

03

남북한 관계의 국제정치학

|| 황지환 ||

Contents

1. 머리말: 남북한 관계는 국제정치다
2. 남북한 관계의 국제정치 이론
3. 남북한 관계에 대한 국제정치의 영향력: 사례분석
4. 맺음말: 국제정치를 통한 남북한 관계의 재구성

“남북한 관계는 국제정치다”라는 언명은 남북한 관계를 국제정치의 독립변수로서 보는 경우와 종속변수로서 보는 경우의 두 가지 내용을 담고 있다. 국제정치에 대한 독립변수로서의 남북한 관계는 한반도의 두 개의 한국이 국제정치적으로 중요한 변화요인이기 때문에, 남북한 관계의 변화를 통해 국제정치 환경이 달라질 수 있다는 것을 의미한다. 반면, 국제정치에 대한 종속변수로서의 남북한 관계는 국제정치 환경의 변화에 따라 남북한 관계가 달라질 수 있음을 의미한다. 이 글에서는 냉전의 종식 이후 한반도 문제에 대한 남북한 관계와 세계 질서의 영향력과 상호관계에 대한 분석을 통해 이러한 두 가지 인과적 경로를 비교한다. 그 과정에서 남북한 관계가 독자적인 독립변수로서의 역할을 추구하는 과정에서 소위 ‘한반도 문제의 한반도화’의 노력이 세계 질서의 영향 하에서 어떠한 제약을 받게 되는지에 초점을 두고 분석한다.

주제어

남북한 관계, 국제정치, 북핵 문제, 한반도 문제의 한반도화

1. 머리말: 남북한 관계는 국제정치다

“남북한 관계는 국제정치다”라는 언명은 남북한 관계를 국제정치의 독립변수로서 보는 경우와 종속변수로서 보는 경우의 두 가지 내용을 담고 있다.¹⁾ 국제정치에 대한 독립변수로서의 남북한 관계는 한반도의 두 개의 한국이 국제정치적으로 중요한 변화요인이기 때문에, 남북한 관계의 변화를 통해 국제정치 환경이 달라질 수 있다는 것을 의미한다. 반면, 국제정치에 대한 종속변수로서의 남북한 관계는 국제정치 환경의 변화에 따라 남북한 관계가 달라질 수 있음을 의미한다. 세계 질서와 한반도 질서의 관계에 대해 전자는 행위자와 부분의 역할이 전체 구조에 미치는 영향을 강조하는 상향식(bottom-up) 접근방식을 택하고 있으며, 후자는 구조가 행위자와 부분에 영향을 미치는 하

* 이 논문의 기본적인 문제의식은 다음의 정책포럼 발표문을 작성하면서 시작되었다. 황지환, 「남북 관계의 국제정치」, 『JPI 정책포럼』 No. 2011-1 (제주평화연구원, 2011).

1) 남북한 관계와 국제정치의 관계를 분석하고 있는 기존 연구로는 다음을 참조. Chaesung Chun, “The Cold War and Its Transition for Koreans: Their Meanings from a Constructive Viewpoint,” Chung-in Moon, “Odd Arne Westad”, Gyoo-hyoung Kahng (eds.), *Ending the Cold War in Korea: Theoretical and Historical Perspectives* (Seoul: Yonsei University Press, 2001); 김명섭, 「6·25전쟁의 냉전사적 의미」, 하영선, 김영호, 김명섭 공편, 『한국외교사와 국제정치학』(서울: 성신여자대학교 출판부, 2005). 하지만 이러한 글들은 주로 냉전시기의 남북한 관계와 국제질서의 관계를 분석하고 있다.

향식(top-down) 접근방식을 택하고 있다. 남북한 관계의 국제정치적 속성을 이해하기 위해서는 남북한 관계를 독립변수로서의 모습과 종속변수로서의 모습으로 동시에 분석해야 한다.

이 글에서는 냉전의 종식 이후 한반도 문제에 대한 남북한 관계와 세계 질서의 영향력과 상호관계에 대한 분석을 통해 이러한 두 가지 인과적 경로를 비교한다. 그 과정에서 남북한 관계가 독자적인 독립변수로서의 역할을 추구하는 도중에 소위 ‘한반도 문제의 한반도화’의 노력이 세계 질서의 영향 하에서 어떠한 제약을 받게 되는지에 초점을 두고 분석한다.

1) 국제정치에 대한 남북한 관계의 영향성

남북한 관계가 국제정치의 변화에 독립변수의 역할을 한 대표적인 사례로는 세계 냉전질서의 초기단계에서 한국전쟁의 발발이 미친 영향성을 들 수 있다. 한국전쟁은 2차 세계대전의 종전 이후 미국과 소련의 대치상태를 격화시키고 냉전구조를 고착화시키는 영향을 미침과 동시에, 냉전이 열전(Hot War)으로 변모되지 않도록 하는 국제적 합의구조를 형성시켰다고 할 수 있다.²⁾ 실제로 한국전쟁은 당시 미국의 대외정책 변화에 커다란 영향을 미치면서 냉전구도를 심화시켰다. 특히 1950년 4월 미국의 국가안전보장위원회(NSC)가 작성하여 소련에 대한 군사적 봉쇄를 주장하였지만 당시 채택되지 않았던 정책 문서 NSC-68이 한국전쟁을 통해 부활하면서 미국의 군사력 증강에 커다란 영

2) 김명섭(2005), p. 230. 이에 대해 김명섭 교수는 레이몽 아롱(Raymond Aron)의 표현을 빌려, 전자를 ‘이룰 수 없는 평화’로서의 냉전구조를 한국전쟁이 완성시킨 것이며, 후자를 ‘일어날 것 같지 않은 전쟁’으로서의 냉전적 합의를 한국전쟁이 만들어 낸 것이라고 설명하고 있다.

향을 미친 것이 사실이다.³⁾ 또한 1950년대 초반 서독의 재무장은 한국전쟁이 없었다면 거의 불가능했을 것이기 때문에 한국전쟁은 유럽의 냉전구도 형성에도 커다란 영향을 미쳤다고 할 수 있다.⁴⁾ 다른 한편, 한국전쟁이 미소 간의 ‘제3차 세계대전의 대체물(a substitute for World War III)’로서의 역할을 함으로써 세계 냉전이 미국과 소련 사이의 군사적 충돌로 전환되는 것을 방지하였으며, 미소 간의 위기 및 분쟁 관리의 표준으로 작용하였다고도 평가된다.⁵⁾ 이는 한반도에서의 전쟁이 세계 질서의 냉전적 성격을 심화시켰지만, 다른 측면에서는 개디스(John Lewis Gaddis)가 말하는 소위 “긴 평화(Long Peace)”라는 안정적인 국제질서를 형성했다는 의미이다.⁶⁾

2) 남북한 관계에 대한 국제정치의 영향성

반면, 남북한 관계가 국제정치 변화의 종속변수로서의 역할을 한 사례는 냉전기 동안 많이 찾아볼 수 있는데, 그 대표적인 사례로 1940년대 중반 이후 남북한의 분단 과정을 들 수 있다. 국제정치적인 관점에서 한반도의 분단은 2차 세계대전의 종결 과정에서 형성된 미소 간의 상호 불신의 결과로서 이해될 수 있다.⁷⁾ 미국과 소련 모두 2차 세계대전 직후에는 한반도에 대해 커다란 관

3) Robert Jervis, “The Impact of the Korean War on the Cold War,” *Journal of Conflict Resolution* Vol. 24 (1980); John Levis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982), pp. 92-94.

4) 김명섭(2005), pp. 233-234.

5) William Stueck, “The Korean War as International History,” *Diplomatic History*, Vol. 10, No. 4 (Fall 1986); 김명섭(2005), pp. 242-244.

6) John Lewis Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War* (New York: Oxford University Press, 1987).

7) 마상윤, 「국제냉전질서와 한국의 분단」, 하영선, 남궁근 편저, 『변환의 세계정치』(서울: 을유문화사, 2007), pp. 73-74.

