

## 한미의 대북억지 능력에 영향을 주는 요인 분석<sup>1)</sup>

정승철 (제주평화연구원)

**북한은** 국제사회에 고립됨과 동시에 여러 해 동안 경제난을 겪어오면서도 한국과 미국을 향한 군사도발 행위를 계속해서 이어나가고 있음. 반면, 한국과 미국은 북한에 비해 경제규모, 재래식 무기 등 측면에서 압도적인 국력을 지니고 있음에도 불구하고 이러한 북한의 도발행위를 억지하지 못하고 있음. 이러한 맥락에서 본 보고서는 한미동맹의 대북억지력에 부정적인 영향을 주는 국내외 요인에 대해 알아보려 함. 총 네 가지 요인은 각각 1) 북한의 핵무기 개발, 2) 정권교체에 따른 한국의 대북 정책 변화, 3) 긴밀해진 한중 경제 관계, 그리고 4) 중국의 부상과 미국의 쇠퇴임. 이 네 가지 요인들은 동아시아 힘의 역학관계와 한미관계의 결속력에 변화를 줌으로써 한미가 한반도 평화를 위해 협력하는데 영향을 미침. 따라서 한미가 관계를 강화하고 동아시아에서의 주도권을 회복하는 방안을 찾지 않는 이상 북한의 군사도발은 점점 더 억지하기 어려워지고 이는 한반도 평화를 저해할 것으로 보임.

1) 이 보고서는 저자의 논문 “Factors Weakening the Strength and Solidarity of ROK-US Alliance Necessary to Deter DPRK’s Provocations.” (Korean Journal of International Studies, 20-2)을 수정보완한 것임을 밝힙니다.

## 목 차

- I. 들어가며
- II. 한미동맹의 대북억지능력에 영향을 주는 요인 1: 북한 핵개발
- III. 한미동맹의 대북억지능력에 영향을 주는 요인 2: 정권교체에 따른 한국의 대북 정책 변화
- IV. 한미동맹의 대북억지능력에 영향을 주는 요인 3: 한중 경제적 상호의존도 증가(중국요인 1)
- V. 한미동맹의 대북억지능력에 영향을 주는 요인 4: 중국의 부상(중국요인 2)
- VI. 요약 및 함의

*북한의 무력도발은 2018년을 제외하고 매년 꾸준히 발생하고 있으며 2010년대 후반을 거치면서 그 횟수가 증가하고 있음을 알 수 있음.*

## I. 들어가며

- ◆ 1953년 한미상호방위조약을 체결한 이래 한국과 미국은 70여년간 군사 동맹 관계를 유지해 왔음. 그동안 한미 동맹은 한국을 향한 북한의 무력도발을 억지하는데 있어 결정적인 역할을 해왔음.
- ◆ 1990년대 냉전의 종식과 소련의 몰락으로 우방을 잃은 북한은 곧 붕괴할 거라는 예상이 팽배하였음. 하지만 북한 정권은 오늘날까지 건재하며 무력도발, 핵무기개발, 미사일 발사 등을 통해 한반도와 동아시아에서의 긴장을 고조시키고 있음.
- ◆ <표1>은 북한이 제1차 핵실험을 강행한 2006년 이후 연도별 무력도발 횟수를 나타냄. 북한의 무력도발은<sup>1)</sup> (2018년을 제외하고) 매년 꾸준히 발생하고 있으며 2010년대 후반을 거치면서 그 횟수가 증가하고 있음을 알 수 있음.
- ◆ 특히 2022년에는 10월 10일부로 북한이 총 27회(미사일 발사 도발 23회, 기타 도발 4회) 무력도발을 강행함. 이는 그 어느때보다도 많은 수치임.

<표1> 2006년 이후 연도별 북한의 도발 횟수

Year	Type x Number of Occurrence	Event
2006	Missile Provocation x 2	Short-range Missile Launch
		Inter-Continental Ballistic Missile/ Short-Range Missile Launches
	Nuclear Provocation x 1	Nuclear Test
2007	Missile Provocation x 3	Short-range Ballistic Missile Launch x 2
		Anti-Ship Cruise Missile Launch
2008	Missile Provocation x 3	Anti-Ship Cruise Missile Launch x 3
2009	Missile Provocation x 7	Short-range Missile Launch x 4
		Satellite Launch (Other Provocation)
		Medium-range Ballistic Missile Launch
	Other Provocation x 2	Fishing Boat Seizure at NLL
		Daecheong Naval Campaign
	Nuclear Provocation x 1	Nuclear Test / Short-range missile launch
2010	Other Provocation x 8	Artillery Fire x 4

1) 도발(provocation)에 대해서는 다양한 정의와 기준이 있을 수 있겠으나 본 보고서에서는 <표 1>에 나타나듯 북한의 장거리, 중거리, 단거리 미사일 발사, 북한의 핵실험, 남북간 무력충돌, 북한의 방사포 발사 및 (2010년 연평도 사례와 같은) 포격, 북한의 (천안함 사건과 같은) 한국 함정 공격 등을 지칭함.

