

남북기본합의서 이행과 국제환경: 미북관계를 중심으로

전 봉 근* · 이 상 숙**

- I. 서론
- II. 미북관계와 남북관계에 대한 논의들
- III. 시기별 남북기본합의서 이행의 국제환경 평가
- IV. 남북기본합의서 이행 촉진을 위한 국제환경 조성 방안
- V. 결론

국문요약

이 글은 남북기본합의서 불이행의 원인과 이행 가능조건을 남북관계와 미북관계를 중심으로 분석하였다. 이를 위해 미북관계와 남북관계의 상호작용에 대한 4가지 논의인 남북우선론, 미북우선론, 균형발전론, 비핵화 우선론을 분석하였다. 1990년대 중반 미북 제네바합의에 따른 미북우선론은 남북관계 발전을 이루지 못했고, 2000년대 남북우선론 역시 핵문제 해결 및 미북관계 개선을 달성하지 못했다. 비핵화우선론도 한계가 있으며, 균형발전론이 남북 및 미북관계 동시발전과 핵문제 해결 가능성이 있어 정책기조로서도 타당성이 있다.

남북기본합의서 체결부터 현재까지 20년간의 합의 이행과 불이행을 위의 4가지 논의에 적용해보면 다음과 같다. 첫째, 1991년부터 1992년까지는 합의서 체결과 이행기로 미북관계 개선이 이루어지지 않은 상태였으므로 남북대화는 지속되지 못하였다. 둘째, 1993년부터 2000년 5월까지의 합의서 동결 및 파행으로 북한 핵문제로 인하여 남북관계가

단절된 반면 미북관계가 발전하였다. 남북한간의 합의가 동결되고 파행된 것은 결국 북한의 핵문제 때문이지만 미북관계의 발전이 긍정적 영향을 미치지 못했다. 셋째, 2000년 6월부터 2007년까지는 기본합의서 대체기로 남북관계는 발전하였으나 미북관계가 악화되었다. 마지막으로 2008년부터 현재까지는 기본합의서 복구 시도기로 남북관계와 미북관계가 밀접한 연계를 가지고 있다.

따라서 북한의 핵문제를 해결하고 통미봉남 전략을 타개하기 위해서는 남북관계와 미북관계가 동시에 발전하는 선순환 구조가 되어야 한다. 또한 남북기본합의서 이행을 재개하기 위해서는 한미간의 공조 강화, 미북협상의 진전, 남북대화의 시작이라는 세 가지 조건이 동시에 충족되어야 한다.

주제어: 기본합의서, 남북관계, 미북관계, 균형발전론

* 외교안보연구원 교수
** 외교안보연구원 객원교수

I. 서론

1980년대 말부터 시작된 냉전체제의 와해로 인해 한반도에서도 냉전 해체의 움직임이 일어났다. 당시 남북한은 통일을 지향하는 의지를 보이면서 남북대화의 필요성을 절감하였다. 남한은 북방외교를 추진하면서 중국 및 구소련 등의 사회주의권 국가들과 국교를 수립하며, 북한과의 관계 개선을 준비하였다. 또한 북한은 사회주의권의 변화에 따른 경제난과 외교적 고립으로 인해 남한과의 관계 개선이 필요하였다. 이러한 남북간 합의로 탄생한 기본합의서는 한반도에 탈냉전 구조를 선언한 것이다.

남북기본합의서는 국제적 환경 변화에 대한 한반도의 적응에서 이루어졌으나, 그 이행에서는 탈냉전이 20 여년 지난 오늘날에도 한 발자국도 나아가지 못하고 있다. 이것은 일차적으로 당사자인 남북한간의 신뢰회복이라는 기반을 갖추지 못한 것에 책임을 찾을 수 있다. 그러나 남북간의 합의가 국제적 환경의 결과로 이루어졌듯이, 남북기본합의서의 이행에서도 남북관계뿐만 아니라 국제적 환경이 중요 변수가 되었다.

국제체제와 한 국가의 대외정책과의 연계성은 로즈나우(James N. Rosenau)의 연계이론(Linkage Theory)¹에서 주장된 이래 많은 연구들에서 확인되었다. 이를 바탕으로 남북관계 변화를 국제 환경 변화와 연계시켜 상관관계를 찾아보고자 한다. 남북관계가 남한과 북한의 대내 정치와 함께 국제 환경에 많은 영향을 받는다는 사실은 여러 사례에서 확인가능하다. 실제로 한반도를 둘러싼 미국과 중국의 대한반도 정책 변화는 남북관계에서 직접적 변화 요인이 되었다. 1970년대 남북대화가 시작되고 ‘7·4 공동성명’이 합의된 것은 미중간의 데탕트라는 국제 환경이 바탕이 되었다. 또한 1990년대 남북대화가 재개되고 1991년 남북한 간의 합의와 그 합의에 대한 이행 역시 국제적으로 냉전의 종식과 사회주의권의 해체라는 국제 환경 변화에 영향을 받았다.

이러한 남북기본합의서 체결 이후 약 20년간의 남북관계를 검토해보면 국제적 환경 중에서 가장 결정적인 영향을 주는 한반도 주변 국제 환경요인은 미국의 대한반도정책이었다.² 탈냉전 이후 미국 중심의 일극체제로 국제체제가 변화하면서

¹ James N. Rosenau, ed., *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International System* (New York: The Free Press, 1969).

² 정해구, “남북대화의 가능조건과 제약요인 분석,” 『통일문제연구』, 통권 제30호(서울: 평화문제연구소, 1998), p. 85.

미국은 한반도에서 가장 중요한 행위자로 등장하였기 때문이다. 그리고 미국의 비확산 정책에 따라 북한의 핵문제는 한반도에서 가장 중요한 이슈가 되었고, 이에 대해 미국이 주요 행위자로서 한반도에 직·간접적으로 개입을 하였다. 특히 1994년 미북 제네바합의(Agreed Framework)는 북한의 핵문제를 미국이 적극적으로 주도하면서 미국의 한반도 정책에 대북한정책이 포함되었다.³ 이를 통해 남북관계는 미북관계와 상호 영향을 주고 받는 구도가 형성되었고 남북관계에 직접적 영향을 주게 되었다.

이 글의 목적은 20여 년간 남북기본합의서가 이행되지 못한 원인을 분석하고, 이행을 가능케 하는 국제 환경을 찾아보는 것이다. 이를 위해 남북 기본합의서의 협상, 채택, (불)이행을 한 축으로 하고, 국제환경을 다른 축으로 할 때, 그 영향의 상호성과 방향성을 분석한다. 논의를 심화하기 위하여 남북기본합의서의 중심축을 남북관계로 놓고, 국제환경의 중심을 미북관계로 배치하여 이들의 상호관계를 분석한다. 이를 통해 남북기본합의서 불이행의 원인을 남북관계와 미북관계의 상호관계 속에서 검토하고, 이행을 가능케 하는 남북관계와 미북관계의 상황을 분석하여 정책적 시사점을 모색하고자 한다.

