

동북아 안보환경 변화와 박근혜 정부의 외교안보전략

이상현 (세종연구소 안보전략연구실장)

출범 2년 차를 맞는 박근혜 정부 외교안보에 대한 국민들의 평가는 대체로 호의적이지만 현재의 동북아에서 도전요인도 만만찮다. 근간 아태지역 전체의 추세를 주도하는 두 가지 動因은 중국의 '공세적 부상'과 미국의 아태 전략적 재균형(strategic rebalancing) 정책으로, 한국은 이 두 개의 큰 흐름 속에서 외교안보전략을 모색해야 하는 어려운 과제에 당면해 있다. 또 우리를 위협하는 북핵문제의 경우 미, 중, 일 등 주요국들의 전체적인 열의나 압박함은 느껴지지 않고, 6자회담 재개를 위한 '전제 조건' 조율에 매달리는 등 큰 변화는 감지되지 않는 상황이다. 이러한 상황 가운데 박근혜 정부는 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상을 통해 한반도와 동북아에서 평화와 안정을 확보하고자 한다. 주변국들은 이러한 구상에 대해 일단 긍정적 반응을 보이고 있으나, 한국정부는 조만간 동 구상들을 이행하기 위한 구체적 액션 플랜과 가시적 성과를 내야 할 부담을 안고 있다. 한국정부는 미중관계 속에서 적절한 스탠스 취하기, 북핵문제 해결 진전, 한일관계 개선 등 중요한 과제를 앞두고 있다. 이럴 때일수록 정부는 전략적 비전과 마인드를 가지고 슬기롭게 헤쳐나가야 한다.

* 개원8주년 기념세미나(2014.3.28.) 발표자료

목 차

1. 박근혜 정부 외교안보 1년 평가
2. 동북아 정세 현황 및 분석
 - 가. 아태 재균형 정책과 신형대국관계
 - 나. 북한 정세
3. 박근혜 정부의 대응
 - 가. 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상
 - 나. 핵심 이슈에 대한 한국의 대응

1. 박근혜 정부 외교안보 1년 평가

- 출범 2년 차를 맞는 박근혜 정부 외교안보에 대한 국민들의 평가는 대체로 호의적임.
 - 박근혜 정부 출범 1년을 맞아 정부가 스스로 매긴 국정과제 점수에 의하면 안보와 외교 분야는 합격점이지만, 경제 분야는 낙제
 - 140개 국정과제가 얼마나 성과가 있었는지 국무조정실이 평가해보니 전체 성적은 보통 수준으로, 우수 등급은 29개, 보통은 84개, 미흡이 27개—국방과 외교 분야 과제 가운데 40%가 우수 등급으로 집권 1년 만에 성과를 거뒀다는 평가
 - 대국민 여론조사에서도 외교안보에 대한 긍정적 평가가 많아, 박근혜 정부 외교안보의 주요 축인 한반도 신뢰프로세스, 동북아 평화협력구상(약칭으로, 동평구), 유라시아 이니셔티브 등은 대체로 방향성과 목표가 타당한 것으로 생각하는 국민들의 인식을 반영
 - 박근혜 대통령의 취임 1주년(2월 25일)에 즈음해 실시된 지상파TV 3사의 여론조사에서도 박 대통령의 국정운영에 대한 지지율이 모두 60%를 웃도는 것으로 나타남.
- 이러한 호의적 평가는 상황에 의한 상대적 ‘반사이익’의 작용이 크다고 판단되며, 외교안보 분야에 대한 국민들의 긍정적 평가는 상당 부분 정상외교 등 ‘이미지 외교’의 효과임.
 - 미, 중, 러 성공적 정상회담 개최, 동평구와 신뢰프로세스에 대한 원론적 지지 확보는 긍정적임.
 - 집권 1년 차에 한반도 신뢰프로세스, 동북아 평화협력구상, 유라시아 이니셔티브 등 주요 외교안보 개념을 성공적으로 론칭했다면 집권 2년 차는 가시적인 성과를 위해 구체적인 액션 플랜과 로드맵을 제시해야 할 시점
 - 아직 구체적인 액션플랜이나 로드맵이 정부 차원에서 제시된 것은 거의 없다는 것이 한계임.
 - 집권 첫해에 주변 4강과 정상회담을 하던 관계를 깨고 일본과는 아직 정상회담이나 관계개선의 실마리를 찾지 못하는 상태임.
 - 한일관계 악화가 지속되면 동평구 추진이 어려운 것은 물론 미국과의 관계도 순탄치 못할 전망

2. 동북아 정세 현황 및 분석

가. 아태 재균형 정책과 신형대국관계

- 아태지역 전체의 추세를 주도하는 두 가지 동인(動因)은 중국의 ‘공세적 부상’과 미국의 아태 전략적 재균형(strategic rebalancing) 정책
 - 중국은 근래 동·남중국해를 핵심국가이익(core interest)으로 추가하고 동 지역에서 공세적 대응을 강화하는 한편, 미국에 대해서는 ‘신형대국관계’ 설정을 요구—첫 항모 랴오닝함 시험운항, 스텔스전투기 개발, DF-21D(항모킬러) 미사일, 사이버전 능력 강화 등
 - 이에 대응해 미국은 2011년 하반기 이후 아태 재균형 정책을 적극 추진—미국은 아태 재균형 정책을 중국 봉쇄의 차원이 아닌 보다 포괄적인 아태지역 관여정책으로서 접근하며, 군사·외교·경제적 차원 등 다차원적(multifaceted) 접근으로 규정하고 접근—일시적인 정책이 아니라 multiple budget cycle을 염두에 둔 전략적 방향 수정으로 이해

