

COPDAB 지수 적용을 통한 대북정책 평가와 함의*

정준희 (세종대 국정관리연구소 연구위원)

-
- I. 서론
 - II. 선행연구 검토와 경험적 분석 방법론
 - III. 정부별 남북관계 결과
 - IV. 역대정부의 남북관계 및 대북정책 종합 평가
 - V. 결 론
-

〈요 약〉

이 연구의 목적은 통일부 남북관계 일지를 COPDAB 지수를 활용해 남북관계의 협력-갈등의 추이와 한국정부 대북정책의 한계와 시사점을 도출하기 위한 것이다.

1998년부터 2020년까지 통일부 남북관계 일지를 COPDAB 등급으로 분류하여 지수화한 결과, 남북간 협력관계는 일정 수준에서 정체하였지만, 갈등관계는 점차 심화되면서 협력관계보다도 진폭이 심각히 커지는 모습을 확인했다. 남북관계는 진보정부에서는 우호적이거나 협상적인, 때로는 유화적인 공존관계를 나타냈고, 보수정부에서는 적대적이거나 기만적인 공존관계를 유지한 것으로 보인다. 역대 한국정부가 추진한 대북정책은 남북관계에 제한적인 영향을 미치기는 했지만, 남북관계를 주도적으로 이끌지는 못했다. 협력 문제는 한국이 주도할 수 있었지만, 갈등 문제 해결에는 거의 영향을 미칠 수 없었다. 특히 북핵이

* 이 글은 저자의 박사학위 논문(2023)의 내용을 요약하여 작성하였음.

고도화되고 남북교류가 위축되는 상황이 지속되면서 남북관계는 한국의 대북정책보다는 북한의 대남전략과 국제적 상황변화에 따라 더욱 영향을 받게 되었다.

김대중 정부 이후 모든 한국정부는 대북관여의 기초를 유지하면서 남북관계 진전을 모색했다. 하지만 지금 현실은 사실상 핵보유국인 북한을 마주하게 되었다. 평화를 추구하던 정책이 오히려 평화를 위협하게 한 역설적 상황을 맞이하게 된 것이다. 김대중 정부 이후 23년동안 약 4,300건이 넘는 남북관계의 사건자료를 COPDAB의 틀을 통해 지수화함으로써 협력과 갈등의 측면에서 남북관계의 추이를 분석한 본 연구는 대북정책과 남북관계의 연관성에 대한 인식이 합리적이었는지를 고찰하는데 유의미한 시사점을 줄 수 있다.

(주요 키워드) COPDAB, 남북관계, 대북정책, 국제정세, 최고지도자, 북한 전략

I. 서론

한반도의 남북분단이 80년을 앞두고 있다. 대한민국과 조선민주주의인민공화국이 김일성에 의해 발발한 6.25전쟁이라는 극단적인 적대관계를 겪은 후, 갈등과 긴장완화가 교차하는 변화를 겪어 오다 김대중 정부의 출범으로 패러다임의 전환을 맞았다. 대결을 넘어 남북간에도 협력이 가능할 수 있다는 인식이 자리잡았다. 하지만, 대북관여의 기초 아래 남북간 접촉면이 증가할수록 잠재해 있던 갈등도 드러나기 시작했다. 그 시기에 본격적으로 부각된 북핵 문제는 다른 차원의 남북 대결국면의 시작이었다. 한반도 문제가 남북 차원을 넘어 국제적인 성격이 더욱 강화되었고, 북핵 문제는 남북관계가 '동포이자 적'인 관계라는 이중성을 극명히 드러나게 하면서 협력보다는 갈등관계가 남북관계의 본질이었다는 사실을 새삼 깨닫게 만들었다.

대북정책의 패러다임이 대결에서 협력으로 바뀌었지만, 이와 함께 한국 내부에서는 대북정책을 둘러싼 갈등도 심화되기 시작했고, 북한 핵개발이 고도화되면서 남북관계도 관리가 어려울 정도가 되었다. 김대중 정부 이후 남북관계는 체제 대결보다는 ‘잘사는 형이 못사는 동생을 도와주는’ 관계로 인식되어 왔지만, 북핵문제가 부각됨으로써 경제적으로 선진화된 남한과 사실상 핵보유국이 된 북한과의 관계는 과거 경제 강국인 아테네와 군사 패권국인 스파르타의 관계처럼 한반도에서 남북간 체제 대결 관계가 다시금 조성된 것으로 보는 것이 적절할 것이다.

한국 사회에는 남북관계에 대해 일종의 환상이 있다. 한국이 대북정책을 잘 수립하고 추진한다면 북한을 변화시키고 남북관계의 진전과 평화가 이루어질 것이라는 생각이 잠재해 있다. 하지만 지금 한국은 사실상 핵보유국인 북한을 마주하고 있다. 평화를 추구하던 대북관여정책이 오히려 평화를 위협하게 되는 역설적 결과로 나타난 것이다. 향후 남북 관계의 진전을 위해 한국 사회의 잠재인식대로 대북정책이 과연 남북 관계를 주도적으로 이끌어 왔는지를 경험적 결과를 통해 살펴볼 필요가 있다.

이 글의 목적은 통일부에서 제공하는 일지를 근거로 김대중 정부 이후 23년동안 약 4,300건이 넘는 남북관계의 사건자료를 Conflict and Peace Data Bank(이하 COPDAB)의 틀을 통해 지수화함으로써 협력과 갈등의 측면에서 남북관계의 추이를 알아보고 한국의 대북정책의 한계에 대해 분석하고자 한다. 한국사회가 갖고 있던 대북정책과 남북관계의 연관성에 대한 인식이 합리적이었는지를 고찰해 보려는 것이다.

II. 선행연구 검토와 경험적 분석 방법론

1. 선행연구

남북관계에 대한 연구는 분단과 동시에 시작되어 정치, 군사, 경제 등 다양한 분야를 대상으로 진행되어 왔다. 또한, 남북간 갈등, 교류, 북핵, 인권 등 주제 중심의 정책지향적 연구와 이념지향적 연구 등 부분별로 많은 연구 결과물이 양산되었다. 남북관계를 경험적 내용분석을 활용한 선행연구도 있는데 이벤트데이터(event data) 기법이 가장 기초이다. 이벤트데이터 기법은 국가간 상호작용의 변화를 실시간 관측하여 매월, 매년, 심지어 매일의 단위까지 집합자료로 변환한다. 원래 냉전기 미국과 소련간의 국제협력과 갈등 문제를 다루기 위해 등장했다. 선구적인 시도가 1976년 C. McClelland의 WEIS(World Event/ Interaction Survey)와 1982년 E. Azar의 COPDAB이다. 이를 토대로 탈냉전기의 발전된 과학기술을 활용하여 진전된 것이 하버드대학 국제관계연구소에서 Bond, et al.(1997)이 제시한 PANDA(Protocol for the Analysis of Nonviolent Direct Action)이며, 다른 하나는 켄사스대학 정치학과에서 Schrodtt, et al.(1994)이 만든 KEDS(Kensas Event Data System)이다. 이후 PANDA는 IDEA(Integrated Data for Events Analysis)로, KEDS는 CAMEO(Conflict and Management Event Observations)로 각각 발전하여 2000년 이후 국제적인 정량 국제정치연구는 이 IDEA와 CAMEO의 자료를 많이 활용하게 되었다.¹⁾

1) 김형기(2010), p.144.

이벤트데이터 기법의 선구자격인 COPDAB은 Azar 등이 국가 내부, 혹은 국가 간 행위를 갈등·협력 정도로 나누어 단계적으로 정리한 사건 일지 모음이다.²⁾ COPDAB은 1948년부터 1978년까지 30년간 135개국을 대상으로 국가간 협력과 갈등의 지수를 계량화함으로써 도출된 분석도구로서 수집된 사건들을 단계별로 범주화하고 분류하여 지수를 산정한 것이다. 이런 COPDAB의 분석틀을 이용하여 남북관계를 설명한 연구들이 조금 있다. 북한과 주변 4국간의 관계 속에서 남북관계를 고찰한 연구들로부터 경험적 연구가 시작되어, 이후 남북관계, 또는 대북정책 등으로 범위가 확대되었고, 남북경협 분야에서도 이벤트데이터 기법을 활용한 연구들이 있다.

