

05

남북한 한반도 정치와 강대국 동맹정치 간의 연계성 분석

■ 이수형 ■

Contents

1. 서론
2. 동맹 형성의 목적과 동맹 유형
3. 남북한 동맹 유형의 특징과 한반도 정치
4. 동북아 강대국 정치와 한반도의 안보 자율성
5. 결론

이 글의 목적은 동맹정치의 관점에서 한미동맹과 북중동맹이 남북한의 한반도 정치에 미치는 영향과 역으로 미-중 동북아 강대국 정치가 남북한의 한반도 정치에 미치는 영향을 비교·분석하는 것이다.

한미동맹과 북중동맹이 남북한의 한반도 정치에 미치는 영향은 다음과 같다. 우선적으로 한미동맹이 남북한의 한반도 정치에 미치는 영향은 북한 문제의 국제적 쟁점을 둘러싸고 남-북-미라는 삼각관계를 형성하면서 포기와 연루라는 동맹 딜레마를 주기적으로 표출시켜 왔다고 볼 수 있다. 반면, 북중동맹이 남북한의 한반도 정치에 미치는 영향은 한미동맹과는 달리 북중동맹 차원에서의 동맹 딜레마가 거의 존재하지 않는다는 점이다. 또한 한미동맹 관계에서 남북한의 한반도 문제가 국제화될수록 한국의 안보 자율성이 제약을 받는 것과는 대조적으로 북중동맹의 북한에게 있어서 한반도 문제의 국제화는 커다란 제약으로 작용하기보다는 자신의 자율성을 제고할 수 있는 하나의 전략적 카드로 작용하는 측면을 보여주고 있다는 점이다.

한편, 미-중 동북아 강대국 정치가 남북한의 한반도 정치에 미치는 영향은 기본적으로 미중 관계의 변화 양상에 따라 달리 나타날 가능성이 높다는 것이다. 즉, 미중 강대국 정치의 관여와 통합 성격이 부각될 경우, 남북한의 한반도 정치는 강대국 동맹정치의 파열음으로부터 어느 정도 벗어나 남북한 당사자가 보다 자율적이고 적극적으로 한반도 정치를 운영해 나갈 수 있는 공간을 확보할 개연성이 높다. 반면, 미-중 강대국 정치의 균형 성격이 부각될 경우, 남북한의 한반도 정치는 강대국 동맹정치의 구도로 편입되어 한반도 정치의 자율성이 극히 제약될 수 있다는 점이다. 그러나 균형 성격이 강조되는 미-중 강대국 정치는 한미동맹 및 한국과 북중동맹 및 북한에 사뭇 다른 영향을 미치는 것으로 나타났다.

주제어

정치형 동맹, 주둔형 동맹, 한미동맹, 북중동맹, 헤징 전략, 관여와 통합, 균형

1. 서론

주지하다시피 한반도 정치의 핵심인 남북한은 동북아 강대국 정치의 핵심 행위자인 미국 및 중국과 각각 동맹관계를 맺고 있다. 그러나 남북한이 동맹을 맺는 성격과 목적, 그리고 동맹 유형에 있어서는 미묘한 차이가 있다. 즉, 한미동맹이 안보-자율성 교환모델로서 주둔형 동맹(stationary alliance)이라면, 북중동맹은 기본적으로 국력집합의 정치형 동맹(political alliance)에 바탕을 두고 있다. 남북한이 맺고 있는 동맹 유형의 상이한 형태는 기본적으로 동맹 구성국가들, 한반도 남북 관계, 그리고 동북아의 강대국 동맹정치에도 미묘한 차별성을 보이고 있다. 즉, 동맹 유형의 형태에 따라 동맹 구성 국가들이 보여줄 수 있는 안보정책의 상대적 자율성은 상황에 따른 정도의 차이가 아니라 구조적으로 상이한 종류의 문제인 것이다.

이런 맥락에서 이 글의 목적은 동맹정치(Alliance Politics)의 관점에서 한미동맹과 북중동맹이 남북한의 한반도 정치에 미치는 영향과 역으로 미-중 동북아 강대국 정치가 남북한의 한반도 정치에 미치는 영향을 비교·분석하는 것이다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위한 이 글의 논리체계는 다음과 같다.

먼저, 이 글의 전체적인 분석틀에 해당하는 제2절에서는 동맹의 형성 목적을 간략히 살펴보고, 동맹의 유형으로서 정치형 동맹과 주둔형 동맹의 성격과 특성을 분석하고자 한다. 여기에서 말하는 동맹 유형(alliance types)이란 동맹 회원 국가들이 유·무형의 군사적 안보자산을 공유하는 정도와 종류, 안보자산의 상호 작용의 빈도와 흐름, 그리고 이와 관련된 동맹의 행태 등을 규정하는 것이다. 이러한 동맹 유형은 동맹 형성의 목적과도 연동되어 있을 뿐만 아니라 동맹의 성격과 기능에도 지대한 영향을 미친다. 동맹 형성의 궁극적 목적이 직·간접적으로 전쟁 및 안보위협과 불가분의 관계에 있다는 점을 감안했을 때, 동맹 유형의 구분에 있어서 가장 중요한 요소는 회원국의 행동 제약의 상대적 자율성과 전쟁의 성격이나 안보위협의 속성이다.

제3절 남북한 동맹 유형의 특징과 한반도 정치에서는 주둔형 동맹 유형으로서의 한미동맹과 정치형 동맹 유형인 북중동맹의 성격과 특징을 살펴보고, 상이한 동맹 유형의 한미동맹과 북중동맹이 한반도 정치에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 제4절 동북아 강대국 정치와 한반도의 안보 자율성에서는 먼저, 동북아 정치의 핵심 행위자인 미국과 중국의 상호 헤징 전략을 살펴보고, 이에 기초하여 미중 관계 양상에 따른 한국과 북한의 안보 자율성 문제를 검토하고자 한다. 마지막 결론에서는 이상의 논의를 바탕으로 한반도 및 동북아 정치에서 동맹정치의 적폐를 최소화해 나갈 수 있는 방안을 도출해내고자 한다.

2. 동맹 형성의 목적과 동맹 유형

1) 동맹 형성의 목적

전통적으로 근대국가 체제에서 국가의 가장 중요한 일차적 목적은 국가의 생존이라 할 수 있다. 이에 따라 국가들은 경성균형 전략을 통해 자신의 생존 능력을 강화하거나 당면 위협을 극복하고자 하는 경향을 보여 왔다. 대부분의 국가들이 취해왔던 경성균형 전략 중에서 가장 고전적인 수단 중의 하나가 바로 동맹이다. 동맹은 두 개의 주권 국가 이상에서 맺어지는 공식적·비공식적 안보협력체¹⁾로 수 세기 동안 국제정치의 핵심적 부분을 차지하면서 국제 체제의 엔진으로 작동해 왔다.

외적 경성균형 전략의 가장 고전적인 수단인 동맹의 형성과 목적에 대한 논의는 일반적으로 세력균형(balance of power)²⁾과 위협균형(balance of threat)³⁾ 그리고 이익균형(balance of interest)⁴⁾의 관점에서 설명되어 왔다. 즉, 동맹 형성의 주된 동인은 특정 상황에서 국가들은 외부 행위자의 세력에 대한 균형, 외부 행위자의 위협적 의도에 대한 균형, 그리고 이익을 얻기 위한 기회에 대한 반응으로서 동맹을 형성한다는 것이다. 동맹 형성의 주된 동인

1) Stephen Walt, *The Origins of Alliance* (Ithaca: Cornell University Press, 1987).

2) Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Knopf, 1973); Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979); Kenneth N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics," *International Security*, Vol. 18 No. 2 (Fall 1993), pp. 44-79.

