

한국의 대북정책과 북-미-중 전략적 삼각관계*

주 동 진 | 성균관대학교 정치외교학과 초빙교수

- I. 목차
 - I. 서론
 - II. 한국을 둘러싼 전략적 삼각관계
 - III. 북-미-중 전략적 삼각관계와 대외환경변화
 - 1. 북-미-중 전략적 삼각관계
 - 2. 대북문제를 둘러싼 관련국들의 이해관계
 - 3. 한국을 둘러싼 2017-2018 한반도 대외정세
 - IV. 대북문제와 정상회담, 그리고 종전선언
 - V. 결론

- I. 주제어 외교정책, 전략적 삼각관계, 대북제재, 비핵화, foreign policy, strategic triangle, sanctions, denuclearization

대북문제는 한국의 한반도를 대상으로 한 외교정책에서 중요한 비중을 차지한다. 그리고 한국은 대북문제가 미중관계 및 다양한 주변국들과의 관계를 포함한 만큼, 그 개입기회를 포착하는데 신중할 수밖에 없다. 한국이 한반도 평화를 견인하기 위한 간접적인 중재역할을 자처하는 이유가 여기에 있다.

대북문제는 다양한 이해관계자들 간의 관계로 인해 오랜 시간동안 유지되어왔다. 특히 미중관계는 대북문제가 미국과 중국 간의 외교적인 수단으로서 활용될 수 있는 기회를 생산했으며, 북한은 이를 체제유지비용을 확보하기 위한 기회비용으로서 활용하고 있다. 이에 한국은 대북문제가 남북관계를 바탕으로 한 양자구조에서 종식될 수 없으며, 광범위한 다자구조를 통해 해결하기에도 난해한 문제라는 점을 오랜 시간동안 경험해왔다.

현재 한국은 대북문제에 개입하기 위한 중재역할을 제시하며, 대북문제를 둘러싼 기존의 전통적인 틀을 개선시키려 시도하고 있다. 특히 남북정상회담에서의 한국의 선택은 앞으로 북미정상회담에 영향을 미치며, 대북문제를 해결해나가는데 중요한 분기점으로서 자리매김할 것이다. 따라서 한국은 북한,

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A5B5A07057779).

미국, 중국을 둘러싼 전통적인 전략적 삼각관계를 유형화하고, 그 틀을 통해 대북문제에서 발생하는 이해관계 및 기회비용을 그 세부적인 과정들 및 국면들에 맞추어 활용해야 한다. 한국의 중재역할이 이러한 판단과정에서 오류를 범한다면, 한국은 앞으로 북미정상회담과 종전선언의 여파로 인한 영향력에 대북문제를 향한 개입기회를 상실하게 될지도 모른다.

I. 서론

본 논문의 목적은 전략적 삼각관계(strategic triangle) 모델을 바탕으로 대북문제를 둘러싼 복합적인 안보환경을 유형화하고, 새로운 프로세스를 중심으로 한국의 중재역할을 수행하기 위한 대외정책에 유의미한 예측 및 분석결과를 더하는 데 있다. 현재 한국은 대북문제에 관한 중재자 역할론을 바탕으로 한반도 평화문제에서의 외교적 자율성을 계속 지켜나가는데 초점을 맞추고 있다. 대북문제는 한국과 북한뿐만 아니라 미국과 중국이라는 강대국들도 포함하고 있기 때문이다. 따라서 한국은 강대국들 사이에서 효과적인 중재역할을 이어나가기 위해, 한반도를 둘러싼 외교정세를 직관할 수 있는 이정표 혹은 가시화된 분석도표를 갖추어야 한다. 이에 맞추어, 본 논문은 대북문제를 중심으로 한국을 둘러싼 북-미-중 전략적 삼각관계를 제시 및 구성하고, 그 과정을 단계적으로 정리하는데 초점을 맞추었다.

한국의 중재외교는 불투명한 미래에 대비해 북한을 향한 대북제재국면과 대화국면 모두를 살필 필요가 있다. 그리고 이를 위해서는 미중관계와 대북문제 간의 관계를 고려할 수밖에 없다. 대북문제는 강대국인 미국과 중국으로 인해 국제적 이슈로서 성장하고 있기 때문이다. 따라서 한국은 강대국들의 대외전략이 무정부

(anarchy)로부터 비롯한 안보구조¹⁾에서 발생하는 점을 바탕으로, 한반도를 둘러싼 대북문제의 상태를 진단 및 평가하는데 주력할 필요가 있다.²⁾

한국을 사이에 둔 한미연합훈련과 북한, 북한의 핵실험 및 미사일도발에 따른 사후대책, 그리고 사드배치에 따른 중국의 무역제재 등은 대북문제에 있어서의 중재역할과 관련해, 한국외교정책의 자율성과 주도적 역량의 한계를 드러나게 한다. 한국이 다양한 국가들의 대외전략이 복합적으로 교차해 있는 국제질서에서 외교적 자율성을 보호하기 위한 자구책을 강구할 수밖에 없는 이유가 여기에 있다. 한반도 정세는 전통적으로 동북아 정세에 미중관계의 양자구조가 복합적으로 혼합된 형태를 취하고 있다.³⁾ 그리고 한국은 한미일 대북제재공조의 틀이 가지는 실효성이 불투명해질수록, 대북문제에 대한 접근과정에서 주변 강대국들의 의도에 따른 외교적 선택을 강요받기 쉬운 상태에 내몰려왔다.

한국의 미래를 향한 대외전략은 미국과 중국, 그리고 북한을 대상으로 한 외교 정책으로부터 자유롭기 어렵다. 따라서 한국은 대북문제와 관련해 국제정세 변화의 중심축이 되는 미중관계를 고려한 외교정책을 구성해나감에 있어서, 유의미한 외교적 성과를 얻기 위해 기존의 갈등과 대화에 중심을 둔 이분법적 대북정책을 현재에 맞추어 재구성할 역량을 갖추어야 한다. 지금까지의 정권교체에 맞추어진 외교노선의 불규칙한 변화, 북한을 대상으로 한 근시안적 대안 및 평가, 다중게임에 의한 통합적인 외교비전의 부재 등은 한국외교정책의 미래를 위한 청사진을

1 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading MA: Addison-Wesley, 1979), p. 126.

2 Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987) pp. 17, 21-22, 121. 강대국에 의한 헤게모니(hegemony)는 국제질서에서 다양한 경쟁 구조와 안보전략을 활성화하며, 강대국들이 기존의 전통적인 안보구조로부터 벗어나지 않게 만드는 구심력을 발생시킨다. 그러나 이러한 구심력은 외교정책에 있어서 안보환경이 새로운 변인을 수용해나감에 따라 변화가능성을 생산해나가기도 한다.

3 변진석, “아태지역협력에 대한 아세안의 입장과 전략 -다자주의와 약소국-,” 『한국정치학회보』 제30집 (3)호 (1996), pp. 401-404. 현상유지의 강대국, 소극적 약소국, 제도적 장치부족 등이 외교적 발전을 억제시키고 있다.

그려내는데 있어서 부적절하다.

대북문제는 냉전시대의 안보전략과 같은 강대국들 간의 시소게임만으로 해결되기 어렵다. 현재 한국을 둘러싼 북한과 미중에 의한 전략적 삼각관계는 북한의 도발전략이 미국의 대북정책으로 이어지고, 다시 미국의 정책에 대응하는 중국의 외교정책으로 이어지는 순환구조에 함몰되어 있다. 그리고 중국은 미국과의 경쟁 및 대립에 대비하기 위해 북한과의 협력관계를 유효한 외교적 수단으로서 활용하고 있다. 동시에, 북한은 이러한 국제정세를 통해 전략적 이득을 취하며 핵무기이슈를 유지시키고 있다.

지금까지 미국은 북한에 대한 적극적인 개입을, 중국은 소극적인 개입을 고수해왔다. 그러나 이에 따른 통상적인 이해는 미중관계로 인해 앞으로 불투명해질 수 있다. 미국의 대외전략은 기존의 세계주의에서 미국주의 및 신고립주의로 변화하고, 경제 및 국제협력은 기존의 자유무역주의에서 보호무역주의로 변화하고 있다. 그리고 중국은 미국의 변화를 위기와 기회가 공존하는 미래로 평가하고 있다. 나아가, 이러한 변화는 미중무역 갈등을 비롯해 남중국해 영토분쟁, IS, 중동 난민, 미러관계, 유럽의 극우정세, 필리핀의 친중정세, 북핵 등의 다양한 안보이슈들까지 끌어안으며 보다 불투명한 미래를 그려나가고 있다.

한국은 북한과 북한을 둘러싼 미중관계가 변화하는 과정을 유의미하게 받아들이며, 한국의 중재역할이 성공적으로 이루어질 수 있는 기회를 발견해야 한다. 미중관계의 갈등은 동북아에서 전통적인 경쟁구도를 유지시키며 한반도 비핵화 패러다임에 브레이크를 걸 수 있다.⁴⁾ 그리고 한국이 그 틈새에서 북-미-중의 강대국과 약소국이 혼합된 비대칭적인 전략적 삼각관계에 개입할 기회를 상실시킬 수 있다. 따라서 한국은 중재역할을 성공적으로 수행하기 위해서라도 북-미-중 전

4 이수형, “국제정치의 지형변화와 동아시아 강대국 정치,” 『동북아연구』 제27집 (1)호 (2012, 8월)을 참조.

략적 삼각관계를 분석하고 향후의 변화를 예측해 앞으로도 꾸준히 개입기회를 늘려나가야 한다.

Ⅱ. 한국을 둘러싼 전략적 삼각관계

외교정책론이란 국가외교의 구성요소, 목적, 의사결정과정을 사회과학적으로 분석하는 이론이다. 이에 외교정책론은 국가단위의 합리적 행위자를 전제로 다양한 안보전략을 해석 및 예측하기 위한 이론이라고 볼 수 있다. 탈냉전 시대는 기존의 외교정책론에 새로운 변인들을 더해가고 있다. 이러한 분석범주의 확대는 국가의 정책결정과정에서 교착상태를 유발하는 원인이 될 수 있다. 이는 미중관계가 오랜 시간동안 이어져 온 기존의 관계에 새로운 안보이슈들을 더해갈수록, 그로부터 영향을 받는 외교정책이 특정한 문제를 해결하는 과정에만 집중되어 구성되기 어려운 점과 마찬가지로이다.

외교정책에 대한 대표적인 선행연구로는 허드슨(2009)이 있다.⁵⁾ 그에 따르면, 외교정책은 국가들 간의 동맹, 조약, 분쟁 등의 외교이슈에 맞추어, 5가지 변인들 가운데 핵심이 되는 변인에 따라 다양한 유형들로 나누어진다. 그리고 외교정책은 국가들이 협상에 대응하며 외교정책의 성공과 실패 이후의 결과를 조정하는 과정에서, <표 1>의 협상유형들과 같은 과정을 바탕으로 문제해결에 이를 때까지 끊임없이 거듭된다. 실제로, 미중관계와 관련된 외교정책도 초기의 원형으로부터 군사학적 관점에서 정경영(2010), 박창권(2013) 등과 같이 분화했고, 경제학적 관점에서 전재성(2012), 백창재·조형진(2012) 등과 같이 분화했다.⁶⁾ 그리고 계

5 벨러리 허드슨, 신옥희 외(옮김), 『외교정책론』 (서울: 을유문화사, 2009)을 참조. 허드슨은 외교정책 변인을 크게 5가지(개인, 집단, 국내정치, 문화와 국가, 국제체제)로 정리했다.

