

KINU

제5차 KINU 통일포럼(2014.8.12)

동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향

Korea Institute for
National Unification

KINU

제5차 KINU 통일포럼(2014.8.12)

동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향

Korea Institute for
National Unification

동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향

인 쇄 2015년 1월
발 행 2015년 1월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 최진욱
편 집 인 국제전략연구센터
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2527 (팩시밀리) 901-2543
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획디자인 두일디자인 (02-2285-0936)
인 쇄 처 두일디자인 (02-2285-0936)

© 통일연구원, 2015

동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향

○ 본 보고서에 수록된 내용은 집필진의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향

◆ 제5차 KINU 통일포럼

발간사	vii
요약	ix
I. 서론	1
II. 미중 관계와 북미 관계	5
1. 미중 관계/미국의 아시아 정책	5
2. 미국의 대북정책	10
III. 미러 관계와 북러 관계	16
1. 미러 관계	16
2. 러시아의 대북정책	21
IV. 한국의 대응방향	27

발 간 사

본 보고서는 2014년 8월 12일 제5차 KINU 통일포럼의 내용을 바탕으로 동북아 정세변화와 한국의 대응방향을 기술한 것입니다. KINU 통일포럼은 통일연구원이 정책 대응력을 높이기 위한 노력의 일환입니다. 동 포럼은 통일연구원의 연구진뿐만 아니라, 학계, 언론계, 정부의 관련분야 전문가들이 함께 지혜와 경험을 나누는 자리입니다.

현재 동북아 정세는 미국과 중국이 경쟁하는 가운데 미국과 러시아가 대립하고 있으며, 북한은 북중 관계와 북러 관계를 회복 및 강화하고자 노력하고 있습니다. 본 보고서는 한반도를 둘러싼 국제정세를 분석하고 신냉전의 도래를 막고 북한변화와 통일준비를 촉진하기 위한 대응방향을 제시하고 있습니다.

제5차 KINU 통일포럼에서 발표와 토론을 해주신 각계 전문가들과 본 보고서가 출간되기까지 집필·수정·편집을 맡아주신 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

2015년 1월
통일연구원장
최진욱

요약

한반도를 둘러싼 동북아와 글로벌 지형은 끊임없이 변화하고 있다. 미국의 ‘아시아 회귀정책’과 중국의 ‘신안보관’이 대립하였으며, 우크라이나 사태 이후 미국이 주도하는 대러 제재가 본격화되는 가운데 영토와 역사문제를 둘러싼 중일 라이벌 관계는 심화되었다. 작년 한 해 미국과 중국은 경쟁관계를 지속하면서 동아시아 새로운 질서에 대한 논의를 이끌었다면, 미국과 러시아는 극명한 갈등 관계를 형성하면서 지정학과 에너지를 둘러싼 대립과 충돌로 신냉전에 대한 전망을 불러 일으켰다. 이러한 상황에서 한국 정부는 미일과 중러 사이에서 ‘줄서기’ 혹은 ‘줄타기’를 강요당한다는 소극적, 부정적 시각을 극복하고 보다 적극적 역할을 수행해 나가야 할 것이다.

현재 미국은 우크라이나 사태 이후 러시아와 대립하고 있으며 이슬람 무장세력인 이슬람 국가(IS)의 적대활동에 대응하고 있고 에볼라 바이러스 퇴치에 나서고 있다. 이러한 ‘삼중 위협(triple threat)’ 속에서 오바마 2기 행정부는 ‘전략적 인내’의 기초를 유지하면서 북한 문제를 주도적으로 해결하기 보다는 효율적으로 관리하고자 할 것이다. 당분간 북한을 미국과 우방에 대하여 ‘커져가는 위협(growing threat)’으로 규정하면서 국제사회의 호응과 지지 속에서 북한 비핵화와 인권 개선을 위한 관여와 압박의 ‘양면 접근(dual-track approach)’을 지속할 것이다.

한편, 러시아는 푸틴 대통령이 천명한 이른바 ‘신동방정책’ 하에서 아시아 국가들과의 협력 확대에 주력해 왔으며, 최근 심화된 러시아와 미국·서방의 갈등은 동북아에서 중러 밀착과 북러 접근의 형태로 드러나고 있다. 그러나 향후에도 러시아는 실용주의적인 관점에서 대북 전략을 수립할 것으로 예상된다. 무엇보다 푸틴 정권이 국가 최고의 당면 과제로 설정한 극동 및 시베리아 지역 개발을 위해 러시아는 남북러 삼각협정에 더욱 적극적으로 나설 것이며 그 틀 안에서 북한과의 경제 관계 심화를 모색할 것이다. 이러한 삼각협력이 현실화된다면 러시아는 동북아와 한반도에서 평화적 중재자로서 이미지를 제고할 수 있으며 이는 우리 정부가 추진하고 있는 ‘유라시아 이니셔티브’에도 부응할 수 있다.

I. 서론

한반도를 둘러싼 동북아와 글로벌 지형은 끊임없이 변화하고 있다. 2014년 이슬람국가(IS)의 세력확장으로 중동 지역에 대한 국제사회의 관심은 한층 고조되었다. 러시아의 크림반도 병합은 동유럽을 새로운 분쟁지역으로 만들었으며, 서아프리카 지역에 창궐한 에볼라 바이러스는 글로벌 협력의 필요성을 일깨웠다. 동북아 국가들은 동맹과 적대, 무역과 제재 속에서 다양한 국가간 협력과 갈등의 모습을 보였다. 미국의 ‘아시아 회귀정책’과 중국의 ‘신안보관’이 대립하였으며, 우크라이나 사태 이후 미국이 주도하는 대러 제재가 본격화되는 가운데 영토와 역사문제를 둘러싼 중일 라이벌 관계는 심화되었다. 일부에서는 한미일과 북중러가 대립하는 구도에 대한 전망을 제시하면서 동아시아를 중심으로 하는 새로운 질서에 대한 논쟁을 불러 일으키고 있다. 과연 동북아 국제환경은 어떠한 변화를 보일 것이며 한국의 대응방향은 어떠한 해야 하는가? 한반도 통일과 안정을 추구하는 우리의 노력은 동북아 국제환경에 대한 이해와 전망 속에서 방향과 전략을 발견할 수 있을 것이다.

박근혜정부는 국내 합의, 남북 협의, 국제 공조를 통하여 행복과 평화를 가져오는 통일준비를 지향하고 있다. 박근혜 대통령은 2014년 신년기자회견에서 이른바 ‘통일은 대박’ 메시지를 전달한 후 드레스덴 연설에서 대북 인도적 지원, 민생 인프라 건설, 남북 동질성 회복을 제안하였다. 이후 정부와 민간, 보수와 진보가 함께하는 대통령 직속 통일준비위원회가 작년 7월 출범하면서 세 차례의 전체회의를 통하여 통일준비와 남북 관계에 대한 국내외 논의를 주도하였다. 지난 10월 김정은 정권 실세 3인방이 아시아게임 폐막식이 참석하면서 남북 고위급회

담 가능성이 제기된 가운데 통일준비위원회는 작년 12월말 남북 당국 간 회담을 전격 제의했으며 김정은 국방위원회 제1위원장은 2015년 신년사에서 “최고위급 회담도 못할 이유가 없다”고 밝혔다. 이렇듯 박근혜정부 출범 초기 북한 핵실험과 개성공단 운영중단으로 남북 관계는 갈등국면을 지속하였지만 2015년에 접어들면서 변화의 조짐을 보이고 있다.

그렇다면 향후 한반도를 둘러싼 국제환경은 남북 관계에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 박근혜정부의 통일·외교 정책 비전인 『한반도신뢰프로세스』와 『동북아평화협력구상』은 미국과 중국을 비롯한 주변국의 호응을 불러일으켰다. 2015년 상반기 남북한이 긍정적 변화를 모색하는 상황에서, 주변국의 반응을 예상해보고 국제공조 방안은 무엇인지 생각해 보아야 한다. 지난 한 해 동북아 국제정세는 ‘지속’과 ‘변화’의 모습을 보였다. 먼저 2014년 미국의 상대적 쇠퇴가 진행되는 가운데 중국의 공세적 외교와 일본의 우경화 행보는 변함없이 추진되었다. 미국 오바마 행정부는 이슬람국가(IS)가 새로운 위협으로 등장하자 중동 철군과 시리아 사태 대응에 대한 국내 비판 속에서 중간선거에서 야당인 공화당에 참패하였다. 시진핑 중국 국가주석은 ‘신형대국관계’ 이후 ‘신안보관’을 통하여 아시아 안보는 아시아 국가들 손에 달려있음을 선언한 가운데 아시아인프라투자은행(AIIB)과 아시아태평양자유무역지대(FTAAP) 구상을 발표하여 중국이 주도하는 새로운 지역질서를 꾀하였다. 아베 일본 총리는 중의원 선거 승리를 통해 얻은 국내적 지지를 바탕으로 우경화 행보를 지속할 발판을 마련한 가운데 미일 동맹에 기초한 중국 견제에 노력을 기울였다.

