

분단 70년의 국제환경, 대내구조, 남북 관계의 조명

전 재 성*

- I. 서론
- II. 남북 관계의 장기적 변화를 보는 이론적 틀로써 신고전 현실주의
- III. 냉전기 남북 관계의 변화
- IV. 탈냉전기 남북 관계의 변화
- V. 결론

국문요약

1945년 해방과 더불어 남과 북이 갈라진 이후 한반도는 70년간 분단을 유지해왔다. 분단은 비단 영토와 정치권력의 분단일 뿐 아니라 한민족의 사회정치체성의 분단도 포함한다. 한반도 내의 상황이 변화하면서 분단은 더욱 고착화되고 한민족의 마음의 분단도 공고화되었다. 분단의 성격 역시 변화했는데 태평양 전쟁의 전후 처리 과정과 맞물려 시작된 분단은 1947년 트루먼 독트린 이후 본격적 냉전이 선언되면서 더욱 공고해졌다. 이어 세계적 냉전의 한 사건으로 한국 전쟁이 발발하고 분단은 세계적 사건으로 고착화되었다. 냉전이 종식되고 미중의 경쟁구도로 국제정치가 급변하는 속에서 이데올로기적 대립구조가 약화되는 대신, 한국의 대북·통일전략 과제도 더욱 어려워지고 있다. 본 논문은 남북 관계의 변화를 특징지은 동북아 지역 국제체제변수와 국내 정치변수를 함께 고려하여 분단의 70년을 분석하고자 한다. 동북아의 지역국제정치는 세계적 차원의 국제정치에 밀접한 영향을 받아왔으며, 세계적 차원의

강대국들이 동북아에 집중되어 있어 양자는 분리될 수 없는 밀접한 관계를 가지고 있다. 한국은 지구적, 지역적 차원의 국제정치 흐름에 민감할 수밖에 없었으며 그 흐름에 적극적으로 동참하지 못하거나, 혹은 휩쓸려 자율성을 상실할 경우 정책적 실패를 초래할 수밖에 없었다.

남북 관계에서 남과 북의 국내정치변수 또한 중요하다. 한국은 국내적으로 대통령제를 채택하고 있는 상황에서 대통령의 위협인식이 중요한 가운데 대선 전략 목표 설정, 정권의 성격, 민주화의 추세, 시민사회와의 관계 등 다양한 변수의 영향을 받았다. 한국의 정책 결정 과정에 이러한 변수가 어떻게 작용했는가에 따라 분단과 남북 관계는 국제변수가 허용하는 범위 내에서 다양한 편차를 보였다.

주제어: 남북 관계, 신고전 현실주의, 통일, 동북아 안보, 민주화

* 서울대학교 정치외교학부 교수

I. 서론

한반도의 분단은 한 순간에 하나의 원인으로 일어난 사건이 아니다. 1945년 8월 이후 국내적 요인과 국제적 요인이 결합되어 일어났으며 그 과정도 38선에 의한 분단, 남북 단독정부의 수립, 한국 전쟁 이후 정전체제의 성립 등 점진적 요소들을 포함한다. 분단은 비단 영토와 정치권력의 분단일 뿐 아니라 한민족의 사회정체성의 분단이기도 하다. 한반도 내의 상황이 변화하면서 분단은 더욱 고착화되고 한민족의 마음의 분단도 공고화되었다. 분단의 성격 역시 변화했다. 태평양 전쟁의 전후 처리 과정과 맞물려 시작된 분단은 1947년 트루먼 독트린 이후 본격적 냉전이 선언되면서 공고화되기 시작했다. 이어 세계적 냉전의 한 사건으로 한국 전쟁이 발발하고 분단은 세계적 사건으로 고착화되었다. 이후 1991년 구소련의 붕괴로 지구적 차원의 냉전이 종식될 때까지 데탕트와 소위 1980년대의 제2의 냉전 등 냉전기 동안에도 많은 변화를 거쳤다.

냉전이 종식된 이후에도 한반도의 분단은 지속되고 있는데, 한반도를 둘러싼 국내외 환경이 변화되면서 남북 관계와 분단의 성격은 지속적으로 변화하고 있다. 한국의 경제발전과 민주화로 한국의 지위가 상승함에 따라 한반도의 전략적 중요성이 더욱 가중되고, 분단을 바라보는 한국민 내부의 시각도 다양화되었다. 탈냉전기 북한은 변화된 환경 속에서 생존을 모색하는 가운데 핵개발을 추진하여 분단의 문제는 세계적 차원의 비핵화 문제로 변화되었다. 이후 미중 간의 치열한 동아시아 리더십 경쟁이 벌어지면서 남북 관계는 미중의 지정학적 경쟁 속에서 새로운 국면에 처하게 되었다.

분단을 극복하고 통일을 이루려는 한국인의 열망은 여전하지만 분단의 성격이 바뀌면서 한국의 대북·통일정책도 따라서 변화하고 이를 뒷받침할 외교전략 역시 따라서 바뀔 수밖에 없다. 올바른 대북·통일정책을 추진해 나가기 위해서는 분단과 남북 관계의 성격변화에 대한 정확한 고찰이 필요하다. 분단의 성격과 남북 관계의 변화를 분석하기 위해서는 무엇보다 남과 북의 전략에 대한 고찰, 이를 만들어내는 정책 결정 과정에 대한 분석이 필요하다. 동시에 남북 관계를 규정하는 국제정세의 변화를 분석하는 일 또한 필요하다. 이는 학문적으로 북한 연구, 한국의 정책 결정 과정 연구, 남북 관계 연구 및 동북아 국제정치 분석이 모두 종합될 때에 가능한 일이다. 남북 관계 변화를 위한 다양한 변수를 분단 70년에 걸쳐 분석하는 것은 매우 어려운 일이고, 학문 소분과별 분리현상 역시 뚜렷하다.

본 논문은 분단 70년이라는 긴 기간 중 분단의 성격과 남북 관계가 변화하는

과정의 일단만을 분석할 수 있을 뿐이다. 본 논문에서 시도하는 바는 첫째, 남북 관계의 성격이 변화되는 주된 시기에 국제환경이 어떻게 변화되었는지를 국제체제와 동북아 지역체제의 차원에서 분석하고, 둘째, 그 과정에서 남북 관계를 규정하는 한국의 대북 전략의 국내적 요인이 어떻게 변화되었는지를 분석하는 것이다. 중요한 연구 시기로는 1970년대 초 기존의 남북 관계가 냉전 하에서 큰 변화를 겪게 되는 데탕트 시기, 1980년대 말 냉전이 종식되던 때로 한국이 북방정책을 추진하던 시기, 그리고 1990년대 중반 이후 북핵 문제가 심화되면서 정립된 탈냉전기의 남북 관계 시기로 나누어 고찰하고자 한다.

가장 어려운 점은 이론적 틀인데, 우선 본 논문에서는 남북 관계를 규정하는 국제정치 차원의 틀로 동북아 국제정치구조를 분석하고자 한다. 동북아는 지구적 국제정치의 변화를 매우 예민하게 반영해온 지역체제로서 한반도의 분단과 남북 관계는 동북아의 국제정치 변화와 긴밀한 관계를 맺어왔다. 남북 관계의 변화는 한국 내의 외교정책 결정 과정과 맞물려 발생하는데 국내변수와 국제체제변수를 조합하여 연구하는 틀로 본 논문에서는 신고전 현실주의의 이론 틀을 부분적으로 차용하고자 한다. 신고전 현실주의는 구조주의적 신현실주의가 국제체제변수를 주된 독립변수로 삼는 것에 기본적으로 찬성하지만 개별 국가들의 외교정책을 설명하지 못하는 한계를 넘어서기 위해 국내변수를 적극적으로 고려한다. 국내의 어떠한 행위자들이 외부 위협을 어떠한 방식으로 인식하는지, 대외전략을 수립하는 과정에서 어떠한 대전략 개념을 사용하게 되는지, 그리고 사회의 정책자원을 어떻게 동원하여 전략을 구체적으로 수립, 실행하게 되는지를 설명하는 이론 틀이다. 본 논문은 데탕트기, 냉전 종식기, 탈냉전기에 남북 관계가 국제정치의 체제변수와 국내변수에 의해 어떻게 바뀌어 왔는지를 설명해보고, 분단 70년의 변화를 개괄해 보고자 한다.

II. 남북 관계의 장기적 변화를 보는 이론적 틀로써 신고전 현실주의

한 국가의 외교정책을 설명할 때 난점 중의 하나는 분석 수준을 긴밀히 통합하여 설명하는 문제이다. 국제적 차원과 국가의 차원, 그리고 국가 이하의 차원이 가장 기본적인 구분이고, 또한 국제제도와 국가 간 관계 역시 중요한 차원이다. 국가의 상대적 크기와 지위, 국내의 정치체제의 특성, 민주화 정도 등이 어떠한

변수가 더 중요하게 작용하는지를 부분적으로 결정하기도 한다. 국제체제변수는 매우 중요한 역할을 하지만 구체적인 국가의 정책, 혹은 양자 관계를 설명하는 데에는 한계가 있다. 체제변수는 허용요인으로 국가의 정책의 가능 범위를 보여주고 전체적인 방향성을 제시해주지만 특정 국가가 특정 정책을 택하는 바를 설명해주지는 못한다. 구조주의적 신현실주의는 국제정치이론 일수는 있지만 외교정책론이 되지 못하는 이유이다.¹ 그렇다고 국내정치변수만으로 외교정책을 설명할 수도 없다. 항상 체제요인이 제약으로 작동하기 때문이다. 결국 체제변수를 허용변수로 국내정치변수를 독립변수로 설정해야 하는데 양자를 결합하는 이론으로 신고전 현실주의를 들 수 있다. 신현실주의는 정책엘리트 내부의 응집성, 정책엘리트와 사회 간의 응집성, 정권의 취약성, 지도자의 위협인식, 이익의 균형에 따른 편승 정책 욕구 여부, 대전략에 대한 인식 등을 주된 국내정치변수로 상정한다.²

한 국가의 외교정책, 혹은 양자 관계를 설명할 때 국제정치변수를 고려하게 되는데, 기존의 국제정치이론들은 지구적 차원의 일반이론과 지역적 차원의 특수이론을 구별하지 않은 채 변수를 설정하고 설명하는 경향이 강했다. 그러나 점차 거대이론, 혹은 일반이론이 각 지역에 적용되는데 한계가 있다는 인식이 정착되고, 지역 차원의 국제정치가 특수하다는 점이 인식되면서 지역 차원의 국제정치를 이론화하려는 노력이 활성화되었다. 물론 1945년 이후 유럽 연합이 형성되는 과정을 분석한 다양한 유럽통합이론이 있었다. 유럽 지역정치의 특수성을 기능주의이론, 신기능주의이론, 정부 간 협상이론 등 다양하게 설명해왔지만, 이 역시 서구의 경험을 일반화하는데 기여하고 여타 지역의 지역국제정치이론을 발전시키는데 명확한 공헌을 하지는 못했다. 유럽 이외의 많은 지역들이 유럽의 모범에 따라 지역 통합을 이루려고 노력한 것은 사실이지만 역사와 성격이 다른 여타의 지역정치에

¹ Kenneth Waltz, "International Politics Is Not Foreign Policy," *Security Studies*, Vol. 6, No. 1 (1996).