심을 보이지 않았지만, 1945년 2월의 얄타회담의 결과 양 국은 한반도가 동북아에서 어느 한 세력권에 드는 것을 원하지 않음으로써 한반도의 분단을 결과하였다. 미국은 일본이라는 전략적 거점의 방어를 위한 완충지대로서 한반도에 관심이 있었으며, 소련은 한반도가 미국의 소련 공격을 위한 전초기지가 되지 않도록 하는 데 의미를 부여했다. 이러한 미소 간의 상호 불신 관계가 한반도의 분할점령을 가져오게 되었다고 이해되며, 결과적으로 남한에는 미국이, 북한에는 소련이 주도한 정권이 들어서면서 해방 이후 남북한 관계의 성격을 규정지었다. 따라서 1940년대 중반 이후의 남북한 관계는 2차 세계대전 이후 세계 질서의 미소 간 세력균형(balance of power)의 형성 과정에서 생겨난 부산물이라고 이해되며, 당시 한반도에 대한 국제질서의 영향력은 압도적이었다고 평가할 수 있다.

당시 한반도 내에서는 1948년 4월 김구와 김규식이 방북하여 남북연석회의에 참여하는 등 남북한 분단을 막으려는 자체적인 노력이 존재했으나 미소 갈등의 영향력을 극복하지는 못했다. 가설적인 논의이기는 하지만, 오히려 1945년 2월 얄타회담 당시 미국이 한반도와 동아시아에 대한 전략적 중요성을 더 높게 평가했거나, 미국이 핵무기 개발을 더 이른 시기에 성공하여 소련의 태평양전쟁 참전을 요청하지 않았다면 한반도 분단은 없었을지도 모른다. 남북한 분단의 사례 이외에도 남북한 관계에 대한 국제정치적 영향성은 소련과 중국이 1950년 한국전쟁의 발발 과정에 미친 영향,⁸⁾ 1970년대 미소 데탕트와 미중 관계 개선이 1972년 7·4 남북공동성명의 과정에 미치는 영향,⁹⁾ 1980

8) 박명림, 『한국전쟁의 발발과 기원(1): 결정과 발발』(서울: 나남출판, 1996).

9) 우승지, 「박정희 정부의 통일정책과 7·4 남북공동성명」, 함택영·남궁곤 편, 『한국 외교정책: 역사와 쟁점』(서울: 사회평론, 2010); 홍석률, 「1970년대 전반 북미관계: 남북대화, 미중관계 개선과의 관련 하에서」, 하영선 외 (2005).

년대 후반 이후 냉전의 종식이 북방정책 등 남북한 관계에 미친 영향 등에서 잘 드러난다.¹⁰⁾

3) 남북한 관계와 국제정치의 상호관계

요약하면, 1945년 해방 이후 한반도의 역사를 되돌아 볼 때, 남북한 관계는 국제정치에 대한 종속변수로서 뿐만 아니라 독립변수로서도 동시에 작용해 왔다. 하지만 한국전쟁과 같은 예외적인 상황을 제외하고는 한반도의 남북한 관계가 세계질서를 근본적으로 변화시키는 변수로서의 역할을 하지는 쉽지 않으며, 대체로 세계 질서의 변화에 영향을 받은 경우가 더 많았다. 논의의 범위를 좁혀서 한반도 문제 자체에 대해 살펴볼 경우에도 남북한 자체의 노력이나 양자 간의 관계보다도 미소 관계나 세계 질서의 변화에 남북한 관계가 더 큰 영향을 받은 경향이 나타난다. 이는 남북한 관계는 국제정치에 대한 독립변수로서보다는 종속변수로서의 모습으로 더 크게 작용해 왔다는 점을 의미하는 것이다. 이는 윌츠가 주장하듯,¹¹⁾ 한반도와 남북한이 가진 지정학적인 위치에서 국제구조의 압도적인 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다.

남북한 문제에 대한 국제정치적 압도적인 영향력은 냉전의 종식 이후에도 지속적으로 존재해 왔다. 김영삼 정부의 대북정책이 북핵 문제나 한미 관계의 변화에 의해 결정적으로 영향을 받은 측면이나, 김대중 및 노무현 정부 당시 남북한 관계를 ‘우리 민족끼리’의 정신에 따라 진전시키려 했던 노력들이 미국의 대북 정책 변화나 2차 북핵위기의 발발에 의해 좌절되었던 점들에서 국제

10) 전재성, 「노태우 정부의 북방정책과 공산권 수교」, 함택영, 남궁곤(2010).

11) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979).

정치의 영향력은 뚜렷하게 드러난다. 2010년의 천안함 및 연평도 문제 역시 사건 자체는 남북한 관계 내에서 발생한 것이지만, 그 대응 과정은 한반도 내부의 자체적인 역학관계보다는 미중 관계와 유엔안전보장이사회 등 국제정치의 영향을 크게 받아 왔다.

이 글은 냉전의 종식 이후 한반도 문제가 한반도 내부의 남북한 관계에 의해 주로 규정되는지, 혹은 세계 질서의 변화에 더 큰 영향을 받는지 재검토한다. 한반도와 국제정치의 관계에 대한 기존의 연구가 한국전쟁과 냉전시대에 집중했던 반면, 이 글은 탈냉전시기의 남북한 관계와 세계 질서의 변화에 대한 국제정치적 시각을 제시한다. 따라서 이 글은 냉전의 종식 이후 한반도 문제를 남북한 관계의 범위 속에서 자체적으로 접근하려고 했던 노력들이 국제정치의 영향력 속에서 어떻게 제약받게 되었는지를 분석한다.

2. 남북한 관계의 국제정치 이론

한반도 문제에 있어서 남북한 관계와 국제정치의 영향력을 국제정치이론의 시각으로 접근하면 다음의 몇 가지로 분류할 수 있다. 우선 남북한 관계를 한반도 문제의 주요한 변수로 접근하는 방식은 두 개의 한국이 주체적으로 남북한 관계의 변화를 통해 문제를 해결하는 행위자 중심의 시각이다. 반면 한반도 문제를 국제정치의 종속변수로서 인식하는 접근법은 세계 질서의 구조적 영향을 강조하는 시각이다. 국제정치학의 관점에서 전자는 외교정책이론의 영역에 속하며, 후자는 국제정치이론의 영역과 관련되어 있다고 볼 수 있

다.¹²⁾ 따라서 외교정책이론의 시각에서 보면, 한반도 문제는 남과 북이 자신의 대외정책을 통해 남북한 관계를 어떻게 관리해 나가느냐에 관한 미시적인 분석으로 이해될 수 있다. 국제정치이론의 시각에서 보면, 한반도 문제는 국제적 무정부상태가 남북한에 작용하는 제약조건을 통해 거시적으로 이해될 수 있다.¹³⁾

1) 국제정치이론의 시각

한반도 문제를 국제정치의 관점에서 이해하는 것은 지도자 개인이나 남북한의 체제의 내부 특성에 의한 것이 아니라 세계 질서의 변화 과정에서 이해하는 것이다. 이러한 시각은 월츠가 이야기하는 소위 '제3이미지(The Third Image)'에 해당하는 것이다.¹⁴⁾ 기원전 5세기에 발생한 아테네와 스파르타 사이의 펠로폰네소스 전쟁을 기록한 역사가 투키디데스는 펠로폰네소스 전쟁의 원인을 빠르게 증가하는 아테네의 힘에 대한 스파르타의 두려움이라고 진단했다.¹⁵⁾ 이처럼 한반도 문제 역시 남한과 북한이 가지고 있는 속성과 남북한 관계 그 자체보다는 한반도가 구조적으로 가지고 있는 속성에 의해 압도당하는 경우를 살펴볼 수 있다.

다른 한편, 구레비치(Peter Gourevitch)는 국가의 대외정책 결정이라는 의

12) Waltz(1979), pp. 121-122.

13) 이근욱, 「국제정치와 외교정책」, 김계동 외, 『현대외교정책론』(서울: 명인문화사, 2007). pp. 13-18.

14) Kenneth N. Waltz, *Man the State and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959), pp. 159-223.

15) Thucydides, *History of The Peloponnesian War*, Richard Crawley, trans. (London: Everyman, 1993).

