JEJU PEACE INSTITUTE
제주평화연구원

JPI 정책포럼

발행인 | 문태영 · 주소 | 제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858) · Tel: 064)735-6500 · Fax: 064)738-6522 · www.jpi.or.kr

No. 2014-01 / 02

신정부 출범 후 남북관계와 미러관계: 특징과 전망

3 〈권두논문〉 북한은 핵억지 정책을 포기하여야
하인즈 가트너 (오스트리아 국제문제연구소 소장)

7 러시아 푸틴정부의 대미관계: 특징, 전망, 정책적 함의
서동주 (국가안보전략연구소 책임연구위원)

19 2014년 한반도 정세와 남북관계 개선: 정책대안의 모색
허태회 (선문대학교 국제관계학과 교수)

러시아 푸틴정부의 대미관계:
특징, 전망, 정책적 함의

서동주 (국가안보전략연구소 책임연구위원)

푸틴 집권 3기 출범 이후 러미관계는 푸틴과 오바마 대통령 간 리더십 앙금, 푸틴의 對美 부정적 인식, 에드워드 스노든의 임시망명 허용, 유럽 MD 구축, 미국의 러시아 내 인권 상황에 대한 문제 제기 등으로 갈등 양상이 증폭되고 있다. 러시아의 대미관계는 푸틴이 추구해왔던 '실용적 신전방위 강대국 노선'이 견지되는 가운데 메드베데프 집권기 보였던 재설정을 완전히 파기하는 상태로 가지는 않겠지만, 기존의 재설정 단계보다는 갈등 양상이 심화되는 '재설정의 재설정(re-reset)' 모습을 띠어 나갈 것으로 전망된다.

러・미 간 갈등 심화는 역내 안정과 평화에 부정적인 파급영향을 끼칠 것이며, 주요국 간 역내 질서 재편을 둘러싼 전략적 합종연횡도 활발해지게 만들 것이다. 러시아의 역내 전략적 균형추 및 중재자 역할이 강화되고 주요 현안에의 개입과 영향력 역시 확대되어 나갈 것에 주목하고, 푸틴정부의 '신동방정책' 등 동아시아・한반도정책에 대해 조응하면서 한・러 간 양자, 지역적, 글로벌 부문에서의 협력을 강화시켜 나가는 것이 바람직하다.

2014년 한반도 정세와 남북관계 개선:
정책대안의 모색

허태회 (선문대학교 국제관계학과 교수)

한국의 박근혜 정부가 출범한 지 1년이 다 되어 간다. 신정부가 "창조경제"를 내세우면서 국민들에게 일자리 창출과 경기회복에 대한 기대감을 고조시킨 것처럼 작년에 어렵게 성사된 북한과의 개성공단합의, 이어서 최근에 합의된 이산가족 상봉문제로 남북관계도 새로운 기대감이 조성되고 있다. "한반도 신뢰프로세스"라는 새로운 대북 이니셔티브로 경색된 남북관계를 완화시키고 남북교류를 재개하려던 새 정부의 정책시도가 북한의 계속된 도발과 개성공단 폐쇄조치로 인하여 한때 난항을 겪었다. 하지만 최근 미국과 중국의 대북압박, 장성택사건 이후의 북한의 내부변화, 그리고 한국정부의 일관성이 있는 뚝심외교로 인하여 경색된 남북관계에도 새로운 변화의 조짐이 나타나고 있다. 이러한 동북아 안보환경의 변화, 주변국들의 대한반도정책 변화, 그리고 최근의 남북관계 문제 등을 개괄적으로 살펴보고 이를 토대로 향후 남북관계개선을 전망한다.

〈권두논문〉

북한은 핵억지 정책을 포기하여야

하인즈 가트너 (오스트리아 국제문제연구소 / 비엔나대학교)

북한의 핵억지 정책은 …

북한 핵무기 보유의 안보적 근거는 '핵억지'이다! 북한은 미국과 한국, 일본으로부터 핵 또는 재래식 공격의 위협을 받고 있다는 주장과 함께 핵무기개발 프로그램을 정당화시키고 있다. "외부로부터의 핵 위협이 커진다면 북한은 이에 맞서기 위해 핵억지력을 강화시키게 할 뿐이다." 라고 2013년 10월의 북한 외무성 대변인은 발표했다. 또 다른 주요 원인으로는 국내적 요인과 국제적 위신을 들 수 있다.

핵억지란 단지 상호파괴의 위협만이 아니라, 핵 보유국으로부터의 공격이나 위협 시 보복 능력을 뜻한다. 핵무기는 제한적 피해를 입힐 정도의 적은 규모라야 한다. 핵무기는 핵억지뿐만이 아니라 전쟁을 목표로 한다. 핵억지는 적대국들이 핵무기의 사용을 심각하게 고려하고 있다는 것을 끊임없이 보여주었을 때 신뢰성이 있다. 북한에게 있어서 이는 핵억지를 포기하지 않는 한 탄두와 미사일의 소형화 노력을 계속해야 함을 의미한다. 북한이 원자로를 재가동하는 것으로 보였던 까닭은 이 때문일 수도 있다. 플루토늄은 소형화에 더욱 적합한 핵폭탄 원료이다. 북한은 장거리 탄도미사일을 개발하고 있을 것이며, ICBM(대륙간 탄도미사일)에 장착할 만한 소형탄두 개발에 진전을 보여왔다. 평양은 한국과 미국에 대한 핵공격 위협을 되풀이하고, 해안에 미사일 발사대를 배치하였다.

… 위험하고 …

북한은 미국의 대규모 재래식 공격을 두려워하는 척하면서 선제 핵공격을 준비하고 있는데, 이는 필연적으로 최초사용원칙으로 이어진다. 북한은 핵전력을 핵공격에 대한 억지수단뿐만이 아니라, 전쟁의 수단으로 여기고 있다. 이 전략에 따르면, 재래식 공격을 방지하기 위해 최초 공격에 핵무기를 사용할 수도 있다. 결과적으로, 북한이 핵무기를

사용할 위험에 처한다면, 한국과 그 동맹국들은 북한의 선제공격에 대한 선제공격을 해야만 할 것이다. 한국은 "한국형 미사일 방어체제"로 핵 위협에 대응하고, 장거리 벙커버스터(타우러스 미사일)로 지하 요새를 타격할 수도 있지만, 이는 핵보유 동맹국들을 개입시켜 확전을 초래할 수 있다.

핵억지는 특정 목표의 설정을 필요로 하는데, 추진 및 유인 요인들이 핵 계획을 결정하게 된다. 핵 계획에 있어서 목표설정이란 핵무기의 현대화를 위한 추진동력이다. 이 모든 무기가 효과적이기 위해서는 목표가 정해져야 함은 물론이다. 공격 선택이 분명히 늘어날 것이다. 핵 하부구조, 정치 군사적 지도부 및 모든 종류의 전력들이 목표로 설정될 것이다. 북한이 핵억지라는 생각에 계속 의지한다면, 이 길로 나아가게 될 것임은 두말할 필요가 없다.

핵억지 개념은 합리적 행위자에게만 효과가 있다. 이는 북한과 미국 등 관련 핵 보유국들이 서로 억지를 존중하고 그 원칙을 고수한다는 것을 믿어야만 가능하다. 더 나아가 그들은 서로 의사소통을 하고 서로의 신호를 이해해야 하는데, 이를 북한과 하기란 매우 어렵다.

북한이 끊임없이 한국을 위협하고 장차 다른 이웃 국가들과 미국을 위협한다면, 핵억지는 적대감과 불신을 만들어 낼 것이다.

핵무기 보유국들의 핵억지 의존은 핵확산과 군비경쟁을 유발시킨다. 이것은 냉전의 시기에도 명백했지만, 인도-파키스탄과 같은 지역 갈등에 있어서도 역시 마찬가지이다. 핵억지는 북한 핵무기 보유의 근거이지만, 이는 동북아시아의 군비경쟁으로 이어질 수 있다. 상호 억지와 군비축소는 정말로 대립적인 개념이다.

핵억지와 핵무기 의존은 오판과 오해 및 기술적 사고로 인해 적대감과 위험상황을 초래할 수 있다. 북한 핵무기에는 또한 열악한 안전기준이 적용될 수도 있다. 국제원자력기구(IAEA) 조사관의 북한입국이 허용되지 않기 때문에, 북한 핵 시설의 상태를 확인할 방법이 없다. IAEA 조사관 및 검증장치가 없다면, 북한 핵 프로그램에 대한 정보는 극히 제한적일 것이다. IAEA의 조사는 적어도 핵폭탄의 획득과정을 충분히 늦출 수 있다.

… 실패한 개념

핵억지는 재래식 전쟁을 방지하지 않으며, 이미 여러 핵보유국이 재래식 전쟁에 연루되었다. 한국에서는 중국이, 베트남에서는 베트콩이, 아프가니

스탄과 이라크에서는 반란군이 미국과의 비핵전을 포기하지 않았다. 포클랜드전쟁에서 아르헨티나는 영국에 대한 도전을 두려워하지 않았다. 아랍국가들이 1973년에 이스라엘을 침공할 당시 이스라엘은 이미 핵무기를 갖고 있었다. 핵보유국인 인도와 파키스탄은 1999년에 전쟁을 일으켰으며, 파키스탄은 아마도 2001년 인도국회의사당에 대한 테러리스트 공격의 배후였을 것이다. 게다가 핵무기의 소유는 재래식 군사적 벼랑전술을 고취시킬 수도 있으므로, 북한은 재래식 위협의 억지를 위해 핵무기에 의존할 수는 없을 것이다.

비핵화 및 소극적 안전보장

첫 단계는 북한 핵 프로그램의 동결이다. IAEA 특별조사로 핵무기물질의 생산중단을 검증해야만 하는데, 이는 핵확산금지조약(NPT) 규정을 강화시킬 것이다. 그다음에 핵무기 테스트의 중지가 뒤따라야 하며, 우주 발사체를 포함한 미사일 테스트도 중단되어야 한다.

평양은 미국 및 중국, 러시아, 일본, 한국, 북한이 참여한 2005년 6자회담의 비핵화 약속으로 되돌아가야 한다. 북한 외무성 대변인은 “북한의 일방적인 핵 폐기를 의미하지 않는 한, 한반도 비핵화는 북한 정부의 변함없는 목표”라는 것을 배제하지 않고 있다. 중동의 노력과 유사한 “동북아시아 비핵지대”의 협의도 고려할 수 있다. “소극적 안전보장”조치들을 조합하면 신뢰구축방안이 될 수도 있다. “소극적 안전보장”에 따르면 모든 비핵보유국(NWS)들이 목표 명단에서 제외될 것이다. 핵보유국들은 “소극적 안전보장”을 약속해야 하는데, 이는 비핵보유국에 대한 핵무기 사용금지를 보장하는 것이다. 궁극적으로는, “비핵지대(NWFZ)”라는 틀 속에서 비핵화된 한반도가 미국의 확장억지나 독자적인 한국의 북핵위협에 대한 억지보다도 더욱 안정적일 것이다. “소극적 안전보장”은 핵보유국들이 비핵지대 회원국에 대한 핵무기 사용 및 위협을 금지하는 핵보유국의 약속을 포함하고 있다. 확장억지란 핵보유국에 대한 핵무기 사용 및 위협을 금지하는 약속을 의미한다.

비판적 관여정책

대북 정책에 있어서 EU는 쓸 수 있는 다양한 수단을 사용하지만, 일반적 접근방식은 비판적 관여정책이라고 할 수 있다. 정기적 정치회담 및 개발원조 프로그램(예컨대 EC 식량안보 프로그램이나 약간의 다른 활

동)을 사용하며 다른 한편으로는 외교적 압력과 제재를 가하는 것이다. 비판적 관여정책의 맥락에서, EU는 북한과의 정치회담을 개방하고 있으며, 정치 안보적 상황에 따라 시기를 선택하고 있다. 하지만 미국과 EU는 외교와 제재라는 이중트랙의 조합을 유지해야만 한다. 미국과 EU는 핵확산금지조약에 있어서 불가결한 한반도의 핵군축 노력을 포기하면 안 된다. 북한이 당장 핵프로그램을 포기하지는 않더라도, 이것이야말로 여러 나라들로 하여금 비핵확산 계획을 지지하도록 납득시킬 유일한 방법이다. 마지막으로, 즉효약이 없기에 인내가 관여정책의 필수 전제조건이라 할 것이다.

