

동맹 결속변화의 비구조적 외생변수 추적: 중국·북한의 회색국가화 공세와 한미동맹의 디커플링⁺

반길주*

- I. 서론
- II. 문헌연구 및 분석의 틀
- III. 한미동맹 경과 및 데탕트 시기 결속력 변화 양상
- IV. 한미동맹 디커플링의 비구조적 외생변수: 회색국 전략 공세
- V. 결론

주제어: 한미동맹, 중국, 북한, 동맹 디커플링, 회색국가

|국문초록|

2018~2020년 한반도 데탕트 시기를 맞아 아이러니하게도 한미동맹 결속력 약화 우려가 제기되고 있다. 한미동맹 결속력 변화의 요인은 무엇일까? 세력균형론과 같은 국제체제에 기인한 구조적 변수는 이 시기에 급변하는 한미동맹 역학을 정교하게 설명하지 못한다. 제도로 설명하는 자유주의 이론이나 정체성에 기반한 구성주의 이론의 내생적 변수도 이 시기에 나타난 한미동맹 결속력 약화의 원인을 적실하게 설명해주지 못한다. 데탕트 시기 한미동맹 결속력 변화는 회색국가의 동맹 디커플링 공세라는 비구조적 외생변수에서 찾아야 한다. 북한, 중국은 우적판단 모호성, 디커플링 공략의 점진주의를 구사하는 회색국가화 전략으로 한미동맹 결속력을 서서히 약화시킨 후 디커플링으로 귀결되도록 연합공세에 나서고 있다. 모호성, 점진주의라는 회색적 속성으로 인해 한미동맹의 당사국은 회색국의 공세를 디커플링 의도로 읽어내지 못하는 함정에 빠지고 있다. 이에 동맹관리 메커니즘이 제대로 가동되지 못하는 역할에 놓이고 있지만 이를 정교하게 읽어내는 시각은 부족하다. 동맹 결속력 약화 차단을 위한 위기관리에 나서지 않으면 방기의 위험성이 높아져 안보이익이 크게 침해될 수 있다. 따라서 회색국의 전략적 공세를 치밀하게 분석하여 이를 차단하는 회색국 상쇄 동맹전략이 절실하다.

✦ 『국제관계연구』 제25권 제2호(2020년 겨울호).

<http://dx.doi.org/10.18031/jip.2020.12.25.2.101>

✦ 귀중한 시간 할애해서 본 논문을 꼼꼼하게 읽어주시고 발전적인 논평을 해주신 익명의 세분 심사위원들께 감사의 마음을 전합니다.

* 한국해양전략연구소 선임연구위원

I. 서론

트럼프 행정부 시대에 동맹을 안보적 관점이 아닌 경제적 관점으로 보는 행태가 지속되면서 한미동맹도 균열의 조짐이 나타나고 있다는 우려가 제기되었다. 이러한 우려는 방위비분담금 협상의 교착상태에서 보듯이 현실적인 문제로 나타났다. 하지만 트럼프 행정부의 이기주의적 동맹계산이 한미동맹의 결속력 약화로 직결되거나 한미동맹 이완의 근본적 이유는 아닌 것으로 보인다. 2018~2020년 한반도 데탕트 시기 한미동맹 결속력 약화는 오히려 이와 같은 내생적 변수보다는 외생적 변수에 더 큰 영향을 받아왔다. 사실 동맹 약화의 우려로 제기된 이와 같은 내생적 변수도 근본적으로는 외생적 변수의 영향에 의해 추동된 것이라 볼 수 있다. 한미 결속력 약화가 한미동맹 디커플링(decoupling, 분리)을 추동하는 외생적 변수는 중국·북한의 회색공세다. 전략적 점진주의에 기반한 회색국가의 공략으로 그 심각성을 인지하지 못한 사이 한미동맹의 결속력이 약화되고 있다.

국제정치에 영원한 동맹이란 존재할 수 없다. 동맹도 안보이익을 지키기 위한 수단에 불과하고 이 수단이 더 이상 필요 없으면 동맹도 지속될 수 없다. 한편 한미동맹에 정해진 유효기간이 없다는 이유만으로 동맹이 영원히 지속가능할 것이라는 기대도 현실성이 떨어진다. 그렇다고 동맹의 효용성이 과거보다 낮아졌다는 이유로 바로 동맹 지우기에 나서는 것은 미래전략을 위한 자세도 아니다. 당장은 효용성이 낮아졌더라도 안보환경이 변해 효용성이 다시 높아질 수 있기 때문에, 동맹정책은 장기적 전략 하에 디자인되어야 한다. 따라서 한미동맹은 ‘철통’, ‘혈맹’이라는 관성에만 안주한 나머지 회색국가의 전략적 동맹 디커플링 공세를 그대로 방치하는 우를 범하지 말아야 한다. 동맹관리 노력이 없다면 항상 철통같은 것처럼 보이는 한미동맹도 점진적으로 결속력이 약화되어 디커플링 함정에 빠지게 될 수 있다. 따라서 회색국가화 공세를 냉철하게 분석하여 이에 대비하는 동맹관리전략이 필요하다.

본 논고는 한미동맹 결속력 약화를 비구조적 외생변수에서 찾는다. 이를 위해 동맹관리에 관한 문헌연구를 통해 지금까지 제기된 동맹변화의 추동변수를 짚어본 후 이 변수가 한미동맹에 적용하는 데 적실성이 떨어진다는 데

주목한다. 이런 통찰을 바탕으로 결속력 약화의 변수로 북한, 중국의 회색지대 메커니즘을 제시한다. 이러한 분석의 틀을 통해 2018~2020년 한반도 데탕트 시기 한미동맹 디커플링을 위해 북한, 중국의 회색지대 연합공세가 가장 강했던 사례를 추적한다. 결론에서는 한미 양국이 동맹 리스크 관리에 나서야 하며 특히 회색국 공략 상쇄를 위해 동맹관리전략이 디자인되어야 한다는 점을 정책적 함의로 제시한다.

II. 문헌연구 및 분석의 틀

1. 동맹의 지속성 문헌연구

동맹의 변화에 영향을 주는 변수에는 어떤 것이 있을까? 우선 동맹의 지속 가능성 연구는 구조적 시각이 주류를 이룬다. 자주국방 등 자국의 힘을 키우는 내적균형과 달리, 동맹은 안보를 위해 타국과 연합하는 외적균형이다. 이런 균형 메커니즘이 힘의 평형을 추구하는 경우도 있고 힘의 압도적 우위를 따르는 역학도 있다. 전자는 세력균형론이고 후자는 세력전이론이다. 이런 구조적 시각에서 동맹 변화의 요인은 무엇인가? 첫째, 세력균형이 변화되면 동맹 역학도 변화된다. 세력균형론의 시각에서는 동맹 형성은 일방이 압도적 힘을 갖지 못하도록 하는 데 있다.¹⁾ 따라서 동맹을 통해 구축된 힘의 균형이 어느 순간 무너지면 기존의 동맹은 구조적 압력을 받아 변화된다. 즉 국제체제에서 세력균형이 무너지면 또 다른 세력균형을 유지하는 방향으로 동맹의 이합집산이 일어나는 것이다. 세력균형적 시각은 빈 체제 동맹 등 19세기 유럽의 동맹역학을 설명하는 데 적실성이 있다. 한편 1991년 소련의 붕괴로 세력균형이 무너졌음에도 유럽이 미국과의 동맹을 지속하는 행태에 대해서는 적실성이 결여된다.²⁾

둘째, 세력전이가 일어나면 동맹도 변화된다. 패권안정론이나 세력전이론

1) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979).

2) 황영배, “군사동맹의 지속성: 세력균형론(Balance of Power)과 세력전이론(Power Transition),” 『한국정치학회보』 제29집 제3호 (한국정치학회, 1996), pp. 333-358.

은 힘의 평형이 아니라 힘의 압도적 우위가 국제적 안정을 견인한다는 주장이다.³⁾ 이 경우 약소국은 패권국 혹은 초강대국처럼 위계질서의 최정상에 있는 국가와 동맹을 형성하는 것이 안보에 유리하다. 그런데 패권국 혹은 초강대국의 힘이 약화되어 힘의 우위를 상실하면 동맹의 효용성도 변화된다. 세력전 이론은 1953년 한미동맹 체결을 잘 설명해주고 그 이후 동맹의 지속성 설명에도 적실성이 있다. 반면 일부 동유럽 국가들이 패권국 미국이 아닌 러시아의 편에 서는 친러시아 행보를 설명하는 것에는 한계가 있다.⁴⁾

셋째, 위협 양상에 따라 동맹도 변화된다. 이는 위협균형론에 기초한 설명으로 ‘세력’ 이외의 요소도 동맹 변화의 요소로 가져온다. 위협균형론은 국제체제의 세력배분을 여전히 의미 있는 변수로 상정하지만 동시에 ‘지리적 근접성’, ‘공격적 군사력’, ‘공격의도’, ‘총 국력’의 요소도 동맹형성의 기원이 된다는 설명이다.⁵⁾ 위협균형론 시각에서는 동맹 구성원의 위협인식이 변화되어 위협의 균형이 깨지면 동맹의 구속력도 달라질 수 있다. 위협균형론은 1차 세계대전 당시 독일 제국, 오스트리아-헝가리 제국, 이탈리아로 구성된 삼국 동맹에 위협을 가하자 프랑스, 러시아 제국, 영국이 삼국 협상을 형성에 대응한 것처럼 동맹의 형성에 대한 설명에 적실성이 높다. 반면 소련이라는 위협이 제거되었어도 미국-유럽 간 다자동맹인 북대서양 조약기구(NATO)가 지속되는 것에 대해서는 그 설명력이 떨어진다.⁶⁾ 한편 위협균형론은 의도 등 비구조적 요인도 동맹 역학의 변수에 포함했지만, 군사력·총국력 등 힘의 변수를 여전히 중요시한다는 측면에서 완전히 탈구조적 설명이라고 할 수는 없다.

3) Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*(New York: Cambridge University, 1981); Jack Kugler and A.F.K. Organski, "The Power Transition: A Retrospective and Prospective Evaluation," in Manus I. Miadlarsky (ed.), *Handbook of War Studies* (Winchester, MA: Unwin Hyman, 1989).

4) 『한국일보』, "동부 유럽에 다시 부는 친러시아 바람," 2018년 10월 8일, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201810081753381216> (검색일: 2020년 5월 12일).

5) Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, NY: Cornell University, 1987).

6) 자유주의적 제도주의는 나토 존속을 설명하지 못하는 신현실주의 동맹이론을 비판하며 제도적 유연성 때문에 소련 위협이 사라진 새로운 국제체제에서도 나토가 지속될 수 있었다고 설명한다. 정하용, "단국 체제와 한미동맹의 변화," 『한국정치연구』 제21집 제1호 (한국정치연구소, 2012), p. 233.

2. 구조적, 내생적 변수의 한계: 비구조적 외생변수의 필요성

한미동맹이 연합훈련 여부, 전작권 전환 관련 유엔사 문제 등을 두고 엇박자가 노출되면서 한미동맹 결속약화의 우려가 제기되었다. 결속력 변화를 추동시킨 변수는 무엇일까? 상기에서 언급한 국제체제에 기반한 구조적 변수는 한미동맹 결속력 변화의 원인을 짚어내기에는 너무 단조롭고 사례에 대한 적실성도 부족하다. 우선 세력균형론 측면에서 보면 양극체제인 냉전기와 단극체제인 탈냉전기 모두 한미동맹은 공고하다는 평가를 받았다. 이는 한미동맹이 국제체제에서 세력분포의 변화에 영향을 거의 받지 않았음을 의미한다. 따라서 중국, 북한과의 데탕트 시기에 나타난 한미동맹의 결속력 이완을 세력균형으로 설명하는 것은 한계가 있다.

세력전이 시각도 한미동맹의 변화 설명은 적실성이 떨어진다. 세력전이론 시각에서는 한국이 강대국 미국과 동맹을 지속하는 것은 안보에 가장 유용성이 높다. 따라서 미국의 패권이 지속되는 현 상황에서 한국이 미국과 거리를 두는 것은 국제정치적 위계질서의 최상위국가와 멀어진다는 측면에서 정반대의 행태라 할 수 있다. 위협균형론 시각도 설명력이 떨어진다. 위협균형론 시각에서 보면 위협이 존속하거나 강화되면 한미동맹의 결속에는 변화가 없어야 한다. 한미동맹의 기원은 북한의 위협이다. 1950년 6.25전쟁을 일으킨 주범인 북한이 이제 핵무장까지 완료했다는 측면에서도 북한위협은 단지 존속을 넘어 강화되었다. 한미 양국은 고도화된 북한의 군사위협에 대해 인식을 공유하고 있다. 그런데도 한미 결속은 되레 약화되고 있다는 우려가 제기되는 상황이다.

한편 비구조적 차원에서 동맹관리에 주목하는 이론으로 무임승차론과 안보딜레마 이론이 있다. 무임승차론은 경제학 개념을 안보이론에 적용한 시도로 동맹참여국이 최소의 비용으로 안보 공공재를 획득하려는 과정에서 동맹의 결속력이 약화 된다는 데 주목한다.⁷⁾ 안보딜레마 이론은 동맹을 형성하면 국익에 도움이 안 되는 상황에서도 개입해야만 하는 상황에 놓이는 ‘연루’의 함정과 동맹국이 안보공약을 지키지 않는 ‘방기’의 함정을 제시한다.⁸⁾

7) Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965), p. 2.