교정책이론의 접근을 수용하면서도 국제정치적 요인을 강조하고 있다.¹⁶⁾ 소위 '제2이미지 역전(The Second Image Reversed)'은 국내정치 요인을 국제정치적 사건의 원인이 아니라 오히려 국내정치 상황을 국제정치적 요인에 의해 발생한 결과로 인식한다. 이는 국내 구조를 주어진 것으로 보지 않고 대외적 요인에 의해 영향 받은 것으로 이해하려는 노력으로, '밖'으로부터의 영향이 어떻게 국가 '안'에서의 변화를 이끌어 가는지에(outside-in) 관심을 두고 있다. 마찬가지로 한반도 밖으로부터의 영향이 어떻게 한반도 안의 남북 관계의 변화를 이끌어 가는지에 대한 분석이 가능하다. 엄밀하게 이야기하면, 남북한 관계는 '제2이미지 역전'에서 의미하는 국내정치적 모습이라고 할 수는 없지만, 한반도 내부의 남북한 관계가 고정된 것이나 혹은 자체적인 동학에 의해 움직이는 것으로 평가하는 것이 아니라, 국제적인 요인에 의해 상당한 영향을 받으면서 변화하고 있는 것이라는 인식을 가능하게 함으로써 '제2이미지 역전' 이론 적용의 유용성을 평가할 수 있다.

결국 월츠의 '제3이미지'나 구레비치의 '제2이미지 역전' 이론은 남북한 관계의 변화를 북한 정권의 속성이나 한국 정부의 정권 변화 등으로 설명하는 것과는 달리, 이러한 관계가 미소 간의 냉전, 미중 관계의 변화, 동북아 질서의 변화에 따라 어떻게 영향을 받고 있는지를 살피는 거시적인 접근법이다. 이는 남북한 관계의 본질을 이해하는 데 있어서 중요한 의미를 가질 뿐 아니라, 한국 정부의 대북 정책과 대외 정책을 결정하는 데도 중요한 교훈을 줄 수 있을 것이다.¹⁷⁾

16) Peter B. Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International Organization*, Vol. 32, No. 3 (1978).

17) 이러한 관점에서 최근 한반도 주변 국제정치상황의 변화에 따른 남북한 관계의 변화 가능성 및 대북 정책의 재조정 필요성에 대해서는 다음을 참조. Jihwan Hwang, "From Preponderance of Power to Balance of Power?: South Korea in Search of a New North Korea Policy," EAI Issue

2) 외교정책이론의 시각

외교정책이론은 일반적으로 국내정치적 요인을 강조하여 국가 '안'의 속성을 통해 국가 '밖'의 행동을 설명하는(inside-out) 경향을 보인다. 이 이론들은 국가의 외교정책 행위와 그 결과로 나타나는 국제정치적 결과들을 종속변수로, 국가 내부의 국내정치적 요인들은 이 종속변수를 설명하는 독립변수로 간주하는데, 이는 월츠가 이야기하는 '제1이미지(The First Image)'와 '제2이미지(The Second Image)'의 견해이다.¹⁸⁾ 이는 한반도 문제의 경우에도 남한과 북한의 정치체제나 지도자, 국내정치적 상황 등을 주요 변수로 하여 남북한 관계의 변화를 이해함을 의미한다.

월츠가 논의하는 '제1이미지'는 전쟁이라는 현상이 인간의 본성에 의해 나타난다는 설명인데, 인간의 공격 성향이 전쟁의 원인이라고 분석하면서 영구평화는 이러한 인간의 본성이 변화하지 않는 한 불가능하다고 주장한다.¹⁹⁾ 이는 남북한 관계의 경우에도 남한과 북한이 가지고 있는 권력욕과 지배욕 등 인간 본성의 요인이 관계 변화에 커다란 영향을 미치고 있음을 의미한다. 또한 남한과 북한의 국내정치적 요인 중에서도 어떤 지도자가 등장하느냐에 따라 남북한 관계 자체가 변화할 수 있음을 의미하기도 한다. 가령 김영삼 정부와 김대중 정부의 남북한 관계는 대통령의 개인적 성향에 따라 달라질 수도 있으며, 김일성 시대와 김정일 시대의 대남정책 역시 마찬가지로 차이가 있을 수 있음을 인식하는 것이다.

한편, '제2이미지'는 전쟁이라는 현상이 국가의 정치체제나 사회경제적 구

Briefing No. MASI 2011-08 (East Asia Institute, 2011).

18) Waltz(1959), pp. 16-158.

19) 이근욱, 「국제명전질서의 국제정치이론과 한국」, 하영선·남궁곤(2007).

조가 가지는 내부적인 속성에 의해 나타난다는 설명이다. 이에 따르면, 남북한 관계는 남한의 정치경제적 형태나 북한의 정권유형에 따라 다르게 나타날 수 있다. 따라서 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부 각각이 추구하는 국내적 정치구조와 정책에 따라 남북한 관계가 변화할 수 있다. 또한 북한의 경우에도 김일성 시대와 김정일 시대 북한의 정치구조의 차이에 따라 남북한 관계가 차이를 보일 수 있으며, 이는 김정은 시대에 새로운 북한의 정치적·사회경제적 시스템이 재구성되면서 남북한 관계도 큰 변화가 있을 수 있음을 의미하는 것이다.

이러한 관점에서 1990년대 이후 한반도 문제와 남북한 관계가 주로 남한과 북한이라는 행위자 중심으로 진행되고 있는지, 혹은 국제정치의 보다 구조적인 제약 속에서 영향을 받고 있는지 검토한다. 특히 냉전의 종식 이후 한반도 문제를 남북한 관계의 범위 속, 소위 '한반도 문제의 한반도화'를 통해 자체적으로 해결하려 했던 다양한 노력들이 세계 질서의 변화 속에서 어떤 한계를 보여주었는지를 분석한다.

3. 남북한 관계에 대한 국제정치의 영향력: 사례분석

북한 핵 문제처럼 남북한 관계에서 가장 중요한 사안을 통해 남한과 북한이 자체적으로 한반도 문제에 대해 얼마나 획기적인 돌파구를 마련할 수 있었는지를 평가하는 것은 중요한 사례이다. 1990년대 초반 이후 20여 년이나 경과한 북한 핵 문제의 해결 과정에서 국제정치적 영향력과 남북한의 영향력이 어떤 차이를 보이는지 분석할 필요가 있다. 특히 남북한 간 최고의 대화 채널

이라고 할 수 있는 남북정상회담이 북핵 문제 해결과정에서 미친 영향을 살펴봄으로써 한반도 문제에 대한 남북한의 독립적인 영향력을 평가할 수 있을 것이다.²⁰⁾

1) 김영삼 정부: 북핵위기와 민족주의적 대북 정책의 변화

김영삼 대통령은 1993년 2월 그의 대통령 취임사에서 남북한의 화해와 협력을 위한 적극적인 정책의지를 표명했으며, 한반도의 평화와 통일을 달성하기 위한 전향적인 대북 정책을 약속했다. 특히 김영삼 대통령은 취임사에서 김일성 주석과의 남북정상회담을 제안하며 20세기 안에 통일을 달성하게 될 것임을 예상하기도 했다.

…김일성 주석에게 말합니다. 우리는 진심으로 서로 협력할 자세를 갖추지 않으면 안 됩니다. 세계는 대결이 아니라 평화와 협력의 시대로 나아가고 있습니다. 다른 민족과 국가 사이에도 다양한 협력이 이루어지고 있습니다. 그러나 어느 동맹국도 민족보다 더 나올 수는 없습니다. 어떤 이념이나 어떤 사상도 민족보다 더 큰 행복을 가져다주지 못합니다. 김 주석이 참으로 민족을 더 중요하게 생각한다면, 그리고 남북한 동포의 진정한 화해와 통일을 원한다면, 이를 논의하기 위해 우리는 언제 어디서라도 만날 수 있습니다…그때 우리는 같은 민족이라는 원점에 서서 모든 문제를 풀어나갈 수 있을 것입니다. 세계 도처에서 민족의 긍지를 지키며 살아가고 있는 5백만 해외동포 여러분, 금세기 안에 조국은 통일되어 자유와 평화의 고향땅이 될 것입니다.²¹⁾

20) 북핵 문제와 남북정상회담의 관계에 대해서는 다음을 참조. 황지환, 「남북정상회담과 북핵문제」, 제22차 세종 국가전략 포럼, 2010년 4월 15일.

21) 김영삼, 「제14대 대통령 취임사 연설」, 1993년 2월 25일.