6 정경영, “미중분쟁가능성과 한국의 안보전략,” 『군사논단』 64 (2010, 겨울); 전재성, “2008년 경

임이론의 관점에서 김홍주(2011), 박한규(2014) 등과 같이 분화해왔다.⁷⁾

〈표 1〉 국가의 외교적 협상프레임

	연장 합의	정상화 합의	재분배 합의	새신 합의	추가효과 역할
목 적	정상 상태의 지속	비정상 상태의 종결	발의자를 위한 새로운 분배	양측의 양보로 외교이익 생산	협상의 확대에 따른 발생
특 징	이전의 합의를 지속 및 반영	상황 조건을 통해 유동적	지속적 갈등을 전제	이해관계자의 적극적 협상	추가 효과와 합의의 가능성 반비례
연 장	지속될 경우, 손해 발생	지속될 경우, 협상 파행	새로운 분배가 협상 조건으로 등장	외교이익이 다른 형태로 전환	새로운 추가 효과의 발견
실 패	전통적 협정의 종결	분쟁 지속, 승리에 의한 상황 종결	현상 유지, 목적 달성을 위한 위협	현상 유지	협상 실현을 위한 도구
예 시	우호 조약, 동맹 갱신	강화 조약, 전후 처리	영토 양도, 식민지 해방	국제협력조약 (NPT, ARF)	권력 확보, 경제 이익

출처: Fred C. Iklé, *How Nations Negotiate* (New York: Fredrick A. Praeger Publishers, 1970), p. 41. 재인용 및 정리.

국가들 간의 합의는 성공적인 결과를 보장하지 않는다.⁸⁾ 예를 들어, 무정부 상태의 안보딜레마(security dilemma)는 국가들이 서로 양보할 수 없는 영토, 주권 등에 관련된 갈등구조를 바탕으로 전쟁 및 충돌을 유발할 수 있다.⁹⁾ 따라서 국가들은 외교정책을 통해 국익이 훼손될 가능성을 예방하려 힘쓴다. 전쟁 및 갈등에

제위기와 미중관계의 변화, 한국의 전략,”『한국과 국제정치』 제28집 (1)호 (2012); 백창재·조형진, “신 브레튼우즈 체제와 미중관계의 경제적 구조,”『한국정치연구』 제21집 (2)호 (2012, 6월); 박창권, “미중의 지역내 패권경쟁 가능성과 우리의 전략적 선택방향,”『전략연구』 제20집 (1)호 (2013)을 참조.

7 김홍주, “21세기 변화 중의 미중관계와 북핵문제,”『한국과 국제정치』 제27집 (1)호 (2011); 박한규, “탈냉전 이후 미중관계와 향후 전망,”『사회과학연구』 제25집 (1)호 (2014)을 참조.

8 Daniel Ellsberg, “Risk, Ambiguity, and the Savage Axioms,” *Quarterly Journal of Economics* 75 (1961); Catarina Kinnvall, “Globalization and Religious Nationalism: Self, Identity, and the Search for ontological Security,” *Political Psychology* 25-5 (2004)을 참조.

9 Glenn Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World politics* 36-4 (Jul., 1984), pp. 461-462. 국가들의 정치적 신뢰 혹은 거래를 위한 합의는 국가들의 안보딜레마를 배제할 수 없는 환경에서 담보되기 어렵다. 이에 맞추어, 외교정책이 무정부(anarchy)에 대한 개념정의과정에서 광범위한 범국가적 유대감을 전제하지 않는 이상, 국가들 간의 합의가 항상 성공적으로 이루어질 것이라는 확신은 불가능하다.

의한 피해는 무기가 발달한 현대사회에서 그 대상국이 강대국일수록 높은 반작용을 가져오기 때문이다. 이에 맞추어, 국가들은 합의실패 이후의 외교적 단절 등과 같은 정치적 결과를 예방하기 위해, 현상유지(status-quo)에서 벗어나는 외교정책을 선택하기 어려우며, 기존의 안보정세를 교착시키기 쉽다. 그리고 일부 국가들의 현상유지전략은 다시 타국가의 전략적 기회비용으로서 활용될 수 있다.

〈표 2〉 다양한 안보변수와 갈등구조의 차이

차 원	해결하기 어려운 갈등	해결하기 쉬운 갈등
사안의 성격	양보 없는 원칙의 문제	양보 있는 가분적 이슈
관련 이해관계의 크기	크다	작다
관련 이해관계자의 수	적다	많다
당사자 간 상호관계의 성격	영합적(Zero-Sum)	정합적(Positive-Sum)
상호관계의 지속성	일회성	장기적, 연속적
당사자의 내적 구조	약한 리더십	강한 리더십
종립적인 강한 3자의 개입	부재	존재
갈등 진행에 대한 인지	불균형, 중재의 불가능	균등, 중재의 가능성
사례 구분	주권, 신념, 이데올로기	경제적 분배

출처: 손기웅·박상현, “인지심리학과 협상론의 함의를 통한 영토분쟁의 해결가능성 연구,” 『국제정치논총』 제52집 (1)호 (2012), p. 13; Leonard Greenhalg, “Managing Conflict,” *MIT Sloan Management Review* 27-3 (1986), pp. 45-61. 재인용 및 정리.

국가들이 외교정책으로서 현상유지전략을 선택하는지에 따른 여부는 그 대상이 되는 갈등의 특성에 달려있다. 국가들 간의 협상은 〈표 2〉와 같이, 이해관계자의 수가 적고 협력관계에 가까우며 안보영역과 관계가 없을수록 성사되기 쉽다. 그리고 반대의 경우는 회피전략, 현상유지전략, 대결전략으로 발전하기 쉽다. 따라서 미중관계가 동북아정세에서 해결하기 어려운 갈등을 다두고 있다면, 이를 둘러싼 외교정책은 회피전략, 현상유지전략으로 구성되기 쉽고, 대북문제가 해결하기 어려운 갈등일수록 그 지속시간은 길어질 수밖에 없다.

대북문제는 외교정책의 관점에서 미중관계를 포함하며 비핵화문제와 맞물려 해결하기 어려운 갈등유형으로서 존재한다. 즉, 미중관계는 대북문제를 해결하기

쉬운 갈등으로서 인지할 수 있어야, 이와 관련한 현상유지전략 혹은 회피전략을 구성하지 않는다. 문제는 대북문제에 있어서 다시금 이해관계자의 수를 축소하고 북한, 미국, 중국 간의 안정적이고 상호호혜적인 관계를 조성하기 어려운 점이다. 따라서 본 논문은 제재대상국인 북한을 포함해 주요관련국이 되는 미중관계를 바탕으로 북-미-중 전략적 삼각관계를 구성하고, 한국에 의한 제 3자의 개입 및 중재여부의 가능성을 가늠한다.

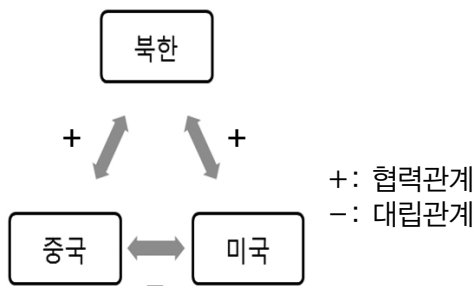
디트머(Dittmer)에 따르면, 전략적 삼각관계는 국가의 생존과 이익에 영향을 미치는 사건에 대한 국가의 합리적 행동에 의해 발생한다.¹⁰⁾ 국가의 합리적 행동은 2가지 요소를 바탕으로 이루어진다. 2가지 요소인 가치(value) 및 관계(balance)는 다시 우호적(positive) 및 적대적(negative) 안전과 상호간의 대칭적(symmetrical) 및 비대칭적(asymmetrical) 관계를 통해 구체화된다. 그리고 제 3국가와의 관계를 통해 3가지 형태의 국가관계를 형성한다.¹¹⁾ 3가지 형태의 국가관계는 삼자공존관계(menage a trois), 로맨틱 삼각관계(romantic triangle), 안정적 결혼관계(stable marriage)이다. 삼자공존관계는 3국간의 대칭적 관계형성을, 로맨틱 삼각관계는 1개국이 다른 2개국에 대해 불가결한 관계를, 안정적 결혼관계는 1개국에 대해 다른 2개국이 동맹을 맺는 관계를 의미한다.

예를 들어, 미중이 북한을 대상으로 협력관계를 맺으면, 미중은 북한을 대상으로 안정적 결혼관계에 놓였다고 평가할 수 있다. 그리고 북한이 미중을 대상으로 불가결한 참가국가라면, 북한은 미중에 대해 로맨틱 삼각관계를 형성한다고 평가할 수 있다. 특히 로맨틱 삼각관계가 형성될 경우, 핵심적인 위치를 점하는 국가는 <그림 1>과 같이, 다른 2개국에 대해 전략적 히트포트(hit-pot)에 놓였다고 평가할 수 있다.

10 Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis," *World politics* 33-04 (Jul., 1981), pp. 486-487.

11 Lowell Dittmer (1981), pp. 489-490.

〈그림 1〉 북한의 미중관계에 대한 로맨틱 삼각관계: 북한의 전략적 히트포트



대북제재문제를 둘러싼 해결책은 〈그림 1〉과 같은 북한의 전략적 히트포트를 저지하는 단계에서부터 성립한다. 그러나 북-미-중 전략적 삼각관계는 강대국과 약소국이 섞인 비대칭적 전략적 삼각관계이다. 이러한 삼각관계는 강대국인 미중관계에 의해 북한을 대상으로 하는 외교적 압박 및 대화 등의 목적을 달성하기 어렵다. 이는 외교정책을 결정 및 진행하는 과정에서 강대국 간의 경쟁 및 갈등으로 말미암아 다른 한 국가를 향한 외교정책이 실효를 거두기 어려워질 수 있기 때문이다.¹²⁾

미중관계는 북한만을 외교대상으로 여기지 않는다.¹³⁾ 더불어, 비대칭적 전략적 삼각관계는 약소국을 대상으로 할 경우에, 강대국들 간의 이해관계가 반영된 외교이슈로 인해 불안정해지기 쉽다. 실제로, 북중관계는 비핵화를 향한 여정에 있어서 외교정세의 상황 및 그 정도에 따라 다양한 사건들을 유발해왔다. 대북문제는 이러한 환경을 바탕으로 북-미-중 전략적 삼각관계에서 다양한 제재정책, 미

12 Harsh V. Pants, "The Moscow-Beijing-Delhi 'Strategic Triangle': An Idea Whose Time May Never Come," *Security Dialogue* 35-3 (2004)을 참조.

13 신육희, "다자주의의 동아시아 적용의 문제," 『한국과 국제정치』 제25집 (1)호 (1997), pp. 242-243. 동북아 질서는 지역내부의 자발적인 역동성의 결과가 아닌 유럽 및 환태평양 지역의 외부적 요인에 의한 수동적 결과로 보기 쉬운 대상이며, 항상 국제질서와 지역질서 사이에서 비교 분석되는 공간이다. 즉, 미중관계는 동북아정세에서 국제질서와 동북아질서를 교류시키는 연결고리이며, 안보이슈를 조정하는 정치프레임의 한 부분을 차지한다.

사일도발, 핵실험 등을 포함하며, 외교적 긴장상태를 초래해왔다.¹⁴⁾

대북문제의 존재는 탈냉전 국제질서의 불안정을 대변한다.¹⁵⁾ 국가들은 냉전 이후 국제질서의 다양한 요소들을 재배열해왔으며, 이에 따른 변화는 경제성장, 사회정치적 안정 및 복지추구, 위계적 권력구조의 질적 변이 및 강화 등의 측면에서 두드러지게 나타나왔다.¹⁶⁾ 그러나 국가들의 안보영역은 미중관계와 같이 경쟁 및 협력의 측면에서 기존의 안보전략과 차별화된 외교정책을 새롭게 개발하지 못하고 있으며,¹⁷⁾ 대북문제는 그 여파와 맞물려 지속시간을 거듭 연장시켜오고 있다.

