

# 남-북-미 삼각관계 형성의 기원과 갈등: 북핵 문제를 중심으로

김연수\*

- I. 문제제기
- II. 남-북-미 삼각관계 형성의 기원과 작동방식
- III. 남-북-미 삼각관계의 갈등사례와 특징
- IV. 맺음말: 남-북-미 삼각관계 전망과 우리의 대응방향

남북한의 독자적인 노력에 의한 남북관계개선에 한계가 있다는 것은 분명한 현실이다. 미국의 세계전략의 한반도적 투사방식이 남-북-미 삼각관계 형성의 허용적 요인(permissive cause)으로 작용하고 있다는 점도 부인할 수 없는 현실이다. 이러한 남-북-미 삼각관계의 구조적 환경의 현실을 지적하는 것은 남북관계를 개선하고자 하는 우리의 독자적 노력이 불필요하다는 점을 얘기하고자 하는 것이 결코 아니다. 오히려 남북관계를 개선하고자 하는 독자적 노력은 과거보다 훨씬 더 세련되고 전략적이며 지혜롭게 추진될 필요가 있다는 점을 강조하기 위함이다. 남-북-미 삼각관계의 구조적 환경의 실체에 대한 충분한 이해에 바탕한 우리의 역량 발휘 여하에 따라서는 북핵 문제를 해결하기 위한 한-미 공조와 남북관계의 독자적 개선 노력은 양립 가능할 것이다.

주제어: 남북관계, 북미관계, 한-동맹, 남북관계의 독자성, 한-미 공조

\* 국방대학교 국제관계학부 조교수

## I. 문제제기

남-북-미 삼각관계에서 갈등의 핵심 영역을 찾아내고 그 구체적인 양상을 진단하는 작업은 남-북-미 삼각관계 형성의 기원 문제에 대한 논의에서부터 출발해야한다. 냉전기 남-북-미 관계에서 갈등양상은 비교적 단순했다. 미국의 세계전략과 대한반도 정책의 높은 정합성을 기본조건으로 하는 가운데, 한국과 미국은 공고한 군사동맹관계에 기초하여 공산주의의 팽창을 봉쇄하는 공동의 목표를 설정했기 때문이다(Cha 1997, 163). 북한을 주적으로 하는 적대적 남북관계와 한-미동맹관계의 군사적 일체성만이 존재했다. 한-미의 북한에 대한 위협인식과 남북간의 적대성의 강도가 더할 수록 한-미동맹관계의 견고성이 강화되는 북한과 한-미동맹관계의 단순한 이항(二項) 대립적 적대관계만이 있었을 뿐이다. 1970년대 일시적 데탕트 분위기가 형성되기는 했으나 오늘과 같은 남-북-미 삼각관계가 사실상 존재하지 않았다고 보아야 할 것이다. 국제 냉전의 지속은 북한과 한-미군사동맹의 적대적 이항 대립의 기본적인 배경요인으로 작용했던 셈이다. 때문에 공고한 한-미 군사동맹관계와 북한과의 적대적 이항 대립구도의 실제적 변화는 국제냉전의 종식과 더불어 시작되었다고 볼 수 있다.

이 글은 남북관계, 북-미관계, 한-미관계 등 3변을 관통하는 핵심적 안보이슈인 북핵문제를 중심으로 남-북-미 삼각관계 형성의 기원과 갈등양상을 분석하고, 이것이 우리의 대북정책에 있어서 어떠한 함의를 갖는 것인지를 밝혀보고자 하는데 목적이 있다. 따라서 이글은 다음과 같은 차례에 따르고 있다.

먼저, 남-북-미 삼각관계의 형성의 기원과 그 작동방식에 대해서 살펴보도록 한다. 남-북-미 삼각관계의 형성의 기원에 대한 논의는 그 자체로서 한반도에서의 남-북-미간의 이항 대립적 구도의

근원과 그 해소 과정이 한반도 안보상황에 어떠한 함의를 갖는지에 대한 시사점을 제공할 것이다. 또한 남-북-미 삼각관계의 작동방식의 다이내믹스(dynamics)에 대한 시사점도 얻을 수 있을 것이다. 둘째, 남-북-미 삼각관계의 형성갈등양상이 가장 잘 드러났던 역사적 사례로서 1994년의 제1차 북핵 위기와 2002년 10월 이후의 제2차 북핵 위기 사례를 분석한다. 양 사례 분석은 남-북-미 삼각관계의 변화를 가져오는 주요 독립변인이 무엇인지를 보다 명료하게 이해할 수 있게 할 것이다. 끝으로 남-북-미 삼각관계의 전망과 이의 우리의 대북정책에의 함의와 대응방향을 제시하도록 한다.

이 글은 미국의 세계전략과 이의 대(對)한반도 투사방식이 남-북-미 삼각관계 형성의 허용적 요인(permissive cause)<sup>1)</sup>(Waltz 1959, 232)이 되며, 남북관계를 개선하는데 있어서 남북한의 독자성에 한계가 있다는 점을 주장하고자 한다.

## II. 남-북-미 삼각관계 형성의 기원과 작동방식

1973년 6월 남한은 소위 ‘6. 23선언’을 통해서 한반도의 긴장완화를 위해서 북한의 국제기구 가입과 남북한의 유엔 동시가입을 반대하지 않는다는 입장을 천명했다. 또한 이념과 체제를 달리하는 국가들에게 대한민국에 대한 문호를 개방할 것을 촉구했다. 조속한 것이었지만, 이념적 대립을 넘어서 북한과의 관계개선과 외교적 지평을 넓혀가고자 하는 의지를 보여줬던 것이다. 이어 1974년 1월

---

1) ‘허용적 요인’이라 함은 정치사회현상을 결과하는 과정에서 이해관계를 변화시키고 적용시키는 제도화된 제약과 제도화된 방법으로서의 사회구조(social structure)를 의미한다. 곧, 환경적 틀을 의미한다. (Waltz 1959, 231).

18일 박정희 대통령은 남북이 서로 절대로 무력침범을 하지 않겠다는 것 등을 골자로 한 남북간의 상호불가침협정 체결을 제의했다. 남한은 역사상 처음으로 이념적 대립을 넘어서 남북관계 개선과 사회주의권과의 교류협력을 위한 의지를 보여줬던 것이다.

1974년 3월 25일 북한은 최고인민회의 제5기 3차 회의에서 채택된 ‘미합중국 국회에 보내는 편지’를 통해서 “조선민주주의 인민공화국과 미국은 조선정전협정의 체약쌍방으로서 실제적 당사자”라고 주장하면서, 미국과의 직접적인 평화협정 체결을 처음으로 제안하고 유엔군사령부의 해체를 주장했다(통일원 1994, 141). 북한은 남북관계개선을 위한 남북 당사간의 노력에 대신하여 미국을 상대로 한 평화공세에 공을 들이기 시작했던 것이다. 북한의 자주노선을 기치로 한 대외 외교노선은 한반도에 있어서는 역설적이게도 적용되지 않았던 셈이다. 이렇게 하여 1972년 ‘7. 4 공동성명’을 계기로 한반도에 불어왔던 짧았던 남북간의 독자적 관계개선 시도는 점차 작동되기 어려운 구조로 나아가고 있었다.

