

남북관계의 국제정치

황지환 (명지대학교 교수)

남북관계는 국제정치와의 관계에서 독립변수와 종속변수의 역할을 동시에 하고 있다. 한반도 분단의 역사에서 볼 때, 남북관계의 변화를 통해 국제정치 환경이 달라짐과 동시에 국제정치 환경의 변화에 따라 남북관계가 변화하기도 했다. 하지만, 남북관계는 국제정치에 대한 독립변수로서보다는 종속변수로서의 모습을 더 강하게 드러내곤 했는데, 이는 한반도와 남북한이 가진 지정학적인 위치에서 국제구조의 압도적인 영향을 받을 수밖에 없었기 때문이었다.

북핵문제나 한반도 평화체제, 최근의 천안함 및 연평도 사건처럼 한반도에서 중요한 여러 이슈들을 살펴볼 때, 남북관계는 그 자체적으로 독립적인 역할을 하기보다는 국제정치의 영향을 많이 받아왔다. 북핵문제의 경우 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 정부 모두 남북정상 회담이나 남북간 접촉을 통해 문제를 해결하기 보다는 한반도 주변의 국제정치 상황 변화에 커다란 영향을 받은 측면이 강했다. 한반도 평화체제 역시 당사자인 남북한의 대화와 협상이라는 남북관계의 틀 속에서 논의가 이루어지기 보다는 6자회담이라는 국제정치 속에서, 그리고 미국의 대 한반도정책의 맥락 속에서 논의가 진전되거나 붕괴되었다. 최근의 천안함 및 연평도 사건 역시 사건 자체는 남북관계의 틀에서 벌어졌지만, 그 대응과정은 자체적인 역학관계보다는 국제정치의 영향을 더 많이 받고 있어 종속변수로서의 남북관계가 더 크다는 점을 보여주었다.

이처럼 남북관계가 한반도 주변 국제정치의 압도적인 영향을 받고 있는 상황에서는 주변 강대국들에 대한 한국의 외교력을 강화하는 노력이 중요하다. 특히 남북관계의 기본적인 성격을 근본적으로 변화시키기 위한 남북관계 혹은 통일외교의 추진이 필요한데, 남북관계에 대한 주변국들의 영향을 최소화하고 한국의 이니셔티브를 확대해나가는 외교력을 키워가야 할 것이다.

목 차

1. 남북관계는 국제정치다
 - 가. 독립변수로서의 남북관계
 - 나. 종속변수로서의 남북관계
 - 다. 독립변수와 종속변수의 비교
2. 남북관계에 대한 국제정치
의 영향력: 이론적 시각
 - 가. '제2이미지 역전' 이론
 - 나. '제2이미지 역전' 이론
의 적용
3. 남북관계에 대한 국제정치
의 압도적 영향력: 사례분석
 - 가. 남북관계와 북핵문제
 - 나. 남북관계와 한반도
평화체제 논의
 - 다. 천안함 및 연평도
사건과 남북관계
4. 정책적 함의: 국제정치를
활용하는 남북관계 외교의
중요성

1. 남북관계는 국제정치다

- “남북관계는 국제정치다”라는 언명은 남북관계를 국제정치의 독립변수로서 보는 경우와 종속변수로서 보는 경우의 두 가지 내용을 담고 있음.
- 국제정치에 대한 독립변수로서의 남북관계는 남북관계가 국제정치적으로 중요한 변화요인이기 때문에, 남북관계의 변화를 통해 국제정치 환경이 달라질 수 있음을 의미함.
- 국제정치에 대한 종속변수로서의 남북관계는 국제정치 환경의 변화에 따라 남북관계가 달라질 수 있음을 의미함.

가. 독립변수로서의 남북관계

- 남북관계가 국제정치변화에 독립변수의 역할을 한 대표적인 사례로 세계냉전질서의 초기단계에서 한국전쟁이 미친 영향성을 들 수 있음.
 - 한국전쟁은 미국과 소련의 초기 냉전적 대치상태를 격화시키고, 그 구조를 봉인했다고 평가할 수 있음.
- 이는 레이몽 아롱(Raymond Aron)이 표현한 “이룰 수 없는 평화”로서의 냉전의 구조를 완성하는데 한국전쟁 당시의 남북관계가 미친 영향이라고 할 수 있음.
- 정반대의 측면에서 한국전쟁은 냉전(Cold War)이 열전(Hot War)이 되지 않도록 하는 국제적 합의구조를 형성하는데 기여 했다고 할 수 있음.
 - 레이몽 아롱의 표현에 따르면 이는 “일어날 것 같지 않은 전쟁”으로서의 냉전의 구조가 형성되는데 한국전쟁이 미친 영향을 의미함.

