

구조적 종속과 자율성의 한계*

남북관계에 대한 고찰

정영철**

냉전의 해체는 남북관계에도 많은 변화를 가져왔다. 그러나 탈냉전에도 불구하고 한반도에서의 정치-군사적 냉전 구조는 여전히 지속되고 있다. 또한 남북관계의 자율성이 증대되었음에도 불구하고, 북미관계의 구조적 종속을 넘어서지 못하고 있다. 그 원인으로는 남한 국내정치적 힘의 한계, 북미관계에 종속된 남북관계의 한계 등을 들 수 있다. 이 글은 탈냉전 이후의 남북관계의 변화, 그리고 북미관계에 따른 남북관계의 힘의 자율성을 살펴보는 것을 목적으로 하고 있다. 남북관계가 발전하기 위해서는 북미관계-남북관계의 선순환 구조의 형성이 가장 바람직하다. 그리고 동시에 남북관계의 힘을 통해 미국에 대한 종속의 구조에서 최소한의 자율성을 증진시키는 노력이 필요하다.

주제어: 탈냉전, 남북관계, 북미관계, 종속, 자율성

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2017S1A3A2065772). 이 논문에 대한 심사자분들의 유익한 논평에 감사를 드린다. 충분한 수정을 하지 못한 책임은 전적으로 필자에게 있음을 밝힌다.

** 서강대학교 공공정책대학원 부교수.

1. 들어가며

남북관계는 국제질서와 밀접하게 상호 연관되어 있다. 이를 명확하게 보여 준 사례는 1972년 남북 간에 합의된 ‘7.4 남북 공동성명’을 전후한 시기가 될 것이다.¹⁾ 물론, 분단은 국제적인 힘 관계에 따른 질서만이 아니라 분단을 재생산시키는 한반도 내부의 ‘냉전적 힘’에도 기인한 바가 크다.²⁾

1950~60년대의 극단적 냉전의 시기에는 남북이 모두 서로에 대한 실체의 불인정, 대화의 거부, 극단적 대결을 불사하는 관계를 형성하였다면, 1970년대의 남북의 접근은 세계적인 데탕트와 떼어 놓고 상상하기 어렵다. 물론, 그렇다고 하여 남북관계가 냉전에 의해서만 좌우되는 것은 아니었다. 그것은 1970년대 데탕트에 따른 남북의 접근에도 불구하고, 곧바로 데탕트에 역행하는 ‘한반도 냉전’으로 회귀하였다는 점에서 확인할 수 있다.³⁾ 이렇게 본다면, 남북관계는 냉전-탈냉전의 외부적 구조, 남북의 자율성과 분단의 재생산 구조 등이 엉켜 있는 복잡하고 어려운 ‘관계’라고 할 수 있을 것이다.

물론, 그렇다고 하여 외부의 구조적 힘과 남북의 자율성이 ‘동일한 힘’을 가지고 있다고 보기는 어렵다. 특히, 탈냉전 이후 남북의 자율

-
- 1) 극단적인 대결 상태의 남북한이 1970년대 초 적십자 회담을 계기로 협상을 시작했던 계기는 바로 미-중의 접근이었다.
 - 2) 백원담은 ‘아시아에서의 냉전은 국제적인 것인 동시에 제3세계에 내재했던 민족주의 등의 자원을 활용한 내부적인 요인도 중요한 역할을 했’다고 주장한다. 백원담, “냉전기 아시아에서 아시아주의 형성과 재편,” 『냉전아시아의 문화풍경』 1(서울: 현실문화, 2008).
 - 3) 김연철, “7.4 남북공동성명의 재해석: 데탕트와 유신체제의 관계,” 『역사비평』, 제5호(2012), 232쪽.

성이 상대적으로 성장하면서 외부적 구조를 일정하게 극복하는 모습도 보이고 있으며 – 물론, 이는 근본적으로 제한적이다 – 이러한 자율성이 한반도를 둘러싼 ‘분단-냉전 구조’의 지속에도 불구하고 단기기간에는 ‘한반도의 새로운 국면’을 만들어 내기도 하였다. 그럼에도 한반도 문제의 근본적 해결을 위해서는 외부로부터 부여된 ‘구조의 힘’을 극복하지 않으면 안 되는 상황인 것만은 분명하다. 오늘날 목격하고 있듯이, 북미 관계는 한반도의 정치·군사적 대결의 구조, 북미 간 불신의 구조를 극복하지 못하면서 한 걸음도 나아가지 못하고 있으며, 이에 따라 남북 관계도 심각한 자율성의 제약 속에 있다고 할 것이다.

사실, 남북의 분단부터 이러한 국제관계의 문제는 한반도 문제의 핵심을 관통하는 하나의 ‘상수’로서 작용하고 있었다. 커밍스(Bruce Cumings)가 지적했듯이, 냉전을 미국의 세계 패권 전략의 하나로서 바라본다면, 한반도 문제는 이미 미국을 비롯한 강대국 패권 전략을 내포하고 있는 국제관계인 것이다.⁴⁾ 그렇다고 하여, 한반도 문제를 국제관계만으로 환원하여 설명하기도 어려운 것이 사실이다. 1970년대의 상황을 비롯하여, 1990년대 이후의 세계적인 탈냉전에도 불구하고 여전히 냉전의 질서를 지속하고 있는 현재의 상황은 국제적인 관계의 변화만큼, 한반도에서의 관계 변화가 이루어지지 않고 있음을 보여주고 있다. 따라서 우리는 한반도 문제를 국제관계의 측면에서만 아니라 더욱 중요하게는 남북의 문제로 그리고 이 둘의 연관관계를 다시금 돌아보는 복합방정식의 문제로 바라보아야 할 것이다.

4) 냉전을 미국의 패권체제의 일환으로 분석하고 있는 글로는 브루스 커밍스, “70년간의 위기와 오늘의 세계정치,” 『창작과비평』 제23권 1호(1995)가 있다. 또한, 이와 관련되어 한반도의 분단을 ‘판문점 체제’라는 독특한 체제로 분석하고 있는 글로는 김학재, 『판문점체제의 기원』(서울: 후마니타스, 2015)이 있다.

이 글은 바로 이러한 문제의식하에서 주로는 탈냉전 이후, 남북관계를 국제관계의 변화 및 남북의 자율성의 증대와 좌절, 그리고 재도전이라는 관점에서 분석해 보고자 한다.

2. 냉전과 탈냉전의 남북관계

1) 냉전에서 탈냉전으로

냉전은 세계를 이데올로기(혹은 체제)에 따라 두 개의 진영으로 갈라놓은 것이었다. 제2차 세계대전 이후, 미-소라는 절대적 강자의 등장과 이들 간의 이데올로기적 갈등은 어느 한편을 강제적으로 선택해야 하는 문제가 되었으며, 이에 따라 자유주의 진영과 사회주의 진영이라는 두 개의 진영으로 분리되었다. ‘세계의 분단’이라 칭할 수 있는 냉전은 이데올로기를 축으로 하여 정치, 군사, 경제, 문화 등 모든 분야에서 두 세계의 각축전이었다. 냉전의 도래에 따라 한반도는 내부구성원들의 의지와 무관하게 분단의 길을 가야 했다. 그리고 이는 곧 한반도에서 냉전 이후 최초의 정규무력이 맞붙는 전쟁, 혹은 진영이 맞붙는 전쟁으로 귀결되었다. 냉전 이후, 최초의 정규전이었다는 점에서 한국전쟁은 냉전의 결과물이었고, 다른 한편 한국전쟁은 전 세계에 냉전의 구체화된 모습을 드러내었다는 점에서 냉전의 원인이기도 하였다.

다행스럽게도 한국전쟁 이후, 한반도는 냉전이 가져다준 ‘불안한 평화’를 누릴 수 있었다. ‘북방삼각동맹’ vs ‘남방삼각동맹’이라는 ‘대분단’ 체제 속에서 남북의 분단이라는 ‘소분단’이 어찌 보면 안정적인

상태로 지속되었던 것이다.⁵⁾ 이듬하여 ‘냉전의 역설’이라 할 것이다. 사실, 대분단체제(혹은 대분단구조)는 동아시아의 냉전체제를 분석하는 데서 유용한 개념적 틀이라 할 것이다. 또한, 동아시아의 현재를 역사로부터 추적하고, 그 현재적 결과를 구조적으로 분석하는 데서 매우 유용하다고 할 것이다. 그럼에도 ‘대분단-소분단’이라는 개념은 자칫 ‘개념적 남용’으로 비판받기도 하는데, 그 이유는 ‘일본 vs 나머지’라는 구분, 또한 현재의 갈등에도 불구하고 동아시아 상호 간의 의존의 확대와 증대 등을 보았을 때, 이를 한반도의 분단과 유사한 분리로 보는 것은 무리라는 점이다.⁶⁾ 이러한 개념적 논쟁을 잠시 뒤로 놓는다면, 냉전이라는 항구적인 전쟁 체제 속에서, 한반도는 냉전이 가져다 준 ‘평화’를 기반으로 체제 경쟁을 핵심으로 한 대립체제를 구축했던 것은 사실이라 할 것이다. 또한, 한반도의 분단이 한반도만의 문제가 아니라 동아시아, 나아가서는 세계적인 성격을 띠는 것이라는 점이다. 이러한 냉전 체제 속에서 남북은 어느 한쪽이 절대 우위를 점하기는 어려웠다. 시기적으로 남북의 경제적 우열의 차이가 발생하였지만, 다른 한편으로는 상대방을 독자적으로 압도하거나 붕괴, 흡수할 수 있

5) 물론, 북방삼각동맹과 남방삼각동맹은 그 응집력이라는 측면에서 비교하기 어렵다. 북방삼각동맹은 사실상, 그 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있었고, 이후 중-소 분쟁 속에서 동맹이라고 칭하기조차 어려워졌다. 북한을 축으로 한 북-소, 북-중의 동맹 체제가 더 정확한 표현일 것이다. 한편, 한반도의 분단을 동아시아의 대분단체제로 본 글로서는 이상성, “동아시아 국제질서의 성격에 관한 일고: 대분단체제로 본 동아시아,” 『한국과 국제정치』, 제22권 4호(2006).

