

동북아 평화협력을 위한 한국의 이니셔티브

- 3 <권두논문> 21세기 공공외교의 한 형태로서의 ‘포럼외교’
김태환 (국립외교원 부교수)
- 6 동북아 다자안보구상: 도전과 과제
이신화 (고려대학교 교수)
- 19 동북아 초국경 소지역협력과 지역의 발명:
“유라시아 이니셔티브” 실천 방향성에 대한 함의
신범식 (서울대학교 교수)
- 43 드론의 군비경쟁과 안보 환경의 변화
장노순 (한라대학교 교수)

동북아 다자안보구상: 도전과 과제

이신화 (고려대학교 교수)

중국의 급격한 부상으로 동북아뿐 아니라 국제사회 전반에 걸친 질서재편이 시작(G2)되었고, 갈등과 협력의 복합적 양국관계가 보다 가시화될 것으로 보인다. 한편, 한중일간의 상충되는 이해관계와 대립적 양자관계로 인해 '동북아 혼돈시대' 혹은 '19세기의 확장판'이라는 우려가 커지고 있다. 이렇게 변화하는 동북아 국제질서 속에서 강대국들의 힘의 역학 속 '샌드위치' 한국이 직면한 정치외교적 도전을 제대로 규명하고 외교역량을 강화할 필요가 있다. 비록 복잡하고 불확실한 동북아정세를 고려할 때, 기존의 양자구도가 역내 안보에 필수불가결하다는 점은 부인할 수 없지만, 지역다자안보협력이 제도화되어 양자체제를 보완하는 것이 바람직해 보인다. 왜냐하면, 다자협력이 제도화되어 정례적으로 참여국들이 만나게 된다면, 설혹 양자 간 문제가 생긴다 해도 만남과 대화 자체를 거부하는 상황은 피할 수 있을 것이기 때문이다. 결론적으로 여러 가지 난관과 한계점에도 불구하고 동북아 지역협력이나 다자이니셔티브는 거스를 수 없는(irreversible) 추세이다. 지역협력체 구축을 위한 4가지 조건, 즉 4 Is(interest, idea / identity, image, institutionalization)가 긴밀하게 연계되어야 한다. 특히 역내 공동위협이나 중차대한 현안문제에 대처하기 위해 몇몇 유관국들이 함께 회동하는 '소다자주의적(minilateral)' 접근이 유용한데, 이러한 회동은 상호배타적이거나 한시적이지 않아야 하며, 이를 토대로 좀 더 포괄적인 역내 국가들 간 다자안보협력의 기회가 마련되어야 한다.

동북아 초국경 소지역협력과 지역의 발명: "유라시아 이니셔티브" 실천 방향성에 대한 함의

신범식 (서울대학교 교수)

현재 '동아시아' 공간은 중국의 부상으로 인한 미-중 간 관계변화, 일본의 보통국가화 전략 추구와 중-일 갈등, 한반도 통일 및 동아시아 지역협력을 추구하는 한국의 중견국 외교, 북한의 병진노선에 따른 핵문제 지속 등으로 인한 정치적 변동이 더욱 심해지면서 국제적인 관심의 중심에 '동아시아'가 자리 잡게 되었다. '동아시아'라는 지역을 어떻게 규정하고 해석할 것인가는 매우 중요하다. 본 연구는 동아시아의 지역성을 본질주의적 입장에 대비되는 구성주의적 입장에서 이해하고, '지역의 발명'이라는 관점에서 접근할 것을 제안한다. 지역으로서 동아시아는 형성과정에 있지만, 아직 비정형적 상황에 머물고 있다는 것이 잠정적인 결론이다. 문제는 동아시아에서의 지역형성과정을 포착할 수 있는 소지역 협력과 네트워크 그리고 이동과 흐름 등에 초점을 맞추는 접근법이 필요하다. 그 사례로서, 북-중-러 접경지대 소지역협력에 주목할 필요가 있다. 북한 동북지방, 중국의 동북 3성, 러시아의 연해주지방이 함께 만나는 두만강 하구의 경제협력 프로젝트를 대한 관심이 최근 커지고 있는 가운데, 이 초국경지역 개발협력이 참여국들의 어떤 개별 및 양자적 이해를 동력으로 추진되고 있는지, 이 노력들이 동북아 지역정치 일반에 대하여 지니는 영향과 의의는 무엇인가를 밝히고 있다. 두만강지역개발계획(Tumen River Area Development Plan)으로 출발하여 광역두만강개발계획(Greater Tumen Initiative)으로 이어지는 동북아 소지역협력은 참여국들의 복잡한 이해가 얽히면서 양자, 3자 그리고 다자의 협력구도가 복합적으로 작동하고 있다. 중국의 동북진흥전략과 광역 블라디보스토크 건설 등을 추구하는 러시아의 신동방정책 그리고 북한의 나진·선봉 등의 접경 특구개발 정책은 이 소지역협력의 중요한 동력이 되고 있다. 이 소지역협력은 단순히 북-중-러 경제협력의 차원에서 머물지 않고 향후 동북아시아 지역협력의 구도와 북한의 미래에 커다란 영향을 끼침으로써, 지역질서의 변동을 이끄는 모멘텀을 형성할 가능성에 주목해야 한다. 이 소지역협력이 지니는 지역정치적 의미와 영향을 이해하기 위하여 동북아 세력망 구도에서 관찰되는 '사회적 자본'과 '구조적 공백'을 네트워크론의 견지에서 파악하는 작업은 유용하다. 그리고 이러한 작업의 결과 동북아 소지역협력이 중국 주도형의 경제적 사회적 자본으로 형성되거나, 미국 등에 의한 대(對)중국 견제로 갈등하게 되는 것보다는 동북아의 균형적이고 유연한 사회적 자본이 성장하는 것이 필요하며, 이 과정에서 러시아와 한국 그리고 북한 사이의 협력이 중요한 역할을 할 수 있음을 강변한다. 이를 현실화하기 위해서 구체적으로는, 러시아의 신동방정책과 한국의 유라시아 이니셔티브의 전략적 접점을 찾아 나가되, 이를 대북정책 혹은 대중, 대일 정책에 종속시키는 것이 아니라, 해륙복합국가의 건설이라는 한반도의 신북방정책의 전략을 구현하는 기계(機制)로서 발전시켜 나갈 필요성이 있다. 요컨대, 동아시아의 지역적 세력균형과 안정 그리고 협력을 가능하게 하는 기반을 창출하려는 노력의 한 일환으로 대전환 국면에서 한국의 복합적 중견외교가 마련되고 추진될 필요가 있다.

드론의 군비경쟁과 안보 환경의 변화

장노순 (한라대학교 교수)

드론(무인항공기)의 출현이 21세기 안보의 '게임 체인저'가 될 가능성이 증가하고 있다. 드론이 전장에서 본격적으로 활용되고, 전력의 핵심적인 수단으로 주목받게 된 계기는 미국의 '테러와의 전쟁'이다. 드론은 오바마 행정부의 대테러 전략에서 핵심 축을 이루고 있고, 테러의 직접적인 위협을 크게 경감시켰다는 평가를 받고 있다. 하지만 드론의 표적 사살 전략이 장기적으로도 미국의 안보에 도움이 될 것인가는 여전히 의문이다. 또한 드론의 확산은 안보수단으로서 불확실성, 불안정성, 무규범성 등의 이유로 국제안보질서를 지속적인 불안과 갈등 상황으로 몰아갈 가능성이 충분하다. 특히 동북아 지역에서 미중관계의 재조정, 중일의 영토분쟁, 남북한의 갈등으로 드론의 군비경쟁이 이미 가시화되었다. 한국 정부는 드론이 게임 체인저가 될 수 있는 만큼 안보전략적 의미를 재평가해야 하고, 드론의 도입과 드론 위협에 대한 방어시스템을 갖추기 위하여 안보전략의 조정과 체계적인 준비가 필요하다.

〈권두논문〉

21세기 공공외교의 한 형태로서의 ‘포럼외교’

김태환 (국립외교원 부교수)

1990년대 후반 이래 한국 공공외교의 주류는 문화외교 특히 “한류”로 통칭되는 문화외교였다. 드라마와 K-Pop이 선두 주자로서 한국의 공공외교를 이끌어 왔다고 해도 과언이 아니다. 그러나 문화외교는 문화자산을 사용하는 공공외교의 한 분야에 불과하며, 특히 상업적 이익에 의해 추동되는 대중문화 상품을 핵심으로 하는 문화외교는 한 가지 형태로 오래 지속될 수 없다는 뚜렷한 한계를 지닌다. 과거 일본의 드라마, J-Pop이 한때 아시아를 풍미하였으나 지금은 그 열기가 식은 지 오래고, 오늘날의 한류 역시 드라마에 이어 K-Pop이 주류를 이루고 있다. 한류의 인기가 절정에 있는 지금이 한류의 지속성에 대해서 심각히 고민해야 할 시점이며, 더불어 문화외교를 넘어서 공공외교의 다변화에 주력할 시점이다.

이러한 관점에서, 문화외교와는 또 다른 형태의 공공외교인 ‘지식외교(knowledge diplomacy)’는 지식의 전파와 공유를 통해서 범지역적·범세계적 지식 공동체, 지식 네트워크를 구축함으로써 국제사회의 새로운 규범과 질서를 창출할 수 있는 잠재력을 지닌다. 한국의 지식외교는 경제발전을 이룩하는 과정에서 축적된 정책적 경험과 가치, 제도를 소프트 파워 자산으로 ‘지식 공유 프로그램(KSP: knowledge sharing program)’의 형태로 이루어지고 있다. 주요 개발도상국들이 한국의 경제발전 경험에 관심을 가지고 있고, 이러한 수요에 대해 한국의 경험을 지식의 형태로 확산함으로써 국제사회에서 중견국으로서 가교(bridge)의 역할을 수행한다는 것이다. 그러나 한국은 경제발전 경험을 핵심으로 하는 지식공유를 넘어서 다른 지식 영역에서도 잠재성을 가진다. 분단국으로서의 평화와 위기관리, 교육을 포함하는 인적 자원 개발(HRD), 첨단 IT기술을 응용한 전자 정부 및 전자 치안시스템, 그리고 무엇보다도 정치적 민주화 등은 지식의 형태로 여러 개발도상국과 경험을 공유할 수 있는 분야이다.

지식외교의 또 하나의 유형은 주요 국제 이슈들을 어젠다로 설정하여 다양한 국제회의, 세미나 등 회의체를 통해서 국제적인 지식연대와 합

의를 구축해 나가는 포럼외교이다. ‘포럼’의 사전적 의미는 ‘토론의 장소’ 또는 ‘토론을 위한 모임’을 지칭한다. 토론의 모임에서 토론을 통해서 전달 되는 것은 본질적으로 ‘지식’이며, 토론에 참가한 자들은 특정 주제나 이슈, 현상에 대한 자신의 견해를 지식의 형태로 전달한다. 포럼외교란 곧 회의체에 참여한 사람들을 대상으로 포럼을 공공외교의 수단 또는 매체 (medium)로 사용하는 공공외교의 한 형태를 지칭한다.

공공외교의 매체로서 포럼은 다음과 같은 몇 가지 특징을 가진다. 첫째, 포럼은 개방적 커뮤니케이션의 장으로서 특정 이슈나 어젠다에 대해 자국의 입장을 밝힘으로써 상대측의 이해를 도모할 뿐만 아니라, 나아가서는 상대측을 설득할 수 있는 장이다. 포럼에서의 커뮤니케이션은 통상 쌍방향적인 대칭적, 대화적 형태로 이루어진다는 점에서 일방향적 정보의 전달이나 홍보와는 뚜렷이 구별된다. 특히 특정 이슈에 대해서 합의에 도달하지 못하더라도 상대방의 입장을 듣고 이해함으로써 최소한 상대방과 자신의 ‘차이’를 알게 된다. 상대방을 설득함으로써 궁극적으로 자국의 영향력을 행사하는 것도 중요하지만, 상대방과의 차이를 알고 인정하는 것이야말로 공공외교의 중요한 출발점이다.

둘째, 포럼을 주관하고 조직하는 입장에서는 포럼의 어젠다를 설정하고 발신할 수 있다. 어젠다가 국제적 관심과 반향을 불러일으킬 여지가 클수록 포럼 조직자의 어젠다 설정력 (agenda setting power)은 보다 큰 공공외교적 의미를 갖는다. 2010년 G20 정상회의, 2011년 세계개발원조총회, 2012년 핵안보 정상회의와 같은 굵직굵직한 세계적 포럼을 한국에 유치하는 것은 세계의 이목을 한국에 집중시키고 국제사회에서 한국의 역량을 과시하는 측면 이외에도, 주최국으로서 어젠다 설정 파워를 극대화할 수 있다는 점에서 지식외교로서 중요한 의미를 갖는다.

포럼의 세 번째 특징은 회의체를 통해서 인적 네트워크를 구축할 수 있다는 점이며, 이는 포럼이 일회성에 그치지 않고 지속성이 유지될 때에 그 효과가 극대화될 수 있다. 특정 포럼이 지속성을 가질 경우 이는 국가 간 교류를 심화하고 확대하는 장으로 기능할 수 있고 제도화된 정부 간 또는 민간 소통의 채널로서 역할을 할 수 있으며, 국가 간 협력뿐만 아니라 갈등을 관리하는 매체가 될 수 있다. 특정 어젠다를 중심으로 각국에서 모인 포럼의 해당 분야 참석자들이 포럼을 통해서 인적 네트워크를 구축하고, 포럼을 떠나서 새롭게 자신들의 교류관계를 확립할 경우 이는 포럼을 통해서, 포럼으로부터 파생된 국제교류 영역의 확대를 의미하는 것이다.

넷째, 포럼을 통해서 참가자 간 합의적인 지식 (consensual knowledge)을 구축할 수 있으며 이와 같은 합의된 지식의 축적은 궁극적으로 ‘지식 공동체

(epistemic community)’의 형성으로 이어질 수 있다. 국제사회에서 다양한 현안 이슈들을 둘러싼 지식공동체의 존재는 합의를 통한 갈등관리, 위기관리, 문제해결에 유리한 공공재(public good)로서의 의미를 갖는다.

금세기 공공외교는 문화외교를 넘어서 전방위적으로, 다층적으로 진행되고 있다. 지식외교는 지식을 자산으로 열린 소통을 통해서 관계를 형성해 나가는 것이다. 문화는 감성에 호소하고 지식은 이성과 논리에 호소한다. 오늘날의 국제사회는 국지적인 민족주의나 편협한 국가이익을 넘어서 글로벌 공공재가 필요한 시점이다. 특히 국제사회가 당면하고 있는 주요 이슈들에 대해서 국지적인 국가이익을 넘어서 합의적 지식을 축적하고 이를 바탕으로 구체적인 역할을 수행하는 것이 한국과 같은 중견국이 당면하고 있는 공공외교의 핵심 과제가 아닐 수 없다. 이 점이 지식외교의 한 형태로서 포럼외교에 주목해야 할 이유이다.

❖ 저자 약력

■ 김태환

現 국립외교원 부교수. 미국 Columbia University에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 한국국제교류재단(Korea Foundation)에서 정책연구실장, 공공외교 사업 부장을 역임하였음. 최근 저작으로는 “Paradigm Shift in Diplomacy: A Conceptual Model for Korea’s New Public Diplomacy”(2012), “21세기 탈사회주의 후발산업화의 빈곤감소형 발전모델”(2013) 등이 있음.

목 차

1. 동북아 안보환경의 급변성과 불확실성
 - 가. 2012년 '동북아 권력교체의 해': 'Wait and See'
 - 나. 2013년 동북아 긴장상황: 위협수위
 - 다. 한중일 협력의 한계와 필요성
 - 라. 동북아 다자안보구상: 전망과 제언

동북아 다자안보구상: 도전과 과제

이신화 (고려대학교 교수)

1. 동북아 안보환경의 급변성과 불확실성

가. 2012년 '동북아 권력교체의 해': 'Wait and See'

- 역내 주요 국가들에서 정권교체가 한꺼번에 이루어짐.
 - 대만(1월 마잉주 총통의 재선), 러시아(3월 푸틴 대통령선거에서 당선, 5월 취임), 중국(11월 시진핑이 국가주석에 오름), 미국(11월 오바마 대통령 재선성공, 2013년 1월 취임), 한국(12월 박근혜 대통령 당선, 2013년 2월 취임), 그리고 예기치 않았지만 북한에서 2011년 12월 북한 김정일 사망으로 2012년 김정은 체제 출범
 - 역내 유동성과 불확실함이 팽배한 가운데, 권력개편하의 새로운 지역 질서하에서 공존과 협력을 모색해보려는 기대심리가 작용하여, 동북아 국제관계는 사태를 관망하는(wait and see) 상황이었음.

나. 2013년 동북아 긴장상황: 위협수위

- 동북아 정세는 상충하는 국가목표, 대립되는 이해관계, 상이한 국가별 우선순위 등으로 인해 역내 국가 간 경쟁과 긴장, 갈등이 '위험한' 수준에 이룸
 - 북한 핵문제나 정세불안정, 기습도발이나 급변사태 가능성, 중국의 급부상과 일본의 보통국가화로 대변되는 군사적 팽창과 상호갈등 및 충돌가능성, 미국의 아시아 회귀(pivot to Asia) 혹은 재균형(rebalancing) 정책, 대중 견제정책(중국의 입장에서는 대중 봉쇄정책) 등으로 인한 미중대결 가능성이 존재함.
 - 2013년 들어 더욱 심화된 일본과 중국, 일본과 한국의 역사적 갈등, 영토분쟁으로 동북아 국제관계가 악화일로에 처함.
 - 2013년 11월 중국의 항공식별구역(CADIZ) 선포와 이에 대응한 한국의 KADIZ 선포 등으로, 지상과 해상뿐 아니라 영공으로도 이어지는 소위 "3D 차원의 갈등과 마찰"문제가 지속되고 있음.
 - 존 미어샤이머 교수는 중국(hegemonic challenger)의 부상으로 미중은

전쟁가능성도 배제할 수 없는 포괄적 안보경쟁을 할 것이며, 일본과 한국뿐 아니라 싱가포르, 베트남, 러시아 등도 미국의 대중 견제정책에 협력할 것이라고 주장한바 있음.¹⁾

- 미중관계는 대립일변도가 되기에는 매우 복잡한 배경과 속성을 지님. 특히 냉전기 미소 이념대립과는 달리 미중관계는 경제적 협력과 안보적 대립이라는 이중적 속성을 지님.
 - 미중 관계보다 중일간의 지역패권경쟁구도 및 첨예한 이해관계대립이 현재로서는 더욱 심각한 상황임. 북한 변수와 더불어 동북아질서의 불안정과 불확실성의 직접적인 요인이 되고 있음.
 - 경제규모가 세계 2위인 중국, 3위인 일본, 8위인 한국(세계경제 비중 20%): ‘아시아시대’의 견인차역할을 하는 이들 동북아 국가들의 갈등으로 인해 공멸을 우려하는 목소리도 나옴.
- 중국의 급격한 부상으로 동북아뿐 아니라 국제사회 전반에 걸친 질서재편이 시작(G2)되었고, 갈등과 협력의 복합적 양국관계가 보다 가시화될 것으로 보임. 특히 미국의 아시아 회귀와 중국의 근현대화 및 신행대국관계 지향으로 양국관계가 맞물리면서 경쟁이 보다 치열해질 것으로 예상된다.
- 미국은 2008년 미국발 세계금융위기로 인해 재정절벽, 국가부채, 연방정부의 예산자동삭감이라는 시퀘스터(sequester) 등 경제적 어려움에 직면하게 됨. 이에 따라 앞으로 10년 동안 5천억~1조 달러 가량의 국방비를 감축하고 지역안보에 대한 동맹국과 우방국의 참여를 촉구하는 실정임.²⁾ 반면 ‘상대적으로 선전(善戰)’한 중국이 도광양회를 뛰어넘어, 유소작위, 대국굴기를 내세우고 있음.
 - 2010년 중국은 세계 경제 대국 2위가 되었고, 시진핑 국가주석은 ‘중귀몽(中國夢)’, 즉 중화민족의 위대한 부흥과 부국강군의 꿈을 새로운 국가비전으로 제시하였고 그 구체적 전략으로 해양강국 건설을 내세움. 특히 해양진출과 에너지 수송로 보호정책의 일환으로 랴오닝 항공모함도 갖게 됨. 아프리카 및 중동으로부터 수입하는 석유와 가스를 말라카해협을 통해 수송하는 중국으로서는 미국 주도로 그 해협이 봉쇄될 경우, 경제타격이 클 수밖에 없어 미국 해군을 잠재적 위협 존재로 인식하고 있음. 이로 인해 중국은 1990년대부터 동지나해, 남지나해상에서의 미국개입을 견제하기 위해 군사력의 현대화를 지속적으로 추진해옴.
 - 2009~2010년 중국의 대외정책은 공세적, 적극적이었음. 중동문제에 깊이 관여하던 미국이 2011년 이래 적극적인 대아시아정책(중국견제, 세계경제의 중심축으로서의 아시아)을 펴고, 이에 따라 중국의 외교정책이 다소간 유연성을 보이는 것 같았으나 오랜 역사와 문화의 중심부였던