주변 4국과 북한과의 관계에 대한 1984년부터 1997년까지의 로이터 통신 보도를 KEDS/PANDA 기법을 활용한 박종철의 연구부터, Azar의 COPDAB을 이용하여 1948년부터 1978년까지 기간의 데이터를 통해 남북한과 주변 4개국의 전통적 외교관계의 변화와 상호역관계의 변화를 고찰한 이성우의 연구, 1998년 2/4분기부터 2003년 3/4분기 동안 북한 조선중앙통신의 '신문논조'란 논조를 내용분석하고, 통일부와 국방부의 자료에서 정리된 사건들을 일지화하여 이를 COPDAB을 활용하여 대북 화해협력정책이 북한의 변화를 유도해 냈는지를 실증적으로 측정한 노정호·김용호의 연구가 있다. 이외에도, 종합적으로 남북관계를 지표화하기 위해 한반도 관련 지수를 작성하려는 연구들도 있었다. 한양대학교 아태지역연구센터의 한반도 평화지수(Korea Peace Index: KOPI), 서울대 통일평화연구소의 「남북통합지수」, 삼성경제연구소의 「한반도 안보지수」, 현대경제연구원의 「HRI 한반도 평화지수」, 통일연구원의 「통일

2) Azar, Edward. E., (1993).

예측시계」들이 그것이다. 이렇듯 이벤트데이터 기법을 이용한 논문도 점차 증가하는 추세이나 아직은 희소한 것이 현실이다. 남북관계 전반, 대북정책과 북한의 대남 정책행태를 객관적으로 분석하기 위해서도 북한의 자료까지도 이용한 빅데이터와 그를 활용한 자료개발이 필요하다.

이 연구는 탈냉전기 특히 한국정부의 대북관계가 본격화된 시기 이후의 남북관계의 협력과 갈등 측면의 변화를 COPDAB의 틀을 통해 경험적으로 살펴보고 한국의 대북정책의 한계를 분석하려고 한다. 이를 위해 통일부가 제공하는 공신력 있는 남북관계 일지를 경험적 데이터의 원자료로 활용한다. 1998년부터 2020년까지 기간 중 통일부 홈페이지에서 제공하는 「남북관계 주요일지」(2003-2020)와 「남북관계 일지」(1998-2002)의 약 4,300여건의 사건들을 대상으로 COPDAB의 이벤트 데이터 척도인 15단계의 협력-갈등 지수 분석틀에 따라 지수화하여 정부별로 남북관계의 추이를 알아보고, 그런 결과를 낳은 요인들과 한국 대북정책의 역할과 한계를 분석하고자 한다.

2. COPDAB 방법론을 통한 일일 사건들의 ‘협력-갈등’의 지수화

이 연구에서 활용한 협력과 분쟁에 관한 아자르(Azar)의 ‘Conflict and Peace Data Bank: 1948-1978’(이하 COPDAB)는 국가 간에 발생한 사건을 토대로 국가관계의 정도를 15단계로 구분하였는데 중립적인 8단계를 기준으로, 1~7까지는 국가간 평화의 상태를, 9~15단계는 국가간 갈등상태로 구분한다. 단계별 가중치(지수)는 국가통합을 의미하는 92에서 중립을 의미하는 1, 전면전쟁을 의미하는 -102까지 구분되어 있다.

〈표 1〉 Azar의 국가간 관계의 범주 분류

등급	사건 내용	세 부 상 황	사건지수
1	자발적 통합	한 개 국가로 자발적 합병, 또는 합법적 통합	92
2	전략적 동맹	공동 전쟁수행, 동맹, 군사연합훈련, 공동시장 형성 등	47
3	군사, 경제, 전략적 지원	핵발전소 및 핵물질 판매, 군사기지 제공, 군사 지원 승인, 고급 기술정보 공유, 군사협정 체결 등	31
4	비군사 경제적, 기술적 또는 산업 협정	경제적 차관과 보조금 제공, 경제 조약, 산업적·문화적·교육적 지원 제공, 무역협정 체결 및 최혜국 지위부여, 공동 교통망·통신망 구축, 재해물품 지원 등	27
5	문화, 과학적 협정 또는 지원(비전략적)	외교관계 시작, 기술적, 과학적 통신망설립, 군사 경제 지원 제공이나 제안, 대통령의 방문, 국경 개방, 우호 협정 체결 이행, 문화 학술적 협약이나 교류	14
6	목표/가치/체제에 대한 공식 구두 지원	정책 공식지지, 외교 협정 지원, 우호 관계 재확약, 제3국 대항 위한 원조 요청, 비호의적 행동 발언 사과, 취재기자의 입국허가, 감사 표시, 외교관계 복원	10
7	하위급 공식 교류/대화/정책 표현 - 약한 구두 지원	고위관료회담, 상호 관심사 논의, 회담을 위한 하급관료 방문, 제안, 대사 임명, 평화협정 발표, 민간교류, 대화 제의, 공식 비정부기구의 지원, 정책 지지 요청, 정책 설명 또는 언급	6
8	중립 혹은 일상적 행태	수사적인 정책 입장, 민간차원 일상적 방문, 가치중립적 사건에 대한 언급, 무언급	1
9	상호작용의 불화에 대한 약한 구두 표현	정책과 행동에 가버운 반대, 불만 표현, 협정도달 실패, 항의통지 거절, 범죄의 부인, 정책 변경 요청	-6
10	적대감 관련, 강한 구두 표현	보복 경고, 위협, 강한 비난, 사상·체제·지도자 비난, 정상 방문 연기, 회담 거절, 외교 비난, 지원 거절	-16
11	외교·경제적 적대 행위	경제제재 행위, 국경이동 제한, 통신 제한, 지원 중단, 군사시위 강화, 체포·추방·spy 행위, 중요 협약 파기	-29
12	정치·군사적 적대 행위	폭동이나 반군 지원, 테러 행위, 고문·납치, 테러범에 은신처 제공, 외교 단절, 대사관·공관 공격, 추방 등	-44
13	소규모 군사 행동	제한적 총돌, 국경 봉쇄, 지도자 암살, 상대국 파괴 행동에 대한 물적 지원	-50
14	제한 전쟁 행위	간헐적 포격이나 총돌, 간헐적 폭격, 소규모의 선박 납치나 침몰, 부뢰의 설치	-65
15	전면 전쟁 행위	핵무기 사용, 전면 전투, 영토 침공·점령, 민간지역 폭격, 상대군인 체포, 군사기지 폭격, 생화학무기 사용	-102

자료: Azar가 제시한 자료를 기준으로 작성.³⁾

Azar는 사건자료를 15개 등급으로 분류하였지만, 이 연구에서는 1등급 자발적 통합과 2등급 주요 전략적 동맹, 15등급의 全面戰 기준은 남북

3) Azar, *op. cit.*, (1993), pp. pp.26-28, 36-37.

관계의 사건에 적용하기에는 적절하지 않으므로 제외하고, 3등급부터 14등급까지의 등급으로 매일의 사건을 분류한다. 통일부 홈페이지에서 제공하는 매일의 사건들을 협력, 중립, 갈등과 관련된 단어들의 의미와 수준을 평가하여 <표 2-2>와 같이 배치하고자 한다.