Ⅲ. 북-미-중 전략적 삼각관계와 대외환경변화

1. 북-미-중 전략적 삼각관계

본 논문은 대북문제를 둘러싼 협상과정을 가시화하기 위해, 개별국가들이 외교적 협상으로 인해 복수의 국가로 형성된 협상테이블로부터 벗어나지 못하는 시간구역을 <Phase>라고 묘사하고, 그 세부구조를 전략적 삼각관계라는 형태로 그려

14 Lowell Dittmer (1981), p. 487; 장용석, “중국의 부상에 대한 북한의 헤징(hedging)전략,” 『통일문제연구』 제24집 (1)호 (2012)을 참조.

15 Stanley Hoffmann, *World Disorder: Troubled Peace in the Post-Cold War Era* (Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 1998) 을 참조.

16 Helge Hveem, “Explaining the Regional Phenomenon in an Era of Globalization,” in Richard Stabbs and Geoffrey R.D. Underhill (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order, 2th ed* (New York: Oxford University Press, 2000), p. 71. 1980-90년대의 경제활성화는 다양한 가치개념들 사이의 배열구조를 변화시켰다.

17 Thomas J. Cristenson and Jack Snyder, “Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity,” *International Organization* 44 (1990, Spring), p. 138. 동북아 안보구조는 미중과 동북아 국가들에 의한 연쇄구조(chain-ganging) 내지는 책임전가(buck-passing) 전략의 반복을 통해 형성되어 있다. 이로 인해 미중관계는 여전히 많은 수의 분쟁, 갈등, 마찰의 요소들을 포함하고 있다.

낸다. 그리고 현재의 대북문제를 둘러싼 외교적 협상과정에 해당하는 공간을 그려내기 위해, 특정한 사건들이 과거의 사건들을 통해 동일한 의미를 가진 채로 반복되고 있음에 주목한다. 즉, 대북문제가 일정한 인과관계를 가지고 있다면, 현재의 상황은 과거의 사건으로부터 영향을 받는다고 상정한다.

나아가, 현재진행형의 대북문제가 비핵화 여부를 바탕으로 진행되고 있는 점을 통해, 비핵화이슈의 분기점이 되었던 NPT조약, 6자회담, 핵실험, 그리고 이를 둘러싼 UN결의안 등의 중심적인 사건들을 시간나열에 맞추어 배치한다. 그리고 해당사건들을 적절하게 분류하기 위해 <표 3>의 <Phase I>과 <Phase II>를 바탕으로 정리한다.

<표 3>에서는 NPT조약을 둘러싼 외교적 갈등이 발생한 시점부터 1차 핵실험이 발생하는 시점까지의 과정을 <Phase I>과 <Phase II>를 통해 나눈다. 그리고 <Phase I>과 <Phase II>사이의 경계는 북한의 실질적인 NPT탈퇴, 6자회담의 발생에 둔다. 나아가, <Phase I>과 <Phase II>가 <표 1>에서의 4가지 외교적 합의유형과 상통하는 점을 설명함으로써, 대북문제가 <표 4>와 같이 일정한 인과관계를 가지는 점을 밝혀낸다.

<표 3> 북한 1차 핵실험까지의 주요 사건

Phase	년 도	사 건	
I	1993	3-6월	북한: NPT조약 탈퇴의사 표명 및 유보
	1994	5-6월	북한: 핵연료봉 일방적 교체, IAEA 탈퇴
		10월	북미 협상을 통한 일시적 대북긴장감 해소
	1995	3월	한미일: 북한과 경제적 원조를 통한 시찰허용 협상
II	2003	1-4월	NPT탈퇴 이후, 미중북 6자회담 개최합의
		8월	1차 6자회담: 한국, 북한, 일본, 중국, 미국, 러시아
		9-10월	북한: 대북제재에 대한 반발, 핵억지력 증강
	2004	2-6월	2차, 3차 6자회담
		9월	북한: 핵무기화 공표
	2005	2월	북한: 핵보유 및 6자회담 무기한 연기 선언
		9-11월	4차, 5차 6자회담

	2006	1월	북한: 미국의 대북제재반발, 6자회담 미복귀 선언
		11-12월	북한: 1차 핵실험, 5차 6자회담의 재개

출처: 손기웅·박상현, “인지심리학과 협상론의 함의를 통한 영토분쟁의 해결가능성 연구,” 『국제정치논총』 제52집 (1)호 (2012), p. 13; Leonard Greenhalg, “Managing Conflict,” *MIT Sloan Management Review* 27-3 (1986), pp. 45-61. 재인용 및 정리.

〈표 4〉 외교정책의 연쇄적 순환구조

Phase I		
i	ii	ii
연장 합의	정상화 합의	재분배 합의
→ → →		
i: 문제해결을 위한 추가협상시작		
ii: 대안의 구체화		
iii: (일시적 or 항구적) 문제해결		

Phase II		
iv	v	vi
쇄신 합의	삼자공존관계	도발전략
→ → →		
iv: 항구적 문제해결이 아닐 경우 발생		
v: 쇄신합의가 성공할 경우		
vi: 로맨스 삼각관계(히트포트)를 향한 변화가 발생할 경우		

협상테이블을 재구성하기 위한 새로운 Phase I, 즉, Phase III의 발생		
---	--	--

먼저, 〈Phase I〉의 과정은 북한의 NPT탈퇴선언에서부터 북한을 향한 연장합의 및 정상화 합의가 발생했으나, 대북제재문제가 북한의 핵연료봉의 일방적 교체 및 NPT탈퇴로 인해 중국에는 재분배 합의에 실패한 과정을 담는다. 그리고 이러한 협상실패가 〈Phase II〉라는 새로운 협상과정으로 갱신된다고 본다.

다음으로, 〈Phase II〉는 〈Phase I〉이 6자회담의 발생에 의해 새롭게 재구성된 과정으로 본다. 이 과정에서는 6자회담의 추이에 따라 쇄신합의가 진행되는 듯 했으나, 대북제재문제가 북한의 핵무기화 공표 및 6자회담 무기한 연기선언으로 인해 현상유지 됨으로써 삼자공존관계로 발전하는데 실패한 과정을 담는다. 그리고 〈Phase II〉가 2006년의 1차 핵실험을 통해 실패로 끝남으로써, 향후 다양한 미사일도발 및 핵실험을 동반한 새로운 〈Phase III〉을 생산하는 원동력이 되었다고 본다.

〈Phase II〉는 대외관계에서의 외교적 통상관계가 흔들릴만한 사건이 다시 발생할 경우, 삼자공존관계의 붕괴를 계기로 새로운 〈Phase I〉의 시작인 〈Phase III〉으로 넘어간다. 여기서는 미중 양국이 6자회담의 실패로 대북제재문제에 있

어서 무력했기 때문에, 새로운 외교정책을 구성할 필요성이 대두된 상황을 가리킨다. 정리하자면, 대북제재문제는 〈Phase I〉의 〈iii〉이 NPT탈퇴, 6자회담 등으로 인해 재구성될 필요성을 가지고 〈Phase II〉의 〈iv〉로 이행되었지만, 6자회담이 항구적인 해결책을 마련하는데 실패함으로써, 북한의 전략적 히트포트를 점하기 위한 로맨틱 삼각관계를 예방하지 못해 〈vi〉의 발생을 바탕으로 새로운 〈Phase III〉의 시작을 예방하지 못했다고 평가할 수 있다.

이러한 결과는 당시 북한의 전략적 히트포트를 점하기 위한 로맨틱 삼각관계를 예방하지 못한 단계에서 발생할 필연적인 수순이었다. 북한은 〈Phase II〉의 〈iv〉의 단계에서 2가지 대외전략을 동시에 실행했는데, 주변 국가들은 이를 하나의 대외전략으로 평가하는 오류를 범했기 때문이다. 실제로, 이러한 실패는 대북 제재과정의 집중력을 분산시켰고, 성공적인 제재와는 거리가 먼 결과를 초래하는 형태로 나타났다.

북한은 〈Phase II〉의 〈iv〉단계에서 대외적 소통정책 및 폐쇄정책을 동시에 수행했다. 삼각관계의 한 축인 중국과는 소통정책을, 다른 한 축인 미국과는 폐쇄정책이라는 서로 상반된 대외정책을 입체적으로 수행했다. 〈v〉단계에서 끝나는 협상결과는 북한에게 있어서 장기적으로 체제불안이라는 국내문제를 동반하기 때문에, 북한에게는 〈v〉단계를 빠르게 건너뛰려 도약의 발판이 필요했던 것으로 보여진다. 즉, 북한은 대외적 국면전환을 위해 대북제재정책을 실패시키기 위해 전념했고, 대북제재에 대한 UN결의안의 제한적인 성공을 발판으로 삼아 〈v〉단계를 넘어 〈vi〉단계로 진입하는데 성공했다고 평가할 수 있다.

〈표 5〉 북한 핵실험과 외교적 제재조치의 실패

Phase	사 건	
〈II〉의 〈vi〉단계를 연장하기 위한 도발전략 :	2006	1차 핵실험 (10월) 유엔안보리 “대북제재결의”안 1718호 : 대북제재 이행과 제재위원회 구성
		2차 핵실험 (5월) 유엔안보리 “대북제재결의”안 1874호
	2009	3차 핵실험 (2월) 유엔안보리 “대북제재결의”안 2087호, 2094호 : 기존 2006년 1695호 이후에, 미사일 도발도 대북제재와 관련된 이슈로서 포함되기 시작
		4차 핵실험 (1월), 5차 핵실험 (9월) 유엔안보리 “대북제재결의”안 2270호, 2321호
미중관계의 갈등을 바탕으로 한 북한주도의 ‘로맨틱 삼각관계’ 유지	2013	6차 핵실험 (9월) 유엔안보리 “대북제재결의”안 2356호, 2375호, 2397호 : 2397호에는 추가도발에 대한 트리거(trigger) 조항 추가
	2016	
	2017	

북한의 반복적인 핵실험은 〈표 5〉와 같이 〈Phase II〉의 실패로부터 기존과 질적으로 다른 새로운 〈Phase〉가 발생하는 과정을 방해해왔다. 즉, 대북문제는 직접적인 관련국인 미국과 중국이 상호 간에 충돌할 경우, 기존과 다른 새로운 〈Phase〉를 구성 및 이에 진입할 수 없다. 그러나 미중관계는 대북제재문제에서 현실적으로 내정불간섭의 원칙을 넘어서는 간접적인 개입전략 이상의 외교정책을 형성하기 어렵다. 따라서 미중관계의 상태는 〈Phase I〉과 〈Phase II〉의 실패를 결정하는 분기점으로서 작동해왔다고 평가할 수 있다.

예를 들어, 미국의 안보전략은 탈냉전 시대에 4가지의 특징을 띄고 있다.¹⁸⁾ 미국은 세계적 리더십으로부터의 후퇴, 자유주의적 상호관계의 수립, 미국의 경제적 및 군사적 우위의 지속, 선택적 개입전략의 4가지 전략을 표명하고 있다. 그리고 중국은 일본의 군비증강과 한국의 주한미군을 미국의 전략적 헤게모니를 위한

18 Barry R. Posen and Andrew Ross, “Competing Visions for U.S. Grand Strategy,” *International Security* (Winter, 1996–1997) 을 참조.

안보전략으로 평가하며, 이를 군비증강을 해야 하는 이유로 삼고 있다.¹⁹⁾ 특히 중국의 안보전략은 대미(對美)구조에서 아직 불투명한 가운데²⁰⁾, 중국이 미국의 동북아 안보전략을 한중일의 경쟁관계를 통해 전략적 헤게모니를 유지하려는 행위로 인식하는 점²¹⁾에 대한 분석 및 예측을 어렵게 만들고 있다. 따라서 북한은 미중 관계를 대상으로 대북제재문제를 둘러싼 외교환경이 가져오는 이득을 극대화하는데 주력했고, 이로 말미암아 북한의 NPT탈퇴문제는 도발전략을 핵심으로 한 핵실험으로까지 진전되고 말았다.