김영삼 대통령은 세계 질서가 평화와 협력의 시대로 나아가고 있음을 지적하고 세계 질서의 흐름에 따라 한반도에서도 남북한이 서로 협력할 자세를 갖추어야 한다고 강조했다. 그는 특히 “어느 동맹국도 민족보다 더 나을 수는 없다”고 언급하며 냉전의 종식 이후 급변하는 세계 질서에서 민족 공조의 중요성을 강조하였다. 이를 위해 그는 남북정상회담을 제의함으로써 남북한 사이에서 진정한 협력을 통해 한반도 문제의 해결과 평화통일을 지향할 것임을 명확히 했다. 이는 민주화 이후 공정한 선거에 의해 정치적 정통성을 부여받고 당선된 최초의 문민정부로서 이전 정부들이 하지 못했던 전향적인 남북 관계 개선과 남북정상회담을 한국이 주체적으로 할 수 있다는 자신감의 표현이었다. 전향적인 대북 정책을 통해 남북한 관계의 주도권을 잡으려는 김영삼 정부의 민족주의적 노력은 비전향 장기수 이인모 씨의 북한 송환을 결정하고, 당시 진보적 재야인사였던 한완상 서울대 교수를 초대 통일부총리에 임명한 것에서 잘 드러난다.²²⁾

하지만 대통령 취임사에 나타난 대북 기조는 1993년 3월 12일 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언 이후 방향을 완전히 급선회하게 된다. 김영삼 정부는 북한의 NPT 탈퇴 및 국제원자력기구(IAEA)의 핵사찰 거부로 인해 국제사회의 대북 압력이 커지고, 또한 북한의 의도와 행동에 대한 우려가 커지면서 취임 초기의 전향적인 대북 정책과 남북한 관계를 추진할 수 없음을 인식했다. 따라서 당시 대북 정책의 수정이 불가피해졌음을 인식하였고, 대화와 압력을 병행한다는 새로운 대북 기본전략을 마련하였다.²³⁾ 결국 김영삼 대

22) 황지환, 「김영삼 정부의 대북정책과 제1차 북한 핵 위기」, 함택영, 남궁근(2010), pp. 412-413.

23) 김영삼, 『김영삼 대통령 회고록: 민주주의를 위한 나의 투쟁, 상』(서울: 조선일보사, 2001), pp. 100-102.

령은 1993년 6월의 취임 100일 기자회견에서 “핵무기를 가진 상대와는 결코 약속할 수 없다”고 언급하며 북핵 문제라는 국제정치적 상황의 발생에 의해 단호하고 강경한 대북 기조로 전환하였다. 하지만 김영삼 정부가 대화와 압박을 병행하는 전략으로 대북 정책의 기조를 변경함에 따라 북한은 강력히 반발하며 남북 채널을 붕괴시켰다. 이에 따라 한국은 북핵 문제와 남북 관계에 접근하기 위해서는 어쩔 수 없이 북미 채널에 의존해야 하는 상황이 되었다. 북한의 소위 ‘통미봉남(通美封南)’ 정책 때문에 김영삼 정부는 취임사에서 의욕적으로 언급한 남북정상회담은 고사하고 북핵 문제에 관여하기 위해서 클린턴 행정부에 의존하는 방법밖에 없었는데, 이는 한반도 문제에 대한 한국 정부의 정치적 수단을 사실상 제한시킨 결과를 초래했다.²⁴⁾ 남북 채널이 붕괴된 상황에서 한국이 북핵 문제 해결 과정에서 배제되지 않기 위해서는 북한이 남북 대화 테이블로 나오도록 미국으로 하여금 강력한 압력을 행사하도록 요청할 수밖에 없었다. 남북 대화를 북미 관계 개선의 전제조건으로 상정할 수밖에 없었는데, 이 과정에서 남북한 관계뿐 아니라 한미 관계에서도 일정한 긴장을 감수해야 했다. 결국 김영삼 정부의 남북한 관계는 취임 초기의 민족주의적 주도권 확보에 실패하고 북미 관계와 미국의 대한반도 정책이라는 국제정치적 환경에 의존할 수밖에 없는 상황이 되었다.

하지만 김영삼 정부가 구상하던 남북한 관계와 미국이 세계 질서의 관점에서 접근하는 한반도 상황은 근본적으로 차이가 있었다. 탈냉전의 새로운 세계 질서 속에서 동아시아 전략을 짜 나가는 미국의 대북 인식은 한국 정부의 시각과 일치할 수는 없었다. 북한의 NPT 탈퇴 선언 이후 클린턴 행정부는 북

24) 신육희, 「압박과 배제의 정치: 북방정책과 북핵 1차 위기」, 『한국정치외교사논총』, 제29집 1호(2007), p. 226.

핵 문제를 핵비확산(nuclear nonproliferation)의 시각에서 접근하고 있었지만, 김영삼 정부는 이를 1992년의 남북기본합의서와 비핵화공동선언의 위반으로 인식하고 있었다.²⁵⁾ 이는 클린턴 행정부가 당시 북핵 문제를 한반도라는 지역적 특수성보다는 국제비확산레짐이라는 글로벌 차원으로 인식하여 핵물질과 핵무기의 확산방지를 강조했던 반면, 김영삼 정부는 이를 완전히 한반도 문제로 보고 북한의 핵개발에 따른 한반도의 안보위협과 남북한 관계의 차원에서 인식하고 있었다는 것을 의미한다.²⁶⁾

따라서 남북 분단 현실의 속성상 김영삼 정부가 추진하려고 한 대화와 압력의 병행전략에는 일정한 한계가 있었다. 북한의 일탈행위에 대해서는 단호한 대응을 미국에 요구하였지만, 압력을 통해 한반도의 위기가 고조되면 한반도에서 전쟁은 안 된다는 기본입장을 재확인하며 대화를 강조하는 구조적 모순을 보여주며 한미 간의 이견을 노출시키고 남북한 관계의 불안정성을 가중시키고 있었다. 특히 한국의 민주화로 인해 국내정치가 대화와 압력의 허용범위에 커다란 영향을 미치고 있었다. 당시 한국의 국내정치는 북한과의 대화에 우호적인 그룹과 대북 압력을 강조하는 그룹으로 분열되어 있어서 정부의 대북 정책에 커다란 부담이 되고 있었다. 더구나 김영삼 대통령은 남북 대화의 불씨를 살려 본인의 국내정치적 입지를 공고히 하려는 의도를 가지고 있었으면서도,²⁷⁾ 다른 한편으로는 국내 여론과 국내정치적 상황 등을 고려하여 북한에 대한 강한 압력을 미국에 요구하기도 했다.²⁸⁾ 한국 내의 복잡한 국내정치

25) 황지환(2010), p. 414.

26) 이용준, 『북한 핵 새로운 게임의 법칙』(서울: 조선일보사, 2004), pp. 121-122.

27) 신육희(2007), p. 226.

28) 조엘 위트, 다니엘 폰만, 로버트 갈루치, 『북핵위기의 전말: 벼랑끝의 북미협상』(서울: 모음북스, 2005), p. 138.

적 변수 때문에 김영삼 정부는 종종 클린턴 행정부의 접근법과는 다른 한국의 입장을 강하게 전달하였다. 클린턴 행정부는 당시 김영삼 정부의 의견을 완전히 무시할 수는 없었는데, 북핵 문제의 해결 과정과 북미 관계의 변화방향에 대해 김영삼 정부와 클린턴 정부는 이견을 노출시키곤 했다.²⁹⁾ 하지만 1993년 3월 1차 북핵위기의 발발 이후 남북한 관계는 북미 관계와 클린턴 행정부의 한반도 정책에 의존할 수밖에 없었으며, 이후에도 미국이 주도하는 한반도 정책에 커다란 영향을 받게 되었다.

