KINU Insight
2019
No.6



한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향

서보혁

KINU 통일연구원

KINU Insight 19-06

한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향

서보혁 통일연구원 평화연구실장

KINU 통일연구원
Korea Institute for National Unification

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

차 례

Ⅰ. 문제제기 ····· 1

가. 논의 배경 ····· 1

나. 논의 목적과 구성 ····· 1

Ⅱ. 양상: 복합위기와 좁은 기회의 창 ····· 3

가. 복합위기 ····· 3

나. 한국의 주변 양자관계 ····· 4

다. 좁은 기회의 창 ····· 8

Ⅲ. 진단: 현상타파 대 현상유지의 동학 ····· 10

가. 특징 ····· 10

나. 현상타파 양상과 그 함의 ····· 10

다. 현상유지 양상과 그 함의 ····· 14

라. 정책적 시사점 ····· 15

Ⅳ. 대응: 보편적 국가이익론 ····· 17

가. 단기 전망 ····· 17

나. 정책 대응과 과제 ····· 18

참고문헌 ····· 24

Ⅰ 문제제기

가. 논의 배경

○ 2017년 북한과 미국 간 '말의 전쟁'이 지속되면서 한반도가 위험지역으로 우려를 샀다면, 2018년 한반도는 전쟁위기에서 평화국면으로 전환되어 비핵평화체제를 꿈꾸게 됨.

○ 2019년 벽두는 2018년의 대화와 긴장완화의 성과에 힘입어 본격적인 평화 프로세스 가동에의 희망을 보였음.

- 2.27-28 하노이 북미정상회담이 성과 없이 끝나면서 국면은 급진전되어 남북, 북미대화가 중단
- 한일 간에도 역사, 안보문제를 소재로 한 갈등이 발생하였고 그로 인해 한미일 우호협력관계가 약화되었으며 그 사이 북중러는 새로운 협력관계에 진입

○ 2019년 최근 한반도 주변 국제정세의 특이점은 한국의 대 주변국 양자관계가 한미관계를 제외하고는 모두 악화되었다는 점으로서, 언필칭 한국외교의 최대 위기라고 말할 수도 있을 것임.

- 현 상황은 2000년 6·15 공동선언 이후 대 주변국 관계가 전면 개선된 상황과 정반대 상황
- 동북아 차원에서는 남북관계 혹은 북핵문제가 동북아 냉전구조 해체보다는 냉전구조 복원 양상과 연루되는 형국

나. 논의 목적과 구성

○ 이 글은 목하 한반도와 주변 국제정세를 종합적으로 분석 평가하여 그 특징을 파악하고, 한국의 대응 방향을 검토하는 데 목적이 있음.

○ 문제제기에 이어 본문에서는 위에서 밝힌 논의 목적을 달성하고자 묘사, 분석, 처방 등 세 측면으로 구성됨.

- 서론에 이어 Ⅱ장에서는 현 상황을 위기와 기회로 묘사하고, Ⅲ장에서는 현 상황을 현상타파와 현상유지의 경합으로 평가하고, Ⅳ장에서는 전망과 과제를 제시

Ⅱ 양상: 복합위기와 좁은 기회의 창

가. 복합위기

❑ 복합위기의 성격

○ 작금의 한반도 국제정세를 복합위기라고 평가할 수 있는바, 그 이유는 다음과 같음.

- 첫째, 관련국들의 관계가 우호협력보다는 대립갈등이 현격히 우세
- 둘째, 관련 이슈가 경제, 안보 등 현재진행형의 문제들에서 역사, 정체성 등으로 확대
- 셋째, '한반도' 국제정세라 하지만 그 영향력이 한반도와 동북아를 초월
- 넷째, 동북아 역내 질서의 균열 지점이 다층적

❑ 복합위기의 양상

○ 복합위기는 상기와 같은 특징들과 좁은 기회의 창이 서로 맞물려 전례 없는 역내 질서의 동요와 국가관계의 불안정을 초래함.

- 국가우선주의 득세, 기존 국가 간 합의 이행의 중단, 양국 간 갈등의 역내 안정에의 부정적 영향 등

○ 샌프란시스코체제-분단·정전체제-65년체제 등 역내 국제질서가 전반적으로 동요함.[1)]

- 그 요인은 많은 측면들이 복합적으로 작용하므로 단선적 인식은 한계
- 다양한 요인에는 미국 패권의 쇠퇴, 패권진영 내 결속 이완, 잠재적 패권국가의 부상, 경제와 안보 이슈의 상호침투, 국제정치에 국내정치적 개입의 증대, 이례적 리더십 등

1) 조한범, "신한반도체제의 비전과 목표,"『신한반도체제의 비전과 과제』(2019 KINU 학술회의 발표문, 2019.5.24.). 샌프란시스코체제는 1951년 9월 8일 샌프란시스코에서 2차 대전 연합국 47개국과 패전국 일본 사이에 서명한 강화조약을 배경으로 형성된 미국 주도의 동아태지역의 냉전질서를 말함. 이때 일본은 군대를 보유하지 않는 평화헌법 체제를 전제로 반공질서에 참여함. 65년 체제는 1965년 6월 22일 한일기본조약 채택을 통해 한일관계가 정상화되고 이를 계기로 한일 양국이 과거사를 뒤로 하고 미국 주도의 반공냉전질서에 편입된 것을 말함.

○ 상기 요인들이 복합적으로 작용해 역내 국가관계들은 전통적인 동맹·우호관계에 균열을 초래할 정도로 전반적으로 불안정해짐.