		No-Sail Zone Declared x 2
		Sinking of the ROKS Cheonan
		Shelling of Yeonpyeong Island
	Nuclear Provocation x 1	Uranium Enrichment Program Disclosure
2011	Missile Provocation x 1	Short-range Surface-to-Air Missile Launch
2012	Missile Provocation x 3	Satellite Launch (Other Provocation) x 2
		Anti-Ship Cruise Missile Launch
2013	Missile Provocation x 4	Short-range Ballistic Missile Launch x 3
		Short-range Missile Launch
	Nuclear Provocation x 2	Nuclear Test
		Nuclear Fuel Reactor Operation
2014	Missile Provocation x 16	Short-range Ballistic Missile Launch x 10
		Short-range Missile Launch x 5
		Medium-range Ballistic Missile Launch
	Other Provocation x 5	NLL Exchange of Fire x 3
		DMZ Exchange of Fire x 2
2015	Missile Provocation x 10	Short-range Ballistic Missile Launch x 5
		Submarine Launched Ballistic Missile Launch x 3
		Anti-Ship Cruise Missile Launch x 2
	Other Provocation x 2	Land Mine Explosion
		DMZ Exchange of Fire
2016	Missile Provocation x 20	Intermediate-range Ballistic Missile Launch x 6
		Submarine Launched Ballistic Missile Launch x 4
		Medium-range Ballistic Missile Launch x 4
		Short-range Ballistic Missile Launch x 4
		Satellite Launch (Other Provocation)
		Long-range Surface-to-Air Missile Launch
	Nuclear Provocation x 2	Nuclear Test x 2
	Other Provocation x 3	Rocket Engine Test x 3
2017	Missile Provocation x 16	Intermediate-range Ballistic Missile Launch x 5
		Medium-range Ballistic Missile Launch x 3
		Inter-continental Ballistic Missile Launch x 2
		Short-range Missile Launch x 3
		Short-range Ballistic Missile Launch x 2
		Ballistic Missile Launch (type unknown)
	Other Provocation x 2	Rocket Engine Test x 2
	Nuclear Provocation	Nuclear Test
2018		
2019	Missile Provocation x 13	Short-range Missile Launch x 7
		Short-range Ballistic Missile Launch x 6

	Other Provocation x 2	Rocket Engine Test x 2
2020	Missile Provocation x 5	Short-range Missile Launch x 3
		Anti-Ship Cruise Missile Launch x 2
	Other Provocation x 1	Explosion at inter-Korean joint liaison office
2021	Missile Provocation x 8	Short-range Missile Launch x 3
		Long-range Cruise Missile Launch x 2
		Anti-Ship Cruise Missile Launch
		Anti-aircraft missile Launch
		Submarine Launched Ballistic Missile Launch
2022	Missile Provocation x 23	Short-range Missile Launch x 11
		Short-range Ballistic Missile Launch x 6
		Medium-range Ballistic Missile Launch x 2
		Intercontinental ballistic missile
		Intermediate-range Ballistic Missile Launch x 2
		Ballistic Missile Launch
	Other Provocation x 4	Artillery Fire x 3
		Nuclear detonation device

(출처: North Korean Provocations, Beyond Parallel, Center for Strategic & International Studies)

- ◆ 한국과 미국은 군사 및 경제력 차원에서 북한을 압도하는 힘(power)을 지녔지만 북한의 무력 도발을 제어하지 못하고 있음. 되려 한국과 미국이 북한의 무력 도발을 억지할 수 있는 능력이 감소하고 있는지 우려가 되는 상황임. 본 보고서에서는 그 원인을 총4가지로 요약정리해보았음.
  - 북한 핵개발
  - 정권교체에 따른 한국의 대북 정책 변화
  - 한중 경제적 상호의존도 증가 (중국요인 1)
  - 중국의 부상 (중국요인 2)
- ◆ 이 가운데 첫 세가지 (북한 핵개발, 정권교체에 따른 한국의 대북 정책 변화, 한중 경제적 상호의존도 증가) 요인은 그동안 한미관계에 영향을 주었거나 주고 있다고 볼 수 있음. 반면 마지막 요인(중국의 부상)의 경우 향후 한미의 북한 억지능력에 영향을 줄 것으로 보이는 잠정적인 변수로 볼 수 있음.

## II. 한미동맹의 대북억지능력에 영향을 주는 요인 1: 북한 핵개발

- ◆ 북한의 핵개발은 한미의 대북 억지능력을 감소시키는 원인이자 결과로 작용함.
- ◆ Scott Sagan에 의하면 북핵문제는 더 이상 비확산(nonproliferation) 문제가 아니고 이제는 핵억지(nuclear deterrence) 문제임(Sagan 2017, 72). 이는 북한이 사실상(de facto)의 핵보유국이 되었음을 국제사회가 어느 정도 받아들여야 함을 의미함.
- ◆ 북한은 현재까지 총 6차례 핵실험을 감행하였음.  
(2006.10.9/ 2009.5.25/ 2013.2.12/ 2016.1.6/ 2016.9.9/ 2017.9.3)
- ◆ 북한이 핵을 개발하는 이유에 대해서는 다양한 연구가 존재함.
  - 미국의 군사력에 맞서 자국의 안보를 확보하기 위한 수단 (DS Lee 2007).
  - 정권의 권위와 정당성 확보를 위한 수단 (Byman and Lind 2010; Ahn 2011; SY Park 2016).
  - 미국과 같은 적대국으로부터 경제적 지원을 이끌어내기 위한 수단 (Nah 2013).
  - 북한이 비이성적인 국가라는 “미치광이 이론(madman theory)” (Roy 1994).
- ◆ 1990-2000년대 한국·미국이 북한·중국보다 압도적인 힘의 우위를 지니고 있었음. 하지만 미국 클린턴 행정부(1993-2000)는 1994년 북한과 제네바 합의를 통해 북핵위기를 막고자 하였음. 이후 2002년 제2차 북핵위기가 발생하자 미국과 중국을 비롯한 한반도 주변 강대국들은 6자 회담을 통해 북한의 핵개발을 막고자 하였음.
- ◆ 이 과정에서 부시 행정부(2001-2008)는 선택포기 없이는 대북 경제지원은 없을 것이라는 강경책을 펼침.
- ◆ 하지만 미국 부시 행정부(2001-2008)와 이후의 오바마 (2009-2016) 행정부는 한반도 보다는 중동 등 다른 지역의 분쟁·갈등에 집중하였음. (※오바마 행정부의 ‘전략적 인내(strategic patience)’ 정책) 그 틈을

북한의 핵개발은 한미의 대북 억지능력을 감소시키는 원인이자 결과로 작용함.