3) Walt(1987), pp. 21-26.; Stephen Walt, "Alliance Formation and the Balance of World," *International Security*, Vol. 9 No. 4 (Spring 1985), pp. 3-43.

4) Randall Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back in," *International Security*, Vol. 19 No. 1 (Summer 1994), pp. 72-107.

에 대한 학자들 간의 강조점의 차이에도 불구하고 동맹 형성의 핵심 동인은 바로 균형에 있는 것이며, 보다 일반적으로는 국가들은 동맹을 형성하여 국력을 증대하기 위한 것으로 이해할 수 있다.

회원 국가들의 국력을 집합시키기 위한 국력집합(capability aggregation) 동맹은 19세기 후반 유럽의 강대국 정치에서 그 전형을 보여주었다. 특히 1870년 보불전쟁 이후 등장한 비스마르크(Bismarck)의 동맹 체제는 대항 동맹체를 야기하여⁵⁾ 군비경쟁과 군사적 준비에 대한 압력을 높이면서 국력집합이라는 동맹 형성의 목적이 보다 뚜렷하게 부각되는 계기를 마련하였다. 이러한 국력집합 동맹은 결과적으로 동맹 이익을 강조하면서 정책의 엄격성을 가져와 동맹의 안보 딜레마에 있어서 포기의 위험성보다는 연루의 위험성을 보다 고조시킨다.⁶⁾ 국력집합 동맹에 있어서 연루의 위험성은 크리스텐센(Christensen)과 스나이더(Snyder)가 연쇄 연루(chain gangs)라는 개념을 적용하여⁷⁾ 오·홍제국과 세르비아의 전쟁이 세계대전으로 확대된 사례를 통해 잘 나타냈다.

국력집합 동맹이 주로 국력이 비슷한 국가들 간에 형성되는 대칭동맹의 성격이 강하다면, 강대국과 약소국 간에 이루어지는 비대칭동맹은 동맹을 형성하는 강대국과 약소국의 목적이 사뭇 다르다. 우선적으로 약소국은 자신의 안보 자율성을 희생하면서 강대국 동맹으로부터 군사적 지원을 확보하여 자국의 안보를 확고히 하는 데 그 목적이 있다면, 강대국은 약소국의 정책결정

과정에 영향력을 행사할 수 있는 이득이 있다. 이러한 비대칭동맹이 바로 자율성-안보 교환동맹이다.⁸⁾

특히, 비대칭동맹은 양극 체제에서 현저하다. 양극 체제에서 극을 형성하는 강대국에게 동맹은 필요의 문제가 아니라 편의의 문제이나 후견 국가들(client states)은 양대 헤게모니 국가들 간의 경쟁에서 하나의 자산이 될 수 있다. 따라서 극을 형성하는 강대국들이 후견국가들과 동맹을 형성하는 것은 강대국들의 안보적 생존 차원이 아니라 상대적 이득을 중요시하기 때문이다.⁹⁾ 상대적 이득이 중요하면 할수록 강대국들에게 있어서 후견국가들의 획득은 더욱 더 중요하게 될 것이다. 그러므로 극을 형성하는 강대국가들은 약소국가들의 기만보다는 약소국가들의 이탈이나 상실로 인한 연쇄적 반작용을 두려워하는 것이다.

이상으로 국가들이 동맹을 형성하는 목적은 크게 대칭동맹의 국력집합과 비대칭동맹의 자율성-안보 교환으로 구분할 수 있다. 그러나 국력집합 동맹이 대칭동맹에서만 형성되지 않듯이 모든 비대칭동맹이 자율성-안보 교환동맹의 성격을 갖고 있는 것은 아니다. 이런 점에서 국가들은 서로의 관계를 억지, 통제, 그리고 제한하기 위한 상호관계의 관리수단으로서 동맹을 형성할 수도 있고,¹⁰⁾ 역설적으로 서로 간의 반목과 갈등을 사전에 통제하고 이를 관리하기 위한 하나의 수단으로서 동맹이 형성되기도 한다.¹¹⁾

5) Robert E. Osgood, *Alliances and American Foreign Policy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1967), p. 28.

6) Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), p. 20.

7) Thomas J. Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity," *International Organization*, 44 (Spring 1990), pp. 138-68.

8) 김우상, 「한미동맹의 이론적 재고」, 이수훈 편, 『조정기의 한미동맹: 2003~2008』(서울: 경남대학교동문연구원, 2009), pp. 67-68.

9) Waltz(1979), pp. 170-73.

10) Paul W. Shroeder, "Historical Reality vs. Neo-realist Theory," *International Security*, Vol. 19 No. 1 (Summer 1994), pp. 108-48.

11) Patrica Weitsman, "Intimate Enemies: The Politics of Peacetime Alliance," *Security Studies*, Vol. 7 No. 1 (Autumn 1997), pp. 156-93.

2) 정치형과 주둔형 동맹 유형

근대국가 체제의 전개 이래 오늘에 이르기까지 동맹 유형은 크게 정치형 동맹과 주둔형 동맹으로 구분할 수 있다. 먼저, 정치형 동맹이다. 정치형 동맹은 다음과 같은 특징과 기능을 갖고 있다. 첫째, 다른 어떤 동맹 유형에서보다도 회원 국가들의 행동 제약의 상대적 자율성은 높다. 이러한 특성은 정치형 동맹 중 비대칭적 동맹에도 논리적으로 동일하게 적용된다. 왜냐하면 동맹조약을 통해 회원 국가들에게 부과된 의무를 강제할 수 있는 중앙권력의 부재로 인해 동맹 의무의 이행은 전적으로 당사국들의 자기 이익에 달려 있기 때문이다.¹²⁾

정치형 동맹에서는 동맹 당사국들 중 일국이 다른 회원국의 영토에 병력을 주둔시키는 경우를 찾아볼 수 없으며, 기껏해야 최소한의 정치적 협의체나 혹은 참모진의 소통을 통해 군사적 협력을 도모할 뿐이다. 이를 통해 동맹의 회원국들은 동맹의 의무감이나 이데올로기에 얽매이지 않고 자국의 이익에 따라 언제든지 동맹을 바꿀 수 있는 보다 자유롭고 유연한 입장을 유지하고자 한다. 따라서 정치형 동맹의 지속기간은 상대적으로 짧다. 나아가 국가들은 2개 이상의 동맹 회원국이 될 수 있으며, 설사 자국이 속한 동맹들이 서로 경쟁적·적대적이라 할지라도 논리적으로는 가능한 것이다.

둘째, 정치형 동맹의 가장 일차적인 기능은 평시의 안보와 안정 유지에 주 목적이 있는 것이 아니라 유사시 위협이나 전쟁으로부터 국가의 생존을 담보 하기 위함이다. 그렇기 때문에 정치형 동맹의 형성 목적은 국력집합 동맹의 속성이 강하다. 따라서 정치형 동맹의 주된 기능은 평시에는 제대로 작동하기 힘들고 임박한 위협이나 전쟁 발발의 경우에 동맹의 기능이 확연하게 나

타날 수 있다. 동맹 회원 국가들은 이러한 측면을 모두 인식하고 있기 때문에 되도록이면 회원 국가들 간의 정책방향의 일치를 강조하기도 한다.

반면, 주둔형 동맹은 회원국의 일정 규모 이상의 병력이 다른 회원국의 영토에 주둔하여 평시부터 위협이나 전쟁에 대비하고 있는 동맹 유형이다. 특히, 주둔형 동맹의 가장 일반적인 형태가 비대칭적 동맹이기 때문에 강대국이 약소국의 영토에 병력을 주둔시키고 있는 경우가 대부분이다. 그러므로 주둔형 동맹의 형성 목적은 자율성-안보 교환 동맹의 속성이 강하다. 이에 따라 주둔형 동맹의 경우 회원국가들 모두는 행동 자유의 제약을 받게 된다. 그러나 회원 국가들의 상대적 자율성은 지정학적 위치, 동맹에 대한 의존성과 동맹에 대한 안보 공약의 정도에 따라 편차를 겪게 된다.