- 한일관계는 그 대표적인 사례이지만 향후 한미관계에서도 잠재적 도전요인들을 관리하지 못하고 제3세력의 개입 시 동요할 개연성 상존
- 반대로 기존 적대관계에 있던 양자관계에서도 정치적, 지전략적 요인들의 작용으로 관계정상화의 길로 변모 가능
- 북미관계는 (남북관계와 무관하게) 김정은-트럼프 커넥션으로 개선 가능하고, 북일관계도 양국 정권의 정치적 필요로 변화 가능

○ 〈표 1〉은 역내 기존 질서를 둘러싼 관련국들의 기본 입장으로서 질서의 성격에 따라 국가 간 입장 차이와 역내 국가관계의 불안정을 복합적으로 보여줌.[2)]

〈표 1〉 역내 질서 균열 양상

구분	샌프란시스코체제	분단·정전체제	65년체제
한국	-	비판	비판
미국	지지	비판	지지
일본	비판	지지	지지
북한	비판	비판	비판

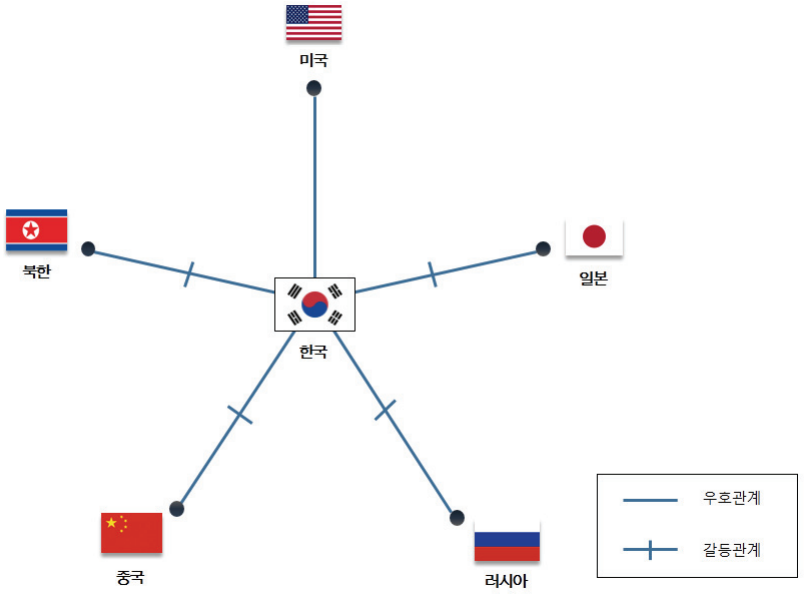
나. 한국의 주변 양자관계

○ 〈그림1〉을 보면 한국은 미국을 제외하고는 모든 주변국들과 대립갈등관계를 나타냄.

- 물론 한미관계도 온전한 동맹관계라 간주하기도 곤란(후술)

2) 〈표 1〉에 나타난 세 이슈에 관한 관련국들의 입장은 논자의 입장에 따라 다를 수도 있음. 여기서는 최근 각국 정부(최고지도자 포함)의 정책과 전통적인 입장을 고려한 판단임.

〈그림 1〉 한국의 주변 국제관계 양상



○ 남북관계는 2018년 일련의 정상회담을 동력으로 비핵평화 프로세스를 개시하고 일부 성과도 있었으나, 2019년 2월 하노이 북미정상회담 결렬 이후 대화가 중단됨.

- 2019년 3월 들어서부터 남북관계는 개점휴업 같은 교착상태가 지속되고 있는데, 이와 관련해 북한은 한미합동군사연습, 한국의 미국 첨단무기 도입 등을 지적
- 김정은 위원장은 2019년 신년사에서 이미 “군사적 적대관계 해소를 위한 실천적 조치를 적극 취해나갈 것”을 언급하고 그 연장선상에서 외세와의 합동군사연습 중단, 전쟁장비 반입 중지를 주장해 남북관계의 험로를 예고
- 결정적인 요인은 하노이 북미정상회담 실패의 책임 일부를 남한에 전가하는 북한의 태도
  - · 김정은 위원장은 4월 12일 최고인민회의 시정연설에서 “오지랖 넓은 ‘중재자’, ‘촉진자’ 행세”로 문 대통령의 중재자 역할을 비난
  - · 북한은 평양공동선언 제5항에 비핵화 관련 3개 공약에 합의하면서 남한을 신뢰하고 북미정상회담에 임한 것으로 보이는데, 그 결과에 대한 실망감 때문에 대남 불신을 표출

- 문재인정부는 대북 인도적 지원, 북미대화 지지 등의 입장을 표명하며 남북대화를 추구하고 있으나 북한은 '선미후남' 전술에 입각해 대화에 불응

○ 한일관계는 문재인 정부 출범 이후 가장 악화된 주변국 관계로 평가되는데, 그 요인으로 양국 간 역사인식 차이, 대북정책에서 불협화음, 정상 간 신뢰부족, 무역 불균형 구조 지속 등이 복합적으로 작용함.

- 트럼프 정부의 전폭적인 지지를 받는 아베 정부가 과거사를 부정하고 전쟁할 수 있는 '보통국가'를 향한 개헌 의지가 크게 작용
- 문재인정부가 전임 정부의 대일정책에 비판적인 태도를 보이기 시작하고 대북정책에서 일본 소외현상이 나타나게 되면서 일본 내에서 한국 응징론이 대두
- 일본 정부의 한국에 대한 수출규제 강화책 발표(7.1), 한국정부의 군사정보비밀보호협정(GSOMIA) 종료 선언(8.22)과 같은 악화일로 현상
  · 가와무라 다케오(河村建夫) 일한의원연맹 간사장(전 관방장관)의 방한 보고를 받은 아베 총리가 "징용공 문제가 해결되는 것이 최우선"(9.3)이라고 반응해 당분간 한일 양국은 평행선을 그릴 것
  · 9월 하순 유엔 총회 참석차, 문재인 대통령의 미국 일정 중에도 한일정상회담 계획은 부재

○ 한중·한러관계도 최근 중·러 군용기 영내 진입으로 관계가 동반 악화되었는데, 한중관계가 사드문제, 미중갈등 등으로 더 심각함.

- 한국의 대중·러 관계는 1990년대 초 관계정상화 이후 경제 및 인적 교류로 우호협력관계를 발전시켜 왔고, 1차 북핵위기 때도 우호관계
- 2016년 7월 8일 박근혜 정부가 시진핑 주석의 한국 사드 배치 반대 입장 표명(3.31)에도 불구하고 성주에 사드 배치를 발표하자 한중관계는 극도로 경색
- 북한의 핵능력 고도화에 따른 미국(주도)의 대북 제재 강화에 대해 김정은은 푸틴, 시진핑과 블라디보스톡(4.25), 평양(6.20) 정상회담을 각각 갖고 반미 연대를 과시[3)]

- 최근 러시아가 중국, 북한과 반미 연대가 가시화되는 현상이 관찰되는데, 지난 7월 23일 중국·러시아 군용기가 한국방공식별구역(KADIZ) 무단 진입과 독도 인근 영공 침범이 대표적 사례
- 최근 중국과 러시아의 군사 도발은 중러 협력은 물론 북중러관계 발전의 흐름 속에서 발생한 점에 유의할 필요가 있는데, 이는 한미일 사이의 균열 현상과 대조

○ 한미관계는 다른 양자관계들과 달리 동맹관계를 과시하며 대북정책에서 긴밀히 협조하고 있으나 방위비 분담, 통상관계, 한일관계 등에서 입장 차이가 노출돼 최상의 동맹관계라 보기는 어려움.