한편, 2014년 미러 관계는 우크라이나 사태 이후 참여한 갈등국면에 접어들면서 국제정세의 주요 변수로 등장하였다. 시리아 내전의 장기

화와 이슬람 테러활동으로 오바마 행정부의 외교정책에 대한 비판이 증폭된 상황에서 러시아의 크림반도 병합은 미국 외교정책에 대한 비판 뿐 아니라 다른 국가와 지역에 대한 미국의 안보공약에 대한 불신을 불러 일으켰다. 이에 오바마 행정부는 유럽연합과 더불어 러시아에 대하여 경제제재를 개시하고 이슬람국가(IS)에 대한 공습을 시작하는 강경한 대응책을 추구하여 국내외 비판과 우려의 목소리를 잠재우고자 하고 있다. 러시아는 경제제재와 더불어 국제유가의 폭락으로 인한 경제적·외교적 위기 상황에서 중러 및 북러 관계 강화에 나서는데 올해 5월에 개최될 2차 대전 승전 70주년 기념식에 시진핑 국가주석과 김정은 국방위원회 제1위원장 등을 초청하였다.

이러한 동북아정세의 변화 속에서 신냉전의 도래와 상호의존 심화라는 전망이 엇갈리고 있다. 2014년의 글로벌과 동아시아 차원의 변화를 냉전시대로의 회귀 혹은 '지정학의 귀환'으로 설명하면서 미일과 중러의 대결 구도가 본격화될 것이라는 주장이 존재한다. 전통적으로 중국과 러시아는 이념과 영토를 둘러싸고 갈등 양상을 보였지만, 최근 상대방의 동유럽과 동아시아에서의 영향력을 인정하면서 미국의 영향력 확대를 경계하는 가운데 에너지와 경제 협력을 강화하고 있다. 이러한 상황에서 북미 관계는 인권문제와 사이버공격으로 인하여 악화되었기 때문에 북중러 간 반미(反美) 연합전선이 구체화 될 가능성이 점증하고 있다. 올해 들어 미국과 서방의 정부와 민간단체가 북한 인권문제를 부각시키고 있지만, 중국은 자국내 인권문제로 미국과 오랫동안 마찰을 빚어왔기 때문에 북한문제에 대하여 미국과 긴밀히 협력하기 어려운 측면이 존재한다.

반면에 미중 사이의 경제적 상호의존의 심화와 중러 사이의 오랜 불신으로 인한 협력국면의 확대를 전망하는 이들도 존재한다. 작년

APEC 정상회의에서 미중 정상은 기후문제에 대한 공동 노력을 선언하였으며 경제와 환경, 에너지와 질병을 둘러싼 다양한 영역에서 협력하기로 합의하였다. 핵무기의 존재와 지리적 거리로 인하여 양국간 전면전을 벌일 가능성이 사실상 없는 상황에서 양국의 선택은 지역 질서를 둘러싼 경쟁 속에서 협력을 심화하는 이른바 ‘공동관리(condominium)’를 구체화할 것이라는 예상이다. 이에 따르면 중국은 미중 관계를 훼손하면서 중러 관계와 북중 관계를 격상시키지 않을 것이며 미국도 중국의 지분과 영향을 점차로 인정하면서 지역질서 변화를 받아들일 것이다. 북한도 미국과 중국이 북한(한반도) 비핵화라는 공동목표를 가지고 있는 상황에서 핵·미사일 실험과 국지도발을 자제하면서 고립탈피를 위한 노력을 기울일 수밖에 없을 것이다.

본 보고서는 미중 관계와 미러 관계를 중심으로 동북아 정세를 분석 및 전망한 후 한국의 대응방안을 논의한다. 앞서 언급한 바와 같이, 2014년 미국과 중국은 협력과 갈등이 중첩하는 경쟁관계를 지속하면서 동아시아의 새로운 질서에 대한 논의를 이끌었다면, 미국과 러시아는 극명한 갈등관계를 형성하면서 지정학과 에너지를 둘러싼 대립과 충돌로 신냉전의 도래에 대한 전망을 불러 일으켰다. 따라서 동아시아 지역질서의 핵심변수인 미중 경쟁과 신중변수인 미러 갈등을 통하여 국제정세를 이해하고 전망할 때 한국의 대북·통일 정책의 올바른 방향과 효과적 전략을 구체화할 수 있을 것이다. 남북한과 통일한국의 주변국과 지역질서에 대해 고려해 봄으로써 긴 호흡과 넓은 시야로 한반도 통일과 통합, 안정과 평화에 기초한 전략을 마련해야 할 것이다.

II. 미중 관계와 북미 관계

1. 미중 관계/미국의 아시아 정책

미국 오바마 1기 행정부는 ‘아시아로의 회귀’를 선언한 이후 아시아 중시 외교정책 기조를 유지하고 있다. 비록 오바마 행정부가 ‘아시아로의 회귀’를 선언하였을 때 수사 혹은 국내정치용에 불과하다는 평가도 존재했지만, 탈냉전기 미국 외교정책의 중심축은 중동과 유럽에서 아시아로 꾸준히 이동해 왔다는 평가가 일반적이다. 소련의 붕괴 이후 중국의 부상은 글로벌 패권국인 미국으로 하여금 아시아로 눈을 돌리게 하고 있다. 2014년 한 해 이슬람 테러집단의 발흥과 러시아의 구소련 지역 영향력 확대 움직임으로 인해 미국의 외교정책에서 우선 순위가 여전히 중동과 유럽에 머물고 있는 것은 사실이지만 미국 군사와 외교의 아시아 재균형은 현재 진행 중이다. 지난 해 중간선거 결과로 오바마 대통령은 여소야대 정치 지형 속에서 국정을 운영해야 하지만 다른 대내외 정책과 비교하여 아시아 정책에 대해서는 초당적 합의가 어느 정도 존재하는 상황이다. 따라서 오바마 행정부는 남은 임기 동안 미국경제가 회복세를 지속하고 테러단체 위협이 완화될 경우보다 더욱 적극적인 아시아 회귀를 추구할 것이다.

중국은 미국의 ‘아시아로의 회귀’ 선언에 신형대국관계에 이어 신안보관으로 응수하였다. 1970년대 후반 이후 고속 경제성장을 발판으로 역내 영향력을 확대하고 있는 중국 입장에서 아시아로 돌아오겠다는 미국의 선언을 환영하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 아시아 안보는 아시아 국가들 손에 달려 있다는 시진핑 중국 국가주석의 ‘아시아 교류·신뢰구축 회의(CICA)’ 연설은 다소 충격적이었다. 많은

이들이 시진핑의 ‘신안보관’을 중국판 먼로 독트린으로 해석하면서 중국이 본격적으로 아시아에서 미국을 밀어내기 시작한다는 분석을 내놓았다. 실제로 2008년 미국발 금융위기 이후 중국은 동중국해와 남중국해에서 주변국과의 마찰을 불러일으키는 ‘공세적 외교(assertive diplomacy)’를 선보이고 있다. 중국 5세대 지도자인 시진핑은 ‘역사의 치욕’을 언급하면서 중국 문화의 우수성을 강조하고 중국이 주도하는 새로운 아시아 질서와 제도에 대한 구상을 발표하고 있다. 아시아인프라투자은행(AIIB)은 미국과 일본이 주도하는 아시아개발은행(ADB)을 대체하는 성격이 강하며, 아시아태평양자유무역지대(FTAAP)는 미국 중심의 환태평양경제동반자협정(TPP)과 경쟁할 것으로 보인다.

향후 미국과 중국의 관계는 어떠한 모습을 보일 것인가? 우선 경제 규모를 제외한 부문에서 미국의 중국에 대한 우위는 상당 기간 지속될 것이다. 경제 부문에서 2010년 일본을 제치고 세계 2위 자리에 오른 중국은 최근 경제성장률이 10% 미만으로 둔화되기는 했지만 수년 내에 미국을 제치고 세계 1위 자리에 오를 것이라는 전망이 지배적이다. 따라서 현재의 관심은 다른 분야에서 보이는 미중의 격차에 쏠리면서 많은 이들은 미국이 군사와 외교, 소프트파워와 기술에 있어서 중국에 대한 우위를 지속할 것이라는 평가를 내놓고 있다. 중국의 군사력은 아직 미국에 비할 바가 아니다. 또한 중국은 내세울만한 동맹국이 없는 반면, 아시아에서 미국의 동맹관계는 보다 견고한 네트워크로 전환되고 있다. 중국이 경제규모가 크다고 하더라도 1인당 GDP는 미국에 크게 미치지 못할 뿐 아니라 연구 개발에 투자하는 절대 비용도 미국에 크게 뒤지고 있다. 비록 중국이 눈부신 경제성장을 이루었지만 아직까지 ‘불완전한 강대국(partial power)’일 뿐이라는 평가는 미중 국력차이를 명확하게 반영하고 있다. 물론 지리적 거리

로 인하여 동아시아에 대한 미국의 영향력 투사는 제한 받을 수밖에 없지만 미국의 아시아 동맹과 해외기지, 현재의 미국의 동맹 및 우방 강화 정책을 고려할 때 미국의 아시아 군사 패권과 미중 외교력 간의 격차가 단기간 내에 줄어들 가능성은 매우 낮다.