6) 이에 대한 비판과 반론에 대해서는 『한겨레신문』, 2014년 3월 11일(“정부가 통일대박론과 종북몰이 결합해 흡수통일 몰고 갈 우려,” 백낙청 인터뷰, 인터넷판), 2014년 3월 19일(“분단체제 개념, 동아시아에 적용하려면 ‘대분단체제’가 적절,” 이상성 반론, 인터넷판) 참조. <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/628958.html>, 그리고 <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/627670/html>(검색일: 2022년 4월 1일).

는 능력도, 조건도 마련될 수 없었다.

결국, 냉전시기 남북관계는 정치군사적 대결을 핵심으로 하는 갈등과 적대의 관계가 기본이었다. 부분적인 짧은 화해에도 불구하고, 남북 모두가(상대적으로는 남한이 보다 더) 강한 종속성에 갇혀 있었고, 한반도 정책에 대한 자율성은 부재했었다. 이에 따라 초기 남북의 한반도 정책의 특징을 보자면, 북한은 주로 현상을 파괴하고자 했던 것으로, 남한은 현상을 유지하고자 했던 것으로 나타났다.⁷⁾ 그리고 여기에는 미-소를 중심으로 하는 냉전의 구조를 그대로 인정하느냐 혹은 이를 넘어서고자 하느냐의 핵심 문제가 근본에 놓여 있음을 말해 준다. 명백히, 냉전의 시기에 남한은 이를 그대로 유지하고자 했고, 북한은 이를 넘어서고자 했다. 다만, 넘어서실 수 있는 독자적인 힘과 주변의 여건은 이에 한참을 미치지 못했던 것이 사실이다. 이런 점에서 북한 역시 냉전에 강하게 종속되어 있었다고 할 수 있다.⁸⁾

냉전의 해체는 이 모든 것을 뒤바꾸어 놓았다. 1980년대 말 이후, 남북한의 경제력 역전이 확인해지고, 국제적인 조건 역시 바뀌었다.⁹⁾

7) 분단의 역사적 경험에 의하면, 힘이 강한 쪽이 분단 현상의 변화를, 힘이 약한 쪽이 분단 현상의 유지를 꾀해 왔다는 것을 알 수 있다. 이에 대해서는 손호철, 『현대한국 정치』(서울: 이매진, 2011), 6부 2장 참조.

8) 이 문제는 북한이 주장하는 '주체'가 역설적으로 진영에 갇힌 '주체'일 수밖에 없음을 말해 준다. 이와 유사한 주장으로는 백낙청의 '분단체제론'에서 말하는 북한의 종속성이라 할 수 있다. 그러나 종속과 자율의 측면에서 한미동맹에 강하게 결박되어 있는 남한에 비해, 북한은 비교적 자율성을 폭넓게 행사하고 있다고 할 수 있다. 다만, 이러한 북한의 자율성 역시 구조적 힘에 의해 제한받고 있는 것도 사실이다. 이런 점에서 백낙청의 '분단체제론'은 북한의 '주체' 역시 구조적 힘에 결박된 '주체'일 수밖에 없음을 밝혔다는 점에서 의미 있는 분석이라고 판단된다.

9) 남북한 경제력의 역전은 거시통계에 의하면 1976년부터이다. 물론, 통계상의 정확성 때문에 시기를 특정하기는 매우 힘들지만, 대체로 1970년대 중반 이후, 남북의 경제

이러한 상황에서 노태우 정부는 지금까지의 현상유지 정책을 넘어 현상을 적극적으로 타파하는 정책으로 나아갔다. 사실, 노태우 정부의 북방정책의 핵심은 남북한의 국제적인 역학관계를 뒤바꾸는 것이라고 할 수 있다. 결과적으로 냉전의 해체는 한반도에서도 힘의 관계변화를 초래했다. 소위 북방삼각동맹의 해체와 남방삼각동맹 체제의 강화, 그리고 더욱 중요하게는 북한의 힘의 약화였다.¹⁰⁾ 김영삼 정부가 흡수통일을 노골화하고, 북한에 대한 강경정책을 펼칠 수 있었던 배경에는 바로 위와 같은 힘의 불균형이 놓여 있었다. 그러나 냉전의 해체는 ‘분단의 원인으로서 냉전’이라는 그간의 상식을 뒤집어 놓는 것이기도 하였다. 즉, 한반도의 분단이 냉전에 기원을 두고 있지만, 단지 냉전만으로 설명할 수 없는 또 다른 기원 혹은 원인을 가지고 있으며, 지속적인 재생산의 힘을 가지고 있음을 드러내었던 것이다. 그것은 ‘냉전의 해체 = 분단의 해체’라는 기존의 등식이 결코 현실화되지 못했기 때문이다. 결국 냉전 이후의 역사는 한반도 분단과 분단의 재생산이 냉전에 의해서만 가능한 것이 아니라, 또 다른 원인이 분단에 강력하게 결박되어 있음을 드러내는 것이었다. 그리고 그 핵심은 이후의 ‘북한 핵’ 문제에서 불거져 나오듯이, 북-미 간의 정치군사적 대결-

력이 역전된다. 황의각의 연구에 따르면, 전체 국민소득(당시 GNP)은 1976년부터 역전 현상이 발견된다. 황의각, 『북한경제론』(서울: 나남, 1993).

10) 1990년대의 미국의 전술핵무기 철수, 한미연합군사훈련의 축소 등을 ‘남방삼각동맹’의 약화로 해석할 수 있는 여지는 존재한다. 그러나 전술핵무기의 철수는 미국의 핵전략의 변화에 따른 것으로서 이것이 한미관계의 근본적인 관계를 변화시키거나 약화시키는 것은 아니라고 본다. 또한, 미국의 핵안보 공약은 여전히 강조되고 있었다. 또한, 연합훈련의 축소는 당시 남북의 대화 그리고 일본과 북한의 접근 등에 따른 분위기의 조성과 냉전의 해체, 즉 북방삼각동맹의 (사실상의) 해체 등에 따른 조정으로 해석하는 것이 적절할 것이다.

불신의 대결 구조에 있었다.

냉전의 해체, 그리고 탈냉전의 도래는 북한에게 심각한 위기였다. 탈냉전에 따른 위기는 곧 그간 의지해 왔던 소련 및 중국과의 군사적 동맹의 위기, 미국과의 직접적인 대결로의 이행에 따른 위기, 남한의 강력한 대북정책에 따른 위기 등의 ‘안보’ 위기였으며, 다른 하나는 경제적 침체 및 붕괴에 따른 위기, 즉 ‘발전’의 위기였다. 이러한 조건에서 북한의 선택은 바로 ‘핵과 미사일’을 통한 ‘안보의 위기’ 돌파를 첫 자리에 놓았다. 그리고 이러한 북한의 선택은 역으로 한반도 분단 및 남북관계의 핵심 문제를 드러내는 계기가 되었다. 즉, 한반도의 정치-군사적 의제를 점차 현실화시키고, 이를 해결하기 위한 북미 간 접촉과 협상으로 다가서는 것이었다.

결국, 냉전의 해체는 그간 냉전에 가려졌던 문제들을 드러냄과 동시에, 한반도 문제의 근본 의제들 또한 드러내었다. 비록 형식적으로는 ‘핵과 미사일’ 문제로 집약되어 있지만, 그 이면에는 한반도 문제의 ‘구조’를 둘러싼 남-북-미-중의 새로운 게임이 만들어진 것이다. 이 과정에서 남한 역시 새로운 주체로서 과거의 냉전에 비해 상당한 역할을 부여받고 있으며, 남북관계 역시 구조의 재생산과 해체에 핵심적인 ‘관계’로서 자리를 잡았다고 할 수 있다.

2) 탈냉전과 남북관계

(1) 북방정책의 탄생과 북한의 위기: 남북관계 패러다임 전환의 과도기

노태우 정부는 냉전에서 탈냉전으로 넘어가는 시기에, 대북-통일 정책의 패러다임이 바뀌는 과도적 기간에 해당하였다. 냉전 시기의 적대와 갈등의 대북-통일정책이 점차 탈냉전기의 대북-통일정책으로

전환되는 과도적 모습을 보여 주었다. 이는 크게 3가지 정도의 배경을 갖는다.

첫째, 국제적인 환경의 유리한 변화가 자리하고 있다. 소련 및 동유럽의 변화, 그리고 88올림픽의 개최와 이에 따른 외교적인 힘의 증대 등이 그간 공산권을 제외한 외교정책에서 공산권까지 포함하는 외교정책으로 공세적으로 바뀌게 되는 중대한 배경을 이루고 있다. 일명, ‘북방정책’의 이면에 놓인 가장 큰 배경은 바로 이러한 국제적인 환경의 변화였다. 둘째, 1970년대 중반부터 역전되기 시작한 남북한 힘의 차이가 이 시기에 이르러 확연하게 그 모습을 드러내었다. 남북한의 경제력은 — 거시적인 통계상으로 — 1970년대 중반부터 남한이 앞서기 시작하였고, 80년대 말에 이르러서는 그 차이가 확연하게 벌어졌다.¹¹⁾ 이는 곧 남한이 국제사회 및 대북정책에서 자신감을 가질 수 있는 배경이 되었다. 특히, 이 시기 북한은 경제적으로 후퇴하게 되었고, 이러한 차이는 공세의 역전을 가져왔다. 셋째, 국내 통일운동의 성장과 정부와의 경쟁을 들 수 있다. 이는 두 가지 점에서 의의를 갖는데, 하나는 더 이상 정부의 통일문제에 대한 독점이 허락되지 않았고, 북한 및 국제적인 정세에 대해서도 시민사회가 더 이상 수동적인 위치에만 머물러 있지 않게 된 것이다. 이는 통일문제를 둘러싼 정부와 시민사회의 헤게모니 경쟁이 부분적으로 이루어졌음을 의미한다. 또 하나는

11) 1976년을 기점으로 공식환율 기준으로 남북한의 경제력은 역전되었다. 당시 남한의 박정희 정권은 그간의 수세적이었던 태도에서 점차 벗어나 1978년 신년사에서 “이제 우리의 국력은 북한을 제압하게 되었습니다”라고까지 선언하게 되었다. 반면, 북한은 경제적으로 남한을 압도하고 있다는 발언이 급격히 줄어들기 시작하였다. 남북의 상대방에 대한 태도에 있어서 1970년대의 경제 성장은 남북관계에 또 하나의 중요한 변수라고 할 수 있다. 정영철, “남북관계와 바라봄의 정치,” 『세계정치』, 제 16권(2002).