- 2018년 판문점 정상회담 후 싱가포르 정상회담은 대북정책 관련, 한미 간 공조의 성공사례로서 하노이 북미정상회담에 대한 기대가 고조
- 하노이 북미정상회담은 비핵화 정의 및 범위, 로드맵에 관한 사전 실무합의 없이 이루어져 결렬은 필연적으로서 하향식 외교의 한계를 표출
- 하노이 회담 이후 미국 내 대북협상 전략에서 FFVD[4] 수준의 일괄타결이 공식 입장이지만 핵동결 단계를 거치는 단계적 접근의 필요성도 대두
  · 트럼프 대통령의 볼튼 백악관 국가안보보좌관 해임 발표(9.10)와 최선희 북한 외무성 부상의 대미 핵협상 수용 발표(9.9)가 맞물린 점은 흥미로운 현상
- 북핵 공조와 달리 방위비 분담문제, 미국의 미사일방어망(MD) 체계 편입, 한일관계, 통상문제 등 다른 이슈들에 있어서는 이견이 노출되고 있는데, 특히 한국의 GSOMIA 중단 결정에 대한 미국측의 잇달은 유감 표명과 유엔사령부의 작전지휘권 행사 의사도 관측[5]

3) 이런 현상을 북중러 삼각동맹체제로 과장할 필요는 없음.

4) 완전하고 검증가능하고 비가역적인 비핵화(CVID)라는 기존의 미국 북핵정책 목표를 대신하는 표어로서 "최종적이고 완전하게 검증가능한 비핵화"를 뜻함.

5) "美, 유엔사 권한 확대 요구?… 한미간 새로운 갈등 요인 되나," 『뉴시스』, 2019.9.4., "문정인 '남북관계 가장 큰 장애물은 유엔군 사령부'," 『조선일보』, 2019.9.10. 유엔사 전망에 관한 전반적 논의는 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』 (파주: 한울, 2009), 비판적 논의는 이시우, 『UNC 유엔군 사령부』 (서울: 들녘, 2014) 참조.

다. 좁은 기회의 창

○ 한반도 주변의 부정적인 국제정세에도 불구하고 그것을 완전히 비관적으로 보지 않도록 해줄 수 있는 기회의 창도 존재함.

- 무엇보다 한반도 문제의 직접 당사자들 사이에 대화가 다시 활성화되는 양상
- 9.23 한미정상회담은 남북·북미대화의 동반 재개를 위한 새로운 동력으로 작용 가능

○ 남북 간에는 2018년 세 차례의 정상회담과 2019년 6월 30일 판문점 한미일 정상회동 등으로 정상 간 신뢰와 판문점 및 평양 공동선언 이행으로 정치·군사적 신뢰가 조성되어옴.

- 북한의 경제발전 총노선의 성공을 위해서는 북한과 국제사회의 제반 협력이 필요한데, 이는 모두 남북관계 발전에서 시작
- 북이 하노이 이후 한미군사연습 기간을 거쳐 남북대화에 응하지 않고 있는데 향후 북한의 행보는 북한의 남북대화 및 비핵화 의지를 전망할 가늠자로 작용
- 특히, 한국은 대북 안전보장에 관해 북미와 남북이 각각 할 역할이 있다는 입장을 표명한 바 있음(9.18).

○ 한미 간에는 비핵화 전략을 둘러싸고 정상, 외무장관, 대북정책대표 등 다차원의 협의를 긴밀히 전개하며 공조를 유지하고 있음.

- 북한의 잇따른 단거리 발사체 시험에도 불구하고 트럼프 대통령은 김정은과의 신뢰를 확인하며 북핵 협상 의지를 반복해서 과시

○ 한일 간에는 현재 타협점을 찾지 못하고 있지만 미국의 공개 개입으로 GSOMIA 종료 시한 내 타협의 개연성은 남아 있음.

- 한미일 균열 대 북중러 연대의 비대칭적 현상에 대한 한미일 3국, 특히 미국의 긴장감이 작용
- 한일 간 평행선이 양국관계 및 국익 훼손은 물론 그 이익을 경쟁세력이 취할 수 있다는 판단이 공유될 경우 타협 불가피

- 이낙연 총리가 밝힌 강제징용자 및 GSOMIA 문제의 동시 원상복귀에 대북정책 공동협력이 더해지면 타협 가능
  · 필요시 2차 북핵위기 대응으로 활용된 한미일 대북정책조정회의(TCOG) 부활 가능
- 일본에서는 평화헌법 유지, 한일연대를 지지하는 일부 정치세력과 시민사회가 있어 이를 통한 한일관계 개선도 가능

○ 중국과 러시아는 한국의 북핵정책과 유사한 입장을 취하면서 촉진자 역할도 자임해오고 있는데 이점이 한중, 한러관계 개선의 촉진제로 작용할 수 있음.
- 중국과 러시아는 북한의 핵포기와 미국의 대북 안전보장을 동시행동으로 촉구
- 왕이 중국 외교부장의 소위 '쌍중단, 쌍궤병행'론이 그 예로서 한국은 중국 입장에 공감
- 러시아와는 한반도 평화체제가 동북아 다자안보협력 구상과 긴밀히 연계되어 있다는 공감대를 형성

Ⅲ 진단: 현상타파 대 현상유지의 동학

가. 특징

○ 위에서 살펴본 한반도 주변 국제정세가 복합위기와 좁은 기회의 창으로 격변을 나타내는 것은 동북아 국제정치가 전례 없는 현상타파 대 현상유지의 경합구도로 빠져들었기 때문임.

- △ 현상타파 진영은 중국, 한국, 북한, △ 현상유지 진영은 미국과 일본[6]
- 이 현상타파 대 현상유지의 동학은 중국의 부상과 미국의 쇠퇴가 일차적 배경
- 구체적 요인으로는 △ 한국의 비핵평화체제 노선, △ 북미 핵협상, △ 북한의 핵능력 고도화 및 외교수단화, △ 일본의 '보통국가' 노선 전면화 등

○ 현상타파 진영과 현상유지 진영의 경합이 단일하지 않고 각 진영 내 모순의 작동으로 현상타파 대 현상유지의 상호작용이 역동적 양상을 띰.