² Lobell, S., N. Prisman, and J. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009); Nicholas Kitchen, "Systemic Pressures and Domestic Ideas: A Neoclassical Realist Model of Grand Strategy Formation," *Review of International Studies*, Vol. 36, No. 1, pp. 117~143; Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In," *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer, 1994), pp. 72~107; Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest* (New York: Columbia University Press, 1998); Randall L. Schweller, "A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing," *International Security*, Vol. 29, No. 2 (Autumn, 2004), pp. 159~201; *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power* (Princeton University, 2006).

서 유럽발 지역국제정치이론의 적용가능성에 한계가 있었다.

국제체제변수 역시 지구적 차원과 지역적 차원으로 분리하여 생각할 필요가 있다. 예를 들어 냉전의 지구적 환경도 지역에 따라 다르게 나타나기 때문이다. 지역 차원의 국제정치를 이론화할 때 우선 부딪히는 어려움은 지역의 경계를 정하는 것이다. 톰슨(William Thompson)은 지역을 설정하는 네 가지 기준을 제시하고 있는데, 첫째, 규칙적이고 강도 높은 상호작용의 존재, 둘째, 지리적 근접성, 셋째, 행위자들이 지역을 독립된 단위로 인정하는 인식의 여부, 넷째, 최소한 두 행위자의 존재 등이다.³ 톰슨의 기준은 냉전기에 이론화된 것으로 이후 국가 간을 연결하는 다양한 변수들이 발달함에 따라 보다 다면적인 지역기준이 더욱 요구되었다. 즉, 경제적 상호 작용이 중요한 기준으로 여겨져 무역블록과 같은 요소가 제시되기도 하였고, 주관적인 지역 인식에 따라 정체성이 중요한 변수가 되기도 하였다. 결국 지역을 설정하는 것은 이론적, 현실적 필요에 따라 다변하는 것으로 지역을 설정하는 것 자체가 중요한 이론적, 정치적 행위라고 보아야 한다.

부잔(Barry Buzan)은 탈냉전기의 문제의식을 반영하여 지역안보복합체(regional security complex)의 개념을 제시했다.⁴ 영국의 국제사회학파의 주요 변수들을 차용하여 지역은 역사적으로 오랜 기간 동안 공유한 역사와 사회성을 담고 있는 개념으로 인식된다. 이 경우 지리적으로 가까운 지역들은 다른 지역에서는 볼 수 없는 독특한 안보딜레마를 체현하고 있고, 그 정도는 역사적 상호작용에 따라 더욱 첨예하게 나타나기도 한다. 각 지역안보복합체는 일반이론에 의해 선형적으로는 알 수 없는 역사적 친소 관계, 우적 관계를 담고 있기 때문에 지역별 독특한 중범위 이론이 필요하다고 볼 수 있다.

지리적 근접성이 지역을 이루는 당연한 기준이 되는 것으로 보이지만 레이크(David Lake)는 지리적 근접성 자체가 중요한 것이 아니라 공유된 ‘안보 외부재(security externality)’가 존재하는가가 중요하다고 본다. 즉 위치와 관계없이 국가들이 공유하는 안보위협 존재 자체가 중요한 것으로 지리를 초월하는 기능적 연결성이 중요하다는 것이다. 특히 현대에 들어와 기술의 발전으로 근접성은 지리적 함수가 아닌 기술적 함수에 의해 결정된다고 본다. 여기서 지역은 지구적 차원보다 작은 모든 단위를 의미하며 안보적 상호관계를 생산하는 과정에서 기능적

³ William Thompson, “The Regional Subsystem: A Conceptual Explication and Propositional Inventory,” *International Studies Quarterly*, Vol. 17 (1973), pp. 89~117.

⁴ Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Boulder: Lynn Rienner Publishers, 1991); Barry Buzan, and Ole Waever, *Regions and Powers* (New York: Cambridge University Press, 2003).

연결만 존재하면 지역적 안보복합체를 형성할 수 있다는 것이다. 일례로 중동의 안보위협은 미국의 이익을 위협하고 미국과 중동은 하나의 안보복합체로 기능하기도 한다는 것이다.⁵

세력전이론자들 역시 지역적 차원의 독자적 국제체제의 존재를 인정한다. 렘키(Douglas Lemke)의 경우 지역적 위계를 논하면서 지구상에 약 23개의 소위계(mini-hierarchy)가 존재한다고 본다. 지구적 차원의 위계가 존재하면서 이 이하에 복수의 소위계가 함께 공존하며 이들 간에는 독특한 관계가 형성되는 것이다.⁶

결국 지구적 차원의 안보체제는 지역적 차원의 안보체제를 중첩결정(overlay)하면서 이를 투과(penetration)하는 모습을 보인다.⁷ 그러나 각 지역의 특수성에 따라 지구적 체제변수가 지역에 얼마나 영향을 주는지는 다르게 나타난다. 즉 지구체제에 대한 지역의 개방성(porousness)의 문제인데, 각 지역 내부는 국가들 간에 밀접한 상호작용이 일어나고, 지역 간에는 훨씬 느슨한 연결성이 존재하며, 지구적 차원의 체제변수는 지역에 따라 다른 영향을 미친다는 것이다.

한반도의 분단에 영향을 미친 국제체제변수, 혹은 국제정치 환경은 지구체제의 변수와 동북아 지역차원의 변수가 어떠한 영향을 미치는가에 따라 결정된다. 우선, 동북아라는 지리적 범위를 설정하는 문제가 있다. 동아시아는 동북아시아와 동남아시아로 크게 구별되고 양 지역은 물론 밀접한 관련을 가지고 존재해왔다. 20세기 이전부터 서구의 제국주의 세력들은 동북아와 동남아에 진출하면서 양자 간의 군사적, 경제적 관계를 만들어 왔다. 이후 일본이 제국주의 침탈을 하면서 동아시아 전체에 세력을 확장함에 따라 양 지역은 긴밀히 연결되었다. 그러나 동북아와 동남아는 상호 영향의 정도가 지역 내부의 상호작용의 정도 혹은 결속력에 비해 약한 것이 사실이다. 동북아의 경우 내부적 연결성이 매우 강한데, 미국과 소련, 그리고 중국과 일본의 강대국이 상호작용하면서 한반도를 둘러싸고 각축을 벌이고 있다. 물론 남북한을 제외한 나머지 국가들은 동북아 국가들이라고 하기에 는 동아시아 전체에 영향력이 미치는 국가들이고, 지구적 강대국들이다. 그러나 동북아의 주요 이슈들을 다룰 때에는 역시 동북아 내부에 존재하는 역사적 친소, 우적 관계의 맥락에 따라 행동하며 지역 내부적인 안보딜레마에 영향을 받을 수

⁵ David Lake, and Patrick Morgan (eds.), *Regional Orders: Building Security in a New World* (University Park: Pennsylvania State University Press, 1997), p. 210.

⁶ Douglas Lemke, *Regions of War and Peace* (New York: Cambridge University Press, 2002).

⁷ Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, p. 198.

밖에 없다. 따라서 강대국들의 세력 범위와 상관없이 동북아 국제정치는 독특한 논리에 따라 움직여왔다고 볼 수 있다.

한반도를 둘러싼 미국과 소련의 각축, 그리고 데탕트기의 미중 간의 협상, 냉전 종식기에 미소 간, 미중 간의 관계 변화, 그리고 21세기 들어 미중 간의 경쟁과 협력 등은 동남아를 비롯한 다른 지역과는 다른 독특한 논리에 따라 전개되어왔다. 그렇다고 물론 동남아나 중앙아시아 등 인접 지역과의 상호작용을 무시할 수 있는 것은 아니다. 예를 들어 1960년대 베트남전이 진행되면서 북한의 김일성은 동북아에서 기회요인을 지속적으로 추구하였고 이는 소련과 중국의 지역전략을 매개로 동남아와 동북아를 연결시키는 계기로 작용하기도 하였다. 21세기 들어서는 미중이 동아시아를 놓고 각축을 벌이고 있는데 이 과정에서 중국의 확장을 둘러싸고 동북아와 동남아는 경제적 상호관계 및 안보적 고려에 따라 긴밀히 연결되는 모습을 보인다.