나. 종속변수로서의 남북관계

- 남북관계가 국제정치의 변화에 영향을 받은 대표적인 사례로 남북한의 분단과정을 들 수 있음. 한반도의 분단은 제2차 세계대전의 종결 과정에서 형성된 미소간의 상호불신의 결과로서 이해될 수 있음.
- 미국과 소련 모두 초기에는 한반도에 대한 커다란 관심을 보이지 않았지만, 1945년 2월의 얄타회담의 결과, 양 국은 한반도가 동북아에서 어

는 한 세력권에 드는 것을 원하지 않음으로써 한반도의 분단을 가져옴.

- 미국은 한반도를 일본이라는 전략적 거점의 방어를 위한 완충지대로서, 소련은 한반도가 소련공격을 위한 기지가 되지 않도록 하는데 의미를 부여했고, 이는 한반도의 분할점령을 가져옴.
 - 결과적으로 남한에 친미정권, 북한에 친소정권이 들어오면서 해방후 남북관계의 성격을 규정지음.
 - 이는 제2차 세계대전이후 세계질서의 미소간 세력균형(balance of power)형성과정에서 형성된 부산물임.
 - 이러한 모습은 미소의 세계냉전과 미·중·소의 세력균형관계가 변하는 1970년대 데탕트의 여파로 7.4 남북공동성명이 이루어지는 모습에서도 잘 나타남.

다. 독립변수와 종속변수의 비교

- 요약하면, 한반도 분단의 역사에서 볼 때, 남북관계는 국제정치에 대한 독립변수로서도, 종속변수로서도 동시에 작용해 왔음.
 - 하지만, 남북관계는 국제정치에 대한 독립변수로서보다는 종속변수로서의 모습이 더 강하게 드러남.
 - 이는 월츠가 이야기하듯, 한반도와 남북한이 가진 지정학적인 위치에서 국제구조의 압도적인 영향을 받을 수밖에 없기 때문임.
- 최근의 천안함 및 연평도 사건 역시 사건 자체는 남북관계 내에서 벌어진 것이지만, 그 대응과정은 자체적인 역학관계보다는 국제정치의 영향을 더 많이 받고 있어 종속변수로서의 남북관계가 압도적으로 더 크다는 점을 보여줌.

한반도와 남북한의 지정학적 위치로 인해 남북관계는 국제정치에 대한 독립변수로서보다 종속변수로서의 모습이 더 강하게 드러나

2. 남북관계에 대한 국제정치의 영향력: 이론적 시각

가. '제2이미지 역전' 이론

- 외교정책 연구에서 일반적으로 국내정치적 요인을 강조하는 대부분의 이론들은 국가 '안'의 속성을 통해 국가 '밖'의 행동을 설명하는 (inside-out) 경향을 보임.
 - 이 이론들은 국가의 외교정책 행위와 그 결과로 나타나는 국제정치

**천안함 및 연평도
사건도 사건 자체는
남북관계에서 벌어진
것이지만, 그 대응과정은
자체적인 역학관계보다
국제정치의 영향 더
많아 받아**

적 결과들을 종속변수로, 국가내부의 국내정치적 요인들은 이 종속 변수를 설명하는 독립변수로 간주하는데, 이는 월츠가 이야기하는 ‘제2이미지’의 견해임.

- 하지만, ‘제2이미지 역전’ 이론은 구레비치(Peter Gourevitch)가 논의 하듯 국내정치 요인이 국제정치적 사건의 원인이 아니라 오히려 국내정치 상황을 국제정치적 요인에 의해 발생한 결과로 인식함.
- ‘제2이미지 역전’ 이론은 국내구조를 주어진 것으로 보지 않고 대외적 요인에 의해 영향받은 것으로 이해하는데, 이는 ‘밖’으로부터의 영향이 어떻게 국가 ‘안’에서의 변화를 이끌어 가는지에(outside-in) 관심을 두고 있음.

나. ‘제2이미지 역전’ 이론의 적용

- 남북관계는 물론 ‘제2이미지 역전’ 이론에서 의미하는 국내정치가 아니기 때문에 직접적인 적용은 어렵지만, 한반도라는 지역 내부의 관계라는 점을 감안하여 ‘제2이미지 역전’ 이론을 적용할 수 있음.
 - 이는 남북관계를 고정된 것이나 혹은 자체적인 동학에 의해 움직이는 것으로 평가하는 것이 아니라, 국제적인 요인에 의해 상당한 영향을 받으면서 변화하고 있는 것이라고 인식하면서 남북관계가 가지는 역사성을 강조하는 것임.
- 현재 남북관계를 북한 정권의 속성이나 한국 정부의 정권 변화 등으로 설명하는 것과는 달리, 이러한 관계가 미소간의 냉전, 미중관계의 변화, 동북아질서의 변화에 따라 어떻게 영향을 받고 있는지를 살피는 것임.
 - 이는 남북관계의 본질을 이해하는데 있어서 중요한 의미를 가질 뿐 아니라, 한국정부의 대북정책과 대외정책을 결정하는데도 중요한 교훈을 줄 수 있을 것임.