❖ 저자 약력

▌하인즈 가트너(Heinz Gärtner)

비엔나대학교 교수이자, 빈 소재 오스트리아 국제문제연구소(OIIP) 소장이다.

러시아 푸틴정부의 대미관계: 특징, 전망, 정책적 함의

서동주 (국가안보전략연구소 책임연구위원)

목 차

1. 동아시아 정세와 러·미관계 위상
2. 푸틴정부 출범과 대외정책 노선
3. 對美 정책 입장과 시각, 러미관계 특징
가. 對美 정책 입장과 시각
나. 러미관계의 특징
4. 러미관계 전망과 對동아시아 파급영향
가. 전망
나. 동아시아에의 파급영향
5. 정책적 함의와 고려사항

1. 동아시아 정세와 러·미관계 위상

○ 2008년 글로벌 금융위기 이후 현재까지의 국제질서는 미국의 쇠락과 중국의 상대적 부상으로 특징지어진 G2체제의 가시화이며, 동시에 새로운 국제질서 재편을 둘러싼 주요국 간 견제와 협력이 공존하고 있는 이중구도의 모습을 띠고 있음.

○ 동아시아 정세는 G2체제의 등장과 함께 세력전이(power transition)의 양상이 표출되고 있으며, 미·중 양국간 일종의 '힘겨루기'가 진행 중인 것으로 평가됨.

○ "미국의 아시아로의 복귀(pivot to Asia, re-balancing)와 중국의 굴기(China's rising)가 충돌"하는 것으로, 미래에 국제안보질서상의 대지진을 예고하고 있음.

○ 국제체제의 변화와 함께 국제 리더십, 정치, 군사·안보, 경제, 문화 영역 등이 포괄적으로 상호작용하는 특징을 내포하는 등 복합적 상호의존(complex interdependence), 글로벌 네트워크(global network) 시대의 모습이 부각되고 있음.

○ 최근 역내 주변국들 간의 관계는 국제정세 불안정의 증대 및 국제질서 재편과 맞물려 합종연횡(合從連衡)하는 모습이 더욱 두드러지고 있음.

○ 러미관계는 미중관계와 더불어 세계 정치경제질서 재편의 중심 축이자 변화의 주요 동인으로, 글로벌 금융위기 및 경제침체하 국제질서 재편 향배의 가늠자 역할을 수행하고 있음.

○ 2012년 5월 푸틴정부 출범 이후 러미관계는 푸틴 러시아 대통령과 오바마 미국 대통령 간 리더십 앙금, 에드워드 스노든의 러시아 임시망명, 유럽 MD 배치 추진, NATO의 동진, 러시아 대내 인권문제를 둘러

싼 갈등 등 대립 양상이 보다 부각되고 있어 주목됨.

푸틴정부의 국정운영의 핵심 키워드는 '강한 경제, 강한 러시아', '강국 러시아의 부활', '슬라브 민족의 위대성(자존심) 구현' 등으로 집약됨

○ 주변국의 이해관계에 따라 영향을 받는 우리로서는 동아시아 국제질서 재편 움직임을 잘 이해하고 전략적으로 대응해야 할 과제를 안고 있음.

○ 세계질서 재편 움직임 속에 푸틴정부의 對美정책 전개 동향과 전략적 입장, 나아가 러미관계 변화 전망 및 동아시아·한반도에 대한 정책 시사점 파악이 중요함.

2. 푸틴정부 출범과 대외정책 노선

○ 푸틴은 2012년 3월 4일 치러진 대통령선거에서 63.6%의 지지를 얻어 1차 투표에서 당선되었으며, 5월 7일 취임식을 갖고 6년 임기의 집권 3기를 출범시킴.

○ 집권 3기 푸틴정부의 출범은 '후계자 대통령 對 실세 총리' 이중권력(tandem), 양두체제(diarchy)를 종식시킨 가운데

- 절차적 민주주의 완결과 2024년까지의 장기집권 가능성 내포; 정치적 정통성의 확보와 주권 민주주의(sovereign democracy)의 공고화; 기존 지배엘리트의 권력 기반 지속; 세계질서 재편 관련 푸틴정부의 대내외 정책 향배와 파급영향에 대한 분석 긴요 등의 정책적·학술적 함의를 지니고 있음.

○ 푸틴은 선거공약으로 ① 우리의 가치, ② 보람있는 삶-위대한 국가의 시민, ③ 강한 경제-강한 러시아, ④ 국민 통제하의 효율적 권력, ⑤ 어려운 세계 속의 강한 러시아를 핵심 추진 사안으로 제시함.

* "Россия и меняющийся мир(러시아와 변화하는 세계)," *Московские Новости*(2012.2.27) 등 푸틴이 언론에 게재한 7편의 논문 참조

○ 푸틴정부의 국정운영의 핵심 키워드는 '강한 경제, 강한 러시아', '강국 러시아의 부활', '슬라브 민족의 위대성(자존심) 구현' 등으로 집약됨.

- 대내적으로 국가두마와 대통령선거 과정에서 대두된 중산층의 반정부 시위, 사회 변혁 요구를 의식해 부정부패 척결, 주지사 직접 선거제 부활, 정당 설립 요건 약화 등의 조치를 취함.
- 연금, 조세, 보건, 교육개혁 등 삶의 질 제고에 중점을 두는 한편 집시법, NGO법 개정, 유해사이트 지정법, 통신사 통폐합 등 사회 통제와 관리를 강화시켜 가면서 정치적 안정도 도모함.

- 대외적으로 '실용적 신전방위 강대국 노선'을 견지해 나가는 가운데 CIS국가들 간 경제통합, 2015년까지 유라시아연합 창설, 문화 및 공공외교 전개, 불법 이민 방지, 국제테러리즘 대응, 집단안보 유지, 군현대화 및 군사과학기술 발전 등에 중점을 두고 추진해 나가고 있음.

○ 집권 3기 푸틴정부의 대외정책은 메드베데프 집권기를 포함해 기존 푸틴 1, 2기에 추진했던 '강국 러시아 재건'의 연장선에서 펼쳐지고 있으며, 이는 '실용적 신전방위 강대국 노선(홍완석)', '적극적 실용주의 노선(신범식)', '독자적 강대국 노선', '강대국으로서의 러시아 정상화 전략(강봉구)' 등 다양한 용어로 설명되고 있음.

○ 러시아는 21세기의 세계질서가 변화의 과정에 놓여 있고, 세계화 과정이 빠르게 진행되고 있으며 경제, 사회, 환경, 안보, 보건 등 제반 분야에서 불확실성이 증대하는 새로운 조류가 형성되고 있다고 보고 있음.

푸틴정부는 국제정세의 근본적이고 빠른 변화를 '위기이자 기회'로 보고, 소연방의 해체로 손상된 자국의 정체성과 국제적 위상을 회복하고 21세기의 새로운 세계질서를 다극적 질서로 재편하여 유라시아 중심국으로 거듭나고자 하고 있는 것임

○ 글로벌 금융위기 이후 국제관계는 세력전이(power transition)의 과정에 있으며 9/11 이후 전개된 미국의 일극적 패권적 국제체제가 다극화, 다층화된 모습으로 변모하고 있다고 인식하고 있음.
- 나아가 미국과 서방이 세계경제와 정치를 지배하는 능력은 지속적으로 감소되고 있으며, 지구적 힘과 발전의 잠재력이 지속적으로 분산되면서 동쪽(아태지역)으로 이동하고 있다고 판단하고 있음.
- 이러한 배경하에 푸틴정부는 독립국가연합(CIS)을 중심으로 유라시아 통합에 나서고 있으며, 내각에 '극동개발부'를 신설하고(2012.5), '극동 및 바이칼지역 사회경제발전 2025'를 성안하는(2013.3) 등 극동시베리아 개발에 중점을 둔 新동방정책을 적극 추진하고 있음.

○ 푸틴정부는 국제정세의 근본적이고 빠른 변화를 '위기이자 기회'로 보고, 소연방의 해체로 손상된 자국의 정체성과 국제적 위상을 회복하고 21세기의 새로운 세계질서를 다극적 질서로 재편하여 유라시아 중심국으로 거듭나고자 하고 있는 것임.

○ 이의 실천을 위해 러시아는 UN의 역할 강조, 중국과의 전략적 동반자 관계 심화, BRICS, G20, G8, EAS, APEC, ASEM 등 다자기구에의 참여, 국제법과 국제규율 준수, 다극화, 다자주의를 강조하고 제반 국제현안에 대한 중재력 발휘를 통한 평화적, 외교적 해법을 선호하고 있음.

○ 2013년 포브스(Forbes)지는 푸틴 대통령을 세계 영향력 1위의 인물로 선정해 주목받았으며, 푸틴정부는 시리아 화학무기 사태의 평화적 해

결, 이란 핵문제 중재, G20 정상회의와 소치 동계올림픽 개최, 월드컵 유치 등 러시아의 국제적 위상 제고에도 일정정도 성과를 거두고 있는 것으로 평가됨.

러시아는 '강대국 러시아 재건'의 대외정책 목표하에 핵무기 감축, 국제테러리즘 등 글로벌 현안과 관련해 미국을 군사안보적 전략 균형의 대상으로 보고 협력과 견제를 동시에 해나가는 정책 입장을 취하고 있음

3. 對美 정책 입장과 시각, 러미관계 특징

가. 對美 정책 입장과 시각

○ 러미관계는 소연방의 붕괴 이후 시기별로 협력, 갈등, 대립 심화 등 부침을 거듭하였으며, 이는 주로 양국의 세계전략, 대통령의 리더십, 외교 안보진용의 정책 정향, 주요 현안 및 정책 우선순위 등에 의해 영향을 받음.

○ 2000년 5월 푸틴 집권 후 미러관계는 ① 반테러 공조 등 미・러 협력 단계 구축(2000년~2002년) ⇒ ② 미・러 간 갈등・대립의 심화와 지속(2003~2008년) ⇒ ③ 오바마의 '재조정(reset) 정책'과 협력관계 회복(2008~2011년) ⇒ ④ 시리아 사태, 유럽 MD, 러 국내문제 등을 둘러싼 갈등 증폭(2011~2012년) ⇒ ⑤ 푸틴의 재집권과 미・러 갈등의 극심화(2012~현재)로 전개되어 나옴.

※ 고재남, "최근 미러갈등의 심화와 양국관계 전망," 「주요국제문제분석」(2013.9.12), pp.2-8.

○ 푸틴정부의 대미 전략적 입장도 러시아의 세계전략 연장선에서 푸틴 리더십과 대미 인식, 외교안보 진용의 정책 정향, 미러 주요 현안과 정책 우선순위 향배와 연계되어 있음.

○ 러시아는 '강대국 러시아 재건'의 대외정책 목표하에 핵무기 감축, 국제테러리즘 등 글로벌 현안과 관련해 미국을 군사안보적 전략 균형의 대상으로 보고 협력과 견제를 동시에 해나가는 정책 입장을 취하고 있음.

- 2009년 7월 성안된 ≪국가안보전략 2020≫에서 라이벌로 '미국'을 설정하고 미국과의 전략적 균형을 추구하려는 노력을 보여주었듯이, 러시아는 미국이 주도하는 단극질서에 대한 견제를 강화해 나가면서, 다극체제, 다자주의, 집단적 리더십의 새로운 국제질서 구도 창출에 진력하려는 입장을 갖고 있음.
- 대미 견제의 측면에서 중국과의 전략적 동반자관계를 심화 발전시키고 있으며, 러・중・인 3각 협력 증진, BRICS 정상회의 개최, G8에서의 역할 제고, 유엔의 역할과 활동 강화 지원, SCO, CSTO, EurAsEC를

비롯한 지역 국제기구에의 주도적 역할 등도 국제질서 다극화를 위한 노력의 일환인 것임.

○ 푸틴 대통령은 미국에 대해 기본적으로 세계질서의 재편 속에 견제할 대상으로 특히 군사안보 시각에서 MD 구축에 대해 강력히 반대하는 등 전략적 대립각을 세워 나가고 있음.
- 푸틴은 자국에서 벌어지고 있는 중산층과 야당 개혁세력의 반정부 시위 활동이 미국의 사주를 받고 있다고 비판하는 등 불편한 심기를 피력하고 있으며, 반미주의에 대한 부정적인 불신이 기저에 깔려 있음.
- 실제로 러・미관계에 대해서도 양자 정치대화, 협력이 강력한 경제협력의 토대 위에 서 있지 않다고 평가하고, 비록 발전을 이루긴 했지만 근본적으로 해결해야할 것이 남아있다고 보고 있음.

