

研究論文

# 북미대립과 남북관계: 변화와 동조화\*

이 정 철\*\*

---

I. 문제의식	V. 결론
II. 제도로서의 북미관계와 남북관계	<참고문헌>
III. 북미관계의 전개와 남북관계의 시기별 조응	<국문요약>
IV. 북미관계와 남북관계의 상관성: 동조화와 탈동조화	

---

## I. 문제의식

2008년 남북미 관계를 아우르는 분석적 개념으로 가장 유행했던 것은 ‘통미봉남(通美封南)<sup>1)</sup>’론이었다. 미국과 통하고 남한을 봉쇄한다는 뜻으로 풀이되는 통미봉남이라는 용어는 1994년 제네바 합의 직후 노재봉 전 민자당 의원이 김영삼 정부 내 온건파들을 공격하기 위해 만들어낸 신조어였지만, 이후 북한의 대남 강경론을 칭하는 수식어가 되었다. 2008년에 다시 이 용어가 유행하게 된 것은 6자회담으로 대표되는 북미 관계가 일정 수준 진척되었지만, 남북관계가 교착됨에 따라 그 원인이 북한 당국의 특정 정책 의도에 있다는 논리가 확산되었기 때문이다.

---

\* 이 연구는 서울대학교 간접연구경비에서 지원되는 통일학 연구 사업비에 의해 수행되었음.  
 \*\* 숭실대학교 조교수, 정치학 전공(rheeplan@empal.com).  
 1) 본 연구에서 사용하는 ‘통미봉남’ 개념은 북한의 정책을 의미하기도 하지만, 다른 한편으로는 한반도의 정치 안보 상황의 한 형태를 의미하기도 한다. 본 연구는 후자를 분석 대상으로 한다.

통미봉남론에 대해서는 미국에 편승하여 남한과 세력균형을 유지하려는 것<sup>2)</sup>이라든지 남한의 흡수통일론과 마찬가지로 남북간의 숙적관계라는 정체성에서 비롯된 것<sup>3)</sup>이라든지 또는 북한의 통일전선론적 대남정책<sup>4)</sup> 등과 같은 다양한 견해들이 존재한다. 이들 해석의 공통점은 현재 남북관계의 지체 원인이 관계 속성 즉 제도변수가 아니라 행위자 변수에 있음을 전제하는 분석들이다.

분명 남북관계의 교착이 1차적으로는 행위자로서 북한 당국의 정책 의지에 달린 것임은 의심의 여지가 없다. 그러나 이 같은 주장은 자칫 지난 16년간의 북미관계와 남북관계<sup>5)</sup>가 북한 당국이라는 행위자의 의사에 의해 주로 결정되었는가라는 반론을 야기한다. 북미관계나 남북관계는 당국 외의 수많은 비정부 민간 행위자들의 활동에도 영향 받고 있고, 90년대 이후 형성된 관계 속성 즉 제도변수에 의해 규정되고 있기도 하기 때문이다.

본 연구는 남북미 관계가 행위자 의도 외에 제도변수<sup>6)</sup>에 의해 어떻게 영향 받고 나아가 각각의 제도변수들 간에는 어떤 상관성이 있는가를 해명하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 2장에서는 먼저 북미관계와 남북관계의 제도적 특성을 살펴보았다. 각 관계의 제도적 특성을 설명한 후 3장에서는 이 같은 변수들을 통

2) 장노순, 「약소국의 갈등적 편승외교정책」, 『한국정치학회보』, 33집 1호(1999), 388쪽.

3) 우승지, 「남북관계 연구: 검토와 과제」, 『국제정치논총』, 46집 특별호(2007), 170쪽.

4) 이시형, 「김정일 시대 북한의 대남인식」, 『한국동북아논총』, 30권(2004), 263~265쪽.

5) 본 연구는 대체로 1, 2차 핵 위기 기간을 다루고자 한다. 따라서 사실상 이는 미국의 두 대통령 임기 즉 16년간의 북미, 남북관계를 분석 대상으로 하는 것이기도 하다. 이 시기를 다루는 선행 연구들은 많다. 그러나 북미관계나 남북관계 각각의 성격을 해명하고자 하는 시도는 많이 있지만, 이 시기 북미관계와 남북관계의 관계속성을 비교하고 이의 연관성을 해명하고자 한 연구는 드물다. 북미관계의 속성을 다루고자 한 시도는 앞서 언급한 장노순, 앞의 논문; 우승지, 앞의 논문; 이시형, 위의 논문 외에 세종연구소 북한연구센터, 『북한의 대외관계』(한울아카데미, 2007); 장달중, 「북미관계: 북한측 시각」, 경남대 극동문제연구소, 『북미관계의 현황과 전망』(통일전략포럼 보고서 2001-2, 2001); Lee, Chae-Jin, *A Troubled Peace*(Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press, 2006) 등의 연구가 뛰어나다. 한편 남북관계는 김태현, 「한미관계와 남북관계」, 경남대학교 통일관 개관기념 학술회의, 『남남갈등 해소 및 진단 방안』(2004); 김학성, 「남북관계와 한미관계에 대한 한국인의 인식변화와 국민적 공감대 형성문제」, 『한국과 국제정치』, 23권 2호(2007) 등의 연구가 시준점 있는 수작이다.

6) 본 연구에서 다루는 제도변수는 예를 들면 남북관계에서 ‘숙적관계’나 ‘민족 특수성으로서의 정체성’ 등이다. 또한 북미관계의 예를 들면 본격적으로 다루겠지만 비대칭 관계, 비대칭 탈냉전 속성, 비대칭 억지 등 국제 맥락에 관한 서술이 제도변수에 대한 것들이다.

해 지난 16년간의 남북관계와 북미관계를 비교하였다. 이런 역사적 평가를 기반으로 4장에서는 북미관계와 남북관계의 변화가 어떤 제도적 상관성을 갖고 연계될 수 있는가를 동조화와 탈동조화의 개념 도구를 통해 정리해보았다.

이는 정책적으로는 현재의 남북관계 교착의 원인을 해명하고 향후 전개 과정을 전망하는 것이기도 하지만, 다른 한편으로는 제도변수가 남북미 관계 특히, 북미 관계나 남북관계의 진전에 영향을 주고 있는지 여부, 준다면 어떤 식으로 그것들의 이론적 연관성을 해명할 수 있는지를 살펴보고자 하는 시도이다.

## II. 제도로서의 북미관계와 남북관계

### 1. 북미관계의 제도적 속성

먼저, 북미관계는 기본적으로 비대칭 억지관계이다. 미국과 북한간의 양자 관계에서 힘의 균형은 애초부터 불가능했다.<sup>7)</sup> 게다가 한반도에서 미국의 패권은 한미 동맹 하에 안정적으로 유지되었지만, 북한은 북방 내부 관계가 원활하지 못했던 이유로 중국이나 소련에 대한 편승 노력만으로는 균형을 맞출 수가 없었다. 북한이 주체와 자주외교 그리고 자위력을 강조한 것은 이 같은 사정에 기인하였다. 특히 탈냉전 이후 교차승인없이 일방적으로 한중, 한러 수교가 이루어지자 비대칭상황은 더욱 심화되었다.

북한이 핵무기를 본격적으로 개발하기 시작한 것은 이 즈음이었다. 심화되는 경제력 격차와 피포위 상황에 대처하고 힘의 균형을 유지하기 위해 북한은 재래식 무기 의존도를 탈피할 수 있는 핵 개발을 시도하였다. 제네바 합의로 북한의 억지 전략은 일정한 성공을 거두는데, 당시 북한의 억지는 의지의 비대칭성을 이용해 위기 고조의 부담을 상대방에게 떠넘기는(*relinquishing initiative*) 전략이 성공한 데 따른 것이었다.<sup>8)</sup>

7) 세종연구소 북한연구센터, 앞의 책, 36, 136쪽.

8) 임수호, 「실존적 억지와 협상을 통한 확산」, 서울대학교 박사학위논문(2006), 244쪽. 물론 의지의 비대칭은 능력의 균형 즉 피해의 균형이 유지될 때에만 유효하므로, 능력의 비대칭이 현저해진다

2002년 9월 부시 독트린으로 예방전쟁(preventive war)론이 공식화되고(NSS, 2002) 미국의 선제공격과 선제타격(preemptive strike) 교리에 따른 대 이라크 전쟁이 개시된 데 맞춰, 이에 대응이라도 하듯 북한은 핵무기 개발을 공식화하였다. 이라크 전쟁 이후 미국이 반확산정책과 강압정책을 통해 능력의 압도적 우위를 추구하자, 이전까지 NCND라는 모호성 원리에 의지하던 북한 역시 공식적인 핵개발 공표를 통해 공식적으로 핵 역지를 추구한 것이다.<sup>9)</sup>

두 번째로 북미관계는 북한의 벼랑끝 외교와 미국의 무시 전략이 대립하는 이행기적 관계이다. 북한은 미국을 ‘백년속적’이자 ‘악마의 제국’<sup>10)</sup>이라고 부르며 대미 군사 역지를 추구하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 가장 큰 바람은 또한 북미간의 외교적 공존이기도 하다.<sup>11)</sup> 외교적 대화를 위해 북한은 항시 극단적인 모험주의를 통해 미국을 대화의 장으로 유도하곤 했다. 소위 생존과 체제안정을 위한 벼랑끝 외교 전략인 셈이다. 북미 간에는 ‘상호 피해야하는 파국에 대해서는 동의하면서도 상호 선호하는 결과에 대해서는 합의를 이루지 못하는’ 공동회피의 딜레마(dilemma of common aversion)<sup>12)</sup>가 작동하기 때문에, 북한은 파국으로 이끌지 않는 수준에서 위협을 가하고 협상하는 즉, 갈등과 협력 사이에서의 줄타기를 한다는 것이다. 북한의 이런 이중적 태도를 현실주의 패러다임으로 설명한다면

---

면 의지의 비대칭은 무력화된다(임수호, 위의 논문, 107쪽). 부시 행정부의 군사혁신과 대테러전쟁은 능력의 비대칭을 확장함으로써 의지의 비대칭을 무력화하고자 하는 전략이었다.