**중국의 급격한
부상으로 동북아뿐
아니라 국제사회
전반에 걸친
질서재편이
시작(G2)되었고,
갈등과 협력의 복합적
양국관계가 보다
가시화될 것으로 보임**

**한중일 3국은 역사적
반목, 영유권 분쟁,
민족주의 등을
방탕으로 상대국을
비난하고 각자 유리한
방향으로 정세를
해석하고, 정체성을
강화하고,
국내정치적으로도
활용하는 경향을 보임**

- 중국의 자존심과 자신감이 세계질서 재편의 시작과 맞물려 있음.
- 미중관계는 2009년 달라이 라마의 미국방문 이후 대만 무기수출 문제 및 중국인권문제 등으로 힘들었던 양자관계가 조금씩 풀어지기 시작함. 2009년 4월, 버락 오바마 대통령은 미중관계가 21세기 가장 중요한 양국관계라고 선언함. 2011년 5월, 힐러리 클린턴 국무장관은 미중관계를 동주공제(同舟共濟, 같은 배를 타고 강을 건넌)라고 하며 미중 협력의 중요성을 강조함.
 - 시진핑 국가주석이 부주석이었던 2012년 2월 방미시 “태평양은 두 대국을 포용할 만큼 넓다”라고 하였고, 2013년 6월 시진핑 국가주석으로서 ‘신형대국관계’를 강조함.³⁾ 대결과 충돌보다는 상호협력으로 윈윈전략을 펴는 것이 두 강대국의 국익에도 부합하다고 보는 신형대국관계는 상대방 국가의 핵심이익 및 사회제도와 발전경로를 존중해야한다는 것을 골자로 충돌과 대립을 피하고 상호동반자로서의 관계를 강조함.⁴⁾
 - 이는 국제질서 형성에 중국도 적극 동참한다는 뜻으로 G2시대라는 말에 부담스러워하던 중국도 이를 공식인정한 것으로 보임. 하지만, 이러한 미중 간 관계는 협력을 낙관하기에는 매우 복잡적이고 불확실성과 갈등적인 측면이 많이 있음.
 - 예를 들어, 급격한 중국 군사력 증강에 대응하여 미국은 2014년 <4개년 국방 검토보고서(QDR)>에서 2020년까지 아태지역 미 해군 전력을 현 50%에서 60%로 확대한다고 밝힘.⁵⁾ 이는 전반적인 국방비 감액을 추진하면서도 태평양에서의 전력강화는 최우선시하겠다는 의미로 미국의 아시아 회귀전략과 궤를 같이함.
 - 미국 주도의 환태평양 경제동반자협정(TPP)과 중국이 아세안과 협력하여 적극적으로 추진하고 있는 역내 포괄적 경제동반자협정(RCEP)은 회원국 간 투자와 무역을 활성화하고 지역의 자유무역확대를 목적으로 하는 경제협정임. 그러나 두 개의 ‘메가 FTA’가 경쟁하게 되면서 미중의 경제패권 갈등이 심화될 경우 정치적, 외교적 파장이 클 것으로 예상됨.⁶⁾
 - 더욱이 최근 우크라이나 사태를 둘러싼 미러 갈등이 표면화되면서 ‘냉전’시대를 예고하는 목소리가 있음. 미국의 입장에서 볼 때, 중국과의 협력관계를 강화하여 하나의 강대국, 즉 러시아와의 정치외교적 다툼에 전념하려는 계산을 할 수도 있으나 그 과정에서 중국이 역내 정치외교적 역량을 강화하여 미국이 상대적인 약세를 보일 가능성도 있음.
 - 요약하면, 미중관계는 양국 간 협력과 갈등의 역학에 더하여, 다른 나라들과의 관계나 제반 상황들에 의해 그 복잡성과 불확실성이 매우 큼.
- 한중일의 상충되는 이해관계와 대립적 양자관계로 인해 ‘동북아 혼돈시대’ 혹은 ‘19세기의 확장판’이라는 우려가 커지고 있음.

- 한중일 3국은 역사적 반목, 영유권 분쟁, 민족주의 등을 바탕으로 상대국을 비난하고 각자 유리한 방향으로 정세를 해석하고, 정체성을 강화하고, 국내정치적으로도 활용하는 경향을 보임.
- 중·일 관계악화가 심화되고 있는 상황임. 특히 센카쿠/다오위다오 열도 분쟁이 양국의 지역 주도권 경쟁과 맞물려 심각해지고 있음. 2014년 1월 다보스포럼에서 아베 총리는 양국관계를 제1차 세계대전 발발 직전의 영국과 독일의 갈등상황에 비유함. 2014년 2월 뮌헨 안보회의에서 헨리 키신저 전 미 국무장관도 현 동북아 갈등을 19세기 유럽의 상황에 비유하면서, 중일 간 무력충돌 가능성을 경고함.
- 일본은 ‘잃어버린 20년’이라 표현될 만큼 심각한 경제 침체를 벗어나 G2 시대 일본의 지역안보역할을 확대하고자 함. 더욱이 아베 총리가 집권하면서 평화헌법 개정과 집단적 자위권을 추진하고, 일본군 위안부 강제동원을 부인하는 등 우경화, 보통국가화 현상이 심화됨. 특히 2013년 12월 아베 총리의 전격적인 야스쿠니 신사참배에는 보수세력 결집을 통한 경제회생과 정책추진력 강화라는 국내정치적 계산이 깔려 있지만, 대외적으로 한국과 중국뿐 아니라 미국의 비판까지 받게 됨.
- 아베 총리는 전통적인 미일관계의 유지·강화라는 측면에서 TPP 확대 과정에 적극적으로 참가하고, 중국의 부상이 가져올 군사안보적 파장을 견제하고자 후텐마기지 이전 등 미국의 전략적 이해관계에 부합하는 대외정책을 구사하고 있음. 한편, 2014년 4월 일본을 방문한 척 헤이글 미 국방장관은 중국의 방공식별구역 선포와 센카쿠/다오위다오를 둘러싼 중일 갈등과 관련하여, 중국이 힘을 구사하여 현상을 바꾸는 시도에 반대한다는 사실상 일본을 지지하는 발언을 함.
- 최근 한일 관계가 악화되는 것과 관련하여 일본은 한국이 역사에 집착하는 것이 그 원인이라고 미국 내 여론을 이끌어가고 있음. 2013년 11월 박 대통령이 헤이글 국방장관과의 회동에서 역사문제에 대한 일본의 반성하지 않는 태도가 한일협력 및 한미일 공조의 걸림돌이라고 한 것에 대해 ‘고자질외교’라는 식으로 한국을 비판함.
- 주변국과의 갈등으로 외교적 돌파구가 필요한 일본은 경제개혁을 위해 주변국의 지원이 절실한 북한과의 관계 개선도 독자적으로 추진하려는 움직임을 보임. 2014년 1월 북일 간 오랜 갈등의 핵심이었던 일본인 납북자문제와 관련하여 베트남에서 대북 비밀접촉을 하였다는 보도가 있고, 3월에는 일본인 납북자의 대표적 상징으로 알려진 요코다 메구미의 부모가 북한에 살고 있는 손녀를 몽골에서 만남. 한국과 미국은 북핵해결을 위한 한미일 공조노력에 반하는 일본의 일방적인 대북 접촉을 자제할 것을 촉구함.
- 아태지역에서 한미일 공조를 그 핵심전략으로 삼고 있는 미국은 한일,

*아태지역에서
한미일 공조를 그
핵심전략으로 삼고
있는 미국은 한일,
중일 간 갈등심화에
대해 심각한 우려를
표명하고, 한일 양국이
안보와 역사문제를
분리하여 접근할 것을
강조함*

**한중일 관계에
있어서도 힘의 역학상
상대적 열세인 한국은
국익을 지키고
지역협력을
이끌어내기 위한
중간자적 역할을
수행할 기회와 역량을
만들어가야 함**

- 중일 간 갈등심화에 대해 심각한 우려를 표명하고, 한일 양국이 안보와 역사문제를 분리하여 접근할 것을 강조함. 2013년 12월 동북아 순방을 한 조 바이든 부통령은 한일 간 중재역할을 모색하였고, 2014년 4월 오바마 대통령의 아시아 순방도 같은 맥락을 가질 것으로 보임.
- 2013년 12월 아베 총리의 야스쿠니 참배에 대해 미국도 비판하고 있고, 미 하원이 일본군 위안부 피해자들에 대한 일본의 사죄를 결의하는 법안을 통과시킴. 하지만, 이러한 조치가 미일 동맹관계에 근본적 변화를 가져온 것은 아님. 또한 한국이 중국과 공조하여 일본을 비판하는 것과 같은 상황이 있어서는 안 된다는 일본의 입장에 사실상 공감을 표명함.
 - 동북아 힘의 역학 속 ‘샌드위치’ 한국이 직면한 정치외교적 도전을 제대로 규명하고 외교역량을 강화해야 함.
 - 한국은 국제사회에서 짧은 기간 동안 경제근대화와 정치민주화를 동시에 달성한 벤치마킹 국가로 자리매김함. 그러나 4강의 힘의 역학이 복잡하게 얽혀있고 북한의 돌발적 행동의 직접적인 피해자일 수밖에 없는 동북아 지역에서 자신의 역량을 최대한 발휘하며 주도적인 역할을 수행하기에는 역부족인 실정임. 일제 강점기 위안부나 강제징용 피해자, 교과서 왜곡 등 일본의 반성하지 않는 행위로 역사적 반목이 커지고 독도를 둘러싼 영토문제도 한일관계를 악화시키는 지속적인 요인임. 그러나 경제협력, 북한문제 등과 관련한 양국 공동관심사를 규명하고 미래지향적인 협력방안을 모색하는 것이 필요함. 특히 효과적인 대북제재나 한반도 안정을 위해 한미동맹과 더불어 긴밀한 한미일공조가 필요함.
 - 미중 사이에서 변화하는 역내 세력구도를 제대로 읽어내고 그 속에서 국익을 보호하고 국가적 입지를 굳건히 할 실리와 명분을 찾기 위해서는 한미동맹과 더불어 중국과의 전략적 동반자관계가 필요함. 미국과는 안보협력, 중국과는 경제협력이라는 이분법적 사고방식은 바람직하지도 현실적이지도 않음. 2013년 12월 방한한 바이든 부통령이 한중관계가 점점 가까워지는 것을 겨냥하여 “미국의 반대편에 베풀하는 것은 좋지 않은 것”이라 표현한 것에서 살펴볼 수 있듯이 중국과의 협력공조방안을 모색하는 동시에 공동가치를 추구하는 전통적인 한미동맹을 어떻게 유지발전 시킬 수 있는지에 대해 외교적 신중함(prudence)과 냉철하면서도 융통성 있는 지도력이 필요함. 향후 미중이라는 거대 공룡 사이에서 한국이 새우가 될 것인가 돌고래가 될 것인가는 어떠한 밸런싱(balancing) 전략을 추구하느냐에 달려 있음.
 - 한중일 관계에 있어서도 힘의 역학상 상대적 열세인 한국은 국익을 지키고 지역협력을 이끌어내기 위한 중간자적 역할을 수행할 기회와 역량을

만들어가야 함. 이를 위해 일희일비하지 말고 긴 호흡으로 중장기적 비전을 마련하고 신중한 대응방안을 마련해야 함.

- 예를 들어, 아베 총리의 야스쿠니 참배는 일본이 책임있고 진정성있는 반성과 대응을 해야 한다는 국제사회의 여론을 불러일으키는 자충수가 됨. 그렇다고 일본을 무조건 비난하거나 중국과 한편이 되어 일본을 압박하거나 소외시키는 상황은 한국의 국가이익에 결코 도움이 될 수 없음. 특히 일본으로 하여금 한국이 중국과 ‘패거리’를 지어 맞선다(gang up)라는 식으로 인식하고 외교적 대응을 하려는 것을 견제해야 하는데, 이는 한일 양자관계의 정치적 돌파구를 찾는 데 걸림돌이 됨.
- 비록 일본의 역사인식과 제국주의 행위에 대해 반성하지 않는 외교로 인해 한국과 중국이 대일 비판적 입장을 공유하고 있지만, 각론으로 들어가 이슈별로 살펴보면 한중 간 구체적인 이해관계는 서로 다름. 중국의 동북공정과 같은 역사왜곡이 한국과의 갈등이 되고 있으므로 근시안적인 관계설정은 옳지 않음.
- 요약하면, 중국의 제국주의 역사와 일본의 식민주의 역사를 뛰어넘어 한국이 한중일 협력체 구축을 위한 중간자적 역할을 하는 것은 쉽지 않지만, 실용적이고 미래지향적인 공동위협이나 협력이슈를 찾아내어 잦은 만남과 대화를 통해 관계를 지속해나갈 수 있는 협력틀을 만들어 내는 노력을 배가해야 함.

다. 한중일 협력의 한계와 필요성

- 동북아국가들은 경제적 상호의존과 활발한 인적·문화적 교류에도 불구하고 역사, 정치, 군사적 갈등 및 민족주의 감정은 오히려 강화되는 소위 ‘아시아 패러독스’ 상황으로 인해 지속가능한 지역협력을 이어가는 데 한계를 보이고 있음.
- 1997년 아시아금융위기 이후 역내 국가 간 유기적 협력이 강조되기 시작하였고, ASEAN에 한중일 지도자들이 참여하는 ASEAN+3 정상회의가 정례화되고 2000년대 들어서면서 비정부적 차원의 동아시아비전그룹(EAVG)과 정부차원의 동아시아연구그룹(EASG)과 같은 역내 협력방안 협의과정을 통해 동아시아공동체에 대한 공동 관심사가 구체화됨. 그 결과 ASEAN과 한중일 이외에 인도, 호주, 뉴질랜드가 회원국으로 참가하는 2005년 12월 동아시아정상회의(EAS)가 발족되었고, 2011년 11월, 제6차 연례회의에서 미국과 러시아가 정식회원국으로 가입함. 그러나 동아시아 지역주의의 발전이 동북아 국가들 간 협력을 제도화하는 결과로 이어지지는 못함. 무엇보다도 한중일 3국은 긴장과 대립의 양자적 문제로 인해 협력의 제도화를 위한 여건이 마련되지 못함.
- 1997년 ASEAN+3 연례 정상회담이 최초로 열린 이래 1999년부터 한중일

**동북아국가들은
경제적 상호의존과
활발한 인적·문화적
교류에도 불구하고
역사, 정치, 군사적
갈등 및 민족주의
감정은 오히려
강화되는 소위
‘아시아 패러독스’
상황으로 인해
지속가능한
지역협력을
이어가는 데 한계를
보이고 있음**

최근 들어 북중 경협이 미온적이고, 북핵문제 등을 포함하지만 중국의 대중 영향력이 별다른 효과를 거두지 못하고 있다는 평가를 받는데다 친중파 장성택이 숙청되면서, 중국은 제한적으로나마 한국과 미국과의 대북정책에 관한 공조방안을 모색하기 시작함

지도자들의 비공식 조찬모임이 매년 개최됨. ASEAN+3회의는 매년 아세안 국가 중 한군데서만 열리고 3국 정상들의 회동도 하부회의(sub-meeting) 혹은 부차적인 사이드라인(sideline) 회의이므로, 동북아 고유의 이슈들을 다루는 3국만의 독자적인 정상급 회담의 정례화, 제도화 필요성이 대두됨.

- 2004년 한중일 외교장관 주도의 위원회가 발족하여 3국 간 정상회담을 공식적으로 추진하려는 노력이 시작되었으나 이듬해 고이즈미 일본 총리의 야스쿠니 신사참배로 일본과 한중 간 관계가 악화됨. 우여곡절 끝에 2008년 12월 일본 후쿠오카에서 제1차 연례 정상회의가 열렸고, 2012년 5월까지 3국을 번갈아가며 5차례 진행됨.
- 3국 간 정상회담의 주요 의제는 경제, 환경, 사회문화, 과학기술, 교육과 같은 연성이슈로 이루어짐. 정치적으로 예민한 역사문제, 군사적 의제는 거의 다루지 않고, 불가피하게 다루어야 하는 경우라 해도 각자의 의견을 원론적인 차원에서 피력하거나 포괄적이고 상징적인 의견 교환을 하는 데에 그침.
- 1차(2008년)—한중일 동반자관계를 위한 공동설명 발표, 국제금융위기 대처, 재난상황대처; 2차(2009년)—경제성장과 환경균형발전, 사이버협력 사무국개설, 포괄적 인적교류강화; 3차(2010년)—3국 협력비전 2020 채택, 한중일FTA 공동연구 2012년까지 완료, 상설사무국 한국에 설치, 한반도 평화와 안정위한 긴밀한 협력공조; 4차(2011년)—재난관리, 원자력 안전협력, 투자협력 공동연구, 관세협력 강화 등 경제성장; 5차(2012년)—국가 간 포괄적 협력 동반 관계 증진에 관한 공동선언문 발표, 한중일 투자보장 협정서명, 한중일 FTA 협상개시 합의 등이 이루어짐. 하지만 이러한 ‘기능주의적 접근’은 3국 간 역사, 군사, 정치적 현안문제를 다루는 데에는 커다란 한계가 있음.⁷⁾
- 예를 들어, 북핵문제나 천안함 사건과 같은 도발과 관련해서도 입장차나 서로 다른 이해관계로 인해 어떠한 합의도 이루지 못함. 중국은 지속적인 북한의 ‘나쁜 행동’에도 불구하고 ‘북한 감싸기’ 입장을 견지하여 비판을 받아왔는데, 이는 완충국가로서의 북한을 전략적인 자산으로 간주하고 중국주도의 북한변환을 목적으로 삼고 있기 때문이었음. 그러나 최근 들어 북중 경협이 미온적이고, 북핵문제 등을 포함하지만 중국의 대중 영향력이 별다른 효과를 거두지 못하고 있다는 평가를 받는데다 친중파 장성택이 숙청되면서, 중국은 제한적으로나마 한국과 미국과의 대북정책에 관한 공조방안을 모색하기 시작함. 이러한 중국의 입장이 근본적인 대북정책변화를 불러올 것으로 기대되지는 않지만, 한중일 정상회담이 단순한 기능주의적 협력을 논하는 자리 이상의 전략적 공조노력의 장이 될 수 있다는 기대가 생김.

- 하지만, 2013년에는 일중, 한일 양자관계의 갈등으로 여러 외교채널 및 민간차원의 노력에도 불구하고 3국 정상회담 자체가 개최되지 못함. 2014년 3월 오바마 대통령의 중재형태로 네덜란드 핵정상회담에 참석한 박 대통령과 아베 총리가 미국과의 3자 형태로 만나 북핵문제라는 공동 안보위협에 관한 협력에 대해 논의한 것과 같이, 한중일 정상들도 이 문제를 두고 함께 모일 필요성이 생긴. 이를 위해 박 대통령의 주도적 역할을 기대하는 목소리가 있었으나, 한일 양자갈등 해결이라는 우선적 과제는 차치하고라도 어떠한 외교적 역량을 펼 수 있을지는 여전히 미지수임.
 - 이에 더해 그동안 한중일 정상회담에서 중국은 국가주석이 아닌 총리를 참석시켜옴. 향후 회동이 보다 효과적이고 권위있는 정상회담이 되기 위해서는 박 대통령과 아베 총리의 대화상대인 시진핑 국가주석이 참여하는 3국 정상회의가 되어야 함.⁹⁾
- 한중일이 과거를 딛고 미래로 함께 나아가기 위해서는 공동목표와 지역차원의 정체성과 이해관계를 설정할 수 있는 협력방안이 마련되어야 하고, 이러한 협력을 정례화·제도화해야 함. 특히 공동위협을 규명하고 3국이 협력 공조할 수 있는 전략을 모색해야 함.
- 동북아 국제관계는 냉전기 한미, 미일관계 혹은 북중, 북소관계와 같이 양자동맹을 중심으로 이루어져 왔으며, 제반 지정학적 여건과 역내 힘의 역학을 고려할 때 양자구도는 앞으로도 계속하여 역내 국가들에게 있어 핵심적임. 하지만 양자동맹이 다자지역협력체를 구축하는 데 걸림돌이 된다는 인식은 바뀌어야함. 특히 복잡하고 불확실한 지역정세를 감안할 때, 지속가능한 신뢰와 협력관계를 발전시키고 자국의 안보를 지키기 위해서는 양자관계에만 전적으로 의존할 수 없음. 오히려 다자협력은 양자관계의 보완적 역할을 할 수 있을 것임. 왜냐하면, 다자협력이 제도화되어 정례적으로 참여국들이 만나게 된다면 설혹 양자 간 문제가 생긴다 해도 만남과 대화 자체를 거부하는 상황은 피할 수 있음.
 - 다자협력체를 통해 대화의 횡수를 늘린다면, 그 성패에 관계없이 한자리에 모여 입장교환과 지역문제들을 논의할 수 있다는 자체가 이해와 협력의 가능성 제고라는 의의를 지님. 또한 협력레짐이 만들어질 경우, 참가하는 회원국들 사이 준수해야 할 규범이나 원칙 및 행동세칙을 제정할 수 있으며, 레짐자체가 갖는 권위(regime authority)가 생긴⁹⁾ 물론 지역차원의 규범이나 행동강령, 레짐권위가 지역안정과 평화를 보장하는 것은 아니랄까봐, 적어도 회원국들이 이를 ‘인지’하고 준수해야 한다는 인식을 갖고 있다는 점에서 보다 ‘예측가능한’ 국가 간 관계를 설정할 수 있을 것으로 기대됨.¹⁰⁾
 - 국가 간 환경문제, 사회문화교류, 경제상호의존과 같은 연성이슈에 대한

**다자협력이
제도화되어
정례적으로
참여국들이 만나게
된다면 설혹 양자 간
문제가 생긴다 해도
만남과 대화 자체를
거부하는 상황은
피할 수 있음**

한반도통일은**'진심으로 누구도****원치 않는다.'라는****것이 과거의****통설이었다면, 현재는****미국과 중국의 한반도****통일에 관한 관점이****다소 바뀐 것으로****보임**

협력이 보다 민감하고 해결책 모색이 힘든 정치, 역사, 군사적 안보와 관련한 협력의 촉매제가 될 수 있다는 기능주의적 접근은 중요함. '아시아 패러독스' 현상이 팽배한 동북아 상황을 고려할 때, 기능주의적 협력이 보다 포괄적인 지역안보협력을 이끌어내는 것은 힘들. 그러므로 연성이슈들에 대한 지역 국가들 간 협력을 적극적으로 추진하되, 이와 더불어 역내 정치군사적 안보위협을 규명하고 그 해결안을 모색해야 함.