○ 기본적으로 러시아는 미국과 무역, 투자, 과학기술 등에서는 상호 호혜적 협력관계를 발전시킨다는 입장이며, 또한 글로벌 전략 안정과 국제안보를 다루는 대상으로 인식하고 있는 것으로 평가됨.
- 국제테러리즘, 마약 퇴치, 기후변환 대처 등 글로벌 사안은 협력해 나가고자 하는 반면 유럽 MD구축 문제, 시리아 사태 및 이란 핵문제에의 군사적 개입 등에는 반대하며 독자적 목소리를 내고 있음.
- 이에 따라 국제사회에서 미국이 일방적으로 군사력 사용 등 초국경적 제재를 부과하는 방식에는 반대하는 입장을 취함.

○ 러시아의 대미 인식과 이해의 기저에는 비판적 조력자, 견제자의 성격이 깔려 있으며, 실질적으로 러시아는 대내 문제에의 간섭 금지, 유엔헌장 강조, 국제법적 규범 준수 등을 강조함으로써 대미 견제적, 불편한 입장을 피력하고 있음.

러시아의 대미 인식과 이해의 기저에는 비판적 조력자, 견제자의 성격이 깔려 있으며, 실질적으로 러시아는 대내 문제에의 간섭 금지, 유엔헌장 강조, 국제법적 규범 준수 등을 강조함으로써 대미 견제적, 불편한 입장을 피력하고 있음

○ 푸틴 집권 3기 출범 이후 러미관계는 푸틴의 對美 부정적 인식, 에드워드 스노든의 임시망명 허용, 유럽 MD 구축, 미국의 러시아 내 인권 상황에 대한 문제 제기 등으로 갈등 양상이 크게 증폭되어 오고 있는 상황임.
- 고재남 교수는 양국 간 갈등 지속 및 심화의 배경으로 '푸틴의 반미주의 vs. 부시/오바마의 러시아/푸틴 무시주의', '러시아의 강대국주의 vs. 미국의 패권주의/일방주의', '러시아의 내정 불간섭주의 vs. 미국의 인도적 개입주의', '러시아식 민주주의 vs. 미국의 보편적 민주주의', '러시아의 CIS 통합주의 vs. 미국의 CIS 지정학적 다원주의'를 제시하고 있음.

〈2012년 5월 푸틴정부 출범 이후 러미관계 동향〉

- 2012.5. 푸틴 대통령 취임, 집권 3기 출범
- 2012.5. 푸틴, 시카고 NATO 정상회의 및 워싱턴 G8 정상회의 불참
- 2012.6. 미국 상원, 마그니츠키법(러시아인권법) 통과
- 2012.6. 외국 지원 받는 NGO의 법무부 등록 의무화하는 NGO법 개정
- 2012.9. 오바마, 블라디보스톡 APEC정상회의 불참
- 2012.12. 러시아 하원, 미국입양금지법(디나 야코블레프법) 제정
- 2013.1. 오바마 집권 2기 출범
- 2013.4. 미러, 자국 인권법 저촉 인사 명단 발표 및 입국 금지
- 2013.6. 푸틴-오바마, 북아일랜드 G8정상회담에서 시리아 해법 이견 대립
- 2013.8. 러시아, 에드워드 스노든 임시망명 허용, 미국, 상트 페테르부르크 G20 정상회의 때 미러 정상회담 취소
- 2013.7. 중러, 유엔안보리의 시리아 결의안 관련 거부권 행사
- 2013.9. 유엔 안보리, 시리아 화학무기 폐기 결의안 채택
- 2013.11. 미러, 이란 핵문제 P5+1 협상안 도출
- 2014.2. 미국, 오바마 소치 동계올림픽 개회식 불참
- 2014.3. 미국, 맥폴 주러 미국대사 이임 예정
- 2014.6. 러시아 소치에서 G8 정상회의 개최 예정

푸틴정부는 러시아가 새로운 강국으로 부활하고 국제적 영향력이 커졌음을 인식한 가운데 이에 걸맞은 국제무대에서의 위상 제고와 역할을 찾고자 함. '러시아의 변모상'을 전제로 국제적 현안에 보다 공세적이고 적극적인 개입과 관여를 해나가고 있음

나. 러미관계의 특징

○ 첫째, 러미관계에는 기본적으로 양국 간 세계질서 주도를 위한 보이지 않는 경쟁과 견제 심리가 작용하고 있음.

- 러시아는 냉전시기 양극체제의 한 축을 담당했던 외교적 자부심과 자긍심이 남아있는 가운데 소연방 붕괴에 따른 국력 저하와 국제적 지위 하락을 경험한 외교적 상흔을 지니고 있음.
- 소연방 해체 직후 옐친 대통령과 코지레프 외무장관이 친미·친서방 정책을 펼쳤으나 무시당한 경험을 갖고 있으며, 미국이 대응한 전략적 파트너로 인정하지 않고 있다고 보는 등 대미 불신이 내재해 있음.
- 푸틴정부는 러시아가 새로운 강국으로 부활하고 국제적 영향력이 커졌음을 인식한 가운데 이에 걸맞은 국제무대에서의 위상 제고와 역할을 찾고자 함. 즉 '러시아의 변모상'을 전제로 국제적 현안에 보다 공세적이고 적극적인 개입과 관여를 해나가고 있음.
- 미국 역시 탈냉전 시대 패권적 일극체제의 국제질서를 지속 견지해 나가고자 하며, 미·러 모두 역사적, 지정학적 토대하에 세계질서 역학관계를 염두에 두고 이에 대한 경쟁과 견제를 해 나가고 있는 것임.

○ 둘째, 푸틴과 오바마 대통령 간 리더십 갈등 내지 개인적 감정, 친교 상태가 러미관계 갈등에 적지 않은 영향을 끼치고 있음.

- 푸틴은 취임 직후 오바마 대통령이 주관하는 워싱턴 G8 정상회의와 시카고 NATO 정상회의에 불참함으로써 미국에 불만족한 입장을 나타내었으며, 오바마 대통령도 블라디보스톡 APEC 정상회의에 불참하는 등 양국 지도자 간 갈등과 신뢰 부족 상태가 지속됨.
- 집권 1기 오바마 정부는 메드베데프 집권기 동안 새로운 리더십에 기초한 양국관계 재조정에 적극 나섰었다는 점에서 푸틴 집권기와는 대조를 이룸.
  * 2009년 1월 오바마 정부가 출범하고 4월 G20에서의 미·러 정상 회동 그리고 7월에는 모스크바에서 오바마-메드베데프 정상회담이 개최되는 등 '화해'와 관계 '재설정(reset)' 분위기가 고조되었었음.
- 2009년 7월 6일 오바마 대통령은 취임 후 처음으로 모스크바를 방문하였으며, 양국관계를 재설정하는데 합의하고, 핵무기 감축을 위한 양해각서에도 서명해 양국 관계 개선에 적극적인 모습을 보였음.

○ 셋째, 러·미 양국 간 쟁점 영역별로 상호 갈등과 견제, 협력 성격이 공존하고 있음.
- 러·미 양국은 MD 구축 등 국가안보에 직접적인 영향을 미치는 안보 현안에 대해서는 기존 입장을 고수하면서 대립·갈등 상태를 지속적으로 표출하고 있음.
- 가장 대표적인 사례가 MD 구축 문제로 미국은 NATO와 함께 유럽MD를 단계적으로 추진한다는 입장이며, 러시아는 이에 반대함은 물론 러시아를 겨냥하지 않는다는 법적 보장, 공동 추진, 실질적인 군사적 대응 조치 준비 등으로 맞서고 있는 상황임.
- NATO의 동진, 우크라이나, 조지아(그루지야) 등의 EU 편입, 시리아 사태와 이란 핵문제 등 중동정책, 러시아 내 인권 문제 등을 둘러싼 대립도 지속되고 있음.
- 반면에 경협을 포함해 초국경 의제에 해당되는 국제테러리즘, 사이버 안보, 기후변화, WMD 확산 방지, 마약·해적 퇴치, 자연재해, 재난 구호, 국제보건 등에서는 상호 협력하고 있음.

러·미 양국 간 쟁점 영역별로 상호 갈등과 견제, 협력 성격이 공존하고 있음

○ 넷째, MD 구축 및 NATO의 동진 등 양보 내지 타협하기 힘든 군사안보 현안들이 존재하고 있음.
- 역사적으로 오랜 기간 동안 이견을 지닌 채 갈등을 유발시켜 온 것으로 추후 결정적인 정책 전환이 이뤄지지 않는 한 양국관계에 지속적으로 부정적인 영향을 끼치는 요인으로 작용할 것임.
- 양국 모두 '핵심 이익'과 연계된 안보 현안이 있는 것으로 앞으로도 同 사안을 둘러싼 대립이 지속될 것임을 시사하고 있음.

○ 다섯째, 러미관계는 글로벌 금융위기 이후 국제 정치경제질서 재편 움직임 속에 미・중, 미・일, 중・일관계와 더불어 동아시아 질서 재편을 향배를 결정짓는 중요한 요소로 작용하고 있음.

– G2체제가 가시화되고 있는 상황 속에서 중국과 함께 대미 견제 구도를 형성하고 있는 러시아는 미・중 간의 전략적 균형추 역할을 하고 있으며, 중국의 후원 속에 중동, 중앙아, 동아시아지역에서의 중재자적 역할도 강화되고 있음.

– 대표적인 사례로 2013년 11월 시리아 화학무기 사태 해결을 둘러싸고 군사적 해법을 제시한 미국에 대해 러시아가 중재에 적극 나서 평화적 해결 방안을 이끌어 냄으로써 러시아가 외교적 승리를 거둔 사안을 꼽을 수 있음.

푸틴정부는 미국 중심의 국제질서 재편 움직임에 대한 견제를 강화해 나가면서, 다극체제, 다자주의, 집단적 리더십 등을 통한 새로운 국제질서 구도 창출에 진력하는 기존의 정책 기조를 지속해 나갈 것으로 전망됨

4. 러미관계 전망과 對동아시아 파급영향

가. 전망

○ 푸틴정부는 미국 중심의 국제질서 재편 움직임에 대한 견제를 강화해 나가면서, 다극체제, 다자주의, 집단적 리더십 등을 통한 새로운 국제질서 구도 창출에 진력하는 기존의 정책 기조를 지속해 나갈 것으로 전망됨.

○ 러시아의 대미관계는 전반적으로 푸틴이 추구해왔던 '실용적 신전방위 강대국 노선'을 견지하는 가운데 유럽 MD 구축, NATO의 동진 등 안보 현안의 이견이 지속되고 현재의 갈등 심화 양상이 당분간 지속되어 나갈 것으로 전망됨.

○ 신거대게임이 전개되고 있는 유라시아 지역과 G2체제가 가시화되고 있는 동아시아지역, 아랍의 봄 이후 총체적 변화를 겪고 있는 북부 아프리카와 중동 지역에서 미러 간 외교 경쟁과 견제 역시 보다 활발하게 전개될 것으로 예상됨.

○ 러미관계 성격에 영향을 미치는 푸틴-오바마 간 리더십 갈등, 미국의 러시아 내 인권문제 제기, 시리아 사태 등 중동정책 이견, 추가 핵전략 감축 등의 측면에서도 커다란 변화가 일어날 가능성이 많아 보이지 않음.

○ 총체적으로 푸틴정부의 대미관계는 메드베데프 집권기 보였던 재설정을 완전히 파기하는 상태로 가지는 않겠지만, 기존의 재설정 단계보다는 갈등 양상이 심화되는 '재설정의 재설정(re-reset)' 모습을 띠어 나갈

것으로 전망됨.

○ 국제테러리즘, 사이버 안보, 기후변화, 자연재해, 국제보건, 해적, 빈곤, 마약 퇴치 등 지구적 위협 요소를 담고 있는 글로벌 현안과 경제적 실익을 가져다주는 실용적 부문에서는 상호 협력해 나가는 모습을 보일 것으로 예상됨.

○ 시리아 사태 해결을 위한 평화회담, 이란핵 문제의 외교적 해결 노력, 라브로프 외무장관과 존 케리 미 국무장관의 회담을 비롯한 2+2 회담 개최 등 글로벌 현안의 해결을 위한 양국의 대화와 외교적 노력은 제한적이나마 지속되어 나갈 것으로 전망됨.