타 북한은 정권의 안정과 생존을 보장할 핵개발을 진행하였고 핵보유 성공을 통해 미국의 물리적 공격에 대한 억지(deterrence)능력을 갖추게 되었음.

◆ 2012년 개정 헌법에 “핵보유국”을 명기한 북한은 그 이후로도 끊임없이 자신의 핵능력을 발전시켜 옴.

- 우선, 북한은 자신이 보유한 핵무기의 발사수단 다양화 및 사정거리 연장을 추구하고 있음. 이에 따라 북한은 단거리(short-range ballistic missiles: SRBMs), 준중거리(medium-range ballistic missiles: MRBMs), 중거리(intermediate-range ballistic missiles: IRBMs), 그리고 대륙간(intercontinental ballistic missiles: ICBMs) 탄도미사일 등을 개발 및 시험중임.

- 북한의 대륙간 탄도미사일인 화성-15는 이미 미국 동부를 타격할 수 있는 사거리를 보유한 것으로 알려져 있으나 탄두 탑재 중량, 그리고 현재 운용 가능한 상태인지 등에 대해서는 명확하게 알려지지 않음(Korda 2022, 119).

- 더불어 북한은 잠수함 발사 탄도 미사일(submarine-launched ballistic missiles (SLBMs), 고체 연료 탄도미사일 등도 개발을 시도하는 중임.

◆ 또한, 2021년 1월 북한은 향후 개발하고자 하는 핵무기의 목록에 전술 핵무기(tactical nuclear weapon)을 포함함. 소형 핵무기에 대한 정확한 정의는 아직 존재하지 않음 (Panda 2021, 8). 다만 핵탄두를 소형화한 전술핵무기를 북한이 개발, 획득할 경우 핵무기 사용에 대한 문턱(threshold)이 낮아질 수 있고 이는 한반도에서의 갈등과 위기가 고조될 수 있음.

◆ 북한이 전술핵무기를 보유하고 있는지는 불투명하지만 2022년 9월 9일 북한은 “선제 핵공격”을 명문화, 자신이 필요하다 여길시 핵무기를 사용할 것임을 법령에 명시함.

◆ 이처럼 북한은 끊임없이 자신의 핵능력을 강화하려 노력하고 있으며 핵 사용 관련 doktrin 또한 업데이트 하고 있음.

◆ 북한의 핵보유는 한반도 내 힘의 균형에 변화를 주는 “game-changer”로 작용함. 비핵보유국인 한국은 북한의 핵보유로 인해 재래식 전력 우위

북한의 핵보유는 한반도 내  
힘의 균형에 변화를 주는  
“game-changer”로 작용함.

의 장점을 잃게 됨. 또한, 북한은 핵을 보유하게 됨으로써 한미동맹의 (혹시 모를) 공격에 대한 억지력을 갖게 되었음. 이는 북한이 물리적 보복에 대한 우려 없이 군사도발 행위를 이어나갈 수 있게 되었음을 의미함.

- ◆ 또한, 북한의 핵보유로 북중은 모두 핵보유국인데 반해 한미는 아닌, 힘의 균형이 전자로 기울게 된 상황이 발생함 (MH Kim 2021, 1496).
- ◆ 특히 북한은 핵·미사일 개발과 실험을 통해 하와이와 괌 등 미국 태평양 섬 외에도 미국 본토 서부해안, 나아가 동부지역까지 타격할 수 있는 능력을 개발하고 있음. 이처럼 미국 본토에 대한 북한의 위협이 증가할 경우 미국이 안심하고 계속해서 한국에 핵우산을 제공할 수 있을지 염려가 됨. 한국에 핵우산을 제공하는 과정에서 미국이 공격받을 수 있기 때문임 (HR Park 2019, 460, 468; MH Kim 2021, 1497). 이에 따라 미국이 한국을 방기(abandon)할지도 모른다는 우려는 증가하고 미국의 핵우산에 대한 신뢰(credibility)는 감소하는 결과를 가져올 수 있음.
- ◆ 중국 역시 북한의 핵개발을 불편한 시각으로 바라보고 있음. 하지만 중국은 이에 대해 북한에 (특정 수준 이상의) 제재를 가하고 있지는 않음. 또한 북한의 보호자역할을 맡고 있는 중국이 (자신과 국경을 접한) 북한에 대한 한미동맹의 군사행동, 선제타격을 좌시하지는 않을 것임. 미국의 경쟁국으로 성장한 중국이 북한을 보호하는 이상 한미동맹이 북핵에 대응할 수 있는 능력에 제약이 가해질 것임.

*미국 본토에 대한 북한의 위협이 증가할 경우 미국이 안심하고 계속해서 한국에 핵우산을 제공할 수 있을지 염려가 됨.*

*이에 따라 미국이 한국을 방기(abandon)할지도 모른다는 우려는 증가하고 미국의 핵우산에 대한 신뢰(credibility)는 감소하는 결과를 가져올 수 있음.*

### III. 한미동맹의 대북억지능력에 영향을 주는 요인 2: 정권교체에 따른 한국의 대북 정책 변화

- ◆ 한미는 한국전쟁 이후 반세기 이상 군사동맹 관계를 유지해 오고 있음. 냉전시기 한국내에서는 반공, 반북, 친미를 추구하는 보수세력이 주류 이데올로기를 형성하고 있었음(Oh and Arrington 2007, 336).
- ◆ 이후 1980년대 후반부터 한국은 민주화를 거쳤고 이어 1998년 김대중 대통령(1998-2003)이 집권함으로써 한국에서는 최초로 정권교체가 이루어짐. 즉 진보정권이 수립되었음. 이후 노무현 대통령(2003-2008) 시기까지 진보정권은 10년간 집권함.
- ◆ 일반적으로 말하길, 진보정권은 북한에 우호적인 성향을 지녔음. 이에 따

라 김대중 정부는 ‘햇볕정책’, 노무현 정부는 ‘평화번영정책’을 통해 북한과의 관계 개선과 북핵문제의 평화적 해결을 추구하였음.