한편 위협균형론의 창시자 월트도 동맹 결속력을 약화시키는 요인을 연구하면서 위협인식, 신뢰성, 국내정치라는 3가지 요소의 변화에 주목한다.⁹⁾ 한편 안문석은 한반도 데탕트 시기 한미동맹의 쇠퇴를 이 세 가지 변수로 분석하고, 나승학은 월트가 제시한 동맹변화 변수의 한계를 지적하며 내부적, 외부적 요인 구분을 통해 한미동맹 약화의 원인을 분석한다.¹⁰⁾ 동맹 결속력 약화 관련 월트와 후속 연구는 위협인식 변화, 신뢰성 저하, 국내정치적 변화가 동맹참여국이 아닌 제3국 혹은 적대국의 의도와 전략에 의해 디자인될 수 있다는 부분은 간과한다. 즉 이러한 3가지 변화가 내생적인지 아니면 외생적인지를 예리하게 구분하지 않는다.¹¹⁾

현실주의 이론과 달리 자유주의적 제도주의는 동맹조약이나 제도적 디자인이라는 변수를 통해 동맹의 지속성을 설명한다.¹²⁾ 구성주의는 동맹 간 인식의 차이, 갈등, 정체성 등으로 동맹의 변화를 설명한다.¹³⁾ 한국 사회에서 부상한 반미감정이 한미동맹 결속력 약화의 원인이라는 주장은 대표적인 구성주의적 시각이다.¹⁴⁾ 하지만 자유주의는 한미상호방위조약이라는 제도적

8) Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics*, Vol. 36, No. 4 (1984), pp. 461-495.

9) Stephen M. Walt, "Why alliances endure or collapse," *Survival*, Vol. 39, No. 1 (1997), pp. 164-170.

10) 안문석, "문제인 정부와 한미동맹: 동맹의 지속성에 대한 고찰," 『한국동북아논총』 제23권 제4호 (한국동북아학회, 2018), pp. 65-83; 나승학, "탈냉전 이후 한미동맹의 쇠퇴요인에 관한 연구: Stephen M. Walt 동맹이론의 비판적 고찰," 『한국동북아논총』 제76호 (한국동북아학회, 2015), pp. 161-180.

11) 손한별은 한미동맹 저균형이라는 내생적 변수로 북핵 대응의 실패를 분석한다. 손한별, "북한의 핵위기 조성과 한미동맹의 대응," 『전략연구』 제22권 제3호 (한국전략문제연구소, 2015), pp. 69-103.

12) Geoffrey P.R. Wallace, "Alliances, Institutional Design, and Determinants of Military Strategy," *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 25, No. 3 (2008), pp. 224-243; Michaela Mattes, "Reputation, Symmetry, and Alliance Design," *International Organization*, Vol. 66, No. 4 (2012), pp. 679-707.

13) Charles A. Kupchan, "Regionalizing Europe's Security: The Case for a New Mitteleuropa," in E. D. Mansfield and H. V. Milner (ed.), *The Political Economy of Regionalism* (New York: Columbia University Press, 1997); 김기정·김순태, "군사주권의 정체성과 한미동맹의 변화," 『국방정책연구』 제24권 제1호 (한국국방연구원, 2008), pp. 9-34; 박봉규, "한미동맹의 변화 가능성: 쟁점과 인식," 『통일연구』 제22권 2호 (연세대 통일연구원, 2018), pp. 49-86; 전재성, "동맹이론과 한국의 동맹정책," 『국방연구』 제47집 제2호 (국방대 국가안전보장문제연구소, 2004), pp. 63-94; 정하용 (2012), p. 234.

14) Gi-wook Shin, "Identity Politics and Policy Disputes in U.S.-Korea Relations," *Political*

관성에도 불구하고 동맹의 결속력이 약화되는 반대의 현실을 정교하게 설명하지 못하고 구성주의는 한국과 미국의 인식을 변화시키게 한 근본적인 추동체에 대해서는 정교한 설명을 해주지 못한다.

자유주의, 구성주의, 탈구조적 현실주의는 모두 동맹의 결속력 변화를 내생적 변수에서 찾는다는 공통점이 있다. 그러면서 위협인식, 제도, 갈등 이슈 등 내생적 변수에 영향을 미친 외생적 변수는 간과한다. 외생적 변수가 ‘사건의 연결고리(chains of events)’에서 내생적 변수보다 선행될 수 있다는 점은 고려하지 않는다.¹⁵⁾ 내생적 변수가 독립변수가 아닌 매개변수에 불과할 수 있다는 점도 살펴봐야 한다. 이를 위해 동맹참여국이 아닌 제3국으로부터의 동맹 디커플링 시도가 배경적 원인이 될 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 동맹 디커플링을 위해 전쟁 수준의 군사력을 동원하여 공세를 강화하지는 않지만, 점진적으로 동맹의 엇박자를 유도하는 행위자로서 회색국의 치밀한 전략적 의도를 살펴볼 필요가 있는 셈이다. 비구조적 외생변수로서 제3국의 행위자를 분석의 중심으로 가져오면 한미동맹 결속력 변화를 설명하는 데 있어 구조적 변수와 내생적 변수의 한계를 뛰어넘는 적실성을 기대할 수 있다.

3. 분석의 틀: 회색국가화 메커니즘과 동맹 디커플링

회색지대(gray zone)는 전쟁도 평화도 아닌 중간지대적 성격의 영역으로 모호성을 전략적 이점으로 활용하는 가운데 전략적 점진주의에 기반하여 강압과 갈등이 치열하게 일어나는 영역이다.¹⁶⁾ 회색지대 강압은 중국이 미국

Science Quarterly, Vol. 127, No. 2 (2012), pp. 289-310.

- 15) “사건의 연결고리” 추적은 “인과관계를 설명(causal explanations)”하는 연구방법으로 대표적인 질적 연구방법 중 하나로 사용된다. Gary Goertz and Jack S. Levy, “Causal explanation, necessary conditions, and case studies,” in Gary Goertz and Jack S. Levy (eds.), *Causal explanation, necessary conditions, and case studies: World War I and the End of the Cold War* (2005), p. 9, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.137.9985&rep=rep1&type=pdf> (검색일: 2020년 5월27일).
- 16) Michael J. Mazarr, *Mastering the Gray Zone* (Carlisle, PA: US Army War College, 2015); Frank G. Hoffman, “Examining Complex Forms of Conflict: Gray Zone and Hybrid Challenges,” *PRISM*, Vol. 7, No. 4 (2018), pp. 30-47; Donald Stoker and Craig Whiteside, “Blurred Lines,” *Naval War College Review*, Vol. 73, No. 1 (2020), pp. 12-48.

을 상대로 국익을 달성하고 패권경쟁의 우위를 확보하기 위해 사용하는 우회 전략이라는 측면에서 주로 분석된다.¹⁷⁾ 한편 최근 들어 회색지대 역학은 미중 패권경쟁을 뛰어넘어 동북아 국가들의 회색지대전략도 연구의 대상이 되는 등 주목을 받고 있다.¹⁸⁾

본 논고는 회색지대 개념이 상대진영 동맹의 디커플링 의도와 접목되는 확장성에 주목한다. 회색국은 당장 전장에서 싸워야할 정도로 즉각적인 위협을 투사하는 적국은 아니지만 그렇다고 우방이라고 규정할 수도 없는 중간지대적 성격의 국가다. 회색국은 또한 회색지대전략을 통해 상대방의 이익을 잠식하는 속성을 지닌다. 그렇다고 회색지대전략을 구사하는 국가 모두가 상대방의 동맹 와해를 시도하는 회색국은 아니다. 일본 등 자유민주주의 국가도 국익을 위해 회색지대전략을 구사하고 있지만 우적개념에 혼선을 유도하지 않는 이들 국가가 회색국이라 볼 수는 없다. 회색국은 분명 동맹국은 아니지만 그렇다고 당장 전쟁을 해야 할 즉각적인 위협의 국가도 아닌 애매모호한 상태를 지속함으로써 전략적 영향력을 키운다. 그러면서 자국에 대한 전략적 경쟁자의 인식이 우호적으로 바뀌도록 유도한다. 회색국은 전통적 안보위협 대상이지만 협력적 제스처를 통해 동맹지대를 회색 메커니즘으로 전환을 시도하는 것이다. 한편 이러한 협력적 태도는 전략적 행동이지 근본적인 관계개선이 아니라는 신호도 지속 전달한다. 회색국은 전통적 우방국과 전통적 적성국의 중간지대를 넘나들며 결국 기존의 우적개념을 와해시킨다. 본 분석에서는 전통적 우적 판단을 모호하게 하여 점진적으로 상대진영의 동맹 결속력을 약화시키며, 나아가 디커플링을 이끌어내려는 시도를 ‘회색국가화’라 개념화한다. 디커플링은 방기나 이해 충돌로 동맹이 분리되는 경우를 지칭하는데 핵 위협을 통해 상대국의 동맹국을 분리하는 상황을 설명하는 개념으로 주로 언급된다.¹⁹⁾ 이는 적국이 핵무장을 완료하면 핵을 보유한 동맹국이 핵

17) Michael Green, Kathleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus, and Jake Douglas, *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*(Washington, DC: CSIS, 2017); 정구연, “미중 세력전이와 미국 해양전략의 변화: 회색지대갈등을 중심으로,” 『국가전략』 제24권 3호 (세종연구소, 2018), pp. 87-112; Andrew S. Erickson and Ryan D. Martinson, *China's Maritime Gray Zone Operations*(Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2019).

18) 동북아 국가의 회색지대적용 연구는 반길주, “동북아 국가의 한국에 대한 회색지대전략과 한국의 대응방안,” 『한국군사』 제7호 (한국군사문제연구원, 2020), pp. 35-69 참조.

이 없는 동맹국에게 확장억제를 꺼려하기에 디커플링으로 이어진다는 시각으로 내생적 변수에 주목하는 분석이다. 하지만 상대국의 회색공략이라는 전략적 의도라는 외생적 변수에 의해서도 디커플링이 진행될 수 있다. ‘결속력 약화’는 회색공세의 과정이고, ‘디커플링’은 회색공세의 최종상태(end state)다. 결속력 약화단계에서 강대국의 방기 신호가 조금씩 나타난다. 회색공세에 장기간 노출되면 혈맹이 느슨한 동맹형태인 회색동맹으로 퇴화되어 결국 동맹 디커플링으로 이어질 수 있다.

회색국가화 공세를 시도하는 국가는 크게 두 가지 특징이 나타난다. 첫째, 우적(友敵) 판단의 모호성이다. 회색국은 도발적·위협적 행동을 하지만 동시에 평화와 협력의 가능성에도 상당한 여지를 두는 전략적 모호성을 견지한다. 특히 위협적 행동을 하더라도 상대국이 정한 ‘셸링 포인트’, 즉 레드라인을 한 번에 넘어서려고는 하지 않는다.²⁰⁾ 직접적인 군사적 충돌대신 미사일 발사나 수사적 위협을 지속한다. 위협을 투사하지만 평화와 안정을 누구보다 중요시하는 것처럼 광폭 행보를 이어가면서 상대국이 단호한 대응을 하지 못하도록 행동의 자유를 구속한다. 회색공세를 통해 우적판단이 모호해지면 동맹참여국은 적성상대국에 대한 전통적 적대감이 완화된다. 한편 적성인식 완화는 일시적 데탕트와 근본적 관계개선의 차이를 명확히 구분하지 못하는 역학에 놓이게 한다. 이에 회색국의 고도화된 위협이나 과거의 잘못을 묵인하거나 잠시 접어두고 일단 대화의 기회만 살리려는 관성이 생긴다. 상대국의 이러한 저자세로 회색국은 전략적 우위에 서게 된다. 예를 들어 한미동맹은 근본적으로 북한위협에 기초하고 있는데 북한이 회색국가화 전략을 통해 한국과 미국의 대북위협 인식을 약화시킨다. 북한이 정상 간 친분 과시를 통해 한미의 대북 적성 이미지를 약화시키고, 심지어는 잠재적 우방 인양 이미지

19) Daniel Sneider, “The Dangers of Decoupling in Northeast Asia,” *Asia Policy*, Vol. 3, No. 1 (2018), pp. 136-139; 유상범, “위협과 동맹 인식에 관한 연구: 동맹분리(decoupling) 효과를 중심으로,” 『국제정치연구』 제21집 제2호 (동아시아국제정치학회, 2018), pp. 29-51; 우정엽, “북한의 불안전 비핵화와 한미 동맹의 문제,” 『전략연구』 제26권 2호 (한국전략문제연구소, 2019), p. 115.

20) 셸링 포인트는 한 국가가 정한 레드라인을 상대국이 넘지 않는 가운데 국익을 극대화한다는 행태를 냉전시대 소련의 전략으로 설명한 토마스 셸링의 이름을 이용하여 회자되는 용어다. Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*(Cambridge: Harvard University Press, 1960); Thomas Schelling, *Arms and Influence*(New Haven: Yale University Press, 1976).

를 심으려하면서 한미동맹 참여국의 위협인식이 모호해지는 것이다.

관계개선국가와 회색국가는 확연한 차이점이 있다. 전자는 기존의 적대관계를 청산하여 호혜적 이익을 추구하는 반면 후자는 자국 이익 극대화라는 목표달성의 단기적 도구로 우적관계 모호성 전략을 구사한다. 따라서 관계개선국가와 달리 회색국가는 어렵게 조성된 데탕트 분위기를 한순간에 깨버린 후 다시 호전성을 과시하거나 안보위협적 속성을 고스란히 드러낸다. 즉 회색국가는 대화의 신호도 보내지만 과거 적대국가로의 회귀성도 강하게 유지한다. 따라서 회색국은 도발의 '중단-재개'를 반복하여 상대국의 우적개념을 둔감하게 만든다.

둘째, 동맹 디커플링 공략의 점진주의를 들 수 있다. 회색국은 동맹 와해가 전략적 목표임을 천명하진 않지만 동시에 점진적으로 동맹참여국의 이해가 충돌하고 신뢰도에 간극이 벌어질 수 있도록 은밀히 협력적 공세를 가한다. 동맹은 근본적으로 우방국과 적성국을 명확히 구분하는 데 기초한다. 물론 동맹국은 이런 인식의 공유로 결속력을 유지한다. 한편 회색국이 기존의 적대적 행태를 벗어나 정상 간 회담과 소통을 시도하면서 기존 동맹의 인식 공유에도 미묘한 변화가 생긴다. 이런 변화로 기존의 전통적 동맹이 상대적으로 덜 중요한 것처럼 왜곡된 신호가 전달된다. 상대방 동맹참여국 A, B와 별도로 협상이나 정상회담 등을 하며 A와 B의 동맹 결속력을 점진적으로 약화시킨다. 동맹형성의 원인이 된 위협대상이 한 번에 동맹 와해를 위해 고강도 군사력 도발을 감행한다면 동맹이 적극 나서서 이에 맞대응하겠지만, 전략적 점진주의에 따라 단계적으로 공세를 가하기 때문에 동맹참여국은 이를 쉽게 인지하지 못한다.