그러나 남한의 ‘6. 23 선언’은 미국이 북한과의 관계개선을 고려할 수 있는 논리적 명분을 제공했다. 1975년 9월 제30차 유엔총회에서 키신저 당시 美 국무장관은 비록 “휴전협정의 완전무결한 보전을 위한 새로운 조치”를 전제로 하는 것이었으나, “미국은 한국동란이 끝난지 20년이 지난 오늘 유엔군 사령부를 종식시키는 것이 시기적절하다는데 동의한다”라고 언급함으로써, 북한의 오랜 소망이었던 유엔군사령부 해체문제에 대해서 원칙적으로 동조하는 입장을 보였던 것이다. 한발 더 나아가 키신저 국무장관은 “만약 북한과 그 동맹국들이 대한민국과의 관계를 개선시키는 조치를 취한다면 이와 유사한 호혜적 조치를 취할 준비가 되어있다”고 말함으로써 남북한을 상대로 한 4강 교차승인방안을 처음으로 제안했던 것이다(외무부 1975, 162).

키신저의 북한정권에 대한 조건부 승인 제안은 당연히 한반도에서의 휴전협정을 대치하는 새로운 평화협정의 체결을 요구하는 것이었다. 이와 관련하여 키신저는 당시 연설에서 ‘휴전 당사국회담’을 제안했다. 즉, 그는 “한국문제의 항구적 해결이 성취될 수 있는 날을 기대하면서 휴전당사국들에게 휴전협정을 보전하기 위한 방법을 협의할 수 있는 회의를 소집할 것을 제의하면서, 또한 이 회의에서 보다 근본적 조치를 협의할 더 큰 규모의 회의 개최가능성을 포함하여 한반도 긴장완화를 위한 기타 조치를 모색할 준비가 되어있다”라고 언급했던 것이다(외무부 1975, 162). 휴전협정의 평화협정으로의 대치와 평화협정의 국제적 보장방안에 대한 논의 구조를 제안했던 셈이다. 북한의 유엔군 사령부 해체요구에 대한 미국의 이러한 전향적인 대응조치는 남북관계에서의 데탕트 무드에 의해 촉발된 것이었으나 보다 근본적으로는 미국의 동아시아정책의 변화에서 비롯된 것이었다. 즉, 1969년 닉슨 독트린 이후 1971년 미-중 화해조치 등 새롭게 전개되었던 미국의 동아시아정책의 연장선상에서 파악되는 것이 현실적인 분석일 것이다. 다만, 1970년대 초의 국제적인 데탕트 무드에 편승한 남북간의 독자적인 남북관계 개선 시도는 미국과 북한과의 관계의 고리를 형성하는데 있어서 중요한 기제로 작용했던 것은 틀림없다.

이러한 1970년대 중반의 남북관계와 북-미관계 상황이 바로 남-북-미 삼각관계의 형성의 기원에 해당하는 것이다. 남-북-미 삼각관계의 형성은 닉슨독트린 이후 전개되었던 미국의 새로운 동아시아 전략 속에서 한반도 문제에 대한 소위 ‘키신저 프로세스’가 전개되고(오기평 1975, 18-25), 그리고 동시에 남북관계를 개선하려는 남북한의 독자적 노력이 거기에 합치되면서 가능했던 셈이다. 이후 13년여의 시차를 두고 냉전기 남-북-미 삼각관계의 형성의 기원에서 작동했던 것과 유사한 방식으로 냉전의 종식과정에서 남-북

-미 삼각관계가 본격적으로 형성되게 된다.

1988년 한국정부는 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’을 발표했다. 이른바 ‘7. 7선언’이었다. 여기서 노태우 대통령은 “남과 북이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체로서 관계를 발전시켜 나가는 것이야말로 번영된 통일조국을 실현하는 지름길”이라고 말하면서, “남북간의 소모적인 경쟁 대결외교를 종결하고 북한이 국제사회에 발전적 기여를 할 수 있도록 협력하며, 한반도의 평화를 정착시킬 여건을 조성하기 위하여 북한이 미국, 일본 등 우리 우방과의 관계를 개선하는데 협조할 용의가 있으며, 또한 우리는 소련, 중국을 비롯한 사회주의 국가들과의 관계 개선을 촉구한다”고 말했다(심치연 2001, 397-398). 요컨대, 남북한의 4강 교차승인 구상 곧 북방정책 추진전략 의지를 밝힌 셈이다.<sup>2)</sup> 냉전기 ‘6. 23선언’과 ‘키신저 구상’의 탈냉전기적 재현이었다. 이로써 미국과 북한과의 관계가 본격적으로 형성될 수 있는 계기가 마련되었다. 미국과 북한은 1988년 12월 베이징에서 미-북간의 참서관급 접촉을 하게 되었다. 이것은 북-미간의 중요한 발전을 의미하는 것이었다. 1974년 대미(對美) 평화협정체결을 제의한 이래 미-북간에 직접대화 채널을 갖기를 소망했던 북한의 오랜 숙원이 마침내 13여년만에 결실을 맺게 된 것이었다.

북한은 미국과의 고위급 수준으로 대화를 높이기 위해 노력했다. 미국은 북-미간의 대화수준의 격상을 위한 조건으로 두 가지의 핵심적 조건을 제시했다. 첫째, IAEA(International Atomic Energy

---

2) 외무부의 북방정책에 대한 공식평가는 다음과 같다. “제6공화국이 들어서면서 부상한 북방외교정책은 1970년대초 국제정세의 변화에 부응한 6. 23선언을 바탕으로 한 대(對) 공산권 문화개방이라는 소극적 대응과는 달리 고르바초프의 개혁노선 등장, 미-소신대탕트, 소련의 대(對) 아태경제권 적극진출 정책 등 유리한 국제환경조성과 민주화 등 정치적 발전에 따른 민족자존에 입각한 자주외교노선이었다” 외무부, 『한국외교 40년: 1948-1988』(서울: 외무부, 1990), p. 206.

Agency)와의 핵 안전협정 체결문제였다.<sup>3)</sup> 둘째는, 남북대화의 실질적 진전이었다(고병철 1997, 51-52). 미국의 비확산 세계전략의 한반도 문제への 적용과 남한의 ‘7. 7선언’을 배경으로 탈냉전기 남-북-미 삼각관계가 본격적으로 형성되게 되는 셈이었다.

그러나 결과적으로 미국의 비확산 우선의 핵 다이내믹스 속에서 노태우 정부의 남북관계를 개선하고자 했던 북방정책은 실패할 수밖에 없었다. 미국의 걸프전쟁 수행과 비확산우선의 세계전략이 한반도 정책에 투사되면서 북한의 개방과 남북관계 개선을 목적으로 하는 한국의 남북관계 관리개선 정책은 근본적인 한계에 부딪칠 수밖에 없었던 것이다(백창재 2006, 182-187).

### Ⅲ. 남-북-미 삼각관계의 갈등사례와 특징

#### 1. 제1차 북핵 위기

##### 가. 남-북-미 삼각관계의 갈등 배경과 양상

남북한의 독자적인 남북관계 개선노력이 가시화되기 시작하면서 탈냉전기 남-북-미 삼각관계는 형성되기 시작했으나, 미국의 비확산우선의 세계전략이 한반도에 투사되면서 남북관계의 독자성의 한계가 노정되는 양상을 보여준 전형적 사례로서 제1차 북핵 위기를 살펴볼 수 있다.

---

3) 북한은 1985년 12월에 NPT(Nuclear Nonproliferation Treaty)에 가입했으며, NPT 조약에 의하면 북한은 18개월 이내에 IAEA와 핵 안전협정을 체결해야만 했다.

남북한은 1991년 9월 17일 유엔에 동시에 가입했다. 1991년 12월 13일에는 제5차 남북고위급회담에서 「남북한화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」에 합의하고, 1992년 1월 20일에는 「한반도비핵화 공동선언」을 발표했다. 남북한은 유엔동시가입과 「남북기본합의서」를 통해서 상호공존에 합의하게 된 셈이었다. 남한의 이니셔티브(initiative)로 남북관계 개선을 위한 남북간의 독자적 노력이 가시화되면서 미국과 북한간의 관계가 형성될 수 있는 조건이 만들어진 것이다.

