

US-CHINA WATCHING



냉전시대로 회귀하는 동북아 안보질서, 어떻게 막을 것인가?

아주대 미중정책연구소
US-China Policy Institute
亞洲大 中美政策研究所

이 상 현 (세종연구소 수석연구위원)

2024. 10. 15 <제54호>

정책 제언

동북아에서 냉전의 재림을 막으려면 역내 모든 국가들이 과잉 대응으로 상황을 악화시킬 위험을 피해야 함

- 동북아에서 냉전이 재현되면 한반도 평화와 안정은 물론 동북아 전 지역이 다시 한번 대결과 긴장의 시대로 돌아갈 것임. 동북아 신냉전은 역내 모든 국가들의 이익에 역행하는 사태임.
- 동북아 냉전의 재림을 막으려면 역내 국가들이 각자 레드라인을 넘지 않도록 유의하는 한편, 긴장 완화를 위한 대화 재개를 적극 모색해야 함.
 - » 중국과 러시아는 지켜야 할 레드라인을 넘어서는 안 됨. 예를 들면 러시아가 북한에게 핵추진잠수함 기술을 제공하던지, 혹은 최근 북한이 실패한 것으로 알려진 다탄두개별유도탄(MIRV) 기술을 제공하는 것은 한국에게 최악의 안보 위협으로 돌아올 것임.
- 한국도 대북 억제 태세를 굳건히 유지하는 동시에 우크라이나에 대한 직접 무기 지원은 신중히 판단해야 함.

동북아 냉전을 막기 위해서는 역내의 영향력이 큰 중국, 미국, 일본, 러시아를 포함, 남북한이 위험감축을 위한 메커니즘을 즉각 재개해야 함

- 동북아에서 관련 당사국 모두가 상황 악화를 피하고 긴장을 완화하는 노력을 강화해야 함. 남북한은 물론, 중국, 일본, 러시아 등 동북아의 안보와 번영에 지분을 갖는 주요 행위자들의 참여와 관심이 절대적으로 필요함.
 - » 특히 미·중·러 강대국들 간 전략적 안정성을 확보하고 위기관리를 논의할 가드레일을 마련하는 것이 시급함.
- 당분간 국제질서의 진영화가 불가피하겠지만 서로 상대 진영에 대한 악마화, 거친 레토릭이 상황을 악화시킬 뿐이라는 인식을 가져야 함.

동북아에서는 한·일·중 삼국의 역할이 중요함

- 한·일·중 삼국은 지난 5월 26~27일 서울에서 4년 5개월 만에 정상회담을 개최했음. 3국 정상은 선언문에서 “역내 평화와 안정, 한반도 비핵화, 납치자 문제에 대한 입장을 각각 재강조 했다”라고 밝혔음.
 - » 3국 회담 자체가 여러 이유로 오랫동안 진행하지 못했는데, 다시 물꼬를 텄다는 자체가 큰 성과라 할 수 있음.
- 한·중 양국은 지난 6월 18일 양국 외교·국방 고위당국자들이 참석하는 ‘2+2’ 형태의 외교안보대화를 개최했음. 회의에서 푸틴 러시아 대통령의 북한 방문을 두고 한국은 깊은 우려를 표명한 반면, 중국은 북러 간 교류가 역내 평화에 기여한다는 입장만 보여 시각차를 드러냈음.
 - » 한·중 양국은 입장 차에도 불구하고 앞으로 양자관계를 발전시켜 나가자는 데 공감대를 이뤘고 한·중 양국 의 외교부와 국방부가 참여하는 안보 대화를 정례화하기로 합의했음.
- 비록 성과는 더디겠지만 작금의 동북아 상황하에서는 작은 대화와 협상이 쌓여 결국은 범지역적인 평화와 번영에 기여할 것임.

동북아 냉전의 재림을 막으려면 역내 국가들이 각자 레드라인을 넘지 않도록 유의하는 한편, 긴장 완화를 위한 대화 재개를 적극 모색해야 함. 한국도 대북 억제 태세를 굳건히 유지하는 동시에 우크라이나에 대한 직접 무기 지원은 신중히 판단해야 함.

1. 혼란의 국제정세

최근 글로벌 차원의 지정학적 상황은 매우 혼란스러움. 파편화된 세계질서 하에서 새로운 진영화가 동시에 진행되는 가운데 글로벌 곳곳에서 다양한 갈등과 충돌로 인한 불확실성과 리스크가 증대하는 추세임.