1987년 이후, 통일문제가 정치세력들 간에도 중요한 정치 의제로 부상되었다는 점이다. 이는 곧 통일문제를 둘러싼 정책이 국민적 지지를 얻기 위한 중요한 의제가 되었고, 이를 둘러싼 정치 세력 간의 경쟁 또한 치열하게 전개되기 시작했음을 의미한다. 이런 상황에서 정부는 자신들이 주도하는 대북-통일정책을 더욱 강화해야 할 필요성이 증대하였고, 때마침 변화하는 국제질서 속에서 앞선 시기와는 구분되는 적극적인 대북-통일정책을 내놓게 된 것이다. 이 과정에서 북한도 그 동안 시민사회를 중심으로 했던 대남정책¹²⁾에서 정부 간 협상을 중심으로 한 대남정책으로 바뀌었다. 그 결과 노태우 정부 시기 고위급 회담을 비롯한 다양한 협상이 가능했고, 역사적으로 의미 있는 협상을 타결할 수 있었다.

노태우 정부 시기의 남북관계는 중요한 전환을 맞이하게 되는데, 하나는 남북한이 국제무대에서 공식적인 유엔 가입국으로 등장하게 된 점이다.¹³⁾ 이를 계기로 남북한은 1991년 ‘기본합의서’를 채택하게 되었는데, 이 ‘기본합의서’에 의하면 남북한 관계는 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계’로서 규정되었다.¹⁴⁾ 이와 더불어 또 하나의 중요한 전환은 남북이 모두 ‘통일’방안에서 중요한 접점을 형성하게 되었던 점이다. 이

12) 북한의 대남정책이 시민사회(혹은 재야)를 대상으로 한 것이라는 평가는 일면적이다. 북한은 줄곧 정부 간 협상을 제시하여 왔다. 그러나 탈냉전 이후의 북한의 대남정책이 노태우 정부를 거치면서 정부를 보다 중심에 놓는 정책으로 변화했음을 분명하다.

13) 남북한의 유엔 가입은 1991년 9월에 각각 160번째, 161번째로 이루어졌다.

14) 이러한 규정은 북한의 입장에서 보자면 그간 ‘두개의 한국’을 반대하는 것에서의 변화를 수용했음과 동시에 유엔 가입이라는 조건에서 자신들이 주장했던 ‘영구분단’에 대한 최소한의 안전장치(?)를 마련한 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 유엔 가입은 적어도 국제사회에서는 ‘두 개의 국가’로 인정되었음을 의미한다.

시기부터 흡수통일에 대한 우려감을 공개적으로 표명했던 북한¹⁵⁾과 공세적인 대북정책을 펼치던 남한이 모두 ‘과도적 단계’로서(혹은 잠정적인 단계) 연합 방식에 따른 통일을 수용하게 되었던 점이다. 이는 이후, 2000년 정상회담에서의 합의의 기초가 되었다.¹⁶⁾

결국, 냉전 해체 이후의 첫 시기, 북한이 아직 심각한 위기로 빠지기 전, 남북관계의 탈냉전의 모습이 형성되기 시작했던 것이다. 그러나 이러한 관계는 이후, 동-서독의 통일과 그 영향, 북한 체제의 심각한 위기가 도래하면서 새로운 위기를 낳게 되며, 이러한 위기는 역설적으로 남북관계의 새로운 기회를 만들어 내기도 하였다.

(2) 위기의 도래와 새로운 기회

김영삼 정부 시기, 남북관계는 새로운 전환기를 맞이하였다. 대외적으로는 ‘북한 핵’ 위기가 전면화되었고, 한반도의 긴장 상황이 심각

15) 대표적으로 김일성의 1991년의 신년사를 들 수 있다. 여기서 김일성은 통일은 어느 일방에 의한 흡수통일의 방식으로는 안 된다는 입장을 표명하였다(김일성, “신년사,” 『노동신문』, 1991년 1월 1일).

16) 2000년 6월 15일 합의된 ‘6.15 공동선언’의 제2항의 합의를 말한다. 이 합의에 의하면, ‘남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고, 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다’고 규정하고 있다. 한편 남북의 합의에도 불구하고, 북한은 지속적으로 ‘연방제’ 방식의 통일을 주장하고 있다. 이를 근거로 북한이 ‘연합제’ 방식의 통일을 부정하고 있다는 해석이 가능할 것이다. 하지만, 북한의 주장은 ‘연방제’ 방식의 통일에도 불구하고, 그 내용에 있어서는 사실상 ‘연합제’를 수용하고 있다는 점이 중요하게 지적되어야 할 것이다. 또한, 북한은 2014년 7월에 ‘공화국 성명’을 통해 ‘연합연방제’안을 주장하기도 하였다. 따라서 앞으로 남북의 통일방안의 수렴에 대한 연구와 모색이 지속되어야 할 것이다. 김중수, “북한 ‘연방제’ 변화와 남북한 통일방안 수렴 가능성 연구,” 『북한학보』, 제44권 2호(2019); 김은진, 『남북 연합연방제 통일론』(서울: 리아트코리아, 2015).

한 위기로 고조되었으며, 대내적으로는 북한의 위기에 따른 시민사회의 ‘북한동포돕기운동’이 대중적으로 전개되면서 정부와 시민사회 간의 갈등이 깊어지는 시기였다. 김영삼 정부 시기의 남북관계를 규정하는 세 가지 배경을 살펴보면 첫째, 대외적으로 북한의 국제적인 고립 및 ‘핵 위기’에 따라 북미 간 갈등의 격화, 남북 간 갈등이 고조되었고, 이는 남한의 대북 강경정책의 외적 배경으로 작용하였다. 여기에 동-서독의 통일(또한, 예멘 통일), 소련의 붕괴 및 한중 수교 등으로 남한의 대외적 자신감이 고조되는 시기였다. 둘째, 북한 체제의 심각한 위기로 인해 체제 붕괴의 위험이 증대하고 있었고, 특히 김일성의 사망, 식량난 등으로 인해 북한 내부에서의 ‘내파(implosion)’의 위기가 심각하게 우려되는 시기였다. 이는 김영삼 정부가 초기의 대북 화해 정책에서 벗어나 점차 대북 강경정책을 추진하는 배경으로 작용하였다. 셋째, 1994년을 기점으로 ‘북한동포돕기운동’이 대중적으로 확산되면서 시민사회에서의 대북 인도적 지원 및 화해 분위기가 고조되는 시기였다. 이에 따라 내부적으로는 정부와 시민사회 간의 대북정책을 둘러싼 갈등이 고조되었다.

이러한 배경하에서 김영삼 정부는 앞선 노태우 정부 시기와는 달리 흡수통일에 대한 노골적인 발언이 나오는가 하면, 다른 한편으로는 대북 인도적 지원을 정치화하는 모습을 보였다.¹⁷⁾ 이는 곧 남북관계 전반에 대한 불신을 강화시켰고, 결과적으로 남북관계를 후퇴시키게 되었다.¹⁸⁾ 다른 한편, 김일성의 사망, 대외적 고립에 따른 위기, 내부

17) 이러한 모습은 1995년 지방선거를 앞두고 급작스럽게 이루어진 ‘대북 쌀 지원’의 문제에서 여실히 드러나고 있다. 준비되지 않은 남북 교류, 즉 정치적 목적에 따른 급조된 남북교류가 낳을 수 있는 부작용을 보여 준 사례라고 할 수 있다. 이에 대해서는 정영철 외, 『평화의 시선으로 분단을 보다』(서울: 유니스토리, 2018), 제10장.

적인 경제 위기 등으로 체제 붕괴의 위기까지 몰렸던 북한이 본격적으로 핵 및 미사일 개발의 추구, 다른 한편으로는 북미 간 대화 등으로 체제의 위기를 점차 벗어나는 시기이기도 하였다.

결과적으로 전 세계적인 탈냉전의 분위기에도 불구하고 남북관계는 ‘냉전의 평화’가 깨지고, 불신과 대결의 관계로 회귀하였다. 이는 곧 탈냉전이라는 대외적 관계 변화가 한반도에 그대로 적용되지 않음을 보여 주는 것이었고, 한반도 분단의 재생산이 냉전의 구조를 벗어나지 못하고 있었음을 의미한다. 또한, 북한 체제가 우리의 주관적 희망과는 달리 내구성이 강하며, 따라서 대결과 갈등의 패러다임에 기초한 대북정책이 결국에는 실패할 수밖에 없음을 보여 주는 시기이기도 하였다. 또 하나 중요하게 지적해야 할 것은 이 시기부터 국민 여론에서의 ‘이중성’이 분명하게 드러났다는 점이다. 즉, 북한과의 관계에서 강경정책이 일부의 사람들을 만족시키거나 혹은 일시적인 만족을 가져다줄 수는 있지만, 지속적인 강경정책으로 인해 남북관계에 불안감이 커지면 이에 대한 비판여론이 증대하는 현상이 나타나고 있는 것이다. 이를 ‘여론의 이중성’이라 할 수 있고, 이러한 경향은 이후의 과정에서 지속적으로 나타나고 있다.

(3) 대북정책의 패러다임 전환과 제한적 자율성

김대중 정부의 대북정책은 기존의 대결-적대의 정책에서 벗어나 화해와 협력의 대북정책으로의 변화를 의미했다. 노태우 정부 시기부터 추진했던 과도적 대북정책의 변화가 완전한 ‘패러다임의 전환’으로 나

18) 초기 김영삼 정부의 ‘그 어떤 동맹국도 민족보다 나를 수 없다’는 발언은 이후, 북한 위기, 김일성의 사망 등으로 인해 대북 강경책으로 급격하게 변화해 갔다.

타난 시기였다. 김대중 정부는 기존의 북한에 대한 강경정책 혹은 공세적 정책에서 벗어나 상호의존의 공존 정책을 추진하였다. 이 당시 북한은 ‘고난의 행군’을 정리하고, 점차 체제의 붕괴 위기로부터 벗어나고 있었으며, 내부적으로는 선군정치를 통한 위기 국면의 안정을 찾아가는 중이었다.