나. 동아시아에의 파급영향

○ 푸틴정부의 대미관계는 기본적으로 미국과 서방 주도하의 국제질서를 견제하려는 의도를 내포하고 있어 이의 후원세력 확보 차원에서 중국과의 전략적 동반자관계는 지속적으로 심화 발전시켜 나갈 것임.
- G2체제의 가시화와 함께 역내 국제질서 체제의 '러·중 vs. 미·일' 구도를 강화시켜 주는 배경요인으로 작용하고 있으며, 러미관계의 악화는 동아시아 질서 내 블록화된 대결 구도의 심화라는 부정적 영향을 끼칠 것으로 판단됨.
- 동아시아 지역에서의 러미관계는 미중관계에 비해 국제적 관심사가 적으며, 중요도가 낮고 역내 질서에 미치는 영향력 측면에서도 상대적으로 적은 것으로 평가됨.

중장기적 측면에서 G2체제가 보다 가시화되고 중국의 부상이 더욱 커져나갈 경우, 미·중·러 3각관계가 중요하게 부각될 것이며 러시아의 전략적 균형자로서의 역할도 커져나갈 것이 예상됨

○ 중장기적 측면에서 G2체제가 보다 가시화되고 중국의 부상이 더욱 커져나갈 경우, 미·중·러 3각관계가 중요하게 부각될 것이며 러시아의 전략적 균형자로서의 역할도 커져나갈 것이 예상됨.

○ 러시아는 소연방 붕괴 이후 동북아지역에서 미·중·일에 비해 상대적으로 위상과 영향력 측면에서 열세를 면치 못하였으나, 미·중의 G2체제 가시화, 중·일간의 갈등·경쟁 심화 등 동북아 주요국 간 관계 변화 양상 속에서 러시아의 존재감과 중재자적 역할 증대라는 긍정적인 영향을 받고 있음.

○ 러·미의 한반도문제에 대한 접근은 양국의 세계전략, 동아시아 전략의 연장선에 있으며 한반도 비핵화, 북핵문제와 6자회담, 대북 MD구축, 남북관계, UN 결의안, 한반도통일 문제 등이 러·미관계와 연계되

어 있음.

- 러・미는 한반도 비핵화에 의견 일치를 보이고 있으며 6자회담을 통한 북핵문제 해결, 북한 핵실험에 대한 UN 안보리 결의안 채택에도 동의하고, 한반도 긴장 완화와 남북관계 개선에도 지지를 보내고 있는 공통점을 보유하고 있음.

러시아의 역내 전략적 균형추 및 중재자 역할이 강화되고 주요 현안에의 개입과 영향력 역시 확대되어 나갈 것에 주목하고, 러시아의 긍정적, 우호적 역할을 이끌어 내도록 하는 것이 바람직함

○ 러・미 간의 갈등 양상은 북한 위협 변수에 대한 대응으로 MD 구축을 둘러싼 이견 표출 등 한반도문제 해결에의 부정적 영향을 끼칠 가능성을 내포하고 있음.

○ 러・미 간 갈등 심화는 '중・러 對 미・일' 질서 구도의 연장선에서 '한・미・일 對 북・중・러' 등과 같이 진용별 역내 질서 대립 축을 형성시켜 나갈 개연성도 높여줄 것으로 보임.

○ 전체적으로 러・미 간 갈등 심화는 동아시아, 동북아, 한반도 질서 및 역내 안정과 평화에 부정적인 파급영향을 끼치고 있으며, 주요국 간 역내 질서 재편을 둘러싼 전략적 합종연횡의 심화 속에 향후 러・미 간 협력이 보다 부각되도록 하는 노력이 긴요함.

5. 정책적 함의와 고려사항

○ 동아시아 내 기본적인 러시아의 대미 견제 입장과 시각은 변함이 없는 가운데 중국과 힘을 모아 미국의 독주를 견제하려는 구도 역시 큰 변화없이 지속되어 나갈 것으로 보임.

- 중・러 전략적 동반자관계는 여전히 심화 발전되어 나갈 것이며, 이의 기반위에 러・미, 미・중, 미・일 관계 향배 역시 상호 영향을 주고받으며 전개될 것으로 보임.
- 다만, 중장기적 측면에서 중국의 부상이 크게 부각되어 갈수록 러시아의 이에 대한 우려감과 대응 입장 역시 점차 가시화될 것으로 보임.
- 향후 동아시아・한반도 국제질서 재편 움직임에 조응하기 위해 러・미, 미・중, 중・일 관계 양상을 포함해 미・러・중, 중・일・러 등 3국 관계 향배에도 주목하는 것이 긴요함.

○ 러시아의 역내 전략적 균형추 및 중재자 역할이 강화되고 주요 현안에의 개입과 영향력 역시 확대되어 나갈 것에 주목하고, 러시아의 긍정적, 우호적 역할을 이끌어 내도록 하는 것이 바람직함.

- 러미관계 갈등 속에 푸틴정부는 국제적 위상과 독자적 목소리를 강화시켜 나가고 있으며, 시리아 사태, 이란 핵문제 중재, 중・일 간 대러

외교적 구애에서 보듯 주요 외교 현안에의 해결자, 균형자의 모습도 강화되고 있음.

○ 러・미 간 갈등 심화가 한미동맹 관계에 부정적 영향을 끼치지 않도록 하는 노력이 필요하며, 푸틴정부의 '신동방정책' 등 동아시아・한반도 정책에 대해 조응하면서 한・러 간 양자, 지역적, 글로벌 부문에서의 협력을 강화시켜 나가는 것이 긴요함.

○ 단・중기적으로 2013년 11월 개최된 한・러 정상회의의 후속조치에 만전을 기하고, 북핵문제 해결에의 긍정적 역할 제고, 통일한국에의 우호 세력화 및 한・러 간 상호 이해의 폭을 넓히는 공공외교를 보다 발전시켜 나가는 것이 바람직함.

참고문헌

강봉구. “푸틴 집권 3기 러시아의 대외정책—주요지역과의 관계를 중심으로.”「대한정치학회보」, 20집 1호(2012년 6월), pp.129-152.

고재남. “최근 미러갈등의 심화와 양국관계 전망.”「주요국제문제분석」(2013.9.12), pp.1-21.

서동주. “러시아 푸틴시기 정치체제의 특성.”「슬라브학보」, 제28권 4호(2013), pp. 235-266.

서동주. “푸틴 집권 3기 대외정책 전망과 대러 대응전략.”「국제문제연구」, 제12권 제2호(2012 여름), pp.171-207.

신범식. “푸틴 3기 러시아의 한반도정책: 변화하는 동북아에서의 적극적 역할 모색.”「한국과 국제정치」, 제29권 제1호(2013년 봄), pp.123-161.

장덕준. “푸틴 3기 정권의 대외전략과 미러관계, 중러관계의 전망.”「국가전략연구」(2013년 봄), pp.163-178.

제성훈. “3기 푸틴정부의 동아시아 정책: 결정요인, 평가, 전망.”「JPI정책포럼」(2013.5.24), pp.1-15.

조정원. “푸틴 3기 정부 1년의 동아시아 외교정책과 한반도.”「아태연구」, 제20권 제1호(2013), pp.65-111.

Valdai Discussion Club. *The U.S.-Russia Relations after the ‘Reset’: Building a New Agenda. A View from Russia*. 2011. March.

❖ 저자 약력

▌서동주

現 국가안보전략연구소 책임연구위원. 연세대 정치외교학과를 졸업하고 연세대 대학원 정치학과에서 박사학위를 취득함. 국제문제조사연구소에서 국제관계연구센터장과 국가안보전략연구소에서 국제안보연구실장을 역임함. 주요 연구 분야는 러시아 정치・외교, 한러/북러관계, 동아시아국제정치 등이며, 최근 연구로 “러시아 푸틴시기 정치체제 특징”, “푸틴 집권 3기 대외정책 전망과 對러 대응전략”, “남-북-러 경제협력과 북러관계” 등이 있음.

2014년 한반도 정세와 남북관계 개선: 정책대안의 모색

허태회 (선문대학교 국제관계학과 교수)

목 차

1. 서론
2. 동북아 안보상황의 변화와 한반도 정세
 가. 미국의 아시아 회귀 전략이 동북아에 미치는 파장
 나. 미중 해양전략의 충돌과 해상경쟁의 심화
 다. 미국의 셰일석유 개발파장과 에너지 해상수송안보
3. 주변 국가들의 대한반도 정책과 북한핵문제
 가. 러시아의 대한반도 정책
 나. 일본의 우경화와 대한반도 정책
 다. 미국 오바마 행정부의 아시아 재균형 정책과 한반도
 라. 시진핑 체제의 중국과 대한반도 정책
4. 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스와 대북정책 방향
 가. 남북관계개선과 대북정책의 주요 변수
 나. 남북관계개선과 대북정책 추진을 위한 제언

1. 서론

○ 2013년 2월 25일 '국민행복시대'를 선언하면서 박근혜 정부가 출범한 지 1년이 다 되어 감. 신정부가 "창조경제"를 내세우면서 국민들에게 일자리 창출과 경기회복에 대한 기대감을 고조시킨 것처럼 작년에 어렵게 성사된 북한과의 개성공단합의에 이어서 최근 합의된 이산가족 상봉문제로 남북관계도 새로운 기대감이 조성되고 있음.

○ 지난 MB 정부 5년간 고착화되었던 남북대립과 군사적 긴장의 악순환을 끊고 교착상태에 빠진 남북관계에 돌파구가 열릴 것인가? "한반도 신뢰프로세스"라는 새로운 대북 이니셔티브로 경색된 남북관계를 완화시키고 남북교류를 재개하려던 새 정부의 정책시도가 북한의 계속된 도발과 개성공단 폐쇄조치로 인하여 한때 난항을 겪었으나, 최근 미국과 중국의 대북압박 그리고 장성택사건 이후 새로운 국면을 맞게 된 북한의 내부변화 그리고 한국정부의 일관성이 있는 뚝심외교로 인하여 경색된 남북관계에도 새로운 변화의 조짐이 나타나고 있음.

○ 본고는 이러한 문제인식으로 동북아 안보환경의 변화와 주변국들의 대한반도정책 변화 그리고 최근의 남북관계 문제 등을 개괄적으로 살펴보고 이를 토대로 향후 남북관계개선을 전망하면서 몇 가지 대북정책 대안을 모색하려 함.

2. 동북아 안보상황의 변화와 한반도 정세

○ 아시아 전 지역에 미국의 중국포위전략 대 중국의 A2/AD(반접근/지역거부)전략의 충돌로 군사적 긴장이 고조되는 상황에서 중-일 간 센카쿠분쟁, 한-일 간 독도분쟁, 중국과 동남아국가 간의 남사군도분쟁 등으로 이 지역이 다시 불안정해질 개연성이 커지고 있음.

○ 미-중관계가 단순하게 갈등적인 측면만이 있는 것이 아니라, 상호호혜적인 측면도 많이 있기 때문에 양측 간에 전면전의 발생이나 적대적 대립구도가 형성되기는 어려울 것이나, 아태지역에서의 미·중 간 해상경쟁이 지역국가의 해양영토분쟁에 연계되면 매우 불안정한 안보환경이 조성될 수 있으므로 동북아 정세의 변화를 살펴봄.

미국의 "아시아 중심전략"은 사활적 안보이익의 지역이었던 중동에서 아태지역으로의 전환을 의미하며 이 지역의 경제적·전략적 중요성에 따른 미국의 국익확보와 대중국 견제의 필요성을 확고하게 하려는 것임

가. 미국의 아시아 회귀전략이 동북아에 미치는 파장

○ 2012년 초 미국은 세계 금융시장의 불안과 정부 재정적자가 눈더미처럼 불어나는 상황에서 군사비감축이 초래할 과도한 군사력 약화를 상쇄하기 위하여 군사력약화 최소화 및 동맹국의 최대 활용 그리고 효율적 국방체계 발전에 초점을 맞춘 새로운 "아시아 중심전략"을 발표하였음.