3. 남북관계에 대한 국제정치의 압도적 영향력: 사례분석

가. 남북관계와 북핵문제

- 북핵문제처럼 남북관계에서 가장 중요한 사안에서 남북 정상 간의 논

의가 얼마나 획기적인 돌파구를 마련할 수 있었는가를 평가하는 것은 중요한 사례임.

- 남북 간 최고의 대화채널이라고 할 수 있는 남북정상회담이 북핵문제 해결과정에서 미친 영향성을 통해 남북관계에 대한 국제정치적 압도적 영향력을 평가할 수 있음.

1) 김영삼 정부 시기

- 김영삼 대통령은 1993년 2월 대통령 취임사에서 한반도 평화와 통일을 위한 전향적인 대북전략과 남북의 화해와 협력을 위한 적극적인 정책의지를 표명했으며, 이를 위해 남북정상회담을 제안했음.
 - 김 대통령은 냉전의 종식이후 평화와 협력의 세계질서 흐름에 발맞추어 한반도에서도 남북한이 서로 협력하고 평화를 이루어내야 함을 강조하며, “어느 동맹국도 민족보다 더 나을 수는 없다”고 언급하며 급변하는 국제질서에서 민족공조의 중요성을 강조하였음.
 - 이를 위해 남북정상회담을 제의함으로써 남북간 긴밀한 협력을 통해 한반도의 평화와 통일을 지향할 것임을 명확히 했음.
 - 그러한 취임 당시의 전향적 대북기조는 3월 12일 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언이후 방향을 급선회하게 됨.
- 김영삼 정부는 북한의 핵사찰 거부와 NPT 탈퇴로 초기의 전진적인 대북관계 구상에 수정이 불가피해 졌음을 인식하고, 대화와 압력을 병행한다는 대북기본전략을 마련함.
 - 특히 김 대통령은 1993년 6월 취임 100일의 기자회견에서 “핵무기를 가진 상대와는 결코 악수할 수 없다”며 북핵문제에 대한 단호한 입장을 밝혔음.
 - 김영삼 정부가 대화와 압박을 병행하는 전략으로 대북정책의 기조를 변경함에 따라 북한은 강력히 반발하며 남북채널을 붕괴시켰고, 이에 따라 한국은 북핵문제와 남북관계에 접근하기 위해서는 어쩔 수 없이 북미채널에 의존해야 하는 상황이 되었음.
 - 결국 김영삼 대통령이 취임사에서 제안했던 남북정상회담은 북핵 위기의 고조로 불가능해졌음.
 - 하지만, 김영삼 정부의 남북정상회담은 의외의 계기를 통해 성사되었음.
 - 1994년 6월 북핵 위기가 고조되어 군사적 충돌우려까지 제기된 상황에서 카터 전 대통령이 방북하여 김일성과 북핵문제에 대한 합의를 하게 되었는데, 이 과정에서 카터는 김일성 주석에게 남북정상회

**김영삼 정부 시절의
남북관계는 북핵문제를
해결해 나가는 협의의
과정으로 남북정상회담을
활용하기 보다는
북핵문제의 국제정치적
상황의 변화에 영향 받아**

**김대중 정부 시절의
남북정상회담은
북핵문제 해결을
실질적으로 이끌어가지
못해... 북핵문제를
둘러싼 국제환경의
악화가 남북관계의
진전 가로막아**

답을 제안하고 김일성 주석과 김영삼 대통령이 이를 수용하면서 회담 개최가 성사되었음.

- 결론적으로 김영삼 정부 시절 남북관계는 북핵문제를 해결해 나가는 협의의 과정으로 남북정상회담을 활용하기 보다는 북핵문제의 국제정치적 상황의 변화에 영향을 받았음.
 - 김영삼 정부 시절 남북정상회담이라는 남북관계가 북핵문제 해결을 이끌어 간 것이 아니라, 북핵문제 해결과정이 남북정상회담 성사에 결정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있음.
 - 결국 북핵문제는 한반도 주변 국제질서의 영향력 하에서 크게 벗어나지 못했음.