비대칭적 주둔형 동맹에 있어서 일반적으로 강대국의 행동 제약의 상대적 자율성은 높은 반면 약소국의 그것은 떨어진다고 볼 수 있다. 또한 약소국가는 동맹관계로 인해 자신이 원치 않는 분쟁에 휘말릴 수 있게 되는 연루의 두려움을 항시적으로 갖고 있다. 주둔형 동맹에서는 주로 강대국가의 일정 규모 이상의 병력이 동맹국 영토에 상시 주둔해 있어야 하기 때문에 이와 관련된 일련의 법적·제도적 장치가 필요하게 된다. 따라서 주둔형 동맹은 시간이 지남에 따라 하나의 기구나 제도로 발전되어 가는 경향이 있고, 동맹의 지속기간은 상대적으로 길다고 볼 수 있다. 주둔형 동맹은 평시에도 일정 규모 이상의 병력이 주둔해 있기 때문에 정치형 동맹과는 달리 방어적 성격이 강하며 적과 위협에 대해 일차적으로 억지 기능을 수행한다. 요컨대, 주둔형 동맹의 가장 중요한 기능은 회원국의 영토 방위에 초점을 맞춘 집단방위 역할을 수행하는 것이다.

2차 세계대전 이후 처음으로 등장한 주둔형 동맹이 냉전 체제에서 일반화

12) Snyder(1998), *Alliance Politics*, p. 17.

된 것은 기본적으로 체제의 성격에 따른 미국의 동맹정책의 산물이었다. 미국의 동맹정책은 1950년 한국전쟁을 계기로 보다 구체화되기 시작하였다.¹³⁾ 비록 1945년 전후로 냉전이 시작되었지만, 한국전쟁 이전까지 미국은 자신의 봉쇄정책을 뒷받침해줄 동맹정책을 구체화하지는 못했다. 냉전시대 미국의 봉쇄정책의 시발점이라 할 수 있는 1947년의 트루먼 독트린(Truman Doctrine) 당시까지만 해도 동맹정책에 대한 미국의 구체적 입장은 없었다. 일례로, 1949년 4월에 결성된 북대서양조약기구(NATO)도 군사조직을 갖추지 못한 정치형 동맹 유형이었다. 이는 당시 서유럽에 대한 소련의 위협을 군사적이 아닌 정치적 측면으로 이해한 미국 정책결정자들의 인식¹⁴⁾에서도 어느 정도 연유한 것이지만, 구체화된 미국의 동맹정책이 존재하지 않았다는 것을 보여주는 것이기도 하다. 그러나 1949년 소련의 핵무기 개발과 1950년 한국전쟁의 발발은 북대서양조약기구 전략상의 변화를 야기하는 계기가 되었을 뿐만 아니라 소련의 의도를 평가하는 전환점이 되었다.¹⁵⁾

미국의 정책결정자들은 군사적 관점에서 소련의 의도를 인식한 이후 봉쇄정책의 실제적 수단으로서 반공을 기점으로 동맹정책을 구체화해 나가기 시작하였다. 특히, 미국은 소련의 위협을 봉쇄하기 위해 지정학적 위치와 전략적 관점에서 우방국가들과 동맹을 체결하였으며, 이러한 측면에서 탄생한 동맹들은 주둔형 동맹 유형을 보여주었다. 그러나 냉전 체제에서 미국과 맺은 모든 동맹이 주둔형 동맹이었던 것은 아니다. 일례로, 1948년의 미주기

13) Osgood(1968), pp. 33-47.

14) John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment* (New York: Oxford University Press, 1982), pp. 34-35.

15) 이수형, 『북대서양조약기구(NATO): 이론·역사·쟁점』(서울: 서강대학교출판부, 2012), pp. 240-44.

구(OAS), 1950년대의 동남아시아조약기구(SEATO)와 앤저스 조약(ANZUS Pact), 중동지역의 중앙조약기구(CENTO) 등은 이들 지역에 미군 병력이 주둔하지 않은 정치형 동맹이었고, 또한 이들 동맹의 주된 기능도 집단방위라기보다는 지역 차원의 집단안보 역할을 수행하는 것이었다.¹⁶⁾

그러나 미국이 지정학의 전략적 가치를 중시하고 자신의 사활적·핵심적 이익 지역이라고 인식한 곳에서는 지역 국가들과의 쌍무적·다자적 동맹을 체결하고 소련의 위협을 봉쇄하기 위해 이들 동맹들을 주둔형 동맹으로 발전시켜 나갔다. 대표적으로 유럽의 북대서양조약기구(NATO), 아시아에서의 미일동맹, 한미동맹 등이었다. 따라서 냉전 체제에서 주둔형 동맹은 기본적으로 비대칭동맹이었으며, 일정 규모 이상의 강대국 병력이 동맹국의 영토에 상시적으로 주둔해 있었다. 그에 따라 동맹의 주된 기능은 방어적 성격을 갖고 적과 위협에 대한 일차적 역지기능을 수행하는 것으로 회원국의 영토방위와 지역의 안정을 유지하는 집단방위 역할이었다. 또한 이러한 주둔형 동맹은 다른 어떤 동맹보다도 오래 지속되었으며, 그 과정에서 단순한 군사동맹 이상의 기구나 제도로 발전되어 나갔다.

3. 남북한 동맹 유형의 특징과 한반도 정치

1) 한미동맹의 성격과 특징, 그리고 남북한 관계

한국전쟁을 계기로 1953년 10월 한미 상호방위조약에 근거해 탄생한 한미

16) Osgood(1968), pp. 75-85.

동맹은 안보-자율성 교환모델에 따른 전형적인 주둔형 동맹 유형으로 출발하였다. 따라서 동맹 탄생 이후 국제 체제의 구조적 제약과 남북 대립, 그리고 한국의 열악한 능력 등으로 한국의 안보 자율성은 극히 낮을 수밖에 없었다. 특히, 1978년 한미 연합방위체제가 구축되어 한미동맹이 보다 제도화되는 방향으로 나아감에 따라 동맹의 주된 목적인 대북 억지력은 강화되었지만, 이는 역으로 동맹에 대한 한국의 안보 의존성을 더욱 높이는 결과를 초래하여 한미 동맹에서 한국의 상대적 안보 자율성을 제고하는 문제가 중요한 과제로 남게 되었다.

오늘날까지 유지되고 있는 한미 연합방위체제는 양국의 국방장관이 대표되는 한미 안보협의회의, 양국의 합참의장이 대표되는 한미 군사위원회회의, 그리고 한미 연합군사령부로 구성되어 있다. 한미 안보협의회의는 1968년의 청와대 기습사건과 푸에블로호 납치사건, 그리고 한국의 월남파병 등 한반도 안보 문제 및 한미 양국 간의 군사협력을 증진시키기 위한 방안 모색 과정에서 구축되었다. 1968년 4월 하와이에서 열린 한미 정상회담에서 구체화되어 그 해 5월 국방장관을 책임자로 하는 제1차 한미 안보협의회의가 개최되었다.¹⁷⁾ 한미 군사위원회회의는 한미 안보협의회의의 실무기구로서 1978년 7월 제11차 한미 안보협의회의에서 창설되었고, 한미 양국 간 군사 전략 협의조정기관으로서의 지위를 갖는다.¹⁸⁾

한미 연합방위체제의 실질적 운영주체인 한미 연합군사령부는 1977년 7월 26일 제10차 한미 안보협의회의에서 합의한 '군사위원회 및 한미 연합군사령부 권한위임사항(TOR)'과 1978년에 군사위원회에서 하달한 전략지시 1호에

17) 이수형, 「한미 연합방위 체제의 구조조정방안 모색」, 『국제정치논총』, 제40집 3호, 2000, p. 388.