9) 북한의 대미 비대칭역지에 대한 사례연구로는 최소역지개념을 적용하고 있는 최용환, 「북한의 대미 비대칭 역지·강제 전략: 핵과 미사일 사례를 중심으로」, 서강대학교 박사학위논문(2003)을 들 수 있다. 또한 북한의 대미 역지에 대해 적절한 설명을 제공하는 것은 실존적 역지론이다. 이는 단 1개의 핵무기, 곧 핵무기의 “존재 자체만으로도”(existential), 나아가 상대방이 핵무기를 가지고 있을지 모른다는 의혹만으로도 역지는 작동한다는 논리이다. 실존적 역지는 능력의 균형을 이루지 못함에도 불구하고 역지에 성공했던 사례를 설명하는 데 적절하다. 그러나 실존적 역지 개념은 순환론법에 빠질 위험이 있기 때문에 다른 설명 논리가 필요하다는 점도 기억해야 한다. 이를 위해 도입된 논리 중의 하나가 연성균형(soft balancing)론이다. 이에 대해서는 다음을 참조. 박용수, 「1990년대 이후 한반도 안보환경의 변화: 푸에블르호 사건과 비교해본 1, 2차 북핵 위기의 특징」, 『국제정치논총』, 47집 2호(2007), 67쪽.

10) 《로동신문》, 2002년 6월 28일.

11) Scalapino, Robert A., *North Korea at a Crossroads*(Stanford: Stanford University Hoover Institution, 1997), p. 9.

12) Stein, Arthur A., *Why Nations Cooperate? Circumstance and Choice in International Relations* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990), pp. 36~38.

갈등적 편승<sup>13)</sup> 혹은 반미적 사대주의<sup>14)</sup>라고 볼 수 있다.

북한의 벼랑끝 외교<sup>15)</sup>에 대해 부시 행정부는 특히 비판적이었다. 북한이 벼랑 끝 전술을 사용하자, 이에 대한 대안이 없었던 클린턴 행정부가 북한의 위협에 대해 채찍은 커녕 보상을 해주었다고 비판하였다. 이는 미국 외교가 금기시하고 있는 유화정책(*appeasement*)이기 때문에 사실상의 패배라는 인식이었다.

부시 행정부는 벼랑끝 외교 전략을 구사하는 북한과의 관계에 대해 3가지 명확한 입장을 정리하고 있었다.<sup>16)</sup> 하나는 북한과의 협상에서 레드라인을 설정하지 않는다는 것, 다음은 북한과의 양자대화가 아니라 다자대화 틀 내에서 대화를 한다는 것, 끝으로 핵 문제는 평화적 해결 원칙에 입각하나 대화와 압력을 병행한다는 점에서 모든 옵션이 검토 대상(*all options on the table*)임을 숨기지 않는다는 것이다.

2003년 주일 미 공사로 재직 중이던 크리스텐슨은 클린턴 행정부와 부시 행정부의 대북 정책의 가장 큰 차이점을 레드라인(*Red Line*) 설정 여부라고 하였다.<sup>17)</sup> 플루토늄 추출이나 폐연료봉 재처리 등을 레드라인으로 설정해 놓고 북핵 문제를 다루는 것은 북한의 위반시 협상(양보)이나 전쟁이냐의 극단적 선택에 몰리는 단점 때문에 북한의 페이스에 맡겨두는 것이어서 무의미하며, 오히려 외교적이고 평화적인 해결 노력을 하는데 상당한 장애가 될 수 있다는 견해였다. 북한의 벼랑끝

13) 갈등적 편승으로 북한의 대미 행태를 분석한 장노순은 약소국이 직접적인 위협을 받는 상황에서 편승하는 경우와 강대국간 갈등이 발생한 상황에서 자국의 이익을 확보하려는 의도에서의 편승을 구분해야 한다고 주장한다. 이를 구분하지 않기 때문에 현실주의자들에게 강대국에 대한 약소국의 편승이 갖는 의미가 모호하다는 것이다(장노순, 앞의 논문, 382쪽). 즉 약소국은 강대국의 강압에 의해 강제적으로 편승하기도 하지만, 강대국의 보상을 통한 유인책에 의해 자발적으로 편승할 수도 있다는 것이다. Schweller, Randall L., "Bandwagoning for profit: Bringing the Revisionist State Back In," *International Security*, Vol. 19(1994), pp. 88-92.

14) 김기정, 「21세기 한국외교의 좌표와 과제」, 『국가전략』, 11권 4호(2005), 154쪽.

15) 북한의 벼랑끝 전술을 이익 획득보다는 손실 회피에 더 큰 의의를 두고 전망이론의 관점에서 분석한 글은 황지환, 「전망이론의 현실주의적 이해: 현상유지경향과 상대적 손실의 국제정치이론」, 『국제정치논총』, 47집 3호(2007), 19쪽 참조.

16) 이 같은 입장은 2003년 부시 행정부의 대북 협상 라인과의 면담 결과를 토대로 작성한 내용이다. 주요 면담 대상자는 제임스 켈리(James Kelly) 동아태 담당 차관보(7월 14일), 마이클 그린(Michael Green) 백악관 NSC 동아시아 국장(7월 10일), 잭 프리처드(Jack Pritchard) 대북협상특별대사(7월 10일), 리처드 롤리스(Richard Lawless) 국방부 부차관보(7월 16일), 리처드 크리스텐슨(Richard Christensen) 주일 미 공사(7월 4일)이다.

17) 리처드 크리스텐슨 주일 미 공사와의 인터뷰(2003년 7월 4일).

한술에 대한 미국의 학습효과는 ‘노 레드라인’<sup>18)</sup> 정책, 즉 무시정책(neglect policy)<sup>19)</sup>으로 나타난 것이다.

다음으로 부시 행정부와 클린턴 행정부와의 차이점은 북한과의 양자간 협상(negotiation)을 거부하는 것이었다. 초강대국인 미국은 자신의 발언권이 1/n이 되는 다자간 대화보다는 힘의 논리가 용이하게 전달되는 양자간 대화를 선호하는<sup>20)</sup> 경향이 있다. 그런데 유독 북한과의 대화에서만은 다자간 대화를 고집한 데는 북한과의 양자간 대화가 북한의 이중 플레이와 벼랑끝 외교의 성공 가능성을 높여주기 때문이라는 정치적 판단이 있었다.<sup>21)</sup> 동시에 ‘핵문제’ 뿐만이 아니라 ‘북한문제’ 일반 즉 대량살상무기 외에도 인권, 재래식 무기 등을 포함한 북한의 변화 전반을 강제하는 접근법을 취하기 위해서는, 연관국과의 공동의 압력이 필요하고 이를 위해서는 양자 대화보다는 다자간 레짐이 유용하다고 본 것이다. “부시 대통령이 가장 관심을 둔 것은 미국과 북한의 핵문제에 관한 것이라기보다는 한국, 일본, 미국, 중국 및 경우에 따라서는 러시아까지 참여하는 다자간의 협의를 통하여 북한의 변화를 유도한다는 것”이라는 프리처드의 주장은<sup>22)</sup> 북핵문제에서 북한문제로 전환하여 효과적인 대북 관리 체제를 구축하고자 하는 부시 행정부의 새로운 접근법을 잘 드러내 주는 대목이다. 부시 행정부와 클린턴 행정부 간의 또 다른 차이점은 대화와 압력을 병행한다는 원칙을 강조한 점이다. 이는 북한이 원하는 방식이 아니라 미국이 원하는 방식으로서, 곧 힘에 대한 굴복을 요구하는 것이었다.<sup>23)</sup>

그러나 2006년 부시 행정부는 중간 선거에서 참패했고 더 이상 힘의 외교를 지속할 수 없었다. 민주당 주도 상하원의 등장, 린스펠드 국방장관의 낙마, 볼튼 유

18) 대북정책에 설정된 정책전환의 한계선으로 클린턴 행정부 시절 대북 관여정책이 실패할 경우 봉쇄정책으로 전환하는 기준을 마련한 것이 대북 정책의 레드 라인 논리이다.

19) 이 같은 미국의 정책을 구감우는 북한에 대해 협상자체가 불가능한 분위기를 조성하는 ‘공격적 방치(hawkish neglect)’ 또는 비포용정책이라 평가하였다. 구감우, 「비판적 국제이론과 한반도 평화과정: 대안적 연구의제의 설정」, 『통일정책연구』, 11권 1호(통일연구원, 2002), 22쪽.

20) Steve, Weber, “Shaping the Post War Balance of Power: Multilateralism in NATO,” J. Gerald Ruggie(ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and The Praxis of Institutional Form*(New York: Columbia Univ. Press, 1993), pp. 235-236.

21) 리처드 크리스텐슨 주일 미 공사와의 인터뷰(2003년 7월 4일).

22) 잭 프리처드 대북협상특별대사 인터뷰(2003년 7월 10일).

23) 전통적인 현실주의적 편승정책이라 볼 수 있다. Walt, Stephen M., *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell Univ. Press, 1987), pp. 30-31.

엔 주재 미 대사의 경질 등 미국 내 강경파의 쇠퇴는 부시 6년 노선의 수정을 의미하였다. 부시 행정부의 대북 라인은 강경대 온건의 대립이 아니라 초강경(Harder)대 강경(hard)이라던 호기<sup>24)</sup>는 사라지고 부시 행정부 역시 비확산이라는 레드라인 설정, 양자간 대화 수용 그리고 ‘북한문제’로부터 ‘북핵문제’로의 재회귀라는 변환을 수용하지 않을 수 없었다.