II. 미북관계와 남북관계에 대한 논의들

국제환경 변화는 남북관계의 큰 흐름에 방향을 제시해주는데, 구체적으로 남북관계 자체의 영향을 주는 주변 환경 요인으로 들 수 있는 것은 미국 요인이다. 탈냉전 이후 한반도의 문제를 해결하는 데에 미국이 가장 중요한 위상을 차지하게 되었고, 냉전시기와 달리 미북관계는 한반도 안보 정세의 중요한 한 축을 담당하게 되었다. 미북관계는 남북관계에 직접적 영향을 주기도 하지만 남북관계 역시 미북관계에 영향을 준다. 따라서 미북관계와 남북관계의 상호 작용을 알아보면 남북관계의 변화 원인을 분석할 수 있다.

이를 위해 여기서는 남북관계와 미북관계를 어느 일방을 우선해야 한다는 논리인 남북관계 우선론과 미북관계 우선론, 그리고 양자를 동시에 발전시켜야 한다는 균형발전론을 검토함으로써 남북관계의 발전 전망을 분석해보려고 한다. 남북관

³ 남북관계에 영향을 주는 국제환경 요인은 미북관계 이외에도 미중관계, 한미관계 등을 꼽을 수 있으나, 미중관계는 2000년대부터 중요한 영향을 주었다. 따라서 본 연구는 기본합의서 체결 이후 20년 간의 남북관계를 검토하는 것이므로 여기에서는 포함시키지 않기로 하였다.

계와 미북관계의 양측이 어떠한 관계에 있을 때 남북간의 합의가 가능한 환경이 만들어지는지를 분석한다.

1. 남북관계 우선론

남북관계 우선론은 남북관계 발전이 미북관계 발전에 선행하고, 심지어 전자가 후자를 유도한다는 시각이다. 정책기조로서 남북우선론은 한국이 한반도문제의 해결과정에서 주도적인 역할을 수행해야 하며, 북한과 주변국의 관계, 특히 미북관계가 남북관계를 앞서지 말아야 한다는 입장이다. 예를 들어 김영삼 정부 1차 북핵위기시 핵문제 해결을 위해 미북대화에 대해 ‘남북관계 우선론’ 또는 ‘한반도문제의 한반도화’ 원칙에 따라 유보적, 또는 비판적 입장을 견지하였다. 또한 2000년 6월 15일 남북정상회담으로 인하여 남북관계의 발전 결과, 같은 해 10월 올브라이트 미 국무장관의 방북 및 김정일 위원장 면담, 그리고 조명록 북한 특사의 방미 및 미북공동 코뮤니케 채택이 가능하였다. 마지막으로 2005년 6자회담이 정체 상태에 빠졌을 때 같은 해 6월 17일 당시 정동영 통일부 장관이 방북하여 김정일 위원장과 면담한 결과, 6자회담 참여 약속을 얻어냈으며, 이 때문에 9.19 공동성명이 채택되었다. 포용론적 남북 우선론은 미북관계가 급진전할 경우 남북관계가 오히려 후퇴할 가능성을 제기하여 한국 ‘소외’ 현상을 예방하기 위해 선제적으로 남북관계를 진전시킬 것을 주장한다.

2. 미북관계 우선론

미북관계 우선론은 미북관계가 허용하는 범위 내에서 남북관계가 발전할 수 있으며, 같은 맥락에서 심지어 남북관계가 발전하더라도 미북관계의 발전이 동반되지 않으면 결국 한계에 봉착한다는 가설이다. 정책기조로서 미북 우선론은 현실주의적이며 국제주의적 접근 방법이며, 한반도문제에 있어 미국의 발언권과 주도권을 인정하는 성향이 있다. 미북 우선론은 남북관계 개선을 궁극적으로 추구한다는 점에서 남북우선론 또는 포용론과 목표를 공유한다. 그러나 미국 주도의 한반도 질서 하에서 미북관계 진전 없는 남북관계 발전의 한계를 인정한다는 현실주의적 입장이라는 점에서, 이상주의적이며 민족주의적인 남북우선론과 차이가 있다.

미북우선론을 뒷받침하는 사례는 다음과 같다. 첫째, 2000년 남북정상회담이 가능했던 것은 1994년 미북기본합의문으로 인해 북핵문제가 일단락되어 미북관

계가 진전하였기 때문이다. 둘째, 2001년 부시 행정부가 등장하여 대북 강경책 추진 기간동안 남북관계가 한계에 봉착하였으나, 부시 2기 행정부가 적극적인 미북 대화를 추진하는 동안 남북관계가 회복되는 경향을 보인 사례이다. 셋째, 2008년 현 정부초기로, 현 정부가 등장한 이후 남북관계를 진전시키기 위해 서두르지 않고 ‘기다리는’ 전략을 채택한 배경에는 북핵문제 해결의 진전 없이는 남북대화과정형에 한계가 있다고 판단 한 사례이다.

3. 균형발전론

균형발전론은 남북관계와 미북관계의 균형발전론 또는 병행발전론으로서, 일정 범위 내에서 양자가 앞서거나 뒤처지거나 하며 병행 발전한다는 현상에 대한 가설이며, 또한 그런 방향으로 두 관계를 추진해야 한다는 정책기조이다. 균형발전론은 남북관계와 미북관계가 상호 선순환적으로 발전할 수 있지만, 그 격차가 클 때는 후진적인 관계가 선진적인 관계의 발전을 저해한다는 입장이다. 한미 정부가 모두 대북 대화 정책을 추진할 때 적극적이며 전진적 의미의 균형 발전이 가능하다는 것이다. 또한 한미 정부가 모두 대북 대화정책을 추진할 때, 적극적이며 전진적 의미의 균형 발전이 가능하다고 주장한다.

균형발전론은 남북관계와 미북관계의 균형 발전이 이상적이라는 점에서 정책적으로 타당하며, 또한 그 관계의 격차가 클 경우 상호 영향을 끼칠 것이라는 점에서 현실적 설명력이 있다. 지난 2005년 9월 6자회담의 9·19 공동성명은 비핵화와 모든 양자관계 발전의 병행발전을 제시하고 있는 바, 이것은 균형발전론적 접근방법을 채택한 것이다.

4. 비핵화 우선론

위에 제기된 3개 시각과 차별되는 시각인 비핵화 우선론이 있다. 이것은 남북 및 미북관계의 선후를 따지기 보다는 북핵문제를 우선 해결하고 난 이후 남북 또는 미북관계가 발전한다는 현상에 대한 설명이며 또한 그렇게 되어야 한다는 정책기조이다. 비핵화 우선론 미북 우선론과 유사하며, 특히 미북 간 핵협상이 선행되어야 한다는 차원에서 미북 우선론과 같은 입장이다. 그러나 철저한 핵문제의 해결 없는 미북 간 수교 또는 평화체제 협상을 반대한다는 점에서 미북 우선론과 차이가 있다. 비핵화 우선론은 국내외 비핵산론자, 안보 우선론자의 주된 주장이다.

비핵화 우선론은 한국의 대북 포용정책이 국제사회의 북한 비핵화 노력을 무력화시키고, 국제안보를 훼손시키며, 북한이 핵개발 시간과 자금을 확보하는데 기여했다는 비판적인 입장이다. 이런 차원에서 남북우선론과 정반대의 입장이다. 또한 비핵화 우선론은 클린턴 행정부와 부시 2기 행정부의 북핵협상 방식이 비핵화 원칙을 철저히 견지하지 못하였기 때문에 오히려 북한이 핵개발할 수 있는 시간을 벌었다고 지적한다.