둘째, 지구적 차원의 체제변수가 동북아 차원의 지역변수에 얼마나 영향을 미치는지에 대한 동북아 지역의 개방성의 문제가 있다. 동북아는 세계 어느 지역과도 다르게 세계적 강대국인 미국, 구소련/러시아, 중국, 일본이 모여 있는 지역이다. 냉전기에는 미소 간의 세계적 대립이 동북아에 직접 투사되어 양국의 세계전략과 지역전략이 연결되었다. 데탕트기에는 미·중·소 삼각관계의 논리가 세계적 차원과 지역적 차원에서 역시 긴밀히 연결되었다. 일례로 1960년대 프랑스의 드골 대통령이 유럽에서의 데탕트를 모색하자 미소 간에 데탕트의 움직임이 일게 되었고, 이후 미중 간의 데탕트도 함께 이루어져 결국 유럽에서 시작된 냉전의 변화가 동북아에까지 영향을 미치게 되었다.⁸ 냉전 종식 이후 미국의 단극체제가 이루어지면서 미국의 세계전략은 모든 지역에 영향을 미쳤고 이 과정에서 동북아 역시 직접적인 영향을 받았다. 21세기에 미중 간의 지정학적 대립이 세계정치를 결정하는 주된 요인으로 등장함에 따라 직접적 각축장이 되는 동북아 지역은 세계정치와 지역정치를 구별할 수 없을 정도로 연결된다.

결국, 한반도의 분단과 남북 관계의 변화를 분석할 때, 여기에 영향을 미치는 세계적 차원과 지역적 차원의 체제변수를 분석해야 하는데 이때 양자의 긴밀한 연결 관계와, 지역 내부의 독특한 동학을 동시에 염두에 두어야 한다. 지역 내에서 발전해 온 역사적 상호작용은 지역을 특수하게 만들고, 동북아 지역체제의 개방성

⁸ 전재성, “프랑스 드골 대통령의 자주외교 연구,” 『한국정치외교사논총』, 제30집 제1호 (2008), pp. 63~105.

은 다른 지역과 다른 보편적 성격을 강하게 하기 때문이다. 한반도의 분단과 탈냉전기의 남북 관계 변화는 지구적 차원의 냉전, 탈냉전, 미국 단극체제의 수립과 약화라는 체제변수의 변화를 직접적으로 받아왔다. 동시에 동북아 국가들 간의 독특한 역사적 관계, 즉 일본 제국주의로 인한 한일 간, 중일 간 안보딜레마의 존재, 중국과 한국의 분단성, 그리고 보통국가화되지 못하고 있는 일본의 독특한 지위 등은 다른 지역의 국제정치와 구별되는 모습을 보이는 주된 요소였다.

이와 같이 남북한 상호 간의 전략과 남북 관계에서 국제체제변수가 중요한 허용변수로 작용하기는 하지만 내부의 변수를 고려하지 않으면 정확한 정책의 내용을 설명하기 어렵다. 상대방이 가하는 위협을 어떻게 인식하고 어떠한 전략을 세울지는 내부의 변수에 의해 결정되는데, 때로는 과대 균형을 이루기도 하고 때로는 과소균형을 이루기도 한다. 남북 관계 역시 냉전, 데탕트, 제2냉전, 냉전의 종식, 미국 단극체제, 미중 경쟁체제로 국제정치변수가 변화하면서 남과 북의 내부 변수로 남북 관계가 결정되어 왔다. 남북 정권의 안정성과 불안정성, 정권과 사회의 관계, 지도자의 위협 인식 등이 중요한 변수이다. 한국의 경우 정권의 성격이 권위주의 정권에서 민주주의 정권으로 바뀌는 것이 중요한 역할을 했고, 대통령의 철학과 위협 인식 또한 중요한 변수로 작동했다. 한국 정책결정자 내부의 협력, 혹은 갈등의 정도가 중요한 변수가 되며, 또한 사회적 차원에서 북한을 보는 시각과 한국의 정체성도 중요한 변수로 작용했다.

반면 북한의 경우 정권의 성격이 일관되게 독재정권으로 유지되고 있고, 사회와의 관계 역시 지배-피지배 관계를 벗어나지 못하기 때문에, 지배자의 위협인식과 전략이 가장 중요한 대내변수로 작동하고 있다.

Ⅲ. 냉전기 남북 관계의 변화

1. 데탕트 이전의 남북 관계

한반도의 분단과 한국전쟁이 진행된 시기는 미소 간의 냉전이 본격화되던 시점과 일치한다. 제2차 세계대전 이후 세계는 양대 진영으로 분리되었고 1949년 중국은 공산화되었으며, 38선으로 나뉘어 있던 남과 북은 단독정부를 수립한 채 결국 전쟁으로 이르고 만다. 북한의 김일성은 소련과 중국의 지원을 얻어 남침을 시도하고, 1953년 휴전에 이를 때까지 세계적 차원의 냉전은 한반도에 집중되어 전쟁의 진행과 휴전 시도에서도 지구적 차원의 냉전과 밀접한 영향을 주고받게 된다.

한국 전쟁 이후 1960년대 말에 이르기까지 한반도를 둘러싼 세계적, 지역적 차원의 체제변수는 점차 군사화되어가는 냉전 구조로서 양 진영은 이데올로기 대립, 강대국 간 국가 이익의 대립, 영향권 대립 등의 다양한 모습을 보였다. 미국과 소련은 냉전을 수행하면서 군비경쟁과 더불어 제3세계에서의 영향력 경쟁을 가속화했다. 미국은 프랑스에 이어 베트남에 개입하게 되는데 1954년 제네바협정 이후 남베트남을 지원하게 되면서 본격적으로 베트남 사태에 개입하게 되고, 이어 1964년 통킹만 사건을 일으켜 전면전의 형태로 개입한다. 이후 1975년 4월 패전하여 후퇴할 때까지 미국의 동아시아 정책은 냉전 수행으로 일관된다. 아이젠하워 행정부는 소위 뉴룩 전략을 추진하여 이란, 칠레 등 3세계에 대한 적극적 개입정책을 단행했고, 아시아에서도 대만을 지원하며 중국의 영향력 확장을 막고자 노력하였다. 소련 역시 쿠바, 아프리카 및 중동 국가들에 대한 지원을 계속하였다.

이상과 같은 국제체제변수의 변화에 국내정치변수를 들 수 있는데, 우선 대통령의 위협인식을 들 수 있다. 이승만 정부는 북한의 위협을 매우 민감하게 인식하고 북진통일론을 주장하면서 국력강화를 추진하였다. 한국 전쟁 이후 1954년의 연설을 보면, “국제관계로는 나뿐만 아니라 전 국민이 다 알 수 없는 것 한 가지가 있는데 4년 동안 전쟁에 싸움을 한 것은 1년만 하였으며 그 다음에는 이길 수 있는 것도 이기지 못하게 하며 유엔군이 싸움을 아니하면서 우리만이라도 싸우겠다는 것을 못하게 하고 평화로 통일한다 하여 회담을 여러서 몇 달을 판문점(板門店)으로 제네바로 다니며 하다가 필경은 다 실패되고 적군은 세력을 확대해서 이전에 엮던 비행장을 40처(處)나 만들고 우리 알기에는 날마다 준비를 차려서 유엔군이 가기만 하면 침략하려고 준비하는 것을 우리가 알고 있는데…”라면서 북진통일에 대한 아쉬움을 지속적으로 표명하고 있는 한편 미국과 국제연합에 대한 불신을 표명하고 있다.⁹

한국은 한미 동맹 체결 이후 미국과의 안보협력을 통해 남북 관계에서 군사적 방어태세를 유지하려고 했지만, 미국의 한반도 정책에 대해 여전히 불만을 가지고 있었다. 이승만 대통령은 미국의 정책을 비판적으로 보면서, 다음과 같은 연설을 남기고 있다. 즉, “우리는 협상으로써 평화를 이룩할 수 있을지도 모른다는 미국의 희망에 하는 수 없이 따라가기는 하였으나 우리는 이러한 희망이 곧 사라질 것을 미리 알고 있었던 것이다. 그러나 지금도 우리는 우리의 위대한 친구인 아이

⁹ 이승만 대통령, “한미 우의 저해 말고 우리 입장만 개선하라, 철군반대 시위 등에 관하여,” 1954년 9월 29일, <<http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>>. 이하 대통령 연설문은 대통령기록연구실 자료실에서 인용.

젠하위 대통령과 펠레스 국무장관과의 세계문제의 평화적 해결을 위한 모색에 대하여 비록 그들의 현정책이 그것을 실현시키는데 성공할 수 없다는 것을 알고 있기는 하지만 이를 방해할 의사는 없다…우리는 회담과 협상을 계속함으로써 공산당의 세계 제패 야망을 변경시킬 수 있다는 그들의 소신에 찬동하지 않는다. 그러므로 우리는 위급한 때를 당하여 우리 자신이 살고 또 우리의 친구들을 도울 수 있도록 우리의 방위력을 유지할 것을 요구하지 않을 수 없다.”¹⁰

한국은 세계적 차원에서 진행되는 냉전이 동북아 지역 차원으로 직접 영향을 미치는 상황을 목도하면서 북한에 대한 적대적 정책을 추진하는 가운데 국력 축적을 주된 목적으로 하고 있었다. 그러나 동북아 고유의 역사적 우적 관계는 여전히 세계적 차원의 변수와는 다른 특징을 지니고 있었는데, 한일 관계가 그 중의 하나이다. 이승만 대통령은 북한과 공산주의 중국의 안보위협에 대해 경계하면서도 미국이 일본 중심의 안보전략을 추진하는데 대해서는 매우 비판적 관점을 유지하고 있었다. 한 연설을 보면, “현재 미국 및 그밖에 여러 국가들은 공산주의를 저지하기 위한 태평양 동맹 또는 동남아세아 조약기구를 창설하는 가능성을 검토하는 데에 열중하고 있다…점증하는 공산 협위(脅威)에 대처하기 위하여 단결이 필요하다는 것은 누구나 다 같이 인정하고 있다…그러나 아세아 동맹을 형성하려는 미국 측의 예비적인 제반 조치 중에는 하나의 심각한 위험성이 내포되어 있다. 미국은 일본을 이러한 동맹기구의 핵심체로 하며 일본의 군사력을 아세아에서 최강의 것으로 만들려는 안을 지지하고 있는 것 같이 보여지고 있는 것이다…단적으로 말하자면 미국은 식민지에 대한 야망이 없는 국가임으로 신용할 수가 있지만 일본은 아즉도 인방 국가의 영토를 탐내고 있으니 믿을 수가 없다는 말이다…미국은 일본의 재침략 기도를 두려워하는 아세아의 다른 중요국가보다도 일본의 무장을 더 강하게 만들어서는 안된다는 것이다.”¹¹ 한일의 역사적 관계에서 비롯된 독특한 관계 변수는 공산권에 대해 한일이 과소균형(underbalancing)을 유지할 수밖에 없는 중요한 요인이 된다. 한국과 일본은 양자동맹을 맺지 않았을 뿐 아니라 직접적인 안보협력의 기제도 결여하고 있었다.