	미국	중국	한국
군사적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 지리적으로 분산, 전략적으로 유연, 정치적으로 지속가능한 배치 - 오키나와 해병대 재배치(호주 다윈, 괌) - 싱가포르, 필리핀, 코코스제도 등 순환배치 - 공해전(AirSea Battle) 	<ul style="list-style-type: none"> - 군사현대화, 해양팽창 - 반접근, 지역거부(A2/AD) - 비대칭전력 강화(잠수함, DF-21D, 최초의 항모 취역) - 제1도련에서 제2도련으로 해양방어선 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 한미동맹의 안정적 관리 - 21세기 전략동맹 성숙화, 글로벌 이슈 관련 협력 확대 - 전작권 전환 이후 대비
외교적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - APEC, ARF, EAS 등 지역다자체제 중시 - 동맹 및 우방과의 협의 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역다자체제 참여 확대 - 아세안에 대해서는 ‘divide and rule’ 접근 	<ul style="list-style-type: none"> - 중견국 이니셔티브를 통한 글로벌 거버넌스 참여 확대(G20 정상회의, 개발원조총회, 핵안보정상회의, GGGI, GCF)
경제적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - TPP 협상 추진 및 가속화 	<ul style="list-style-type: none"> - 아세안+3 위주 접근 - 한중일 FTA 협상 개시 - RCEP 협상 참가 	<ul style="list-style-type: none"> - 미국, EU 등 거대경제권과의 FTA를 바탕으로 전방위적 글로벌 FTA 네트워크 확대

아태지역 전체의 추세를 주도하는 두 가지 동인(動因)은 중국의 ‘공세적 부상’과 미국의 아태 전략적 재균형(strategic rebalancing) 정책

- 중국은 미국의 아태 재균형 정책이 기본적으로 중국의 부상을 저지하려는 봉쇄의 일환으로 간주하며, 지역정세에 불안정을 초래할 뿐이라고 비판—미국은 아태 재균형 정책이 중국을 겨냥한 것은 맞지만, ‘중국

분석의 요지는**미일동맹 vs. 중국****구도가 형성되면서****동북아에서 본격적인****패권 경쟁이 시작되고****있으며, 한반도는****냉전 이후 최대의****안보 상황 변화 속으로****들어가고 있다는 것임**

만을' 겨냥한 것은 아니라는 시각 견지

- 아태지역 중시 선언의 배경은 아태지역의 경제적 중요성 증대, 중국 군사력 강화 및 공세적 성향 증대, 이라크, 아프간에서 미국의 군사작전 마무리 단계 돌입에 따라 아태지역 집중 가능한 여력 발생, 국방예산 삭감에 따른 선택과 집중의 필요성 등으로 요약됨.

- 최근 동·남중국해 지역에서 중국의 공세적 태세가 강화되면서 아시아 전체가 위기인가, 기회인가 하는 논쟁 전개

- 최근 동북아 정세에 관해 국내 주요 언론들은 대부분 한반도가 냉전 이후 최대의 안보 소용돌이에 휘말리고 있다는 취지로 보도함.

- 분석의 요지는 미일동맹 vs. 중국 구도가 형성되면서 동북아에서 본격적인 패권 경쟁이 시작되고 있으며, 한반도는 냉전 이후 최대의 안보 상황 변화 속으로 들어가고 있다는 것임.

- 일부 전문가는 현 상황을 한국이 주변 강대국들의 권력정치에 희생양이 되었던 '구한말'에 비유하기도 하며, 최근 중국의 대규모 서해상 군사훈련과 미국의 미사일 방어(MD) 체제 동참 요구, 일본과의 관계 악화에 대해서도 우려의 목소리가 커지고 있는 상황임.

- 주변 강대국들이 주도권을 잡기 위해 격돌하게 되면, 경우에 따라 한반도와 관련해 중요한 결정 상황에서 우리가 배제될 수 있다는 점에서 위기 상황이 될 가능성이 있고, 상황의 불확실성이 커진다는 점에서 치밀한 상황진단과 대처가 필요한 상황임.

- 위기의 징후로서 중국의 최근 일방적인 방공식별구역 선포에 대한 미국의 시각은,

- 방공식별구역 선언 자체는 큰 의미가 없으나 그것이 향후 점점 더 높은 수준의 도발을 암시하는 갈등상황의 시작이라고 생각할 가능성이 있고, 그런 이유로 오바마 정부는 이번에 물러서면 앞으로 중국의 도발을 막을 수 없기 때문에 결코 물러설 수 없다고 생각-최근 중국의 행동이 A2/AD 전략의 일환이라면 더더욱 물러서서는 안 된다고 생각

- 미중 간 군사적 충돌까지는 아니더라도 통제불능 상황으로 비화할 가능성이 증대하기 때문에 우려

- 중국은 일본과의 관계에서 해양에서의 균형은 상당히 달성했다고 인식(그동안 일본이 누렸던 독점적 우위를 상쇄)하고 있으며, 2008년경부터 일본의 의지를 시험하기 시작해 이제는 공중에서의 균형달성을 시도하는 것으로 분석

- 미·일의 방공구역에 도전하면서 의지를 시험하는 것이며, 근본적으로 중국의 전략적 경계(strategic perimeter)를 해양으로 팽창하려는 움직임의 일환으로 이해

- 실상 모든 ADIZ는 일방적으로 선포된 것으로, 국제법적 근거는 없으나 이번 결정은 외교부보다는 주로 국방부가 관여한 것으로 판단
- 중국과 주변국들 간에 “전혀 협의 없이(total lack of coordination)” 선언되었다는 점에서 우려의 소지가 있다는 시각