- 중국은 러시아, 북한과 함께 반미·반패권 연합전선을 형성하고 있으나 이들 각국의 대미관계가 불균등
- 한국은 분단·정전체제 청산에 적극적이지만 이를 위해 북중러의 반패권전선에 동참하거나 한미동맹관계 파기로 보는 것은 오판
- 다른 한편, 미국과 일본이 중국 봉쇄에 연합하지만 양국이 샌프란시스코체제와 65년체제에 완전히 동일한 입장을 견지하는 것은 불가능

나. 현상타파 양상과 그 함의

○ 시진핑 체제 하의 중국은 과거 '도광양회'에서 '대국굴기'로 공세적 대외정책노선으로 변경하고 있고 미국과 갈등을 회피하지 않는 태세임.

- 시진핑 체제는 양안문제, 동·남지나 등 영토 및 주권문제를 사활적 이익(vital interests)으로

6) 물론 〈표 1〉에서 보듯이 특정 이슈에 관한 각국은 다양한 입장을 보이지만 여기서는 현 동아시아 질서 전반적인 차원에서 판단한 것임.

간주해 비타협적 태도

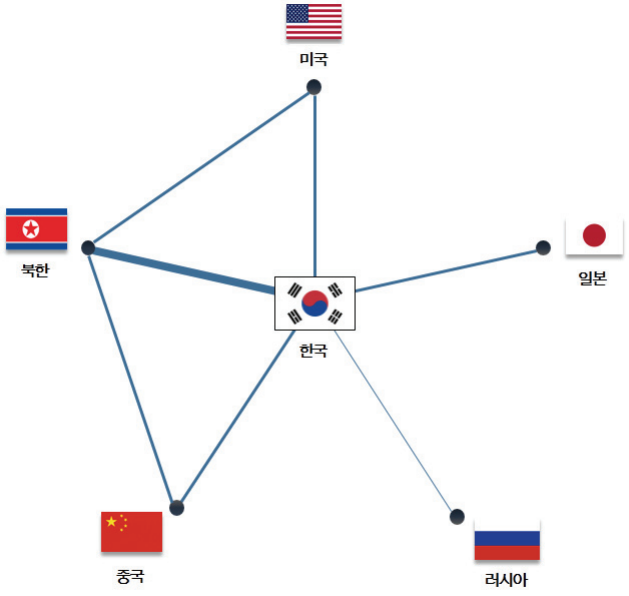
- 중국이 트럼프 행정부와의 무역전쟁을 회피하지 않고 적극 대응하는 데는 미국 패권의 쇠퇴, 내부 자신감, 그리고 반패권 연대 형성 등이 작용
- 반패권 연대 강화를 위해 중국은 △ 북한과 정책 공조 및 지원, △ 북중러 협력관계 형성, △ 러시아와 한반도 문제 개입 확대
- 중국과 러시아는 분단·정전체제의 전환을 지지하는 입장이라는 점에서 현상타파적이지만 그 조건으로 '자주성'을 강조해 미국의 대한반도 영향력 약화를 겨냥

○ 다만, 중국은 세계 시장경제체제 편입 이후 달러중독, 곧 대미 취약성이 증가하는 부메랑 효과에 직면하고 있음.

- 중국은 2018년 중국의 총 무역흑자 3,474억$, 그중 대미 무역흑자 4,192억$[7)]
- 중국은 핵심기술 및 지적재산권 등에서 열세로 군사적 측면뿐 아니라 경제적 측면에서도 미중 간 세력전이는 단기적으로 난망
- 이런 상황에서 한국은 남북관계를 활용해 남북미 관계와 남북중 관계를 병행 발전시켜 미중 갈등이 대응하는 한편, 남북관계 발전과 한국의 외교적 자율성 증대를 추구하는 것이 최적의 대응책(〈그림2〉)

7) 박홍서, "중국의 대외현안 분석: 대미 무역분쟁과 북핵 문제," (통일연구원 주최 「신한반도체제 비전 연구」 관련 자문회의 발표문, 2019.5.16.).

〈그림 2〉 한반도 국제관계에서 남북관계의 위상



○ 한국 문재인 정부는 '평화로운 한반도' 구상을 실현하는데 일관된 입장을 견지해오고 있는데 비핵화-평화체제-남북관계 발전의 선순환 구도 확립이 기본전략임.

- 2019년 초반까지 한국은 북핵문제와 평화체제(대북 안전보장 포함)의 병행 추진에 주변국들의 지지를 얻어내는데 성공
  · 여기서 유의할 바는 한국의 비핵평화 노선이 중국의 반패권 연합성 현상타파 구도와 미국 중심의 현상유지 구도 사이에서 작동한다는 사실
- 한국은 비핵평화체제 수립을 남북관계 발전과 병행 추진해 남북 신뢰구축, 경제공동체 형성을 추구하는데 그 전제는 기존의 분단·정전체제의 전환
  · 다만, 그런 과정에서 한국은 한미일 동맹 진영 일각으로부터 북한으로의 경도, 일본 패싱 우려를 초래해 그에 대한 설명이 필요
- 비핵평화 프로세스의 본격 전개를 위해서는 남북미 삼각관계가 정상 가동돼야 하는데, △ 북한과 미국 사이의 균형점 찾기, △ 한미 간 전략 공조 하에, △ 남이 북에 제공할 카드 준비가 그것

- 남북미 관계의 가동 이면에는 한일·한중관계 가동, 대 유럽연합(EU) 외교를 전개해 비핵평화 프로세스의 지지 구도 확대

○ 북한은 2018년 4월 20일 북한정권은 노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 “경제건설과 핵무력 건설 병진노선의 위대한 승리를 선포함에 대하여”라는 제목의 결정서를 만장일치로 채택하고, “사회주의 경제 건설에 총력을 집중한다”라고 결의함.