이러한 4가지 시각을 바탕으로 지난 20년간의 남북관계를 기본합의서의 이행과 불이행이라는 측면에서 미북관계와의 상호연관성을 검토해보기로 한다.

Ⅲ. 시기별 남북기본합의서 이행의 국제환경 평가

1. 협상 타결 및 이행기(1991~1992)

1980년대 말부터 시작된 구소련과 동유럽 사회주의의 변화는 한반도 평화에 대한 기대감을 높였다. 1988년 7월 7일 노태우 정부의 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’은 남북한 간 교역의 문호개방과 함께 우방국들의 비군사적 물자의 대북 교역 허용, 국제무대에서 남북한 간 협력, 미일과 북한의 관계 개선 협조 및 남한과 사회주의권과의 관계 개선 등이 포함되었다. 이에 북한은 1989년 1월 16일 연형묵 총리 명의의 서한을 통하여 남북한과 미국이 참가하는 3자회담 개최를 촉구하고, 남북 고위급 정치군사회담을 개최하자고 제의하였다.

이후 북한은 1989년 3월 2일 개최된 제2차 남북고위급회담 예비회담을 남한측의 팀스피리트 훈련을 구실로 예비회담 개최를 일방적으로 중단시켰다. 그러나 같은 해 10월 12일 제3차 예비회담에 다시 참여하였다. 당시 북한이 회담에 복귀한 것은 1989년 8월부터 시작된 폴란드에서의 비공산당 연정의 수립과 헝가리의 정치개혁 등 동유럽에서의 탈 공산주의 민주화혁명의 영향이다. 뒤이은 1989년 11월 9일 베를린 장벽 붕괴와 12월 2일 미국 부시 대통령과 고르바초프 대통령 간의 미소간 몰타 정상회담에서 있었던 냉전종식 선언, 12월 22일 루마니아 유혈혁명으로 차우체스크의 처형, 1990년 2월 소련공산당의 공산당 1당 독재 폐기 및 복수정당제 채택 등이 이어졌다. 이에 북한은 1990년 1월 31일 개최된 제6차 예비회담 이후 중단된 제7차 회담을 같은 해 7월 재개를 제의하였다.

일련의 국제 환경 변화는 북한뿐만 아니라 남한에도 북한과의 대화에 대한 당위성을 부여하였다. 남한은 1989년 헝가리, 폴란드, 유고슬라비아와, 1990년 3월

체코, 불가리아, 루마니아 등과 수교하였다. 이와 동시에 1990년 10월 3일 독일 베를린 장벽의 붕괴는 북한의 남한에 대한 흡수통일 우려를 갖게 했고, 북한은 이러한 위기 의식 속에 남북회담 자리로 나오게 되었다.

특히 북한의 대남정책 변화에 영향을 준 것은 사회주의권에서 중국과 구소련의 변화였다. 1991년 5월 중국의 리펑 총리가 한국의 UN 동시 가입을 반대하지 않을 것이라는 입장을 밝혔고 중국은 남한과의 협력 확대를 불가피한 것으로 설명하였다. 그리고 중국은 1991년 10월 초 김일성의 중국 방문시 경제 개혁·개방의 필요성을 설명하고 외국 자본과 기술의 도입을 위해 남북관계 개선을 권유하였다.⁴ 또한 구소련에서는 1991년 8월 공산주의 세력들이 일으킨 쿠데타가 실패로 돌아간 후 8월 24일 소련공산당이 해체되었고 12월 8일 소비에트 사회주의공화국연방이 해체되어 독립국가공동체(CIS)가 창설되었다.

중국과 구소련의 변화는 한반도에 가장 큰 영향력을 주었고 남북한이 공동으로 한반도 안보에 대해 합의하는 합의를 탄생시켰다. 이 합의를 통해 남북 양측이 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 점을 인정하고, 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화 상태로 전환시키기 위하여 노력하며 평화 통일을 지향할 것을 다짐하였다.⁵ 남북합의서는 탈냉전 이후 한반도 문제 해결에 대한 최초의 남북 합의라는 점에서 의미를 가진다. 이와 동시에 발표된 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’은 한반도 비핵화를 위한 남북한간의 공식 논의의 출발점이 되었다.

1992년 1월 20일 남한 정원식 국무총리와 북한 연형묵 정무원 총리의 서명으로 이루어진 남북기본합의서는 단순한 선언이 아니라 실행을 위한 구체적 일정표도 계획되었고 이에 대한 노력도 이루어졌다. 1992년 5월 5일부터 8일까지 서울에서 개최된 제7차 고위급회담에서 기본합의서 이행을 위한 실천기구의 구성에 관한 합의가 있었다. 그리고 9월 15일부터 18일까지 평양에서 개최된 제8차 회담에서는 각 분과위원회가 마련한 ‘남북기본합의서’의 실천을 위한 부속합의서가 채택되었다. 남북한은 고위급 회담을 통하여 정치·군사·교류협력의 3개 분과위원회와 화해·불가침·경제협력·사회 문화의 4개 공동위원회, 남북연락사무소의 구성과 운영 등의 합의를 이끌어냈다.⁶

남북기본합의서가 발효되어 시행됨에 따라 남북한은 상호 체제를 인정·존중하

⁴ 강인덕·송중환, 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』 (서울: 극동문제연구소, 2004), p. 310.

⁵ 통일부, 『남북합의서』 (통일부, 2004), pp. 44-49.

⁶ 북한연구소, 『북한총람 (1993-2002)』 (서울: 북한연구소, 2003), pp. 998-999.

고 내부문제에 간섭하지 않으며, 상호 비방·중상을 하지 않고, 파괴·전복행위를 하지 않을 의무를 가지게 되었다. 또한 남북한은 휴전협정의 정전협정으로의 변화 노력, 상호 불가침 의무와 불가침 경계선 존중 의무, 군사적 신뢰구축을 위한 협의 의무, 남북한의 인적 및 물적 교류·협력의 실시할 의무를 이행해야 되었다.⁷

1989년 2월 남북고위급회담을 준비하는 예비회담부터 시작하여 남북한 양측의 총리들이 참석한 수차례의 고위급회담을 거친 이후 1992년 2월 평양에서 ‘남북기본합의서’와 ‘한반도 비핵화에 관한 공동선언’을 채택하였다. 남북고위급회담의 가장 직접적 원인은 1980년대 말부터 시작된 냉전체제의 와해이며, 이로 인한 한국의 구소련, 동유럽 국가들과의 수교와 북한의 외교적 고립 및 안보 위기의식 확대가 중요한 원인이다.

한편 1991년 12월 미국은 베이징에 북한 정치 고문 채널을 통해 핵사찰 의무를 이행하겠다고 하면 고위급 회담을 개최할 용의가 있음을 북한측에 통보하였다. 당시 미국은 한반도 화해 분위기를 이어가자는 의도를 가지고 협상을 구상하였으며 1992년 1월 뉴욕 주유엔 미국 대표부에서 김용순 국제부장과 아놀드 칸터(Arnold Kanter) 국무부 정무차관의 회담이 있었다. 당시 북한은 미국과의 대화에 많은 기대감을 가지고 있었으나 협상은 일회성으로 그쳤고 회담의 진전은 없었다.