세 번째로, 북미관계는 인식과 접근의 분리를 특징으로 하고 있는 관계이다. 위협인식과 접근법의 분리를 가장 잘 보여주는 사례가 제네바합의이다. 1994년 양자는 획기적 접근법을 통해 극적인 합의를 이루어내었다. 그러나 제네바 합의를 전후해서도 미국의 대북 인식에 변화는 없었다. 미국은 북한이 붕괴할 것이라는 인식론적 전제에 기반해서 북한과의 합의에 동의한 것이지, 북한에 대한 위협 인식의 변화 즉 북한의 변화 가능성에 대한 어떤 환상을 가진 것이 아니었음을 수차례 걸쳐 표명하였다. 이는 1차 북핵 협상을 이끌어낸 갈루치나 의회의 입장을 반영한 아미티지(R. Armitage) 리포트<sup>25)</sup>의 대표적인 변론이었다. 제네바 합의는 비확산 레짐을 유지하기 위해 북한 체제를 용인해 준 일종의 거래 즉 비확산과 체제안정간의 맞교환<sup>26)</sup>이지, 북한에 대한 인식의 변화가 협상의 시작이 되었던 것이 아니었다는 주장이다.

이는 북한 역시 마찬가지여서, 당시 북한 역시 북미 합의에 어떠한 환상과 미련도 없음을 분명히 하였다. 제네바 합의가 성사된 1994년 10월의 바로 그 즈음 북한이 선군정치를 시작한 것은 이의 반증이다.<sup>27)</sup> 북한은 제네바 합의가 타결되었음에도 불구하고 미국의 지원보다는 경제 압박과 정치 봉쇄를 예상하고 있었기 때문

24) 리처드 부시(Richard Bush) 부르크스 연구소 아시아 연구부장 인터뷰(2003년 7월 15일).

25) Armitage, Richard, "A Comprehensive Approach to North Korea," *Report of the Strategic Forum of the National Defense University*, No. 159(March, 1999)에 따르면 미 의회와 여론이 초반에 제네바합의를 지지했던 이유는 그것이 북한 핵 프로그램을 종결시킬 것이라는 가정, 북한을 연착륙시킬 수 있다는 가정, 그리고 여기에 이를 때까지 "미국이" 시간을 번다는 가정에 기초해 있었다고 한다. 임수호, 앞의 논문, 231쪽. 1995년 말 스텐리 로스 NSC 아시아담당 보좌관 역시 "미국의 대북정책은 북한이 조만간 붕괴할 것이라는 맥락에서 수립되었다"고 발언한 바 있다. Mann, Jim, "U.S. Watches North Korea for Signs of Collapse," *Los Angeles Times*, February 12, 1996 재인용.

26) 김기정, 앞의 논문, 154쪽.

27) 김철우, 『김정일 장군의 선군정치』(평양: 평양출판사, 2000), 264쪽.

에, 이에 대한 대응 방법으로 비상 시스템 즉 군사 체제를 유지하는 대안을 택했다는 것이다.<sup>28)</sup> 이는 2002년 부시 대통령의 ‘악의 축’ 발언 이후, 자신들이 선군정치를 채택한 것이 백번 옳았다는 자기 합리화로까지 연장되고 있음은 물론이다.<sup>29)</sup>

이 같은 적대적 인식은 현재까지도 상호가 불변이다. 미국은 북한을 불량국가(rogue state) 혹은 악의 축(axis of evil)으로 규정하며 북한의 위협에 대한 강조를 게을리 하지 않는다. 북한의 능력보다는 그 위협 의지를 강조함으로써 북한에 대한 인식 변화에 소극적인 것이다. 반면 앞서 보았듯이 북한은 미국이 아직도 자신들에 대한 선제공격 의사와 북침 전략 책동을 포기하지 않고 있다며 대미 위협 인식을 체제 안정의 사활적 과제로 제기하고 있다. 이라크 전쟁과 같은 선제공격 사례를 거론하며 위협 인식을 소홀히 하지 않고 있는 것이다. 2009년의 미사일 위기 역시 동일한 적대적 인식의 산물인 것이다.

## 2. 남북관계의 속성

남북관계는 한반도 주민이 전근대에서 근대로 이행하는 과정에서 발생한 제국주의의 기억과 정체성 정치, 국민국가 완성의 과제가 어우러진 근대 이행의 과제이다.<sup>30)</sup> 이처럼 남북관계는 민족 내부간 특수관계이면서도 동시에 국제관계 즉, 일반적인 국가대 국가의 관계로서의 양가성을 지니고 있다. 전자 즉, 미완의 근대 민족국가 수립 과제라는 통일 문제를 중심으로 볼 경우 남북관계는 분명 민족 내부간 문제요 특수 영역이라 하겠다. 그러나 또한 분단 60년이 되면서 남과 북은 각자가 개별 국가 행위자이자 유엔 성원국으로서 국제 사회에서 활동해 온지도 오

28) 북한의 우려를 심화시켜 준 것은 아마도 제네바 합의 직후에 실시된 미국 중간 선거에서 소위 공화당 혁명이 일어나고 하원이 공화당 다수 의회로 전환된 사실이었을 것이다. 킹그리치를 필두로 하는 신 공화당 주자들은 하나같이 대북 강경론자들이었고 북한은 의회 통제력을 상실한 미 행정부에 대해서 신뢰할 수 없다는 우려를 지니고 있었을 것이다. 제네바 합의와 북한 선군 정치의 기원에 대해서는 이정철, 「북핵의 진실 게임과 사즉생의 선군정치」, 『현대북한연구』, 7권 1호(경남대학교 북한대학원, 2004), 185~186쪽 참조.

29) “우리는 미제의 책동으로 조성된 오늘의 정세를 놓고 지난 수십 년간 허리띠를 조이며 강위력한 자위적 국방력을 건설한 것이 백번 옳았으며 우리 당의 선군혁명로선과 선군정치방식이 얼마나 정당한 것인가를 다시금 깊이 느끼게 된다.” 《로동신문》, 2002년 6월 17일.

30) 전재성, 「한국 국제정치학의 향후 과제들」, 『국제정치논총』, 46집 특별호(2007), 238쪽.



래 되었다. 남북관계가 후자 즉, 국가 대 국가 간의 일반론적 속성을 띠고 있는 것도 사실인 것이다.

따라서 남북관계를 바라볼 때는 이 두 가지 속성의 발현 양상을 적절히 구별하여 세심하게 분석하는 것이 필요하다. 규범의식의 영역에서 통일이라는 당위의 문제와 행위자 영역에서 정상국가 관계라는 사실의 문제, 어느 한쪽에 편벽되어서는 안 되기 때문이다. 이것이야말로 남북관계와 북미관계를 국제관계론의 영역에서 접근하는 것이 필요하면서도 일면적 인식에 머무를 수 있다고 비판받는 이유이다. 국가간 관계로만 보면 대북 억지 동맹인 한미동맹으로 연결된 한국과 미국은 각각 북미관계와 남북관계에 동일한 입장을 가져야 하지만, 북미관계와 달리 남북관계는 민족 내부 관계라는 특수성에 영향 받아 또 다른 진화 경로를 지니게 된다.

현재까지는 남북관계의 특수성 측면은 국제관계론상의 자유주의적 시각과 공존도가 더 높다. 남북 협력이 ‘절대 이익’을 발생시키기 때문에 협력이 가능하고, 나아가 경제협력이 전면적인 협력을 앞당기는 데 도움이 되어 ‘통합을 통한 평화’에 기여한다는 식의 자유주의적 접근법이 민족주의 정서를 강조하는 특수성 논지에 부합하기 때문이다.

그러나 동서독 관계에서와 같이 흡수통일의 상황이 전개되면, 민족 특수 관계로서의 남북관계는 자유주의적 국제 관계론보다는 현실주의 국제 관계론과 결합될 가능성이 크다. 힘의 우위가 확고하다면 협력과 동의에 의한 평화보다는 강제력에 의한 통일이 평화의 수단이라는 현실주의 논리가 민족주의 정서에 더욱 부합할 것이기 때문이다. 남북관계 특수성이 복합적이라는 것은 특수성론이 이처럼 비일관적인 민족주의 정서에 기반하고 있기 때문이기도 한 것이다.

### III. 북미관계의 전개와 남북관계의 시기별 조응

탈냉전 이후 지금까지 미국과 북한은 상호간 위협 인식에 변화가 없었음은 앞서 보았던 대로다. 한편 접근법의 경우, 북한의 대미 접근법은 미국 주도의 단극 질서를 인정하면서도 이로부터 체제안정을 보장받는 방안으로 일관되어 있었다. 자신의 구 동맹 진영이 힘의 역관계에서 확실한 세력 열위 혹은 해체국면에 놓여

있었고 한미일의 대북 포위구도가 심화되었기 때문에 북한으로서는 다른 선택이 있을 수 없었다. 북한의 대미 접근법이 공세적으로 보이는 시기에도 사실은 그것이 미국의 대북 정책에 대한 반응적 양상으로 나타날 수밖에 없는 이유였다. 이 점에서 북미간의 접근법 변화는 미국의 대북 접근법의 변화에 따라 구분된다고 보는 것이 솔직할 것이다. 미국의 대북 접근법은 클린턴 행정부 시기와 부시 행정부 시기로 대별되지만, 이를 더욱 구체화하면 다음과 같이 4시기로 나눌 수 있다.<sup>31)</sup>

#### 1. 1기(1992~1997): 제네바 합의와 <통미봉남 vs. 흡수통일>의 남북관계 그리고 4자회담

먼저 제네바 합의를 전후한 시기이다. 주지하다시피 미국의 대북 접근법에 변화가 시작되어, 북한의 체제보장과 비확산을 교환하는 레짐이 형성된 시기이다. 이 시기 남북관계는 악화일로를 걷기 시작했다. 1994년 3월 19일, 북한측 회담 대표의 소위 ‘서울 불바다’ 발언 이후, 남북관계의 위기는 고조되었고 김일성의 갑작스런 사망은 이를 돌이킬 수 없게 만들었다. 당시 한국 정부는 김일성 사망 이후 북한 체제가 조만간 붕괴할 것이라고 확신했다. 남은 것은 북한을 효과적으로 붕괴시키고 흡수통일을 준비하는 구체적 방안을 마련하는 것이었다. 이 같은 판단을 전제로 김영삼 정권은 김일성에 대한 일체의 조문을 금지하였다. 소위 조문과동이였다. 김일성 조문에 대해서 김영삼 정권이 보인 태도 때문에 북한 측은 격분했고 북한은 한국과의 어떤 대화도 수용하지 않으려고 했다.