2) 김대중 정부 시기

- 김대중 정부시기 한반도 주변의 국제관계는 더할 나위 없이 호전되어 있었음. 1994년 6월의 카터-김일성 합의는 10월의 제네바 합의로 이어졌음.
 - 1998년 8월, 북한이 인공위성 광명성 1호라고 주장한 대포동 1호 미사일을 일본 열도를 넘어 발사한 후에는 미사일 위기가 조성되고 있었으나, 미국의 대북정책을 재검토하기 위해 페리 전 국방장관이 99년 5월 북한을 방문하였을 때, 북한은 미국의 제안에 상당히 호의적이었음.
 - 이후 미사일 회담이 급진전되고, 1999년 10월 페리 보고서가 제출된 후 북한과 미국은 유례없는 관계개선의 꽃을 피웠음.
- 북한의 조명록 국방위원회 부위원장이 방미하여 클린턴 대통령과 면담했을 때 재확인되었는데, 당시 공동커뮤니케에서 북한은 제네바 합의의 성실한 이행과 북미관계개선을 위해 노력할 것을 약속하였음.
 - 이 방문에서 조명록은 클린턴의 방북을 초청하는 김정일의 친서를 전달했는데, 이의 준비를 위해 올브라이트 국무장관이 평양을 방문해 김정일과 회담하기도 했음.
 - 김대중 대통령과 김정일 국방위원간의 2000년 6월 남북정상회담은 이와 같이 북핵 동결과 북미관계 개선이라는 우호적인 한반도 환경에서 성사되었음.
 - 말하자면, 북핵문제가 동결된 상황에서 남북정상회담이 이루어진 것임.
- 제 1차 남북정상회담에서 합의되었던 김정일 위원장의 서울 답방 후

은 제 2차 정상회담 약속은 부시행정부의 등장 이후 북미관계가 경색되기 시작하자 지켜지지 못했음.

- 또한 남북정상회담의 합의문인 6.15 공동선언에 북핵문제에 대한 언급이 전혀 없었다는 점은 남북관계가 북핵문제를 이끌어가지 못했다는 사실을 보여주는 것임.
- 김대중 정부의 햇볕정책에도 불구하고 6.15 공동선언에서 합의되었던 제 2차 남북정상회담은 정권 말까지 실현되지 못했고, 북핵문제는 한국의 노력에도 불구하고 계속 악화되어 갔음.
- 따라서 김대중 정부시절에도 남북정상회담은 한반도 주변 국제정치 환경이 민감하게 고조되고 있을 때는 가능하지 못했고, 북핵문제가 합의되어 동결되었을 때 가능했었음.
- 이는 남북정상회담이 남북관계의 여러 이슈들에 대해 새로운 방향을 제시했음지는 몰라도 북핵문제 해결을 실질적으로 이끌어가지는 못했으며, 오히려 북핵문제를 둘러싼 국제환경의 악화가 남북관계의 진전을 가로막았다는 것을 의미함.

3) 노무현 정부 시기

- 2002년 가을 이후 제 2차 핵 위기가 시작된 이후 부시 행정부에 대한 북한의 위협인식은 악화되어 북한은 점점 더 충돌적인 핵 정책을 추구했는데, 특히 2003년 3월, 미국이 이라크를 침공한 이후 더욱 심화되었음.
 - 북한은 이전에도 미국의 군사적 움직임에 매우 민감하게 반응해 왔지만, 이라크 전쟁이 시작된 이후 이라크의 상황을 북한의 상황과 대비시키면서 핵무기의 필요성을 강력하게 시사했음.
 - 이러한 제2차 북핵 위기와 북미간의 충돌상황에서 노무현 정부는 햇볕정책을 이어받은 평화변영정책을 펼쳤지만, 그러한 노력에도 불구하고 남북정상회담을 오랫동안 성사시키지 못했음.
 - 반면 노무현 정부는 2007년 초 이후 북핵 문제가 6자회담을 통해 합의되어가는 과정에서 제2차 남북정상회담의 기회를 가지게 됨.
- 2007년 2월의 2/13 합의이후에는 북한의 핵동결과 함께 한반도 평화 체제에 대한 논의가 진전되면서, 제 2차 정상회담을 본격적으로 추진할 수 있었음.
 - 노무현 정부는 이처럼 북핵문제와 북미관계가 새로운 국면을 맞이한 2007년에 들어와서 제 2차 남북정상회담을 가지게 되었고, 그 시기도 6자회담에서 10.3 합의를 이루어 나가는 시기와 일치함.