이후 1992년 8월 31일부터 9월 12일까지 IAEA(International Atomic Energy Agency)가 북한 핵에 대한 제3차 임시사찰을 실시한 결과 북한이 미신고한 2개의 핵 관련 의속시설이 적발되는 일이 발생하였다. 또한 북한은 남북핵통제공동위원회의 상호사찰 규정을 협의하는 과정에서 협력하지 않았고, 12월 이선실 간첩사건이 확인되면서 남북관계는 경색되었다.

이에 대해 한미 양국은 1992년 10월 8일 제24차 연례 안보협의회에서 남북한 상호 핵사찰에서 의미 있는 진전이 없을 경우 1993년 팀스피리트 훈련을 실시하기 위한 준비조치를 지속할 것을 발표하였다. 이에 북한은 11월 3일 화해·군사·경제·사회문화 공동위원회 북측 위원장 공동 명의의 연합성명을 발표하여 분야별 공동위원회 제1차 회의의 불참을 선언하였고, 12월 21일 제9차 남북고위급회담도 무산시켰다.

탈냉전의 분위기 속에서 북한의 남북대화 참여의 중요 목적은 미국과 일본과의

⁷ 정세현, “남북기본합의서의 법적 성격과 정치적 의의,” 『통일문제연구』, 제4권 1호 (평화문제연구소, 1992) p. 15.

관계 정상화였다. 남한의 구소련 및 동유럽과의 수교와 동유럽의 체제 전환과정은 한반도에서 교차 승인의 필요성을 한층 높였다. 1991년 1월 30일부터 북한은 일본과의 수교 회담을 시작하였고 대미 직접 대화도 추구하였다. 만약 남북관계가 악화될 경우 북일 수교회담과 미북관계에 부정적 영향을 끼칠 것을 우려하여 남북관계 개선에 나섰다. 특히 당시 미국으로부터의 북핵 압력이 거세어질 것에 대비하여 남북대화로 화해 분위기를 조성하려 하였다. 그러나 북한의 바램과 달리 미북대화는 성사되지 않고 미국의 핵압력은 강화되었으며, 북일 수교회담의 진전도 이루어지지 않자 남북관계는 경색되었다. 이와 같이 탈냉전이라는 대외환경에서 이에 대한 적응으로 남북한은 남북기본합의서를 만들어냈으나, 미북관계 개선이 이루어지지 않은 상태였으므로 남북대화는 지속되지 못하였다.

2. 동결/파행기(1993~2000.5)

1992년 말에서 1993년 초 북한의 핵개발을 둘러싼 갈등이 본격적으로 전개되기 시작하였다. 1993년 3월 12일 북한이 핵확산금지조약(NPT: Non Proliferation Treaty) 탈퇴를 선언하여 한반도 안보 정세가 불안해졌고 북한 핵문제가 수면 위로 부상하였다. 이 시기부터 북한 핵문제는 한반도를 탈냉전 이후 가장 불안정한 지역의 하나로 만들었는데, 실제로 미국은 북핵 의혹 개발지역인 영변지역을 공격할 계획까지 세우는 등 한반도에 일촉즉발의 긴장이 고조되었다. 1993년부터 2000년까지 북한 핵문제를 둘러싼 미북대화의 시작과 합의를 탄생시키자 남북간의 합의는 동결되고 파행되었다.

남북한의 비핵화 공동선언에서 상호 핵사찰을 실시하기로 합의했으나 사찰 방법과 절차에 관한 합의를 도출하지 못하였다. 남북 핵통제공동위원회에서 남측은 상호주의 원칙에서 의심이 제기되는 모든 곳에 성역 없는 사찰이 이루어져야 하며 특별사찰제도가 실시되어야 함을 강조하였다. 그러나 북측은 주한미군의 핵무기와 핵기지에 대한 전면사찰과 남측의 핵무기 개발 진상을 해명할 것을 요구하여 회담은 결렬되었다.⁸ 이와 같이 남북기본합의서가 이행되지 못한 가장 중요한 원인은 북한의 핵문제로 그로 인한 갈등이었다. 북핵문제의 등장으로 남북관계도 악화되고 기본합의서가 불이행되고 파행되었다.

한편 미국이 북한과의 고위급 회담을 개시한 것은 북한의 NPT 탈퇴 이후였다.

⁸ 국토통일원 남북대화사무국, 『남북대화백서』 (서울: 국토통일원, 1985), pp. 170-175.

1993년 베이징에서 북미간의 참사급회담이 시작되었을 때 북한은 NPT 복귀 거부 의사를 밝혔으나 미국과의 직접 대화를 통해 문제를 해결한다는 점을 분명히 하였다. 1993년 5월 초 북한 유엔 대표부 허종 차석 대사가 미 국무부 북한 담당자인 케네스 키노네스(C. Kenneth Quinones)에게 직접 전화를 걸어 대화 재개 의사가 있다면 회담 개최를 서두르는 것이 좋겠다는 의지를 표명한 것도 이러한 맥락이다.⁹

1993년 6월 2일부터 뉴욕의 유엔대표부에서 미국과 북한의 제1차 고위급 회담이 개최되었다. 당시 갈루치-강석주 회담에서 북한과 미국은 북한이 NPT 탈퇴를 보류한다는 데에 합의하였다. 6월 11일 1차 미북회담은 “북한의 NPT 잔류와 미국이 안전보장 약속을 교환하는 것”으로 종결되었다. 북한은 1차 회담에 대해 “역사적 의미가 있는 회담,” “자주적 입장을 관철하면서도 승리를 획득한 회담”이라고 자평하였다.¹⁰ 그 이후 북한은 대미 비난을 자제하고 미군의 유해 일부를 반환하는 등 차기회담의 성과를 위한 긍정적 분위기를 조성해나갔다.

제2라운드 회담은 7월 14일부터 19일까지 제네바에서 열렸다. 이 회담에서 미국은 북한 대표단에게 북핵시설에 대한 위성촬영 내용 및 분석결과를 설명하였다. 그리고 북한이 IAEA의 특별사찰과 남북 상호 핵사찰에 대한 의무사항을 준수해야만 대북 핵위협 부재에 대한 새로운 성명서를 채택할 수 있으며 미북관계 진전을 위한 대화를 진행할 수 있다고 언급하였다. 즉 미국은 북한을 핵공격하지 않고, 북한의 사회주의를 존중한다고 약속하였다.

미북관계의 진전과 별도로 남북한은 1993년 10월 5일부터 1994년 3월 19일까지 핵문제를 최우선적으로 해결하기 위해 특사교환을 위한 실무대표접촉을 판문점에서 8차례 가졌다. 이 접촉에서 북한측이 핵전쟁 연습 중지 및 대북 국제공조 체제 포기 등을 요구하여 회담이 진전되지 못하였다. 그리고 1994년 3월 19일 판문점에서 개최된 제8차 실무대표접촉에서 ‘서울 불바다’ 발언으로 전쟁 위기를 조성하고 퇴장하여 실무대표 접촉이 중단되었다.¹¹

남북관계의 악화 이후에도 미북대화는 지속되어 1994년 8월 5일부터 11일까지 개최된 회담에서 북미제네바기본합의서(Geneva Agreed Framework)가 조인되었다. 이것은 한국전쟁의 정전협정 이후 최초로 체결된 북미간의 합의서였다. 이 합의로 미국은 북한에 대한 경수로 지원과 핵무기 불사용을 확인하였고, 북한은

⁹ 돈 오버도퍼, 『두 개의 한국』 (고양: 길산, 2002), p. 420.