18) 유인택, 『한반도 군사문제의 이해』(서울: 법문사, 1996), p. 38.

근거를 두고 1978년 11월 7일에 창설되었다.¹⁹⁾ 한미 연합군사령부의 편성은 양국의 통합된 군사력을 운용할 수 있도록 사령관(미군 4성 장군), 부사령관(한국군 4성 장군) 외에 지휘부 예하에 7개의 일반 참모부와 6개의 특별참모부로 구성되어 있으며, 한미 동틀편성을 원칙으로 지휘부로부터 각 참모부의 장·차장 및 과장급까지 한미 요원이 대칭적으로 보임되어 있다. 근무인원은 한국군 약 280명, 미군 약 260명 내외이다.²⁰⁾

주한미군과 한미 연합방위 체제를 주축으로 한 한미동맹은 한국의 안보정책과 안보 전략에 긍정적·부정적이라는 이중의 영향을 미치면서 안보환경의 변화에 탄력적으로 발전·변화해 왔다.²¹⁾ 특히, 21세기에 들어와 2001년 9·11 테러를 계기로 미국의 안보 전략 및 동맹 전략 변환에 따라 한미동맹은 동맹 역사상 처음으로 거시적·미시적 동맹 재조정 과정을 겪게 되었고,²²⁾ 결과적으로 이명박 정부에 들어와 한미동맹은 한미 전략동맹으로 전환되어 동맹의 목적과 비전, 군사적 임무와 역할, 그리고 안보활동영역 등에서 과거와

19) 국방부, 『국방백서 1995-1996』(서울: 국방부, 1995), p. 109.

20) 유인택(1996), p. 41.

21) 한미동맹이 한국의 안보정책 및 안보 전략에 미친 긍정적 영향으로는 첫째, 대북 억지와 방위, 둘째, 한국군의 전력보완, 셋째, 한국군의 작전능력 향상, 넷째, 정전협정 유지기능 및 대미 협력의 저변 확대, 그리고 한국군의 군사지출의 상당 부분을 절약해주었다는 경제적 효과 등이다. 유재갑, 「주한 미군에 대한 한국의 입장」, 강성학 외, 『주한 미군과 한미 안보협력』(성남: 세종연구소, 1996), pp. 113-22; 반면, 한미동맹이 한국의 안보정책 및 안보 전략에 미친 부정적 영향으로는 첫째, 한국군의 자주적 국방발전을 위한 노력과 의지를 약화시켰다. 둘째, 연합사령관의 작전통제권 행사 측면에서 주한 미군 전력은 거의 다 배제되어 있음에 반해 한국군은 거의 대부분이 포함되어 있다. 셋째, 연합사령관의 다중적 지위와 복잡한 지휘 체제 유지로 한국 정부의 위기관리 능력이 제한받고 있다는 사실이다. 넷째, 안보·군사관련 정보의 노출로 대미 협상력이 제한되고 있다는 측면 등이다. 백중천, 「한미 연합지휘 체제의 발전방향」, 백중천 외, 『한미 군사협력: 현재와 미래』(성남: 세종연구소, 1998), pp. 31-67.

22) 노무현 정부에서 본격적으로 추진된 한미동맹의 거시적·미시적 동맹 재조정의 배경과 이행과정, 그리고 결과에 대해서는 다음을 참조. 이수형, 「중견국가와 한국의 외교안보정책: 노무현 정부의 동맹 재조정 정책을 중심으로」, 『국방연구』, 제52권 1호(2009), pp. 3-27.

는 달리 동맹의 근본적 전환점을 맞이하게 되었다.²³⁾

이러한 성격과 특징을 갖고 있는 한미동맹이 남북한 관계의 한반도 정치에 미치는 영향은 흔히 포기(abandonment)와 연루(entrapment)라는 동맹의 안보 딜레마로 설명된다.²⁴⁾ 지난 냉전기 남북 관계에서 파생되는 한미동맹의 안보 딜레마가 국제 체제의 경직성, 진영 논리의 작동, 한국의 역량 미달 등으로 부차적 중요성을 갖고 있었다면, 냉전 종식 이후 오늘에 이르기까지 남북 관계를 중심으로 펼쳐지는 한미동맹의 안보 딜레마는 보다 복잡하고 다차원적인 성격을 보이고 있다. 이는 기본적으로 국제 체제의 근본적 변화와 더불어 동맹 딜레마에 내재되어 있는 회원국 간 권력의 편차와 지정학적 차이가 회원국 간 안보전략의 차별성과 맞물려 작동하고 있기 때문이다.

냉전 종식 이후 한미동맹이 남북 관계의 한반도 정치에 미친 영향은 소위 '북한 문제의 국제적 쟁점'에 집중되었으며,²⁵⁾ 그중에서도 북핵 문제에 대한 접근방법과 그 해법을 둘러싸고 남-북-미의 전략적 삼각관계 구도가 형성·변화되어 왔다고 볼 수 있다. 그 과정에 있어서 한 가지 흥미로운 대목은 남북 관계의 진전과 북미 관계의 진전이 동시에 이루어질 경우를 제외하고는 남북 관계의 한반도 정치나 북미 관계나 한미동맹의 한반도 정치는 언제나 유동적이고 불안정한 모습을 보여 왔다는 점이다. 이와 더불어 한반도 정

23) 한미 전략동맹의 성격과 특징, 그리고 한미 전략동맹에서의 잔여통제권 문제의 중요성에 대해서는 다음을 참조. 이수형, 「관계적 계약이론과 한미 전략동맹에서의 잔여통제권 문제」, 『한국과 국제정치』, 제27권 제3호, 2011년, pp. 1-28.

24) Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics*, Vol. 36 No. 4(July 1984), pp. 461-95; 이수형, 「동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵 문제를 둘러싼 한-미 갈등 관계를 중심으로」, 『국제정치논총』, 제39집 1호, 1999, pp. 21-38.

25) 북한 문제의 국제적 쟁점이란 탈냉전과 사회주의권의 붕괴라는 외적 환경의 변화 혹은 이 변화와 북한의 내적 상황변화(내부자원 고갈)가 결합작용하여 발생하고 있는 북한과 관련한 국제적인 문제인 것이다. 이종석, 「북한문제의 국제적 쟁점: 발생 원인, 양상, 전망」, 백학순·진창수 편, 『북한문제의 국제적 쟁점』(성남: 세종연구소, 1999), pp. 17-64.

치가 유동적이고 불안정할 때 한국의 안보 자율성은 동맹관계와 한반도 정치에서 파생되는 이중적 난관으로 인해 매우 제약되는 양상을 보여주었다.

2) 북중동맹의 성격과 특징 그리고 남북한 관계

1961년 7월 11일 북한과 중국 간에 체결된 「조·중 조약」에 근거해 탄생한 북중동맹은 한미동맹과는 달리 전형적인 정치형 동맹으로 출발하였다. 북한과 중국 간에 맺어진 북중동맹이 주둔형이 아닌 정치형 동맹으로 탄생한 것은 양국의 지리적 근접성에 따른 자연적인 결과가 아니라 당시 양국의 정치적 긴장관계에서 연유한 것이었다. 1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립된 이후 김일성은 북한 지역에서 자신의 권력기반을 공고히 구축해 나가는 과정에서 무엇보다도 중국의 영향력 배제에 초점을 두었고, 이러한 현상은 한국전쟁 이후 더욱 두드러졌다.