박정희 대통령의 취임 이후 1960년대 말까지 여전히 대결적 냉전이 세계적 차원과 지역적 차원에서 지속되면서 한반도의 상황에 영향을 미치고 있었다. 특히

¹⁰ 이승만 대통령, “미 국무장관 존 포스터 펠레스 씨의 전쟁 일보 직전 성명에 대하여,” 1956년 1월 23일.

¹¹ 이승만 대통령, “침략주의 일본은 증오의 대상, 자유 아주(亞洲) 국가는 미(美)의 대아정책(對亞政策)을 주시,” 1954년 8월 30일.

인도차이나 반도의 전쟁이 격화되고 한국은 베트남 전쟁에 파병하면서 공산주의의 위협을 강조하고, 한국의 방어태세 유지에 많은 노력을 기울이고 있었다. 이러한 국제체제변수는 박정희 대통령의 위협 인식에 의해 더욱 강화되는데, 박정희 대통령은 반공을 국시로 내걸고 북한의 침략에 대해 대비하고자 하였다. 북한은 1962년 12월 노동당 중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 국방, 경제 병진노선을 채택하고 동시에 4대 군사노선 강화를 주창하였다. 김일성은 3대 혁명역량 강화를 내걸고 군사비 지출 증가, 한국 내 혁명 세력 강화 방안 모색, 대남 공작원 파견 및 무장공작소 파견 등의 전술을 추구하였다. 또한 해외혁명역량 강화를 목적으로 공산주의 국가와의 연대 추진, 반제국주의 세력 지원 등의 노력도 기울였다.

박정희 대통령은 1965년 방미를 계기로 베트남 파병을 시작하고, 이후 조국 근대화 정책을 본격적으로 추진하면서 반공정책도 가속화했다. 이 과정에서 공산권의 확장에 대한 박정희 대통령의 위협인식을 엿볼 수 있는데, 1968년 대탕트 이전의 한 연설을 보면, “그들은 드디어 평화의 가면을 벗어 던지고, 무력 통일을 위한 침략 정책을 노골적인 행동으로 옮기고 있습니다. 이제 우리는 도탄에 빠진 북한 동포를 영농 적위대란 이름 밑에 군사 훈련에 동원해 왔고 전 북한 친지를 병영화하고, 병기 공장화하는 등 전쟁 준비에 광분해 왔던 북한 괴뢰가, 이 땅에서 월남에서와 같은 ‘게릴라’전을 획책하고 또다시 무력 남침을 도모하고 있다는 엄연한 현실을 똑바로 보고, 이를 분쇄할 수 있는 실력 배양에 힘써야 할 중차대한 시점에 처해 있습니다. 이러한 현실 속에서 우리는 지난날처럼 점심은 평양에서 먹고, 저녁을 신의주에서 먹을 수 있다는 막연한 호언장담으로 귀중한 시간을 허송할 수 없습니다. 또한 적이 들이 닦쳤을 때 불리하면 한강 남쪽으로 넘어가고 뽕뽕이 살 길만을 찾아 피난길로만 달리려는 생각도 버려야 합니다”라고 말하고 있다.¹²

이승만 정부와 박정희 정부는 모두 권위주의 정부로 선거에 의해 대통령이 선출되기는 했지만, 대북 정책에 대한 사회의 비판이 끊이지 않았다. 박정희 대통령의 대북 정책은 정책결정자 차원에서 추진되지만 점차 권위주의 정권에 대한 사회의 문제제기에 부딪혀 시간이 갈수록 정책자원 동원에 대한 불안감을 가지게 된다. 1960년대 중반부터 반정부 데모가 강화되면서 박정희 대통령은 국내정치변수를 더 많이 고려하게 되고 이에 대처하기 위해 계엄과 비상대책 등 다양한 대응을 하지 않을 수 없게 된다. 박정희 대통령은 이미 1965년경부터 이러한 모습을 보이는데 일례로 한 연설을 보면, “한 정권의 운명을 염려해서가 아니라 민주한국

¹² 박정희 대통령, “6·25 동안 제18주년에 즈음한 담화문,” 1968년 6월 25일.

의 백년대계를 위해서, 조국의 근대화작업을 완수하기 위해서, 또 정권의 평화적 교체라는 전통을 확립하기 위해서, ‘데모’로 아무 것도 이룰 수 없다는 교훈을 남기기 위해서, 대소를 막론하고 모든 ‘데모’를 이 담화를 발표하는 이 시각부터 철저히 단호히 단속할 것을 선언하는 바입니다”라고 말하고 있다.¹³ 이러한 한계에도 불구하고 전반적으로 데탕트 이전 한국 정부는 국내자원을 결집하여 경제력 건설에 힘쓰는 가운데 북한과는 경쟁과 대결 관계를 유지해왔다고 볼 수 있다.

2. 데탕트 시기의 남북 관계

1960년대 후반이 되면서 지구적 차원의 냉전구조는 심각한 변화를 겪게 된다. 우선 미국의 압도적 우위가 점차 사라지게 되는데 군사적 측면을 보면 중요한 장거리 무기인 핵과 미사일 능력에서 소련에 대한 우위를 잃게 된다. 경제적 측면에서도 미국의 세계 총생산 비중은 1960년 25.9%에서 1970년 23.0%로 감소하고, 금보유고 역시 1950년 68%에서 1973년 27%로 급속히 줄어들게 된다. 2차 대전 이후 미국 패권체제를 뒷받침해온 핵 능력의 우위와 브레턴우즈 체제가 심각히 타격을 받게 된 것이다.

데탕트는 지구적 차원에서 유럽에서 먼저 시작되어 이미 1960년대부터 양 진영 간의 접근과 화해의 움직임이 있었고, 드골의 공산진영 접근, 브란트 수상의 동방 정책 등 구체적 정책이 추진되는 가운데 미국 역시 유럽의 데탕트 경향을 따를 수밖에 없게 되었다. 미국은 1956년의 수에즈 운하 사건과 프랑스의 나토 탈퇴 등 유럽 동맹국들에 대한 지도력을 부분적으로 상실하게 되었고, 닉슨 행정부에 이르러 소위 평화의 구조 전략을 채택하여 새로운 국면에 대처하기 시작한다. 미국은 미소 간의 핵균형, 동맹유지의 난관, 3세계 정책에서의 실패, 경제력 약화, 국내정치 분열 등의 상황에 직면하여 세계가 이미 미소 양대 체제가 아닌 중국, 일본, 유럽을 포함한 5대 체제로 재편됨을 인식하였다. 키신저는 1970년대의 세계 체제가 다극체제로 변화되어 간다고 보고, 공산주의의 위협이 절대적이 되기는 어렵고, 3세계의 갈등이 양대진영 논리와는 다른 복잡한 양상을 띠어가고 있으며, 미소 간의 대결이 군사적 대결을 넘어 다양한 이슈에서 다변화되어 가고 있다는 사실을 인식하게 된다.¹⁴

¹³ 박정희 대통령, “학생 데모에 대한 특별담화문,” 1965년 8월 25일.

¹⁴ 전재성, “1960년대와 1970년대 세계적 데탕트의 내부 구조: 지역적 주도권의 변화과정 분석,” 『국제정치논총』, 제45집 3호 (2005).

이러한 세계적 차원의 변화는 동북아에도 직접적인 영향을 미치게 된다. 미국은 중소대립이 가시화되는 상황, 그리고 베트남에서 미국의 패퇴 등에 접하면서 중국과의 관계 개선이 자국의 이익에 유리하다는 판단을 내리게 된다. 미국은 1969년 7월 25일 아시아의 안보를 아시아인의 손에 맡긴다는 꾀 독트린을 발표하고 아시아에서의 군사적 개입을 약화시키면서 미중 화해를 추진해 나간다. 물론 기존의 동맹 관계를 수호하고 핵우산을 제공하는 공약을 제시했지만 핵공격이 아닌 상황에서의 아시아 국가 방어는 당사국에게 맡긴다는 전략을 내세웠다. 중국 역시 약화되고 있는 중소분쟁을 보면서 소련과의 대결국면에 대처해야 할 필요성에 접해 있었다. 소위 원교근공정책으로 미국과의 관계 개선을 추구하게 되고 문화대혁명의 극심한 혼란기를 거치면서 외교적 고립과 위협에서 탈피하고자 소위 3개 세계론을 주창하게 된다.¹⁵

이러한 상황은 한반도의 분단구조에도 직접적인 영향을 미치게 된다. 미중은 한반도에서 남북한을 상호 자제시키기로 합의하고, 남북대화가 지속되도록 하며, 한반도에서의 화해를 후원한다고 합의하였다. 또한 미국은 주한미군의 대부분을 철수시킬 의사가 있음을 표명하고 일본에 의해 한국 안보를 대체하지 않겠다고 약속하였다. 그러나 주한미군의 철수 규모, 한·미·일 군사훈련 중지, 대한 무기제공 금지 등에 대해 미국이 반대의사를 표명하였고, 통일방안에서도 미국은 한국의 점진적 방안을 지지한 반면, 중국은 북한의 자주, 연방제 통일안을 논의하였다.¹⁶

이러한 지역 차원의 국제체제변수는 남북 간의 7·4 공동성명을 이끄는 주된 동인이 된다. 1972년 7월 4일 남북은 자주, 평화, 민족대단결을 통일의 3대 원칙으로 천명하는 공동성명을 발표한다. 한국의 이후락 중앙정보부장과 박성철 부수상은 두 차례에 걸쳐 회의를 열고 남북조절위원회 설치, 기타 위원회, 합의내용의 공개 문제 등을 협의하고 향후 남북대화를 열어가기로 한다.