○ 최근 중국의 태도 변화

- 중국이 동중국해에 방공식별구역(CADIZ)을 선포한 것은 중국 외교의 기본 틀이 ‘주동작위(主動作爲· 할 일을 주도적으로 한다)’로 바뀌었다는 의미라는 분석 제기—1980년대 덩샤오핑(鄧小平)이 설계한 대외 전략인 ‘도광양희(韜光養晦· 빛을 감추고 어둠 속에서 힘을 기른다)’가 사실상 막을 내렸다는 관측이며, 또 방공식별구역 선포는 시진핑(習近平) 중국 국가주석이 지난 8월 직접 결정한 사안이라고 홍콩 주간지 아주주간(亞洲週刊) 최신희가 보도(조선일보 2013.12.10.)
- 對美외교 ‘신형대국관계’와 병행… 주변국 개입수위 높여 이익 관철—對日 강경대응—北 압박이 사례
- “지난해 중국 외교는 적극작위(積極作爲)를 통해 성공의 시작을 연 해였을 뿐 아니라 새것을 창조한 해였고 풍성한 수확을 거둔 해였다”고 왕이(王毅) 중국 외교부장이 8일 전국인민대표대회 기자회견에서 지난해 해 외교성과를 평가—그는 특히 ‘적극작위’, 즉 ‘적극적으로 할 일을 한다.’를 강조(동아일보 2013.3.10.)

	미국, 일본	한국	중국
집단적 자위권	- 일, 자위대 작전 반경 확대 위해 추진 - 미, 중국 견제 위해 지지	- “한반도 안보 및 우리 국익에 영향을 끼치는 사안은 우리의 요청이 없는 한 용인될 수 없다”(조태영 외교부 대변인)	- “부득이 일본의 진정한 의도에 대해 경계하지 않을 수 없다”(화춘잉 외교부 대변인)
방공식별구역	- 중 식별구역에 “안정 위협” 반발	- 중 선포에 “유감” 자국 식별구역엔 이어도 제외	- 이어도, 센카쿠 포함 선포
센카쿠(다오위다오) 분쟁	- 일 영유권 주장 - 미 “센카쿠는 미-일 안보조약 대상”		- 영유권 주장 “핵심 이익”
북핵 6자회담	- 북한의 비핵화 선조치 요구		- 조건없는 재개
미사일방어(MD)	- 중국 견제용 공조 추진	- 저고도 독자 MD 추진	- “중국 포위전략” 강력 반대

중국이 동중국해에 방공식별구역(CADIZ)을 선포한 것은 중국외교의 기본 틀이 ‘주동작위(主動作爲· 할 일을 주도적으로 한다)’로 바뀌었다는 의미라는 분석 제기

북한 정세는 최근**장성택의 실각을****둘러싼 드라마틱한****상황 전개로 보듯이****김정은 체제의 공고화****과정이 진행되고 있는****것으로 보이거나 아직****장기적인 체제****안정성에는 불확실한****요인을 내포하고 있음**

- 중국의 일방적인 방공식별구역 설정으로 촉발된 중·일 갈등이 미·중 간 신경전으로 확대되면서 이른바 G2 사이에 끼어 있는 우리나라의 군사안보 차원에서 대응도 복잡해지는 양상
- 동북아 안보구조 재편 과정에서 갈등 소지가 있는 요소들을 앞의 표와 같이 정리함.¹⁾

나. 북한 정세

- 북핵문제 해결을 위한 6자회담의 경우 오바마 행정부의 전체적인 열의나 급박함은 느껴지지 않고, 회담재개를 위한 ‘전제 조건’ 조율에 매달리는 등 큰 변화는 감지되지 않는 상황임.
- 북한 정세는 최근 장성택의 실각을 둘러싼 드라마틱한 상황 전개로 보여지듯이 김정은 체제의 공고화 과정이 진행되고 있는 것으로 보이거나 아직 장기적인 체제 안정성에는 불확실한 요인을 내포하고 있음.
- 오바마 행정부는 북핵 관련 대화는 반드시 실질적 비핵화를 가져올 수 있는 대화가 돼야 한다는 입장을 견지하고 있으며, 이 점에도 한국과 일본도 크게 다르지 않은 상황임.
- 중국은 북한의 비핵화 원칙에 대해 미국과 같은 입장이지만 상대적으로 조기 대화를 선호하고 있고, 러시아는 북핵 불용·비핵화 원칙을 견지하면서 대화 재개에는 상대적으로 유연한 입장을 취하고 있는 것으로 관찰됨.
- 6자회담에 대해서는 아직 유용한 협상의 틀이기 때문에 그 틀을 활용해 북한의 비핵화를 위해 국제사회가 긴밀한 공조를 할 필요가 있다는 입장—오바마 행정부의 입장은 북한이 ‘진정성 있는 증거와 협상 의지’를 보이려는 것임.
- 미국 측 북핵 6자회담 수석대표인 글린 데이비스 국무부 대북정책특별대표는 작년 11월 22일 “북한이 핵무기 개발을 포기한다고 판단할 수 있는 구체적인 징후(Indications)가 없는 상태에서 6자회담으로 돌아가길 원치 않는다.”며 재차 북한의 비핵화 사전조치를 촉구—“우리가 북한으로부터 찾고 있는 가장 중요한 점은 북한이 비핵화를 이행할 것이라는 진정성의 신호… 그것이 6자회담의 주요 목적”
- 미국의 입장이 변화의 조짐을 보이지 않는 것은 미국이 현재 이란 문제와 이른바 ‘오바마 케어’ 등 국내 현안에 관심을 집중하고 있다는 것도 한 원인이며, 북한 문제의 결정은 국무부 차원이 아니라 백악관에서 결정하는 최고위급 결정 사안인데 지금 북한 문제를 끌어안을 만한 충분한 여유의 폭이 없는 것으로 관찰됨(빅터 차 CSIS 연구원).