애초에 미중관계는 단순한 미중의 양자구조로 볼 수 없으며, 그 만큼 미국의 간접적 개입전략과 중국의 경제성장을 바탕으로 긴 시간동안 이어져오고 있다. 실제로, 그 시간은 사건의 시작인 북한의 1993년 NPT탈퇴선언 이전부터 이어져오고 있다.²²⁾ 그리고 북한은 이와 맞물려 강대국들 간의 틈새에서 타이밍외교를 펼치고, 미국과 중국이 동북아 안보구조를 대상으로 경쟁을 하는 과정에서 핵심이슈로서 성장하는데 성공했다.

중요한 점은 북한의 안보전략이 북-미-중 전략적 삼각관계에 대응하는 동안, 미국과 중국의 북한을 대상으로 한 안보전략이 크게 변화하지 않았던 점이다. 일축하자면, 대북제재문제는 한국과 다르게 미국과 중국에 있어서 다양한 외교이슈들 가운데 하나에 불과하다. 특히 유엔 안보리 결의안 이후에도 이어진 북한의 핵

19 Michael J. Green and Benjamin L. Self, "Japan's Changing China Policy: From Commercial Liberalism to Reluctant Realism," *Survival* 38-2 (Summer, 1996), p. 43.

20 연세대학교 통일연구원, 「동북아시아 지역공동체의 모색 -현실과 대안-」 (한국학술정보, 2007), pp. 147-149, 211. 중국 위협론은 중국의 경제성장을 국제적 협력구조의 발전동력 내지는 국제적 경쟁구조의 위기동력으로 평가할 것인지에 따라 달라질 수 있다.

21 Richard Bernstein and Ross H. Munro, *The Coming Conflict with China* (New York: Alfred A. Knopf, 1997)을 참조.

22 동아시아공동체연구회, 「동아시아공동체와 한국의 미래-동북아를 넘어 동아시아로」 (서울: 이매진, 2004), p. 214. 미국의 동북아 안보구조에 대한 선택적 개입전략은 1991년의 한국을 향한 외교적 요청에서 확인할 수 있다. 미국은 1991년 11월에 확대된 ASEAN 논의에 대해 한국과 일본의 통상장관들에게 EAEC 불참요청을 한 적이 있으며, 1992년 1월에는 EAEC를 무역장벽으로 간주한다는 경고성 발언을 한 바 있다.

실험은 미국과 중국이 북한의 도발 및 폐쇄적인 외교정책에 강하게 개입할 정도로 대북제재문제를 최우선적인 외교이슈로서 인식하지 않았기 때문에 북한에게 핵실험의 기회를 제공한 전후사정을 대변한다. 즉, 북-미-중 전략적 삼각관계는 이러한 3국의 관점이 어우러져 형성되었다고 볼 수 있다.

2. 대북문제를 둘러싼 관련국들의 이해관계

2006년 이후에도 거듭 반복된 핵실험은 6자회담, UN결의안의 실패를 반증하며, 대북제재문제에 대한 새로운 대안을 요구하는 계기를 생산했다. 특히 UN결의안이라는 국제사회의 중지(衆志)가 대북문제에 있어서 특효약이 아니라는 사실이 확인되었다. 즉, 대북문제는 일정한 순환구조에 맞추어 쳇바퀴 돌고 있으며, 언젠가는 다시 〈Phase I〉의 〈i〉의 단계로 회귀할 가능성을 남겨두었다고 평가해볼 수 있다. 한국은 이제 기존의 북-미-중 전략적 삼각관계와 더불어, 미중관계의 변화와 정상회담의 성과까지 포함해, 가까운 미래에 발생할 수 있는 기존과 동일한 〈Phase I〉의 재발가능성에 대비해야 한다.

북-미-중 전략적 삼각관계는 전통적으로 미중관계에 많은 영향을 받는다. 우선 미중관계는 서로 공유 및 소통할 수 있는 안보영역을 가지고 있다는 점에서 비교적 안정적이라고 평가할 수 있다. 미국과 중국은 국제안보구조 내부에서 안보현안들에 대한 일정한 분배구조를 이루기 때문이다. 실제로, 동북아 안보구조도 미국의 선택적 개입전략과 중국의 직접적 개입전략의 차이를 반영한 분배구조로 이루어져 있다. 따라서 미중관계는 안보현안들에 대한 일정한 분배구조를 유지하는 이상, 안보전략의 차이로 인한 갈등 및 위기가능성을 경험하기 어렵다고 평가할 수 있다. 그러나 대북문제는 북-미-중 전략적 삼각관계를 형성시키는 동기로써 기존의 미중관계에 파문을 일으킨 안보현안으로 자리매김하고 있다.

대북문제의 존재는 〈표 6〉과 같이, 미중관계가 기존의 갈등 및 전쟁 가능성에 대한 과거경험을 바탕으로 새로운 협력관계를 형성하기 어렵게 만든다. 나아가,

중국의 급속한 경제성장과 군비증강은 여전히 불투명한 중국의 안보전략으로 인해 앞으로 발생할 수 있는 긴장 및 위기를 대변하기도 한다. 특히 미국과 중국이 세계경제의 급격한 침체 속에서 일으킨 무역마찰이 앞으로 어떠한 안보환경의 변화를 가져올지 미지수이다. 이러한 가운데, 대북문제는 미국과 중국이 향후 어떠한 안보전략을 세울지에 영향을 미치는 중요한 독립변수로서 작동할 수 있기 때문에, 북-미-중 전략적 삼각관계의 중요성을 크게 부풀리고 있다. 따라서 북-미-중 전략적 삼각관계의 중요성을 이해하기 위해서는 대북문제가 미국과 중국에게 있어서 어떠한 안보현안으로 다가가는지를 설명해낼 필요가 있다.

〈표 6〉 냉전 이후 미중관계를 둘러싼 변화

1990년대	2000년대	2010년 - 현재
중국성장에 따른 미중접근	미중밀월 및 대립구조	APEC, G20, UN 등의 정체
소련의 붕괴와 미국의 패권, 중국성장과 동아시아 부상, 미국의 동아시아 접근	G7에서 G20으로 확대, 소통구조에 대한 불신회성, 불투명한 정책적 효과	소통실패의 반복, Win-win Game의 부재 중국의 기회주의

출처: David M. Lampton (June, 2010), pp. 7-11, 16-22. 참조 및 재정리.

미국과 중국은 대만문제, 방공식별구역, 센카쿠열도, 난샤군도, 북핵 등의 안보현안들을 대상으로 자국의 평화이익과 핵심이익을 구별하는 안보전략으로부터 벗어나지 않고 있다.²³⁾ 나아가, 이에 따른 결과는 동북아정세에서 국가들 간의 양보 및 타협이 어려워지는 상황을 유지하는데 일조하고 있다. 특히 미국과 중국은 냉전 이후에 긴장과 수축을 반복하며 그 영향력을 세계에 걸쳐 확대해나가고 있

23 전진호, “일본의 대중국 안보인식 변화 -외교청서와 방위백서를 중심으로-”, 한일군사문화학회, 『한일군사문화연구 11호』(서울: 제이앤씨, 2011), pp. 91-92. 평화이익은 세계평화를 달성하기 위한 구성국들 가운데의 1개국으로서 해야 할 부분이고, 핵심이익은 직접적인 국익과 관련된 부분으로서 최우선해야 할 부분이다. 예를 들어, 2010년 11월 서울에서 개최된 G20 정상회담의 중심의제는 미중의 환율전쟁이었다. 여기에서 평화이익은 G20이라는 세계평화를 위한 의결구조에 참가한 부분이고, 미중의 환율전쟁은 핵심이익으로 인한 결과이다.

다. 이에 맞추어, 동북아지역에서는 냉전의 잔재, 중국부상에 대한 경계, 다양한 영토분쟁, 북핵 등의 문제들이 여전히 그 영향력을 유지하고 있다. 실제로, 이와 관련된 국가들은 ARF, APEC, ASEAN+3, G7 및 G20개최 등의 다양한 소통구조들을 실험해왔으나, 지역내부에서의 공동체적 유대를 향한 신뢰와 합의를 형성하는데 실패해오고 있다.²⁴⁾

이러한 상황들에 비추어 보면, 북-미-중 전략적 삼각관계는 미국과 중국의 중심적인 핵심이익과 관련한 이슈로서 자리매김하기 모호한 상태이며²⁵⁾, 동북아국가들의 상호호혜적인 관계를 토대로 삼자공존관계를 구성하기에도 모호하다. 실제로, 북-미-중 전략적 삼각관계는 미국과 중국의 세계단위 전략과 동북아 지역단위 전략 간의 충돌로 인해, 대북문제에 있어서 형성-유지-실패를 반복하고 있다.

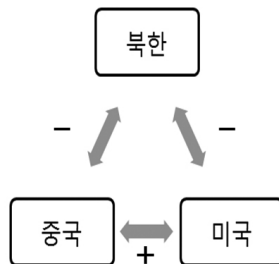
특히 대북문제는 미국과 중국이 충돌할수록 북한에게 많은 기회비용을 제공한다. 이러한 흐름은 북한에게 전략적 히트포트를 점하기 위한 기회 및 로맨틱 삼각관계를 유지하기 위한 기회를 제공한다. 즉, 북한은 직접적으로 <그림 2>에 직면

24 John Gerard Ruggie, "Multilateralism : the anatomy of an institution," *International Organization* 46-3 (Summer, 1992), pp. 568, 572. 다자주의는 소속된 국가들의 이해구조를 정확하게 측량하지 못하는 경우, 국가주권의 충돌 등과 같은 경쟁과 신뢰부족의 문제를 해결할 수 없다. 실제로, 미중관계와 같은 대규모의 양자구조에서는 문제해결을 위한 책임과 역할의 분배 및 재분배가 발생하기 어렵다.

25 정진영, "동아시아의 복수, 경제체제 간 마찰, 그리고 세계경제의 불균형 : 누가 조정의 부담을 안을 것인가?" 『한국정치학회보』 제44집 (1)호 (Spring, 2010), p. 151; 한국전략문제연구소, 『동북아 전략균형』 (서울: 한국전략문제연구소, 2010), pp. 1-5, 67-73. G20체제는 미국과 중국의 회피전략 및 현상유지전략을 보여준다. 미중관계는 세계에서 가장 강하고 혹은 이해구조를 유지하기 위한 전략비용이 가장 많이 소모되는 헤게모니를 둘러싼 문제와 직결되어 있기 때문이다. G20체제는 1985년 미국의 재정수지 적자 축소를 위한 플라자 합의, 03년 세계경제성장률에 따른 불균형 해소를 위한 G7체제 합의, 10년 시장결정 환율제 및 다자주의 거버넌스의 도입을 위한 합의과정 등을 도출해왔다. 그러나 G20체제는 금융위기 해소 이후의 책임국가 역할론에 대한 질문으로부터 여전히 자유롭지 못하다. 실제로, 2009년의 G20 정상회담에서 언급된 IMF총재의 발언은 국제사회의 국제적 조정부담을 누가 책임질 것인가라는 민감한 문제를 포함하고 있었다. 특히 동북아정세에서 발생한 미국주도의 환태평양경제주도협정(TPP)과 중국주도의 다국적 자유무역체제(FTAAP) 사이의 정치적 리더십경쟁은 미중관계 속의 협력과 갈등의 이중적인 관계를 보여주는 대표적 사례이다.