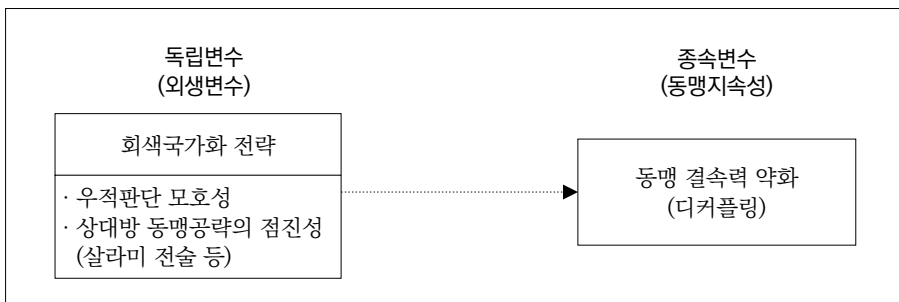
회색국은 점진적 디커플링 유도를 위해 살라미 전술을 구사한다. 협상자리에 나와 안보라는 하나의 틀로 모든 것을 해결하려 하기보다는 모든 이슈를 쪼개어 시선을 분산하고 이를 통해 시간도 번다. 핵 협상을 거부하기 위해 다른 이슈를 꺼내 들어 교착상태로 만드는 것도 마찬가지 이유다. 이슈 주도권을 전지하기 위해 특정사안의 전환을 시도한다. 이러한 맥락에서 회색국은 상대진영 동맹의 안보공조 약화를 위해 연합훈련 중지를 요구하거나 미사일 등 군사력 도발 시 동맹참여국의 인식 차이나 대응 엇박자를 유도한다.

이처럼 회색국은 동맹도 아니지만 당장 전쟁을 치러야 하는 영원한 적대국

도 아닌 모호한 국가인 것처럼 행동한다. 전통적으로 적대국이었지만 일시적이든 전략적이든 적대성을 완화시켜 타겟국가에 접근하여 상대방이 자신의 우적색상을 모호하게 점진적으로 변화시킨다. 따라서 타겟국가의 입장에서 회색국의 동맹 디커플링 의도보다는 과거와 달리 우호적인 행보를 보이는 것에 더 매력을 느껴 별다른 견제 없이 공세의 함정에 빠지기 쉽다. 전통적 적성국이 자국의 영토까지 찾아와 정상회담을 하는 행보에 타겟국은 대적관을 완화시키고 반대급부로 전통적 동맹국에 대한 안보 의존 의지나 신뢰성은 약화되지만 이를 크게 개의치 않는다.

동맹분리 회색지대 공세를 가하는 회색국은 타겟국가인 동맹참여국과 직접 맞서 군사적 강압으로 동맹해체를 시도하거나 공개적으로 동맹해체를 요구하지 않는다. 대신 회색국은 동맹참여국이 동맹분리 공략을 인지하기 힘든 모호한 우회적 방법으로 동맹 결속력 약화를 시도함으로써 상대적 안보이익을 쟁취한다. 회색국이 단독으로 공세를 하기도 하지만 연합하여 디커플링 공세를 가하면 시너지 창출도 가능하다. 경쟁하는 두 동맹집단에서 결속력이 약해진 동맹집단이 결속력을 유지하는 동맹집단보다 안보이익에서 열세에 놓이게 되는 것을 이용하는 것이다. 북한과 중국은 한미동맹 디커플링을 겨냥해 회색국가화 전략을 구사하고 있다. 중국에게 한미동맹의 디커플링은 미중 패권경쟁의 열세를 만회하는 기회를 제공하고, 북한에게는 한반도 문제에서 절대적 주도권을 잡는 기회를 창출해준다. 따라서 회색국가화 공세는 개별국가가 추진하는 측면도 있고, 북중동맹처럼 연합을 통해 디커플링 공세를 가하는 경우도 있다.

<그림 1> 회색국가화 전략과 동맹 디커플링



출처: 저자 작성

트럼프 대통령의 자국우선주의 정책은 국제정치에서 동맹 결속력 약화를 부채질했다. 그렇지만 70여년을 향해가는 제도적 동맹이라는 점에서 일부 내생적 변수로 인해 한미 양국이 모두 동맹 폐기를 원한다고 볼 수는 없다. 한미동맹은 군사적 동맹을 넘어 전략적 동맹으로 발전하였고 양국 모두는 이 동맹의 수혜자라는 데 공감한다. 그런데도 한미동맹 결속약화의 조짐들이 나타나고 있다. 이에 대한 해답은 한국과 미국이라는 ‘동맹 당사자(내생적 변수)’가 아닌 ‘제3국의 행태(외생적 변수)’에서 찾아야 한다. 제3국은 동맹참여국의 오판, 인식 등 내부 상호작용에 영향을 미칠 수 있다. 특히 동맹 구성원이 아닌 제3국이 전략적 의도로 모호하게 개입·관여하면서 한미동맹이 점진적으로 혈맹의 색깔을 잃어갈 수 있는 통찰에 주목할 필요가 있다.

III. 한미동맹 경과 및 데탕트 시기 결속력 변화 양상

1. 한미동맹 경과

한미는 6.25전쟁에서 피를 흘리며 함께 싸운 ‘사실적 동맹’이었지만 이것만으로는 동맹이 지속될 수 없었다.²¹⁾ 따라서 동맹 결속을 위해 제도적 장치가 필요했다. 이에 6.25전쟁 직후인 1953년 10월 1일 한미상호방위조약을 체결함으로써 한미동맹은 지속가능한 법적·제도적 구속장치를 갖게 되었다. 당시 한국은 전쟁으로 피폐한 약소국이었고 미국은 세계 최강대국이었기 한미동맹을 대표적인 비대칭동맹이라 보는 시각이 많았다.²²⁾ 안보·자율성 교환이론은 약소국이 강대국으로부터 안보를 제공받는 대신 약소국은 자국에 대한 영향력이 강해진 강대국에게 정책결정의 자율성을 양보하게 된다고 설

21) 양대현, “한국전쟁과 한미동맹관계: 동맹이론을 중심으로,” 『한국정치학회보』 제26집 제1호 (한국정치학회, 1992), p. 415.

22) 장노순, “교환동맹모델의 교환성: 비대칭 한미안보동맹,” 『국제정치논총』 제36집 제1호 (국제정치학회, 1996), pp. 79-104; 박민형, “한미동맹의 비대칭성 형성 요인과 극복전략,” 『국방정책연구』 제26권 3호 (한국국방연구원, 2010), pp. 125-153; 장항석, “60년 한미동맹의 지속과 변화,” 『평화연구』 제21집 2호 (평화와 민주주의연구소, 2013), p. 104; 권영근, “묘책의 달인-이승만과 한미동맹: 1953-1960,” 『전략연구』 제23집 1호 (한국전략문제연구소, 2016), pp. 193-194; 이우태, “한미동맹의 비대칭성과 동맹의 발전방향,” 『정치정보연구』 제19권 1호 (한국정치정보학회, 2016), pp. 51-80.

명한다.²³⁾ 이 이론의 실제적 사례로 한미동맹이 자주 회자되었다.

한국 자율성 약화의 대표적 사례로 작전통제권(이하 작전권) 부재를 들 수 있다. 한국은 6.25전쟁 중 작전권을 유엔군사령관(이하 유엔사)에게 이양했다. 이처럼 자국의 안보정책에 자율성이 없는 것은 주권위축으로 이어진다는 비판도 있었다. 그러던 중 1964~1973년 간 베트남 파병 중 한국군은 책임 구역 내에서 미군과 별도로 독립적 작전권을 행사하게 되면서 자율성 회복의 시동을 거는 계기를 맞게 된다.²⁴⁾ 작전권의 자율성은 국내에서도 조금씩 진척을 보이기 시작했다. 1969년 한국군은 대간첩작전에 대한 작전권을 회수하며 자율성을 조금씩 회복하게 된다.²⁵⁾

한편 6.25전쟁 휴전이 20년이 지나서도 유엔사가 작전권을 지속 보유하고 있는 상황에 대한 비판이 제기되었다. 이에 따라 한미 간 심도있는 조율을 거쳐 작전권은 1978년 창설된 한미연합사로 위임·전환되었다. 한국이 경제적 선진국이 되고 정치적으로도 민주화를 이루어내면서 한미동맹의 비대칭적 성격도 조금씩 변화되기 시작했다. 이런 분위기 속에서 한국은 작전권 문제에 대해서도 조금씩 목소리를 내기 시작했다. 그 결과 1994년 12월 1일 평시 작전권이 한미연합사에서 한국의 합참으로 전환되어 양국의 비대칭성이 완화되는 계기를 맞았다. 중전국으로 거듭난 한국은 이라크 전장에서 교착상태에 빠진 동맹국 미군을 돕기 위해 2004년 이라크 아르빌에 자이툰 부대를 파병할 정도로 비대칭성이 줄어들었다.²⁶⁾ 특히 한국군은 이라크에서 안정화작전을 수행하면서 작전적 자율성을 갖고 독자적으로 임무를 수행했다. 이처럼 한국의 위상이 강화되면서 강대국과의 동맹관계에서 자율성 문제를 극복하는 기회를 조금씩 찾을 수 있었고 그 결과 전시 작전권 전환도 추진되는 선순환으로 이어졌다.

23) James Morrow, "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Model of Alliances," *Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4 (1991), pp. 904-933.

24) Kil Joo Ban, "Making Counterinsurgency Work: The Effectiveness of the ROK Military's Independent Operational Control in Vietnam and Iraq," *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. 25, No. 1 (2011), pp. 137-174.; 박휘락, "북핵 위협 상황에서의 전시 작전통제권 전환 분석: 동맹활용과 자주의 딜레마, 그리고 오해," 『전략연구』 제24권 3호 (한국전략문제연구소, 2017), p. 203.

25) 권영근 (2016), p. 204.

26) 반길주, 『작은 거인: 중전국가 한국의 안정화 작전 성공 메커니즘』(성남: 북코리아, 2017).

작전권 문제뿐 아니라 한국의 위상이 변하면서 주한미군사령관이 겸하고 있는 유엔사 내 한국군의 위상도 향상되었다. 1953년부터 미군 소장이 맡던 유엔사 군사정전위원회 수석대표 자리에 1991년부터 한국군 장성이 보직되었다.²⁷⁾ 군사위주의 한미동맹도 포괄적인 미래지향적 동맹으로 진화되기 시작했다. 2008년 4월 19일 한미 정상은 한미관계를 ‘전통적 우호관계’에서 ‘21세기 전략동맹’으로 격상하는 데 합의하며 동맹관계의 새로운 지평을 열었다.²⁸⁾ 전통적 군사동맹을 뛰어넘어 다양한 분야에서 고강도 협력을 하는 전략동맹으로 진화되었다는 의미가 있다. 약소국 시절과 달리 중견국 한국에게는 외부에 영향을 미칠 수 있는 다양한 수단과 방법이 있기에 미국과 전략적 동맹으로의 진화가 가능했다. 나아가 전략동맹은 가치동맹·신뢰동맹·평화구축동맹이라는 포괄적 범주를 포함하기에 폭넓은 협력이 가능하다는 데 주목을 받았다. 포괄적 전략동맹은 2009년 6월 16일 한미 정상회담을 통해 표명되었다. 한미동맹 60주년의 해인 2013년에는 한미동맹은 ‘글로벌 파트너십(Global Partnership)’을 강조하는 단계로 발전했다. 한국 군사주권의 약화의 또 다른 사례로 제기되던 용산 미군기지 이전 사업도 단계적으로 진행된 결과, 2018년 주한미군사와 유엔군사령부가 평택으로 이전하면서 평택 주한미군 시대가 열렸다.

2. 데탕트 시기 결속력 변화 양상

이처럼 한국이 작전권 등 자율성을 조금씩 회복되며 동맹의 대칭화를 향해 나아가면서도, 한미동맹의 디커플링 우려는 크게 제기되지는 않았다. 하지만 중국과 북한의 회색국가화 전략이 연합공세를 통해 시너지를 발휘하던 2018~2020년 한반도 데탕트 시기에 동맹 결속 약화문제가 심각하게 제기되었다. 특히 한미동맹을 탄생시킨 안보위협 근원인 북한에 대한 한국인의 위협인식에 미묘한 변화가 있었다. 2008~2017년 기간 한반도 평화에 가장

27) Shawn P. Creamer, "The United Nations Command and the Sending States," *International Journal of Korean Studies*, Vol. XXI, No. 2 (2017), p. 16, <http://icks.org/n/data/ijks/2017FW-4.pdf> (검색일: 2019년 11월 7일).

28) 김준형, "동맹이론을 통한 한미전략동맹의 합의 분석," 『국제정치연구』 제12집 2호 (동아시아국제정치학회, 2009), p. 102.

위협이 되는 대상으로 한국인은 북한을 지목했지만, 2018년을 기점으로 북한에 대한 위협인식이 낮아져 중국에 이어 두 번째로 위협을 주는 국가로 인식하기 시작했다.²⁹⁾ 이 시기는 회색국의 전략적 공세에 한국과 미국이 부지불식간에 호응했다는 특징이 있다. 그 결과 동맹의 결속력이 점진적으로 약화되었지만 이를 인식하여 공세를 상쇄시키려는 대응전략은 부재하다. 동맹 결속력 약화 신호를 객관적 수치로 측정하기는 어렵더라도 몇 가지 요소를 통해 간접적으로 유추해낼 수는 있다.

