

# 한반도 평화체제 구축과 한미관계

김상기·홍민·구갑우·이혜정





# 한반도 평화체제 구축과 한미관계

연구책임자: 김상기 (통일연구원 부연구위원)

공동연구자: 홍 민 (통일연구원 연구위원)

구갑우 (북한대학원대학교 교수)

이혜정 (중앙대학교 교수)



## 한반도 평화체제 구축과 한미관계

KINU 연구총서 18-20

---

발행일	2018년 12월 15일
저자	김상기, 홍민, 구갑우, 이해정
발행인	김연철
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	(주)계문사(02-725-5216)
인쇄처	(주)한디자인코퍼레이션(02-2269-9917)
I S B N	978-89-8479-939-4 93340
가격	10,000원

---

© 통일연구원, 2018

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

# 한반도 평화체제 구축과 한미관계

※ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 차례

요 약 .....	9
I. 서론   김상기 .....	13
1. 연구 배경과 목적 .....	15
2. 연구 내용 및 구성 .....	19
II. 한반도 평화체제의 개념과 현실화 전망 .....	23
1. 한반도 평화체제의 개념과 조건   김상기 .....	26
2. 평화체제 및 비핵화의 전망   홍민 .....	42
III. 비핵화와 평화체제, 한미동맹의 공존 가능성   구갑우 .....	75
1. 정전체제의 기원 .....	77
2. 냉전시대 한반도 안보딜레마와 핵문제 .....	86
3. 탈냉전시대 한반도 안보딜레마와 핵문제 .....	93
4. 비핵화·평화체제 협상과 한국정부의 트릴레마 .....	104

<b>IV. 미국 우선주의와 한미동맹의 변화   이해정</b> .....	111
1. 탈냉전 미국 패권과 한미 전략 동맹 .....	118
2. 트럼프의 국가안보전략 .....	133
3. 트럼프 시대 한미동맹 .....	148
<b>V. 평화체제를 위한 한미동맹 재조정의 방향과 과제   김상기</b> .....	165
1. 기존 한미동맹 평가 .....	167
2. 한미동맹 재조정의 기본 방향 .....	175
3. 주요 과제 .....	183
<b>VI. 평화체제를 위한 한국의 지역전략과 대북정책</b> ...	199
1. 평화체제 구축과 지역전략: 동북아 협력의 길   구갑우 .....	201
2. 대북정책   홍민 .....	210
<b>VII. 결론   김상기·홍민·구갑우·이해정</b> .....	221
<b>참고문헌</b> .....	229
<b>최근 발간자료 안내</b> .....	245

## 표 차례

---

〈표 II-1〉 연도별 핵·미사일 고도화 및 조치 .....	59
〈표 II-2〉 ‘전략적 지위’ 키워드 포함 보도횟수 .....	61
〈표 II-3〉 ‘전략국가’ 키워드 포함 보도횟수 .....	62
〈표 II-4〉 북미 비핵화·체제안전보장 합의 및 협상 구도 .....	63
〈표 IV-1〉 외교부(외무부, 외교통상부) 발간 ‘한국외교’ 시리즈 목차 변경 내용(1959~2009) .....	120
〈표 IV-2〉 『외무행정의 십년』과 『한국외교 60년』의 비교를 통한 한국외교 정체성의 변화 .....	122
〈표 IV-3〉 미국 대선에서 비백인 투표자의 비율 .....	128
〈표 IV-4〉 백인 투표자들의 인종적 적대감 .....	128
〈표 IV-5〉 신자유주의 세계화의 위기: 주변부에서 중심부로 .....	146
〈표 IV-6〉 트럼프 정부 집권 1년 대외정책 평가 .....	148
〈표 VI-1〉 군비통제 유형 .....	215

## 그림 차례

〈그림 II-1〉 북한의 연도별 핵·미사일 활동 횟수 .....	43
〈그림 II-2〉 북한의 미사일 연도별 발사 패턴과 국방기술현대화 4개년 계획 .....	60
〈그림 II-3〉 북한에게 제공 가능한 체제안전보장 내용 .....	70
〈그림 IV-1〉 적대적 정당일체감의 증가 .....	126
〈그림 IV-2〉 미국 민주주의의 쇠퇴 현황 .....	144
〈그림 V-1〉 한미연합사령부 지휘체계 .....	189
〈그림 V-2〉 노무현 정부 시기 한미공동방위체계 구상 .....	192



## 요 약

---

2018년 남-북-미 관계의 급진전으로 한반도의 냉전이 종식되고 평화체제가 구축될 수 있는 기회가 열리고 있다. 한반도 평화체제의 구축은 북한 위협의 뚜렷한 완화 혹은 해소를 의미하며, 따라서 기존 한미동맹의 재조정을 필연적으로 수반한다. 또한 2018년 한반도 평화과정의 중요한 요인으로서, 미국 우선주의를 주창하는 트럼프 행정부의 대외정책도 한미관계의 뚜렷한 변화를 야기한다. 이와 같은 배경에서 본 연구는 한반도 평화체제의 개념과 조건에 대한 탐구를 기초로, 평화체제와 한미관계 변화 요인에 대해 논하고, 한반도 평화체제를 위한 한미동맹 재조정의 방향과 과제를 제시하며, 한국의 지역전략과 대북정책 방향을 제안한다. 본 연구는 모두 7개의 장(chapter)으로 구성되며, 서론(제 I 장)을 제외한 나머지 장의 주된 내용은 다음과 같다.

우선, 제II장은 한반도 평화체제의 개념과 조건을 제시하고, 비핵화와 평화체제 실현 가능성을 탐구한다. 평화의 개념에 관한 논의로부터 제도화와 인식의 변화를 함께 강조하는 평화체제의 개념을 제시하며, 평화협정, 군비통제, 적대 인식 청산을 한반도 평화체제의 조건으로 제시한다. 비핵화·평화체제 전망 관련해서는, 북한의 핵전략이 비핵화 전략과 동전의 양면이었음을 강조하고, 향후 비핵화가 핵시설·물질·무기의 폐기-검증 사이클이 반복되는 방향으로 전개될 수 있지만, 이 과정의 성공 여부에 있어서 미국의 상응조치(제재완화, 평화협정 등)가 관건이 될 수 있다고 전망한다.

제III장에서는 비핵화와 평화체제, 한미동맹의 공존 가능성을 논의하고 분석한다. 분석 결과의 요점은 비핵화와 기존 한미동맹 지속의 조합은 북한에 대한 강압정책 또는 전쟁을 통한 북한 붕괴의 길이며, 평화체제 구축과 한미동맹의 지속은 북한을 핵국가로 인정하는 조합이며, 비

핵화와 평화체제의 구축은 한미동맹의 형태 변환을 통해 실현 가능한 정책조합이라는 것이다.

제IV장에서는 주권과 원칙 있는 현실주의의 기초하에 동맹국의 무임승차를 주장하고 경제적 민족주의를 추구하는 트럼프의 미국 우선주의가 기존의 한미 간 가치, 경제, 안보 측면에서의 포괄적 전략 동맹 관계를 해체하고 있음을 보여준다. 또한 다른 한편으로는 트럼프의 미국 우선주의가 북핵문제 해결에는 기회가 되고 있음을 설명한다.

제V장은 한반도 평화체제를 위한 한미동맹 재조정의 방향과 과제를 제시한다. 한미동맹 재조정의 기본 방향으로서 첫째, 전쟁 유발 요인을 해소하고 협력이 상시화되는 적극적 평화의 추구, 둘째, 한국의 대미 군사 의존 감소 그리고 외교정책 자율성 증진, 셋째 동북아 다자안보협력 지향을 제시한다. 한미동맹 재조정을 위한 구체적 과제로서는 평화협정 체결 이후 유엔사령부 해체, 전시작전통제권 조기 환수와 ‘한국군 주도-미군 지원’ 원칙의 공동방위체계 재구성, 그리고 주한미군의 한반도 군비통제 동참 및 동북아 안정/평화에 대한 기여를 강조한다.

제VI장은 평화체제를 위한 한국의 지역전략과 대북정책 방향에 대해 논한다. 우선 지역전략 추진 방안으로 남북, 북미의 양자협상과 더불어, 동북아 안보협력 및 경제협력의 맹아를 담지하고 있던 2000년대 6자회담의 재개 필요성을 제안한다. 이는 미중 경쟁의 심화로 인한 광의의 평화체제 구축 필요성을 고려한 것이다. 향후 한국의 대북정책 관련하여, ‘사실상의 종전선언’을 현실화하기 위한 남북한 군비통제 실천의 중요성을 강조하고, 또한 실질적인 남북한 공동번영의 목표 제시가 필요하며, 지난 9월 평양 남북정상회담에서 합의했던 2032년 하계올림픽 공동개최 유치 추진이 좋은 사례가 될 수 있음을 설명한다.

마지막으로 제VII장은 결론으로서 본 연구 결과의 핵심적 내용을 요약하고 재정리한다.

**주제어:** 한반도 평화체제, 비핵화, 한미관계, 한미동맹 재조정, 지역전략, 대북정책

# Abstract

## Building Peace Regime on the Korean Peninsula and ROK-U.S. Relations

*Kim, Sang Ki et al.*

In 2018, a series of inter-Korean and U.S.-DPRK summits have brought an opportunity to end the Cold War and establish a peace regime on the Korean Peninsula. Building a peace regime on the Peninsula requires an evident reduction or resolution of threats posed by Pyongyang, and thus, entails a readjustment of the traditional ROK-U.S. alliance. Another major factor in the developments of the Seoul-Washington ties is the America First foreign policy of President Trump, who has accused America's allies of "free riders." This study aims to analyze changing environment around the Korean Peninsula, suggests the right direction and challenges for the ROK-U.S. alliance's readjustment to a Peninsula-wide peace regime, and proposes the direction of South Korea's regional strategy and North Korea policy. In coordinating the ROK-U.S. alliance, this study recommends Seoul to consider pursuing active peace and greater autonomy along with multilateral security cooperation in Northeast Asia. Regarding the concrete challenges of the re-coordination, this study stresses the

dissolution of the United Nations Command (UNC) following the conclusion of a peace treaty on the Korean Peninsula; an early retrieval of wartime military control and the restructuring of joint defense system under the principle of “led by Korea, supported by America”; and the U.S. Forces Korea’s contribution to arms control on the Peninsula and peace/stability in Northeast Asia. As for South Korea’s regional strategy, Seoul can find momentum from inter-Korean relations to facilitating the improvement of U.S.–DPRK ties in a bid to promote the denuclearization of the Korean Peninsula and establish a peace regime, while enhancing cooperation with China, another party to the peace treaty. It is desirable that Seoul intensifies its role as a facilitator and mediator of the peace regime between Pyongyang, Washington and Beijing. In addition, the South Korean government needs to evolve its North Korea policy into cooperative security for the arms control of the two Koreas. Cooperative security is most desirable, because it is an approach that covers not only military issues but civilian areas such as politics, economy, society and culture. Another recommendation for Seoul is to suggest practical goals for co-prosperity in promoting inter-Korean cooperation. A case in point is the two sides’ agreement to bid for the joint hosting of the 2032 Summer Olympics, stated in the Pyongyang Declaration this September.

**Keywords:** peace regime on the Korean Peninsula, denuclearization, ROK–U.S. relations, readjustment of the ROK–U.S. alliance, regional strategy, North Korea policy



I

서론

김상기 (통일연구원)

**Korea Institute for National Unification**



## 1. 연구 배경과 목적

2018년 남북정상회담과 북미정상회담의 개최로 한반도의 냉전이 종식되고 평화체제가 구축될 수 있는 기회가 열리고 있다. 2017년 말까지도 북핵문제를 둘러싸고 북미 간 거친 말 폭탄이 오가는 가운데 전쟁 위기설까지 나돌았던 한반도 정세는 북한의 평창 동계올림픽 참가를 계기로 급격하게 대화·교류 국면으로 전환되었다. 지난 4월 27일 남북정상회담의 결과로 발표된 판문점선언은 한반도의 완전한 비핵화에 대한 약속과 더불어 올해 안에 종전을 선언하고 평화협정 체결을 추진한다는 합의를 담았다. 또한 6월 12일 역사상 처음으로 개최된 북미정상회담에서 양 정상은 평화와 번영을 위한 새로운 북미관계 수립 그리고 한반도 비핵화와 평화체제 구축에 합의하였다. 9월 평양 남북정상회담은 운용적 군비통제의 시작이라 할 만한 군사분야 합의와 비핵화 관련 구체적 실천 조치에 관한 약속을 도출하면서, 북미 간 제2차 정상회담 개최 여건을 조성하였다. 남북관계의 전면적 발전의 기회가 만들어지고 있음은 물론이고 한국전쟁 이후 70년 가까이 극한의 대립을 거듭해왔던 북미관계가 개선 국면으로 접어들고 있다.<sup>1)</sup> 아직 완전히 낙관하기는 어렵지만, 한반도는 향후 수년 이내에 평화체제가 구축될 수 있는 역사적 기회를 맞고 있다.

한반도 냉전의 종식과 평화체제의 구축은 한국의 외교안보 환경 및 정책이 이전과는 매우 다른 양상으로 전개될 수 있다는 것을 의미한다. 지난 70년 한국의 대외정책은 한미관계를 우선시하는 가운데 추진되어왔고, 한국 안보의 중심축은 한미동맹이었다. 그 핵심적인

---

1) 김상기, “6·12 북미정상회담 전망과 한국의 과제,” (통일연구원 Online Series CO 18-24, 2018.5.16.), pp. 1~8, <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/22324e55-f32e-4b1a-badb-ebca361174ee>> (검색일: 2018.8.14.).

이유는 북한 위협의 존재였고, 또한 그 위협을 주된 명분으로 하는 한미관계의 제도적·문화적 관성에도 관련된다.<sup>2)</sup> 전시작전통제권이 아직 미국에게 있다는 점은 한국 안보의 대미 의존성과 한국 외교정책의 한미관계 우선주의를 실질적·상징적으로 드러낸다. 그러나 향후 한반도 평화체제의 구축은 전통적 한미동맹의 변화 혹은 재조정을 요구할 것이다. 평화체제의 구축은 북한이 더 이상 한국과 미국에게 주된 위협이 아닐 수 있음을, 즉 남북 간 및 북미 간 적대관계의 뚜렷한 완화 또는 해소를 의미하며, 이는 곧 기존의 전통적 한미관계 혹은 한미동맹의 이유와 명분을 분명하게 약화시키기 때문이다. 70년간 지속되어 온 한반도 냉전이 해체될 수 있다는 전망은 곧 향후 한미관계의 상당한 변화를 예고한다고 볼 수 있다.

한미관계의 변화는 또한 미국 역대 행정부의 전통적 대외정책과는 차별화된 트럼프 행정부의 대외정책에 기인할 수 있다. 트럼프 행정부는 출범과 동시에 미국 우선주의를 핵심적 정책 기조로 일관되게 강조하면서, 동맹체제와 자유무역질서 강화를 추구하는 미국의 전통적 패권전략과는 상당한 차이를 드러내는 대외정책을 추진해왔다.<sup>3)</sup> 트럼프 행정부는 동맹국 무임승차론을 일관되게 제기하고, 기존 무역협정의 폐기 또는 재협상, 다수의 무역적자국에 대한 고관세 부과를 추진하면서, 미국의 모든 대외정책은 미국 자신의 안보와 경제 이익에 복무해야 한다고 강조한다. 이념과 가치가 미국 대외정책의 중요한 판단기준이 아니라는 점도 중요한 특징이다. 트

2) 서재정 저·이종삼 역, 『한미동맹은 영구화하는가: 군사동맹과 군사력, 이해관계 그리고 정체성』(파주: 한울아카데미, 2009), pp. 17~55.

3) Daniel Deudney and G. John Ikenberry, "Unraveling America the Great," *The American Interest*, vol. 11, no. 5 (2016), pp. 7~17; G. John Ikenberry, "The Plot against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?" *Foreign Affairs* (May/June 2017), pp. 2~9; G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2011).

럼프의 우선적 관심사는 미국 주도 국제질서의 구축보다는 미국 자신의 이익 증진 여부에 맞추어져 있다.<sup>4)</sup> 이와 같은 트럼프 행정부의 외교정책은 두 가지 경로로 한미관계의 변화를 야기할 수 있다. 첫째, 미국 우선주의 노선에서 연유하는 북핵문제 우선정책과 탈이념적 대북접근이 결과적으로 한반도 평화체제 수립의 기회로 이어지는 가운데,<sup>5)</sup> 전통적 한미동맹이 설 자리가 좁아질 수 있다. 둘째, 미국 우선주의 자체가 한미관계의 변화를 야기할 수 있다. 대외관계에서 이념을 중시하지 않고 경제적 민족주의를 추구하며 동맹국의 무임승차를 주장하는 미국 우선주의 외교정책이 가치, 경제, 안보 측면에서 한미동맹관계의 변환을 초래할 수 있다는 것이다.<sup>6)</sup>

이와 같이 한반도 평화체제의 구축은 한미관계의 변화를 수반할 수 있으며, 또한 미국 외교정책의 변화도 그 자체로 한미동맹의 재조정을 야기할 수 있다. 한반도 평화체제 구축이라는 요인이 한국 혹은 한반도 내부 구성원의 이해와 요구를 우선적으로 반영한다면, 미국 외교정책 변화라는 요인은 미국 자신의 이익 추구에서 연유한다. 따라서 한국은 한미동맹에 관한 양자의 이해가 조화되거나 또는 그렇지 않을 가능성을 함께 고려하면서 향후 변화에 대비해야 한다. 그 변화에 대한 대비가 본 연구의 중요한 한 가지 목적이다. 즉, 본 연구는 한반도의 평화와 번영이라는 목표 실현의 토대로서 평화체제의 구축에 부합하는 한미동맹 변화 혹은 재조정 방향을 제시하고자 한다. 이러한 연구 목적은 반드시 미래의 한반도 평화체제 수립 상태를 전제로 하는 것은 아니다. 한반도 평화협정 체결 및 평화체

4) 이와 관련하여 보다 상세한 내용은 다음 참조. 김상기 외, 『트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응』 (서울: 통일연구원, 2017).

5) 김상기, “6·12 북미정상회담 전망과 한국의 과제,” pp. 1~8.

6) 김상기 외, 『트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응』, pp. 100~103.

제 구축을 위한 논의 과정에서 한미동맹은 중요한 논제가 될 수 있으며, 따라서 한미동맹 재조정에 대한 실천적 모색은 한반도 평화체제를 구축하기 위한 하나의 중요한 노력이기도 하다.

나아가서 본 연구는 또한 한반도 평화체제 구축을 위한 지역전략과 대북정책에 대해 논하고자 한다. 한반도 평화체제는 한미동맹 재조정의 방향과 과제 설정뿐만 아니라 남북관계 및 지역차원의 협력을 요구하기 때문이다. 평화협정 체결과 군비통제를 필요로 하는 평화체제의 구축은 북한과의 협력 없이는 불가능할 것이며, 정전협정의 당사자였던 중국의 지지도 필수적일 것이다.<sup>7)</sup> 또한 평화체제 구축과 미중 간 경쟁의 상관관계에 대해서도 고려할 필요가 있다. 미중 양국 중 어느 한쪽의 전략적 이익의 침해가 평화체제 구축에 장애요인이 될 수 있기 때문이다. 이러한 이유로 본 연구는 한반도 평화체제를 위한 한미동맹 재조정 방안과 더불어 지역전략 및 대북정책의 방향을 함께 제시하고자 한다.

여러 기존 연구들이 한반도 평화체제 구축에 따른 한미동맹의 변화 가능성에 대해 탐구해왔다.<sup>8)</sup> 이 연구들이 중요한 학술적·정책적 기여를 해왔음에도 불구하고, 세 차례의 남북정상회담과 역사상 첫

7) 홍민·조한범·박인휘, 『한반도 평화로드맵과 실천전략』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 55~89; 정성운·이수형·이무철, 『한반도 평화체제 구상과 대북정책』 (서울: 통일연구원, 2017); 조성렬, 『뉴한반도 비전: 비핵평화와 통일의 길』 (서울: 백산서당, 2012); 이종석, 『한반도 평화통일론』 (파주: 한올아카데미, 2012), pp. 322~350.

8) 예를 들어, 박영민, “한반도 평화체제 구축의 조건과 과제: 한·미동맹과의 관련성을 중심으로,” 『한국동북아논총』, 제70호 (2014), pp. 113~131; Seong-Ryoul Cho, “Impact of the Peace Regime Building on Security in the Korean Peninsula,” 『국제관계연구』, 제15권 1호 (2010), pp. 241~269; 이수형, “한반도 평화체제와 한미동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성,” 『통일과 평화』, 제2호 (2009), pp. 34~62; 조성렬, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』 (서울: 푸른나무, 2007); 이상현, “한반도 평화체제와 한미동맹,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006), pp. 225~256; 최강, “한반도 군비통제와 주한미군 조정방안,” 『전략연구』, 제27호 (2003), pp. 81~108; 조성렬, “한반도 평화체제의 수립 이후 주한미군의 역할 조정,” 『세계지역연구논총』, 제14집 (2000), pp. 211~232.

북미정상회담 개최로 대표되는 2018년 한반도 정세의 급격한 변화를 반영하지는 않는다. 본 연구는 기존 연구의 성과를 고려하되 최근의 정세 변화를 함께 반영한 한미동맹 재조정의 방향과 과제를 제시하고자 한다. 또한 한반도 비핵화와 평화체제, 기존 한미동맹의 트릴레마(trilemma) 그리고 미국발 한미관계 변화에 대한 면밀한 분석도 기존 연구와 상대적으로 차별화되는 본 연구의 특징이라 할 수 있다.

본 연구가 기대하는 효과는 네 가지이다. 첫째, 한반도 평화체제, 비핵화, 그리고 한미동맹의 관계에 대한 이해를 증진한다. 둘째, 트럼프 행정부의 대외정책 특성에 기인하는 한미관계의 변화에 대한 이해를 증진한다. 셋째, 한반도 평화체제 구축을 위한 한미동맹 재조정 방안을 제시하여 정책적으로 기여한다. 넷째, 평화체제 구축을 위한 한국의 지역전략과 대북정책 방향을 제시하여 정부 정책에 기여한다.

## 2. 연구 내용 및 구성

본 연구의 주된 내용과 구성은 다음과 같다. 서론에 이어서 제II장에서는 우선 한반도 평화체제의 개념과 조건을 제시하고, 비핵화와 평화체제 실현 가능성을 탐구한다. 평화학과 국제정치학이 제시하는 ‘적극적,’ ‘안정적’ 평화에 관한 논의로부터 제도적 측면과 관념적 측면을 동시에 강조하는 평화체제의 개념을 제시하며, 그 개념에 기초하여 평화협정, 군비통제, 적대 인식의 청산을 한반도 평화체제의 조건으로 제시한다. 비핵화·평화체제 전망 관련해서는, 북한의 핵전략이 비핵화 전략과 동전의 양면이었음을 강조하고, 향후 비핵화

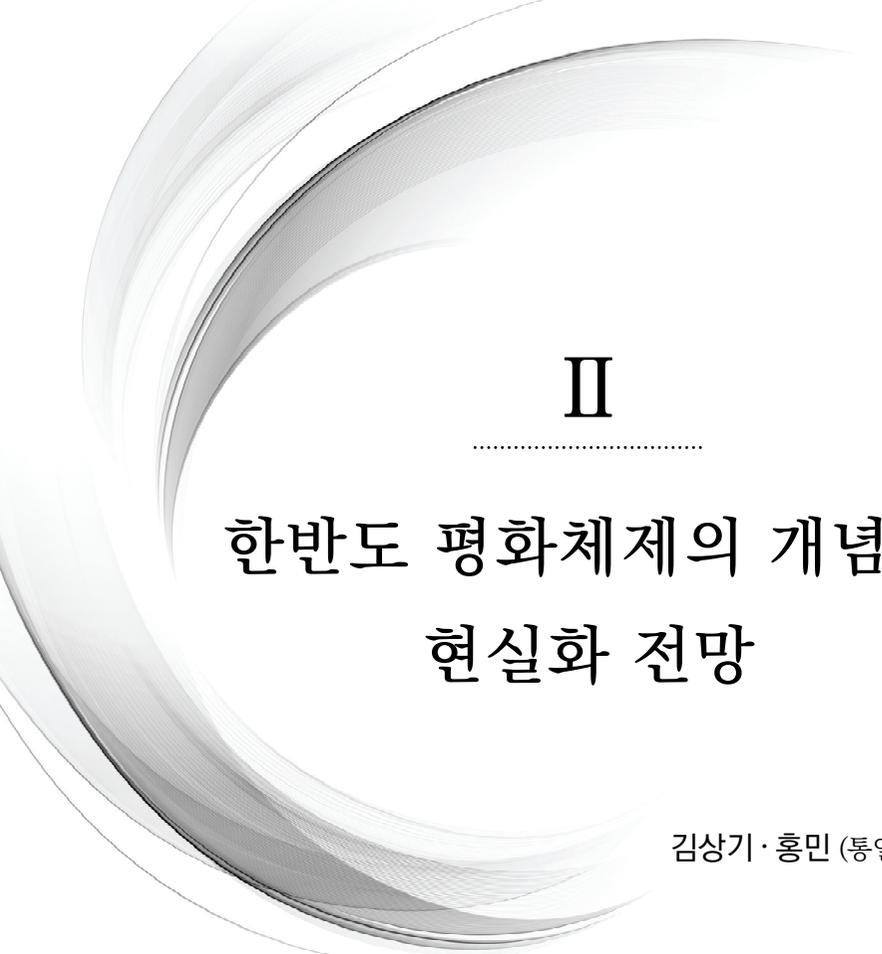
가 핵시설·물질·무기의 폐기-검증 사이클이 반복되는 방향으로 전개될 수 있지만, 이 과정의 성공 여부에 있어서 미국의 상응조치(종전선언, 제재완화, 평화협정 등)가 관건이 될 수 있다고 전망한다.

제Ⅲ장과 제Ⅳ장에서는 한반도 평화체제와 비핵화 그리고 트럼프 행정부의 대외정책이 어떻게 한미관계 변화를 추동할 수 있는지를 설명한다. 우선 제Ⅲ장에서는 비핵화와 평화체제, 한미동맹의 공존 가능성을 논의하는 가운데, 비핵화와 기존 한미동맹 지속의 조합은 북한에 대한 강압정책 또는 전쟁을 통한 북한 붕괴의 길이며, 평화체제 구축과 한미동맹의 지속은 북한을 핵국가로 인정하는 조합이며, 비핵화와 평화체제의 구축은 한미동맹의 형태 변환을 통해 가능한 정책조합임을 설명한다. 제Ⅳ장에서는 주권과 원칙 있는 현실주의의 기조하에 동맹국의 무임승차를 주장하고 경제적 민족주의를 추구하는 트럼프의 미국 우선주의가 기존의 한미 간 가치, 경제, 안보 측면에서의 포괄적 전략 동맹 관계를 해체하고 있으며, 다른 한편으로 북핵문제 해결에는 기회가 되고 있음을 보여준다.

제Ⅴ장은 한반도 평화체제를 위한 한미동맹 재조정 방향과 과제를 제시한다. 한미동맹 재조정의 기본 방향으로서 첫째, 한반도에서 전쟁 유발 요인을 해소하고 협력이 상시화되는 적극적 평화의 추구, 둘째, 한국의 대미 군사 의존 감소 그리고 외교정책 자율성 증진, 셋째, 동북아 다자안보협력 지향을 제시한다. 한미동맹 재조정을 위한 구체적 과제로서는 평화협정 체결 이후 유엔사령부 해체와 새로운 한반도 평화관리 기구의 구성, 전시작전통제권 조기 환수와 '한국군 주도-미군 지원' 원칙의 공동방위체계 재구성, 그리고 주한미군의 한반도 군비통제 동참 및 동북아 안정/평화에 대한 기여를 강조한다.

제VI장은 평화체제를 위한 한국의 지역전략과 대북정책 방향에 대해 논한다. 우선 지역전략 추진 방안으로 남북, 북미의 양자협상과 더불어, 동북아 안보협력 및 경제협력의 맹아를 담지하고 있던 2000년대 6자회담의 재개 필요성을 제안한다. 미중 간 경쟁의 심화를 고려할 때, 중견국가 한국이 힘의 정치가 작동하는 양자협상보다는 다자협상의 장을 활용하여 공동안보와 협력안보의 개념에 입각한 비핵화와 광의의 평화체제 구축을 추진할 수 있는 하나의 경로가 6자회담의 재개가 될 수 있다. 향후 한국의 대북정책 관련하여 ‘사실상의 종전선언’ 또는 ‘사실상의 평화협정’을 현실화하는 일관된 정책 추진 그리고 남북한 군비통제, 북한의 비핵화, 미국의 대북 군사적 위협 해소의 선순환 필요성을 강조한다. 또한 실질적인 남북한 공동번영의 목표 제시 필요성을 제기하고, 이를테면 9월 평양 남북정상 회담에서 합의했던 2032년 하계올림픽 공동개최 유치 추진이 좋은 사례가 될 수 있음을 설명한다.





## II

---

# 한반도 평화체제의 개념과 현실화 전망

김상기·홍민 (통일연구원)



평화체제 수립은 현재 한국의 가장 핵심적인 대외정책 목표이자, 분단과 전쟁 이후 70여 년간 지속되어 온 군사적 긴장과 대립을 종결시키고 평화의 새 시대를 열기 위한 한반도 구성원 모두의 염원이 담긴 과제이다. 평화체제 문제는 정전협정 체결 이듬해인 1954년 제네바 정치회담에서 이미 논의된 바 있고, 냉전시대 동안에는 남북 혹은 북미 평화협정과 주한미군 철수를 강조했던 북한에 의해 주로 제기되었다.<sup>9)</sup> 남과 북이 함께 한반도 평화정착에 대해 본격적으로 논의하기 시작한 것은 1991년 남북기본합의서 체결 이후라 할 수 있다. 특히 북한의 핵개발 프로그램이 국제적 문제로 부상하게 되면서 평화체제의 구축은 비핵화와 더불어 한반도문제 해결 및 동북아의 안정과 평화를 위한 핵심적 과제로 인식되어왔다. 그러나 그동안 한반도 평화체제 구축을 위한 뚜렷한 진전은 없었으며, 이제 2018년 남북정상회담과 북미정상회담을 통해 평화체제 수립의 기회가 만들어지고 있다.

한반도 평화체제 수립 관련 정책 방향의 제시는 우선 한반도 평화체제의 개념과 조건에 대한 논의와 평화체제 수립의 현실화 가능성에 대한 검토를 요구한다. 따라서 이 장(chapter)에서는 먼저 기존 연구 검토를 통해 한반도 평화체제의 개념을 제시하고, 또한 평화체제 구축에 필요한 조건들을 제시하고자 한다. 다음으로 2018년 초반부터 급격하게 변하고 있는 한반도 내외의 정세 변화를 면밀하게 분석하고, 변화의 요인을 제시하는 가운데, 향후 한반도 평화체제 구축에 관한 전망을 제시하고자 한다.

---

9) 이수형, “한반도 평화체제와 한미동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성,” pp. 34~62; 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” 『한국정치연구』, 제18집 2호 (2009), pp. 53~93.

# 1. 한반도 평화체제의 개념과 조건<sup>10)</sup>

## 가. 평화체제의 개념

한반도 평화체제를 논하기 전에 우선 ‘평화’가 무엇을 의미하는지를 밝혀야 할 것이다. 평화의 정의와 관련하여 ‘평화학’에서 많이 활용되는 개념은 갈퉁(Johan Galtung)이 제시한 ‘소극적 평화(negative peace)’와 ‘적극적 평화(positive peace)’이다.<sup>11)</sup> 여기서 소극적 평화는 전쟁 혹은 물리적 폭력이 존재하지 않는 상태를 의미한다. 적극적 평화는 전쟁의 부재뿐만 아니라 전쟁을 야기하는 요인까지도 제거된 상태, 즉 국가 간 혹은 국내적으로 정치적 억압, 경제적 착취, 사회·문화적 차별과 같은 구조적 폭력까지도 해소된 상태를 뜻한다.<sup>12)</sup> 따라서 적극적 평화는 물리적 폭력 혹은 전쟁의 부재라는 소극적 평화 상태를 넘어서 전쟁을 유발하는 구조적 요인이 해소되고 집단 간 혹은 집단 구성원 간 협력이 상시화되는 통합적 상태를 의미한다.

다른 한편, ‘국제정치학’에서 평화는 일반적으로는 전쟁의 부재를 의미하지만, 이는 다시 불안정한 평화(unstable peace)와 안정적 평화(stable peace)로 구분하여 개념화될 수 있다.<sup>13)</sup> 여기서 불안정

---

10) 제1절 ‘한반도 평화체제의 개념과 조건’의 집필자는 김상기.

11) Johan Galtung, “Violence, Peace, and Peace Research,” *Journal of Peace Research*, vol. 6, no. 3 (1969), pp. 167~191.

12) Johan Galtung, “Peace” in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 11, ed. David L. Sills (New York: The Mcmillan Company & The Free Press, 1968), p. 487. 소극적 평화 및 적극적 평화에 관한 추가 설명은 다음 참조. 장용석, “한반도 평화체제와 평화협정: 개념, 쟁점, 추진방향,” 『통일문제연구』, 제53호 (2010), pp. 123~152; 이성만, “한반도 평화체제 논의와 한미동맹의 미래,” 『공사는 문집』, 제66권 1호 (2015), pp. 79~109.

13) Kenneth Boulding, *Unstable Peace* (Austin: University of Texas Press, 1979); 최영중, “한반도 평화체제의 이론과 제도적 디자인,” 『국제관계연구』, 제12권 1호

한 평화는 전쟁 가능성이 상존하지만 힘의 균형(balance of power)이나 국제제도를 통해서 전쟁이 억제되는 상태를 의미하며, 안정적 평화는 전쟁 가능성이 희박하며 전쟁을 준비할 필요도 거의 없는 상태를 말한다.<sup>14)</sup> 국제정치에 관한 신현실주의 이론과 신자유제도주의 이론이 주로 불안정한 평화에 대해 논하면서, 균형(balancing)과 편승(bandwagoning)과 같은 안보전략 또는 조약과 협정, 군비통제 등을 포함한 국제제도를 평화를 위한 방편으로 제시하는 반면,<sup>15)</sup> 구성주의 이론은 적대관계의 청산과 같은 상호 간 정체성 혹은 인식의 변화를 평화의 중요한 요인으로 제시한다.<sup>16)</sup> 이러한 의미에서 신현실주의와 신자유제도주의가 불안정한 평화에 대해 그리고 구성주의 이론은 안정적 평화에 대해 주로 논한다고 볼 수 있다.

평화학과 국제정치학이 제시하는 평화의 개념에 대한 논의를 종합적으로 비교할 때, 가장 포괄적이며 항구적일 수 있는 평화는 평화학이 제시하는 ‘적극적 평화’라 할 수 있다. 적극적 평화는 물리적 폭력의 부재를 넘어 항시적인 정치·경제·사회적 협력과 통합을 의미하기 때문이다. 국제정치에 관한 구성주의 이론이 시사하는 ‘안정적 평화’도 사실상 항구적 평화 상태를 의미한다. 구성주의에서 평

---

(2007), pp. 5~32.

14) Kenneth Boulding, *Unstable Peace* 참조.

15) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979); A. F. K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger* (Chicago: University of Chicago Press, 1980); John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton & Company, 2003); Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984); Robert O. Keohane and Lisa Martin, “The Promise of Institutionalist Theory,” *International Security*, vol. 20, no. 1 (1995), pp. 39~51.

16) Alexander Wendt, “Constructing International Politics,” *International Security*, vol. 20, no. 1 (1995), pp. 71~81; Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

화는 통합을 의미하지는 않지만, 평화의 주된 요인으로서 국가 간 상호 정체성의 변화, 예를 들어 적대관계에서 친구관계로의 변화에 주목하며, 적이 아닌 친구라는 정체성을 상호 간에 가질 때 전쟁 혹은 폭력을 유발하는 요인이 제거된다고 보기 때문이다.

평화학이 제시하는 소극적 평화와 국제정치학에서의 불안정한 평화는 전쟁 혹은 물리적 폭력의 부재에 초점을 맞춘다는 점에서 유사하다. 이처럼 전쟁의 부재로 평화를 정의할 때, 주된 관심은 전쟁의 근본적 요인의 제거보다는 전쟁 혹은 폭력의 발생을 방지하는 데 맞추어진다. 이러한 맥락에서 신현실주의와 신자유제도주의 이론은 국가 간 전쟁을 유발하는 구조적 요인(예, 무정부상태로 인한 근원적 갈등)을 해소하기는 어렵다고 보지만, 세력균형, 국제제도의 수립과 같은 전쟁을 방지하기 위한 혹은 소극적 의미의 평화를 유지하기 위한 구체적 방법론을 제시한다.

평화에 관한 다양한 개념이 존재하는 가운데, 2018년 현재 그리고 향후 한반도에 요구되어지는 평화는 소극적 평화를 넘어서는 적극적인 평화 또는 안정적 평화라고 볼 수 있다. 1953년 정전협정 체결 이후 한반도에서 대규모 전쟁이 재발하지는 않았다. 그러나 2018년 현재까지 한반도에 '진정한 의미의 평화'가 정착되었다고 인식하는 이는 거의 없다. 냉전시대에는 물론이고 1990년대 초반 냉전 종식 이후에도 한반도는 군사적 긴장 고조를 반복적으로 경험해왔으며, 가까이는 지난 2017년에도 북핵문제를 둘러싼 갈등으로 전쟁위기설을 두 차례나 겪었다(4월, 8월 위기설). 바로 이러한 불안정한 평화상태의 극복 혹은 적극적 평화의 실현, 즉 전쟁의 부재는 물론이고 전쟁을 야기할 수 있는 요인을 제거하고 항시적인 협력과 통합을 위한 토대를 구축하는 것이 현재 및 향후 한반도의 당면 과제라 할 수 있다.

2018년 4.27 판문점선언과 6.12 센토사 합의가 바로 이러한 적극적 평화 또는 안정적 평화의 개념을 담고 있다. 판문점선언 제1항에서 문재인 대통령과 김정은 위원장은 남북관계의 전면적·획기적 발전을 이룩하고 공동번영과 자주통일의 미래를 위해 함께 노력할 것이라 합의하였다. 또한 제2항과 제3항에서 두 정상은 군사적 긴장상태를 완화함은 물론이고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하고 항구적인 평화체제 구축과 완전한 비핵화를 위해 협력할 것임을 약속하였다. 6.12 센토사 합의에서 김정은 위원장과 트럼프 대통령은 양국간 신뢰구축과 새로운 관계 수립을 약속하면서, 항구적인 평화체제 구축과 완전한 비핵화에 관한 판문점선언을 재확인하였다. 이처럼 남북 정상과 북미 정상의 합의는 전쟁 재발 방지는 물론이고, 새로운 관계의 수립, 그리고 항구적인 평화를 추구한다는 점에서 적극적 혹은 안정적 평화를 지향한다고 볼 수 있다.

따라서 이 글의 관심의 초점인 한반도 평화체제의 개념은 소극적 의미의 평화를 넘어서 적극적·안정적 평화를 지향하며, 그러한 평화를 구축하기 위한 기제(mechanism)를 제시할 수 있어야 한다. 위에서 검토한 평화에 대한 이론적 논의, 특히 자유제도주의와 구성주의 국제정치이론에 근거하여, 한반도 평화체제 구축을 위한 기제 혹은 방법론으로서 다음의 두 가지를 강조하고자 한다.<sup>17)</sup> 첫째, 한반도 평화체제는 전쟁 재발 방지, 군사적 긴장 완화, 그리고 전쟁 위험

---

17) 현실주의 국제정치이론이 제시하는 세력균형과 같은 안보전략은 전쟁의 발생을 억제할 수 있다는 측면에서 소극적 평화에 기여할 수 있지만, 다른 한편으로는 무력증강(internal balancing)과 동맹의 체결 및 강화(external balancing)를 촉진하면서 안보딜레마(security dilemma)를 유발하여 군사적 긴장을 지속시키거나 고조시킬 가능성을 동시에 갖는다. 이와 관련하여 박인휘의 연구는 한미동맹의 강화가 북한의 핵개발과 위기고조 전략을 촉진하는 한 요인일 수 있다고 주장한다. 이러한 이유로 본 연구는 현실주의 이론의 처방을 한반도 평화체제를 위한 기제로서 고려하지 않는다. 박인휘, “북핵 20년과 한미동맹: ‘주어진’ 분단 vs. ‘선택적’ 분단,” 『국제정치논총』, 제53집 3호 (2013), pp. 181~208.

요인 해소를 위한 제도적 장치를 갖춰야 한다. 물론 제도화가 안정적인 평화를 위한 충분한 조건은 아니지만, 자유제도주의 이론이 밝히는 바와 같이 평화의 불안정성을 관리하기 위한 수단으로서 중요한 역할을 할 수 있다.<sup>18)</sup>

둘째, 한반도 평화체제는 상호 간 정체성의 변화 혹은 관계에 관한 인식 변화를 동반할 수 있어야 한다. 구성주의 이론이 제시하는 바와 같이 전쟁을 준비할 필요도 거의 없는 항구적 평화정착은 물리적 측면에서의 변화만으로는 이루기 어려우며, 관념적 측면에서 상호 적대 인식의 해소, 즉 정체성의 변화를 필요로 한다.<sup>19)</sup> 그리고 이와 같은 변화는 지속적인 친선 교류를 포함한 사회적 상호작용을 통해 이루어질 수 있다. 다시 말해, 한반도의 실질적인 평화체제는 평화의 제도화뿐만 아니라 적대관계 청산과 신뢰 구축을 요구하며 항시적인 협력 상태를 지향해야 한다고 볼 수 있다.

결과적으로 본 연구가 제시하는 한반도 평화체제의 개념은 ‘전쟁 재발을 방지하고 전쟁의 위협을 근원적으로 해소하기 위한 제도의 수립과 신뢰 관계의 구축’으로 요약될 수 있다. 한반도 평화체제에 관한 기존 연구들이 한편으로는 주로 법·제도적 측면에 초점을 맞추는 반면, 다른 한편으로는 제도화와 더불어 신뢰형성과 관계 정상화를 함께 강조해왔음을 고려할 때, 본 연구가 제시하는 개념은 후자의 연구 전통에 가깝다고 볼 수 있다.<sup>20)</sup> 물리적 측면에서의 제도

---

18) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*; Robert O. Keohane and Lisa Martin, “The Promise of Institutional Theory,” pp. 39~51.

19) Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*.

20) 제도화와 상호 인식 변화를 함께 강조하는 연구의 예로서, 김연철은 평화체제를 “불안정한 평화를 관리하기 위한 규범, 원칙, 규칙, 절차 등의 제도적 집합뿐만 아니라, 신뢰와 인식의 변화를 통한 상호관계의 실질적 변화를 포괄하는 개념”으로 정의한다. 김연철, “한반도 평화체제의 재해석: ‘사실상의 평화’라는 시각에서,” 『북한연구학회보』, 제18권 2호 (2014), pp. 255~279. 이외에 이종석의 연구도 제도화와 더불어

화뿐만 아니라 관념적 측면에서의 새로운 관계 수립, 즉 적대관계의 청산과 신뢰 구축이 이루어질 때 한반도 평화체제가 구축된다고 볼 수 있다.

## 나. 평화체제의 조건

평화의 제도화 그리고 상호 인식의 변화를 함께 강조하는 한반도 평화체제의 개념으로부터 평화체제 구축을 위한 세 가지 조건 혹은 과제를 도출 할 수 있다. 첫째, 평화협정의 체결이다. 한반도 평화협정은 1953년 7월 27일 체결된 정전협정을 대체하고 한반도의 평화를 제도화하는 핵심적인 기제가 될 수 있다. 둘째, 한반도 평화체제는 군비통제를 동반해야 한다. 군비통제는 전쟁 위협 요인을 제거하기 위한 제도적 장치로서 중요하다. 군사력의 운용에 대한 통제로부터 군비축소까지 합의하는 단계적 과정이 필요하며, 비핵화와 더불어 재래식 군사력에 대한 제한을 포괄해야 할 것이다. 셋째, 상호 관계에 있어서 적대적 인식의 청산과 신뢰 구축이 필요하다. 적대성이 청산된 새로운 관계의 수립은 남북관계는 물론이고 북미관계에서도 필수적이다. 평화협정, 군비통제, 그리고 인식적 측면에서의 관계 정상화라는 세 가지 조건은 서로 독립적이라기보다는 보완적이며, 시너지 효과의 발생으로 한반도 평화체제의 구축은 더욱 촉진 될 수 있다.

---

적대관계의 청산이라는 인식의 변화를 강조한다. 이종석, 『한반도 평화통일론』 (서울: 한울아카데미, 2012), pp. 322~350. 반면 조성렬, 박종철 등의 연구는 상대적으로 제도적 측면에 더욱 초점을 맞추어 평화체제를 논한다고 볼 수 있다. 조성렬, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』 (서울: 푸른나무, 2007); 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006), pp. 103~136.

## (1) 평화협정

한반도 평화협정의 필요성은 1953년 이후 지속되어 온 정전체제가 근본적으로 가지는 ‘과도적’ 성격으로부터 비롯된다. 정전협정은 제4조 60항에서 “정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 3개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한급 높은 정치회의를 소집하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철거 및 한국 문제의 평화적 해결 등 문제들을 협의할 것을 이에 건의한다”고 명시했다.<sup>21)</sup> 즉, 정전협정은 한국전쟁의 ‘휴전’을 위한 것이며, 한반도문제의 최종적인 평화적 해결을 위해서는 별도의 협의가 필요하다는 것이다.<sup>22)</sup> 따라서 정전협정은 체결 당시부터 전쟁의 증지를 넘어선 평화 상태를 위한 추가적 협상 필요성을 전제했다고 볼 수 있다.

정전협정이 사실상 평화협정 필요성을 전제했음에도 지난 65년간 정전체제가 지속된 주된 이유는 평화협정에 관한 당사국 간 입장 차이가 뚜렷했기 때문이다. 주된 쟁점은 주한미군 철수 문제, 협정의 당사자 문제, 그리고 1990년대 초반 이후 핵심 이슈로 부상한 비핵화와 선후 문제이다. 이 문제들에 대한 타협이 평화협정 타결을 위한 최소한의 필요조건이라 할 수 있다. 물론 이 쟁점들에 대한 입장 차이가 매우 일관되고 확고하지는 않았고, 평화협정 체결을 적극적으로 제안해왔던 북한의 입장 변화가 상대적으로 더욱 두드러졌다(예, 주한미군 관련 입장). 이는 곧 평화협정을 위한 상호 간 타협의 여지를 남기는 것이라 볼 수 있다.

주한미군 철수는 전통적으로, 특히 1980년대까지 북한의 가장 중요한 관심사로서 남북 및 북미 간 첨예한 입장 차이를 드러내는 사안이다.<sup>23)</sup> 북한은 1962년 10월 남측에 평화협정을 제안했을 때, 1974년

21) 정전협정 원문에서 인용.

22) 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” pp. 53~93.

3월 북미평화협정을 제안했을 때, 그리고 1984년 북미평화협정과 남북 불가침 선언 동시 채택을 제안할 때 모두 주한미군 철수를 핵심 의제로 강조했다. 그러나 한국과 미국은 북한의 요구를 수용하지 않으면서 평화협정 체결 협상에 적극적으로 응하지 않았다. 평화협정 체결보다 주한미군 주둔과 한미동맹 지속을 용이하게 하는 정전상태의 유지·관리가 더욱 큰 전략적 이득이 된다는 것이 한미 정부의 판단이었다.<sup>24)</sup>

그러나 1980년대 말 이후 북한은 주한미군에 대한 유연한 입장을 보여왔다. 북한은 1987년 이후 남북한 군축에 따른 단계적 철수 입장을 밝혔으며, 1990년대 이후로는 더 나아가서 때때로 주한미군 주둔 용인 입장을 밝히기도 하였다. 예를 들어, 1992년 김용순 노동당 국제비서는 연방제 통일 이후 미군의 단계적 철수를 용인한 바 있으며, 2000년 김대중 대통령의 방북 시 김정일 위원장은 동북아 세력 균형을 위해 통일 이후에도 주한미군이 주둔할 필요성이 있다는 데 동의한 바 있다.<sup>25)</sup> 물론 주한미군 주둔 용인이 1990년대 이후 북한의 일관된 입장이라고 보기는 어렵지만,<sup>26)</sup> 주한미군 문제가 향후 평화협정 협상 타결의 걸림돌이 될 가능성은 줄어들었다고 볼 수 있다. 2018년 비핵화 협상 과정에서도 주한미군 주둔 문제는 적어도 아직은 주요 쟁점으로 부상하지 않고 있다.

평화협정 당사자에 관한 입장 차이도 전통적 쟁점이었다. 특히 1990년대까지, 북한은 북미 양자가 정전협정의 실질적 당사자이므

23) 신옥희, “북미관계와 한반도 평화체제: 역사적 고찰,” 『한국정치외교사논총』, 제33집 2호 (2012), pp. 35~61.

24) 한반도 평화협정 논의의 역사와 쟁점 관련 내용은 다음 참조. 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” pp. 53~93.

25) 주한미군 철수 관련 북한의 입장 변화에 대하여 위의 글 참조, pp. 78~82.

26) 1990년대 후반 이후에도 북한 외무성 발표 또는 노동신문 등에 주한미군 철수 주장이 자주 등장한 바 있다.

로 양국이 평화협정의 당사자가 되어야 한다는 입장을 고수한 반면, 한국은 1988년 남북 평화협정을 처음 제안한 이후 남북한이 협정의 당사자라는 입장을 보였으며, 미국은 한국의 입장을 지지하였다.<sup>27)</sup> 그러나 이러한 입장 차이는 2000년대 이후 비핵화 협상 과정에서 크게 좁혀졌다. 2005년 북한 외무성은 미국을 비롯한 유관세력들이 평화체제의 당사자임을 밝혔고,<sup>28)</sup> 같은 해 6자회담 9.19 공동성명은 “관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”임을 명기하였다. 여기서 ‘관련 당사국’에 한국이 포함된다는 것을 북한이 인정했고, 미국은 중국이 당사자로 참여하는 것에 공감한 것으로 알려진다.<sup>29)</sup> 또한 남북 정상은 2007년 10.4 선언에서 3자 또는 4자 간 종전선언 추진에 합의했으며, 2018년 4.27 판문점선언에서는 종전선언과 평화협정 체결을 위한 남북미 3자 또는 남북미중 4자회담 개최를 추진하는 데 합의했다. 그리고 2018년 10월 5일 폼페이오(Mike Pompeo) 미 국무장관은 “우리가 목표(비핵화 완료)에 다다를 때 우리는 정전협정을 끝내는 평화협정에 서명하게 될 것이고 궁극적으로 중국이 그 일원이 될 것”이라고 하였다.<sup>30)</sup> 중국도 물론 과거부터 자신이 한반도 평화협정의 당사자가 되어야 한다고 강조해왔음을 함께 고려할 때, 평화협정 당사자는 남북미중이라는 공감대가 4개국 사이에 이미 형성된 것으로 볼 수 있다.

1990년대 이후 최근까지 평화협정에 관한 가장 핵심적 쟁점은 비핵화와 밀접하게 관련된다. 북한은 자신의 핵개발이 전쟁 억제 및

27) 신옥희, “북미관계와 한반도 평화체제: 역사적 고찰,” pp. 35~61.

28) 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” pp. 53~93.

29) 이종석, 『칼날 위의 평화: 노무현 시대 통일외교안보 비망록』 (고양: 개마고원, 2014), pp. 355~359.

30) 『연합뉴스』, 2018.10.6.

체제안전을 위한 것임을 강조하면서 평화협정 체결을 비핵화의 전제조건으로 제시해왔다. 반면 한국과 미국은 북한의 비핵화 없이 평화협정을 체결할 수 없다는 입장을 고수해왔다. 즉 북한의 선호가 기본적으로 선 평화협정 후 비핵화라면 한미 양국의 선호는 선 비핵화 후 평화협정이라 할 수 있다. 결국 이러한 입장 차이의 극복이 북핵 협상의 핵심적 과제가 되어왔고, 비핵화와 평화협정을 동시에 추진하는 방안이 하나의 해법으로 제시되어왔다. 이러한 해법의 일환으로 현재 남북미 사이에 검토되는 방안이 북한의 비핵화 초기단계 조치 이행과 더불어 우선 종전선언을 추진하고, 평화협정 협상을 시작하며, 이후 비핵화 진척과 연계하여 혹은 완료 단계에서 평화협정을 체결하는 방안이다. 아직 평화협정 체결 시점에 대한 북한의 입장이 분명하게 드러나지는 않았지만, 큰 틀에서 비핵화와 평화협정의 선후문제에 관한 당사국 간 입장 차이는 과거에 비해서 뚜렷하게 좁혀졌다고 볼 수 있다. 물론 이러한 방안이 성공으로 귀결될지 아직 단언하기는 어려우며, 비핵화 및 평화협정과 관련한 세부 사안들에 대한 합의가 필요할 것이다.

결과적으로, 한반도 평화협정의 필요조건으로서 세 가지 쟁점에 대한 타협의 가능성은 과거에 비해 상대적으로 높아졌다고 볼 수 있다. 평화협정의 당사자 문제는 이미 거의 합의된 것으로 볼 수 있으며, 주한미군 문제에 대해서도 북한이 유연한 입장을 보일 가능성이 높고, 중국은 북한 이상으로 주한미군 문제를 제기하지 않을 것 같다. 결국, 평화협정의 체결은 비핵화 협상의 성공 여부와 함께하는 운명이 될 것으로 보인다.

## (2) 군비통제

한반도 평화체제 구축의 조건으로서 군비통제를 논하기 전에 우선 군비통제의 개념에 대해 검토할 필요가 있다. 군비통제는 일반적으로 군사력의 운용, 배치, 규모 등을 통제하거나 제한함으로써 전쟁 발생 위험을 감소시키고, 전시 피해 및 평시 군사비를 줄이며, 평화적 공존을 도모하기 위한 양자 혹은 다자간 군사적 협력을 의미하며, 운용적 통제와 구조적 통제로 분류될 수 있다.<sup>31)</sup> 운용적 군비통제는 부대의 배치 또는 이동상황, 기동훈련 등에 관한 정보를 상호 교환하면서 군사적 활동의 투명성과 예측가능성을 확보하고, 군사적 신뢰구축을 증진하고자 하는 협력이며, 특히 군사훈련의 금지, 비무장/완충지대의 설치, 군사력의 후방 이동과 같은 제한 조치를 수반할 수 있다. 또한 구조적 군비통제는 주로 군사력의 규모를 제한하는 것으로서, 군사력의 축소(군축) 혹은 동결, 특정한 무기체계의 축소 또는 일정 비율/수량 폐기, 병력 수의 감축 등을 포함한다.<sup>32)</sup>

이와 같은 의미를 가지는 군비통제는 한반도에서 군사적 충돌을 예방하고, 충돌의 요인을 제거하기 위한 중요한 방안이 될 수 있으며, 따라서 한반도 평화체제 구축을 위한 중요한 요건이라 할 수 있다. 주지하듯이 1953년 이후 남북한은 대규모 전쟁을 다시 경험하지 않았지만, 비무장지대(DMZ) 또는 해상 경계선 부근에서 끊임없이

---

31) Thomas C. Shelling and Morton H. Halperin, *Strategy and Arms Control* (New York: A Pergamon-Brassey's Classic, 1961), p. 142; 황진환, 『협력안보시대에 한국의 안보와 군비통제』 (서울: 도서출판 붕명, 1998), p. 52; 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』 (서울: 박영사, 2004), p. 199; 한용섭, “한반도 안보문제에 대한 군비통제적 접근: 이론, 평가, 전망,” 『국제정치논총』, 제49집 5호 (2009), pp. 101~128; 한용섭·이규원, “군비통제 수준과 연계한 DMZ의 평화적 이용 방안,” 『평화연구』, 제18권 1호 (2010), pp. 233~277.

32) 군비통제의 개념에 관한 상세한 설명은 다음 참조. 한용섭·이규원, “군비통제 수준과 연계한 DMZ의 평화적 이용 방안,” pp. 233~277.

크고 작은 국지적 충돌에 시달려왔다. 최근의 사례로서 1999년, 2002년, 2009년의 서해교전, 2010년 북한의 연평도 포격, 그리고 2015년 비무장지대 목함지뢰 사건 시에는 인명 피해와 더불어 한반도 차원의 확산 가능성을 배제하지 못하는 군사적 위기 상황이 조성된 바 있다. 이처럼 우발적 충돌 혹은 국지적 충돌이 전쟁으로 확대될 가능성에 항시적으로 노출되어 있는 한반도에서 군비통제는 충돌을 야기할 수 있는 요인을 제거하고 평화적 공존의 여건을 조성할 수 있는 중요한 방안이며, 또한 만약 충돌이 발생할 경우에는 확산 가능성을 차단하고, 확산이 되더라도 피해를 줄이기 위한 방편이 될 수 있다.

이와 같은 군비통제의 필요성에 대한 제안은 오래전부터 남과 북 사이에 제기되고 논의되어왔지만, 구체적인 실천은 매우 미흡했다. 남북한 사이에 군비통제에 관한 구체적인 합의는 1991년 12월 기본합의서에서 처음으로 이루어졌다. 기본합의서는 제12조에서 남북군사공동위원회를 구성하여 “대규모 부대이동, 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사 교류 및 정보교환문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다”고 명시했다.<sup>33)</sup> 이는 내용적으로 운용적·구조적 군비통제를 포괄할 뿐 아니라 실행을 위한 협의체의 구성까지 약속한 역사적 합의였다고 평가할 수 있다. 그러나 이 합의는 실천되지 못했다. 또한 2000년 남북정상회담 이후 국방장관회담, 장성급 군사 실무회담이 이어졌고, 2007년 남북정상회담 이후에도 군사회담이 열렸지만, 군 통신선 구축 및 군사분계선 부근 선전활동 중지 등을 넘어서는 합의와 실천에는 이르지 못하였다.<sup>34)</sup>

---

33) 남북기본합의서 원문 참조.

남북한 군비통제의 진전이 매우 미흡했던 주된 이유는 북핵문제와 밀접하게 관련된다. 1993년 제1차 북핵위기가 발생하고 북핵문제의 해결이 한반도 정세에서 우선적 과제로 부상한 이래 최근까지(2018년 이전까지) 재래식 군사력에 관한 군비통제는 주된 관심사가 되지 못했다. 북한이 인식하는 재래식 군사력 열세 및 미국으로부터의 핵위협은 핵개발의 주요 배경이었고, 남한은 북한의 핵개발이 지속되는 상황에서 재래식 군사력에 대한 통제에 큰 의미를 부여하지 않았으며 제재 혹은 대화를 통한 북핵문제 해결 그리고 북핵 대응 무력수단(예, 3축체계) 마련에 더욱 큰 관심을 가졌다. 결국 안보딜레마에 따른 군비경쟁 논리가 군비통제의 논리를 압도했다고 볼 수 있다.

이러한 결과는 한반도 평화체제가 비핵화뿐만 아니라 재래식 군사력의 통제를 함께 요구한다는 관점에서 평가되어질 필요가 있다. 북한이 핵무기를 갖지 않았을 때에도 한반도는 군사적 긴장 혹은 전쟁의 위험에서 벗어나지 못했음을 상기해야 할 것이다. 한반도 군비통제의 핵심적 관건이 비핵화라고 할지라도 재래식 군사력에 대한 통제가 함께 이루어질 때 한반도 평화가 정착될 수 있다. 이러한 의미에서 2018년 9월 평양공동선언 및 군사분야 합의서는 한반도 군비통제에 관한 매우 중요한 성과라 할 수 있다. 동창리 미사일 엔진 시험장 폐기와 (미국의 상응조치에 따른) 영변 핵시설의 영구적 폐쇄 등 비핵화에 관한 북한의 구체적 조치들뿐 아니라 남북 간 운용적 군비통제에 관한 매우 구체적인 합의를 이루었고 곧 실행을 앞두고 있기 때문이다.<sup>35)</sup> 남북 간 군비통제의 실행은 한반도의 군사적 긴장

34) 남북 간 군비통제에 관한 협의 관련하여 다음 참조. 김주홍, “한반도 군비통제의 방향과 과제,” 『국제정치연구』, 제8집 2호 (2005), pp. 95~118; 한용섭·이규원, “군비통제 수준과 연계한 DMZ의 평화적 이용 방안,” pp. 233~277.

35) 예를 들어, 11월 1일부터 군사분계선 일대 각종 군사연습 중지와 군사분계선 상공

완화를 촉진하면서 북한의 비핵화 의지를 제고할 수 있으며, 또한 비핵화의 진전도 재래식 군비통제에 관한 논의와 실행을 촉진할 수 있다. 핵무력과 재래식 군사력에 대한 동시적 군비통제가 추진될 때 한반도 평화체제의 구축이 더욱 촉진될 수 있다는 기대가 가능하다.

### (3) 상호 인식의 변화: 적대성 청산과 신뢰 구축

위에서 설명한 평화협정의 체결과 군비통제의 실행이 한반도 평화체제 구축을 위한 중요한 조건이지만, 그것만으로는 충분하지 않다. 관념적 측면에서 적대관계의 청산이 필요하다. 남북 간 그리고 북미 간에는 그동안 평화 및 관계 개선에 관한 다수의 문서화된 합의들을 이룬 바 있지만, 대부분의 경우는 실행으로 옮겨지지 못했다. 1991년 남북기본합의서와 2005년 9.19 공동성명이 대표적이다. 이 두 합의는 한반도 평화를 위한 역사적인 기회를 창출할 만했지만, 실천적 이행은 없었다. 어느 일방의 책임으로만 돌릴 수 없으며, 상호 적대 인식의 지속과 신뢰의 부재가 근본적 원인이라고 할 수 있다. 앞으로 가능할 수 있는 평화협정 체결과 군비통제도 동일한 전철을 밟을 가능성을 배제하지 못한다. 서로를 적으로 인식하는 정체성의 변화가 필요하다.

남북미관계의 속성과 관련하여 구성주의 이론은 중요한 시사점을 제공한다. 현실주의 이론이 국제관계를 근본적인 갈등상태로 규정하며 협력의 어려움을 지적하고,<sup>36)</sup> 자유제도주의 이론이 갈등상태에서도 제도를 통해 협력을 위한 물리적 동기가 강화될 수 있다고

---

비행금지구역 설정이 이루어질 것이며, 12월 31일까지 비무장지대 내 11개 감시초소(GP) 철수를 완료하기로 했고, 서해 평화수역 범위와 출입질서, 행동질서 등에 대해서도 매우 구체적인 합의를 이루었다.

36) Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*; John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*.

강조하는 동안,<sup>37)</sup> 구성주의는 국제관계의 갈등 혹은 적대성은 '주어진 것'이 아니며 국가 간 상호주관적 인식에 의해서 관계의 근본적 속성이 변화할 수 있다고 주장한다.<sup>38)</sup> 물리적 요인뿐 아니라 관념적 요인도 국제관계의 속성을 규정할 수 있으며, 특히 중요한 것은 서로가 적으로 인식하는지 또는 친구로 인식하는지와 같은 정체성의 변화라는 것이 구성주의 이론의 주장이다. 남북미관계도 마찬가지로 일 수 있다. 서로 더 이상 적이 아니라는, 나아가서 친구로서 신뢰할 수 있다는 인식의 형성은 남북 및 북미관계의 근본적 변화를 의미하며 항구적인 평화상태 구축을 위한 핵심적 조건이 될 수 있다.