그러나 남북 회담은 오래 가지 못하고 이듬해에 들어서면서 곧 중단되게 되는데, 이는 동북아 국제체제변수가 남북 간의 관계 변수, 그리고 남과 북의 대전략(grand strategy)¹⁷과 내부정치변수를 압도하지 못했기 때문이다. 남북회담이 성

¹⁵ 마상윤, “적(敵)에서 암묵적 동맹으로: 데탕트 초기 미국의 중국 접근,” 하영선 편, 『1972 한반도와 주변 4강 2014』 (서울: 동아시아연구원, 2015); 이동률, “1972년 중국의 대미 데탕트 배경과 전략,” 하영선 편, 『1972 한반도와 주변 4강 2014』 (서울: 동아시아연구원, 2015).

¹⁶ 조동준, “데탕트 국면에서 박정희 행정부의 선택,” 하영선 편, 『1972 한반도와 주변 4강 2014』 (서울: 동아시아연구원, 2015).

¹⁷ 대전략은 원래 군사용어로 사용된 전쟁 수행의 전체 전략을 의미하는 것이었지만, 점차 한 국가의 외교전략의 전체 목적, 구체적 정책, 정책 수단의 총체를 의미하는 개념으로 변화되어 사용되었다.

사된 지 1년여 만에 남과 북은 서로의 태도를 비판하면서 다시 긴장국면으로 회귀한다. 북한은 1973년 8월 28일 남북조절위원회의 평양 측 공동위원장 김영주의 이름으로 남북대화 중단을 선언하면서 한국이 합의된 원칙에 배치된 행동을 하고 대결과 경쟁을 조장했다고 비판한다.¹⁸

박정희 대통령은 지역적 국제체제변수가 변화되어 미중 양국이 데탕트 국면으로 진입하는 것을 매우 조심스럽게 여겼다. 한편으로는 어쩔 수 없이 닉슨 독트린에 찬성을 표하면서도 아시아인에 의한 아시아의 방어 상황에서 미국의 일정한 공약을 지속적으로 주장했다. 한 연설을 보면, 한국은 “월남전을 조속히 해결하고, 월남의 평화를 되찾고자 하는 닉슨 대통령의 노력에 대하여 …최대한의 협력을 아끼지 않고 있는 것”이지만, “공산주의자들에게 있어서 진정한 의미의 평화란 존재하지 않으며, 그들의 평화란 항상 보다 큰 침략을 준비하기 위한 가장된 평화에 불과한 것”이고, “평화 추구의 노력을 공산주의자들은 바르게 받아 들여, 다시 악용하는 습성의 재현이 없기를 회구하는 마음 간절”하다고 말하고 있다.¹⁹

더 나아가 이러한 국제체제의 변화 속에서 한국과 같은 약소국도 독립적인 전략적 목표를 추구해야 한다는 인식을 가지고 있었다. 박정희 대통령의 언급에 따르면, “국제 사회의 일반적인 조류는 확실히 대결에서 협상으로, 이른바 평화 지향적인 경향”으로 나타나고 있지만, “이것은 어디까지나 핵 전쟁의 교착 상태에서 강대국들이 주도하려는 현상 유지의 한 양상일 뿐, 우리 한반도의 정세는 결코 이러한 흐름과 병행하여 발전되고 있는 것”은 아니라는 것이다. “오히려, 한반도의 국지적 사정은 핵의 교착 상태로 인해, 강대국들의 행동이 제약받게 되는 일반적 경향을 역이용하여, 침략적인 책동을 멈추지 않고 있는 북괴의 적화 통일 야욕”이 지속되고 있으며, 북한은 “광신적인 독재 체제를 구축하여, 북한 전역을 요새 병영화하고, 전쟁 무기의 양산에 광분”하고 있고, “50만의 현역군 외에도 즉각 전쟁에 동원할 수 있는 150만의 노농 적위대와 70만의 붉은 청년 근위대를 만들어, 현역군 못지 않은 장비와 훈련으로써 남침 준비를 끝내고 있으며, 이들의 노농 적위대는 연간 500시간 이상의 군사 훈련을 의무적으로 받고” 있다는 상황판단을 내린다.²⁰ 즉, 강대국들 간의 세력균형변화와 보다 특수한 양자 관계는 분리될 수밖에 없으며 한국은 독자적인 대북 정책의 가능성을 계속 열어두어야 한다는 것

¹⁸ 하영선, “북한 1972 진실 찾기: 7.4 공동성명의 추진과 폐기,” 하영선 편, 『1972 한반도와 주변 4강 2014』 (서울: 동아시아연구원, 2015).

¹⁹ 박정희 대통령, “닉슨 대통령 주치 만찬회 답사,” 1969년 8월 21일.

²⁰ 박정희 대통령, “국가 비상사태 선언에 즈음한 특별 담화문,” 1971년 12월 6일.

이다.

이러한 상황 속에서 미중의 추동에 의한 남북 간의 데탕트에 대한 한국의 인식은 국제체제변수와는 매우 다르게 이루어졌음을 알 수 있다. 박정희 대통령은 “국제 정치에 있어서 지금 현재 아직도 냉전의 바람이 이 지구상에서 완전히 가시지 않았으며, 거기에 미·중공 회담이니, 긴장 완화니 뭐니 뜻뜻한 바람이 불기 시작했는데, 이 전쟁의 바람과 뜻뜻한 이 긴장 완화의 바람이 교차하고 교류할 때에는 흔히 그 한 모퉁이에 국지풍이 일어나기 쉬운 것”이라고 보고, “국제 정치적으로는 국지 전쟁”을 주의해야 한다고 보았다.

7·4 남북 공동성명이 발표된 이후 1973년 연두기자회견에서 박정희 대통령은 “급변하는 국제 정세 속에서 긴장 완화라는 이 큰 조류가 흐르고 있다 하는 이 사실을 우리가 부인할 수”는 없지만, “자주적인 이 주체 의식이 확고히 서 있어야 되고…강대국들 주변에 살고 있는 작은 나라, 소위 말하는 중소 국가나 약소 국가들에게도 똑같이 그러한 좋은 성과와 진전만을 가져 왔겠느냐 하는 문제”를 명확히 인식해야 한다고 보았다. 또한 “국론 통일이 안되고 국론이 분분해지고 있었던 것”이며 “대화를 시작해 놓고 남과 북의 체제를 비교해 보니, 우리가 가지고 있는 이 자유 민주주의 체제에는 공산주의자들과 대화를 시작하고, 앞으로 교류를 하는데 여러 가지 취약점이 많다는 것을 우리는 발견”했다고 주장하고 있다.²¹

결국 남북 대화가 유지되지 못한 이유는 “북한 측의 억지 주장”이 이어지고, “남북 적십자 회담을 추진하고 7·4 공동성명을 발표하는 바로 그 시각에도 휴전선 일대의 지하에서 남침 공격용 대규모 땅굴을 파내려오고 있었다는 사실”이 있었으며, “대한민국을 전복할 목적으로 무장 공비와 저격범 등을 침투시켜 반민족적이고 야만적인 도발 행위를 계속적으로 자행해 왔다는 사실” 또한 이어지고 있어 결국 “북한 침략주의자들이 말하는 평화라는 것은 결코 우리가 바라는 평화가 아니라, 남침 전쟁과 폭력 혁명을 은폐하기 위한 기만 술책에 불과한 것”으로 정리하고 있다.²²

²¹ 박정희 대통령, “1973년 연두 기자회견,” 1973년 1월 12일.

²² 박정희 대통령, “7·4 남북 공동성명 3주년에 즈음한 특별 담화문,” 1975년 7월 4일.

IV. 탈냉전기 남북 관계의 변화

1. 냉전 종식기 노태우 행정부의 북방정책과 남북 관계

데탕트라는 세계적, 지역적 차원의 변수가 남북분단 구조에 근본적인 변화를 가져오지 못한 채, 1980년대 신냉전이 재현되면서 남북 관계는 개선을 실마리를 잡지 못하게 된다. 그러나 1980년대 중반 이후 소련의 전략이 근본적으로 변화되고, 고르바초프 서기장은 소위 글라스노스트와 페레스트로이카 정책을 추진한다. 1986년 27차 당대회부터 1989년 말까지의 기간까지 고르바초프는 페레스트로이카를 통해 시장경제원리를 도입하고 공산당 체제의 변화를 추구하였다. 또한 글라스노스트를 통해 공개적 토론과 아이디어의 교환을 촉진하였다. 대외적으로도 국내 개혁에 필요한 국제정치의 안정을 위해 적극적인 대미 협상 및 군축을 추진하게 된다. 결국 동구권 및 동독의 이탈, 소연방의 해체로 냉전이 종식되게 된다.

이미 1980년대 말부터 시작된 냉전 종식의 기운은 동북아 국제정치에도 영향을 미치게 되고 한국의 외교정책에 근본적인 변화를 가져오는 계기가 되었다. 소련은 1986년 27차 당대회를 통해 소련이 아시아태평양 국가임을 천명하고 경제협력에 적극적인 자세를 보인다. 한국과의 관계도 점차 개선되어 우선 한소 간 경제협력이 이루어진다. 한소 간 무역은 이후 3국을 통해 집중하게 되는데 1986년 8천만 달러, 1987년에는 1억 4천만 달러, 1988년에는 2억 달러를 상회하게 되었다. 한국은 소련으로부터 목재, 석탄, 화학제품, 양모 등 천연자원을 수입하였고, 한국은 소련에게 의류, 직물류, 신발, 화학제품, 전기, 기술 장비 등을 수출하였다.

1978년 이후 이미 개혁, 개방정책을 추진하던 중국도 1989년 천안문 사태를 통해 조성된 외교적 고립을 탈피하려는 노력을 기울이는 가운데, 경제교류를 통해 서방 세계 및 아시아 주변 국가들과 관계 개선을 모색하게 된다. 노태우 정부는 중국과의 경제교류를 활성화하기 시작하는데 한중 간 무역의 경우, 1979년 양국 간 총교역량이 1979년 2천만 달러에 불과하던 것이, 1980년 6억 달러, 1981년 12억 달러로 증가하였다. 1982~1983년에는 북한의 대중 항의로 감소하다가 1984년에는 다시 9.7억 달러, 1985년에는 10억 달러, 1986년에는 12억 달러, 1987년에는 20억 달러, 1988년에는 30억 달러로 증가하여, 중국은 한국의 4번째 교역상대국으로 부상하게 된다.