첫째, 동맹국을 ‘안보 무임승차자’로 규정하는 것은 결속력 약화의 신호다. 트럼프 대통령은 한국 등 주요 동맹국을 안보에 무임승차한다며 방위비 분담금을 올리라고 압박해왔다. 심지어는 한국과 실무적으로 공조를 해야 하는 스티븐 비건 대북정책 특별대표마저 2019년 11월 한국에게 안보 무임승차를 하지 말라며 경고하고 나섰다.³⁰⁾ 이러한 동맹 마찰은 2020년 방위비 분담금 협상에서도 그대로 나타났다. 한국은 2019년 방위비 분담금으로 1조 389억 불을 지불했는데, 2020년 협상에서 미국이 이 금액의 5배를 요구하면서 동맹 ‘안보’가 아닌 동맹 ‘장사’가 되는 양상으로 치달았다. 우여곡절 끝에 양국의 차이를 좁혀 실무팀이 분담금 액수를 조율했지만 2020년 4월 20일 언론 브리핑에서 트럼프는 자신이 이 금액을 거부했다고 밝혔다.³¹⁾ 트럼프 행정부는 경제적 이해득실을 정책 최우선 순위라 상정하더라도 동맹국을 무임승차국이라 직접 거론하며 동맹국의 분담금 제시 액수를 거부했다고 공표한 것은 동맹 결속력 약화의 증거다. 특히 방위비 분담금 자체는 트럼프의 성향에서 비롯되었지만 이런 이견이 실무진을 통해서도 쉽게 좁혀지지 않고 지속되는 것은 동맹 디커플링을 노리는 회색국의 공세가 적중한 측면도 있다. 이 시기 중국과 북한은 한국과의 데탕트를 주도하면서 회색국가 연합

29) Toby Dalton and Ain Han, “Elections, Nukes, and the Future of the South Korea-U.S. Alliance,” *Carnegie Endowment for International Peace*(2020), p. 3, <https://carnegieendowment.org/2020/10/26/elections-nukes-and-future-of-south-korea-u.s.-alliance-pub-83044> (검색일: 2020년 11월 5일).

30) *KoreaJoongAngDaily*, “Biegun warns Korea can’t ‘free ride’ on the U.S.,” November 21, 2019, <https://koreajoongangdaily.joins.com/2019/11/21/politics/Biegun-warns-Korea-cant-free-ride-on-the-US/3070588.html> (검색일: 2020년 5월 22일).

31) 『한겨레』, “트럼프 ‘한국이 제안한 방위비분담금 내가 거절…큰 비율 내야,’” 2020년 4월 21일, http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/941324.html (검색일: 2020년 5월 22일).

공세를 강화했다.

둘째, 동맹참여국의 정책적 혼선과 안보적 시각차도 동맹 결속력 약화로 판단될 수 있다. 트럼프 미 대통령은 동맹 결속력을 과시하는 연합훈련을 ‘안보이익’이 아닌 ‘비용편익적’ 시각에서 바라보았다.³²⁾ 현직 대통령으로는 처음으로 북한 지도자와 마주 앉은 바 있는 트럼프는 연합훈련을 ‘전쟁게임’이라며 못마땅해 했다. 심지어 북한을 적국으로 인식하지 않는 듯, 북한의 시각과 크게 다르지 않게 연합훈련에 ‘도발적(provocative)’이라는 표현까지 사용하였다.³³⁾ 동맹이 위협국의 도발을 억제하기 위해서 정기적으로 실시해오던 연합훈련을 ‘도발’이라 표현한 것은 동맹 결속력 약화라는 우려를 자아내기에 충분했다. 이러한 언급은 트럼프 개인의 독특한 성향을 반영한 것이기도 하지만 실제로 커다란 마찰이나 문제 제기 없이 훈련이 중단된 것은 북한의 회색국가화 공세가 통했다는 것을 방증한다. 예전과 달리 미국 지도자와도 당당히 대화에 나서는 북한 지도자의 모습은 북한을 극단적 적성국 아니면 우방국 어느 쪽으로도 분류하기 힘든 모호성의 메커니즘을 만들어냈고 북한은 이를 전략적으로 이용한 셈이다.

이 시기에는 한반도 유사시 한미 공조의 시각차가 부상할 것이라는 우려 또한 제기되었다.金正은이 2020년 4월 11일부터 30일까지 공식 석상에 나타나지 않자 건강 이상설이 제기되면서 북한 급변사태에 대비한 대응 시나리오인 ‘작계 5029’가 관심의 대상으로 떠올랐다. 작계 5029는 정권교체, 쿠데타 등 내전, WMD 해외 유출 등 6개의 급변 시나리오를 담고 있다.³⁴⁾ 그런데 한미 양국의 작계 5029 공조가 원활하게 않을 수 있다는 우려가 곳곳에서 제기되었다. 빅터 차(Victor Cha) 등 한반도 전문가는 한국 정부가 북한과의 협력을 강조하고 있기에 작계 5029 시행을 반대할 것이라고 진단

32) 박원곤, “안보환경 변화에 따른 한미동맹 조정 로드맵,” 『한국콘텐츠학회논문지』 제18권 제7호 (한국콘텐츠학회, 2018), p. 579.

33) *REUTERS*, “Trump surprises with pledge to end military exercises in South Korea,” June 12, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-usa-military/trump-surprises-with-pledge-to-end-military-exercises-in-south-korea-idUSKBN1J812W> (검색일: 2020년 5월 21일).

34) 『문화일보』, “‘北 쿠데타’ 등 6개 시나리오…韓·美, 특수부대 투입·WMD 제거 돌입,” 2020년 4월 23일, <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2020042301031530114001> (검색일: 2020년 5월 15일).

했다.³⁵⁾ 한미 간 안보정책적 마찰은 작전통제권 전환 시 유엔사의 역할에 대한 불협화음을 통해서도 나타났다. 2019년 8월 한미 연합연습에서 전작권 전환 이후 유엔사의 역할과 지위에 대해 불협화음이 일었던 것으로 보도된 바 있다.³⁶⁾ 전쟁 이전의 위기관리 단계에서 유엔사령관의 한국군에 대한 지시권한과 전력제공국의 전력에 대한 지휘권한에 대한 시각차가 있었다는 보도는 한미 결속력 약화 우려를 증폭시켰다.

셋째, 비대칭 동맹에서 강대국의 방기 신호도 동맹 결속력 약화로 인식되기에 충분하다. 한미동맹의 비대칭성이 많이 줄어들고 있지만 아직까지 완전한 대칭성을 위해 갈 길은 멀다. 그런데 북한의 핵 능력이 고도화된 상황에서 트럼프 행정부에서 방기 신호가 조금씩 흘러나온 바 있다. 2017년 트럼프 행정부가 한국에 사드배치 비용을 과도하게 요구하는 상황이 전개되었다. 그런데 폭스뉴스에서 서울이 북한의 핵공격 시 대응에 대한 질문을 받은 맥 매스터 백악관 보좌관은 미국 국민보호가 우선이라는 취지의 답변을 했다.³⁷⁾ 이 답변은 북한의 핵능력 고도화로 인한 동맹 디커플링의 신호로 읽힐 수 있는 대목이다.

그런데 북한과 중국의 회색국가화 공세가 절정에 이르던 2018~2019년 데탕트 시기 방기에 대한 우려가 더 심화되었다. 급기야 미 대통령이 직접 방기 신호를 주기까지 했다. 2019년 5월 4일 북한이 18개월 만에 미사일 발사를 재개하자 트럼프 미 대통령은 ‘작은 무기(some small weapons)’라며 미사일 도발이 별문제가 되지 않는 것으로 치부했다.³⁸⁾ 이 발언은 자칫 미 본토에 도달할 수 있는 대륙간탄도미사일(ICBM)만 아니라면 문제없다는

35) Katrin Fraser Katz and Victor Cha, “After Kim Jong Un: It Is Time to Plan for North Korea’s Inevitable Succession Crisis,” *Foreign Affairs*, May 14, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2020-05-14/after-kim-jong-un> (검색일: 2020년 5월 15일).

36) 『NEWSIS』, “美, 유엔사 권한 확대 요구?...한미간 새로운 갈등 요인 되나,” 2019년 9월 4일, https://newsis.com/view/?id=NISX20190904_0000760719&cID=10304&pID=10300 (검색일: 2020년 5월 21일).

37) 우정엽, “북한의 불안전 비핵화와 한미 동맹의 문제,” 『전략연구』 제26권 2호 (한국전략문제연구소, 2019), pp. 127-128.

38) Uri Friedman, “Trump Isn’t Taking Kim’s Bait,” *The Atlantic*, July 31, 2019, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/07/trump-north-korea-missile-tests/595174/> (검색일: 2020년 5월 18일).

신호를 북한에 줄 수 있다. 그런데 한반도 정반대편에 위치한 미국과 달리 한국은 북한이 핵무기만 탑재하면 단거리탄도미사일(SRBM)만으로도 초토화될 수 있다. 따라서 미국이 한국을 방기할 수도 있다는 의미로 해석될 여지가 적지 않다. 비핵화 협상이 교착상태에 빠진 상태에서 확장억지를 언급하기는커녕 되레 단거리 미사일이라면 문제없다고 한 것은 한국 입장에서는 미국의 안보공약에 의구심을 불러일으킬 수 있기에 충분했다.

2020년 방위비 분담금 협상 과정에서 흘러나온 주한미군 감축설도 방기의 위험성을 각인시키는 계기가 되었다.³⁹⁾ 미국이 공식적으로 부인하며 진화에 나설 정도로 주한미군 감축설이 차지하는 방기의 신호는 강했다. 강대국의 방기는 표면적으로 드러내는 것이 아니기에 미국이 공식적으로 부인하더라도 한국이 받게 되는 신뢰도 저하는 적지 않다. 안보공약 의지에 대한 미국 여론도 약화되는 분위기가 감지되었다. 북한이 한국 침략 시 미군도 함께 싸워야 하는지에 대한 질문에 미국인은 한반도 데탕트 시기에 진입한 2018년에는 64%가 찬성했지만 단지 1년만인 2019년에 58%로 추락했다.⁴⁰⁾

IV. 한미동맹 디커플링의 비구조적 외생변수: 회색국 전략 공세

1. 회색국 중국의 디커플링 공세

중국은 장기적 차원에서 한미동맹을 대상으로 회색국가화 전략을 구사하여 왔다. 첫째, 한국에 대한 중국의 전략적 접근 강화를 들 수 있다. 한중수교 이후 급속하게 전개된 양국의 협력은 경제성장을 위한 상호변영의 길이기도 했지만, 동시에 중국은 이를 계기로 점진적으로 한미동맹 디커플링 공세를 강화하여 왔다. 한중관계 개선으로 한미동맹의 상대적 약화 위험성이 잠

39) 『중앙일보』, “한·미 방위비 협상의 폭주,” 2020년 5월 15일, <https://news.joins.com/article/23777447> (검색일: 2020년 5월 18일); *The Korea Herald*, “Trump says he rejected Seoul’s offer for defense costs,” April 21, 2020, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20200421000732> (검색일: 2020년 5월 18일).

40) The Chicago Council on Global Affairs, “Rejecting Retreat,” 2019, https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/report_ccs19_rejecting-retreat_20190909.pdf (검색일: 2020년 5월 22일).

재되어 있었지만, 중국의 동맹공략의 점진성으로 인해 이 문제가 크게 부각되지 않았다. 이를 통해 중국은 한국 사회에 ‘중국경사론’이 등장하도록 유도하면서 일각에서는 미국보다 중국의 입장을 견지하려는 풍조가 형성되기도 했다.⁴¹⁾ 그런데 2018~2020년 데탕트 시기 북한이 이런 회색성 강화전략에 합류하면서 연합전선 역학이 가동되며 타겟인 한미동맹 결속력 약화에 대한 공세적 효과가 강화되었다.

중국은 6.25전쟁에서 한미 양국이 핵심병력으로 포함된 유엔군과 싸운 전통적 적성국이다. 그런데 중국이 경제대국으로 부상하면서 안보동맹과 경제파트너를 분리할 필요성이 제기된다. 이런 분위기 속에서 1992년 한국과 중국은 국교정상화를 하게 된다. 이를 계기로 중국에 대한 ‘적성’의 색깔이 약화되기 시작했다. 국교정상화 20주기인 2012년에 이미 한중 간 방문자가 660만 명에 이를 정도로 중국은 가까운 국가로 변모했다.⁴²⁾ 민간교류를 넘어 정부 간 협력도 강화되자 이를 중국의 대한국 ‘매력공세’라 분석하기도 했다.⁴³⁾ 이 공세는 중국 자신을 회색국가화하려는 전략과 무관하지 않다. 이 시기 한미동맹 약화의 우려가 일부 제기된 것도 같은 맥락이다. 중국은 이를 한미동맹 디커플링의 기회로 여겨 한국 내 반미정서 등 한미 간 균열 움직임을 상세히 보도하면서 여론전을 펼쳤다.⁴⁴⁾ 한중 간 경제적 협력이 강화되면서 한국의 대중 안보위협 인식도 희석되는 경향이 나타나게 된다. 당시 한국 정부에서 추진했던 ‘동북아 균형자론’은 동맹 디커플링 공세에 회색국이 활용하기 유리한 이슈였다.

둘째, 중국은 한중 협력심화를 지렛대로 자신이 한국의 안보 파트너도 될 수 있음을 현시하는 공세를 가했다. 이는 우적판단 모호성에 기반한 중국의 회색국가화 전략이었다. 한미동맹의 참여국 미국에게 중국은 패권대결의 전략적 경쟁국이다.⁴⁵⁾ 그런데 중국은 한국의 대중 인식 변화를 파고들며 경제

41) 선종률, “한미동맹 여전히 튼튼한가?” 『[2016 한반도선진화재단 국방선진화연구회 세미나] 흔들리는 안보의 두 기둥』(서울: 한반도선진화재단, 2016), pp. 51-86.

42) 박인휘, “북핵 20년과 한미동맹,” 『국제정치논총』 제53집 3호 (국제정치학회, 2012), p. 195.

43) 박홍서, “중국의 부상과 탈냉전기 중미 양국의 대한반도 동맹전략: 동맹전이 이론의 시각에서,” 『한국정치학회보』 제42집 1호 (한국정치학회, 2008), p. 308.

44) 박홍서 (2008), p. 309.