- 계속되고 있는 미국 경제쇠퇴와 경기침체, 정부 재정적자 증대, 상대적인 중국의 G2 부상과 군사적 도전, 지난 10년간의 대테러전쟁의 종결, 이란과 시리아를 포함한 중동의 불안정상황 등을 고려한 미국 신 방위전략의 핵심 요지는 향후 10년간 대략 1조 달러에 가까운 국방예산의 감축에 따라 '원 플러스(One Plus)전략'을 수립하여 '2개 전장에서의 동시 승리' 대신에 '1개 전장승리와 1개 전장억제'를 추구한다는 것이며 이에 따라 지상군 병력과 핵무기를 감축하겠다는 것임.[1)]
- 미국의 신 방위전략에 있어서 가장 주목해야 할 부분은 미국의 아시아 중심으로 선회임. 미국은 중동지역에서의 미군주둔의 필요성을 인정하지만 대테러전쟁의 성공으로 테러리즘의 위협이 감소된 상황에서 이제 전략적·경제적 중요성 때문에 아태지역으로 전략의 중심을 옮기겠다는 것임.
- 미국의 사활적 안보이익의 지역이었던 중동에서 아태지역으로의 전환을 의미하며 이 지역의 경제적·전략적 중요성에 따른 미국의 국익확보와 대중국 견제의 필요성을 확고하게 하려는 것임.[2)]

나. 미중 해양전략의 충돌과 해상경쟁의 심화

○ 주목해야 할 또 하나의 불안정요인은 점점 격화되고 있는 미-중 해양전략의 충돌과 해상경쟁의 심화임. 최근 미국은 자신들이 대량살상무기 확산방지와 대테러전쟁에 전면해 있는 동안 중국이 군사력의 증강과 함께 장거리 투사능력의 확대에 전력을 기울여 왔으며 이러한 중국의 군사적 도전이 향후에도 경제력 증대로 인하여 더욱 더 공세적으로 될 것으로 보고 있음.

- 미국은 중국의 해양전략이 1980년대 중반까지 연안방어전략이었으나 근해 적극방어전략으로 전환해왔으며 이후 원해 적극방어전략으로 나가려

하고 있다고 믿고 있음. 중국이 태평양 진출과 함께 인도양 진출을 시작하여, 인도양 연안의 국가를 공략하는 소위 '진주목걸이전략(String of Pearls)'을 추진하면서 파키스탄의 과다르 항, 방글라데시의 치타공 항, 스리랑카의 함반도타 항, 미얀마의 코코군도, 태국의 송클라 항과 캄보디아의 쿠크섬을 연결함으로써 사실상 인도를 완전히 포위하는 전략을 추구하고 있다는 것임.[3]

- 중국의 근해방어전략이나 진주목걸이전략이 사실 미국에게는 "반접근 및 접근거부전략(A2/AD)"인 것으로 비추어져 이렇게 명명하고 대응하기 시작하였는데,[4] 미국은 대중국 A2/AD전략의 대응전략으로 "합동작전접근개념(Joint Operational Access Concept: JOAC)전략"으로 맞서고 있으며,[5] 이러한 JOAC(합동작전접근) 전략을 수행하기 위해서 바퀴축전략(Hub and Spoke)을 통하여 사전에 JOAC에 적합한 환경을 구축하려고 하는바(동맹국과 전략적 협력국가들의 활용 극대화전략), 여기에서 허브는 전통적 동맹국가군을 의미하며 스포크란 동맹 이외의 우호국가군을 의미함.[6]
- 미국은 허브(바퀴축)에 해당하는 일본, 한국, 호주, 필리핀, 태국 등과 전통적 동맹관계를 공고하게 하면서 동시에 스포크(바퀴살)에 해당되는 인도, 베트남, 싱가포르, 인도네시아 등과 안보협력을 강화해나가고 있음.[7]
- 중국의 A2/AD 능력이 합동군사작전에 도전이 된다는 것을 인지한 미 국방부는 공군과 해군으로 하여금 그 하부작전개념인 "공해전투"개념을 개발하도록 하였는데 이 공해전투의 의도는 전투사령관으로 하여금 적이 "고성능 반접근 지역거부능력"을 사용하지 못하게 하거나 억지할 수 있는 능력을 제공할 수 있도록 육해공·우주 및 사이버 병력을 향상시키는 데 있음.[8] 이 공해전투개념은 지휘통제와 통신에 있어서 강력하게 네트워크화 되고 통합된 해·공군이 합동장거리 정밀타격능력을 동원해 적의 중심부를 직접 강타하겠다는 개념임.[9]

○ 미·중 해상경쟁이 동아시아 해양영토분쟁과 연계되면서 역내경제협력은 물론 지역안보와 안정을 크게 손상시킬 수 있다는 것임.

미·중 해상경쟁이 동아시아 해양영토분쟁과 연계되면서 역내경제협력은 물론 지역안보와 안정을 크게 손상시킬 수 있다는 것임

- 이 지역에서의 미중 간 해상경쟁은 이미 격화되고 있는 역내국가 간 해양영토분쟁을 더 심화시키고 고조시키면서 심각한 파국상황을 초래할 수 있음.[10] 2012년 7월 일본과 중국 간에 벌어진 센카쿠열도분쟁(중국명: 댜오위다오)이 지금은 다소 진정국면에 들어섰지만 당시의 상황은 매우 심각할 정도였음.
- 최근에도 이 문제와 관련하여 중국이 자국의 핵항모를 이 지역에 보내어 해상시위를 벌이는가 하면 일본도 중국의 군사력 시위에 결코 굴하지 않겠다는 태도를 보이고 있어 문제가 더욱 심각함.

- 러시아와 일본 간의 해묵은 북방도서 영유권문제가 있으며 남중국해의 서사군도·남사군도 분쟁도 역내 국가들 간의 경제적 이해관계 및 역사적/민족주의적 감정까지 얽혀 있어 분쟁이 크게 악화될 소지가 있는데 문제는 이런 해양영토분쟁이 단지 영토문제가 아닌 민족주의적 감정이 개입되어 합리적 해결방안을 도출하기가 어렵다는 데 있음.

문제는 중국의 이런 전략적 고민과 해상전력 강화에 대하여 미국이 긍정적으로 수용하기보다 일본, 태국, 한국 등과 같은 친미 계통 국가들과의 해상안보이익 공유를 통해 중국을 더 압박하고 제어하려고 하고 있어서 양국 간의 해상전략 대립과 역내 분쟁발생의 개연성이 커지고 있다는 것임

다. 미국의 셰일석유 개발파장과 에너지 해상수송안보

○ 동북아 긴장요인을 앞에서 살펴보았지만 이 문제를 좀 더 심층적으로 살펴보면 미국의 해상전략충돌의 배경에는 최근 세계 에너지분야의 혁명이라고 불리는 셰일석유의 시추개발문제가 있음.[11]

- 세계 에너지분야의 지각변동을 일으키고 있는 소위 "비전통적 원유"로 불리는 셰일석유(Shale Oil)의 시추 및 개발이 가능해짐에 따라 향후 5~6년 뒤에는 미국이 세계 최대석유수입국에서 세계 최대산유국으로 부상할 것으로 전망되고 있는데,[12] 문제는 이러한 미국의 석유자급자립 및 수출국지위 획득이 당연히 세계 에너지 시장판도에 영향을 미치겠지만 이런 에너지 문제를 넘어서서 군사전략적으로 더욱 심대한 영향을 미친다는 것임.[13]
- 셰일석유의 매장량에 있어서는 사실 미국보다 더 많이 보유하고 있는 것으로 알려진 중국은 그러나 셰일석유의 개발에 있어서는 현실적으로 심각한 '물부족과 기술력의 한계'로 미국보다 훨씬 시간과 비용이 많이 소요될 것으로 전망됨.
- 국내 석유자급으로 인하여 미국의 소비가 줄어든 중동산 석유의 대부분을 중국과 인도가 대체하게 될 가능성이 큼. 중국으로서는 자국의 해상송유선(Sealane)을 보호해야 할 해군전력의 강화 및 적극적인 에너지수송안보의 추진이 불가피한 상황임.
- 문제는 중국의 이런 전략적 고민과 해상전력 강화에 대하여 미국이 긍정적으로 수용하기보다 일본, 태국, 한국 등과 같은 친미 계통 국가들과의 해상안보이익 공유를 통해 중국을 더 압박하고 제어하려고 하고 있어서 양국 간의 해상전략 대립과 역내 분쟁발생의 개연성이 커지고 있다는 것임.

3. 주변 국가들의 대한반도 정책과 북한핵문제

가. 러시아의 대한반도 정책

○ 2012년 5월 재집권한 푸틴 대통령은 중국과 협력하면서 미국의 국제질

서 주도를 견제하는 한편 시베리아・극동의 풍부한 에너지를 개발하고 수출하여 경제 수익을 증진하고 지역 발전을 기하며 동북아에 영향력을 제고하려는 '신 동방정책'을 추진하고 있음.

○ 러시아는 북한을 경유하는 파이프라인을 건설하여 극동의 천연가스를 한국에 수출함으로써 경제적 수익을 증진하려 하고 중국과의 전략적 동반자 관계를 강화하면서 북핵문제 등 한반도 안보문제에 대해서도 보다 큰 관심을 보일 것으로 예상됨.

○ 북한의 핵실험에 대해 러시아는 국제규범을 어긴 행위로 비난하고 안보리 제재에도 동참하였지만, 한반도에서 미국의 군사력이 강화되고 긴장과 대립 상황이 발생해 러시아의 경제적 이해관계가 훼손되고 영향력이 약화되는 상황은 바라지 않고 있음. 안보리의 대북제재에는 동참하지만 개별적인 제재를 하지는 않을 것임을 밝히고 대북제재는 핵과 미사일의 비확산 분야에 한정되어야 하며 정상적인 북・러관계를 건드려서는 안 된다는 입장을 보이고 있음.

○ 2013년 말 한국을 방문한 푸틴 대통령과 박근혜 대통령은 정상회담에서 한반도문제를 포함한 광범위한 경제협력문제를 논의하면서 2개의 협정과 15개의 MOU를 체결하고 향후에도 양국이 "유라시아 단일경제권 구축"에 함께 적극적으로 협력하기로 하였음.[14)]

나. 일본의 우경화와 대한반도 정책

○ 일본 자민당 아베 정부는 우경화 정책을 채택하여 미・일 동맹을 강화하면서 댜오위다오(센카쿠열도)를 두고 중국과의 정면 대립을 불사하고 있으며 북한의 장거리로켓 발사와 3차 핵실험을 빌미로 삼아 자위대를 재무장하고 집단적 자위권 행사의 범주를 더 확장해 나가려 함.

- 집단적 자위권의 적용범위가 일본의 동맹국인 미국뿐 아니라 한국 및 호주에 대한 공격에까지도 일본의 반격권이 있다고 주장하는가 하면, 적의 기지에 대한 선제공격용 순항미사일 보유와 항모급 헬기호위함(DDH)을 진수하는 등 해상전력을 증강함.
- 2014년도 국방예산(56조원)을 2.9% 증액키로 하면서 일본 정부는 수륙양용차와 F35전투기와 같은 신규무기구입에 예산 27%를 증액할 것이라고 밝혔으며 NSC와 내각정보국을 신설할 방침도 밝힘. 특히 아베 정권은 2013년 7월 참의원 선거에서 승리한 이후 평화헌법을 개정하고 집단적 자위권 확보 의지를 노골화하고 있는데 최근 개헌이 힘들어지자 헌법 해석 변경이라는 우회적 접근으로 집단적 자위권 행사를 추진하고 있음.

일본 자민당 아베 정부는 우경화 정책을 채택하여 미・일 동맹을 강화하면서 댜오위다오 (센카쿠열도)를 두고 중국과의 정면 대립을 불사하고 있으며 북한의 장거리로켓 발사와 3차 핵실험을 빌미로 삼아 자위대를 무장하고 집단적 자위권 행사의 범주를 더 확장해 나가려 함

– 일본의 집단적 자위권 내용이 대폭 확대되면서 아베 1차집권(2006~2007) 시 제시되었던 4개의 유형(일본자위함과 공동훈련 중인 미국함선의 공격 시 미국을 겨냥한 미사일 요격, 유엔평화유지군(PKO) 참가 시 타국부대 긴급경호, PKO 참가국 후방 지원 등)에 '한반도 유사시 미군지원활동' 이라는 내용이 추가될 수도 있음.[15] 만약에 일본이 미국의 묵시적 지원하에 집단적 자위권내용에 한반도 유사시 미군지원활동을 포함시키면 이러한 사태는 중국은 물론 한국에게도 전혀 달갑지 않은 상황을 초래할 수 있음.[16]

오바마 행정부는 초강대국을 향해 부상 중인 중국에 대해 경쟁국이자 동반자임을 강조해왔으나 최근 중국의 견제를 의식하여 대중국 헤징전략인 아시아 회귀정책을 표명함. 오바마 정부는 대중국 헤징전략과 협력을 병행하면서 중국으로 하여금 미국이 원하는 국제질서에 순응하도록 유도할 것임

다. 미국 오바마 행정부의 아시아 재균형 정책과 한반도

○ 오바마 행정부는 초강대국을 향해 부상 중인 중국에 대해 경쟁국이자 동반자임을 강조해왔으나 최근 중국의 견제를 의식하여 대중국 헤징전략인 아시아 회귀정책을 표명함.

