

IIRI Online Series

'강 對 강'의 한반도 안보구도 :
안보딜레마 or 안보해법?

반길주

고려대 일민국제관계연구원 국제기구센터장

2023. 12. 12

‘강 對 강’의 한반도 안보구도 : 안보딜레마 or 안보해법?



반 길 주 | 고려대 일민국제관계연구원 국제기구센터장

윤석열 정부 출범 후 한국이 북한 중심형 외교에서 벗어나 글로벌 외교에 전격적으로 나선 가운데 외교안보 지형이 변화하고 있다. 북한이라는 협소한 주제를 넘어서 한국이 동맹국 미국뿐 아니라 전 세계 국가들과 글로벌 의제로 다양한 논의와 협력을 하는 외교적 혁신이 가동되고 있는 것이다. 한편 글로벌 외교 기제는 한국의 안보 달성 방법에도 유의미한 변화를 추동하고 있다. 글로벌 외교를 펼치는 국가가 소극적 안보나 평화담론에만 집착할 수 없다는 측면에서 ‘글로벌 외교’와 ‘적극적 안보’가 동기화된 것이 그 변화의 핵심이다. 북한은 한국의 혁신적 외교안보전략에 불편한 속내를 숨기지 않고 있다. 윤석열 정부 출범 1년 6개월 정도 된 시점에서 북한이 9·19 군사합의 파기를 선언하고 나선 것이 그 대표적 사례다. 그렇다면 지금까지 무엇이 문제였고 어떠한 구도 속에서 변곡점을 맞이하게 된 것일까?

윤석열 정부 출범 이전 5년간 한국은 외교와 안보 모두에서 북한을 중심에 둔 근시안적 접근법을 구사하였다. 안보 달성에도 불리한 방식이었고 선진강국이라는 한국의 위상에도 부합하지 않은 정책이었다. 이 접근법은 결국 북한을 강자의 위상으로 올려놓고 반대로 한국은 약자의 처지에 내몰리게 하는 구도를 창출시켰다. 따라서 한반도에서 남·북한은 ‘강(strong) vs. 약(weak)’의 안보 구도라는 함정에 갇히는 폐해를 낳았다. 핵무력을 완성한 강자 앞에서 한국이 약자의 모습이라도 비쳐야 하는 양

저자세가 우려되는 대북정책이 펼쳐졌고 이는 한국에 대한 북한의 레버리지 급상승을 허용하는 결과를 낳았다. 반면 한국은 선진강국으로서의 역량을 구비하고 있으면서도 그 지위와 역할이 역량에는 한참 못 미치는 상황에 내몰리게 되었다.

이러한 ‘강 대 약’의 대결이 평화를 담보한다는 오판이 지속되면서 북한이 상식 밖의 행태와 심지어 수많은 도발을 이어가도 강건함 대신 유약함을 보이며 한국을 약자의 지위에 계속 가두려는 관성이 지속되었다. 북한이 한국의 재원으로 건립한 남북연락소를 파괴하는 극단적 도발을 한 상황에서도 한국은 강자로서 그 모습을 전환하려는 모멘텀을 찾으려 하지 않았다. 심지어 북한이 9·19 군사합의를 수없이 위반해도 강자로서의 단호함은 부재했고 약자로서의 평화 집착에 매몰된 경향이 도드라졌다. 이러한 구도가 안보딜레마를 줄이고 평화담론을 이어갈 수 있다는 희망적 사고가 그 배경으로 작용한 것으로 보인다. 하지만 한반도 데탕트처럼 보이던 신기루가 겹히자 북한이 은밀히 핵 고도화를 지속해 온 정황이 속속 드러났고, 그 결과 평화담론은 이상주의적 사고에 불과했다는 성찰과 반성의 국면이 전개되었다.

