

북한의 국제정치와 한국의 딜레마

서 동 구*

- I. 서론
- II. 북한 핵전략
- III. 국제체제의 변화: '동아시아 G-2'
- IV. 4강의 동아시아 정책과 북핵전략
- V. 4강의 전략적 상호작용
- VI. 우리의 딜레마
- VII. 결론

국문요약

북한이 사실상 핵무기 보유국으로 등장하고 있는 현실에서 북한의 비핵화를 위한 6자회담은 장기 공전하고 있다. 과연 국제사회는 북한의 핵무기 개발에 대해 인내를 지나 묵인하기로 한 것인가? 우리는 어떻게 대응해야 하는가? 본고는 이 질문들에 대한 해답을 찾고자 먼저 북한의 핵전략에 대해 이론적으로 검토한 후 동아시아 국제체제 전환과정을 배경으로 4강의 동아시아 정책과 북한 핵에 대한 대응 전략을 고찰해보고자 한다. 미국은 세력재균형 정책을 바탕으로 인내전략, 중국은 세력팽창 정책을 바탕으로 분산전략, 일본은 적극적 기회주의를 바탕으로 우회전략, 러시아는 적극적 실용주의를 바탕으로 이중전략을 각각 구사하고 있다고 평가된다. 4강의 전략적 상호작용을 분석한 결과 유럽차원 지역갈등

(미/러)과 동아시아차원 지역갈등(미/중)이 우리가 처한 핵 딜레마와 동맹 딜레마에 부정적 영향을 주고 있다. 한편 일본과 러시아는 강력한 국내정치적 필요에 의해 기회주의/실용주의 대외행태가 적극화 되면서 북핵문제 해결을 위한 4강의 전략적 공감대 형성에 장애로 작용하고 있다. 더구나 북한은 핵보유국이라는 새로운 정체성에 대한 인식을 바탕으로 4강에 대해 신(新)외교를 추진하는 동향을 보이고 있어 우리의 딜레마에 새로운 차원을 더해주고 있다. 결론적으로 우리가 처한 더블 딜레마의 위험관리 방향을 제시하고자 한다.

주제어: '동아시아 G-2', 핵개발, 비핵화, 핵억지, 핵 딜레마, 동맹 딜레마, 전략적 상호작용

I. 서론

국제정치학자 왈츠(Waltz)와 세이건(Sagan)은 2013년 북한의 핵무기에 대해 상반된 견해를 밝히고 있는데 먼저 왈츠는 북한의 핵무기 개발에 대해 우려할 필요가 없다는 입장을 보이고 있다. 반면에 세이건은 심각한 우려를 표명하면서 시급한 대책을 촉구하고 있다. 왈츠는 북한의 핵무기 개발의 동기는 본질적으로 억지에 있기 때문에 일단 핵무기를 보유하게 되면 대외행태가 덜 폭력적이 될 것이

* 통일연구원 객원연구위원

라는 점을 지적했다. 이어서 북한이 핵무기를 보유하고 있다고 판단되었던 지난 5년 동안처럼 앞으로도 ‘핵무장한 북한과 편안하게 살 수 있다(We could live comfortably with a nuclear North Korea)’고 주장했다.¹ 또한 북한이 보유한 소규모 핵역량보다 북한정권의 붕괴가 더 큰 국제적 관심사라는 점과 함께 주변 정세의 안정을 원하는 중국의 부상으로 인해 6자회담 등을 통해 북한을 관리할 수 있다는 점을 강조했다.² 이에 반해 세이건은 북한이 핵무장으로 강해지면서 오히려 신중한 대외행태를 보일 것이라는 명제에 의문을 제기하고 있다. 특히 경제적 필요 등으로 핵물질 및 핵기술을 수출할 가능성이 우려된다면서 시리아에 대한 핵시설 제공 및 이란과의 핵기술 교류를 예로 들고 있다.³ 또한 핵무장한 북한을 안정화 요소(a force for stability)로 인정할 것이 아니라 북핵 위협을 통제하기 위해 제재, 협상, 억지 등 다양한 수단을 동원해야한다고 주장했다.⁴

왈츠와 세이건이 2013년에 왜 이와 같은 논쟁을 하고 있는가? 그 배경에는 북한의 비핵화를 위한 6자회담이 2008년 12월 중단된 이래 거의 6년째 표류하고 있는 가운데 미국을 비롯한 4강이 북한의 핵개발에 대해 소극적으로 대응하고 있기 때문으로 판단된다. 그렇다면 과연 북한의 핵무기 개발은 우려할 사항이 아닌지 그렇지 않다면 왜 4강은 소극적인 태도를 시현하고 있는지 궁금해진다. 본고는 이와 같은 문제의식을 가지고 북한의 핵전략에 대한 이론적 분석을 시작으로 4강의 동아시아 정책과 북핵전략을 검토해보려고 한다. 특히 2012년 5월부터 2013년 3월까지 푸틴(3기), 아베, 오바마(2기) 및 시진핑 등 4강의 지도자들이 차례로 등장하면서 그들의 동아시아 정책 및 북핵전략이 크게 변화하고 있다는 점에서 가능한 최근의 변화에 분석의 초점을 맞추고자 한다. 한편 우리로서는 북한이 핵역량을 지속 강화시키고 있는 가운데 4강의 동아시아 정책과 북핵전략이 변화하고 있다는 점에서 이 변화가 우리 안보상황에 미치는 영향을 분석하는 것은 매우 중요한 정책적 함의를 갖는다고 하겠다. 끝으로 그와 같은 안보상황을 개선시킬 수 있는 전략적 방향을 제시토록 하겠다.

4강의 동아시아 정책은 외부적으로는 국제체제의 변화, 즉 4강 권력분포(distribution of power)의 변화에 의해 영향을 받으며 내부적으로는 4강의 국내

¹ Waltz, Kenneth N. and Scott D. Sagan, “The Spread of Nuclear Weapons: An Enduring Debate,” (New York: W. W. Norton, 2013), p. 181.

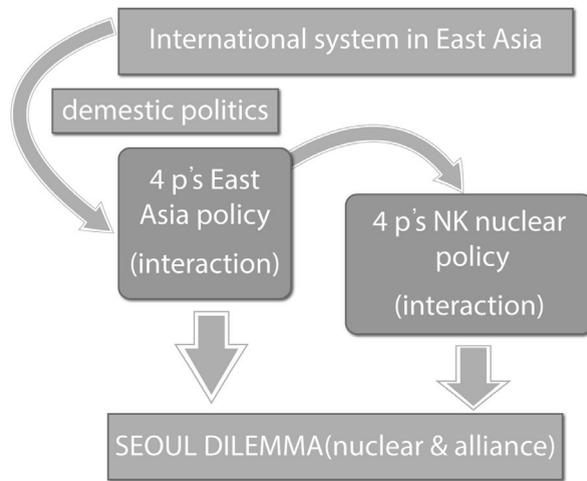
² *Ibid.*, pp. 187, 191.

³ *Ibid.*, pp. 206~208.

⁴ *Ibid.*, p. 209.

정치적 변수가 작용하게 된다. 이와 같이 창출된 4강의 동아시아 정책은 자체적으로 상호작용을 하면서 우리의 안보에 영향을 주게 되는데 이와 함께 동아시아 정책의 핵심인 4강의 북핵전략도 나름대로 상호작용하면서 우리의 안보에 동시에 영향을 미치게 된다.⁵ 우리의 안보현실을 2개의 딜레마(핵 딜레마 및 동맹 딜레마)로 나누고 이에 미치는 개별적 영향과 함께 딜레마 간 상호관계도 분석해본다. 이를 알기 쉽게 표현하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 분석의 틀



II. 북한 핵전략

북한은 고르바초프가 개혁/개방 정책을 추진하면서 1990년 9월 한국과 수교를 하자 충격을 받고 독자적인 핵보유를 목표로 추구하였다. 당시 김영남 외교부장은 “소련이 남조선과 외교관계를 맺으면 이때까지 동맹관계에 의거했던 ‘일부 무기들’도 자체로 마련하는 대책을 세울지 않을 수 없다.”고 언급했다.⁶ 1991년 말 소

⁵ 스나이더(Snyder)는 게임이론에서 상호관계(relationship)는 상호작용(interaction)에 영향을 미치며 다시 상호작용은 상호관계에 영향을 미치는 양방향(two-way) 동력임을 강조하고 있다. 여기서는 최근 4강의 동아시아 정책과 북핵전략에 분석의 초점을 맞추고 있다는 점에서 4강의 상호관계 변화가 4강의 정책과 전략에 미치는 일방적 방향(one-way) 영향에 분석의 초점을 맞추기로 한다. Snyder John H, *Alliance Politics* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1997), p. 38 참고.

련붕괴 직후 탈냉전 단극체제(unipolar system)가 도래하면서 북한은 1993년 3월 NPT 탈퇴를 선언했으나 6월 11일 북미공동성명을 통해 탈퇴를 연기했다. 또한 1차 핵위기 및 2차 핵위기를 1994년 10월 제네바 합의(AF) 및 2007년 2·13 합의 등 미국과의 양자회담을 통해 해소했다. 6자회담은 북한이 NPT를 탈퇴한 해인 2003년 여름부터 시작되어 2008년 12월(수석대표회의)에 중단되었는데 이는 미국의 금융위기 발생시기와 거의 일치된다. 북한은 2차 핵실험(2009.4)을 실시한 이래 2011년 12월 등장한 김정은은 몇 달 만에 헌법개정(2012.4)을 통해 핵보유국임을 선언하였고 4강의 사전경고에도 불구하고 2013년 2월 3차 핵실험을 단행하였다. 이는 시진핑 주석의 취임(2013.3) 한 달 전 일이었다. 상기와 같은 북한의 핵개발과 핵협상 커브는 국제체제의 변화와 일정한 함수관계가 있다고 보인다.⁷

그렇다면 북한은 왜 핵무기를 개발하고 있는가? 먼저 세이건은 국가들의 핵무장 및 핵자제 동기에 대해 안보모델(security model), 국내정치모델(domestic politics model), 국제규범/지위모델(norm model) 등 3가지로 구분해서 분석하고 있다.⁸ 북한의 경우 이와 같은 3가지 모델이 공히 상당한 설명력을 가지고 있다고 평가된다. 첫째, 안보모델은 외부로부터 안보위협에 대응하기 위해 억지력을 필요로 하는 국가들이 핵무기를 개발한다는 이론이다. 북한은 미국의 핵정책과 대북적 대시 정책에 대항하기 위해 억지력 차원에서 핵무기를 개발하고 있다고 주장하고 있는데 이것이 올바른 인식이든 오인(misperception)이든 미국의 안보위협이 주요한 근거로 작용하고 있다고 보인다. 1991년 구소련 붕괴로 전통적인 삼각 축 구도가 무너지는 동시에 러시아와 중국이 한국과 수교를 하면서 불안감이 증폭되었을 것이기 때문이다. 또한 시간이 지날수록 재래식 군사력의 우위가 사라질 가능성을 염두에 두고 비대칭 전력인 핵개발에 집착하게 된 것으로 판단된다. 둘째, 국내정치모델은 안보위협을 느끼는 모든 국가들이 다 핵무기를 개발하는 것이 아니라 핵무기 획득을 통해 자신들의 존재와 이익을 정당화하려는 국내집단에 의해 결정된다는 이론이다. 북한의 경우 김씨 3대의 체제수호라는 국내정치적 필요에

⁶ 장달중·이정철·임수호, 『북미대립』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2011), p. 32.