첫째, 코로나19 팬데믹 이후 심해진 국제체제의 분절화(systemic fragmentation), 혹은 파편화된 국제질서 도래로 모든 국가들이 자국 이익 위주로 격돌하는 각자도생(各自圖生)의 시대가 전개되고 있음

- 코로나 팬데믹으로 촉발된 국제 공급망 교란, 지정학의 귀환, 강대국 경쟁의 재현, 국제제도와 레짐의 기능부전, 글로벌 거버넌스의 난맥상 등이 이런 환경을 조성하는 요인들임.

둘째, 신냉전 진영화 추세의 심화

- 이미 진행 중인 미중 전략경쟁에 더하여 러시아의 우크라이나 전격 침공은 서구사회의 단합된 대응을 초래해 세계질서가 빠르게 민주주의 대 권위주의 체제의 대립 구도로 재편.
- » 더 나아가 세계는 미국과 서구를 중심으로 한 글로벌 웨스트(Global West), 중·러를 중심으로 한 글로벌 이스트(Global East), 그리고 인도, 브라질 및 중간 지대의 나머지 다양한 비서구 발전도상 국가들을 포함하는 글로벌 사우스(Global South)로 삼분되는 양상.
- 현재 국제질서의 핵심은 글로벌 웨스트와 글로벌 이스트 사이의 경쟁, 특히 미중관계임. 미중관계는 정치와 경제, 이념과 체제 등 거의 모든 면에서 당분간 적대적 경쟁 관계가 지속될 전망이며, 글로벌 사우스를 상대로 경쟁적 ‘세 결집’(coalition building)을 적극 추진하고 있음.¹⁾

셋째, 글로벌 및 아태지역의 다양한 발화점(flash point)을 둘러싼 돌발사태 가능성 증대

- 우크라이나 전쟁과 이스라엘-하마스 전쟁, 홍해 민간 상선에 대한 후티반군의 공격 여파로 대만해협 및 남중국해의 군사적 긴장도 고조되고 있음.
- 한반도에서는 북한 핵위협의 급진전에 의해 평화프로세스가 붕괴하면서 안보위협이 고조되고, 아태지역의 안보정세가 불안해지면서 일본을 비롯한 역내 각국은 국방력 강화를 추진하고 있어 향후 새로운 군비경쟁 추세도 우려됨.

2024년 국제정세는 당분간 뚜렷한 글로벌 리더십이 부재한 가운데 모든 국가들이 자국의 안보와 경제 이익 확보를 최우선시하는 추세가 지속될 전망이다

- 우리가 알고 있던 2차대전 이후 형성된 미국 주도의 자유주의 국제질서, 혹은 규칙기반 국제질서는 현재 새로운 신(新) 양극체제, 혹은 새로운 다극체제 질서로 전환되는 조짐을 보이고 있음.
- » 지금은 지구촌 곳곳의 충돌 여파가 갈수록 연결되는 시대임. 세계 전체가 하나의 전역(戰域)으로 연결되고, 지구촌 그 누구도 타 지역의 전쟁 여파에서 자유로울 수 없는 시대가 도래했음.
- » 코로나 팬데믹 시기 글로벌 공급망의 교란 이후 지정학과 지경학의 경계도 갈수록 모호해져 가는 추세임.
- 이러한 변화의 원인은 여러 가지가 있겠지만, 우선 규칙 기반 국제질서를 이끌고 갈 글로벌 리더십의 약화를 꼽을 수 있음.
- 미국은 더 이상 선의의 헤지몬 역할을 하지 않으려 하고, 중국은 헤지몬 역할을 할 준비가 안 됐음. 글로벌 리더십 차원에서 지금은 일종의 ‘결위의 시대(interregnum)’ 임.

1) G. John Ikenberry, "Three Worlds, One Global Order: Competing Visions of the Global West, Global East, and Global South," (forthcoming) 참조.