결국 김영삼 대통령이 취임사에서 제안했던 민족주의적 남북한 관계와 남북정상회담은 북핵 위기와 북미 관계 중심의 구도에서 불가능해지게 된다. 하지만 김영삼 정부의 남북정상회담은 의외의 계기를 통해 성사된다. 1994년 6월 북핵위기가 고조되어 군사적 충돌 우려까지 제기된 상황에서 카터 전 대통령이 방북하여 김일성과 북핵 문제에 대한 합의를 하게 된다. 이 과정에서 카터는 김일성 주석에게 남북정상회담을 제안하고 김일성 주석과 김영삼 대통령이 이를 수용하면서 회담 개최가 성사되었다. 김영삼 대통령은 원래 카터-김일성 빅딜에 대해 부정적인 생각을 가지고 있었는데, 카터가 남북정상회담의 카드를 제시하자, 김영삼 대통령은 곧바로 조건없이 정상회담을 수락하였고 알려져 있다.³⁰⁾

결론적으로 김영삼 정부의 남북한 관계는 북핵 문제를 해결해 가고 대북 정책을 주도적으로 이끌어가는 차원에서 전개되었다기보다는 미국의 비확산정책과 대북 정책의 접근 과정에서 상당 부분 이루어졌다고 할 수 있다. 북핵 문제가 발발하면서 김영삼 정부는 대화와 압력을 병행하는 정책으로 대북 기조

29) 김영삼 정부 당시 대북 정책과 북핵 문제를 둘러싼 한미 간의 주도권 다툼에 대해서는 다음을 참조. 황지환(2010), pp. 420-429.

30) 돈 오버도퍼, 『두 개의 한국』(서울: 도서출판 길산, 2002), pp. 487-489.

를 변화시켰으나, 북한의 반발과 한미 간의 이견으로 남북한 관계의 주도권을 잡을 수 없었다. 이에 따라 취임사에서 의도했던 남북정상회담은 불가능해졌지만, 오히려 김영삼 정부가 의도한 남북정상회담을 무산시켰던 북핵문제가 북미 간에 합의되어가는 과정에서 남북정상회담이 다시 되살아났다. 따라서 김영삼 정부 시절 한국 정부가 북핵 문제와 남북한 관계를 이끌어갔다기보다는 북핵 문제 해결 과정과 미국의 대외 정책이 남북한 관계의 변화 과정에 결정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 결국 김영삼 정부 당시 남북한 관계는 한반도 주변 국제질서의 영향력 하에서 크게 벗어나지 못했던 것이다.

2) 김대중 정부: 햇볕정책과 '한반도 문제의 한반도화' 노력

1994년 6월의 카터-김일성 합의는 10월의 제네바 합의로 이어졌다. 합의 이후 북한 지도부의 대미 위협 인식은 상당히 완화되었다. 북한은 또한 제네바 합의의 이행을 수차 약속했으며, 국제원자력기구는 북한이 실제 합의 이행을 시작했음을 확인했다.³¹⁾ 북한의 핵 동결과 이에 따른 북미 관계 개선은 클린턴 행정부 시기 미사일 모라토리엄 선언에서도 확인된다. 북한이 1993년 5월, 로동 1호 미사일을 동해로 시험 발사한 후 북한의 미사일 프로그램이 큰 이슈가 되었고, 핵 합의 이후 북미 양국은 미사일 회담을 시작한다. 1998년 8월, 북한이 인공위성 광명성 1호라고 주장한 대포동 1호 미사일을 일본 열도를 넘어 발사한 후에는 미사일 위기가 조성되고 있었다. 그러나 미국의 대북 정책을 재검토하기 위해 페리 전 국방장관이 1999년 5월 북한을 방문하였을 때, 북한

31) 『로동신문』, 1995년 1월 1일; 위트 외(2005).

은 미국의 제안에 상당히 호의적이었다.³²⁾ 이후 미사일 회담이 급진전되고 마침내 99년 9월 북한은 미사일 모라토리엄을 선언하였고, 김정일 또한 페리의 방북을 긍정적으로 평가하면서 미국에 특사를 보낼 것을 약속하기도 했다.³³⁾

이후 클린턴 행정부와 김정일 정권은 유례없는 북미 관계 개선의 꽃을 피웠다. 1999년 10월 페리 보고서가 제출된 후 미국은 북한과의 관계개선을 위한 본격적인 노력을 시작했다. 미사일 모라토리엄은 조명록 국방위원회 부위원장이 2000년 10월 방미하여 클린턴 대통령과 면담했을 때 재확인되었는데, 당시 공동커뮤니케에서 북한은 제네바 합의의 성실한 이행과 북미 관계개선을 위해 노력할 것을 약속하였다. 이 방문에서 조명록은 클린턴의 방북을 초청하는 김정일의 친서를 전달했는데, 이의 준비를 위해 올브라이트 국무장관이 평양을 방문해 김정일과 회담하기도 하였다. 비록 중동 문제와 국내정치적인 문제로 클린턴의 방문은 성사되지 못했지만, 북한은 당시 미국에 대해 상당히 유화적인 태도를 보여주었으며, 북한에 대한 미국의 평가 역시 매우 호의적이었다.³⁴⁾ 물론 이 시기 북한이 완전히 평화적인 모습만을 보여준 것은 아니었다. 1996년 동해안 잠수함 침투 사건, 1998년 대포동 미사일 발사, 1999년 제1차 연평해전 등에서 나타나듯 북한은 한반도 주변에서 충돌적인 모습을 동시에 보여준 것이 사실이다. 하지만 이전과 달랐던 것은 북한이 그러한 긴장관계를 극도로 고조시키지는 않았다는 점이다. 북한은 충돌을 확대시키지 않고 북미 간의 전반적인 관계를 훼손시키지 않는 방향으로 문제를 조정하려고 했는데, 그것은 양국 간에 모처럼 조성된 관계개선과 그로 인해 북한이

32) Madeleine Albright, *Madam Secretary*, with Bill Woodward (New York: Miramax Books, 2003), p. 458.

33) 『조선중앙통신』, 1999년 9월 24일.

34) Albright(2003), pp. 467-469.

실질적으로 취하고 있었던 이익을 잃고 싶지 않았기 때문일 것이다. 즉, 한반도를 둘러싼 유화적인 국제정치 환경은 남북한 관계의 안정에도 커다란 기여를 하였다.

김대중 대통령과 김정일 국방위원장 사이의 2000년 6월 남북정상회담 및 남북 관계의 개선은 이러한 우호적인 국제정치 환경에서 성사된 것이 사실이다. 말하자면, 북핵 문제가 동결되고 북미 관계가 안정된 국제정치 상황에서 남북한 관계가 진전되고 남북정상회담이 이루어진 것이다. 하지만 다른 측면에서 보면, 김대중 정부가 의도했던 ‘한반도 문제의 한반도화’의 노력이 남북한 관계 개선과 한반도 주변 국제정치 상황에 커다란 역할을 한 것도 사실이다. 가령 김대중 정부의 외교적 노력과 남북정상회담 개최로 인해 한반도 정세가 안정됨으로써 조명록 특사의 방미가 이루어지고 올브라이트 국무장관의 방북이 이루어진 측면이 있었다.³⁵⁾ 김대중 대통령은 후보 시절부터 “집권 즉시 남북정상회담을 열어 모든 현안을 해결해 나가겠다”는 강력한 의지를 피력했고,³⁶⁾ 실제로 남북정상회담은 과거의 적대적 갈등에서 벗어나서 한반도 평화 구축의 새로운 주도세력으로서 남북한이 등장한 무대였다.³⁷⁾ 6·15 남북공동선언문은 “남과 북은 나라의 통일 문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로” 합의하며 한반도 통일과 남북한 관계에 대한 남과 북의 주도적 노력을 강조했다. 김대중 정부는 한반도 문제를 미국 등 강대국의 국가 이익에 의해 밖에서부터 주어진 것으로 보지 않고 남북한 사이의 관계개선을 통해 한반도 문제를 재구성할 수 있다고 판단하

35) 임동원, 『피스메이커: 남북 관계와 북핵문제 20년』(서울: 중앙북스, 2008), p. 494.

36) 김대중, 「15대 대통령 후보 수락연설」, 1997년 5월 19일.

37) 김학노, 「김대중 정부의 햇볕정책과 6·15 남북정상회담」, 함택영·남궁곤(2010), pp. 593-595.

고 ‘한반도 문제의 한반도화’를 위한 노력을 강조하였다.