상호 간 적대성의 청산과 친구의 정체성 획득을 촉진할 수 있는 변수로서 웬트(Wendt)는 상호의존, 공동운명, 동질성, 그리고 자기억제를 제시한다.<sup>39)</sup> 자기억제는 상호 간에 침략 혹은 흡수할 의사가 없다는 의미이며, 나머지 세 요인은 집합적 정체성 혹은 친구의 정체성 형성을 촉진할 수 있는 변수들이다.<sup>40)</sup> 이 요인들을 남북관계에 적용하자면, 불가침 선언 및 평화협정 등과 같은 자기억제의 장치를 마련하고 실천함과 더불어 지속적인 대화 및 교류·협력의 증진을 통해 상호의존도가 높아지고 공동운명체 인식과 민족적 동질감이 고양될 때 남북 간 적대적 인식이 해소되고 친구의 정체성이 형성될 수 있다는 주장이 가능하다. 북미 간에도 서로 공격할 의사가 없음을 분명히 함과 더불어 대화, 교류, 협력과 같은 상호작용이 지속될 때 적대관계의 청산이 가능할 수 있다. 지속적 상호작용을

37) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*; Robert O. Keohane and Lisa Martin, "The Promise of Institutional Theory."

38) Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*.

39) *Ibid.*

40) 구갑우, "한반도 분단체제와 평화국가 만들기," 『시민과 세계』, 제10호 (2007), pp. 17~48.

통해 정보가 교환되고 학습과 설득이 반복됨에 따라 남-북 그리고 북-미 사이에는 추구하는 이익 혹은 선호가 수렴되고 서로가 기대하는 방향으로 행동할 가능성이 높아지며,<sup>41)</sup> 결국 적대성의 해소와 신뢰의 구축으로 이어질 수 있다.

따라서, 관념적 측면에서 적대관계를 해소하고 신뢰를 구축하기 위한 핵심적인 실천적 과제는 남북 그리고 북미 간 대화·교류·협력의 증진이라 할 수 있다. 정치·군사·경제적 교류·협력은 물론이고 사회·문화적 측면에서의 교류·협력도 관계 개선에 중요한 기여를 할 수 있다. 2018년 남북미 정상은 적대관계의 청산과 새로운 관계의 수립이 한반도 평화체제 구축의 지름길임을 분명하게 인식하고 있다. 4.27 판문점선언의 제1조는 남북관계의 전면적·획기적 개선과 발전에 관한 합의이며, 6.12 센토사 합의는 적대관계의 청산과 신뢰구축의 중요성을 명확히 밝히면서 제1조에서 평화와 번영을 위한 새로운 관계의 수립을 약속했다. 이러한 남북미 정상의 합의가 다방면의 대화·교류·협력의 확대로 이어질 때 적대 인식이 해소되고 상호 신뢰는 더욱 증진될 것이며, 한반도 평화체제의 여건은 더욱 성숙될 수 있을 것이다.

---

41) Sheldon Stryker and Anne Statham, "Symbolic Interaction and Role Theory," in *The Handbook of Social Psychology*, eds. Gardner Lindzey and Elliot Aronson (New York: Random House, 1985), pp. 311~378; Jeffrey T. Checkel, "Social Construction and Intergration," *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no. 4 (1999), pp. 545~560; Alastair Iain Johnston, "Treating International Institutions as Social Environments," *International Studies Quarterly*, vol. 45, no. 4 (2001), pp. 487~515.

## 2. 평화체제 및 비핵화의 전망<sup>42)</sup>

### 가. 평화체제·비핵화의 모멘텀과 구도

#### (1) 평화체제·비핵화의 주요 모멘텀

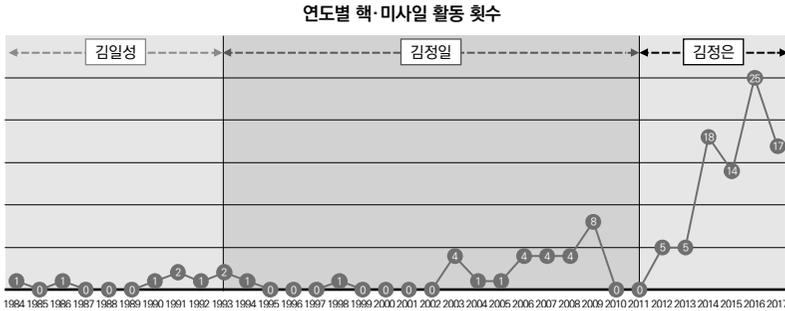
앞서 살펴본 평화체제의 조건 차원에서 보면, 2018년은 남북한이 평화로 가는 매우 중요한 전환점과 모멘텀을 만들어 낸 한 해로 평가할 수 있다. 그런 측면에서 향후 전개될 한반도 평화체제 및 비핵화를 전망하기 위해서는 2017년 말부터 전개된 정세의 흐름과 구도를 짚어볼 필요가 있다. 특히 평화체제의 조건 - 평화협정, 군비통제, 상호인식 변화 - 차원에서 2018년 남북미 3자의 주요 행위와 합의 결과를 살펴 볼 필요가 있다. 평화체제의 조건과 기반을 만드는 데 있어 결정적 모멘텀 역할을 할 수 있는 내용들 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

우선 북한의 '국가핵무력 완성' 선언을 들 수 있다. 북한은 2017년 11월 29일 '화성-15형' 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험발사에서 성공한 직후 '국가핵무력 완성'을 곧바로 발표했다. 집권 이후 핵·미사일 고도화에 총력을 기울이던 김정은 위원장이 정세 전환의 시작을 알리는 선언이었다고 볼 수 있다. 북한은 2014~2017년 기간 동안 김정일 시대와는 확연하게 구분되는 다량의 미사일 발사 실험을 감행한 바 있다.

---

42) 제2절 '평화체제 및 비핵화의 전망'의 집필자는 홍민.

〈그림 II-1〉 북한의 연도별 핵·미사일 활동 횟수



출처: 필자 작성.

국가핵무력 완성 선언은 연이은 고강도 대북제재에도 불구하고 중·장거리 미사일 발사를 집중적으로 실험발사하면서 한반도의 군사적 위기를 고조시키던 정점에서 이뤄져 여러 추측과 해석을 낳았다. 가령 기술적 완성도에서 아직 대기권 ‘재진입’ 기술의 확보가 불확실해 ‘완성’으로 보기 힘들다는 평가들이 많았다. 결국 핵무력 완성 선언은 실질적인 기술적 성취 선언이라기보다는 ‘정세 전환’을 모색하려는 북한의 신호로 보는 시각이 일부 있었다. ‘핵무력 완성’의 정치적 신호는 2018년 1월 1일 김정은 위원장의 신년사를 통해 명확하게 드러났다.

김정은 위원장은 신년사를 통해 ‘국가핵무력의 역사적 대업 성취’를 2017년 가장 큰 성과로 꼽았다. ‘전쟁억제력’과 ‘평화수호의 보검’을 확보하게 되었다는 억지력에 초점을 맞췄다. 특히 미국 본토가 자신의 핵무기 사용 사정권 안에 있고 “핵단추가 내 사무실 책상 위”에 있다고 밝힌 부분은 미국과 대등한 핵능력의 ‘균형’을 갖게 되었다는 것, 이로써 ‘전략적 지위’에 올라 ‘전략국가’가 되었다는 것을 강조하기 위한 것으로 볼 수 있다. 다소 과장돼 보이는 자신에 대한 지위 규정을 했던 것은 향후 미국과의 핵협상에 본격적으로 나설 것

임을 암시하는 동시에 대등한 수준에서 협상력을 높이겠다는 전략의 차원에서 해석해 볼 수 있다.

한반도 정세 변화의 주목할 만한 두 번째 모멘텀은 김정은 위원장의 2018년 신년사라고 볼 수 있다. 김정은 위원장은 신년사에서 남북관계 개선에 많은 비중을 할애하며 파격적인 남북화해 제스처를 보였다. 전체 서사 구조는 ‘핵무력 완성’으로 ‘불가역적’ 전쟁억제력과 ‘전략국가’의 지위를 갖게 되었으며 이를 토대로 경제에 집중하여 성과를 올리고 한편으로 남북관계 개선을 통해 군사적 위협을 해소하고 평화적 환경을 조성하겠다는 메시지이다. 주목할 부분은 북한이 자신의 정권 창건 70주년과 평창 동계올림픽을 남북한 ‘민족적 대사’로 규정하고 국면전환 의지를 강력하게 밝힌 부분이다. 평창 동계올림픽을 계기로 ‘국면 전환’을 하겠다는 강한 의지를 보인 것이다. 지난 7년간의 신년사와 비교해도 확연하게 다를 뿐만 아니라 적극적인 화해 모드가 읽히는 대목이었다.

신년사에서 북미관계에 대한 직접 언급은 자제를 했는데, 일차적으로 남북관계 개선을 통해 미국의 대북 압박·제재 국면을 관리하고자 했던 것으로 보인다. 이후 문재인 정부의 적극적인 북미 연계 및 중재 역할로 빠른 속도로 북미 사이에 긴밀한 대화 모드가 조성되었다. 이런 북미 대화 구도로의 빠른 전환은 북한 입장에서도 예상하지 못했던 속도로 볼 수 있다. 3월 6일 남측 특사단의 방북 직후 3월 8일 곧바로 한국이 대미 특사단을 파견해 트럼프 대통령의 전향적 대화 의지를 끌어낸 것은 북한에게도 매우 전격적인 진전이라고 볼 수 있다. 그만큼 한국정부의 일관성 있는 중재 역할이 북미의 대화 결속을 끌어내는 데 주요했다는 것을 의미한다. 전반적으로 신년사에서 북한이 미국에 대한 자극적 비난이나 호전적 핵무력 언급을 자제한 것은 향후 미국과의 대화국면을 염두에 둔 것으로 볼 수 있다.

세 번째 모멘텀은 평창 동계올림픽으로 볼 수 있다. 평창 동계올림픽은 김정은 위원장이 신년사를 통해 밝혔듯이 국면 전환의 호재를 제공했다. 2018년 상반기 평창 동계올림픽 참가를 명분으로 남북 대화 모드와 핵·미사일 활동을 중단함으로써 북미가 대화할 수 있는 조건을 충족시킨 것이 주요했다. 김정은 위원장이 신년사를 통해 평창 동계올림픽과 정권 수립 70주년을 ‘민족적 대사’로 설정하고 남북관계 개선을 제안한 것은 2018년을 국면 전환의 해로 삼겠다는 전략적 계산 아래 이뤄진 것으로 볼 수 있다. 이 두 행사의 성공적 개최를 위해 남북한 군사적 긴장상태의 완화와 평화적 환경 조성 마련을 제안하며, 이를 위해 평창 동계올림픽에 북한 대표단 파견, 다양한 방면에서의 남북 교류협력 실현, 남북관계 개선 등을 북한은 제안했다. 2017년까지 전개된 핵·미사일 고도화와 한반도 위기 국면에서 보면, 내용적으로 파격적이고 과감한 제안이라고 할 수 있다. 한편으로 북한이 군사적 긴장완화를 주요 핵심의제로 제시했다는 점에서 향후 군비통제의 남북 간 동력을 만드는 기초가 되었다고 할 수 있다.

네 번째 모멘텀은 북한이 새로운 전략적 노선을 채택한 것이다. 북한은 4월 20일 조선노동당 중앙위원회 제7기 3차 전원회의를 개최하여 2013년 3월 31일 당중앙위원회 제6기 23차 전원회의를 통해 채택했던 ‘경제·핵 병진노선’을 종결(결속)짓고 ‘경제건설 총력집중’을 새로운 전략적 노선으로 채택했다. 제7기 3차 전원회의는 그 개최 시점이 의미심장하다. 이미 예정된 4.27 남북정상회담과 일정은 잡히지 않았으나 향후 개최하기로 한 북미정상회담을 앞두고 소집되었다는 점이다. 이 전원회의를 통해 북한은 공식적으로 핵실험과 중장거리(IRMB) 및 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험발사의 중단, 북부핵실험장(풍계리)의 폐쇄 의사를 밝혔다. 한편으로 “핵실험의 전

면증지를 위한 국제적인 지향과 노력에 합류”하겠다고 밝혔는데, 핵 실험 전면 중지와 같은 구체적인 비핵화 조치를 국제적인 규범 차원에서 언급한 것은 처음이라고 할 수 있다.

주목할 부분은 북한 역사에서 최고지도자가 제시했던 전략적 노선을 공식적으로 종결 선언하고 새로운 노선을 채택하는 형식을 취한 것은 처음 있는 매우 이례적인 현상이란 점이다. 지금까지 북한은 별도의 노선이나 정책의 종결 선언 없이 다른 노선과 정책이 등장하는 것으로 자연스럽게 대체하거나, 지속적으로 견지할 노선으로 역사적 자리를 남겨두는 것이 일반적이었다. 최고지도자가 제시한 노선과 정책은 ‘무오류’이기 때문에 혹시 효과가 없거나 실효성이 없어도 절대적 지위에 남겨 두거나 종결을 선언하지 않는다. 더군다나 2016년 5월 36년 만에 개최한 제7차 당대회를 통해 경제·핵 병진노선을 ‘항구적’인 전략적 노선으로 규정한 바 있기 때문에 ‘종결’을 선언한 것은 매우 이례적이라고 할 수 있다. 노선의 항구성을 접고 갑작스럽게 종결 선언을 한 것은 비핵화와 향후 행보에 대해 매우 전향적인 의지를 갖고 있다는 것을 보여주기 위한 것으로 볼 수 있다. 한편으로 2013년 병진노선 채택부터 ‘국가핵무력 완성’을 경유한 일정한 장기적인 전략적 로드맵 차원에서 준비된 수순으로도 해석해 볼 여지도 있다.

그런 측면에서 전략적 노선 변경 결정은 크게 두 가지 차원에서 의미를 살펴 볼 수 있다. 하나는 비핵화·체제안전보장의 교환이라는 ‘빅딜’과 향후 비핵화 실행을 염두에 두고 북한 주민들을 설득할 논리를 만드는 차원이다. 지난 5년간 ‘핵·경제 병진노선’을 통해 핵·미사일 개발에 모든 노력을 경주해 왔다. 그런데 남북 및 북미 정상회담 이후 곧바로 비핵화 과정이 구체화될 경우, 병진노선과 비핵화 사이에 논리적 공백이 클 수밖에 없다는 점이다. 결국 병진노선을

계속 유지하고 있는 것이 부담스러울 뿐만 아니라 향후 비핵화 논리를 만드는 데 장애가 될 수 있기 때문에 일단 ‘종료’ 선언을 함으로써 향후 행보의 여지를 만들고자 했을 가능성이 있다. 주민들의 심리적 혼돈을 최소화하면서 향후 비핵화 논리로 연결하기 위한 매개 장치가 필요했다고 볼 수 있는 것이다.

다른 하나는 대외적으로 자신의 비핵화 의지를 보여줌으로써 북미정상회담에서 상응하는 확실한 체제안전보장을 끌어내겠다는 포석으로 볼 수 있다. 병진노선의 공식 종료 선언은 핵·미사일 고도화 정책의 수정 또는 종료로 읽을 수 있다. 핵실험장 폐쇄 역시 매우 전향적인 태도로 볼 수 있다. 사실상 용도가 폐기된 상태라고 하지만, 핵실험장 폐쇄는 향후 비핵화 실행 카드의 하나로 쓸 수 있음에도 선제적으로 미리 내놓았다는 점이다. 이번 결정들이 올해 몇 차례에 걸친 북한의 비핵화 의지 확인을 거쳐 남북 및 북미 정상회담을 앞두고 나왔다는 점에서 비핵화 의구심을 한층 걷어내려는 북한의 선제적인 신뢰구축 조치로 평가해 볼 수 있다. 그만큼 대외적으로 남북 및 북미 정상회담에 대한 기대와 성공을 갈망하고 있음을 보여주는 메시지로 볼 수 있다. 결국 이런 조치는 상대방(남한, 미국)이 자신에게 갖는 의구심을 불식시키기 위한 ‘상호인식’에 있어 신뢰를 제공하는 측면이 있다. 결코 북한은 핵무기를 포기하지 않을 것이라는 한국과 미국의 대북한 인식을 변화시키기 위한 조치라는 평가가 가능하다.

다섯 번째 모멘텀으로 ‘4.27 판문점선언’을 꼽을 수 있다. 남북 정상은 판문점회담을 통해 ‘전쟁 없는 한반도’를 약속하며 각 분야의 교류협력, 한반도의 완전한 비핵화, 군사적 신뢰조성과 군축, 연내 종전선언과 평화협정 추진 등 방대한 합의를 이끌어냈다. 평화체제의 조건이라고 할 수 있는 평화협정, 군비통제, 상호인식의 신뢰 조

성 등을 포괄하는 내용이라고 할 수 있다. 6월 12일에 있었던 북미정상회담의 의제와 합의의 진전을 견인하는 중요한 방향타 역할도 했다고 할 수 있다. 6.12 북미정상회담 합의문 제3항 비핵화 부분에 4.27 판문점선언의 존중을 명시한 것은 판문점선언의 정치적 무게감과 역사성을 인정하고 향후 남북 및 북미 협상의 중요한 이정표가 되어야 한다는 것을 의미한다.

4.27 판문점선언은 사실 ‘준 종전선언’으로 봐도 무방해 보인다. 제3조에 ‘연내 종전선언’을 담고 있지만, 전쟁 없는 한반도, 핵무기 없는 한반도를 만들자는 것에 합의를 했고 이를 위한 다양한 분야의 협력을 약속했기 때문에 실질적인 종전 행위들을 사실상 실천한다는 의미가 있다. 판문점선언을 이어받아 9월 평양공동선언은 남북미(중)의 ‘종전선언’이 이뤄지기 전에 남북한 군비통제를 통해 사실상의 종전선언에 준하는 효과를 가시화하고 기정사실화한다는 의미가 있다. 이런 남북한의 평화 구상과 실천 의지를 미국과 국제사회에 알린다는 측면에서도 향후 비핵화-평화체제 프로세스를 촉진하는 역할을 할 수 있다고 본다.

다음으로 6.12 북미정상회담을 역사적인 모멘텀으로 꼽을 수 있다. 6.12 북미정상회담은 유사 이래 처음 개최된 북미 정상회담의 만남이었다는 점만으로도 기념비적 사건으로 볼 수 있다. 양 정상은 ① 적대적 관계 종식, 북미관계 개선, ② 한반도 평화정착 노력, ③ 4.27 판문점선언 존중, 북한의 비핵화 달성, ④ 인도적 차원에서의 미군 유해 송환 등에 합의했다. 평화협정으로 가는 평화 프로세스를 명시한 점, 북미 간 적대관계 종식과 북한 비핵화에 합의함으로써 사실상 북미 사이의 군사적 대결을 지양하기로 한 점, 북미관계 개선과 인도적 협력을 통해 상호인식의 신뢰기반을 조성하기로 한 점 등에서 북미 사이에 평화체제의 조건들(평화협정, 군비통제, 상호인

식의 신뢰 조성)이 모두 이행 과제로 도출되었다. 향후의 북미 합의 및 이행은 바로 6.12 합의가 포괄적으로 설정한 이 틀에서 보다 확장·심화, 구체화될 수 있게 되었다고 할 수 있다.

마지막으로 '9월 평양공동선언'을 중요한 모멘텀으로 간주할 수 있다. 평양공동선언은 ① 군사적 적대관계의 종식을 위한 실질적인 대책 마련, ② 남북한의 교류와 협력, 민족경제의 균형적 발전을 위한 실질적 대책 강구, ③ 이산가족 근본적 해결을 위한 인도적 협력, ④ 다양한 분야의 교류와 협력, ⑤ 한반도 비핵화 실질적 진전, ⑥ 김정은 위원장의 연내 서울 답방 추진 등을 담고 있다. 이들 합의 내용과 더불어 4.27 판문점선언 이행을 위한 군사합의서가 별도로 합의·서명됨에 따라 실질적인 군비통제의 단계에 진입할 수 있는 조건을 만들었다. 평양공동선언은 판문점선언 이후 진행된 각 부문 회담의 성과를 총괄하며, 남북한 사이에 할 수 있는 보다 실질적인 적대 해소에 초점을 맞춰 사실상의 종전선언 효과를 기대할 수 있는 내용들이 담겨져 있다.

9월 평양정상회담의 가장 큰 성과는 '전쟁 없는 한반도'를 현실화 하는 합의를 했다는 점이다. 역대 가장 높은 수준의 남북한 군비통제에 관한 실천적 합의를 끌어냈다. 1992년 남북기본합의서와 후속 합의였던 '남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서(1992.5.7.)'를 계승하는 것뿐만 아니라 보다 구체적이고 한층 입체적인 군사분야 합의를 끌어냈다. 보다 구체화되고 실질적인 우발적 무력충돌을 방지할 수 있는 합의라고 할 수 있다. 선언적인 수준이 아닌 구체적인 행동 지침과 매뉴얼을 마련했다는 점에서 실천 가능성을 높였다. 남북군사공동위원회 구성과 운영에 합의한 점은 향후 남북한이 지속적으로 군비통제 전반을 협의하고 실천할 수 있는 기초를 마련하는 것이라 매우 의미가 크다.

한반도 군사적 긴장 및 위기구조의 근본적 해소에 있어 9월 평양 남북정상회담은 큰 진전을 이룬 역사적 회담으로 평가를 받을 수 있다. 사실 ‘북한의 비핵화’는 미국의 대북 군사적 위협해소, 그리고 단계적인 남북한 군비통제 등과 선순환할 때 실질적인 한반도 군사적 긴장구조 해소와 평화를 가져올 수 있다. 특히 북한의 비핵화 프로세스는 미국이 지난 수십 년간 북한을 겨냥해 온 군사적 위협을 거두는 것과 함께 이뤄질 필요가 있다. 북한 체제안전보장의 핵심은 미국의 대북한 군사정책의 전환이다. 이와 더불어 남북한 사이의 군비통제가 함께 진행된다면 북한의 비핵화 실행력은 보다 확고하고 신속하게 나타날 가능성이 높다. 이번 군사합의는 북미 교착국면에서 문재인 정부가 추진하는 평화 프로세스의 비가역성을 확보하기 위해 남북한 군비통제, 실질적 위협 감소의 성과를 가시화한 것으로 볼 수 있다.

이상과 같이 2018년 만들어진 주요 모멘텀들을 관통하는 것은 ‘전쟁 없는 한반도’라고 할 수 있다. 전쟁 없는 한반도는 곧 평화체제를 의미한다. 평화협정으로 가기 위한 ‘중전선언’의 추진, 남북한의 군사합의를 통한 실질적인 군비통제의 진입, 북미 사이의 비핵화 확인 및 이행 방안 논의, 남북과 북미 사이의 신뢰조성을 위한 합의 등이 가시화된 한 해였다고 할 수 있다. 특히 남북한 사이에 군사적 신뢰조성과 충돌을 방지하기 위한 구체적인 군사합의를 도출함으로써 사실상의 중전선언 효과, ‘협력안보’로의 전환을 모색했다는 점은 높이 평가할만하다. 또한 6.12 북미정상회담을 통해서도 북미 사이의 적대 종식과 신뢰 조성, 평화정착과 비핵화를 합의함에 따라 이후 지속적인 협상과 이행의 교두보를 마련했다.

## (2) 평화체제·비핵화 프로세스의 동력과 구도

2018년에 조성된 평화체제·비핵화 프로세스의 기반은 크게 다음과 같은 동력과 구도를 통해 가능했다고 할 수 있다. 우선 남북미 3각 구도가 비핵화와 평화체제 프로세스를 만드는 동력 역할을 하고 있다는 점이다. 남북미 3각 구도는 남북, 한미, 북미 사이의 긴밀한 대화가 하나의 흐름을 갖고 작동하는 것을 의미한다. 3자 사이에 비핵화와 평화정착이라는 의제와 목표가 공유되고 대화와 협력 틀이 가동되는 것을 의미한다. 물론 엄밀한 의미에서 3자가 동시에 모여 특정한 대화를 하는 틀은 아직 아니지만 사실상 남북, 한미, 북미가 공통의 의제를 통해 긴밀하게 소통함으로써 사실상 3자의 의제 공유 체계가 가동하고 있다고 볼 수 있다. 비핵화와 평화체제 프로세스를 만들고 있는 동력이 이 3자의 대화와 결속을 통해 만들어지고 있다고 할 수 있다.

현재 조성된 남북미 3각 대화 채널만으로 지난 65여 년 이상 강력하게 동북아를 지배했던 한미일 남방 삼각관계, 북중러의 북방 삼각관계에서 탈각되었다고 보기는 힘들다. 다만 전통적인 삼각관계로는 비핵화·평화체제 구도를 만들기 쉽지 않다는 점이다. 가능하다면 남북미 3각 구도를 비핵화와 평화체제 프로세스를 구축이라는 전략적 목표를 달성하기 위한 전술적 대화·협력 틀로 삼을 필요가 2018년을 계기로 부상했다고 볼 수 있다. 북한은 미국과 중국 사이에서 이익을 일정 부분 챙기면서 북한의 전략적 가치를 제고할 수 있다는 차원에서 남북미 3각 구도를 활용할 수 있다. 한국 역시 남북관계와 한미관계 양쪽이 관계의 성격과 추구하는 이익의 측면에서 상당한 차이가 있어 둘 사이에서 적절한 위치와 입장을 갖기 곤란한 근본적 부분이 있으나, 평화정착이란 측면에서 일정 수준 공존과 협력의 공간을 만들며 활용할 필요가 있다. 전통적인 동북아 대립 구

도 인식에서 벗어나 비핵화·평화체제를 위한 남북미 협력 장치를 만들어 내 동북아에서 교차승인의 형식적 완성과 느슨하지만 다자 안보협력의 체계를 구축해 나갈 필요가 있다.

물론 더 큰 차원에서는 미중 사이의 강력한 전략 경쟁구도가 남북미 3각 체제를 집어 삼킬 수도 있다. 사실 올해 기적 같이 전개되고 있는 한반도의 평화 여정은 기본적으로 남북미의 긴밀한 소통과 협력이라는 3각 체제가 가동되지 않았다면 불가능한 일이다. 이 3각 체제를 더욱 강력하게 결속하여 남북미가 서로 윈-윈(win-win)하는 구도를 안정적으로 유지하는 데 총력을 기울일 필요가 있다. 이 3각 구도의 결속력은 북한과 미국의 의지도 중요하지만, 이 두 국가를 ‘신뢰’의 힘으로 견인하는 한국의 역할이 주요했다. 북한 입장에서는 남북관계 개선과 남북한 평화공존체제 형성을 통해 한국이 제공하는 북미 사이를 결속하는 ‘신뢰자본’을 적절하게 축적해 나갈 필요가 있다. 한국은 북미 사이의 인식 차, 서로 다른 이해관계, 전략 접근 방식에서의 차이를 줄여주는 영민한 전략적 중재자 역할을 할 필요가 있다.

둘째, 한국의 일관성 있는 중재외교가 현재의 비핵화·평화체제 프로세스를 만드는 중요한 동력 역할을 하고 있다. 2018년은 북미 대화를 성사시키는 데 초점을 맞춘 ‘포괄적 중재’에서 북미 사이의 의제를 현실 가능한 수준에서 세부적으로 중재하는 ‘디테일의 중재’로 전환을 시도한 한 해였다고 할 수 있다. 4.27 판문점선언, 6.12 북미합의를 통해 한국은 비핵화-평화체제-관계정상화 등 남북미를 결속하는 핵심 의제를 도출하는 데 있어 포괄적 중재에 일정한 성공했다고 할 수 있다. 가령 ‘중전선언’이라는 아이টে를 북미에 제시하여 공감대를 형성한 측면, 북한으로부터 비핵화 이행 의사를 반복적으로 확인한 부분(제1차, 제2차 남북정상회담), 트럼프 임기 내 비핵

화 의사 확인(9.5 특사 방북), 비핵화 확약 및 비핵화 방법 확인(제3차 남북정상회담) 등을 들 수 있다.

그러나 한국의 ‘디테일의 중재’는 아직 갈 길이 멀다고 할 수 있다. 한국은 전체 의제의 구도와 포괄적 방향을 제시한 측면이 있으나 구체적인 이행 순서나 교환구도에서는 북미를 중재하는 데 일정한 한계를 가질 수밖에 없다. 비핵화 로드맵 역시 범주, 방법, 시점 등에서 구체적 방안 제시를 통해 진전을 만들어 내지 못하고 있다. 한편 ‘중전선언’이라는 아이템으로 북미 사이의 평화 프로세스의 입구를 제시하기는 했지만, 중전선언에 대한 이해 차이를 좁히는 개념의 명징성과 중전선언의 위상에 관한 구체적 내용을 신속하게 제시하지 않아 오해를 낳은 부분 역시 아직 봉합되었다고 보기 힘들다. 다시 말해 북미의 쟁점 사항들에 대해 한국이 접근하는 데서 갖는 한계, 북미 사이의 오랜 불신과 같은 근본적 한계뿐만 아니라 주요 핵심개념에 대한 명징성 미확보 등이 디테일 중재의 근본적 한계를 노정시키는 부분이 있다. 따라서 향후 한국은 북미 사이의 불신과 소통의 문턱을 해소하면서 결속 수준을 높이기 위해서 미국과 북한이 한국에 대한 ‘신뢰’를 지속적으로 제고·유지하도록 하는 데 초점을 맞출 필요가 있다. 양측에게 전달하는 정보의 신뢰성, 정책과 태도의 일관성, 중재의 균형, 한미관계 및 남북관계 양쪽 모두에서 ‘관계’의 존중과 성실성 등 북미 모두가 신뢰할 수 있는 중재자, 촉진자로서의 위상을 확보하는 데 주력할 필요가 있다.

셋째, 현재의 비핵화·평화체제 프로세스는 정상 간 결정(top-down) 방식의 체계를 통해 추진력을 확보해 왔다. 사실상 정상 간 합의 구도를 통해 실무적 추진력·이행력이 확보되는 체계라고 볼 수 있다. 정상 간 합의 이후 실무급 협상에서 다시 교착에 직면하면 정상 간 만남 또는 ‘친서’ 및 특사 교환을 통해 문제를 해결해 나가는 방식이

다. 이런 정상 간 합의와 직간접적인 의견 교환을 통해 이뤄지는 대화는 양측이 쉽게 합의를 파기하는 데 있어 상호 위험부담이 따르는 점에서 이행 수준을 보장하는 데 장점이 있다. 그러나 포괄적 합의를 끌어내는 초기 동력에는 유용한 체계일 수 있으나, 디테일한 실무협의를 교착 시 정상 간 교통정리에 다시 의존하면서 간다는 측면에서 정상 간 소통과 신뢰가 균열이 갈 경우 전체적인 협상의 구도나 판이 깨질 가능성도 상존할 수밖에 없다. 따라서 정상 간 합의 내용을 기정사실화하고 실행을 구체화하는 체계가 안정적으로 구축되는 것이 무엇보다 필요하다고 할 수 있다. 한편으로 국제사회와의 연계 고리를 만들어, 합의가 국제적 약속과 인증 효과를 갖도록 하는 것이 필요하다.

넷째, 문재인 대통령과 한국의 평화의지, 그리고 중재자로서의 '신뢰'가 중요한 동력이라고 할 수 있다. 한반도 평화 구상에 대한 문재인 대통령의 의지에 대해 국제사회의 공감대는 과거 어느 정부보다 높다고 평가할 수 있다. 출범 초기부터 일관된 '한반도 평화' 강조를 통해 평화 의지에 대한 진정성을 국제사회에 신뢰감 있게 전달한 것이 일정하게 유효한 동력으로 작용한 측면이 있다. 적극적인 정상회담 외교를 통해 국제사회가 공감하는 합의 내용을 도출하는데 주력했다는 점에서 한반도 평화에 대한 국제사회의 공감대, 대통령의 추진력은 높게 평가할 만하다. 10월 문재인 대통령은 유럽 순방외교에서 유럽 정상들의 'CVID' 및 대북제재 유지 입장 등 높은 장벽을 경험했다. 그럼에도 불구하고 일관된 목소리로 한반도 평화와 협력, 북한의 변화 의지, 비핵화에 따른 대북제재의 유연화를 강조함으로써 표면적으로는 '이견'처럼 보였지만, 결과적으로는 평화에 대한 불굴의 신념을 전달함으로써 본격적인 비핵화가 시작될 경우 국제사회의 협력을 끌어낼 수 있는 정책적 일관성을 전달하는 데

는 성공적이었다고 평가할 수 있다.

마지막으로 2018년 전개된 비핵화·평화체제 프로세스는 북한의 ‘변영’을 중요한 동력으로 삼고 있는 측면이 있다. 북한에게 경제발전의 구체적 목표를 제시하고 있는 점이다. 문재인 대통령은 8.15 광복절 경축 기념사를 통해 남북한 공동연락사무소 개소, 철도·도로 현대화 사업 연내 착공, 개성공단·금강산 관광 재개, 통일경제특구, 그리고 동북아 철도공동체 등으로 이어지는 남북한 및 동북아 협력사업의 비전을 일정 수준 제시했다. 대북제재 아래에서 다양한 아이템을 제시하지 못하는 한계에도 불구하고 정상회담과 다양한 발언을 통해 북한에 경제적 변영을 가져다 줄 수 있는 다양한 비전을 제시하고 있는 부분이다.

특히 9월 평양공동선언을 통해 2032년 하계올림픽 남북공동개최 유치 협력을 합의한 부분은 주목할 부분이다. 1964년 동경올림픽 효과, 1988년 서울올림픽 효과 등을 생각하면 올림픽만큼 구체적인 발전 의지와 목표를 상기시키는 것은 찾기 힘들다. 국가와 국민들의 역량을 집중시키는 목표를 올림픽 비전을 통해 제시하는 효과가 있다고 할 수 있다. 평양공동선언문에 담긴 2032년 서울·평양 올림픽 유치는 그런 양측 정상의 공동 비전에 기초한 내용 중 하나일 가능성이 높다. 한국이 경험했듯, 1988년 서울올림픽은 개발도상국 선두주자로서 지위를 확고히 하면서 국민들의 경제성장에 대한 자긍심을 주는 역할을 했다. 올림픽을 목표로 전 국민이 노력했던 그 경험에 비추 본다면, 경제발전에 모든 것을 집중하겠다는 북한의 입장에서 14년 후 있을 올림픽의 유치는 매우 중요한 목표와 희망이 될 가능성이 있다. 향후 비핵화·평화체제 프로세스는 평화협정, 군비통제, 상호인식 변화 등의 조건을 충족시키는 과정이기도 하지만, 북한에게는 구체적인 경제발전의 목표와 비전을 제공하는 것과 함께 해야 한다.

## 나. 북한의 비핵화 전략과 향후 전망

### (1) 북한의 비핵화 전략과 로드맵

2017년 11월 북한의 ‘국가핵무력 완성’ 선언 이후 지금의 적극적인 비핵화·평화체제 모드로의 전환에 대한 해석은 크게 두 가지로 구분해 볼 수 있다. 하나는 미국과 국제사회의 고강도 대북제재, 미국의 전략자산 전개 규모 확대 및 군사적 옵션 사용 가능성 등 북한이 체감하는 고립감과 위협이 변화로 나선 결정적 요인이라고 보는 관점이다. 다른 하나는 정상국가로 가기 위한 장기적인 목표 속에서 핵·미사일 고도화 이후 비핵화를 수단으로 체제안전보장과 경제발전을 모색하기 위한 차원에서 보는 관점이다.

전자로 보는 경우, 대체로 북한의 변화가 대북 압박국면을 모면하고 시간을 벌기 위한 전술의 차원에서 단기적인 평화위장술에 해당한다고 보는 경향이 강하다. 따라서 비핵화에 대한 진정한 의지가 없다는 쪽에 가깝다. 물론 대북제재를 근본적으로 벗어나기 위해 진정한 비핵화를 결심했을 가능성도 배제할 수 없지만, 대체로 이 관점은 북미 사이에 결과적으로 비핵화 실패 가능성이 높다고 보는 시각과도 연결된다. 기본적으로 트럼프 행정부와의 소모적인 대결 회피, 대화 및 비핵화 언술 통해 압박 국면 진정, 전술적 시간 벌기용 평화 공세로 보는 것이다. 한편으로 비핵화 협상 국면을 통해 핵보유국 지정사실화, 국제사회에 평화 이미지 제고, 체제안전보장 및 경제발전 등 핵보유 정당성을 국제사회에 어필할 수 있는 기회로 삼으려는 의도로 보는 것이다. 결과적으로 북미 핵협상의 교착, 미국의 대북 체제안전보장의 전향적 조치가 이뤄지지 않는 것을 명분으로 이후 핵보유 명분을 재강화할 수 있다는 것이다. 국제사회의 비핵화 의지를 약화시키고 사실상의 핵보유국 인정 속 정권 유지에 목

표를 두고 있다고 보는 것이다.

후자의 경우, 북한이 핵보유에 목적을 두고 정권유지에 급급한 전략을 취하고 있다고 보기보다는 비핵화를 통한 정상국가화를 장기적 목표로 설정했을 가능성에 무게를 두는 해석이다. 일종의 ‘비핵화를 통한 체제안전보장과 북미관계 개선 및 평화공존’으로 행보를 정했다고 보는 것이다. 남북관계를 활용하여 북미 대화국면으로 전환한 이후 미국의 대북 군사적 위협 해소, 북미관계 정상화, 평화협정 등을 조건으로 핵·미사일 시험 중단, 비핵화 협상, 비핵화 단계적 진행 등을 제시하여 미국과 큰 틀에서 ‘빅딜’을 해 정상국가와 경제발전을 꾀하는 전략인 것이다. 김정은 위원장의 현재 행보가 핵·미사일 완성 후 북미 사이의 대등한 협상 지위를 통해 정상국가로 가는 목표에 따른 것이라면, 그의 비핵화·평화체제 수립의 의지와 실천에 대해서는 일정한 신뢰성을 갖고 접근을 할 필요가 있다.

후자의 가능성 차원에서 김정은 위원장 집권 이후의 7년을 복기해 볼 필요가 있다. 아래 북한의 핵·미사일 고도화 주요 조치를 보면, 북한은 2013년 ‘경제·핵 병진노선’ 채택 이전, 핵전략 또는 정상국가화 마스터플랜을 거칠게나마 구상했을 가능성이 있다. 김정은 정권은 2013년부터 매우 빠른 속도로 체계적인 핵·미사일 고도화를 추진한 흔적들이 감지된다. 그런데 중요한 것은 여타 핵개발 국가들과 같이 은밀성을 갖고 기술적 능력 신장을 추구하지 않았다는 점이다. 김정은 위원장은 제3차 핵실험과 함께 집권 이후 2013년 핵정책, 핵법령을 공식 선언했다. 자신이 핵보유 국가라는 것을 대내외적으로 알리는 데 초점을 둔 것이다. 그리고 핵·미사일 능력을 보여주는 일련의 기술적 실험과 조직을 과시하는 것으로 초점을 이동한다. 2014~2015년 전술단거리 미사일(CRBM, SRBM) 다발성 발사, 전략군 공개 과시 → 2016~2017년 준중거리·중거리·장거리(MRBM,

IRBM, ICBM) 단발 발사, 제4차~제6차 핵실험 → 국가핵무력 완성 선언 → 전략국가 선언 등 매우 신속하고 체계적인 방식으로 능력을 국내외에 과시했다. 2014년 단거리 미사일부터 시작해 미사일 사거리별 능력을 제고하고 고체연료 개발, 핵폭발 능력 신장 등 4년에 걸친 집중적인 고도화를 과시한 이후 마치 준비된 듯 ‘핵무력 완성’을 선언하고 ‘전략국가’를 선언한 것이다.

이런 짧은 시간 동안 압축적인 고도화와 완성 선언을 하기 위해서는 사전에 일정한 계획과 시간표를 가지고 움직였을 가능성이 높다. 일정 수준의 핵능력을 확실하게 가시적으로 보여주고 한층 효용성 있는 지렛대를 통해 확실한 협상 결과를 끌어내겠다는 전략적 목표가 설정되었을 가능성이 있다. 그런 개연성은 ‘국방기술현대화 4개년 계획’을 통해 추론해 볼 수 있다. 국방기술현대화 사업은 북한의 핵·미사일 고도화 계획이라고 볼 수 있다. 2013년 8월 시작 2017년 8월에 종료되는 설정이다. 북한은 2014년부터 근거리 유도무기체계 개발 및 고체연료 개발을 시작하면서 다발성 단거리 미사일 발사를 대폭 늘린다. 결국 2017년 11월에 핵무력 완성 선언을 하는데, 원래 목표였던 8월에서 11월로 미뤄진 것은 소위 장거리 미사일용으로 개발 추진했던 ‘백두엔진’의 개발에서 기술적 문제에 봉착했기 때문이다. 이런 문제에도 불구하고 11월 29일 화성-15형 발사를 끝으로 전격적으로 ‘완성’ 선언을 한 것은 기술적 완성도를 갖겠다는 것보다는 대외적으로 ‘완성’을 보여주는 데 상당한 비중을 두고 있었음을 짐작하게 한다.

〈표 II-1〉 연도별 핵·미사일 고도화 및 조치

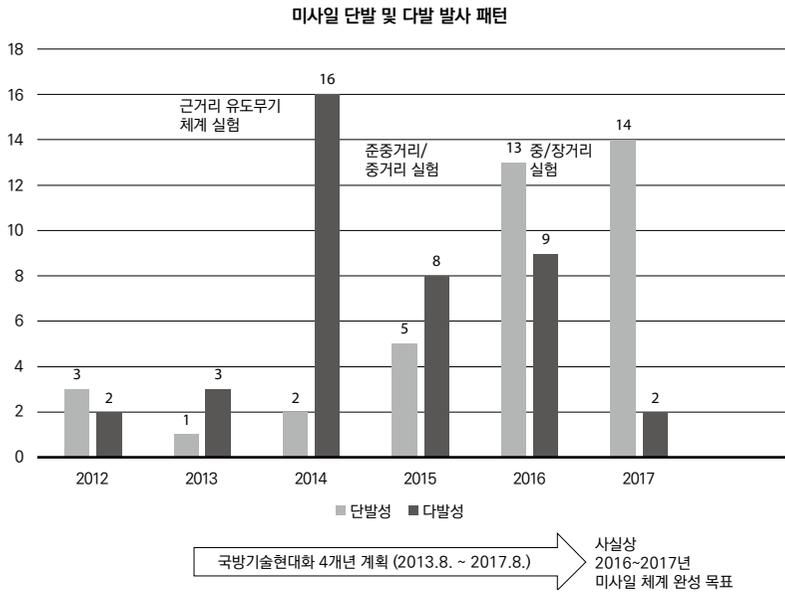
• 2012년	핵전략 및 국가전략 수립 전략로켓사령부 식별(3.3.)
• 2013년	제3차 핵실험(2.12.) 경제·핵 병진노선 천명 핵보유국 지위에 관한 법령 제정
• 2013년 8월	국방기술현대화 4개년 계획 개시(완료: 2017.8.)
• 2014~2015년	근거리 유도무기체계 및 고체연료 개발 다발성 단거리 미사일 발사 증가 전략로켓군사령부 언급(2014.4.15.) 전략군사령부 공식 사용(2014.5.29.)
• 2016~2017년	중거리, 장거리 타격능력 향상 시도 (정밀도 향상, 사거리 확장 등) 제4차 핵실험(2016.1.6.) 제5차 핵실험(2016.9.9.) ▶ ‘전략적 지위 선언’
• 2017년 8월	‘국가핵무력 완성 선언’ 예정, 백두엔진 개발 지연 ‘전략적 군종 대연합부대’ 언급
• 2017년 9월	제6차 핵실험
• 2017년 11월	화성-15형 발사 성공, ‘국가핵무력 완성 선언’ ▶ ‘전략국가 선언’
• 2018년 1월 1일	신년사 발표(남북관계 개선, 평창 참가 등)
• 2018년 4월 27일	남북정상회담(완전한 비핵화 확인)
• 2018년 6월 12일	북미정상회담(완전한 비핵화 확인)

출처: 필자 작성.

이와 같은 북한의 행보는 김정은 위원장 집권 직후 핵전략 또는 비핵화 전략을 큰 그림 차원에서 구상하고 그것을 나름대로 체계적인 스케줄에 따라 진행했을 가능성을 추론케 한다. 실제 김정은 위원장 집권 이후 연도별 미사일 발사 패턴을 파악해 보면 국방기술현대화 4개년 계획에 따라 사거리별 능력을 1~2년 사이에 빠른 속도로 실험하면서 대외에 노출시킨다. 보통 일정 사거리 미사일 하나를 개발하는 데도 수년에 걸쳐 이뤄지고 사거리가 길어질수록 개발에

도 더 많은 시간이 소요된다는 점을 고려한다면 북한의 미사일 실험 발사 패턴은 비정상적일 정도로 빠르게 사거리 능력을 과시하는 데 초점을 두고 있다고 볼 수 있다. 만약 기술적 완성도에 초점을 맞췄다면 보통의 경우처럼 보다 은밀성을 갖추고 비공개 형태로 매우 장기적인 진행계획을 통해 진행되는 것이 맞다. 그러나 북한은 모든 사거리의 미사일을 전시적으로 매년 실험발사하고 재진입 기술이나 타격의 정밀도 등에 대한 불확실성이 높음에도 불구하고 매우 조금 하계 ‘완성’ 선언을 했다고 볼 수 있다.

〈그림 11-2〉 북한의 미사일 연도별 발사 패턴과 국방기술현대화 4개년 계획



출처: 필자 작성.

김정은 정권의 핵·미사일 고도화 방식이 갖는 ‘정치적 성격’과 장기적 국가전략 차원의 접근은 ‘전략적 지위’라는 용어의 사용을 통해서도 드러난다.

〈표 II-2〉 ‘전략적 지위’ 키워드 포함 보도횟수

구분	연/월	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	계
노동 신문	2016	0	0	0	0	4	8	15	5	20	17	12	9	90
	2017	14	10	15	13	11	10	34	40	43	20	19	50	279
	2018	20	10	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-	36
	소계	34	20	18	16	15	18	49	45	63	37	31	59	405
조선 중앙 통신	2016	0	0	0	0	7	10	16	5	28	21	17	13	117
	2017	9	11	11	11	14	10	46	51	32	16	7	24	242
	2018	11	8	4	2	-	-	-	-	-	-	-	-	25
	소계	20	19	15	13	21	20	62	56	60	37	24	37	384

출처: 필자 작성

북한 공식매체에서 ‘전략적 지위’라는 용어의 등장은 2016년 5월이었다. 이 시기는 제4차 핵실험을 마치고 중거리 탄도미사일 발사 시험에 박차를 가하던 때이다. ‘전략적 지위’는 북한이 사용하는 문맥상 핵보유를 통해 국가 위상이 달라졌음을 강조하는 개념이고 지위가 달라진 만큼 대외관계를 새롭게 설정하겠다는 의지의 표현에서 사용해 왔다. 미국과 국제사회 역시 핵보유국을 인정하고 달라진 위상만큼 관계를 재설정할 것으로 요구하는 담론이라고 할 수 있다. 가장 많이 등장했던 시기는 노동신문에서는 2017년 7월 화성-14형 미사일 발사가 잇따라 성공하면서부터 부쩍 강조하기 시작해 11월 29일 ‘화성-15형(ICBM)’ 발사 성공 및 핵무력 완성 선언 이후인 2017년 12월 50회가 등장하며 정점을 찍었다. 대외로 발신하는 조선중앙통신 역시 2017년 7월과 8월에 각각 46회와 51회로 가장 많이 등장했다. 이 두 매체를 중첩시키면 2017년 7~12월 사이에 가장 집중적으로 ‘전략적 지위’ 용어를 사용했음을 알 수 있다. 2018년 1월 신년사 발표부터 급격히 양적으로 줄기 시작해 2018년 4월 이후 이 용어는 사라졌다. 정확하게 4.27 판문점선언 이후다.

〈표 II-3〉 ‘전략국가’ 키워드 포함 보도횟수

구분	연/월	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	계
노동 신문	2017	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
	2018	26	16	9	4	-	-	-	-	-	-	-	-	55
	소계	26	16	9	4	0	0	0	0	0	0	0	2	57
조선 중앙 통신	2017	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5
	2018	13	14	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	29
	소계	13	14	1	1	0	0	0	0	0	0	0	5	34

출처: 필자 작성.

‘전략적 지위’라는 용어 이외에 ‘전략국가’의 등장과 소멸도 주목할 부분이다. ‘전략국가’라는 용어는 2017년 12월에 처음 등장했다. 2017년 11월 29일 화성-15형 ICBM 성공과 ‘국가핵무력 완성’ 선언 이후 등장한 것이다. 전략국가의 정확한 개념을 설명하고 있지 않지만, 문맥상 핵폭발 능력과 함께 대륙간탄도미사일(ICBM) 능력을 갖춘 전략무기를 보유한 국가라는 군사적 의미와 핵보유국으로서 외교적 위상을 동시에 표현하는 것으로 판단된다. 중요한 것은 이 ‘전략국가’ 용어가 ‘전략적 지위’ 이후 등장했다가 ‘전략적 지위’라는 용어의 소멸과 함께 사라졌다는 것이다. 국가의 전략과 지위를 표현하는 특정 용어가 특정 시기 등장했다 동시에 사라지는 현상은 그만큼 북한이 이 용어에 담고자 했던 의미와 이 용어를 통해 얻고자 하는 목적이 분명했다는 것을 의미한다. 다시 말해 핵·미사일을 수단화해 특정한 정세와 대외적 환경 조성을 목표로 했다는 점이다.

김정은 정권 등장 이후 취했던 핵전략은 사실상 큰 틀에서는 핵능력과 비핵화를 수단으로 특정의 국가목표를 달성하기 위한 전략의 일환이었다는 추론이 가능하다. 그런 측면에서 북한의 핵전략은 사실상 비핵화 전략과 동전의 양면이었다고 볼 수도 있다. 결국 핵을 버리는 것 자체를 수단화하고 협상화하여 특정의 목적으로 달성하

는 차원으로 볼 수 있다. 이것을 비핵화 전략이라고 한다면, 북한이 추구하는 비핵화 방법과 그것을 수단으로 얻고자 하는 목표는 6.12 북미정상회담 공동합의문과 이 합의문에 기초해 이후 진행된 북미 협상의 주요 내용을 통해 추론해 볼 수 있다. 아래 <표 II-4>를 보면 6.12 북미 공동합의문은 총 4개 항으로 구성되었는데, 각 항의 구성은 기본적으로 북한의 비핵화와 체제안전보장이라는 교환구도에 입각해 있다. 북미 공동합의문 서문에는 “북한에 대한 체제안전보장”과 “완전한 비핵화”의 교환구도를 명시적으로 담고 있다. 체제안전보장과 비핵화를 상호주의에 입각해 동시적·단계적으로 주고받으며 진행한다는 것이 북한의 기본 전략이라고 할 수 있다.

<표 II-4> 북미 비핵화·체제안전보장 합의 및 협상 구도

6.12 북미합의		선의의 조치 단계 (신뢰조성 단계)	본격적 이행 단계 (비핵화-상응조치 단계)
제1항	북미관계 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인적교류(예술단, 경제시찰단)</li> <li>• 연락사무소 개설</li> <li>• 대북제재 유연화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대북제재 단계적 해제</li> <li>• 상호 적대정책 철회</li> <li>• 국교정상화 협상 및 국교수립</li> <li>• 경제투자 및 경제협력</li> </ul>
제2항	한반도 평화정착	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종전선언</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평화협정 협상 및 체결</li> <li>• 동북아 다자평화안보협의체</li> </ul>
제3항	북한 비핵화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한미연합군사훈련 중단</li> <li>• 핵·미사일 활동 중단</li> <li>• 풍계리 핵실험장 폐기 참관</li> <li>• 동창리 실험장·발사장 폐기 참관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연변 핵시설 단계적 폐기</li> <li>• 무기급 핵물질·핵탄두 단계적 폐기</li> <li>• 전국 핵시설 폐기-제염</li> </ul>
제4항	미군 유해송환	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미군 유해 송환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인도적 지원 및 협력</li> </ul>

출처: 필자 작성.

6.12 합의 이후 북한의 비핵화·체제안전보장 협상 전략은 크게 ‘선의의 조치 단계(신뢰조성 단계)’와 ‘본격적 이행 단계’로 구분할 수 있다. 선의의 조치 단계는 신뢰조성 단계에 해당한다. 6.12 북미

공동합의문에 있는 4개 항의 내용을 각각 선의의 차원에서 서로 조치를 취하는 것이다. 북한은 제3항 비핵화와 관련해서는 핵·미사일 활동 중단, 풍계리 핵실험장 폐기, 동창리 실험장·발사장 폐기를 취했거나 진행 예정이고 제4항과 관련해서는 인도적 차원에서 미군 유해 54구를 일차적으로 송환했다. 그리고 미국인 억류자 3인도 석방했다. 제2항에 관련해서 북미는 ‘종전선언’을 약속한 것으로 알려져 있지만, 아직 구체화되고 있지 않다. 제1항 관계개선 관련해서도 인적 교류나 연락사무소 설치, 대북제재 유연화 등의 조치는 아직 취해지지 않고 있다. 북한은 이런 선의의 조치를 통해 북미가 신뢰를 쌓고 진정성을 보인다면, 그것을 토대로 본격적인 비핵화·체제안전 보장(비핵화-상응조치) 교환을 위한 협상을 진행해 단계적으로 이행한다는 전략을 가지고 있다. 비핵화와 관련해서는 구체적인 기술적 로드맵을 언급한 바는 없다. 다만 모든 핵 프로그램에 대한 신고 리스트를 초기에 제출하라는 미국의 요구에는 응하지 않겠다는 분명한 의사를 밝히고 있다.

현실적으로 한반도 비핵화는 ‘정치-기술적 과정(politico-technical process)’이 될 수밖에 없다. 북미 양자가 지닌 정치적 시간과 정치적 동력 위에 비핵화의 비가역성을 최대한 효과적으로 확보해 나가는 것이다. 이 위에 기술적으로 가능한 스케줄을 현실 가능한 수준에서 설정하는 작업이 중요하다. 이를 위해서는 크게 두 가지가 고려될 필요가 있다. 첫 번째는 북한이 자발적으로 행하는 비핵화 조치를 적극 활용하는 것이다. 그렇다고 모든 것을 북한에게 맡긴다는 것이 아니라 초기에 자신들이 자발적으로 할 수 있는 비핵화 조치에 대해서는 인정하고 그들 자신이 신뢰를 쌓을 수 있는 기회를 부여하는 것이 필요하다는 것이다. 두 번째는 단계적이고 선별적인 불능화(disablement) 조치가 실용적 비핵화 전략이라는 점이다.<sup>43)</sup> 미국의

입장에서 중요한 것이 최대한 빨리 비핵화의 비가역성을 확보하는 것이라면 가급적 신속성을 보장할 수 있도록 중요한 대상부터 선별하고 단계적으로 제거하는 전략이 필요하다.

트럼프 행정부와 한국정부 모두, 대통령의 재임 임기라는 정치적 시간의 제한과 불확실성으로 인해 북한에 있는 모든 비핵화 대상에 대한 폐기를 임기 내 달성하기는 힘들다. 중요한 것은 잠정적인 형태로나마 비가역적 단계로 신속하게 진입하는 것이다. 이를 위해 북한의 방대한 폐기 대상을 중요도에 따라 구분·선별하고 단계적으로 불능화 및 폐기 조치의 수준을 달리해 일단 잠정적 비가역성을 확보하는 것에 목표를 둘 필요가 있다. 가령 최대 핵물질 생산 지대인 영변 핵심 핵시설에 대해 폐쇄(shut down) 조치를 하고 높은 단계의 불능화(복구 5년 이상) 또는 폐기 작업을 우선 진행한다면, 그보다 중요도가 떨어지는 대상에 대해서는 복구 1~2년 이상이 걸리는 낮은 단계 또는 중간 단계의 불능화부터 실행하는 것이다. 향후 점차적으로 각각에 대해 불능화의 정도를 높이고 단계적으로 해체·폐기 절차를 밟는 것이다.<sup>44)</sup>

2018년 9월 평양공동선언 발표 이후, 비핵화 프로세스에 새로운 변화 가능성이 제기되고 있다. 기존의 일반적으로 통용되던 ‘핵리스트 전체 제출(신고) → 신고 리스트 검증(실물 확인) → 폐기 계획 수립 → 폐기 진행 → 폐기 검증 → 방사능 제어’ 등과는 다른 프로세스가 새로운 타협안으로 제기될 수 있다. 신고리스트를 먼저 제출할 경우, 북한이 응하기 쉽지 않은 데다 신고리스트를 현장에 가서 직접 실사하고 미국이 가진 핵시설 정보와 대조하는 과정에서 ‘불일치’

---

43) 홍민, “북한의 자발적 비핵화와 정치-기술적 과정,” (통일연구원 Online Series CO 18-29, 2018.7.4.), p. 4, <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/9397ce00-5fe4-433d-ba7f-43196f38fe7>> (검색일: 2018.8.14.).

44) 위의 글, p. 4.

가 발생할 경우, 다양한 갈등이 발생할 가능성이 높다. 특히 북한 입장에서 보면, 비핵화 초기에 핵리스트 제출을 하면 결과적으로 자신의 모든 핵 프로그램을 전략적으로 노출시키는 상황이 되기 때문에 사실상 무장 해제로 받아들일 수 있고 협상력을 떨어뜨릴 수 있다고 생각할 가능성이 높다. 또한 신고 검증 과정에서의 시간 소모를 생각하면, 트럼프 대통령 임기 내 비핵화 달성은 거의 불가능하다고 볼 수 있다.<sup>45)</sup>

기존의 전통적 신고-폐기 프로세스는 개발 단계에 있는 소규모 핵시설 국가에게는 여건만 된다면 신속한 적용이 가능하다. 그러나 북한과 같이 방대한 규모를 자랑하는 사실상의 개발 완성 국가에게 적용했을 때는 신속성을 확보하기 힘들다. 결국 최대한 신속하게 비핵화의 비가역성을 확보할 수 있도록 핵심적인 핵시설, 무기 프로그램 중심으로 하나의 폐기대상 패키지를 꾸리고 이 대상에 대해 ‘폐기 → 폐기검증’ 사이클을 운용하는 것이 현실적이라고 할 수 있다. 이런 프로세스로 진행할 경우 전체 핵리스트에 대한 신고검증을 통해 전체 폐기 시간표를 초기에 구성해 가는 방식보다는 일정한 폐기대상을 한 덩어리로 묶어 한 사이클 진행 후, 다음 패키지를 꾸려 다시 폐기-폐기검증 사이클을 운용하는 방식이 될 수 있다. 한 덩어리를 한 사이클(단계)로 본다면, 한 사이클마다 비핵화에 상응하는 미국의 조치들이 함께 동시적으로 이행된다는 점에서 북한이 주장해 왔던 ‘단계적·동시적’ 진행방식을 충족시킨다.<sup>46)</sup>

이렇게 되면, 한반도 비핵화 프로세스는 북한 핵시설 및 핵물질에 대해서는 ‘폐기 → 폐기검증,’ ICBM과 같은 무기에 대해서는 ‘(현시)

---

45) 홍민, “평양 남북정상회담 이후 한반도 비핵화 전망과 과제,” (통일연구원 Online Series CO 14-41, 2018.10.1.), pp. 4~5, <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/a0bbf757-9aa5-4f32-9038-10c4a317ebea>> (검색일: 2018.10.3.).

46) 위의 글, p. 5.

폐기 → 이관'의 사이클이 동시에 몇 차례 반복되는 형태가 될 수 있다. 영변에 있는 핵시설과 핵무기 시스템 중 일부가 우선 대상이 될 수 있다. 영변의 핵시설은 5MWe 원자로, 농축시설, 핵연료봉 제조시설, 재처리 시설 등이 핵심적인 시설이란 점에서 우선 대상이 될 가능성이 있다. 다음으로 '무기 시스템'에는 무기급 핵물질, 핵탄두, 핵무기 제조시설(핵무기 부품, 핵무기 개발장치), 핵무기 저장 시설, 핵무기 연구시설, 고풍실험실, 핵실험장 등이 있다. 이 중 무기급 핵물질, 핵탄두, 핵무기 제조시설 등이 우선 대상이 될 가능성이 높다.<sup>47)</sup>

핵심 핵시설에 대해서는 가동 중단, 시설 폐쇄(shut down), 불능화(disabling), 해체 등 단계적인 조치가 이뤄질 수 있을 것이다. 북한이 일단 형식적인 측면에서 자체적인 단계적 가동중단, 폐쇄, 낮은 단계의 불능화 조치를 하고 미국과 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA) 등 국제검증·폐기단이 북한이 진행한 조치를 확인하고 최종 폐기를 하는 것이다. 비용문제를 고려한다면 후자의 가능성이 높다. 한편 무기급 핵물질, 핵탄두, 핵무기 제조시설 등 무기 시스템에 대해서는 상징적으로 우선적으로 몇 개를 북한 현지에서 폐기하거나 해외로 반출하여 폐기하는 시나리오가 가능하다. 북한 현지에서 핵탄두를 해체하는 작업을 하고 분리된 핵물질을 해외로 반출하는 것이 가능하다. 이 경우 북한과 국제검증단이 공동 폐기를 하는 형식이 될 수 있다.

## (2) 평화체제 프로세스와 북한 체제안전보장

북한은 평화체제 구축을 자신의 체제안전보장의 일환으로 간주하고 있다. 따라서 평화체제 프로세스를 최대한 북한의 체제안전보장

47) 홍민, “평양 남북정상회담 이후 한반도 비핵화 전망과 과제,” pp. 4~5.

과 조용하여 진행할 필요가 있다. 그런 측면에서 북한이 평화와 안전보장 문제를 어떻게 바라보는지 살펴볼 필요가 있다. 북한은 핵·미사일 고도화를 한창 진행하던 시기에 자신의 주장을 정리한 정세해설서를 발간한 바 있다. 이 책자의 발간 시점이 2016년 8월이란 점에서 북한이 핵·미사일 고도화에 ‘올인’을 하면서도 향후 대화·협상 국면을 염두에 두고 비핵화에 따른 체제안전보장 내용을 논리적으로 준비했을 가능성이 있다. 2016년 8월 발간된 북한의 정세해설서 『조선반도의 평화와 안전보장』에서 제시하는 체제안전보장 내용은 다음과 같다.<sup>48)</sup> 북한은 비핵화에 대한 ‘상응조치’로서 미국에 제시할 체제안전보장 조건으로 ① 평화협정 체결, ② 북미수교, ③ 주한미군 축소 및 성격변화 등을 제시하고 있다.

첫째, 평화협정 체결과 관련해서는 “미국이 공화국에 대한 핵위협 공갈정책, 대조선 적대시정책을 모두 철회한다면 공화국도 구태여 미국을 핵무기로 겨냥하고 있을 필요를 느끼지 않게 될 것”이라고 밝히고 있어 한미의 대북한 정책의 기조 전환에 따라 ‘비핵화’의 용의를 분명히 하고 있다. 북한에게 “평화협정 체결은 미국의 대조선 적대시정책을 철폐하는 의미 있는 행동”이며 “평화협정이 체결되고 미국의 적대시정책의 종식이 확인되면 그 밖의 모든 문제들은 ‘순간’에 해결될 것”이라고 주장하고 있다.<sup>49)</sup> 이런 주장에 근거한다면, 북한은 미국의 적대적 대북정책, 군사정책, 대북제재 등도 평화체제 프로세스의 일환으로 보고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 북미관계 정상화이다. 이에 대해 북한은 국교 수립의 필요성을 제시하고 있다. “미국은 이념과 제도가 다른 소련을 비롯한 동유럽 사회주의 나라들과 외교 관계만은 수립하면서도 공화국에 대

48) 오보람, 『조선반도의 평화와 안전보장문제』 (평양: 평양출판사, 2016), pp. 50~59.

49) 위의 책, p. 50.

해서만은 국호를 제대로 부르는 것마저 거부했다”<sup>50)</sup>고 주장하며 70년 넘게 북미 수교가 이루어지지 않고 있는 점에 대한 서운함도 표시하고 있다. 국교정상화는 단순히 외교적 형식의 관계 수립만을 의미하는 것이 아니라 북한에 대한 국가로서의 인정, 체제에 대한 존중 등도 담고 있다고 볼 수 있다. 결국 평화체제 프로세스에 있어 북한을 국가로서 존중하는 외교적 형식을 취해주는 것은 체제안전보장에서 매우 중요한 부분이라고 할 수 있다.