**노무현 정부 시절에도
남북관계가 북핵문제
해결을 이끌어 갔다가
보다는 북핵문제의
갈등이라는 한반도
주변 안보환경 변화에
남북관계가 영향을
받은 바가 커**

**한반도 평화체제 논의는
남북회담에 의해 이뤄진
것이 아니라 2005년
베이징 6자회담에서
북핵문제가 합의되면서
그 부산물로서 이뤄져**

- 제2차 정상회담의 합의문인 10.4 선언에서도 북핵문제는 남북 간의 합의나 노력에 의해서가 아닌, 6자회담의 해결과정에 의존하고 있음.
- 노무현 정부의 노력에도 불구하고 남북정상회담이 성사되지 못하다가 임기를 6개월도 남기지 않은 상황에서 성사된 것은 부시행정부의 대북정책이 전환되었음에 기인한다고 평가할 수 있음.
- 따라서, 노무현 정부 시절에도 남북정상회담이라는 남북관계가 북핵문제 해결을 이끌어 갔다가보다는 북핵문제의 갈등이라는 한반도 주변 안보환경의 변화에 남북관계가 영향을 받은 바가 크다고 평가됨.

나. 남북관계와 한반도 평화체제 논의

- 한반도에서 평화질서를 구축하는 것은 남북관계에서 가장 중요한 어젠다 중의 하나임.
 - 특히 한국전쟁의 정전협정을 평화협정으로 대체하는 한반도 평화의 질서를 구축하는 것은 남북관계 변화에 중요한 사건이 될 것임.
 - 따라서 한반도 평화체제 구축에 관한 논의가 어떻게 진전되는지를 살펴보는 것은 남북관계와 국제정치의 관계에 대한 중요한 의미를 제시해 줄 것임.

1) 6자회담과 한반도 평화체제 논의

- 2007년 이후 2008년까지 활발하게 논의된 한반도 평화체제 논의는 남북회담에 의해 이루어진 것이 아니라, 베이징 6자회담에서 북핵문제가 합의되면서 그 부산물로서 이루어진 것임.
 - 특히 2007년 2월의 2/13 합의이후에는 한반도 평화체제에 대한 논의가 활발하게 진전됨.
- 2005년 9월 19일, 제 4차 베이징 6자회담의 결과물로 제시된 9.19 공동성명에서 관련 당사국들은 “동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약”하며, “적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”을 공언하였음.
 - 이후 제 5차 6자회담의 3단계 회의가 끝나고 2007년 2월 13일 발표된 “9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치”에서도 참가국들은 “동북아에서의 지속적인 평화와 안정을 위한 공동노력을 할 것을 재확인”하였음.
 - 이에 따라 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 갖는다”고 명시했으며, 2007년 10

월 3일 합의된 제 6차 6자회담 2단계 회의에서 2단계 조치에 합의함으로써 북핵문제 해결과 한반도 평화체제의 국제사회의 기대를 한층 더 진전시켰음.

- 하지만, 2008년 12월 수석대표회의를 끝으로 6자회담이 공전되자, 이후 한반도 평화체제에 관한 논의는 중지되었고, 남북관계는 이에 대한 어떠한 변화도 꾀하지 못함.

2) 부시행정부의 대북정책 전환과 한반도 평화체제 논의

- 당시의 한반도 평화체제 논의는 부시행정부의 대북정책 전환에서도 나타났음.
 - 부시행정부 2기에서 대북강경정책을 변화시키는데 커다란 영향력을 발휘한 것으로 알려진 켈리코(Philip Zelikow) 보고서는 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축에 대한 장기적인 방향을 제안했음.
 - 켈리코 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 있었음.
 - 북한이 핵 프로그램을 완전히 해체하기 이전에는 어떠한 경제적·외교적 조치도 취할 수 없다는 부시행정부의 이전 입장을 고려할 때 이는 상당히 진전된 시각이었음.
 - 여기에는 부시행정부가 핵문제 해결뿐만 아니라 북한과의 공식적인 경제협력관계 및 외교관계의 수립 등을 동시에 고려한다는 내용이 포함되어었는데, 중국적으로는 관련 당사국들이 “해결되지 않은 한국전쟁의 이슈들”을 다루며 “평화프로세스로 나아가서 한국전쟁의 최종적인 종전을 시도”함으로써, 한반도에서의 항구적인 평화체제 구상에 대한 의지를 표명하고 있었음.
 - 이에 따라 2006년 4월의 미중정상회담에서 부시 대통령은 후진타오 중국주석에게 북미 평화협정의 가능성을 타진했던 것으로 알려져 있음.
 - 이어 2006년 11월 18일 하노이에서 열린 한미정상회담에서 미국은 북한이 핵무기 프로그램을 포기하면 종전선언과 평화조약을 체결할 용의가 있다고 제안하기도 했다.
 - 이러한 과정은 한반도 평화체제에 관한 논의가 당사자인 남북한의 대화와 협상을 통해 이루어진 것이 아니라 미국의 대외정책의 변화속에서 진전된 것을 보여주는 것임.