¹⁰ 서훈, 『북한의 선군외교』 (서울: 명인문화사, 2008), p. 137.

¹¹ 강인덕·송종환, 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』, p. 316.

핵시설의 동결과 NPT 잔류를 합의하였다. 또한 평양과 워싱턴에 각각의 연락사무소를 상호 설치하여 상호 관계 정상화를 위해 노력할 것을 명시하였다.

그러나 미국은 북한과의 양자회담보다 한반도 문제 해결을 미국과 중국 및 남북한의 4자회담 틀 속에서 하려는 의도를 보였다. 4자회담 개최에 대해 약 1년간 대답을 하지 않았던 북한은 1년 만에 예비회담에 참여하면서 참가를 결정하였다. 1997년 12월 제1차 본회담이 개최되었으나, 이 회담에서 이후 1998년 3월 제네바에서 제2차 본회담을 개최할 것과, 이에 앞서 1998년 2월 베이징에서 실무회담을 가질 것에 대한 합의를 도출하는 데 만족해야 했다.

따라서 이 시기는 북한의 핵문제로 인하여 미북대화가 시작되고 미북간의 최초 합의가 이루어졌던 시기였으나 남북관계는 단절되고 전쟁 위기까지 나타난 시기였다. 미북관계에는 일정한 진전이 있었으나 미북관계 진전에 기대를 가지고 있던 북한의 희망처럼 연락사무소 설치가 실현되지는 못하였다. 남북관계 악화를 우려하는 미국은 북한의 ‘통미봉남’ 정책에 대한 남한의 불안을 의식하여 4자회담을 통해 미북관계와 남북관계의 선순환을 이루어보려 했으나 성과를 거두지 못하였다. 결국 이전 남북간의 합의는 미북간의 합의로 중심이 이동하여 남북기본합의서는 동결되고 파행되었다.

3. 대체기(2000.6~2007)

2000년 6월 남북 정상회담은 탈냉전 이후 반목을 거듭하던 남북관계에 패러다임의 전환을 가져온 사건이었다. 정상회담이 개최되기 몇 개월 전까지도 김대중 정부의 대북정책을 비판하던 북한은 2000년 3월부터 정상회담 개최 예비접촉에 적극적으로 임하였다. 북한이 남북정상회담에서 응한 가장 큰 목적은 북한의 심각한 경제난 해결과 대미관계 개선이었다.¹²

2000년 3월 남북한은 싱가포르에서 대북지원문제를 협의하였고, 3월 17일부터 4월 8일까지 중국 상하이와 베이징에서 상위 직급의 특사 간 비공개 접촉을 통해 남북정상회담 개최를 전격 합의하였다. 정상회담 합의 직전인 3월 9일 김대중 대통령이 대북 경제지원을 핵심으로 하는 ‘베를린선언’을 발표하여 심각한 경제난을 겪고 있는 북한에 화해의 제스처를 보냈기 때문인 것으로 분석된다. 이 선언에서 김대중 대통령은 북한의 도로, 항만, 철도, 전력, 통신 등 사회간접자본의 확충, 남

¹² 서대숙, “북한체제의 전망,” 서대숙 외, 『정상회담 이후의 북한: 남북관계의 변화와 전망』 (서울: 경남대학교 출판부, 2002), p. 10.

북한 간의 안정된 투자환경 조성 및 북한의 식량난 해결에 필요한 농업구조 개혁 등의 지원을 위한 남북한 당국자간의 협력을 제의하였다.

또 다른 하나의 중요한 목적은 미국과의 관계 개선이다. 남북정상회담 이후 곧바로 북한은 조명록 전 국방위원회 제1부위원장의 워싱턴 방문과 올브라이트(Madeline K. Albright) 전 국무장관의 평양 방문을 실행하고 클린턴 전 대통령의 북한 방문을 준비하였던 정황은 이를 뒷받침한다. 그리고 2000년 8월과 10월 북일수교 회담을 개최하였던 점은 남북화해를 통하여 대일관계 개선의 걸림돌을 없애려 한 것이다.

그러나 2002년 제2차 북핵위기가 발생하면서 미국은 북한이 핵무기 개발 프로그램을 완전히 폐기하기 전에는 어떠한 협상도 갖지 않겠다는 입장을 보였다. 2002년 10월 3일부터 5일까지 부시 대통령의 특사자격으로 평양을 방문한 켈리(James Kelly) 미 국무부 차관보는 북한에게 고농축우라늄 핵개발 프로그램의 폐기를 요구하였으나 북한 외무성 제1부상 강석주는 제네바 합의를 위반한 것은 미국이라고 지적하고 핵무기 보유 발언을 하였다.¹³

미북간의 입장이 평행선을 달리면서 중국의 적극적 개입으로 6자회담이 출범하였으나, 북한 핵문제는 기본적으로 미북간에 논의되어야 한다는 북한의 입장에 따라 미국과 북한을 중심으로 회담이 진행되었다. 6자회담에서 중국이 중재자 역할을 함으로써 남한 역시 중재자 이상의 역할을 할 수 없었다. 남한은 여전히 남북한의 다방면의 교류가 확대된 상황에서 미국과 북한이 핵문제로 대립하고 있었기 때문에 남북관계도 영향을 받을 수밖에 없었다. 노무현 정부의 정경 분리 원칙에 따라 민간 분야의 경제 및 사회 분야의 교류는 지속되었으나 당국자간 회담은 지속되지 못하였다.

이처럼 남북 정상회담 개최를 통해 이른바 ‘6·15 체제’가 등장하면서 이미 동결되고 파행되었던 남북기본합의서는 자취를 감추고 ‘6·15 체제’로 대체되었다. 그러나 남북관계와 미북관계 간 우선성과 균형 문제가 정치·외교적 쟁점으로 등장하였다. 북한 핵문제에 대한 미북간의 대립이 심화됨에 따라 남북관계만의 발전은 한계가 있을 수밖에 없었다. 북한 핵문제가 해결되지 않는다면 미북관계가 개선될 수 없으며 결국 남북관계 역시 화해와 협력이 지속되지 못한다는 점을 보여주었다.

¹³ 통일부, 『2002 통일백서』 (서울: 통일부, 2003), pp. 517-519.

4. 복구 시도기(2008~현재)

2008년 초 우리 정부는 취임식에서부터 남북기본합의서 이행을 주창하였다. 6·15 체제가 북한의 핵개발을 막지 못하였고 남북관계 선순환도 가져오지 못했다는 논리에서 남북관계를 상호주의적 입장에서 재정립해야 한다는 논리에서였다.