이 시기의 배경으로는 첫째, 남한의 경우, 1997년의 IMF 위기에 따라 대외적으로뿐 아니라 대내적으로도 공세적인 대북정책을 펼칠 수 있는 내적 동력이 약화된 상황이었으며, 대북 강경정책에 대한 피로감과 국민 여론이 악화되는 시기였다. 둘째, 1994년의 ‘제네바 합의’가 체결되면서, 북미 간에도 갈등과 대결을 잠정적으로 중단하고 화해와 협력의 분위기가 조성되어 있었다. 이를 계기로 북한의 대외적 여지 또한 확장될 가능성이 높아지고 있던 시기였다. 실제로 이 이후, 북한의 외교적 입지는 2000년의 정상회담을 계기로 보다 더 확장되어 유럽의 주요국들과 외교관계를 수립하는 단계로까지 나아갔다.¹⁹⁾ 셋째로, 내부적으로 시민사회의 대북인도적지원운동이 활성화되면서, 대북통일 NGO 단체들의 대북정책에 대한 의제 선점 및 시민적 활동이 높아지고 있는 시기였다. 이는 오늘날까지 활동하고 있는 대북통일 NGO가 이 당시에 거의 대부분 만들어졌으며, 이들 주장이 상당 부분 국민들에게 영향력을 미치고 있었다.

김대중 정부, 그리고 이어지는 노무현 정부의 기본적인 대북정책은 화해, 협력, 공존으로 정리할 수 있다. 지금까지의 냉전적 대북정책을

19) 2000년부터 북한의 대서방 외교관계 수립이 가속화되었다. 2000년 이탈리아는 시작으로 대부분의 유럽국가들과 수교하고 있다. 현재 유럽 국가들 중에는 교황청, 모나코, 프랑스, 안도라, 에스토니아 등을 제외하고 대부분의 국가와 수교하고 있다. 현재 북한의 외교관계 수립 국가는 161개국이다.

벗고, 탈냉전의 대북정책을 본격적으로 추진하였던 것이다. 그럼에도 불구하고, 이들 정권에서의 기본적인 접근은 기능주의적이었다. 이는 북한의 요구에도 불구하고 곧장 정치-군사적 문제를 해결할 수 없었던 사정과 관련된다. 이는 2000년 정상회담 당시의 ‘6.15 공동선언’에서 평화와 관련된 사항이 전혀 들어갈 수 없었던 이유이기도 하였다. 한반도 평화와 관련된 합의는 2007년 ‘10.4 선언’에서야 구체화되어 반영될 수 있었다.²⁰⁾

이 시기는 다른 한편, 핵문제가 더욱 복잡해지고, 북미 간의 갈등과 대결이 깊어지는 시기이기도 하였다. 특히, 2001년 미국에서의 부시 행정부의 출범은 ‘힘을 통한 문제해결’을 지향하는 네오콘 세력의 대북정책이 들어서게 되었고, 이에 따라 북미 간에는 새로운 ‘핵 위기’가 조성되었다. 또한, 과거 클린턴 행정부 시기의 북미 간 직접 접촉에 따른 협상이 아닌 6자회담이라는 새로운 협상틀이 만들어졌다.²¹⁾ 이러한 변화는 곧 한반도 문제의 국제화가 새로운 단계로 진입했음을 의미한다. 과거의 한반도 문제의 국제화가 남, 북, 그리고 미국이 주로 얽히는 문제였다면, 6자회담의 개최는 곧 한반도의 남북, 그리고 주변 4개국이 얽히는 문제로 변화했음을 의미한다. 그럼에도 문제해결의 핵심 당사자는 전혀 변화하지 않았고, 이후의 상황이 보여 주듯

20) ‘6.15 공동선언’은 그 어디에서도 ‘평화’에 대한 구절을 찾을 수 없다. 그러나 2007년의 ‘10.4 선언’에서는 남북의 평화-종전선언, 평화체제의 문제, 그리고 남북 군사적 갈등의 관리와 통제 등-의 문제가 핵심 내용을 이루고 있다.

21) 6자회담을 말한다. 6자회담은 1994년 북미 간 ‘제네바합의’가 실패한 이후, 2002년부터 제2차 북핵위기가 터져나오게 되고, 미국 부시 행정부의 네오콘을 중심으로 한 대북 강경정책이 맞물리면서 탄생하였다. 제1차 6자회담은 2003년 8월에 개최되었고, 2005년에 열린 제4차 회담에서는 ‘9.19 공동성명’을 채택하는 등 성과가 있었으나 2007년 6차 6자회담을 끝으로 더 이상 열리지 않고 있다.

이, 북-미를 핵심 당사자로 하는 해결의 구조는 그대로 지속되었다.

이와 같은 조건의 형성은 남북관계의 자율성이 일정정도 회복되고, 기능주의적 접근에 따른 다방면의 교류와 협력이 진행되었지만, 근본 문제의 해결을 위한 북미 간의 협상 간극은 더욱 커지는 상황을 만들어 내었다. 그리고 이는 곧 기능주의의 한계를 노정하는 것이자, 다른 한편으로는 한반도 근본문제의 해결이 더더욱 요구되고 있음을 보여주는 것이었다. 이러한 요구가 부분적으로 반영된 것이 2007년의 '10.4 선언'이었다고 볼 수 있다.

이 시기의 남북관계에서 중요한 것은 2000년 정상회담 이후, 남북관계의 자율성이 어느 정도 확장되었다는 점이다. 그러나 또한, 북미관계가 남북관계의 발전에 핵심적인 문제임을 보여 주는 시기이기도 하였다는 점이다. 또 다른 측면에서는 기능주의적 접근에 따른 교류와 협력이 남북관계의 발전에 대단히 중요함을 보여 주는 동시에, 그 한계도 명확하게 보여 주었다는 점이다.²²⁾ 이는 곧 위의 문제와 연관되어 북미, 남북, 한미 관계의 선순환적 구조의 형성이 한반도 문제의 해결에서 얼마나 핵심적인지를 증명해 주고 있다. 이와 관련된 중요한 정치적 의미는 한미 관계에서 특히, 북한을 둘러싼 한미관계에서 우리의 자율성이 일정정도 확보됨과 동시에 그 한계도 명확히 보여 주었다는 것이며, 남북관계의 발전에서 자율성과 종속성의 문제가 점차 뚜렷하게 드러나기 시작했다는 점이다. 이는 향후 남북관계와 관련하여 한미 간의 문제에서 자율성-종속성의 문제로 더욱 뚜렷하게

22) 이러한 최소한의 자율성은 미국의 요구에도 불구하고 '금강산관광'의 지속, '개성공단사업'의 확장 등에서 나타났다. 특히, 개성공단의 경우, 미국의 여러 가지 제재 조치에도 불구하고, 한국 정부의 '의지'가 사업 실행에 핵심적인 역할을 하였다고 할 수 있다.

제기된다.

또한, 이 시기의 중요성은 남북관계의 바람직한 발전에 대한 국민적 인식의 변화가 발생하였다는 점이다. 교류와 협력의 경험이 깊게 각인되면서, 이후 남북관계의 변화를 추진하는 과정에서도 이 시기의 경험적 유산이 강력하게 영향을 미치게 되었다는 점이다. 특히, 국민 의식은 이후의 정권에서 남북관계의 경색에도 불구하고 — 그리고 북한의 도발에 대한 적절한 대응의 요구에도 불구하고 — 남북의 화해와 협력에 대한 국민적인 요구가 일정 수준 이상으로 나타났다는 점이다.²³⁾

이는 대북정책을 추진함에 있어서, 앞서 제기한 ‘여론의 이중성’과 함께 교류, 화해, 협력의 의제가 사회적으로 보편화되고 있음을 의미한다. 이것이 가지는 중요한 의미는 이러한 국민적 인식의 변화가 남한 내부의 ‘정치’, 특히 대북정책에 상당한 영향을 미치고 있다는 점이다.

반면, 북한 체제에 대한 다양한 의견이 제시되면서 통일의 문제에서도 다양한 방안들이 제기되기 시작한 시기이기도 하였다. 즉, 통일이 반드시 ‘하나의 통합’만을 의미하지 않을 수 있다는 생각과 더불어, 우리 사회가 수용하고 있는 ‘보편적 가치’와 동 떨어진 통일에 대해서는 거부하는 입장들이 강화되기 시작하였다. 특히, 세대 간 통일 의식의 차이가 더욱 확대되면서, 평화 우선의 의식들이 강화되기 시작하였다.²⁴⁾ 일례로 이는 무조건적인 교류와 협력이 아니라 한반도

23) <표 1>이 보여 주는 또 하나의 중요한 의미가 있다. 그것은 우리 국민들이 더 이상 북한을 경쟁 대상으로 여기지 않고 있다는 점이다. 2007~2019까지의 여론조사의 흐름을 보면, 경쟁 대상이라고 응답한 비율은 5%를 채 넘기지 못하고 있다(2015~7 제외). <표 1>은 남북관계가 최악의 상황이었던 시기에서조차도 협력과 지원으로 바라보는 입장이 경제와 적대로 바라보는 입장에 비해 월등히 앞서고 있음을 보여 주고 있다.

24) 이러한 현상은 오늘날 심각한 고민의 지점이 되고 있다. 평화와 통일을 분리해서 사

〈표 1〉 북한에 대한 국민의식

(단위: %)

연도	협력 대상	지원 대상	경쟁 대상	경계 대상	적대 대상
2007	56.6	21.8	3.3	11.8	6.6
2008	57.6	21.9	3.8	11.3	5.3
2009	50.7	17.4	2.3	20.6	9.0
2010	44.7	19.3	3.3	20.7	12.0
2011	47.0	16.7	2.3	17.2	16.7
2012	47.1	15.8	4.8	21.3	10.9
2013	40.4	16.4	5.6	21.2	16.4
2014	45.3	13.5	4.6	22.8	13.9
2015	35.2	17.2	7.9	23.1	16.5
2016	43.7	11.6	8.2	21.6	14.8
2017	41.9	13.0	6.2	22.6	16.2
2018	54.6	16.4	4.3	14.4	10.3
2019	54.0	13.5	4.8	17.0	10.8
2020	48.2	11.9	4.0	21.0	14.8

평화를 위한 교류와 협력이라는 구체화된 대북정책의 목표가 제시될 때만이 합리성과 정당성을 확보할 수 있음을 말해 준다.