*부시 행정부에서의
한반도 평화체제 논의도
당사자인 남북한의
대화과 협상을 통해
이뤄진 것이 아니라
미국의 대외정책의
변화속에서 진전된
것으로 봐야*

최근 미국과 중국의
외교적 갈등이
악화되면서 한국은
남북관계에 대응하는
과정에서 한미동맹과
한중관계 사이에서
상당한 전략적 딜레마
겪어

다. 천안함 및 연평도 사건과 남북관계

1) 천안함 사건 이전의 남북관계

- 천안함 사건이전 남북관계는 이명박 정부의 대북정책에 대한 북한의 강경한 대응으로 경색되고 있었음.
 - 특히 2009년 초, 북한의 조국평화통일위원회는 이명박 정부의 대북 강경책으로 인해 남북한 사이에 채택된 모든 합의문이 사문화되고 백지화되었다고 주장하였음.
 - 이에 따라, 북한은 남북사이의 정치, 군사적 대결상태 해소와 관련한 모든 합의사항들을 무효화한다고 선언하였는데, 이는 북한이 이명박 정부 1년의 대북정책을 관찰한 후 남북관계에 대한 접근법을 전면적으로 수정할 것임을 의미하는 것이었음.
 - 하지만, 당시 북한의 대남정책은 이명박 정부의 대북정책에 대한 대응책의 일환으로 이루어진 남북관계 차원의 것이었으며, 남북한 기본관계에 대한 남북 간의 인식차이를 반영한 것이었음.
 - 따라서, 천안함 사건이전 남북관계는 이전 김대중 및 노무현 정부의 대북정책에 대한 논쟁에 집중되어 있었으며, 따라서 남북관계의 맥락에서 대응되고 있었음.

2) 천안함 및 연평도 사건의 국제정치

- 천안함 사건이후 남북관계는 한반도 주변 국제정치에 의존하는 경향이 강함.
 - 대표적으로 천안함과 연평도 사건 이후 남북관계는 실종되고 미국, 중국, 일본, 러시아 등을 통한 치열한 외교전이 진행되고 있다는 점은 주목할 만한 사실임.
 - 천안함과 연평도 사건을 대하는 중국 정부의 미묘한 입장에서 잘 드러나듯 최근 남북관계는 미중관계의 긴장이 북한 문제를 통해 돌출되는 과정에 크게 영향을 받고 있음.
 - 2009년 미중전략경제대화에서 돈독한 관계를 과시했던 미중관계는 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 악화되어 왔음.
 - 이에 따라 최근 미국과 중국의 외교적 갈등이 악화되면서 한국은 남북관계에 대응하는 과정에서 한미동맹과 한중관계 사이에서 상당한 전략적 딜레마를 겪고 있음.

- 2008년 이후 글로벌 금융위기의 와중에 더욱 첨예화된 미중간의 갈등구조는 앞으로 남북관계에 커다란 영향을 미치는 변수로 작용할 것으로 예상됨.
- 동북아의 4강에 둘러싸여 있고 남과 북으로 분단되어 있어 한미관계와 한중관계를 모두 중요시해야 할 한국으로서는 남북관계를 관리해 나가는데 있어 이러한 미중간의 갈등상황이 매우 어려운 전략적 딜레마를 안겨 주고 있음.
- 이명박 정부 들어 한미관계가 강화되는 과정에서 중국은 한미동맹이 냉전의 유산이라며 수차례 비판하고 불편한 심기를 숨기지 않았기 때문에, 중국의 대북정책은 남북관계에서 한국의 입지를 어렵게 하고 있음.

4. 정책적 함의: 국제정치를 활용하는 남북관계 외교의 중요성

- 이처럼 남북관계가 한반도 주변 국제정치의 압도적인 영향을 받고 있는 상황에서는 주변 강대국들에 대한 한국의 외교력을 강화하는 노력이 중요함.
- 특히 남북관계의 기본적인 성격을 근본적으로 변화시키기 위한 남북관계 혹은 통일외교의 추진이 필요함.
- 한반도 주변국들에게는 남북관계에 대한 불안감이 일정부분 존재하는데, 이는 한반도가 안정되어 통일된 이후 동북아 국제관계의 역학관계에 대한 불안정성과 예측불가성 때문임.
- 따라서 통일된 한반도가 동북아의 안정과 협력을 위해 얼마나 긍정적인 역할을 할 수 있는지를 주변국들에 설득하는 노력이 외교의 가장 중심된 부분이 되어야 하며, 이러한 외교가 국가외교의 주요한 어젠다로 설정되어 장기적인 비전을 주변국들에게 설득시켜야 함.
- 특히 남북관계와 한반도 문제의 당사자로서 문제에 접근하고 해결할 수 있는 정보를 확보하고 정책을 제안하여 국제협력의 주도권을 최대한 추구하는 것이 중요함.
- 우선 미국과의 관계에서 한국은 미국의 정책변화를 예측하고, 주요한 이슈를 선점하여 미국의 한반도 관련 정책을 이끌어 나갈 수 있는 전략적 비전을 만들어 가야 함.
- 중국과의 공조는 북한의 입장을 고려하는 방식으로 보조를 취하여야 할 것임.