- 북한은 핵실험 중단 이후 남북, 북미 정상회담에 응하며 완전한 비핵화 대 포괄적 안전보장을 요구
- 북한의 경제건설 집중노선은 북미 적대관계 청산, 국제사회의 지원·지지, 남북관계 개선을 전제로 하므로 북한의 입장도 현상타파에 해당
- 그러나 북한의 경제건설 집중노선은 북미 협상의 교착, 대북 제재 유지, 남북 합의 이행 한계 등의 상황에 직면
- 2019년 들어 10회에 달하는 북한의 단거리 발사체 시험은 △ 군사력 강화, △ 대미 협상 주도권 확립, △ 김정은 지도력 과시 등 다면적인데, 북미 핵협상 시 북한의 강경 협상전술이 예상
- 한국, 미국, 중국 등 주변국들의 폭넓은 정책 협의로 북한의 본격적인 비핵화와 경제건설 집중노선을 추동할 타개책 제시가 관건

○ 이상 한국, 중국, 북한의 현상타파 경향은 미국, 일본의 현상유지와 대립하면서도 그 힘은 한계가 있고 그 방향도 불확실함.

- 한국의 현상타파는 북중러 반패권연합과 다른 성격
- 상기 현상타파 경향은 그에 관련된 국가 및 국가간 관계의 복합성에 의해 그 전망은 불확실
  · 현재 △ 남북미는 한미 협력 대 남북·북미 대결 구도, △ 북미중 관계는 북중 협력 대 북미·미중 대결 구도의 갈등형 삼각관계 양상
- 남북중, 남북일 관계의 부조화 상태도 현상타파 대 현상유지 구도의 완전한 구분이 어려움을 보여줌(〈그림2〉 참조).

전략적 삼각관계(strategic triangle relationship)는 세 행위자가 관련된 특정 전략적 이슈를 둘러싸고 형성 작동하는 삼자간 상호작용을 말함.
- 세 행위자가 형성하는 세 양자관계(협력/갈등으로 대별)의 조합에 따라 8개의 경우의 수가 발생
- 그 중 4개의 경우는 인지 조화상태, 나머지 4개의 경우는 부조화 상태[8)]

다. 현상유지 양상과 그 함의

○ 미국은 중국의 부상 저지 차원에서 중국 위협론을 동원, 반중연합전선 구축을 시도하며 전후 동아태 질서를 형성 주도해옴.

- 2019년 미 국방부가 발간한 「Indo-Pacific Strategy Report」에서 △ 아태지역 패권 유지범위를 인도-태평양으로 확대
- 동 보고서는 △ 중국을 "수정주의 세력", 북한을 "불량국가"로 지목하고, △ 일본을 위시해 한국, 호주, 필리핀, 태국, 그리고 인도까지 포함시킨 "동맹 현대화"를 추구
  - 여기서 동맹 현대화는 미 패권 유지를 위해 패권 쇠퇴의 틈을 동맹·우호국가들의 비용으로 보충하는 의미로, 한미 방위비 협상이 심각해질 배경으로 작용할 것
  - 이 보고서에서 미국은 일본을 미국 안보의 "초석"으로, 한국은 "린치핀"으로 서술해 차별적 인식을 표출[9)]
- 트럼프 행정부의 신현실주의 외교안보노선은 신중상주의 노선과 공존해 모순을 드러내며 불가예측성을 예고[10)]
- 한국은 트럼프와 김정은의 '신뢰'를 활용해 미국 외교안보노선의 모순을 억제하고 북미 협상을 촉진시켜 남북미 비핵평화 프로세스를 재가동할 필요

○ 아베 총리 주도의 개헌, 보통국가화를 근간으로 하는 "적극적 평화주의"[11)] 노선은 크게는 미국의

8) Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis," *World Politics,* vol. 33, no. 4 (1981), pp. 485~515.

9) The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership, and Promoting a Networked Region* (Washington D.C.: U.S. Department of Defense, 2019).

10) 서재정, "최근 한반도 안보정세와 미국,"『최근 한반도 정세 진단과 한국의 대응방향』(KINU 평화포럼 발표문, 2019.8.1.).

인태전략의 하위 파트너로 동참해 샌프란시스코 체제의 제약에서 탈피하겠다는 일본 우익정치세력의 장기비전의 구체화로 볼 수 있음.

- 일본은 65년체제의 현상유지에 비타협적인 태도를 보이고 있는데 이는 △ 샌프란시스코 체제의 탈피 노력과 모순되고,[12] △ 미국의 인태전략에서 동맹 현대화 노력을 훼손할 수 있으며, △ 북핵협상, 북일관계 등 한반도 안보질서 변화에 따른 일본의 위상에도 부정적으로 작용
- 아베 정권의 강력한 65년체제 현상유지 의지는 한국의 분단·정전체제 전환, 즉 비핵평화 프로세스와 충돌 가능성

○ 상기와 같은 현상유지 현상은 각 차원에서 그 강도가 상이하고, 무엇보다 미국의 패권 지도력의 한계로 현상유지가 불안정한 양상을 띰.

- 한미중 관계가 부조화 상태인데다, 동맹·우호관계인 한미일 관계마저 부조화 상태로 떨어져 현상유지의 불안정은 가중될 징후
- 그와 달리 미중러는 냉전형 인지 조화 상태를 보이고 있는데 이는 동북아 냉전 유산을 유지하는 힘으로 작용할 수도 있음(〈그림2〉 참조).

라. 정책적 시사점

○ 목하 한반도 주변 국제질서는 격변기에 진입하고 있는데 그 기본요인은 기존 질서를 타파하려는 세력의 도전에 현상유지 세력의 응전이 전면화되었기 때문임.

- 다만 현상타파 및 현상유지의 대립 경향이 본격화되기보다는 무정형의 격변이 단기적(5년 내외)으로는 지속될 전망

11) 아베 정권은 2013년 12월 17일 각의에서 '국가안전보장전략'을 통과시키면서 '적극적 평화주의'를 제창했는데, 이는 국제사회 환경의 급격한 변화에 효과적으로 대처한다는 명목 아래 기존의 '무기수출 3원칙'에 대해 "새로운 안보환경에 적합한 명확한 원칙을 정한다"라며 수정할 뜻을 명확히 했다. 평화헌법 개정을 통한 공격적인 대외정책을 공식화 한 것으로 평가된다. 조정남, "아베정권의 정치이념지향성과 '적극적 평화주의'," 『민족연구』 제57호 (2014), pp. 74~90 참조.

12) 이기태, "한일 갈등이 북일 대화에 미치는 영향" (통일연구원 Online Series, CO19-18, 2019.8.30.), pp. 2~3.