안보구도 전환과 파급효과

안보는 이상주의가 아닌 현실주의적 처방이 필요하다는 반성과 성찰에 따라 ‘평화담론’은 ‘안보담론’으로 바뀌게 된다. 특히 2022년 한국에서 새로운 정부가 들어서면서 ‘강 대 약’ 안보구도가 ‘강 대 강’ 안보구도로 전환하는 계기를 맞게 된다. ‘강 대 강’ 안보 구도가 본격화되면서 북한이 미사일 도발에 나서면 한국도 미사일 실발사 훈련으로 맞서고, 북한이 무인기를 침투시키면 한국도 북한 상공으로 드론을 보내는 맞불 현시를 통해 작전적 균형화가 본격화된다. 상대방이 도발하는 상황에서 이에 상응하는 조치에 나서지 않으면 억제력은 무너진다는 점을 간파한 결과라고 할 수 있다.

한국이 북한 중심형 외교와 적극적 안보를 추진하면서 한미동맹은 역대 최강의 모습으로 발전하고 한미일 안보 아키텍처까지 출범하게 된다. 동맹외교와 안보외교가 전격 가동되면서 핵협의그룹(NCG: Nuclear

Consultative Group)이라는 한국형 확장억제도 탄생하게 된다. 소위 한국의 세력이 강화되는 것을 목도한 북한정권은 한반도에서 주도권을 장악하고자 하는 전략적·군사적 목표에 차질을 빚게 되고 있다는 인식을 감추지 않는 행보를 보이기 시작했다. 김주애를 자주 등장시키는 등 김씨 일가 정권은 무한하다는 정치적 메시지를 보내는 것이 이러한 인식을 방증한다. 한편 북한은 신냉전이라는 과도기 국제질서를 이용해서 핵강국으로서 지위를 공고히 하고 국제무대에서 역할을 확대하려는 행보를 본격화하고 있다. 북한은 100만 발의 포탄을 러시아에 제공하고 그 대신 러시아는 북한의 정찰위성 발사 성공에 보답하는 은밀 불법거래의 가동도 북한이 신냉전 질서를 역이용한 것으로 해석할 수 있다. 신냉전 국제정치는 자유주의적 국제질서를 와해하고 자신들이 정한 새로운 규칙을 강압하려는 현상변경 시도라는 도전이 점증하고 있다는 특징이 있다. 북러 거래는 규칙기반 질서와 자유주의적 국제질서를 약화시키는 장기적 목표와도 무관치 않은 것이다. 나아가 유엔 안보리 상임이사국인 중국, 러시아의 비호와 두둔을 받는 가운데 북한은 핵 도발을 이어가도 유엔 차원의 규탄성명이나 추가 대북제재를 교묘하게 피해 가는 전략적 이익을 챙기고 있다. 즉 신냉전 국제질서를 역이용하는 북한의 전략이 가동되고 있는 것이다.

신냉전 질서를 역이용하는 차원에서 이루어진 북러 거래는 2023년 11월 북한의 3차 군사정찰위성 발사 성공으로 이어졌다. 북러 거래와 이를 지렛대로 발사한 군사정찰위성은 유엔 안보리 결의 위반이자 9·19 군사합의 정신이 사실상 사라지고 없음을 보여준 사건이다. 따라서 2018년 이후 약 5년간 이어온 9·19 군사합의에 대한 냉철한 평가가 필요한 순간이 도래되었다. 북한은 오랫동안 합의나 규칙 위반에 주저 없는 행보를 해온 것은 주지의 사실이다. 한반도 정전체제와 유엔사를 인정하지 않으면서 수없이 정전협정을 위반해왔다. 마찬가지로 북한은 9·19 군사합의도 지난 5년간 3,600여 건이나 위반했다. 이런 상황에서도 한국은 정신과 목적을 상실한 합의를 지키기 위해 약화된 감시정찰 능력을 복원하지 못하는 웃지 못할 처지를 감내해왔다. 소위 지난 정부에서 5년간 가동된 ‘강 대 약’ 프레임의 후폭풍이었던 셈이다.