셋째, 주한미군 문제이다. 북한은 “유럽은 합동 군사연습의 규모를 제한하는 조치로 1만 3,000명 이상이 참가하는 연습은 연속 3차 이상 하지 못한다”고 설명하며 “4만 명 이상의 병력이 참가하는 합동군사연습은 2년에 한 차례밖에 진행할 수 없도록 규제하고 있다”<sup>51)</sup>고 밝히며 규모나 훈련의 성격에 따라 반대하지 않는다는 여지를 두는 주장을 하고 있다. 정리하면, 주한미군의 철수나 군사연습의 일방적 종단을 주장하는 것이 아니라 자신에 대한 적대적 행위로서의 군사연습과 주한미군의 역할 및 성격을 변화시킬 것을 주장하고 있다.

이 정세해설서와 더불어 2009년 이후 2017년까지 북한이 고위관료 발언과 공식매체를 통해 주장한 체제안전보장 내용을 정리하면 다음과 같다.

- 북한이 주장하는 미국의 대북 적대시정책 주요 내용
  - ① 북한을 핵 선제공격 대상으로 지목하는 미국의 핵정책
  - ② 제재와 압박의 주도
  - ③ 전략자산의 한반도 전개 위협
  - ④ 공격적인 한미연합군사훈련
  - ⑤ 체제 및 지도자 모독을 비롯한 언어적 비방 등

50) 위의 책, p. 54.

51) 위의 책, p. 57.



한편 평화체제 프로세스는 북한의 비핵화의 전략을 고려한 속에서 크게 이뤄질 필요가 있다. 북한의 비핵화 전략은 자발성(체면)과 대등함(존중), 그리고 경제발전(번영)을 수반한 비핵화로 볼 수 있다. 자발성을 최대한 끌어내면서 북한체제에 대한 존중의 형식, 그리고 경제발전의 비전을 제시하는 구도가 필요하다.

첫째, 비핵화 형식의 측면에서 북한은 자신이 강제적으로 비핵화 당한다는 모습을 보여주기 원치 않을 것이다. ‘세계 평화’에 기여하는 차원에서 자발적으로 자신이 비핵화를 결심해 이행한다는 인상을 주고 싶어 할 것이다. 특히 ‘자발성’은 향후 대내 통치 차원에서도 중요하다. 제7기 3차 당 전원회의를 통해 기존의 ‘경제·핵 병진노선’을 종결하고 경제발전 총력전으로 전략적 노선을 변경한 것은 비핵화 결정이 궁극적으로 경제발전의 목표가 있으며 자발적으로 비핵화를 결심하고 가는 것임을 국내적으로 보이기 위한 예비적 조치로 볼 수 있다.<sup>52)</sup> 북한의 자발적 비핵화 조치는 이미 진행된 북부 핵실험장 폐기와 동창리 미사일 엔진실험장 및 미사일 발사장 폐기 이외에도 영변의 핵시설 폐쇄 및 높은 단계의 불능화 조치 등 자발적인 핵·미사일 능력 제거 조치가 가능하다. 북한은 9월 평양공동선언 제5조 1항을 통해 이미 실행한 북부핵실험장 폐기에 대한 의구심을 불식시키기 위해 폐기를 국제검증단을 통해 참관할 것으로 합의문에서 약속했다. 또한 동창리 시설에 대한 폐기 역시 참관할 뜻을 미국에게 전달한 것으로 알려져 있다. 제5조 2항에서는 미국이 6.12 합의 정신에 따라 ‘상응조치’를 취한다면, 영변의 핵시설에 대한 영구적 폐기 조치를 계속할 뜻 역시 밝혔다. 이런 일련의 조치가 취해진다면, 상당한 수준의 비핵화로 가는 비가역성이 북한의 자발성과 국제검증단의 확인을 통해 확보되는 것이다. 북한의 자발적 조치를

---

52) 홍민, “북한의 자발적 비핵화와 정치-기술적 과정,” p. 5.

기초로 남북미(중) 종전선언, 북미 연락사무소 개설이나 대북제재 유연화 조치 등이 상응조치로서 동시에 이행될 필요가 있다.

중요한 것은 북한의 비핵화 실천에 상응하는 미국의 체제안전보장 조치들이 적절하게 상호주의에 입각해 취해지는 것이다. 대북제재의 단계적 해제, 북미 국교수립, 평화협정, 군사적 위협 해소, 경제협력 등 보다 풍부한 대북한 체제안전보장 조치가 적절하게 이행될 필요가 있다. 군사적인 측면에서는 ① 비핵화(북한), ② 군사적 위협해소(미국), ③ 단계적 군비통제(남북) 등이 서로 적절하게 맞물리며 돌아가도록 할 필요가 있다.<sup>53)</sup> 결국 2018년에는 신뢰조성 단계에 해당하는 조치들이 일단락되고 2019년부터 본격적인 비핵화 이행에 들어가 2020년에는 높은 단계의 비가역성이 확보되는 단계로 진입하는 것이 적절하다. 2019년은 비핵화·체제안전보장이 교환될 수 있는 정치적 동력과 시스템을 보다 확고하게 마련하는 한 해가 되어야 한다.

두 번째 북한의 비핵화 전략은 상호 존중에 입각한 ‘대등한’ 구도의 합의 이행이다. 북미 양측이 대등한 위치에서 상호 존중과 신뢰에 기반하여 협상과 실천을 하는 것이다. 어느 한쪽이 평가자의 위상을 갖고 다른 한쪽이 평가를 받는 위치에 서는 구도가 아닌 국가 대 국가의 대등한 위상 아래 협상을 진행하는 것이다. 북미정상회담 합의문에서 강조했던 ‘신뢰’는 다른 표현으로 하자면 상호 존중이다. 김정은 위원장은 2018년 7차례 정상회담을 진행하면서 공식적 정상회담 및 비공식적 정상회담 모두에서 외교적 의전과 형식상의 극진한 대접과 존중을 받았다. 특히 북미정상회담에서 트럼프 대통령과 미국 측이 보여준 정중함은 김정은 위원장과 북한 주민들에게 매우 인상적인 장면으로 각인되었을 것으로 본다.<sup>54)</sup>

---

53) 위의 글, p. 6.

54) 위의 글, p. 6.

미국에게 직접 대화와 담판을 요구해 왔지만 존중받지 못해 왔다고 생각하는 북한의 입장에서 미국의 이와 같은 존중어린 회답 자세는 북한의 대미 자세에 있어 새로운 변화의 여지와 가능성을 열어주었다. ‘미제국주의’에 대한 피포위의식과 혐오에 기초하여 성립된 북한의 대외 인식의 프레임과 주민을 설득하기 위한 담론체계는 북미관계 정상화, 경제발전, 그리고 궁극적으로 정상국가로 나아가는 데 있어서 매우 강한 족쇄가 아닐 수 없다. 북미정상회담과 미국의 태도는 이런 족쇄를 풀 수 있는 역사적 장면을 연출해 냈다. 이런 장면이 어떤 방식으로 북한 주민들에게 학습되든 김정은 위원장의 담대한 ‘결정’과 의지에 힘을 실어 줄 수 있다. 결국 향후 북미관계는 비핵화와 상응조치(체제안전보장)가 조율되며 교환되는 구도 속에서 새롭게 신뢰를 정립하는 과정이 될 것이다. 이런 과정을 보다 촉진하기 위해서는 북미 양측 정상이 정례적으로 만나 상호 존중과 이행의 의지를 보여주는 것을 통해 ‘신뢰’를 연출하는 것이 무엇보다 중요할 것이다.<sup>55)</sup>

마지막으로 북한은 비핵화와 경제발전을 동시에 추구한다고 볼 수 있다. 비핵화 과정 속에서 경제발전의 기반을 조성하는 전략이다. 제7기 3차 전원회의에서 신전략노선으로 ‘경제발전 총력전’을 제시한 것은 내용상 경제에 모든 것을 투여한다는 점에서 사실상의 ‘개혁·개방 선언’으로 볼 수 있다. 김정은 위원장의 통치 목표와 국가비전을 ‘핵무력’에서 ‘경제발전’으로 전환한 것이다. 다시 말해 경제발전을 수반한 비핵화를 확고하게 취하겠다는 의지로 읽을 수 있다. 사실상 장기적인 국가전략 차원에서 북한이 정상국가와 ‘경제발전’을 궁극적인 목표로 삼고 있음을 보여주는 대목이라고 할 수 있다.<sup>56)</sup>

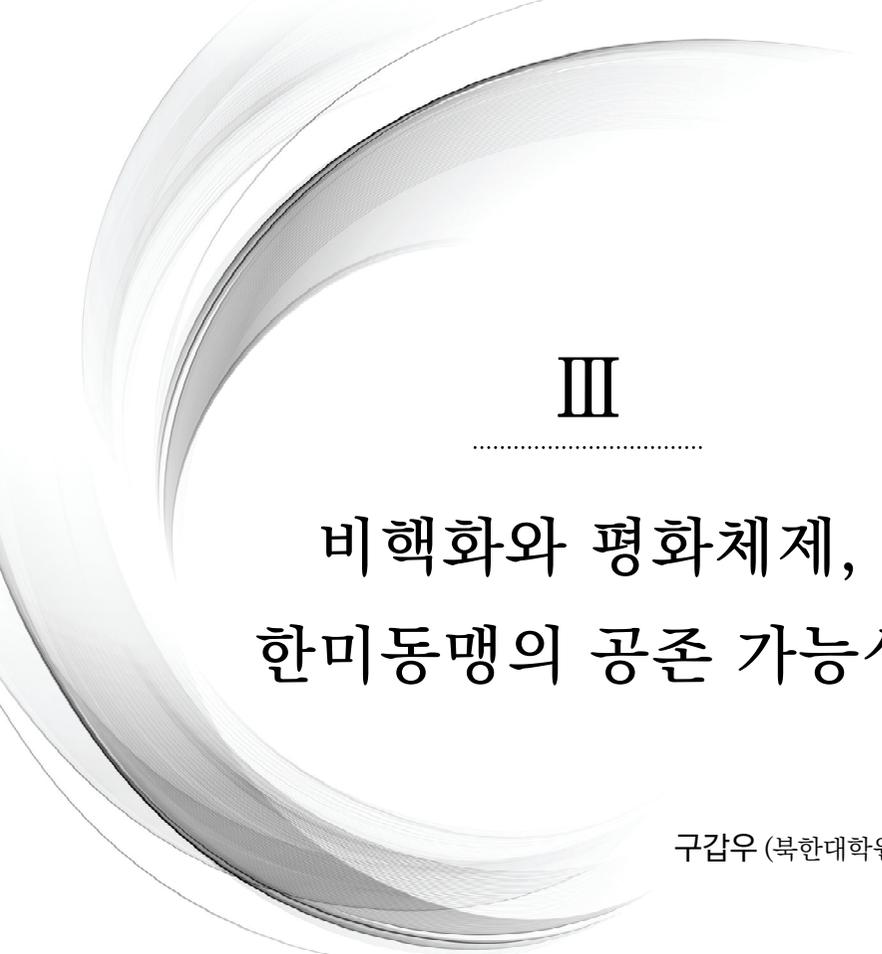
55) 위의 글, p. 6.

56) 위의 글, pp. 7~8.

이상과 같은 북한의 체제안전보장 요구내용과 비핵화 전략을 고려할 때, 향후 쟁점은 비핵화도 있지만, 미국이 본격적인 비핵화에 대한 상응조치로 대북제재에 어떤 입장을 취하느냐이다. 사실 대북 제재는 북한 입장에서는 대북 적대시정책 철회, 관계정상화, 경제발전을 관통하는 핵심 현안이라고 볼 수 있다. 어쨌든 북한은 핵·미사일 고도화에 상당한 비용을 지불했다. 개발 비용과 핵심적인 안보 수단을 제거하는 데 따른 상응하는 보상을 통해 경제발전을 추구하는 것은 지극히 당연하다. 비핵화는 북한 입장에서는 상당한 비용적·행정적 부담을 수반해야 하는 작업이다. 북한 내 저항을 설득해야 하는 정치적 부담도 따를 수밖에 없다. 결국 대북제재는 비핵화 진입까지는 일정한 압박의 수단으로서 유용했을지 모르지만, 비핵화 진입과 실질적 이행에 있어서는 심리적·정치적 장벽이 될 가능성이 높다. 비핵화를 촉진하기 위한 제재의 단계적 해제라는 실용주의적 접근이 고려될 필요가 있다.<sup>57)</sup>

---

57) 홍민, “평양 남북정상회담 이후 한반도 비핵화 전망과 과제,” p. 6.



# Ⅲ

---

## 비핵화와 평화체제, 한미동맹의 공존 가능성

구갑우 (북한대학원대학교)



## 1. 정전체제의 기원

1950년 6월 25일 발발하고 1953년 7월 27일 정전(停戰)이 이루어진 한반도에서의 전쟁은 남북의 ‘내전’이자 미군과 유엔군 그리고 중국군이 개입한 ‘국제전’이었다. 북한의 남침으로 시작된 이 전쟁의 이름을 남북미중은 ‘한국전쟁(Korean War)’ 또는 ‘조선전쟁’으로 공유하고 있지만, 다른 한편 북한과 중국은 미국의 한반도 개입에 맞선 ‘조국해방전쟁’과 ‘항미원조전쟁(抗美援朝戰爭)’이란 의미규정을 하고 있다.<sup>58)</sup> 일본의 연구자 와다 하루끼(和田春樹)는 원제 『朝鮮戰爭』이란 책의 한국어판 서문에서 한국전쟁을 남북한·소련·미국·일본·중국이 관련된 ‘동북아시아 전쟁’으로 규정하기도 한다.<sup>59)</sup>

한국전쟁이 발발한 6월 25일 미국은 소련이 불참한 가운데 유엔 안전보장이사회를 소집하여 ‘북한(North Korea)’의 적대행위 즉각 중단 및 38도선 이북으로 철수를 요구하는 결의안 제82호를, 27일에는 북한이 적대행위의 중단과 38도선으로 군사력의 철수를 하지 않자 국제 평화와 안보를 회복하기 위해 유엔 회원국에게 ‘대한민국(Republic of Korea)’에 필요한 군사적 원조를 제공할 것을 권고하는 결의안 제83호를 채택했다.<sup>60)</sup> 6월 30일 미국은 유엔안보리 결의

---

58) 한국전쟁의 이름은 아래의 책 제목들에서 확인할 수 있다. 브루스 커밍스 지음, 김주환 옮김, 『한국전쟁의 기원 上』(서울: 청사, 1986); 박명림, 『한국전쟁의 발발과 기원 I』(서울: 나남출판, 1996); 오혜경·최광철·황택선, 『죄악에 찬 미제의 조선침략사』(평양: 과학백과사전출판사, 2010); 홍학지, 『항미원조전쟁을 회억하여』(연길: 동북조선민족교육출판사, 1998). 한국정부의 법률용어로는 그리고 국방부 군사편찬연구소의 간행물들에는 ‘6.25 전쟁’이란 용어가 사용되고 있다. 한국전쟁이란 표현에는 1950년 6월 25일 전쟁이 시작된 것이 아니라는 “정치적 동기”가 담겨 있는 것이 아닌가하는 비판도 있다. 김명섭, “전쟁명명의 정치학: 아시아·태평양전쟁과 ‘6·25 전쟁’,” 『한국정치외교사논총』, 제30권 2호(2009), pp. 71~98. 1950년 6월 발발한 전쟁의 명칭을 둘러싼 ‘전쟁’은 현재진행형이기도 하다.

59) 와다 하루끼 지음, 서동만 옮김, 『한국전쟁』(서울: 창작과비평사, 1999), p. 7.

60) 한국전쟁 발발 직후에 만들어진 유엔 안전보장이사회의 결의안(Security Council

안에 근거하여 미군을 한반도에 파견했다.<sup>61)</sup> 1949년 6월 제2차 세계대전 동안 진주했던 남한 주둔 미군의 철수를 완료했던 미국이 다시금 한반도에 군사적 개입을 시작한 것이다. 7월 7일 유엔안보리 결의안 제84호에서는 유엔 회원국이 한국에 파견하는 군대를 미국 정부하의 ‘통합사령부(unified command)’에 배속할 것을 권고하면서 각국의 기와 더불어 유엔기를 사용할 수 있음을 허가했다. 7월 25일 미국은 한국전쟁에 개입하는 ‘유엔군 사령부’가 수립되었다는 성명을 발표했다.<sup>62)</sup> 즉 1950년 1월 미국의 애치슨 국무장관이 동아시아에서 알류산열도·일본 본토·오키나와·필리핀을 잇는 선을 미국의 ‘불퇴(不退)의 방위선’으로 설정하고 한반도와 대만을 그 밖에 두었음에도 불구하고,<sup>63)</sup> 미국은 한국전쟁이 시작되자마자 유엔을 매개로 한반도에 대한 군사적 개입을 재개했다.

또 다른 외부세력인 중국은 10월 한국군과 미군이 당시 한반도의 분단선인 38도선을 넘자 준비하고 있던 한반도에 대한 군사적 개입을 실행에 옮기게 된다.<sup>64)</sup> 10월 8일 중국의 지도자 마오쩌둥(毛澤東)

---

Resolution)은 <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/1950.shtml>> (검색일: 2018.9.3.) 참조. 소련은 유엔안보리에서 대만을 대신해 중국이 상임이사국이 되어야 한다고 주장하면서 안보리 회의에 참여하지 않고 있었다.

61) 와다 하루끼, 『한국전쟁』, p. 163.

62) 정태욱, 『한반도 평화와 북한인권』 (파주: 한울, 2009), pp. 117~146. “유엔사는 군사적으로는 유엔과 아무런 관련이 없었고, 정치적 차원에서 유엔은 단지 미국에 통합사령부가 행한 것에 관한 보고를 요청했을 뿐이며, 이러한 보고도 의례적이고 형식적인 성질의 것”이라는 것이 『한반도 평화와 북한인권』의 주장이다. 현재 기능하고 있는 유엔군 사령부의 미래와 관련하여 국제법적 쟁점을 제기하는 진술이다. 미국은 유엔을 통해 집단안전보장을 실현할 수 있는 유엔군을 건설하고자 했으나 1950년 한국전쟁을 계기로 만들어진 유엔군이 미군을 중심으로 한 독자성과 통합성을 가질 수밖에 없었던 이유에 대해서는 손경호, “6·25전쟁 시기 형성된 유엔군의 성격 분석,” 『국제정치논총』, 제58권 3호 (2018), pp. 137~168 참조. 유엔사의 성격을 둘러싼 국내외 국제법적 논쟁은, 노동영, “한국문제에서 유엔사의 지위와 역할,” 『국방연구』, 제60권 4호 (2017), pp. 56~58 참조. 북한과 중국도 유엔군 및 유엔사라는 표현을 사용하고 있다.

63) 와다 하루끼, 『한국전쟁』, pp. 143~144.

은 중국공산당 중앙위원회에서 자신과 함께 파병을 지지했던 평더화이(彭德懷)를 중국인민지원군 사령원 겸 정치위원으로 임명하고, 출병 결정을 내렸다.<sup>65)</sup> 소련의 스탈린(J. Stalin)은 중국에 한국전쟁에 개입할 것을 요구했다고 한다.<sup>66)</sup> 소련도 한국전쟁에 공군을 파견했지만, 소련 공군은 중국 비행사 제복을 입고 북한의 표식이 달린 전투기로 출격했다고 한다.<sup>67)</sup> 1949년 10월 건국한 중화인민공화국은 한반도가 미국의 관할권하에 놓일 때, 자국의 안보에 위협이 될 수밖에 없다고 생각했다. 북한에 대한 지원과 미국과의 전쟁이 불가피하다고 생각한 중국지도부의 결정이었다. 즉 중국혁명의 연장선상에서 중국은 한국전쟁에 개입했다.<sup>68)</sup> 북한은 1940년대 중반 중국의 동북지역에서 중국공산당이 국민당과 싸울 때, 자신들이 중국공산당을 지원한 대가가 중국의 한국전쟁 참전이었다고 해석하고 있다.<sup>69)</sup>

64) 김명섭, 『전쟁과 평화: 6.25전쟁과 정전체제의 탄생』 (서울: 서강대학교출판부, 2015), pp. 141~148. 한국전쟁 발발과 함께 채택된 유엔안보리 결의안에는 북한군의 38도선 이북으로의 철수만을 명시하고 있었기 때문에 유엔군이 38도선을 넘는 것에 대해서는 또 다른 정당화가 필요했다. 1950년 10월 7일 한국의 통일, 독립, 민주를 언급한 유엔총회 결의안이 채택되었다. <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/376\(V\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/376(V))> (검색일: 2018.10.4.) 참조.

65) 평더화이 지음, 이영민 옮김, 『나, 평더화이에 대하여 쓰다』 (서울: 엘피, 2018), pp. 423~425. 평더화이는, 중앙위원회에서 “만약 미군이 압록강변과 대만에 배치되면 침략전쟁을 일으킬” 것이라 발언했다고 한다.

66) 1949년 3월 소련을 방문한 김일성은 스탈린에게 한반도의 무력통일을 문의했다고 한다. 그러나 그 시점에서 스탈린은 남침에 반대했다. 스탈린이 제시한 이유는, 북한군의 열세, 미군의 주둔, 미소의 38선에 대한 합의였다. 박명림, 『한국전쟁의 발발과 기원 I』, pp. 96~98. 한 일본저자에 따르면, 김일성과 박헌영이 무력통일 구상을 타진한 시점은 1949년 8월이다. 시모토타미 노부오 지음, 이종국 옮김, 『모스크바와 김일성: 냉전기의 북한 1945-1961』 (서울: 논형, 2012), p. 90. 1949년 3월 김일성은 소련을 방문했을 때, 비밀군사협정을 체결했고 그에 의거하여 소련의 무기를 받는 대가로 금과 쌀을 지불하기로 약속했다. 소련의 무기공여는 원조가 아니라 사업이었다는 평가다. 기무라 미쓰히코·아베 게이 지음, 차문석·박정진 옮김, 『전쟁이 만든 나라, 북한의 군사 공업화』 (서울: 미지북스, 2009), 9장.

67) 평더화이는, “공군의 엄호가 전혀 없는 가운데 후방 근무 공작을 펼친 것은 귀중한 경험이었다”고 기록하고 있다. 평더화이, 『나, 평더화이에 대하여 쓰다』, p. 432.

68) 와다 하루끼, 『한국전쟁』, pp. 43~52.

미국은 1950년 7월 한국군의 작전통제권을 이양받았고, 중국은 참전한 이후 북한 내 연안과 공산주의자였던 박일우를 부사령원 겸 정치위원에 임명하면서 사실상 김일성의 작전통제권을 박탈했고, 이 조치는 1950년 12월 실질은 중국인민지원군 사령부이지만 형식적으로는 중조연합사령부(中朝聯合司令部)의 설치로 제도화되었다.<sup>70)</sup> 따라서 전쟁 중에 시작된 정전협상의 실질 주체는 미국과 중국이었다. 한국전쟁이 38도선에서 교착이 이루어질 즈음인 1951년 6월 ‘북중소’는 정전협상에 대한 합의를 했고, 6월 23일 소련은 미국에 정전교섭을 제안했다. 미국은 1951년 5월 31일에 정전의지를 소련에 전달했다고 한다. 중국인민지원군 부사령원 홍학지는 1951년 6월 30일 유엔군 총사령관 리지웨이(M. Ridgway)가 공식적으로 정전회담을 제안했다고 기록하고 있다.<sup>71)</sup> 북중소와 미국이 정전협상의 개시에 동의했을 즈음 남한의 이승만 정부는 전쟁의 주체로서 유일하게 정전협상에 반대했다. 전쟁을 중단하는 정전으로 분단된 한반도는 “민주주의로 통일되거나 공산주의로 통일”될 수밖에 없다는 것이 남한정부의 정전협상에 대한 반대논리였다.<sup>72)</sup>

남한정부의 북진통일론은 1951년 7월 10일부터 1953년 7월 27일 까지 2년여의 기간 동안 진행된 정전협상에서 정전협정의 주체 또는 당사자 문제를 야기할 수밖에 없었다. 남한정부의 정전협상 반대와 관련하여 가장 극적인 사건은 남한정부가 1953년 6월 17일 심야부터 18일 아침까지 ‘조선인’/‘반공’ 포로 2만 5천 명을 일방적으로 석

69) 길재준·리상전, 『중국 동북해방전쟁을 도와』 (평양: 과학백과사전출판사, 2008), pp. 1~318 참조.

70) 와다 하루끼, 『한국전쟁』, pp. 199~219.

71) 홍학지, 『항미원조전쟁을 회억하여』, p. 284. 홍학지는 정전협상의 시작과 관련된 장을, “전쟁은 종래로 고립된 군사적행동이 아니라 언제나 외교적투쟁과 긴밀하게 결합된다”라는 진술로 시작하고 있다.

72) 김명섭, 『전쟁과 평화』, pp. 189~192.

방한 것이다.<sup>73)</sup> 이 사건 직전인 6월 17일 미중은 17개월을 끌어 온 전쟁포로에 관한 협상에서 송환을 희망하는 포로를 송환하고 송환을 거부하는 포로는 중립국으로 보내는 합의에 도달한 상태였다.<sup>74)</sup> 즉 남한정부는 북미중이 합의한 정전협정을 붕괴시키고자 했다. 미국은 남한이 아군이 아니라 적이 된 것 같다는 발언까지 했다. 6월 19일 핑더화이와 김일성은 유엔군 사령관 클라크(M. Clark)에게 “유엔군 사령부가 남조선의 정부와 군대를 통제할 수 있는가?,” “조선에서의 정전이 리승만 집단을 포괄하는가 안 하는가”라는 질문을 했다고 한다.<sup>75)</sup> 결국 정전협상의 와중인 6월 26일부터 한미 사이에 ‘소휴전협상’이 전개되었고, 그 결과 7월 12일 한미는 군사동맹인 한미상호방위조약의 체결에 합의했다.<sup>76)</sup> 한국에 대한 미국의 군사지원 및 경제지원 약속과 함께였다. 7월 10일 재개된 정전회담에서도 북한의 협상대표였던 남일은 유엔군이 석방된 포로를 수용하는 일에 책임을 질 것을 요구하면서 “한국군이 정전에 포함되느냐 물었”고 당시 유엔군 협상대표였던 해리슨(W. Harrison)은 “한국군은 유엔군 사령부의 지휘하에 있다고 대답했다”고 한다.<sup>77)</sup> 한미가 군사

73) 와다 하루끼, 『한국전쟁』, p. 306. 홍학지는 “6월 18일 군사분계선이 확정된지 사흘째 되는 날 저녁에 리승만 집단은 이른바 《당지에서 석방한다》는 명의로 조선인민군 포로인원 2만 7천여명을 포로수용소로부터 리승만 군대의 훈련센터로 압송해갔다”로 적었다. “포로수용소의 생명정치”란 부제를 달고 있는 ‘포로서사’에 관한 한 연구에서는, “포로들은 6·18 한밤의 석방 직후 각 마을 단위의 이장들이 연락을 취한 민가에서 며칠씩 숨어 지내면서 의식주 문제를 해결해야 했(고) … 국가가 별다른 제도적 후속 대책 없이 민간의 후의와 온정이라는 지극히 자의적인 형식 아래 포로들을 체포와 사살의 위협이 상존하는 공산 속으로 방치했다”고 적고 있다. 장세진, 『숨겨진 미래: 탈냉전 사상의 계보 1945-1972』 (서울: 푸른역사, 2018), p. 136.

74) 김학재, 『판문점 체제의 기원』 (서울: 후마니타스, 2015), p. 460.

75) 홍학지, 『항미원조전쟁을 회억하여』, pp. 401~402.

76) 김선숙, “6·25 휴전협상과정에 있어 이승만의 협상진술: 포로교환문제를 중심으로,” 『국제정치연구』, 제7권 1호 (2004), pp. 309~311. 이승만 정부는 1949년 봄 미국에게 대서양동맹과 같은 태평양동맹의 결성이나 상호방위조약의 체결을 요구했다. 김명섭, 『전쟁과 평화』, p. 191.

77) 와다 하루끼, 『한국전쟁』, p. 316.

동맹 체결에 대한 합의를 이루면서 역설적이지만 한국군은 유엔군 사령부하에 포함되어 정전협정의 당사자가 되는 상황이 초래되었다. 당시 유엔군 사령관이었던 클라크는 “이승만이 실제로는 정전을 수용하면서도 정전협상 반대라는 기존의 공식 입장을 유지하기 위한 방식으로, 정전협상에 한국정부가 서명하지 않는 방법이 있음을 조언해 주었다”고 한다.<sup>78)</sup>

결국 1953년 7월 27일 38도선 교착지역의 하나인 판문점에서 남일과 해리슨이 정전협정에 조인했다.<sup>79)</sup> 이후 국제연합군 총사령관 클라크, 조선인민군 최고사령관 김일성, 중국인민지원군 사령원 평더화이가 서명을 했다. 남한 대표 최덕신은 판문점에는 참석하지 않았으나 클라크가 서명하는 모습을 지켜보았다.<sup>80)</sup> 결국 남한은 정전협정에 참여하지 않았다. 그러나 북측은 남한이 정전협정에 참여하느냐를 물었고, 미국은 남한군이 유엔군 사령부의 지휘하에 있다는 말로 정전협정에서 남한의 당사자 지위를 인정했다. 정전협정이 체결된 이후 결국 1953년 10월 1일 미국은 한국이 정전협정을 수용하는 조건으로 한미상호방위조약에 서명했고, 1954년 1월 미국 상원에서 비준되었으며, 1954년 11월 효력을 발휘하게 되었다.<sup>81)</sup> 간략한 서

78) 김학재, 『판문점 체제의 기원』, p. 462.

79) “Agreement between the Supreme Commands of the Korea People’s Army and the Command of the Chinese People’s Volunteers, on the one hand, and the Commander-in-Chief, United Nations Command, on the other hand, Concerning a Military Armistice in Korea,” (“국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국군 사정전에 관한 협정,” 1953년 7월 27일).

80) 김명섭, 『전쟁과 평화』, p. 661. 평더화이는, 클라크가 “미국 대장이 승리 없이 정전협정서에 서명하는 것은 미국 역사에서 처음 있는 일”이란 발언을 했음을 기록하면서, “나는 정전협정서에 서명할 때 마음속으로 선례는 이미 시작되었고 앞으로도 기회가 많을 것이다”라고 덧붙였다. 평더화이, 『나, 평더화이에 대하여 쓰다』, p. 432.

81) 박태균, “한미상호방위조약 체결의 배경과 현재적 의미,” 이장희 외, 『한반도안보관련 조약의 법적 재조명』 (서울: 백산서당, 2004), pp. 167~190.

문과 6개 조항, 미국의 양해사항으로 구성된 이 조약의 기초는 동맹 이론이 제시하는 것처럼 ‘공동의 위협’이다. 이 조약에는 위협을 가하는 가상 또는 실제의 적이 구체적으로 명시되어 있지는 않지만, 한국전쟁의 타방이었던 북한은 물론 전쟁에 개입한 중국까지 적과 위협으로 설정하는 동맹조약이었을 수 있다. 그리고 공동의 위협이 군사적 공격으로 나타날 경우 개입할 수 있다는 것과 미군이 한국에 주둔할 수 있음을 허용하는 것이 이 조약의 또 다른 주요 내용이다.

정전협정 체결 이전에 합의되었지만 1953년 10월 1일 체결된 한미상호방위조약은 1953년 7월 27일 체결된 정전협정과 충돌의 소지를 안고 있었다. 정전협정 제4조 60항에는 “한반도문제(Korean question)의 평화적 해결을 보장하기 위하여 쌍방 군사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 3개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한 급 높은 정치회담을 소집하고 한반도로부터의 모든 외국군대의 철수 및 한국문제의 평화적 해결 등의 문제들을 합의할 것을 이에 건의한다”고 규정되었다. 이 조항은 즉각적인 외국군 철수를 주장했던 북측과 정전협정 이후 외국군 철수를 논의하자는 유엔군의 안을 타협한 결과였다.<sup>82)</sup>

그러나 외국군 철수와 한반도 평화체제를 논의하기 전에 한미상호방위조약에 따라 미군의 한국주둔이 정당화되었다. 김정은 정권 하의 북한은 2016년 1월 6일 “수소탄실험”이라고 밝힌 제4차 핵실험

82) 홍용표, “1954년 제네바회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색,” 『한국정치외교사논총』, 제28권 1호 (2006), pp. 35~55. 북한은 정전협정 제60항이 자신들의 “주동적 제안”이었다고 기록하고 있다. 그리고 이 제60항이 “조선문제의 평화적해결의 가능성을 열어놓았다”고 해석했다. 강근조 편집, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사 1』 (평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 150~153; 조선중앙통신사 편, 『조선중앙년감, 1951-1952』 (평양: 조선중앙통신사, 1952), pp. 439~440에는 북한이 외국군 철수, 조선문제의 평화적 해결, 조선의 평화와 관련한 기타 문제의 토의를 제안했고, 결국 정전협정 제60항에는 두 의제와 더불어 “등”이 첨가되는 방식으로 타협되었다고 적혀 있다.

을 하기 전인 1월 4일 『법률가위원회 백서』를 통해 한미상호방위조약이 정전협정 제60항에 따른 정치협상의 소집 이전에 체결된 문서이므로 ‘비법장’이란 논리를 전개한 바 있다.<sup>83)</sup> 정전협정 제60항은 또한 북한이 평화협정의 체결을 요구하는 근거이기도 했다. 그러나 한미상호방위조약이 체결될 시점에 중국군도 북한에 주둔하고 있었다. 따라서 한미상호방위조약이 ‘비법장’이란 북한의 현재적 비판은 정전협정 체결 직후인 1953년 후반의 시점에서 본다면 적절하지 않다.

정전협정 제4조 60항에 따라 ‘정치회담’을 준비하기 위한 예비회담이 1953년 10월 26일 판문점에서 열렸다. “3개월 내”라는 정전협정 제4조 60항을 준수하려는 시도였지만, 회의개최에 대한 합의는 이루어지지 않았다. 1954년 2월 미국, 영국, 프랑스, 소련의 4국 외무장관 회의에서 한반도문제의 평화적 해결을 위한 관련국 회의를 제네바에서 개최하기로 합의했다. 사실 제네바 정치회담의 주요 의제는 인도차이나 문제였다. 제네바 정치회담은 1954년 4월 26일부터 6월 15일까지 개최되었다. 한국전쟁에 참여한 국가들 가운데 남아프리카공화국을 제외하고 모두 참가한 한반도문제 해결을 위한 다자회의였다.<sup>84)</sup> 남한은 이 정치회담에서 유엔감시하의 남북한 총선거를, 북한은 중립국감시단하의 총선거를 통한 통일방안을 제시했다. 북한은 유엔이 한국전쟁에 참여했다는 이유로 ‘양심적 중재자’로 간주하지 않았다. 외국군 철수와 관련하여 남한은 남북한 총선거

83) 종전선언이 남북미관계에서 쟁점으로 부상하던 시점인 2018년 9월 4일 북한의 외무성 산하 군축 및 평화연구소 소장 김용국은 외무성 홈페이지 ‘공식입장’란에 올린, “조선반도에서의 평화체제구축은 시대의 절박한 요구”란 글에서 동일한 논리를 전개한 바 있다. <www.mfa.gov.kp> (검색일: 2018.9.4.) 참조. 그러나 김용국의 글에는 한미동맹이 “비법장”이란 표현은 빠져 있다.

84) 제네바 정치회담에 관한 내용은, 정영철·정창현, 『평화의 시선으로 분단을 보다』 (서울: 유니스토리, 2017), pp. 37~61; 홍용표, “1954년 제네바회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색”; 김연철, “1954년 제네바 회담과 동북아 냉전질서,” 『아세아연구』, 제54권 1호 (2011), pp. 192~219 참조.

이전 중국군의 철수, 북한은 모든 외국군의 철수를 요구했다. 결국 제네바 정치회담에서는 한반도의 정전을 평화로 전환하는, 즉 항구적 평화체제 구축을 위한 어떠한 조치도 만들어지지 않았다.

제네바 정치회담의 실패는 예견된 것이었다. 한미는 정전협상 과정에서 정전협정 이후 진행될 정치회담에 대해 공산 측이 정치선전만 할 경우 협상을 종결하기로 약속했다고 한다.<sup>85)</sup> 남한정부는 제네바 정치회담에 참가하는 것조차 주저했다. 한미상호방위조약에 절대적 관심을 가지고 있던 남한정부는 결국 미국의 요구 때문에 제네바 정치회담에 참여했다. 제네바 정치회담의 결과는, 한반도 분단의 재확인이었고, 베트남의 새로운 분단이었다. 1954년 제네바 정치회담은 한반도를 포함한 동아시아 분단과 냉전질서를 강대국들의 합의를 통해 만든 역사적 사건이었다.

제네바 정치회담의 결렬과 더불어 한반도에서는 ‘정전체제(armistice regime)’가 완성되었다. 정전체제는 한국전쟁의 일시 중단을 담은 정전협정과 한미동맹의 법적 기초인 한미상호방위조약을 그 구성물로 하여 한반도에서 전쟁이 없는 상태인 소극적 평화라는 규범을 실현하고자 하는 국제체제(였)다.<sup>86)</sup> 다른 시각에서 본다면, “하나의 특수한 평화체제”로서 “판문점 체제”일 수 있다.<sup>87)</sup> 판문점 체제는 제네바 정치회담에서 볼 수 있는 것처럼 한반도문제의 정치적 해결은 유예되는 정전체제였고, 한미협상의 산물인 한미 군사동맹과 한국의 근대화 와 결합된 국제체제(였)다. 따라서 한반도에서 정전체제를 극복하는 대안인 평화체제는 그 내부에 한미동맹의 형태변환을 내장하지 않을 수

85) 김학재, 『판문점 체제의 기원』, pp. 463~464.

86) 김명섭의 『전쟁과 평화』는 공산주의의 봉쇄, 일본의 우익전체주의의 봉쇄, 한국군의 북진통일 봉쇄를 위한 결합산물로서 정전체제를 해석하고 있다.

87) 김학재의 『판문점 체제의 기원』은 판문점 체제를 “칸트식 초국적 법치가 지향했던 보편적 영구 평화나 보편적 정의와는 거리가 먼, 특수한 상황에서의 안보, 특수한 동맹 체제하에서의 경제 발전이라는 매우 분명한 흡수적 기획의 산물”로 보고 있다.

없었다. 정전체제를 대체하는 평화체제에 대한 구상은 정전체제의 한 구성요소인 한미동맹과 모순적 관계에 직면할 수밖에 없다는 의미다.

## 2. 냉전시대 한반도 안보딜레마와 핵문제

정전협정과 한미동맹을 구성요소로 하는 정전체제는 한반도 ‘안보딜레마(security dilemma)’를 생산하는 기제였다. 정전협정 제60항에 따른 제네바 정치회담이 결렬되면서 정전체제를 대체하는 평화체제는 더 이상 한반도의 의제가 아니었다. 군비증강을 금지한 정전협정 조항에 대한 위반은, 한반도를 ‘군비경쟁’을 통해 자신의 안보이익을 극대화하려는 행위가 상대방의 군사적 대응을 야기해 자신의 안보이익을 감소시키는 ‘안보딜레마’가 일상화된 지역으로 만들 수밖에 없었다.<sup>88)</sup> 특히 한반도의 안보딜레마는, 식민시대에는 단일한 실체였지만 탈식민(post-colonial) 시대에 두 개의 국가들로 분단된 상태에서 하나의 국가 만들기, 즉 통일을 지향하고자 할 때, 전쟁과 같은 폭력적 방법으로 일방이 타방을 흡수하고자 하는 계기가 될 수 있다는 점에서 그 특이성이 있다.<sup>89)</sup> 또 다른 특이성은 한반도 안보딜레마가 핵무기와 연계되었다는 점이다.

정전협정 조항의 무시는 한반도 안보딜레마를 생산한 첫 계기였다. 정전협정 제2조 13항에는, “한 급 높은 정치회담을 진행하여 평화적 해결을 달성하는 것을 이롭게 하기 위하여,” “한국 경외로부터 증원하는 군사인원(兵員),” “한국 경외로부터 증원하는 작전비행기,

88) Robert Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma,” *World Politics*, vol. 30, no. 2 (1978), pp. 167~214; 함택영, 『국가안보의 정치경제학』 (서울: 법문사, 1998) 참조.

89) 구갑우, “평창 ‘임시평화체제’의 형성 원인과 전개: 한반도 안보딜레마와 한국의 ‘삼중모순(trilemma)’,” 『한국과 국제정치』, 제34권 2호 (2018), pp. 142~143.

장갑차량, 무기 및 탄약(궤목)”의 반입을 금지하도록 규정되어 있다. 정전협정 제13항은 한반도문제의 평화적 해결, 즉 정전체제를 평화체제로 대체하기 위해서 군사력과 무기의 증강이 있어서는 안 된다는 문제의식의 소산이었다.<sup>90)</sup> 정전협정 제13항의 이행을 감시하는 기구가 유엔군이 지정한 스위스와 스웨덴, 북중이 지명한 폴란드, 체코슬로바키아 4개국으로 구성된 ‘중립국감독위원회(Neutral Nations Supervisory Commission)’였다. 1954년 즈음에 이르러, 중립국감독위원회가 사실상 감시 기능을 수행하지 못하게 되면서, 정전협정 제13항은 무력화되었다. 1957년 6월 유엔군 사령부는 정전협정을 관리하는 군사정전위원회에서 “향후부터 남한으로의 군수물자 도입 금지 조항을 무시할 것이며, 제8군과 한국 육군의 증강을 추진할 것”이라고 선언했다.<sup>91)</sup> 사실상 정전협정 제13항 궤목의 폐기였다.

북한은 ‘미국과 한국’의 정전협정 제13항 궤목을 일방적 포기를 언급하면서, 정전을 “공고한 평화”로 전환시키기 위해 정전협정 제60항에 따른 미군과 중국군이란 외국군대의 철수를 다시금 주장했다. 남한이 “미국의 원자 기지”로 되어 가고 있다는 비판과 함께였다.<sup>92)</sup> 북한은 1956년 3월 ‘정부의 성명’을 통해 남북한의 불가침 선언이 필요함을 언급하며 병력 8만 명을 축소했다고 발표한 바 있었다. 그리고 정전협정 제13항 궤목의 폐기선언 이후인 1957년 9월에는 최

90) 북한은 이 조항도 “우리측”으로 표현한 북중의 제안이었다고 주장하고 있다. 강근조, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사 1』, p. 141.

91) 한국민족문화대백과사전 참조 <[http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Index?contents\\_id=E0006635](http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Index?contents_id=E0006635)> (검색일: 2018.10.4.); 서주석, “한반도 정전체제와 유엔군사령부,” 『통일사론』, 통권 9호 (2001), p. 107; 1957년 7월에는 일본 도쿄에 위치해 있던 유엔군 사령부가 서울로 이전했고, 도쿄에는 유엔사 후방기지가 창설되었다. 설인효, 『유엔사의 어제와 오늘: 유엔군사령부의 역사적 전개과정 및 평화체제 이행시의 주요 문제』, 『군사』, 제108호 (2018), pp. 11~12.

92) 조선중앙통신사 편, 『조선중앙년감 1958』 (평양: 조선중앙통신사, 1958), pp. 78~79.

고인민회의를 통해 남북한의 병력을 10만 명 혹은 그 이하로 줄이자는 군축제안을 했다.<sup>93)</sup> 한국전쟁에 참전한 북한 측 외국 군대인 중국인민지원군 철수가 북중소 사이에 논의되고 있던 시점이었다.<sup>94)</sup>

한미동맹이 강화되고 있음에도 중국인민지원군의 철수가 논의된 이유는, 중국인민지원군 사령원이었던 평터화이가 소련의 미코얀(A. Mikoyan)과 함께 1956년 9월 김일성 정권을 제거하기 위해 내정간섭을 했던 사건과 연관되어 있었다.<sup>95)</sup> 더불어 1956년 11월 소련이 헝가리사태에 군사적 개입을 통해 정권을 붕괴시키는 것을 보며, 북한은 중국군을 위협으로 느꼈을 것이다. 1958년 2월 남한에서의 미군철수에 대한 압력수단이란 명분으로 중국이 제안하고 북한이 수용하는 방식으로 중국인민지원군 철수가 결정되었고, 북한은 정반대로 1958년 2월 자신들이 제의하고 중국이 동의했다고 기록하고 있지만,<sup>96)</sup> 1958년 3월부터 중국인민지원군은 북한에서 단계적으로 철수하기 시작했다. 1958년 1월의 시점에서 북한군은 약 33만 명이었고, 남한군은 약 61만 명이었다.<sup>97)</sup>

북한에서 군축담론이 전개되고 중국군 철수가 시작되는 시점에서 미국의 행동은, 정전협정 13항 ㄱ목을 사실상 사문으로 만들며 남한

93) 조선중앙통신사 편, 『조선중앙년감 1957』 (평양: 조선중앙통신사, 1957), pp. 19~20.

94) 중국인민군 철수와 관련하여서는 다음 참조. 한상준, “중국인민지원군 단독철군 문제 재론,” 『동양사학연구』, 제142집 (2018), pp. 287~317; 이종석, 『북한 주둔 중국인민지원군 철수에 관한 연구』 (성남: 세종연구소, 2001), pp. 1~49; 한상준, “중국인민지원군 철군의 원인과 중·북 관계,” 『아태연구』, 제19권 2호 (2012), pp. 5~39. 북한과 중국 가운데 어느 편이 중국인민지원군의 철수를 요구했는가가 쟁점 가운데 하나다.

95) 와다 하루키 지음, 남기정 옮김, 『북한현대사』 (파주: 창비, 2014), pp. 130~133.

96) 북한은 1958년 2월 5일 ‘정부 성명’에서 미군과 중국군의 동시 철거, 중립국감시 회의 총선거, 남북의 경제, 문화교류, 군축 등을 자신들이 언급하고, 2월 19일 북한의 김일성 수상과 중국의 주은래 총리가 서명한 북중 공동성명에서 중국인민지원군의 철수가 합의되었다고 기록하고 있다. 조선중앙통신사 편, 『조선중앙년감 1959』 (평양: 조선중앙통신사, 1959), pp. 55~58.

97) 한상준, “중국인민지원 철군의 원인,” p. 7.

에 핵지뢰, 핵포탄, 전폭기 탑재용 핵무기 등의 전술핵무기와 핵무기 운반체인 미사일을 배치하는 것이었다. 유럽과 동아시아에서 소련의 재래식무기가 가하는 위협을 “저비용 고효율”의 핵무기를 통해 억지하겠다는 전략이었다.<sup>98)</sup> 북한의 지도자 김일성은 1958년 3월 중국인민지원군 환송대회에서 미국이 남한에 원자 및 로케트 무기를 반입하고 있음을 지적하기도 했다.<sup>99)</sup> 당시 핵개발을 할 능력을 결여하고 있던 북한은, 1961년 7월 소련, 중국과 군사동맹을 체결하면서 사실상의 핵우산을 제공받는 방식으로 ‘균형맞추기(balancing)’를 시도했고, ‘국제제도’로서 평화지대 건설이란 대안을 제시했다. 평화지대는, “핵 및 로케트 무기가 없는 지역”으로 지역 내 인민들의 반제연대를 통해 만들어진다는 것이 북한의 주장이었다. 주한미군의 철수 및 남북한 군대를 각각 10만 명 또는 그 이하로 축소하자는 ‘군축’도 1962년 후반 북한이 다시금 제기한 의제였다. 그러나 소련과의 관계가 악화되면서 북한은 1962년 12월부터 경제와 국방의 동시적 발전을 도모하는 이른바 ‘병진로선’을 선택하게 된다. 핵우산을 대체하는 국방력 강화의 결정이었다. 1963년 8월 미영소가 부분적 핵실험금지조약에 합의하자 북한은 핵확산금지가 중국을 비롯한 사회주의국가의 핵보유를 막기 위한 조처인 것으로 해석했다. 1964년 10월 중국의 핵실험을 북한은 적극적으로 지지했다. 중국이 제공할 핵우산을 염두에 둔 북한의 반응이었다.<sup>100)</sup>

한반도 핵문제의 또 다른 발흥은 남한 박정희 정부의 핵개발 시도였다.<sup>101)</sup> 북한은 1960년대 후반 남한과 미국에 대한 군사적 도발을

98) 이삼성, 『한반도의 전쟁과 평화: 핵무장국가 북한과 세계의 선택』 (파주: 한길사, 2018), pp. 175~181.

99) 조선중앙통신사 편, 『조선중앙년감 1959』, pp. 10~11.

100) 구갑우, “북한 ‘핵 담론’의 원형과 마음체계, 1947-1964년,” 『현대북한연구』, 제17권 1호 (2014), pp. 197~250.

101) 자세한 내용은 다음 참조. 이삼성, 『한반도의 전쟁과 평화』, pp. 181~192.

감행하던 시점이었다. 북한은 1968년 1월 청와대 습격사건을 일으켰고 미군 정찰함인 푸에블로호를 나포했다. 1969년 4월에는 미군 정찰기인 EC-121을 격추했다. 이 와중에 미군기지가 있는 오키나와의 일본으로의 반환이 논의되기 시작하자 박정희 정부는 제주도를 대체 미군 핵기지로 만들어 1969년 1월의 닉슨독트린에 따른 주한미군의 감축계획을 막고자 했다. 그러나 소련을 포위하기 위해 중국과의 관계개선을 도모하고 있던 미국은 박정희 정부의 제안을 수용하지 않았다. 결국 박정희 정부는 독자적 핵무장을 시도했고, 미국은 이를 저지하기 위해 다시금 한미동맹을 강화하는 선택을 했다. 미국은 남한에 핵무기가 배치되어 있다는 사실을 공개하고 남한에 대한 핵우산 제공 의지를 다시금 밝혔으며, 1976년부터는 대규모 한미연합군사훈련을 정례화했다. 남한의 핵개발 시도는 1979년 10월 박정희정권의 붕괴와 함께 무산되었다.

남한의 핵개발 시도와 한미동맹의 강화에 대한 북한의 대응은, 미중 데탕트 속에서 중국으로부터 군사적 지원을 받으며 평화협정을 의제화하는 것이었다. 중국은 푸에블로호 나포사건 발생 5일 후에 “미제국주의의 무분별한 도발”을 비난하며 북한을 지지하는 성명을 발표했다.<sup>102)</sup> 미중대화에서 중국은 1958년 중국군이 북한에서 철수했음을 상기시키며 주한미군의 철수를 의제화하기도 했다. 그럼에도 미중이 한반도문제를 거래하고 있는 것이 아닌가 의심하는 북한을 위해 군사적 지원을 결정했다.<sup>103)</sup> 다른 한편, 북한은 정전협정을

102) 소련의 즉각적인 지지성명과 달리 5일의 지체를 당시 북중관계의 악화에서 찾는 견해도 있다. 푸에블로호 나포사건이 발생했을 때는, 중국이 북한을 ‘수정주의’로 비난하면서 서로 대사를 소환할 정도로 북중관계가 좋지 않았던 시기였다. 최명해, 『중국·북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』 (서울: 오름, 2009), 제3장 참조.

103) Yafeng Xia and Zhihua Shen, “China’s Last Ally: Beijing’s Policy toward North Korea during the U.S.-China Rapprochement, 1970-1975,” *Diplomatic History*, vol. 38, no. 5 (November 2014), pp. 1088, 1090~1091, 1094.

대체하는 평화협정을 의제화했다. 1972년 1월 김일성이 일본 요미우리신문 기자와 대담하는 과정에서 남북 평화협정이 처음으로 제기되었다. 평화협정의 체결을 통해 한국전쟁을 종결하면, 주한미군의 주둔을 위한 명분이 없어진다고 판단했던 것처럼 보인다. 1971년 실제로 주한미군 2만여 명이 아시아에서 미국의 개입을 축소하기로 한 닉슨독트린에 따라 철수했다. 선 평화협정, 후 주한미군 철수로 정리할 수 있는 북한의 제안에 대해, 1974년 1월 남한의 박정희 정부는 남한의 군사력을 무력화하려는 시도라고 평가하면서 공식적으로 거부했다. 그리고 북한에 대해 남북 불가침협정을 역제안하기도 했다. 북한은 1974년 3월 최고인민회의에서 평화협정의 주체를 남북한에서 북한과 미국으로 변경했다. 미군철수와 평화협정을 연계했던 북한이 미군철수를 미국에 제안하면서 평화협정의 당사자가 바뀐 것이다.<sup>104)</sup> 남한이 평화체제를 의제화하는 시점은 탈냉전·민주화와 더불어였다. 냉전의 해체가 가시화될 즈음인 1988년 10월 노태우 대통령은 유엔총회 연설에서 남북정상회담을 제안하며, 이 회담에서 “휴전협정을 항구적인 평화체제로 대체하는 구체적 방안도,” “강구될 수 있을 것”이라고 제안했다.<sup>105)</sup>

미중대화의 효과로 1972년 자주, 평화, 민족대단결이란 통일의

104) 북한의 최고인민회의에서는 북미평화협정을 요구하는 “미합중국 국회에 보내는 편지”가 채택되었다. 북한은 1973년 1월 미국-베트남 전쟁이 파리평화협정으로 종료되자 이에 고무되어 평화협정의 주체를 변경했다는 해석이 있다. 이 협정에서는 미국, 북베트남, 남베트남, 남베트남 해방전선 등이 참여했지만 실질적으로는 미국과 북베트남이 당사자 역할을 했다. 이 해석은, Yafeng Xia and Zhihua Shen, “China’s Last Ally: Beijing’s Policy toward North Korea during the U.S.-China Rapprochement, 1970-1975,” p. 1105; 장달중·이정철·임수호, 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2011), p. 248 참조. 북한의 북미평화협정에 대한 요구는 미중 대탕트 속에서 중국이 생각했던 한반도문제의 해결방식인 남북대화+미중추진(2+2)에 대한 거부라는 해석도 있다. 최명해, 『중국·북한 동맹관계』, 5장.

105) 허문영 외 공편, “노태우 대통령 제43차 유엔총회 연설,” 허문영 외, 『한반도 평화체제: 자료와 해제』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 153.

3원칙을 명시한 7.4 남북공동성명에 남북한이 합의하면서, 북한은 한반도 안보딜레마를 생산하는 기제인 정전체제의 해체를 위해 유엔을 매개로 한 ‘초월(transcending) 정책’을 추진했다. 자국의 안보를 위협한다고 생각하는 미국과의 직접대화가 실현되지 않는 조건에서 국제기구라는 제3의 행위자와 협력을 하는 선택지였다.<sup>106)</sup> 남한의 박정희 정부가 1973년 ‘6.23 선언’을 통해 두 개의 한국을 공식화하고 유엔 동시가입을 주장하자 하나의 의석으로 유엔가입을 주장했던 북한은 남북대화의 중단을 발표했다.<sup>107)</sup> 그러나 유엔에서는 한반도 정전체제에 대한 논의가 7.4 남북공동성명을 ‘인용’하며 진행되었다. 1974년 12월 유엔총회에서 채택된 ‘한국문제(Question of Korea)’에 관한 결의안에서는 한반도의 평화적 통일을 위해 남북대화가 계속되어야 한다고 권고하면서, 정전협정하에서 정전협정의 당사자 가운데 하나인 유엔사령부의 해체가 언급되었다.<sup>108)</sup>

1975년 11월 유엔총회에서는 예외적으로 ‘한국문제’에 관한 결의안 A와 B가 동시에 채택되었다.<sup>109)</sup> 미국 측 결의안 A에서는, “직접 관련 당사자들”이 “정전협정을 대체하는 새로운 합의(arrangements)에 관한 협상에 들어가고,” “유엔사는 정전협정을 유지하기 위한 합의와 동시에 해체될 수 있음”을 언급했다. 그 시한은 1976년 1월 1일이었다. 공산 측 결의안 B는 “유엔사를 해체하고 유엔 깃발하에 있는 남한주둔 외국군의 철수”를 언급하고 “정전협정을 평화협정으로 대체할” 것을 요구했다.<sup>110)</sup> 한국군에 대한 작전통제권을 행사하던

106) 조동준, “안보위협에 대처하는 중소국의 선택,” 『세계정치』, 제30권 1호 (2009), pp. 21~22. 북한은 1973년 처음으로 유엔기구인 세계보건기구(WHO)에 가입했다.

107) 정영철·정창현, 『평화의 시선』, p. 76.

108) <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/3333\(XXIX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3333(XXIX))> (검색일: 2018.10.4.) 참조.

109) <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/3390\(XXX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3390(XXX))> (검색일: 2018.10.4.) 참조.

유엔사의 해체를 주장하는 유엔총회의 결의안들이었다. 남한에 우호적인 ‘결의안 A’가 정전협정을 지속하더라도 유엔사를 해체할 수 있다고 생각했던 것과, 북한의 입장을 지지하는 ‘결의안 B’가 유엔사의 해체를 주한미군의 철수와 같이 고려했다는 점도 주목의 대상이었다. 한미는 이 문제를 해결하기 위해 1978년 7월 한미연합사령부를 창설했다.<sup>110)</sup> 유엔군 사령부는 작전통제권을 한미연합사령부에 위임하고, 이후 정전협정 관련 업무와 비무장지대에 대한 관할권을 행사하고 있다. 한미연합사령부의 창설로 한국군 및 주한미군에 대한 작전통제가 한국과 미국의 국군통수권자 및 군사지휘기구 그리고 한미의 합참의장으로 구성된 군사위원회, 한미연합사령관으로 이어지는 지휘계통으로 바뀌게 되었다. 한미연합사의 창설은 사실상 정전협정과 한미상호방위조약을 연결하는 고리인 유엔사의 역할을 제한하는 제도의 신설로, 정전협정과 한미동맹의 연계를 차단하는 것에 이해관계를 가지는 한미의 결정이었다. 그리고 유엔사의 해체는 냉전시대의 정치적 의제가 아니게 되었다.

### 3. 탈냉전시대 한반도 안보딜레마와 핵문제

냉전시대에는 한반도 정전체제를 평화체제로 전환시키는 협상이 이루어지지 않았다. 평화협정은 북한의 의제였고, 이 의제를 논의하

110) 북한은 1975년 12월 유엔총회에서 두 결의안이 통과되었음을 언급하지 않고, “유엔총회 제30차회의에서 《조선에서 정전을 공고한 평화어로 전환시키며 조선의 자주적통일을 촉진시키는데 유리한 조건을 조성할데 대하여》라는 우리측 제안이 압도적 다수의 찬성으로 채택된것은 조선반도의 평화와 안정을 보장하기 위한 우리 공화국의 줄기찬 투쟁의 결과였다”라고 주장하고 있다. 김용국, “조선반도에서의 평화체제 구축,” pp. 1~9.

111) 자세한 내용은, 최영진·심세현, “‘위기’에서 ‘생성’으로: 한미연합군사령부 형성과정에 대한 연구,” 『전략연구』, 제15권 3호 (2008), pp. 182~215 참조.

는 대화의 장은 마련되지 않았다. 유엔사는 1975년 유엔총회에서 해체 결의안이 채택된 이후 한미연합사가 만들어지면서 정전협정만을 관리하는 성격전환이 이루어졌고, 그 결과 정전체제의 한 구성요소인 한미동맹의 형태변환이 발생했다. 그러나 주한미군사령관이 유엔사령관과 한미연합사령관을 겸임했기 때문에 사실상 유엔사의 성격전환도 정전체제의 근본적 변화를 초래한 요인은 아니었다. 미국발 핵문제는 한반도 안보딜레마를 가중하는 효과를 발휘했고, 한국발 핵문제는 한미갈등을 거쳐 한미동맹의 강화를 결과했다. 비핵화, 평화체제, 한미동맹의 공존에 대한 문제제기, 즉 이 셋이 ‘불가능한 삼위일체(impossible trinity)’를 형성하게 되는 트릴레마는 탈냉전 시대에 북한발 핵문제가 발생하면서 작동하게 된다.

1988년 10월 노태우 정부가 유엔총회에서 한반도 평화체제를 의제화한 이후, 같은 해 12월 베이징에서 북한과 미국의 외교적 접촉이 시작되었다. 1990년 4월 미국정부가 ‘동아시아전략구상’을 발표하면서 주한미군의 감축안을 제안하자 노태우 정부는 북한의 위협이 해소된다면 동의할 수 있음을 밝혔다. 1991년 9월 미국은 남한에 배치된 전술핵의 철수를 선언했고, 10월 한미는 전술핵 철수에 합의했다. 그리고 11월에는 한국발 핵문제의 대체물로 시작된 한미연합군사훈련의 중단을 결정했다. 12월 남북한은 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」에 합의하면서, “정전상태”를 “공고한 평화상태”로 만들 때까지 정전협정을 준수할 것을 약속했다. 그리고 남북한은 「한반도비핵화공동선언」에도 합의했다. 1992년 1월 북한은 국제원자력기구(IAEA)의 핵안전협정에 서명했고, 북한과 미국은 한국전쟁 이후 최고위급 회담을 뉴욕에서 개최했다. 정전체제의 평화체제로의 이행을 담은 탈냉전시대 ‘한반도 평화과정’의 시작이었다고 평가할 수 있는 사건들의 연쇄였다.

그러나 탈냉전과 더불어 시작된 한반도 평화과정은 시작과 함께 좌초했다. 비교평화과정 연구에서 지적하는 것처럼, 평화과정은 신뢰에 기반한 협상, 주요 분쟁당사자들의 참여, 분쟁의 핵심사항을 다루려는 의지, 무력사용의 부정, 합의의 지속적 준수 등과 같은 본질적 요소를 필요로 한다.<sup>112)</sup> 그러나 1980년대 후반과 1990년대 초반의 한반도 평화과정은 이 요소들을 가지고 있지 않았다. 1991년 11월 한미는 북한의 핵무기개발에 대한 우려를 이유로 주한미군 감축계획을 철회했다. 남한은 1990년 소련과 1992년 중국과 수교했지만, 북한은 미국, 일본과 수교를 하지 못했다. 평화과정의 출발선에서 상호인정이 이루어지지 않았다. 갈등을 해결하려는 적극적 시도를 담은 평화과정은 어느 한편이 다른 한편에 대해 완전한 승리를 거두는 것이 불가능함을 인정할 때 작동한다.

한반도 평화과정의 좌초와 함께 발생한 문제가 한반도에서 발생한 (비유적으로) 세 번째 핵문제라고 할 수 있는 북한발 핵위기가었다. 제1차 핵위기가 북한의 핵시설과 경수로의 교환 그리고 북미관계 정상화의 내용을 담은 1994년 10월 북미 제네바합의로 봉합되는 과정에서, 1993년 3월 북한은 핵확산금지조약(Non-Proliferation Treaty: NPT)을 탈퇴했고, 1993년 4월에서 1995년 2월에 걸쳐 중립국감독위원회에서 체코와 폴란드 대표단을 군사정전위원회에서 중국대표단을 철수시켰다. 정전협정을 무력화하면서 동시에 “정전협정을 평화협정으로 바꾸고 현 정전기구를 대신하는 평화보장체계”의 수립을 위한 협상을 미국에 제안했다.<sup>113)</sup> 1994년 5월에는 이른바 ‘조선인민군 판문점대표부’를 설치했다. 1994년 6월에는 한반도 전쟁위기까지 발생했다. 1995년 6월에는 유엔사 해체를 다시금 의제화했

112) J. Tonge, *Comparative Peace Processes* (Cambridge: Polity, 2014), pp. 5~29.

113) 조선중앙통신사 편, 『조선중앙년감 1995』 (평양: 조선중앙통신사, 1995), p. 238.

고, 1996년 2월에는 새로운 평화보장체계의 수립을 위한 협상을 다시금 미국에 제안했다. 핵심 내용은 평화협정 체결 이전에 정전협정을 대신할 “잠정협정”을 체결하고, 군사정전위원회를 대체하는 북미 군사공동기구를 만들자는 것이었다.<sup>114)</sup>

정전협정 제4조 60항에 따른 1954년 제네바정치회담 이후 처음으로 1997년 12월부터 1999년 8월까지 정전협정의 당사자인 남북미중이 한반도 평화체제를 논의하는 4자회담이 개최되었다.<sup>115)</sup> 이 다자 대화에서도 예상되었던 것처럼, 의제설정 자체가 쟁점이었다.<sup>116)</sup> 남한은 ‘한반도 평화체제’와 ‘군사적 긴장완화 및 신뢰구축’을, 북한은 ‘주한미군 철수’와 ‘북미평화협정’을 의제로 설정하고자 했다. 결국, ‘평화체제 구축 분과위’와 ‘긴장완화 분과위’가 설치되었고, 북한

114) “미국은 우리의 새로운 평화보장체계수립을 위한 제안에 긍정적으로 응해나와야 할 것이다.” 『로동신문』, 1996.2.23.