⁷ 북한의 핵협상 전략을 1990년대, 미국 중심의 단극상황 및 무극체제 3대 시기별로 분석한 연구도 있다. 홍우택 외, 『대북한 핵협상 전략구상방향』, KINU 연구총서 11-08 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 53~75 참조.

⁸ 세이건은 3대 모델을 소개하면서 안보모델의 핵무장 국가로 중국과 소련, 핵자제(nuclear restraint) 국가로 우크라이나, 카자흐스탄을 예로 들고 있으며 국내정치모델의 핵무장 국가로 인도, 핵자제 국가로 남아공을 들고 있다. 한편 국제규범/지위모델의 핵무장 국가로 불란서, 핵자제 국가로 우크라이나를 들고 있다. Scott D. Sagan, "Why Do States Build Nuclear Weapon?," *International Security*, Vol. 21, No. 3 (Winter 1996/1997) 참고.

의해 추구되고 있는 것이다. 셋째, 국제규범/지위모델은 현재 NPT상 핵국가(nuclear state)는 바로 안보리 상임위 5개국과 일치한다는 점에서 핵무기 보유로 특별한 국제적 지위를 누릴 수 있다는 이론이다. 북한은 국제사회로부터 ‘사실상 핵능력국(de-facto nuclear-capable state)’ 지위를 갖기 위해 지속적으로 핵개발을 하고 있다고 평가된다. 북한이 NPT 탈퇴를 쉽게 결정하고 유엔안보리 결의안에 대해 크게 동요하지 않으면서 내정간섭이라고 주장하는 것은 NPT라는 비확산 국제규범에 내재되어 있는 불평등성에 대한 반발을 토대로 핵클럽 국가로의 국제적 위상을 제고하려는 것도 중요한 동기일 수 있는 것이다.

북한은 세이건 모델에 의해 제시된 바와 같이 복합동기(mixed motivation)에 의해 핵무기 개발에 주력하고 있다. 그 결과 북미회담, 6자회담 등 양자 및 다자협상에 있어 나름대로 성과를 거양하고 있는데 이와 같은 협상전략은 소위 ‘비대칭적 협상이론’으로 설명이 가능할 것이다. 하비브(Habeeb)는 이 이론을 통해 강대국과 약소국 간 협상에 있어 ‘이슈에 대한 힘(issue-specific power)’이 결정적이라고 분석했다. 이는 대안(alternatives), 의지(commitment) 및 통제력(control)이라는 3대 구성요소에 의해 결정된다고 주장했다.⁹ 북한은 미국과의 양자협상에 있어 ‘이슈에 대한 힘’이 더 크기 때문에 약소국임에도 불구하고 성공적인 것이며 6자회담과 같은 다자협상의 경우에는 나머지 5자 간의 전략적 이해의 차이로 인해 북한의 성공 가능성이 더 커지는 것이다. 한편 북한은 다양한 형태의 남북협상 뿐만 아니라 심지어는 대남테러 및 국지적 도발사태에서도 항상 유리한 결과를 얻고 있는데 비어즐리(Beardsley)와 아살(Asal)은 2009년 연구를 통해 이를 검증해냈다. 즉, 위기사태 발생 시 핵무기의 실제 사용 및 사용위협이 없어도 핵무기 보유국이 짧은 기간 안에 유리한 결과를 얻는다는 점을 사례연구를 통해 밝힌 것이다.¹⁰

결론적으로 북한의 핵개발 전략은 비대칭 전력을 통한 군사적 억지력 확보 및

⁹ William Mark Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations* (Baltimore: John Hopkins, 1988). 그는 3가지 역사적 사례(파나마 운하조약, 스페인주재 미군기지 협정 등)를 연구하면서 강대국과 약소국 간 협상에 있어 전반적인 힘의 구조적 균형(structural balance)보다 이슈에 대한 힘의 균형(issue power balance)이 더 중요하다고 주장하고 있다. 대안은 협상 이외 다른 대안의 존재여부, 통제력은 협상성공을 위한 비용통제 능력을 의미한다. 한편 의지는 ‘열정에 의한 의지’와 ‘필요에 의한 의지’로 구별되는데 후자는 상대에 대한 의존도를 높이기 때문에 협상력 저하를 가져오게 된다. 실제 협상과정에서 이 세 가지 구성요소는 밀접하게 상호작용한다.

¹⁰ Kyle Beardsley and Victor Asal, “Winning with the Bomb,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 53, No. 2 (2009).

외교적 협상력을 높이기 위한 목적을 가지고 있다는 측면에서 현실주의 이론에 근거한 것으로 평가할 수 있겠다.¹¹ 북한의 핵전력은 강대국 미국의 핵전력에 대해서는 비교할 수 없다는 측면에서 미국에 대해서는 방어적 현실주의(defensive realism) 전략을 취하고 있다고 보인다. 다만 핵무기와 같은 비대칭 전력을 지속 강화함으로써 한반도에서의 군사적 균형을 파괴한다는 점과 함께 북한은 대남적 화 통일 야심을 가지고 한반도 현상타파를 목표로 하고 있다는 점에서 한국에 대해서는 공격적 현실주의(offensive realism) 전략을 보이고 있다고 판단된다.¹² 북한이 한국에 대해서는 역사적으로 다양한 형태의 테러 및 군사도발을 자행한 반면 미국에 대해서는 그와 같은 물리적 적대행위를 거의 하지 않았다는 점이 반증이 될 수 있을 것이다.¹³ 특히 북한이 외부 세계 특히 미국에 대한 이해부족으로 상황을 오판하고 있다고 보이는데¹⁴ 바로 이와 같은 오판에 따라 북한은 비확산의 예외사례인 인도나 파키스탄 모델을 추구하고 있다고 보인다. 즉 미국과의 관계개선을 통해 자국의 전략적 가치를 인정받아 핵개발을 지속할 수 있다는 핵환상(nuclear fantasy)에 빠져있을 수 있는 것이다. 북한은 3차 핵실험 이후 당당한 핵보유국으로 새로운 국제질서를 맞아 4강과 대등한 관계를 맺을 수 있다는 자신감을 기초로 신(新)사고(new thinking)적 외교전략을 전개할 가능성이 있다.¹⁵

¹¹ 북한은 최고인민회의 법령(“자위적 핵보유국 지위를 더욱 공고히 할 데 대한 법,” 2013.4.1)을 통해 핵선제공격 독트린을 견지하면서 미국에 대한 핵 선제타격 권리를 행사하겠다고 협박하고 있다. 가장 최근 사례로 정전협정 61주년 기념식(2014.7.27.)에서 황병서 군총정치국장이 “백악관, 펜타곤 및 미국의 주요 대도시에 대해 핵탄두 로켓을 발사하게 될 것”이라고 협박했다. “북한군 총정치국장, 자위권 위협하면 미 본토 핵공격,” 『연합뉴스』, 2014년 7월 28일 참고.

¹² 구조적 현실주의(structural realism)는 공격적 현실주의와 방어적 현실주의로 양분되는데 공격적 현실주의의 명제는 한 국가가 군사력을 최대화시키려는 욕심(greed)에 근거해서 행동을 한다는 것이며 방어적 현실주의의 명제는 타국의 공격에 대비한 안보(security)에 근거해서 행동을 한다는 것이다.

¹³ 북한이 미국에 대해 자행한 직접적 물리적 도발은 푸에블로 호 납치사건(1968.1.23.) 및 판문점 도끼 만행사건(1976.8.18.) 등이 예외적이다.

¹⁴ 우리의 경우 미국에 대규모 교포와 많은 유학생 출신 학자들이 있음에도 불구하고 간혹 미국 대외정책에 대해 깊이 있는 이해를 하지 못하고 있다는 비판을 받기도 한다. 하물며 뉴욕에 이동제한(맨해튼 중심 Columbus Circle로부터 반경 40km)을 받고 있는 10명 미만의 외교관들을 보유하고 있는 북한으로서는 미국에 대한 기초적인 이해도 부족하다고 평가된다. 북한 외교관들이 정확한 보고를 할 능력이 부족하지만 외부성 본부에 보내기 꺼려하는 내용도 있다는 측면에서 북한 지도부의 착각은 상당수준일 것으로 판단된다.

¹⁵ 북한의 내부시각에 정통한 한반도 전문가 토니남궁은 『한겨레신문』과의 인터뷰(2014년 7월 25일)를 통해 “북한의 새 지도체제는 5개 국가와 모두 동등하게 정상적 관계를 갖는데 관심이 있다. 1990년대와 2000년대는 미국이 주요 목표였다. 그러나 이제 북한은 5개국 모두와 독립적이라는 것을 보여주려고 한다. 북한은 지금 핵무기를 가지고 있다. 누구도 더 이상 북한을 공격할 수 없다고 보고 북한은 자신들의 미래에 대해 매우 강한 자신감을 갖고 있다.”라고 언급한 바 있다. “미·중 사이서 지정학적 계급 말고 남북관계 개선 진력,” 『한겨레신문』, 2014년 7월 30일 참고.

최근 북한이 일본과 러시아와 관계를 개선하고 있는 것도 이런 맥락에서 해석할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 국제체제의 변화: ‘동아시아 G-2’

유라시아 그룹의 브레머(Bremmer) 회장은 2014년 초 보고서를 통해 2014년부터 국제체제가 글로벌 리더가 없이 지정학적으로 창조적 파괴(geopolitical creative destruction)가 이루어지는 소위 G-Zero 체제의 특징을 나타내고 있다고 분석했다.¹⁶ 이제 국제체제가 다극(multi-polar)-양극(bi-polar)-단극(uni-polar)을 거쳐 무극(non-polar)체제 시대로 진입하고 있는 것인가? 브레머 회장은 최근 국제분쟁의 증가가 과거 미소 양극체제 또는 미국 단극체제에서 존재했던 ‘분쟁해결사’의 부재에 기인했다면서 무극체제로 표현하고 있다. 또한 하스(Haass)는 국제관계가 다양한 종류의 권력을 보유한 다수의 행위자들(비국가행위자 포함)에 의해 지배되고 있기 때문에 다극체제라기 보다 무극체제(Non-polarity)로 정의될 수 있다고 주장했다.¹⁷

한편 다수의 학자들은 미국의 세력이 2008년 금융위기를 시작으로 하강곡선을 그리는 동시에 중국의 세력은 연이은 경제성장으로 상승곡선을 그리다가 2013년 초 시진핑의 등장으로 G-2 시대가 본격화되었다고 주장하고 있다. 그러나 중국의 경제력이 미국을 초월하는 것은 시간문제라고 보는 견해가 주류를 이루고 있지만 군사력, 과학기술력, 도덕적 리더십 등 다양한 분야에서 여전히 미국에 비해 열세에 있는 것은 사실이다. 더구나 중국은 민감한 국내개혁이 진행 중이며 소수민족 갈등도 악화되고 있어 브레머가 주장하듯이 중국이 J-curve¹⁸의 예외적 성장모델로 자리매김할 수 있을지는 아직 시간의 검증을 받아야할 것이다. 시진핑 취임 직후 2013년 6월 미·중 정상회담에서 신형대국관계가 합의되었는데 이는 미국과

¹⁶ Ian Bremmer and David Gordon, “Top Risks 2014,” *Eurasia Group* (2014), p. 2.

¹⁷ Richard N. Haass, “The Age of Non-polarity: What Will Follow US Dominance,” *Foreign Affairs* (May/June 2008).