2. 냉전으로 회귀하는 동북아 정세

러시아의 푸틴 대통령 방북과 뒤이은 북러 '포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약' 체결은 동북아에서 냉전 재림의 가능성을 시사하는 중대한 사태임

- 동 조약은 어느 한쪽이 무력 침공을 받으면 지체 없이 군사 원조를 제공한다는 것이 핵심이며, 사실상(de facto)의 군사동맹 성격이라 할 수 있음.
- '침공받을 경우 지체 없이 군사 원조' 를 한다는 표현은 1961년 체결됐다가 1996년 폐기된 '조·소(구소련) 우호 협력 및 상호 원조 조약'에 담겼던 내용임.
 - » 조약 제4조는 '쌍방 중 어느 일방이 무력 침공을 받아 전쟁 상태에 처하게 되는 경우 유엔헌장 제51조와 북한법 및 러시아법에 준하여 지체 없이 자기가 보유하고 있는 모든 수단으로 군사적 및 기타 원조를 제공한다'고 규정하고 있으며, 많은 전문가들은 이로써 '자동 군사개입' 조항이 사실상 복원된 것으로 해석됨.
- 더 나아가 동 조약에 따라 전사가 아니더라도 북·러 간 무기 제공 등 각종 군사협력이 가능한 토대를 마련한 것으로 평가되며, 이는 북·러 관계가 냉전 시대 군사동맹 수준으로 격상됐다는 것을 시사함.

이러한 사태는 동북아가 사실상 냉전 시대로 회귀하려는 조짐을 보이는 것으로 평가됨

- 북·러가 군사협력을 강화할수록 북한은 한국에 대해 더욱 공세적이고 위협적 태도로 나올 것이며, 북·러 수준 정도는 아니지만 중국 또한 중·러·북 삼각편대의 한 축으로 사실상 북·러의 든든한 후원세력을 자처하고 있음.
- 많은 전문가들은 이번 조약이 사실상의 동맹관계 복원 선언이며 한반도 유사시 러시아의 군사적 자동개입 길을 터놓은 것으로 평가하고 있지만 러시아의 자동 군사개입이 실현되려면 넘어야 할 몇 가지 허들이 있음.
 - » 유엔헌장 제51조는 국가가 무력 공격에 대해 집단적 자위권을 포함한 자위권을 행사할 권리를 규정하고 있음. 단, 이는 유엔안전보장이사회가 국제 평화와 안전을 유지하기 위하여 필요한 조치를 취할 때까지 개별적 또는 집단적 자위의 고유한 권리를 침해하지 아니한다는 선에 국한됨.
 - » 자위권을 행사함에 있어 회원국이 취한 조치는 즉시 안전보장이사회에 보고해야 하고, 러시아법에 의하면 러시아군의 해외 파병은 대통령이 아니라 의회인 두마가 결정함.
 - » 북·러 조약 제3조는 전쟁 위기 시에는 상호 제공할 수 있는 실천적 조치들을 합의할 수 있도록 협상 통로를 즉각적으로 가동시킨다고 명시하고 있어 자동적인 군사개입에 대한 제어 가능성이 존재한다고 볼 수 있음.

주목할 또 다른 것은 중국의 입장임. 중국은 이번 북·러 조약에 대해 논평하지 않겠다는 입장을 비쳤는데, 이는 사회주의 국가들끼리는 서로에 관한 민감한 언급을 자제하는 전통을 반영한 것으로 보임

- 논평 거부는 결국 북·러 밀착을 달가워하지 않는다는 내심의 반영이며 중·러·북이 하나로 묶여지는 걸 원치 않는다는 불만의 표시이기도 함.
 - » 중국은 북한이 자국을 이 연대에 끌어들이려 한다는 것을 잘 알고 있으며 이에 대해 유보적임. 중국은 한·미·일 안보협력 추세에 대해 우려하며 중·북·러가 소위 '북방삼각'을 형성한다는 개념을 거부함. 북방삼각은 곧 한·미·일 간 '남방삼각'의 강화를 초래할 것이기 때문임.
- 더 나아가 북·러 밀착은 북한에 대한 중국의 고유한 레버리지가 약해지는 걸 의미하며, 특히 북·러 군사적 밀착은 동북아에서 북한까지 러시아 무기체계와 영향권에 종속됨을 의미하기 때문임.
 - » 서방의 경제 제재로 경제난이 악화되고 중국은 미온적 지원에 머물고 있는 상황에서 결국 러시아가 손잡을 곳은 북한뿐임. 언젠가 우크라이나 전쟁이 끝날 것을 전제한다면 러시아는 한러관계의 극단적 파탄을 원하지 않음.
- 그런 이유로 북·러 포괄적 전략적 동반자 조약에도 불구하고 중·러·북 연대에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없는 구조임.