- 그 대표적인 예로 북한 문제를 풀어나가는 데 있어 다자협력은 매우 중요함. 장성택 숙청 이후 북한 내부정세의 불투명성과 불안정성 확대, 대남 도발위협 증가, 핵무기와 미사일 및 대량살상무기문제, 탈북자문제, 급변사태 발발가능성 및 이와 관련한 미중 간 갈등 가능성 등 많은 이슈들은 개별국가나 양자적 접근으로 해결되기 힘들.
- 북한이 핵을 포기할 가능성은 김정은 체제가 존속하는 한 매우 희박함. 왜냐하면 이는 김일성의 유헌정치의 핵심이며 정권생존의 문제이기 때문임. 북한의 변화를 유도하는 것과 통일한국을 준비하는 것을 위한 지역적 차원의 구체적 비전과 전략이 필요함.¹¹⁾
- 통일에 대한 한국뿐 아니라 주변 강대국들의 정확한 '내심'을 파악할 필요가 있음. 한반도통일은 '진심으로 누구도 원치 않는다.'라는 것이 과거의 통설이었다면, 현재는 미국과 중국의 한반도 통일에 관한 관점이 다소 바뀐 것으로 보임. 미국의 경우, 무력통일이나 중국의존도가 높은 통일이 아닌 경우는 분단비용보다 통일비용을 치루고 통일하는 것에 반대하지 않는 것으로 보임. 중국의 경우도 한반도 통일은 남북한 당사국 문제이고 자주적으로 통일하기를 바라는 입장이라고 하며, 미국이 한반도 통일 후 38선 이북으로 미군을 배치하지 않는다면 미군의 한반도와 일본주둔을 반대하지 않는다고 함. 즉, 자신들의 핵심 이익(국가의 주권, 안전, 영토보존, 국가의 통일, 중국 헌법이 확립한 국가정치제도와 사회안정, 경제사회의 지속가능한 발전을 확보하는 것)에 반하지 않는다면 한반도 통일을 수용한다는 입장임. 일본의 경우가 통일한반도에 대해 가장 큰 부담을 느낄 것으로 보임.
- 역내 국가들이 역점을 두고 추진하고 있는 경제발전을 위해서는 역내 안보의 안정적 관리 및 상호이해가 선결조건임. 또한 환경오염, 기후변화, 전염성 질병문제, 자연재해와 인공적 재난, 마약과 인신매매와 같은 초국가적 범죄 등 지역전체에 위협이 될 초국가적 이슈들이 증가함에 따라 지역협력이 중요해짐. 또한 인적 교류와 같은 비정부차원의 사회문화적 소통이 역내 협력의 발판이 되고 있음.
- 약소국이나 한국과 같은 중견국은 미국 및 중국과 같은 강대국을 일대일 양자적 구도에서만 대하는 것보다는, 다자적인 틀 속에서 이념과 가치를

공유하고 역량이 비슷한 유사입장국가(like-minded countries)와 더불어 스스로 할 수 있는 일들을 찾고 국익을 지키는 것이 더 바람직할 수 있음.

라. 동북아 다자안보구상: 전망과 제언

- 한중일 정치지도자와 일반시민들 모두 환경오염, 초국가적 범죄, 북한 문제 등 지역문제를 함께 짊어지고 갈 지정학적 운명공동체라는 인식을 제고하고 협력의 필요성을 공유해야 함.
- 기후변화나 에너지문제, 재난구호, 금융위기와 같은 초국가적 비전통 안보 영역에서의 기능적 협력이 다자협력의 습관과 문화를 역내에 정착시키는 디딤돌 역할을 해야 함. 물론 이러한 연성안보협력이 역내 안보딜레마를 극복하고 안전을 보장하기에는 역부족임. 오히려 역사 갈등, 정치외교적 문제와 같은 경성안보이슈가 지금처럼 국가 간 긴장과 대립을 불러일으킬 경우, 그동안 점진적으로 축적한 연성안보 중심의 협력이 지역협력의 견인차 역할을 할 수 있는 여지도 줄어들게 됨.
- 어떠한 협력체라도 국가 간 합의에 의해 만들어진 경우는 레짐 그 자체로서도 권위(regime authority)를 가짐. 시대적 상황이나 역내 힘의 역학관계로 인해 경성안보이슈가 심각한 문제로 부각될 경우, 연성안보 이슈의 중요성이 상대적으로 미미해질 수는 있지만, 기능적 협력체 자체의 의의를 간과하지 말아야 함.
- 기능주의적 협력의 유용성과 한계를 제대로 인식하고, 현재의 정치외교적 갈등구도를 타파할 최고 정치지도자들의 신중함과 결단력이 필요함. 각국 정상들이 현재의 교착상태를 뚫을만한 정치적 돌파구를 찾기 위해 공동대응과 협력을 위한 정치적 의지와 헌신(commitment)의 지도력을 발휘해야 함. 하지만 이와 더불어 민간차원이나 정부차원에서 시행할 수 있는 구체적인 연성이슈 협력이 확대될 수 있도록 제도적 장치를 만들어야 함. 즉 거시적 차원의 정치적 대타협과 미시적 차원의 기능적 협력이 상호보완적으로 시너지효과를 발휘하는 선순환 구조를 만들어야 함.
- 여러 가지 난관과 한계점 및 지난한 과정에도 불구하고 동북아 지역협력이나 다자이니셔티브는 이제 거스를 수 없는(irreversible) 추세임. 동북아 지역협력의 제도화를 위해서 4가지 조건, 즉 4 Is(interest, idea/identity, image, institutionalization)가 긴밀하게 연계되어야 함.¹²⁾
- 우선, 역내 국가들, 특히 한중일은 정부 차원에서 정례적이고 구체적인 회동을 갖고 상호 긴밀한 협의와 의견조율을 통해 지역 공동의 전략적 이해(interest)를 찾아야 함. 특히, 어떠한 초국가적 이슈가 지역전체의

*한중일 3국이
함께할 수 있는
공동프로젝트나
교류사업을
적극적으로 추진하고,
공유할 수 있는 가치나
규범, 경험 등을
찾아내는 노력을 통해
지역정체성
(identity)을
발전시켜야 함*

**북핵문제를 비롯한
여러 가지 복잡한
동북아 지역문제들을
효과적으로 해결하기
위해 한미일 공조나
한중일 협력,
한미중 전략대화
같은 소다자주의적
회동이 활성화되어야
함**

- 위협이 될 경우, 자국의 이해관계보다는 지역공동의 이해관계를 먼저 고려하여 판단하고 대응하는 것이 궁극적으로 국익에 더 유리하다는 인식을 공유해야 함.
- 둘째, 한중일 3국이 함께할 수 있는 공동프로젝트나 교류사업을 적극적으로 추진하고, 공유할 수 있는 가치나 규범, 경험 등을 찾아내는 노력을 통해 지역정체성(identity)을 발전시켜야 함. 이를 위해 대중을 계도하고 정책결정자들에게 개념과 전략적 아이디어를 제공하는 전문가나 오피니언리더 등으로 구성된 인식공동체의 역할이 중요함.
 - 셋째, 한 국가의 일반국민들이 다른 국가나 다른 국민들에 대하여 가지고 있는 관점이나 평가가 지역협력을 구축하는 데 매우 중요함. 긍정적인 이미지(image)는 민족주의적 정서를 감소시키고 소통과 교류를 확대하여 지역 공동이해관계 및 정체성을 구축하는 데 유용함. 이를 위해 일반 국민들은 특정국가에 대한 선입견이나 편견에 매몰되는 것을 자제해야하며, 지도자들은 여론이나 국민들의 인식을 자신들의 정치적 목적달성을 위해 왜곡하거나 이용하지 말아야 함.
 - 넷째, 지역협력을 정례화하고 제도화(institutionalization)를 통해 참여국 간 공동목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 상호 지켜야 할 원칙과 규범 및 행동규칙들을 제시해야 함. 물론 제도는 앞서 언급한 세 가지 'I' 조건들이 모두 충족될 경우에만 지속가능하고 효과적인 역할을 할 수 있을 것임.
- 결론적으로 동북아 지역에서는 미중, 일중의 패권경쟁이 뚜렷하고, 한반도는 여전히 '냉전의 박물관'으로 남아있음. 이러한 상황하에서 기존의 양자구도가 역내 안보에 필수불가결하다는 점은 부인할 수 없지만, 지역 다자안보협력이 제도화되어 양자체제를 보완하는 것이 바람직해 보임.
- 이를 위해 역내 공동위협이나 중차대한 현안문제에 대처하기 위해 몇몇 유관국들이 함께 회동하는 '소다자주의적(minilateral)' 접근이 유용할 것으로 사려됨. 이러한 회동은 상호배타적이거나 한시적이지 않아야 하며, 이를 토대로 좀 더 포괄적인 역내 국가들 간 다자안보협력의 기회가 마련되어야 함.
 - 북핵문제를 비롯한 여러 가지 복잡한 동북아 지역문제들을 효과적으로 해결하기 위해 한미일 공조나 한중일 협력, 한미중 전략대화와 같은 소다자주의적 회동이 활성화되어야 함. 이에 더하여 미중일 3자 회담도 지역 강국들의 역할확대를 위해 필요할 것임. 물론 한반도 문제나 한국의 이해관계가 걸려있는 지역문제를 한국을 제외한 미중일이 논의하거나 결정하는 것은 용납할 수 없음. 하지만 무조건 반대하는 네거티브 전략보다는 미중일과의 양자관계를 확고히 하고 한국의 입장을 분명히 밝힘으로써 이들 3자간 회동의 의제설정부터 회의과정 및

합의단계에 이르기까지 한국의 국익이 적극 고려될 수 있도록 하는 포지티브섬(positive sum) 접근을 해야 함.

주석

- 1) John J. Mearsheimer, "China's Unpeaceful Rise," *Current History*, Vol.105, No.690 (2006), pp.160-162.
- 2) Nick Simeone, "Hagle Outlines Budget Reducing Troop Strength, Force Structure," American Forces Press Service, U. S. Department of Defense, 2014년 2월 24일, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121703>.
- 3) "오바마-시진핑 '백악관 회동,' G2 긴장감," 『연합뉴스』, 2012년 2월 15일, <http://www.yonhapnews.co.kr/international/2012/02/15/0619000000AKR20120215008900071.HTML>(검색일: 2014.3.5).
- 4) 구본학, "미국과 중국의 패권경쟁과 북한의 전략," 『신아세아』, 제20권 4호 (2013), pp.88-111.
- 5) U. S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, Washington, D.C. 2014년 3월 4일, pp.34-35.
- 6) 한인택, "미국의 다자협력과 제도화 전략: 미국의 '내발적·전략적' 다자주의와 동아시아 경제협력 전략," 2011 JPI 공동연구시리즈.
- 7) 한중일 3국 협력사무국, "한중일 협력 관련 기본 문서," http://kr.tcs-asia.org/dnb/board/list.php?board_name=3_5_1_documents_1.
- 8) 배공찬, "한중일 3국협력의 전망과 과제: 일본 아베 신내각 출범을 계기로," JPI 정책포럼, 2013-19.
- 9) 이신화, "동북아 다자안보협력 제도화의 이론과 실제," 서진영·이신화·김장수 편, 『21세기 동북아시아의 정치지형과 전략』(서울: 오름, 2006).

- 10) Gerald Segal, “North-East Asia: Common Security or à la carte?” *International Affairs*, Vol.67, No.4(1991), pp.755-767; 한용섭, “한반도 군사적 신뢰구축: 이론, 선례, 정책대안,” 『국가전략』, 제8권 4호(2002).
- 11) 진행남, “북한 핵 문제와 동북아 공조방안,” 『북핵과 한반도 평화』 JPI 정책포럼, 2013-06/07/08.
- 12) Shin-wha Lee, “The East Asia Summit and the Difficulty of Establishing a Security Regime in Northeast Asia: Current Issues in U.S.-ROK Relations,” Council on Foreign Relations, November 2011, <http://www.cfr.org/south-korea/east-asia-summit-difficulty-establishing-security-regime-northeast-asia/p26543>.

❖ 저자 약력

■ 이신화

現 고려대학교 정치외교학과 교수, 미국 University of Maryland at College Park 국제정치학 박사, Harvard University 국제관계연구소(CFIA) 연구원, 유엔 코피아 난 사무총장 르완다독립조사위 특별자문관, 동아시아비전그룹(EAVG) 의장자문관, Princeton University 및 Columbia University 초빙교환교수 등 역임.

주요 연구저서로 *Promoting Human Security* (2004), “Unintended Humanitarian Consequences of Peace Operations”(2007), “South Korean Strategic Thought toward Asia,” *Strategic Thought in Northeast Asia* (2008), “The Responsibility to Protect (R2P) after Libya: Practical Implication for North Korea,” *IIRI*, Vol 18-1(2013), “한국 외교정책의 새 패러다임과 과제”(2010) 등 세계안보문제, 인도적위기와 PKO 등 국제기구역할, 동아시아외교정책과 지역안보협력에 관한 다수의 출판논문과 책이 있음.

동북아 초국경 소지역협력과 지역의 발명: “유라시아 이니셔티브” 실천 방향성에 대한 합의

신범식 (서울대학교 교수)

목 차

1. 동(북)아시아 지역의 발명
 - 가. 동(북)아시아의 변환
 - 나. 아시아와 지역의 발명
2. 북-중-러 접경지대의 초국경 소지역협력
 - 가. 광역두만강유역개발 계획(GTI)
 - 나. 각국의 입장
3. 초국경 소지역협력과 동북아 지역정치
 - 가. 동북아 세력망
 - 구도에서의 사회적 자본과 구조적 공백
 - 나. 북-중-러 삼각협력의 재평가
4. 러시아의 신동방정책과 한국의 유라시아 이니셔티브의 전략적 접점

1. 동(북)아시아 지역의 발명

가. 동(북)아시아의 변환

- 21세기 현재 동아시아라는 지리적 공간에서 벌어지고 있는 정치적 변동은 매우 심대함.
 - 기존질서가 느슨해지면서 새로운 질서를 형성할 수도 있는 힘의 상관관계의 변동이 발생하고 있음. 그 중심에는 중국의 부상과 미국의 상대적 약화가 관찰됨. 중국은 경제 초강대국화에 따른 급속한 종합국력 상승을 기반으로 2008년 세계경제위기 이후 G2시대의 주역으로 등극했으며, 새로운 5세대 지도자 시진핑은 “중국의 꿈”이라는 21세기적 제국의 꿈을 다시 꾸고 있음. 이런 중국의 부상에 반응하지 않을 수 없는 미국은 내부의 재정비와 더불어 대외적으로는 아시아로의 귀환을 서두르고 있음. 테러 전쟁의 여파와 세계경제 위기의 타격으로 상대적인 영향력의 하락을 경험한 미국은 군사력을 아시아 지역에 집중시키고 신(新)동맹네트워크를 정비하는 한편 환태평양경제협력체(TPP)를 통한 경제연대 다지기도 애를 쓰고 있음. 2020년대 어느 시점에 중국의 GDP가 미국을 추월하게 되더라도 상당 기간은 군사력을 위시하여 미국의 종합국력이 우위인 시간을 보내게 되겠지만, 특별한 계기를 만나기 전까지는 중국의 미국 따라잡기는 가속화될 것임이 분명함.
 - 미-중 경쟁으로 불안정해지고 있는 동아시아의 지역정치 지형에 일본의 최근 행보는 불안감을 가중시키고 있음. 장기 경제침체로 고민이 깊던 일본은 후쿠시마 사태 이후 심각한 위기의식에 사로잡히면서 엘리트는 리더십 위기에 봉착하였고, 이를 돌파하기 위한 방편으로 내부로는 평화헌법 개정으로 무장을 정당화하는 보통국가화 전략을 추진하면서, 밖으로는 동아시아 공동체론으로부터 급속히 후퇴하여 일-미 동맹을 강화하려 함. 북한의 리더십 교체와 예측불가능한 대외정책은 이 지역의 위기를 더욱 심화시킬 수 있는 중대한 변수로 남아 있음. 김정은의 핵-경제 병진노선, 장성택 처형과 엘리트의 동요 등은 개혁·개방을 감당하기에 버거운 북한의 속내를 더욱 깊이 내보여 주고 있음.

문명의 대립 개념,

팽창과 식민주의의

대상, 군사 작전의

대상 등과 같은

오리엔탈리즘적

산물로서의

“아시아”는

탈냉전과 함께 마침내

주체로서 지역 형성을

위한 가도에 등장함

- 성장의 한계에 도달한 한국 경제에는 양극화, 인구노령화, 이념적 지형의 분열로 인한 통합적 정치실현이라는 난제에 막혀 더욱 험난한 여정이 예고되는 가운데, 한반도 통일과 동아시아 지역협력 촉진 등을 통한 국면전환에 대한 기대도 커지고 있음. 이 거대한 과제가 중견국 외교를 통하여 얼마나 달성될 수 있을지는 아직 미지수이지만, 분명한 것은 어떤 전략과 어떤 제후를 통하여 동(북)아시아 지역의 협력과 통합의 동학을 창출하고 강화해 갈 것인가가 한국 중견국 외교의 중요한 과제요 방향이 되어야 한다는 것임.

나. 아시아와 지역의 발명

- 근래에 아시아에 대한 관심이 증대되고 있음. 중국의 부상과 아시아 지역의 빠른 경제성장은 물론 이 지역에서 점증하고 있는 안보상 도전들이 미국의 아시아 피보팅 정책으로 연결되는 상황과 관계됨.
 - 이 지역의 중요성이 빠른 속도로 증대되고 있음에도 불구하고 지역을 하나로 묶을 기제가 없다는 점은 지역의 안정과 번영을 지속하는 데 걸림돌이 됨. 지역주의에 대한 다양한 논의와 시도가 있었지만, 아직 아시아, 특히 동아시아를 하나로 묶어주는 틀은 존재하지 않음.
 - 동아시아는 존재하는가, “동아시아 공동체”는 신화인가 가능한 목표인가 등과 같은 질문은 동아시아에서 대전환의 시대를 살아가고 있는 모두에게 매우 절실한 질문임. 미국과 중국이 동아시아 지역질서 주도권 경쟁을 심화해 가고 있는 가운데, 동아시아 공동체까지는 아니어도 지역 거버넌스 내지 지역 아키텍처의 형성과 안정화에 대한 회구는 더욱 고조됨.
- 문명의 대립 개념, 팽창과 식민주의의 대상, 군사 작전의 대상 등과 같은 오리엔탈리즘적 산물로서의 “아시아”는 탈냉전과 함께 마침내 주체로서 지역 형성을 위한 가도에 등장함.
 - 탈냉전은 지역 블록화라는 전 지구적 물결을 형성하였고, 이 과정에서 동아시아 지역통합에 대한 다양한 논의가 등장함. 동아시아 지역통합, 동아시아 공동체, 동아시아 국제사회, 동아시아 지역주의, 동아시아(지역)아키텍처, 아시아·태평양협력체 등과 같은 다양한 개념들이 제시되고 토론되어 왔으며, “동아시아”는 용어는 유행과도 같이 자연스러운 개념으로 수용되고 있음.
 - 이 지역에 팽배한 “지성적 회의주의” 또한 만만치 않음. 동아시아의 이질성, 국가 간 발전의 격차, 문화적 동질성 기반의 취약, 지역협력 기제의 부재 등은 동아시아의 협력과 통합의 취약한 지역중의 펀더멘탈을 상정하며, 이에 중국과 미국의 경쟁 및 그에 따른 지역 내 새로운

분열구도의 형성은 동아시아 지역협력과 통합에 대한 비관적 전망만을 강화시킨다는 주장. 과연 이런 지성적 회의주의의 비전은 적절한가라는 질문을 던질 필요 있음.

