

제주평화연구원 연구총서 35

2015 동아시아 평화와 협력을 위한 구상

JPI 정책포럼 시리즈 제주평화연구원 편



제주평화연구원 연구총서 35

JPI 정책포럼 시리즈

2015

동아시아 평화와 협력을 위한 구상

인쇄 2015년 12월 26일

발행 2015년 12월 31일

역은이 제주평화연구원

발행인 박헌

발행처 두일디자인

주소 서울시 중구 을지로14길 8(을지로3가) 을지빌딩 206호

전화 02-2285-0936~7

© 제주평화연구원, 2015

ISBN 978-89-958054-6-6 93300

정가 20,000원

※ 잘못된 책은 교환해 드립니다.

JPI 정책포럼 시리즈

2015

동아시아 **평화와 협력을** 위한 구상

발간사

경제적으로는 번영을 달성했지만 해묵은 정치적, 안보적 갈등이 좀처럼 풀리지 않고 있는 아시아의 안타까운 현실을 우리는 ‘아시아 패러독스’라고 부르며 극복하고자 노력해왔습니다. 하지만 2015년 한 해를 돌아보면 ‘아시아 패러독스’라는 표현이 무색할 정도로 세계 각 지역에서 갈등과 대립이 그치지 않았습니다. ‘지정학의 부활’이라는 표현이 유행이 될 정도로 주요국들의 관계는 냉전 이후 최악으로 치달았으며, 중동과 아프리카의 분쟁은 테러와 난민을 양산하여 중동과 아프리카만이 아니라 전세계 모든 나라에 위협이 되었습니다. 이러한 현실이 주는 함의는 비록 분쟁과 갈등이 지구 반대편에서 발생하고 있다 하더라도 어느 지역, 어느 나라도 그로부터 자유롭고 안전할 수 없다는 것입니다. 평화는 인류 공통의 과제입니다.

제주평화연구원은 한반도와 동북아, 나아가 전세계의 평화와 협력을 증진하고 분쟁과 갈등을 해결하는 이론과 정책을 개발하는 것을 사명으로 2006년에 설립되었습니다. 갈등과 긴장이 상시화되고 지구화된 오늘의 현실은 저희 연구원에게 커다란 자극이고, 중요한 연구대상이며, 풀어야 할 과제라고 할 수 있습니다. 저희에게 주어진 사명을 수행하기 위해서 제주평화연구원의 연구진과 국내 저명한 전문가들은 2015년 한 해도 수시로 모여서 평화와 안보에 영향을 주는 도전요인들

을 분석하고 대응책을 모색하였습니다. 그렇게 하여 모은 지혜를 간결한 보고서로 정리해 온라인과 오프라인으로 배포하였습니다. 그 결과물이 바로 『JPI 정책포럼』입니다. 2015년에는 ‘한국의외교의 현황과 새로운 방향,’ ‘남북관계와 한반도 평화,’ ‘주요국 관계와 지역 질서,’ ‘지정학과 지역주의’ 이라는 네 가지 대주제에 대해 『JPI 정책포럼』을 발간하였습니다.

이제 한 해의 결과물을 모아서 『JPI 정책포럼 시리즈: 2015 동아시아 평화와 협력을 위한 구상』이라는 제목 아래 단행본으로 출간하게 되었습니다. 다양한 논의들을 한 권의 책 안에 담아 정리함으로써 국내 우수한 전문가들의 지혜가 축적되고 또 효과적으로 활용될 수 있기를 기대합니다. 아울러 『JPI 정책포럼 시리즈: 2015 동아시아 평화와 협력을 위한 구상』의 출간이 소통과 교류를 통해 제주도와 우리나라를 세계 평화담론의 중심으로 발전시키려는 커다란 목표에 작은 보탬이 되기를 희망합니다.

2015년 12월

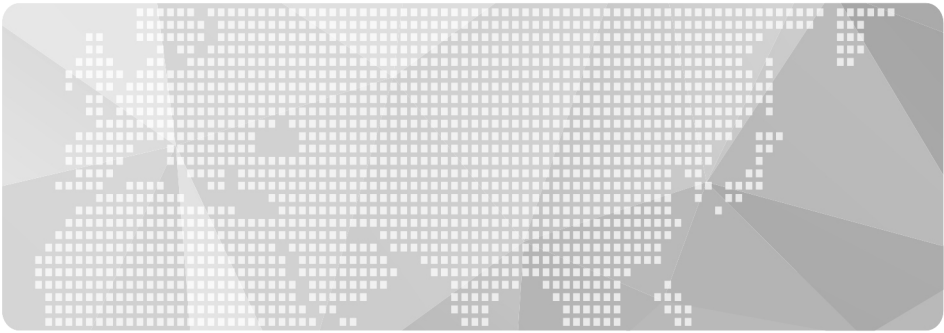
제주평화연구원장 문 태 영



목차

1부 한국외교의 현황과 새로운 방향

한미동맹의 현황과 주요 이슈 김현욱	12
국교정상화 50주년, 한일 관계의 분석과 제언 조세영	30
동북아 국제체제 속의 대일외교 과제 진행남	44
싱크탱크의 부상과 공공정책에서 역할 이숙중	66
미중 세력 경쟁 속의 한국외교 재성찰: 전략적 딜레마 극복을 위한 비판적 논의 은용수	84
사이버 공격과 사이버 억지: 국제정치적 의미와 대안적 패러다임의 모색 민병원	104
다자 안보협력 체제의 개념과 현실: 집단안보, 공동안보, 협력안보를 중심으로 신범식	130



2부 남북관계와 한반도 평화

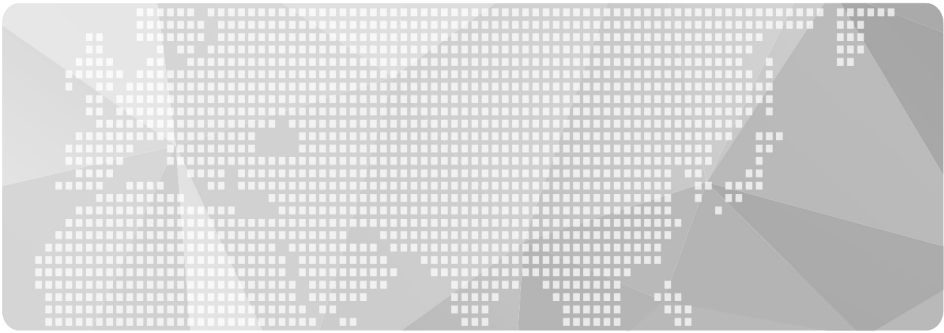
개성공단의 실상과 정책적 함의 홍양호	170
나선 경제특구 개발의 결정요인 및 전망 이영훈	192
한반도 주변에 전개되는 위험요소의 종류와 정책적 대안 이성우	204
동북아 지역협력과 북한 문제 이수훈	224
동아시아 군사력 균형과 한반도 평화 고봉준	234



목차

3부 주요국 관계와 주요질서

미중 관계 변화와 동아시아 지역질서 이승주	260
시진핑 시기 중국 외교와 북중 관계 김홍규	278
사드(TAAD) 배치와 한미 및 한중 관계 전망 김태우	296
우크라이나 사태 이후 북러 관계의 진전: 합의와 전망 우평균	328
우크라이나 사태 이후 유러 관계 온대원	342
푸틴의 반(反)서방주의와 러미 관계 조망 이홍섭	360
시리아 사태에 대한 러시아의 개입과 평화적 해결의 전망 고상두	376



4부 지정학과 지역주의

미국의 대러시아 외교: 지정학의 회귀? 김동열	392
현실주의 관점에서 본 미중 관계 이동선	408
지정학과 지역주의의 공존?: 한국, 러시아, 유럽의 유라시아 공동체 담론 비교 도종윤	426
지역경제협력으로 본 동아시아 지역주의의 현황과 전망 김홍중	448
저자 프로필	463

JPI 정책포럼 시리즈

2015
동아시아 **평화와 협력을**
위한 구상

1부

한국외교의 현황과 새로운 방향





현재 한미동맹은 지속적으로 굳건함을 유지하고 있으며, 동맹 구성국인 한국과 미국은 공동의 전략적 목적을 추구하고 있다. 김정은 정권 이후 한미 양국은 연합방위 태세를 강화하고 있고, 북한급변사태와 한반도 통일에 관련해서도 협력을 강화하고 있다. 또한, 미중관계 속에서 한미동맹을 현명하게 발전시켜 나가고 있다. 향후 한미동맹의 건설적 발전을 위하여 한반도 통일을 위한 한미동맹 역할 협의, 한미동맹의 지역동맹화, 그리고 차기 미 대선에 대비할 것 등을 제안한다.



한미동맹의 현황과 주요 이슈

김 현 욱

국립외교원 부교수

1. 서론

- 현 정부 들어 한미 양국은 지속적으로 동맹 메커니즘을 발전시켜 오고 있음
 - 2013년 박근혜 대통령 방미 시 상하원 합동연설을 행하였으며, 동 연설에서 21세기 포괄적 전략동맹의 3가지 비전과 목표를 제시하였음
 - 첫 번째로, 한반도의 평화와 통일 기반을 구축하는 것인데, 여기서 한반도 신뢰프로세스를 제시하였음. 이와 관련하여 DMZ(Korean Demilitarized Zone) 내에 세계평화공원을 만들겠다는 희망 또한 언급하였음
 - 두 번째로, 동북아지역에 평화협력체제를 구축하는 것인데, 과거사갈등 문제, 아시아패러독스 현상을 언급하면서 이를 극복하기 위한 비전으로 동북아평화협력구상을 제시하였음. 동 구상이 미국의 아시아 재균형정책과도 시너지 효과를 낼 수 있음을 언급함
 - 세 번째는 지구촌의 평화와 번영에 대한 기여로, 지구촌 행복 실현이 한미동맹의 궁극적인 목표로 제시됨

- 이후 한미 양국은 주요 현안에서 지속적으로 성과를 창출함

- 2014년 방위비분담금협정을 타결하였고, 같은 해 ‘조건에 기반한 전 작권 전환’으로의 합의를 이끌어내었음
 - 작년 말 2+2 회의를 개최함으로써 2010년, 2012년에 이어 3차 회의를 열어 2+2 회의의 실질적인 정례화를 이끌어내었음
 - 그 외에도, 올해 한미원자력협정을 타결하였음
- 본 글은 이와 같은 배경하에서 한미동맹의 현재 상태와 주요 이슈를 짚어보고 향후 한미동맹의 발전을 위해 필요한 정책적 고려사항을 제안하고자 함

2. 동맹전략의 목적

가. 미국의 안보전략

- 올해 초 발간된 미국의 국가안보전략(The National Security Strategy: NSS)보고서는 미국의 리더십을 강조하며 매우 자신감 있는 뉘앙스를 풍기고 있음
- 즉, “현재 미국은 더욱 강해졌고, 새로운 시대의 기회를 잡고 우리의 이익을 보호할 수 있는 위치를 점했다(Today, the United States is stronger and better positioned to seize the opportunities of a still new century and safeguard our interests against the risks of an insecure world)”라고 서문에 언급됨
 - 이는 2010년의 보고서와 비교하면 큰 변화인데, 2010 NSS의 키워드는 “국내에서 힘을 키우고 해외에서 국제질서를 구축한다(building at home, shaping abroad)”였음. 당시 내용은 미국의 리더십 회복에 초점을 맞추고 있었으며, 미국의 상대적 영향력 감소를 배경으로 국제협조를 가장 중시하는 정책을 내세웠음. 또한 협상을 통한 관여(engagement), 대결보다는 설득에 입각한 외교를 중시했음
 - 미국의 리더십 회복이 가능했던 배경은 경제력과 밀접한 관련이 있

- 음. 2010년 오바마 행정부 초기 미국 실업률은 10% 남짓이었으나, 1,100만 개의 일자리가 창출되어 현재 실업률은 5.7%로 줄어들었음. 또한 정부 재정적자 역시 1조 달러에서 5,000억 달러로 줄어들었음. 게다가 많은 미국 국민들이 건강보험의 수혜자가 되었으며, 에너지산업의 붐으로 인해 미국의 국제적 경쟁력이 상승되었음
- 또한 이라크, 아프간 전쟁의 종결로 인해 17만 명의 미군이 미국 본토로 돌아왔으며, 과거 18만 명에서 현재는 15,000명의 병력이 주둔하고 있음. 이는 다른 다양한 위협에 대처할 수 있는 능력이 되었음
- 국가안보전략보고서는 미국의 안보전략적 목적(security strategic objective)을 안보, 번영, 가치, 규범에 기반한 국제질서 네 측면에서 규정하고 있는데, 아시아지역과 관련된 목적은 다음과 같음
- 안보적 이익으로 분쟁방지능력 구축 관련, 러시아의 우크라이나 침범, 북한 도발, 동중국해 및 남중국해 긴장 등에 대해 언급하고 있음. 또한, 영토분쟁과 관련하여 분쟁을 악화시키는 강제와 단정적 행위를 포기할 것이며, 남중국해 관련 중국과 ASEAN 간의 행동강령(code of conduct)을 지지함
 - 경제적으로, 태평양전략적경제동반자협정(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership: TPP)을 통해 미국 수출의 장벽을 제거하고 노동권 및 환경보호를 위한 높은 기준을 마련할 것을 언급함
 - 국제질서 안정을 위해 일본, 한국, 호주, 필리핀 등과의 동맹과 더불어 ASEAN, 동아시아정상회의, APEC 등을 강화시키고 있음. 또한, 베트남, 인도네시아, 말레이시아 등과 파트너십을 심화시키는 한편, TPP를 통해 개방되고 투명한 경제를 촉진하고 있음
- 중국과 관련하여 안정되며 평화롭고 번영하는 중국의 부상을 환영하며, 양국의 건설적인 관계를 통해 실질적 협력을 증대할 것임을 밝히고 있음
- 구체적으로 기후변화, 글로벌 보건, 경제성장, 한반도 비핵화 등과 같

- 이 미중이 협력할 수 있는 분야가 존재하지만 인권, 사이버경제스파이, 해양안보, 무역, 영토분쟁에 대한 무력행사 등에서 중국이 국제규칙과 규범을 준수토록 촉진할 것임을 강조
 - 또한, 중국의 군사현대화를 지속적으로 관찰할 것이며 오해나 잘못된 계산을 줄여나가는 한편, 중국 정부나 기업에 의한 사이버절도에 대해서는 필요한 조치를 취할 것임을 언급
- 2013년 아시아소사이어티(Asia Society) 연설에서 도닐런(Thomas E. Donilon) 국가안보보좌관은 아태재균형정책의 5대 축을 제시한 바 있음
- 구체적 내용은 한국 및 일본 등과의 양자동맹을 강화하며, 중국과의 건설적인 관계를 구축하고, 인도·인도네시아 등 신흥국과의 관계를 심화시키며, EAS 등 지역다자협의체에 적극적으로 참여하는 한편, TPP 등 미 무역경제발전을 위한 경제구조의 구축을 추진한다는 것이었음

나. 한국의 안보전략

- 작년 국가안보실에서 발간된 국가안보전략에서는 한미동맹과 관련된 안보전략목적을 제시하고 있음
- 한미동맹을 포괄적전략동맹으로 발전시킨다는 점을 강조하고 있으며, 한미동맹이 한국방위를 위한 군사동맹의 역할과 아태지역의 평화와 안정의 핵심축이라고 언급하고 있음
 - 또한 한미동맹의 협력분야를 확대해 나갈 것이며, 글로벌 파트너십을 강화할 것임을 언급함

다. 공동의 전략목적

- 이와 같은 양국의 공식적인 전략목적은 서로 양립 가능하다고(compatible) 보임

- 북한에 대하여 CVID(Complete, Verifiable, Irreversible, Dismantlement)를 위해 북한이 신뢰할 수 있고 의미 있는 협상에 복귀할 것을 촉구하였음. 또한 비핵화 없이는 경제발전이 성공할 수 없음을 밝혔음
- 지역과 관련하여, 한미일 3국 안보협력이 대북억지력 강화에 중요하다는 점을 언급하였으며, 3국 정보공유 조치들에 대해 지속적으로 협의하기로 하였음
- 본 회의에서는 중국에 대한 언급이 있었는데, 중국과의 건설적 협력이 중요하다는 점과 함께 중국이 남중국해 행동선언(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: DoC)을 완전하고 효과적으로 이행할 것과 의미 있는 행동규약(Code of Conduct in the South China Sea: CoC)을 조기에 채택해야 한다는 점을 기술함
- 이와 함께 한국 측은 동북아평화협력구상을 포함한 역내 협력 증진의 노력을 강조하였으며, 양국은 작년 한미정상회담 공동성명에 언급되었듯이 한미동맹에 기초한 동북아 평화와 협력의 시대 구축을 바탕으로 역내도전에 대처해 나갈 것을 인식하고 있음
- 이외에도 글로벌 협력 분야와 관련하여 많은 합의점을 도출해 내었음

3. 주요 이슈

가. 대북 한미연합억지능력

- 2013년 북한의 3차 핵실험 이후 한반도에서 긴장상태가 고조되었으며, 이에 대비하기 위해 한미 양국은 안보협의회에서 다양한 연합대비태세 강화를 위한 합의를 이루어냈음

- 제44차 한미연례안보협의회의(ROK-US Security Consultative Meeting: SCM)에서 한미 양국은 북한 대량살상무기(Weapon of Mass Destruction: WMD)에 대한 맞춤형 억제전략 마련에 합의하였음. 즉, 북한이 WMD를 사용하는 방식을 투발 수단에 의거하여 유형별로 적절한 대응 타격 수단을 선정 및 대비책을 마련한다는 것이었으며, 확장억제정책위원회에서 2014년까지 완성기로 합의하였음
 - 북한 탄도미사일 위협에 대해 미사일 발사 직전 더욱 신속·정확하게 탐지-식별-결심-타격할 수 있는 킬체인을 빠른 시일 내에 구축하기로 합의하였음
 - 또한, 천안함·연평도 포격사건을 경험 삼아 ‘한미국지도발대비계획’을 조속히 마무리 지을 것을 합의함

- 제46차 SCM에서는 강력한 연합방위태세를 재확인하였으며, 양국 군이 전시 한미연합사단을, 평시 연합참모단을 편성하기로 결정한 점을 강조하였음

- 양측은 기존의 시기에 기초한 방식에서 조건에 기초한 접근방식에 의한 전작권 전환 추진에 대하여 합의하였음
 - 양국 국방장관 간 MOU에 명시된 전작권 전환의 조건은 안정적인 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 역내 안보환경, 한미 연합방위를 주도할 수 있는 한국군의 핵심 군사능력 구비(미국의 보완 및 지속능력 제공), 국지도발 및 전면전 시 초기단계에서 북한 핵·미사일 위협에 대한 한국군의 필수 대응능력 구비(미국의 확장억제수단 및 전략 자산 제공 및 운용) 등 세가지임
 - 또한 전작권 전환이 이루어질 때까지 필수 최소 규모의 인원과 시설을 포함한 연합사령부 본부를 현재의 용산기지 위치에 유지하기로 결정하였음

- 기존의 확장억제정책위원회(Extended Deterrence Policy Committee:

EDPC)와 미사일대응능력위원회(Counter Missile Capability Committee: CMCC)를 통합하여 억제전략위원회(Deterrence Strategic Committee: DSC)를 창설함

나. 한반도 통일

- 역사적으로 미국은 한반도 통일을 지지해 왔음
 - 부시 대통령과 클린턴 대통령은 ‘한국 국민이 수용할 수 있는 조건에 기반한 평화적 통일’을 지지했음
 - 2009년 이명박 대통령과 오바마 대통령은 정상회담을 갖고 ‘한미동맹을 위한 공동비전’에서 자유민주주의와 시장경제 원칙에 입각한 평화적 통일에 합의하였음
 - 2012년 박근혜 대통령과 오바마 대통령 간의 정상회담에서 한미 양측은 민주주의, 자유시장경제, 그리고 비핵화 원칙에 의한 평화적 통일을 지지했음

- 미국의 Council on Foreign Relations에 따르면 미국의 대한반도 우선 순위는 다음과 같음. 1) 수평적 핵확산 방지, 2) 수직적 핵확산 방지, 3) 비핵화, 4) 급변사태 계획, 5) 북한에 대한 개입정책, 6) 북한 주민들의 상황 개선. 즉, 미국은 한반도 통일에 대해 현재 북한이 보유하고 있는 핵무기를 폐기하고 핵확산을 방지할 수 있다는 이익을 가지고 있음
 - 미국 입장에서 현재 동북아시아의 역학구도를 볼 때 한반도 통일은 독일 통일과는 다른 상황으로 인식될 수 있음. 구 소련의 멸망과 함께 독일 통일은 NATO의 확대와 더불어 미국의 세력권을 확대시키는 이익을 가져다 주었기에 미국은 이를 적극적으로 지지함
 - 중국이 부상 중인 동북아시아에서 통일한국이 미국의 동아시아 세력 확대에 도움을 가져다줄지는 미지수임. 따라서 한미 양국은 적극적인 통일외교를 통해 한반도 통일과 관련하여 미국의 이익이 무엇인지에 대한 합의를 이끌어낼 필요가 있음

- 여러 자료에 의거하면, 통일한국에 대한 미국의 이익은 다음과 같이 정리할 수 있음¹⁾
 - 한반도에 대한 미국의 주요 이익은 핵무기와 미사일의 개발을 제거하거나 방지하는 것임. 급변사태가 발생하게 되면, 미국의 주요 우려사안은 북한의 대량살상무기가 한반도 지역으로 확산되지 않도록 방지하는 것임. 통일은 북한의 핵확산방지 및 NPT체제 강화에 기여할 수 있음
 - 시장경제체제 지향적인 통일한국은 미국의 이익에 기여하게 됨. 구 북한영토는 미국의 투자를 필요로 하게 되며, 이는 미국의 경제적 이익을 확대할 수 있음
 - 시장경제와 자유민주주의 체제에 의거한 통일한국은 미국으로 하여금 주요 가치의 세계적 확산을 위한 모멘텀 역할을 하게 됨
 - 한미동맹은 통일 이후 새로운 역할과 임무를 맡게 될 것이며, 그것은 지역질서와 안정 유지임. 이는 미국이 추구하고 있는 아시아재균형정책의 주요한 자산이 될 것이며, 미국으로 하여금 국제적 강대국의 지위를 유지하는 데 도움이 될 것임
 - 통일로 인해 한반도 전면전 상황(all-out warfare situation) 가능성이 사라지면서, 미국의 입장에서는 이에 대비하기 위한 작전계획을 만들 필요성 및 부담감이 소멸하게 됨. 현재 미국의 국방비 삭감 및 시퀘스터 상황으로 인해 국방전략의 변화가 이루어지고 있으며, 이미 2개의 전쟁이 종료된 이후 2개 전쟁 동시수행전략은 2012년 국방전략지침(defense strategic guidance)에서 사라지게 되었음. 이와 같은 상황에서 한반도 전면전 상황은 미국에게 부담스러움

- 그럼에도 불구하고, 미국은 한반도 통일에 대한 몇 가지 우려사안을 가지고 있음
 - 먼저 미국은 통일한국으로 인해 한미동맹이 약화될 가능성을 우려하고 있음. 더 이상 북한의 위협이 존재하지 않는 상황이 올 경우 한미동맹은 새로운 역할과 임무를 가져야 하며, 이 경우 중국과의 관계를

- 고려하여 지금과 같은 주한미군을 유지할 필요가 없게 될 수 있음
- 현재 미국은 경제력 약화와 국방비 삭감으로 인해 아시아재균형전략에 차질을 빚고 있음. 2014년, 4년 주기의 국방검토보고서(Quadrennial Defense Review Report: QDR)에 따르면 미국은 2개의 전쟁을 종식하고 국방비를 삭감하고 있는 상황이며, 아시아재균형정책을 장기적 정책으로 추진하고 있음을 밝히고 있음. 즉, 국방비 삭감에도 불구하고 미국은 장기적으로 아시아 지역에 미 해군병력의 60%를 배치하겠다고 밝히고 있음. 그럼에도 불구하고 미국은 동맹국들의 역할을 매우 중시하고 있으며, 이런 차원에서 한국이라는 동맹국의 지원이 줄어들다면 통일이 가져다주는 한미동맹의 약화 가능성은 미국에게 큰 우려사안이 될 수 있음
 - 두 번째로, 한미동맹 약화는 미국의 대아시아전략에 매우 치명적임. 현재 아시아정책의 중심축인 미일동맹과 달리 한미동맹은 미군의 전방배치(forward deployment)라는 역할을 수행하고 있음. 즉, 현재 주한미군은 북한이라는 대리국가(proxy state)를 통해 중국을 가장 근접에서 억지할 수 있는 역할을 수행하고 있음. 2010년 천안함 사건과 연평도 포격사건의 경우에도 미국은 한반도에 항공모함을 출격시켰는데, 이는 중국에게 매우 치명적인 위협으로 다가왔음. 즉, 미국에게 북한의 군사적 행위는 중국을 견제할 수 있는 좋은 구실이며, 주한미군은 중국을 가장 근거리에서 견제할 수 있는 역할을 수행하고 있음. 만일 통일로 인해 북한이 사라지고 한미동맹이 약화되거나 역할이 변경되면 미국의 대중국 견제전략에 차질을 빚게 됨
 - 세 번째로, 미국은 한국이 주한미군을 철수시키고 미중 양국 사이에서 중립국 지위를 유지하는 경우를 우려함. 통일이 이루어질 경우, 미중 간의 경쟁으로 통일한국은 중립화 노선을 추진할 수 있음. 이 경우 미국의 핵우산 제공이 어려워지게 되며, 중국과 일본의 군사력 강화 사이에서 통일한국의 안보 불안을 야기하게 됨. 결국, 과거 통일독일의 중립화에 대해 미국이 우려를 표명했던 것과 같이 통일한국은 자체적인 군사력 강화를 추진할 가능성이 있으며, 이에 핵개발도 포함될 수 있음

다. 급변사태

- 작계 5029는 북한급변사태를 6가지 불안정한 사태유형으로 구분하는데, 김정은 유고에 의한 정권교체, 쿠데타 등으로 인한 내전, 북한 내 한 국인 인질사태, 대규모 주민 탈북사태, 핵·생화학무기 등 대량살상무기 유출, 대규모 자연재해가 그것임
 - 북한급변사태로 인해 북한을 흡수통일하는 방안은 탈냉전 초기에나 가능했던 시나리오임. 당시 미국은 초강대국의 지위를 누리고 있었고, 따라서 북한의 급변사태가 발생할 경우 중국의 세력이 미미한 상황에서 한국군과 함께 개입할 가능성이 높았으며, 이 경우 흡수통일 달성이 가능했음
 - 그러나 현재 한반도를 사이에 두고 미중 양국의 세력이 비등해지고 있는 상황에서 한미 양국의 개입에 의한 흡수통일은 쉽지 않음

- 한국의 개입은 국제적으로 쉽게 용인되지 못하는 측면이 있음
 - 즉, UN에 남북한 양국이 동시 가입한 사실은 남북한이 별도의 국가라는 근거로 사용될 수가 있으며, 이 경우 북한의 급변상황에 한국이 개입하는 것은 UN헌장에 위배됨
 - UN헌장 제2조 4항은 “모든 회원국은 국제관계에 있어 다른 국가의 영토 보전이나 정치적 독립에 반하거나 또는 국제연합의 목적과 양립할 수 없는 다른 어떠한 형태의 무력위협 또는 무력행사를 삼간다”라고 규정하고 있음

- 중국은 개입에 적극적인 입장으로, 급변사태가 발생할 경우 탈북자 관리를 명분으로 북한 접경 영토에 탈북자 보호시설을 만들고자 할 것임
 - 이미 국경지대에 상당한 규모의 군사력을 배치해 놓고 있는 상황임
 - 현재 북중 간에는 비록 사문화되었다고는 하나 동맹조약에 의하여 자동개입이 보장되어 있으며, 북한이 중국의 개입을 요청하지 않더라도 중국은 UN 상임이사국 지위를 이용하여 국제적으로 개입을 정당

화할 수 있음

- 급변상황을 안정화한다는 명분하에 중국인민군은 평양까지 진출하여 친중정권을 수립할 가능성이 존재함

- 이 같이 중국의 적극적인 개입 가능성이 존재할 경우 미중 양국은 모종의 타협을 할 가능성이 높음. 양국은 북한 급변상황이 어느 한 국가에게도 유리하지 않게 되는 현상유지를 위한 타협을 할 것으로 보이며, 이를 위해 표면적으로 UN에 상황수습의 책임을 넘길 가능성이 있음

- 한편, 미국이 중국의 개입에 강하게 반대하지 않을 수도 있음
 - 2004년 한미 양국이 개최한 정치군사협의회(Political-Military Game: POL-MIL Game)에서 한 전직 미 고위당국자는 “미국은 북한의 어떠한 사태에서도 중국이 영향력을 행사하려 할 것이라는 점을 잘 알고 있다. 그러나 이것이 미국의 입장에서 반드시 부정적인 것만은 아니다. 북한이 중국의 말만 제대로 들어도 핵을 포기하고 개혁·개방을 할 것이기 때문이다.”²⁾라는 발언을 함
 - 몇 미국학자들 역시 이와 같은 의견을 피력하고 있음. RAND (Research And Development Corporation) 연구소의 베넷(Bruce W. Bennett) 박사는 그의 저서에서 북한급변 시 중국은 적극적으로 개입하려 할 것이나 미국의 개입의지는 소극적으로, 한국이 개입할 경우 지원하는 수준이라고 언급함. 따라서, 한국은 북한급변 시 주도적으로 개입할 수 있는 군사력을 양성해야 한다고 주장³⁾
 - 그는 북한급변이 발생할 경우 한미 양국이 대응할 수 있는 시나리오를 세 가지로 봄. 첫째는 미군 주도의 개입, 둘째는 한국 주도의 개입이나 이 두 가지 모두 현실성이 부족하다고 언급함. 셋째는 중국과 북한급변과 관련하여 협상을 하는 시나리오로, 중국의 개입을 어느 정도 인정해주는 것을 포함한다고 설명함
 - 다른 익명의 미국전문가는, 북한급변 시 중국이 개입하여 미국의 주요관심사인 북한의 WMD를 제거해 준다면, 중국의 개입을 굳이 막

을 필요는 없다고 언급4)

- 상기한 바와 같이 북한급변사태의 경우 적극적인 미국의 개입을 기대하기는 어려운 상황임
 - 미중 양 강대국이 공식적으로는 한반도 통일을 지지하고는 있으나, 다른 한쪽이 통일한국에 대해 더 많은 영향력을 행사하기를 바라지 않음. 따라서 현 동북아시아의 역학구조상 북한급변사태는 통일이 아닌 현상유지로 갈 가능성이 높음

라. 미중관계와 한미동맹

- 전략적 사고가 중요함. 외교안보전략은 정책의 방향성과 목적을 의미함
 - 즉 국가이익을 어떻게 정의하느냐가 전략의 목적을 규정하며, 이를 이루는 수단이 정책임. 한국은 미국과 같은 강대국이 아니며, 강대국 사이에 위치해 있는 중견국임. 따라서 우선순위가 높은 전략적 목적을 달성하기 위해서는 우선도가 낮은 전략적 목적의 손실을 어느 정도 감안할 필요가 있음
 - 과거 김대중 정권 때는 남북관계가 전략적 최우선 목적이었으며, 이를 위해 한미관계가 손해를 입었음. 이명박 정권 때는 한미관계를 위해 남북관계가 손해를 입었음. 이는 중견국이 가지고 있는 전략적 한계로, 이와 같은 손해를 최소화하는 것이 외교임
- 최근 한중관계 강화로 인해 한미관계가 상대적으로 소강상태라는 인식이 있음. 일본의 대미로비도 부분적 이유로 볼 수 있지만, 최근 워싱턴에서는 한미관계에 대해 다소 우려하는 분위기가 존재함
 - 가장 큰 이유는 한미동맹에 대한 한국과 미국의 전략적 목적에 간극이 존재하기 때문임. 한국은 한미동맹을 북한위협에 대비하기 위한 안보보장체로 삼고자 하는 반면, 미국은 한미동맹이 지역동맹으로서 미국의 아시아재균형전략에 기여해주기를 바라고 있음. 이와 같은 간

극은 한중관계가 긴밀해지면서 더욱더 분명해지고 있음

- 현재 한국은 미중 양국 사이에서 균형을 잡고 있음. 미국은 한미동맹을 지역동맹화하기를 원하고 있고, 중국은 한미동맹을 느슨하게 만들고자 함. 한국이 지난 몇 년 동안 미중 사이에서 균형을 잡을 수 있었던 이유는 중국의 부상과 함께 미국의 국력쇠퇴로 인해 미중 간 전략적 공간(leeway)이 존재했기 때문임
- 그러나 작년 3/4분기 미국의 경제성장률이 5%를 찍으면서, 올해 초 미국의 국가안보전략 보고서에서는 국력 회생과 리더십 강화가 강조되었음. 이에 따라 차기 미국 정부의 적극적인 아시아 정책이 전망되며, 미중 간의 전략적 공간은 점점 줄어들 것임. 이에 따라 한국의 균형외교도 더 이상 쉽지 않을 것임

○ 이러한 상황에서 한미동맹에 좀 더 무게를 실어야 함

- 다만, 중국의 전략적 자산도 우리에게 매우 중요하다는 것을 인식해야 함. 경제관계뿐 아니라 한반도 문제를 다루기 위해서도 중국의 협조는 매우 중요함. 한중관계를 무시하자는 것이 아니라, 한미동맹 쪽에 좀 더 무게를 두자는 것임
- 여기에는 지정학(geopolitical)적 이유가 존재함. 중국과 같은 강대국과 경계를 두고 있다는 것은 매우 불리한 상황임. 실제로 우크라이나와 폴란드는 유럽의 두 중견국이며, 탈냉전 이후 러시아의 영향권에서 벗어나기 위한 노력을 기울여왔음. 폴란드는 미러 간 균형외교를 펼치며 결국 NATO 가입에 성공했지만, 러시아와 국경을 접하고 있는 우크라이나는 균형외교와 NATO 가입 모두 실패하고 결국 크림반도를 러시아에 빼앗기는 결과가 발생⁵⁾
- 통일 이후 중국의 대한반도 영향력은 한중교류와 함께 더욱더 강화될 것이며, 이는 한국의 안보문제에 매우 민감한 문제를 야기할 수 있음. 현재 한국에게 있어 북한은 위협인 동시에 대중국 완충지대의 긍정적 역할도 하고 있음. 통일 이후 중국의 대한반도 영향력에 대비하기 위해 지금부터 한미동맹의 역할을 강화해야 함. 즉, 중국을 겨냥

하지 않는 한미동맹의 지역적 운용을 위해 한미 양국이 협의를 시작해야 함. 통일 이후 한미동맹의 지역적 운용을 위한 로드맵을 지금부터 마련할 필요가 있음

4. 한미동맹의 미래를 위한 제언

가. 한반도 통일을 위한 한미동맹

- 현재 미국은 한반도 통일을 공식적으로 지지하고 있음. 반면, 미국의 한반도 관련 국익에는 한반도 통일이 빠져있으며, 미국은 북한 핵폐기 및 확산 방지에 우선순위를 가지고 있음
 - 현재 미중 양국의 세력이 비등하게 유지되는 상황에서는 어느 한 국가가 한반도 통일에 적극적으로 지지하기는 쉽지 않음
 - 과거 독일 통일에 대한 미국의 지지는 구 소련의 붕괴와 함께 통일독일의 NATO 가입이 유럽에서의 미국의 영향력 증가라는 이익을 가져올 것이라는 기대 때문이었음
 - 따라서 미국이 한반도 통일에 적극적인 역할을 해줄 수 있도록 한미 양국이 협의할 필요가 있음. 한미, 한중 양자회담을 통해 미국과 중국이 한반도 통일에 대해 가지는 견해의 간극을 좁히는 데 외교력을 집중해야 함

나. 한미동맹의 지역동맹화

- 현재 한미동맹은 한국과 미국, 양국 공동의 전략적 목적을 가지고 있음. 즉, 한미동맹이 북한의 위협, 지역안정, 글로벌 협력을 위해 운용되어야 한다는 공동의 전략적 목적을 가지고 있음
 - 그럼에도 불구하고 미국은 한미동맹이 지역의 안정을 위해 좀 더 기여하기를 바라고 있음. 한미일 3각공조 구축, 한미동맹의 남중국해

문제에 대한 기여 등이 이에 해당함

- 그러나 기본적으로 한미동맹은 중국과 건설적 협력관계를 지향한다는 것이 공식적인 한미 양국의 입장이며, 한국은 한중관계를 의식하여 한미동맹이 지나치게 지역적으로 확장하는 것에 대해 유보적인 입장임
- 따라서 미중 간 균형을 잡는 입장에서 중국을 직접적으로 위협하지 않는 한미동맹의 지역화를 위한 논의가 필요함. 예를 들어, 한미동맹과 동남아 국가들 간의 안보대화 상설화, 지역해양안보문제 등 다양한 지역안보이슈에 대응하는 한미동맹으로 점차 발전시켜나갈 필요가 있음

다. 미 차기 정부에 대한 외교력 집중

- 현재 미국 내부에서는 내년 대선을 향한 캠페인이 진행 중에 있음
 - 차기 미국 정부는 아시아정책을 더욱더 적극적으로 추진할 것으로 예상되며, 이 경우 미중 사이에서 우리의 입장은 어려워지게 됨
 - 따라서, 유력 대선 후보들에 대한 관리를 시작할 필요가 있음. 주요 대선후보들은 각기 대외정책과 관련한 보좌관을 두고 있으므로, 그 중에서 아시아지역과 관련된 이들과의 네트워킹을 시작해야 함

■ 주석

* 본 원고는 JPI정책포럼 세미나(2015.10.02) 발표문으로서, 2015년 9월 16일 국제정치학회 발표내용을 발전시킨 것임.

- 1) America's National Interests, The Commission on America's National Security (2000); US Department of Defense, A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Report to Congress (1992); A Blueprint for US Policy towards a Unified Korea, CSIS Working Group Report, August 2002; Peter Murphy Lewis, "US Foreign Policy towards the Korean Peninsula: An Anti-Unification Policy or Just Too Many Uncertainties to Account For?" International Journal of Korean Unification Studies, 16/2, December 2007; 차두현, "한반도 통일에 대한 미국의 시각: 기회와 도전," 『글로벌정치연구』 3/2(2010), pp.43-44.
- 2) 박휘락, "북한급변사태와 통일에 대한 현실성 분석과 과제," 『국가전략』, 제16권 4호 (2010), pp.45-47.
- 3) Bruce W. Bennett, Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse (RAND Corporation, 2013).
- 4) 인터뷰, Washington D.C.
- 5) 홍현익, "탈냉전기 폴란드와 우크라이나의 대외안보전략 연구: 통일한국에 대한 함의," 『세종정책연구』, 2015-5.



안보협력과 경제협력의 필요성이 과거사와 독도로 인한 마찰을 억제하던 '1965년 체제'의 한일관계는 냉전 종식과 중국의 대두 등 국제환경의 변화와 한일 간의 경제적 격차 축소, 그리고 한일 양국의 국내적 변화 때문에 한계에 봉착했다. 새로운 차원의 한일관계는 안보와 경제 분야의 협력에 더하여 '통일협력'을 새로운 지주로 추가하고, 양국 국민들의 상호 이해와 교류를 토대로 활용해야 한다. 대일외교는 국내 여론에 대해서 뿐만 아니라 일본 사회에 대해서도 설득력을 겸비하는 논리적 치밀함이 필요하며, 과거사나 독도는 단호하게 대처하되 안보와 경제 등의 분야는 실용적으로 협력하는 분리대응을 기조로 삼아야 한다. 또한 한일 양자관계를 넘어서 한반도와 동아시아 지역의 평화와 안정을 염두에 두고 입체적인 발상이 필요하며, 동아시아의 안정적 지역질서 정착을 위해 한일 양국이 고민을 공유하고 발언권을 강화하는 것을 새로운 어젠다로 개발할 필요가 있다.



국교정상화 50주년, 한일 관계의 분석과 제언

조 세 영

동서대학교 특임교수/前 외교통상부 동북아국장

1. 한일 국교정상화 50주년: 1965년 체제의 평가

가. 1965년 체제의 탄생

- 1965년의 한일 국교 정상화와 이에 기초한 한일관계, 즉 ‘1965년 체제’는 냉전구도하에서의 안보적 협력 필요성과 선진 경제대국인 일본과의 경제적 협력 필요성에 의하여 추동됨
 - 안보적으로는 미국을 중심으로 한국과 일본이 자유진영의 일원으로 결속하여 북한을 비롯한 공산진영에 대항하는 구도
 - 다만, 한일 간의 직접적 안보협력에 대해서는 군사력 보유를 제한한 평화헌법을 이유로 일본이 소극적 자세를 취했고, 한국도 국민 감정 등의 이유로 신중한 자세를 취했기 때문에 자연히 미국을 중심으로 한 지역적·국제적 협력의 성격이 강했음
 - 경제적으로는 후진국인 한국이 선진국인 일본으로부터의 경제협력에 의존하면서 경제개발을 추진하는 구도(일본 입장에서는 시장 확보의 의미)
 - 당시 한국은 제1차 경제개발 5개년 계획(1962~1966)의 연평균

7.1% 경제성장률 달성을 위하여 약 12억 달러의 투자자금이 필요할 것으로 예상했으나, 총수출 1억 2천만 달러에 총수입 4억 달러로 2억 8천만 달러의 무역적자에 시달리는 상황(1964년)에서 외자 확보에 큰 어려움을 겪고 있었음

나. 1965년 체제의 문제점

- 1965년 체제는 안보적 측면과 경제적 필요성이 우선시된 결과, 한일 간의 불행했던 과거사를 청산하는 문제와 일제강점기의 피해자 개인에 대한 보상 문제가 소홀하게 취급되었으며, 독도 문제도 깨끗하게 정리되지 못했다는 비판이 초래됨
- 강제병합조약 등 과거 한일 간에 체결된 조약의 효력에 관하여 1965년의 한일 기본조약에서 양국은 ‘이미 무효임을 확인한다’는 애매한 표현으로 합의함
 - 강제병합조약이 강압과 불법에 의해 체결되었으며 따라서 식민지 지배도 처음부터 불법이고 무효라는 한국의 입장과, 당시에는 합법적으로 체결되었으며 식민지 지배도 합법적이었으나 1965년 시점에서는 무효가 되었다는 일본의 입장이 대립한 결과, 각자 유리하게 해석할 수 있는 문안으로 타협
 - 이로써 강제병합과 식민지 지배의 불법성 논쟁은 일단 봉인되었으나, 그 후 2012년 5월 강제징용자 문제에 관한 대법원 판결에서 그 모순이 첨예하게 드러남.
- 과거사에 대한 일본의 사죄와 반성 문제는 기본조약 가서명(1965년 2월) 시 양국 외무장관 공동성명에서 일본 측이 유감과 반성을 표명했을 뿐, 기본조약 문안에는 그러한 내용이 포함되지 않음
 - 1980년대 이후 한국에서 일본의 사죄와 반성을 요구하는 여론이 고조되어 외교현안으로 부각되었으나, 1998년 한일 파트너십 공동선언

과 2010년 간 나오토 총리 담화에서 일본의 사죄와 반성이 명문화됨으로써 일단 정리됨

- 일본 정치지도자들의 반복된 망언과 야스쿠니 신사 참배 등으로 사죄와 반성 표명의 의의가 퇴색

○ 1965년 체제에서 한국은 일본으로부터 전쟁배상은 물론, 식민지 지배에 대한 보상도 받지 못했으며, 대신 청구권협정을 통하여 재정적·민사적 채권·채무관계를 청산하는 데 그침

- 이는 청구권협정이 기본적으로 1952년 샌프란시스코 대일 평화조약의 후속조치의 성격을 가지고 있었다는 데 따른 한계
- 무상 3억 달러와 유상 2억 달러의 청구권 자금 규모에 대해서도 비판이 제기되었으나, 1965년 당시 한국의 경제상황을 고려하여 평가될 필요

- 당시 한국의 상황은 정부예산 약 3억 2천만 달러, 수출 총액 1억 7천만 달러, 외환보유고 1억 4천만 달러, 국내총생산 30억 달러, 1인당 국민소득 105달러

- 청구권 자금은 경제개발 사업에 우선적으로 투입되었고, 국민 개인에 대한 보상은 청구권 자금 도입이 완료된 이후에 실시되었으나 충분한 수준이 되지 못함

- 1975년 7월부터 1977년 6월까지 실시된 제1차 국내보상 총액은 약 95억 원으로서 청구권 자금 중 무상 3억 달러의 약 5.4%에 불과(2008년부터 제2차 국내보상이 실시되고 있으나 개인보상이 충분하지 않다는 불만이 여전히 존재)

○ 독도 문제는 일본 측이 ‘분쟁해결에 관한 교환공문’에 독도라는 표현을 포함시킬 것을 집요하게 주장했으나 한국이 거부하는 등 수교 교섭 과정에서 양측 입장이 팽팽히 대립했으나 결국 아무런 합의에 도달하지 못한 채 국교정상화에 이름

다. 모순의 억제 기제

- 국교정상화 과정에서 제대로 정리되지 못한 과거사 문제나 독도 문제가 그 후 표면화되어 한일 간에 마찰과 갈등이 초래되기도 했으나, 1965년 체제를 지탱하는 두 개의 기둥(안보협력과 경제협력)이 이를 억제하는 기능을 수행함
 - 안보와 경제 측면에서 협력 필요성이 절실할수록 한일 간의 외교 문제 발생이 방지되거나 더 이상의 악화가 억제되고, 조기 수습이 촉진되는 경향
 - 김대중 납치 사건(1974년)과 문세광 사건(1975년)의 수습에는 일본과의 경제협력에 대한 부정적 영향을 최소화하려는 경제적 고려와 베트남 공산화 등 국제정세의 변화 속에서 한일관계의 회복이 필요하다는 안보적 고려가 작용
 - 1982년의 교과서 문제의 수습에는 미·소 간의 신냉전 상황 속에서 한·미·일의 안보협력 강화 필요성과 당시 한일 간에 교섭 중이던 40억 달러 안보경협의 타결 필요성이 작용
 - 1998년의 한일 신어업협정 체결과 파트너십 공동선언 발표에는 외환위기 극복을 위한 협력 필요성과 햇볕정책 추진을 위한 협력 필요성이 작용

라. 1965년 체제에 대한 평가

- 과거사 청산과 개인보상 문제, 그리고 독도 문제가 철저히 마무리되지 못했다는 문제점에도 불구하고, 1965년 체제는 냉전구도하에서 한국의 안보를 굳건하게 하는 한편, 급속한 경제성장의 바탕을 마련한 점에서 긍정적으로 평가할 수 있음
 - 2005년 8월, 한일 국교정상화 교섭 문서 전면 공개에 앞서 6개월 동안 그 내용을 검토한 학자들이 당시 치열한 외교전에서 정부가 나름대로 국익을 위해 최선을 다했던 것으로 본다고 평가(국내 주요 언론

보도, 2005년 8월 27일 자)

- 한편 2005년, 여론조사에서는 한일 국교정상화가 경제성장을 이룩한 밑거름이 되었다는 긍정적 평가가 43%, 개인보상이 소홀하게 취급되었다는 부정적 평가가 55%로 나타남(중앙일보, 2005년 1월 17일 자)
- 독도에 대해서는 일본이 한국의 독도 영유권을 인정하도록 만들지는 못했지만 일본의 분쟁지역화 기도를 막아내고 실효지배라는 유리한 지위를 지키는 데 성공

2. 1965년 체제의 한계

가. 한일관계의 구조적 변화

- 1980년대 말 냉전 종식은 한일관계의 구조적 변화를 가져왔으며, 1965년 체제의 안보협력 기둥에 변화를 초래함
 - 냉전 종식을 계기로 한국은 소련·중국 등 사회주의 국가들과 외교관계를 맺고 전방위적 협력관계를 구축하기 시작했으며, 더 이상 미국·일본과의 안보협력을 바탕으로 공산진영에 맞서는 평면적 외교에 머물 수 없게 됨
 - 이러한 변화에 비례하여 한국의 입장에서 일본과 안보적으로 연대할 필요성이 상대적으로 저하되었으며, 국내 여론의 거부 반응도 더욱 심화
 - 반면, 일본은 냉전 종식 이후에도 미국과의 동맹을 강화하는 동시에 자위대의 해외파병 등 안보분야의 역할을 확대해 나가는 노선을 채택했으며, 최근 아베 정권은 이를 더욱 강화하여 무기수출 금지원칙을 폐지하고 집단적 자위권의 행사를 해금하는 등 본격적인 ‘보통국가화’를 추구
- 한국의 경제성장과 일본 경제의 상대적 쇠퇴로 한일 간의 경제적 격차

- 가 축소됨에 따라 1965년 체제의 경제협력의 기동에도 변화가 초래됨
- 한일 간의 GDP 격차는 1970년 약 30:1의 규모에서 2013년 약 4:1로 축소되었으며, 양국의 경제관계가 수직적 의존관계에서 수평적 협력 관계로 바뀌면서 한국 경제에서 일본이 차지하는 비중이 크게 저하
- 일본은 1990년대에 접어들면서 거품경제가 붕괴되고 ‘잃어버린 20년’으로 표현되는 장기침체를 경험했으며, 1992년부터 20년간의 평균 경제성장률이 0.78%에 불과할 정도로 심각한 국력 저하에 직면

○ 한일관계의 구조적 변화를 더욱 촉진한 요인으로서 중국의 대두를 꼽을 수 있으며, 이는 한일관계의 안보적 측면과 경제적 측면에 모두 커다란 변화를 초래함

- 과거에는 마찰 억제에 의해 작동하던 안보협력이 오히려 한일 간의 갈등을 촉발하는 뇌관이 될 가능성이 대두된 배경에는 『중국 대미·일』의 견제구도 속에서 양자택일의 선택에 빠지는 위험을 회피해야 하는 한국의 외교적 고민이 존재
 - 한일 군사정보보호협정 소동(2012년)이나, 남수단 PKO 일본 자위대 탄약 지원 사건(2013년) 등은 단순한 국민감정 차원의 반발로 인한 것이 아니라 한일관계의 구조적 변화를 상징하는 측면 존재
- 북한 핵·미사일 문제와 중국의 군사력 증강 등을 고려할 때 일정한 수준의 한일(또는 한미일) 안보협력은 여전히 필요하나, 중국과 미·일 사이에서 적절한 균형을 유지하기 위해서는 사안에 따라 차별화된 대응이 필요하게 됨(MD 문제가 대표적)
 - 아베 정권의 집단적 자위권 해금, 미일 안보협력지침 개정 등 소위 ‘적극적 평화주의’ 노선과 역사 수정주의적 자세는 이러한 딜레마를 더욱 심화
- 1990년대부터 개혁개방을 가속화한 중국은 2010년에 GDP 규모에서 일본을 추월했으며, 1990년 일본의 1/8에 불과하던 중국의 GDP가 2013년에는 거꾸로 일본의 1.9배를 기록할 정도로 급속히 성장
- 무역에서도 중국은 수출(2001년)과 수입(2007년) 분야에서 모두 일

본을 제치고 한국의 최대 교역상대국으로 부상했으며, 현재 한국의 대중 수출이 대미 수출과 대일 수출을 합친 것보다 더 큰 규모

- 2012년, 한일 FTA보다 한중 FTA 교섭을 먼저 시작하기로 한 결정이나 최근 한일 통화스와프 종료도 이러한 경제적 구조 변화를 상징

나. 한일 양국의 국내적 변화

- 한국에서는 과거 1965년 체제에서 억제할 수밖에 없었던 과거사와 독도 문제에 대한 불만이 1990년대부터 본격적으로 표출되기 시작했으며, 그 배경에는 냉전 종식 등 국제정세의 변화를 비롯하여 한일 간의 경제력 격차의 축소와 같은 구조적 요인과 함께, 외교에 대한 국내 여론의 영향력 증가 등 국내적 요인이 작용했음
 - 민주화가 실현되고 인터넷과 SNS가 발달되면서 국민여론이 외교정책에 직접적이고 강력한 영향력을 행사
 - 여론은 외교에 대해 투명성과 선명성을 요구하고, 정치지도자들은 이를 강하게 의식하게 됨에 따라 외교정책이 점차 경직화
 - 국민감정이 민감하게 반응하는 한일관계에서 이러한 경향은 더욱 뚜렷
- 한국만이 아니라 일본에서도 냉정하고 합리적인 고려보다 감성적인 인식이 외교를 좌우하는 현상이 점차 강화되고 있음
 - 북한 핵·미사일 문제와 중국의 대두를 외교안보적 위협으로 인식하면서 1990년대 중반부터 보수우경화 추세 가속화
 - 북한의 일본인 납치 문제, 남쿠릴이나 센카쿠와 같은 영토·해양문제, 야스쿠니 신사 참배와 위안부 등 과거사 문제에 대해 이전과는 다른 경직성 표출
 - 고이즈미나 아베와 같이 국민여론을 배경으로 공세적 외교를 전개하는 정치지도자가 등장하여 한국·중국 등 주변국과의 마찰을 조장

- 특히 2011년 이후 한일관계에 대한 일본 정부와 일본 사회의 분위기가 크게 변화하고 있다는 점에 주목할 필요가 있음
 - 한일 외교현안을 다루는 일본 정부의 자세에서 과거와 같은 여유와 융통성을 찾아보기 어려워졌으며, 대신 적극적으로 따지고 주장하며 맞대응도 마다하지 않는 방향으로 변화
 - 독도 문제, 위안부 문제 등에서 종래와는 다른 공세적 자세 표출
 - 일본 정부는 한국이 중국에 경사되는 태도를 보이는 데 큰 불만을 가지고 있으며, 전반적으로 한국에 대한 외교적 신뢰가 상당히 약화된 분위기
 - 과거사 문제에 대한 사법부 판결(헌법재판소 및 대법원 판결), 이명박 대통령의 독도 방문, 국제무대에서 위안부 문제 제기, 정상회담 개최 문제, 대마도 도난 불상 반환 문제, 산케이신문 서울지국장 기소 문제 등에 대한 불만이 주요 요인으로 작용
 - 과거사 문제에 대해 호의적이던 일본의 중도진보세력조차 최근에는 한국의 태도가 지나치게 경직되고 일방적이며 일본의 성의를 무시한다고 생각
 - 1990년대만 해도 일본 사회에는 위안부 문제에 대한 호의적 여론이 폭넓게 존재했으나 최근에는 그러한 여론이 소수로 전락

다. 새로운 발상의 필요성

- 예전과 같이 경제협력과 안보협력이 과거사 문제나 독도 문제로 인한 갈등을 억제하는 역할을 하기는 어려워졌으며, 한일관계에서 1965년 체제가 시대의 변화에 맞는 역할을 수행하기에는 한계에 도달함
- 한국과 일본에서 드러나는 새로운 변화는 단순히 일시적인 현상이 아니며, 1965년 체제를 대체할 새로운 패러다임이 등장할 때까지 이러한 상태가 계속될 가능성이 있으므로 대일정책에서도 과거와는 다른 발상이 필요함

3. 새로운 한일관계의 모색

가. '한일관계 2.0'의 구조

- 1965년 체제를 '한일관계 1.0'이라고 한다면 이제는 이를 대체할 '한일관계 2.0'을 모색해야 할 단계가 되었으나 아직 한일관계 2.0의 윤곽이 구체화되지 못하고 있는 것이 현재의 상황

- 일본과의 안보협력과 경제협력의 비중이 한국 외교에서 차지하는 비중이 예전에 비해 상당히 줄어든 것은 사실이지만, 일본은 여전히 전략적으로 매우 중요한 우방국인 만큼, 안보협력과 경제협력의 두 가지 기둥은 한일관계 2.0에서도 계속 중요한 요소로 작용할 것임
 - 안보적 측면에서는 집단적 자위권을 해금하고 보통국가로 변신을 추구하는 일본의 전략적 의도에 대해서는 경계할 필요가 있으나, 한반도 유사시는 물론 평시의 역지력 유지를 위하여 일본의 안보적 협조를 활용할 필요성이 존재함을 인식해야 함
 - 중국의 부상에 따른 동아시아의 세력 변화에 대응하기 위하여 일본과 적절한 수준의 안보적 협력을 유지할 필요
 - 경제적 측면에서는 과거와 같은 수직적·의존적 협력관계가 아니라 세계시장을 염두에 둔 전략적 협력관계로 발전시켜 나갈 필요
 - 고령화와 저성장과 같은 미래의 과제에 대비하기 위하여 일본과 새로운 차원의 경제협력을 모색할 필요

- 한일관계 2.0을 지탱하는 새로운 기둥으로서 '통일을 위한 협력'을 발전시킬 필요가 있음
 - 남북통일을 실현하기 위해서 한국은 일본뿐만 아니라 주변국 모두와 원만한 협력관계를 유지할 필요
 - 통일을 위하여 한일 양국이 구체적이고 강력한 협력관계를 구축해 나간다면, 이는 한일관계의 마찰과 갈등을 억제하는 새로운 기제로서 역할 가능

- 양국 국민들의 상호 이해와 교류는 한일관계 2.0의 세 가지 기둥을 떠받치는 새로운 토대로서의 역할이 기대됨
 - 1965년 체제는 국민들의 상호 이해와 교류라는 토대가 결여된 채 출발했으나 1990년대 후반부터 민간 차원의 교류와 협력이 급속히 확대
 - 일본 국민의 한국에 대한 인식은 1998년을 경계로 하여 부정적인 방향에서 긍정적인 방향으로 크게 전환(일본 내각부 여론조사 결과)
 - 2012년 이후 양국의 국민감정이 재차 악화되고 있으나 일상생활에서의 상호 관심과 교류는 여전히 활발한 상태

나. 대일외교의 추진방향

1) 두 가지 설득력의 겸비

- 한국과 일본의 국내적 변화를 고려할 때, 앞으로 대일정책은 한국의 국민여론이 납득할 수 있는 국내적 설득력과 함께, 변화된 일본 사회도 납득시킬 수 있는 대외적 설득력을 동시에 겸비해야 함
 - 대국적 견지에서 지금의 불만을 조금 덮고 가자는 발상으로는 국내 여론을 납득시킬 수 없으며, 일본의 원죄를 지적하며 공세를 벌이는 방식만 가지고는 더 이상 일본 사회의 공감 획득 불가능
 - 사안별로 시시비비에 따라 따질 것은 따지고 인정할 것은 인정해야 국내적으로도, 그리고 대외적으로도 설득력 확보 가능
- 예를 들어 위안부 문제와 강제징용자 문제는 그 핵심이 청구권협정의 해석에 있으므로, 청구권협정에 대한 정부의 공식 입장에 맞추어 시시비비에 따라 대응할 필요가 있음
 - 청구권협정으로 강제징용자 문제는 해결되었으나 위안부 문제는 해결되지 않았다는 것이 정부의 공식 입장(민관공동위원회 발표, 2005.8)
 - 위안부 문제는 청구권협정의 해석에 관하여 일본 정부와 정면으로

다투어야 하며, 강제징용자 문제는 한국 정부의 책임하에 해결하는 것이 타당

- 위안부 문제는 성의 있는 조치를 요구하며 일본과 외교적으로 교섭하기보다는 청구권협정 제3조에 따라 중재위원회에 회부하여 청구권협정의 해석 문제를 다루는 것이 헌법재판소의 판결 취지에도 부합
 - 강제징용자 문제는 피해자의 보상청구권을 인정한 대법원 판결을 존중하되, 일본 기업에 대한 강제 집행이 실시되어 한일 간의 중대한 외교 문제로 비화되는 것을 방지하기 위해 한국 정부가 피해자에 대한 추가적 지원 조치 등으로 국내를 설득할 필요가 있음
- 강제징용자 문제에서는 국내 여론이 쉽게 납득하지 않을 것이고, 위안부 문제에서는 일본이 쉽게 수긍하지 않을 것이나, 국내적으로나 일본에 대해서도 동시에 설득력을 가지려면 시시비비에 따라 논리적으로 일관성을 갖는 입장을 세워야 하고, 이는 2005년에 밝힌 정부 입장을 기초로 하는 수밖에 없음

2) 분리대응

- 과거사나 독도 문제는 사안의 성격상 완벽한 해결이 어려우므로, 이러한 문제들로 인하여 대일외교 전체에서 운신의 폭을 상실하는 일이 없도록 분리대응을 추진하는 것이 바람직함
- 과거사나 독도 문제에서는 단호한 입장을 견지하되 안보나 경제 분야에서는 실용적으로 협력할 필요
- 분리대응은 과거사 문제에 성의를 보이지 않더라도 안보와 경제에서 실익을 챙길 수 있다는, 일본에게 편리한 논리라는 비판을 초래할 우려
- 분리대응에 대한 국내적 지지를 확보하기 위해서는 위안부 문제처럼 따질 것은 분명하게 따지는 한편, 협력할 것은 협력하는 자세가 필요

- 현재 한국 정부는 위안부 문제의 해결을 정상회담 개최의 전제조건으로 삼고 있으나, 이러한 대일 압박에 의해 만족할 만한 결과가 도출될 가능성이 크지 않은 만큼 위안부 문제와 정상회담을 분리 대응하는 방법을 모색하는 것이 바람직함
 - 1)항에서 설명한 대로 청구권협정의 해석 문제를 일본에 철저히 따지기 위해서도 위안부 문제는 정상회담에서 분리하여 별도의 트랙(중재위원회 회부 등)에서 다루는 것이 바람직

3) 다자협력과 지역협력

- 대일외교의 추진은 한일 양자관계에 대한 고려뿐만 아니라 한반도와 동북아, 나아가 동아시아의 평화와 안정까지도 염두에 두고 입체적으로 검토되어야 함
 - 전통적인 한미일 협력은 물론, 한중일 협력을 비롯한 다양한 형태의 다자협력 네트워크를 유연하게 활용할 필요
 - 특히 한중일 협력은 『중국 대 미·일』 구도로 경사되기 쉬운 한미일 협력의 균형추로서 유용하며, 한일 간의 양자적 마찰을 우회하여 대일외교를 관리하는 효과도 기대 가능
 - 동아시아 지역 차원에서 다양한 소다자 네트워크의 형성을 시도하되, 일본이 중국에 대한 견제 차원에서 추진하는 소다자 네트워크와는 차별성을 갖는 것이 바람직

4) 새로운 전략적 협력 가능성 모색

- 동아시아의 세력균형 변화와 새로운 지역질서 형성이 중요한 외교적 화두로 등장한 가운데 이러한 문제에 대한 전략적 협력 가능성 모색을 한일관계의 새로운 어젠다로 설정할 필요가 있음
 - G2로서 미중 양국이 동아시아의 새로운 지역질서를 규정하는 것은 한일 모두에게 바람직하지 않음

- 동아시아에서 조화롭고 안정적인 지역질서를 정착시키기 위해 한일 양국이 고민을 공유하고 발언권의 강화를 모색할 필요
 - 3)항의 다자협력과 지역협력도 이러한 맥락에서 추진 가능
- 이를 위해서는 일본이 미일동맹 일변도 정책으로 『중국 대 미·일』 구도를 고착화시키려는 노선을 탈피하는 것이 대전제
- 한국도 대일외교에서 분리대응의 발상으로 유연하고 실용적 자세를 취할 필요

■ 참고문헌

- 조세영(2014). 『한일관계 50년, 갈등과 협력의 발자취』. 대한민국역사박물관.
- _____(2015). “한일관계 타개 방안: 정상회담과 위안부 문제의 분리대응.” 『EAI 일본논평』. 2015-02호. 동아시아연구원.



이 글은 급속한 세력전이로 인해 동북아의 국제체제가 재편되고 있는 가운데 한일 관계의 개선을 위한 외교 과제를 점검하고 있다. 동북아에서는 세력전이 현상이 두드러지면서 현실적 차선책을 모색하는 타협과 연대의 '신실용주의' 외교가 확산되고 있다. 이해관계로 인한 전략적 협력관계이지만 동시에 경쟁관계에 있는 것을 의미하는 '프레너미(frienemy)' 외교 시대에는 국익이 최우선 원칙이다. 오늘날 한국은 중국의 '대국굴기'와 미국의 '아시아 재균형' 정책이 맞닿는 절단면상에 놓임으로써 외교적 시험대에 서있다. 이러한 상황에서 한국도 큰 흐름의 변화와 특징에 맞추어 유연하게 대처하는 '신실용주의' 외교를 펼쳐야 할 것이다. 경직보다는 유연한 대처, 총론이 아니라 각론 위주의 대응, 과거보다는 미래, 방어보다는 선제적이고 적극적인 대응이 필요하다. 한국의 대일외교 과제로는 △과거사와 안보·경제의 분리 대응, △한·중·일 정상회의 조기 개최, △반일·혐한 정서의 악순환 고리 단절, △대일 공공외교 강화, △다층적 복합·균형 외교 등을 들 수 있다.



동북아 국제체제 속의 대일외교 과제

진 행 남

前 제주평화연구원 연구위원

1. 세력전이와 동북아 국제체제의 재편

가. 중국의 ‘대국굴기’와 미국의 재균형 정책

- 21세기 동북아 지역의 국제체제는 중국이 강대국으로 새로이 부상(大國崛起)하면서 급속한 세력전이로 인해 미중 양강 구도로 재편되고 있음
 - 중국 외교의 DNA가 변화해, 기존의 수동적인 도광양晦(韜光養晦) 외교를 지양하고, 보다 적극적으로 중국의 입장과 이익을 표방하는 주동작위(主動作爲) 외교를 지향함. 중국은 ‘핵심이익(core interest)’ 개념을 통해 자국의 영토·영해·주권과 관련된 사항은 양보나 타협의 대상이 아님을 분명히 함. ‘세계에서 가장 큰 개발도상국’에서 ‘발전 중인 강대국’이라는 인식으로 자아정체성을 전환한 중국은 미국과 대등한 국제적 지위의 인정과 ‘핵심이익’ 존중을 요구하는 ‘신형대국관계(新型大國關係)’를 주장함(김홍규, 2015)

- 미국이 ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia),’ 즉 ‘아시아 재균형(rebalanc-

ing) 정책이 채택하게 된 데에는, 아시아에서 진행되고 있는 중국의 부상이라는 구조적 동학으로 미중 간 세력관계의 변화가 심화될 경우, 미국의 이 지역 접근성이 크게 제약될지 모른다는 우려와 절박감이 밑바탕이 됨

- 군사적 차원에서 미국의 재균형 정책의 핵심은 해군력과 공군력의 동아시아로의 집중적 이동임. 이러한 ‘공해전(Air-Sea Battle)’ 개념은 중국의 ‘반접근/지역거부(A2/AD)’ 전략에 대응하기 위해 제시된 것임(이상현, 2014)

- 중국은 미국의 재균형 정책을 자국에 대한 봉쇄전략으로 보고, CICA(아시아 교류 및 신뢰구축 회의)에서 미국을 배제한 ‘아시아 신안보관’을 주창하는가 하면, 대러시아 협력을 강화하는 ‘역균형(counter-balancing)’ 정책으로 맞섬. 이에 대응해 미국은 신남방삼각(미국·일본·호주) 혹은 다이아몬드 제휴 체제(미국·일본·호주·인도)를 형성하려 함
- 미국은 셰일가스 혁명과 인구 구성의 이점 등에 기반해 ‘Pax-Americana 3.0 시대’로, 동시에 중국은 시진핑 시기 들어 새로운 개혁 정책과 과감한 제도적 창의를 통해 ‘중국 부상 2.0 시대’로 진입하고 있음(김홍규, 2015)

- 세력균형이론이 균형의 관점에서 동아시아의 안정과 평화에 대해 논한다면, 세력전이론적 주장은 부상하는 중국이 미국 주도의 세계질서에 만족하지 못하는 상황에서 미중 간의 충돌 가능성과 국제정세의 불안정성에 대해 경고함. 특히 세력전이론의 가장 비관적 전망 중 하나는 부상국 또는 기존 강대국이 예방전쟁의 유인을 강하게 가질 수 있다는 것으로, 최근 동아시아에서의 상황 전개와 관련해 세력전이론이 가지는 함의는 실질적임. 한편 비록 지역적인 세력전이가 관찰되고는 있지만, 아직까지 미국은 전략적 상황을 자국에 유리하게 유지하려는 능력과 의지를 보유함. 경제위기를 거치면서 초래된 상대적인 능력 감소에도 불구하고 미국은 여전히 합리적인 계산을 통해 타국에 대해 자국의 안보를

증진시키는 전략을 추진할 것임

- 현실주의 국제정치학자인 미어샤이머(Mearsheimer, 2014)의 주장처럼 평화적인 중국의 부상은 불가능할 수 있음. 그 이유는 중국의 부상이 주변국들에게 위협을 안겨주기도 하지만, 동시에 미국도 공격적인 방식으로 행동할 것이기 때문임. 현재 중국의 모습은 미국이 서반구의 지역패권국으로 부상할 때의 모습을 연상시킴. 중국은 그러한 부상을 자발적으로 포기하지는 않을 것임. 물론 중국이 동아시아의 지역패권을 장악한다면, 미국은 그 후의 상황에 대해 잘 알고 있기 때문에 그런 상황이 발생하는 것을 방지하지 않으려 할 것임. 이는 결국 양국 또는 양 세력 간의 군사적 충돌 가능성까지 예견해야 하는 상황으로 귀결될 것이라는 것이 미어샤이머의 견해임

- 미국과 중국 등 동아시아 강대국들의 모습은 상대방의 의도에 대한 전략적 확신이 없는 상태에서 자국의 안보를 증진시키기 위해 많은 수단들을 차용하고 있는 전형적인 안보딜레마적 특징을 보여줌
 - 현재 동아시아 주요국들은 거부적 억지와 징벌적 억지, 양 차원의 군사적 능력의 강화에 초점을 맞추고 있음. 이는 집합적으로 상대방의 의도에 대한 불신으로 작용하고, 군비경쟁의 형태로 진행될 가능성을 높임. 특히 각국이 전략적 환경에 대한 평가와 군사력 현황에 대한 분석을 토대로 무기의 선택적 도입을 추진해 왔다는 점에서 당분간 체제적 수준에서 이러한 추이를 변화시킬 만한 요인을 찾기는 힘들 (고봉준, 2015)

나. 일본의 보통국가화와 한일관계 악화

- 미국·소련·중국에 대한 선제기습공격을 군사전략으로 제시한 1930년대 군국주의 일본의 안보전략과, 미일동맹 강화 및 아태지역 국가들과의 협력을 강조하는 현재 일본의 안보전략 간에는 구조적인 차이가 존재함

- 아베 정부의 국가안전보장전략이나 방위계획 대강을 팽창적인 국가 전략이라고 볼 수는 없음. 유엔을 포함한 주요 국제기구의 회원국이 자 미국의 동맹국인 일본이 국제사회의 주시하에서 군국주의의 길로 회귀하기는 힘들. 또한, 1세기 전에 비해 한국과 중국의 국력과 국제적 위상이 강력해져 일본의 독단적인 팽창전략이 불가능함. 그러나 일본은 1946년 평화헌법 제정 이후 자위대 군사력의 증강을 최대한 억제하고 미일동맹 아래 경제성장에 주력해온 ‘요시다 독트린’의 국가전략을 유지하고 있지 않음
 - 요컨대, 현재의 일본은 충분한 과거사 반성 없이 종전의 ‘요시다 독트린’에서 이탈하고 있지만, 군국주의로 회귀하는 것은 아닌 제3의 길, 즉 ‘보통국가’로의 길을 선택하고 있다고 보는 것이 객관적임(박영준, 2014)
- 1965년의 한일 국교정상화에 기초한 ‘1965년 체제’는 안보적 측면과 경제적 필요성이 우선시된 결과, 한일 간의 불행했던 과거사를 청산하는 문제와 일제강점기의 피해자 개인에 대한 보상 문제가 소홀하게 취급됐으며, 독도 문제도 깨끗하게 정리되지 못했다는 비판을 받음
- 한국에서는 과거사와 독도 문제에 대한 불만이 1990년대부터 본격적으로 표출되기 시작함. 그 배경에는 냉전 종식 등 국제정세의 변화와 한일 간의 경제력 격차 축소와 같은 구조적 요인, 외교에 대한 국내 여론의 영향력 증대 등이 작용함. 이외에도 한일관계의 구조적 변화를 더욱 촉진한 요인으로는 중국의 대두를 꼽을 수 있음
 - 일본은 냉전 종식 후에도 안보분야 역할 확대 노선을 채택함. 최근 아베 정권은 이를 더욱 강화해 무기수출 금지원칙 폐지, 집단적 자위권 해금, 미일 방위협력지침 개정 등 소위 ‘적극적 평화주의’ 노선과 역사 수정주의적 자세를 취함. 이는 한국과 중국 등 주변국과의 마찰을 조장했고, 이에 따라 한일 정상회담이 2년여간 열리지 못하는 등 현재 한일관계는 최악의 상태임(조세영, 2015)

- 역사상 중국과 일본의 관계는 고대 시기의 중강일약(中強日弱) 구도, 근대시기의 일강중약(日強中弱) 구도를 땀. 특히 20세기의 중일관계는 침략과 피침략, 원조와 피원조, 선진국과 개도국의 관계였음. 그러나 21세기의 중일관계는 2010년을 계기로 경제력 분야에서 중강일강(中強日強)의 ‘대칭형’ 구도로 바뀌고, 지금은 양국이 동북아 주도권을 놓고 경쟁함
 - 2012년 12월, 2차 아베 내각이 출범하면서 아베 총리는 ‘강한 일본’을 정치적 슬로건으로 내걸었고, 같은 시기 중국의 제18대 공산당대회에서 총서기로 선출된 시진핑 또한 첫마디에 ‘중국의 꿈(中國夢)=중화민족의 위대한 부흥’을 주창함. 오늘날 중일관계는 아베와 시진핑이 제시한 ‘강한 일본’과 ‘중국 부흥’이 강한 마찰음을 내면서 동아시아 전역에 영향을 미치고 있음

- 아베노믹스로 지지율을 올린 아베 정권은 침략전쟁 부인, 고노 담화 검증, 무라야마 담화 재검토, 야스쿠니신사 참배 강행 등 역사인식을 후퇴시키는 한편, 집단적 자위권 행사를 위한 ‘해석 개헌’을 감행함. 아베 총리는 2013년 7월 참의원 선거와 2014년 12월 중의원 선거에서 압승해 ‘전쟁할 수 있는 국가’로 가는 헌법개정(9조)을 추진할 수 있는 정치적 환경을 구축함
 - 과거사에 대한 진정한 반성을 바탕으로 주변국들의 촉박 속에 ‘보통국가’로 재탄생하기 위한 일본의 겸허한 자세가 아쉬움. 2015년 4월 6~7일에는 일본에서 중학교 교과서 검증 결과와 ‘2015년 외교청서’가 발표됐는데, 예상대로 아베 정부는 일본의 침략전쟁을 미화하는 내용으로 학생들과 국민을 가르치려 함. 역대 일본 정부는 역사 문제가 불거지면 ‘무라야마 담화’를 내세워 충분히 사과하고 반성했다면 서 과거 보다는 미래를 강조함. 아베 정부도 같은 논리를 펴고 있음. 아베 정부가 미래를 중시한다면 교과서를 통해 일본의 미래세대에 잘못된 역사인식을 주입하는 것이 미래의 한·중·일 3국 관계에 큰 악재가 된다는 사실을 직시해야 함(차재복, 2015)

- 이처럼 한일관계는 여전히 ‘과거사 갈등’이라는 거대한 벽에 직면함. 특히 한일 정상회담과 관련해서는 일본군 ‘위안부’ 문제의 진전이 사실상 전제조건화 되어 있고, 정부가 이를 하루아침에 없었던 일로 하기는 현실적으로 쉽지 않음. 이에 따라 2015년 8월, 종전 70주년 담회에서 아베 총리가 분명한 역사인식을 표명할지 여부가 한일관계 개선에 중요한 포인트가 될 전망이다

다. 북중관계의 냉각과 러시아의 ‘귀환’

- 중국은 종전의 북중 특수관계를 중심으로 한반도 문제에 접근하던 시각에서 벗어나, 후진타오 시기에 설정했던 북한과의 정상적인 국가관계 추진 방향을 시진핑 시기 들어 확고히 함
 - 대북문제 주도권이 중국 중앙대외연락부에서 외교부로 넘어가고 있음. 중국은 북한과의 대규모 국가단위 경제협력을 자제하고 대북 에너지 공급 압박과 접경지역 군사훈련을 강화함. 중국에 대한 존중이 결여된 김정은 정권에 교훈을 주겠다는 의지로 보임. 핵에 대한 북한의 전향적 조치를 정상회담의 전제조건으로 삼는 등 한반도 비핵화 의지도 전혀 없이 강함. 최근 북한의 대중 비난 강화는 중국의 요구에 굴복할 의사가 없음을 함축함
 - 반면, 불확실한 국제정세 속에서 중국의 국익과 관련해 북한의 전략적 가치는 여전히 높음. 미중 간 전략적 경쟁의 지속, 한국 정부의 한미동맹 중시, 통일시 반중 정권의 수립 가능성 등이 북한의 전략적 가치를 유지하게 하는 요인임. 북한도 중국의 과도한 영향력을 탈피하려 시도 중임(김홍규, 2015)
- 러시아의 푸틴 3기 정부는 우크라이나 사태에 따른 서방의 경제제재로, 극동·시베리아의 개발과 아태 경제권으로의 진입 등을 도모하는 신 ‘동방정책’을 더욱 강화함. 특히 군사·안보 분야에서 대미 공조전선을 위해 중국과의 긴밀한 관계를 추구함. 이러한 러시아의 ‘아시아 귀환’에는 아

시아 지역에서 러시아가 ‘독립적 균형자’로서의 역할이 어려운 점 등 적잖은 제약 요인이 존재하지만, 우크라이나 사태 이후 러시아는 서구와의 관계 악화에 대한 출구 전략으로 동아시아 진출에 주력하고 있음(엄구호, 2014)

- 러시아는 대북관계 개선을 통해 동북아에서의 입지 회복도 모색하고 있음. 러시아는 북한의 채무 약 109억 달러 중, 90%를 탕감해주고 무역대금의 루블화 결제에 합의함. 양국은 2015년 4월 제7차 통상경제·과학기술협력위원회를 열고 에너지·자원개발·인프라·교육·과학기술 등 다양한 분야에서의 협력방안을 담은 의정서에 서명함. 이에 따라 러시아가 북한의 내륙철도 현대화사업, 전력망 연결사업, 천연가스 파이프연결사업 등 나진-하산 철도 연결사업을 모델로 한국자본의 참여를 유도할 것이라는 전망이 나옴(연합뉴스, 2015년 5월 14일 자)

2. 신실용 외교의 확산과 ‘합종연횡’

가. ‘신밀월’ 맞은 미일동맹

- 아베 총리는 2015년 4월 미국을 국빈 방문해 오바마 대통령과의 정상회담을 통해 미일동맹을 한층 격상함으로써 대중 견제를 위한 ‘미일 신밀월시대’를 엮. 일본 총리로서는 최초로 미 의회에서 상·하원 합동연설을 한 아베는 미군과 일본 자위대의 공동대응 범위를 현재의 ‘일본 주변’에서 ‘전 세계’로 확대하는 미일 방위협력지침(가이드라인) 개정에 합의함
 - 미일 ‘신밀월’의 핵심은 개정한 미일 방위협력지침과 TPP(환태평양 경제동반자협정)임. 새 미일 방위협력지침이라는 ‘안보동맹’과 TPP라는 ‘경제동맹’의 두 날개를 통해 중국을 압박하는 전략임. 미국은 TPP를 조기 타결하고 일본의 역할 확대로 동북아 세력균형 유지에 필요한 군사비 부담을 줄일 수 있게 됨. 아베 총리의 구상은 미일동맹 강화로 인한 동북아와 국제사회에서의 영향력 확대임

- 미일 방위협력지침은 당초 일본이 군사공격을 받을 경우 미일이 공동 대응하는 것에서 출발해 1997년에 한반도 유사시 일본이 후방지원을 한다는 내용으로 개정됨. 이번 개정은 18년 만에 이루어진 것으로, 일본의 역할을 더욱 확대하는 것이 골자이며 세 가지로 요약할 수 있음. 첫째, 미국이 군사공격을 받을 경우 일본이 대응할 수 있음. 둘째, 일본의 지원 범위가 동북아가 아닌 전 세계로 확대됨. 셋째, 중일 간 분쟁 지역인 센카쿠열도(중국명 댜오위다오)의 공동 방어를 위해 일본 자위대와 미군의 역할 분담을 구체화한 것임
- 이로써 세계경찰국가로서의 미국의 역할에 일본도 참여할 수 있는 길이 열렸고, 중국에 대해서도 더욱 적극적으로 대응할 수 있게 됨. 이번 개정에 한국은 득실이 엇갈림. 긍정적 측면은 한반도 유사시에 미군 외에도 자위대가 개입할 수 있게 돼 전쟁 역지 효과가 커진 점임. 하지만 다자가 개입함으로써 우리가 원치 않는 방향으로 상황이 흘러갈 수 있다는 우려도 나옴. 이 때문에 한반도 관련 사안에서는 긴밀한 협조와 투명성이 요구됨. 또 다른 부정적 영향은 미·일과 중국 간 긴장이 고조될 경우 중국과의 관계를 무시할 수 없는 한국 입장에서는 고민이 더욱 깊어질 수 있음(진창수, 2015)

나. 긴밀해진 중러관계

- 중국과 러시아는 미일 방위협력지침 개정으로 더욱 강화된 미일동맹에 맞서 군사와 경제 등 전방위로 협력을 강화하는 신실용 외교 행보에 나섬
 - 2015년 5월 9일, 러시아의 2차 세계대전 승전 70주년 기념식에 미국·영국·프랑스·독일 등 서방 국가들이 지난해 러시아의 크림반도 합병에 항의해 대거 불참한 데 반해, 중국은 시진핑 국가주석이 직접 참석하는가 하면 군사 퍼레이드에 의장대까지 파견함. 이날 기념식 연설에서 푸틴 러시아 대통령은 “단극세계를 건설하려는 시도와 군사적 동맹 결성의 사고가 세계 발전을 가로막고 있다”고 강조함(동아일

보, 2015년 5월 11일 자). 이는 중국과 힘을 합쳐 미일동맹을 견제하겠다는 의지를 담은 메시지로 분석됨

- 중러 양국은 최근 들어 군사 협력을 한층 강화하고 있음
 - 2015년 5월, 양국은 흑해와 지중해에서 해군 연합훈련을 실시함. 이는 미일동맹의 작전 범위가 전 세계로 확장된 것과 무관치 않다는 관측임
 - 중국은 러시아로부터 최신예 수호이-35 전투기 35대, 6기의 S-400 최첨단 대공미사일 시스템을 구입하기로 하는 등 1991년 옛 소련 붕괴 이후 최대 규모의 군사계약을 체결함. 미·일의 새 방위협력지침에 맞서 중국은 '러시아판 사드'인 S-400을 동부해안에 배치할 계획으로, 사거리 400km인 S-400은 센카쿠 분쟁에서 미일동맹을 견제할 수 있음. 러시아가 S-400을 수출하는 것은 중국이 처음임(조선일보, 2015년 5월 4일 자)

- 2015년 5월, 중러 정상회담에서는 양국의 경제협력 심화 방안을 집중 논의함. 중국이 러시아에 고속도로 건설을 위한 60억 달러 차관을 제공하기로 하는 등 양국은 32건의 계약서에 서명함. 러시아는 중국과 대규모 천연가스 공급을 위한 파이프라인 건설 양해각서도 체결함(2015.5.9, 조선일보)
 - 러시아는 10년간 끌어온 중국과의 가스 협상을 마무리해 유럽에서의 가스가격 하락과 수요 감소에 대비함. 러시아 가즈프롬은 2018년부터 연간 380억^m의 4천억 달러 규모의 천연가스를 30년간 중국에 공급하기로 함. 이는 중국 소비량의 23%, 가즈프롬 수출량의 16%에 달함(엄구호, 2014)

다. AIIB와 TPP를 통한 이합집산

- 중국이 개도국 인프라 투자에 초점을 맞추는 AIIB(아시아인프라투자은행)

행)의 설립에 나선 것은 중국 내 정치경제 상황의 대외적 투사이자 미국의 아태지역 경제패권에 도전하는 대전략으로 보는 시각이 일반적임

- 2015년 전반기에 가입국 접수를 시작한 AIB의 자본금은 1,000억 달러를 목표로 함. 기존 ADB(아시아개발은행)의 자본금 1,628억 달러, 세계은행의 2,232억 달러와 비교하면 특이사항은 없는 것처럼 보이지만 창립 회원국 수가 57개국에 달한 것은 AIB의 국제적 매력을 보여줌. AIB 설립에 대한 미국의 반대에도 불구하고 AIB는 예상을 뛰어넘는 성공을 보임. 특히, 미국의 핵심 동맹국인 영국이 맨 처음 가입을 선언하고 일본을 제외한 서방의 주요국 대부분이 가입함으로써 AIB가 아시아를 넘는 세계적 경제기구라는 인식이 확산됨. 중국과 영토 갈등을 빚고 있는 필리핀과 베트남이 포함된 아세안 10개국도 AIB에 합류함. 한국도 AIB의 창립 회원국이 됨. 미일 주도의 ADB와 세계은행이 총대출의 10% 정도를 인프라 건설에 배정하는데 반해, AIB는 인프라 투자에만 전념하게 됨(김기수, 2015)

- 한편 TPP는 아시아-태평양 지역 경제통합을 목표로 하는 미국 주도의 다자간 자유무역협정(FTA)으로, 미국은 TPP를 통해 중국 주도의 AIB를 견제하면서 아태지역의 경제·무역 질서를 주도해 나간다는 구상을 하고 있음. 한국도 TPP 가입을 고려 중임
 - 영국·프랑스·독일·이탈리아 등 미국의 전통 우방과 함께 한국까지 AIB에 참여하면서 중국과의 1라운드 대전에서 ‘뼈아픈 일격’을 당한 미국 입장에서는 일본 등 12개국이 참여하는 TPP를 조속히 타결해야 하는 절박한 상황임. AIB에 제대로 대응하지 못할 경우 현실적으로 아태지역에서의 경제 주도권을 중국에 내줄 수도 있기 때문임. 오바마 대통령이 최근 공개석상에서 수차례 TPP의 중요성을 역설하면서 “중국이 아니라 미국이 21세기 무역질서를 새로 써 나가야 한다”며 대놓고 중국 견제용 발언을 한 것도 이런 위기의식의 발로라 할 수 있음(연합뉴스, 2015년 5월 7일 자). 동아시아 경제패권을 놓고 미중 간 경쟁이 치열해지면서 이합집산이 가속화되는 양상임

라. 신실용주의 외교의 확산

- 근래 들어 동북아에서는 세력전이 현상이 두드러지면서 현실적 차선책을 모색하는 타협과 연대의 ‘신(新)실용주의(neopragmatism)’ 외교가 확산되고 있음. 이해관계로 인한 전략적 협력관계이지만 동시에 경쟁관계에 있는 것을 의미하는 ‘프레너미(frienemy)’ 외교 시대에는 국익이 최우선 원칙이 됨
 - 냉전 체제가 끝난 뒤 미국이 유일 초강대국으로 군림하던 시대가 기울고 중국이 부상하면서 미국과 전략적 경쟁 구도를 형성함. 특히 한국은 중국의 ‘대국굴기’와 미국의 ‘아시아 재균형’이 맞닿는 절단면상에 놓여 외교적 시험대에 섬. 이런 상황에서 국내 전문가들과 언론은 한국도 큰 흐름의 변화와 특징에 맞추어 유연하게 대처하는 ‘신실용주의’ 외교를 펼쳐야 한다고 지적함. 경직보다는 유연한 대처, 총론이 아니라 각론 위주의 대응, 과거보다는 미래, 방어보다는 선제적이고 적극적인 대응이 필요하다는 것임
- 달라진 국제질서에 적응하는 각국의 ‘신실용주의’ 외교는 이미 현실화함. ‘안미경중(安美經中: 안보는 미국, 경제는 중국)’이 대표적임. 한국·일본과 함께 미국의 주요 군사동맹국인 호주와, 중국 견제를 위해 20년 만에 다시 미군 주둔을 허용한 필리핀이 중국 주도의 AIIB에 가입한 것이 실례임
 - 달라진 국제환경에 유연하게 대응하는 것은 전통 강국들도 마찬가지임. 영국은 러시아 제재에서는 미국과 굳건하게 공동보조를 취하면서도 중국의 AIIB에는 가장 먼저 가입해 독자적인 실리외교를 추구함. 인도는 중국과의 국경 분쟁을 의식해 미국산 전투기를 구입하면서도 AIIB나 BRICS가 창설하는 신개발은행(NDB)에서 중국과 보조를 맞춰 미국의 금융 패권에 맞섬
 - 미중도 예외가 아님. 미중은 ‘아시아 재균형’과 ‘접근 억제 전략’으로 충돌하면서도 전략경제대화 채널을 유지하고 있음. 중국과 일본은 역

사·영토 갈등에도 불구하고 2014년 11월과 2015년 4월 두 차례 정상 회담을 하는 등 해빙을 모색하고 있음. 아주대 중국정책연구소장인 김홍규 교수는 “호주·베트남·인도네시아 등 미중 사이에서 사안별로 고민하는 국가들과 ‘중견국 협력제’를 구축해 지혜를 모으고 공동 대응 방안을 마련하는 것도 홀로 대응하는 것보다 나을 수 있다”고 제안함(동아일보, 2015년 5월 5일 자)

3. 한국의 대일외교 과제

가. 과거사와 안보·경제의 분리 대응

- 2015년 5월 25일, 일본 역사학연구회를 포함해 일본 내 역사·교육 관련 16개 학술단체가 공동으로 “일본 정부는 일본군 위안부 문제와 관련해 역사 왜곡을 멈추라”는 성명을 냄. 이번 성명은 지난 5월 6일 세계의 저명한 역사학자 187명이 “역사학자들은 일본군이 여성들의 이송이나 위안소 관리에 관여했음을 증명하는 수많은 자료를 발굴해 왔다”며 집단 성명을 내고 이후 다수 학자(456명)가 동참한 데 이어 일본군 위안부 문제를 왜곡하려는 시도에 대한 단호한 경고가 될 전망이다. 특히 위안부 문제의 가해 당사국인 일본에서 활동하는 역사학자들이 집단으로 의견을 표명한 것이기에 향후 앞으로 일본 여론이나 일본 정부의 태도에 미칠 영향이 주목됨. 그동안 아베 총리는 역사 왜곡에 대한 질문을 받을 때마다 “역사는 역사가에게 맡겨야 한다”고 주장해 옴(연합 뉴스, 2015년 5월 25일 자; 조선일보, 2015년 5월 26일 자)
- 2015년 3월, 동아일보가 실시한 여론조사에서는 한일 정상회담을 해야 한다는 의견(70.1%)이 반대 의견(22.4%)의 3배를 넘음. 한일관계 개선이 필요하다고 생각하는 이유로 응답자의 41.0%가 ‘과거사 문제를 해결하기 위해’라고 답해 ‘경제적 손실을 줄이기 위해(27.3%)’나 ‘북한의 도

발을 막기 위해(11.1%)’라는 응답을 크게 앞지른 것은 눈길을 끄는 대목임. 한일관계 개선에 대한 지지는 전 연령대에서 고르게 나옴(동아일보, 2015년 4월 2일 자)

- 그동안 한일 정상회담과 관련하여 표면상 일본의 거듭된 요청에도 한국이 불응해 온 모양새를 감안해, 한중일 정상회의를 조기에 개최한 뒤에 명분과 실리를 다진 후 한일 정상회담을 갖는 게 바람직함. 다만 한일 정상회담도 한일 수교 50주년인 금년 내에 여는 것을 목표로 해야 할 것임
 - 우리 정부의 공식 입장은 과거사 문제와 한일관계 현안을 연계하지 않겠다는 것이지만, 한편으로는 일본의 전향적인 역사인식이 한일관계 진전의 전제조건이 돼야 한다는 시각을 견지해 옴. 한일 정상회담이 열리더라도 별다른 소득 없이 끝나게 될 경우 오히려 더 큰 관계 악화만을 불러올 수도 있는 점을 우려하기 때문임
 - 이런 가운데 박근혜 대통령은 2015년 5월 4일 수석비서관 회의에서 일본군 위안부 등 과거사 현안은 그대로 계속 해결을 추구하고 이와 별도로 경제문제나 안보협력 등은 확대하겠다는 뜻을 밝힘(연합뉴스, 2015년 5월 4일 자)

- 한일 간 과거사 문제를 둘러싼 갈등이 계속되는 가운데 최근 안보·경제·관광 등 비정치 분야에서의 교류 협력이 가속화되고 있음. 과거사를 안보·경제·문화 등 분야와 분리하는 우리 정부의 ‘투트랙’ 기조 유지 속에 양국 간에 상호 호혜적 분야의 교류가 부쩍 강화되고 있는 모양새임
 - 한일 국방장관 회담이 2015년 5월 30일 제14차 아시아안보회의(일명 ‘상그릴라 대화’)를 계기로 4년여 만에 싱가포르에서 열림. 한일 재무장관 회의도 2015년 5월 23일 도쿄에서 2년 6개월 만에 열렸는데, 최경환 부총리 겸 기획재정부 장관과 아소 다로 일본 부총리 겸 재무상은 회담 후 공동보도문을 통해 정경분리 원칙에 따라 경제협력을 강화할 것을 강조함. 한일 통상장관 회담도 2015년 5월 23~24일 필리

핀 보라카이에서 개최된 APEC 통상장관회의를 계기로 2년 1개월 만에 열림. 이에 앞서 2015년 4월 11일에는 한중일 관광장관 회담 계기에 한일 관광장관 회담도 개최됨. 요컨대, 한일 간에는 이미 '정상 회담 없는 관계 정상화'에 들어선 양상임

- 비정치 분야에서의 협력 강화 흐름이 과거사 문제 진전과, 궁극적으로 정상회담 등 한일 간 진정한 관계 개선으로 선순환할 수 있을지 주목됨. 비정치 분야의 교류·협력 강화는 양측의 필요성에 따른 측면이 큼. 안보 측면에서는 북한이 SLBM 시험발사를 하는 등 한반도 정세 유동성이 커지고 있고, 경제 측면에서도 세계경제의 침체·둔화 국면이 장기화되는 상황임
 - 정부는 한일 양자 차원의 정상회담에 앞서 다자회의를 계기로 한 정상회담에 나설 가능성이 있음. 이원덕 국민대 일본학연구소장은 “현 상황에서 서울이나 도쿄에서 한일 정상이 회담을 하는 것은 쉽지 않다”면서 “올해 하반기 APEC 정상회담이나 ASEAN+3 회의 중 한일 정상이 만나는 것은 가능할 것”이라고 전망함(연합뉴스, 2015년 5월 24일 자)

나. 한·중·일 정상회의 조기 개최

- 실타래처럼 얽힌 한중일 간의 갈등 현안들을 풀어나가기 위해서는 무엇보다 현재 중단돼 있는 한중일 정상회의를 조속히 재개하는 게 중요함. 한중일 정상회의는 3국을 윤번제로 오가며 개최되고 있는데, 제6차 한중일 정상회의는 한국이 의장국으로, 박근혜 대통령은 2014년 11월 13일 미얀마에서 열린 제17차 아세안+3 정상회의에서 이미 한중일 정상회의의 개최를 제안함. 따라서 한국 정부는 난국 타개의 이니셔티브와 함께 일종의 '의무감'을 갖고 3국 정상회의 조기 개최에 노력해야 함. 한국으로서는 한중일 정상회의를 거쳐 한일 정상회담을 갖는 게 자연스런 수순임

- 과거사와 영토 문제 등으로 한일관계와 중일관계가 최악으로 치달으면서 2013년 개최될 예정이었던 제6차 한중일 정상회의는 끝내 열리지 못했고, 2014년에도 3국 정상회의가 개최되지 못했음. 이처럼 3국 간 최고위 회의체인 한중일 정상회의가 중단됨에 따라 58개의 3국 정부 간 협의체 전체가 그 동력을 크게 상실하고 있음. 물론 3국 간 갈등의 복잡한 성격을 감안할 때 정부뿐만 아니라 다양한 층위에서 해법을 모색해야 하겠지만, 한중일 정상회의의 재개야말로 갈등 완화 내지 해소의 실마리를 풀어나갈 가장 핵심적이고 효율적인 접근방안임
- 2014년 11월의 베이징 APEC 정상회담에 이어 2015년 4월, 인도네시아 반둥회의를 계기로 중일 정상회담이 이뤄진 만큼, 한중일 정상회의의 연내 개최에 대한 장애는 크게 완화되고 분위기도 성숙되고 있음
 - 한국 주도로 추진되고 있는 한중일 정상회의를 계기로 한일 정상이 만날 수도 있음. 한중일은 2015년 3월, 3국 외교장관 회담에서 한중일 정상회의의 조기 개최를 위해 노력하기로 합의한 바 있음
 - 특히 윤병세 외교부 장관은 2015년 5월 20일, 제주평화연구원의 주관으로 제주도에서 열린 제10회 제주포럼에서 “올해 한중일 3국 정상회의가 2010년처럼 평화와 화해를 상징하는 섬 제주도에 가장 빠르고 편리한 시기에 열리기를 희망한다”고 밝힘

다. 반일·혐한의 악순환 고리 단절

- 최근 일본의 보수적 미디어와 우익계 잡지는 긴밀한 한중관계를 놓고 한국을 ‘리틀 차이나(little China)’로 부르는 등 혐한을 부추기는 논조를 보임. 또 일본 내에서 ‘한국을 때리는’ 상업적 출간물들이 줄을 잇고 있음
 - 오구라 기조(小倉紀藏) 교토대 교수는 혐한파의 주장에 대해 “한마디로 ‘한국은 믿을 수 없다’는 것이다. 한일 수교 이후 50년간 양국이 우호관계를 맺어 왔는데, 일본인 시각에서 보면 ‘일본과 더 이상 사귀

지 말자'는 것처럼 보이는 한국을 배척하는 것이다. 특히, 일본은 한국의 중국 쫓림 현상을 한국인들이 생각하는 것보다 훨씬 더 심각하게 본다. 한국이 경제적으로 매력이 많은 중국과 가까이 지내는 것은 이해한다. 하지만 일본이 지금까지 한국과 우호적으로 지내온 오랜 과정이 있는데, 어떻게 한국이 중국 쪽으로만 가버리느냐는 서운한 마음이 일본인들에게 생기는 게 사실이다. 그것이 혐한 감정을 더 부추긴다. 자신을 혐한파라 부르지는 않지만 객관적으로 보면 혐한파로 분류할 수 있는 일본인들이 꽤 많아졌다"고 분석함

- 오구라 기조 교수는 한국이 어떻게 일본에 접근하고 또 일본을 변화시킬 수 있을 것인지 하는 문제와 관련, “물론 일본이 변해야 하지만 한국도 1965년 한일수교 이후 양국이 함께 축적해왔던 화합의 노력을 과소평가하지 말아야 한다”면서 “일본 측의 그런 노력을 조금이라도 이해하고 인정해주는 제스처를 취한다면, 일본사회 분위기가 단번에 달라질 수도 있다”고 진단함. 그는 또 “한국인들이 일본을 비판만 한다는 인식을 주면 혐한파와 아베 정권에 성장 에너지를 계속 공급해주는 것 밖에 안 된다”며 “지금의 한일사회를 보면 일본보다 한국이 심리적으로 여유가 있다. 혐한파를 친한파로 돌려놓을 수 있는 능력이 한국에 충분히 있다고 믿는다”고 강조함(조선일보, 2014년 11월 25일 자)

- 반일·혐한의 악순환 고리를 단절하기 위해 한국은 정치인들부터 ‘반일 포퓰리즘’의 유혹을 이겨내야 하며, 우리 정부와 지식인 사회도 동북아의 공동운명체적 평화공존과 지역협력을 위해 대승적 차원에서 반일감정을 승화시키기 위한 여론 순화 캠페인에 적극 나서야 함

라. 대일 공공외교 강화

- 한국으로서는 아베 정권에 불만이 있더라도 일본의 학계 등 전문가 집단뿐만 아니라 일반 국민을 대상으로 하는 공공외교에 더욱 힘써야 할 것임. 한국 정부가 ‘보통의 일본 국민을 적으로 돌리지는 않는다’는 메시지

지를 부단히 내보내는 게 바람직함. 양국 청소년 등이 상대국을 방문하는 이벤트를 갖고 상호 이해를 넓히는 실질적인 교류를 활성화시키는 것도 중요함

- 2010년 한일합병 100주년에 KBS와 NHK가 공동 설문조사한 결과, 일본에서 ‘한국을 좋아한다’는 응답은 62.2%, ‘싫어한다’는 24.8%였음(KBS 방송문화연구소, 2010). ‘한국을 좋아한다’는 응답이 1999년 설문조사시 43%였던 데에 비해 대폭 증가한 배경에는 한류 붐이 있었음.
- 일본인에게 ‘한국인 하면 가장 먼저 떠오르는 사람’을 물은 결과, 배용준이 20.8%로 1위였음. 하지만 2012년 8월 이명박 대통령의 독도 방문과 일왕 사죄 발언 이후 한일관계가 크게 악화돼 한국에 대한 호감도가 급감하고(2014년, 40%), 일본에서의 한류 붐도 급냉각되어 한류의 중심지인 도쿄 신오쿠보 거리는 반한시위로 몸살을 앓음. 고하리 스스무(小針進) 일본 시즈오카현립대 교수는 교착된 양국관계의 ‘출구’ 마련을 위해, 일본 대중문화의 미개방 분야에 대한 완전개방 선언도 고려할 필요가 있다고 제안함(조선일보, 2012년 10월 9일 자)

- 한일 간의 민감한 갈등 사안에 대한 양국 언론의 공정하고 신중한 보도의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않음. 이를 위해서는 한일 언론인들이 갈등 현안 자체에 대해 깊이 있게 이해해야 함은 물론, 양국 언론인들 간의 활발한 교류 등을 통한 상대국 입장의 숙지가 필수적임
 - 한국신문방송편집인협회는 1966년 이래 매년 ‘한·일 편집간부 세미나’를 양국에서 번갈아 열고 있고, 한국국제교류재단은 일본 외무성 산하 일본국제문제연구소와 공동으로 한일 중견 언론인들이 현안에 대한 의견을 교환하는 ‘한일 저널리스트 다이얼로그’를 2011년 이래 매해 열고 있지만 양국 간 갈등 현안을 직접 취재해 보도하는 일선 기자들의 교류는 찾아보기 힘들. 미디어 공공외교 강화 차원에서 한일 언론인들 간의 격의 없는 토론과 상호 이해를 위한 회합을 다양한 레벨에서 빈번하게 마련하는 게 절실함

마. 다층적 복합·균형 외교 필요

- 한일관계 파행은 양국 간 외교 마찰을 넘어 경제·사회·문화 분야에 파급돼 투자와 교류를 위축시켰고, 양국 국민간 상호인식이 악화됨으로써 관계 개선을 위한 정치적 비용이 크게 증대됨. 비단 양국관계에 한하지 않고 동북아 지역협력과 다자외교에도 악영향을 초래해 한국외교의 전반적인 전략 공간을 제약함. 특히 동북아 국제질서가 미중을 중심으로 급속히 재편되고 있는 상황에서 역내 세력에 의한 지역질서 안정화 기제의 구축도 저해함
 - 한일관계 악화는 북한 핵문제 해결을 비롯한 현 정부의 통일(한반도 신뢰프로세스), 지역(동북아평화협력구상) 이니셔티브의 추진에 장애요인으로 작용함. 또 미국의 동북아 전략에 부정적 영향을 미치고, 이것이 다시 한미동맹과 미일동맹의 전략적 가치를 저하시킬 수 있음. 동북아 역내 국가들에게 미중의 움직임이 상호배타적이 되지 않도록 유도하는 것이 중요하며 이를 위해서는 한일 간의 전략적 협력관계는 불가결함(조양현, 2015)

- 지정학적 요충인 한반도에 자리잡은 한국은 동북아 국제체제의 재편 과정에서 한미일 공조뿐만 아니라, 한중일, 한미중, 남북러 협력을 촉진하기 위한 다층적 복합·균형외교를 구현하는 것이 바람직함. 이를 위해 한국은 특유의 ‘포지셔닝 파워(positioning power)’를 적절하게 구사함으로써 동북아 지역 내 세력균형에 기여하고 다자협력의 ‘가교역할(bridging role)’을 충실히 해내야 함. 대일외교도 이러한 큰 구도의 인식에 기초해야 함
 - 미일 ‘신밀월’에 대응해 중러 또한 밀월관계로 발전하면서 오는 9월 중국의 항일전쟁 70주년을 앞두고 동해에서 연합 해상훈련을 갖기로 함. 이 역시 미일의 새 방위협력지침이 한반도 유사시 일본 자위대의 개입 가능성을 키운 것과 관련 있다는 분석이 나옴. 한반도를 둘러싸고 미일 대 중러의 ‘신냉전’ 움직임마저 엿보임. 따라서 한국 외교는

독자적 운신의 폭을 최대한 확보하는 가운데 유연하고 실용적인 접근이 어느 때보다 요청됨

- 극심한 역사 및 영토 갈등에도 불구하고 중국과 일본이 2014년 11월 “최근 긴장 상태에 대해 서로 다른 견해를 가지고 있다”고 합의한 뒤 곧바로 정상회담에 들어가는 ‘새로운 방식의 실용외교’를 선보인 것은 주목할 만함

■ 참고문헌

- 고봉준(2015). “동아시아 군사력 균형과 한반도 평화.” 『JPI정책포럼』 No.2015-05. 제주평화연구원.
- 김기수(2015). “중국 주도 아시아인프라투자은행(AIIB)은 미국의 세계경제패권에 대한 도전일까?” 『정세와 정책』 2015년 5월호, 세종연구소.
- 김흥규(2015). “시진핑 시기 중국 외교와 북중 관계.” 『JPI정책포럼』 No.2015-01/03/04. 제주평화연구원.
- 박영준(2014). “일본의 새로운 국가안보전략과 동아시아 질서.” 『외교』 제110호 (2014.07). 한국외교협회.
- 엄구호(2014). “푸틴 3기 러시아 정부의 아·태지역 안보전략.” 『외교』 제110호 (2014.07). 한국외교협회.
- 이상현(2014). “아·태지역 정세와 미국의 전략적 재균형.” 『외교』 제110호 (2014.07). 한국외교협회.
- 조세영(2015). “국교정상화 50주년, 한일관계의 분석과 제언.” 『JPI정책포럼』 No. 2015-01/03/04. 제주평화연구원.
- 조양현(2015). “한·일 국교정상화 50주년의 대일외교 과제 및 전략.” 『주요국제문제 분석』 No.2015-05. 국립외교원 외교안보연구소.
- 진창수(2015). “미·일 신밀월시대, 한국의 외교안보 전략은.” [전문가 진단], 중앙선데이, 2015/5/3.
- 차재복(2015). “동북아 역내 협력의 과제: 중-일 관계 개선과 한·중·일 3국 협력 체제 복원.” 제10회 제주포럼 발제문.
- KBS 방송문화연구소(2010). 『KBS-NHK 한일 공동 국민의식 조사』 결과보고서.

동아일보, 2015년 5월 11일; 2015년 5월 5일; 2015년 4월 2일.

연합뉴스, 2015년 5월 25일; 2015년 5월 24일; 2015년 5월 14일; 2015년 5월 7일;
2015년 5월 4일.

조선일보, 2015년 5월 26일; 2015년 5월 9일; 2015년 5월 4일; 2014년 11월 25일;
2012년 10월 9일.



공공정책 연구에 종사하는 비영리조직으로서 싱크탱크는 선진국은 물론 개도국에서도 좋은 정책을 지원하기 위해 성장해 왔다. 국가별 정책 생태계의 특성에 따라 다른 경로를 통해 발전해 온 싱크탱크들은 정책연구, 여론조성, 공공외교 등의 역할을 하면서 정부는 물론 시민사회 및 미디어와 유기적 관계를 맺고 있다. 정부가 정보와 지식을 독점하지 못하고 공공문제의 해결을 위해 민간기관과의 협력이 중요해진 거버넌스 시대에 싱크탱크의 역할은 더욱 커질 것이다. 이에 따라 한국의 싱크탱크 현황을 유형별로 검토하고 발전 방향을 제안하고자 한다.