고하는 것과 함께 보편적 가치에 기반하지 않는 통일의 문제에 대해서는 상당한 거부감을 보이고 있는 것이다. 이러한 대표적인 사례는 지난 2018년 평창 동계올림픽 시기, 남북 여자 아이스하키 단일팀 구성을 둘러싸고 젊은 세대에게서 광범위한 반대 및 비판의 여론이 있었다는 것에서 확인할 수 있다. 이들의 비판 지점은 무조건적인 ‘민족 우선’의 가치가 아니라 ‘평등, 정의, 공정’ 등의 보편적 가치에 대한 문제 제기였고, 이에 어긋나는 현상에 대해서는 강력한 비판적 입장을 보여 주었다는 점이다. 앞으로의 남북 관계, 평화, 통일의 문제에서 이러한 ‘보편적 가치’를 어떻게 수용하고, 발전시키며 남북관계에 녹여내야 할지가 중요한 고민의 지점이 되어야 할 것이다. 이에 대해서는 정영철, “분단, 탈분단 그리고 통일의 상상력 넓히기,” 『북한학연구』, 제15권 1호(2019).

(4) 남북관계의 후퇴: 되살아나는 냉전, 그리고 종속의 심화

이명박, 박근혜 정부의 대북정책은 ‘선비핵화’로 대표되는 대북 강경정책이라 할 수 있다. 이 당시는 미국에서의 부시행정부의 대북 강경정책 — 부분적으로는 타협정책 — 과 더불어, 오바마 행정부에서의 ‘전략적 인내’ 정책의 시기였다. 이와 함께 국제적으로는 중국의 부상과 더불어 동북아에서의 미-중 간 협력과 갈등이 가시화되는 시기였다. 이런 상황에서 이명박-박근혜 정부는 한미동맹과 더불어 중국의 지렛대 역할을 강조하였다. 일명 ‘중국역할론’²⁵⁾에 기대어, 북한에 대한 포위 압박 정책을 펼치던 시기였다. 이로 인해 이전까지의 화해와 협력에 기반한 대북정책이 후퇴하고, 북한의 양보 혹은 굴복을 요구하는 정책으로 회귀하게 되었다.

이 당시의 국제적인 그리고 대내적인 배경은 첫째, 대화가 중단되거나 혹은 협상이 결렬되면서, 북미 간 대화 및 남북 간 대화가 단절되고 그 결과 남북관계 역시 후퇴하게 되었다. 이에 따라 남, 북, 미 사이의 의미 있는 대화가 단절되었고, 북한의 핵과 미사일 능력이 폭증하면서, 2017년까지 한반도의 위기가 고조되던 시기였다. 둘째, 부시행정부의 강압정책이 실패하면서 부분적으로 2005년 ‘9.19 공동성명’이 타결되었지만, BDA 사태 등에 따른 북한의 제1차 핵실험과 북미 대결구도가 강화되는 상황이었다. 북한의 제1차 핵실험은 한반도

25) ‘중국역할론’과 ‘중국견제론’은 북한과 관련된 중국의 역할을 어떻게 평가할지를 둘러싼 논쟁이다. ‘중국역할론’은 중국이 대북한 지원 및 견제를 통해서 북한을 움직이게 할 수 있다는 가정으로, 중국의 개혁-개방 등이 북한에 유의미한 변화를 가져오게 할 수 있다는 것, 다른 한편으로는 중국의 대북한 압박을 통해 북한의 군사적 움직임을 막을 수 있다는 가정에 기초한다. 반면, ‘중국견제론’은 중국과 북한의 경제적인 협력을 통해 북한의 대중국 종속성을 강화되고, 이에 따라 향후의 남북 경제협력 등에서 우리의 역할이 제한적일 수 있다는 것에 가정을 두고 있다.

문제에서 ‘핵 위기’가 더욱 고조되는 상황을 만들었으며, 남북관계에 서도 화해와 협력 정책이 흔들리는 상황이었다. 이러한 상황에서 이명박 정부는 협상에 의한 대북정책보다는 오히려 ‘전제’ 조건을 제시한 일방적인 ‘선핵포기’ 정책을 내세우면서 기존의 남북관계를 되돌리는 상황이었다.²⁶⁾ 셋째, 그간 남북관계를 지탱해 주던 개성공단 및 금강산 관광 등이 중단되면서 남북의 연계가 완전히 파괴되던 시기였다. 또한, 북한의 핵과 미사일 시험이 고도화되고, 이에 대한 국제사회의 제재 및 남한의 독자적인 봉쇄 등이 겹치면서 남북 간의 연계가 완전히 중단되고 말았다. 이에 따라 남북 간 대화와 협상이 중단되고, 아울러 북미 간의 대화와 협상도 중단되면서 ‘대화없는 대결’의 시기로 회귀하였다. 특히, 2008년의 김정일 뇌졸중 및 2011년의 사망, 그리고 김정일의 등장은 한편으로는 핵과 미사일 폭주에 따른 국제사회의 대북 제재가 한층 강화되었고, 다른 한편으로는 북한의 ‘핵무력 완성’ 선언에 따라 새로운 국면으로 넘어가게 되었다.

이 시기의 남북관계는 냉전의 기억을 되살리는 것이었다. 더욱 중요하게는 한미동맹에의 종속을 더욱 강화시킴으로써 남북관계의 자율성이 심각하게 훼손되었다는 점이다.²⁷⁾ 앞서 김대중-노무현 정부 시

-
- 26) 이의 대표적인 정책이 바로 이명박 정부의 ‘비핵 개방 3000’ 구상이다. 이는 곧 북한이 비핵화를 한다면, 그리고 개방을 한다면, 북한의 국민소득 3000달러를 만들어 주겠다는 것이다. 이 ‘비핵 개방 3000’은 곧 전제조건(~한다면)을 제시하고, 그에 대한 대가를 제시하고 있다는 점에서 ‘전제조건적 정책’이라 할 수 있다. 문제는 이러한 전제조건이 사실상 협상을 통해 얻어야 할 결과물(즉, 비핵화와 개방 등)을 전제조건으로 제시함으로써 협상의 가능성을 원천적으로 봉쇄하고 있다는 점이다. 즉, 수단과 목적을 완전히 전치시켜 버린 셈이다. 사실상, 상대방에게 굴복을 요구하고 있는 것이다.
- 27) 특히, 이명박 정부의 일방적인 ‘한미동맹’의 강화는 중국과의 관계에서도 문제를 발생시켰고, 박근혜 정부의 미국의 사드 배치는 중국과의 관계에서 결정적인 악화를 가져온 원인이 되기도 하였다.

절, 제한적이거나 확보했던 남북관계의 자율성이 상실되었던 것이다.

3. 종속과 자율성의 이중주

1) 구조의 힘, 국면의 힘, 그리고 남북관계

탈냉전은 냉전이라는 이데올로기와 이분법적 구조 속에서 종속되어 있던 것들이 해방될 수 있는 여건을 조성하였다. 그러나 한편으로는 냉전으로 인해 봉합되었던 새로운 문제들이 제기되는 시기이기도 하였다. 또한, 국제질서의 변화에 따른 지역적 차이가 더욱 부각되는 시기이기도 하였다. 이러한 현상은 한편으로는 자율성의 증대가, 다른 한편으로는 불평등의 증대가, 그리고 또 다른 한편으로는 경제적인 종속성과 동시에 정치적 종속의 증대가 일어나고 있음을 의미한다. 이러한 견지에서 남북관계 역시 한편으로는 남북이 직접 접촉과 대화를 통해 한반도 질서 나아가서는 동북아시아 질서를 변화시킬 수 있는 여건이 확대되는 동시에, 다른 한편으로는 미국의 대(對)한반도(대동북아정책)정책에 따라 그 유연성이 제한받을 가능성도 커졌다. 2000년의 정상회담이 자율성의 증대를 보여 주는 것이었다면, 그 이후의 미-중 갈등에 따른 우리의 입지 약화는 새로운 종속의 구조가 발생하고 있음을 보여 주는 것이었다. 여기에 한반도 문제의 근본문제라 할 수 있는 정치-군사적 대결의 구조를 우리가 자체로 해결하기 어렵다는 점도 확인되었다. 이로부터 우리는 한반도를 둘러싸고 있는 구조와 국면의 관계에 주목해야 할 필요가 있다.²⁸⁾

한반도의 구조는 남북의 분단을 대칭점으로 하여 정치-군사적 대결

의 구조가 형성되어 있으며 — 이를 분단체제로 정의하든, 판문점체제로 정의하든 —, 이의 바탕 위에서 남북관계가 시기적으로 때로는 갈등으로, 때로는 화해의 국면을 오고 가고 있다고 할 수 있을 것이다. 그리고 이 국면을 변화시키는 힘은 국제 관계의 변화에 의해서도 가능하고, 남북의 정치적 힘에 의해서도 가능하다. 냉전에서 탈냉전으로의 변화는 이러한 국면의 변화에 남북의 ‘정치적 힘’ 특히, 남한의 정치적 힘이 중요하게 작동하기 시작했다는 점이다. 즉, 남북한의 ‘정치적 힘’에 의해 국면의 변화가 가능해졌지만, 다른 한편으로는 이러한 국면의 변화가 구조의 문제를 해결하거나 변화시키는 것에는 이르지 못하고 있다는 점이다. 이는 곧 남북의 구조적 문제의 해결에 남북의 자율성이 근본적인 제한상태에 있음을 말해 준다. 현재의 남북관계가 구조에 단단히 결박되어 있으면서도, 동시에 국면의 변화를 통한 근본문제의 해결에 한발씩 나아가고 있는 것이라면, 이러한 국면의 변화를 주도하는 남북한 정치의 힘, 특히 남한의 정치적 힘이 미국과 동맹에 묶여서 국면의 변화에서도 한계를 노정하고 있다고 볼 수 있다. 우리가 말하는 자율성의 제약이 근본적으로 이러한 구조와 국면의 관계에서 파생되는 것이라고 한다면, 다른 한편으로는 우리 ‘정치적 힘’에 작용하

28) 구조와 국면, 일상생활의 범주는 페르낭 브로델이 제창한 시간의 범주이다. 거대한 장기 지속(Longue durée), 일정한 시간을 지속하는 중기 지속(Conjoncture), 그리고 의미없는 먼지같은 사건(Événements)의 시간의 개념을 동원하여 인류의 발전 과정을 거대한 장기지속(구조) 속에서의 중기지속(국면)의 교체로 바라보며, 일상생활을 하나의 사건으로 구성하고 있다. 이 글에서는 이를 개념적으로 차용하여, 한반도의 근본적인 문제로서 깊은 곳에서 작동하는 것을 구조로, 그리고 이러한 구조 위에서 일정 기간 동안의 변화를 발생시키는 것을 국면으로 재정의한다. 이러한 재개념화를 통해 남북관계를 분석한 글로는 정영철, “남북관계의 구조와 국면, 그리고 국내정치,” 『경제와사회』, 제115호(2017).