¹⁸ 브레머가 개발한 이론으로서 모든 국가들을 개방성(openness)과 안정성(stability)이라는 x, y 축으로 분포시킬 수 있다. 이 이론에 따르면 폐쇄적이지만 안정적인 독재국가들이 개방적이면서도 안정적인 선진국가로 진화하기 위해서는 J-curve의 바닥부분인 위기상태(crisis state)를 성공적으로 극복해야한다. 다만 중국의 경우 경제발전으로 확대된 중산층의 존재로 J-curve의 예외사례가 될 가능성은 제기했다. Ian Bremmer, *J-Curve: A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall* (New York: Simon & Schuster, 2007) 참고.

의 패권경쟁을 의미하는 공세적인 내용보다는 중국의 핵심이익이 존중받는 수세적인 내용으로 평가된다.¹⁹ 따라서 글로벌 차원에서 G-2 시대가 시작되었다고 주장하는 것은 다소 성급한 판단으로 보인다. 다만 중국 군부 등 강경파들은 최소한 자국의 앞마당인 동아시아 지역에서는 G-2라는 정체성을 가지고 세력투영(power-projection)에 자신감을 보여주고 있다는 점에서 ‘동아시아 G-2(East Asia G-2)’ 라는 지역체제 특징이 나타나고 있다고 판단된다.

동아시아에서 G-2 질서가 서서히 형성되고 있는 가운데 러시아와 일본은 전후 질서에 대한 수정주의적(revisionist) 사고를 토대로 적극적으로도 공세적인 대외 전략을 구사하고 있다. 이 전략은 2012년 푸틴과 아베의 등장, 2013년 오바마와 시진핑의 등장과 시기적으로 거의 일치되고 있어 일본과 러시아가 동아시아에서 새롭게 자리 잡아가고 있는 G-2 질서에 대응하고 있는 형국으로도 해석되는 것이다. 특히 일본과 러시아의 대외전략은 국내정치적 요인이 강하게 작용하고 있는 것으로 평가된다. 우선 푸틴은 장기집권으로 유발되고 있는 반(反)푸틴 정서를 극복하기 위해 ‘강력한 러시아’ 부활을 기치로 관심전환적(diversionary) 대외행태를 보이고 있다. 한편 아베는 국내우경화 추세에 편승하면서 장기집권을 위한 정치적 동기에서 일본의 ‘정상국가화’를 기치로 오히려 관심유도적 대외행태를 추구하고 있는 것으로 평가되고 있다.

동아시아 지역체제 시각에서 본다면 일선(一線, first-tier)에서는 메이저 G-2(미/중), 이선(二線, second-tier)에서는 마이너 G-2(일/러)가 다층적, 다면적으로 상호작용하는 지정전략적 변화(geo-strategic shifts)가 진행 중인 것이다. 이와 같이 최근 동아시아에서 진행 중인 4강의 전략적 상호작용을 검토하기 위해 먼저 4강의 동아시아 정책과 북핵에 대한 전략을 분석해본다.

IV. 4강의 동아시아 정책과 북핵전략

1. 미국: 세력재균형과 인내전략(tolerance)

미국(오바마)의 동아시아 정책은 중국의 팽창과 러시아의 재부상 견제를 목적으로 한 세력균형(balance of power) 이론에 기초한 재균형(re-balancing) 정책으로 평가된다. 이 정책의 핵심 포인트는 일본과의 동맹강화를 비롯하여 중국 주

¹⁹ 이성우, “아시아와 중국의 아시아,” 『국제정치논총』, 제54집 2호 (한국국제정치학회, 2014), p. 260.

변국들과의 관계강화라고 할 수 있다. 미국은 아시아 지역이 핵심이익의 지역이 아니라는 차원에서 역외균형(offshore balancing) 정책을 견지하다가 중국의 부상 에 따른 동아시아 지역에서의 영향력 팽창을 견제하기 위해 아시아 회귀(Pivot to Asia)라는 재균형 정책으로 전환한 것이다. 오바마 행정부의 동아시아 정책의 흐름을 살펴보기로 한다.

오바마 1기 행정부의 동아시아 정책은 부시 행정부의 과도한 현실주의적 국제주의에 대한 반작용으로 이라크 및 아프간 철수 등 중동에서의 탈(脫)관여(dis-engagement) 정책을 배경으로 아시아 회귀정책을 추진하였다. 클린턴 국무장관의 ARF 참여를 통해 동남아 국가들과 군사협력을 강화함으로써 중국이 남중국해 분쟁에 대해 잠정적으로 ‘관리 모드’로 들어가는 등 성과를 거양하기도 했다.²⁰ 그러나 오바마 2기 행정부는 시리아 비(非)관여(non-engagement) 및 이란 핵협상 추진 등으로 아시아 회귀정책을 추진할 수 있는 여력이 있다고 평가됨에도 불구하고 케리 국무장관을 중심으로 여전히 중동 및 우크라이나 사태에 정책적 관심을 집중하였다. 특히 오바마 대통령은 연방정부 폐쇄조치로 인해 2013년 가을 APEC 정상회담 및 EAS 회의에 불참하면서 회귀정책에 대한 우방국들의 불신을 자초하였다. 결과적으로 미국은 회귀정책을 상징적으로 대내외에 과시할 수 있는 호기를 상실한 반면 중국은 상대적으로 동아시아 지역에서 영향력을 확대할 수 있는 모멘텀을 지속시킬 수 있었던 것이다. 이것이 오바마 대통령이 2014년 4월 일본과 한국을 방문함으로써 아시아 재(再)관여(re-engagement) 정책의 기초를 다지게 된 배경이었다. 오바마 대통령은 아베 수상과 함께 ‘힘에 의한 현상변경 반대’ 입장을 밝혔는데 이는 중국의 동아시아 해상영향력 확대전략은 물론 러시아의 재부상 전략에 대해서도 동시에 견제하는 의미를 내포하고 있는 것이다.

최근 북한 핵에 대한 미국의 입장은 공식적으로 ‘완전하고 검증가능하며 비가역적(非可逆的)인 핵폐기(CVID)’를 목표로 천명하고 있으나 실은 양자협상은 물론 다자협상에도 크게 적극적이지 않으면서 핵 안보 차원에서 비확산이라는 국제레짐(NPT)에 의존하는 수비적 행태를 보이고 있다. 이는 일종의 방어적 현실주의로서 선의의 무시 내지 전략적 인내와 같은 전략으로 나타나고 있다.²¹ 그런데 약

²⁰ 클린턴 국무장관은 2010년 7월 23일 하노이 개최 ARF에서 ‘남중국해 영해문제 및 자유항행문제는 미국의 이해와 일치하는 사안’이라고 천명한 후 8월 8일에는 미국의 핵 항모 조지워싱턴호가 양국관계 정상화 15주년 기념차원이라면서 다낭항 해상에 정박했다. 이는 중국에 대한 강한 메시지였다.

²¹ 안문선은 미국이 경제적 상황이 어려운 가운데 아프간, 이라크, 이란 문제를 다루면서 북핵문제까지 주도적 입장을 취하는 것보다 소극적 관리가 합리적 선택이라면서 이러한 태도를 방어적

소국 북한이 초강대국 미국에 대해 방어적 현실주의적 행태를 보이고 있는데 초강대국 미국도 북한에 대해서 유사한 행태를 보이고 있다는 것은 특이한 점이다. 이는 미국 안보위협에 대한 우선순위에 있어 북핵의 순위가 그리 높지 않거나 북핵 해결책 모색을 위한 정책수단의 부족함에 기인할 수 있을 것이다. 2014년 7월 20일 케리 국무장관이 NBC 프로(Meet the Press)에 출연하여 ‘북한이 이전보다 조용해졌다’라고 평가했던 사실²²로 구설수에 오른 적이 있었는데 이는 북한이 수시로 서해상에서 포격, 동해상으로는 방사포 및 각종 미사일을 시험 발사하는 와중에서의 발언이라는 점에서 오바마 행정부의 위협인식(threat perception) 수준을 보여주는 사례로 평가된다. 오바마 행정부는 2010년 핵태세 검토보고서(NPR)를 통해 소극적 안전보장(NSA)을 문서화하면서도 북한과 같이 NPT 체제 밖에 있는 국가에 대해서는 예외조항을 두었다. 그러나 북한이 NPT 체제 밖에서 핵무기를 개발한다고 해도 자국의 핵무기를 반확산 전략의 도구로 사용하지 않으려는 입장을 고수하고 있다. 이런 맥락에서 백악관은 2011년 3월 한국에 전술 핵무기를 배치할 계획이 없다고 밝힌 바 있다.²³ 미국은 북핵위협에 대해 1993년 한국에서 철수한 전술핵무기를 재배치하는 차원의 재균형은 고려하고 있지 않다는 것이다. 전술핵무기 재배치와 같은 재균형 조치에 대해 중국과 러시아는 신(新)균형(new-balancing)으로 인식하면서 결국 군사적 에스컬레이션이 초래될 것이기 때문이다. 미국은 북핵위협에 대해 일본 및 괌 기지 핵전력을 통한 확장억제 및 한국 내 재래식 무기체계 강화를 통해 충분히 대응할 수 있다고 판단을 하고 있다. 이점에서 미국은 전략적 인내 정책을 견지하고 있는 것이다.

결론적으로 미국은 북한 핵전력의 강화에 대해 그리 높지 않은 위협인식을 바탕으로 확장억제에 의한 군사적 대응과 함께 다자회담을 통해 북한을 비확산 국제레짐(NPT)으로 복귀시키면서 이와 더불어 양자협상을 통한 관계개선으로 북한위협을 관리하려는 것으로 평가된다. 이와 같이 미국은 동아시아의 새로운 안보 현실에 맞춰 신중한 재균형 정책의 틀 안에서 북핵에 대해 인내전략(tolerance strategy)을 구사하고 있다.

현실주의 입장이라고 규정했다. 안문선, “국제정치이론 관점에서 본 오바마 행정부의 외교안보 정책,” 『국제정치논총』, 제51집 3호 (한국국제정치학회, 2011), p. 94 참고.

²² “케리 미 국무장관, ‘중국과 협력강화로 북한이 조용해졌다’ 발언 논란,” 『조선일보』, 2014년 7월 21일. 이에 대해 전 국무부 북한담당관 조엘 위트(Joel Wit)는 『조선일보』와의 인터뷰(2014년 7월 28일)에서 “북한이 핵실험을 하지 않고 있다는 의미로 발언한 것 같으면서 오바마의 전략적 인내 정책은 완전히 실패했다고 주장했다.

²³ 배정호 외, 『북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략』, 통일연구원 (2011.12), p. 98.