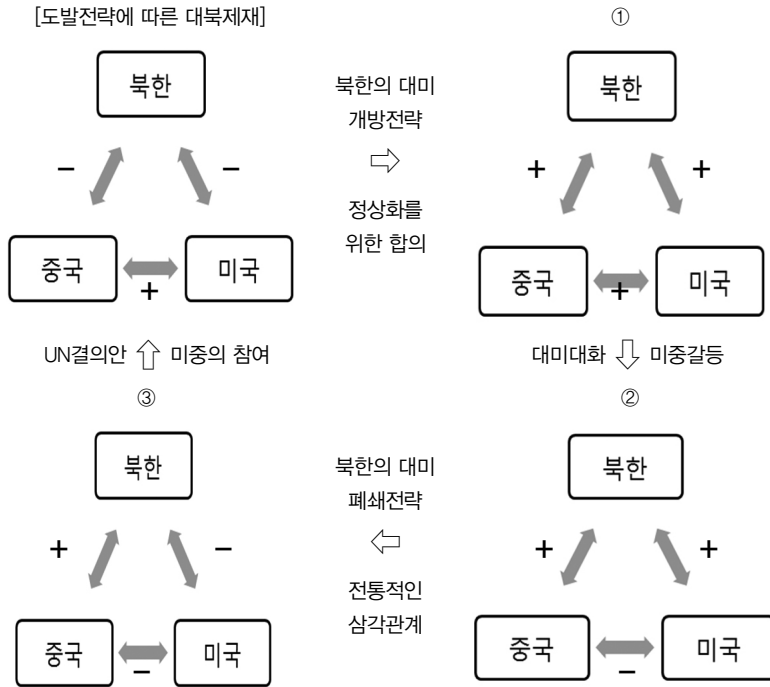
하지 않는 이상, 체제유지비용의 확보 및 유지가 가능하다. 나아가, 북한은 향후의 외교적 고립에 대비한 자원확보 및 보존을 통해, 〈그림 2〉에서의 전략적 인내라는 안보전략의 선택지까지 확보할 수 있다. 따라서 북-미-중 전략적 삼각관계는 대북문제에 있어서 북한의 상황을 〈그림 2〉에 처하게 만들더라도, 이를 유지하지 못하면 실패를 반복하는 순환구조에 함몰될 수밖에 없다.

〈그림 2〉 북한의 도발전략에 따른 대북제재구조 : 미중의 안정적 결혼관계



〈그림 2〉의 미중의 안정적 결혼관계가 실패하면, 이 삼각관계는 표류할 수밖에 없다. 기존의 미중관계 및 북중관계로 인해, 다시 〈그림 2〉로 회귀할 가능성이 낮아지기 때문이다. 실제로, 북-미-중 전략적 삼각관계는 1993~2006년 사이의 과정을 거치며, 〈Phase I〉과 〈Phase II〉을 경험했으나, 이후에도 계속 발생한 도발전략으로 인해 실패로 끝나며, 다시 동일한 〈Phase〉에 진입했다. 이러한 과정동안 〈그림 2〉의 상태는 〈그림 3〉과 같이, 장기적으로 유지되지 못했고, 일시적인 상태국면으로서 순간적으로 활성화되기만 했다.

〈그림 3〉 대북제재에서의 북-미-중 전략적 삼각관계에 따른 연쇄적 순환구조



〈그림 3〉은 〈Phase I〉과 〈Phase II〉에서 경험했던 북-미-중 전략적 삼각관계의 연쇄과정을 묘사했다. 여기에 〈표 3〉과 〈표 5〉의 사건들을 대입하면, 〈그림 3〉은 〈Phase I〉과 〈Phase II〉에 대해 다음을 설명한다.

우선, 〈Phase I〉은 〈표 3〉에서 북미관계가 북한의 NPT탈퇴의사 표명을 극복하고 경제적 원조를 통한 핵시설 시찰을 실현함으로써 연장합의와 정상화합의를 바탕으로 재분배합의를 성사시키고, 초기의 전통적인 삼각관계로부터 ①의 삼자공존관계를 형성했으나, 미중관계의 갈등을 통한 ②를 경유하고, 북한의 NPT탈퇴를 더함으로써 ③을 경유해 실패로 끝났다.

다음으로, 〈Phase II〉는 북한의 NPT탈퇴에 대해 쇄신합의를 이행하고자, 6자 회담을 바탕으로 광범위하게 ①의 삼자공존관계를 재형성하려 했으나, 마찬가지로 미중관계의 갈등을 통한 ②를 경유하고, 이를 기회로 한 북한의 핵무기화·핵

보유·핵실험을 바탕으로 한 연속적인 도발전략으로 인해 잠정적인 ③의 상태로 회귀하며 실패로 끝났다.

정리하자면, 〈Phase I〉과 〈Phase II〉 모두 ‘①→②→③’의 과정을 통해 북-미-중 전략적 삼각관계의 형성-유지-실패를 경험했다. 그리고 〈Phase II〉이후에도 계속된 〈표 5〉의 북한의 다양한 도발전략은 북-미-중 전략적 삼각관계를 초기화하며, 관련국들을 다시 반복될 〈Phase〉의 발생조건인 ‘도발전략에 따른 대북제재’ 국면으로 유도하는데 성공했다고 평가할 수 있다. 즉, 북한은 ①의 삼자공존관계 이후에 발생하는 ②라는 전략적 히트포트 및 로맨틱 삼각관계를 유지하고 싶으나, 미중관계라는 독립변수로 인해 ②의 상태를 항구적으로 유지하지 못하고, 지나간 ②의 단계로 회귀하기 위한 ‘③→대북제재국면→①’의 경로를 타진하기 위해 도발전략을 이용한다고 정리할 수 있다. 과거의 NPT탈퇴가 이를 위한 북한의 시도였고, 6자회담은 이에 담긴 의미를 무마하기 위한 시도였다.

〈그림 3〉의 가장 큰 문제는 ‘③→대북제재국면→①’의 경로를 적출할 수 있는 대안이 현존하지 않는다는 점이다. 즉, 북한이 이러한 경로를 이용한다면, 대북문제는 〈그림 3〉의 순환구조로부터 빠져나올 수 없다. 특히 미중관계가 경제적 패권, 미일동맹에 대한 역사문제접근, 영토분쟁 등의 이해관계자가 많이 포함된 문제들을 폭넓게 다루고 있다 보니, 미중관계가 동북아정세에 국한한 공동의 안보전략을 중심으로 재구성되지 않는다면, 북한은 이미 2번 이상 경험했듯 미국과 중국이 정치적 안정과 책임회피전략을 위한 현상유지전략에 함몰되기 쉬운 상황²⁶⁾을 발판으로 삼아 ‘③→대북제재국면→①’의 경로를 활용하기 쉬워진다.

26) 국가의 외교정책은 국가의 전략적 합리성(situational rationality or contextual rationality)과 손실회피(risk-aversion)의 행태가 다양할 수 있는 점으로부터 자유로울 수 없다. 예를 들어, 미중관계에서의 소통 및 협력구조는 미국에게 있어서 합리적 선택이 될 수 있어도, 중국에게는 불평등한 위계질서로의 종속 내지는 미국사회문화 흡수를 통한 국내혼란의 우려로 받아들여질 수 있다. 동일한 안보현안이 국가에 맞추어 다양한 의미들을 재생산하는 가능성을 염두에 두어야 한다. 즉, 미국과 중국은 강대국으로서 각 안보이슈에서 오랜 시간동안 유지해온 안정적인 안보구조로 회귀 및 이에 유착하기 쉽다.

3. 한국을 둘러싼 2017-2018 한반도 대외정세

미국과 중국의 현상유지전략은 북-미-중 전략적 삼각관계가 <그림 3>에서 ③의 관계를 형성하고, 대북제재국면을 통해 ①로 재진입하는 결과의 원인이 되기에 충분하다.²⁷⁾ 미국과 중국이 동북아지역에서 유지해온 안보전략들은 전통적인 ③의 관계에 맞추어져 있기 때문이다. 또한, 이러한 외교정세는 2017-2018년에도 유사하게 펼쳐지고 있다. 미국, 중국, 북한은 대북문제가 여전히 영향력을 미치는 한반도정세에서 비핵화의 성과를 도출하지 못한 채로 표류하고 있다. 그리고 한국은 이러한 흐름과 더불어 대북문제에서의 중재역할을 수행하며, 남북정상회담-북미정상회담의 연결고리를 생산하는데 초점을 맞추고 있다.

먼저, 북-미-중 전략적 삼각관계는 기존의 북중관계, 북한의 대화노선으로 인한 북미정상회담으로 인해 2017년의 대북제재국면에서 2018년에 ①의 상태를 형성했다. 그러나 이러한 ①의 상태는 불안정하다고 평가할 수 있다. ①의 상태가 남북정상회담과 북미정상회담으로 인해 미중갈등을 넘어서며 안정화되었다고 보기는 아직 이르기 때문이다.

북-미-중 전략적 삼각관계는 미국이 UN결의안을 바탕으로 한 대북제재국면에서 북미정상회담을 허용함으로써 로맨틱 삼각관계를 형성하고, 그 전략적 히트포트를 기회로 삼자공존관계를 구성하면서 ①의 상태에 진입했다. 그러나 2018년에 형성된 삼자공존관계는 미국의 전략적 히트포트의 가치가 가미된 안보전략에 따른 결과로서 미국에게 중국을 압박할 기회를 제공했다. 실제로, 미국은 삼자공존관계에서 대중(對中)무역을 문제이슈로 부상시키면서 미중무역 갈등을 초

27 미중관계는 강대국 안보구조로서 다른 합의 및 원칙을 제시하는 국가들의 등장으로 인한 경쟁관계의 확대와 그 확산을 방지하기 위한 적극적 억지(deterrence)전략의 발생에 노출되기 쉽다. 이러한 현상은 미중관계의 현상유지전략이 가지는 잠재적 갈등 가능성을 통제하기 어렵게 만들며, 나아가 새로운 외교정책을 통해 기존의 안보구조를 재구성하려는 시도를 발생하기 어렵게 만든다.

래했다. 그리고 더불어 2017년부터 이어져 온 미중관계의 불안정은 북-미-중 전략적 삼각관계가 언제든지 ②의 단계로 나아갈 수 있는 가능성마저 포괄하고 있다.²⁸⁾ 따라서 한반도 정세는 최근의 남북정상회담-북미정상회담, 미중무역 갈등을 바탕으로 현재 ‘①→②’의 단계의 분기점에 서있다고 평가할 수 있다.

다음으로, 북한은 ②의 단계가 구체화되기 이전까지 도발전략을 실행하지 않을 가능성이 높다. 이는 동시에 작금의 북-미-중 전략적 삼각관계가 ②의 단계에 이르면, 북한의 도발전략이 발생하기 용이해질 것이라는 예측을 가능케 한다. 북한은 과거 미국주도의 개입전략 부재, 중국의 친북정책, 미중갈등이라는 조건이 만족될 경우, 도발전략을 통한 체제유지시도를 반복해왔다. 실제로, 이러한 3가지 조건은 북한이 미중관계에 대하여 로맨틱 삼각관계를 형성했다는 점을 의미한다. 즉, 북한은 북-미-중 전략적 삼각관계에서 전략적 히트포트의 위치를 점하게 될 경우, 안정적으로 도발전략을 수행할 기회를 획득한다고 볼 수 있다. 따라서 한국주도의 남북정상회담은 북한이 ②의 단계를 맞이하기 이전까지만 그 기대효과가 크다고 평가할 수 있다. 북한이 안정적으로 도발전략을 수행할 기회를 얻게 되면, 한국주도의 대화정책은 그 의미가 퇴색되기 때문이다.

②의 단계에서의 북한에 대한 예측은 과거 2017년에 발생한 다수의 미사일 도발전략이 그 근거가 된다. 2017년의 핵실험과 미사일도발을 시간 순으로 나열하면, 북한의 그 의도가 명확해진다. 북한은 UN결의안에 따른 경제제재의 확대에 대응해 다수의 미사일 도발전략을 수행했다. 북한은 대북 원유공급 중단 등의 제재를 경고받은바, 2017년 5월에만 화성-12 및 북극성-2 미사일을 2번 발사했으며, 이러한 도발전략 혹은 벼랑끝 전술은 중국이 5월 말의 UN결의안에 반대하는

28 미국은 2017년 1월에 중국의 남중국해 점거를 인정하지 못한다는 발언을 했고, 중국은 이에 반발했다. 나아가, 미국은 본격적인 세계경제의 침체로 인해 발생한 2018년 6월 G7에서의 협상 테이블을 파행시켰고, 미국주도의 보호무역과 관세전쟁을 격화시켰다. 이는 미중관계가 전통적인 안보전략과 갈등구조로부터 자유롭지 못한 점을 반증한다.