〈표 2〉 남북관계 사건의 COPDAB 등급-협력 수준

등급	사건 내용	해당 단어 및 주요 사안	지수
1	자발적 통합	—	92
2	전략적 동맹	—	47
3	군사·경제, 전략적 지원	선언, 합의(정상) / 남북정상회담 합의, 중요 북미 합의	31
4	비군사 경제적, 기술적, 또는 산업 협정	제도화, 승인, 합의(당국), 타결, 체결, 채택, 이행합의 / 3대경협사업 합의, 인도주의, 경추위 등 대화 틀 및 제도화 관련 합의	27
5	문화, 과학적 협정 또는 지원 (비전략적)	교류, 지원, 지지, 협력, 인도적, 방북, 방남, 조사, 관광, 상봉, 행사, 개통, 시범, 인계, 합동, 송환, 귀환, 합의, 채택, 공연, 향로이용	14
6	목표 등 공식 구두 지원	평화, 면제, 보장, 해제, 재개, 초청, 석방, 친서, 수락, 사업 승인	10
7	하위 공식 교류, 약한 구두 지원	원화, 제의, 긍정, 기념, 요청, 호응, 촉구, 접수, 지원(발표), 활성화 조치	6
8	중립 혹은 일상적 행태	대화, 접촉, 회담, 회의, 협상, 개최, 교환, 참여, 참가, 착수, 전달	1
9	상호 불화 관련, 약한 구두 표현	재발방지, 사과, 불응, 불참, 촉구, 유감, 부정, 왜곡, 철회, 무응답, 재검토, 간접거부, 송환요구	-6
10	적대감 관련, 강한 구두 표현	경계, 거부, 인권, 비난, 비판, 대응, 연기, 중단, 성명·담화(부정적), 경고, 선언(부정적), 포고, 위협, 대가, 도전, 전쟁, 투쟁, 반대, 전가	-16
11	외교·경제적 적대 행위	철수, 탈퇴, 중단, 억류, 철거, 만행, 처벌, 차단, 무산, 취소, 위반, 대결, 사건, 충돌, 억류, 전단살포, 제한조치, 완전중지, 단절 / 핵개발 동향, 국민 억류, 대북제재, 합의무효, 재산권침해, 교류 중단	-29
12	정차군사적 적대 행위	긴장고조, 훈련, 연습, 억제력, 침투, 침범 / 간접침투 및 서해 NLL 침범, 한미군사연습	-44
13	소규모 군사 행동	전투, 핵, 도발, 보복, 타격, 사격, 발사, 폭파, 총격 / 북핵 및 미사일 도발, 육상 총격, 우리 국민 피살 등 도발	-50
14	제한 전쟁 행위	교전, 폭침 / 연평해전 등 교전사태	-65
15	전면 전쟁 행위	—	-102

자료: Azar가 제시한 자료를 기준으로 작성.

단어의 등급 부여는 주로 COPDAB 기준에 따랐지만, 단순히 단어만으로 정하지 않고, 시안의 맥락과 시기 등 여러 관점을 고려하면서 지수화하였다. 남북관계의 추이를 살펴보는 데는 유용한 경험적 내용분석과 함께 남북관계의 추이에 대한 원인과 영향 변수들을 파악하고 남북관계에 미친 대북정책의 효과성 분석을 위해 정성적인 사례분석방법을 병행하였다.

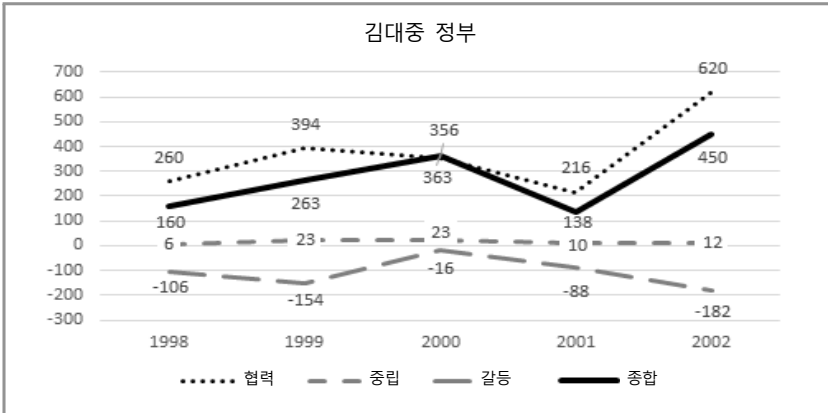
Ⅲ. 정부별 남북관계 결과

1. 김대중 정부

김대중 정부가 출범한 1998년부터 5년 동안 종합지수는 플러스(陽)의 구간을 유지하였다. 전반적으로 남북관계가 진전되는 추세를 보였으며, 2001년에 플러스(陽) 성장세가 일시 주춤하였으나 정부 마지막 해인 2002년에는 전년도에 3배에 이르는 플러스(陽) 지수를 시현하였다.

김대중 정부의 대북화해협력정책은 기존 대결의 시대를 닫고 남북간에도 협력이 가능하다는 새로운 패러다임을 제시하는 변화를 가져왔다. 아직 대결시대의 유산이 남아 갈등 요인은 지속되고 있지만, 이제껏 겪어보지 못한 접촉과 대화를 다방면에서 경험하면서 닫혀있던 북한을 열게 하였고, 북한도 남한 정책에 호응하면서 남북관계는 우호적 관계를 형성할 수 있었다.

〈그림 1〉 김대중 정부의 연도별 지수



자료: COPDAB 분석틀로 산출한 월별 지수 총계를 5년간 그래프로 작성

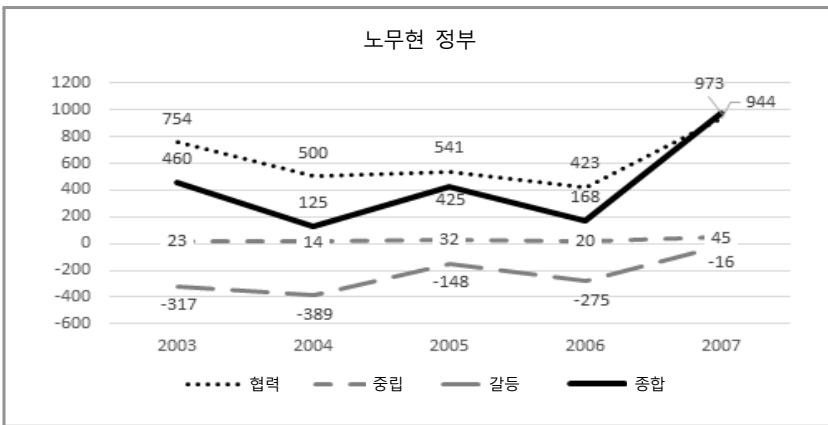
하지만 남북관계 개선을 통해 평화를 정착시키고자 했던 대북정책은 핵과 미사일 문제를 다루는 것을 외면하고 북한의 핵개발을 ‘협상용’이라며 두둔⁴⁾함으로써 장기적으로 외교와 국방에 부담을 지우는 문제점을 낳았다. 북한 핵 개발의 충분한 정보가 부족하다는 점을 근거로 북한의 협상의를지를 과신하면서 최소한의 북핵 대비조차도 준비하지 않았으며, 대북포용정책의 초기단계의 정착을 위해 북한을 압박하는 것조차 부담스러워함으로써 북핵 위협을 묵살하고 화해협력과 평화만을 강조함으로써 결과적으로 한반도 평화를 위협하는 단초를 제공하는 역설적 상황을 초래하였다.

4) 고성혁(2020), p.128.

2. 노무현 정부

노무현 정부도 김대중 정부에 이어 종합지수가 2003년부터 임기중 플러스(陽) 구간을 유지하였다. 2003년부터 협력과 갈등의 상호관계는 매년 진전과 후퇴가 반복되는 부침을 겪었지만, 정부 마지막 해 남북정상 회담이 있었던 2007년도에는 최고 지수를 기록하면서 협력이 진전된 남북관계의 모습을 보여주었다.