이와 같이 지구적 차원의 냉전 종식은 동북아 지역체제에 큰 변화를 가져오고 기존의 지역 내부에 독특했던 냉전구조를 해체하는 계기로 작동한다. 노태우 행정

부는 이를 북방정책의 틀 속에서 최대한 활용하는 전략을 추진하게 된다. 한국은 1988년 7·7 선언을 제시하는데, 주요 내용은 ① 남북한 간 적극적 교류추진과 해외동포의 자유왕래를 위한 문화개방, ② 이산가족들의 생사 및 주소 확인, 서신왕래, ③ 남북한 간 교역에서의 문화개방 ④ 남한 측 우방과 북한간의 비군사적 물자교류 불반대, ⑤ 남북한 간 경쟁 및 대결외교의 종식과 상호협력, ⑥ 남북한 쌍방이 상대 우방국들과의 관계개선에 협력한다는 내용 등이다. 북방정책의 개념은 이미 1980년대 초부터 제시되었는데 공산권 국가들과의 관계강화를 통해 국제정세의 변화를 적절히 이용하면서 북한에 대한 압박을 가해 관계정상화를 추진한다는 전략이었다.

이 과정에서 미국은 한국의 북방정책을 측면에서 지원했다. 1990년 6월 미국은 워싱턴 미소 정상회담에 이어 샌프란시스코에서 한소 정상회담이 열리도록 노력하였고, 1991년 5월 남북한의 유엔 동시가입 지지, 북한의 핵무기 개발에 대한 중국의 부정적 입장 유도 등 여러 노력을 통해 한국의 북방정책에 지원을 보낸 바 있다.

북한은 냉전의 종식과 구공산권의 몰락, 1990년 한소 수교 등의 상황을 목도하면서 국가의 안전보장을 추구하고 독재체제를 유지하며, 미국, 일본 및 서방국가와의 관계 개선을 도모하고, 자본과 기술을 도입하여 경제 침체를 막고, 장기적으로 생존을 위한 평화로운 외교환경을 만들기 위해 노력을 기울이기 시작한다. 그 과정에서 1991년부터 남북 고위급 회담이 개최되고, 1991년 남북한이 국제연합에 동시가입하게 되며 이어 남북기본합의서와 한반도 비핵화공동선언 등이 채택되어 대화와 합의의 분위기가 형성된다. 그러나 1992년 북한은 군사훈련을 들어 한국과 대화를 중단하고 1993년 3월 핵확산 금지조약에서 탈퇴하여 핵무기를 개발하기 시작하면서 남북 관계는 다시 악화의 길로 접어들게 된다.

북방정책은 냉전의 종식이라는 체제변수를 최대한 활용하려는 정책결정자 차원의 인식이 반영되어 있다. 노태우 대통령은 회고록에서 건국 이래 한국 외교정책을 평가하면서, 대체로 수동적일 때가 많았다고 말하고 북방정책의 의미 가운데 하나는 우리 외교가 능동적으로 발전했다는 사실이라고 적고 있다. 수동적이라 함은 반응적이라는 의미로 인식하고 있는 것으로 보이며, 예를 들어 미군철수 주장이 나오거나 북한이 비동맹 회의에 참석한다고 하면 이에 대응하는 식이었다는 것이다. 노 전대통령은 증강된 국력과 변화하는 정세를 적극적으로 이용하기 위해 북방정책을 국가대전략으로 설정했다고 쓰고 있다. 이에 따라 동구권, 소련, 중국, 베트남 등 사회주의, 공산주의 국가들과 외교관계를 맺고 유엔에 가입하고 북한과

직접대화를 통해 남북기본합의서를 체결했다는 것이다.²³ 이 과정에서 노 정부는 한국의외교를 종래의 추종외교에서 자주외교로 전환시켰다고 정의하고 있으며 이러한 자주적 측면이 북방외교에 내재된 기본철학이라는 점을 강조하고 있다.²⁴ 이러한 생각은 북방정책을 추진했던 많은 정책결정자들에게 공유되어 있었고 이들 간의 응집력이 주된 국내정치변수로 작동한 것으로 평가할 수 있다.

그러나 북방정책의 국내변수는 단순히 대통령과 정책결정자들의 차원에 국한되어 분석되어지지는 않는다. 1988년 이후 한국의 민주화가 빠른 속도로 진행되면서 한국의 대북 전략에 대한 사회차원의 투입요소가 강하게 작동하였기 때문이다. 노태우 정부는 집권 이후, 다양한 민주화운동의 요구에 부딪히게 되는데, 1988년 4·26 총선결과 노태우 정부는 여소야대의 국회를 가지게 되었고, 12·12와 5·17, 5공화국정부와 깊숙이 연관된 노태우 정부의 정치적 기반으로 문제는 악화되었다. 1988년 전반기에 발생한 대학생 시위는 개헌논의의 와중에 있던 1987년 전반기에 비해 횡수에 있어서는 1.8배, 참가인원에 있어서는 1.7배, 최루탄 사용은 1.8배나 되었다. 주된 이슈는 남북학생회담 추진, 주한미군 철수를 포함한 반미운동, 전두환 전대통령 부부 구속 및 5공 비리 척결 등이었다. 민족주의 담론, 대미관계 재정립, 88 올림픽 공동개최, 권위주의 체제와 분단차제의 관계, 민족문제에 대한 재인식, 외세에 대한 관계 재정립, 평화적 민족통일외식 고취 등이 이러한 운동의 기반이 되는 인식이었다. 이와 같이 빈번한 시위와 여소야대의 상황에서 외교정책의 성공이 국내 반대정치세력에 대한 정당한 정책수단으로 활용될 수 있었으며, 이는 노태우 정부의 북방정책을 보다 적극적으로 추진하게 만든 하나의 요인이었다. 결국 노태우 정부가 출범하기 전후의 상황으로서 6월 항쟁과 이후의 민주화 운동은 민주주의와 반공이데올로기의 결합, 분단 고착화, 국가주의적 민족주의 등을 총체적으로 극복하려는 움직임이었다.²⁵

2. 탈냉전기 25년간 남북 관계의 변화

냉전 종식 이후 지구적 차원의 국제체제는 미국의 단극체제에 의해 특징지어졌다. 구 공산권의 몰락 이후 미국은 압도적인 군사력과 경제력을 바탕으로 지구

²³ 노태우, 『노태우회고록: 하권-전환기의 대전략』 (서울: 조선뉴스프레스, 2011), p. 384.

²⁴ 위의 책, p. 432.

²⁵ 전재성, “노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 변화과정 분석,” 『세계정치』, 제24집 1호 (2002), pp. 259~279.

거버넌스의 기본 틀을 제시하였고, 세계 각 지역의 지역정치에 적극적으로 개입하였다. 1991년부터 약 10년간 클린턴 행정부는 소위 확대와 관여의 전략을 추진하여 구 공산권 및 3세계로 미국 주도의 세계질서를 확장하는데 노력했다. 2001년 9·11 테러 발생 이후 미국의 일방주의적인 군사개입이 지속되었고 지역 차원의 국제정치 역시 지구적 반테러전쟁의 논리에 상당부분 흡수되었다. 2008년 경제위기를 기점으로 미국의 단극체제가 점차 쇠퇴하고 있다는 관측이 제시되고 있지만, 여전히 미국은 압도적인 군사적 우위를 유지하고 있으며, 다양한 이슈에서 규범제정자의 역할을 유지해오고 있다.

그러나 중국의 부상이 빠르게 진행되면서 향후 지구적, 지역적 차원에서 국제체제변수가 어떻게 변화될지는 미지수이다. 중국은 경제위기에도 불구하고 지속적인 경제성장을 해오고 있으며, 동아시아에서 미국의 군사적 힘에 도전할 수 있는 능력을 축적해오고 있다. 소위 반접근, 지역거부전략(A2AD)을 추진하여 서태평양 지역에서 미국의 압도적 군사력을 견제하고 있으며 미국 중심의 동맹체제와 맞서는 새로운 다자안보개념을 제시하고 있다. 단순히 힘의 대결에서 뿐 아니라 중국은 미국 중심 질서의 문제점을 지적하면서 세계와 지역 거버넌스의 규범과 제도에서 미국을 대체할 수 있는 힘과 외교력을 축적해오고 있다. 시진핑 대통령의 취임 이래 중국은 적극적인 주변국 전략을 추진하여 다양한 이슈에서 다양한 전략적 관계를 설정하고 중국이 제시하는 규범에 따라 주변국을 포섭하려는 노력을 기울이고 있다. 기존의 동아시아가 미국식 바퀴살 동맹체제에 의해 유지되어 왔다면 중국은 소위 일대일로 전략으로 새로운 중국 중심의 공간개념을 만들고 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 틀을 제시하는 한편, 다양한 유인을 제공하여 주변국의 참여를 독려하고 있다.

탈냉전기 지구 차원의 국제체제변수는 동북아에도 직접 영향을 미쳤다. 미국의 단극체제가 뚜렷할 때에 미국이 한미 동맹과 미일 동맹 등 기존의 동맹들을 미국의 지역전략에 맞게 지속적으로 변환하는 노력을 기울였다. 한미 동맹의 경우 여전히 북한이라는 위협이 있어서 동맹변환이 크게 이루어지지는 않았지만, 미일 동맹의 경우 공산권의 안보위협이 사라진 이후에도 새로운 가이드라인을 만들어 동맹을 유지하고자 하였다. 테러 이후에는 지구적 반테러전쟁의 수행에 효과적인 동맹체제를 정비하고자 하였다. 불박이 주둔형 동맹을 유연하고 신속이동이 가능한 동맹으로 변환하고자 했고, 그 과정에서 주한미군의 전략적 유연성 문제도 제기되었다. 탈냉전기 한국 정부는 미국의 단극체제에서 한편으로는 북한의 안보위협에 대처하기 위해 미국과의 동맹을 강화하면서도 미국식 일방주의의 요구에 끌려 다

너지 않도록 동맹 속에서의 자율성 확보에 노력하게 되었다. 특히 반테러전쟁과 중동에서의 전쟁이 지속되면서 한미 동맹의 지구적 역할을 강조하는 요구가 미국 측으로부터 대두되고 한국은 미 단극체제 하의 외교전략 마련에 부심하게 되었다.