- ◆ 하지만 당시 미국 공화당 부시 행정부는 북한·북핵에 대해 강경한 태도·정책을 고수하였고 이로 인해 한미 간의 갈등이 발생함.
  - 부시 행정부의 先핵포기後대화 및 경제지원 정책은 북한에 대한 한국 진보정권의 정책과 차이가 있었음. 북핵에 대한 진보정권은 북핵이 공격용이 아니라 정권의 생존을 위한 도구라고 여김. 이에 진보정권은 경제적 지원, 미국으로부터의 정권생존 보장 등을 약속받으면 북한이 핵을 포기할 것이라고 여김.
  - 그 외에도 방위비 분담 문제, SOFA (Status of Forces Agreement) 개정 문제, 전작권 전환 문제 등으로 한국 진보정권 기간에 한미 간에 갈등이 발생함.
- ◆ 이명박 보수 정부(2008-2013) 시기에는 한미관계가 개선됨. 보수 정권의 시각은 북한도발 억지를 위해서는 주한미군의 한국 주둔이 필수라고 여김. 특히 2010년 천안함 사건과 연평도 포격 이후 한중 관계는 악화, 한미 관계는 강화됨.
- ◆ 박근혜 보수 정부(2013-2017) 시기에는 THAAD 배치 결정을 통해 한미 관계를 긴밀히 유지함.
- ◆ 이후 문재인 진보 정부(2017-2022)는 다시 북한에 우호적인 성향을 보이며 북미대화 촉진, 종전선언 추진을 위해 힘썼음. 다만 전자는 2019년 2월 하노이 정상회담 결렬로 중단되었으며 후자는 임기내 달성하지 못함.
- ◆ 진보정권 역시 한미동맹의 필요성을 강조하고 있음. (※노무현 정부는 한미자유무역협정 추진). 다만 한국 진보정권과 보수정권은 북한을 바라보는 시각에 차이가 있으며 특히 한국에는 진보정권이, 미국에는 공화당 정권이 들어서면 이는 한미 간 협력을 강화하는데 부정적인 영향을 미침 (JC Kim 2015, 49; HR Park 2019, 469).
- ◆ 김대중 정부 탄생 이래 2022년 현재까지 진보정권은 약15년(1998-2008, 2017-2022), 보수정권은 약 9년(2008-2017) 간 집권하였음. 한국 민주주의의 발전은 한국 입장에서 매우 긍정적인 신호로 볼 수 있음. 앞으로도 민주주의 국가 한국에서는 정권교체가 빈번하게 이루어질 것이며 진보정권은 계속해서 재탄생할 것임.

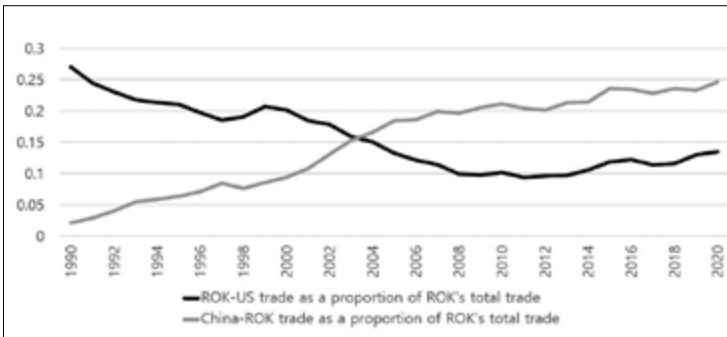
한국에는 진보정권이, 미국에는 공화당 정권이 들어서면 이는 한미 간 협력을 강화하는데 부정적인 영향을 미침.

- ◆ 다만 이전보다 진보정권이 집권하는 시기가 길어지고 있다는 점이 21세기 들어 한미관계에 영향을 미치는 변수로 등장함. 이에 따라 한국내 정권교체와 그에 따른 대북정책의 변화가 한미 간의 결속력에 부정적인 영향을 주지 않도록 하는 방안을 모색해야 함.

한국내 정권교체와 그에 따른 대북정책의 변화가 한미 간의 결속력에 부정적인 영향을 주지 않도록 하는 방안을 모색해야 함.

#### IV. 한미동맹의 대북역지능력에 영향을 주는 요인 3: 한중 경제적 상호의존도 증가 (중국요인 1)

〈그림 1〉 한국의 총 무역량에서 한미와 한중 무역이 차지하는 비중



(Source: UN Comtrade Database)

- ◆ 냉전의 종식 이후 1992년 한중 국교정상화가 이루어지면서 한미 사이에 중국이라는 변수가 등장하게 되었음. 이후 한중관계는 우호협력관계(1992), 21세기를 향한 협력동반자 관계(1998), 전면적 협력동반자 관계(2003), 전략적 협력동반자관계(2008)로 점차 격상되었음.
- ◆ 그리고 2015년 6월에는 한중 양국이 마침내 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)을 서명하였음. 한중 FTA는 2015년 12월 발효됨.
- ◆ 이러한 맥락에서, 1990년부터 2020년 사이 한중 간 무역량은 28.5억 달러에서 2414.5억 달러로 84.7배 상승하였음 (United Nations Comtrade Database, n.d.). 2020년 현재 대중(對中) 무역은 한국 전체 무역량의 약 24.6%를 차지함. 2020년 한국의 대미(對美) 무역은 한국 전체 무역량의 약 13.48%를 차지함.
  - 2004년부터 중국이 미국을 제치고 한국의 최대교역국이 됨.
- ◆ 한국의 대중 수출 의존도 상승은 한국의 경제 성장에 큰 영향을 주고 있

냉전의 종식 이후 1992년 한중 국교정상화가 이루어지면서 한미 사이에 중국이라는 변수가 등장하게 되었음.