〈그림 2〉 노무현 정부의 연도별 지수



자료: COPDAB 분석틀로 산출한 월별 지수 총계를 5년간 그래프로 작성

COPDAB 지수화를 통해 본 노무현 정부의 남북관계는 종합지수가 모두 플러스(陽)를 유지하였으며, 2003년도 460점보다 정부 말 2007년도에는 973점으로 두 배 가까이 증가했다. 많은 갈등과 협력의 부침 속에서도 김대중 정부에 이어 남북정상회담을 개최하고 금강산관광과 개성공단사업, 철도도로연결사업의 3대 경협사업을 비롯한 많은 교류와 대북

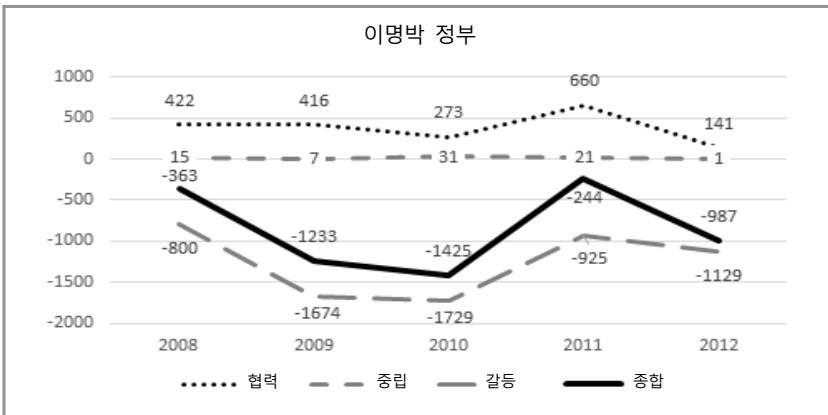
지원이 이루어져 일정 부분 성과를 거두었다. 평화번영정책은 남북간 협력에서 김대중 정부보다도 세부적이고 구체적으로 제도화의 수준을 높이고, 우호적 관계에서 나아가 협상에 바탕을 둔 공존관계로 나아가게 하였다.

다만, 노무현 정부 시기에도 협력과 갈등 상황이 매년 교차하면서 반복되었는데, 이는 주로 국제정세의 긴장과 북한의 대응에서 기인했다. 노무현 정부 출범 직전의 제2차 북핵 위기와 최초 핵실험은 남북관계를 좌우하는 주된 요인이었다. 평화번영정책도 협력관계에서는 주도적이었으나 핵문제와 같은 갈등 요인을 제거하거나 완화시킬 수는 없었으며 국제정세와 북한 요인에 따라 종속되는 한계를 보였다. 북한 핵 문제에 대한 대통령과 정부의 과도적인 주변부 인식이 남북 갈등의 근본 요인인 핵문제를 방치하게 되는 결과를 가져와 오히려 갈등관리와 안보위기 관리가 힘들어지고 국제정세의 변화에 휘둘리는 상황을 초래하였다. 특히 북한은 2002년의 제2차 핵위기 상황을 돌파하고 핵 개발에 필요한 시간을 벌며 마침내 핵실험을 감행함으로써 한반도 안보상황은 새로운 국면으로 접어들었다. 노무현 정부 동안 남북관계가 진전되는 상황을 이용하여 북한은 체제위기에서 완전히 벗어나면서 핵실험까지 감행하는 등 많은 실리를 얻을 수 있었다. 반면, 한국은 제2차 남북정상회담 개최와 교류협력의 다양한 전개를 통해 개성공단사업과 같은 일부 실리를 확보하였으며 평화번영정책을 통해 한시적이나마 평화를 유지할 수 있었다는 명분을 얻었다.

3. 이명박 정부

COPDAB 지수화를 통해 본 이명박 정부의 종합지수는 출범 2008년부터 마이너스(陰) 구간으로 돌아서면서 5년 동안 그 추세가 지속되었다. 지속적으로 관계가 악화되는 추이를 보여주다가 2011년에 -244점으로 잠시 호전되었지만 2012년 -987점으로 다시 악화되었다. 김대중·노무현 정부 시절 구축된 협력관계는 지속되었으나, 천안함 폭침·연평도 포격 등 대형도발로 인해 갈등 상황은 급격히 악화되는 추이를 보였다.

〈그림 3〉 이명박 정부의 연도별 지수



자료: COPDAB 분석틀로 산출한 월별 지수 총계를 5년간 그래프로 작성

이명박 정부도 대북관여의 기초를 유지하였지만 ‘대북 퍼주기’로 표현되는 대북포용정책의 문제점을 극복하고 국제적 가치와 기준에 부합하는 ‘올바른 남북관계’를 정립하는 방향으로 대북정책을 근본적으로 수정하였다. 정부 출범 초부터 핵문제 등에서 원칙적인 대북입장을

표출하면서 남북관계는 경직되기 시작하여 전반적으로 협력이 감소되고 갈등만 증폭됨으로써 상생공영정책이 거의 작동하지 않았다.

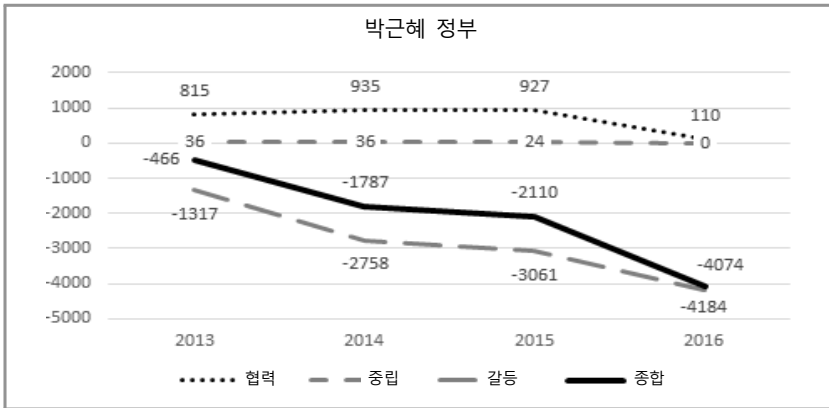
예외적으로 2011년에 북한이 대화공세를 통해 잠시 교류가 활기를 띠기도 했으나 북한이 남북간 비밀접촉 내용을 왜곡 공개하면서 남북관계 단절을 선언하였다.⁵⁾ 2011년은 북한이 자신들의 천안함·연평도 공격으로부터 국제사회의 관심을 이동시키려는 의도에서 남북 대화와 압박 공세를 강화했던 것으로 보인다.

이명박 정부 시기의 남북관계는 남북한 모두 형식적인 대화와 함께 강경한 입장을 주고받으면서 점점 모색도 없는 적대적 관계를 지속한 것으로 볼 수 있다. 한국의 상생공영정책의 영향보다는 국제적 상황과 북한의 전략이 상호작용하면서 김정은 후계체제가 안착되었고, 두 차례 핵실험을 거치며 북한이 핵보유국으로 한 발 더 나아갔다. 한국의 대북 정책이 북한을 변화시킬 수 없었지만, 북한도 마찬가지였다. 이명박 정부는 정상적이고 올바른 남북관계를 위한 정책변화를 시도하였지만, 대북관여가 남긴 남북간 교류협력의 다양한 경험과 기반을 활용하지 못함으로써 남북 상생과 공영을 모색할 수 없었던 것은 물론, 북한 비핵화와 변화 등 어느 것도 이루지 못했다. 다만, 남북관계의 주도권을 빼앗기지 않고, 일반적 국제관계에 부합하는 남북관계를 정립할 필요가 있다는 인식을 부각시켰으며 북한의 실체를 보다 명확히 알리면서 북한과 대비되는 자유민주국가로서의 한국의 정체성을 재정립하는 데는 기여하였다.

5) 『조선중앙통신』, 2011년 6월 1일.