그러나 남북한의 공존합의는 충분한 신뢰에 기초하지 못한 불완전한 것이었다. 북한의 유엔동시가입은 그들의 오랜 대남혁명노선이었던 ‘하나의 조선’정책으로 부터의 큰 변화를 의미했지만, 그들 스스로는 “남조선 당국자들의 분열주의적 책동으로 말미암아 조성된 정세에 대처하여 불가피하게 취해진 조치”라고 그 의미를 평가절하 했던 것이다. 북한의 「남북기본합의서」에 대한 태도도 미온적인 것이었다. 1994년 3월 19일 판문점 남북실무접촉 회담에서의 “전쟁이 일어나면 서울은 불바다가 될 것이다”라는 북한 대표의 소위 ‘서울 불바다’ 발언은 ‘남북기본합의서’에 대한 북한 지도부의 인식수준을 상징하는 것이었다. 구(舊)소련을 비롯한 사회주의권의 전반적 붕괴 속에서 「남북기본합의서」는 북한의 흡수통일에 대한 우려를 불식시킬 수 있는 제도적 장치로서 북한지도부에게 인식되었던 것이다. 북한의 입장에서는 미국과의 관계개선을 통해 대미 체제보장으로 가기 위한 동원된 수단에 불과했다는 평가는 지나친 것이 아니었다. 그리하여 남북한 역사상 처음으로 공존의 제도화를 위한 틀에 합의했던 1991년 「남북기본합의서」는 실천력을 담보할 수 없는 조건하에 놓이게 되었다. 남북간의 남북관계 개선을 위한 독자적 노력은 그 자체로서도 일정한 한계에 직면할 수 밖에 없었던 것이다. 그러나 남북한의 독자적인 남북관계개선시도

노력이 미-북관계 형성의 주요한 배경으로 작용한 것은 부인할 수 없다.

냉전종식 후 특히, 걸프전쟁 이후 신국제질서를 구축해 나가면서 미국이 직면한 가장 중요한 국제안보이슈는 구소련 해체 이후 구소연방 국가들내에 방치된 수천기에 달하는 핵무기의 통제와 제3세계로의 핵 확산의 위협의 문제였다. 미국의 안보적 우선순위에 서 확산의 문제가 냉전기의 구소련의 위협을 대치했던 셈이다. 이러한 미국의 세계전략상의 고민은 1993년에 발간된 「美 국방검토 보고서」의 에스핀 국방장관의 언급에서 잘 나타나고 있다. 그는 냉전종식 이후 미국의 이익에 대한 가장 위협스런 요소로 핵무기와 여타의 대량살상무기의 확산으로 부터 발생하는 위협을 꼽았다 (Aspin 1993, 2-8).

만약 대량살상무기가 적대세력의 손에 들어갈 경우 그것은 미국민의 삶뿐만 아니라 미국의 이익을 수호하기 위한 미국의 능력을 심각하게 훼손할 것으로 보았기 때문이다. 역내의 적대 국가에 의한 핵무기의 획득은 그 인근 국가들 뿐만 아니라 적대국의 침략을 격퇴시키기 위한 미국 등 우방국의 개입을 주저하게 만들며, 그 지역에 전개 배치된 미군 주둔지, 미군의 전력증강 작전에 긴요한 역내의 공항과 항구를 위협한다고 보았던 것이다.

이러한 미국의 비확산 우선의 세계전략은 고스란히 대한반도 정책에 투사될 수밖에 없었다. 비확산정책이 대한반도 정책의 최우선순위에 놓이게 되면서, 북한의 핵문제 해결이 미국의 대한반도 정책의 중심이 된 것이다.

한편, 미국은 기본적으로 북한과의 관계 개선을 통해서 북한의 핵 문제를 해결하려했다. 미국은 1991년 9월에 한반도에서의 “전술핵 무기 배치를 중지한다”는 선언을 했다. 북한의 비핵화를 유도하기 위함이었다. 그 결과로 1991년 12월에 북한은 남한과 「한반

도비핵화 공동선언」에 합의했다. 경제적 차원에서의 핵의 평화적 이용을 위한 핵 재처리 시설마저 남북한이 공히 포기해야만 하는 내용을 담은 선언이었다. 당시 남한 일각에서는 경제적 이유에서 미래의 핵재처리 공장 건설 가능성 배제를 경계하는 움직임이 있었으나, 핵 재처리 시설 건설 포기 결정은 미국의 강력한 압력에 의해서 재고될 수 없었다(돈 오버도퍼 1998, 249). 미국의 비확산 우선의 정책은 남북한에 공히 적용된 셈이었다. 이 선언에 힘입어, 미국은 북한과 최초의 고위급 회담 개최에 동의하게 된다.

1992년 1월 20일 미-북 최초의 고위급회담이 워싱턴에서 개최되었다. 이 회담에서 북한측 대표로 참가했던 김용순 당시 노동당 국제담당 비서는 미측에 주한미군 주둔 용인을 포함한 전향적인 대미관계개선 의사를 제시했던 것으로 알려지고 있다(Lee 1993, 134-135). 이 회담 개최 이전인 1991년 9월말에 김일성은 미국과의 전향적인 관계개선의사를 내비친바 있었다. 그는 “우리는 미국이 대조선정책을 고칠 때가 왔다고 생각한다. 미국이 시대의 흐름에 맞게 대조선정책을 검토한다면, 조미관계를 개선하는데서 새로운 국면이 열릴 수 있을 것이다”라고 언급했던 것이다(김일성 1994, 450-451). 이미 북한은 미-북고위급 회담 이전에 미-북관계를 개선하기 위한 상당한 수준에서의 전략적 결단을 내리고 있었던 것으로 해석할 수 있는 것이다. 이와 같은 맥락에서 김용순의 주한미군 주둔용인 언급 가능성을 추측할 수 있을 것이다.

북한은 이 회담 직후인 동년(同年) 1월 30일 IAEA와 핵안전협정을 체결하게 되며<sup>4)</sup>, 이후 동(同) 협정에 의거 핵 사찰을 받게 된

4) 북한은 1985년 12월에 4기의 경수로를 제공해 줄 수 있다는 구소련의 설득에 의해 NPT에 가입한다. NPT 조약에 의하면 同조약 가입 18개월 이내에 IAEA의 안정협정 체결을 체결하고 핵 사찰을 받게 되어있으나, 북한은 1991년말까지 IAEA와의 핵 안정협정체결을 미뤘다(오버도퍼, 1998, 241).

다. 1992년 5월부터 IAEA의 대북 핵 사찰이 1993년 2월까지 6차례에 걸쳐 실시되었다. 그 결과 북한이 신고한 핵물질의 내용과 사찰 결과간에 차이점이 발견되었다.<sup>5)</sup> 그 결과 특별사찰의 필요성을 IAEA가 제기하면서 ‘과거 핵’에 대한 모호성을 유지하고자 했던 북한측과 IAEA의 특별사찰을 주장하는 미국과의 관계가 악화되기 시작했다. 1993년 3월 북한은 NPT 탈퇴선언을 하였고, 준전시상태를 선포한다. 1994년 6월 미국내에서는 북폭(北爆) 논의가 등장했다. 소위 제1차 북핵 위기가 발생했다.