올해 미국은 군사력 및 외교력 우위를 유지하면서 중국을 포함한 주요국과의 협력관계를 도모할 것이다. 강대국간 세력전이가 발생할 경우 도전국이 현상황에 대한 불만과 방어국의 쇠퇴에 대한 불안으로 양국간 무력충돌 가능성은 높다. 이에 많은 연구자들과 정책전문가들이 중국이 미국을 뛰어넘는 강대국이 될 것인지 혹은 부상하는 중국이 쇠퇴하는 미국과 어떠한 관계를 맺게 될지에 관해 연구를 진행하였다. 중국의 고속성장이 내부 불안요인에도 불구하고 지속되자 최근의 연구들은 전자(미중 세력전이: 여부와 양상) 보다는 후자(미중 양자관계: 갈등 혹은 협력)에 집중하는 경향을 보여준다. 하지만 미중 세력전이가 일어나지 않은 상황에서, 특히 미국의 군사력 우위가 명확한 상황에서 미국의 쇠퇴에 따른 두려움은 아직 중요 변수가 아니다. 이러한 점에서 오바마 대통령은 작년 연설에서 “우리가 당면한 문제는 미국이 (세계를) 리드할 것인가 아닌가가 아니라 우리가 어떻게 리드해 나갈까입니다”라고 말한 것은 시사하는 바가 크다. 미국의 학자들 중 중국 붕괴론자들은 극소수에 머물고 있지만 동시에 중국이 주도하는 신질서가 조만간 등장할 것이라고 주장하는 이들도 찾기 힘들다.

한편, 중국은 당분간 미국과의 갈등을 최소화하면서 자국의 영향력을 심화하고 영향권을 확대하는 전략을 추구할 것이다. 중국이 주장하는 ‘신형대국관계’는 패권전쟁을 염두한 세력전이론을 대체하는 새로운 개념으로 평화로운 미중 관계를 목표로 하고 있다. 물론 중국은 시

진핑 시대에 들어서 적극적으로 영토와 제도를 둘러싼 독자적 목소리를 높이고 있다. 하지만 중국은 글로벌 차원의 영향력보다는 동아시아 차원의 영향력 확보에 중점을 두면서 미국과 서방이 아닌 아시아 주변국과 긴장관계를 형성하고 있다. 동중국해와 남중국해의 영토 갈등과 일본과 역사인식을 둘러싼 갈등의 본질은 중국의 국력상승에 따른 역내 현상변경 시도라고 볼 수 있고, 현재로서는 국력을 넘어서 ‘과대팽창(over expansion)’을 시도할 가능성은 크지 않다. 미국에 대하여 중국은 지속적으로 양국간 핵심이익 존중을 내세우면서 자국의 영향력 확보에 노력을 기울이고 미국과 마찰을 일으키게 될 경우 직접적 충돌보다는 외교적 노력을 통해 갈등을 해결하고자 할 것이다. 엄밀히 말해 시간은 쇠락하는 미국보다 상승하는 중국 편이기 때문이다.

그렇다면 미중 협력을 가로막을 수 있는 단기적 요인은 무엇이 있을 수 있는가? 앞서 논의한 바와 같이 현시점에서 미중은 서로 적대하기보다는 협력을 추구할 가능성이 높다. 하지만 미국의 동맹국과 중국이 갈등을 빚을 경우 또는 중국 국내정치가 불안할 경우 미중 관계는 갈등 국면에 들어갈 개연성이 존재한다. 미국은 20세기부터 유지해온 동맹과 우방 관계를 강화 및 확대하는 전략을 실행에 옮기고 있다. 하지만 상대적 쇠락에도 불구하고 동맹네트워크를 통해 역내 영향력을 유지하겠다는 전략은 효율적이지만 리스크를 동반한다. 즉, 자국의 동맹국이 중국과 분쟁을 겪게 될 경우 미국은 의도하지 않고 원하지 않은 분쟁에 연루될 가능성이 높다. 미국의 국익이 걸려 있지 않은 분쟁이라 할지라도 우크라이나 사태에서 드러난 것처럼 위기 상황에 빠진 동맹/우방에 대한 미국의 행동은 미국의 다른 동맹/우방 관계에도 영향을 미치게 되어 있다. 따라서 미국은 동맹과 중국의 분쟁에 개입하는 것을 통하여 아시아 동맹네트워크를 약화시키지 않을 가능성이 존재

한다. 이런 점에서 미국은 향후 아시아 동맹을 ‘보호(protection)’할 뿐 아니라 ‘억제(restraint)’하는 전략을 유지 및 발전시킬 것이다.

다음으로 중국내 정치불안이 반미정서 확대로 이어질 가능성이 있다. 중국의 고속성장 이면에는 빈부·도농·동서 격차, 부정부패와 환경오염이라는 어두운 면이 존재해왔다. 만약 시진핑 지도부가 일당체제 하에서 이러한 내부문제를 원만히 해결해 나간다면 국익에 충실한 대외정책을 펼치면서 미중 협력을 추구할 것이다. 하지만 국내지지 확보에 실패한 상황에서 미중간 불미스런 사태가 발생할 경우 반미시위와 같은 민족주의는 미중 관계를 훼손시킬 가능성이 농후하다. 중국 정부는 본격적인 개방을 시작한 이래 반일시위와 같은 국내여론을 ‘조작(manipulation)’은 아니더라도 ‘관리(management)’하는 것을 통해 외교적 이점을 취해왔다. 시진핑 국가주석은 취임 이후 ‘중국의 꿈’이라는 내부비전을 제시하고 부패척결을 통해 주민불만을 해소하면서 권력기반을 성공적으로 안정화시켰다고 판단된다. 하지만 만약 불평등에 대한 불만과 민주화 요구로 인해 국내통제가 어렵고 대내결집이 필요한 상황이 도래할 경우 중국 정부는 미중 관계를 악화시키면서도 국내 지지를 확보하기 위하여 배타적 민족주의를 활용할 가능성이 높다.

앞으로 한국 정부는 미중 협력을 활용하여 북한문제 해결을 위해 노력해야 한다. 북한(한반도) 비핵화에 대한 미중 합의가 존재하는 상황에서 다른 경성이슈에 비하여 북핵을 포함한 북한 문제에 대하여 미중이 협력할 가능성이 상대적으로 높다. 반대로 미중이 갈등국면에 들어설 경우 북한 문제를 둘러싼 양국의 이견은 커지면서 한국의 전략적 공간은 줄어들 수밖에 없다. 미중 갈등이 심화되면 미국은 북중(러) 반미연합 가능성을 신경 쓰게 될 것이고 중국은 북한을 완충국가로 두고자 하여 양국은 한반도 통일로 인한 경제적·안보적 편익보다는 비용에

초점을 맞추면서 이견을 드러낼 가능성이 높다. 따라서 당분간 미중 협력 가능성이 높은 상황을 적극적으로 활용하여 한반도 통일과 안정을 이끌어내는 한국의 지혜와 전략이 필요한 시점이다.

2. 미국의 대북정책

2009년 집권 첫 해 체코 프라하에서 ‘핵없는 세상(nuclear free world)’에 대한 비전을 제시하였던 오바마 대통령은 북한에 대하여 이른바 ‘전략적 인내(strategic patience)’ 정책을 고수하고 있다. 2010년 5월 천안함 사태 수습을 논의하기 위하여 방한한 힐러리 클린턴 국무 장관이 이명박 대통령과 만난 자리에서 언급하였던 ‘전략적 인내’는 북한이 비핵화와 관련하여 진정성을 가지고 일정한 조치를 취하도록 압력을 행사하는 전략이다. 일방적인 군사력 사용을 자제하고 하드파워와 소프트파워의 조화로운 사용, 즉 스마트파워를 강조한 오바마 행정부는 2012년 2월 29일 미국의 식량 지원과 북한의 우리농 농축 프로그램 중단에 대하여 북한과 합의한 바 있다. 하지만 곧 북한이 미사일을 발사하여 합의를 일방적으로 파기하자 북한과 대화 및 협상에 대한 미국의 의지는 급격히 감소하고 말았다. 대신 미국은 무역과 원조를 통하여 북한과 밀접한 관계를 유지하고 있는 중국에 대하여 책임있는 자세와 일정한 역할을 요구하면서 한국과 일본, 두 동맹과 더불어 대북한 공조체제를 유지하는 정책을 고수해왔다.