115) 4자회담이 열리게 되는 과정에서 볼 수 있듯이, 어느 국가가 참여하는가가 첫 번째 쟁점이었다. 북한은, 1979년 7월 한미가 제안한 남북미 3자회담을 북미대화와 남북 대화를 분리해야 한다는 이유로 거부했지만, 1984년 1월 입장을 바꾸어 남북미 3자회담을 제안할 때, 남한은 “군통수권과 작전지휘권을 가지고 있지 못”하기 때문에 제한적 당사자이고, 중국은 한반도에서 중국군을 철수했고 한반도 위기에 책임이 없기 때문에 당사자가 아니라는 입장을 밝힌 바 있고, 4자회담과 관련하여서도 이 주장을 반복했다. 당사자와 관련한 북한의 입장은 공제민, 『고려민주연방공화국 창립방안』 (평양: 사회과학출판사, 1989), pp. 106~118 참조; 1983년 후반 중국은 남북미 3자회담을 중국의 베이징에서 개최할 것을 제안한 바 있었다. 중국이 한국전쟁 이후 한국을 실질적 당사자로 인정한 제안이었다. 최명해, 『중국·북한 동맹관계』, 5장; 반면, 남북미 3자회담을 제안했던 한미는 북한의 3자회담 제안이 북미대화를 중심으로 남북대화가 보조하는 형태라 해석하고 역으로 남북미에 중국이 참여하는 4자회담을 제안한 바 있다. 결국 북한은 남북미 사전 협의 이후 중국이 참여하는 3+1 형식의 회담을 수용했다. 1997년 10월 미중정상회담에서는 다시금 북한에게 4자회담에 참여하라는 압박이 있었다. 탈냉전시대, 미중관계와 한반도문제의 연계였다. 결국 북한은 4자회담 본회담에 참여하게 된다. 구갑우, ‘탈식민·탈패권·탈분단의 한반도 평화체제.’ 이병천·윤홍식·구갑우 엮음, 『안보개발국가를 넘어 평화복지국가로』 (서울: 사회평론, 2016), pp. 163~164.

116) 4자회담과 관련한 내용은, 박영호, “4자회담의 전개과정과 평가,” 김학성 외, 『한반도 평화전략』 (서울: 통일연구원, 2000); 김용호, “대북정책과 국제관계이론: 4자회담과 햇볕정책을 중심으로 한 비판적 고찰,” 『국제정치논총』, 제36권 3호 (2002), pp. 135~153; 구갑우, ‘탈식민·탈패권·탈분단의 한반도 평화체제,’ pp. 164~165 참조. 이 두 글에는 4자회담과 관련한 연구성과들이 담겨 있다.

이 주장한 의제는 분과위에서 논의하는 것으로 절충이 이루어졌다. 이 절충은 4차회담에 참여하는 주체들의 평화협정 당사자 문제에 대한 동상이몽의 결과였다. 남한은 탈냉전·민주화 이후 평화체제를 의제화하면서 ‘남북’이 주도하고 미중이 동의하는 방식을 제안했다. 반면, 북한은 ‘북미’를 중심에 두는 북미평화협정을 생각하고 있었다. 미국은 북미보다는 ‘남북’을 우선했고, 중국은 미국을 견제하고 한반도에 대한 영향력 확보하기 위해 북미보다는 ‘남북’이 중심이 되는 평화체제를 선호했다. 주한미군 철수문제와 관련하여서도 한미는 주한미군이 정전협정과는 무관한 한미상호방위조약에 따른 주둔이기 때문에 4차회담과는 무관하다는 입장이었던 반면, 북한은 긴장완화를 위한 ‘근본문제’로 주한미군의 철수를 제기했다. 중국은 한편으로는 쉬운 것에서부터 어려운 것으로 나아가자는 이른바 선이후난(先易後難)의 한미의 입장을 지지하면서도, 다른 한편으로는 북미관계 개선과 같은 의제를 상정하면서 북한의 입장을 수용하는 태도를 보였다.

4차회담과 2000년 6.15 남북정상회담을 계기로 탈냉전시대에 두 번째 한반도 평화과정이 재개되었다. 2000년 7월 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)에서 북미 간에 첫 외무장관 회담이 개최되었다. 2000년 10월에는 북한의 조명록 국방위원회 제1부위원장이 미국을 방문했고, 그 결과로 ‘조선민주주의인민공화국과 미합중국 간의 공동 코뮤니케’가 만들어졌다. 서로의 적대적 관계를 종결하는 선언을 첫 중대 조치로 명기한 이 공동 코뮤니케의 주요 내용은, 북미관계의 전면적 개선, 정전협정의 평화보장체계의 전환, 자주권의 상호 존중 및 내정불간섭, 호혜적인 경제협조와 교류, 북한의 미사일 실험 유예, 한반도의 비핵·평화, 미국의 대북 인도적 지원, 반테러 협력, 남북관계의 진전에 대한 미국의 협력 등이었

다.<sup>117)</sup> 정전체제에서 평화체제로 전환하겠다는 의지가 담긴 북미의 합의였고, 북미관계와 남북관계의 선순환을 목표로 했던 김대중 정부 정책의 성과이기도 했다.

그러나 미국에서 민주당에서 공화당으로 정권교체가 이루어지고 미국의 부시 행정부가 2002년 1월 북한을 “악의 축”으로 규정하면서 다시금 한반도 평화과정은 위기에 봉착하게 되었다. 결국 2002년 10월 미국정부가 북한이 고농축우라늄을 이용하여 핵개발을 하고 있다는 의혹을 제기하면서 제2차 핵위기가 시작되었다. 2003년 1월 다시금 북한은 NPT를 탈퇴했고, 2003년 3월 미국의 이라크에 대한 군사적 개입 직후인 2003년 4월 북한은 “억제력”이란 표현으로 핵개발 의지를 밝혔다.<sup>118)</sup> 탈냉전시대 한반도 안보딜레마의 재개를 알리는 신호였다. 그럼에도 제2차 핵위기의 해결을 위한 6자회담의 2005년 9.19 공동성명에서는 한반도 비핵화와 한반도 평화체제를 교환하는 방식의 합의가 이루어졌다.<sup>119)</sup> 2005년 2월 북한이 핵보유선언을 했

117) 구갑우, “탈식민·탈패권·탈분단의 한반도 평화체제,” pp. 167~168.

118) 2003년 4월 6일 북한 외무성 대변인 성명의 일부다: “이라크전쟁은 사찰을 통한 무장해제에 응하는 것이 전쟁을 막는 것이 아니라 오히려 전쟁을 불러 온다는 것을 보여 주고 있다. 국제여론도 유엔헌장도 미국의 이라크공격을 막지 못하였다. 이것은 미국과는 실사 불가침조약을 체결한다 하여도 전쟁을 막을 수 없다는 것을 보여 주고 있다. 오직 물리적인 억제력, 그 어떤 첨단무기에 의한 공격도 압도적으로 격퇴할 수 있는 막강한 군사적억제력을 갖추어야만 전쟁을 막고 나라와 민족의 안전을 수호할 수 있다는 것이 이라크전쟁의 교훈이다 ... 잠재력을 총 동원하여 전쟁의 억제력을 갖추지 않을 수 없게 될 것이다.” 2차 핵위기를 야기한 북미의 말의 공방은, 구갑우, “제2차 북미 핵갈등의 담론적 기원: 2002년 10월 3일~11월 26일, 말의 공방과 담론의 생태계,” 『한국과 국제정치』, 제30권 4호 (2014), pp. 195~233 참조.

119) 2005년 7월 22일 북한의 외무성 대변인은 ‘담화’를 통해, “조선반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원으로 되고 있는 미국의 대조선 적대시 정책과 핵위협이 없어지는 것으로 되며 그것은 자연히 비핵화실현으로 이어지게 될 것이다. 결국 평화체제수립은 조선반도의 비핵화목표를 달성하기 위해서도 반드시 거쳐 가야 할 조정으로 된다. 조선반도에서 불안정한 정전상태를 공고한 평화체제로 전환하는 것은 곧 조선반도문제의 평화적해결과정으로 된다”고 주장한 바 있다. 북한이 비핵화와 평화체제를 연계하는 교환의 도식을 제안한 셈이다. “조선외무성대변인 미국이 정전유지정책을 평화체제수립으로 전환할 것을 주장,” 『조선중앙통신』, 2005.7.22., <www.kcna.co.jp> (검색일: 2018.10.15.) 참조.

음에도 이루어진 합의였다. 2006년 10월 북한이 제1차 핵실험을 했음에도 2007년 10월 남북정상회담의 공동선언에는 정전체제를 항구적 평화체제로 전환하기 위해 관련국 3자 또는 4자의 정상이 한반도지역에서 만나 종전선언을 한다는 내용이 포함되었다.

그러나 2007년 10월의 남북공동선언은 5년 단임제 정부의 5년차에 만들어졌다. 즉 남한의 정권이 교체된다면 그 합의의 지속가능성이 훼손될 수밖에 없었다. 또한 노무현 정부의 동맹정책은 한국정부의 트릴레마의 단초를 마련했다. 대표적 사례 가운데 하나가 2005년 9.19 공동성명 이후 한미 정상이 합의한 ‘한미동맹과 한반도 평화공동선언’이었다. 한반도 비핵화와 평화체제의 교환을 설정한 9.19 공동성명을 환영하고 있지만, 한미동맹의 “포괄적, 역동적, 호혜적” 발전을 제시했다. 더 나아가 “한미동맹이 위협에의 대처뿐만 아니라 아시아와 세계에서 민주주의, 시장경제, 자유 및 인권이라는 공동의 가치를 증진위해 있다는 데 동의하였다.”<sup>120)</sup> 후임 이명박 정부가 추진했던 한미동맹의 범위를 동북아와 전 세계로 확장하는 이른바 ‘전략동맹’의 원조가 노무현 정부였다는 평가까지 있을 정도다.<sup>121)</sup> 그럼에도 노무현 정부의 2007년 2월 전시작전통제권의 환수에 대한 한미합의와 미사일방어체계와 대량살상무기 확산방지구상에 참여 거부 등은 한미동맹을 한반도 안보딜레마의 한 축으로 만들려 하지 않는 시도였다고 평가할 수 있다. 특히, 전시작전통제권 환수는 한반도 평화체제의 당사자가 되기 위해 불가피하다는 것이 노무현 정부의 문제의식이었다.<sup>122)</sup>

120) 전문은 <[http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/80467.html](http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/80467.html)> 참조.

121) 정육식, “이명박의 ‘전략동맹’은 노무현이 길 닦은 것,” 『오마이뉴스』, 2008.4.23., <[http://m.ohmynews.com/NWS\\_Web/Mobile/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0000884872#cb](http://m.ohmynews.com/NWS_Web/Mobile/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000884872#cb)> (검색일: 2018.10.15.).

122) 이수형, “중견국가와 한국의 외교안보정책: 노무현정부의 동맹재조정 정책을 중심으로,” 『국방연구』, 제52권 1호 (2009), pp. 3~29.

노무현 정부는 미국이 한반도 이외의 분쟁 지역에 주한 미군이 개입할 수 있게 하는 기동군화-전략적 유연성-를 포함한 한미동맹의 재편을 추진하고자 했을 때, 그것을 수용하면서 이른바 ‘협력적 자주국방 정책’을 추진했다. 2005년 9월의 ‘국방개혁 2020’은 한국군을 50만 명으로 감축한다는 내용을 담고 있기는 했지만, 군비증강 계획이기도 했다. 재래식 군사력이 남한보다 열세인 북한이 1990년대부터 핵과 미사일과 같은 비대칭적 군사력을 증강해 왔다는 점을 고려할 때, 노무현 정부의 자주국방 정책은 한미동맹의 공고화와 함께 탈냉전시대에 남북의 안보딜레마를 부활시키는 선택이었다고 할 수 있다. 남북한의 군사적 신뢰구축이 지속가능한 평화체제로 이어지기 위해서는 남북한이 절대안보가 아닌 공동안보의 관념을 공유해야 한다고 할 때, 노무현 정부의 국방정책은 사실상 공동안보를 부정하는 선택이었다. 군비증강을 목표로 하는 국방정책으로는 억지력 확보를 명분으로 내세운 북한의 핵실험과 같은 행위를 예방하기 어려웠다.<sup>123)</sup>

노무현 정부의 뒤를 이은 보수정부인 이명박 정부와 박근혜 정부에서 한반도 평화과정은 중단되었다. 두 보수정부는 북한의 굴복을 전제로 한 대북정책을 전개했다. 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000’이나 박근혜 정부의 ‘한반도신뢰프로세스’는 평화과정을 시작할 때의 조건인 상대방의 인정을 담고 있지 않았다. 이명박 정부의 비핵·개방·3000은 선 비핵화를 전제했고, 박근혜 정부의 통일대박론은 사실상의 흡수통일론이었다. 물론 북한 핵시설의 불능화와 미국의 북한에 대한 테러지원국 해제가 교환되면서 종착점에 이를 것처럼 보였던 6자회담이 2008년 말 기능하지 못하게 되면서 한반도 평화과정의 재개가 난국에 직면했음도 지적될 필요가 있다. 북한은 6자

123) 구갑우, “탈식민·탈패권·탈분단의 한반도 평화체제,” pp. 174~175.

회담이 중단된 시점인 2009년 5월 제2차 핵실험을 했다. 미국 오바마 행정부의 미일, 한미동맹의 강화를 통해 중국을 봉쇄하려는 재균형정책과 “강압외교, 징벌적 조치, 조건부 관여”로 구성되어 있는 북한에 대한 전략적 인내정책도 한반도 평화과정을 가로막는 변수였다.<sup>124)</sup> 즉 미국의 오바마 행정부하에서 한미의 대북 강압정책과 한미동맹의 강화가 지속되면서 사실상 평화체제는 의제로 설정될 수 없었다.

김정은 정권하인 2012년 2월 29일 미국과 북한은 9.19 공동성명으로 돌아가는 합의를 이루었지만, 4월 북한이 위성발사를 시도하면서 이 합의는 붕괴되었고, 북한은 비핵화의 길에서 이탈하게 된다. 2012년 4월 북한은 핵보유를 헌법 전문에 추가했고, 위성발사에 대한 유엔안보리제재가 이루어지자, 한반도 비핵화는 종말을 고했다고 선언하기도 했다. 2013년 3월에는 이른바 “경제건설과 핵무력 건설의 병진로선”을 채택했다.<sup>125)</sup> 이후 북한의 김정은 정권하에서 핵개발은 북한식 ‘속도전’처럼 진행되었다. 북한은 2013년 3월, 2016년 1월, 2016년 9월, 2017년 9월, 네 차례의 핵실험을 했다. 그리고 2017년 4월과 8월, 그리고 11월 ‘화성’이라 이름붙인 핵무기 운반수단인 대륙간탄도미사일 실험을 했다. 북한이 핵능력을 고도화할 때마다 유엔안보리의 대북제재는 강화되었다. 이 핵개발 과정에서 북한은 한미연합군사훈련을 자신들에 대한 위협으로 정의하고 핵개발을 정당화하는 담론으로 활용하면서 동시에 한미연합군

---

124) Susan E. Rice, “America’s Future in Asia,” (Remarks as Prepared for Delivery by National Security Advisor Susan E. Rice, at Georgetown University, Gaston Hall, November 21, 2013), <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice>> (Accessed October 18, 2018); 이정철, “오바마 독트린과 미국의 대북 정책 프레임: 지정학, 핵전략, 불량국가,” 『한국정치연구』, 제25권 1호 (2016), pp. 221~245.

125) 구갑우, “북한 핵 담론의 국제정치,” pp. 93~96.

사훈련의 중단을 대화의제로 설정하곤 했다.<sup>126)</sup> 2014년 4월에는 남한에게, 2015년 1월에는 미국에게, 2017년 6월에는 다시 남한에게 한미연합군사훈련을 중단할 수 있느냐를 묻곤 했다. 특히 2015년 1월 제안에서는 한미연합군사훈련의 임시중단과 자신들의 핵·미사일실험의 임시중단을 교환하는 틀을 제시했다. 한반도 안보딜레마가 격화되면서 이 안보딜레마에서 탈출하고자 하는 북한식 방법이였다.

2016년 7월 6일에는 ‘정부 대변인성명’을 통해 3년여 만에 한반도 비핵화를 다시금 의제화하기도 했다. 핵심은 한반도 비핵화가 ‘북비핵화’가 아니라는 것이었다. 그리고 한반도 비핵화를 위한 교환물은 한국에서 “핵사용권을 쥐고 있는 미군의 철수를 선포하”는 것이었다.<sup>127)</sup> 한반도 비핵화에 북한의 비핵화는 물론 미국이 한미동맹에 따라 한국에 제공하고 있는 핵우산을 포함시키고자 하는 북한의 의지를 읽을 수 있는 성명이였다. 1978년부터 한국에 대한 핵우산 제공을 천명했던 미국은, 2009년 10월 미국의 핵우산, 재래식 타격능력 및 미사일방어 능력 등이 포함된 확장억제를 명문화했고, 2010년 10월에는 한미가 ‘확장억제정책위원회(Extended Deterrence Policy Committee: EDPC)’ 제도화에 합의한 바 있었다. 북한의 한반도 비

126) 북한의 한미연합군사훈련에 대한 인식은, 윤안국·안경모, “한·미 연합 군사연습에 대한 북한의 대응 분석: 군사적 위협 변수의 재검토,” 『국방정책연구』, 제34권 1호 (2018), pp. 71~111; 김동엽, “한미 연합군사훈련과 북한의 인식,” 『현대북한연구』, 제19권 2호 (2016), pp. 83~112; 정태욱, “한미합동군사훈련의 적법성,” 『법학연구』, 제11권 1호 (2008), pp. 93~111 등을 참조.

127) 또 다른 요구조건은, 첫째 한국에 “끌어들여놓고 시인도 부인도 하지 않는 미국의 핵무기들부터 모두 공개하여야 한다”는 것, 둘째 한국에서 “모든 핵무기와 그 기지들을 철폐하고 세계앞에 검증받아야 한다”는 것, 셋째 “미국이 조선반도와 그 주변에 수시로 전개하는 핵타격수단들을 다시는 끌어들이지 않겠다는것을 담보하여야 한다”는 것, 넷째 “그 어떤 경우에도 핵으로, 핵이 동원되는 전쟁행위로 우리를 위협 공갈하거나 우리 공화국을 반대하여 핵을 사용하지 않겠다는것을 약속하여야 한다”는 것이였다. 구갑우, “북한 핵 담론의 국제정치,” pp. 104~105.

핵화 제안은, 2016년 7월 8일 한미가 북한의 핵·미사일 위협에 대응하기 위해 사드(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD, 고고도 미사일 방어체계) 배치를 한미동맹 차원에서 결정했다는 발표와 함께 문힐 수밖에 없었다. 이른바 ‘제2핵시대’에 전통적인 억제와 함께 가는 방위의 도구로 사드 배치를 결정하게 되면서 미국은 냉전시대와 같은 공포의 균형을 수용하지 않겠다는 의사를 동북아 차원에서 구체화한 것이다.<sup>128)</sup> 다시금 한반도 안보딜레마의 격화였다.

2017년 4월과 8월 한반도 안보딜레마는 전쟁위기로까지 비화되었다. 한미연합군사훈련에 대한 북한의 ‘전쟁불사’ 대응이 맞물리며 발생한 위기였다. 2017년 4월 중순 대북정책을 ‘최대의 압박과 관여(maximum pressure and engagement)’로 명명한 미국정부는, 한국을 방문한 부통령을 통해 한국에 사드를 배치하는 것을 재확인했다. 4월 말 미국의 핵추진 항공모함을 비롯한 전략자산이 한반도에 진입했고, 만약 북한이 핵실험이나 대륙간탄도미사일 실험을 했다면, 전쟁이 일어났을 수도 있었다. 2017년 6월 북한은 인도주재 대사를 통해 그리고 ‘공개질문장’을 통해 한미연합군사훈련의 중단과 자신들의 핵·미사일 실험을 중단하는 이른바 ‘쌍중단’을 다시금 제안했다. 그러나 이 쌍중단 제안을 한미는 수용하지 않았다. 2017년 8월 하순 다시금 한미합동군사훈련인 을지프리덤가디언 훈련이 시작되었을 때, 미국이 한반도 주변에 전략자산을 배치하지 않자, 북한은 8월 말 일본상공을 통과하여 미국령인 괌 주변에 떨어진 중거리탄도미사일(IRBM)급 화성-12형을 발사했다. 9월 3일에는 제6차 핵실험을 했다. 그리고 2017년 11월 29일 북한이 핵억제력의 한 구

128) 서재정, “사드와 한반도 군비경쟁의 질적 전환,” 『창작과 비평』, 제43권 2호 (2015), pp. 414~440; 구갑우, “북한 핵 담론의 국제정치,” pp. 105~106.

성요소인 핵무기 운반체인 화성-15형 대륙간탄도미사일실험을 하고, 정부성명으로 “핵무력 완성”을 선언했다. 그럼에도 한국의 문재인 정부는 12월 19일 한미연합군사훈련의 연기를 제안했다.

#### 4. 비핵화·평화체제 협상과 한국정부의 트릴레마

탈냉전시대 한반도 안보딜레마의 본질은 북핵 대 한미동맹의 대립구도인 것처럼 보인다. 달리 표현하면, 북한의 내적 세력균형정책 대 한국의 외적 세력균형정책 또는 북한의 핵억제력 대 한미의 확장억제와 한국의 자주국방이 맞서고 있는 형국이(었다).<sup>129)</sup> 그럼에도 평창 동계올림픽을 계기로 문재인 정부가 한미연합군사훈련의 연기를 제안하면서 평창 ‘임시평화체제’가 만들어졌다.<sup>130)</sup> 두 측면에서 평창 임시평화체제는 미래 한반도의 항구적 평화체제를 구축하기 위해 필요한 예시적 요소를 담고 있었다.<sup>131)</sup>

첫째, 문재인 정부는 북한의 핵개발처럼 군비증강을 통해 자신의

129) 구갑우, “평창 ‘임시평화체제’의 형성 원인과 전개,” p. 162.

130) 2017년 11월 13일 제72차 유엔총회에서는 2018년 2월 9일부터 3월 18일까지 개최 되는 평창 동계올림픽과 패럴림픽 기간 동안 군사적 분쟁을 중단하자는 ‘휴전(truce) 결의안(“Building a peaceful and better world through sport and the Olympic ideal”)'을 채택했다. 핵심 내용은, 올림픽에 참가하는 사람들에게 안전한 통행, 접근, 참여를 보장하는 것이었다. 2017년 9월 한국이 초안을 제출한 이 결의안에는, “한반도와 동북아에서 평화, 발전, 관용, 이해의 분위기를 조성하는 의미 있는 기회”로 평창 동계올림픽과 패럴림픽이 표현되었다. 휴전의 기간은, 평창 동계올림픽과 패럴림픽 전후 일주일이 포함된 2월 2일부터 3월 25일까지였다. 2017년 12월 19일 문재인 대통령이 한미연합군사훈련의 연기제안을 계기로, 한국전쟁의 종언이 선언되지 않은 상태에서 정전협정으로 소극적 평화를 유지하고 있는 한반도에서 유엔총회 결의안을 수용하여 일시적이지만 일방적 ‘휴전(truce)’이란 방식으로 된 평창 임시평화체제가 만들어졌다. 구갑우, “평창 임시 평화 체제에서 판문점 선언으로: 북한의 개혁·개방 선언과 제3차 남북정상회담, ‘연합적 평화’의 길,” 『동향과 전망』, 통권 100호 (2018), p. 33.

131) 구갑우, “평창 ‘임시평화체제’의 형성 원인과 전개,” p. 152.

안보이익을 극대화하려는 행위가 상대방의 군사적 대응을 야기해 자신의 안보이익을 감소시키는 한반도 안보딜레마의 한 축인 한미 연합군사훈련을 선제적으로 연기했다. 즉 한미동맹을 ‘수정’하는 방식으로 안보딜레마를 벗어나고자 했다. 둘째, 안보딜레마의 탈출을 위해 북한이 제안한 쌍중단을 사실상 수용했다. 안보딜레마 게임에서 선제적으로 양보와 협력을 선택한 것이다. 만약 2017년~2018년의 촛불혁명과 박근혜 대통령 탄핵이 없었다면, 한반도에서의 전쟁 불가란 원칙을 제도화하는 방식에 대한 고려가 없었다면,<sup>132)</sup> 평창 동계올림픽과 패럴림픽이 없었다면, 한미동맹의 한 당사자인 미국이 평창 동계올림픽과 패럴림픽 기간의 휴전에 동의하지 않았다면, 불가능한 선택이었다. 한국정부의 선제적 양보는 결국 북한이 다시금 비핵화와 평화체제를 의제화하게끔 했다. 평창 임시평화체제를 항구적인 한반도 평화체제로 진화시킬 수 있는 기회의 창이 열린 셈이다. 평창 임시평화체제의 산물로 2018년 4월 27일 열린 제3차 남북정상회담에서 합의한 판문점선언은 비핵화와 평화체제가 동시에 명기된 남북한만의 최초의 문건이었다. 북한은 제3차 남북정상회담 일주일 전인 4월 20일 조선노동당 중앙위원회 제7기 3차 전원회의에서 핵·미사일 실험의 중단을 공식화했다.<sup>133)</sup>

따라서 평창 임시평화체제 이후의 평화과정에서 다루어져야 할

132) 보다 사실 확인이 필요하지만, 미국의 트럼프 대통령은 평창 동계올림픽 개최 몇 주 전에 주한미군 가족의 대피준비를 명령했다는 보도가 미국매체인 *CNN*을 통해 나오기도 했다. 평창 동계올림픽 직전에 전쟁이 발생했을 수도 있다는 주장이다. “트럼프, 평창올림픽 직전 주한미군 가족 대피 명령,” 『한겨레』, 2018.5.16.

133) 이 전원회의에서 김정은 조선노동당 위원장은 병진노선의 “력사적승리”를 선언하고 “사회주의경제건설에 총력을 집중할데 대한 새로운 전략적노선”을 제시했다. 후대에 개혁·개방 선언으로 해석되는 1978년 12월 중국공산당 제11기 3중전회의와 비견될 수 있는 북한의 노선전환이었다. 구갑우, “평창 임시 평화 체제에서 판문점 선언으로,” pp. 36~41; 2018년 10월 말 현재에도 북한은 예외적으로 정치경제학 연구자의 기명기사를 통해 이 노선전환을 강조하고 있다. 리기성, “당의 새로운 전략적로선관철에서 나서는 중요한 요구,” 『로동신문』, 2018.10.29.

핵심의제 가운데 하나는, 한국정부가 국내정치적 반대를 고려하여 직접 가시적으로 의제화할 수는 없겠지만, 한미동맹의 형태변환의 방향이다. 물론 정부 ‘밖’에서의 논쟁이 없었던 것은 아니다. 판문점 선언 직후인 2018년 5월 초 북중대화에서 중국이 종전선언과 평화협정의 당사자가 되어야 한다는 의지를 피력할 즈음, 한국과 미국에서는 판문점선언 제3항에 등장한 “핵 없는 한반도”의 내용을 둘러싼 논쟁이 전개되었다. 판문점선언 직후인 4월 30일, 문정인 대통령 통일외교안보특보가 미국의 외교문제 전문지인 ‘포린 어페어즈(Foreign Affairs)’에 기고한 글에는,<sup>134)</sup> 평화협정이 조인된 이후 주한미군의 계속적 주둔이 정당화되기 어려울 수도 있다는 내용이 있었다. 한미동맹이 북한을 적으로 설정한 군사동맹이라면, 더 이상 북한이 한미의 적이 아닌 상태에서 한미동맹의 존재이유에 대한 재고가 필요하다는 인식의 소산이었다.<sup>135)</sup> 평화협정이 체결된 이후에도 만약 주한미군이 계속 주둔한다면, 평화협정 이후 형태변환을 하게 된 한미동맹은 중국견제용으로 읽힐 수밖에 없다. 미국의 매티스 국방장관도 2018년 4월 27일 *CNN*과의 인터뷰에서 북미 협상에서 주한미군의 감축이 의제가 될 수 있음을 말하기도 했다.<sup>136)</sup>

사실, 한국정부가 한반도 비핵화, 한반도 평화체제, 한미동맹의 지속을 동시에 달성하고자 했다면 평창 임시평화체제는 없었다. 한

134) 한글 번역본은 “주한미군 철수’ 음모론이 대체 어딴지,” 『프레시안』, 2018.5.2., <<http://m.pressian.com/news/article.html?no=195326#09T0>> (검색일: 2018.10.4.).

135) 주한미군 철수문제를 둘러싸고 국내적 논란이 격화되자, 5월 2일 문재인 대통령이 직접 주한미군은 한미동맹의 문제이고 평화협정 체결과는 무관하다는 ‘경고’를 임종석 대통령 비서실장을 통해 문정인 통일외교안보특보에게 전달했다. “문 대통령, 문정인 특보에 또 경고… 이유는?” 『노컷뉴스』, 2018.5.2., 비핵화와 평화체제 협상에서 한미동맹의 수정을 공식 의제로 만들기를 바라지 않는 한국정부의 의지를 보여주는 경고였다.

136) 그러나 이후 매티스 장관은 주한미군의 감축설을 일축했다. “매티스 ‘주한미군 아무 데도 안 간다’ 감축설 일축,” 『중앙일보』, 2018.6.6.

반도 안보딜레마와 평창 임시평화체제에서 도출할 수 있듯이, 한반도 비핵화와 한반도 평화체제와 한미동맹의 지속은 한국정부가 동시에 달성할 수 없는 정책목표, 불가능한 삼위일체 즉 ‘트릴레마’이다.<sup>137)</sup> 한국정부는 이 세 정책목표를 동시에 말할 수밖에 없지만, 셋 가운데 두 가지만을 동시에 만들어낼 수 있다. 예를 들어 한반도 비핵화와 한미동맹의 지속의 조합은 북한에 대한 강압정책 또는 전쟁을 통한 북한붕괴의 길이다. 한반도 평화체제의 구축과 한미동맹의 지속은, 북한을 핵국가로 사실상 인정하는 정책조합이 될 수 있다. 한반도 비핵화와 한반도 평화체제는 한미동맹의 형태변환을 통해 가능한 정책조합이다. 만약 한국정부가 한미동맹을 수정했음에도 한반도 비핵화와 한반도 평화체제를 달성하지 못한다면 국내정치적 파국에 직면할 수도 있다.<sup>138)</sup>

한국정부의 선호의 우선순위는 한반도 평화체제에 있을 수 있다. 2017년 12월 19일의 한미연합군사훈련의 연기가 평창 동계올림픽과 패럴림픽이란 특수한 국면에서 가능했지만 한반도 평화체제의 길을 연 사건이었다. 평창 임시평화체제 이후의 평화과정에서 한국정부는 미국발, 북한발 한미동맹의 형태변환 그리고 평창 임시평화체제

---

137) 국제경제학에서 트릴레마의 사례는, 안정된 환율, 자유로운 자본이동, 독자적 통화정책이란 세 목표의 동시 달성의 불가능이다. M. Obstfeld, J. Shambaugh, and A. Taylor, “The Trilemma in History,” NBER Working Paper 10396, 2004, pp. 1~41, <<https://www.nber.org/papers/w10396>> (Accessed September 22, 2018); 미국의 대북정책과 관련하여서도, 북한의 비핵화, 한미동맹의 지속, 반핵산 군사행동의 비용회피가 동시에 달성할 수 없는 트릴레마로 제기된 바 있다; N. Anderson, “America’s North Korean Nuclear Trilemma,” *The Washington Quarterly*, vol. 40, no. 4 (2017), pp. 153~164. 또 다른 트릴레마의 사례로는 미국적 시각에서 북한을 “억제에 대한 도전,” “핵확산 위협,” “지역질서에서의 위험한 와일드카드(wildcard)”로 보는 것이다. V. Jackson, “Deterring a Nuclear-Armed Adversary in a Contested Regional Order: The ‘Trilemma’ of US-North Korea Relations,” *Asia Policy*, vol. 23 (2017), pp. 97~103.

138) 구갑우, “평창 ‘임시평화체제’의 형성 원인과 전개,” p. 163.

처럼 시간이 정해져 있지 않은 한반도 평화체제와 한반도 비핵화를 달성하기 위해 소요되는 시간변수를 고려해야 한다. 한 언론보도에 따르면 북한은 북미정상회담을 위한 실무접촉에서 비핵화를 위한 교환품목으로, “미국 핵 전략자산의 한국에서의 철수,” “한미 전략자산 훈련 중지,” “재래식 및 핵무기 공격 포기,” “평화협정 체결,” “북미수교” 등을 요구했다고 한다.<sup>139)</sup> 한반도 비핵화를 위해서는 핵사용권을 가진 주한미군의 철수를 선포해야 한다는 2016년 7월 북한의 정부 대변인 성명의 연장이라고 볼 수 있다. 북한이 미국이 한국에게 제공하는 핵우산을 평화과정에서 의제화할지는 불분명하지만, 2018년 10월 핵우산이 한반도 비핵화에 포함된다는 북한의 ‘비공식적’ 발언도 나오고 있다.<sup>140)</sup> 2018년 9월 19일 남북한이 합의한 “평양공동선언” 제5항에 “한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전으로 만들”겠다는 구절이 포함된 것도 주목의 대상이다. 미국이 한국과의 방위비 분담금 협상에서 미국의 핵관련 전략자산의 한반도 전개에 대한 비용을 요구하고 있기에 이 북미교환에 대한 한국의

139) “북, 비핵화 대가 5개안 미국에 제시했다.” 『한겨레』, 2018.4.13. 2018년 5월, 6월 12일로 예정되어 있던 북미정상회담의 개최 여부를 둘러싸고 논란이 발생한 이유는, 미국이 카타피 정권의 몰락을 가져온 ‘리비아식 해법’을 언급하는 것에 대한 북한의 반발 때문이기도 했지만, 5월 11일로부터 예정되어 있던 맥스 선더(Max Thunder) 한미연합공중군사훈련에 핵관련 전략자산인 F-22와 B-52의 한반도 전개가 이루어지는 것 때문이기도 했다. 명시적이지는 않았지만, 평창 임시평화체제에서 만들어진 핵관련 전략자산의 한반도 전개 금지라는 규범의 해석을 둘러싼 남북미의 갈등이었다. 이 갈등은, 5월 26일 북한의 요청으로 전격적으로 판문점 북측 지역인 통일각에서 진행된 제4차 남북정상회담으로 봉합되었다. 남한이 남북관계를 통해 북미갈등을 중재하는 역할을 할 수 있음을 보여준 사건이었다.

140) “한반도 비핵화는 남북한 모두에 해당하는 개념.” 『중앙일보』, 2018.10.26. 중국 베이징에서 열린 상산(香山)포럼에서 한 북한 외무성 산하 군축 및 평화연구소 부소장의 발언에 대한 해석이다. 미국 내에서도 북한이 종전선언을 주장하는 이유로, 한미동맹의 구성요소 가운데 유엔군 사령부와 미군 주둔의 정당성에 문제제기를 하기 위한 것으로 해석하는 시각도 있다. “미 전문가들 ‘북한, 핵우산 제거 위해 종전선언 집착 … 상황 악화될 것.’ *Voice of America*, 2018.9.17., <<https://www.voakorea.com/a/4572455.html>> (검색일: 2018.10.14.).

국내정치적 반대도 약화될 여지가 생기고 있다.<sup>141)</sup>

6월 12일 싱가포르에서 열린 ‘첫,’ ‘역사적’ 북미정상회담 직후 트럼프 대통령은 한미연합군사훈련이 “도발적”이었음을 인정하면서 한미연합군사훈련을 중단하겠다고 선언했다.<sup>142)</sup> 한미연합군사훈련이 공식화된 이후, 1991년을 제외하고는 처음으로 한미연합군사훈련의 중단을 공식화한 것이다. 따라서 한미동맹의 수정만으로, 한반도 비핵화, 한반도 평화체제, 한미동맹이란 세 정책목표의 트릴레마를 해소할 수 있는 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 이 때 한미동맹은 북한을 적과 위협으로 설정하지 않는, 극단적인 형태변환의 사례가 될 수 있다. 베트남이 중국을 견제하기 위해 ‘친미국가’의 길을 걷고 있는 것처럼, 북한이 중국을 견제하는 수단으로 한미동맹의 폐기가 아니라 수정을 인정했다고 해석할 수도 있다. 중국의 우려를 불식시키기 위해 북한의 김정은 국무위원장은 평창 임시평화체제의 유효기간이 만료되는 시점이었던 3월 25일부터 28일까지 중국을 비공식 방문했고, 미국의 폼페이오 국무장관이 북한을 방문하여 비핵화의 내용을 둘러싼 의제조율을 하기 직전인 5월 7일~8일 중국의 다롄(大連)에서 시진핑 주석과 정상회담을 했다. 북한판 ‘균형외교’를 통해 평창 임시평화체제하에서 만들어진 트릴레마의 해결책에 기반하여 중국과 소통하고자 하는 외교행보였다. 한국의 입장에서는 한반도 평화체제 구축과정에서 만약 중국이 요구하는 6자 회담의 재개가 이루어진다면 그 회담을 동북아 다자안보협력을 만

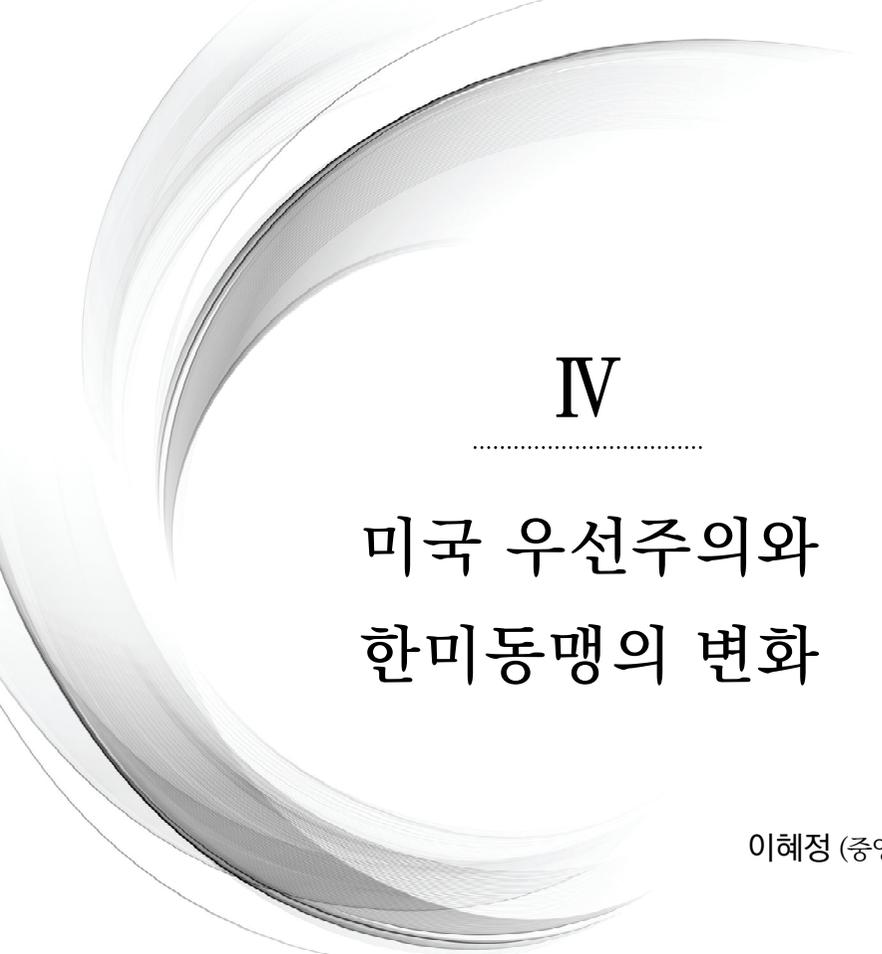
141) 구갑우, “평창 ‘임시평화체제’의 형성 원인과 전개,” pp. 163~164의 수정·보완이다.

142) 북한은 김정은 국무위원장이 싱가포르를 향해 출발했다는 6월 11일 『조선중앙통신』 보도 “우리 당과 국가, 군대의 최고령도자 김정은동지께서 미합중국 대통령과의 역사적인 첫 상봉과 회담을 위하여 평양을 출발하시었다”를 통해, “새로운 조미관계,” “조선반도의 항구적이며 공고한 평화체제,” “조선반도비핵화”를 둘러싸고 의견교환이 있을 것임을 제시하는 방식으로, 북미정상회담의 공동성명을 예시했다. 북미공동성명은 기존의 북미 합의문과 달리 한반도 비핵화를 전면에 배치하지 않았다.

들어 가는 계기로 삼는 것이 적절한 정책선택일 수 있음을 보여주는 대목이다.<sup>143)</sup>

---

143) 구갑우, “평창 ‘임시평화체제’의 형성 원인과 전개,” pp. 164~165의 수정·보완이다. 한반도 평화체제를 둘러싼 또 다른 쟁점은 다음과 같이 정리할 수 있다: “평창 임시평화체제에서 촉발된 한반도 평화체제 구축의 길은, 판도라의 상자를 여는 협상과정이 될 것이다. 남북한이 북미가 서로를 적과 위협이 아닌 상태로 가기 위해서는 서로를 적으로 규정하고 있는 법과 제도에 대한 개폐가 있어야 한다. 한국 헌법 제3조의 영토조항이나 국가보안법, 북한의 조선로동당규약 등이 그 사례들이다. 다른 예로, 평화체제(peace regime)를 체제(system)로 만들 수 있는 남북한의 기능주의적 협력을 위해서는, 북한의 국제경제기구 가입을 가로막고 있는 미국 국내법의 개폐가 있어야 한다. 북한이 1991년 「한반도비핵화공동선언」에서 미국이 한국에 제 공하는 핵우산을 묵인했지만, 북한 비핵화인가 비핵지대화인가 핵군축인가가 한반도 비핵화 논의에서 다시금 쟁점이 될 수 있다. 핵에너지의 평화적 이용권도 비핵화와 연관된 또 다른 쟁점이다. 평화협정의 형태, 평화협정의 주체, 정전협정을 관리하고 있는 유엔군 사령부의 존재여부도 한반도 평화체제 건설과정에서 쟁점이다. 남북한의 군축과 군비통제, 북한과 일본의 수교, 남북관계의 정의 등도 한반도 평화체제 협상과정의 의제가 될 것이다.”



# IV

---

## 미국 우선주의와 한미동맹의 변화

이혜정 (중앙대학교)



2018년 4월 판문점 남북정상회담은 남북의 적대관계 청산과 새로운 평화의 시작을 선언했다. 6월 북미의 역사적인 첫 싱가포르 정상회담에서는 북미관계 개선과 한반도 평화 구축을 통하여, 북한의 완전한 비핵화와 북한에 대한 미국의 체제 보장을 교환하는 새로운 북핵문제 해법이 합의되었다.

2017년 내내 미국 트럼프 대통령의 북한에 대한 예방전쟁 위협과 북한 김정은 위원장의 핵과 미사일 실험이 충돌하며 빚어내던 한반도 전쟁 위기와 비교하면 극적인 변화이다. 남북과 북미의 적대관계 청산은 한반도 냉전 구조의 전면적 변화를 의미하며, 이는 싱가포르 정상회담에서 북미가 합의한 한미연합군사훈련의 중단이 보여주듯, 기존의 한미동맹의 변화로 이어지고 있다.

트럼프의 미국 우선주의는 한미동맹의 변화를 추동하는 주요한 원인이다. 트럼프는 2015년 대선 출마를 선언한 이후 지속적으로 일관되게 기존의 미국 패권 질서를 엘리트들의 이익만을 구현하는 글로벌리즘(globalism)으로 비판해왔다.<sup>144)</sup>

패권을 강제와 동의가 결합된 리더십으로 보면, 국제적 차원에서 패권은 개별 국가가 자신의 힘을 투사하는 물리적 능력의 문제를 넘어 자신의 권력 혹은 지배가 국익을 확보하는 과업일 뿐 아니라 국제사회의 이익과 조화되고 국제질서의 기반이라는 리더십에 대한 대내외적인 정당화를 수반해야 한다. 이러한 정당화의 대내적 축이(민주주의와 자본주의의 핵심인) 중산층과 의회의 대외정책에 대한 초당파적인 지지라면, 대외적 축은 동맹과 국제제도, 국제규범이라 할 것이다. 에드워드 헬릿 카(E. H. Carr)는 양차 세계대전 사이

---

144) 대선 운동 기간에서부터 취임 이후 2017년 9월의 유엔 연설에 이르기까지 트럼프의 주요 대외정책 연설에 대한 담론 분석은 다음을 참조. 이해정, “미국 우선주의와 대전략의 변화,” 김상기 외, 『트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응』(서울: 통일연구원, 2017), pp. 29~72.

국제체제의 위기를 영국이 주도한 19세기 국제정치경제구조의 전면적이고 되돌릴 수 없는 붕괴로 인한 것으로 진단하고, 고전적 시장 자유주의로 포장된 영국의 이익이 곧 세계의 이익이라는 ‘이익 조화의 원칙’에 대한 통렬한 비판을 제기한 바 있다.<sup>145)</sup>

트럼프의 정치적 부상은 신자유주의적 지구화로 인한 중산층의 경제적 위기뿐 아니라, 백인 인구의 감소 및 이민의 증가가 추동하고 있는 백인 기독교 문명 중심의 미국적 정체성이 흔들리는 사회문화적 위기, 그리고 정치적 양극화로 인한 정치제도 전반의 기능부전에 기인한다. 흔히 경제적 민족주의나 중상주의로만 이해되는 미국 우선주의는 인종주의/배외주의의 ‘백인 중심주의,’ 그리고 기성 제도권에 대한 도전의 ‘트럼프 우선주의’가 결합된 것이다.<sup>146)</sup>

글로벌리즘에 대한 트럼프의 비판은, 미국판 이익 조화의 원칙, 즉, 미국이 제2차 세계대전 이후 미국은 물론 전 세계에 이익이 되는 ‘규칙 기반 국제질서’를 건설하고 운용해왔다는 주류 엘리트들의 미국 패권에 대한 정당화 논리와 정면으로 배치되는 것이다.<sup>147)</sup> 동맹과 자유무역, 유엔과 WTO(World Trade Organization, 세계무역기구) 등 다자제도가 기존 미국 패권의 핵심적 기반이라면, 이들은

---

145) E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations* (London: Macmillan, 1939).

146) 이해정, “어떻게 불구국가 미국을 다시 위대하게 만들 것인가: 미국 우선주의, 백인 우선주의, 그리고 트럼프 우선주의,” 『동향과 전망』, 통권 99호 (2017), pp. 9~50.

147) 대표적인 비판으로는 Susan Rice, “U.S. No Longer a Global Force for Good,” *The New York Times*, December 22, 2017, <<https://www.nytimes.com/2017/12/20/opinion/susan-ricer-america-global-strategy.html>> (Accessed September 26, 2018); David Lake and Peter Gourevitch, “Hundreds of Scholars Have Signed a Statement Defending the International Institutions that Trump Has Attacked,” *The Washington Post*, August 14, 2018, <[https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/08/14/hundreds-of-scholars-have-signed-a-statement-defending-the-international-institutions-that-trump-has-attacked/?noredirect=on&utm\\_term=.855548d23b23](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/08/14/hundreds-of-scholars-have-signed-a-statement-defending-the-international-institutions-that-trump-has-attacked/?noredirect=on&utm_term=.855548d23b23)> (Accessed September 26, 2018).

모두 트럼프가 미국의 국익을 해치는 글로벌리즘이라고 철저하게 부정하는 것들이다. 동맹이 무임승차를 하고 있다는 인식은 트럼프의 평생 지론이다. 자유무역으로 미국이 손해를 봤다는 것도 마찬가지이다. 민중의 위임을 받지 않는 유엔이나 WTO의 관료들이 미국의 주권과 국익을 해치고 있다는 인식은, 트럼프의 최근 2018년 유엔 총회 연설에서도 극명하게 드러났다.<sup>148)</sup>

트럼프의 미국 우선주의는 한국의 이명박, 박근혜 보수정부가 정립한, ‘미국 유일주의’라 할만한, 안보는 물론 경제와 가치의 측면에서도 미국과의 지구적 협력을 명문화한 한미 전략 동맹에 대한 직접적인 도전이다.<sup>149)</sup>

취임 직후 트럼프는 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)에서 탈퇴했고, 2017년 한반도 전쟁 위기 속에서도 한미 FTA(Free Trade Agreement, 자유무역협정) 재협상을 강행했다. 파리 기후협정과 이란 핵협상, 유엔의 난민 협약 탈퇴 등으로 지구적, 다자주의적 가치를 부정하는 트럼프 정부의 입장은 분명해졌다. 트럼프의 미국은 민주주의의 전범도 아니고, 다자주의의 실행주체도 아니다. 한미 전략 동맹의 가치와 경제의 두 가지 토대가 미국에 의하여 부정되고 있는 것이다.

안보의 토대 역시 급격한 변화를 겪고 있다. 북핵문제는 미국 패권의 이념적, 정책적 틀에서 다뤄져 왔다. 미국에게 북한은 냉전기

---

148) Julian Borger, “Trump urges world to reject globalism in UN speech that draws mocking laughter,” *The Guardian*, September 26, 2018, <<https://www.theguardian.com/us-news/2018/sep/25/trump-united-nations-general-assembly-speech-globalism-america>> (Accessed September 27, 2018).

149) 한미 전략 동맹은 2008년 한미정상회담에서부터 추진되기 시작해서 2009년의 한미동맹 공동 비전, 2013년의 한미동맹 60주년 공동선언 등으로 명문화되었다. 정경영·신성호·김창수·조동준, 『오바마 행정부와 한미 전략 동맹』 (파주: 한울, 2009); 김재철, “21세기 한미 전략 동맹의 안보적 과제와 대비방향,” 『대한정치학회보』, 제17권 2호 (2010), pp. 373~396; 이수형, “한미동맹 60년의 성찰: 포괄적 전략동맹으로의 변화와 과제,” 『군사연구』, 제135집 (2013), pp. 73~97.

에서 적성국가였고, 탈냉전기에는 실패국가, 불량국가이며 악의 축이었다. 이러한 인식은, 미국의 민주주의와 시장경제, 패권적 이익을 기준으로 북한을 악마화하는, 일종의 미국 패권의 문명 표준이다.<sup>150)</sup> 정책적으로 보면, 탈냉전기 북핵문제는 미국과 북한의 직접적인 협상의 대상이 아니라, 북한 체제의 문제, 대중국 견제를 중심으로 하는 지역정책, 그리고 한미일 동맹의 관리라는 미국 패권의 정책적 틀에서 다루어져 왔다.<sup>151)</sup>

싱가포르 북미정상회담은 이와 같은 기존의 미국 패권의 인식과 정책적 틀을 전복시킨 역사적 변화이다. 그리고 이는 또한 기존의 한미 전략 동맹의 안보적 기반의 전면적 변화를 의미하기도 한다.

한미 전략 동맹의 해체는 이미 현실인 것이다. 판문점선언과 싱가포르 공동성명의 후속 조치들, 즉, 경제와 군사 등 전 분야에서 남북관계의 발전과 한국전쟁 종전선언과 평화협정, 그리고 북미의 비핵화-체제보장 이행조치들이 실행된다면, 한미동맹의 변화는 더욱 가속화될 것이다.

한미동맹은 변화하고 있지만, 그에 대한 국민 일반의 인식은 정체되어 있고, 정책적 대응은 지체되어 있다.<sup>152)</sup> 평창 동계올림픽 이후 싱가포르 북미정상회담과 세 차례에 걸친 문재인-김정은 남북정상회담까지 이어진 한반도의 평화 외교 국면에서 보수 진영은 한미동맹의 정치 쟁점화에 실패했다. 이는 2018년 6월 13일 지방선거에서 야당의 역사적 패배로 극적으로 증명되었다. 하지만 일반 국민의 인

150) 탈냉전기 국제사회에서 문명표준의 재부상에 대해서는 Ian Clark, "Hierarchy, Hegemony, and the Norms of International Society," in *The Globalization of International Society*, eds. Tim Dunne and Christian Reus-Smit (Oxford: Oxford University Press, 2017), pp. 248~264.

151) 이해정, "북미 정상회담의 '충격과 공포': 미국 패권과 북핵," 『성균차이나브리프』, 제6권 2호 (2018), pp. 128~233.

152) 박원근, "안보환경 변화에 따른 한미동맹 조정 로드맵," 『한국콘텐츠학회논문지』, 제18권 7호 (2018), pp. 577~589.

식은 한미동맹과 (이의 변화를 구조적으로 추동하는) 평화로의 변화를 모두 지지하는 이중적인 것으로 보인다.

한편 김대중-노무현 정부를 잇는 민주정부 3기를 표방하는 문재인 정부는 김대중-노무현 정부 시절 대북정책과 한미동맹을 둘러싼 남남 갈등의 선례를 너무도 분명하게 기억하고 있다. 문재인 정부는 중국과의 ‘3불’합의와 위안부 합의의 파기 등으로 전임 박근혜 정부가 추진한 한미 전략 동맹의 실제적 변화를 추진해오고 있지만, 동맹의 정치적 이슈화는 적극적으로 차단, 방지하고 있다. 대표적인 예는 문정인 외교안보특보가 때때로 지적하는 동맹의 구조적, 필연적 변화가 정치적 쟁점화되는 것을 청와대가 적극적으로 예방하려 애써온 것이다.

하지만 정치적 편의 때문에 한미동맹의 실제적, 현실적 변화 및 새로운 미래상에 대한 논의를 마냥 미룰 수는 없다. 현재 한미동맹 변화의 원인이 구조적이며, 무엇보다도 그 주요한 추동력이 한국 내의 동맹에 대한 전통적인 인식과 상관없이 미국에서 유래하고 있기 때문이다.

이러한 문제의식에서 이 글은 트럼프의 미국 우선주의가 추동하고 있는 한미동맹의 변화를 검토한다. 이 글은 세 부분으로 구성된다. 첫째, 탈냉전 미국 패권이 어떻게 트럼프의 미국 우선주의와 한국 보수의 한미 전략 동맹으로 이어졌는지를 개관한다. 둘째, 2017년 국가안보전략 보고서를 중심으로 트럼프 정부의 미국 우선주의 대외정책을 고찰한다. 셋째, 트럼프의 미국 우선주의가 추동하고 있는 동맹의 변화를 기존 한미 전략 동맹의 해체를 중심으로 다양한 차원에서 검토한다.

## 1. 탈냉전 미국 패권과 한미 전략 동맹

### 가. 미국 유일주의 vs. 미국 우선주의

제2차 세계대전 이후 미국 패권은 한반도 국제정치의 핵심적 변수였다. 한반도의 분단, 한국전쟁과 이후의 동아시아 냉전(샌프란시스코)체제에서의 경제발전, 냉전의 종언 이후 북핵문제와 동아시아 금융위기 등에 이르기까지, 이명박 정부가 한미 전략 동맹을 추진하기 이전에도 한국 외교는 미국의 엄청난 영향력 때문에 항상 ‘미국 중심주의’ 혹은 ‘우선주의’에서 벗어날 수 없었다.<sup>153)</sup>

하지만, 한미관계 전반이 동맹으로 치환되고, 안보뿐 아니라 경제와 가치의 측면에서도 한반도를 벗어나 지구적 수준에서 미국과의 완전한 일체화 혹은 전면적인 편승을 시도한 것은 한미 전략 동맹 이전에는 유례가 없었다. 무엇보다도 이승만 이래 박정희와 전두환, 노태우 정부에 이르기까지 권위주의 정권은 정치적 정당성의 태생적 취약성 때문에 미국과 체제와 가치의 공유를 주장할 처지가 못되었다. 군부 권위주의 시절 소위 ‘산업화 세력’의 후예인 한국의 보수가 가치를 공유하는 한미 전략 동맹을 주창할 수 있었던 역사적 배경은 역설적이게도 ‘민주화 세력’의 희생인 것이다.

또 다른 역설은 한국의 상대적 국력의 상승과 미국에 대한 의존 혹은 편승이 반비례한 것이다. 외교 백서가 한국 외교의 정체성을 담고 있다는 전제에서 십 년 주기로 발행된 외교 백서들을 비교해보면, 냉전 기간은 물론 김대중 정부에서 발행한 『한국외교 50년』까지도 식민지에서 독립하는 과정의 서장에서 시작해서 지역외교, 그리고 남북관계의 기본 구성을 유지하고 있다. 즉, 탈식민국가, 아시아

153) 이해정, “미국 패권과 한반도 분단,” 경남대 극동문제연구소 편, 『분단 70년의 국제관계』 (서울: 선인, 2017), pp. 15~52.

지역국가, 그리고 분단국가의 정체성이 담겨 있는 것이다(〈표 IV-1〉 참조).

이승만 정부 시절에는 미국에 안보는 물론 경제의 측면에서 거의 절대적으로 의존하고 있었다고 해도 과언이 아니다. 그럼에도 『외무 행정의 십년』은 서장에서 정부 수립과 한국전쟁에서 미국의 지원은 물론 탈식민 과정에서 미국이 한국의 독립 열망을 ‘배반’한 역사적 사례를 분명히 지적하고 있으며, 지역외교의 차원에서 미국과의 외교는 당시 국교도 수립되어 있지 않았던 아시아지역의 (지리적 거리 순으로) 일본, 대만, 필리핀, 월남, 호주와 뉴질랜드와의 외교관계 서술 이후에 등장한다. 미국이 아시아지역 국가들보다 먼저 등장하기 시작한 것은 김대중 정부 시기인데, 이때도 미국은 주변 4강이라는 범주 안에 들어 있었다. 이와 대조적으로, 이명박 정부의 『한국외교 60년』은 1948년 대한민국 건국(절)의 시각에서 기존의 탈식민의 역사는 거의 완전히 사상하고 미국과의 동맹을 여타 강대국이나 지역외교에 우선하는 독자적인 범주로 설정하는 한편 기존의 통일-안보-경제외교의 순서를 안보통일과 경제통상으로 묶어서 서술하고 있다. 미국과의 동맹으로서의 정체성이 ‘대한민국 보수’의 핵심으로 등장한데 반해서, 강대국에 둘러싸인 지역 국가나 분단(민족)국가의 정체성은 약화된 것이다(〈표 IV-2〉 참조).

〈표 IV-1〉 외교부(외무부, 외교통상부) 발간 ‘한국외교’ 시리즈 목차 변경 내용(1959~2009)

	정부수립	지역외교	통일	안보	경제	유엔/문화/ 재외국민/행정
『외무행정의 심년』 (1959)	(1장) 외무부 기구의 연혁; (2장) 우리나라와 각국과의 관계; (3장) 주요한 외교문제의 개관 - 정치문제 (통일, 안보), 경제문제, 기타문제; (4장) 국제협력의 개관; (5장) 조약체결면에서 본 우리나라의 대외관계; (6장) 국민의 해외진출과 재외국민의 보호; (7장) 국제시장의 조사연구 및 홍보					
『한국외교의 20년』 (1967)	(1장) 정부수립 까지의 역사적 배경 부; (4장) 도약기 - 혁명정부와 제3공화국(1964.1.~1967.6.)	(2장) 초창기 - 정부수립과 6.25 동안; (3장) 성장기 - 휴전후부터 4.19 까지, 과도정부와 제2공화국정				
『한국외교의 20년』 (속편, 1967-1970』 (1971)			(3장) 국토통일과 유엔외교	(1장) 국제적 유대와 안보 외교의 강화	(2장) 경제외교의 강화	(4장) 재외국민 보호 육상과 문화교류; (5장) 외무행정의 강화; (6장) 외교정책의 연구와 외교관 훈련의 강화
『한국외교 30년, 1948-1978』 (1979)	(서장) 대한민국 정부수립까지의 과정	(1장) 외교발전의 지역별 고찰; (6장) 대비동맹국외교 및 외교 대공산관관계	(2장) 통일기반조성	(3장) 인보외교	(4장) 경제외교	(5장) 대유엔외교; (7장) 문화외교; (8장) 국민의 해외진출과 재외국민 보호; (9장) 외교행정 및 기구발전

	정부수립	지역외교	통일	안보	경제	유엔/문화/ 재외국민/행정
『한국외교 40년, 1948-1988』 (1990)	(서장) 대한민국 정부수립의 역사적 배경	(1장) 외교발전의 지역별 고찰; (5장) 북방외교; (7장) 대비동맹외교	(2장) 통일외교	(3장) 안보외교	(4장) 경제외교	(6장) 대유엔외교; (8장) 문화외교; (9장) 국민의 해외진출과 재외국민 보호; (10장) 외교행정 및 기구발전
『한국외교 50년, 1948-1998』 (1999)	(서장) 대한민국 정부수립의 역사적 배경	(1장) 주변 4국 및 지역별 외교	(2장) 통일외교	(3장) 안보외교	(4장) 경제·통상외교	(5장) 유엔 및 기타 국제기구 외교; (6장) 문화외교; (7장) 재외 동포정책; (8장) 외교 통상부의 조직과 관계 기관
『한국외교 60년, 1948-2008』 (2009)	(서장) 한국외교 60년의 발자취	(1장) 주변 4국 및 지역외교	(2장) 안보 및 통일외교		(4장) 경제·통상외교	(3장) 유엔 및 다자외교; (5장) 문화외교; (6장) 재외동포정책; (7장) 외교통상부의 조직과 관계기관

출처: 외교부(외무부, 외교통상부) 발간 '한국외교' 시리즈 목차 변경 내용 필자 정리.

〈표 IV-2〉 『외무행정의 십년』과 『한국외교 60년』의 비교를 통한 한국외교 정체성의 변화

외무행정의 십년(1959년)		비교 키워드	한국외교 60년(2009년)
우리나라와 각국과의 관계 (수록 순서 배열)	<ul style="list-style-type: none"> <li>일본</li> <li>(자유)중국</li> <li>필리핀</li> <li>월남</li> <li>호주 및 뉴질랜드</li> <li>미국</li> <li>영국</li> <li>독일</li> <li>프랑스</li> <li>이탈리아</li> <li>터키</li> <li>스칸디나비아 반도</li> <li>기타 지역</li> </ul>	정부 수립 수립	한국외교 60년의 발자취
	<ul style="list-style-type: none"> <li>구토통일</li> <li>6.25 동란 해결</li> <li>한일관계해결</li> <li>안전보장</li> </ul>	지역 외교	주변 4국 및 지역외교 (수록 순서 배열)
주요한 외교문제의 개관	정치	통일	인보 및 통일외교
	경제	경제	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>아시아</li> <li>미주</li> <li>유럽</li> <li>중동</li> <li>아프리카</li> </ul>	경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>1950: 전시 및 전후외교</li> <li>1960: 냉전기 안보 통일외교</li> <li>1970: 데탕트기 안보 통일외교</li> <li>1980: 동맹외교/북방외교</li> <li>1990: 탈냉전기 북핵외교</li> <li>2000: 통일외교/북핵외교</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>대외외교</li> <li>대일외교</li> <li>대중외교</li> <li>대러외교</li> <li>동북아 지역외교</li> </ul>	경제·통일외교	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부수립과 한국전쟁</li> <li>동서냉전과 남북관계</li> <li>국제화와 경제외교</li> <li>탈냉전기 한국외교</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>대외경제</li> </ul>	경제	다자 및 지역 경제협력

외무행정의 실년(1959년)		비교 키워드	한국외교 60년(2009년)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통상</li> <li>• 경제외교</li> <li>• 외자도입</li> <li>• 국제경제협력</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제 환경협력</li> <li>• 경제협력 기반 구축 및 확대</li> <li>• 에너지협력 외교</li> <li>• 통상 증진 협력</li> </ul>
	기타	문화	문화외교
국제협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제연합</li> </ul>	유엔	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유엔외교</li> <li>• 범세계적 문제대응</li> <li>• 공적원조개발</li> </ul>
국민의 해외진출과 재외국민의 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재외동포</li> <li>• 해외유학생</li> </ul>	재외 국민	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재외동포</li> <li>• 해외여행</li> </ul>
외무부 기구의 연혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 본부/재외공관 연혁</li> <li>• 세입/세출</li> <li>• 외교행정 능력 노력</li> </ul>		
조약체결면에서 본 우리나라의 대외관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양자조약</li> <li>• 다자조약</li> <li>• 특색 및 문제</li> </ul>	행정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직 및 기구</li> <li>• 정원 및 예산</li> <li>• 외교정책 연구/교육</li> <li>• 산하기관</li> </ul>
국제사정의 조사연구 및 홍보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제사정의 조사연구</li> <li>• 홍보</li> </ul>		

출처: 외무부, 『외무행정의 실년』(서울: 외무부, 1959); 외교통상부, 『한국외교 60년: 1948-2008』(서울: 외교통상부, 2009)의 내용을 바탕으로 필자 정리.