미국과 북한과의 관계는 적대성을 기본으로 하는 것이었고, 오직 미국의 핵 확산방지라고 하는 세계전략차원의 안보전략상의 목적이 미국의 대한반도 정책을 압도했던 것이다. 미국은 북한의 핵 무기 개발을 막기 위해 유사시 영변 폭격 계획을 갖고 있었으며, 항공모함과 순양함이 북폭에 대비해 한반도상의 동해안으로 접근해 있었던 것으로 알려지고 있다. 이와 관련한 한-미간의 의사소통은 원활하지 못했다(김영삼 2001, 312-318). 한반도 평화의 문제를 고려할 때, 문제는 이러한 고조되는 한반도 위기국면으로의 진입과 정에서 북폭 계획을 비롯한 미국의 북핵문제에 대한 군사적 대처방안의 논의 과정 속에서 한-미간의 깊숙한 협의는 실종된 것처럼 보였다는 점이다. 나중에 밝혀진 것이지만, 1994년 6월 17일로 예정되었던 주한미군가족 및 대사관 직원 철수계획과 관련한 주한미국 대사의 예정된 긴급기자회견 관련 사항이 그 실행일 바로 전날인 6월 16일에서야 김영삼 대통령에게 보고되었다는 사실은 제1차 북핵위기 기간 내 한-미간 충분한 협의의 실종 곧, 한-미동맹의 중대한 결함을 시사하는 것이었다(김영삼 2001, 315-316).

---

5) 북한은 최초보고서에서 단 1회 90g의 플루토늄을 추출했다고 기록했으나, IAEA의 사찰 결과에 의하면 최소 3회의 플루토늄 추출이 있었던 것으로 알려졌다.

그러는 사이에 북핵 정세가 남북관계에도 깊숙이 침투하고 있었다. 1993년 2월부터 시작된 긴장된 북핵 정세의 전개는 김영삼 정부에 선택을 요구했다. 북핵 정세 속에서 김영삼 정부가 출범 시 밝혔던 “어떤 동맹국도 민족보다 우선할 수 없다”는 ‘민족우선 논리’는 힘을 발휘하지 못했다. 1993년 3월 틴스피리트 훈련을 강행하는 등 김영삼 정부는 북핵 정세 속에서 한-미공조를 내세우며 북한을 압박했다. 문민정부가 초기에 내세운 동맹에 앞선다는 민족우선의 논리는 핵 정세 속에서 소실되어버렸던 것이다(김연수 2005, 130-131). 미국의 세계전략상의 비확산 우선의 핵 다이내믹스 속에서 남북관계를 개선하고자 했던 노태우 정부의 북방정책이 실패한 이래, 또다시 남북관계의 복원기회는 멀어지고 있었으며, 핵 정세는 위기를 향해 진입하고 있었던 것이다.

남북관계는 「남북기본합의서」 상황에서 점점 멀어져가고 있었으며, 북-미관계는 갈등의 고조단계로 나아가고 있었다. 한반도 안보의 위기가 발생한 것이었다. 카터 전 미국 대통령의 긴급 방북에 이은 김일성과의 담판으로 미-북간 핵문제는 타협의 국면을 찾았으며, 1994년 10월 21일 ‘제네바합의서’가 체결되었다.

결과적으로 미국의 세계전략, 대한반도 정책목표의 명확도, 대안과 선호의 분포 등에 따라서 남북관계 개선을 위한 한국의 독자성의 영향력 발휘가 제한될 수밖에 없었던 셈이다(백창재 2006, 188).

#### 나. 남-북-미 삼각관계의 특징

제1차 북핵 위기시 남-북-미 3각 관계에서의 갈등양상이 갖는 특징은 다음과 같다.

첫째, 남한과 북한간의 주요 갈등양상은 남북간 신뢰의 부재에서 비롯되었다. 북한은 남한에 의한 흡수통일 우려에서 벗어나지 못했다. 남북한은 신뢰할 만한 수준에서 고위급 대화채널을 갖고 있지 못했으며, 남북은 공존에 합의했던 「남북기본합의서」 체제를 출범시키지 못하게 되었다. 그럴수록 북한은 남한을 배제하고 미국과의 직접협상에 집착했다.

둘째, 미-북관계의 갈등에서는 무엇보다도 상호 불신의 역학이 크게 작용했다. 협상국면과 교착 위기국면의 널뛰기가 있었다. 그 결과 ‘제네바합의’도 북한의 ‘과거 핵’ 활동에 대한 모호성 확인을 유보하는 선에서 마무리 되었다.<sup>6)</sup> 미-북관계의 개선의 지속성을 담보하기 어려운 상호불신 속에서 갈등적 상황들이 조성되었다.

셋째, 한-미관계에서는 미국의 세계전략상 핵 비확산에 대한 높은 전략적 우선 순위 설정 속에서 한미동맹관계의 위상이 상대적으로 하락하게 되면서, 미국 주도의 북핵 문제 해결과정에서 한국과의 긴밀한 협력과 대화가 실종되는 현상이 나타났다. 미국의 비확산의 세계전략이 대한반도 정책의 형식과 내용을 결정하는 양상이었던 셈이다.

결론적으로 미국의 비확산우선의 세계전략이 한반도에 투사되면서 이는 남-북-미 삼각관계형성의 한계를 설정하였을 뿐만 아니라 삼각관계내의 갈등의 주요 요인으로 작용했다. 이러한 가운데 남북한관계를 개선하고자 하는 남북의 독자적 노력은 제약될 수밖에 없었던 것이다.

---

6) ‘제네바합의’ IV절 3항에 의하면 대북 경수로 사업의 상당부분이 완료되고 주요 핵심부품의 인도 이전에 북한은 북한내 모든 핵물질에 관한 최초보고서의 정확성과 완전성을 검증하게 되어 있다. 북한의 과거핵 문제 규명을 미래로 유보시킨 것이다. 북-미간에 상호불신이 깔린 합의를 해 놓은 셈이 되었다.

## 2. 제 2차 북핵 위기

### 가. 남-북-미 삼각관계의 갈등배경과 양상

1998년 김대중 정부는 출범하면서부터 과거 역대정부와는 구분되는 대북정책원칙을 내놓았다. 바로 흡수통일배제 원칙이었다.<sup>7)</sup> 냉전종식 이후 급격하게 악화된 생존환경 속에서 남한으로의 흡수통일 가능성을 경계하고 있던 북한으로서는 남북관계를 개선할 수 있는 유인으로서 받아들여질 수 있는 것이었다. 김대중 정부는 2000년 3월 ‘베를린 선언’을 통해 흡수통일 배제원칙을 넘어서서 북한의 경제회복을 위한 체계적인 대북 지원 의사를 피력했다.<sup>8)</sup> 1994년 김일성의 사망과 연이은 자연재해로 국제사회에서 북한붕괴론이 광범위하게 유포되었던 것처럼 체제위기의 기로에 서 있던 북한으로서는 남북관계 개선을 통한 생존전략의 모색이 필요했다. 그 결과 2000년 6. 15 남북정상회담이 개최되게 되었다. 남북관계를 개선하고자 하는 남북간의 독자적 노력들이 시도되었다.

2000년 6. 15 남북정상회담의 모멘텀(momentum)이 작동하면서 정체상태에 빠져있던 북-미관계에서도 변화의 흐름이 나타나기 시작했다. 개성공단건설, 남북철도·도로연결사업 추진 등 남북관계의 개선국면이 가시화되면서 북-미관계도 급진전되는 양상이 나타났다. 2000년 10월 역사상 처음으로 북한의 최고지도자의 특사가 워싱턴을 방문했다. 조명록 특사는 10월 10일 미 백악관을 방문하

---

7) 김대중 대통령은 취임연설에서 북한의 무력도발 불허, 대북흡수통일 배제, 그리고 적극적인 남북화해협력 추진 등 대북 3원칙을 발표했다.

