

제주평화연구원 연구총서 41

2017 동아시아 평화와 협력을 위한 구상

JPI 정책포럼 시리즈

제주평화연구원 편



제주평화연구원 연구총서 41

JPI 정책포럼 시리즈

2017

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상

인 쇄 | 2017년 12월 28일

발 행 | 2017년 12월 31일

역은이 | 제주평화연구원

발행인 | 박 현

발행처 | 두일디자인

등 록 | 제2-4297호 (2005.12.14.)

주 소 | 서울시 중구 을지로14길 8(을지로3가) 을지빌딩 206호

전 화 | 02-2285-0936~7 / e-mail: dooilstory@hanmail.net

ISBN | 979-11-962960-1-8 93300

349.81-KDC6 / 327.172-DDC23 CIP2018002560

정 가 | 20,000원

© 제주평화연구원, 2017

※ 잘못된 책은 교환해 드립니다.

「이 도서의 국립중앙도서관 출판예정도서목록(CIP)은 서지정보유통지원시스템 홈페이지(<http://seoji.nl.go.kr>)와 국가자료공동목록시스템(<http://www.nl.go.kr/kolisnet>)에서 이용할 수 있습니다.(CIP제어번호: CIP2018002560)」

JPI 정책포럼 시리즈

2017

동아시아 **평화와 협력을 위한 구상**

❖ 발간사

평화의 물꼬를 여는 지혜를 찾아서

훗날 역사가들은 2017년을 냉전 이후 그 어느 해보다도 불확실성과 기존질서에 대한 도전이 심각했던 한 해로 평가할지도 모릅니다. 자유주의와 보호무역주의가 충돌하였고, 세계화와 반세계화의 갈등도 심화되는 등 2차 대전 이후 국제관계의 근간이 되어온 자유주의적 국제질서에 대한 합의가 도전 받았기 때문입니다. 동북아에서는 THAAD의 배치, 과거사 문제, 북핵 위협의 증가로 인해서 그나마 안정화되었던 양자관계마저도 과부하에 걸렸습니다. 한편 북한의 핵과 미사일 능력의 발전이 가속화되었지만 국제사회는 아직도 효과적인 대응책을 찾지 못하고 있습니다.

이렇듯 불확실성이 증가하고 기존의 합의가 흔들리며 대외적 위협이 증가하는 가운데 신정부가 출범하였습니다. 오랜 국정의 공백 이후 출범한 신정부가 풀어야 할 외교안보적 과제는 그 어느 때보다도 막중합니다.

제주도는 냉전 말기에 고르바초프 서기장과 노태우 대통령 간의 역사적인 한-소 정상회담 개최를 통해 한반도 평화와 안정을 위한 새로운 물꼬를 연 곳입니다. 2006년 제주도에 세워진 제주평화연구원은 설립 이래로 한반도와 동북아의 평화와 번영을 위한 물꼬를 열 수 있는 이론과 정책대안의 개발을 위해 노력해 왔습니다.

국제적 불확실성과 지역적 긴장이 심화되고 표면화된 2017년은 제주평화연구원에 특별히 많은 자극과 과제를 준 한 해입니다. 2017년 한 해 동안 제주평화연구원의 연구진과 국내 저명한 전문가들은 평화에 대한 도전요인을 분석하고 평화를 위한 물꼬를 열 수 있는 정책대안을 제시하고자 분주히 연구하였습니다. 그렇게 하여 모은 지혜를 간결한 보고서로 정리해 온라인과 오프라인으로 배포하였습니다. 그 결과물이 바로 『JPI 정책포럼』입니다.

2017년에는 ‘동아시아 주변 국가와 한반도 안보 위기’, ‘동북아 비핵지대: 한계와 가능성’, ‘동아시아 해양문제와 우리의 해양정책’, 그리고 ‘자유주의 이후 지역주의의 변화와 과제’라는 네 가지 대주제에 대하여 『JPI 정책포럼』을 발간하였습니다. ‘동아시아 주변 국가와 한반도 안보 위기’라는 대주제 아래에서 한미관계, 한중관계, 한일관계, 한러관계에 대한 전문가들의 분석과 처방이 있었습니다. ‘동북아 비핵지대: 한계와 가능성’이라는 대주제 아래에서 전문가들은 북한의 핵개발에 대한 대응책으로서 비핵지대조약의 가능성과 한계에 주목하였습니다. ‘동아시아 해양문제와 우리의 해양정책’이라는 대주제 아래에서 미중간의 해양패권 경쟁이 서해와 이어도 주변 해역까지 확대되고 있는 현 상황을 슬기롭게 헤쳐 나가기 위한 혜안(慧眼)과 정책공간의 지평을 넓히기 위한 고민을 글에 담았습니다. ‘자유주의 이후 지역주의의 변화와 과제’라는 대주제 아래, 전문가들은 트럼프 현상과 자유세계질서의 위기, 브렉시트와 트럼프 등장 이후 지역주의의 과제에 관하여 심층적 논의를 하였습니다. 풀어야 할 외교안보적 과제가 막중하였던 만큼 더 심층적으로 분석하고 더 창의적으로 사고하고자 노력하였습니다.