- “지역”에 대한 대비되는 두 시각—본질주의(essentialist) 입장과 구성주의(constructivist) 입장
 - 전자는 지역이 지니는 내재적 속성이 지역을 하나 되게 만드는 본질로 작용한다는 점을 강조하고, 후자는 지역의 특성이란 만들어진 것으로 지역은 상호작용의 누적과 시간이 만들어 낸 산물이라는 점을 강조함.¹⁾ 이처럼 지역을 다양한 주체들의 사회적 관계들이 특정한 장소를 중심으로 하여 공간적으로 구체화되고 물화되면서 구성되는 것으로 이해하는 후자의 시각은 좀 더 설득력이 있어 보이며, 점차 힘을 얻고 있음. 이러한 구성주의적 시각은 점차 사회공간의 내재적 연관성을 구체적으로 연구하면서 사회 공간적 관계를 장소(place), 영역(territory), 스케일(scale), 네트워크(network) 등의 네 차원으로 나누어 설명하는 종합적 인식으로 발전함.²⁾ 이런 관점에서 동아시아의 지역형성과 통합에 대한 이해는 “지역의 발명(invention of a region)”이라는 관점에서 접근하는 것이 더 타당해 보임.
 - 현재 동아시아에서 ‘지역’으로서의 동아시아성을 찾거나 동아시아 공동체의 형성 가능성을 묻기보다는 동아시아에서 형성 내지 구성되고 있는 “장소”의 특징과 가능성을 분석하고, 그를 바탕으로 어떤 전략적 강조점에 집중할 것인가를 밝히는 것은 매우 중요함. 동아시아에는 다양한 스케일의 지역협력을 창발해 가는 과정이 진행 중에 있기 때문임.
 - 소지역 협력, 네트워크, 이동과 흐름 등으로 포착되는 상호작용에 깊은 주의를 기울여야 할 필요가 있음. 이 과정에 대한 이해가 없이 지역형성의 전략이나 중견국 외교를 논하기는 쉽지 않음. 지역으로서 동아시아는 분명 형성과정에 있다고 볼 수 있지만, 그 형태는 아직 비정형적인 상황에 머물고 있다고 잠정적으로 결론 내릴 수 있음. 이런 관점에서 동북아의 접경지대에서 벌어지고 있는 초국경 소지역협력에 대해서 주의 깊게 관찰할 필요 있음. 그 예로 북-중-러 접경지대 소지역협력에 주목해야 할 필요성이 있음.

두만강 유역과 그 주변 지역은 동북아시아에서 유일하게 러시아, 중국 그리고 북한의 3개국이 육지를 통해 그 국경을 접하고 있는 지역이자 동해를 통해 한국, 일본과도 통하는 요충지임

2. 북-중-러 접경지대의 초국경 소지역협력³⁾

가. 광역두만강유역개발계획(GTI)

- 북한 동북지방, 중국의 동북 3성, 러시아의 연해주지방이 만나는 두만강

**북한은 GTI로 전환을
결정한 2005년의
창춘(長春) 협정에
합의함으로써
프로젝트의
당사국으로 남았지만,
이후 2009년 11월
국제사회의
경제제재와 핵 사찰
등을 이유로 탈퇴함.
현재 GTI에는 러시아,
중국, 몽골 그리고
한국의 4개국이 참여**

하구의 경제협력 프로젝트에 대한 관심이 다시 커지고 있음.

- 두만강 유역과 그 주변 지역은 동북아시아에서 유일하게 러시아, 중국 그리고 북한의 3개국이 육지를 통해 그 국경을 접하고 있는 지역이자 동해를 통해 한국, 일본과도 통하는 요충지임. 이 지역에서 과거 제정 러시아와 청(淸) 두 강대국이 대치하였으며, 이후 냉전기에는 동서 진영이 대치하던 최전선 중 한 곳이었음. 군사적, 정치적 대립의 최전선이었던 두만강 유역은 냉전 종료와 함께 새로운 가능성의 지역으로 주목받기 시작하면서, 1991년 이후 다양한 분야에 걸쳐 협력 프로젝트들이 구상·추진되어 왔음.
- 현재 ‘북-중-러 접경지대’²⁴⁾의 개발계획으로는 두만강 유역 개발과 관련된 논의로 ‘광역두만강개발계획(Great Tumen Initiative)’이 대표적이며, 이는 1991년 10월 24일, 유엔개발계획(UNDP)의 지원하에 두만강 유역개발계획(Tumen River Area Development Plan)으로 출범했다가 2005년 9월 사업대상 지역범위를 확대하고 공동기금을 설립하는 등 추진체계를 강화하여 사업을 전환함.
- 1991년 UNDP의 입안하에 두만강유역개발계획(TRADP)이 시작되었는데, 특정 구역을 협정 당사국들이 공동 투자, 개발하는 두만강경제구역(Tumen River Economic Zone) 모델보다는 점점 국가들이 자국의 영토 내에 독자적인 경제개발구역을 설치·운영함과 동시에 국제적 협력에 따라 이를 연계 및 발전시키는 방식의 ‘점진적 조화’의 두만강경제개발구(Tumen River Economic Development Area) 모델로 출발함. 이에 따라 개발 범위도 [나진(북한)-훈춘(중국)-포시에트(러시아)]를 연하는 소(小)삼각지역에서 [청진(북한)-엔지(중국)-나훗카(러시아)]를 잇는 대(大)삼각지역으로 확대됨. 야심차게 시작된 TRADP는 1990년대 말의 아시아 외환 위기와 북한의 핵 개발 추진으로 당사국들이 프로젝트 실현에 미온적인 태도를 견지함으로써 성과가 미약했음.
- TRADP는 2005년 중국 창춘(長春)에서 열렸던 5개국 위원회가 프로젝트 10년 연장에 합의하고 국가 간 통관절차 간소화 및 비자발급 간소화 등 인적·물적 교류 활성화를 위한 논의를 진척시켜 광역두만강개발계획(Greater Tumen Initiative)으로 발전하게 되어, 「GTI 전략 사업 구상 2005-2015」(GTI Strategic Action Plan 2005-2015)이 확정됨. 사업대상 범위도 중국 동북 3성 및 내몽골, 몽골 동부 지역, 한국의 동해안과 부산 및 울산 지역, 그리고 러시아 연해주를 포함하는 거대한 지역으로 확장됨.
- 북한은 GTI로의 전환을 결정한 2005년의 창춘(長春) 협정에 합의함으로써 프로젝트의 당사국으로 남았지만, 이후 2009년 11월 국제사회의 경제제재와 핵 사찰 등을 이유로 탈퇴함. 현재 GTI에는 러시아, 중국,

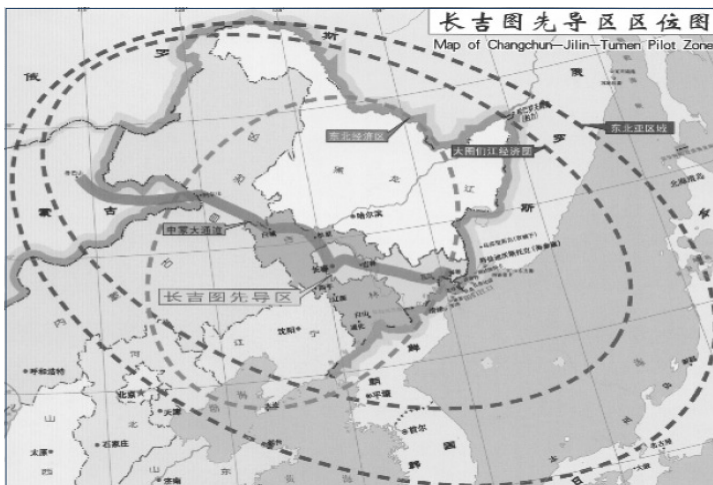
몽골 그리고 한국의 4개국 이 참여하고 있으며, 사무국은 중국 베이징에 소재함. 두만강을 이용한 중국-러시아 간 교통로 개설과 더불어 이를 환동해권 국가들과 연결할 수 있는 통합 교통망 개설, 그리고 두만강에 접경하지 않은 한국과 현재 참관국으로 프로젝트에 대한 제한적 자격을 부여받은 일본의 보다 적극적인 참여와 투자를 유도하는 방안 등이 논의되고 있음.

- 동북아시아 지역개발과 경제협력 증진을 목적으로 한국의 기획재정부, 중국 상무부, 러시아 경제개발부, 몽골 재무부 등 4개국 정부 경제부처가 GTI에 참여하고 있으며, 2009년 탈퇴한 북한은 이 다자협력에 아직은 참가하고 있지 않음.

〈그림 1〉 광역두만강지역 개요도



〈그림 2〉 중국 동북개발계획의 공간 범위



소지역 개발협력을 둘러싼 관련국들, 중국과 러시아 그리고 북한은 물론 한국 등의 이익 계산과 관련국들의 전략구사의 수 싸움이 복잡하게 얽혀 들어가고 있음

출처: Tumen Program, "Greater Tuemn River Area," http://www.tumenProgram.org/data/upload/123_RNbnPm.jpg(검색일: 2012.3.21); 원동욱(2011), p.51

**북한은 개성공단
운영이 파행을 겪었고
금강산사업 중단과
국제제재가
장기화되고 있는
가운데 대외 교역 및
외화 획득을 위해서
서북 창구로서
신의주의 위화도와
황금평 그리고
동북 창구로서
나진과 선봉을 다시
적극적으로 활용할
수밖에 없는 상황임**

나. 각국의 입장

- 이 소지역 개발협력을 둘러싼 관련국들, 중국과 러시아 그리고 북한은 물론 한국 등의 이익 계산과 관련국들의 전략구사의 수 싸움이 복잡하게 얽혀 들어가고 있음.
- 북한의 입장
 - 북한은 지난 1991년 12월에 나진·선봉 지역을 북한 최초의 ‘자유경제 무역지대’로 설정하고 2010년까지 동북아의 국제적 물류기지 및 수출, 관광, 금융 중심으로 발전시키려는 구상을 제시한 바 있음. 나진·선봉 자유무역지대 개발 계획은 북핵문제 및 북한 정권교체와 함께 TRADP가 겪었던 부침과정을 같이 겪게 되었고, 2005년 이후 GTI의 활성화와 더불어 다시 주목을 받게 되었으나, 나진·선봉의 개발계획은 중국과 러시아 그리고 한국 등 주변국의 실질적 투자에 따라 그 성패가 갈릴 수밖에 없는 계획임.
 - 북한은 개성공단 운영이 파행을 겪었고, 금강산사업 중단과 국제제재가 장기화되고 있는 가운데 대외 교역 및 외화 획득을 위해서 서북 창구로서 신의주의 위화도와 황금평 그리고 동북 창구로서 나진과 선봉을 다시 적극적으로 활용할 수밖에 없는 상황임. 장성택 처형 이후 이 계획 추진의 주체가 불명확해 보이지만, 외부의 지원이 경제개발에 결정적으로 중요한 조건이라는 사실에는 변함이 없어 보임.
 - 최근 들어 북한은 국제제재 국면을 타파하는 방안으로 해외 노동력 송출과 특수 외화벌이 일꾼들의 파견을 통해 개성공단이나 금강산사업으로 벌어들였던 양을 초과하는 외화를 획득하고 있는 것으로 알려지고 있음. 이는 장기적으로 유지가능한 조치는 아닐지라도 체제유지에는 중요한 기능을 하는 것으로 추정됨.
 - 북한은 자국에 대한 영향을 최소화하는 범위에서 나선특구나 신의주-황금평 특구 등에 대한 중국 및 러시아와의 협력을 포기하지 않을 것이며, 양국의 경쟁적 측면을 활용하여 나선 경제특구를 개발하는 동력을 확보하려는 전략을 구사하려 할 것임. 이를 통한 지역적으로 제한적인 경제개발전략을 계속해서 추진하게 될 것으로 보임.
- 중국의 입장
 - 1980년대 광둥 중심 개발, 1990년대 상하이 중심 개발, 2000년대 텐진·다롄 중심의 개발을 거쳐 2010년대에는 제4세대 지도부가 의욕적으로 추진했던 동북진흥전략이 부각되면서 동북3성 지방이 주목을 받게 되었음. 이에 중국은 라오닝성 ‘연해경제벨트계획(5점1선계획)’과 지린성의 ‘창·지·투 개발계획’을 2009년 7월과 8월에 각각 발표하였으며,

헤이룽장성의 접경협력을 적극적으로 추진하고 있음. 이는 중국의 동북 3성 개발을 위한 노력이 중앙정부에 의하여 본격적으로 추진되기 시작하였다는 신호탄으로 해석됨. 앞의 두 계획은 북한과의 접경지역을 염두에 두고 만들어진 계획임이 틀림없음.

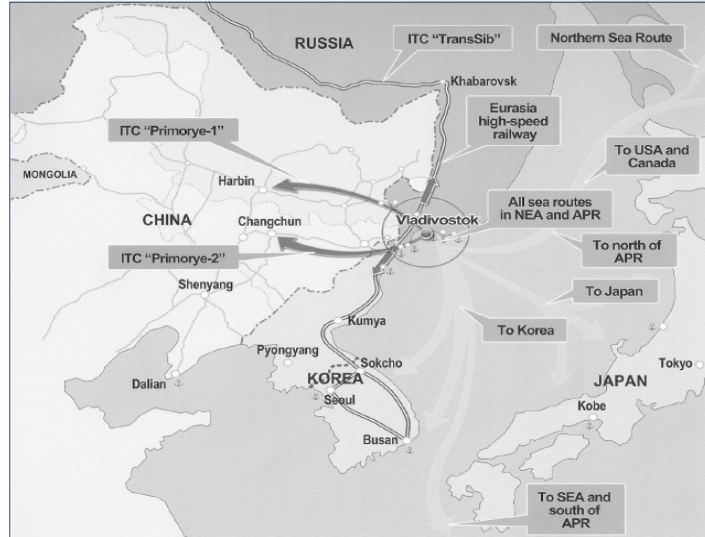
- 중국은 프로젝트의 시작을 2010년으로 잡고 그로부터 10년에 걸친 기간 동안 추진할 8대 주요 사업 부문을 설정하고 있으며, 이에 따라 2020년을 목표로 북-중, 중-러 간 초국경 경제협력지구 건설을 통한 동해·태평양으로의 ‘출해통로(出海通路)’ 확보를 적극 추진하고 있음. 그 결과 현재 창춘-지린-투먼을 연결하는 고속도로와 창춘-지린 간 고속철도가 완공되었으며, 훈춘(琿春) 지역에 2016년까지 대규모의 동북아 변경무역센터를 건설키로 함.
- 이 계획들이 발표된 2009년 중국은 러시아 및 북한과 교섭을 통해 중-러 간 「중국 동북지역과 러시아 극동 및 동시베리아 지역 협력계획강요(2009-2018)」를 체결하고, 북-중 간 양국 접경지역인 압록강과 두만강 지역에 대한 협력 사업을 합의하는 등 동북지역 개발을 위한 노력을 가속화하였음. 중국의 동북개발계획은 러시아 극동과의 연계는 물론 북한의 신의주-황금평 개발 및 나진-선봉 개발과 깊은 연관을 추진되고 있으며, 북-중-러 3각 협력을 활성화하고자 하는 중국 정부의 의지가 집약된 사업임. 중국의 인프라 구축사업은 북한 나진항을 중국의 동북지방의 거점 항만으로 활용하려는 의도를 반영하고 있음.
- 두만강 유역의 자국 도시들을 하나의 경제권역으로 묶으려는 초기 구상이 더욱 확장되어, 현재 동북진흥계획은 중국의 랴오닝성과 헤이룽장성 동부, 러시아 연해주, 북한 북동해안 등을 포함하는 지역을 그 2차 권역으로 설정하고 있음. 그 지역적 범위는 GTI 사업 대상지역으로 상정하는 광역두만강지역과 거의 일치하며, 이는 사실상 동북아 경제협력지대의 형성에서 중국의 이니셔티브를 실질적으로 강화하려는 정책으로 해석됨. 중국의 동북개발계획은 러시아 및 북한과의 접경지역 협력을 아우르면서 3자 간 소다자협력을 넘어 동북아 지역협력 전략으로 확대·승화되는 가운데, 향후 북-중 관계와 중-러 관계의 성격은 이 개발계획의 성패에 커다란 영향을 미칠 가능성이 다분함.
- 북한 동북지방과의 협력에서 경쟁성을 지닌 러시아와의 정책조화는 물론 나선특구에 대한 변덕스러운 모습을 보이고 장성택 처형 이후 중국의 대북 경제진출에 대한 경계심을 드러내고 있는 북한을 어떻게 유도하는가가 향후 중국 정책의 성패에 중요한 영향을 미칠 변수가 됨.
- 중국의 동북개발과 소지역협력은 광역두만강지역에 대한 중국의 영향력을 가늠할 수 있는 시금석이자, 향후 동북아시아 지역협력 구도의 변화를 끼칠 수 있는 하나의 단면이라고 할 수 있음. 중국의 소지역 개발협력

두만강 유역의 자국 도시들을 하나의 경제권역으로 묶으려는 초기 구상이 더욱 확장되어, 현재 동북진흥계획은 중국의 랴오닝성과 헤이룽장성 동부, 러시아 연해주, 북한 북동해안 등을 포함하는 지역을 그 2차 권역으로 설정하고 있음

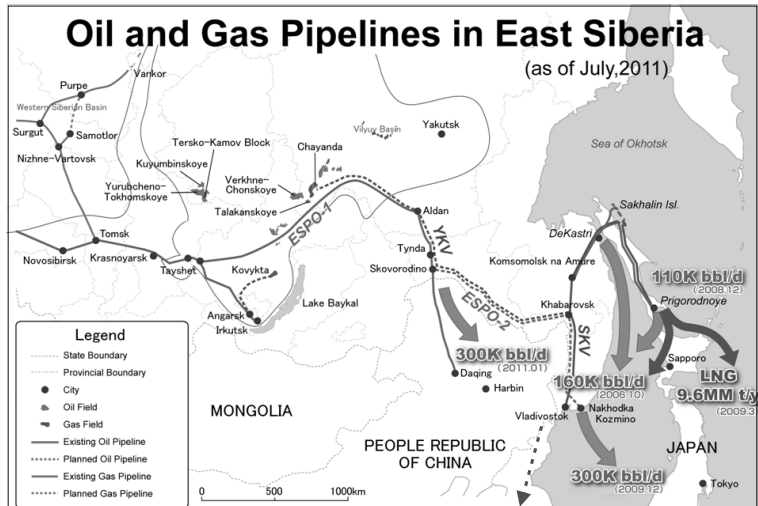
러시아도 자국 동방 끝
영토인 극동지방
연해주를 개발하여
동북아 경제와
통합되는 데 오랫동안
관심을 보여 왔으며,
화석에너지, 전기,
철도, 식량 등
다양한 분야에서의
지역협력을
기대하면서 나선은
물론 청진과 원산에
이르는 북한
동북지방의 개발에도
커다란 관심을
보여 왔음

계획은 경제발전을 통한 자국 영향력 제고와 지역적 협력의 실현이라는 언뜻 서로 모순적인 두 가지 목표를 동시에 이루려는 대외 정책적 전략이 투영된 프로젝트로 이해될 수 있음.

〈그림 3〉 블라디보스토크 교통·물류 허브구축



〈그림 4〉 러시아의 동북아 에너지수송망 구축



출처: JOMEG(Japan Oil, Gas, and Metals National Corporation) 홈페이지: www.jogmec.go.jp/

○ 러시아의 입장

- 러시아도 자국 동방 끝 영토인 극동지방 연해주를 개발하여 동북아 경제와 통합되는 데 오랫동안 관심을 보여 왔으며, 화석에너지, 전기, 철도, 식량 등 다양한 분야에서 지역협력을 기대하면서 나선은 물론 청진과 원산에 이르는 북한 동북지방의 개발에도 커다란 관심을 보여 왔음.
- 러시아는 2012년 APEC 정상회담을 준비하고 치러내면서 블라디보스토크를 아태지역을 향한 경제 수도로 전환하려는 국가적 프로젝트들을 추진하고 있음. 러시아가 블라디보스토크를 러시아의 아태지역 지역을 향한 창으로 변모시키려는 계획은 극동 지역개발과 동북아 지역협력 추진 전략이 본격화했다는 신호로 해석되면서, 대륙과 해양의 발전 벡터가 만나는 접점으로서 블라디보스토크를 동북아 에너지시장, 교통과 물류의 거점, 식량 및 해양자원의 기지로 만드는 사업에 대한 관심이 고조됨. 러시아는 동북아 경제에로의 진입과 전략적 행위자로서의 지위를 획득 및 강화하기 위한 국가전략을 추진하고 있으며, 이 전략의 핵심적 고리가 바로 북한과의 교통망, 에너지수송망, 전력망 등을 연결하는 사업들과 깊이 연관됨.
- 교통·물류: 러시아 측의 주도로 그간 한-러 철도협력의정서 교환(2001), 한-러 교통협력위원회 개최(2001, 2002), 남-북-러 3자 철도전문가회의(2003), 남-북-러 철도장관급회의(2006)가 연이어 열리며 그 가능성을 한껏 높인 바 있으며, 2006년 3월 러시아 이르쿠츠크 철도장관 회의에서는 시베리아횡단철도(TSR)와 한반도중단철도(TKR)를 나진(북한)-하산(러시아) 노선을 통해 연결하는 보다 구체적인 방안이 제기됨. 순항하던 3국 철도연결 프로젝트는 2009년 2차 핵실험으로 인해 더 이상 진전되지 못하고 소강상태가 장기화되었고, 2차 핵실험 이후 대북정책 기조를 포용과 개입으로 변경한 중국의 적극적 접경지역협력 정책이 시도되면서 러시아는 초조한 입장으로 몰리게 됨.
- 러시아는 초국경 지역협력 과정에서 소외되지 않으면서도 북한과의 양자협력의 고리를 강화하기 위한 노력을 지속하여, 2011년 8월, 북한 김정일 국방위원장의 방러 시 양국 정상은 철도와 에너지 협력 증진에 합의하게 되었고, 이후 이명박 대통령이 2011년 11월 모스크바를 방문하여 3국 간 철도연결사업의 적극적 추진에 대해 메드베데프 대통령과 합의함. 2012년 7월 북-러 양국 간 경제교류 활성화 골자의 국경조약이 새로이 체결되었으며, 블라디보스토크에서 열린 아·태경제협력체(APEC) 정상회의에서 이 주제가 주요 의제로 채택됨.
- 에너지: 가스관 및 전력망 연결과 같은 에너지 관련 프로젝트들도 중요함. 러시아는 동시베리아와 극동 지역의 천연가스와 석유 등 에너지 자원을 중국과 한국 및 일본 등에 공급하기 위한 에너지수송망 인프라

러시아는 동시베리아와 극동 지역의 천연가스와 석유 등 에너지 자원을 중국과 한국 및 일본 등에 공급하기 위한 에너지 수송망 인프라 구축에 힘을 쏟고 있는데...