남북 관계를 발전시켜서 우리 스스로 평화를 위해서, 협력을 위해서 전진할 때 미국이나 일본도 우리의 의사를 존중하게 됩니다. 남북 관계를 우리 스스로 풀어가지 못해 과거 냉전시대 같이 되면 결국 우리는 모든 것을 미국에 매달려 해결해야 합니다.³⁸⁾

하지만 김대중 정부의 노력에도 불구하고, ‘한반도 문제의 한반도화’는 쉽지 않았고, 여전히 국제정치 환경과 미국의 한반도 정책에 커다란 영향을 받고 있었다. 우선 햇볕정책은 그 초기의 성공적인 진전에도 불구하고 미국의 정권이 바뀌면서 독자적인 대북 정책으로 추진되기에 한계가 있었다. 2001년 부시 행정부가 들어선 이후 김대중 정부는 미국이 클린턴 행정부의 기존 대북 정책을 그대로 유지하도록 하는 데 실패했다. 부시 행정부의 대북 정책 재검토와 북미간 갈등이 시작되자 김대중 정부의 햇볕정책은 그만큼 추진력이 약화되기 시작했다. 이는 부시 행정부의 등장, 즉 미국의 대외정책 및 국제정치 환경이 변화하면서 한국 정부가 주도한 ‘한반도 문제의 한반도화’라는 남북한 관계의 구도에 한계가 노정되기 시작했음을 의미하는 것이었다.³⁹⁾

다른 한편, 김대중 정부의 햇볕정책은 남북정상회담에서 합의한 ‘우리 민족끼리’의 정신에도 불구하고 북한을 완전히 설득시키고 호응을 이끌어내지 못했기 때문에 원래부터 구조적인 한계를 가지고 있었다. 이러한 모습은 제1차 정상회담에서 합의되었던 김정일 위원장의 서울 답방 혹은 제2차 정상회

38) 김대중, 『21세기와 한민족: 김대중 전 대통령 주요연설·대담 1998-2004』(과주: 돌베개, 2004), p. 233.

39) 김학노(2010), pp. 598.

담 약속이 부시 행정부의 등장 이후 북미 관계가 경색되기 시작하자 지켜지지 못했다는 사실에서 잘 알 수 있다. 북한 역시 한반도 문제에 대한 남북한의 주도권을 강조하면서도 국제정치 상황을 무시하지 못하고 있다는 사실을 반증하는 것이었다. 북한 지도부의 인식은 제1차 남북정상회담 7개월 후인 2001년 1월 부시 행정부의 등장과 함께 악화되기 시작했다. 올브라이트가 김정일을 “매우 실용적이고 신중한” 사람이었다고 표현했던 반면, 부시 대통령은 초기부터 김정일에 대한 깊은 반감을 숨기지 않았는데, 이것은 2001년 9월의 테러 이후 더욱 강경해졌다. 주지하다시피 2002년 부시는 북한을 이라크, 이란과 함께 ‘악의 축’으로 규정했는데, 이는 대북 강경책을 펼쳐나갈 것임을 암시하는 것이었고, 그것은 이후 미국의 ‘핵 태세 보고서’나 ‘미국국가안보전략’에서 구체화되었다.⁴⁰⁾ 북미 간 긴장의 악화 속에서 제네바 합의는 2002년 10월 붕괴되었고, 북한의 정책 역시 충돌 정책으로 전환되었다. 우라늄 프로그램에 대한 논란이 불거진 후, 미국은 북한이 제네바 합의를 근본적으로 위반했다며 한반도에너지개발기구의 대북 중유공급을 중단시켰다. 이에 북한은 미국이 그동안 제네바 합의에서 유일하게 이행하던 사항을 폐기했다며 합의의 파기를 선언했다. 이후 상황이 악화되면서 북한은 의도적으로 핵 위기를 고조시키는 충돌 정책을 시작했으며, 결국 2003년 1월 10일 마침내 핵확산금지조약에서의 ‘자동적이고 즉각적인’ 탈퇴를 선언하였다.⁴¹⁾

결국 김대중 정부의 햇볕정책과 ‘한반도 문제의 한반도화’의 노력에도 불구하고 6·15 남북공동선언에서 합의되었던 ‘우리 민족끼리’의 정신은 이후

40) Jihwan Hwang, “The Second Nuclear Crisis and U.S. Foreign Policy: Should the U.S. Resolve the North Korean Security Dilemma?” *Pacific Focus*, Vol. 18, No. 2 (2003).

41) 황지환, 「전망이론을 통해 본 북한의 핵정책 변화: 제1, 2차 북한 핵 위기의 분석」, 『국제정치논총』, 제46집 1호(2006).

제대로 실현되지 못했다. 제2차 남북정상회담 역시 임기 말까지 개최되지 못했고, 북핵 문제는 김대중 정부의 노력에도 불구하고 2002년 가을 이후 계속 악화되어 갔다. 김대중 정부 시절 남북정상회담은 북핵 문제가 민감하게 고조되고 있을 때는 가능하지 않았고, 북핵 문제가 합의되어 동결되었을 때 가능했었다고 판단할 수 있다. 이는 당시의 남북한 관계가 남과 북의 주도적인 노력에도 불구하고 한반도 주변의 국제정치 상황의 변화에 압도되었다는 것을 의미한다.

3) 노무현 정부: 제2차 북한 핵 위기와 제2차 남북정상회담

제2차 핵 위기가 시작된 이후 부시 행정부에 대한 북한의 위협 인식은 악화되어 북한은 점점 더 충돌적인 핵 정책을 추구했는데, 특히 2003년 3월 미국이 이라크를 침공한 이후 더욱 심화되었다. 북한은 이전에도 미국의 군사적 움직임에 매우 민감하게 반응해 왔지만, 이라크 전쟁이 시작된 이후 이라크의 상황을 북한의 상황과 대비시키면서 핵무기의 필요성을 강력하게 시사했다. 이라크 전쟁이 북한에게 더욱 위협적이었던 이유는 미국이 공개적으로 정권교체를 선언하고 있었기 때문이다. 미국이 이라크에서 정권교체를 위해 전쟁을 일으켰다면, 북한 또한 침공할 수 있다는 것이 북한 지도부의 분명한 인식이었다.⁴²⁾

이러한 2002년 가을 이후 제2차 북핵위기와 북미 간의 충돌상황에서 노무현 정부는 햇볕정책을 이어받은 평화번영정책의 노력에도 불구하고 남북정상회담을 오랫동안 성사시키지 못하게 된다. 반면 노무현 정부는 북핵 문제

42) 『로동신문』, 2003년 3월 18일, 3월 22일, 4월 19일.

가 6자회담을 통해 합의되어 가고 북미 관계가 새로운 국면을 맞이하기 시작한 2007년에 들어서야 제2차 남북정상회담의 기회를 가지게 된다. 2003년 이후 노무현 정부의 지속적인 노력에도 불구하고 남북정상회담이 성사되지 못하다가 임기를 6개월도 남기지 않은 상황에서 성사된 것은 부시 행정부 내내 북핵 문제와 북미 관계가 상당한 갈등과 위기를 겪고 있었음과 무관하지 않다.⁴³⁾ 2009년 9·19 공동성명 이후 북미 간 이견으로 경색되었던 베이징 6자회담이 2007년 이후 2·13 합의와 10·3 합의를 이루면서 활기를 띠기 시작한 시기는 노무현 정부가 남북 관계의 실마리를 찾으려 제2차 남북정상회담을 가지게 되는 시기와 거의 일치한다. 특히 노무현 대통령과 김정일 위원장의 10·4 선언은 베이징에서 10·3 합의를 도출한 바로 다음날 발표되었다. 따라서 노무현 정부 시절 역시 한국 정부가 주도적으로 남북한 관계를 이끌어왔다기보다는 북핵 문제와 북미 관계 등 국제정치 환경의 변화가 한반도 문제를 이끌어왔다고 평가할 수 있다.

노무현 정부의 노력에도 불구하고 남과 북이 한반도에서 주도적인 영향력을 가지지 못했다는 점은 당시 한반도 문제에서 가장 중요한 이슈인 북핵 문제에 대해 10·4 선언문이 매우 소극적으로 대하고 있다는 점에서 잘 알 수 있다. 10·4 선언문 역시 6·15 공동선언과 마찬가지로 “우리 민족끼리 정신에 따라 통일문제를 자주적으로 해결해 나가며 민족의 존엄과 이익을 중시하고 모든 것을 이에 지향시켜 나가기로” 하였지만, 핵 문제에 관해서는 “남과 북은 한반도 핵 문제 해결을 위해 6자회담, 9·19 공동성명과 2·13 합의가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로” 함으로써 남과 북의 주도적인 노력보다

43) 통일부 고위 당국자와의 면담.