4. 박근혜 정부

〈그림 4〉 박근혜 정부의 연도별 지수



자료: COPDAB 분석틀로 산출한 월별 지수 총계를 4년간 그래프로 작성

COPDAB 지수화를 통해 본 박근혜 정부의 남북관계는 임기 4년 동안 종합지수가 모두 마이너스(陰)를 기록하였다. 출범 첫 해인 2013년은 2012년에 비해 다소 갈등이 줄어드는 듯 보였으나 2013년 -466점을 시작으로 2014년 -1787점, 2015년 -2110점, 급기야 2016년에 -4074점까지 사상 최악의 대결 국면을 보여주었다.

정부 출범 직전 3차 핵실험과 출범 직후 이어진 개성공단 중단이라는 북한의 대외·대남 강경 공세로 인해 한반도 신뢰프로세스는 시작도 하기 전에 위기를 맞았지만 개성공단 중단문제를 해결하는 과정에서 박근혜 정부는 원칙적인 입장에서 일관되게 대응함으로써 근로자 임금 관철 등 한국 의도대로 공단을 재가동하는 성과를 거두었다. 군사적 긴장 속에서도 한반도 신뢰프로세스에 따라 대북지원과 사회문화교류 등은 일정 수준으로 유지하였지만, 갈등은 심각히 악화되는 추세를

보였다. 남북관계의 긴장 고조와 완화의 국면전환이 예측 불가능하고 빠르게 진행되었고 한국의 정책대응능력을 넘어섬으로써 남북관계의 불안정성과 취약성이 이전보다 훨씬 커졌다.

이례적인 것은 박근혜 정부 초기 3년간은 제2차 남북정상회담이 개최된 2007년과 비슷한 정도로 협력지수가 높게 나타났다는 점이다. 북한이 내부적으로는 핵개발에 매진하면서 이를 은폐하고 대외이미지 제고를 위해 한국의 대북관여 기조를 이용하여 최소한 금강산관광이라도 재개하기 위해 남북접촉을 이어간 때문으로 보인다.

북한의 3년간의 압박·대화 공세는 핵개발의 ‘시간 벌기’를 위한 기만 전술의 일환이었다. 북한의 대화와 압박 전술은 한국으로 하여금 개성공단 중단과 이후의 대화공세에 대응하느라, 보다 중대한 ‘북핵 고도화’라는 상황을 잊게 만들었다. 즉, ‘발등의 불’을 끄는데 집중하는 동안, 보다 중요한 ‘심장병이 악화’되고 있는 상황이 2013년부터 2015년까지의 남북관계의 모습이었다. 긴장고조와 대화국면을 오가면서 북한은 목표인 핵보유국을 향해 한발씩 나아가고 있었고, 한국을 기만한 것 중 결정적인 것은 김정은이 2015년 12월 남북당국회담 직전에 수소탄 시험을 언명⁶⁾하고 핵실험 명령서를 하달한 점이었다. 남북대화 중에 핵 개발도 여전히 진행하고 있었던 것이었다.

박근혜 정부 시기의 남북관계는 북한의 전략에 휘둘려 핵개발의 시간을 벌어주게 된 기만적인 상황이었다. 한국은 북한이 불안정하며 붕괴 가능성이 있다는 희망대로 북한을 판단한 데 반해, 북한은 가변적인 전략전술로 한국을 이용하면서 핵 고도화라는 목표를 추구하였다. 남북

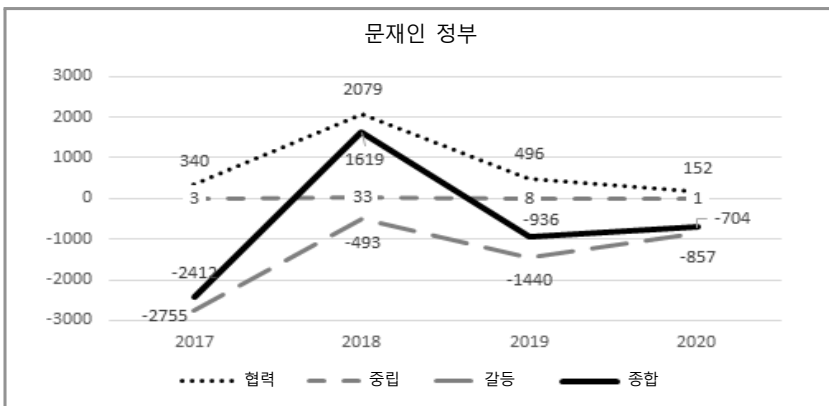
6) 『로동신문』, 2015년 12월 10일.

관계는 최악이 되었고 한반도 평화는 도달할 수 없는 목표였다. 한국의 한반도 신뢰프로세스는 개성공단 재개와 ‘8.25 남북합의’와 같은 작은 전투에서는 승리하였지만 결국 핵문제라는 전쟁에서는 지게 된 결과를 낳았다.

5. 문재인 정부

COPDAB 지수화를 통해 본 문재인 정부의 남북관계는 4년 동안 종합 지수가 남북정상회담이 개최된 2018년에만 플러스(陽) 구간이었고, 나머지 기간은 모두 마이너스(陰) 구간에 머물렀다. 2018년은 사상 최고의 플러스 종합 지수를 기록하면서 한반도 평화프로세스는 2018년에만 잠시 작동하였을 뿐, 나머지 기간에는 갈등관리조차 쉽지 않았다는 점을 보여 주었다.

〈그림 5〉 문재인 정부의 연도별 지수



자료: COPDAB 분석틀로 산출한 월별 지수 총계를 4년간 그래프로 작성

문재인 정부 기간은 역시 북미관계가 핵심 요인이었다. 북한이 남북 정상회담을 거쳐 북미정상회담까지 질주하였으나, 2019년 제2차 북미 정상회담의 결렬로 제재완화라는 목표를 이루지 못하자, 그 부정적 여파가 남북관계로 미쳤다. 북한이 다시 자력갱생의 폐쇄체제로 돌아가자 남북관계는 협력도 갈등도 거의 없는 ‘드러나지 않는 대립’의 상황으로 돌아갔다. 갈등관계는 세 차례 정상회담에도 불구하고 전반적으로 김대중·노무현 정부 시기보다도 훨씬 악화된 모습을 보여주었으며, 2019년은 2011년과 개성공단이 중단된 2013년도 상황보다도 악화되었다.

문재인 정부의 한반도 평화프로세스는 남북관계를 주도하지 못하고 북한에 주도권을 내주는 모습을 보인 점이 한계이다. 문재인 정부 기간 중 국제정세는 남북관계에 긍정적 영향을 주지 못했으며 미중간의 협력도 제한적이어서 북한의 4차 핵실험에 따른 대응 차원에서만 작동되었을 뿐, 한반도 긴장완화와 같은 분위기 전환을 지원하기에는 동력이 약했다.

한국의 대북정책은 2018년 격변 상황에서도 보조 역할에 그쳤다고 보는 것이 타당하다. 북한의 한국에 대한 관심이 떨어지자 그나마 평화적 관리도 어려워지게 되었다. 한반도 평화프로세스는 전혀 기능하지 못했고 그저 남북간 연락과 통지만을 담당하는 수준에 머물렀으며, 북한 비핵화 과정에서의 ‘중재자’ 역할도 허상이었다. 협상당사자들인 미국과 북한의 목표와 입장에 대해 전혀 알지 못했고 회담 결렬에 대해서도 준비하지 못함으로써 ‘중재자’라기보다는 말만 전하는 ‘전달자’였으며 나중에는 관찰자도 아닌 ‘구경꾼’의 위상에 그쳤다고 볼 수 있다.

7) 남북이 평양공동선언을 서명한 사흘 후, 김정은은 2018년 9월 21일자 트럼프에게 보낸 친서에서 북미간 문제에 대해 “문 대통령이 보이는 과도한 관심이 불필요하다”고 언급하였다.