는 종속의 문제로부터 여전히 강하게 결박당하고 있음을 말해 준다. 여기에는 한국 정치의 내부에 깊숙이 들어와 있는 ‘한미동맹’의 신화, 분단 70여 년에 따른 ‘분단 기득권’의 강고함 - 반공, 반북주의 세력 등 - 북한에 대한 강력한 우월 혹은 경쟁의식의 작동 등을 들 수 있을 것이다.

즉, 탈냉전의 남북관계, 더욱이 지금의 남북관계는 일정하게 자율성이 확보되면서도 동시에 근본 문제 해결에서는 역부족인 상태인 것이고, 특히, 한미동맹체제 속에서 남한의 ‘정치적 힘’의 종속성이 대북 정책을 계획하고 실행하는 과정에서 강한 구조적 제약에 놓여 있음을 말한다. 2018년 이후의 상황이 말해 주는 것은 곧, 우리의 ‘정치적 힘’의 자율성이 남북관계에서 심각하게 문제로 제기되고 있다는 점이다. 더욱이 이러한 문제는 한반도 문제의 국제화가 강화되고 주변국의 개입이 강화될 수 있는 공간이 확대되면서, 동시에 남북관계의 변화에 따른 우리 정부의 발언권이 강화되어야 함에도 불구하고, 이 부분에서 심각한 종속의 문제에 맞닥뜨리고 있는 것이다.

그럼에도 지금까지의 탈냉전 이후의 상황을 정리해 보면, ‘북한의 핵과 미사일 문제’로 인한 위기의 연속이 역설적으로 한반도 근본 구조의 해체를 위한 문제제기로 이어지고 있음을 알 수 있다. 즉, ‘북한의 핵과 미사일’ 문제를 둘러싼 의제는 단순히 핵과 미사일로 한정되지 않고, 한반도의 평화체제의 문제, 북미 관계 정상화의 문제 등 해결되지 않고 있는 한반도 냉전체제의 해체를 둘러싼 논의로 확장되고 있다. 그리고 이를 뒷받침하는 중요한 것의 하나는 1990년대, 전 세계적인 탈냉전과 함께 평화, 인권, 복지, 삶의 질 등의 ‘보편적 가치’에 대한 국민적인 수용과 이에 대한 동의가 확대되고 있다는 것에서 찾을 수 있다. 즉, 한반도 평화에 대한 국민적인 동의와 지향이 높아져

가고 있고, 이를 둘러싼 논의와 논쟁의 과정에서 점차 ‘냉전의 질서—한반도 분단 및 대결 구조’를 지속하고자 하는 측과 그렇지 않은 측과의 구분이 점차 분명히 각인되고 있다는 점이다.

이런 점에서 현재 우리 정부의 대북정책, 나아가서는 한반도 문제 해결 과정에서 제기되는 자율성의 문제는 우리 정치에 대한 문제제기 이면서, 동시에 이와 연관된 미국의 문제로 각인되고 있다. 이런 점에서 남한의 정부가 미국으로부터 어느 정도의 자율성을 확보할 수 있는지가 관건이 되고 있다. 사실상, 2018년 이후 국면을 바꾸는 일정한 자율성을 발휘할 수 있었다면, 그리고 이러한 자율성의 힘으로 인해 판문점 선언, 평양 공동선언과 9.19 군사합의서 등이 가능했다면,²⁹⁾ 이를 실행할 수 있는 자율성은 극히 제한적임을 확인할 수 있다. 그리고 이 제한성, 곧 미국에의 종속성이 대북정책의 계획과 실행의 측면에서 근본적인 문제로 제기되고 있는 형편이다.

2) 자율성의 한계와 남북관계의 후퇴

2018년의 상황은 남북 모두에게 전례가 없는 상황이었다. 2017년까지 북한의 ‘핵과 미사일 폭주’로 일컬어지는 군사적 행동을 고려해 보면 2018년의 급격한 정세변화는 이례적인 것이었다.

29) 여기서 잠시 2018년을 돌아보자. 역사적인 판문점 정상회담(2018년 4월 27일) 이후, 6월 12일 북한과 미국의 정상회담이 싱가포르에서 예정되었다. 그러나 이 당시 미국의 트럼프 대통령은 이 회담의 거부 입장을 보였다. 이때 5월 26일 남북은 판문점에서 비공개 정상회담을 가졌고, 이를 공표하였다. 이 판문점 비공개 회담 이후, 트럼프 대통령은 6월 12일 싱가포르 회담을 전격적으로 수용하였다. 남북의 자율성이 힘을 발휘하는 순간이었다고 할 수 있다.

먼저, 북한의 태도 변화는 정치군사적 자신감, 그리고 김정은 체제의 공고화에 기반하고 있다고 할 수 있다.³⁰⁾ 2013년의 ‘국방-경제 병진노선’ 이후, 내부의 경제개혁이 지속됨과 동시에, 전략 무기를 통한 억지력 구축에 우선적인 자원의 분배가 이루어졌고,³¹⁾ 마침내 2017년 ‘핵무력완성’을 선포하였다. 또한, 2016년의 제7차 당대회 이후, 정치적인 공고화, 즉 김정은 시대를 선포하고, 당의 안정화 및 당의 정상화에 따른 정상적인 당-국가체제의 시대로의 복귀를 알리는 것이었다. 여기에 여전히 부족한 것은 사실이지만, 북한 경제가 일정한 성장국면으로 진입하고, 시장화의 효과, 내부 자원 동원 능력의 강화, 개혁-개방의 효과 등에 따른 경제적 자신감이 높아지고 있었던 것으로 판단할 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 김정은 시대의 최대 과제인 인민생활 향상, 즉 경제발전을 위한 ‘위기감’도 작용하고 있는 것으로 보인다. 여기에는 북한을 둘러싼 제재와 압박이 가장 크게 작용하고 있다.³²⁾

김정은은 첫 대중연설에서(2012년 4월 15일) 인민생활 향상이 최고의 과제이며, 이를 위해서는 ‘선군정치 + 신세기 산업혁명 = 강성국가’로의 길은 결국 대외적으로 평화적 환경의 마련과 남북관계 개선, 북

30) 군사적 자신감이란 총 6차례에 걸친 핵시험, 그리고 2017년 11월의 화성-15형 미사일 발사 시험의 성공과 ‘핵무력 완성의 선언’이라 할 수 있다. 김정은 체제의 공고화란 2016년 무려 36년 만의 당 대회(제7차 당대회) 개최를 통한 김정은 체제의 완성이라 할 수 있다.

31) 2013년의 병진노선에 대해서는 Chung, Youngchul et al, “State strategy in the Kim, Jong-un era: The “Byongjin” policy of pursuing economic and nuclear development,” *Korea Observer*, Vol.47, No.1(2016).

32) 북한에 대한 유엔 안보리 차원의 제재는 2000년대에만 총 10차례에 걸쳐 이루어졌다. 또한, 이러한 유엔 안보리 제재 이외에도 미국, 유럽, 일본, 한국 등으로부터의 양자 제재 등이 이어지고 있다.

미관계 개선을 통한 경제적 건설의 근본 구조를 마련하는 것이 요구된다고 밝혔다. 바로 이 지점에서 2018년의 급격한 정세변화에 대한 북한의 요구가 제기된 것으로 판단된다.

결국 2018년 평창올림픽을 계기로 북한이 보여 준 파격은 한편으로는 자신감의 기반이었던 핵과 미사일 능력, 즉 핵무력 완성의 과정에서 형성된 한반도의 불안이 파국으로 갈 수도 있다는 현실적 판단이 한편으로 존재하고 있고, 다른 한편으로는 이로 인해 형성된 위기감, 즉 경제붕쇄 및 외교적 고립 등에 따라 자신들의 국가전략으로 추진해야 할 경제건설에 상당한 위기가 조성될 수도 있다는 판단이 존재하고 있었던 것이다. 따라서 북한으로서는 이를 관리해야 할 필요성 및 붕쇄의 돌파구 등이 요구되었고, 이를 위해서 예상을 뛰어넘는 파격적 행보를 보인 것으로 판단된다. 이러한 북한의 변화에 능동적으로 대처하여, 결국 평창올림픽 참가 및 남북 정상회담, 그리고 북미 정상회담까지 이루어지도록 한 것은 앞선 10년간의 남북관계 후퇴를 뒤로하고, 새로운 남북관계를 형성하기 위한 현 정부의 노력이 결실을 맺은 것으로 볼 수 있다.

2018년부터의 남북관계는 ‘평화’의 의제를 전면적으로 부각시켰다. 남북관계 개선과 더불어 한반도 평화의 문제를 전면에 제기함으로써, 현재 한반도에 가장 절실하게 요청되는 ‘냉전 해체’를 위한 남북의 접점이 형성된 것이라고 할 수 있다. 문제는 이러한 냉전의 해체, 평화의 문제를 위해서는 남북의 합의와 실행만으로는 부족하며, 결국 미국 그리고 나아가서는 중국까지 더해지는 새로운 합의의 틀을 만들어 내는 것이 중요하다.