– 호주에 미군을 배치하고 중국 주위의 베트남, 필리핀, 싱가포르, 인도네시아 등과 군사 협력의 강화 그리고 인도와도 전략적인 협력을 강화함. 특히 미국은 일본을 주축으로 하여 한・미・일, 미・일・호 및 미・일・인 3각 동맹을 결성해 중국을 포위하려는 의도를 보임.

– 오바마 정부는 대중국 헤징전략과 협력을 병행하면서 중국으로 하여금 미국이 원하는 국제질서에 순응하도록 유도할 것임. 2013년 6월 7일 캘리포니아에서 개최된 오바마와 시진핑 주석 간의 미중 정상회담은 새로운 국제질서의 청사진을 그리는 데 있어서 양측 간의 일시적 합의를 도출하였음. 여기에서 오바마가 미국의 재균형전략이 중국의 봉쇄가 목적이 아니라 건전한 경쟁을 통한 동반자관계의 구축이라고 주장하면서 중국의 환태평양동반자협정(TPP) 가입을 반대하지 않을 것임을 천명하였으나 이후 미국의 중국에 대한 태도는 수사적인 행태일 뿐 중국과의 군사정치적 협력에 있어서는 여전히 중국을 백안시하는 태도가 나타나서 중국의 공분을 사고 있음.[17]

○ 북핵문제와 관련하여 현재 미국은 강력한 유엔안보리 대북제재결의안 2094호의 채택을 주도하였고 양자 제재까지 추가하여 시행하였음. 미 행정부는 한국 정부에 대해 확장억지의 보장을 다짐하면서 한국의 핵개발을 억제하고 전술핵무기 재배치도 어렵다는 점을 밝히고 있음. 또한 원자력협상에서는 한국의 재처리 및 농축 허용 요구에도 부정적인 태도를 보이고 있음. 반면 오바마 정부는 한국이 미국의 동북아 MD 계획에 전면적으로 참여할 것을 지속적으로 종용하고 있는바 최근에 한국 군부에서 나온 킬체인의 활용도 미국의 지원하에 이루어질 것으로 전망됨.[18]

- 향후 10년간 1조 달러 정도의 막대한 액수의 국방비를 감축해야 하는 긴축상황에서 미국은 한국에게 방위비 분담금 증액과 대형 무기사업 수주, 한미동맹 강화, 전작권 전환문제, 북핵문제 공조 등의 양국 현안을 효과적으로 활용하려고 할 것임.
- 한미동맹이 극복해야 할 주요 핵심과제는 2015년으로 예정된 전시작전통제권 전환과 그에 따른 동맹지휘구조의 변환임.[19] 최근 한미 양국 내에 보수층을 중심으로 한반도의 달라진 안보여건을 근거로 다시 연기하자는 주장이 힘을 얻고 있음.[20]
- 미국의 대북정책은 북한의 핵포기와 경제개발은 돕겠지만 핵보유는 용납할 수 없다는 것으로서 지난 1기 때의 오바마 정부 입장과 원칙적으로 같음. 그러나 장기적으로 계속 현 상태가 지속되면 북한의 핵 보유를 묵인할 가능성을 완전히 배제하기란 어려움.[21]
- 북한의 3차 핵실험에 대해 오바마 대통령이 북한의 핵 능력 보유를 막겠다는 의지보다는 WMD와 확산방지의 중요성을 강조하였고, 국제 언론도 북한과 이란 간 WMD연계를 강조하고 있어 미국의 관심이 비확산으로 옮겨갈 가능성도 있음. 우리가 이를 예방하려면 보다 능동적이고 적극적인 대북정책을 펼칠 필요가 있음.

라. 시진핑 체제의 중국과 대한반도 정책

○ 제5세대 시진핑 체제의 중국정부는 덩샤오핑이 권고한 '도광양회'를 넘어 '화평굴기'와 '유소작위'를 적절히 구사하면서 미국에게 '신형 대국관계'를 요구하고 있음. 이러한 신형 대국관계의 주장 배경에는 양국이 서로 상대방의 이익을 존중하고 중대한 국제지역 문제에서 협력을 강화하자는 것으로서 '미국이 중국의 사활적 이익을 무시하지 않는 것이 좋다'라는 경고성 메시지를 내포하고 있음.[22]

제5세대 시진핑 체제의 중국정부는 미국에게 '신형 대국관계'를 요구하고 있음. 신형 대국관계의 주장 배경에는 양국이 서로 상대방의 이익을 존중하고 중대한 국제지역 문제에서 협력을 강화하자는 것으로서 '미국이 중국의 사활적 이익을 무시하지 않는 것이 좋다'라는 경고성 메시지를 내포하고 있음

○ 일본 아베 정권처럼 중국 지도부 역시 내부적으로 끓어오르고 있는 중화민족주의와 대국의식에 사로잡혀 주변국과의 해양영토문제에서 쉽게 타국에게 양보하거나 협상을 시도할 개연성은 없음. 오히려 새롭게 자각된 중화민족주의의 토대 위에서 G2로 부상한 막강한 경제력과 첨단기술력을 바탕으로 군사력의 강화로 나갈 가능성이 크며 이에 따른 해양영토분쟁의 격화가 나타날 조짐이 있음.

○ 최근 북핵문제와 관련하여 시진핑 체제의 중국정부는 지난 후진타오정부와는 사뭇 다른 입장을 견지하기 시작하고 있다는 것임. 즉 2012년 말 장거리로켓 발사에 이어 작년 초 3차 핵실험까지 감행한 북한에 대해 중국의 새 정부는 석유 공급까지 일시 차단하고 북한의 은행에 제

재를 가했으며 북·중 간 세관 검열을 강화하여 북한의 군사모험주의 정책에 중국이 무조건적으로 뒤를 봐주지는 않는다는 것을 보여주려고 하였음.

새로운 안보전략 환경과 동북아 안보정세의 변화에 대응하기 위하여 한국의 새 정부는 한·미동맹과 한·중 협력관계를 해결하며 남북관계를 균형이 있게 발전시키면서도 주변국과 협력하여 북핵문제를 해결하며 남북관계를 정상화하는 데 외교력을 집중해야 함

○ 물론, 중국 정부가 북한정권 붕괴를 이끌지 모를 치명적인 제재나 압박을 가할 개연성은 없음. 미국의 아시아 회귀정책으로 중국이 미국의 동맹·연합국들에 의해 전략적으로 포위되고 압박받고 있는 형세이므로 중국의 대북제재가 보다 전면적이고 적극적으로 시행되려면 미국의 대중 정책 기조가 포위와 압박으로부터 공존·공영 쪽으로 선회하는 것이 선행되어야 할 것으로 보임.[23]

○ 향후 중국은 북한에게 핵 실험 등 추가 도발 감행 시 중국이 비호해 주기 어렵다는 점을 설득하거나 경고하는 한편 일정 정도의 식량 및 석유를 지원하고 사회주의 시장경제 도입의 진척에 따라 원조와 지원을 연계할 것임.

○ 작년 6월 27일 열린 한중정상회담에서 중국은 북핵불용이나 북한의 비핵화라는 표현을 사용하지 않고 한반도 비핵화라는 표현을 쓰면서 한국과 미국이 요구하는 수준의 북한비핵화를 넘어서는 한반도전체의 비핵화를 지향하는 중국의 의도를 내비친 적이 있음.[24] 시진핑 체제의 중국은 후진타오 체제보다 더 적극적인 대북정책을 펼치면서도 한반도안정을 증진하는 방향으로 대북 영향력을 행사할 것임.[25]

4. 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스와 대북정책 방향[26]

○ 새로운 안보전략 환경과 동북아 안보정세의 변화에 대응하기 위하여 한국의 새 정부는 한·미동맹과 한·중 협력관계를 균형 있게 발전시키면서도 주변국과 협력하여 북핵문제를 해결하며 남북관계를 정상화하는 데 외교력을 집중해야 함. 특히 북한의 대중국 예속을 억제하고 통일비용을 절감하며 평화통일의 기반을 구축할 뿐 아니라 통일과정에서도 서로의 경제발전과 공영에 기여할 수 있도록 다양한 경협을 추진해 나가는 것이 바람직.

가. 남북관계개선과 대북정책의 주요 변수

○ 대북정책의 결정 및 추진과 관련하여 가장 큰 영향을 미치는 구조적인 변수로는 남북관계, 북-미관계, 한-미관계, 남-남 갈등관계 등임. 대북

정책은 우리가 일반적으로 인식하고 있는 것처럼 한국정부의 북한에 대한 대외정책적 차원에서 작동하기보다는 한반도의 지정학적 상황과 내부적 상황, 역사적 전개과정에 기인하여 여러 가지 구조적 변수가 함께 복합적으로 영향을 미침.

- 대북정책의 추진을 후륜구동 자동차로 비유한다면 대북정책의 추동력을 주는 자동차 뒷바퀴의 역할로서 남북관계와 한-미관계가 영향을 미치며 자동차의 방향을 제어하는 앞바퀴의 역할로서 남-남 갈등 관계와 북-미관계가 함께 영향을 미친다고 할 수 있음.[27]
- 궁극적으로 대북정책의 일관성과 효과성을 담보하는 데 4가지 바퀴 축즉, 남북관계와 한-미관계가 상호작용하여 대북정책의 추동력을 주지만, 또한 북-미관계와 남-남관계가 대북정책 방향타의 역할을 하면서 좌 또는 우로 나가게 한다는 것을 유념해야함.[28]
- 지난 진보좌파 정권기간 동안에 이념적 보혁관계에서 진보적 성향이 우세하여 좌파성향의 온건한 대북포용정책이 나왔지만, 그러한 좌파 온건정책의 추진이 미국의 보수우파정권 집권 이후 북-미관계의 단절과 경직성으로 인하여 추동력을 잃었음.[29] 반면에 보수우파적인 성향의 이명박 정부 집권으로 인해 대북정책이 다시 강경압박으로 선회하였는바 남북관계의 교착 및 경직으로 대북정책이 추동력을 잃고 남북관계의 진전을 이루지 못함.
- 마지막으로 남-남 갈등문제 또한 민주화과정 이후 진행된 이념적 스펙트럼의 확산으로 인해 당분간 한국사회 내 보혁갈등의 해소가 어려울 것이기 때문에 새 정부가 자신의 대북정책기조를 한쪽 방향으로 유지하거나 꾸준히 일관성을 확보한다는 것이 매우 어려움.

새 정부의 한반도 신뢰프로세스라는 대북정책이 효과적으로 추진되기 위해서는 먼저 정책결정 및 추진에 앞서서 국제적, 지정학적, 이념적 개입요소를 고려해서 정책추진의 구조와 인프라를 잘 구축하여 추진할 필요가 있음

○ 향후 새 정부의 한반도 신뢰프로세스라는 대북정책이 효과적으로 추진되기 위해서는 먼저 정책결정 및 추진에 앞서서 국제적, 지정학적, 이념적 개입요소를 고려해서 정책추진의 구조와 인프라를 잘 구축하여 추진할 필요가 있음.

- 전체적인 대북정책 환경의 변화에 대한 분석을 토대로 그에 따른 대북정책의 적합성과 효과성을 고려하는 한편 한반도가 처한 지정학적 상황 및 한국사회의 내부상황 변화가 종합적으로 함께 고려되어져야 함.[30] 아울러 이런 전체적인 맥락과 구조에 연계시켜 나온 맞춤형 대북정책이라도 추진하기 전에 미리 대북정책 추진효과를 극대화하기 위한—사전 구도정리 및 정책공조 시스템 확립—사전 정지 작업을 통하여 개입변수를 치밀하게 통제해나가야 함. 그런 사전 정지작업의 하나로 남남 간 갈등해소를 위한 초당적 대북정책제도 및 장치를 마련하는 것이 매우 중요함.
- 북한핵문제는 미해결로 지속되어 남북관계는 물론 한-미관계, 북-미

관계에 계속 장애요인으로서 발목을 잡으면서 대북정책의 추진은 물론 한반도긴장고조 및 동북아불안정을 초래할 수 있으므로 가능한 북핵문제의 조기해결을 위한 전향적 조치를 마련해야 함.