한국전쟁을 계기로 북한지역에 주둔해 있던 중국인민지원군은 1954년 9월부터 철군을 시작하여 1955년 10월까지 19개 사단이 철수했지만, 기본병력 15개사, 기타 특종병과 부대, 인민지원군 총부, 후근보장부 등 약 25만 명은 남아 있는 상태였다.²⁶⁾ 따라서 김일성은 1956년 소위 '8월 종파사건'을 계기로 연안계 및 중국의 영향력 배제를 보다 강하게 추진해 나가는 동시에 당시 북한 지역에 주둔해 있던 중국의 인민지원군의 완전 철수를 이끌어내면서²⁷⁾ 자신의 권력 기반을 공공하게 구축해 나갔다.

이런 측면에서 보았을 때, 북한의 김일성이 한미동맹을 의식하여 북중동

26) 최명해, 『중국·북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』(서울: 도서출판 오름, 2009), pp. 93-94.

27) 최명해(2009), pp. 105-06.

맹을 체결했지만, 북중동맹이 정치형으로 탄생하게 된 근본 배경은 김일성의 권력기반 강화 차원에서 국가안보보다는 중국의 영향력 배제라는 정권안보라는 측면이 보다 강하게 작용했기 때문이라고 볼 수 있다. 이에 따라 지난 냉전기 안보 자율성이 극대화된 정치형 동맹의 북중동맹 관계에서 북한은 중국진영에 가입하지도 않았고, 북한은 1961년 7월 6일 소련과 체결한 「조·소 조약」을 바탕으로 소련과의 군사동맹관계를 우선적으로 보증하는 것과 동시에 소련과 중국 사이에서 상대적인 균형관계를 유지하고자 했다. 따라서 지난 냉전기 북한은 정치관계에서 언제나 ‘소련 정도’를 유지했지 결코 ‘북경 정도’를 보이지는 않았다. 냉전시기 소련은 중국에 비해 중요성이 훨씬 큰 북한의 군사동맹국이었으며, 소련의 북한에 대한 군사 및 경제원조 역시 중국의 그것을 훨씬 초과하는 것이었다.²⁸⁾

냉전 종식이라는 국제안보환경의 근본적 변화에 따라 동맹관계임에도 동맹의 임무나 제약으로부터 거의 완전한 정치적 자율성을 갖고 있는 북중동맹은 군사안보적 동맹으로서의 존재감이 거의 사라졌다. 비록 2001년에 북중동맹의 유효기간이 다시 20년 연장되어 북한과 중국은 명목상의 동맹관계로 여전히 남아 있지만, 오늘날 「조·중 조약」은 사실상 사문화되었고, 북중동맹은 가상동맹(virtual alliance)에 불과하다고 볼 수 있다.²⁹⁾

이러한 북중동맹의 성격과 특징을 고려했을 경우, 북중동맹이 남북한 관계의 한반도 정치에 미치는 영향은 한미동맹과의 그것과는 미묘하면서도 상당한 차이를 보이고 있다. 우선적으로, 북핵 문제를 제외하곤 한반도의 남북

28) 주평, 「중북관계에서의 동맹요소: 변화와 조정」, 국가안보전략연구소 주최 『중북우호협조 및 상호원조조약과 한미동맹 논문집』, 2011년 9월 1일, p. 35.

29) Andrew Scobell, "China and North Korea: the Limits of Influence," *Current History*, Vol. 102 No. 665, September 2003, pp. 274-78.

한 관계를 중심으로 펼쳐지는 다양한 쟁점영역에 있어서 북중동맹의 안보 딜레마가 사실상 존재하지 않는다는 점이다. 이는 기본적으로 앞에서 살펴보았듯이 북한과 중국이 ‘동맹 관계’라기보다는 ‘국가 관계’라는 측면도 있지만, 보다 중요한 것은 명목상으로 동맹을 유지하고 있는 중국과 북한의 의도와 입장이 너무 다르기 때문이다.

중국에게 있어 한반도는 중국의 국가안보의 관문이라는 관념은 고대부터 오늘에 이르기까지 절대 바뀐 적이 없으며, 이는 또한 미래에도 불변인 것이다. 따라서 중국은 조약의 존재를 통해 미래 북한의 변화 상황에 대한 최대한의 다양한 선택을 보유하고 한반도 문제에 있어서 어느 정도의 전략적 모호성 정책과 미래 한반도에 대한 중국의 영향력을 견지하면서 북한이 중국의 궤도를 벗어나 러시아나 미국으로 나아가는 것을 막으려고 한다. 그렇기 때문에 중국에게 있어서 지정학의 완충지대로서 북한의 의미는 군사적 맥락에 있는 것이 아니라 실용주의적인 한반도 외교 전략의 성격이 강하다고 볼 수 있다.³⁰⁾

반면, 북한은 이러한 중국의 의도를 전략적으로 활용하면서 주기적으로 정치·경제적 지원을 받아낼 수 있는 정권의 최후 의탁자로서의 중국과 「조·중 조약」을 연명해 나가고 있는 것이다. 북한은 또한 ‘북한의 국제적 쟁점’ 문제를 해결하기 위한 전략적 차원에서 동북아 강대국 간의 상호견제의 기회를 활용하여 자신의 자율적 이익 공간을 최대화하기 위해 한반도 정치를 전략

30) 주평(2011), 「중북관계에서의 동맹요소: 변화와 조정」, pp. 38-41; 중국이 「조·중 조약」을 체결한 원인은 첫째, 중소 분쟁이 발생한 시점에서 북한이 중국에 반대하는 소련에 가입하는 것을 피하기 위함이다. 둘째, 1958년 중국 인민지원군이 북한에서 철수한 후 중국과 북한의 정치·경제관계를 공고히 하고 북한에 대한 중국의 영향력을 유지하기 위한 의도이다. 셋째, 중국은 미국의 한반도 군사주둔에 대한 균형을 희망했으며, 미국이 북한에 대한 공격적 군사행동을 하지 못하도록 방지하여 한반도의 세력균형을 유지하고자 함이다. 주평(2011), p. 34.

적으로 활용하고 있는 것으로 파악할 수 있다. 그렇기 때문에 특히 핵 문제를 전략적 수단화한 북한에게 있어서 현 시점에서 남북한 관계의 한반도 정치는 부차적인 것으로 비춰질 수도 있는 것이다. 이는 한미동맹 관계에서 남북한 관계의 한반도 문제가 국제화될수록 한국의 안보 자율성이 제약을 받는 것과는 대조적으로 북한에게 있어서 한반도 문제의 국제화는 장기적 측면에서는 궁극적으로 부정적일 수밖에 없지만 적어도 단기적 측면에서는 커다란 제약으로 작용하기보다는 자신의 자율성을 제고할 수 있는 하나의 전략적 카드로 작용하는 역설(paradox)을 시사하고 있는 것이다.

4. 동북아 강대국 정치와 한반도의 안보 자율성

1) 국제질서의 재편과 동북아 정치에서 미중 헤징 전략

냉전 체제의 붕괴로 형성된 미국 중심의 단극 상황(unipolar moment)의 국제질서는 2008년을 계기로 나머지 국가들의 부상³¹⁾ 및 국제금융위기와 맞물리면서 빠르게 다극 체제로 전환되고 있다. 중국과 인도, 그리고 러시아와 브라질로 대변되는 브릭스(BRICs) 국가들의 부상은 국제질서의 다극화를 앞당기고 있다. 이와 동시에 지역적·지구적 차원에 걸친 비국가 행위자들의 등장, 부와 권력의 분산화 경향은 국제질서의 다극화를 뛰어넘어 기존의 사고로는 이해하기 힘든 무극 체제(nonpolarity)라는 새로운 국제질서의 등장

31) Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: W.W. Norton & Company, 2008).