싱크탱크의 부상과 공공정책에서 역할

이 숙 중

성균관대학교 행정학과 교수/동아시아연구원장

1. 싱크탱크의 정의와 정책 생태계에서의 위치

가. 싱크탱크의 정의

- 연구기관을 지칭하지만 순수 학술연구보다는 정책연구를 하는 기관을 통칭함. Abelson(2002)은 싱크탱크를 “일반적으로 공공정책 연구에 종사하는 비영리적, 초당파적 특징을 지니는 조직”이라고 정의함. Rich(2004)도 “주로 전문지식과 아이디어를 생산하여 정책 결정과정을 지원하고 영향을 미치기 위해 활동하는 독립적이고 이해관계에 기반을 두지 않는 비영리적인 조직”으로 유사하게 정의함. 비영리성의 기준은 싱크탱크가 수익활동을 한다 해도 통상 지켜지는 경우가 많은 반면, 초당파성은 정당이 만들었거나 사회운동 지향성을 가지는 기관의 경우 지켜진다고 말할 수 없음

나. 용어의 기원 및 발전

- 미국이 2차 세계대전에 참여하게 되면서 전문가집단이 전략연구에 참여하게 되었고, 이에 따라 ‘생각’과 ‘탱크’라는 단어가 조합되었다는 설

이 있음. ‘두뇌집단’이라고 사용되는 경우도 있으나 비공식적 집단보다는 공식적 조직이나 기관을 칭함. Smith(1991)는 싱크탱크라는 용어가 1950년대 전후에 설립된 랜드연구소와 같이 군사문제 연구를 위한 계약 연구조직(contract research organization)을 설명하기 위해 처음 사용되었고, 1960년대 들어서면서 모든 종류의 민간 연구집단을 칭하는 대중적이지만 모호한 용어로 발전했다고 말함

- Abelson(2002)은 미국 싱크탱크들의 역사적 형성기를 1900~1945년 제1세대 “학생 없는 대학,” 1946~1970년 제2세대 “정부계약 수행자,” 1971~1989년 제3세대 “옹호형 조직,” 1990~1998 “허영적 조직”으로 구분함. 제1세대의 경우 브루킹스연구소나 후버연구소처럼 학문보다는 정책입안자를 위해 사회문제 연구를 실행했으며, 제2세대는 랜드연구소나 도시연구소처럼 1970년대 특정 정책 분야에서 대안 제시를 위해 정부와 계약한 연구를 주로 수행했음. 제3세대는 헤리티지재단이나 케이트연구소, 진보정책연구소와 같이 이념적 가치 옹호와 전파를 위해 활동했으며, 제4세대는 카터센터나 닉슨센터처럼 특정 정치인의 장식품으로 기능하거나 대통령 후보자의 역량을 키우기 위한 목적으로 설립되었다고 분류함
- 영미식 관점에서 싱크탱크는 기본적으로 비영리적 시민사회 조직이며, 싱크탱크가 많아졌던 시기는 1970~80년대로 큰 정부에 대한 견제 차원의 보수주의 사조의 영향이 컸기 때문인 것으로 연구됨(Ricci, 1993). 한편, 북유럽 싱크탱크들은 정당이나 정부와 관련되어 있거나 대학 부설기관으로 설립되었고, 이들의 재정은 국고에서 오는 경우가 많음(Day, 2000). 아시아 국가들의 경우에는 정부정책을 지원하기 위해 싱크탱크가 국책기관으로 설립되고, 이후 민간부문으로 확산된 경우가 많음. McGann과 Weaver(2002)는 정보의 많고 적음과는 무관하게 한 국가의 정부는 이해 가능하고 신뢰할 만하며 유익한 연구가 필요하고, 그러한 수요가 독립적 공공정책 조직이나 싱크탱크를 만들게 한다고 말함

- 한국은 대표적으로 발전국가의 국가정책 지원을 위해 국책기관으로서 싱크탱크가 설립된 사례임(Lee, 2011). 1960년대 과학기술 분야의 싱크탱크(1962년 설립된 한국과학기술정보연구원이나 1966년 설립된 한국과학기술원 등)가 한국 싱크탱크의 효시가 됨. 경제개발을 위한 한국개발연구원(KDI)이 1971년 설립되면서, 정부부처들은 국책 연구기관들을 하나씩은 갖게 되었고, 1980년대 후반에는 삼성경제연구소, 현대경제연구원, LG경제연구원 등 대기업들이 연구소를 설립하게 됨. 민주화 이후에는 경실련, 참여연대, 환경운동연합 등 주요 시민단체들이 정책대안 활동을 시작함. 또한 1990년 충북개발연구원을 시작으로 지자체들도 싱크탱크를 설립하였고, 정당들도 1995년 여의도연구소를 시작으로 싱크탱크를 설립하게 됨

다. 정책 생태계에서의 위치

- 정책 생태계에서 공공정책을 최종적으로 결정하고 집행하는 정부와 국민의 요구를 입법활동으로 지원하는 국회가 싱크탱크의 중요한 소비자 위치에 있음. 시민교육을 목적으로 하는 싱크탱크들은 최종 소비자를 시민으로 간주하고 활동하기도 하나, 공공정책 결정자인 정부가 핵심적 소비자로서 싱크탱크의 영향력은 정책 아이디어와 제안이 실제 공공정책에 얼마나 반영되는가에 달려있음. 따라서 임팩트 없는 정책연구는 가치가 떨어지며 이 점에서 학술연구와 차별화됨
- 정책이라는 상품을 생산하는 생산자로서 싱크탱크는 ‘연구에서 정책 (from research to policy)’으로 이르는 과정을 겪게 됨. 정책 생태계가 개방적 시장형에 가까울수록 마치 상품에 투자자가 있듯이 정책 아이디어를 지원하는 재단들이 존재하고, 생산된 정책을 고정적으로 구입하는 소비자가 있는 경우 정책 생태계는 경쟁이 제한적인 분절화된 시장이라 말할 수 있음. 한편, 만들어진 정책연구물이 실제 정책으로 반영되는 경우는 제한적임. 따라서 싱크탱크 전문가와 지도자들은 소속기관의 영향

력 확대를 위해 정부관료나 정치인은 물론 언론인 등 여론 주도층과 활발한 네트워크를 함. 싱크탱크 소속 전문가들은 신문 기고나 TV 인터뷰 등 미디어 활동을 통해 자신이 옹호하는 정책의 영향력을 키워 정부 관료들에 대한 영향력을 높이기도 함. 세계적 싱크탱크들은 국경을 넘어 범세계적으로 디지털 서비스를 통해 정책연구물을 전파하여 국제적 영향력을 높이고 있음

- 비록 소속기관이 정부부처나 정당, 기업, 시민단체로 다르겠으나, 싱크탱크의 독립성과 전문성은 창의적·대안적 공공정책 아이디어 공급의 중요한 전제 조건임. 정책연구는 과학적 합리성과 문제해결을 위한 실용적 처방을 바탕으로 하는 만큼 정치나 사회운동과는 일정 거리를 유지함. 한편, 싱크탱크들은 같은 이슈영역에서는 상호 경쟁하기 때문에 정책연구물의 가치를 인정받아야 조직으로서의 지속가능성이 보장됨

2. 싱크탱크의 부상과 역할

- 아이디어의 가치가 점차 증대하게 된 정책 생태계의 변화와 관련하여, Stone(2004)은 싱크탱크를 “정책과정에 관한 광범위한 질문들을 위한 기관으로서 의사결정을 위한 아이디어와 전문성을 증진시키는 역할을 한다.”고 말함. 싱크탱크는 정부는 물론 시민사회의 정책역량을 증대시킴으로써 보다 나은 거버넌스를 가능케 함. 지식과 정보는 더 이상 정부가 독점적으로 소유하는 것이 아닐 뿐만 아니라, 민간기관이나 전문가 집단들에서 대안적, 창의적 정책 아이디어들이 생산됨. 특히 공공문제가 더욱 복잡하고 복합적이며 다양해지는 사회환경에서 문제해결을 위한 새로운 아이디어의 공급이 시급하게 됨. 싱크탱크가 발달한 선진국에서는 좋은 정책 아이디어가 경쟁하며, 이의 생산을 위해 재정이 지원되는 일종의 ‘아이디어 시장(idea market)’이 존재한다고 볼 수 있음

- 세계 유수의 싱크탱크들은 국내에서만 연구성과물을 유포하는 것이 아니라, 국제적 네트워킹과 교류를 통해 성과물을 확산시켜 국제적 영향력도 상당함. 이 점에서 Parmar(2004)는 싱크탱크가 연구와 여론동원만이 아니라 국제회의를 통해 비공식적 외교에도 관여한다고 말함
- Medvetz(2008)는 싱크탱크를 사회적 공간에서 구조적으로 중간에 위치한 하이브리드 조직이라고 성격을 규정하고, 싱크탱크가 정책연구와 더불어 지식을 생산하지만, 그 지식을 배포하고 영향력을 높이기 위해 정치권이나 미디어와 관계를 유지해야 한다고 주장함. 지식생산의 장, 정치적 장, 경제적 장, 미디어 장 등 4개의 장과 연결되어 있기 때문에 정책을 연구하고 조언하는 것 외에도 다각적이고 다층적 역할을 수행한다는 것임
- 요약하자면, 싱크탱크는 전문적 정책연구물을 생산하여 공공정책의 효과성과 민주성을 신장시키는 역할을 할 뿐만 아니라, 민간외교나 공공외교에 기여하는 바가 크다는 것임. 싱크탱크의 영향력이 정책 생태계에서 중요한 만큼, 싱크탱크의 지속가능성을 위해 정부 및 정치권이나 미디어와 유기적 관계를 맺으면서 영향력을 축적할 필요가 있음. 정부가 정보와 지식을 독점하지 못하고, 공공문제의 해결을 위해 민간기관과의 협력이 중요해진 거버넌스의 시대에 싱크탱크의 역할은 더욱 커질 것임. 특히 민간 싱크탱크들이 특정 이슈영역에서 틈새시장을 찾아 다양한 형태로 형성될 가능성이 높음

3. 세계 싱크탱크의 현황

- 미국 펜실베이니아대학의 Think Tank and Civil Societies Program (TTCPS)가 매년 발간하는 Global Go To Think Index 2014년 판(2015.1.22 발표)에 의하면, 조사에 참여하는 3,500명 이상의 패널들은

2014년 기준 6,681개의 싱크탱크를 지명했는데 북미대륙에 1,989개(30.05%), 유럽에 1,822개(27.53%), 아시아에 1,106개(16.71%), 중미와 남미에 674개(10.18%), 중동 및 북아프리카에 521개(7.87%), 사하라 이남 아프리카(Sub-Saharan Africa)에 467개(7.06%), 오세아니아에 39개(0.59%)로 집계됨. 국가별로 볼 때, 가장 많은 싱크탱크를 갖고 있는 상위 10개 국가들은 미국 1,830개, 중국 429개, 영국에 287개, 독일에 194개, 인도 192개, 프랑스 177개, 러시아 122개, 일본 108개, 캐나다 99개로 랭크됨. 한국은 35개로 집계되어 코스타리카(37개)나 튀니지(38개) 보다도 적은 상황. 이는 한국의 싱크탱크가 영어로 연구물을 생산하지 않거나, 국제적 교류가 별로 없어 인지도가 낮기 때문인 것으로 해석됨

- 세계에서 싱크탱크 활동이 가장 활발한 미국의 경우 396개가 워싱턴에 소재하여 두 번째로 싱크탱크가 많은 매사추세츠주 176개와 큰 차이가 남. 세계 4대 싱크탱크는 Brookings Institution, Chatham House, Carnegie Endowment for International Peace, Center for Strategic and International Studies와 같은 미국과 영국 소재 싱크탱크가 차지하고 있으며, 이들은 모두 안보 분야 5대 싱크탱크로도 자리매김하고 있음
- 한국 싱크탱크들의 경우, 한국개발연구원과 대외경제정책연구원 두 정책 연구기관이, 민간 싱크탱크 가운데서는 동아시아연구원이 많은 부문에서 평가됨.

4. 한국 싱크탱크의 현황

- 싱크탱크의 기준이 모호한 관계로 국내 싱크탱크의 규모를 정확하게 파악할 수는 없음. 이연호(2009)는 국내정치, 안보, 경제, 사회 분야에서 활동하고 있는 싱크탱크를 166개로 규명함. 국책/지자체 싱크탱크가 34%, 시민/권익옹호 싱크탱크가 34%, 학술적 정책연구 싱크탱크가 20%, 기

업연구소가 9%, 정당 싱크탱크 3%로 구성된다고 밝힘. 국내에서는 한
국경제신문이 100개 싱크탱크를 부문별로 순위를 발표하고 있음

- 한국 싱크탱크들의 특성과 문제점을 유형별로 보면 다음과 같음

가. 정부출연 연구기관

- 중앙정부부처가 자금을 지원하는 국책 연구소들은 한국에서 상대적으로 안정적인 환경하에서 주무부처를 위한 전문화된 연구를 생산하는 역할을 하고 있음. 국내 국책 연구기관들은 1999년 3월 ‘정부출연 연구기관 등의 설립, 운영 및 육성에 관한 법률’ 제정 이후 각 부처 산하에서 국무총리실 산하 기초기술연구회, 산업기술연구회, 공공기술연구회, 경제사회연구회, 인문사회연구회 등 5개 연구회로 편입되어 관리되다가 통폐합을 거쳐 현재 정부출연 연구기관은 국무총리 산하 경제인문사회연구회(26개)와 국가과학기술연구회(미래창조과학부 산하 기초기술연구회 11개와 산업통상자원부 산하 산업기술연구회 14개가 2014년 6월 통합됨) 2개 연구회 체제로 운영되고 있음. 이들 국책 연구기관들은 국제적 기준에서 볼 때 재정이나 인력 규모 면에서 상당히 큰 편임.
- 1991년 지방자치제도가 도입된 이래 지방정부의 자치역량 강화 필요는 싱크탱크를 설립하게 되는 계기가 됨. ‘지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률’은 2000년 제정되었지만, 대부분의 광역자치단체들의 싱크탱크는 이미 1990년대에 설립됨. 1990년 충북발전연구원을 시작으로 경기개발연구원(1991년), 전남발전연구원(1991년), 서울연구원(1992년), 경남발전연구원(1992년), 강원발전연구원(1994년), 대구경북연구원(1995년), 충남발전연구원(1995년), 광주발전연구원(1995년), 인천발전연구원(1996년), 제주발전연구원(1997년), 울산발전연구원(2000년), 대전발전연구원(2004년), 전북발전연구원(2005년)의 순서로 총 15곳의 기관이 활동 중임. 이들은 주요 국책사업의 유치나 지역개발 연구

를 주로 하고 있고, 소속된 지자체의 재정 상황에 크게 영향을 받아 규모나 인력 상황이 매우 다름

- 행정관료가 국가정책을 이끈 발전 역사 속에 이들을 보좌해 온 정부출연 싱크탱크들의 기여는 인정해야 하겠으나, 미래 정책 생태계에서 날로 증대하게 될 민간부문 싱크탱크들의 경쟁력에 밀릴 가능성이 큼
 - 이들은 정부만을 주요 고객으로 삼고 있어 연구의 참신성과 자율성에 한계가 있음. 또한, 주무부서의 정책 방향에 맞춘 연구를 수행하고 있어 비판적·대안적 연구가 어려움. 정부가 바뀌면서 같은 국책 연구소가 상반되는 주장을 하는 연구물을 생산하는 경우도 발생함
 - 한편, 재정을 지원하고 연구물을 공급받는 정부와의 안정적 관계로 인해 외부 기관과의 경쟁으로부터 보호되고 있음
 - 미디어나 시민사회와의 연계도가 낮아 사회적 영향력 면에서는 중간 정도로 볼 수 있음
 - 몇 개의 기관 외에는 국제화가 되어 있지 않아 국제적 인지도가 낮음
 - 지방자치단체 소속 싱크탱크들은 아직 지역의 중장기 발전전략을 수립할 역량이 부족한 편임. 이들의 역량강화는 향후 지방자치 발전에 매우 필요한 과제임

나. 정당운영 싱크탱크

- 새누리당의 여의도연구소, 새정치민주연합의 민주정책연구원 등이 운영되고 있음. 정치자금법 제27조에 따라 교섭단체를 구성하는 주요 정당들은 국고보조금을 받는데, 국고보조금이 재정의 3분의 1이상을 차지함. 통상 선거가 없는 해에는 약 300억 이상이, 선거가 있으면 두 배가 넘는 보조금이 지급되어 왔는데 총선과 대선이 있었던 2012년에는 정당 전체의 총수입 2,974억 3,000만 원 중 국고보조금이 1,029억 3,800만 원으로 전체의 34.6%임(바른사회시민회의 정치실, 2013). 국가보조금을 받는 정당들은 30%를 정책연구에 사용하도록 되어 있으나, 2012년 자료에 의하면 불과 5%만을 사용함

- 1995년 미국 헤리티지재단을 벤치마킹하면서 당시 민자당이 설립한 여의도연구소는 2014년 연구원으로 승격하였으나, 원장 임명을 둘러싸고 새누리당 내 계파갈등을 보이는 등 독립재단으로서 독립성이 취약함. 김대중 대통령 시절 집권 민주당도 국가전략연구소를 설립함. 새정치민주연합은 2008년 민주정책연구원으로 개원
 - 이들 정당형 싱크탱크는 재단의 형식을 취해도 이사장이 소속 정당 대표이고 이사진의 대부분이 소속 정당 의원임. 따라서 독립적이거나 대안적인 정책연구가 어려움
 - 예산이나 전문성 면에서 국책 연구기관보다 취약
 - 독일처럼 정당형 싱크탱크가 영향력을 가지려면 정당정치가 정책플랫폼 중심으로 발전되어야 가능. 기술관료기구가 정당이나 정치인들보다 국가정책을 결정하는 현재와 같은 정치체제하에서는 정부산하 국책 연구기관 대비 경쟁력 확보가 어려움

다. 대기업출자형 싱크탱크

- 삼성, 현대, LG경제연구원과 전경련산하 한국경제연구원 등 한국의 대표적 기업들이 경제와 경영연구와 관련해 산하에 싱크탱크를 두고 있음. 다른 기업 싱크탱크들과는 달리 삼성경제연구소는 비교적 다양한 주제를 연구하며, 삼성그룹의 이해관계를 대변하고 있다는 비판에도 불구하고 인력·예산·영향력에 있어 대표적인 민간 싱크탱크임. 2008년에는 개인 기업인의 후원으로 탄탄한 재정이 뒷받침되는 아산정책연구원이 설립되면서 외교안보 분야의 연구와 교육사업, 국제컨퍼런스를 주도하고 있음. 이들 대기업 싱크탱크들은 다음과 같은 한계를 보임
 - 경제 및 경영 연구 비중이 크고 정치나 행정, 사회문제 등 공공의제 연구가 활발하지 않음
 - 기업형이기에 시장중심적 시각이 강함
 - 정부와 시민사회 모두와의 네트워크가 약한 편임

라. 시민단체에서 성장한 싱크탱크

- 민주화 이후 등장한 경실련(1989), 참여연대, 환경운동연합 등의 주요 시민단체들은 정치·경제·사회 다양한 분야에서 제도개혁을 위한 대안을 제시해 오고 있음. 경실련은 1990년에 경제정의와 투명경영 옹호를 위해 사단법인 경제정의연구소, 환경운동연합은 1993년에 전국 8개 연구소로 구성된 사단법인 시민환경연구소, 참여연대는 정치사회 분야에서 진보적 대안을 모색하기 위해 1996년에 참여사회연구소를 부설 기관으로 창설함. 이들 시민단체 싱크탱크들은 현안에 대한 시민참여의 공론의 장을 마련하여, 입법활동, 준학술지 발행, 시민교육 등 다양한 활동을 전개 중임. 1990년대 사회경제 분야에서 제도개혁에 기여하는 성과를 보이면서, 크고 작은 시민단체 연구소들이 증가함. 2006년 3월 창립한 희망제작소는 사회혁신의 실천을 강조하여 ‘Think & Do Tank’로 자기정체성을 두고 활동 중임
- 이러한 시민단체 싱크탱크들은 개혁의제 설정과 옹호에 상당한 성과를 보여 왔으나, 다음과 같은 문제점을 노정하고 있음
 - 대표적 연구소들도 재정적으로 어렵고 전문가를 유치하는 데도 어려움을 겪고 있음
 - 이념 및 운동 지향 성격이 강해 실증적, 전문적 정책연구 역량은 아직 취약한 편임

마. 학계, 언론, 기타 독립형 민간 싱크탱크

- 대학 내 연구소는 소규모로 주로 외부 연구비를 받기 위한 창구로 활용되는 측면이 있음. 책임 교수의 역량에 따라 성과가 다르며, 결과물도 학술적인 경우가 많아 정책 파급력은 약함. 한편, 대학에서 시작하여 전국적 평판과 영향력을 확보한 연구소도 존재함. 경남대 산하 극동문제연구소, 고려대 아시아문제연구소, 연세대 동서문제연구소 등 수 개의

연구소는 학술지 발간에서 나아가 국제적 네트워킹으로 나름 경쟁력을 확보하고 있음

- 언론기관 산하 연구소가 급증하는 추세임. 그러나 자체 연구인력 충원 없이 미디어의 사회운동 방향에 따라 간판이 달라지는 취약성이 있음
- 세종연구소나 동아시아연구원과 같은 순수 민간독립 싱크탱크들을 주목할 만함. 동아시아연구원은 교수 네트워킹으로 만들어진 연구원으로 국제화, 네트워킹화로 성과를 보임. 네트워킹형 전문연구기관으로 가능성을 제시함

5. 한국 싱크탱크의 성장 전망과 활성화 조건

- 공공정책에서 아이디어의 창의성과 효과성이 중요하다는 인식은 점차 확산될 전망이다. 특히 거버넌스 시대의 도래에 따라 시민참여형이나 전문가형 민간 싱크탱크가 성장을 이룰 것으로 예상됨. 시민단체 싱크탱크의 경우, 이념적으로 대립하고 있는 시민사회 세력들이 서로 비생산적으로 대립하기보다는 공공의제에 관해 건설적 대안을 가지고 경쟁하고 협력하도록 하는 임무가 필요한 시점임. 전문가 싱크탱크는 네트워킹형 조직을 취할 경우 초기 비용이 적어 설립이 용이함. 이들 민간 싱크탱크들이 특정 분야에서 경쟁력을 키울 경우, 세금이 투입되는 국책 연구기관의 성과에 대한 요구도 커질 것으로 보임
- 한국 싱크탱크들은 ‘연구재정, 전문성 확보, 국제화를 통한 외연 확장’ 세 가지 조건 개선이 필요함

가. 연구재정 확보

- 국책 연구기관과 대기업출자 연구기관 외에는 모두 재정난을 겪고 있음
- 재정 확보 없이는 전문가 채용이 불가능해 연구능력이 떨어짐
- 누가 연구를 위한 돈을 지불할 것인가?

- 한국 정부부처들은 정책 아이디어 공급원을 다양화시켜 경쟁해야 함
 - 중앙정부나 지방정부들은 보다 적극적으로 민간 연구기관의 사업을 지원함으로써 정책 아이디어를 넓게 얻을 수 있음. 국책 연구기관과 민간 연구기관 간 경쟁은 정책생태계를 활성화시킬 것임. 민간 연구기관에 기회가 돌아가도록, 특히 한국연구재단은 대학 중심으로 지원하는 체제에 싱크탱크를 포함시켜 학문과 정책을 연결하는 연구를 지원해야 함

- 연구비를 지원하는(grant making) 민간재단의 창립이 시급함
 - 대기업과 재력가들은 장학사업과 대학시설을 주로 지원하는 기존 틀에서 벗어나 정책연구를 지원하는 재단을 만들 필요가 있음(미국의 포드재단, 맥아더재단, 카네기재단, 게이츠재단, 리차드슨재단 등 참조)

- 시민들의 기부 필요성
 - 이념이나 사회운동 지향이 유사한 연구기관에 회비 및 기부금을 지원할 필요가 있음

나. 연구인력의 전문성 확보

- 우수 연구인력이 연구기관보다 대학을 선호하는 현상이 점차 바뀌고 있음
 - 대학 학생 정원 감소로 교수인력 충원은 우수 대학 외에 별로 늘지

않을 것으로 보임. 따라서 싱크탱크들은 우수한 전문인력을 확보할 수 있도록 급여 및 고용 안정성을 확보해야 함

- 좋은 아이디어를 누가 잘 낼 수 있는가?

○ 새로운 정책 분야와 이슈를 학습시킬 전문 교육 프로그램을 만들어야 함:

- 새로운 분야와 이슈에 능통한 전문 연구인력 양성이 시급함(외교안보와 경제에 비교하여 날로 증대되는 복잡한 사회문제에 대응할 연구기관 수가 너무 적음. 외교안보와 경제문제에서도 새로운 이슈를 다룰 전문가 공급이 절실함)

○ 정책전문가 풀을 넓힐 것:

- 공직경험자, 언론인, 기업인, 법조인 등 현장 경험이 풍부한 전문가들을 정책연구에 참여시키는 것이 정책효과성을 높이는 길임

- 정책연구인력은 현장 실무경험이 중요함(정부와 연구소를 오가는 미국식 리볼빙도어가 유용함. 현재는 정책자문 역할이 교수나 연구자 같은 지식소유자에 지나치게 의존하는 경향임. 따라서 기업인, 언론인, 시민운동가 등 보다 다양한 전문가들을 정책서클에 참여시켜야 함. 예를 들어, 금융계에 오래 종사한 전문가가 금융정책에 참여토록 하는 것이 필요함)

다. 연구기관의 국제화

○ 국내 연구기관은 경제나 안보정책에서 서구 특히 미국 기관들로부터 정보를 일방적으로 수신·분석하는 일방적 생산과정을 갖고 있음

○ 해외 연구기관과의 네트워크가 취약함. 고비용의 일회용 국제회의를 넘어서는 다양한 네트워크가 필요함

○ 좋은 연구결과물을 해외로 디지털 서비스를 통해 적극 송신할 것:

- 적어도 한국문제, 한반도문제에서의 정책 아이디어 등은 국제적 경쟁력을 확보해야 하고, 지역문제에 있어서도 국제적으로 인정받는 연구력 신장이 필요함
 - 디지털매체 덕분에 작은 기관도 해외에 정책연구물을 쉽게 전파할 수 있는 기회가 생겼으며, 이를 적극 활용해야 함
- 영어로 정책연구 결과물을 전파해야 국제적으로 알려질 것임:
- 연구결과물의 영문화 작업이 시급함
 - 좋은 정책도 영어로 소통되지 않으면 국제적인 영향력이 없음
- 세계로 넓게 네트워킹해야 함:
- 미국 외에도 중국, 일본은 물론 유럽 주요국과 인도, 브라질 등 부상하는 국가들의 연구기관들과 네트워킹해야 새로운 정책 아젠다와 이슈를 알고 준비할 수 있음

■ 참고문헌

- 강원택·박인휘·장훈. 2006. 『한국적 싱크탱크의 가능성』. 서울: 삼성경제연구소.
- 김석빈 외. 2007. 『대한민국 정책지식 생태계』. 서울: 삼성경제연구소.
- 바른사회시민회의 정치실. 『정당 국고보조금 운영 및 부정집행사례 실태보고서』. 2013년 12월.
- 이연호. 2009. “작은 정부를 만들기 위한 싱크탱크의 역할: 미국, 영국의 사례와 한국.” 『국제정치논총』 49(2): 129-153.
- 황윤원. 2006. “정부부문 싱크탱크의 실태 분석과 발전방향.” 『한국거버넌스학회보』 13(3): 385-416.

Abelson, Donald E. 2002. Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institute. Montreal: McGill-Queen's University Press.

- _____. 2014. "Old World, New World: the Evolution and Influence of Foreign Affairs Think-tanks." *International Affairs* 90, 1: 125-142.
- Day, Alan J. 2000. "Think Tanks in Western Europe." In James G. McGann and R. Kent Weaver, eds. *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Lee, Sook-Jong. 2013. "Translating Research into Policy: the Experience of South Korea's East Asia Institute (EAI)." In *Network of Democracy Research Institutes, Democracy Think Tanks in Action: National Endowment for Democracy, Translating Research into Policy in Young and Emerging Democracies* (Washington, DC: National Endowment for Democracy). <http://www.ned.org/docs/DemocracyThinkTanksinAction-full.pdf>
- McGann, James G. 2015. 2014 Global Go to Think Tank Index Report. Philadelphia: Think Tanks and Civil Societies Program, University of Pennsylvania). <http://gotothinktank.com/the-2014-global-go-to-think-tank-index-ggtti/>
- Medvetz, Tom. 2009. "Think Tanks as an Emergent Field." New York: The Social Science Research Council.
- Parmar, Inderjeet. 2004. "Institutes of International Affairs: Their Roles in Foreign Policy-Making, Opinion Mobilization and Unofficial Diplomacy." In Diane Stone and Andrew Denham, eds. *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*. Manchester: Manchester University Press.
- Ricci, David M. 1993. *The Transformation of American Politics: The New Washington and the Rise of Think Tanks*. New Haven: Yale University Press.
- Smith, James A. 1991. *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York: The Free Press.
- Stone, Diane. 2004. "Introduction: Think Tanks, Policy Advice and Governance." In Diane Stone and Andrew Denham, eds. *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*. Manchester: Manchester University Press.
- United Nations Development Program (UNDP). 2003. *Thinking the Unthinkable: From Thought to Policy—The Role of Think Tanks in Shaping*

Government Strategy. United Nations Development Programme.

Weaver, R. Kent and James G. McGann. 2002. "Think Tanks and Civil Societies in a Time of Change." In James G. McGann and R. Kent Weaver, eds. *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*. New Brunswick: Transaction Publishers.



21세기 동아시아지역의 국제정치질서는 흔히 미국과 중국의 대결구도로 묘사되며, 여기서 한국은 이른바 “전략적 딜레마”라는 프레임 ‘내부’에서 외교적 고민을 해야만 하는 ‘객체’로 여겨지곤 한다. 본고는 이에 대한 비판적 검토를 통해 한국의 외교적 목표와 실행에 관한 대안적 입장을 제시한다. 이를 위해 국제정치학의 비판이론을 개괄적으로 검토하고 그것이 ‘실행적’ 차원에서 어떤 시사점을 제공하고 있는지를 한국외교의 맥락에서 고찰한다. 결론적으로, 본고는 “전략적 딜레마”가 기존의 냉전적 질서 속에서 도출된 질문과 언어의 재생산 및 확산으로 비롯된 ‘담론적’ 성격을 내재하고 있음을 지적하고, 이를 극복함으로써 한국외교가 좀 더 창의적이고 주체적인 역할을 수행할 수 있다고 주장한다.



미중 세력 경쟁 속의 한국외교 재성찰: 전략적 딜레마 극복을 위한 비판적 논의

은 용 수

한양대학교 정치외교학부 부교수

1. 비판이론(Critical Theory)이란?1)

- 긴 역사적 흐름을 갖고 있는 비판이론을 사회과학 분야에 본격적으로 확립하고 확산시킨 주역은 독일의 프랑크푸르트학파(Frankfurt School)라고 할 수 있음
- 프랑크푸르트학파는 불평등, 억압, 지배, 차별과 같은 사회문제의 원인이 되는 사회구조와 메커니즘이 무엇인지를 분석하고 그것을 ‘극복’하려는 의도를 갖고 있었음(Devetak, 2005: 137-138). 즉 칸트의 비판철학, 그리고 마르크스주의와 궤를 같이 하면서 “사회변혁(social transformation)”에 필요한 요인이 무엇인지 분석하고 사회억압을 일으키는 현존체제와 구조로부터 “해방(emancipation)”되는 것에 큰 관심을 두고 연구를 진행함
- 프랑크푸르트학파의 비판이론은 1960년대 들어서 하버마스(Habermas), 아도르노(Adorno), 마르크제(Marcuse), 호르크하이머(Horkheimer)

등과 같은 학자들을 중심으로 더욱 발전되었고, 이 가운데서도 특히 하버마스의 활동이 큰 반향을 일으켰다고 할 수 있음²⁾

- 1968년 처음 출판된 그의 책 『Erkenntnis und Interesse(Knowledge and Human Interests)』에서 하버마스는 실증주의의 ‘가치중립성’을 정면으로 반박하면서 실증주의 토대에서 생산된 경험적 지식 역시 결코 중립적일 수 없다고 주장함. 그는 또한 “의사소통행위이론”을 통해 사회의 불균형적 권력이나 정보의 왜곡 및 은폐의 문제가 해결 혹은 제거 되면 “이상적 담화상황”이 연출되어 결국 이성적으로 더 나은 주장(발언)만이 살아남게 되고 이에 대한 합의를 통해 진리를 얻을 수 있다고 주장함³⁾
- 만약 실증주의에서 주장하듯 이론과 관측의 분리 및 이를 통한 ‘경험적’ 검증이 과학적 지식의 보장수단이 된다고 하더라도, 그렇게 생산된 경험/분석적 지식 역시 ‘예측’과 그것을 통한 사회(자연)현상의 ‘통제’에 “관심”을 두고 있는 것이기 때문에 원칙적으로 가치중립적일 수 없으며 실증주의에서 말하는 객관주의는 성립될 수 없다고 설명함
- 프랑크푸르트학과 비판이론의 인식론은 연구자와 연구대상의 분리 ‘불’가능성을 전제한 상태에서 권력불균형이나 의사소통의 왜곡 및 정보의 은폐를 낳는 역사적 상황과 맥락, 그리고 사회구조가 무엇인지를 밝히며 그러한 문제로부터 “해방”된 자유로운 상태는 어떻게 만들어낼 수 있는지에 대한 ‘가치판단’을 이론의 핵심기능으로 규정함. 즉 이론은 중립적일 수 없으며 나아가 사회변혁의 도구로 활용되어야 하는 것으로 인식함

2. 비판이론과 국제정치학 주류 이론

가. 비판이론과 현실주의/자유주의

- 국제정치학(IR)에서 비판이론을 본격적으로 소개하고 적용한 ‘초창기’의 대표적인 학자들로는 로버트 콕스(Robert Cox), 앤드류 린클레이터(Andrew Linklater), 리처드 애슐리(Richard Ashley), 마크 뉴펠드(Mark Neufeld), 마크 호프만(Mark Hoffman) 등을 꼽을 수 있음
- 국제질서를 논하면서 “이론은 언제나 누군가를 ‘위한’ 것이며 특정한 목적을 ‘위한’ 것이다(theory is always for someone and for some purpose)”라는 콕스의 발언은 ‘IR의 비판이론’이 갖는 인식론이 프랑크푸르트학파의 그것과 다르지 않음을 잘 보여줌(Cox, 1981: 128)
- 전통적 비판이론과 마찬가지로 IR의 비판이론가들 역시 이론(theory)과 이론가(theorist)는 분리될 수 없기때문에 가치중립적 지식이란 있을 수 없다는 전제를 바탕으로 IR 이론도 일정한 가치를 추구하며 나아가 서로 다른 역할과 기능을 수행한다고 설명함
- 콕스는 여기서 두 가지 유형의 이론을 소개함: 하나는 그가 선호하는 비판이론이며 다른 하나는 “문제풀이형(problem-solving)” 이론으로 명명된 유형임
- 콕스에 의하면, “문제풀이형” 이론은 실증주의적 인식론과 방법론을 ‘선호’하며 나아가 현존하는 사회정치적 구조를 ‘정당화’하는 경향을 보임. 달리 말해 “문제풀이형” 이론은 현(現) 체제나 구조 ‘내(within)’에서 발생하는 문제를 효과적으로 해결하는 것을 목적으로 하고 있기 때문에, 비록 의도하지 않았다 하더라도 현존 질서의 ‘유지’ 혹은 ‘강화’라는 결과로 이어질 수 있다고 말함(Cox, 2007: 513)

- 월츠의 신현실주의나 코헤인의 신자유(제도)주의가 바로 “문제풀이형” 이론에 속하는 대표적인 IR 이론이라 할 수 있음. 이들은 모두 현존하는 국제정치적 질서와 속성(예컨대 무정부성과 힘의 정치 등)을 ‘주어진’ 현실 내지는 변하지 않는 ‘상수’로 여기고 그 ‘내부’에서 발생하는 문제를 해결하기 위한 이론적 주장(예컨대 정책 결정의 신중함, 힘의 증강 및 균형, 국제기구 및 제도의 확장 등)을 제안함
- 신현실주의자나 신자유주의자는 현재의 국제정치질서 자체를 문제 삼고 그것을 변형하려 하기보다는 그 ‘내부’에서 그것과 ‘함께’ 작동하도록 자신들의 이론을 위치시킴
- 신현실주의를 비판하면서도 복잡한 국제정치경제시스템이 “자연스럽게 운용되는 것을 용이하게(facilitate the smooth operation)”하는 것이 신자유제도주의의 목적이라는 코헤인의 발언은 “문제풀이형” 실증주의 이론의 목적이 무엇인지를 잘 보여줌(Keohane, 1984: 63)
- 이러한 접근을 통해 비록 질서의 내부적 문제해결은 가능할지 몰라도 그 질서 자체가 갖는 문제들, 그리고 ‘새로운’ 질서에 대한 비판적 성찰은 외면되면서 결국 ‘현’ 질서가 지속되는 결과로 이어질 수 있다고 비판이론은 지적함
- “문제풀이형” 이론이 나아가 비록 가치중립을 강조하면서 연구자의 가치가 배제된 실증적 연구방법을 내부의 “문제풀이”를 위한 중요한 수단으로 내세우지만, 역설적으로 그것은 현존 질서의 ‘재생산’이라는 ‘가치’가 내재된 이론이며 의도하지 않더라도 필연적으로 갖게 되는 현 질서에 대한 “안정화 효과(stabilizing effect)”를 발휘하게 됨. 비판이론은 이것을 문제시하면서 이로부터 ‘해방’될 것을 주장함
- 한편, 국제정치연구가 “피할 수 없이 규범가치적이다(unavoidably

normative)”라는 마크 뉴펠드의 발언은 IR 비판이론의 지향점이 무엇이며 실증주의와의 차이가 무엇인지를 잘 보여줌(Neufeld, 1995: 108)

- 이러한 맥락에서 비판이론은 연구자들은 전 지구적 불평등, 권력과 정보의 왜곡, 국제기구의 부조리, 국가의 독재 및 부도덕한 전쟁, 국제사회의 ‘정치적’ 개입, 국가 주권 및 영토의 ‘배타성’, 지역 및 국제차원에서 패권경쟁 등의 문제에 관심을 갖고 이것을 야기하는 현실서과 현재의 권력관계가 어떻게 형성되었는지에 관한 역사적 분석에 많은 관심 및 가치를 부여함
- 나아가 이러한 ‘가치 내재적’ 연구는 필연적이면서 동시에 매우 타당한 “과학적”인 연구라고 믿음
- 요컨대 IR 비판이론은, 실증적 세계관에 기반을 둔 신현실주의나 신자유주의의 주장과 달리 국제체제의 부정부성이나 국가의 합리성은 자연스럽게 주어진 것도 아니며 불변의 고정된 것도 아니라는 인식을 바탕으로 국제정치의 현 질서를 “부자연스럽게(denaturalizing)” 만들면서 결국 이를 통해 현 질서의 ‘내부’가 아닌 질서 ‘자체’가 갖고 있는 문제가 무엇인지를 인식하게 하는 중요한 계기를 제공해 줌
- 현 질서에 대한 문제의식은 새로운 질서의 모색으로 이어지기 때문에 비판이론가들에게 “세상을 아는 것과 그것을 변형하는 것은 불가분(knowing the world and changing the world are inseparable)”한 것, 즉 동일한 것으로 이해됨(Jackson, 2011: 160)

나. 비판이론과 구성주의

- 현 질서의 변형과 해방을 추구하는 차원에서 IR 비판이론은 자연스럽게 권력(power)의 문제에 천착함. 물론 기존의 신현실주의나 신자유주의와

같은 “문제풀이형” IR 이론들 역시 궁극적으로는 권력에 관한 이론이지만 비판이론은 허칭스(Hutchings)가 지적하듯 다음과 같은 전제에 기반을 두고 있다는 점에서 이들과 확연히 구별됨: “IR 이론은 정치(권력)에 관한 것이지만 동시에 ‘스스로’ 정치적(itself political)이다”(Hutchings, 1999: 69)

- 이는 IR 비판이론의 인식론뿐만 아니라 그것의 ‘존재론’이 어떤 특징을 갖고있는지 잘 보여주는 발언이기도 함: IR이 “스스로 정치적이다”라는 말은 IR 이론과 이론가가 국제정치의 ‘현실’과 떼어 수 없는 관계이며 동시에 그것을 ‘구성’하는 중요한 단위임을 명시적으로 표현한 것임
- 행위자의 언어, 관념, 개념, 주관적 이해를 구조와 질서의 형성에 중요 단위로 여기고 있다는 점에서 볼 때, IR 비판이론의 존재론은 구성주의의 그것과 잘 상응하고 있음을 알 수 있음: 예를 들어 콕스와 싱클레어의 다음과 같은 발언이 이를 잘 보여줌: “국제정치의 구조는 행위자의 상호주관적 이해의 산물(intersubjective products)”이며, 비록 “구조는 물리적으로 존재하지 않더라도 행위자인 인간이 마치 실제 존재한다고 믿고” 있기 때문에 “실질적인 영향력을 행사함”(Cox and Sinclair, 1996: 138)
- 한편, 비판이론과 구성주의의 존재론적 측면에서의 유사성은 인식론으로까지 이어지지 않음. 오히려 이론의 기능과 이론가의 역할에 대한 인식의 차원에서 큰 차이를 보임
- 비판이론은 현 질서에 대한 문제제기, 도전, 나아가 그것의 변형을 추구하고 이를 위해 사회역사적 조건에 대한 분석을 ‘성찰적’인 맥락에서 수행하지만, 주류의 구성주의는 가치 내재적 연구(즉 연구자의 가치판단)에 거부감을 보임

- 구성주의에는 매우 다양한 변주들이 있으며 여기에는 비판적 구성주의(critical constructivism) 역시 존재하지만, 주지하듯 구성주의 내에서 “주류”는 미국 학계의 구성주의, 특히 웬트(Wendt)류의 구성주의라고 할 수 있으며 이들 ‘주류 구성주의’는 국제정치학의 현 질서나 체제의 “변형”에는 관심을 보이지 않음
- 호프(Hopf)가 잘 설명했듯, 전통적인 주류의 구성주의자들은 ‘규범’에 관심을 두지만 그들의 연구가 “규범적 아젠다(normative agenda)”에 의해 영향을 받거나 혹은 그것에 의해 방향이 정해지는 것을 결코 용인하지 않음”(Hopf, 1998: 183). 애들러(Adler) 역시 주류의 구성주의자들은 “해방이나 주변화 문제에 관심을 갖지 않는다.”고 설명함(Adler, 1997: 333). 이런 차원에서 이론적 “성찰”은 주류 구성주의의 관심 대상이 아님
- 비판이론가들은 바로 이 지점을 문제 삼음. 비록 전통적 구성주의는 국제정치에서 규범과 같은 관념적 요소가 중요하게 작동함을 ‘경험적’으로 보여주는데 성공했으나, 그 뒤에 자연스럽게 따라올 수밖에 없는 질문, 즉 국제정치에서 “어떤 규범이 더 바람직한 것인가?”라는 윤리철학적 문제에는 침묵함으로써 결국 현 질서에 연계된 규범의 정당화 혹은 지속화에 공헌하는 데 일조하는 결과를 낳았다는 비판이 제기됨
- 비판이론이 IR에서 ‘해결’하고자 하는 것은 물질적 역량(material capabilities)으로써 이해되는 권력문제라기보다는 푸코(Foucault)가 오랜 기간 지적해왔던 지식과 권력의 상호의존적 관계로서 발생하는 지식권력(knowledge-power)의 문제라고 할 수 있음. 비판이론은 이 문제에 대한 대응으로써 이론적 “성찰(reflexivity)”을 강조함(Cox and Sinclair, 1996; Hamati-Ataya, 2014)
- 여기서 이론적 “성찰”이라 함은 연구질문이 도출되고 지식이 생산되는

역사적 시공간과 현 질서에 대한 자의식이면서 동시에 그 질서와 시공간에서 이론가 자신, 그리고 이론이 차지하고 있는 위치와 ‘구성적’ 역할에 대한 비판적 검토 혹은 반성이라고 할 수 있고, 이와 같은 이론적 “성찰”의 궁극적 목적은, 앞서 설명한 바와 같이 기득권과 패권적 질서에 대한 도전이자 새로운 질서에 대한 모색임

- 비판이론은, “성찰”을 제대로 수행하지 않고는 물질적 역량으로서 이해되는 권력의 문제 즉, 권력의 불균형, 지배와 피지배, 불평등은 근본적인 차원에서 해소될 수 없다고 봄. 궁극적으로는 “성찰”을 통해 국제사회의 현 질서에 내포된 억압성, 차별성, 배타성을 들춰내고 그것으로부터 “해방”되어 자율성, 개방성, 공동체성을 확장시키는 것을 중요한 목표로 삼고 있다고 할 수 있음(Shapcott, 2010)

3. 비판이론의 실천적 공헌과 함의: 한국외교 정책에 관한 시사점

- 비판이론의 유용성은 국제정치와 외교정책 ‘실행’의 차원에서도 확인될 수 있으며, 특히 한국적 맥락에서 매우 큰 함의를 갖고 있음. 즉, 이론의 궁극적인 목표는 질서 ‘내부’의 현상을 설명하는 데 있지 않고 억압적 질서의 ‘변형’에 있으며 이론가와 이론은 그 질서 형성의 일부분이기 때문에 그것을 변형하기 위해서 이론적 “성찰”이 필수적으로 요청된다는 비판이론의 논리는 한국외교에 중요한 시사점을 제공함
- 21세기 한국의 외교정책에 관한 가장 활발한 논의 혹은 논쟁은 아마도 다음과 같은 질문일 것임: ‘미중 간의 세력 경쟁에서 한국은 어떤 선택을 해야 하는가?’ 이른바 “전략적 딜레마”로 흔히 표현되는 이 질문은 수많은 언론기사, 정책제안서, 그리고 학술논문들을 통해 지속적으로 ‘재생산’되고 있는 질문이기도 함

가. “전략적 딜레마”의 비판이론적 ‘해체’와 ‘재구성’

- 이 질문이 비판이론의 인식론과 존재론을 거치게 되면 다음과 같이 ‘해체’될 수 있음
- 우선, 질문은 무정부적 국제정치체제 속에서 미-중 간의 경쟁 및 대결을 그쳐 ‘주어진’ 현실로, 나아가 변형 불가능한 구도나 질서로 받아들여지고 있음. 그리고 그렇게 고정된 질서 ‘내부’에서 국가행위자는 어떤 ‘선택’을 해야 하는가(혹은 어떤 ‘선택’을 할 수 있는가)를 묻는 형식임
- 이렇게 구성된 질문에서 행위자의 역할은 ‘이미’ 상당히 제약되며, 따라서 선택의 범위도 매우 협소해질 수밖에 없음
- 주지하다시피, 한미동맹 강화, 친중외교, 그리고 이른바 “연미화중(聯美和中)” 전략과 같이 셋으로 구분되는 정책방향이 한국외교 관련하여 현재 진행 중인 논의의 거의 전부를 차지한다고 해도 과언이 아님
- 여기서 ‘해체’된 질문 속으로 다시 들어가 비판이론의 시각으로 그 질문을 다음과 같이 ‘재구성’해 볼 수 있음
- “동북아시아의 지역질서는 늘 고정되어 변형된 적이 없는가?” 동북아시아의 현 (대결적) 질서는 바람직한 것인가? 그 질서는 시공간을 넘어 ‘주어진’ 것인가, 아니면 (한국을 포함한) 행위자들이 물리적, 담론적 차원에서 상호작용하면서 역사적으로 ‘구성된’ 것인가? 그 질서를 형성하는 혹은 그 질서를 수용하는 행위자는 국가로 국한되어 있는 것인가? 이론가는 그 질서의 유지와 재생산의 과정에서 어떤 기능을 수행하고 있는가?
- 비판이론을 통해 재구성되는 이와 같은 ‘성찰적’ 질문들은 현 질서가 결

코 “자연스러운” 것이 아니고, 고정되어 있는 것도 아니라는 점을 명확히 인지하게 하여 질서의 변형으로 이어지는 ‘출발점’이 될 수 있음. 나아가 질서 ‘형성’의 한 행위자로서 한국이 주체적이며 동시에 새로운 역할을 수행할 수 있음을 자각하게 하고, 다양한 행위자들과의 연대를 모색하며, 더불어 담론적 그리고 실천적 성찰을 촉발하게 함

- 비판이론가들은 한국이 동북아시아 질서 ‘내부’에서 도출된 미국 중심 또는 중국 중심 정책 중에 하나를 선택할 것이 아니라, 그 대결적 질서의 ‘변형’을 목표로 삼고 이를 위해 무엇보다 우선 그러한 질서가 ‘구성된’ 사회적 조건의 파악을 주문하면서 언어 및 지식의 구성적 기능에 주목할 것임
- 앞서 서술했듯이, 비판이론에 따르면 이론 및 이론가는 현실의 중요한 구성단위임. 따라서 현 질서가 ‘대결적’이라면 대결적 언어, 이와 관련된 이론과 지식이 생산되고, 이것이 다양한 매체를 통해 수용되고 확산되면서 재생산되고 강화되면서 대결적 질서가 만들어지는 것으로 이해할 수 있음
- 비판이론의 시각으로 보자면 여기서 한국의 외교적 목표는 이 구성의 연결고리를 끊거나 연결의 출발점을 전환하는 것이어야 함
- 평등, 자유, 평화, 개방, 공동체, 전 지구주의 등과 깊게 연관된 언어와 지식, 담론의 생산 및 확산이 중요해짐

나. 비판이론적 “성찰”을 통한 ‘담론적 제약’의 해방과 새로운 질서의 모색

- 바로 이 지점에서 비판이론이 강조했던 “지식권력(knowledge-power)”과 “성찰”의 문제를 ‘실천적’으로 접목할 필요가 있음
- “미-중 간의 세력경쟁에서 한국은 어떤 선택을 해야 하는가?”라는 질

문은 수많은 언론보도, 정책브리핑, 학술논문과 저서, 나아가 대중강연과 교내강의를 통해 ‘재생산’되면서 단순한 질문을 넘어 인식과 존재를 제약하는 강력한 ‘실재(real)’가 되어 결과적으로 한국외교의 실행 범위를 협소하게 가둬두고 있음

- 한국의 물질적 역량의 한계, 지정학적 위치와 조건을 경시해서는 아니 되며, 물질만큼 혹은 그 이상으로 관념이 중요함
- 더욱 중요하게는, 물질적 차원에서 주어진 제약을 변형할 수 없다면, 최소한 관념적 차원에서 형성된 ‘담론적 제약’에서는 “해방”될 수 있으며 또한 그래야할 필요성이 있음
- 여기서 가장 필요한 것이 바로 ‘새로운 질문’의 도출임. 즉, 현 질서의 ‘내부’에서 만들어진 질문에 잘 대응하는 선택이 무엇인지 고민하는 것이 아니라 질서 ‘밖’에서 새로운 질문을 도출하고, 그 질문을 추동하는 지식을 생산 및 확산하는 것이 매우 중요함
- 앞서 논의한 비판이론의 “성찰” 개념은 바로 이 지점에서 수행적으로 접목될 수 있음. 외교관으로서, 학자로서, 언론인으로서, 즉 외교의 현실을 살아갈 뿐만 아니라 그것을 ‘구성’하는 행위자로서 나의 언어·질문·의제(agenda)가, 현재의 대결적·패권적·차별적·배타적 질서 ‘내부’에 편입되어 그 내부의 문제에만 천착되어 있는 것은 아닌지, 그 결과 현 질서의 재생산, 나아가 그것의 강화에 공헌하고 있는 것은 아닌지 깊이 “성찰”할 필요 있음
- 이와 같은 성찰이 지속되면, 기존의 질서를 답습하는 것이 아니라 질서 ‘밖’을 향하고 있는 비판적 언어와 지식의 생산이 가능해지고, 이는 결국 대안적 담론의 형성으로 이어져서 다시 한 번 행위자의 성찰을 유도하게 됨. 이러한 상호작용과정의 지속은 대안적인 사회규범과 제도가 만

들어지는 단초가 되어 결과적으로 기존과는 다른 새로운 질서 형성으로 이어질 수 있음

- 비판이론적 시각에서 보자면, 새로운 질서의 모색과 그것을 위한 비판적 “성찰”이 한국외교의 목표 및 실행의 주된 대상으로 설정되어야 하는 것임

다. 새로운 질서 형성에 관한 비판이론적 제언: “성찰”의 ‘보편적’ 실천

- 비판이론을 통한 행위자의 “성찰”과 대안적 실천이 현 질서에 균열을 내고 새로운 질서의 형성으로까지 이어지기 위해서는 그 행위자의 ‘물질적’ 역량을 무시할 수 없음
- 물질적 역량은 담론의 형성과 더불어 특히 그것의 확산을 ‘효과적으로’ 이뤄내기 위한 중요한 조건이기도 함. 이런 점에서 한국의 지정학적 위치나 동북아시아 지역에서의 상대적 힘의 열세는 한국이 비판적이고 주체적인 역할을 수행하는 데 있어 제약이 되는 요인임
- 이러한 ‘물질적’ 제약을 극복하거나 혹은 완화시키기 위해서는 다른 국가 및 비국가 행위자와의 넓은 연대가 필수적이라 할 수 있으며, 이를 위해 새롭게 추구하는 질서는 특정한 나라에 국한된 이익이 아닌 전 지구적·보편적 이익을 위한 것으로 설정되어야 할 것임
- 한국은 미중 간 대결적 질서구도 ‘내부’에서 국가와 국가 간의 관계를 어떻게 설정할 것인가에 대한 고민을 넘어 ‘열린’ 아시아 ‘공동체’ 형성을 목표로 삼고 이를 위한 외교전략을 수립하고 실천해야 할 것임
- 이런 맥락에서, ‘미중 간의 세력경쟁에서 한국은 어떤 선택을 해야 하는가?’라는 질문 ‘속’에서 제시되는 한미동맹, 친중외교, “연미회중”에 관

한 논의뿐만 아니라 현재 진행 중인 ‘중견국 외교’와 관련된 담론 역시 비판적으로 재검토될 필요가 있음

- 중견국 외교는 “동류의식(like-mindedness)”을 가진 국가들과 네트워크를 구축하고, 다자적 접근에 기반을 두어 틈새외교, 중재외교를 수행하는 것을 의미함
- 비판이론의 시각에서 볼 때, 중견국 외교의 ‘목적’이 자국의 부족한 외교적 역량을 보완하고 궁극적으로는 자국의 국익을 확대하는 것에 있다는 점은 주의가 필요한 부분임
- 관련된 “공공외교” 역시 타국의 대중에 우호적인 이미지를 형성하여 “자국의 이익을 증진하는 것”에 초점을 맞추고 있음(김우상, 2013). 즉 주어진 질서 ‘내’에서, 혹은 현상유지를 전제로 중견국인 ‘자국’의 부족한 국력의 보완과 이익의 확대를 궁극적인 목표로 삼고 있음(Robert, 2007)
- 이는 물질적 역량이 상대적으로 부족한 국가가 단기적으로 취할 수 있는 유용한 외교수단이 될 수는 있겠으나, 궁극적으로는 한 나라의 ‘국익’ 증진을 목표로 삼고 있기 때문에 새로운 질서형성을 위한 동력을 확보하기에는 매우 미흡한 접근법임
- 한국이 겪고 있는 이른바 “전략적 딜레마”는 기존의 경쟁적 질서가 ‘변형’되지 않는 한 그 어떤 외교적 수단(방법)을 선택해도 ‘근원적’으로는 해결될 수 없는 문제임: 딜레마의 형태/형식은 바뀔 수 있겠으나, 딜레마 ‘자체’는 질서가 변형되지 않는 한 해소될 수 없음
- 평화·개방·평등·자유가 중심이 되는 ‘공동체적’ 질서가 새롭게 형성될 필요가 바로 여기에 있으며, 이를 위해 한국외교는, 역설적이게도 자국

의 이익증대를 위한 외교보다는 인류 보편적 공동의 이익을 위한 외교를 실행해야 할 것임

- 외교가 자국 정부나 민족 중심으로 실행될 경우 배타성을 내포할 수밖에 없고 이는 현재의 대결적 질서의 고착화에 일조하는 것이 됨
- 새로운 (공동체적) 질서의 모색은 보편성을 담보할 때 비로소 구현될 수 있고, 이런 차원에서 “성찰”의 ‘보편적’ 실천이 매우 중요해짐
- 이와 같은 맥락에서 한국의 중견국 외교행위는 미-중 사이의 갈등이나 오인의 해소를 위한 이른바 “조정자” 혹은 “협력 유도자”의 역할 수행을 ‘시작점’으로 하되, 그것을 ‘중착점’으로 설정하는 것은 적절치 않음. 즉, 현 동북아시아의 대결이나 경쟁이 물리적 충돌로 점화되지 않도록 ‘관리’하는 것은 현안으로써 필수적인 작업이겠지만 거기서 멈추는 것은 바람직하지 않음
- 비판이론적 시각에서 좀 더 구체적으로 보자면, 한국외교는 ‘열린 공동체’ 건설을 아시아 지역에서 우선 추구하고 이를 발판으로 하여 타 지역과의 수평적 연대를 모색할 필요 있음
- 이 과정에서 한국이 주도적인 역할을 수행할 수 있는 영역은 바로 한반도의 평화통일 이슈임
- 한국의 ‘부족한’ 물질적 역량에도 불구하고 이 부분은 한국이 주도적이고 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 영역이며, 나아가 기존의 대결적 동아시아 질서를 평화적으로 ‘변형’하기 위한 가장 효과적인 출발점이 되는 곳이기도 함
- 평화, 평등, 자유가 중심이 되는 아시아의 열린 공동체 건설을 통해 새

로운 질서형성을 모색하는 과정에서 한국 ‘외교’가 우선적으로 집중할 필요가 있는 부분은 바로 한반도의 평화 ‘통일’ 문제이며, 이러한 차원에서 외교부, 통일부, 교육부의 제도적 공조와 연대는 매우 중요함

- 한반도 평화통일의 목적은, 앞서 언급한 바와 같이 전 지구적 차원에서 평화와 공동의 이익에 잘 조응해야 할 것임. 따라서 한국외교의 실행자와 연구자는 한반도의 평화통일이 전 지구적 차원의 평등과 평화, 자유 증진에 실질적 공헌이 될 수 있음을 인식하게 하는 언어와 담론, 지식의 생산을 위한 작업도 병행해야 할 것임. 이런 차원에서 볼 때, 현재 한국의 통일담론에서 흡수통일 논리는 물론이거니와 경제적 관점에서 통일의 타당성을 주창하는 논의 역시 지양해야할 대상임
- 한반도의 통일 문제는 통일이나 민족의 문제가 아닌 외교 및 보편적 문제로 인식되어야함. 마찬가지로, 지식과 담론의 문제를 국내적 차원에서의 교육과 문화의 문제가 아닌 외교의 영역으로 적극 끌어들이 필요 있음

4. 맺음말

- 냉전 ‘종식’에도 불구하고 동아시아의 냉전적, 대결적 구도는 지속되고 있음. 박인휘의 말을 빌려 말하자면, 냉전 시기의 대결적 구도가 “주어진” 것이라면 한반도의 탈냉전적 대결적 구도는 “선택한” 것임(박인휘, 2015)
- 선택적 측면이 존재하는 현재의 대결적 질서에서 벗어나기 위해 한국 외교는 그 무엇보다 먼저 이른바 “전략적 딜레마”로 표현되는 ‘담론적 제약’에서 벗어날 필요 있음. 김기정은 최근 논의에서, 냉전 시기는 물론 이거니와 냉전이 종식되고 세계화, 산업화, 민주화가 이뤄진 현 시점에

서도 한국의 외교가 “생존담론에 지나치게 압도당해왔다.”고 평가함(김기정, 2015)

- ‘담론적 제약’은 단순히 언어적 차원에서 그치는 것이 아니라, 앞서 지적했하였듯이, 다양한 매체를 통해 재생산 및 확산되면서 ‘실재’의 차원에서 한국 외교의 실행적 범위를 협소하게 가둬두고 있음. 이러한 제약에서 해방되기 위해 우리의 외교적 고민은 기존의 질서 내부에서 형성된 질문 속에서 머물러 있는 것이 아니라, 질서유지형 즉 “문제풀이형” 질문을 비판적으로 ‘해체’하고 ‘재구성’하여 ‘새로운’ 질문을 만들어야 함. 그리고 이 과정에서 한국외교정책의 실행자와 연구자 자신의 구성적 역할에 대한 비판적 ‘성찰’이 동반되어야 함
- 궁극적으로 그동안 한국외교를 ‘규율’했던 담론적 제약에서 벗어나 이른바 “전략적 딜레마”를 근원적으로 극복하는 ‘시발점’이 될 수 있음

■ 주석

- 1) 비판이론에 관한 자세한 논의는 본고의 참고문헌에 적시된 문헌들을 참조하거나 본인의 즐고 “왜 메타이론(metatheory)인가?: IR에서 메타이론적 논쟁과 이해의 유용성”을 참고할 것. 여기서는 지면의 제약으로 비판이론에 관한 개괄적인 검토만을 진행하고자 함. 더불어 본고의 주된 목적은 비판이론의 ‘실행적’ 함의를 파악하는 것에 있다는 점을 고려하여, 제3절 “비판이론의 실천적 공헌과 함의: 한국외교정책에 관한 시사점”에 논의의 초점을 맞추고자 함.
- 2) 물론 호르크하이머와 아도르노가 ‘계몽의 변증법’과 ‘문화산업’에 대한 깊은 논의를 통해 비판이론에 상당한 공헌을 하였다고 할 수 있으나, 후술하듯 본고에서는 언어 및 담론의 역할에 주목하고 있기에, 여기서는 “의사소통행위론”을 발전시키면서 비판이론의 이른바 ‘언어적 전환’을 일으킨 하버마스에 주목하고자 함.
- 3) 나아가 하버마스를 비롯한 프랑크푸르트학파는 권력불균형, 왜곡, 그리고 은폐와 같은 문제를 유발하는 구조적 원인을 이념(ideology)과 지식담론에서 찾고 이를 권력의 문제와 연결하여 비판하는 입장을 취했음. 이는 전통적 마르크스주의자들과 구별되는 것으로써 프랑크푸르트학파는 노동자의 계급투쟁에 의한

사회변혁이 아니라 지식인(연구자)의 비판과 성찰운동을 통한 불평등의 해방을 추구한 것이라고 할 수 있음. 이에 대한 좀 더 깊은 논의는 다음을 참조 할 것: Stirk(2005), pp.29-30, pp.33-34.

■ 참고문헌

- 김기정. “대북정책의 진화.” “한반도 분단 70년의 원인과 과제, 한국정치학회 특별 학술회의,” 2015년 6월 17일.
- 김우상. “대한민국의 중견국 공공외교.” 『정치정보연구』 제16권 제1호. 2013. pp. 331-350.
- 박인휘. “새로운 통일정책의 모색.” ‘한반도 분단 70년의 원인과 과제, 한국정치학회 특별학술회의.’ 2015년 6월 17일, 발표문.
- Emmanuel Adler. “Seizing the middle ground: Constructivism in world politics.” *European Journal of International Relations* 3-3(1997). p.333.
- Inanna Hamati-Ataya. “Transcending objectivism, subjectivism, and the knowledge in-between: the subject in/of ‘strong reflexivity.’ *Review of International Studies* 40(2014). pp.153-175.
- Kimberly Hutchings. *International Political Theory: Rethinking Ethics in a Global Era*. Sage Publications, 1999. p.69.
- Mark Neufeld. *The Restructuring of International Relations Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p.108.
- Patrick Jackson. *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and Its Implications for the Study of World Politics*. London: Routledge, 2011. p.160.
- Peter Stirk. *Critical Theory, Politics and Society: An Introduction*. London: Pinter, 2000. pp.16-25.
- Richard Devetak. “Critical Theory.” In Scott Burchill, et al. *Theories of International Relations*. Palgrave, 2005. pp.137-138.
- Richard K. Ashley. “Political Realism and Human Interests.” *International Studies Quarterly*, 25-2(1981). p.207.
- Richard Shapcott. *International Ethics: A Critical Introduction*. London: Polity Press, 2010.

- Robert O. Keohane. *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984. p.63.
- Robert W. Cox. "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory." *Millennium: Journal of International Studies* 10-2(1981). p.128.
- _____. "The International' in Evolution." *Millennium: Journal of International Studies* 35-3(2007). p.513.
- Robert W. Cox and Timothy J. Sinclair. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p.138.
- Ted Hopf. "The promise of constructivism in International Relations theory." *International Security* 23-1(1998). p.183.



사이버 공간의 지속적인 발전은 국가 간 교류를 활성화시키는 역할을 수행하는 동시에 복잡한 갈등의 원천으로 자리 잡고 있다. 사이버 공간에서는 사이버 침해, 사이버 공격, 첩보 등 다양한 형태의 공격이 매우 빈번하게 일어나고 있으며, 이를 방어 또는 억지하기 위한 노력도 지속적으로 강화되고 있다. 사이버 공격은 지난 10여 년에 걸쳐 간헐적으로 이루어져 왔지만, ‘올림픽게임’ 작전과 같이 물리적 피해를 야기하는 수준에 이르렀다. 특히 지능형 지속위협(APT)으로 알려진 사이버 공격은 구체적인 목표를 달성하기 위한 체계적인 노력으로서 오늘날 사이버 공간에서 군사적 목표뿐 아니라 일상생활에서도 위협의 중요한 원천이 되고 있다. 이처럼 사이버 공간에서 벌어지는 새로운 유형의 갈등은 ‘사이버 안보’ 문제가 국제정치와 안보 연구에서 더 이상 등한시킬 수 없는 핵심적인 과제라는 점을 잘 말해주고 있다. 하지만 기존의 방대한 담론과 달리 실제 사이버 안보의 구체적인 현안들은 매우 불명확할 뿐더러 앞으로 지속적인 논의가 필요한 상황이다. 사이버 공격 및 억지와 관련하여 ‘전쟁의 정당성에 관한 법’과 ‘전쟁 중 무력 행위에 관한 법’으로 구분되는 국제규범이 중요한데, 사이버 공격이 이러한 기준에 얼마나 부합하는가는 여전히 불명확하다. 또한 사이버 공격을 사전에 방지하기 위한 사이버 억지의 개념도 사이버 공간의 특성상 냉전기의 핵억지 논리를 그대로 수용하기 어렵다는 의견이 많다. 이러한 한계를 극복하기 위해 누적적 억지, 맞춤형 억지, 자기 억지, 보증전략, 우호적 점령, 신(新)일상성과 같은 대안적 패러다임들에 관한 논의에 주목할 필요가 있다.



사이버 공격과 사이버 억지: 국제정치적 의미와 대안적 패러다임의 모색

민 병 원

이화여자대학교 정치외교학과 교수

1. 들어가는 말

○ 사이버 안보의 문제와 국제정치

- 2015년 미국은 소니사 해킹사건과 관련하여 북한에 대한 보복 조치를 단행한 것으로 추정되고 있는데, 군사적 수단을 통해 대응하기 어려운 상황에서 정보기술을 이용한 보복 및 대응 조치를 취하는 추세는 점차 강화되고 있음. 북한과 같은 불량국가(rogue states)를 다루기가 쉽지 않은 상황에서 폐쇄된 사회에 외부의 분위기와 정보가 유입되도록 함으로써 내부 개혁을 이끌어내는 데 도움이 될 수 있다는 생각이 점차 커지고 있음. 그럼에도 불구하고 사이버공간에서 벌어지는 다양한 안보 문제들은 기존의 안보 문제와 달리 상대적으로 복잡하고 대응이 쉽지 않은 상황임

○ 사이버 안보의 새로운 담론과 접근법

- 21세기에 들어와 다양한 방식의 사이버 침해와 위협이 발생하였고, 이로 인하여 각 국가들은 사이버 안보태세를 확립하고 사이버 사령

부를 설립하는 등 새로운 종류의 위협에 대응하기 위한 담론을 양산해 왔음. 기술사회의 발전으로 말미암은 이러한 새로운 유형의 공격이 21세기의 상호의존적 네트워크 사회와 국가시스템에 심각한 위협을 가할 수 있다는 우려가 점차 커지고 있음

2. 사이버 공간의 안보와 사이버 공격

가. 사이버 시대의 안보

○ 사이버 전쟁의 개념과 특징

- 사이버 안보문제를 촉발시킨 결정적 계기로서 2007년의 에스토니아 사례, 2008년의 조지아 사태, 2009년 미국과 한국의 사이버 침해, 2010년 이란의 핵시설에 대한 악성코드 공격 등은 사이버 공간의 안보 문제가 담론화되는 데 큰 기여를 함. 사이버 공간에서 정보통신기술과 네트워크를 통해 이루어지는 사이버 공격과 위협은 오늘날 전통적인 형태의 공격이나 위협과 더불어 정보화시대의 국가 역량에 결정적인 변수로 작동하고 있음. 일각에서는 이러한 현상을 부각시키면서 ‘사이버 전쟁(cyber war)’의 화두를 강조하고 있음
- 새롭게 부각되고 있는 ‘사이버 전쟁’ 개념은 동역학적 공격에 치중하는 기존 물리적 차원의 전쟁과 달리, 커뮤니케이션 시스템, 전력망, 석유화학공장, 핵발전소, 상하수도 시스템 등 주요 기간망에 대한 공격을 위주로 하는 ‘보이지 않는 침해’가 주종을 이루고 있음. 이러한 특성을 고려할 때 사이버 전쟁은 ‘한 나라가 의도적으로 다른 나라의 컴퓨터 시스템 또는 디지털 기간시설에 대하여 사이버 공격을 가함으로써 정치적 이득을 얻거나 보복을 가하는 행위’로 정의할 수 있음. 이처럼 사이버 전쟁은 새로운 유형의 위협을 통해 사회 각계각층의 네트워크에 공격을 가해 정치적인 의도를 부각시키고 양보를 이끌어 내려는 목표를 지니고 있음

○ 사이버 전쟁 개념의 한계

- 사이버 전쟁의 새로운 개념이 21세기의 분쟁 양상을 규정하는 데 도움이 되기는 하지만, 지금까지의 논의는 대부분 전통적인 ‘전쟁’의 개념을 그대로 사이버 공간에 적용하고 있다는 한계를 넘어서지 못하고 있음. 한편, 1) 사이버 공격과 위협의 원천을 파악하기 어렵다는 점에서 ‘책임 소재’를 따지기가 매우 어려움. 일반적으로 인터넷을 포함한 네트워크의 위치 설정 및 확인은 인터넷주소(IP) 프로토콜을 따르지만, 이 주소가 특정한 컴퓨터나 개인을 1:1로 매칭하는 것이 아니며 다양한 우회적 지정 방법이 존재하기 때문에 정확한 사이버 공격의 주체를 확인하기가 사실상 불가능함. 2) 국가 이외에 기업이나 조직, 비공식 단체, 개인 등도 사이버 공격에 가담하는 경우가 잦은데, 이는 진입비용이 상대적으로 낮기 때문임. 나아가 국가 차원에서 이러한 해킹이나 은밀한 공격 행위를 부추기는 경우도 많으나 증거를 확보하기가 매우 어려우며 예방이나 사전 방어가 어렵다는 난점이 있음. 3) 기존의 전쟁이 명확한 적의 존재를 규정하는 반면, 사이버 공격은 은밀한 형태로 이루어지는 경우가 많기 때문에 일반적인 전쟁 규범으로 다스리기가 어려움
- 최근에 빈번하게 발생한 사이버 공격의 추세를 살펴보면, 사이버 공간에서의 행위만으로 의도했던 목표를 달성한 경우는 드물었음. 오히려 사이버 공격은 일반적인 물리력과 함께 사용되는 경우가 많았음. 따라서 새롭게 제기되고 있는 ‘사이버 전쟁’이라는 개념이 전통적인 전쟁양식을 대체하는 새로운 유형의 분쟁이라고 보기에는 한계가 존재함. 사이버 공간의 역사가 일천한 상황에서 이러한 사이버 전쟁이 새로운 패러다임으로 간주될 만한 수준에 도달한 것인가에 대해서는 학자들 사이에 논란이 지속되고 있음

○ 사이버 공간의 분쟁: 국제정치적 문제와 국제규범의 적용

- 정보통신기술의 발전으로 인해 만들어진 사이버 공간은 복잡한 네트워크로 이루어진 비현실적 ‘가상(virtual)’ 공간이지만, 그로부터 야

기되는 다양한 부작용과 피해가 우리의 현실에 미치는 영향은 무시할 수 없는 수준임. 특히 한 나라의 의도적인 사이버 공격이 상대 국가에 치명적인 효과를 야기할 수 있기 때문에 이를 국제법과 규범을 통해 규제해야 한다는 요구가 높아지고 있음. 무엇보다도 이러한 침해 행위 및 위협이 미치는 공격적 속성을 감안할 때 전통적인 국제법에 의한 적대 행위의 규제, 즉 ‘무력분쟁법(Law of Armed Conflict)’을 적용할 수 있는지, 그렇지 않을 경우 대안의 규제 프레임이 가능한지에 대한 논의가 필요함. 나아가 법적 장치를 추구하는데 필요한 국가들 사이의 협상과 제약을 고려할 때 이러한 문제는 단순한 ‘법적 문제’의 차원을 넘어 ‘정치적 문제’로 간주되고 있음

- 과거 핵무기를 둘러싼 대결이 주종을 이루던 냉전기에는 상호 견제를 하는 국가들이 소수라는 점에서 핵무기를 이용한 보복의 균형이 상대적으로 손쉬웠음. 이러한 합리적 견제의 균형을 가리켜 ‘상호확증파괴(Mutually Assured Destruction)’ 원칙이라고 부르는데, 이는 핵억지라는 냉전기의 대표적인 전략으로 자리 잡았고, 새로운 핵보유 국가가 등장하지 못하도록 기존 보유국들 사이에 기득권 유지를 위한 NPT 협조체제가 순조롭게 작동하는 계기를 만들어 줌. 그런데 이와 같은 규제와 협력의 프레임워크가 사이버 공간에서도 그대로 적용될 수 있는가에 대해서는 확신하기 어려움. 그 이유는 사이버 공간에서 이루어지는 행위들의 경우, 확산이 용이하며 책임 소재를 추적하기 어렵고, 나아가 기술적 진입장벽이 낮은데 비해 이를 규제하기는 어렵다는 난점이 존재하는 등 여러 장애요인들 때문임

○ 대안의 개념: 사이버 공격과 사이버 안보

- 오늘날 사이버 공간에서는 사이버 침해(cyber exploitation), 사이버 공격(cyber attack), 그리고 첩보(espionage)를 포함하는 여러 가지 유형의 공격 행위가 이루어지고 있음. 사이버 침해는 상대방의 정보를 몰래 취득하려는 일반적인 범죄 행위인 반면, 사이버 공격은 의도적으로 적대국의 컴퓨터 시스템이나 네트워크를 파괴하려는 행위를

가리킴. 사이버 첩보의 경우 정보 절취 행위라고 할 수 있는데, 정보 기술의 발전과 더불어 이러한 행위가 더욱 활발하게 일어나고 있다는 점에서 국제적인 문제로 비화되고 있음

- 사이버 안보 문제는 냉전 시기의 전통 안보나 핵무기 경쟁, 특히 핵 억지 논리와 매우 다른 양상을 보임. 사이버 공격 행위는 전통적인 공격이나 핵공격과 마찬가지로 특정한 목표물을 대상으로 삼기는 하지만, 그러한 공격 행위로 인하여 글로벌 네트워크에 공존하는 우방국, 민간, 심지어 자국의 시스템에도 의도하지 않았던 피해를 줄 수 있다는 점에서 차이를 보임. 상호 연결된 네트워크상에서 이루어지는 사이버 공격은 그만큼 복잡하고 불확실하기 때문에 재래식 무기나 핵무기에 비해 훨씬 더 불안정한 상태를 야기할 수 있음. 이에 비하여 인명이나 물리적 시설에 대한 사이버 공격의 파괴력은 상대적으로 덜 치명적이기 때문에 오히려 공격 행위에 대한 자제력이나 억지력이 상대적으로 약화되거나 공격적 성향이 강화될 소지가 큼
- 한편 정보기술이 발달하고 네트워크화가 고도로 진행된 국가일수록 사이버공격에 오히려 취약하다는 ‘비대칭성 역설(Cyberwar Asymmetric Paradox)’이 주목을 받고 있는데, 공격능력과는 별도로 정보사회가 외부로부터의 공격에 취약해질 수밖에 없는 상황을 가리킴. 대표적으로 미국과 같은 최상위의 정보기술을 갖춘 나라들일수록 사이버 위협에 대한 우려가 크다는 점은 아이러니라고 할 수 있음. 이와 같은 기술적 비대칭성으로 인해 적대세력이 사회 기간망 등 주요 시설에 공격을 가할 가능성이 크며, 이럴 경우 공격을 받는 국가의 피해 규모는 상대적으로 커질 수밖에 없음. 따라서 재래식 전력과 핵전력에서 미국이 세계 최고의 수준을 지니고 있다는 점에서 미국에 적대적인 세력들의 공격 목표가 사이버 공간 및 네트워크에 집중될 가능성이 매우 크다고 할 수 있음

나. 사이버 공격의 개념과 기본 속성

○ 사이버 공격의 개념화와 유형

- 2011년 미국 합참은 사이버 공격을 ‘컴퓨터 관련 네트워크나 시스템을 이용하여 적국의 주요 사이버 시스템, 자산, 또는 기능을 무력화하거나 파괴할 목적으로 이루어지는 적대 행위’로 규정함. 한편 중앙아시아 안보협력체인 상하이협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization)에 따르면 사이버 공격이란, 포괄적 맥락에서 사이버 ‘수단’에 의한 위협으로 정의됨. 기존의 이러한 접근을 감안할 때 ‘사이버 공격’은 ‘정치 또는 안보의 목적을 위해 컴퓨터 네트워크의 기능을 저해하기 위해 취하는 행동’으로 볼 수 있음
- 세부적인 내용에 있어서 사이버 공격은 분산형 서비스거부(DDoS) 공격, 정보 교란, 그리고 네트워크 침해가 주종을 이루고 있음. 분산형 서비스거부 공격은 악성코드를 통해 수많은 ‘зом비 컴퓨터’들을 양산하여 공격 목표가 되는 네트워크와 사이트에 과도한 접속을 통해 마비현상이 일어나도록 하는 행위임. 2007년의 에스토니아 및 2008년의 조지아 공격, 2009년의 한국 정부 및 민간 기업에 대한 공격도 분산형 서비스 거부 방식의 공격이 이루어진 대표적인 사례임. 네트워크 침해는 2010년에 일어난 이란의 핵시설을 대상으로 한 스텝넷(Stuxnet) 사건과 같이 상대국의 컴퓨터 시스템을 대상으로 고의적인 오작동이나 파괴를 도모함. 이러한 침해 행위는 주요 기간시설이나 핵시설과 같이 외부로부터 고립된 네트워크를 주요 대상으로 함

○ 사이버 공격과 지능형 지속위협

- 사이버 공간의 공격 행위들이 점차 분명한 목표와 대상을 설정하고, 이를 위한 체계적인 공격패턴을 보이게 되면서 ‘지능형 지속위협(APT: Advanced Persistent Threat)’이라는 군사적 개념화가 이루어져 왔음. 이것은 2006년 미 국방부와 정보 당국 등 관련 기관 사이의 커뮤니케이션을 위해 개발된 개념으로, 사이버 위협을 야기하는

체계적인 ‘지능형’ 공격 행위를 의미함. 이와 같은 APT는 시스템에서 기존에 알려지지 않았던 취약성을 찾아내고 이를 집중 공격함으로써 적절한 대응책이 만들어지기 전에 시스템에 침해를 가하려는 목적을 지님. 이와 같은 ‘제로데이(zero-day) 공격’은 주어진 목표를 달성하기 위해 사전에 설정된 임무를 완수하는 데 주력하며, 주어진 목표를 달성하기 위해 체계적인 조직과 이에 대한 적절한 지원을 특징으로 함

- APT 공격의 사례로서 가장 대표적인 것이 이란의 핵시설을 겨냥한 미국과 이스라엘의 ‘올림픽게임(Olympic Games) 작전’임. 2006년 부시 행정부에 의해 추진된 이 작전은, 오바마 행정부에서도 계속되어 나탄즈(Natanz)의 핵시설을 공격하는데 치중함. 우라늄 농축에 이용되는 원심분리기를 관리하는 산업통제시스템(ICS: Industrial Control System)이 주된 목표가 되었음. 이때 사용된 악성코드인 스텝스넷은 외부와 연결이 차단된 이란의 ICS에 침입하여 원심분리기의 작동에 영향을 미친 바 있음. 이러한 사이버 공격은 역사상 처음으로 이루어진 본격적이고 체계적인 사이버 공간의 APT로서 의미를 지님
- APT의 주요 수단인 악성코드는 인터넷에 연결된 네트워크뿐 아니라 외부로부터 차단된 독립적인 네트워크를 공격함. 스텝스넷과 유사한 방식으로 작동하는 두쿠(Duqu)는 미래의 공격을 위해 특정한 컴퓨터 시스템에 침입하여 정보를 수집하는 기능을 수행함. 또한 악성코드 플래임(Flame) 역시 윈도우 컴퓨터 시스템을 대상으로 하며, 중동 여러 나라에 확산되어 사이버 첩보에 이용되고 있음. 이 코드는 악성코드 중에서도 가장 정교한 형태로서 USB 드라이브와 LAN을 통해 컴퓨터 시스템에도 침투하며, 음성, 화면, 키보드 움직임, 네트워크 트래픽 등에 관한 정보를 기록했다가 외부로 전송하는 것으로 알려짐

○ 사이버 공격의 딜레마와 정치적 범죄

- 오늘날의 첨단 사이버 공격은 목표물에 직접적인 물리적 공격을 가

하지 않고도 치명적인 효과를 야기할 수 있기 때문에 국제사회에서 이를 규제하기 위한 노력을 기울이고 있음. 특히 미국과 같이 첨단기술을 통해 복잡하게 네트워크화된 사회가 사이버 공격에 더욱 취약하게 노출되어 있다는 점으로 인해, 이를 국제규범으로 규제하려는 시도들이 서서히 등장하고 있음. 이에 비해 그동안 사이버 공격의 위협을 받는 국가들이 이란이나 북한처럼 상대적으로 정보화가 미미한 국가였다는 점을 고려할 때, 과연 사이버 공격이 충분한 성과를 거두고 있는가에 대한 비판도 제기되고 있음

- 이러한 비판과 관련하여, 사이버 공격을 국가 간 공식적인 전쟁보다는 정치적 범죄의 새로운 유형으로 다룰 필요가 있다는 주장에 설득력이 있음. 정보기술이 발전함에 따라 정치적인 의지를 내세우고 이에 대한 공감대를 형성하는 일이 용이해지면서 사이버 공격의 빈도 및 강도는 더욱 심각해지고 있음. 사이버 공격은 사보타지(sabotage), 첩보(espionage), 전복(subversion)과 같은 행위를 통해 정치적 목표를 추구하는데, 사보타지의 경우 경제 또는 군사시스템을 무력화하거나 파괴하기 위한 시도임. 첩보는 특정 목표물에 침입하여 민감한 정보나 금지된 내용을 절취하는 행위이며, 전복 행위는 고의적으로 특정 조직이나 정부를 무력화함으로써 사회적 유대감과 신뢰를 약화시키려는 시도를 뜻함

3. 사이버 공격의 정당성과 법적 규제

○ 사이버 공격의 규제: 국제법 규범

- 오늘날 사이버 공격 행위가 기존의 전쟁법 및 규범의 적용을 어느 정도 받는가의 여부가 중요한 국제적 현안으로 떠오르고 있음. 부분적으로 사이버 공격이 물리적 공격에 버금가는 피해를 야기할 수 있기는 하지만, 근본적으로는 성격이 다르다는 점에서 이는 쉽게 판단할 수 없는 문제임. 사이버 공격을 규제하는 국제법 규범을 크게 ‘전쟁의

정당성에 관한 법(jus ad bellum)과 ‘전쟁 중 무력 행위에 관한 법(jus in bello)’으로 구분해 볼 필요가 있는데, 다음과 같은 현안들이 제기되고 있음

- 전쟁의 정당성에 관한 법: 사이버 공격과 무력 사용의 조건
 - ‘전쟁의 정당성에 관한 법’으로서 국제연합헌장 제2조 4항은 ‘자위(self-defense)’의 목적을 위한 최소한의 합법적인 무력 사용 조건을 규정하고 있는데, 모든 국가는 회원국의 영토적 통합(territorial integrity)이나 정치적 독립성(political independence)을 해칠 수 있는 ‘위협(threat)’ 또는 ‘무력 사용(use of force)’을 중지해야 함. 그렇지만 여기에서 무엇이 ‘무력’의 범주에 해당하는지에 대해 보다 구체적으로 밝히지 않고 있기 때문에 개념의 해석을 둘러싸고 의견이 분분한 상황임
 - 사이버 공격이 ‘물리적 폭력’을 동반하지 않을 경우 무력으로 보기 어렵지만, 공격으로 인한 파괴 범위를 고려할 경우 이 역시 무력 공격으로 보아야 한다는 주장도 타당한 면이 있음. 서로 호환되지 않는 이와 같은 해석의 논거를 고려할 경우, 2010년 미국과 이스라엘의 ‘올림픽게임’ 작전이 국제연합헌장의 ‘무력 사용’ 금지 의무를 위반한 것인가에 대해 확실한 결론을 내리기는 어려운 상황임. 2014년, 미국 소니사에 대한 해킹 공격의 경우에도 북한의 행위로 의심할 만한 여러 정황이 있었지만 확실하게 이를 입증하기는 불가능했음. 공격의 주체인 해커들을 추적하기 위한 단서는 인터넷 프로토콜 주소인데, 인터넷상의 데이터 전송이 복잡한 라우팅 과정을 거치기 때문에 공격의 주체와 그 위치를 정확하게 짚어내기 어려움

- 사이버 공격과 집단안보 및 자위권
 - 국제연합헌장 제39조는 안전보장이사회가 필요하다고 판단할 경우 국제평화와 안보를 위해 필요한 조치를 취할 수 있다고 규정함으로써 ‘집단안보(collective security)’를 통한 합법적인 무력 사용의 조

건을 명시하고 있음. 또한 현장 제51조는 개별 회원국 또는 집단이 무력 공격을 받을 경우 ‘자위(self-defense)’를 위한 본연의 권리를 지닌다고 규정함. 이 조항에 따르면, 국제연합 회원국에 대한 무력 공격이 이루어질 경우, 안전보장이사회가 국제평화와 안전을 위한 별도의 조치를 취하지 않는 이상 국제연합현장의 어떤 조항도 개별 또는 집단자위를 위한 본연의 권리를 침해할 수 없음. 따라서 사이버 안보와 전쟁법의 연관성을 논의하는 데 있어 중요한 이슈는 사이버 공격 또는 사이버 침해 행위가 국제연합현장에서 금지하는 ‘무장 공격(armed attack)’에 해당하는가를 판단하는 기준임. 현장 제2조 4항이 무력 사용의 조건을 규정하고 있는 반면, 현장 제51조는 무력 사용에 합법적으로 대응할 수 있는 조건을 규정하고 있는데, 이 역시 사이버 공격에 적용하기에는 여전히 모호한 규정임

- 사이버 공격은 공격의 도구, 목표, 그리고 효과 중 어디에 초점을 맞추는가에 따라 각각의 입장이 구분됨. 우선 ‘도구 기반(instrument-based)’ 시각에서는 사이버 공격이 물리적 특성상 그 자체로서 무력으로 분류될 수 없으며, 오로지 군사적 목적으로 활용되는 경우에만 무력 사용으로 해석될 수 있다고 봄. ‘목표 기반(target-based)’ 시각은 주요한 컴퓨터 시스템을 대상으로 한 공격이 이루어지는 경우 이를 무력 공격으로 간주함. ‘효과 기반(effects-based)’ 시각은 사이버 공격이 야기하는 효과의 정도에 따라 무력 공격 여부가 달라진다고 봄. 이 시각이 오늘날 가장 보편적인 것으로 통용되고 있기는 하나, 공격의 효과가 발생한 이후에만 무력 행사 여부를 판단할 수 있다는 문제가 있음
- 한편 국제연합현장이나 국제관습법에 따라 합법적인 무력 사용이 이루어질 경우 사이버 공격이 가능하다는 견해도 있음. 즉 단독으로 이루어지는 사이버 공격이든, 물리적 공격과 병행하여 이루어지는 사이버 공격이든, 일정한 법적 기준이 충족되는 자위권 행사의 경우 사이버 공격이 허용된다는 것임. 이 경우 자위권을 바탕으로 한 ‘선제적(anticipatory) 조치’가 반드시 ‘예방적 자위(preventive self-

defense)’를 의미하는 것은 아님. 따라서 미국과 이스라엘의 ‘올림픽 게임’ 작전이 국제법적으로 합법적인지의 여부는 여전히 불확실하다고 할 수 있음. 이란의 핵시설이 야기할 위협과 그에 대한 자위권 발동의 요건에 대한 해석이 다분히 주관적이기 때문임

- 사실 단독으로 이루어지는 사이버 공격의 경우 몇 가지 문제를 안고 있는데, 우선 사이버 공격으로 인한 피해가 국제법에서 규정하는 ‘자위권’을 행사할 정도로 치명적이지 않다는 점을 꼽을 수 있음. 또한 그러한 피해가 광범위하게 발생했다 하더라도, 누가 그에 대한 책임을 질 것인가를 밝혀내는 일이 결코 쉽지 않음. 이처럼 사이버 공격이 추가적인 물리적 공격 없이 단독으로 일어날 경우, 정보의 부족과 법적 근거의 미흡함으로 말미암아 적당한 대응 조치를 취하기가 어려움. 소니사에 대한 해킹 공격에 대하여 미국이 북한을 책임 국가로 지목하고 그에 대한 보복으로서 사이버 공격을 감행하기로 결정했지만, 어느 정도의 공격이 국제법상 허용될 수 있는가에 대한 아무런 기준이 없는 실정임. 또한 보복 대상을 구체적으로 설정한 공격 행위로 말미암아 상호 간에 위기가 증폭될 가능성도 상존하며, 나아가 비대칭적인 사이버 능력을 갖춘 미국과 같은 나라들이 오히려 보복 공격에 더 취약해지는 상황도 얼마든지 야기될 수 있음

○ 사이버 공격과 전쟁 중 무력 행위에 관한 법

- 사이버 공격이 전개되는 과정에서도 국제규범이 중요한 제약이 될 수 있는데, 이러한 ‘전쟁 중 무력 행위에 관한 법’은 관습법으로 존재하며 정당한 무력행사에 요구되는 조건으로서 ‘필요성(necessity)의 원칙’과 ‘비례성(proportionality)의 원칙’을 강조해옴. 여기에서 필요성의 원칙은 최후의 수단으로써 무력 행위가 선택되어야 한다는 것이며, 비례성의 원칙은 무력 사용의 범위와 강도가 실질적이고 긴급한 위협 수준을 초과해서는 안 된다는 점을 강조함. 이와 더불어 ‘구분(distinction)의 원칙’과 ‘차별적 공격(discriminatory attack)의 원칙’은 적에 대한 공격이 군사 목표에 국한되어야 하며 민간을 대상으

로 한 공격은 허용되지 않는다는 점을 강조함. 그렇지만 사이버 공격의 이러한 ‘부수적 피해(collateral damage)’를 모두 예방하는 일은 거의 불가능에 가깝다고 할 수 있음. 네트워크의 속성상 민간과 군사 부문을 명확하게 분리하는 것이 사실상 어렵기 때문임

- 국제 분쟁과 관련하여 ‘전쟁 중 무력 행위에 관한 법’은 민간 목표물에 대한 공격을 제한하며, 공격의 결과가 ‘의미 있는 군사적 우위(meaningful military advantage)’를 달성하려는 취지에서만 정당성을 부여함. 사이버 공격의 경우 그 속성상 민간 목표물에 대한 ‘부수적 피해’가 양산될 수밖에 없는 까닭에 ‘전쟁 중 무력 행위에 관한 법’을 어떻게 실효성 있게 부과할 것인가는 국제사회의 중요한 과제가 됨. 따라서 최근 가속화되고 있는 ‘탈린 매뉴얼(Tallinn Manual)’ 작업은 ‘사이버 전쟁에 적용 가능한 국제법’을 구축하기 위한 다국적 차원의 진지한 노력임. 이 매뉴얼은 북대서양조약기구 산하 사이버방위 협력센터(Cooperative Cyber Defense Centre of Excellence)의 주도하에 사이버 공격과 사이버 전쟁의 상황에서 국제법을 어떻게 해석할 것인가를 집중 논의함. 아직까지 구속력을 갖추고 있지는 않으나, 사이버 안보에 관한 국제조약이 강력하게 요구되는 상황에서 의미 있는 출발점이라 할 수 있음
- 20세기에 들어와 첨단기술이 활용되기 시작하면서 기존의 국제법 규범을 통해 이를 규제하려는 시도가 점차 난관에 봉착하게 됨. 특히 사이버 공격의 빈도와 강도가 심각해지는 상황에서 이를 전통적인 전쟁법으로 관리 및 규제하기는 사실상 어려움. 한 가지 바람직한 현상은 분쟁에 관한 국제규범이 여전히 사이버 공격에 대하여 어느 정도의 법적 통제장치로 작동해 왔다는 점임. 기술적 통제에 불가능함에도 불구하고 기존의 핵무기 통제 레짐이 국가 간의 협력을 통해 핵 확산을 막는 데 어느 정도 기여해 왔음을 고려할 때, 사이버 안보분야에서도 이러한 추세가 가능할 것으로 전망됨

4. 사이버 억지와 새로운 패러다임

가. 사이버 억지의 개념과 한계

○ 억지와 강요: 사이버 억지의 개념

- 억지전략은 상대방의 행동에 영향력을 가하기 위한 행위로서, 강요(compellence)와 더불어 위협외교(coercive diplomacy)의 주된 수단이었음. 냉전기의 억지전략은 총력전과 민족주의 감정, 파괴적 무기로 인한 치명적인 피해를 막기 위해 고안된 일종의 ‘저렴한 승리 전략(cheap-victory strategy)’이었음. 특히 핵무기는 이러한 목적을 수행하는 데 있어 재래식 무기에 비해 훨씬 더 효율적인 도구였음. 한편, 핵무기를 이용한 공격과 보복을 전제로 수립된 핵억지의 논리가 사이버 공격과 억지의 경우에도 적용될 수 있는가에 대해 최근 많은 관심이 생겨나고 있음. ‘사이버 억지’는 1990년대 초 테어 데리안(James Der Derian)이 고안한 말로서, 상호의존적 네트워크화의 추세 속에서 상대방을 통제하기 위한 새로운 전략적 패러다임이 필요하다는 인식을 바탕으로 한 표현임. 핵무기 시대의 억지전략과 마찬가지로 가급적 전쟁을 하지 않으면서 상대방을 굴복시키거나, 또는 전쟁을 하더라도 신속하고 결정적인 승리를 거둘 수 있는 대안의 전략이 절실한 상황에서 사이버 억지의 개념은 이후 안보연구 및 국제정치학의 중요한 화두로 떠오름

○ 보복을 통한 억지와 거부를 통한 억지

- 억지전략은 ‘보복(punishment)을 통한 억지’와 ‘거부(denial)를 통한 억지’라는 두 가지의 방식으로 실행됨. 우선 ‘보복을 통한 억지’는 적의 공격적 행위가 예상될 경우 상대방에게 그러한 공격의 이익보다 비용이 더 클 것이라는 부담을 줌으로써 사전에 차단하는 것을 목표로 함. 적대국가가 핵공격을 시도할 경우 그에 상응하는 핵무기로 무차별 보복하겠다는 메시지를 전달함으로써 적국의 공격이 이루어지

지 않도록 견제할 수 있다는 메시지가 바탕에 깔려 있음. 이를 위해서는 선제적인 핵공격을 당하더라도 반드시 ‘보복’을 할 수 있는 ‘2차 핵공격 능력’이 필수적임. 한편 ‘거부를 통한 억지’는 예상되는 상대방의 공격에 대한 ‘방어’를 강화함으로써 그것이 성공하지 못할 것이라는 확신을 주는 전략임. 이를 위해서는 상대방의 공격을 무력화하는 ‘방어 시스템’의 구축이 중요한데, 1980년대 레이건 행정부의 ‘전략방위구상(SDD)’이나 2000년대 부시 행정부의 ‘미사일방어계획(MD)’은 이와 같은 거부를 통한 억지 개념을 구현한 경우였음

- 보복을 통한 억지전략이 성공하기 위해서는 억지능력의 확보, 억지위협 의 신뢰성, 그리고 억지위협의 전달이 제대로 구현되어야 함. 그러나 사이버 위협이나 사이버 공격의 경우 과거와 같은 냉전식 논리를 그대로 적용하여 억지효과를 기대하기가 난망해짐. 사이버 공격의 경우 핵공격에 비해 진입비용이 낮기 때문에 상대적으로 열세인 국가 또는 비국가 행위자들의 참여가 손쉬우며, 따라서 사이버 공격을 사전에 탐지하기도 곤란함. 나아가 보복을 가한다고 하더라도, 사이버 수단을 이용한 보복의 가능성이나 효과도 크지 않은 편임. 만약 방어하는 쪽의 취약성이 클 경우 억지나 보복 행위로 인한 사태 악화(deescalation)의 가능성 때문에 보복 의지를 강하게 전달하기 어려운 점도 고려할 필요가 있음

○ 사이버 억지와 상호확증 파괴

- ‘거부’를 통한 사이버 억지 전략은 사전에 적의 사이버 공격을 방어할 수 있는 시스템을 체계적으로 구축함으로써 상대방의 공격 의지를 무산시키는 것을 주된 목표로 함. 여기에는 네트워크 보안(invulnerability), 다중화(redundancy) 및 재건(reconstitution)을 통한 시스템의 탄력성(resilience) 제고, 시스템 보호, 상대국과의 시스템 상호의존성 증가 등 여러 방법이 동원됨. 한편, 공격이 방어보다 유리하다는 사이버 공간의 특징으로 인해 ‘사이버 억지’의 개념이 ‘공포의 균형’이라는 극단적인 모습으로 바뀌기도 함. 또한 방어가 기술

적으로 쉽지 않은 상황에서 완벽한 사이버 방어 시스템을 구축하겠다는 계획은 합리적이지도, 바람직하지도 않음. 역설적으로, 사이버 공격의 가능성에 대비하는 최선의 방법은 공격 가능성에 대한 ‘공포’가 공유되는 ‘상호 억지’ 시스템을 지속시키는 것임. 한 국가가 사이버 공간을 압도적으로 지배하기보다 상호 억지가 이루어질 수 있는 시스템이 더 안정적인 균형을 유지할 수 있다는 견해에 무게가 실리고 있음. 이와 같이 사이버 공간에서 이루어지는 공포의 균형을 ‘사이버 상호확증 파괴(Mutually Assured Debilitation)’라고 일컫는데, 공포의 균형 속에서 국가들이 공개적으로 사이버 공격 능력을 유지하면서 공격에 대한 자신들의 취약성을 유지함으로써 상호 안정을 도모하고자 함

○ 사이버 억지의 한계

- 이상과 같이 냉전기의 제한적 억지전략이 21세기의 사이버 공간에서 그대로 작동할 것으로 예상하기는 쉽지 않음. 과거 냉전기에는 서로 비슷한 수준의 핵무기와 파괴력을 지닌 초강대국 사이에 양극화 구도가 상대적으로 안정적으로 유지될 수 있었는데, 이는 핵전쟁에 대한 공포가 서로에게 공유되고 있었기 때문임. 그러나 정보기술을 기반으로 하는 사이버 공간에서 이런 상황이 동일하게 재연 또는 반복될 것으로 전망하기는 어려움. 적은 수의 강대국들만이 참여하던 냉전기의 상호 억지 관계와 달리, 사이버 공간에서는 수많은 비국가 행위자들이 동시에 공존하기에 시스템 예측성과 안정성이 크게 줄어들기 때문임. 이와 더불어 냉전기에는 초강대국들이 유사한 수준의 물리적 파괴력을 보유함으로써 메시지의 교환과 기대의 수렴을 통해 억지전략을 손쉽게 실행할 수 있었지만, 오늘날 사이버 공간에서는 기술의 비대칭성으로 말미암아 단순한 형태의 억지효과를 기대하기 어려움
- 무엇보다도 사이버 공간의 억지전략을 구현하는 데 있어 공격자의 출처와 신원을 파악하는 ‘책임 소재’의 문제가 장애요인이 됨. 공격

행위에 대하여 적절한 보복을 가하기 위해서는 누가 공격에 책임이 있는지를 파악해야 하는데, 사이버 공간의 특성상 이를 명확하게 가려내기란 결코 쉽지 않음. 또한 이를 밝혀낸다 하더라도 실제 보복 공격을 수행하는 데 있어 여러 애로사항이 존재하는데, 사이버 공격의 주체가 비국가 행위자일 경우 그에 대한 보복 행위는 불가피하게 행위자가 속한 국가의 주권을 침해하는 결과를 초래할 수 있음

- 정책결정자들은 사이버 공격의 효과를 제대로 인식하지 못하는 것으로 알려져 있는데, 이는 핵무기를 이용한 억지전략과 달리 사이버 공격은 인명을 직접 겨냥하지 않는다는 선입견 때문임. 또한 그동안 사이버 공격의 효과와 위협이 지나치게 과장되었기 때문에 억지전략이 실제로 작동하지 않을 것이라는 비판도 존재함. 사이버 공격은 물리적 공격과 달리 독자적이고 효과적인 타격을 가하기 어렵기 때문에 전통적인 분쟁의 보조적인 기능을 수행하는 것에 그친다는 것임. 이러한 관점에서는 사이버 공격에 의해 ‘하늘이 무너질까’ 우려할 이유가 없다고 보며, 따라서 사이버 안보를 ‘전략적’ 차원으로 격상시키는 것은 그 효과를 지나치게 과대평가한 결과로 간주함
- 사이버 공간의 위협이나 위험이 사회적으로 확대 포장되는 이유는 이것이 군사적인 프레임의 형태를 띠기 때문임. 사이버 공간의 위협을 전략적, 군사적 차원으로 격상시킴으로써 제로섬 게임과 같이 ‘승리 아니면 패배’라는 이분법적 사고방식 속에서 다루려 하는 성향이 지배적이었으며, 따라서 다른 위협과 달리 적이 분명하지 않은 상황에서 승패를 어떻게 결정할 수 있는지는 여전히 해소되지 않는 문제로 남아 있는 상황임. 이러한 비판을 염두에 둔다면 사이버 공간의 위협을 한 단계 낮은 수준에서 ‘사이버 범죄’나 ‘사이버 첩보(cyber espionage)’로 간주해야 한다는 주장은 설득력이 있음. 모든 사이버 위협에 대하여 군사적인 대응 조치를 취하겠다는 발상은 정보의 속성상 가능하지도 않을뿐더러 사이버 안보의 중요한 측면을 간과하기 때문임. 따라서 대부분의 사이버 위협은 고도로 안보화(securitized) 또는 정치화된(politicized) 이슈라는 비판이 가능한데,

이는 정책 또는 정치 차원에서 이루어지는 왜곡된 인식의 결과임

나. 사이버 역지의 새로운 패러다임

○ 사이버 역지의 가능성

- 이상에서 논의한 바와 같이 사이버 역지가 상대적으로 실행이 어렵다는 주장에도 불구하고, 현실에서 일어나고 있는 사이버 공격의 여러 면모를 고려할 때 이것이 불가능한 것은 아님. 예를 들어 사이버 공간에서 책임 소재를 가리는 일이 기술적으로 어려운 문제이기는 하지만 아주 불가능한 일도 아니며, 미국과 같은 나라의 기술력은 이러한 문제를 극복하는 데 매우 빠른 성장세를 보이고 있음. 따라서 사이버 역지의 어려움이 이론적 차원에서 지나치게 과장되어 왔으며, 실제 현장에서는 이보다 역지전략이 훨씬 더 수월하게 이루어진다는 반론이 제기되기도 함. 특히 사이버 공격 패턴은 정보기술의 우위가 여전히 강대국의 전유물이라는 점을 잘 보여주고 있는데, 스텝스넷 공격은 그 효과나 충격 면에서 새로운 문제로 인식되기에 충분한 것이었음

○ 사이버 역지의 새로운 패러다임: 누적적 역지

- 역지전략을 실행하는 경우, 분쟁이 일어나지 않으면 그것이 성공했다고 간주되는 반면, 분쟁이 일어날 경우에는 실패했다고 평가됨. 이러한 이분법적 사고방식은 냉전기의 오랜 산물로, 오늘날 사이버 공간의 복잡성은 그보다 더 진화된 형태의 대응전략을 요구하고 있음. 과거 분쟁과 역지 사이에 하나의 선택만이 가능하다고 보았지만, 오늘날에는 이 두 가지 현상이 복합적으로 존재하는 경우가 빈번하게 나타나고 있음. 그러므로 역지의 결과가 성공 또는 실패 중의 하나라고 명확하게 규정하기도 불가능하고 또 그럴 필요도 없음. 상황에 따라 역지전략을 구사하거나 분쟁에 직접 개입하는 복합적인 해결책을 얼마든지 구현할 수 있다는 것이 이러한 시각의 골자임. 이스라엘은 분쟁이 발생할 경우 무력 사용의 위협과 실제 무력 사용을 동시에 운용하

면서 주변 국가들의 도전을 억지하는 복합 전략을 효과적으로 구사해 옴. 이러한 전략을 ‘누적적 억지(cumulative deterrence)’라고 부르며, 이 전략은 장기간에 걸쳐 이스라엘의 전략적 입지 강화로 이어짐. 사이버 공간에서도 이와 같은 복합 전략의 채택이 요구되고 있음

- 사이버 억지의 새로운 패러다임: 맞춤형 억지와 비대칭적 자기 억지
 - 사이버 억지 전략을 구현하는 과정에서 냉전기와 마찬가지로 ‘보복 위협을 통한 억지’와 ‘거부를 통한 억지’의 두 가지 방법이 모두 활용될 수 있는데, 공격의 책임 소재를 가리는 일이 쉽지 않지만 대규모의 사이버 공격은 예방이 가능하며 대부분의 경우 구체적으로 진원지를 추적할 수 있음. 보복 위협이나 방어 이외에도 궁극적으로 적의 ‘자제(restraint)’를 유도함으로써 효과적인 억지가 이루어지도록 할 수 있기 때문임. 예를 들어 경쟁 관계에 놓여 있는 적국이 노골적인 공격 행위를 취하는 대신 스스로 자제한다면, 상대방에게 훨씬 더 매력적인 결과가 보장될 것이라는 확신을 줄 수 있음. 이를 위해서는 상대방의 이해관계와 선호도를 파악해야 하며, 어느 정도 수준의 제안과 설득이 이러한 자제를 가능하게 할 것인지에 대한 고려가 전제되어야 함. 상대방의 공격 가능성과 선호를 고려한 여러 대응 조치를 추구하는 이와 같은 전략을 가리켜 ‘맞춤형(tailored) 사이버 억지’라고 일컫음
 - 강대국의 경우 사이버 공간의 특성상 이와 같은 맞춤형 사이버 억지 전략을 효과적으로 운용할 수 있는데, 이는 과거 핵억지의 경험을 기반으로 하고 있음. 핵보유국과 비보유국 사이의 비대칭적인 관계에서 핵무기를 이용한 억지전략은 의외로 신뢰성 있는 메시지를 전달하기 어려웠음. 그 이유는 핵무기는 ‘사용할 수 없는 무기’라는 ‘금기(taboo)’의 관행이 작동하므로 핵무기를 보유하고 있다는 사실 자체가 스스로의 선택을 제한하는 ‘억지효과’를 유발하기 때문임. 이와 같이 상대방을 억지해야 하는 핵무기가 자신의 발목을 잡는 ‘자기 억지’ 상황이야말로 강대국들이 적절한 방식으로 ‘자제’를 실천함으로써 맞

춤형 역지를 도모하도록 만드는 배경이 됨. 따라서 사이버 공격 능력이 비대칭적으로 분포된 상황에서도 이와 같은 자기 역지의 가능성이 존재하며 역지전략의 맞춤형 실행이 기대된다고 할 수 있음

○ 사이버 역지의 새로운 패러다임: 재보장전략

- 한편 사이버 역지의 관념이 ‘갈등’의 상황만을 전제로 하고 있다는 점을 고려할 때, 그 한계를 극복하기 위한 포괄적 대안으로서 ‘재보장(reassurance)’ 전략으로 전환해야 한다는 주장에 관심이 쏠리고 있음. 원래 역지전략은 ‘받아들이기 어려운(unacceptable) 피해’를 입을 수 있다는 위협을 상대방에게 전달함으로써 목표를 달성하려는 것이었음. 이러한 관계의 이면에 존재하는 위협의 상호의존성을 서로 간에 인식한다면, 위협과 역지의 실패로 인한 분쟁 가능성 대신 협력을 통한 상호 이익의 가능성을 부각시키는 것이 훨씬 효과적인 전략이라고 할 수 있음. 이처럼 갈등 관계 속에서 상대방에 대한 ‘동기(incentives)’ 부여를 통해 자발적인 역지를 유도하는 전략을 ‘재보장 전략’이라고 함. 재보장전략은 상대방의 선호도와 취약성을 간파하여 선의의 이해관계 증진을 목표로 하며, 이러한 점에서 ‘자기 역지’를 유도하는 전략이자 협력의 규범을 지향하는 혼합 전략이라고 할 수 있음
- 재보장전략이나 자기 역지의 개념은 다양한 정치적 행위자들 사이에 복잡한 상호의존 관계가 존재하는 경우 특히 유용함. 이는 사이버 공간이 네트워크의 연결과 교류를 통한 상호의존성의 기반 위에서 우호적 관계와 적대적 관계를 동시에 포함하기 때문임. 처음부터 적대적인 관계가 존재하는 경우란 거의 없으며, 협력적 관계와 적대적 관계를 동시에 유지하는 경우가 다반사임. 이러한 관계는 시간과 장소, 상황에 따라 수시로 변화하는데, 네트워크상에서 이루어지는 적대적 관계의 이면에 존재하는 ‘우호적 점령(friendly conquest)’ 현상에 주목할 필요가 있음. 이것은 사이버 공간에서 행위자들 사이에 자발적인 교류를 통해 발생하는 상호의존 상태를 유지하면서 한 나라가 다

른 나라에 영향력을 행사하는 상태임. 점령의 우위를 지닌 국가는 상대국에 대하여 지속적인 접촉 요구를 창출함으로써 선호와 가치체계를 통제할 수 있게 됨

- 적대적 관계가 상당한 정도로 우호적인 교류 관계를 동시에 유지하고 있다는 점을 고려할 때, '우호적 점령'은 '적대적 점령'이 일어나기 전부터 상대방의 시스템에 침투하고 상호의존적인 관계를 강화함으로써 이탈 비용을 증가시키고 억지효과를 부과하는 데 효율적인 전략임. 미국은 인터넷의 기술적 하부구조를 통제함으로써 동맹국뿐 아니라 적대국가도 우호적으로 점령할 수 있는 기반을 구축해 왔음. 그리하여 인터넷 시스템에 자발적으로 참여하는 모든 나라에 대하여 '우호적 점령'을 지속하고 있으며, 동시에 일부 국가에 대해서는 '적대적 점령' 관계로 전환하기도 함. 이와 같은 이중적 속성은 특히 사이버공간에서 집중적으로 관찰되고 있는데, 네트워크를 통해 복잡하게 연결된 오늘날의 국가 간 관계를 이해하는 데 중요한 단서를 제공하고 있음

○ 사이버 역지의 새로운 패러다임: 신(新)일상성

- 이상과 같이 확대된 억지전략의 시각과 별도로, 사이버 공간에서 제기되는 위협을 '비정상적인 위기'로 간주하기보다 항상 발생하는 정상적 상태, 즉 '신(新)일상성(new normalcy)'으로 보아야 한다는 주장도 제기되고 있음. 이는 사이버 안보가 하나의 위기라는 시각 대신에 다른 종류의 범죄 현상과 마찬가지로 어느 사회에서나 일어나는 현상이라고 보는 것을 의미함. 따라서 위기 담론이나 안보 담론의 지나친 확장 대신 한정된 자원으로 외부의 위협에 적절하게 대처해야 한다는 우려가 이런 주장의 바탕에 깔려 있음. 그동안 테러와 사이버 공격에 투입된 노력과 자원에 비례하여 그 성과가 눈에 띄게 나타났다고 보기는 어려움. 이런 점에서 자원과 위협의 인식 사이에 적절한 균형, 즉 '신(新)균형(new balance)'의 인식이 필요하다는 것이며, 특히 일상생활에 상존하면서 지속적으로 진화를 거듭하는 사이버 위협

을 보편적인 사회적 범죄 현상으로 간주하지는 것임. 이러한 일상화 전략은 전염병을 완벽하게 퇴치하는 대신 적절한 수준에서 통제하려는 보건전략과 마찬가지로, 사이버 공격과 위협을 어느 정도 받아들이면서 자원과 노력의 적절한 배분을 도모해야 한다는 현실적 한계에 대한 인식을 제고하지는 것을 바탕으로 함

5. 맺는 말

- 21세기 사이버 공간의 발전은 세계를 하나로 묶는 통합의 역할을 수행하는 동시에 더욱 복잡한 갈등의 원천이 되고 있음. 특히 사이버 침해, 사이버 공격, 첩보 등 다양한 형태의 공격이 네트워크상에서 일상화되면서 이를 방어 또는 억지하기 위한 군사전략적 대응태세도 점차 강화되고 있는 추세임. 사이버 공격은 지난 10여 년에 걸쳐 간헐적으로 이루어져왔지만, ‘올림픽게임’ 작전과 같이 심각한 물리적 피해를 야기하는 경우도 발생하고 있음. 이와 같이 지능형 지속위협(APT)으로 알려진 사이버공격은 전략적으로 구체적인 목표를 달성하기 위한 체계적이고 총체적인 노력으로, 사이버 공간에서 국가안보를 위협하는 중요한 원인으로서는 오늘날 안보담론과 국제정치의 중요한 화두가 되고 있음
- 사이버 공간의 갈등과 억지행태는 기존의 재래식 무기 및 핵무기를 둘러싼 논의와 달리 구체적인 현안의 내용과 성격을 규정하기가 어려움.
 - 특히 사이버 공격 행위가 국제규범에서 금지하거나 제한적으로 허용하고 있는 무력 행사에 해당되는가의 여부가 관심을 끌고 있지만, ‘전쟁의 정당성에 관한 법’과 ‘전쟁 중 무력 행위에 관한 법’에 관한 논의에서 드러났듯이 지금까지의 국제규범과는 크게 다른 양상을 보이고 있음. 또한 사이버 억지의 개념이 과거의 핵억지전략에서 통용되던 논리를 그대로 답습한 것이라고 보기에는 여러 가지 차이점들이 존재함. 이와 같이 사이버 공간의 안보 문제 및 억지전략에서 나타나는

기존 패러다임의 한계를 극복하기 위해 누적적 억지, 맞춤형 억지, 자기 억지, 보충 전략, 우호적 점령, 신(新)일상성과 같은 대안적 시각에 대한 논의가 지속될 필요가 있음

■ 참고문헌

- Almog, Doron. 2004. "Cumulative Deterrence and the War on Terrorism." *Parameters* 34(4), 4-19.
- Ambinder, Marc and D. B. Grady. 2013. *Deep State: Inside the Government Secrecy Industry*. Hoboken, NJ: Wiley.
- Arquilla, John and David Ronfeldt. 1997[1993]. "Cyber War Is Coming!" In John Arquilla and David Ronfeldt, eds. *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age* (Santa Monica, CA: RAND), 23-60.
- Auerswald, David P. 2006. "Deterring Nonstate WMD Attacks." *Political Science Quarterly* 121(4), 543-568.
- Bejtlich, Richard. 2010. "What APT Is (and What It Isn't)." *Information Security* (July/August), 20-24.
- Bencsáth, Boldizsár et al. 2011. *Duqu: A Stuxnet-like Malware Found in the Wild*. Technical Report by the Laboratory of Cryptography and System Security. Budapest: Budapest University of Technology and Economics.
- Boyer, Dave. 2015. "Obama Says Internet More Powerful Than Military, Sanctions Against North Korea." *Washington Times* (January 22).
- Brecher, Aaron P. 2012. "Cyberattacks and the Covert Action Statute: Toward a Domestic Legal Framework for Offensive Cyberoperations." *Michigan Law Review* 111, 423-452.
- Bumiller, Elisabeth and Thom Shanker. 2012. "Panetta Warns of Dire Threat of Cyberattack on U. S." *The New York Times* (October 11).
- Cimbala, Stephen J. 2011. "Nuclear Crisis Management and 'Cyberwar': Phising for Trouble?" *Strategic Studies Quarterly* 5(1), 117-131.
- Clarke, Richard A. and Robert K. Knake. 2010. *Cyber War: The Next Threat*

- to National Security and What to Do about It. New York: ECCO.
- Coll, Steve. 2012. "The Rewards (and Risks) of Cyber War." *New Yorker* (June 6).
- Crosston, Matthew D. 2011. "World Gone Cyber MAD: How 'Mutually Assured Debilitation' Is the Best Hopw for Cyber Deterrence." *Strategic Studies Quarterly* 5(1), 100-116.
- Danilenko, Gennady M. 1991. "International Jus Cogens: Issues of Law-Making." *European Journal of International Law* 2, 42-65.
- Debus, Keith. 2012. "What Is Cyber War?" *Hacking* (April), 8-11.
- Dunn Caveltly, Myriam. 2012. "The Militarization of Cyberspace: Why Less May Be Better." *Proceedings of the 4th International Conference on Cyber Conflict*, 141-153.
- Farrell, Henry. 2013. "Cyber-Pearl Harbor Is a Myth." *The Washington Post* (November 11).
- Farwell, James P. and Rafal Rohozinski. 2011. "Stuxnet and the Future of Cyber War." *Survival* 53(1), 23-40.
- Farwell, James P. and Rafal Rohozinski. 2012. "The New Reality of Cyber War." *Survival* 54(4), 107-120.
- Gardam, Judith. 2004. *Necessity, Proportionality and the Use of Force by States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gartzke, Erik. 2013. "The Myth of Cyberwar: Bringing War in Cyberspace Back Down to Earth." *International Security* 38(2), 41-73.
- Gates, Robert M. 2009. "A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age." *Foreign Affairs* 88, 28-40.
- Geers, Kenneth. 2011. *Strategic Cyber Security*. Tallinn, Estonia: NATO CCDCOE.
- Gill, Terry D. and Paul A. L. Ducheine. 2013. "Anticipatory Self-Defense in the Cyber Context." *International Law Studies* 89, 438-471.
- Goldsmith, Jack. 2010. "Can We Stop the Global Cyber Arms Race?" *Washington Post* (February 1).
- Goodman, Will. 2010. "Cyber Deterrence: Tougher in Theory than in Practice?" *Strategic Studies Quarterly* 4(3), 102-135.
- Gray, Colin S. 2013. *Making Strategic Sense of Cyber Power: Why the Sky*

- Is Not Falling. Carlisle Barracks, PA: US Army War College Press.
- Harknett, Richard J. 1996. "Information Warfare and Deterrence." *Parameters* (Autumn), 93-107.
- Hathaway, Oona A, Rebecca Crootof, Philip Levitz, Haley Nix, Aileen Nowlan, William Perdue and Julia Spiegel. 2012. "The Law of Cyber-Attack." *California Law Review* 100, 817-885.
- Huntington, Samuel P. 1983. "Conventional Deterrence and Conventional Retaliation in Europe." *International Security* 8(3), 32-56.
- Inkster, Nigel. 2015. "Cyber Attacks in La-La Land." *Survival* 57(1), 105-116.
- Jensen, Eric Talbot. 2012. "Cyber Deterrence." *Emory International Law Review* 26, 773-824.
- Korns, Stephen W. 2009. "Cyber Operations: The New Balance." *Joint Force Quarterly* 54(3), 97-102.
- Kugler, Richard L. 2009. "Deterrence of Cyber Attacks." In Franklin D. Kramer, Stuart H. Starr, and Larry K. Wentz, eds. *Cyberpower and National Security* (Washington, D. C.: National Defense University Press), 309-340.
- Levy, Jack S. 1988. "When Do Deterrent Threats Work?" *British Journal of Political Science* 18(4), 485-512.
- Libicki, Martin C. 2007. *Conquest in Cyberspace: National Security and Information Warfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Liff, Adam P. 2012. "Cyberwar: A New 'Absolute Weapon'? The Proliferation of Cyberwarfare Capabilities and Interstate War." *Journal of Strategic Studies* 35(3), 401-428.
- Lindsay, Jon R. 2013. "Stuxnet and the Limits of Cyber Warfare." *Security Studies* 22, 365-404.
- Lupovici, Amir. 2011. "Cyber Warfare and Deterrence: Trends and Challenges in Research." *Military and Strategic Affairs* 3(3), 49-62.
- Lynn III, William J. 2010. "Defending a New Domain: The Pentagon's Cyberstrategy." *Foreign Affairs* 89(5), 97-108.
- McGraw, Gary. 2013. "Cyber War Is Inevitable (Unless We Build Security In)." *Journal of Strategic Studies* 36(1), 109-119.