2. 중국: 세력팽창과 분산전략(diffusion)

중국(시진핑)의 동아시아 정책은 ‘동아시아 G-2’라는 변화된 국가정체성(state identity)을 바탕으로 세력전이 이론에 근거한 세력팽창 정책이라고 평가된다. 세력전이 이론에 따르면 중국의 부상은 주변정세를 불안하게 할 것이며 구조적 현실주의에 따르면 소련붕괴이후 무너진 세력균형을 회복시켜 국제질서의 안정성을 회복한다고 본다.²⁴ 이와 같은 이론적 논의를 현실에 대비해본다면 현재 중국이 일본과 영토분쟁 및 역사문제로 심각한 갈등을 빚고 있다는 점에서 최소한 동아시아 지역수준에서는 패권전이이론 측면이 부각되고 있다. 중국의 대외정책이 도광양회(韜光養晦)(때가 될 때까지 실력을 기른다), 화평굴기(和平崛起)(평화로운 방식으로 강대국으로 부상한다)를 거쳐 시진핑 시대를 맞이해서는 신형대국관계를 미국에 요구하는 등 G-2로서의 자신감을 피력하고 있다고 보인다. 그러나 중국은 미국에 비해 총체적 국력개념에서 여전히 열세에 있다는 인식을 바탕으로 주요 국제현안에 있어 미국과 협력과 갈등의 복합게임(mixed game)을 전개하고 있다. 다만 중국은 최소한 동아시아를 팽창된 영향력을 바탕으로 세계경영 전략을 실험할 수 있는 지역으로 간주할 수 있는 것이다.²⁵ 2014년 5월 시진핑의 방한은 중국의 동아시아 정책에서 차지하는 한국의 가치가 증가된 것으로 해석할 수도 있으나 중국이 ‘동아시아 G-2’라는 자신감을 가지고 일본과 북한에 대해 한국카드를 사용하는 동시에 미국의 동아시아 지역패권에 대한 경합동기에서 이루어졌다고 분석할 수도 있다. 다만 중국은 경제적으로 고성장모델에서 지속가능모델로 전환을 모색하고 있으며 정치적으로는 반부패운동으로 정치권 일부가 동요하고 있는 가운데 최근 홍콩에서 민주화 시위²⁶가 발생하는 등 국내불안 요인이 상존하고 있다.²⁷ 따라서 중국이 대외적으로 여러 이슈분야에서의 세력팽창적 행태를 당분간 자제할 가능성도 있다. 중국의 북핵전략은 상기와 같은 동아시아 정책에 배경을 두고 있다. 즉 미국과의 관계라는 필터가 가장 크게 작용하고 있다는 점에서

²⁴ 황지환, “방어적 현실주의와 중국의 부상,” 『21세기 국제질서와 국제정치이론』, 국제정치학회 학술회의 (2013.12.13.-14.), p. 75.

²⁵ 배정호 외, 『북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략』, p. 137.

²⁶ 2017년 홍콩 행정장관 선거를 앞두고 홍콩 24개 대학교 학생들이 공정한 민주선거 보장을 요구하는 시위를 2014년 9월 22일부터 시작하였다. 홍콩의 금융중심가 ‘센트럴(Central)을 점령하라’는 의미의 구호(Occupy Central)와 함께 경찰의 최루탄을 우산으로 막는다는 의미에서 ‘우산혁명’으로도 불리우고 있다.

²⁷ 스펜스는 중국이 다양한 국내불안요인이 있지만 경제체제 개혁에 있어서 초기단계 진전을 보이고 있다고 평가하고 있다. Michael A. Spence, “Rebooting China,” *CFR* (June 19, 2014) 참고.

북한 핵개발에 대해서 상황에 따라 ‘소극적 관리자’ 역할과 ‘적극적 해결자’ 역할 사이를 오가면서 자국의 대미 전략적 이익을 도모하고 있는 것이다. 예를 들어 중국은 북한에 대해 적절한 영향력을 행사하면서 대만문제 등에서 대미전략적 양보를 기대할 수 있다는 것이다. 한편 중국은 한반도에 고고도(高高度) 미사일 체제(THAAD)의 도입에 대해 강력한 반대 메시지²⁸를 보내고 있는데 이는 북핵 위협이 미국의 군사전략적 이익에 활용되는 것을 저지하기 위한 노력인 것이다. 반면 미국은 중국의 대북 영향력에 대한 믿음을 바탕으로 중국의 역할을 촉구하고 있는데 중국은 이와 같은 미국의 압력에 대해 상기와 같은 전략적 이익을 도모하는 노력을 하는 동시에 6자회담의 당사국들에게 공동의 책임을 지도록 책임분산을 요구하고 있다.

구성주의 이론의 핵심개념인 정체성(identity)으로 중국의 북핵전략을 해석해 보는 것도 이론적으로 의미가 있다고 생각된다. 이호철은 1차 핵 위기 및 2차 핵 위기에 대한 중국의 외교행태를 비교하면서 ‘조심스러운 수용자’에서 ‘주도적 건설자’로 변화된 것을 중국의 국가정체성이 책임대국으로 변화한 데 기인한 것으로 분석했다.²⁹ G-2 국가로서의 국제안보현안에 대한 책임 있는 자세를 보이려는 노력이라는 측면과 함께 6자회담의 진행과정에서 주도권을 행사함으로써 미국에 대한 레버리지를 가질 수 있다는 전략적 이해 측면도 있다는 것이다. 한편 중국은 본질적으로 사회주의 체제라는 국가정체성을 가지고 있는데 국내적으로 정치적, 경제적 개혁요구가 분출되고 있는 상황에서 이웃 공산국가인 북한정권의 실패 내지 붕괴로 인해 중국 인민들의 주목을 받는 것을 결코 원하지 않을 것이라는 주장³⁰도 있다. 이런 차원에서 시진핑의 대북정책은 김정은에 대한 길들이기 차원에서 압박으로 이해할 수 있다고 보인다. 즉, 새롭게 출범한 김정은 체제가 새로운 동아시아 질서에 있어 중국에게 전략적 부담이 되고 있다는 인식하에 이를 다시 전략자산화하려는 노력으로 볼 수 있는 것이다.

결론적으로 중국은 세력전이적 사고를 바탕으로 동아시아에서 세력팽창 정책을 시행하고 있으면서도 북핵전략에 있어서는 미국의 대북 영향력 행사요청에 대해 국익차원 주도권은 유지하면서 6자회담 참여국들에게 책임을 분담시키는 분산 전략(diffusion strategy)을 구사하고 있다.

²⁸ “중, 미 미사일 체제 도입 시 한중관계 희생,” 『뉴스시스(Newsis)』, 2014년 5월 30일.

²⁹ 이호철, “북핵과 중국의 외교행태-이익과 정체성의 국제정치,” 『21세기 국제질서와 국제정치 이론』, 국제정치학회 학술회의 (2013.12.13.-14).

³⁰ 유동원, “3차 북핵 실험이후 중국 대북정책의 변화: 가능성과 한계,” 『국방연구』, 제56권 제3호 (국방대학교, 2013), p. 19.

3. 일본: 적극적 기회주의와 우회전략(detour)

일본(아베)의 동아시아 정책은 ‘전후 체제의 탈각’을 기조로 정상국가화를 추구하면서³¹ 새로운 기회를 찾는 열린 대외정책으로 평가된다. 기본적으로 중국 견제를 위해 미·일동맹을 강화시키는 동시에 미국의 신뢰를 바탕으로 대북현안을 독자적으로 해결하는 적극적 기회주의적 행태를 보여주고 있다. 또한 이와 같이 자신감 있는 대외정책을 통해 새로운 국내정치적 기회를 찾아가고 있다. 즉, 아베는 기존의 보수층을 결집시키는 동시에 새로운 지지층을 모색하면서 장기집권을 시도하고 있는 것이다. 이점에서 아베 정부는 대외정책의 기회와 국내정치의 기회가 상승작용 하도록 레버리지 창출을 시도하고 있는 것으로 평가된다. 이를 위해서 아베는 동아시아 전후 체제를 벗어나 더 이상 규칙준수자가 아닌 규칙제정자(rule-maker)가 되려고 하는 것이다. 우선 일본은 미국의 대중국 포위 전략에 적극 호응하면서 중일현안관련 미국의 절대적인 지지를 확보하고 있다. 즉 오바마 대통령은 최근 방일 중 이례적으로 센카쿠 영토분쟁에 대해 미·일안보조약에 의거, 일본을 방위할 의무가 있다는 입장을 공식 발표했는데 이는 동아시아 지역에서의 중국팽창에 대한 미국과 일본의 전략적 공감대를 극적으로 과시한 사례였다.

아베의 대북정책은 기회주의적 행태를 가장 잘 보여주고 있다는 점에서 자세히 살펴보기로 한다. 북한이 3차 핵실험(2013)을 실시하자 일본은 북한의 위협이 현실화되고 있다는 인식을 바탕으로 미국과의 동맹을 강화시키는 동시에 미국의 압력적인 지지 하 평화현법을 재해석하여 집단 자위권 문제를 전향적으로 인정하기도 했다. 특히 2013년 말 장성택이 처형되자 일본은 NSC를 설치하고 일본 최초의 국가안보전략(NSS)을 발표했다.³² 이와 같이 일본은 북한의 위협을 자국의 안보체제 강화를 위한 근거로 활용하고 있다. 더구나 아베 총리는 납치자 문제해결을 위해 북한과 비밀접촉을 꾸준히 전개함으로써 정치적 성과를 거양하는 동시에 독자적 대북제재조치를 일부 해제하기도 했다.³³ 일본이 납치자 문제를 자신감을 가지고 추진한 것은 미국이 국방예산 감축 동향을 배경으로 동맹국에 대해 추가

³¹ 진창수는 아베가 ‘전후 체제의 탈각’을 목표로 자신감을 가지고 독자외교를 전개하고 있다고 평가하고 있다. “아베의 자신감에서 나온 우파의 정책,” 『서울신문』, 2014년 7월 9일 참고.

³² Hiroyasu Akutsu, “Japan’s North Korea Strategy: Dealing with New Challenges,” CSIS (April 2014), p. 1.

³³ 인적왕래제한 해제, 송금보고 및 휴대금 신고액 완화, 인도목적 북한선박 입항금지 해제조치로서 상황에 따라 각료의결로 원상복귀도 할 수 있다는 점에서 주로 상징적 의미가 큰 것으로 평가된다.

적 역할분담을 요구하고 있는데 이에 적극 호응함으로써 획득한 레버리지를 바탕으로 오바마 행정부의 대외영향력 ‘감소추세’에 편승한 측면도 있다. 국내적으로는 일본이 미국의 도움 없이 독자적으로 외교목표를 달성할 수 있다는 점도 보여주는 정치적 효과를 거두고 있다. 한편 일본이 중국 및 한국과 영토분쟁 및 역사 논쟁으로 갈등을 빚는 가운데 중·북관계와 남북한 관계가 정체되어 있다는 점에서 북한카드를 기회로 포착한 측면도 있다고 평가된다. 즉, 북한카드를 통해 일본이 중국을 대신해 대북 영향력을 확보하는³⁴ 동시에 한국에 대해서도 레버리지를 확보하려는 시도일 수도 있다. 이런 맥락에서 아베의 납치자 협상은 외교적/국내 정치적 레버리지를 최대화시키기 위한 다면게임(multi-level game)의 측면이 강한 것으로 평가된다. 납치자 협상을 목적으로 하는 평양 연락사무소를 통해 중장기적으로 관계정상화가 서서히 진행될 수도 있으나 북한과의 국교정상화는 미국의 견제는 물론 핵/미사일 문제가 포괄적으로 해결된 이후 추진한다는 원칙을 감안한다면 가능성은 크지 않다고 판단된다.

일본의 북핵전략은 기본적으로 미국의 핵우산 보장 하에 탄도미사일방어(BMD), 확산방지구상(PSI) 및 경제제재 등으로 소위 ‘거부에 의한 억지(deterrence by denial)’ 전략을 추구하고 있다.³⁵ 다만 납치자 협상에서 나타난 것처럼 자국의 정치적 이익을 극대화하기 위해 북핵문제와 분리해서 접근하는 일종의 우회전략(detour strategy)을 전개하고 있다.