하지만 북한의 군사정찰위성 발사로 한국은 더 이상 이러한 후폭풍을

방관할 수 없는 상황에 놓이게 된다. 북한이 정찰위성 발사를 통해 감시정찰 능력을 높이는 상황에서 한국도 감시정찰 능력을 복원함으로써 군사적 균형을 이루는 것이 합리적이라는 판단이 작용할 수밖에 없었던 것이다. 한국은 9·19 군사합의의 1조 3항에 대한 효력정지를 통해 군사분계선 일대에 지정되었던 비행금지구역을 해제하게 된다. 한편 한국이 9·19 군사합의 일부를 효력 정지하자 북한은 군사합의 전면파기를 선언하게 된다. 그런데 북한의 이러한 태도는 한국의 일부 효력정지에 대한 반응이라기보다는 기존의 이미 진행해 온 실제적 파기 행보에 더해 선언적 파기까지 나선 것이라는 점에서 심리전 성격이 있다고 할 수 있다. 따라서 북한의 전면파기에 부합하는 방식으로 한국도 아직 효력이 남아 있는 조항도 정지시키거나 9·19 군사합의에 대한 파기를 통해 균형을 맞추는 후속조치가 필요해진 상황이다.

안보딜레마 or 안보해법?

한편 한국이 선진강국형 외교안보전략을 통해서 ‘강 대 강’ 구도가 정착되는 가운데 일각에서 안보딜레마 우려가 제기되고 있는 것도 사실이다. 안보딜레마는 일방이 국가 재원을 추가로 투입하여 군사력을 강화하면 상대방도 군사력 강화로 맞서게 되면서 아무리 많은 돈을 써서 새로운 무기를 전력화하더라도 안보는 더 취약해지는 상황을 일컫는다. 그렇다면 이러한 안보딜레마 논리가 현재의 한반도 상황에서 적실할까? 윤석열 정부 출범 이전 5년간은 안보딜레마가 없었을까? 9·19 군사합의 등 오직 북한을 향해서 수많은 시간과 노력을 투입했지만 합의 위반, 개성연락사무소 파괴, 서해 공무원 피살 등 안보가 취약해졌음을 방증하는 사건이 수없이 발생했다. 내재적 접근에 매몰된 나머지 북한의 요구를 지나치게 경청하는 노력이 강화되면 될수록 사실상 안보가 취약해지는 상황이 빈번해졌다. 이러한 구도가 바로 안보딜레마이자 평화딜레마였다고 평가할 수 있다. 즉 ‘강 대 약’ 구도가 안보딜레마와 평화딜레마를 추동했다는 점에서 ‘강 대 강’ 구도는 이러한 딜레마의 반작용이자 해법으로서의 성격이 있다. 북한이 ‘강’을 지속하는 상황에서 한국이 ‘약’에 머무르는 것은 안보 상호주의를 무너뜨리는 결과를 초래한다. 한국이 ‘약’

에서 ‘강’으로 안보태세를 전환한 것은 안보 구도를 상호주의로 정상화하여 평화딜레마를 해소하는 역학을 가동시켰다는 의미가 있다. 물론 ‘강 대 강’ 구도가 한반도 평화를 이루는데 군사력과 같은 억제에만 치중하는 것을 의미하지는 않는다. 대화와 외교라는 창구는 반드시 열려있어야 하고 그런 차원에서 담대한 구상 제안은 여전히 유효하다는 점은 중요한 의미를 지닌다.

이처럼 ‘힘을 통한 평화’라는 기조 속에서 가동되는 ‘강 대 강’ 구도는 안보딜레마가 아닌 안보해법이다. ‘강 대 강’ 구도가 안보해법으로 작용되는 또 다른 역학은 북한이 상대로 해야 하는 대상을 현저히 높이는 방식으로 한국이 외교전략을 구사함으로써 안보 방법을 주도적으로 전환했다는 점에 기초한다. 윤석열 정부 출범 이전 5년간 한국은 핵무력을 완성한 북한을 혼자서 상대하려는 1차원 공식이 작동했다. 핵무기 비보유국 한국이 핵무장국 북한과 ‘일 대 일’로 상대하는 방식이었던 셈이다. 그런 구도 속에서 북한은 핵무력 지위를 이용하여 더 많은 요구와 강압을 하게 되고, 한국은 이를 수용하는 행태가 반복되면서 한국의 대북한 레버리지는 현저하게 낮아지게 된다. 독소조항이 많은 9·19 군사합의도 이러한 구도가 작용한 결과라고 볼 수 있다.