그러한 노력으로 탄생한 글들을 이제 한 권의 책 안에 담아 단행본으로 출판하고자 합니다. 단행본 출판으로 전문가들의 지혜가 더 편리하고 효과적으로 활용될 수 있기를 기대합니다. 아울러 『JPI 정책포럼 시리즈: 2017 동아시아 평화와 협력을 위한 구상』의 출간이 소통과 교류를 통해 제주도와 우리나라를 세계 평화담론의 중심으로 발전시키려는 커다란 목표에 작은 보탬이 되기를 희망합니다.

이 기회를 통해 『JPI 정책포럼』 세미나에서 발표와 토론을 하여 주신 전문가 여러분께 다시 한 번 감사드립니다. 그리고 무엇보다도 저희 연구원이 평화와 협력을 위한 이론과 정책대안의 산실로 성장할 수 있도록 관심과 격려를 아끼지 않으신 독자 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

2017년 12월

제주평화연구원장 서 정 하



목차

☞ 1부 동아시아 주변 국가와 한반도 안보 위기

〈권두논문〉

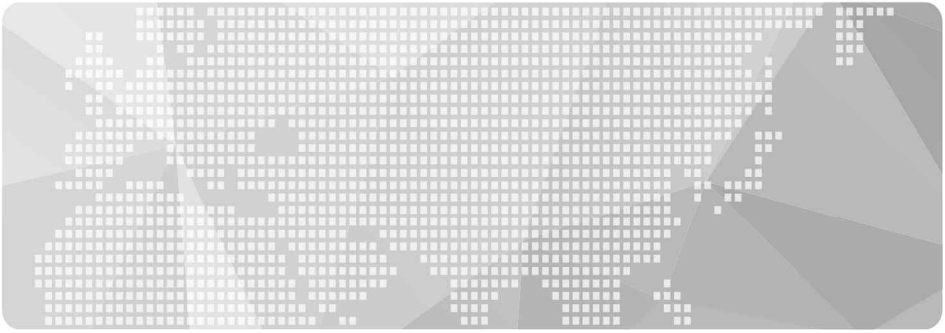
동아시아 다자협력 구도의 변화: 중국의 공세와 미국의 후퇴 13
이성우

한반도 안보위협과 한미관계: 한반도 비핵화를 위한 정책 고려 17
이성우

동북아 패권경쟁과 한국 대중국 외교의 성찰 39
김진호

동북아 질서 재편과 한·일 관계 73
신정화

동아시아·한반도 안보정세와 한러관계:
북핵 해결 공조와 전략적 협력의 내실화를 향하여 83
서동주



☞ 2부 동북아 비핵지대: 한계와 가능성

〈권두논문〉

북핵 대응을 위한 새로운 사고
한인택 103

새로운 동북아 비핵질서의 모색:
한반도 비핵화와 동북아 비핵지대의 병행 추진
조성렬 109

북한 핵 문제 평화적 해결의 방향:
한반도 평화협정과 동북아시아 비핵무기지대화
이삼성 125

안전보장을 통한 비핵화: 한계와 가능성
한인택 167

동북아의 새로운 핵질서와 비핵지대화 가능성
전성훈 187



목차

☞ 3부 동아시아 해양문제와 우리의 해양정책

〈권두논문〉

새로운 동아시아 해양질서의 형성과 우리의 선택 199

기지윤

동아시아 해역을 둘러싼 미국과 중국의 해군력 및 규범 경쟁 205

구민교

남중국해에서의 행동수칙 기준: 또 다른 데자뷔인가? 219

콜린 고

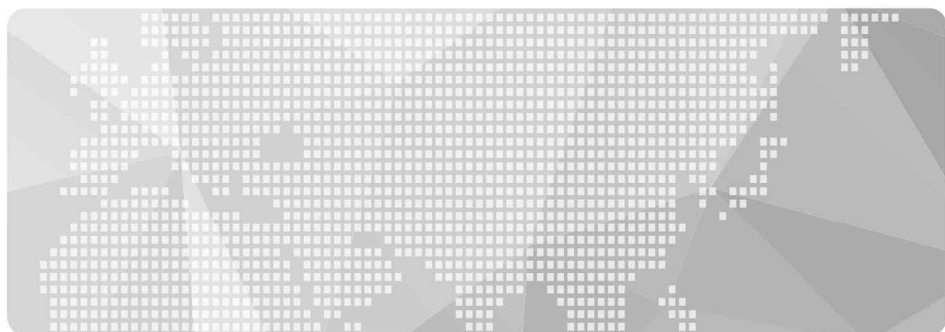
동아시아 해양분쟁과 지역안보 229

이서향

배타적경제수역(EEZ)에서의 군사활동에 관한 국제법적 검토:

동아시아에서의 미중 간 갈등과 우리나라에 대한 함의 245

김영원



☞ 4부 자유주의 이후 지역주의의 변화와 과제

〈권두논문〉

한-EU 관계의 새로운 청사진:

동북아플러스 책임공동체와 지역주의의 복원 273

도종윤

트럼프 현상과 자유세계질서의 위기 287

차태서

변환하는 자유주의 국제질서와 기로에 선 동아시아 지역금융협력의
현재와 미래 307

이용욱

러시아식 자유주의의 한계: 트럼프 등장 이후의 러시아 대외정책 325

정재원

자유주의 이후의 지역주의:

브렉시트와 트럼프 등장 이후 지역주의의 과제 351

도종윤

저자 프로필 377





1부

동아시아 주변 국가와 한반도 안보 위기



JPI 정책포럼 시리즈

2017

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상



동아시아 다자협력 구도의 변화: 중국의 공세와 미국의 후퇴

이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

국제정치에서 다자협약체의 구성은 ‘힘에 의한 질서’가 아니라 ‘규범과 협력에 의한 평화와 공존’을 의미한다는 점에서 자유주의 또는 이상주의적 가치를 실현한다는 관념에 기초해있다. 나아가서, 일국일표주의라는 국제사회에서는 국가의 국력이 아니라, 국가들 사이의 평등주의와 이에 기초한 대등한 대표권을 인정하는 의회주의를 구현한다는 점에서 도덕적 우월성을 갖추고 있다. 다자협약체를 통한 국제질서가 가지는 이러한 장점은 2차 세계대전 이후 유럽에서 공동체 구성으로 그 가능성을 확인하였고 이제 동아시아에서도 그 가능성을 실질적으로 실험하는 단계에 들어가 있다.

아시아에서 다자협약체 구상의 태동은 역사적으로 1960년대까지 올라가지만 실질적인 논의가 시작된 것은 탈냉전 이후 동아시아에 새로운 협의체에 대한 필요성이 증가하면서이다. 동아시아에서 탈냉전 이후 지속적으로 다자협력이 추진되고 있지만 결실을 맺지 못하는 이유는 동아시아의 다자협력을 공동의 선을 위한 다자협력이 아니라 미국과 중국의 세력대결에 있어서 양국이 다자협력을 외교정책수단으로

활용하는 이른바 멤버십 게임을 하고 있기 때문이다.

전통적으로 동아시아에서 양자관계의 중복된 협력관계를 통해서 패권을 유지하고 있는 미국은 중국이 동아시아에서 현상변경을 시도하는 동아시아 다자협력체에 우호적이지 않다. 중국은 동남아국가 연합(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations)을 중심으로 아시아라는 지리적 정체성에 기초한 폐쇄적 다자협력을 선호한다. 이에 반해서 미국은 아태경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation)를 중심으로 아시아와 태평양이라는 확대된 정체성을 가진 포괄적 다자협력을 선호한다. 동아시아에서 미국의 다자주의와 중국의 다자주의는 공동의 목표를 찾아가는 협력의 과정이 아니라 이익의 균형과 세력의 균형을 추구하는 외교정책의 수단에 불과하다.

미국은 동남아에서 미국의 포함과 협조를 강조하는 호주, 일본, 인도네시아를 협력 파트너로 다자주의 멤버십 게임을 추진하고 있고, 중국은 미국의 배제와 견제에 중점을 두는 말레이시아와 미얀마를 파트너로 미국과 중국의 대결의 구도를 보여 왔던 측면이 있다. 미국이 배제된 형태로 추진된 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit)에 대하여 일본, 인도네시아, 싱가포르와 같은 미국에게 호의적인 나라들이 직접 나서서 역외국가의 참여를 유도함으로써 동아시아에서 중국의 지배적 역할을 견제하였다. 동아시아 국가만으로 구성된 경제협의체인(EAEG: East Asian Economic Group)과 이러한 배타성을 조정하여 회원국의 범위를 확대한 동아시아 경제협의체(EAEC: East Asia Economic Caucus)가 대표적인 동아시아 다자협력의 경쟁구도였다.