예고하고 있다.³²⁾

오늘날 동북아 국제질서는 중국의 급부상으로 국제정치의 구조적 힘의 대 전환(Great Shift of Power)을 극명하게 보여주고 있다. 지난 냉전시대에 죽(竹)의 장막, 중국 카드 등으로 회자되었던 미중 관계는 21세기에 들어와 중국의 부상이 보다 확연해짐에 따라 양국의 관계 역시 보다 복잡하고 모순적인 양상을 주기적으로 표출해 왔다. 특히, 중국의 부상을 바라보는 미국의 인식과 정책적 태도는 현상적인 면에서는 매우 혼란스러움을 노출시켜 왔다. 부시 행정부 초반 전략적 경쟁자 관계로 출발했던 미중 관계는 9·11 테러를 거치면서 협력적 측면이 나타났고, 2006년에 들어와서는 책임있는 이해 상관자(responsible stakeholder)로 협력적 성격의 미중 관계가 공식화되었으며,³³⁾ 오바마 행정부에 들어와서는 중국의 등장을 환영하는 동시에 국제무대에서 중국의 역할 증대가 타국의 안보와 행복을 희생하지 말 것을 약속해야 한다는 전략적 보증(strategic reassurance)³⁴⁾으로까지 발전하였다. 그러나 미중 관계의 협력적 측면을 강조하는 이러한 수사적 표현의 이면에는 현실주의적 시각을 반영한, 중국의 부상에 따른 영향력 확대를 적극적으로 견제하고자 하는 미국의 의도도 강하게 반영되어 있다.

중국 역시 이러한 미국의 대중 인식과 정책적 태도에 대해 다양한 수사적 표현으로 대응하면서 자신의 영향력 확대를 도모해 왔다.³⁵⁾ 개혁·개방의 대

32) Richard N. Haass, "The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance," *Foreign Affairs*, Vol. 87 No. 3 (May/June 2008), pp. 44-56.

33) Robert B. Zoellick, "U.S.-China Relations," *Committee on International Relations U.S. House of Representatives*, May 10, 2006.

34) James B. Steinberg, "Administration's Vision of the U.S.-China Relationship," *Deputy Secretary of State Keynote Address at the Center for a New American Security*, Washington, D.C., September 24, 2009.

35) 국제질서를 바라보는 중국의 입장에 대한 논의에 대해서는 다음을 참조. Randall L. Schweller

외정책의 상징이었던 도광양晦(韜光養晦) 이후 중국은 유소작위(有所作爲)와 화평굴기(和平屈起) 등을 통해 국제사회에 대한 자국의 입장을 설명하면서 중국의 부상에 따른 국제사회 일각에서 커져가는 우려감을 완화시키고자 하였다. 그러나 최근 들어와 중국은 돌돌핍인(咄咄逼人)을 통해 자신의 영향력 확대의지를 보다 분명히 나타냄과 동시에 자국에 대한 미국의 압력과 간섭에 대해 적극적으로 대처해 나가고자 하는 입장을 보여주고 있다.

〈표 1〉 미국과 중국의 전략적 이점

미국	중국
정치·경제·군사 영역에서의 지구적 우위	경제·정치영역에서의 지구적 영향력
기술적 우월	대규모며 사업가적인 인구
안정적인 국내 정치	일부 영역에서의 기술적 동등성과 대규모의 과학 공동체
역동적이고 유연한 경제	지역적으로 중국에게 유리한 군사적 이점
동맹국과 파트너 국가들과의 지구적 네트워크	일련의 제한적 우발사태에 초점을 둔 능력
미국의 이익에 유리한 현존 국제 체제	개도국과의 강한 연대
교양 있고 사업가적인 인구	이윤이 아니라 정치적 목적을 위해 당이 통제하는 주요 회사들
자율적이고 효과적인 법 체제	
연성권력의 지구적 지배	지역적·지구적으로 증대되고 있는 연성권력

출처: Abraham M. Denmark, "China's Arrival: A Framework for a Global Relationship," in Abraham M. Denmark and Nirav Patel(eds.), *China's Arrival: A Strategic Framework for a Global Relationship* (Center for a New American Security, 2009), p. 163.

and Xiaoyu Ou, "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline," *International Security*, Vol. 36 No. 1 (Summer 2011), pp. 41-72.

이와 같은 다양한 수사적 표현들이 동원된 작용-반작용의 미중 관계는 지역적·세계적 현안 쟁점들을 둘러싸고 주기적으로 협력과 경쟁이라는 모순적이고 과도기적 양상을 보이고 있는 것 같지만, 역설적으로 양국의 정책은 치밀하게 계산된 전략적 결과물로 해석하는 것이 보다 합당할 것이다. 즉, 미국과 중국은 21세기에 들어와 상호 정책적 의도와 상황의 불확실성에 따라 위험을 분산코자 하는 소위 헤징 전략(hedging strategy)을 추구하고 있는 것이다. 지역적·세계적 차원에서 다양한 영역에 걸쳐 서로 비교우위를 갖고 있는 미국과 중국이 강대국 국제정치에서 헤징 전략을 추구하는 근본적 배경은 다음과 같다.

우선적으로, 21세기에 들어와 미국이 중국의 현재 의도와 아시아에서 미국의 이익을 위해 헤징 전략에 의존하는 4가지 주요 가정은 다음과 같다.³⁶⁾ 첫째, 미국의 정책결정자들은 현재의 중국은 경제·안보·규범·제도 등 현존하는 국제 체제의 현상유지에 지속적인 이해관계를 가지고 있는 것으로 판단한다. 둘째, 그럼에도 불구하고 중국은 대만의 어중간한 지위와 단극지배적인 미국의 위상과 같은 특정 측면에 대해서 불만족하고 있다. 셋째, 아시아에서의 다양한 행위자와 경쟁적인 이익을 고려했을 경우, 쌍무적 무역과 투자를 제한함으로써 중국을 봉쇄하고 균형을 이루는 경제적 비용은 너무나 크다. 따라서 자신의 안보이익을 헤징하는 것은 미국에게 최적의 선택이다. 마지막으로, 명확히 외적 균형과 봉쇄정책을 통해 중국과 대결하는 것은 중국이 적으로 변해 미국이 피하고자 하는 결과에 도달하는 경우이다.

미국은 이러한 헤징 전략을 통해 현존 국제 체제로 중국의 정치·경제적

36) Evan S. Medeiros, "Strategic Hedging an the Future of Asia-Pacific Stability," *The Washington Quarterly*, Vol. 29 No. 1 (Winter 2005-2006), pp. 147-48.

통합을 지속·심화시켜 나가고, 지역적·세계적 차원에서 중국의 건설적이고 평화적인 역할을 고무시키며, 중국의 인권·법치 및 민주주의를 증진하고, 아시아·태평양 지역에서 미국의 정치·경제적 지도력을 유지하면서 이 지역에서 미국의 군사행동의 자유도 지속시켜 나가는 것이다.³⁷⁾ 따라서 2006년과 2009년에 나타난 ‘책임있는 이익상관자’, ‘전략적 보증’과 같은 표현은 모두 이러한 목적을 달성하기 위한 미국의 헤징 전략의 한 부분인 것이다. 따라서 미국의 헤징 전략의 궁극적 목적은 중국의 부정적인 선택의 위험을 제한하고 긍정적인 선택 가능성을 증진시켜 미국이 원하는 방향으로 중국의 부상 에 따른 힘의 투사 방향을 이끌어 나가고자 하는 것이다.