바로 이 지점에서 북미 회담은 우선적으로 관계 개선을 위한 신뢰 쌓기로부터 시작하였으나, 결국 여전한 ‘불신의 구조’를 넘어서지 못

하면서 교착에 이르게 되었다. 싱가포르에서 하노이까지의 시기는 바로 이 교착 국면에서 우리 정부가 남북 간 합의를 이행하지 못하면서, 북미교착이 곧바로 남북의 교착으로 이어짐을 명확히 보여 주는 지점인 것이다.³³⁾ 합의에 대한 이행의 부재는 여러 지점에서 나타났는데, 몇 가지 사례만 들면 다음과 같다. 첫째, 이미 알려져 있듯이, 타미플루 지원의 실패이다. 2019년 남한 정부는 북한에 타미플루를 지원하겠다고 제안했다. 북한이 이 제안을 수락하면서 약 20만 명분의 타미플루를 지원하기 위해 판문점을 통해 물자를 수송하기로 했다. 문제는 비무장지대를 관할하고 있던 유엔사가 이에 제동을 걸었다는 점이다. 유엔사는 사실상 미국이 관할하는 것으로서 타미플루를 지원하는 것은 허용하지만, 타미플루를 싣고 가는 트럭은 유엔 제재 위반이라고 주장했다. 당시 북한은 타미플루를 지원받기 위해 관련자들이 개성에 나와 대기 중이었다. 결국은 유엔사의 방해로 타미플루는 지원되지 못하였다. 당시 북한은 이 사건을 계기로 남한 정부의 의지에 대해 심각하게 생각했을 것이다. 타미플루 지원은 인도적 사안에 해당되는 것으로서 미국도 허용한 사안이었다.

둘째, 금강산 관광의 문제이다. 금강산 관광은 1998년 첫 관광 개시 이후, 2008년 중단되기까지 약 200만 명의 남한 사람들의 방문할 정도로 큰 호응을 얻었고, 남북관계에 있어서 중요한 협력 사업의 지점이었다. 관광 중단 이후, 수많은 사람들이 관광 재개를 주장했지만, 남한 정부는 이를 거부해 왔었다. 문재인 정부에 들어와서 2018년 3번

33) 현재 남북관계의 교착 원인은 합의에 대한 '이행의 부재'라고 할 수 있다. 2019년 하노이 북미회담의 실패 이후, 북한은 남한 당국이 판문점 및 평양에서의 합의를 일부라도 이행할 것으로 기대하였으나, 결과는 남한 정부가 '한미동맹'의 뒷 속에서 아무런 이행을 하지 못한 것으로 드러난다.

에 걸친 정상회담을 계기로 관광 재개의 여건이 높아졌지만, 결국 유엔 제재라는 명분으로 끝내 성사되지 못하였다. 그러나 관광은 유엔 제재에 들어 있지 않았다. 결국 남한 정부의 의지의 문제인 것이고, 북한이 금강산 관광에 대해 문제를 제기하자 그제야 관광 재개에 대한 이러저러한 대안들이 나오기 시작하였다. 그럼에도 현재까지 관광은 재개되지 못하고 있다.³⁴⁾

이는 앞서 제기했던 자율성과 종속성의 문제로서, 국면을 전환하는 남북의 ‘정치의 힘’이 효과를 발휘하였지만, 여기서부터 한발 더 나아가 간 평화, 즉 ‘냉전의 해체’ 문제 – 즉, 한반도 근본문제 – 에서는 북미 간 불신의 구조가 작동하면서, 우리 정부의 정치적 힘이 제대로 작동하지 못하고 있는 것이라 할 수 있다. 그리고 그 근본적인 문제에는 결국 한미 동맹에 갇히게 되는 ‘동맹의 종속’이 놓여 있다고 할 수 있다. 이를 넘어서지 못한다면, 앞으로의 남북관계도 낙관적으로 전망하기 어렵다. 사실, 위에서의 예처럼, 그간 미국은 ‘한미워킹그룹’을 구성하고, 이를 통해 대북 지원 등 대부분의 사안을 논의하는 구조를 만들었다. 그러나 실상, 이러한 워킹그룹은 한국의 움직임을 통제하는 것으로 인도적 지원부터 시작하여 대부분의 합의 사항에 대한 감시 및 미국의 허용 범위와 기준을 정하는 구조로 작동하였다.³⁵⁾ 결국 남북 합

34) 개별 관광은 유엔 제재 항목에서 제외되어 있다. 따라서 남한 정부가 의지를 가지고 이 문제에 대처하였다면, 얼마든지 가능한 것이었다. 이 과정에서 미국의 금강산 관광 재개에 대한 경고가 있었다. 한국 정부는 이러한 미국의 경고, 유엔 제재 등을 명분으로 금강산 관광 재개에 부정적인 반응을 보였다. 북한의 입장에서 이행 의지의 부재로밖에는 비춰지지 않았을 것이다.

35) 한미워킹그룹은 2018년 이후의 급변하는 정세에 따라 11월 정식으로 출범한 기구이다. 2021년 6월 출범 2년 만에 폐지되었다. 한미워킹그룹에 대해 김영정은 2020년 6월 “북남합의문의 잉크가 마르기도 전에 상전이 강박하는 ‘한미실무그룹’이라는

의 이행 부재는 2019년 하노이 북미 정상회담의 실패 이후, 남북관계를 근본적으로 되돌리는 원인이 되어 왔다. 이를 보여 주는 상징적인 사건은 2020년 6월 16일의 ‘개성 남북 연락사무소’ 건물의 폭파였다.³⁶⁾ 개성 공동연락사무소 건물 폭파 전, 북한은 대남 분야의 업무를 사실상 총괄하고 있는 김여정의 담화문을 통해 “남조선당국은 군사분계선일대에서 뼈라살포를 비롯한 모든 적대행위를 금지하기로 한 판문점선언과 군사합의서의 조항을 결코 모른다 할 수는 없을 것이다... 만약 남조선당국이 이번에 자기 동네에서 동족을 향한 악의에 찬 잡음이 나오는데 대하여 응분의 조치를 따라세우지 못한다면 그것이 금강산관광폐지에 이어 쓸모없이 버림받고있는 개성공업지구의 완전철거가 될지, 있어야 시끄럽기밖에 더하지 않은 북남공동연락사무소 폐쇄가 될지, 있으나마나한 북남군사합의파기가 될지 하여튼 단단히 각오는 해두어야 할 것이다”라고 경고하기도 하였다.³⁷⁾ 결국 2020년부터 북한은 합의 불(미)이행에 대한 불만을 행동으로 옮기기 시작하였고,

것을 딛석 받아 물고 사사건건 북남관계의 모든 문제를 백악관에 넘겨 바쳐온 것이 오늘의 참혹한 후과로 되돌아 왔다”로 맹비난하기도 하였다. 김여정, “조선로동당 중앙위원회 제1부부장 담화,” 조선중앙통신, 2020년 6월 17일.

36) 개성 연락사무소의 설치는 2018년 판문점 정상회담에서 합의한 것으로서 2018년 9월 문을 열었다. 이곳에는 남북이 공동으로 상주인력을 두고 운영하였다. 결국 2년도 되지 않은 2020년 6월 북한에 의해 폭파되었다. 남북관계를 보여 주는 잇갈린 장면인 셈이다.

37) 김여정, “조선로동당 중앙위원회 제1부부장 담화,” 조선중앙통신, 2020년 6월 13일. 여기서 특히, 눈에 띄는 것은 일부 탈북자들에 의한 군사분계선에서의 뼈라 살포 행위이고, 이에 대해 남한 정부가 아무런 조치도 취하지 않고 있는 것에 대해 분노를 표하고 있다는 점이다. 뼈라 살포 문제는 지난 시기에도 남북 간에 심각한 쟁점이 되었던 것으로서, 남북 군사분야 합의서에 의하면 군사분계선 상에서의 일체의 적대행위를 금지한 조항에 위배되는 것이다.

그 상징적인 사건이 바로 연락사무소 건물의 폭파였다. 이러한 북한
 의 행동이 결코 칭찬받을 수는 없지만, 그 원인으로서 지목되고 있는
 ‘합의 이행의 부재’에 대해서는 사태의 심각성을 인지해야 한다. 즉,
 우리로서는 ‘합의 이행의 부재’를 가져온 ‘구조적 제약’ 혹은 종속성
 에 대한 심각한 성찰의 자세를 가져야 한다. 김여정의 담화문(2020년
 6월)에서 지적하고 있는 다음과 같은 비난, 즉 “남조선 당국자는 북남
 관계를 견인해야 할 책임있는 당사자이다. …… 북남관계가 진전을 이
 루지 못하고 있는 것이 죄다 그 무슨 외적요인에 있는 듯이 밀어버리
 고 있다. …… 북남관계가 한발자국도 나가지 못한 것이 남조선내부
 사정 때문이고 미국과 국제사회의 지지가 따라서지 못했기 때문이라
 는 것인데 과거 그토록 입에 자주 올리던 〈운전자론〉이 무색해지는
 변명이 아닐 수 없다”³⁸⁾는 것에 대해 충분한 성찰을 해야 할 것이다.

물론, 우리에게 드리워진 구조의 제약 상황을 우리 자체의 힘으로
 해결하기는 어렵다. 또한, 남북 간의 근본 문제를 우리의 힘만으로 해
 결하기도 어렵다. 그러나 문제는 국면의 전환과 지속을 통해 근본문
 제 해결로 나아가는 힘을 축적해가야 함에도 그러한 방향으로의 정책
 실행이 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 사실, 한국전쟁 이래의 역
 사적 교훈은 ‘우리의 의지, 남북의 현상타파의 노력 등이 관계의 성격
 을 변화시켜 왔다는 점’이다.³⁹⁾ 결국 탈냉전의 남북관계는 냉전 시기
 의 적대와 갈등의 구조로부터는 벗어나고 있지만, 종속성의 구조로부
 터는 벗어나지 못함으로써 남북관계의 근본적인 변화를 위한 힘을 발
 휘하지 못하고 있다고 할 수 있다. 또한, ‘합의 이행의 부재’ 속에서

38) 김여정, “조선로동당 중앙위원회 제1부부장 담화,” 조선중앙통신, 2020년 6월 17일.
 39) 김연철, “동아시아 질서와 한반도 평화체제 전망,” 『경제와사회』, 제99호(2013), 22쪽.