중국은 남중국해에서 일어나는 미국의 봉쇄정책에 맞서 다자주의에 더욱 적극적인 형태로 주도하는 양상을 보이고 있다. 트럼프 행정부가 출범한 이후 오바마 흔적 지우기의 일환으로 2017년 1월 30일 미국이 주도해왔던 환태평양경제동반자 협정(TPP: Trans-Pacific Strategic

Economic Partnership)에서 공식적으로 탈퇴함에 따라 미국의 역할이 축소되고 중국은 주도적으로 역내 포괄적 경제 동반자 협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)을 통해 역내 국가들의 적극적인 참여를 유도하고 있는데 중요한 것은 ASEAN 10개국에 추가하여 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도를 포함하여 16개국이 참여하고 있다. 중국은 APEC에서 일대일로(One Road One Belt) 전략을 발표하고 이를 위한 아시아 인프라 투자 은행(AIIB: Asia Infrastructure Investment Bank)에 서유럽국가를 포함해서 세계의 47개국이 참여하는 새로운 금융 질서를 구축하여 미국 중심의 IMF의 지배구조를 개혁할 필요성을 역설하고 있다.

최근에 나타나는 중국의 다자주의 공세는 아시아 지역의 경제질서 형성은 물론 국제 금융질서의 주도권을 확보하려고 할 뿐 아니라 국제 질서 전반에 대하여 미국에 대한 주도권 경쟁을 준비하는 것으로 읽힌다. 미국 트럼프 대통령은 정상회담 때 미국과 일본의 군사 협력 등을 전제로 한 ‘인도-태평양 지역 안보’에 참여해줄 것을 제안하는 새로운 대중국 다자협력구도를 제안했다. 문제는 미국과 중국의 다자주의 제안이 회원국들의 이익을 위한 것인지 G2의 패권경쟁을 위한 회원국의 동원인지 명확하지 않다는 것이다.

미국은 2차 세계대전 이후 미국이 패권국으로 부상하는 과정에 미국은 세계의 질서를 담보하는 경찰국가라는 공감대를 얻어 현재 패권국의 역할을 독점적으로 수행하고 있다. 중국은 AIIB와 일대일로를 통해 중국이 제시하는 다자주의가 회원국 사이에 회원국 공동의 이익을 위한 제도이며 중국이 “공동이익의 보증인”의 역할을 수행할 것이라는 동의를 얻고자 노력하고 있다. 안보는 미국과, 경제는 중국과 선별적인 파트너 관계를 설정하겠다는 한국의 선택이 복잡해지는 대목이다.



트럼프 대통령의 당선으로 새롭게 출범한 미국의 보수정권은 동아시아 정책에 있어서 오바마의 민주당과는 물론 통상적인 공화당 정부의 정책과도 다른 새로운 양상을 보일 것이라는 우려와 기대를 동반하였다.

미국의 대외정책이 근본적인 틀의 변화를 예고하는 가운데 트럼프 행정부는 오바마 행정부의 대동아시아 정책이 미국의 국익을 보호하고 중국의 부상을 막는 데 성공적이지 못했다고 평가하는 데서 출발한다. 미국이 동아시아에서 군사안보적 이익과 경제적 이익을 동시에 확보하기 위해서 강력한 대처를 시사했다.

미국은 동아시아에서 중국과 대결이라는 구조적 특성과 함께 북한의 핵개발과 미사일 발사 시험을 통한 대미 위협에 강력한 대처를 시사하고 있다. 트럼프 대통령 취임 초기, 신고립주의정책에 대한 지향에서 선회하여 미국 제일주의 원칙에 근거한 북한 핵 문제에 대한 군사적 수단의 강구와 같은 적극적 대응을 추구하는 것이 한반도의 위협요인으로 부상하게 되었다.

미국은 동아시아 동맹국과의 관계에서 무역적자를 개선하기 위해서 한국과의 자유무역협정의 재협상을 요구하고 있다. 미국 국내 제조업의 생산과 고용을 개선하기 위해서 FTA 재협상을 강력하게 요구하고 있으나 산업계는 반대하고 있으며, 이는 장기적으로 한미관계에서 주요이슈로 부상하고 있다.

한미동맹이 효율적으로 작동하여 한반도의 비핵화를 달성하는 과정에 한미관계에서 풀어야 하는 과제가 상당히 남아 있다. 트럼프 행정부는 북한의 비핵화를 위해 세컨더리 보이콧을 포함하는 포괄적 제재조치를 수행하고 있는데 문재인 정부는 공동의 보조를 취해야 한다. 한국은 북한에 대한 대응조치의 일환으로 전시작전통제권의 전환, 사드 배치와 함께 한국형 미사일방어체계인 이른바 길체인 완성, 핵잠수함 건조와 같은 군사적 조치가 필요하다. 북한에 대한 효율적인 대응을 위해 한일군사정보보호협정, 소녀상 문제를 포함한 위안부 문제와 같은 한일 간 현안의 해결을 통한 한미일 공동보조가 필요하다.