그렇다면 오바마 행정부의 전략적 인내의 결과는 어떠하였는가? 중국의 영향력과 동맹 네트워크를 활용한 북한 압박은 비록 가시적 성과를 이루지는 못하였지만 부분적 변화는 이끌어냈다. 예를 들어, 2013년 2월 북한의 3차 핵실험 이후 중국은 이전과는 달리 북한 제재

에 적극적으로 임하였으며, 시진핑 주석과 김정은 위원장의 만남은 현재까지 성사되지 않고 있다. 또한 미국은 아시아의 전통적인 동맹 관계, 즉 한미 동맹과 미일 동맹을 관리하면서 동남아시아 동맹과 우방과의 관계를 발전시키고 있다. 하지만 이러한 중국과 동맹을 동시에 활용하는 전략은 북한의 경제적·외교적 고립을 심화시켰지만 근본적 모순을 안고 있다. 미국이 북한의 위협에 맞서 아시아 네트워크를 강화하면 할수록 중국은 이를 자국의 부상에 대한 미국의 압박과 견제로 받아들일게 된다. 따라서 중국은 북한에 레버리지를 최대한 사용하여 북한의 군사·경제 분야의 변화를 이끌기보다 북한을 완충국으로 활용하고자 할 것이다. 달리 말해 중국은 한반도의 현상유지를, 미국은 한반도의 현상타파를 추구하고 있는 상황에서 미국이 중국과 동맹(한국과 일본)을 동시에 활용하는 전략은 북한의 근본적 변화를 장기적으로 추동하는데 어려움을 겪고 있다.

하지만 북한 정책에 대한 국내외 비판에도 불구하고 오바마 2기 행정부는 전략적 인내 기조를 지속할 것으로 보인다. 우선 미국의 북한 정책의 목표인 북한 비핵화와 인권 개선은 미국 뿐 아니라 국제사회가 일정한 합의와 호응을 넓혀 나가고 있는 상황이다. 작년 7월 하원 청문회에서 글린 데이비스(Glyn Davis) 당시 국무부 대북정책 특별대표는 북한이 미국 뿐 아니라 미국의 우방과 비확산 체제에 대하여 ‘커져가는 위협(growing threat)’을 가하고 있다고 평가하면서 북한 비핵화를 달성하기 위하여 관여와 압박의 ‘양면 접근(dual-track approach)’을 채택할 것이라고 밝혔다. 이러한 데이비스 특별대표의 증언은 2013년 3월 상원 청문회 자리에서 자신이 언급한 아래의 다섯 가지 원칙이 여전히 유효함을 보여준다.

- (1) 북한을 핵무장 국가로 받아들이지 않음.
- (2) 북한이 나쁜 행동을 하지 않았다고 보상하지 않음.
- (3) 북한이 단순히 대화에 돌아왔다고 해서 지원하지 않음.
- (4) 남북 관계와 인권문제의 개선 없이 미북 관계의 근본적 개선 역시 불가함.
- (5) 북한의 주변국에 대한 도발은 용인의 대상이 아님.

한편 로버트 킹(Robert King) 국무부 북한인권특사 역시 하원 청문회에서 북한 인권상황과 미국과 국제사회의 노력에 대하여 증언하면서 중국의 역할과 입장에 대하여 긍정적 평가를 내린 바 있다. 작년 2월 유엔 북한인권조사위원회(COI) 보고서의 공개 이후 북한 인권에 대한 미국을 비롯한 서방 세계의 관심이 증가하고 있어 앞으로 미국은 핵무기 포기과 인권 개선에 대한 북한의 태도 변화를 요구하는 목소리를 지속적으로 낼 것으로 예상된다.

그렇다면 미국의 북한에 대한 관여와 압박은 어떠한 방식으로 이루어질 것인가? 오바마 행정부는 아시아로의 회귀를 선언하였지만 올해 들어서 우크라이나 사태 이후 러시아와 대립하고 있으며 이슬람 무장 세력인 이슬람 국가(IS)의 적대활동에 대응하고 있고 에볼라 바이러스 퇴치에 나서고 있다. 이처럼 ‘삼중 위협(triple threat)’ 속에서 미국 정부가 유럽, 중동, 아프리카와 아시아에서 동시에 적극적 문제해결을 노린다는 것은 불가능하다. 2008년 금융위기 이후 중동에서 발을 빼고 아시아에 집중하겠다는 재균형 전략을 발표할 당시만 해도 크림반도 사태 발생과 이슬람 테러집단의 전면적인 도전을 전혀 예상하지 못하고 있었다. 따라서 향후 오바마 2기 행정부는 전략적 인내의 기초를 유지하는 가운데 북한 문제를 적극적으로 해결하기 보다는 효율적으로 관리하면서 외교적 역량을 비축할 것이다.

이처럼 오바마 행정부의 북한정책은 전략적 인내를 지속할 가능성

이 크지만 다음 네 가지 변수 — 미국 여론, 북핵 고도화, 북한의 대미 정책, 미국 경제 — 와 이들 변수간 상호작용으로 인하여 일정한 변화를 보일 가능성은 존재한다.

첫째, 오바마 2기 행정부의 출범 직후 전직 관료와 전문가들 사이에서 북한과의 대화를 요구하는 목소리가 높아졌다. 로버트 아인혼(Robert Einhorn) 전 국무부 비확산·군축 특보는 지난 25년간 미국의 대북정책이 사실상 실패하였으며 미북간 ‘탐색적 논의(exploratory discussion)’를 통해 북한을 6자회담으로 끌어들이는 노력을 보일 경우 북한 도발을 자제시키면서 미국의 입지를 강화할 수 있다고 주장하였다. 더그 밴도우(Doug Bandow) 카토연구소 선임연구원은 북미 대화가 의미있는 변화를 가져올 수 없을지 몰라도 현재 상황을 악화시키지 않으면서 북한을 자제시키는 효과가 있을 것이라고 전망했다. 하지만 북한 인권문제와 김정은 암살을 다룬 헐리우드 영화 『인터뷰(The Interview)』를 제작한 소니영화사 해킹 사태는 미국내 북한 여론은 급속히 악화시키면서 미북 대화를 어렵게 만들었고 미국의 대북 제재 수위를 높이고 있다. 작년 한 해 오바마 대통령은 시리아·이라크 내전, 우크라이나 사태 등에서 무력사용을 주저한 나머지 미국의 국제 영향력과 신뢰도를 악화시켰다는 비판에 직면하였다. 오바마 행정부의 외교정책에 대한 국내 지지율은 2009년 60%를 넘기도 하였으나 이후 꾸준히 하락하여 작년 7월 36%를 기록한 바 있다. 더구나 현재 진행 중인 이란과의 핵협상이 가시적 성과를 거두지 못할 경우 여소야대 상황에 놓인 오바마 행정부가 북한 핵문제와 인권문제에 있어서 유화 정책으로 선회할 가능성은 매우 낮다.

둘째, 북한 핵능력의 고도화가 급속히 진행되거나 북핵능력을 저평가했다는 판단이 내려질 경우 미국의 대북 정책은 더욱 강경해 질 것

이다. 미(美)국방부 2014년 국방검토보고서(Quadrennial Defense Review: QDR)는 북한 장거리 미사일과 대량살상무기에 대해 ‘한반도와 동북아의 평화와 안정에 심대한 위협(significant threat)’인 동시에 ‘미국에 점증하는, 직접적 위협(growing, direct threat)’으로 규정하고 있다. 비록 미국 내에서 북한 핵과 미사일 기술력에 대한 상이한 평가가 존재하지만, 일반적으로 북한이 핵을 소형화해 미사일에 탑재하는 기술을 현시점에서 확보했다고 보지는 않는다. 다만 북핵 고도화가 급속히 진행되거나 북핵능력에 대한 재평가가 이루어질 경우 미국은 중국과 동맹을 통한 압박 대신에 북한문제를 직접적으로 다룰 가능성은 존재한다.

셋째, 북한이 미국과 국제사회에 대하여 전향적 자세를 취할 경우 미국의 북한정책 역시 호응할 것이다. 북한이 미국이 요구하는 비핵화와 관련된 선제조치를 취하면서 핵개발과 경제발전의 병진노선을 포기할 의사를 명확히 밝힐 가능성은 현재로서는 높지 않다. 북한 정권의 속성과 상황을 고려할 때 김정은 정권은 북중 관계를 복원하고 러시아와 일본에 접근하여 통치자금 확보와 외교 활로의 모색을 추구할 것이다. 북한은 작년 8월 한미 군사훈련을 비난하면서 ‘고도로 정밀화된 전술유도무기’와 ‘다중화된 핵 억제력을 무제한 타격력으로 활용할 수 있는 각이한 형태의 군사훈련’을 언급하는 등 지난 몇 년간 미국과 한국에 대한 도발적 언어 구사를 지속해 왔다. 비록 최근에 한미 군사훈련 임시 중지를 조건으로 핵실험 임시 중단 가능성을 언급하기도 하였으나 미국을 비롯한 주변국의 호응을 일으키지는 못하면서 ‘암묵적 위협(implicit threat)’라는 평가만을 받았다.

끝으로, 미국 경제의 뚜렷한 회복이 가시화되고 중동과 유럽 문제가 일단락 될 경우 미국이 북한 문제를 적극적으로 다룰 가능성이 존

재한다. 하지만 이러한 가능성은 미국 경제의 느린 회복세와 현재 진행 중인 이슬람 테러와 미러 갈등을 고려할 때 높지 않다고 판단된다. 따라서 오바마 행정부는 2015년 국내 여론의 압박과 북핵 고도화에 대한 우려 속에서 대북한 제재를 확대하면서 한반도 위기 상황이 발생하지 않도록 주변국과 더불어 북한 도발을 억제하는 정책을 취할 것이다. 장기적 쇠퇴 국면 속에서 외교정책의 자원과 관심을 테러집단과 러시아에 집중하고 있는 미국은 북한에 대한 '전략적 인내'를 지속하면서 위기 상황 발생을 억제하는 소극적 전략을 추구할 것이다.