**한반도와의 연결을
위한 러시아의
남진정책과 중국의
출해통로를 위한
동진정책은 북한의
나진향을 두고
맞부딪히고 있으며,
이에 대한 조율이
필요한 상황임**

구축에 힘을 쏟고 있는데, 이는 화석에너지 자원을 바탕으로 한 러시아의 영향력이 동북아와 아태지역에 대해 투사될 수 있는 통로를 구축하는 작업의 일환으로 이해될 수 있음. 에너지 수입원의 다변화를 추진해 가고 있는 중국, 천연가스 장기도입에 관심을 가진 한국은 물론 후쿠시마 사태 이후 연해주와 사할린의 천연가스 개발과 구매에 대한 일본의 높은 관심은 이런 러시아의 정책에 힘을 더하고 있음.

- 러시아의 대동북아 에너지수송망의 구축은 극동 지방을 동북아 지역과 연결시키는 링크로 기능하면서 러시아의 동북아 및 아태지역에서의 에너지공급자 및 중계자로서의 지위를 강화하여 러시아의 ‘위치권력(positional power)’을 강화하게 될 것이며, 나아가 이런 러시아의 지위 및 권력 변동은 동북아 지역정치 구도의 새로운 변화 가능성을 높일 것으로 예상됨. 러시아의 다양한 경로의 에너지수송망 구축 시도는 한반도를 둘러싼 세력구도에 영향을 미쳐 역내 국가들의 세력망을 좀더 분산적 구도로 바꿔갈 가능성을 지니고 있음. 이렇게 형성된 새로운 구조로부터 파생되는 새로운 관계의 패턴은 러시아의 동북아에서의 중재자 역할의 가능성을 높임으로써 러시아의 영향력을 다시 강화할 수 있음.

- 신의주 지역의 개발에 대한 중국의 안정적 이권, 나진항 개발에 대한 러시아와 중국의 경쟁의 면모, 그리고 이를 활용하려는 북한.
 - 중국의 동북진흥 정책에 의하여 동북아 소지역협력 구도가 중국이 주도하는 방향으로 전개되는 데 대한 러시아의 우려는 분명해 보이며, 최근 들어 중국이 북한, 특히 나선특구에 적극적으로 진출하면서 러시아는 더욱 부담을 느끼게 되었고, 2012~13년에는 그간 북-러 간 협력에 장애였던 북-러 간 부채문제를 청산하고 보다 적극적으로 북한과의 사업여건을 개선하고 있음.
 - 러시아는 중국 및 북한 그리고 한국 등과 함께하는 광역두만강개발계획(GTI)의 추진에 대하여 관심을 가지고 있었지만, 이는 여러 국가의 이익을 조정하는 복잡하고 장시간의 다자적 조정을 요하기 때문에, 이 과정에서 중국에게 북한 지방 개발 및 자원에 대한 선점권을 잃지 않기 위하여 북한과의 양자관계 및 남-북-러 3각 협력에 대해 더 적극적으로 나서고 있음. 그 결과 2013년 11월 한-러 정상회담을 통하여 양국은 나진항 3번 부두 및 나진~하산 철도 운영 사업을 둘러싼 남-러-북 삼각협력을 성사시킴. 이는 중국의 동북아 소지역협력에서의 성과를 견제하는 측면을 가짐.
 - 한반도와의 연결을 위한 러시아의 남진정책과 중국의 출해통로를 위한 동진정책은 북한의 나진향을 두고 맞부딪히고 있으며, 이에 대한 조율이 필요한 상황임.

- 북한에 대한 영향력 경쟁 과정에서 북한은 중국과 러시아의 권익을 균형화함으로써 자국의 대외적 의존의 균형을 꾀하였고, 이러한 기조는 당분간 지속될 것으로 보임. 북한이 전통적으로 소련과 중국 사이에서 줄다리기 외교를 벌여왔던 것처럼 “의존의 균형”을 추구하는 북한의 전략이 나선지구의 장래, 나아가 북-중-러 접경협력의 장래에 어떤 영향을 미치게 될 것인지 관심이 모아지고 있음.

3. 초국경 소지역협력과 동북아 지역정치

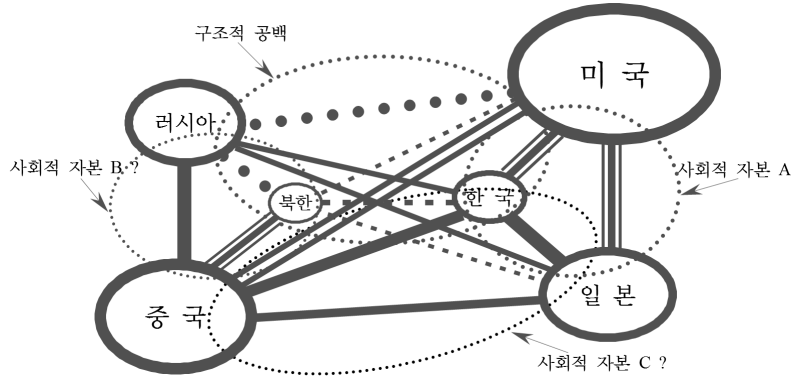
가. 동북아 세력망 구도에서의 사회적 자본과 구조적 공백

- 동북아 국가들의 세력망(network of powers)의 시각화(<그림 5>).
 - 동북아에서 가장 강한 권력 링크는 동맹관계로 미-일, 한-미, 북-중 간에서 발견됨. 이에 못지않은 ‘전략적 협력관계’는 한-일 그리고 중-러 간에 발견됨. 한-중 및 한-러 간에는 2008년 “전략적 협력 동반자관계”가 수립되어 있는데, 이를 통해 전략적 협력의 필요성과 이를 위한 상호 의지는 확인되었지만 전략적 상호작용과 조율에는 이르지 못하고 있는 상황임.
 - 지역질서의 미래를 결정할 가장 중요한 관계는 미-중 관계임. 양국은 지구적 수준과 특히 동북아 지역에서 경쟁과 협력의 구도를 첨예하게 형성하고 있음. 지구적 수준에서 중국 영향력은 현존 지구거버넌스를 구축한 미국의 그것을 넘어서기에는 부족함. 상당한 쟁점영역에서 미국과의 협력이 불가피함. 2011년 이래 양국 간 경쟁을 관리하기 위한 전략적 조율에 힘쓰고 있지만, 양국 관계는 매우 불안정하며 장차 갈등 국면으로 진입할 가능성은 여전히 커 보임. 2012년 이후 중-일 간 영토분쟁은 이런 경향을 더욱 심화시킬 소지가 높음. 미-중관계는 전략적으로 상호작용할 수밖에 없는 관계임에 틀림없지만, 협력과 경쟁이 공존하고 있는 이중성의 비정형 관계로 이해됨.
- 동북아 세력망의 사회적 자본(social capital)과 구조적 공백(structural hole)
 - 미-중 기본 축 이외에 동북아 지역정치의 현재와 미래를 관측하는 데 중요한 의미를 지니는 네 개의 지점이 있음. 이 지점들의 의미와 중요성은 기존 현실주의적 힘의 상관관계에 대한 설명만으로는 파악하기 어려움. ‘사회적 자본(social capital)’과 ‘구조적 공백(structural hole)’에 관한 네트워크론적 이해가 매우 유용함.⁹⁾

한-중 및 한-러
간에는 2008년
“전략적 협력
동반자관계”가
수립되어 있는데,
이를 통해 전략적
협력의 필요성과
이를 위한 상호 의지는
확인되었지만 전략적
상호작용과 조율에는
이르지 못하고 있는
상황임

〈그림 5〉 동북아시아 세력망 구도상의 사회적 자본과 구조적 공백

2012년 들어 한-일
 간에 독도를 둘러싼
 영토문제와 과거사
 문제로 인한 관계
 악화에 대한 우려가
 있는 것은 사실이지만,
 아직도 한-미-일
 3국 간 전략적 조율의
 메커니즘이 마비될
 정도는 아닌 것으로
 보임



각진 점선은 미수교 및 갈등 관계를 의미하고, 원점선은 수교 및 미미한 협력관계를, 실선은 포괄적 및 전략적 협력관계를, 쌍선은 전략적 상호작용 및 갈등관계를, 삼선은 동맹 관계를 각각 의미한다

○ 동북아시아의 주요 사회자본과 구조 공백

- 한-미-일 삼각관계[사회적 자본 A]
 - 동북아의 대표적 사회적 자본이 한-미-일 삼각관계임. 이 관계는 한-미 및 미-일 간 두 개의 동맹 링크와 한-일 간의 밀접한 협력 링크가 튼튼히 결합된 사회적 자본임에 틀림없음. 2012년 들어 한-일 간에 독도를 둘러싼 영토문제와 과거사 문제로 인한 관계 악화에 대한 우려가 있는 것은 사실이지만, 아직도 한-미-일 3국 간 전략적 조율의 메커니즘이 마비될 정도는 아닌 것으로 보임. 미국은 이 사회적 자본을 중국과의 경쟁 내지 중국에 대한 견제의 용도로 사용하고 동북아에 대한 미국의 영향력을 발휘하는 중요한 통로로 사용하려는 명확한 의도를 가지고 있는 것으로 보임.
- 한-중-일 [사회적 자본 C?]:
 - 사회적 자본으로 발전될 가능성이 있으며, 이를 위한 노력도 시도되고 있지만, 최근 중-일 간 갈등은 이 사회적 자본의 형성을 깊이 제한하고 있는 것도 사실임. 이 사회적 자본의 미래는 거의 일본의 정책에 달려 있다고 해도 과언은 아님.
- 북-중-러 삼각관계[사회적 자본 B?]:
 - 이 관계가 사회적 자본으로 기능하는 데에는 북-러 간의 연약한 고리가 한계로 작용하고 있으며, 동시에 최근에 그 정도가 더해가고 있는 중-러 간 전략적 경쟁성을 관리하는 문제가 존재함.
 - 하지만 최근 우크라이나 사태 이후 서방과 미국의 대러 압박의 수위가 강화되면 러-중 간의 전략협력이 동북아에서도 강화될 가능성이 높아지고 있음.

- 구조적 공백(I): 북-미, 북-일, 남-북 관계
- 최근 러시아의 북-러 링크를 전략적 협력의 수준으로 발전시키려는 노력은 단순히 중국과의 북한에 대한 경제적 이익의 다툼을 벌이는 수준에서 끝나지 않고 결국은 동북아 세력망 구도에서 가장 약한 고리 즉 가장 깊은 ‘구조적 공백’에 링크를 치려는 작업으로, 이는 동북아의 전략적 협력과 경쟁의 관계로 구성되는 동북아 지정학적 네트워크의 구조적 변경을 야기할 수 있는 변수로 인식되어야 함. 북-미, 남-북, 일-북의 링크도 비슷한 효과가 있을 수 있지만, 그 실현 가능성은 러-북 링크가 가장 크며, 남-북 링크도 큰 가능성을 여전히 가지고 있으며, 일-북 링크도 최근 희박했던 가능성을 살려내는 형국이며, 미-북 링크의 구성은 아직 다소 어려워 보임.
- 구조적 공백 (II): 러-미, 러-북 관계
- 과거 러시아가 북한과의 전략적 협력 관계를 포기한 잘못된 탈링크(de-link) 정책으로 인한 공백과 냉전기 미국의 소련 견제 정책의 관성에 따른 미-러 간 지역정치 수준에서의 전략적 상호작용의 상실 그리고 대안적 관계 구축의 실패에 따른 결과로 만들어진 구조적 공백임. 탈냉전기 미국과 러시아는 지구적 수준에서의 협력을 논하면서도 동북아 지역 수준에서의 전략적 협력의 상호작용은 물론 논의도 이루어지지 못함.
- 탈냉전 후 미국은 동북아에서 러시아를 다룰 전략이 부재한 상태에서 러시아의 국가이익을 방치함. 러-북, 러-미 사이의 전략적 상호작용을 불능화시킨 탈링크 과정의 결과로 나타난 구조적 공백은 아직 동북아 지역정치에서의 협력적 질서의 출현을 저해하는 결정적 요인으로 작용하고 있음. 미, 러의 동북아 수준에서의 전략적 소통과 조율은 동북아 질서의 새로운 가능성으로 검토될 필요가 있음. 하지만 최근 우크라이나 및 크림 사태에서 보여지듯이 양국 간 뿌리 깊은 전략적 불신은 미-러 간 동북아 내지 아태지역에서의 전략적 협력이 대단히 어렵다는 점을 여실히 보여주고 있음.

*러-북, 러-미 사이의
전략적 상호작용을
불능화시킨 탈링크
과정의 결과로 나타난
구조적 공백은 아직
동북아
지역정치에서의
협력적 질서의 출현을
저해하는 결정적
요인으로 작용하고
있음*

나. 북-중-러 삼각협력의 재평가

- 북-중-러 관계의 사회적 자본 가능성
- 미-중 관계의 경쟁성과 더불어 러-북, 러-미 간의 구조적 공백은 동북아 지역정치 질서의 출현을 저해하는 결정적 요인임. 이와 관련하여 주목받는 관계가 북-중-러 삼각관계[사회적 자본 B?]임. 최근 강화되고 있는 북-중-러 소지역협력이 동북아 지역에 미칠 영향을 밝히는데 이 삼각관계의 성격을 규정하는 것이 중요함. 과연 이 삼각관계는 한-미-일 삼각관계와 같이 동북아 지역정치에서 사회적 자본의 기능을

**북-중-러 삼각협력의
고리가 한-미-일
삼각협력의 고리와
같은 사회적 자본으로
전환되어 전략적
협력을 해 나가기에는
넘어야 할 다른 도전은
러-중 관계에
내재하고 있는 경쟁적
속성을 어떻게 관리할
수 있을 것이냐는
질문과 관련됨**

할 수 있을까? 북-중 간 혈맹관계는 건재하고, 역사적으로 유례없는 수준으로 발전한 중-러 간 ‘전략적 동반자관계’도 부정할 수 없는 현실임. 이런 측면에서 일견 이 삼각관계를 사회적 자본으로 볼 수도 있겠으나, 실상은 그리 간단치는 않음.

- 우선, 북-러 간의 연약한 고리의 문제. 사실 러시아는 소련 해체 이후 지구적 수준에서 급속한 영향력의 후퇴를 경험하였지만, 동북아에서는 그 정도가 특히 심했음. 그 가장 큰 이유 중의 하나는 바로 러시아가 북한에 대한 동맹 및 전략적 상호작용의 링크를 스스로 제거하는 탈(脫)링크 정책을 채택함으로써 한반도에 대한 영향력이 급속히 줄었고, 이것이 러시아의 동북아 전역에서의 영향력의 후퇴로 연결되었기 때문임. 그 결과 러시아는 1차 북핵위기 해법구도인 4자회담으로부터 소외됨. 이후 러시아는 북한과의 관계 정상화를 위한 노력을 경주했지만, 계속되는 2차 북핵위기는 러시아의 노력을 상당부분 퇴색시킴. 대북 전략적 링크의 회복은 러시아 동북아 정책의 중요한 모티브가 되어 왔음.
- 최근 주목할 만한 변화의 조짐도 있음. 2011년 8월 북-러 정상회담을 통하여 양자 간 전략적 협력의 조짐이 가시화되고 있음. 부채문제해결과 경제협력, 군사 분야 협력, 러-북-남 가스관연결, 러-북 전력망 연결, 러-북-남 철도연결 등 다방면에 걸친 관계개선의 청사진이 발표되고 있음. 북-러 간의 링크는 조만간 전략적 성격의 링크로 변화할 가능성이 높은 고리로 이해하는 것이 옳을 듯함.
- 다음, 북-중-러 삼각협력의 고리가 한-미-일 삼각협력의 고리와 같은 사회적 자본으로 전환되어 전략적 협력을 해 나가기에는 넘어야 할 다른 도전은 러-중 관계에 내재하고 있는 경쟁적 속성을 어떻게 관리할 수 있을 것이냐는 질문과 관련됨.
- 사실 중-러 간 전략적 협력은 수준(지구적 내지 지역적)과 지역에 따라 그 내용 상의 차이가 나타남. 중앙아시아와 동북아시아에서 양국이 가진 입장에는 분명한 경쟁적 요소를 내포하고 있음. 중앙아시아에서의 경쟁성은 상하이협력기구를 통한 조정이 가능하지만 동북아에서 러시아의 국가이익은 중국의 부상과 함께 도전받고 있는 것이 사실임. 이런 부분에 대한 러시아의 인식도 차츰 변화하고 있음. 최근 러시아가 아시아에서 중국에 일방적으로 의존하던 기존의 정책기조에서 벗어나 점차 중국과의 차별화 및 독자성 강화의 노력을 보이고 있다는 견해가 높아가고 있음에 주목할 필요가 있음.
- 문제는 중국의 동북아에서의 영향력이 워낙 압도적이어서 러시아가 중국에 비해 확실히 열세에 처해 있다는 점임. 이에 러시아는 러-북 관계를 강화하는 데 필요한 투자를 한국과 분담하고 싶어 함. 러-중 사이에 내재하는 경쟁성은 아직 완전히 정리되거나 해소되지 않은 측면이

있음. 최근 북-중-러 간 양자 및 삼자 간 초국경 지역협력의 향방은 소지역 차원을 넘어 동북아 지역 전반에 대한 영향을 미칠 것임.

○ 북-중-러 접경협력과 지역정치 발전 시나리오

- 첫째, 중국의 동북개발계획의 성공으로 중국 주도형 지역협력 기제가 출현하는 경우
 - 현재 진행되고 있는 북-중-러 접경지역 협력을 중국이 주도하는 추세가 강화된다면 이미 중국이 10여 년간 치밀하게 준비하고 있는 “두만강의 동해시대”가 열리게 될 것이며, 이러한 추세는 중국의 동북아 경제에 대한 독자적 통합 능력을 더욱 높이게 될 것임.
 - 동북아에서 중국 영향력의 강화는 미국의 아시아 전략에 타격을 줄 것임. 일부 학자들은 중국 중앙정부가 본격적으로 이 사업에 나선 이상 이 프로젝트의 본격적 추진에 따른 일정한 성과를 거두는 것은 시간문제이며, 이 성공으로 인해 중국의 북-중-러 삼각협력에서의 영향력이 강화되면 이 소지역에서 존재하고 있던 기존의 세력균형의 상태가 깨어지고, 중국이 동북아 지역개발의 주도권을 쥐게 될 것이라고 예상함.
 - 이미 중국은 나진항 1호 부두 사용권을 확보하였으며, 새로 개발하는 5-6호 부두 개발권도 확보하게 된다면, 그리고 러시아나 한국의 나진항에 대한 권리가 현실화되지 못한다면 나진지역에 대한 중국의 압도적 지위가 강화되고 이미 중국의 영향권하에 들어가고 있는 서북 관문(단둥~신의주)지역에 이어 북한 동북부(훈춘~나선)도 중국의 영향권하에 들어가게 되는 것을 뜻함. 이럴 경우, 러시아는 중국의 주도권을 수용하면서 자국의 한반도 전략의 일정부분 내지 상당부분을 수정할 수밖에 없게 될 것이며 동북아에서 중국에 대한 편승 전략을 채택하는 방식으로 국의 추구에 임하게 될 것임. 그 결과 중국이 주도하는 소동북아 경제권의 탄생은 점차 그 영향력을 동북아 전역으로 확대해 갈 기반을 구축하게 될 것이며, 이로써 북-중-러 삼각관계는 중국이 주도하는 동북아의 강력한 사회적 자본으로서 중국의 영향력 확대 및 유지에 기여하게 될 것임. 한-미-일 경제협력의 의미는 상대적인 쇠퇴를 겪어 동북아에 대한 중국의 지배적 영향력을 확보할 수 있는 가능성을 높일 수 있음.
 - 이는 단지 경제권력의 확대만을 의미하지 않음. 한반도와 동해에서의 중국의 지정학적 영향력의 강화와 “전략적 경제”의 확장으로 자연스럽게 연결될 수 있음. 2011년 6월 신의주-단둥 및 훈춘-나선의 북-중 경제협력 착공식을 거행하고 7월 북-중 우호협력조약 50주년 기념행사를 치른 후, 8월 4~8일에 중국 북양함대 소속 군함 2척이 원산항에 입항한 점을 주목해야 함.⁶⁾ 중국의 동해로의 출해통로 확보는 경제·정치적 의미뿐 아니라 군사적 의미를 가질 수 있음. 중국의 해군력이

현재 진행되고 있는 북-중-러 접경지역 협력을 중국이 주도하는 추세가 강화된다면 이미 중국이 10여 년간 치밀하게 준비하고 있는 “두만강의 동해시대”가 열리게 될 것

러시아의 적극적**역할은 동북아****접경지역 협력****내에서의 러시아와****중국 간 세력균형을****가져올 수 있으며,****이는 북-중-러****삼각관계 속에서****협력과 경쟁이 균형을****이루는 유연한****상호작용을 가능하게****함**

정당하게 동해에 진출하게 될 경우 이 지역의 군사안보 상황에서 새로운 갈등 축이 형성될 수도 있음. 그야말로 제1도련선의 돌파를 뜻할 수도 있게 될 것임. 이처럼 중국의 동해 진출은 인접한 러시아는 물론 일본과 한국 그리고 미국의 심각한 근심거리가 될 수 있음. 중국의 한 전문가는 나진항이 기본적으로 경제적 의미를 가진 항구이지만 한반도 유사시 그 군사적 사용 가능성을 배제하지 않았다는 점은 이런 우려를 더욱 증폭시키고 있음.