○ 무엇보다 미국과 중국 사이 패권전이보다는 통제된 갈등 혹은 경쟁적 공존이 전개될 가능성이 높음.

- 이런 상황이 장기화 될 경우 월러스타인(I. Wallerstein)의 세계체제론[13]과 유사한 위계적인 동아태체제가 형성될 가능성
- 반면, 미중 협조체제가 붕괴될 경우 신 질서를 향한 합종연횡이 발생하고 그 과정에서 무력충돌의 개연성

○ 역내 복합적이고 동태적인 국제질서 격변은 한국의 비핵평화 노선과 장래 국가발전 전략에 기회보다는 도전으로 작용할 것으로 예상됨.

- 특히, 미중 갈등관계 속에서 한국의 외교적 자율성이 장기간 제약받을 개연성에 대비해 정책 자율성의 공간 확대와 정책 일관성의 유지가 관건
- 외교정책 자율성 확대의 기본 방향은 ① 남북-한미관계를 양축으로 남북미 관계를 확립한 연후에, ② 이를 토대로 삼아 한미일, 남북중 관계 발전을 추진하는 것

13) Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World-Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1984).

Ⅳ 대응: 보편적 국가이익론

가. 단기 전망

❑ 역내 국제 전망

○ 동아시아 국제관계는 일차적으로 미중관계의 향배에 달려있고, 삼각관계의 틀에서는 미중일, 미중러, 한미일, 북중러가 주요 변수임.

- 이 속에서 남북관계는 구조적 제약을 받고 있으나 자율성을 확대시킬 가능성이 있는데 그 변수가 남북관계와 북미관계의 병행 발전

○ 현재 미중관계가 무역분쟁 중이지만 양국 정부가 전면적인 갈등으로 확대할 의사를 표출하지 않고 무역분쟁도 대결과 협상이 공존하고 있어 역내 불안정은 제한적임.

- 그러나 중국과 한국, 일본, 대만, 필리핀, 베트남 사이의 영유권 분쟁, 미국의 대만 무기수출 등 미중 분쟁요인[14]은 충분하므로 미중 전략대화가 중요
- 미중관계를 인태지역의 안정과 번영으로 활용하기 위해서는 미국의 인태전략과 중국의 일대일로 전략의 호환성을 찾거나, 역내 관련국들이 양국의 전략에 동시 참여하는 방안도 유용
- 한국의 경우 미국의 인태전략에 신남방협력 차원에서 일부 참여하고, 중국의 일대일로 전략에는 신북방협력의 연장선상에서 관여하는 병행 접근이 유용

○ 다만, 북중러의 반패권 연합 대 한미일의 균열 구도는 한국의 국익과 역내 불안정에 부정적인 영향을 미칠 것임.

- 한미일 협력관계의 복원과 미중 갈등 시 한국은 평화 메신저 역할과 사활적 이익 수호에

14) 신종호 외,『2030 미중관계 시나리오와 한반도』(서울: 통일연구원, 2018); 박한규, "탈냉전 이후 미중관계와 향후 전망: 갈등과 협조의 이중주,"『사회과학연구』, 제25권 1호 (2014), pp. 127~147; 정경영, "미중분쟁 가능성과 한국의 안보전략,"『군사논단』, 제64권 (2010), pp. 99~122.

대한 일관성 유지가 긴요

❑ 한반도 문제 관련 정세전망

○ 북핵, 남북관계 등 한반도 문제는 그 자체로 역내 질서 변화의 진앙지로서 여기에 관련국들의 이익 갈등으로 역동성이 발생함.

- 한반도 문제의 단기 전망은 북미 핵협상에 의존하겠지만 장기전망은 미중관계와 남북관계가 최대 변수

○ 한반도 문제 해결의 방향은 남북미 삼각관계의 조합에 의존하는데, 현재 남북미 관계는 한미: 협력 對 북미·남북: 갈등이라는 냉전형 조화상태에 있어 남북미 삼자의 탈냉전형 조화상태, 즉 한반도 냉전구조 해체 방향으로 전환하는 것이 과제임.

- 단기적으로는 2019년 남북미 관계를 2018년 상황으로 복원하는 것이 과제
- 북미관계는 비핵화 로드맵을 둘러싸고 교착상태에 있으나 남북미 정상의 신뢰를 기반으로 합리적인 타협안 도출시, 연내 본격적인 평화프로세스 가능
  · 관건은 북한의 비핵화 범위와 미국의 대북 상응조치의 적정성과 그 절차
- 남북관계는 북한의 선미후남 전술로 북미 협상 타결 이전 본격적인 관계개선이 난망
  · 다만, 9월 하순 북미 접촉 성공 혹은 회담 지속 합의 시, 북미 핵협상과 남북대화는 거의 동시에 진행 가능
  · 서훈 국정원장 “김정은, 11월 부산 한·아세안 회담 참석 가능성” 언급(9.24)

나. 정책 대응과 과제

❑ 대응 방향

○ 격변기 한국의 최적 대응방향은 ‘보편적 국가이익’론으로서, 한국은 국가전략에 의거해 이슈들의 비중, 관련국들의 관계 등을 종합 고려해 정책 우선순위를 선정해 접근함이 최적의 자세임.

- 이때 국가전략은 한국의 국가이익 극대화 전략을 말하는데 여기에 보편가치를

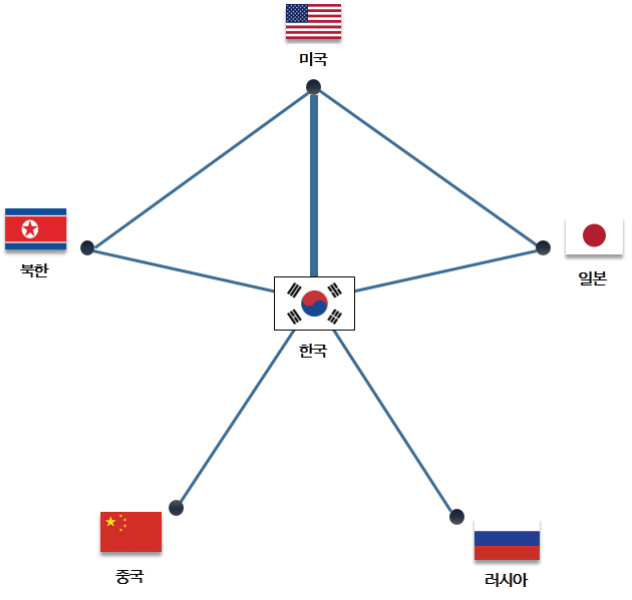
국가이익에 포함시키는 창의적 접근 요망(=보편적 국가이익론)