Ⅲ. 미러 관계와 복리 관계

1. 미러 관계

2012년 5월, 러시아 푸틴 대통령의 집권 3기가 시작되면서 심화되어 온 미러 갈등은 우크라이나 사태로 인해 증폭되었으며 현재 미국과 EU(유럽연합)의 대러 경제제재에 대해 러시아가 맞대응하면서 상황이 심각해지고 있다.

2014년 3월, 러시아 주요 인사들에 대한 입국 금지를 시작으로 대러 제재 조치의 강도를 높여온 미국은 EU의 제재 동참에 힘입어 7월 추가 제재를 실시하였는 바, 에너지 분야 관련 특정 품목 및 기술의 대러 수출 금지, 은행 및 방위산업체에 대한 제재 확대, 러시아 경제개발프로젝트를 위한 신용공여 및 금융지원 중단 등이 제재에 포함되었다.

한편, 경제제재에 참여한 미국과 EU 일부 국가들에 대해 러시아가 농산물과 식품에 대한 수입금지 조치로 맞대응함으로써 상호 경제제재는 글로벌 경제전쟁의 양상으로 비화되었다. 양측의 제재 조치가 확대가 거의 확실시되고 있는 상황에서 세계경제에 미칠 부정적 여파에 우려가 증폭되고 있다.

현재 미국과 EU는 러시아에 대해 우크라이나 동부의 친러 분리주의 무장 세력에 대한 무기 공급 중단, 우크라이나 국경의 러시아 군 병력 증강 중지를 요구하는 한편, 러시아가 상응한 조치를 취하지 않을 경우 군사적으로 개입할 수 있다고 경고하고 있다. 서방과 러시아의 갈등이 격화되자 국제정세 전문가들과 세계 유수 언론은 ‘신 냉전(New Cold War)’이 도래했다고 평가하면서 미러 갈등의 장기화를 우려하고 있다.

미러 갈등은 2000년 푸틴의 집권과 동시에 이미 시작되었다고 할 수 있다. 다시 말해 우크라이나 사태가 미러 갈등을 심화시키는 재료가 되었지만 그 시작은 아니라는 것이다. 푸틴 집권 이후 현재까지 미러 관계는 협력과 갈등이 교차하는 모습을 보여주고 있으나 전체적으로 협력보다는 갈등 관계가 더 오래 지속되었다.

현재 진행되고 있는 미러 갈등의 배경에는 다음과 같은 요인들이 놓여 있다. 첫째, 미국 패권과 일극지배 체제에 대한 푸틴과 러시아 엘리트의 혐오감이 반영되어 있으며 자유, 민주주의, 인권 등 서방의 가치관에 대한 러시아의 반발이 배경에 깔려있다. 신생 러시아 초대 대통령인 엘친의 집권 기간(1991~1999년) 동안, 러시아는 친미, 친서방 외교를 전개하면서 국제사회에서 미국에게 많은 것을 양보했으나 오히려 미국이 러시아를 소외시키고 무시했다는 인식이 대미 불신의 가장 큰 요인이다. 미국과 서방은 옛 소련권 국가들에서 발생한 색채혁명과 뒤이은 친미 정권 수립, 중동의 정변 등을 ‘인류 보편적’ 민주화의 확산으로 보지만 러시아는 이를 미국 패권의 음모로 인식하고 있다. 일례로 푸틴은 러시아 총선(2011년 12월)과 대선(2012년 3월) 과정에서 불거진 반 푸틴 대중 시위를 미국이 배후에서 사주하고 있다면서 비난한 바 있다.

둘째, 국제질서의 재편과 강대국 간 힘겨루기라는 측면이다. 러시아는 미국 중심의 단극 질서가 2008년 글로벌 금융위기와 중국의 부상, 국제 사회에서 미국의 영향력 약화 등으로 인해 다극 체제로 전이되고 있다고 인식한다. 또 미국의 패권 약화를 위해 러시아는 중국 등 BRICs 국가들과 공조하여 미 달러의 기축통화 붕괴를 유도하고 있는 것으로도 알려져 있다. 2000년대 들어 중앙아시아나 중동 등지에서 러시아가 외교적으로 승리를 거둔 반면, 미국과 서방에 대한 현지 정권들의 반

감이 높아지고 있는 것이 사실이다. 미국이 인권과 민주주의 등의 가치관을 전면에 내세우면서 친서방 NGO를 이용해 시민혁명을 부추기는 등 현지 독재정권의 붕괴를 유도한다는 인식이 미국에 대한 중동·중앙아시아 집권자들의 경계심을 높여 왔기 때문이다. 일례로 중앙아시아에서는 2014년 말, ISAF(국제안보지원군)가 아프가니스탄에서 철수한 이후 러시아의 안보 역할, 중국의 경제적 역할에 대한 현지인들의 기대가 크다. 미국은 러시아 주도의 유라시아 통합보다는 유라시아의 지정학적 다원주의를 선호하지만 향후 전개될 중앙아시아에서의 러시아, 중국 세력의 확장 가능성에 대해 이렇다 할 대응전략이 없는 실정이다.

셋째, 미 행정부의 러시아 무시와 푸틴 변수 경시다. 푸틴 집권 이후 러시아는 강대국으로서의 지위 회복을 천명하고 미국에 이를 인정해 주도록 요구해 왔으나 부시와 오바마 행정부가 무성의로 일관해 온 것이 사실이다. 더욱이 오바마 행정부는 2009년 러시아와의 관계 재설정(reset) 이후, 메드베데프 대통령에게 지나치게 ‘베팅’하면서 푸틴(총리) 변수를 무시했다. 푸틴 재집권 이후 양국 정상은 상대국 개최 국제 행사 불참이나 예정된 정상회담 취소 등으로 맞대응하며 감정의 골이 깊어져 왔다. 이는 오바마와 메드베데프 사이에 정상회담 및 회동이 빈번히 이루어진 것과는 대조적이다. 2011~2012년 러시아 총선과 대선 과정에서 반 푸틴 시위가 확산되는 것을 본 오바마 행정부는 인권과 민주주의를 중시하는 입장에서 푸틴과 협력하기가 어려웠으며, 지속적으로 러시아의 인권 문제를 제기하여 푸틴을 자극해 왔다. 급기야는 2013년 오바마가 푸틴을 ‘교실 뒤에 앉아서 따분해 하는 아이’로 묘사하자 푸틴은 미국이 동맹국을 ‘속국’으로 취급하고 있다며 응대하였다.

현재 진행 중인 미러 갈등과 대립은 2015년에도 쉽게 해소되지 못할 것으로 전망되며 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 러시아는 우크라이나와 크림반도를 러시아의 사할적 이해지대로 인식한다. 푸틴 집권 3기와 우크라이나 사태 이후 미러 갈등이 ‘신 냉전’이라 불릴 정도로 심각해지고 있으나, 이는 기본적으로 러시아가 타협하거나 양보할 수 없는 군사안보적 현안과 직결되어 있는 바, 단기적으로 해소될 가능성은 희박하다. 또 일부 의제에 있어서 미러 화해 분위기가 조성된다 할지라도 중·장기적으로 안보 문제는 미러 양국 관계에서 ‘태풍의 눈’이 될 것이다.

둘째, 앞서서도 지적했듯이 푸틴과 현 러시아 통치 엘리트들의 세계관 속에 반미 정서가 뿌리 깊으며 이러한 심리적 굴절은 소련 해체 이후 25년간 누적된 러시아의 대미, 대서방에 대한 배신감에 기인하는 바가 크다. 또 우크라이나 사태 이후 반미 정서는 러시아 언론매체를 통해 국민들에게 확산되고 있는 추세이다. 러시아 여론조사의 결과에 따르면, 러시아 사회 전체적으로 애국주의와 민족주의가 고조되는 분위기 속에서 푸틴 지지도는 크림 병합 이후 82%까지 상승했다. 미국 언론 역시 러시아를 북한이나 이란과 마찬가지로 ‘불량국가’, ‘서방의 적’으로 선언해야 한다고 백악관을 압박하고 있으며 또 푸틴의 독주를 막지 못하고 있는 오바마에 대한 비판 여론도 거세지는 추세이다. 따라서 오늘날의 미러 갈등은 그 가치투쟁적 측면을 고려할 때, 단시일 내에 해소될 성질의 것이 아니다.

셋째, 미러 관계의 악화 추세는 글로벌 금융 위기 이후 조성되고 있는 범지구적 정치·경제 질서의 재편과 관련되는 바, 앞으로도 유라시아(옛 소련) 지역과 동북아, 중동 및 아프리카 등지에서 미러 간 외교 경쟁과 상호 견제가 극심해질 것으로 보인다. 그러나 미국은 재정 건

전성을 위해 향후 10년간 9천 5백억 달러의 군비 감축이 불가피한 상황이며, 이는 오바마 행정부에 대외정책 수행능력의 제약으로 작용할 것이다.