2008년 이후 금강산 관광 중단과 개성공단의 출입 제한 등이 발생하여 남북관계는 거의 모든 분야의 대화가 단절되었다. 특히 천안함 사건과 연평도 사건으로 인하여 남북관계가 최악의 상황으로 대치하게 되자 강력한 안보를 바탕으로 하는 남북관계 기조가 실현되었다. 북한의 무력도발에 대한 북한의 진정한 사과가 있어야 남북관계의 개선이 가능하다는 것이 우리 정부의 입장이다. 이에 따라 남북관계와 미북관계가 밀접히 연계되어 어느 한 관계도 앞서 나가지 않는 양상을 보였다. 따라서 현 시기에는 남북관계와 미북관계가 선순환을 이루기 위해 강력한 한미공조를 바탕으로 남북관계와 미북관계가 동시에 발전하는 균형발전론에 바탕을 두고 있다고 판단된다.

<표 1> 시기별 국제 환경과 남북관계

연도	기본합의	한반도	국제 환경
91.12 ~92	협상타결 및 이행	남: 남북대화와 통일 논의 북: 경제난과 미북관계 개선 희망 남북: 고위급회담	- 소련해체 - 독일통일
93~00.6	동결/ 파행	남: 상호주의에 입각한 상호사찰 주장 북: 남북상호사찰 거부, 한반도비핵화공동선언 이행거부, NPT 탈퇴(1993.3), 김일성 사망(94.8?), 김정일 승계(97~) 남북: 고위급 회담	- 미북 제네바합의(94.10)
00.6~08	6.15체제 대체기	남: 김대중 정부(98~02). 노무현 정부(03~07) 북: 6자회담을 통한 핵문제 해결 남북: 남북정상회담	- 부시정부 - 북 농축의혹, 제네바합의 중단(02.10)
08~	기본합의서 복구시도기	남: 이명박 정부(08~) 취임, 6.15 및 10.4 정상선언 거부, 기본합의서체제 복구 시도 북: 6.15선언 이행 주장 남북: 남북간 신뢰 하락	- 오바마 정부(2010~?)

IV. 남북기본합의서 이행 촉진을 위한 국제환경 조성 방안

1. 미북관계와 남북관계의 상호작용

앞서 살펴본 바와 같이 미북관계와 남북관계의 연관성에 대한 4가지 시각을 가지고 지난 20년간의 남북관계 변화에 적용해보면 다음과 같다.

첫째, 남북우선론은 최근 남북우선론의 현실성과 논리적 타당성이 약화되었다. 남북우선론은 ‘한반도문제의 한반도화’ 원칙과 부합하였으나, 북핵문제 발생 이후 ‘북핵문제의 국제화’가 기정사실화 되었다. 나아가 6자회담의 의제가 북핵문제에서 북한문제로 확장되어 ‘북한문제의 국제화’로 진전되고, 미북대화가 북핵문제를 넘어 수교와 경제·에너지 지원으로 확대됨에 따라 사실상 남북관계와 무관하게 미북관계가 전개되는 제도적·외교적 환경이 조성되었다.

둘째, 미북 우선론이 현상에 대한 설명력은 있으나, 남북관계를 북핵문제와 미북관계의 종속변수로 본다는 점에서 국내적 수용성에 한계가 있다. 특히 오바마 행정부가 미북대화를 추진했다 하더라도, 북한이 핵무장을 포기하지 않았을 것이기 때문에, 이때 미북 우선론에 따르면 남북관계의 단절 또는 악화가 장기화되는 문제점이 있었다. 따라서 미북대화와 6자회담이 정체되는 상황에서도 우리 정부가 한반도의 긴장완화와 남북관계 개선을 위해, 그리고 북핵문제 해결을 지원하기 위해 남북대화를 추진할 필요성이 국내적으로 제기될 것이다. 미북 우선론은 북한 ‘통미봉남(通美封南)’ 전략 또는 ‘미북평화협정론’을 연상시키기 때문에 우리로서 수용하기 어려운 정책기조이나, 남북 및 미북관계 현상에 대한 설명력이 있다.

셋째, 균형발전론은 전반적으로 정책적 타당성과 현상 설명력이 있다. 그러나 체제위기에 빠진 북한이 21세기 생존전략으로서 핵무장과 ‘통미봉남’ 전략을 추진한다는 점을 감안할 때 북한의 획기적 변화가 있기 전에는 전면적으로 실현되기 어려울 전망이다. 북한은 정치적 생존환경을 확보하고 위해 미북 수교를 강력히 추진하되, 대남관계에서는 자신의 체제를 위협하지 않을 정도로 물질적 지원을 확보하는 소극적 정책을 추진할 것이다. 북한은 공산체제와 김정일 체제를 유지하는 한 대남관계가 제로섬(zero-sum) 관계라는 인식을 포기하지 않을 것이다. 따라서 설사 형식적으로 남북 및 미북관계가 선순환하는 모습을 보일지라도, 현 북한 체제 하에서 남북관계 발전의 한계는 극복해야 할 문제점이기도 하다

마지막으로 비핵화우선론은 국제사회의 핵비확산 명분과 부합하고 또한 안보론적 관점에서 보다 타당함에도 불구하고, 각종 정치·외교적 고려로 인하여 현실

적으로 엄격하게 추진하기 어려운 문제점이 있다. 특히 북한 비핵화는 20년의 북핵협상 기간과 다양한 정책수단을 동원하였음에도 불구하고 별 성과가 없었다는 점을 볼 때, 관계개선을 포함한 보다 폭 넓은 정책수단을 활용할 필요성이 제기된다. 비핵화우선론은 남북관계, 미북관계 발전 그 자체보다는 북핵문제가 사전에 해결되어야 한다는 단일 이슈적 접근방법이다. 따라서 비핵화우선론은 종종 핵비확산 원칙에 부합하지 않는 남북관계, 미북관계를 모두 비판하는 양비론의 입장을 가졌다. 비핵화우선론은 무엇보다 비핵화를 달성하기 위해 남북관계와 미북관계를 어떻게 설정하고 활용할 것인가에 대한 처방이 없다는 문제가 있다.

결론적으로 균형발전론이 남북 및 미북관계 발전의 전반적인 추세를 가장 잘 설명하고 있으며 정책기조로서도 타당성이 있다. 남북 및 미북관계의 불균등 발전, 특히 미북 우선발전이 지속될 경우 ‘반미감정,’ ‘남남갈등’ 현상이 발생할 가능성이 높아 한미 공조가 더욱 필요하다. 9·19 공동성명이 채택한 비핵화, 양자관계 개선, 경제·에너지 지원, 동북아안보협력의 병행 발전 원칙은 균형발전론과 일맥상통한다.

2. 남북기본합의서 이행의 제약 요인

국제 환경 변화에 따라 남북간의 대화도 부침을 겪기도 했지만 냉전체제 해체라는 세계사적 변화에 부응하여 평화와 통일의 남북관계를 발전시키려는 노력이 본격화되었다. 이러한 노력의 산물로써 1991년 남북기본합의서가 탄생하였고 이에 대한 이행 노력이 시도되었다. 기본합의서는 한반도의 탈냉전 체제를 구축하는 첫 시도였으며 한반도 문제의 당사자 해결 원칙에 부합한 것이었다.