· 보편적 국가이익론은 한국이 해당되는 중견국가의 일반적 외교정책 경향과 한국의 평화외교노선의 결합[15]

- 문재인 정부가 추진하는 한반도 비핵평화체제 수립과 남북 간 평화번영 추구 합의는 보편적 국익론의 사례로서 이를 일관되게 견지하고 관련국들과 호혜성을 공유하는 것이 관건
- 보편적 국익 추구를 위해서는 한미 간 전략 소통을 강화해 비핵평화 프로세스를 본격 가동하고 평화지향적 동맹으로의 변환을 추진(〈그림3〉)

· 비핵평화 프로세스는 한일관계 개선을 촉진하되 한미일 군사협력을 조정하는 작용을 할 것

〈그림 3〉 한반도 국제관계에서 한미관계의 위상



15) 서보혁, 『한국 평화학의 탐구』 (서울: 박영사, 2019), pp. 344~381; 김상배 엮음, 『제3세대 중견국 외교론: 네트워크 이론의 시각』 (서울: 사회평론, 2015); Jeffrey Robertson, "South Korea as a Middle Power: Capacity, Behavior, and Now Opportunity," *International Journal of Korean Unification Studies,* vol. 16, no. 1 (2007), pp. 151~174.

○ 역내 질서변화에 대한 거시적이고 복합적인 인식이 필요한데, 이를 위해 통일·외교·안보 정책결정집단과 정책연구집단의 협력체제 강화가 중요한 과제

- 역내 질서 인식에는 △ 현상 타파 및 유지의 힘과 상호작용, △ 복합적 양자관계의 패턴, △ 전략적 삼각관계의 방향 등이 주요 관찰 대상
- 현상 추종적 이해보다는 변화의 동인에 대한 종합적·동태적 인식이 중요
- 보편적 국익 증대를 목표로 하는 정책연구집단의 융복합 연구 관행 확립도 과제

○ 격변기 한국은 국가 간 많은 잠재적인 분쟁에 연루될 가능성을 경계하면서, 사활적·보편적 국익 수호를 중심으로 역내 상황 및 국가 간 관계를 관리하는 외교를 중시해야 함.

- 가령, 한국은 미국의 사드 시스템, 한미일 합동군사연습 참가 요구에 한국의 자율적 판단과 역내 안정 등을 고려, 기존의 불참 입장 고수
- 국가 간 갈등에 비정부 부문 혹은 1.5트랙을 활용해 갈등 최소화, 이해 최대화를 추구하는 공공외교 시스템 마련

❑ 한반도 평화 관련 정책과제

○ 최대 과제는 악화된 대주변국 양자관계를 전면 개선해 국가이익 증진과 역내 질서 안정화에 적극적 자세를 취하는 일임.

- 냉전 해체기 노태우정부의 북방외교, 2000년 6·15공동선언 전후 한국의 대 주변국 전방위 외교 응용 필요[16)]
- 격변기 일차적 생존 기반의 공고화를 우선으로 한미 동맹관계를 재확립해 북중러관계 발전에 대응
- 한중관계 등 주변 양자관계를 개선함에 있어 △ 한중, 한러관계는 기존 합의사항(경제, 환경 등) 이행, △ 한일관계는 GSOMIA 종료 이전 타협책 강구

16) 하용출 외, 『북방정책; 기원, 전개, 영향』 (서울: 서울대학교 출판부, 2003); 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』 (서울: 중앙북스, 2008).

○ 둘째는 한반도 평화프로세스를 본격 선도하는 일로서 이는 남북관계 발전 및 한반도 냉전구조 해체로 격변기 대처 능력 제고 및 신국가발전 전략의 토대 구축을 의미함.

- 이를 위해 남북미 삼각관계 형성이 긴요한데, 북미 협상을 촉진시켜 비핵평화 프로세스 본격화와 남북관계 발전을 병행 추진
- 한중관계 개선, 아세안 및 유럽국가들과의 협력 확대, 신남·북방협력 전개로 평화외교의 지지 기반 확대

○ 북미관계 전망은 비핵평화 프로세스의 진척에 의존할 것인바, 북미 핵협상 진척 시에도 북미 간에는 평화협정, 제재 해제, 경제협력, 북한인권 개선, 인도문제 해결, 관계정상화 등 관련 이슈가 산적해 장기적, 점진적 접근이 적합함.

- 북미관계 정상화 사례로 점진형(미-베트남), 일괄형(미-쿠바), 신속형(미-리비아) 등을 상정할 수 있는바, 최근 트럼프 대통령의 리비아 모델 비판으로 북미대화에 순기능
- 비핵화 로드맵이 최소 2단계 연속과정으로 진행될 경우 1단계 비핵화(소위 영변 핵폐기+@)의 상응조치로 종전선언, 민생부문 제재 완화, 인도지원, 관계정상화 실무대화 등 가능[17]
- 이때 남북은 비핵 상응조치의 일부를 담당하면서 판문점 및 평양 공동선언의 전면 이행을 병행 추진해 '평화와 경제의 선순환' 관계 확립

○ 대북정책에서는 하노이 이후 나타난 북한의 대남 비난 소지를 제거해 △ 신뢰구축, △ 남북대화 정례화, △ 개성연락사무소 실질 운영 및 군사공동위원회 가동을 적극 추진함.

- 이와 관련 인도적 문제, 관계발전, 민생 등에 관해 과감한 대북 지원 및 협력으로 제재국면 하의 협력 적극 추진
- 상기 북한의 1단계 비핵화 합의 시 금강산 관광 재개, 합의 이행시 개성공단 재개 가능성 제기
- DMZ와 그 일대의 각종 인간안보 협력과 군사적 신뢰구축 등 9.19 군사합의의 전면

17) 서보혁, "신한반도체제 구축을 위한 대외 과제" (미발표 논문, 2019).