- 최근 남북 고위급회담 전격 회동과 이산가족 상봉행사 재개 합의로 남

북관계 개선의 계기를 마련한 진전이 있었으나 장기적인 전망은 여전히 불투명

- 북측은 “(박근혜) 대통령이 신뢰를 중시하신다니 그 말을 믿겠다. 통 큰 용단을 해서 받을 테니 앞으로 잘해보자”며 이산가족 상봉과 한·미 군사훈련을 연제한 기존의 주장에서 한발 물러나는 모습을 보여 향후 남북관계 개선에 대한 기대를 갖게 함.
- 대신 북측은 상호 비방·중상 중단과 관련해 우리 측 언론 보도를 문제 삼는 태도는 견지—앞으로 민간단체의 대북 전단 살포 활동이 ‘중단’ 문제의 핵심이 될 소지를 남김.

3. 박근혜 정부의 대응

가. 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상

1) 구상의 개요

- 박근혜 정부는 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상을 통해 한반도와 동북아에서 평화와 안정을 확보하고자 함.
 - 북한을 포함해 역내의 다양한 불확실성에 대처하여 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상을 병행 추진함으로써 동북아의 평화와 한반도의 평화가 선순환 구조를 이루도록 한다는 것이 이 구상의 주된 목표임.
 - 동북아 평화협력구상은 미국과 중국의 이익에도 부합—동북아 평화협력구상을 통해 역내 신뢰가 조성되고 지속 가능한 협력의 기반이 조성되면, 이는 미국의 재균형 정책 추진에 유리한 환경을 조성하며, 중국이 우려하는 미·중 갈등 상황이나 북한발 위협요인 완화에도 도움이 될 것임.
 - 동북아 평화협력구상은 구성원 혹은 참여국과 관련하여 미국을 포함한 일본, 중국, 러시아, 몽골 등 역내 모든 국가의 참여를 전제로 하고 있으며, 유럽이나 동남아 국가들과 같은 역외국가들의 참여와 협력의 가능성도 열어두고 있다는 점에서 ‘열린 지역협력(inclusive open regional cooperation)’의 성격을 지향함.
 - 출범 초기에는 북한 참여문제로 인해 다자안보대화과 협력이 지체되는 것을 방지하기 위해 북한 참여에 대한 문호는 열어 둔 상태로 시작함.
 - 다자안보협력의 경험이 일천한 동북아지역의 현실을 감안하여 군비통제나 군축과 같은 전통적인 안보문제보다는 비전통적이고 초국가적인 이슈, 즉 연성안보(soft security) 이슈에 대한 협의와 협력에 우선순위를 두고 이러한 이슈를 중심으로 한 협력의 습관과 신뢰를 배양하여

**박근혜 정부는 한반도
신뢰프로세스와
동북아
평화협력구상을 통해
한반도와 동북아에서
평화와 안정을
확보하고자 함.
동북아의 평화와
한반도의 평화가
선순환 구조를
이루도록 한다는 것이
이 구상의 주된 목표**

한미 정상회담에서**오바마 대통령은****한반도 신뢰프로세스****및 동북아****평화협력구상에 대한****원칙적 지지를 표명한****바 있으나, 실현****가능성 및 정책성과****창출 전망에 대해서는****유보적 태도인 것으로****관찰됨**

- 점진적으로 경성안보(hard security) 이슈로의 전이와 확산을 목표로 함.
- 연성안보 이슈들(예: 초국가적 범죄, 환경, 기후변화, 에너지, 재해·재난, 질병, 핵안보, 사이버 테러 등)은 21세기에 들어서 중요성이 부상하고 있고 다수의 국가와 구성원들에게 영향을 미치고 있음.
 - 연성안보 문제를 중심으로 한 기능적 협력을 통해 역내 구성원들 간에 존재하는 불신과 의혹의 벽을 넘어 서로에 대한 신뢰를 쌓고 협력의 범위를 점차 확대함으로써 다층적(multi-level)·다원적(multi-dimension) 차원에서 신뢰의 문화, 협력의 습관 그리고 새로운 지역 정체성(identity)을 확립하고 궁극적으로 동북아시아 내에서 지속 가능한 평화와 안정, 그리고 번영의 틀과 기초를 만드는 것을 목표로 함.
 - 이러한 취지하에 동북아 평화협력구상으로 당장 시행 가능한 연성안보의 예로는 태풍·해일·지진 등 동북아 재해·재난 대응, 환경과 저탄소 에너지자원 역량 강화, 역내 빈곤감축 및 인간개발 수준 제고, 고령화·난민·노동력 이용·탈북자문제 등 포괄적 의미에서의 인구 문제, 문화·학술 및 청소년 교류, 사이버 안보 협력 등을 고려할 수 있음.