이러한 지역 차원의 체제변수는 남북 관계에 직접 영향을 미치게 되는데 그 주된 영향은 우선 북한에게 향했다. 북한은 구공산권이 몰락하고 러시아와 중국이 한국과 수교하여 경제적, 외교적으로 활발한 관계를 증진하는 상황을 보면서 외교적 고립과 정권의 생존위협을 절감하게 된다. 북한은 핵을 개발하여 미국의 대북 적대시정책에 대한 억지를 추구하고 주장하는 한편, 핵프로그램 폐기를 무기로 경제지원을 극대화하고자 하였다. 국내적으로도 핵강성대국을 내세워 정치적 지지를 이끌어내는데 주력하였다. 문제는 테러 발생 이후 미국의 핵무기 비확산 전략이 더욱 강경해지면서 북한 문제에 대한 접근이 북한의 미래 위치 설정이라는 정치적 성격을 띠기보다는 비확산의 지구적 규범의 문제로 여겨지기 시작했다는 것이다. 북한은 다양한 정치적 목적으로 핵을 개발하고 있었지만 미국은 핵물질의 확산 및 유통, 그리고 미국에 대한 핵테러에 대한 경계심 때문에 북핵 문제를 한국과 반드시 일치하지는 않는 시각에서 다루게 된 것이 사실이다.²⁶

북핵 문제가 불거지면서 분단의 성격과 남북 관계는 점차 국제화하게 된다. 미국이 북핵 문제를 지구적 규범의 문제로 여기게 되면서 중국도 북한의 비핵화의 목적을 공유하지 않을 수 없게 된다. 2002년 10월 북한이 제네바 합의를 어기고 우라늄 농축을 이용한 핵개발을 계속해왔다는 주장이 불거지면서 제네바 8년 체제가 종식되고 소위 2차 북핵 위기가 발발했다. 중국은 미국과 북한 비핵화의 목적을 공유하면서 2003년부터 6자회담을 가동하여 이후 북한의 미래에 관한 어려운 결정은 6자회담을 비롯한 국제무대의 향방에 따라 상당 부분 좌우된다.²⁷

앞으로 미중 간의 전략적 경쟁 구도가 심화될 것으로 예상되는데, 그렇게 되면 북핵문제와 북한의 미래에 대한 지정학적 질문은 미중 관계의 역학 속에서 인식될 가능성이 더욱 크다. 중국은 미국이 소위 아시아 재균형전략을 2010년경부터

²⁶ Lindsey Ford, Zachary Hosford, and Michael Zubrow, *US-DPRK Nuclear Negotiations: A Survey of the Policy Literature*, CNAS (April 2009).

²⁷ 김수민·윤황, “북한의 6자회담 협상전략, 전술: 평가와 전망,” 『세계지역연구논총』, 제26권 3호 (2008), pp. 105~128; 김재관, “중국의 다자안보협력에 대한 평가와 전망: ‘6자회담’ 사례를 중심으로,” 『현대사회과학연구』, 제12권 (2008), pp. 25~47; 김창희, “북핵문제에 대한 북-미간 갈등과 6자회담,” 『한국동북아논총』, 제42권 (2007), pp. 119~141; 이정철, “북한의 핵역지와 강제,” 『민주사회와 정책연구』, 2008년 상반기 (통권 13호); 전현준, “북한의 6자회담 참여 배경과 협상전략,” 전남대학교 세계한상문화연구원 국내학술회의 34 (2003.11.), pp. 5~25 등 참조.

표방하면서 중국을 견제하고 있다고 믿고 있다. 따라서 중국은 북한이 핵무기 개발로 중국의 국가이익을 침해하는 부분이 있지만 궁극적으로는 지정학적 요충지라고 여기지 않을 수 없다. 북한 스스로도 미중 경쟁구도가 심각해질 경우 미국 단극체제 하에서와는 다른 전략적 위치를 스스로 가지게 될 것으로 인식하고 있다. 북한은 “동북아시아에 질서재편의 징조가 나타나고 있다”고 주장하면서 “미국은 재균형 정책에 따라 일본, 남조선과의 3각군사동맹을 강화하고 대중국포위망을 구축하려고 하는데 일본과 남조선은 력사, 령토문제로 갈등을 빚고”있으며 “중국은 같은 문제로 일본과 대립각을 세워 남조선과 짝을 짓는 모습”을 보인다고 평가하고 있다. 그러면서 “낮은 국제질서가 허물어질 때 어느 나라든 새로운 질서에서 유리한 위치, 높은 지위를 차지하려고 한다”고 주장하고 있다.²⁸

한국의 대북 전략은 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 정부를 거치면서 북핵 폐기와 남북 관계 개선의 두 축을 사이에 두고 요동쳐왔다. 모든 대통령들이 북한의 핵무기 개발에 대해서는 원칙적으로 반대하면서 6자회담을 통한 합의를 이끌어내고 남북 관계를 정상화하기 위해 노력해왔다. 이 점에서는 보수와 진보를 막론하고 위협인식을 공유하고 있으며, 6자회담을 통한 한국의 노력에서도 공감대를 이루어 왔다. 문제는 북한의 핵개발이 북한 문제 자체와 연결되어 있기 때문에 평화체제의 수립, 북한의 경제발전과 맞물려 있다는 사실을 어떻게 정책과 연결시키는가의 문제였다.

김영삼 정부는 북핵 문제 발발 직후 미북 간의 양자합의로 시작된 제네바 체제의 출범을 지켜보면서 독자적 정책 수립에 많은 어려움을 겪었다. 이후 남북과 미중 간 4자 회담을 추진하기도 했지만 결국 합의에 이르지 못하고 성과를 보지 못했다.

김대중, 노무현 행정부가 추진한 대북 포용정책은 북한의 안보위협에 대해 일정 부분 공감하면서 북한의 핵포기가 있을 경우 적극적인 대북 협력정책을 취한다는 결정에 입각해 있었다. 김대중 대통령은 2000년 남북 정상회담을 개최하여 본격적인 대북 포용정책을 추진하였는데 이는 김대중 대통령이 그간 추진해온 대북·통일 정책의 개인변수가 큰 역할을 했다고 볼 수 있다. 그러나 2차 북핵 위기가 발발하면서 북한의 핵포기 의지에 대한 진정성이 의심받게 되고, 한국의 대북 경제협력이 북한의 개혁, 개방보다는 핵프로그램 고도화에 유용되고 있다는 비판이 비등하게 된다. 이후 노무현 행정부는 기본적으로 김대중 행정부의 대북 포용정책을 계승하

²⁸ “격동의 동북아시아: 조일합의를 둘러싼 국제정세,” 『조선신보』, 2014년 7월 1일, 2일; “조선 반도는 대국들의 각축전마당이다,” 『조선신보』, 2014년 9월 21일.

였지만 햇볕정책의 유화정책 성격에 대한 비판을 의식하여 각 단계별로 보다 다양한 로드맵을 제시하고자 노력하였다. 그러나 북한은 두 차례에 걸친 북핵 실험을 단행함에 따라 어려움에 직면하였다. 그러나 두 행정부 모두 진보적 대북 정책을 표방하고, 북핵 폐기의 수순과 남북 경제협력, 그리고 평화체제 수립 및 남북 관계 정상화의 요소들로 구성된 로드맵을 추진하기 위해 노력했다. 사실 북한은 2005년 9·19 합의 이후에도 핵과 미사일을 지속적으로 고도화해왔고, 미국의 부시 행정부 역시 북한의 이러한 움직임에 대해 제재 중심의 정책을 고수해왔다. 북한과 외부 국가들 간의 신뢰가 약한 상황에서 공감대를 이루기 어려운 상황이 계속 되고 결국 남북 관계는 해결의 실마리를 찾지 못하고 오늘에 이르고 있다.

이명박 행정부와 박근혜 정부는 모두 이전 행정부들의 대북 관여정책이 북한에게 엄격한 상호성을 받아내지 못했다는 평가 하에 원칙에 기반 한 대북 관여 정책을 추진해왔다. 북한의 핵, 미사일 개발에 강력한 대응을 추진하면서 대북 국제제재 공조를 이루어왔고, 북한의 핵포기 움직임이 구체화될 경우에만 대북 협력을 추진한다는 정책을 표방했다. 이 과정에서 북한은 한국에 대한 도발을 지속했고, 이는 대북 관여를 더욱 어렵게 하고 있다. 특히 2011년 김정일이 사망하고 김정은 정권이 등장하자 북한은 내부 정치의 결속을 위해 핵개발과 대남 도발을 지속하고 있어 한국 정부의 대북 관여를 더욱 어렵게 하고 있다.

결국 한국 정부의 대북 정책은 동북아 국제체제변수의 영향을 받기도 했지만, 국내변수의 영향도 강하게 받아왔다. 소위 진보와 보수로 나뉘어 대북 정책의 노선을 둘러싸고 심하게 대립한 것이 사실이다. 이는 미국의 단극체제에 대한 외교적 대응, 그리고 점차 가시화되는 미중 경쟁관계에 대한 대처 방안을 둘러싸고 더욱 첨예해져왔다. 정부의 정책에 대해 사회적 합의가 뒷받침하지 못할 경우 정부는 필요한 정책자원을 동원하는데 많은 한계에 봉착하게 된다. 한국 사회가 소위 남남갈등을 겪게 되면서 대북 전략 역시 일관된 모습을 보이지 못하고 갈등의 대상이 된 것은 국내정치변수가 매우 큰 역할을 했다고 볼 수 있다.