4. 러시아: 적극적 실용주의와 이중전략(duality)

러시아(푸틴)의 동아시아 정책은 미국과 중국이 이 지역 영향력을 분점하고 있다는 인식을 바탕으로 적극적 실용주의에 기초한 신(新)동방정책으로 평가된다. 푸틴은 취임 직후 2012년 6월 첫 방문지로 중국을 선택하였으며 같은 해 9월 블라디보스톡 개최 APEC 정상회의에 참석함으로써 신(新)동방정책의 신호탄을 쏘았다. 러시아의 극동과 시베리아 지역은 지구상에서 가장 저개발된 지역으로 남아있는데 인접 동아시아 지역의 경제력을 감안할 때 러시아가 성장동력화할 수 있는 최적지로 판단한 것이다. 이런 맥락에서 러시아는 최근 중국이 미국과 글로벌/지역적 갈등을 겪고 있으며 동아시아에서는 일본과 심각한 갈등을 겪고 있다는 점에서 중국과의 관계개선에 노력을 경주하고 있다. 즉, 소치회담(2014.2) 3개월 만

³⁴ 진창수, 『서울신문』.

³⁵ Hiroyasu Akutsu, “Japan’s North Korea Strategy: Dealing with New Challenges,” p. 3.

에 상하이 정상회담을 통해 전면적 전략동반자 관계로 격상시킨 것이다. 더구나 양국 합동군사훈련 개막식에 동반 참석한 것은 상징성이 크다고 하겠다. 푸틴은 한반도 정책에서도 탈냉전 시대를 맞아 남북한과 영합게임(zero-sum game)이 아닌 윈-윈 게임(win-win game)을 추구하고 있다는 점에서 실용주의 행태로 볼 수 있다. 최근의 예를 들면 푸틴은 북한에 대해서는 부채를 탕감하면서 대북사업에 대한 투자확대(가스관, 철도 등)를 결정했으며 지난 7월 21일부터 나진항 3부두를 사용하면서 추후 군사적 목적으로 활용할 수 있는 가능성을 열어 놓았다. 또한 한국에 대해서는 박근혜정부의 유라시아 이니셔티브에 적극 동조함으로써 낙후된 러시아 극동지역에 대한 경제발전을 동시에 추구하고 있는 것이다.

북핵문제에 대한 러시아의 전략도 바로 그와 같은 실용주의 노선을 잘 보여주고 있다. 먼저 탈냉전 직후 러시아는 서방과의 불필요한 마찰을 피하려는 의도와 함께 주변 국가들에서의 불안정한 사태를 원치 않는다는 차원에서 북한의 핵개발에 대해 긍정적이지 않았다. 양국 간 핵에 대한 이견은 1993년 3월 북한이 NPT 탈퇴의사를 발표하면서 비롯되었는데 러시아가 대북 핵협력을 완전히 중단하는 계기가 되었다.³⁶ 그러나 1차 핵 위기 직후 체결된 1994년 북미 제네바 합의에 대해서는 복합반응(mixed blessing)을 보여주었는데 이는 북핵문제에 대한 잠정적 해결책이라는 측면에서는 지지를 할 수밖에 없었으나 자국이 배제되었다는 차원에서는 반기워만 할 수는 없었기 때문이었다. 이 합의로 인해 러시아는 북한의 비핵화라는 목표에 더해 비핵화 과정에서의 자국의 영향력 확보라는 목표가 더해지게 되었다. 2003년부터 2008년까지 간헐적으로 진행된 6자회담에 러시아가 꾸준히 참여하고 있었다는 점에서 1차 핵실험(2003)과 2차 핵실험(2009)에 대한 국제사회의 대북제재 조치에 동참하게 되었다. 다만 유엔 안보리 결의안에 있어 완전한 지지보다는 약간의 유보적 태도를 보이는 수준에서 입장을 견지하고 있었다. 푸틴이 ‘강력한 러시아’ 재건을 기치로 국제무대에 재등장하면서 직전에 출범한 김정은 체제에 대해서 전향적인 자세로 변화하였다. 이는 김정은 체제가 시진핑 체제와 갈등을 빚게 되자 러시아가 북한의 전략적 가치를 재평가한데 기인한 것이었다. 이점에서 ‘러시아와 북한의 관계는 항상 당사자 간 관계보다 주변 환경에 영향을 받아왔다’는 유영철의 주장에 일리가 있다고 평가된다.³⁷ 북한이 3차 핵실험(2013)을 단행하자 러시아 지도부는 강력히 규탄하면서도 동시에 다른 국가들

³⁶ 배정호 외, 『북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략』, p. 175.

³⁷ 유영철, “북러 군사관계 및 북핵에 대한 러시아 정책분석,” pp. 37~38; 배정호 외, 『북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략』, p. 188 재인용.

이 한반도 주변에서의 군사적 활동증가의 구실로 활용되어서는 안 된다는 입장을 밝혔다.³⁸ 러시아 정부가 지난 7월 24일 주한미군에 사드 배치 가능성에 대해 ‘한반도 핵문제 해결에 더 큰 어려움을 초래할 것’이라고 평가한 것³⁹은 이와 같은 맥락에서 나온 것으로 해석된다. 결국 당시 유엔안보리 결의안 2094호는 중국과 러시아의 입장을 반영하여 ‘6자회담 재개를 촉구하며 관련 당사국들이 자제하고 긴장고조 조치를 삼가야한다’는 내용이 포함되게 되었다. 상기와 같은 푸틴의 정책기조에서 보면 북핵문제에 대해서 과거보다 더 애매한 태도를 취할 수밖에 없는 것이다. 결국 북핵문제가 해결될 경우 러시아 주변국가가 안정화된다는 차원에서는 긍정적이나 중국과 미국의 대북 영향력이 강화된다면 이는 자국의 영향력 축소를 의미하기 때문이다. 따라서 러시아는 자국이 포함된 6자회담의 재개를 지지하면서 동시에 북한의 안보우려를 이해해야한다는 입장을 견지함으로써 자국의 영향력 유지전략을 펴고 있는 것이다.

결국 러시아의 대북 핵전략은 자국 영향력 강화라는 목적이 주입되면서 이중적 태도를 보이는 것으로 평가된다. 즉, 러시아는 적극적 실용주의라는 동아시아 정책기조 하에서 북한 핵문제에 대해서 이중적 전략(dual strategy)을 구사하고 있는 것이다.

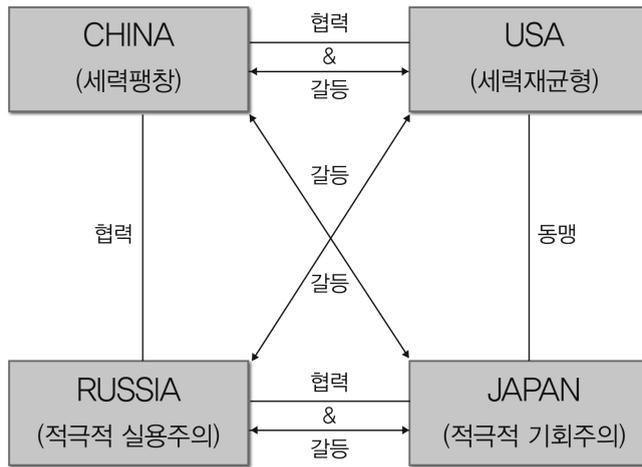
V. 4강의 전략적 상호작용

4강의 전략적 상호작용은 먼저 동아시아 정책의 상호작용을 1차 분석한 후 북한 핵개발에 대한 전략의 상호작용을 2차로 분석해보기로 한다. 먼저 4강의 동아시아 정책의 상호작용을 이해하기 쉽게 그림화하면 <그림 2>와 같다.

³⁸ “World Leaders React to NK’s Nuclear Test by Ed Payne,” *CNN*, February 12, 2013; 고상두, “러시아 외교정책의 국내적 결정요인-제3차 북핵 실험을 중심으로,” 『국방연구』, 제56권 제3호 (국방대학교, 2013) 재인용.

³⁹ “러시아, 사드 한국배치 가능성에 우려, 미, 러시아 겨냥 아니다,” 『아시아투데이』, 2014년 7월 25일.

<그림 2> 4강의 동아시아 정책



4강의 동아시아 정책을 각각 세력팽창, 세력재균형, 적극적 실용주의 및 적극적 기회주의로 단언하여 표현하는 것은 단순화의 위험을 감수하는 것이지만 주요한 특징을 규정하면서 이들 간 상호작용을 살펴본다는 차원에서 효용성이 있을 것으로 기대한다. 글로벌 차원에서 미국과 중국은 협력과 갈등의 복합게임을 수행하고 있으나 적어도 동아시아에서는 미국이 세력재균형 정책을, 중국은 세력팽창 정책을 추구하고 있어 본질적으로 충돌할 수밖에 없다. 블룸멘탈(Blumenthal)은 현재의 중국과 러시아를 비교하면서 러시아는 ‘강한 지도자를 가진 약한 국가(weak country with a strong man)’, 중국은 ‘강한 지도자가 없는 강한 국가(strong country without one)’로 표현했다. 그러면서 푸틴에 의해 유럽의 전후질서가 유동적으로 변하게 된다면 시진핑이 자극을 받아 동아시아에서 미국의 레드라인을 테스트할 가능성이 커지게 될 것을 우려했다.⁴⁰ 그러나 현재 중국이 지속가능한 성장모델을 위해 국내적으로 경제개혁, 반 부패개혁 등 민감한 개혁을 단행하고 있다는 점에서 단기적으로 미국의 아시아 회귀정책을 정면으로 테스트할 가능성은 적다고 예상된다. 예를 들면 센카쿠 열도문제에서 미국이 미·일방위조약의 대상이라고 공언한데 대하여 중국이 물리적 도발조치를 감행하기는 어려울 것이다.

미국과 러시아의 관계는 글로벌 차원에서 미국이 우크라이나 사태를 둘러싸고

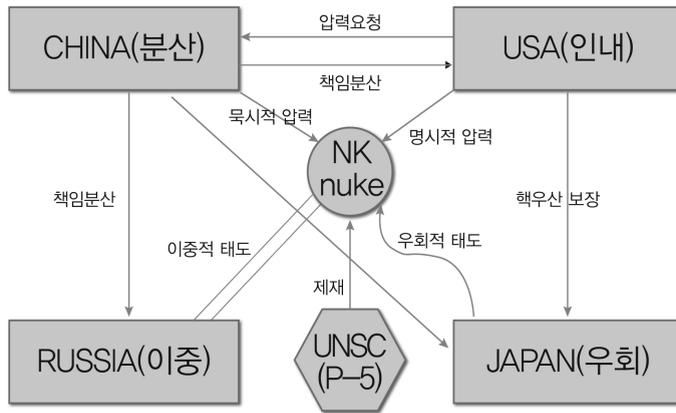
⁴⁰ Dan Blumenthal and Michael Mazza, “China is like Russia,” *The Weekly Standard* (March 3, 2014), p. 2.