45) 2001년 조지 부시 대통령은 중국을 전략적 경쟁자로 호칭하며 봉쇄를 시도했으나 9/11 테러 발생 후 협력을 위해 이 용어사용을 자제하여 왔다. 그러던 중 트럼프 행정부 들어 『2018년 미 국방전략』

영역을 넘어 안보영역의 파트너도 가능한 것처럼 회색지대 공세를 펼치게 된다. 대표적 사례로 2015년 10월 3일 전승절 70주년 기념행사에 한국 대통령을 초대할 것을 들 수 있다. 이는 한중 협력강화를 통해 만들어진 기회의 틈새를 이용해 중국이 회색국가화 전략으로 한미동맹 디커플링을 시도한 것이라 평가된다. 중국은 2012년 미국에게 ‘신형대국관계’를 요구하여 미국을 긴장시킨 바 있다. 그런데 전승절 70주년 기념행사는 중국의 대국굴기를 전 세계에 보여주는 의미가 담겨있었다. 동맹국 미국의 시각에서는 한국의 전승절 참여가 불편할 수밖에 없는 이유이기도 했다. 한편 한중수교 후 20년이 넘는 점진적 교류를 통해 전통적 우적개념이 모호해진 시점에 한국 내에는 한미동맹만 바라볼 수 없다는 기류가 조성된다. 이에 박근혜 대통령은 전승절 참가를 결정하고 시진핑 주석과 함께 천안문 망루에서 중국 인민해방군 열병식을 지켜보았다. 좌석도 시진핑 주석 우측 두 번째 자리에 배정되는 등 박근혜 대통령은 각별한 의전을 제공받았다.⁴⁶⁾ 이 열병식 참가로 한중이 안보협력도 가능한 것처럼 인식되었고 심지어는 ‘중국경사론’이 대세인 것처럼 주목을 받기도 했다.⁴⁷⁾ 한중 군사협력은 한미동맹 결속력의 상대적 약화로 이어지기 충분했지만, 한미동맹과 한중협력을 구분하는 살라미 전술로 인해 한미동맹 이완을 묵인되는 모양새가 연출되었다.

셋째, 중국은 한국의 안보 파트너 전환의 여지를 잠시 열었다가 다시 닫아버리는 회색성을 보이며 공세를 가했다. 대표적인 사례가 사드배치 문제다. 중국의 사드배치 공세는 이슈를 쪼개는 살라미 전술로 구체화되었다. 중국의 사드배치 회색공세는 한중관계가 성숙되는 것처럼 인식되던 중 중국이 경제파트너 이상으로 진화되기 힘들다는 것을 방증하는 사례도 되었다. 중국은 사드배치 개입과 경제보복을 통해 한국에 회색지대 공세를 펼치며 남남갈등을 조장했다. 미군 사드의 한국 배치문제는 북핵 능력이 고도화되면서 필요

등 주요 정책문서에 전략적 경쟁자 용어를 다시 등장시키고 있다. U.S. DoD, *Summary of the 2018 National Defense Strategy* (Washington, DC: U.S. DoD, 2018).

46) 『국민일보』, “박대통령 열병식 참관-한-중 질적도약 과시,” 2015년 9월 3일, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0009819347&code=611114111&cp=nv> (검색일: 2020년 5월 21일).

47) 서승원, “박근혜 정부 시기 한국의 대 중국 전략적 사고에 관한 고찰,” 『아세아연구』 제60권 2호 (아세아문제연구원, 2017), pp. 114-149.

성이 제기된 것이다. 그런데 중국은 안보주권의 문제인 사드배치에 극렬히 반대하며 한국을 지속 압박하는 상황이 지속되었다.⁴⁸⁾ 그러던 중 북한이 2016년 1월 제4차 핵실험, 2월 장거리 미사일 시험발사를 하면서 사드배치 문제가 급물살을 타게 되었다. ‘중국경사론’에 노출된 한국 사회는 사드배치를 두고 여론이 분열되며 극심한 남남갈등에 빠졌고 이로 인해 한미동맹의 결속력도 의심받는 상황이 연출되었다. 사드배치는 한미동맹이 적극적으로 나서서 북핵위협을 상쇄시키려는 조치였다. 그런데 중국의 회색공세로 이 문제가 한국이 미국, 중국 중 한 국가를 선택하는 문제로 바뀌고 말았다. 이에 적성국에서 회색국으로 변화된 중국의 안보주권 개입에 한국은 단호한 목소리를 내지 못하는 상황에 직면하게 되었다.

하지만 북핵능력 상쇄가 급한 한미 양국은 결국 2016년 7월 8일 사드배치에 합의하게 된다. 그러자 중국은 사드배치 결정 철회를 강하게 요구했고 이에 응하지 않아 한국에 대한 경제보복을 가하기 시작했다. 한국은 회색화된 중국 입장을 살피느라 확실한 동맹의 편이 되지 못하는 전략적 손해를 입었고, 중국으로부터의 보복이라는 경제적 손해도 입는 이중고를 겪었다. 중국과 경제파트너 이상의 협력도 가능할 수 있다고 믿었던 한국이 중국에 대해 안보와 경제를 분리할 필요성을 깨닫게 하는 계기도 되었다. 한편 한국은 과감한 대응 조치 없이 중국으로부터 경제보복을 당하고만 있는 상황이 이어졌다. 이는 더 이상 적성국이 아닌 회색국 중국에게 단호한 대응을 하기 힘든 역학에 기인한다. 한국 사회가 ‘친중 대 친미’의 진영으로 분열되는 양상이 전개되었고 이는 한미동맹 결속력 약화로 비추어지는 결과를 낳았다.

중국은 한국 정상을 열병식에 초대하는 등 안보협력 구도를 만들기도 하고 사드보복처럼 안보적대 구도도 이어가는 모호성을 드러냈고 이는 회색국가화 전략의 일환이라 볼 수 있다. 상대국이 확실한 적국도 명백한 우방국도 아닌 상황에서 그 국가가 가하는 공세에 사용가능한 카드는 현저히 줄어들게 된다. 중국이 이러한 빈틈을 이용한 것이 중국의 회색국가화 전략이다. 중국은 이처럼 이미 1990년대부터 조금씩 회색역학에 관심을 가져왔지만 한반

48) 박휘락, “한미동맹과 한중관계에서 사드(THAAD) 논란이 갖는 의미: 자율성-안보 교환 모델의 적용,” 『국제관계연구』 제21권 1호 (일민국제관계연구원, 2016), pp. 33-63; 송세관, “THAAD 배치와 한중관계 발전방향,” 『전략연구』 제24권 2호 (한국전략문제연구소, 2017), pp. 87-114.

도 데탕트 시기 회색공세를 강화한 측면이 크다. 특히 중국이 2019년부터 다시 한국에 우호국 카드를 꺼내어 든 것에 주목할 필요가 있다. 이 시기 ‘한한령’ 해제론도 슬슬 흘러나오고 있는 것도 같은 맥락으로 이해하는 것이 적실성이 있다. 2020년 5월 13일 한중 정상 간 전화통화에서는 시진핑 주석은 “좋은 이웃은 금으로도 바꾸지 않는다”며 한중우호를 과시했다.⁴⁹⁾ 사드보복과 확연히 대조되는 모습이지만 회색국가화 전략에서 보면 중국의 행동은 일관성이 있다고 평가된다.

넷째, 중국은 미중 대결양상에서 나타나는 갈등 이슈를 전략적 카드로 한국에 들이밀며 공세를 가하는 회색침투로 동맹 엇박자를 유도했다. 중국은 “홍콩보안법” 이슈도 한국에 대한 회색공세 카드로 이용했다. 2020년 5월 중국은 전국인민대표대회에 “홍콩특별행정구의 국가보안법률 제정” 안건을 포함시켰다. 이처럼 중국이 홍콩보안법 제정에 나서려 하자, 미국은 법률 통과 시 중국에 대한 제재를 단행하겠다고 압박에 나섰다.⁵⁰⁾ 홍콩보안법이 미중 패권대결의 대리전으로 격화되는 상황에서 중국은 자국을 지지하라며 한국을 타겟으로 회색국가화 공세를 가했다. 싱하이밍 주한 중국대사는 “중국은 우호적인 이웃국가로서 핵심문제에 대한 서로의 입장을 존중해왔고, 홍콩 문제도 예외는 아니다”라고 발언하며 미중 대결에서 자국의 편이 되라는 취지의 압력을 행사했다.⁵¹⁾ 이러한 중국의 회색국가화 공세는 홍콩보안법 관련 정책적 입장에 영향력을 행사함으로써, 한국에게 미국과 중국 중 하나라는 이분법적 선택지를 강요하여 한미 디커플링을 끌어내려는 의도와 무관치 않다. 홍콩보안법 자체는 사실 외교적 강압적 성격이 강하다. 하지만 홍콩보안법 이후 정국에서 한국에게 동맹국 미국과의 정책공조 엇박자를 유도했다는 점에서 홍콩에게는 외교강압을 한 것이고 한국에게 회색지대강압을 했다고 볼 수 있다.

49) 『파이낸셜뉴스』, “방한 의지 재확인한 시진핑, 사드갈등·남북협력 물꼬튼다,” 2020년 5월 14일, <https://www.fnnews.com/news/202005141602479762> (검색일: 2020년 5월 22일).

50) 『KBS NEWS』, “홍콩 국가보안법 제정시 대 중국 제재,” 2020년 5월 25일, <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4454366&ref=A> (검색일: 2020년 5월 27일).

51) 『연합뉴스』, “중국대사관 ‘한국 정부와 홍콩보안법 논의’...사실상 지지 요청,” 2020년 5월 26일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200526151900504?input=1195m> (검색일: 2020년 5월 27일).

2. 회색국 북한의 디커플링 공세

한미동맹 디커플링은 북한의 오랜 전략이었지만 2018~2020년 데탕트 시기를 맞아 이 전략을 극대화하는 기회를 맞이하게 된다. 첫째, 북한은 데탕트 시기 적대적 자세에서 우호적 태도로 급전환을 시도하며 회색국가화를 시도했다. 데탕트 시기 직전 북한은 도발수위를 최고치를 끌어올렸다. 2017년 9월 6차 핵실험을 실시했고, 7월에는 2차례의 화성-14형 탄도미사일을 발사한데 이어, 11월에는 사거리 13,000km로 평가되는 화성-15형 탄도미사일까지 시험발사했다. 회색국가화 전략은 위협수위를 최대치로 끌어올린 후 그 색깔을 열게 할 때 그 전략적 시너지가 발휘된다. 이러한 전략적 효과를 위해 북한은 도발은 중단한 후, 2018년 겨울 한국의 최대 국제행사였던 평창올림픽에 대표단과 예술단을 파견하며 한국과의 공조와 협력의 메시지를 던졌다. 핵·미사일 도발을 이어가던 북한의 변화에 한국 사회는 긍정적으로 반응했다. 북한의 회색국가화 공세의 효과가 나타난 것이라는 해석도 가능하다. 이와 같은 북한의 변화 제스처로 북한에 대한 한국의 ‘적대감’이 완화되기 시작했다. 데탕트 시기를 맞이한 한국은 답례 차원으로 평양 공연 예술단을 꾸려 2018년 4월 “봄이 온다”를 테마로 평양에서 공연을 가졌다.

둘째, 북한은 국제무대로 당당히 나와 릴레이 정상회담에 임하면서 ‘은둔의 왕국’이 아닌 ‘정상국가’임을 자처하며 회색국가화 공세를 가했다. 북한의 회색국가화는 동맹공략의 점진성에 기반하여 스포츠 및 예술분야 등 낮은 수위의 협력에서 시작하는 단계를 거치면서 단계적으로 수위를 높였기에 북한의 전략적 의도가 포착되지 않게 되었다. 이에 북한과의 신뢰구축이 정책적 우선순위에 배치되는 환경이 만들어졌다. 북한은 2018년을 정상국가의 원년으로 삼은 듯 한국, 미국, 중국과 잇달아 정상회담을 가졌다. 북한은 한국과 2018년에만 3차례나 진행된 정상회담을 통해 국제무대에서 핵보유국가로서 그 지위를 과시하려 했다. 1차 정상회담의 결과로 “4·27판문점선언”이 나왔고, 3차 정상회담을 통해서 “9·19군사합의”까지 마련되어 운용적 군비통제의 길도 열렸다.⁵²⁾ 데탕트 시기를 맞아 남북 간 소통이 증가하면서

52) 한용섭, “군비통제 관점에서 본 9.19 남북군사합의의 의의와 전망,” 『국가전략』 제25권 2호 (세종

오인, 오판의 여지를 줄임으로써 군사적 충돌이 완화되었지만, 회색국가화 측면에서는 북한이 전략적 주도권을 잡는 기회도 되었다. 북한의 광폭행보로 ‘한미동맹’의 담론은 위축되고 ‘남북연합’의 담론이 급부상했다.⁵³⁾

북한은 한미동맹의 참여국인 미국과도 당당히 정상회담에 임했다. 2018년 6월 싱가포르에서 개최된 북미정상회담은 현직 미국 대통령으로는 처음으로 북한 지도자와 자리를 함께했다는 점에서 세계적 주목을 받았다. ‘세기의 회담’으로 불린 싱가포르 북미정상회담에서 양국은 ‘새로운 북미관계’ 수립 등 4개 항목에 합의했다.⁵⁴⁾ 북한의 핵 위협은 여전했지만, 협상장에 앉는다는 것만으로 북한은 대화가 안 되는 안보위협국가라는 이미지를 불식시키는 기회가 되면서 서서히 회색국가로 변모하기 시작했다.

북한이 한미동맹의 참여국과 별도로 정상회담을 진행하면서 국제무대의 중심에 서는 형국이 조성되었다. 북한이 대화 파트너로 인식되면서 북한의 회색국가로서 기능하기 시작했고, 이는 한미동맹의 중요성이 상대적으로 약화되는 북한의 전략에 합일치되는 것이었다. 한미동맹에 가장 큰 위협으로 인식되었던 북한이 변하는 것처럼 보이는 모습에 한미동맹의 구도도 미묘한 변화가 감지되었다. 북한의 회색외교는 상대국이 자신의 색깔을 정확히 파악하지 못하게 하는 모호성에 기반한 전략이었다.