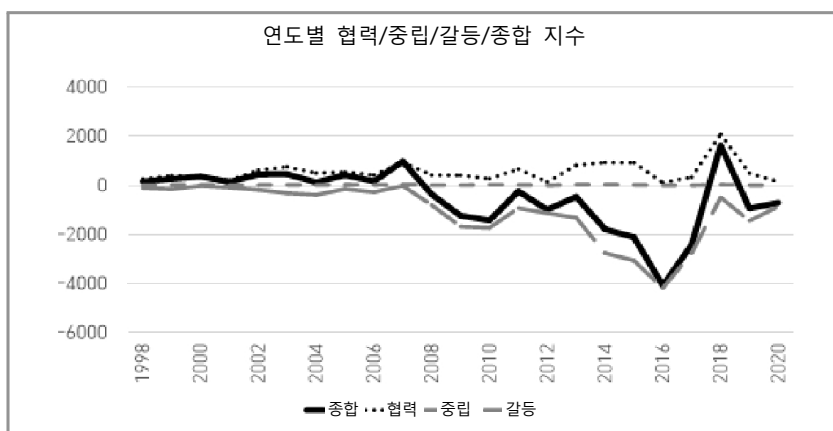
2018년 격변의 가장 큰 주도자는 김정은이었다고 본다. 김정은은 파격적인 매력공세로 한국과 미국을 흔들고 흥분시키는 한편, 중국의 초조감을 유발하여 대북제재를 완화시킬 수 있는 토대를 마련했다. 또한 미국과의 정상회담을 통해 국제사회에서 사실상 핵보유국으로서의 위상을 각인시키고, 정상간 편지를 주고받는 등 대미 직접협상도 가능하게 만들었다. 2016년도와 2017년도의 국제적 대북제재가 북한 민생을 위협했고, 북한은 생존을 위해 제재를 완화시키거나 무력화시키는 것이 필요한 상황이었다. 핵무력이 완성된 상황에서 북한은 2013년의 강경 대응 방식보다는 일종의 매력공세로 대응하는 것이 유리하다는 판단에서 2018년에 선제적으로 한국과 미국을 향한 대화공세에 나섰던 것으로 보인다.

한반도 평화프로세스는 한반도의 완전한 비핵화와 항구적인 평화를 정착시키고자 하는 목표와 정반대로 사실상 핵보유국이 된 북한이라는 결과와 마주하게 되었다. 2018년 세 차례나 남북정상회담을 치렀던 남북관계는 정상회담이 능사가 아니라는 사실을 일깨워 주었다. 북한이 자행한 남북공동연락사무소 폭파와 서해공무원 피살사건은 북한이 제 갈 길을 가고 있다는 뚜렷한 징표였다. 남북관계는 새로운 대결국면의 시작이거나, 아니면 남북기본합의서에서 합의한 ‘통일을 지향하는 민족내부의 특수관계’가 아닌 ‘제3국 관계’로 접어들고 있는 초입일지도 모른다.

Ⅳ. 역대정부의 남북관계 및 대북정책 종합 평가

1. 역대정부별 남북간 협력 - 갈등 수준 비교

〈그림 6〉 연도별 협력/중립/갈등 종합지수



자료: 남북관계 일지의 COPDAB 지수화를 통해 저자 작성

김대중 정부부터 문재인 정부까지의 남북관계 협력과 갈등의 COPDAB 지수를 보면, 1998년부터 2020년까지 23년간 1998년부터 2007년까지 소위 진보정부 10년간은 종합지수가 플러스(陽) 구간을 유지하였다. 여러 갈등 사안의 발생에도 불구하고 남북관계는 비교적 협력관계를 유지한 기간이었다. 그러나, 2008년 이후부터 2018년을 제외하고 마이너스(負) 구간을 벗어나지 못함으로써 남북관계는 협력보다는 갈등 국면이 지속되고 있음을 나타냈다. 특이한 점은 진보정부인 문재인 정부에서조차 2018년을 제외한 3년 동안은 마이너스(陰) 구간이었다는 점이다.

전반적으로 23년간 남북관계는 1998년 당시보다 시간이 흐를수록 협력과 갈등이 양적으로 증가하였다. 다만, 질적 측면에서 협력은 더 이상 고도화되지 않았지만, 갈등은 점차 심화되고 진폭도 협력보다 커지는 이중적인 현상이 나타났다. 협력-갈등의 양적인 증가는 대북 관여의 기조가 지속됨에 따라 남북간 접촉이 증가한 데 따른 것이지만, 질적 측면에서 협력과 갈등이 다르게 나타나는 이중적인 현상은 남북관계가 본질적으로 대결관계라는 사실을 보여주는 반증이기도 하다.

아래 표의 정부별 지수를 통해 남북관계 흐름을 비교해 보면, 협력 관계의 안정성을 보여주는 최고·최저점 간격은 문재인 정부 때가 가장 크게 나타났다. 최고 지수를 기록하면서도 최저 지수 또한 상당히 낮아 협력관계가 불안정했음을 보여주었다.

〈표 3〉 정부별 남북관계 지수 수준 비교

구 분		김대중정부	노무현정부	이명박정부	박근혜정부	문재인정부
협력	최고	620점 (2002년)	944점 (2007년)	660점 (2011년)	935점 (2014년)	2079점 (2018년)
	최저	216점 (2001)	423점 (2006년)	141점 (2012년)	110점 (2016년)	152점 (2020년)
갈등	최고	-182점 (2002년)	-389점 (2004년)	-1729점 (2010년)	-4184점 (2016년)	-2755점 (2017년)
	최저	-16점 (2000년)	-16점 (2007년)	-800점 (2008년)	-1317점 (2013년)	-493점 (2018년)
종합	최고	450점 (2002년)	973점 (2007년)	-244점 (2011년)	-466점 (2013년)	1619점 (2018년)
	최저	138점 (2001년)	125점 (2004년)	-1425점 (2010년)	-4074점 (2016년)	-2412점 (2017년)

자료: 저자 작성

박근혜 정부도 협력의 최고 지수는 노무현 정부와 거의 비슷했고 고점 기간도 3년 동안이나 지속되어 오히려 노무현 정부보다도 협력이 진전되기도 했으나, 2016년에는 거의 김대중 정부 이전으로 회귀한 듯한 불안정한 협력이었다. 노무현 정부 때가 가장 안정적으로 남북관계가 진전되는 모습을 보여주었다. 이명박 정부 때는 거의 김대중 정부 시기와 비슷한 정도로 낮아진 협력 수준을 나타내어 김대중-노무현 정부에 걸쳐 진전되던 협력의 흐름이 꺾인 것을 볼 수 있다.

갈등관계의 최고·최저 지수간 진폭은 김대중 정부 때가 가장 작았고, 지수도 낮았다. 노무현 정부도 최고·최저 지수가 크지는 않지만 지수의 간격은 다소 벌어졌다. 김대중·노무현 두 정부는 갈등이 적고 비교적 안정적이었다. 대북관여의 초기단계이면서 핵개발이 부각되기 이전이기 때문으로 해석할 수 있다. 이명박 정부 때부터 갈등지수도 커지고 간격도 대폭 커지는 추세를 보이며 긴장이 고조되었다. 박근혜 정부 시기에는 지수 간격이 더욱 커지고 갈등의 최고 지수도 가장 높아 최악의 갈등 국면이었음을 보여주었다. 문재인 정부는 이명박 정부 때보다도 최고·최저 지수 간격이 더 커져서 갈등 국면이 지속되면서 불안정한 상황임을 나타내었지만 갈등의 최저 지수가 낮아져 다소나마 불안정성이 약화되고 있었다고 볼 수 있다.