EU 국가들과 함께 대러시아 제재를 추구하는 등 과거 냉전의 추억을 되살리고 있다. 그러나 미국이 오래전부터 지정학적으로 동아시아 ‘지역국가(residential power)’라는 점에서 러시아가 적극적 실용주의 정책을 전개한다고 해도 미국의 아시아 회귀정책에 대해 수동적 태도를 보일 수밖에 없는 형국이다. 예를 들면 러시아는 미국의 중국포위전략 및 대북 인내전략에 대해 중국과의 전략적 협력 강화, 북한과의 경제협력 강화와 같은 대응조치를 취할 수밖에 없다는 것이다. 이런 맥락에서 푸틴의 신(新)동방정책은 동아시아에서 진정한 지역국가가 되는 것을 장기목표로 추구할 것으로 전망된다.⁴¹ 가장 긴장이 높은 관계는 중국과 일본관계로서 동아시아 G-2로 부상한 중국의 세력팽창 정책과 전후 동아시아 질서의 변화를 추구하는 일본의 수정주의 정책 간의 충돌이다. 중국은 일본이 미국의 대리자로서 중국포위의 최일선을 자처하고 있으며 미국의 지지 하에 역사수정주의, 헌법수정주의를 통해 동아시아 현상(status quo)을 타파하려는 세력으로 간주하고 있기 때문에 대미 대리전(proxy war) 차원에서 강경대응하고 있는 것이다. 이에 대해 일본은 기본적으로 미국과의 동맹을 통해 견제하는 한편 러시아와 관계를 증진시킴으로써 중국포위망을 완성시키려는 전략으로 대응하고 있다. 그러나 일본은 미국과의 핵심동맹으로서 대리 제제조치에 동참할 수밖에 없다는 점에서 러시아와의 관계증진은 분명한 한계를 가지고 있다. 이런 점에서 일본의 대리접근은 미러관계와 함수관계에 있다고 하겠다.

4강의 대북정책은 이와 같은 갈등관계의 한 복판에 서있다. 과거 냉전시대 ‘한·미·일’ 대 ‘북·중·러’ 삼각구도가 이제는 탈냉전시대가 도래한지 20년이 넘어가면서 한반도 문제에 관한한 새로운 삼각구도(‘한·미·중’ 대 ‘북·일·러’)가 서서히 자리 잡고 있다. 새로운 삼각구도가 지속 형성된다면 우리는 메이저 G-2를, 북한은 마이너 G-2를 품게 되는데 이는 긍정적인 측면이라고 하겠다. 다만 동아시아 메이저 G-2는 북한에 대해 무시(neglect) 내지 거리두기(distancing)와 같은 소극성을 보이고 있는 반면 마이너 G-2는 실용주의와 기회주의에 입각한 적극성을 보여주고 있다는 점은 부정적인 진전으로 평가된다. 4강은 동아시아 정책을 바탕으로 북한의 핵개발에 대해 각기 상이한 전략을 구사하고 있는데 북핵전략의 상호작용을 살펴보면 <그림 3>과 같다.

⁴¹ 일각에서는 푸틴의 신(新)동방정책을 러시아판 아시아 회귀정책(Russian version of Pivot to Asia Policy)으로 표현하기도 한다.

<그림 3> 4강의 북핵전략



미국은 한국과 일본과의 동맹을 통해 대북억지력을 확보한 가운데 일방적 제재 및 유엔제재를 통해 압력을 넣고 있다. 물론 외교적 노력으로 중국을 통해 대북영향력 행사를 요청하기도 한다. 이와 같은 미국의 기본전략은 북한의 태도변화를 전제로 하고 있다는 점에서 전략적 인내라는 표현으로 규정되고 있다. 한편 중국은 미국의 압력요청에 대해 묵시적 대북압력을 이면에서 가하는 한편 자국의 주도권을 유지하는 가운데 북핵문제 해결의 책임을 여러 국가들에게 분담시키기 위해 6자회담 재개를 위해 노력하고 있다. 김정은 방중의 미실현, 시진핑의 방한 등은 북한에 대한 압력수단으로 해석될 수 있을 것이다. 일본은 미국과의 공조차원에서 북핵과 미사일에 대해 일방적 제재조치를 시행하는 등 강경한 대응을 취하고 있었으나 아베의 등장으로 납치자 문제해결을 위해 일부 제재조치를 해제하는 등 개인플레이를 펴고 있다. 러시아는 동아시아 판도의 변화를 예의주시하면서 북한의 전략적 가치를 재평가, 재발견하고 자국 영향력 확대를 위해 북핵에 대해서도 더블플레이를 보이고 있다. <그림 3> 위편 삼각형에서 나타나 있는 것처럼 메이저 G-2는 북핵문제 해결을 위해 나름대로 노력을 기울이고 있는 것이 긍정적 요인으로 평가되는 반면, 마이너 G-2는 과거에 비해 퇴행적 행태를 보이고 있는 것은 부정적 요인으로 평가된다.

단 중국의 경우 북핵문제 해결과정에서 행사하는 대북영향력을 가능한 한 대미 전략적 이익으로 환산하려는 행태를 보이고 있는 점은 긍정적이지 못하다. 케서린 문(Katharine Moon)은 미국이 6자회담 재개를 위해 더 이상 중국에 의존하지 말

것과 6자회담의 효용성이 검증되었기 때문에 이제는 미국이 주도하는 다른 형태의 회담(북한과의 양자회담 또는 3자, 4자회담 등)을 추구해야 한다고 주장했다.⁴² 이는 바로 상기와 같은 중국의 행태에 제동을 걸기 위한 것으로 평가된다. 일본의 경우 북핵과 미사일문제가 해결되지 않는 상황에서 관계정상화 조치를 취하기 어렵다는 점과 함께 미국이 이슈연계성(issue linkage) 차원에서 다른 이슈(역사문제, 위안부문제 등)에서의 대일압력을 통해 대북공조체제의 훼손 가능성을 차단할 것이라는 점에서 심각한 장애가 되지 않을 것으로 판단된다. 현재 미국이 북핵에 대해 레드카드를 보이고 있다면 중국은 옐로우카드, 일본과 러시아는 구두경고 정도로 수위를 조절하고 있다고 비유할 수 있겠다. 만약 북한이 4차 핵실험을 실시하면서 핵위협을 고조시킨다면 중국이 레드카드로 업그레이드할 가능성이 높아지는 동시에 일본과 러시아도 기회주의적, 실용주의적 전략의 공간이 줄어든다는 점에서 북한의 핵도발로 인한 위기고조가 북핵문제 해결에 계기가 될 수 있다는 아이러니컬한 측면도 있다.

VI. 우리의 딜레마

우리는 현재 어떤 전략적 딜레마에 처해 있는지 살펴보도록 한다. 먼저 북한의 핵무기 보유가 제기하는 핵 딜레마와 이 딜레마 해결을 위한 한미동맹이 제기하는 동맹 딜레마이다. 이와 같은 이중구조 딜레마를 검토한 후 4강 동아시아 정책과 북핵전략의 상호작용이 우리의 딜레마에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

1. 핵 딜레마(nuclear dilemma)

<그림 3>에서 나타난 바와 같이 4강 북핵전략의 상호작용을 감안한다면 북한이 지속적인 핵무기 개발을 위해 치러야하는 추가적 비용이 크지 않은 것으로 판단된다. 해커(Hacker) 박사는 2014년 4월 미국 비확산센터(CNS) 주최 세미나(“북핵 10년의 회고”)에서 북한은 현재 약 10개의 핵폭탄을 보유하고 있으며 앞으로 지속 핵무기 숫자를 늘리면서 중장거리 탄도미사일 실험을 계속할 것으로 전

⁴² “US should no longer rely on China, 6-party talks to resolve NK nuclear issue,” (Interview with Katharine Moon), *Yonhap* (Washington). 케서린은 웨슬리대 교수로서 2014년 6월 브루킹스연구소 Korea Chair로 부임했는데 CSIS의 빅터 차(Victor Cha)에 이어 주요 싱크 탱크의 2번째 Korea Chair가 되었다.

망했다.⁴³ 그렇다면 우리의 대응책은 무엇인가? 북한 핵무장에 대해 우리의 핵무장으로 대응할 수 없다는 점이 기본적인 핵 딜레마라고 할 수 있다. 밴도우(Bandow)는 최근 미국의 한반도정책을 뇌사(腦死)정책(brain-dead policy)이라고 비판했다. 즉, 동아시아에서 배드 가이들(러시아, 중국, 북한)만 무기를 갖게 되는 ‘미국 총기규제의 국제판’⁴⁴으로 비유하면서 이제는 한국과 일본과 같은 우방들에게 핵무장을 허용하는 방향으로 미국정책을 선회하도록 주장하고 있다.⁴⁵ 그러나 이는 극소수의 급진적인 아이디어로서 글로벌 핵 거버넌스 추세와 NPT 체제의 안정성을 위해서 우리의 핵무장은 불가능한 옵션으로 판단된다. 차선책으로 6자회담 재개를 통한 비핵화 조치를 단계적으로 확보해나가는 외교적 대응과 함께 북핵에 대한 억지력을 확보하는 군사적 대응이 옵션일 것이다. 먼저 외교적 대응책으로 6자회담을 재개하는 방안이 있으나 앞에서 논의한 동아시아 정세변화로 인해 재개되더라도 합의에는 상당한 시간이 소요될 것으로 전망된다. 만약 합의를 위해 비핵화가 아닌 비확산으로 정책목표를 낮출 경우 북한의 핵무장을 용인하는 메시지를 주는 동시에 6자회담 성격이 핵보유국들 간 비확산 회의로 변질되면서 우리가 배제되는 위험을 동시에 안게 될 가능성이 있다.

군사적 대응책으로는 킬 체인(Kill Chain) 선제타격 시스템과 한국형 미사일 방어체계(KAMD)를 통해 북한의 핵공격을 방어하는 방식이 추진되고 있다. 미국의 핵우산은 일본과 괌 기지 핵전력으로 운영될 수 있을 것으로 이는 공격용으로 사용이 가능하기 때문에 북한의 입장에서 보면 안보딜레마에 따른 불안정을 초래할 수 있는 것이다.⁴⁶ 한편 북한은 전술핵은 물론 기술적으로 초보적이거나 ICBM도 보유한 것으로 추정되는데 모두 공격 및 방어용으로 사용이 가능한 것이다. 한미 양국은 핵우산의 신뢰성을 제고시키기 위해 2011년부터 확장억지정책위원회

⁴³ “핵물리학자, 북한, 현재 10개 정도의 핵폭탄 보유했을 것,” 『매일경제』, 2014년 5월 23일.

⁴⁴ 핵안보 개념의 등장으로 비확산 국제레짐이 강화되고 있어 북한이 핵 개발을 지속하는데 필요한 기술, 장비 및 물질을 확보하는데 어려움이 가중될 수 있다. 다만 북한은 비국가 행위자들과 더욱 더 은밀한 거래를 강화시킬 가능성이 있는 반면 우리는 원자력 강국임에도 불구하고 강화되는 국제레짐을 통해 핵연료주기를 완성하기 거의 불가능하다. 따라서 한반도에서 안보의 비대칭성은 심화될 가능성이 있는데 이와 같은 상황도 ‘미국 총기규제의 국제판’의 일레가 될 수 있겠다.

⁴⁵ Doug Bandow, “America’s Brain Dead Policy Toward The Korean Peninsula: Time for South Korea and Japan to Develop Nuclear Weapons?,” *Forbes* (August 11, 2014), pp. 4~5.

⁴⁶ 미국은 일본 및 괌 기지로부터 지상(핵탄두 미사일), 해상(SLBM), 공중(전략폭격기)을 통해 핵전력을 운영할 수 있다. 북한의 선제핵공격에 대한 2차 공격, 즉 핵 보복공격을 할 경우 북한의 미사일방어망의 한계로 대량파괴 두려움이 있다는 점에서 억지력으로 작용할 수 있다. 다만 북한의 합리성을 전제로 한다.