현실주의 국제정치이론에서 보면 동맹은 공동의 안보위협에 대응하는 외교정책 수단인 하나이다. 하지만 한국의 보수가 정립한 가치-경제-안보의 한미 전략 동맹은 단순한 외교정책 수단이 아니다. 김대중-노무현 진보정권이 ‘대북 퍼주기’와 민족 공조의 반미정책으로 북한의 위협에 대응하는 데 실패했을 뿐 아니라 대한민국의 이념적 정체성을 훼손했다는 비판에서 이들 보수정부의 한미동맹 ‘복원’이 시도되었고, 그 결과가 한미 전략 동맹이기 때문이다.

탈냉전기 한국의 ‘대한민국 보수’에게 친미는 이념 혹은 종교인 것이다. 냉전기의 친미가 반공과 짝으로 작동했다면, 탈냉전기의 친미는 전 지구적으로 보편적인 문명표준의 수용으로 정당화된다. 이명박 정부의 ‘일류국가론’이 바로 그것이다. 지구적 수준에서, 미국적 이자 선진적이며 보편적인 가치를 수용하고 실천하는 것이 한국이 ‘일류국가’로 발돋움하는 지름길이라면, 그 반대로 미국이 ‘야만’으로 규정한 북한과 협력하는 것은 한국의 국격을 실추시키는 역사적 오류였다.

‘대한민국 보수’가 일류국가론으로 직수입한 인류의 문명 표준으로서 미국은 단극시대 미국 패권 예외주의의 발명이다. 1989년 후쿠야마는 냉전의 종언이 단순히 현실 사회주의 체제의 종언이 아니라 서구 자유민주주의의 대안이 사라진 역사의 종언이라고 선언하며, 강대국 간의 전면전의 위협이 사라지고 지구적인 시장화가 진행되는 ‘권태의 시기’가 도래할 것이라고 예측했었다.<sup>154)</sup> 2002년 미국 국가안보전략 보고서의 서문에서 부시 대통령은 역사의 종언 이후 미국 체제가 유일한 인류 발전의 길임을 다음과 같이 선언했다.

---

154) Francis Fukuyama, “The End of History?” *The National Interest*, no. 16 (1989), pp. 3~18.

“자유와 전체주의 간에 진행된 20세기의 위대한 투쟁들은 결국 자유의 세력의 결정적 승리로 막을 내려서, 자유, 민주주의와 자유 기업은 이제 국가 성공의 유일한 지속가능한 모델이 되었다.”<sup>155)</sup>

2017년 트럼프 정부의 국가안보전략 보고서는 바로 이와 같은 자신감이 미국 패권 쇠퇴의 원인이었다고 비판한다.

“냉전에서 자유 국가들의 엄청난 승리 이후 미국은 막대한 이점과 추동력(momentum)을 지닌 유일 슈퍼 파워로 부상했다. 하지만 성공은 안일을 낳았다. 미국의 힘은 절대 도전 받지 않을 것이며 자동적으로 재생산될 것이라 믿음이 생겨났다. 미국은 방향을 잃고 흔들리기 시작했다. 우리는 자신감의 위기를 경험하며 핵심적인 분야에서 우리의 이점을 지키기를 포기해버렸다.”<sup>156)</sup>

한국 보수의 한미 전략 동맹은 단극시대 힘과 이념의 측면에서 모두 절대적이고 항구적인 것으로 주창된 미국 패권에 편승한 미국 유일주의이고, 트럼프의 미국 우선주의는 바로 그 단극시대 미국 패권에 대한 전면적인 반발이다. 신자유주의적 지구화는 단극시대 미국 패권의 가장 주요한 기획이었고, 그 실패는 2008년 미국발 금융 위기로 증명되었다. 바로 그 순간 한국의 보수는 미국에 ‘올인’했다. 신자유주의의 정치적 후과는 2016년 영국의 유럽연합 탈퇴 국민투표, 브렉시트(Brexit)와 트럼프의 미국 대선 승리로 귀결되었다. 2015년 12월 박근혜 정부는 일본과의 위안부 합의를 타결하고,

---

155) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (2002), p. i, <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>> (Accessed September 27, 2018).

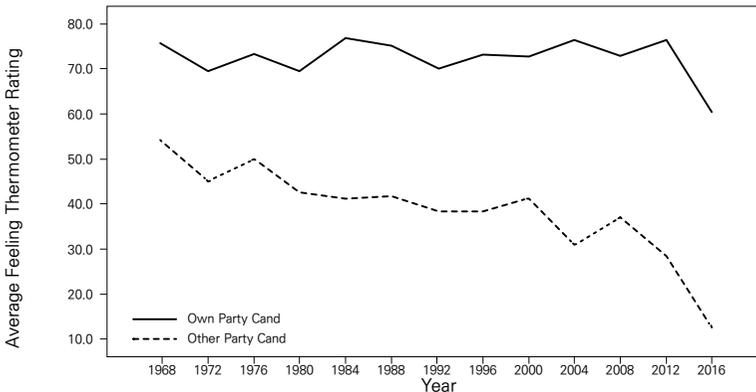
156) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (2017), p. 2, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> (Accessed September 26, 2018).

2016년 초 북한의 핵과 미사일 실험 ‘도발’을 명분으로 개성공단을 폐쇄하고 중국이 일관되게 반대해온 사드 배치를 강행함으로써, 한미일 삼각동맹을 향해 달려 나갔다. 박근혜 정부의 정치적 생명이 촛불혁명과 탄핵으로 마감되었다면, 남북관계의 최소한의 관리와 최소한의 지역협력 정책을 포기하고 미국 유일주의에 ‘올인’한 대외 정책의 운명은 트럼프의 당선으로 종결되었다.

## 나. 2016년 미국 대선

대통령 트럼프가 미국 민주주의와 패권의 기반을 침식하고 있는 것은 분명하지만, 정치인 트럼프의 부상은 미국 체제의 구조적 위기의 결과이다. 구체적으로는 트럼프의 정치적 승리는 탈냉전 미국패권의 경제적 위기와 과대 팽창, 그리고 기성 정치질서의 기능부전과 결부된 최초의 흑인 대통령 오바마가 추진한 개혁에 대한 인종주의적 반발의 산물이다.

〈그림 IV-1〉 적대적 정당일체감의 증가



출처: Alan I. Abramowitz and Steven W. Webster, "Negative Partisanship: Why Americans Dislike Parties but Behave Like Rabid Partisans," *Advances in Political Psychology*, vol. 39 (2018), p. 121.

미국은 이민의 나라지만, 이민 문제를 정치권이 제대로 해결한 적도 없었다. 1910년 이민자 비율이 역대 최고인 14.7%를 기록한 이후 미국 정치권의 선택은 1924년 이민법 개정을 통해서 이민의 문호를 거의 완전히 폐쇄하는 것이었다. 1970년 4.7%까지 떨어진 이민자 비율은 1965년 인종별 쿼터를 폐지한 이민법 개정과 이민을 노동력 확보의 방편으로 삼은 신자유주의적 지구화의 여파로 2010년에는 12.9%까지 치솟았다. 이민의 증가는 2040년대 중반이면 과반 이하로 줄어들 것으로 예측되는 백인 인구의 감소와 맞물려 진행되었다. 1960년대 중반 민권 운동 이후 남북의 백인들이 민주당에서 공화당으로 정치적 지지를 옮기면서 시작된 미국 정당체계의 적대적 양극화(negative partisanship)와 인종주의적 재편은, 2008년 금융위기 이후 대침체가 증명한 경제적 불평등과 중산층의 붕괴 및 최초의 흑인 대통령 오바마가 추진한 개혁에 대한 반발로 더욱 가속화되었다.<sup>157)</sup>

물론 트럼프 당선의 최종적이고 결정적인 원인은, 일반 유권자 투표에서 290만여 표를 뒤진 그가 중서부 3개 주에서 8만여 표 차로 승리하여 전체 선거인단 선거에서 승리할 수 있게 한, 표의 비례성을 담보하지 못하는 미국 선거제도의 결함이다.<sup>158)</sup>

---

157) Alan I. Abramowitz and Steven W. Webster, "Negative Partisanship: Why Americans Dislike Parties but Behave Like Rabid Partisans," *Advances in Political Psychology*, vol. 39 (2018), pp. 119~135; Alan I. Abramowitz, *The Great Alignment: Race, Party Transformation, and the Rise of Donald Trump* (New Haven: Yale University Press, 2018).

158) 이혜정, "트럼프 현상과 한미동맹," 『녹색평론』, 통권 157호 (2017), pp. 19~24; John Sides, Michael Tesler and Lynn Vavreck, "The 2016 U.S. Election: How Trump Lost and Won," *Journal of Democracy*, vol. 28, no. 2 (2017), pp. 34~44.

〈표 IV-3〉 미국 대선에서 비백인 투표자의 비율

Year	All Voters	Democratic Voters	Republican Voters
1976	11	15	4
1980	12	23	3
1984	14	29	4
1988	15	26	4
1992	13	21	4
1996	17	25	7
2000	19	29	7
2004	23	34	12
2008	26	40	10
2012	28	45	10

출처: Alan I. Abramowitz and Steven W. Webster, "Negative Partisanship: Why Americans Dislike Parties but Behave Like Rabid Partisans," p. 123.

〈표 IV-4〉 백인 투표자들의 인종적 적대감

Presidential Era	Racial Resentment Level(%)			Total(%)	(n of cases)
	Low	Moderate	High		
Reagan-Bush1	27	31	42	100	(1781)
Clinton	24	32	44	100	(2113)
Bush2	23	28	49	100	(1419)
Obama	22	27	51	100	(1228)

출처: Alan I. Abramowitz and Steven W. Webster, "Negative Partisanship: Why Americans Dislike Parties but Behave Like Rabid Partisans," p. 125.

## 다. 한미 전략 동맹

구조적으로 보면 트럼프의 정치적 부상과 한미 전략 동맹 모두 탈냉전기 미국 패권의 산물이다. 냉전은 미국에게 대외정책에서 전략적 자제뿐 아니라 경제적 불평등과 인종문제 등 미국 체제의 구조적 약점의 개선이나 변호를 강제하는 효과를 지녔다.<sup>159)</sup> 냉전의 종언

이 ‘역사의 종언’과 시장화의 ‘권태’로 해석되면서, 전략적, 정치경제적 자제는 사라졌다.<sup>160)</sup> 민주당 클린턴 정부도 레이건 이래 공화당의 신자유주의 경제정책을 적극 수용하여 대공황 이래 상업은행과 투자은행의 분리를 제거하고 금융 자유화를 지구적으로 추진하면서, 미국의 중산층, 특히 이후 트럼프의 핵심 지지기반이 되는 백인 노동자들은 기존의 거대 양당 모두로부터 버림받았다.<sup>161)</sup>

한국에게 냉전의 종언은 북과의 체제 경쟁에서의 승리를 의미하기도 했지만, 냉전의 전초기지로서 허용되었던 특혜나 예외들, 특히 발전국가 모델의 종언을 의미하기도 했다. 1980년대 초 한국의 외환 위기는 레이건-나카소네-전두환의 보수 3각체제의 정치적 후원과 일본의 자금 지원으로 해결되었지만, 1990년대 후반 ‘IMF 위기’에서 미국 클린턴 정부는 한국에게 기존 정치경제의 구조조정을 강요했다.<sup>162)</sup> 후임 부시 정부는 9.11 테러 이후 지구적인 대테러전쟁의 틀에서 북을 포함한 ‘불량국가들’에게 예방전쟁 원칙을 선포하고 한국에게 이라크 파병을 요청하면서, 김대중과 노무현 정부에게 기존 대북 (햇볕/화해협력) 정책의 수정과 한미동맹의 재조정을 강제했다.

---

159) 미국체제의 ‘원죄’라 할 인종문제는 냉전시기 미소 진영 간 이념 대립의 핵심 쟁점이었고, 미국에서 민권운동은 냉전을 명분으로 전개되었다. Thomas Borstelmann, *The Cold War and the Color Line: American Race Relations in the Global Arena* (Cambridge: Harvard University Press, 2001); Mary L. Dudziak, “Brown as a Cold War Case,” *The Journal of American History*, vol. 91, no. 1 (2004), pp. 32~42.

160) Thomas Friedman and Michael Mandelbaum, *That Used to Be Us: How America Fell Behind in the World It Invented and How We Can Come Back* (New York: Picador, 2012).

161) Jacob S. Hacker and Paul Pierson, *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer – and Turned Its Back on the Middle Class* (New York: Simon & Schuster, 2010).

162) Bruce Cumings, “The Asian Crisis, Democracy, and the End of “Late” Development,” in *The Politics of the Asian Economic Crisis*, ed. T. J. Pempel (Ithaca: Cornell University Press, 1999), pp. 17~44.

미국의 백인 노동자들에게는 2008년 금융위기가 몰고 온 대침체 이래 정치경제적 위기에 대한 정치적 반발이 제도적으로 허용되었지만, 한국의 민중이나 진보정부에게는 미국 패권의 정치경제적, 외교안보적 공세에 대한 효과적인 방어나 반발, 타협과 조정의 수단이 제공되지 않았다. ‘IMF 신탁통치’가 아니더라도 냉전 이후 심화된 한국의 대외무역 의존으로 한국은 미국이 주도하는 ‘WTO 체제’의 규율을 직접적으로 받았고, 교리와 무기체제, 한미연합사의 지휘체계, 한미 연례 안보회의의 제도적 채널 등으로 통합된 한미 군사동맹의 규율은 더욱 강력했다.<sup>163)</sup> 또한, ‘제2의 북핵 위기’에서 북의 핵과 미사일 개발 의지와 위협은 실재했고, 이를 배경으로 북과의 적대적 공존이나 흡수통일을 주장하는 보수의 정치 공세도 강력했다.

2000년 6.15 남북정상회담을 성사시킨 김대중 정부는 ‘제2의 북핵 위기’를 막을 수 없었고, 동북아 균형자론과 한반도 평화체제 건설을 주창한 노무현 정부는 미국의 대테러전쟁과 군사변화에 따른 한미동맹 재조정과 이라크 파병을 추진하며 남남 갈등의 수렁에 빠져들었다. 김대중 정부의 햇볕정책의 성과와 정당성이 ‘제2의 북핵 위기’와 대북 송금으로 부정되었다면, 노무현 정부의 대외정책은 비록 6자회담의 추진, 전작권 환수 합의와 10.4 정상회담의 성과가 있었지만 이라크 파병과 한미 FTA 추진으로 진보 진영 자체의 비판에 직면했다. 무엇보다도 동북아 균형자와 한반도 평화체제 건설의 꿈은 이후 부시의 미국과 김정일의 북한 간의 적대관계 및 이명박, 박근혜 정부의 미국 유일주의로 무산되었다.<sup>164)</sup>

163) 서재정 저·이종삼 역, 『한미동맹은 영구화하는가: 군사동맹에서의 군사력, 이해관계 그리고 정체성』; 한미 양국 군부의 통합에 한국 국방부는 미국 펜타곤의 지부라는 평가가 나올 정도이다. Tom Coyner, “Closer Than Lips and Teeth,” 『중앙데일리』, March 10, 2018, <<http://koreaJoongAngDaily.joins.com/news/article/article.aspx?aid=3045452>> (Accessed October 2, 2018).

164) 노무현 정부의 대외정책에 대해서는 이수형, “중견국가와 한국의 외교안보정책: 노

한국의 보수에게는 6.15 남북정상회담과 10.4 선언의 민족공조보다 미국과의 공조가 우선이었고, 전작권 환수를 통한 군사 주권의 확립보다는 직접적으로는 북한을 그리고 장기적으로는 중국을 제압하는 한미동맹의 통합 군사력이 중요했다. 냉전의 종언 이후 한미동맹 재조정에서 전작권 환수는 지구적 차원에서의 군사전력 변화에 따라 미국이 주도하기보다는 (진보는 환수, 보수는 연기 혹은 반대하는) 이념에 따라 한국이 주도하는 이슈였다. 국익이나 전략적 계산의 영역을 넘어, 한국의 보수에서 미국은 인류 보편의 정치경제적 모델이자 대한민국 정체성의 근간이었고, 중국은 경제적 기회이기는 했지만 외교안보적 경계와 이념적, 문화적, 인종주의적 무시나 경멸의 대상이었으며, 북한은 적대가 아니라면 계몽과 흡수통일의 대상이었다.<sup>165)</sup>

이명박 정부는 2008년 한미정상회담에서 한미동맹을 미래지향적이고 포괄적인 전략동맹으로 발전시켜나갈 것에 합의하였고, 2009년 한미정상회담에서는 「한미동맹을 위한 공동 비전」을 채택하였다. 공동 비전은 “개방된 사회 및 자유 민주주의와 시장 경제에 대한 신념, 그리고 지속적인 동반자 관계”를 동맹의 기반으로 규정하고 “공동의 가치와 상호 신뢰에 기반한 양자·지역·범세계적 범주의 포괄적인 전략동맹을 구축”할 것과 “동맹을 통해 한반도의 공고한 평화를 구축하고 자유민주주의와 시장경제 원칙에 입각한 평화통일에 이르도록 함으로써 한반도의 모든 사람들을 위한 보다 나은 미래를 건설해 나갈 것”을 다짐했다.<sup>166)</sup> 2010년 이명박 정부는 전작권 환수

---

무현 정부의 동맹재조정 정책을 중심으로.” pp. 3~27; 박선원, “전면적 동맹 재조정을 위한 갈등과 협력: 노무현-부시 정부 시기,” 역사비평 편집위원회 편, 『갈등하는 동맹: 한미관계 60년』 (서울: 역사비평사, 2010), pp. 192~237.

165) 김희교, “사드와 한국 보수주의의 중국인식,” 『역사비평』, 통권 121호 (2017), pp. 122~153.

166) 세종연구소, “부록 - 한미동맹을 위한 공동비전,” 『국가전략』, 제15권 3호 가을호

일정을 2012년에서 2015년으로 연기하는 데 미국과 합의하였다. 직접적인 배경은 북한의 천안함 도발이었지만, 전작권 환수 재검토는 2007년 대선에서부터 이명박 진영이 주창해온 것이었다.<sup>167)</sup>

박근혜 정부 역시 2013년 「한미동맹 60주년 공동선언」을 통해 “(2009년의) ‘공동비전’에 기초하여 한반도의 항구적인 평화와 안정을 구축하는 한편, 비핵화, 민주주의와 자유시장경제 원칙에 입각한 평화 통일을 이루기 위해 노력해 나갈 것을 다짐”했고,<sup>168)</sup> 2014년에는 임기 초의 대북 신뢰외교의 기초를 뒤집으며 ‘통일 대박’의 구호로 북한 흡수통일을 주창하는 한편 북한의 군사적 도발을 명분으로 전작권 환수의 조건으로 한반도 안보환경 및 한국군의 북핵 대응과 연합전력 주도 능력을 내세우며, 전작권 환수를 사실상 무기한 연기하였다.<sup>169)</sup>

박근혜 정부의 미국 유일주의로의 선회는, 2015년 9월 중국의 전승절 기념일에 참석하는 친중 행보에서 연말의 일본과의 ‘위안부 합의’를 거쳐 2016년 초 북한의 핵과 미사일 발사 도발을 계기로는 개성공단 폐쇄와 러시아와의 나진하산 경협 중단, 사드 배치 결정으로 급격하게 진행되었다. 미국의 오바마 정부는 역사문제로 일본과 불화하고 이명박 정부가 완전히 포기하다시피 한 대중관계를 개선하려는 박근혜 정부를 사드 배치 등을 통한 미일동맹체제 강화에 끌어들이기 위해서, 삼국 외교부 2인자들 간의 협의체 신설 등 다양한

---

(2009), pp. 187~191.

167) “노태우 때 공식화 … YS 때 평시작전권 환수,” 『경향신문』, 2010.6.24., <[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=201006271840015](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201006271840015)> (검색일: 2018.10.2.).

168) 외교부, “한·미 동맹 60주년 기념 공동선언 채택,” 2013.5.8., <[http://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_4076/view.do?seq=346117](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4076/view.do?seq=346117)> (검색일: 2018.10.2.).

169) “전작권 전환 사실상 무기 연기 … 박근혜 정부 ‘군사 주권’ 포기,” 『한겨레』, 2014.10.24., <<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/661254.html>> (검색일: 2018.10.2.).

채널의 압박을 가하였다. 이러한 미국의 압박을 배경으로, 박근혜 정부는 자신의 주요 대외정책 전반, 즉, 신뢰외교와 동아시아평화구상, 유라시아이니셔티브를 모두 스스로 폐기하는 ‘3중살’을 단행하였다.<sup>170)</sup>

이명박, 박근혜 정부의 미국 유일주의는 탈냉전기 한국의 정치경제와 대외정책에 대한 미국 패권의 구조적 규정력 혹은 압력에 한국 보수가 대북 적대와 흡수통일의 열망 및 미국 체제에 대한 신념으로 적극적으로 대응한 결과이다. 이명박과 박근혜의 미국 체제에 대한 신념은 이라크 전쟁과 금융 위기, 트럼프를 배태한 그리고 트럼프가 악화시키고 있는 미국체제의 정치적 양극화와 인종주의로 배반당했다. 2017년의 전쟁 위협 교환 이후 트럼프는 그들이 흡수통일을 꿈꾸었던 북한과의 협상에 나섰고, 그들 자신은 현재 부패와 권력남용으로 법의 심판을 받고 있다.

## 2. 트럼프의 국가안보전략

2008년 미국발 금융위기와 2016년 트럼프의 당선은 탈냉전 미국 패권의 핵심 기획이었던 신자유주의 지구화의 한계와 그 정치적 후과를 증명한, 미국패권 쇠퇴의 역사적 분기점이었다. 바로 그 순간 한국이 미국패권에 전면적으로 편승하는 한미 전략 동맹을 추진한 것은, 북한의 군사적 위협 변화와 맞물린 미국과 한국 양국의 엇갈린 정치적 흐름의 결과이자 한국 보수의 시대착오적 인식의 결과이다.

박근혜 정부가 자신의 대북, 동아시아, 유라시아 지역정책을 모두

---

170) 이해정, “동맹의 결정: 사드(THAAD)와 한미동맹, 미국 패권,” 『의정연구』, 통권 52호 (2017), pp. 5~50.

폐기하는 ‘3중살’을 단행하면서 미국 유일주의로 선화하는 바로 그 순간, 미국에서는 기존의 패권정책을 미국의 국익과 주권을 훼손한 글로벌리즘으로 비판하며 미국 우선주의를 내세운 트럼프가 미국의 기성질서 전반을 전복시키며 집권에 성공했다.

트럼프의 미국 우선주의 대외정책은 2017년 12월에 발표된 국가안보전략으로 명문화되었다. 이 보고서의 구성은 총론과 각론으로 나뉜다. 총론이라 할 트럼프의 서문과 서론은 주권과 원칙 있는 현실주의를 담고 있고, 각론에서는 네 가지 사활적 국익 - ‘미국인과 국경, 삶의 방식 보호,’ ‘경제적 번영 증진,’ ‘힘을 통한 평화,’ 그리고 ‘미국의 영향력 증진’ - 과 지역전략을 설명한다.<sup>171)</sup>

이 보고서에 대한 평가는 크게 네 가지로 볼 수 있다. 첫째, 미국 (외교안보 엘리트) 주류의 극단적인 입장으로, 트럼프의 즉흥적인 정책 결정 방식과 정부 차원에서의 체계적인 전략의 부재를 근거로 하는, 트럼프도 제대로 읽지 않았을 국가안보전략 보고서는 전혀 의미가 없다는 비판이다.<sup>172)</sup> 둘째, 미국 주류의 다수 입장으로, 트럼프가 기존의 미국의 자유주의 국제질서 리더십을 파괴하고 있다는 비판이다.<sup>173)</sup> 셋째, 주류의 소수와 해외의 ‘중립적인’ 전문가들의 의견으로, 트럼프의 ‘이단’과 미국 패권의 전통이 뒤섞여 있다는 분석이다.<sup>174)</sup> 넷째, 트럼프가 미국 공화당의 대외정책 노선을 새롭게 계

---

171) The White House, “The National Security Strategy of the United States,” (2017).

172) Roger Cohen, “Trump’s Security Strategy is a Farce,” *The New York Times*, December 20, 2017, <<https://www.nytimes.com/2017/12/19/opinion/trump-national-security-strategy-tillerson-haley.html>> (Accessed October 5, 2018).

173) Susan E. Rice, “U.S. No Longer a Global Force for Good,”; Mark Lander, “Trump Alters 70 Years of American Global Policy,” *The New York Times*, January 2, 2018, <<https://www.nytimes.com/2017/12/28/us/politics/trump-world-diplomacy.html>> (Accessed October 5, 2018).

174) Daniel Drezner, “A Straussian National Security Strategy?” *The Washington Post*, December 19, 2017, <[https://www.washingtonpost.com/news/posteverything/wp/2017/12/19/a-straussian-national-security-strategy/?utm\\_term=.5108](https://www.washingtonpost.com/news/posteverything/wp/2017/12/19/a-straussian-national-security-strategy/?utm_term=.5108)>

승하고 있다고 평가하는 미국 내 소수의 전문가들과 중국과 러시아를 수정주의 세력으로 적시한 점을 중시하는 해외의, 특히 중국과 러시아 측의 전문가들이 중점적으로 제기하는 의견으로, 동맹과 미국의 리더십, 힘을 강조하는 전통적인 정책에서 크게 벗어나지 않는다는 시각이다.<sup>175)</sup>

이 네 가지 시각은 모두 나름 강조하는 지점에서는 설득력을 지니지만, 전반적인 평가를 하자면, 두 번째와 세 번째 시각의 중간지점, 즉, 이단적인 내용을 전통적인 수사로 포장하려 노력했다는 총평을 내릴 수 있을 것이다. 동맹의 효용을 강조하고는 있지만 동맹에게 비용을 강요하고 있는 점과, 보다 일반적인 차원에서 보자면, 미국의 국익과 주권이 자유무역 등 기존의 패권 기획으로 훼손되었다고 주장하는 점에서, 트럼프의 국가안보전략을 기존 패권의 연속으로 보기는 힘들다. 또, 트럼프의 정책적 사고의 한계와 ‘트위터’ 수준의 언술 능력, 그리고 최근 뉴욕 타임즈(The New York Times) 기고문

---

5847bc3c) (Accessed October 5, 2018); 보고서의 내용 자체는 이전 행정부의 국가안보전략 보고서들과 큰 차이가 없지만 실제 정책은 ‘이단적’이라는 이상현의 연구도 이 범주에 속한다고 할 것이다. 이상현, “트럼프 행정부의 국가안보전략(NSS): 국제정세 및 한반도에 대한 함의,” 『국가전략』, 제24권 2호 (2018), pp. 31~68.

175) Paul D. Shinkman, “Trump Returns to GOP Values in National Security Strategy,” *U.S. News & World Report*, December 18, 2017, <<https://www.usnews.com/news/world/articles/2017-12-18/trump-returns-to-gop-values-in-national-security-strategy>> (Accessed October 5, 2018); 트럼프의 대외정책을 자유주의 국제주의에 대비되는 보수주의 국제주의로 보는 대표적인 견해는 Henry Nau, “Trump’s Conservative Internationalism,” *National Review*, August 23, 2017, <<https://www.nationalreview.com/2017/08/donald-trump-conservative-internationalism-foreign-policy-protects-american-interests/>> (Accessed October 5, 2018) 참조; 보수주의 국제주의로서 트럼프 대외정책에 대한 종합적 평가는 Charlie Lademan, “Conservative Internationalism: An Overview,” *Orbis*, vol. 62, no. 1 (2018), pp. 6~21 참조; 대중국 강경책에 대해서는 Josh Rogin, “Trump’s National Security Strategy Marks a Hawkish Turn on China,” *The Washington Post*, December 18, 2017, <[https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2017/12/18/trumps-national-security-strategy-marks-a-hawkish-turn-on-china/?utm\\_term=.da6ad622ceb2](https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2017/12/18/trumps-national-security-strategy-marks-a-hawkish-turn-on-china/?utm_term=.da6ad622ceb2)> (Accessed October 5, 2018) 참조.

으로 분명히 드러난 행정부 내의 주류 ‘저항세력’<sup>176)</sup>의 존재를 고려 하더라도, 백악관의 국가안보실이 작성한 국가안보전략 보고서를 한낱 ‘웃음거리(farce)’로 폄하하는 것은 지나치다.<sup>177)</sup>

사실 이들 네 가지 시각의 공통적인 한계는 2017년 트럼프의 국가안보전략 보고서의 실제 수사와 내용에 대한 정밀하고 체계적인 검토를 결여하고 있는 점이다. 대표적인 예를 들자면, 이 보고서는 주류의 비판의 핵심적인 기준인 ‘규칙 기반 국제질서(rules-based international order)’라는 표현 자체를 아예 쓰지 않고 있다. ‘미국인과 국경, 삶의 방식 보호’가 부시 정부 이래 확립된 ‘본토방위(homeland security)’라는 표현/범주를 사용하지 않는 점이나 ‘미국 영향력의 증진’이 인권(human rights)의 신장이나 증진을 전혀 언급하지 않는 점 등을 고려하면, 트럼프의 ‘이단’과 패권의 전통이 공존한다는 세 번째 평가도 피상적이라 할 것이다. 인권 대신 ‘인간의 존엄성,’ 민주주의의 실현과 주창 대신 ‘영향력의 증진’이란 수사를 사용하고 있는 점을 고려하면, 트럼프의 2017년 국가안보전략 보고서는 전통적인 수사까지 전면적으로 폐기한 내용과 수사 차원 모두에서 ‘이단’은 또한 아니다. 결국 이 보고서는 비록 정책지침으로서 체계적이지 않다고 해도 담론으로서의 가치가 있는, 미국과 세계의 관계에 대한 트럼프의 ‘이단’을 전통적인 패권의 수사로 지켜내고자 하는 (주류 엘리트들의 고뇌가 녹아 있는) 문건이라 할 것이다.

---

176) Anonymous, “I Am Part of the Resistance Inside the Trump Administration,” *The New York Times*, September 5, 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/09/05/opinion/trump-white-house-anonymous-resistance.html>> (Accessed October 5, 2018).

177) Roger Cohen, “Trump’s Security Strategy is a Farce.”

## 가. 총론: 패권 vs. 주권

패권 전략으로서 미국의 국가안보전략의 기본은 미국의 국익과 국제사회/체제의 이익이 조화된다는 이익 조화의 원칙이다. 패권의 이익 조화는 이념과 힘, 제도의 뒷받침을 필요로 한다. 미국체제 자체가 보편적 이념을 담보하거나 최소한 그와 조화된다는 ‘미국 예외주의’의 이념, 그리고 미국과 세계의 공동 이익을 실현할 수 있는 미국의 힘(과 그에 대한 도전이나 위협의 실체), 그리고 이런 공동 이익을 관리하기 위한 제도에 대한 진단과 처방이 패권 전략으로서 미국 국가안보전략의 핵심이다.

미국은 자신의 민주주의와 자본주의 체제의 안정과 발전을 위해서 전 지구적 차원에서 국제질서의 안정과 자본주의 세계체제를 관리해야 한다는 것이, 제2차 세계대전 참전 이후 미국 패권의 핵심적 개입/이익 조화의 논리였다. 이러한 패권의 논리에 대한 반대는 주로 대서양과 태평양 2개의 대양으로 분리된 미국의 정치경제체제가 충분히 안정적이고 자급자족이라는 주장과 미국의 주권을 국제제도에 양도할 수 없다는 논리에 근거했었다. 주권은 월슨의 국제연맹 가입 시도를 좌절시킨 주요한 원인이었고, ‘미국 우선주의 위원회(America First Committee)’는 주권과 함께 아메리카 대륙에서 미국의 자급자족과 안정을 주장하며 미국의 제2차 세계대전 참전을 반대했었다. 국제주의/패권주의의 입장에서는 타국의 주권을 패권에 복속시키는 데 따른 미국 주권의 일정한 양보나 제한은 불가피했다. 제2차 세계대전 참전 이후 패권의 이익 조화 논리에 대한 전면적인 국내적 반대는 없었다. 냉전의 진영체제에서 미국의 직접적인 개입은 자유진영에 국한되었지만 미소의 진영 간 경쟁은 전 지구적 차원에서 진행되었고, 냉전의 종언 이후 안보(폭력), 경제, 이념 등 모든 영역에서 미국 패권의 범위는 당연히 전 지구적이었으며 타국의 주

권을 제한, 통제하려는 노력도 전 방위적으로 진행되었다.<sup>178)</sup>

2002년 부시 정부의 국가안보전략은 미국 체제를 인류 유일의 발전 모델이며 군사와 경제, 정치이념 등 전 영역에서 미국이 압도적 힘을 지니고 있다는 전제에서, 알카에다나 그 후원세력에 대한 지구적 대테러전쟁을 넘어 자유의 전 지구적 확산을 전략 목표로 설정했다. 이라크 전쟁의 ‘고난’과 2008년 대침체를 배경으로 오바마 정부는 2010년에는 미국의 재건에 중점을 두는 국가안보전략을 수립하였고, 2015년에는 미국의 과대 팽창을 경계하면서 미국이 보편적 가치를 실현하는 전범의 힘과 규칙 기반의 국제질서를 관리하는 두 가지 방법을 중심으로, 경제-안보-가치의 측면에서 미국의 국익/국제체제의 이익을 균형적으로 추구하는 국가안보전략을 발표하였다. 부시의 2002년 국가안보전략이 군사적 일방주의를 수단으로 미국 체제의 전 지구적 확산을 추구하는 적극적인 십자군적 ‘미국 예외주의’의 전형이라면, 오바마의 2015년 국가안보전략은 글로벌 거버넌스와 도덕적 영향력을 강조하는 소극적인 전범/모델로서 ‘미국 예외주의’의 전형이다.<sup>179)</sup>

트럼프의 국가안보전략은 패권 논리의 핵심인 이익 조화와 미국 예외주의, 이를 실현하는 미국의 힘과 그 수단으로서 국제제도를 모두 부정한다. 트럼프의 서문에 따르면, 미국은 자신의 취임 이전에

---

178) 제2차 세계대전부터 지난 세기말까지 미국 패권의 기본 논리와 역사적 진화에 대해서는 Bruce Cumings, “The American Century and the Third World,” *Diplomatic History*, vol. 23, no. 2 (1999), pp. 355~370; 이혜정, “미국세기의 논리: 이차대전과 미국의 대영역,” 『한국정치학회보』, 제35집 1호 (2001), pp. 365~380.

179) 이 두 가지 ‘미국 예외주의’에 대해서는 Daniel Deudney and Jeffrey Meiser, “American Exceptionalism,” in *U.S. Foreign Policy*, eds. Michael Cox and Doug Stokes (New York: Oxford University Press, 2012), pp. 21~40 참조; 미국 예외주의 논의 자체에 대한 비판은 David Hughes, “Unmaking an Exception: A Critical Genealogy of US Exceptionalism,” *Review of International Studies*, vol. 41, no. 3 (2015), pp. 527~551 참조.

다양한 위협-국제 안보의 측면에서는 불량국가와 급진 이슬람 테러 조직 및 경쟁국가들, 그리고 본토 안보의 측면에서는 통제되지 않은 이민과 국경, 국제범죄조직, 국제 경제의 측면에서는 불공정무역에 따른 일자리 유출, 그리고 동맹과의 관계에서는 불공정한 동맹 분담금 등-에 처해 있었다.<sup>180)</sup> 이러한 진단은 패권의 대전제인 대내외적인 (미국인/사회-미국의 국익/패권 기획-국제사회) 이익의 조화를 전면적으로 부정하는 것이다.

트럼프의 미국은 보편적인 이념을 전파하거나 체현하는 존재가 아니라, 역사와 문화, 종교와 가족에 대한 신념 등을 공유하는 역사적, 문화적, 인종적으로 독특한 ‘민족’이다. 미국체제, “미국적 삶의 방식은 강요될 수도 없고, 진보의 필연적 결과물”도 아니다.<sup>181)</sup> 트럼프의 세계는 글로벌 거버넌스가 아니라, 힘의 경쟁이 불변의 법칙인 주권국가들의 세계다. 트럼프의 원칙 있는 현실주의의 시각에서 중요한 것은 힘의 “영구한 우위(enduring advantages for the American people)”를 확보하는 것이다.<sup>182)</sup> 그런데, 트럼프에 따르면, 미국은 냉전의 종언 이후 군사력 투자에 소홀하여 더 이상 미국의 군사력은 압도적이지 않다. 또한 안으로는 과도한 규제와 세금 그리고 밖으로는 통상과 국제제도로 경쟁국들을 개선시킬 수 있다는 환상에 빠져 경쟁국들의 산업 보조금, 기술 절도, 시장 왜곡과 불공정 무역을 허용한 결과 경제적 우위 또한 상실하였다. 트럼프에게 주권(의 대내외적 측면)은, 미국정부를 미국인에게 봉사하도록 만들고 세계가 미국의 이익을 존중하도록 하는, 미국 우선주의의 대원칙이다: “무엇보다도, 우리는 미국인을 위해 복무할 것이며 그들

---

180) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (2017), p. 1.

181) *Ibid.*, p. 4.

182) *Ibid.*, p. 1.

의 안전과 번영, 이익을 최우선시하는 정부를 가질 미국인의 권리를 지켜낼 것이다.”<sup>183)</sup>

## 나. 각론: 미국의 네 가지 국익

주권과 원칙 있는 현실주의의 이름으로 트럼프의 미국 우선주의 국가안보전략은 네 가지 사활적 국익, ‘미국인과 국경, 삶의 방식 보호,’ ‘경제적 번영 증진,’ ‘힘을 통한 평화,’ 그리고 ‘미국의 영향력 증진’을 추진한다. 오바마 정부의 안보-경제-가치의 범주에서 비교해보면, 안보 이슈가 본토 방위와 군사력 증강으로 나뉜 것이 차이점이다. 내용으로 보면, 네 가지 영역 모두가 ‘이단적’이지만, 상대적으로 가장 전통적인 것은 ‘힘을 통한 평화’이고 가장 ‘이단적’인 것은 ‘미국인과 국경, 삶의 방식 보호’이다.

‘힘을 통한 평화’란 구호 혹은 표현 자체는 냉전 초기 군비증강에 서부터 사용되어 온 것이고, 모든 분야에서, 즉, 핵과 재래식 전력, 대테러전쟁과 첨단 무기 투자 등에서 군비를 증강시키겠다는 발상 자체는 특정한 위협이나 자원의 제한 없이 모든 위협에 대비할 수 있는 압도적인 미국의 군사력을 개발해야 한다는 미국 군부의 오랜 숙원에 다름 아니다. “압도적 군사력(overmatch)” 건설의 새로운 목표는 첨단군사기술의 우위에 집중한 오바마 정부의 ‘상쇄전략’과 달리 양적인 증강도 추구하는 것이며, 또 다른 차이는 군사복합체의 국산화를 강조하는 것이다.<sup>184)</sup>

‘힘을 통한 평화’의 목표 달성을 위해서는 동맹도 전면적인 군비증강을 해야 한다. 동맹이 미국의 힘의 주요한 부분임을 강조한다는 점에서, 구체적으로는 지역전략 차원에서 나토나 한미동맹 등의 중

---

183) *Ibid.*, p. II.

184) *Ibid.*, pp. 26~30.

요성을 인정하고 있는 점에서, ‘힘을 통한 평화’는 일정하게 패권의 전통적인 논리를 따르는 듯이 보인다. 하지만, 동맹국에게 공정한 비용 분담을 강력하게 요구하는 점과, 더 중요하게는, 미국의 안보를 넘어서 동맹의 안보나 국제안보에 대한 기여를 밝히지 않고 있는 점이 트럼프의 ‘힘을 통한 평화’가 미국 우선주의 전략으로서 지니는 특징이자 패권 전략으로서의 치명적 약점이다.

부시 정부는 ‘자유에 유리한 세력균형’이란 구호 아래 민주주의의 강제적 이식을 추진했었다. 오바마 정부의 경우에도 과도팽창을 경계하며 대테러전쟁의 축소를 추진하며 전범으로서 미국의 도덕적 영향력을 강조했지만, 국제안보에 대한 기여나 가치의 수출을 완전히 포기한 것은 전혀 아니었다. 예를 들면, 2015년 국가안보전략은 국경을 넘어 국제체제의 안정에 대한 책임을 수용한다고 선언하고 있다.

“미국 정부에게 미국인의 보호보다 더 큰 책임은 없다. 하지만 우리의 의무가 국경에서 끝나는 것은 아니다. 우리는 국제 안보를 뒷받침해야 하는 책임을 수용한다. 왜냐하면 그렇게 하는 것이 우리의 이익에 맞고, 동맹과 파트너들에 대한 우리의 공약을 지키고, 진정으로 지구적인 위협에 대응하는 길이기 때문이다.”<sup>185)</sup>

트럼프는 2016년 대선 운동 과정에서 힐러리 클린턴과 달리 자신은 이라크 전쟁에 일관되게 반대했다고 강조하며, 이러한 차이를 클린턴의 외교 경력이 절대 이점이 아니란 비판 및 자신이 역사적, 전략적으로 옳은 외교적 판단을 할 수 있는 능력을 갖추고 있다는 주장을 했었다. 취임 이후의 실제 외교정책의 측면에서도, 트럼프는 비

185) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (2015), p. 9, <[https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy\\_2.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf)> (Accessed October 2, 2018).

록 아프가니스탄 등에서의 전면적인 철군을 단행하지는 않았지만 시리아 아사드 정권의 화학무기 사용에 대한 대응 포격을 제외한다면 거의 전면적인 불개입정책 기조를 유지하고 있다.<sup>186)</sup> 2017년 국가안보전략 역시 ‘국제 안보(international security)’란 표현 자체를 단 한 차례도 사용하지 않고 있으며, 압도적인 군사력을 갖는 목적을 미국의 이익 보호로 국한하고 있다.

“압도적 군사력(overmatch)은 우리의 외교를 강화하고 우리의 이익을 보호하는 국제 환경조성을 가능하게 한다.”<sup>187)</sup>

중국과의 환경협력을 강조하며 기후변화를 안보 위협의 하나로 설정했던 오바마 정부와 달리 트럼프의 국가안보전략은 아예 ‘국제 안보’를 의제로 설정하기 거부하고 있다. 이러한 미국 우선주의는 중국과 러시아를 “미국의 가치와 이익과 정반대되는 세계를 형성하고자 하는” 수정주의 세력<sup>188)</sup>으로 규정한 새로운 안보 위협의 설정이 새로운 지역 전략이나 패권 전략으로 체계적으로 발전될 수 있는 가능성을 제한한다. 이와 같은 트럼프 대외전략의 패권 전략으로서의 한계는 ‘가치’의 영역에서도 마찬가지이다.

트럼프의 미국이 독특한 역사적, 문화적 유대를 지닌 ‘민족’인데 반해서, 오바마의 미국은 법치와 인권 등의 보편적 가치, 특히 인종적, 문화적 다양성의 전범이다. 오바마에게 이들 가치를 실행하고 국제적으로 주창하는 것은 미국의 정체성을 지키는 길이고, 또한 미

---

186) 트럼프의 대외정책을 개입자제와 경제적 민족주의로 보는 시각은 김열수·김영규, “트럼프 대통령의 위대한 미국 재건 전략: 힘의 절약과 비축,” 『국방연구』, 제61권 3호 (2018), pp. 131~154.

187) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (2017), p. 28.

188) *Ibid.*, p. 25.

국의 국제적 영향력을 증진시키는 길이었다. 2015년 국가안보전략은 신중 민주주의 및 여성과 시민사회, 청년 지도자들에 대한 지원을 밝히며, 안보 이익과 가치가 충돌할 경우에도 가치의 주장을 멈추지 않을 것임을 분명히 하였다.

“안보 이익 때문에 우리의 가치를 공유하지 않는 국가들과의 관여가 요구되는 경우에도, 우리는 공식적, 비공식적 외교에서 지속적으로 인권과 인간의 존엄성을 위해 발언하는 것을 멈추지 않을 것이다.”<sup>189)</sup>

이와 대조적으로 2017년 국가안보전략의 ‘미국의 영향력 증진’은 사실상 민주주의 확산과 개발 원조의 중단을 천명하고 있다. “미국의 가치를 강제하지 않을 것”이며 “미국과 동맹, 파트너의 관계는 자유 의지와 공유된 이익에 기초”한다는 전제에서, 미국은 미국이 상징하는 가치들을 “열망하는(aspiring) 파트너들”을 격려한다고는 하지만 그 구체적인 수단이 무엇인지는 나와 있지 않고, “정치적 종교적 독재의 대안을 말과 행동으로 제시한다”고도 하지만 그 내용 역시 모호하기만 하다.<sup>190)</sup> 개발 원조와 관련해서, “시장경제와 상호주의 무역, 민간 섹터 행위와 법치”를 원하는 파트너들과 “무상원조가 아니라 민간 자본을 활용”하는 새로운 방식을 개발하겠다는 것은, 개발원조는 주로 민간자본이 투자될 환경이 갖춰지지 않는 지역에 적용된다는 점과 트럼프 정부의 대외원조 삭감을 배경으로 평가할 때, 사실상 기존 개발원조의 포기 선언에 가깝다.<sup>191)</sup> “미국이 항상

---

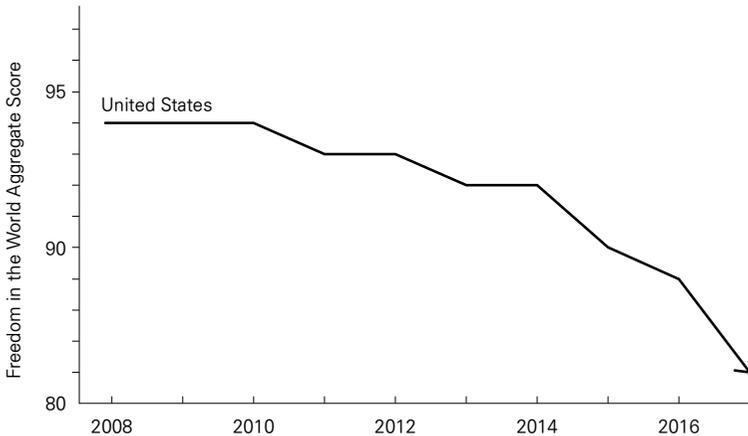
189) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (2015), p. 19.

190) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (2017) pp. 37~38.

191) *Ibid.*, pp. 38~39.

전 세계의 자유와 기회의 등불이 되겠다”는 다짐도, 트럼프 미국에서 민주주의의 급격한 후퇴를 고려하면, 공허하기만 하다(〈그림 IV-2〉 참조).<sup>192)</sup>

〈그림 IV-2〉 미국 민주주의의 쇠퇴 현황



출처: Freedom House, “Freedom in the World 2018—Democracy in Crisis,” (2018), <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>> (Accessed October 2, 2018).

트럼프 정부는 ‘압도적 군사력’을 민주주의 확산을 위해서도 ‘국제 안보’를 위해서도 사용하지 않는 반면에, 국경의 강화나 이민자의 위협을 강조하는 ‘미국인과 국경, 삶의 방식 보호’를 사활적 국익의 첫 번째 범주로 제시하고 있다. 이 범주는 이민(자)과 대량살상무기, 테러와 범죄조직의 위협을 하나로 묶은 대단히 기묘한 조합이다. 이는 대선 운동 과정에서부터 일관된 트럼프의 인종주의적인 반-이민 캠페인을 국가안보전략에 명문화하려는 시도로, 논리적으로 대단히 조악하다. 이민이 미국의 국경과 미국인의 삶을 위협한다는 것은,

<sup>192)</sup> *Ibid.*, p. 41.

이전 국가안보전략에서는 전혀 다루지 않았던, 새로운 안보화(securitization) 논리이다. 9.11 테러로 1812년 전쟁 이래 대륙 본토가 처음으로 공격을 받고 부시 정부는 본토방위라는 새로운 범주와 부서를 만들어냈지만, 이민의 안보화를 시도하지는 않았다. 유럽의 사정은 달랐다. 이민의 안보화는 9.11 테러 이후 유럽에서는 테러에 대한 공포가 이슬람 이민자, 대량 유입 난민, 유럽통합에 대한 반감과 뒤섞여 진행되었고, 그 정치적 주체는 극우 민족주의자들이었다.<sup>193)</sup>

2015년 말 파리에서 발생한 이슬람국가 주도의 테러와 미국 캘리포니아에서 발생한 파키스탄계 미국인에 의한 테러 등이 트럼프가 이민-난민-테러의 위협을 묶어서 안보화하는 배경이다. 이는 유럽식 인종주의, 민족주의적 이민의 안보화를 직수입한 것이라 볼 수 있다. 총기사고와 비교하면, 이민자, 특히 이슬람계 이민자들에 의한 테러나 범죄가 미국인에게 심각한 위협이라고 보기는 힘들다. 설사 이민의 안보화를 인정한다고 해도 그 성격이나 지리적 범주는 대량살상무기나 테러, 국제범죄조직과도 전혀 다르다. 대량살상무기에 대한 대응은 기본적으로 국경에 국한될 수 없는 지구적 활동이며 테러 역시 그 후원세력과 근거지를 대상으로 하는 지구적인 대응을 요구하는 것이다. 또한, 이들 활동의 기본 성격은 미국의 안전과 패권을 위하여 타국의 주권을 제한하는 것이지, 이민이나 국제범죄조직에 대한 대응과 묶여서 국경과 주권 강화의 근거로 사용될 수 있는 것은 아니다.

---

193) Anthony M. Messina, "Securitizing Immigration in the Age of Terror," *World Politics*, vol. 66, no. 3 (2014), pp. 530~559.

〈표 IV-5〉 신자유주의 세계화의 위기: 주변부에서 중심부로

	신자유주의 세계화의 위기: 주변부 (1994~2001)	신자유주의 세계화의 위기: 중심부 (2008~?)
위기의 범위	국가 중심의 위기	국가 중심의 위기와 세계적 위기
단기 정책	경제 안정화(stabilization)	케인즈식 정부 지출
중·장기 정책	신흥국 중심의 신자유주의 제도 개혁	선진국의 정책 변화, 국제 제도 개혁, 세계 경제 조정
발생 시기	세계적인 고성장 시기	세계적인 저성장 국면

출처: Ziya Onis and Ali Burak Guven, "The Global Economic Crisis and the Future of Neoliberal Globalization: Rupture versus Continuity," *Global Governance*, vol. 17 (2011), pp. 469~488.

‘미국인과 국경, 삶의 방식 보호’가 트럼프의 인종주의를 반영한 가장 ‘이단적’인 동시에 논리적으로 가장 조악한 범주라면, 경제적 민족주의를 핵심으로 하는 ‘번영의 증진’은 오바마의 미국 경제 재건 정책을 부정하는 논리적 일관성을 지니고는 있지만 패권 전략으로서 가장 취약한 범주이다. 2008년 미국발 금융위기는 신자유주의 지구화란 탈냉전 패권 기획의 실패를 증명하는 것이고, 미국 패권의 미래는 미국의 번영을 넘어 세계경제의 안정과 번영을 도모하는 데 달려 있기 때문이다(〈표 IV-5〉 참조).

트럼프의 ‘번영의 증진’은 미국이 건설한 자유주의 국제경제체제가 경쟁자들의 불공정 행위로 미국의 국익을 해치고 있다는 대전제와 오바마의 경제재건기획은 세금과 규제, 건강보험 등 모두 잘못되었다는 비판을 바탕으로 한다. 그의 해법은 국내적으로는 에너지 분야를 중심으로 (환경) 규제를 완화하고 세금을 줄이고 인프라 투자를 강화하면서 연구, 기술, 발명과 혁신의 기반을 강화하고 보호하기 위하여 외국, 특히 중국의 미국 기술 자체에 대한 접근을 차단하고 있는 것이며, 국제적으로는 공정하고 상호주의적인 쌍무적 무역 협정을 통해서 무역적자를 줄이는 것에 집중된다.

이러한 정책들이 실제 효과적일지도 문제지만, 패권 전략의 관점에서 더 큰 문제는 이와 같은 경제적 민족주의의 접근이 설사 미국의 번영으로 이어진다고 해도, 세계경제 자체의 불안정이나 성장의 문제는 전혀 다루지 않고 있다는 점이다. 오바마 정부의 2015년 국가안보전략은 중국의 부상을 배경으로 미국이 세계경제의 성장을 견인하지 못하는 점 자체를 문제로 설정하고 그 해법을 세계경제의 새로운 규칙 제정에서 찾고 있다.

“우리의 규칙 기반 제도는 그간 거둔 성공에도 불구하고 최근 덜 개방적인 대안적 모델들과 경쟁하고 있다. 게다가 미국 소비자들은 지구적 수요를 지속적으로 뒷받침하지 못한다. 성장은 보다 균형적이어야 한다. 이런 도전에 대응하기 위해서 우리는 새로운 규칙을 제정하는 데 우리의 힘을 전략적으로 사용해야 하고, 파트너십을 강화하며, 포괄적인 발전을 증진해야 한다.”<sup>194)</sup>

이러한 패권 전략적 시각에서는 “지구화가 미국 노동자들에게 유리하게 작동하도록 관리”하고 세계금융체제의 안정성과 투명성을 강화해서 미래의 경제 위기를 예방하는 것이 중요하지만, 트럼프의 미국 우선주의 전략은 이러한 이슈들을 전혀 고려하지 않는다.

주권과 힘의 경쟁이 법칙인 현실주의의 원칙에 근거한, 트럼프의 네 가지 국익, 즉, 인종주의의 안보화, 국제 안보의 고려 없는 ‘과잉 군사력,’ 세계경제의 관리 과업을 포기한 경제적 민족주의, 그리고 시장주의적 원조 혹은 개발원조의 포기 등의 추구는 미국 패권에 대한 편승의 적극적 유인을 전혀 제공하지 못하는 지역전략으로 이어진다. 인도-태평양 전략의 경우, 중국을 견제하거나 북핵 위협에 대

---

194) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (2015), p. 15.

해서 동맹들이 미국과 공조할 것에 대한 요구는 분명하며, 또한 무역적자를 해소하고 비용 분담을 증가시켜야 하는 요구도 일관되지만, 오바마 정부의 핵심 정책이었던 TPP를 탈퇴하고 G-20 등 다자주의적 협의도 적극적으로 추진하지 않은 채 독립적인 주권국가들을 기반으로 하는 트럼프의 미국 우선주의 전략이 동맹들에게는 무엇을 제공해줄 수 있는지는 대단히 불투명하고 불확실하다.

〈표 IV-6〉 트럼프 정부 집권 1년 대외정책 평가

	기존 정책의 변화 - 트럼프의 새로운 정책	기존 정책의 일정한 승계 - 트럼프 공약의 부분적 혹은 완전한 불이행
국가안보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이스라엘-팔레스타인 갈등: 예루살렘 수도 지정</li> <li>• 시리아 내전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북핵문제</li> <li>• 아프가니스탄</li> <li>• 이슬람국가(ISIS)와의 전쟁</li> <li>• 러시아</li> <li>• 나토</li> </ul>
통상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 쿠바</li> <li>• TPP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중국</li> <li>• NAFTA</li> </ul>
국경통제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여행 금지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 멕시코 국경 장벽</li> </ul>
국제조약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이란 핵협상</li> <li>• 파리 기후협정</li> </ul>	

출처: Reuben Fisher-Baum and Julie Vitkovskaya, "One year of Trump: How the administration changed American foreign policy," *The Washington Post*, January 22, 2018, <[www.washingtonpost.com/graphics/2017/world/trump-shifting-alliances/?utm\\_term=.639d6eb722cd&wpisrc=nl\\_headlines&wprmm=1](http://www.washingtonpost.com/graphics/2017/world/trump-shifting-alliances/?utm_term=.639d6eb722cd&wpisrc=nl_headlines&wprmm=1)> (Accessed September 26, 2018).

### 3. 트럼프 시대 한미동맹

2018년 1월 미국 워싱턴포스트(The Washington Post)는 트럼프 집권 1년의 대외정책을 선거공약의 이행 유무를 기준으로 점검하였

다. TPP, 이란 핵협상과 파리 기후협정 탈퇴 및 미 대사관 예루살렘 이전 등에서는 공약이 이행되었지만, 다른 주요 공약들은 완전히 이행되지 않았다는 평가였다. 멕시코 국경장벽 건설에는 실패했고, 중국을 환율조작국으로 지정하지는 않았고, NAFTA(North American Free Trade Agreement, 북미자유무역협정) 재협상도 이루어지지 않았고, 대북정책도 강경한 수사와 달리 실제적으로는 오바마 정부가 '전략적 인내'의 이름으로 시행하던 제재에서 크게 벗어나지 않았다는 것이다(〈표 IV-6〉 참조).

이후 많은 변화들이 있었다. 특히 한반도에서는 북미 간의 2017년 전쟁 위협에서 벗어나서 2018년에 들어 3차에 걸친 남북정상회담과 최초의 북미정상회담이 성사되고 연내에 제2차 북미정상회담이 전망되는 외교로의 급반전이 이루어졌다. 트럼프의 공약을 중심으로 본다면, 경제적 민족주의의 핵심적 공약들의 진전이 있었다. 우선 비록 환율조작국 지정은 이루어지지 않았지만 중국에 대한 관세부과가 전면적인 무역전쟁을 넘어 군사적 경쟁과 중국의 경제적 부상을 원천적으로 봉쇄하는 기술, 자원 등의 통제로까지 확장되었다는 평가가 나올 정도이다. 또한 그 실제효과에 대한 논란은 있지만 NAFTA의 재협상도 이루어졌고, 한미 FTA도 개정되었다. 나토(NATO)나 한국 등에 대한 방위비 분담 증액 요구 역시 강력하게 제기되고 있는 실정이다.

2018년 9월의 유엔총회 연설에서 트럼프는 자신의 대내외적 업적을 선전하고 주권과 원칙 있는 현실주의에 입각한 미국 우선주의를 재천명하였다. 미국의 그 어떤 행정부보다 많은 업적을 이루었다는 트럼프의 예의 '과대망상'이 웃음거리가 되기도 했지만, 국내정책으로는 감세와 일자리 창출, 국방비 증액 등이 업적으로 선전되었고 대외정책에서 첫 번째 성과로 소개된 것은 북미관계의 변화였다. 맥

시코와의 NAFTA 개정 합의와 한미 FTA 개정도 성과로 소개되었다. 이어서 트럼프는 중국의 WTO 가입 이후 3백만 개의 미국 일자리가 사라졌고 대중국 무역적자가 13조 달러에 달한다고 주장하면서, 최근 중국에 대한 2,500억 달러 상당의 관세부과는 이러한 불균형을 더 이상 용납하지 않겠다는 미국의 결의 표시라고 강조하였다.

“우리는 글로벌리즘 대신 애국주의의 doktrin을 수용한다”는 모토 아래 예의 글로벌리즘에 대한 공격도 빠지지 않았다. 트럼프는 유엔 인권이사회에서 탈퇴 결정을 재확인하고 국제형사재판소를 비난했으며 유엔 이민 협약 불참을 정당화하고 미국의 이익에 위반되는 원조나 유엔에 대한 재정 기여를 할 수 없다고 선언하며 유엔의 개혁을 촉구했고, 마지막으로 주권의 원칙을 재천명했다.

“주권 독립 국가들은 자유가 지속되고 민주주의가 유지되며 평화가 번성할 수 있는 유일한 기제이다. 그래서 우리는 그 무엇보다도 우리의 주권과 소중한 독립을 최우선적으로 보호할 것이다.”<sup>195)</sup>

인류의 평화와 연대의 장인 유엔에서 패권국가 미국의 대통령이 국방비 증액을 자랑하고 애국주의와 주권의 이름으로 유엔을 비판하는 현실은 여전히 ‘초현실적’이다. 하지만 트럼프의 미국 우선주의가 반-글로벌리즘, 반-패권적이라는 점은 이제 더 이상 의문의 여지가 없다.

트럼프의 미국 우선주의는 한국에게 복합적인 도전과 기회이다. 우선 박근혜 정부 말기의 한미 전략 동맹은 복원 불가능하다. 문제

---

195) The White House, “Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly,” September 25, 2018, <[www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/)> (Accessed October 6, 2018).

인 정부가 ‘위안부 합의’를 실제 파기하고 중국과의 사드 갈등을 ‘3불’로 봉합하고 남북 관계의 개선을 적극적으로 추진하고 있기 때문이기도 하지만, 무엇보다도 트럼프의 미국 우선주의는 안보, 경제, 가치의 전면적인 동맹 관계를 인정하지 않기 때문이다. 가치의 영역은 트럼프 미국의 민주주의 후퇴와 트럼프 시대 미국의 리더십에 대한 국제적 지지의 급락, 그리고 트럼프 자신의 글로벌리즘 비판으로 ‘유실’되어버렸다. 한국이 지구적 차원에서 환경, 인권 등의 다양한 이슈에서 협력하고 싶어도, 트럼프의 미국은 이러한 글로벌리즘을 배격한다.

또한, 트럼프에게 동맹은, 특히 한국은 대미 안보무임승차와 무역 흑자의 ‘원죄’를 지닌, 새로운 거래의 대상이다. 관세 부과와 한미 FTA 개정, 그리고 방위비 분담 증액 요구에서 드러나듯이 동맹 비용의 증가는 이미 현실이다. 한편, 북미 협상은 한미연합군사훈련의 잠정 중단을 넘어 한반도 냉전의 해체와 평화체제 건설에 따라서는 한미 군사동맹의 근본적인 재조정으로 이어질 가능성도 있다. 보다 장기적으로 보면, 미중관계와 트럼프 이후 미국 패권의 향배에 따라 군사적 영역뿐 아니라 경제와 이념의 전반에서 이미 무너져버린 한미 전략 동맹을 대체할 새로운 지속가능한 한미관계의 설정이 필요하다.<sup>196)</sup>

## 가. ‘공포’: 동맹의 비용

트럼프는 후보시절부터 “동맹의 안보무임승차 허용이 미국 자본의 낭비를 가져왔고, 미국이 지속적으로 세계의 경찰 임무를 수행하려면 합당한 대가를 받아야 한다고 주장하면서 그들이 반드시 ‘대가’

---

196) 김준형, “한미동맹에서 한미관계로,” 『창작과 비평』, 제46권 1호 (2018), pp. 55~71.