2) 주변국들의 반응

- 한미 정상회담에서 오바마 대통령은 한반도 신뢰프로세스 및 동북아 평화협력구상에 대한 원칙적 지지를 표명한 바 있으나, 실현 가능성 및 정책성과 창출 전망에 대해서는 유보적 태도인 것으로 관찰됨.
 - 미국은 한국이 동북아 평화협력구상을 제시하고 추진함에 따라 한국의 동맹국으로서 지지하는 입장을 가지고 있기는 하나 적극성이 결여되어 있으며, 양자관계상에서의 제약, 경쟁적 구도 등으로 인해 실현 가능성에 대해서는 회의적인 입장을 가지고 있는 것으로 평가됨.
 - 박근혜 정부의 동북아 평화협력구상은 노무현 정부가 추진했던 동북아균형자론과는 근본적인 차이가 있음에도 불구하고, 미국은 한국이 미중 사이에서 사실상 “균형정책”을 추구할 가능성과 동맹의 약화로 이어질 가능성에 대해 우려를 가질 수 있음.
 - 기후변화와 같은 소프트 이슈를 중심으로 하는 역내 국가간 협력이 전통적인 하드 이슈의 영역까지 확대·발전될 가능성에 대해서도 회의적 시각을 가지고 있음.
 - 역내 여타 국가들의 호응 가능성에 대해서도 회의적인 입장을 가지고 있는 것으로 판단됨. 한일관계가 악화되어 있고 중일관계 역시 대립적 상황이라는 점이 동북아 평화협력구상 추진에 장애요인으로 작용하고 있다는 평가가 지배적인 것으로 판단
 - 오바마 행정부는 재균형정책(Rebalancing)하에서 동아시아로의 접근을 강화하겠다는 입장을 보유하고 있기는 하나, 당분간(단·중기적) 미국은 국내 경제와 정치문제에 몰입할 수밖에 없는 상황이며, 대외관계에

있어서 주된 관심사항은 중동문제로 설정되고 유지될 것으로 판단되며 결과적으로 동북아 혹은 동아시아에 대한 정책적 관심이나 비중이 높지 않을 것으로 전망

- 새로운 안보협력의 틀이나 제도를 도입하기보다는 동북아지역에서 현재 상황과 구도를 안정적으로 관리하고 유지하는 것에 치중하는 입장을 견지할 것으로 예상
- 아직 박근혜 정부의 대외정책에 대한 국내외의 지지도가 비교적 높은 상황이기 때문에 한반도 신뢰프로세스 정책 추진의 여건이 양호한 것으로 판단
 - 임기 첫해가 지나고 나면 가시적 정책성과를 기대하는 분위기가 커지고 정부 정책에 대한 기대와 더불어 정책성과가 미흡할 경우 각종 요구사항이 각계로부터 제기될 전망이므로, 적어도 내년 상반기에는 가시적 성과를 도출하는 데 주력할 필요
- 현재 동북아의 정세는 긴장 제고의 가능성이 높은 상황이긴 하나, 역설적으로 과거에 비해 한국의 운신 폭이 더 커진 것이라는 판단도 가능
 - 미국 오바마 행정부는 대북 전략적 인내 정책 지속으로 인한 피로증 노정, 연방예산 자동삭감 등 국내외적 여력 저하, 아태 재균형 정책 집중 등의 요인으로 동아시아 다자안보를 추동할 여력이 없는 상태
 - 중국은 시진핑 체제가 당면한 국내정치 현안 산적, 센카쿠 문제를 둘러싸고 최악으로 치달는 중일관계에 더 신경을 쓰는 상황이고, 스스로 대북 레버리지가 외부에서 보는 것보다는 한계가 있다고 실토
 - 일본은 동일본 대지진 이후 심리적 위축, 아베 정권의 보수우경화 역풍으로 인해 역내 리더십 및 존재감을 상당 부분 상실한 상태
 - 이러한 이유로 미, 중, 일 모두 한국이 어떤 이니셔티브를 취해주기를 기대하는 분위기 감지-남북관계도 이명박 정부 시절 최저점을 친 이후 이제는 반등할 차례라는 인식이 조성되는 분위기로, 박근혜 정부가 이런 분위기를 적극 활용한다면 향후 대외전략에서 실질적인 성과가 가능할 것으로 전망
 - 문제는 'bold leadership'을 실행할 전략과 로드맵이 있는지의 여부

**한국으로서는
한미동맹과
한중관계의 병행 발전
외에는 대안이 없음-
미중관계 속에서
한국이 취할
전략의 대전제는
한미 전략동맹관계와
한중 전략적
협력동반자관계의
'병행발전'은
피할 수 없는 과제**

나. 핵심 이슈에 대한 한국의 대응

1) 미중 경쟁 구도 속에서 한국의 위상 정립

- 한국으로서는 한미동맹과 한중관계의 병행 발전 외에는 대안이 없음-미중관계 속에서 한국이 취할 전략의 대전제는 한미 전략동맹관계와 한중 전략적 협력동반자관계의 '병행발전'은 피할 수 없는 과제

일본의 집단적 자위권 행사가 한국의 국익과 충돌할 경우, 한국의 입장에서는 한국의 국익이 우선하며, 일본의 집단적 자위권 행사가 한국의 국익을 저해해서는 안 된다는 점을 분명하게 밝혀야 함

- 비유적으로 표현하자면, 한국은 미·중 사이에서 코드 분할이 필요-특정 분야에서는 한·미 협력이 우선하고, 다른 특정 분야에서는 한·중 협력이 우선한다는 시각에서 접근할 필요가 있음.
- 한미관계와 한중관계의 어젠다가 서로 제로섬 관계가 아니라는 점을 중국 측에게 지속적으로 설득-중국과는 해난구조(SAR), 정보보호협정(GSOMIA) 등 군사적 차원에서도 실현가능한 초보적인 협력부터 시작해서 점차 다른 핵심 분야의 협력까지 확대하는 방식으로 접근하는 것이 바람직함.
- 한중 전략적 협력동반자 관계에서 ‘전략적’이라는 말의 진정한 의미는 한중관계가 원래 협력적 관계가 아니지만 사안과 이슈에 따라 전략적 계산을 바탕으로 협력할 수도 있음을 의미하는 것으로 이해