기존의 패권국가가 헤징 전략을 선택하는 경우와 마찬가지로 강대국 정치에서 부상하는 국가가 헤징 전략을 선택하는 경우도 매우 드물지만, 중국의 헤징 전략은 강대국으로 재부상하기 위해 지속적인 경제성장을 추구하는 가운데 자신의 영향력과 행동 자유를 극대화하기 위한 일반적인 외교정책 목표에서 기인한다. 보다 구체적으로 중국의 헤징 전략은 국제안보환경과 미중 관계의 불확실성 심화에 의해서 나타나고 있다. 특히, 중국의 정책결정자들과 분석가들은 경제성장을 위해서는 미국 시장과 투자, 그리고 기술에 대한 지속적 접근이 필요하면서도 국가의 재건과 지역적 열망을 이루기 위한 장기적이고 최대의 위협은 미국이라는 이중적 인식에 따른 결과이기도 하다.³⁸⁾ 따라서 중국의 헤징 전략은 미국과 마찬가지로 협력적이면서도 경쟁적인 성격

37) Abraham M. Denmark, "China's Arrival: A Framework for a Global Relationship," in Abraham M. Denmark and Nirav Patel(eds.), *China's Arrival: A Strategic Framework for a Global Relationship* (Center for a New American Security, 2009), pp. 159-80.

38) Medeiros(2005), "Strategic Hedging an the Future of Asia-Pacific Stability," pp. 153-54; Rosemary Foot, "Chinese Strategies in a US-hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging," *International Affairs*, Vol. 82 No. 1 (2006), pp. 77-94.

을 모두 가지고 있다.

〈그림 1〉 미-중 헤징 전략의 구성 요소



현재의 미-중 강대국 정치에서 나타나는 헤징 전략의 핵심으로 ‘관여와 통합 기제’ 그리고 ‘균형’이라는 요소가 크게 부각되고 있다. 헤징 전략의 관여와 통합 기제는 현존하는 다양한 국제 체제의 기제를 활용하여 경제적 상호의존의 심화 및 다자주의적 안보협력을 통해 미-중 강대국 정치의 안보 딜레마를 완화시켜 나가고자 하는 것이다. 반면, 헤징 전략의 또 다른 핵심 요소인 균형은 자신의 군사력 증강 및 주변 지역 국가들과의 외교안보적 협력관계를 발전시켜 향후 세력균형의 수단으로 삼고자 하는 것이다. 따라서 강대국 정치의 헤징 전략은 기본적으로 경쟁적 방향으로 전환되어 지역적 불안정을 야기할 수 있는 위험성을 내포하고 있는 것이다. 현재 및 향후 미중 관계의 변화 양상은 〈그림 1〉에서 처럼 미중 양국이 헤징 전략의 어느 요소를 강조하느냐의 여부에 따라 상호 적대·경쟁·협력·공조 등의 다양한 조합을 보일 수 있다.

2) 미중 헤징 전략에 따른 한국과 북한의 안보 자율성

해방과 분단, 그리고 한국전쟁 이후의 냉전기 한반도 안보지형에 있어서 가장 핵심적인 변수는 남북한의 한반도 정치와 이를 외적 균형의 수단으로 삼으면서 지역의 질서를 유지하고자 했던 강대국 정치의 현상유지정책이라 할 수 있다. 지난 냉전기에는 우선적으로 체제 변수가 강하게 작동하였기 때문에 남북한을 중심으로 전개되었던 한반도 정치는 현상유지라는 강대국 정치의 영역을 벗어날 수 없었으며, 남북한의 안보적 자율성도 극히 제한적이었다. 또한 세기의 전환기를 맞이하여 발생한 국제 체제의 급격한 변화는 한반도 및 동북아 지역 정치에 새로운 변화의 전기를 마련하는 것 같았으나 한반도 안보지형의 핵심적 변수 중의 하나인 외적 균형이라는 강대국 정치의 기본 구조는 변화되지 않았다.

냉전 이후 남북한 중심의 한반도 정치는 현상타파의 안보정책을 추진해 왔다. 남북한의 관계 변화를 통해 한반도 통일이라는 남한의 현상타파 정책이 주로 강대국 정치와의 이해와 협력을 통해 전개되었다면, 북한의 현상타파 정책은 핵무기 개발이라는 군사안보적 성격에 치중되어 왔다. 그러나 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언을 계기로 공식화된 북한의 군사안보적 현상타파 정책은 한반도 정치에 이중의 전략적 딜레마를 부과해 왔다. 하나의 딜레마가 남북한의 한반도 정치에 부과한 것이라면, 또 다른 딜레마는 한반도 및 동북아 지역의 강대국 정치에 부과한 것이다. 특히, 북한의 핵개발 문제가 한반도 정치에 부과한 이중의 전략적 딜레마의 함의는 그것이 상황에 따라 '따로 또 같이' 작동할 수 있는 남북한과 강대국의 한반도 정치를 구조적으로 일체화시키는 결과를 낳고 있다는 점이다. 나아가 남북한과 강대국의 한

반도 정치의 일체화는 역설적으로 강대국 협조 체제의 근본적 작동원리인 주체와 객체의 차등적 관계라는 의도하지 않은 결과를 가져와 객체의 안보 자율성을 심히 제약하는 구조적 변수로 작동할 가능성을 높이고 있다는 점이다.³⁹⁾

이러한 상황에서 미-중 강대국 동맹정치가 남북한 한반도 정치 및 그에 따른 남북한의 안보 자율성에 미치는 영향을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, '관여와 통합, 그리고 균형'의 요소를 갖고 있는 미-중 강대국 정치에서 '관여와 통합'의 성격이 부각될 경우, 강대국 동맹정치가 남북한 한반도 정치에 미치는 영향은 제한적이며, 그에 따라 남북한의 안보 자율성도 상대적으로 높을 것이라고 예상할 수 있다. 즉, 남북한의 한반도 정치는 강대국 동맹정치의 파열음으로부터 어느 정도 벗어나 남북한 당사자가 보다 자율적이고 적극적으로 한반도 정치를 운영해 나갈 수 있는 공간을 확보할 수 있다는 점이다. 그러나 강대국 동맹정치의 영향이 최소화되었을 경우에도 남북한이 한반도 정치의 자율성과 적극성을 가시적으로 입증시켜 나가기 위해서는 서로에 대한 정책 방향 및 접근 방법에 있어서 최소한의 공통적 입장을 도출해내야만 가능한 것이다.

만약 이것이 불가능하다면 '관여와 통합'의 강대국 정치는 남북한 한반도 정치의 경색 내지 정체 국면과 결부되어 역으로 남북한의 안보 자율성을 제약할 수 있는 강대국 협조 체제로 전환될 여지도 있다. 특히, 김정일 사망으로 북한 체제의 안정성이 불확실한 상황에서 김정은 체제의 안착을 통해 한반도의 안정과 현상유지를 바라는 미국과 중국의 공통적 입장은 그 동기나 목적이 서로 다를지라도 미-중 강대국 협조 체제는 남북한의 한반도 정치에 큰 위력

39) Richard B. Elrod, "The Concert of Europe: A Fresh Look at an International System," *World Politics*, Vol. 28 (January 1976), pp. 159-74; John Mueller, "A New Concert of Europe," *Foreign Policy*, (Winter 1989-1990), pp. 3-16; 전재성, 「19세기 유럽협조 체제에 대한 국제제도론적 분석: 현실주의와 구성주의 제도론의 시각에서」, 『한국과 국제정치』, 제15권 2호, 1999년, pp. 33-60.

을 발휘할 수 있는 것이다.

둘째, 미-중 강대국 정치에서 '균형'의 성격이 강화될 경우, 남북한의 한반도 정치는 강대국 동맹정치의 구도로 편입되어 한반도 정치의 자율성이 극히 제약될 수 있다는 점이다. 최근, 미국의 아시아 중시 정책의 강화와 선택과 집중을 통해 아시아·태평양에서의 미국의 안보이익을 강조하고 있는 새로운 방위 전략지침은 무엇보다도 미국의 대중 정책에 있어서 균형 요소의 중요성을 강조하고 있다.⁴⁰⁾ 미-중 동(북)아시아 강대국 정치에서 헤징 전략의 균형 요소가 표출된 전형적인 사례로는 2010년 3월 한반도에서 발생한 천안함 사태, 중일 영토 분쟁을 둘러싼 미중 관계, 그리고 남지나해 문제를 둘러싸고 벌어지는 중국과 동남아 관련국가들, 그리고 미국과의 관계 등 동(북)아시아 지역에 대한 미국과 중국의 경쟁적 외교관계를 들 수 있다. 따라서 현재 미중 양국이 구사하고 있는 헤징 전략은 기본적으로 불안정한 상호작용의 유형으로 세심하게 관리되지 않는다면, 언젠가 전통적인 강대국 세력균형의 논리로 전환될 수 있는 과도기적이면서도 임시방편적 성격을 내포하고 있다.