**남북관계가 한반도
주변 국제정치의
압도적인 영향을
받고 있는 상황에서
주변 강대국들에 대한
한국의 외교력을
강화하는 노력 중요**

한반도 통일이**역내 평화와 안정의****필수적인 요소라는 점을****주변 강대국들에게****설득시켜 한국****이니셔티브 확대해****나가야**

- 2008년 4월 ‘전략적 협력동반자관계’로 격상된 한중관계에서 북한의 미래에 대해 어떠한 전략적 목적을 공유할 것인지 다양한 논의를 전개할 필요가 있음.
 - 특히 북한의 급변사태에 대한 중국의 대응 등과 같은 민감한 상황에 대한 갈등은 최소화하고 한반도의 미래비전에서 중국이 할 수 있는 역할에 대한 논의를 활발히 해 나가야 할 것임.
- 중국은 북한문제와 남북관계의 연착륙(soft landing)을 바라고 있기 때문에, 중국이 선호하는 접근방식을 대북정책에 반영시킬 필요가 있음.
 - 중국은 일부에서 기대하는 북한붕괴론이나 흡수통일론을 수용할 가능성은 거의 없으며, 중국의 관점에서 북한의 김정일 정권이 붕괴할(regime collapse) 가능성을 상정할 수는 있겠지만, 북한 자체가 붕괴할(state collapse) 가능성은 배제하려고 할 것임.
 - 따라서 중국이 강조하는 6자회담의 주요 결과물을 기초로 남북 및 6자회담 합의사항 중 한국과 미국이 받아들일 수 있는 내용을 남북관계에서 구현할 필요가 있음.
 - 일본과의 전략적 공조도 중요한 부분으로, 동북아의 향후 질서와 남북관계의 향후 미래를 고려할 때, 한일간의 전략적 협력관계는 특히 중국과의 관계에서 일정한 영향력을 가지기 위해서 필수적임.
 - 독일의 사례에서도, 서독의 경우 독일의 분단해소와 통일이 유럽의 국제관계를 변화시킬 수 있다는 영국, 프랑스, 소련 등의 우려를 적극적인 외교를 통해 완화시켰음.
 - 유럽의 평화와 안정이 독일의 통일과 병행되어야 한다는 미국의 전략을 활용하여 주변국들의 위협인식을 감소시키고, 서독의 통일비전을 설득시켰음.
 - 따라서 동북아에서도 남북관계의 안정과 한반도의 통일이 역내 평화와 안정의 필수적인 요소라는 점을 주변 강대국들에게 설득시킴으로써, 남북관계에 대한 주변국들의 영향을 최소화하고 한국의 이니셔티브를 확대해나가는 외교력을 키워가야 할 것임.

기획 및 감수: 이성우(제주평화연구원 연구위원)

편집: 고정선(제주평화연구원 연구원)

김석범(제주평화연구원 인턴)

저자 약력

■ 황지환

현 명지대 북한학과 교수로 미국 콜로라도 대학교에서 정치학 박사학위를 취득했고, 주요경력으로는 서울대 통일연구소 선임연구원을 역임했음. 연구분야는 남북관계, 한미동맹, 국제안보 등이며, 주요논문으로는 “한반도 안보질서의 변환과 한국안보” 외 다수가 있음.

JPI 정책포럼 현황

- 성원용 『러시아 극동지역의 전력공급체계와 남-북-러 전력계통 연계』 (2010년 12월)
- 고상두 『동북아 다자협력체 구축조건: 통일독일의 경험이 주는 함의』 (2010년 12월)
- 김갑식 『북한 당대표자회와 김정은 후계체제 전망』 (2010년 12월)
- 박흥영 『전후 일본 ODA 정책의 변화상: 한국에 주는 함의』 (2010년 11월)
- 김미경 『일본의 반핵평화주의와 안보현실』 (2010년 11월)
- 김수암 『탈북자의 현황 및 인권』 (2010년 10월)
- 원동욱 『중국 대외원조의 현황과 추세: ‘불량국가’ 지원과 그 시사점』 (2010년 10월)
- 손기웅 『독일통일 20주년에 비취본 한반도통일의 과제와 전망』 (2010년 9월)
- 이선진 『중국의 대미안마 전략』 (2010년 9월)
- 최경수 『북한에 대한 인도적 지원과 북한의 변화 전망』 (2010년 9월)
- 전진호 『일본의 한국병합 100년 한일관계의 과제와 전망: 동아시아 평화를 위한 한일갈등의 해결방안과 협력의 전망』 (2010년 8월)