이에 북미관계와 남북관계가 엇박자를 형성하였고, 북한의 통미봉남(通美封南) 정책과 한국 정부의 대북 흡수통일 정책은 쌍방 간 극단적인 대립을 향해 치달았다. 이 같은 대치를 돌파하고자 고안된 교육지책이 바로 4자회담이었다. 1996년 4월 16일 제안된 4자 회담은 정전체제 자체는 더 이상 존속해서는 안된다는 데 대한 합의를 전제로 한다는 점, 남북한 정부가 탈냉전체제의 시각에서 남북문제를 대하기 시작했다는 점, 나아가 그 방식에 있어서도 ‘다자주의(multilateralism)’의 틀을 도입하고자 시도했다는 점에서 그 의미는 남다른 것이었다. 그러나 6차에 걸친 4자 회담은 결국 의제문제에 대한 남북한의 입장이 평행선을 그으면서 차기 회

31) 본 연구는 편의상 이 시기를 1·2·3·4기로 구분하고자 한다.

담 일자도 잡지 못한 채 종료되고 말았다.<sup>32)</sup>

한편 김영삼 정부는 미국의 북한 체제 인정이 북한에 대한 독점적 관할권 즉 흡수통일에 대한 한국의 소유권을 인정하지 않는 것이라는 의구심을 지니고 있었고, 따라서 북미관계를 남북관계에 종속시키고자 시도하였다. 그러나 이 같은 한국 정부의 불만은 사실은 북미관계와 남북관계를 인식론적으로 분리시키지 못했기 때문에 나타난 반응이었다. 대북 억지 동맹인 한미동맹이라는 냉전적 인식 틀 내에 안주했던 한국 정부가 남북관계와 별개의 북미관계라는 것을 상정할 수가 없었기 때문이다. 4자회담은 한국 정부의 이 같은 거부감 때문에 나타난 과도적 다자 체제로서 그 본질은 우회적 북미관계였을 따름이었다.

이 시기 남북관계는 민간 행위자의 역할이 미미한 정부간 관계가 전부였다. 그리고 정부간 관계 역시 ‘속적 관계’<sup>33)</sup>라는 전통적 정체성 하에서, 체제 정당성 확보라는 국내적 통치 기제의 요구를 반영할 수밖에 없었다. 결국 이 시기를 특징짓는 북한의 통미봉남정책이나 한국의 흡수통일정책 양자 모두 행위자 의도라는 변수를 넘어 그 근저에는 속적관계라는 관계 속성이 자리하고 있었던 것이다.

## 2. 2기(1998~2000): 페리프로세스의 개시와 남북미 3각 관계의 선순환

다음은 미국이 본격적인 자유주의적 대북 정책을 입안했던 시기이다. 소위 페리 프로세스가 마련되는 과정에서 나타난 대북 접근법의 변화였다. 페리 프로세스는 전면적 대북 관여정책(engagement policy)으로의 변화를 명백히 한 것이었다. 이 시기에 새롭게 제기되기 시작한 북한의 금창리 핵시설 의혹과 98년 8월의 대포동 미사일(혹은 광명성 1호)발사로부터 초래된 위기 상황에 대해 미국은 이전과는 다른 방법으로 문제해결의 길을 밟아갔다. 즉 IAEA 등과 같은 국제기구나 한국 정부의 개입이 없이 처음부터 북·미 직접협상을 통해 문제를 풀어간 것이다. 1999년을 기점으로 이루어진 미국의 자유주의적 대북 접근법은 북미 공동 커뮤니케를 낳는 등 1950년 이래 가장 획기적인 것이라 할 만하였다. 이 같은 관여정책은 부

32) 박영호, 「4자회담의 전개과정과 평가」, 김학성(외 편), 『한반도 평화전략』(통일연구원 연구 총서 00-33, 2000), 178쪽.

33) 우승지, 앞의 논문, 175쪽.

시 행정부 초기 국무부가 마련한 대담한 접근법(bold approach)에도 일부 영향을 미치고 있었다.

남북관계에서 김대중 정부의 대북 통일 정책이 이전 정부와 구별되는 가장 중요한 특징은 북미관계를 남북관계의 종속변수로 삼고자 하던 입장을 철회하고 북미관계를 독립변수로 인정하는 접근법을 시작한 데 있었다. 이에 따라 김대중 정부는 전 정부와는 달리 당사자 문제에 대해서 실용주의적 접근법을 보여주었다. 미국, 일본의 관계 정상화가 이루어진 뒤 남북관계 개선이 추진돼도 좋다고 밝힌 것이다.<sup>34)</sup> 북미관계를 독립변수로 허용한다는 한국의 입장은 동시에 북한 고립정책의 폐기를 의미한다는 점에서 북한에게 대남정책을 변화시킬 수 있는 계기를 주는 것이었다. 그 결과 남북 정상은 2000년 6월 평양에서 회담을 가지고 5개항의 공동선언을 채택하는 등 남북관계는 큰 진전을 보였다.

이 시기, 남북 간의 관계 개선이 북미간의 관계 개선을 추동하면서 또한 그것이 역으로 남북관계를 진전시키는 상호상승과정이 현실화되고 있었다. 그것은 북미관계와 남북관계가 분명히 구별 정립되었고, 북미관계가 진전되는 조건 하에서 남북관계가 통일 민족주의와 공동의 안보보장이라는 새로운 정체성을 형성하기 시작했기 때문이다.<sup>35)</sup> 남북의 당국간 관계가 공존공영이라는 정체성을 형성하는 방향으로 물꼬를 트고 동시에 다양한 민간 행위자들의 활동이 활발히 진행되었다.

남북관계와 북미관계 그리고 한미관계가 동시에 진전되었던 만큼, 이 시기는 한반도의 냉전 해체가 어떤 경로를 거쳐 이루어질 수 있는가를 보여주는 하나의 전범(典範)이었다.

### 3. 3기(2001~2006): 반확산 및 매파적 무시정책과‘6자회담보다 반 발짝 뒤쳐진 남북관계’론

클린턴 행정부의 대북 접근법 변화의 이면에는 쌓여가는 의회의 불만이 있었다. 공화당 주도 의회의 불만은 차기 행정부 즉 부시 행정부의 등장 이후 등장한 현실주의적 접근법<sup>36)</sup>과 밀접히 연관되어 있었다. 사실 이는 전통적 현실주의 패러다임

34) 《동아일보》, 《조선일보》, 《중앙일보》 1999년 2월 14일자 참조.

35) 장달중, 앞의 논문(2001), 14쪽.

을 넘어 반테러전과 군사혁신, 전 세계적 수준의 미군 재배치(GPR) 등 새로운 군사안보교리와 결합된 것으로서 예방공격, 선제 핵공격 등을 전제로 하는 대단히 공격적인 접근법으로 비쳐졌다. 이는 미사일 방어망, 선제공격 독트린, 차단조치 등의 반확산 ‘능력’을 강화함으로써 북한의 벼랑끝 전술을 무력화하고 능력의 비대칭성을 이용해 위기고조의 부담을 상대방에게 떠넘기는 전략(escalation dominance)이기도 했다.<sup>37)</sup> 한편, 미국의 대북 접근법의 또 다른 특징은 북미관계를 미중관계의 하위 변수로 다루는 데서도 나타났다. 소위 북미 양자간 접촉을 거부하고 중국을 통한 북한 관리를 추구하는 미중협조체제 전략이었다. 이는 중국을 수정주의국가로 보기보다는 현상유지적 국가라고 보고 북한문제 등에 관해서 중국을 파트너로 삼아 중미간 이익균형을 취한다는 구상이다.<sup>38)</sup> 이는 스나이더(Snyder)의 공동통치(condominium) 개념처럼,<sup>39)</sup> 현상유지라는 묵시적 합의 속에서 국가이익을 상호 부합시키려는 국가들 간의 전략적 거래 체제라고 할 수 있다.<sup>40)</sup> 북한의 핵실험을 전후해서 중국이 북한에 보인 전례 없는 강경한 태도는 중미협조체제의 존재를 뒷받침하는 근거라는 주장이다.

2차 핵위기 이후 부시 행정부는 북한에 대한 압박을 강화하였다. 핵문제 해법으로 시작된 6자회담은 북미 양자가 강경한 태도를 보인 가운데 아무런 성과 없이 공전하였다. 2004년 3차 6자회담에서 개념 페이퍼를 만드는 등 일정한 성과가 가

36) 함택영, 「정상회담 이후 남북한관계 및 평화체제 전망」, 경남대 극동문제연구소, 『정상회담 이후의 북한』(경남대학교 출판부, 2002), 261쪽.

37) 임수호, 앞의 논문, 244쪽.

38) 사실 부시 행정부 초기에 중국의 대한 미국의 경계심은 매우 높았다. 네오콘들의 논지 중의 하나는 중국 압박론이었다. 중국에 대한 위화(圍和; con-gagement)정책이 제기된 것이다. Khalizad, Zalmay M., “Sweet and Sour,” *Rand Review* (winter 1999-2000), pp. 6-11. 그러나 9·11 이후 미국의 정책 우선순위가 반테러전으로 결정되고 아프간 전쟁과 이라크 전쟁을 시작하면서 미국은 중국의 협조를 구하는 방향으로 정책을 선회한 것이다. 미중협조체제 즉 6자회담의 단초가 된 북중미 3자회담이 개최된 시점은 이라크 전쟁이 개시된 직후인 2003년 4월이었다는 점도 눈여겨 볼 부분이다.

39) Snyder, Glenn H., “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol. 36. No.4 (1984), pp. 484-486.

40) 박홍서, 「탈냉전기 중미간 “협조체제”의 출현?: 9·19 공동성명 후 북핵문제에 대한 중미간 협력」, 『국제정치논총』, 47집 3호(2007), 87-88쪽, 신상진, 「대만문제와 북핵문제를 둘러싼 중미관계: 동북아 안보위기의 협력적 관리」, 『국가전략』, 13권 3호(2007), 70-73쪽.