한반도 안보위협과 한미관계: 한반도 비핵화를 위한 정책 고려

이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

1. 들어가는 말

- 미국 트럼프 대통령의 당선으로 미국의 대외정책에 격변이 예고되고 있으나 구체적인 방향에 대해서는 명확한 입장을 정하지 못함
 - 미국의 국익을 극대화시키려 한다는 정책지향은 분명하지만 구체적으로 어느 방향으로 갈 것인지에 대해서는 자유주의 국제질서가 더 이상 미국의 국익에 도움이 되지 않는다는 판단은 명확함
 - 초기에는 트럼프의 정책지향이 국내에서 미국의 민주주의를 보호하는데 치중하고 해외에서 적극적인 역할을 하는 자유주의 국제질서를 추종하는 Hamiltonian의 시각에 부정적인 Jeffersonian의 입장을 취함
 - 당선 이후에는 America First를 내세우면서 미국 국민의 물리적 안보와 경제적 부응에 중점을 두고 해외에서 분쟁에 연루되지 않으려고 하지만 분쟁이 시작되면 반드시 승리해야 한다는 Jacksonian의 입장을 통해 레이건과 부시 Jr.의 전통적 공화당 입장으로 선회하는 것으로 보임

- 현실주의 시각에 입각한 Jacksonian의 입장에 따르면 미국이 많은 비용을 부담하는 세계적 경찰국가의 역할을 축소해야 한다고 주장
 - 트럼프의 populist적인 대외정책은 미국 역사상 최초의 populism 대통령 이었던 Andrew Jackson의 사고체계에 영향을 받은 것으로 볼 수 있음
 - 미국의 이익을 좁은 의미에서 규정하여 미국이 대외정책에서 역할을 축소할수록 비용과 위험이 감소하기 때문에 안전하게 경제적 이익을 극대화할 수 있다고 간주
 - 군사적 개입주의에 반대하고 군사비 지출을 축소하기를 원하며 이렇게 절약한 자원을 국내 문제에 활용하는 것을 선호
 - 미국 예외주의(exceptionalism)는 미국적 사고의 보편적 확산을 위한 것이나 세계의 변혁을 위한 미국만의 유일한 사명감과 관련이 있는 것으로 보지 않고 미국 시민 개인의 평등과 존엄성을 보장하는 데 대한 미국 정부의 헌신을 더 중요시 함

- 미국의 대외정책의 근본적인 틀에 있어서의 변화는 아시아로의 회귀 (pivot to Asia)와 자유무역을 주장하지만 오바마 행정부는 미국의 국익을 보호하고 중국의 부상을 막는 데 성공적이지 못했다는 인식에서 출발
 - 오바마의 민주당 행정부 아래에서는 아시아로 중심축 이동 그리고 아시아로의 회귀에서 재균형(Rebalancing)으로 명칭변경을 통해 미국의 영향력을 지속하겠다는 전략에서 트럼프 행정부의 정책변화는 한국과 일본은 물론 호주에 대한 아웃소싱을 강화해서 중국을 견제하는 쪽으로 가닥을 잡고 있음
 - 2015년 중국은 6천억 달러의 무역흑자를 기록한 반면, 미국은 5천억 달러의 무역적자를 기록하면서 미국의 국익을 지키지 못함
 - 자유주의 질서에 대한 회의적 시각이 한국과 일본의 전자제품과 자동차, 중국의 값싼 소비재의 수입으로 미국의 제조업 기반이 붕괴하고 산업 공동화로 이어진 것으로 판단하고 중국은 물론 동맹국인 한국과 일본에도 무차별적인 무역전쟁을 선포

- 동아시아는 미국과 중국의 대결이라는 구조적 특성과 함께 북한의 핵개발과 미사일 실험을 통한 대미 위협외교로 인해 세계적 차원의 안보위협으로 부상하고 있는 점에 주목하고 이에 대한 강력한 대처를 시사
 - 아시아 국가들 사이에 경제적 상호의존도가 증가하는 반면에 정치 및 군사 안보분야의 협력 수준은 상대적으로 낮고 영토분쟁, 군비경쟁, 역사갈등, 핵을 포함한 대량살상무기의 개발과 같은 위협요소가 증가한다는 ‘아시아 패러독스(Asia Paradox)’라는 용어가 무색할 정도로 군사안보의 위기와 경제적 갈등이 동시에 증가
 - 미국 시민 개인의 평등과 존엄성을 보장, 미국의 경제적 이익을 극대화화 같은 가치의 확대를 위해서 적극적으로 중국의 팽창과 북한의 도발에 대응하려는 의지를 보임
 - 트럼프 행정부의 하나의 중국에 대한 비판적 시각, 중국을 불공정한 무역을 하는 국가로 규정, 미국의 보호주의 무역의 확대, 북한의 군사도발에 대한 근본적인 대안의 마련 등이 이를 대변