8) 김대중 대통령은 2000년 3월 9일 베를린 자유대학 연설에서 “대한민국정부는 북한이 경제적 어려움을 극복할 수 있도록 도와줄 준비가 되어있습니다. 우리 정부는 북한당국의 요청이 있을 때에는 이를 적극적으로 검토할 준비가 되어있습니다”라고 말하면서, 북한의 사회간접자본 확충과 농업구조개혁 분야 등에서 본격적인 남북경제협력 의사가 있음을 천명했다(심지연 2004, 473-474).

고 북한방문을 초청하는 김정일의 친서를 클린턴 대통령에게 전달했다. 조명록 특사는 양국 지도자간의 직접적인 대화를 통해 쌍방의 현안에 대한 차이점들을 해소시키기를 희망한다는 견해를 피력했다. 그의 방문결과로 2000년 10월 12일에 ‘북-미 공동코뮤니케’가 발표된다. 여기서 미국과 북한은 “쌍방은 그 어느 정부도 타방에 대하여 적대적 의사를 가지지 않을 것이라고 선언하고 앞으로 과거의 적대감에서 벗어나 새로운 관계를 수립하기 위하여 모든 노력을 다할 것이라는 것을 공약”한다고 밝히면서, 쌍방은 “한반도에서 긴장상태를 완화하고 1953년의 정전협정을 공고한 평화보장체제로 바꾸어 한국전쟁을 종식”시키는데 합의했다. ‘제네바합의’에 결여되어 있었던 한반도 평화보장에 대한 논의가 이루어졌다는 점에서 보다 안정적인 북-미관계의 정상화를 예고하는 것이었다. 남북관계의 개선과 동시에 북-미관계에서 상당한 진전이 이루어지고 있었던 것이다. 남-북-미 삼각관계의 모두에서 긍정적 관계가 형성되었다.

그러나, 자유주의적 국제주의 노선을 기반으로 적극적인 대북 개입정책을 추진해오던 클린턴 행정부와는 달리 현실주의적인 국제주의노선에 기초한 대북인식을 갖는 부시행정부가 들어서면서 남-북-미 삼각관계의 상황은 크게 변화하기 시작했다. 부시 행정부가 대북정책에 대한 전면적 재검토에 들어가면서 북-미관계는 정체되기 시작했다. 한국과 미국의 대북정책에 대한 이견이 노출되기 시작했다. 한-미간에 대북인식을 둘러싼 불편한 상황이 노골적으로 드러나기도 했다. 동맹의 공통의 위협에 대한 한-미간의 평가 인식에서 미세한 간극이 드러났다. 예컨대, 2001년 3월 토머스 슈워츠 한미연합사령관은 “북한의 위협이 더 크고(bigger), 더 향상됐으며(better), 더 가까워지고(closer), 더 치명적(deadlier)이다”라고 말했으나, 당시 우리측 합참정보본부 군사정보부장은 “토마스 슈워츠

한미연합사령관이 북한의 군사적 위협을 실제보다 과장했는지에 대해서는 말할 입장이 아니다”라고 언급해 미국측의 그러한 평가에 대한 불신을 간접적으로 드러냈다(조선일보 2001/03/29; 중앙일보 2001/03/31).

2001년 9. 19테러가 발생했다. 이듬해 연두교서에서 부시 대통령은 냉전종식 이후 냉전기 구소련의 위협을 대체하여 미국의 안보를 위협하는 주된 위협세력으로 ‘악의 축’ 국가들을 거명하면서 이에 북한을 포함시켰다. 북한을 ‘악의 축’ 국가의 하나로써 규정한 미국의 부시행정부가 2002년 10월 북한의 HEU(Highly Enriched Uranium) 프로그램 보유시인 사실<sup>9)</sup>을 발표하면서, 미-북관계는 급속히 악화되기 시작했다. 미국의 체니 부통령과 럼스펠드 국방장관 등의 주도하에 2002년 12월 10일 북한의 미사일 운반선 나포사건이 발생했다(Sanger 2002). 그 이틀 후 북한은 핵 동결 해제선언을 발표했다. 12월 29일에는 부시 행정부내에서 대북 ‘맞춤형 봉쇄(tailored containment)’ 얘기가 흘러나왔다. 북한은 2003년 1월 NPT 탈퇴를 선언했다. ‘제네바합의’는 붕괴되었으며, ‘북-미 공동 코뮤니케’는 기억 속에서조차 사라져버렸다. 북-미관계는 ‘제네바 합의’ 이전의 냉전기의 적대적 관계로 후퇴하였다. 이러한 북-미관계의 악화에 결정적 요소로 작용했던 북한의 HEU 프로그램 문제에 대한 한-미간의 긴밀한 정보 및 의사교환은 불충분했다. 남한 정치권내에서는 “미국은 당시 강석주 부상의 평양발언에 대해 한 번도 정확한 내용을 전달한 적이 없다”는 발언들이 흘러나오기도 했다(동아일보 2007/07/21).

---

9) 2002년 10월 16일 미국의 제임스 켈리 대북 특사가 평양 방문시 북한이 핵무기 개발을 위한 우라늄 농축 프로그램을 가지고 있다는 증거들을 제시하자, 북한의 회답 대표인 강석주 제1부상은 “그러한 프로그램을 가지고 있다”라고 인정했다는 것이다. “State Department on North Korean Nuclear Program by Richard Boucher, Spokesman,” Washington, DC, October 16, 2002.

남북관계도 정체되기 시작했다. 남한은 고삐가 풀린 북핵문제에 대한 통제력을 회복하기 위해 남북관계차원의 노력을 시도했다. 2000년 7월에 처음으로 개시되었던 남북장관급회담도 지속시켜 나가고자 했으며, 핵문제 해결에 대한 남북한간 논의구조를 만들어 나가려 노력했다. 그러나 북한은 핵문제에 대한 남북한 차원의 논의구조 형성에 미온적이었으며, 한반도 군사문제에 관한한 남한과의 당사자적 논의를 회피하려는 태도를 보였다. 북한은 경제적 실익의 확보차원에서만 남북관계의 지속성을 유지시키려는 이중적 태도를 보였다.

2005년 1월 20일 제2기 부시 행정부가 출범하면서 미국은 북한정권을 “폭정의 전초기지”로 거론했다. 북한은 동년(同年) 2월 10일 핵무기 보유를 공식적으로 선언했다. 북-미관계는 더욱더 대립국면으로 빠져 들어가게 되었다. 남한은 2005년 6월 대북특사를 파견하는 등 독자적 노력을 시도했다. 그러나 2005년 9월 제4차 6자회담에서 합의된 ‘9. 19 공동성명’합의에도 불구하고, 미국의 대북전략은 매우 공세적인 것이었다. 미국은 북한의 국제적인 불법활동과 인권유린 상황 등 이른바 ‘북한문제’의 근원이 북한정권의 문제에서 비롯되고 있다고 생각했다. 그리하여 ‘북한인권법’ 제정 및 대북 금융제재를 통해서 북한에 대한 정권교체를 목표로 하는 공세적인 대북정책을 추진했다. 이러한 가운데 남북장관급회담은 지속되었을 뿐 남북한 긴장완화의 본질적 문제에 대한 논의구조를 만들어내지 못했다. 위축된 남북관계가 풀리기 어려웠다. 지난 2006년 5월말 남북간 열차시험운행이 예정되었으나, 북한은 일방적으로 예정된 행사를 취소했다. 7월에는 미사일을 시험 발사했다. 남북장관급회담은 중단되었다. 미-북간의 적대성이 증대되는 만큼 남북관계도 위축되는 현상이 발생했다. 급기야 북한은 지난 2006년 10월 9일 미국에 대한 “자위적 전쟁억제력 강화” 운운하며 핵

실험을 감행했다. 북한의 핵실험 후 미국이 주도하는 대북제재 유엔안보리 결의안 통과로 북-미관계에서 전도를 예상하기 어려운 대결상황이 지속되었고, 남북관계도 한층 경색되었다.