를 지불하게 만들 것”이라고 언급했다.<sup>197)</sup> 특히 후보 당시 트럼프는 주한미군과 관련해서도 “방위비 100% 분담” 발언을 했으며, 한국의 ‘안보 무임승차론’을 주장했다. 한국의 경제가 세계 10위권에 진입 했으니 경제력에 걸맞은 비용을 분담해야 한다는 것이다.<sup>198)</sup>

2018년 가을에 출간된 워싱턴포스트 기자 우드워드(Bob Woodward)의 “공포(Fear): Trump in the White House”는 한미동맹에 대한 트럼프의 근본적인 불신을 생생히 그려내고 있다. 그에 따르면, 트럼프는 미국의 대한 무역 적자가 180억 달러에 이르는 데 분노해서 한미 FTA 탈퇴를 원했고, 사드 비용을 한국이 전적으로 부담해야 한다고 2017년 4월 로이터 통신(Reuters)과의 회견에서 주장했다. 이러한 압박은 한국정부가 한미 FTA 협상에 나서는 계기가 되었다. 2017년 7월에 매티스 국방장관 등은 트럼프에게 동맹의 중요성을 교육시킬 목적으로 NSC 회의를 기획했지만, 트럼프는 나토는 물론 주일미군과 주한미군의 중요성을 부정하며 1년에 35억 달러나 드는 주한미군을 모두 철수시키라고 주장해서 회의가 엉망으로 끝나버렸다고 한다. 8월 25일 트럼프는 참모들에게 한미 FTA, NAFTA, WTO에서 모두 탈퇴할 것이라고 말했고, 그 일환으로 준비된 한미 FTA 폐기 문건을 9월 5일 국가경제위원장 콘(Gary Cohn)이 트럼프 책상에서 훔쳐서 치워버리기도 했다고 한다. 또한, 한미동맹의 중요성에 대한 참모들의 ‘진언’에도 불구하고, 트럼프는 문재인 대통령에게 한미 FTA 폐기를 위협하고 무역 적자 해소와 사드 비용 포함 주한미군 주둔 비용 분담을 늘릴 것을 지속적으로 강력하게 요구했다고 한다.<sup>199)</sup>

---

197) 이대우, “트럼프 행정부의 한반도정책 전망,” (세종연구소 정책브리핑, no. 2016-34, 2016.12.26.), p. 3.

198) 윤지원, “트럼프 시대 개막과 한국에 부는 ‘안보 태풍’의 향방 - 주한미군 방위비 분담금과 우리의 대응,” 『국방과 기술』, 제456호 (2017), p. 58.

실제로 2018년 1월 트럼프는 한국산 대형 가정용 세탁기와 태양광 셀·모듈에 대해 긴급수입제한조치(Safeguard)를 전격 승인했다. 한미 FTA 개정 1차 협상에서 우리 쪽이 이들 제품에 대한 세이프가드 발동 중단을 강력하게 요구했음에도 트럼프 행정부가 관세 폭탄 실행에 들어간 것이다. 세이프가드는 특정 품목의 수입이 급증해 자국 업체에 심각한 피해가 발생할 우려가 있을 때 모든 외국산 해당 수입 제품에 수입관세를 물리거나 수입량을 제한하는 무역장벽이다.<sup>200)</sup>

트럼프 행정부는 동맹국인 한국과 일본을 겨냥해 “일부는 소위 동맹국이지만 무역 면에서는 동맹국이 아니다. 우리는 더 이상 다른 국가들이 강탈(rob us blind)하는 것을 두고 볼 수 없다. 우리에게 엄청난 관세를 매기고 우리는 그들에게 아무것도 할 수 없는 상황을 지속할 수 없다”며 ‘대응 관세(reciprocal tax)’를 도입하겠다는 방침을 밝혔다. 대응 관세는 미국의 1935년 「호혜통상협정법(Reciprocal Trade Agreement Act)」에 따른 ‘호혜무역(reciprocal trade)’으로, 당사국 간에 특별한 협정을 맺어 관세를 낮추고 무역의 확대를 통해서도 이익이 되게 하는 무역거래를 일컫는다. 일반적으로 국제무역에서 양국이 서로 대등한 관계에서 이익을 주고받는 원칙을 내세운 관세라는 의미로 통용되고 있다.<sup>201)</sup>

뒤이은 3월에도 트럼프 대통령은 철강과 알루미늄에 관세를 부과하는 행정명령에 서명했고, 한국은 면제대상에 포함되지 못했다. 철강에 25%, 알루미늄에 10% 관세를 각각 부과하며, 철강제품 총수입

199) Bob Woodward, *Fear: Trump in the White House* (New York: Simon & Schuster, 2018), pp. 105~107, 264~265, 305~308.

200) “미 세이프가드 발동 ... ‘보호무역 전쟁’ 방어최 당긴 트럼프,” 『한겨레』, 2018.1.23., <[www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/829068.html](http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/829068.html)> (검색일: 2018.10.2.).

201) “트럼프, “한국, 무역에 관해선 동맹국 아니다” ... ‘대응 관세’ 부과 예고,” 『펜앤드마이크』, 2018.2.14., <[www.pennmike.com/news/articleView.html?idxno=2268](http://www.pennmike.com/news/articleView.html?idxno=2268)> (검색일: 2018.10.3.).

은 1,330만 톤 이상을 넘기지 않고, 미국 내 철강회사 가동률을 73%에서 80%까지 올리겠다는 방침도 밝혔다.<sup>202)</sup>

9월 유엔총회를 계기로 열린 한미정상회담에 맞춰 한미 FTA가 개정되었다. 김현중 통상교섭본부장은 청와대 정책브리핑에서 미중 무역 분쟁 등의 ‘통상 쓰나미’ 속에서 조속하게 한미 FTA 협상을 마친 것 자체를 성과로 꼽았고, 양국의 ‘대차대조표’로는 한국이 자동차분야에서 일정하게 양보하고 국가소송제 제한 등에서 입장을 관철한 것으로 정리했다.<sup>203)</sup>

트럼프 백악관의 설명은 미국 노동자와 기업을 위해 불공정한 한미 FTA를 공정하게 개정하겠다는 공약을 지켰다는 점을 강조했다. 백악관의 설명에 따르면, 2012년 발효 이후 2017년까지 미국의 대한 무역 적자가 60억 달러에서 98억 달러로 50% 이상 증가한 사실 자체가 한미 FTA의 불공정성을 증명한다. 이번 개정 협상의 성과는 한국이 미국 자동차 수입을 늘리는 데 그치지 않고 통관 절차와 신약 관련 규제의 간소화와 철강 수출의 자율 규제에 동의한 것과, 미 재무부와 한국정부가 한국의 불공정한 환율문제에 대한 이해를 증진시킨 것 등이다.<sup>204)</sup>

양국의 설명을 종합해보면, 한국이 수세적이었고 더 많은 양보를 한 것으로 보인다. 그 근거는 김현중 본부장도 인정하듯이 국가안보

---

202) “트럼프, 철강 25%관세 서명 … 한국은 면제 대상에 미포함,” 『중앙일보』, 2018.3.9., <[news.joins.com/article/22426272](http://news.joins.com/article/22426272)> (검색일: 2018.9.28.).

203) 청와대, “한미 FTA 서명식 관련 김현중 산업통상자원부 통상교섭본부장 브리핑,” 2018.9.24., <[www.korea.kr/briefing/blueHouseView.do;jsessionid=6960bsFWiFL2sqTt1TGFgKQfLzWn8bVnnlhYjyJSpm5tm0TXbhWQ!239199876?newsId=148854174&pageIndex=1#blueHouse](http://www.korea.kr/briefing/blueHouseView.do;jsessionid=6960bsFWiFL2sqTt1TGFgKQfLzWn8bVnnlhYjyJSpm5tm0TXbhWQ!239199876?newsId=148854174&pageIndex=1#blueHouse)> (검색일: 2018.10.5.).

204) The White House, “President Donald J. Trump is Fulfilling His Promise on the United States-Korea Free Trade Agreement and on National Security,” September 24, 2018, <[www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-fulfilling-promise-united-states-korea-free-trade-agreement-national-security](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-fulfilling-promise-united-states-korea-free-trade-agreement-national-security)> (Accessed October 2, 2018).

를 내세운 미국의 무역공세 문제가 해결되지 않았고, 한국은 본 협상 이외의 수출 자율 규제나 환율문제 등에서도 미국의 요구를 수용하였으며, 특히 미국 국산품 사용 기준을 높인 NAFTA의 개정으로 멕시코를 경유하는 자동차 수출이 타격을 입은 점 등이다. 더 큰 문제는 미국 우선주의에 기반한 트럼프의 요구가 앞으로도 지속될 것 이란 점이다.

한편 2018년 3월부터 시작된 한미 방위비 분담 협상은 9월 워싱턴에서 열린 제7차 회의에서도 총액과 미국 측이 요구하는 전략자산 전개 비용 항목 신설 등에 합의를 보지 못하고 있다. 9월 양국 정상 회담을 계기로 10월 중순의 제8차 회의에서의 타결이 기대되었지만, 끝내 합의에 이르지 못했다. 한국정부로서는 한편으로는 한미 공조의 필요성, 다른 한편으로는 방위비 분담금 및 외교안보정책 전반에 대한 민주적 통제의 요구를 모두 만족시키는 묘수를 찾아야 하는 형편이다.<sup>205)</sup>

## 나. 반전: 동맹의 변환

트럼프는 한국에게 기회이기도 하다. 2017년 전쟁 위협에 휩싸였던 한반도에서는 2018년 평화를 향한 남북미 정상외교로의 극적인 반전이 펼쳐졌고, 트럼프의 미국 우선주의는 이 반전의 주요한 원인이다. 2017년 11월 북한의 대륙간탄도탄 시험 발사 성공 이후 문재인 정부는 12월 한중정상회담에서 한반도의 전쟁 불가를 선언하고

---

205) “한미방위비협상 분수령 ... ‘툭다운’식 타결 이뤄질까,” 『연합뉴스』, 2018.10.1., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/10/01/0200000000AKR20181001126751014.HTML>> (검색일: 2018.10.6.); “한미 ‘집중협상’에도 방위비 타결 불발 ... 정부 ‘내달 목표,’” 『연합뉴스』, 2018.10.19., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/10/19/0200000000AKR20181019145851014.HTML>> (검색일: 2018.10.20.).

미국 언론과의 인터뷰에서 평창 동계올림픽 기간 한미연합군사훈련의 연기를 제의했다. 2018년 1월 트럼프 대통령은 문 대통령의 제안을 수용했고 김정은 위원장은 신년사에서 남북관계 개선 의지를 밝혔다. 2월 북의 특사단이 방남했고, 3월 남의 특사단이 평양과 워싱턴을 방문해서 남북, 북미정상회담의 길을 열었다. 4월 판문점 남북정상회담이 열렸고 5월 정상회담을 위한 북미 협상이 교착되자 남북정상은 다시 판문점에서 만났다. 6월 싱가포르에서 북미정상회담이 열렸고, 9월 평양에서 제3차 남북정상회담이 열렸고, 2019년 초에 2차 북미정상회담이 열릴 전망이다.

트럼프는 2017년 한반도 전쟁 위기의 주체이자, 2018년 평화를 향한 반전의 주체이기도 하다. 2016년 대선 과정에서 트럼프는 북핵 문제의 해법으로 김정은과의 직접 협상과 예방전쟁이라는 전쟁과 평화의 양 극단의 정책을 내놓았다. 둘 다 기존의 북핵 해법의 틀을 뛰어넘은 것이었다.

미국에게 북핵문제는 지구적 차원의 비확산의 문제에서부터 지역적으로 보면 중국의 부상을 견제하고 일본 및 한국과의 동맹을 유지하는 동시에 북한의 미래를 관리해야 하는 과제까지 복합적인 과제였다. 트럼프 이전의 전통적인 해법은 두 가지 요소를 지녔다. 하나는 북의 비핵화에 대해서 미국 등이 경제적, 외교적 보상을 해주는 안보-경제/외교의 교환 협상 틀이다. 다른 하나는 북한은 핵 억지도 통하지 않는 예외적으로 비합리적인 행위주체라는 전제에서 북한에 대한 특별한 봉쇄와 방어 등의 군사적 대응이 필요하다는 것으로, 이 전략의 중심은 미국 패권의 기축인 동맹을 유지, 강화하는 것이었다. 북미 협상은 북미의 불신, 특히 미국의 북한 조기 붕괴론, 북한의 정치적 불안정과 장기적 생존전략의 부재 등으로 쉽게 깨어졌다. 북한은 핵과 미사일 개발을 지속했고, 그에 따라 북한 예외주의

에 근거하고 한미일 군사동맹의 일체화를 중심으로 한 대북 군사적 봉쇄와 방어망 구축도 강력해졌다. 자신에 대한 군사적 봉쇄망이 강력해질수록 북한도 핵과 미사일 능력을 강화시키는 안보딜레마의 악순환이 계속되었다.<sup>206)</sup>

미국 본토의 안전이 최우선이고 한미, 미일동맹을 근본적으로 불신하는 트럼프의 입장에서, 미국 본토에 대한 북한의 군사적 위협이 해소된다면 예방전쟁이든 협상이든 그 방법은 상관없었다. 2017년 북한에 최대 압박과 함께 군사적 옵션을 고려하던 트럼프는 11월 북한이 미 본토에 대한 타격 능력을 갖춘 이후 협상으로 선회하였다.

2018년 3월 8일 트럼프는 예정에 없이 한국 특사단을 접견하여 김정은 위원장의 정상회담 제안을 전해 듣고는 이를 전격적으로 수용했고, 관련 언론 발표를 아예 한국 특사단에게 맡겼다. 워싱턴 포스트 지가 전하듯, 이는 ‘한미일 동맹파’와 미국의 패권 엘리트들에게는 ‘외교적 충격과 공포’였지만, 국가안보를 동맹과 패권보다 우선시하는 트럼프에게는 논리적으로 자연스러운 것이었다.<sup>207)</sup>

싱가포르 북미정상회담은 기존 협상의 틀을 뒤집었다. ‘안보-경제/외교’의 교환은 ‘안보-안보’ 교환으로 바뀌었다. 싱가포르 공동성명은 일종의 전문에서 김정은의 비핵화와 트럼프의 북에 대한 체제 안전 제공을 교환하고, 북미의 새로운 관계 개선, 한반도 평화체제 건설, 판문점선언에 따른 한반도의 비핵화, 북의 미군 유해 송환의 네 가지 조항에 합의했다. 북의 비핵화는 한반도 비핵화의 틀에

---

206) 이혜정, “북미 정상회담의 ‘충격과 공포’: 미국 패권과 북핵,” pp. 128~233.

207) “‘Diplomatic shock and awe’: Here’s how people are reacting to Trump’s move to meet Kim Jong Un,” *The Washington Post*, March 9, 2018, <[https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2018/03/09/diplomatic-shock-and-awe-heres-how-people-are-reacting-to-trumps-move-to-meet-kim-jong-un/?noredirect=on&utm\\_term=.e73f450b46e5](https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2018/03/09/diplomatic-shock-and-awe-heres-how-people-are-reacting-to-trumps-move-to-meet-kim-jong-un/?noredirect=on&utm_term=.e73f450b46e5)> (Accessed October 21, 2018).

포섭되고, 한반도 비핵화는 다시 한반도 평화체제와 북미의 새로운 관계 속에 내장되는, 새로운 평화의 원칙이 합의된 것이다.

안보 대 안보의 교환은, 북의 안보 불안, 넓게는 한반도의 안보딜레마를 인정하는 것이다. 이는 기존의 북한 예외주의와 ‘한미일 동맹전략’의 전복에 다름 아니다. 안보딜레마를 인정하는 연장선상에서 트럼프는 북미정상회담 직후의 기자회견에서 한미의 ‘워 게임(war game)’을 비용이 많이 들고 ‘도발적’이라는 이유로 중단시켰다. 기존의 협상 틀인 북의 선 비핵화와 동맹의 논리에 빠져 있는 미국의 주류 외교안보 엘리트들은 한미동맹의 군사적 대비태세를 위해 필수적인 군사훈련을 북한의 주장처럼 ‘도발적’으로 규정하고 일방적으로 취소한 것을 맹렬하게 비난하였다. 군부를 중심으로 행정부의 관료들도 비핵화에 대한 북한의 진정성을 의심하는 동시에 종전선언에서 시작된 한반도의 평화가 한미 군사동맹의 해체 가능성을 우려하였다. 이에 따라 싱가포르 정상회담에서 합의된 새로운 평화와 협상의 원칙을 실행계획으로 옮기는 과정이 지체되고 있다.

현재 북미 협상의 교착 국면은 구조적 변화를 반영한다. 북한의 핵과 미사일 능력은 기존의 한미일 군사동맹의 해법으로 봉쇄될 임계점을 넘었다. 예방 전쟁이든 국지적인 타격(코피전략)이든 한반도에서 군사적 옵션은 더 이상 선택지가 아니다. 또 사드를 둘러싼 논란에서 알 수 있듯이, 한반도의 안보딜레마는 중국과 미국(의 동맹들) 사이에도 작동한다. 북미정상회담에서 안보 대 안보의 교환이 성문화된 이상, 미국이 상응조치를 취하지 않고 북한의 선 비핵화만을 요구하며, 기존의 북한 예외주의나 북한에 대한 악마화를 재연할 수도 없다.

2016년의 한미 전략 동맹이 복원될 수도 없고, 2017년의 전쟁 위기로 돌아갈 수도 없다. 안보딜레마를 벗어나는, 새로운 평화의 원칙에 맞는 한미동맹의 변환은 불가피하다. 하지만, 기존 동맹의 인

프라는 제도와 이념, 이익의 제반 측면에서 굳건하다.

교착은 트럼프의 첫 임기를 넘어 장기화될 수도 있다. 한미동맹 혹은 관계의 ‘뉴 노멀(New Normal)’은 국제적 차원에서 북미, 남북, 미중관계의 변화에 따라 그리고 각국 내부에서 치열하게 전개될 ‘진지전’에 따라 결정될 것이다.

#### 다. 전환: 미국 패권과 한미관계

트럼프가 북미정상회담을 수용한 2018년 3월 8일은 또 다른 의미에서도 미국 외교의 충격과 공포였다. 한국의 특사단을 접견하기 이전에 트럼프는 국가안보를 명분(무역확장법 232조)으로 중국은 물론 한국을 비롯한 동맹국들로부터의 철강과 알루미늄에 관세를 부과하는 행정명령에 서명한 것이다. 이는 2018년 들어 본격화된 트럼프의 무역전쟁의 일부였다. 세탁기와 태양전지에 대한 관세부과로 시작된 트럼프의 무역전쟁은 철강과 알루미늄의 2단계를 거쳐, 기술이전과 지적재산권의 불공정무역 관행을 주요 명분으로 한 중국에 대한 관세부과의 3단계 및 자동차에 대한 관세부과 방침 발표의 4단계로 확대되어왔다.<sup>208)</sup>

트럼프의 북미정상회담 수용이 중단기적인 한미동맹의 변환을 추동하고 있다면, 그의 무역전쟁은 미중 경쟁을 중심으로 동북아시아 질서의 변화는 물론 지구적 차원에서 기존 국제경제질서의 변화를 추동하는 것으로 중장기적인 차원에서 새로운 한미관계의 수립을 요구하는 것이다.

한미 FTA의 개정과 방위비 분담 협상의 결렬로 동맹의 비용 차원

---

208) Chad P. Bown and Melina Kolb, “Trump’s Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide,” April 19, 2018, <<https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide>> (Accessed October 10, 2018).

에서 변화는 이미 현실이다. 모든 정책 이슈를 사유화하는 트럼프 대통령의 성향과 내년 초 제2차 북미정상회담 개최 전망을 고려하면, (최근에는 ‘비질런트 에이스’ 공군 훈련으로까지 확대된<sup>209)</sup> 대 규모 한미연합군사훈련의 ‘유예’가 어떠한 ‘뉴 노멀’로 자리 잡을지는, 적어도 트럼프 정부의 2020년 임기까지의 북미 협상과 남북미 관계의 변화가 결정할 중단기적인 동맹 변환의 이슈이다.

한편 미중 갈등은 상호 보복관세 부과 차원을 넘어서서 기술민족주의와 체제 비난 등으로 확대되어 ‘신냉전’으로까지 평가되고 있다.<sup>210)</sup> 그 파장은 당장 대외무역의존도가 높은 한국 증시의 급락으로 나타나고 있고, 중단기적으로는 트럼프 정부의 ‘자유롭고 개방적인 인도-태평양 전략’이 대중국 견제로 진화하는 데 따른 지역 질서의 동요, 장기적으로는 트럼프 이후 미국 패권에 향방에 따른 한미 관계 재조정의 과제를 안겨주고 있다.

미국 패권의 전통적인 동맹과 자유무역 논리가 트럼프의 무차별적인 경제적 민족주의와 혼재해있던 트럼프 정부의 인도-태평양 정책 담론은 중국과의 무역 갈등을 거치면서 중국 견제로 급격하게 선 회하고 있다. 트럼프 정부의 인도-태평양 정책이 처음 소개된 것은 2017년 10월 국무장관 틸러슨(Rex Tillerson)의 연설을 통해서이다. 2017년 10월 전략국제문제연구소(Center for Strategic and International Studies: CSIS)에서 “21세기 미국과 인도의 관계 정의하기”라는 제목의 연설에서 틸러슨은 중국의 남중국해에서의 국

---

209) “한미, 공중훈련 ‘비질런트 에이스’ 왜 연기? ... ‘북 비핵화 견인,’” 『연합뉴스』, 2018.10.20., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/10/20/0200000000AKR20181020021600014.HTML?from=search>> (검색일: 2018.10.20.).

210) Ishaan Tharoor, “Under Trump, U.S. Enters a New ‘Cold War’ with China,” *The Washington Post*, October 11, 2018, <[https://www.washingtonpost.com/world/2018/10/11/under-trump-us-enters-new-cold-war-with-china/?utm\\_term=.054bb1daf9f8](https://www.washingtonpost.com/world/2018/10/11/under-trump-us-enters-new-cold-war-with-china/?utm_term=.054bb1daf9f8)> (Accessed October 11, 2018).

제 규범에 대한 도전, 신흥국 사회간접자본 투자에서의 약탈적 행태 등을 미국과 인도의 민주주의 가치 공유 및 협력의 역사와 극명하게 대비시키며 비판하고 있다. 그는 미국과 인도의 파트너십의 기반으로 법치, 항해의 자유, 자유무역 보호의 공동 의지 등을 들었고, 양국의 협력을 인도-태평양지역의 또 다른 주요 민주주의 국가들인 일본과 호주 등으로 확장시켜야 한다는 전망의 맥락에서 ‘자유롭고 개방적인 인도-태평양’ 건설을 제안하였다.<sup>211)</sup>

이와 대조적으로 2017년 11월 베트남 APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation, 아시아-태평양 경제협력체) 회의에서 행한 연설에서 트럼프는 미국과 인도-태평양지역과의 새로운 파트너십의 핵심으로 공정성과 호혜성에 기반을 둔 견고한 무역관계를 제시했다. 그는 미국이 파트너에게 주권이나 지적재산권의 포기를 요구하거나 지배를 꿈꾸는 것은 아니지만, 시장은 양측 모두 동등한 수준으로 개방되어야 하며 정부 기획자가 아닌 민간 업체가 투자를 유도해야 한다고 강조했다. 트럼프에 따르면, 미국은 너무 오랫동안 조건 없이 경제를 개방하고 무역 장벽을 줄여 외국 제품을 수입했고, 세계무역기구(WTO) 체제하에서 손해를 보는 국가였다. 하지만, 더 이상 만성적인 무역 불균형을 용인할 수는 없다고 선언하며 그는 인도-태평양 파트너들과도 공정하고 상호주의적인 무역의 원칙을 준수하는 양자 무역 협정을 체결할 것이며, 이들 원칙을 어기는 국가들에게는 분명히 보복을 할 것임과 기존 국제금융 기구들을 개혁할 것임을 천명하였다.<sup>212)</sup>

---

211) “Remarks on ‘Defining Our Relationship With India for the Net Century,’” October 18, 2017, <<https://www.state.gov/secretary/20172018/tillerson/remarks/2017/10/274913.htm>> (Accessed October 10, 2018).

212) “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit,” November 10, 2017, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>> (Accessed October 10, 2018).

2018년 7월 초 미중은 340억 달러 상당의 보복관세를 부과하는 제1차 무역전쟁을 치렀고, 7월 말 미 국무장관 폼페이오는 인도-태평양 전략에 대한 보다 정교한 설명을 제공하였다. 폼페이오는 ‘자유롭고 개방적인 인도-태평양’의 ‘자유’가 국제적으로는 타국의 강압으로부터 자국의 주권을 지키는 능력을 국내적으로는 정부가 시민의 기본권을 존중하는 것으로, 그리고 ‘개방’은 항해와 영공의 접근권 및 영토, 해상 분쟁의 평화적 해결 및 공정한 무역질서로 정의했다.<sup>213)</sup> 트럼프가 2017년 11월 연설에서 새로운 파트너십의 제1원칙으로 밝힌 공정한 무역이 대중국 압박의 여러 명분의 하나로 축소되고, 틸러슨이 강조했던 민주주의나 자유무역 등의 전통적인 미국 패권의 이념 역시 희석된 것이다.

여기서 더 나아가 9월 미중 양국이 또 한 차례 보복관세(미국은 총 2,500억 달러, 중국은 1,100억 달러 규모)를 교환한 이후인 10월 4일 부통령 펜스(Michael Pence)는 ‘신냉전’ 선언으로까지 평가되는 대중국 강경 연설을 행하였다.<sup>214)</sup> 펜스에 따르면, 중국의 경제적 성장은 관세, 쿼터, 환율조작, 강제 기술 이전, 지적재산권 절도와 산업 보조금에 의해 이룩한 것이고, 그로 인한 미국의 피해는 막대한 무역 적자로 트럼프 대통령의 지적처럼 지난 25년간 “미국이 중국을 재건(We rebuilt China)”한 것이다. 펜스의 중국 비판은 첨단 기술 제조업 육성(‘중국 제조 2025’)을 위한 경제적 약탈, 남중국해 등에서의 군사적 위협을 넘어서는 전 세계적인 경제적, 군사적 영향력 확산, 그리고 미국 내 대학, 언론 등에 대한 광범위한 첩보 활동,

213) “Remarks on ‘America’s Indo-Pacific Economic Vision,’” July 30, 2018, <<https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>> (Accessed October 10, 2018).

214) Jane Perlez, “Pence’s China Speech Seen as Portent of ‘New Cold War,’” *The New York Times*, October 5, 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/10/05/world/asia/pence-china-speech-cold-war.html>>. (Accessed October 11, 2018).

특히 정밀 관세보복을 통해서 트럼프 정부를 공격에까지 이르고 있다. 트럼프 정부가 러시아의 2016년 대선 개입 의혹 규명과 대응에 미온적이라는 미국 주류의 공격을 염두를 둘 때, 펜스가 중국의 위협을 관세보복을 통한 미국 내정 개입으로까지 규정하고 있는 점은 사뭇 의미심장하다.<sup>215)</sup>

트럼프가 미중의 무역전쟁을 시작한 것은 분명하고, 중국의 ‘반칙’에 대응하는 수단이 자유 무역과 기존 국제경제질서의 파괴여서는 안 된다는 (철강 등 직접적인 이익을 보는 산업을 제외한) 미국의 재계 전반과 국제경제기구 등의 비판도 분명하다.<sup>216)</sup> 또한, 미국 내부의 트럼프 지지 세력이 비록 과반 이하이지만 굳건한 점, 그리고 국제적으로는 유럽연합과 일본의 자유무역협정 체결, 일본의 북일 협상 의지와 중국과의 협력으로의 선회 등 미국 패권의 대안을 모색하는 노력이 진행되고 있는 점을 고려하면, 비록 트럼프가 재선에 실패하더라도 트럼프 이전의 미국 주도의 국제질서가 ‘원형’ 그대로 복원될 가능성은 희박하다. 트럼프의 도전이 한국에게 한미동맹을 넘어 한미관계의 변환이라면, 미국에게는 미국 패권 자체의 재조정인 것이다.<sup>217)</sup>

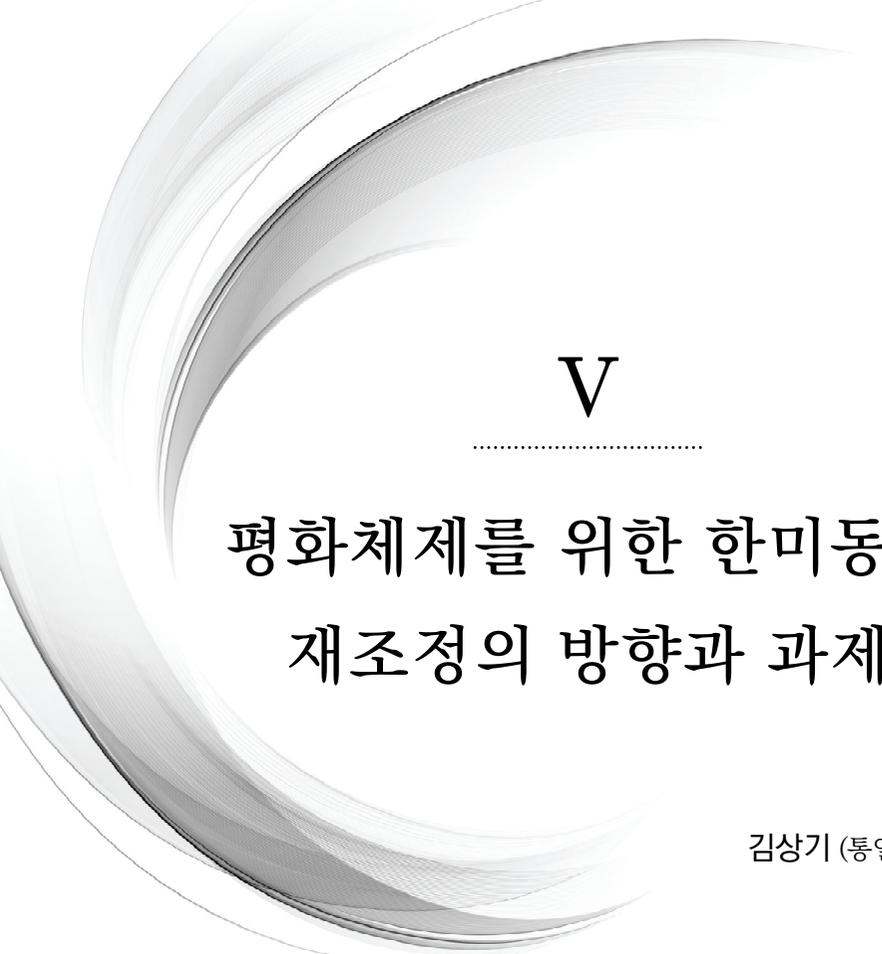
---

215) “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy toward China,” October 4, 2018, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>> (Accessed October 10, 2018).

216) 대표적인 비판은 다음을 보라. Robert Z. Lawrence, “How the United States Should Confront China Without Threatening the Global Trading System?” *PIIE Policy Brief*, vol. 18, no. 17 (August 2018) <<https://piie.com/publications/policy-briefs/how-united-states-should-confront-china-without-threatening-global>> (Accessed October 10, 2018); International Monetary Fund, The World Bank, and World Trade Organization, *Reinvigorating Trade and Inclusive Growth* (2018).

217) Rebecca Friedman Lissner and Mira Rapp-Hooper, “The Day after Trump: American Strategy for a New International Order,” *The Washington Quarterly*, vol. 41, no. 4 (2018), pp. 7~25.





V

---

평화체제를 위한 한미동맹  
재조정의 방향과 과제

김상기 (통일연구원)



한반도 평화체제 구축을 위해서 한미동맹의 재조정은 필연이라 할 수 있다. 제Ⅲ장에서 논의했듯이 한반도 평화체제와 비핵화 그리고 기존의 한미동맹은 조화롭게 공존하기 어렵다. 평화체제 구축과 비핵화 실현의 과정은 불가피하게 한미동맹의 수정을 요구하며, 그 수정은 이미 한미연합군사훈련의 잠정 중단으로 나타나고 있다. 더욱이 평화체제가 구축되었을 때, 이는 곧 사실상 북한 위협의 해소를 의미하며 기존 한미동맹의 명분을 크게 약화시킨다. 또한 제Ⅳ장에서 밝혔듯이 미국의 전통적 패권전략에 반(反)하면서 미국 우선주의를 강조하는 트럼프 행정부의 대외정책은 그 자체로 한미동맹관계의 변화를 야기하고 있다.

남북정상회담의 사실상 정례화 그리고 역사상 첫 북미정상회담으로 한반도 정세가 급변하고 평화체제 구축에 대한 기대가 점증하고 있는 지금, 향후 한미동맹 재조정의 방향과 과제에 대한 논의가 절실하게 필요한 시점이라 할 수 있다. 이러한 배경에서 이 장은 우선 과거 한미동맹 변화의 과정을 간략히 검토하는 가운데 그에 대한 평가를 제시하고, 다음으로 향후 한미동맹 재조정의 기본 방향을 제시하며, 마지막으로 한미동맹 재조정의 주요 과제에 대해 논하고자 한다. 주요 과제는 평화협정 체결 이후 유엔사령부의 해체와 한반도 평화의 새로운 관리, 전시작전통제권 환수와 공동방위체제 재구성, 그리고 주한미군의 역할 조정 등을 포함한다.

## 1. 기존 한미동맹 평가

한국전쟁 이후 한국 안보의 중심축으로 존재해 온 한미동맹은 1953년 10월 체결되고 이듬해 11월 발효된 ‘대한민국과 미합중국간

의 상호방위조약(이하 한미상호방위조약)’에 근거한다. 이 조약의 제2조와 제3조에서 한미는 어느 일국이 외부로부터 무력공격 위협을 받고 있다고 인정될 때 서로 협의할 것이며, 무력공격을 방지하기 위해 적절한 수단을 지속하고 강화시킬 것이며, 타당사국 영토에 대한 태평양지역에 있어서의 무력공격을 자국의 평화를 위태롭게 하는 것이라 인정하고 각자의 헌법상 절차에 따라 행동할 것임을 선언했다.<sup>218)</sup> 또한 제4조에서는 미군의 대한민국 영토 내 및 그 부근 배치 권리에 합의하였다. 이와 같이 한미상호방위조약은 한미동맹의 목적이 무력공격에 대한 방지 혹은 대비 그리고 무력공격을 받을 경우 그에 대한 대처임을 뚜렷이 밝힌다. 이 목적이 곧 주한미군 주둔의 본원적 이유라 할 수 있다.

이러한 목적을 가지고 체결된 한미동맹은 그동안 수차례의 조정을 거치면서 변화의 과정을 밟아왔다. 제도화 측면에서 가장 뚜렷한 변화는 1978년 한미연합사령부(Combined Forces Command: CFC)의 창설이었으며, 이 변화의 주된 배경은 1975년 11월 유엔총회에서의 유엔사령부 해체 결의안 통과였다. 1974년 이후 북한은 북미평화협정 체결, 주한미군 철수, 유엔사령부 해체를 적극 주장했으며, 이 주장은 1975년 제30차 유엔총회의 주된 이슈가 되었고, 조건적(선 정전협정 대체 협상 돌입 및 첫 조치로서 정전협정 유지를 위한 장치 마련) 혹은 무조건적 유엔사 해체 및 외국군 철수를 각각 내용으로 담은 두 개의 결의안이 동시에 통과되기에 이르렀다.<sup>219)</sup> 결국 한미는 작전통제권을 보유한 유엔사의 해체에 대비해야 했고, 그 결과 한미연합사가 창설되었다. 1978년 이후 한미연합방위체계

218) 한미상호방위조약 원문의 내용 요약·재정리.

219) 조성렬, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』 (서울: 푸른나무, 2007), p. 318; 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” 『한국정치연구』, 제18집 2호 (2009), pp. 53~93.

는 실질적 작전권을 가진 한미연합사 그리고 협의 기구인 한미안보 협의회의(Security Consultative Meeting: SCM)와 한미군사위원회(Military Committee Meeting: MCM)를 중심으로 구성·운영되었으며, 이는 곧 한미동맹의 제도적 기반 강화를 의미했다.<sup>220)</sup> 결과적으로 북한의 평화협정 체결 및 유엔사 해체 주장이 역설적으로 한미동맹을 제도적으로 강화시키는 계기가 되었다고 볼 수 있다.

한미동맹은 2000년대에 다시 중요한 조정기를 맞는다. 노무현 정부는 ‘협력적 자주국방’ 정책 기조하에 전시작전권 환수를 추진하였고, 2007년 2월 한미 국방장관은 2012년 4월 17일자로 전시작전권을 전환하고 한미연합사를 해체하는 데 합의하였다. 물론 전시작전권 전환은 한국의 요구에 의한 것만은 아니었고, 미국의 전략이 함께 반영된 것이었다. 테러리즘과 WMD(Weapons of Mass Destruction, 대량살상무기) 확산을 주된 위협으로 규정한 부시 행정부의 안보전략은 기존 지역별 전구체계의 전 지구적 단일체제로의 전환을 도모하면서 해외미군의 재배치 및 신속기동군화 계획을 발표하였다.<sup>221)</sup> 이 계획은 주한미군의 해외작전 수행을 가능케 하는 전략적 유연성 추진을 요구했고, 전략적 유연성을 제약받지 않기 위해서는 전시작전권 전환이 필요했다.<sup>222)</sup> 즉 노무현 정부 시기 동맹 재조정 의 핵심적 사안이었던 전시작전권 전환은 한국의 자주국방 정책과 미국의 안보전략 변환 사이에 합의된 산물이었다.<sup>223)</sup>

220) 이수형, “한미동맹 60주년의 성찰: 포괄적 전략동맹으로의 변화와 과제,” 『군사연구』, 제135호 (2013), pp. 73~97.

221) U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review*, (February 2006).

222) 한미연합사 체계하에서 주한미군의 해외 작전 수행은 절차상 한국 대통령과 미국 대통령의 동시 승인을 필요로 한다. 다음 참조. 조성렬, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』, pp. 310~311.

223) 이상현, “전시작전통제권 전환과 한미동맹의 제 문제: 외교적, 법적 문제를 중심으로,” 『군사논단』, 제50호 (2007), pp. 68~93.

그러나 노무현 정부 이후 출범한 이명박 정부는 전시작전권 환수를 비롯하여 이전 정부의 상대적으로 자주적인 대미정책이 한미동맹의 약화를 초래하고 한국의 안보를 더욱 위협에 처하게 했다고 진단했다. 이러한 진단은 북한의 지속적인 핵개발과 더불어 이른바 ‘한미동맹복원정책’ 추진의 배경이 되었다.<sup>224)</sup> 이 같은 진단과 정책은 박근혜 정부에서도 동일하게 이어졌다. 결국 전시작전권 전환은 이명박 정부 시기 ‘아직 준비가 되지 않았다’는 이유로 2015년 12월로 연기되었고, 박근혜 정부 시기 사실상 무기한 연기되었다.

또한 이명박, 박근혜 정부 시기 한미는 포괄적 전략동맹을 선언하고 글로벌(global) 파트너십을 추구하면서 동맹 강화를 추진했다. 2009년 6월 한미 정상은 공동선언을 통해 “공통의 가치와 상호 신뢰에 기초하여 지역적, 지구적 범위의 포괄적 전략 동맹을 구축”할 것임을 천명하였다.<sup>225)</sup> 더 나아가서 2013년 5월 한미 정상은 포괄적 전략 동맹의 기초하에 글로벌 파트너십을 구축할 것을 강조하는 가운데 핵안보, 비확산, 테러리즘, 사이버안보, 에너지안보, 인권, 개발협력, 기후변화 등의 이슈에 대한 공동대응을 강화할 것임을 밝혔다.<sup>226)</sup> 가치동맹과 글로벌 파트너십 구축은 이전의 한미 정상 선언에서 볼 수 없었던 것으로서, 한미동맹이 당면 안보 위협에 대한 대응을 넘어서 가치·이념 기반의 협력을 추구하며 지구적 수준으로 그 역할을 확장한다는 의미를 내포한다.<sup>227)</sup>

224) 이수훈, “한미동맹복원론에 대한 비판적 고찰,” 『한국과 국제정치』, 제24권 4호 (2013), pp. 1~26.

225) The White House, “Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea,” (The White House, June 16, 2009).

226) The White House, “Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United State of America,” (The White House, May 7, 2013).

227) 김상기 외, 『트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 100.

이와 같은 변화의 과정을 밟아온 한미동맹의 성과와 한계는 무엇인가? 이에 대한 답은 평가의 기준에 따라 달라질 수 있지만, 한국의 이익 관점에서 한미동맹 본연의 목적인 한국의 안보와 평화유지에 대한 기여를 기준으로 살펴보고자 한다. 우선, 한미동맹은 한반도에서 전쟁의 발생을 억제하는 중요한 기제로서 역할을 해왔다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 주지하듯이 1953년 정전협정 체결 이후 최근까지 한반도에서 남북한이 군사적으로 침예하게 대립하는 상황에서도 대규모 전쟁은 재발하지 않았다. 특히 한국이 상대적으로 군사적 열세에 처했던 1970년대까지 한미동맹은 대북 세력균형을 위한 중요한 방편이 되었고,<sup>228)</sup> 한미상호방위조약의 취지에 부합하는 북한의 대남 공격 가능성 차단에 기여했다고 볼 수 있다. 또한 미국의 한미동맹 체결 이유 중 하나는 이승만 정권의 북침 가능성 차단이었다는 점도 함께 상기할 필요가 있다. 물론 한미동맹 부재에서의 상황을 검증할 방법은 없지만, 그것이 한미동맹이 한반도에서 전쟁 재발을 억제하는 데 기여했다는 평가를 부인할 이유가 되지는 않을 것 같다.

그러나 다른 한편으로 한미동맹은 특히 1990년대 이후 북한의 핵개발과 더불어 한반도 안보딜레마의 중요한 요인이 되는 한계를 보여 왔다. 한국과 미국은 한미동맹 강화의 주된 목적이 북한의 군사적 위협에 대한 억지 혹은 방어라고 주장하지만, 북한은 한미동맹을 자신의 체제안전을 위협하는 존재로 인식하며, 이러한 인식은 북한 핵개발의 주된 목적과 밀접하게 관련된다.<sup>229)</sup> 북한은 특히 키리졸

228) 한국의 군사력은 1980년대 초반에 북한을 추월하기 시작했다고 평가된다. 이와 관련하여 다음 참조. 함택영, “북한 군사력 및 군사위협 평가 재론,” 『현대북한연구』, 제7권 3호 (2005), pp. 53~96; 이정우, “북한의 재래식 군사력 평가와 대남 군사위협 변화,” 『현대북한연구』, 제17권 2호 (2014), pp. 296~331.

229) 박인휘, “북핵 20년과 한미동맹: ‘주어진’ 분단 vs. ‘선택적’ 분단,” 『국제정치논총』, 제53집 3호 (2013), pp. 181~208.

브(Key Resolve)-독수리 훈련, 을지 프리덤 가디언(Ulchi-Freedom Guardian) 훈련과 같은 한미연합군사훈련 그리고 미국 핵전략 자산의 한반도 전개 등에 대해 북침 전쟁연습이라고 비난하면서 매우 민감하게 반응해왔다. 이러한 북한의 반응은 한미 양국이 북한이 전쟁 억제용이라 주장하면서 개발하는 핵무기를 중대한 위협으로 간주하는 것과 유사하다. 한 국가가 자신의 안전을 위해서 무력을 증강하더라도 상대국은 위협으로 인식하고, 결과적으로 쌍방이 모두 무력증강에 나서면서 안보의 불안정성이 높아지고 평화가 위협받는 전형적인 안보딜레마가 한반도에서 발생되어왔다고 볼 수 있다.<sup>230)</sup> 따라서 한미동맹은 한반도에서 전쟁을 억지하는 긍정적 역할을 수행해왔지만, 다른 한편으로는 안보딜레마의 발생과 그에 따른 군사적 긴장 고조의 한 요인으로 작용해왔다는 평가가 가능하다.

위와 같은 평가와 더불어 최근 (트럼프 행정부 출범 이전까지) 한미동맹의 강화가 한국의 안보와 한반도 평화유지 목적보다 지구적, 지역적 차원에서 미국의 전략적 이해를 더욱 크게 반영하는 경향이 있어왔다는 점도 중요하게 검토할 필요가 있다. 이러한 경향은 대외관계에서 한미동맹 우선주의를 추구한 이명박 정부 출범 이후 박근혜 정부 시기까지 특히 두드러지게 나타났다. 2009년과 2013년의 한미 간 ‘포괄적 전략적 동맹관계 선언’ 그리고 ‘글로벌 파트너십 구축 선언’은 사실 북한의 위협 억지라는 한미동맹에 관한 한국의 본원적 필요성과는 거리가 멀며,<sup>231)</sup> 지역적/지구적 차원에서 패권전략

230) Robert Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma,” *World Politics*, vol. 30, no. 2 (1978), pp. 167~214; Charles L. Glaser, “The Security Dilemma Revisited,” *World Politics*, vol. 50, no. 1 (1997), pp. 171~201.

231) 김성한, “미국 트럼프 행정부 출범과 한미관계의 방향,” 『신아세아』, 제24권 1호 (2017), pp. 11~28; Patrick M. Cronin and Seongwon Lee, “Expanding South Korea’s Security Role in the Asia-Pacific Region,” Council on Foreign Relations, March, 2017; 김상기 외, 『트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 100~101.

의 파트너로서 역할을 해주기를 바라는 미국의 기대가 크게 반영된 것이다. 한국이 한미동맹 우선주의를 추구하고 미국이 자신의 전략적 이익을 위해 한미동맹을 활용함에 따라 한미동맹은 한국보다 미국의 이익을 더욱 증진하는 방향으로 강화되었고, 한국의 외교정책 자율성은 더욱 축소되었다.

한미동맹이 한국 외교정책을 제약하는 현상은 오바마 행정부의 아시아 재균형 전략 추진 과정에서 뚜렷하게 드러났다. 2013년 12월 한국을 방문한 미국 바이든(Joe Biden) 부통령은 박근혜 대통령에게 “미국의 반대편에 베풀하는 것은 좋은 베풀기가 아니다”라고 언급하면서, 사실상 한국이 미국의 대중국 견제에 동참하기를 요구하였고,<sup>232)</sup> 이 요구는 사드 배치와 한미일 삼각안보협력 강화 추진을 통해 구체화되었다. 한일 간 군사정보보호협정과 위안부 문제 합의를 요구했던 한미일 삼각안보협력 그리고 사드(THAAD)의 한국 배치는 북핵 위협을 명분으로 했지만, 중국을 견제하고 패권을 방어하기 위한 미국의 전략적 의도를 제외하고는 충분히 설명되지 않는다.<sup>233)</sup> 오바마 행정부의 재균형 전략에 있어서 핵심적 목표는 중국의 부상을 견제하는 것이었고, 북핵문제는 우선적 정책 과제가 아니었으며, 오바마 행정부의 대북정책인 전략적 인내는 사실상 북한 무시와 다름없었다는 점에서 그러하다.<sup>234)</sup> 또한 한국 안보를 위한 사드의 군

232) 『연합뉴스』, 2013.12.6.

233) 이혜정, “동맹의 결정: 사드(THAAD)와 한미동맹, 미국 패권,” 『의정연구』, 제23권 3호 (2017), pp. 6~50; 김동엽, “사드 한반도 배치의 군사적 효용성과 한반도 미래,” 『국제정치논총』, 제57집 2호 (2017), pp. 291~327; 김상기 외, 『트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 100~101.

234) 신성호, “미국의 신 동북아전략과 군사정책적 함의,” 『전략연구』, 제57호 (2013), pp. 153~191; 이정철, “오바마 독트린과 미국의 대북 정책 프레임,” 『한국정치연구』, 제25집 1호 (2016), pp. 221~245. 오바마 행정부 시기 백악관의 여러 주요 인사들은 북한이 머지않아 붕괴되고 남한으로 흡수될 것이며, 바로 그것이 북핵문제 해법이라고 인식하였다. Jeffrey Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's*

사적 효용성 자체도 논란이었으며, 효용성이 존재한다고 해도 그로 인한 이익이 한중 간 외교관계 악화 및 중국의 경제적 보복으로 인한 손실을 능가하는지 매우 의문이었다. 2015년 12월 한일 간 위안부 문제 합의는 미국의 지역안보협력에 있어서 중요한 성과였지만, 한국 내에서는 다수 국민의 반대에 봉착했다.<sup>235)</sup> 미국의 전략적 이익이 ‘한미동맹 강화의 이름으로’ 한국의 외교정책 결정을 제약한 결과였다. 결국 문재인 정부 출범 이후 한국은 중국에 한미일 삼각군사 동맹을 추진하지 않는다는 공개적 약속을 해야 했고, 일본과의 위안부 합의는 사실상 없었던 일이 되었다.

이와 같은 한국 외교정책의 어려움은 비대칭 동맹관계에서 안보와 자율성의 맞교환을 설명하는 ‘동맹의 딜레마’ 이론으로도 충분히 설명되지 않는다.<sup>236)</sup> 한국 외교정책의 대미 자율성 수준은 북한으로부터의 안보 위협 수준의 증가/감소 또는 한미 간 국력 격차의 증가/감소와 상관관계가 높지 않기 때문이다.<sup>237)</sup> 2000년대 말 이후 한미동맹의 강화와 한국 외교정책 자율성의 축소는 결국 한미 양국 정부의 선택의 결과라 할 수 있다. 미국이 패권전략, 특히 중국의 부상을 견제하기 위한 재균형 전략을 위해 한미동맹 강화를 추진하

---

*Account of America's Asia Strategy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2011), p. 92; Jong Kun Choi, "The Perils of Strategic Patience with North Korea," *The Washington Quarterly*, Winter (2016), pp. 57~72.

235) 이혜정, “동맹의 결정: 사드(THAAD)와 한미동맹, 미국 패권,” pp. 6~50. 한국갤럽의 여론조사에 따르면, 한일 위안부 합의에 대해 한국인의 56%가 부정적으로 평가했고, 단지 26%만 긍정적으로 평가했다. 『한겨레』, 2016.1.11.

236) 장노순, “‘교환동맹모델’의 교환성: 비대칭 한미안보동맹,” 『국제정치논총』, 제36집 1호 (1996), pp. 79~104; 전재성, “동맹이론과 한국의 동맹정책,” 『국방연구』, 제47권 2호 (2004), pp. 63~94; James D. Morrow, “Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances,” *American Journal of Political Science*, vol. 35 (1991), pp. 904~933.

237) 서재정 저·이종삼 역, 『한미동맹은 영구화하는가: 군사동맹과 군사력, 이해관계 그리고 정체성』, pp. 17~55.

는 동안, 이명박, 박근혜 정부는 한미동맹 우선주의 대외정책을 추진했으며, 결국 미국의 패권전략이 한국 외교정책을 상당 부분 규정하는 결과가 초래되었다. 이명박, 박근혜 정부의 ‘자발적인’ 전시작전통제권 전환 연기 요청은 한국 안보의 한미동맹에 대한 관성적 의존 그리고 한국 대외정책의 관성적인 한미동맹 중심주의를 실질적으로, 상징적으로 뚜렷하게 드러낸다.

요약하면, 우선 한국의 안보와 평화 유지 관점에서 기존 한미동맹은 양면적인 효과를 가져왔다고 평가할 수 있다. 북한의 위협을 억지하고 한반도에서 전쟁 재발을 방지하는 긍정적인 역할을 수행해왔지만, 다른 한편으로 한반도 안보딜레마의 한 요인이 되기도 했다는 점을 부인할 수 없다. 다음으로 한미동맹 강화가 한국의 외교정책에 대한 미국 패권전략의 투영으로 이어졌다는 점도 중요하다. 즉 한미동맹이 북한 위협의 억지를 넘어서 지역적/지구적 차원에서의 미국의 패권전략에 부응하면서 미중 경쟁에 연루되는 경향이 나타나며 따라 한국의 외교정책 자율성이 더욱 제약되는 결과가 초래되었다는 점을 분명하게 인식할 필요가 있다.

## 2. 한미동맹 재조정의 기본 방향

중전선언 관련 남북미 간 협의 및 협상이 진행됨에 따라 한반도 평화체제를 위한 기초적 논의는 이미 시작되었다고 볼 수 있다. 2020년 하반기에 가능할 수도 있는 한반도 비핵화와 평화협정은 평화체제 구축을 위한 하나의 분수령이 될 것이다. 그 이후 곧 이어질 수 있는 군축 그리고 북미관계 정상화 혹은 북미수교는 한반도가 사실상 평화체제에 진입한다는 것을 의미한다. 한미동맹은 이와 같은

한반도 평화체제 구축 과정에 기여해야 하며 또한 한반도 평화체제 구축은 한미동맹 재조정을 요구한다.

한반도 평화체제 구축을 위해서 한미동맹의 재조정은 어떤 방향으로 추진되어야 하는가? 위에서 제시한 기존 한미동맹에 대한 평가 그리고 제II장에서 논의한 한반도 평화체제의 개념과 조건을 함께 고려하여 향후 한미동맹 재조정의 기본 방향을 제시하고자 한다. 물론 한국이 한미동맹 재조정을 일방적으로 추진할 수는 없으며, 한미 간 협의와 협력이 필수적이다. 따라서 이 글은 향후 한미 간 협의 그리고 그에 따른 공감대 형성 가능성을 염두에 두고 한미동맹 재조정의 기본 방향과 과제를 제시한다. 향후 한미동맹은 첫째, ‘적극적 평화(positive peace)’를 지향해야 한다.<sup>238)</sup> 한미동맹이 한반도에서 전쟁 재발 방지라는 전통적 역할을 넘어서 전쟁을 유발하는 원인들이 제거되는 안정적·적극적 평화에 기여해야 한다는 것이다. 둘째, 한미동맹 재조정은 한국의 자율성이 증진되는 방향으로 추진되어야 한다. 안보에 있어서 대미 의존을 줄이고 한국의 책임성을 증가시키면서, 외교정책 자율성 증진을 도모해야 한다는 의미이다. 셋째, 한미동맹 재조정은 동북아지역의 안정과 평화에 기여해야 하며, 다자 간 안보협력 체제로의 진화를 지향해야 한다.

## 가. 적극적 평화의 추구

기존 한미동맹의 주된 목적은 북한의 위협을 억지하고 전쟁을 방지하는 데 초점이 맞추어져 있었다. 즉, 소극적 평화(negative peace)의 실현이 한미동맹의 주된 목적이었다. 앞서 평가했듯이 이러한 한미동맹의 전통적 목적은 대체로 잘 달성되어왔다고 볼 수 있지만,

---

238) 적극적 평화 및 소극적 평화의 개념에 대해 본 보고서의 제II장 참조.

한반도의 평화는 여전히 불안정하다. 한반도 평화의 불안정성은 주로 안보딜레마와 관련되며, 안보딜레마의 한 요인이 한미동맹이다. 앞으로도 한미동맹이 주된 목적을 소극적 평화의 실현에 둘 때, 방위력 증강과 전쟁 대비 태세 확립이 안보딜레마의 발생으로 이어지는 결과가 불가피하게 나타날 수 있다. 이때 한미동맹이 한반도 평화체제의 구축을 저해하는 결과를 초래할 가능성을 배제할 수 없다.

따라서 한반도 평화체제 구축을 위해 향후 한미동맹은 소극적 평화를 넘어 적극적 평화를 추구하는 방향으로 조정되어야 할 것이다. 한미동맹이 한반도에서 전쟁 재발 방지뿐 아니라 전쟁 유발 요인이 해소되고 협력이 상시화되는 평화상태 구축에 기여해야 한다는 의미이다. 본 보고서의 제Ⅱ장에서 제시한 바와 같이 적극적·안정적 평화를 위한 평화체제 구축은 평화협정의 체결, 군비통제의 실현, 그리고 적대 인식의 청산을 요구한다. 이 조건들을 갖추는 과정이 곧 한반도 안보딜레마 해소를 위한 길이 될 수 있으며, 그 길을 가는데 있어서 한미동맹의 역할이 핵심적이다.

특히 구체적으로 군비통제에 주목할 필요가 있다. 한미동맹 재조정이 한반도에서 군사력의 규모, 운용, 배치 등 군비통제의 주요 이슈들과 밀접하게 관련되기 때문이다.<sup>239)</sup> 한미동맹이 한반도 군비통제에 적극적으로 나설 때 전쟁을 야기할 수 있는 요인들이 효과적으로 제거되고 평화체제 구축을 더욱 촉진할 수 있다. 지난 9월 평양 남북정상회담에서 도출된 군사분야 합의는 사실상 운용적 군비통제의 시발점으로 평가되며, 이 합의는 한미 군 당국 간 사전 협의 및 검토 과정을 거친 것이다. 그리고 지난 6월 12일 북미정상회담 직후 트럼프 대통령은 북미 간 대화·협상이 지속되는 동안 한미연합군사 훈련을 중단할 의사를 밝혔고, 그 의사는 이미 실행되고 있다. 이

---

239) 군비통제의 개념 관련하여 본 보고서의 제Ⅱ장 참조.

또한 한반도에서의 운용적 군비통제를 위한 한미동맹의 조치로 볼 수 있으며, 이 조치는 북한의 핵·미사일 실험 중단 지속뿐 아니라 비핵화·평화체제 구축을 위한 대화·협상에 기여하는 것으로 평가된다. 향후 한미동맹 재조정 추진에 있어서 군비통제가 핵심적 주제라 할 수 있으며, 이미 시작되고 있는 운용적 측면뿐 아니라 향후에는 병력 감축을 포함한 구조적 군비통제도 한미동맹 재조정의 범위에 포함될 수 있을 것이다.

물리적 측면의 군비통제뿐만 아니라 관념적 측면에서 한미동맹과 북한 간 적대 인식의 해소도 중요하며, 한미동맹 재조정 과정에서 고려해야 할 부분이다. 한미동맹이 북한을 지속적으로 적으로 인식하고 북한 또한 한미동맹을 적으로 규정할 때 상호 신뢰의 형성은 불가능할 것이며, 비핵화는 물론이고 평화체제 구축은 요원한 과제가 될 것이다. 더욱이 적대인식과 신뢰의 부재는 안보딜레마의 근본적 원인이기도 하며, 관계의 적대성이 해소될 때 진정한 의미의 평화가 도래할 수 있다. 향후 한미동맹 재조정은 대북 인식의 변화를 동반할 필요가 있으며, 한미동맹과 북한 간 적대성의 해소는 남북미 중이 함께 체결할 것으로 기대되는 한반도 평화협정에서 구체적인 합의 조항들로 나타날 수 있을 것이다.

물론 위와 같은 한반도의 적극적 평화 구현을 위한 한미동맹의 노력은 현존하는 북한의 위협에 대한 무시 혹은 간과를 의미하지 않는다. 한반도 평화체제가 구축되기 이전에 북한의 위협이 '해소'되었다고 볼 수 없고, 그 위협에 대한 한미동맹의 억지 혹은 대비태세는 필요하다. 그러나 평화체제 구축 과정은 북한의 위협 완화를 수반한다는 점을 고려해야 하며, 북한 위협의 완화는 2018년 평화체제를 위한 대화의 과정에서 이미 나타나고 있는 현상이다. 평화체제 구축 과정에서 한미동맹은 북한 위협의 억지를 넘어서 북한과의 상호 간

군비통제 그리고 관계의 적대성 청산을 포함한 적극적 평화를 구현하기 위한 조치들의 추진을 검토할 필요가 있다.

## 나. 한국의 자율성 증진

향후 한미동맹 재조정에 있어서 염두에 두어야 할 사항으로서 한국의 자율성 증진을 강조할 필요가 있다. 여기서 자율성 증진은 군사적 측면에서 한국의 책임과 권한 증대는 물론이고 외교정책 추진에 관한 제약의 해소를 함께 의미한다. 군사적 의존은 안보위기 상황에서 한국의 의지에 따른 정책 결정을 어렵게 할 수 있다는 점에서 그 자체로 문제가 될 수 있을 뿐 아니라, 외교정책 전반에서의 자율성 축소를 야기할 수 있다는 점을 함께 고려해야 한다. 과거 냉전시대는 물론이고 탈냉전시대에도 한국의 대외정책은 미국의 대외전략에 의해 상당 부분 규정되어왔고, 위에서 살펴보았듯이 2010년대에 도 미국의 전략은 ‘한미동맹의 이름으로’ 한국의 대외정책에 투영되면서 한국 외교정책을 제약해왔으며, 그 주된 원인은 대미 안보 의존이다.<sup>240)</sup>

따라서 한미동맹 재조정 과정에서 대미 안보 의존 감소가 핵심적 과제가 될 것이며, 그 과정 및 결과가 한국의 외교정책 자율성 신장으로 이어져야 할 것이다. 우선 한국의 대미 안보 의존도가 ‘비정상적으로’ 높다는 점에 주목해야 한다. 군사주권을 상징할 수 있는 전시작전통제권을 미국이 보유하고 있다는 것이 ‘비정상적’ 의존의 대표적 증거이다. 앞에서 기술한 바와 같이 이명박, 박근혜 정부는 ‘자발적으로’ 전시작전권 환수를 연기시켰으며, 이는 사실상 미국에 대한 안보 의존 의사를 적극적으로 밝힌 것과 다름없었다. 문재인 정

240) 김준형, “한국대외정책의 대미의존성의 고착화과정과 원인에 관한 분석: 대북정책을 중심으로,” 『21세기정치학회보』, 제19집 2호 (2009), pp. 385~412.

부 출범 이후 다행히 한국은 전시작전통제권 조기 전환을 추진하고 있다. 전시작전권 환수는 한국의 대미 안보 의존 감소를 실질적으로 촉진할 수 있을 것이며, 한국의 외교정책 자율성 확대를 위한 기회가 될 것이다.

또한 심리적 대미 의존도 해소되어야 할 것이다. 대미 군사 의존이 수십 년간 지속되는 동안 한미동맹이 신성화되고 비정상적 의존이 하나의 관성이 되면서, 동맹관계를 조정하려는 능동적 노력을 불안한 시선으로 바라보거나 또는 한미공조 혹은 한미협력을 한국의 대북/대외정책이 미국의 입장과 다르면 안 된다거나 미국의 입장을 추종해야 한다는 의미로 종종 오인하는 경향이 존재한다.<sup>241)</sup> 국제관계에서 이익 혹은 입장의 부조화는 매우 자연스러운 현상이며, 그 이유 때문에 국가 간 협의, 조정, 협력이 필요한 것이다.<sup>242)</sup> 심리적인 대미 의존 극복을 위해 군사적 의존의 감소는 필수적으로 거쳐야 하는 과정이 될 수 있을 것이다.

한반도 평화체제 구축의 과정이 한국의 대미 군사 의존 감소를 추진할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있다. 종전선언에서 평화협정 그리고 북미관계 정상화에 이르는 과정은 곧 북한 위협의 감소 혹은 해소를 의미하며, 이는 한국이 미국에 안보를 의존할 동기를 뚜렷하게 약화시키기 때문이다. 또한 한국의 군사적 책임과 권한 증대는 한반도 평화체제 구축을 촉진할 수 있다. 평화체제 구축의 가장 큰 두 수혜자(남북한) 중 하나로서 한국이 한반도 군비통제와 같은 사안에서 더욱 효과적·효율적 정책 추진을 할 수 있기 때문이다.

---

241) 서재정 저·이종삼 역, 『한미동맹은 영구화하는가: 군사동맹과 군사력, 이해관계 그리고 정체성』, pp. 5~55.

242) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

## 다. 동북아 다자안보협력 지향

한미동맹은 태생적으로 냉전의 잔재라는 비판에서 자유롭지 않다. 한국전쟁은 미국과 소련 진영 간 냉전이 열전으로 비화된 최초의 대규모 전쟁이었고, 한국전쟁의 결과로 한미상호방위조약이 체결되었다. 한국전쟁 이후 동서 냉전이 종식될 때까지 한국은 미국의 지역적 세력권 방어에 있어서 중요한 교두보였고, 한미동맹은 미일동맹과 더불어 동북아지역에서 미국의 대소 진영 균형전략을 위한 핵심 기제로 작동했다. 따라서 한미동맹은 동북아의 전통적 냉전 질서를 대표하는 한미일 대 북중러 대립구도의 핵심적 구성요소 중 하나였다고 볼 수 있다.

지구적 차원의 냉전은 1991년 소련의 해체와 더불어 종식되었지만, 동북아의 대립구도는 아직 해소되지 않았다. 한반도 차원의 분단구조를 넘어 지역적 대립의 주된 이유는 중국의 부상 이후 미중 간 경쟁의 심화이며, 이 경쟁에 한미동맹과 미일동맹이 연루되는 현상이 발생해왔다. 앞에서 논의했듯이 오바마 행정부 시기 미국의 재균형 전략에 따른 한미동맹과 미일동맹의 강화 그리고 한미일 삼각안보협력 추진은 북한의 위협을 명분으로 하지만 사실상 중국 견제가 주된 목적이었고, 중국의 반발과 더불어 동북아에서 지역적 대립이 촉진되는 결과를 낳았다.