- 본 연구는 트럼프 행정부 출범 이후 변화하는 미국의 대외정책의 본질은 미국의 국익을 위해서 새로운 세계질서를 구축하려는 미국의 외교정책의 틀에 기초하여 동아시아와 대북한 정책 변화의 방향을 논의하고 이에 근거하여 대한민국 안보의 위협요인을 논의하고 이에 대한 대응책을 구축하는 것을 목적으로 함
 - 궁극적으로 트럼프 행정부는 전통적인 공화당의 대외정책이라고 할 수 있는 레이건 행정부의 힘에 의한 평화 그리고 부시 행정부의 네오콘이 주도한 미국 일방주의와 유사한 방향으로 가고 있음을 의미

2. 미 트럼프 행정부의 대동아시아 정책

- 트럼프 행정부의 동아시아 정책의 이해를 위해서는 우선 주요인사에 대한 이해가 필요

- 러시아 스캔들로 사임한 마이클 플린 전 국가안보보좌관과 제임스 매티스 국방장관, 마이크 폼페오 중앙정보국(CIA) 국장 등은 동아시아 특히 대중 및 대북 정책에 대한 강경한 정책을 지향
 - 마이클 플린 전 국가안보회의 보좌관과 매티스 국방장관은 군 출신이고 폼페오 국장도 육사 출신이며, 국토안보부 장관을 거쳐 백안관 비서실장으로 있는 존 켈리도 해병대 장성 출신이라는 점에서 대외정책에서 군사적 수단을 적극적으로 고려하는 외교정책을 추진할 가능성이 높음
 - Tillerson 국무장관은 동맹을 강화하고 공통의 국가이익을 추구하며 미국의 힘과 안보 주권향상에 초점을 맞춰야 하는 동맹을 중시하는 원칙을 강조하고, 매티스 국방장관은 아태지역의 동맹을 지지하고 역내 주둔 미군 확대를 주장
- 트럼프의 동아시아 정책은 전임정부와 비교해서 본질적으로 극적인 변화가 기본적인 변수는 아니며 미국의 경제적 이익의 극대화를 우선 추구
- 가장 극적인 변화를 보이는 것이 군사안보적 측면보다는 경제적 측면에 중점을 두고 있다는 점에서 TPP(환태평양경제동반자협정)의 철퇴를 천명했지만-이미 트럼프가 당선되자 오바마 대통령이 의회 비준요구를 포기한 상태였으나-동남아 국가의 중요성에 따라 TPP에 대해 다시 유보적 입장으로 선화
 - 중국의 경제성장이 미국의 정책적 불이익 위에 가능했다고 보는 트럼프 행정부는 중국의 불투명한 경제적 관행을 개선하는 데 중점을 두고 중국을 경제적으로 견제함으로써 미국의 경제적 이익을 극대화하려고 함
 - 미국 국민의 실업을 해소하는 차원에서 미국 공장의 해외 이전을 방지하고 이미 중국 등지에 공장을 가진 기업에 대해서는 미국으로의 이전을 요구하면서 세제 혜택을 제공
 - 미국의 법인세율을 최고 35%에서 15%로 낮추고 수입물품에 대한 국경세를 부과하는 등의 조치를 통해 미국 내 제조업에 대한 세금 우대를 통해 경기활성화를 추구

- 군사 안보적 측면에서 트럼프 행정부의 접근은 초기에 중국과 통상 문제에 협상력의 지렛대로 사용한다는 경제중심 접근에서 강경한 방향으로 선회
 - 중국에 대한 북핵 문제 해결에 적극적 역할 요구, 한국과 일본에 대한 전통적 동맹유지와 함께 군사비 분담요구를 통해 전임 오바마 정부의 동아시아 정책에 변화를 예고
 - 남·동중국해에서 중국의 공세적인 확장정책에 대해서 미 항모전단을 파견하는 등의 군사적 강경대응이 경제적 협상력 제고를 위한 지렛대에서 적극적인 견제로 전환
 - 대중국 통상정책에 대한 협상의 지렛대로는 중국의 핵심이익이라고 할 수 있는 티베트, 신장위구르 자치구, 홍콩 등에 대한 문제제기와 함께 대만에 대한 접근 정책과 하나의 중국에 대한 문제제기 등을 활용
 - 브루킹스연구소의 비상주 선임연구원인 에반스 리비어는 2016년 12월 미 외교정책위원회(NCAFP) 주최 회의에서 미국은 “미국의 공언을 이행하다는 결의를 보여주기 위한 확대억제(extended deterrence) 조치를 강화해야 한다”고 지적하고 영국과 호주 등을 참여시키는 군사훈련의 규모와 빈도의 확대를 추진