는 6자회담의 국제정치적 틀 속에 두려 했다.⁴⁴⁾ 남과 북은 당시 남북정상회담과 동시에 열리고 있었던 6자회담에 북핵 문제를 전적으로 일임한 것이었다. 이는 남북간의 합의가 북핵 문제 및 6자회담의 돌파구를 마련하였다기보다는 6자회담의 진전에 따라 남북한 관계와 남북정상회담이 영향을 받고 있었음을 반증하는 것이다.

다른 한편, 노무현 정부의 노력에도 불구하고 남북정상회담이 성사되지 못하다가 임기를 6개월도 남기지 않은 2007년 10월에 성사된 것은 부시 행정부의 대북 정책이 협상으로 전환되어 한반도 주변 국제정치 환경에 변화하였던 점에 기인한 측면이 있다. 특히 노무현 정부 당시 활발하게 논의되었던 한반도 평화체제는 남북한 협상을 통해 이루어진 것이 아니라 6자회담에서 전개된 것이었으며, 부시 행정부의 한국전쟁 종전 선언 및 평화 구상과 연계되어 있었다고 할 수 있다.⁴⁵⁾ 부시 행정부 2기에서 대북 정책을 변화시키는 데 커다란 영향력을 발휘한 것으로 알려진 젤리코(Philip Zelikow) 보고서는 한반도 평화체제 구축에 대한 장기적인 방향을 제안했던 것으로 알려져 있다.⁴⁶⁾ 젤리코 보고서는 북한 핵 문제의 해결이 완료되기 이전이라도 북미 간의 평화협정(peace treaty) 체결에 관한 협상을 시작할 수 있다는 새롭고 광범위한 접근법(a broad new approach)을 담고 있었다. 북한이 핵 프로그램을 완전히 해체하기 이전에는 어떠한 경제적·외교적 조치도 취할 수 없다는 1기 부시 행정부의 입장을 고려할 때 이는 상당히 진전된 시각이었다. 새로운 접근에는 부시

44) 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서 5: 통일, 외교, 안보』(2008), pp. 294-298.

45) 이 부분은 저자의 다른 논문 중 일부분을 논지에 맞게 수정 및 발전시킨 것이다. 황지환, 「한반도 평화체제 구상의 이상과 현실」, 『평화연구』, 제17권 1호(2009).

46) David E. Sanger, “U.S. Said to Weigh a New Approach on North Korea,” *New York Times*, 16 May, 2006; Philip Zelikow, “The Plan That Moved Pyongyang,” *Washington Post*, February 20, 2007.

행정부가 핵 문제 해결뿐만 아니라 북한과의 공식적인 경제협력관계 및 외교 관계의 수립 등을 동시에 고려할 수 있다는 내용이 포함되었다고 전해진다. 따라서 중국적으로는 관련 당사국들이 “해결되지 않은 한국전쟁의 이슈들”을⁴⁷⁾ 다루며 “평화 프로세스로 나아가서 한국전쟁의 최종적인 종전을 시도”함으로써,⁴⁸⁾ 한반도에서의 항구적인 평화체제 구상에 대한 의지를 표명하고 있었다. 켈리코 보고서의 구상은 2005년 여름 부시 대통령의 동의를 얻어냄으로써 현실화되기 시작했다고 알려져 있는데, 당시 6자회담의 9·19 공동성명과 2·13 합의 등이 크게 보면 부시 행정부의 새로운 대북 정책의 연장선상에 있었다고 할 수 있다. 이에 따라 2006년 4월의 미중 정상회담에서 부시 대통령은 후진타오 중국주석에게 북미 평화협정의 가능성을 타진했으며,⁴⁹⁾ 이어 2006년 11월 18일 하노이에서 열린 한미 정상회담에서 미국은 북한이 핵무기 프로그램을 포기하면 종전 선언과 평화조약을 체결할 용의가 있다고 제안하기도 하였다.⁵⁰⁾

이러한 과정에서 베이징 6자회담은 한반도 평화체제에 관한 활발한 논의를 펼쳐 나갔다. 2005년 9·19 공동성명에서 관련 당사국들은 “동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약”하고, “적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”을 공언하였다.⁵¹⁾ 이후 제5차 6자회담의 3단계 회의가 끝나고 2007년 2월 13일 발표된 “9·19 공

47) “getting at the unresolved issues of the Korean war,” Philip Zelikow(2007).

48) “the relevant parties can move to a peace process that can try to bring a final end to the Korean War,” 『문화일보』, 2007년 10월 6일, “필립 켈리코 교수 특별인터뷰.”

49) Robert B. Zoellick, “Long Division,” *Wall Street Journal*, 26 February, 2007; 『경향신문』, 2007년 2월 27일.

50) “Press Gaggle by Tony Snow,” Office of the Press Secretary, White House, 19 November, 2006.

51) 「제4차 6자회담 공동성명」, 2005년 9월 19일, 베이징.

동성명 이행을 위한 초기 조치”에서도 참가국들은 “동북아에서의 지속적인 평화와 안정을 위한 공동노력을 할 것을 재확인”하였다. 이에 따라 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼(forum)에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 갖는다”고 명시하였으며, ‘동북아 평화·안보체제(peace and security mechanism)’라는 실무그룹(working group)을 설치하는 데도 합의하였다.⁵²⁾ 하지만 2009년 4월 북한의 로켓발사와 5월 2차 핵실험 이후 한반도 주변의 긴장이 고조되기 시작하자 한반도 평화체제 논의는 급속히 힘을 잃어 갔고, 남과 북은 이에 대한 어떠한 돌파구도 마련하지 못했다.

결론적으로 노무현 정부 시절의 남북한 관계 변화나 남북정상회담은 집권 초기 제2차 북핵위기가 발발하면서 한반도 주변 국제정세가 악화되자 돌파구를 마련하지 못하였다. 반면, 2007년 들어 6자회담이 진전되고 집권 초기와는 다른 주변 국제정치 상황이 형성되자 남북정상회담이 성사되었고 남북한 관계도 호전되었다. 김대중 정부의 햇볕정책을 계승한 노무현 정부 역시 한반도 문제의 주도권을 잡으려는 노력을 적극적으로 펼쳐갔으나, 북핵 문제의 갈등과 부시 행정부의 한반도 정책이라는 국제정치적 변수에 밀려 주도적인 역할을 하기에는 역부족이었다고 평가된다.

4) 이명박 정부: 천안함 및 연평도의 국제정치

천안함 사건 이전 남북한 관계는 이명박 정부의 대북 정책에 대한 북한의 강경한 대응으로 경색되고 있었다.⁵³⁾ 2009년 초, 북한의 조국평화통일위원회

52) 「9·19 공동성명 이행을 위한 초기 조치」, 2007년 2월 13일, 베이징.

53) 황지환, 「이명박 정부의 남북 관계와 새로운 대북정책의 모색: 햇볕 대 제재의 이분법을 넘어서」, 『공공정책연구』, 제17권 2호(2010), pp. 29-37.

는 이명박 정부의 대북 강경책으로 인해 남북한 사이에 채택된 모든 합의문이 사문화되고 백지화되었다고 주장하였다. 이에 따라 북한은 남북 간의 정치·군사적 대결상태 해소와 관련한 모든 합의사항들을 무효화하며, “북남 사이의 화해와 불가침 및 협력, 교류에 관한 합의서”와 그 부속합의서에 있는 서해해상군사경계선에 관한 조항들을 폐기한다고 선언하였다.⁵⁴⁾ 이는 북한이 이명박 정부 1년의 대북 정책을 관찰한 후 남북 관계에 대한 접근법을 전면적으로 수정할 것임을 의미하는 것이었다. 북한의 선언은 이명박 정부의 대북 정책에 대한 대응책의 일환으로 이루어진 남북한 관계 차원의 것이었으며, 남북한 기본관계에 대한 남과 북의 인식차이를 반영한 것이었다. 따라서 천안함 사건 이전 남북한 관계는 한국의 대북 정책에 대한 논쟁에 집중됨으로써 남북한 관계의 맥락에서 대응되고 있었다.