- Montgomery, Evan Braden. 2006. "Breaking Out of the Security Dilemma: Realism, Reassurance, and the Problem of Uncertainty." *International Security* 31(2), 151-185.
- Morgan, Patrick M. 2003. *Deterrence Now*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paul, T. V. 2009. "Complex Deterrence: An Introduction." In T. V. Paul, Patrick Morgan and James Wirtz, eds. *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age* (Chicago: The University of Chicago Press), 1-27.
- Rathbun, Brian C. 2007. "Uncertain about Uncertainty: Understanding the Multiple Meanings of a Crucial Concept in International Relations Theory." *International Studies Quarterly* 51, 533-557.
- Rid, Thomas. 2012. "Cyber War Will Not Take Place." *Journal of Strategic Studies* 35(1), 5-32.
- Sanger, David E. 2012. *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*. New York: Crown.
- Schmitt, Michael N. ed. 2014. *Tallinn Manual*. 한국전자통신연구원 부설연구소 옮김. 『탈린 매뉴』. 서울: 글과 생각.
- Sternner, Eric. 2011. "Retaliatory Deterrence in Cyberspace." *Strategic Studies Quarterly* 5(1), 62-80.
- Stone, John. 2013. "Cyber War Will Take Place!" *Journal of Strategic Studies* 36(1), 101-108.
- Symantec. 2011. "W32.Duqu: The Precursor to the Next Stuxnet." *Security Response*, Version 1.4(November 23).
- Wazman, Matthew C. 2011. "Cyber-Attacks and the Use of Force: Back to the Future of Article 2(4)." *Yale Journal of International Law* 36, 421-459.
- Wehberg, Hans. "Pacta Sunt Servanda." *American Journal of International Law* 53, 775-786.
- Yannakogeorgos, Panayotis A. 2012. "Internet Governance and National Security." *Strategic Studies Quarterly* 6(3), 102-125.



집단안보, 공동안보, 협력안보는 안보연구뿐만 아니라 국제관계 전반에 걸쳐 자주 언급되고 있지만 그 정확한 개념에 대해서는 합의된 이해의 기반이 확고하지 않다. 이 글에서는 집단안보, 공동안보, 협력안보를 비교의 관점에서 고찰하고, 이 개념들이 현존하는 다양한 다자안보레짐 속에서 어떻게 구체화되었는지 추적해 보았다. 특히 집단안보, 공동안보, 협력안보에 대한 21세기 상황에서의 개념적 이해와 이러한 개념이 적용된 안보협력체제로서 NATO, CSCE/OSCE, ARF, SCO 등의 안보협력레짐을 이들 안보개념과 연관하여 분석함으로써 21세기적 안보의 복합화(hybridization) 특성을 밝히고 있다. 지금까지 다자안보체제와 관련된 다양한 안보개념이 국제정치 환경의 변화와 관련하여 등장하여 왔지만, 그것을 실현하는 구체적인 안보협력레짐은 다양한 안보개념이 지향하는 바를 지역별, 시기별 필요에 따라 원용하면서 복합적인 체제를 구축하여 왔다. 이러한 안보개념의 복합화는 앞으로 더 강화될 것으로 보인다. 이 글은 한반도 평화체제나 최근 논의되고 있는 동북아 및 아시아 다자안보체제의 수립을 위한 다양한 연구들을 검토하고 새로운 연구들을 촉진하는데 유용한 기본적 토대를 제공할 수 있을 것이다.



다자 안보협력 체제의 개념과 현실: 집단안보, 공동안보, 협력안보를 중심으로

신 범 식

서울대학교 정치외교학부 교수

1. 글의 목적과 배경

○ 글의 목적

- 안보연구에서뿐만 아니라 국제정치학 전반에서 자주 언급되는 중요성을 가지면서도 그 개념에 대한 합의된 이해의 기반이 비교적 약한 것으로 집단안보(collective security), 공동안보(common security), 협력안보(cooperative security) 등이 있으나, 이러한 개념들을 비교의 관점에서 설명하고 분석하며, 그 현실적 의미를 추적하는 연구가 많지 않음
- 본고는 안보의 중요한 개념들 중의 일부인 집단안보, 공동안보, 협력안보의 개념을 현재의 상황에서 재구성하여 보고, 다양한 다자안보체제의 현실 가운데 이 개념들이 어떻게 적용되었는가를 북대서양조약기구(NATO), 유럽안보협력회의/기구(CSCE/OSCE), 아세안지역안보포럼(ARF), 상하이협력기구(SCO)의 변화와 발전과정을 추적해 봄으로써 살펴보고자 함.¹⁾ 이들 사례에 대한 분석은 다자안보의 개념이란 이념형적으로 적용되기 어려우며, 현실 다자안보체제에서는 다

양한 안보의 개념들이 시대적 및 지역적 필요에 따라 혼용될 수밖에 없음을 보여주고자 함

○ 전통적 안보의 실패와 새로운 모색

- 국가는 안보 달성을 위한 다양한 방법을 사용하는데, 그 방법에는 크게 자국의 힘에 의존하는 방법과 다른 국가들과의 협력을 통하는 방법이 있음. 현실주의적 입장에서는 개별 국가가 국력을 배양하여 자조(self-help)의 방식으로 안보를 달성하는 일방적 수단과 타국과의 동맹(alliance)을 결성하여 세력균형(balance of power)을 이룸으로써 안보를 달성하는 수단이 전통적으로 옹호되어 왔음
- 이러한 전통적 안보 수단은 안보딜레마(security dilemma)를 수반하게 되며, 19세기 말 이후 서구 강대국들은 이를 해결하지 못하고 두 차례의 세계대전을 치르게 됨
- 이러한 실패의 경험과 국제적 상호의존의 증대에 따라 국가들은 자조나 동맹체제의 한계를 넘어 다수 국가들이 협력하는 방식으로 안보를 달성하는 안보협력을 모색하게 됨

○ 다양한 안보협력의 시도

- 안보협력에 대하여 큰 관심을 기울이는 이런 접근은 주로 자유주의 내지 제도주의적 시각에 많이 의존함. 다수의 국가들이 참여하여 안보적 필요를 충족시켜가는 대표적 방법으로 ‘안보레짐(security regime)’을 들 수 있음. 본래 레짐(regime)이란, 국가들이 타자들도 상응한 행동을 할 것이라는 믿음 아래에 자기의 행동을 제한하게 하는 원칙과 규칙 그리고 규범을 의미하며, 국가들로 하여금 단기적으로 자기 이익을 추구하는 행동을 넘어선 협력을 가능케 하는 것으로 이해됨. 저비스는 일군의 국가들이 스스로의 행동과 타국의 행위에 대한 가정을 통해 안보딜레마를 줄임으로써 분쟁을 해결하고 전쟁을 피할 때에 안보레짐이 달성된다고 함(Jervis, 1982: 357). 현실주의자들이 안보레짐의 존재를 인정하기는 하지만 그 효과성에 대해 회의

적임에도 불구하고, 현 21세기에도 다자적 노력을 통한 안보레짐의 형성을 위한 시도가 포기되지 않는 것은 이러한 안보체제의 생명력 뿐만 아니라 그 가치를 반증해 주고 있음

- 대표적 다자안보레짐으로는 집단안보체제, 공동안보체제, 협력안보체제 등을 상정해 볼 수 있음.²⁾ 이들 상이한 다자안보레짐은 어떠한 고정불변의 안보개념과 원칙을 고수하기보다 실제로는 급변하는 국제환경 속에서 다양한 형태로 존속 및 변용되어 왔음. 따라서 다양한 다자안보레짐을 이해하기 위해서는 그것이 등장했던 국제정치 상황을 이해해야하는데, 이는 각 안보레짐이 당시 변화하는 국제정치 상황을 반영하며 탄력적으로 변모해 왔기 때문임. 가령 집단안보체제는 양차 세계대전을 전후하여 기존의 동맹에 근거한 세력균형체제에 대한 반성에서 출현했고, 공동안보체제는 냉전기 핵전쟁의 공포와 점증하는 포괄안보(comprehensive security)의 필요에 대한 대응으로 시도되었으며, 협력안보체제 역시 탈냉전 이후의 변화하는 국지 분쟁의 증가와 국제적 안보협력의 필요성 증대라는 요청에 따라 등장하였음. 이처럼 다양한 안보협력레짐은 당시의 시대적 및 지역적 안보요구와 밀접한 연관 속에서 구상되고 결성되었으며, 그 변화에 따라 변용되어 왔음

2. 집단안보, 공동안보, 협력안보의 개념

가. 집단안보(collective security)

○ 집단안보의 개념과 논리

- 집단안보란, 한 집단 내의 국가들이 자국의 안보를 위해 자국에만 의존하는 자조나 동맹에 의존하는 것이 아니라, 구성원 개별국가의 안보를 집단 내 모든 구성원의 공동 관심사로 이해하고 집단 내 평화유지와 전쟁방지를 위한 조직적이며 체계적인 국가 간의 협력에

참여함으로써 달성되는 안보를 의미. 따라서 집단안보체제에서 국가들은 체제의 어느 한 국가에 대한 침략을 협력체 전체에 대한 위협으로 간주하며, 어떠한 침략이 발생하기 이전에 먼저 그러한 침략이 발생했을 때 어떻게 대처할 지에 대한 합의된 행동요령을 마련함(Finkelstein et al., 1966)

- 이러한 집단안보와 유사한 개념으로 집단방위(collective defense)가 있는데, 둘 사이에는 분명한 차이가 있음. 집단방위는 자조(self-help)의 원칙을 다자에게로 확장한 것으로, 사전에 적과 동지를 구분하고 어느 한 집단과 그 외부의 “특정한” 적을 상정하여 공동의 방어 체제를 구축하는 것을 의미함. 이에 비하여 집단안보는 안보체제 결성에 앞서 미리 특정한 적을 상정하지 않고, 한 국가에 대한 적을 자동으로 모든 국가에 대한 적으로 규정함으로써 보다 보편적인 안보체제의 성격을 지님. 집단방위는 ‘저들에 대항하는 우리(us against them)’를, 집단안보는 ‘모두는 하나를, 하나는 모두를(all for one, one for all)’를 지향함(Butfoy, 1997: 91)
- 찰스와 클리포드 쿵찬(Kupchan and Kupchan, 1991: 118)은 집단안보의 두 논리를 지적함. 첫째, 집단안보하의 세력균형이 적어도 집단안보가 부재한 무정부상태에서 국가 간 세력균형 기제보다 전쟁방지와 국가 간의 안보 증진에 더 효율적이라는 점. 둘째, 집단안보체제의 ‘하나를 대항하는 모두(all against one)’라는 원리의 제도화는 협력을 통한 국가 간 관계의 안정에 더욱 도움을 줄 수 있다는 점. 이는 한 국가가 도발을 하려 할 경우, 그 국가를 제외한 다른 모든 국가들의 적이 되기 때문에 결국 집단안보체제는 그것이 부재한 상태보다 전쟁 도발의 가능성을 줄여줄 수 있기 때문임. 따라서 집단안보체제가 세력균형체제보다 침략 대처에 더 효과적이며, 집단안보체제 내 국가 간의 협력을 제도화할 수 있으며, 또한 국가의 안보딜레마를 완화할 수 있다는 점에서 무정부 상태의 세력균형체제보다 더 큰 이점을 갖는다고 주장함(Kupchan and Kupchan, 1991: 125-137)

○ 비판

- 미어샤이머(Mearsheimer, 1994/1995: 30-33)는 집단 안보 구상이 국가 간 서로에 대한 공포감 극복과 상호 신뢰형성이 어렵다는 문제는 간과하고 있다고 지적하면서 집단안보 구상이 가지는 문제점들을 다음과 같이 지적함. 첫째, 국제분쟁에서 침략자와 희생자를 구분하기 어렵고, 둘째, 집단안보는 모든 침략이 항상 옳지 않다고 가정하지만, 위협적 이웃을 정복하는 것이 허용되는 상황도 존재할 수 있으며, 셋째, 어떤 국가들은 역사적 혹은 이데올로기적인 이유로 자기의 우방국에 대항하려는 집단안보체제에 참여하려하지 않을 것이며, 넷째, 국가들 간의 역사적 적대감은 집단안보의 작동을 방해하며, 다섯째, 국가 간 집단안보 구상에서 국가들은 침략대응 비용을 치를 때에 서로 책임을 전가하는 경향이 있기 때문에 그 책임과 부담을 적절히 분담하기가 힘들며, 여섯째, 집단안보체제로는 침략자에 대한 신속한 대응이 힘들며, 일곱째, 집단안보는 국지적 분쟁을 국제적 분쟁으로 확산시킬 우려가 있기 때문에 집단안보에 참여하기를 꺼리는 국가들이 있을 수 있으며, 여덟째, 민주 국가들은 주권침해 가능성이 있는 집단안보 참여를 꺼리는 경향이 있으며, 아홉째, 군사력의 사용을 지양하면서도 동시에 침략자에 대한 공동의 군사력 사용을 주장하는 집단안보 구상은 그 자체가 모순적 성격을 지니기에 원활한 기능이 힘들다는 점

○ 집단안보 개념의 출현과 변화

- 집단안보체제의 등장은 전쟁 후 새로운 질서를 세우고 전쟁을 방지하기 위한 국가들의 노력과 깊은 관련됨. 집단안보체제의 대표적 사례로는, 1차 대전 후인 1920년에 결성되었던 국제연맹(The League of Nations)과 1945년 10월에 출범해 현재까지도 존재하고 있는 국제연합(The United Nations)이 있음. 국제연맹은 헌장 10항에서³⁾ 연맹의 한 국가에 대한 위협을 곧 연맹 전체에 대한 위협으로 여긴다고 규정하고 있음. 국제연합의 헌장 7장 “평화에 대한 위협, 평화의

파괴 및 침략 행위에 대한 조치”에서도 이러한 집단안보체제의 성격이 잘 드러남(Roberts, 1996: 311-3). 이러한 집단안보의 원리가 구체적으로 작동한 대표적 성공사례는 걸프전쟁임. 물론 한국전의 경우도 집단안보체제가 가동된 사례이지만 절반의 성공이라고 할 수 있으며, 걸프전의 경우는 회원국 전체의 집단적 의지가 온전한 형태로 모아진 가운데 집단안보체제가 작동한 것으로 평가해 볼 수 있음

- 집단안보의 역사는 20세기의 국제연맹과 국제연합의 등장 이전부터 이미 시작되었다고 주장되기도 함. 국제정치학자들은 1815년의 비엔나회의 이후 유럽협조체제(Concert of Europe)에서 집단안보 구상의 원류를 찾기도 함. 저비스(Jervis, 1985: 58-9)는 유럽협조체제를 집단안보체제의 발생기적 양태로 규정하면서, 집단안보 구상이 근대 국가체제로부터 이미 시작되었음을 지적함. 하지만 유럽협조체제는 국제연맹과 국제연합에서 나타나는 공식적이고 조직적인 규약이 부재한 비공식적인 집단안보체제였다는 차이는 있음. 따라서 집단안보 개념은 일종의 이념형이며 실제 역사에서 나타난 집단안보체제는 공식성의 정도나 규모 등의 기준으로 볼 때에 다양한 스펙트럼 상에 존재해왔음(Kupchan and Kupchan, 1991)

나. 공동안보(common security)

○ 공동안보의 개념과 논리

- 공동안보는 한 국가의 안보를 자조나 동맹이 아니라 타국들과의 다자협력을 통해 전체 국가의 안보를 증진시키는 맥락에서 추구한다는 점에서 상당 부분 집단안보와 유사함. 하지만 공동안보는 집단안보보다 더욱 근본적 형태의 안보레짐임
- 공동안보는 소극적으로는 대화와 제한적 협력을 통해 상대의 안보를 ‘보장(assurance)’하여 자국의 안보를 달성하려는 방식으로 이해될 수 있으며, 적극적으로는 안보의 상호의존성을 인식하는 가운데 지속적인 과다 군비지출로 인한 국방딜레마와 안보딜레마를 해결함에 있

어서 적대국과의 협력을 통해 안보를 달성하려는 것임

- 이는 기본적으로 어떠한 개별국가도 자신의 군사력 증강에 의한 ‘억지(deterrence)’만으로 자국의 안보와 평화를 달성할 수 없으며, 적대국과의 공존을 통해서만 진정한 국가안보를 달성할 수 있다는 비영합게임(non-zero sum game)적 사고가 기반에 있음
- 공동안보의 첫째 논리는 냉전의 심화 속에서 군비경쟁과 핵전쟁의 위협이 증대되는 가운데 이러한 문제의 해결을 위해 전통적인 ‘억지(deterrence)’ 개념이나 냉전적 사고에 의지하지 않고 국가 간의 새로운 대화의 장이나 제도의 창출을 통해 전쟁의 위험을 줄이고 평화를 얻고자 했음. 후술할 팔머보고서는 오인과 사고로 원치 않는 전쟁이 일어날 가능성에 대하여 공동으로 인식하게 된 이상 전략적 상호의존의 세계에 있어서 생존을 보장하기 위한 우·적 간의 협력이 필요하다고 강조함. “국가의 생존은 물론이고 그 안보란 상호의존적인 것이다. 동(東)이나 서(西) 양측이 핵재난을 회피하는 것은 평화적 관계의 구축, 국가들의 자기 절제, 군비경쟁의 완화 등에 대한 필요성을 상호 인식하는 데 달렸다. … 군비에 기초한 안정이란 절대적으로 유지될 수 없다. 군비에 기초한 국제체제의 취약한 안정이 갑자기 깨질 위험은 항상 존재하며, 핵 대결도 일어날 수 있다. 따라서 안보를 확보하는 더욱 효율적인 방법은 평화와 군비철폐로 나아갈 적극적 과정을 창출해 내는데 있다. 모든 국가들이 공동의 생존을 위하여 협력하는 그런 계기를 마련하고 불가역적인 (안보)과정을 창출하는 것이 중요하다. … 전쟁의 위험을 줄이고 무기를 제한하고 군비철폐로 나아가는 노력을 조직화하는 원칙으로서 공동안보를 수용한다는 것은 이 일갈등을 해결하는데 있어서 협력의 원칙이 대결의 원칙을 대체하게 되는 것을 의미한다”(Palme Commission, 1982)
- 이러한 안보인식에 기초하여 팔머 위원회는 다음과 같은 6개의 공동안보의 원칙을 제시함. 첫째, 모든 국가는 안보를 위한 정당한 권리를 갖는다. 둘째, 군사력은 국가 간의 분쟁 해결을 위한 정당한 도구가 아니다. 셋째, 국가 정책의 표현에는 제한이 필요하다. 넷째, 안보는

군사적 우위로 얻을 수 없다. 다섯째, 무기의 양적인 감축과 질적인 제한은 공동안보를 위해 필수적이다. 여섯째, 무기 협정과 정치적 사안의 연계는 피해야 한다. 요약하자면, 공동안보는 “대립하는 안보(security against)”가 아니라 “함께하는 안보(security with)”를 통해 국가 간의 안전을 보장하려 하는 체제이다(Dewitt, 1994: 4-5)

- 공동안보의 둘째 논리는 안보는 단순히 군사적 차원에서뿐만 아니라 비군사적 차원에도 주목하여야 하며, 안보이슈의 다양성을 인정하는 “포괄안보”를 지향해야 한다는 것임. 팔머 위원회 보고서는 기아, 실업, 인플레이션, 세계 불황의 위협 등과 같은 세계적 경제문제나 지구 남반구와 북반구 간에 경제적 및 사회적 격차로 인한 ‘남-북 문제’ 등과 같은 제3세계 문제에도 주목함(Palme Commission, 1982: 11-12, 71). 이같은 문제들은 물론 이전의 집단안보체제에서는 언급되지 않던 것으로 집단안보와의 큰 차이라고 할 수 있음
- 요컨대 공동안보는 냉전 시기 핵전쟁의 위협이라는 특별한 상황과 군비경쟁이 심화되는 상황 그리고 국가 간의 상호의존성이 증대하면서 기아문제, 경제갈등, 환경오염 등에 대한 국가 간 협력의 필요성이 높아가는 상황 하에서 이전 시기와는 다른 새로운 시각으로 다양한 문제들에 대한 공동 해결을 추구하려는 목표로부터 출현한 안보개념임

○ 공동안보 개념의 출현과 변화

- 공동안보의 등장은 냉전기 국제정치 상황과 깊이 관련됨. 1980년대에 미·소 양극의 대립이 다시 격화되면서, 주변국들의 긴장과 핵 및 화학무기 군비경쟁이 심화되고 있었고, 또한 환경오염, 국가 간 경제갈등 등 비군사적 차원의 안보문제들 역시 대두되면서 더 이상 냉전적 사고로는 국가들의 안보를 제대로 유지할 수 없다는 의식이 등장하기 시작함
- 이런 상황에 대처하기 위해 1980년대 유엔은 세 개의 독립 위원회를 소집하고 연구를 진행함. 그 중 하나인 팔머(Olof Palme)의 리더십

아래에 있던 팔머 위원회(Palme Commission)는 1982년 『Common Security: A Blueprint for Survival』을 제시하였고, 1989년에는 최종 보고서인 『A World at Peace: Common Security in the Twenty-first Century』를 제출함(서연문, 1996). 국가들 간의 안보적 상호의존성의 증대와 협력의 필요성은 이미 그 이전부터 인식되고 있었지만, 이 팔머 위원회의 보고서를 계기로 공동안보 개념이 비로소 등장했다고 볼 수 있음

- 역사 속에서 공동안보 개념을 성공적으로 적용한 사례는 역시 탈냉전과정에서 동-서 긴장을 완화하려 했던 노력에서 찾아짐. 1975년 헬싱키회의 이후로 새로운 안보개념을 찾기 위한 노력이 진행되면서 1980년대 초반 이후 등장한 이 공동안보 개념은 실제 정계에서는 그리 환영을 받지 못 함. 하지만 미국의 ‘군축 및 안보문제위원회(The Independent Commission on Disarmament and Security Issues)’가 공동안보 개념에 대한 보고서를 발간한 이후 알려지다가, 1986년 고르바초프의 ‘신사고(New Thinking)’⁴⁾ 외교 주창으로 큰 주목을 받게 됨. 그것은 ‘신사고’가 안보문제에서뿐만 아니라 환경 및 경제 문제에서도 국가들이 상호의존적 관계에 놓여있음을 강조하였고, 또한 전통적 억지 개념의 안보수단으로서의 한계를 강조하는 등 많은 면에서 공동안보와 유사했기 때문임(Butfoy 1997, 12). 이처럼 유럽과 미국 그리고 소련에서의 안보에 대한 공동의 인식적 변화가 유럽 지역에서 공동안보 개념의 결실로서 유럽안보협력회의(CSCE)를 강화시키는 기제가 됨
- 탈냉전을 가능하게 하였던 유럽형 공동안보의 개념을 그대로 아시아에 적용하기 위한 시도는 성공하지 못 함. 1986년 고르바초프의 헬싱키 프로세스를 본 딴 아태지역에서의 안보회의(Pacific Ocean Conference along the lines of the Helsinki Conference) 제안이나 1990년 7월 호주 외교부 장관 에반스(Gareth Evanse)의 아시아안보협력체(CSCA: Security Cooperation in Asia) 제안 등은 성과를 거두지 못함

다. 협력안보(cooperative security)

○ 협력안보의 개념과 논리

- 탈냉전 이후 발전된 안보개념으로 협력안보란 각 국가의 군사체계 간의 대립관계를 청산하고 나아가 협력적 관계의 설정을 추구함으로써 근본적으로 상호 양립 가능한 안보 목적을 달성하려는 노력으로 이해됨. 이는 국가들이 안보 분야에서 대화와 협력을 통해 발생할 수 있는 안보 위협과 불안을 제거함으로써 안보를 이루는 다자적 안보 협력을 의미함
- 다양한 안보협력의 한 형태로서 협력안보는 협력 대상을 어느 특정 국가로만 한정시키지 않는 비(非)배타적인 협력체의 결성을 지향하는 개방성을 지니며, 안보의 영역도 단순히 군사에만 한정시키지 않고 경제, 환경, 마약, 테러 등 위협 대상을 포괄하는 포괄안보를 지향하고, 안보협력의 방식에서는 안보협력의 결과물이 아니라 국가들이 안보협력을 위해 대화의 틀을 마련하고 협의를 해나가는 과정을 중시하는 개방적, 포괄적, 점진적 방식의 안보협력을 지향하는 특징을 지님(이인배, 2005: 101-8)
- 협력안보 개념이 발전한 것은 탈냉전 이후 국가들이 냉전기보다 더 복잡한 안보환경에 맞닥뜨리면서 이에 대응하기 위하여 새로운 안보 레짐을 구축할 필요성을 느끼게 되었기 때문임. 특히 냉전 종식 이후 대량살상무기를 비롯한 각급 무기의 처리문제, 고도 군사기술의 보급, 가속화되는 경제의 세계화, 탈소비에트 신생독립국들의 출현 등의 새로운 안보환경은 국가들로 하여금 안보문제에 대하여 보다 적극적인 협력을 통해 새로운 도전에 대처하도록 요청하고 있음(Nolan et al., 1994)
- 협력안보는 ‘안보협력(security cooperation)’과는 구분되는 개념으로, 안보협력이란 협력의 행위자로서 양자 및 다자를 모두 포괄하며 협력의 양태로서 양자동맹(bilateral alliance), 집단자위동맹(collective self-defense alliance), 집단안보, 협력안보 등을 아우

르는 포괄적인 용어로 사용됨(김연수, 2004: 277-298)

- 언뜻 듣기에는 협력안보는 집단안보와 유사하게 들릴 수도 있지만, 집단안보는 이미 침략이 발생한 후에 사후적으로 이에 대처하는 소극적 수단을 상정하는 데 비하여 협력안보는 침략이 발생하기 전에 그러한 침략국의 출현을 미연에 방지하는 예방적 수단을 강조함. 즉 협력안보는 전쟁의 예방을 적극적으로 추구하기에 양자간 혹은 다자간 합의된 조치들을 적극적으로 적용하여 특정국가가 침략수단을 총동원하기 어렵게 만드는 조치들을 모색해 나간다는 특징을 지님(Carter et al., 1992: 7). 따라서 협력안보는 ‘예방외교(preventive diplomacy)’의 중요성을 강조하며, 포괄적 안보영역 및 다층적 안보 수준을 고려함
- 이러한 협력안보의 특징은 상대국의 군사체계를 인정하고 안보이익과 동기를 존중하는 가운데 상호공존을 모색해 나간다는 차원에서 공동안보의 그것과 유사함. 특히 억지 대신 상호확신(reassurance)을 강조하며 안보의 상호의존적 속성 및 협력의 중요성을 강조하는 데서도 거의 유사하여 공동안보와 협력안보는 혼용되어 쓰이기도 함.⁵⁾ 그러므로 공동안보와 협력안보를 기계적으로 구분할 경우 양 개념이 지니는 공통성을 인위적으로 나누는 위험성이 있다는 지적은 어느 정도 타당함(Dewitt, 1994: 1)
- 협력안보와 공동안보 사이에는 다음과 같은 일정 정도의 차이점이 있음
- 첫째, 협력안보는 현실에 이미 존재하는 양자관계와 세력균형을 인정하되 이들을 다자적 제도에 함께 엮어 보려고 노력함. 특히 협력안보는 다자안보레짐의 창출을 위해 공동안보보다 좀더 ‘점진적’인 접근 방법을 강조함(Dewitt, 1994: 7). 즉 협력안보는 어떤 결과물이나 새로운 틀로서 안보레짐을 상정하기 보다는 기존의 국가이익과 정책을 존중하면서 국가 간의 공포를 극복하기 위한 대화의 장을 마련하고 관행화함으로써 상호불신을 불식하고 상호이해를 증진하고 나아가 각국의 이익과 정책상의 차이를 조정해나가는 과정을 중시함

- 둘째, 공동안보는 이웃 국가의 안보를 위협하지 않고 자국의 안보를 지키는 “비공격적 방어(NOD: non-offensive defence)”의 수단을 주로 채택하지만, 협력안보는 타국가에 대한 위협으로 여겨지지 않을 방식으로 안보를 지키는 “비위협적 방어(NTD: Non-Threatening Defense)”를 수단으로 택함으로써 NOD보다는 방어의 수단을 덜 제한받는 것으로 이해됨. 이러한 점에서 협력안보체제는 보다 현실적, 보수적, 실용적인 형태를 지닌 공동안보체제의 하나로 ‘현상유지(status quo)’를 위한 안보레짐이라는 설명도 존재함(Butfoy, 1997: 4, 13-8, 39)

○ 역사적 배경

- 냉전 말기 유럽의 안보환경에서 태동한 공동안보 개념을 탈냉전기 다른 지역에 그대로 적용하는 것에는 무리가 있었음. 실제로 많은 국가들이 팔머보고서에서 제시된 공동안보와 같이 급진적인 안보레짐을 구축하려는 시도에는 분명한 한계가 있음을 경험함
- 협력안보는 유럽에서와 같은 공동안보레짐의 형성이 불가능했던 탈냉전기 아시아에서 다자적 안보협력체제를 구축하는 것과 관련하여 자주 언급됨. 가령, 1990년 9월 캐나다가 유엔총회에서 아시아지역의 안보레짐으로 제안했던 ‘북태평양안보대화(NPCSD: North Pacific Cooperative Security Dialogue)’ 제안도 협력안보레짐의 형성을 위한 노력으로 이해될 수 있는데, 공동안보레짐과 유사한 성격을 지니면서도 수단 면에서 좀 더 점진적인 다자제도의 형성을 모색했다는 점이나 ‘비재래식 안보의제(unconventional security issue)’를 중심으로 포괄적인 안보체제를 구축해 보려했다는 점에서 협력안보의 성격을 지니는 시도로 평가해 볼 수 있음(온만금, 2004: 248)
- 아시아 지역에서 협력안보의 대표적 사례로 떠오르고 있는 것은 아세안지역포럼(ARF)을 들 수 있고, 최근 유라시아 지역에서 구축되고 있는 상하이협력기구 등도 크게 이 범주의 협력안보 개념을 지향하는 것으로 이해해 볼 수 있음

3. 다자적 안보협력체제의 실제

가. 북대서양조약기구(NATO): 집단방위에서 집단안보 및 협력안보로의 변용

- 1949년 4월 4일, 워싱턴 D.C.에서 체결된 북대서양조약(North Atlantic Treaty)으로 미국과 캐나다와 더불어 벨기에, 덴마크, 프랑스, 아이슬란드, 이태리, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈의 12개 회원국으로 출발한 북대서양조약기구는 2009년 현재 28개국이 참여하고 있는 안보레짐임(NATO 홈페이지 http://www.nato.int/cps/en/natolive/what_is_nato.htm)
 - 출범 이후, 1952년 그리스와 터키, 1955년 서독, 1982년 스페인, 1999년에는 폴란드, 헝가리, 체코, 2004년 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 슬로베니아, 슬로바키아, 불가리아와 루마니아의 가입, 그리고 가장 최근인 2009년 4월 알바니아와 크로아티아의 가입으로 현재 나토는 미국, 캐나다와 서유럽 국가뿐만이 아니라 구 공산권 국가도 아우르는 대규모 집단안보체제로 변모함
 - 나토는 출범 이후 그 세부적 전략과 조직의 성격에서 어느 정도의 변화가 있어왔지만, 회원국 간의 안보정책 논의, 합동 군사훈련, 회원국 영토 내 군사파병 등을 통하여 효과적인 안보레짐으로 기능해 옴 (Duffield, 1996: 337-8). 1949년 출범 이후 나토는 각 시기에 회원국의 국내, 국외적 안보 요구에 맞게 그 전략을 달리해 왔고, 따라서 출범초기와 냉전기 그리고 탈냉전기의 나토에게서는 매우 다른 성격이 발견됨
 - 나토는 출발부터 미국과 독일 그리고 소련이라는 안보적 대상에 대한 복합적 목표와 그에 따른 특징을 가지고 있었던 것으로 이해될 수 있음. 나토 초대 사무총장(1952~1957년)이었던 영국의 이즈메이(Hastings Ismay) 장군은 나토 설립목적을 “러시아를 몰아내고, 미국을 머물게 하며, 독일을 주저앉히는 것(to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down)”으로 밝힌 바 있음

(Reynolds, 1994: 13). 하지만 이처럼 명쾌한 나토의 설립 목적에 대한 기술도 안보의 개념이라는 견지에서 살펴보면 그 의미가 그리 간단치 않음. 이 구절은 러시아(소련)를 적으로 상정한다는 차원에서 공동방위체제의 성격을 띠는 것이 사실이지만, 독일을 견제한다는 의미에서는 집단안보체제의 성격을 띠고 있으며, 동시에 미국과의 동맹체를 지향한다는 복합적 의미의 안보 지향성을 보이는 것으로 해석될 수 있음.⁶⁾ 물론 이 언급이 있을 당시에 그러한 의도가 있었느냐는 것은 별개의 문제이지만, 그 이후 안보협력체제로서 나토가 걸어온 길을 살펴보면 나토의 복합적 성격에 대한 이러한 언술은 출범 당시 정치적 협의체에 불과했던 나토의 안보레짐으로서 미래를 상당히 잘 꿰뚫어 본 통찰이었음

- 미국과 소련의 냉전이 본격화 된 한국전쟁 이후부터 나토는 집단방위 체제의 성격을 강화해 나감. 나토는 냉전기 동안 1955년 5월에 창립되어 소련을 비롯한 공산국가들의 안보협력체제인 바르샤바조약기구(Warsaw Treaty Organization)에 대한 대항기구로 기능해 왔음. 물론 나토의 근간이 된 북대서양조약은 일국에 대한 침략을 타국에 대한 침략으로 간주하지만, 소련과 동유럽 진영을 분명한 적으로 밝히고 있지는 않다는 점에서 표면상으로는 집단안보와 유사한 지향을 가진 기구였음. 하지만 실질적으로 냉전의 전개와 더불어 나토는 소련과 동유럽 진영이라는 외부의 적에 대한 의식에서 출발한 자유주의 진영의 배타적인 다자동맹체의 성격을 강화해 나갔다는 점에서, 그리고 안보를 위해 군비경쟁과 억지를 주요 수단으로 사용했다는 점에서 집단방위체제라고 할 수 있음. 실제로 나토는 1950년 한국전쟁 발발 이후 소련의 위협을 의식해 군비를 더욱 증강하였고, 냉전기 동안 나토의 군사전략으로는 “전진방어 전략”이 채택되었고, 안보수단으로는 재래식 무기와 핵무기의 사용과 같은 군비경쟁과 억지가 중시되었으며, 나토의 주된 안보 관심영역은 회원국이 속한 지역으로 한정되었다는 점은 냉전시기 나토의 집단방위체제로서의 성격을 잘 드러내 준다고 볼 수 있음(이수형, 2001: 70-2)

○ 집단방위체제로 출발했던 나토는 1989년 베를린 장벽의 붕괴, 1990년 소련의 해체, 그리고 1991년 바르샤바 조약기구의 해체 등으로 상징되는 냉전종식 이후, 그 존립 이유와 정체성이 불분명해짐. 왜냐하면 공산주의 진영의 붕괴로 냉전기에 명백히 존재하던 적이 사라지게 되면서 이전 공산주의에 대한 집단방위체제라는 나토 존립의 명분은 약해졌으며, 탈냉전기의 새로운 국제환경은 다양한 새로운 안보이슈들을 양산하였기 때문임(Mearsheimer, 1990: 5-56). 이러한 새로운 안보환경이 등장하는 상황에서 집단방위체제로서의 나토는 한계를 지닐 수밖에 없었고, 탈냉전기 안보적 요구는 집단방위체제보다는 집단안보체제로의 변모를 희망하는 듯했음

- 이러한 나토의 고민과 그 해법을 잘 보여주는 사례가 1991년과 1999년의 나토의 새로운 ‘전략개념(Security Concept)’ 채택과 1999년 나토의 코소보 개입임. 냉전 종식 후 변화된 새로운 안보 환경 속에서, 나토의 회원국들은 1990년 런던 회담, 1991년 11월 로마 정상회담을 통해서 새로운 전략 개념을 채택함(NATO 홈페이지의 “The Alliance’s New Strategy Concept”을 참조). 이 개념에서는 탈냉전 시기 새로운 안보환경의 인지, 위기관리와 분쟁방지 개념의 도입, 나토군의 UN 평화유지활동 참여 의사 표명 등과 같은 냉전기에는 부재했던 새로운 요소들이 나토의 공식적인 전략으로 채택됨(이수형, 2000: 186). 그리고 나토는 1991년의 전략 개념에 기초를 두고 진일보한 새로운 전략개념을 1999년 4월 채택하는데, 이는 현재까지도 유효함. 1999년 4월 24일 최종 승인된 나토의 신(新)전략개념에서는 공식적으로 집단안보를 언급하고 있지는 않지만, 3장(Part III)의 25절, 29절, 4장(Part IV) 41절에서 갈등 예방과 위기 관련 활동 등의 중요성을 언급하고 있으며, 특히 자신의 방위영역 외에서 전개되는 위기의 관리와 평화활동으로 대변되는 집단안보적 역할을 강조하였고(이수형, 2001: 75), 이러한 임무를 효율적으로 수행하기 위한 다국적합동전력(CJTF: Combined Joint Task Force)의 창설을 추가함(Cragg, 1996: 7). 또한 1999년 전략개념에서는 국가들 간의 신뢰구

축 협력, 위기관리와 분쟁방지, 나아가 비확산(non-proliferation)과 비(非)나토 국가와의 파트너십 등을 강조하고 있음. 결국 이러한 1991년 및 1999년의 전략개념의 수정을 통해 나토가 집단방위체제에서 집단안보체제로 변화해 가고 있음을 알 수 있음

- 공식적 전략개념에서 집단안보를 꺾한 나토가 실제로 기능한 대표적 사건이 바로 1999년 나토의 코소보전쟁 개입. 1999년 구(舊)유고슬라비아의 세르비아 내 코소보지역에서 세르비아계에 의해 알바니아계에 대한 인권유린과 인종청소가 자행되자, 나토는 비(非)세르비아계인을 보호한다는 “인도주의적 개입(humanitarian intervention)”의 명분 아래 코소보전쟁을 개시. 1999년 3월 24일부터 6월 10일까지 11주 간 나토군은 유고슬라비아 공습을 단행하였고, 결국 세르비아의 밀로세비치 정권이 평화협정을 받아들이도록 만듦으로써 코소보사태를 종결시킴. 이러한 나토의 인도주의적 개입이 정당한 것인가에 대한 논란도 적지 않지만, 분명한 것은 회원국들에게 직접적 이해관계가 없는 나토 역외 지역에 대해서도 인도주의를 명분으로 나토가 군사활동을 통한 개입을 처음으로 실행했다는 점. 이로써 코소보전쟁은 나토가 집단방위체제의 성격을 벗고 점차 집단안보체제를 지향하는 변화를 겪고 있음을 단적으로 보여준 사례로 주목을 받게 됨 (박정원, 2009: 74-5)
- 나토의 코소보 개입은 나토가 집단안보의 차원을 넘어 협력안보를 추구하는 기구로 발전해 가는 증거이기도 함. 나토는 보다 적극적으로 나토의 안보에 영향을 미칠 주변지역의 사태에 대하여 모니터링하고 적극적인 개입정책을 펼쳤다는 점에서 새로운 협력안보의 유럽적 구현을 코소보사태를 통하여 과시함. 그리고 2001년 9·11 테러 후 나토의 아프간 전쟁 참전은 나토가 출범한 이후 처음으로 회원국이 직접 공격을 받아서 나토 회원국들이 군사적 작전에 협력을 하게 된 사례임. 이는 집단방위체제 성격의 행동으로 해석될 수도 있지만, 보다 적극적인 테러리즘과의 전쟁이라는 새로운 안보영역을 개척하는 협력안보를 지향하는 성격도 지닌 군사행위로도 해석될 수 있음

- 냉전기와 탈냉전기, 그리고 9·11 테러 이후 탈탈냉전기를 지나며 세계 정치와 안보 환경은 더욱 복잡해졌으며 이에 따라 나토도 새로운 요구에 부응하려 함. 냉전기 이후 나토는 과거에는 적이었던 구(舊)공산권 국가들을 회원으로 받아들이고 있으며, 러시아와도 1995년에는 ‘평화를 위한 동반자(Partnership for Peace)’ 관계를 정립하였으며, 2002년 나토-러시아위원회(NATO-Russia Council)를 설립하여 좀 더 폭넓은 안보협력을 강화해 나가고 있음. 또한 나토는 대량살상무기확산 문제, 실패국가(failed states) 문제, 에너지 및 환경 문제 등과 관련하여 21세기에 새롭게 그 중요성을 더해 가는 포괄적 안보이슈에도 주목하여, 1999년의 전략 개념을 갱신하게 될 새로운 전략개념을 2010년부터 도입하려고 준비하였음(NATO’s New Strategic Concept 참조). 이 개념에서는 좀 더 포괄적 안보이슈와 좀 더 넓은 지역에서의 나토의 활동을 강화해 나가는 새로운 지향이 제시됨
 - 냉전 종식 이후 그 존재 이유와 명분에 대한 논란이 있어왔지만, 이처럼 변화하는 국제정치와 안보환경 속에서 나토 회원국들은 회원국들의 보다 확장된 범위의 안보를 위해 적절한 안보레짐의 형태를 모색하는 변화를 지속적으로 진행시켜 오고 있음

나. 유럽안보협력회의/기구(CSCE/OSCE): 공동안보의 적용과 변용 그리고 협력안보의 수용

- 미국과 캐나다를 포함하여 동구권 공산주의 국가들과 서구의 자유주의 진영 국가들 35개국은 1972~1975년에 헬싱키에서 처음으로 동·서구가 모두 참여한 안보협력회의를 개최. 이 헬싱키회의에서 1975년 ‘헬싱키 최종의정서(Helsinki Final Act)’가 도출되었고, 그 이후로도 동·서구 국가들은 지속적이며 정기적으로 다자간 안보협력회의를 개최하게 되었는데, 이것이 유럽안보협력회의(CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe)임. 그리고 회원국들은 1995년 1월에 기존의 CSCE를 제도화하여 유럽안보협력기구(OSCE: Organization for

Security and Cooperation in Europe)로 개칭함으로써, 오늘날 북미-유럽-러시아-중앙아시아의 56개국이 회원국으로 참여하는 거대한 안보레짐이 성립됨. OSCE는 정치·군사 차원, 경제·환경 차원, 인간 차원 등 모든 안보영역에서 회원국 간의 대화의 장을 마련하고, 공동규범을 마련하고자 하는 안보레짐임)

- 군사차원의 안보뿐만이 아니라 환경 문제, 경제 문제 등을 아우르는 포괄안보를 다루면서 회원국 간 공동의 가치와 규범의 창출을 추구하는 공동안보레짐 유럽안보협력회의의 태동은, 실은 냉전시기 각 국가들의 치열한 이해관계에 기초를 둔 것이었음. 소련은 1954년부터 몇 차례에 걸쳐서 ‘범유럽안보회의’를 제안했는데, 이것은 회원국들 간의 협력보다는 NATO를 통해 유럽에서 영향력을 행사하고 있는 미국을 견제하기 위한 의도에서 출발함. 이러한 소련의 제안은 번번이 거절되었지만, 소련의 온건화를 유도하면서 상호군축과 미·소 양국 간 전략 무기 경쟁의 완화를 이루고자 했던 미국의 입장변화와 서유럽의 경제·기술 지원을 얻으려는 동유럽 국가들의 입장 등 유럽 제국(諸國)의 이해관계가 점차 수렴하는 가운데 1960년대의 데탕트 무드가 힘을 더하여 1972년에 CSCE가 개최될 수 있었음(이인배, 2005: 144-8)
- 35개국(NATO 16개국, WTO 7개국, 비동맹 및 중립국 12개국)이 참여하여 1972년 헬싱키에서 1차 회의가 열렸고, 총 3차례의 회의를 통해서 헬싱키 최종의정서(Helsinki Final Act)가 1975년 8월에 공식적으로 조인. 헬싱키 최종의정서는 군사 분야에서부터 문화 분야에까지 다양한 영역에서의 회원국 간 협력을 아우르고 있는데, 그 네 개의 의제 바스켓은 [정치·군사적 신뢰구축장치(CBMs)], [무역, 산업, 과학, 기술, 환경, 교통, 관광, 이주 노동 등의 경제협력], [문화, 교육 분야, 인적교류 등의 협력], [차후 회담의제 논의] 등. 1975년의 헬싱키회의 이후, 1977년 4월~1978년 3월에 베오그라드회의 및 1980년 11월~1983년 9월에 마드리드회의가 연이어 열림. 이 회의들을 통해 회원국들의 안보협력과 관련한 명백한 진보는 없었지만, 이는 동-서진영 사이에 지속적인 대화의 장이 마련되고 장기적인 협력 프로그램을 만들

었다는 데에 큰 의의가 있음(OSCE Handbook, 5). 하지만 1984년 1월 스톡홀름회의, 1986년 11월~1989년 1월의 비엔나회의 등을 거치면서 CSCE 회원국들은 안보협력에서 큰 진전을 이루게 됨. 이러한 CSCE/OSCE의 역사적 전개 과정은 바로 이 조직이 지향하는 공동안보의 포괄적이며 근본적인 안보지향성을 드러내 주고 있음

○ CSCE/OSCE가 지향한 안보개념의 변화는 세 단계 정도로 나누어 살펴볼 수 있음

- 첫째, CSCE/OSCE는 역내 국가들 간의 집단방어나 집단안보의 구축이 아닌, 회원국 간에 대화의 장을 마련함과 동시에 구체적이고 효과적인 신뢰·안보구축조치(CSBMs: Confidence- and Security-Building Measures)를 실시함으로써, 냉전기 당시 국가 간 분쟁과 전쟁의 가능성을 줄이는데 초점을 맞추는 공동안보 개념의 적용 단계(Dewitt, 1994: 5). 1975년 8월의 헬싱키 최종의정서에서는 국경으로부터 250km 이내에서 25,000명 이상의 병력이 동원되는 군사훈련 시에는 미리 다른 국가들에게 자발적으로 알리도록 하는 초보적 형태의 신뢰구축조치를 규정함(SIPRI Yearbook, 1987: 349). 그리고 1984년 1월의 스톡홀름에서 열린 유럽 신뢰구축 및 군축회의에서는 13,000명 이상의 군사 활동이 있을 경우 42일 전에 알려야 하며 참관을 받아야 할 것을 규정하고 있는데, 이는 정치적인 구속력(political binding)을 갖는 것으로 근대국가 출현이후 처음으로 국가의 군사 활동에 대한 국제기구의 참관을 자발적으로 허용한 사례로 기록됨(OSCE Handbook, 82). 그리고 1986년 11월~1989년 1월에 열린 비엔나회담에서는 군사안보의 문제와 재래식무기 감축을 위한 협상(Conventional Forces in Europe)에 관한 논의가 있었고, 1990년의 파리회담에서는 당시 CSCE회원국 중 일부인 22개국이 ‘재래식무기 감축조약(CFE: Treaty on Conventional Armed Forces in Europe)’에 조인하였으며, 후속적으로 군사활동 정보교류 및 추가적 재래식무기감축 협상 등 안보분야에서의 신뢰구축을 위한 실질적인

논의가 이루어짐. 결국 CSCE의 이러한 조치들은 단순한 군비 감축 뿐만이 아니라, 군사정보에 투명성을 부여하고 신뢰를 구축함으로써 위협 요소와 전쟁 가능성을 줄이고자 하는 공동안보레짐의 특성을 잘 보여줌

- 둘째, 탈냉전기 CSCE/OSCE는 단순한 공동안보 개념을 단순히 적용하는 안보협력체가 아니라 공동의 가치를 강조하고 이에 기반한 일종의 공동체를 지향하고 있다는 점을 강화하는 단계. 1990년 11월 19일 파리에서 CSCE 34개국 정상회담이 개최되는데, 여기에서 회원국들은 ‘새 유럽을 위한 파리 헌장(The Charter of Paris for a New Europe)’에 합의함. 이 헌장은 1975년의 헬싱키 최종의정서를 근간으로 전(全)유럽적인 공동체 구현을 목표로 삼으며, 상호 존중 및 협력의 중요성과 더불어 인권, 민주주의, 자유와 같은 인류 기본가치를 강조하고 있음(OSCE 홈페이지의 “The Charter of Paris for a New Europe” 참조). 이와 같은 인류 공동의 가치 구현을 강조하는 점은 공동안보 개념의 근본주의적 성격을 드러내 주는 대목이면서 동시에 공동안보 개념의 새로운 영역을 개척해 나가려는 시도로도 이해될 수 있음. 하지만 탈냉전기 유럽 안보의 중심적 기제로서의 역할은 점차 나토가 감당하게 되었고, 새로운 유럽공동체를 지지할 안보적 실천과정에서 OSCE는 점차 나토와의 중첩성으로 인한 도전에 직면하게 됨. 러시아 같은 나라는 1990년대에 계속하여 NATO가 아니라 OSCE가 유럽 공동안보의 중심기구로 자리매김 되어야 한다는 주장을 굽히지 않음. OSCE는 아직까지도 유럽 전체의 공동체에 대한 지향을 포기하고 있지 않다는 점에서 비록 미미하긴 하지만 공동안보의 전향적이며 근본적인 안보레짐으로서의 특징을 유지해 가고 있는 것으로 보는 것이 타당해 보임
- 셋째, CSCE/OSCE가 다양한 안보이슈, 즉 ‘포괄안보(comprehensive security)’ 영역에서의 다양한 협력을 강조하면서 탈냉전기에 점차 협력안보의 개념을 수용하고 강화해 가는 단계. CSCE의 근간이 된 1975년 8월의 헬싱키 최종의정서는 당시 다양한 회원국들의

목소리를 반영하여 안보분야 협력뿐만 아니라 인권, 경제, 과학, 환경 분야 등 다양한 차원에서의 협력을 꾀함. 그리고 CSCE는 1989년부터 1992년까지 환경문제, 문화유산보존, 인권문제 등 다양한 의제를 놓고 전문가 회담을 10여 차례나 개최함(구춘권 2003, 39). 또한 CSCE는 안보분야 협력을 위해 단순히 한 국가 차원의 안보뿐만이 아니라, 나아가 분쟁방지와 위기관리에도 역점을 둠. CSCE는 1992년 7월 헬싱키에서 정상회담에서 ‘헬싱키 문서(Helsinki Document 1992-The Challenge of Change)’를 채택해, 분쟁방지와 위기관리 기능강화, 평화유지군(PKO) 창설, 안보협력포럼(Forum for Security Cooperation) 설립에 합의함. 그리고 OSCE는 1996 ‘리스본 선언(Lisbon Declaration on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century)’과 1999년 이스탄불 회담에서의 ‘유럽안보헌장(Charter for European Security)’을 통해 탈냉전기 새로운 안보적 도전에 대해 더욱 전향적인 대응의 의지를 밝힌 바 있다. 그리고 이러한 협력안보의 기초 속에서 2001년에는 테러리즘에 관한 전략, 2003년에는 경제와 환경 차원에 대한 안보 전략, 인신 매매 문제에 대한 대응전략의 도출 등에 합의하기도 함

- 이처럼 CSCE/OSCE는 앞서 언급한 1982년의 팔머보고서의 공동안보 개념으로부터 시작하여 냉전기 및 탈냉전기의 환경적 변화에 적응하면서 훨씬 더 근본적인 안보에 대한 지향을 포기하지 않는 가운데 공동안보의 변용을 시도해 나가다가, 유럽안보 지형에서의 나토와의 중첩성 논쟁 및 나토의 강화에 따른 그 추동력의 약화로 인하여 점차 포괄적인 안보이슈와 관련된 협력안보 개념을 수용해 나가는 변화를 겪고 있는 것으로 볼 수 있음

다. 아세안지역안보포럼(ARF): 아시아 최초 다자안보레짐의 조심스런 협력안보 실천

- 아세안지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)은 1994년 출범

한 이후 아태지역의 최초이자 유일한 공식적 다자안보대화체로서의 특별한 위상을 가짐. 또한 2000년 7월부터 북한이 ARF에 참여하게 되면 서, ARF는 남한과 북한이 모두 참여하는 안보레짐. 그리고 ARF는 탈냉전 이후 등장한 협력안보 개념이 아시아에서 적용된 대표적 사례

- 1993년 7월 싱가포르에서 있었던 26차 ASEAN 각료회의(Ministerial Meeting and Post Ministerial Conference)에서 ASEAN 국가들과 역외 국가들은 아세안지역안보포럼(ARF)의 창설을 결정하였고, 1994년 7월 방콕에서 ASEAN국가들과 역외 국가들이 참여한 가운데 첫 ARF 회담을 개최. 현재 ARF 참여국에는 호주, 방글라데시, 브루나이, 캄보디아, 캐나다, 중국, 유럽연합, 인도, 인도네시아, 일본, 북한, 남한, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 몽골, 뉴질랜드, 파키스탄, 파푸아뉴기니, 필리핀, 러시아, 싱가포르, 스리랑카, 태국, 동티모르, 미국, 베트남이 있음. ARF는 ‘포럼(forum)’이지 ‘기구(organization)’가 아니기 때문에, ‘회원(member)’이 아니라 ‘참가국(participant)’이란 표현을 쓰고 있으며, 이는 ARF가 다른 안보레짐과 비교했을 때 낮은 제도화 수준을 보여줌(변창구, 2003: 253)

- ARF의 설립은 탈냉전의 등장과 깊은 관련이 있음. 냉전의 종식과 더불어, 아시아·태평양 지역에서 과거에는 양극으로 균립하던 소련과 미국의 영향력이 이전에 비해 감소함과 동시에 역내에서 중국, 일본, 인도 등 지역 강대국들이 부상하기 시작함. 동시에 남중국해 영토문제를 비롯한 다양한 역내 영토분쟁, 북핵문제, 경제와 정치 및 사회제(諸)분야를 포함하는 포괄적이고 다양한 안보문제가 이슈로 등장하였으며, 아시아·태평양 국가들이 양자관계 이상의 다자적 안보협력 체제에 대한 필요성을 절감하기 시작함. 결국 ASEAN과 역내 국가들은 1994년에 아태지역 최초의 다자적 안보협력레짐을 창설하게 됨(한평석, 2003: 269)

- 이러한 배경하에 탄생한 ARF의 공식적인 목적은 “공동의 이익과 관심이 달린 정치와 안보이슈에서 건설적인 대화와 협의를 증진하는 것”과 “아태지역에서 상호 신뢰구축과 예방외교(preventive

diplomacy)를 위한 공헌을 하는 것”으로, 결국 이는 아시아 태평양 지역에서 좀 더 “예측 가능하고 건설적인 안보 환경”을 만듦으로써 역내 국가들의 안보를 확보하고 평화를 증진하는 것이라 할 수 있음.⁸⁾ 중요한 사실은 ARF의 목적은 국가 간 대화의 장을 마련해서 문제를 협의하는 것이며, 문제해결 자체에 있는 것은 아님. 즉 ARF는 아태 지역 안보문제를 위한 자유로운 대화의 장을 마련하고, 불간섭의 원칙에 기초한 점진적 수단을 이용해 다양한 안보이슈에 대해 논의하고 합의를 도출하게 하며, 정치와 안보이슈에서 국가 간 대화와 협의라는 습관을 만드는 것을 추구하는 포럼

- 이러한 목적의 달성을 위해 ARF 참여국들은 창설 이후 현재까지 다양한 회의와 활동을 지속. 먼저 매년 외무장관 회의(Annual Ministerial Meeting), 고위관료회의(SOM: Senior Official Meeting), 회기간 회의(ISM: Inter-Sessional Meeting), 회기 간 지원그룹회의(ISGM: Inter-Sessional Supporting Group Meeting) 등을 개최. 그 외에도 ARF는 신뢰구축, 평화유지활동, 반테러, 비확산, 재난구조, 해양안보 등의 12개 주제에 대한 회의를 운영하고 있으며, 이러한 활동을 지원할 사무국을 운영하고 있는데 이러한 점에서 ARF는 안보레짐으로서 이미 “낮은 수준의 제도화”에는 도달했다고 할 수 있음(서보혁, 2009: 23)
- ARF는 공식적인 정부 간의 협의뿐만 아니라, 참여국 간 민간차원의 교류도 추진. 예를 들어, ARF는 ASEAN-ISIS(ASEAN Institute of Strategic and International Studies)와 CSCAP(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific) 등 참여국 간 전문가 교류와 세미나 개최 및 연구활동 등과 같은 민간차원의 교류도 꾀하고 있음. 공식적으로 ARF는 정부차원의 Track-I 및 비정부차원의 Track-II 대화를 병행함으로써 참여국 간 신뢰구축에 시너지효과를 높이는 것을 목표로 하고 있음
- 2000년을 전후로, ARF의 활동이 더 활발해지고 협력영역이 더 확장됨을 발견할 수 있음. 이 시기를 전후하여 각종 회의가 이전 시기와

비교해 더 많이 개최되었으며, 이 시기를 기점으로 ARF의 활동에서도 테러리즘, 해양 안보, 재난 구조, 대량살상무기 비확산 등과 같은 비전통 안보영역에서의 협력활동이 늘어나게 됨(Haacke, 2009: 429)

○ 설립 배경, 목적, 활동에 나타난 ARF의 특징

- 첫째, ARF는 아시아 최초의 다자간 안보 협의체. 냉전시기보다 더욱 복잡해진 탈냉전기의 변화된 국제정치 환경을 인식함과 동시에 여기에 제대로 대처하기 위해서는 양자관계 중심의 안보협력이 한계를 가질 수밖에 없음을 발견한 ARF참여국들의 획기적 시도였음
- 둘째, ARF는 안보문제에서 단순히 군사적 문제에만 집중하는 것이 아니라 ‘포괄안보(comprehensive security)’에 관심을 가짐. ARF 설립 초기, 참여국들은 아태지역에서의 경제·사회·정치 이슈를 모두 포함하는 포괄안보 개념을 천명하고 이에 관심을 표명
- 셋째, ARF는 아태지역 국가의 안보협력을 위한 수단으로 우선 대화의 장을 마련하고 국가들 간에 이러한 습관을 유지하는 ‘점진적’ 안보협력을 도모. 1995년 채택된 ARF의 기본 목표를 잘 보여주는 ARF의 개념문서(The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper 1995)에서 이러한 점이 분명히 나타남. ARF는 역내 국가들의 안보 문제들을 해결하고 협력하기 위해 기구의 창설과 같은 급진적 수단보다는 [신뢰구축(1단계)→예방외교(2단계)→분쟁해결(3단계)]⁹⁾이라는 점진적 방안을 제시. ARF는 1994년 설립 직후로부터 1단계 목표의 달성을 위해 노력해 왔으며, 2001년에는 예방외교의 개념을 정립하였고, 현재는 1, 2단계의 협력을 강화하기 위한 다양한 수단을 강구. 또한 ARF는 그 설립 초기 국면부터 분명히 ‘제도화’를 기대하지 않았으며, 포럼이 제도로 발전할 수 있는 정도는 “참여국 각각이 용인할 수 있는 속도”를 유지하는 한도 내에서의 점을 분명히 명시함

- 이처럼 탈냉전기 국제정치에서 협력안보레짐의 대표적 사례로서 ARF는 현재 아태지역의 유일한 국가 간 공식적 안보협력체로 기능하면서

소기의 역할을 감당. 하지만 ARF의 한계를 지적하는 목소리 또한 존재함. 이러한 비판들은 무엇보다도 ARF는 그 이름이 가리키듯이 ‘포럼’ 즉, 역내 국가들 간의 일종의 대화와 소통의 장을 제공하는데 그칠 뿐이며 결국 국가 간의 대화가 목표로 삼고 있는 구체적이고 실질적인 안보 협력을 이끌어내는 데에는 큰 성과가 없다는 사실에서 연유함. 이런 점에서 일군의 학자들은 ARF를 일종의 ‘잡담 장소’에 비유하기도 함 (Katsumata, 2006: 187)

- 비판의 주요 논점을 정리해 보면, 우선, ARF가 점진적 안보협력을 위해 설정한 1단계 신뢰구축조치(CBMs)는 별 성과도 없었고, 그 자체로도 중요한 의미를 지니고 있지 않다는 것. ARF 신뢰구축조치의 일환인 재래식무기등록과 연례안보평가서(Annual Security Outlook)의 제출은 초보적인 신뢰구축 단계에 불과하며, 참여국들의 자발적인 선택에 기초한 것으로서, 실제로 제대로 수행될 확률도 적고, 설령 이루어지더라도 냉전기 치열한 군비 대치 상황 속에서 이루어진 CSCE/OSCE 회원국들의 신뢰구축조치와는 다른 의미를 지닐 수밖에 없음(Katsumata, 2006: 186-7). 또 다른 예로 ARF 내에서 2000년을 전후로 반(反)테러, 해양안보, 재난구조 분야에서의 국가 간 협력이 늘었지만, 이 경우에도 ARF 참여 국가들은 여전히 양자관계 차원 혹은 APEC과 같은 다른 상·하위 지역협력 기제에 더 의존하고 있다는 사실임(Haacke, 2009: 432-3). ARF 협력의 분야와 심도를 설정하는 문제에 있어서도 참여국들 간에 의견이 분분함. 그 결과 실제로 ARF 참여국들 간에 강도 높은 안보협력은 부재한 상황. ARF 참여국들 간에는, 뒤에 언급하게 될, 상하이협력기구(SCO)가 실행한 ‘평화의 사명’과 같은 대규모 합동 군사훈련이 전무하다는 것이 그 강력한 근거로 제시됨(Haacke, 2009: 434)
- 또한 ‘대화의 장’으로서 ARF의 한계도 비판의 대상이 됨. 대만 문제, 한반도 문제, 남중국해 영토분쟁 등과 같이 정작 민감한 안보사안에 대해서는 참여국들이 논의를 꺼리며 회피하기 때문에, 결국 ARF는 지역의 가장 중요한 안보문제를 해결하는데 도움을 주는 대화채널로

서의 기능을 거의 제대로 하고 있지 못하며, 적당한 수준의 협력만을 가볍게 논의하고 넘어가는 심각한 한계를 노정하고 있다는 지적(변창구, 2003: 251)

- 이처럼 안보협력레짐으로서 ARF는 분명한 한계를 가지고 있는 것은 사실임. 하지만 참여국들이 원래 ARF를 ‘기구’나 ‘제도’가 아닌 ‘포럼’으로 명명했다는 점에서, 그리고 기본문서에서도 ARF가 대화의 장으로서 기능하는 데에 목적이 있다고 합의했다는 점에서, 앞서 언급한 ARF에 대한 비판이 전적으로 타당하다고 할 수만은 없음. 그리고 ARF는 협력안보 개념을 이 지역에서 구현해 가는 안보레짐으로서 일정한 역할을 감당하고 있으며, 앞으로 더 발전할 가능성도 분명 존재함. 결국 ARF는 국가 간 대화의 장을 마련함으로써 국가들 사이에 장기적으로 신뢰를 형성하고 공동규범의 창출을 가능하게 할 기반을 마련해 나간다는 점에서, 일종의 “규범지향 프레임워크(norm-oriented framework)”로서 의미를 지니는 안보레짐으로 평가하는 것이 온당해 보임(Katsumata, 2006: 195)

라. 상하이 협력기구(SCO): 21세기적 협력안보와 느슨한 집단방위체제 사이에서

- 2001년 6월 15일에 출범한 상하이 협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization)는 중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄 등 6개국을 회원국으로 하는 안보협력체임
 - 1996년, 중국과 러시아의 정상은 베이징회담에서 ‘전략적 동반자관계 (strategic partnership)’를 수립한 후, 상하이회담을 통하여 관련국들은 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄과 국경 지역에서의 군사적 신뢰강화 협정을 체결함. 이후 2000년까지 이 다섯 국가는 국경지역에서의 군사협력과 신뢰구축, 그리고 지역안보를 위한 정상회담을 7차례 개최하였으며, 2000년 7월에는 ‘상하이 5국(Shanghai Five)’ 체제를 공식 선언하였고, 우즈베키스탄을 옵서버 국가로 인정함. 마침내 2001년 6월 15일에 러시아와 중국을 포함한 6개의 국가들은 ‘상

- 하이협력기구 결성 선언’을 하고 ‘테러리즘, 분리주의 및 이슬람 원리주의 척결을 위한 상하이협약’에 조인함(Bailes and Dunay, 2007)
- 2001년 출범 이후 SCO의 가장 중요한 역할은 안보분야 협력이었음. 회원국들은 국경 안정과 같은 전통 안보뿐 아니라, 앞서 언급한 상하이 공약에서 등장한 ‘테러리즘, 분리주의, 원리주의’와 같은 비전통 안보 거의 모든 영역에서의 협력을 도모. 2001년부터 2005년까지는 SCO의 “제도의 확대와 정립” 시기였는데, 상하이협력기구는 2002년에 ‘SCO 현장’을 발표하고 지역 반테러 기구의 설립을 논의. 그리고 안보협력과 경제협력의 모든 차원에서 다양한 제도를 구축하는 노력을 기울임. 먼저, 안보협력과 관련해서 회원국들은 2001~2005년 시기에 지속적인 정상회담을 통해서 협력의 틀을 강화하였으며, 국경지역에서 군비감축과 안보협력을 위한 회의를 개최하여 상호 안보협력을 강화함. 그리고 회원국들은 분리주의, 테러리즘, 극단주의의 비전통 안보영역에서의 협력을 위해 ‘지역 반테러기구(RATS: Regional Anti-Terrorism Structure)’의 설립에 대해 논의하였고, 2004년 우즈베키스탄의 수도 타슈켄트에 RATS가 상설기구로 설립(Brief Introduction to SCO, 2006)
 - SCO는 회원국 간 합동군사훈련도 정기적으로 진행.¹⁰ 2005년 8월 18일부터 25일까지 러시아의 블라디보스토크와 중국의 황해 및 산둥성 일대에서 수행된 ‘평화의 사명 2005(Peace Mission-2005)’ 훈련은 극단주의, 테러리즘, 분리주의에 대항한다는 명분 아래에 진행된 것으로, 훈련 과정에서는 중국 산둥 지방에 대규모 폭동이 발생하여 다른 군대가 대치한 상황을 가정함(강봉구, 2005). 여기에는 Tu-22M 백파이어 초음속 전폭기, 잠수함, 구축함 등의 러시아의 첨단무기와 러시아 정예군 1,800여 명, 그리고 중국군 7,000여 명이 동원됨. 특기할 점은 ‘평화의 사명 2005’에는 러시아와 중국만이 참여했지만 양국은 이를 SCO 훈련활동의 일환으로 언급하였고, SCO 회원국가와 옵서버국가에게는 참관을 허용하였지만 다른 서방국가들의 참관은 불허함(Troitskiy, 2007)

- 2007년 8월에는 러시아와 중국을 비롯한 SCO의 6개 회원국이 모두 참여하는 대규모 군사훈련인 ‘평화의 사명 2007’이 수행. 이 훈련은 SCO의 모든 회원국들이 참가한 최초 대규모 군사훈련으로, 실제 전투상황을 가정하고 회원국 간에 높은 수준의 호환 및 상호작용이 실질적으로 실험된 군사훈련으로 평가받고 있음(Bin 2007). 이를 두고, 하스는 2007년 훈련시나리오에는 군사동맹의 요소인 “군사원조(military assistance)”의 내용이 나타나고 있으며, 따라서 이는 SCO가 앞으로 안보차원에서 더 높은 수준의 협력을 추구해 가고 있음을 보여주는 신호로 전망하기도 함(M. de Haas, 2007: 6-8)
- SCO는 안보영역뿐만 아니라 경제영역의 협력도 도모. 이미 2002년 SCO 헌장에서도 경제협력에 대한 언급이 등장하였는데, 초기 SCO 내의 경제협력에 관한 논의는 주로 중국의 주도로 진행. 2002년 10월의 SCO 정상회담에서 중국은 SCO내부의 자유무역지대의 설립을 제의하였고, 2003년 원자바오 총리는 이를 다시 제안함(Bailes and Dunay, 2007). 2004년 3월 모스크바에서 열린 전문가회의에서도 SCO회원국들은 전자상거래, 관세, 단위기준의 통일, 투자협력 등을 논의함. 2006년 3월에 푸틴이 중국을 방문한 베이징 정상회담 때에는 러-중 사이에 경제 관련 조약을 무려 29개나 맺었으며, 같은 해에 있었던 SCO 정상회담을 통해 중국의 주도로 성사된 ‘SCO 은행 간 협의회(The SCO Interbank Association)’와 ‘SCO 비즈니스 위원회(SCO Business Council)’를 공식 출범시킨 것에서 볼 수 있듯이 SCO 내부 경제협력의 확대가 활발하게 이루어지고 있음(Lo, 2008)
- 이처럼 SCO는 출범 이후로 회원국들의 정치, 안보, 경제 등 각 분야에서 협력을 도모. 특히 2005년과 2007년의 합동 군사 훈련의 경우는 서방 국가들의 많은 관심을 끌. 하지만 SCO 회원국들은 2002년 조인된 헌장에서 SCO가 분명히 “다른 국가나 국제기구를 겨냥한 것이 아님(not directed against other States and international organizations)”을 분명히 밝혔고, 이후로도 SCO가 다른 국가에 대항하는 것이 아님을 강조함.¹¹⁾ SCO가 내세우는 ‘상하이 정신’ 역시 상호신뢰, 상호이익, 평

등, 협상, 다문화존중, 공동발전의 추구로 정리되는데(박병인, 2005: 524- 525), 이는 SCO가 단순히 안보영역에 치중한 군사동맹이 아님을 보여줌. 더구나 이들이 안보협력분야에서 테러, 마약, 근본주의 등을 주요한 관심 영역으로 설정하고 있다는 것은 SCO의 21세기적 성격을 드러내 주는 대목이기도 함

- SCO는 탈냉전기 이후 등장한 비교적 새로운 안보레짐으로서 협력안보 체제와 유연한 준동맹적 협력체의 성격을 동시에 지니는 새로운 것으로 이해될 수 있음
 - 첫째, SCO는 회원국가 간의 정례적 회담을 통한 역내 안보협력을 위한 제도와 기제를 발전시키는 점진적인 대화의 장을 마련하고 있음. SCO는 회원국 간의 안보이슈와 관련된 대화의 장을 마련하기 위해 노력하고 있지만, 냉전기 공동안보레짐에서 보인 신뢰구축과 재래식 무기 감축과 같은 급진적 수단을 채택하지는 않음. 즉, SCO는 각국의 기존 안보정책을 유지하면서 국가 간 대화의 장을 마련해 점진적인 역내 안보의 달성을 지향하는 협력안보의 좋은 사례라고 할 수 있음. 이점에서 SCO는 협력안보 개념에 비교적 충실한 측면을 지니고 있음
 - 둘째, SCO는 탈냉전기 이후 등장한 테러리즘, 분리주의, 극단주의와 같은 비전통 안보문제와 경제, 에너지, 환경 문제 등의 이슈들을 모두 다루는 포괄안보를 다루고 있음
 - SCO는 일반적인 협력안보레짐의 성격과는 다른 특징을 보이기도 하는데, 그것은 바로 이 기구가 가지는 반미 혹은 반서구적 성격임. SCO가 정말 반미 혹은 반서구 안보레짐인지에 대해서는 논란이 있지만, 이러한 논란이 존재한다는 사실 자체가 SCO의 특수성을 보여준다고 할 수 있음. 러시아의 회복과 중국의 부상이라는 두 계기가 결합되면서 세력전이 및 새로운 지구적 다중심주의적 세력균형에 대한 지향은 분명히 미국에 대한, 내지는 미국의 정책에 대한 반응적인 안보협력이 추구되고 있음을 보여주는 대목임
 - 만약 이 기구가 반미 내지 반서구적 기구로서의 성격이 증명될 수 있

다면 이는 곧 SCO가 공동방위체적 성격을 지니고 있음을 뜻하게 되는 것이며, 이는 곧 유라시아에서의 새로운 거대 대결구도의 출현을 의미하게 될 것임. 특히 2004년 아스타나 SCO정상회담에서 이란, 파키스탄, 인도에게 옵서버 자격을 부여하면서 SCO의 지역적인 확장을 위한 논의가 진행되었는데, 당시 미국 역시 SCO에 회원국 자격을 신청했으나 거절되었음.¹²⁾ 2005년 미국은 다시 SCO에 회원국 자격을 신청했으나, 또 다시 거부되었음(Cohen, 2006). 또한 2005년 7월 5일에 SCO는 미군의 중앙아시아 진출을 견제하는 성격이 농후한 ‘아스타나 공동성명(2006)’을 발표함. 이 공동성명에서 SCO 회원국의 영토 내에서 반(反)테러리즘을 위해 활동하고 있는 다른 국가들의 기지 사용에 시한을 두고 군대를 철수할 것을 촉구함. 여기서 직접적으로 미국을 언급하지는 않았지만, 이는 중앙아시아에 주둔하고 있는 미군을 겨냥한 것이 자명. 결국 같은 해 11월에 우즈베키스탄이 하나바트 미군 공군기지를 폐쇄하였고, 키르기스스탄은 미군에게 100배나 인상된 마나스 공군기지 사용료를 요구함(신범식, 2006/2007: 83-84). 반미적 성격을 드러내고 있는 SCO가 외부의 적을 상정한 집단방위체제 내지 안보협력체로 갈 것이냐에 대해 서방 분석가들은 가까운 시선으로 관찰하고 있음

- SCO가 과연 그 내부에 존재하는 각국 간의 의견 차이, 특히 러시아와 중국 사이에 이견 등과 같은 한계를 잘 넘어설 수 있을지에 대한 부정적인 전망도 만만치 않음
 - 러시아는 ‘평화의 사명 2007’을 러시아가 주도하는 또 다른 유라시아의 안보동맹체인 집단안보조약기구(CSTO)와 SCO가 공동으로 주관하기를 원했지만, 중국은 SCO가 군사기구라는 인상을 대외적으로 줄 것을 우려하여 이 제안을 거절함(Haas, 2007: 8-9). 그리고 이 훈련이 중국이 지향하는 러시아와의 ‘군사동맹’으로 비쳐질 가능성에 대하여, 중국 군부는 중국이 당시까지 10여 개의 국가들과 17회 이상의 군사 훈련을 했지만 이것이 곧 군사적 ‘동맹’을 의미하는 것은 아

니며 합동 군사훈련을 정기적으로 수행하고 있다고 해서 SCO가 군사동맹으로 이행하는 것은 아니라는 점을 분명히 함(PLA Daily, 2007년 7월 20일 자)

- 그루지야와 러시아 사이의 분쟁 시기였던 2008년 8월에 두산베에서 열린 SCO 정상회담에서 중국을 비롯한 SCO 회원국들이 남오세티아와 압하지야의 독립을 인정하는 러시아의 입장에 반대하다가 결국 마지못해 받아들임(Katz, 2008: 183-7). 이는 SCO가 잘 조율된 다자적 안보협력체제가 아니라는 한계뿐만 아니라 이 레짐에 대한 양두(兩頭) 체제적 리더십의 한계를 동시에 보여주는 대목임
- 짧은 역사에 비하여 SCO는 비교적 빠른 시간 내에 제도화에 성공했을 뿐만 아니라 협력안보의 기제를 발전시킨 동시에 유연한 군사적 원조도 가능한 체제를 구축하여 유라시아의 안보적 요청에 부응하는 대표적 지역안보기구로 자리잡아가고 있음. SCO는 지역 내 21세기적 협력안보의 요청에 부응하는 동시에 미국의 유라시아 공략에 대한 균형화(balancing)를 위한 느슨한 집단방어적 협력의 가능성이 엿보이는 군사협력을 진행하고 있는 것도 사실임. 따라서 이 안보협력체가 21세기 유라시아라는 시공의 무대에서 어떤 안보협력의 개념을 결합하여 어떤 안보레짐을 창조해 나갈지 확인하기는 아직 어려워 보임

4. 결론

- 지금까지 우리는 집단안보, 공동안보, 협력안보의 개념과 그 역사적 출발 그리고 안보환경의 변화에 따른 변용과정을 살펴보았으며, 그를 정리해 보면 <표 1>과 같음

〈표 1〉 집단안보, 공동안보, 협력안보의 개념 비교

	출현 시기	국제질서 성격	안보협력의 주요 수단	안보의 지향점	대표 기구
집단 안보	비엔나체제 이후	세력균형체제	• 침략국에 대한 집단 군사제재	전통적 성격 (군사안보 지향)	LN/UN NATO
	양차대전 이후	양극체제			
공동 안보	냉전 말기	느슨한 양극체제 해빙기	• 신뢰구축 • 안보적 투명성 증대	급진적 성격 (포괄안보 지향)	CSCE
협력 안보	탈냉전기	단(다)극 체제	• 대화의 장을 제도화 • 기존 강대국 및 타기구와의 협력	절충적 성격 (군사안보 + 포괄안보 수용)	NATO OSCE ARF SCO

- 대표적인 안보협력체제로서 북대서양조약기구, 유럽안보협력회의/기구, 아세안안보포럼, 상하이협력기구의 안보 달성을 위한 노력과 한계를 개괄하면서 이념형적 안보개념의 단순한 적용의 어려움을 살펴보았으며, 그 내용을 정리해 보면 <표 2>와 같음

〈표 2〉 NATO, CSCE/OSCE, ARF, SCO의 비교

	출현 시기	기본 안보개념	안보협력 주요 내용	한계 및 변화의 방향
NATO	2차대전 이후	집단 방위 집단 안보 (협력 안보)	• 바르샤바조약기구와 대립 • 코소보전쟁 개입 • 테러와의 전쟁 참여	• 탈냉전후 집단방어의 정당성 상실 • NATO의 지리적 및 기능적 확대를 향한 변환을 추진
CECE/OSCE	냉전말기	공동 안보 (협력 안보)	• 헬싱키체제와 탈냉전 • CFE조약체결 • 평화유지활동, 유럽안보환경, 유럽안보포럼 가동	• 급진적 안보개념의 실천적 한계와 유럽 외 지역에서의 실천가능성의 한계 • '안보 공동체' 개념의 개발 • 협력안보 접근의 수용
ARF	탈냉전기	[느슨한] 협력 안보	• 포괄적 의제에 대한 정기대화 개최 • 재난구조, 해양안보, 반테러협력	• 느슨한 안보협력의 한계와 양자관계/타(他)기구에 의존 • 의무적 실천의 안보협력의 영역을 개발하려함.
SCO	탈탈냉전기 (신냉전기)	협력 안보 (집단 방위)	• 포괄안보협력(경제, 테러, 마약, 환경, 에너지 등) • 정기합동군사훈련 '평화의사명' 개최	• 대미/대서방 성격에 대한 중-러 전략협력의 한계 • 포괄적 협력안보의 복합화 • 지리적 확장과 집단방위 기구화 가능성 타진

- 전통적 안보개념에서 시작된 ‘집단안보’는 20세기에 UN을 통하여 여전히 중요한 개념으로 작동되고 있으나 이 또한 변용에 대한 21세기적 요청에 직면해 있으며, 이러한 변화의 요청에 탄력적으로 대응하여 집단방위체제의 성격을 벗고 협력안보적 변화를 꾀해 온 나토는 인종분규와 테러전이란 또 다른 도전에 대응하기 위한 조율을 진행해 가고 있음
 - 가장 근본주의적 안보협력을 지향하는 개념인 ‘공동안보’는 탈냉전을 이끈 안보적 실천의 기초로 그 사명을 다하는 듯 했으나 탈냉전기 안보질서에서 ‘안보 공동체(security community)’의 개념으로 또 다른 영향력을 발휘하면서 유럽안보협력기구 발전의 불씨를 살려가고 있음
 - 오랫동안 다자적 안보레짐이 부재한 아시아에서 최초로 등장한 아세안지역안보포럼은 협력안보 개념에 기초한 초보적 안보협력의 실천을 위한 조심스런 행보를 계속하면서 그 명맥을 유지해 가고는 있지만, 향후 아태지역의 중심적 ‘협력안보’ 레짐으로서의 역할을 감당하기 위해서는 21세기적 변화와 적극적인 실천에 대한 요청이라는 도전에 적절히 대응하여야 함
 - 최근 유라시아 안보환경의 변화에 대처하기 위해 중국과 러시아가 주도하여 역내 중앙아시아 국가들과 함께 결성한 상하이협력기구는 21세기적 협력안보의 실천과 미국에 대한 균형화의 필요성 속에서 그 두 가지 필요의 복합화 된 안보레짐의 구축을 시도해 가고 있는 것으로 보임
- 결국 이러한 분석은 지금까지 다자적 안보체제와 관련된 다양한 안보개념이 국제정치 환경의 변화와 관련하여 등장하여 왔지만, 그것을 실현하는 구체적인 안보협력레짐은 다양한 안보개념의 지향을 지역별, 시기별 필요에 따라 원용하면서 복합적인 체제를 구축하여 왔음을 보여주며, 앞으로는 더욱 복잡한 안보적 필요가 증대됨에 따라 이러한 안보체제의 복합화 경향은 강화될 것이라는 점을 보여줌

- 21세기 국제/세계정치의 주요한 특징은 결국 복합화와 관련되어 있다는 지적이 자주 들려옴. 마찬가지로의 맥락에서 21세기 시대적 특성이 어떤 하나의 순수한 안보개념을 지향하는 레짐의 형성 및 발전을 허용하지 않는 것이 사실이라면, 어쩌면 이러한 안보레짐의 변화와 그 실천상의 복합화는 당연한 것으로 보임. 따라서 집단안보, 공동안보, 협력안보의 개념을 안보레짐의 일의적 성격을 규정하는 명패(label)로 사용하기 보다는 현실 속의 다자안보협력레짐이 어떤 다양한 지향들을 혼합하여 지역적 내지 지구적 안보 요구에 대응하려고 하는지를 파악하는 수단으로 활용하면서 그 변화를 주의 깊게 추적하는 것이 유용함

■ 주석

* 본 연구는 필자의 다음 줄고를 본 정책보고서의 취지에 맞도록 수정 및 재구성하였음. “다자 안보협력 체제의 이해: 집단안보, 공동안보, 협력안보의 개념과 현실,” 『국제관계연구』, 제15권 1호(2010).

- 1) 이 사례들을 선정할 이유는 다음과 같다. NATO, CSCE는 각각 집단안보, 공동안보를 전형적으로 구현한 안보기구로 출발했지만, 탈냉전기 국제정치적 상황변화에 따른 압력에 적응하고 있으며, ARF와 SCO는 탈냉전기 협력안보 개념을 구현하는 안보기구로서 성격을 가지지만 지역적 안보요청으로 인해 안보 개념의 복합화를 수용한 기구로서 다자적 안보협력체제의 변화를 잘 드러내 주고 있다고 판단되었기 때문이다.
- 2) 집단안보체제는 자유주의적 안보레짐과 관련이 없는 것으로 이해되기도 한다. 왜냐하면 이는 역사적으로 절대안보를 추구하는 전통 안보개념에서 출발하였으며, 이론적으로는 현실정치와 권력에 대한 계산을 중시하기 때문이다. 하지만 최근 집단안보가 무정부상태의 규제되지 않은 균형을 넘어 보다 효율적으로 규제되고 제도화된 균형체제의 창출을 지향한다는 면에서, 그리고 역사적으로 과거에는 개념 실천에 실패하였지만 최근에는 그 실천적 효과가 나타나고 있다는 점에서 안보레짐의 하나로 비교분석하는 것이 가능하다고 생각된다.
- 3) 원문은 다음과 같다. “The Members of the League undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all Members of the League. In case of any such aggression or in case of any threat or danger of such

aggression, the Council shall advise upon the means by which this obligation shall be fulfilled”(밀출 강조-필자).

- 4) 고르바초프는 신사고 외교를 천명하면서 수비위주의 군사안보교리로서 “방어적 방어(defensive defense)”와 “합리적 충분성(reasonable sufficiency)” 개념에 입각하여 미국과의 군사적 경쟁을 종식하고 핵무기를 감축하며 방어적 무기체계를 방어적 형태로 전화하지는 과감한 제안을 하게 된다.
- 5) 가령, 유럽안보협력회의(CSCE)의 경우 공동안보레짐으로 분류되기도 하고 협력안보레짐으로 분류되기도 하는데, 제도의 어떤 측면을 더 강조하는가라는 시각의 차이와 역사적인 변모를 어느 정도까지 고려할 것인가에 따라 달리 파악될 수 있을 것이다.
- 6) 실제로 통일된 독일의 나토가입 문제에 대한 소련의 강한 반대에 대하여 미국과 유럽 국가들은 나토의 틀을 떠나서 아무런 통제도 받지 않게 될 중립화된 통일 독일이 유럽뿐만 아니라 소련에게도 커다란 위협이 될 수 있다는 논리를 가지고 통일 독일의 나토가입을 소련이 반대하지 말 것을 설득하였고 소련 지도부가 이를 최종적으로 수용하였다는 점이 나토의 역할이 지닌 복합적이며 역설적인 측면을 잘 드러내 준다.
- 7) 본고에서는 CSCE/OSCE를 공동안보(common security) 레짐의 사례로 여기고 있지만, 이를 협력안보레짐으로 보는 연구도 존재한다. CSCE/OSCE를 공동안보로 보는 연구로는 Dewitt(1994) 참조. CSCE/OSCE를 협력안보로 보는 연구로는 홍기준(1998), 이인배(2005) 참조. 이렇게 다른 입장의 존재는 두 개념을 구분하는 기준이 애매하며, 두 개념이 공유하는 내용이 넓다는 것을 보여 준다.
- 8) “Chairman’s Statement,” ARF Chairman’s statements and reports at Public Library (1994). <http://www.aseanregionalforum.org>(검색일: 2010년 1월 4일).
- 9) 2001년 이후로 3단계 “분쟁해결(conflict-resolution)”은 “갈등에 대한 점진적 접근(elaboration of approaches to conflicts)”으로 수정되면서 약간의 개념적 변화가 나타났다.
- 10) 상하이협력기구는 평화의 사명-2005 이전인 2002년부터 합동 군사훈련을 시행해왔다. 2002년 8월 중국과 키르기스스탄의 반테러 군사합동훈련, 2003년 8월의 러시아, 중국, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄이 참여한 ‘Cooperation-2003’이 그것이다.
- 11) SCO 헌장(Charter)은 2002년 6월 7일 러시아 St. Petersburg에서 서명되었다.
- 12) 하지만 몽골은 2004년 6월에 옵서버국가로 받아들여졌다.

■ 참고문헌

- 강봉구. “중-러 합동군사훈련의 전략적 의미.” 『월간 아태지역동향』, 11월호(2005).
- 구춘권. “냉전체제의 극복과 집단 안보의 잃어버린 10년: 평화연구의 시각에서의 비판적 재구성.” 『국제정치논총』, 제43집 2호(2003).
- 김연수. “협력안보의 개념과 그 국제적 적용: 북미관계에의 시사점.” 『한국정치학회보』, 제38집 제5호(2004).
- 박병인. “상하이 협력기구 성립(SCO)의 기원: ‘상하이 5국’에서 ‘상하이 협력기구’로.” 『중국학연구』, 제33집(2005).
- 박정원. “탈냉전과 나토(NATO)의 성격변화: 동맹과 집단 안보의 이중성.” 『사회과학교육연구』, 제10호(2009).
- 베리 부잔(Barry Buzan), 김태현 역. 『세계화시대의 국가안보(People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era)』. 서울: 나남출판, 1995.
- 변창구. “아-태지역 안보와 ARF: 가능성과 한계.” 『대한정치학회보』, 제11집 1호(2003).
- 서보혁. “다자안보협력의 제도화 경로: C/OSCE의 경험과 동북아 적용 방안 연구.” 『국제정치논총』, 제49집 2호(2009).
- 서연문. “국가 안보개념의 변화와 동북아 지역에서의 적용 가능성: 공동 안보와 협력 안보를 중심으로.” 『신아세아』, 제3권 3호(통권 9호, 1996).
- 신범식. “러시아-중국 안보·군사 협력의 변화와 전망.” 『中蘇研究』, 통권 112호(겨울 2006/2007).
- 온만금. “공동안보, 협력안보, 평화유지군.” 육군사관학교. 『국가안보론』. 서울: 박영사, 2004.
- 이수형. “북대서양조약기구(NATO)의 전략개념 변화에 관한 역사적·이론적 고찰.” 『국제정치논총』, 제41집 3호(2001).
- _____. 『북대서양조약기구(NATO)와 유럽안보』. 파주: 한울, 2004.
- 이승근. “나토의 신전략과 코소보사태.” 『정치사회와 정책과제』(2000).
- 이인배. 『동북아평화공동체: 협력안보의 모색』. 파주: 한국학술정보, 2005.
- 한평석. “동북아 협력안보레짐의 구축 전망: ARF의 특성을 중심으로.” 『統一問題研究』, 통권 제39호(2003).
- 홍기준. “안보레짐의 형성: CSCE/OSCE의 사례연구.” 『국제정치논총』, 제38집 1호(1998).

- 홍용표. “탈냉전기 안보개념의 확대와 한반도 안보환경의 재조명,” 『한국정치학회보』, 제36집 4호(2002).
- Bailes, A. J. K., and P. Dunay. “The Shanghai cooperation Organization as a Regional Security Institution.” A. J. K. Bailes et al. The Shanghai cooperation Organization. SIPRI Policy Paper, No.17(May 2007).
- Bin, Y. “China-Russia Relations: Between Cooperation and Competition.” *Comparative Connections*, vol.9, no.3(October 2007).
- Butfoy, A. *Common Security and Strategic Reform: A Critical Analysis*. New York: St. Martin’s Press, 1997.
- Carter, A. B., W. J. Perry, and J. D. Steinbruner. “A New Concept of Cooperative Security.” *Brookings Occasional Papers*. Washington D. C.: The Brookings Institution, 1992.
- Cohen, A. “What to Do about the Shanghai Cooperation Organization’s Rising Influence.” *A EurasianNet Commentary* (September 21, 2006).
- Cragg, A. “The Combined Joint Task Force: a Key Component of the Alliance’s Adaptation.” *NATO Review*, vol.44, no.4(1996).
- Dewitt, D. “Common, Comprehensive, and Cooperative Security.” *The Pacific Review*, vol.7, no.1(1994).
- Duffield, J. “The North Atlantic Treaty Organization: Alliance Theory.” in N. Woods, ed. *Explaining International Relations Since 1945*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Finkelstein, M. S. and L. S. Finkelstein. *Collective Security*. San Francisco: Chandler Pub., 1966.
- Haacke, J. “The ASEAN Regional Forum: from Dialogue to Practical Security Cooperation?” *Cambridge Review of International Affairs*, vol.22, no.3(2009).
- Haas, M. de. “The Peace Mission 2007 Exercises: The Shanghai Cooperation Organization Advances.” *Advanced Research and Assessment Group*. Defence Academy of the United Kingdom, 2007. Jervis, R. “Security Regimes.” *International Organization*, vol.36, no.2(1982).
- Jervis, R. “From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation.” *World Politics*, vol.38, no.1(October 1985).
- Katsumata, H. “Establishment of the ASEAN Regional Forum: Constructing a ‘Talking Shop’ or a ‘Norm Brewery’?” *The Pacific Review*, vol.19,

no.2(2006).

Katz, M. N. "Russia and the Shanghai Cooperation Organization: Moscow's Lonely Road From Bishkek to Dushanbe." *Asian Perspective*, vol.32, no.3(2008).

Kupchan, C. A., and C. A. Kupchan. "Concerts, Collective Security, and the Future of Europe." *International Security*, vol.16, no.1(Summer 1991).

Lo, B. *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics*. Washington DC: Brookings Institute Press, 2008.

Mearsheimer, J. "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War." *International Security*, vol.12, no.1(Summer 1990).

_____. "The False Promise of International Institutions." *International Security*, vol.19, no.3(Winter 1994/1995).

Nolan, J. E., J. D. Steinbruner, K. Flamm, S. E. Miller, D. Mussington, W. J. Perry and A. B. Carter. "The Imperatives for Cooperation." in J. E. Nolan, ed. *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994.

Palme Commission. *Common Security: A Blueprint for Survival*. New York: Simon & Schuster, 1982.

Reynolds, David ed. *The Origins of the Cold War in Europe: International Perspectives*. Yale University Press, 1994.

Roberts, A. "The United Nations: Variants of Collective Security." in N. Woods, ed. *Explaining International Relations Since 1945*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

SIPRI. *SIPRI Yearbook 1987*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

Troitskiy, M. "A Russian perspective on the Shanghai Cooperation Organization." in A. J. K. Bailes et al. *The Shanghai cooperation Organization*. SIPRI Policy Paper, no.17(May 2007).

ARF 홈페이지(<http://www.aseanregionalforum.org>).

NATO 홈페이지(<http://www.nato.int>).

OSCE 홈페이지(<http://www.osce.org>).

SCO 홈페이지(<http://www.sectsco.org>).

2부

남북관계와 한반도 평화





개성공단사업은 우리에게 ① 중소기업의 활로 개척 및 남북상생의 경험이라는 경제적 측면, ② 대남 적대감 완화, 군사적 긴장 완화 및 평화분위기 조성 등의 정치·군사적 측면, ③ 남북주민 간 이해 증진, 동질성 회복 및 북한 변화 유도라는 사회문화적 측면, ④ 남북경제공동체 형성 및 통일 대비라는 통일준비적 측면의 정책적 함의를 갖고 있다. 때문에 개성공단은 한마디로 ‘한반도 평화, 남북상생과 통일경제 모델’이라고 할 수 있다. 이와 같이 다양한 정책적 함의를 가진 개성공단의 확대·발전을 위해, 그리고 필요한 여러 가지 개선과제의 해결을 위해 남북한 간에 적극적이고 진정성 있는 협의와 해결책 마련이 요구된다.



개성공단의 실상과 정책적 함의

홍 양 호

現 개성공단포럼 공동대표/前 통일부 차관

1. 개성공단사업의 추진 경과

- 1999년 10월, 정주영 현대그룹 명예회장 방북 시 현대와 북한 간 서해안 공단 건설에 대한 의향서 수준의 합의서가 체결되었는데, 공단 입지에 있어서 현대는 해주를 요구한 반면, 북한은 신의주를 제시함
 - 그 이후 2000년 6월 정주영 명예회장이 평양을 방문하여 공단개발사업을 논의하는 과정에서 북한은 공단후보지로 개성지역을 전격 제시하였고, 2000년 8월 방북한 정몽헌 현대아산 회장에게 개성특구 결정 사실을 통보함으로써 개성공단이 탄생하게 됨
 - 2000년 8월 22일, 중국 북경에서 현대아산과 조선아시아태평양평화위원회, 민족경제협력연합회 3자간에 개성을 중심으로 한 「공업지구 건설·운영에 관한 합의서」를 체결함. 같은 해 11월 10일, 현대와 한국토지공사(현 한국토지주택공사) 간에 개성공단 공동개발을 내용으로 하는 「개성산업단지 사업시행협약서」를 체결함. 현대아산과 한국토지공사는 개성공단 ‘개발업자’가 됨
 - 개성공단 탄생 이면에는 2000년 6월 남북정상회담 이후의 정세적 환경과 남북 간 교류의 증가가 긍정적 배경으로 작용한 것으로 보임

- 개성공단은 2002년 11월 북한이 ‘개성공업지구법’을 제정하고 남북 간의 협의를 통해 여러 가지 제도를 만들어 가면서 2003년 6월 착공식, 2004년 4월 토지임대차 계약 체결, 2004년 6월 시범단지 분양(2005년 9월 본단지 1차 분양, 2007년 7월 2차 분양)을 거치면서 본격적으로 개성공단사업이 진척됨
 - 2005년 3월 한국전력 1만 5천kw(현재 10만kw 능력)공급, 2005년 12월 KT 유선전화 300회선 개통, 2007년 6월 폐수·폐기물 처리장, 2007년 12월 정배수장 준공, 2007년 10월 개성공단 도로, 가로등, 상하수도 등 기반시설 준공으로 우리 측이 인프라 시설을 완비함

- 2008년 상반기까지는 개성공단사업이 그럭저럭 순탄하게 진행되었으나, 북한 측이 2008년 하반기부터 한반도 정세 등을 이유로 개성공단사업에 장애를 조성하기 시작한 이후 현재까지 여러 가지 어려운 상황을 겪게 됨
 - 2008년 12월 1일, 북한 측에 의한 우리 측 체류인원 제한 조치, 2009년 3월 9일~20일 육로통행 제한 조치, 2009년 3월 30일~8월 13일 현대아산 직원(유성진) 억류 조치, 2013년 4월 3일~9월 15일 개성공단 잠정 중단 등 위기상황이 발생함

- 남북 당국 간 회담을 통해 2013년 8월 14일 『개성공단의 발전적 정상화를 위한 합의서』를 체결하고 2013년 9월 16일 개성공단을 재가동하고 현재에 이룸
 - ‘어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 공단의 정상적 운영을 보장’, ‘통행·통신·통관문제 해결’, ‘개성공단의 국제화’, ‘개성공단 남북공동위원회 및 분과위원회 구성·운영’ 등을 합의함
 - 그 이후 2013년 9월 2일 남북공동위원회 제1차 회의, 2013년 9월 4일 국제경쟁력 분과위원회 제1차 회의 개최 등 2014년 6월까지 각종 회의가 개최되었으나 그 이후에 북한 측이 남북공동위원회 개최를 거부함으로써 2015년 5월 현재까지 남북 당국 간 회의가 개최되지 못

하고 있음(2015년 7월 16일, 제6차 남북공동위원회가 개최되어 임금 문제, 3통 문제 등 현안 문제 해결을 위한 협의가 있었으나 차기 회의 일정도 정하지 못한 채 아무런 합의 없이 종료된 바 있음)

- 합의서에 따라 2013년 9월 30일 남북공동위원회 상설사무처(개성공단 종합지원센터 6층) 개소, 2014년 1월 RFID시스템 운영 등은 이루어졌으나, 북한 측의 소극적 태도로 합의된 인터넷·핸드폰 이용은 이루어지지 않았고, 외국기업 유치, 관련제도의 국제적 수준으로 향상 등 개성공단 국제화도 이루어지지 않고 있음

- 북한 측이 2014년 11월 노동규정을 일방적으로 개정하여 최저임금의 연간 인상 상한선인 5%를 폐지하고, 2015년 3월부터 최저임금을 종래 70.35\$에서 5%를 초과한 5.18% 인상한 74\$로 정하겠다고 우리 측에 통보함으로써 남북 간에 갈등이 발생함

- 원래 최저임금 인상분은 매년 1회 5% 상한 범위 내에서 우리 측의 개성공업지구관리위원회와 북한 측의 중앙특구개발지도총국 간에 합의하여 정하게 되어있음
- 우리 측은 '남북 간 합의사항 준수'라는 원칙을 고수하였으며, 북한 측은 노동규정 개정을 그들의 '정상적·합법적 법제권한 행사'라고 주장함으로써 남북 쌍방 간에 원칙적·대결적인 협상이 진행되었으나, 2015년 5월 23일 '남북 당국의 최종 합의 때까지 기존 수준의 최저임금 (70.35\$)으로 지급하고, 인상분과 연체료는 추후 지급'하기로 타결됨

2. 개성공단의 현황

- 현재 개성공단에는 2004년 조성된 시범단지에 15개 기업이 입주를 시작한 이래 2014년 12월 기준 125개 기업이 입주하여 123개 기업이 가동 중에 있음
- 업종별로는 섬유업종이 73개사로 58%를 차지함으로써 가장 많은 비

- 중을 차지하고 있으며 이어서 기계금속(24개사, 19%), 전기전자(13개사, 11%), 화학(9개사, 7%) 순을 보이며 노동집약산업인 전통·생활 산업(봉제·섬유)과 생산조립 산업이 대부분을 차지하고 있음
- 입주기업 수는 2006년도 30개 기업에서 지속적으로 증가하여 왔으나, 2010년 이후 남북관계의 불안정성 및 북한 노동력 공급 부족에 따른 투자기업의 입주 시기 조정과 우리 정부의 5.24 조치 등에 따른 신규 투자 제한조치로 정체를 보이고 있음

- 개성공단 기업 생산 누계액은 2005년 말 1,500만 달러에서 시작하여 2007년 1월에 1억 달러를 돌파하였으며, 2008년 2월에는 3억 달러를 돌파하는 등 급속한 성장세를 보여 가동 중단 전년도인 2012년 연간 생산액은 2005년 대비 약 31.1배까지 증가하였음. 잠정중단 기간인 2013년 4월 8일~9월 16일까지 생산·반출이 전면 중단되었으며, 재가동 이후 다시 점진적으로 증가세를 보여 가동 직후 2013년 10월 생산량은 같은 해 3월보다 32.7% 감소한 3,081만 달러였으나 2014년 5월 기준 월 생산량이 4,279만 달러로 중단 직전인 2013년 3월의 93.5% 수준까지 회복되었으며 2014년 말에는 대체로 중단 이전 수준으로 회복하였음

〈표 1〉 연도별 개성공단 생산·수출량

(단위: USD, 천\$)

구분	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	누계
생산	14,906	73,737	184,779	251,422	256,475	323,323	401,848	469,500	223,783	469,965	2,669,738
수출	866	19,825	39,669	35,845	28,600	36,677	36,867	36,393	12,093	15,300	262,135
비중	5.8%	26.8%	21.4%	14.3%	11.2%	11.3%	9.2%	7.8%	5.4%	3.3%	9.8%

*출처: 통일부, 「2015 통일백서」, 개성공업지구관리위원회 내부 통계자료.