데 일조했다. 실제로, 북한은 2017년 9월에 있었던 6차 핵실험까지 대북제재국면에 대해 3달 동안 6번의 미사일 도발전략을 추가로 감행했다.²⁹⁾ 이러한 도발전략을 통해 북한주도의 안정적인 안보환경을 구성하는 데에는 실패했으나, 핵실험을 다시 감행할 기회를 확보하는 데에는 성공했다. 또한, 6차 핵실험 이후에 발생한 UN결의안 2375호 만장일치 채택에 반발해 다시 미사일을 발사했다. 나아가, 2017년 11월에는 대북제재에 대한 미국과 러시아의 정상논의에 반발해 다시 대륙간 탄도미사일을 통한 도발전략을 감행하며 핵강국을 선언했다. 결국 북한은 전략적 히트포트라는 도발전략을 수행할 안정적인 기회가 온다면, 국가의 이해관계와 기회비용을 위해 도발전략을 감행할 가능성이 높다고 평가할 수 있다.

마지막으로, ②의 단계는 미중갈등이 사실상 고조되고 있는 시점에서 향후 언제든 발생할 수 있다. 만약 북한이 도발전략을 감행한다면, 북한은 북-미-중 전략적 삼각관계가 ②의 단계에 진입했다고 판단했기 때문에 한국과의 대화국면을 경시할 가능성이 높아진다. 이러한 부분은 한국이 대화국면을 이어나가기 위한 대북정책을 구성하는데 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 부분이다. 따라서 한국은 ②의 단계를 예방하는데 모든 역량을 집중하고 지금까지의 대화국면에서 거둔 외교적 성과를 이어나가기 위한 대안을 준비할 필요가 있다.

한국의 준비에 따라 ②의 단계의 발생가능성은 크게 변화할 수 있다. 현재 한국의 대북정책은 대화노선을 유지하고 있고, 북한은 이와 호응해 대북제재국면을 벗어나고자 한국을 매개변수로 미국과의 대화국면을 위한 자국의 전략적 히트포트를 생성 및 점유하고자 시도하고 있다. 실제로, 남북의 대화국면은 급물살을 타고 확대되었다. 북한이 2018년 1월에 한국 측에게 판문점 통신채널개방 의사를 타진 한 것으로부터 비롯하여, 마찬가지로 1월에 평창올림픽 참가와 남북정상회담의 비전까지 이끌어내었다. 또한, 2018년 4월과 9월에는 남북정상회담이 개최

29 북한은 미사일을 2017년 5월 29일에 추가로 1회, 7월에 2회, 8월에 3회 발사했다.

되었으며, 판문점선언을 바탕으로 13개의 조항³⁰⁾과 평양공동선언을 바탕으로 7개의 조항³¹⁾을 이끌어내었다. 그리고 남북정상회담은 2018년 6월의 북미정상회담으로 이어졌으며, 비핵화에 대한 공동합의문과 향후의 북미정상회담에 대한 전망까지 이끌어내었다. 그러나 이러한 대화국면에 북한의 ②의 단계를 향한 의도가 담겨 있는 점은 명확하다. 판문점선언에는 비핵화절차에 대한 구체적 타임테이블이 담겨있지 않았으며, 북미 간의 공동합의문도 가능성 이상의 성과를 거두지는 못했기 때문이다.³²⁾ 이제 북-미-중 전략적 삼각관계는 향후의 2차 북미정상회담이 ‘①→②’의 단계에서 거두는 성과에 달려있다. 그리고 한국은 현재의 중재역할을 수행하며 ②의 단계를 예방하는데 최선을 다해야 한다.

IV. 대북문제와 정상회담, 그리고 종전선언

한국과 미국의 대북정책이 실효를 거두지 못하면, 대북문제를 둘러싼 북-미-중 전략적 삼각관계는 중국에 ③의 단계로 진입하면서 또 하나의 새로운

30 판문점 선언은 북한의 경제건설과 핵무력 건설 병진노선의 종료의 의미를 담고 있다. 특히 5가지 사안이 두드러진다. 1) 남북미 또는 남북미중 회담 추진, 2) 불가침 합의 재확인...단계적 군축 계획, 3) 문 대통령 올 가을 평양 방문 합의, 4) 올해 종전선언을 하고 정전협정을 평화협정으로 전환하기로 제시, 5) 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동 목표를 확인한다.

31 평양공동선언은 판문점 선언 군사분야 이행합의서를 중심으로 7가지 사안을 중점적으로 다루고 있다. 1) 남북군사공동위 설치, 2) 동창리 발사대 영구폐쇄, 3) 연내 철도 및 도로 연결 착공식, 4) 금강산 상설 면회소 설치, 5) 2032년 하계올림픽 공동유치 협력, 6) 3.1 운동 100주년 공동행사 준비, 7) 김위원장 서울방문 등이 담겨있다.

32 2018년 6월의 북미정상회담은 완전한 비핵화(CVID)라는 공동의 목표를 확인하는데 그쳤다. 이로 인해 미국은 7월에 미 폼페이오 장관을 파견하여 향후 논의의 발전가능성을 탐색했으나, 여기서도 뚜렷한 성과를 거두는데 실패했다. 나아가, 미국은 대북제재국면의 유지를 위해 UN 안보리 이사국 장관급 회의를 주재하면서 동시에, 2018년 9월의 남북정상회담의 성과에 대해 최중적이고 완전하게 검증된 북한의 비핵화(FFVD)를 향한 의미 있고 검증 가능한 행동들을 기대한다고 촉구했다.

〈Phase〉를 시작하며, 전통적인 순환구조로부터 벗어나지 못하는 현상을 견고히 할 수밖에 없다. 특히 한국의 중재역할이 정상회담의 여파로 등장할 앞으로의 새로운 외교적 변수들을 소화해나가는데 실패한다면, 그 현상의 발생가능성은 갈수록 높아질 것이다.

중국은 북미관계가 불안정해질수록, 미국과의 협의과정을 통해 로맨틱 삼각관계를 구성하기 쉬워지며, 이러한 사실자체를 조건으로 미국과의 대미무역에서 우위를 점할 수도 있다. 즉, 중국은 동북아지역에서의 안보전략과 세계전략을 저울질하며 자국의 핵심이익에 보탬이 되는 이슈를 우선적으로 추구할 수 있다. 이는 북한이 ②의 단계에서 체제유지를 위해 도발전략을 반복하더라도, 미국과 중국이 동북아지역만을 안보대상으로 하지 않기 때문에 얼마든지 일어날 수 있는 상황이다. 한국의 대북정책이 대북제재국면과 대화국면을 동시에 유지하기 위해, 미국과의 관계뿐만이 아니라 중국과의 관계도 분석해야 하는 이유가 여기에 있다. 한국이 대북제재국면과 대화국면을 동시에 유지하지 못하면, 북-미-중 전략적 삼각관계는 언젠가 ③의 단계에서 실패를 경험하며 다시 동일한 〈Phase〉의 형성을 방지하지 못하고 쳄바퀴를 돌 수밖에 없다. 한반도평화는 대북제재국면만을 유지하면 북한의 도발전략으로 인해 불안정해지고, 대화국면만을 유지하면 비핵화에 실패할 것이기 때문이다.

실제로, 미국은 북미정상회담에도 불구하고 현재의 미중관계를 유지하며, 대북 제재는 비핵화 시점까지 연장하고 있다. 이는 미국이 ②의 단계에 대비해 비핵화라는 성과를 거두면서, 과거의 전통적인 ③의 단계로 재진입하려는 움직임으로 비추어진다. 한국의 안보전략과 미국의 안보전략이 그 대상과 범주에서 여실히 다르다는 점이 드러난다. 주둔군비용 등과 같은 문제와 마찬가지로, 미국으로서는 안보비용을 최소화하기 위해 노력하는 것으로 추측해 볼 수 있다. 즉, 북-미-중 전략적 삼각관계는 미국과 중국의 핵심이익으로부터 멀어지는 순간 멀어지는 만큼, ③의 단계로 회귀 및 표류할 가능성이 높아진다. 또한, 그 이후에는 다시 대북문제로 인해 ‘③→대북제재국면→①’의 경로를 생산하며, 순환구조에 함몰될

수박에 얹을 것이다.

한국은 이러한 가능성들에 대비할 수 있는 대북정책을 구성해야 남북정상회담으로 시작된 외교협상을 성공적으로 마무리할 수 있다. 한국은 중재자역할을 성공적으로 수행하기 위해서라도, 과거의 〈Phase I〉과 〈Phase II〉가 가지는 세부적인 차이를 포착하고, 이를 앞으로의 외교국면에 활용해야 한다.

예를 들어, 과거 〈Phase II〉의 전후로 발생한 2번의 ‘도발전략에 따른 대북제재’ 국면은 서로 가지는 의미가 다르다. 전자의 경우는 북한이 중국에 다가올 무장해제 상태를 예방하기 위해 〈Phase II〉로의 진입을 무효화하기 위한 안보전략을 내세웠음에도 불구하고 발생했고, 후자의 경우는 북한이 한국과의 대화를 매개로 자율적으로 개방전략을 선택함으로써 발생했다. 이는 UN결의안에 따른 대북제재가 점진적으로 실효를 거두고 있는 점을 제쳐두고서라도, 북한의 국내사정이 불안정해지고 있다는 중요한 사실을 대변한다. 즉, 북한과 국경을 맞대고 있는 한국이 북-미-중 전략적 삼각관계에 직접적으로 개입할 수 있는 기회가 확대되고 있는 것이다. 따라서 한국은 북한의 체제유지비용이 확대되고 있는 상황을 유지하면서 대화국면을 이어나갈 수 있는 외교정책을 구성해야 한다.

우선, 2차 핵실험 이전까지의 대북제재문제를 둘러싼 강대국 중심의 안보전략은 6자회담과 같은 다국적 외교통상수단이 비대칭 관련국가인 북한에게 있어서 효과적이라는 점을 바탕으로 성립해왔다. 실제로, 북한도 6자회담을 중심으로 안보전략을 구성해온 것으로 보인다. 그러나 이러한 안보구조는 북한의 1차 핵실험에서부터 질적으로 변화했다. 북한의 6자회담에 있어서 2005~2006년 사이의 이탈은 적극적인 대북제재로부터 벗어나기 위한 외교적 선택이었으며, 2006~2007년 사이의 6자회담 복귀는 북한이 미국과 중국 사이의 갈등이 다시 확대될 시간을 기다리기 위한 외교적 선택이었다.³³⁾ 6자회담이 해결책이 아니라

33 이상숙, “북-미-중 전략적 삼각관계와 제 2차 북핵위기: 북한의 위기조성 전략을 중심으로,”

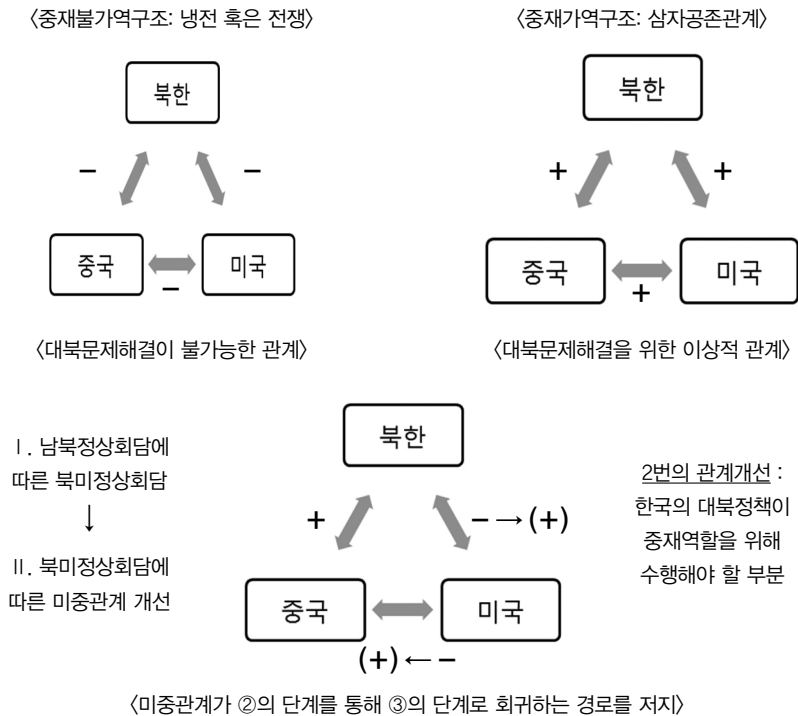
외교적 수단으로서 사용되었음을 알 수 있다. 즉, 6자회담의 실패는 대화국면을 위한 일향적인 외교정책의 실패를 대변한다. 한국은 압박과 대화라는 병진정책을 염두에 두어야 한다.