그러나 탈냉전이라는 국제환경에 적용한 남북한의 첫 합의였던 남북기본합의서는 그 의의에도 불구하고 불과 얼마 되지 않아 북한 핵문제라는 암초를 만나 좌초하게 되었다. 그리고 탈냉전의 중요한 환경요인으로 부상한 미북관계의 전개 과정은 남북관계와 동일한 방향으로 가지 않음으로써 시너지 효과를 얻지 못하였다. 따라서 남북기본합의서가 이행되지 못한 요인을 찾아봄으로써 이행가능한 국제 환경 조성에 대한 시사점을 도출해본다.

구체적으로 남북기본합의서가 이행되지 못한 원인은 다음과 같다.

첫째, 북한의 핵무기 개발 가속화이다. 1992년까지 기본합의서 이행을 위한 노력을 기울였지만 1993년부터 남북대화조차 이루어지지 못한 것은 바로 북한 핵문제였다. 미국을 비롯한 국제사회의 우려 역시 북한 핵문제에 집중되었기 때문에

핵문제 해결이 없는 남북관계 발전은 불가능하였다. 1993년 북한이 NPT를 탈퇴함으로써 한반도는 일시에 전쟁 위기로 빠져들었고 남북관계는 악화 일로에 접어들었다. 북한이 한편으로는 남한과의 대화를 지속하면서 한편으로는 핵무기를 개발하는 행태를 보임으로써 남한은 물론이고 주변 국가들의 한반도 평화를 위한 노력을 중단하게 하였다.

둘째, 북한의 통미봉남 정책이다. 1993년 남북대화가 중단되자마자 북한은 대미 직접 대화에 집중하고 한반도 문제에서 남한을 배제시키는 행태를 지속하였다. 이를 통미봉남이라고 표현하는데, 북한 스스로가 핵문제는 미국과의 관계에서 해결할 문제라는 점을 고집하고 있기 때문에 나타나는 현상이다. 실제로 북한은 1970년대 남북대화 시에도 이러한 통미봉남 정책을 사용하여, 1974년 남북대화가 중단된 이후 미국과의 평화협정을 주장하고 직접 대화를 위해 노력한 것이 그러한 사례이다. 북한이 미국과의 관계 개선에 남북대화를 수단으로 활용함으로써 실질적인 남북대화의 진전이 요원하게 되었고 이것은 2000년대에도 지속되었다. 미북대화가 진행될 때에 상대적으로 남북대화가 진전되지 않으면 미북관계의 발전은 한계에 부딪히게 된다.

셋째, 미국의 대북 압박정책 또는 방치정책이다. 미국의 대북정책은 북한의 대미정책에 영향을 받을 수밖에 없기 때문에 북한의 정책에 상응하는 정책으로 나온 미국의 대북 압박정책 또는 방치정책은 필요한 전략이기도 하다. 그러나 북한의 핵개발 시도에 대한 미국의 압박정책은 불가피한 것이지만 경우에 따라 미국이 대북 방치정책을 활용한 것은 핵문제 해결에 부정적 영향을 미치고 있다. 1994년 미북간의 제네바합의는 북한 핵문제를 해결하기 위한 기본적 구조를 마련한 것으로 당시 미국은 북한 핵문제를 적극적으로 해결하고자 하는 의도를 가지고 있었으나, 1990년대 후반 미국의 대북정책은 추진의 동력을 잃어갔다. 물론 여기에는 북한의 핵개발 본격화라는 직접적 원인이 있었지만 2000년대에 미국의 대북정책은 미국의 대외전략 중 우선순위에서 뒤로 밀려있었기 때문에 북한 핵개발의 시간적 여유를 제공했다는 비판도 제기되고 있다. 상대적으로 2000년부터 2008년까지 남북관계는 부침을 거듭하면서도 실질적 발전을 이루었으나 미국 부시 행정부의 대북압박정책과 방치정책은 남북관계 발전을 한반도 평화와 안정으로 유도하지 못하였다.

3. 남북기본합의서 이행을 위한 조건

북한 핵문제가 남북기본합의서 동결과 파행에 직접적 원인이고 북한의 통미봉남 정책과 미국의 대북 압박정책 또는 방치정책이 간접적 원인이 되고 있다. 이러한 남북기본합의서 이행을 저해하는 요인들을 제거하고 합의의 이행이 가능한 국제환경을 조성하기 위해서는 미북관계와 남북관계가 선순환이 되어야 한다. 남북관계가 우호적인 시기에도 미북관계가 발전되지 못하면 남북관계의 발전 역시 이루어지지 않는다. 반면 남북관계가 단절되거나 정체되어 있는 상황에서는 미북관계 역시 발전되지 못하게 된다. 따라서 미북관계와 남북관계가 동시에 개선되어야 남북간의 평화와 안정을 이루려는 기본합의서의 이행 가능성이 확대된다.

미북관계와 남북관계를 선순환 구조로 전환하고 동시에 발전시키기 위해서는 다음과 같은 세 가지 조건이 필요하다.

첫 번째 조건은 한미간의 공조 강화이다. 북한의 ‘통미봉남’ 정책은 항상 미북대화에 대해 남한이 조바심을 갖게 하여 미북관계 개선을 저해하였다. 북한의 대남 협상은 2000년대를 제외하고는 미국과의 협상에 있어서 ‘시간 벌기’와 미국과의 협상에 대해 남한의 방해로 봉쇄하기 위한 ‘체면적 대남 협상’에 초점을 두었기 때문이다.¹⁴ 이러한 북한의 전략에 대응하여 남북관계의 발전을 위해서는 굳건한 한미 공조를 바탕으로 대북정책을 실행해야 한다. 또한 한미 공조 위에서 이루어지지 않은 남북관계 진전은 실질적인 한반도 평화를 가져오지 않다는 점은 2000년대 6.15체제 시기에서 확인한 바 있다. 2008년 이후 대북정책에 대한 한미공조가 공고하기 때문에 북한이 통미봉남 정책을 활용하지 못하고 있다는 점은 중요하다.

두 번째 조건은 미북협상의 진전이다. 탈냉전 시기부터 북한은 국제체제를 미국 중심의 일극체제로 인식하였고 체제 보존을 위해 미국과의 협상에 집착하였다. 이에 따라 북한은 핵문제뿐만 아니라 한반도 평화체제 전환문제까지 모두 미국과 북한이 협상으로 해결해야 하는 문제임을 주장해왔다. 북한의 대미 직접 대화 노력은 1970년대부터 이어진 것으로 탈냉전 이후 더욱 적극화되었다. 실제로 북한 핵문제와 한반도 평화 문제를 근본적으로 풀기 위해서는 미북간의 양자 대화 필요하다. 따라서 남한은 미북간의 양자 협상을 통해 미북간의 관계 정상화까지 가도록 미국의 대북정책 전환이 필요함을 지속적으로 제시할 필요성이 있다.

¹⁴ 양문수, “남북한 협상 행태,” 경남대 북한대학원, 『남북한관계론』, pp. 329-330.