시화되었지만, 북한은 이후 미국의 접근법에 실질적인 변화가 없었음<sup>41)</sup>을 뒤늦게 확인하고 8월에 예정되어 있던 4차 6자회담을 무기 연기해버렸다. 특히 2005년 1월 라이스 신임 국무장관이 북한을 ‘폭정의 전초기지’로 부르고 북한이 이에 맞서 핵 보유 선언을 하게 되자, 북미관계는 그야말로 살얼음판을 걷는 듯한 상황으로 치달았다.

이 시기 미국 정부는 남북관계에 대해서도 개입하였는데, 대북 압박을 위해 새로운 남북관계를 시작하지 말 것을 요구한 것이다. 이런 분위기 탓인지 2000년 초반 매우 활발했던 남북관계도 참여정부 내내 그리 원활하지 못했다. 참여정부 5년 중 1년 반 정도는 사실상 남북관계가 단절된 기간이었기 때문이다. 특히 2004년 6월부터 10개월간은 모든 종류의 남북대화가 중단되기도 했다. 2004년 7월 1일 통일부 장관으로 부임한 정동영 장관이 김일성 10주기 남측 조문단의 조문을 불허하자 조평통이 비난 성명을 내고 예정되어 있던 남북 회담을 중단시켰다. 문제를 더욱 악화시킨 것은 7월 27~28일 양일에 걸쳐 한국 정부가 베트남에서 468명의 탈북자를 국적 항공기를 통해 입국시키는 사건이 발생했다. 이에 조평통은 또 다시 비난 성명을 내고 남북 대화의 문을 완전히 걸어 닫았다.

우여곡절을 거쳐 남북은 10개월에 가까운 냉각기를 종식시키며 2005년 5월 차관급 회담(개성)에 이어 통일부 장관의 이른바 6·17 평양 면담을 성사시키게 된다. 통일부 장관은 김정일 국방위원장과 면담에서 소위 ‘중대제안’으로 알려진 대북 송전안을 제안하였다. 이를 계기로 남북관계는 냉각기를 벗어나기 시작했다. 하지만 6·17 면담도 소위 ‘중대제안’을 통한 6자회담의 진전이라는 틀 내에서 가능한 것이었다.

당시 북미관계는 실체가 없었고 다자관계 내에서만 존재하는 것이었다. 부시 행정부가 북한과의 대화(talking)는 가능하나 협상(negotiation)은 없다는 입장을 분명히 하고, 6자회담은 다자 틀 내에서의 북한 관리를 위한 접근법일 따름임을 분명히 하였기 때문이다. 미국의 목표는 북한 관리를 위한 동아시아 레짐의 형성에

41) 미국은 3차 6자회담에서 자신들의 대북 접근법은 논조는 바뀌었으나 실체는 변화가 없음(change in tones not in substance)을 분명히 하였다(미첼 리스와 조셉 디트라니와의 인터뷰(2004년 7월 12일)). 반면 북한은 3차 6자회담에서 미국의 태도 변화에 대해서 일말의 기대를 보여 묘한 대조를 보이고 있었다. 물론 북한은 이후 미국의 태도에 변화가 없음을 확인하자 8월에 예정되어 있던 4차 6자회담을 무기 연기하는 태도를 보였다.

있었기 때문에, 남북관계가 이에 조응하는가 충돌하는가 하는 것이 중요하게 부각되었다. 그 열쇠는 한국 정부가 쥐고 있었음은 물론이었다.

한국 내에서는 남북관계는 북미관계를 넘어서 진전될 수 없다는 공론이 퍼져나갔다. 비대칭동맹 하의 한국은<sup>42)</sup> 의식적으로는 남북관계를 한미동맹의 하위변수로 놓고 있기 때문에, 한미관계를 희생시키면서까지 남북관계를 진전시킬 수는 없었기 때문이다. 특히 미국이 반테러전과 같이 남북관계나 지역질서와 무관하게 정립된 지구적 전략이나 ‘도덕주의적 접근법’에 기반해 대한반도 정책을 수립하는 한, 남북관계의 독자성은 실체성을 띠기가 매우 어려웠다. 결국 한국정부는 6자회담 레짐 내에서의 남북관계, 즉 ‘6자회담보다 반발짝 뒤쳐진 남북관계’라는 입장을 견지하였다.

한국 정부의 이 같은 소극적 입장에도 불구하고 비정치적 협력이 증대되고 당국 외의 민간 행위자의 대북 협력 역시 폭발적으로 증대하면서 남북관계는 구조적 변화와 이에 따른 정체성 전환을 경험하기 시작했다.

당국이 남북관계를 6자회담 틀 내에서 진행시키고자 했지만, 민간 차원에서 남북관계는 여전히 독자성 정체성을 강화하고 있었던 것이다.

#### 4. 4기(2007~2008): 2·13 합의 이후 앞서거나 뒤서거나 하는 북미관계와 남북관계

2006년 이후 미국의 대북 접근법을 보는 가장 중요한 키워드는 두 가지이다. 하나는 북한의 핵 실험이고 다른 하나는 미국의 젤리코 보고서이다. 부시 행정부가 북한 정권에 대해 취해온 정권교체(regime change)론에 가까운 대북 접근법에<sup>43)</sup> 변화가 감지되기 시작하였다. 미국 내에서 정권교체가 아닌 정권변환 논의<sup>44)</sup>

42) 김태현, 앞의 논문, 151쪽.

43) 네오콘의 일원인 에버스타트는 북한을 붕괴시키는 것이 체제연명보다 비용이 적게 들며, 붕괴의 시기가 촉진될수록 그 비용은 더욱 줄어든다고 주장하고 있다. Eberstadt, Nicholas, *The End of North Korea*(Washington, D.C.: AEI Press, 1999).

44) 브루킹스 연구소의 리처드 부시(R. Bush, 2003년 7월 15일)는 정권교체(Regime Change)가 자연인으로서의 김정일 자체의 실각을 포함하여 본격적인 체제속성의 전환을 요구하는 것이라면 정권변환(Regime Transformation)은 김정일 정권과 북한체제의 존속을 인정하되, 최소한 소유제 변화를 동반

가 시작되었기 때문이다. 이 시기 미국 정책 결정권자 내에서는 대북 정책에 대한 이견이 더 심화되고 있었고, 국무부를 중심으로 한 대북 협상론자들의 주장이 조금씩 강화되고 있었다. 6자회담이 진행되어 가면서 미국 내부의 이런 갈등은 더 심각해져 갔는데, 그 대표적인 경우가 9·19 공동성명과 동시에 진행된 미국의 대북 금융제재조치였다.

어쨌든 북한은 이런 상황을 맞이하면서 대화의 전면 중단을 선언했고 6자회담은 교착되었다. 이 시기에 라이스를 중심으로 한 국무부 라인이 마련한 대북 정책 전환 보고서를 흔히 켈리코 보고서라고 부른다. 라이스 장관, 켈리 부장관, 그리고 켈리코 국무부 고문은 유럽의 경험을 한반도에 적용하는 방안을 고민하였다는 것이다. 이는 유럽에서의 경험과 유사하게 현재의 정전상황을 영속적인 평화조약으로 바꾸고 한국의 통일을 지원하며 동북아의 새로운 평화 안정의 다지들을 만들고 미국이 강요하는 것이 아니라 한국인 스스로가 국익에 따라 한미동맹 유지를 선택하도록 풀어간다는 구상으로 알려져 있다.<sup>45)</sup> 라이스·켈리코의 구상<sup>46)</sup>은 2006년 4월 미·중 정상회담을 통해 중국 측에 전달되었으며 중국은 탕자쉬안 국무위원을 북한에 보내 미국의 뜻을 전달하였던 것으로 알려진다. 이에 대해 북한은 양자 회담과 힐의 방북을 요구하였지만, 미국이 거부하였음은 알려진 대로이다. 켈리코 구상은 끝내 북한의 미사일 연습과 핵 실험을 막지는 못하였다.

북한의 핵실험은 여러 가지를 변화시켰다. 미국의 대북 정책이 자신들의 정권 교체에 있다고 판단한 북한은 핵실험을 통해 억지력을 과시하였다. 동시에 북한은 ‘비핵화를 위한 핵실험론’<sup>47)</sup>이라며 비핵화의 가능성을 열어두고 과거부터 일관되

하는 중국식 개혁 개방과 같이 지금과는 근본적으로 다른 정권형태를 띠는 경우를 의미한다고 구분한다. 이런 구분에 따르면 햇볕정책은 정권 수용(Regime Acceptance)으로 볼 수 있다.

45) 윤덕민, 「한반도 평화체제 구축을 위한 외교전략」, 『통일경제』, 89(현대경제연구원, 2007), 75-80쪽.

46) 켈리코가 스스로 밝히는 켈리코 구상의 내용과 연원은 다음과 같다. “우린 방어적 접근법(defensive approach)에 외교적 접근법을 결합했다. (북한을 상대로) 유례가 없는 단호함을 보이면서 유례없는 대화 노력을 하는 것이다…우린 2005년 여름과 가을 부시 대통령과 여러 차례 이 문제를 논의하면서 생각을 가다듬었다. 부시 대통령은 우리의 기본 개념에 지지를 보냈다. 그리고 마침내 다음해 후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석에게 그 뜻(북한이 비핵화하면 종전선언을 할 수 있다)을 개인적으로 전달했다…모든 당사자가 각자의 목적을 달성했다고 느꼈을 때 공기는 달라졌고, 새로운 기회가 생겼다.” 《중앙일보》, 2007년 10월 10일 인터뷰 기사.

47) 《조선신보》, 2007년 10월 5일.



게 주장해 온 직접 대화론을 제기하였다. 미국에게 협상을 ‘강제’하기 시작한 것이다. 미국은 중국의 동의하에 UN 대북 제재 결의안 1718호를 채택하는 등 압박을 강화시켰지만, 핵실험 직후 비확산 정책의 실패에 대한 여론이 높아지자 대화를 방기할 수는 없었다.