미국의 대북정책기조는 압박을 통한 북한의 정권교체에 있었는데, 미국은 대량살상무기 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative)에의 적극적인 참여, 남북교류협력의 제한 등 미국의 대북정책기조에 부응하는 남한의 동참을 기대했다. 그러나 이와 관련한 한-미간의 인식에는 차이가 있었다. 남한은 대북 압박을 통한 북한의 정권교체 가능성이 희박할 뿐만 아니라, PSI에의 적극적인 참여가 한반도의 불안정요인으로 작용할 것을 우려했다. 한-미간의 미묘한 갈등상황이 나타난 것이다. 이러한 가운데, 미국내에서는 북한의 핵 능력 증강과 핵물질의 역외 유출 가능성에 대한 우려가 점차 확산되기 시작했고, 부시 행정부에 대북협상의 필요성을 제기하는 흐름들이 형성되기 시작했다(Kissinger 2006). 이러한 흐름의 현실화에 기폭제로 작용한 것은 북핵문제 해결을 위한 미국의 집중도를 분산시킨 이라크 전쟁의 장기화 가능성에 따른 부시 행정부의 대외정책의 실패에 대한 비난이었다.

부시 행정부의 대북정책의 주요한 목표는 북한의 핵 보유를 억지하는 것이었다. 북한정권의 교체는 보다 상위의 근본적인 목표였지만, 미국의 안보전략상 긴급한 목표는 아니었다. 북한의 핵 실험과 이라크 전쟁의 장기화로 인한 대외정책 실패의 비난여론의 확산이라는 새로운 상황에 직면하여 부시 행정부는 북한의 핵문제 해결과 북한 정권교체의 문제를 분리하여 접근하는 현실주의적인 대북정책을 채택했다.

부시 행정부가 새로운 대북 접근법을 모색하기 시작한 셈이었다. 2006년 11월 하노이 APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation) 정상회담에서 미 백악관 스노 대변인은 “북한이 핵을 포기할 경우 미국

이 취할 수 있는 구체적 목록 중에는 한국전의 종료를 선언하고 경제 협력과 문화, 교육 등 분야에서 유대를 강화하는 것이 포함되어있다”고 밝혔다. 북한이 6자회담 재개논리로서 ‘선(先) 평화협정체결, 후(後) 핵문제 해결’의 논리를 주장해왔다는 점에서, 이러한 미국의 새로운 대북제안은 북핵 폐기를 달성하기 위해 고안된 6자회담의 재개와 핵문제 해결을 위한 대북 안보적 유인 제공의 의미를 갖는 것이었다 (김연수 2007, 3). 이를 계기로 금년 1월 북-미간의 베를린 회동 등 양자협상을 통해서 6자회담의 재개와 ‘9. 19 공동성명’의 이행방안에 대한 합의에 도달했고, 이어 2월에 개최된 6자회담에서 ‘9. 19 공동성명’의 이행을 위한 초기 조치를 규정한 이른바 ‘2. 13합의’에 이르게 되었다. 다시금 북-미관계가 개선국면으로 돌아가게 된 셈이다. ‘제네바합의’ 프로세스와 유사한 형국으로 돌아가게 된 것이다. 이를 계기로 남북관계도 활성화되기 시작했다. 최근의 남북정상회담 개최 가능성에 대한 논의는 북핵문제를 중심으로 한 북-미간의 관계 개선국면이 주요한 배경으로 작용하고 있는 것이 현실이다.

#### 나. 남-북-미 삼각관계의 특징

이러한 제2차 북핵 위기 사례에서 남-북-미 3각관계의 갈등양상이 갖는 특징은 다음과 같다.

첫째, 남북관계에서의 주요한 갈등의 배경은 북한의 이중적인 대남행태에서 기인했다. 북한은 핵문제를 포함하여 한반도 군사문제에 대해 남한과의 진지한 논의를 회피하는 행태를 보였다.<sup>10)</sup> 북방한계선(NLL: Northern Limit Line) 문제와 연계하여 예정되었던

---

10) 북한의 군사문제에 대한 북한의 인식에 대해서는 다음을 참조할 것(김연수 2006, 270-291).

열차시험은행 행사를 일방적으로 취소한 사례에서 볼 수 있듯이, 북한이 남한과의 관계형성에 있어서 경제적 실익에만 매달리며 매우 편의적인 태도를 보였던 것이다. '6. 15 남북공동선언' 등 남북 간의 독자적인 남북관계개선 노력에도 불구하고, 남북관계는 그 자체로서도 남북관계를 개선하는데 있어서 한계를 갖고 있는 셈이다. 이러한 한계는 북핵 문제에 대한 북한의 모순적 태도에서 보다 적나라하게 나타났다. 남한은 주지하듯이 6자회담의 당사국일 뿐만 아니라 북핵문제 해결과정에서 소요될 비용의 주요한 분담국이다. 그럼에도 불구하고 북한은 남북관계차원에서 북핵문제의 해결을 위한 진지한 논의를 회피하고 북핵문제를 철저히 북-미간의 사안으로 몰아가는 행태를 보였다.

둘째, 북-미관계에서는 미국의 세계전략이 부시 행정부의 대북 정책과 매우 높은 수준의 상응도를 보이면서 투사되었는데, 북-미관계의 형식과 내용을 결정하는 양상이 나타났다. 부시 행정부의 '정의의 전쟁'도 불사하는 메시아적 '민주주의 확산전략'은 '악의 축'으로 거론된 북한정권에 대한 부시 대통령의 극도의 도덕적 회의와 불신감과 합치되면서 북-미관계의 냉전기 적대적 관계로의 후퇴에 결정적인 영향을 미쳤던 것이다.

셋째, 한-미관계에서의 갈등의 배경은 2가지인데, 하나는 북한정권에 대한 인식의 문제이며, 다른 하나는 미국의 비확산 세계전략의 한반도 상황에 대한 보편적 적용의 문제였다. 우선, 부시행정부는 북한정권을 국가관리능력을 결여한 정권으로 간주했다. 김정일 정권을 개혁·개방을 이끌 수 있는 정권으로 보고 있지 않았으며, 북한주민들에게 새로운 정치지도자를 선택할 권리를 부여할 수 있는 길을 찾는 것이 북핵문제를 포함하여 북한인권 문제 등 이른바 '북한문제'를 근원적으로 해결할 수 있는 지름길이라고 생각했다 (Needham 2006, 2). 또한 부시 행정부는 대북 강압정책을 통해서

북한의 정권교체가 가능하다는 태도를 보였다. 그러나 남한은 김정 일 정권이 상당한 정도로 정권의 안정성을 유지하면서 현실적으로 유효한 통치권력을 행사하고 있는 것으로 봤다.

한편, 미국은 무법국가인 북한으로부터 핵물질 등 대량살상무 기의 역외 지역으로의 유출 가능성을 북핵 관련 핵심적인 안보위 협으로 간주하고, 그에 따라서 한국의 PSI에의 전폭적인 참여를 희 망했으나, 전술한바와 같이 남한은 한반도내에서의 무차별적인 PSI 활동 전개시 무력충돌 가능성을 우려했다. 미국의 세계전략에서의 비확산 전략의 높은 우선순위가 북핵 문제와 관련하여 한반도에 보편적으로 적용될 필요성에 대한 한-미간의 인식차는 한-미관계에 서의 또 다른 갈등요인으로 작용했던 셈이다.