넷째, 2008년 글로벌 경제 위기 이후 경제 상황이 좀처럼 호전되지 않고 있는 러시아로서는 미국과 EU의 경제 제재, 특히 국유은행에 대한 제재에 심대한 타격을 받을 수 있다. 더욱이 최근의 유가 하락은 러시아의 주력 수출품인 석유와 천연가스의 수출길을 막아 러시아의 국가부도설까지 나돌고 있는 실정이다. 상호 경제제재가 장기화될 경우, 러시아의 물가 상승, 유럽의 디플레이션 등이 불가피해지면서 양측의 경제 회복 노력에 심각한 위협이 초래될 가능성이 있다. 하지만 푸틴은 서방 측 제재에 대해 장기전으로 대응할 것으로 분석된다. 푸틴은 이번 제재로 서방에 굴복하는 것은 자기 정권의 종말을 의미한다고 생각하는 듯하다. 따라서 푸틴이 집권하는 한, 미국과 서방과의 갈등은 피할 수 없을 것으로 전망된다.

다섯째, ‘신 냉전’은 20세기 냉전과는 달리 사안별로 상호 협력 분야도 적지 않다. 특히 국제테러의 확산 방지나 기후 변화 대처, 마약 및 해적 퇴치 등 초국경 사안은 양국의 주요 협력 의제다. 그러나 미러가 탈냉전 이후 협력을 강화해온 군축 분야에서도 이견이 생기는 등 균열 조짐이 보이고 있는 것이 사실이다. 일례로 미 국무부는 2014년 7월 29일, 의회에 제출한 연례 「군축비확산, 비무장 합의 약속 준수 현황 보고서」에서 러시아가 지상에서 발사된 500~5500km 사거리 순항미사일을 보유, 생산, 시험 발사함으로써 이를 금지한 중거리핵전력조약(INF) 의무를 위반했다고 주장했다. 향후 이란 핵협상, 시리아 화학무기 제거 등 국제 비확산 문제에 대한 양국 간 협력도 영향을 받을 가능성이 있다.

2. 러시아의 대북정책

구소련 해체 이후 신생 러시아연방은 급격하게 하락한 자신의 영향력을 회복하기 위해 연방 출범 초기 ‘친서방 정책’을 수정하고, ‘전방위 외교’를 추진하였다. 즉, 미국 및 서방과는 협력과 견제를 동시에 수행하고, 과거 동맹 및 우호국들과는 새로운 관계를 정립하여 강대국 반열에 재진입한다는 것이다.

따라서 러시아의 대북전략의 목표는 연방 출범 초기 급격히 약화된 한반도 및 동북아에서의 영향력을 회복하고자 하는 것이다. 특히 푸틴 집권 이후 2000년부터는 북러간 실질적인 관계회복을 통해 한반도 및 동북아에서 영향력 회복을 시도하였다. 러시아는 대북한 전략적 목표를 첫째, 한반도 및 동북아에서 상실한 자국의 영향력을 확보하고 둘째, 북한 급변사태 시 한반도에 직접적인 개입 구실을 담보하며(이를 위해 러시아는 나진항을 북한으로부터 50년 간 임차) 셋째, 북한에 대한 영향력 확대를 통해 자국의 아태지역 진출 및 극동지역 개발을 위한 교두보로 마련하는 데에 둔다. 한반도 종단 철도 연결 및 북한 경유 가스 파이프라인 건설 사업 등은 러시아 극동지역 개발에 관심을 가지고 있는 러시아 정부의 이해관계에도 상당한 영향력을 미칠 것으로 판단되기 때문이다.

1990년대 초반 구소련의 해체와 함께 신생 러시아연방이 출범하면서 러시아는 시장경제와 민주주의를 도입하는 과정에서 공산주의에 대한 반성과 혐오로 인해 자연스럽게 북한과의 관계가 소원해졌다. 반면, 새로운 체제로의 진입과 침체된 경제를 회복하기 위해 한국과의 관계 강화를 시도했으며 한반도에서 대남한 편중 정책을 수행했다. 이는 약화된 경제를 회복하기 위한 실질적인 방안이었다고 평가된다.

이 시기 러시아는 「조·소 우호 협력 및 상호 원조조약」의 개정문제와 북한 핵문제에 대해서도 결코 북한에 유리한 입장을 표명하지 않고, 오히려 북한을 압박하는 형태의 정책을 수행하였다. 북한은 러시아의 대한반도 정책이 결코 자신에게 유리한 것이 아니며, 자신이 가장 민감할 수밖에 없는 체제 안정에도 부정적 영향을 미칠 수 있음을 인식했다. 한국과의 경제협력을 위한 관계증진을 북한과의 관계유지보다 더욱 중요하게 고려했던 신생 러시아연방은 한국이 우려한 구 조약에 대한 개정문제를 북한 측에 요구했으며 이 문제는 양측의 현안문제로 떠올랐다. 결국 러시아는 구 조약 6항에 삽입된 자동 군사개입조항에 대한 일방적 파기를 천명했고, 북한에 대한 러시아의 영향력을 급감시키는 단초를 제공했다.

그러나 1994년경부터 러시아는 대남 편중외교로 인해 북한과 관계가 악화됨과 동시에 한반도 문제의 논의과정에서 소외되는 등 한반도에 대한 자국의 영향력이 약화되었음을 절감했다. 러시아는 이 같은 상황을 극복하기 위해 대북 접근정책을 추진했고, 북한과의 관계회복을 꾀하였다. 이에 따라 1993년 8월에는 북한의 고위급 경제대표단이, 1994년 5월에는 이인규 외교부 부부장을 단장으로 하는 북한정부 대표단이 모스크바를 방문하여 양측의 다각적인 관계 발전방안을 논의했다. 또 러시아는 1994년 7월 김일성 사망에 대한 조의를 표명하고, 동년 9월에는 파노프 외무차관을 대통령 특사로 북한에 파견하여 김정일 체제에 대한 지지표명과 함께 경제 분야를 비롯한 양국관계의 회복을 추진했다. 즉, 이 시기 러시아는 대남한 편중 정책이 실익을 얻기보다는 한반도에서 영향력 상실로 귀결되었다고 판단하고, 신중한 대북 접근정책을 시도했다고 평가된다.

한편, 1997년부터 악화되기 시작한 러시아의 안보 상황은 러시아의

국가 정체성을 확정 짓는 결정적 동인을 제공했다. 즉, 1997년 NATO의 동구권 확대, 1998년 러시아의 모라토리움 선언, 1999년 2차 체첸 전쟁, 미국의 MD 구축의 현실적 진행 등으로 인해 러시아는 서방에 대한 새로운 위협을 인식하고 미국의 일극체제에 대항하는 전략적 연대 정책을 수행했다. 이 과정에서 러시아는 안보 위협을 타개하기 위해 북한과의 관계 강화 필요성을 인식하고, 북한과의 무역 및 경제협력 활성화를 위한 노력과 함께 군사협력도 신중하게 검토하기 시작했다. 북한 핵문제와 미사일 발사 문제에 대해서도 러시아는 북한을 간접적으로 국제사회에서 옹호하는 정책을 취했다. 1998년 금창리 핵의혹 문제와 1998년 8월 미사일 발사 문제가 발생하자, 러시아는 북한에 대한 직접적 제재보다 다자간 대화의 틀 속에서 해결되어야 한다고 주장했다. 즉, 러시아의 안보환경의 변화가 북러 관계 진전의 촉매제 역할을 했던 것이다.

2000년 3월 러시아 대통령에 당선된 푸틴은 ‘실용주의적 전방위 외교정책’을 추진하는 가운데 구소련 해체 이후 급락한 러시아의 위상을 제고하기 위한 노력을 경주했다. 먼저 독립 국가 연합(CIS) 국가들과의 관계 복원과 강화를 제1순위로 두고, 주변국들과의 관계 강화에도 적극적으로 나섰다. 또 옛 소련 해체 이후 동북아에서 영향력 상실을 절감한 러시아는 북한과의 관계 정상화를 동북아 및 한반도에서의 영향력 회복을 위한 외교적 카드로 사용하고자 했다.

북한 역시 소원했던 러시아와의 관계 강화가 절실한 상황에 처해 있어, 양측은 상호 이해관계의 일치로 『북러 우호·선린·협력조약』을 2000년 2월 정식 체결했다. 그러나 신 조약에는 구 조약에 포함되어 있었던 ‘자동 군사 개입 조항’이 삭제되어 과거와 같은 군사동맹의 관계는 복원되지 않았다. 나아가 푸틴 러시아 대통령은 구소련과 러시아

의 최고 지도자로서는 처음으로 2001년 7월 19~20일 북한을 방문하여 김정일 국방위원장과 정상회담을 통해 북한과의 관계 정상화를 확인하는 계기를 만들었다. 당시 러시아는 남북한과 러시아를 잇는 경원선 복원 사업 등 남북러 3각 경제협력 사업에 대해서도 관심을 표명하는 등 북한과의 전략적 제휴를 강화했으며, 북한 핵 및 미사일 문제와 관련, 국제사회에서 북한을 옹호하고 북한에 대한 적극적 제재에는 반대하는 등 북한을 간접적으로 지지하는 정책을 수행했다.