곧 이어 치러진 2006년 11월 중간선거에서 공화당의 패배를 계기로, 젤리코 구상을 한사코 반대했던 미국 내 보수파 즉 네오콘들이 물러났다. 젤리코 구상을 반대했던 세력의 한 축이 무너진 것이다. 미 국무부가 주도하는 대북 협상론이 목소리를 높였고 젤리코 선언의 실체와 진가가 드러난 것도 이 시점이었음은 물론이다. 이로써 북미 직접 협상이 개시되었고 그 결과물이 2·13 합의였다.

어쨌든 부시 행정부 초기의 매파적 무시 정책과 다차적 접근법에 변화가 시작되었고 비로소 북미양자 대화가 재개되기 시작했다. 북미관계는 양자-6자-양자-6자의 경로를 거치며 점진적으로 진전되기 시작했다. 이제 미국 정부의 대북 접근법은 북한의 정권을 교체하는 것이 아니라 김정일 정권의 행태를 순응시키는 데로 이동한 듯하다. 김정일 정권을 협상 대상으로 인정하되 그 전제는 김정일 정권이 국제 사회의 규범과 관례를 받아들여야 하는 것이다. 그것이 바로 젤리코 구상의 요체였다.<sup>48)</sup>

2·13 합의 이후 남북관계에서도 변화의 조짐이 감지되었다. 그러나 참여정부는 여전히 북미관계보다도 ‘반발짝’ 뒤쳐진 남북관계를 고집하였다. 2·13 합의의 1단계 조치인 핵 폐쇄에 맞추어 대북 지원을 한다는 6자회담의 합의를 명목으로 한국 정부는 인도적 지원의 합의 사항을 이행할 것을 거부했다.

48) 젤리코 접근법 역시 미국과 중국이 한반도에서 영향력을 확대하기 위해 경쟁적으로 교차동맹(cross-alliance politics) 정책을 사용하고 있다는 해석 하에서 설명이 가능하다. 장노순, 앞의 논문, 388쪽; Nicksch, Larry A., “North Korea’s Campaign to isolate South Korea,” *Korea and World Affairs*, Vol.19 No.1(1995), pp. 29~39. 교차동맹이란 상대방이 유지하고 있는 동맹관계를 활용하여 상대방에 대해 압력을 행사하려는 대외정책[Scalapino, *op. cit.*, p. 9]을 의미한다. 이런 관점을 이론화한 것이 김우상의 동맹전이이론(Alliance Transition theory)이다. 동맹전이 이론은 세력전이 이론의 기본가정을 수정 조작한 것으로서, 지배국가와 도전국가의 양자관계가 아니라 ‘지배국가군’과 ‘도전국가군’ 사이의 세력전이 상황을 전제한 것이다. 즉 세력전이 과정에서 동맹변인을 중요하게 간주하여 지배국이나 도전국은 각각 자신들의 기존 동맹관계를 유지 강화하면서도 상대방의 동맹국을 유인할 것이라고 추론하는 것이다. 박홍서, 「중국의 부상과 탈냉전기 중미 양국의 대한반도 동맹전략」, 『한국정치학회보』, 42집 1호(2008), 302쪽.

2·13 합의에도 불구하고 BDA의 송금 문제가 풀리지 않고 북미관계에 이어 남북관계 역시 해결의 실마리를 찾지 못하자, 2007년 6월은 불안한 정국으로 이어질 조짐을 보였다. 북한의 서해함대사령부는 6차례에 걸쳐 성명을 발표하며 서해에서의 긴장감을 조성하였다. 이런 급박한 상황 전개 과정에서 러시아 은행이 중재에 나서 동결된 자금을 송금하고 6월 21일 힐 대표가 평양을 전격 방문함에 따라 해결의 실마리를 찾게 되었다. 2차 남북정상회담 논의가 재검토되게 된 데는 이 같은 상황의 변화가 뒷받침되어 있었다.

드디어 6자회담은 폐쇄 단계를 넘어 불능화 단계로 진행하였고 미국은 북한의 빠른 불능화를 유도하는 정책을 총동원하지 않을 수 없었다. 미국이 남북 정상회담을 반대할 이유가 없는 상황이 조성된 것이다. 임기를 얼마 남기지 않은 노무현 정부 역시 남북정상회담에 대한 관심을 보이기 시작했다.

단연 관심의 대상은 북한의 선택이었다. 북미관계가 진전될 때 남북관계에 소극적이라는 통미봉남 정책을 들고 나올 것인가 아니면 남북관계를 동시에 진전시키는 정책을 취할 것인가에 논의가 집중되었다. 특히 6월 21차 장관급 회담이 사실상 결렬된 데 이어 서해 지역에 위기 경보가 올라가고 있었고 따라서 북한의 통미봉남에 대한 우려가 높아지고 있었기 때문이다. 그러나 결국 북한의 반응은 7월 29일 김만복 국정원장을 평양으로 오라고 초청하는 것을 통해 드러났다. 통미봉남식 대응이 아니라 오히려 남북 정상회담을 갖기로 결정한 것이었다. 이 같은 사실은 8월 8일 남북한 정부가 정상회담 합의 사실을 동시 발표함으로써 드러났다.

이 시기 한국 정부가 남북관계를 여전히 6자회담 즉 북미관계의 종속변수로 보고 있었다면, 북한은 한국 정부와의 합의를 통해 북미관계를 진전시키고자 하는 입장을 취하는 듯하였다. 북한이 통미봉남이 아닌 다른 선택을 한 것은 남북관계를 통한 북미관계의 진전 즉, 남북관계의 진전을 통해 미국의 대북 정책을 관여정책으로 전환시키고자 하는 것일 수도 있고, 다른 한편으로는 남북관계의 자율성을 높여 남북 협력의 제도화 자체를 꾀한 것일 수도 있을 것이다. 어쨌든 그것은 지난 10년간 남북관계에서 형성된 민족적 정체성이 북미관계를 강제할 수 있다는 판단에 기반한 것으로 보인다.

사실 북미양자접촉이 시작되자 6자 틀로 남북관계를 집중시키고자 한 미국의 요구는 강제력이 약해지기 시작했다. 남북관계의 독자성이 강화될 여지가 생겨나

자 민간 차원에서 유지되어 온 남북협력이 당국간 협력을 압박하기 시작했다. 이 점에서 2차 남북정상회담은 그 같은 틈새시장을 노린 북한의 전략이 한국 정부를 견인하는 데 성공한 사례라고 볼 수 있을 것이다.<sup>49)</sup>

#### IV. 북미관계와 남북관계의 상관성: 동조화와 탈동조화

##### 1. 북미관계 진전 시기 탈동조화(decoupling) 경로(1기): 통미봉남론

북미관계 진전 시기 남북관계는 정체 또는 악화된다는 주장 즉, 북미관계와 남북관계를 탈동조화의 관계로 보는 견해 중 대표적인 것이 통미봉남론이다. 앞서 본 1기의 상황이 이에 해당된다. 북한은 한미동맹의 비대칭성에 따른 한국 정부의 자율성 딜레마를 잘 알고 있었기 때문에 남북관계는 북미관계의 종속변수라는 인식을 갖고 있었고 또한 이를 강조해 왔다. 따라서 남북관계가 미국의 대북 정책을 결정하는 독립변수가 되지 않는 한, 북한에게 남북관계는 큰 의미가 없는 것이었다. 이는 통미봉남론의 기본적 전제였다.

반면 한국은 탈냉전 직후 북미관계를 남북관계의 종속변수로 두고자 했지만 그것은 비대칭 한미동맹의 성격상 불가능한 것이었다. 그럼에도 불구하고 북한에 대한 독점적 관할권을 고집하는 한국 정부가 북미관계를 남북관계의 상위변수 혹은 독립변수라고 인정하는 데는 시간이 필요했다.

요컨대 남북 상호간 이런 인식의 엇박자 곧, 한국의 대북 정책이 미국의 대북 접근법과 분리되어 한국의 대북 적대시 정책과 미국의 대북 관여정책 간에 간극이 존재하던 시기에 나타난 북한의 냉전적 대응 현상이 바로 통미봉남이라고 볼 수 있다. 즉, 통미봉남 정책은 기존의 적대적 관계를 청산하고 대북 관여정책으로 전환하는 과정에서 나타난 한미 간의 시차에 대해서, 북한이 기계적으로 반응한 것이라는 논리이다. 이 같은 주장은 통미봉남이 단위 국가 수준의 정책 선택의 문제 즉 북한 당국이라는 행위자의 의도 뿐 만이 아니라, 탈냉전의 비대칭적 확산이라는 국제관계의 맥락을 강조하는 해석이다. 탈냉전의 영향이 남북관계보다 북미관

49) 물론 느닷없는 남북정상회담 제안은 한미갈등 유도에 맥이 닿고 있다는 해석도 가능했다.

계에 먼저 영향을 미치면서 그 시차가 발생했고, 동시에 남북 간에는 정당성 갈등이나 속적 관계라는 정체성이 잔존함에 따라 상호 대립적 행태가 반복되는 과정에서 통미봉남의 상황이 나타났다고 분석하는 것이기 때문이다.

## 2. 북미관계 진전 시기 동조화 경로(2·4기): 선순환 경로

미국이 대북 관여정책을 사용한다면 시차는 있겠지만 결국 남북관계가 이에 ‘동조화’ 현상을 보일 것이다. 대북 관여정책은 미국이 북한의 주권성을 인정한다는 뜻이고 그 결과 상호간 위협 인식이 약화되고 안보 딜레마 역시 저하될 것이다. 남북간 안보딜레마가 약화되면 남북은 각자의 동맹관계의 진전 여부와 무관하게 남북관계를 진전시킬 수 있는 계기를 가질 수 있게 된다. 동시에 미국은 전통적 우려 사항인 남북 분쟁에로의 연루(entrapment) 문제<sup>50)</sup>를 해결하기 쉬워진다는 점에서 남북관계의 진전을 반대할 이유가 없다. 당연히 북미관계와 남북관계에는 동조화(coupling) 진전 현상, 즉 남북미 선순환이 발생할 수 있다. 2·4기 남북정상 회담이 진행된 시기 모두 북미관계가 진전되던 시기였음은 재삼 거론할 필요조차 없는 사실이다.