종합적으로 볼 때, 문재인 정부는 협력과 갈등간의 편차도 크며 협력 관계도 불안정한 가운데 심화된 갈등도 오르내리는 격변의 시기였다. 김대중·노무현 정부는 남북접촉이 시작되어 발전하는 단계로서 갈등도 서서히 증가되는 시기였으며, 이명박·박근혜 정부는 협력이 정체되면서 갈등이 격화되는 추이를 보여준 시기였다.

〈표 4〉 정부별 주요 사안 발생 빈도

구 분		김대중정부	노무현정부	이명박정부	박근혜정부	문재인정부
협력 등급	3	1	2	1	0	2
	4	20	33	9	9	5
	계	21	35	10	9	7
갈등 등급	사안	남북정상회담	남북정상회담 「2.13 합의」	테러지원국 해제	—	세 차례 남북정상회담
	14	2	0	3	3	0
	13	2	7	21	49	38
	12	3	8	13	26	14
	계	7	15	37	78	52
사안	사안	두 차례 서해교전	핵실험	대청해전 천안함 폭침 연평도 포격 핵실험 2회	서해상 교전 대북전단 사격 지뢰 도발 핵실험 2회	연락사무소 폭파 공무원 총살 핵실험

자료: COPDAB 지수화를 통해 저자 작성

주요 사안의 발생 빈도로 보면, 노무현 정부가 협력은 많고 갈등은 타정부에 비해 상대적으로 적어 가장 진전된 남북관계를 유지했다. 다음은 김대중 정부로 남북관계가 개선되는 방향을 보여주었다. 이례적인 것은 이명박 정부가 문재인 정부보다도 오히려 남북관계에서 협력의 모습이 더 많이 나타난 점이다. 갈등관계는 노무현 정부 때부터 김대중 정부에 비해 두 배 이상 증가되더니, 이명박·박근혜 정부 시기에 매 정부마다 두 배 정도로 갈등사안의 빈도가 증가하였다. 문재인 정부는 박근혜 정부보다는 줄었지만 다른 정부보다는 주요 갈등 사안의 발생 빈도가 높았다. 박근혜 정부는 협력은 적고 갈등은 많은, 가장 악화된 남북관계를 보였고, 문재인 정부가 박근혜 정부 다음으로 악화된 남북관계 상태를 보였다.

2. 역대정부 시기 남북관계의 성격 및 대북정책의 한계

COPDAB 결과와 시기별 대북정책의 추진과정과 결과를 검토한 결과, 정부마다 대북접근 방식에서 차이를 보였다. 북한도 기본적으로 적대적 대남인식을 견지하면서도 한국 대북정책의 변동에 따라 다른 태도를 보여왔다. 한국의 역대 정부들은 대북관여라는 지향이 있었고 협력의 결과에서도 정부별로 차이가 크지 않았으므로 갈등 측면만을 고려하여, 남북간 주도권 다툼과 결과적인 불안정성에 주목하여 정부별로 남북관계 성격을 규정하면 아래 표와 같다.

〈표 5〉 정부별 남북관계 성격 규정

구 분	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
주도적 측면	한국 주도	남북 조화	주도권 다툼	외견상 한국 주도	북한 주도
불안정성	미약	조금 발현	본격화	심화	잠재
관계 성격	우호적 공존	협상적 공존	적대적 공존	기만적 공존	유화적 공존

자료: 저자 작성

김대중 정부 시기는 남북관계를 대결에서 협력관계로 전환시키는 데 주도적이었고 북한의 호응도 이끌어냈으며 불안정성도 미약하였으므로 「우호적 공존」의 남북관계로 볼 수 있다. 노무현 정부 시기는 화해협력 기조를 발전시켜 협력관계를 다양화하고 제도화시키는데 한발 나아감으로써 남북관계를 진전시켰으며, 접촉 증가에 따른 불안정성이 증대되는 갈등상황도 북한과의 협상을 통해 관리하였고, 북한도 경제적 필요에 따라 호응했기 때문에 「협상적 공존」의 남북관계로 볼 수 있다. 이명박

정부는 전임 정부들과는 차별화된 정책으로 남북관계의 주도권을 행사하려 했으나, 북한 또한 조금도 양보하지 않아 타협의 여지가 거의 없었다. 대형 갈등사건도 발생하는 등 불안정성이 본격화되는 시기이었다. 남북이 모두 양보하지 않았기에 「적대적 공존」의 남북관계라고 볼 수 있을 것이다. 박근혜 정부 시기는 외견상 한국이 주도권을 쥐고 개성공단 재가동과 지뢰도발에 적극 대응하였지만, 북한은 기습적인 4차 핵실험을 강행함으로써 남북관계는 거의 단절되었다. 한국이 남북관계에서 주도적이었다는 것이 허상이었기 드러났고 북핵으로 인해 남북간 불안정성은 더욱 심화되었다. 북한의 핵 고도화를 위한 ‘시간벌기’ 기만전술에 한국이 말려든 「기만적 공존」의 남북관계 시기로 볼 수 있다. 문재인 정부는 2018년 세 차례의 남북정상회담 개최와 같은 협력사안 성사와 함께 남북공동연락사무소 폭파와 서해공무원 총살사건 등 갈등사안 관리에 이르기까지 주요 사안의 해결과정에서 한국이 주도권을 행사했다고 보기는 어렵다. 이 시기는 남북간 더욱 심화된 갈등이 수면하로 잠재된 상태에서 한국은 북한의 압박공세에는 단호히 대응하지 못하는 한편, 북한의 매력공세에는 휘둘리면서도 한국이 주도하는 것 같은 착각 속에서 북한의 의도에 추종하는 자세를 벗어나지 못했으므로 「유화적 공존」의 남북관계로 보는 것이 적절할 것이다.

전반적으로 시간의 흐름에 따라 잠재해 있던 북핵 문제가 드러나 갈등이 고도화되고 남북교류가 위축되는 상황이 굳어지며 협력도 축소되면서 남북관계에서 북쪽의 주도권이 한층 강화되는 추세가 이어져 왔다고 볼 수 있다.

V. 결 론

김대중 정부부터 23년 동안의 남북관계를 COPDAB을 활용한 협력 - 갈등 지수와 정부별 대북정책의 추진 과정과 결과를 검토한 결과, 남북관계는 협력보다는 갈등의 대결관계가 기본이었다는 사실을 재확인하였다. 협력은 제한적이었고, 갈등사안은 소위 근본문제를 둘러싸고 입장차이가 좁혀지지 않았으며, 오히려 핵문제라는 요인까지 더해져 갈등이 심화되고 있다. 대북관여의 기조 아래 남북간 접촉면이 일시적으로 확대되기도 하였지만, 그에 따라 북한의 체제위기 의식을 자극함으로써 갈등 또한 확대 심화되었다. 나아가 북한이 핵보유국을 선언한 이후부터는 남북관계가 더 이상 협력의 접점을 찾기 어려워졌으며, 남북관계에서 한국이 주도권을 가질 수 없었던 것은 물론이고, 다시 과거의 체제대결 관계로 되돌아갔다.

이런 남북관계의 흐름 속에서 그동안 한국의 대북정책은 남북관계에 일정한 영향력을 미치기는 했지만, 남북관계를 주도적으로 이끌어 갔다고 볼 수는 없다. 협력 문제는 한국이 어느 정도 주도할 수 있었지만, 갈등 문제에는 북한측 전략으로 인해 한국의 대북정책은 거의 영향을 미칠 수 없었다. 대북정책 자체가 갖고 있는 내용상의 허점과 함께 대통령을 비롯한 대북정책 추진 주체들이 북한의 목표와 전략에 대해 무지했거나 의도적으로 무시함으로써 남북관계의 성과를 도출하는데 한계를 드러냈다.


북한의 전략에 휘둘리는 모습이 종종 있었지만, 한국의 역대정부들은 정도 차이는 있으나 대북관여의 기조를 견지하였다. 대북포용정책을

추진함으로써 남북관계의 패러다임을 대결에서 협력으로 전환시킨 것은 역사적으로 평가받을 만하다.