2) 일본의 집단자위권

- 일본의 집단자위권 추구는 미일동맹 강화 추세와 결부해볼 때 역내 불안정을 야기할 소지가 있음.
 - 미 태평양함대사령관인 해리 해리스 대장은 작년 11월 22일 일본의 집단자위권 행사와 관련, “집단자위권은 유엔이 보장하는 국가 고유권 한”이라고 미국 정부의 입장을 재확인-한국을 방문 중인 해리스 대장은 이날 용산 미군기지에서 가진 기자간담회에서 “집단자위권을 어떻게 운용할 것이냐는 각 국가가 선택할 문제”라고 언급
 - 동시에 그는 한·미·일 해군 협력을 확대해야 한다고 주장하여 최근 한일관계 악화와 관련해 추가적인 긴장감을 조성함.
- 한국의 스탠스는 일본이 유엔헌장에도 명시된 집단적 자위권을 행사하는 것 자체를 반대할 수 없으며, 그것은 일본이 자국의 안보 국익에 따라 판단할 사안-한국도 한국의 국익에 따라 판단
 - 일본의 집단적 자위권 행사가 우리 안보에 당장 위협은 되지 않을 것으로 전망되지만 일본의 집단적 자위권 행사 범위에 대해서는 사전에 우리 정부가 미·일 양국과 충분히 논의하는 것이 필요함.
 - 일본이 국제법을 준수하는 범위 안에서 자위권을 행사하는 것을 공개적으로 반대할 경우 한국이 ‘감정적’으로 대응한다는 인상만 주게 되므로 우리도 원칙을 준수하는 선에서 가급적 low-key로 대응하는 것이 바람직함.
 - 분명한 전제는 일본의 집단적 자위권 행사가 한국의 국익과 충돌할 경우, 한국의 입장에서는 한국의 국익이 우선하며, 일본의 집단적 자위권 행사가 한국의 국익을 저해해서는 안 된다는 점을 분명하게 밝혀야 함.

3) MD 문제

- 미국은 한국이 MD에 공식 참여하기를 희망하지만 이는 우리의 국익에 따라 결정해야 할 사안임.
 - 우리 정부는 북 탄도미사일의 비행시간이 짧아 요격이 쉽지 않은 한반도 환경, 중국의 반발 등을 고려해 미 MD에 참여하지 않으면서 우리나라의 방어 수단을 확보하는 한국형 미사일 방어(KAMD) 체제 구축을 추진
 - 미국은 한국이 어정쩡한 태도를 취하고 있다는 불만을 갖고 있으며, 탐지거리가 1,800km 이상인 지상배치 X밴드 레이더를 백령도에 배치해줄 것을 요청하기도 했음.
- 김대중 정부 이래 한국은 미국 MD에 공식 참여하기보다는 북한의 탄도미사일을 겨냥한 저층방어 위주의 한국형 미사일방어인 KAMD를 추진한다는 입장을 견지
 - 미국은 한미 간에 통합 대미사일역량(Integrated Counter-missile Capability) 구축을 요구하고 있으며, 한국이 어떠한 형태의 미사일방어망을 구축하든 미국 MD와 연동하지 않으면 의미가 없다고 판단하고 있음.
 - 한국의 MD 참여에 민감한 반응을 보이는 중국에 대해서는 중국이 한국을 미사일로 공격할 의도가 없는 한 중국이 한국의 KAMD에 관해 우려할 바는 없다는 점의 설득이 필요함.
 - KAMD는 고도나 사거리가 지극히 제한적인 체제이며, 미국 MD 참여는 한국 국방비로는 감당할 수가 없는 옵션이라는 점을 이해시킬 필요가 있음.
 - 다만 우리의 입장에서는 KAMD 구축 입장을 견지하되 미국 MD에 연동 가능하도록(즉, 유사시 미국 시스템에 ‘plug-and-play’ 될 수 있도록) 시스템을 구성하는 것이 바람직함.
 - 그것이 중국에 대한 일종의 전략적 모호성을 유지하는 방안—최악의 경우, 북한이 탄도미사일과 핵탄두를 적재해 한국을 위협하는 것을 중국이 방치하거나, 혹은 중국이 북한을 의식해 한국을 압박할 경우 한국은 자연스럽게 미국의 MD에 합류할 수밖에 없다는 잠재적 가능성을 열어둘 필요가 있음.

우리의 입장에서는 KAMD 구축 입장을 견지하되 미국 MD에 연동 가능하도록 (즉, 유사시 미국 시스템에 ‘plug-and-play’ 될 수 있도록) 시스템을 구성하는 것이 바람직함

4) 최악으로 치닫는 한일관계 개선의 필요성

- 미국 주요 언론들은 최근 들어 최악의 상황에 빠진 한·일 갈등이 미 외교전략에 큰 걸림돌이라는 논조를 유지
 - 과거사 문제를 놓고 냉각된 한·일 관계가 미국의 아시아 외교·안보 정책에 새로운 두통거리로 부상했다고 뉴욕타임스(NYT)가 보도(11월

한일관계가 나빠지고**최근 한중관계가****우호적이라고 해서****한국이 중국과****안보문제에 있어서****전략적 이익의****우선순위를 공유할****가능성은 적으므로****일본의 전략적 가치를****냉정하게 판단할****필요가 있음**

24일)–NYT는 “최근 최악 상황에 빠진 한·일 갈등이 버락 오바마 행정부의 외교 전략인 ‘아시아로 중심축 이동(Pivot to Asia)’에 큰 걸림돌이 되고 있다”고 보도함.