(EDPC)를 가동하면서 2013년 10월 한미 양국 국방장관이 맞춤형 억지전략에 서명하였다.⁴⁷ 그러나 미국의 확장역지는 100% 신뢰성을 검증하기 어렵다는 점도 또 다른 핵 딜레마이다.⁴⁸ 더구나 앞에서 지적한대로 북한의 오인수준(level of misperception)이 높기 때문에 자신들이 핵무기를 선제 사용하더라도 미국이 중국과 러시아의 대응 및 미 국내여론을 감안하여 핵보복 공격을 하지 못할 것으로 오판할 수 있다. 이 경우 확장역지는 실패하는 것이다.⁴⁹

서론에서 왈츠와 세이건의 논쟁을 소개하였지만 과연 북한의 핵보유국화가 안정화 효과(pacification effect)를 줄 수 있을 것인가? 왈츠와 같은 확산낙관론자의 주장에 따르면 억지전략으로 대응이 충분하다는 결론을 내릴 수 있다. 아살과 비어즐리는 2007년 연구를 통해 왈츠의 주장에 대해 어느 정도 타당성을 검증해냈다. 다만 위기상황에서 핵보유국 지도자의 비합리성이나 전략적 계산실패의 가능성, 핵확산이 초래할 수 있는 또 다른 가능성(핵사고 및 테러분자에 대한 핵유출)은 다루지 않았다고 단서를 달고 있다.⁵⁰ 만약 북한의 김정은이 합리적 결정자라고 추정한다면 미국에 의한 확장역지로 충분히 대응이 가능할지 모르지만 상기 학자들의 단서조항이 더 현실적이라고 우려된다. 아살과 비어즐리는 2013년 연구를 통해 왈츠의 주장(핵억지를 통한 상대적 안정성)에 일리는 있지만 핵무기 자체로 인한 대량파괴 공포보다 협상력과 억지력이 핵보유국으로 넘어간다는 우려가 더 크다고 주장하였다. 예를 들어 핵무장 북한과 이란에 대해 신뢰성 있는 강경책(credible stick)이 더 이상 통하지 않는다는 것은 결코 무시할 수 없는 결과라는 것이다.⁵¹ 이는 우리가 처한 핵 딜레마의 심각성을 이론적으로 검증해낸 결과로 평가된다.

⁴⁷ 맞춤형 억지전략은 북한의 핵위협 시나리오별로 한미양국이 어떻게 대응할 것인지 구체적인 억지방안을 담은 문서로 미국의 핵우산, 한미공동의 재래식 타격능력, 미사일방어능력, 연합연습 및 훈련 등 모든 범주에 걸친 동맹능력의 운영방안을 포함하는 전략을 의미한다.

⁴⁸ Yost는 확장역지가 자국의 생존을 위한 일반억지에 비해 적에게 신뢰성을 인식시키기 어렵다는 점을 강조하면서 보장대상국 정부 및 국민에 대한 신뢰성 확보와 보장제공국 국민들에 대한 설득 등 5가지 도전요소를 지적하고 있다. Yost, "US Extended Deterrence in Northeast Asia: Continuing Challenges and Questions," 한국국방연구원 워크숍 발표자료(2013.11.4); 박창권, "북한의 핵운용전략과 한국의 대북 핵억제전략," 『국방정책연구』, 제30권 제2호 (한국국방연구원, 2014년 여름), pp. 162~163 재인용.

⁴⁹ 홍우택은 북한이 세력전이이론이 상정하는 행위자의 인식을 소유하고 있을 가능성이 크기 때문에 핵선제공격을 통해 얻는 이익이 추후 받는 피해보다 높다고 오판할 가능성을 제기하고 있다. 홍우택, 『북한의 핵·미사일 대응책 연구』, KINU 연구총서 13-09, pp. 61~65 참고.

⁵⁰ Victor Asal and Kyle Beardsley, "Proliferation and International Crisis Behavior," *Journal of Peace Research*, Vol. 44, No. 2 (2007), p. 152.

⁵¹ Kyle Beardsley and Victor Asal, "Nuclear-Weapons Programs and the Security Dilemma," Fuhrmann, Matt and Adam Stulberg, (eds.), *The Nuclear Renaissance and International Security* (Stanford: Stanford University Press, 2013), p. 357.

2. 동맹 딜레마(alliance dilemma)

한미동맹은 상호방위조약이 체결(1953)된 이래 61년째를 맞이하고 있는데 최초 40년은 냉전시대, 나머지 20년은 탈냉전 시대로 나누어볼 수 있다. 미소 양극 체제로 특징지어지는 냉전시대에는 한미동맹에 내재된 포기(abandonment)의 두려움은 크지 않았다.⁵² 탈냉전 시대를 맞아 우리가 중국과 러시아와 수교(1992)한 직후 북미 간 제네바 합의(1994)가 이루어지면서 포기의 두려움이 태동하기 시작했다. 북한은 기본적으로 미국과 적대관계를 유지하고 있었으나 탈냉전시대 체제 생존을 위해 미국과의 관계개선에 상당한 노력을 경주하고 있다. 이런 맥락에서 북미관계는 대결과 대화의 이중성을 가지고 전개되어왔다. 1차 핵위기 당시 영변 핵시설 정밀타격(surgical strike) 가능성이 제기되자 한국정부는 강하게 반발했는데 이는 동맹 딜레마가 내포하고 있는 연루의 위험성을 잘 보여준 사례라고 하겠다. 한편 북미 제네바 합의 및 2·13 합의를 이끌어내는 과정에서 궁극적으로 6자회담 재개에는 결정적 계기를 마련했지만 우리는 혹시나 우리 입장이 배제 또는 손상되지는 않았는지 신경을 곤두세우는 사례가 있었다. 이는 동맹 딜레마가 내포하고 있는 포기의 두려움을 보여주는 사례인 것이다.

예를 들어 미국이 북핵문제 해결의 단초를 마련하기 위해 ‘제2의 제네바 합의’를 도출해내면서 단계적으로 북미관계 정상화를 위한 회담을 진행한다면, 그것도 남북 관계 진전보다 앞서 간다면 어떻게 될 것인가? 물론 북미관계 개선으로 북핵문제의 돌파구를 마련할 수 있을 것이지만 우리는 동맹 딜레마에 따른 포기의 두려움을 갖게 될 것이다.⁵³ 만약 북미관계 정상화까지 이루어진다면 주한미군의 철수 가능성과 함께 미사일 방어체계의 구실이 사라질 우려가 제기되기도 한다.⁵⁴ 그러나 이와 같은 우려는 과잉해석의 측면이 있다고 평가된다. 과거 북미 양국은 연락사무소 협

⁵² 슈나이더는 동맹 딜레마가 양극체제보다 다극체제에서 더 심각하며 특히 양극체제에서는 포기의 두려움은 적지만 연루의 위험성은 크다고 지적했다. Glenn H. Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol. 36, No. 4 (1984), pp. 483~484 참고.

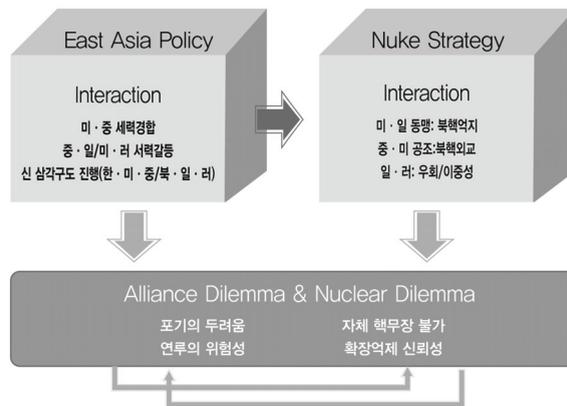
⁵³ 이수형은 이 포인트를 자세히 지적하고 있다. “미국과 북한은 1994년 제네바 합의 이래 수 십 차례에 걸쳐 비밀양자접촉, 다자회담 내 양자접촉을 진행한 바 있다. 분야도 다양하여 핵, 미사일, 지하시설, 식량지원, 경제제재 해제, 테러국 지정문제, 중유제공, 4자회담, 유해 공동발굴사업, 연락사무소 개설문제 등 거의 모든 현안이 다루어졌다는 점에서 상황이 호전될 경우 양국관계 전반이 변화의 탄력을 받을 수 있을 것으로 예상된다.” 이수형, “동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵문제를 둘러싼 한미갈등 관계를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제39집 1호 (한국국제정치학회, 1999), p. 31 참고.

⁵⁴ 조성복, “현실주의 시각에서 본 미 동북아 정책의 딜레마,” 『국제정치논총』, 제54집 2호 (한국국제정치학회, 2014), pp. 198~199.

상(1994.12~1998.6)의 마무리 단계까지 갔지만 행정적 입장(보안문제, 개설부지문제 등)의 차이로 성사되지 못한 사례가 있었다. 당시 일각에서는 평양에 미 제국주의 거점이 진출한다는 북한의 두려움으로 협상이 타결되지 못했다는 해석도 있었다. 즉 북미관계 개선은 우리의 포기 두려움보다 북한의 두려움이 더 클 수 있다는 측면이 있다. 더구나 미국은 당시 협상과정에서 주한미군 문제를 테이블에 올리지도 않았다. 만약 북미관계 정상화와 병행하여 남북관계 정상화도 균형감 있게 동시에 이루어진다면 그때서야 주한미군의 위상변화가 의제화될 가능성이 있을 것이다.

이와 같이 탈냉전 시대에서도 한미동맹의 딜레마는 우려할 만한 수준은 아니라고 평가된다. 또한 현재 진행되고 있는 ‘동아시아 G-2’ 체제에서 미중의 대남북한 동맹관계는 불균형 상태를 보이고 있다. 이에 따라 북한이 중국에 대해 느끼는 포기의 두려움은 심각한 수준인 반면 우리는 한·중 FTA 체결(2014.11) 등 전략적 협력관계가 강화되고 있음에도 불구하고 미국에 대해 느끼는 포기의 두려움은 그리 크지 않은 것이다.⁵⁵ 다만 우리가 미국에 비해 한미동맹에 대해 상대적으로 자율성이 낮은 뿐만 아니라 미국이 주는 전략적 가치를 높게 인식/평가하기 때문에 미국보다 훨씬 더 예민하게 포기의 두려움과 연루의 위험성을 반복적으로 경험하게 되는 측면은 분명하다.⁵⁶ 끝으로 4강 동아시아 정책의 상호작용 및 북핵전략의 상호작용상 특징이 우리가 처한 딜레마에 미치는 영향을 알기 쉽게 표시하면 다음 <그림 4>와 같다.

<그림 4> 우리 딜레마에 미치는 4강의 상호작용



⁵⁵ 미중관계가 과거 냉전시대 미소관계와는 달리 글로벌 차원에서 협력과 갈등의 복합계임을 전개하는 현 국제체제의 특징에도 일부 기인한다.

⁵⁶ 이수형, “동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵문제를 둘러싼 한미갈등 관계를 중심으로,” p. 35.

VII. 결론

동아시아 국제체제 전환과정에서 4강의 동아시아 정책 및 북핵전략의 상호작용이 우리가 처한 딜레마에 부정적 영향을 미치고 있는데 딜레마의 위험관리 방향을 제시하는 것으로 결론을 맺고자한다. 시진핑 임기가 2023년이며 푸틴이 4기에 당선된다면 2024년까지 집권이 가능한데 아베의 경우도 장기집권이 가능하다는 점에서 4강의 전략적 상호작용은 당분간 유사한 패턴으로 진행될 것으로 전망된다.⁵⁷ 바로 이점에서 우리의 딜레마에 대한 영향분석이 유효성이 있다고 할 수 있겠다.