3. 위기관리 메커니즘 사라진 한반도

한반도의 현 상황은 남북한 공히 서로에 대한 강경한 태세를 견지하면서 협상이나 대화의 가능성이 거의 없는 상황이 이어지고 있음

- 북한은 2022년초부터 핵과 미사일 역량 강화에 집중하면서 중러와의 밀착을 강화하고 있음. 남북대화는 물론 북한과 국제사회 간에 일체의 소통채널이 단절되면서 북한의 행보와 한반도 상황은 시계 제로 상태임.
- 2022년 12월 말 개최된 당중앙위 제8기 6차 전원회의는 핵무력정책의 법제화를 중요한 성과로 평가한 후, 핵무력 건설 기본 방향을 제시했음. 전술핵무기 다량생산, 핵탄보유량의 기하급수적 증대, 신형 ICBM 개발계획 채택, 핵무력 선제사용 가능성 시사 등은 북한의 핵독트린이 갈수록 공세적이고 위협스런 방향으로 진화하고 있음을 말해줌.

2023년 12월 26~30일 개최된 조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의는 남북의 통일정책을 평가, 현실에 맞게 남북 관계를 재규정해야 한다면서 처음으로 남북을 국가 대 국가의 관계로 규정했음

- 북한은 남한을 더 이상 ‘같은 민족’으로 간주하지 않을 것이며, 남북 관계를 ‘가장 적대적인 국가’, ‘전쟁 중에 있는 완전한 두 교전국 관계’로 규정했음.
- 북한의 의도는 한반도에 현실적으로 두 개의 국가가 존재한다는 현실을 인정하고, 이를 통해 그동안 경계해 왔던 흡수통일을 사전에 차단하려는 의도가 있을 것으로 추정됨. 즉, 남한에 의한 제도통일, 흡수통일 시도를 차단하는 한편, 사회주의 국가로서 독자 생존을 모색하려는 전략일 것으로 해석됨.
- 북한은 이제 남한을 대상으로 한 체제경쟁에는 승산이 없을 뿐 아니라 오히려 북한이 남측의 한류 문화에 무너지고 있다는 판단을 한 듯함. 그래서 체제 안전을 위해선 차라리 두 국가로 따로 사는 게 안전하다고 판단한 것으로 보임.
 - » 현재의 다극적 국제질서, 신냉전 국면하에서는 남한이나 미국과 교류하지 않더라도 자신의 체제안전 유지에는 불리할 게 없다는 판단을 내린 것으로 보임.

북한의 공세적 위협에 대응해 윤석열 정부는 올해 8.15 경축사에서 새로운 통일비전을 선포했음

- 윤석열 정부는 기존의 통일 전략을 새롭게 수정했는데, 핵심은 대한민국 역사를 관통하는 근본 가치가 자유인데, 이를 북녘땅으로 확장해 통일을 달성하겠다는 것임.
 - » 새로운 통일비전은 1994년 8월 15일 경축사에서 발표된 민족공동체 통일 방안에서 제시된 점진적·단계적 방법론의 기본 뼈대는 건드리지 않은 채 3대 통일 비전과 3대 통일 전략, 7대 통일 추진 방안이라는 3-3-7 구조로 구성돼 통일의 이념적 지향성이 더욱 뚜렷해졌다는 평가를 받음.
- 새 통일정책은 실현 가능성보다는 이념적 당위성에 중점을 둔 것으로 평가됨. 하지만 북한 입장에서 볼 때 한반도 전체에 ‘자유민주 통일국가’를 세운다는 것은 북한으로서는 흡수통일로 받아들이고 체제위협으로 해석할 소지가 다분함. 우리가 제안한 ‘협업체’ 구성에 북한이 동의할지도 의문임.
- 향후 과제는 통일 정책의 대상인 북한의 반응을 어떻게 유도할 것인가 하는 점임. 통일정책에는 북한이라는 상대가 있는데, 상대를 고려하지 않는 정책은 취지가 아무리 옳더라도 시작도 못하고 끝날 ‘non-starter’가 될 가능성이 다분함.

새 통일정책은 실현 가능성보다는 이념적 당위성에 중점을 둔 것으로 평가됨. 통일정책에는 북한이라는 상대가 있는데, 상대를 고려하지 않는 정책은 취지가 아무리 옳더라도 시작도 못하고 끝날 ‘non-starter’가 될 가능성이 다분함.

발행처 아주대 미-중정책연구소

발행인 김홍규

편집인 서대욱

주소 경기도 수원시 영통구
월드컵로 206 아주대학교
울곡관 527-2호
아주대 미-중정책연구소

전화 031-219-3861

홈페이지 <http://ucpi.ajou.ac.kr>

US-China Watching은 미국과 중국의 외교·안보 분야를 전문영역으로 하여 최신 현안을 분석하는 자료입니다.