음. 이에 따라 한국은 중국과의 정치적 관계 또한 발전시키기 위해 노력 하였음. 김대중, 노무현 진보 정권은 북핵문제의 평화로운 해결을 위해 중국의 협력이 필요하다 여기고 중국과 긴밀한 관계를 유지하고자 하였 음. 한편 이명박, 박근혜 보수 정권 시절 또한 한중 FTA협상 시작 및 체결, 2015년 9월 박근혜 대통령의 중국 전승절 열병식 참관, 중국 주도의 아시아 인프라 투자 은행(AIIB) 가입 등 중국과 가까운 관계를 유지하려 하였음. 또한, 문재인 진보 정권은 중국이 주도하는 역내포괄적경제동반 자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)에 가입함.

**한중 간 경제적 상호의존도  
증가에 따라 한편으로는 중국  
에 대한 한국 정치·경제적 취  
약성 또한 상승함.**

- ◆ 하지만 한중 간 경제적 상호의존도 증가에 따라 한편으로는 중국에 대한 한국 정치·경제적 취약성 또한 상승함.
- ◆ 예를 들어, 중국은 북한의 2010년 천안함 피격 및 연평도 포격에 대한 유엔안보리 성명 발표 및 대북제재 참여를 요구를 거부하였음. 또한, 북 한의 도발에 대한 대응으로 실시한 한미연합훈련을 자제할 것을 경고하 였음. 한국은 이에 대해 유감표명 외에는 중국을 향해 특별한 대응을 하 지 못함. 2016과 2017년에는 한국이 미국의 THAAD (Terminal High Altitude Area Defense) 배치를 결정하자 중국은 이에 대해 무역보복 을 가함.
  - 특히 2016, 2017년 THAAD와 관련된 중국의 무역보복은 한국이 대중무역 의존도에 대해 경각심을 갖게 된 계기로 작용함.
- ◆ 한국과 중국은 동북아의 안정과 평화, 그리고 북한 핵개발 반대 및 북핵 문제의 평화로운 해결이라는 공동 목표가 있음.
  - 하지만 그럼에도 불구하고 (한중 무역 증가로 중국에게 있어서 한 국과의 관계가 중요해졌으나) 중국은 여전히 북한과의 관계를 중 요하게 여김.
- ◆ 중국은 북한과 순망치한(唇亡齒寒) 관계를 오랫동안 유지해 왔음. 비록 최근(2010년대) 들어 북한의 핵개발, 중국의 자제요청에도 불구하고 거 듭된 미사일 발사로 북중관계가 악화되는 조짐을 보였지만 중국은 북한 정권의 몰락으로 인해 1) 중국 영토 내 북한 난민의 대량 유입, 그리고 2) 한미 동맹과 중국 사이의 완충지대(buffer zone)가 사라지는 두 가지 상황에 대해 우려함. 이러한 상황이 현실화되는 것을 막기 위해 중국은 계속해서 북한을 경제적으로 지원하고 있음.

- ◆ 다만 이러한 상황에서도 한국 내에는 미국과의 관계 강화를 통해 중국을 견제하기 보다는 미중 경쟁에 연루(entrap)되는 것을 피하는 균형외교를 추구해야 한다는 움직임이 있음. 실제로 한국은 중국의 부상에 맞서기 위해 미국과의 관계 강화를 통한 세력균형(balancing)을 추구하는 일방적인 모습을 보이지는 않음.
- ◆ 비록 이번 한국 정부는 미국과 정상회담을 갖고 IPEF(Indo-Pacific Economic Framework), Chip4 등 가입에 대해 논하고 있지만 대중무역이 한국에 가져다주는 이점을 포기하면서까지 적극적으로 가입하려는 모습을 보이고 있지는 않음.
- ◆ 한국 역시 중국과의 관계를 위해 미국과의 관계를 희생하는 일은 없을 것임. 하지만 한국에 대한 중국의 영향력이 상승할수록 한국은 미국과 중국 두 강대국 사이에서 일방적으로 어느 한 국가의 편을 드는 행위는 피하려 들 것임. 그리고 이는 한미동맹 강화를 통한 대북 역지력을 유지하는데 부정적인 영향을 줄 수 있음.
- ◆ 한중수교 이전, 그리고 2004년 중국이 한국의 최대무역국이 되기 전까지는 미국이 한국에게 있어서 정치·경제·외교적으로 가장 큰 영향을 주는 국가였음. 하지만 한중수교 이후 긴밀해진 한중 경제관계로 인해 한국은 점차 안미경중(安美經中)과 균형외교를 외교 정책의 틀로 선택해옴. 이는 상대적으로 한미 간의 결속력이 과거보다 느슨해지는 결과를 가져옴.
- ◆ 따라서 한국이 중국으로 기우는 것을 방지하기 위해 미국은 한국, 그리고 동아시아 동맹국들의 안보를 위해 협력을 할 것임을 이들에게 재확인 해줌과 동시에 동아시아에서의 대중 우위 및 주도권 확보를 위해 노력해야 할 것임.