다음으로, UN결의안과 같은 국제사회의 대북문제와 관련한 지지여부가 가지는 실효성에 대한 의문이 있다. UN결의안은 대북문제를 둘러싸고 〈Phase II〉의 종료 이후에도, 북-미-중 전략적 삼각관계가 존속할 수 있는 동력을 유지시켰다. 미국과 중국의 참가를 이끌어내며, 미중관계가 대북문제와 호환되는 연결고리를 유지시켰다. 그러나 UN결의안은 본질적으로 러시아를 포함한 중국 등에 강제력을 행사할 수 없다. 이에 북한의 체제유지비용이 보충되는 경로를 완벽하게 봉쇄하는데 실패할 수밖에 없다. 한국의 대북경협 및 대북지원도 한 몫하고 있다. 한국의 대북정책은 북한의 체제유지자원이 고갈될수록 그 의미와 가치가 확대된다. 따라서 한국은 북한과의 무대에서 북한을 대북지원을 배제한 대화국면에 참여하게 할 수 있는 수단을 모색할 필요가 있다.

마지막으로, 한국의 대북문제와 관련한 중재역할 및 운전자론은 이렇게 교착된 북-미-중 전략적 삼각관계에 변화를 불러올 수 있는 획기적인 매개변수이다. 특히 북한이 제한된 자원을 가지고 체제유지비용을 항구적으로 유지할 수 없는 이상, 한국의 개입은 북한, 미국, 중국 모두에게 변화를 유발할 기회를 제공할 수 있다는 점에서, 대북문제가 과거의 정형적인 순환구조로부터 벗어날 수 있는 기회를 마련한다. 실제로, 한국은 국제사회의 기대를 모으며, 남북정상회담 및 북미 정상회담이라는 결과를 도출해내었다. 동시에, 이러한 상황은 북한이 정상회담이라는 패러다임으로부터 벗어나기 어렵게 만드는 기반을 마련했다. 앞으로 한국은 〈그림 4〉와 같이 북-미-중 전략적 삼각관계가 ②의 단계와 ③의 단계를 건너뛰어 삼자공존관계에 안착할 수 있도록 만드는 대북정책을 구성해야 한다.

『국제정치논총』 제49집 (5)호 (2009, 12) 을 참조.

〈그림 4〉 한국의 중재역할을 위한 삼자공존관계



한국은 남북정상회담에서 북한의 비핵화를 향한 실질적인 행동을 도출함으로써, 미중관계가 안보비용으로 인해 과거의 정형적인 ③의 단계로 회귀할 수 있는 경로를 배제해야 한다. 특히 한국은 대북지원을 최소화한 채로 남북정상회담 릴레이를 이어나가거나, 남북선언문 및 합의문에 핵심고 타임테이블과 같은 구체적인 성과를 명시해낼 수 있어야 한다. 그렇지 못하다면, 한국은 대북문제에서의 북미 간 중재역할에 실패할 공산이 높아진다.

우선, 북미관계는 미국의 전략적 목표인 비핵화달성과 북한의 종전선언을 위한 무대인 북미정상회담을 도출하며 ‘+’의 방향으로 나아갈 수 있다. 또한, 북한의 북미정상회담으로의 참가는 미국이 이에 동조하지 않을 경우, 북-미-중 전략적 삼각관계를 북한을 위한 로맨틱 삼각관계 즉, 북한이 히트포트의 위치를 일방적

으로 점하게 만드는 결과를 가져올 수 있기 때문에, 미국의 대북문제로부터의 이탈을 방지하는 효과를 가질 수 있다. 나아가 이는 미국이 미중관계에서 전통적인 북중관계를 고려해 중국과의 관계개선을 외면할 수 없게 만드는 효과도 부가할 수 있다. 실제로, 북한의 미군유해반환이나 트럼프 정권에서의 2차 북미정상회담과 관련된 전망은 이러한 가능성에 대한 기대를 높이고 있다.

다음으로, 북미관계의 변화가 미중관계의 변화를 위한 동기를 생산한다고 가정할 경우, 미중관계는 미국의 대중무역제재가 2018년 계속 가열되는 와중에도 대북문제에 있어서만큼은 ‘+’의 방향으로 나아갈 수 있다. 이러한 변화는 UN결의안에 대한 중국의 적극적인 참여를 유도해낼 수 있다. 미중관계가 마찰을 감소시키면, 중국은 UN결의안이라는 국제사회의 약속에 보다 강하게 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다. 이러한 현상이 이어지면 미국의 북한 비핵화를 향한 향보는 자연스레 강화된다. 특히 북미정상회담이 북한의 체제유지비용 확보의 한계를 바탕으로 중국으로부터의 이탈을 유도해낼 경우, 이러한 향보는 보다 가속될 것이다. 중국은 이를 좌시하지 않기 위해서라도, 미국과의 타협안을 만들어낸다는 목전의 목표에 집중할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 남북정상회담의 성과에 따른 북미정상회담의 향방은 한국의 중재역할에 있어서 향후 대북문제해결의 향방을 결정하는 중요한 독립변수가 될 수밖에 없다.

한국의 대북정책은 남북정상회담에서의 경험을 바탕으로 다음의 장벽들을 넘을 수 있는가 시험받고 있다. 첫째, 대북문제가 미중관계에서 무역갈등 보다 전략적 우선순위에서 앞서는가야의 문제가 있다. 한국의 한반도 정세는 대북문제를 중심으로 하지만, 미중관계는 그렇지 않을 수 있기 때문이다. 이와 맞물려, 미국이 대북문제의 향방을 배경으로 중국과의 관계를 강제로 ‘+’의 방향으로 이행시킬 수 있는지 또한 불확실하다.

둘째, 한반도 종전선언이 북한과 중국에게 각각 어느 정도의 가치를 가질 것인가의 문제가 있다. 한국은 북한의 종전선언을 통한 외교적 자율성확보 시도가 독립적인 판단인지 중국 영향력 하의 판단인지 확인할 수 없다. 또한, 종전선언의

참가국인 중국이 미중관계에서의 무역갈등 해소와 동북아시아 지역패권 사이의 간극에서 어느 쪽을 우선할 것인지 확신할 수 없다. 중국은 외교적 자율성을 최대한 상태로 미국과의 안정적인 관계로 진입해야 역내패권의 효과를 최대화할 수 있기 때문에, 갈수록 고조되는 미국과의 무역갈등을 외면한 채로 대북문제와 관련된 종전선언만을 목표로 할 가능성이 낮기 때문이다.

북한이 제시한 종전선언의 카드는 앞으로 한국의 중재역할에 있어서 큰 장벽 혹은 성공과 실패의 분수령이 될 수 있다. 특히 한국의 대북정책은 비핵화가 이루어지지 않은 채로 종전선언을 맞이하게 된다면, 북한의 도발전략에 노출된 채로 교착될 공산이 크다. 실제로, 한반도 종전선언은 북-미-중 전략적 삼각관계에서 삼자공존관계가 도출되어야만 안정적인 대북문제해결의 효과를 발휘하며 한반도에 안착할 수 있다. 따라서 대북문제의 해결프로세스가 일시적인 이벤트에 현혹되지 않아야만, 미국이 북미정상회담을 통해 비핵화 프로세스에 마침표를 찍으며 종전선언을 수용할 수 있는 가능성이 생긴다.

한국은 북한이 ‘선 종전선언 후 비핵화’주장을 고수하며 남북정상회담 개최논의에만 몰두할 가능성을 배제하지 말아야 한다. 현재 남북정상회담-북미정상회담 프로세스의 성과는 UN총회로부터 시작될 후속조치들에 달려있다. 즉, 대북문제는 앞으로 9월의 남북정상회담을 배경으로 한미정상회담-북미정상회담의 과정과 미국 국내 중간선거 동향 및 미중무역 분쟁문제를 거치며 기존의 비핵화 옵션들³⁴⁾ 중의 하나의 행태로 귀결될 것이다.

북한은 2018년 9월 남북정상회담에서 동창리 발사대 영구폐쇄를 빌미로 어떠한 비핵화옵션도 실질적으로 실행하지 않은 채로 북미 대화국면을 지속시킬 동력

34 비핵화 프로세스는 현재 1) 핵 신고 약속→종전선언→북한의 핵 신고 이행, 2) 단계적 신고와 이를 가능한 종전선언, 3) 핵 신고와 종전선언 동시 진행의 3가지 옵션을 가지고 있다. 2018년 9월의 남북정상회담은 중재역할을 배경으로 이러한 옵션의 선택문제를 향후의 북미정상회담의 과제로서 넘겼다.

을 추구했다. 이러한 현상은 향후 협상과정의 난행을 예고하며, 북미관계의 교착 상태를 장기화시킬 가능성을 담고 있다. 또한, 미국이 중국과의 마찰을 이어가며 국내 강경파의 주장에 따라 선 비핵화 후 종전선언 옵션만을 선택할 경우, 대북문제는 다시 북-미-중 전략적 삼각관계의 〈Phase〉에 맞추어 그 과정을 반복할 것이며³⁵⁾, 한국의 중재역할은 그 실효를 다하게 될 것이다.

한국의 중재역할은 대북문제가 영구적인 해결을 전제로 성과를 내고 있다는 확신을 얻어낼 때까지 장기적으로 유지되어야 하는데 그 성패가 달려있다. 따라서 한국은 중재역할의 성과를 위해 남북정상회담의 연장선에서 미국, 중국, 러시아, 일본 등을 방문하고, 대북문제를 둘러싼 대화국면을 공론화하여 보다 구체적으로 가시화시켜야 한다. 그리고 북미정상회담의 성패에 무게를 더하면서 대북문제에서의 책임소재에 여유를 가져야 한다. 특히 미중관계의 갈등과 종전선언의 의미가 시시각각 변할 수 있는 가능성을 염두에 두어야 한다.

한국의 대북문제와 관련된 대외전략은 2017년까지만 해도 기존의 틀과 크게 다를 필요가 없었다. 그러나 이제는 미국에 의한 중국과의 무역갈등 격화, 이에 대응하기 위한 북한 혹은 중국으로부터의 종전선언이라는 선택의 교환이 고려범주에 추가되었다. 2가지 사안 모두 한국이 독자적으로 변환시킬 수 없는 사안이며 동시에 언제든지 현 대화국면을 불안정하게 만들 수 있는 사안이다.