- 기업 1인당 평균 생산액은 2014년 12월 현재, 762달러로 2007년을 기점으로 급속히 감소하여 그 이후 정체하는 모습을 보이고 있음. 이는 많은 노동력을 필요로 하는 노동집약적 신규 가동기업의 증가에 따른 근로자 수의 증가가 주된 원인인 것으로 판단됨

〈표 2〉 연도별 1인당 평균 생산액

(단위: USD, \$)

구분	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년
생산액	1,061	1,259	901	579	632	708	774	727	762

*출처: 개성공업지구관리위원회 내부 통계자료

- 북한 근로자 수는 2004년 11월 시범단지 입주기업인 리빙아트가 55명의 북한 근로자를 채용한 것을 시작으로 꾸준히 증가하여 2006년 11월에 1만 명을 돌파, 2009년도에는 4만 명을 돌파하였으나, 2010년 4만 6천 명, 2011년 4만 9천 명, 2012년 5만 3천 명 등으로 2009년 이후 그 증가폭이 급격히 둔화되는 모습을 보이고 있음. 이는 개성지역에서 공급될 수 있는 노동력이 한계에 도달한 것으로 판단됨
 - 북한 근로자를 연령별로 보면, 2006년에서 2013년까지 7년 동안 20~30대의 비율은 79.4%에서 51.9%로 27.5% 감소한 반면, 40대 비율은 12.9%에서 39.1%로 3배 이상 증가하였음(2006년도 평균연령은 31.2세였으나 2014년도에는 38.5세로 증가함). 이는 2008년 이후 노동력 수요 증대가 가속화됨에 따라 상대적으로 젊은 노동력 부족으로 인해 신규 공급되고 있는 근로자들의 고령화에 기인한 것으로 보임
 - 북측 근로자의 성별은 2006년도에는 여성이 81.2%, 남성이 18.8%였는데, 2014년도에는 여성이 68.2%, 남성이 31.8%로 남성 비율이 증가하였음. 이는 기업의 노동력 수요 증가에 따라 개성지역에서 공급될 여성 인력이 부족하여 불가피하게 남성 인력의 공급이 증가되었기 때문인 것으로 판단됨
 - 개성공단에 근무하는 우리 측 주재원은 2014년 12월 현재 기준 815명이며 방문객을 포함하여 평일 800~900명이 체류하고 있음

〈표 3〉 연도별 북한 근로자 현황

(단위: 명, 세)

구분	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년
근로자 수	11,160	22,538	38,931	42,561	46,284	49,866	53,448	52,329	53,947
평균 연령	31.2	31.5	33.3	34.9	35.8	36.6	37.3	37.8	38.5

*출처: 개성공업지구관리위원회 내부 통계자료

- 북한 근로자의 임금은 최저노임과 가급급, 장려금 및 상금으로 구분되는데, 가급급은 야간근무 시는 기본급의 50% 추가, 휴일근무 시는 기본급의 100%를 추가하게 됨. 별도로 생산성과에 따라 성과급을 지급함
 - 북한 근로자 임금상승률은 2006년부터 2013년까지 평균 8.6\$(9.8%)에서 매년 10.0% 내외의 임금상승률을 보이고 있으며 특히, 가동 중단이 있기 이전 3년('10~'12년)간 임금이 크게 인상되어 동기간 내 평균임금 상승률은 18.3%이었음. 이러한 임금상승은 아직까지는 여타 경쟁공단에 비해 저렴한 편이나 시간이 갈수록 개성공단 입주기업의 경쟁력의 약화와 이로 인한 투자유인을 감소시키는 또 다른 요인이 될 수 있음

〈표 4〉 연도별 월 평균임금 지급액

(단위: USD)

연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
월 평균임금	68.1	71.0	74.1	80.3	93.7	109.3	134.0	128.5	155.5
노동보수	60.3	63.1	65.8	71.5	83.9	98.1	121.2	116.0	141.4
사회보험료 ¹⁾	7.8	7.9	8.3	8.8	9.8	11.2	12.8	12.5	14.1
최저임금 (기본급)	50.0	52.5	55.1	57.9	60.8	63.8	67.0	67.0	70.3

*출처: 개성공업지구관리위원회 내부 통계자료

3. 개성공단에 대한 북한의 입장·태도

- 북한은 90년대 중반 ‘고난의 행군’ 시기를 겪는 등 어려운 경제난 극복을 위해 2000년대 들어 다양한 조치를 취하였음. 특히 김정일 위원장이 2001년 1월 중국 상해특구(푸둥지구)를 방문하고 ‘친지개혁’했다고 논란 이후, 북한 변화를 위한 각종 조치를 단행하는 결단을 보임
 - 김정일 위원장의 ‘신사고’ 강조(2001.1) 이후 경제관리개선조치(2002.7), 경제특구 확대(2002.9 신의주특별행정구역, 2002.10 금강산관광특구, 2002.11 개성공업지구), 상업유통개혁조치(2003.3), 농업부문 개혁(2004.1) 등의 조치를 취하였음
 - 대외개방을 의미하는 경제특구 확대는 중국의 후진타오 주석의 중국식 개혁·개방 권유와 김대중 대통령과의 6.15 정상회담 시 남북경제 협력을 확대키로 합의한 것이 한 동인이 되었다고 봄. 김정일 위원장이 2003년 6월 “남측 경제발전에서 북의 경제개발전략을 찾고 있다”고 언급한 것으로 보아 북한의 경제난 극복을 위해 전략적 선택을 한 것으로 판단됨
 - 북한이 전면적 대외개방조치를 하지 못하고 접경지역에만 특구를 개설한 것은 그들의 체제를 보위·방어하는 한편, 외부로부터의 경제발전을 위한 노하우를 습득하고, 부족한 외화를 벌어들일겠다는 의도를 가졌던 것으로 판단됨. 북한은 동구 공산국가가 무너진 것은 외부의 자본주의 황색바람이 들어와 사회주의 체제가 와해되었으며, 중동의 이라크가 미국의 무력공격에 무참하게 당한 것은 자체 군사력이 약했기 때문이라고 보았음. 따라서 북한은 체제보위를 위해 핵·미사일 개발 등 군사력 강화와 자본주의 황색바람의 차단(‘모기장 이론’)을 최우선으로 하면서, 외부로부터의 외화 획득을 통해 그들의 경제난을 극복코자 하고 있음. 이것은 대내경제문제를 해결하기 위한 ‘7.1 경제관리개선조치’를 취하면서도 국방력을 강화하기 위한 ‘선군경제건설노선’을 우선순위에 둔 것과 2005년 9월 김정일 위원장이 “남북교류 협력이 정치·사상적으로 기존질서 파괴를 초래한다”고 경고한 것으

로 보아 사회주의 체제 이완을 경계하고 있음

- 북한의 체제 보위·방어 우선과 외부로부터의 외화 획득 노력은 개성공단
단이 2003년 착공되어 13년이 경과한 2015년 현재까지도 명확히 투영
되고 있음. 북한의 그들 체제에 대한 최우선 고려가 무엇인지 확실히 인
식한다면, 개성공단에 대해 북한 측이 취해온 여러 가지 조치·태도의 의
미를 정확히 파악할 수 있다고 봄
 - 북한은 개성공단이 처음 시작되어 확대 과정에 있었던 2007년도까지
체제에 위협을 주는 요소에 대한 방어조치는 철저히 해나가면서도,
남북 간의 교류협력 확대 추세와 늘어나는 외화수입에 따라 비교적
협력적인 자세를 취해왔음. 그러나 2008년도 이명박 정부가 들어서면
서, 이명박 정부의 대북정책이 강경정책이라고 판단하고 새 정부를 위
협하여 길들이고 대북정책 전환을 요구하는 압박조치의 일환으로
2008년 3월 말에 개성공단에 있는 ‘남북경협협의사무소’의 우리 측 당
국자들을 강제 추방하는 조치를 취한 이후 대남 강경자세를 지속적으
로 유지하였음. 그리고 2013년도 박근혜 정부가 들어서서도, 이명박
정부처럼, 출범 초기인 4월에 ‘개성공단 잠정중단’ 조치라는 초유의 강
공조치를 취하는 등 대남 강경자세를 지속적으로 유지하고 있음

- 개성공단에 대한 북한의 기본 입장과 태도를 좀 더 구체적으로 살펴보면,
우선 북한은 개성공단을 관리하면서 ‘정치성, 군사성, 수익성, 공해성
(2014년 가을경, 북한 측 관계자가 언급)’ 등 여러 가지 측면을 보고 대
처하고 있음. 북한 측 관계자가 더 이상 구체적으로 언급하지는 않았지
만, 필자가 해석하기에 ‘정치성’은 북한 체제에 위협을 가하거나 영향을
주는 요소는 없는가?, ‘군사성’은 군사적으로 취약요소나 문제를 발생시
킬 요소는 없는가?, ‘경제성’은 충분한 수익이 보장되는가?, ‘공해성’은
북한 근로자들의 건강에 위해로운 업종이나 공장시설은 없는가?를 의
미하는 것으로 보임

- ‘정치성’ 측면에서 북한체제를 보위·방어하고, 그들의 정치행사 우선이라는 기본 입장, 조치, 태도 등의 사례를 보면 다음과 같음
 - 2007년 10월, 남북정상회담에서 노무현 대통령이 해주공단 추진을 요구하자, 김정일 위원장은 남한이 북한지역에서 하는 공단은 북한의 민족자주경제를 파괴하고 시장경제가 지배하며 주체공학을 말살할 수 있다는 내용을 언급하면서 부정적인 입장을 보였음
 - 개성공단 내 생산현장에서 우리 측 기업인이 직접 북한 근로자에게 과업을 지시하거나 작업배치 또는 업무효율성을 위한 이동조치를 못하게 하고, 우리 측 책임자인 법인장과 북한 측 책임자인 직장장이 서로 협의한 결과에 따라 북한 측 책임자인 직장장이 북한 근로자에게 직접 지시하여 생산활동을 하며, 이와 같은 노무관리 방식은 처음부터 지금까지 변함없이 그대로 시행되고 있음. 생산라인 곳곳에 직업동맹, 청년동맹, 여성동맹 등의 요원을 배치하여 북한 근로자의 생산활동을 관리하는 한편 동정을 체크하고 있음
 - 북한의 중요한 정치행사가 있으면 각 기업의 생산일정을 무시하고 북한 근로자는 상부의 지시에 따라 관련 정치행사에 우선적으로 참가하고 있음. 2011년 12월, 김정일 사망소식이 전해지자 당일 오후부터 북한 근로자 전원이 퇴근했으며, 애도기간인 12월 17일~31일까지 모든 근로자는 근무시간 중에도 하루에 한 번씩 반드시 빈소에 다녀와야 했음. 또한 2012년 11월에는 어머니날(11.16)이라면서 하루 전에야 우리 측에게 통보하면서 당일 전원 휴무조치를 취하였음
 - 북한 최고지도자의 권위를 훼손하거나 북한 체제를 비방 또는 비하하는 등의 내용이 포함된 우리의 서적과 일체의 모든 신문은 개성공단으로 반입할 수 없도록 하였음. 개성공단으로 반입하다가 세관원에게 발견되는 경우 신문이나 관련 서적은 압수당하고 벌금을 물어야 함
 - 우리 측 근로자(현대아산 유성진)의 136일간 억류사건도 동인을 기관요원으로 북한체제에 위해를 주는 인물이라 오판하여 북한 측이 우리 당국 인사, 가족, 변호인 등의 일절 접근을 금지한 채, 강제 구

금·조사하였음

- 북한 측은 북한 지도자의 이름이 포함된 우리 측 기업의 상호인 ‘일성 레포트’ 사용을 금지하게 하거나(해당 기업에서는 어쩔 수 없이 ‘아이에스레포트’로 상호 변경), 『한국산업단지공단』이나 『한국환경공단』에서 ‘한국’자를 빼도록 요구하였음(우리 측은 공공기관의 명칭을 바꿀 수 없다고 주장하거나, 다른 논리로 거부하여 ‘한국’을 그대로 표기하여 사용)
- 2014년 말에는 그동안 북한 근로자들에게 간식용으로 공급되어 왔던 ‘초코파이’를 체제에 미치는 부정적인 영향을 고려하여 공급을 일체 금지하였음. 또한 제공되는 찰떡파이, 소시지, 라면 등 각종 간식의 한국상표가 부착된 포장용지를 일체 사용하지 못하게 하고 무지포장만 가능하도록 조치하였음

○ ‘군사성’ 측면에서 북한 측이 보인 사례는 다음과 같음

- 2007년 10월, 남북정상회담에서 노무현 대통령이 해주공단 추진을 요구하자 김정일 위원장은 개성공단을 ‘평화의 상징’이라 해서 군사적으로 많이 양보했는데 해주는 군사력이 집중된 곳이라 군대가 반대할 것이며, 해주공단이 추진되면 군대는 다 물러 돌아서야 한다면서 민감한 반응을 보였음
- 개성공단 재가동을 위한 남북 당국 간 제6차 실무회담(2013년 7월 25일, 개성공업지구 종합지원센터)에서 북한 측 수석대표인 박철수 중앙특구개발지도총국 부총국장은 우리 측 기자단에게 개성공단사업이 파탄나면 개성공단 군사분계선지역은 군대가 다시 차지하며 서해지역의 육로도 폐쇄된다고 언급하였음
- 북한 측은 우리 측이 한미군사훈련을 실시하거나, 우리 언론이 북한의 ‘존엄’의 권위를 훼손하는 자극적인 내용을 보도·방송하거나, 대북 전단풍선을 보내는 등, 이런 경우에는 북한 측 군부가 직접 나서서 대남협박 수단으로 개성공단의 출입제한조치(2008.12.1) 또는 출입차단조치(2009년 초), 개성공단 출입통제조치(2013.4.3, 이어서 개성

- 공단 잠정폐쇄)를 취하였음. 북한은 선군정치로 인해 군부의 힘(power)이 막강하여 중국도 군부의 조치에는 어쩔 수 없게 됨
- 개성공단을 출입하는 북한 군사지역에 있는 도로상에서 일체 사람이 내릴 수 없게 되어있으며, 우리 측 인사가 북한 측 군인에게 말을 걸거나 물건, 식품 등을 일체 주지 못하게 되어 있음. 출입 시에는 북한 측 군인들의 조치에 따라 움직여야 하며 우리가 자의적으로 행동할 수 없음. 또한 군사지역의 도로를 촬영하게 되는 차량용 블랙박스를 부착할 수 없게 되어 있으며, 혹시 모르고 차량에 블랙박스를 부착하고 출입하였을 경우에는 내용 삭제와 벌금을 물게 되어있음

- ‘수익성’ 측면에서 사례를 보면 다음과 같음. 북한 측의 입장에서 보면 개성공단이 당초 계획대로 확대되지 못하고 정체되어 있어 기대했던 수익이 확보되지 못할 뿐 아니라, 우리 측 언론에서 개성공단에 진출한 중소기업들이 북한 근로자의 저렴한 인건비 때문에 수익성이 높다는 보도를 하자 자기들은 상대적으로 착취당한다고 불만을 토로하고 있음. 특히 북한도 물가상승률이 높아 생활비가 많이 들 뿐 아니라, 중국, 베트남 등 주변 국가들의 임금상승률(10~30%)은 매우 높는데 북한은 매년 5%로 묶여 기본적으로 잘못되었다고 불만을 토로하였음
- 2009년 4월 21일, 북한 측은 자기들이 손해를 보고 있다면서 이미 100만 평에 대한 임차료로 1,600만\$을 수령하여 법적으로 마무리된 상태인데도 불구하고, 토지 임대료로 5억\$을 추가로 요구하였음. 또한 최저임금 50\$ 책정도 잘못되었다면서 300\$로 인상할 것을 요구하고 매년 5%이내에서 인상하게 되어 있는 것을 10~20%로 인상해줄 것을 요구하였음. 그러나 우리 측의 합의사항 준수라는 원칙 고수로 더 이상 요구하지 않았음. 그 이후 작년 11월에 북한 측은 일방적으로 노동규정을 개정하여 최저임금의 연간 인상 상한선인 5%규정을 폐지하고, 금년에 들어와 3월부터 최저임금을 종전 기준(70.35\$)에서 5.18% 인상한 74\$로 정했다고 우리 측에 통보하였음. 그로 인해 우리의 당국, 관리위원회 및 기업과 북한 측 간에 갈등이 증폭되었음.

우리 측의 ‘합의사항 준수’라는 원칙 고수와 북한 측의 ‘정상적·합법적 법제권 행사’라는 주장 간에 치열한 대립이 있었으나 2015년 5월 23일에 ‘남북당국의 최종 합의 때까지 기존 수준의 최저임금(70.35\$) 지급과 인상분과 연체료는 추후 지급’하기로 타결되어 잠정 봉합되었음

- 북한은 수익 확대를 위해 합리적 수준 이상으로 집단적 성과급을 요구 하고 우리 기업이 응하지 않을 경우 납기기일을 맞추기 위해 필요한 야간, 휴일근무 요구에 응하지 않는 등 우리 측을 압박하고 있는 사례가 다수 있음. 또한 북한 측은 처음에는 개별적 인센티브가 자본주의방식이라 거부하였지만, 최근에는 직책수당, 근속수당, 위험수당 등을 요구하고 있고 책임자급에 대한 직책수당은 대부분 회사에서 시행하고 있고, 근속수당이나 위험수당은 일부회사에서 시행하고 있음
- 2012년 7월 18일에는 기존의 세금규정 시행세칙을 개정하여 근거과세규정 삭제, 소멸시효규정 삭제, 원천징수 및 영업세 세율 신설, 제재벌금 인상 등을 통해 수익을 확대하고자 함
- 최근 들어서는 우리 측 유통업체가 우리 기업에게 공급하는 각종 식품 등을 북한 측 기업이 공급하려고 계속 시도하고 있고, 우리 측 유통업체가 개성공단에 공급하는 비율이 상대적으로 점차 줄어들고 있는 추세에 있음

○ ‘공해성’ 측면에서 사례를 보면 다음과 같음. 이 문제는 북한 측에서 관심을 갖고 체크하고 있으나 큰 문제는 발생치 않고 있는 상황임

- 북한은 개성공단에 진출하는 우리의 중소기업이 ‘굴뚝산업’ 기업이거나 근무환경이 열악한 영세기업이 아닌가고 주의 깊게 지켜본 것 같음. 개성공단에 진출한 대부분의 기업은 대체로 건설한 기업이 진출하여 북한 측이 우려한 큰 문제는 발생치 않았음
- 일부 기업에서 북한 근로자의 건강을 해칠 수 있는 소지가 있어 시정을 요구하고 있음. 화학물질을 사용하거나, 쇳가루가 튀는 공정인 경우에 북한 근로자의 건강을 위한 조치를 요구하고 있음. 최근 들어

북한 측은 산업안전, 전기안전, 가스안전 등에 많은 관심을 기울이고 있음

- 초기에는 각 기업에서 배출되는 폐기물·폐수를 우리 측에서 제대로 처리하는지에 대해 체크하였으나, 우리 측의 선진화된 폐기물·폐수처리시설을 둘러보고 더 이상 문제시하지 않고 있음
- 개별기업별로 집단적 급식을 하고 있어 식품 및 주방의 위생 관리가 부실하여 집단적 위생사고가 발생하면 큰 문제가 될 수 있음. 관리위원회와 개별 기업이 위생관리를 지속적으로 체크하고 있어 그동안 큰 사고는 발생치 않고 있음

4. 개성공단이 갖고 있는 정책적 함의

- 개성공단은 남북 화해와 협력, 한반도 평화를 상징하는 남북경제협력사업으로 진행되고 있지만, 태생적으로 북한지역에 위치하고 있어 한반도의 정치·군사적 정세와 북한 측의 태도에 따라 영향을 받을 수밖에 없음. 그동안 북한 측이 일방적으로 조치한 출입통제나 잠정폐쇄는 개성공단의 안정성과 신뢰성에 대해 회의를 갖게 하였음. 그럼에도 불구하고 남북 당국 간의 대화를 통해 개성공단을 계속 유지하고 있는 것은 남북 쌍방에 전략적·정책적 수요를 갖고 있기 때문임
- 북한 측이 정치·군사적 이유와 수익증대를 위해 우리 측에 위협적·압박적 태도를 보였으나, 북한 측에게 개성공단은 여러 가지 이익을 주고 있기 때문에 쉽사리 폐쇄할 수는 없다고 봄
 - 개성공단은 북한당국에게 지속적으로 외화수입의 원천이 될 뿐 아니라, 개성지역 주민 5만여 명의 안정적 일자리와 생활을 보장하고 있음. 또한 김정은 체제가 추진하고 있는 경제개발구 추진에 우호적인 환경 조성과 대외적인 유행이미지를 조성하는 데도 일정한 역할을 할 수 있음. 그동안 개성공단 운영과정에서 체득한 여러 가지 시장경

제운영 메커니즘, 산업기술, 공단운영기법, 법제도 등은 앞으로 북한 측이 계획하고 있는 경제개발을 위해서도 도움이 될 것임. 또한 개성 공단은 우리 측이 전력, 통신, 용수 공급 등 인프라 운영을 하고, 공단 운영비용을 우리 측이 부담하기 때문에 북한의 부담이 상대적으로 적은 이점이 있음

○ 개성공단은 우리가 많은 비용을 부담하며 운영하고 있지만, 우리 중소기업의 활로 개척, 일방적인 대북 지원이 아닌 남북 간 호혜적인 경협구조 등의 '경제적인 측면', 남북한 간 군사적 긴장 완화 및 평화정착 분위기 조성 등의 '군사적인 측면', 남북한 주민 간 상호 이해 및 동질성 회복, 북한 변화 유도 등의 '사회문화적인 측면', 남북경제공동체 형성 및 통일비용 감소 등의 '통일준비적 측면'에서 의미 있는 다양한 정책적 함의를 갖고 있음. 분야별로 상세히 살펴보면 다음과 같음

- 경제적인 측면을 우선 살펴보면 국내의 높은 인건비와 토지가로 인해 상대적으로 중국, 베트남, 인도네시아 등 주변국가에 비해 경쟁력이 떨어져 가고 있는 우리 중소기업에게 개성공단은 최적의 새로운 활로를 제공해주고 있음. 또한 종래의 대북 경제적 지원과 달리 개성공단은 남북 상호간에 비교우위에 있는 요소를 결합하는 상호보완적이고 상호 이익을 주는 호혜적 경협사업임

- 우리 기업 입장에서 본 개성공단의 이점을 좀 더 구체적으로 보면,
 - ▲상대적으로 저렴한 인건비, 북한 근로자의 높은 교육수준 및 손재주, 낮은 이직률 ▲물류시간 단축 및 물류비용 저렴 ▲낮은 토지분양가 ▲무관세 및 세제 혜택 ▲경험보험, 교역보험 등 당국의 지원 ▲전력·가스·용수 공급, 폐수·폐기물 처리, 도로 등 최적의 인프라 완비 등을 들 수 있음. 그러나 문제점으로 지적되고 해결해야 할 과제는 다음과 같음. ▲정세의 영향으로 인한 피해 ▲폐쇄된 공간 내 생활 ▲통행 통제, 인터넷·핸드폰 사용 불허, 전수 세관검사 등 통행·통신·통관 문제 ▲인사권의 제한 ▲법·제도의 불안정성 ▲전략물자의 반입문제 등임

- 정치군사적 측면에서는 개성공단은 휴전선과 직접 접해있는 북한의 군사요충지에 건설된 경제협력지대로 군사적 긴장 완화와 평화적분위기 조성에 기여할 수 있음
 - 개성공단 조성을 통해 남북의 군사분계선 주변의 수많은 지뢰를 제거하고, 북한의 주요 군사시설을 후방으로 이동 배치하는 효과를 거둘 수 있음
 - 출입절차에서 남북한 군당국 간 지속적인 접촉이 이루어지고, 군사 밀집지대를 남한 측 근로자와 차량이 매일 왕래함으로써 상징적 측면뿐만 아니라 실제적 측면에서도 군사적 긴장완화에 기여할 수 있음. 특히, 이러한 긴장완화 효과는 평시에 더 의미가 있는 것으로 개성공단 조성으로 개성인근 쌍방 간 부대의 완충지대가 형성됨으로써 평시 우발적 교전 가능성이 감소할 것임
 - 2009년 주재원 억류사태 및 2013년 가동 중단과 같이 북한이 개성공단을 전략적으로 악용함으로써 새로운 군사적 긴장이 조성될 수 있다는 주장도 제기되고 있으나, 남북한 당국이 재가동(2013.9)을 하면서 “정세에 영향을 받지 않는 안정적 운영 보장”, “신변 보호” 등에 합의함에 따라 이러한 우려는 어느 정도 해소되었다고 할 수 있을 것임
 - * 2014년 9월 28일~29일 터키에서 개최된 UN산하기구인 UNGC (UN GLOBAL COMPACT, 2000년 코피아난 전 UN사무총장이 창립)가 개최한 B4P(Business for Peace, 2013년 반기문 UN사무총장이 기업 활동을 통한 세계평화 기여 목적으로 제안) 제1차 회의와 2015년 5월 19일 서울에서 개최된 UNGC Korea Leaders Summit 회의에서 기업 활동을 통한 평화증진 기여 노력을 논의하였으며, 개성공단이 한반도 긴장 완화와 평화 증진에 기여한다는 논의가 있었음
- 사회문화적 측면에서 정책적 합의를 살펴보면 다음과 같음
 - 개성공단은 북한 주민들의 대남 인식을 긍정적으로 변화시키고 남북한 상호 적대감과 이질감을 극복하고 동질성을 회복하는 데 기

여하여 왔음. 개성공단사업 초기에는 막연한 적대감을 표시해왔던 북한 근로자들은 시간이 지나면서 우리 측에게 친근감을 표시하고 협력적 태도로 나오게 되었음. 초기에 북한 사람들은 남한 사람들의 인사에 무대응해오던 태도에서 바뀌어 반갑게 답례하기도 하고, 일 대 일로 짓궂은 농담도 하기에 이르렀음. 북한 근로자들은 남한 사회생활에 대해 직·간접적으로 관찰 및 접촉함으로써 남한 언어, 남한 사회의 생활방식, 다양성, 풍부함 등에 대해 알기 시작하였으며, 부지불식간에 남한 사람은 북한 용어를 사용하고, 북한 사람은 남한 용어를 사용하는 일이 발생하기도 하였음.

- 초기에는 북한 근로자들이 남한 제품에 대한 인식이 부재하였으나 한참 뒤에는 남한 제품을 선호하고, 특정 브랜드를 선호하는 사례 (예컨대, 라면은 삼양쇠고기라면, 초코파이는 오리온 제품, 조미료는 맛나 등)도 나타났음.
- 초기에는 북한 여성 근로자들이 외모에 신경을 쓰지 않았으나, 점차 화장, 복장, 구두, 가방 등 외모 치장을 하는 사례가 두드러지게 나타났음.
- 개성공단은 북한 사람들이 남한의 자본주의 시장경제에 대한 이해를 보다 정확히 하는 계기를 제공했음. 구체적으로 북한 관리자 및 근로자들은 자본주의 시장경제의 본질인 품질, 디자인, 납기, 배상 청구(claim), 성과급(incentive)의 개념을 이해하게 되었고 이를 생산활동에 적용하고 있음.
- 초기에는 북한 근로자들은 평균주의적 경향 때문에 성과급제도 도입에 부정적이었으나, 최근 2~3년 전부터는 성과급 도입에 적극적인 태도를 보이고 있음. 성과급은 집단적 성과급 외에도 개별적 성과급(근속, 직종, 직책수당)도 도입하고 있음.
- 남한 주재원들도 북한 근로자들과 빈번히 접촉함으로써 북한체제에 대한 이해와 북한 주민들의 생활 실상에 대해 많이 알게 되는 계기가 되었음. 체제, 이념과 문화가 다른 북한 근로자들과 함께 일하는 과정에서 다양한 어려움과 극복경험을 하면서 북한 사회의

실상을 알게 되고, 북한 사람들과 더불어 일하는 노하우를 터득하기도 함

- 통일준비적 측면에서 살펴보면 다음과 같음

- 우리의 통일방안은 ‘화해·협력 단계’ → ‘남북연합 단계’ → ‘통일국가 단계’인 3단계로 통일을 점진적이고 단계적으로 접근하는 것이며, 유럽통합 사례와 같이 기능주의적 접근 방법에 따라 경제·사회·문화 분야인 비정치적 분야의 통합을 거쳐 정치적 통합으로 넘어가는 접근법에 기초하고 있음
- ‘경제분야 협력’은 남북 간에 비교적 갈등요소가 적고, 남북 상호 간에 유무상통과 상호보완적으로 상호 이익을 보는 호혜적 협력관계를 유지하기 때문에 지속성이 상대적으로 높음. 특히 개성공단과 같은 대규모의 남북경협 사업은 많은 남북 주민 간의 접촉과 대화, 공동작업, 남북 간 생산요소의 결합 등으로 남북경제공동체 형성의 좋은 모델이라 할 수 있음. 개성공단이 지속적으로 발전하여 성공적인 남북 경제공동체 모델로 자리 잡게 되면, 제2 또는 제3의 남북경제공동체를 만들어 가는 확산 효과를 볼 수 있을 것임. 궁극적인 남북정치공동체 형성 이전에 성공적인 남북경제공동체가 여러 지역에 만들어져 정치적 마찰이나 갈등을 완화하는 기제로 작용하면서 남북 상호간에 이익을 보면서 안정적으로 뿌리를 내린다면 궁극적으로 정치공동체 형성에 긍정적으로 작용하리라 예상됨
- 동서독 통일 당시 동서독에서 중요한 역할을 하였던 주역들은 남북통일을 대비하는 측면에서 개성공단을 매우 중요하게 평가하고 있음. 그들에 의하면 1989년도에 갑자기 발생한 베를린장벽 붕괴로 시작되어 1990년 10월 3일 동서독이 통일되는 과정에서 발생한 동독주민들의 서독으로 대량 이동 등 사회적 대혼란을 막기 위해 경제적 효율성보다 정치적 결단으로 대부분의 일들을 처리하였다고 증언하였음. 동서독 통합과정에서 동독의 공동화 사태 방지와 산업의 안정을 위해 동독 주민들에 대한 직업교육을 통해 동독 내 일자리를 창출하며, 동독지역 내 새로운 산업을 육성하는 데 중점

을 두었다고 함. 그런 점에서 본다면 개성공단의 존재는 향후에 남북통일이 이루어 질 경우에 발생할 수 있는 북한의 공동화현상의 방지 및 산업의 안정을 도모할 수 있는 기제로 작용할 수 있다는 것임. 미래의 통일비용의 감소효과가 있다는 것임. 따라서 여러 가지 어려움이 있겠지만 미래를 대비해 현재의 개성공단을 잘 유지·발전시켜나가기야 하며, 제2, 제3의 공단을 다른 지역에 만들어 나가는 것이 중요하다고 권고한 바 있음(2014.9.17~18, 베를린, 한독 통일자문위원회에서 Iris Gleicke 경제에너지부 차관이 언급). 따라서 개성공단은 평시에는 남북경제공동체 형성에 기여하면서, 남북통합과정에서는 여러 가지 혼란을 완화시키고 통일비용을 감소시키는 역할을 할 수 있다고 봄

5. 결론

- 개성공단은 남한과 북한이 사실상 공동으로 관리·운영하는 공단으로서, ‘한반도 평화, 남북상생과 통일경제의 모델’로서 정책적 함의를 갖고 있음
- 이와 같은 중요한 정책적 함의를 가진 개성공단은 북한 지역에 위치한 태생적 한계로 인해 북한의 일방적인 출입 제한 및 개성공단 중단을 겪으며 안정적 운영과 신뢰성을 잃기도 하였으나, 남한과 북한의 전략적·정책적 수요가 있어 개성공단은 완전 중단되지 않고, 문제점을 내재한 채 개성공단은 현재 대체로 정상적으로 운영되고 있음. 개성공단 진출 기업들도 여러 가지 문제점에도 불구하고 다른 지역에 비해 여전히 가격경쟁력이 있기 때문에 생산활동에 진력하고 있음
- 남한과 북한의 여러 가지 전략적·정책적 수요가 있어 개성공단이 그럭저럭 유지되고 있지만, 개성공단 발전을 위한 여러 가지 개선과제들이

아직까지도 미해결 상태로 남아 있음. 본질적으로 북한체제와 관련된 것이지만, 북한은 개성공단을 통해 불가피하게 유입되는 요소들이 자신들의 체제에 부정적인 영향을 미치지 않을까 우려하여 무엇보다도 체제 보위, 방어적인 측면에 중점을 두고 개성공단을 관리하고 있음. 따라서 이와 같은 북한의 방어적 측면의 관리는 우리 기업들의 가격경쟁력과 생산활동의 효율성을 높여 나갈 수 있는 경영과 생산의 환경을 개선시키는 데에 걸림돌이 되고 있음. 뿐만 아니라 남북관계의 정세를 빌미로 남북관계를 경색시켜 개성공단 기업의 주문생산 확보와 판로개척에 지장을 주어 왔음. 최근에는 북한의 지속적인 임금인상 요구와 간식비 등 간접비의 부담 증가로 개성공단의 가격경쟁력이 점차 상대적으로 감소하고 있음. 그럼에도 불구하고 기업 생산활동의 이점인 가격경쟁력은 상당히 오랫동안 지속될 것으로 판단됨. 또한 대북 및 통일정책상으로도 남북상생의 경험 추진과 분단의 평화적 관리라는 현재적 이익과 남북경제공동체 형성 및 통일비용 감소 등 미래적 이익을 위해 개성공단을 적절히 관리하면서, 확대 발전시켜야 한다고 봄. 물론 현재로서는 북한이 제공할 수 있는 노동력 공급의 한계와 우리가 2010년 3월 천안함 폭침사건에 대해 취한 신규 투자 금지 등의 5.24 조치 등으로 인해 개성공단이 구조적으로 더 확대될 수가 없어 일정 기간 동안 현상유지 수준으로 운영될 수밖에 없을 것으로 전망됨

- 현재의 남북 관계로 보아 개성공단의 현상 유지적 전망이 있지만, 그렇더라도 개성공단의 생산성, 사업성을 높이기 위해 2013년 8월 14일 남북당국이 합의한 ‘발전적 정상화’ 과제, 즉 통행·통신·통관의 3통문제 해결(인터넷·핸드폰 사용, 일일 통행 상시화, 선별 세관검사), 외국기업 투자 유치 및 국제적 수준으로의 제도 발전 등의 국제화. 신변안전 보장 강화, 투자자산 보호 강화, 남북상사중재위원회 운영과 그외 기타 개선 과제로 노동력 공급 부족 해소, 법규범의 안정성 확보, 노무관리 개선 등을 위해서는 북한의 대외경제 개방에 대한 전향적 조치와 남북한 당국 간 문제 해결을 위한 진정성 있는 대화와 적극적인 해결책 모색이 요구됨

■ 주석

- 1) 입주기업은 임금과 별도로 월 임금의 15%를 사회보험료로 납부한다

■ 참고문헌

- 개성공단 5년 발간위원회 편. 『개성공단 5년』. 통일부 개성공단사업지원단, 2008.
- 개성공단포럼. 제6회 개성공단포럼 국제학술세미나(2013.10.10). 제10회 개성공단포럼(2015.6.5)자료집
- 개성공업지구지원재단. ‘개성공단 발전적 정상화’ 워크숍(2014.10.31) 자료집.
- 김윤규 외. 『개성공단』. 한겨레, 2014.
- 북한법연구회 외. 2012 남북경협법제 학술회의(2012.12.12) 자료집.
- 중소기업진흥공단. 『개성공단 입주기업 경영·투자환경 개선방안』. 2012.10.
- 중앙대학교 민족통일연구소 외. 제1회 개성공단포럼(2012.11.2) 자료집.
- 통일부. 『개성공업지구 법규집』. 2014.
- _____. 『2015 통일백서』. 2015.
- 한국토지공사. 『개성공단개발사』. 2009.
- 홍양호. “개성공단의 현황과 향후 발전방향.” 『통일경제』 제80권. 현대경제연구원, 2013.
- 화정평화재단. 『개성있는 개성을 만나다』. 화정평화재단·21세기평화연구소, 2008.



본 연구는 나선 경제특구의 의미와 현황, 개발의 결정요인 및 전망 등을 검토했다. 첫째, 나선 경제특구는 북한 경제 개방 및 재건과 한반도 통일의 가능성을 미리 가늠해 볼 수 있는 지역으로서 중요한 의미를 갖고 있다. 둘째, 2010년 중국과의 협정이 체결되면서 이 지역 개발이 활기를 띠기 시작했으나, 3차 핵실험, 장성택 처형 등에 따른 북중관계 악화로 2014년 이후 중국의 진출은 정체되고 있다. 현재 약 120개의 중국 제조업 기업과 6천 명 정도의 인원이 경제활동을 하고 있는 것으로 알려져 있다. 셋째, 나선 경제특구 개발의 결정 요인들을 보면, 북한의 개방 노력이 확대되고 중국과 러시아의 해상출로 확보의 필요성이 커지는 등 개발 가능성을 높이고 있으나, 북한의 핵개발에 따른 국제사회의 대북제재가 이를 크게 제약하고 있다. 따라서 향후 이 지역의 개발은 북한의 핵개발의 향방과 그에 대응한 주변국의 대북정책에 의해 결정될 것이다.



나선 경제특구 개발의 결정요인 및 전망

이 영 훈

SK경영경제연구소 수석연구원

1. 나선 경제특구의 중요성

- 나선은 북한 개방의 상징으로서 현재 다자간 협력의 파일럿 프로젝트가 추진되고 있음
 - 북한의 개방이 처음으로 시작되었고 현재까지 지속되고 있는 지역
 - 현재 한국을 포함해, 중국, 러시아, 몽골 등 주변국 참여
- 나선은 주변국, 특히 대륙과 해양 세력의 이해가 충돌하는 대표적 지역
 - 과거, 일제가 만주를 침략할 당시 대륙 진출의 전초기지¹⁾
 - 현재, 중국의 동북3성 개발, 러시아의 동방정책 등의 해양 진출과 한국의 유라시아 이니셔티브 등 대륙 진출이 교차
- 북한 경제의 재건 여부는 개방에 의해, 통일은 다자간 협력과 갈등에 의해 크게 영향 받을 것으로 전망되고 있음
 - 최근 6.28 방침, 5.10 조치 등의 개혁 조치는 제도 개혁으로서, 외부에서 자금 유입에 따라 성과가 결정될 것으로 평가됨
 - 통일의 경제적 효과 극대화 및 사회 통합의 어려움 극복 등을 고려할

때, 한반도 통일은 주변국과의 협력이 불가피

- 나선 경제특구의 미래는 북한 경제 재건과 한반도 통일의 가능성을 미리 가늠해 볼 수 있는 지역으로서 중요한 의미를 갖고 있음

2. 나선 경제특구 개발의 현황

가. 과거의 나선 개발

- 북한은 1991년 나진·선봉을 자유경제무역지대*로 지정하여, 외자유치를 도모하기 시작함
 - 나진·선봉은 1991년 ‘나진-선봉 자유경제무역지대’로 지정된 것을 시작으로, 1994년에는 ‘나진-선봉 경제무역지대’로 개편되었다가, 2000년 나진·선봉을 합쳐 나선시, 2006년 나선직할시, 2010년 1월에는 함경북도에서 분리되어 나선특별시로 승격되었음
- 실제 나선 경제무역지대 개발이 활기를 띠기 시작한 것은 20년이 지난 2010년 중국과의 협정이 체결되면서부터임
 - [중국] 태평양으로의 해상출로를 확보하기 위한 목적. 중국이 나진항 1호 부두의 사용권을 확보하여 2011년부터 운항을 시작하면서 중국 기업의 진출이 본격화되었음
 - [러시아] 극동지역 개발과 부동항 확보 목적. 러시아는 나진-하산 프로젝트 사업을 통해 나진-하산 간 54km 철도 현대화 사업(2013.9) 및 나진항 3호 부두(2014.7)를 준공

나. 최근의 나선 경제특구 개발

- 나선 경제특구에는 현재 800여 개의 각종 중국 기업들이 진출해 있고

제조업은 120개에 상주 인원 6천 명 정도로 알려져 있음(CBS 노컷뉴스, 2014년 9월 3일, 2015년 3월 2일 자)

- 나선 경제특구의 중국 기업들은 해산물 생산이 가장 많고 이 밖에 의류와 고랭지 채소, 전자부품 등을 생산하고 있음

○ 북한 측이 나선특구의 택지 등 부동산을 장기 임대 형식으로 판매하고 있으며, 중국 기업인들이 아파트를 건설해 북한 주민들에게 평당 250달러에 분양하고 있음

○ 환율 문제와 북한 내 불안정한 정치적 상황, 공단 가동을 위한 전력 등 인프라 부족, 주거난에 따른 근로자 수급 문제 등이 걸림돌로 작용하고 있음

- 전력 공급 문제가 해결되지 않음에 따라 공장, 호텔 등은 자체 소형 발전기를 가동하고 있는 실정

○ 북한이 나선 경제특구의 전력 공급을 당초 중국 훈춘에서 받기로 했으나 북중관계 악화로 계속 지연되자 공급원을 러시아로 바꾼 것으로 보임

- 2015년 3월, 러시아는 “나선특구에 앞으로 10년 동안 총 600MW의 전력을 공급하고 송전이 시작되고 나면 2단계로 이를 보완할 새 송전망과 발전소도 건설될 계획”이라고 밝힘

다. 한국의 나선 경제특구 개발 참여

○ 한국도 2013년 11월 박 대통령의 러시아 방문 시, 한국의 나진-하산 프로젝트사업 참여를 합의한 이후 다자간 협력 사업을 추진 중임

- 2008년 합의한 프로젝트에서 러시아는 70%를 북한은 철도와 항만 등 현물로 30%를 투자하여 합작회사 ‘라손콘트란스’를 설립

- 2013년 11월 코레일, 포스코 및 현대상선이 컨소시엄을 구성, 러시아 지분 70% 중 절반을 매입하기로 하였음

- 2012년 9월, 현대그룹과 포스코는 2020년까지 1,300만 톤 규모의 물동량을 취급할 수 있는 국제물류단지를 훈춘에 조성하기 위해 1억 7,700만 달러의 투자를 계획함
- 그 외 보고, 검토 수준의 논의는 다음과 같음
 - 대통령 직속 국가건축정책위원회(김석철 위원장)는 2014년 12월 두만강 하구 3국 접경 지역에 다국적 도시 건설 추진 방안을 통일준비위원회에 보고
 - 한국 정부(기획재정부)는 ‘유라시아 이니셔티브 로드맵’을 의결하여 북·러 접경지역에 산업단지 조성을 검토하고 있음(파이낸셜뉴스, 2015년 1월 11일 자)
 - 김기문 중소기업중앙회 회장이 2014년 7월 중국 연길에서 열린 백두포럼에서 북한의 경제특구에 제2의 개성공단을 설립하는 방안을 적극 검토하겠다고 밝힘

3. 나선 경제특구 개발의 결정 요인

가. 과거의 나선 경제특구 개발

- 1990년대 나선 경제특구 개발의 부진은 북한의 열악한 인프라 및 개혁 개방 의지 부족, 주변국의 투자여력 부족과 정세 불안에 따른 참여 보류 등에 기인
- 2010년대 나선 경제특구 개발이 활성화되기 시작한 것은 북한의 개혁 개방 및 주변국의 개발 수요가 증대된 데 기인
 - 북한은 2009년 화폐개혁의 실패 이후 더 이상 사회주의로의 회귀를 포기하고 시장경제를 제도화하는 한편 개방의 폭을 확대하고 있음
 - 김정은 집권 직후인 2013년부터 경영의 분권화 및 성과급을 확대

하는 한편, 평양을 포함한 19개의 경제개발구(지방의 경제특구)를 지정하는 등 개혁·개방에 적극 나서고 있음

- 중국은 2000년대 후반 동북3성 개발을 본격 추진하면서 나선을 포함한 두만강 하구 지역의 개발을 적극 추진하기 시작
 - 2009년 “랴오닝 연해경제발전계획”과 “창지투 개방선도구 개발계획”을 국가계획으로 채택. 이미 중국은 2003년 동북진흥계획을 발표하면서 동북3성의 해상출로 확보를 위해 나진항 개발에 관심을 보여 왔음

〈그림 1〉 랴오닝 연해경제벨트 및 창지투 선도구역



- 러시아도 같은 시기 중국의 동북진흥계획과 연계하여 에너지, 교통, IT산업 등의 육성을 주 내용으로 하는 “연해주 사회경제발전 전략”을 발표
 - 푸틴은 2012년부터 아시아로의 세력 확장 특히 시베리아와 극동 개발을 내용으로 하는 신동방정책(러시아판 ‘Pivot to Asia’)을 적극 추진

나. 2014년 이후 나선 경제특구 개발

- 최근 나선 개발이 정체되고 있는 것은 나선 개발의 중추를 담당하던 중국과의 관계가 2014년부터 악화된 데 기인
 - 북한은 중국의 반대에도 3차 핵실험(2013.2)을 감행하였고, 친중 인사인 장성택을 처형(2013.12)
 - 중국은 2014년부터 북한에 대한 원유 공급을 중단하고 나선에 대한 전력 공급 계획을 보류하는 등 경제제재에 나선
 - 중국의 나선 지역에 대한 전력공급 계획 보류는 나선 개발의 심각한 제약 요인으로 작용. 현재 개별 대형발전기에 의존하여 공장 가동

- 한편, 북한은 러시아와 관계 개선을 시도하면서 나선 개발을 추진하고 있으나 국제사회의 대러 제재 및 유가 하락 등으로 실현 여부는 불투명
 - 러시아는 2014년 북한의 대러 채무 약 109억 달러 중 90%를 탕감하고, 북한 전역의 철도망 및 전력망 개·보수에 550억 달러를 투자하기로 합의
 - 러시아는 2015년 3월 나선 경제특구에 전력을 공급할 계획을 발표
 - 러시아는 우크라이나 침공 이후 서방 제재로 인하여 기존의 합의 이행이 어려운 상황

- 한국도 유라시아 이니셔티브를 실현하기 위해 3자 협력 방식으로 나선 진출을 모색해 왔으나, 미국의 대북제재 강화로 적극 추진이 쉽지 않은 상황
 - 미국은 북한의 핵/미사일에 이어 인권 및 사이버 테러를 문제 삼으며 대북제재를 강화할 조짐마저 보이고 있음

- 최근 중국이 북한과의 관계복원에 나선 조짐을 보이고 있어 향후 나선 개발이 재개될 가능성이 커지고 있음

- 중국은 2014년 11월 중앙외사 공작회의에서 주변국 외교관계를 우선 하겠다는 점을 시사
- 이는 미국의 Rebalancing 전략에 맞선 것으로 중국이 주변국과의 관계를 희생하면서 대미관계 개선에 나서지 않을 것임을 시사한 것임
- 중국의 고위급 인사가 김정일 3주기에 참석하고, 김정은 생일(1월 8일)에는 중국 외교부가 장성택 처형 이후 공식 문건에서 사라졌던 '16자원칙'*을 재강조하는 등 관계 복원 가능성이 높아지고 있음
 - '전통계승·미래지향·선린우호·협조강화'로 구성된 16자 방침. 2001년 장쩌민 중국 국가주석이 방북, 김정일 당시 북한 국방위원장과 합의한 것으로 양국 친선 관계의 기본 원칙으로 통해 왔음

다. 요약 및 시사점

- 최근 나선 경제특구 개발의 결정 요인들은 북핵 개발에 따른 국제사회의 대북제재를 제외하면 과거에 비해 개선되었음
 - 북한의 개혁개방 추진 및 주변국의 개발 필요성은 증대되었음

〈표 1〉 나선 경제특구 개발의 결정요인 요약

	촉진 혹은 억제 요인	1990~2010		2010 이후
		1990~2000	2001~2010	
북한 내부	인프라 등 물리적 요인	×	×	×
	개혁개방 등 제도적 요인	×	△	○
북한 외부	주변국의 개발 Needs	×	△	○
	개방(대북제재 완화)	-	×	×

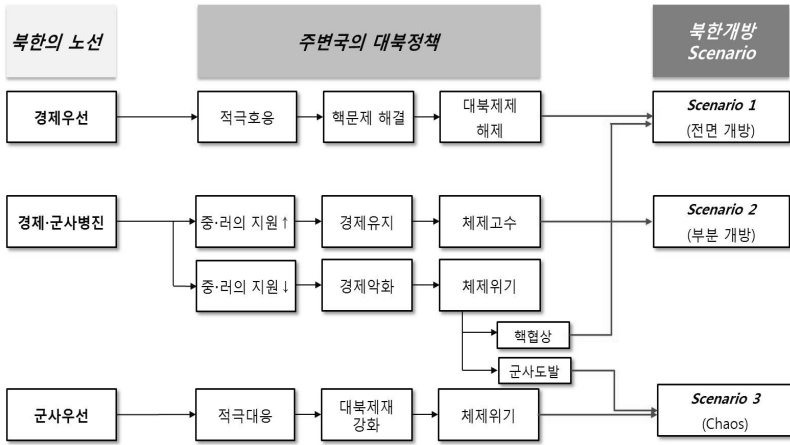
- 북한에 우호적인 중국과 러시아도 북한의 핵개발에 따른 국제사회의 대북제재에 참여하고 있어, 이들 국가의 적극적인 대북지원은 곤란
 - 중국과 러시아는 미국과 달리, 북한 문제와 북핵 문제를 분리하여 접

- 근해 왔고, 북핵 문제 이상으로 한반도 안정을 중시해 왔음
- 이들 국가들도 북한의 핵개발을 반대하고 있고 유엔의 대북제재 (△ 무기, 사치품의 수출 통제, △ 군사 전용 우려 품목의 수출 통제, △ 금융기관의 활동 감시 등)에 동참하고 있음
- 향후 나선 경제특구 개발은 경제와 핵개발을 동시에 추진하는 북한 병진노선의 향방과 주변국의 대북정책 방향에 의해 결정될 것임

4. 나선 경제특구의 전망

- 향후 나선 경제특구 개발은 북한의 병진노선과 주변국의 대북정책 방향에 의해 결정될 것임을 고려하여, 다음과 같이 전면개방, 부분개방, 카오스(Chaos) 등 3가지 시나리오로 구분해 볼 수 있을 것임
 - 전면개방은 나선 경제특구가 본격 개발되는 시나리오, 부분개방은 나선 경제특구가 제한적으로 개발되는 시나리오, 카오스(Chaos)는 나선 경제특구 개발이 중단되는 시나리오로 정의함
 - ① 전면개방: △ 북한의 적극적인 경제우선으로의 전환 또는 △ 병진노선을 고수하지만 중국 및 러시아의 지원 부족으로 경제가 악화된 데 따른 긍정적 선택(핵협상)의 결과. 이는 핵문제 해결로 대북제재가 완화되는 것을 전제로 함
 - ② 부분개방: △ 북한의 병진노선을 고수하는 상황에서 △ 중국 및 러시아의 지원 확대로 경제가 유지되는 경우
 - ③ 카오스(Chaos): △ 북한의 군사우선으로의 전환 또는 △ 병진노선을 고수하지만 중국 및 러시아의 지원 부족으로 경제가 악화된 데 따른 부정적 선택의 결과

〈그림 2〉 북한 개방의 시나리오



- 현재 북핵 문제를 둘러싼 북미 간 갈등을 고려하면, 당분간 북한이 병진 노선을 고수할 가능성이 큼
 - 미국의 북한에 대한 불신이 깊어 단기간 북미관계 개선을 기대할 수 없다고 보면, 북한은 병진노선을 고수할 가능성이 큼

- 이 경우 나선 경제특구 개발의 미래는 미국과 경쟁할 수 있는 중국과 러시아의 대북지원 정도에 의해 좌우될 것으로 보임
 - 중국은 북한 대외무역의 90% 및 나선 투자의 대부분을 차지하고 있어 중국과의 관계 개선 여부가 중요
 - 중국은 최근 일대일로(一帶一路) 실현을 위해 주변국외교를 강화하고 있어, 북한의 태도에 따라 대북정책은 탄력적으로 변할 가능성이 있음
 - 러시아는 최근 북한과의 관계개선에 나서고 있으나 국제사회의 제재 및 내부 경제사정 악화로 실제 어느 정도 지원할 수 있을지 불투명

- 한국 정부가 현재의 대북정책 기초를 유지한다면, 미국과의 동맹관계, 5.24조치 제약 등으로 인해 적극적인 대북관계 개선을 모색하기 어려울

것으로 보임

- 부분개발 시나리오의 경우, 나선 개발은 중국과 러시아에 의해 주도 될 것임을 시사

- 나선 경제특구 개발은 우리의 예상보다 주변국의 영향력이 크게 작용하는 반면 한국의 영향력은 제한적일 가능성이 높음. 한편 통일 준비과정에서 나선 경제특구가 중요한 공간임을 인정한다면, 북한 정세 변화를 유도하기 위한 다각도의 적극적인 대북정책이 추진되어야 함

■ 주석

- 1) <참고> 일제는 1928년 10월부터 대륙 침공을 위해 만주의 길림(吉林)과 함경도 회령(會寧)을 잇는 길회선(吉會線) 철도를 부설하고, 이를 연장하는 동해의 종단항(終端港)으로 1932년 8월부터 나진(羅津)을 개발했다. 나진은 1932년 3월 건국된 만주국 진출의 관문으로 이용되었다.

이운재는 ‘나진만(羅津灣)의 황금비’라는 기행문을 통해, 당시 20호 미만의 어촌이었던 나진에 개발의 거센 광풍이 불었음을 다음과 같이 기록하고 있다. “와글와글 브로커들이 몰려들어 여관마다 대만원이고 가로에는 밤낮없이 사람들의 어깨가 서로 부딪쳐서 실로 공전의 대활기를 띠고 있다.” … “얼마 전까지만 해도 1평에 불과 2전, 3전 하던 것이 지금은 일약 10원, 20원까지 올랐다. 몇몇 곳은 30, 40원으로 뛰기도 했으니 삼시간에 무려 수천 배가 올랐던 것이다” … “금후 대륙과 일본의 교통은 나진이 중심이 될 것이고 장차 대련과 해삼위(海參威: 블라디보스토크) 등의 번영을 빼앗을 것”이라고 설명하고 있다. 이덕일, 『잊혀진 근대, 다시 읽는 해방 前史』 중에서



포괄적 안보(comprehensive security)의 개념은 전쟁, 무력도발, 국지분쟁과 같은 전통적인 안보(conventional security)개념에서 자연재해, 재난위기, 국가의 핵심기반의 위기, 국민생활안전의 위기를 포함하는 확대된 개념이다. 새로운 안보 패러다임은 전통안보와 비전통안보의 통합화 경향을 보인다는 점에서 안보 위협요인을 새롭게 이해할 필요가 있다.

한반도가 처한 환경에서 안보의 위협요인은 공간적 그리고 시계열적으로 1) 국내에 내재화 된 대내적 위협요인, 2) 외부에서 기인하는 대외적 위협요인, 그리고 3) 통일에 따라 한반도에 나타날 통일통합의 위협요인으로 분류할 수 있다.

각각의 위협요인 중 과거부터 상존해온 대내적 위협요인은 (1) 이념갈등, (2) 지역갈등, (3) 계층갈등으로 구성된다. 현재 시점에서 세계화와 국제화를 통해 한국사회가 국제사회와 교류와 협력이 증가하면서 새롭게 등장한 대외적 위협요인은 (1) 다문화통합, (2) 사이버 범죄, (3) 국제범죄·테러위협, (4) 혐한류의 확산을 의미한다. 끝으로 미래에 남북한 간의 통일을 추진함에 따라 한반도에 등장할 통일국가에서 국가의 통일과 사회의 통합 과정에 나타나게 될 위협요인은 (1) 기회균등, (2) 시장경제통합, (3) 문화이질성이다.

본 연구는 한국사회에 나타나는 이들 3개 분야 10개 안보위협 요소에 대한 국내외 전문가들의 여론조사 자료를 활용해 통계분석을 실시하였다.



한반도 주변에 전개되는 위협요소의 종류와 정책적 대안

이 성 우

제주평화연구원 연구위원

1. 들어가는 말

- 새롭게 등장하는 안보 패러다임은 전통안보와 비전통안보의 통합화 경향을 보이고 있다는 점에서 안보의 위협요인을 입체적으로 인식하려는 필요성이 부상
 - 포괄적 안보(comprehensive security)의 개념은 전쟁, 무력도발, 국지분쟁과 같은 전통적인 안보(conventional security)개념에서 자연재해, 재난위기, 국가의 핵심기반의 위기, 국민생활안전의 위기를 포함하는 확대된 개념
 - 포괄적 안보의 대상으로 고려되는 재난, 질병, 환경, 마약, 인신매매, 사이버 범죄, 테러리즘 등 다양한 분야를 단편적으로 논의하고 있으며 전체적인 맥락에서 논의를 전개하고 사회의 불균형적 발전과 그에 따른 불협화음과 무질서 상태의 사회는 국가의 안보에 위협요인으로 인식

- 안보패러다임의 변화로 사회·문화 영역에서 기인하는 안보 영역을 정확하게 파악하는 것이 본 연구의 주요 과제
 - 21세기의 국제질서는 복합적 네트워크질서와 국제화의 시대가 될 것이라는 점에서 새로운 안보개념의 적용이 필요함
 - 한국사회의 발전은 국제화와 통일시대라는 국제질서의 변화와 이에 따른 지리적 영역의 한반도로 확대가 필요한 시점
 - 새로운 차원의 안보위협으로 논의되는 사이버 범죄, 테러리즘, 대량 살상무기의 확산, 에너지 및 식량안보, 환경 문제, 실패한 국가의 인권 문제 등의 원인은 경제, 사회, 문화적 차원의 불균형, 부조화, 불합리에서 기인한다는 점에 주목
 - 대외적인 측면에서 우리나라는 지난 1990년부터 국가의 핵심이익을 추구하는 대안으로 적극적으로 국제화·세계화를 추진해왔고, 발전된 국가위상에 부응하여 국제화의 조류가 자연스럽게 확대되면서 21세기를 맞이하여 그 성과가 외교·안보, 경제, 그리고 사회·문화 영역에 이르기까지 다양한 방면에서 나타나고 있음
 - 국제화의 성공적 수행으로 인한 국익의 다면화라는 긍정적 효과의 이면에는 그림자처럼 부정적 효과도 나타나고 있는데, 이러한 위협요소들을 방지할 경우 국익을 침해하는 것은 물론, 장기적으로 비전통적 안보 분야에서의 위기가 전통적 안보 영역에까지 확대될 가능성도 배제할 수 없음

2. 연구의 범위와 방법

- 포괄적 안보가 중시되는 21세기 국제관계에서 우리나라의 국제적 입지와 위상을 고려할 때, 한국이 포함되는 포괄적 의미에서 한반도의 사회·문화 영역에서 제기되는 안보위협을 국내외 전문가들의 판단에 근거하여 체계적으로 분석하고 이에 대한 대응방안을 제시하는 것을 목표로 다음과 같은 문제의식에서 출발

- 안보 문제에 있어서 사회·문화 분야의 중요성은 증가하는가?
 - 한반도가 경험하는 과거, 현재, 미래의 사회·문화 분야에 안보위협
본질은 무엇인가?
 - 한반도가 가지고 있는 사회·문화 분야에서 안보위협의 상호관계는
어떤 형태로 나타나는가?
 - 끝으로 앞의 논의에 근거해서 한반도가 경험하는 사회·문화 분야의
안보위협에 대한 대안은 무엇인가?
- 지리적으로 확대된 한반도의 비전통안보 분야의 위협의 중점을 사회·문
화 영역에 맞추어 체계적으로 연구하기 위해서 사회·문화적 위협요인을
기원에 따라 분류
- 1) 국내에 내재화된 대내적 위협요인, 2) 우리 사회의 외부에서 기인
하는 대외적 위협요인, 그리고 3) 남북한 통일에 따라 한반도에 나타
날 통일통합의 위협요인으로 나누어 각 분야의 구체적인 위협요인을
조사하고 분석
 - 안보위협을 과거, 현재, 미래의 시계열적 변화를 고려하여 국내에 내
재화된 위협요인을 과거로부터 지속되는 위협요인으로, 우리 사회의
대외적인 환경에서 기인하는 위협요인을 현재에 발생하여 지속되는
위협요인으로 그리고 통일한국에 나타날 국가통합과정에 발생하는
위협요인을 미래의 위협요인으로 연계하여 과학적으로 이해
- 대내적, 대외적, 그리고 통일통합의 위협요인은 각각 아래의 요소들로
구성하여 조사를 실시함
- 위의 논의과정에서 과거부터 상존해온 대내적 위협요인은 (1) 이념
갈등, (2) 지역갈등, (3) 계층갈등으로 구성
 - 현재 시점에서 세계화와 국제화를 통해 한국사회가 국제사회와 교류
와 협력이 증가하면서 새롭게 등장한 대외적 위협요인은 (1) 다문화
통합, (2) 사이버 범죄, (3) 국제범죄·테러위협, (4) 혐한류의 확산으
로 구성

- 미래에 남북한의 통일을 추진함에 따라 한반도에 등장할 통일국가에서 국가의 통일과 사회의 통합과정에 나타나게 될 위험요인은 (1) 기회균등, (2) 시장경제통합, (3) 문화이질성으로 구성
- 대내, 대외, 통합의 위험요인을 앞에서 논의한 바와 같이 시계열적으로 고려하면 대내적 위험요인은 과거에 한반도 안보를 위협하는 요소로 작용해왔고, 대외적 위험요인은 현재 위험요소로 부상하여 사회적으로 관심의 대상이 되고 있다는 현실을 아래의 <표 1>에 보여줌

<표 1> 위험요소의 시계열별 분포

		시점		
		과거	현재	미래
위험 원인	대내위험요인	1. 이념갈등	-----	----->
		2. 지역갈등	-----	----->
		3. 계층갈등	-----	----->
	대외위험요인	1. 다문화통합		----->
		2. 사이버 범죄		----->
		3. 국제범죄·테러위협		----->
		4. 혐한류 확산		----->
	통일위험요인	1. 기회균등		----->
		2. 시장경제통합		----->
		3. 문화이질성		----->

- 대내, 대외, 통일의 위험요인은 발생시점을 기준으로 과거, 현재, 미래에 상응한다고 할 수 있지만, 해결과제라는 관점에서 고려할 필요가 있음
 - 과거에 발생하는 것으로 알려진 대내적 위험요인도 특별한 정책적 노력이 경주되지 않는다면, 미래의 한반도 안보에 있어 이념갈등, 지역갈등, 빈부갈등은 다문화사회에서 그리고 통일사회에서도 여전히 상존하는 위험요인임

- 통일에 따른 위협요인은 미래의 시점에 중요한 위협요인으로 작용
 - 현재 시점에서 새로운 위협요인으로 부상한 대외적 위협요인도 미래 시점에는 통일통합으로 인한 사회적 위협요인과 혼재하게 되면 사회·문화적 영역에서 기인하는 위협요인이 한반도 안보에 승수효과를 가지면서 위협의 정도가 확대
- 통계사항은 다음과 같음
- 사회·문화 영역에서 위협요소에 대한 이론적 배경 아래 실시된 설문 조사를 통해 국내 전문가들의 경우 179명이 응답을 하였으나 이 중에 몇몇 문항에 응답을 하지 않은 설문결과가 12건이 있어서 이를 제외하고 167명의 응답결과만을 이용하여 분석
 - 해외 전문가들의 경우 25명이 응답을 하였으나 이 중에 몇몇 문항에 응답을 하지 않은 설문결과가 2건이 있어서 이를 제외하고 23명의 응답 결과만을 이용하여 분석

3. 분석의 결과

가. 기술통계: 공간이론

- 분석에 이용된 3개 분야 10가지 위협요소에 대한 평가를 기술통계를 통해서 설명하면 다음의 <표 2>와 같음

〈표 2〉 국내 전문가의 한반도 사회·문화 위험요인에 대한 평가

변수	평균	표준 편차	최소값	최대값	빈도분포				
					5	4	3	2	1
1. 이념갈등	4.15	0.78	2	5	57	87	15	8	0
2. 지역갈등	4.04	0.71	2	5	38	105	17	7	0
3. 계층갈등	3.73	0.78	2	5	21	94	38	14	0
4. 다문화통합	2.75	0.89	1	5	4	31	60	64	8
5. 사이버 범죄	3.59	0.83	2	5	18	84	45	20	0
6. 국제범죄·테러	2.69	0.86	1	5	3	29	56	72	7
7. 혐한류	2.75	0.81	1	5	1	33	61	67	4
8. 기회균등	3.59	0.96	1	5	19	94	26	23	5
9. 시장경제통합	3.22	1.09	1	5	18	60	39	42	8
10. 문화이질성	3.56	0.97	1	5	25	75	39	25	3

- 국내 전문가들과 해외 전문가들의 표본의 크기가 167명과 23명으로 상당한 차이가 있는 점을 감안하더라도 위험요인의 평가에 있어서 국내 전문가 평가(3.41)가 해외 전문가 평가(3.12)에 비해서 상대적으로 부정적으로 나타나는 경향을 보여주고 있으며 다양한 위협에 대한 반응에 유사점과 함께 차이점도 보여주고 있음
- 국내 전문가들은 과거로부터 존재해오던 사회 문제에 대해 심각하게 평가하고 있으며 전체 위험요소 중에서 이념갈등(4.15), 지역갈등(4.04), 그리고 계층갈등(3.73)을 가장 심각한 것으로 평가하고 있음
- 현재의 위협 중에서 혐한류(2.75)와 다문화통합(2.75)을 가장 통제 가능한 위협으로 평가하는 경향을 보여주는 반면 사이버 범죄 위협(3.59)을 심각한 것으로 평가하고 있는데 이러한 평가는 최근에 나타나는 피싱, 스미싱, 해킹과 같은 다양한 사이버 범죄의 증가 경향에 대한 반응이라고 평가
- 통일에 따른 미래의 위험요인에 대한 평가는 기회균등(3.59), 문화이질성(3.56), 그리고 시장경제통합(3.22)의 순으로 높은 반응을 보이고

있지만 미래의 통일위협요인은 과거로부터 상존하는 대내위협요인보다는 덜 위협적이지만 현재의 대외위협요인보다는 심각한 것으로 평가하고 있음

- 해외 전문가들의 평가는 상대적으로 긍정적인 것으로 나타나고 있으나 표준편차를 기준으로 했을 때, 국내 전문가들의 표준편차는 1.0보다 작은 반면에 해외 전문가들의 표준편차는 1.0을 넘어서고 있으며 심한 경우에는 1.5에 해당하는 경우도 있다는 점에서 한국에 대한 해외 전문가들의 평가의 편차가 더 크게 나타나며 그 결과는 아래의 <표 3>과 같음

<표 3> 해외 전문가의 한반도 사회·문화 위협요인에 대한 평가

변수	평균	표준 편차	최소값	최대값	빈도분포				
					5	4	3	2	1
1. 이념갈등	3.43	1.19	2	5	6	5	5	7	0
2. 지역갈등	3.21	1.31	1	5	4	9	2	7	2
3. 계층갈등	3.34	1.15	1	5	3	10	3	6	1
4. 다문화통합	2.69	1.36	1	5	3	4	4	7	5
5. 사이버 범죄	3.13	1.17	1	5	3	6	7	5	2
6. 국제범죄·테러	2.65	1.15	1	5	1	6	3	10	3
7. 혐한류	2.69	1.10	1	5	1	5	6	8	3
8. 기회균등	3.65	1.26	1	5	7	8	2	5	1
9. 시장경제통합	3.30	1.39	1	5	6	5	5	4	3
10. 문화이질성	3.13	1.51	1	5	6	5	2	6	4

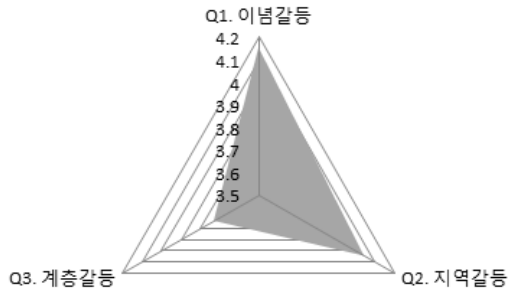
- 해외 전문가들은 사회·문화 영역의 위협요소 중에 통일위협요인과 대내위협요인을 상대적으로 심각한 것으로 평가하는 반면 대외위협요인은 위협도가 낮은 것으로 평가
- 전체 위협요소 중에서 현재 위협요소에 해당 하는 대외위협요인에 속하는 국제범죄와 테러의 위협(2.65)이 가장 낮은 것으로 조사되

었고, 그 다음이 다문화통합(2.69)과 혐한류(2.69)로 나타났고 그 다음이 사이버 범죄의 위협(3.13)으로 조사되었지만 다른 위험요인들에 비해서 낮은 것으로 나타남

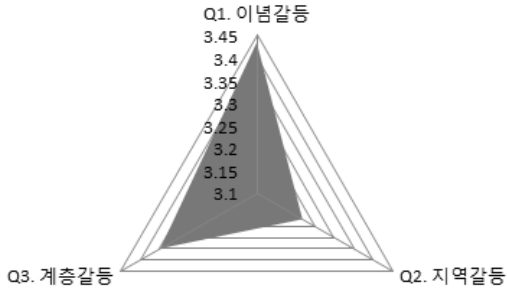
- 통일위험요인에 포함되는 문화이질성(3.13)을 포함하여 대내위험요인과 통일위험요인을 상대적으로 심각한 것으로 해외 전문가들은 평가함
- 대내위험요인에 있어 국내 전문가들이 지역갈등(4.04)을 계층갈등(3.73)보다 높은 위험요인으로 평가하는데 반해서 해외 전문가들은 계층갈등(3.34)을 지역갈등(3.21)보다 높은 위험요인으로 평가
- 이러한 결과는 한국의 지역갈등에 대해서 정확한 이해에 기초하기보다는 일반적인 사회·문화적 갈등이 계층 간의 상대적 박탈감에서 기인한다는 일반적 추론에 근거하기 때문으로 평가

○ 이러한 차이는 아래의 <그림 1>과 <그림 2>에 지역갈등과 계층갈등의 면적의 차이로 잘 나타나있고 현재의 위험요인인 대외위험요인에 대한 이해는 일치하는 경향을 보이고 있다

<그림 1> 대내위험요인 국내 전문가 응답



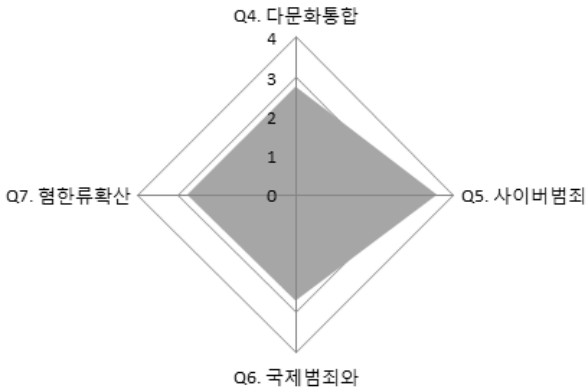
〈그림 2〉 대내위험요인 해외 전문가 응답



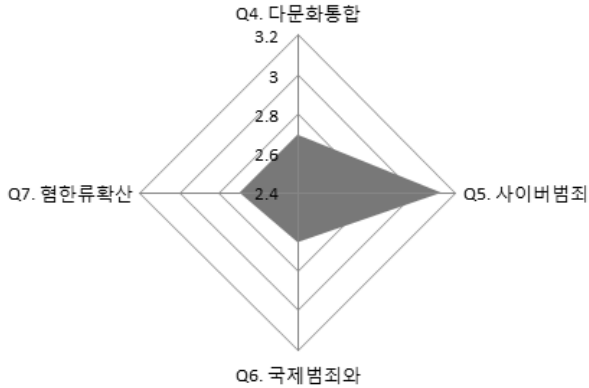
- 해외 전문가들도 사이버 범죄(3.13)를 가장 큰 위험요인으로 평가하고 있으며 혐한류(2.69), 다문화통합(2.69), 그리고 국제범죄와 테러(2.65)는 유사하게 위험도가 가장 낮은 요인으로 평가

- 대외위험요인은 아래의 <그림 3>과 <그림 4>에 나타난 바와 같음
 - 대외위험요인의 분포의 양상은 뚜렷하게 사이버 범죄를 가장 심각한 위험요인으로 평가하고 있으며 다른 분야는 상대적으로 덜 위협적인 것으로 평가하고 있음. 다만 사이버 범죄의 위험에 대해 국내 전문가의 평가(3.59)가 해외 전문가의 평가(3.13)에 비해서 좀 더 높게 나타남

〈그림 3〉 대외위험요인 국내 전문가 응답



〈그림 4〉 대외위험요인 해외 전문가 응답



- 한국사회에 사이버 범죄의 증가양상이 뚜렷하게 나타나는 반면 국제 범죄와 테러는 새롭고 부상하는 초국가적 위협으로 논의되고 있지만 실제로 한국사회에서 국제테러조직에 의한 테러의 발생가능성이 매우 낮음¹⁾
- 국제범죄의 심각성도 마약밀수 수준에 그치며 발생빈도가 높지 않다는 특성을 가지며 테러조직, 범죄조직, 마약조직의 연계 가능성도 사실상 낮고, 국내에 국가의 법과 공공질서를 해치는 조직범죄 조직이 사실상 존재하지 않으며 주변국인 중국, 일본, 러시아의 범죄조직과 연계된 범죄행위 역시 심각한 수준이 아니라는 것²⁾
- 대외위험요인은 국내 전문가와 해외 전문가의 응답에 별다른 차이가 없이 사이버 범죄를 가장 심각한 위험요인으로 평가하고 있으며 다문화통합에 대해서는 국내 전문가(2.75)평가가 해외 전문가(2.69)평가보다 조금 높게 나온
- 이러한 평가는 한국사회가 전통적으로 다문화에 대한 경험이 적기 때문이라고 할 수 있으며, 국제범죄와 테러에 대한 평가는 국내(2.69)와 해외(2.65) 전문가들의 평가에 별다른 차이가 없고 이 경우에도 국내의 평가가 해외보다 조금 높게 나온 것은 범죄와 위협에 대한 직접 당사자가 느끼는 위협이 조금 더 높게 나오는 현상이라고 할 수

있으나 실질적으로 의미 있는 차이는 아님

- 한류의 부정적인 영향의 확산을 의미하는 혐한류의 확산은 국내 전문가(2.75)의 평가가 해외 전문가(2.69)의 평가보다 높게 나옴. 한류에 대한 평가의 결과는 다문화통합에 대한 평가와 일치되는 결과를 보여주고 있는데 특별한 의미가 있다고 보기는 어렵지만, 한국사회가 한류의 확산으로 인한 일반적 기대의 상승, 국민으로서 자긍심 고취, 국격의 상승, 경제적 파생효과에 따른 반사이익과 같은 긍정적인 평가에 대해서 이를 유지 및 확대하는 데 대한 전략적 부담을 반영하는 것으로 볼 수 있음. 이에 반해서 해외 전문가들의 경우는 이러한 부담으로부터 자유로운 상태에서 보다 원만한 평가를 제시한 결과로 보임

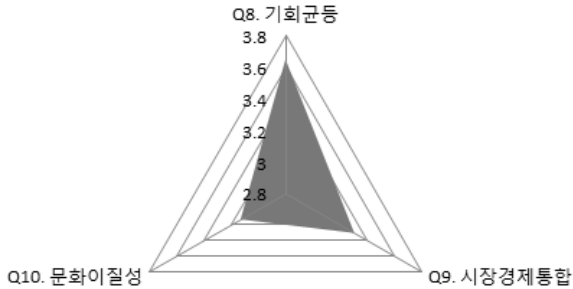
○ 미래의 위협요인에 해당하는 통일위험요인에 대한 전문가들의 평가도 국내와 해외 전문가들의 평가에 상당히 차별화된 결과를 보여주고 있음

- 통일 이후 남북한 주민들이 경험하게 될 기회균등의 위협에 대해서는 국내(3.59)와 해외(3.65) 전문가들이 유사한 평가를 보여주고 있지만 해외 전문가들이 좀 더 심각하게 평가함
- 시장경제통합과정에서 발생하는 위협요인에 있어서는 국내 전문가(3.22)보다 해외 전문가(3.3)의 평가가 더 높은 것으로 나타나서 기회균등과 시장경제통합과 같은 사회제도의 문제에 있어서 해외 전문가가 국내 전문가보다 심각하게 고려하고 있음이 드러남

〈그림 5〉 통일위험요인 국내 전문가 응답



〈그림 6〉 통일위험요인 해외 전문가 응답



- 이에 반해서 문화이질성의 위험에 대해서는 해외 전문가(3.13)보다 국내 전문가(3.56)의 평가가 덜 심각한 것으로 나타나 문화이질성에 있어서 엇갈리는 평가는 외부인 효과의 결과라고 할 수 있음
- 해외 전문가의 입장에서 보았을 때, 남한이나 북한이나 한반도에서 상당기간 같이 살아온 같은 민족이라는 점을 고려하여 문화적 이질성은 심각하지 않은 것이라고 생각하는 것임. 이에 반해서 기회균등의 문제나 시장경제로의 통합의 문제는 분단의 시기 동안 다른 방향으로 발전해온 사회주의경제의 독재체제와 시장경제의 민주주의체제의 차이점을 극복하는 것이 더 어려운 과제로 평가됨

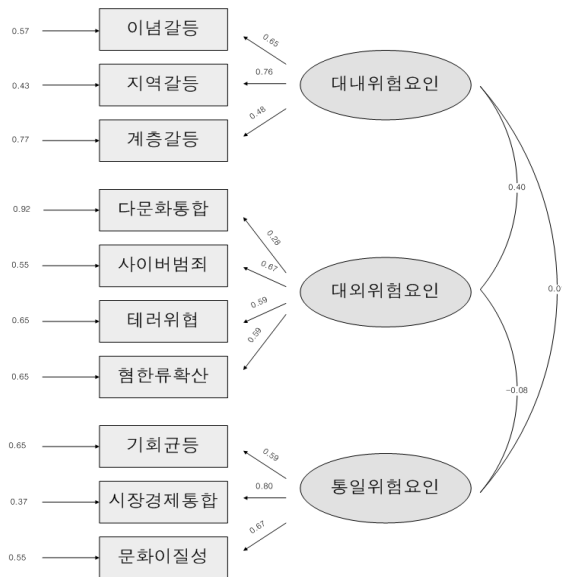
나. 분석통계: 구조방정식 모델

- 구조방정식 모델은 잠재변수와 측정변수 사이의 관계 및 방향을 연구자가 사전에 가설로 모델을 수립하고 이를 기초로 분석을 실시
 - 잠재변수는 구체적으로 관측되지 않지만 이론적 논의를 통해서 개념적으로 수립된 추상적 개념을 의미
 - 재변수를 측정하기 위해 관측변수를 개발하고 잠재변수들 간의 관계를 기존의 이론에 기초하여 가설화
- 국내 전문가들의 응답에 대한 구조방정식 모델에 따르면 관측변수가 잠재

변수에 대한 요인부하 값이 전체적으로 양호하게 분포하는 것으로 나타남

- 중요한 것은 잠재변수에 관련된 관측변수의 요인부하 값인데, 대내위험요인의 경우 국내 전문가들의 반응은 지역갈등(0.76), 이념갈등(0.65), 그리고 계층갈등(0.48)의 순서로 분포하는 것으로 조사되어 대내위험요인이라는 잠재적인 개념을 구성하는 데 있어서 중요도를 지역갈등, 이념갈등, 계층갈등의 순서로 중요성이 있다고 판단하고 있음
- 잠재변수인 대외위험요인에 대해서는 사이버 범죄(0.67), 국제범죄와 테러위험 그리고 혐한류의 확산(0.59), 그리고 다문화통합(0.28)으로 각각 나타남. 이 결과에 따르면 한국사회가 현재 경험하고 있는 대외위험요인을 구성하는 데 있어서 중요도의 순서로 사이버 범죄가 가장 중요하고, 다음으로 국제범죄와 테러위험과 혐한류가 동일한 비중을 차지하며, 다문화통합은 가장 중요도가 낮은 것으로 판단할 수 있음. 이 결과는 최근에 빈번하게 발생하는 사이버 범죄에 대한 여론의 관심과 경각심을 반영하는 결과라고 해석할 수 있음

〈그림 7〉 사회·문화 영역 위험요소 구조방정식 모델(국내 전문가 설문조사)



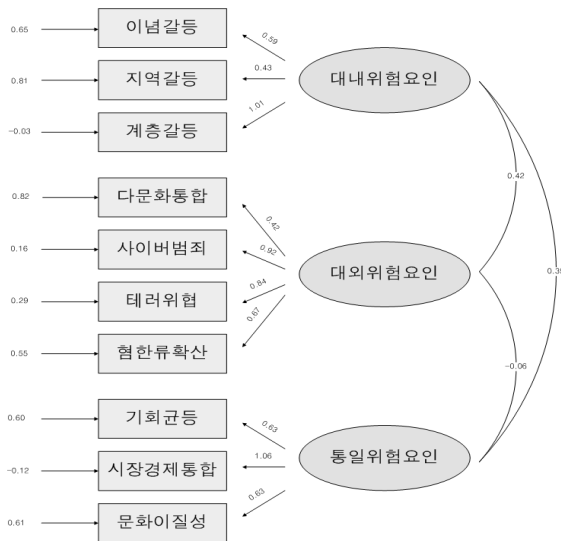
- 마지막 잠재변수인 통일위험요인에 대한 결과는 시장경제통합(0.8), 문화이질성(0.67), 기회균등(0.59)으로 나타남. 이 결과는 통일 한반도가 형성되었을 때, 시장경제통합이 가장 중요한 위험요인으로 부상하고, 그 다음으로 문화적 이질성의 극복과 기회균등의 문제가 뒤를 잇는 것으로 나타났음을 의미
 - 사회·문화 영역 한반도 위험요소 수준판단에 있어서 시장경제로의 통합이 가장 어려운 과제임을 의미하며 그 뒤를 잇는 지역갈등이 한국 정치과정에 전통적으로 고질적인 문제로 인식되고 있음을 의미
- 잠재변수 사이의 상호관계에 대한 논의가 필요함. 과거로부터 상존하는 대내위험요인과 현재 시점에 부상한 대외위험요인은 상호 양의 상관관계(0.4)가 있는 것으로 나타남. 또한 과거로부터 상존하는 대내위험요인과 미래의 통일 한반도에 나타날 것으로 예상되는 통일위험요인도 전자에 비해서는 약하지만 양의 상관관계(0.01)가 있는 것으로 나타남. 이에 반해서 현재 시점에 부상한 대외위험과 미래의 통일 한반도에 나타날 것으로 예상되는 통일위험요인은 음의 상관관계(-0.08)가 있는 것으로 나타남
- 대내위험요인과 대외위험요인을 서로 더욱 악화시키는 요인으로 작용하는 것을 의미. 다시 말해서 대내위험요인인 이념갈등, 지역갈등, 계층갈등은 현재 시점에 새롭게 부상한 대외위험요인인 다문화통합, 사이버 범죄, 국제범죄와 테러위험, 그리고 혐한류의 확산과정에 부정적인 영향이 상존할 것을 의미함
 - 마찬가지로 현재의 대내위험요인은 통일 한반도의 미래사회에 나타날 통일위험요인인 기회균등, 시장경제통합, 그리고 문화의 이질성에 대해서도 부정적인 영향이 상존하게 될 것이라는 것을 의미함
 - 이 결과는 한국사회가 전통적인 사회구조에서 국제화를 통한 대외적 요인이 부가되고 통일을 통한 새로운 통합국가가 형성되어도 이념갈등, 지역갈등, 계층갈등으로부터 영향을 지속적으로 받을 것이라는 것을 의미함
 - 음의 상관관계를 보여주는 대외위험요인과 통일위험요인은 긍정적인

의미를 가지는 것으로 해석하여, 현재 시점에 부상한 대외위험요인은 다문화통합, 사이버 범죄, 국제범죄와 테러위험, 그리고 혐한류의 확산과 같이 전통적인 한국사회에 존재하지 않던 위험요인들이지만 이러한 위험요소들에 대한 사회적 적응은 미래의 통일 한반도에 부각하게 될 통일위험요인인 기회균등, 시장경제통합, 그리고 문화적 이질성을 극복하는 힘으로 작용할 수 있는 것으로 해석함

- 실제로 통일위험요인에 속하는 문화이질성과 대외위험요인에 속하는 다문화통합은 유사한 의미를 가지는 것으로 대외위험요인과 통일위험요인의 공통점은 한국이 아시아의 다양한 인종이 유입되면서 형성되는 다인종·다문화사회의 과정과 통일과정을 통해서 북한 주민과 동일한 사회통합을 이루는 과정을 유사한 과정으로 인식

- 해외 전문가들의 응답에 대한 구조방정식 모델에 따르면 상관관계의 크기와 방향에서 국내 전문가들의 결과와 상당부분 일치하는 것으로 나타나 별도의 논의는 하지 않고 표만 제시함

〈그림 8〉 사회·문화 영역 위험요소 구조방정식 모델(해외 전문가 설문조사)



4. 결론

- 한반도의 안보에 위해가 되는 요소 10가지를 확정하여 이에 대한 이론적 논의와 더불어 설문조사 자료의 분석을 통해 안보 문제에 대한 분석을 실시함. 본 연구를 통해 제시할 수 있는 연구 성과를 몇 가지로 정리하고 그 한계점과 개선 대안을 제시하는 것으로 결론에 가음
 - 첫째, 분석결과 사회·문화 영역에서 심각하게 고려해야 할 한반도 위협요소로 전통적인 지역갈등, 그리고 현재 심각하게 나타나고 있는 사이버 범죄의 급증, 그리고 미래 통일한국에 나타날 시장경제로의 효과적인 통합
 - 둘째, 사회·문화 영역에서 한반도의 안보위협요소에 대한 국내외 전문가들의 인식에 큰 차이가 존재하기보다는 공통점이 더 많이 존재
 - 국내 및 해외 전문가들의 차이는 국내 전문가들은 지역갈등을 해외 전문가들은 계층갈등을 높은 위험도가 있는 것으로 평가하며 이를 제외하고 국내외 전문가들은 공통적으로 사이버 범죄와 통일 이후 시장경제로의 통합을 주요한 위협요인으로 인식
 - 대외위협요인과 통일위협요인은 본질적으로 유사한 경향을 가지는 요인으로 대외위협요인과 통일위협요인은 문제를 서로 악화시키기도 하는 완화시키는 관계에 있음에 반해서, 전통적으로 존재해오던 대내적 위협요인은 현재의 국제화와 다문화사회에서 오는 위협과 통일 한반도의 통일국가에도 여전히 상존하면서 다른 문제들과 복합적으로 작용
- 한반도 사회·문화 영역의 위협요소에 대한 정책 대안은 장·단기의 두 가지로 나누어 생각
 - 장기적 정책적 대응은 다원주의의 열린 사회로의 발전이 장기적인 대안으로 한국사회가 직면해왔고 앞으로 직면하게 될 사회·문화적 위협요소의 핵심은 정치적 소수자의 형성과 관련
 - 기존의 정치적 소수자가 지역, 이념, 소득에 의해서 구분되었다면 현

재의 위험요소를 구성하는 정치적 소수자는 해외 이주민과 문화적 소수자 그리고 미래의 정치적 소수자는 통일로 인해 생겨나는 북한 주민들이 될 수 있음

- 민주주의가 제도화의 단계에 들어가면 시민사회 내부에 다양한 이익 집단이 형성되는 데 이들 집단 사이의 경쟁에 의해 국가정책이 결정되는 다원주의(pluralism) 사회가 정치적, 사회적, 문화적 소수자의 갈등을 최소화하는 제도적 장치이며, 원칙적으로 권력은 국가 내의 다양한 사람과 집단들에게 골고루 분산되어 있어서 소수에 의한 지배가 가능할 때, 사회적 위험요인이 감소
- 다원주의 사회의 지향을 통해서 장기적으로 위험을 감소시키려는 노력을 경주하는 과정에 다원주의사회가 가지는 취약점으로 권력을 사실상 다양한 집단이 공유하여 국가정책을 결정하는 것은 불가능하다는 비판도 있지만, 사회집단이 다양한 축으로 구분되는 만큼 중보적인 정체성을 가지는 구성원이 증가함으로써 사회갈등의 요소가 감소하게 되는 점에 주목할 필요
- 개인이 정책결정과정에 직접 참여하지 않아도 다원주의적 사회제도가 잘 운영된다면 개인의 의사가 정책결정과정에 반영될 수 있는 제도적 장치가 완성되며 이를 통해서 사회적 갈등을 감소시킬 수 있으며 사회·문화 영역에서 한반도 위험요소를 감소시키는 방안은 국가의 직접적이고 적극적인 역할을 줄이고 시민사회의 활성화를 추구
- 사회·문화적 위험요소의 단기적인 원인은 소수자들이 느끼는 사회적 불평등에 있다고 판단되기 때문에 이에 대한 대응은 국가가 불평등을 적극적으로 해소하려는 정책 개발의 필요
- 기존의 사회·문화적 위험요소로 평가되었던 계층, 지역, 이념 갈등을 해소하기 위한 제도적 장치에 추가하여 해외이주민과 탈북자를 배려하는 사회보장(social security)을 구축 및 재정비하는 것은 사회·문화 영역의 위험요소를 효과적으로 관리하는 대안
- 사회보장이라는 용어 자체가 서구에서 처음 생겨날 때, 사회적 불안을 없게 한다는 것을 의미했지만 현재에 와서는 사회적 불안을 소

극적으로 감소시키는 것을 넘어서 적극적으로 불안을 제거하고 예방하는 접근이 필요함

- 한반도에서 새롭게 형성되는 사회구성원들이 직면하는 새로운 종류의 공포와 궁핍으로부터의 자유를 보장하는 정책적 대안의 마련이 사회·문화적 불안요인을 해소하는 대안이 될 것임

■ 주석

- 1) 조성권, “초국가적 위협: 테러, 마약, 범죄조직의 상호연계,” 『JPI정책포럼』 No. 2012-12(제주: 제주평화연구원, 2012), p.11.
- 2) 위의 글, pp.10-11.



동북아 지역은 현재 지정학적 위기를 겪고 있다. 동북아 역내 미국 헤게모니가 퇴조하고 이에 병행적으로 신흥세력인 중국이 급부상하면서 거대한 권력이동이 진행되고 있다. 이에 따라 제2차 세계대전 이후 미국 주도로 구축된 동북아 지역질서가 해체되고 있다. 그 일환으로 영토·역사·영공·동맹 등의 문제들이 불거지고 있다. 미국과 중국이 격렬한 권력경쟁을 벌이고 있기 때문에 한국에게 매우 곤란한 시기이기도 하다. 이에 따라 참여정부에서는 ‘동북아시아 구상’이라는 정책 패키지를 통해 이 도전에 대응하고자 하였고, 박근혜 정부도 ‘동북아 평화협력 구상’이라는 이니셔티브를 갖고 대응하고 있다. 동북아 지역질서를 새롭게 구축하는 데 한국이 능동적으로 참여하겠다는 의지를 담고 있는 것이 이들 구상의 요지이다.

이 시기에 가장 도전적인 요소는 ‘북한 문제’라고 할 수 있다. 북핵 문제를 평화적으로 해결해야 할 뿐만 아니라 북한이 동북아 국제사회에 정상적 일원으로 참여할 수 있게 유도해야 하는 과제가 주어져 있다. 북핵 문제는 동북아 지역질서를 구축하는 데 있어 가장 심각한 위협요인이 될 뿐만 아니라 남북관계의 실질적 진전을 가로막는 최대 장애물이기도 하다. 그렇기 때문에 우리는 한반도 비핵화를 향해 진력해야 하고, 남북관계 개선에 열중하지 않으면 안 된다. 남북관계 개선은 결국 교섭정책으로 돌아갈 때 돌파구가 열린다.



동북아 지역협력과 북한문제

이 수 훈

경남대학교 극동문제연구소 교수

1. 동북아의 지정학적 위기

- 동북아는 지정학적 이행기에 접어들어 거대한 위기를 맞음
 - 동북아 역내 미국 헤게모니가 퇴조하고 이에 병행적으로 중국이 급부상하고 있음
 - 1951년 샌프란시스코 강화조약을 따라 형성된 '샌프란시스코 체제'라 불리는 미국 주도적 지역질서가 도전과 변화에 직면함. 이에 따라 영토·역사·영공·동맹 등의 이슈들이 등장하여 갈등과 불안정을 야기함. 미국 주도형 지역질서가 무너지고 대안적 지역질서가 구축되어야 할 압박이 가해지고 있는 시공간으로 진입
 - 일본의 우경화 흐름과 부합하여 '평화국가'로부터 '보통국가'로의 국가성격 변화가 눈에 띄는 현상임
 - 더불어 퇴조하는 헤게모니권력인 미국과 부상하는 신흥권력 중국 간의 격렬한 권력경쟁 표출
 - 동북아는 '중첩적 시간대', 즉 미국의 시대로 보기에는 뒤늦은 감이 있으나, 중국의 시대라고 하기에는 이른 시간대에 진입
 - 한국이 동맹국인 미국과 협력동반자인 중국 사이에서 어떤 포지션을

- 가져가야 하는가라는 담론 등장 자체가 바로 이 시간대임을 입증
- 북핵 문제도 이런 각도에서 조망할 수 있는 성격을 갖추고 있음. 즉, 북한은 매우 유동적인 정세 속에서 자신의 생존과 정체성을 이어가기 위해 때로는 협상 카드, 때로는 무력 수단으로서 자신의 존재감을 나타내고 있음

2. ‘동북아 시대’의 도래

○ 기회로서의 동북아 시대

- 동북아 지역이 가장 활발한 경제활동의 중심지로 부상하면서 미국·유럽 등과 더불어 세계경제의 한 축이 형성되었고, 지리적으로 그 가운데 한국이 자리잡고 있음
- 한국이 금융·운송·산업클러스터 등의 분야에서 허브(hub)국가 전략을 펼칠 수 있는 잠재성을 높여줌
- 중국이라는 거대한 공장과 시장에 편승해 부(富)를 축적할 수 있는 기회를 맞고 있음

○ 도전으로서의 동북아 시대

- 미국과 중국 간의 격렬한 권력경쟁 양상의 전개로 인해 동북아 구도 자체가 불안정을 내포함
- 정치·안보적인 측면에서는 일본의 우경화, 중국의 공세적 대응(영토 및 주권을 ‘핵심이익’으로 규정)이 맞물려 영토, 역사, 영공을 두고 갈등과 충돌이 표출되고 있음
- 글로벌 강대국들이 자신의 존재감을 관철시키고자 하면서 분단된 한반도는 상대적으로 전략적 취약점을 보일 수밖에 없음

3. 참여정부의 ‘동북아 시대’ 구상

○ 구상의 기본 내용

- ‘동북아 시대 구상’은 바로 도전으로서의 동북아 시대에 대한 대비책으로서 동북아에 협력을 확대·심화시키고 제도화하여 공존·공영의 질서를 만들자는 비전이자 국가전략
- 강대국의 틈바구니에서 어디에 기댈 것인가를 놓고 편을 갈라 싸우는 것(‘변방의 역사’)이 아니라 우리 스스로 중심을 잡자는 구상
- 한반도와 동북아의 평화정착과 공동번영을 위한 협력 구상으로서 경제 분야, 정치안보 분야, 사회문화 분야 등을 포괄
- 자주국방, 균형외교, 남북간 평화번영 정책을 통하여 역량 제고

○ 현주소

- 이 구상은 대외환경적으로 북핵 문제, 중국과의 동북공정 갈등, 일본과의 영토 및 역사 갈등으로 인해 애로를 겪었음
- 국내적으로 정치적 반대, 미국과의 관계 악화에 대한 반대, 친중노선이라는 여론에 직면하여 난관에 부딪힘

4. 박근혜 정부의 ‘동북아 평화협력 구상’

○ 구상의 기본 내용

- 동북아 지역에서 화해와 협력의 역내질서를 정착시키고자 하는 취지를 갖고 출발, 따라서 ‘동북아 시대 구상’과 취지가 동일함
- 역내 국가 간 경제적 상호의존 증가와 협력 확대에도 불구하고 정치안보 분야에서의 갈등과 대립이 지속되고 있는 ‘아시아 패러독스’의 극복 방안 제시
- 신뢰 위기에 직면한 동북아 딜레마를 풀어나가기 위해 협력과 대화의 습관 및 관행을 축적, 신뢰의 인프라를 구축하자는 포부

- 환경, 재난, 기후변화, 핵안보 등 연성안보 분야부터 시작해서 점차 다른 분야로 전이 및 확산해간다는 추진 방식

○ 현주소

- 이렇다 할 가시적 성과 없이 담론 수준에 머물고 있다는 인상을 주고 있음
- 남북관계 개선 없이 동북아 평화협력 구상은 한계에 직면할 수밖에 없고, 따라서 실질적 진전을 이룰 수 없음. 결국 북한을 우회할 수 없는 현실
- 경색된 한일관계와 신뢰가 부족한 한러관계 등도 부정적으로 영향을 끼치고 있음. 러시아에서 5월에 개최되는 2차대전 전승기념 행사에 박근혜 대통령이 참석하는 것이 실리를 취하는 방법임. 특히 ‘유라시아 구상’을 펼치겠다는 차원에서도 러시아와의 파트너십 구축이 긴요함

5. 북한 문제라는 거대한 장애물

○ 북핵 문제는 동북아 질서의 최대 위협 요인

- 1993년, 북한이 NPT를 탈퇴하면서 북핵 문제가 공식 발발한 지 20년이 넘었음. 그동안 북한은 세 차례나 핵실험을 감행하였고, 현재 핵폭탄을 보유하고 있음. 국제사회가 공식 인정하지 않을 뿐 북한은 사실상 핵무기 보유국임. 심지어 북한은 미국 대륙까지 공격 가능한 탄도 미사일도 보유하고 있음. 북한의 주장대로 핵실험에서 핵폭탄의 경량화 및 소량화에 성공하였다면 핵무기를 장거리 미사일에 탑재하여 미국 본토도 공격 가능
- 현재 동북아 지역질서에서 북핵 문제를 가장 심각한 도전 요소로 볼 수 있음. 북핵 문제가 해결되지 않는다면, 동북아 평화질서를 만들 수 없음

- 북핵 문제가 해소되지 않으면 북미 간 적대관계 청산 불가능. 북일관계도 정상화 불가능. 중국도 북한에 대해 진심으로 달가울 수 없음
- 북핵무기에 대한 군사기술적 대응책의 문제점
- 핵무기는 ‘절대무기’로서 다른 수단으로 방어하기가 불가능한 특성을 가지기 때문에 미사일을 갖고 요격하겠다는 발상 자체가 이상론임
 - 우리가 이에 대응하기 위해 취한 ‘한미일 군사정보공유협력’ 약정(2014.12)은 여러 부작용 야기
 - 사드(THAAD)의 한반도 배치는 미국의 대중국 견제정책의 최첨단에 한국이 나선다는 의미에서 심각한 사안임
- 비핵화, 불가능하지 않은 과제
- 북핵 문제 해결의 청사진은 2005년 9월에 6자회담에서 합의된 ‘9.19 공동성명’, 따라서 어떻게든 6자회담을 재개하여 9.19공동성명의 합의 사항들을 이행하는 것이 급선무
 - 9.19 공동성명에는 한반도 비핵화, 한반도 평화체제 구축, 북미 및 북일 관계 정상화, 동북아 평화안보 메커니즘 수립이라는 5개의 과제들이 포괄적이고도 상호 조율된 방법으로 이행되도록 규정
 - 다른 과제들과 상호 조율된 방식으로 동북아 평화안보 메커니즘을 형성하기 위해서는 사고의 유연성, 지속적인 대화, 상호 신뢰구축 등을 내용으로 하는 ‘9.19 정신’을 발휘해야 함
 - 조속히 2007년 2월의 ‘2.13 이행합의’로 돌아가 단계적 접근을 통해 북한이 핵을 포기하도록 협상하는 것이 필요함
 - 6자회담의 장기 교착상태를 풀고 앞으로 나아가기 위해서는 한국이 창의적이고도 적극적인 노력을 기울여야 할 필요가 있음
 - 한국이 미국의 입장에만 공동 보조를 취하게 되면 북한을 협상 테이블로 끌어내기 어려움. 북핵 문제 해결을 중국에게 떠넘기는 것도 현명한 대응이 아님. 이는 결국 중국의 입지만 키워 중국의 동북아 역내 영향력 확장으로 이어질 가능성이 있음

○ 불량국가, 실제와 인식

- 북한과 이란, 이라크 등 3국을 대량파괴무기를 개발하려는 ‘악의 축’으로 규정한 조지 W. 부시 대통령의 발언(2002.1.29)을 계기로 미국을 위시한 서방세계의 북한에 대한 인식이 악화일로로 걷기 시작. 이 발언은 ‘9.11 사태’ 이후 테러와의 전쟁이라는 핵심 대외전략의 연장선상에서 나온
- 북한은 대화와 협상의 대상이 아니라 압박과 제재를 가해 제거해야 할 집단으로 위상이 매겨짐. 북한은 ‘테러지원국’으로 분류되어 실제로 상당한 제재를 받음
- 2002년 10월에 불거진 제2차 북핵위기는 이러한 흐름 속에서 발발하였고, 이후 북핵 문제의 평화적 해결은 일대 힘로를 견게 됨. 이는 노무현 정부 내내 대북정책 및 동북아 지역정책의 걸림돌로 작용
- 이와 더불어 북한 인권이 관심사로 부각되면서 북한에 대한 미국사회의 일반적 인식이 악화
- 2011년 12월, 김정일 위원장 사망과 연이은 김정은의 3대 세습으로 인해 부정적인 이미지가 더욱 강화됨

6. 남북관계 개선의 적절한 노선

○ 교섭(engagement)정책 이외의 대안을 찾기 어려움

- 10년간 시행한 교섭정책은 대내·외적 제약요인들로 인해 실질적 진전을 거두지 못했지만, 한민족공동체통일방안의 화해협력 단계를 개시했다는 의미가 있음
- ‘퍼주기(약 1조 원 정도 대북 지원)’, ‘잃어버린 10년’ 등은 보수파의 정치 논리이자 담론이었을 뿐, 실용적 대안이 없었음
- 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000’ 정책은 결국 남북관계를 이전보다 악화시켰을 뿐 성과가 없었음. 특히 북핵 문제가 더욱 고난도의 과제로 전이됨

- 이명박 정부는 2008년 여름, 김정일 위원장의 뇌졸중을 계기로 북한 급변사태를 염두에 둔 통일정책을 펼쳤지만, 정작 김정일이 사망해도 별다른 동요 없이 권력승계가 발생함
- 급변통일론의 유혹과 위험
 - 점진적·평화적 통일과정은 길고도 험난한 과정임. 북한 급변사태의 가능성이 전무하지는 않기 때문에 급변사태 이후 흡수통일에 대한 유혹이 존재(동·서독 통합의 사례도 엄존)
 - 우리 헌법과 남북관계특별법을 위시, 기존의 모든 남북 지도자간 합의(7.4 공동성명, 남북기본합의서, 6.15 선언, 10.4 정상선언)가 갖는 의미가 심대함
 - 북한의 체제 내구성, 정세 변화에 따른 조정능력, 정세별 대응책 구사, 중국의 주변 소국 안정화 전략으로 인해 실제 급변사태가 발생할 가능성은 낮음
 - 한편, 급변사태는 감당하기 힘든 대재앙이 될 가능성이 높기 때문에 교류협력을 통해 예방해야 할 시나리오

7. 동북아 지역안보협력 메커니즘 구축

- 동북아 지역안보협력 메커니즘 구축 논의
 - 이론적으로 지역다자안보협력은 예방외교, 신뢰구축, 갈등해소, 군비통제를 공통적 요소로 삼음(1973~75년 헬싱키프로세스)
 - 동북아 다자안보협력체의 구축에는 여러 방안들이 제기되어 왔고 실제 많은 논의가 있었음
 - 그 흐름의 한 갈래로 2005년 6자회담 9.19 공동성명에 안보협력 메커니즘 수립 합의가 포함되어 있으며(이미 W/G이 두 차례 실무회의를 개최), 이 내용을 실행하는 것이 하나의 도정이 될 수 있을 것임

- 동북아 지역안보협력 메커니즘의 필요성과 가능성
 - 동북아 역내 지역안보협력 메커니즘이 절실하다는 데는 합의가 존재. 미·중·러 공히 이전에 비해 적극적인 입장을 보이고 있으며, 2010년 천안함사태, 2011년 후쿠시마원전 참사는 역내 안보협력 메커니즘의 필요성을 여실히 보여주는 사례임
 - 북한은 북미 적대관계 등 양자간 관계의 개선이 더 우선시되어야 한 다면서 다자안보협력 메커니즘 논의에는 소극적인 입장을 보여왔지만, '9.19 합의'가 포괄적으로 이행될 경우 다자협력 메커니즘에 대해 반대할 명분이 없어짐
 - 한반도 비핵화의 일정한 진전, 즉 '2.13 합의'의 불능화 단계를 완료 할 경우, 동북아 6개국 외무장관회의 개최와 동북아관 '헬싱키프로세스' 가 개시될 수 있을 것임



최근 동아시아 안보의 불안정성이 증대되고 있다. 우선 종전과 경기회복이라는 과제에 직면한 미국을 제외한 동아시아 각국의 국방비는 지속적으로 증가하고 있다. 이는 각국이 장기적 전망과 계획에 따라 국방비를 증가시키고 있다는 점을 보여준다. 또한 각국의 GDP 대비 국방비 비중 현황은 이들 국가가 중기적으로 더 많은 국방비를 투여할 가능성을 예견하게 한다. 중국과 한국을 중심으로 동아시아 국가의 무기 대외수입 역시 꾸준히 증가하고 있다. 전략적 공격 능력의 차원에서 미국은 압도적인 전력을 구축하고 있지만, 중국은 최근 꾸준히 전략 작전 능력을 신장시키고 있고 러시아도 이에 동참하고 있다.

이러한 현상에 대한 세력균형론, 세력전이론, 공격현실주의, 방어현실주의 등 현실주의이론의 관점에서의 진단은 부정적이다. 아울러 전쟁단계모델에서 지적하는 것처럼 각국이 억지 효과에 대한 막연한 기대로 현실정치(realpolitik)의 전략만을 추구한다면 동아시아의 불안정성은 더욱 증대되어 한반도 평화의 장기적 전망을 어둡게 할 것이다. 따라서 협력 안보의 시각에서 평화를 위한 공공재를 생산할 수 있도록 한국이 중견국 외교를 수행할 필요성이 어느 때보다 높아 보인다.



동아시아 군사력 균형과 한반도 평화

고 봉 준

충남대학교 정치외교학과 부교수

1. 들어가는 말

- 이 글은 최근 동아시아 군사력 균형의 현황을 살펴보고, 이에 대한 이론적 논의를 통해 동아시아 군사력 균형이 한반도 평화에 가지는 함의를 검토하는 것을 목적으로 함¹⁾

- 군사력 균형에 대한 엄밀한 객관적 판단은 불가능할 수 있음
 - 계량화된 수치로 파악이 되지 않는 요소들이 군사력에 영향을 미치기 때문임. 또한 군사력 균형에 대한 평가에는 편견이 개입되는 경우가 많음
 - 그럼에도 불구하고, 자주 활용되는 계량적 지표 중 하나인 국방비 추이와 GDP 대비 국방비 비교, 무기체계의 변화 추이 등을 통해 군사력 균형의 대략적인 평가를 시도함

2. 동아시아 군사력 균형과 각국의 동향

가. 최근 동아시아 국방비의 추이

- SIPRI 2014 보고서에 따르면 2013년 전 세계 국방비는 2012년 대비 1.9% 감소하였으나 미국을 제외한 국가의 국방비 지출은 1.8% 증가하였음²⁾
 - <표 1>에서처럼, 2004년부터 2013년 사이의 10년간 미국의 국방비는 12% 증가, 한국의 국방비는 42% 증가, 일본의 국방비는 0.2% 감소하여 상대적으로 변화의 폭이 크지 않았음. 반면, 중국과 러시아는 동 기간에 국방비를 두 배(중국 170%, 러시아 108%) 이상 증가시켰음
 - 중국 국방비 증가는 2013년에 7.4%였고 이는 최근 4년간 국방비 성장률이 10%를 하회한 경향에서 크게 벗어나지 않음. 최근 중국이 일본, 베트남, 필리핀 등과 동중국해 및 남중국해에서 여러 차례의 갈등 국면에서 강경한 자세를 취하고 있음을 감안할 때, 상대적으로 높지만 안정적인 국방비 증가율은 중국이 장기적인 계획의 관리하에서 경제성장이 제공하는 여력의 범위 내에서 국방비를 증가시키고 있다는 의미임³⁾
 - 그 하나의 증거로 중국의 GDP 대비 국방비 비중은 2004년(2.1%)과 2013년(2.0%)에 크게 차이를 보이지 않을 뿐 아니라, 2013년에도 일본을 제외한 다른 동아시아 주요 국가들의 비중(미국 3.8%, 러시아 4.1%, 한국 2.8%)에도 미치지 않음. 그럼에도 불구하고, 비록 추정치이긴 하지만 2013년에 중국 국방비(\$188b)가 러시아 국방비(\$88b)의 2배가 넘음

〈표 1〉 2013년 국방비 지출 상위 15개국

Rank		Country	Spending, 2013 (\$ b.)	Change, 2004-13 (%)	Spending as a share of GDP (%) ^a	
2013	2012				2013	2004
1	1	USA	640	12	3.8	3.9
2	2	China	[188]	170	[2.0]	[2.1]
3	3	Russia	[87.8]	108	[4.1]	[3.5]
4	7	Saudi Arabia	67.0	118	9.3	8.1
5	4	France	61.2	-6.4	2.2	2.6
6	6	UK	57.9	-2.5	2.3	2.4
7	9	Germany	48.8	3.8	1.4	1.4
8	5	Japan	48.6	-0.2	1.0	1.0
9	8	India	47.4	45	2.5	2.8
10	12	South Korea	33.9	42	2.8	2.5
11	11	Italy	32.7	-26	1.6	2.0
12	10	Brazil	31.5	48	1.4	1.5
13	13	Australia	24.0	19	1.6	1.8
14	16	Turkey	19.1	13	2.3	2.8
15	15	UAE ^b	[19.0]	85	4.7	4.7
Total top 15			1408			
World total			1747	26	2.4	2.4

[] = SIPRI estimate

출처: Perlo-Freeman and Solmirano(2014a), p.2

- 러시아 국방비는 2013년에 전년 대비 4.8% 증가하였음. GDP 대비 국방비 비중도 2003년 이후 처음으로 미국을 상회하는 수준에 이르렀음. 국방비의 증가는 러시아가 ‘국가재무장계획(State Armaments Plan for 2011-20)’을 이행하면서 이뤄지는 상황임. 계획에 따르면 러시아는 동 기간에 신형 또는 개선된 무기체계에 총 \$705b를 투자할 예정이고, 계획 종료시 약 70%의 무기체계가 현대화됨⁴⁾
- 일본 국방비는 최근 10년 이상 점차적으로 축소되어 왔으며, 비공식

적 제한선인 GDP 1% 규모를 유지하여 왔음.5) 그러나 북한 및 한반도 상황과 중국과의 갈등에 대한 고려로 일본의 국방비는 근래에 최초로 2013년에 0.8% 증가하였고, 2014년에도 2.8%의 증가를 예고한 바 있음.6)

나. 최근 동아시아 무기 수출입 동향

- SIPRI 보고서에 의하면 <표 2>에서처럼 최근 5년간(2009~13년) 미국과 러시아 두 나라는 전 세계에서 거래된 무기의 56%를 수출하였음.