이와 같이 한미동맹이 미중 간 경쟁에 동원 혹은 연루될 때 냉전적 지역 대립구도의 부활이 촉진될 수 있으며, 한반도의 평화체제 구축은 어려워질 가능성이 있다. 한반도 평화체제 구축의 핵심적 요소인 평화협정 체결의 당사자는 미국뿐만 아니라 중국을 포함한다는 공감대가 이미 남북미중 사이에 형성되어 있으며, 미중 양국의 합의 없이는 한반도 평화협정 체결이 불가능하다. 따라서 한미동맹이 중국을 위협으로 인식하면서 견제할 때 평화협정의 체결은 실현

하기 어려운 과제가 될 수 있으며, 만약 평화협정 체결 이후 한미동맹이 중국을 견제할 경우에도 평화협정은 오래 지속되기 어려울 수 있다. 중국을 평화협정 체결 당사자에서 제외하는 것이 정답이 아니다. 정전협정 체결의 주체였던 중국이 제외될 때 우선 평화협정의 정전협정 대체 여부에 대한 국제법적 논란이 있을 것이며, 한미동맹이 미국의 대중국 견제 전략에 동참한다는 것은 그 자체로 한반도의 불안정성을 증대시키고 평화를 위협에 처하게 할 수 있기 때문이다. 더욱이 중국과 북한은 2018년 상반기 세 차례의 정상회담을 통해 양자 간 우호협력관계의 완전한 복원을 천명한 바 있다. 향후 한미동맹이 중국을 겨냥할 경우 냉전적 지역 대립구도가 부활되고 한반도 평화체제는 요원한 과제가 될 가능성에 유의해야 한다.

결과적으로, 한미동맹 재조정은 한반도 차원의 평화체제 구축에 기여해야 함은 물론이고, 동북아 차원의 평화체제 혹은 다자안보협력체를 지향해야 할 필요가 있다. 즉, 한미동맹은 중국 또는 러시아와 같은 특정 국가에 대항하기 위한 수단이 아닌, 지역 차원의 적극적·안정적 평화의 실현에 기여하는 방편이 되어야 하며, 중장기적으로 다자간 안보협력 체제로 진화해 나가야 할 것이다. 동북아 6개국은 2005년 9.19 공동성명에서 이미 “동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력”할 것임을 공약했고, 그 노력은 별도의 포럼에서의 한반도 평화체제 구축을 위한 협상에서부터 시작될 것임을 천명한 바 있다.<sup>243)</sup> 이르면 2020년 가능할 수 있는 한반도 평화협정 체결은 한미동맹이 동북아 다자안보협력체제로 진화해나가기 위한 시발점이 될 수 있다.

---

243) 제4차 6자회담 공동성명(9.19 합의) 원문에서 발췌.

### 3. 주요 과제

한반도 평화체제 구축을 위한 한미동맹 재조정 추진 과정에서 다양하고 구체적인 이슈들이 부상할 것이다. 이 절에서는 위에서 제시한 한미동맹 재조정의 기본 방향을 염두에 두고, 특히 핵심적인 과제이며 동시에 논쟁의 대상이 될 수 있는 유엔사령부 존폐 문제, 전작권통제권 전환과 공동방위체제 재구성, 그리고 주한미군의 역할에 관한 대안 모색을 시도하고자 한다. 이 세부 과제들은 유엔사령관, 한미연합사령관, 그리고 주한미군사령관이 모두 동일인이라는 사실에 의해 밀접한 상호 연관성을 가지며, 따라서 한미동맹 재조정 전반을 관통할 수 있는 핵심적 사안들이라 할 수 있다. 여기서 제시하고자 하는 주된 주장은 유엔사령부는 한반도 평화협정 체결 이후 해체되어야 하며, 전작권통제권은 가능한 조속히 한국으로 전환되어야 하며, 주한미군의 역할은 한반도의 군비통제 그리고 동북아의 평화/안정에 기여하도록 조정되어야 한다는 것이다.

#### 가. 유엔사령부 해체와 한반도 평화 관리

평화체제 구축과 유엔사령부(이하 유엔사) 존폐의 상관성을 검토하기 이전에 먼저 유엔사의 창설 배경과 주요 임무가 무엇인지 밝힐 필요가 있다. 유엔사는 1950년 7월 7일 북한의 무력공격 격퇴 및 평화 회복을 위해 채택된 유엔안보리 결의 제84호에 의해 창설되었다. 유엔안보리는 1950년 6월 25일 북한의 무력공격 중지 및 철수를 요구하는 결의를 하였고, 6월 27일에는 북한 공격 격퇴 및 평화회복에 필요한 원조 제공에 관한 결의안을 채택한 데 이어, 7월 7일 모든 참전국의 단일한 지휘체계 수립 및 효과적인 전쟁 수행을 위한 미국

주도 통합사령부 창설 결의안을 채택하였다. 이 결의안에 따라, 7월 24일 더글러스 맥아더(Douglas MacArthur)를 사령관으로 하는 통합군 사령부가 일본 동경에서 창설되었다.<sup>244)</sup> 유엔안보리 결의안에 따른 한국전쟁 초기 유엔사의 임무는 한반도를 전쟁 이전 상태로 복귀시키는 것, 즉 북한군을 38선 이북으로 격퇴시키는 것이었으나, 인천상륙작전 이후 유엔군은 38선을 넘어 진격하기 위한 법적 근거가 필요하게 되었다. 소련의 반대로 북진에 관한 안보리 결의안 채택에 실패하자 10월 7일 유엔총회는 전 한국에서의 통일되고 독립적인 민주정부 수립을 유엔사의 새로운 임무로 부여하였으며, 이는 유엔사가 38선을 넘어 북진할 근거가 되었다.<sup>245)</sup>

이러한 유엔사 창설의 과정은 유엔사가 북한의 무력공격 격퇴를 위해 구성된 미국 통제하의 통합군 사령부(Unified Command)이며, 국제법적 근거는 1950년 7월 7일 채택된 유엔안보리 결의안에 있다는 것을 보여준다.<sup>246)</sup> 그리고 10월 7일 유엔총회 결의안 제 376(V)호는 국제법적 구속력은 없지만, 유엔사의 38선 이북 북진 명분을 제공했다고 볼 수 있다. 따라서 유엔사는 태생적으로 북한에 적대적인 기관이라 할 수 있다.<sup>247)</sup>

1953년 7월 정전협정 체결 이후 현재까지 지속되는 유엔사의 주요 임무와 권한은 다음의 두 가지이다. 첫째, 정전협정의 준수와 이행이다. 이는 정전협정 제2조 17항의 “정전협정의 조항과 규정을 준수하며 집행하는 책임은 본 정전협정에 조인한 자와 그의 후임 사령관에게 속한다”는 규정에 근거한다.<sup>248)</sup> 둘째, 유엔사는 정전협정이

244) 이상철, 『한반도 정전체제』 (서울: 한국국방연구원, 2012), pp. 79~90.

245) 위의 책, pp. 83~84; 조성렬, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』 (서울: 푸른나무, 2007), pp. 321~323.

246) 1950년 7월 7일 유엔안보리 결의안 채택의 전후 과정 관련 세부내용은 다음 참조. 이시우, 『유엔군사령부』 (서울: 들녘, 2013), pp. 560~709.

247) 조성렬, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』, pp. 321~323.

파기될 경우, 즉 한반도 유사시 다국적군을 지휘 통제하는 임무와 일본 내 후방 군사기지 이용 권한을 가진다. 이 임무와 권한은 각각 1950년 7월 7일 유엔안보리 결의안과 1954년 2월 19일 유엔사와 일본 간 유엔군 주둔지위협정에 근거한다.

정전협정의 이행 그리고 한반도 유사시를 위한 유엔사의 물리적 능력은 유엔사가 1978년 한미연합사령부 창설 이전까지 보유했던 한국군과 여타 참전국 전력에 대한 작전통제권으로부터 나오는 것이었다. 따라서 1978년 한미연합사령부로 작전통제권을 이양하는 과정에서 한미 양국은 유엔사령관이 한미연합사령관에게 정전협정 준수 관련 지시를 할 수 있도록 그리고 정전체제 관리를 위해 필요한 경우 한미연합사령관은 유엔사령관의 전투부대 요청에 응하도록 합의하였다.<sup>249)</sup> 여기서 유엔사령관과 한미연합사령관이 동일한 미국 인임을 유의해야 한다. 이를테면, 한반도 유사시 필요하다면 한미연합사령관은 유엔사령관 직책으로 작전을 수행할 수 있다.

한반도 평화체제 구축 과정에서 유엔사의 해체는 필연적이며, 해체의 시기는 평화협정이 체결되는 시점이 될 수 있을 것이다. 여러 가지 이유가 존재한다. 가장 중요하게는 평화협정이 정전협정을 대체함에 따라 정전협정의 이행이라는 유엔사의 핵심적 존재 이유가 상실되기 때문이다. 또한 유사시 다국적 통합군의 지휘 통제 및 전력 지원자 역할도 마찬가지로 정전체제의 산물이며, 이 임무를 존속시키는 것은 평화협정 체결의 근본적 취지에 부합하지 않는다. 북한이 유엔사 해체를 일관되게 주장해왔다는 점도 고려해야 한다. 북한군을 격퇴할 목적으로 창설된 유엔사는 태생적으로 북한에 적대적인 기관이며, 북한은 유엔사의 존재를 인정하는 평화협정에 동의하

---

248) 한국 군사정전협정 원문에서 발췌.

249) 이상철, 『한반도 정전체제』(서울: 한국국방연구원, 2012), pp. 101~102.

지 않을 가능성이 매우 높다. 유엔사의 창설 배경 그리고 현재까지 지속되는 임무와 권한은 불안정한 정전체제를 종식시키고 평화협정을 체결하여 북한과의 평화적 공존을 도모하는 한반도 평화체제 구축의 기본 방향과 어울리지 않는다.

또한 1975년 10월 유엔총회에서 이미 유엔사 해체에 관한 결의안이 채택되었다는 점도 고려해야 한다.<sup>250)</sup> 두 개의 결의안이 채택되었는데, 그중 하나는 이른바 ‘공산 진영’의 결의안으로서 무조건적으로 유엔사를 해체해야 한다는 것이다. 다른 하나는 ‘자유 진영’ 결의안으로서 정전체제를 대체하는 새로운 대안에 관한 협상에 돌입하고, 그 첫 조치로서 정전협정 유지를 위한 장치 마련과 동시에 유엔사를 해체할 것을 결의했다. ‘자유 진영’ 결의안을 기준으로 보더라도 정전협정을 대체하는 평화협정의 체결은 곧 유엔사의 해체를 의미한다. 물론 유엔총회 결의안은 국제법적 구속력은 없지만, 1953년 10월 7일 유엔총회 결의안 제376(V)호가 38선 이북 북진의 명분이 되었듯이, 1975년 10월 유엔총회 결의안도 향후 유엔사 해체의 명분이 될 수 있다.

유엔사 해체를 위해 유엔안보리의 새로운 결의가 필요하며 따라서 평화협정이 체결되더라도 그것은 유엔사 존폐와 별개의 문제일 수 있다는 주장도 존재하지만,<sup>251)</sup> 그 주장은 타당하지 않을 것 같다. 주된 이유는 유엔사가 1950년 7월 7일 유엔안보리 결의에 의해 창설되었지만, 창설 당시부터 사실상 미국 주도의 통합군 사령부였으며, 현재까지도 유엔과는 관계없이 운영되는 기관이기 때문이다.

---

250) 이와 관련하여 다음 참조: 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” pp. 53~93.

251) 유엔사 해체의 법적 절차에 관한 논의 관련하여 다음 참조: 김동욱, 『한반도 안보와 국제법』 (서울: 한국학술정보, 2009), pp. 184~189; 제성호, “남북평화협정의 체결방향과 법적 문제,” 심지연·김일영 편, 『한미동맹 50년: 법적 쟁점과 미래의 전망』 (서울: 백산서당, 2004), pp. 262~265.

만약 유엔사가 유엔의 보조기관이라면, 유엔사 해체는 안보리 결의를 필요로 하겠지만, 실제로는 그렇지 않다. 유엔사는 유엔 예산으로 운영되지 않고 미국의 통제와 관리하에 운영되며, 유엔의 공식 자료 혹은 인터넷 홈페이지 어디에도 유엔사가 유엔의 부속기관이라는 표현 혹은 암시조차 등장하지 않는다.<sup>252)</sup> 1994년 유엔 주재 북한 대사의 유엔사 해체 관련 문의에 대해 당시 유엔 사무총장인 부트로스 갈리(Boutros Ghali)는 유엔사의 존속이나 해체는 “미국 정부의 권한에 속하는 문제”라고 공식적인 입장을 밝혔다. 즉 유엔사 해체는 미국의 동의로써 충분한 것이다. 북한이 완전한 비핵화의 조건으로 체제안전보장을 요구하며 평화협정을 체제안전의 핵심적 장치로 인식하는 점을 고려할 때, 미국은 평화협정 체결 이후 존재의 명분을 상실할 뿐 아니라 비핵화 완료의 걸림돌이 될 수 있는 유엔사의 해체에 동의할 가능성이 높을 것 같다.

평화협정의 체결은 정전협정의 산물인 군사정전위원회와 중립국 감독위원회의 해체를 수반할 것이며, 새로운 한반도 평화관리 기구의 필요성을 낳을 것이다. 평화협정 이후 한반도 평화 관리를 위해, 예를 들어 남북군사공동위원회가 주된 역할을 하고 평화협정의 또 다른 조인국인 미국과 중국 그리고 유엔(혹은 제3국)이 함께 참여하는 국제조정위원회가 보조적 역할을 수행하는 방안을 검토할 수 있다.<sup>253)</sup> 남북군사공동위원회가 중심적 역할을 하는 방식은 4.27 판문점선언 제1항에 명시되었듯이 “우리 민족의 운명을 우리 스스로 결정한다는 민족자주의 원칙”에 부합한다. 1991년 남북기본합의서에서 군사적 신뢰구축과 군축의 실현을 위한 협의·추진 기관으로서

252) 이상철, 『한반도 정전체제』, pp. 91~93.

253) 이 방안은 조성렬의 한반도 평화협정문 시안이 담고 있는 한반도 평화관리 방안과 유사하다. 통일연구원 정책토론회, “한반도 평화협정문 구상,” (2018.7.12., 통일연구원).

강조되었던 남북군사공동위원회는 2018년 9월 평양 남북정상회담을 통해 이제 그 실제적 구성과 운영을 목전에 두고 있다. 평화협정 체결 이전부터 가동될 수 있는 남북군사공동위원회(추후 한반도평화관리위원회로 명칭 변경 검토)가 평화협정 체결 이후에도 한반도 평화관리를 위한 주된 역할을 지속적으로 수행할 수 있을 것이다. 남북군사공동위원회에서 해결되지 않는 사안들에 대해서는 남북 공동으로 혹은 어느 한 측이 국제조정위원회에 의뢰하여 문제를 해결하는 방식을 취할 수 있을 것이다. 이와 같은 혹은 다른 어떤 가능한 형태의 한반도 평화관리 방안들이 향후 평화협정 협상 과정에서 구체적으로 검토·논의될 수 있을 것이다.

## 나. 전시작전통제권 전환과 공동방위체계 재구성

한국의 대미 군사 의존을 대표적으로 상징하는 미국의 전시작전통제권 보유는 한국전쟁 시기 시작되었다. 1950년 7월 14일 이승만 대통령이 맥아더 유엔군 사령관에게 일체의 작전지휘권을 이양한다는 서한을 발송했고 맥아더의 즉각적인 동의에 따라 한국군 지휘권은 유엔사로 이전되었다.<sup>254)</sup> 유엔사가 보유하고 있던 작전통제권은 1978년 출범한 한미연합사령부로 다시 이양되었고, 1994년 12월 1일 정전 시(평시) 작전통제권에 한해서 한국 합참의장에게 이전되었다. 1994년 정전 시 작전통제권 환수는 노태우 정부 이후 한국정부의 의지와 더불어 미국의 국방비 감축 추진을 주된 배경으로 하며, 1993년 11월 한미안보협의회의(SCM)를 통해 결정되었다.<sup>255)</sup>

254) 이상철, 『한반도 정전체제』, p. 111.

255) 1989년 미 의회는 국방비 감축을 위해 '년-워너 수정안'을 채택하였고, 이에 기초하여 1990년 미국 국방부는 한국 방위에서 주한미군이 보조적 역할을 맡고 병력 감축을 추진하는 방안('동아시아 전략구상'에 따른 주한미군 3단계 감축계획)을 마련하였다. 이상철, 『한반도 정전체제』 p. 117; 윤중호, "한·미 연합방위체계의 변화와



후 한미동맹 재조정 추진 과정에서 과도한 대미 군사 의존의 해소 그리고 한국의 안보 책임성과 권한 증대가 필요하며, 이를 위해 전시작전통제권의 조기 환수는 필수적이며 가장 우선적인 과제라 할 수 있다.

사실 전시작전통제권의 전환은 한반도 평화체제 구축과 별개로 추진될 수도 있는 사안이지만, 연관성을 가진다. 2000년대 중반 노무현 정부 시기 전시작전권 환수 추진은 적지 않은 반대 여론에 직면한 바 있으며, 2012년 4월 17일 자로 전시작전권을 환수하고 한미연합사령부를 해체하기로 했던 결정은 이명박, 박근혜 정부를 거치면서 사실상 없던 일이 되고 말았다. 전시작전권 전환 반대의 주된 이유는 한국이 스스로 방위를 책임질 수 있는 준비가 되지 않았고 더욱이 북한의 핵개발에 따라 위협 수준이 증가하고 있다는 것이었다. 이러한 반대 논리는 한국의 재래식 군사력이 이미 1980년대에 북한을 추월했고 매년 북한의 수십 배에 달하는 방위비를 지출하고 있으며, 또한 미국으로부터 (전시작전통제권 전환과 무관하게) 핵우산을 제공받고 있다는 점을 고려할 때 설득력이 떨어진다. 그럼에도 불구하고 반대 논리가 현실에 존재한다고 볼 때, 한반도 평화체제 구축의 과정은 전시작전통제권 조기 전환을 적극적으로 추진하기 위한 좋은 기회가 될 수 있다. 평화체제 구축의 과정이 북한의 위협을 완화하기 때문이다. 북한 위협의 완화는 이미 핵·미사일 실험 중단과 남북한 군비통제의 시작으로 구체화되고 있다. 평화체제 추진 과정에서 한미 간 협의를 통해 전시작전권 조기 환수를 적극적으로 도모해야 할 것이다.

한반도 평화체제 구축과 전시작전통제권 전환은 또한 유엔사의 임무와 권한으로 인해 서로 연관성을 가진다. 평화협정이 체결되지 않고 유엔사가 존재하는 상황에서, 전시작전통제권 전환이 먼저 이

루어지고 그것이 한미연합사령부의 해체를 수반할 경우, 현재로서는 유엔사가 정전협정 이행을 위한 물리적 수단을 확보하기 어렵다. 이런 이유로 2007년 1월 당시 한미연합사령관이자 유엔사령관 버웰 벨은 “연합사 해체 시 유엔군사령관은 연합사령관이 가지던 비무장 지대 및 다른 지역에 배치된 한국군 전투부대에 대한 즉각적인 접근 권한이 사라지게 된다”고 문제를 제기한 바 있다.<sup>256)</sup> 이 문제의 해결을 위해 한미 양국이 정전협정 준수 및 이행에 관한 유엔사의 임무 수행 권한을 인정하는 가운데 한국군이 유엔사로부터 위임을 받아 그 임무를 수행하는 방식을 검토할 필요가 있다.<sup>257)</sup> 만약 유엔사가 한미연합사령부보다 먼저 해체된다면 문제될 것이 없다. 전시작전 통제권은 이미 한미연합사가 보유하고 있고, 그 권한은 한미 간 합의에 따라서 한국 합참의장에게 이양될 수 있으며, 유엔사의 임무는 해소되고 새로운 한반도 평화관리 임무는 평화협정에 의해 규정될 수 있기 때문이다.

향후 전시작전통제권 전환 이후 한미공동방위체계의 재구성 관련하여 노무현 정부 시기 검토했던 방안을 참고할 필요가 있다. 그 방안의 핵심 기조는 ‘한국 주도, 미국 지원’으로 요약되며, 주된 특징은 한미연합사령부의 해체와 한미군사협조본부의 신설이다(〈그림 V-2〉 참조). 노무현 정부 초기 2003년 이미 한미 양국은 연례안보 협의회의(SCM)에서 향후 양자 간 군사협력 방향을 ‘한국 방위의 한국화, 주한미군의 지원적 역할’로 규정하였다.<sup>258)</sup> 이 방향은 한미 간 지속적인 협의를 거쳐 2007년 2월 23일 양국 국방장관 회담에서 2012년 4월 17일 자료 한미연합사령부를 해체하고 전시작전통제권

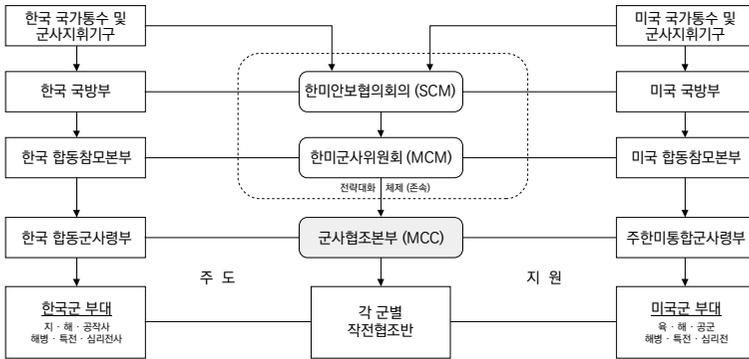
256) 『연합뉴스』, 2007.1.18.

257) 이상철, 『한반도 정전체제』, p. 122~124.

258) 조성렬, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』, pp. 313~317.

을 한국에 이양하며 ‘한국군 주도-미군 지원’ 방식의 새로운 공동방위체계를 설립한다는 합의로 구체화되었다.<sup>259)</sup> 이 방안에서 양국은 각각 자국 군에 대한 통제권을 행사하고, 새로 설립되는 한미군사협조본부를 통해 양자 간 원활한 협력을 도모하며, 또한 기존의 한미안보협의회의와 한미군사위원회는 전략대화 체제로 존속하면서 한미군사협조본부를 통제하게 된다.<sup>260)</sup> 이러한 새로운 한미공동방위체계 구성 방안은 실현되지는 못했지만, 한국의 주도성을 보장하는 동시에 한미 간 원활한 협력체계를 갖출 수 있다는 점에서 향후 전시작전통제권 전환 준비를 위해 중요한 참고가 될 수 있다.

〈그림 V-2〉 노무현 정부 시기 한미공동방위체계 구상



출처: 윤종호, “한미연합방위체제의 변화와 한국안보: 과제와 대비 방향,” 『국방연구』, 제50권 1호 (2007), p. 44.

10월 26일 언론 보도에 따르면, 현재 정부는 전시작전통제권 전환 이후에도 지금과 유사한 형태의 한미연합군사령부를 운영하되, 사령관을 한국군 대장이 맡고 부사령관을 미군 대장이 맡는 방안을

259) 윤종호, “한·미 연합방위체제의 변화와 한국안보: 과제와 대비방향,” pp. 31~59.

260) 위의 글, pp. 31~59, 313~317.

검토하고 있는 것으로 보인다.<sup>261)</sup> 그리고 이 방안에 대해 10월 31일 미국 워싱턴에서 개최되는 한미안보협의회의에서 논의할 것이라고 한다. 아직 세부적인 내용이 공개되지 않아서 이 방안에 대한 분명한 평가를 하기는 어렵다. 그러나 만약 새로운 공동방위체제에서의 주된 변화가 사실상 사령관 직위의 변동에 그치고 기존 연합사 체계가 유지되는 것이라면, 형식·절차상의 전시작전통제권 환수를 넘어서 한국군이 실질적으로 주도하고 미군이 지원하는 방위체제가 구성될 수 있을지 의문이 생긴다. 기존의 미군 주도 연합사 체계의 관성이 강하게 작용할 가능성에 유의할 필요가 있다.<sup>262)</sup>

향후 전시작전권 전환과 새로운 한미공동방위체제 수립을 위한 논의 과정에서 ‘한국군 주도-미군 지원’ 원칙을 실현할 수 있는 방안을 더욱 적극적으로 강구해야 할 것이다. 이와 관련하여 위에서 언급했듯이 노무현 정부 시기 검토했던 한미공동방위체제 구상을 적절히 참고할 필요가 있다.<sup>263)</sup> 미국도 ‘한국군 주도-미군 지원’ 원칙이 구현되고 한국의 책임과 권한이 실질적으로 증가하는 전시작전통제권 전환과 새로운 공동방위체제 구성에 동의할 가능성이 높다. 미국의 부담과 비용이 뚜렷하게 감소될 수 있기 때문이다. 트럼프 행정부는 출범 이후 일관되게 국제관계에서 주권의 원칙을 강조해 왔을 뿐 아니라 동맹국의 안보를 위해 자국 군사비가 과도하게 지출되어왔다는, 이른바 ‘동맹국 무임승차론’을 제기해왔다는 점을 고려할 필요가 있다.

---

261) 『연합뉴스』, 2018.10.26.

262) 문장렬, “작전통제권 환수 문제,” (2018.10.5., 통일연구원 자문회의).

263) 위의 글.

## 다. 주한미군의 역할 조정

역사적으로 한반도 평화체제 관련 논의에서 주한미군의 존재는 ‘뜨거운 감자’가 되어왔다. 주된 이유는 북한이 전통적으로 평화체제 구축의 전제 조건으로 주한미군 철수를 주장해 온 반면, 한국과 미국은 그 주장이 타당하지 않다고 보기 때문이다. 북한의 주장이 1953년 정전협정 제4조 60항의 외국군 철수 등에 관한 당사국 간 협의의 권고에 근거한 것이라면, 한미 양국은 전통적으로 주한미군 주둔이 1954년 11월 발효된 한미상호방위조약 제4조에 따른 것으로서 평화체제와 관계없는 한미 양국의 결정사항이라는 입장을 가진다.

그러나 정전협정이 평화체제 수립 시 외국군 철수를 의무화한 것이 아니라 ‘협의’를 권고했다는 점에서 북한의 주장은 약점을 가진다. 또한 한미 양국의 주장도 한미상호방위조약에 따른 주한미군 주둔의 실질적 목적이 북한의 위협에 대한 억지와 대비이며 평화체제 구축이 북한 위협의 해소를 의미할 수 있다는 점에서 논리적 약점이 있다. 따라서 주한미군의 존재가 한반도 평화체제 구축과 무관하지는 않지만, 미군 철수가 평화체제 구축의 조건이 될 필요는 없다고 볼 수 있다.

주한미군 문제가 전통적으로 한반도 평화체제 구축에 관한 당사국 간 논의 자체를 어렵게 만드는 중요한 요인이었지만, 다행히 향후 평화체제 협상에서 주한미군의 주둔 자체가 핵심적 쟁점이 될 가능성은 크게 줄어들었다고 볼 수 있다. 주된 이유는 북한의 입장 변화이다. 본 보고서의 제Ⅱ장에서 기술했듯이 북한은 1990년대 이후로 주한미군 주둔을 용인할 수 있다는 입장을 여러 차례 피력해왔다. 대표적인 사례로서, 2000년 6월 김대중 대통령의 방북 시 김정일 위원장은 동북아 세력균형을 위해 통일 후에도 주한미군 주둔이 필요하다는 김대중 대통령의 말에 동의했다.<sup>264)</sup> 2018년 한반도 평

화체제·비핵화 추진 과정에서도 남북회담과 북미 협상을 통틀어서 적어도 공개된 바로는 북한이 주한미군 주둔 자체를 문제 삼은 적은 없다. 북한에게 정작 중요한 것은 주한미군 철수가 아니라 미국과의 적대관계 청산을 통한 체제안전보장이기 때문일 것이다.

따라서 향후 과제와 관련한 핵심적 질문은 주한미군 철수 여부보다는 주한미군이 한반도 평화체제 구축에 어떻게 기여할 것인가 그리고 평화체제 구축에 따라 주한미군의 역할은 어떻게 조정해야 하는가에 맞추어질 필요가 있다. 우선 한반도 평화체제 구축을 촉진하기 위해 주한미군이 군비통제에 동참해야 할 것이다. 운용적 군비통제로부터 시작하여 2020년에 가능할 수 있는 한반도 평화협정 체결 이후 구조적 군비통제 단계로 진입하는 방안을 검토할 필요가 있다. 운용적 군비통제 측면에서는, 이미 시행하고 있는 대규모 한미연합 군사훈련 중지를 지속적으로 이행하고 미군의 핵 관련 전략자산의 한반도 전개 중단도 지속하는 것이 중요하다. 이와 같은 조치들을 통해 현재와 같은 한반도 긴장 완화 상태를 능동적으로 유지·관리 하면서, 북한과의 비핵화 협상에 우호적 환경을 조성하고 평화체제 구축을 촉진할 수 있을 것이다.

한반도 평화체제 구축의 분수령이 될 평화협정 체결 이후에는 구조적 군비통제의 일환으로 주한미군 감축 추진을 검토할 필요가 있다. 비핵화 완료 단계 혹은 완료에 가까워진 시점에서 이루어질 것으로 전망되는 평화협정 체결은 남북관계의 획기적·전면적 발전은 물론이고 북미 간에 70년간 지속되어온 적대관계 청산의 결정적 계기이자 북미관계 정상화를 위한 실질적 전환점이 될 수 있다. 따라서 평화협정 체결은 남북한이 군 병력의 감축을 포함한 구조적 군비

---

264) 북한정부 관계자들의 주한미군 주둔 용인 발언 관련하여 다음 참조. 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” pp. 80~81.

통제를 위한 협의에 착수할 수 있는 좋은 기회가 될 것이며, 주한미군도 이 과정에 동참해야 할 것이다. 남북한과 주한미군이 함께 참여하는 군축은 한반도의 '완전한 평화체제' 실현을 앞당길 수 있을 것이다. 물론 주한미군 감축은 한미 간 협의를 통해 이루어져야 한다. 한국의 대미 군사 의존 감소 및 자율성 증진 측면에서 주한미군 감축은 중요한 의미가 있을 것이다. 미국도 주한미군 감축을 포함한 군비통제에 동의할 가능성이 높을 것 같다. 트럼프 대통령은 지난 6월 한미연합군사훈련 잠정 중단을 결정하면서 미국의 군사비 지출 감소를 중요한 이유로 언급했다. 동맹국 안보를 위해 미국이 과도한 군비를 사용하고 있다는 것은 트럼프의 매우 일관되고 확고한 입장이다.

또한 한반도 평화체제 구축은 북한 위협에 대한 억지/대비라는 주한미군의 전통적 역할 자체의 수정을 요구한다. 평화체제 구축 과정에서 북한의 위협은 뚜렷하게 감소되며, 평화체제 구축의 실현은 사실상 북한 위협의 해소를 의미할 수 있기 때문이다. 물론 이는 평화체제 구축 이후 주한미군의 존재에 대한 문제제기의 근거가 될 수도 있지만, 주한미군 철수가 동북아 세력균형의 뚜렷한 변화를 초래하고 동북아 및 한반도 안보의 불확실성을 증가시킬 수도 있음을 고려할 필요가 있다. 더욱이 한반도 평화체제 구축 자체가 동북아 질서의 현상 변경이라는 점을 함께 감안할 때, 주한미군의 주둔은 지역의 안정 유지 차원에서 필요성을 가진다고 볼 수 있다. 물론 주한미군의 영속적 주둔 필요성을 주장하는 것은 아니다. 한반도 평화체제 구축 이후 일정한 기간 동안 주한미군이 지역의 안정과 평화에 기여할 수 있다는 의미이며, 중장기적으로 한미동맹의 동북아 다자안보 협력체제로의 진화 과정에서 주한미군 주둔 여부에 대한 논의가 필요할 것이다.

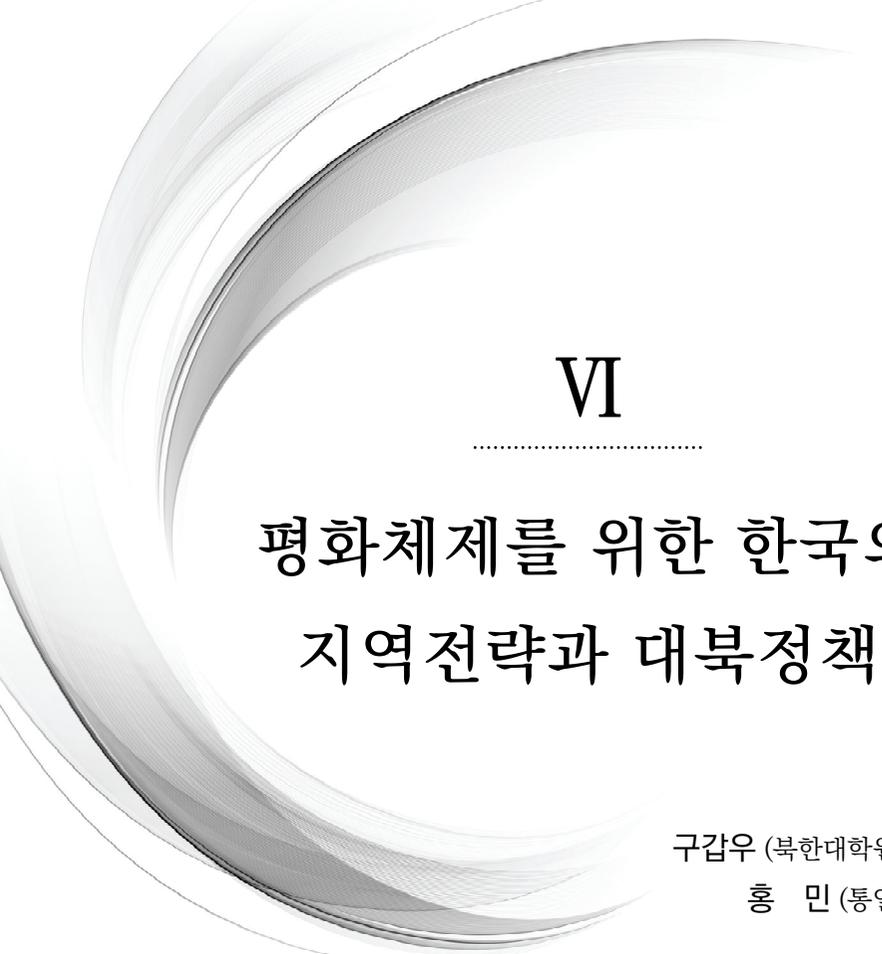
위와 같이 동북아시아의 안정과 평화 유지에 초점을 맞춘 주한미군의 역할 재규정은 물론 새로운 주장이 아니지만,<sup>265)</sup> 기존의 논의에서 상대적으로 간과되었던 점을 지적할 필요가 있다. 기존 논의에 나타나는 한반도 평화협정 체결 혹은 평화체제 구축 이후 주한미군의 지역안정자 혹은 평화유지군 역할은 잠재적으로 중국 혹은 러시아를 겨냥한 것일 수 있다는 비판에서 자유롭지 못하다. 만약 주한미군이 미중 간 또는 미러 간 경쟁에 동원된다면 오히려 동북아와 한반도의 안정을 위협하는 존재가 될 수도 있다. 미국과 한국은 한반도 주변국에게 평화체제 이후 미군의 한국 주둔에 대해 설명할 수 있어야 하며,<sup>266)</sup> 주한미군 주둔이 특정 국가를 견제하거나 위협하기 위한 것이 아니라 지역의 안정과 평화에 기여하고자 하는 것임을 분명히 밝힐 필요가 있다. 그렇게 할 때 주한미군과 한미동맹은 중국과 러시아를 자극하지 않으면서 지역의 안정과 평화에 기여하는 존재로서 의미 있는 역할을 수행할 수 있을 것이다.

---

265) 조성렬, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』 (서울: 푸른나무, 2007).

266) 2018년 10월 10~12일 핀란드 헬싱키에서 개최된 한반도 평화 관련 국제회의에 참여한 이명의 참석자 발언 인용.





# VI

---

## 평화체제를 위한 한국의 지역전략과 대북정책

구갑우 (북한대학원대학교)

홍민 (통일연구원)



## 1. 평화체제 구축과 지역전략: 동북아 협력의 길<sup>267)</sup>

평창 동계올림픽을 계기로 형성된 비핵화와 평화체제를 목표로 한 남북미 대화국면에서, 2003년 8월부터 2008년 말까지 2차 핵위기의 해결을 위해 만들어진 다자회담이었던 6자회담 참여국 가운데 중국, 러시아, 일본은 주요 행위자가 아닌 것처럼 보인다. 그러나 평화체제의 전 단계로 설정된 종전선언과 관련하여 중국이 당사자 인가를 둘러싼 국제논쟁이 전개된 것에서 볼 수 있듯이, 러시아와 일본이 주변적 행위자로 기능하고 있지만, 중국은 사실상의 당사자로서의 역할을 하고 있다. 예를 들어 한국정부가 2017년 12월 19일 한미연합군사훈련의 연기를 밝히기 직전인, 12월 14일 한중정상회담에서는, 한반도에서 전쟁불가, 한반도 비핵화, 북한문제의 평화적 해결, 남북관계 개선 등의 4원칙에 대한 합의가 있었다. 이 한중정상회담에서는 한미연합군사훈련의 연기라는 한국의 제안에 대한 논의가 있었을 것으로 추론할 수 있다. 또 다른 사례가 평창 임시평화체제의 공식적 마지막 날인 2018년 3월 25일 북한의 김정은 위원장이 대북제재의 주역인 중국을 전격 방문하여 시진핑 총서기와 회담을 한 사건이었다. 이 북중정상회담을 계기로 중국은 한반도문제의 당사자로 다시금 소환되었다.

이 두 사건은 비핵화와 평화체제를 위한 남북미 협상에서 중국의 개입이 이루어지고 있음을 보여준다. 즉 미중관계와 한중관계와 북중관계가 남북미 대화국면의 전개에 영향을 미치고 있다. 핵심변수는 미중관계다. 1970년대 초반 미중 데탕트 때부터, 좀 더 거슬러 올라가면 한국전쟁을 전후로 한 시기부터 미중관계는 한반도에 영향을 미치는 변수였다. 한반도의 현실은 고전적 현실주의자 모겐소

267) 제1절 '평화체제 구축과 지역전략: 동북아 협력의 길'의 집필자는 구갑우.

(H. Morgenthau)가 한반도의 운명은 한반도를 통제하기 위해 경쟁하는 두 국가 사이의 세력균형의 함수였다는 주장을 연상하게 한다.<sup>268)</sup> 이 힘의 정치를 제어하는 또 다른 힘이 없다면, 한반도는 강대국정치의 종속변수가 될 수밖에 없다. 그러나 평창 임시평화체제의 형성으로부터 시작된 한반도 평화과정은 강대국이 아닌 행위자들이 ‘순발력(protean power)’을 통해 한반도를 둘러싼 국제구조를 변경시킬 수 있음을 보여준다.<sup>269)</sup>

평창 임시평화체제가 시작될 즈음, 미중관계는 구조적 전환을 맞이하고 있었다. 2017년 12월 미국은 『새로운 시대의 새로운 국가안보전략』을 발간하면서 힘에 입각한 개입주의인 ‘원칙적 현실주의(principled realism)’를 안보전략의 기조로 제시했다.<sup>270)</sup> 이 보고서에서 미국은 중국과 러시아를 자국의 ‘이익과 가치’에 ‘기술, 선전, 강압’을 통해 도전하는 ‘수정주의국가(revisionist powers)’로 설정했다. 테러를 확산하고 이웃을 위협하며 대량살상무기를 추구하는 북한의 ‘독재정부’도 미국의 패권적 지위를 위협하는 세력 가운데 하나였다. 중국은 2017년 10월 제19차 중국공산당 대회를 통해 ‘상호존중, 공평정의, 협력상생’과 ‘세계운명공동체’라는 담론에 기초한 ‘신형국제관계’를 제시했다.<sup>271)</sup> 2등을 허락하지 않는 세계 최고의

268) H. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: McGraw-Hill, 1997), pp. 187~197.

269) 한반도 평화과정의 재개라는 기대하지 않은 사건의 출현을 가능하게 했던 또 다른 힘은, A가 B가 원하지 않는 일을 하게끔 하는 전통적인 통제력(control power)과 구분하여 어떤 행위자의 창조적 민첩성이 가져온 순발력으로 명명할 수도 있다. Peter Katzenstein and L. Seybert, “Protean Power and Uncertainty: Exploring the Unexpected in World Politics,” *International Studies Quarterly*, vol. 62 (2018), pp. 80~93.

270) “A New National Security Strategy for a New Era,” December 18, 2017, <<https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>> (Accessed October 4, 2018).

271) 성균관대학교 성균중국연구소 옮김, 『제19차 중국공산당 전국대표대회 보고』

군사대국 미국에 맞서고자 하는 강군흥국(強軍興國)은 신형국제관계를 추구하는 중국의 군사담론이었다. 미국은 지역전략으로 중국의 ‘일대일로’에 맞서 ‘인도-태평양’을 생각하고 있었다. 무엇보다도 주목되는 변화는 미국이 제2차 세계대전 이후 국제경제의 규범인 ‘자유무역’을 ‘보호무역’으로 전환하려 했다는 점이다. 중국이 자유무역을 선호하고 있다는 점에서, 마치 미국이 국제무역의 측면에서 수정주의국가의 모습을 보이는 역설적 현상의 출현이었다. 미중 무역전쟁을 예고하는 서막이 2017년 말 만들어지고 있었다.

비핵화와 평화체제 협상을 중재하는 역할을 자임하는 한국의 입장에서는 미중의 정치군사적 대립과 경제적 대립을 동시에 고려하지 않을 수 없는 상황에서 2018년 한반도 평화를 위한 대화국면이 출현한 셈이다. 이 갈등국면에서 미국과 중국 가운데 어느 한 편과만 협력한다거나 또는 연미화중(聯美和中)이나 연미연중(聯美聯中)과 같은 방식으로 한국의 안보·경제정책을 설계하는 것은 불가능한 것처럼 보인다.<sup>272)</sup> 특히 미국과는 안보협력을 중국과는 경제협력을 한다는 발상은, 2017년 후반부터 시작된 미중갈등의 국면에서 최악의 경우 자칫 안보와 경제 양 측면에서 한국이 실기할 가능성을 내포하고 있다. 안보와 경제 양 측면에서 두 강대국으로부터 방기될 우려가 있기 때문이다.

평화협정과 기능주의적 협력의 합으로 단순하게 정의될 수 있는 광의의 평화체제(peace system)는<sup>273)</sup> 다자협정과 다자경제협력을 필요로 한다. 즉 한반도 평화체제의 형성은 미중갈등을 미중협력으

(서울: 지식공작소, 2018), pp. 185~191, 203~213.

272) “동아시아 시대의 도래,” 니어재단 엮음, 『미·중 사이에서 고뇌하는 한국의 외교·안보: 연미화중(聯美和中)으로 본다』 (서울: 매일경제신문사, 2011) 참조.

273) 구갑우, “탈식민·탈패권·탈분단의 한반도 평화체제,” 이병천·윤홍식·구갑우 엮음, 『안보개발국가를 넘어 평화복지국가로』 (서울: 사회평론, 2016), pp. 153~155.

로 전환하는 과정이기 때문에 그 자체가 지역전략일 수밖에 없다. 한반도 평화체제 구축은 동북아 협력의 다른 표현이라 할 수 있다. 예를 들어, 동북아란 지역협력의 단위를 설정한 노무현 정부하에서 합의된 2005년 9.19 공동성명은 광의의 평화체제를 지향하는 전형적 사례였다. 9.19 공동성명에서 한반도 비핵화와 6자의 상호인정이 언급된 후 제3항에서 “에너지, 교역 및 투자 분야에서 경제협력을 양자 및 다자적으로 증진할 것을 약속”했고, 제4항에서 “동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약”하며 한반도 평화체제와 동북아시아에서의 안보협력을 언급한 바 있다.<sup>274)</sup> 그리고 9.19 공동성명의 이행을 위한 초기조치인 2007년 2.13 합의에서는 “공동성명의 완전한 이행”을 위해 실무그룹(working groups)을 설치했고, 그 가운데는 “경제 및 에너지 협력”과 “동북아 평화·안보 체제(mechanism)”가 있었다.<sup>275)</sup> 그리고 9.19 공동성명 이후 2005년 11월 한미정상회담에서 발표된 “한미동맹과 한반도 평화 공동선언”에서도 핵문제 해결 이후 6자회담이 동북아 다자안보협력으로 발전시킨다는 구상이 포함되어 있었다.<sup>276)</sup>

그러나 9.19 공동성명 이후 한반도 평화체제의 국제적 토대이자

---

274) <[http://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_3973/view.do?seq=293917&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi\\_itm\\_seq=0&itm\\_seq\\_1=0&itm\\_seq\\_2=0&company\\_cd=&company\\_nm=&page=5](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/view.do?seq=293917&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=5)> (검색일: 2018.9.28.) 참조.

275) <[http://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_3973/view.do?seq=293923&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi\\_itm\\_seq=0&itm\\_seq\\_1=0&itm\\_seq\\_2=0&company\\_cd=&company\\_nm=](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/view.do?seq=293923&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=)> (검색일: 2018.9.28.) 북한은 판문점선언에서 평화체제를 peace mechanism으로 남한은 peace regime으로 표기했다. 1990년대 북한이 미국에게 평화보장체제를 요구할 때도 북한은 체계의 영문표현으로 mechanism이란 용어를 사용했다. 구갑우, “판문점 선언 3항에 대한 또 하나의 해석,” (경남대학교 극동문제연구소 IFES 현안진단 no. 78, 2018.5.10.), p. 1, <[http://ifes.kyungnam.ac.kr/kor/PUB/PUB\\_0501V.aspx?code=FRM180510\\_0001](http://ifes.kyungnam.ac.kr/kor/PUB/PUB_0501V.aspx?code=FRM180510_0001)> (검색일: 2018.10.27.).

276) 전문은 <[http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/80467.html](http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/80467.html)> (검색일: 2018.9.28.) 참조.

필요충분조건인 동북아 안보협력과 경제협력의 공급은 이루어지지 않았다. 한반도 비핵화 협상이 교착국면에 접어들었고, 한반도 평화체제 구축과 관련한 협상의 첫걸음도 내딛지 못했기 때문이다. 즉 동북아 협력은 한반도 평화체제 구축과 함께 가야만 실현가능한 기획임을 9.19 공동성명의 실패는 보여주고 있다. 강대국정치가 작동하는 조건에서 한반도 평화체제의 구축과 동북아 협력의 실현은, 약소국에게는 매력적이지만 강대국은 전통적인 힘의 정치를 무력화시키는 대안이기에 지역협력의 공급은 희소하게 이루어질 수도 있다. 만약 한국이 한반도 평화과정에서 불가능한 것처럼 보이지만 해야 하는 ‘양심적 중재자’가 되고자 한다면, 동북아를 구성하는 국가들의 수요, 특히 북한의 수요를 관찰하면서, 미중이 공급에 나설 수 있게 해야 한다.<sup>277)</sup>

사실, 북한은 냉전시대에 지역협력 또는 다자협력에 회의적이었다. 사회주의국가들의 지역기구인 바르샤바조약기구와 코메콘(Council for Mutual Economic Assistance, 북한의 약어 ‘쎬브’)에도 회원자격을 가지고 있지 않았다.<sup>278)</sup> 북한은 비동맹운동과 같은 “빨리불가담운동의 강화발전”을 강조하면서도, “일반화된 행동의 원칙에 기초하여 셋 또는 그 이상의 국가들 사이의 관계를 조정하는 제도적 형태”인 ‘다자주의(multilateralism)’가 주권을 침해할 경우, 그것을 제국주의(imperialism)로 인식했다.<sup>279)</sup> 사회주의국가의 다자협력

277) 지역협력의 수요는 국내정치의 결과물이다. 지역협력의 공급은 정부 간 협상을 통해 이루어진다. A. Moravcsik, *The Choice for Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), pp. 18~85 참조.

278) 예외가 있다면, 냉전시대 미국과 소련 어느 편에도 속하지 않으려는 ‘빨리불가담운동’, 즉 비동맹운동(Non-Aligned Movement: NAM)에의 참여다. 1955년 반동회의를 시작으로 1961년에 정식 발족한 “빨리불가담국가수뇌자회의”와 “빨리불가담외무상회의”에 북한은 1975년 정식 회원국으로 가입했다. 1976년에는 유엔 차원의 발전도상국 모임인 77그룹에 가입했다. ‘비정부적 국제기구’인 ‘아시아, 아프리카, 라틴아메리카인민단결기구’에도 1966년 1월부터 참여하고 있다. 자세한 내용은 구갑우, “북한의 동북아 지역정책: 안보와 경제 그리고 시민사회,” 이수훈 엮음, 『북한의 국제관계와 동북아 질서』 (파주: 한울아카데미, 2011) 참조.

에 참여하지 않았기 때문에 다른 사회주의국가들처럼 북한이 붕괴하지 않았다는 것이 북한 특유의 해석이기도 했다. 탈냉전시대에 들어 북한은 지역 및 다자기구에 참여하고 있다. 1991년 9월 남한과 함께 유엔에 가입했고, 1994년 10월 제네바합의에 따라 북한에 경수로를 제공하기 위해 만들어진 다자기구인 ‘한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO)’에 1995년부터 참여했다.<sup>280)</sup> 1990년대 후반 한반도문제를 다루는 4자회담에 참여했고, 2000년 7월 북한은 아세안 주도하에 동남아 국가들은 물론 동북아 국가들을 포괄하고 있는 ‘아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)’에 가입했다.<sup>281)</sup> 2002년 9월 북한과 일본의 평양선언에서는 북한의 동북아 다자안보협력에 대한 동의가 담겼다.<sup>282)</sup> 6자회담에 대해서도 북한은 “조미접촉에서 3자

279) 비동맹운동과 반제국주의 정치경제학에 대한 북한의 입장은 사회과학원 법학연구소, 『국제법사전』(평양: 사회과학출판사, 2002), pp. 483~486; 다자주의의 정의 및 다자주의와 제국주의의 관계에 대해서는, J. Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution,” *International Organization*, vol. 46, no. 3 (1992), pp. 561~598 참조.

280) KEDO의 회원국은 한국, 일본, 미국, 유럽연합, 뉴질랜드, 호주, 캐나다, 인도네시아, 칠레, 아르헨티나, 폴란드, 체코, 우즈베키스탄 등으로 동북아 국가와 역외국가 등이 혼합되어 있었다.

281) 북한의 동남아시아지역에 대한 평가다: “우리나라와 지리적으로 가까운 위치에 있으며 자주적으로 나가려는 경향이 강한 동남아시아나라들과의 친선관계를 발전시키는 것은 아시아와 세계의 자주화위업을 다그치고 사회주의강성대국건설을 다그쳐나가는데서 매우 중요한 문제로 나섰다 ... 아세안은 창설초기부터 단합된 힘으로 제국주의자들의 지배와 예속을 배격하고 자주적이며 평화롭고 번영하는 동남아시아를 건설하기 위해 투쟁하여왔다.” 장중환, “랭전종식 후 동남아시아나라들과의 관계발전을 위한 우리 당과 공화국정부의 투쟁,” 『력사과학』, 제4권 (2004), pp. 60~62.

282) 북일평양선언의 제4항이다: “쌍방은 동북아시아지역의 평화와 안정을 유지강화하기 위하여 호상 협력해 나갈 것을 확인하였다. 쌍방은 이 지역의 유관국들 사이에 호상 신뢰에 기초하는 협력관계구축의 중요성을 확인하여 이 지역의 유관국들 사이의 관계가 정상화되는데 따라 지역의 신뢰조성을 도모하기 위한 틀거리를 정비해 나가는 것이 중요하다는데 대하여 인식을 같이 하였다.” 전문문 <[http://encykorea.a.aks.ac.kr/Contents/Index?contents\\_id=E0066767](http://encykorea.a.aks.ac.kr/Contents/Index?contents_id=E0066767)> (검색일: 2018.9.3.).

회담을 거치지 말고 직방 6자회담을 개최하며 거기에서 조미쌍무회담을 진행할데 대한 새로운 제안을 내놓”은 당사자가 자신이라고 주장하기도 했다.<sup>283)</sup> 2017년 4월 사실상의 개혁·개방 선언을 하고 비핵화와 평화체제에 대한 남북, 북미 협상에 참여하고 있는 북한은, 종전선언을 포함한 한반도 평화체제의 구축이 다자협정에 기초할 수밖에 없고, 외자유치를 필요로 하는 경제특구와 경제개발구를 중심으로 한 발전전략을 위해서도 다자경제협력이 필요하다고 인식하고 있다.<sup>284)</sup>

한국의 문재인 정부는 출범과 함께 국정과제 가운데 하나로 ‘동북아플러스 책임공동체 형성’을 제시하고 세부 실천과제로 동북아 다자협력 추진을 위한 ‘동북아 평화협력 플랫폼,’ 아세안 및 인도와의 관계강화를 위한 ‘신남방정책,’ 유라시아지역과의 연계를 증진하기 위한 ‘신북방정책’ 등을 내놓은 바 있다. 2018년 8.15 경축사에서는 동북아 6개국과 미국이 함께 하는 ‘동아시아철도공동체’를 제안하며, 이 철도공동체에서 동아시아 에너지공동체와 경제공동체 그리고 ‘동북아 다자평화안보체제’로 가는 방향을 제시한 바 있다. 전형적인 기능주의적 구상이라 할 수 있다. 그리고 2018년 6월 한러정상 회담을 앞두고 선 한반도 평화체제 후 동북아 다자안보협력, 선 한반도 평화체제 후 동북아 경제협력의 방향도 밝힌 바 있다. 2018년 4월의 ‘판문점선언’과 2018년 9월의 ‘평양공동선언’에서 볼 수 있는 것처럼, 한반도의 ‘평화지대화’가 동북아 차원의 안보협력과 경제협력의 토대가 될 것이라는 생각인 것처럼 보인다.

한국정부의 이 구상은 남북한 관계의 근본적 전환이 동북아 협력을 산출할 것이라는 가정에 입각해 있다. 2018년 8.15 경축사에서

283) “6자회담에서 조미쌍무회담을 진행할것을 제안,” 『조선중앙통신』, 2003.8.1.

284) 구갑우, “평창 임시 평화 체제에서 판문점 선언으로,” 『동향과 전망』, 제103권 (2018), pp. 36~41.

등장한, “남북관계의 발전이 북미관계 진전의 부수적 효과가 아니고,” “오히려 남북관계의 발전이야말로 한반도 비핵화를 촉진시키는 동력”이란 구절도 이 가정과 맥락을 같이 한다. 그러나 사실 이 선후 설정은, 비핵화와 평화체제 구축이 국제협상이란 점을 고려할 때, 적절하지 않을 수 있다. 한반도 평화체제 구축과 동북아 협력은 선후의 문제가 아니라 동시에 추구해야 하는 과제다.<sup>285)</sup> 남한은 한반도 평화체제 구축과 관련하여 한미동맹의 수정을 고려해야 한다. 북한은 재개된 한반도 평화과정에서 중국, 러시아와 협력을 강화하고 있다. 예를 들어 2018년 10월 발표된 북중러 3자협상 공동보도문은 남북미 협상에 대한 지지를 밝히면서도 평화체제를 위한 “다무적 협력”을 언급하고 있다.<sup>286)</sup> 만약 미중 무역전쟁이 미국발 기술 민족주의와 디지털보호주의란 요인에 의해 장기화되고 그 전쟁이 정치군사적 갈등으로까지 비화된다면,<sup>287)</sup> 남북협력만의 구심력으로 한반도 평화체제의 길을 가는 것이 한계에 직면할 수도 있다.<sup>288)</sup>

285) 구갑우·박건영·최영중, “한반도 평화체제 수립과 동아시아 다자간 안보협력에 관한 연구,” 『한국과 국제정치』, 제21권 2호 (2005), pp. 38~41.

286) <www.mfa.gov.kp> (검색일: 2018.10.4.) 참조.

287) 이왕휘, “미국이 바라보는 무역전쟁,” 『성균차이나브리프』, 제6권 4호 (2018), pp. 152~157.

288) 한반도 평화체제의 한 구성요소인 경제협력에서도 “민족경제”를 ‘한반도 경제네트워크’ 또는 동북아 경제협력이란 상상력으로 대체해 보는 것도 생각해 볼 수 있다. 문재인 정부가 추진하는 신북방정책과 신남방정책이 북한경제와 연계되는 방식에서 협소한 의미의 ‘민족경제’만을 강조하기보다는 동북아 경제협력 차원에서 접근하는 것이 필요하다는 의미다. 만약 개성공업지구에 외국자본이 들어와 있었다면, 2013년 4월 북한이, 2016년 2월 남한이 했던 개성공업지구의 일방적 폐쇄는 없었을 것이다. 예를 들어 북한을 아시아투자은행(AIIB)과 아시아개발은행(ADB)에 가입하게 하여 북한의 인프라 재건과 같은 사업에 소요되는 자본을 국제적으로 동원하여, 북한의 개혁·개방을 비가역적인 것으로 만드는 것도 한 방법이다. 북한의 개혁·개방의 한 핵심인 경제개발구에 대한 투자도 국제협력의 방식으로 모색될 필요가 있다. 단 이 경로가 기능하기 위해서는 북한이 국제통화기금이나 세계은행과 같은 국제경제기구에 가입할 수 있어야 한다. 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)의 두만강유역개발계획과도 결합될 수 있는 남북한과 러시아의 협력도 한반도 경제네트워크의 한 부분이 될 수 있다. 한반도 경제

따라서 남북, 북미의 양자협상과 더불어 동북아 안보협력 및 경제협력의 맹아를 담지하고 있던 6자회담의 재개를 고려할 필요가 있다.<sup>289)</sup> 동북아 안보협력과 경제협력을 위한 새로운 다자제도를 고안하는 데는 미중의 이해관계 충돌 때문에 시간과 비용이 소요될 수밖에 없기 때문이다. 유엔안보리 대북제재 결의안에도 비핵화와 평화체제 협상의 준거점으로 6자회담과 9.19 공동성명이 언급되고 있다. 북미 협상과 미중관계가 6자회담의 재개 여부를 결정할 변수가 되겠지만, 미국도 국제법적 정당성을 가지는 6자회담의 재개를 반대할 명분은 없을 것이다. 중국과 러시아는 6자회담의 재개에 대해 동의하고 있다. 특히 러시아는 동북아 다자안보협력의 한 방법으로 6자회담을 선호하고 있고, 남북러 경제협력에도 관심을 기울이고 있다.<sup>290)</sup> 미중 무역전쟁 속에서, 2012년 센카쿠 열도를 둘러싼 분쟁으로 악화되어 있던 중일관계를 중일 경제협력으로 복원하려는 일본도 한반도문제에 개입할 수 있는 기회인 6자회담 재개에 반대하지 않을 것이다.<sup>291)</sup> 중견국가 한국이 힘의 정치가 작동하는 양자협

---

네트워크의 구성을 위해서는 북한의 정상적인 국제경제활동을 가로막는 미국 국내법의 개폐가 필요하다. 구갑우, “평창 임시 평화 체제에서 판문점 선언으로,” p. 49; 이 상상의 원천은, 이일영·김양희·구갑우, “새로운 ‘성장-협력-평화’ 발전 모델의 모색: 개혁진보의 국가비전,” 『동향과 전망』, 제91권 (2014), pp. 52~93 참조.

289) 기존의 동북아 다자제도 가운데, 한중일 협력사무국을 활용하는 것도 한 방법이다. 예를 들어, 북일관계 개선이 관건이겠지만, 북한을 한중일 협력사무국에 참여시킬 수도 있다. 신봉길, 『한중일 협력의 진화: 3국 협력사무국(TCS)의 설립과 협력의 제도화』 (서울: 고려대학교 아연출판부, 2015), pp. 248~266; 박영준, “동북아 평화와 다자 안보협력,” (세종연구소 동북아평화협력 플랫폼 민관네트워크 발표문, 2018.10.).

290) 홍완석, “동북아 다자안보: 러시아의 정책과 한·러협력,” 『슬라브연구』, 제27권 2호 (2011), pp. 31~62; 러시아의 푸틴 대통령의 입장에서 ‘우크라이나 사태’로 가로막힌 유럽과의 교류를 대신할 기회의 장으로 동북아와 한반도에 주목할 것이라는 견해는, 우준모, “정상회담 이후 한반도 비핵화 과정에서 러시아의 역할,” 『JPI 정책포럼』, 제213권, 2018, pp. 1~15 참조.

291) 2018년 10월 26일 중국의 시진핑 주석과 일본의 아베 총리가 베이징에서 정상회담을 했다. 아베 총리의 7년 만의 중국방문이었다. 두 정상은 통화스왑과 제3국 인프라사업 공동진출에 합의했다. 중국은 미중 무역전쟁 속에서 일본을 자유무역 지지

상보다는 다자협상의 장을 활용하여 공동안보와 협력안보의 개념에 입각하여 비핵화와 광의의 평화체제를 구축할 수 있는 하나의 경로가 6자회담의 재개다. 한 미국 연구자가 지적하는 것처럼, 비핵화에만 집중하는 전략은 비핵화조차 어렵게 만들 수 있다.<sup>292)</sup>

## 2. 대북정책<sup>293)</sup>

### 가. 남북한 평화적 공존과 실질적 적대 해소에 초점

향후 한국의 대북정책은 남북한의 평화적 공존과 실질적인 적대 해소에 초점을 맞출 필요가 있다. ‘4.27 판문점선언,’ ‘9월 평양공동선언’ 등 남북한이 체결한 역사적인 합의 내용의 핵심은 남북한이 평화적으로 공존하기 위해 필요한 제반 사항들을 서로 약속하고 준수한다는 데 있다. 특히 ‘전쟁 없는 한반도,’ 군사적 대립과 적대를 해소하기 위한 행동 원칙들을 만들어 냈다. 2018년에 남북이 합의한 내용들은 1992년 남북기본합의서 이후 남북한이 합의한 내용들을 계승하면서 실질적 이행의 구체성을 담보하기 위한 차원에서 볼 수 있다. 향후 대북정책은 과거 한국의 정권들이 실질적 적대 해소보

---

로 견인했고, 일본은 중국의 일대일로 사업에 참여하는 기회를 얻게 되었다. 한중일 FTA와 중국이 주도하는 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)이 동북아 경제협력의 의제로 속도를 낼 가능성이 높아졌다. “회담때 국기도 안 걸더니,” 『중앙선데이』, 2018.10.27.

292) Philip Zelikow, “북한과 어떻게 외교를 할 것인가: 비핵화에만 집중하는 전략은 잘못이다,” (제주평화연구원 JPI 정책포럼 2018-35, 2018.8.2.), <[http://www.jpi.or.kr/kor/regular/policy\\_view.sky?code=papermorgue&id=5654](http://www.jpi.or.kr/kor/regular/policy_view.sky?code=papermorgue&id=5654)> (검색일: 2018.10.28.). 켈리코는, 한반도 평화과정에서, ① 남북관계의 본질과 미래, ② 대북제재의 해제, ③ 핵 안보, ④ 일반적인 안보, ⑤ 인도주의적이고 문화적인 문제, ⑥ 지역 안보 등의 6개 차선에서의 협상을 제안하고 있다. 만약 6자회담이 재개된다면, 이 6차선의 다수는 동북아지역의 의제로 상정될 수 있을 것이다.

293) 제2절 ‘대북정책’의 집필자는 홍민.

다는 주로 전략적 차원에서 대북정책을 수단화하거나 국면적 정세에 일희일비하며 정책의 일관성을 유지하지 못했던 것과는 확연하게 다른 접근을 모색할 필요가 있다. 다시 말해 현실과는 괴리된 추상적이고 관변적인 정책 담론, 전략적인 일방적 제의만 있고 행동을 수반하지 않는 구태의연함에서 벗어나 실질적 평화와 적대 해소에 초점을 맞춘 진정성과 일관성을 갖춘 대북정책을 지향할 필요가 있다.