35) 북한은 미국의 국내동향에 맞추어 핵신고 보고서를 제출할 가능성이 큰데, 이러한 북한의 대응은 향후 미국 국내의 강경파의 입지를 성장시키는 결과로 이어질 수 있다. 그리고 이는 북-미-중 전략적 삼각관계가 ②의 단계에서 ③의 단계로 이행되는 동력을 생산하는 결과로 확대될 수 있다.

V. 결론

한국의 대북문제개입은 한국의 정치적 위상과 국제사회에서의 역할을 확대하는데 지대한 공헌을 할 것이다. 그러나 동시에 이러한 개입이 양날의 검이 될 수 있다는 점 또한 분명하다. 실제로, 미국의 의사를 동반하지 않은 남북정상회담은 북-미-중 전략적 삼각관계에 대한 미국의 개입형태를 공세적 및 소극적으로 만들어, 대북문제가 가지는 특성이 남북 양자관계에 국한되어 있지 않은 상태에서 국제사회의 대북문제로의 개입을 저해할 수 있다.

애초에 한국의 중재자 역할론 혹은 운전자론은 한반도 평화라는 이상적인 목적과 코리안 패싱(passing)에 대한 우려불식이라는 현실적인 목적 위에 활성화되었다. 그러나 목적론적 관점에 의한 대외전략은 직접적인 이해당사자의 불안과 간접적인 이해당사자의 동의를 동시에 수반한다. 즉, 한국은 국제사회에서의 지지와는 별개로, 직접적 관련국가인 미국과 중국의 압박을 감내해야만, 오랜 시간동안 강하게 결속되어 온 북-미-중 전략적 삼각관계에 직접적으로 개입하는 것이 가능해진다. 문제는 한국이 미국과 중국을 동시에 만족시킬 수 없는 점이다. 한국은 2017년 9월 북한의 미사일 도발전략에 의한 미국의 대북제재안 확대 시에도 91억원의 대북지원을 했으며, 이에 따른 반대급부로 대북제재를 위한 11월의 한미일 협상테이블에 참석했으나, 이로 인해 동년 12월 한국정상의 중국방문 시에는 호응을 받지 못했다. 또한, 2018년 1월에는 미국이 남북대화국면에서 북한의 핵탄두 보유량을 언급하며, 판으로의 전략자원 전진배치와 함께 4월의 추가파병을 언급했다. 나아가, 미국의 트럼프대통령은 당시 한반도 상황을 남북대화국면으로 판단한다는 언급을 배제하며, 국정연설에서 북핵위협, 북한인권의 실태 등을 강조했다. 이후 한국은 지속적으로 한미중 협상테이블이라는 직접적인 개입공간을 확보하지 못해오고 있다. 따라서 한국은 대북문제에 효율적으로 대응해나가는 과정에서 한국의 장점을 최대화하고 단점을 최소화할 필요가 있다.

남북정상회담으로 인한 국력손실과 안보환경의 변화, 미국 국내매파로 인한 북

미정상회담의 불안정성 등은 한국의 개입전략에 수정을 불가피하게 만들 수 있다. 특히 종전선언이 가지는 정치적 무게는 한반도의 평화문제를 넘어서, 대북문제가 향후 다시 도발전략으로 인해 새로운 〈Phase〉로의 진입을 발생케 할 경우, 한국이 남북정상회담에서 파생된 결과물들로 인해 외교적 손실을 불가피하게 감수해야 하는 미래를 초래할 수 있다. 예를 들어, 한국은 북한의 도발전략으로 북미 간의 대립관계가 발생할 시에, 남북관계의 호혜적 관계정도에 따라 북미관계의 간극에서 북한 혹은 미국에 대한 기회비용의 손실을 감수해야 하는 입장에 놓이게 될 수 있다.

현재 북-미-중 전략적 삼각관계는 2018년 9월말의 UN총회를 발판으로 삼아 삼자공존관계를 향유해 나가기 위한 절반의 성공을 거두었다. 그리고 남북정상회담과 한미정상회담은 향후 2차 북미정상회담의 성과를 확대하기 위한 기폭제의 역할로서 작동했고, 종전선언은 차후의 단계인 평화협정의 단계를 두고 이원화되어 단기적 수행과제로서의 가능성을 확보했다. 이로써 대북문제는 한국과 미국에게 있어서 종전선언으로 인해 발생할 수 있는 주한미군의 문제를 극복하고, 국제원자력기구(IAEA)의 검증과정을 기획하는 단계로 나아갔다고 평가할 수 있다.

한국은 기존과 동일한 〈Phase〉를 경험하지 않기 위해서라도, 지금의 한반도 정세를 유지시켜야 한다. 특히 한국의 중재역할은 중국이 미중문제에 대한 대화의 창구를 열어놓은 시점에서 앞으로 남은 절반의 성공을 거두기 위해, 한중관계가 미중관계에 영향을 미칠 수 있는 기회를 마련해야 한다. 이미 복수의 〈Phase〉를 반복해 온 대북문제는 작금의 해결여부에 따라 앞으로도 몇 번의 〈Phase〉를 반복해야 할지 모른다. 그리고 남북정상회담의 성과는 북한이 체제유지를 도모하는 이상, 북한체제유지 이상의 성과를 도출할 수 없다. 결과적으로 한국은 대북문제의 향방이 북한에게 있어서 체제유지를 위한 분수령이 될 수 있는 점을 바탕으로, 중재역할의 속도를 조절해 나감에 있어서 한반도 평화를 위해 지불해야 하는 기회비용을 정확히 계산하며, 급격한 외교정세의 변화에 대응할 수 있도록 필요 이상의 지출에 따른 국력손실의 가능성을 최소화해야 한다.

참고문헌

- 김흥주. “21세기 변화 중의 미중관계와 북핵문제.” 『한국과 국제정치』 제27집 1호 (2011).
 동아시아공동체연구회. 『동아시아공동체와 한국의 미래-동북아를 넘어 동아시아로』 서울: 이매진, 2004.
- 박창권. “미중의 지역내 패권경쟁 가능성과 우리의 전략적 선택방향.” 『전략연구』 제20집 1호 (2013).
- 백창재 · 조형진. “신 브레튼우즈 체제와 미중관계의 경제적 구조.” 『한국정치연구』 제21집 2호 (2012, 6월).
- 밸러리 허드슨, 신옥희 외(옮김). 『외교정책론』 서울: 을유문화사, 2009.
- 변진석. “아태지역협력에 대한 아세안의 입장과 전략-다자주의와 약소국-.” 『한국정치학회보』 제30집 3호 (1996).
- 손기웅 · 박상현. “인지심리학과 협상론의 함의를 통한 영토분쟁의 해결가능성 연구.” 『국제정치논총』 제52집 1호 (2012).
- 신옥희. “다자주의의 동아시아 적용의 문제.” 『한국과 국제정치』 제25집 1호 (1997).
- 연세대학교 통일연구원. 『동북아시아 지역공동체의 모색 -현실과 대안-』 서울: 연세대학교 통일연구원, 2007.
- 이상숙. “북-미-중 전략적 삼각관계와 제 2차 북핵위기: 북한의 위기조성 전략을 중심으로.” 『국제정치논총』 제49집 5호 (2009, 12).
- 이수형. “국제정치의 지형변화와 동아시아 강대국 정치.” 『동북아연구』 제27집 1호 (2012, 8월).
- 전재성. “2008년 경제위기와 미중관계의 변화, 한국의 전략.” 『한국과 국제정치』 제28집 1호 (2012).
- 전진호. “일본의 대중국 안보인식 변화 -외교청서와 방위백서를 중심으로-.” 한일군사문화학회, 『한일군사문화연구 11호』 서울: 제이앤씨, 2011.
- 정경영. “미중분쟁가능성과 한국의 안보전략.” 『군사논단』 64 (2010, 겨울).
- 정진영. “동아시아의 복수, 경제체제 간 마찰, 그리고 세계경제의 불균형 : 누가 조정의 부담을 안을 것인가?” 『한국정치학회보』 제44집 1호 (2010).
- 한국전략문제연구소. 『동북아 전략균형』 서울: 한국전략문제연구소, 2010.
- Bernstein, Richard, and Ross H. Munro. *The Coming Conflict with China*. New York: Alfred A. Knopf, 1997.
- Cristenson, Thomas J. and Jack Snyder, “Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity.” *International Organization*

- 44 (1990, Spring).
- Dittmer, Lowell. "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis." *World politics* 33-4 (Jul., 1981).
- Ellsberg, Daniel. "Risk, Ambiguity, and the Savage Axioms." *Quarterly Journal of Economics* 75 (1961).
- Green, Michael J. and Benjamin L. Self. "Japan's Changing China Policy: From Commercial Liberalism to Reluctant Realism." *Survival* 38-2 (Summer, 1996).
- Greenhalg, Leonard. "Managing Conflict." *MIT Sloam Management Review* 27-3 (1986).
- Hoffmann, Stanley. *World Disorder: Troubled Peace in the Post-Cold War Era*. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 1998.
- Hveem, Helge. "Explaining the Regional Phenomenon in an Era of Globalization," in Richard Stabbs and GeoFFrey R.D. Underhill (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order, 2th ed.* New York: Oxford University Press, 2000.
- Iklé, Fred C. *How Nations Negotiate*. New York: Fredrick A. Praeger Publishers, 1970.
- Kinnvall, Catarina. "Globalization and Religious Nationalism : Self, Identity, and the Search for ontological Security." *Political Psychology* 25-5 (2004).
- Lampton, David M. "Power Constrained: Sources of Mutual Strategic Suspicion in U.S.-China Relation." *The National Bureau of Asian Research* (June, 2010).
- Pants, Harsh V. "The Moscow-Beijing-Delhi 'Strategic Triangle': An Idea Whose Time May Never Come." *Security Dialogue* 35-3 (2004).
- Posen, Barry R. and Andrew Ross. "Competing Visions for U.S. Grand Strategy." *International Security* (Winter, 1996-1997).
- Ruggie, John G. "Multilateralism : the anatomy of an institution." *International Organization* 46-3 (Summer, 1992).
- Snyder, Glenn. "The Security Dilemma in Alliance Politics." *World Politics* 36-4 (Jul., 1984).
- Walt, Stephen M. *The Origins of Alliances*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Reading MA: Addison-Wesley, 1979.

Korea's Foreign Policy Against North-Korea and the Strategic Triangle between North-Korea, the United-States, and China

Dong Jin Joo | Visiting Professor in the Department of Political Science and Diplomacy,
Sungkyunkwan University

The purpose of this article is that it makes the model on the strategic triangle relations between North-Korea, the United-States and China and uses this model to resolve North-Korea problems for Korea's go-between role. North-Korea Problems holds an importance place among Korea's foreign policies on the Korean Peninsula. And Korea should pay attention to acquire the intervention opportunity, because North-Korea Problems include various relations between the United-States, China, and etc.

North-Korea Problems have been maintained in a long time for relations between various stake-holders. Especially, the relation between the United-States and China makes the opportunity that North-Korea Problems is exploited as a diplomatic way. And North-Korea uses this process as the opportunity for staying in power. So, Korea knows this situation that North-Korea problems can't be resolved on relations between Korea and North-Korea, and has experienced the point that the problems can't also be resolved on relations between various states.

Now, Korea suggests the go-between role for intervening in the problems and tries to improve the traditional situation among the problems. Forward, the choice of Korea on the summit between North and South has an effect on the summit between the United-States and North-Korea and also be the turning point as resolving the problems. Korea should make the model for analyzing the strategic triangle between North-Korea, the United-States, and China. And Korea Should also use the model for analyzing interests and opportunity-cost among North-Korea Problems, attuning to various processes and conditions in the strategic triangle. If so not, Korea's go-between role would be lost the intervention opportunity about the problems by the influence from the declaration of the end of Korean War and the summit between the United-States and North-Korea in the not too distant future.

투고일: 2018년 9월 30일 | 심사일: 2018년 10월 12일 | 심사완료일: 2018년 11월 15일