- NYT는 한·일 관계 갈등이 격화된 배경을 두 가지로 분석–먼저 미국이 ‘아시아로 중심축 이동’ 정책을 통해 중국을 견제하기 위해 일본의 군비 확장을 지지함으로써 일본의 군국주의 회귀에 민감한 한국을 자극했다는 것임.
- 박근혜 대통령과 아베 신조 일본 총리 등 양국 새 지도자들의 개인사도 한·일 관계 갈등의 한 요인이 되고 있다고 분석–NYT는 아베 총리는 오랫동안 2차 세계대전 시기의 일본사를 긍정적으로 묘사하려고 시도해온 우파로, 총리가 되기 전부터 전범으로 체포된 외조부의 결백을 증명하려는 깊은 욕망을 갖고 있었다고 분석함.
- 박 대통령에 대해서도 일제강점기 일본군 장교로 복무한 군부 통치자였던 박정희 전 대통령의 딸로서, 일본과 유대를 가졌던 아버지와 거리를 두라는 끊임없는 압박을 받고 있다고 분석³⁾

○ 작년 초까지만 해도 일본의 역사인식에 문제가 있다는 인식이 많았지만, 한국정부가 일본을 계속 무시하면서 최근에는 한국이 너무 한다는 인식이 조성되고 있음을 주목할 필요가 있음.

- 미국 일각에서는 한국의 비이성적이고 감정적 대응이 한일관계를 망치고 있으며, 한국이 한미일 전략협력을 방해하는 주범이라는 인식이 조성되는 추세임.

○ 한일관계가 현재 나쁘다고 해도 안보문제에 관한 한 한국과 일본은 거의 같은 시각을 공유하고 있다는 사실을 간과해서는 안 됨.

- 한일관계가 나빠지고 최근 한중관계가 우호적이라고 해서 한국이 중국과 안보문제에 있어서 전략적 이익의 우선순위를 공유할 가능성은 적으므로 일본의 전략적 가치를 냉정하게 판단할 필요가 있음.
- 한반도 유사시 미군 증원전력이 일본의 유엔 후방사를 통해 한반도로 전개된다는 사실을 간과해서는 안 됨.
- 현 상황은 아베의 야스쿠니 전격 방문과 일본 고위관료들의 퇴행적 역사인식 발언들이 뒤를 이은 탓에 일본이 수세인 형국임.
- 우리가 ‘upper-hand’를 갖고 있을 때 대일 선제적 관계개선 조치를 취해야 효과가 클 것으로 전망되며, 오바마가 4월 아시아를 방문하기 전인 지금이 바로 적기라고 판단됨.
- 일본에 대해 우리가 원하는 게 무엇인지 분명히 제시하고, 최소한 만나서 대화하려는 자세를 보이는 것이 중요–최소한 일본과 대화는 하려는 자세를 보여야 우리의 주장이 설득력을 갖게 될 것임.

- 한국도 감정적이거나 비전략적인 대응은 자제하는 것이 바람직함.
 - 아태 재균형 정책의 수행에 있어서 미국에게 일본이 더 중요한가, 한국이 더 중요한가 하는 논쟁은 의미가 없음.
 - 미국에게 한국과 일본은 전반적인 아시아 전략 수행에서 중요한 파트너로서의 의미를 갖기 때문에 미국이 어느 한쪽 편을 더 중요시하거나, 편을 들기는 어려운 상황임.
 - 미국 측에서 한국과 일본을 지칭하는 표현들—예를 들면 linchpin, cornerstone 등—에 집착해서 일희일비할 필요는 없다고 판단됨.
 - 일본에서 나오는 과거사 관련 발언 하나하나에 민감해 하나 “일본에서 표출되는 발언들이 일본 전체를 대표하는 발언이 아님을 알고 반응”하는 것이 중요함.
 - 일본과의 관계 악화는 박근혜 정부 외교안보전략의 핵심인 동북아 평화협력구상 이행에도 큰 장애 조성의 문제가 있음.

- 3월 4일 미국 상원 외교위원회 청문회를 주목할 필요가 있음.
 - 이 자리에 출석한 다니엘 러셀(Daniel Russel) 국무부 동아태 담당 차관보는 한미동맹과 미일동맹, 그리고 한-미-일 3자 협력 강화가 미국의 아시아 재균형 전략의 핵심이라는 점을 거듭 강조하면서 “오바마 대통령의 한일 순방을 계기로 우리의 노력이 강화될 것”이라고 언급함.
 - 그는 특히 “분명한 사실은 한-미-일 3자 간의 전략적 협력이 동북아에서 안보 질서를 발전시키는 데 본질적인 사안에 해당된다”며, “누구도 역사 문제의 부담으로 인해 우리가 안전한 미래를 건설하는 것을 가로막을 수는 없다”고 지적—일본에는 역사 문제로 한국을 자극하지 말고, 한국은 더 이상 과거에 얽매이지 말라는 메시지
 - 러셀과 함께 상원 청문회에 나선 데이비드 헬비(David F. Helvey) 국방부 동아시아 부차관보 역시 3자 동맹의 필요성을 강조—그는 “3자 안보협력은 북한의 위협에 대처하기 위한 역제의 핵심적인 요소”라며, “우리는 지속적으로 세 나라가 군사훈련에 참가하고 한일 양국 정부 사이에 협력과 대화와 투명성을 제고하는 틀로써 3자국방회담(DTT)에 높은 가치를 부여할 것”이라고 언급함.