한편 정상회담 외교를 통해 북중이 회색국가화 연합전략을 과시하는 행태가 나타났다. 북미정상회담으로 북미관계가 진전되면 중국은 이를 북한이 자신의 영향력에서 벗어나려는 시도 혹은 미국에 ‘편승’하는 모습으로 보고 견제에 들어가는 것이 일반적인 예측이다.⁵⁵⁾ 하지만 중국은 북한에게 이러한 우려를 보이지 않았다. 정반대로 중국이 북미정상회담을 막후에서 진두지휘했기 때문이다. 2018년 6월 12일 북미정상회담 전후로 3차례의 북중정상회담이 있었다. 북미회담 전후 북미 간 대미전략에 대한 연합공조가 있었다는 방증이고 이는 회색 연합전선의 형성을 의미하기도 하다. 이와 같은 대미

연구소, 2019), pp. 5-31.

53) 정창현, “2018년 남북북미정상회담과 남북연합,” 『역사와현실』 제108호 (한국역사연구회, 2018), pp. 3-14.

54) 윤지원, “김정은-트럼프, 세기의 회담과 포스트 북미정상회담,” 『국방과 기술』 제473호 (한국방위산업진흥회, 2018), pp. 106-115.

55) 박홍서 (2008), pp. 304-305.

전략 공조는 동맹 디커플링 의도와 무관치 않다. 북한과 중국이 회색국가화 전략으로 동맹 디커플링 공세를 강화하는 전략적 공감대가 있었기 때문에 북미정상회담에도 북중관계가 소원해지지 않았다고 볼 수 있는 것이다.

셋째, 정상회담을 통한 회색외교로 주도권을 확보한 북한은 한미동맹 고유의 주권적 안보영역까지 침투하는 회색전략을 시도한다. 북한이 한미연합훈련을 문제 삼으며 한미동맹 디커플링을 시도한 것이 대표적 사례다. 2018년은 데탕트 절정기였다. 북한은 예전과는 다른 광폭행보를 이어가며 한미동맹의 참여국인 한국, 미국과 정상회담에 나섰다. 북한이 협력적 태도로 정상회담에 응하는 대가로 한미동맹 고유의 안보영역에 회색침투를 시도했다. 한미연합훈련은 ‘철통’같은 한미동맹의 상징이고 북한은 이를 잘 알기에 연합훈련을 중단을 요구해왔다. 그런데 2018년 정상회담으로 데탕트 분위기가 무르익자 한미 양국은 연합훈련 중단에 합의했다.⁵⁶⁾ 군사대비태세의 근간이자 한미동맹의 초석인 연합훈련이 북한과의 협력을 명분으로 우선순위에 밀린 것은 북한의 동맹회색화 공세가 유효했음을 방증한다.

북한의 회색국가화 공세에 노출된 한미동맹은 결속력 약화징조가 나타나기 시작했다. 친미도 반미도 아닌 모호성에 기반한 북한의 회색외교로 한미동맹의 참여국 미국이 한국보다 북한을 더 두둔하는 상황까지 나타났다. 2019년 8월 트럼프 미 대통령은 G7 정상회의를 위해 프랑스를 방문한 자리에서 북한의 미사일 도발은 문제 삼지 않으며 한미연합훈련의 무용론만을 강조했다.⁵⁷⁾ 미국 지도자가 북한 지도자와의 친분을 과시하며 반대로 혈맹이자 전략적 동맹인 한국을 때리는 상황이 발생한 것은 북한의 회색국가화 공세에 한미관계가 흔들린 결과다. 북한은 미국과의 친분을 과시하면서도 비핵화 담판은 별개라는 태도를 견지하는 살라미 전술을 펼쳤다.

넷째, 북한은 또한 도발을 통한 과거 위협 회귀로 모호성을 지속하는 공세를 가했다. 북한이 협력적 색깔을 지속 유지하면 우적개념의 모호성이라는

56) 박봉규는 한미연합훈련 중단과 주한미군 철수 논의로 인해 주한미군의 정체성도 변화될 수 있다고 주장한다. 박봉규, “북미관계 개선과 주한미군: 정체성 논의를 중심으로,” 『한국동북아논총』 제23권 3호 (한국동북아학회, 2018), pp. 201-217.

57) 『스펙셜경제』, “北미사일 발사는 두둔...북미협상 재개, 방위비 인상 노렸나,” 2019년 8월 26일, <http://speconomy.com/news/newsview.php?ncode=1065575278898384> (검색일: 2020년 5월 25일).

전략적 우위를 지속할 수 없다. 따라서 정상회담, 비핵화회담 등 협력적 자세를 일시적으로 표방한 후에 도발을 재개함으로써 언제라도 안보위협 행위자로 복귀할 수 있다는 신호를 보냈다. 데탕트 시기를 이끌어 낸 북한은 2017년 11월 29일 이후 미사일 도발을 자제해왔다. 대화 파트너가 될 수 있다는 회색신호를 주기 위해 필요한 조치였다. 하지만 회색국으로서 모호성의 우위를 지속하기 위해 2019년 5월 4일 미사일 발사를 재개한 후 일련의 도발을 이어오고 있다. 조약이나 합의를 온전히 따르면 회색국의 전략적 가치도 떨어지고 모호성에서 오는 전략적 우위 유지도 어렵다. 따라서 북한은 “9·19 군사합의”를 주저 없이 위반하는 카드도 꺼내어 들었다. 2019년 11월 25일 김정은은 창린도 방어부대를 시찰하며 부대원에게 사격지시를 하달했다.⁵⁸⁾ 이 사격구역은 남북 상호 간 적대행위 중지에 합의한 핵심지역이었다. 2020년 6월 16일에는 한국인의 세금으로 개성공단에 만든 남북공동연락사무소를 폭파하는 도발까지 감행하며 “4·27 판문점선언”에 보란 듯이 철퇴를 가했다.

특히 2020년 5월 3일 북한의 GP 총격도발도 한미 간 불협화음을 유발하는 회색공세 의도가 있었다. 북한군은 강원도 철원 DMZ에서 남측 250번 초소를 향해 14.5mm 소형화기 4발을 발사했고, 32분 뒤에 한국군은 두 차례의 경고방송과 함께 대응사격을 실시했다. 유엔사 군사정전위원회는 중립국감독위원회와 함께 특별조사팀을 만들어 GP 총격사건에 대한 정전협정 위반여부 조사에 착수했다. 2020년 5월 26일 유엔사는 조사결과를 발표하면서 남북한 모두 정전협정 위반이라고 결론을 내리면서 북한 총격 고의성 여부는 판단을 유보했다.⁵⁹⁾ 그런데 이런 판단은 미군 4성장군이 지휘관으로 있는 유엔사가 우발성에 무게를 두었던 한측 국방부와 입장을 달리하는 것처럼 보였다. 이는 한미 간 불협화음으로 인식되는 양상으로 전개되었다. 유엔사 조사결과가 한국군 입장과 다른 것에 대해 미 국무부는 “한국 정부에 물어보라”며 사드배치 시 한미 간 이견이 부상할 때 사용하던 표현을 사용했

58) 『세계일보』, “국방부 ‘북, 9·19 군사합의 준수하라’...김정은 해안포 사격지시 ‘유감’,” 2019년 11월 25일, <http://www.segye.com/newsView/20191125505698?OutUrl=naver> (검색일: 2020년 5월 26일).

59) 『한겨레』, “유엔사 ‘GP 총격 조사, 북한 불응해 고의 여부 못밝혀’,” 2020년 5월 26일, <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/946571.html> (검색일: 2020년 5월 27일).

다.⁶⁰⁾ 이러한 저강도 도발은 전쟁 수준의 군사력 사용 없이도 한미동맹의 결속력을 약화시키는 효과를 노린 회색침투라 평가된다.

다섯째, 한국을 고립시키고 미국과 소통하는 북한의 ‘통미봉남’ 전략도 동맹 디커플링을 노린 회색국 북한 전략적 공세였다. 북한은 미국의 비핵화 해법에는 반발하면서도 동시에 친분을 과시하는 트럼프에 호응하면서 ‘친서 외교’를 펼쳤다. 이런 상호작용을 통해 통미봉남의 역할을 만들어냈다. 데탕트 초기 북한은 한국과의 협상에 적극 임하는 자세를 취했으나 북미대화 통로 확보라는 전략적 목표를 달성한 이후 ‘통미봉남’ 카드를 꺼내어 들었다. 북한이 일련의 정상회담에 나와 정상국가로서 활동을 하는 데 한국의 중재자 역할이 적지 않은 기여를 했지만, 북미대화 통로가 만들어지자 북한이 한국의 대북문제 영향력 차단에 나선 것이다.⁶¹⁾ 미국은 북한과의 대화 기회가 만들어진 반면 정작 한국은 대화의 입지가 좁아지고 만 것은 북한의 회색국가화 공세가 유용했다는 방증이다. 북한의 통미봉남 회색공세는 2019년 하노이 회담 결렬 이후 가시화되어 비핵화 협상에 남한이 당사자가 아닌 양 배제하려는 경향이 나타났고, 한국의 유화정책을 폄훼하고 군사분야합의서의 이행도 열의가 없는 듯한 행보를 보였다.⁶²⁾

한국을 ‘패싱’하고 미국과 직접 대화하는 북한의 ‘통미봉남’ 공세는 미국과 한국이 묵인하는 양상으로 진행되며 사실상 전략적 성공을 거두는 모양새다. 2019년 트럼프 미 대통령이 판문점을 깜짝 방문하면서 남북미 3자 회동 자리가 마련되었다. 그런데 3개국 정상 회동이 3자 정상회담으로 이어지지 못했다. 잠깐의 스탠딩 회동 후 한국 정상만 배제된 후 북미 정상만 판문점 내 자유의 집으로 이동하여 53분간 양자회담을 개최했다. 한국의 땅에서 북미만 정상회담을 하게 된 것은 북한의 ‘통미봉남’ 회색공략이 성공한 것이라 평가된다. 한반도 이슈에 한국이 주도권을 잡지 못하고 대신 동맹국 미국이

60) 『조선일보』, “‘GP총격? 한국 정부에 물어보라’ 美의 불만 표현 또 나왔다,” 2020년 5월 27일, https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2020/05/27/2020052700408.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news (검색일: 2020년 5월 27일).

61) 주동진은 한국이 중재자 역할에 나서고 있지만 북미중 “전략적 삼각관계”를 간파하지 못하면 대북 문제 개입기회를 상실할 수 있다고 주장한다. 주동진, “한국의 대북정책과 북-미-중 전략적 삼각관계,” 『국제정치논총』 제58집 4호 (국제정치학회, 2018), pp. 109-145.

62) 이상근, “북한의 남한 배제 전략과 우리의 대응방향,” 『INSS전략보고』 제48호 (국가안보전략연구원, 2019), p. 2.

안보위협 국가인 북한과 협력을 논의하는 것은 동맹공조의 연장선이라 보기 힘들다. 2020년 4월 12일 열린 최고인민회의에서도 북한은 통미봉남의 의지를 드러냈다. 리선권은 2018년 9월 옥류관 만찬 당시 “냉면 목구멍” 발언으로 남북 간 분위기를 냉랭하게 만들었던 인물이다. 그런 리선권이 국무위원회 위원으로 임명되면서 북한은 통미봉남을 당분간 지속할 의지를 간접적으로 천명했다.⁶³⁾ 2020년 10월 10일 조선노동당 창건 75주년 기념 열병식에서 신형 ICBM과 신형 SLBM을 공개하며 군사적 위협을 가하면서도 동시에 “사랑하는 남녘의 동포”를 언급하며 우적개념을 모호하게 한 것은 회색국으로 전략적 영향력의 지속성을 담보하려는 의도라 볼 수 있다.⁶⁴⁾

V. 결론

한미동맹이라는 제도체의 당사국이 아닌 제3국인 중국, 북한이 각국의 방식대로 회색공세를 통해 동맹결속력을 약화시키는 것은 분명한 안보불안 요소다. 하지만 중국과 북한이 우호협력을 과시하며 연합 회색공세를 체계화하는 것은 한미동맹 결속력 약화를 더 악화시키는 요소가 되고 있다. 북한과 중국은 미 대선을 목전에 둔 2020년 10월에만 두 차례에 걸친 친서교환을 통해 ‘우호와 친선’을 과시했다.⁶⁵⁾ 2020년 10월 23일에는 시진핑 중국 국가주석이 6.25전쟁 70주년 행사에서 중국이 ‘항미원조’를 위해 참전했다며 북한과의 ‘우호관계’를 유난히 강조했다.⁶⁶⁾ 비슷한 시기인 한미동맹은 엇박자를 내고 있었다. 2020년 10월 15일 한미 국방장관이 가진 제52차 한미

63) 『서울신문』, “북 ‘냉면 발언’ 리선권 국무위원에...‘통미봉남’ 유지 전략,” 2020년 4월 13일, https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20200414008014&wlog_tag3=naver (검색일: 2020년 5월 26일).

64) “남녘 동포”의 의미에 관한 글은 문성묵, “[세계와우리] 김정은이 남녘 동포를 진정 사랑한다면,” 『세계일보』, 2020년 10월 19일, <http://www.segye.com/newsView/20201029521926?OutUrl=naver> (검색일: 2020년 11월 6일) 참고.

65) 『이데일리』, “‘친서외교’ 시진핑-김정은, 연일 ‘북중 우호’ 과시...속내는,” 2020년 11월 5일, <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=04234486625937840&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y> (검색일: 2020년 11월 5일).

66) 『News1』, “시진핑 한국전 70주년 연설서 국가주권·북한혈맹 강조,” 2020년 10월 23일, <https://www.news1.kr/articles/?4096523> (검색일: 2020년 11월 5일).

안보협의회(SCM) 공동성명에서는 “주한미군 현 수준 유지”라는 문구가 빠지면서 한미동맹 약화우려가 현실로 나타나고 있다는 비판이 제기된 것이다.⁶⁷⁾ 중국과 북한의 연합 회색공세전략으로 북중 자신의 동맹 결속력은 강화하고 한미동맹의 결속력은 약화시키는 결과를 만들어내고 있다는 평가가 가능하다.