<표 2> 무기 수출량 상위 10개국과 주요 구매국(2009~2013년)

Exporter	Share of international arms exports (%)		Main clients (share of exporter's total exports), 2009-2013		
	2009-2013	2004-2008	1st	2nd	3rd
USA	29	30	Australia (10%)	South Korea (10%)	UAE (9%)
Russia	27	24	India (38%)	China (12%)	Algeria (11%)
Germany	7	10	USA (10%)	Greece (8%)	Israel (8%)
China	6	2	Pakistan (47%)	Bangladesh (13%)	Myanmar (12%)
France	5	9	China (13%)	Morocco (11%)	Singapore (10%)
UK	4	4	Saudi Arabia (42%)	USA (18%)	India (11%)
Spain	3	2	Norway (21%)	Australia (12%)	Venezuela (8%)
Ukraine	3	2	China (21%)	Pakistan (8%)	Russia (7%)
Italy	3	2	India (10%)	UAE (9%)	USA (8%)
Israel	2	2	India (33%)	Turkey (13%)	Colombia (9%)

출처: Wezeman and Wezeman(2014), p.2

- 아시아와 오세아니아의 국가들이 미국 무기를 가장 많이 구입하여, 총 47%의 미국 무기를 구매하였음. 한국은 이 기간에 미국 무기를 두 번째로 많이 구매한 국가임
- 동 기간에 미국 무기 수출량의 61%가 전투기를 포함한 비행기였고,

향후에도 F-35 최신에 전투기가 일본과 한국 등 동아시아 국가에 수출될 예정임

- 러시아는 동 기간에 무기 수출량을 28% 증가시켰는데, 러시아 무기 수출의 절반 이상이 중국과 인도를 포함한 3개국에 집중되었음
- 중국의 무기 수출량의 비중은 최근 5년간 전 세계 거래량의 6%로 그리 인상적이지는 않지만, 그 증가세는 212%인 점을 주목할 필요가 있음. 이러한 증가세는 중국이 군사기술을 급속도로 발전시키고 있다는 점에서 기인하는 것임

<표 3> 무기 구매량 상위 10개국과 주요 수출국(2009~2013년)

Importer	Share of international arms imports (%)		Main suppliers (share of importer's total imports), 2009-2013		
	2009-2013	2004-2008	1st	2nd	3rd
India	14	7	Russia (75%)	USA (7%)	Israel (6%)
China	5	11	Russia (64%)	France (15%)	Ukraine (11%)
Pakistan	5	2	China (54%)	USA (27%)	Sweden (6%)
UAE	4	6	USA (60%)	Russia (12%)	France (8%)
Saudi Arabia	4	2	UK (44%)	USA (29%)	France (6%)
USA	4	3	UK (19%)	Germany (18%)	Canada (14%)
Australia	4	2	USA (76%)	Spain (10%)	France (7%)
South Korea	4	6	USA (80%)	Germany (13%)	France (3%)
Singapore	3	2	USA (57%)	France (16%)	Germany (11%)
Algeria	3	2	Russia (91%)	France (3%)	UK (2%)

출처: Wezeman and Wezeman(2014), p.4

- SIPRI 자료에 따르면, <표 3>에서처럼 2009년부터 2013년 사이에 무기를 많이 구매한 국가 10개국 순위에 중국, 한국이 포함되어 있음.
 - 중국은 2004~08년 사이 세계 무기 수입량의 11%를 차지하였으나, 2009~13년 사이에 그 비중은 5%로 줄었음. 이는 중국의 군사기술이 진전되어 핵심무기의 자체조달이 증가하고 있다는 의미임. 그런

가운데 중국 무기 구매량의 64%가 러시아로부터 온다는 것은 최근 중국과 러시아 간의 군사적 관계가 심화되고 있다는 간접적인 증거일 것임

다. 병력 및 주요 무기체계 현황

- 2013년 동아시아 주요국의 병력 현황은 아래의 <표 4>에서 관찰할 수 있는데, 주의할 점은 각국의 군사력을 전체 병력의 규모로 단순히 파악해서는 안 된다는 것임

<표 4> 동아시아 주요국 병력 현황(2013년)

(단위: 명)

구분	미국	일본	중국	러시아
계	1,492,200	247,150	2,333,000	845,000
육군	586,700	151,050	1,600,000	250,000
해군	327,700	45,500	235,000	130,000
공군	337,250	47,100	398,000	150,000
기타	해병대 199,350 해안경비대 41,200	통막 3,500	제2포병 100,000	공수 35,000 전략 80,000 지휘/지원 200,000

출처: 대한민국 국방부, 『2014 국방백서』(2015), 부록 p.236

- 영토의 점령이나 침입한 적군을 격퇴시키는 데에 지상군의 역할이 가장 중요한 것은 여전하지만 최근 들어 해군력과 공군력이 전쟁의 향방 또는 전략적 판단에 큰 영향을 미치기도 함
- 억지 및 강제의 측면에서는 해군력 또는 공군력이 지상군보다 유용할 수 있는 경우가 있음. 이러한 능력은 군사력의 해외 투사력으로 대표될 수 있는데, 그런 역할을 하는 핵심적 능력은 단순 병력의 비교보다는 해당 무기체계의 질적·양적 비교를 통해 가능할 것임

- <표 5>에서처럼 2013년 현재 해군의 전략적 무기의 수준을 평가한다

면, 그 능력은 미국, 러시아, 중국의 순으로 볼 수 있는데, 러시아의 능력은 다소 정체되어 있는 반면 중국의 능력은 여전히 미약한 수준에 머무른다고 할 수 있음

〈표 5〉 동아시아 주요국 해군력 현황(2013년)

구분	미국	일본	중국	러시아
잠수함(척)	58	18	66	53
전략핵잠수함(척)	14	-	4	11
항공모함(척)	10	-	1	1
순양함(척)	22	-	-	5
구축함(척)	62	36	15	18
호위함(척)	13	11	54	9
초계함/연안전투함정(척)	55	6	216	82
소해함(척)	13	30	53	53
상륙함(척)	30	4	85	20
상륙정(척)	245	20	152	19
지원함(척)	71	80	212	636
전투기(대)	823	-	264	41
헬기(대)	670	134	103	212

출처: 대한민국 국방부, 『2014 국방백서』, (2015), 부록 p.237

- 특히 항공모함 전단을 구성하는 순양함, 구축함, 원자력잠수함 등의 기능과 무장을 고려한다면 미국은 해군력의 측면에서 압도적인 전력 투사력을 보유하고 있고, 이는 군사력 균형을 평가하는 데 주요 고려 요소가 되어야 할 것임
- 이런 상황은 공군력의 측면에서도 유사하여, <표 6>에서 알 수 있듯이 미국과 러시아의 전략폭격기 숫자는 비슷하지만, 중국은 실질적으로 전략폭격기를 실전배치하지는 못한 상태임
 - 다른 한편으로 중국은 미국보다 더 많은 전투기를 보유하고 있지만

그 성능에서는 숫자만큼의 우위를 확보하지 못한 상태이고 전략적 능력의 구현에 필수적인 급유기와 조기경보기의 숫자에서 중국은 미국과 아직 경쟁이 되지 않고 있는 상황임

〈표 6〉 동아시아 주요국 공군력 현황(2013년)

구분	미국	일본	중국	러시아
전략폭격기(대)	143	-	-	141
폭격기(대)	-	-	90	-
정찰기(대)	350	17	55	114
지휘기(대)	4	-	5	6
전투기(대)	1,258	340	1,505	1,138
수송기(대)	431	65	327	390
급유기(대)	226	5	10	20
조기경보기(대)	33	17	8	23

출처: 대한민국 국방부, 『2014 국방백서』(2015), 부록 p.237

- 군사력 균형을 평가하는 데 고려해야 할 점은 무기체계의 양적인 평가 외에도 그 변화 및 향후 추이에 대한 전망임
 - 미국은 최근 안보를 저해하지 않는 수준으로 군사력을 유지하는 동시에 적절한 수준으로 국방비를 축소하기 위해 노력해오고 있음. 미국 지상군 병력은 2018년까지 570,000명에서 490,000명으로 감축될 예정이고, 해병대 병력은 20,000명이 줄어든 182,000명 수준으로 감축될 것임. 해군의 경우, 2척의 상륙선과 7척의 타이콘데라급 순양함을 조만간 퇴역시킬 예정이고, 신형 함선 건설 계획의 연기가 예정되어 있음. 특히 2번째 포드급 항공모함과 오하이오급 원자력핵잠수함 등의 건조가 이년 이상 지체될 것으로 보임. 공군의 경우에도, F-35의 설계상 결함 때문에 그 구매량과 인도 시기가 축소되고 지연될 예정임⁸⁾
 - 이런 군사력 조정을 군사력의 축소로 평가하기는 힘들. 재균형을 뒷

받침하기 위해 미국은 지역 동맹국들을 지원하기 위한 해·공군력의 신장에 주력하고 있음. 미국 공군은 전폭기, 스텔스 기능, 정찰감시 능력, 그리고 신형 폭격기의 개발에 매진할 계획이고, 해군은 52척의 함정을 태평양사령부 관할에 배치하고, 이 숫자를 점증시킬 계획임. 육군과 해병대의 병력 숫자는 축소되지만 66,000명의 육군과 3,400명의 해병대 병력이 이 지역에 상주할 예정임⁹⁾

- 주목할 점은 미국은 군사력 균형을 유지하기 위해 핵무기 현대화프로그램을 추진하고 있다는 것임. 그러한 계획하에서 미국은 오래된 핵탄두의 수명을 연장하는 작업을 수행하는 동시에 12척의 새 원자력핵잠수함, 100기의 신형 폭격기, 400개의 지상발사미사일 등에 배치할 핵무기의 공급을 계획하고 있음. 여기에는 향후 30년간 총 \$900b~\$1.1t 정도의 예산이 투여될 것으로 알려지고 있음¹⁰⁾

○ 중국, 러시아, 그리고 일본의 행보도 주의를 요하는 상황임

- 중국의 경우 군사력 전개 능력을 최근 신장시키고 있음. 중국 최초의 항공모함인 50,000톤급 랴오닝 항공모함의 취역 외에, 중국은 독자 개발한 항공모함의 취역을 추진하여 10년 내 항공모함을 수 척 수준으로 증가시킬 계획을 가지고 있음
- 중국은 진급(Jin-class) 원자력핵잠수함을 향후 8척 수준으로 증가시키는 한편, 차세대 잠수함은 사정거리가 신장된 신형 JL-2 잠수함 발사탄도미사일을 장착하게 될 예정임. 또한 공격 원자력잠수함(nuclear-powered attack submarine)도 확대하여 현재 두 척인 상급(Shang-class) 잠수함 전력을 총 6척 규모로 증가시킬 것임¹¹⁾
- 공군력과 미사일 전력은 소위 반접근지역거부(A2AD)와 스텔스 능력의 신장과 아울러 정밀타격 능력과 방공 능력의 강화에 초점을 두고 있음. 2018년 이후 실전배치될 것으로 예상되는 중국의 5세대 전투기인 J-20은 기동성과 스텔스 능력이 한층 강화된 것으로 알려지고 있고, 폭격기의 기능도 신장시켜 신형 순항미사일을 장착할 수 있는 것으로 판단되고 있음.¹²⁾ J-20의 축소판으로 보이는 J-31은 중국

이 개발한 두 번째 스텔스전투기로 함재기로 사용될 수 있는 것으로 판단되고 있음¹³⁾

- 러시아 역시 최근에 신형 다탄두각개유도미사일 RS-24와 R-29RMU2 잠수함발사 탄도미사일의 개발에 성공하였고 2020년까지 60기 규모의 5세대 T-50 스텔스전투기를 운영할 계획임¹⁴⁾
- 일본은 동중국해에서의 충돌 가능성을 염두에 두고 무기체계의 도입을 추진함. 방위계획대강을 보면 일본은 유사시 도서지역을 방어하거나 탈환하는 데 필요한 틸트로터(tilt-rotor) 항공기와 수륙양용차, 그리고 감시 능력을 증진시키기 위한 무인기와 정찰기의 능력을 보완하는 데 노력을 기울이고 있음.¹⁵⁾ 물론 북한에 대응하기 위해 미사일방어체계를 갖춘 이지스 구축함을 두 척 추가로 확보하려는 계획임.¹⁶⁾ 일본은 이미 2014년 9월 말부터 소위 헬기항모인 이즈모를 운용하는 해상 운용시험에 돌입했고, 이는 제2차 세계대전 이후 건조된 일본 군함 중 가장 큰 규모로 2015년 초에 취역하였음¹⁷⁾

3. 동아시아 군사력 균형에 대한 이론적 논의

- 최근 국제정치 일반의 전개와 관련하여 현실주의이론은 과거의 적실성을 점차 상실하고 있다는 주장이 가능함¹⁸⁾
- 비록 최근 동아시아의 안보 현실은 비록 전통적 영토 중심의 갈등은 아니지만 국가 간 (냉전적) 숙적 관계의 잔존과 해양분쟁의 촉발 가능성, 다른 한편으로는 보다 광범위한 수준에서의 지역체제적 균형 문제가 복합적으로 작용하여 국가 간 무력 충돌 가능성에 대한 논의가 심도 있게 이뤄질 필요성을 만들어 내고 있음
- 소극적 평화의 반대로서 전쟁의 가능성에 대한 토론은 일찍이 전쟁 연구자들에 의해 공유되어온 “국가 또는 그에 준하는 정치적 단위체들이 상당한 기간 높은 수준의 무력을 사용한 행위”라는 전쟁 정의를 기반으로 해야 할 필요가 있고, 그렇다면 이런 형태의 전쟁과 평화에

대해 논의하여 온 현실주의이론의 맥락에서 토론되는 것이 적절할 것임¹⁹⁾

가. 세력균형이론과 동맹의 안보딜레마

- 세력균형이론에서는 국가는 영토보전과 주권유지로 상징되는 생존을 가장 중요한 가치로 삼고 다른 목표들은 이런 생존을 위협하는 패권을 거부하기 위한 수단적 의미를 부여한다고 파악함²⁰⁾
 - 경제력을 바탕으로 한 중국 군사력의 질적·양적인 증강은 이미 반접근지역거부 능력으로 표면화되고 있어서 중국의 확장되는 전략적 이익 개념과 아시아태평양 지역으로 회귀하는 미국과의 이해 충돌은 쉽사리 조정되기 힘든 문제 중 하나임²¹⁾
 - 이에 미국은 예정된 국방비 삭감에도 불구하고 해군력의 감소는 최소화하겠다는 지침을 유지하면서 항공모함 11척 배치를 유지하고, 중국의 반접근지역거부 능력을 극복하기 위한 대비를 하고 있음. 또한 미국은 지역 내에서 기존 한국과 일본과의 군사협력과는 별도로 광범위한 방식으로 동맹국과 지역 내 파트너들과의 군사협력을 증진시키고 있음
 - 이러한 미국의 재균형 정책은 동시에 동맹의 안보딜레마 이슈를 발생시켜 새로운 불안 요인을 조성하고 있음.²²⁾ 동맹의 안보딜레마는 동맹 형성 이후에는 동맹 파트너에 대한 공약(commitment) 정도와 지원 이행 수준에 대한 선택의 문제가 생겨, 동맹에 얼마나 충실할 것인가라는 결정의 결과가 딜레마적인 상황을 연출할 수 있다는 것임
 - 미국은 지역 내의 여러 국가와 동맹조약을 체결하여 유지해왔고, 이들 조약 내용 중 조약 당사자가 결부된 분쟁 발생시 미국의 의무적인 개입을 언급한 조항이 있음. 동맹조약때문에 이들 국가가 중국 등 제3자와 영토적 분쟁에 결부된다면 미국으로서도 개입할 준비가 되어 있어야 하는데, 결국 미국 입장에서는 지역 내의 평화 유지가 역내 동맹국들과의 동맹조약과 병존할 수 있는 방법에 대해 고민할 수밖에

에 없는 상황임

- 따라서 세력균형론의 입장에서 미국은 당분간 동아시아 지역의 군사력 균형을 유지하고자 노력할 것으로 전망할 수 있지만, 그 가운데 동맹의 딜레마 문제는 여전히 부차적이지만 촉발적인 갈등의 단초로 남아있게 될 것임
- 동시에 중국 또한 미국의 재균형 정책으로부터 부담을 경감시키기 위해 자국의 군사력 현대화 노력을 지속하는 한편 주변국들과의 협력관계 강화 노력을 할 것으로 전망할 수 있는데, 중국의 러시아와의 관계에서 보듯 미국의 행동이 양국에 동시에 압박으로 인식된다면 군사적 협력의 강화가 지속될 가능성도 충분하다고 할 수 있음.
- 양국은 이미 2005년부터 상하이협력기구를 통해 정기적인 합동 군사 훈련을 실시해오고 있고, 2013년에 전 세계 무기 수출량의 27%를 차지한 러시아 무기를 2번째(12%)로 많이 구매한 국가가 중국임. 2009년부터 2013년 사이 5년간 중국의 해외 무기 수입 중 러시아의 비중이 64%를 차지하였고, 2012년에 취역한 중국 최초의 항공모함 랴오닝호도 러시아로부터 수입하여 재정부된 것임
- 최근 우크라이나 사태에도 불구하고 양국 관계에는 실질적인 진전이 관찰됨. 2014년 5월 말에 푸틴 러시아 대통령이 상하이를 방문한 자리에서 양국은 20년간의 장기 협상 끝에 30년 간 4,000억 달러의 가스 사용에 관한 조치에 서명하였음. 또한 양국 해군은 동중국해 일원에서 합동훈련을 실시하였음. 또한 중국과 러시아의 공동 노력으로 500억 달러 규모의 BRICS 개발은행과 천 억 달러 규모의 적립기금 창설을 주도하였음²³⁾
- 다만 세력균형론의 입장에서도 동아시아 군사질서 즉, 중장기적인 안정과 평화의 전망에 대해서는 이론적 분파에 따라 다른 전망이 가능할 것임. 이에 대해서는 세력전이론의 관점에 대한 논의 이후에 다시 설명함

나. 세력전이이론과 동아시아 군사력 균형

- 세력균형이론이 균형의 관점에서 동아시아의 안정과 평화에 대해 이야기한다면 세력전이이론은 보다 직접적으로 중국의 부상에 초점을 둔 논의가 가능함²⁴⁾
 - 세력전이이론적 주장은 부상하는 중국이 미국 주도의 세계질서에 만족하지 못하는 상황에서 미중 간의 충돌 가능성과 국제정세의 불안정성에 대해 경고함
 - 세력전이이론에 따르면 체제 내에서 부상하는 국가가 기존 질서에 불만족하고 선두 주자의 국력에 근접하면서 이를 추월할 가능성을 가지고 있을 때 가장 위험한 상황에 직면하여 무력충돌 가능성이 높아짐²⁵⁾
 - 이런 관점에 비추어 본다면, 양국 간 전체적인 국력의 격차는 중국이 최근 20여 년간 연평균 10% 내외의 고도성장을 유지함에 따라 급속도로 축소되었고 2020~30년대의 어느 시점, 경제력의 측면에서 중국이 미국을 추월할 가능성도 전망되고 있음
 - 군사력의 측면에서도 중국의 군사력이 지역 내에서는 미국에 필적할 수준을 구현할 가능성이 점쳐지고 있고, 특히 중국은 핵심이익을 보호하기 위한 전력투사력을 확보한 것으로 평가되고 있음
 - 관건은 동아시아 및 세계의 현존 질서를 중국이 감내할 생각이 있는지 여부인데, 한편에서는 이런 문제를 고려하여 미국은 중국이 대만 등의 핵심이익과 관련한 불만을 고조시키지 않는 방향으로 정책을 구사할 것이라고 전망하기도 함²⁶⁾
 - 한편, 중국과 미국 사이에서 이익의 충돌 가능성, 즉 중국의 불만이 고조될 가능성은 여러 곳에서 존재함. 미국이 미래의 불확실성에 대비하기 위한 동중국해 해역 내 준비태세 강화를 포기할 수 없다면 중국의 배타적 경제수역 내에서 미국 해군의 활동에 대해 중국의 불만이 지속적으로 고조될 것임
 - 또한 2014년, 웨스트포인트에서의 졸업식 연설을 통해 오바마 대통

령은 미국 동맹국들의 방어를 미국의 ‘핵심적 이익(core interest)’에 포함시키면서 미국은 미국의 핵심적 이익이 요구하는 경우 필요하다면 일방적으로 군사력을 사용할 것임을 강조했다. 그러한 경우란 미국민이 위협받고, 미국의 삶이 위협에 처하고, 미국 동맹국들의 안보가 위협에 처하는 경우라고 부연하였음. 미국 본토의 경우를 제외한다면 현재 미국 동맹국들의 안보가 위협에 처하는 경우란 한반도와 동·남중국해에 해당되고, 따라서 미국과 중국의 양자관계에는 상당한 갈등적 상황이 전망될 수밖에 없음

- 특히 세력전이론의 가장 비관적 전망 중의 하나가 부상국 또는 기존 강대국이 예방전쟁의 유인을 강하게 가질 수 있다는 것이기 때문에 최근 동아시아에서의 상황 전개와 관련하여 세력전이론이 가지는 함의는 실질적임
- 체제 수준에서의 세력전이론이 전쟁으로 이어지지 않은 사례도 존재하고, 언제 누가 전쟁을 개시하는지에 대해서는 세력전이론 이론가들 사이에서도 이견이 존재하지만, 상식적으로 세력전이론에서 주목하는 갈등 전개의 조건이 모두 충족되는 상황이라면 불안정성의 증가에 대한 우려는 커질 수밖에 없음²⁷⁾

다. 공격현실주의와 방어현실주의, 억지와 군비경쟁

- 신현실주의이론의 한 분파인 공격현실주의이론은 국가가 국제정치 무대에서 기회주의적으로 더 많은 권력을 추구한다고 주장함
 - 국가는 가능할 때(더 많은 권력을 추구할 기회가 있고, 그 권력을 추구하는 데에 소요되는 비용보다 권력이 제공하는 이득이 더 클 때)는 항상 더 많은 권력을 추구하고, 이런 과정에서 다른 국가에 대해 공격적으로 행동하게 된다는 것임. 기본적으로 이러한 행동은 국제 무정부 하에서 생존하기 위한 국가의 행동준칙임
 - 이 관점에서 보자면 현재 동아시아의 경쟁 상황은 더욱 악화될 가능성이 있음. 한편으로 비록 지역적인 세력전이론이 관찰되고 있지만, 아

직까지 미국은 전략적 상황을 자국에 유리하게 유지하려는 능력과 의지를 보유함. 경제위기를 거치면서 상대적 능력이 감소하였음에도 불구하고 미국은 여전히 합리적인 계산을 통해 타국에 대한 자국의 안보를 증진시키는 전략을 추진할 것으로 볼 수 있음

- 중국의 군사력 강화도 공격현실주의의 관점에서 본다면 지속될 것으로 예상할 수 있음. 중국의 핵심이익이 확장된 상황에서 중국은 그러한 이익을 지키기 위한 비용보다는 이익을 수호함으로써 생기는 이득이 더 크다고 판단하는 것이고, 그러한 행동을 위한 능력도 경제적·기술적으로 과거보다는 대폭 신장된 상황임
- 미어사이머의 주장처럼 평화적인 중국의 부상은 불가능할 수 있음. 그 이유는 중국의 부상이 주변국들에게 위협을 안겨주기도 하지만, 동시에 미국도 공격적인 방식으로 행동할 것이기 때문임. 현재 중국의 모습은 미국이 서반구의 지역패권국으로 부상할 때의 모습을 연상시키며, 중국은 그러한 부상을 자발적으로 포기하지는 않을 것임. 중국이 동아시아의 지역패권을 장악한다면 그 후 상황에 대해 미국은 잘 알고 있기 때문에 그런 상황이 발생하는 것을 방지하지 않으려 할 것이고, 이는 결국 양국 또는 세력 간의 군사적 충돌 가능성까지 예견해야 하는 상황으로 귀결될 것이라는 것이 미어사이머의 견해임²⁸⁾
- 방어현실주의의 입장에서는 이런 비극적인 충돌을 방지할 가능성을 찾을 수 있음. 방어현실주의 관점에서는 모든 국가가 권력의 상대적 확장보다는 안보를 진정으로 원한다면 원하지 않은 전쟁과 충돌을 회피할 수 있다고 판단함.²⁹⁾ 물리적 군사력 그 자체보다 군사력으로 부터 파생되어 인식되는 위협의 정도에 집중하는 방어현실주의의 입장에서는 잠재적 적국 사이의 거리가 멀어질수록 군사력 그 자체가 야기하는 위협은 약화되는 것으로 판단함. 현 상황이 방어가 공격보다 유리한 상황은 아니지만, 공격을 유리하게 만드는 무기체계 들조차도 정복을 용이하게 하여 선제행동의 이득을 강화하는 측면이 크지 않기 때문에 생각보다는 공격 우위의 장점이 뚜렷하지 않음

수 있음³⁰⁾

- 따라서 방어현실주의의 입장에서 보자면, 경쟁하는 국가들이 권력의 극대화가 아니라 안보만을 추구한다는 선한 의지를 드러낼 수 있도록 군사전략과 준비태세를 유지한다면, 소위 작용-반작용의 과정을 거쳐 나선형으로 고조되는 군비경쟁과 국가 간 안보딜레마의 영향은 최소화될 수 있을 것임³¹⁾
- 반면, 앞에서 검토한 미국과 중국 등 동아시아 강대국들의 모습은 상대방의 의도에 대한 전략적 확신이 없는 상태에서 자국의 안보를 증진시키기 위한 많은 수단들을 차용하고 있는 전형적인 안보딜레마적인 특징을 보여주는 측면이 있음
- 현재 동아시아 주요국들은 거부적 억지와 징벌적 억지 양 차원의 군사적 능력의 강화에 초점을 두고 있는데, 이는 집합적으로 상대방의 의도에 대한 불신으로 작용함
- 따라서 동아시아의 군사력 균형은 당분간 억지보다는 군비경쟁의 형태로 유지될 가능성이 크다고 볼 수 있음. 특히 각국이 전략적 환경에 대한 평가와 군사력 현황에 대한 분석을 토대로 무기의 선택적 도입을 추진해 왔다는 점에서 당분간 체제적 수준에서 이러한 추이를 변화시킬만한 요인을 찾기 힘들 가능성이 높음

4. 나오는 말

- 동아시아 각국이 억지 또는 균형의 차원에서 국방비를 지속적으로 투입하고 군사력의 현대화를 도모하는 현 상황은 방어현실주의의 낙관적 전망을 약화시키고, 또한 세력균형론과 세력전이론의 차원에서 지적할 수 있는 역내의 불안정 요인을 증가시키고 있음
- 물론 현재의 상황에서 미국과 중국을 비롯한 강대국들이 참여하는 전쟁의 발발 가능성을 높게 평가하는 이는 많지 않을 것임. 그러나 이 시점에서 제1차 세계대전의 비극적 교훈을 되짚어 볼 필요가 있음

- 제1차 세계대전 이전의 상황과 현 상황의 유사성은 다음과 같음: 잠재적 경쟁자의 급부상, 총력전의 가능성에 대한 회의적 태도, 경제적·사회적·정치적 상호의존의 심화, 영토적 문제와 관련된 민족주의의 고양, 사전적 준비태세의 일환으로 주적에 최적화된 군사작전 개념의 수립, 동맹의 결속력 심화, 권력과 위신을 신속히 신장시키려는 기습적 조치의 유혹 등³²⁾
- 양 시기의 차이점도 분명히 존재하여, 현재는 미국과 중국이 태평양으로 분리되어 있고, 양국의 정치적 이념과 제도가 상이하며, 군사력의 차이도 존재함. 또한, 미국 경제가 재원과 시장의 측면에서 중국에 보다 의존하는 양태이고, 지금은 핵무기가 포함된 미국 주도의 세계 질서가 유지되고 있음. 따라서 당장 미국과 중국 사이의 갈등이 전면적 형태로 촉발될 가능성에 대해 크게 평가하기는 힘들
- 한편, 인류의 역사에서 있어서 전쟁은 지속적으로 존재하여 왔고, 그 수행에 결부된 비용이 기하급수적으로 증가하였음에도 불구하고 전쟁은 각국의 군사적 고려에 큰 영향을 미쳐왔음
- 특히 전쟁은 경쟁하는 둘 이상 국가의 상호작용의 결과이고 각국의 행동에 다른 수준의 변수가 영향을 미칠 수 있음을 고려한다면 전쟁의 준비를 의미하는 군사력의 건설에 대해서는 보다 신중한 접근이 필요함.³³⁾ 그런 관점에서 군사력 균형과 한반도 평화의 전망을 논하기 위해서 전쟁원인론 중에 전쟁단계모델의 함의를 검토할 필요가 있음
- 전쟁단계모델(The Steps to War Model)은 영토분쟁의 유무, 분쟁 관계 국가의 동맹 유무, 분쟁의 재발 여부, 상호 간 군비경쟁 여부 등 네 가지 변수가 해당 국가들 사이 전쟁 가능성에 단계적으로 결합하여 중요한 영향을 미친다고 설명함³⁴⁾
- 이 모델의 함의는 소위 ‘현실주의적 처방(realpolitik strategies)’의 비생산적 결과에 대한 경고에 있음. 강압적 위협, 군사력 증강, 동맹 등은 일반적으로 안보를 증진시키기 위한 수단으로 현실주의에서 이해하고 있지만, 이 모델에서는 그런 수단들이 오히려 전쟁 발발 가능

성을 높이는 것으로 파악됨.

- 모든 영토분쟁이 전쟁으로 귀결되지는 않는 것이 사실이지만, 전쟁으로 귀결되는 모든 영토분쟁에서 해당 국가들이 상기 현실주의적 대응을 했음이 관찰된다는 것임. 따라서 이 모델에서는 이런 관계를 “전쟁으로 가는 현실주의적 경로(realist road to war)”라고 명명함³⁵⁾
- 결국 영토적 분쟁과 경쟁관계, 현실주의적 처방이 서로 상승작용을 할 가능성이 높기 때문에 지도자들이 현실주의적 전략문화의 재생산에서 탈피하여 보다 전쟁 회피적인 정책을 채용해야 한다는 것이 이 모델의 함의임. 이 모델을 따른다면 현재 미국과 중국 양국 간의 적수적 관계의 심화는 일종의 전쟁단계를 답습하는 상황이고, 세력균형과 세력전이라는 보다 구조적인 요인의 영향 역시 그러한 관계에 부정적인 영향을 미친다고 볼 수 있음
- 급속한 세력전이 또는 안정적인 세력균형이 형성되지 않는 한, 동아시아의 평화와 직·간접적으로 연계되어 있는 한반도 평화의 기반은 조금씩 잠식될 가능성이 큼. 결국 관련 국가들이 포괄 및 협력 안보의 시각에서 평화를 위한 공공재를 생산해내고 경제적·기타 상호의존의 심화를 통해 상호 간 불신을 해소하려는 노력을 기울여야 한반도 평화의 전망이 증대될 수 있을 것임
- 한국으로서는 지역 내에서 강대국 간의 전략적 불신을 해소할 수 있는 정부 간 및 다자 또는 국제적 논의의 장을 마련하는 동시에, 이러한 안보환경의 불안정성에 대한 인식을 공유할 수 있는 인식공동체의 구축을 위한 노력을 기울여야 할 것임. 특히 각국 입장의 일방적 홍보가 아니라, 불안정 요인에 대한 기본적인 인식을 공유할 수 있는 전문가집단의 교류가 필요함

■ 주석

- 1) 군사력 균형의 유효한 평가의 방식에 대해서는 단일한 합의가 없다고 볼 수 있고, 주관성이 반영될 수밖에 없음. 따라서 여기에서는 국방비를 중심으로 전쟁 수행 잠재능력과 무기체계의 변화를 표면적으로 관찰하는 한계가 있음을 미리 밝힘. 또한 평화는 동아시아 관련국들 사이에 군사적 충돌 가능성이 낮아지는 일종의 소극적 평화의 제한적인 개념을 지칭하는 것임을 아울러 밝힘.
- 2) Sam Perlo-Freeman and Carina Solmirano, “SIPRI Fact Sheet: Trends in World Military Expenditure, 2013”(April 2014a), p.1.
- 3) Perlo-Freeman and Solmirano(2014a), p.2.
- 4) Perlo-Freeman and Solmirano(2014a), p.2.
- 5) 이런 제한은 제도적인 구속에 따라 생긴 것이 아니라 관행적으로 유지되어 온 것임. 1987년의 이례적인 편성과 후쿠시마 사태 이후 2011년에 추가예산 때문에 1% 국방비 규모를 초과한 적은 있으나 이러한 경우는 오히려 예외적인 것으로 보아야 할 것임.
- 6) Sam Perlo-Freeman and Carina Solmirano, “Military Spending and Regional Security in the Asia-Pacific,” SIPRI YEARBOOK 2014: Armaments, Disarmament and International Security (2014b), p.192.
- 7) Siemon T. Wezeman and Pieter D. Wezeman, “SIPRI Fact Sheet: Trends in International Arms Transfers, 2013”(March 2014), pp.2-3.
- 8) International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 2013, p.50.
- 9) Office of the Secretary of Defense Comptroller, Overview—FY2014 Defense Budget Summary, Department of Defense, April 2013. http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2014/FY2014_Budget_Request_Overview_Book.pdf.
- 10) “U.S. Ramping Up Major Renewal in Nuclear Arms,” New York Times (September 21, 2014).
- 11) Department of Defense, Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China (Washington, D.C.: Department of Defense, 2013), p.6.
- 12) Department of Defense(2013), p.35.
- 13) John Reed, “China’s Second Stealth Jet May be a Carrier Fighter,” Foreign Policy—Situation Report (March 11, 2013).
- 14) IISS(2013), pp.207–208.
- 15) Japanese Ministry of Defense, “National Defense Program Guidelines for

- FY 2014 and Beyond”(Dec. 17, 2013).
- 16) Perlo-Freeman and Solmirano(2014b), p.193.
 - 17) “일본, 헬기항모 ‘이즈모’ 해상 시험 돌입: 내년 초 취역,” 『세계일보』, 2014년 10월 2일.
 - 18) 이러한 주장은 고봉준, “동아시아 망제정치: 21세기 미국의 군사안보 네트워크 전략,” 『평화학연구』, 제14집 3호(2013a) 참조.
 - 19) 이러한 정의는 우리 군에서 전쟁을 정의할 때 사용하고 있음.
 - 20) 세력균형이론에 대한 토론은 대표적으로 Kenneth N. Waltz, “Structural Realism after the Cold War,” *International Security*, Vol.25, No.1 (Summer 2000), pp.5-41 참조.
 - 21) 고봉준, “동아시아 해양영토분쟁과 미국: 재균형, 복합, 네트워크 정치,” 『민족연구』, 제53권(2013b), pp.89-90.
 - 22) 동맹의 안보딜레마 개념에 대해서는 Glenn H. Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol. 36, No. 4 (1984), pp.461-495 참조.
 - 23) Yu Bin, “China-Russia Relations: Navigating through the Ukraine Storm,” *Comparative Connections* (September 2014), p.1.
 - 24) 세력전이론에 대한 개략적 이해는 Jacek Kugler and Douglas Lemke, “The Power Transition Research Program: Assessing Theoretical and Empirical Advances,” in Manus I. Midlarsky (ed.), *The Handbook of War Studies II* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2000), pp.129-63 참조.
 - 25) Jack S. Levy and William R. Thompson, *Causes of War* (Chichester, UK: Wiley-Blackwell, 2010), p.44.
 - 26) 이러한 대표적인 견해로는 Steve Chan, *China, the U.S. and the Power-Transition Theory: A Critique* (New York: Routledge, 2008) 참조.
 - 27) 제1차 세계대전 전 독일이 러시아의 성장에 자극받아 전쟁이 발발했다는 주장. 이스라엘의 1981년 오시라크 공격, 부시 대통령의 이라크 공격 등과 관련된 주장이 이러한 전망과 궤를 같이 함.
 - 28) 이러한 주장에 대해서는 John J. Mearsheimer, “The Gathering Storm: China’s Challenge to U.S. Power in Asia,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.3, No.4(2010) 및 “Can China Rise Peacefully?” *The National Interest* (October 25, 2014).
 - 29) 대표적인 방어현실주의 주장에 대해서는 Robert Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma,” *World Politics*, Vol.30, No.2(January 1978) 참조.

- 30) 공수 우위에 대한 판단은 동일한 군사력을 지녔을 때 공격과 방어 중 어느 쪽이 우위를 지니는지와 비용 대비 효율 면에서 양자 중 어느 쪽이 유리한지를 보고 판단할 수 있음. 이 중 전자는 단기적 안정성과 관련이 되어 있고, 후자는 군비 경쟁에 영향을 미치게 됨. 즉, 저비스는 방어가 우세하면 특정 수준의 군사력으로 수렴되어 지나친 군비경쟁을 회피할 수 있다고 보았으나 반대의 경우에는 군비경쟁이 촉발될 가능성이 높아진다고 우려함.
- 31) 물론 방어현실주의에서 안보 추구 국가들 간의 전쟁 가능성을 완전히 배제하는 것은 아님. 국내정치적 요인 또는 극단적인 요인에 의하여 안보 추구 국가들 사이에서도 전쟁이 일어날 수 있다고 방어현실주의자들은 설명함.
- 32) Graham Allison, "Dont' Worry, the Next World War is not upon Us... Yet," Defense One (July 31, 2014).
- 33) 물론 전술한 억지모델의 측면에서는 군사력의 건설이 전쟁이 아니라 평화를 유지하기 위한 것이라는 주장도 가능함.
- 34) Paul D. Senese and John A. Vasquez, "Assessing the Steps to War," British Journal of Political Science, Vol.35, Issue 4(October 2005), pp.607-633.
- 35) Levy and Thompson(2010), p.61.

■ 참고문헌

- 고봉준. "동아시아 망제정치: 21세기 미국의 군사안보 네트워크 전략." 『평화학연구』, 제14집 3호(2013a).
- _____. "동아시아 해양영토분쟁과 미국: 재균형, 복합, 네트워크 정치." 『민족연구』, 제53권(2013b).
- Bin, Yu. "China-Russia Relations: Navigating through the Ukraine Storm." Comparative Connections (September 2014).
- Chan, Steve. China, the U.S. and the Power-Transition Theory: A Critique (New York: Routledge, 2008).
- Department of Defense. Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China (Washington, D.C.: Department of Defense, 2013).
- International Institute for Strategic Studies. The Military Balance 2013.

- Japanese Ministry of Defense. “National Defense Program Guidelines for FY 2014 and Beyond”(Dec. 17, 2013).
- Jervis, Robert. “Cooperation under the Security Dilemma.” *World Politics*, Vol.30, No.2(January 1978).
- Kugler, Jacek and Douglas Lemke. “The Power Transition Research Program: Assessing Theoretical and Empirical Advances.” in Manus I. Midlarsky (ed.). *The Handbook of War Studies II* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2000).
- Levy, Jack S. and William R. Thompson. *Causes of War* (Chichester, UK: Wiley-Blackwell, 2010).
- Mearsheimer, John J. “The Gathering Storm: China’s Challenge to U.S. Power in Asia.” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.3, No.4(2010).
- _____. “Can China Rise Peacefully?” *The National Interest* (October 25, 2014).
- Office of the Secretary of Defense Comptroller. *Overview – FY2014 Defense Budget Summary*, Department of Defense. April 2013. http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2014/FY2014_Budget_Request_Overview_Book.pdf.
- Perlo-Freeman, Sam and Carina Solmirano. “SIPRI Fact Sheet: Trends in World Military Expenditure, 2013”(April 2014a).
- _____. “Military Spending and Regional Security in the Asia-Pacific.” *SIPRI YEARBOOK 2014: Armaments, Disarmament and International Security* (2014b).
- Reed, John. “China’s Second Stealth Jet May be a Carrier Fighter.” *Foreign Policy – Situation Report* (March 11, 2013).
- Senese, Paul D. and John A. Vasquez. “Assessing the Steps to War.” *British Journal of Political Science*, Vol.35, Issue 4(October 2005).
- Snyder, Glenn H. “The Security Dilemma in Alliance Politic.” *World Politics*, Vol.36, No.4(1984).
- Waltz, Kenneth N. “Structural Realism after the Cold War.” *International Security*, Vol.25, No.1(Summer 2000).
- Wezeman, Siemon T. and Pieter D. Wezeman. “SIPRI Fact Sheet: Trends in International Arms Transfers, 2013”(March 2014).

“일본, 헬기항모 ‘이즈모’ 해상 시험 돌입: 내년 초 취역.” 『세계일보』(2014년 10월 2일).

Allison, Graham. “Dont’ Worry, the Next World War is not upon Us…Yet.” Defense One(July 31, 2014).

“U.S. Ramping Up Major Renewal in Nuclear Arms.” New York Times (September 21, 2014).

JPI 정책포럼 시리즈

2015
동아시아 **평화와 협력을**
위한 구상

3부

주요국 관계와 주요질서





21세기 동아시아는 미국과 일본의 상대적 퇴조가 중국의 부상과 대비되는 권력이동이
이동시 진행되는 이중 전이(dual transition)로 인해, 역내 국가들이 양자 관계를
재조정하는 가운데 지역아키텍처를 재설계하는 과정에 돌입했다. 거대 FTA와 AIIB
는 지역 아키텍처의 수립을 둘러싼 동아시아 국가들 간의 관계가 매우 복잡적이고
유동적으로 변화하고 있음을 보여주는 대표적인 사례이다.



미중 관계 변화와 동아시아 지역질서

이 승 주
중앙대학교 교수

1. 서론

- 21세기 동아시아는 미국과 일본의 상대적 퇴조가 중국의 부상과 대비되는 권력이동이 동시 진행되는 이중 전이(dual transition)로 인해, 역내 국가들이 양자 관계를 재조정하는 가운데 지역아키텍처를 재설계하는 과정에 돌입했음

- 이 글은 동아시아 지역아키텍처가 중대한 변화의 기로에 있다고 전제하고, 최근 중요한 이슈가 되고 있는 거대 FTA와 AIIB(Asia Infrastructure Investment Bank)의 사례를 통해 지역 경제아키텍처 형성의 메커니즘을 검토하고자 함
 - 거대 FTA와 AIIB는 지역 아키텍처의 수립을 둘러싼 동아시아 국가들 간의 관계가 매우 복잡적이고 유동적으로 변화하고 있음을 보여주는 대표적인 사례임
 - 동아시아 국가들 사이의 경쟁과 협력의 패턴은 복잡적이고 지속적으로 변화하고 있기 때문에 동아시아 지역 아키텍처의 형성 과정을 미국 vs. 중국 또는 미일 vs. 중국의 단순 구도로 인식해서는 한계가 있음

- 거대 FTA의 대두 과정에서 나타난 중일 관계의 이중성과 AIB의 창설 과정에서 나타난 한국, 호주, 영국 등의 행태가 이러한 복잡성을 잘 드러내고 있음

2. 거대 FTA의 대두와 지역아키텍처 재설계의 동학

가. 미국과 일본의 TPP 전략에 나타난 경제-안보 연계

1) 미국의 재균형정책(rebalancing)과 TPP

- 중국의 부상에 직면한 미국 정부는 자국을 ‘아시아태평양 세력(Asia Pacific Power)’으로 오바마 대통령은 미국 ‘최초의 태평양 대통령(America’s first Pacific President)’으로 지칭하는 등 미국 외교정책의 중심을 아태 지역으로 이동시키려는 의사를 지속적으로 밝혀 왔음
- 미국의 이러한 변화는 오바마 정부의 재균형정책으로 나타났음
 - 재균형정책은 중국의 부상에 대한 다면적 대응을 모색하는 것으로 군사안보적 대응뿐 아니라, 경제적 또는 제도적 대응을 포함하고 있음
 - 재균형정책은 단순히 중국을 봉쇄하는 문제이거나 이를 위해 군사적 주둔을 강화하는 문제가 아니라, 아시아에서 미국 국력의 모든 요소를 강화하려는 노력이라고 할 수 있음(National Security Advisor Thomas Donilon, 2013.3.12)
- 재균형정책을 통해 미국은 과거 역외 이해관계자(offshore stakeholder)에 머물렀던 자국의 전략적 지위를 역외 리더(offshore leader)로 전환 시킴으로써 아태 지역에 직접적으로 관여하는 전략의 변화를 추구하고 있음
 - 그 결과 오바마 행정부는 한국, 일본, 호주 등 전통적인 동맹 관계를

강화하는 한편, EAS, TPP 등 동아시아 지역 제도에 적극적으로 참여하는 움직임을 보이고 시작했다

- 미국이 거대 FTA를 추진하는 데 전략적 동기가 함께 작용하는 것으로 지적되고 있음
 - 미국 정부는 TPP를 '고수준의 포괄적인 21세기형 FTA'로 정의함으로써 중국을 포함한 신흥국들이 수용할 새로운 무역 표준을 제시하려는 의도를 갖고 있음(USTR, 2014)
 - 미국 정부는 지역(또는 지구적) 차원의 21세기 경제 질서의 재편 과정에서 유리한 위치를 점하기 위해 노력 중인데, 거대 FTA가 광범위한 지역 통합을 위한 장인 동시에 지구적 차원의 무역 자유화를 진전시키는 촉매제로서 변환적(transformative) 역할을 할 것으로 예상하고 있음(US State Department, 2013)

- 결과적으로 TPP는 오바마 정부가 추진하는 재균형정책의 상징으로 부상하게 되었으며, 그로 인한 전략적 중요성이 커지게 되었음

2) 일본의 TPP 추진 배경과 전략

- 일본의 TPP 협상 참여는 또한 중국 견제라는 관점에서 볼 때, 미국의 재균형정책에 대한 협조인 동시에 동아시아에서 일본의 지역 구상을 실현하는 데도 도움이 되는 양면적 의미를 내포하고 있음

- 일본은 거대 FTA의 추진 과정에서 중국의 부상에 대한 효과적 대응 수단으로서 활용하려고 하는 등 외교안보적 고려를 적극 투영하기 시작하였음(Ravenhill, 2010)
 - 중국과의 경쟁을 고려하는 지역 전략적 요소가 강하게 반영되고 있는 것은 일본 FTA 정책의 지속적인 특징임(外務省, 2002; 經濟産業省, 2008)

- 일본 정부는 또한 TPP뿐 아니라, RCEP과 일-EU FTA를 병행 추진하는 등 거대 FTA를 통해 경쟁국에 뒤떨어진 FTA 추격의 수단으로 활용하고 있음
 - TPP는 이 가운데 가장 높은 정책적 우선 순위를 점하고 있는데, 이는 일본이 EU 및 중국과 FTA를 체결하지 않은 가운데 TPP 교섭마저 불참할 경우, 향후 세계경제질서를 형성하는 데 있어서 불리한 위치에 놓일 것이라는 우려를 해소하려는 것임

나. TPP와 미일 관계

- TPP 협상은 2015년 10월 5일 미국 애틀랜타 각료회의에서 타결되었음
 - 협상 타결까지 참여국들이 실무진 공식협상 19회, 각료회의 6회, 비공식 회의 10회의를 거쳐야 했다는 사실은 그만큼 21세기 무역 규칙을 새롭게 작성하기 위한 과정이 진통을 거듭했다는 것을 의미함 (USTR, 2015).
 - 내용 면에서 보더라도 TPP 협정에는 상품분야뿐 아니라, 원산지 규정, 의약품 특허 보호, 무역구제조치, 위생검역(SPS), 기술장벽(TBT), 서비스, 지적재산권, 정부조달 등 WTO plus 규정들이 광범위하게 포함되어 있음.
- 2015년 7월, 미국 하와이에서 개최된 장관급 실무회의에서 미일 양국은 비록 최종 타결에는 이르지 못했으나, 상당한 진전을 보인 것으로 보였음
 - 이 회담에서 기존 미타결 분야 가운데 주요 이슈였던 투자, 환경, 정부조달, 전자상거래 분야에서 합의를 도출하는 성과를 거두었음
 - 남아 있는 협상 분야는 자동차 원산지 규정, 유제품 시장 접근, 지적재산권 등으로 2015년 11월 필리핀 마닐라에서 개최되는 APEC 정상회담 기간 중 TPP 각료회담을 통해 타결될 가능성이 있음

- 미국과 일본은 국내정치적 고려로 인해 주요 품목의 쟁점 분야에 대해 입장 차이를 좁히는 데 어려움을 겪었음
 - 자동차 부품의 원산지 규정, 의약품 특허 보호, 지적재산권, 5대 농산물 시장 개방(쌀, 밀/보리, 축산물, 낙농품, 설탕)이 특히 중요한 쟁점이었음
 - 그러나 2015년 4월 도쿄에서 개최된 양국은 각료회의에서 대부분의 쟁점에 대해 양국의 견해 차이를 좁히는 계기를 마련하였고, 10월 최종 타결에 성공했음

- 농산물, 축산물, 자동차 분야에서 무역 자유화 조치가 합의되었음
 - 농산물 분야에서 쌀은 일본이 미국산 쌀에 대한 무관세 수입량을 13년 동안 현재 5만 톤에서 7만 톤으로 증량하고 저율할당관세를 제공하기로 하였음
 - 현재 일본 정부가 수입 관리하고 있는 밀과 보리에 대해서는 현행 관세를 유지하기로 하는 대신 저율할당관세를 신설하기로 합의하였음

- 소고기에 대해 일본은 현행 38.5%의 관세를 TPP 발효 즉시 27.5%로 감축하고, 이후 16년에 걸쳐 단계적으로 9%까지 감축하기로 하였고, 미국은 일본산 소고기에 대한 저율할당관세(Tariff Rate Quotas: TRQ)를 기존 3천 톤에서 6천 톤으로 15년에 걸쳐 증량하기로 하였다. 돼지고기는 일본이 차액관세제도는 유지하되 종량세를 10년에 걸쳐 현행 482 엔/kg에서 50엔/kg까지 인하하고, 종가세를 현행 4.3%에서 10년에 걸쳐 완전 철폐하기로 하였다.

- 자동차 부문에서 미국은 일본산 자동차에 대한 현행 관세(차 2.5%, 트럭 25%)를 30년 에 걸쳐 철폐하기로 하였다.

- 관세 자유화 이외에 원산지규정에서 부품의 55% 이상이 역내 조달될 경우 관세 철폐 대상으로 인정하는 합의가 도출되었음(2015.10.6,

Washington Post)

- 부품의 역내 조달 기준에 관해서는 TPP 참여 12개국 사이의 원산지 누적기준을 일괄 적용하기로 합의했다.

- 미국과 일본이 각료회의 마감 시한을 연장하면서까지 협상을 이어간 것은 그만큼 TPP 타결의 의미가 컸다는 것을 의미함
 - 이러한 맥락에서 미국과 일본의 거대 FTA 정책은 중국에 대한 대응 전략과 간접적으로 연계되어 있다고 할 수 있음
 - TPP를 ‘아시아 회귀를 넘어선 날개’(economic wing of ‘pivot to Asia’)로 묘사하거나(Donilon, 2013), “TPP 통과가 새로운 항공모함을 보유하는 것과 같은 중요성이 있다”(Cooper, 2015)는 발언 등이 TPP의 전략적 중요성을 상징적으로 나타내고 있음
- 미국과 일본 양국은 TPP를 통해 아시아 국가들과의 관계를 강화시키고 동시에, 중국에 대한 평형추 역할을 할 것이라고 전망할 수 있음 (Washington Post, 2015년 10월 5일 자)
 - 이처럼 거대 FTA는 미국이 중국과의 관계에서 양자 차원을 넘어 다자 차원에서 대응할 수 있는 주요한 제도적 수단이라는 의미를 갖고 있음

다. RCEP과 중일 관계의 이중 동학

- 중국은 동아시아 지역 통합의 틀로서 ASEAN+3를 선호해왔다는 점을 고려할 때, TPP는 중국의 지역 아키텍처 구상에 부합하지 않기 때문에 이에 대한 제도적 대응의 필요성이 증대되었음
 - TPP에 대해 중국 정부가 ‘지역경제일체화’를 우선 추진해야 한다고 역설한 데서 동아시아 지역 질서에 대한 중국의 기본 입장이 잘 드러나고 있음

- 중국은 일본이 TPP 협상에 참가하자 자국의 전통적 선호를 수정하는 신축적인 태도를 취하기 시작했음
 - 지역 통합의 방식과 관련, 중국은 ‘개별 국가의 발전수준에 적합한 경로를 선택해야 해야 하며(溫家宝, 2012.11), 이러한 점에서 RCEP이 역내 무역 자유화는 물론 지역경제일체화에 더 중요한 단계라고 주장한 바 있음
 - 중국이 RCEP을 추진한 것은 ASEAN+3에 대한 선호를 유보하고, ASEAN+6의 틀을 수용하는 동시에, 동아시아 지역 협력에서 미국을 배제하려는 의사를 드러낸 것이라고 볼 수 있음

- 중국은 무역 분야를 넘어 AIB 및 CICA 등의 사례에서 나타나듯이 금융 및 (비전통) 안보 분야로 제도적 균형전략을 지속적으로 확대하고 있음

- 1990년 후반부터 동아시아 지역질서에 대해 중국과 일본 양국은 근본적으로 상이한 인식을 갖고 있었음
 - 중국은 지역 협력의 지리적 범위를 중화 경제권 → ASEAN → 한중일로 순차적으로 넓히려는 전략에 기반하여 ASEAN+3을 선호하였음
 - 일본은 호주, 뉴질랜드, 인도 등 가치를 공유하는 국가들과 연대함으로써 간접적으로 미국의 영향력을 증대시켜 중국을 견제할 수 있는 ASEAN+6를 선호하였음
 - 2000년대 초 역내 무역 자유화와 관련 중국이 ASEAN+3에 기반한 EAFTA, 일본이 ASEAN+6에 기반한 CEPEA를 각각 제안한 것은 양국의 인식 차이를 드러낸 것임

- 2012년 RCEP이 출범할 수 있었던 것은 중국이 일본의 선호(ASEAN+6)를 수용한 결과라고 할 수 있음
 - 여기에는 중개자로서 ASEAN의 역할이 작용하였는데, 아세안 기존의 CEPEA를 RCEP으로 새롭게 바꾸어 제안하자, 중국은 아세안 중

- 심성에 대한 존중을 명분으로 RCEP에 참여하게 된 것임
- RCEP은 심도 있는 경제 통합을 추구하되, 개별 국가의 사정을 감안하여 ‘특수하고 상이한 대우(special and differential treatment)’를 주요 원칙으로 설정하고 있음
- 이러한 점에서 RCEP은 동아시아 지역 통합의 멤버십뿐 아니라, 선진국이 주도하는 규칙 형성 과정에 대한 반작용이라는 의미를 갖고 있음(Zhang, 2014)

3. AIIB와 지역아키텍처 재설계의 동학

가. 중국 AIIB 전략의 복합화

- 중국이 AIIB 창설과 관련하여 공식적으로 내세우는 이유는 인프라 건설을 통한 아시아의 경제 통합과 기존 국제기구의 취약점을 보완하겠다는 것임
 - 2020년 아시아 개도국의 인프라 수요는 약 8조 달러에 달할 것으로 전망되고 있으나, 기존 국제금융기구 및 국제개발기관들은 이러한 수요를 충족할 만한 여력을 갖추지 못하고 있음(ADB/ADBI, 2009)
- 그러나 중국이 AIIB 설립을 추진하는 실제 동기는 훨씬 복합적이며 상당한 수준의 전략적 일관성을 보이고 있음
 - 중국은 경제 성장 동력의 새로운 발굴, 일대일로정책을 통한 해외 인프라 사업 진출, AIIB를 활용한 인프라 사업 파이낸싱, 위안화의 국제화 등 주요 목표를 상당히 전략적으로 추진해 왔음
- 중국은 ‘일대일로’정책을 통해 아시아 개도국의 인프라 사업에 진출하려는 계획을 추진하는 한편, AIIB를 일대일로정책의 추진을 위한 제도적 플랫폼으로 활용할 수 있는 계기를 만들었음

- AIIB는 중국 정부가 그동안 추진해 온 위안화의 국제화를 촉진하는 주요 수단이 될 잠재력을 갖고 있음
 - 중국은 Plaza Accord 이후 경제가 쇠퇴했던 일본의 경험을 되풀이하지 않기 위해서는 궁극적으로 위안화를 국제화해야 한다는 입장을 갖고 있는 것으로 보임
 - AIIB의 출범은 위안화의 결제를 대폭 증가시켜 위안화 국제화에 크게 기여할 것으로 보임
 - 영국이 AIIB 참여를 결정한 데는 런던을 위안화 거래의 역외 허브로 육성하려는 의도가 작용한 것으로 보임

- AIIB는 미국이 중동과 중앙아시아 국가들에 대한 지원을 감축하고 아시아 재균형정책을 추진한 이후 시작되었다는 점에서 ‘반응적’ 성격도 함께 내포하고 있음

나. AIIB와 미중일의 전략적 상호작용

1) 미국의 AIIB에 대한 인식과 전략

- 미국이 AIIB의 설립을 둘러싸고 치열한 신경전을 벌이는 이유는 AIIB가 국제금융질서, 더 나아가 세계경제질서 재편의 시발점이 될 수 있는 잠재력을 갖고 있기 때문임

- 중국이 다른 BRICS 회원국들과 신개발은행(New Development Bank)을 창설하려는 것도 중국이 기존 세계경제질서를 재편하려는 일련의 시도 가운데 하나라고 볼 수 있다는 것임

- 중국이 IMF의 쿼터를 증가시키기 어려운 상황에서 대안을 적극적으로 모색한 결과 NDB와 AIIB 창설로 이어지게 된 측면이 있기는 하나, 결국 미국의 관점에서 볼 때, AIIB는 중국이 새로운 세계경제질서를 건설

하려는 일련의 시도 가운데 하나이며, 동아시아 지역아키텍처의 재설계에도 상당한 영향을 미치는 전략적 이슈라고 보고 있음

2) AIIB에 대한 일본의 인식과 전략

- AIIB에 대한 일본의 공식적인 입장은 2015년 3월 13일 기시다 일본 외무장관의 기자회견에서 명확하게 드러나고 있음
 - ADB 등 기존 국제개발금융기관에 추가적으로 새로운 제도를 만드는 것 자체는 일정한 가치가 있음
 - 그러나 한 국가가 비정상적으로 많은 지분을 가지고 있는 제도가 공정한 거버넌스를 갖출 수 있을 것인지는 미지수임
 - 채무의 지속가능성을 고려하지 않은 대출로 인해 다른 채권국에 피해를 줄 수도 있다는 우려가 있음(岸田外務大臣會見記録, 2015.3.13)
 - 이러한 우려 때문에 일본은 AIIB 참가에 신중할 수밖에 없다는 입장임

- 일본 정부가 이처럼 AIIB 창설에 신중한 접근을 하는 것은 기존 지역금융질서를 유지해야 하는 데 따른 이익이 지대할 뿐 아니라, 중국의 의도에 대한 전략적 불신이 강하게 작용하고 있기 때문임

- 한편, 일본 정부 내의 이러한 공식 입장과 달리, 일본 국내적으로는 AIIB의 참여에 따른 이해득실에 기반한 전략적 논의가 치열하게 전개되고 있음
 - ADBI의 단장을 역임한 가와이 마사히로(川相昌弘) 동경대 교수는 일본이 ADB에 참여해야 투자 및 기타 정책 결정에 더 큰 영향을 행사할 수 있다고 주장한 바 있음(Bloomberg, 2015.6.5)
 - 경제적인 차원에서도 AIIB 참가는 해외 인프라 건설 프로젝트 참여로 인한 이익을 기대할 수 있을 것임

- AIIB의 창설이 지역 아키텍처를 재설계하기 위해 역내 국가들과 협력

을 강화하려는 일본의 목표에 대한 전략적 도전이라는 점을 감안하더라도, AIIB에 가입할 필요성이 있다는 견해가 대두되고 있음

- AIIB를 좁은 의미의 개발협력 금융기구라고 보더라도, 일본 정부는 Japan International Cooperation Agency(JICA)를 통해 축적한 대외원조 전문성과 경험을 제공함으로써 유리한 입지를 확보할 수 있는 반면, 국외자로 남아서는 영향력을 행사하기 어렵기 때문에 전략적 관여를 해야 한다는 주장이 제기되고 있음
- 중국의 부상에 대한 전략적 대응의 측면에서 보더라도 일본은 강온 전략을 병행할 필요가 있는데, 영토 문제 등에 대해서는 강경한 대응책을 유지하는 한편, 지역 질서의 수립과 관련한 문제에 대해서는 협력적 태도를 보이는 전략적 접근을 할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있음

○ 국내적으로 치열한 논의가 전개되고 있는 것을 반영하듯, 최근 일본 정부 내에서 미묘한 태도 변화의 조짐이 감지되기 시작했음

- 아소 타로(麻生太郎) 일본 재무장관이 “대출 기준과 은행 거버넌스에 관한 우려가 해소된다면, AIIB에 참여하는 데 대한 검토를 할 수 있다”는 의사를 피력한 것이 수가 요시히데(菅義偉) 관방장관의 입장과 미묘한 차이를 드러낸 것으로 해석되면서 일본의 입장 변화 가능성에 대한 전망이 조심스럽게 제기되고 있음(Financial Times, 2015년 3월 20일 자)
- 후쿠다 야스오(福田康夫) 전 총리가 2015년 3월 보아오포럼(博鳌亞洲論壇)에서 일본의 AIIB 가입을 위한 적극적인 정보의 수집 필요성을 역설하면서 일본의 입장 변화에 대한 전망이 강화되었음(Japan Times, 2015년 3월 30일 자)
- 한국, 영국, 호주 등 미국의 전통적인 동맹국들이 AIIB에 참여하기로 결정하자 기테라 마사토(木寺昌人) 주중 일본 대사가 “일본 경제계가 뒤늦게나마 일본 정부에 AIIB 가입을 촉구하는 캠페인을 상당히 효과적으로 전개하고 있다” 언급하는 등 일본의 입장 변화에 대한 국

내적 압력이 커지고 있음

- 일본 정부는 일정한 조건이 충족될 경우 AIIB 참여할 수도 있다는 기존 입장을 견지하는 가운데, 전략적 대응을 본격화하고 있음
 - 일본 정부가 ADB의 연간 대출 한도를 130억 달러에서 200억 달러로 증액하기로 하는 등 ADB의 역할 강화를 통한 제도적 균형을 추구하고 있음

- 일본 정부는 중국의 AIIB 창설 시도에 대해 자국 ODA의 규모의 증가와 질적 향상에 초점을 맞추는 등 중국의 아시아 국가들에 대한 지원과 차별화를 시도하고 있음
 - 2015년 5월 아베 총리는 아시아 지역에 향후 5년 간 1,100억 달러 규모의 인프라 건설 비용을 제공하겠다는 방침을 발표했는데, 이 액수는 기존 지원 계획에서 약 30% 증액한 것으로 1,000억 달러의 자본 규모를 계획하고 있는 중국의 AIIB 창설에 대한 직접적 대응이라고 할 수 있음

3) 중국의 대응

- 중국 정부는 AIIB 설립과 관련한 문제 제기에 대해 신축적 태도를 보임으로써 역내의 한국, 호주, 러시아 등 역내 주요국들과 영국, 독일, 프랑스, 이태리 등 G7 국가들을 창립 회원국으로 참가시키는 데 성공했을 뿐 아니라, 세계은행과 아시아개발은행의 환영 의사를 이끌어내는 데 성공했음

- 이는 중국 정부가 'AIIB가 기존 국제기구의 보완적 역할을 할 것이며, 거버넌스 문제를 포함한 대부분의 쟁점에 대해 논의할 수 있다'는 유연한 입장을 견지한 결과라고 할 수 있음
 - 첫째, 중국은 거부권 규정을 명문화하지 않고 26.06%의 투표권을 보

- 유함으로써 비회원국 지원과 자본금 변경, 이사회 규모 및 구성 변경, 협정문 개정 등 주요 사항의 의결에 75% 이상의 찬성이 필요하다는 규정을 둠으로써 사실상의 거부권을 행사할 수 있게 되었음
- 둘째, 중국은 당초 총재가 임명하는 위원으로 구성되는 투자위원회를 통해 투자 관련 의사결정을 하도록 할 예정이었으나, 중국의 과도한 영향력에 대한 우려가 제기되자 회원국 대표들로 구성되는 이사회가 주요 의사결정 권한을 보유하도록 신축적인 태도를 취했음
 - 셋째, 환경, 노동, 인권과 관련한 국제 기준을 준수해야 한다는 선진국들의 요구를 반영하여 ‘건전한 은행업의 원칙에 따라 자금을 제공한다’는 점을 명문화했음
- 한편, 중국 정부는 일부 문제에 대해서는 강경한 대응을 하는 등 중국이 AIIB를 통해 불균등한 이익을 누릴 것이라는 의구심을 해소하려는 노력을 적극 전개했음
- 중국 정부는 이러한 문제 제기에 대해 오히려 일본이 주도하는 ADB 체제가 불이익을 초래하고 있으며, 중국은 이러한 문제를 시정하기 위해 AIIB를 창설하려는 점을 명확히 하였음
 - 중국 정부가 일본의 참여를 통해 저렴하게 자본을 조달하려는 의도를 갖고 있다는 지적에 대해서도, 일본이 참여하지 않더라도 자본을 조달하는 데 아무런 문제가 없으며 중국이 배타적 이익을 누리려는 의도가 없다는 점을 분명히 밝히고 있음
 - AIIB가 기존의 다자금융기관과의 협의를 통해 ‘모범 관행(best practice)’을 실행할 필요가 있다는 지적에 대해서도, 2015년 3월 중국 재무장관 루지웨이(樓繼偉)가 ‘개발금융에서 모범 관행이 별도로 존재하는 것은 아니다’라고 강력하게 대응하는 등 기존 국제 규범과 관행을 무조건적으로 추수하지는 않을 것임을 명확히 하였음(China Spectator, 2015.3.23)

4. 결론: 동아시아 지역아키텍처 재설계의 삼중 동학

- 거대 FTA 협상과 AIIB 창설이 진행되는 과정에서 동아시아 국가들은 매우 복잡다기한 상호작용을 하였으며, 그 결과 지역 경제아키텍처가 다층화·복합화·분화되는 현상이 드러나고 있음
- 첫째, 다층화의 관점에서 볼 때, 미국과 중국이 지역아키텍처를 재설계하는 데 있어서 최상위 층위에서 주도권 경쟁을 하는 한편, 일본이 두 번째 층위에서 영향력의 급속한 약화를 방지하기 위해 노력하고, 한국과 아세안이 세 번째 층위에서 지역아키텍처의 재설계 과정에 일정한 영향력을 확보하는 경향이 나타나고 있음
- 둘째, 미국과 중국은 거대 FTA의 협상 과정에서 알 수 있듯이 경제와 안보를 전략적으로 연계하고 있을 뿐 아니라, 경제 영역 내에서도 과거 별개로 인식되었던 이슈들을 긴밀하게 연계하는 복합화의 경향을 보이고 있음
- 분화의 관점에서 역내 국가들이 거대 FTA를 추진하는 과정에서 경쟁과 협력의 이중 동학을 드러내며, 동일한 사안에 대해 상이한 정책적 선택을 하는 정책의 분화 경향을 드러내기 시작했음
- 동아시아 지역아키텍처의 재설계 과정에서 한국은 미중 사이의 선택의 문제에 직면하기 이전에 양국의 이해 관계를 조화시킬 수 있는 방안을 적극 모색할 필요가 있음
 - AIIB의 경우, 좁은 의미의 거버넌스 문제에 집착하기보다는 보다 AIIB와 ADB, 더 나아가 AIIB와 World Bank의 협력과 조화를 가능하게 하는 방안을 모색할 필요가 있음
 - AIIB가 개도국의 개발에 많은 경험을 갖고 있는 ADB 및 World Bank의 규범과 절차와 정합성을 높이는 방안을 모색할 필요가 있음

- 거대 FTA의 경우에도, 2014년 APEC 정상회담에서 중국이 FTAAP에 대한 회원국들의 지지를 이끌어냈는데, 중견국들은 FTAAP이 현실화될 수 있는 다양한 경로를 제시함으로써 미국과 중국이 지역아키텍처를 양분하는 결과가 초래되지 않도록 노력할 필요가 있음

■ 참고문헌

- “AIIB 不参加の決断は正しい.” 2015/9. Forbes Japan. http://forbesjapan.com/translation/post_8432.html.
- Asia Development Bank and Asia Development Bank Institute. 2009. Infrastructure for a Seamless Asia. ADB and ADBI.
- “China’s new bank plan may be aimed at countering Japan, U.S.” 2014. Japan Times. 7월 3일.
- “China Says Western Rules May Not Be Best for AIIB.” China Spectator. March 23.
- “China Urges Implementation of IMF Quota Reform.” 2015. China Daily. April 18. http://www.chinadailyasia.com/business/2015-04/18/content_15252633.html.
- Funabashi, Yoichi. 2015. “The Case for Joining the AIIB.” Japan Times. June 25.
- Higgott, Richard. 2004. “US Foreign Economic Policy and the ‘Securitisation’ of Economic Globalization.” International Politics 41: 147-175.
- “Japan just took a \$110 billion shot at China’s new infrastructure bank.” 2015. Reuters. May 21.
- Kawai, Masahiro, and Ganeshan Wignaraja. 2008. “EAFTA or CEPEA: Which Way Forward?” ASEAN Economic Bulletin 25(2).
- Ramo, Joshua Cooper. 2004. The Beijing Consensus. The Foreign Policy Center.
- Sakabe-Mori, Aki. 2015. A Long Way from Sharing a Mountain: Japan-China Relations and the Creation of the AIIB. Asia Pacific Bulletin. Number 320. September 9.
- Stubbs, Richard. 2014. “ASEAN’s Leadership in East Asian Region-Building:

Strength in Weakness.” *The Pacific Review* 27(4): 523-541.

Subacchi, Paola. 2015. “The AIIB Is a Threat to Global Economic Governance.” *Foreign Policy*. March 31. <http://foreignpolicy.com/2015/03/31/the-aiib-is-a-threat-to-global-economic-governance-china>.

Tow, William T. and Brendan Taylor. 2010. “What Is Asian Security Architecture?” *Review of International Studies* 36.

“Why Japan Should, or Shouldn’t, Join the China-led AIIB.” 2015. *Bloomberg*. 6월 5일. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-06-04/why-japan-should-or-shouldn-t-join-the-china-led-aiib-q-a>.



중국 외교에는 현재 패러다임 변화에 준하는 거대한 변화가 진행 중으로, 중국의 자아정체성이 변화하고 있다. 즉, 중국은 '세계에서 가장 큰 개발도상국'이라기보다는 '발전 중인 강대국', '대륙국가'라기보다는 '대륙-해양국가'로 스스로의 정체성을 재정 의하고 있다. 새로운 정체성을 지닌 중국은 정상적인 국가관계의 관점에서 새롭게 대한반도 전략을 구성하는 중이다. 중국은 북한의 핵무장 수준에 대하여 재평가하는 한편, 핵무장이 가져오는 부정적 결과에 대해 새롭게 인식하여 한반도 비핵화의 의지가 전례 없이 강화되고 있다. 우리 정부는 기존의 연미화중(聯美和中) 전략 원칙을 유지해야 한다. 추가적으로, 공동의 목표를 합의하고 공동 행동을 추구하는 '연미협중(聯美協中)' 전략도 모색해야 한다.



시진핑 시기 중국 외교와 북중 관계

김 홍 규

아주대 중국정책연구소 소장

1. 시진핑의 국가대전략 가동과 대외정책

○ 중국 외교의 정체성 변화

- 중국 외교는 현재 패러다임 변화에 준하는 변화가 진행 중임. 시진핑 시기 이러한 변화는 중국 전문가조차 예상치 못한 수준으로 나타나고 있음
- 변화의 요인으로는 우선, 중국의 자아정체성의 변화가 중요함. 중국의 주류 전략사고는 중국이 ‘세계에서 가장 큰 개발도상국’이라기보다는 ‘발전 중인 강대국’이라는 인식으로 전환한 데 크게 영향을 받고 있음
- 중국은 ‘대륙국가’ 정체성에서 탈피하여 ‘대륙-해양국가’로 정체성을 전환하고 있으며, 이에 따라 주변국과의 해양분쟁은 물론, 미국과도 전략적 갈등도 강화되고 있음
- 또 다른 주목할 변수는 국내정치 변수임. 시진핑은 권력정당성 강화와 정치개혁을 추진하기 위해 대외정책을 적극 활용하고 있음
- 중국 외교는 기존의 ‘도광양회’ 원칙을 강조하기보다는 ‘적극적인 유소작위(有所作爲)’나 ‘주동작위(主動作爲)’와 같은 원칙들을 강조하면서 광역적·전략적·능동적이며, 전문화되고 보다 유연하게 진화하

고 있는 중임

- 현재의 중국은 국익을 강조하고, 이에 대한 마지노선(底線)을 설정하여 지켜내겠다는 의지가 어느 정권보다 강함
- 중국은 더 이상 동아시아의 지역 강국으로서가 아니라 세계를 전략 공간으로 보고 이를 대상으로 대외정책을 전개할 대전략을 추진하는 '유라시아의 허브 국가', '중앙 국가'가 되고자 함

○ 국가 대전략의 추진

- 중국은 새로운 실크로드 전략 추진, 아시아인프라투자은행(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank) 설립, 일명 BRICS 은행이라 불리는 신개발은행(NDB: New Development Bank)과 위기대응기금(CRA: Contingent Reserve Arrangement) 설립, 새로운 아시아 안보체제 수립 등을 제시하여 대미(美) 중심의 기존 질서에 대한 수정 요구 및 제도·규범 경쟁 단계로 진입
- 러시아·중앙아시아와 유럽 전역을 연결하는 신 육상 실크로드와 더불어 인도·미얀마·방글라데시·파키스탄·아라비아 해·아프리카 등을 연결하는 신 해상 실크로드를 구상하는 '일대일로(一帶一路)' 전략을 추진 중
- 유라시아 대륙에서 교통·무역·경제협력·인적교류의 중심지로 부상한다는 계획
- 중국 안보의 취약점인 에너지 공급을 안전하게 확보하려 함
- '일대일로' 전략 사업의 재정 및 금융 지원을 위해 '아시아인프라투자은행' 설립. 미국의 적극적인 반대에도 불구하고 영국을 참여시킴으로써 예상 외의 극적인 성공을 거둠. 이는 아마 미중관계의 중요한 변곡점으로 작용할 개연성 다대
- 2014년 5월, 상하이에서 개최된 '아시아 교류 및 신뢰구축 회의(CICA: Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia)'에서 시진핑은 미국을 배제한 아시아 국가 중심의 '신안보체제' 수립을 제안

○ 신형강대국관계의 추진

- 시진핑은 ‘불충돌과 불대항’, ‘상호 공영’, ‘상호 존중’의 3원칙을 제시
- 시진핑 시기 들어 적극 제기하고 있는 ‘신형강대국관계’의 주 대상은 미국이지만 다른 강대국 관계에도 확대 적용
- 이는 첫째, 중국은 미국의 국제질서 안에서 비군사적 방식으로 미국과 계속 경쟁을 하겠다는 것임
- 둘째, 중국의 새로운 국제적 지위를 반영하는 상호 평등하고 호혜적인 관계를 요구
- 셋째, 상호 핵심이익 혹은 전략적으로 중시하는 사안은 존중해줄 것을 요구하는 것
- 미국 오바마 정부는 원칙상 이 관계의 설정에 공감하나, 세부적인 사안에 대해서는 합의하기를 꺼려하고 있음. 특히 ‘상호 존중’ 부분은 여전히 합의가 어려움

○ 주변국 외교의 강화

- 시진핑 시기 중국 외교는 주변국 외교를 크게 중시
- 대주변국 전략의 세분화 및 능동적인 대응을 추진. 필리핀·베트남·북한과 같이 중국의 이익에 부정적인 행위를 하는 주변국에 대해서는 무력을 포함한 압박을 강화하고, 일본을 적극적으로 견제하고 있으며, 한국·몽골이나 중앙아·동남아 국가들과 같이 경계선에 있는 주변국에 대해서는 적극적인 포용정책을 펴고 있음
- 중국과 경제적으로 밀접한 의존 관계를 지니고, 문화적 영향력이 강하면서도, 국가 역량에 있어 중등 수준의 거점국가(支點國家)와의 전략적 연계를 강화하려 노력함. 예를 들면, 동북아에서는 한국, 동남아에서는 태국·말레이시아, 중앙아에서는 카자흐스탄 등이 있음
- 중국은 2013년, 이미 20여 주변국의 국가원수나 정상들과 정상급 회의를 개최하였고, 2014년 한국, 몽골 방문처럼 이전 관행과는 달리 단독 방문을 통해 중국의 전략적 이익을 증진시키는 과감한 점혈(點穴)외교를 추진함

- 미국과 중국: 새로운 단계의 경쟁 돌입
 - 중국은 러시아와 전략적 협력을 강화하기로 하고, 핵심이익을 국제무대에서 상호 지지해 주기로 합의
 - 미국이 공들이고 있는 몽골·미얀마·인도·베트남과의 관계를 재강화하여 미·일의 견제를 상쇄하려는 움직임 강화
 - 미국은 이에 대응해 ‘아시아 재균형 정책’을 추진하고 신남방삼각(미·일·호) 혹은 다이아몬드 제휴체제(미·일·호·인)를 형성하려 하고 있음
 - 중국은 ‘새로운 아시아 안보체제 수립 구상’처럼 미국을 배제한 새로운 국제기구의 수립을 제안하였고, 이는 향후 국제규범 영역에서도 예상보다 빨리 미중관계가 새로운 격량의 단계로 진입할 것을 의미함
 - 시진핑 주석은 2014년 11월 APEC 정상회담을 통해 오바마 대통령의 우려를 불식하고 긍정적인 미중관계를 설정하는 데 일단은 성공한 것으로 평가됨

- 미국은 세일가스 혁명과 인구 구성의 이점 등에 기반하여 ‘Pax-Americana 3.0 시대’로, 동시에 중국은 시진핑 시기 들어 새로운 개혁 정책과 과감한 제도적 창의를 통해 ‘중국의 부상 2.0 시대’로 진입하고 있어, 향후 국제정세는 ‘독수리’와 ‘용’이 동시에 병진적으로 날아오르는 형세임

2. 중국의 대한반도 정책의 진화

가. 시진핑 시기 중국의 대한반도 정책

- 강대국으로서의 자아정체성을 지닌 중국은 정상적인 국가관계의 관점에서 새롭게 대한반도 전략을 구성하는 중

- 중국은 강대국이고 남·북한은 약소국으로서 중국의 국가이익을 존중하도록 이끌어야 한다는 사고
 - 북한과 정상적인 국가관계를 추진한다는 방향은 이미 후진타오 시기에 제정하였으나, 시진핑 시기 들어 이를 관철하고자 하는 의지를 확고히 함
- 최근 중국 내부의 한반도 전략 사고의 변화를 살펴보면, 기존의 지정학적인 사고를 넘어 점차 지정학적인 사고가 확대되고 있으며, 세계 전략 차원에서 지역 중견국인 한국의 전략적 가치를 재발견(거점국가론)하고, 중국의 국가이익에 기반한 남·북한의 전략적 가치가 재평가되는 경향
- 중국식 한반도 신균형자론 중국은 기존의 북중관계를 중심으로 한반도 문제에 접근하던 시각에서 벗어나 한중관계를 보다 독립적인 시각으로 인식. 남·북한에 균형적으로 접근하고, 남·북이 소통과 교류를 강화하도록 긍정적인 역할을 하는 균형자 역할을 통해 한반도 전체에 대한 영향력을 강화하는 접근법으로 전환
- 중국은 이러한 접근법을 통하여 미국과 전략적 경쟁이 격화되고 있는 동아시아에서 한국의 중립화를 추동하려 노력
 - 2014년 시진핑 주석은 북한을 방문하기 이전에 한국을 방문하였고, 북한 중심으로 한반도를 이해하던 사고에서 분명히 벗어나고 있는 것으로 나타남
- 한반도 통일에 대한 긍정적인 정향이 강화
- 후진타오 시기에는 한반도의 통일은 양안 통일에 불리한 영향을 가져오며, 양안의 통일이 전제되어야 한반도 통일이 가능하다고 보았음. 반면, 최근에는 한반도 통일이 오히려 양안의 통일을 촉진할 수 있을 것이라는 사고로 전환하는 추이가 존재
 - 한국 주도로 통일하는 경우라도 미일 대 중국의 대결 구도에서 적어

도 한국이 중립을 지킬 수 있을 것이라는 기대와 더불어 한반도 통일에 대한 긍정적인 담론도 크게 증가함. 하지만 그 최종 판단은 여전히 미국 국내정치적의 향배, 미중관계 및 한중관계 등의 변수와 영향을 주고받을 것임

- 이러한 사고 전환은 중국 공산당 창당 100주년을 맞이하는 2021년까지 중국 통일에 극적인 돌파구를 찾으려는 시진핑의 노력과도 연계되어 있다고 보임

나. 북중관계

1) 후진타오 시기의 대북정책 초점

○ 개발도상국 외교와 ‘안정’ 중시의 대한반도 정책의 확립

- 당시 중국 지도부는 경제발전을 국가의 최우선적인 목표로 설정하고, 이를 위해 외교안보 정책은 봉사해야 하며, 대외적 불안정 요인을 억제하고, 불필요한 개입을 자제하는 것이 국익에 가장 부합한다는 전략적 판단을 하고 있었음

- 대한반도 정책에 있어서 또 하나의 고려는 21세기 초 갈등이 고조되고 불안정한 양안관계였음. 중국은 양안과 한반도에서 동시에 불안정이 고조되는 상황을 원하지 않았으며, 한반도에서의 현상 변경은 양안관계를 풀어나가는 데 불리한 결과를 가져올 것이라 우려하였음

2) 시진핑 시기의 대북정책 전환

○ 중국 외교의 DNA 변화와 북중 정상 국가관계 추진

- 북한에 대해 전략적 동업자라기보다는 강대국의 핵심이익을 침해할 수도 있는 약소국이라는 인식이 더 강화
- 중국 중앙대외연락부가 전통적으로 주관한 대북 문제도 이제 외교부로 주도권이 넘어가고 있음

- 약소국인 북한의 외교에 강대국인 중국이 이용되거나 불필요하게 연루되지 않겠다는 입장을 명시적으로 취함
 - 중국의 이익을 위배하는 북한의 행태에 대해서는 상응하는 비용을 증가시키겠다는 의지를 분명히 보여주고 있음
- 중국은 북한의 핵무장 수준을 재평가하였고, 핵무장이 가져오는 부정적 결과에 대해 새롭게 인식하는 등 한반도 비핵화의 의지가 전혀 없이 강화됨
- 북핵에 대한 북한의 전향적 조치가 북·중 정상회담의 전제조건
 - 북한 에너지 공급에 대한 압박과 접경지역 군사훈련 강화
 - 북핵 관련 대북 재제조치 목록 확대
 - 대규모 국가 단위 경제협력 자제. 단, 소규모 및 민생 차원의 교류는 허용하였고 최근 들어 지방정부 차원의 경제협력은 허용하는 유화책 허용
 - 지역경제 차원에서 북중 간 경제적 상호의존성은 심화
 - 북한은 중국의 과도한 영향력을 우려하여 대중 경제의존 다변화 시도 중
- 불확실한 국제정세 속에서 중국의 국익과 관련하여 북한의 전략적 가치는 여전히 존재함. 기존의 북중 특수관계의 관성과 담지자들 및 유제들이 아직 남아있음
- 중국은 여전히 북한 정권의 안정성 유지 및 공고화, 북한 급변사태의 방지, 한반도 현상유지 정책을 계속 지지할 것임
 - 여기에는 북한의 전략적 가치를 제고하는 구조적인 요인들의 변화가 부재하기 때문임. 미중 간 전략적 경쟁의 지속, 한국 정부의 한미동맹 중시, 통일시 반중 정권의 수립 가능성, 통일 이후 만주 등 영토 문제 제기 가능성, 한반도 통일이 중국 통일에 장애로 전환될 개연성 등이 북한의 전략적 가치를 유지하게 하는 요인임

- 중국 내 군부의 대북인식 변화 현상
 - 전 난징군구 부사령관 왕홍광 장군(국가이의 중시)과 전 국무원발전 연구중심한반도센터 주임 리둔치우(전통관계 중시) 사이 대북정책 논쟁
 - 2014년 2월 현역 공군 중교 왕샹의 제등계획(조선반도 전략보고서) 내용
 - 한반도 상태 최종 목표: 통일, 번영, 민주, 비핵, 중국에 우호적인 한반도
 - 한반도 통일 6대 선결조건:
 - ① 구속력 있고 높은 수준의 영구평화협정 체결
 - ② 영토 및 영해 분쟁을 철저히 해결하여 향후 불안정성 제거
 - ③ 비핵화
 - ④ 외국군대 철수 시간표 제시
 - ⑤ 한반도 재건사업에서 경제이익 확보
 - ⑥ 미국의 보증, 미·중 및 한·미·중 3자협정 체결
 - 대한반도 정책의 마지노선과 Red Line(紅線) 설정. 마지노선 구축은 한반도 관련 구체적 시나리오 작성 필요

- 북한 문제는 한중 간에 여전히 이견과 불신이 커 향후 중대한 갈등요인이 될 수 있을 것임
 - 중국의 대한반도 정책은 현재진행형이며 진화 중임
 - 중국은 현재의 구조적인 조건에서는 한국이 기대하는 바처럼 북한을 포기하는 전략적인 선택은 불가능하다고 보는 것이 현실적인 판단일 것임
 - 중국의 대한반도 정책의 핵심은 남북한 균형외교에 있으며, 일방에 편향적이기보다는 한반도 전역에 대한 영향력의 확대에 있음
 - 중국은 현 북한 상황을 ‘생존-번영’의 틀에서 인식하면서 북한에게 번영하기 위해서는 핵개발을 포기해야 한다는 논리로 설득 중
 - 대신 한국은 북한을 ‘붕괴-생존’의 틀에서 인식하면서 흡수통일 정책을 추진하는 것으로 인식하는 경향이 있어 향후 한중 간 양국의 북한

에 대한 인식 차이를 줄여나가면서 공동의 대응책을 마련해야 하는 과제가 놓여 있음

3) 북중관계 전망

- 북핵 문제는 미중 간 신형강대국관계의 가장 시범적인 협력사안으로 부상 ⇒ 중국은 비핵화 문제에 대해 완강히 북한의 전향적인 조치를 요구하고 있어, 북한 측의 태도 변화 없이는 당분간 북·중 정상회담 개최 가능성이 미약함
 - 김정은의 전략적 오판, 미숙성, 대담성 등이 추후 한반도 안보 정세에 더 큰 불확실성과 불안정성을 야기할 개연성이 크다는 판단 ⇒ 중국에 대한 존중이 없는 김정은에 대해 교훈을 주겠다는 의지가 분명함
- 중국은 한국과의 전략적 협력동반자관계와는 별개로 북한과 전통적인 선린우호관계를 잘 활용하면서 정상적인 국가관계로 정립하여 한반도 전체에 대한 영향력을 증진시키려는 노력을 추진할 것임
 - 북·중 지도부는 기싸움 중이나 북한이 지나치게 중국의 영향력에서 벗어나는 것은 방지하려 할 동인이 크기 때문에 2015년 인적교류를 강화하고 상호 조심스러운 접근을 모색할 것으로 예상됨
- 중국은 북한에 대한 대북 마지노선 구축도 병행할 것임
 - 여기서 마지노선이란 Red Line과는 다른 개념으로 가장 최악의 상황에 대한 대비를 강화하는 것을 말함
 - 일단 최악의 상황이 발생하지 않도록 북한 압박을 병행하고, 그러한 상황에서 중국이 어떻게 대응할 것인지에 대한 정보를 흘려 북의 행동을 억제할 것. 이 경우, 북한이 제4차 핵실험을 하는 데 상당한 부담을 느끼게 될 것임
 - 북한 내 체제 불안정성에 대한 관심은 크게 배가되었으며, 이 문제에 대한 논의 및 교류를 하고자 하는 인식이 크게 제고되고 있음

- 시진핑 외교의 탈미국화 현상과 미국의 아시아 재균형 정책의 충돌로 미중관계가 악화되면 북한의 전략적 가치는 다시 상승하는 효과가 나타날 것

4) 2015년 중국의 대북 접촉과 북중 정상회담 가능성

- 러시아 개최 제2차 세계대전 전승기념식(2015.5.9)에 북·중 정상이 조우할 가능성이 존재하나 회담 가능성은 그리 높지는 않을 것으로 평가됨
 - 김정은 제1위원장의 방러는 확정적인 것으로 알려짐. 그러나 불편한 중국과 북한 관계 및 중국의 러시아에 대한 압력과 같은 변수가 있음
 - 북·중 정상회담 가능성과 러시아에서의 북중 간 어색한 조우를 회피하기 위한 최근 중국의 노력은 성과 없이 끝난 것으로 판단됨. 중국 측의 북핵 문제에 대한 북한의 전향적 조치 압력을 북한이 받아들일 수 없었기 때문으로 보임
- 중국의 진퇴양난과 대러 및 대북 압력
 - 중국은 후진타오 시기와는 달리 ‘강대국’이라는 정체성을 적극 수용하면서 북한이라는 약소국이 중국의 이익에 손상을 가져오는 것에 대해서는 적극적으로 압박을 가한다는 태도를 분명히 함
 - 특히 북핵과 관련해서는 북한이 성의있는 조치를 취하는 것이 북중 관계 개선의 전제라는 입장을 강하게 표명하였고 북한은 이에 대해 외교 다변화 및 버티기로 맞서고 있음
 - 최근 북한의 강화된 대중 비난은 북한이 여전히 중국의 요구에 굴복할 의사가 없음을 분명히 한 것으로 해석됨. 중국 역시 당혹스러운 상황일 것임
 - 중국은 시진핑 주석이 러시아에서 김정은과 어색한 대면을 피하기 위해 러시아에 대해서 시진핑 주석이 곤혹스러운 상황에 직면하지 않도록 배려해 달라는 외교적 압력을 강화하고 있어 아직 그 귀결이 불확실한 상황. 교섭 결과 북한은 김정은 대신 김영남 전국인대 상무위원장을 파견할 개연성도 여전히 존재함

- 중국은 현재 한국과의 관계에서 대북 정책을 놓고 ‘죄수의 딜레마 (Prisoner’s Dilemma)’ 상황에 놓여 있음
- 중국 항일전승기념 70주년 행사에 김정은 위원장의 참석 여부는 북한이 핵문제에 대해 얼마나 중국이 만족할 만한 전향적인 태도를 보일지 여부와 관련이 있어 아직 가부를 말하기 어려운 상황임
 - 시진핑의 새로운 정체성에 입각한 강대국 외교는 과거처럼 북한에 대한 유화정책 추진을 어렵게 하고 있으며, 북한이 우선적으로 출구를 제공하여야 하나 김정은 역시 강력한 대응을 하고 있어 북중관계는 단기적으로 낙관하기 어려움
 - 북한이 제4차 핵실험을 단행하거나 장거리미사일 실험으로 상황을 악화시킨다면 북중 정상회담은 어려울 것임
 - 중국은 북한이 금년 하반기 한반도 국면을 전환하고자 도발을 할 개연성이 크다고 보고, 금년 여름 대규모 군사훈련을 통해 북한을 압박할 가능성이 다대
 - 한편, 북한과의 관계 악화가 지속되는 상황은 중국에게 부담으로 작용할 것으로 보임. 중국은 타협책으로 북한에 핵프로그램을 우선 동결하는 선언을 하고, 비핵화를 목표로 한 6자회담 및 북미회담에 임할 것을 중용하고 있음
 - 다만, 현재로서는 북한이 중국의 압박에 굴복할 개연성이 적어 중국 역시 시진핑 주석의 방러시 김정은 면담 문제부터 항일전승기념식에 초청하는 문제에 이르기까지 딜레마에 빠져 있음

3. 총론: 한국의 대응

가. 21세기 새로운 한중관계의 구성

- 한·중은 기존의 냉전적이고 진영적인 사고에서 벗어나 양국의 핵심이익

과 전략적 이익에 대해 서로 진지하게 대화하고 타협하면서 양국이 원-원하는 공동의 비전을 구축해 나가야 함

- 최소한, 현 정부가 유지하고 있는 연미화중(聯美和中) 전략 원칙을 견지해야 함
- 향후 한반도의 미래에 대해서 한·중 모두 새로운 각도에서 바라보고, 상호 인식과 이해를 조정해 나가면서 공동의 목표와 정책을 추진할 전략 대화를 시작할 시기가 도래함
- 한·중은 한반도 문제를 넘어서서 중국이 현재 적극 추진하고 있는 다양한 유라시아 지역의 구상에서 상호 이해와 존중을 전제로 협력을 확대해나가는 새로운 단계의 협력을 추진해야 함
- 양국은 기존의 동반자 관계를 넘어서 전천후적인 선린우호협력관계로 진전시키는 노력을 게을리 하지 말아야 함. 이를 위해 다음과 같은 정책 방향과 정책을 제안함.

나. 정책 방향: ‘연미협중(聯美協中)’ 전략의 추진

- 박근혜 정부 초에 강조했던 연미화중 전략은 역내 세력전이 과정에서 한국의 전략적 가치는 상승하지만, 중국의 대미정책은 여전히 온건하고 신중한 태도를 취할 것이라는 전제를 담고 있었음
 - 한국은 상승하는 전략적 입지를 활용하여 중국과 갈등의 영역은 최대한 과감히 축소시키는 ‘구동축이(救同縮異)’ 정책을 추구할 것을 제시함
- 시진핑 시기 중국의 대미정책은 미국과 전략적 갈등이 강화되는 새로운 차원으로 진화하고 있으며, 이에 따른 전략 조정이 불가피함

- 중국과 ‘구동축이’ 정책의 추진뿐만 아니라 중국이 새로이 시도하는 유라시아 국제체제 형성에 적극 개입하면서, 우리의 이익을 담보하고, 미중관계에 있어 ‘전략적 갈등과 협력’의 양면 중 ‘협력’의 부문에서 긍정적인 역할을 수행하는 전략적 선택이 필요한 시점
 - 새로운 미중관계는 ‘Pax-Americana 3.0’과 ‘중국의 부상 2.0’이 동시에 진행되는 시기로 적대적인 세력 균형과 조합된(associated) 세력 균형이 동시에 맞물려 진행될 것임
 - 이러한 시기에는 보다 신중한 태도를 취하면서도 면밀한 관찰을 통해 자신의 입장을 융통성 있게 취해 나가야 할 필요가 있음
 - 미·중과 다 같이 우호관계를 맺을 수 있는 글로벌 중견국가를 추구해야 함
- 중국과는 공동의 목표를 합의하고 공동 행동을 모색하는 ‘연미협중’ 전략을 추진해야 함
- 공동 목표의 핵심은 북핵 문제이며, 추후 북한 문제로 확대할 수 있을 것임. 북핵 문제에 대해 단호한 태도를 취하고 있고, 북한 핵 안전 문제에 대해 큰 우려를 지니고 있는 시진핑 정부와 북한의 비핵화를 위해 보다 과감한 행동계획을 추진할 것을 제안함
 - 그간 중국 측이 금기시했던 한반도 위기관리에 관한 대화도 시작할 필요 존재
 - 중국 내에서 제기되고 있는 한중동맹론은 현실성이 다소 부족하나, 형식이 내용을 지배하는 측면이 존재하므로 대북 안보협력을 증진시키기 위해 현재의 ‘전략적 협력동반자관계’에서 ‘전면적 전략협력동반자관계’로 한중관계 격상을 고려할 필요가 있음. 한편, 이는 중국이 이미 베트남 등 주변국들과 체결한 관계이므로 한미동맹에 큰 부담을 주는 것은 아님

〈표 1〉 미·중 복합관계 구도에서 한국의 전략적 선택

전략방향 변수	연미통중 (聯美通中)	연미화중 (聯美和中)	연미협중 (聯美協中)	연미연중 (聯美聯中)
기간	이명박 정부 시기	박근혜 정부 시기 (2013~2017)	2015~2030	2030~2049
미중관계	미국의 우위	미국의 군사력 우위, 미·중 경제력 균형	미국의 군사력 우위 유지, 중국의 경제력 우위로 전환	미·중 군사력 균형, 중국의 경제력 우위
국제체제	미·중 갈등과 협력의 모색 시기	복합적인 미중 갈등과 협력 시기	미·중 전략적 경쟁 시기	미·중 전략균형 시기 다극 체제 형성
국제체제 내 중국의 부상	한미동맹 기반 위 역내 우호증진 노력. 중국과 구동존이 (救同存異)의 모색	일변도 외교 지양, 중국과 구동축이 (救同縮異) 추구, 중견국가 협력의 모색 및 추진, 미·중과 양자 전략대화 강화	한미 전략동맹 운용, 중국과 공조의 심화, 다자안보체제의 구축, 중견국가 협력의 제도화	동맹 외교의 탈피와 다자안보체제 강화. 중견국가 협의체의 적극적 운용
북한체제 위기	한미동맹, 대일 협력 공고화 및 대중·대러 외교 강화	한미동맹 유지 및 대중 및 대일 협력 외교 강화, 대북 한·중 전략대화 추진	미국 및 중국과 양자협력 기반으로 한·미·중 3자 전략대화의 운용	미·중과 전략 대화 심화, 한·미·중 3자협력의 안정화, 평화적 통일 실현

다. 중국과 적극적으로 눈높이를 맞추어 도전을 기회로 전환

- 시진핑 시기의 중국은 보다 능동적이고 적극적으로 대외정책을 전개하고 있으며, 그 이익관계도 구체화하면서 상응한 대응을 분명히 하고 있음. 이는 우리 외교에 양날의 칼을 제공하는 것이며, 미래 외교안보경제 관계에서 한중 간 불안정성도 크게 증대하고 있음
- 중국이 제시한 친(親)·성(誠)·혜(惠)·용(容)이라는 대주변국 외교 이념은 공세적이라기보다는 대미 수세적인 연횡(連橫) 전략에 가까움. 단, 마

지노선)에 대한 새로운 강조는 중국의 마지노선이 어디에 있는지를 면밀히 파악하는, 보다 신중한 대중 외교의 필요성도 동시에 주목해야 함

- 우리는 경제영역뿐만 아니라 외교 및 안보 분야에서도 ‘대중국 견제와 경쟁’ 전략에 방점을 두는 기존의 관행적인 사고에서 벗어나 더욱 적극적으로 어떻게 ‘중국과 함께, 중국 속으로’ 들어갈 수 있는지에 대한 전략적 사고로 전환할 필요가 있음

라. 중국의 핵심이익과 관련된 사안에 대해 신중한 접근 필요

- 현재 한중 간 중국의 핵심이익과 관련해 연계될 수 있는 사안은 주한미군에 대한 사드(THAAD) 미사일 방어체제의 구축, 해상경계획정(이어도 포함), 북핵과 연관된 북한 문제일 것임
 - 중국은 주한미군 내 사드 배치를 미국의 전 지구적인 미사일 방어망 체계 구축의 일부이며, 중국의 주요 핵심이익을 침해할 개연성이 크다고 보고 반발하고 있음
 - 사드의 한반도 배치 문제는 고립된 일시적인 사안이 아니며, 북핵 문제로 기인한 것이라고 보기에는 보다 전략적인 면을 지니고 있으며, 러시아는 중국보다 더 강하게 반발하고 있음
- 중국의 입장에서 X밴드 레이더의 운용이 중국에 적대적으로 작동하고 있음. 따라서 중국의 주변국 외교에서 새로이 강조되고 있는 마지노선을 넘어서고 있다는 판단이 선다면, 한중관계는 예상했던 것보다 커다란 파란을 맞을 개연성이 다대함
 - 중국이 사드 배치 문제를 마지노선으로 인식하고 있는지에 대해 보다 정확한 판단을 요하며, 적어도 이 문제를 결정하기 전에 중국이 납득할 수 있는 소통이 요구됨
- 실제 사드 도입 문제는 미·중이 우선적으로 전략 대화를 통해 다뤄야

할 문제이며, 이 과정에서 한국의 안보적 우려를 충분히 전달하고, 미·중 대립이 아닌 협력 사안이 되도록 외교적 노력을 기울여야 함

- 러시아의 강력한 반발도 예상되는 가운데, 중국을 통해 러시아를 억제하고, 중·러가 한국에 대한 공동대응을 추진할 개연성을 차단해야 함. 신중하지 못한 정책결정은 중국과 러시아가 적극적으로 대북 카드를 활용하여 한국에 대응하게 할 것이며, 이는 북핵 문제는 물론이고 향후 통일 문제 대응에도 큰 장애를 초래할 것임
 - 특히 경제적 수단을 정치적 목적을 위해 적극적으로 활용하고자 하는 의지가 분명한 중국의 새로운 주변국 외교정책은 한국이 감내할 비용 수준을 넘어설 수 있다는 우려가 더 커지고 있음

마. 북한 문제 주도권 확보는 대중 레버리지를 강화하나, 현 단계에서는 국제공조가 우선시되어야 함

- 탄탄하고 지속적인 남북한 관계를 지렛대로 할 때 비로소 중국을 포함한 강대국들과 외교에서 진정한 레버리지를 확보할 수 있을 것임. 남북관계 개선의 모멘텀을 마련하는 것이 중요
 - 단, 현 국면에서 국제공조를 유지하는 것이 더 중요하기 때문에 우리가 먼저 나서서 5.24 조치 등 대북 국제공조를 파기하거나 약화하는 것은 추후 우리 외교에 부메랑으로 돌아올 개연성 다대
 - 현재 드물게 한미중이 대북인식을 같이하고 북핵에 대해 압박하는 국면이며 이 기초를 잘 유지하는 것이 단기적인 남북관계 개선보다 중요함



사드(THAAD)의 배치 문제와 관련한 일차적인 과제는 ‘모호성 전략’을 마감하고 조속히 배치를 결정하는 일이다. 한국이 구축해온 한국형미사일방어(KAMD)가 단 1회의 요격 기회를 가지는 종말 단계 하층방어용임을 감안한다면, 사드를 통해 중첩방어의 기회를 가지는 것은 군사적으로 필요하다. 하지만, 더욱 중요한 과제는 사드에만 함몰되어 종합적·포괄적 북핵 대응책 수립을 간과하는 우를 범하지 않아야 한다는 점이다. 군은 기술적·정치적 타당성에 한계가 있는 선제(킬체인)와 방어에만 집중할 것이 아니라, 상호취약성의 확보에 용이한 응징을 중심에 두고 선제와 방어가 이를 보완하는 ‘최적의 배합(optimal mix)’을 찾아야 한다. 포괄적·종합적 대비책에는 한미연합태세의 강화도 포함되어야 하며, 핵심은 동맹조약에 자동개입 조항과 핵우산 조항을 신설하는 것이다. 사드는 한미관계에 순기능을 할 것이다. 한국에게는 동맹관리의 수단으로서 상호신뢰성을 회복하고 한국변수의 주변부화(marginalization)를 예방하는 데 기여할 것이다. 동시에 미국의 아시아전략의 완성도와 안정성을 높이는데도 기여할 것이다. 한중관계에 미치는 악영향은 제한적일 것이다. 사드는 중국 안보에 직접 영향을 미치는 변수가 아니며, 반대의 주된 이유는 미중 간 지전략적 경쟁에서 비롯된다. 또한, 한중관계는 경제적 공생관계 위에 부리를 내리고 있어 단일사안에 의해 심각한 충격을 받을 만큼 취약하지 않다. 중국의 반발이나 과장된 주장이 한국의 사드 결정에 주요 변수가 될 필요는 없다.