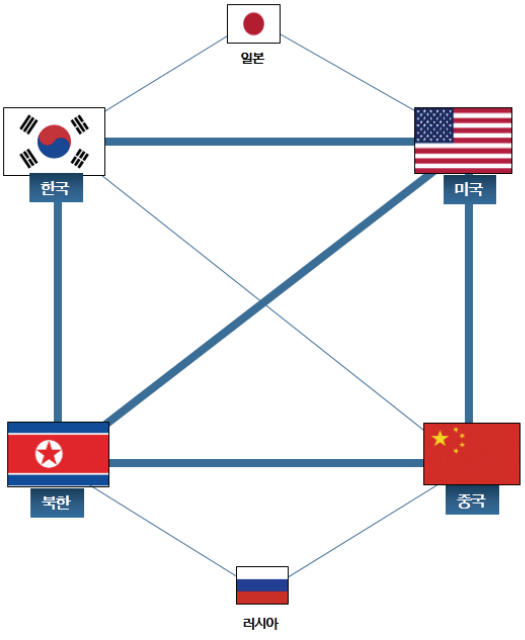
이행으로 전쟁 불가능한 생태평화지대화 구축

· 이와 관련해 북한이 소극적으로 나올 것에 대비 한미 간 협의 하에 한국의 적극적 역할로 대응

· 비핵화 급진전시 상기 평화경제 선순환을 확대해 신 경협과 구조적 군비통제를 병행[18]

○ 결국 한반도 비핵화 과정은 4대 주요 당사자들(남북미중)의 긴밀한 소통과 북미 협상 타결을 전제로 하는데, 역내 국가들과의 전방위 우호관계 확립이 중요한 이유가 여기에 있음(〈그림4〉).

〈그림 4〉 한반도 평화체제의 이해상관자 구도



- 한반도 비핵평화체제 확립에 대비해 양자관계는 물론 이슈별 적정 다자적 접근도 준비

· 3자 또는 4자 평화협정 체결, 6자회담을 통한 동북아 다자안보체 및 철도공동체

18) 서보혁, "판문점 선언 이후 남북관계 평가 및 향후 과제," 「4.27 판문점 선언 1주년 평가 및 향후 과제」 (제3차 국방정책포럼 발표문, 2019.4.30.); 김갑식 외, 『한반도 비핵/평화 프로세스와 남북한 군비통제 추진전략』 (세종: 경제·인문사회연구회, 2018).

추진 가능

- 이때 한국의 평화통일정책의 주요 축은 △ 양자관계에서 남북관계와 한미관계의 병행, △ 삼각관계에서는 남북미 관계와 한미일 관계의 병행
- 따라서 한국은 △ 비핵평화 협상의 본격화 촉진, △ 남북관계 발전 주도, △ 점진적 통일 추진 등 '복합 평화조성자'의 역할을 일관되고 담대하게 전개
- 이를 위해 대내적으로 평화여론 확산 및 지도력 개발, 대외적으로 평화외교의 지지 기반 확대가 기본 토대

참고문헌

가. 단행본

김갑식 외. 『한반도 비핵/평화 프로세스와 남북한 군비통제 추진전략』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2018.

김상배 엮음. 『제3세대 중견국 외교론: 네트워크 이론의 시각』. 서울: 사회평론, 2015.

김일영·조성렬. 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』. 파주: 한울, 2009.

서보혁. 『한국 평화학의 탐구』. 서울: 박영사, 2019.

신종호·정성윤·김재철·민병원·전재성·정재관·차창훈. 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』. 서울: 통일연구원, 2018.

이시우. 『UNC 유엔군 사령부』. 서울: 들녘, 2014.

임동원. 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』. 서울: 중앙북스, 2008.

하용출 외. 『북방정책; 기원, 전개, 영향』. 서울: 서울대학교 출판부, 2003.

Wallerstein, Immanuel. *The Capitalist World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

나. 논문

박한규. "탈냉전 이후 미중관계와 향후 전망: 갈등과 협조의 이중주." 『사회과학연구』. 제25권 1호, 2014.

정경영. "미중분쟁 가능성과 한국의 안보전략." 『군사논단』. 제64권, 2010.

조정남. "아베정권의 정치이념지향성과 '적극적 평화주의'." 『민족연구』. 제57호, 2014.

Dittmer, Lowell. "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis." *World Politics*. vol. 33, no. 4, 1981.

Robertson, Jeffrey. "South Korea as a Middle Power: Capacity, Behavior, and Now Opportunity." *International Journal of Korean Unification Studies*. vol. 16, no. 1, 2007.

다. 기타 자료

『뉴시스』. 2019.9.4.

『조선일보』. 2019.9.10.

박홍서. “중국의 대외현안 분석: 대미 무역분쟁과 북핵 문제.” 통일연구원 주최 「신한반도체제 비전 연구」 관련 자문회의 발표문. 통일연구원, 2019.5.16.

서보혁. “신한반도체제 구축을 위한 대외 과제.” 미발표 논문. 2019.

_____. “판문점 선언 이후 남북관계 평가 및 향후 과제.” 제3차 국방정책포럼 「4.27 판문점 선언 1주년 평가 및 향후 과제」 발표문. 국방부, 2019.4.30.

서재정. “최근 한반도 안보정세와 미국.” KINU 평화포럼 「최근 한반도 정세 진단과 한국의 대응 방향」 발표문. 통일연구원, 2019.8.1.

이기태. “한일 갈등이 북일 대화에 미치는 영향.” 통일연구원 Online Series, CO19-18. 2019.8.30. 〈http://kinu.or.kr〉.

조한범. “신한반도체제의 비전과 목표.” 2019 KINU 학술회의 「신한반도체제의 비전과 과제」 발표문. 통일연구원, 2019.5.24.

The Department of Defense. *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership, and Promoting a Networked Region*. Washington D.C.: U.S. Department of Defense, June 1, 2019.

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, 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)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
   다) 홈페이지: http://www.kinu.or.kr

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :) **※도로명 주소 기입必**		
연 락 처*	TEL	이메일	
이메일 서비스	수신 ( ) 수신거부 ( )		
회 원 구 분*	학생회원 ( ) 일반회원 ( ) 기관회원 ( )		

본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집 · 이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
   성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
   ※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
   귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 **동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.**

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

한반도 국제정세의 역동성과
한국의 대응 방향

KINU Insight 19-06

발 행 일 2019년 9월
발 행 처 통일연구원
편 집 인 기획조정실 연구관리팀
홈 페 이 지 http://www.kinu.or.kr
인 쇄 처 (주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)

ⓒ 통일연구원, 2019