한미동맹의 형성과 지속의 동인은 여전히 존재한다. 되레 북한의 위협은 고도화되었고, 핵무장화에도 불구하고 중국의 북한 두둔에도 큰 변화가 없다. 이는 제2의 6.25전쟁이 발발하면 중국의 개입 가능성이 높다는 것을 시사한다. 국제체제의 세력분포가 아무리 변해도 한미는 혈맹을 유지해왔을 뿐 아니라 포괄적 전략동맹으로까지 진화하여 왔다. 그런데도 2018~2020년 데탕트 시기를 맞아 한미동맹의 결속력 약화에 대한 우려가 높았고 일부에서 그런 조짐이 실제로 나타나기도 했다. 동맹 디커플링을 노린 회색국가의 전략적 공략에서 그 배경의 단초를 찾을 수 있다.

본 연구는 학문적, 정책적 시사점을 제공한다. 첫째, 학문적 시사점으로 동맹연구에서 비구조적 변수의 유용성을 제시한다. 동맹 지속성에도 영향을 미치는 국제체제의 세력분포 변화와 같은 구조적 요인은 여전히 의미가 크다. 하지만 비구조적 요인으로 발생하는 동맹 결속력의 약화는 체제적 요인으로서는 분석할 수 없다. 동맹 변화에 대해 구조적 요인이 장기적 관점에서 예측가능성을 높인다면 비구조적 요인은 단기적 관점이나 인식의 변화를 추동시킨 행위자 변수를 찾아내는 데 적실성이 있다. 따라서 구조적 변수가 동맹 변화의 거시적 설명이라면 비구조적 변수는 미시적 설명에 해당된다. 거시적 설명이 미시적 설명으로 보완되어야 동맹 변화에 대한 설명력을 높이고 안보정책 정교화에도 기여할 수 있다. 특히 비구조적이면서 동시에 외생적인 변수를 찾아서 동맹의 지속성을 분석하려는 시도는 국제정치의 다양한 동맹 사례에서도 적용해볼 만한 유용성이 있다.

둘째, 동맹관리 차원에서 방기 위협의 심화에 대한 함의를 제공한다. 제3국의 회색공세로 동맹의 결속력이 약화되면 강대국의 ‘연루’의 가능성은 낮아지고,

67) 『연합뉴스』, “주한미군 규모 변화 가능성...국방부 ‘해외미군 조정’ 첫 평가,” 2020년 10월 26일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201026151600504?input=1195m> (검색일: 2020년 11월 5일).

‘방기’의 위험성은 높아진다.⁶⁸⁾ 미국이 한국에 대한 안보공약의 신뢰도가 저하되었다는 방기의 의혹이 높아지면 북한에게 잘못된 신호를 줄 수도 있다. 이는 억제력의 약화로도 이어질 수 있다. 미국의 방기 위험성을 높이는 것은 회색국가의 전략적 의도와 부합된다는 측면에서 안보에 치명적이다. 에치슨 선언을 지켜본 북한은 이를 미국의 방기 신호로 받아들여 6.25전쟁을 일으켰다. 안보공약 약화의 원인이 동맹참여국의 국력 약화와 같은 구조적 요인에 있는 것이 아니라 회색국가의 전략적 공세에 있다면 이를 상쇄할 대응전략이 디자인되어야 한다. 회색국가화 공세에 말려들어 동맹의 결속력이 약화되는 현실을 방지하면 회색국이 원하는 한미동맹의 디커플링으로도 이어질 수 있다.

셋째, 회색침투의 성공은 헤징전략의 한계를 고스란히 드러낸다. 2018년부터 미국이 중국을 ‘전략적 경쟁자’로 규정하는 등 미중경쟁이 가열되고 있다. 한편 한국에 대한 중국의 영향력이 상승하면서 위험분산을 위해 미국과도 지나치게 가깝지 않고 중국과도 협력의 끈을 강화하는 헤징전략이 주목을 받고 있다.⁶⁹⁾ 하지만 중국이 한미동맹 결속력 약화를 위해 회색국가화 공세를 구사하는 와중에 헤징전략을 쓰면 자칫 중국의 전략에 말려드는 결과를 초래할 수 있다. 한미동맹 디커플링을 염두에 둔 중국의 전략적 행보 속에서 한중협력 협력을 강조하는 속내를 인지하지 않은 채 한국이 위험분산 차원에서 중국을 경제 협력국을 넘어 안보우방국 인양 규정하면 안보이익이 침해될 수 있다. 헤징전략이 자칫 회색국의 동맹 디커플링 시도를 촉진하는 식으로 역이용 당할 수 있는 셈이다.

넷째, 회색국의 동맹 디커플링 시도가 통하지 않는 청정지대를 살펴볼 필요가 있다. 회색공세에 대한 취약성의 차이가 존재한다. 동맹국이 양자동맹

68) 스나이더(Snyder)는 ‘동맹의 안보딜레마’를 통해 연루와 방기 문제를 제기한다. Glen H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1997); 한미 양국은 70여년간의 동맹기간 동안 방기와 연루의 위험을 지속적으로 겪어왔다. 대표적인 방기사례로 1968년 청와대 기습사건을 연루 사례로 1976년 판문점 도끼만행사건을 들 수 있다. 이수형, “동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵 문제를 둘러싼 한-미 갈등 관계를 중심으로,” 『국제정치논총』 제39집 1호 (국제정치학회, 1999), pp. 26-27.

69) 이수형, “미국의 재균형 전략과 한미동맹: 신현실주의 패권축소론의 관점에서,” 『한국과 국제정치』 제89호 (경남대 극동문제연구소, 2015), pp. 19-22; 김강녕, “중국의 국방-안보백서 발간의 추이와 함의,” 『한국과 국제사회』 제3권 1호 (한국정치사회연구소, 2019), p. 71.

으로만 연결되어 있는 경우가 다자적 안보제도체라는 보다 확장된 네트워크 화까지 추가로 연결되어있는 경우보다 회색공세의 취약성이 크다. 회색지대 공략에도 불구하고 미일동맹은 한미동맹보다 단단한 결속력을 유지하고 있다. 회색국의 동맹 디커플링 공세가 통하지 않는 것은 이를 상쇄하는 고강도 동맹공조가 다차원적으로 이루어지고 있기 때문이다. 특히 미일동맹은 양자 동맹을 넘어 인도·태평양전략을 매개로 다자동맹적 성격으로 발전되는 등 양국 간 안보네트워크가 다양화되는 점은 주목할만 하다. 특히 인도·태평양전략이 이미 2000년대 중반부터 일본의 주도로 시동을 건 구상이라는 점에서 미일동맹의 안보네트워크 지속성과 강도는 한미동맹보다 높았다. 이런 이점으로 미일동맹은 2018~2020년 시기 회색공세에도 동맹관리의 취약성이 크지 않았다고 평가할 수 있다.⁷⁰⁾ 다자가 참가하는 제도체로 회색국가의 공략을 차단하는 메커니즘을 만들어 안보이익을 정교하게 챙겨나간 결과다.

회색국가화 공세가 한미동맹 결속약화의 원인이라면 회색지대를 흑백지대로 바꾸려는 노력이 필요하다. 한미 양국이 회색국가의 동맹 디커플링 공세를 직시하고 있다는 강력한 신호만으로도 회색지대 공략을 상쇄하는 효과가 있을 것이다. 하지만 동맹 결속력 복원을 위해서는 이보다 정교한 안보정책 공유가 필요하다. 이를 위해 안보협력과 경제협력은 분명한 차이가 있다는 인식하에 정책을 디자인해야 한다. 회색국가화 공세를 구사하는 국가와의 신뢰구축조치가 한미동맹 약화로 비추어지지 않도록 동맹관리 정책도 병행되어야 한다. 이러한 정책적 조치들은 제3국에게 한미동맹의 결속력에 변화가 없다는 신호를 전달하는 효과로 이어져 회색국 공세를 상쇄시켜 줄 것이다.

한 가지 주지해야 할 점이 있다. 본 논고에서 비구조적 외생변수가 한미동맹 결속력 약화에 영향을 미쳤다고 주장한다고 해서 내생변수가 결속력 변화에 미치는 영향은 미미하다는 것은 아니다. 제3국의 회색공세가 이루어지던 시기 전작권 전환 문제, 미군주도 유엔사 엇박자, 방위비 분담금 이견, 한미일 공조 이견 등 다양한 내생적 변수도 불거졌다. 트럼프 대통령의 동맹경시도 한미동맹 결속력 약화를 부채질했다. 이런 측면에서 한미동맹 결속력 약

70) 아베 일본 총리는 2007년 인도 의회 연설에서 ‘인도·태평양 구상’을 발표하며 다자적 안보전략 구상을 주도했다. Abe Shinzo, “Confluence of the Two Seas,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, August 22, 2007, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html> (검색일: 2020년 3월 8일).

화는 내생적 변수와 외생적 변수가 상호작용한 결과라 보는 것도 적실성이 없지 않다. 그럼에도 외생변수에 주목할 이유는 분명하다. 첫째, 두 변수의 동시성 측면을 들 수 있다. 내생적 변수로 동맹의 엿박자가 나타날 시기에 회색공세라는 외생적 변수에까지 노출되면 동맹 결속력 약화가 더욱 가속화된다는 점이다. 회색공세는 오랜 기간을 두고 조금씩 진행되는 속성이 있기에 당장 가시적으로 드러나지 않아도 잠재된 채 효력이 발휘될 시점을 노리는 형태로 나타날 수 있다. 특히 내생적 변수로 동맹이 흔들릴 시기에 잠재되어있던 회색공세를 조금만 더 강화해도 동맹 결속력 약화를 이끌어내는 효과는 매우 크다. 둘째, 정책화 여부를 들 수 있다. 내생적 변수는 한미 상호가 분명히 인지하고 있기에 SCM 등 공식적 회의에 안건을 올려 이견을 해소하는 것이 가능하다. 반면 회색공세라는 외생적 변수는 좀처럼 가시화되지 않기에 인식이나 공감대 형성 자체가 어렵다. 따라서 이를 쟁점화하여 문제 해결을 위한 시도없이 그냥 방치될 개연성이 크다. 회색공세를 정확히 인식한 후에야 회색공세 상쇄를 위한 한미동맹 관리에 나설 수 있다는 의미다. 따라서 한미동맹 관련 다양한 회의체에서 이 문제를 쟁점화하여 회색공세 상쇄를 위한 대책이 수립되도록 정책화하는 것이 필요하다.

전장에서 함께 싸운 혈맹이라는 이유만으로 별 다른 노력 없이도 한미동맹이 무탈하게 지속될 것이라 기대는 위험하다. 동맹도 ‘리스크 관리’가 필요하다. 리스크 관리를 위해 유념해야 할 요소 중 하나로 회색국가의 전략적 공세가 있음을 직시해야 한다. 동맹 결속력이 약화되는 것만으로도 회색국의 공세가 일부 성공했다고 평가할 수 있지만, 이를 방치하면 회색국의 궁극적 목표인 동맹 디커플링으로 이어질 수 있음을 경계해야 한다.

[참고문헌]

- 김강녕. “중국의 국방·안보백서 발간의 추이와 함의.” 『한국과 국제사회』 제3권 1호 (한국정치사회연구소, 2019).
- 김기정·김순태. “군사주권의 정체성과 한미동맹의 변화.” 『국방정책연구』 제24권 1호 (한국국방연구원, 2008).
- 김준형. “동맹이론을 통한 한미전략동맹의 합의 분석.” 『국제정치연구』 제12집 2호 (동아시아국제정치학회, 2009).
- 권영근. “묘책의 달인-이승만과 한미동맹: 1953-1960.” 『전략연구』 제23집 1호 (한국전략문제연구소, 2016).
- 나승학. “탈냉전 이후 한미동맹의 쇠퇴요인에 관한 연구: Stephen M. Walt 동맹이론의 비판적 고찰.” 『한국동북아논총』 제76호 (한국동북아학회, 2015).
- 박민형. “한미동맹의 비대칭성 형성 요인과 극복전략.” 『국방정책연구』 제26권 3호 (한국국방연구원, 2010).
- 박봉규. “한미동맹의 변화 가능성: 쟁점과 인식.” 『통일연구』 제22권 2호 (연세대 통일연구원, 2018).
- _____. “북미관계 개선과 주한미군: 정체성 논의를 중심으로.” 『한국동북아논총』 제23권 3호 (한국동북아학회, 2018).
- 박원근. “안보환경 변화에 따른 한미동맹 조정 로드맵.” 『한국콘텐츠학회논문지』 제18권 7호 (한국콘텐츠학회, 2018).
- 박인휘. “북핵 20년과 한미동맹.” 『국제정치논총』 제53집 3호 (한국국제정치학회, 2012).
- 박홍서. “중국의 부상과 탈냉전기 중미 양국의 대한반도 동맹전략: 동맹전이 이론의 시각에서.” 『한국정치학회보』 제42집 1호 (한국정치학회, 2008).
- 박휘락. “한미동맹과 한중관계에서 사드(THAAD) 논란이 갖는 의미: 자율성-안보 교환 모델의 적용.” 『국제관계연구』 제21권 1호 (일민국제관계연구원, 2016).
- _____. “북핵 위협 상황에서의 전시 작전통제권 전환 분석: 동맹활용과 자주의 딜레마, 그리고 오해.” 『전략연구』 제24권 3호 (한국전략문제연구소, 2017).
- 반길주. 『작은 거인: 중전국가 한국의 안정화 작전 성공 메커니즘』(성남: 북코리아, 2017).
- _____. “동북아 국가의 한국에 대한 회색지대전략과 한국의 대응방안.” 『한국군사』 제7호 (한국군사문제연구원, 2020).
- 서승원. “박근혜 정부 시기 한국의 대 중국 전략적 사고에 관한 고찰.” 『아세아연구』 제60권 2호 (아세아문제연구원, 2017).
- 선종률. “한미동맹 여전히 튼튼한가?” 『[2016 한반도선진화재단 국방선진화연구회 세미나] 흔들리는 안보의 두 기둥』(서울: 한반도선진화재단, 2016).
- 손한별. “북한의 핵위기 조성과 한미동맹의 대응.” 『전략연구』 제22권 3호 (한국전략문제연구소, 2015).