사드(THAAD) 배치와 한미 및 한중 관계 전망

김 태 우

동국대학교 석좌교수/前 통일연구원장

1. 들어가며

- 북한의 김정은 정권이 김일성-김정일이 남긴 유산사업인 핵무장 사업을 이어감에 따라 한국을 겨냥하는 북핵의 위협은 날로 가중되고 있음
 - 그동안의 정황들을 종합할 때, 북한이 핵탄의 경량화·소형화·다종화에 상당한 능력을 축적한 것으로 판단되며, 조만간 핵무기를 실전 배치할 것으로 예상됨
 - 이에 대한 군사적 대응으로 한국이 택하고 있는 것은 방어와 선제라고 할 수 있음
 - 방어를 위해 한국은 이명박 정부 이래 ‘한국형미사일방어(KAMD)’를 구축해오고 있으며, 이와 함께 2013년부터는 사전 탐지를 통한 선제타격을 골자로 하는 ‘킬체인(kill-chain)’의 구축을 추진 중임
 - 이에 국방부는 2015년 4월 20일 발표한 『2016~2020 국방중기계획』을 통해 향후 5년 동안 KAMD와 킬체인에 8조7천억 원을 투입한다는 계획을 밝힘¹⁾

- 3차례에 걸친 북한의 핵실험과 반복되는 미사일 시험발사는 한국 정부

와 국민의 경계심을 고조시킴

- 국방부 내외에서 종말 단계 하층에서의 단 1회 요격 기회만을 가지는 KAMD의 불충분성에 대한 논란이 제기된 것은 당연했으며, 그 연장선에서 중첩 요격을 위한 사드(THAAD)의 필요성이 제기되어 미국의 공직자들과 한국의 전문가들이 공개적으로 언급하는 상황에 이룸
- 중국은 관민학(官民學) 채널을 총동원하여 사드의 한국 배치에 반대하는 입장을 거듭 피력하고 있고, 한국 사회에서는 찬반론이 활발하게 전개 중이며, 안보우선론과 동맹중시론에 근거하는 찬성론과 한중관계 보호의 필요성에 근거하는 반대론이 교차하는 가운데 일부 친북·중북 세력들이 한중관계 중시론이나 방어미사일의 기술적 불완전성을 내세우면서 반대론에 편승하는 경향도 보임
- 2015년 4월 9일, 북한의 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 사출실험 공개가 안보중시론에 새로운 모멘텀을 더해주었지만,²⁾ 사드 배치를 둘러싼 찬반론은 현재에도 이어지고, 그럼에도 한국 정부는 뚜렷한 결정을 내리지 않고 있으며, 국방부도 “요청받은 바가 없고, 협의한 바도 없으며, 결정된 것도 없다.”라는 ‘3무(無)’ 원칙을 고수 중임

○ 사드는 결코 북핵에 대한 군사적 대응이라는 대과제에서 핵심적 주제가 될 수는 없음

- 사드의 배치는 당연하고 시급한 일이지만 북핵에 대한 군사적 대응의 한 부분만을 담당할 뿐이며, 한국의 군사적 대응은 보다 포괄적·종합적인 것이어야 함
- 이 과정에서 중국의 반발이나 한중관계에 미칠 악영향에 대한 과도한 예상이 사드의 배치에 중요한 변수가 되어서는 안되며, 그보다는 한미동맹에 미칠 긍정적 영향이 더욱 중요한 변수가 되어야 할 것임
- 안보에 관한 한 ‘정치’나 ‘외교’보다는 ‘원칙’이 우선이며, 북한 정권의 불확실성을 감안한다면 더욱 그러함. 그렇기 때문에 사드 문제에 관한 한, 국방부가 ‘3무’ 원칙을 종식하고 배치를 위한 공식적인 한미협약에 착수해야 함은 당연하지만, 한국이 직면한 핵심적 당면 과제는

사드 문제에만 함몰되지 않고 사드를 포함한 효과적·효율적인 종합
대책을 모색하는 일이어야 함

2. 북한의 핵무장 사업과 핵동인(核動因)

- 북한에게 있어 핵무장은 3대에 걸쳐 시행되고 있는 국가적 사업이며, 김정은 정권에게 있어서는 김일성-김정일이 남긴 최대의 유산사업
 - 북한의 핵개발 역사에 비추어보면 김일성 주석은 ‘핵무장 사업의 창시자’로서 6.25 전쟁의 정전 직후부터 핵 보유를 구상하여 50~60년대부터 인재양성에 착수하고 70년대에 영변핵연구단지 건설을 시작함. 80년대부터 부분 가동하여 플루토늄(Pu) 생산을 실현한 최초의 설계자
 - 북한이 이미 70년대부터 주요 투발수단인 미사일 개발을 본격화한 것도 김일성의 주도하에서 가능

- 김정일 국방위원장은 김일성이 구축한 핵개발 인프라를 본격 가동하여 핵실험까지 실행한 ‘핵무장 사업의 집행자’
 - 김정일 정권은 1994년 미국과 체결한 제네바핵합의(Agreed Framework)를 기만하고 고농축 우라늄을 통한 핵무기 제조 경로를 모색했고, 이 합의를 파기한 후에는 노골적으로 플루토늄탄을 제조하여 핵실험을 강행하면서 다른 한편으로는 자국이 보유한 양질의 우라늄 광산을 의식하여 우라늄탄 대량생산 체제를 구축함
 - 북한이 농축기술을 확보하기 위해 파키스탄과의 압둘 카디르 칸(Khan) 박사와 은밀한 거래를 시작한 것은 제네바핵합의에 서명한 직후이며, 북핵 문제의 진화를 원하는 국제사회의 염원을 담은 6자회담(2002~2008)이 13차례에 걸쳐 개최되었지만, 김정일 정권은 ‘대화 따로, 핵개발 따로’라는 이중전략(two-track strategy)을 통해 이를 우회·기만함
 - 2005년 9.19 공동성명, 2007년 2.13 합의 등 6자회담이 이룬 성과가

- 국내의 낙관론자들을 일시적으로 열광하게 만들었지만, 결과만을 놓고 볼 때 김정일 정권의 ‘2보 전진을 위한 1보 후퇴’에 불과
- 북한은 9.19 공동성명에도 불구하고 이듬해인 2006년 첫 핵실험을 실시했고, 2007년 2.13 합의나 2008년 5MW 원자로의 냉각탑 폭파 그리고 북한에 대한 미국의 테러지원국 해제 조치는 2009년 제2차 핵실험을 억제하는 데 아무런 역할도 하지 못함
- 2011년 김정일 위원장의 급사(急死)와 함께 권력을 세습 받은 김정은 노동당 제1비서는 핵무장 사업을 계승 발전시키는 것과 함께 ‘핵군사력의 본격적인 운영자’로서 책무를 다하고 있음
- 김정은 정권은 2012년 개정한 헌법에서 스스로를 ‘핵보유국’으로 천명했고, 2013년 2월에는 세계여론의 거센 반대를 무릅쓰고 제3차 핵실험을 강행했으며, 이어서 3월에는 ‘병진(竝進)정책’ 선포를 통해 핵무장 사업의 계승을 재확인하고 장거리 로켓 발사와 미사일 시험 발사를 계속 진행 중임
 - 김정은 시대에 이르러 북한의 핵무장 사업은 더욱 가속화되고 있음. 북한 당국의 ‘경량화·소형화·다종화 성공’ 선언, 빈번한 탄도미사일 시험발사, 로켓 엔진 시험, 대남 핵공격 위협 등 그동안 드러난 정황들을 종합할 때 핵무기의 실전배치는 임박한 것으로 보임
- 북한에게 있어 ‘체제 딜레마’는 가장 강력한 핵동인(核動因)을 제공하는 원천
- 핵을 포기하고 개혁개방을 수용하면 일순간 경제가 활성화되고 주민의 삶의 질이 개선된다는 점은 북한의 지도부도 알고 있지만, 그로 인한 외부사조의 유입과 주민의 깨우침이 백두혈통 세습체제를 위협할 수 있다는 점 때문에 쉽사리 개혁개방을 결단하지 못함
 - 체제가 붕괴되면 기득권을 누려온 지배층의 비참한 말로(末路)가 예상되기 때문에 일단은 다른 모든 것을 희생시키더라도 체제생존을 우선시하지 않을 수 없음

- 북한에게 핵무기는 체제생존을 위한 궁극적 수단이 되고 있는데, 통치기반 불안정과 국제적 고립이라는 내우외환(內憂外患)에 시달려야 하는 김정은 정권에게 있어서는 더욱 그렇다고 할 수 있음
- 김정은 정권은 핵무장을 통해 대내용 후광 효과(halo effect), 대남용 핵그림자 효과(nuclear shadow effect) 그리고 대미용 동등화 효과(equalizing effect) 라는 세 가지 효과를 노림
 - 대내적으로 북한은 핵무기를 최고 지도자의 과학적 업적이자 북한을 군사강국으로 만들어 주는 최상의 수단으로 선전함으로써 핵이 발생하는 후광효과로 통치기반을 강화할 수 있다고 봄
 - 한국을 향해서는 한반도에 짙은 핵그림자를 드리우고 이를 심리적 압박수단으로 사용하며, 핵 위협을 통해 한국 정부와 국민을 위축시킴으로써 상대적 경제강국인 한국을 압도하고 남북관계를 주도하기를 원함
 - 미국에 대해서는 약소국인 자신들이 핵무기를 통해 강대국인 미국과 공포의 균형(balance of terror)을 이룸으로써 미국의 체제위협을 불식시키고 대등한 협상지위를 누릴 수 있다고 믿고 싶은 것
 - 이런 의도가 아니라면 북한이 굳이 미 본토를 사정권에 넣은 대륙간탄도탄(ICBM)을 개발하고 대미(對美) 핵공격 위협을 반복할 이유가 없을 것임. 이렇듯 강력한 핵동인을 가진 김정은 정권이 ‘핵억제력’을 증강하고 대남·대미 핵전쟁 위협을 가하는 것은 놀라운 일이 아니며, 정작 놀라운 것은 북핵 위협에 일방적으로 노출되어 있으면서도 그것이 대북정책 및 통일정책에 끼칠 악영향과 폐해(弊害)들을 간과하고 있는 한국 사회의 무신경이라 할 수 있음

3. 북핵 위협 통제·억제의 필요성

- 미국의 대한(對韓) 핵우산 공약이 강건하고 핵문제에 인하여 북한이 국제 사회에서 고립되어 있는 현 상황에서 북한군이 실제로 핵무기를 사

용하는 것은 쉽지 않음

- 핵무기는 강력한 ‘핵그림자 효과’를 발휘하는 대남 비대칭 수단 (asymmetric capabilities)의 핵심으로서 북한은 이를 이용하여 남북관계를 주도하려고 있고, 이런 위협을 적절하게 상쇄·억제하지 못한다면 한국은 다양한 피해를 겪어야 함

○ 첫째, 북한의 남북관계 주도력이 강화될 것

- 한국 정부와 국민은 핵을 보유한 북한과 맞서는 것에 부담감을 느껴 북한의 위협에 당당하게 대응하지 못하는 약자의 입장에 처하게 되는데, 이 현상은 이미 현실로 드러나고 있음
- 북핵 위협을 통제·억제하지 못한다면 남북관계는 ‘갑을(甲乙)관계’로 변질될 것이며, 궁극적으로는 국가생존을 위해 북한에게 평화를 구걸해야 하는 우남(牛狼)관계로 전락할 수 있음

○ 둘째, 도발의 악순환을 차단하기 어려울 것

- 북한의 대남도발은 분단 이후 지속적으로 이어져 왔지만, 2010년대에 들어서면서 핵그림자 효과를 배경으로 하는 대담한 무력도발이 이어짐
- 2010년 3월, 북한의 130톤급 연어급 잠수정에 의한 천안함 폭침은 자국 영해에서 정상적으로 작전에 임하고 있던 한국의 해군함정을 공격한 것으로서, 이는 도발을 넘는 사실상의 전쟁행위이며 같은 해 11월 연평도 포격도발 역시 6.25 전쟁 정전 이후 처음으로 북한군이 한국의 영토를 포격한 전쟁행위임
- 북한이 이토록 중대한 도발을 자행할 수 있었던 배경에는 핵그림자 효과에 대한 신뢰가 바탕
- “한국 정부와 국민은 핵보유 북한에 맞대응할 엄두를 내지 못할 것”이라는 계산이 작용한 것으로 봐야 하며, 북한이 핵무기를 앞세우고 일방적으로 한국을 위협할 수 있는 상황이 지속되는 한 도발의 악순환은 차단되지 않을 것

- 셋째, 북핵 위협은 한국의 대북정책과 통일염원을 무력화시키는 위협 요인
 - 대북정책이란, 한국이 북한에 대해 펼치는 모든 정책을 총칭하는 것이지만 궁극적 목표는 ‘상생(相生)’과 ‘북한의 변화’라는 두 가지로 압축 가능
 - 이는 분단기간 동안에는 남북이 무력충돌을 불식하고 평화롭게 공존할 수 있도록 노력해야 하고, 이와 동시에 자유민주주의 통일을 염두에 두고 북한을 변화시키기 위해 노력해야 한다는 뜻이며, 한국의 딜레마는 이 두 목표가 불가피하게 상호상충성을 가진다는 점임
 - 북한 정권의 입장에서 보면 한국이 상생을 위해 자신들의 주권적 실체를 인정하고 협력하는 것은 환영할 일이지만, 자신들의 체제와 가치를 변화시키기 위해 인권개선과 민주화를 요구하고 외부사조를 유입시키는 것은 반길 수 없음
 - 한국은 통일이 되는 순간까지 상호모순적인 두 목표를 병행 추구하지 않을 수 없으며, 그것이 분단국의 숙명

- 북핵은 한국의 이러한 목표들을 성취하는 데 중대한 걸림돌로 작용
 - 북한이 핵무기라는 비대칭 능력으로 한국을 위협할 수 있다고 생각하는 한 무력도발을 포기하고 이에 비례하여 상생을 택할 가능성은 낮아지며, 반대로 도발을 통해 긴장을 조성하고 이로 인한 반대급부를 득하겠다는 동기는 강해짐
 - 북한이 한국의 요구를 수용하여 변화와 개혁개방의 길을 택할 가능성도 더욱 희박해지며, 오히려 한국의 정책변화를 강제하고자 하는 북한의 동기는 강력해질 뿐만 아니라 한국의 헌법 제4조가 명시하고 있는 ‘자유민주주의 질서에 입각한 평화통일’을 받아들일 가능성도 낮아짐
 - 북한의 붕괴로 인한 흡수통일의 기회가 도래하는 경우 핵무기는 북한군으로 하여금 평화로운 투항보다는 무력저항을 택하게 하는 요인이 되기 때문에 통일과정을 무산 또는 역류시킬 수 있으며, 통일과정은 유혈극으로 변질 가능

- 돌이켜 보건대, 현대식 국가(nation-state) 생성 이래 무력이 강한 나라가 스스로 체제를 포기하고 약한 나라에 평화롭게 흡수된 사례는 없으며, 이런 일은 앞으로도 존재하지 않을 것임
 - 독일 통일의 경우도 결코 예외가 아님. 동독이 압도적인 군사력을 보유하고 있었다면 1989년 11월 베를린장벽의 붕괴 이후 이듬해 10월 통일까지 50만 명의 동독인들이 탈출하는 것을 방치하지 않았을 것이며, 순순히 ‘평화로운 흡수통일’을 허용하지 않았을 것임
 - 그 경우 독일 통일은 무산되거나 지연되었을 수 있으며, 통일과정에서 많은 유혈사태가 수반되었을 수도 있었음
 - 북핵의 존재와 그로 인한 비대칭적 위협은 통일을 염원하는 한국의 정책과 외교 노력을 한낱 무의미한 허례의식으로 전락시킬 수 있고, 한국으로서는 북핵 위협을 적절하게 통제·억제해야 할 절박한 이유들을 가지고 있는 셈임

4. 한국의 군사적 대응과 개선점

- 북핵 위협에 대응하는 국가차원에서의 한국의 대응은 ‘3D’, 즉 대화(dialogue), 외교(diplomacy) 그리고 군사적 억제(deterrence)로 요약 가능함
 - 이중 군사적 억제는 선제(preemption), 방어(defense), 방호(protection), 응징(retaliation) 등 네 가지 방법으로 압축될 수 있음
 - 이 중에서 방호 부분은 당장 한국과는 무관함. 스위스의 경우 41,277평방 km의 국토에 8백만 명의 인구를 가진 작은 영세중립국이지만 냉전 동안 국가적 사업으로 추진하여 전 국민을 수용할 수 있는 약 30만 개의 핵대피소를 건설하고 1,200여 개의 민방위조직을 운용함
 - 여기에 비한다면, 한국의 방호 투자는 거의 전무한데다 북핵의 위협성 평가에 대한 국론분열과 복지 문제의 과도한 정치화로 인해 핵방호 시설을 위한 예산연출은 불가능함

- 방호는 추후 장기과제로 고려할 수밖에 없으며, 국방부가 당장 고려할 수 있는 것은 선제, 방어 그리고 응징이라는 세 가지 선택으로 압축되는데, 이 중에서 현재 국방부가 추진하는 것은 방어와 선제임
 - 방어를 위해 국방부는 ‘한국형미사일방어(KAMD)’를 그리고 선제를 위해서는 ‘킬체인(kill-chain)’ 구축을 계획 중인데, 킬체인은 2013년 2월 북한의 제3차 핵실험 직후 정승조 당시 합참의장이 밝힌 것으로 북한의 핵발사 징후를 사전에 포착하여 선제공격을 통해 파괴한다는 것이 골자인데, 2013년 10월 제45차 한미안보협의회의(SCM)에서 김관진 국방장관과 척 헤이글 미 국방장관이 킬체인 개념이 포함된 ‘맞춤형 억제’에 합의함으로써 한미 간에서도 공식화되었음³⁾
- 킬체인과 한국형미사일방어에는 간과할 수 없는 결점들이 내포되어 있는데, 바로 기술적·정치적 타당성의 한계성 문제임
- 킬체인의 기본개념은 핵발사 징후가 탐지되면 이를 ‘시한성 긴급표적(time sensitive target)’으로 설정하여 30분 이내에 탐지-식별-결심-타격의 단계를 거쳐 위협원을 제거하는 것
 - 한국군이 킬체인을 제대로 작동하기 위해서는 고도의 센서체계(ISR), 신속한 타격명령 전달을 위한 지휘·통제·통신·컴퓨터(C4) 체계 그리고 선제타격을 위한 정밀타격 무기체계(PGM)와 타격전략을 완비하고 있어야 하지만, 아직은 미흡한 상태임
 - 다목적 인공위성, 금강 및 백두 정찰기 등 현재 한국이 보유한 자산으로는 북한군의 이동발사대(TEL)를 탐지·추적하기는 무리이며,⁴⁾ 북한이 SLBM을 배치하는 경우 사전탐지는 더욱 어려워짐
- C4체계와 관련해서도 한국군은 전작권 분리에 대비하여 합동지휘통제체계(KJCCS)를 구축한 상태이나 충분한 검증이 이루어지지 않은 단계라 할 수 있음
- PGM 분야와 관련해서 한국군은 ATACMS(사거리 300km), 현무-2(300~500km), 현무-3 순항미사일(1500km) 등을 보유하고 있고

특히 공군은 SLAM-ER, AGM-142, JDAM, GBU-24, Bunker-Buster 등 정밀유도무기들을 보유함

- 북한이 핵무기를 포함한 다양한 비대칭 수단들을 보유하고 있음을 감안한다면 한국군이 보유한 타격수단들은 질양(質量)면에서 왜소함
- 킬체인을 구축한다는 발상 자체는 바람직한 것이지만, 기술적 타당성을 가지기 위해서는 막대한 시간과 재원이 투입되어야 함을 유의해야함

○ 킬체인을 위한 충분한 투자가 이루어져 기술적 타당성을 확보한 이후에도 정치적 타당성의 한계라는 문제가 존재함

- 킬체인을 통한 선제공격을 감행하는 경우, 한국은 선제하지 않았다면 북한의 공격을 받았을 것이라는 점을 국제사회에 증명해야 함
- 국제법적으로 인정받지 못하는 예방적 선제공격(preventive strike)이 아닌 국제법상 정당성이 인정되는 선제공격(preemptive strike)이라는 사실을 증명해야 하는데, 이는 핵발사를 사전에 탐지하는 것보다 더 어려운 과제일 수 있고, 그렇게 하지 못할 때 한국은 전쟁도 발국으로 매도될 수 있으며, 북한에게 확전의 빌미를 제공할 수도 있음
- 이런 상황에서 한국의 군통수권자 또는 통수권자로부터 군령권을 위임받은 지휘관이 대북 선제공격을 명령하기란 쉽지 않을 것이며, 킬체인은 최첨단·고정밀 자산들을 필요로 하기 때문에 기술적 타당성을 가지기까지 많은 시간과 자원투여가 필요한데다 상대국 영토 내의 목표물을 파괴하는 것이기 때문에 정치적 타당성을 확보하는 것도 쉽지 않은 선택임

○ 한국형 미사일방어 체계도 기술적 타당성에 있어서의 한계성을 가짐

- 미사일방어란, 상대국이 발사한 미사일이 표적에 도착하기 전에 요격 미사일을 발사하여 파괴하는 것으로, 미사일의 비행궤적은 대개 부스트 단계(boost stage), 부스트 단계 이후 최고 정점에 이르기까지의

상승 단계(ascent stage), 정점 이후 주로 외기권에서 비행하는 구간을 의미하는 중간경로 단계(midcourse stage), 목표물의 상공에서부터 목표물을 향해 급강하하는 종말 단계(terminal stage) 등으로 구분되는데, 경우에 따라서는 부스트 단계(boost phase), 비행 단계(flight phase), 종말 단계(terminal phase) 등 3단계로 구분되기도 함

- 부시 대통령(George W. Bush) 이후 미국이 구축 중인 미사일방어(BMD)는 중첩요격을 기본으로 하고 있고, 중간경로 단계에서의 요격을 위해서는 유효고도 2,000km인 GBI 체계를, 종말 단계 상층방어를 위해서는 30여 척의 이지스함에 탑재된 유효고도 150km의 SM-3 요격미사일과 THAAD 미사일을 그리고 종말 단계 하층방어를 위해서는 유효고도 15~20km의 PAC-3를 배치
 - 미국은 NATO 및 아시아 동맹국들과도 긴밀히 협조하고 있는데, PAC-3를 한국 등 해외 미군기지 보호용으로 배치하고 있으며, 이스라엘, 일본, 대만 등과도 미사일방어 협력을 강화함
 - 일본은 미국과 공동으로 SM-3 Block II를 개발한데 이어 미국의 X-band 레이더인 AN/TPY-2를 일본 내에 배치하여 공동으로 활용하고 있으며, 지상에서의 중첩요격을 위해 THAAD이나 지상배치용 SM-3을 구입하는 문제를 검토 중임5)
- 여기에 비해 한국이 지금까지 추진해온 KAMD는 종말 단계 하층방어에 국한
- 한국이 일차적으로 구축한 미사일방어체계는 PAC-2에 의한 종말 단계 하층방어가 전부였으며, 이후 PAC-3를 구입하고 이스라엘로부터 그린파인 레이더 2식을 구입했지만 여전히 종말 단계 하층방어에 머물고 있었으며, 이는 한국군이 2011년에 개발하여 최근 공개한 파편탄두 방식의 철매-2(KM-SAM)가 실전 배치되어도 달라지지 않음
 - 이 미사일 역시 유효고도가 15km에 불과하여 어차피 중첩방어는 이

루어지지 않을 것이기 때문이며, 이러한 상황에서 북한의 제3차 핵실험 이후 군 내부 및 외부의 전문가들 사이에 마지막 단계에서 단 한번만의 교전 기회를 가지는 현 요격체제의 문제점이 제기된 것은 당연했고, 이와 함께 종말 단계 상층방어가 가능한 THAAD 미사일이나 SM-3 미사일을 도입하여 중첩방어를 시도해야 한다는 주장들이 제기됨⁶⁾

- 이후 미국 정부의 공직자들에 의한 ‘사드 한국 배치 가능성’ 언급과 이에 대한 중국의 강력한 반발이 이어지면서 한국 내에서도 사드 배치에 대한 찬반 논란이 가열. 당사자인 한국의 국방부는 분명한 언급을 삼간 채 ‘3무(無)’ 입장을 지속하고 있지만, 근년 동안 이루어진 한미 안보대화들을 종합할 때 사드 문제는 조만간 한미 간의 공식 의제로 부상할 것으로 예상

○ 미사일방어에 있어서의 최대 문제점은 방어의 불완전성

- 미국은 제1, 2차 걸프전에서 패트리엇 미사일을 사용하여 이라크군의 스커드 미사일을 막아냈지만 완벽한 방어가 되지는 않음
- 지리적 인접성, 시한의 촉박성, 상대적으로 복잡한 한반도의 지형 등을 고려할 때 현재의 KAMD로 북한 미사일들을 모두 요격할 수는 없으며, 협소한 공간에서의 핵폭발이 가져올 막대한 피해를 감안한다면 ‘높은 요격 성공률’이 성공적인 방어를 의미할 수도 없음
- 이론적으로도 공격능력의 개발과 방어능력의 개발은 상호간 악순환의 관계에 있기 때문에 방어능력은 새로운 공격능력의 개발을 부추기게 되는데, 경제사정이 좋지 않은 러시아가 미국이 유럽에서 구축하고 있는 미사일방어를 돌파하기 위해 보레이급 핵잠수함을 건조하여 불라바 미사일을 탑재하는 것이 좋은 예⁷⁾
- 방어의 불완전성은 한국이 사드나 SM-3를 배치한다고 해서 해소되는 것이 아니며, 북한이 SLBM을 배치하는 경우 불완전성은 더욱 증폭되고 때문에 ‘만족할만한 수준의 방어’에 이르기까지 어느 수준의 기술력과 어떤 규모의 재원이 투자되어야 하는가에 있어서 상한선(upper

limit)은 존재하지 않으며, 이런 상황에서 고가(高價)의 고첨단·고정밀 장비들을 확보하기 위해 무한정 재원을 투입하기도 어려움

5. 북핵 억제를 위한 최적의 배합

- 방어와 선제가 북핵 억제전략으로서의 결점들을 내포하고 있는데 반해, 응징을 골자로 하는 억제전략은 이들의 약점을 보완하고 억제효과를 높이는 선택이 될 수 있음
 - 기본적으로 응징은 기발생한 공격행위에 대한 대응이므로 정당성을 증명하는 데 어려움이 없으며, 공격자에게 물리적 피해를 강요하기 때문에 억제력도 강력하고 선제나 방어가 요구하는 만큼의 고첨단 장비들을 필요로 하지 않는 경우가 많아서 상대적으로 저렴한 비용으로 가능함
 - 북한이 수백만 원 가치에 불과한 소형 무인기를 서울 상공에 침투시켜 한국의 안보불안을 조성하는 경우, 방어를 통해 재발을 억제하고자 한다면 탐지추적을 위해 저고도 레이더가 필요하고 요격을 위해서는 경공격기나 전투헬기를 배치해야 할 것이나 이를 위해서는 막대한 재원이 투입되어야 함
 - 한국도 동일한 부류의 소형 무인기를 평양 상공에 침투시키는 맞대응을 택한다면, 저비용-고효율 억제효과를 가져올 수 있고 마찬가지로, 천안함 폭침사태의 재발을 억제하는 가장 저렴한 방법은 동일한 방법으로 상대국 함정에게 피해를 입히는 맞대응식 응징일 것임
 - 방어를 통해 이를 해결하고자 한다면 소나시스템을 업그레이드하고 수상함의 대잠능력을 증강하거나 대잠 초계기들을 운용해야 하는데 훨씬 더 많은 비용이 소요되고, 같은 이치에서 북한이 핵무기를 앞세우고 대도시 공격을 위협하는 것을 억제하기 위해서는 한국도 북한의 대도시나 산업 중심지들을 위협하는 응징 수단들을 보유해야 하는데, 광역지역을 불모로 삼기 위한 이런 미사일은 선제가 요구하는

만큼의 정밀성이나 정확성을 요구하지 않음

- 억제전략으로서의 응징이 가지는 핵심적인 가치는 상호취약성(mutual vulnerability)을 확보하는 데 용이하다는 사실에 있음
 - 냉전이 최고조에 달했던 1980년대 중반 미국과 소련은 6만 개에 달하는 핵탄두를 보유한 채 핵군비 경쟁을 벌였지만, 핵전쟁이 발발하지는 않았음
 - 핵전쟁 발발을 억제한 주역은 상호확실파괴(MAD) 전략이고, 이 전략은 상대국의 핵공격을 방어하지는 못하더라도 반드시 핵보복을 가한다는 능력과 의지를 과시함으로써 서로가 서로에게 취약하다는 상호 취약성(Mutual Vulnerability)을 증명해 어느 일방도 핵전쟁을 엄두내지 못하게 한다는 것이 골자
 - 미국과 소련은 상호억제를 위해 핵무기를 지상과 공중 그리고 바다에 배치하는 핵3축 체제(nuclear triad)를 운용했지만, 그중에서 가장 확실하게 상호취약성을 보장해준 것은 핵미사일을 탑재한 핵추진 전략잠수함(SSBN)
 - 잠수함은 생존성·은밀성·치밀성 등을 갖춘 플랫폼(platform)이기 때문이었으며, 핵전략가들은 SSBN을 ‘핵세계 안정에 가장 결정적으로 기여한 무기(the most stabilizing weapon)’로 칭하기를 주저하지 않았음

- 현재 한반도의 상황은 냉전시절 미소와는 전혀 다름
 - 한반도에는 핵국인 북한과 비핵국인 한국이 대치하는 취약성의 불균형 상태에 있으며, 북한이 은밀성과 생존성을 자랑하는 SLBM까지 실전 배치하게 된다면, 한국의 일방적 취약성은 더욱 심화될 것
 - 이는 ‘전략적으로 절대로 허용할 수 없는 여건’에 해당되고 한국이 핵공격 위협을 받고 있는 나라라면 이론적으로 완벽할 수 없는 방어에 의존하기에 앞서 상호취약성을 확보하는 것이 우선이며, 북한이 조만간 SLBM까지 보유하게 될 예정이라면 더욱 그러함

- 이런 상황에서 응징을 배제하고 타당성에 제약이 수반되는 선제와 방어에만 집중한다면, 이는 대북억제의 핵심인 상호취약성 문제를 제쳐두는 것이 되고 말 것임

- 응징을 중심으로 하는 대북 억제 전략과 관련해서는 2010년 국방선진화 추진위원회가 건의한 ‘능동적 억제 전략’과 ‘한국형 3축 체제’를 참고할 필요가 있음⁹⁾
 - ‘능동적 억제 전략’이란, 북한이 핵을 사용하거나 도발을 저지를 경우 반드시 응징한다는 의지와 능력 그리고 체제를 과시함으로써 북한으로 하여금 핵사용이나 도발을 엄두내지 못하게 한다는 개념에 기초함
 - 이 전략을 뒷받침하는 세부원칙으로는 응징의 즉각성 또는 시기적 적절성, 비례성 원칙의 폐기, 포괄적·신축적 타깃팅 정책, 참수작전 등을 들 수 있음
 - 응징의 시기적 적절성이란, 응징을 가함에 있어 시기를 놓치지 않아야 한다는 뜻이며 비례성 원칙의 폐기란, 비례적 응징이 불가능한 여건에서는 응징 수단, 대상, 방법 등에 있어서 비대칭적 응징도 마다하지 않아야 한다는 뜻이고 당연히 응징 무기의 도덕성은 변수가 되지 않아야 함
 - 북한이 핵무기를 앞세우고 무차별적 대량 살상을 위협하는 상황에서 한국군이 응징 무기의 선택에 있어 도덕성을 논하는 것 자체가 무의미하기 때문에 포괄적·신축적 타깃팅 정책이란 교전수칙에 구애받지 않고 ‘북한의 모든 것’이 응징용 타깃이 될 수 있어야 한다는 의미

- 참수작전이란, 도발이나 공격의 책임자를 무력으로 직접 징벌하는 것으로서 북한과 같은 비정상적 정권에게는 상당한 억제효과를 발휘할 수 있음¹⁰⁾
 - ‘한국형 3축 체제’란, 능동적 억제 전략을 뒷받침하는 하드웨어적 수단으로서 충분한 숫자의 각종 재래 타격수단들을 확보하여 지상, 공중

- 그리고 해상 및 해저에 적절히 분단 배치하여 생존성, 치명성, 정확성, 즉각성 등을 담보함으로써 응징의 의지와 능력을 증명함을 의미함
- 응징은 방어와 같은 소극적 억제책에 비해 확전의 위험성이 크며, 확전은 “한국은 전면전을 할 수 없다.”라는 북한의 인식에서 출발하는 것이기 때문에, 응징 전략의 채택을 위해서는 당연히 전면전도 수행할 수 있음을 보여주는 각종 개혁조치들이 수반되어야 함¹¹⁾
 - ‘능동적 억제’라는 표현은 중요하지 않으며, 중요한 것은 어떤 명칭을 사용하든 한국군이 응징의 필연성을 대북억제의 중심에 두고 이를 체계를 갖추는 것이고, 이상에서 기술한 선제, 방어, 방호, 응징 등 각 억제전략이 가지는 특징들을 정리하면 <표 1>과 같음

<표 1>

	선제	방어	방호	응징
억제효과	적극적	소극적	매우 소극적	적극적
요구되는 기술수준 (기술적 타당성)	매우 높음 (낮음)	높음 (낮음)	낮음 (높음)	낮음 (높음)
재정부담 (재정적 타당성)	매우 높음 (낮음)	높음 (낮음)	매우 높음 (매우 낮음)	낮음 (높음)
정당성 입증 (정치적 타당성)	매우 어려움 (낮음)	용이함 (매우 높음)	용이함 (높음)	용이함 (높음)
종합평가	강력한 억제력을 발휘하나 제반 타당성은 낮음	정치적 타당성은 높으나 기술적·재정적 타당성이 낮고 억제효과도 제한적	기술적·정치적 타당성은 높으나, 재정적 타당성 희박하고 억제효과 제한적	제반 타당성이 우수하고 억제효과도 강력하나, 확전 위험성을 수반함

- 한국군이 수시로 ‘도발시 응징’ 의지를 밝혀왔기 때문에 새로운 명칭의 응징전략을 천명할 필요가 없다는 지적에는 일리가 있음
 - 한국군이 육해공군으로 구성되어 있는 만큼 이미 3축 체제를 보유하고 있다고 봐야 한다는 견해도 크게 틀리지 않으나 “억제는 인식 (how to perceive)에 달려있다”라는 고전적 진리를 중시한다면, 한국군으로서는 북한의 인식을 바꾸기 위해 새로운 시도를 할 필요가

있고 우선 과거 한국군이 표방했던 ‘거부적 억제’ 전략이 사실상 무력화되었다는 점을 인정해야 함

- 거부적 억제의 기본개념은 “북한이 도발하면 감내하기 어려운 손실을 강요함으로써 도발 자체를 억제한다”는 것이었지만, 한국군이 이를 실행하지 않음
- 1968년 북한 특수부대의 청와대 기습사건에 대해 한국은 예비군 창설이라는 방어적 방식을 택했고, 1980년대 아웅산 폭탄테러와 대한항공기 폭파사건에 대해서는 아무런 대응도 하지 않음
- 사실상의 전쟁행위인 2010년 천안함-연평도 도발에 대해서도 군사적 응징보다는 5.24 조치라는 경제제재에 그친 것이고 이런 상황에서라면 ‘도발의 악순환’은 반복될 수밖에 없고 그렇기 때문에 도발의 악순환을 차단하고 핵공격 가능성을 불식시키기 위해 한국군으로서는 응징의 필연성을 핵심적 가치로 삼는 새로운 억제전략을 천명하는 것이 바람직함

○ 여기에서 내릴 수 있는 하나의 결론은 한국으로서는 예산이 허용하는 한 킬체인과 방어도 중요하지만 보다 효과적인 억제, 다시 말해 최소비용으로 최대한의 대북 억제효과를 득하기 위해서는 응징을 중심에 두고 방어와 선제가 이를 보완하는 체제를 확립할 필요성이 있다는 점임

- 바꾸어 말해, 한국군은 응징, 방어, 그리고 선제라는 세 가지 대안들을 적절하게 혼용하는 ‘최적의 배합(optimal mix)’을 모색해야 하며, 이를 통해 남북관계와 대북·통일 정책에 막대한 폐해를 끼치는 ‘북핵의 그림자’를 걷어내야 함¹²⁾
- 결점으로부터 자유롭지 않기 때문에 킬체인과 미사일방어는 불필요하다는 논리는 성립하지 않고, 킬체인을 위해 확보하는 각종 자산들은 방어나 응징을 위해서도 이용될 수 있으며, 그것이 군사력의 첨단화·과학화를 위해 한국군이 반드시 가야 할 방향임
- 상기의 논리에 근거하여 미사일방어를 포기해야 한다면 이는 북한이 핵미사일을 발사했을 때 한국군은 국가와 국민을 보호하기 위해 취

할 수 있는 조치들을 가지지 못한 채 속수무책으로 지켜보기만 해야 한다는 논리가 되고 말 것임

- 이런 의미에서 본다면 사드의 배치 문제는 대북 억제라는 종합대책을 수립하는 과정에서 조우하는 부분적 사안에 불과하며, 단 한차례 교전기회 만을 가지는 현재의 KAMD를 시급히 보강해야 한다는 차원에서 보면 사드의 배치는 더 이상 고민할 필요가 없는 최소한의 조치(bottom-line)라 할 수 있음

6. 사드 배치와 한미관계

- 사드 배치의 여부와 관련한 한국 국방부의 ‘3무(無)’ 입장은 2013년 김관진 전 국방장관으로부터 비롯됨
 - 2013년 10월 2일, 제45차 한미연례안보협의회의(SCM) 직전에 가진 인터뷰를 통해 미국의 척 헤이글(Charles Timothy Hagel) 국방장관이 한국에게도 탄도미사일 방어체제가 필요하다고 한 언급이 한국 내 찬반논쟁을 촉발한 것은 사실이었지만, 곧 김관진 장관이 부인했음. 김 장관은 16일 특별기자회견을 통해 “미 MD에 참여할 의사가 없고 미국이 요청한 적이 없다.”고 해명함으로써 찬반논쟁의 가열화를 예방하는 조치를 취함
 - 이후 한국 국방부의 공식입장은 언제나 “요청받은 적도, 협의한 적도 결정된 바도 없다.”라는 것이지만 그럼에도 국방부가 사드의 배치 문제를 내부적으로 검토하고 있음을 시사하는 발언은 여러 번에 걸쳐 나옴
 - 2014년 10월 7일, 한민구 국방장관은 “사드는 주한미군과 한국 방어에 기여할 수 있다.”고 발언했고, 이어서 2015년 3월 17일 김민석 국방부 대변인은 정례브리핑을 통해 “주변국의 영향력 행사에 반대하며, 필요하다면 우리 주도로 결정할 것”으로 발표
 - 김 대변인은 2015년 5월 21일 정례브리핑에서도 “미국 정부가 사드

의 배치를 검토하고 있다.”고 말했으며, 이는 한국 정부와 국방부가 내심으로는 사드의 배치를 기정사실로 간주하면서도 중국의 반발과 국내 여론을 의식하여 적절한 시기를 기다리고 있는 것인지도 모름

- 의견상 미국도 한국의 입장과 궤를 함께하는 모습을 보여 옴
 - 스캐퍼로티 주한미군 사령관, 마크 리퍼트 주한 미국대사, 존 커비 미 국방부 대변인 등 미국의 관련 공직자들도 사드 배치의 필요성을 거론했다가 번복하는 모습을 보여주고 있는데,¹³⁾ 이는 사드의 필요성에 대해 양국이 원칙적으로 합의한 상태에서 미국이 한국 정부가 공식적 협의를 위한 타이밍을 결정하도록 기다리고 있는 것인지도 모름
 - 이렇듯 한미 양국이 조심스러운 행보를 지속하는 것은 그만큼 사드의 한국 배치를 관철해야할 이유들이 있다고 보기 때문일 것
 - 우선, 미국에게 있어 사드의 한국 배치가 안보에 사할적인 사안이라고 보기는 어렵지만, 동맹 관리와 세계전략의 안정성 차원에서 의미하는 바가 적지 않을 것이고, 한미동맹 차원에서 볼 때, 사드의 배치는 가중되는 북핵 위협에 노출되어 있는 동맹국에 대한 배려의 상징이며, 대북억제력의 증강이라는 관점에서 대한(對韓) 핵우산을 보완하는 효과를 가짐
- 사드의 한국 배치가 미국의 세계전략과 아시아전략에 의미하는 바도 적지 않음
 - 중국과의 글로벌 패권 경쟁을 벌이면서 NATO, 대만, 일본 등과의 활발한 미사일방어 협력을 동맹 관리의 수단으로 삼고 있는 미국의 입장에서는 아시아의 주요 동맹국인 한국과의 미사일방어 협력은 아시아전략의 완전성과 안정성을 위해 필요한 요소
 - 미국은 2012년 발표한 국방지침(DSG)을 통해 아시아 중시(Rebalancing to Asia, Pivot to Asia) 전략을 천명한 이래 중국의 반접근/지역거부(A2/AD) 전략에 적극 대응하고 있음¹⁴⁾

- 미국은 일본, 호주 등과의 동맹관계를 강화하면서 인도, 몽골, 베트남, 필리핀, 싱가포르 등 아시아 국가들과의 안보 협력을 모색함으로써 중국을 포위하는 ‘안보벨트’를 구축하며, 이 전략의 일환으로 베트남 및 뉴질랜드와의 쌍무관계를 회복하고¹⁵⁾ 필리핀 수비크만 해군기지 와 및 클라크 공군기지의 미군 재주둔을 기정사실화했으며,¹⁶⁾ 2015년에는 미일방위협력지침 재개정을 통해 일본의 집단적자위권을 인정하는 획기적인 조치를 취함¹⁷⁾
 - 미국은 아시아 제국과의 안보협력을 강화하는 가운데 그리고 적대국으로 전쟁까지 치른 베트남과도 새로운 안보협력을 모색하고 있는 중에 전통적 동맹국인 한국과의 미사일방어 협력을 강화하는 것은 당연하고 필요한 것으로 간주할 것
- 한국에게 있어 사드의 배치는 남북한 군사관계와 한미동맹 차원에서 사활적 안보이슈임에 틀림이 없음
- 우선, 남북 군사관계 차원에서 보면 사드는 전술한 바와 같이 기술적 타당성에 한계가 있지만 종말 단계 하층방어에만 국한된 기존의 KAMD를 보강하여 중첩방어 시도를 가능하게 하고 북한의 ‘핵그림자’를 상쇄하여 남북관계 왜곡을 방지하는데 기여한다는 의미에서 절실한 과제일 수밖에 없음
 - 동맹차원에서는 더욱 중요한 의미를 가지는데, 오늘날 동아시아 안보 질서를 결정하는 주요 변수들로는 중국의 경제·정치·군사적 부상과 팽창주의적 대외정책, 미국의 ‘재균형’ 전략, 미중 패권경쟁, 미일동맹 강화, 일본의 우경화·재무장 및 전후시대 마감 시도, 중러 전략적 제휴, 남중국해 긴장과 영유권 분쟁 등을 들 수 있으며, 북핵 문제와 북한 정권의 불안정성 등이 그 뒤를 이을 것임
 - 동아시아 안보질서에 있어서 한국 변수는 고립화와 주변부화(isolation & marginalization)의 길을 걷고 있으며, 중국과의 경제력 격차가 커질수록 한국 안보의 주변부화는 더욱 가속화될 것¹⁸⁾

- 미국이 미일동맹을 중시하고 여타 아시아 국가들과의 안보관계를 심화시키고 있는 중에 한국의 친중(親中) 행보를 곱지 않은 시각으로 바라보는 미국인들이 늘고 있음
 - 2012년, 미 국가정보위원회(NIC)가 발표한 ‘글로벌 스탠다드 2030’이 “한반도가 통일되면 한국은 미국의 영향력에서 벗어나려 할 것”이라고 기술했고 2013년 조 바이든 미 부통령이 한국에게 “배팅을 잘 해야 한다.”고 경고한데서 보듯,¹⁹⁾ 한국을 보는 미국의 시각은 예전과 다름
 - 이는 결국 동맹의 신뢰 문제이고, 이런 상황에서 미국이 한일 간 과거사·영토 갈등에서 한국의 편을 들어줄 가능성은 없으며, 한반도 유사시 미국이 연합작계 5027을 준수하여 대규모 증원군을 보낸다는 보장도 없음
 - 한국으로서는 한반도 유사시 지원군을 파견할 가능성이 있는 유일한 나라가 미국이라는 사실과 한국 변수의 왜소화가 진행되는 현실을 직시하여, 한중관계 관리에 앞서 한미동맹의 신뢰성 강화를 모색하는 것이 올바른 순서일 것이고, 사드의 배치는 이를 위한 하나의 수순일 것

7. 사드 배치와 한중관계

- 사드의 한국 배치에 대한 중국의 반발은 무차별적이어서 외교적 결례를 무릅쓴 것이라 할 수 있음
 - 지금까지 중국은 추기홍 주한 중국대사, 창완취안 국방장관, 류젠차오(劉建超) 외교부 부장조리, 쑨젠궈(孫建國) 인민해방군 부참모장 등의 입을 통해 사드 배치에 반대하는 목소리를 내어왔고,²⁰⁾ 여기에 한국을 방문하는 중국의 경제인이나 한중 학술회의에 참가한 민간 전문가들도 가세해옴
 - 사드의 배치가 한중관계에 심각한 문제를 야기할 가능성은 희박함

보이고 한국으로서는 사드의 한국 배치가 중국의 안보에 위협이 된다는 주장에 높은 비중을 둘 필요가 없음

- 세계 제3위의 핵강대국으로 부상한 상태에서 재래군사력의 현대화에 박차를 가하고 있는 중국이 한국에 배치되는 종말 단계 방어용 요격 미사일로 인해 안보위협을 느낀다는 주장은 과장된 것이며, 미중 간 핵전쟁 발발 시 한국이 미국의 방어기지가 된다는 논리도 성립하지 않음
- 미중 간 핵교전이 발생할 경우 중국의 서부에 배치된 ICBM은 북극 상공으로 날게 되어있고 설령 한반도 상공으로 발사한다고 하더라도 1,000km 이상의 고도를 날기 때문에 유효고도 150km인 사드가 중국의 핵미사일을 요격한다는 것은 말이 되지 않기 때문에 비공식적으로는 일부 중국 전문가들도 군사적 적대관계에 있지 않은 상대적 약소국인 한국이 북한 위협에 대비하기 위해 배치하는 방어미사일이 중국에게 위협이 된다는 주장에 공감하지 않음²¹⁾

○ 사드 배치 시 동반 배치될 이동형 X-Band 레이더인 FBX-T가 중국내부의 군사동향을 탐지할 것이라는 주장에도 억지논리가 내포

- 사드 배치 시 동반이 유력한 레이더가 탐지거리 600km 정도의 종말 단계 요격유도용이라는 점, 한국이 보유한 이지스함들의 탐지거리도 1,000km 정도라는 사실을 감안한다면, 그리고 중국이 이미 각종 군사위성들을 운영하는 우주강국에다가 한반도를 사정거리 내에 두는 DF-15 등 1,000km 미만 미사일을 1,000기 이상 배치하고 있다는 사실을 종합한다면, 사드가 안보위협이라는 중국인들의 주장은 지나치게 일방적임
- 거기에다가 중국이 현재까지 사실상 북한의 핵개발을 방조해왔다는 사실까지 더한다면, 한국 정부가 북핵의 위협으로부터 국가와 국민을 지키기 위해 검토하는 사드 배치를 반대하는 것은 무책임한 일
- 부분적인 이유이겠지만, 중국이 사드 배치에 반대하는 데에는 중국인들의 뇌리 속에 잠재된 대한(對韓) 중주국 의식이 작용하고 있는지도 모름
- 중국 지도자들은 1636년 병자호란에서 1894년 청일전쟁으로 중국이

대한반도 영향력을 상실하기 이전까지 260년 동안 한반도는 사실상 중국의 조공국이었던 것으로 인식하고 있을 수 있으며, 이러한 의식이 한국을 향해 상호호혜성을 무시하고 무책임한 요구를 하게 만들고 있는지도 모름

- 당연히, 중국이 한국의 사드 배치에 반대하는 주된 이유는 미중 간 지전략적 경쟁이라는 보다 큰 구도에서 찾는 것이 옳음
 - 중국은 ‘신형대국관계론’을 내세우면서 사실상 미국과의 대등한 관계를 요구하고 있으며, 중국군이 지향하는 반전략/접근거부(A2/AD) 전략도 중국의 대국굴기(大國屈起) 전략에 장애물이 되고 있는 미국의 견제력을 약화시키는 데 주목적을 두고 있다고 봐야 함
 - 중국이 중국의 중요한 경제파트너이자 일본과 과거사 및 영유권 갈등을 겪고 있는 한국을 미일 동맹이 구축하고 있는 대중(對中) 안보 벨트로부터 이탈시키기 위해 노력하는 것은 당연한 일
 - 중국은 이런 ‘큰 그림’ 속에서 사드의 한국 배치 반대를 통해 대한(對韓) 안보외교 계임을 하고 있는 것이며, 러시아가 중국의 반대에 가세함으로써 중러 전략적 제휴를 과시하고 있는 것도²²⁾ 중국의 이러한 노력과 무관하지 않을 것

- 사드의 한국 배치가 한중관계에 심각한 타격을 주지 않을 것으로 봐야 하는 이유는 이외에도 많음
 - 우선은 한중관계가 사드라는 사안 하나로 충격을 받을 만큼 취약하지 않다는 점을 들 수 있음
 - 정치군사적 상이성에도 불구하고 한중 양국은 일본의 과거사 왜곡에 공동대응하고 있으며, 양국 간 교역은 2,500억 달러에 달하고 있음. 황해오염 방지, 황사 및 미세먼지 통제, 방사능 오염 예방 등 상생을 위해 협력해야 할 분야들이 산재해있으며, 한국은 최근 중국이 주도하는 아시아인프라투자은행(AIIB)에 가입하고 한중 FTA에 가서명하는 등 양국 간의 경제협력도 날로 확대

- 중국이 적어도 군사적으로는 아직도 ‘현상타파’ 세력보다는 ‘현상유지’ 세력의 성격을 더 많이 견지하고 있다는 점도 주목할 필요가 있음
 - 중국이 글로벌 파워로서의 부상을 시도하면서 대만과 남중국해에서 현상타파를 시도하고 있음은 알려진 일이나, 그럼에도 미국과의 군사적 상충을 초래할 만큼의 현상타파를 시도하고 있다는 증거는 없음
 - 이런 추정은 중국이 미국이 주도하는 세계경제질서 내에서 최대의 수혜자일 정도로 양국 간 경제적 공생관계가 강하다는 사실로도 가능하지만, 군사적 능력 면에서 여전히 많은 취약점을 가지고 있다는 사실에서도 유사한 추론이 가능
 - 중국이 수입하는 석유는 여전히 미국이 지배하는 해상로들을 통과해야 하고, 중국이 구축 중인 해상실크로드 또는 ‘진주목걸이’는²³⁾ 우세한 미국의 해군력에 노출될 수밖에 없고, 중국 지도부도 이런 환경에서 중대한 현상타파를 시도할 수 없음을 의식하고 있을 것이며, 이런 의식은 중국이 대외정책을 추구함에 있어 ‘정경(政經)분리’ 원칙을 존중하는 것이나 ‘공세성’과 ‘유화성’을 번갈아 구사하고 있는 사실에도 드러남
 - 중국은 남중국해에서 베트남과 심각한 영토분쟁을 벌이고 있지만 베트남과의 쌍무관계를 중시하고 있으며, 필리핀과의 심각한 영토갈등에도 불구하고 중국은 필리핀의 제1교역국으로 부상
 - 사드의 한국 배치는 기존의 안보질서를 재편하는 현상타파적 조치라기보다는 기존의 한미 동맹을 강화하는 하나의 조치일 뿐이며, 원인 제공자가 중국이 보호하는 북한이라는 점에서 중국 스스로 간접적인 책임을 면하기 어렵기 때문에 한중 양국이 긴밀한 경제적 공생관계를 심화시키고 양국 모두가 쌍무관계의 중요성을 인식하고 있는 상황에서 사드의 한국 배치가 한중관계를 심각하게 해칠 가능성은 높지 않음

8. 마치며

- 한국에게 있어 한미동맹과 한중관계는 어차피 병존시켜나가야 할 국가적 장기과제이며, 많은 전문가들이 ‘연미통중(聯美通中)’ 또는 ‘연미협중(聯美協中)’을 강조하고 있음도 이런 맥락임
 - 이것이 양대 과제 간에 경중(輕重)과 전후(前後)의 차이가 없다는 의미는 아니며, 북한의 비대칭 위협에 노출되어 있고 북한의 핵무기 실전배치가 임박한 현 시점에서 한국으로서는 한미동맹의 강화와 원칙에 입각한 안보조치를 우선적으로 고려하지 않을 수 없음
 - 한국에게 있어 사드의 배치는 대북 군사안보 및 동맹관리 차원에서 사활적 사안이고, 북핵 등 점증하는 북한의 비대칭 위협과 이를 배경으로 하는 도발 위협을 억제하기 위한 방어노력의 일환이라는 점과 지금까지 한국이 구축해온 KAMD 체제가 단 1회의 교전기회만을 가지는 종말 단계 하층방어용이라는 점을 감안한다면, 사드의 배치로 인한 중첩방어 가능성이 발생시키는 군사적 가치는 적지 않음
 - 동시에 한미관계에 있어 동맹관리의 중요 수단으로서 사드가 가지는 상징적 가치도 큰데, 한국에게 있어서는 사드 배치를 계기로 동맹 신뢰성을 복원하고 한국변수의 주변부화 전략을 저지하는 효과를 기대할 수 있으며, 미국의 입장에서는 전통적인 동맹국인 한국과의 미사일협력 강화를 통해 세계전략과 아시아전략의 완성도와 안정성을 높이는 효과를 기대할 수 있기 때문임
 - 이렇듯 양국 간 이해의 궤가 부합하는 상황이라면, 한미 양국이 사드 배치의 공론화와 배치 결정을 더 이상 미룰 필요가 없는 것으로 판단됨

- 중국은 지금까지 사드의 한국 배치에 대해 강력한 반발을 보여 왔으나, 적어도 세 가지 이유로 인하여 사드 문제가 한중관계에 미치는 영향은 제한적일 것으로 판단됨
 - 첫째, 한중관계 차원에서 볼 때, 사드의 한국 배치는 중국안보에 직접

영향을 미치는 변수가 아니며, 중국이 사드에 반대하는 주된 이유는 미중 간 지전략적 경쟁이라는 보다 큰 구도에서 비롯된 것

- 중국은 사드 반대를 통해 미국이 구축 중인 대중(對中) 안보벨트로부터 한국을 이탈시키고자 하는 안보외교 게임을 벌이고 있는 것이며, 북핵 대비비용인 사드가 중국의 안보를 위협한다는 중국인들의 일방적 주장에는 과장과 왜곡이 내포
- 둘째, 현재의 한중관계는 정치군사적 상이성에도 불구하고 경제적 공생관계를 바탕으로 광범위하게 확대되어 있어, 사드 배치라는 단일사안으로 인해 심각하게 충격 받을 만큼 취약하지 않음
- 셋째, 중국은 대만과 남중국해 문제를 제외하면 대체적으로 '현상타파'보다는 '현상유지'를 중시하는 대외 군사정책을 견지하고 있는데, 한국의 사드 배치 결정은 기존의 한미동맹을 강화하는 조치로서 동아시아 안보질서에 있어서 현상타파적인 조치가 되지 않으나 사활적 안보이익을 최우선시해야 하는 한국의 입장에서는 사드 배치의 여부를 결정하는 문제보다 더욱 중요한 것은 사드 문제에 함몰되어 더 큰 그림을 보지 못하는 우를 범해서는 안 된다는 점

○ 이는 사드의 배치가 북핵 위협 억제에 위한 완성이 아니라 출발에 지나지 않기 때문이며, 한국 정부와 군은 북핵이 초래하는 각종 피해들을 차단하기 위해서는 보다 종합적·포괄적 대책이 필요하다는 국민적 합의를 위해 각 단계에서의 대비책을 수립하고 타당성을 점검하는 수순에 들어가야 할 것

- 첫째, 정부와 군은 KAMD를 보강하는 조치가 필요하다고 하더라도 사드의 배치가 최선인지 아니면 SM-3 미사일을 도입하여 이지스함에 탑재하는 것이 더 효과적인지를 심층적으로 분석해 볼 필요가 있음
- 둘째, 한국이 북한의 비대칭 위협 앞에 일방적으로 취약한 상태에서 억제의 근본인 '상호취약성의 확보'를 서둘러야 하고, 이를 위해서는 기술적·정치적 타당성에 한계성을 가지는 방어(KAMD)와 선제

(kill-chain)에만 투자하겠다는 현 계획을 재고하고 상호취약성을 확보하기 위한 ‘응징’ 전략을 중심으로 삼아 선제와 방어가 이를 보완하는 방식의 억제 전략으로의 전환을 적극 검토할 필요가 있음. 이러한 전환을 위해서는 국방재원의 재분배 계획이 수반되어야 하며, 때문에 향후 5년간 킬체인과 KAMD에 8조7천억 원을 투입하겠다는 국방부의 계획은 재고되어야 함

- 셋째, 북핵 위협 억제를 위한 포괄적·종합적 대비책에는 당연히 한미 연합태세의 강화도 포함되어야 하며, 핵심은 한미동맹조약에 자동개입 조항과 핵우산 조항을 신설함으로써 미국의 안보공약을 획기적으로 업그레이드하는 것인데, 북대서양조약(NATO)의 경우와는 달리²⁴⁾ 한미동맹조약에는 자동개입 조항이 부재하며, 핵우산도 조약 차원이 아닌 안보협의회(SCM)의 공동성명을 통해 반복적으로 확인되고 있을 뿐임
- 현재 동맹조약 개정을 제기할 수 있는 여건들은 조성되어 있는 편임. 예를 들어, 오바마 행정부가 2010년에 발표한 핵태세검토서(NPR)가 표현상 핵우산의 약화를 의미하는 부분들을 포함하고 있어 이에 대한 보완이 필요한 상황이며,²⁵⁾ 양국은 전시작전통제권의 분리에도 대비해나가야 하는 입장임. 2015년 4월 22일 부로 타결된 한미원자력 협력협정의 개정안의 내용도 참조할 필요가 있음
- 개정안을 통해 한국은 계속해서 농축 및 재처리 권리를 유보함으로써 ‘평화적 핵주권’의 회복을 사실상 포기함. 당연히, 이는 한국이 미국의 반확산 정책을 존중하기 때문인데, 그렇다면 이를 계기로 미국도 한국에 대한 핵보호 공약을 강화하는 호혜적인 조치를 취해야 마땅할 것임

- 나날이 가중되는 북핵 위협을 제대로 통제·억제하기 위해서는 국민과 정부 그리고 군과 정치권이 혼연일체(渾然一體)의 자세를 견지해야 함
 - 이런 시기에 전문가와 지식인들이 해야 할 일은 원칙에 입각한 안보 정론을 전개함으로써 국민으로 하여금 북핵 위협의 심각성과 대응책의 필요성에 공감하도록 선도하는 것이고, 정부와 군은 그러한 국민

적 공감대 위에서 종합적인 대응책을 수립해야 하며, 수립된 대책을 실행하기 위해 국민의 지지를 재확인하고 예산적 뒷받침을 해야 하는 것은 정치권의 책무임

■ 주석

- 1) 조선일보 2015년 4월 21일자 보도 참조.
- 2) 공개된 내용은 수중 사출 이후 수면에서 엔진이 점화되는 것까지이며, 미사일이 일정거리를 비행하여 목표물을 타격하는 장면을 보여준 것이 아니었음. 따라서, 시험발사이기보다는 사출시험이라고 하는 것이 타당함.
- 3) 맞춤형 억제란, 북한의 핵사용 과정을 위협단계, 사용입박단계, 사용단계 등으로 구분하고 단계별로 한미 양국이 외교적군사적 대응조치를 취하는 것인데, 사용입박단계에서 킬체인을 이용한 선제타격을 포함시키고 있음.
- 4) 한국은 광학위성 아리랑 2호와 레이더위성 아리랑 3호 및 아리랑 3A호를 운용 중이나 선진국 군사위성 수준에 미치지 못하며, 하루 2회 한반도를 통과하는 것으로 북한의 이동발사대를 추적하는 것은 무리임. 금강정찰기는 북한쪽 70~80km까지만 영상을 획득함.
- 5) 미국, 이스라엘, 일본 등 각국의 미사일방어 실태에 대한 자세한 분석은 박휘락, “북한 ‘핵미사일’위협에 대한 장기적/안정적 대비방향: 미사일 방어망 구축,” 『군사논단』, 제73호(2013년 봄호); “일본의 탄도미사일 방어체제 추진사태 분석과 한국에 대한 교훈,” 『국가전략』, 제19권 4호(2013년 겨울), pp.103-106 등 참조.
- 6) 박휘락, “북한 ‘핵미사일’위협에 대한 장기적/안정적 대비방향: 미사일 방어망 구축,” 신인균, “북한의 전방위 위협과 한국해군의 대응,” 2014년 9월 16일 해군 주최 제16차 함상토론회 발표문 등.
- 7) 푸틴 정부가 미국의 미사일방어 무력화를 위해 건조중인 24,000톤급 핵추진전략잠수함(SSBN). 2010년까지 총 8척 건조예정이며 현재 3번함까지 건조되었음. 이 잠수함에 탑재되는 볼라바는 사정거리 10,000km이며 고체연료를 사용하는 신형 대륙간탄도탄(ICBM)인데, 보레급 잠수함 한 척에 최대 20기까지 탑재 가능함.
- 8) 김태우, THAAD, 일단은 불가피한 선택,” 중앙일보 2015년 4월 8일자 <논쟁> “사드(THAAD)는 효과적 핵방어 무기체계인가?” 참조.
- 9) 필자는 2010년 국방선진화추진위원회를 통해 ‘능동적 억제전략(또는 적극적 억제 전략)과 3축체제 구축’을 국방부에 건의한 바 있으며, 이후 다양한 발표 및

기고를 통해 동일한 주장을 반복하고 있음. 김태우, “북한 핵미사일과 적극적 억제,” 2013년 9월 26일 안보전략연구소 세미나 발표문; “핵위협하 국지도발 대비 대응전략 발전방향,” 2013.3.22. 한국군사문제연구소·한국해양전략연구소(KIMS)·해병대연구소 공동주최 세미나 발표문. “능동적 억제전략과 해군의 역할,” 2010년 11월 18일 제65주년 해군창설 기념 세미나 발표문; “북한 핵미사일과 자주적 억제수단,” 『북한』, 2013년 10월호; “통일 대전략과 한국군의 역할,” 합동참모대학 학술세미나 『한반도 통일환경과 우리의 통일대비 전략』, (2014.3.14) 발표문; “북핵억제를 위한 연합대비 태세 강화,” 2015년 2월 5일 여의도연구원/새누리당 정책자문위원회 공동주최 국방정책 발전 세미나발표문; “북핵대응, KAMD(한국형미사일방어)와 킬체인만으로 안 된다,” 한국경제신문 2015년 1월 30일 시론; “사드(THAAD), 필요하지만 충분하지는 않다,” 『미래한국』, 2015년 5월호; “북한 핵위협 증대와 한국의 전략적 대응,” 2015 한국행정정책학회 특별세미나 “북핵 문제의 재조명과 한미원자력협력의 새지평”(2015년 5월 7일) 발표문 등 참조. 국방부 및 합참내부에서는 “능동적 억제 전략하 3축체제 구축,” 『국방선진화추진위원회 보고』, 2010.12.6. 국방선진화추진위원회 최종보고서, pp.17-21 참조.

- 10) ‘참수공격(decapitation attack)’이란 용어는 미소 냉전기 동안 일방이 기습적 선제공격을 통해 보복공격을 명령할 상대국의 지도부를 제거하는 것을 의미했음. 그러나, 본고에서는 신인균 박사가 기술하듯 북한의 도발 책임자 개개인을 응징한다는 의미로 사용되었음. 신인균, “선제타격의 조건과 방안,” 『북한 핵개발의 성격규명과 군사적 대응의 적실성』 2014년도 경기대학교 정치전문대학원 박사논문 제4장 제3절 참조.
- 11) 이에 2010년 국방선진화추진위는 ‘능동적 억제전략’ 및 ‘한국형 3축 체제’ 건의와 함께 동원예비군 개혁, 육군 특수부대 증강, 미사일사령부 증강, 해병사단 신설, 전략잠수함 조기 건조 등을 함께 건의했음. 이 내용은 본고의 후반부에서 언급되어 있음.
- 12) 이 방향의 주장으로 가장 종합적으로 기술한 글은 김태우·박휘락 “북한의 핵위협에 대한 군사적 대응책,” 통일연구원 연구총서 14-11 『북한의 핵전략과 한국의 대응전략(연구책임자 정영태)』, pp.201-256 참조.
- 13) “주한미군 사드 배치를 본국에 요청했다”(2014년 6월 스캐퍼로티 USFK사령관); “사드배치 한국정부와 협의중”(2014년 10월 1일 로버트 워크 국방부장관); “한미정부 사드 배치 공식협의 없었다”(2014년 10월 18일 척 헤이글 미 국방장관, 2015년 1월 27일 마크 리퍼트 주한 미국대사); “사드 배치 한미 지속적 협의중”(2015년 2월 10일 존 커비 미 국방부 대변인); 커비 대변인 발언 반복(2015년 2월 11일 데이비드 헬비 국방부 동아태 부차관보); “사드 거론은 모든 결과에 대비하기 위한 것. 유엔협약 위배 북한 억제 위해 모든 노력다해야”(2015년 5월 18일 존 케리 국무장관).
- 14) 2012년 1월 5일 발표된 DSG는 “날렵하고(agile) 탄력적이며(flexible) 모든 종

류의 상황에 대처하는 군사력”을 천명하고 있으며, “접근이 거부된 상황에서도 작전(project power despite Anti-Access/Area Denial challenges)이 가능해야 하고 지구 공유지(global commons) 자유롭게 사용할 수 있어야 함”을 명시하고 있음.

- 15) 미국과 뉴질랜드는 2012 워싱턴 선언을 통해 “군사관계 회복 위한 정기 고위급 대화”에 합의했으며, 2013년에는 콜맨 뉴질랜드 국방장관과 척 헤이글 국방장관 회담으로 30년 만에 군사관계를 회복하고 협력증진, 합동훈련 등에 합의했음. 미국은 1995년 베트남과 수교했으며, 2006 럼즈펠드-팜반트라 국방장관 간의 하노이 회담을 통해 종전 31년 만에 전면 군사협력에 합의했음. 이어서 2014년 3월. 마틴 텀프시 합참의장의 베트남 방문, 2014년 10월 팜반민 베트남 외무장관의 워싱턴 방문, 2015년 6월 1일 애슈턴 카터 미 국방장관의 하노이 방문 등을 통해 40년간 지속되던 무기금수조치를 상당부분 해제하고 본격적 군사협력에 합의했음.
- 16) 1987년 필리핀은 신헌법 채택으로 미군기지를 폐쇄했음. 1999년 방문군협정(Visiting Forces Agreement)으로 훈련·급유·정비 목적의 14일 체류만을 허용함. 2014년 미-필리핀 방위협력확대협정(EDCA)을 통해 방문기간 제한을 완화하고 사실상 미군 재주둔의 길을 열었음.
- 17) 2014년 4월 아베 총리의 방미로 개정된 방위협력지침은 대중(對中) 공동대응 합의를 주내용으로 하고 있으며, “도서(島嶼) 포함 육상 공격 예방 및 격퇴에 자위대가 우선적 책임을 지고 탈환작전에 나서나, 미군이 지원 및 보완(support and supplement)을 수행한다”라고 명시했음. 이는 센카쿠에서 중일 간 무력충돌이 발생하면 미군이 개입한다는 의미로 해석됨.
- 18) 2013년 현재 중국의 GDP는 한국의 7.3배이나 현재의 성장률을 대입할 때 10년 후 12배가 될 것으로 예상됨.
- 19) 김희상, “박 대통령 방미, 한미동맹 다지는 계기 삼아야,” 조선일보, 2015년 6월 1일자.
- 20) “사드 한국 배치는 한중관계에 영향”(2014년 11월 16일 추귀홍 주한 중국대사): “사드 한국 배치는 중국안보에 부정적”(2015년 2월 4일 창완취안 국방장관 한 국방문서); “사드 한국 배치 반대”(2015년 3월 16일 류젠차오 외교부 부장조리, 한국언론 상대); “사드배치는 한반도 인정 저해”(2015년 5월 30일 쑨젠궈 중국군 부참모장 Shangri-La Dialogue 한민구 국방장관과 회담시) 등.
- 21) 예를 들어, 2014년 11월 21일 서울대통일평화연구원이 주최한 한중좌담회에서 북핵대 후야한 교수는 “THAAD per se is not a threat to China’s deterrence”라고 발언함.
- 22) 2014.7.24 러 외무부: “THAAD 한국 배치는 미국의 전 지구적 MD 확대 의미. 동북아 지역 전략적 정세에 부정적 영향, 군비경.
- 23) 중국은 스리랑카의 함반토다, 파키스탄의 과다르, 방글라데시의 치타콩, 미얀마

의 스트웨/짜옥퓨 등에 항구를 개발하거나 군사거점화를 시도하면서 인도양에서 유럽에 이르는 해상실크로드를 구축 중이며, 이들 지역들을 잇는 연결선이 진주목걸이와 비슷하다는 이유로 ‘진주목걸이 전략’으로 불리고 있음.

24) 제5조: “조약국은 한 국가 또는 여러 국가에 대한 무력공격을 전 회원국에 대한 공격행위로 간주하며, 한 회원국이 무력공을 당했을 때에는 나머지 조약국들은 무장병력의 사용을 포함한 모든 행동을 개별적으로 그리고 다른 국가들과 협의하여 즉각 활용함으로써 공격당한 국가를 지원한다.”

25) 부시 행정부의 NPR은 동맹국에 대한 핵 및 화학공격시 미국이 핵보복을 강구한다는 내용을 명시하고 있었음. 오바마 행정부의 NPR은 ‘핵보복’ 표현을 삭제하고 대신 쌍무 동맹관계, 미군의 전진배치, 미국의 안보 공약, 미사일 방어 등을 주된 억제수단으로 강조하고 No First Use 정책을 천명했음. 당시 정부는 오바마 대통령이 NPR 발표 직전 이명박 대통령에게 전화를 걸어 북한은 No First Use Policy의 대상에서 제외된다고 통보해준 사실을 근거로 핵우산의 약화는 없다는 공식 입장을 밝혔지만 표현상의 핵우산 약화는 부인할 수 없는 사실임.



북한과 러시아의 관계가 2013년 나진 철도 현대화 사업 완료를 계기로 경협이 추세가 가속되기 시작하면서, 2014년 3월 러시아의 크림 합병 이후 급속하게 밀착되는 양상을 보여주고 있다. 양국관계의 진전은 고위급 교류 및 경제협력의 분야에서 눈에 띄는 협력의 모습을 보여주고 있으며, 군사적 분야의 교류는 베일에 싸인 채 모종의 진행이 이루어지고 있는 듯하다. 하지만 언론을 중심으로 부각되고 있는 북·러 경협은 여러모로 한계를 안고 있어 사업 수행의 지속성을 보장하기 힘든 점이 존재한다. 이 같은 문제는 북·러관계가 2013년 이후 확연하게 진전했음에도 불구하고, 러시아의 대북한 영향력 확대에는 한계가 있다는 점을 암시한다. 우크라이나 사태 이후 러시아의 생존력 확보를 위한 대응책 마련이라는 측면에서 가일층 강화된 북·러관계는 기본적으로 러시아의 극동개발정책과 병행하여 러시아가 추진하는 한반도 프로젝트의 일환이라는 점에서 변함이 없지만, 북·러관계 자체는 유동적인 성격을 갖고 있음을 지적할 수 있다. 북·러관계 밀착의 초점을 경제뿐 아니라, 군사적 시각에서도 확대할 필요가 있음을 염두에 두어야 한다. 또한 러시아 국내정치에서의 애국주의 조류가 핵심 요인으로 존재하는 한 북한의 활용 가치 역시 계속 유지될 것으로 보인다.



우크라이나 사태 이후 북·러 관계의 진전: 합의와 전망

우 평 균

한양대학교 HK연구교수

1. 우크라이나 사태 이후 북·러 관계의 진전 양상

- 2011년 8월, 러시아 극동지방 울란우데에서 러시아의 메드베데프(D. Medvedev) 대통령과 북한 김정일 간의 정상회담이 개최되면서 북·러 관계가 밀착관계를 유지하기 시작함. 2014년 3월, 러시아의 크림 합병 조치 이후 러시아가 국제사회로부터 제재를 받는 국면에 접어들면서 한층 더 유착되는 현상을 보이기 시작했음

- 2014년 이후 양국의 주요 협력 상황을 살펴보면 다음과 같음, 먼저 고위급 교류를 살펴볼 수 있음
 - 2014.2.7, 김영남 북한 최고인민회의 상임위원장이 러시아 소치 동계 올림픽 개막식 참석차 방러
 - 3.8~10, 러시아의 6자회담 차석대표 로그비노프(G. Logvinov) 외무부 북핵 담당 특별대사 방북
 - 3.24~28, 러시아 극동개발부 장관 갈루시카(A. Galushka) 방북, 북한과 개성공단 진출 논의(3각 협력 사업 언급)

- 3.27, 북한, 유엔총회가 채택한 크림 합병 규탄 결의에 반대
- 3.28, 러시아, 유엔(UN) 인권이사회 북한 인권 결의안 표결에서 반대 표 행사
- 4.21, 러시아 국가두마(하원)가 북한의 대러 채무 108억 달러 가운데 90%를 탕감하는 협정 비준
- 4.22~28, 러시아 에너지안전센터 대표단 및 사할린 주정부 대표단 방북
- 4.28~30, 트루트네프(Y. Trutnev) 러시아 부총리 겸 극동연방관구 대통령 전권대표 방북
- 8.13~17, 북한, 러시아 무기박람회 대표단 파견
- 10.1~10, 리수용 북한 외무상 방러
- 11.14, 북한 농업부 부부장 하바롭스크 방문
- 11.18, 북한 최룡해 특사 푸틴 러시아 대통령 면담
- 11.19, 북한군·러시아군 부총참모장 회동
- 12.19, 러시아 2015년 5월 7일, 2차대전 승전 기념 70주년을 기념한 푸틴 대통령의 북한 김정은 국방위원회 제1위원장 초청 발표
- 2015.2, 리용남 북한 무역상 방러, 상호 무역량 10억 달러 목표 제시
- 4.13, 북한 로두철 내각 부총리와 현영철 인민무력부장 방러, '제4회 모스크바 국제안보회의' 참가
- 4.24, 갈루시카 장관 방북, 정부 간 무역, 경제 및 과학기술협조위원회 회담 개최, 러시아의 밀과 육류 수출에 합의하고 북 대륙붕 지역 등에서 가스 및 원유 탐사를 러시아 에너지 기업들이 추진하기로 함
- 4.30, 러시아, 김정은의 전승식 불참 발표, 불참 원인으로서는 의전 문제, 김정은의 다자 회동에 대한 부담감, 북한의 무기 구입 문제 및 경제 지원 지속 여부 등 의제 불일치 등이 거론됨

○ 경제협력과 관련한 교류 사항은 다음과 같음¹⁾

- 2014.6.5, 북한 나진항에 러시아 보조 함대를 주둔시키는 방안 논의, 또한 북한은 러시아 기업에 금광 채굴 및 광물 매장지 개발 프로젝트

에 참여권 제안

- 7.18, 나진항 3호 부두 터미널 개통
- 9.8, 북한, 러시아 기업인에 장기 복수비자 처음 발급
- 10.20, 북한, 러시아 루블화 무역 결제 시작
- 10.21, 러시아 극동개발부, 러시아가 250억 달러(26조 원)가 소요되는 북한 내륙철도 현대화 프로젝트(일명 ‘포베다’) 발표
- 11.14, 양국 간 농업협력 논의. 북한, 러시아 극동지역 농지 임차 희망 피력
- 12.3, 러시아의 북한에 대한 식량 5만 톤 무상 지원 완료
- 2015.1, 북한, 송·배전 기술자 러시아에 파견, 러시아와 전력망 개선 사업 추진 가능성 알려짐
- 1월 말 러시아가 중국을 통해 북한에 약 50만 톤의 원유를 보낸 것으로 알려짐, 더불어 차관 형태로 대북 식량지원도 이루어지고 있음
- 북한 당국 내 북러 경협 전담부서 및 북러 상공회의소도 창립된 것으로 보임

○ 군사 교류 진척에 대해서는 간간히 보도가 되고 있으나, 아직 파악 가능한 것은 거의 없음

- 2014년 11월 현영철 인민무력부장의 방러와 2015년 1월 노광철 인민군 총참모부 부참모장의 방러 등으로 미루어 양국 간 군사협력에 대한 협정을 준비하고 있는 것으로 추정됨
- 협정 초안에는 양국이 우발적 충돌 방지를 위한 조치를 취하고, 공동 군사위원회를 설립할 것으로 알려짐
- 2015년 1월 30일, 발레리 게라시모프(V. Gerasimov) 러시아 총참모장이 2015년 러시아 군사정책 방향을 공표한 내용 중에 북한, 베트남, 쿠바, 브라질 등의 국가들의 육해공군이 참여하는 합동군사훈련을 실시할 계획이 들어 있어 주목을 끌²⁾
- 국제적으로 고립된 북한에 경제적 지원을 함으로써 북한의 숨통을 트여준 러시아가 군사적 지원까지 북한에 해준다면 북한의 재래식

- 전투력이 향상될 수 있는 대단히 민감한 문제이기 때문에 러시아가 북한의 군사 지원 요구에 쉽게 응하지는 않을 것으로 판단됨. 반면, 러시아는 북한으로 군사력을 투사하는 데는 관심이 클 것으로 보임
- 일각에서 주장하듯이 러시아의 대북 접근이 경제적 이유에서가 아니라 군사적으로도 관계를 강화해 북한의 호전성을 부각시킴으로써 미국의 관심을 유럽에서 동북아로 돌리게 하는 데 의의를 두고 있다면, 이와 관련해 예의주시할 필요가 있음³⁾
- 러시아의 궁극적인 목표는 북한 내 러시아 군 기지 확보일 것으로 여겨지나, 이 문제는 북한이 러시아로부터 만족할 만한 지원을 얻을 때 가능하기 때문에 역시 시간을 두고 주목할 필요가 있음

○ 그 밖에 북한은 2015년 3월 11일, 2015년을 ‘양국 친선의 해’로 하기로 결정했다고 보도하는 등 양국 국가기관, 지역 교류단 교류 및 접촉을 활성화하는 조치들이 있을 것으로 예상됨

○ 러시아가 대북 투자를 약속하고, 대북 원조를 실시하는 등 러시아의 지원이 대부분이지만, 실제로 양국 협력이 급격하게 촉진되는 양상은 2013년 말 중국과 북한 김정은 지도부 간의 관계가 소원해지는 2013년 말부터 뚜렷하게 나타남

2. 북·러관계 평가

가. 대외정책 측면

- 러시아가 북한에 대해 적극적으로 경협 및 투자 제안을 하는 데 대한 분석은 다차원에서 가능
 - 우크라이나 사태로 인한 서방 국가들의 제재가 야기한 경제적 어려움과 외교적 고립을 탈피하기 위한 일환으로 반서방 동맹이 가능한

국가들에 북한이 포함됨

- 북한과 중국 간의 관계가 소원해지자 러시아가 그 시기에 맞추어 나진-선봉 특구를 비롯해 대북 투자를 늘리는 경향이 뚜렷하게 나타남. 이를 통해 중국의 대북 영향력을 약화시키면서, 그 대신 러시아의 영향력을 확대하려는 의도로 볼 수 있음
- 러시아가 북한과의 친선관계를 통해 한반도를 대미-대일용 지렛대로 활용하려는 것에 대한 지적도 가능. 즉, 북러관계는 미러관계의 하위 레벨로 존재하는데, 과거에 미러관계가 우호적이었을 때 러시아는 북한과 거리감을 유지. 지금처럼 미러관계가 적대적일 때는 냉전 초기 한반도 정책으로 회귀하여 미국을 좌절시키려 함(Jackson, 2015)
- 미국의 대러시아 제재가 북·러관계의 강화를 초래하고, 이로 인해 미국의 대북 경제 봉쇄 효과가 약해지는 결과를 낳고 있음

○ 북러 밀착은 정보 및 군사협력 차원에서 ‘위험한 연합’

- 미국은 스노든 사건을 비롯해 러시아가 미국 관련 정보를 많이 갖고 있으며, 이 같은 정보가 북한에 넘어가는 것을 경계. 북한이 미국과 동맹국인 한국의 취약성을 파악하여 잘못된 계산을 할 가능성 우려⁴⁾
- 러시아제 신무기에 대한 북한의 집요한 요구 및 러시아의 한반도 군사적 진출 욕구를 감안하여 양국 간 군사적 접근에 대한 관심 제고

나. 경제적 측면

- 최근 북러관계 밀착 현상에 있어, 특히 언론을 중심으로 부각되고 있는 분야로 양국 간 경제협력에 초점을 맞추고 있음. 그러나 경험은 사업의 지속성과 성과(경제성)를 기대하기 어려운 난점들을 갖고 있음
- 무엇보다도, 북한과 러시아 간의 상호 이익을 보장하는 무역 상품 등으로 볼 때, 양국 간 호환성이 없거나 미미한 것이 문제
 - 북한에 절실한 것은 자본 수입, 원자재와 중간재 및 소비재나 식량

- 공급이지만, 러시아는 이를 해결해주기 어려움
- 러시아보다는 중국(혹은 한국)이 북한과의 경험에 유리한 조건을 갖고 있으며, 이는 북-중 교역과 북-러 교역을 대비할 때 명확하게 드러남(2013년, 북-중 65억 불, 북-러 1억 불)
- 러시아 경제 자체의 문제 및 기업투자의 문제도 존재
 - 러시아 경제가 유가 하락 및 루블화 가치 하락으로 침체되고 있는 가운데, 러시아의 대외 지원을 위한 경제적 여력 역시 차츰 고갈되고 있는 상황임. 즉, 러시아가 지속적으로 대외 투자를 하기 어려워짐
 - 러시아의 대북 투자의 주체인 러시아 국영 및 민간 기업들의 지속적인 대북 사업 참여를 전망하기 어려움, 러시아 정부의 기업에 대한 보증 혹은 보조금 지급 시 실질 가동 가능⁵⁾
 - 2014년 10월 공표한 북한 철도 현대화 사업 추진 주체인 러시아 측 사업자 ‘모스토비크’가 이미 파산 상태임
- 러시아가 경제적으로 기대하는 것은 북한과의 협력을 통한 이익이 아니라 한국을 끌어들여 새로운 시장을 확보하는 것이라는 견해도 꾸준히 제기되고 있음⁶⁾
 - 러시아의 대유럽 가스 시장 장악에 대한 유럽의 우려 및 우크라이나 사태는 러시아의 유럽시장 접근을 더욱 어렵게 만들 것이라는 예상 가능
 - 한국으로의 가스관 부설 및 판매 시장 확보는 일본을 포함한 태평양으로의 진출을 촉진하는 계기가 됨
- 부문별로 러시아 정부가 적극적으로 나서서 경험을 통해 성과를 얻으려고 하는 움직임이 분명하게 나타나고 있음
 - 물물 교환 방식으로 양국 교역을 확대하기로 한 것은 새로운 시도. 북한이 구리나 주철 등을 러시아에 수출하고 그 대신 러시아가 에너지, 육류나 밀 등 북한이 필요로 하는 물품을 수출하는 방식에 합의

- 했다고 함. 결제는 자국화폐로 함. 즉 자국화폐 교역 방식의 물물 교환 방식의 바터무역은 미국의 달러패권에 대항하고자하는 시도
- 러시아 정부가 2014년부터 줄곧 개성공단에 참여할 의사를 피력하고 있음. 러시아의 고려인 출신 기업인들이 식품 생산 관련 사업을 개성공단에서 할 수 있음을 밝힘
 - 러시아의 개성공단 참여는 한국 정부의 5·24 대북 제재 조치의 완화 혹은 해제와 연계된 문제라 러시아 정부가 줄곧 5·24 대북 제재 조치 해제를 주장해왔기 때문에 러시아 입장에서는 일관성을 갖는 정책임
 - 전력난으로 인해 제대로 개발하지 못하고 있는 북한의 광물자원에 대해 러시아가 채굴권을 갖거나, 혹은 다른 광산에서 채굴한 알루미늄 원료나 마그네슘 원광석을 수송해 연해주 지역에서 제련하는데 큰 관심을 갖고 있는 것은 분명
 - 광물 자원 획득은 러시아에 상당한 이득이 될 수 있기 때문인데, 문제는 북한이 협력 사업에 수반되는 비용을 비롯한 대가를 제대로 지불할 지가 미지수

다. 종합 평가

- 양국관계가 급속하게 가까워지고 있음은 분명하지만, 이로 인해 러시아의 대북 영향력 역시 급속하게 확대되고 있다고 보기는 어려움. 러시아의 영향력은 과거처럼 한계가 있을 수밖에 없음
- 북한이 기존의 제재를 받는 상황에 더해 인권 문제로 더욱 고립이 심화되는 절박한 처지에서 우방을 확보하기 위한 노력에 대해 러시아가 호응하는 것은 북러 양국에 이익이 되기 때문이지만, 이 같은 양국의 전략적 제휴가 장기화될 것이라고 보기는 어려움
 - 러시아가 비용을 지속적으로 부담하기 어려운 데다가, 북한의 개혁·개방 없이 북한 지도부에게 체제 존속 및 핵·경제 병진론 강화를 위한 경화 수익만을 안겨주려고 하는 경우, 러시아가 주도하는 북·러

- 경협사업에 한국 등 제3국 기업들이 안심하고 투자하기는 어려움⁸⁾
 - 김일성의 행적을 흉내 내는데 치중하는 김정은의 통치방식이 대외관계까지 영향을 미쳐서 1960년대 중소분쟁의 와중에서 김일성이 대 중소 줄타기 외교를 했던 것처럼 김정은이 이를 모방해 중국과 관계가 소원해지자 러시아와 가까이하려 한다는 시각 역시 김정은으로서 는 타당할지 모르나, 실제로는 의미가 별로 없음
 - 앞서 북러 경협 의 문제점에서 지적했듯이, 북한의 대외관계 비중에서 중국이 차지하는 위상과 비교할 때, 러시아는 비교 대상이 되기 어려울 정도이기 때문에 60년대식 ‘줄타기 외교’로는 한계가 있음. 즉, 이 같은 방식은 중국과 러시아가 북한에 비슷한 영향력을 구사할 경우에만 의미가 있음
- 남북러 협력을 포함하여 북한과 러시아가 추진하기로 한 사업이나 무역 프로그램은 남북관계의 진전이 선행되지 않는 한 그 한계를 가질 수밖에 없는 성격을 포함하고 있음
- 가스관 연결 사업의 경우 한국에 거점을 만들어서 유라시아로 가는 관문 항구의 역할을 담당할 수 있는 점이 분명하지만, 남북관계의 답보상태로 인해 러시아가 어쩔 수 없이 북의 항구의 정유공장 재건 및 부두 현대화를 추진하여 수출 항구로 이용하고 있다는 논리가 제시됨
 - 형식적으로 이 논리는 맞지만, 남북관계의 현실은 복잡하며 진전이 어려운 상황

3. 북·러관계 전망

- 김정은의 2015년 5월 방러가 취소되었지만, 2015년 중 양국 정상 간 회담 가능성은 아직 충분히 남아있음
- 만수로프(A. Mansurov) 등 전문가들은 김정은과 푸틴 간의 상호 방

문 가능성을 예상)했는데, 김정은이 방러를 취소한 상태에서 푸틴의 답방은 어렵게 되었지만 러시아 내 양국 정상 회담, 혹은 푸틴의 방북을 추진할 여지는 있음

- 만일 북한의 러시아제 무기 구매 문제가 결렬되어 김정은의 러시아 방문이 취소되었다면, 이 같은 걸림돌을 제거하지 않는 한 정상회담 개최는 지연될 수 있음. 현재 러시아의 입장은 유엔의 대북 제재를 어기는 첨단무기(Su-35 등)에 대해 판매 불가 입장¹⁰⁾
- 2000~01년, 양국 정상회담 당시 북한의 무기 구입 요청에 대해 러시아가 거부했으며, 당시 러미관계는 좋았음. 이후 2011년까지 정상회담 개최되지 않음

○ 양국은 당분간 대외관계에서 수세에 처한 쌍방의 약점에 대처하는 연합 전선을 형성할 것으로 전망됨

- 북한은 유엔 차원에서의 인권문제 제기에 대한 러시아 및 러시아 동조 국가들의 지원을 기대. 러시아도 대북 제재가 시행되고 있는 북한 금융기관에 대한 거래를 지속하고 있음
- 우크라이나 사태에 대한 러시아의 시각 및 러시아의 구소련 지역 외교 정책, 더 나가서 러시아의 반 서구적인 정책의 정향성에 대해 북한은 전폭적인 지지를 유지하고 있음
- 북한은 북핵문제를 위한 6자회담 재개 및 북한과의 대화를 위한 유인책 제공을 주장하는 러시아(및 중국)의 입장과 보조를 맞춤

○ 러시아는 남북러 3각 협력에 기반을 둔 북·러 경협의 큰 그림을 계속 고수하면서, 한국의 대북 자본 투자를 지속적으로 권유하는 정책을 유지할 것임

- 철도 연결, 가스관 부설 및 송전망 연결은 2000년 푸틴이 처음 집권한 이후 변함없이 추구해 온 정책으로서, 러시아의 극동지역 개발정책과 궤를 같이 하는 한반도 진출 정책으로 평가할 수 있음
- 러시아가 북한의 대러 채무를 사실상 탕감해주고, 각종 지원을 아끼

- 지 않으며, 북한의 외화 부족을 감안하여 채굴권이나 현물 지급으로 지분을 대체하는 등의 조치를 취했다는 것을 고려할 때, 러시아로서는 사실상 북한을 위해 할 수 있는 방도를 다해준 셈이 됨
- 더 이상 러시아가 북한에 해줄 수 있는 파격적인 조치는 없을 것으로 판단됨. 즉, 러시아로서도 한국의 자본이 투입되지 않으면 실질적인 진전을 이루어내기가 힘들 것으로 보임
 - 한국으로서도 대북 투자와 관련해 과거와 특별히 상황이 바뀐 것이 없기에 러시아가 원하는 대로 무조건 대북 경험에 뛰어들기 어려움, 따라서 한국은 신중하게 접근할 필요가 있음
- 우크라이나 사태가 지속되고 서구의 대러 제재가 계속된다면, 북-러관계가 타격을 받을 가능성이 커짐
- 우크라이나 사태의 지속은 유럽도 힘들게 하겠지만, 무엇보다도 러시아 경제에 직접적인 타격을 입히고, 푸틴체제의 존속에도 위협을 가할 수 있는 사안이 될 수 있음. 러시아 경제의 침체는 대북 지원을 지속하기 어렵게 할 뿐 아니라, 러시아 국내적인 명분에서도 설득력을 얻기 힘들
 - 북한은 2014~15년 원유, 식량, 전력 등 자국에 절실한 것들을 지원해 준 러시아에게 지속적으로 지원을 요청할 가능성이 높음. 반면, 북한으로서는 러시아의 지원에 상응하는 대가를 어떤 형식으로든 지불하기 어렵기 때문에 양국 간 경제 협력은 시간이 갈수록 쌍방에게 부담을 주는 관계가 될 수밖에 없음

4. 정책 제언

- 북러관계 밀착에 작용하는 실질적인 원인에 초점을 맞추어 양국관계를 분석하고 대응책을 모색해야 함
- 특히 군사 협력의 진전 상황과 북한 내 러시아 해군 진출 가능성에

주목

- 러시아의 동해 진출은 중국으로서도 민감한 사안이기 때문에 한반도 안보 질서를 근본적으로 변화시킬 수 있는 위력을 갖고 있음

- 북러 협력, 특히 경협의 세부적인 조치들에 대해 매달리기보다는 종합적인 접근책을 세우고 점진적으로 대응하는 것이 바람직
 - 러시아의 개성공단 진출은 당면한 현안이 될 수 있음
 - 북한 노동자의 러시아 별목공 진출 사례에서 보듯이 임금 문제 등에 있어 북한이 러시아의 경우를 들어 한국에 지속적으로 임금 인상을 요구할 가능성 높음. 북한의 요구가 수용되지 않을 경우 러시아나 중국 등으로의 전환을 거론할 수 있음
 - 러시아의 대북 경협 및 진출 확대가 한국 정부의 기존 대북정책의 변화 혹은 수정을 요구하는 방향으로 전개될 수 있음에 유념한 대응책 모색이 필요함

- 러시아 국내정치의 ‘애국주의’ 무드 지속이 대외정책에 영향을 미치고, 동북아 정책과 대북 정책에도 직접적으로 작용한다는 점을 고려하여 판단¹¹⁾
 - 러시아 민족주의자들과 현 푸틴 지도부의 사고는 유사한데, 러시아 민족주의자들은 러시아를 약화시키려는 서구세력에 맞서기 위해서는 북한과 같은 반미 국가와 연대해야 한다는 논리 고수하고 있음
 - 앞서 언급했듯이, 북러 간 협력의 실익이 장기화할 수 없기 때문에 시간이 갈수록 양국 협력관계의 지속성이 떨어질 수밖에 없지만, 그렇다고 해서 러시아 국내정치의 주요 변수인 민족주의 혹은 애국주의 정서가 사라진다고 볼 수 없기 때문에 북한을 활용하여 러시아의 한반도 정책 및 대미 및 대서구 정책의 수단으로 구사하려는 시도는 지속될 것임

■ 주석

- 1) 한국외국어대학교 러시아연구소, 『한러수교 25주년 기념 2014 Russia Report: 분야별 평가와 전망』(용인: 한국외국어대학교, 2015), pp.206-208.
- 2) “Россию никому не покорить,” Красная звезда, Jan. 30, 2015.
- 3) Van Jackson, “Putin and the Hermit Kingdom: Why Sanctions Bring Moscow and Pyongyang Closer Together,” Foreign Affairs, February 22, 2015, https://www.foreignaffairs.com/articles/east-asia/2015-02-22/putin-and-hermit-kingdom?cid=rss-rss_xml-putin_and_the_hermit_kingdom-00000(검색일: 2015.5.2).
- 4) “Россия и Северная Корея создают «зловещий союз» против США – CNN,” Телерадиокомпания звезда, Feb. 13, 2015, http://tvzvezda.ru/news/vstrane_i_mire/content/201502131243-хр8t.htm(검색일: 2015.5.6).
- 5) Андрей Ланьков, “Северная Корея и Россия – шаг на пути к созданию всемирного фронта против гегемонии?” June 22, 2014, <http://inosmi.ru/world/20140624/221227545.html>(검색일: 2015.5.8).
- 6) Всеволод Сазонов, “Почему Россия списала Северной Корее много миллиардный долг?” June 25, 2014, http://www.echo.msk.ru/blog/advokat_sazonov/1347000-echo/(검색일: 2015.5.8).
- 7) “러시아, 개성공단에 참여할 준비 돼 있다,” 『조선일보』, 2015년 4월 24일.
- 8) 정은숙, “‘김정은’-‘푸틴’의 점점: 전개, 동기, 정책함의,” 『정세와 정책』, 2015년 3월호, p.7.
- 9) “미전문가 ‘푸틴 대통령 8월 평양 방문할 듯,’” 『뉴데일리』, 2015년 1월 14일.
- 10) Джулиан Рай ал, Илья Коваль, “Россия и КНДР – товарищи по несчастью?” Feb. 8, 2015, <http://www.dw.de/россия-и-кндр-товарищи-по-несчастью/a-18241250> (검색일: 2015.5.6).
- 11) 우평균, “러시아의 대북정책과 한반도 통일관,” 동아시아국제정치학회·경남통일교육센터 학술회의, 『한반도 통일에 대한 인식과 전략, 그리고 해법 모색』, 창원대학교 사회과학대학, 2014년 11월 21일, pp.133-135.



러시아의 크림반도 합병과 동우크라이나에 대한 군사적 개입은 2000년대 이후 세계질서와 유럽질서의 근본적인 재편성 과정에서 발생한 중동부 유럽 지역에서의 힘의 공백과 극심한 혼란상태 속에서 실행되었다. 이러한 상황은 2008년 세계경제위기 이후 미국의 유럽안보에 대한 소극적 개입정책과 동유럽/CIS지역의 안보와 경제발전에 중요한 역할을 수행했던 NATO와 EU의 내부분열 및 결속력 약화에 의해 촉발됐다. 이 연구는 우크라이나 위기의 배경과 경과를 살펴보고, 그에 대한 유럽과 미국, 그리고 러시아의 정책과 상호작용을 분석한 후, 그것이 유럽안보 및 동아시아/한반도 안보에 갖는 함의를 도출하고자 한다.



우크라이나 사태 이후 유러 관계

온 대 원

한국외국어대학교 국제지역대학원 교수

1. 우크라이나 위기의 배경

- 우크라이나 위기는 2013년 11월 21일, 빅토르 야누코비치 전 대통령이 블라디미르 푸틴 러시아 대통령과의 회담 직후 반EU, 친러시아 정책을 표명함에 따라 친서방 세력에 의해 유로마이단(Euromaidan) 시위사태가 발발하면서 시작. 2014년 2월 14일, 위기수습에 실패하고 고립된 야누코비치가 크레믈린의 도움으로 크림반도를 거쳐 모스크바로 도주함에 따라 친EU세력이 정권을 장악. 러시아는 이에 대한 대응으로 크림반도와 동부 우크라이나 지역에 대한 즉각적인 군사개입을 단행. 이후 2~3주의 짧은 시간 내에 치밀한 각본에 의거 이들 지역의 친러 슬라브계 세력을 조직화하여 분리독립을 유발한 후 자국 영토로 합병함으로써 우크라이나 사태는 지역분쟁을 넘어 유럽전체의 안보위기로 확산
- 러시아의 크림반도 합병과 동우크라이나에 대한 군사적 개입은 2000년대 이후 세계질서와 유럽질서의 근본적인 재편성 과정에서 발생한 중동부 유럽 지역에서의 힘의 공백과 극심한 혼란상태 속에서 실행되었음. 이러한 상황은 2008년 세계경제위기 이후 본격화된 미국의 유럽안보에

대한 소극적 개입정책과 동유럽으로의 대대적인 확대를 통해 이들 지역의 안보와 경제발전에 핵심적인 역할을 수행했던 NATO(북대서양 조약기구, 나토)와 EU의 내부분열 및 결속력 약화와도 관련됨

- 오랜 기간 동안 유럽안보의 중심축 역할을 해왔던 미국은 중국 등 아시아의 부상에 대응하기 위해 아시아 재균형 정책을 채택, 국가안보 전략에서의 최우선 순위 부여. 나토와 EU는 지난 20년간 계속된 동유럽 확대정책으로 역내 국가들의 안보환경 개선과 체제전환에 핵심적인 역할. 그러나 다른 한편으로 회원국 증가에 따른 기구 내 결속과 정체성의 약화는 유럽 및 역외지역에서의 안보 역할을 확대하려는 시도에 중대한 장애물로 작용. 특히 2009년 이후 유로존 금융위기의 확산으로 인해 안보영역에서의 이들 기구들의 역할강화에 대한 회원국들의 소극적인 태도 고착화
- 2008년, 그루지야 사태 이후 본격화된 유럽의 탈러시아 에너지 정책의 도입과 나토/EU의 우크라이나를 포함한 인접 국가들과의 파트너십 강화 및 회원국 확대 움직임은 러시아의 강한 반발 초래. 크림자치공화국과 도네츠크, 루한스크 등 러시아계 슬라브족의 비중이 상대적으로 높은 전략적 요충 지역들에 친러 세력의 결속을 강화하려는 움직임 촉발. 심각한 부패와 정책 실패로 국내정치적 기반을 상실한 야누코비치 정권을 비호하고 친위세력화하여 우크라이나의 EU 및 나토 가입을 저지시키고 동유럽/발칸 국가들에 대한 에너지 지배권을 공고화하는 등 이 지역에 대한 러시아의 지배력과 경제적 이권을 극대화하여 미국의 안보 제공 축소 움직임과 유럽경제위기로 어려움과 혼란에 처한 EU와 나토에 대한 전략적 역공세 의도
- 러시아의 전격적인 군사작전은 또한 특권층에 만연한 심각한 부패와 소득격차 확대, 에너지 섹터를 제외한 산업부문들의 총체적 약화/붕괴 추세 속에서 에너지 가격 하락에 따른 인플레이션과 경제난, 정부 재정상태의 악화로 인한 내부적 불만을 외부로 전환하기 위한 정치적 의도와도 관련되어 있음

- 러시아의 크림반도 합병은 2013년 11월 21일 야누코비치 전 대통령이 친러시아 정책을 표명하면서 촉발된 유로마이단 혁명이 2014년 2월 21일 야누코비치의 모스크바로의 도주로 귀결되고, 친EU 세력이 정부를 장악하면서 그에 대한 대응으로 실행
 - 2월 27일 러시아군은 은밀하게 군사작전을 개시, 이후 3월 1일 러시아 의회가 정식으로 무력개입 승인, 3월 2일 크림자치공화국과 세바스토폴 특별시에 대한 무력점령 마무리. 이들 지역은 3월 11일에 우크라이나로부터 독립을 선언하고 크림공화국 수립. 3월 16일 자체적인 주민투표를 실시, 95%(자체발표)의 찬성으로 러시아로의 합병 결정. 3월 18일 푸틴은 크림반도 합병조약에 서명했고, 3월 20일 러시아 상하원이 이를 비준, 3월 21일 푸틴에 의한 최종 승인 서명으로 합병을 최종 완료. 곧바로 러시아군의 직접적 개입하에 우크라이나 동부의 도네츠크와 루한스크를 중심으로 친러 분리주의 세력들이 우크라이나 정부에 대한 반군활동 본격화
 - 2014년 2월 말 이후의 전격적인 군사작전은 러시아의 치밀한 사전 준비와 더불어 미국과 나토/EU의 극히 제한된 대응능력에 대한 평가에 기반을 두고 있었음. 이러한 판단은 2008년 8월 그루지야의 남오세티야 침공 시 미국과 유럽 국가들이 보였던 극히 소극적이고 유화적인 대응 사례. 그리고 세계금융위기 및 유로존 위기 이후 서방국가들의 강한 분쟁 회피적인 경향과 오바마 행정부의 동아시아 회귀 정책, 안보 이슈들에 대한 나토/EU 국가들의 분열과 의지 및 능력 결여 등과 관련성을 갖고 있음
 - 2009년 이후 본격화된 유로존 위기로 회원국 간 갈등이 증폭되고 유럽회의주의적 경향이 증대하는 가운데 각국 내 좌파 및 극우세력의 부상, EU/나토 회원국들의 방위비 증대와 역외 안보 역할 증대에 대한 일반대중의 부정적 태도와 무관심 등으로 인근지역 분쟁발생 시 유럽 국가들의 개입 의지와 능력에 대한 러시아의 부정적 평가가 작용

2. 크림반도 합병에 대한 유럽의 대응

가. 러시아에 대한 경제제재

- EU는 3월 11일 크림자치공화국의 분리독립 선언 이후 러시아에 의한 크림반도 합병과 도네츠크, 루한스크 지역에서의 친러 반군세력의 군사 활동을 불법으로 규정하는 동시에 러시아에 대한 즉각적인 경제제재에 착수. EU는 미국과 더불어 크림반도 합병에 공조했거나 관여한 개인과 기업, 조직에 집중하여 1차 제재 발동, 그러나 우크라이나에 대한 군사 지원을 포함한 군사적 방안은 철저히 배제함
 - EU의 1차 제재는 자산동결(Tier 1 제재) 및 비자금지(Tier 2 제재)로 구성되어 있으며, 그 구체적인 내용은 친러 우크라이나 반군세력과 러시아 관리들에 대한 자산동결과 여행금지 조치, 그리고 합병의 공조자들(기관, 기업, 정치단체, 개인 등)과의 사업금지를 담고 있음. 132명의 개인과 28개 단체/기업이 이에 해당되며, 2014년 12월 20일 까지 크림반도에 대한 투자금지(금융, 기타 서비스) 및 유럽 크루즈 선의 크림반도 항구 방문 금지를 포함. EU와 미국과 제재에 대한 공조를 진행했지만, 미국의 제재대상 명단보다는 다소 완화된 내용 포함. 이들 1차 제재는 2014년 3월 17일 6개월 시효로 발효, 이후 동년 9월에 6개월 제재기간 1회 연장, 그리고 2015년 1월에 6개월 추가 연장(2015년 9월까지) 결정
 - 독일의 메르켈 총리는 2014년 3월 13일 의회에서 군사방안 배제 입장을 표명했고, 오바마 미국 대통령도 러시아군과 반군 민병대의 계속적 영토 확장에도 일관되게 군사지원 방안을 반대. 그러나 EU의 1차 제재는 ‘숨방망이 제재’라 비판될 정도로 실효성이 의심되었고, 그나마도 회원국 간의 심각한 의견 대립과 러시아와의 관계에 큰 이해관계를 갖고 있는 일부 회원국들의 이탈조짐 확산
 - 1차 경제제재를 결정하면서 반 톰파위 유럽이사회 의장은 “제재는 보복이 아닌 목적 달성 - 러시아의 우크라이나에 대한 불법적 행위를

저지하고 피해국의 주권회복—을 위한 외교정책의 수단”으로 규정. EU는 1) 반대의사의 정치적 신호 전달; 2) 추가행동의 억제; 3) 행동의 변화 강요 등 제재의 구체적 목표 3가지를 제시. 그러나 이후 1차 제재의 효과는 매우 불충분한 것으로 판명. 4월 이후 동우크라이나에서의 분쟁이 계속 확대, 러시아와 반군은 영토의 추가적 확보를 위한 공세를 대대적으로 전개. 결국 7월 17일 이들 반군에 의해 말레이시아항공의 MH-17이 격추되어, 300명 가량의 사망자 발생, EU는 2차 제재를 결정, 본격적인 대러시아 경제제재정책을 실행

- MH-17 격추 이후 EU는 7월 31일 러시아 정부에 4분야에서의 제재 실행(Tier 3 제재): 1) 러시아 국영은행에 대한 대출 금지; 2) 무기금수; 3) 북극/심해/세일 에너지 사업에 사용될 수 있는 석유기술/장비/서비스 수출금지; 4) 군용으로 사용될 수 있는 경용 기술/장비 수출 금지. 러시아는 이에 대한 대응으로 8월 6일 서방국가의 농산물 다수(과일, 채소, 꽃, 생선, 육류, 치즈 등)에 금수 조치 실행. 와인, 주류, 건파스타, 유아식품 등은 제외

- 대러 경제제재의 단기적 효과는 전반적으로 매우 불충분한 것으로 평가. 2014년 3월과 7월 1, 2차 제재 이후 러시아는 도네츠크와 루한스크에서 적극적인 공세를 감행. 7월 17일 MH-17 피격 이후 러시아는 매우 조심하는 모습을 보였지만, 2015년 1월까지 이들 지역에서 최소 5,300명 사망, 12,000명 부상, 100만 명 이상의 이재민이 발생한 것으로 추산. 그러나 2014년을 통하여 루블화의 폭락과 원유가의 대폭 하락. 그리고 러시아 경제와 재정상태의 급격한 악화 상황 속에서 EU의 경제제재는 러시아에 대해 매우 큰 파급효과를 내고 푸틴의 행동에 커다란 제약요인으로 작용하기 시작

- EU는 러시아와의 경제관계에 큰 이해관계를 갖고 있으며, 따라서 EU와 러시아 간 상호 경제제재는 매우 복잡한 파급효과를 내고 있는데 EU보다는 러시아의 경제에 매우 심각한 결과를 초래하고 있음. 러시아의 경제규

모는 EU에 비해 매우 왜소(2013년 2.1억 달러-이탈리아 정도 규모)하며, 수출품의 절반 이상(에너지 포함)을 EU시장에 의존하는 상황. 지난 2~3년 동안 글로벌 석유가격 하락과 루블화 폭락 등으로 극심한 경제난을 겪고 있는 러시아는 EU의 경제제재로 대타격을 받고 있음. 반면 러시아의 경제제재는 EU에 매우 제한된 영향만을 미치고 있으며, 에너지의 무기화도 국제석유시장의 안정적 물량공급과 러시아의 재정난으로 쉽지 않은 상황임. 특히 미국에 의한 세일혁명과 세계금융위기 이후 에너지 수요의 감소추세는 러시아의 운신의 자유에 심각한 제약요인으로 작용

- 에너지 분야에서 전체 원유/가스 수입량의 1/3, 그리고 상당수 국가들(8개국)은 가스 또는 핵발전소 연료의 수입을 전량 러시아에 의존하고 있음. 그럼에도 불구하고 2008년 그루지야 사태 이후 추구해온 EU의 에너지 공급 다변화와 기술적 혁신 등으로 탈러시아 에너지정책이 차츰 구체화되고 있으며, 그에 따라 2009년 가스공급 중단 시 EU는 러시아 가스에 40%를 의존했고 18개국이 심각한 상황에 처했지만 현재는 30% 정도만 의존하고 있으며 8개국과 3개의 예비회원국(발칸)만이 심각한 영향을 받을 것으로 보임
- EU의 대러 가스 의존은 중장기적으로 계속될 것이지만, 러시아 가스 판로는 EU시장에 절대적으로 의존(2013년 가스프롬 판매액의 58%)하고 있기 때문에 단기적 공급삭감, 혹은 위협 이상의 무기화는 쉽지 않은 상황임. 또한 EU는 LNG 등 에너지 공급의 다각화 이외, 친환경 대체에너지의 개발과 역내 국가 간 가스 및 에너지 연결망 사업 등으로 러시아발 에너지 위기에 대한 대처능력이 계속 증대할 것으로 예상

○ EU의 1, 2차 경제제재는 푸틴 정권에 극히 제한적인 정치적 효과를 가져왔음. 그러나 제재가 계속될 경우 심각한 인플레이션과 정부재정상황의 악화 등 단기적인 손실 이외에도 중장기적으로 러시아의 경제 및 국가능력에 매우 심각한 타격이 가해질 것으로 전망

- 크림반도의 합병 후 푸틴의 지지율은 86%까지 상승. 강한 지도자에 대한 높은 지지와 함께, 제재로 인한 내핍, 고통, 불편을 감내하겠다

는 분위기. 식품공급 부족과 높은 인플레이션에 대한 불만 표출 억제. 2차 세계대전 승전 70주년과 맞물려 강한 애국주의와 사회적 결속 강화 추세. 푸틴은 2014년 12월 4일 서구의 제재는 러시아의 발전능력을 봉쇄하기 위한 의도에 기반하고 있으며, 이러한 시도는 오히려 러시아가 외국 기술에 대한 의존을 줄이고 더 효율적이고 빠른 개혁을 달성하기 위한 좋은 계기라고 해석. 이러한 분위기 속에서 합리적 온건파의 입지가 축소되고 강경파의 입장 대두. 이들은 EU와 미국의 영향력이 매우 제한되어 있으며, 러시아는 이들의 제재를 충분히 극복할 수 있다는 주장 제기

- EU의 경제제재는 에너지 가격의 하락 추세 속에서 루블화의 폭락과 정부 재정상황의 악화를 크게 촉진. 예를 들면, 2015년 예산은 배럴당 100달러 기준에 맞춰 편성, 유가가 50~55달러로 하락함에 따라 재정상황 크게 악화. 정부예산의 절반 정도는 화석연료 수출에서 확보되어왔으며, 푸틴은 이에 힘입어 국방예산을 자신이 취임했던 2000년대 보다 4배 증대된 810억 불(GDP의 4.2%)로 계속 증대. 그러나 재정 악화로 인한 타 분야 삭감 압력 증대로 전반적인 국가 산업경쟁력의 급격한 저하 불가피. 권력층의 부패와 에너지 이외 산업 부분의 와해 현상, 채무상환 비용의 증대, 해외 투자의 중지, 자본이탈의 가속화 등 구조적 문제들로 인해 러시아의 신용등급과 정부채권의 신용도가 정크 수준으로 하락

- 서시베리아 유전의 노후화와 생산 감소 추세 속에서 유럽 석유 기업들의 투자 및 협력 중단으로 세계 에너지 시장에서의 위상에 심각한 도전 제기. 러시아 내 90% 정도의 석유가 1988년 이전 개발된 유전에서 생산되고 있음. 생산량 유지 위해 매년 3~4개 정도의 유전 개발이 필요한 상황. EU의 경제제재(특히 Tier 3)는 북극, 심해, 셰일 에너지 개발에 커다란 차질과 러시아의 경쟁력 상실을 초래. 엑손 모빌은 북극해 유전 탐사를 위한 10개의 합작투자를 보류. 프랑스 토탈사도 서시베리아 셰일 에너지 탐사를 위한 합작 중단. 세계 최대 부존자원을 갖고 있는 것

으로 추정되는 동시베리아 셰일 개발도 타격 불가피

- 러시아의 강경파는 서구의 기술과 참여 없이 단독으로 개발하겠다는 방향을 설정, 관련 기계·설비 생산을 위한 국가 R&D 기업의 설립. 그러나 최근 심각한 재정난으로 투자재원의 마련에 큰 난관 봉착(미국 정도의 셰일 개발을 위해서는 최소 1,000억 불 정도의 투자 필요)
- 러시아는 유럽시장(특히 동유럽, 발칸)에 대한 장악력을 강화하기 위하여 우크라이나 우회 가스관 사업('South Stream': 흑해-불가리아-세르비아-헝가리-오스트리아)에 집중. 그러나 EU의 반발과 '남부 회랑' 구상(Southern Corridor Initiative)에 밀려 추진이 어려움. 푸틴은 결국 현실적인 대안의 하나로 2014년 12월에 앙카라에서 흑해-터키 라인을 대신 건설하겠다고 발표

나. 민스크 평화 프로세스

- 2014년 9월 5일, 유럽안보협력기구(OSCE)의 주재하에 벨라루스의 민스크에서 우크라이나, 러시아, 도네츠크, 루한스크 대표 간 분쟁을 종식시키기 위한 12개 조항으로 구성된 민스크 평화협정(Minsk I) 체결(협정의 내용과 문안의 준비는 2014년 6월에 출범한 우크라이나, 러시아, OSCE 대표로 구성된 3자 접촉그룹이 진행). 2주 후(9월 19일) 중화기의 안전거리로의 철수와 공세적 작전 중지, OSCE의 감시활동 개시 등 5개의 구체적인 방안을 담은 후속 협약서가 추가로 체결. 그러나 이들 협정은 분쟁종료에 전혀 역할을 하지 못했음. 러시아의 군사적 지원과 개입, 그리고 비호하에 친러시아 반군 세력의 군사활동이 계속 증대
 - 우크라이나군이 장악하고 있는 도네츠크 국제공항을 둘러싼 2차 전투 개시(9월 28일), 치열한 공방전이 계속된 후 러시아의 대규모 병력과 무기 투입에 힘입어 2015년 1월 21일 도네츠크 반군에 의해 공항 점령, 러시아군은 그 후 이 지역에 러시아의 방공시스템과 전자전 시스템을 새로이 배치하고 반군과 함께 돈바스 지역에서의 영토 확장을 위한 작전 지속 전개

- 2015년 2월 12일, 민스크에서 2차 평화협정(Minsk II) 체결. 메르켈, 올랑드, 푸틴, 포로센코 간 15시간의 마라톤 협상, 지난 9개월간의 돈바스 지역에서의 충돌 종식 합의. 접촉그룹(우크라이나, 러시아, OSCE, 도네츠크-루한스크 분리주의 세력) 대표들에 의해 서명. 민스크 II는 2014년 9월 5일, 19일의 민스크 I을 수정한 13개 조항을 담고 있음
 - 민스크 II의 주요 내용은 협정 체결 이후 14일 내에 교전을 중지하고 상대방 사정권 밖(140km)으로 포병, 로켓무기 등 중화기(구경 100mm 이상)의 철수. OSCE의 감시(250명의 비무장 감시인력과 1대의 무인정찰기가 20,000km²)하에 모든 외국군의 철수 실행. 2015년 말까지 지방선거와 포괄적 정치적 타결 이후 우크라이나가 우-러 국경 확보. 도네츠크, 루한스크 내 지방선거 조항: 두 지역의 분권화를 명문화한 우크라이나 헌법 개정: 도네츠크와 루한스크의 지방 검사/판사의 독자적 임명 및 민병대 설립/운영. 그와 더불어 도네츠크-루한스크의 특수한 지위에 관한 부록을 채택하고 이 지역에서 발생한 사건들에 대한 사면권 부여를 명시. 이 조항은 MH-17 사건의 면책을 시사하기 때문에 네덜란드 등 일부 유럽 국가들의 강한 반발 야기. 크림반도에 대한 언급을 포함하지 않고 있으며, EU-우크라이나 간 DCFTA에 대한 러시아의 우려 해소방안 포함(DCFTA 실행의 연기 언급)
 - 지난 몇 달간의 민스크 I의 붕괴 과정이 예시하듯 교전 당사자들간의 복잡한 대내외적 상황과 러시아의 의도에 대한 불확실성으로 인해 민스크 II의 이행에 커다란 의구심 존재. 메르켈 총리는 협정 체결 후 ‘희망의 희미한 빛’이라는 매우 조심스러운 표현 사용. 서명의 당사자인 포로센코 대통령 또한 2015년 초 러시아의 대규모 군사개입과 지원으로 우크라이나 지상군이 크게 약화된 상황에서 키에프에 만연한 강한 반러 민족주의와 지도부의 부패, 소비에트 경제체제의 문제점과 심각한 경제난 등으로 협정의 이행에 상당한 어려움 직면. 그러나 민스크 II 체결 당일(2.12) IMF의 우크라이나에 대한 4년간 400억 달러 지원 패키지 발표(175억 달러는 1년 내 지원, 부패 해결 등 개혁조건

제시)로 협정 준수를 위한 내부적 조건 확보

- 러시아는 위기 확산에 대한 유럽 국가들의 두려움을 이용하여 평화제안을 제시함으로써 지난 1년간 크림반도와 돈바스에서 쟁취한 기득권을 인정받고 유럽-미국 간, 유럽 국가 간 분열을 조장하는 접근전략 구사 - 이에 대한 EU의 입장과 대응방향은 국가별로 큰 차이: 그리스(친러); 리투아니아(민스크 II가 온건하고 부족하다고 비판); 메르켈(온건/실용적 해결방안 선호, 제재+외교적 해결 일관되게 주장), 유럽집행위원회(DCFTA에 충실, 그러나 민스크 II 이후 일시적 보류 결정), 폴란드(매우 조심스러운 저자세 입장), 영국(나토의 중부 유럽 협력관계 강화 지지, 그러나 의견피력 자제). 정리하면, 우크라이나에 대한 군사지원 등 적극적 개입정책을 지지하는 유럽 국가는 거의 전무함. 미국 공화당 일부(메케인 상원의원 등) 및 오바마의 일부 측근, 일부 유럽 지도자들은 사적으로 군사지원 필요성 주장. 상당수 국가들은 군사지원은 분쟁의 확산 위험을 갖고 있다고 인식하고 있으며, 따라서 메르켈이 제시한 경제제재와 외교적 해결을 결합한 방안을 지지. 메르켈과 오바마 행정부는 러시아의 민스크 II 위반 시 추가제재 가능성 언급. 그리스, 이탈리아를 비롯한 일부 국가들은 최대한 빨리 러시아와의 일상적인 거래 회복 희망. 프랑스는 독일의 실용주의 입장과 그리스/이탈리아의 유희적인 입장 사이에서 갈등하는 모습을 보여왔는데, 그것은 최신에 '미스트랄' 상륙함의 대러 판매와 러시아에너지개발 참여 등 민감한 사안이 포함되었기 때문임

3. 유럽-미국 안보관계의 변화

- 2010년, 오바마 대통령이 아시아 회귀정책(또는 아시아 재균형정책)을 채택한 이래 미국의 글로벌 외교안보정책의 기초는 중국 및 동아시아 지역의 부상에 효과적으로 대응하기 위해 아시아-태평양 지역을 중심

으로 재편되어 왔고, 그에 따라 유럽안보정책 또한 점차적으로 본격적인 조정 국면에 돌입, 미국의 유럽안보정책의 기본 방향은 중동부 유럽으로의 지속적인 나토 확대와 인접국들과의 파트너 관계 발전, 최소 병력과 장비의 순환배치 등을 통하여 유럽과 인근지역의 안보를 효과적으로 관리하려는 의도에 기반

- 2008년 세계금융위기 이후, 크게 악화된 경제 및 재정상황 속에서 제한된 예산과 외교안보정책 자산을 아-태지역에 집중하기 위해 오바마 행정부는 나토의 확장과 변환, 유럽 내 전역미사일방어망 구축, 나토 국가들의 방위 분야 혁신 및 역량 강화 및 유럽 및 국제안보에서의 역할 증대를 추구해 왔지만 전반적으로 매우 미흡한 성과를 산출
- 2012년, 미 국방성은 4개년 방위검토포고서에서 유럽 내 미국의 군사태세는 새로이 전개되는 전략환경에 대응해야 하며, 그를 위해 “혁신적이고 저비용이며 최소한의 흔적만 남기는 새로운 접근법을 개발할 것”을 천명. 2011년 이라크 전쟁 종전 및 2014년 말로 예정된 아프간으로부터의 철수로 생길 여분의 안보자산을 아-태지역에 집중적으로 배치할 것이며, 유럽지역 분쟁에서의 직접적 개입과 군사지원은 가급적 회피할 것임을 시사
- 2014년 9월 5일, 웨일즈에서 개최된 나토 정상회담에서 미국은 향후 10년간 유럽 측 회원국들이 GDP의 2%를 방위비로 편성하고 그중 20%를 무기 구입과 R&D에 투자하고, 비상행동계획(Readiness Action Plan)에서 주도적인 역할 수행을 위한 선언 채택을 주도. 그러나 유로존 위기의 지속상황 속에서 독일, 프랑스, 영국 등 주요국들의 국방예산 증액이 현실적으로 쉽지 않은 상황. 이들 국가들은 유럽의 방위력 증강을 위하여 EU-나토 협력의 증대와 더불어 EU의 틀 속에서 회원국 방위 분야의 투자증대 및 혁신추진, 유럽방위 산업통합, 그리고 공동안보방위정책(CSDP) 제도의 강화를 추진하기로 합의하였으나 목표와 현실 간 큰 갭으로 ‘CSDP 피로증후군(CSDP Fatigue)’ 및 좌절감 확산
- 미국-유럽 사이에 존재하는 상이한 안보인식, 우선순위, 접근방법,

그리고 나토의 유럽 측 회원국 사이에 존재하는 서로 다른 지정학적 상황과 안보위협으로 인하여 미국은 다양한 지역/국가와 각자의 여건에 부합하는 각기 다른 다수의 안보협력관계를 구축(예, 발틱 국가, 남동유럽 국가, 아프리카 및 중동 연안 국가, 북극 연안 국가 등)

○ 이러한 추세 속에서 미국의 대유럽 안보정책의 방향은 차츰 1) 부담 감과 유럽 국가들의 책임 증대; 2) 유럽 대륙 내 병력의 주둔에서 파트너 국가들과의 협력 중시전략; 3) 유럽의 중심부에서 북부, 동남부, 남부, 중앙아시아, 중동, 북아프리카 등 유럽의 주변부로의 관심지역 이동; 그리고 4) 직접적인 군사적 개입, 또는 파트너 국가들에 대한 군사지원보다 경제적, 외교적, 전략적 방안을 포함한 포괄적이고 간접적인 접근방법으로 전환하고 있음을 보여주고 있음

- 2014년 3월 크림반도 합병 이후, 미국은 우크라이나에의 직접적 개입을 억제하는 한편 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인 등 유럽의 주요국들이 국방비를 증액하고 유럽안보에 주도적인 역할을 수행하도록 다각적인 압박을 지속. 러시아의 영토 확장과 지배력 강화를 위한 공세가 확대되자 미국은 나토를 통해 우크라이나와의 안보협력을 강화하고, 중동부 유럽 국가들과의 군사훈련, 교육, 병력순환배치 등을 통해 간접적인 방식으로 개입 증대. 동년 6월에 이들 지역 안보강화를 위해 1억 불의 유럽안정기금(European Reassurance Fund) 설립 추진
- 미국의 간접적 개입전략은 우크라이나 사태 및 유럽안보와 관련하여 심각한 분열과 매우 소극적이고 때때로 이중적 태도를 보이고 있는 유럽 국가들의 위기인식을 증폭하여 대러 경제제재에서의 결속을 유지하고 문제해결을 위한 적극적 행동을 유도하는 효과. 이러한 상황 속에서 2015년 1월 민스크 1차 협정이 완전히 붕괴된 후 푸틴의 공세적인 외교 및 군사공세에 의해 위기가 증폭하자 독일을 중심으로 대러 제재 태세를 유지하는 한편 메르켈-올랑드의 주도로 2015년 2월 12일 민스크에서의 2차 평화협정(Minsk II) 체결에 전력 투구

- 미국은 2009~2013년 셰일가스 생산 확대 및 2014년 이후 셰일유 생산 증대로 중동-러시아 중심의 세계 에너지 질서를 미국-중동-러시아의 삼각구도로 전환하는 데 성공, 사우디아라비아와의 공조 유지를 통해 공급을 계속 확대함으로써 러시아 및 이란을 비롯한 반서방 성향 산유국들의 시장 지배력과 영향력이 크게 위축
 - 미국은 러시아의 유럽 에너지시장 지배를 약화시키기 위해 LNG를 비롯한 에너지 수출교체를 철폐했고(2014년 4월 에너지수출자유화법), 폴란드-우크라이나와 셰일사업 개발을 적극적으로 추진
 - 유럽의 에너지수입 다변화, 러시아의 ‘서던 스트림’을 견제하기 위한 ‘남부회랑’ 구상의 추진(아제르바이잔/투르크메니스탄/이란/이라크-시리아-유럽), 북극/심해/셰일 분야 대러 금수조치에 더하여 미국의 셰일에너지 혁명을 통한 저유가 전략은 러시아의 경제와 재정에 심각한 타격을 가할 뿐 아니라 중장기적인 국가경쟁력 및 군사태세 유지에도 매우 부정적인 영향

- 러시아는 저유가로 피해를 보고 있는 이란 등 산유국과의 공조 강화, 이라크 쿠르드 지역 석유자원에 대한 통제권 확보 노력, 인도 등 신흥개발국과의 관계 강화, 중국과의 에너지 협력 증진, 동아시아 에너지시장의 확보 등 미국과 EU의 제재에 대응하기 위한 다양한 방안들을 적극적으로 모색. 또한 유럽-미국 간 입장 차이와 나토와 EU 내에서의 이견, 그리고 회원국들의 각기 다른 이해관계를 집중으로 파고드는 한편 동우크라이나, 그루지야, 몰도바 등 취약 지역들에 대한 위협적인 정책을 통하여 EU 내 결속을 허물어뜨리고 경제제재를 무력화시키려는 정책을 구사
 - 미국의 간접적 개입전략과 예상치 않은 EU의 결속 유지로 대내외적으로 심각한 난관에 봉착. 이러한 배경에서 독일이 주도한 민스크 2차 평화협정에 참여, 우크라이나에서의 현상유지를 인정받으면서 경제제재를 중단시키기 위한 다양한 강은 양면 작전을 구사

4. 유럽 및 동아시아 안보에의 합의

- 미국은 아시아 재균형 정책을 계속 일관되게 추구하면서, 러시아와의 직접적 충돌을 가급적 회피하여 나토 확대와 미사일 방어체계 구축, 그리고 최소 병력과 예산으로 유럽 변방지역 국가(군)들과의 협력관계를 통해 지역안보를 증진하려는 정책을 추진할 듯. 나토 및 EU의 핵심 국가들로 하여금 국방비 증액과 국방개혁 프로그램 착수를 요구하고, 유럽과 인근지역 안보에 더욱 주도적인 역할을 담당하도록 압박할 것으로 예상. 그와 동시에 2017년부터 예상되는 미국산 석유수출 등 에너지 분야에서의 공조를 통해 유럽의 탈러시아 에너지정책을 지원하고 동부 및 남동부 유럽, CIS 및 중앙아시아, 지중해 및 북아프리카, 중동 등 인근 지역의 분쟁예방과 관리를 위한 협력을 강화할 것임. 유럽 및 인근지역의 안보 거버넌스의 강화와 더불어, 아프간 전쟁에서 보였듯 아-태 지역을 포함한 전지구적 안보이슈들에 대한 공조강화 방안 및 글로벌 안보레짐 형성을 모색할 것으로 예상

- 유럽 국가들은 나토에의 참여증대와 EU의 공동안보방위정책(CSDP) 강화를 통해 유럽 및 역외 지역에서의 안보 역할을 증대해야 한다는 필요성과 당위성에는 공감. 그러나 금융위기 이후 상당수 국가들이 경제 및 재정난을 겪고 있는 상황에서 최근 들어 유럽통합에 대한 회의론과 불확실성이 광범위하게 확산됨에 따라 국가 간 방위 분야 통합의 추진은 매우 조심스럽고 단계적으로 진행될 것으로 보임. 2014년 9월, NATO 정상회담에서 합의된 회원국들의 GDP 2%의 방위비 지출 가이드라인은 현실적으로 대다수의 유럽 국가들이 준수하지 못할 듯. 방위예산의 만성적 부족은 결국 EU 방위산업 전체의 경쟁력 저하로 이어질 수밖에 없으며, 3~5개의 핵심 국가들의 방위기술 R&D와 방위산업의 축소로 귀결될 것임
 - 이러한 방위산업 및 방위조달 분야에서의 협력과 통합의 촉진을 위한 주요국 정상들의 합의와 결단을 요구할 것이며, CSDP의 강화와

CSDP-국제개발 분야 등의 결합을 강화하기 위한 일련의 제도개혁이 추진되어야 할 것임. 2015년 6월에 개최될 유럽이사회와 9월로 예정된 바르샤바 나토 정상회담에서는 이들 방안에 대한 심각한 논의와 일정한 성과가 있을 것으로 예상됨. 유럽 국가들은 먼저 일부 무기체계개발/생산 및 방위기술 R&D 등 제한된 분야에서의 협력과 통합을 도입하고 다른 분야로 차츰 단계적으로 확산시키는 접근방법을 채택할 것으로 보임. 또한 지난 10여 년간 미국이 추진해온 아-태 지역에서의 나토의 안보 역할 수행 등 민감한 이슈들에 대해서도 아직 매우 조심스럽지만 좀 더 전향적인 태도를 보일 것으로 예상됨

- EU는 러시아의 반발에도 불구하고 우크라이나를 비롯한 동유럽과 남지중해 지역 16개의 파트너 국가들을 대상으로 유럽근린정책(ENP)을 강화하여 정치민주화, 경제발전, EU와의 협력관계 증진을 추진할 것임. 북극해 개발, 유럽-미국 협력, 세일에너지 개발, 카스피 아해와 중동으로부터의 에너지공급로 확보, 친환경 에너지 저장기술의 개발 등으로 에너지 분야의 탈러시아화를 계속 추진할 것임. EU-나토 협력, 미국과의 제한적이지만 효율적인 군사협력, 그리고 주변 지역 국가들과의 안보협력 파트너십 강화로 유럽 및 주변지역 안보 질서의 안정화를 도모할 것임

- 러시아는 도네츠크와 루한스크 지역의 반군세력들에 대한 통제를 강화하여 민스크 II 평화협정의 붕괴를 예방하는 한편, 다양한 강온 양면전략을 통해 크림반도와 이들 지역에 대한 지배권을 인정받으면서 유럽과의 경제관계를 회복시키기 위해 노력을 경주할 것으로 보임. EU의 경제제재가 러시아의 태도에 즉각적인 변화를 촉발한 것은 아니지만, 저유가, 루블화 폭락, 심각한 내부 경제/재정상태 속에서 유럽과의 지속적인 대립은 쉽지 않을 것이며, 일부 취약한 유럽 국가들에 대한 묵시적/명시적 공세와 더불어 동북아를 비롯한 에너지 수출시장의 다변화를 통해 중장기적인 활로를 개척할 것임. 중국과의 다방면에 걸친 전략적 동반자 관계를 강화함으로써 미국의 동아시아 재균형 정책 및 미국-나

토-EU 간 공조강화에 대응할 것으로 예상. 그러나 중국-러시아 관계에 존재하는 역사적·지정학적 갈등요인들은 양자간 글로벌 동맹관계 발전에 근본적인 장애요인으로 작용할 것임

- 우크라이나 위기로 인해 촉발된 유럽안보질서의 변화는 아-태 지역 및 동아시아 지역에 매우 제한적이지만 상당히 미묘한 변화를 가져올 것으로 예상됨. 위기가 안정화되고 러시아의 공격적 태세가 억제되면서 미국의 동아시아에 대한 전략적 집중은 더욱 가속화될 것으로 전망됨. 이라크 전쟁과 아프간 전쟁의 종료로 생긴 여분의 외교안보정책 자산의 아-태 지역으로의 이전 재배치, 역내 동맹국들과의 협력 및 군사장비의 호환성 강화, 고고도 미사일방어체계(THAAD) 구축 등으로 미국의 안전보장 능력에 대한 신뢰와 지지를 확보하기 위해 노력할 것임. 또한 셰일 에너지의 공급을 확대하여 동아시아 에너지 시장에서의 영향력을 제고하고 환태평양경제동반자협정(TPP)의 출범을 통하여 이 지역에서의 중국의 급격한 부상과 패권 강화 움직임에 대응하는 등 포괄적인 전략적 방안들을 추진할 것임
- 미국과 중국 간 경쟁의 심화와 향후 예상되는 러시아의 동아시아/태평양 중시정책은 한국에게 일부 상당한 경제적, 안보적 이점을 제공할 수 있을 것임. 그러나 치츄 남한과 북한 모두가 중국의 거대한 경제적 영향력에 전면적으로 노출되고 한반도에서 미국을 대신하는 패권적 위상을 추구할 경우 한반도와 동북아, 그리고 세계질서 전반에 커다란 먹구름을 드리우게 할 것임. 이러한 불확실성과 잠재적인 위기를 예방하고 동북아 질서 재편과 통일 과정의 안정적인 관리를 위해서는 국가 외교안보 정책을 전면적으로 재검토하고 새로운 전략적 구상과 정책의 도입을 심각하게 고민해야 할 상황인 것으로 보임



최근 러시아와 미국의 관계가 심상치 않다. 서로에 대한 외교적 배려나 관계복원을 위한 노력을 기울이려는 것 같지도 않다. 임기 내내 러시아 정부와 불편한 관계였던 주러 미국 대사 맥폴은 임기를 1년 겨우 넘긴 상태에서 사임하였고 후임으로 임명된 존 테프트 대사에 대한 러시아의 시각도 곱지 않다. 양국 간의 갈등은 무엇보다 임기 초 몇 년에 걸친 푸틴의 대서방 화해시도와 그의 대리인 메드베데프 전 대통령의 유화적 자세마저도 좌절된 점과 관련이 깊다. 또한 서방이 러시아 국내정치에 깊숙이 개입하는 태도에도 크게 반감을 갖게 되었다. 동시에 푸틴은 자신의 노력에도 불구하고 서방이 지속적으로 나토를 확대하는 데 대하여 강하게 우려를 표명하였다. 이런 가운데 우크라이나 사태를 둘러싼 서방의 경제 제재 조치가 확대되고 지난해 10월 이후 급작스런 유가 하락이 현실화되자 러시아는 일련의 사태들이 자신들을 궁지로 몰려는 서구의 음모로 생각하면서 러-미 관계는 더욱 냉각되고 있다. 이에 대한 푸틴의 대처가 궁극적으로 반서방주의적 성격을 갖게 되었는데 이는 중국과의 관계 심화, 유라시아경제연합의 출범, 러시아 가치를 강조하는 민족주의적 성격으로 나타나 우려를 낳고 있다.