첫째, 우리가 처한 더블 딜레마는 상당부분 상호 부정적으로 연계되어 있다. 즉 핵 딜레마는 한반도 핵전력의 비대칭성을 근원적으로 해결할 수 없기 때문에 미사일 방어체계 강화 및 확장억지의 신뢰성 제고를 통해 완화시킬 수밖에 없다. 다만 억지력 강화과정에서 북한의 대응 및 중국과 러시아의 반발로 한미동맹 딜레마 중 연루의 위험성을 심화시키게 된다. 역으로 연루의 위험성을 감소하기 위한 중국과 러시아와 전략적 관계증진 노력은 한미동맹 딜레마 중 포기의 두려움을 발생시켜 핵 딜레마 완화에 도움이 되지 못할 가능성이 초래된다. 이와 같이 핵 딜레마와 동맹 딜레마는 부정적으로 연계되어 있다. 이와 같은 부정적 연계성은 우리가 핵무기를 자체 개발할 수 없을 뿐만 아니라 한미동맹을 대체할 수단이 없다는 안보환경의 한계에 기인한다는 점을 인식할 필요가 있다.

둘째, 오바마 행정부의 소극적 개입주의 독트린을 배경으로 동아시아에서의 미·중 세력경합과 유럽에서의 미·러 세력갈등이 우리가 처한 2개 딜레마 간 부정적 연계성을 강화시키고 있다. 일례로 중국과 러시아는 사드의 주한미군 배치 가능성에 대해 매우 강력하게 비판하고 있다. 또한 현재 빈발하고 있는 국제분쟁(우크라이나, 중동 등)은 강대국들의 이해관계를 복잡하게 얽히게 하면서 우리의 딜레마를 고차 방정식으로 만들고 있다. 일례로 최근 미국이 대러시아 제재에 한국의 동참을 요청했는데 우리의 유라시아 이니셔티브 및 나진-하산 프로젝트 등 우리의 대러전략에 부담요인으로 작용하는 것이다. 이는 국제정세의 변화가 강대국 갈등구조 및 이익구조에 1차적으로 영향을 미친 후 2차적으로 한반도 문제에 미치는 파급효과를 입체적으로 분석할 필요성을 제기하고 있다.

셋째, 한미동맹은 핵 딜레마 완화를 위한 핵심수단으로서 동맹에 내재된 연루의

⁵⁷ 미국의 경우도 차기 행정부가 공화당으로 교체되거나 또는 민주당으로 정권 재창출이 되어도 클린턴 전 국무장관이 유력한 후보라는 점에서 아시아 회귀정책은 지속될 것으로 전망된다.

위협성은 앞에서 분석한 것처럼 존재하지만 포기의 두려움은 크지 않은 것으로 평가된다. ‘동아시아 G-2’ 체제에서 미국은 최악의 경우 한미동맹을 격하시켜 미·일동맹의 하부구조로 삼는 정도라는 점에서 포기의 두려움은 하한선이 있다고 보인다. 만약 미국이 남북관계 진전속도보다 빨리 북미관계를 개선한다고 해도 우리로서는 대중접근이라는 전략공간이 창출된다는 점에서 우리의 동맹 딜레마는 심각한 수준은 아닌 것이다. 오히려 북미갈등 고조로 군사적 대결구조가 되어 우리의 연루의 위협성이 커지는 경우보다 바람직하다는 점도 고려해야 한다. 다만 미국 일각에서 우리가 대중접근을 위해 한미동맹을 훼손할 가능성을 우려하고 있다는 점에서 미국이 갖는 포기의 위협성⁵⁸도 적정한 수준에서 관리할 필요가 있다.

넷째, 동아시아 국제체제에서 한반도 문제에 관한 새로운 삼각구조(‘한·미·중’ 대 ‘북·일·러’⁵⁹)가 지속적으로 형성된다면 우리가 동아시아 메이저 G-2와 대북공조체제를 구축할 수 있다는 점에서 모멘텀 형성에 기여할 가능성이 커지게 된다. 다만 미국과 중국이 북핵문제에서는 협력적 동기가 존재하고 있음에도 불구하고 다양한 현안(홍콩 민주화 시위, 센카쿠 열도, 사이버전 등)에 매몰되는 경향을 보이고 있어 협력의 모멘텀이 살아나지 못하고 있다. 이런 가운데 북한(김정은)이 핵보유국이라는 자신감을 가지고 4강과 새로운 관계를 맺으려는 대외전략을 추진하는 과정에서 일본과 러시아의 기회주의적/실용주의적 신(新)한반도 정책과 연계된다면 북핵문제 해결을 위한 4강의 전략적 공감대를 형성하는데 어려움이 가중될 것이다. 이는 4강의 이익구조를 변화시킬 수 있는 창의적인 대북정책의 개발 필요성을 제기하고 있다. 결론적으로 상기 필요성들은 우리가 처한 더블 딜레마의 위협관리방향을 시사하고 있다.

■ 접수: 10월 7일 ■ 심사: 10월 22일 ■ 채택: 11월 14일

⁵⁸ 바이든 부통령은 2013년 12월 6일 박 대통령 접견 시 재균형 정책을 부연 설명하면서 “It’s never been a good bet to bet against America.”라고 언급했다. 이는 재균형 정책을 신뢰해달라는 의미로 받아들일 수도 있으나 우리의 대중접근이 한미동맹에 미칠 부정적 영향에 대한 우려를 직설적으로 표현한 것으로 해석된다.

⁵⁹ ‘한·미·중,’ ‘북·일·러’ 2개의 삼각구조로 대비시켰으나 각각의 삼각구조는 3개의 독립된 양자협력체들로 구성되어 있으며 각각의 양자관계들도 서로 협력관계수준이 상이하다는 점에서 과거 냉전구조에서의 ‘한·미·일’과 같은 진정한 의미의 삼자적(三者的, trilateral) 협력체는 아니다.

참고문헌

1. 단행본

- 배정호 외. 『북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략』. KINU 연구총서 11-10. 서울: 통일연구원, 2011.
- 장달중·이정철·임수호. 『북미대립』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2011.
- 홍우택. 『북한의 핵·미사일 대응책 연구』. KINU 연구총서 13-09. 서울: 통일연구원, 2013.
- 홍우택 외. 『대북한 핵협상 전략구상방향』. KINU 연구총서 11-08. 서울: 통일연구원, 2011.
- Bremmer, Ian. *The J Curve: A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall*. New York: Simon & Schuster, 2007.
- Fuhrmann, Matt and Adam Stulberg. (eds.). *The Nuclear Renaissance and International Security*. Stanford: Stanford University Press, 2013.
- Habeb, William Mark. *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations*. Baltimore: John Hopkins, 1988.
- Snyder, John H. *Alliance Politics*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1997.
- Waltz, Kenneth N. and Scott D. Sagan. *The Spread of Nuclear Weapons: An Enduring Debate*. New York: W.W. Norton, 2013.

2. 논문

- 김경일. “안보 딜레마의 국제정치이론.” 『사회과학연구』. 제13집 제1호, 2007.
- 고상두. “러시아 외교정책의 국내적 결정요인-제3차 핵실험을 중심으로.” 『국방연구』. 제56권 제3호 (국방대학교), 2013.
- 박창권. “북한의 핵운용전략과 한국의 대북 핵억제전략.” 『국방정책연구』. 제30권 제2호 (한국국방연구원), 2014년 여름호.
- 안문선. “국제정치이론 관점에서 본 오바마 행정부의 외교안보정책.” 『국제정치논총』. 제51집 제3호 (한국국제정치학회), 2011.
- 유동원. “3차 북핵 실험이후 중국의 대북정책의 변화: 가능성과 한계.” 『국방연구』. 제56권 제3호 (국방대학교), 2013.
- 이성우. “아시아와 중국의 아시아.” 『국제정치논총』. 제54집 제2호 (한국국제정치학회), 2014.
- 이수형. “동맹의 안보딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵문제를 둘러싼 한미갈등 관계를 중심으로.” 『국제정치논총』. 제39집 제2호 (한국국제정치학회), 1999.
- 이호철. “북핵과 중국의 외교행태-이익과 정체성의 국제정치.” 『21세기 국제질서와 국제정치이론』. 국제정치학회 세미나, 2013.12.

- 조성복. “현실주의 시각에서 본 미 동북아정책의 딜레마.” 『국제정치논총』. 제54집 제2호 (한국국제정치학회), 2014.
- 황지환. “방어적 현실주의와 중국 부상.” 『21세기 국제질서와 국제정치론』. 국제정치학회 학술회의 (2013.12.13-14).
- Akutsu, Hiroyasu. “Japan’s North Korea Strategy: Dealing with New Challenges.” *CSIS*. 2014.4.
- Asal, Victor and Kyle Beardsley. “Proliferation and International Crisis Behavior.” *Journal of Peace Research*. Vol. 44, No. 2, 2007.
- Beardsley, Kyle and Victor Asal. “Winning with the Bomb.” *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 53, No. 2, 2009.
- Bremmer, Ian and David Gordon. “Top Risks 2014.” *Eurasia Group Report*, 2014.
- Haass, Richard N. “The Age of Non-polarity: What Will Follow US Dominance.” *Foreign Affairs*. May/June 2008.
- Sagan, Scott D. “Why Do States Build Nuclear Weapon?.” *International Security*. Vol. 21, No. 3, Winter 1996/97.
- Snyder, Glenn H. “The Security Dilemma in Alliance Politics.” *World Politics*. Vol. 36, No. 4, 1984.
- Spencer, A. Michael. “Rebooting China.” *CFR*. 2014.6.

3. 기타자료

『뉴스시스(Newsis)』.

『매일경제』.

『서울신문』.

『아시아투데이』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『한겨레신문』.

CNN.

Forbes.

The Weekly Standard.

Yonhap(Washington).

Abstract

International Politics of Nuclear Bomb in Pyongyang and Dilemma in Seoul

Dong-Gu Suh

The world is witnessing the emergence of a de-facto nuclear-capable North Korea while the Six-Party Talks only stalls for some time. Did the international community tacitly agree to connive at the development of nuclear weapons in Pyongyang? How can Seoul respond to this? This study aims to answer these questions. First, Pyongyang's nuclear strategy is reviewed from a theoretical perspective. Then, it attempts to analyse Four Powers' strategy against the North's nuclear program in the context of their East Asian policy in general. It is found that Washington pursues a strategic tolerance based on re-balancing policy, Beijing a diffusion strategy based on power-projection policy, Tokyo a detour strategy based on an active opportunist policy, Moscow a dual strategy based on an active pragmatist policy. As a result of their strategic interactions, it is analyzed that US-Russia conflict in Europe and Sino-US conflict in East Asia are aggravating the nuclear and alliance dilemmas in Seoul. On the while, the external activism on the part of Japan and Russia driven by their domestic political needs is impeding Four Powers' strategic consensus on the needs to denuclearize North Korea. Furthermore, Pyongyang is estimated to promote a new diplomacy based on their self-proclaimed 'new identity' as a nuclear-capable state. This adds a whole new dimension to the exiting dilemmas for Seoul. Finally, some ideas are suggested for the successful risk-management of the double dilemmas.

Key Words: 'East Asia G-2', Nuclear Program, Denuclearization, Nuclear Deterrence, Nuclear Dilemma, Alliance Dilemma, Strategic Interaction