## 3. 북미관계 후퇴 시기 탈동조화 경로(3기): 접근법 변화와 정체성 변화 간의 탈동조화

인식과 접근이 분리된 북미관계와는 달리 남북관계는 접근법의 변화뿐만 아니라 인식의 변화를 동반한다. 남북관계는 단순히 위협 인식의 약화나 안보딜레마 저하 차원을 넘어 곧 바로 공동체 의식 증대라는 정체성 변화<sup>51)</sup>로 나타나기 시작한다는 것이다. 정체성 변화를 경험하는 남북관계에 비해 미국은 접근법 변화에 머무르고 있기 때문에,<sup>52)</sup> 한미 간에 북한에 대한 위협인식에 차이가 나타나고 한

50) 신육희, 「기회에서 교착상태로: 데탕트 시기 한미관계와 한반도의 국제정치」, 『한국정치외교사논총』, 26집 2호(2005), 271-272쪽.

51) 남북 교류가 북한의 자기 정체성 및 대외관계의 규범과 행위에 영향을 미칠 수 있다고 보는 점에서 이는 구성주의적 사고를 반영한다고 볼 수 있다. 전재성, 앞의 논문, 240쪽.

52) 국내에서는 시차를 두고 ‘인지적 일관성’[Jervis, Robert, *Perception and Misperception in*

국민의 대북 인식 변화에 미국은 당황하게 된다. 이런 상황에서 남북관계가 추가로 진전되면 남북관계의 자율성이 더욱 증대되므로 남북관계가 북미관계의 틀을 벗어나는 현상이 나타날 것이다. 미국은 한국의 한미동맹 의지를 의심하게 되고 전통적 딜레마와는 달리 방기(abandonment)의 우려를 가질 수 있다. 특히 중국의 대한국 교차동맹정책이나 중국의 동맹전이전략이 한반도에 적용될 경우, 미국이 동아시아 지역 형성과 지역동맹으로부터 방기될 것에 대한 우려가 더욱 고조될 것이다. 당연히 미국은 북미관계와 남북관계의 동조화에 대해 완급 조절을 시도하고자 할 것이고, 결과적으로 북미관계의 조정을 시도할 것이다. 결과적으로 한미갈등은 북한의 유도나 중국의 교차동맹정책 등과 같은 외생변수에 의해서만이 아니라, 북미관계와 남북관계 간의 엇박자에서도 발생할 수 있는 남북미 관계 속성의 내생적 요소이기도 하다는 것이다.<sup>53)</sup>

실제로 미국이 재조정을 시도하여 북한의 당사자성을 부정하거나 북한에 대한 위협 인식을 강조하는 등의 이유로 북미관계가 재악화될 경우, 논리적으로는 당연히 남북관계도 악화되고 남북간 안보 딜레마도 심화되어야 할 것이다. 그러나 이미 남북간 ‘정체성’ 전환이 시작된 이후인 만큼 북미관계 악화가 남북간 군비 경쟁과 남북관계 악화로 바로 이어지기란 쉽지 않다. 이 때 발생한 시간차 동안에 북미관계와 남북관계 간에는 탈동조화가 나타나는 것이다. 심지어 한국에서는 자율성과 안보의 교환을 특징으로 하는 비대칭 (한미)동맹을 수정하지는 목소리가 높아질 수 있다. 북한에 대한 위협 인식이 낮고 남북간 안보딜레마가 약화되어 있기 때문에, 한국 내에서는 안보보다는 자율성을 중시하는 경향이 강조될 것이다. 동맹으로부터 방기의 두려움 역시 낮은 상태이기 때문에 국내에서 자율성 증대를 요구하는 목소리가 증가할 수밖에 없기 때문이다.

결국 인식과 접근이 분리되어 접근법을 위주로 하는 북미관계의 경우 역진이 쉬워도, 남북관계는 인식과 접근이 결합되어 있기 때문에 관계 진전이 정체성 진전을 동반하게 되므로 관계악화가 쉽지 않고, 결과적으로 북미관계와 남북관계가 탈동조화되는 현상이 나타나게 되는 것이다.<sup>54)</sup> 오히려 이 과정에서 남북관계의 후

*International Politics*(Princeton: Princeton Univ. Press, 1976, p. 117)의 혼란이 발생하기도 한다.

53) 남북미 관계에서 북미관계와 한미동맹의 변화에 대한 논의는 이정철, 「북미대립과 한미동맹: 변화와 딜레마」, 『한국정치연구』, 18집 1호(서울대학교 한국정치연구소, 2009) 참조.

되보다는 한미동맹의 조정론이 제기될 가능성도 배제할 수 없다. 실제 2002년 하반기 2차 북핵 위기에도 불구하고 여중생 사망 사건으로 한미동맹 재조정 요구가 높았던 사례는 이 같은 사태 전개 가능성을 잘 보여준다.

요컨대, 3기의 상황에서와 같이 북미관계가 악화될 때 남북관계가 탈동조화 현상을 띠는 것은 북미관계와 남북관계에 차원이 다른 두 가지 속성이 있기 때문이다. 하나는 북미관계의 진전은 접근법의 변화일 따름이지만, 남북관계는 인식과 접근법의 동시 변화로 정체성 변화를 동반하기 쉽다는 속성이다. 일단 정체성 변화가 시작된 남북관계는 그것의 역진이 어렵고 설사 악화되더라도 일정한 시차를 가질 수밖에 없다. 물론 그 반대 즉 속적관계였던 남북관계의 정체성이 협력관계로의 변화를 시작하는 데에도 북미관계보다 더 많은 기간을 필요로 했음은 앞서 다룬 바 있다.

다른 하나는 남북관계는 정부간 관계뿐만 아니라 민관의 다양한 레벨에서 연계가 이루어지고 있다는 점이다. 당국간 협력에 비해 민간 협력은 그 폭이 매우 넓다. 정부간 레벨만 있는 북미관계에 비해 민간 협력이 동시 병행되는 남북관계가 인식과 접근의 변화를 동반하는 것은 오히려 당연한 일이다.<sup>55)</sup>

## V. 결론

지난 16년간을 돌아보면 남북관계나 북미관계에서 행위자 변수가 제도 변수보다 여전히 중요함을 부정할 수 없다. 남북미 각 당국의 정책과 그 의도가 중요하다는 것이다. 이런 상황 하에서 비대칭 한미동맹 하의 한국 정부가 미국 정부의

54) 실제로 노무현 대통령은 LA에서 북한의 “핵보유가 외부 위협에 대한 억제수단이라는 북한의 주장에도 일리가 있다(2004년 11월 20일)”고 발언하여 미국 측으로부터 탈동조화 즉 한미간 대북 인식 격차의 증거로 지적되기도 했다.

55) 논리적으로는 북미관계 악화에 남북관계가 동조화되는 현상 즉 남북관계가 추가 악화되는 상황도 있을 수 있다. 그러나 90년대 이후 이 같은 상황은 발생하지 않고 있다. 북미관계가 장기적으로 악화된다면 남북관계 역시 불가피하게 악화되겠지만, 2~3년간의 단기간 동안에 남북관계가 북미관계를 추종하여 위기 상황으로 치닫는 상황이 발생할 가능성은 높지 않다. 따라서 본 장에서는 논리적 가능성만 언급하는 것으로 한다.

결과와 배치되는 대북 정책을 수립한다는 것은 상상하기 어려운 일이다. 결과적으로 관계 변수 측면에서도 북미관계 변수가 남북관계에 결정적인 영향을 미쳐왔다.

그러나 지난 16년간 남북관계에서는 행위자 측면에서 당국 외의 다양한 행위자들이 등장하였을 뿐만 아니라 정체성 변화가 나타나기 시작했다. 이른바 관계 속성이 강화되기 시작한 것이다. 접근과 인식이 분리된 북미관계가 상대적으로 진전과 후퇴가 쉬운 반면, 남북관계는 관계 속성이 작용하는 영역이기 때문에 그 영향이 시차를 두고 나타나고 또한 수동적일 수밖에 없었다. 이 때문에 1차 핵위기 시기에는 북미관계에 비해 남북관계의 진전이 늦었고, 2차 핵 위기 시기에는 북미관계에 비해 남북관계의 역진 현상은 저조했다. 두 사례 모두 탈동조화의 경우이지만, 전자가 북미관계에 비해 남북관계가 뒤쳐져 탈동조화 현상이 나타난 소위 통미봉남의 상황이라면, 후자는 앞서 상황과는 반대 방향으로 탈동조화 현상을 보인 것이라는 점에서 차이가 있다.

북미관계와 남북관계 간에 탈동조화 현상이 잦아지고 남북관계의 관계속성 자체가 강화되자, 남북미 관계를 동일한 레짐 하에서 관리하는 것이 바람직하다는 사고가 출현했다. 소위 다자체제로서의 북한 관리 체제의 발상이었고 그것은 6자 회담 체제로 정착되었다. 이는 국제관계론의 측면에서만 보면 매우 효과적으로 남북미 관계를 조절할 수 있는 레짐이었지만, 민족 내부간 관계로서의 남북관계의 속성과는 충돌을 피하기 어려웠고 ‘작계 5029’ 논란에서 알 수 있듯이 한반도에 대한 관할권 문제와도 화해하기 어려운 레짐이었다. 북한 당국의 반발이라는 행위자 요소 외에도 남북관계에는 다자 레짐 내로만 흡수되기 어려운 특수성이 있었기 때문이다. 2차 핵 위기 이후 북미관계와 남북관계가 보인 탈동조화에는 다자 레짐에만 포함될 수 없었던 남북간 관계 속성의 작동이라는 요인이 있었던 것이다.