- 남중국해에서 중국의 팽창정책에 대한 적극적인 견제의 의지를 표명하고 이 과정에 동아시아 주변국과의 동맹 강화를 통해 중국을 압박
 - 취임 초 아시아 정책에 있어서 하나의 중국에 대한 문제제기나 남중국해에서 보다 적극적인 군사 활동에서 나타난 바와 같이 중국과의 관계설정에 강경하고 적극적인 자세를 보이고 있지만 근본적으로 아시아로의 회귀정책과 일관된 양상임
 - 남중국해에 미국은 항공모함 칼빈슨 호를 포함하는 항모전단을 파견하여 일본의 요코스카 해군기지에 주둔시키고 인도 - 아시아 - 태평양 양지역에서 양자동맹에 근거한 군사훈련을 통해 중국에 대한 강력한 군사적 견제의 의지를 보여주고 있음
 - 중국의 확장정책에 대해 강경한 렉스 틸러슨 국무장관은 청문회에서

부터 미국은 중국이 분쟁 수역의 섬에서의 건설행위를 방지해야 한다는 것을 암시하는 차원에서 미중 간의 대결을 전망하면서 분쟁수역에서 중국의 건설행위를 불법으로 선언하면서 첫째, 섬에 건설을 중단하고, 둘째, 도서에 대한 접근은 허락되지 않을 것이라고 발표

- 한반도의 사드(THAAD) 배치는 한·미·일과 북·중·러의 대립이라는 냉전의 출현으로 고착될 가능성이 높은 미국의 군사적 대응전략
 - 표면적으로 북한의 미사일 공격에 대한 방어에 정당성의 근거로 들고 있지만 사드는 북한의 장사정포와 같은 대남공격을 억제하는 데 제약이 있다는 점에서 사실은 한미 및 미일 동맹을 강화하여 대중국 포위망을 구축하는 봉쇄전략의 주축으로 활용
 - 한반도 사드배치에 대한 중국과 러시아의 강력한 반대는 한반도가 미국 주도의 미사일 방어체제에 들어가서 중국과 러시아의 핵전력을 무력화시키는 효과
 - 사드 시스템의 AN/TPY-2 고성능 X밴드 레이더의 최대 탐지거리는 2,000~3,000km에 달하기 때문에 중국과 러시아의 전략 자산이 노출되는 감시능력을 미국이 확보하는 것에 대한 우려 확산
 - 한국과 일본의 군사정보포괄보호협정(GSOMIA: General Security Of Military Information Agreement)도 미국을 중심으로 한 동아시아 군사동맹을 완성하려는 미국의 정책의지의 반영으로 해석

- 미국은 중국이 북한 핵을 사실상 방지하는 것으로 판단하는 중국에 대해서 강력한 경고를 보내면서 세컨더리 보이콧의 전면 시행 등 더 강력한 압박카드를 준비
 - 중국 2위의 통신장비 기업인 ZTE가 이란 회사 및 정부기업에 수익 달러 통제품목을 수출하고 북한에 283차례 통제품목을 수출했던 것을 문제 삼아 1조 3천억 원의 벌금을 부과를 통해 고강도의 대북 및 대중 압박을 개시
 - 중국 스마트폰 제조회사인 화웨이에 대해서도 조사를 진행하고 추가

로 처벌대상 기업이 증가할 수 있음을 시사하면서 북한과 합법적으로 거래하는 외국 기업까지도 제재할 수 있는 세컨더리 보이콧 전면 시행 카드가 남아 있음을 예고하면서 중국이 적극적으로 북한 핵을 해결하도록 레버리지로 활용할 가능성이 높음

3. 미국의 대한반도 정책

- 선거기간 동안 트럼프 후보자의 대한반도 정책은 전통적인 Jacksonian의 입장에서 미국의 역할과 비용을 줄이는 데 우선순위를 두었으나 당선 이후 입장 전환
 - 한국의 안보무임승차에 대해 강력하게 비판하면서 주한미군의 주둔비 전액을 한국이 부담하는 방안과 이것이 관철되지 않으면 미군의 철수를 요구하던 강경입장에서 선회
 - 한국과 일본이 핵무기를 보유하는 것은 그들이 알아서 할 일이라던 불개입주의에서 동아시아에 대한 전임 오바마 정부가 수행했던 한반도 문제에 대한 미국 정부와 미군의 적극적인 역할수행 의지를 재확인
 - 대통령 후보자였던 트럼프의 입장은 비용에 비해서 이익이 충분하지 않기 때문에 적극적으로 개입할 필요가 없다는 것이었는데 미국의 외교정책을 책임지는 대통령에 취임하게 되면서 미국이 세계경찰로서 활동하는 비용은 상당하지만 그로 인해서 얻게 되는 미국의 국익은 비용을 상쇄하고도 충분히 남을 만큼 중요한 전략적 가치가 있다는 쪽으로 선회