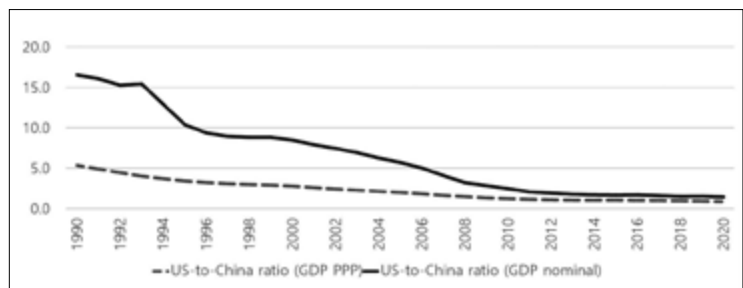
*한중수교 이후 긴밀해진 한중 경제관계로 인해 한국은 점차 안미경중(安美經中)과 균형외교를 외교 정책의 틀로 선택해옴. 이는 상대적으로 한미 간의 결속력이 과거보다 느슨해지는 결과를 가져옴.*

## V. 한미동맹의 대북역지능력에 영향을 주는 요인 4: 중국의 부상 (중국요인 2)

- ◆ 중국은 지난 1978년 개혁개방의 길을 택한 이래 빠른 속도로 성장해 왔음. 특히 2001년 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)에 가입한 이후 중국은 약 십여 년 만에 세계최대무역국으로 성장함.

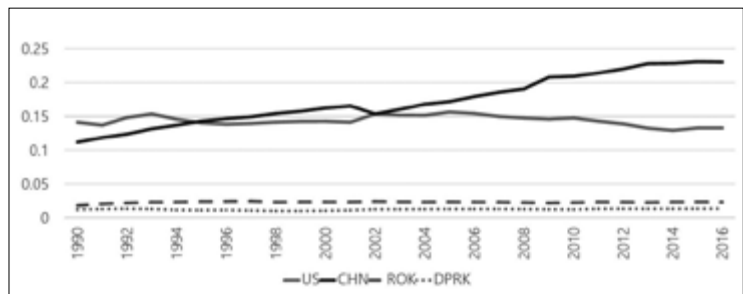
- ◆ 그 결과, 중국경제는 1990년부터 2020년 사이에 명목 GDP(Gross Domestic Product) 상으로 40.8배, 구매력 기준 GDP 상으로는 21.8배 성장함.
- ◆ 반면 같은 기간동안 미국은 중국만큼의 빠른 성장세를 보이지 못하면서 상대적으로 쇠퇴하는 모습을 보였음. 동기간 동안 미국의 GDP는 명목과 구매력 기준 모두 3.51배 상승하는데 그침.
- ◆ 이를 다른 각도에서 살펴보면, 1990년에는 명목 GDP 기준으로 미국 경제가 중국보다 16.52배 컸으나 그 격차가 2020년에는 1.42배 수준으로 감소함. 구매력 기준으로는 1990년 미국 경제가 중국보다 5.35배 컸으나 2017년부터 중국 경제가 미국보다 1.16배 커짐으로써 미국을 앞지름. 이처럼 어떤 지표를 사용하느냐에 따라 그 결과는 다르지만 한가지 명확해 보이는 점은 미중 간의 힘의 격차가 좁혀지고 있다는 것임 (<그림 2>).

<그림 2> 미중 간 GDP 비율



(Source: World Bank)

<그림 3> 미국, 중국, 한국, 북한의 Composite Index of National Capability (CINC) 수치 변화양상 비교, 1990-2016

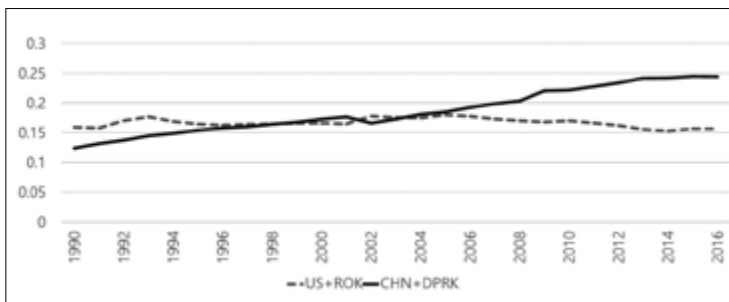


(Source: Correlates of War project)

- ◆ GDP와 같은 하나의 지표 외에 (군비지출, 군대인력규모, 전체 인구, 도시인구, 철강 생산량, 에너지 소비량 등) 다양한 지표를 통해 한 국가의 국력을 종합적으로 산출한 Correlates of War Project의 Composite Index of National Capability(CINC)를 통해 미국, 중국, 한국, 북한의 국력을 살펴본 결과는 <그림 3>과 같음.
- ◆ CINC 결과에 의하면 미국의 종합국력 수치는 1990년 0.141에서 2016년 0.133으로 감소한 반면 중국은 동기간 동안 0.112에서 0.231로 두 배 이상 상승함. 특히 CINC에 의하면 중국 국력은 1995년 이미 미국을 앞지른 것으로 나타남.
- ◆ 한국의 경우 CINC 수치가 1990년 0.018에서 2020년 0.023으로 상승함. 반면 동기간 북한은 0.012에서 0.013으로 거의 변화가 없었음. 즉, 동기간 남북 간 국력차이는 더욱 커졌음.
- ◆ 두 결과를 종합한, 한미와 북중의 국력차이를 살펴보면 1990년부터 2020년 동안 한미는 수치 0.15에서 0.18 사이를 기록하며 큰 차이가 없었던 반면 북중은 0.124에서 0.244로 크게 상승함(<그림 4>). 이는 앞서 살펴보았듯이 중국의 국력이 그동안 급상승하였기 때문임.
- ◆ CINC 데이터에 나타나듯 정말로 중국이 1995년에 이미 미국의 국력을 앞질렀는지, 미국과 중국의 국력격차는 계속해서 더 벌어지고 있는지에 대해서는 논쟁의 여지가 있을 수 있어 보임. 다만 지금까지 중국의 국력은 상승해왔고 반면에 미국은 상대적으로 쇠퇴해온 추세는 명확해 보임. 나아가 중국의 급격한 부상으로 한미동맹에 맞서 북중은 세력균형(balance of power), 나아가 세력전이(power transition)가 이루어질 수 있게 되고 있음.