반면 윤석열 정부는 글로벌 외교를 통해 국제사회와의 협력 수준을 높여 북핵 및 북한 인권 문제에 대해 공조를 이끌어냄으로써 결과적으로 북한이 이전보다 훨씬 더 많은 국가를 상대로 해야 하는 구도를 창출시켰다. 과거 ‘한국 vs. 북한’의 대결 구도를 ‘국제사회 vs. 북한’의 대결 구도로 전환하여 억제력을 높이는 선순환을 유도한 것이다. 북한이 러시아와 거래에 나서고 중국과 전략적 협력을 모색하는 것은 이러한 구도를 타파해보려는 인식이 작용한 것이라는 점에서 억제력이 제고되었다는 방증이기도 하다.

외교안보 로드맵과 시사점

‘강 대 강’ 구도는 핵 도발과 군사적 도발을 이어가는 북한을 상대로 안보를 지켜내는 선진강국형 안보전략이라는 점에서 안보딜레마가 아니라 안보해법이다. 다만 ‘강 대 강’ 구도가 우발적 군사충돌로 와전되지

않도록 안정적인 위기관리도 병행되는 것은 반드시 필요하다. 이를 위해서는 담대한 구상 등을 통해 대화와 소통의 기회를 지속적으로 제시하는 것이 적실하다. 더불어 ‘국제사회 vs. 북한’ 구도의 지속성을 담보하기 위해서 연대외교와 확장외교도 한층 강화해야 한다. 한미동맹, 한미일 안보 아키텍처 외에도 유사입장국과의 연대를 강화하고 새로운 연대에도 나서야 한다. 나토-AP4 협력을 제도화하고 영국·프랑스·네덜란드뿐 아니라 다양한 유럽국가와 양자외교 및 소다자 외교에 나서야 한다. 더불어 선진강국형 외교 진화의 2단계에서는 중앙아시아 등 기존에 관심이 적었던 곳으로까지 외교적 지평을 확대해야 한다. 특히 한국은 새로운 외교 공식을 만든다는 접근법으로 신규 소다자 플랫폼도 구상해야 할 것이다. 한-개-영, 한-일-호-뉴 등 다양한 조합이 가능할 것이다.

이러한 노력이 어느 정도 성과를 보이면 비유사입장국과의 외교 수준도 높이는 모멘텀을 본격적으로 찾아야 할 것이다. 한국의 인도-태평양 전략에서 3대 협력 원칙 중 하나로 제시된 ‘포용(Inclusiveness)’을 비(非)유사입장국과의 외교에 실제로 적용되고 있음을 현시하는 선제적 외교가 필요하다. 이러한 차원에서 한일중 정상회담이 가지는 전략적 의미를 찾을 수 있을 것이다. 한국이 동맹국, 안보협력국, 유사입장국을 넘어 비유사입장국까지 외교적 지평을 확대하면 ‘국제사회 vs. 북한’의 구도는 더 강화되고 이는 결국 억제력 제고라는 선순환을 견인하는 데 도움이 될 것이다. 이러한 접근법은 스마트형 ‘강 대 강’ 구도라는 새로운 공식을 정착시켜 북한 문제에 치밀하게 대처하는 방법론 차원에서 지혜로운 통찰을 제공할 것이다.

/끝/

저자 소개

반길주 교수는 현재 고려대학교 일민국제관계연구원 연구교수이자 국제기구센터장으로 재직하고 있으며 OGA(OnDream Global Academy) 담당교수도 맡고 있다. 미국 애리조나주립대학교(ASU)에서 정치학 박사를 취득하였고, 해군사관학교 국제관계학과장, 인하대학교 국제관계연구소 안보연구센터장을 역임한 바 있다. 유엔사·합참·해군본부 등 안보 관련 정책부서에 근무한 경력이 있고, 대통령실 국가안보실에서 외교 관련 업무를 수행하기도 했다. 연구분야는 국제안보, 미중경쟁, 외교전략, 군사전략, 북핵, 동맹, 해양안보 등이다. 단행본(단독)으로는 『거역 : 정의붕괴시대 거역 프로젝트』(2021) 등 4권이 있으며, 최근(2020~현재) 학술논문으로는 SSCI급 6편, SCOPUS 6편, 등재(후보)지 35편 등 47편을 집필했다. (Email: raybankj@korea.ac.kr)