메드베데프 집권기(2008년 5월~2012년 5월)를 거쳐 2012년 5월 재등장한 푸틴 정권 하에서 러시아는 국정 최우선 과제인 극동 지역 개발에 주력하면서 남북러 3각 경협을 강력히 추진하려는 모습을 보여주고 있다. 특히 미국 및 서방과의 갈등이 심화될수록 러시아는 더욱 동북아와 한반도에서 자국의 국익 확대를 도모하고자 하는 바, 이는 시진핑 집권 이후 소원해지고 있는 북중 관계와 맞물리면서 북한에게도 새로운 가능성을 제시해주고 있다. 다시 말해 북한에게는 중국을 대신할 새로운 후원국으로 러시아가 부상하고 있는 것이다.

2014년 들어 북러간 관계 강화 추이를 가장 잘 보여 주는 분야는 역시 경제협력이라 할 수 있다. 러시아와 북한은 2014년 6월 양측 정부 간 ‘무역, 경제 및 과학기술 회의’를 개최했으며 당시 러시아 극동개발부장관 갈루쉬카는 북러 양측 무역량이 2020년까지 현재의 10배인 10억 달러 정도로 발전할 수 있다고 기자회견에서 발표했다. 또 현재 북한이 착수한 비즈니스 환경 조성에 러시아 투자자들이 실질적 관심을 보이고 있으며, 단기간에 무역 거래량이 4~5억 달러까지 증가할 것으로 전망한다면서 최종 목표 거래량을 10억 달러까지 바라보고 있다고 공개했다. 더 나아가 갈루쉬카 장관은 북한이 러시아 기업투자자들에게 장기 복수비자와 핸드폰 및 인터넷 사용을 허가할 것이라고 밝혔다.

이와 더불어 러시아와 북한은 무역결제를 루블화로 하자는 데에도 합의했다. 그 결과, 2014년 6월부터 러시아 은행에 북한의 첫 계좌가 개설되었으며, 이로써 양국 무역에 있어서 북한이 러시아로부터 직접 투자를 확대할 수 있는 최적의 조건을 갖추었고, 러시아 역시 북한에 대한 영향력을 증대시킬 수 기회를 마련했다는 평가가 나오고 있다. 2014년 9월 4일에는 미하일 본다렌코 러시아연방 무역대표부 대표가 개성공단을 방문한 가운데 러시아 기업의 개성공단 진출 가능성을 검토했다고 이타르타스 통신이 보도했다. 러시아가 개성공단 진출에 관심을 보이는 것은 초기 투자비가 상대적으로 북한의 다른 지역보다 높다 하더라도 한국과의 관계를 고려할 수 있으며, 좋은 인프라 환경을 제공받을 수 있는 장점이 있기 때문으로 분석된다.

무엇보다 북러 관계의 가장 큰 장애물이었던 북한의 대러 채무 약 100억 달러를 2014년 5월 푸틴대통령이 과감하게 탕감해 준 사건은 러시아가 북한과의 관계 개선에 어느 정도 적극적인지를 시사해주는 것이다. 서명된 채무 탕감 비준서 내용에 따르면, 전체 차관액 중 90%를 탕감하고 나머지 10%에 해당하는 10억 9천만 달러는 향후 20년간 40회에 걸쳐 러시아 대외은행 계좌로 지급된다. 이 밖에도 탕감된 재정규모를 기반으로 향후 러시아는 북한의 보건, 교육, 에너지 분야에 지원을 할 것으로 알려지고 있다.

그러나 현재 진행 중인 북러 접근이 러시아의 대북 전략을 근본적으로 수정한 결과로 보기는 힘들다. 러시아는 북한과의 이해관계가 그리 깊지 않으며, 유럽 및 중앙아시아 지역에서 형성되고 있는 위협이 중차대한 러시아에게 북한의 전략적 순위는 상당히 하위인 것으로 분석되기 때문이다. 또 2014년 들어 심화된 미러 갈등의 여파로 러시아가 한반도에서 북한의 정치적, 군사적 입장을 옹호하거나 대변하는 제스

처를 강화할 가능성도 없지 않으나 이것이 러시아의 북한 핵 지지로 연결되지는 않을 것이며, 북한이 재차 핵실험을 강행할 경우, 북러 관계는 냉각을 맞게 될 공산이 크다. 2013년 11월, 한러 정상회담 결과 마련된 공동성명에 러시아가 평양의 독자적인 핵 및 미사일 구축에 반대하며 CWC(화학무기금지협정)에 북한의 가입을 촉구하는 내용을 명시한 것이 이를 방증한다.

향후에도 러시아는 실용주의적인 관점에서 대북 전략을 수립할 것으로 예상된다. 무엇보다 푸틴 정권이 국가 최고의 당면 과제로 설정한 러시아 극동 및 시베리아 지역 개발과 아태지역 시장 진출을 위해 러시아는 한국과의 경제 협력을 유인하기 위한 전략의 일환으로서 북한을 포함한 남북러 삼각경협에 더욱 적극적으로 나설 것이며 그 틀 안에서 북한과의 경제 관계 심화를 모색할 것이다. 남북한과 러시아를 잇는 가스관 건설 및 TSR(시베리아횡단철도)-TKR(한반도종단철도)의 연결을 통해 남북러 삼각경협을 성사시킨다면, 러시아는 동북아와 한반도에서 평화적 중재자로서의 이미지도 제고할 수 있으며 이는 우리 정부가 추진하고 있는 ‘유라시아 이니셔티브’에도 부응한다.

IV. 한국의 대응방향

한국정부는 기본적으로 한반도의 통일과 안정을 위하여 미국과의 ‘동맹’을 굳건히 하는 가운데 중국과의 전략적 ‘협력’을 심화시키고 일본과의 ‘공조’를 유지하면서 러시아와의 경제적 ‘교류’를 증진시키도록 해야한다. 중국의 부상에도 불구하고 미국의 군사적 우위는 당분간 지속될 것으로 보고 미국과의 군사동맹과 한미일 공조를 약화시킬 이유는 없으며 중국과 러시아와의 경제협력은 단순한 경제이익뿐만 아니라 북한에 미칠 긍정적 효과를 낼 수 있다. 미국과 일본은 미국이 주도하는 동맹네트워크의 확장과 안정을 위해 한국을 포기하기 힘든 상황이며 중국과 러시아 역시 경제 파트너이자 현재 심각한 영토와 역사 갈등의 상대가 아닌 한국과 멀어질 이유가 없다. 따라서 한국은 이들 주변 4강과의 우호관계를 바탕으로 지속가능하고 통일기반 구축을 염두에 둔 대북 통일정책을 펼쳐야한다. 일견 한미 동맹과 한중 협력은 동시에 양립할 수 없는 상충관계(trade-off)로 보이지만, 한국은 중국에 대한 전략적 가치는 기본적으로 굳건한 한미동맹에서 발생한다는 사실을 명심해야 한다. 그렇다면 최근의 논란이 된 사드(THAAD, 고고도미사일방어시스템)와 아시아인프라투자은행(AIIB) 문제에서 드러나듯 미국과 중국이 한국에 대하여 선택을 압박하는 상황에서 우리는 어떤 전략을 선택해야 하는가?

첫째, 한미 동맹을 발전적으로 계승하면서 한반도 문제에 대한 비전과 해법을 끊임없이 제시하여야 한다. 앞의 장에서 언급한 바와 같이 오바마 2기 행정부는 지난 ‘전략적 인내’ 정책을 지속할 가능성이 높다. 이러한 상황에서 한국 정부는 미국 정부의 새로운 전략이나 제안을 기대하기 보다는 한반도 문제해결에 주도적 입장을 취하면서

미국의 호응과 지지를 확보해야 한다. 오바마 행정부는 향후 한미일 공조를 굳건히 하면서 북한문제 해결을 위한 중국의 역할을 강조하는 기존 입장을 고수할 것으로 예상된다. 그러면서 현재 가장 큰 이슈인 이슬람국가(IS)와 러시아 문제를 해결하는 것을 통해 오바마 행정부의 외교정책에 대한 비판을 누그러뜨리고자 할 것이다. 따라서 한국 정부는 북핵 문제 뿐 아니라 북한 인권과 미국인 억류자 문제 등에 대한 전반적 입장과 전략을 미국 정부와 공유·협의하는 모습을 펼쳐나가야 할 것이다.