*지금까지 중국의 국력은 상승해왔고 반면에 미국은 상대적으로 쇠퇴해온 추세는 명확해 보임. 나아가 중국의 급격한 부상으로 한미 동맹에 맞서 북중은 세력균형(balance of power), 나아가 세력전이(power transition)가 이루어질 수 있게 되고 있음.*

<그림 4> 한미와 북중의 Composite Index of National Capability (CINC) 수치 변화양상 비교, 1990-2016



(Source: Correlates of War project)

*미중 간의 세력전이 전쟁으로 이어질 가능성은 적지만 현재 미중 간에는 신기술, 경제, 세계무역, 그리고 각자의 영역권(대만해협, 남중국해, 인도태평양) 등을 두고 점점 치열한 전략경쟁을 벌이고 있음.*

*중국의 성장은 한미동맹이 북한의 도발을 억지할 수 있는 능력에도 영향을 미치며 특히 부정적인 영향을 줄 것으로 예상됨.*

*압도적인 힘의 차이에도 불구하고 북한은 계속해서 군사적 도발을 강행하고 있음.*

◆ 미중 간의 세력전이 전쟁으로 이어질 가능성은 적지만 현재 미중 간에는 신기술, 경제, 세계무역, 그리고 각자의 영역권(대만해협, 남중국해, 인도태평양) 등을 두고 점점 치열한 전략경쟁을 벌이고 있음.

- 물론 아직까지는 신기술, 군비지출 등의 분야에서 미국이 중국을 앞서고 있음. 다만 이 분야에서도 중국의 성장은 빠르게 이어지고 있음.

◆ 중국의 부상은 결과적으로 북한이 더욱 대범하게 행동하도록 만드는 효과가 있을 수 있음. 1990년대-2000년대에는 미국의 우월한 국력을 앞세워 한미동맹이 북한을 압박할 수 있는 능력이 있었음. 예를 들어, 1990년대에는 북한의 도발을 억제하기 위해 한미가 군사행동에 나서더라도 중국은 이를 막을 국력이 없었을 것임.

◆ 하지만 중국은 경제적 성장을 바탕으로 군사력도 강화하였음. 따라서 이제 중국은 자국과 국경을 맞댄 국가 내에서 한미가 군사행동을 벌이는 것을 좌시하지 않을 것이고 이를 예방하기 위한 군사적 수단을 갖추게 됨.

◆ 결국 중국의 성장은 한미동맹이 북한의 도발을 억지할 수 있는 능력에도 영향을 미치며 특히 부정적인 영향을 줄 것으로 예상됨.

- 북한의 입장에서는 중국이 미국에 맞설 수 있는 힘을 갖게 되었다는 것은 자신을 미국으로부터 보호해줄 수 있는 능력 또한 갖추게 되었다고 인식할 수 있기 때문임.

- 또한, 북한은 중국이 자신을 정치적 부담에도 불구하고 방기(abandon)할 수는 없다는 점을 인식하고 이 상황을 자신에게 유리하게 이끌기 위해 노력할 것임. 이는 향후 북한의 지속적인 무력도발로 이어질 것임.

## VI. 요약 및 함의

◆ 한반도 평화를 위해서는 북한의 도발을 억지해야 하고 이를 위해서는 한미동맹의 역할이 매우 중요함. 하지만 압도적인 힘의 차이에도 불구하고 북한은 계속해서 군사적 도발을 강행하고 있음.

- ◆ 이는 중국의 부상, 북한 핵개발, 한중 경제적 상호의존도 증가, 한국의 정권교체와 한미관계 변화 등과 같은 국내외 상황이 한미동맹의 대북 역지력에 영향을 주고 있기 때문이다.
- ◆ 북한은 핵개발을 통해 한국과 미국에 대한 재래식 전력 열세를 극복함. 그로 인해 북한은 한미의 군사보복에 대한 우려없이 도발을 감행할 수 있게 됨.
  - 한국은 지난 수십년간 빠른 경제성장을 통해 북한과의 경제·군사적 격차를 벌리는데 성공하였음. 이에 따라 한국도 이제는 외교정책의 범위를 한반도 밖으로 확대, 동아시아, 나아가 인도-태평양 지역으로까지 그 영향력을 확대해보려는 움직임을 보이고 있음. 하지만 북한이 핵개발을 지속함에 따라 한국의 대외정책은 지역적 확장보다는 다시금 한반도에 집중해야 하는 상황이 벌어질 수 있음.
- ◆ 민주주의 발전은 한국의 국제적 위상을 높이는 등 한국에 긍정적인 영향을 미침. 한편 민주주의의 발전은 정권교체에 따라 각종 사안에 대한 한국정부의 입장이 달라지는 결과를 불러옴. 이는 민주주의 국가내에서는 필연적으로 벌어지는 일임. 다만 한국정치의 발전은 한미관계에도 영향을 줌. 즉, 한국에 진보정권이 들어서면 시기가 과거보다 상대적으로 길어지면 이는 한미관계의 결속력에 영향을 줌. 이는 미국 (특히 공화당 보수) 정권과 한국 진보정권 간 북한을 바라보는 시각차이에서 비롯됨.
- ◆ 한중 간 경제적 상호의존도 (또는 한국의 대중무역 의존도) 증가에 따라 한국은 중국과의 갈등을 피하려는 성향을 보이며 이는 한미 간의 결속력에 영향을 줌.
  - 2004년 이전까지는 미국이 한국에 안보를 제공함과 동시에 한국에게 있어서 제1의 무역국이었으므로 한국의 정치·외교·경제에 미치는 미국의 영향력은 어마어마했음. 하지만 그 이후로는 중국이 한국의 최대무역국이 됨(<그림 1>).
  - 이에 따라 한국은 안미경중(安美經中)을 외교 정책의 틀로 유지해옴. 중국이 미국 못지 않게 정치·외교·경제적으로 중요해짐에 따라 (여전히 미국과도 가까운 관계를 유지하려 노력하고 있으나) 한국은 미국 혹은 중국 가운데 하나를 택하기 보다는 균형외교를 내세우는 경우가 잦아졌음. 이는 상대적으로 한미 간의 결속력이 과거보다 느슨해지는 결과를 가져옴.