그렇지만 한국이 대화와 협력을 강조하면서 북한의 핵 추진 노력을 간과함으로써 오히려 남북관계를 후퇴시키는 결과를 초래했다는 측면은 반성해야 한다. 남북대화가 지속되는 순간에도 북한은 핵능력을 지속적으로 고도화시키고 있었다는 점을 직시해야 한다. 또한, 한국이 체제 역량이 월등히 앞서므로 유연성과 실용성을 보여줘야 한다는 주장도 마찬가지로 이제 더 이상 통하지 않는 상황이 되었다. 국제정치의 현실주의 이론가들의 「안보 딜레마」로 표현하는 것과 비슷하게 한국이 대북 관여의 기조 아래 평화를 추구하면 할수록, 평화를 위협하는 정반대 결과가 나타났다. 본질적으로 신뢰가 없었고 북한의 전략을 간과했기 때문에 한국만의 생각과 대북정책으로는 남북관계를 끌어갈 수 없다는 점에서 지피지기의 중요성을 돌아봐야 한다.

한편, 이번 연구는 남북관계 상황을 평가하는 데 있어 객관성을 확보하기 위해 활용한 분석틀도 몇 가지 한계를 갖고 있어 이를 극복해야 하는 과제를 남기고 있다.

먼저, 통일부 일지에 나타난 「사건」이 갖고 있는 기본적인 한계이다. 많은 인력이 관여하다보니 일지를 기술하는 기준이 일관되지 못하고 주관적일 수 밖에 없었다는 한계가 있고, 특정 상황이 과잉, 또는 과소 반영되는 문제가 있다. 다음, COPDAB 방법론이 갖고 있는 한계도 있다. 남북관계에 15개 등급과 단계별 기준이 과연 적절한 것인지도 생각해 볼 문제이다. 한국의 실정에 맞는 경험적 분석틀이 필요하다. 마지막, 사건을 해석하여 단계화하고 점수화하는 데 개개인이 갖고 있는 인식과 평가를 객관화하기 어렵다는 한계가 있어 결과에 미칠 수 있는 주관성을

어떻게 최소화할 것인가 하는 과제도 있다. 하지만, 이번 연구에 정부의 기록이라는 공신력있는 통일부 일지를 기본자료로 활용한 점은 이 연구의 독창성 등 의미가 있다고 할 것이다. 여러 문제점과 과제들에도 불구하고 남북관계 추이 뿐만 아니라 남북간 주요 사건이나 남북의 정책과 전략 등을 객관적이고 경험적으로 접근하고자 하는 분석방법과 시도는 더욱 활성화되어야 한다. 

[참고문헌]

〈국내 문헌〉

- 고성혁. “김대중-노무현의 北핵 옹호 발언 모음,” 뉴데일리, 2013년 2월 5일.
경남대 극동문제연구소. 『북중관계(1945-2020)』. 서울: 극동문제연구소, 2021.
김대중. 『김대중 자서전 2』. 서울: 삼인, 2010.
김만복 외. 『노무현의 한반도 평화구상, 10.4 남북정상선언』. 서울: 통일, 2015.
박종철. 『페리 프로세스와 한·미·일 협력방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
박형중. 『한반도 신뢰프로세스의 이행, 평가 그리고 과제 - 2013/2014 대북 정책의 회고와 전망을 중심으로 -』. 서울: 한국국제정치학회, 2014.
서보혁 외. 『대북제재 현황과 완화 전망』. 서울: 통일연구원, 2018.
송민순. 『빙하는 움직인다』. 파주: 창비, 2016.
이용준. 『게임의 종말』. 파주: 한울아카데미, 2010.
임갑수·문덕호. 『유엔안보리 제재의 국제정치학』. 파주: 한울아카데미, 2013.
임동원. 『피스 메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』. 서울: 중앙북스, 2008.
통일연구원. 『김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망』. 서울: 통일연구원, 2015.
한홍렬 외. 『한반도와 주변4강 양국 관계의 안정성 분석』. 서울: 한양대출판부, 2004.

- 김광현 · 양가은 · 정하원. “북한 핵전력 위협에 대한 대응방향 연구: 국제정 치이론을 중심으로.” 『군사발전연구』 제16권 2호, 2022.
- 김근식. “3차 핵실험과 북한의 대외전략 변화: 대북정책의 고민과 과제.” 『입법과 정책』 제5권 1호, 입법조사처, 2013.
- 김일기 · 김호홍. “김정은 시대 북한의 남북대화 전략과 정책적 고려사항.” 국가안보전략연구원, 2021.
- 김형기. “이벤트데이터 분석기법을 이용한 탈냉전기 북한과 주변국과의 분쟁 - 협력 관계, 1990~2007.” 『비교민주주의연구』 제6집 1호, 2010.
- 박명규. “통일연구와 통합지수.” 『통일과 평화』 2집 2호, 2010.
- 박형중. “2015년 북한의 대남정책과 남북관계 전망.” 통일연구원, 2015.
- 임종화. “한국 역대정부의 북핵대응 전략에 관한 연구.” 『산업진흥연구』 제5권 3호, 2020.
- 홍민. “북한의 핵 · 미사일 관련 주요 활동분석.” KINU INSIGHT, 통일연구원, 2017.
- 홍용표. “북한의 남북 당국간 대화 전략: 김대중 정부 시기를 중심으로.” 『북한연구학회보』 제9권 1호, 2002.

〈해외 문헌〉

- Azar, Edward. E. “The Conflict and Peace Data Bank (COPDAB) Project.” The Journal of Conflict Resolution, 24(1), 1980, <http://doi.org/10.2307/173937>.
- _____. Conflict and Peace Data Bank (COPDAB), 1948-1978, 3th ICPSR Release. Michigan: Inter-University Consortium for Political and Social Research, 1993.

〈기타〉

- 『연합뉴스』.
- 『로동신문』.
- 『조선중앙통신』.
- 통일부 홈페이지 <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/>>

Evaluation and Implications of North Korea Policy through the Application of the COPDAB Index.

Joon-Hee JEONG(Sejong University Research institute for Governance)

The purpose of this research is to utilize the COPDAB index to analyze the trends of cooperation and conflict in inter-Korean relations and to derive the limitations and implications of the South Korean government's North Korea policy.

From 1998 to 2020, I categorized the Unification Ministry's inter-Korean relations journal as COPDAB grade and indexed it, and as a result, the cooperation between the two Koreas stagnated at a certain level, but as the conflict gradually intensified, the amplitude became more serious than the cooperation. Inter-Korean relations appear to have maintained hostile or deceptive coexistence in the conservative government, and friendly or negotiable coexistence in the progressive government and sometimes conciliatory coexistence in the progressive government. Although previous policies toward North Korea promoted by the South Korean government had a limited impact on inter-Korean relations, they did not lead the way in inter-Korean relations. South Korea could have taken the lead in the issue of cooperation, but it had little impact on resolving the conflict. Inter-Korean relations were more affected by North Korea's strategy toward the South and changes in the international situation than by South Korea's North Korea policy as North Korea's nuclear weapons continued to advance and inter-Korean exchanges contracted.

After the Kim Dae Jung administration, all South Korean governments sought to advance inter-Korean relations while maintaining their

engagement with North Korea. However, the reality now is that North Korea, which is actually a nuclear power, is faced with a paradoxical situation in which the policy of pursuing peace rather threatened peace. This study, which analyzed the trend of inter-Korean relations in terms of cooperation and conflict by indexing more than 4,300 incident data in inter-Korean relations through the COPDAB framework in the 23 years after the Kim Dae Jung administration, can give significant implications for examining whether the perception of the connection between North Korea policy and inter-Korean relations was reasonable.

Key Words: COPDAB, Inter-Korean Relations, North Korea Policy, International Situation, Supreme Leader, North Korea Goals, North Korea Strategy.