결론적으로 제2차 북핵 위기사례는 미국의 세계전략이 어떠한 방식으로 한반도에 투사되는 가에 따라 남-북-미 삼각관계의 주요 한 모습이 어떻게 결정되며 동시에 남북관계를 개선하고자 하는 남북한의 독자적인 노력이 어떻게 제약되고 있는지를 잘 보여주고 있는 셈이다.

#### IV. 맺음말: 남-북-미 삼각관계 전망과 우리의 대응방향

앞으로 남-북-미 3각 관계의 양상은 북핵 문제의 전개 방향 여 하에 따라 좌우될 것이다.

우선, 북핵 문제가 타결방향으로 전개될 경우이다. ‘2. 13합의’ 와 북한의 핵 폐기 프로세스가 순조롭게 이행되는 시나리오이다. 이때에는 남북관계, 한-미관계, 그리고 북-미관계 등 삼각관계 모두 에서 우호적인 관계가 형성될 것이다. 그러나 삼각관계 모두에서

동일한 수준의 관계진전을 기대하기는 어렵다. 삼변의 각이(各異)한 관계를 결정하는 독립변인들이 동질적이지 않기 때문이다. 예컨대 북핵 문제가 해결되면서 북한내에 남북관계에 전향적인 개혁정권이 조기에 등장할 수 있을 것인지에 대해서는 확언할 수 없다. 만약 김정일 정권의 장기적 존속이 가능하다면 남북관계의 진전은 일정 수준으로 제약될 가능성도 있다. 북-미관계의 경우도 핵 폐기가 이뤄질 경우 북-미수교를 예상할 수는 있으나, 한-미동맹관계의 결속도와 신뢰도 수준에 비추어 볼 때, 북-미관계가 정상화된다고 하더라도 북-미관계는 결코 한-미관계와 동질적인 수준으로 나아갈 수는 없을 것이다. 한-미동맹관계에서는 양면이 존재한다. 북핵 문제를 처리해나가는 과정에서 상호 긴밀한 수준의 대화와 협력적 조치들이 담보될 수 있다면 북핵문제 해결은 한-미동맹관계를 한층 발전시키는 계기로 작용할 수 있다. 그러나 일방의 의사가 강제된다든지 상호간 불신의 상황이 조성될 경우 한-미동맹관계가 ‘신뢰의 위기’에 직면할 가능성도 배제하기 어렵다.

둘째, 북핵 문제가 장기화되는 시나리오이다. 이 시나리오에는 두 가지 가능성으로 세분화될 수 있다. ‘2. 13합의’ 자체가 온전히 이행되지 못하는 경우와 ‘2. 13합의’는 이행됐으나, 북핵 문제가 핵 불능화 단계를 넘어서는 수준으로 진전되지 못하는 경우이다. 이러한 경우에 남-북-미 삼각관계의 전개 양상에는 두 가지 가능성이 열려있다.

우선 삼각관계의 모두에서 갈등이 증대될 가능성이다. 북핵 문제 해결이 난관에 봉착할 경우 북-미관계는 또다시 경색될 것이다. 미국내에 새로운 정부가 들어선다 하더라도 비확산 우선의 세계전략은 지속될 것이다. 미국의 대북 압박정책이 가시화될 것은 틀림없다. 남북관계에서도 전면적 관계진전을 예상하기 어렵다. 남북간의 대형 경제협력사업과 정치·군사적 긴장완화 조치를 이끌어내는데 한계

가 있을 수밖에 없다. 남북관계는 또다시 일정한 수준으로 후퇴할 수밖에 없을 것이다. 한-미관계에서는 남한이 북핵문제에 앞서 남북 관계에 우선순위를 둘 경우 혹은 미국이 일방적인 비확산우선의 대 북 강압정책을 추진할 경우 갈등상황이 초래될 수 있을 것이다.

다른 하나의 가능성은 남한이 남북관계에 앞서 핵문제 해결에 대북정책의 우선순위를 둘 경우인데, 남북관계와 북-미관계에서는 갈등이 증대될 것이나, 한-미관계에서는 갈등보다 협력의 가능성이 증대될 것이다. 한-미간 공조와 대북압박을 통해서 북핵 폐기 조치를 이끌어내는 양상이 전개될 것이기 때문이다.

그렇다면 이제 보다 본질적인 문제에 답할 필요가 있을 것이다. 즉, 북핵 문제를 해결하기 위해서 남-북-미 삼각관계와 우리의 대 북정책 방향이 어떻게 짜여야 되는가 하는 문제이다.

제1차 북핵 위기와 제2차 북핵 위기의 남-북-미 3각관계의 갈등배경에 있어서 구별되는 점이 있는바, 제2차 북핵 위기시에는 남-북-미 3각 관계에서의 갈등배경요인에 있어서 중요한 변화가 발생했다. 우선, 북한이 핵을 보유하게 되었다는 사실이다. 둘째는, 9. 11테러 이후 주변국을 비롯한 국제사회의 북한정권에 대한 인식이 크게 악화되었다는 점이다. 김정일 정권이 이른바 ‘북한문제’ 발생의 근원인바 김정일 정권의 교체를 통해서 북한문제의 근원적 해결이 가능하다는 인식이 확산되었다는 점이다. 셋째, 선군정치를 통치이데올로기화 하고 있는 북한의 핵 보유 의지가 강하다는 점이다.<sup>11)</sup>

---

11) 핵 실험 후 얼마 지나지 않은 2006년 11월 북한은 『노동신문』 논설을 통해 선군정치가 “올바른 경제전략에 따라 조국의 강성부흥을 이룩해나가는 정치”라며, 선군정치와 경제적 부흥과의 연계성을 유독 강조하고 나섰다. 핵 실험 이후 작년 12월 중순까지 김정일은 이례적으로 군사부문(5회) 보다 증가된 9차례 걸친 경제부문에 대한 현지지도 행태를 보였다. 이러한 북한의 핵 실험 이후 행태를 볼 때, 만약 북한이 핵 포기 조치를 가시화할 경우, 이는 북한이 직면한 심각한 경제난을 타개하기 위한

이러한 제 2차 북핵 위기하의 남-북-미 3각 관계에서의 새롭게 부각된 갈등요인들과 제1-2차 북핵 위기시에 보여진 남-북-미 삼각관계의 작동 메커니즘을 고려할 때, 우리로서는 북핵문제의 해결을 위해서는 다음과 같은 방향에서 남-북-미 삼각관계를 관리하고 대북정책을 추진하는 것이 바람직할 것이다.

첫째, 한-미관계에서의 갈등요인을 최소화시키는 전략을 추진해야한다. 특히 한-미동맹관계에서의 균열요소들을 식별하여 실질적인 균열발생 예방노력을 해야한다. 한-미동맹의 정치적 기반관리 필요성에 주목할 필요가 있다. 어떠한 동맹이든지 동맹을 지지하는 정치기반이 약화될 경우 동맹에 긴장이 발생하기 마련이다.<sup>12)</sup> 동맹의 정치적 기반은 동맹인프라 구성요소의 핵심이다. 만약 한-미동맹관계가 견실할 경우 남-북-미 3각 관계에서의 북한의 전략적 선택지는 크게 제한될 것이다. 북한의 전략적 선택지가 제한되지 않을 경우 북한의 핵 포기를 유도하기는 매우 어려울 것이다. 특히 이점은 제1차 북핵위기와 제2차 북핵위기시에서 보여졌던 남-북-미 삼각관계의 작동방식을 감안할 때 더욱 그러하다. 현실적으로 미국의 세계전략의 한반도적 투사방식이 남-북-미 삼각관계형성의 허용적 요인으로 작동한다는 사실에 주목해야 한다는 것이다. 한-미동맹관계가 견실하게 유지될 때, 미국의 세계전략의 한반도적 투사방식과 남북관계 개선방향에 대한 한-미간의 상호 이해의 폭이 넓혀질 수 있을 것이다.