V. 결론

분단 70년은 급변하는 국제정세와 국내정세의 영향을 동시에 받아왔다. 냉전이 시작되면서 분단된 한반도는 40년간 냉전을 겪으면서 더욱 괴리가 심해지고, 남북의 이질성은 심화되었다. 냉전의 과정 속에서도 대립의 시기가 있는가 하면, 긴

장완화의 시기도 존재했다. 동북아의 지역국제정치는 세계적 차원의 국제정치에 밀접한 영향을 받아왔으며, 세계적 차원의 강대국들이 동북아에 집중되어 있어 양자는 분리될 수 없는 밀접한 관계를 가지고 있었다. 따라서 한국은 언제나 지구적 차원과 동시에 지역적 차원의 국제정치 흐름에 민감할 수밖에 없었으며 그 흐름에 적극적으로 동참하지 못하거나, 혹은 휩쓸려 자율성을 상실할 경우 정책적 실패를 초래할 수밖에 없었다.

특히 국제정치가 급변한 데탕트, 냉전 종식기, 미국 단극체제, 미중 경쟁체제의 시기는 한반도의 분단에 많은 변화를 가져온 시기였다. 한국은 이러한 흐름 속에서 동북아 국제정치의 변화를 예의주시하면서 남북 관계를 한국의 국익에 유리하게 이끌기 위해 노력했다. 21세기에 들어선 현재 미중 간의 경쟁관계는 한국에게 전략적 딜레마를 안겨주고 있는데, 이는 1970년대 초 미중 관계가 냉전적 대립구도와 데탕트의 구도를 겹치면서 한국에게 안겨준 딜레마와도 상당 부분 유사한 측면이 있다.²⁹

남북 관계는 지역 차원의 국제체제변수에만 영향을 받는 것은 아니었다. 대통령제를 채택하고 있는 한국은 대통령의 위협인식, 대전략 목표 설정, 정권의 성격, 민주화의 추세, 시민사회와의 관계 등 다양한 변수의 영향을 받았다. 한국의 정책 결정 과정에 이러한 변수가 어떻게 작용했는가에 따라 분단과 남북 관계는 국제 변수가 허용하는 범위 내에서 다양한 편차를 보였다.

여전히 북핵 문제가 지속되고 남북 화해, 협력의 실마리를 발견하지 못하고 있는 현재, 동북아의 국제정세는 빠른 속도로 변해가고 있다. 탈냉전기 전반을 통해 협력의 기초를 유지해왔던 미국과 중국, 두 강대국이 본격적 경쟁 구도에 돌입할 경우 남북 관계는 또다시 강대국 정치의 흐름에 좌우될 가능성이 크다. 미중 경쟁 관계는 과거 어느 주변국 강대국 정치와는 다른 독특한 관계로 특징지어진다. 미국과 중국 모두 과거 강대국과 비교가 어려운 독특한 특징을 지니고 있고, 이들 관계 역시 일방적 경쟁, 혹은 협력의 관계가 아닌 경쟁과 협력의 복합적 관계이다. 또한 21세기 국제정치는 힘의 균형(power balance)과 전이(power transition) 뿐 아니라 힘의 확산(power diffusion)의 특징을 함께 보이고 있다. 세계적, 지역적 지도력을 둘러싼 새로운 강대국 정치 현상은 학술적으로도 매우 흥미로울 뿐 아니라, 정책으로도 많은 도전을 안겨주고 있다. 한국은 한편으로는 강대국 정치에서 좀 더 큰 존재감을 보일 수 있는 힘의 축적을 추진하면서도 동시에 국가 이

²⁹ 하영선 편, 『1972 한반도와 주변 4강 2014』 (서울: 동아시아연구원, 2015), 서문 참조.

외의 권능이 약화되는 국제정치의 흐름을 파악하여, 시장, 시민사회, 초국가국제기구, 개인의 힘을 복합적으로 활용하는 전략을 세워나가야 할 것이다. 이를 위해서 한국은 정책결정자와 시민사회 간의 긴밀한 대화와 협력을 추진해야 할 것이고, 궁극적으로 한국의 국익을 극대화시킬 수 있는 대북·통일전략을 마련하여 통일을 이루어야 할 것이다.

■ 접수: 5월 6일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 6월 15일

참고문헌

1. 단행본

- 노태우. 『노태우회고록: 하권-전환기의 대전략』. 서울: 조선뉴스프레스, 2011.
- 하영선 편. 『1972 한반도와 주변 4강 2014』. 서울: 동아시아 연구원, 2015.
- Buzan, Barry. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynn Rienner Publishers, 1991.
- Buzan, Barry, and Ole Waever. *Regions and Powers*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- Ford, Lindsey, Zachary Hosford, and Michael Zubrow. *US-DPRK Nuclear Negotiations: A Survey of the Policy Literature*. CNAS, April, 2009.
- Lake, David, and Patrick Morgan (eds.). *Regional Orders: Building Security in a New World*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1997.
- Lemke, Douglas, *Regions of War and Peace*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro (eds.). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.)
- Schweller, Randall L. *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*. New York: Columbia University Press, 1998.
- _____. *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton: Princeton University, 2006.

2. 논문

- 김수민·윤황. “북한의 6자회담 협상전략·전술: 평가와 전망.” 『세계지역연구논총』. 제26권 제3호 (한국세계지역학회), 2008.
- 김재관. “중국의 다자안보협력에 대한 평가와 전망: ‘6자회담’ 사례를 중심으로.” 『현대사 회과학연구』. 제12권 (전남대학교 사회과학연구소), 2008.
- 김창희. “북핵문제에 대한 북·미간 갈등과 6자회담.” 『한국동북아논총』. 제42권 (한국동북 아학회), 2007.
- 마상윤. “적(敵)에서 암묵적 동맹으로: 데탕트 초기 미국의 중국 접근.” 하영선 편. 『1972 한반도와 주변 4강 2014』. 서울: 동아시아연구원, 2015.
- 이동률. “1972년 중국의 대미 데탕트 배경과 전략.” 하영선 편. 『1972 한반도와 주변 4강 2014』. 서울: 동아시아연구원, 2015.
- 이정철. “북한의 핵억지와 강제.” 『민주사회와 정책연구』. 통권 13호, 2008.
- 전재성. “프랑스 드골 대통령의 자주외교 연구.” 『한국정치외교사논총』. 제30집 제1호 (한국정치외교사학회), 2008.
- _____. “1960년대와 1970년대 세계적 데탕트의 내부 구조: 지역적 주도권의 변화과정 분석.” 『국제정치논총』. 제45집 3호 (한국국제정치학회), 2005.
- 전현준. “북한의 6자회담 참여 배경과 협상전략.” 전남대학교 세계한상문화연구원 국내학술회의 34. 2003.
- 조동준. “데탕트 국면에서 박정희 행정부의 선택.” 하영선 편. 『1972 한반도와 주변 4강 2014』. 서울: 동아시아연구원, 2015.
- 하영선. “북한 1972 진실 찾기: 7.4 공동성명의 추진과 폐기.” 하영선 편. 『1972 한반도와 주변 4강 2014』. 서울: 동아시아 연구원, 2015.
- Kitchen, Nicholas. “Systemic Pressures and Domestic Ideas: A Neoclassical Realist Model of Grand Strategy Formation.” *Review of International Studies*. Vol. 36, No. 1, 2010.
- Schweller, Randall L. “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In.” *International Security*. Vol. 19, No. 1, 1994.
- _____. “A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing.” *International Security*. Vol. 29, No. 2, Autumn, 2004.
- Thompson, William. “The Regional Subsystem: A Conceptual Explication and Propositional Inventory.” *International Studies Quarterly*. Vol. 17, 1973.
- Waltz, Kenneth. “International Politics Is Not Foreign Policy.” *Security Studies*. Vol. 6, No. 1, 1996.

3. 기타자료

- “격동의 동북아시아: 조일합의를 둘러싼 국제정세.” 『조선신보』. 2014년 7월 1일, 2일.
 “조선반도는 대국들의 각축전마당이 아니다.” 『조선신보』. 2014년 9월 21일.

4. 대통령 연설문 <<http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>>.

이승만 대통령. “한미 우의 저해 말고 우리 입장만 개진하라, 철군반대 시위 등에 관하여.”
1954년 9월 29일.

_____. “미 국무장관 존 포스터 델레스 씨의 전쟁일보 직전 성명에 대하여.” 1956년
1월 23일.

_____. “침략주의 일본은 증오의 대상, 자유 아주(亞洲) 국가는 미(美)의 대아정
책(對亞政策)을 주시.” 1954년 8월 30일.

박정희 대통령. “6·25 동란 제18주년에 즈음한 담화문.” 1968년 6월 25일.

_____. “학생 데모에 대한 특별담화문.” 1965년 8월 25일.

_____. “닉슨 대통령 주최 만찬회 답사.” 1969년 8월 21일.

_____. “국가 비상사태 선언에 즈음한 특별 담화문.” 1971년 12월 6일.

_____. “1973년 연두 기자회견.” 1973년 1월 12일.

_____. “7·4 남북 공동성명 3주년에 즈음한 특별 담화문.” 1975년 7월 4일.

Abstract

Seventy Years of Division on the Korean Peninsula:
International Environments, Domestic Structure,
and Inter-Korean Relations

Chae-Sung Chun

This article analyzes the changes in inter-Korean relations from the division of the Korean Peninsula. Different levels of analysis apply in studying the evolution of the inter-Korean relations. This article adopts the neoclassical realism in international relations theory, which tries to combine the effect of systemic variables and domestic variables such as the leader's idiosyncratic features, the characteristics of the government, and the relationship between the government and the civil society. South Korea's North Korean policy has been under tremendous systemic, regional variable, but also affected by the leadership and the process of democratization. In the aftermath of the end of the Cold War, South Korea tries to achieve the ultimate goal of reunification, but the rising competition between the United States and China poses new challenges, and South Korean people also need to overcome the ideological conflict between conservatism and progressivism.

Key Words: Inter-Korean Relations, Neoclassical Realism, Reunification, Northeast Asian Security, Democratization