- 중국이 북-중-러 소지역협력에서의 압도적 주도권을 행사하여 만들어진 경직적인 사회적 자본은 동북아 세력망 구도에서 한-미-일 삼각협력의 역할에 도전하고 그 역할을 제한하게 될 가능성이 높음.

• 둘째, 러시아가 한국 내지 경우에 따라서는 일본의 도움으로 자국이 중국에 비하여 북한에 대하여 지닌 장점을 현실화함으로써 중국에 비견되는 영향력을 확보하고 유지하는 북-중-러 관계가 출현하는 경우

- 중국의 치밀하고 파상적인 동북진흥 전략에 비해 러시아의 전략이 그 강도와 투입 자산의 규모에서 열세인 것은 분명함. 하지만 러시아가 가지고 있는 에너지, 전력, 농업, 물류에서의 가능성과 강점은 현실화 될 경우 중국의 영향력에 대해 충분한 경쟁력을 가질 수 있음.

- 문제는 이를 추진하려는 러시아의 의지와 경제적 자산 투여 능력인데, 이런 열세를 극복하기 위해 러시아는 한국의 도움을 통한 남-북-러 삼각협력의 실현에 기대하는 바가 큼. 한국도 박근혜 정부가 북한과의 관계 개선과 러시아와의 협력을 적극적으로 추진하고 있는 가운데 러시아와의 전략협력을 현실화하는데 성공할 수 있다면 동북아 소지역 협력에서의 균형화 가능성은 아직 남아 있음. 북한은 접경한 강대국 중국에 대한 과도한 의존이 가져올 국내정치적 영향과 경제 종속성에 대한 부담으로 항상 자국의 대외의존을 분산하고 균형화하려는 외교를 추구하는 경향을 보여 왔으므로 러시아의 이런 적극적 행보에 힘을 실어 줄 가능성이 높음. 러시아와 중국 사이의 한반도 전략에서의 차별성이 조금씩 가시화되기 시작하였으며, 북한 또한 중국 및 러시아와의 관계를 “의존성의 균형(balance of dependence)”이라는 전략적 목적을 위해 활용하려는 입장을 취하게 될 경우 러시아의 입지가 강화될 가능성은 있음.

- 이 같은 러시아의 적극적 역할은 동북아 접경지역 협력 내에서의 러시아와 중국 간 세력균형을 가져올 수 있으며, 이는 북-중-러 삼각관계 속에서 협력과 경쟁이 균형을 이루는 유연한 상호작용을 가능하게 함으로써 주변국들과의 협력도 가능하게 만드는 유연한 사회적 자본으로 기능할 수 있는 가능성을 높일 것임. 나아가 동북아 세력망 구도에서 러시아가 미-중 관계의 경쟁과 마찰을 완화하는 안전판과 같은 역할을

하게 만듦으로써 러시아의 동북아에서의 전략적 행위자로서의 입지를 강화시켜 줄 수도 있음.

- 셋째, 러시아가 일본을 포함해 미국과의 협력을 통해서 자국의 극동 및 블라디보스토크 개발을 적극적으로 추진함으로써 동북아 소지역협력의 중심축을 러시아 쪽으로 끌어오게 되는 경우
 - 소지역협력은 중국의 지역발전에 기여하는 수준에서 제한되고 중국의 좀 더 적극적인 지역정치에 대한 영향력 확대는 상당 부분 제한받게 될 것임. 이 경우 북-중-러 삼각관계는 사회적 자본으로 기능하기 어려울 것이며, 미국의 한반도에 대한 영향력은 러시아와의 협력을 통해 강화될 수도 있을 것임.
 - 이러한 시나리오가 가능해지기 위해서는 북-미관계 개선이 이루어지는 필요조건이 동반되어야 함.
 - 결국 동북아 세력망 구도에서 가장 눈여겨보아야 할 지점은 바로 북한을 중심으로 형성되고 있는 구조적 공백임. 북-미 및 북-일관계는 물론 남-북관계는 동북아 세력망 구도에서 가장 명확히 드러나는 구조적 공백임. 이 구조적 공백을 어떻게 메우느냐에 따라 동북아 세력구도는 상당한 변화를 겪게 될 것임.

○ 시사점

- 동북아 세력망 구도에서 한-미-일 삼각관계는 미국의 역할에 의해 사회적 자본으로 계속 기능할 가능성이 크나, 한-중-일 삼각관계는 중-일 갈등으로, 러-중-북 삼각관계는 러-북 간 성긴 링크와 러-중 간 경쟁성으로 사회적 자본으로 기능하기 쉽지 않아 보임. 북한을 중심으로 형성되고 있는 구조적 공백이 러시아에게 북한 및 미국과의 관계 개선을 통해 새로운 위치권력을 강화시켜 줄 수 있는 여지를 제공할 수 있다는 점은 동북아 국가들이 러시아의 역할에 더 주목하고 그 활용방안을 고민할 필요성을 입증해 줌.
- 현재 진행 중인 북-중-러 점경협력을 중국이 주도하는 추세는 더욱 강화될 것임. 러시아가 지닌 가능성을 주변국들이 어떻게 활용하는가와 북한이 어떤 선택을 할 것인가라는 변수는 여전히 중요한 사태전개의 변수로 남아 있음. 하지만 그 가능성이 현실화될 수 있는 골든타임은 상당부분 지나가고 있으며, 중국의 동북개발계획 추진 속도를 두고 볼 때 주변국에게 남은 기회는 그리 길지는 않아 보임.
- 북한의 변화와 관련하여 크게 안으로부터의 변화와 밖으로부터의 변화 압력을 나누어 생각해 볼 수 있음. 안으로부터의 변화의 핵심이 엘리트 집단의 레짐 생존전략의 변화와 직결되어 있다면, 밖으로부터의 변화의 핵심은 북한의 안보를 해치지 않으면서 진행되는 점경협력으로부터

**결국 동북아 세력망
구도에서 가장
눈여겨보아야 할
지점은 바로 북한을
중심으로 형성되고
있는 구조적 공백임.
북-미 및
북-일관계는 물론
남-북관계는 동북아
세력망 구도에서 가장
명확히 드러나는
구조적 공백임**

한미동맹과 미국의 강권정치적

“재균형화 정책”을

넘어서는 지역

네트워크의 구성과

그 속에서 미국의

군사적 우위와 경제적

협력 과정에의

참여방안을 함께

그려갈 수 있어야 할

것임

시작될 수 있음. 이 외부의 변화를 주도하는 힘이 다자주의적 내지 균형적 접근이 아니라 중국의 주도하에 진행될 경우 이는 북한에 대한 중국의 영향력을 더욱 강화하고 북한의 중국에 대한 경제적 및 정치적 예속을 강화하는 결과를 가져올 가능성이 크다는 점에서 한국의 입장에서는 이 시나리오를 받아들이기가 쉽지 않을 것임.

○ 한국의 대응

- 한국 대응의 관점에서 볼 때에 두 번째 시나리오의 균형화 발전전략이 가장 바람직해 보임. 이 시나리오의 경우 남-북-러 삼각협력의 고리를 어떻게 현실화시킬 것인가라는 숙제가 주어지는데, 이에 대한 다음과 같은 도전들에 대응할 수 있어야 함.
- 우선, 중국의 압력이 있을 수 있음. 중국은 한국에 비하여 러시아에 대해 훨씬 친밀한 전략적 소통과 조정의 경험과 기제를 가지고 있음. 중국이 러시아에 더 큰 당근을 제공하면서 중국 주도의 초국경지역 협력을 주도하려 할 수 있음. 이러한 중국의 도전에 대하여 러시아를 설득할 수 있을 만큼 충분한 전략적 소통과 조율의 기제를 한국은 가지고 있는가, 그렇지 않다면 마련할 수 있는가가 우선적 과제가 될 것임.
- 다음, 소지역 협력과정에서 소외감을 느낄 수 있을지도 모름. 미국을 어떻게 대응하여야 할 것인가의 과제임. 과연 한국은 남-북-러 삼각협력의 틀이 한반도의 안정과 지역협력을 강화할 수 있을 것이라는 믿음을 미국에 심어줄 수 있는가? 이러한 과정이 궁극적으로 미-중관계를 안정화시킬 수 있는 조건이 될 수 있다고 확신을 줄 수 있어야 함. 이를 위해서 한국은 미국의 아태정책 입안가들과의 긴밀한 논의·협력 과정을 통해서 동북아의 질서에 대한 구상을 제시할 수 있는 지적 작업을 준비하여야 함. 한미동맹과 미국의 강권정치적 “재균형화 정책”을 넘어서는 지역 네트워크의 구성과 그 속에서 미국의 군사적 우위와 경제적 협력 과정에의 참여방안을 함께 그려갈 수 있어야 할 것임.
- 끝으로 한국이 국내적 여론의 분열을 딛고 남-북-러 협력에 충분한 경제력을 투입할 수 있을 것인가의 도전도 만만치 않음.
- 이런 도전들에 대응하기 위해서는 고정적 물적 자산에 기반한 강권정치의 사고를 넘어 네트워크론적 접근의 전략적 가치를 활용할 필요 있음. 북-중-러 접경지역의 초국경지역 협력은 실상 북-러 및 북-중의 양자 협력과 북-중-러 내지 남-북-러 등의 삼각협력 그리고 다른 역내 국가들의 참여를 포함하는 다자주의 협력 등의 다양한 층위가 중첩적으로 엮이면서 진행될 가능성이 있기 때문임. 협력의 분야도 항만과 철도 및 도로 연결과 연동되어 추진되는 물류망의 구축, 에너지 운송망 구축이나 전력망 연결과 관련된 에너지 협력, 자본-노동-토지의 결합에 의한 농업협력 등과 같은 다양한 분야에서의 협력의 소재들을 지니고

있음. 이 지역의 소지역협력의 다양한 형태를 네트워크론적으로 엮어 내되, 동북아 내의 새로운 지역협력의 모티브를 창출하고 강화하는데 한국이 배제되지 않으면서, 역내 국가들이 모두 참여하여 이익을 얻는 구도를 만들고, 소지역에서 광역지역으로 확산되는 지역협력/형성을 위한 시도를 한국이 주도해 나갈 방안을 속히 구상하여야 할 것임.

4. 러시아의 신동방정책과 한국의 유라시아 이니셔티브의 전략적 접점

○ 러시아의 신동방정책

- 카라가노프(S. Karaganov)는 유라시아 국가로서의 자신감을 회복한 푸틴 러시아가 “신동방정책”이라는 새로운 전략을 통하여 유라시아 국가로부터 한 걸음 더 나아가 유로-퍼시픽 국가로의 전환을 시도하고 있다고 주장함. 푸틴의 신동방정책은 러시아의 아시아 방면으로부터의 도전에 최소주의적으로 대응하는 소극적 방어정책이 반복되고 있을 뿐이라는 라린(Larin)의 비판도 주의해 볼만 함.
- 분명한 것은 러시아가 자국의 내적 역량을 강화하기 위해서뿐만 아니라 관계적 역량을 강화하기 위하여 종합국력 강화 전략과 더불어 네트워크 강화 전략을 병행할 필요가 있다는 것이며, 신동방정책은 바로 이런 견지에서 러시아가 고안한 생존과 번영의 정책으로 이해될 수 있음.

○ 동아시아의 변동과 러시아의 역할

- 동아시아 지역질서의 구축을 위한 러시아가 유의미한 역할을 할 수 있는가는 과연 러시아가 현재의 미-중관계 중심의 동아시아 역내 경쟁성을 변화시키거나 최소한 완화시킬 새 모멘텀을 형성할 수 있는지 여부에 달림. 러시아는 소극적으로는 편승과 균형 정책을 적절히 결합하여 미-중 양국의 세력균형에 기여할 수 있는 가능성을 가지며, 적극적으로는 역내 창조적 협력 네트워크의 구축을 통해 역내 다자주의 안보·경제제도를 창출하고 지역질서를 구축하는 데 건설적인 기여를 할 수 있음. 러시아가 지역질서 형성에 적극적으로 기여할 수 있는 가능성은 러시아가 어떤 다자주의 제도 형성 전략을 지향하는가에 따라 달라질 수 있음. 러시아는 동아시아의 역내 이해상관자(stake holder)로서의 위상을 확고히 하든지 아니면 지역의 전략적 행위자(strategic actor)로서의 위상을 회복함으로써 동아시아 지역질서 형성에 건설적으로 참여 내지 기여할 의사를 가지고 있으며, 그럴 수 있는 가능성을 점차 높여가고 있음.
- 어떤 역할이든 간에 러시아가 동아시아의 중요 행위자로 기능하려면

**푸틴의 신동방정책은
러시아의 아시아
방면으로부터의
도전에
최소주의적으로
대응하는 소극적
방어정책이 반복되고
있을 뿐이라는
라린(Larin)의
비판도 주의해 볼만 함**

문제는 한반도**신뢰프로세스와****동북아 평화협력구상****사이의 상호성은 이해****가능한데, 그 유라시아****이니셔티브와의****연관성이 매우 모호한****상태로 남겨져 있음.****동북아****평화협력구상과****유라시아 이니셔티브****사이의 간극을 메우는****과제가 급함**

다음의 조건들을 충족시켜야 함. 첫째, 에너지에 과중하게 의존하는 경제의 한계를 극복하고 성공적인 정치 및 경제 개혁을 통하여 종합국력을 꾸준히 회복하여야 하며, 둘째, 잃어버리거나 약화된 아시아 국가들과의 링크들을 회복하고 강화하는 외교적 성과를 이룩해야 하며, 셋째, 활성화되고 있는 동아시아에서의 소지역주의를 강화시키고 지역 내 다자주의적 협력기제를 형성하는 외교를 꾸준히 펼쳐야 함.

- 러시아는 미국과 중국 사이에서의 균형자 역할을 회복하거나 지역 내 미-중-러 사이의 전략적 상호작용을 통한 전략적 삼각관계를 회복해야 함. 러시아의 신동방정책 및 극동·동시베리아 개발정책이 지니는 의의는 러시아의 경제발전을 위한 정책의 추진과 더불어 그간 잃어버렸던 아시아 국가들과의 링크를 회복한다는 목표는 물론, 동북아 소지역주의를 활성화시키는 정책으로서의 다층적 목표를 추구하고 있을 뿐만 아니라, 이를 통하여 궁극적으로는 미국과의 전략적 상호작용을 회복하기 위한 기초를 마련해 보려는 수단으로서의 복합적 의미를 지니고 있음.

○ 중견국의 거시전략으로서의 유라시아 이니셔티브

- 2013년 박근혜 정부는 “한반도 신뢰프로세스”와 “동북아 평화협력구상”에 이은 “유라시아 이니셔티브”를 제안함. 유라시아 이니셔티브가 한국외교사에서 지니는 의의는 자못 큼. 한국 외교사에서 최초로 “유라시아”라는 용어가 언급되어 중요한 외교적 지향의 목표로 등장하였다는 사실 자체가 매우 의미심장하다 할 수 있음. 1980년대의 북방정책이 시도되고, 그 결과 1990년대 한-소, 한-중 수교가 이루어졌으며, 이러한 시도는 이후 햇볕정책과 대북 정책의 중요한 기반이 됨. 이후 한국은 러시아와 중국과 전략적 협력 동반자관계를 수립하게 되었고, 이러한 외교적 전통은 유라시아 이니셔티브에 의하여 그 맥을 잇게 되었음. 이는 한국 외교가 오랫동안 막혀있던 북방을 외교의 대상으로 인식한 이후 긴 여정의 오랜 논의가 드디어 외교적 비전으로 정립되고, 이를 실현하여 가시적 성과를 결실할 노력을 기울이기 시작했다는 것을 의미함. 이제 한-러 전략협력을 통한 러시아의 동방을 향한 비전과 한국의 대륙을 향한 비전이 함께 결합되어 거대하고도 창조적 변화를 시도해 나갈 시기가 다가오고 있음.

- 문제는 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상 사이의 상호성은 이해 가능한데, 그 유라시아 이니셔티브와의 연관성이 매우 모호한 상태로 남겨져 있음. 동북아 평화협력구상과 유라시아 이니셔티브 사이의 간극을 메우는 과제가 급함. 바로 이러한 고리로서 한국과 러시아 관계를 이해하고 이를 재평가할 필요성이 있음. 이런 전지에서 러시아의 신동방정책은 재평가되고 이에 대한 협력의 강도와 전략이 새롭게 설정

되어야 함. 그 바탕 위에 한-러 전략협력의 내용과 목표가 결정되어야 함. 이는 일방적 작업이기보다는 러시아와의 상호적 작업의 결과로 도출되어야 할 것임.

- 러시아의 신동방정책과 유라시아 이니셔티브 사이의 상충성에 대한 지적도 있음. 이런 외형상의 상충성은 광역 유라시아를 공간적으로 구획하여 각 수준에 따른 맞춤형 다자주의 및 양자주의 정책을 고안하고 결합함으로써 극복할 수 있을 것으로 보임. 해륙복합국가의 건설이라는 대전략에 기초한 한국의 신북방정책 전략을 구현하는 기제로서 유라시아 이니셔티브를 발전시키고 그 내용을 채워갈 필요가 있음. 이를 위해 기존 북방정책의 한계에 대한 반성을 바탕으로 전향적인 대륙정책이 추진되어야 함. 이 정책은 대북한 정책에 종속되는 성격의 것이어서는 안 되며, 대륙정책과 짝이 되는 해양정책에 대한 구상과 함께 조화를 이루는 보다 거시적인 전략적 비전을 내포하여야 함. 이 같은 한국 외교의 전략적 사고의 틀 속에서 대러시아 외교가 새롭게 조명되고 이해될 필요가 있음.
 - 전반적으로 동북아 역내 국가들이 변동의 불안정성을 관리하면서 역내 안정과 평화를 추구하는 정책적 배경을 공유하고 있는 것이 사실임. 러시아도 예외는 아니며, 한국은 이를 잘 활용할 필요가 있음. 무엇보다 미·일·중·러 주요국들의 역내 안정과 평화에 대한 기본 인식과 필요성이 지속되도록 분위기를 만들어가는 것이 중요함. 이를 위해서 한·미·일, 한·중·일 3각 구도 외에도 러·북·남 삼각협력 구도는 물론 한·러·미, 한·러·일, 한·미·중·러 등과 같은 다양한 형태의 대화와 협력의 틀을 동시에 활성화할 필요가 있음. 더불어 동북아 소지역, 동북아 지역, 동아시아 광역 및 유라시아 지역 차원의 다층 협력네트워크를 강화해 가야 할 것임.
- 유라시아 이니셔티브의 주요 추진 방향
- ‘가능성으로 존재하는’ 한-러 ‘공유이익’을 ‘전략협력’으로 현실화하는 것이 향후 유라시아 이니셔티브 실현의 주요 방향으로 상정되어야 함.
 - 우선, 북한을 염두에 둔 협력을 한 영역으로 상정해 볼 수 있음. 북한 문제가 과대화 되면 미, 중의 입장이 강화되고 우리 입장에서 러시아를 활용할 수 있는 외교 영역의 한계가 커지는 측면이 있음. 한-러 양자관계 강화를 추진하고, 기회의 창이 열릴 때까지 다면적 남-북-러 협력안을 연구하며 기다려야 함. 러시아의 동북아에서의 일정 정도의 역할 확대를 지원하면서 기회가 도래할 때에 이 방안을 중심으로 동북아 평화와 협력을 위한 이니셔티브를 한국이 취하여야 함. 구체적으로는 동북아협력체 구축을 위한 장기적 구상의 틀 속에서 러시아의 극동 개발을 한국이 주도하고 동북아 국가들이 다자적인 지원하에 러시아