푸틴의 반(反)서방주의와 러미 관계 조망

이 홍 섭
국방대학교 교수

1. 최근 주요 국제문제에 대한 러-미 갈등

- 최근 러시아와 미국의 관계는 심각한 대결 국면으로 접어들었다고 평가됨. 이러한 대결 양상은 양국 간 ‘원칙’의 문제로 대두되었는데 러시아는 국내외에서 자신들의 완전한 주권(full sovereignty)을 방어한다는 맥락에서, 미국은 냉전 종식 이후 자국 중심으로 이끌어져 왔던 현재의 국제질서를 유지한다는 맥락에서 충돌함¹⁾
 - 현재 양국 관계는 서로에 대한 배려나 상호존중이 결여된 상황

가. 시리아 사태

- 아프리카 북부지역에서의 재스민 혁명기간(2010~2011) 중인 2011년 3월의 시위로 촉발되었는데, 서방 측은 시리아 정부의 시위대에 대한 무력 강경진압을 규탄하며 아사드 정부의 퇴진을 요구하였고 러시아 측은 반대 입장을 표명
- 러시아는 오바마 정부의 시리아 반군 무기 지원안 승인에 대하여 강력

반발2)

- 미국은 2013년 여름, 화학무기에 의한 시리아 민간인 대량학살의 주범으로 시리아 정부를 지목하고 시리아에 대한 공습선언
- 미국의 공습이 임박한 가운데 시리아는 러시아가 제시한 화학무기 포기 제안을 수용함
- 시리아 사태를 둘러싸고 러시아와 미국은 사태 해결방식에 있어서 각각 자결 및 개입이라는 상반된 입장을 보였을 뿐만 아니라 기본적으로 국제질서의 유지 방식에 대하여 이견을 노출

나. 에드워드 스노든(Edward Snowden) 사건

- 러시아, 미국 정부의 통화감찰 기록과 감시프로그램을 폭로한 전 CIA 직원 스노든의 임시망명 허용(2013.8)
- 미국의 범인 인도 요청에 대한 러시아의 거부는 오바마-푸틴 양국 지도자 개인 수준의 적대감으로 진화
- 이는 양국 간 정상회담 및 방문 취소로 이어짐
 - G20 정상회의(상트페테르부르크)에서 미러 정상회담 취소(2013.8)
 - 오바마 미 대통령, 소치 동계올림픽 개회식 불참(2014.2)
- 2014년 8월, 러시아는 스노든의 체류기간을 3년 연장해 줌

다. 우크라이나 사태

- 러시아로서는 우크라이나가 자신의 세력권에서 벗어나는 것이 나토의

동진확장을 허용하는 것이며, 흑해지역에 대한 지배권 축소, 에너지자원 패권경쟁에서 국익의 침해로 인식³⁾

- 러시아는 자신들이 제안한 ‘우크라이나 정치·군사 중립화’ 방안을 우크라이나 정부가 거절한 것은 향후 우크라이나가 NATO 회원국이 되려는 의도로 해석하고 강한 거부감 표명
- 러시아는 우크라이나 사태를 러시아와 서방 사이의 “범세계적 경쟁의 심화”, “가치관 및 발전모델의 경쟁”이라는 현실을 반영하는 것으로 인식

라. 국제유가 폭락

- 2014년 6월 이후 국제유가 50% 하락
- 러시아는 서방에 적대적 국가인 러시아, 이란, 베네수엘라에게 경제적 타격을 가하기 위한 미국과 사우디아라비아의 음모로 해석
- 정부예산의 반 이상을 에너지자원 수출과 관련된 수입에 의존하는 러시아로서는 경제적으로 큰 타격을 받음

2. 양국 갈등의 배경

가. 푸틴의 대서방 화해 시도 좌절과 소외감

- 9.11 전후, 크렘린은 나토 가입 및 EU로의 통합을 포함해 미국과의 연합 내지 동맹을 고려할 정도로 서방과의 협력을 모색했지만 이러한 시도는 실패했다고 판단⁴⁾

- 러시아는 2001년 미국이 아프간에서 알카에다 및 탈레반 제거작전을 수행하는데도 지원
- 러시아는 미국의 ABM 조약탈퇴(2001) 및 이라크 침공(2003), 나토의 발틱국가로의 확대, 미군의 중앙아시아 및 조지아 주둔에 대하여 불편한 심기 노출
- 푸틴에게 정치적으로 도전한 호도르콥스키 회장이 러시아 최대 석유 회사 Yukos를 미국 기업에게 매각을 시도한 데 대한 대처로 ‘국가자본주의(state capitalism)’를 강화함

○ 푸틴, 나토 회원국 확대에 거듭 경고

- 2007년 2월, 뮌헨 안보컨퍼런스에서 푸틴은 미국이 주도하는 탈냉전 국제질서를 비난하고⁵⁾ 미국과 나토가 우크라이나 및 조지아를 나토 회원국으로 가입시키려는 행위에 대하여 비난
- 푸틴은 2008년 4월에는 루마니아의 부카레스트에서 나토가 우크라이나를 회원국으로 가입시킬 경우 국가 분열과 국내 소요가 벌어질 것이라고 경고. 그러나 서방국가들은 이를 러시아의 신제국주의적 야망의 징후로 간주
- 독일과 프랑스의 중재로 우크라이나와 조지아의 나토가입은 일단 중단되었으나 양국은 언젠가 나토에 가입될 것으로 약속을 받음

나. 대리자 메드베데프(2008~2012)의 유화적 외교정책이 가져온 결과에 대한 부정적 평가

- 푸틴은 서방세계에 자유주의자의 이미지를 갖고 있는 메드베데프를 통해 미국 및 서방과 무엇을 함께 추진할 수 있을지 검토
 - 오바마의 리셋(reset) 정책에 긍정적으로 반응하면서 미국과는 전략 무기감축 협상, NATO와는 공동 미사일방어체제를 논의함
 - 리비아 사태와 관련하여 서방이 반군 거점도시인 벤가지 상공 비행금지 구역 설정을 위한 유엔 안보리 결의안을 상정하자 최초 러시아는 반대

- 했으나 이후 투표에 기권함으로써 사실상 서방의 요구를 수용(2011.8)
- 주요 서방경제와의 현대화 공조 등을 추진함
- 푸틴은 상기의 대서방 유화정책이 일부 긍정적인 측면도 있었지만 대부분 중요한 사안에서는 실패했다고 평가
- 긍정적인 면: 2010년 신전략무기감축(New START) 체결, 2012년 WTO 가입
 - 부정적인 면: 공동 미사일방어체제 합의 실패, 유럽 MD배치 추진, NATO의 확대, 서방이 요청한 리비아 비행금지구역 설정에 대한 동의가 카다피를 제거하는 데 이용됨
- 푸틴은 ‘편을 나누지 않는다’는 원칙 아래 유럽안보조약을 제안(2008년 6월)했지만 서방이 묵살했다고 인식
- 오히려 2개월 후인 8월, 친미주의자 샤카쉬빌리 대통령이 이끄는 조지아가 남오세티아 반군에 대한 공격을 감행하여 러시아 평화유지군 수 명이 사망하였는데 이것이 미국의 사주(디 체니 부통령의 결정)에 의해 이루어졌다고 러시아는 인식
 - 러시아가 NATO와의 공동 미사일방어체제-실질적 군사동맹 성격-구축을 제안하였지만 서방이 냉담한 반응을 보이자 푸틴은 서방이 탈냉전 이후에도 러시아를 잠재적 적으로 보고 있다고 결론을 내림
 - 리비아에서 러시아가 대폭 양보했음에도 불구하고 결과적으로 서방의 독단적 무력사용으로 이어졌다는 점에 대하여 러시아는 깊은 배신감과 자괴감을 느낌. 이것이 시리아 사태에 대한 서방의 무력사용에 러시아가 완강하게 거부한 배경임
- 자유주의자로 서방에 알려져 있는 메드베데프를 대통령으로 내세웠음에도 불구하고 러시아에 대한 서방의 태도가 냉담하자 푸틴은 크렘린 지도자의 성향과는 관계없이 러시아에 대한 서방의 기본 시각이 부정적이라고 인지

다. 러시아 국내정세에 대한 외부 개입에 반감

- 2012년 대선을 앞두고 외국 지도자들이 공공연하게 메드베데프를 러시아의 차기 대통령 후보로 지지 표명
 - 서방의 지도자들은 메드베데프를 푸틴보다 더 세련된 지도자로 평가
 - 2011년 여름, 메르켈 총리는 독일을 방문한 메드베데프를 러시아의 차기 대통령 후보라고 언급함
 - 2011년 9월, 메드베데프 대통령이 차기 대통령 후보는 푸틴이라고 발표하자 서방 언론은 실망감을 감추지 않음
 - 이와 같은 사례를 두고 푸틴은 외국인들이 감히 러시아 지도자를 선 발하는 무례를 범하고 있다고 인식

- 푸틴 3.0 출범(2012.5) 전후 대미 강경입장
 - 러시아는 2011년 12월 총선 전후에 벌어진 시위의 배경으로 미국을 지목
 - 미국이 스탠포드대학 교수 출신으로 러시아의 민주화 지연을 지적한 바 있는 마이클 맥폴 교수를 주러 대사(2011.12~2013.2)로 임명한 것에 대하여 노골적으로 불쾌감 표명
 - 맥폴 대사가 부임 직후 반정부 시민단체 간부들과 만난 데 대하여 크렘린은 미국의 의도를 의심하고 이를 색깔혁명의 연장선상에서 해석

- 우크라이나 사태 이후 서방에 대한 러시아의 불신이 깊어짐
 - 서방의 경제 제재로 루블화 가치 폭락 및 외국인 투자 축소로 경제위기 봉착
 - 푸틴은 서방이 러시아 국민들의 불만을 야기시키기 위해 사회, 경제적 상황 악화를 바라고 있다고 주장⁶⁾
 - 러시아의 '우크라이나 중립화' 제안을 우크라이나가 거절하자 러시아는 이를 우크라이나가 나토 회원국이 되려는 의도로 판단
 - 러시아는 서방이 우크라이나를 '서방 對 러시아 대결의 최전선'으로 만들려고 한다고 주장

라. 푸틴, 자신을 러시아 가치의 파수꾼으로 인식

- 총리 재임기간(2008~12) 동안 푸틴은 일종의 ‘러시아敎’ 전도사로 변신
 - 자신의 공적 연설에 신(神)을 언급하고, 신에 의해 주어진 과업을 수행하는 모습을 보임
 - 러시아의 독특한 정체성을 강조하면서 7) 정신적 주권의 필요성 강조
 - 러시아의 독립과 주권을 최고 국가가치로 격상시킴

- 푸틴은 스스로를 유럽 전통적 가치의 파수꾼으로 자리매김하고 러시아적 가치관을 강조8)
 - 푸틴은 2012년 대선 선거공약으로 ‘러시아의 가치’ 강조9)
 - 푸틴은 서유럽 국가들이 잘못된 가치관을 다른 세계에 강요하고 있다고 비판하면서, 예컨대 2012년 러시아의 밴드그룹 ‘푸시 라이엇’이 모스크바의 신성한 구세주 그리스도성당에서 반(反)푸틴 기습공연을 벌인 데 대하여 유럽 국가들이 지지한 것은 우려스럽다고 표명
 - 유럽 국가들이 소치올림픽 때 동성애자를 지지한 것도 잘못된 것이라며 극우보수정당(프랑스의 National Front, 영국의 Independence Party, 헝가리의 Jobbik 등)과의 국제 협력을 도모

마. 국제유가 폭락과 러시아 경제 위기

- 국제유가 폭락의 배경으로 미국의 음모론을 제기

- 우크라이나 사태에 대한 서방의 경제 제재로 경제위기 봉착

바. 국민지지를 위한 푸틴 정권의 연출

- 2011년 9월, 푸틴의 세 번째 대선 출마 선언 이후 나타난 러시아 국민들

의 불만을 무마하기 위해 러시아 정부는 미국 및 유럽의 위협을 애국주의 조장의 매개로 이용

- 국내 소요 사태의 배후를 미국 및 서방으로 지목

3. 러-미 갈등 심화 요인으로서의 국제유가 폭락

가. 국제유가 폭락의 원인에 대한 두 가지 견해

- 경제적 이유
 - 세계경기침체에 따른 수요 정체로 하루 평균 170만 배럴(1.8%) 초과 공급¹⁰⁾
 - 미국의 셰일가스 개발에 따른 유가 하락 속에 미국과 사우디아라비아의 에너지산업 주도권 싸움
 - 각국의 한계생산비용(marginal cost)미국(\$50~75), 러시아(\$15~25), 사우디아라비아(\$10~17)¹¹⁾
 - 국가재정 균형을 위한 유가(2014년 기준)이란(\$130.5), 베네수엘라(\$161), 러시아(\$105), 사우디아라비아(\$97.5), UAE(\$79.3), 카타르와 쿠웨이트(\$50대)
- 전략적 이유
 - 소위 음모론으로서 저유가 사태의 배경에는 미국이 사우디아라비아를 부추겨 2014년 10월, 석유수출기구(OPEC)가 원유감산을 하지 않기로 결정함으로써 유가 폭락을 유발하여 일부 국가들, 즉 이란, 러시아, 베네수엘라 등 미국과 불편하거나 협상이 진행 중인 국가들을 궁지로 몰아넣기 위한 전략이라는 해석
 - 푸틴, “최근 유가 하락은 정치적 요인이 배경이다. 미국과 사우디아라비아 두 나라가 공모했을 수 있다”고 비난

- 이란과 베네수엘라도 유가 하락이 국제사회에서 미국 및 그 우방국들과 계속 충돌하는 자국에 대한 미국의 계산된 음모라고 주장

나. 저유가의 배경

- 미국은 수입 파쇄법이라는 채굴 기법 상용화에 성공해 셰일층에 섞여있는 막대한 가스 및 원유를 생산하여 2008년 하루에 500만 배럴이던 원유생산량을 2014년 말 910만 배럴로 늘림
- 미국 셰일오일의 생산단가는 평균 \$60, 사우디아라비아의 석유 생산단가는 평균 \$20~30. 사우디아라비아는 유가가 \$40 이하로 떨어져도 생산량을 줄일 뜻이 없음을 밝힘
 - 일일 원유생산량(2014년): 러시아(1,060만 배럴), 사우디아라비아(950만 배럴), 미국(910만 배럴)

다. 유가 폭락이 국제사회 및 러시아에 미친 영향

- 일부 에너지기업, 신규 유전개발 예산삭감 및 경비절감 돌입
 - 미국 3위 원유업체인 코노코 필립스(ConocoPhillips), 설비투자 20% 삭감
 - 200여 개 미국 중소형 원유업체, 파산위험 당면
 - 일부 미국 셰일가스 개발업체 도산
 - 캐나다 오일샌드 생산업체 적자 발생함에 따라 감축 돌입
 - 경기침체로 일부 국가 경제위기 봉착
- 러시아, 경제위기 봉착
 - 루블화 가치 급락, 외국인 투자 감소와 자본 유출 가속화
 - S&P, 러시아를 '투자부적격' 국가로 강등(2015.1)

4. 러-미 갈등에 대한 푸틴의 대응: “반(反)서방주의, 완전한 주권”

가. 국내 반대파 활동에 대한 규제 강화

- 푸틴은 자유주의적 반대파들이 외국, 특히 미국의 목소리를 대변한다고 인식
 - 외국의 후원을 받는 NGO는 외국대리기구(foreign agent)로 등록하도록 하는 NGO법 제정(2012년)
 - 외국인과의 접촉시 신고 의무화

- 러시아, 미국 정부의 러시아 주재 대사 인선에 대하여 불쾌감 표명
 - 맥폴 대사는 러시아 자유주의자들에 대하여 우호적(2014년 2월 사퇴)
 - 신임 미 대사 존 테프트(John Tefft, 2014년 8월~현재)에 대해서는 그가 조지아와 우크라이나 혁명의 조종자였다고 비난

나. 미국 주도의 단극 국제질서 거부

- 러-미 양국 간 갈등 노골화
 - 미국은 러시아의 인권유린을 지적하는 Magnitsky법 제정(2012.11)
 - 러시아는 러시아를 방문한 러시아 출신 고아들의 출국을 금지하는 Dina Yakovlev법 제정(2012.12)
 - 미국, 입국금지 대상 러시아 인사 18명 명단 발표(2013.4)
 - 러시아, 스노든의 한시적 망명허용(2013.8)
 - 미-러 정상회담 취소(2013.8)
 - 러시아, 스노든에 대한 러시아 추가거주 3년 허용(2014.8)

- 미국 및 나토를 주요 위협으로 간주
 - 국내문제에 대한 외부간섭의 위험이 커졌다고 인식
 - 2014년, 군사독트린에서는 나토를 지역 불안정 요인으로 더욱 부각 시킴¹²⁾

다. 중국과의 에너지협력 확대

- Gasprom(러시아)-CNPC(중국) 가스공급계약 체결(2014.5)¹³⁾
 - 4천억 달러 규모로서 2019년부터 연간 386bcm을¹⁴⁾ 30년간 공급
 - 러시아 및 유럽의 긴장관계 속에서 체결되었는데, 러시아의 LNG 수출가격(단위: MMBtu)은 對중국(\$10.10), 對한국(\$10.50), 對일본(\$10.50), 對스페인(\$9.15), 對영국(\$6.60)인 데 비해 미국의 평균수출가는 \$12를 상회하여 미국의 LNG 수출전망을 어둡게 함

- Novatek(러시아)-CNPC(중국), LNG 300만 톤 체결

- Rosneft(러시아), 중국에 \$6백~7백억 규모의 석유공급

- 에너지산업에 대한 외국인 투자를 금지하는 상황에서 예외적으로 중국에게 러시아 에너지산업에 대한 주식투자 허용
 - Rosneft의 동시베리아 프로젝트에 CNPC 49% 투자
 - Novatek의 Yamal LNG 프로젝트에 CNPC 20% 투자

라. 터키라인(Turkish Stream) 건설

- 푸틴 대통령은 2014년 12월, 터키를 방문하여 남부라인(South Stream)을¹⁵⁾ 포기하고 연간 636bcm 규모의 터키라인을 건설할 것이라고 발표
- EU는 이 계획에 대하여 회의적

마. 유라시아경제연합(EEU: Eurasian Economic Union) 출범

- 3개국(러시아, 벨라루스, 카자흐스탄)으로 구성하여 2015년 1월 1일 출범하였으며 1월 2일 아르메니아가 회원국이 됨

- EU 및 NATO의 동유럽 확장에 대한 대응
- 각 회원국의 주권과 국익의 보전, 평등과 실용주의, 그리고 상호신뢰의 원칙에 입각하여 설립

바. 극동개발 가속화

- 유럽의 영향으로부터 러시아의 독립성을 높이기 위해 그리고 미국 및 EU측에 대한 균형유지의 측면에서, 또한 부상하는 중국 및 동아시아 지역을 통해 러시아 경제발전을 촉진하고자 추진
- 유럽시장의 불안정성을 대체할 시장으로 아시아 지역에 대한 가스공급 확대
 - 현재 6%에서 2035년까지 31%로 확대 계획¹⁶⁾
 - 파이프라인을 통한 중국으로의 가스공급, 4~6년 후 실행
- 2012년, 아시아 중시 정책을 표방하면서 시베리아 및 극동지역 개발을 도모하고자 극동개발부 신설(2012.5)

사. 서방에 의해 독단적으로 강요된 규범과 정책 거부

- 러시아 가치의 강조
 - 키릴 대주교가 이끄는 러시아정교는 크렘린과 함께 러시아 세계의 건설 사업에 협력. 여기서 일컫는 러시아 세계는 러시아정교권을 지칭하는 것으로 러시아, 벨라루스, 우크라이나, 몰도바를 의미함
- 민족주의 강조
 - 모스크바 남부 Biryulevo에서 벌어진 폭동(2013.10): 타국으로부터의 이주민 거주 불용

- 소치올림픽(2014.2): 개·폐막식에서 러시아 역사와 문화성취를 찬양하는 강한 민족주의 드러냄¹⁷⁾

5. 양국관계 전망과 정책 제언

가. 현재의 갈등관계를 벗어날 돌파구가 보이지 않음

- 현재의 갈등은 미국과 러시아가 생각하는 “세계질서의 비전” 간의 충돌
- Euro-Atlantic Security System에 동참하지 못한 푸틴의 좌절감 반영
- 오바마로서는 러시아의 크림합병으로 자신이 제시한 미-러 간 협력을 기치로 하는 리셋 시도는 종료되었다고 인식¹⁸⁾
- 상호 대화채널 단절상태, 상호인식 및 가치관 차이 노출. 미-러 고위층 누구도 관계복원에 관심이 없음
- 미국 및 EU와의 관계 악화는 비서방 국가, 특히 중국·인도 등 BRICs 국가와의 협력관계 강화추세
- 푸틴은 러-미 관계의 냉각 내지 적대관계가 오히려 러시아 국내에서 미국 영향력을 줄일 수 있다고 생각. 나아가 민주주의와 서방과의 관계개선을 주장하는 반대파를 미국의 앞잡이로 몰아붙일 수 있다고 판단

나. 현재와 같은 냉각관계는 러시아에게 득보다는 실

- 양국의 대결 국면은 불균형(asymmetrical)을 특징으로 하는데 러시아에 대한 위험부담이 더 큼

- 유가 하락, 자본 유출, 경제 제재는 푸틴의 선택폭을 제한할 것. 또한 저유가 기조가 \$60 수준에 머문다면 2015년도 경제성장률은 -4.6%, 재정적자는 GDP 대비 3% 이상 기록할 것으로 전망¹⁹⁾
- 러시아 지도부가 현 정권의 지지도를 높이기 위해 민족주의와 위기의식을 이용할 경우 주변 국가들과의 갈등은 지속될 것. 이는 결국 푸틴정권의 부담이 될 것임

다. 러-미 간 공동이해 분야에 대한 협력모색

- 공동이해 분야
 - 알카에다 및 탈레반을 포함한 지하드 위협
 - 부상하는 중국에 대한 대처
 - 이란의 핵 보유 방지
 - 한반도 긴장 완화
 - 러-미 간 핵무기 통제와 세계적 핵 비확산
 - 유럽 및 세계 평화 및 번영
 - 러시아의 세계시장 통합
- 미국은 러시아의 민주화, 시장경제화, 서구화를 지원하는 과정에서 러시아 국민들의 이해와 지지를 받아야 함. 왜냐하면 미국이 러시아에 대해 징벌적인 태도로 일관한다면 러시아 정부는 러시아 국민들이 어려움을 맞을 때마다 “애국심을 조장하여” 그 모든 것을 미국의 탓으로 돌릴 기회로 활용할 것임

■ 주석

- 1) Dmitri Trenin, Testimony: State Duma Committee on International Affairs (Dec. 8, 2014).

- 2) 2013년 5월, 미 상원은 시리아반군 무기지원안을 가결하였으며 6월에는 오바마 미대통령이 이를 승인함. 그러나 공식적으로 무기를 공급하지는 않음.
- 3) 이홍섭, “최근 우크라이나 사태의 배경 및 전망,” 『안보현안분석』(2014.3.31).
- 4) 양국관계의 특징에 대해서는 서동주, 『러시아 푸틴정부의 대미관계: 특징, 전망, 정책적 함의』, 『JPI정책포럼』(No.2014-12/16).
- 5) http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type82914type82917type84779_118123.shtml(검색일: 2015.1.18).
- 6) 푸틴 대통령의 2014.3.18. 연설, <http://eng.kremlin.ru/news/6889> (검색일: 2015.1.18).
- 7) 푸틴 대통령의 발다이 2013.9.19. 연설, <http://eng.kremlin.ru/news/6007> (검색일: 2015.1.18).
- 8) 여기서 푸틴은 서방을 ‘유럽’과 ‘미국’으로 구분하고 있음을 볼 수 있음.
- 9) “Россия и меняющийся мир,” Московские новости(2012.2.27).
- 10) 1980년대 이후 석유 초과 공급이 다섯 번 있었는데 초과 공급량은 2% 안팎이 었지만 유가는 27~69%까지 떨어짐. 『조선일보』 2015년 1월 3~4일. B7.
- 11) NBC Nightly News(2015.1.6), 한편 미국세일오일 생산비는 배럴당 \$35~75 수준(평균 \$60).
- 12) 2014년 12월 26일 푸틴 대통령 새로운 군사독트린에 서명.
- 13) <http://csis.org/print/50154>(검색일: 2015.1.20).
- 14) bcm(billion cubic meters)=10억m³
- 15) EU 회원국인 불가리아를 경유하여 남중부유럽(크로아티아, 헝가리, 슬로베니아 등)에 가스를 공급하는 노선.
- 16) <http://www.platts.com/latest-news/natural-gas/moscow/russian-draft-energy-strategy-sees-23-of-exports-26649363>(검색일: 2015.1.25).
- 17) Theodore P. Gerber, “Beyond Putin? Nationalism and Xenophobia in Russian Public Opinion,” The Washington Quarterly 37-3(Fall 2014).
- 18) Mark N. Katz, “Can Russian-US Relations Improve?” Strategic Studies Quarterly (Summer 2014).
- 19) 제성훈, “푸틴의 연례교서에 담긴 2015년 러시아의 주요과제,” Russia-Eurasia Focus(2015.1.5).



러시아가 시리아에 개입한 이유는 다양한 수준의 러시아 외교정책 목표에서 찾을 수 있다. 국내정치적 관점에서 러시아는 서방의 내정간섭을 체제 위협으로 간주하기 때문에 시리아 사태가 색깔혁명과 리비아처럼 미국에 의한 정권 교체의 축적사례가 되는 것을 우려한다. 지역정치적 관점에서 시리아는 중동에서 유일한 러시아 동맹국이다. 시리아는 러시아에게 해군기지를 제공하고 있고, 러시아 무기의 주요 고객이다. 국제정치적 관점에서 러시아는 미국의 일방주의에 반대하며 시리아의 운명이 미국에 좌우되는 것을 막고자 한다. 구 소련 시기 아프가니스탄 침공 이후 10년간 고전했던 경험을 가진 러시아에게 시리아에서 장기간 개입할 의도는 없다. 따라서 개입 한 달 만에 사태의 정치적 해결을 위한 푸틴계획을 발표하고 시리아 평화프로세스를 주도하고 있다. 크림 병합 이후 국제적으로 고립되었던 러시아가 국제분쟁의 핵심적인 중재자로 부상하고 있다. 한국은 러시아의 이러한 역할을 북핵문제 해결에 활용할 필요가 있다.



시리아 사태에 대한 러시아의 개입과 평화적 해결의 전망

고상두

연세대학교 지역학협동과정 교수

1. 러시아 외교정책의 수준별 목표

- 국내 수준의 외교 목표: 주권민주주의의 수호
 - 러시아의 주권민주주의 개념에 따르면 민주주의의 여부는 서구의 기준이 아닌, 그 나라의 역사문화적인 상황에 의해 결정됨. 따라서 러시아 정치는 민주주의의 한 형태에 속함
 - 구 소련 붕괴 직후 러시아는 서구식 민주주의와 시장경제를 도입하였지만, 정치혼란과 경제위기만을 경험하였음. 또한 색깔혁명으로 우크라이나, 조지아, 키르기스스탄 등의 주변국 정권이 붕괴하는 것을 목격한 러시아는 서방의 내정간섭을 안보 위협이라고 생각함. 그러므로 러시아는 자국의 국가 발전 방향에 대한 서방의 충고를 거절하는 것이 외교의 중요한 임무라고 생각함¹⁾

- 지역 수준의 외교 목표: 구 소련지역에 대한 영향력 회복
 - 러시아 푸틴 대통령은 2005년 국정연설에서 구 소련의 붕괴는 21세

기의 지정학적 파국이며, 러시아 민족의 비극이라고 말하였음. 그러나 그가 구 소련의 복원을 원하는 것은 아님. 푸틴 대통령은 구 소련 붕괴의 원인이 과도한 제국 유지비용에 있다고 보기 때문에, 구 소련의 정치적 복원보다는 경제적 통합을 추구함

- 푸틴 대통령의 CIS지역 경제통합 구상은 다양한 형식으로 추진되었음. 관세동맹(CU), 경제공동체(EuRasEC), 공동경제공간(CES) 등의 시도를 거쳐, 2015년에는 유라시아경제연합(EEU)이 출범하였음. 하지만 역내국가들이 참여에 소극적이고, 미국의 견제를 받고 있다는 한계가 있음

○ 글로벌 수준의 외교 목표: 다극적 국제질서의 수립과 국제법의 강조

- 러시아는 미국의 글로벌 영향력이 약화되고 있는 상황에서 미국이 일방주의를 포기할 것을 기대함. 푸틴 대통령은 2007년 뮌헨 안보회의에서 미국이 유엔을 무시하고, 유럽에 MD 설치와 나토 확대를 일방적으로 추진한다고 비판하였음. 미국에 대한 러시아의 불만은 일시적인 화해 분위기에도 불구하고 해소되지 못하고 있음. 2008년 미국 대통령 후보 경선토론에서 힐러리 클린턴은 푸틴 대통령을 KGB 출신이며 영혼이 없다고 비판하였고, 이 발언에 대해 푸틴은 미국 대통령이 되려는 사람이 머리가 없다고 응수함²⁾
- 러시아는 냉전의 종식이 불평등한 안보질서를 가져왔다고 봄. 서방은 냉전에서 승리했다고 주장하지만, 러시아는 공동승리했다고 생각함. 반면, 탈냉전 안보질서 현실은 미국과 나토에 의해 지배되고 있다고 봄. 따라서 러시아는 다극체제의 건설을 통해 미국이 지배하는 일극체제를 막아야 한다고 생각함. 그리고 미국과 대등한 강대국의 지위와 역할을 인정받기 위해 유엔 안보리를 통한 국제문제의 다자적 해결을 주장함

2. 시리아 내전의 복잡성

○ 내전의 발단과 핵심 원인

- 튀니지에서 촉발된 아랍의 봄이 2011년 4월 시리아로 번지면서 내전으로 비화되어 현재까지 진행 중임. 초기 대규모 시위가 발생하였을 때, 아사드(Bashar al-Assad) 대통령은 내각 해산과 개혁을 약속하는 등 비교적 융통성 있게 대응하였지만, 별 호응을 얻지 못하였음. 2013년 8월에는 시리아 정부군이 다마스쿠스 근교에서 화학무기를 사용하였고, 이를 빌미로 미국이 군사적으로 개입하려고 했으나, 러시아가 나서서 시리아가 화학무기를 폐기하는 것으로 중재되었음
- 시리아 내전은 내부적 적대와 외부적 지원이 얽히고설키면서 해결될 수 없는 난제로 장기화되고 있음. 유엔의 통계에 의하면 4년간의 내전으로 약 20만 명이 죽고 수백만 명이 난민이 되었음. 아사드 정권은 시리아 영토의 20%밖에 장악하지 못하고 있으며, 내전 발발 이전 30만 명 수준이던 정부군 병력은 8만 명으로 줄었음
- 시리아 전체 인구 2200만 명의 74%가 수니파이지만, 통치는 12%밖에 안 되는 알라위트(Alawites)파가 하고 있음. 알라위트는 시아파의 한 분파에 속함. 따라서 시리아 내전의 핵심 원인은 2대에 걸친 부자세습으로, 시리아를 장기집권하고 있는 아사드의 시아파 정권에 대한 수니파 다수 국민의 불만에서 기인한다고 볼 수 있음

○ 종족과 종파로 파편화된 집단 간의 유혈경쟁으로 발전

- 시리아에는 약 1,500개의 군벌이 있음. 이들에 의해 구성된 4개의 축은 아사드 정부군, 이슬람국가(IS), 온건 반군, 쿠르드 반군임. 아사드 정부군은 시아파, 이슬람국가와 온건 반군은 수니파, 쿠르드 반군은 종족상 아랍과 다른 쿠르드 소수민족임
- 미국의 지원을 받는 온건 반군은 7개의 연합군으로 구성되어 있는데, 자유시리아군 외에 무슬림형제단, 이슬람전선, 시리아국민회의, 혁명 반군민족동맹, 시리아지역의 알카에다인 알누스라, 극우적인 알삼 등

으로 구성되어 있음

○ IS의 기원과 성격

- 이슬람국가는 ISIS(Islamic State of Iraq and al Sham) 또는 ISIL (Islamic State of Iraq and the Levant)로 불림. 레반트는 시리아와 레바논을 통칭하는 지중해 동부지역으로서 아랍어로 알샴(al Sham) 이라고도 불림
- IS는 2003년 미국의 침공 후 이라크가 무정부상태가 되면서 알카에다의 이라크 지부로 출발한 급진 수니파 반군조직임. 이라크 인구의 다수는 시아파였지만, 과거 사담 후세인은 수니파로서 이라크를 통치 하였음. 그러므로 수니파 권력엘리트는 계속 권력을 유지하려는 하였지만, 시아파 출신의 말리키 총리는 수니파와 권력을 나눠가지는 것을 거부하였고, 그들의 저항을 억압하고 처벌하였음. IS는 이러한 정치적 탄압을 이용하여 이라크 정부에 대항하는 수니파 급진세력으로 부상하였음
- 미국의 소탕 작전으로 세력이 위축된 IS는 2009년에 시리아로 쫓겨났다가 그곳의 내전이 수니파와 시아파의 종파전쟁으로 비화되면서 세력 확장의 기회를 갖게 되었음³⁾
- IS는 석유 판매와 수니파 부호들의 자금 지원으로 부자 테러단체라는 평가를 받고 있으며, 영토를 가지고 있다는 점이 특징임. 암시장에 석유를 배럴당 20~40달러의 헐값으로 판매하여 이라크에서 일일 120만 달러, 시리아에서 일일 200만 달러 등 도합 월 9,700만 달러의 수익을 얻고 있음
- 2014년 초 IS는 알카에다와 결별하고 시리아의 다른 반군들과 충돌을 빚기 시작하였음. 같은 해 6월에는 IS로 개명하면서, 그들의 점령 지역에 칼리프 국가를 선포함. 이것은 현대판 오스만 터키의 출범을 의미함. 그리고 바그다디(Baghdadi)를 칼리프로 추대하면서 모든 무슬림의 절대복종을 요구함
- IS는 2014년을 기준으로 약 5만 명의 군사력을 가지고 있는 것으로

추정됨. 또한, SNS를 통해 전 세계에서 선전전을 펼치고 신병을 모집하고 있으며, 특히 유럽의 무슬림들이 여기에 다수 동참하고 있음

○ 시리아 내전의 국제 대리전 양상

- 시리아 내전은 서방과 중동의 국가들이 개입하면서 국제적인 대리전 양상을 보이고 있음. 미국과 사우디아라비아는 온건 반군을 지원하는 반면에, 러시아와 이란은 정부군을 지원함. 반면, IS에 대해서는 모든 국가들이 적대적으로 대함
- 미국은 오랫동안 동맹국들과 함께 IS 근거지에 대한 공습을 단행하였음. 그 이유는 IS가 온건 반군을 공격하여 반군 세력의 약화를 초래하고, 급진적 이슬람 국가를 세우려고 하기 때문임. 이란의 숙적이자 수니파 종주국인 사우디아라비아는 미국을 돕고 있음. 이란을 견제하기 위해 아사드 정권을 축출하는 것이 필요하다고 생각하는 사우디아라비아는 형제국가인 걸프협력회의(Gulf Cooperation Council: GCC) 회원국들과 합세해 미국 주도의 국제연합군에 적극적으로 참여하며, 온건 반군에 무기와 자금도 지원하고 있음. 터키는 북시리아 접경지역에 거주하는 동족인 투르크멘 소수민족의 보호를 위해 아사드 정부의 축출을 지지함. 그러나 민족국가를 건설하려는 시리아의 쿠르드 반군에 대해서는 자국 내 쿠르드 민족과의 연대를 우려하고 있음⁴⁾
- 시아파 종주국인 이란은 아사드 정권을 돕고 있음. 그 이유는 시리아에서 아사드 정권이 축출될 경우 가장 중요한 동맹을 잃을 수 있기 때문임. 중동지역에서 시아파의 지배동맹은 이란을 비롯해 이라크 정부, 시리아 정부, 레바논의 무장정파인 헤즈볼라 민병대임. 이란은 시리아 내전 발발 이후 군사고문단을 파견해 왔으며, 최근에는 수백 명의 지상군을 보냄. 그리고 시리아 서부지역에서 헤즈볼라의 군사훈련을 실시하고 있음. 이들 시아파 연합세력에 중동 이외의 국가로는 러시아가 참여하고 있음. 이란은 모스크바로 특사를 보내 러시아가 무력개입하지 않으면 아사드 정권이 무너질 것이라고 러시아를 설득함⁵⁾

3. 러시아 군사개입의 효과

○ 러시아 군사개입으로 인한 전세의 변화

- 러시아는 아사드 정권을 지원하기 위해 2015년 9월 30일을 시작으로 시리아 반군을 겨냥한 대규모 공습을 개시하였음. 러시아는 공습 준비를 위해 8~9월에 걸쳐 타르투스(Tartus) 항에 수송함으로 무기와 군수물자를 실어 날랐음. 흑해함대 소속의 해병대 병력 2,000명도 배치하였음. 9월 중순에는 각종 전투기와 공격용 헬기, 그리고 수송기들이 카스피 해를 거쳐 이란, 이라크 영공을 통과하여 시리아 서부 항구 라타키아 공군기지에 도착하였음⁶⁾
- 시리아 공습에는 50대 이상의 항공기와 헬리콥터가 참가하였고, 카스피 해 함대에서 26발의 순항미사일을 발사하여 1,500km 떨어진 목표물을 공격하였음. 러시아는 약 2,000곳의 테러집단 시설을 폭격하였다고 발표함⁷⁾
- 미국은 러시아가 공습한 홈스와 하마 지역은 IS 점령지역이 아니라 온건 반군이 점령하고 있는 곳이라고 비판하였음. 커비 국무부 대변인은 러시아가 감행한 공습의 90% 이상이 IS 대신 아사드 정권에 대항하는 온건 반군을 겨냥한 것이라고 말했다. 그리고 케리 국무장관은 러시아가 시리아 사태의 해결에 도움이 되는 것이 아니라 더 어렵게 하고 있다고 비판하였음
- 최근 파리에서 발생한 무차별 테러와 시나이 반도 상공에서 폭발한 러시아 민항기 사건 이후 러시아는 시리아에 대한 공습을 강화하여 하루 120회 이상의 출격을 하고 있으며, 핵폭탄 수송용 Tu-95 장거리 전략폭격기를 투입하여 순항미사일을 투하하고 있음⁸⁾
- 러시아의 개입으로 5년째 지속되어 온 시리아 내전의 양상이 급변하고 있음. 수도 다마스쿠스를 향해 진격하던 반군의 공세가 꺾였고, 시리아 정부군이 수년 만에 공세로 전환하여 알레포(Aleppo) 등과 같은 주요 도시를 탈환하는 등 시리아 정부군과 반군 간 힘의 역학관계가 정부군에 유리하게 변화하고 있음

4. 러시아 군사개입의 배경

○ 국내정치적 배경

- 러시아의 개입 이유는 국제테러리즘과의 전쟁을 통해 러시아를 보호하는 데에 있음. 러시아는 체첸을 비롯해 다게스탄, 압하지야, 잉구셰티야 등 러시아 남부지역에서 이슬람 극단주의 세력이 준동하는 등 제2의 체첸전을 우려하고 있음. 2011년 기준 공식 수치에 따르면 러시아에는 1,100만 명이 넘는 무슬림과 약 7,000개의 이슬람 사원이 있음
- 푸틴 대통령은 IS에 가담하고 있는 러시아 출신 무슬림이 4,000명이며, 이들이 시리아 내전에서 전쟁경험과 무기를 가지고 러시아로 귀환할 가능성을 선제적으로 막을 필요가 있다고 언급함
- 러시아가 아사드 정권을 지원하는 또 다른 이유는 시리아를 과거 색갈혁명이 일어난 국가들처럼 미국의 지원에 의해 정권이 붕괴되는 사례로 간주하고 이를 러시아에 대한 안보 위협과 동일시하기 때문임. 특히 미국이 시리아에 비행금지구역 설정을 추진하자, 러시아는 리비아 사태의 재현을 우려하여 공습을 통해 무력화시킨 것으로 볼 수 있음

○ 지역정치적 배경

- 전통적으로 중동에서의 러시아 영향력은 약한 편임. 러시아는 1991년의 걸프전과 2003년의 이라크전쟁에서 아무런 역할을 하지 못했음. 그러므로 중동에서 러시아의 유일한 동맹국인 시리아는 러시아에게 매우 중요한 국가임. 러시아는 유엔 안보리에서 중국과 함께 시리아에 대한 군사적 제재 결의안에 거부권을 행사하였음⁹⁾
- 시리아는 1956년 이래 러시아와 군사협력을 지속해 왔으며, 러시아의 무기를 구입하여 왔음. 시리아 정부군이 보유한 무기의 50%가 러시아 산임. 그리고 러시아가 해외에 갖고 있는 유일한 해군기지인 타르투스 항을 제공하고 있음. 러시아는 구 소련 시절인 1971년에 시리아로부터 이 기지를 임차해 지중해에서 미국을 견제하는 데에 사용해 왔음

- 지중해는 미 해군과 러시아 해군이 마주하고 있는 민감한 바다임. 이탈리아의 나폴리에 위치한 미6함대는 40척의 군함과 175대의 항공기를 보유하고 있으며, 지중해에서 멀지 않은 페르시아 만에는 미5함대가 주둔하고 있음. 이에 대항하여 러시아는 크림에 흑해함대를 운용하고 있고, 시리아의 타르투스 항을 지중해 작전의 전초기지로 사용하고 있음. 그러므로 아사드 정권이 무너지면 러시아는 중동지역에서 가장 중요한 전략 요충지를 상실하게 됨. 그러므로 러시아로서는 최소한 타르투스 항이 있는 지중해 연안 영토라도 보호하려고 함¹⁰⁾

○ 국제정치적 배경

- 러시아는 시리아 개입을 통해 첨단무기를 동원한 군사력 시위를 하면서 미국의 글로벌 군사개입을 견제하고 있음. 푸틴 대통령은 9월 28일 유엔 창설 70주년 총회 연설에서 군사적 개입을 통한 시리아 평화에 대한 기여를 제의하였으나 오바마 대통령에게 거절당하였음. 하지만 러시아는 미국의 반대에도 불구하고 시리아 내전에 개입함으로써 미국에게 군사적으로 도전하는 초강대국의 면모를 보임¹¹⁾
- 러시아는 아사드 대통령을 지원하여 미국의 시리아 개입을 무력화시키려고 함. 푸틴 대통령은 지난해 3월, 우크라이나의 크림반도를 합병할 당시 보여줬던 과감한 행동을 재현하고 있음. 크림 사태와 달리 시리아 개입은 서방의 고립이나 제재를 받게 될 리스크가 없음
- 러시아로서는 시리아 개입이 2008년 조지아 전쟁 이후 최초의 전면 전임. 2008년에는 조지아 영토 내 압하지야와 남오세티야를 러시아의 세력권에 두는 등 영향력을 넓혔음. 시리아 개입은 냉전 종식 후 최초의 구 소련 영역 밖의 파병이며, 1989년 아프가니스탄에서 철수한 이후 26년 만의 첫 중동지역 군사개입임
- 러시아는 미국의 군사행동을 국제규범에 반하는 것이라고 비판하고 있음. 이바노프 대통령실장은 러시아는 시리아 정부의 요청에 따라 공습을 개시하였지만, 미국은 유엔 안보리 결의나 시리아 정부의 요청 없이 개입하였으므로 국제법을 위반한 것이라고 비판하였음¹²⁾

5. 시리아 평화프로세스와 러시아의 역할

○ 러시아의 중재자 역할

- 성공적인 시리아 개입으로 국내 지지율이 90%에 달한 푸틴 대통령은 아사드 정권의 유지를 목표로 시리아 사태의 정치적 해결을 모색하고 있음. 그가 IS의 제거와 난민의 방지를 위한 실질적인 해결방안을 마련한다면 국제사회의 지지도 확보할 수 있을 것이며, 미국으로서도 러시아와의 협력이 불가피할 것임¹³⁾
- 러시아가 부지런한 외교를 펼치고 있음. 푸틴 대통령은 테헤란에서 열린 가스수출국포럼(Gas Exporting Countries Forum: GECF)에서 시리아의 운명은 시리아 국민에게 맡겨야 하며, 다른 외국이 강제할 수 없다고 말하고, 시리아 사태의 정치적 타결 필요성을 역설하였음
- 2015년 10월 21일, 푸틴 대통령은 아사드 대통령을 크레믈린에서 맞이하였음. 아사드 대통령은 러시아 공군기를 타고 모스크바를 방문하였음. 이것은 내전 이후 유일한 해외 방문임. 푸틴 대통령은 아사드 대통령으로부터 시리아 내전의 종식을 위해 헌법 개정과 총선을 실시할 용의가 있다는 양보를 받아내었음
- 푸틴 대통령은 수니파의 종주국인 사우디아라비아 외무장관을 모스크바로 초대하여 사우디의 숙적인 이란과 러시아는 동맹관계가 아니라고 설득하였음. 사실 러시아와 이란은 가스 수출에서 경쟁국이며, 특히 유럽이 러시아 가스의 의존도를 낮추기 위하여 수입의 다변화를 꾀하는 시점에서 양국은 장래에 갈등관계가 될 수 있음
- 러시아의 라브로프 외교장관은 2015년 10월 23일, 시리아 문제 해결을 위해 오스트리아의 수도 빈에서 미국, 터키, 사우디아라비아의 대표와 4자회담을 하였음. 이 회의에서 러시아는 회담 참가국의 수를 늘릴 것을 주장하며, 이란, UAE, 이집트 등의 아랍국가들을 추가할 것을 요구하였음. 러시아는 이들 국가들이 참가하지 못할 경우 회담에 불참하겠다고 위협하였음. 러시아는 이란의 참여 없이는 시리아

문제의 성공적인 해결이 불가능하다고 보았음¹⁴⁾

- 파리 테러로 인하여 러시아와 서방의 협력 가능성이 높아졌음. 푸틴 대통령은 IS 격퇴를 위해 프랑스 올랑드 대통령과 긴급 군사작전 협력을 하게 되었음. 그리고 러시아와 미국 양국의 국방부는 시리아 상공에서의 우발적 충돌을 방지하기 위한 양해각서에 서명하였음
- 러시아는 서방이 크림 합병 이후 러시아에게 취한 경제제재를 해제할 것을 기대하고 있음. 우크라이나의 휴전협정은 잘 준수되고 있는 실정임. 따라서 만일 러시아가 시리아 사태에 건설적으로 기여하고 우크라이나 휴전이 지속된다면, 서방은 적어도 내년 초에 러시아에 대한 제재를 해제할 가능성이 높음. 물론 서방은 제재를 점진적 혹은 조건부로 해제하려고 할 것임¹⁵⁾
- IS로 인해 러시아가 우크라이나 사태 이후 깡패국가에서 중재국가로 부상하고 있음. 서방에게는 IS 격퇴가 우크라이나보다 더 우선순위를 가진 이슈임. 러시아의 적극적인 노력으로 시리아의 휴전 가능성이 가시화되고 있음. 러시아는 반군들과 접촉하여 시리아 정부와 휴전을 하고 선거에 참여할 것을 권유하고 있음. 그리고 타협을 거절하는 반군에 대해서는 계속 공격을 하고 있음. 이것은 러시아가 체첸내전에서 성공을 거둔 경험모델임¹⁶⁾

○ 러시아의 평화모델

- 러시아는 2015년 10월 23일 개최된 발다이 포럼(Valdai International Discussion Club)에서 시리아 문제 해결을 위한 계획을 발표하였음. 라브로프 외교장관은 러시아가 시리아에서 전쟁을 영원히 하지는 않을 것이라고 말하며 정치적 해결책을 모색하고 있다고 언급함
- 이바노프 대통령실장은 푸틴 대통령의 시리아 평화원칙을 발표하였으며, 그 내용을 보면 다음과 같음. 첫째, 시리아의 주권과 영토는 통일적으로 유지되어야 함. 시리아를 종파와 종족에 따라 미니국가로 분할하게 되면 경제적인 빈곤에 빠지고 상호 적대시하게 되어 시리아 사태를 해결하는 것이 아니라 더 위협하게 만드는 일임. 둘째, 시

리아의 운명은 시리아 국민에 의해 결정되어야 하며, 외부의 제도나 의지가 강제되어서는 안 됨. 셋째, 휴전과 IS의 제거를 위해 약 4~6개월의 시간이 필요함. 넷째, 내전이 종식된 이후에는 시리아의 재건을 위해 국제사회가 함께 노력해야 함¹⁷⁾

- 10월 30일, 빈에서 시리아 내전 종식을 위한 회의가 열렸음. 이 회담에는 유엔 안보리 상임이사국, 유럽연합, 중동 국가들 등 19개 대표단이 참석하였고, 숙적인 사우디아라비아와 이란, 미국과 러시아 등을 포함해 시리아 내전 이후 처음으로 관련국 모두가 시리아 평화를 위해 협상테이블에 앉았음. 이 회담에서는 러시아의 주도로 9개항 계획이 합의됨. ① 시리아는 통일, 독립, 세속 국가가 되어야 함. ② 시리아의 국가기구는 유지되어야 함. ③ 종교와 종족에 상관없이 시리아 전 국민의 권리는 존중되어야 함. ④ 분쟁 해결을 위한 외교적 노력은 지속되어야 함. ⑤ 인도적 지원은 시리아 전역에서 골고루 제공되어야 함. ⑥ 유엔에 의해 테러단체로 지목된 집단은 제거되어야 함. ⑦ 유엔 감시하에 과도정부의 수립, 총선 실시, 헌법 개정 등을 함. ⑧ 시리아의 미래는 시리아 국민에 의해 결정되어야 함. ⑨ 반 년 이내에 휴전에 합의할 수 있도록 노력함
- 이 회담에서는 아사드 대통령의 운명에 대해서는 합의가 이루어지지 않았음. 러시아의 라브로프 장관은 그의 운명은 시리아 국민이 결정해야 한다고 주장한 반면, 미국의 케리 장관은 그의 조속한 사임을 요구함
- 서방은 아사드 정권이 시리아 평화에 방해가 된다고 봄. 반면에 러시아는 정권 교체가 자칫 국가의 붕괴와 권력의 공백을 야기하고 극단주의 테러집단에 의해 채워질 수 있다고 생각함. 따라서 러시아는 후세인과 가다피의 몰락 이후 이라크와 리비아에서 발생한 것과 같은 무정부상태를 막아야 한다고 주장함. 오히려 시리아 정부군을 강화하고 국가통치체제를 복원하는 것이 IS를 조기 격퇴할 수 있는 길이라고 주장함
- 러시아와 이란은 시리아 정부를 유지해야 한다는 점에서는 공동의

입장을 가지고 있지만, 러시아와 달리 이란은 아사드 개인에 집착하고 있음. 그가 이란에게 많은 이익을 약속하였기 때문임. 러시아는 시리아의 평화프로세스가 성공적인 결과를 얻기 위해 최소한 당분간은 아사드를 그대로 두는 것이 필요하다고 생각함

6. 이론과 정책에 대한 시사점

○ 국제테러리즘의 새로운 진화 가능성

- 지금까지 테러집단은 비국가단체로 활동하여 왔으나, IS는 영토를 가지고 있고, 석유의 생산과 판매라는 재원을 확보함으로써 국가의 형태를 갖추고 있음. 테러집단이 국가단위로 부상하는 것은 21세기의 새로운 국제정치적 현상임
- 테러집단이 국가의 형태를 갖게 되는 것은 세계평화에 새로운 도전이 될 것임. 국가가 됨으로써 국제법과 국제질서를 어느 정도 준수하는 온건화 경향을 보일 수도 있지만, 정반대로 주권국가의 지위를 갖게 됨으로써 영토와 체제에 대해 외부로부터 침범당하지 않을 불가침 권한을 누리게 될 수도 있음

○ 전 세계적으로 확산되는 IS의 테러 위협에 대한 대응책의 필요성

- 최근 국정원이 국회 정보위원회에서 행한 긴급 테러현안 보고에 의하면 우리나라도 테러 청정국이 아닌 것으로 드러남. 지난 5년 동안 테러 위협인물로 지목된 외국인 48명이 강제 출국되었고, IS에 대한 공개 지지를 표명한 내국인이 10여 명에 이르는 것으로 보고되었음. 또한 한국은 IS가 지목한 미국의 십자군동맹 62개 국가에 포함되어 테러 대상국으로 분류되고 있음. 따라서 국내에서 IS에 호감을 가진 사람이 파리 테러사건처럼 IS 지지 테러를 할 가능성을 완전히 배제할 수는 없음
- 새로운 국제테러의 시대를 맞이하여 우리나라도 관련법을 정비할 필

요가 생겼음. 따라서 국민의 자유에 대한 침해는 최소화하고 안전을 극대화할 수 있는 입법에 정치권이 나서야 함. 여당은 테러에 대한 공포를 강조하고 야당은 정보기관의 정치개입과 민간인 사찰의 위험성을 강조하며 대립의 평행선을 달릴 것이 아니라 양당의 의견이 잘 반영된 초당적 정책을 마련하는 데에 함께 노력해야 할 것임

○ 러시아의 중재자 역할을 한반도에 활용

- 러시아가 시리아 사태에서 중재자로서 성공하게 되면, 자국의 국제적인 위상과 이미지 제고를 위해 다른 지역에서도 유사한 역할을 수행하기 위해 적극적으로 나설 가능성이 있음. 특히 이러한 노력은 크림 합병 이후 서방이 러시아에게 가하고 있는 경제제재를 조기 해제하는 데에 도움이 될 것임
- 이러한 분위기를 활용하여 한국은 러시아가 북한의 핵과 미사일 문제를 진전시키는 데에 필요한 중재자 역할을 맡도록 협의할 필요가 있음. 러시아는 6자회담의 ‘동북아평화안보체제 실무그룹’ 의장을 맡고 있어, 6자회담 재개에 적극적인 입장임. 최근 파리에서 개최된 기후변화협약 총회에서 별도로 열린 한러 정상회의에서 박근혜 대통령은 비핵화 대화가 이루어질 수 있도록 러시아의 적극적인 역할을 부탁하였음. 이와 관련하여 구체적인 후속작업 차원에서 양국 정부당국이 협의에 나설 필요가 있음

■ 주석

- 1) Robert Horvath, *Putin's Preventive Counter-Revolution: Post-Soviet Authoritarianism and the Spectre of Velvet Revolution* (London: Routledge, 2013).
- 2) Angela Stent, *The Limits of Partnership: US-Russian Relations in the Twenty-first Century* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2014).
- 3) 박찬기, “이슬람 국가(Islamic State)와 중동문제,” 『내일을 여는 역사』 제57호

- (2014).
- 4) Don Melvin et al., “Tensions Rise as Russia Says It Deploying Anti-aircraft Missiles,” CNN, November 25, 2015.
 - 5) Paul Sonne et al., “Russian President Putin, Iran’s Ayatollah Khamenei Meet to Discuss Syria,” *The Wall Street Journal*, No. 23, 2015.
 - 6) Галина Дудина et al, “Военно-воздушные – Сирии. Где кончается порядок, начинается авиация,” *Коммерсантъ*, 2015. 10. 1.
 - 7) Paul Sonne et al., “Russian President Putin, Iran’s Ayatollah Khamenei Meet to Discuss Syria,” *The Wall Street Journal*, No. 23, 2015.
 - 8) Owen Matthews, “Putin’s Bloody Logic in Syria,” *Newsweek*, November 24, 2015.
 - 9) 안남식, “시리아 사태의 세력구도와 전망,” 『한국국제정치학회소식』 제143권 (2012).
 - 10) Кирилл Журенков, “Жаркая осень. С кем и за что воюет Россия в Сирии?” *Коммерсантъ*, 2015. 10. 5.
 - 11) Maria Domańska, Witold Rodkiewicz, “The Russian operation in Syria: An Offer or a Blackmail?” *Center for Eastern Studies*, October 7, 2015.
 - 12) Галина Дудина et al., “Военно-воздушные – Сирии. Где кончается порядок, начинается авиация,” *Коммерсантъ*, October 1, 2015.
 - 13) Witold Rodkiewicz, “Russian Intervention in Syria: Tactical Successes and the Spectre of a Strategic Deadlock,” *Center for Eastern Studies*, October 28, 2015.
 - 14) Татьяна Байкова, “МИД РФ настаивает на участии Ирана в переговорах по Сирии,” *Известия*, 2015. 10. 27.
 - 15) Gideon Rachman, “A Case for Rapprochement with Russia,” *Financial Times*, November 23, 2015.
 - 16) Owen Matthews, “Putin’s Bloody Logic in Syria,” *Newsweek*, November 24, 2015.
 - 17) “План Путина. Российские предложения и действия по сирийскому урегулированию – путь к мировому порядку,” *Российская газета*, October 28, 2015.

4부

지정학과 지역주의





우크라이나 위기와 함께 드러난 미국과 러시아의 최근 갈등관계는 일군의 학자들로 하여금 세계에 지정학적 세력다툼의 도래를 예고하게끔 하였다. 이런 주장의 이면에는 그간 이념적 갈등의 종식과 사회·경제적 협력에 대한 기대로 일관하던 탈냉전 질서에 대한 재평가 요구가 숨어있다. 이런 배경에서 본 연구는 미·러 관계의 성격을 체계적으로 이해하려는 노력의 일환으로 미국 외교정책의 성격 재규명과 이의 현실적용 여부를 재검토한다. 무엇보다도 미국 외교정책에 큰 영향을 미치는 것으로 알려진 이념과 물질적 이익 사이의 상대적 영향력에 주목한다. 우크라이나 위기로 돌이켜 본 미국 외교정책의 기본 방향은 자유민주주의라는 이념에 기초한 지정학적 이해 추구라고 규명할 수 있다. 국가이익에 기반한 정치적, 경제적 이득의 추구가 현재 우크라이나를 둘러싼 미국의 대러시아 정책의 가장 큰 동인인 것은 사실이지만, 그보다 먼저 러시아와의 가치관 충돌이 물리적 행동에 선행한다. 이런 의미에서 지정학의 귀환은 보다 실질적 의미에서는 이념의 귀환이라고 볼 수 있다.



미국의 대러시아 외교: 지정학의 회귀?

김 동 열
국립외교원 교수

1. 문제의 설정

- 우크라이나 사태로 촉발된 미러 관계의 악화는 일부 학자들로 하여금 ‘지정학의 귀환(return of geopolitics)’을 예견케 함¹⁾
 - 이 견해에 따르면 아시아에서의 중국이나 중동에서의 이란과 같이 러시아도 대륙세력으로서 미국이라는 해양세력에 대항해야할 운명임
 - 우크라이나의 경우 유럽에서 미국의 패권 팽창과 러시아의 영역 수호가 겹치는 갈등의 장이 됨
 - 지정학의 귀환은 그러나 그간 광범위한 동의를 얻어왔던 서구식 자유민주주의의 자율적 전파를 부정하게 됨. 즉, 탈냉전과 함께 기대되었던 보편적 가치에 기초한 사회·경제적 발전(이념에 뿌리박은 정치·군사적 갈등 대신에)을 접을 것을 요구함

- 이에 반하여 21세기에 지정학을 논한다는 것은 시대착오적 발상이며 자금의 몇몇 국제적 마찰들을 지정학적 갈등으로 보는 것은 단지 허상에 불과하다는 의견도 제시됨²⁾

- 이 견해는 미국의 지도력과 그에 의하여 건설된 세계 질서가 불가항력적 영속성을 지니고 있음을 주장함
 - 같은 시각에서 현재의 우크라이나와 같은 사태는 장기적으로 서구 민주주의가 확장되는 가운데 이에 포위된 러시아의 반발로 말미암아 일어나는 일시적인 갈등임
 - 경제적 통합으로 말미암아 러시아든 중국이든 결코 현존 글로벌 거버넌스 체제를 바꾸거나 벗어날 수 없다고 강변함
- 본 연구는 작금의 미러 관계를 미국의 대러시아 외교 정책 측면에서 재구성하여 둘 간의 갈등이 실은 이념적 갈등에 기인한 것이며, 미국이 러시아를 보는 가치관적 시각의 변화가 관계 악화의 이유임을 제시하고자 함
- 우크라이나 사태를 비롯한 그간의 미러 갈등은 물질적·합리적 측면에서 보면 지정학적 갈등일 수 있지만, 가치관적 입장에서 보면 선형적 불신으로 인하여 작은 불씨가 큰 갈등으로 비화된 사건으로 볼 수도 있음
 - 푸틴이 재집권 이후 보여준 반민주화 및 반시장경제 행태들은 특히 미국의 위성자들로 하여금 러시아 민주주의와 러시아의 미래에 대한 의구심을 갖게 만들었음
 - 이념적 불신이 갈등의 원인이라면 탈냉전 이후 유행한 ‘역사의 종언’을 재고할 필요가 있으며, 이 갈등이 지정학의 귀환으로 보이지만 실제로는 이데올로기의 귀환으로 보아야 함
- 미국의 우크라이나에 대한 입장과 행동을 특히 지정학적 이익과 가치관적 판단의 비교적 관점에서 분석하려면, 미국 외교정책 일반에서의 가치관의 역할과 현 오바마 행정부의 입장을 동시에 고려할 필요가 있음
- 미국 외교와 탈냉전, 우크라이나 사태는 상호 대립구도를 형성할 수 있음. 지정학의 회귀는 탈냉전의 의미를 퇴색시키고, 탈냉전적 사고는 지정학적 고려를 지양하는 서로 상반되는 입장임

- 미국의 그간 탈냉전 외교는 자신의 대외정책의 규범적 기준인 자유민주주의의 세계적 보편화를 기반으로 추진됨
- 러시아가 푸틴의 등장과 더불어 서구민주주의를 거부하는 쪽으로 방향을 틀자 미국은 러시아를 가치관적 도전자로 인식함
- 오바마의 대러시아 정책은 물리적 수단을 배제한 채 외교적 거부로 일관해오다 우크라이나 사태의 발발로 물리적 수단까지 고려하는 상황으로 치달음
- 이런 의미에서 우크라이나에서 보이는 미국의 지정학적 이익은 실은 가치관적 거부감을 실은 이념적 갈등임

2. 미국의 외교정책과 러시아

가. 미국, 러시아와 탈냉전

- 탈냉전은 이념의 역할에 있어서 두 가지 상반된 시각을 제공하였음
 - 하나는 냉전의 종식과 함께 이념적 갈등도 사라졌다고 주장하면서 서구민주주의의 이념적 승리와 세계를 통한 보편화를 주장하는 시각임³⁾
 - 다른 하나는 서구 국가들과 비서구 국가들 간의 세계를 바라보는 가치관의 차이가 여전히 존재할뿐더러 서로 다른 문명권들 사이에 유사한 갈등의 불씨가 있음을 주장하는 시각임⁴⁾
 - 논의가 미국과 서유럽 중심의 자유민주주의를 보편가치로 받아들이느냐의 문제로 점철되는 바, 이 시각에 따르면 러시아(특히 푸틴 이후)는 서구식 자유민주주의를 거부함으로써 미국과 갈등을 일으킬 수밖에 없음
- 탈냉전과 관계없이 혹은 이념의 여부와 관계없이 힘을 중심으로 한 국제정치의 영속성을 주장하는 시각도 존재함⁵⁾

- 탈냉전은 미-소 간의 힘의 경쟁이 소련의 패배로 막을 내린 것일 뿐, 공산주의 이념의 포기과 같은 규범의 변화와는 관계없다고 해석함
 - 이 견해에 따르면 소련을 대신할 미국의 경쟁자는 다시 나타날 것이며 현재 러시아, 중국, 이란 등이 이에 해당한다고 봄
 - 미국과 러시아의 불편한 관계는 러시아가 3류 국가로 전락하여 미국에 도전할 여력이 없어지지 않는 한 계속될 것임을 예견
- 지정학의 귀환이라 함은 두 시각을 혼합하여 해석하는 방식으로 탈냉전 이후 잠시 동안 세계가 이념적으로 수렴하여 분쟁이 잦아들었지만, 곧 다시 본래의 힘에 의한 세력다툼으로 복귀하여 충돌이 불가피하다고 봄
- 러시아의 경우 고르바초프가 이념 경쟁을 스스로 포기하면서 냉전의 종식을 가져왔고 이어 열친 집권 시기 미국의 시장경제와 민주주의를 답습하려고 시도하면서 미국과 러시아는 대부분의 이슈에 있어서 공조체제를 형성함
 - 푸틴의 집권으로 옛 소련의 영광을 되찾으려는 시도하에 강한 러시아를 추구하면서 미국식 자본주의와 민주주의의 효용성에 대한 의구심을 표명함
 - 미국과 러시아는 ‘역사의 종언’을 잊고 다시 ‘문명의 충돌’로 돌아가는 동시에 힘의 대결 구도를 수복하면서 겉으로는 ‘지정학의 귀환’으로 나타나게 되었음
- 지정학과 이념의 상관관계를 우크라이나 사태에서 찾으려면 미국의 외교정책을 단일 변수로 하여 관찰하는 편이 나옴
- 현재 수정주의 노선을 걷는다고 믿어지는 중국이나 러시아 등이 단일 이념으로 뭉쳐있지는 않기 때문에, 이념의 역할을 보기위하여 이들 국가를 집단으로 보는 것은 불가능함
 - 미국은 이들 국가들을 상대로 단일 국가로서 경쟁 구도를 펼치기 때문에 이념의 역할에 대한 의미 있는 해석을 구하려면 현실유지세력인 미국의 외교노선에서 찾는 편이 나옴

- 미국이 외교정책의 수립에 있어서 자신의 정치적 가치(자유민주주의)와 국가이익 가운데 선호도나 비중이 높은 편을 찾아내면 지정학적 갈등의 실체를 파악할 수 있을 것임

나. 미국의 이념적 잣대와 러시아

- 미국이 추구하는 외교정책에서의 가치는 결국 민주주의로 수렴됨
 - 자유주의와 현실주의로 나누어진 국제정치학의 이론적 패러다임을 이념 측면에서 미국적인 것으로 하나로 묶어줄 수 있는 것은 서구식 민주주의 밖에 없음
- 현실주의의 철학적 기초를 제공한 니버(Reinhold Niebuhr)는 국제정치에서도 인간의 일반 생활에서처럼 절대적 정의(absolute justice) 대신 상대적 정의(relative justice)를 추구해야 하며 이렇게 할 때 무력의 사용도 허용된다고 함⁶⁾
 - 절대자에게 도전하는 것이 인간이고, 그 도전이 창조적 세상을 이끌지만, 잘못된 도전에 대한 깨달음은 반드시 성찰과 교정으로 보정되어야 함
 - 정치에서 자기 성찰을 이끄는 힘은 국민에게서 나오며 오직 민주주의만이 한 국가를 정의의 틀에서 벗어나지 않도록 잡아둘 수 있음
 - 국가는 필요에 따라 힘을 행사할 수 있되, 힘의 사용이 그릇된 방향으로 향할 때는 이를 바로잡을 수 있는 국가 정치시스템이 존재하여야 함
 - 힘은 사용하는 국가가 힘의 남용을 막을 수 있는 능력이 있으면 힘의 사용은 정당화 될 수 있음
- 반면, 윌슨(Woodrow Wilson)의 자유주의적 이념에서는 민족자결과 집단안보를 통한 평화의 실현이 근간을 이룸⁷⁾
 - 전쟁은 그 자체로서는 언제나 이득보다 손실이 더 큰 행위이기 때문

- 에 국민을 위한 정상적인 국가라면 전쟁을 스스로 시작하지 않음
- 같은 논리로 보면 전쟁은 전제군주나 독재국가가 일으키는 것으로서 이에 대해서는 민주국가들이 힘을 합하여 대항해야 할 필요가 있음

- 두 시각의 공집합은 민주주의로서 이것은 미국의 대외정책에서 이념적 원칙을 제공함
 - 미국이 외교정책에 이념적 잣대를 들이댈 경우 스스로의 규정에 의하여 남과의 질적 차별성을 인정하는 것이고, 그럼으로써 상대방 국가와 관계없이 독자적으로도 이데올로기의 종언을 거부할 수 있는 상황이 발생함
 - 특정국가에 대하여 불량국가(rogue state)라고 규정하는 것이 좋은 예임. 비록 미국이 불량국가들과 이익을 공유할 수는 있어도 궁극적으로는 공존이 불가능함을 스스로 규정함

다. 러시아에 대한 이념과 이익의 갈등

- 미국의 대러시아 정책결정의 동기를 국가이익과 이념으로 나누고 그 우선순위를 정할 수 있다면 러시아의 지정학적 가치와 역할도 동시에 평가될 수 있음
 - 미국이 러시아와의 관계를 이익의 차원에서 끌고 간다면 상대적으로 이념의 역할은 줄어들 것이고 따라서 지정학의 귀환이라고 볼 수 있음
 - 이 때 귀환이라는 말은 엄격한 의미에서 '상존'으로 바뀌어야 할 것임. 미국은 언제나 민주주의와 시장경제를 이념적 기반으로 합리적 계산에 의한 국가 이익을 추구하여 왔음
 - 다만, 러시아의 입장에서 냉전 이후 잠시 서구 민주주의로의 동화를 염두에 두고 미국과의 관계를 만들어 갔기 때문에 오히려 러시아에게 '귀환'이라는 말이 더 적절할 것임
- 최근 미국과 러시아의 관계를 규명할 수 있는 몇 가지 주요 사안에 대

하여 이념과 이익차원으로 정리를 해 보면 푸틴의 등장과 더불어 상당한 질적 변화가 있음을 감지할 수 있음⁸⁾

- 적어도 푸틴 집권 초반기까지는 미국과의 공조가 사뭇 탄탄하여 9.11 사태 이후 푸틴의 지원 약속이라든가, 미국의 전략무기제한협정 (ABM: Anti-Ballistic Missile) 탈퇴까지 이해하는 아량을 보임
- 미국 역시 체첸에서의 러시아의 무력진압에도 불구하고 ‘신 전략적 관계’를 내세워 러시아에 대한 비난을 자제함과 동시에 러시아의 시장경제로의 이행을 치하함
- 이후 일련의 사태가 어느 쪽의 잘못이라고 단정하기 어려우리만큼 복잡하게 갈등으로 치달음. 미국의 나토 확장, 조지아를 비롯한 중앙아시아 지역의 시민혁명 지원, 러시아의 가스공급 중단, 푸틴의 정적 암살, 미국의 동유럽에 MD 건설 추진 등의 과정을 거치면서 마침내 코소보의 독립을 계기로 견잡을 수 없는 적대관계로 치닫게 됨

○ 그 중에서도 리비아 내전과 더불어 악화된 미·러 갈등은 눈여겨 볼 만함. 러시아의 반대에도 불구하고 미국은 직접 개입하는 방식을 택하여 리비아의 가다피 축출을 주도한 것이 러시아의 입장에서는 이념적 우려를 자아냄

- 러시아는 비록 개입 자체에는 동의한다 하더라도 직접 특정 국가의 정치권력에 간여하는 것은 받아들일 수 없다고 주장함
- 러시아 입장에서는 국가의 정권은 내부 정치에 의하여 결정되는 것으로 보고 특정 정권이 문제가 있어서 외부적으로 압력을 넣을 필요가 있을 시에는 간접적 수단을 사용하는 것이 옳바르다고 주장함
- 이런 주장을 러시아에 적용하면 러시아 국내정치에 외부에서 간섭하지 말라고 요구하는 결과가 됨. 실제로 푸틴 대통령은 러시아의 민주주의를 서구의 잣대로 비판하지 말도록 강력히 요구함
- 러시아가 이념적으로 서구와 등지려는 것에 대하여 미국이 용납하지 않음으로써 시리아 사태를 놓고 미국과 러시아는 서로 간의 반감을 확인함

- 이후 우크라이나 사태에 이르기까지 CIS 지역을 사이에 놓고 유사한 갈등이 지속되어 옴
 - 미국은 중앙아시아 지역을 중심으로 러시아에 위협을 느끼는 국가들을 묶어 공동협력체를 구성(GUAM)하는 한편, 그들에 대한 경제적 지원을 약속함
 - 이에 러시아는 CIS내 친러시아 안보협의체(CSTO)를 개편 강화하고 경제공동체를 강화하는 가운데, 중국과도 SCO(상하이 협력기구)를 통하여 협력을 확대함
 - 중국과는 종교나 인종의 분리주의 움직임에 강력히 반대하는 등 소위 '자주 민주주의'를 위하여 공조하는 모습을 보임

- 이런 가운데 우크라이나에서 벌어진 일련의 급변사태는 미국과 러시아를 극한의 대립으로 몰고 감
 - 일견 야누코비치 대통령의 부패에 의회가 반발하여 탄핵을 집행하는 등 내부정치적 문제로 보였던 사건이 급작스럽게 국제적 갈등으로 비화됨
 - 과거를 더 돌이키면 우크라이나의 친서방 접근과 유럽연합에의 가입 등 러시아로부터 떨어지려는 시도가 발단이 됨
 - 러시아는 야누코비치에게 원유와 가스 등 유인책을 제시하면서 유럽에 기울지 말 것을 요청함
 - 야누코비치가 실제로 유럽연합 가입을 포기하고 러시아와 연합을 강화하려 하자 의회가 반대하고 대중시위가 발생하여 정권이 붕괴됨
 - 곧이어 크림 자치공화국은 러시아와의 병합을 결정하고 러시아의 수락으로 기정사실화 되었으며, 동우크라이나에서도 친러시아 독립 운동이 시작되어 우크라이나의 내전이 시작되는 가운데 미국과 서방의 개입을 불가피하게 만들

- 우크라이나 소요 이후 러시아의 크림 자치공화국 합병이나 동우크라이나에 대한 지원을 바라보는 미국의 시각은 복합적임

- 냉전 이후 미국과 서유럽 국가들은 끊임없이 나토의 확장을 통하여 구 소련 지역을 서유럽으로 흡수하려 시도함
 - 러시아가 주장하는 것처럼 러시아의 봉쇄만을 바라보고 무작정 나토의 확장을 추진한 것은 아님
 - 특히 유럽연합으로의 가입 같은 절차를 통하여 가입국의 정치·경제적 조건 등 국제사회가 요구하는 가치를 고려한 것도 사실임
- 유가 하락에 따른 러시아의 경기침체를(러시아가 주장하는 것처럼) 미국이 러시아를 약화시킬 목적으로 주도한 고의적 사건으로 의심하는 것은 양측의 이념적 상호 거부감이 상당히 높음을 보여줌
- 합리적 계산에 의거 미국이 유가하락을 주도했다고 보기에는 불확실성이 너무 큼
 - 셰일가스의 채굴비용처럼 아직 정확하게 비용편익이 계산되지 않는 기제를 이용하여 국제적 전략을 세운다는 것은 다소 무리한 생각임

3. 오바마 행정부의 대러시아 정책

가. 정책 기초와 진행 상황

- 오바마 대통령의 대러시아 정책은 ‘재설정’(reset: 재설정 혹은 재조정으로 해석되기도 함)로 시작함
- 그간 부시 행정부를 지나면서 협력과 불화를 지속적으로 반복했던 미러 관계를 안정적 기반위에 올려놓기 위하여 관계의 재설정이 필요함을 인식, 2009년부터 시작함
 - 냉전 이후 가장 낮은 수준의 협력 혹은 높은 불화를 겪었던 코소보와 그루지야 같은 사태를 영구히 제지할 목적으로 미국의 스마트 파워를 통한 새로운 리더십을 구상함
 - 유엔 안보리 상임이사국이자 유럽과 세계 안보의 안정을 위하여 필

- 수불가결한 안보 파트너임에도 불구하고 필요한 협력을 충분히 이끌어 내지 못하고 있다는 판단도 새판짜기의 주요 구실이 됨
- 양자고위급위원회(BPC: Bilateral Presidential Commission)를 만들어 새판짜기의 제도화를 동시에 기도함
- 민주당의 기조인 외교 중심의 대외정책과 민주주의 우선의 이념을 염두에 둔 정책 기조이지만 현실적 접근을 택했다고 볼 수 있음
- 규범의 불일치를 있는 그대로 인정하고 상호 관계의 안정 방안을 찾음. 동시에 제도화를 시도하여 촘촘하게 관료적 정책 그물망을 형성하여 상호 간 정책의 예측성을 높임
 - 러시아의 구 소련식 팽창주의에 굴복한다는 국내 비판에도 불구하고 이란제재, 군축 등 몇몇 성공 사례가 있었음
- 최근 외재적 충격에 의해 새판짜기가 거의 와해된 지경에 이름
- 시리아에 대한 이견과 러시아 선거를 둘러싼 비민주성이 미국의 러시아에 대한 부정적 인식의 토대를 형성함
 - 그 위에 크림 합병과 우크라이나 내전사태로 말미암아 냉전 종식 이후 미러 사이에 최고의 긴장관계를 형성함
 - 더 나아가 오바마 행정부는 우크라이나에게 군사적 지원을 포함 러시아에 대항할 여타 수단(군사훈련과 같은)에 대한 원조를 승인함으로써 사실상 러시아와의 관계개선을 와해시킴
- 오바마 행정부가 새판짜기를 통하여 그렇게도 막으려고 했던 시나리오가 현실화 된 아주 역설적 상황임. 앞으로 어떻게 다시 관계 개선을 해야 할지 아예 밑그림이 그려지지 않을 정도로 심각하게 와해됨⁹⁾
- 오바마 정부 초기 캐리 국무장관 등 외교 지도부가 러시아의 우크라이나에 대한 특수 이익관계를 존중하던 태도(키예프 연설에서)에 비추어보면 왜 사태가 여기에 이르렀는지 언뜻 이해가 안가는 측면이 있음

- 지정학적 해석으로 보면 지금의 우크라이나 사태는 국제정치의 구조적 문제임. 세계 유일 초강대국으로 발현되는 미국의 힘과 현재 2류 열강으로 취급되는 러시아 사이에서 일어나는 피치 못할 힘의 대결이 옛 소련 영토에서 일어나고 있는 것임
 - 이미 과거 전력이 있는 일로써, 미국이 조지아에서 민주주의와 나토 확대 등의 방식을 통한 문제 해결을 시도했을 때 러시아는 미국이 패권을 확대하는 것으로 인식하고 러시아의 이해를 해친다고 비난한 적이 있음

- 러시아의 우려와 이에 따른 물리적 행동이 미국 헤게모니가 내포하는 민주주의와 인도주의에 기반 한 규범에서 오는 것이라고 볼 수도 있음. 러시아로서는 궁극적으로 이 규범들이 러시아의 국내정치에 대한 간섭으로 이어질 것을 염려하기 때문에 전력을 다해 막으려고 하는 것임
 - 리비아 사태의 해결을 지켜보면서 러시아가 갖게 된 의구심은 앞서 언급한 바 있음. 우크라이나의 서구화는 비슷한 시각에서 보면 지역 패권국가로서의 러시아의 이미지를 심각하게 손상하여 러시아 내부에서 정치 엘리트들이 푸틴에게 도전할 기회를 만들어 줄지도 모르는 상황이기 때문에 푸틴으로서는 어떻게든 막아야 할 이유가 있음

- 미국이 이런 규범적 측면을 얼마나 고려하고 있는가에 따라 앞으로 오바마 행정부의 대 러시아 정책 방향과 안정성을 결정될 가능성이 높음. 즉, 민주주의 향상과 시장경제의 보장이라는 미국적 규범이 러시아에게는 미국 이익 팽창의 뿌리로 인식될 수도 있고, 이런 의식이 깊으면 깊을수록 경제적 필요성이나 제도적 기반에 의거 협력을 이끌어 내려는 노력에 한계가 있음

나. 주요 사안의 종합적 이해

- 전략무기 부문은 오바마 행정부 초기 가장 가시적 성과를 거둔 협력 분

야임. 특히 핵무기와 미사일에 관해서는 양측이 괄목할 만한 협력을 만들어 냈

- 핵무기 문제는 비확산체제를 유지하기 위하여 공동으로 노력하는 쪽으로, 시한이 만료되는 전략무기제한협정은 새로운 조약으로 대신하여 지속적으로 지켜나가는 쪽으로 협력의 가닥을 잡음
- 부시 행정부하에서 추진되었던 폴란드와 체코를 통한 미사일방어체제는 일단 오바마 행정부 들어 전 유럽 차원의 미사일방어체제를 구축하기로 방향 전환하여 러시아의 협조를 얻어냄
- 미국은 애초에 '핵 없는 세상'이라든가 대테러용 미사일 방어(유럽 미사일 방어체제의 목적이 러시아 봉쇄가 아님) 등을 기치로 러시아가 거부할 여지가 없는 이념적 노선을 제시함
- 점차 유럽미사일방어체제 시스템이 그 목적에 있어서 의구심을 사면서 러시아가 반발하게 되고 오바마 집권 3년차부터는 미국과의 이견의 폭이 넓어지게 되었음

○ 푸틴이 자신의 대리인 역할을 했던 메드베데프 대신 다시 집권을 시도하면서 미국의 러시아에 대한 이미지는 급격히 나빠짐. 결국, 그가 대통령으로 복귀하고 나서 그 다음 해 등장하는 2기 오바마 행정부와는 신냉전이라 불릴 만한 긴장관계를 조성함

- 양국 정상은 서로 상대방 국가에서 주재하는 국제회의(미-NATO 정상회담, G8 정상회담, 러-APEC 정상회담)에 불참을 결정함
- 러시아의 국내정치적 탄압(야당인사 구속, NGO 등록 강제화)은 미국의 즉각적 대응을 불러와(마그니츠크 법(Magnitsky Act)) 감정싸움의 골이 깊어짐
- 전 CIA 직원이었던 스노든의 러시아 망명요청은 감정적 갈등을 내재한 채 양국의 협력 가능성을 시험한 사건으로서 러시아가 국익차원의 큰 기대도 없으면서 스노든의 망명을 허용함으로써 이념적 반감을 적나라하게 드러냄

- 우크라이나 사태가 터지면서 마침내 지정학의 귀환을 언급할 정도의 세 싸움으로 번지게 됨
 - 미국과 러시아는 서로가 우크라이나를 놓고 패권싸움을 걸어오고 있다고 판단함
 - 러시아는 자신이 우크라이나에게 제안한 중립화방안을 거부한 것을 놓고, 미국은 우크라이나의 유럽연합을 위한 공적인 노력에 일부 세력이 반기를 드는 것을 들어, 각각 상대방의 사주를 받은 행위로 인식함
 - 결과적으로는 러시아의 크림 합병과 동우크라이나 군사적 개입, 미국의 우크라이나 군사적 원조 결정 등 물리적 힘의 대결로 귀착되었지만, 그 배경에는 상호 상이한 가치관을 지닌 두 국가의 이념 싸움이 존재한다고 봐야 함¹⁰⁾
 - 그 중에서도 특히 미국이 자신의 판단에 의하여 러시아를 자신이 속한 자유민주주의 세계의 바깥에 위치한다고 사태를 악화하는 중요한 요인 중의 하나가 됨

4. 고려사항

- 미국 외교정책의 결정에 규범적 요소도 충분히 반영이 되며 특히 지정학적 갈등의 요소가 잠재하는 곳에 규범적 갈등이 동시에 이입되면 미국은 강력한 대응책을 구사한다는 점을 상기할 필요가 있음
 - 미국의 한반도 정책은 북한의 존재로 말미암아 규범의 기준을 적용할 가능성이 높음
 - 최근 북한의 소니 해킹에 대하여 미국에서 대중적 차원의 반감이 표출된 것과 오바마 행정부가 즉각 제재 정책을 수행한 것은 북한의 행위에 대한 규범적 반감을 그대로 드러낸 것임
 - 앞으로 대북 정책에 대한 한-미 공조에서도 이런 점을 상기하여 미국의 의도를 정확히 파악한 가운데 협력 방안을 모색하는 것이 필요함

- 우크라이나 사태의 본질을 정확히 이해하여 앞으로 한러 관계를 발전시키고자 할 때 미국의 입장을 어떤 각도에서 고려해야 하는지를 생각해 보는 기회로 삼아야 할 것임
 - 우리가 러시아와의 협력을 경제적 측면에서 강화시키고자 할 경우에도 단지 경제적 이익만 바라보고 양자 관계를 진척시킬 경우 부작용이 날 수도 있다는 경고가 될 수도 있음
 - 러시아가 동북아 정치에 특히 북한 문제해결에 개입할 경우 러시아의 반서방 정서가 아시아에서 어떻게 발현이 될지도 잘 고려하여 협력 관계를 만들어 나가야 할 것임

- 미국과 러시아의 갈등, 그 중에서도 이념적 상호 배척을 보면 아시아에서 미국과 중국도 비슷한 양상을 보일 가능성이 있음
 - 1970년대 양국의 외교관계를 열었던 상하이커뮤니케에서도 미국과 중국은 근본적으로 다른 국가임을 명시하고 있음
 - 최근 시진핑 주석 역시 중국식 사회주의의 색깔을 강조하고 있음
 - 미국으로서는 중국이 자유민주주의를 거부하는 만큼 중국의 행위를 적대적으로 인식할 가능성이 높음

- 한국으로서는 주변 강대국들의 물리적 힘의 역학관계를 살피는 것만큼이나 그들 속에 깊이 자리 잡은 가치관 및 이념의 성격 혹은 변화에 주의할 필요가 있음
 - 동맹국으로서 미국의 아이덴티티나 국가적 가치를 파악함과 동시에 이들이 주변 다른 국가들과의 관계 시 어떻게 발현되는지도 눈여겨볼 필요가 있음

■ 주석

- 1) 대표적으로 Walter Russel Mead, “The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers” Foreign Affairs May/June 2014 가 있음.
- 2) Foreign Affairs의 같은 호(May/June 2014)에 실린 G. John Ikenberry, “The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order”를 참조 바람.
- 3) 대표적으로 Francis Fukuyama, The End of History and the Last Man가 있음.
- 4) 여기서는 사무엘 헌팅턴의 『문명의 충돌』을 염두에 둠.
- 5) 미어사이머의 다음 논문은 본래 본 논문의 논조와 같이 미국이 이념적 틀에 포위되어 우크라이나에 필요 이상 집착하였다고 결론을 내리지만, 그 바탕에는 이념의 역할을 무시하는 현실주의적 시각이 깔려 있음. John Mearsheimer, “Why the Ukraine Crisis is the West’s Fault: the Liberal Delusions that Provoked Putin” Foreign Affairs(September/October 2014).
- 6) 이하는 니버의 저서, Moral Man and Immoral Society와 The Nature and Destiny of Man에 의거 정리하였으나, 직접적으로는 로버트슨이 편집한, D. B. Robertson, ed., Love and Justice: Selections from the Shorter Writings of Reinhold Niebuhr (Westminster: John Knox Press, 1992)에서 차용하였음.
- 7) 월슨의 국제사회를 보는 자유주의적 시각은 저서보다는 행동이나 정책에서 더 두드러지게 드러나지만, 자유주의에 대한 기본적 재해석은 그의 『새로운 자유』(The New Freedom)에 잘 나타나 있음.
- 8) 미국의 대 러시아 정책의 변화는 대부분의 연구에서 공통적으로 보이는 부분임. 이 글에서는 고재남, 『최근 미-러 갈등의 심화와 양국관계 전망』, 주요국제문제 분석 2013-27(2013.9.12)에서 주요 사례 부분 발췌함.
- 9) 오바마 대통령의 러시아 정책 새판짜기에 대한 평가는 이념적 기반과 현실 간의 불일치라는 큰 틀에서 대체로 일치하는 편임. 예를 들어, Ruth Deyermond, “With No Common Political Values or Worldview, Relations between the U.S. and Russia will Struggle to Improve in the Wake of the Ukraine Crisis” (<http://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2014/10/13/with-no-common-political-values-or-worldview-relations-between-the-u-s-and-russia-will-struggle-to-improve-in-the-wake-of-the-ukraine-crisis>).
- 10) 이 점은 우크라이나 위기를 위시한 미러 갈등관계를 설명하는 대부분의 분석에서 공유하는 바임. 다만, 본 연구는 규범과 가치관을 중심 요소로 설정하고 분석의 틀을 설정함으로써 그 중요성을 더함. 예를 들어 이홍섭, 『푸틴의 반 서방주의와 러-미 관계 조망』, JPI 정책포럼(2015.2.5)에서도 ‘서방에 의해 독단적으로 강요된 규범과 정책 거부’라는 소재목이 푸틴의 정책적 대응의 한 부분으로 등장함.



미중 관계는 중대한 전환기에 접어들고 있다. 현재 미국은 가장 큰 영향력을 행사하는 최고 리더의 지위를 유지하는 것을 전략목표로 설정하고 있다. 그리고 이를 달성하기 위해 스마트한 자원 운용을 통해 국력우위를 지키며 군사·경제·이념적 수단을 고루 활용하여 친미연합을 강화하기 위해 힘쓴다. 한편 중국은 독자적 강대국 지위를 확립하고 더 나아가 아시아의 리더 중 하나로 자리매김하고자 한다. 이 목표를 달성하려 중국은 신장된 경제력을 주로 활용하여 영향력을 늘리면서 친중연합을 구축하기 위해서도 애쓰고 있다.

중국이 계속 부상하여 미국과 대등한 일류강대국으로 발돋움하면, 영향력 행사에서 군사력이 접하는 비중을 늘리고 연합 구축노력을 한층 강화할 것이다. 이에 맞서 국력우위를 지키고 친미연합을 공고히 하려는 미국의 노력도 강화될 것이다. 이렇듯 변모된 양국의 안보전략이 맞물리며 미중 리더십 경쟁이 본격화할 개연성이 상당하다. 아시아에는 두 연합이 존재하게 될 것이며, 그 리더들은 최고의 영향력을 얻기 위해 경합할 것이다. 하지만 미국과 중국이 대체로 해양과 대륙으로 구분된 세력권을 구축함에 따라 극심한 패권경쟁은 피할 수 있을 것이다.

본격적인 미중 리더십 경쟁 속에서 원충국인 한국은 양자택일 압력에 직면할 공산이 크다. 이때 한국에게 최악의 방책은 미국이 주도하는 연합에 남는 것이다. 이러한 선택에 대비하여 한국은 한미동맹의 내실을 강화하면서, 이를 위해 미국의 여타 동맹국들과도 가급적 원만한 관계를 유지해야 한다. 그러나 이 같은 한미동맹의 내실화는 조용히 점진적으로 진행하는 것이 좋다. 또 한미동맹의 내실을 해치지 않는 선에서 중국의 우려를 불식하기 위한 노력을 기울일 필요도 있다.