---

차원에서 상당한 경제적 보상조치와 연계되어 진행될 가능성이 높다는 점을 시사한다. 북한체제의 위기는 북한의 주장과는 달리 외부로 부터의 위협보다는 내적인 경제적 위기로부터 발생하고 있다는 점을 북한지도부가 인식하고 있는 것처럼 보인다. 지금의 일상의 북한주민들에게 필요한 것은 핵무기가 아니라 생존을 위한 식량과 생필품인 것이다(김연수 2007, 3)

- 12) 정치엘리트들이 동맹을 공격함으로써 정치적 지위를 확보·강화할 수 있는 조건이 형성되는 경우 동맹의 인프라는 크게 약화되어 동맹은 위기를 맞게 된다(Walt 1997, 161).

둘째, 남북관계에서는 전략적인 대북 개입정책을 추진해야한다. 이를 위해서는 남북관계개선의 분명한 목적이 설정되어야한다. 남북관계개선의 목적은 북한의 평화적인 변화와 민주적 변화를 유도하기 위함이다. 북한의 핵 폐기는 이러한 목적을 달성하기 위한 하나의 수단일 뿐이다. 북한의 평화적인 민주적 변화를 유도하기 위해서는 이중적인 대북전략을 추진해야 한다. 당국 차원에서는 적극적인 대북개입정책을 추진하되 국제공조의 원칙을 분별있게 적용하여 대북정책을 추진해야한다. 민간급 교류협력과 인도적 차원의 대북지원은 북한주민의 생활개선과 의식의 변화 유도라는 목적에 맞게 추진해야 한다. 분명한 목적과 대상을 설정한 대북 협력과 지원의 형태를 갖추는 것이 바람직하다는 것이다. 이렇게 하여 궁극적으로 당국 차원의 대북정책과 민간급 교류협력사업 모두 북한에 대한 남한의 개입능력을 제고시키는데 중점을 뒀야 할 것이다. 북한사회의 변화를 유도하는 것은 궁극적인 ‘북한문제’ 해결의 방법인 동시에 사실상의 통일을 이뤄나가는 첩경인 것이다.

셋째, 남북관계 및 북-미관계에서의 고위급 대화채널 구축이 중요하다. 이것은 북한의 핵 포기를 강제하기 위해서도 추가적인 위험스런 행태를 억지하기 위해서도 필요하다. 북한과 같이 폐쇄적인 정치체제의 치명적인 약점중의 하나가 정보의 질이 매우 낮다는 점인바(Russet et al 2004, 167), 남한과 미국의 신뢰할 만한 북핵 불용 의지를 정확하게 전달할 수 있는 대북 통로구축은 중요한 과제인 셈이다.

남북한의 독자적인 노력에 의한 남북관계개선에 한계가 있다는 것은 분명한 현실이다. 미국의 세계전략의 한반도적 투사방식이 남-북-미 삼각관계 형성의 허용적 요인으로 작용하고 있다는 점도 부인할 수 없는 현실이다. 이러한 남-북-미 삼각관계의 구조적 환경의 현실을 지적하는 것은 남북관계를 개선하고자 하는 우리의 독

자적 노력이 불필요하다는 점을 얘기하고자 하는 것이 결코 아니다. 오히려 남북관계를 개선하고자 하는 독자적 노력은 과거보다 훨씬 더 세련되고 전략적이며 지혜롭게 추진될 필요가 있다는 점을 강조하기 위함이다. 남-북-미 삼각관계의 구조적 환경의 실재에 대한 충분한 이해에 바탕한 우리의 역량 발휘 여하에 따라서는 북핵문제 해결을 위한 한-미 공조와 남북관계의 독자적 개선 노력은 양립 가능할 것이다.

## 참고문헌

- 고병철. 1997. “평양의 안전보장 추구: 1990년대의 북미관계”. 박재규. 『북한의 신외교와 생존전략』. 서울: 나남.
- 김연수. 2005. “탈냉전기 한반도평화의 위기와 공존의 모색”. 체제통합연구회 편. 『한반도의 평화와 통일』. 서울: 백산서당.
- \_\_\_\_\_. 2006. “남북한의 군사문제에 대한 인식비교”. 체제통합연구회 편. 『남북한 비교론』. 서울: 명인.
- \_\_\_\_\_. 2007. “2. 13합의와 북핵문제 전망”. 『U-안보리뷰』Vol. 15. 서울: 국방대안보문제연구소.
- 김영삼. 2001. 『김영삼 대통령 회고록』(상). 서울: 조선일보사.
- 김일성. 1994. “일본이와나미서점 사장이 제기한 질문에 대한 대답”. 『김일성저작집』10. 평양: 조선로동당출판사.
- 돈 오버도퍼. 1998. 『두개의 코리아』. 서울: 중앙일보.
- 백창재. 2006. “한국의 북방정책과 미국”. 하용출 외. 『북방정책: 기원, 전개, 영향』. 서울: 서울대학교출판부.
- 심지연. 2001. 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』. 서울: 돌베개.
- 오기평. 1975. “「키신저 提議」의 외교논리: 특히 한반도 문제와 관련하여.” 『정경세계』 제130호.
- Aspin, Les. 1993. *Report on the Bottom-Up Review*. Washington: DoD
- Cha, Victor. 1997. "Realism, Liberalism, and the Durability of the

- U.S.-South Korean Alliance". *Asian Survey* 37(1).
- Kissinger, Henry A. 2006. "A Nuclear Test for Diplomacy". *Washington Post*. May 16.
- Lee, Ik-sange ed. 1993. *North Korea: After Collapse of Socialist Camp*. Seoul. Naewoe Press.
- Needham, Michael A. 2006. "Nuclear Test Calls for Active Intolerance of North Korean Regime", *WebMemo*. No. 1232. New York: Heritage Foundation. October 9.
- Russet, Bruce, Harvey Starr, and David Kinsella. 2004. *World Politics: The Choice for Menu*. 7th ed. California: Wadsworth Publishing.
- Sanger, David E. and Thorn Shanker. 2002. "Reluctant U.S. Gives Assent for Missiles to Go to Yemen". *New York Times*. December 12.
- Walt, Stephan M. 1997. "Why Alliances Endure or Collapse". *Survival* 39(1).
- Waltz, Kenneth N. 1959. *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.
- 통일원. 1994. 『북한의 평화협정 제의관련 자료집』. 서울: 통일원.
- 외무부. 1975. 『외무부 전보 자료집』. 서울: 외무부.
- 외무부. 1990. 『한국외교 40년: 1948-1988』. 서울: 외무부.
- 『조선일보』(2001/03/29).
- 『중앙일보』(2001/03/31).
- 『동아일보』(2007/07/21).

## ABSTRACT

# The Origins and Disagreements of Trilateral Relations among South Korea, North Korea and the U.S.: Focused on North Korean Nuclear Issues

**Kim Yeonsu**

Assistant Professor,  
Korea National Defense University

It is certain that improvement of the relations between South Korea and North Korea through the mutual efforts of only two Koreas is limitative. It is undeniable that the U.S. policy towards the Korean peninsula plays a determinant role in the formation of the trilateral relations among south Korea, north Korea and the U.S. The two Koreas' mutual efforts for improvements of South-North Korea relations should be implemented more strategically than before. If South Koreans are fully to understand the structural environment of the trilateral relations, the mutual cooperation between Seoul and Washington is compatible with independent efforts for improvements of the relations between the two Koreas.

**Key Words:** South-North Korea relations, North Korea-U.S. relations, R.O.K-U.S. alliance, mutual efforts of only two Koreas, mutual cooperation between Seoul and Washington