**전반적으로 동북아
역내 국가들이 변동의
불안정성을
관리하면서 역내
안정과 평화를
추구하는 정책적
배경을 공유하고 있는
것이 사실임.
러시아도 예외는
아니며, 한국은 이를
잘 활용할 필요가 있음**

**남-북-러 협력은
중국의 한반도 영향력
확대를 균형화하여
한반도를 둘러싼
거시적 세력균형을
이룩하는 데 도움이
될 수 있음.
나아가 동북아로부터
유라시아로 확장되는
한-러 공동 진출
프로젝트를 강구해야
함**

- 극동개발 과정을 자연스럽게 북한의 동북지방의 개발과정과 연계시키는 방안을 마련하여야 함.
- 유라시아 이니셔티브를 염두에 두고 추진되는 남-북-러 삼각협력은 거시 과제를 해결하는 데 필요한 첫발을 내딛는 노력이 될 수 있음. 남-북-러 협력은 중국의 한반도 영향력 확대를 균형화하여 한반도를 둘러싼 거시적 세력균형을 이룩하는 데 도움이 될 수 있음. 중국의 출해통로 전략이 현실화되거나, 러시아의 남진과 중국의 동진이 충돌하는 형국을 피하면서 동시에 과도한 영향력의 쓸림을 막을 수 있어야 함. 나아가 남-북-러 삼각협력은 동북아 지역형성의 전략과 연관되어야 함. 그 협력이 한반도와 동북아의 균형화를 촉진하고 강대국 간 협조를 강화하며, 궁극적으로는 한반도 및 동북아 다자적 협력들의 형성으로 연결되어야 함. 이러한 시도는 삼국 간의 정치적 이익뿐만 아니라 경제적으로도 이익이 되는 방안을 찾아가는 과정에서 성취될 수 있을 것임. 이와 관련해서는 경제적 영향력의 통로이면서 지역 내 교류와 협력을 촉진하는 물류 분야의 협력이 매우 중요함. 항만 네트워크, 복합 수송, 동아시아~유라시아 물류망, 북극해로의 활용방안 등이 중요한 이슈가 될 수 있음.
 - 이런 삼각협력의 모티브가 한반도 내부로는 하산~나진에서 시작되어 청진, 원산, 금강산으로 연결해 내려오면서 환동해 항만네트워크와 철도의 복합물류 체제를 구축하는 방향으로 나가야 함. 이는 한반도 종단 철도를 완성하는 과제를 푸는 데서부터 시작될 수 있음. 이런 모티브는 중국 동북지방과 러시아 극동지방 그리고 일본 등을 아우르는 지역의 협력기제로 연결되어야 함.
 - 나아가 동북아로부터 유라시아로 확장되는 한-러 공동 진출 프로젝트를 강구해야 함. 동북아시아의 변화와 협력의 강화가 유라시아에서의 다양한 협력기제와 독립적이면서도 동시에 상보적인 형태로 발전되어야 함. 이처럼 유라시아 이니셔티브와 신동방정책의 접점을 찾고, 분류하고, 범위와 단계를 나누고, 종합적으로 실현해 나가는 단계적 구상과 노력이 경주되어야 할 것임. 유라시아에 대한 진출이 우리에게 주는 미래적 가능성은 동북아에서의 우리 기반의 확고함에 의거해 큰 기회가 될 수도 있고, 반대로 유라시아에서의 기반 구축이 동북아에서의 기회를 창출할 수도 있다는 유연한 사고 속에서 파악되어야 함.
- 한-러 전략협력과 동북아 지역질서의 미래에 관한 소결
- 한국 외교가 대륙과 해양의 복합을 지향하면서 양자 사이의 균형을 구축해 나가는 과정에서 러시아는 한국의 유력한 파트너가 될 수 있음.
 - 나아가 “한-일-러”, “미-일-러” 등과 같은 3국의 동북아 지역협의 채널을 정례화하는 방안을 비롯하여 6자회담과는 별도로 동북아 지역협력

증진을 위한 다양한 수준에서의 대화채널을 러시아를 포함시켜 시도해 봄 직함. 이러한 노력은 러시아의 중국 의존도를 줄이고, 독자적 동북아 행위자로서의 위상 및 전략적 행위자로서의 가치를 고양시켜 줌으로써 한국은 물론 일본과 미국에게도 불리하지 않은 방안을 러시아와 미국 그리고 일본을 설득할 필요가 있음. 동시에 중국이 다자적 협력의 틀 속에서 자국의 번영을 주변국들과의 안정적 관계 속에서 안정적으로 모색해 가는 것이 중국의 중장기적 국익에도 부합함을 설득시킬 대화가 필요함. 동아시아의 중간자 외교의 비전이 한국에 의해서 형성되고 러시아와 일본 등과 공유되고 미국과 중국의 지지를 얻어 실천될 수 있다면, 동아시아의 안정과 평화 그리고 공동번영을 창출하는 중요한 기반을 마련할 수 있을 것임.

- 우리가 던져야 할 질문은 동아시아에 공동체가 있는가가 아니라 동아시아의 안정, 질서, 협력을 가능하게 할 기제를 정초할 기반을 어떻게 창출할 것인가, 이를 위한 역내 국가 간의 균형 잡힌 전략적 상호작용을 어떻게 만들 것인가라는 질문임. 이 질문에 대한 답을 찾아가는 과정이 바로 동아시아 지역을 발명하는 실천적 과정이 될 것임에 틀림없음.

주석

- 1) Edward C. Relph, *Place and Placelessness*, 1976; T. Cresswell, *In Place/Out of Place: Geography, Ideology and Transgression*, 1996.
- 2) B. Jessop, N. Brenner, M. Jones, "Theorizing Socio-Spatial Relations," 2008.
- 3) 이하 2장과 3장의 논의는 필자의 줄고 "북-중-러 접경지대를 둘러싼 초국경소 지역 개발협력과 동북아시아 지역정치(『국제정치논총』 53-3, 2013)"를 본고의 취지에 맞도록 수정, 편집하였음.
- 4) '북·중·러 접경지대'는 좁게는 3국 국경이 만나는 두만강 하구 지역을 의미하지만, 새로운 경제적 상호작용의 단위로 부상하고 있는 중국의 동북 3성과 러시아의 연해주·극동 그리고 북한의 두만강~압록강 유역을 아우르는 "초국경 지역(transnational region)"을 지칭함.

- 5) 버트는 통합형 네트워크의 강점을 ‘사회적 자본’으로, 분절형 네트워크의 균열을 ‘구조적 공백’으로 파악함. 본고에서 사회적 자본은 3개 이상의 국가들이 공동의 전략을 형성해 낼 수 있는 관계망을 이야기하며, 특히 구조적 공백은 네트워크상에서 전략적인 목적으로 한두 개의 링크를 추가로 연결함으로써 채워질 수 있는 공백을 의미함. 구조적 공백은 중개(brokerage)를 통해 정보 확산 및 네트워크상의 상호작용을 통제하려는 전략의 대상으로 주목 받게 되는데, 구조적 공백을 연결하는 중개자는 많은 정보를 취득함으로써 사회적 자본을 향상시킬 뿐만 아니라 자신의 위치권력을 증대시킬 수 있기 때문임. R. S. Burt, *Structural Holes: The Social Structure of Competition* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992); R. S. Burt, *Brokerage and Closure: An Introduction to Social Capital* (New York: Oxford University Press, 2005).
- 6) “중국 인민해방군 해군 훈련함선편대,” 『조선』 661호(평양: 조선화보사 2011). 박종철(2012, 95) 재인용.

❖ 저자 약력

■ 신범식

現 서울대학교 정치외교학부 교수, 서울대 러시아연구소 소장. 서울대 외교학과 및 동 대학원(석사) 졸업 후, 러시아, 모스크바국제관계대학(MGIMO) 대학원에서 정치학 박사학위 취득. 2008년부터 현재까지 서울대학교 외교학과 교수로서 강의하며, 동아시아연구원 연구위원, 한국슬라브학회 총무이사를 역임함. 주요 연구분야는 러시아 외교정책, 유라시아 국제관계, 에너지 및 환경 국제정치 등이며, 최근 연구로 “푸틴 3기 러시아의 한반도 정책: 변화하는 동북아에서의 적극적 역할 모색”, “기후변화와 미-중관계”, “동북아시아 에너지안보와 다자 지역협력: 러-북-남 가스관 사업과 동북아 세력망구도의 변화 가능성” 등이 있음.

드론의 군비경쟁과 안보 환경의 변화

장노순 (한라대학교 교수)

목 차

1. 문제제기
2. 드론의 발전과 안보수단의 의미
 - 가. 드론 발전의 역사
 - 나. 안보수단으로서 드론의 특징
3. 드론의 안보전략과 국제안보
 - 가. 드론의 안보전략과 특징
 - 나. 드론과 불안한 국제안보
4. 결어

1. 문제제기

- 기술 발전은 일상의 편안함과 산업의 발전에 영향이 국한되는 것이 아님. 안보전략과 국제안보구조는 기술과 과학의 발전으로 엄청난 변화의 계기를 맞이하였음. 미사일, 항공모함, 전략폭격기, 핵무기 등은 지난 20세기에 등장하여 국제안보 환경의 변화를 주도했던 무기들이고, 이 신무기는 기술 발전의 결과로 탄생한 것이지만 국제안보의 구조와 전략에서 게임 체인저(game changer)로 작용하였음.
 - 게임 체인저로서 신무기는 기존의 방식으로 안보틀의 근간을 유지하기 어렵게 하였고, 이에 대처하려는 안보 환경은 새로운 안보전략과 대응 수단을 마련해야 했음.
 - 드론(drone), 즉 무인항공기(UAVs)의 출연은 21세기 안보의 게임 체인저로서의 가능성을 인정받고 있음. 드론이 전장(battlefield)에서 전투의 보조 수단으로 본격적인 모습을 드러낸 것은 9/11 테러 직후 아프가니스탄 전쟁이었지만, 지난 몇 년 사이에 국제안보의 불안정과 전쟁의 일상화를 우려하는 비판이 고조되고 있음.
- 드론은 비대칭적 안보수단의 특성을 갖추고 있지만, 그렇다고 약자의 전략적 수단으로써만 기능하는 것이 아님. 미국과 중국을 필두로 전투용 드론을 개발하는 데 경쟁하고 있고, 다양한 용도로 활용하기 위한 계획을 추진하고 있음. 동북아 지역은 군사적 긴장과 대립의 수위가 증가하고 안보 환경과 맞물려서 드론의 안보전략적 가치가 더욱 높아지고 있음. 군사 강대국으로 부상하는 중국을 견제하려는 미국의 전략은 일본의 재무장으로 이어지고 있고, 영토를 둘러싼 중국과 일본의 갈등 그리고 남북한의 군사적 긴장은 역내 세력균형의 불리함을 극복하기 위한 안보수단으로 드론의 활용도가 높이 평가되고 있음.
 - 드론은 오바마 행정부의 대테러 전략의 핵심적 축을 이루고 있고, 미국을 공격하는 테러위협이 현실화되는 사례가 줄었다는 점에서 외형적 성과에도 불구하고, 오바마의 드론 활용은 테러위협으로부터 미국의 안전이 확보되었고 국제안보의 안정에 도움이 되고 있는지에 관한

드론은 재래식 무기와 다른 특징을 갖고 있고, 미국의 드론 활용방식은 불확실성, 불안정성, 무규범성 등의 이유로 미국 내외에서 찬반의 논쟁을 불러일으키고 있어...

논쟁이 지속됨.

- 드론은 무기체계로서 재래식 무기와 다른 특징을 갖고 있고, 이런 특징을 바탕으로 미국이 활용하고 있는 방식 역시 불확실성, 불안정성 그리고 무규범성 등의 원인으로 미국 국내외에서 찬반의 논쟁을 불러일으키고 있음.

2. 드론의 발전과 안보수단의 의미

가. 드론 발전의 역사

- 무인항공기(드론)에 대한 관심은 20세기 초부터 시작되었음. 항공기가 전장의 주요 수단으로 등장하는 시점과 거의 비슷하게 무선으로 비행체를 조종하는 문제에 관심이 있을 만큼 역사가 오래되었음. 하지만 안보 목적으로 무인항공기의 개발은 1980년대부터 본격화되었음. 미국은 드론의 기술 발전과 안보전략적 활용을 주도하고 있음. 초기 단계에 드론은 정보수집의 수단으로써 전장에서 본격적으로 이용되었고, 다양한 용도의 공격 무기로 용도를 확장하려는 시도가 계속되고 있는 상황임.
- 1991년 걸프전에서 미국은 이라크의 방공망 등의 정보를 수집하는 군사작전의 지원 수단으로 드론을 본격 사용하였음. 그 이후 발칸분쟁에서 미국은 정보수집 목적으로 더욱 개량된 드론을 활용함으로써 그 효과와 성능을 더욱 명확하게 확인하는 기회를 가졌음. 2001년 아프가니스탄 전쟁과 2003년 이라크 전쟁은 미국이 전장에서 드론의 역할을 획기적으로 전환하는 계기가 되었음.
- 2001년 미 공군은 정찰용 드론인 프리데이터(Predator)에 미사일(Hellfire)을 실험 발사하여 성공을 거두었음. 성공 직후 9/11 테러 공격이 발생하고, 미군은 아프가니스탄에서 프리데이터를 실전에 배치하고, 10월경에 사상 처음으로 군사공격 임무를 수행하였음.
- 2002년 미국은 테러 용의자를 사살하기 위해 공식적인 전쟁 지역이 아닌 아프리카의 예멘 지역에서 드론을 활용한 첫해가 되었음. 예멘에서 미국의 드론 활용은 두 가지 논쟁적 이슈를 갖고 있음. 하나는 전쟁지역이 아닌 곳에서 드론을 전투용으로 활용했다는 점임. 그리고 다른 하나는 예멘에서 드론의 공격으로 6명의 테러 용의자가 사망하였고, 그중에는 무슬림이었던 미국 시민을 재판 없이 안보위협 세력으로 간주하여 사살한 것임.
- 2007년 미국은 사상 처음으로 60대 프리데이터와 6대 리어퍼(Reaper)

로 구성된 무인비행단을 창설하였음. 프리데이터는 안보 목적으로 미국이 개발한 기본 모델이고, 리어퍼는 프리데이터를 개량하여 처음부터 전투용 목적으로 개발되었음. 이와 달리, 프레이데이터는 정찰용에서 전투용으로 기능을 개선하였음.

- 2011년 미국은 테러용의자를 사살하기 위해 소말리아에서 드론 전략을 펼침으로써 지리적으로 더욱 확대함. 예멘은 미국이 선언했던 ‘테러와의 전쟁’ 지역이 아니었듯이, 소말리아도 공식적인 전쟁이 발생했던 지역이 아님. 그리고 미국의 드론 작전은 파키스탄으로 확장되어 이른바 ‘의심대상 공격(signature strike)’ 전략으로 발전하였음. 미국의 안보에 위협을 당장 가하는 용의자가 아니라 테러활동과 관련이 있는 개인이나 집단과 연계되어 있는 것으로, 의심이 드는 대상을 공격하는 전략의 수단으로 확대하였음.
- 2012년 오바마 대통령은 아직도 드론의 활용에 관한 부분이 기밀로 공개되지 않고 있지만, 드론 공격의 기준을 공식적으로 제시하였음. 즉 미국은 외국 정부가 테러 용의자를 체포하는 것이 불가능한 경우에 한하여 드론을 사용하여 사살한다는 것임.
- 미국은 드론 기술과 성능에서 가장 앞선 국가이고, 이스라엘과 중국이 그 뒤를 따르고 있음. 미 공군은 크게 두 가지의 핵심 유형 드론으로 중고도 드론인 프리데이터와 전략적 목적을 갖는 글로벌 호크(Global Hawk)를 갖추. 이들 드론은 각각 3만 피트와 6만 5천 피트 상공에서 36시간을 체공함. 미 육군은 헌터(Hunter)와 신형 쉐도우 200(Shadow 200)을 개발하여 보유하고 있고, 해군과 해병대는 파이어니어(Pioneer)를 보유하고 있음. 미 육군은 지금까지는 정찰 목적으로 드론을 활용하였으나, 다목적용으로 활동 반경을 대폭 확대한 워리어(Warrior)를 개발하였음. 워리어는 미 공군의 프리데이터와 유사한 유형이지만 전투용 드론으로 정찰 목적에서 전투용으로 군사작전에 적극 활용하겠다는 의지를 드러냄.)
- 미군은 2006년 4개년 국방검토보고서에서 공군의 특수작전사령부 산하에 특수작전부대의 무인항공기 비행단을 설치할 것임을 공개하였음.
- 미국은 2005년부터 2013년까지 전투용 드론의 보유 규모를 1,200% 정도로 증가시켰음. 즉, 지난 10년간 미국은 50대 수준이었던 보유 드론 수를 7,500대로 늘렸음. 이 드론의 절대다수는 정찰용이지만, 미국 국방부가 보유하고 있는 항공기의 31%를 드론이 차지하고 있음. 미군이 전력의 구조를 개편하여 드론의 전략적 비중을 높이려는 체계적인 작업을 하고 있음.

미국은 드론 기술과 성능에서 가장 앞선 국가이고, 이스라엘과 중국이 그 뒤를 따르고 있어...

드론은 활동 목적과**범위에 따라****단거리 정찰용,****단거리 전투용,****장거리 정찰용,****장거리 전투용으로****구분되고,****비행고도는 저고도,****중고도, 고고도로****세분 가능**

- 2011년 미 공군은 전투기와 전폭기 조종사를 모두 합친 숫자보다 더 많은 드론 조종사를 훈련시켰고, 공군사관학교에서 드론 조종사 병과로 첫 졸업생이 배출되었음.

- 전 세계적으로는 75개국 정도가 드론에 관심을 갖고 개발하거나 획득하려고 노력하고 있음. 이들 국가의 대부분은 정찰 목적으로 드론을 활용하려는 단계에 머무르고 있음. 그러나 25개국은 전투용 드론에 관심을 갖고 있고, 2020년까지 전 세계적으로 드론 개발과 구입 예산은 900억 달러 규모가 될 것으로 추산되며 이 중 90억 달러가 원거리 전투용 드론 개발에 투입될 것으로 전망됨.
- 중국은 25종 이상의 드론을 보유하고거나 개발 중에 있고, 이스라엘은 42개국 이상에 드론을 수출하고 있으며 이는 자국의 무기수출 중 10% 이상을 차지함.
- 2013년 전 세계의 드론 연구 개발비는 66억 달러로 추산되고, 2022년에는 114억 달러로 증가될 것으로 보임. 이 중 50% 이상을 미국이 차지할 것으로 예상됨.²⁾

나. 안보수단으로서 드론의 특징

- 드론이 국제안보질서에 미치는 영향의 수준을 평가하는 데 크게 두 가지의 기준에서 분류될 수 있음. 하나는 드론의 전략적 목적을 기준으로 정찰용과 전투용으로 구분됨. 다른 하나의 기준은 드론의 활동 반경으로 비행 거리에 따라 분류한다면 장거리와 단거리용으로 나누는 것임. 장거리용은 전략폭격기와 마찬가지로 작전의 반경이 확대됨으로써 공격과 방어력을 크게 향상시키는 수단임.
- 이 두 가지의 기준에 따라 드론의 유형을 나눈다면, 크게 네 가지로 구분이 가능함(<표 1> 참조). 단거리 정찰용, 단거리 전투용, 장거리 정찰용, 장거리 전투용이고, 기술적으로나 생산 비용 측면에서 장거리 전투용 드론이 가장 상위에 자리매김 될 것임. 반면에 국제사회에서 가장 널리 확산된 유형은 단거리 정찰용 드론임.
- 이런 기준에 비행 고도의 기준을 추가한다면, 저고도, 중고도, 고고도 유형의 드론을 더욱 세분화가 가능함. 또한 개발 기술의 수준을 기준으로 분류한다면 더욱 세분화된 유형과 국제안보질서에 미치는 파급효과를 분석할 수 있음. 이 밖에 드론의 주된 목적은 전투용이나 정찰용 이외에 대잠초계 드론, 장거리 통신 드론, 수중 드론 등 다양한 목적으로 개발되고 있음.

〈표 1〉 드론의 유형

활동 목적 활동 범위		전략적 목적의 구분	
		정찰용 드론	전투용 드론
비행 반경의 구분	장거리 드론	장거리 정찰용 드론 (Global Hawk)	장거리 전투용 드론 (Predator, Reaper, Warrior, Shadow)
	단거리 드론	단거리 정찰용 드론 (Old Predator)	단거리 전투용 드론 (RQ-11 Raven)

(비행 반경은 편도 비행거리를 300km 기점으로 나눈 것이고, 전략적 목적의 기준에서 전투용은 엄밀한 의미에서 정찰용의 기능을 동시에 수행함)

- 드론의 개발과 발전에는 다음과 같은 무기로서의 핵심적인 특징이 있음. 첫째, 드론의 비용이 저렴하다는 점임. 미 공군의 한 보고서에 따르면, 드론은 제작과 운용 면에서 기존의 유인항공기에 비해 매우 저비용으로 제작이 가능함.
 - 프리테이더 대당 가격은 4.5백만 달러이고 리어퍼(Reaper)는 1,050만 달러 수준지만 합동타격기(JSF)인 F35 1대 가격은 1억 5,900만 달러이고, F22는 3억 7,700만 달러에 이릅니다. 더욱이 조종사 훈련비용은 1/10 수준 이하로 평가됨. 미국이 드론의 비중을 높이는 이유 중 하나는 국방비 삭감에 따른 전투력의 보완 수단으로 적합성을 인정받은 점임. 오바마는 작은 군대를 실현하기 위해 공군력, 정보, 특수작전, 드론과 같은 기술혁신 등의 요소를 강조하였음.
- 둘째, 드론은 첩보위성과 전투기의 기능을 혼합한 장점을 갖춤. 첩보위성은 정보를 수집하는 데 활용되고 정지 궤도 혹은 지구 궤도를 순환하지만, 첩보위성은 군사공격 목적으로 활용되지 못하고 있음. 반면에 전투기는 빠른 비행속도와 목표물을 타격하는 데 매우 유용하지만, 특정 지역을 장시간 체공하면서 감시 혹은 정찰활동을 하기는 어려움. 또한 전투기의 공격은 많은 민간인의 희생을 피하기 어려움. 드론은 이런 첩보위성의 정찰 기능과 특정 장소를 장시간 감시할 수 있는 기능을 갖추고 있으면서도 비교적 빠른 속도로 비행하고, 정밀 유도 미사일을 장착하여 공격할 수 있음.
 - 강대국들이 개발 중인 드론의 발전 방향은 훨씬 장시간 체공하거나, 장거리를 비행하도록 하며, 정밀한 공격 무기와 스텔스 기능을 갖춘 최첨단의 전투용 드론을 만들려고 함. 반면에 군사적 강대국이 아닌 국가들은 중단거리의 사정권 내에 있는 목표물을 공격할 수 있는 전투용

드론의 기술은 비교적 쉽게 획득할 수 있고, 이중 용도의 기술로 국가뿐만 아니라 비국가 행위자들도 용이하게 활용할 수 있어...