마지막으로 남북대화의 시작은 궁극적으로 남북기본합의서 이행을 재개할 수 있는 조건임과 동시에 유일한 대안이기도 하다. 남북대화의 시작으로 한반도의 냉전 체제를 해체하고 평화체제를 정착하도록 남북한이 협상 테이블에 마주 앉아야 한다. 남북기본합의서는 체계적이고 실질적인 틀을 구축해놓은 것으로 이에 대한 이행만이 한반도의 평화와 안정을 가져올 수 있음을 남북한 양측이 인식할 필요가 있다.

V. 결론

이 글은 1991년 남북한이 상호 합의한 남북 기본합의문의 채택과 이행 또는 불이행에 있어, 국제환경이 일방적 또는 상호적으로 어떤 영향을 끼쳤는가를 분석하였다. 남북기본합의서의 중심축인 남북관계와 이를 둘러싼 미북관계의 상호관계를 알아보고, 남북기본합의서 이행을 가능케 하기 위해서는 남북관계와 미북관계가 동시에 발전되어야 함을 분석하였다.

이를 위해 남북관계와 미북관계에 대한 네 가지 논리인 남북우선론, 미북우선론, 균형발전론, 비핵화 우선론을 검토하였다. 남북우선론은 최근 남북우선론의 현실성과 논리적 타당성이 약화되었고, 미북 우선론은 남북관계를 북핵문제와 미북관계의 종속변수로 본다는 점에서 국내적 수용성에 한계가 있다. 그리고 비핵화 우선론은 국제사회의 핵비확산 명분과 부합하고 또한 안보론적 관점에서 보다 타당함에도 불구하고, 각종 정치·외교적 고려로 인하여 현실적으로 엄격하게 추진하기 어려운 문제점이 있다. 결론적으로 균형발전론이 남북 및 미북관계 발전의 전반적인 추세를 가장 잘 설명하고 있으며 정책기조로서도 타당성이 있다.

남북관계와 미북관계의 관점에서 남북기본합의서의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 1991년부터 1992년까지는 합의서 체결과 이행기로 남북한이 1992년 남북기본합의서를 체결하고 이행 세부 회담까지 들어갔으나, 미북관계 개선이 이루어지지 않은 상태였으므로 남북대화는 지속되지 못하였다. 1993년부터 2000년 5월까지의 합의서 동결 및 파행기로 북한 핵문제로 인하여 남북관계가 단절된 반면 미북관계가 발전하여 남북한간의 협의가 동결되고 파행되었다. 2000년 6월부터 2007년까지는 기본합의서 대체기로 2000년 6월 15일 남북정상회담의 6·15체제가 기본합의서를 대체한 시기였다. 이 시기는 남북관계는 발전하였으나 미북관계가 악화되었기 때문에 남북한간의 협의가 이행되지 못하였다. 마지막으로 2008년부터 현

쟁까지는 기본합의서 복구 시도기로 남북관계와 미북관계 모두 개선되지 못하고 있다.

따라서 북한의 핵문제를 해결하고 통미봉남 전략을 타개하기 위해서는 남북관계와 미북관계가 동시에 발전하는 선순환 구조가 되어야 한다. 또한 남북기본합의서 이행을 재개하기 위해서는 한미간의 공조 강화, 미북협상의 진전, 남북대화의 시작이라는 세 가지 조건이 동시에 충족되어야 한다.

이와 동시에 최근 남북관계의 영향을 주는 국제적 요인으로서 미국 요인뿐만 아니라 중국 요인이 중요한 큰 비중을 차지하고 있음을 고려해야 한다. 이러한 환경에 잘 적응하고 남북한이 기본합의에 이르는 환경을 조성하기 위해서는 한미동맹을 바탕으로 중국 요인을 잘 활용할 줄 아는 지혜가 필요하다.

■ 접수: 5월 26일 ■ 심사: 5월 31일 ■ 채택: 6월 13일

참고문헌

1. 단행본

- 강인덕·송종환. 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』. 서울: 극동문제연구소, 2004.
- 경남대학교 북한대학원. 『남북한 관계론』. 파주: 한울, 2005.
- 국토통일원 남북대화사무국. 『남북대화백서』. 서울: 국토통일원, 1985.
- 돈 오버도퍼. 『두 개의 한국』. 고양: 길산, 2002.
- 박종철 외. 『통일환경평가』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 북한연구소. 『북한총람(1993-2002)』. 서울: 북한연구소, 2003.
- 서대숙 외. 『정상회담 이후의 북한: 남북관계의 변화와 전망』. 서울: 경남대학교 출판부, 2002.
- 서 훈. 『북한의 선군외교』. 서울: 명인문화사, 2008.
- 최진욱 편. 『한반도 통일과 주변 4국』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 통일부. 『남북합의서』. 서울: 통일부, 2004.
- _____. 『2002 통일백서』. 서울: 통일부, 2003.
- 통일연구원. 『동북아구상과 남북관계 발전전략』. 학술회의 발표논문집. 서울: 통일연구원, 2006.
- _____. 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』. 서울: 통일연구원, 2005.
- _____. 『분단관리에서 통일대비로』. 학술회의 발표논문집. 서울: 통일연구원, 2010.
- _____. 『이명박정부 대북정책 비전 및 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2008.

Goldstein Joshua S. *International Relations*. New York: Harper Collins, 1996.
Rosenau James N. ed., *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International System*. New York: The Free Press, 1969.

2. 논문

- 정세현. “남북기본합의서의 법적 성격과 정치적 의의.” 『통일문제연구』. 제4권 1호. 서울: 평화문제연구소, 1992.
- 정해구. “남북대화의 가능조건과 제약요인 분석.” 『통일문제연구』. 제10권 제2호. 서울: 평화문제연구소, 1998.

Abstract

Fulfilling the Inter-Korean Basic Agreement and International Environment: *Focusing on the U.S.-North Korean Relations*

Bong-Geun Jun & Sang-Sook Lee

This study focused on the interaction U.S.-North Korean relations with inter-Korean relations, in order to fulfill the Inter-Korean Basic Agreement. And it analyzed the four arguments of the interaction as follows;

First, the U.S.-North Korean relations' priority argument could not archive the development of inter-Korean relations. Second, the inter-Korean relations' priority argument could not solve the nuclear issue of North Korea and normalize the U.S.-North Korean relations. Third, the denuclearization priority argument is not enough. Four, the balanced development argument has validity of the development of two relations and denuclearization of North Korea.

Since 1991, inter-Korean relations have changed as follows; In 1991-1992, two Koreas made the Inter-Korean Basic Agreement and tried to fulfill it. However, U.S. and North Korea did not establish the normal relations. From 1993 to 2000, the agreement was abrogated by two Koreas, owing to the nuclear issue of North Korea. However, U.S. and North Korea made the Agreed Framework. To the contrary, the inter-Korean relations developed the relations but the U.S.-North Korean relations made worse in 2000-2007. From 2008 to now, South Korea tried to fulfill the Inter-Korean Basic Agreement. In conclusion, inter-Korean relations and U.S.-North Korean relations need to form virtuous circle for the solving the nuclear issue and fulfilling the inter-Korean Basic Agreement. Especially, they need the mutual assistance system of U.S.-South Korea, the improvement of U.S.-North Korean relations, and the talks of inter-Korean relations.

Key Words: the Inter-Korean Basic Agreement, inter-Korean relations, U.S.-North Korean relations, balanced development argument