남북관계의 실패의 원인을 북한으로만 돌리는 것도 심각한 문제로 지적되어야 한다. 과연 현재의 위기의 책임은 누구에게 있을까? 남한? 북한? 아니면 미국? 사실, 이러한 실패 역시 남-북한 그리고 미국이 모두 져야 할 문제이다. 그러나 보다 중요한 것은 실패의 책임이 아니라 실패의 원인을 찾고, 실패를 반복하지 않는 것이라 할 것이다. 바로 이 지점에서 우리는 우리가 처하고 있는 ‘구조의 종속’을 명백하게 인지해야 할 필요가 있다. 자율성과 종속성의 이중주 속에서, ‘구조의 종속’으로 인해 우리의 문제에 스스로가 주체가 되지 못하는 상황에서 하루빨리 벗어나야 할 것이다.

4. 나가며

2018년 이후부터 지금까지의 상황을 정리하자면, 남북한 및 미국의 3자가 접점을 찾는 데 실패하고, 다시금 교착과 대결의 상태로 회귀하고 말았다. 이렇게 보면, 결국 남북한과 미국이 이 상황에 대해 책임을 져야 할 것이다. 그러나 우리가 주목해야 할 것은, 구조적 종속의 상황에서 ‘자율성’의 증대를 위한 별다른 노력을 전개하지 못하거나, 실패했던 우리의 문제에 주목해야 할 것이다. 이러한 자율성의 한계는 지금 현재에도 나타나고 있다. 미국의 바이든 행정부의 등장, 그리고 바이든 행정부의 전향적인 대북정책에 과도하게 기대려고 하는 모습 등이 그렇다. 미국 신행정부의 대북정책이 대단히 중요한 요인임에도 불구하고, 더욱 중요한 것은 남북 간의 관계에서 주동성을 발휘하고, 이 힘을 통해 국제사회 특히, 미국의 대북정책을 올바른 방향으로 견인해 내는 것이 되어야 한다. 한편, 북한은 김여정 부부장의 담화, 그리고 리선권

외무상의 담화를 통해 자신들의 요구, 즉 미국의 대조선적대시 정책의 철회가 수용되지 않는 한, 미국과의 대화는 없을 것이라고 공식적으로 밝히고 있다.⁴⁰⁾ 북한은 일관되게 남한 정부의 자율성 혹은 남한 정부의 당사자로서의 역할을 기대하고 있는 것이다.

물론, 현시점에서 그리고 가까운 시일 내에 남한 정부의 자율성이 미국의 가이드라인을 넘어설 가능성은 높지 않다. 그럼에도, 남한 정부가 ‘할 수 있는 일’과 ‘할 수 없는 일’을 정확하게 갈라보고, 과감하게 실행에 옮길 수 있는 부분에 대해서는 자율성을 발휘할 수 있어야 할 것이다. 지금까지의 남북관계의 역사가 보여 주듯이, 남한 정부의 자율성은 남북관계의 국면 전환에서 힘을 발휘해 왔고, 마찬가지로 남북관계가 긍정적인 국면일 때에는 남한 정부의 자율성이 높아져 왔다. 이는 앞서 지적했듯이, 결국 남한 정부의 자율성은 ‘한미동맹’의 선의를 통해서가 아니라, 남북의 ‘관계의 힘’에 의해 주로 뒷받침될 수 있음을 의미한다.

현재 북한은 지난 8차 당대회(2021년 1월)를 통해, 남한에 대해 더 이상 선제적인 조치를 취하지 않을 것임을 천명하였다. 그렇지만, 남한 정부의 행동에 따라 2018년과 같은 국면의 전환이 가능할 수도 있음을 아울러 밝혔다. 더불어 2022년 제8기 제4차 중앙위원회 전원회의를 통해서도 기존의 원칙을 재강조하고, 전술적 방침들을 결정하였다고 전하고 있다. 이 역시 남한 정부의 당사자로서의 역할에 대한 기대감을 열어 놓은 것으로 해석될 수 있다.

한편, 남한은 대북강경정책을 예고하고 있는 신정부의 출범을 앞두

40) 김영정, “조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 조선중앙통신, 2021년 6월 22일;
리선권, “조선민주주의인민공화국 외무상 담화,” 조선중앙통신, 2021년 6월 23일.

고 있다. 신정부의 대선 당시의 공약과 발언 등을 종합하면 대화의 문을 열어 두었다고 강조하고 있기는 하지만, 결국 과거의 '선비핵화'로의 회귀와 '힘을 통한 평화', 사실상 '힘을 통한 북한의 굴복'을 지향하고 있는 것으로 보인다. 앞으로의 세부적인 정책을 지켜보아야 하겠지만, 앞으로의 남북관계가 순탄치 않음을 예고하고 있다. 문제는 이러한 정책이 현재 미국의 북한에 대한 정책, 더 정확히는 미-중 갈등을 축으로 하는 동아시아 정책에 종속되어 진행될 것이라는 점이다. 이런 상황은 현재의 자율성의 한계를 더욱 강화시킬 것이라는 점이다. 행위자로서 남한의 위상이 내용적으로는 더욱 위축될 위험성이 있는 것이다.

자율과 종속의 기로에서, 과연 남한 정부가 어떤 길을 가야 할 것인지는 명확하다. 또한, 자율성의 강화가 주변국과의 관계를 무시한다는 것도 아니다. 그렇다면, 우리로서는 남북관계의 당사자로서, 그리고 한반도 미래의 설계자로서 위치를 자각하고, 그에 맞는 역할을 강화해 나가야 할 것이다. 그를 위해서는 국내 정치의 자율적 힘의 증대, 주변국과의 능동적인 외교, 민간이 주축이 되는 공공외교의 강화 등 다양한 방법이 어우러지는 것이어야 할 것이다. 이제는 오래된 낡은 '중재자'를 벗어나야 할 것이다. 남북관계에서 우리는 결코 '중재자'가 될 수도 없으며, 되어서도 안 된다. 중재자가 아닌 당사자여야 하고, 사실상 한반도의 평화를 설계하는 '설계자'이며, 동시에 이를 이행하는 '이행자'가 되어야 할 것이다.

■ 접수: 3월 21일 / 수정: 4월 4일 / 채택: 4월 6일

참고문헌

1. 북한 문헌

1) 논문

김일성, “신년사,” 『노동신문』, 1991년 1월 1일.

2) 기타 자료

김여정, “조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 조선중앙통신, 2021년 6월 22일.

_____, “조선로동당 중앙위원회 제1부부장 담화,” 조선중앙통신, 2020년 6월 17일.

_____, “조선로동당 중앙위원회 제1부부장 담화,” 조선중앙통신, 2020년 6월 13일.

리선권, “조선민주주의인민공화국 외무상 담화,” 조선중앙통신, 2021년 6월 23일.

2. 국내 문헌

1) 단행본

김은진, 『남북 연합연방제 통일론』(서울: 리아트코리아, 2015).

김학재, 『판문점체제의 기원』(서울: 후마니타스, 2015).

김학재 외, 『2020 통일의식조사』(서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2021).

손호철, 『현대한국정치』(서울: 이매진, 2011).

정영철 외, 『평화의시선으로 분단을 보다』(서울: 유니스토리, 2018).

황의각, 『북한경제론』(서울: 나남, 1993).

2) 논문

김연철, “동아시아 질서와 한반도 평화체제 전망,” 『경제와사회』, 제99호(2013).

_____, “7.4 남북공동성명의 재해석: 데탕트와 유신체제의 관계,” 『역사비평』, 제5호(2012).

김종수, “북한 ‘연방제’ 변화와 남북한 통일방안 수립 가능성 연구,” 『북한학보』,

제44권 2호(2019)

백원담, “냉전기 아시아에서 아시아주의 형성과 재편,” 『냉전아시아의 문화풍경』 1(서울: 현실문화, 2008).

이삼성, “동아시아 국제질서의 성격에 관한 일고: 대분단체제로 본 동아시아,” 『한국과 국제정치』, 제22권 4호(2006).

정영철, “남북관계와 바라봄의 정치,” 『세계정치』, 제16권(2002).

_____, “남북관계의 구조와 국면, 그리고 국내정치,” 『경제와사회』, 제115호(2017).

_____, “분단, 탈분단 그리고 통일의 상상력 넓히기,” 『북한학연구』, 제15권 1호(2019).

커밍스, 브루스(Bruce Cumings), “70년간의 위기와 오늘의 세계정치,” 『창작과비평』, 제23권 1호(1995).

Chung, Youngchul et al, “State strategy in the Kim, Jong-un era: The “Byongjin” policy of pursuing economic and nuclear development,” *Korea Observer*, Vol.47, No.1 (2016).

3) 신문

백낙청, “정부가 통일대박론과 종북몰이 결합해 흡수통일 몰고갈 우려,” 『한겨레신문』, 2014년 3월 11일, <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/628958.html>(검색일: 2022년 4월 1일).

이삼성, “분단체제 개념, 동아시아에 적용하려면 ‘대분단체제’가 적절,” 『한겨레신문』, 2014년 3월 19일, <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/627670.html>(검색일: 2022년 4월 1일).

Structural Subordination and Limits of Autonomy: A Study on Inter-Korean Relations

Chung, Youngchul (Sogang University)

The dissolution of the Cold War brought about many changes in inter-Korean relations. However, despite the post-Cold War, the political-military Cold War structure on the Korean Peninsula still persists. In addition, although the autonomy of inter-Korean relations has increased, it has not been able to overcome its structural subordination to US-DPRK relations. Reasons for this include the limitations of South Korea's domestic political power and the limitations of inter-Korean relations that are subordinate to the US-DPRK relations. The purpose of this article is to examine the changes in inter-Korean relations after the post-Cold War and the autonomy of power in inter-Korean relations according to the US-DPRK relations. In order for inter-Korean relations to develop, it is most desirable to form a virtuous cycle of US-DPRK relations and inter-Korean relations. At the same time, efforts are needed to promote

the minimum autonomy in the structure of subordination to the United States through the power of the inter-Korean relationship.

Keywords: post-Cold War, inter-Korean relations, US-DPRK relations, subordination, autonomy