드론 기술은 다른 무기체계에 비해 빠르게 확산될 가능성이 높고, 국제안보와 동북아 지역의 안정성에 영향을 미칠 것으로 보여...

드론을 개발하고 있음.

- 셋째, 드론의 기술은 비교적 쉽게 획득할 수 있고, 이중 용도의 기술로 국가뿐만 아니라 비국가 행위자들도 용이하게 활용할 수 있음. 드론의 기술은 민간영역에서 이미 활발하게 이용되고 있음. 기술이나 비용 문제에서 드론은 개인도 개발하여 활용이 가능함. 최근 사례를 보면, 2011년 미국의 국경선에 추락하여 드러난 사건으로 멕시코 경찰은 국경선을 감시하는 정찰용 드론을 운용하였음. 심지어 미국의 보스턴 교외에 거주한 한 청년은 드론으로 미국 국방부를 공격하려는 계획을 세우다 발각되었음. 헤즈볼라 무장세력은 이란제 드론에 무기를 탑재하여 이스라엘을 공격하려고 시도하기도 했음.
- 드론 기술의 확산은 다른 무기체계에 비해 빠르게 확산될 가능성이 높음. 이는 상업용이나 국내치안 목적에서 활용됨으로써 군사 안보전략의 수단으로 쉽게 전용될 것임. 그와 같은 기술의 확산은 기존의 국제안보구조에 불만을 갖는 도전 세력이 획득하는 것을 방지하기란 사실상 불가함.
- 록히드 마틴사는 2010년 드론을 매우 쉽게 조종할 수 있는 소프트웨어를 개발하여 휴대폰으로도 가능한 단계에 이르렀고, 심지어 20여 개 이상의 민간 기업들은 다른 국가를 위해 정찰과 정보 수집을 대행하는 드론을 운용하고 있음.

3. 드론의 안보전략과 국제안보

가. 드론의 안보전략과 특징

- 이미 살펴보았듯이, 미국은 드론을 전쟁과 안보수단으로써 가장 광범위한 지역에서 활용하고 있음. 반면에 드론의 해외 판매를 주도하고 있는 국가는 이스라엘과 중국임. 미국은 일부 동맹국에게 수출을 하고 있지만, 전투용을 제외하고 수출대상국은 제한해 놓고 있음. 드론의 확산은 안보전략의 수단으로 일반화되고 있다는 점을 의미하고, 확산된 드론은 국제안보와 동북아 지역의 안정성에 영향을 미칠 것임.
- 드론의 안보전략적 의미는 크게 세 가지가 있음. 첫째, 드론을 전쟁 무기로써 활용하는 국가는 자국 군인의 희생을 걱정할 필요가 없음. 드론 조종자는 수천 킬로 떨어진 장소에서도 통제가 가능하기 때문에, 아프가니스탄에서 운용되는 드론이 미국 캔자스의 통제소에서 조종됨. 미국이 드론의 활용을 급격하게 확대한 이면에는 미군의 희생을 줄일 수

있을 것이라는 현실적인 판단에 따른 것임.

- 미군의 희생은 국내정치에서 유권자가 매우 거부적인 태도를 보이는 요소이고, 정치지도자가 국내정치에서 탄핵될 가능성이 높은 원인임. 따라서 이라크 전쟁과 이미 미국 역사상 최장기 전쟁이 된 아프가니스탄 전쟁에서 미군의 희생이 계속해서 증가하는 어려운 국면에서 오바마의 선택은 충분히 예견되는 것이었음.
- 둘째, 드론은 비대칭적 안보전략의 수단으로 효과적임. 일반적으로 비대칭적 안보전략은 약자가 강자를 상대로 강자의 우위를 극복하는 전략을 의미함. 드론은 저렴한 비용으로 제작이 가능하고 손쉽게 이용되는 기술로 인해, 비국가 행위자가 정부와 강대국을 상대로 드론 공격을 충분히 예상할 수 있음. 드론은 그 자체가 최첨단 유형이 아니라 하더라도, 생화학 무기 혹은 방사능 물질을 장착하거나 심지어 자폭형으로 다양한 방식의 공격이 가능함. 근거리에서 적의 레이더에 탐지되지 않고 강자를 공격할 수 있다면 위협적인 공격 수단이 될 것임. 이 점은 국제안보의 불안 요인으로 가장 많이 제기되는 주장임.
- 드론은 강자의 안보 전략을 강화해 주는 수단이기도 함. 미국의 표적 사살은 최첨단 드론이 테러용의자를 효과적으로 제거하는 성과를 거두고 있음. 지상군이 작전을 전개하기 어렵고, 정확한 정보를 확보하지 못한 상태에서 정밀무기의 공격조차도 많은 민간인 희생자를 낳는 부작용이 있기 때문임. 파키스탄, 예멘 등에서 활용되고 있는 미국의 드론은 수 시간을 채공하면서 정보를 수집하고 최적의 시점에 공격함으로써 부작용을 최소화하고 있음.
- 9/11 테러 이후 미국이 비전투지역에서 표적 사살한 95%가 드론의 공격으로 이루어졌고, 나머지는 크루즈 미사일, 전폭기, 함포 등으로 수행됨. 파키스탄에서는 드론 공격으로 2,700여 명의 테러 용의자가 사살된 것으로 보고됨.
- 셋째, 드론의 활용을 규제할 수 있는 실질적인 국제규범이 없음. 전쟁이 아닌 지역에서 군사안보 수단으로 미국의 드론 작전은 전쟁관련 국제법의 정당성을 인정받을 수 있는가에 대한 근본적인 의문이 제기됨. 미사일 확산을 통제하고 있는 미사일기술통제레짐(MTCR)과 바세나르 협정(Wassenaar Arrangement)이 있지만, 드론을 대상으로 이들 제도를 그대로 적용하는 데는 한계가 있음. 이런 상황에서 미국의 드론 활용은 국제안보질서에서 선례를 남기는 의미를 가짐. 특히 테러 용의자를 표적 사살하는 데 드론은 다른 국가의 영공을 비행해야 함.
- 미국의 선례는 중국, 러시아 등 다른 국가에게 유사한 공격의 정당성을 부여하게 될 것임. 중국은 티베트나 신강/위구르 지역에서 분리 독립을

**드론은 저렴한
비용으로
제작가능하고 손쉽게
이용할 수 있는
기술이라서 비대칭적
안보전략의 수단으로
효과적**

드론의 등장과 확산은

국제안보구조를

불안정화하고

불확실성을 높일

것이라는 예측이 우세

주장하는 세력을 추적하기 위해 주변국가의 영공을 침범할 수 있음. 마찬가지로 러시아는 체첸 반군을 소탕하려는 목적으로 인도는 카슈미르 분리 독립주의자를 공격하기 위해 영공을 침범하는 것이 가능함.

- 넷째, 드론은 공격형 무기이면서 공격자의 정체를 숨기는 것이 다른 무기에 비해 용이함. 드론은 공중, 해상 등 여러 방식으로 공격이 가능하고, 공격이 이루어진 시발지와 공격 행위를 주도한 행위자를 파악하기가 어렵게 함. 물론 중고도 전투용 드론은 레이더에 포착될 가능성이 높다는 지적이 있지만, 여전히 미사일, 유인 항공기, 혹은 대포와 같은 무기체계에 비해 공격자의 정체를 명확하게 파악하는 데 제약이 많은 수단임. 공격형의 무기가 공격자의 정체를 숨길 수 있는 장점을 갖는다면 공격의 효과가 높아짐. 소형의 단거리 공격형 드론을 사전에 탐지하기 어렵게 하는 한계는 반군 세력이나 테러조직이 이를 공격 수단으로 삼고 싶어 하는 요소임.
- 다섯째, 드론은 전쟁 상태가 아닌 상황에서 무력 공격의 수단으로 변형되어 사용될 가능성이 높음. 미국의 경우, 드론의 활용은 전쟁을 더 이상 선언하지 않아도 되는 시점에 대통령이 무력을 사용하는 권한을 갖도록 하는 결과를 가져옴. 전쟁을 치르는 통상적인 방식을 우회하는 방법으로 활용될 수 있고, 오바마 행정부는 그런 특징을 분명하게 보여줌. 이는 지난 수십 년간 국제안보질서를 지탱하고 있는 국제법의 근간을 훼손할 여지가 충분함.
- 국제법상 무력 공격이나 무력 응징의 행위는 드론의 공격에 그대로 적용되기에 애매하지만, 당장 드론의 준비를 무력 공격의 위협으로 판단하고 선제공격의 정당성으로 삼을 수 있음.

나. 드론과 불안한 국제안보

- 드론은 당분간 국제안보구조의 안정성에 변화를 줄 것이 분명함. 다만 획기적인 변화를 유도하는 게임 체인저의 역할을 할 것인지, 아니면 다른 무기의 성능과 영향에서처럼 비슷한 결과만을 초래할 것인가 하는 문제임. 드론의 등장과 확산은 국제안보구조를 불안정화하고 불확실성을 높일 것이라는 예측이 우세함. 드론이 무기체계로서 갖는 이점은 미국만이 절대 우위를 보장하거나 미국만이 독점적 지위를 확보할 수 있는 것이 아니기 때문임. 드론의 영향은 강대국 간의 경쟁, 규범의 부재와 미국의 선례, 정치지도자들의 변형된 전쟁 수행 방식 등의 요인에 의해 결정될 것이고, 그에 따른 불안한 국제안보구조의 특성은 세 가지로 구분해 볼 수 있음.

- 첫째, 드론의 군비경쟁임. 미국과 중국 사이에 드론 군비경쟁의 양상을 보이고 있고, 동아시아 지역과 중동 지역 등 안보 갈등이 높은 지역 내에 있는 국가들은 경쟁적으로 드론 개발에 박차를 가하고 있음. 중국은 2010년 주하이 에어쇼에서 드론의 양적 및 질적 위상을 보여줌.
 - 중국의 해안선을 따라 향후 2015년까지 11곳의 드론 기지를 건설할 예정임. 미 국방부의 최근 보고서들에 따르면, 중국은 장거리 정찰 및 공격 목적으로 정찰용 드론과 전투용 드론을 실전배치하거나 개발 중임. 특히 군사 선제공격을 위한 역량을 강화하는 전투용 드론을 개발하려고 노력하고 있고, 퇴역 전투기를 전투용 드론으로 바꾸는 데 관심을 갖고 있음.
 - 전 세계적으로도 전투용 드론을 개발하려는 국가가 크게 늘어나 있음. 23개국 정도가 전투용 드론을 개발하거나 보유하고 있는 것으로 알려져 있지만, 이 중에 미국, 중국, 러시아, 인도, 이란 등 8개국이 장거리 전투용 드론이나 중고도 장거리 정찰용 드론을 개발하고 있음. 이들 국가는 직간접적으로 군사적 경쟁관계의 국가가 있고, 지역 패권을 차지하려는 투사력을 확보하고자 하는 국가들임.
- 둘째, 오바마 행정부의 안보전략은 정찰용을 넘어서 전투용의 다양한 용도로 드론을 적극 이용함으로써 국제안보구조에 중대한 선례를 만들고 있음. 드론은 전장과 전장 밖에서 테러 활동과 연계되었다는 의혹 수준에서 민간인을 살해하는 데 동원되면서 활용의 범위가 확대됨.
 - 드론은 무력 공격의 특성을 갖고 있지만 전쟁으로 규정되지 않는 지역에서 드론 공격은 무력 사용의 범위를 확대하면서 무력 사용의 가능성을 높이는 결과로 이어짐. 이에 따라 전쟁의 방식이 달라지면, 군사 공격의 대상과 보복 그리고 정당성도 확대될 것임. 나아가서 드론을 조종하는 통제시설은 무력 공격의 대상이 될 수 있음을 의미함. 즉, 미국 본토에 있는 드론 통제소는 적대세력이 공격의 대상으로 삼는다고 하더라도 정당성을 인정받게 될 것임.
 - 러시아, 중국, 인도 등이 미국처럼 드론을 이용하여 유사한 공격 행위를 따라 할 여지가 충분함. 이를 제어하는 전쟁에 관한 국제법이 있었지만, 이제는 그런 국제규범의 억제력이 심하게 훼손되는 상태임. 전면적인 무력충돌이 아닌 표적 사살은 때론 관련 국가의 정부가 반정부 세력을 제거하기 위한 편법으로 강대국의 드론 전략을 이용하는 부작용이 나타났음. 파키스탄 정부는 미국의 드론 공격을 허용하는 조건으로 반정부 세력을 소탕하는 데 활용하곤 했음.
 - 미국의 드론 전략은 군과 정보기관의 역할과 활동 범위에 대한 경계를 모호하게 함. 파키스탄, 소말리아, 예멘 지역에서 미국의 드론 공격은 미군이 담당하는 것이 아니라 CIA가 맡아서 하고 있음. 이는 정보기관이

**오바마 행정부는
드론을 정찰용을
넘어서 전투용 등
다양한 용도로 적극
이용함으로써
국제안보에 있어
중대한 선례를 만들고
있어...**

**동북아 지역에는
드론의 군비경쟁이
현실로 나타날
안보 환경이 조성되어
있어...**

정보활동이 아닌 군사 공격을 담당함으로써, 국제사회에 군대의 군사 활동이 아닌 수준으로 낮추어 보이게 하려는 의도로 보임.

- 셋째, 드론은 전쟁을 무제한적으로 연속시키며, 국제안보의 질서를 불안정하게 함. 전쟁에서 군인을 적지에 보내지 않아도 된다는 점은 전쟁의 양태를 급격하게 바꾸고 있음. 군사작전으로 자국 병사의 희생이 거의 없다면 전쟁에 대한 국내정치적 부담이 크게 줄어들 것이고, 정치지도자는 전쟁을 종결해야 하는 급한 압박을 덜 받게 됨. 드론은 전쟁 개입의 임계점을 낮추는 효과가 있기 때문에 전쟁 갈등이 계속되는 결과로 이어짐. 이는 “끝없는 전쟁”의 위협으로 경고되기도 함. 드론을 이용한 미국의 전쟁은 이런 끝없는 전쟁의 일면을 확실하게 보여줌. 아프가니스탄과 이라크를 대상으로 9/11 테러 용의자와 후견국을 응징하려는 전쟁은 이제는 파키스탄, 소말리아, 예멘 등 테러와 직접 관련이 없거나 미국의 안보에 직접적인 위협을 가하고 있지 않는 대상을 제거하기 위해 드론전쟁을 지속하고 있는 것임.

4. 결어

- 드론은 21세기 국제안보구조를 획기적으로 바꿀 수 있는 게임 체인저로 평가됨. 국제 평화의 안정성을 불안정하게 영향을 미칠 가능성이 높음. 그러나 핵무기와 같은 파급 여파를 미칠지는 아직은 미지수임. 미국이 전장에서 활용하기 이전에 많은 국가들은 드론 개발에 관심을 갖고 있었고, 정보수집이나 민간용으로 활용되고 있었음. 드론에 관한 국제규범이 부재하고, 이를 통제하려는 국제사회의 구체적인 시도가 아직 없음. 결국 드론의 강점과 폭넓은 활용 가능성 그리고 드론의 기술과 성능이 확산되는 속도는 국제안보구조의 불확실성을 높이고 있다는 점이 분명함. 또한 오바마의 드론 안보전략은 민간인 희생의 부작용, 국제법의 무력화, 테러용의자 사살의 대외적 정당성과 대내적 합법성, 대통령의 권한 한계 등 여러 시각에서 비판을 받고 있음.
- 동북아 지역은 드론의 군비경쟁이 현실로 나타날 안보 환경이 조성되어 있음. 미국의 아시아 재균형 전략으로 한층 심화되고 있는 미국과 중국의 군사적 긴장관계는 드론의 활용에서도 분명하게 드러남. 중국은 드론의 해외 수출에 적극적일 뿐만 아니라 전투용 개발도 빠르게 발전시키고 있음. 일본 역시 첨단 드론을 수입하려고 하고 있고, 북한과 남한은 모두 정찰용 드론을 이미 보유하고 있으며, 대만 역시 전투용 드론을 개발하고 있는 것으로 알려짐. 드론이 군사 분쟁의 결과를

좌우하는 단계는 아니지만 동북아 지역에서 새로운 군비경쟁이 가속될 것이고, 이는 세력균형을 안정적으로 유지하기보다는 불안정한 영향을 미칠 가능성이 충분함. 공격형 무기로 발전되는 드론이 파괴력을 향상시키고, 스텔스 기능을 강화하며, 장거리를 비행할 수 있다면, 그에 따른 방어형 무기를 강화시키려고 할 것임. 드론의 군비경쟁은 향후 드론에 대한 방어 시스템의 경쟁으로 이어질 수 있음.

- 한국은 드론의 역내 군비경쟁이 한반도 불안정으로 확대되지 않기 위한 독자적인 대응책을 마련하기가 용이하지 않음. 한국이 드론 관련 국제제도를 주도하는 것도 현재의 동북아 외교안보 환경에서 실현되기 어려움. 그리고 미국이 우위의 선점을 확실히 하고자 하고, 중국은 군사력 불균형을 만회하려는 추격의 자세를 늦추지 않을 것이며, 드론의 장점을 찾고자 하는 북한이나 일본이 자제할 가능성도 없음. 한국은 드론의 도입과 드론 위협의 방어시스템을 갖추는 데 당분간 안보전략의 재조정이 필요하지만, 자칫 미국의 안보전략에 대한 의존성을 강화하는 관성을 경계해야 함.

주석

- 1) 2011년 말 미국의 드론 보유 현황을 보면, 육군이 Shadow 450대를 보유하여 가장 수량이 많고, 공군이 Predator 175대, Reaper 40대, Global Hawk 14대, 해병대가 Shadow 52대를 운용하고 있음(*The Washington Post*, December 23, 2011).
- 2) IHS Industry Research and Analysis는 2011~2020년 사이에 전 세계의 드론에 대한 연구 개발 비용에서 국가별로 차지하는 비율을 미국 56%, 중국 12%, 이스라엘 9%, 러시아 8%, 유럽 전체, 3%, 영국, 프랑스, 이탈리아가 각각 2%, 그리고 기타 6%로 추정하였음(*The Economist*, October 8, 2011).

참고문헌

- Bowcott, Owen. "Drone Strikes Threaten 50 years of International Law, Says UN Rapporteur," *The Guardian* (June 21, 2012).
- Breen, Michael and Joshua A. Geltzer. "Asymmetric Strategies as Strategies of the Strong," *Parameter*, Vol.40 (Spring 2011).
- Brimley, Shawn, Ben Fitzgerald and Ely Ratner. "The Drone War Comes to Asia," *Foreign Policy* (September 2013).
- Bumiller, Elisabeth and Thom Shanker. "War Evolves With Drones, Some Tiny as Bugs," *New York Times* (June 19, 2011).
- Byman, Danial. "Why Drones Work: The Case for Washington's Weapons of Choice," *Foreign Policy*, Vol.92, no.4 (July/August 2013).
- Cronin, Audrey Kurth. "Why Drones Fail: When Tactics Drive Strategy," *Foreign Policy*, Vol.92, no.4 (July/August 2013).
- Dowd, Alan W. "Drone Wars: Risks and Warnings," *Parameter*, Vol.42, no.4 (Winter-Spring 2013).
- Miller, Greg. "Under Obama, An Emerging Global Apparatus for Drone Killing," *The Washington Post* (December 27, 2011).
- Parker, Richard. "Pilotless Planes, Pacific Tensions," *New York Times* (May 12, 2013).
- Sanger, David E. *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power* (Crown Publishers, 2011).
- Shane, Scott. "Coming Soon: The Drone Arms Race," *New York Times* (October 8, 2011).
- Shaw, Ian G. R. "Predator Empire: The Geopolitics of US Drone Warfare," *Geopolitics*, Vol.18, no.3 (2013).
- Sloan, Elinor. *Military Transformation and Modern Warfare* (Praeger Security International, 2008).
- Sutherland, Benjamin, ed. *Modern Warfare, Intelligence and Deterrence* (Wiley, 2011).
- "Unmanned Military Aircraft: Attacks of the Drone," *The Economist* (September 3, 2009).
- US Department of Defense. *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China* (2011).
- Zenko, Micah. *Reforming U.S. Drone Strike Policies* (Council on Foreign Relations, 2013).

❖ 저자 약력

■ 장노순

現 한라대학교 경찰행정학과 교수. 미국 Florida State University에서 정치학 석사와 박사학위를 취득하였음. 주요 경력으로 국정홍보처 전문위원을 역임. 연구 분야는 사이버안보, 안보전략이론, 정보활동과 정책 등임. 주요 저서로 『국가정보학(공저)』 등이 있고, 논문으로 “안보와 치안의 상호의존성”, “사이버무기와 안보딜레마의 전이”, “테러와 정보의 역지전략” 외 다수가 있음.



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)738-6522

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

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

ISSN: 2005-9760