현실주의 관점에서 본 미중 관계

이 동 선

고려대학교 정치외교학과 부교수

1. 도입

- 미중 관계는 중대한 전환기에 접어들고 있으며 그 변화 추세와 관련해 열띤 논쟁이 학계 안팎에서 벌어지고 있음. 이 글에서는 현실주의적 시각에서 두 강대국의 안보전략과 상호 관계의 진화 방향을 진단하고 한국 외교정책에 관한 함의를 제시하려 함. 다양한 현실주의 이론들이 존재하므로 미중 관계에 관해서도 상이한 주장들이 제기되고 있음. 이 글에서는 특정 기성이론을 그대로 적용하지 않고 여러 이론의 구성요소를 취사선택하고 필자의 아이디어와 조합해 차별화된 분석을 시도함. 미중 상호작용의 주 무대가 아시아임을 고려하여 논의를 그에 한정할 것임

2. 미국의 아시아 안보전략

가. 목표

- 미국 정부는 역외리더십정책(offshore leadership)이라 규정할 수 있는 안보전략을 추진하고 있음.¹⁾ 안보영역에서 가장 영향력 있는 리더의 지위를 유지하는 것이 이 전략의 주 목표임. 유일한 리더의 지위를 고수하려는 정책을 부시 행정부 2기에 들어 폐기한 이래 미국은 중국과 러시아 등 여타 강대국들의 국제적 리더십을 수용하고 있음. 일부 전문가들의 전망과 달리 리더십 행사를 가급적 삼가며 주요 지역에서 세력균형 유지에 필요한 최소한의 역할만을 수행하는 역외균형정책(offshore balancing)²⁾이나, 국제정치적 역할과 책임을 사양하는 고립주의 정책을 채택하고 있지는 않음. 미국은 가장 영향력 있는 리더의 지위를 지키기 위해 최고의 군사력 및 경제력을 유지하면서 동맹을 강화·확대하려는 노력을 경주하고 있음

나. 첫째 방법: 우세한 국력 유지

- 미국은 우세한 국력을 유지하기 위해 스마트한 국력자원 운용을 기도함. 이러한 노력의 일환으로 군사력 사용을 전반적으로 자제하는 ‘절제된 국방’ 기조를 유지³⁾
 - 특히 큰 비용과 위협을 수반하는 육군력의 투입은 가급적 지양하고 해군력과 공군력에 주로 의지하고자 함. 해공군력도 실제로 투입하기 보다는 무력행사 위협을 통한 강압외교 수단으로 활용하려는 경향이 강함. 그리고 미국은 군사작전에 따른 부담을 최대한 동맹국들에게 전가하고자 함. 특히 지상전에서는 동맹국에 주도적 역할을 맡기고자 함
- 오바마 정부는 ‘적극적 외교’ 기조도 유지하고 있음⁴⁾
 - 이란 핵문제 등 주요 사안과 관련해 기본적으로 협상을 통한 해결 원칙을 견지하고 있음. 이란 핵 개발에 관한 잠정합의가 최근의 일례임

- 통상관계와 국제제도를 비롯한 비군사적 정책수단을 리더십 유지와 행사에 적극적으로 활용하고자 시도함. 정치·경제적 영향력을 키우기 위해 환태평양경제동반자협정(TPP) 체결을 추진하고 이란의 핵 개발을 막기 위해 국제연합(UN)을 활용하는 것이 그 예라고 할 수 있음
- 오바마 정부는 ‘선택과 집중’ 원리도 중시함
- 이에 입각해 강대국관계의 관리에 최고 우선순위를 부여하고 있음. 중국의 영향력 확대에서 비롯된 불안감이 이러한 우선순위 재조정的主要原因임
 - 테러집단과 불량국가에 대한 관심은 상대적으로 줄이고 있음. 근래에 미국 국민들이 9.11 공격과 같은 대형 테러사건을 직접 경험하지 않았고 대체로 대량살상무기 확산 방지를 위한 이라크 침공이 불필요했다고 판단하기 때문임. 북한 문제에 관해 만족할만한 해법을 찾을 수 없다는 현실도 오바마 정부가 불량국가에 대한 관심을 줄이게 된 이유라고 볼 수 있음
 - 강대국관계를 우선시함에 따라 미국은 중국을 비롯한 강대국들이 위 치한 아시아를 중시하고 있음. 미국의 아시아 회귀(Pivot to Asia)는 장기적으로 보면 필연적임. 그러나 중단기적으로는 이슬람국가(IS)의 득세, 이란 비핵화 프로세스의 공전, 아프가니스탄의 불안정, 우크라이나 사태의 악화 등에 따라 실제 회귀가 지연될 수 있음
- 미국이 이렇듯 스마트한 국력자원 운용을 중시하는 것은 상대적 국력의 약화와 재정위기에서 비롯된 가용재원의 제약 때문임. 이라크·아프가니스탄 전쟁을 치르며 군사력의 한계를 자각하였기 때문이기도 함⁵⁾

다. 둘째 방법: 연합 강화 및 확대

- 미국은 해양 및 연안 국가들을 규합하여 자국이 주도하는 연합을 구축함⁶⁾

- 역외국가인 미국에게는 해양지역이 가장 중요하며 연안지역이 그 다음순위에 해당함
 - 미국은 한국, 일본, 대만, 필리핀, 인도네시아, 싱가포르, 말레이시아, 태국, 호주 등을 이미 세력권에 편입하였음. 이들은 해양국이거나 중국/러시아와 육상국경을 공유하지 않은 연안국임
 - 이에 더해 중국/러시아와 접한 연안국들도 끌어들이기 위해 작업 중임. 베트남, 미얀마, 인도, 파키스탄 등이 여기에 포함됨
- 연합의 강화·확대를 위해 우세한 해공군력과 핵전력을 효과적으로 활용하여 확장역지 등 안보지원을 통해 우방국에 대한 영향력을 확보함⁸⁾ (하지만 부담을 줄이기 위해 필요한 최소한의 지원에 한정하며, 특히 지상군의 활용은 최소화함)
- 아울러 미국은 자유무역협정과 환태평양경제동반자협정 등을 추진하여 경제유대관계를 강화함으로써 영향력을 증대하려는 노력도 기울임
 - 민주주의 등 공유가치를 강조하며 민주국가들과 협력관계를 강화하고자 함
- 미국은 자국의 리더십을 수용한 주요 동맹국들에게는 역량강화와 책임분담을 촉구함. 일본, 한국, 호주가 이에 해당. 또한 주요 동맹국 간 협력을 강화하여 미국이 주도하는 연합의 핵심을 구축하고자 함

3. 중국의 안보전략

가. 목표

- 국력신장에 따라 자신감을 갖게 된 중국은 독자적 강대국의 지위를 확립하고자 노력
 - 영유권을 주장해왔으나 실효적으로 지배하지 못했던 지역을 통제하

기 위한 노력을 한층 강화하고 있음. 동중국해와 남중국해 일대에서 적극적인 군사 활동을 전개하는 것도 이러한 노력의 일환임

- 시진핑이 이끄는 중국은 더 나아가 리더십을 행사하는 전략으로 전환하고 있음.⁹⁾ 당장 아시아의 유일 리더가 되거나 최고 리더가 되려하지는 않지만 자국의 세력권을 설정하고 역내 국제정치에 주도적 영향을 미치는 의도를 내비침. 이는 “결부당두(決不當頭)”라는 덩샤오핑의 당부를 절반쯤 탈피한 노선. 이른바 “주변국 외교”가 리더십 추구의 서막이라 볼 수 있음¹⁰⁾

나. 첫째 방법: 영향력 제고

- 중국은 신장된 경제력을 적극 활용하여 국제영향력을 키우고 리더로 자리매김하고자 함
 - 우선 “일대일로(一帶一路)”구상을 바탕으로 지역경제통합을 주도하려 함.¹¹⁾ 중앙아시아-러시아-유럽에 이르는 육상 실크로드와 동남아시아-남아시아-중동을 아우른 해상 실크로드를 건설하고, 이를 토대로 경제통합을 추진하겠다는 발상
 - 이를 염두에 두고 금융협력을 강화하고 있음. 자국이 주도하는 아시아인프라투자은행(AIIB)을 창설하고 멤버십을 확대하고자 하며, 브릭스(BRICS) 개발은행 등도 운용하려 함. 통화스와프의 확대도 추진하고 있음
 - 중국은 위안화의 국제화를 추진하고 있음. 외국 정부·기업이 중국에서 위안화 채권을 발행하고, 자국 기관이 국외에서 위안화 채권을 발행하도록 권장하는 등의 노력을 기울임
 - 주변국과 자유무역협정을 체결·업그레이드하여 교역관계를 강화하려는 시도도 함께 이루어짐
 - 이러한 조치를 통해 경제발전을 지속하고 신장된 경제력을 바탕으로 다시 영향력을 늘리는 선순환을 추구함

- 중국은 사회적 영향력의 확대도 병행 추진하고 있음
 - 주변국과 인적교류를 적극 확대하는 작업이 이 노력의 일환임. 외국인을 대상으로 한 정부장학금 확충 등이 이에 포함됨. 이는 친중파를 양성하려는 시도로 볼 수 있음
 - 공공외교를 통한 매력공세도 의욕적으로 펼치고 있음

- 군사적 차원에서는 전력투사능력 증진에 매진함
 - 중국군의 현대화와 군비증강을 통해 전력투사능력을 기르면서 배타적 군사 활동영역을 계속 확장해 나아가려 함
 - 자국군의 활동범위를 넓히는 동시에 타국군의 행동반경을 제한하려 시도. 중국이 2010년에 미국 항공모함의 서해 진입계획에 반발해 군사보복을 위협한 일과, 2013년에 동중국해에 방공식별구역을 일방적으로 설정하고 남중국해에 신형군함을 추가 배치하며 미국 함정을 위협한 사건 모두 세력권 구축 시도로 해석할 수 있음¹²⁾
 - 이와 함께 주변국과 안보협력을 병행 추진하여 영향력 증진을 꾀함

다. 둘째 방법: 연합 구축

- 리더로 발돋움하기 위해 중국은 친중연합의 구축도 추진
 - 미국의 영향력이 미치기 어려운 내륙국을 포섭하는 데에 역점을 둬. 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄을 포함한 상하이협력기구(SCO) 회원국들과 아프가니스탄, 네팔, 부탄, 라오스, 몽고 등이 실제/잠재적 포섭대상임
 - 인접 연안국을 포섭하는 것이 중국의 또 다른 주요목표임. 베트남, 미얀마, 파키스탄, 북한이 이에 해당
 - 미국과 동맹을 맺은 연안국과 해양국에게는 썬더전략(wedge strategy)을 구사하여 일단 친미연합에서 떼어내려 함. 한국도 그 대상국에 포함
 - 이들 목표를 달성하기 위해 관련국과 정치·경제적 유대관계를 강화

하고 있음.¹³⁾ 이에 경제력을 주로 활용함. 군사력과 달리 미국에 비해 열세가 두드러지지 않고 덜 위협적으로 인식되기 때문임. 중국이 러시아와 인도를 일대일로 등 다자경협에 포함하려는 것은 자국의 영향력 확대에 대한 우려를 불식하려는 포석인 것으로 보임

라. 점진적 팽창

- 근래의 자신감 넘치는 행보에도 불구하고 중국이 미국에 정면도전할 가능성은 당분간 낮음. 군사력 격차가 현저하기 때문임¹⁴⁾
 - 현재 내륙으로부터의 안보위협이 크지 않으므로 중국은 해양세력권 구축에 적극적으로 나섬. 그런데 해양세력권 확대경쟁의 승패를 가를 해공군력에서 중국은 미국에 크게 못 미침. 해공군력은 기술집약적이기 때문에 우세한 기술력을 보유한 미국을 이 부문에서 따라잡는 것은 당분간 불가능. 해공군력은 또한 자본집약적이기도 함. 그런데 연안국인 중국은 해양국인 미국과 달리 육군력 확충에 국방비의 상당 부분을 할애해야 하므로, 해공군력에 미국만큼 재원(자본)을 투입할 수 없음
 - 중국에게는 군사력을 아시아에 집중할 수 있다는 이점이 있지만, 미국도 유사시 전력의 대부분을 아시아에 별 무리 없이 이동 배치할 수 있음. 아프가니스탄·이라크 전쟁이 일단락되었으며, 이란과 시리아 등 불량국가와 IS 같은 테러집단을 상대하는 데에는 전력을 대거 투입할 필요가 없기 때문임. 또 다른 주요지역인 유럽에도 대규모 군사개입을 야기할만한 문제가 존재하지 않음. 러시아가 우크라이나를 비롯한 인접국을 위협하고 있지만, 미국은 이들을 지키기 위해 대규모 군사개입을 감행할 만큼 중대한 이해관계를 갖고 있지 않음
 - 미국은 일본과 한국을 비롯한 여러 주요국과 동맹을 맺고 있음. 중국이 연안 및 해양지역에서 군사 활동을 강화할수록 연안·해양국들이 불안함을 느끼고 더욱 적극적으로 미국과 협력할 것임. 반면에 중국은 변변한 해공군력을 갖춘 동맹국을 두고 있지 못함

- 국력이 지속적인 신장세를 보이고 있는 것도 중국이 미국과의 전면적 대결을 피하는 이유임¹⁵⁾
 - 중국은 아직 “도광양회(韜光養晦)”와 “화평굴기(和平崛起)” 등의 구호로 표현되는 타협전략을 완전히 폐기할 이유를 갖고 있지 않음. 인내하고 기다리면 훗날 보다 유리한 위치에서 미국과 겨룰 수 있는 반면에, 선불리 도전하면 강력한 견제를 받아 국력증진에 어려움을 겪을 수 있기 때문임. 중국이 “신형대국관계”를 표방하며 미국과의 대립을 지양하고 협력을 추구하는 것도 상대적 국력의 신장추세에 대한 이 같은 인식에 기초하고 있다고 볼 수 있음.¹⁶⁾ 시진핑이 “중국몽(中國夢)”의 실현과정을 2049년까지로 길게 상정한 것도 장기적 국력변화추이에 관한 낙관적 전망에서 나오는 여유로움의 표현으로 해석할 수 있음¹⁷⁾
- 이러한 이유로 중국의 팽창은 점진적이고 간헐적으로 추진될 것임. 성장한 국력을 바탕으로 한 걸음을 내딛고 한동안 숨을 고르며 반발을 무마하는 것임. 최근 남중국해 공동개발을 비롯한 해양협력을 강조하는 것도 이러한 행보에 해당됨

4. 미중 관계: 리더십 경쟁

- 향후 십여 년간 중국이 계속 부상하여 미국과 대등한 일류강대국으로 자리매김하면 미국과 중국의 안보전략에 의미 있는 변화가 생길 것임¹⁸⁾
 - 앞서 설명한 미국 안보전략의 속성은 전반적으로 강화될 것. 국력이 상대적으로 약해진 상황에서 절제된 국방, 적극적 외교, 선택과 집중, 연합 강화의 필요성이 더욱 클 것이기 때문임
 - 중국 안보전략에는 보다 현저한 질적 변화가 생길 것. 영향력 행사에서 군사력이 차지하는 비중이 늘고, 연합 구축노력이 강화되며, 대외 팽창 속도가 빨라질 것으로 예상됨

- 이렇듯 변모된 양국의 전략이 맞물리며 리더십 경쟁이 심화될 것. 리더십 경쟁은 최대 영향력을 행사하는 최고 리더의 지위를 놓고 벌이는 경합

가. 경쟁촉진 요인

- 일류강대국으로 발돋움한 중국은 우세한 육군력을 활용하여 인접한 내륙지역 일부에 배타적 세력권을 설정할 수 있을 것임. 라오스, 키르기스스탄, 타지키스탄, 아프가니스탄이 이에 속할 개연성이 큼. 중국과 타 강대국 사이에 위치한 내륙 완충국들에게도 우세한 영향력을 행사할 수 있을 것. (러시아와 인도 등 여타 강대국 때문에 배타적 세력권을 설정하기는 어려움.) 몽고, 카자흐스탄, 네팔, 부탄이 이에 해당. 연안국이지만 타 강대국의 강력한 군사지원을 기대할 수 없는 북한도 유사한 처지에 놓일 것. (유럽에 중심을 두고 있는 이류강대국인 러시아는 한반도에서 중국에 필적할 수 없을 것)
- 미국은 해양지역을 중심으로 세력권을 형성할 것. 일본, 필리핀, 인도네시아, 호주 등이 여기에 속할 공산이 큼. 중국과 접경하지 않은 연안국도 포섭할 수 있을 것. 싱가포르, 말레이시아, 캄보디아, 태국 등이 이에 해당됨
- 이로써 아시아에는 두 연합이 존재하게 될 것이며, 그 리더들은 최고의 영향력을 얻기 위해 서로 경쟁할 것임. 상호협력의 근간으로 한 콘도미니엄을 구축할 가능성은 적음
- 두 세력권의 경계에 존재하는 회색지대가 안보딜레마를 촉발할 것이기 때문임
 - 연안지역은 연안국인 중국과 해양국인 미국 모두에게 전략적으로 중요함(연안국인 중국에 더 중요하다고 볼 수 있음)

- 해양과 내륙 사이에 위치한 연안지역에는 미국의 강점인 해공군력과 중국의 주력인 육군력이 모두 효과적으로 작용할 수 있음
 - 미국과 중국이 연안지역에서 경합을 벌일 개연성이 큼. 베트남과 미얀마 등 중국에 인접한 연안국이 경합의 장이 될 것. 연해도서인 대만과 (북한 때문에) 연해도서나 다름없는 한국도 마찬가지로 처지에 놓일 것임
 - 미중 양국은 이들 지역에서 간헐적으로 충돌할 수 있음
- 해상에는 경계선을 분명히 획정하기 어렵기 때문에 남중국해 등 중국 연해에 회색지대가 형성되어 미중 양측의 해군이 충돌할 수도 있음
- 세력권의 경계에 위치한 국가들이 양국과 친밀한 관계를 맺으며 줄타기 외교를 펼치는 것도 회색지대의 형성을 초래하는 정치적 요인이 될 수 있음. 미중 어느 한 편에 완전히 예속될 가능성에 대한 불안과 양쪽에서 이득을 취하려는 탐욕이 줄타기외교를 조장할 수 있음
- 중국이 주요 수출입품이 통과하는 해상교통로를 확보하기 위한 노력을 경주하면서 미국과의 안보딜레마가 악화될 위험성도 있음
- 현재 중국은 세계제일의 수출국이면서 동시에 중동, 아프리카, 라틴아메리카 등 세계각지로부터 석유, 천연가스, 우라늄, 철광석, 구리, 니켈 등 천연자원과 다양한 산업부품을 사들이는 세계 2위의 수입국임. 중국의 주요 성장동력인 해외무역은 약 90퍼센트 가량을 해상수송에 의존하고 있음¹⁹⁾
 - 이러한 현실 때문에 중국은 해상교통로 보호에 적극적으로 나서고 있음. 이미 중국은 경제발전에 필수적인 자원인 석유가 통과하는 인도양과 말라카해협에 해군력을 투사하려 시도하고 있으며, 더 넓은 작전반경을 가진 대양해군을 건설하기 위해 노력하고 있음²⁰⁾
 - 중국의 입장에서는 국민경제의 동맥인 주요 교통로를 직접 통제하지는 못하더라도 전적으로 방치하거나 미국과 같은 갈등의 소지가 있

는 타국에 의탁할 수는 없기 때문임

- 중국의 교역규모가 증가함에 따라 이러한 중국의 노력은 점차 강화될 것임. 미국을 능가하는 해군력을 보유할 수는 없겠지만 중국의 해군력 투자는 미국과 동맹국에 위협으로 인식될 수 있음. 따라서 일본을 비롯한 동맹국과 미국은 해군력 증강으로 맞설 것이며, 그 결과 군비경쟁이 촉진될 것임

나. 경쟁제한 요인

- 미국과 중국이 대체로 해양과 대륙으로 구분된 세력권을 구축함에 따라 극심한 경쟁을 피할 수 있을 것임.²¹⁾ 일부 연안지역도 미국의 세력권에 포함되었지만 그 핵심거점은 해양지역임. 냉전기 닉슨독트린이 드러내었듯, 해양국인 미국은 판세가 불리할 경우 아시아 연안지역에 철수할 의향을 갖고 있음. 반면에 중국의 핵심거점은 연안 및 내륙지역임. 근래 연해지역을 장악하고자 시도하고 있지만 성공하리라 예단하기 어려움²²⁾
- 중국의 해공군력 증강은 제한적으로 이루어질 것이며 따라서 심한 군비 경쟁은 피할 수 있을 것임
 - 해상교통로의 확보는 대륙국가인 중국에게는 사활적 이익이 아님. 특히 중국과 같은 광활한 자원부국은 해상봉쇄에 취약하지 않음. 중국 경제가 내수 중심으로 전환되면서 취약성은 더욱 감소할 것. 55퍼센트 가량을 수입에 의존하는 석유도 에너지 소비의 18퍼센트 정도를 차지할 뿐임.²³⁾ 석유 수입의존도가 증가하더라도, 중국은 전략비축량과 소비효율성을 높여 해상봉쇄에 대한 취약성을 관리할 수 있을 것임²⁴⁾
 - 중국은 육상교통로 건설이라는 대안을 갖고 있음. 시진핑 정부가 일대일로 구상의 일환으로 이를 본격 추진하겠다는 의사를 천명함. 중앙아시아, 러시아, 유럽을 연결하는 교통·수송 인프라를 구축하겠다

는 계획임. 중국은 이미 카스피 해 지역의 유전과 자국 산업지대를 연결하는 송유관 건설을 추진하고 있으며 철도·도로 네트워크도 구축하고 있음. 중국에 우호적인 파키스탄과 미얀마 등이 육상교역로 구축의 주요 후보지임.²⁵⁾ 에너지 부국인 러시아와 중국을 연결하는 송유관과 철도망도 이미 완성된 상태임

- 중동·아프리카와 동아시아를 연결하는 해상교통로는 미국의 동맹국들에게는 매우 중요하지만 미국 자신의 사할적 이익이 걸려있는 곳이 아님. 또한 형세가 불리해져 부득이할 경우, 아시아 연해를 통과하는 현 수송로를 포기하고 원양을 통과하는 우회로를 대체 활용할 수도 있음. 따라서 중국의 제한적 해군력증강에 대한 미국의 대응도 격하지 않을 것으로 예상됨

○ 군비경쟁에서 미국을 이기기 어려운 전략적 현실도 중국의 해공군력 증강노력을 제한하는 이유가 될 것임

- 중국이 일류강대국 반열에 오르면 일류강대국인 러시아와의 전략적 제휴관계에 균열이 생길 소지가 커짐. 내륙강대국인 러시아는 미중 어느 진영에도 속하지 않는 독자세력으로 남을 것이며, 중앙아시아 등 인접 내륙지역에 대한 영향력 유지를 위해 중국과 경쟁할 것. 이때에는 중국이 타협적인 자세를 취하더라도 러시아의 신뢰를 충분히 얻지 못할 것임. 러시아는 자신보다 현저히 강한 군사력을 보유하고된 인접국 중국으로부터 상당한 위협을 느낄 것이기 때문. 우월해진 중국이 육군력을 대폭 강화하며 내륙지역에서 배타적 세력권 건설에 본격적으로 나선다면 러시아의 불안은 더욱 커질 것임
- 지난 십여 년간 러시아가 중국과 제휴했던 것은 월등한 국력을 지닌 미국이 북대서양조약기구(NATO) 팽창과 중앙아시아 침투 등을 통해 러시아를 압박했기 때문. 십여 년 후 현재에 비해 상대적으로 쇠약해진 미국이 대등해진 중국을 상대해야 하는 상황에서 러시아를 이처럼 압박할 가능성은 별로 없음. 오히려 미국은 1970년대에 주적인 소련을 견제하기 위해 중국을 이용했던 것처럼, 일류강대국인 중

국을 견제하기 위해 이류강대국인 러시아와 전략적 제휴를 추진할
개연성이 있음

- 이러한 상황이 펼쳐지면 중국은 러시아를 견제하기 위해 육군력을
강화해야 함. 따라서 해공군력에 대한 투자를 줄일 수밖에 없을 것임
- 강대국과 접경하고 있지 않은 미국은 국방비를 해공군력 육성에 집
중할 수 있음. 미국은 여러 지역에 군사력을 분산해야 하는 문제를
안고 있지만, 비교적 안정적인 유럽을 비롯한 여타 지역에 대한 개입
을 줄여 아시아에서 입지를 보강할 수 있음. 중국과 달리 미국은 일
본과 같은 주요 해양국의 지원도 받을 수 있음. 따라서 중국이 해공
군력 경쟁에서 미국을 누를 확률은 매우 희박함

○ 미중 패권경쟁이 일어날 가능성은 크지 않음

- 상기한 이유로 중국은 미국을 압도할 수 있는 해공군력을 갖출 수
없음
- 경제·기술력을 고려할 때 중국이 핵우위(nuclear superiority)를 점
할 수도 없을 것임
- 미국을 해양·연안지역에서 몰아내고 아시아를 제패하려는 무모한 시
도를 하지 않을 공산이 큼(오산, 오인, 국내정치 등의 비구조적 요인
때문에 패권 장악을 시도할 가능성을 완전히 배제할 수는 없음)

5. 정책적 함의

○ 미중 관계가 필자의 예상대로 변모하면 한국은 양 진영 중 택일해야 하
는 압력에 직면할 것

- 한국의 적지 않은 국력과 지정학적 중요성을 고려하면, 미국과 중국은
한국을 중립국으로 놓아두려 하지 않을 것.(연해도서나 다름없는 한국
은 연안국인 중국과 해양국인 일본·미국의 완충지대적 성격을 지님)
한국을 자기편으로 만들고 싶은 유혹과 한국을 상대방에 빼앗길 수 있

다는 우려가 두 일류강대국의 경쟁적 개입을 초래할 개연성이 큼

- 미국과 중국이 한국을 끌기위해 회유할 경우 한국이 줄타기외교로 이득을 취할 수 있겠지만, 반대로 양국으로부터 압박을 받는 곤란한 처지에 놓일 위험이 더 큼. 전자의 이득을 지속적으로 실현하기 위해서는 한국이 독자노선을 택할 수 있는 강대국(최소한 이류강대국)으로 발돋움해야 함. 하지만 한국이 십여 년 안에 강대국으로 도약하기에 충분한 경제력 및 (핵전력을 포함한) 군사력을 확충할 가능성은 희박. 따라서 장차 한국은 두 일류강대국의 압박에 시달리는 위태로운 상황에 처할 공산이 큼. 고고도미사일방어체계(THAAD) 배치와 관련한 미중의 압박은 이러한 딜레마의 작은 전조임

○ 양자택일 압력에 직면할 경우, 한국에게 차악의 방책은 미국이 주도하는 연합에 남는 것

- 한국과 같은 연안국의 안전에 잠재적으로 가장 위협적인 존재는 강력한 육군력과 해군력을 겸비한 근접 연안강대국 또는 우월한 육군력을 보유한 인접 내륙강대국이기 때문. 중국이 전자에 해당. 가장 위협적인 국가와 합세하는 편승정책은 대체로 위험함²⁶⁾
- 역외국가인 미국이 동맹국인 한국의 주권·영토를 침탈할 의도를 갖고 있지 않다는 사실은 오랜 역사적 경험을 통해 입증됨. 해양국인 미국은 연안국인 한국에 유사시 해공군력을 위주로 한 효과적인 군사지원을 제공할 수 있음. 또 미일동맹의 맹주로서 해양국인 일본을 제지해줄 수 있음(만일 일본이 미일동맹을 벗어나 독자노선을 걷더라도, 자체 육군력 부족 때문에 한국을 다시 강점하기 어려울 것)

○ 양자택일 상황이 도래할 가능성에 대비하여 한국은 한미동맹의 내실을 강화하면서, 이를 위해 일본을 비롯한 미국의 여타 동맹국들과도 가급적 원만한 관계를 유지해야 함

- 이 같은 한미동맹의 내실화는 조용히 점진적으로 진행해야 함. 만약 국내정치적 이득을 취하기 위해 한미동맹의 외형성장을 급하고 요란

하게 추진하면 중국을 자극해서 불필요한 갈등에 휘말릴 위험을 초래할 것. 또한 동맹에 대한 한미 양국의 과도한 기대가 거품을 형성하여 오히려 장기적으로 동맹의 건강을 위협하는 위험요인이 될 수 있음

- 한미동맹의 내실을 해치지 않는 선에서 중국의 우려를 가능한 불식할 필요도 있음. 이를 위해 순수 방어동맹의 성격을 확립하고 중국에 대한 공격적 적대행위를 하지 않는다는 점을 명문화하는 것이 바람직함. 또한 한중 사회·경제·안보 교류협력을 확대하여 한국에 대한 레버리지를 중국에 적당히 허용하는 것도 유용할 수 있음. 한미동맹을 해치지 않으면서 한중관계 강화를 추진하려면 미국정부와의 사전 교감이 필수적임

■ 참고문헌

이동선, “미중 군사관계의 미래,” 『전략연구』 제18권 제1호 (2011), pp. 163, 175.

John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, updated edition (New York: W. W. Norton, 2014), chapter 10.

이동선, “오바마 행정부의 안보전략: 절제된 방위와 적극적 외교,” 『국방정책연구』, 제25권 제2호(2009), pp. 130-136.

이동선(2009), pp. 136-139.

Stephen G. Brooks, G. John Ikenberry, and William C. Wohlforth, “Don’t Come Home, America: The Case against Retrenchment,” *International Security*, vol. 37, no. 3(2012), pp. 33.

이동선(2011), p. 179.

해양국·연안국·내륙국의 분류는 개별국가의 ① 해안선과 육상국경선의 비율과 ② 정치·경제중심의 위치를 기준으로 함. 대륙국은 연안국과 내륙국을 아우른 개념임. 해양국은 다시 연해국과 원양국으로 세분할 수 있음. 이 국가유형 분류체계는 저자가 창안하였음.

Brooks, et. al.(2012), pp. 11-12, 40-50.

이동선 (2011), p. 176.

- 이선진, “중국 실크로드(Silk Road) 구상의 전략적 의미” 『JPI 정책포럼』, No. 2014-19/26(서귀포시: 제주평화연구원, 2014), p. 22.
- 홍제성, “중국 ‘일대일로’ 세부계획 공개...사업 본격 추진,” 연합뉴스, 2015년 3월 28일.
- 박일근, “중국, 남중국해 외국선박 규제,” 『한국일보』, 2014년 1월 10일.
- 최우선 “동북아,” 『국제정세전망 2014』 (서울: 국립외교원, 2013), p. 54-56.
- 이동선(2011), pp. 172-174.
- 이동선(2011), p. 178.
- 최우선(2013), p. 40.
- 조영남, 『중국의 꿈: 시진핑 리더십과 중국의 미래』 (서울: 민음사, 2013); “시진핑 중국몽의 핵심은 모두 배불리 먹는 것,” 『주간조선』, 2013년 12월 16일; 외교부 정책기획국 정보분석과, “중국몽의 내용과 시사점,” 2010년 4월 6일.
- 중국의 부상이 순조롭게 계속되리라는 보장은 없음. 경제성장세의 둔화와 자산시장의 버블 등 심각한 문제가 이미 나타남. <http://www.chinairm.com/print/3780621.html>.
- 중국은 석유 수입량의 약 85퍼센트를 인도양과 말라카해협을 통해 해상으로 운송하고 있음. Charles L. Glaser, “How Oil Influences US National Security,” *International Security*, vol. 38, no. 2(2013), p. 132.
- Robert S. Ross, “The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-First Century,” *International Security*, vol. 23, no. 4(1999), pp. 81-118.
- 연해지역 장악을 위한 중국의 시도와 그로 인한 미중 대립에 관해서는 다음의 글을 참고할 것. Robert S. Ross, “The Revival of Geopolitics in East Asia: Why and How?” *Global Asia*, vol. 9, no. 3(2014), pp. 8-14; Walter Russell Mead, “History Isn’t Dead Yet: Asia and the Return of Geopolitics,” *Global Asia*, vol. 9, no. 3 (2014), pp. 20-23.
- U.S. Energy Information Administration, February 4, 2014 (<http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/China/china.pdf>); BP Statistical Review of World Energy, June 2014.
- 중국은 이미 이러한 노력을 기울이고 있음. Glaser(2013), p. 133.
- 미얀마와 중국을 잇는 파이프라인이 2013년에 완공되었음. 이선진(2014), p. 20.
- Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987).



박근혜 정부 출범 이후 우리나라 대외정책의 기조는 크게 ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘동북아 평화협력 구상’, ‘유라시아 이니셔티브’ 등으로 표현되고 있다. 이 가운데 ‘유라시아 이니셔티브’는 남북 및 동북아 국가들과의 협력 체계 구축은 물론, 한반도-러시아-유럽까지 잇는 신(新)단일경제권 구상을 핵심으로 하는 탈(脫)지역 전략이다. 또한 유라시아 이니셔티브는 지리적 광역성분 아니라 전통적 의미의 안보 이슈를 넘어서려는 특성을 지니고 있기 때문에 관심 지역에 대한 포괄적 이해가 필요하다. 이 글에서는 ‘유라시아’의 지리적 범주의 역내에 속해 있는 우리나라, 러시아, 유럽연합 등이 각자 이해하고 있는 관념의 이해 방식—전통적 접근, 사상적 접근, 그리고 전략적 접근—을 중심으로 ‘유라시아’ 실체에 대한 이해와 미래를 토론한다. 결론에서는 세 가지 접근 방식이 유라시아 담론을 접목하여 이해할 때만이 성공적인 미래 전략을 제시할 수 있다는 점을 강조한다.



지정학과 지역주의의 공존?:

한국, 러시아, 유럽의 유라시아 공동체 담론 비교

도종윤

제주평화연구원 연구위원

1. 서론

- 박근혜 정부 출범 이후 한국 대외정책의 기조는 크게 ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘동북아 평화협력 구상’, ‘유라시아 이니셔티브’ 등으로 표현되고 있음
- ‘한반도 신뢰프로세스’가 남북한 간 신뢰 구축을 통한 양자 간 관계 개선에, ‘동북아 평화협력 구상’이 환경·재난·원자력 안전 등 연성 이슈를 기반으로 다자간 대화 기제를 구축하여 동북아 국가들 간의 평화 협력에 중점을 두고 있다면, ‘유라시아 이니셔티브’는 남북 및 동북아 국가들과의 협력 체계 구축은 물론 한반도-러시아-유럽까지 잇는 신(新)단일 경제권 구상이 핵심임

가. 문제 제기

- ‘유라시아 이니셔티브’가 다른 외교정책 기조와 구분되는 차별성은 다

음과 같음

- 대상 지역의 광역화(廣域化): ‘한반도 신뢰프로세스’가 남북한 양자에, ‘동북아 평화협력 구상’이 미국을 포함한 동북아의 주요 국가들에 한정되어 있다면, 유라시아 이니셔티브는 앞선 두 정책 기조의 지역 범위는 물론이고 중앙아시아와 유럽까지 포함하는 포괄성을 지니고 있음
- 전통적 의미의 탈안보 이슈: 앞선 두 전략이 연성 이슈를 중심으로 하되 외교안보 영역에 주로 머무르고 있다면, ‘유라시아 이니셔티브’는 무역과 복합 물류 네트워크 확보 등 성장과 번영을 위한 경제 분야에 중점을 두고 있음
- 관심 대상에 대한 포괄적 이해 필요: 비록 경제 중심의 접근이더라도 대상 지역의 광역화는 이해의 범위를 정치, 경제뿐 아니라 사회, 문화, 철학 등 다방면으로 넓혀야 한다는 문제의식을 던져 줌. 이는 남북 관계를 국제 체제와 동족 간 특수 관계의 병행으로, 동북아 관계를 동아시아 전통에 기반한 공유된 문화와 지역 갈등의 복합적 관계로 인식해야 한다면, 유라시아 이니셔티브는 동북아 북방 문화와 슬라브 문화, 중앙아시아 문화 그리고 동서유럽의 문화를 포괄적으로 투영해야 하는 생활방식과 다문화주의를 내면에 깔고 접근해야 함을 의미

○ 유라시아가 포괄하고 있는 각 지역의 정서에 대한 관심과 배려가 요구됨. 그러나 현재 유라시아 이니셔티브의 내면에는 광역화된 대상 지역에 대한 지역 설정과 사회적·문화적 이해가 경제 논리에 가려져 있는 것 또한 사실임

나. 이 글의 목표와 구성

○ 이 글이 지향하는 것은 다음과 같음. 첫째, 유라시아 이니셔티브는 지리적 광역성을 띠고 있는 만큼, 대상 지역을 크게 우리나라, 유럽, 러시아로 구분하여 각 실체들이 이해하고 있는 ‘유라시아’의 개념을 파악해야 함. 우리에게 유라시아는 넓게는 ‘유럽+아시아(Europe+Asia)’ 좁게는

‘유럽+러시아(Europe+Russia)’의 조합으로 이해되고 있으나, 유럽이나 러시아 또는 기타의 국가들 역시 이 같은 언어 조합에 동의하고 있는지는 의문임.¹⁾ 둘째, 우리나라는 물론, 유럽도 ‘유라시아’를 기반으로 한 광역화 사업에 관심을 기울이고 있는 것이 사실임. 따라서 유럽과 러시아가 구상하고 있는 ‘유라시아’ 개념에 기반을 둔 사업과 담론은 무엇인지에 대한 고찰을 검토함. 특히 러시아의 경우, 유라시아 지역의 중심으로서, 소위 ‘유라시아주의’를 대외정책의 중요한 개념으로 체화하고 있음. ‘유라시아 이니셔티브’가 지역적 의미에서 광역화된 사업을 염두에 두고 있는 만큼 그 범위가 포용하고 있는 문화적, 정신적 기반을 이해하는 것은 선결문제로서 매우 중요. 마지막으로 유라시아 이니셔티브가 본래 의도대로 연성 이슈를 통한 전통적 안보를 확보하고 지정학적 긴장을 줄여줄 수 있는 기제가 될 수 있는지에 대해 다양한 의견이 있을 수 있으므로 이 점에 대해 고려해야 함

- 이 글은 다음과 같이 구성됨. 두 번째 절에서는 ‘유라시아’의 개념 및 우리 정부가 제시한 ‘유라시아 이니셔티브’에 대해 검토함. 세 번째 절에서는 러시아와 유럽의 ‘유라시아’ 개념과 이들이 추구하는 ‘유라시아 공동체’의 모습은 무엇인지를 살펴 봄. 마지막으로 네 번째 절은 결론에 해당하는 부분으로서 유라시아의 복합네트워크 등 각 지역의 유라시아 개념 및 사업 구상이 유라시아 지역의 지정학적 긴장을 줄여줄 수 있는 담론으로서의 성격을 지니고 있는지 토론하도록 함. 또한 유럽, 러시아의 유라시아 관련 구상과 담론이 우리가 지향하는 유라시아 이니셔티브와 갖는 접합점은 무엇인지 토론하고 한반도 신뢰프로세스 및 동북아 평화협력 구상과의 조화를 모색할 방법이 무엇인지에 대한 함의를 제시할 것임

2. 유라시아(Eurasia)와 유라시아 이니셔티브

가. 유라시아의 성격

- 인구 49억 명, 면적 5천 3백만 제곱킬로미터, 관련국가 90여 개에 달하는 유라시아 지역은 근대국가 형성기에 각종 전쟁과 갈등의 온상이었음. 대륙의 동서로 넓게 퍼져 있는 러시아는 전체 유라시아 지역 전체 면적의 3분의 1(1천 7백만 제곱킬로미터)을 차지하고 있음. 또한 러시아는 유럽 국가들과 무수한 전쟁을 치렀으며, 러시아-중앙아시아 국가들 간의 갈등(18~19세기), 러시아-중국 간 분쟁(1689), 러시아-일본 전쟁(1904~1905), 러시아-구 소련 국가들과의 전쟁(2008, 2014) 등을 통해 세계 전쟁사의 주요 축을 이룸
 - 유라시아 지역은 여전히 국경 분쟁과 민족 갈등으로 긴장감이 높음. 반면, ‘유라시아 공동체’ 혹은 ‘유라시아 이니셔티브’는 이 같은 지정학적 갈등을 해소할 수 있는 탈근대적 구상으로 이해됨. 또한 이 지역은 미국-유럽 중심의 대서양주의를 넘어서는 또 하나의 정치, 경제의 중심축이 될 수 있는 잠재력을 가지고 있음
 - 유라시아 대륙의 중심인 러시아가 가진 특수한 사회적 전통은 중국, 중앙아시아, 유럽 국가들과는 정신적 토대가 다르므로, 정치·경제적 긴장은 물론이고 문화적 갈등이나 세계관의 갈등을 야기할 우려가 있음. 따라서 유라시아 이니셔티브와 지정학적 갈등 간 대처 방안과 조화에 대한 토론이 필요함
 - ‘유라시아 이니셔티브’는 국가 역량의 탈지역화에 대한 자신감에서 나온 것으로 보임. 그러나 동시에 대상 지역에 대한 면밀한 사전 이해와 전략 범위의 거시화(巨視化)가 요구됨
 - 지정학(geopolitics)을 “영토를 장악하기 위한 경쟁과 그것에 대한 합리화의 수단 이상”²⁾이라고 본다면, 광대한 영토를 분할하고 향유하는 국제관계를 낙관적 협력의 관계로 지향하는 ‘유라시아 이니셔티브’는 고전적 지정학의 개념을 넘어서는 것. 즉, 육로 간 연결망은 같

등과 긴장의 도화선이 아니라 협력과 상생의 길임을 천명하는 것임. 하나의 대륙을 물류 관념으로 이룰 수 있는 현대 과학기술-특히 운송 및 통신-에 대한 자신감이 있음을 의미함

나. 러시아, 구라파(歐羅巴)에 대한 관념

○ 지리학적으로 유럽과 아시아의 구분은 우랄 산맥, 카스피 해, 카프카즈 산맥, 보스포루스 해협으로 알려져 있음.³⁾ 그러나 과학 문명 이전의 사고 체계에서 유럽, 아시아, 러시아, 유라시아의 구분이 어떤 것이었는지 먼저 살펴 볼 필요가 있음

- 중국어로 ‘구아대륙(歐亞大陸)’으로 표기하는 ‘유라시아’ 개념이 국내에 소개되기 시작한 것은 유럽의 제국(諸國) 및 러시아가 국제질서의 중요 축으로 소개되고 한참 후의 일임. 그러나 우리나라에서는 최근까지 유럽을 한자어로 ‘구라파(歐羅巴)’라고 표기하고 있었기에 구라파에 대한 인상이 곧 유럽/러시아를 반영하는 인상으로 추측될 수 있음. 조선 중기의 유학자 이수광은 1614년에 펴낸 자신의 저서 ‘지봉유설(芝峯類說)’에서 ‘구라파국(歐羅巴國)’을 다음과 같이 언급하고 있음

“구라파국을 대서국(大西國)이라고 이름하기도 한다. 이마두(利瑪竇)라는 자가 있어서 8년 동안이나 바다에 떠서 8만 리의 풍랑을 넘어 동월(東粵)에 와서 십여 년이나 살았다. … 중국 서울에서 돌아온 이광정, 권희가 구라파국의 여지도 1건 6폭을 본관에 보내왔다. … 지도는 두 나라의 사신인 풍보보(馮寶寶)가 만든 것으로서 그 말미에 서문을 지어 기록하였는데, 그 문자의 바르고 숙련됨이 우리나라의 문자와 다름이 없었다. 비로소 글과 문자가 같은 것을 믿었으며, 소중히 여길만한 것이었다. … 구라파의 땅의 경계는 남쪽은 지중해(地中海)에 이르고, 북은 빙해(冰海)에 이르며, 동쪽은 대내하(大乃河)에 이르고 서쪽은 대서양(大西洋)에 이른다. 지중해라는 것은 이것이 바로 천지(天地)의 한가운데라 고 하여 그렇게 이름 붙인 것이라고 한다. …”⁴⁾

- 지봉유설에서 언급되고 있는 구라파는 다른 말로 ‘대서국’으로 지칭되고 있으며 이곳에서 온 ‘이마두’는 천주실의를 저술한 마테오 리치(Matteo Ricci)를 가리킴. 따라서 이수광이 언급하고 있는 구라파는 마테오 리치의 조국인 지금의 이탈리아라고 보거나 아니면 이탈리아를 포함한 유럽으로 보아야 함. 그러나 문단의 마지막 문장에 나오는 구라파의 경계 부분을 보면 이러한 추정은 달라짐. 지봉유설에서는 구라파의 경계를 서쪽은 대서양, 북쪽은 빙해, 남쪽은 지중해, 동쪽은 대내하라고 지칭하고 있는데, 이것은 우리가 알고 있는 현재 이탈리아의 경계와는 크게 다름. 다만, 북·서·남의 위치는 현재 유럽의 경계와 거의 일치함
- 문제가 되는 것은 동쪽 경계인 ‘대내하’가 어디까지인가인데, 대내하의 경계에 따라 구라파를 지칭하는 영역의 경계가 유럽만을 말하는 것인지, 유럽과 러시아를 함께 아우르는 것인지 구분이 가능하기 때 문임. 1842년 위원(魏源)이 편찬한 ‘해국도지(海國圖志)’에 따르면 대내하와 아피하(阿彼河)를 유럽과 아시아를 구분하는 경계로 보고 있으며, 이 때 대내하는 볼가(Volga)강 서쪽에 있는 ‘돈(Don)’강으로 비정됨⁵⁾
- 명나라에서 활동한 이탈리아 선교사 줄리오 알레니(Julio Aleni)가 1623년에 편찬한 ‘직방외기(織方外紀)’의 만국전도(萬國全圖)를 토대로 편찬된 ‘천하도지도(天下都地圖)’에서는 지금의 발칸 반도(몰도바 또는 루마니아) 북쪽에 대내하가 있는 것으로 나타남. 이럴 경우 대내하는 대략 ‘드네스트르(Dnestr)’ 강으로 비정(比定)될 수 있음.⁶⁾ 드네스트르 강을 대내하로 볼 경우 지금의 동유럽을 경계로 구라파를 정의하고 있으므로, 구라파 관념에 지금의 러시아는 있지 않았던 것으로 판단할 수 있음. 그러나 대내하가 돈 강으로 비정될 경우에는 당시 구라파의 영역은 지금의 러시아 일부를 포함하는 것으로 추정할 수 있으며 이럴 경우 직방외기가 편찬될 당시의 러시아가 유럽의 일부로 간주될 수 있느냐가 문제될 수 있음⁷⁾
- 17세기 초반의 러시아는, ‘차르 러시아국(Tsardom of Russia)’으로

서 동방으로 국경을 본격적으로 확장하기 직전의 영토를 영유하고 있었음. 17세기를 거치면서 러시아의 영토는 지금의 우크라이나와 시베리아 등으로 확대되었고, 아무르 강에 이르고 난 후 1689년에 네르친스크 조약을 맺어 중국(청)과 국경에 관한 화친을 맺었음. 따라서 17세기 초·중반의 러시아는 국가의 영역이 동쪽으로 완전히 획정되지 않은 유럽 주변부의 국가였을 뿐임. 더 나아가, 지봉유설에는 구라파국 외에 서역의 국가로 佛狼機國(포르투갈), 永結利國(영국), 南番國(네덜란드) 등이 언급되고 있는데, 지금의 러시아를 지칭하는 용어는 보이지 않음. 종합하여 정리하면, 지봉유설을 통해 본 조선 중엽의 구라파 세계는 영역으로는 현재의 유럽 지역을 지칭하는 것이었으나, 러시아는 포함되지 않은 것으로 결론지을 수 있음

- 러시아가 조선의 공식문서에 등장하는 것은 조선왕조실록의 경우 1654년(효종 5년) 2월 2일 자 기사임. 당시 기사에는 러시아를 라선(羅禪)으로 표기하고 있으며, 서역이라는 이미지보다는 중국(청)의 북쪽 또는 동쪽의 이민족이라는 이미지가 강했던 것으로 추정됨

“...청차(淸差) 한거원(韓巨源)이 서울에 들어왔다. 상이 편전에서 접견할 적에 대신들도 역시 입시하였는데, 거원이 예부(禮部)의 자문(咨文)을 바쳤다. 그 자문에 이르기를, ‘조선에서 조창(鳥槍)을 잘 쏘는 사람 1백 명을 선발하여, 회령부(會寧府)를 경유하여 양방장(昂邦章)의 통술을 받아 가서 나선(羅禪)을 정벌하되, 3월 초 10일에 영고탑(寧古塔)에 도착하시오.’ 하였다. 거원이 자리를 피하여 절을 하자, 상이 위유하고 이어 차를 하사하면서 이르기를, “나선은 어떤 나라이오?” 하니, 거원이 아뢰기를, “영고탑 옆에 별종이 있는데 이것이 바로 나선입니다.”...8)

- 국왕이 나선에 대해 역관 한거원에게 묻자, 한거원은 나선을 영고탑(寧古塔) 옆의 별종이라 폄하하였는데, 영고탑은 길림성의 건주 여진 이 발원한 곳으로 청나라가 발원한 곳임. 이를 다시 풀이해 보면, 영고탑이 지금의 헤이룽장 성에 있으므로 나선이 이곳의 옆에 있는 별종으로 지칭하는 것은 방향성으로 보았을 때 분명 서역 관념을 갖고 있지는 않았을 것으로 판단됨. 그러나 나선에 대한 이런 시각은 속중

조에 가면 크게 바뀌게 되는데, 청국에 사신으로 갔던 남구만이 조선에 돌아오면서 숙종에게 올린 글의 마지막 문단에 적힌 글의 일부분을 보면 알 수 있음

“...아라사(鵝羅斯)는 북해(北海)와 접하고 있는 대국인데, 대비(大鼻)와 가까운 지역으로서 대비가 두려워하여 복종하는 나라입니다. 예부 시랑(禮部侍郎)이 접반(接伴)하고 병부 시랑이 영을 나가 북해까지 나아가 하륙(下陸)하고 몽고(蒙古)의 오왕(五王)들이 말을 번갈아 타면서 들여보내는데, 그러한 점으로 보아 아마도 강대국인 듯 하오며, 이렇게 접대하는 것을 보면 아마도 대비(大鼻)와의 승부(勝負) 관계가 달린 것 같습니다...”⁹⁾

- 여기서는 효종 조의 기사와는 달리 러시아를 아라사(鵝羅斯)라고 칭하고 있으며 지리적 위치를 비교적 소상히 알고 있고, 그 위상을 ‘나선’을 지칭할 때보다 훨씬 높게 평가하고 있음. 다만, 이 시기까지 조선에서 러시아는 서역의 다른 국가들과 같은 수준으로 취급되지 않았고, 그 실상에 대해서 분명히 인식하지 못하고 있었던 것으로 추정됨
- 조선 시대 효종-숙종 조의 관념에서 첫째, 러시아는 여전히 구라파 제국의 일원으로 취급되지 않았으며 둘째, 조선과 대결 국면을 가져야 할 상대이거나, 또는 막연하나마 강대국의 위상을 가진 대국으로 파악하고 있는 정도였음. 이는 러시아에 대한 관념이 교역과 협력이 아닌 갈등의 대상이었음을 의미함

다. 현대적 의미의 유라시아: 유라시아 이니셔티브

- 전통적으로 우리에게 유럽과 러시아를 하나로 묶어 ‘유라시아’라고 지칭하게 된 단초는 몽골 제국의 대륙 제패를 언급하면서 연상된 것으로 추정됨. 유목민이 거류하는 대륙의 초원이 상징하는 것은 칭키스칸이 제국을 건설한 몽골이었음. 즉, 유럽과 아시아를 동시에 지배한 몽골의 이미지는 유럽과 아시아가 하나의 대륙임을 강력하게 인식시켜 주

있음¹⁰⁾

- 국내 연구자들 사이에서 주로 통용되는 유라시아의 범위는 러시아와 동유럽의 구소련 국가들 및 중앙아시아 지역을 포함함. 구체적으로 러시아, 우크라이나, 벨라루스, 몰도바, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 투르크메니스탄, 타지키스탄, 아제르바이잔, 아르메니아, 그루지야 등이 언급되며, 지역으로는 시베리아를 아우르고 있음¹¹⁾
- 국내 유라시아 연구가, 사전적 의미의 유라시아-유럽과 아시아를 횡단하는 대륙 전체-가 아닌, 러시아(구소련)를 중심으로 진행되는 것은 러시아 지역 전공자들(정치학, 사회학, 문학 포함)이 소위 또 다른 의미의 “유라시아 이니셔티브”를 취하고 있기 때문으로 판단됨. 유라시아의 타 지역, 타국가가 아닌 러시아(구소련 포함)에 집중하여 연구하는 이런 경향은 일차적으로는 러시아가 가진 힘의 우위에 근거하고 있음. 또한 지식사회의 ‘러시아’ 편향성으로 인해 유라시아를 포괄하는 실질적인 지역을 러시아 및 러시아 주변 권역으로 한정하게 만들¹²⁾
- 이 같은 여건 속에서, 2013년 10월 18일 박근혜 대통령은 ‘하나의 대륙’, ‘창조의 대륙’, ‘평화의 대륙’ 등 세 가지의 ‘유라시아 이니셔티브’를 제안. 유라시아 이니셔티브의 핵심 사안은 “북한, 러시아, 중국, 중앙아시아, 유럽을 관통하는 물류-에너지 네트워크와 인프라를 구축한 뒤 장기적으로 전 세계 인구의 71%를 하나로 묶는 거대한 단일시장을 만들자는 구상”임
- 이 같은 구상은 말 그대로 교역의 인프라가 되는 물류 인프라와 러시아의 큰 원천인 에너지를 매개로 하는 경제공동체에 방향성을 두고 있음¹³⁾



출처: 동아일보(dongA.com), 2013년 10월 19일

- 유라시아 이니셔티브 구상이 발표된 이후 불과 2년이 되지 않았지만, 우리나라 학계에서는 이와 관련된 실천 방안이 조금씩 제시되고 있음. 이들의 관심 역시 물류와 운송 및 에너지로 집약되고 있으며, 미약하지만 지역적 관심도 기존의 러시아 중심의 유라시아 담론에서 북한과 중앙아시아, 몽골 등으로 지역적 관심도 확대되고 있음¹⁴⁾
- 논의의 핵심은 박근혜 대통령의 연설에서 언급되었듯이 물류와 에너지 네트워크의 구축이 주된 가운데 물류 수송을 위한 운송 수단의 건설 필요성 또한 언급됨.¹⁵⁾ 이런 가운데, 그동안 논의가 진행되어 온 두만강 하구의 경제협력 프로젝트를 러시아의 연해주와 중국의 동북 3성, 그리고 남북이 함께 개발하는 ‘소지역’ 모델로서 유라시아 이니셔티브의 한 가지 모델로 제시하고 있음¹⁶⁾
- 두만강 하구의 경제협력 프로젝트는 준비 기간이 가장 길었던 만큼 가시적 성과를 이룰 수 있는 가장 구체적인 방법이기도 하지만, 유라시아 이니셔티브의 당초 구상과 접합 가능성이 있는지는 두고 봐야 할 사안임

3. 러시아와 유럽의 유라시아

가. 러시아의 유라시아

○ 유럽-아시아의 중심은 러시아로 유라시아 관념의 가장 중심축에 있는 것은 바로 러시아임. 따라서 ‘유라시아’ 관념과 역사는 그 어느 곳보다 러시아에서 활발히 형성되었으며, 본격적으로 드러난 것은 1920년대로 알려져 있음¹⁷⁾

- 러시아 지리학자인 사비츠키(П. Савицкий)는 유라시아를 다음과 같이 정의하고 있음

“유라시아는 유럽과 아시아 대륙에 걸친 거대한 땅덩어리의 서쪽에 위치한 국가와도 구별되고, 남쪽과 남동쪽에 위치한 국가와도 구별되는 하나의 세계이다.… 러시아는 유라시아 대륙의 많은 부분을 차지하고 있다. 그것은 두 대륙으로 나뉘지는 것이 아니라 제3의 독립된 지리적 정체를 이룬다.…”¹⁸⁾

- 유라시아 대륙의 중심체로서 러시아는 지리적인 접근뿐 아니라 역사적, 지정학적인 개념에서 접근하는 다양한 유라시아주의자들이 활동해 왔음. 역사학자 베르나드스키(Г. Вернадский)는 1932년 “유라시아주의: 선언, 공식화, 테제”에서 “유라시아주의는 러시아-유라시아 세계의 문화적 독특성을 확신하는 정치적, 이념적, 정신적 운동”이라고 정의함.¹⁹⁾ 이들처럼 초기 유라시아주의자들은 문화적 상대주의자들이었으나 동시에 유럽 중심의 이데올로기-가톨릭, 유럽문명의 우월성에 반감을 가진 사람들이었음. 따라서 유라시아주의자들은 아시아의 동양적 전통과 유럽의 서구적 전통 사이에서 중간자적인 특성을 가진 러시아인들이 발견한 독자적인 노선 즉, 제3의 길에 대한 확신을 추구하였음. 그리고 그러한 태도는 ‘유라시아’라는 러시아 중심의 러시아식 지정학의 탄생으로 대변되었음²⁰⁾
- 그들의 이러한 태도는 또한 20세기 후반 이후 유럽-미국 간 ‘대서양

주의'에 대한 대응으로 드러나기도 함. 반서구적 태도의 산물로서 유라시아주의는 종종 같은 반서구주의적 문화인 이슬람과도 연계성을 가지며, 심지어 현실에서는 극우적 색채를 띠 때도 있음.

- 1980년대 이후 활발하게 활동하고 있는 알렉산드르 두긴(Александр Дугин)의 '신유라시아주의'는 최근 러시아의 유라시아 관념을 잘 보여줌. 두긴의 신유라시아주의는 대서양주의나 미국중심주의가 추구하는 단극 세계화주의에 반대하고 전 세계 인류 모두가 민족, 공간, 국적에 상관없이 참여할 수 있는 '다극체제' 또는 '대안적 세계화'를 주장²¹⁾
- 러시아가 유라시아주의의 중심에 설 수 있는 것은 러시아의 지리적 위치뿐 아니라 다민족 사회이고 다양한 문화의 공존을 인정하고 있기에 가능하며, 이러한 태도는 때때로 앵글로 색슨의 대서양주의에 앞선다고 주장함. 대서양주의 중심의 물질적 세계화는 어느새 단극주의로 이끌렸으며, 이에 대응하는 반세계화의 정서가 곧 유라시아주의의 핵심임을 밝히고 있음. 실제로 서구는 과거에는 식민지 폭력을 자행하였고, 현재는 과학과 기술을 기반으로 한 탐욕에 빠진 선도자들이라는 것이 그들의 생각이며 이 같은 세계화는 유라시아의 대안 세계가 배격해야할 대상임
- 두긴은 지리적으로 세계질서의 공간을 유럽-아프리카, 아시아-태평양, 미국, 유라시아 네 지역으로 구분하며, 러시아-아시아 간의 통합 과정으로 러시아, 중앙아시아, 아프가니스탄, 이란, 인도가 유라시아의 핵심이라고 보고 있음.²²⁾ 초기의 유라시아주의가 유럽-아시아로부터의 구분 또는 정체성의 확보에 있었다면, 신유라시아주의는 초강대국이었던 소련의 역량을 회복하고 반서구적인 정서의 공고화에 보다 큰 목적이 있는 것으로 간주됨. 이처럼 러시아의 정체성, 사상성, 발전 방향 등을 담지하고 있는 러시아의 유라시아주의는 그들의 대외정책에서 강력한 사상적 뒷받침이 되고 있음²³⁾
- 두긴의 신유라시아주의는 러시아 애국주의는 물론, 카자흐스탄 등 구 소련 국가들에게서도 인기를 끌고 있음. 두긴이 주도한 '유라시아 운

동(Евразийское Движение)’은 러시아 정치 구도에서 푸틴에 대한 지지와 맥을 같이하고 있음. 최근 러시아의 유라시아 운동은 일시적으로 러시아 내부에서 지지 세력이 한풀 꺾인 것으로 알려져 있으나, 국제사회의 변혁을 꾀하는 움직임으로 거듭나고 있음²⁴⁾

나. 유라시아 공동체 구상에 대한 유럽의 입장

- 앞서 살핀 대로 러시아에게 ‘유라시아’는 그들의 문화와 역사를 투영하는 정체성을 고양시키는 이데올로기적 의미를 담고 있음. 이 때 러시아의 유라시아 개념은 유럽을 극복의 대상으로 대상화시키기 위한 정치운동의 한 방식이기도 함. 따라서 유럽은 유라시아를 유럽과 러시아가 공존하는 갈림길이라는 모호한 위치에 있는 것으로 파악하고 있음
 - 미국의 켄트 콜더(Kent Calder)는 ‘유라시아 지정학’을 러시아 중심의 지역경제통합운동으로 보면서 일종의 ‘신대륙주의(New Continentism)’라고 규정²⁵⁾ 유라시아는 동북아를 포괄하면서 에너지 등 보다 다방면에서 상호의존성을 높이고 대륙 내 국가들 간의 결속을 높일 가능성이 많다는 것이 그의 주장임
 - 이러한 태도는 한편으로는 에너지와 물류 인프라를 기반으로 한 유라시아의 내적 공고화를 경계하면서 미국의 대외정책이 가진 함의를 전략적으로 도출할 것을 촉구하고 있음. 마찬가지로 유럽연합이 바라보는 러시아 중심의 유라시아주의에 대한 경계와 의혹의 눈길이 가시지 않고 있음. 특히 2013년 말 이후 여전히 해결의 방향이 보이지 않는 우크라이나 사태는 러시아의 신유라시아주의의 외연적 표현으로 우려되고 있기도 함
 - 실천의 영역에서, 유럽연합 대외관계청(European External Action Service)은 2015년 7월 현재, ‘유라시아’를 ‘지역(Region)’ 범주의 정책 차원에서 다루고 있지 않음.²⁶⁾ 이것은 유럽연합이 유라시아를 아직 지역단위의 정치공동체로 인정하지 않고 있다는 의미임

- 2000년대 중반, 유럽연합은 2025년 미래를 기준으로 러시아 중심의 ‘유라시아’ 통합 가능성은 불가능할 것으로 진단한 바 있음. 즉 구소련 국가들은 네 개의 단위지역-EU와 국경을 맞대는 동유럽, 남코카서스, 흑해연안, 중앙아시아-으로 세분화될 것으로 예측하였음²⁷⁾
 - 이러한 분화는 각 유라시아 국가들의 국내정치, 경제질서가 차별성을 가지고 있기 때문임. 예컨대, 보다 민주화 되고 자본주의화 된 유럽연합과 국경을 맞대고 있는 우크라이나, 몰도바, 벨라루스, 남코카서스 국가들과 국가 중심의 권위주의적 정권이 유지되는 중앙아시아 국가들을 통해 이들을 유라시아라는 지리적 잣대로 묶기는 어려울 것이라고 예측할 수 있음

- 2025년을 불과 10년 앞둔 지금의 유라시아는 적어도 유럽연합의 예측과는 물리적으로는 상당히 다르게 전개되고 있음. 우크라이나와 몰도바가 유럽연합과 협력협정(Association Agreement)을 체결하며 양자 간 경제적 교류의 토대는 확대, 심화되었으나 이것은 오히려 유럽에게 짐이 되고 있음
 - 협력협정을 계기로 우크라이나는 부패와 무능으로 러시아에게 유리한 당하면서 유럽연합에 정치적 부담을 주고 있으며, 중앙아시아의 일부 국가가 합류한 ‘유라시아 경제공동체’가 출범하기에 이르렀음
 - 러시아는 2015년 1월부터 ‘유라시아 경제공동체(Eurasia Economic Union: 러시아, 아르메니아, 벨라루스, 카자흐스탄, 키르기스스탄 [5월])’를 출범시키면서 유럽연합이 양 지역 간 교역과 관련된 대화의 창구에 나서도록 촉구함²⁸⁾
 - 실제로 유럽연합의 근린정책(ENP)에서 ‘동유럽 동반자 관계(Eastern Partnership)’ 프로그램에는 우크라이나뿐 아니라, 유라시아 경제공동체의 일원인 아르메니아와 벨라루스가 포함되어 있기 때문에, 유라시아 경제공동체와의 대화가 유럽연합에게는 우크라이나 사태 및 러시아에 대한 경제 제재 조치의 해결 방향을 모색할 수 있는 자리가 될 수 있음

- 러시아는 유라시아 경제공동체의 규모가 인구 1억 8천만 명, GDP 규모 미화 2조 4천억 달러에 이르며 베트남과는 FTA를 마무리짓고, 터키와 인도, ASEAN, MERCOSUR 등과는 FTA를 준비하고 있다고 주장하고 있음.²⁹⁾ 따라서, 이 같은 상대에 대해 유럽연합이 무관심한 태도로 일관하기는 어려울 것으로 보임
 - 우크라이나 사태는 물론이고 유럽연합과 무역협정을 맺으려던 아르메니아조차 협정을 재고하겠다는 뜻을 밝히면서 유라시아에 대한 유럽의 고민은 훨씬 깊어지고 있음
 - 이런 맥락에서 유럽연합의 ‘안보연구소(ISS: Institute for Security Studies)’가 2014년에 내놓은 유라시아 공동체 관련 보고서는 냉정한 현실 진단을 촉구하고 있음
- 유럽연합은 여전히 푸틴이 그리는 ‘상상 속의 유라시아’와 경제공동체로 드러나는 ‘실제의 유라시아’ 사이에 큰 괴리가 있다고 보고 있음. 러시아 주도의 유라시아 공동체에 참여하는 국가들은 러시아를 통해 그들의 안보적, 경제적 실리를 추구하는 것일 뿐 ‘진정한 유라시아주의자(enthusiastic Eurasians)’는 아니라고 진단하고 있기 때문임. 예컨대, 아르메니아는 아제르바이잔과의 분쟁에서 러시아의 보호를 기대하고 있으며, 키르기스스탄은 자신의 노동집약 산업에 대해 경제공동체가 재정적 지원을 해줄 경우에 한해 가입하겠다고 주장하고 있음³⁰⁾
- 역외 국가에 대한 공동관세 부과는 결국 기초가 약한 일부 회원국의 국내 물가를 상승시키고, 이러한 부담을 경감시키기 위하여 러시아가 상당 부분 그 책임을 감수해야 하는 것도 부담이 될 것이라고 봄. 폐쇄화된 중앙아시아 국가들이 노동시장의 유연성과 자유로운 이동을 보장해 줄지도 의문임. 러시아보다 오히려 중국과 더 깊은 경제관계를 맺고 있는 중앙아시아의 국가들은 경제공동체로서의 득보다는 경제고립으로 받는 압박이 더 클 것이라는 관측이 있음³¹⁾

4. 결론 및 토론

- ‘유라시아’ 개념은 매우 모호하면서도, 때로는 전략적인 개념임. 그 이유는 유라시아가 지리적 개념일 뿐 아니라, 역사적, 문화적, 철학적, 정치적 개념이기도 하기 때문임
 - 유럽연합은 유라시아를 경제적 잣대로 그리는 것은 상상(imagine)일 뿐이라고 일침을 놓고 있음. 그럼에도 불구하고 국내의 연구를 비롯하여 실무 영역에서도 유라시아의 원류와 개념을 지리적 개념, 또는 산업 개념의 플랫폼으로 다루려는 경향이 있음. 유럽연합 역시 ‘유라시아’ 개념에 대해서는 러시아와 의미를 공유할 정체성을 갖고 있지 않음. 무역과 경제 교류도 유럽연합이 마련해 놓은 틀-예컨대 협력 협정-속에서 진행되기를 바라고 있음
 - 러시아 중심의 ‘(신)유라시아주의’가 서구의 세계화에 대응하는 이데올로기적 기반을 갖고 있다는 것이 러시아의 진실이라면, 유럽으로서는 차라리 이를 경계할 수 있는 전략 수립이 필요한 상태임
 - 이런 배경에서 우리가 추구해야 할 ‘유라시아’의 전략적 함의는 다음과 같이 정리됨. 첫째, ‘유라시아 공동체’, ‘(신)유라시아주의’ 등은 러시아가 서구에 대항하며 100년 동안 쌓은 역사적·철학적 담론의 성격이 강하므로, 동아시아의 끝에 있는 우리가 전략적 타이틀로 ‘유라시아 이니셔티브’를 제시하려 한다면, 유라시아주의에 대한 보다 깊은 이해와 성찰을 통해 공유할 가치를 설정하는 작업이 우선 필요함
 - 둘째, 우리 정부가 내놓은 물류-에너지 인프라를 위한 네트워크 구축이 유라시아 이니셔티브의 실천적 성격을 갖고 있다면, 그러한 실천이 어떤 가치 분화 속에서 탄생했는지에 대한 공감대를 유라시아 중심 세력과 공유할 필요가 있음. 앞서 살핀 대로 푸틴이 수용하고 있는 두긴의 ‘신유라시아주의’는 영미 중심의 물질적 세계화와 탐욕에 반대하고 있다는 점을 기억해야 함
 - 셋째, 다른 한편으로 유럽은 ‘(신)유라시아주의’ 또는 ‘유라시아 공동체’ 관념에 부정적 이미지를 가지고 있다는 점도 고려할 필요가 있음.

유럽은 유라시아 공동체를 구성하고 있는 국가들의 이익이 푸틴이 상상하는 공동체 관념과 일치하지 않는다고 보고 있음. 현재 진행되고 있는 유라시아 공동체는 푸틴이 꿈꾸고 있는 진정한 (신)유라시아주의에 기반하지 않는 것으로 보임. 설령, 향후 (신)유라시아주의에 기반을 둔 유라시아 공동체가 등장한다고 해도 유럽의 입장에서는 이는 경계해야 할 전략의 대상일 뿐임

- 넷째, 우리보다 먼저 유라시아에 대해 면밀히 관찰하고 있는 유럽연합이 10년 뒤를 예측하는 유라시아 전략은 근린정책, 흑해, 중앙아시아 등으로 파편화된 국가들과의 관계를 기반으로 하고 있음. 유럽을 비롯한 서구가 유라시아의 부활이 신대륙주의화 된 지역주의의 변종이 되지 않을까 우려하고 있다는 점은 우리가 간과해서는 안 될 부분임

■ 주석

- 1) 넓은 의미에서 유라시아 지역은 중국, 인도, 중동지역, 동남아시아 등을 모두 포괄할 수 있으나, 이 글에서는 ‘유라시아 이니셔티브’가 예정하고 있는 러시아, 유럽, 그리고 우리나라만을 연구 대상으로 한다.
- 2) 콜린 플린트, 한국지정학연구회 역, 『지정학이란 무엇인가?』 (도서출판 길, 2009), p.41.
- 3) 신범식, “유라시아의 지정학적 변동과 탈소비에트 공간의 재구성,” 『21세기 유라시아 도전과 국제관계』 (파주: 한울 아카데미, 2006), pp.15-16.
- 4) 이수광 저, 남만성 역, 『芝峯類說(上), 諸國部』 (을유문화사, 1994), pp.90-91.
- 5) 『海國圖志』, 卷七十四 “…《職方外紀 之阿細亞與歐羅巴二圖, 一則界以大乃河, 一則界以阿被河. 此二河者一在裏海之西, 一在蔥嶺之東, 相去二十餘度, 計五千餘裏. 循前圖大乃河則西侵歐羅巴之界…”, 卷七十六. “…大乃河, 長二千四百八十裏, 分三岔入墨阿的湖, 注地中海…»”
- 6) 줄리오 알레니 지음, 천기철 옮김, 『직방외기』 중 ‘천하도지도’(일조각, 2005).
- 7) 『직방외기』에 따르면 직방외기 권 2 ‘구라파’부분에 모스크바 대공국이 포함되어 있다. 다만, 당시의 모스크바 대공국의 영토는 지금의 러시아와는 크게 다르므로 지리적 재구성에 혼란이 있다.

- 8) 조선왕조실록 태백산사고본 12책 12권 7장 A면, 효종실록 실록 5년(1654, 청 순치제 11년) 2월 2일(계해일)자 1번째 기사. 국사편찬위원회 국역본.
- 9) 조선왕조실록 속중 17권, 12년(1686 병인/청 강희제 25년) 10월 13일 1번째 기사.
- 10) 몽골 유목민의 역사를 중앙유라시아와 연관시킨 책으로는, 궁협순자, 조병학 공저, 『최후의 몽골제국』 (백산출판사, 2000) 참조.
- 11) 김영진, “유라시아 국가의 권위주의와 경제발전,” 『국제지역연구』, vol.14, no.2 (2010), pp.55-90; 고상두 외, 『유라시아의 체제전환과 국가건설』 (한울, 2012); 김여진·윤인하, “유라시아의 지역통합,” 『동유럽발간연구』, vol.38, no.5(2014), pp.201-230; 우준모·김종현, “유라시아 지역통합체 건설에 있어서 우크라이나, 벨라루스의 전략적 선택과 한계,” 『국제지역연구』, vol.18, no.5(2015), pp.59-78; 이길주, “러시아, 한국 문학작품에 나타난 유라시아-시베리아 이미지,” 『학술심포지엄』 (배재대 한국-시베리아 센터, 2005), pp.201-204 등 참조.
- 12) 예컨대, 비 러시아어권이지만 유라시아 개념에서 중요한 지정학적 위치를 차지하는 몽골, 아프가니스탄, 투르크메니스탄 등은 상대적으로 관심에서 소외된 것이 사실이다.
- 13) 박 대통령, “유라시아 단일시장을 만들자,” 동아일보(dongA.com), 2013년 10월 19일.
- 14) 이성규·윤익중, “유라시아 이니셔티브와 푸틴의 신동방 정책: 권역별 에너지 협력을 중심으로,” 『동서연구』, vol.26, no.3(2014), pp.159-184; 김상현, “지식공유 기반의 유라시아 문화 네트워크 포털 구축을 위한 제언: 중앙아시아 연구 인프라와 지식체계를 중심으로,” 『슬라브연구』, vol.30, no.3(2014), pp.47-87; 성원용, “유라시아 이니셔티브와 국제운송회랑의 지정학,” 『월간교통』, vol.1(2014), pp.6-13; 이상준, “유라시아 경제연합의 원심력과 구심력: 에너지, 교역 및 투자를 중심으로,” 『러시아연구』, vol.24, no.2(2014), pp.247-269; 이재훈, “실크로드 익스프레스(SRX) 실현 철도망 구축과 정책과제,” 『한몽경상학회 학술대회 자료집』(2014), pp.3-26.
- 15) 이런 내용은 대통령, 외교부장관 등의 국제회의 연설에서도 되풀이 하여 등장한다. “제7차 세계정책회의(WPC),” 기조연설(2014년 12월 8일); “제10차 ASEM 정상회의,” 제2세션 박근혜 대통령 발언문(2014년 10월 17일); “다보스포럼 계기 한국의 밤 행사,” 윤병세 외교부장관 연설문(2015년 1월 22일).
- 16) 신범식, “동북아 초국경 소지역협력과 지역의 발명: 유라시아 이니셔티브 실천 방향성에 대한 함의,” 『JPI정책포럼』, vol.8(2014), pp.1-26.
- 17) 유라시아주의가 처음 등장한 것은 1921년 불가리아 소피아에서 출판된 논문집, 『동방으로의 출구, 예감과 완성, 유라시아주의의 주장』으로 알려져 있다. 보다 자세한 것은, 권정임, “러시아 유라시아주의,” 『노어노문학』, vol.17, no.1(2005), pp.165-194 참조.

- 18) 배규성, “러시아 대외정책의 새로운 사상적 기초로서 신유라시아 주의,” 『국제정치연구』, vol.6, no.1(2003), p.88에서 재인용.
- 19) 박혜경, 신유라시아주의의 의미와 한계를 둘러싼 다양한 논쟁들, 『노어노문학』, vol.26, no.4(2014), p.378.
- 20) 배규성(2003), pp.90-96.
- 21) 박혜경(2014), p.382.
- 22) 박혜경(2014), p.386.
- 23) 배규성(2003), p.110.
- 24) 박혜경(2014), p.389.
- 25) 켄트 콜더, 오인석 외 역, 『신대륙주의』 (아산정책연구원, 2013).
- 26) EU가 ‘지역’ 범주의 차원에서 다루는 정책 대상은 유라시아 지역 관련해서는 흑해, 중앙아시아, 북극, 지중해, 유럽경제지대(EEA), 근린(ENP), 북유럽 등이며, ‘유라시아’를 고유의 단위로 정의하고 있지 않다.
- 27) Nicole Gnesotto and Giovanni Grevi, The New Global Puzzle: What World for the EU in 2025? (ISS, 2006), p.103.
- 28) Eubosserver, “Russia calls for EU talks with newly born Eurasian Union,” 2015. 01.02(<https://euobserver.com/economic/127081>).
- 29) Eurasian Economic Union: Ambassador Vladimir Chizhov’s interview with Euobserver(<http://www.russianmission.eu/en/news/eurasian-economic-union-ambassador-vladimir-chizhovs-interview-euobserver>).
- 30) Nicu Popescu, Eurasian Union: the real, the imaginary and the likely, Chaillot Paper 132, September 2014, p.22.
- 31) Nicu Popescu(2014). p.25.

■ 참고문헌

- 고상두 외. 『유라시아의 체제전환과 국가건설』. 파주: 한울, 2012.
- 국사편찬위원회. 『조선왕조실록』. <http://sillok.history.go.kr/main/main.jsp>
- 권정임. “러시아 유라시아주의.” 『노어노문학』, vol.17, no.1(2005). pp.165-194.
- 김상현. “지식공유 기반의 유라시아 문화 네트워크 포탈 구축을 위한 제언: 중앙아시아 연구 인프라와 지식체계를 중심으로.” 『슬라브연구』, vol.30, no.3 (2014). pp.47-87.
- 김영진. “유라시아 국가의 권위주의와 경제발전.” 『국제지역연구』, vol.14, no.2(2010). pp.55-90.
- 김여진·윤인하. “유라시아의 지역통합.” 『동유럽발칸연구』, vol.38, no.5(2014). pp. 201-230.
- 박혜경. “신유라시아주의의 의미와 한계를 둘러싼 다양한 논쟁들.” 『노어노문학』, vol.26, no.4(2014). pp.377-401.
- 배규성. “러시아 대외정책의 새로운 사상적 기초로서 신유라시아 주의.” 『국제정치 연구』, vol.6, no.1(2003). pp.85-115.
- 성원용. “유라시아 이니셔티브와 국제운송회랑의 지정학.” 『월간교통』. vol.1(2014), pp.6-13.
- 신범식. “유라시아의 지정학적 변동과 탈소비에트 공간의 재구성.” 『21세기 유라시아 도전과 국제관계』. 파주: 한울 아카데미, 2006.
- _____. “동북아 초국경 소지역협력과 지역의 발명: 유라시아 이니셔티브 실천 방향성에 대한 함의.” 『JPI정책포럼』, vol.139(2014). pp.1-26.
- 우준모·김종현. “유라시아 지역통합체 건설에 있어서 우크라이나, 벨라루스의 전략적 선택과 한계.” 『국제지역연구』, vol.18, no.5(2015). pp.59-78.
- “유라시아 단일시장을 만들자.” 동아일보(dongA.com). 2013년 10월 19일.
- 윤병세 외교부장관 연설문. “다보스포럼 계기 한국의 밤 행사.” 2015년 1월 22일.
- 이길주. “러시아, 한국 문학작품에 나타난 유라시아-시베리아 이미지.” 『학술심포지엄』. 배재대 한국-시베리아 센터, 2005. pp.201-204.
- 이상준. “유라시아 경제연합의 원심력과 구심력: 에너지, 교역 및 투자를 중심으로.” 『러시아연구』. vol.24, no.2(2014). pp.247-269.
- 이성규·윤익중. “유라시아 이니셔티브와 푸틴의 신동방 정책: 권역별 에너지 협력을 중심으로.” 『동서연구』, vol.26, no.3(2014). pp.159-184.
- 이수광 저, 남만성 역. 『芝峯類說』(上). 서울: 을유문화사, 1994.

이재훈. “실�크로드 익스프레스(SRX) 실현 철도망 구축과 정책과제.” 『한몽경상학회 학술대회 자료집』. 2014. pp.3-26.

“제7차 세계정책회의(WPC).” 기초연설, 2014년 12월 8일.

“제10차 ASEM 정상회의.” 제2세션 박근혜 대통령 발언문. 2014년 10월 17일.

줄리오 알레니 저, 천기철 역. 『직방외기』. 서울: 일조각, 2005.

켄트 콜더 저, 오인석 외 역. 『신대륙주의』. 서울: 아산정책연구원, 2013.

콜린 플린트, 한국지정학연구회 역. 『지정학이란 무엇인가?』. 서울: 도서출판 길, 2009.

Euobserver. “Russia calls for EU talks with newly born Eurasian Union.” 2015.01.02 (<https://euobserver.com/economic/127081>).

Eurasian Economic Union: Ambassador Vladimir Chizhovd’s interview with Euobserver(<http://www.russianmission.eu/en/news/eurasian-economic-union-ambassador-vladimir-chizhovs-interview-euobserver>).

Gnesotto, Nicole and Giovanni Grevi. The New Global Puzzle: What World for the EU in 2025?, Paris: ISS, 2006.

Popescu, Nicu. Eurasian Union: the real, the imaginary and the likely. Chaillot Paper.132, September 2014.



1997년 동아시아 외환위기 이후 급속히 부상한 아시아 지역주의(Asian regionalism)는 외부 충격에 취약한 동아시아 국가들이 위기 시 공동으로 대처할 수 있는 역량을 키워야 한다는 자각에서 비롯되었다. 통화금융협력 차원에서 치앙마이이니셔티브(CMI)와 아시아채권시장이니셔티브(ABMI), 실물 부문에서 수많은 양자 FTA들로 인해 아시아 지역주의는 적어도 경제적 관점에서는 크게 발전하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 역내 분업구조의 특성과 경제 외적 요인으로 인하여 경제지역주의는 더디게 진행되고 있으며 그 전망도 불확실하다. 경제지역주의의 초기 단계로서 동아시아 지역경제통합의 심화는 이 지역의 경제적 번영뿐만 아니라 전 세계 경제의 안정과 발전을 위한 필수적인 토대가 된다.



지역경제협력으로 본 동아시아 지역주의의 현황과 전망

김 홍 종

대외경제정책연구원 선임연구위원

1. 들어가는 말

- 동아시아 지역주의의 발현
 - 1997년 외환위기는 한국을 비롯하여 태국, 인도네시아, 말레이시아 등 다수의 아시아 국가들에게 엄청난 경제적 타격을 입혔음. 한국의 경우 1998년 실질GDP 성장률은 -6.9%로서 사상 최악의 후퇴를 경험했으며, 실업률은 7.0%로 치솟았고, 30대 대기업 중 불과 17개만이 살아남았으며, 33개의 시중은행 중 17개 은행이 간판을 내렸음¹⁾
 - IMF의 구제금융으로 대표되는 가혹한 경제위기의 비용으로, 동아시아 국가들은 그동안의 경제발전모형에 대해 반성하고 전염효과(contagion effect)의 심각성을 깨달았으며 동아시아 국가들 간 협력과 공동대응의 필요성을 절감하게 됨
 - 이후 동아시아 지역 내 여러 경제협력 이니셔티브가 발현되었는데, 이들은 동아시아 차원의 경제적 지역주의의 성장으로 알려짐

- 동아시아 지역주의의 한계와 발전 방향

- 그럼에도 불구하고 동아시아의 경제적 지역주의 발현에 대해 그 실제 유무와 관련된 많은 비판과 회의가 있어 음. 경제적 관점에서 본 동아시아 지역주의는 지역경제통합의 심화로 표현되었는데, 본 고에서는 지역주의의 한계를 주로 동아시아 차원의 금융통화협력 제도와 FTA의 관점에서 살펴보고자 함. 아울러 지역경제통합의 필요성을 다시금 확인하고 개방적 지역주의의 지향점을 점검하고자 함

2. 지역금융통화협력의 현 단계

가. CMIM과 AMRO

○ 치앙마이이니셔티브의 다자화

- 2000년 5월, 아세안+3 재무장관회의에서 합의한 ‘치앙마이이니셔티브(CMI: Chiang Mai Initiative)’는 위기 시 회원국들 간에 달러 유동성을 지급하여 역내 금융시장의 안정을 도모하는 것을 주요 골자로 하고 있음. 한편, CMI는 기본적으로 양자적 협정을 모아 놓은 것에 불과하기 때문에, 회원국들은 CMI를 다자화하여 지역안전망으로 확대발전하는 것이 필요함을 인식하고 있었음. 2008년 글로벌위기 시 CMI가 잘 작동하지 않았던 것 또한 CMI의 개편을 앞당긴 배경 중 하나임
- 2010년 3월 마침내 ‘치앙마이이니셔티브다자화(CMIM: Chiang Mai Initiative Multilateralisation)’가 발효되어 역내국 간 통화스왑협정은 다자화 되었으며, 2014년 7월 CMIM의 총 규모가 1,200억 달러에서 2,400억 달러로 확대되었고,²⁾ 위기 해결 기능에 중점을 둔 기존의 CMIM에 위기 예방 기능(CMIM-PL)을 도입³⁾하여 실제 위기가 발생하지 않더라도 사전 유동성 지급이 가능하도록 함. 아울러 IMF 프로그램의 도입 없이 유동성을 지원할 수 있는 비율이 20%에서 30%로 확대되어 프로그램의 독자성이 강화됨

- CMIM은 아시아 외환위기와 글로벌 경제위기를 거치면서 가장 먼저 필요성이 인식되어 합의된 역내통화금융안전망 도구로서 다자화를 거치면서 지역안전망의 성격이 강화됨. 달러화로 지원하여 요청국의 자국통화로 바꿔주는 방식을 사용함으로써 위기국의 환율안정에 기여
- 그동안 5차례에 걸쳐 CMIM 모의실험을 진행하여 발생 가능한 시나리오별로 CMIM의 유용성을 향상시키려고 노력하였음. 궁극적으로 CMIM이 지역금융안전망으로 명실상부하게 자리 잡기 위해서는 향후 위기 시에 역내국에게 실질적으로 도움이 되는 경험을 축적할 필요가 있음

○ AMRO의 국제기구화를 통한 역할 강화

- ‘아세안+3 거시경제감시기구(AMRO: ASEAN+3 Macroeconomic Research Office)’는 아세안+3 지역의 거시경제동향을 모니터링하고 건전성을 감시하기 위한 동료평가(peer review) 기구임
- AMRO는 매년 회원국을 방문해 거시경제·재정·금융 등 전반적인 경제동향을 점검 및 분석하고 있음. AMRO는 회원국과의 연례협의 결과를 토대로 국가별 및 역내 경제감시보고서를 작성해 ASEAN+3 대표자 회의에 제출함
- 2011년 4월 AMRO는 싱가포르 소재 상법상 법인으로 출범하였으나, 현재 2015년 하반기로 예정되어 있는 국제기구로의 법인격 전환에 맞추어 부소장급 직위를 3자리 신설하는 등 고위직 지배체제를 확립하고, 중장기 전략과 행동계획을 담은 비전을 마련하기로 합의함⁴⁾
- AMRO는 CMIM의 운용을 지원하고 거시경제정책의 조화를 위한 첫 단계로서 매우 중요한 의미가 있음. 이 지역의 고질적인 불간섭주의를 극복하고 지역경제통합을 위한 정책조율을 할 수 있는 근거를 마련함

나. ABMI와 CGIF

○ 아시아채권시장이니셔티브의 발전

- 동아시아 국가들은 위기 예방을 위하여 자국 내 대규모의 외환보유고를 쌓아두고 있음. 이는 개별국가 차원의 위기 대응 방식으로 비용이 많이 듦. ‘아시아채권시장이니셔티브(ABMI: Asia Bond Markets Initiative)’는 아시아 국가들이 자국 화폐로 발행하는 채권시장을 키워서 위기 시 외환(주로 달러)으로 발행한 자국 채권의 상환 부담을 덜고, 평상시 역내 외환보유고를 활용하기 위한 방안으로 추진됨
- ABMI가 시작된 것은 2003년부터였으나 천천히 진행되어 옴. 주요 추진 방향으로는 역내 자국 통화로 표시된 채권발행 활성화, 역내 신용보증 및 투자기금 신설, 결제기구 설립, 아시아채권의 표준 규범 마련 등 채권시장의 기반시설 구축임. 그중에서도 현재 역내 채권시장 표준화 노력의 일환인 ‘공동발행신고서’에 대한 초기 논의를 마무리하고, 시범 발행을 착수키로 하였음⁵⁾

○ CGIF의 활성화

- ‘역내신용보증기구(CGIF: Credit Guarantee and Investment Facility)’는 ABMI의 핵심 내용 중의 하나로, 2010년 11월 아세안+3 국가들과 아시아개발은행(ADB)에 의해 창설됨. CGIF는 역내 회원국들이 자국 화폐로 발행한 채권을 보증함으로써 지역의 투자등급 기업들이 안정적으로 장기투자를 하는 데 도움을 줌. 채권상환의 만기불일치를 줄이고 외부 충격에 더 강하게 하여 역내 금융안정화를 도모하고 장기투자를 활성화하는 데 목적이 있음⁶⁾
- 7억 달러의 자본금으로 시작한 CGIF는 그동안 보증업무가 확대되어 왔고 프로젝트채권을 비롯하여 성공 가능성이 높은 역내 채권발행에 대해 더 많은 신용보증 사업 기회를 제공할 수 있을 것으로 기대됨⁷⁾

3. 지역경제통합의 현 단계

가. 양자 FTA

○ 양자 FTA의 양적 확대

- 지난 10여 년 동안 동아시아 지역(아세안+6)에서 양자 FTA는 양적으로 크게 확대되어 왔음. 한국의 경우를 보더라도 아세안, 싱가포르, 호주, 인도와의 FTA가 이미 발효되었으며, 중국, 베트남, 뉴질랜드와의 FTA 협상이 타결되었음. 이외에 말레이시아, 인도네시아와의 개별 FTA 협상을 검토 중에 있음. 아세안+6 국가들 중 일본을 제외하고는 모든 국가들과 특혜무역협정을 맺고 있는 셈
- 중국의 경우도 아세안 이외에도 한국, 호주, 뉴질랜드와 FTA가 타결되었으며, 파키스탄, 스리랑카, 몰디브 등과 FTA 체결 또는 협상 중임. 인도와의 FTA 또한 고려하고 있음
- 일본도 아세안, 인도, 호주 등과 FTA를 체결하였으며, 다른 국가들과의 FTA도 검토하고 있음

○ 활용률의 상대적 저조와 스파게티볼 효과

- 지난 15년 동안 동아시아 지역에서 양자 FTA의 체결 및 발효는 크게 성행하였으며, 역내 FTA는 다른 어느 지역보다도 활성화된 것으로 평가됨
- 그럼에도 불구하고 아세안+6 국가들 간 FTA는 수준이 낮거나 활용도가 떨어지는 것으로 보임. 예컨대 한중일 3국이 아세안과 체결한 FTA는 개방도가 낮아서 3국은 아세안 개별국가들과의 FTA를 또다시 별도로 체결하고 있으며, 인도와의 FTA는 어느 경우든지 낮은 수준으로 타결되었음
- 다른 지역과의 FTA에 비해 아세안+6 국가 간의 FTA의 활용률이 떨어짐. 예컨대 한국의 다른 지역과의 FTA는 활용률이 80% 내외를 보이고 있으나, 한-아세안 FTA의 경우 2015년 상반기 40.3%, 한-

인도 CEPA의 경우 62.1%에 머물고 있음⁸⁾

- 이는 낮은 관세철폐율과 복잡한 원산지 증명으로 인하여 기업들이 특혜무역협정의 혜택을 자발적으로 포기하기 때문임

나. 다자 FTA

○ 복수국 간 또는 메가 FTA의 발현 배경

- 글로벌 경제위기 이후 세계경제의 낮은 성장률, 무역의 성장 및 소득 기여도 감소와 정체되는 교역량에서 양자 FTA의 효용성에 대한 의문이 제기됨. 도하개발어젠다(DDA: Doha Development Agenda) 회의론이 더욱 힘을 얻으면서 새로운 돌파구 모색 시도
- 과거 WTO 차원에서 논의될 문제라고 했던 메가 FTA가 시도되기 시작함. ‘범대서양무역투자동반자협정(TTIP: Transatlantic Trade and Investment Partnership)’, EU-일본 FTA와 같은 거대경제권 간 양자 FTA, ‘환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Strategic Economic Partnership)’으로 대변되는 복수국 간 지역 FTA가 최근 5년간의 두드러진 현상으로 부상

○ TPP

- 미국을 비롯한 12개 아태국가들간의 자유무역협정인 TPP는 2015년 7월 말 TPP 각료협상의 무산으로 한 때 협상조기타결에 회의론이 있었으나, 10월 5일 애틀랜타각료회의에서 전격 타결됨으로써 전 세계 GDP의 40%에 육박하는 최대 규모의 메가 FTA가 성사됨
- 당초 3대 핵심쟁점(유제품, 지적재산권, 자동차)에 대한 이견으로 협상의 어려움이 있었음. 유제품의 경우 뉴질랜드 vs. 캐나다, 미국, 일본, 지적권(생물의약품 자료독점권)의 경우 미국 vs. 기타 국가들, 자동차(역내가치비율: Regional Value Content: RVC)의 경우 일본 vs. NAFTA의 대결 구도가 형성되어 있음⁹⁾
- 한국은 일본 및 멕시코를 제외한 다른 10개국과 특혜무역협정을 맺

고 있으나, TPP가 갖고 있는 추가 개방 여력 및 통합원산지규정 등이 매력적임. 반면에 일본에 대한 시장개방이 부담으로 작용함

- TPP는 미국 주도의 지역 FTA로서 미국의 동아시아 정책의 중요한 축으로 기능해 옴. TPP는 그 속성상 동아시아 지역주의와 대립하고 있으며 특히 아세안 중심주의를 전혀 인정하지 않고 있음
- 동아시아에서는 TPP 가입국인 베트남, 말레이시아, 브루나이, 싱가포르, 호주, 뉴질랜드, 일본에 대해서 태국, 인도네시아, 필리핀, 대만, 그리고 한국이 TPP 추가 가입에 관심을 갖고 있으며, 향후 TPP의 파급효과와 역외 관심국의 참여 시기가 주요 이슈로 대두되고 있음

○ RCEP

- ‘역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)’은 2012년 11월 출범하여 현재 부산에서 10차 협상을 앞두고 있는 아세안+6 차원의 동아시아 지역 FTA
- 당초 TPP에 대항하여 중국이 큰 관심을 가졌으나 일본과의 패권 다툼, 아세안의 적극적 관심으로 현재 아세안이 협상의 중심이 되어 끌고 가고 있음¹⁰⁾
- 10차 협상에서 리퀘스트앤드오퍼리스트(Request-Offer List: R/O)가 교환될 것으로 보여 협상의 속도는 느린 편임. 개도국에 대한 배려와 인도의 참여로 최종 타결될 개방의 정도는 높지 않을 것으로 보임. 다만 RCEP 국가 간 통합원산지규정이 마련된다면 FTA 활용도는 커질 것임
- RECP은 동아시아 차원에서 동아시아 지역주의를 구현하는 가장 적합한 도구 중의 하나로 평가될 수 있으나 수준 높고 영향력 있는 FTA로서의 위상을 갖기 어려움

○ 한중일 FTA

- 2013년 3월 1차 협상이 시작된 한중일 FTA는 동북아시아 대표 국가들 간의 FTA라는 점에서 중요한 상징성을 갖고 있음. 현재 8차 실무

협상이 끝난 이 FTA는 한중 FTA와 TPP 추진 과정에서 협상이 담보 상태에 머물러 있음

- 기존의 한중 FTA와의 정합성을 높이는 방향으로 협상을 추진하고 협상의 모멘텀을 잃지 않도록 한국의 조정자 역할이 요구되고 있음¹¹⁾
- 한중일 FTA는 향후 북한, 극동러시아/연해주 개발, 유라시아이니셔티브, 일대일로 등 여러 가지 중요한 사안과 결부시킬 수 있는 도구로 활용 가능성이 있음

4. 동아시아 지역주의의 한계와 평가

가. 동아시아 지역주의의 한계

○ 약한 지역적 정체성

- 제2차 세계대전 이후, 전후질서를 재편하는 과정에서 동아시아는 냉전의 최전선에서 이념적, 지리적으로 분단되어 있었음. 일본을 중심으로 자본주의 진영에 편입된 경제권은 미국, 서유럽 등 동아시아 역외시장과의 급속한 시장통합으로 지역 내 상호 공존공영의 경험을 축적할 기회가 없었음
- 1970년대 중국의 개혁개방이 있었으나, 유럽이 1990년대 이후 공산권의 몰락으로 인해 겪은 시장통합과는 비교할 수 없을 정도로 동아시아 지역은 제도적 통합이 이루어지지 않음
- 이런 가운데 냉전으로 인해 전후 미해결로 남아 있던 과거사, 영토문제가 부각되면서 동아시아 차원의 지역적 정체성을 확립시킬 여력이 부족한 상황
- 제도적 발전으로 아세안경제공동체의 발전, 아시아-유럽정상회의에서 동아시아의 정체성 발현, APEC, 한중일 협력사무소 설립 등이 있었으나, 동아시아 지역주의를 본격화시킬 수 있는 내부 역량과 외부 지원이 부재

○ 금융통화협력 확대를 통한 지역주의의 발현

- 역내 금융통화협력의 활성화는 아시아 외환위기 이후 역내 국가들의 자각에서 비롯되었음. 한편, 일본에 의한 AMF 시도가 역내 국가들의 불신과 역외국들의 방해로 좌절되면서 1990년대 상황에서 역내 금융통화협력은 시기상조였음이 드러남
- 이후 CMIM, AMRO, ADBI, CGIF 등으로 대별되는 지역금융통화협력의 발전은 비록 속도가 빠르지는 않지만 외부 충격에 대한 역내 경제의 취약성을 보완하고 역내 경제의 상호 신뢰 구축과 번영을 위한 단초를 제공한 것으로 평가됨
- 반면, 국경과 지역을 초월하는 금융통화현상의 특수성과 전염효과, 국제결제통화의 역내 부재 등으로 말미암아 현 단계에서는 확실한 지역금융안전망이 구축되어 있다고 볼 수 없는 상황임
- 또한, 역내 경제순환 동조화가 강화됨에 따라 위기 시 역내국 간 상호부조 효과의 한계, 이 지역 국가들의 만성적인 경상수지 흑자에 대응하는 막대한 역외 자본투자의 필요성으로 인해 역내 채권시장 육성의 불확실한 전망 등 중장기적 발전 전망에 대한 회의가 있음

○ 지역경제통합의 한계와 도전

- 동아시아 지역은 역내 FTA의 확산에 따라 가장 활발하게 지역경제통합이 진행되고 있는 곳 중의 하나로 평가받고 있으나, 실제 내부를 들여다보면 스파게티볼 효과로 말미암아 양자 FTA의 한계를 노정하고 있음
- 대안으로 제기되고 있는 TPP, RCEP, 한중일 FTA 등 복수국 간 지역 FTA는 TPP를 제외하고는 아직 큰 진전이 없음. 이러한 상황에서 TPP는 동아시아 지역주의를 시험하는 시험대의 역할을 하고 있음
- RCEP이나 한중일 FTA의 활성화는 지역 내 통합원산지규정의 발전이 핵심적인 사안인 바, 기존에 체결되어 있는 양자 FTA도 다자화를 위한 노력이 경주되어야 함

- 지역경제통합이 진전된다고 하더라도 이 지역은 지역공급망 구축에 따른 공급기지화의 역할이 강화되어 왔었고, 역내에서 생산하고 소비하는 자기완결적 시장구조가 형성되어 있지 않기 때문에 외부 충격에 매우 취약함
- 궁극적으로 최종재 시장을 미국과 유럽에 의존하는 한, 양자 FTA 또는 지역 FTA의 발달은 안정적이고 외부 충격에 강한 지역공동체로서의 성격을 강화시키기 어려움¹²⁾

○ 제도 vs. 협력

- 결국 금융통화 부문은 아직 불충분하지만 제도가 구축되어 가고 있는 단계인 반면, 실질적인 협력의 경험을 충분히 축적하지 못한 상황임. 실물 부문의 통합은 제도에 따른 협력이 가시화되고 있으나 TPP 등 심각한 외부적 도전이 있으며, 향후 협력의 강도를 높이기 위해서는 제도적 개선이 필요한 상황으로 평가할 수 있음

나. 해결 방향

○ 지역적 정체성의 확립

- 동아시아 지역의 정체성을 확립하기 위해서는 이 지역 국민들이 체감할 수 있는 지역적 제도 구축이 필요함¹³⁾

○ 금융통화협력의 강화와 화폐의 국제화

- 동아시아 지역에서 기존에 발전되어 온 금융안전망 구축을 위한 제도적 노력을 강화할 필요가 있음. 이를 위해 다자적 통화스왑의 확대, 거시건전성 감독 강화, 자국 화폐로 발행하는 채권시장 활성화, 그리고 통화의 국제화가 핵심적인 사항임. 통화의 국제화는 국제결제시장의 설립, 무역거래에서 지역 화폐 사용, 나아가 지역 화폐 간 환율조정메커니즘 설립 등을 고려할 필요가 있음

- 실물시장 통합: FTA의 다자화, 서비스산업 개방
 - 현재 한국을 비롯한 대부분의 선진국들이 갖고 있는 공통적인 문제점은 교역이 늘지 않고 정체되고 있다는 점, 수출 부문이 경제성장 및 소득증대에 미치는 효과가 줄어들고 있다는 것과, 가구소득 감소 및 불평등의 확대로 내수가 늘지 않는다는 것 등임
 - 첫 번째 문제점은 수입수요가 늘지 않는 수입국에 기인하기도 하지만 양자적 FTA의 다자화를 통하여 해결해야 함. 까다로운 원산지규정을 수정하여 제3국의 참여를 더 용이하게 해야 함. 예컨대 역외가공의 확대, 최소허용기준 활용, 자기검증 확대, 원산지 누적방식 변경 등이 있음¹⁴⁾
 - 두 번째 문제는 글로벌가치사슬(GVC: Global Value Chain)이 확대되는 가운데 가치사슬의 일부만이 국내에 남기 때문인데, 우리나라의 경우 국내에서 축적되는 부가가치의 비율이 떨어지고 있음. 가치사슬 확대에 따른 수출의 성장기여도 감소는 고부가가치 공정의 확보를 통해 해결해야 함
 - 세 번째 문제점은 현재 자본집약적 고부가가치산업의 확대에 따라 자본소득분배율이 노동소득분배율보다 더 빨리 증가하고 있는 현상에서 기인하는 부분과 노동소득 분배가 불평등하게 이뤄지고 있는 것이 혼재되어 있음. 이를 극복하기 위해서는 가계부채의 유동화를 통한 소비여력 확보, 서비스산업의 국제화를 통한 일자리 창출 및 소비 확대, 역내 단일시장 형성 가속화가 필요함

5. 맺는 말

- 경제적 지역주의의 부상과 한계
 - 아시아 외환위기 이후 동아시아 국가들의 내부 역량을 강화하는 것이 절실해짐에 따라 동아시아 지역주의가 부상함. 이후 화폐금융 및 실물경제 부문에서 상당한 제도적 변화가 있어 왔음

- 이러한 노력에도 불구하고 동아시아 지역은 역내 갈등의 고조, 지역적 정체성의 미확립 등으로 원활한 협력기제가 충분히 제공되지 못하고 있음. 금융통화 부문에서도 많은 성과에도 불구하고 아직 실질적인 협력을 이뤄낼 만한 독립적인 역량을 갖추지 못하고 있음. 실물경제통합은 양적으로 괄목할 만한 성장을 이뤘으나 질적인 수준에서 많은 문제점을 내포하고 있으며 글로벌 경제위기 이후 그 성과가 지체되고 있음

○ 동아시아 지역의 중요성과 향후 발전 방향

- 그럼에도 불구하고 동아시아 지역경제통합을 위한 제도 구축 및 협력 실현은 이 지역의 번영뿐만 아니라 전 세계 경제의 안정과 발전을 위한 필수적인 토대가 됨
- 따라서 실물 및 화폐금융 부문의 지역통합을 더욱 가속화하고 이 과정에서 혹시 나타날 수 있는 변동성의 확대를 방지하기 위한 역내 정부 간 협력의 제도화를 더욱 강화할 필요가 있음
- 특히 TPP가 타결된 상황에서 RCEP 및 한중일 FTA의 조기 타결을 위한 노력을 경주해야 하며, 역내 화폐의 국제화를 위한 제도적 공조를 더욱 강화할 필요가 있음
- 아울러 궁극적으로 이 지역의 새로운 시장 개척을 위한 북한 및 극동 러시아 개발, 일대일로와 유라시아이니셔티브의 접목 및 활용을 통한 동북아 낙후지역 개발 등 아직도 성장여력이 풍부한 지역을 동력으로 삼아 이 지역의 공동 번영을 꾀할 필요가 절실한 상황임

■ 주석

* 초고에 대해 귀중한 의견을 주신 제주평화연구원 관계자 여러분께 감사드리며, 남아 있는 오류는 필자의 몫임. 본고는 필자 개인의 견해이며 대외경제정책연구원의 공식입장과는 무관함.

- 1) 『한국경제60년사』(2010).
- 2) 우리나라의 부담액은 384억 달러로 16%인데, 위기 시 부담액만큼인 384억 달러를 지원받을 수 있어 인출배수가 1임. 이 수혜한도는 국가마다 달라서, 중국과 일본은 각각 32%인 768억 달러를 부담하지만 인출배수는 0.5(홍콩은 2.5)임에 반해, 인도네시아, 말레이시아 등 큰 아세안 국가들은 인출배수가 2.5, 브루나이와 CLMV는 5로 책정되어 취약한 소국일수록 부담액 대비 지원을 더 많이 받는 구조로 되어 있음(기획재정부, 2014).
- 3) 예방적 긴급유동성 지원제도(CMIM-Precautionary Line)는 대외 및 금융 부문 안정성, 재정의 지속가능성, 통화정책의 신뢰성, 정보 적합성이라는 5개 항목별 사전적격요건이 있는데, 이를 각국별로 과거 실적과 비교하여 현재 상태를 평가하는 시계열 분석방식에 더하여 경제모형을 통해 산출된 국별 이상적인 기준에 비교하여 현재를 평가하는 구조적 분석방식을 통해 보완하기로 함(기획재정부, 2015a).
- 4) 기획재정부(2015c).
- 5) 기획재정부(2015a), 동아시아의 경우, 과거 채권시장의 미발달로 직접 비교하기는 어려우나, 유럽결제동맹을 만들고 거시경제정책을 공조한 1950년대 서유럽보다 통화금융협력 수준이 낮음.
- 6) <http://www.cgif-abni.org/>.
- 7) 기획재정부(2015b), 제18차 ASEAN+3 재무장관 및 중앙은행총재 회의 공동선언문.
- 8) 관세청(2015), FTA 특혜무역활용통계.
- 9) 유제품의 경우 뉴질랜드의 전방위 개방 압력에 대하여 선거를 앞둔 캐나다가 강하게 반대하였으며, 미국은 12년의 생물약품 자료독점권 보호 기간을 요구하다가 8년으로 양보하였음. 일본은 자동차 부문에서 TPP 역외국인 태국과의 분업구조로 인하여 역내누적비율을 가능한 한 낮춰 32.5%를 보장받았음.
- 10) RCEP 협상에서 아세안 FTA 파트너(AFP: ASEAN FTA Partner)는 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도의 비아세안 6개국을 지칭하는 것으로, AFP Facilitator는 이 6개국의 의견을 조정하는 조정자 역할을 의미함. 이는 협상이 아세안 위주로 구조화되어 있음을 보여줌(강민지, 2015).
- 11) 강민지(2015).
- 12) 보다 자세한 내용은 Kim(2012) 참고.
- 13) Kim(2012).
- 14) Kim(2015).

■ 참고문헌

- 강민지. 2015. “아태지역 경제통합 논의의 현황과 시사점.” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 15(25). 2015.09.17.
- 관세청. 2015. “FTA 특혜무역 활용통계.” 공지사항, 2015.08.17. http://www.customs.go.kr/kcshome/ftaportalkor/FtabbsDetail.do?bbsId=BBSMS TR_1550&layoutMenuNo=30712¤tPageNo=1&searchKeyword=&searchCondition=&nttId=571.
- 기획재정부. 2014. “CMIM 총 규모 2400억 달러로 두 배 확대.” 보도자료, 2014.07.17.
- _____. 2015a. “ASEAN+3 재무장관, 사전적 위기예방 위한 협력 강화하기로.” 보도자료, 2015.05.03.
- _____. 2015b. “제18차 ASEAN+3 재무장관 및 중앙은행총재 회의 공동선언문.” 2015.05.03.
- _____. 2015c. “정부, ‘아세안+3’ 거시경제조사기구(AMRO)와 연례협의.” 보도자료, 2015.07.05.
- 한국경제60년사편찬위원회. 2010. 『한국경제 60년사』 I(경제일반), II(산업).
- KIM, Heungchong. 2012. Regional Integration in East Asia: Lessons from Europe, Korea's Economy, Vol.28. Korea Economic Institute, 2012.11.
- _____. 2015. “Multilateralization of Bilaterals: A Modification of ROO in the Korea-EU FTA.” mimeo, KIEP.
- Asia Development Bank. <http://www.cgif-abmi.org/>.

저자 약력

■ 고봉준

現 충남대학교 정치외교학과 부교수 겸 평화안보대학원 군사학과장. 서울대학교 외교학과 졸업 후 미국 University of Notre Dame에서 정치학 박사학위를 취득하였음. 2007년부터 2010년까지 제주평화연구원 부연구위원을 역임함. 주요 연구 분야는 국제안보, 비확산, 군사전략, 미국외교안보정책 등이며. 최근 연구로는 “핵비확산과 네트워크 세계정치”, “동아시아 해양영토분쟁과 미국”, “동아시아 망제정치: 21세기 미국의 군사안보 네트워크 전략”, “핵전략” 등이 있음.

■ 고상두

現 연세대학교 지역학협동과정 교수. 베를린 자유대학에서 정치학 박사학위를 취득하고, 세계정치학회 연구분과위원장(RC42)과 한국슬라브학회장을 역임하였음. 주요 연구분야는 지역정치와 외교안보임. 최근 학술논문으로는 “The Foreign Policy Goal of South Korea’s UN Peacekeeping Operations” (*International Peacekeeping*, 2015), “The Added Value of Partnership with NATO for South Korean Security” (*Pacific Focus*, 2014), “The Causes of Fluctuating Anti-Americanism in South Korea” (*Korean Journal of Defense Analysis*, 2014) 등이 있음.

■ 김동열

現 국립외교원 교수. 미국 버지니아대학에서 국제정치학 박사를 취득하였으며, 버지니아 대학, 메리볼드윈 대학, 세인트오거스틴 대학, 로체스터공과대학 등에서 강의한 경력이 있음. 국립외교원의 설립과 함께 2013년 9월 이동 기관에 합류하여 외교관 후보자 교육을 담당하고 있으며, 외교원 소속 외교안보연구소 미주연구부에 소속되어 미국 외교정책에 관한 연구를 하고

있음. 그간 저술활동은 동아시아와 한반도의 안보와 경제 분야에 관하여 North Korean Review, Journal of Educational Policy 등에 논문을 등재한 적이 있고, 최근에는 Journal of International and Area Studies (Neoliberal Paradox?)와 Korean Journal of Policy Studies (The Legacy of Deferred Compensation)에 글을 실음.

■ 김태우

現 동국대학교 석좌교수로 뉴욕주립대에서 정치학 박사학위를 취득함. 주요 경력으로는 세종연구소 상임객원연구위원, 국회 정책연구위원, 한국국방연구원 책임연구위원, 국무총리실 정부업무평가위원, 대통령 외교안보자문교수, 대통령직속 국방선진화추진위원, 군구조개선 소위원장, 제11대 통일연구원 원장 등을 역임하였음. 전문분야는 안보, 국방, 핵, 북한, 통일 등이며, 주요 논저로는 『북해를 넘어 통일로』(2012) 등 8권과 역서 『해테러리즘』(2012) 등이 있음.

■ 김현욱

現 국립외교원 부교수. 연세대학교 정치외교학과 졸업 후, 2008년 브라운대학교에서 “Critical Junctures and Alliance Cohesion: The Post-Cold War US-South Korea and US-Japan Alliances”라는 주제로 정치학 박사학위를 취득하였음. 현재 청와대 국가안보실 자문위원, 민주평통 상임위원, 국제정치학회 미국연구분과위원장 등을 맡고 있음. 미국 남가주대학에서 박사 후 연구원으로 있었으며, UC San Diego에서 방문교수로 있었음.

■ 김흥규

現 아주대 정치외교학과 교수 겸 중국정책연구소 소장. 서울대 외교학과 학사 및 석사, 2002년 미국 미시간 대학(University of Michigan)에서 정치학 박사학위를 취득하였음. 국립외교원 및 성신여대 교수를 역임하였으며, 현 외교부 및 국방부 정책 자문위원.

■ 김흥종

現 대외경제정책연구원 선임연구위원이자 부원장, 연구조정실장, 세계지역 연구센터 소장으로, 서강대학교 기술경영대학원 및 이화여자대학교 국제대학원 겸임교수, 한국국제통상학회 부회장, 한국국제경제학회 이사, 한국EU학회 이사. 서울대학교 경제학과 학·석·박사 졸업 후 영국 Oxford대학교에서 MPhil in Economics 취득. 미국 UC Berkeley Fulbright 방문학자, Honorary member of Christ Church, Oxford, 외교부 한-EU FTA 자문위원, 국무총리실 정부평가위원 등을 역임한 바 있음.

■ 도종윤

現 제주평화연구원 연구위원/지역통합연구부장. 브뤼셀 자유대학교에서 정치사회학 박사학위 취득. 연세대학교 연세-SERI EU 센터 Post-Doc, 서울대학교 국제문제연구소 연구원, 성균관대학교, 이화여자대학교, 건국대학교 강사 역임. 주요 논문으로 “환유를 통한 국제정치 텍스트의 해석(2014)”, “국제정치학에서 주체물음(2013)”, “유럽연합의 개발협력전략(2013)” 등이 있음.

■ 민병원

現 이화여자대학교 정치외교학과 교수. 서울대학교 외교학과 및 동 대학원 졸업. 미국 오하이오주립대학교 정치학 박사. 주요 연구 분야로는 국제정치이론, IT정치학, 안보, 동아시아 국제관계 등임. 주요 저술로는 『동아시아의 보편성과 특수성』(공편), 『집단지성의 정치경제』(공저), 『복잡계로 풀어내는 국제정치』 등이 있으며, 주요 학술지에 국제정치이론과 안보, 복잡계이론, 문화와 국제정치 등에 관한 다수의 논문을 출간한 바 있음.

■ 신범식

現 서울대학교 정치외교학부 교수. 서울대 외교학과 및 동대학원 졸업. 모스크바국제관계대학(MGIMO) 정치학 박사. 주요 연구분야는 러시아외교

정책, 유라시아의 국제관계, 환경과 에너지의 국제정치 등이다. 주요 논저로는 『21세기 유라시아 도전과 국제관계』(2006, 편저), “신거대게임으로 본 유라시아 지역질서의 변동과 전망” (2008), “Russia’s Perspectives on International Politics”(2009), “기후변화 대응체제와 미-중관계”(2012) 등이 있음.

■ 온대원

現 한국의국어대학교 국제지역대학원 교수. 미국 Georgetown University의 Edmund A. Walsh School of Foreign Service 국제관계/안보학 석사, The London School of Economics and Political Science 국제관계학 박사, Harvard University 동아시아연구소에서 연구원/방문학자, 한국외대 국제협력전략센터 소장 등 역임. 주요 연구분야는 유럽-미국 안보관계, EU-나토의 동아시아 내 안보역할, 북-중 관계와 동북아 안보협력/지역통합 등이 있음.

■ 우평균

現 한양대학교 아태지역연구센터 HK연구교수로 고려대학교에서 정치학 박사 학위를 취득함. 주요 경력으로는 미국 위스콘신대학교 정치학과 Honorary Fellow, 경기개발연구원 책임연구원, 고려대학교 평화연구소 연구교수, 통일연구원 객원연구위원 등을 역임하였음. 연구 분야는 러시아 및 한반도의 정치와 국제관계, 통일문제 등이며, 주요 논저로는 『동맹과 영토 분쟁』(2013 공저), 『2014 동아시아 전략평가』(2014 공저), “러시아민족주의의 성격과 푸틴주의의 민족주의적 지향”(2014), “유라시아 분쟁에서의 러시아의 개입: 조지아 전쟁과 우크라이나 사태”(2014) 등 다수.

■ 은용수

現 한양대학교 정치외교학과 부교수. 주요 연구분야는 IR 이론, 외교정책분석론(FPA), 사회과학철학(존재론, 인식론, 방법론), 동아시아 국제관계이며,

IR 이론, 정치심리학, 사회과학연구방법론을 논하는 연구논문이 Review of International Studies, PS: Political Science and Politics, Political Studies Review, International Political Science Review 등에 게재된 바 있으며, 국제위기 및 지역주의에 관한 저서가 Palgrave Macmillan에서 출판된 바 있음. 현재 진행 중인 연구는 IR 이론의 다원화와 파편화, 동아시아 안보 연구방법, 과학적 실재론과 IR 등이 있음.

■ 이동선

現 고려대학교 정치외교학과 부교수. 시카고대학(University of Chicago)에서 박사학위를 취득하고 미국 소재 East-West Center에서 연구원으로 재직함. 주요 연구분야는 국제안보와 국제관계이론임. 저서로는 *Power Shifts, Strategy, and War* (Routledge, 2008)가 있으며, 최근 학술논문으로는 “한반도 통일과 동아시아 안정성: 안정 및 불안정 요인에 관한 이론적 분석” (전략연구, 2015), “동맹국 제지의 이론과 실제: 북중동맹 사례” (국제관계연구, 2014), “Blame Game under Fire: Parsing South Korean Debate on North Korea Policy” (Korea Observer, 2013), “Causes of North Korean Belligerence” (Australian Journal of International Affairs, 2012), “Ties That Bind?: Assessing the Impact of Economic Interdependence on East Asian Alliances” (Pacific Focus, 2011) 등이 있음.

■ 이성우

現 제주평화연구원 연구위원/분쟁해결연구부장. 미국 University of North Texas에서 국제정치학 박사학위를 취득하였으며, 미국 국제정치학회가 주관하는 *International Studies Quarterly*의 Referee로 활동한 바 있음. 저서로는 『2011 한국인의 평화관: 통일정책과 여론』 및 『2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론』 등이 있음.

■ 이수훈

現 경남대 교수/일본 게이오대학 초빙교수. 부산대학교 영문학과를 졸업하고 미 Johns Hopkins대학에서 박사학위를 취득. 『세계체제, 동북아, 한반도』, 『동북아 공동의 미래를 생각한다』 외 다수의 논저가 있음. 대통령 자문 동북아 시대위원회 위원장, 국제평화재단 이사, 경남대 극동문제연구소 소장을 역임.

■ 이숙종

現 성균관대학교 행정학과 교수 및 동아시아연구원 원장. 연세대 사회학과 졸업 후, 미국 하버드대에서 사회학 박사학위를 취득함. 세종연구소 연구위원과 브루킹스연구소 방문 연구원 등을 지냄. 현재 통일준비위원회, 외교부, 통일부, KOICA, 국회입법조사처 등 자문위원.

■ 이승주

現 중앙대학교 정치국제학과 교수. 연세대학교 정치외교학과 졸업 후, 미국 캘리포니아 버클리대학교(University of California at Berkeley)에서 정치학박사를 취득하였음. 싱가포르국립대(National University of Singapore) 정치학과 교수와 연세대학교 국제관계학과 교수를 역임했으며, 한국국제정치학회 연구이사와 외교부 자체평가위원으로 활동하고 있음. 저서 및 논문으로는 Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions (Springer), “아시아 패러독스를 넘어서: 경제적 상호의존과 제도화의 관계에 대한 비판적 검토” 등이 있음.

■ 이영훈

現 SK경영경제연구소 수석연구원. 2000년 고려대학교 경제학과에서 “북한의 경제성장 및 축적체제에 관한 연구(1956~64년): Kaleckian CGE 모델 분석”으로 박사 학위를 취득하였음. 통일연구원, 한국은행 등에서 북한 경제를 연구했음.

■ 이홍섭

現 국방대학교 안보대학원 교수로 한국외국어대학교에서 정치학 박사학위를 취득함. 주요 경력으로는 러시아과학원 극동연구소 교환연구원, 한양대 아태지역연구센터 연구교수, 미국 조지워싱턴대학교 방문학자를 역임하였으며 현재 국방대 안보문제연구소 안보전략연구센터장을 맡고 있음. 연구 분야는 러시아 및 중앙아시아의 정치와 안보문제 등이며, 주요 논저로는 『21세기 국가안보의 도전과 과제』(2011, 공저), 『미·일·중·러의 군사전략』(2008, 공저), “21C 러시아 군 개혁의 배경과 방향: 네트워크 중심전(NCW) 대비”(2013), “러시아 정치체제의 권위주의화: ‘안보위협’의 효과를 중심으로”(2011) 등 다수.

■ 조세영

고려대학교 법학과 졸업 후 외무부에 들어가 주일본대사관, 주중국대사관 근무를 거쳐 동북아시아국장을 끝으로 퇴직. 2013년부터 동서대학교 특임교수로 활동하고 있음. 저서로 『한일관계 50년, 갈등과 협력의 발자취』(2014, 대한민국역사박물관), 『봉인을 떼려 하는가, 미일동맹을 중심으로 본 일본의 헌법개정 문제』(2004, 아침)가 있음.

■ 진행남

前 제주평화연구원 연구위원. 경희대학교에서 언론학 박사학위를 취득했음. 연구 분야는 동아시아 문화 네트워크, 공공외교, 남북관계, 동아시아 다자협력(제주프로세스), 한류와 문화공동체 등임. 최근 연구로 “한·중·일의 민족주의 특성과 갈등 완화 방안”, “신한류와 동아시아 문화 네트워크”, “북한의 한류현상과 독일통일 과정에서의 방송매체의 영향”, “신한류를 통한 공공외교의 활성화 방안”, “한국의 미디어 공공외교의 강화 방안” 등이 있음.

■ 홍양호

現 개성공단포럼 공동대표. 남북사회통합연구원 이사겸 IKIS통일포럼 공동대표. 경북대학교 경제학과를 졸업한 후 University of Georgia 대학원에서 석사학위를, 단국대학교 정치학과에서 박사학위를 취득함. 제21회 행정고등고시 합격(1977) 이후, 통일부 차관, 이화여대 북한학협동과정 초빙교수, 한국행정학회 통일특별위원회 위원장, 제15기 민주평통자문위원 정치남북대화위원회 위원장, 개성공업지구지원재단 이사장 등을 역임하였음. 주요 논저로는 “탈냉전시대 북한의 협상행태에 관한 연구”(1998), “최근 남북관계 현황과 우리정부의 대북정책 방향”(2010), “통일독일의 교훈과 한반도의 통일편익”(2010), “개성공단사업의 현황, 정책적 함의와 개선과제”(2015) 등이 있음.