요컨대 통미봉남이라는 것은 탈냉전 직후 시기 일시적이자 과도적으로 나타났던 하나의 국면적 현상에 불과하다. 따라서 2008년 상황을 통미봉남으로 규정하고 앞으로도 이것이 지속될 것으로 보는 것은 통미봉남을 행위자 변수로만 해석한 데 기인한 것이지, 남북관계의 관계 속성의 영향력을 소극적으로 해석한 결과이다.

향후 북미관계가 어떻게 전개될 지 알 수 없지만, 과거 어느 시기보다도 제도적 레짐과 이에 따른 경로 의존적 상황 전개 과정이 행위자들을 구속하는 힘은 커질 것이다. 그렇다면 북미관계의 진전이 남북관계의 역진과 연결되리라는 발상은 더

이상 설자리가 없다. 심지어 남북 어느 일 당국이 대화를 거부하고자 해도 지난 시기 형성된 남북간 정체성과 상호의존성 증대에 순응하는 방향으로 남북관계는 전개되어 갈 것이기 때문이다. 본 연구가 통미봉남 현상의 재현이라는 많은 정책 전망에 동의하지 않는 이유이다.

## 참고문헌

《동아일보》; 《로동신문》; 《조선신보》; 《조선일보》; 《중앙일보》; *Los Angeles Times*.

구갑우, 「비판적 국제이론과 한반도 평화과정: 대안적 연구의제의 설정」, 『통일정책연구』 11권 1호, 통일연구원, 2002, 1~30쪽.

김기정, 「21세기 한국외교의 좌표와 과제」, 『국가전략』 11권 4호, 2005, 150~174쪽.

김철우, 『김정일 장군의 선군정치』, 평양: 평양출판사, 2000.

김태현, 「한미관계와 남북관계」, 경남대학교 통일관 개관기념 학술회의, 『남남갈등 해소 및 진단 방안』, 2004, 133~168쪽.

김학성, 「남북관계와 한미관계에 대한 한국인의 의식변화와 국민적 공감대 형성문제」, 『한국과 국제정치』 23권 2호, 2007, 1~29쪽.

박영호, 「4자회담의 전개과정과 평가」, 김학성(외 편), 『한반도 평화전략』, 통일연구원 연구 총서 00-33, 2000, 137~186쪽.

박용수, 「1990년대 이후 한반도 안보환경의 변화: 푸에블로 사건과 비교해본 1, 2차 북핵 위기의 특징」, 『국제정치논총』 47집 2호, 2007, 51~73쪽.

박홍서, 「탈냉전기 중미간 “협조체제”의 출현?: 9·19 공동성명 후 북핵문제에 대한 중미간 협력」, 『국제정치논총』 47집 3호, 2007, 77~97쪽.

박홍서, 「중국의 부상과 탈냉전기 중미 양국의 대한반도 동맹전략」, 『한국정치학회보』 42집 1호, 2008, 299~317쪽.

세종연구소 북한연구센터, 『북한의 대외관계』, 서울: 한울아카데미, 2007.

신상진, 「대만문제와 북핵문제를 둘러싼 중미관계: 동북아 안보위기의 협력적 관리」, 『국가전략』 13권 3호, 2007, 55~87쪽.

신옥희, 「기회에서 교착상태로: 데탕트 시기 한미관계와 한반도의 국제정치」, 『한국정치외교사논총』 26집 2호, 2005, 253~285쪽.



- 우승지, 「남북관계 연구: 검토와 과제」. 『국제정치논총』 46집 특별호, 2007, 159~182쪽.
- 윤덕민, 「한반도 평화체제 구축을 위한 외교전략」. 『통일경제』 89호, 현대경제연구원, 2007, 68~82쪽.
- 이시형, 「김정일 시대 북한의 대남인식」. 『한국동북아논총』 30권, 2004, 251~274쪽.
- 이정철, 「북미대립과 한미동맹: 변화와 딜레마」. 『한국정치연구』 18집 1호, 서울대학교 한국정치연구소, 2009, 147~168쪽.
- 이정철, 「북핵의 진실 게임과 사즉생의 선군정치」. 『현대북한연구』 7권 1호, 경남대학교 북한대학원, 2004, 167~194쪽.
- 임수호, 「실존적 억지와 협상을 통한 확산」. 서울대학교 박사학위논문, 2006.
- 장노순, 「약소국의 갈등적 편승외교정책」. 『한국정치학회보』 33집 1호, 1999, 379~397쪽.
- 장달중, 「북미관계: 북한측 시각」. 경남대 극동문제연구소, 『북미관계의 현황과 전망』(통일전략포럼 보고서 2001-2). 2001, 16~23쪽.
- 전재성, 「한국 국제정치학의 향후 과제들」. 『국제정치논총』 46집 특별호, 2007, 227~249쪽.
- 최용환, 「북한의 대미 비대칭 억지·강제 전략: 핵과 미사일 사례를 중심으로」. 서강대학교 박사학위논문, 2003.
- 함택영, 「정상회담 이후 남북한관계 및 평화체제 전망」. 경남대 극동문제연구소, 『정상회담 이후의 북한』. 서울: 경남대학교출판부, 2002, 255~288쪽.
- 황지환, 「전망이론의 현실주의적 이해: 현상유지경향과 상대적 손실의 국제정치이론」. 『국제정치논총』, 47집 3호, 2007, 7~25쪽.

- Armitage, Richard, "A Comprehensive Approach to North Korea." *Report of the Strategic Forum of the National Defense University*, Number 159, March, 1999.
- Eberstadt, Nicholas, *The End of North Korea*. Washington, D.C.: AEI Press, 1999.
- Jervis, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton :Princeton Univ. Press, 1976.
- Khalizad, Zalmay M., "Sweet and Sour." *Rand Review*, winter 1999~2000, pp. 6~12.
- Lee, Chae-Jin, *A Troubled Peace*. Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press, 2006.
- Niksch, Larry A., "North Korea's Campaign to isolate South Korea." *Korea and World Affairs*, Vol.19 No.1, 1995, pp. 29~39.
- Scalapino, Robert A., *North Korea at a Crossroads*. Stanford: Stanford University Hoover Institution, 1997.
- Schweller, Randall L., "Bandwagoning for profit: Bringing the Revisionist State Back In." *International Security*, Vol. 19, 1994, pp. 72~107.

Snyder, Glenn H., "The Security Dilemma in Alliance Politics." *World Politics*, Vol 36. No.4, 1984, pp. 461~495.

Stein, Arthur A., *Why Nations Cooperate? Circumstance and Choice in International Relations*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990.

Walt, Stephen M., *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell Univ. Press., 1987.

Weber Steve, "Shaping the Post War Balance of Power: Multilateralism in NATO." J. Gerald Ruggie(ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and The Praxis of Institutional Form*. New York: Columbia Univ. Press, 1993, pp. 233~292.

### 인터뷰

Bush, Richard, 브루킹스 연구소 아시아연구부장, 2003년 7월 15일, 14:00, 브루킹스 연구소.

Christensen, Richard, 주일 미국 대사관 수석 공사, 2003년 7월 4일, 14:00, 공관.

Green, Michael, 백악관 아시아문제 과장, 2003년 7월 10일, 15:30, 백악관.

Green, Michael, 백악관 NSC 아시아 담당 선임보좌관, 2004년 7월 13일, 16:30, 백악관.

Kelly, James, 미 국무부 동아시아 태평양 담당 차관보, 2003년 7월 11일, 16:00, 국무부.

Pritchard, Charles L. (Jack) 국무부 대북 교섭담당 특별대사 및 KEDO 미국 대표, 2003년 7월 10일, 11:00, 국무부.

Reiss, Mitchell, 국무부 정책기획담당 차관, 2004년 7월 12일, 13:00, 국무부 (Joseph Detrani, 한반도 담당 특사 동석).

### 국문 요약

본 연구는 북미관계와 남북관계의 상호 관계를 동조화, 탈동조화의 개념으로 분석하고자 하였다. 먼저, 북미관계를 비대칭 역지 관계, 무시 대 벼랑끝 외교의 대립 관계, 인식과 접근의 분리 관계라는 3대 특징으로 분석한 후, 90년대 이후를 4시기로 나누어 각 시기별로 남북관계가 어떻게 조응하였는가를 살펴보았다. 즉 민족 내부 간 관계이자 국제관계라는 양면성을 지닌 남북관계가 각 시기별로 북미관계와 어떤 형식으로 연관을 맺어 양자관계가 동조화되고 탈동조화 되었는가를 분석하였다. 이는 북미관계와 남북관계가 당국의 의도라는 행위자 변수 외에도 제도 변수 즉 관계 속성과 어떻게 관련되고

있는가를 보는 시도이다.

본 연구가 내린 결론은 남북관계는 정체성 변화 곧, 관계 속성이 상대적으로 더 많이 작용하는 영역이기 때문에 그 영향이 북미관계와 시차를 두고 나타날 수밖에 없다는 것이다. 따라서 1차 핵 위기 시기에는 북미관계에 비해 남북관계의 진전이 늦었고, 2차 핵 위기 시기에는 북미관계의 악화 속도에 비해 남북관계의 역진 현상은 저조했다. 두 사례 모두 탈동조화의 경우이지만, 전자가 북미관계에 비해 남북관계가 뒤쳐져 탈동조화 현상이 나타난 소위 통미봉남의 상황이라면, 후자는 앞서 상황과는 반대 방향으로 탈동조화 현상을 보인 것이라는 점에서 차이가 있다. 본 연구의 정책적 함의는 1차 핵 위기 시기의 통미봉남 상황을 2008~2009 시기에 적용하는 것에 대한 비판적 접근이라는 점이다.

- 투고일: 2009. 1. 12.      ● 수정일: 1차 2009. 3. 5.      ● 게재확정일: 2009. 3. 12.
- 주제어(keyword): 버랑깁 외교(brinkmanship), 정체성(identity-formation), 통미봉남(DPRK's strategy of freezing out the ROK by the improvement of DPRK-US relations), 6자회담(6-party talks), 비대칭 억지(asymmetric deterrence).