*이는 중국의 부상, 북한 핵개발, 한중 경제적 상호의존도 증가, 한국의 정권교체와 한미관계 변화 등과 같은 국내외 상황이 한미동맹의 대북 역지력에 영향을 주고 있기 때문이다.*

- ◆ 마지막으로, 북한의 보호국 역할을 하는 중국의 부상으로 한미가 대북 경제제재 혹은 군사행동과 같은 강경책을 실행하는 것이 쉽지 않아지고 있음.
- ◆ 이 요인들로 인해 한미동맹에 근본적인 타격이 있지는 않을 것임. 다만 한국과 미국이 대북 역지력을 강화하기 위해서는 변화하는 환경에 맞춰 양국 간의 입장을 조율할 필요성은 증가함.
- ◆ 중국은 무조건적으로 북한의 보호자 역할을 맡는 것임 아님. 중국 역시 북한의 핵·미사일 개발에 반대하는 입장을 지니고 있음. 이에 한·미는 중국이 북한의 도발 역지에 참여하도록 유인해야 함.
- ◆ 또한 한국 진보정권 역시 북한에 우호적인 성향을 지녔지만 한반도 평화를 위한 한미동맹의 중요성을 인식하고 있음. 따라서 한국 진보정권과 미국 (특히 공화당) 정권 간의 대북정책 공통분모를 찾아 협력하는 방안 적극 모색해야 함.

#### 참고문헌

- Ahn, Mun Suk. 2011. "What is the Root Cause of the North Korean Nuclear Program?" *Asian Affairs: An American Review* 38(4), 175-187.
- Byman, Daniel and Jennifer Lind. 2010. "Pyongyang's Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea." *International Security* 35(1), 44-74.
- Center for Strategic & International Studies. 2019. "Database: North Korean Provocations." Beyond Parallel. (December 20). Accessed at <https://beyondparallel.csis.org/database-north-korean-provocations/>.
- Kim, Jaechun. 2015. "Alliance Adjustment in the Post-Cold War Era: Convergence of Strategic Perceptions and Revitalization of the ROK-US Alliance." *Pacific Focus* 30(1), 33-58.
- Kim, Min-hyung. 2021. "Why Nuclear? Explaining North Korea's Strategic Choice of Going Nuclear and Its Implications for East Asian Security." *Journal of Asian and African Studies* 56(7), 1488-1502.
- Matt Korda. 2022. "Nuclear Weapons and Delivery Systems that Might Be Implicated in Nuclear Use Involving the Korean Peninsula," *Journal for Peace and Nuclear Disarmament* 5, sup1, 115-131.
- Lee, Dong Sun. 2007. "Democratization and the US-South Korean Alliance." *Journal of East Asian Studies* 7(3), 469-499.

## 참고문헌

- Nah, Liang Tuang. 2013. "Explaining North Korean Nuclear Weapons Motivations: Constructivism, Liberalism, and Realism." *North Korea Review* 9(1), 61-82.
- Oh, Chang Hun and Celeste Arrington. 2007. "Democratization and Changing Anti-American Sentiments in South Korea." *Asian Survey* 47(2), 327-350.
- Panda, Ankit. 2021. "A Call to Arms: Kim Jong Un and the Tactical Bomb," *The Washington Quarterly* 44(3), 7-24.
- Park, Hwee-rhak. 2019. "The South Korea-US Alliance under the North Korean Nuclear Threat: A Reluctant Return to the "Autonomy-Security Trade-Off"." *Pacific Focus* 34(3), 447-472.
- Park, Seong-Yong. 2016. "North Korea's military policy under the Kim Jong-un regime." *Journal of Asian Public Policy* 9(1), 57-74.
- Roy, Denny. 1994. "North Korea and the 'Madman' Theory." *Security Dialogue* 25(3), 307-316.
- Sagan, Scott D. 2017. "The Korean Missile Crisis: Why Deterrence Is Still the Best Option." *Foreign Affairs* 96(6), 72-82
- The Correlates of War Project*. (n.d.). "National Material Capabilities (v.6.0)." Accessed at <https://correlatesofwar.org/data-sets/national-materialcapabilities/>.
- UN Comtrade Database* (n.d.). Accessed at <https://comtrade.un.org/data/>.

## ❖ 저자 약력

## ■ 정승철

現 제주평화연구원 연구위원. University of Florida에서 정치외교학 박사학위 취득. 관심분야는 국제정치경제, 동아시아 국제관계, 연구방법론이며, 주요 논문으로는 Effects of International Trade on East and Southeast Asians' Views of China (*Korean Journal of International Studies*), The Determinants of China-ROK Relations, 1993-2018 (*Journal of Asian and African Studies*), Who Supports the US-led Global Order? An Empirical Analysis Using Survey Data (*Korean Journal of International Studies*), The Effect of Partisan Identity on Individual's Economic and Political Attitudes: An Empirical Analysis on the South Korean Case (*Korea Observer*), The Impact of the US and China on ROK-DPRK Relations, 1993-2019: An Empirical Analysis using Event Data (*Asian Survey*) 등이 있음.

기획 및 감수: 정승철 (제주평화연구원 연구위원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)  
전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6522  
E-mail: [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760