이를 위해서는 우선 실질적 적대 해소에 초점을 맞춘 남북한 협력과 이행을 이끌어내고 평화적 공존체제를 만들어 ‘사실상의 종전선언 또는 사실상의 평화협정’을 현실화하는 일관된 정책 추진이 필요하다. 2018년 네 차례에 걸친 남북정상회담을 통해 남북한은 ‘전쟁 없는 한반도’를 재차 확인하면서 군사적 신뢰구축, 군사적 충돌의 방지, 운용상의 군비통제 등 실질적인 군사적 대결구도의 제거를 합의하고 실천에 옮기고 있다. 이런 조치가 원만히 이행된다면 사실상의 ‘종전선언’ 효과를 발휘하게 된다고 할 수 있다. 또한 상호 협력을 통해 안보를 창출하는 ‘협력안보’로의 전환을 사실상 시작하게 되었다고 볼 수 있다. 특히 지난 2018년 9월 19일 제3차 남북정상회담을 통해 남북 국방장관이 서명한 ‘4.27 판문점 선언 이행을 위한 군사합의서’는 분단 65년 역사에서 가장 높은 수준의 남북한 군비통제에 관한 실천적 합의를 담았다. 군사적 신뢰를 조성하자는 선언적 수준이 아닌 구체적인 행동 지침과 매뉴얼을 마련하는 ‘실천적 선언’이란 점에서 매우 획기적인 전환점에 해당한다. 또한 남북군사공동위원회 구성과 운영에 합의하여 향후 지속적으로 군비통제 전반을 논의할 수 있게 되었다.

이런 일련의 남북한 합의와 실천은 한반도에 사실상의 ‘종전선언’과 ‘평화협정’의 효과를 가시화하는 의미를 갖는다. 실질적인 평화는 종전선언이나 평화협정만으로 담보되는 것이 아니다. 종전선언과

평화협정은 여러 의지와 실천의 결과물이라고 할 수 있다. 2018년 남북한의 군사합의는 여러 정세 조건이 충분히 충족되지 않거나 북미관계의 개선이 지연이 되더라도 남북한이 군비통제의 실천을 통해 묵묵히 실질적인 종전으로 걸어가겠다는 의지를 표현했다고 할 수 있다. 이런 합의와 실천을 통해 사실상의 종전선언 상황을 현실화함으로써 미국과 국제사회에 불가침과 비핵화, 그리고 평화 의지를 보여주는 것이 필요하다. 일각에서는 남북관계, 특히 군사적 이행이 지나치게 북미관계보다 앞서 나가는 것에 대한 우려를 표현하기도 한다. 그러나 남북한 사이의 전쟁 위협 해소는 북미관계에 종속된 부수적 사안이 아니다. 그것은 한반도에 사는 모든 구성원의 생존과 안녕에 직결된 사안이란 점에서 그 위협 제거에 선행하거나 우위에 있는 사안이란 있을 수 없다. 따라서 전쟁 위협과 군사적 대결 구도를 제거하는 데 있어서는 보다 당당한 정책 추진이 필요하다.

한편으로 남북한의 실질적인 적대 해소를 위한 행보가 북미관계를 견인하는 역할을 할 수 있도록 할 필요가 있다. 지나치게 북미관계 속도에 종속될 경우, 오히려 북미관계 개선을 촉진하는 자극이 부재하여 북미관계 교착 시 남북관계마저 동력을 잃을 가능성이 높다. 오히려 한발 정도 앞서가서 북미관계 진전 속도와 일정한 긴장관계를 형성하는 것이 북미관계를 견인하는 힘으로 작용할 수 있다. 물론 속도와 타이밍은 중요하다. 남북한 군비통제만 지나치게 앞서갈 수는 없다. 한반도 군사적 긴장 및 위기구조의 근본적 해소는 ‘북한의 비핵화,’ ‘미국의 대북 군사적 위협해소,’ ‘남북한의 단계적 군비통제’가 선순환할 때 가능하다.

사실 북한의 비핵화 프로세스는 미국이 지난 수십 년간 북한을 겨냥해 온 군사적 위협을 거두는 것과 함께 이뤄질 필요가 있다. 북한 체제안전보장의 핵심은 미국의 대북한 군사정책의 전환이라고 해도

과언이 아니다. 그러나 오랜 관성과 구조로 인해 미국의 대북 군사적 위협이 제거되는 것은 쉽지 않을 뿐 아니라 생각보다 속도가 느리고 그 과정에서 여러 갈등이 있을 수 있다. 남북한 군비통제는 반발 앞서 실질적인 군사적 적대 해소를 먼저 보여줌으로써 북미 사이의 비핵화-군사적 위협 해소를 촉진하는 중요한 길라잡이 역할을 할 수 있다. 따라서 최대한 구체적이고 실질적인 적대 해소의 합의를 입체적으로 진전시킬 필요가 있으며 이에 대한 실천의 이행체계 역시 안정적으로 구축할 필요가 있다. 한반도 평화체제는 비핵화를 통해서만 달성되는 것이 아니다. 평화 실천의 제도화, 실질적인 군사적 대결구도 제거, 상호 불신의 인식구조를 바꾸는 것을 통해 가능하다. 평화체제의 비가역성은 비핵화를 통해서만 달성되는 것이 아니라 제도화, 기술적 제거, 인식의 전환 등이 총체적으로 수반될 때 가능하다. 평화공존의 인식과 실질적 적대 해소 노력은 문재인 정부의 평화 프로세스의 비가역성을 확보하기 위한 중요한 장치 역할을 할 수 있다.

## 나. 군비통제 모델의 재구성과 협력안보 패러다임 제시

한반도 상황과 비핵화-평화체제 프로세스에 부합하는 군비통제 모델을 역동적으로 재구성하는 것이 필요하다. 남북한 군비통제에 대한 피상적인 오해가 있다. 군비통제를 1:1의 대칭성, 비례성에 입각해 실천해야 한다는 시각이다. 가령 재래식 무기와 전력을 단순 비교하여 각각 똑같이 축소해야 한다는 ‘비례성’ 또는 ‘대칭성’을 주장하는 방식이다. 물론 표면적으로 보면, 비례성과 대칭성이 양적 균등성을 의미하는 것으로 보일 수 있다. 그러나 현실에서 비례성과 대칭성을 정확하게 비교하고 맞추는 것은 어려운 일이다. 군사적 역량이란 것은 양적 개념으로 단순 비교하여 일률적으로 비례성을 갖

기 매우 힘든 영역이다. 특히 무기 역량이나 경제력, 국제적 위상 등 무기의 양적 수만으로 헤아리기 힘든 다양한 요소들이 군사적 역량에 포함되기 때문이다. 그리고 역사적으로 세계적인 군비통제 사례에서 이런 비례성이 완벽하게 관철되거나 이행된 경우는 거의 없다는 점이다. 적대하거나 잠재적인 적대국(들) 사이에 이뤄지는 군비통제는 기본적으로 지정학적 조건, 군비통제의 초기조건, 상호 전력 구조, 국력 차이, 동맹관계 등 복잡한 환경과 변수들로 인해 느슨한 상호주의 또는 단계별로 비례성의 예외적 적용 등 상황과 조건에 따라 다양한 적용을 해 왔다.

따라서 남북한 군비통제 역시 양측이 처한 지정학적 조건, 군비통제의 초기조건, 전력 구조, 국력 차이, 비핵화 병행 상황, 군사 및 정치동맹 구도 등을 고려하여 군비통제 과정에서의 유연하고 현실적인 (비)대칭성 적용이 필요하다. 특히 비핵화를 이행하는 북한의 상황을 충분히 고려할 필요가 있다. 비핵화는 사실상 자신의 최대 안보 수단을 제거하는 과정이다. 따라서 북한의 비핵화에 따른 안보 불안을 고려하여 남북한 재래식 무기의 군비통제는 일정한 신축성과 유연성을 가져야만 한다. 향후 남북한 사이에는 군비통제와 관련한 보다 많은 합의와 실천이 이어질 가능성이 높다. 따라서 향후 대북정책은 남북한 군비통제의 성격과 구도에 대한 이해를 진작시키는 데 주력할 필요가 있다. 가령 4.27 판문점선언 이행을 위한 군사합의서에서 지상, 공중, 해상에서의 충돌을 방지하기 위한 평화지대를 설정한 합의에 대해 양적 수치만으로 남측이 손해라며 비례성을 주장하는 것에 대해 적극적인 대응논리를 만들 필요가 있다. 군비통제의 실체는 양적 수치의 단순 비교가 아닌 다양한 요소가 고려되어야 함을 보다 설득력 있게 제시할 필요가 있다.

이런 연속선상에서 군비통제의 역동적 진화를 고려할 필요가 있

다. 다시 말해 군비통제를 단순히 군사적 신뢰조성 → 운용적 군비통제 → 구조적 군비통제 등의 단계적 이행 수준으로만 단순하게 보거나 재래식 무기의 비례적 감축이라는 1차원적 프레임으로만 보지 말아야 한다. 비핵화 및 평화체제 프로세스의 진전, 북한과 동북아 주요 국가들 사이의 관계 개선 속도 등에 따라 남북한 군비통제 역시 보다 진화적인 양상으로 모델화할 필요가 있다는 것이다. 가령 아래에서 보듯 남북한이 ‘합의(협력)에 의한 군비통제’와 함께 일정 수준에서는 ‘자발적인 군비통제’로 나아갈 수 있도록 하는 것이 필요하다. 군사적인 부분 이외에 정치, 경제, 사회·문화 영역의 적대적인 제도 등을 조정하고 제거하는 것이 병행될 필요가 있다.

또한 재래식 군비통제에서 대량살상무기(WMD) 군비통제로의 협의와 실천의 진화 역시 고려할 필요가 있다. 전략적으로 비핵화 대상에 WMD를 포함시키려는 미국에 대응하여 WMD를 선제적으로 남북한 군비통제 차원에서 접근하는 것도 고려할 필요가 있다. 나아가 남북한 사이의 ‘지역 군비통제’와 동북아 국가들이 참여하는 ‘국제 군비통제’와의 연계, 남북한 군비통제의 성과를 동북아의 다자적 군비통제로 전환하는 것이다. 군비통제의 역동적 진화를 고려한 전략적 군비통제 로드맵 설정을 대북정책에 핵심 근간으로 삼을 필요가 있다.

〈표 VI-1〉 군비통제 유형

분류기준	군비통제 유형
참여국 수	일방적인 군비통제, 쌍무적 군비통제, 다자적 군비통제
무기 형태	WMD 군비통제, 재래식 군비통제
통제 대상	운용적 군비통제, 구조적 군비통제
대상국 범위	지역 군비통제, 국제 군비통제
통제 방법	대칭적 군비통제, 비대칭적 군비통제
강제성 여부	합의(협력)에 의한 군비통제, 강압에 의한 군비통제, 자발적 군비통제

출처: 필자 작성.

이와 같은 남북한 군비통제의 진화 모델은 ‘협력안보’의 실천이라고 볼 수 있다. 협력안보(cooperative security)는 어느 한 분야에서 협력이 이루어지면 신뢰가 구축되고, 이를 바탕으로 다른 분야로 확대될 수 있으며, 나아가 군사안보 문제도 해결될 수 있다는 관점에 기초한다. 공동안보(common security)의 관심사가 주로 군사적 신뢰구축 및 군비통제 협상이라면, 협력안보는 군사문제뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 문화, 환경, 기술 등 비군사 영역까지 포괄하는 안보접근법을 모색한다.

대북정책에 반영할 수 있는 협력안보의 주요 특징으로는 첫째, 대화와 협력을 통해서 발생할 수 있는 위협을 예방할 목적으로 예방적 대화를 중시하는 점이다. 향후 대북정책 역시 상호 위협에 대해 공유하고 그것에 우려를 줄이기 위한 대화와 실천에 중점을 둘 필요가 있다. 이를 위해서는 상호 일정 수준의 군사적 투명성을 확보해 가는 과정이 필요하다. 둘째, 협력안보는 다자안보 레짐의 구축을 중요시하는데, 특히 참여국가들이 공통적으로 인정하는 가치, 상호 신뢰를 강조한다. 대북정책도 남북한 합의 이행의 성과에 다양한 국가들이 참여할 수 있도록 해서 성과를 보다 보편적 협력의 틀로 확장하고 심화시킬 필요가 있다. 가령 남북한 철도·도로 현대화 사업이 대표적이다. 이 사업은 남북한뿐만 아니라 차후 중국과 러시아, 그리고 유럽 및 미국까지 참여하는 보다 다자적인 참여 사업으로 전환이 가능하다. 이를 통해 남북한 합의 이행을 보다 다자적인 틀을 통해 안정성과 지속성을 갖출 필요가 있는 것이다. 따라서 남북한 사이의 ‘특수한 관계’를 활용하는 것도 필요하지만, 남북관계가 민족적 특수관계에만 의존한 채 모든 사안에 능동적으로 대처하기는 힘들다.

셋째, 협력안보는 다양한 안보쟁점에 대한 포괄적 이해를 바탕으로 공동안보뿐만 아니라 포괄안보를 강조한다. 포괄안보는 특정 영

역에 국한하지 않고 보다 광범위한 분야와 영역에서 다양한 접촉과 교류, 협력 등이 실질적인 안보에 기여하는 것을 의미한다. 안보 패러다임 자체의 변화를 요구한다. 군사 중심의 대결적 안보 개념에서 벗어나 협력과 다양한 연계의 관점에서 실질적인 안보 효과를 고려한 접근이 필요한 것이다. 향후 대북정책 역시 안보를 군사적 사안으로 국한하는 전통적 틀에서 벗어나 안보를 모든 협력 사안 자체로 확장하는 보다 포괄적인 접근을 시도할 필요가 있다. 사업 아이템과 교류에서도 마찬가지이다. 특정 사안들을 칸막이 치고 분리하여 접근하는 방식에 안주하기보다는 보다 상호 연계되고 분야별 성과가 결합돼 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 하는 접근이 필요하다.

마지막으로 협력안보는 제로섬 게임에서 벗어나 협력으로 모든 구성국이 더 많은 이익을 공유할 수 있다는 비영합 게임에 입각한 행동준칙을 강조한다. 이 과정에서 자신의 이익을 최대화하기 위한 행동을 자제하는 협력정신이 요구된다. 남북한 군비통제는 65년간의 군사적 적대뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 문화, 심리 등의 매우 중층적인 불신과 제도를 함께 제거하는 과정과 병행될 수밖에 없다. 분단은 군사적 대결과 적대를 남북한 사회 곳곳에 투영하고 각인시키고 정서적 성향에까지 영향을 미쳐 왔다. 결국 협력안보 및 포괄안보 차원의 총체적인 접근이 필요하다.

## 다. 실질적인 남북한 공동번영의 목표 제시 및 설득

2018년 9월에 있었던 제3차 남북정상회담의 ‘평양공동선언’에서 비핵화나 정치·군사적 합의 사안에 비해 다소 주목을 받지 않았지만, 눈길을 끌었던 부분은 바로 2032년 하계올림픽의 남북공동개최 유치다. 이 부분이 눈길을 끈 이유는 남북한 공동번영의 목표를 처음으로 쉽고 명확한 지표로 제시했기 때문이다. 역사적으로 남북관

계 차원에서 공동번영과 관련해 공동의 목표를 세운 것은 거의 처음이라고 할 수 있다. 사실 다양한 사례를 통해 ‘올림픽’이 갖는 발전론적 기제에 대해 긍정적으로 해석해 볼 수 있다. 가깝게는 1988년 서울올림픽이 한국의 경제성장과 국민 자긍심을 한껏 고양시키는 중요한 계기가 되었고 1964년 도쿄올림픽이 전후 패전국가 일본의 경제적 부활을 알리는 계기가 됐다는 것이 일반적인 평가다. ‘올림픽’은 많은 경우 국민들에게 발전의 구체적인 목표와 의지를 모아주는 역할을 한다. 국민적 역량의 집중과 국가 발전의 지표로서 중요하게 간주된다.

북한은 2018년 4월 20일 제7기 3차 전원회의를 통해 기존의 ‘경제·핵병진노선’을 종결하고 ‘사회주의경제건설 총력’ 집중으로 전략적 노선을 새롭게 채택했다. 2012년 공식 집권 이후 2017년까지 6년간 핵·미사일 고도화에 모든 역량을 집중하는 듯 보였던 북한의 ‘경제’로의 노선 변화는 의도와 상관없이 매우 획기적인 ‘전환’이 아닐 수 없다. 또한 2018년 상반기 여섯 차례의 정상회담을 치른 김정은 위원장은 6월부터 50여 일에 걸쳐 30개 단위의 현지지도를 하며 경제 성과를 독려한 바 있다. 북한 당국은 내부적으로 비핵화를 선언하면서 경제건설에 매진하여 성과를 내겠다는 포부를 밝혀 왔다. 그러나 고강도 대북제재가 지속되면서 성과를 기대하기 힘든 상황이 계속되고 있다. 제재의 불안감을 불식시키면서 ‘번영’의 기대를 주민들이 가질 수 있도록 하는 것이 필요하다. 향후 북한의 경제발전 성과는 실질적으로나 정치적으로 매우 중요하다. 그런 측면에서 향후 우리의 대북정책은 추상적인 ‘번영’의 기약보다는 구체적인 목표로서 ‘공동번영’의 과제를 제시하는 데 관심을 가질 필요가 있다.

그런 측면에서 향후의 대북정책은 관념적이고 추상적인 통일담론보다는 실질적인 평화 달성에 필요한 담론으로의 전환을 모색할 필

요가 있다. 물론 통일 지향을 부정하거나 통일담론 자체의 무용론을 얘기하는 것이 아니다. 다만 기존의 대북정책이 관념적인 통일담론에 입각해 실질적인 정책 효용성보다는 국내외적 정책 선전에 머무는 경우가 많았기 때문이다. 또한 대북정책과 통일정책의 위상학적 구분이 모호해 정책의 현실성과 명징성에서 의구심이 드는 경우가 많았다.

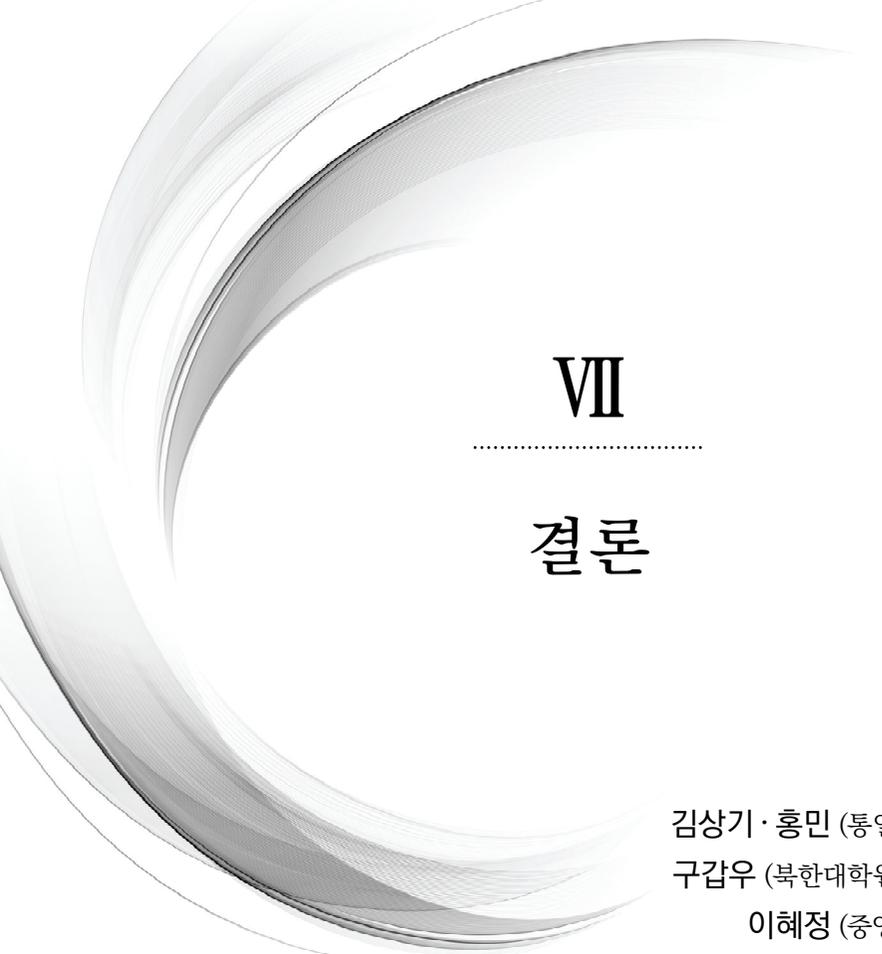
또한 대북정책을 ‘안보’ 상황논리에 따라 강온을 오가는 수준에서 다루기보다는 남북한이 ‘평화적 공존’을 통해 통일로 나아가는 전략 차원에서 어떠한 역할과 기능을 가져야만 하는지 명확히 할 필요가 있다. 과거 정부의 대북정책 결정은 이와 동떨어진 방식으로 이뤄졌다. 과거 정부에서는 대통령이나 측근들의 독선적 통일 단상이나 전략적 이해가 여과 없이 정책으로 투영되는 경우도 있었다. 이런 결정이 남북관계의 명암을 결정해 왔지만, 민주화 이후에도 이런 구도는 크게 본질적으로 변화했다고 보기 힘들다. 이상적인 관념적 수준의 통일정책과 정권의 전략적 선호에 따른 대북정책 사이의 관계가 모호하고 불분명한 채, 대통령의 권한이나 권위를 빌린 정책 추진은 정권 초기의 의욕과 달리 대내외적으로 규정력과 힘이 정권 후반기로 갈수록 점차 약화되는 결과를 가져왔다.

또한 남북관계를 단번에 변화시킬 수 있는 이벤트식의 무리한 통일 및 대화를 제의하는 경우, 남북관계를 갈등 상황으로 치닫도록 해 놓고 특정 계기를 통해 발표하는 대북 제안 내용은 비현실적 제안을 하는 경우, 북한의 입장이나 관점은 고려하지 않은 채 국내정치를 위한 통일담론을 제시하는 경우 등이 있다. 해당 시기 남북관계 개선이나 발전에 필요할 뿐만 아니라 북한의 입장을 고려할 때 제의가 수용 가능한 것인지를 따져보기보다는 국내 여론 및 지지기반의 결집이나 관심 전환을 유도하는 차원에서 대북정책을 소재화하

는 것이다.

대북정책 구상과 내용이 정책의 수행성, 효율성, 적실성 등에 기초하여 남북관계 현실을 관리하는 데 실질적인 정책 내용으로 구성되는 것이 아니라 선언적인 방식으로 제시되는 데 그쳐왔다. 대체로 그 실현이나 구체성보다는 국내 정치용, 지지기반용으로 선언적인 방식으로 수사적으로 제시되는 경우가 많았다. 그럴싸하게 포장되어 있지만, 실제 북한 현실이나 북한의 태도나 인식과 동떨어진 내용을 제시하는 경우가 많았다.

이런 경우 대체로 제의를 구체화하거나 실현하는 콘텐츠가 부재하거나 부실한 경우가 많다. 원칙과 콘텐츠가 전제되지 않고 지지 세력이 듣고 싶어 하는 말이나 정략적 차원에서 국민 관심을 유도하다 보니 정작 위기가 닥치면 실질적인 대응을 하지 못하는 무력한 모습만을 보이는 경우가 많았다. 가령 북한의 핵·미사일 위협이 계속되고 남북관계가 최악인 가운데 통일대박이나 통일준비와 같이 당시 남북관계의 맥락과 개연성으로부터 한참 벗어나 있거나 현실성이 결여된 곳에 여력을 집중하여 신뢰성을 잃는 경우이다. 또한 구체적인 콘텐츠 없이 추상적이고 포퓰리즘적인 차원의 통일 논의만 얘기하는 경우이다.



# VII

---

## 결론

김상기·홍민 (통일연구원)

구갑우 (북한대학원대학교)

이혜정 (중앙대학교)



2018년 세 차례의 남북정상회담과 역사상 첫 북미정상회담 개최로 대표되는 한반도 정세의 급진전으로 평화체제 구축에 대한 기대가 점증하고 있다. 한반도 평화체제의 구축은 북한 위협의 뚜렷한 완화 혹은 해소를 의미하며, 한미동맹의 재조정을 필연적으로 수반한다. 또한 2018년 한반도 평화과정의 중요한 요인으로서, 미국 우선주의를 주창하는 트럼프 행정부의 대외정책도 전통적 한미관계의 뚜렷한 변화를 야기한다. 본 연구는 한반도 평화체제의 개념과 조건에 대한 탐구를 기초로, 평화체제와 한미관계 변화 요인에 대해 논하였고, 한반도 평화체제 구축을 위한 한미동맹 재조정의 방향과 과제를 제시하였으며, 한국의 지역전략과 대북정책 방향을 제안했다. 여기 결론에서 본 연구의 결과를 요약·정리하고자 한다.

### 〈한반도 평화체제의 개념과 조건, 현실화 전망〉

한반도가 추구해야 하는 평화는 전쟁의 억지에 초점을 맞춘 소극적이며 불안정한 평화를 넘어서 전쟁 유발 요인을 제거하고 항시적인 협력 상태를 지향하는 적극적·안정적 평화이어야 한다. 이러한 평화의 개념은 한반도의 평화정착이 제도의 구축은 물론이고 상호인식 변화 및 신뢰 형성을 함께 요구함을 의미한다. 따라서 본 연구는 한반도 평화체제를 ‘전쟁 재발을 방지하고 전쟁의 위협을 근원적으로 해소하기 위한 제도의 수립과 신뢰관계의 구축’으로 정의한다. 이와 같이 평화의 제도화 그리고 상호 인식의 변화를 함께 강조하면서 본 연구는 한반도 평화체제 구축을 위한 조건으로 평화협정의 체결, 군비통제의 실행, 그리고 적대 인식의 청산과 신뢰 구축을 제시한다.

2018년 한반도는 위와 같은 평화체제 구축의 조건들이 실현될 수 있는 기회를 맞고 있다. 평창 동계올림픽을 계기로 한 한국의 적극

적 중재외교가 북한의 경제건설 집중노선 천명 그리고 미국의 적극적 대북접근과 더불어 남북미 정상회담이 주도하는 톱다운(top-down) 방식의 평화체제·비핵화 대화·협상 프로세스를 가동시켰다. 핵심 협상 폐쇄를 포함한 북한의 비핵화 관련 초기 조치가 이행되었고, 한미도 운용적 군비통제의 일환이라 할 수 있는 연합군사훈련을 잠정 중단시켰다. 북한의 전략적 목표는 중장기적으로 정상국가화를 지향하는 가운데 비핵화를 통한 체제안전보장과 북미관계 개선 및 평화공존을 이루는 것이라 할 수 있으며, 이러한 의미에서 김정은 위원장 집권 이후 북한의 핵전략은 비핵화 전략과 동전의 양면이었다고 볼 수 있다. 향후 전망에 있어서 북한의 비핵화가 핵시설·물질·무기의 폐기-검증 사이클이 반복되는 방향으로 전개될 수 있지만, 이 과정은 또한 미국의 동시적, 단계적 상응조치(중전선언, 제재완화, 평화협정 등)를 요구하는 것이라 할 수 있다.

### 〈평화체제, 비핵화, 트럼프, 그리고 한미관계의 변화〉

탈냉전시대 한반도 안보딜레마의 본질은 북핵 대 한미동맹의 대립구도와 밀접하게 관련된다. 문재인 정부는 평창 동계올림픽을 맞아 한미연합군사훈련의 연기를 제안했고, 이는 선제적으로 기존 한미동맹을 수정하는 방식으로 한반도 안보딜레마에서 탈피하고자 한 노력이었으며, 결국 ‘평창 임시평화체제’의 실현으로 이어졌다. 한국정부가 한반도 비핵화, 평화체제, 그리고 기존 한미동맹의 지속을 동시에 달성하고자 했다면 ‘평창 임시평화체제’는 없었을 것이다. 비핵화, 평화체제, 기존 한미동맹의 지속은 사실상 동시에 달성하기 어려운 삼위일체, 즉 ‘트릴레마(trilemma)’이다. 비핵화와 기존 한미동맹 지속의 조합은 대북 강압 혹은 전쟁을 통한 북한 붕괴의 길이며, 평화체제 구축과 한미동맹의 지속은 북한을 핵국가로 인정하는

조합이다. 결국 한미동맹의 변환이 필요하다. 비핵화와 평화체제의 구축은 한미동맹의 형태 변환을 통해 실현 가능할 것이다.

한반도 평화체제·비핵화와 더불어 트럼프의 미국 우선주의도 한미관계 변화의 중요한 요인이다. 주권과 원칙 있는 현실주의(principled realism)를 강조하는 트럼프의 미국 우선주의는 미국의 전통적 패권전략에 반(反)하며, 구체적으로 동맹국의 안보 무임승차론, 경제적 민족주의, 그리고 이념과 가치를 중요 기준으로 삼지 않는 대외정책 추진으로 나타나고 있다. 한국도 트럼프의 미국 우선주의 정책 추진의 주요 대상이며, 그 정책은 방위비 분담금 증액 압박, 긴급수입제한조치와 통상압박에 이은 한미 FTA 개정 등으로 현실화되고 있다. 미국 패권이 직면한 구조적 위기의 반영으로서 트럼프의 미국 우선주의는 안보, 경제, 가치 측면의 포괄적 한미 전략 동맹의 해체를 촉진하고 있으며, 이는 한국의 한미관계 변화에 관한 능동적 대비와 대응 필요성을 제기한다. 다른 한편으로 트럼프의 미국 우선주의는 북핵문제 해결의 기회이기도 하다. 미국의 전통적 외교정책 엘리트들이 북핵문제를 북한체제의 문제, 대중국 견제를 위한 지역정책, 그리고 한미일 삼각안보협력의 관리라는 미국 패권의 정책적 틀에서 다루어 온 반면, 트럼프의 우선적 관심사는 북핵문제 해결을 통한 미국 안보 이익의 증진 자체에 있기 때문이다.

### 〈한미동맹 재조정의 방향과 과제〉

한국의 관점에서 한미동맹에 대한 평가는 양면적일 수 있다. 한편으로 한미동맹은 북한 위협을 억지하고 한반도에서 전쟁의 재발을 방지하는 긍정적인 역할을 해왔다고 평가할 수 있지만, 다른 한편으로는 한반도 안보딜레마의 발생과 그에 따른 군사적 긴장고조의 한 요인으로서 작용해왔다는 것을 부인할 수 없다. 또한 한미동맹 강화

가 한국의 외교정책에 대한 미국 패권전략의 투영으로 이어짐에 따라 한국 외교정책 자율성이 제약되는 결과가 나타나기도 하였다. 이러한 한미동맹에 대한 평가 그리고 위에서 제시한 한반도 평화체제의 개념과 조건에 기초하여 본 연구는 향후 한미동맹 재조정의 기본 방향으로 세 가지를 제시한다. 첫째, 향후 한미동맹은 한반도에서 전쟁 유발 요인을 해소하고 협력이 상시화되는 적극적 평화를 추구해야 할 것이며, 이를 위해 한미동맹 차원에서 한반도 군비통제의 실현 및 북한과의 적대관계 해소를 도모할 필요가 있다. 둘째, 한국은 과도한 대미 군사 의존을 줄이고 안보에 관한 책임과 권한을 증진 시킴으로써, 대북정책 및 외교정책 전반의 자율성 증진을 도모하고, 또한 관성적인 한미동맹 우선주의의 한 원인인 심리적인 대미 의존도 극복해 나가야 할 것이다. 셋째, 심화되고 있는 미중 간 경쟁이 한반도 평화체제 구축에 장애가 될 가능성에 유의하면서, 단기적으로는 한미동맹이 미중 경쟁에 연루되지 않도록 하면서, 중장기적으로 한미동맹이 동북아 다자안보협력체제로 진화하도록 정책을 추진할 필요가 있다.

이와 같은 한미동맹 재조정의 세 가지 방향에 따라 구체적인 정책 과제들을 제시한다. 첫째, 한반도 평화협정 체결 이후, 존재의 명분을 상실하게 될 유엔사령부를 해체하고, 남북군사공동위원회가 주된 역할을 수행하고 국제조정위원회가 보조적 역할을 맡는 새로운 한반도 평화관리 체계를 구성한다. 둘째, 전시작전통제권 조기 환수를 적극적으로 추진하고, ‘한국군 주도-미군 지원’ 원칙이 실현되는 새로운 한미공동방위체계를 구성한다. 한반도 평화체제 구축의 과정은 전시작전통제권 조기 환수를 위한 좋은 기회가 될 수 있다. 셋째, 주한미군이 한반도 군비통제에 동참하도록 해야 할 것이다. 이를 위해 대규모 한미연합군사훈련의 중단 그리고 미국 핵관련 전략

자산 전개와 중단을 지속하고, 평화협정 체결 이후 주한미군의 감축을 검토할 필요가 있다. 평화협정 체결 혹은 평화체제 구축 이후 주한미군의 역할은 중국과 러시아와 같은 특정 국가를 견제하는 것이 아닌 동북아지역의 안정과 평화에 대한 기여에 초점을 맞추어야 할 것이다.

### 〈한국의 지역전략과 대북정책〉

한반도 평화체제의 형성은 미중 갈등을 미중 협력으로 전환하는 과정이며, 따라서 그 자체가 지역전략일 수밖에 없다. 즉 한반도 평화체제 구축은 동북아 협력의 다른 표현이라 할 수 있다. 2018년 한반도 정세의 급진전은 남북관계 개선을 통해 추동되어 왔지만, 만약 향후 미중 무역전쟁이 장기화되고 정치군사적 갈등으로까지 비화된다면, 남북협력만의 구심력으로 한반도 평화체제의 길을 가기는 어려워질 수 있다. 따라서 남북, 북미의 양자협상과 더불어, 동북아 안보협력 및 경제협력의 맥아를 담지하고 있던 2000년대 6자회담의 재개를 고려할 필요가 있다. 중국과 러시아는 이미 6자회담 재개에 동의하며, 일본도 한반도문제에 관여할 수 있는 기회인 6자회담에 반대할 이유가 없다. 6자회담의 추진은 다자적 경제협력 가능성 차원에서 북한에도 이로울 수 있다. 중견국가 한국이 힘의 정치가 작동하는 양자협상보다는 다자협상의 장을 활용하여 공동안보와 협력안보의 개념에 입각한 비핵화와 광의의 평화체제 구축을 추진할 수 있는 한 경로가 6자회담의 재개가 될 수 있다. 이는 또한 문재인 정부의 국정과제인 동북아플러스 책임공동체 형성을 촉진하는 방안도 될 수 있다.

향후 한국의 대북정책은 우선 남북한의 평화적 공존과 실질적인 적대 해소에 초점을 맞출 필요가 있다. 이를 위해 ‘사실상의 종전선

언’ 또는 ‘사실상의 평화협정’을 현실화하는 일관된 정책 추진이 필요하다. 이러한 맥락에서 지난 9월 평양 남북정상회담에서의 군사분야 합의는 중요한 의미를 갖는다. 한반도 분단 역사에서 가장 높은 수준의 남북한 군비통제에 관한 합의를 담았으며, 남북군사공동위원회를 구성하여 그 실천을 담보하기로 하였다. 향후 북미관계의 개선이 지체되더라도 남북한이 군비통제를 묵묵히 실천하여 실질적인 종전으로 나아가겠다는 의지를 가지는 것이 중요하다. 남북한의 적대 해소 행보가 북미관계를 견인하는 역할을 할 수 있도록 해야 할 것이며, 남북한 군비통제, 북한의 비핵화, 미국의 대북 군사적 위협 해소가 선순환될 수 있도록 정책을 추진할 필요가 있다. 또한 실질적인 남북한 공동번영의 목표를 제시하고 북한을 설득해나갈 필요가 있다. 북한은 ‘경제 집중’으로 노선을 전환하였고, 이는 남북한 공동번영 추진에 중요한 기회가 될 수 있다. 이를테면, 9월 평양 남북정상회담에서 합의했듯이 2032년 하계올림픽 공동개최 유치 추진과 같은 목표를 설정하고 그 목표에 따른 구체적인 공동번영 정책을 남과 북이 함께 추진할 필요가 있다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 강근조 편. 『조선민주주의인민공화국 대외관계사 1』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 공제민. 『고려민주련방공화국 창립방안』. 평양: 사회과학출판사, 1989.
- 구갑우. “북한의 동북아 지역정책: 안보와 경제 그리고 시민사회.” 이수훈 엮음. 『북한의 국제관과 동북아 질서』. 파주: 한올아카데미, 2011.
- \_\_\_\_\_. “탈식민·탈패권·탈분단의 한반도 평화체제.” 이병천·윤홍식·구갑우 엮음. 『안보개발국가를 넘어 평화복지국가로』. 서울: 사회평론, 2016.
- 기무라 미쓰히코·아베 게이 지음. 차문석·박정진 옮김. 『전쟁이 만든 나라, 북한의 군사 공업화』. 서울: 미지북스, 2009.
- 길재준·리상전. 『중국 동북해방전쟁을 도와』. 평양: 과학백과사전출판사, 2008.
- 김동욱. 『한반도 안보와 국제법』. 서울: 한국학술정보, 2009.
- 김명섭. 『전쟁과 평화: 6.25전쟁과 정전체제의 탄생』. 서울: 서강대학교출판부, 2015.
- 김상기 외. 『트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 김학재. 『판문점 체제의 기원』. 서울: 후마니타스, 2015.
- 니어재단 엮음. 『미·중 사이에서 고뇌하는 한국의 외교·안보: 연미화중(聯美和中)으로 본다』. 서울: 매일경제신문사, 2011.
- 박명립. 『한국전쟁의 발발과 기원 I』. 서울: 나남출판, 1996.

- 박선원. “전면적 동맹 재조정을 위한 갈등과 협력: 노무현-부시 정부 시기.” 역사비평 편집위원회 편. 『갈등하는 동맹: 한미관계 60년』. 서울: 역사비평사, 2010.
- 박영호. “4자회담의 전개과정과 평가.” 김학성 외. 『한반도 평화전략』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 박태균. “한미상호방위조약 체결의 배경과 현재적 의미.” 이장희 외. 『한반도안보관련 조약의 법적 재조명』. 서울: 백산서당, 2004.
- 브루스 커밍스 지음. 김주환 옮김. 『한국전쟁의 기원 上』. 서울: 청사, 1986.
- 사회과학원 법학연구소. 『국제법사전』. 평양: 사회과학출판사, 2002.
- 서재정 저·이종삼 역. 『한미동맹은 영구화하는가: 군사동맹에서의 군사력, 이해관계 그리고 정체성』. 파주: 한울아카데미, 2009.
- 성균관대학교 성균중국연구소 편역. 『제19차 중국공산당 전국대표대회 보고』. 서울: 지식공작소, 2018.
- 시모토마이 노부오 지음. 이종국 옮김. 『모스크바와 김일성: 냉전기의 북한 1945-1961』. 서울: 논형, 2012.
- 신봉길. 『한중일 협력의 진화: 3국 협력사무국(TCS)의 설립과 협력의 제도화』. 서울: 고려대학교 아연출판부, 2015.
- 심지연·김일영. 『한미동맹 50년: 법적 쟁점과 미래의 전망』. 서울: 백산서당, 2004.
- 오보람. 『조선반도의 평화와 안전보장문제』. 평양: 평양출판사, 2016.
- 오혜경·최광철·황택선. 『죄악에 찬 미제의 조선침략사』. 평양: 과학백과사전출판사, 2010.
- 외교통상부. 『한국외교 60년: 1948-2008』. 서울: 외교통상부, 2009.
- 외무부. 『외무행정의 십년』. 서울: 외무부, 1959.
- 와다 하루끼 저·남기정 역. 『한국전쟁』. 서울: 창작과비평사, 1999.
- \_\_\_\_\_. 『북한현대사』. 파주: 창비, 2014.
- 이삼성. 『한반도의 전쟁과 평화: 핵무장국가 북한과 세계의 선택』.

- 파주: 한길사, 2018.
- 이상철. 『한반도 정전체제』. 서울: 한국국방연구원, 2012.
- 이시우. 『유엔군사령부』. 서울: 들녘, 2013.
- 이종석. 『북한 주둔 중국인민지원군 철수에 관한 연구』. 성남: 세종연구소, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『한반도 평화통일론』. 파주: 한올아카데미, 2012.
- \_\_\_\_\_. 『칼날 위의 평화: 노무현 시대 통일외교안보 비망록』. 고양: 개마고원, 2014.
- 이혜정. “미국 우선주의와 대전략의 변화.” 김상기 외. 『트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 장달중·이정철·임수호. 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2011.
- 장세진. 『숨겨진 미래: 탈냉전 사상의 계보 1945-1972』. 서울: 푸른역사, 2018.
- 정성윤·이수형·이무철. 『한반도 평화체제 구상과 대북정책』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 정영철·정창현. 『평화의 시선으로 분단을 보다』. 서울: 유니스토리, 2017.
- 정태욱. 『한반도 평화와 북한인권』. 파주: 한올아카데미, 2009.
- 제성호. “남북평화협정의 체결방향과 법적 문제.” 심지연·김일영 편. 『한미동맹 50년: 법적 쟁점과 미래의 전망』. 서울: 백산서당, 2004.
- 조선중앙통신사 편. 『조선중앙년감 1951-1952』. 평양: 조선중앙통신사, 1952.
- \_\_\_\_\_. 『조선중앙년감 1957』. 평양: 조선중앙통신사, 1957.
- \_\_\_\_\_. 『조선중앙년감 1958』. 평양: 조선중앙통신사, 1958.
- \_\_\_\_\_. 『조선중앙년감 1959』. 평양: 조선중앙통신사, 1959.
- \_\_\_\_\_. 『조선중앙년감 1995』. 평양: 조선중앙통신사, 1995.

- 조성렬. 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』. 서울: 푸른나무, 2007.
- \_\_\_\_\_. 『뉴한반도 비전: 비핵평화와 통일의 길』. 서울: 백산서당, 2012.
- 최명해. 『중국·북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』. 서울: 오름, 2009.
- 핑더화이 지음. 이영민 옮김. 『나, 핑더화이에 대하여 쓰다』. 서울: 앨피, 2018.
- 한용섭. 『한반도 평화와 군비통제』. 서울: 박영사, 2004.
- 함택영. 『국가안보의 정치경제학』. 서울: 법문사, 1998.
- 허문영 외 공편. 『한반도 평화체제: 자료와 해제』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 홍민·조한범·박인휘. 『한반도 평화로드맵과 실천전략』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 홍학지. 『항미원조전쟁을 회억하여』. 연길: 동북조선민족교육출판사, 1998.
- 황진환. 『협력안보시대에 한국의 안보와 군비통제』. 서울: 도서출판 봉명, 1998.
- Abramowitz, Alan I. *The Great Alignment: Race, Party Transformation, and the Rise of Donald Trump*. New Haven: Yale University Press, 2018.
- Bader, Jeffrey. *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2011.
- Borstelmann, Thomas. *The Cold War and the Color Line: American Race Relations in the Global Arena*. Cambridge: Harvard University Press, 2001.
- Boulding, Kenneth. *Unstable Peace*. Austin: University of Texas Press, 1979.

- Carr, E. H. *The Twenty Years' Crisis, 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan, 1939.
- Clark, Ian. “Hierarchy, Hegemony, and the Norms of International Society.” In *The Globalization of International Society*. Edited by Tim Dunne and Christian Reus-Smit. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Cumings, Bruce. “The Asian Crisis, Democracy, and the End of “Late” Development.” In *The Politics of the Asian Economic Crisis*. edited by T. J. Pempel. Ithaca: Cornell University Press, 1999.
- Deudney, Daniel and Jeffrey Meiser. “American Exceptionalism.” In *U.S. Foreign Policy*. edited by Michael Cox and Doug Stokes. New York: Oxford University Press, 2012.
- Friedman, Thomas and Michael Mandelbaum. *That Used to Be Us: How America Fell Behind in the World It Invented and How We Can Come Back*. New York: Picador, 2012.
- Galtung, Johan. “Peace” In *International Encyclopedia of the Social Sciences*. vol. 11. edited by David L. Sills. New York: The Mcmillan Company & The Free Press, 1968.
- Hacker, Jacob S. and Paul Pierson. *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer—and Turned Its Back on the Middle Class*. New York: Simon & Schuster, 2010.
- Ikenberry, G. John. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2011.
- Keohane, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in*

- the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company, 2003.
- Moravcsik, A. *The Choice for Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Morgenthau, H. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: McGraw-Hill, 1997.
- Organski, A. F. K. and Jacek Kugler. *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press, 1980.
- Shelling, Thomas C. and Morton H. Halperin. *Strategy and Arms Control*. New York: A Pergamon-Brassey's Classic, 1961.
- Stryker, Sheldon and Anne Statham. "Symbolic Interaction and Role Theory." In *The Handbook of Social Psychology*. Edited by Gardner Lindzey and Elliot Aronson. New York: Random House, 1985.
- Tonge, J. *Comparative Peace Processes*. Cambridge: Polity, 2014.
- Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, 1999.
- Woodward, Bob. *Fear: Trump in the White House*. New York: Simon & Schuster, 2018.

## 2. 논문

- 구갑우. “한반도 분단체제와 평화국가 만들기.” 『시민과 세계』. 제10호, 2007.
- \_\_\_\_\_. “북한 ‘핵 담론’의 원형과 마음체계, 1947-1964년.” 『현대북한연구』. 제17권 1호, 2014.
- \_\_\_\_\_. “제2차 북미 핵갈등의 담론적 기원: 2002년 10월 3일~11월 26일, 말의 공방과 담론의 생태계.” 『한국과 국제정치』. 제30권 4호, 2014.
- \_\_\_\_\_. “북한 핵 담론의 국제정치.” 『동향과 전망』. 통권 99호 봄호, 2017.
- \_\_\_\_\_. “평창 ‘임시평화체제’의 형성 원인과 전개: 한반도 안보딜레마와 한국의 ‘삼중모순(trilemma)’.” 『한국과 국제정치』. 제34권 2호, 2018.
- \_\_\_\_\_. “평창 임시 평화 체제에서 판문점 선언으로: 북한의 개혁·개방 선언과 제3차 남북정상회담, ‘연합적 평화’의 길.” 『동향과 전망』. 통권 100호, 2018.
- 구갑우·박건영·최영중. “한반도 평화체제 수립과 동아시아 다자간 안보협력에 관한 연구.” 『한국과 국제정치』. 제21권 2호, 2005.
- 김동엽. “한미 연합군사훈련과 북한의 인식.” 『현대북한연구』. 제19권 2호, 2016.
- \_\_\_\_\_. “사드 한반도 배치의 군사적 효용성과 한반도 미래.” 『국제정치논총』. 제57집 2호, 2017.
- 김명섭. “전쟁명명의 정치학: ‘아시아·태평양전쟁’과 ‘6·25전쟁’.” 『한국정치외교사논총』. 제30권 2호, 2009.
- 김선숙. “6·25 휴전협상과정에 있어 이승만의 협상전술: 포로교환 문제를 중심으로.” 『국제정치연구』. 제7권 1호, 2004.
- 김성한. “미국 트럼프 행정부 출범과 한미관계의 방향.” 『신아세아』.

- 제24권 1호, 2017.
- 김연철. “1954년 제네바 회담과 동북아 냉전질서.” 『아세아연구』, 제54권 1호, 2011.
- \_\_\_\_\_. “한반도 평화체제의 재해석: ‘사실상의 평화’라는 시각에서.” 『북한연구학회보』, 제18권 2호, 2014.
- 김열수·김영규. “트럼프 대통령의 위대한 미국 재건 전략: 힘의 절약과 비축.” 『국방연구』, 제61권 3호, 2018.
- 김용호. “대북정책과 국제관계이론: 4자회담과 햇볕정책을 중심으로 한 비판적 고찰.” 『국제정치논총』, 제36권 3호, 2002.
- 김재철. “21세기 한미 전략 동맹’의 안보적 과제와 대비방향.” 『대한정치학회보』, 제17권 2호, 2010.
- 김주홍. “한반도 군비통제의 방향과 과제.” 『국제정치연구』, 제8집 2호, 2005.
- 김준형. “한국대외정책의 대미의존성의 고착화과정과 원인에 관한 분석: 대북정책을 중심으로.” 『21세기정치학회보』, 제19집 2호, 2009.
- \_\_\_\_\_. “한미동맹에서 한미관계로.” 『창작과 비평』, 제46권 1호, 2018.
- 김희교. “사드와 한국 보수주의의 중국인식.” 『역사비평』, 통권 121호, 2017.
- 노동영. “한국문제에서 유엔사의 지위와 역할.” 『국방연구』, 제60권 4호, 2017.
- 박영민. “한반도 평화체제 구축의 조건과 과제: 한·미동맹과의 관련성을 중심으로.” 『한국동북아논총』, 제70호, 2014.
- 박원곤. “안보환경 변화에 따른 한미동맹 조정 로드맵.” 『한국콘텐츠학회 논문지』, 제18권 7호, 2018.
- 박인휘. “북핵 20년과 한미동맹: ‘주어진’ 분단 vs. ‘선택적’ 분단.” 『국제정치논총』, 제53집 3호, 2013.
- 박종철. “한반도 비핵화와 평화체제 전환.” 『한국과 국제정치』, 제22권

- 1호, 2006.
- 서재정. “사드와 한반도 군비경쟁의 질적 전환.” 『창작과 비평』. 제43권 2호, 2015.
- 서주석. “한반도 정전체제와 유엔군사령부.” 『통일시론』. 통권 9호, 2001.
- 설인호. “유엔사의 어제와 오늘: 유엔군사령부의 역사적 전개과정 및 평화체제 이행시의 주요 문제.” 『군사』. 제108호, 2018.
- 세종연구소. “부록 - 한미동맹을 위한 공동비전.” 『국가전략』. 제15권 3호 가을호, 2009.
- 손경호. “6·25전쟁 시기 형성된 유엔군의 성격 분석.” 『국제정치논총』. 제58권 3호, 2018.
- 신성호. “미국의 신 동북아전략과 군사정책적 함의.” 『전략연구』. 제57호, 2013.
- 신육희. “북미관계와 한반도 평화체제: 역사적 고찰.” 『한국정치외교 사논총』. 제33집 2호, 2012.
- 우준모. “정상회담 이후 한반도 비핵화 과정에서 러시아의 역할.” 『JPI 정책포럼』. 제213권, 2018.
- 윤안국·안경모. “한·미 연합 군사연습에 대한 북한의 대응 분석: 군사적 위협 변수의 재검토.” 『국방정책연구』. 제34권 1호, 2018.
- 윤종호. “한·미 연합방위체제의 변화와 한국안보: 과제와 대비방향.” 『국방연구』. 제50권 1호, 2007.
- 윤지원. “트럼프 시대 개막과 한국에 부는 ‘안보 태풍’의 향방 - 주한미군 방위비 분담금과 우리의 대응.” 『국방과 기술』. 제456호, 2017.
- 이상현. “한반도 평화체제와 한미동맹.” 『한국과 국제정치』. 제22권 1호, 2006.
- \_\_\_\_\_. “전시작전통제권 전환과 한미동맹의 제 문제: 외교적, 법적 문제를 중심으로.” 『군사논단』. 제50호, 2007.
- \_\_\_\_\_. “트럼프 행정부의 국가안보전략(NSS : 국제정세 및 한반도에

- 대한 합의.” 『국가전략』. 제24권 2호, 2018.
- 이성만. “한반도 평화체제 논의와 한미동맹의 미래.” 『공사논문집』. 제66권 1호, 2015.
- 이수형. “중견국가와 한국의 외교안보정책: 노무현 정부의 동맹재조정 정책을 중심으로.” 『국방연구』. 제52권 1호, 2009.
- \_\_\_\_\_. “한반도 평화체제와 한미동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성.” 『통일과 평화』. 제1권 2호, 2009.
- \_\_\_\_\_. “한미동맹 60주년의 성찰: 포괄적 전략동맹으로의 변화와 과제.” 『군사연구』. 제135호, 2013.
- 이수훈. “한미동맹복원론에 대한 비판적 고찰.” 『한국과 국제정치』. 제24권 4호, 2013.
- 이왕휘. “미국이 바라보는 무역전쟁.” 『성균차이나브리프』. 제6권 4호, 2018.
- 이일영·김양희·구갑우. “새로운 ‘성장-협력-평화’ 발전 모델의 모색: 개혁진보의 국가비전.” 『동향과 전망』. 제91호, 2014.
- 이정우. “북한의 재래식 군사력 평가와 대남 군사위협 변화.” 『현대 북한연구』. 제17권 2호, 2014.
- 이정철. “오바마 독트린과 미국의 대북 정책 프레임: 지정학, 핵전략, 불량국가.” 『한국정치연구』. 제25권 1호, 2016.
- 이혜정. “미국세기의 논리: 이차대전과 미국의 대영역.” 『한국정치학회보』. 제35집 1호, 2001.
- \_\_\_\_\_. “동맹의 결정: 사드(THAAD)와 한미동맹, 미국 패권.” 『의정연구』. 제23권 3호, 2017.
- \_\_\_\_\_. “미국 패권과 한반도 분단.” 경남대 극동문제연구소 편. 『분단 70년의 국제관계』. 서울: 선인, 2017.
- \_\_\_\_\_. “어떻게 불구국가 미국을 다시 위대하게 만들 것인가: 미국 우선주의, 백인 우선주의, 그리고 트럼프 우선주의.” 『동향과 전망』. 통권 99호, 2017.

- \_\_\_\_\_. “트럼프 현상과 한미동맹.” 『녹색평론』. 통권 157호, 2017.
- \_\_\_\_\_. “북미 정상회담의 ‘충격과 공포’: 미국 패권과 북핵.” 『성균차이나브리프』. 제6권 2호, 2018.
- 임수호. “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점.” 『한국정치연구』. 제18집 2호, 2009.
- 장노순. “‘교환동맹모델’의 교환성: 비대칭 한미안보동맹.” 『국제정치논총』. 제36집 1호, 1996.
- 장용석. “한반도 평화체제와 평화협정: 개념, 쟁점, 추진방향.” 『통일문제연구』. 제53호, 2010.
- 장중환. “랭전종식후 동남아시아나라들과의 관계발전을 위한 우리 당과 공화국정부의 투쟁.” 『역사과학』. 제4호, 2004.
- 전재성. “동맹이론과 한국의 동맹정책.” 『국방연구』. 제47권 2호, 2004.
- 정태욱. “한미합동군사훈련의 적법성.” 『법학연구』. 제11권 1호, 2008.
- 조동준. “안보위협에 대처하는 중소국의 선택.” 『세계정치』. 제30권 1호, 2009.
- 조성렬. “한반도 평화체제의 수립 이후 주한미군의 역할조정.” 『세계지역연구논총』. 제14집, 2000.
- 최강. “한반도 군비통제와 주한미군 조정방안.” 『전략연구』. 제27호, 2003.
- 최영중. “한반도 평화체제의 이론과 제도적 디자인.” 『국제관계연구』. 제12권 1호, 2007.
- 최영진·심세현. “‘위기’에서 ‘생성’으로: 한미연합군사령부 형성과정에 대한 연구.” 『전략연구』. 제15권 3호, 2008.
- 한상준. “중국인민지원군 철군의 원인과 중·북 관계.” 『아태연구』. 제19권 2호, 2012.
- \_\_\_\_\_. “중국인민지원군 단독철군 문제 재론.” 『동양사학연구』. 제142집, 2018.
- 한용섭. “한반도 안보문제에 대한 군비통제적 접근: 이론, 평가, 전망.”

- 『국제정치논총』. 제49집 5호, 2009.
- 한용섭·이규원. “군비통제 수준과 연계한 DMZ의 평화적 이용 방안.” 『평화연구』. 제18권 1호, 2010.
- 함택영. “북한 군사력 및 군사위협 평가 재론.” 『현대북한연구』. 제7권 3호, 2005.
- 홍완석. “동북아 다자안보: 러시아의 정책과 한·러협력.” 『슬라브연구』. 제27권 2호, 2011.
- 홍용표. “1954년 제네바회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색.” 『한국 정치외교사논총』. 제28권 1호, 2006.
- Abramowitz, Alan I. and Steven W. Webster. “Negative Partisanship: Why Americans Dislike Parties but Behave Like Rabid Partisans.” *Advances in Political Psychology*. vol. 39. 2018.
- Anderson, N. “America’s North Korean Nuclear Trilemma.” *The Washington Quarterly*. vol. 40, no. 4. 2017.
- Checkel, Jeffrey T. “Social Construction and Integration.” *Journal of European Public Policy*. vol. 6, no. 4. 1999.
- Cho, Seong-Ryoul. “Impact of the Peace Regime Building on Security in the Korean Peninsula.” 『국제관계연구』. 제15권 1호, 2010.
- Cumings, Bruce. “The American Century and the Third World.” *Diplomatic History*. vol. 23, no. 2. 1999.
- Deudney, Daniel and G. John Ikenberry. “Unraveling America the Great.” *The American Interest*. vol. 11, no. 5. 2016.
- Dudziak, Mary L. “Brown as a Cold War Case.” *The Journal of American History*. vol. 91, no. 1. 2004.
- Fukuyama, Francis. “The End of History?” *The National Interest*.

- no. 16. 1989.
- Galtung, Johan. "Violence, Peace, and Peace Research." *Journal of Peace Research*. vol. 6, no. 3. 1969.
- Glaser, Charles L. "The Security Dilemma Revisited." *World Politics*. vol. 50, no. 1. 1997.
- Hughes, David. "Unmaking an Exception: A Critical Genealogy of US Exceptionalism." *Review of International Studies*. vol. 41, no. 3. 2015.
- Ikenberry, G. John. "The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?" *Foreign Affairs*. May/June 2017.
- Jackson, V. "Deterring a Nuclear-Armed Adversary in a Contested Regional Order: The 'Trilemma' of US-North Korea Relations." *Asia Policy*. no. 23. 2017.
- Jervis, Robert. "Cooperation under the Security Dilemma." *World Politics*. vol. 30, no. 2. 1978.
- Johnston, Alastair Iain. "Treating International Institutions as Social Environments." *International Studies Quarterly*. vol. 45, no. 4. 2001.
- Katzenstein, Peter and L. Seybert. "Protean Power and Uncertainty: Exploring the Unexpected in World Politics." *International Studies Quarterly*. vol. 62. 2018.
- Keohane, Robert O. and Lisa Martin. "The Promise of Institutional Theory." *International Security*. vol. 20, no. 1. 1995.
- Lademan, Charlie. "Conservative Internationalism: An Overview." *Orbis*. vol. 62, no. 1. 2018.
- Messina, Anthony M. "Securitizing Immigration in the Age of Terror." *World Politics*. vol. 66, no. 3. 2014.

- Morrow, James D. "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances." *American Journal of Political Science*, vol. 35, 1991.
- Nau, Henry. "Trump's Conservative Internationalism." *National Review*, August 23, 2017.
- Obstfeld, M., J. Shambaugh, and A. Taylor. "The Trilemma in History." *NBER Working Paper Series*, 2004.
- Onis, Ziya and Ali Burak Guven. "The Global Economic Crisis and the Future of Neoliberal Globalization: Rupture versus Continuity." *Global Governance*, vol. 17, 2011.
- Ruggie, J. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution." *International Organization*, vol. 46, no. 3, 1992.
- Sides, John, Michael Tesler, and Lynn Vavreck. "The 2016 U.S. Election: How Trump Lost and Won." *Journal of Democracy*, vol. 28, no. 2, 2017.
- Wendt, Alexander. "Constructing International Politics." *International Security*, vol. 20, no. 1, 1995.
- Xia, Yafeng and Zihua Shen. "China's Last Ally: Beijing's Policy toward North Korea during the U.S.-China Rapprochement, 1970-1975." *Diplomatic History*, vol. 38, no. 5, November 2014.

### 3. 기타자료

- 『경향신문』.
- 『노컷뉴스』.
- 『로동신문』.
- 『연합뉴스』.

『오마이뉴스』.  
『조선중앙통신』.  
『중앙데일리』.  
『중앙일보』.  
『펜앤드마이크』  
『프레스시안』.  
『한겨레』.

*CNN.*

*The Guardian.*

*The New York Times.*

*The Washington Post.*

*Voice of America.*

국제통화기금 <[www.imf.org](http://www.imf.org)>.  
대한민국 외교부 <[www.mofa.go.kr](http://www.mofa.go.kr)>.  
미국 국무부 <[www.state.gov](http://www.state.gov)>.  
미국 백악관 <[www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)>.  
유엔 <[www.un.org](http://www.un.org)>.  
조선인민민주주의공화국 외무성 <[www.mfa.gov.kp](http://www.mfa.gov.kp)>.  
청와대 정책브리핑 <[www.korea.kr](http://www.korea.kr)>.  
프리덤하우스 <[freedomhouse.org](http://freedomhouse.org)>.  
피터슨국제경제연구소 <[piie.com](http://piie.com)>.  
한국민족문화대백과사전 <[encykorea.aks.ac.kr](http://encykorea.aks.ac.kr)>.

구갑우. “‘판문점 선언’ 3항에 대한 또 하나의 해석.” 경남대학교 극동  
문제연구소 IFES 현안진단, no. 78, 2018.5.10.

김상기. “6·12 북미정상회담 전망과 한국의 과제.” 통일연구원 Online

- Series CO 18-24, 2018.5.16.
- 박영준. “동북아 평화와 다자 안보협력.” 2018년 10월 세종연구소 동북아평화협력 플랫폼 민관네트워크 발표문.
- 이대우. “트럼프 행정부의 한반도정책 전망.” 세종연구소 정책브리핑. no. 2016-34, 2016.12.26.
- 홍민. “북한의 자발적 비핵화와 정치-기술적 과정.” Online Series CO 18-29, 2018.7.4.
- \_\_\_\_\_. “평양 남북정상회담 이후 한반도 비핵화 전망과 과제.” Online Series CO 18-41, 2018.10.1.
- 문장렬. “작전통제권 환수 문제.” 통일연구원 자문회의. 2018.10.5., 통일연구원.
- 통일연구원 정책토론회. “한반도 평화협정문 구상.” 2018.7.12., 통일연구원.
- Cronin, Patrick M. and Seongwon Lee. “Expanding South Korea’s Security Role in the Asia-Pacific Region.” Council on Foreign Relations. March, 2017.
- Rice, Susan E. “America’s Future in Asia.” Remarks as Prepared for Delivery by National Security Advisor Susan E. Rice. At Georgetown University. Gaston Hall. 2013.
- Shinkman, Paul D. “Trump Returns to GOP Values in National Security Strategy.” U.S. News & World Report. December 18, 2017.
- Zelikow, Philip. “북한과 어떻게 외교를 할 것인가: 비핵화에만 집중하는 전략은 잘못이다.” 제주평화연구원 JPI 정책포럼 2018-35, 2018.8.2.

# 최근 발간자료 안내

## KINU 통일포럼 시리즈

2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02	제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03	제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

## 통일나침반

2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 합의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05	사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06	4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01	트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02	2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

## KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병근
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외

## 북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	도경옥 외 24,000원

## 연구보고서

### 2016년도 연구보고서

#### <연구총서>

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

〈정책연구시리즈〉

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04	북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

〈Study Series〉

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula(2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

〈연구총서〉

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외 12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색	이상신 외 8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외 9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외 13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외 7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍민 외 7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택 8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구성과 대북정책	정성윤 외 8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조영아, 최은영 9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외 12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외 11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외 7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외 7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창 9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자 13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환 7,500원

2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병곤 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

### 〈정책연구시리즈〉

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태
2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

### 〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun · Lee, Kitae
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

### 2018년도 연구보고서

#### 〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	이기태 외	12,000원
2018-07	KINU 통일인식조사 2018: 남북평화 시대의 통일인식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원

2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신종호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외	12,000원

#### 〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외

#### 〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

#### 연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원

## 논총

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원

## 기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경욱 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주하, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



# 한반도 평화체제 구축과 한미관계