- 송세관. “THAAD 배치와 한중관계 발전방향.” 『전략연구』 제24권 2호 (한국전략문제연구소, 2017).
- 안문석. “문재인 정부와 한미동맹: 동맹의 지속성에 대한 고찰.” 『한국동북아논총』 제23권 4호 (한국동북아학회, 2018).
- 양대현. “한국전쟁과 한미동맹관계: 동맹이론을 중심으로.” 『한국정치학회보』 제26집 1호 (한국정치학회, 1992).
- 우정엽. “북한의 불완전 비핵화와 한미 동맹의 문제.” 『전략연구』 제26권 2호 (한국전략문제연구소, 2019).
- 유상범. “위협과 동맹 인식에 관한 연구: 동맹분리(decoupling) 효과를 중심으로.” 『국제정치연구』 제21집 2호 (동아시아국제정치학회, 2018).
- 윤지원. “김정은-트럼프, 세기의 회담과 포스트 북미정상회담.” 『국방과 기술』 제473호 (한국방위산업진흥회, 2018).
- 이상근. “북한의 남한 배제 전략과 우리의 대응방향.” 『INSS전략보고』 제48호 (국가안보전략연구원, 2019).
- 이수형. “동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵 문제를 둘러싼 한-미 갈등 관계를 중심으로.” 『국제정치논총』 제39집 1호 (한국국제정치학회, 1999).
- _____. “미국의 재균형 전략과 한미동맹: 신현실주의 패권축소론의 관점에서.” 『한국과 국제정치』 제89호 (경남대 극동문제연구소, 2015).
- 이우태. “한미동맹의 비대칭성과 동맹의 발전방향.” 『정치정보연구』 제19권 1호 (한국정치정보학회, 2016).
- 장노순. “교환동맹모델의 교환성: 비대칭 한미안보동맹.” 『국제정치논총』 제36집 1호 (한국국제정치학회, 1996).
- 장항석. “60년 한미동맹의 지속과 변화.” 『평화연구』 제21집 2호 (평화와 민주주의연구소, 2013).
- 전재성. “동맹이론과 한국의 동맹정책.” 『국방연구』 제47집 2호 (국방대 국가안전보장문제연구소, 2004).
- 정구연. “미중 세력전이와 미국 해양전략의 변화: 회색지대갈등을 중심으로.” 『국가전략』 제24권 3호 (세종연구소, 2018).
- 정창현. “2018년 남북북미정상회담과 남북연합.” 『역사와현실』 제108호 (한국역사연구회, 2018).
- 정하용. “단극 체계와 한미동맹의 변화.” 『한국정치연구』 제21집 1호 (한국정치연구소, 2012).
- 주동진. “한국의 대북정책과 북-미-중 전략적 삼각관계.” 『국제정치논총』 제58집 4호 (한국국제정치학회, 2018).
- 한용섭. “군비통제 관점에서 본 9.19 남북군사합의의 의의와 전망.” 『국가전략』 제25권 2호 (세종연구소, 2019).

항영배. “군사동맹의 지속성: 세력균형론(Balance of Power)과 세력전이론(Power Transition).” 『한국정치학회보』 제29집 3호 (한국정치학회, 1996).

Ban, Kil Joo. “Making Counterinsurgency Work: The Effectiveness of the ROK Military’s Independent Operational Control in Vietnam and Iraq.” *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. 25, No. 1 (2011).

Erickson, Andrew S., and Ryan D. Martinson, eds. *China’s Maritime Gray Zone Operations*(Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2019).

Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics*(New York: Cambridge University, 1981).

Green, Michael, Kathleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus, and Jake Douglas. *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*(Washington, DC: CSIS, 2017).

Hoffman, Frank G. “Examining Complex Forms of Conflict: Gray Zone and Hybrid Challenges.” *PRISM*, Vol. 7, No. 4 (2018).

Kugler, Jack, and A.F.K. Organski. “The Power Transition: A Retrospective and Prospective Evaluation.” In Manus I. Midlarsky (ed.), *Handbook of War Studies*(Winchester, MA: Unwin Hyman, 1989).

Kupchan, Charles A. “Regionalizing Europe’s Security: The Case for a New Mitteleuropa.” In E. D. Mansfield and H. V. Milner (ed.), *The Political Economy of Regionalism*(New York: Columbia University Press, 1997).

Mattes, Michaela. “Reputation, Symmetry, and Alliance Design.” *International Organization*, Vol. 66, No. 4 (2012).

Mazarr, Michael J. *Mastering the Gray Zone*(Carlisle, PA: US Army War College, 2015).

Morrow, James. “Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Model of Alliances.” *Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4 (1991).

Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*(Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965).

Schelling, Thomas. *The Strategy of Conflict*(Cambridge: Harvard University Press, 1960).

_____. *Arms and Influence*(New Haven: Yale University Press, 1976).

Shin, Gi-wook. “Identity Politics and Policy Disputes in U.S.-Korea Relations.” *Political Science Quarterly*, Vol. 127, No. 2 (2012).

Sneider, Daniel. “The Dangers of Decoupling in Northeast Asia.” *Asia Policy*, Vol. 3, No. 1 (2018).

- Snyder, Glenn H. "The Security Dilemma in Alliance Politics." *World Politics*, Vol. 36, No. 4 (1984).
- _____. *Alliance Politics*(Ithaca and London: Cornell University Press, 1997).
- Stoker, Donald, and Craig Whiteside. "Blurred Lines." *Naval War College Review*, Vol. 73, No. 1 (2020).
- U.S. DoD. *Summary of the 2018 National Defense Strategy*(Washington, DC: U.S. DoD, 2008).
- Wallace, Geoffrey P.R. "Alliances, Institutional Design, and Determinants of Military Strategy." *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 25, No. 3 (2008).
- Walt, Stephen M. *The Origins of Alliances*(Ithaca, NY: Cornell University, 1987).
- _____. "Why alliances endure or collapse." *Survival*, Vol. 39, No. 1 (1997).
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*(New York: McGraw-Hill, 1979).

〈신문〉

- 『국민일보』. "박대통령 열병식 참관-한·중 질적도약 과시." 2015년 9월 3일. <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0009819347&code=61111411&cp=nv> (검색일: 2020년 5월 21일).
- 『문화일보』. "'北 쿠데타' 등 6개 시나리오...韓·美, 특수부대 투입·WMD 제거 돌입." 2020년 4월 23일. <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2020042301031530114001> (검색일: 2020년 5월 15일).
- 『서울신문』. "북 '냉면 발언' 리선권 국무위원에... '통미봉남' 유지 전략." 2020년 4월 13일. https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20200414008014&wlog_tag3=naver (검색일: 2020년 5월 26일).
- 『세계일보』. "국방부 '북, 9·19 군사합의 준수하라'...김정은 해안포 사격지시 '유감'." 2019년 11월 25일. <http://www.segye.com/newsView/20191125505698?OutUrl=naver> (검색일: 2020년 5월 26일).
- _____. "[세계와우리] 김정은이 남녘 동포를 진정 사랑한다면." 2020년 10월 19일. <http://www.segye.com/newsView/20201029521926?OutUrl=naver> (검색일: 2020년 11월 6일).
- 『스펙셜경제』. "北미사일 발사는 두둔...북미협상 재개, 방위비 인상 노렸나." 2019년 8월 26일. <http://speconomy.com/news/newsview.php?ncode=1065575278898384> (검색일: 2020년 5월 25일).
- 『연합뉴스』. "주한미군 규모 변화 가능성...국방부 '해외미군 조정' 첫 평가." 2020년 10월

- 26일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201026151600504?input=1195m> (검색일: 2020년 11월 5일).
- _____. “중국대사관 ‘한국 정부와 홍콩보안법 논의’...사실상 지지 요청.” 2020년 5월 26일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200526151900504?input=1195m> (검색일: 2020년 5월 27일).
- 『이데일리』. “‘친서외교’ 시진핑-김정은, 연일 ‘북중 우호’ 과시...속내는.” 2020년 11월 5일. <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=04234486625937840&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y> (검색일: 2020년 11월 5일).
- 『조선일보』. “‘GP총격? 한국 정부에 물어보라’ 美의 불만 표현 또 나왔다.” 2020년 5월 27일. https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2020/05/27/2020052700408.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news (검색일: 2020년 5월 27일).
- 『중앙일보』. “한·미 방위비 협상의 폭주.” 2020년 5월 15일. <https://news.joins.com/article/23777447> (검색일: 2020년 5월 18일).
- 『파이낸셜뉴스』. “방한 의지 재확인한 시진핑, 사드갈등·남북협력 물꼬튼다.” 2020년 5월 14일. <https://www.fnnews.com/news/202005141602479762> (검색일: 2020년 5월 22일).
- 『한겨레』. “유엔사 ‘GP 총격 조사, 북한 불응해 고의 여부 못밝혀’.” 2020년 5월 26일. <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/946571.html> (검색일: 2020년 5월 27일).
- _____. “트럼프 ‘한국이 제안한 방위비분담금 내가 거절...큰 비율 내야.’” 2020년 4월 21일. http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/941324.html (검색일: 2020년 5월 22일).
- 『한국일보』. “동부 유럽에 다시 부는 친러시아 바람.” 2018년 10월 8일. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201810081753381216> (검색일: 2020년 5월 12일).
- 『KBS NEWS』. “홍콩 국가보안법 제정시 대 중국 제재.” 2020년 5월 25일. <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4454366&ref=A> (검색일: 2020년 5월 27일).
- 『News1』. “시진핑 한국전 70주년 연설서 국가주권·북한혈맹 강조.” 2020년 10월 23일. <https://www.news1.kr/articles/?4096523> (검색일: 2020년 11월 5일).
- 『NEWSIS』. “美, 유엔사 권한 확대 요구?...한미간 새로운 갈등 요인 되나.” 2019년 9월 4일. https://newsis.com/view/?id=NISX20190904_0000760719&cID=10304&pID=10300 (검색일: 2020년 5월 21일).

KoreaJoongAngDaily. “Biegun warns Korea can’t ‘free ride’ on the U.S.” November 21, 2019. <https://koreajoongangdaily.joins.com/2019/11/>

21/politics/Biegun-warns-Korea-cant-free-ride-on-the-US/3070588.html (검색일 : 2020년 5월 22일).

REUTERS. "Trump surprises with pledge to end military exercises in South Korea." June 12, 2019. <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-usa-military/trump-surprises-with-pledge-to-end-military-exercise-s-in-south-korea-idUSKBN1J812W> (검색일: 2020년 5월 21일).

The Korea Herald. "Trump says he rejected Seoul's offer for defense costs." April 21, 2020. <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20200421000732> (검색일: 2020년 5월 18일).

〈인터넷 자료〉

Abe, Shinzo. "Confluence of the Two Seas." *Ministry of Foreign Affairs of Japan*. August 22, 2007. <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html> (검색일: 2020년 3월 8일).

Creamer, Shawn P. "The United Nations Command and the Sending States." *International Journal of Korean Studies*, Vol. XXI, No. 2 (2017). <http://icks.org/n/data/ijks/2017FW-4.pdf> (검색일: 2019년 11월 7일).

Dalton, Toby, and Ain Han. "Elections, Nukes, and the Future of the South Korea-U.S. Alliance." *Carnegie Endowment for International Peace*. October 26, 2020. <https://carnegieendowment.org/2020/10/26/elections-nukes-and-future-of-south-korea-u.s.-alliance-pub-83044> (검색일: 2020년 11월 5일).

Friedman, Uri. "Trump Isn't Taking Kim's Bait." *The Atlantic*. July 31, 2019. <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/07/trump-north-korea-missile-tests/595174/> (검색일: 2020년 5월 18일).

Goertz, Gary, and Jack S. Levy. "Causal explanation, necessary conditions, and case studies." In Gary Goertz and Jack S. Levy, eds. *Causal explanation, necessary conditions, and case studies: World War I and the End of the Cold War*. 2005. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.137.9985&rep=rep1&type=pdf> (검색일: 2020년 5월 27일).

Katz, Katrin Fraser, and Victor Cha. "After Kim Jong Un: It Is Time to Plan for North Korea's Inevitable Succession Crisis." *Foreign Affairs*. May 14, 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2020-05-14/after-kim-jong-un> (검색일: 2020년 5월 15일).

The Chicago Council on Global Affairs. "Rejecting Retreat." 2019. https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/report_ccs19_rejecting-retreat_20190909.pdf (검색일: 2020년 5월 22일).

[ABSTRACT]

Tracing Non-structural Exogenous Variables of Declining Alliance Cohesion: The Gray State Strategy of China and North Korea and the Decoupling ROK-U.S. Alliance

Kil Joo Ban | Senior Research Fellow, Korea Institute for Maritime Strategy

Amid the 2018~2020 detente on the Korean peninsula, there has been a growing concern that the ROK-U.S. alliance is hanging in the balance. What drives the iron-clad alliance to face the declining cohesion? A structural variable based on the international system, such as the balance of power, reveals a lack of elaborate explanation for the alliance deadlock in this period. Endogenous variables, including institutions by liberals and identity by constructivists, also are not relevant to explain the declining cohesion of the ROK-U.S. alliance. The worsening plight of the ROK-U.S. alliance springs from a non-structural exogenous variable, the-gray-state strategic offensive towards alliance decoupling. North Korea and China have taken offensives under the gray-state-oriented strategy while aiming at weakening the cohesion of an alliance in their opponents and then decoupling the alliance. This strategy becomes more visible with two detailed ways: strategic ambiguity as friend or foe and offensive gradualism. These gray tools are likely to prevent allies from recognizing the strategic intentions of gray states, leading to the failure to manage the alliance. If these gray offensives were to be left without counter-measures, the risk of abandonment is more

likely. Accordingly, the strategic offensive of gray states needs to be analyzed accurately to offset their decoupling intentions and revive cohesion.

Key Words: ROK-U.S. alliance, China, North Korea, alliance decoupling, gray state

투 고 일: 2020. 09. 20
심 사 일: 2020. 10. 28
게재확정일: 2020. 11. 04