대외적으로도 대북정책 기조는 무엇보다 '국제협력(즉 국제공조)'을 통한 북한핵문제의 해결과 한반도문제의 해결에 있는바 이는 사실 대북정책의 효과적 추진에 있어서 국제공조가 반드시 필수적이라는 것임

○ 대외적으로도 대북정책 기조는 무엇보다 '국제협력(즉 국제공조)'을 통한 북한핵문제의 해결과 한반도문제의 해결에 있는바 이는 사실 대북정책의 효과적 추진에 있어서 국제공조가 반드시 필수적이라는 것임.

- 북한이 의도하는 북-미 직접협상이나 빅딜의 성사 자체가 현재의 북한핵 해결을 위한 다자협력체제의 붕괴를 노리고 있기 때문에 미국의 대북협상, 중국의 대북경제지원, 남한의 식량지원, 북일협상 모든 것이 함께 상호 조율되고 조정되어야 시너지 효과를 낼 수 있음.[31]
- 한국은 중국으로 하여금 북-중동맹의 유지도 중요하지만 북한의 핵개발로 인한 한반도 긴장조성과 동북아 안보불안, 미국의 한반도 및 남지나해 영향력 확대, 한국의 핵억지력 개발시도의 심각성을 고려하여 북한의 핵폐기와 개혁개방의 필요성을 계속 설득할 필요가 있음.[32]
- 지나치게 친미적이며 대미의존적인 외교로 중국과의 관계를 소원하게 하지 말고 중국의 중재역할을 강화시키기 위해서 한-중 간 경제협력과 교류를 넘어서는 한-중 간 안보협력 및 전략대화의 노력도 병행할 필요가 있음.[33] 여기에 한국도 미국이 한-미동맹을 군사동맹에서 '포괄동맹, 전 지구적 가치동맹화' 하려는 전략에 대해서는 한국의 전략적 이해관계를 신중하게 고민하고 판단해서 결정해야함.

○ 한국의 새 정부는 한반도 신뢰프로세스 기조를 일관되게 유지하는 가운데 한반도 문제와 남북문제를 해결하려고 하고 있으나, 전반적으로 유연성보다는 원칙에 무게를 두고 대북전략을 구사하는 경향이 있음.

- 박근혜 정부의 대북정책 추진에 대해 국민들의 지지도는 타 분야보다 월등히 높게 나오고 있으나 박근혜 정부의 원칙적인 대응과 대북정책 추진이 북한의 근본적인 변화를 가져오거나 실효성이 있을지에 대해서는 의문이 있음. 먼저 남북관계개선과 관련해서 북한의 "중대한 제의나 대담한 제안"에 수동적/방어적 입장만 취하고 있을 뿐 적극적이며 창의적인 발상은 보이지 않고 있음. 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스는 북핵문제에 대한 국제적인 공조만을 강조할 뿐 구체적이며 실효적인 해법의 모색에는 미흡하다는 평가임.
- 향후 박근혜 정부가 원칙을 고수하는 엄격한 상호주의 정책을 북한에게 요구할 때, 기회주의적인 북한의 행태와 반발로 남북관계가 언제라도 다시 긴장과 대립국면으로 퇴행할 수 있다는 점에 유의할 필요 있음. 따라서 향후 남북관계 개선의 향방은 첫째 양측 최고지도자의 정책판단과 의지가 중요하며, 둘째 거시적인 시각에서 대북정책의 선순환

구조와 정책 인프라의 구축이 중요하고, 셋째는 이런 모든 대내외적 상황을 입체적이고 종합적으로 판단하여 추진할 수 있는 유연한 전략적 사고와 추진력이 필요함.

○ 남북관계의 개선을 주변국과의 관계개선으로, 주변국과의 관계강화를 다시 남북관계개선으로 재유도해 낼 수 있어야 함.

○ 미중과의 균형된 공조관계에서 다각적인 대북공조체제 구축과 국제사회와의 일치된 협력관계 구축을 통하여 북한의 단계적 변화를 유도해 나가야 함.

○ 주요 정책결정에서 절대 타이밍을 놓치지 않는 유연한 사고, 전략적 사고가 필요함.[34]

○ 대북정책의 실효성을 담보하는데 국민들 사이에 이러한 정책방향에 대해 확고한 공감대를 선제적으로 조성해 나갈 필요가 있음.[35]

나. 남북관계개선과 대북정책 추진을 위한 제언

○ 한·미동맹 강화를 통한 대북 억지력 구축 및 북핵문제의 해결
- 한·미동맹은 한국의 국가안보와 대외전략의 초석이므로 반드시 우호적으로 발전시켜 나가면서 이를 잘 활용하여 한반도 평화문제와 북핵문제를 해결해야 함. 북한의 군사도발을 억제하기 위해 양국군의 긴밀하고 유기적인 협력 체제를 유지하는 한편 조만간 핵무기의 실전능력을 보유할 북한에 대한 확장억지를 보장받고 대량보복 능력을 확보하여 북한이 감히 한국을 넘보지 못하도록 해야 함.[36]

○ 실용적이며 유연한 균형외교로 중국과의 국제협력강화
- 중국의 국력이 급속히 강화되고 북한의 대중의존도가 갈수록 커져 실효적인 대북제재, 북핵문제 해결, 한반도 평화체제 구축뿐 아니라 급변사태의 원만한 수습과 평화통일을 위해서도 중국의 협력이 더욱 절실히 필요해지고 있음. 특히 한·미동맹을 지속적으로 발전시키면서도 한·미동맹이 반중국 구도화로 나가는 것은 삼가해야 함.[37]

○ 적시의 대북정책 추진으로 남북관계 개선의 이니셔티브 확보
- 한국의 새 정부는 남·북 간 상호 교류와 호혜적인 경협을 확장해 나가는 한편, 한반도를 넘어 중국과 러시아, 일본을 포함한 동북아 평화·번영의 비전과 구체적인 청사진을 제시하여 북한이 한반도 평화와 민족공영의 길로 나오도록 설득하고 유도해야 함.[38] 물론 최근 새 정부의

한국의 새 정부는 남·북 간 상호 교류와 호혜적인 경협을 확장해 나가는 한편, 한반도를 넘어 중국과 러시아, 일본을 포함한 동북아 평화·번영의 비전과 구체적인 청사진을 제시하여 북한이 한반도 평화와 민족공영의 길로 나오도록 설득하고 유도해야 함

대북정책에 대해 국민들의 지지도가 타 분야보다 월등히 높지만 이것이 새 정부의 대북정책이 잘 작동하여 북한의 변화를 유도한 것이라고 보기에는 의문[39]

- 최근 북한의 이산가족상봉 합의나 고위급회담 개최제의 등은 우리의 대북정책 추진에 매우 유리한 환경을 제공하고 있으며 작금의 한반도 주변정세도 또한 한국의 대북정책추진에 여러모로 유리한 환경을 제공하고 있으므로 너무 원리원칙에 매이기보다는 적시에 맞게 대북정책을 추진할 필요

북핵문제에 새로 강경한 입장을 보이고 있는 중국을 더욱 적극적으로 설득하여 북한의 핵 포기를 유도하고 한국의 한반도 신뢰프로세스정책에 공감하고 있는 미국으로 하여금 북한과의 협상에 나오도록 유연한 자세와 전략적 사고로 대응할 필요

○ 전략적 사고와 유연한 대응으로 북핵문제의 해결에서 주도권 확보

- 최근 북핵문제는 국제적인 제재아래 북한의 핵 포기만을 종용함으로써 북한의 핵개발이 마냥 방치되고 있는 상황임. 북한이 우라늄 농축시설을 2배로 확장하고 있다는 분석이 제기되는 등 국제사회의 무대응 속에 북한 핵개발이 지속되고 있는 실정임. 북핵문제에 새로 강경한 입장을 보이고 있는 중국을 더욱 적극적으로 설득하여 북한의 핵 포기를 유도하고 한국의 한반도 신뢰프로세스정책에 공감하고 있는 미국으로 하여금 북한과의 협상에 나오도록 유연한 자세와 전략적 사고로 대응할 필요

○ 외교력의 한계를 직시한 외교적 자율성 극대화 방향 추진

- 주변 국가들과의 선린외교 및 네트워크 외교의 강화
- 북한군부의 영향력약화 및 온건파 입지강화를 위한 방향으로 대북정책 추진

○ 북한을 포함한 주변국들과의 에너지/자원협력 강화

- 남・북・러 가스관 연결사업 등 에너지/자원 협력을 적극 추진함으로써 남북관계 및 교류협력의 심화와 잠금쇠 역할을 기대할 수 있음. 한국정부는 더 이상 북한의 대중 예속심화를 방지하고 미래 에너지 안보를 강화하며 남・북・러 모두에게 이익이 되는 남북러 가스관 협력사업을 적극 추진하는 것이 바람직함.

○ 남북정상회담의 조기 추진과 이를 위한 사전 정지 작업의 준비

- 마지막으로 남북정상회담의 조기 추진과 이를 위한 사전 정지 작업의 준비가 중요. 1차 남북정상회담과 2차 남북정상회담의 성과와 의미는 매우 다르며 실질적으로 남북관계의 발전에도 매우 차이가 있는데 이를 실현하기 위해서는 최소한 1년 이상의 준비와 사전 정지작업이 필요함.
- 또한 미리 주변국들과의 공조체제 구축과 정상회담 이후의 대책까지

마련되어야 시너지 효과가 있으며 또한 역사적으로도 높게 평가받을 수 있음.

주석

1) 미국은 이에 따른 군사력약화 논란을 의식하여 대신에 미래전쟁에 부합하는 합동전력을 조정, 군사력의 신속성과 유연성을 제고하기위하여 지상군 중심전투 대신에 해공군력의 증강과 함께 기동전력의 현대화, 사이버전 능력 강화, 무인기 전력의 증강으로 군사적 우위를 계속 확보해 나가겠다는 의지를 표명하고 있다. 정철호, "미국 2012 신국방전략과 한국의 군사전략발전방향," 「정세와 정책」, 2012년 2월호, pp.26-27.

2) 사실 탈냉전 이후 미국은 아태지역의 중요성을 강조하면서도 실제로는 대테러전쟁에 전념하게 되면서 중동지역에 몰입, 아시아・태평양 지역에 대한 관심이 약화되었으나 최근 대테러전쟁의 종결이 가까운 시점에서 중국의 급속한 G2 부상과 군사적 위상강화에 대하여 경계심을 갖고 대응하기 시작한 것이라고 하겠다. 최우선, "미국의 새로운 방위전략과 아시아안보," 『주요 국제문제분석』, 국립외교원, 2012.6.1.

3) 김열수(2012), "미국의 신국방전략과 한국의 대비전략," 「국가전략」, 제18권 2호, p.181.

4) A2/Ad 전략이란 1992년 미국이 중국의 해양전략을 주시하면서부터 사용해온 용어로서 2001년 QDR에서부터 본격적으로 사용하고 있다. Anti-access: Those actions and capabilities, usually long-range, designed to prevent an opposing force from entering an operational area. Area-denial: Those actions and capabilities, usually shorter range, designed not to keep an opposing force out, but to limit its freedom of action within the operational area.

5) 여기에서 작전접근(OA)이란 "임무를 달성하기위하여 충분한 행동의 자유를 가지고 작전지역에 군사력을 투사할 수 있는 능력"을 의미하며 또한 합동작전접근이란 "확실접근(Assured Acess)을 위하여 합동군사능력을 확보"하는 것이다(DOD, 2012). 반면에 확실접근(assured access)이란 "전 지구적 공동영역이나 주권영토, 영해 및 영공과 사이버공간에 대한 방해받지 않는 국가적 사용"을 지칭한다. Martin Dempsey, 미 합참의장, "Joint Operational Access Concept," 2012.1.17.

6) 김열수(2012), pp.183-187.

7) 위의 글.