둘째, 미국 동맹 네트워크를 활용하여 다양한 역내 문제와 관련하여 다자협약과 다자대응을 추구해야 한다. 미국은 아시아의 기존 북수의 양자동맹 체제를 다자동맹 형태의 네트워크로 변환하고자 하고 있다. 상대적 쇠퇴 속에서 중동과 유럽 문제에 직면한 미국은 효율적인 정책을 통하여 비용을 늘이지 않고 아시아내 영향력을 확보하고자 하는 전략을 선택하고 있다. 따라서 한국은 한국-미국-일본, 한국-미국-호주와 같은 3자 관계와 미국과 동맹 혹은 우방인 아시아 국가(베트남, 필리핀, 싱가포르, 말레이시아)와의 굳건한 협력관계를 늘려나가야 한다. 미국이 주도하는 네트워크의 핵심 행위자라는 이점을 활용하여 역내 다른 국가와 다양한 형태의 다자협력에 참여하고 주도해야 한다. 아시아인프라투자은행과 같은 역내 주요 사안이 발생할 때 독자적으로 행동하기 보다는 역내 (중견)국가와의 협의를 통해 미중의 틈바구니 속에서 국익을 보호하면서 자국의 입지를 튼튼히 할 수 있는 방안 마련을 도모해야 한다.

셋째, 북한외교에 대한 전망을 토대로 한미 혹은 한미중 선제대응을 모색해야 한다. 한국 정부는 북한이 동아시아 주변국과 외교 활로를 모색하고 경제적 고립을 타파하고자 할 것을 예상하고 이에 대한 대응

뿐만 아니라 선제 조치를 취해야 한다. 미국이 당분간 전략적 인내를 고수할 것이라고 전제한다면, 당분간 북미 관계의 근본적 변화는 발생하기 힘들 것이다. 그렇다면 북한은 통치자금 마련과 경제회생을 위하여 러시아와 일본에 대한 접근을 끊임없이 시도하고, 경우에 따라서는 경색된 북중 관계와 남북 관계를 개선하고자 하는 노력을 기울일 것이다. 이러한 북한의 반응을 예상하고 한국은 미국과 중국 뿐 아니라 일본과 러시아와 긴밀한 협의를 바탕으로 북한 문제와 한반도 통일에 대한 공동비전과 협력체제를 구축하는 노력을 경주해야 한다. 천안함 폭침과 연평도 포격 이후 한국의 대북 경제제재가 북중 경험의 증대 속에 제한적 효과만을 거둔 것을 교훈삼아 한국 정부의 대북정책은 주변국들과 공조없이 실효를 거두기는 힘들다.

넷째, 동아시아 내 북중러 반미(反美)연합이 형성되는 것을 억제하고 유라시아와 태평양을 연결하는 비전과 사업을 제시해야 한다. 우크라이나 사태 이후 러중 협력과 북러 협력이 진척되면서 미국에 대항하는 북중러 연합 형성에 대한 우려의 목소리가 커져가고 있다. 상호의존이 심화된 현재 시점에서 비록 냉전기 한미일과 북중러의 대립 구도가 재현되기는 힘들겠지만 미국의 아시아로의 회귀 선언은 중국의 우려를, 서방의 경제제재는 러시아의 반미(反美) 의식을, 미국의 북핵불용 원칙은 북한의 경제적·외교적 고립을 고조시키고 있다. 이러한 상황에서 역내 반미연합 전선이 힘을 얻게 될 경우 한국의 외교적 공간은 축소되면서 한미 동맹과 한중 협력의 동시 추구에 어려움을 겪게 될 것이다. 따라서 한국정부는 대륙세력과 해양세력을 연결하는 경제와 외교 허브 기능을 확대하는 방안을 장기적 관점에서 마련하도록 해야 할 것이다.

한편, 한반도와 동북아에서 러시아와 미러 관계의 중요성이 커지고

있는 상황에서 한국의 통일·외교전략은 다음과 같은 점들을 고려할 필요가 있다.

첫째, 한국 외교가 중러와 미일 사이에서 ‘줄서기’ 혹은 ‘줄타기’를 강요당한다는 소극적, 부정적 시각을 극복하고 보다 적극적 역할을 수행해 나가야 할 것이다. 한국이 강대국 간 중재자 역할을 모색할 수 있는 기회를 포착해야 한다. 한반도 비핵화나 6자회담을 통한 북핵 문제 해결, 남북 관계 개선 등 한반도 문제에서 미국과 러시아는 기본적으로 의견이 일치해왔다. 그러나 미리 갈등이 지속되면 이러한 협력 구도가 손상될 가능성이 있으며, 따라서 한국은 동북아에서 미리 갈등의 중재자로 역할 하는 방안을 모색해야 한다. 그런 의미에서 우리 정부의 ‘유라시아 이니셔티브’는 단순한 선언을 넘어 전략적으로 한국 외교의 중립성을 확장할 수 있는 좋은 재료가 된다. 다시 말해 해양 세력과 전통적 연대를 유지하면서 대륙 세력과도 협력할 수 있는 틀을 제공해줄 수 있다는 것이다.

둘째, 한국정부는 향후 러시아-중국 간 전략적 협력의 한계를 미리 예측하여 북한 급변사태 시 통일 환경을 유리하게 만드는 데에 초점을 두는 전략적 대응전략을 수립하여야 한다. 왜냐하면, 북한 급변사태 시 한국정부의 대응전략에 가장 결정적인 도전요인은 러시아와 중국의 입장이기 때문이다. 만일 러시아와 중국이 제휴한다면 북한 급변사태는 한국정부가 원하는 방향으로 나아가지 못할 가능성이 크다. 반대로 러시아와 중국이 협력하지 않을 경우 북한 문제를 중심으로 한 동북아시아지역 안정성은 심각한 위협에 처할 것이다. 이는 러시아와 중국이 동북아시아지역에서 북한 문제를 놓고 ‘균형(balance)’관계를 유지할 수 있는가 하는 문제이기도 하다.

셋째, 최근 러시아 정부와 학계 인사들 사이에 심화되고 있는 반한,

친북 정서의 기저에는 한미 동맹에 대한 불신이 깔려 있다. 러시아는 북한의 핵개발 및 미사일 발사 등 한반도의 안보 불안이 기본적으로 한미 동맹을 주축으로 한 대북 위협에 기인하는 것으로 인식하고 있다. 따라서 한국이 한미 동맹의 틀을 벗어나기는 어려우나 통일 이후의 비전에 대해 러시아의 국익을 손상시키지 않는다는 메시지를 다각적이고 지속적으로 전달할 필요가 있다.

끝으로, 한반도와 동북아의 복잡다단한 국제질서를 감안할 때, 한국이 러시아와 전면적으로 협력관계를 구축하기에는 한계가 따른다는 점을 인정해야 한다. 그러나 러시아는 교류와 협력의 대상이면서 동시에 ‘관리’의 대상이다. 한국 정부는 유라시아 이니셔티브, 러시아 극동 개발에서 남북러 3각 협력 등 경제 교류 활성화를 통해 러시아를 ‘관리’해야 한다. 러시아와의 정치·경제 협력으로 한국이 얻을 수 있는 실익을 계산하는 것도 중요하지만 러시아가 반한적 태도를 보일 때 한국이 받을 수 있는 불이익에 대한 계산도 게을리해서는 안 될 것이다. 그런 의미에서 미국이 대러 제재에 대한 한국의 동참을 요구하고 있는 바, 이에 대한 전략적 대응에 신중을 기해야 할 것이다. 예를 들어 미국 단독의 제재조치에는 동참을 유보하면서 유엔 차원의 제재에는 참여하되 제재 해제 상황을 예상하여 국익차원의 대러 경협 모멘텀은 지속적으로 유지하는 방법 등을 고려해 볼 수 있다.

본 보고서는 제5차 KINU 통일포럼(2014.8.12) 결과를 바탕으로 통일연구원의 배정호 선임연구위원을 비롯하여, 정성철, 현승수, 김갑식 연구위원, 서동구 객원연구위원이 수정·보완 작업에 참여하였다.

제5차 KINU 통일포럼은 배정호 선임연구위원의 사회로 진행되었으며, 정성철, 현승수, 김갑식, 도경옥 연구위원, 서동구 객원연구위원(이상 통일연구원), 최우선 교수(국립외교원), 최운도 연구위원(동북아역사재단), 서승원 교수(고려대학교), 윤익중 교수(한림국제대학원대학교), 진창수 수석연구위원(세종연구소), 주재우 교수(경희대학교), 유영철 연구위원(한국국방연구원), 신성호 교수(서울대학교), 김용호 교수(연세대학교), 황재호 교수(한국외국어대학교) 등이 참여하였다.

KINU 통일포럼 시리즈



- 2014-01 『드레스덴 구상』과 ‘행복한 통일’(2014.6)
- 2014-02 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책(2014.8)
- 2014-03 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세(2014.9)
- 2014-04 통일준비를 위한 과제와 전략(2014.9)
- 2014-05 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향(2014.8)
- 2014-06 북한인권정책 추진전략(2015.1)

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 『회원 가입신청서』 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자(books@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2679, FAX: (02)901-2545
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

The logo features a central light green area with a wavy, layered design. The top and bottom of the image are solid dark green. The text 'Korea Institute for National Unification' is centered in the light green area in a white serif font.

Korea Institute for
National Unification