그러나 균형 요소가 강조되는 미-중 강대국 정치가 한반도 정치의 주역인 한국과 북한에게 미치는 영향은 상당히 달리 나타날 수 있다. 즉, 균형 요소가 강조되는 미-중 강대국 동맹정치에서 북중동맹과는 달리 한미동맹은 미국의 대중 균형정책의 일환으로 활용될 여지가 높다는 점이다. 이는 기본적으로 한미동맹의 주둔형 동맹 유형에서 기인하는 것으로 주한 미군의 전략적 유연성과 불가분의 관계에 있기도 하다. 그에 따라 한국의 안보 자율성은 상대적

으로 위축될 뿐만 아니라 동맹 딜레마에 따른 동맹 갈등이 주기적으로 표출될 개연성도 높은 것이다.

반면, 강대국 동맹정치에서 균형 요소가 강조되더라도 이것이 북중동맹 및 북한에 미치는 영향은 한미동맹과 한국의 그것과는 사뭇 다르게 나타날 수 있을 뿐만 아니라 어떤 면에서는 북한에게 유리한 전략적 환경이 조성될 수도 있다. 이에 대한 논리적 근거로는 다음과 같은 점을 지적할 수 있다. 첫째, 동북아 강대국 정치에서 미중 균형정책이 부각될수록 북중동맹의 특성을 고려했을 경우 중국에게는 북한의 전략적 가치가 그만큼 높아질 수 있다. 둘째, 핵의 국제적 쟁점화를 시도해 온 북한에게 있어서 강대국 정치의 균형정책은 역으로 강대국 간의 상호 경쟁 기회를 활용하여 자신의 자율적 안보이익을 위한 전략적 선택지를 넓혀줄 수 있다는 점이다. 즉, 북한은 강대국 정치의 균형정책을 전략적 기회로 인식, 핵 쟁점을 최대한 활용하여 한반도 정치를 부차적인 것으로 만드는 동시에 미국↔북한↔중국이라는 전략적 삼각관계를 의도적으로 조성해 나갈 수 있다는 점이다.

이런 점에서 동북아를 중심으로 펼쳐지는 강대국 동맹정치가 남북한 한반도 정치에 미치는 영향은 우선적으로 한미동맹 관계에 보다 불리하게 작용할 가능성이 높고 그에 따라 한국의 안보 자율성 및 입지도 상대적으로 제약될 가능성도 높다고 볼 수 있다. 나아가 강대국 동맹정치의 파열음으로 인해 한국은 남북한 한반도 정치에서도 주도권을 잡기보다는 북한의 한반도 정치의 방향과 입장에서부터 주기적인 민감성과 취약성을 보다 많이 노출시킬 개연성이 크다.

40) US Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities For 21st Century Defense*, January 7th, 2012, p. 2; 또한 아시아의 전략적 가치와 미국의 목적에 대한 전반적 논의에 대해서는 다음을 참조. Ashley J. Tellis, Andrew Marble, Travis Tanner (eds.), *Asia's Rising Power and America's Continued Purpose* (Seattle and Washington, D.C.: The National Bureau of Asian Research, 2010).

5. 결론

서론에서 밝혔듯이 이 글의 목적은 동맹정치의 관점에서 한미동맹과 북중동맹이 남북한의 한반도 정치에 미치는 영향과 역으로 미-중 동북아 강대국 정치가 남북한의 한반도 정치에 미치는 영향을 비교·분석하는 것이다.

이 글의 분석 결과, 한미동맹과 북중동맹이 남북한의 한반도 정치에 미치는 영향은 다음과 같다. 우선적으로 한미동맹이 남북한의 한반도 정치에 미치는 영향은 북한 문제의 국제적 쟁점을 둘러싸고 남-북-미라는 삼각관계를 형성하면서 포기와 연루라는 동맹 딜레마를 주기적으로 표출시켜 왔다고 볼 수 있다. 반면, 북중동맹이 남북한의 한반도 정치에 미치는 영향은 한미동맹과는 달리 북중동맹 차원에서의 동맹 딜레마가 거의 존재하지 않는다는 점이다. 또한 한미동맹 관계에서 남북한의 한반도 문제가 국제화될수록 한국의 안보 자율성이 제약을 받는 것과는 대조적으로 북중동맹의 북한에게 있어서 한반도 문제의 국제화는 커다란 제약으로 작용하기보다는 자신의 자율성을 제고할 수 있는 하나의 전략적 카드로 작용하는 측면을 보여주고 있다는 점이다.

한편, 미-중 동북아 강대국 정치가 남북한의 한반도 정치에 미치는 영향은 기본적으로 미중 관계의 변화양상에 따라 달리 나타날 가능성이 높다는 것이다. 즉, 미-중 강대국 정치의 관여와 통합 성격이 부각될 경우, 남북한의 한반도 정치는 강대국 동맹정치의 파열음으로부터 어느 정도 벗어나 남북한 당사자가 보다 자율적이고 적극적으로 한반도 정치를 운영해 나갈 수 있는 공간을 확보할 개연성이 높다. 반면, 미-중 강대국 정치의 균형 성격이 부각될 경우, 남북한의 한반도 정치는 강대국 동맹정치의 구도로 편입되어 한반도 정치의 자율성이 극히 제약될 수 있다는 점이다. 그러나 균형 성격이 강조되는

미-중 강대국 정치는 한미동맹 및 한국과 북중동맹 및 북한에 서로 다른 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이런 맥락에서 보았을 때, 향후 남북한 관계의 한반도 정치는 미중 안보적 상호 작용이 빚어내는 파열음으로부터 구조적으로 영향을 받을 수밖에 없을 것이다. 그에 따라 동북아 차원에서 전개되는 미-중 강대국 정치의 다양한 형태와 성격은 남북한의 한반도 정치에 큰 위력을 발휘할 수 있다. 특히, 북중동맹의 북한보다 한미동맹의 한국에게 보다 불리하게 작동할 여지가 높은 미-중 동북아 강대국 정치의 적폐를 최소화하기 위해서 우리는 우선적으로 남북한의 한반도 정치에서 서로에 대한 정책 방향 및 접근방법에서 최소한의 공통적 입장을 도출해 내야 할 것이다.

The Linkage Between South-North Korean Politics and Great Power Politics in Northeast Asia

Lee, Soo-hyung

Institute for National Security Strategy

This study analyzes the linkage between South-North Korean politics and great power politics in Northeast Asia in perspective of alliance politics. South and North Korea has formed alliance with its partner, U.S. and China respectively. Thus an interplay of South-North Korean politics has impacted on great power politics in Northeast Asia after the end of the Cold War and the reverse is true.

In this context, I show several aspects of alliance politics embedded in South-North Korean politics and great power politics between the United States and China in Northeast Asia. My point is that great power politics has heavily influenced on South-North Korean politics but its impact on South and North Korea is very different. So, the main purpose of this study is to review alliance types of South and North Korea and correlations between great power politics and security autonomy of South-North Korea and to identify some important reasons why North Korea's autonomy is relatively high than South Korea's autonomy.

•Key words

political alliance, stationary alliance, hedging strategy, engagement and integration, balancing