8) 이 공해전투의 3가지 핵심요소는 첫째, A2AD의 도전을 제기하여 공식적인 협력을 확실하게 할 수 있는 조직모델을 개발하는 것과 둘째는 능력이 군 부대간에 적절히 통합되어 운영되어지도록 개념적인 재조정이 이루어지게 하는 것, 셋째는 군사교리상의 것으로서 조직, 훈련, 지휘력, 교육, 시설상의 여러 요소들이 적절하게 상호보완적인 형태로 합동 개발되어 효율적인 획득전략으로 극대화될 수 있도록 하는 것이다. 자세한 사항은 김열수(2012), pp.183-187 참조.

9) 최우선(2012), "미국의 새로운 방위전략과 아시아안보," 『주요 국제문제분석』, 국립외교원, pp.7-14.

10) 허태회(2013), "동북아 안보지형의 변화와 국가정보," 「국가정보연구」, 2013년 제6권 1호, 국가정보학회, pp.57-64.

11) 허태회(2013), pp.57-64.

12) 조선일보, 2012년 11월 14일.

13) 허태회(2013), 위의 글.

14) 세계일보, 2013년 11월 13일.

15) 세계일보, 2013년 8월 4일.

16) 최근 백승주 국방부 차관은 일본의 집단자위권 행사에 있어서 북한지역도 우리의 사전 동의가 필요한 지역이라고 밝히면서 역사문제를 갖고 있는 일본이 새로운 정책변경에 앞서서 주변국들의 신뢰를 얻는 노력이 먼저 필요하지 않는가라고 일침을 놓은 적이 있다. 세계일보, 2013년 11월 7일.

17) 당시 정상회담에서 양측은 북핵문제가 미중 간의 협력증진을 위한 핵심사안 중 하나이며 북한의 핵보유를 인정할 수 없다는 것과 비핵화가 대북정책의 목표라는데 의견의 일치를 보았다. 물론 북핵문제와 관련하여 중국은 북한의 비핵화라고 적시하기보다 한반도 비핵화라는 포괄적인 의미를 사용하여 한국과 미국의 핵문제를 포함시키려고 하였다. 동북아 안보와 관련하여서는 조어도(센카쿠열도)를 둘러싼 영유권 분쟁이 더 이상 고조되어서는 안 되며 외교적으로 해결되어야한다고 강조하였다. 시진핑 주석은 중국의 꿈과 신형 대국관계를 강조하면서 부강한 국가, 민족의 부흥, 인민행복으로 요약되는 중국의 꿈을 실현하는데 평화롭고 안정된 국제환경의 조성이 필요함을 주장하였다.

18) 이상현, "한반도평화를 위한 한국의 외교전략," 「국가전략」, 2013년 제19권 2호, 세종연구소, pp.18-25.

19) 이 전작권문제는 노무현 대통령시절이던 2005년 10월 37차 한미안보협의회(SCM)에서 논의가 본격화되었다가 2006년 9월 한미정상회담에서 전작권전환에 기본적으로 합의하면서 2012년 4월 17일로 예정되었으나 이후 이명박 정부에서 북한의 핵도발을 포함한 새로운 안보환경을 명분으로 2015년 말로 재조정되었다.

20) 그동안 양국은 전작권전환 이행을 위하여 전환계획에 따라 전군적 추진체계를 구축하고 6개분야 35개 과업 125개 과제에 전환업무를 추진하여 이미 2010년 기준으로 65% 이상을 추진하였으며 한국합참의 기본운용능력을 검증한 결과 SCM과 MCM에서 정상추진으로 평가하는 등 성공적인 토대를 구축해온 것이 사실이다. 이상현, "한반도평화를 위한 한국의 외교전략," 「국가전략」, 2013년 제19권 2호, 세종연구소.

21) 이상현(2013), 위의 글.

22) 이태환, "오바마-시진핑의 미중 정상회담과 한반도," 「정세와 정책」, 2013년 7월호(통권 271호), pp.4-8.

23) 위의 글.

24) 이태환(2013), p.7.

25) 정철호, "2013년 중국 국방백서의 대한국전략 함의," 「정세와 정책」, 2013년 8월호(통권 272호), pp.12-15. 세종연구소.

26) 1.「한반도 신뢰프로세스」의 개념: 튼튼한 안보를 바탕으로 남북간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가서 통일기반을 구축하려는 정책. 여기서 신뢰는 △남북간 신뢰, △국민적 신뢰, △국제사회와의 신뢰를 포괄함.
2.「한반도 신뢰프로세스」의 목표: ○ 남북관계 발전, ○ 한반도 평화 정착, ○ 통일기반 구축
3.「한반도 신뢰프로세스」의 추진 원칙: ○ 균형있는 접근, ○ 진화하는 대북정책, ○ 국제사회와 협력
4.「한반도 신뢰프로세스」의 추진 기조
○ 튼튼한 안보에 기초한 정책 추진
○ 합의 이행을 통한 신뢰 쌓기
○ 북한의 '올바른' 선택 여건 조성
○ 국민적 신뢰와 국제사회와의 신뢰에 기반

27) 허태회・윤영미・윤황(2009), pp.94-97.

28) 위의 글.

29) 위의 글.

30) 위의 글.

31) 위의 글, pp.93-97.

32) 이태환, "한중 전략적 협력동반자관계: 평가와 전망,"「세종정책연구」제6권 2호(세종연구소, 2010) 참조.

33) 위의 글.

34) 작금의 동북아 안보상황이나 한반도 주변정세 그리고 남북관계를 전체적으로 고려할 때 불확실성과 불안정이 증대되고 있지만 역으로 대북정책의 이니셔티브를 쥐고 선제적으로 남북관계의 개선에 나서는 데는 오히려 유리한 측면도 많이 있으며 지금의 시기를 놓치면 당분간 한반도 문제의 해결에 한국이 주도권을 갖는 것이 매우 어려워 질 수 있다.

35) 대북정책의 추진과 관련하여 실질적인 추동력을 확보하기 위해서는 무엇보다 범국민적 지지와 공감대를 형성, 확보하는 것이 중요하다. 대북통일정책의 추진에 있어서 온건진보 성향이든 강경보수이든 모두 대북정책의 정쟁화구조와 국민적 합의기반의 미비로 인하여 고비용 저효율의 정책적 한계를 노정하고 있기 때문이다. 역대정부의 대북정책 추진과정에서 살펴보았듯이 이제 남남갈등 구조의 해소 및 대북정책의 국민적 합의기반 도출이 대북정책의 효과적 추진에 중요한 선결과제가 되고 있다.

36) 김영호, "한반도평화 유지를 위한 군사안보전략: 대북억제력 강화방안을 중심으로,"「국가전략」, 2013년 제19권 2호, pp.46-50.

37) 이상현(2013), pp.26-28.

38) 문순보(2013), "박근혜 대통령의 대북정책: 2013년 전반기 평가,"「정세와 정책」, 2013년 7월호(통권 207호), 세종연구소.

39) 새 정부의 북한 개성공단 파행에 대해 원칙적으로 대응하고 북한의 태도변화를 이끌어 낸 것에 대한 평가에서 80.6%가 대북정책 찬성. KBS. 8.3. 위의 글 참조.

참고문헌

<국문자료>

김열수, “미국의 신국방전략과 한국의 대비전략,” 「국가전략」, 제18권 2호, 2012.

김영호, “미국 신 국방전략의 함의와 한국 국방정책의 과제,” 동아시아연구원 Smart Q & A 인터뷰 No.2012-03, 2012.2.24.

_____, “한반도평화 유지를 위한 군사안보전략: 대북억제력 강화방안을 중심으로,” 「국가전략」, 2013년 제19권 2호, 세종연구소.

문순보, “박근혜 대통령의 대북정책: 2013년 전반기 평가,” 「정세와 정책」, 2013년 7월호(통권 207호), 세종연구소.

박병광, “후진타오시기 중국의 대북정책기조와 북핵인식: 1・2차 핵실험 이전과 이후의 변화를 중심으로,” 통일정책연구 제19권 1호, 2010.

서동주, “한-러관계 결산: 새로운 도약의 디딤돌 놓기,” 국가안보전략연구소, 2013년도.

손병권, “부시행정부의 대북정책: 북미 양자대화로의 전환,” 「국방연구」, 제52권 제1호. 2009년.

엄상윤, “한미정상회담평가와 향후 과제,” 「정세와 정책」, 2013년 8월호(통권 272호), 세종연구소.

오경섭, “북핵공조의 한계와 정책보완방안,” 『세종정책연구』, 2010년 제6권 2호.

_____, “북한의 10대원칙 개정: 주요 내용과 정치적 의미,” 「정세와 정책」, 2013년 8월호(통권 272호), 세종연구소.

이상현, “오바마 행정부의 국가안보전략,” 「정세와 정책」, 2010년 7월호(통권 171호), 세종연구소.

_____, “한반도평화를 위한 한국의 외교전략,” 「국가전략」, 2013년 제19권 2호, 세종연구소.

이태환, “오바마-시진핑의 미중 정상회담과 한반도,” 「정세와 정책」, 2013년 7월호(통권 271호), 세종연구소.

임을출, “6자회담의 다자적 제도화: 초기조건과 결정요인,” 「통일정책연구」, 제18권 1호, 2009.

전성훈, “북한비핵화와 핵우산강화를 위한 이중경로 정책,” 「국가전략」, 2010년 제16권 1호.

정철호, “미국의 대인도 핵용인정책과 대북핵정책변화가능성,” 「세종정책연구」, 2011년 3월호. 제7권 1호.

_____, “미국 2012 신국방전략과 한국의 군사전략발전방향,” 「정세와 정책」, 2012년 2월호, 통권 188호, 세종연구소.

최우선, “미국의 새로운 방위전략과 아시아안보,” 『주요 국제문제분석』, 국립외교원, 2012.6.1.

최재훈, “이란의 핵개발갈등과 한반도,” 「정세와 정책」, 2012년 3월호, 통권 189호.

허태회, “동북아 안보지형의 변화와 국가정보,” 「국가정보연구」, 2013년 제6권 1호,

국가정보학회.

홍현익, "천안함사건 이후 한국의 대북정책기조: 평가와 제언," 「정세와 정책」, 2010년 7월호(통권 171호), 세종연구소.

<영문자료>

Christopher Ford, "Stalemate and Beyond: The North Korean Nuclear Impasse and Its Future," *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol.20, No.2, 2011.

Haksoon Paik, "An Analysis of the North Korean Perspective on Post-Cheonan Regional Security," Presented at The Asan Institute For Policy Studies Symposium. 2010.8.13. Seoul. Korea.

Kyung-Han Lim, "Global Access VS. Access Denial: US-Chinese Naval Security Competition In the East Asian Seas," *The Korean Journal of Security Affairs*, 17-1(June 2012), pp.43-64.

Larry Niksh, "North Korea's Nuclear Weapons Development and Diplomacy, CRS Report, 2009.05.27.

National Intelligence Council, "Mapping the Global Future," *Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*, University Press of the Pacific Honolulu, Hawaii. 2006.

Ralph A. Cossa, "Post-Cheonan Regional Security: Where are we now?-A US Perspective," Presented at The Asan Institute For Policy Studies Symposium. 2010.8.13. Seoul. Korea.

Scott A. Snyder, "The Cheonan Incident and its Impact on Regional Security," Council on Foreign Relations. 2010.8.25.

❖ 저자 약력

▌허태회

現 선문대학교 국제관계학과 교수 겸 국제평화대학 학장. 건국대 정외과를 졸업한 후에 미국 워싱턴 주립대 정치학 석사, 덴버대학 국제정치학 박사학위를 취득함. 1995년부터 2000년까지 한국정치사회연구소 연구위원과 국가정보원 전문위원 역임함. 이후 선문대 입학처장과 대외협력처장, 중앙도서관장, 동북아 역사재단 자문위원, 사회통합위원회 이념분과 위원 등을 역임함. 주요 연구 분야는 미국 외교정책과 동아시아 정치 및 통일문제 등이며, 최근 연구로는 "사이버 정보전과 국가정보 개혁문제"가 있음.

JEJU FORUM
FOR PEACE & PROSPERITY

JEJU FORUM
FOR PEACE & PROSPERITY
2014

May 28-30, 2014
Haevichi hotel & resort, Jeju

Designing New Asia

Hosts 제주특별자치도 Jeju Special Self-Governing Province · International Peace Foundation 국제평화재단 · 동아시아재단 East Asia Foundation · 중앙일보

Organizer 제주평화연구원 JEJU PEACE INSTITUTE

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

ISSN: 2005-9760