하지만 천안함 사건 이후 남북한 관계는 한반도 주변 국제정치에 의존하는 경향이 강했다. 대표적으로 천안함과 연평도 사건 이후 남북한 관계는 실종되고 미국, 중국, 일본, 러시아 등을 통한 치열한 외교전이 진행되었다는 점은 주목할 만한 사실이었다. 천안함과 연평도 사건을 대하는 중국 정부의 미묘한 입장에서 잘 드러나듯 당시의 남북한 관계는 미중 관계의 긴장이 북한 문제를 통해 돌출되는 과정에 크게 영향을 받고 있었다.⁵⁵⁾ 2009년 미중 전략경제대화에서 돈독한 관계를 과시했던 미중 관계는 2010년 들어 검색엔진 ‘구글’에 대한 사이버 분쟁을 시작으로, 대만에 대한 미국의 무기판매 결정, 위안화 절상 및 무역 불균형 문제, 천안함 및 연평도 사건 등 전방위로 갈등이 악

54) 「조평통 북남대결상태해소합의무효화를 선포」, 『조선중앙통신』, 2009년 1월 30일.

55) Michael Wines and David E. Sanger, “North Korea is Sign of Chilled U.S.-China Relations,” *The New York Times*, 6 December, 2010.

화되었다.⁵⁶⁾ 그러한 당시 미중 관계가 천안함 및 연평도 사건을 통해 돌출되며 한반도에 커다란 영향을 미침으로써, 한국 정부는 남북한 관계에 대응하는 과정에서 상당한 전략적 딜레마를 겪게 되었다.

특히 2008년 이후 세계금융위기를 극복해 나가는 과정에서 미중 간의 갈등이 크게 불거진 측면이 있었으며, 이러한 미중 간의 갈등이 최근 천안함과 연평도 사건을 통해 돌출되며 한반도에 커다란 영향을 미치고 있었다. 특히 2008년 이후 글로벌 금융위기의 와중에 더욱 첨예화된 미중 간의 갈등구조는 앞으로의 남북한 관계에도 커다란 영향을 미치는 변수로 작용할 것으로 예상된다. 한반도는 동북아의 4강에 둘러싸여 있고 남과 북으로 분단되어 있어 한미 관계와 한중 관계를 모두 중요시해야 하기 때문에 한반도 주변 국제정치는 남북한 관계에 지속적으로 영향을 미치고 있었다. 이명박 정부에 들어서는 한미관계가 강화되는 모습을 보이자, 중국이 불편한 심기를 숨기지 않고 있으며, 한미동맹이 냉전의 유산이라며 비판해 왔다. 그러한 고민은 2010년 천안함 및 연평도 사건에 대한 중국의 비협조적인 태도에서 분명하게 드러났다.

4. 맺음말: 국제정치를 통한 남북한 관계의 재구성

이처럼 남북 관계가 한반도 주변 국제정치의 압도적인 영향을 받고 있는 상황에서는 주변 강대국들에 대한 한국의 외교력을 강화하는 노력이 중요하다. 특히 남북한 관계의 기본적인 성격을 근본적으로 변화시키기 위한 남북

56) “Not Pointing or Wagging but Beckoning” *Economist*, 18 March, 2010; “The Dangers of a Rising China,” *Economist*, 2 December, 2010.

한 관계 혹은 통일외교의 추진이 필요하다. 한반도 주변국들에게는 남북 관계에 대한 불안감이 일정 부분 존재하는데, 이는 한반도가 안정되어 통일된 이후 동북아 국제관계의 역학관계에 대한 불안정성과 예측 불가능성 때문이다. 따라서 통일된 한반도가 동북아의 안정과 협력을 위해 얼마나 긍정적인 역할을 할 수 있는지를 주변국들에 설득하는 노력이 외교의 가장 중심된 부분이 되어야 하며, 이러한 외교가 국가 외교의 주요한 어젠다로 설정되어 장기적인 비전을 주변국들에게 설득시켜야 할 것이다. 따라서 남북한 관계와 한반도 문제의 당사자로서 문제에 접근하고 해결할 수 있는 정보를 확보하고 정책을 제안하여 국제협력의 주도권을 최대한 추구하는 것이 중요하다.

우선 미국과의 관계에서 한국은 미국의 정책변화를 예측하고, 주요한 이슈를 선점하여 미국의 한반도 관련 정책을 이끌어 나갈 수 있는 전략적 비전을 만들어 가야 한다. 중국과의 공조는 북한의 입장을 고려하는 방식으로 보조를 취하여야 할 것이다. 2008년 4월 '전략적 협력동반자관계'로 격상된 한중 관계에서 북한의 미래에 대해 어떠한 전략적 목적을 공유할 것인지 다양한 논의를 전개할 필요가 있다. 특히 북한의 급변사태에 대한 중국의 대응 등과 같은 민감한 상황에 대한 갈등은 최소화하고 한반도의 미래 비전에서 중국이 할 수 있는 역할에 대한 논의를 활발히 해 나가야 할 것이다. 중국은 북한 문제와 남북한 관계의 연착륙(soft landing)을 바라고 있기 때문에, 중국이 선호하는 접근방식을 대북 정책에 반영시킬 필요가 있다. 김정일 사후 중국은 일부에서 기대하는 북한붕괴론이나 흡수통일론을 수용할 가능성은 거의 없을 것이다. 중국의 관점에서 김일성-김정일-김정은으로 계승되는 북한의 정권이 붕괴할(regime collapse) 가능성을 상정할 수는 있겠지만, 북한 자체가 붕괴할(state collapse) 가능성은 배제하려고 할 것이기 때문이다. 따라서 중국이 강

조하는 6자회담의 주요 결과물을 기초로 남북 및 6자회담 합의사항 중 한국과 미국이 받아들일 수 있는 내용을 남북 관계에서 구현할 필요가 있다.⁵⁷⁾ 일본과의 전략적 공조도 중요한 부분으로, 동북아의 향후 질서와 남북 관계의 향후 미래를 고려할 때, 한일 간의 전략적 협력관계는 특히 중국과의 관계에서 일정한 영향력을 가지기 위해서 필수적이다.

독일 통일의 사례에서 잘 나타나듯, 서독의 경우 독일의 분단해소와 통일이 유럽의 국제관계를 변화시킬 수 있다는 영국, 프랑스, 소련 등의 우려를 적극적인 외교를 통해 완화시켰다. 서독은 유럽의 평화와 안정이 독일의 통일과 병행되어야 한다는 미국의 전략을 활용하여 주변국들의 위협 인식을 감소시키고, 서독의 통일 비전을 주변국들에게 설득시켰다. 따라서 동북아에서도 남북한 관계의 안정과 한반도의 통일이 역내 평화와 안정의 필수적인 요소라는 점을 주변 강대국들에게 설득시킴으로써, 남북한 관계에 대한 주변국들의 영향을 최소화하고 한국의 이니셔티브를 확대해나가는 외교력을 키워가야 할 것이다. 남북한 관계에 대한 국제정치적 영향력은 앞으로도 불가피하게 지속될 것이다. 특히 최근 중국의 부상과 미국의 상대적 쇠퇴는 남북한 관계에 커다란 영향력을 미칠 것으로 예상되므로, 이러한 한반도 주변 국제정치적 변화를 남북한 관계 발전을 위해 역이용할 수 있는 지혜가 필요하다.

57) 황지환(2010), pp. 49-54.

International Politics of Inter-Korean Relations

Hwang, Jihwan

Department of International Relations, University of Seoul

Inter-Korean relations is international politics. It regards inter-Korean relations not only as an independent variable but also as a dependent variable for international relations. The former means that inter-Korean relations can transform international politics because two Koreas are important actors in international arena. On the contrary, the latter means that inter-Korean relations can be strongly influenced by the changing international politics. This article seeks to compare these two causal paths and analyze the influences of inter-Korean relations and international politics on the Korean peninsula. It will examine how the internal efforts for the 'Koreanization of the Korean issue' had been constrained by the overwhelming influences of international relations.

•Key words

inter-Korean relations, international politics, North Korean nuclear issue, Koreanization of the Korean issue