미국에게 한국과 일본은 전반적인 아시아 전략 수행에서 중요한 파트너로서의 의미를 갖기 때문에 미국이 어느 한쪽 편을 더 중요시하거나, 편을 들기는 어려운 상황임

5) 대북관계의 걸림돌 정리

- 대표적인 사안은 ‘5.24’조치의 발전적 해체
 - 남북러 경제협력 가시화 단계에 들어가면 결국 5.24 조치의 해제가 관건이 될 전망
 - 시간을 끌수록 이는 풀기가 더 어려워진다는 사실을 유념할 필요가 있음.

**북한이 붕괴할 경우,
한국이 북한지역을
관리하기에 합당하고
감당할 수 있는
주체라는 인식이
국제사회에 각인될 수
있도록 외교적 노력을
경주해야 하며,
그것이 바로
통일외교가 담당해야
할 부분**

- ‘통일대박론’을 뒷받침할 통일외교의 재정립 필요성이 있음.
 - “한마디로 통일은 대박이라고 생각한다. 통일은 우리 경제가 대도약할 기회… 남북분단으로 인한 사회분열과 비용을 줄이기 위해 한반도 통일시대를 열기 위한 기반구축을 해나가겠다.”
 - 통일의 ‘효과’만 말할 뿐 ‘어떻게’ 통일을 이룰지는 언급이 없음.—국내 보수언론도 마찬가지임.
 - 통일 가시화 단계, 혹은 북한 급변사태 시 국제사회가 개입할 경우, 실제 진행되는 것은 국제역학, 국제정치적 틀 속에서 개입 여부가 결정—한국정부에 대하여 실질적 권한이 어느 정도로 위임 또는 이양될 것인지의 문제(달리 말하면 한국정부의 북한지역 통치에 대한 실질적 참여도)는 한국정부의 전반적인 통치 및 행정능력에 대한 국제사회의 평가와 밀접히 연관됨.
 - 북한이 붕괴할 경우, 한국이 북한지역을 관리하기에 합당하고 감당할 수 있는 주체라는 인식이 국제사회에 각인될 수 있도록 외교적 노력을 경주해야 하며, 그것이 바로 통일외교가 담당해야 할 부분—한국이 북한지역을 제대로 통제할 수 있는지, 그 역량을 국제사회가 어떻게 평가하는지가 한국의 북한지역 접수 여부를 판가름하는 잣대가 됨.
 - 교류협력을 통한 점진적·단계적 통일, 무력의 행사가 아닌 평화적 방식의 통일을 지향—북한주민의 ‘마음을 사서’ 급변사태 혹은 통일 가시화 단계에서 북한 주민들 스스로 중국이 아니라 한국을 선택하게 만드는 게 최선임.
 - 110만 무장병력의 항배는 또 다른 변수—흡수통일 시도 시 이들이 거부하고 총부리를 한국을 겨냥할 경우 통일은 심각한 장애에 봉착할 것임.

6) ‘전략’ 마인드와 태세 구비

- 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상 2.0 업그레이드의 필요성이 있음.
 - 집권 2년차인 금년에는 구체적인 액션플랜이 확실히 제시되고 이를 추동하기 위한 전략적 로드맵이 분명히 정립되어야 함.
 - 정부는 현 상황이 우리에게 유리한 것으로 판단하고, 상황을 장악하고 있다고 판단하는 듯하나 실제로 그러할지는 의문임.
- ‘전략문화’의 부재
 - 전략적으로 생각하는 습관 → 제도 및 문화로 발전해서 정착해야 지속 가능
- 시스템과 인적 구성의 문제
 - 외교안보 컨트롤타워로서의 NSC 사무처 부활—전략가와 실무자의

균배, 현안 대응과 중장기 전략기획의 균형을 고려할 필요가 있음.

- 현재보다 인원과 조직, 기능이 대폭 확대되지 않으면 기존 안보실의 활동과 대동소이할 것으로 전망
- 전문가집단에 대한 outreach를 전담할 부서 필요-EX) QDR 프로세스 이면에는 엄청나게 많은 전문가 워크숍과 세미나 등 개최

주석

- 1) 『한겨레』, 2013.11.26.
- 2) “A Growing Chill Between South Korea and Japan Creates Problems for the U.S.,” *The New York Times*, November 23, 2013; “최악 상황에 빠진 韓·日 갈등… 美 외교전략에 큰 걸림돌,” 『조선일보』, 2011.11.26.

❖ 저자 약력

■ 이상현

現 세종연구소 수석연구위원 및 안보전략연구실장. 서울대 외교학과를 졸업하고 미국 University of Illinois at Urbana-Champaign에서 정치학 박사학위를 받음. 2011년 5월부터 2013년 4월까지 외교통상부 정책기획관으로 근무하면서 한국의 중장기 외교전략 구상을 담당함. 한국국제관계연구소와 한국국방연구원(KIDA) 연구원으로 근무했으며, 동아시아연구원(EAI) 국가안보패널(NSP) 연구위원, 매일경제신문 객원 논설위원, 통일부, 육군, 국방부 자문위원으로 활동함. 국제정치와 안보, 군사전략, 한미관계, 북한 문제를 주로 연구하며, 최근 논저로는 “한반도 평화를 위한 한국의 외교전략”(2013), “한반도 위기상황에 대비한 미국의 외교·군사전략”(2013), “한국의 중장기 외교전략 구상을 위한 시론”(2013), 『한국의 외교안보 퍼즐』(2012, 공저), 『한미관계론』(2012, 공저), 『새로 그리는 동아시아 안보지도』(2011, 공저), 『변환시대 국가전략: 21세기 안보환경 변화와 한국의 대응』(2011) 등이 있음.

기획 및 감수: 진행남 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 한낙훈 (제주평화연구원 연구위원)

강윤미 (제주평화연구원 연구보조원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)738-6522

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

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

ISSN: 2005-9760