- 정성장 『북한의 파워 엘리트 변동: 동향과 전망』 (2010년 8월)
- 최명해 『중국의 대북 정책: 변화와 지속』 (2010년 8월)
- 김재철 『중국과 동아시아 지역협력』 (2010년 7월)
- 이성우 『두만강 개발과 동아시아 다자협력의 전망: 동아시아 다자협력체의 건설을 중심으로』 (2010년 7월)
- 이애란 『북한이탈주민 여성의 사회정착 현황과 조기정착 방안』 (2010년 7월)
- 안병민 『남북해운합의서상 통항 통제조치의 효과 및 전망』 (2010년 6월)
- 서상문 『한국전쟁의 국제정치적 의의와 현재적 함의』 (2010년 6월)
- 손병권 『오바마 행정부 등장 이후 미중관계의 전개양상과 전망』 (2010년 6월)
- 권태진 『북한의 식량위기: 배경 및 전망』 (2010년 5월)
- 오경택 『오바마 정부의 기후변화 정책 평가 및 전망』 (2010년 5월)
- 김기석 『신 공동체 구상과 신아시아 외교』 (2010년 5월)
- 전성훈 『핵비확산 체제와 원자력의 평화적 이용: 한·미 원자력협정 개정에 대한 함의』 (2010년 4월)
- 김석수 『해적과 해양안보: 소말리아 해적 문제를 중심으로』 (2010년 4월)
- 유달승 『이란의 권력구도와 정치운동 및 핵 문제』 (2010년 4월)
- 조동호 『통일비용 논의의 바람직한 접근』 (2010년 3월)
- 이영훈 『북한 경제난의 현황 및 전망』 (2010년 3월)
- 이선진 『동남아에 대한 중국 전략: 현황과 대응』 (2010년 3월)
- 문흥호 『마잉주 정부 출범 이후 양안관계의 변화와 지속』 (2010년 2월)
- 조성렬 『한반도평화협정 논의의 재등장 배경과 향후 전망』 (2010년 2월)
- 이종서 『EU의 대북정책의 특징: 규범적 권력 vs. 전략적 이익추구』 (2010년 1월)

- 박병광 『최근의 중국 군사력 발전 현황과 함의』 (2010년 1월)
- 송화섭 『일본의 군사전략과 군사력 증강 추세』 (2010년 1월)
- 고주현 『ARTE TV 정책형성 과정과 한중일 공동채널의 가능성 모색』 (2009년 12월)
- 김강일 『중국의 동북아전략과 대한반도정책』 (2009년 12월)
- 윤이숙 『한중일 환경산업기술발전과 정부의 역할』 (2009년 12월)
- 김영희 『독일통일이 한국에 주는 교훈』 (2009년 12월)
- 박원화 『항공 안전: 국제 및 국내법적 대처』 (2009년 12월)
- 고봉준 『동북아의 ‘조용한’ 군비경쟁과 북핵(미사일) 실험』 (2009년 12월)
- 조윤영 『미국 오바마 행정부의 외교정책과 대북정책』 (2009년 12월)
- 최장근 『일본 민주당의 독도정책에 관한 분석』 (2009년 12월)
- 이춘근 『우주 개발: 쟁점과 전망』 (2009년 11월)
- 주장환 『중국의 소수민족문제와 동아시아 평화의 전망』 (2009년 11월)
- 조양현 『한·중·일 3국 협력의 현황 및 전망』 (2009년 10월)
- 황지환 『북한의 최근 대내외 인식과 정책방향』 (2009년 10월)
- 조 현 『동북아 에너지 협력의 현황과 전망』 (2009년 10월)
- 이성우 『북한의 인권현황과 한국의 인권외교정책』 (2009년 10월)
- 최원기 『G20와 글로벌 거버넌스의 재편: 한국에의 함의』 (2009년 9월)
- 박영준 『일본 민주당의 외교안보정책 구상과 대한반도 정책 전망』 (2009년 9월)
- 장명봉 『북한의 최근 법제 동향과 전망: 미국의 두 여기자 사건을 계기로』 (2009년 8월)
- Belashov Volodymyr 『우크라이나 비핵화 모델』 (2009년 7월)
- 이재현 『동아시아 지역협력과 한국의 과제: 한-아세안의 전략적 협력을 중심으로』 (2009년 6월)
- 이병도 『태국의 국내정치 구도의 평가와 향후 전망: 동아시아 협력의 전망을 중심으로』 (2009년 5월)



제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)
전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512
E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760