- 로이터 통신과의 인터뷰에서 트럼프 대통령은 후보시절 김정은 북한 노동당 위원장과 북핵 문제를 놓고 “대화할 것이며 대화하는 데 아무런 문제가 없다”고 했던 발언이 북한의 핵보유국을 용인하는 꼴을 낳을 것이라는 비판을 받자 이에 북한의 핵보유국 지위를 용인할 의사가 없다고 적극적으로 반박

- 그로부터 한 달 후, 트럼프는 김정은이 미국에 온다면 만나겠다는 적극적 의지와 함께 회의 탁자에 앉아 햄버거를 먹으면서 더 나은 핵협상을 하겠다고 회의의 형식까지 언급했지만 대화가 실제로 가능할 것이라고 보지 않는다고 일관되지 않은 입장표명이 이어짐
 - 트럼프 대통령이 제시한 설명 중 보다 흥미로운 것은 북한과 대화를 통해서 핵무기를 포기하게 할 가능성은 10~20% 정도라고 부정적인 평가를 제시
 - 트럼프 대통령은 또한 2000년 미국 대선에 처음 출마했던 당시에 북한의 영변 핵원자로에 정밀타격(surgical strike)을 주장했던 경력을 소개하고 북한 핵 문제를 거론하면서 “문제를 지적하는 건 쉽지만 우리가 문제를 해결하기 위해 무슨 일을 해야 하느냐, 내가 원자로를 폭격할 준비가 돼 있느냐”고 묻고는 “완전히 맞다(You’re damned right)”고 대답하면서 강경대응의 가능성을 분명히 함
- 미국의 트럼프 행정부는 아시아의 동맹국과의 안보협력 문제도 안보비용의 부담이라는 경제적 측면에 중점을 두고 논의
- 선거운동 기간 트럼프 후보는 한국을 포함한 동아시아 동맹국들이 방위비 100%를 부담해야 한다는 주장을 해왔고 주한미군의 철수 가능성을 시사하는 발언도 제시했는데 이는 북한의 핵위협으로부터 미국이 한국을 지켜주는 비용까지 부담하는 것은 적절하지 못하다는 취지
 - 트럼프 행정부가 출범하면 기존의 이러한 입장에 어느 정도 변화가 올 것으로 예측하지만 궁극적으로 한국이 부담해야 하는 주한 미군의 주둔비용은 증가할 것이라는 예측
 - 미국이 더 이상 전 세계의 군대와 경찰역할을 맡을 수 없으며 미국이 다른 나라의 군사지출에 몇 배나 더 많은 비용을 지불하여 미국이 아니라 그들 나라의 방어를 하는 것은 적절하지 못하다는 입장에는 수정이 나타날 것

- 북한은 2017년에 들어서 6차례에 걸쳐 미사일 발사실험을 지속하고 6차 핵실험을 수소폭탄 실험의 성공으로 선언하는 등 핵 국가의 입지를 굳히기 위해 한반도 긴장을 고조시키고 있음
 - 북한은 사거리 1만km 이상인 대륙간탄도미사일(ICBM) 개발의 연장선상에서 중거리 미사일인 무수단, 잠수함발사탄도미사일(SLBM), 북극성-2형 미사일 개발을 진행하여 미국을 위협
 - 북한은 5월 14일 새로 개발한 지대지 중장거리 전략 탄도미사일 ‘화성-12’형의 시험발사를 진행했다고 조선중앙통신이 발표한 사실을 보면 대륙간 탄도탄의 기술적 진전이 있고 미국본토를 타격권으로 할 수 있다는 결론
 - 북한은 한국의 대통령선거 직전인 5월 6일 평북 동창리 일대에서 탄도미사일 4발을 발사했고 문재인 정부 출범 이후인 5월 22일에도 강원도 원산 일대에서 미사일을 발사했지만 실패한 것으로 알려짐
 - 북한은 9월 3일 함경북도 풍계리 일대에서 6차 핵실험을 한 것으로 발표하였고 실제로 5.7 규모의 인공지진이 발생한 것으로 밝혀짐

- 북한은 2017년 문재인 대통령 취임 이후 2차례에 걸친 대륙간탄도탄 발사실험을 통해 미국을 직접 겨냥하고 한반도의 긴장을 조성함으로써 미국과 직접 협상을 통해 체제안전을 보장받으려고 시도
 - 7월 14일 국방과학원 과학자, 기술자들은 새로 연구개발한 대륙간탄도 로켓 화성-14형 시험발사를 성공적으로 진행했다고 밝혔으나 한국과 미국의 대응은 대기권 재진입 기술에 대한 회의적 시각을 재기하며 평가 절하
 - 7월 28일 밤 11시에는 자강도 무평리 일대에서 동해상으로 발사한 탄도미사일은 지난 4일 첫 발사에 성공했던 ‘화성-14형’이라 주장하고 2차 발사 시험도 성공적인 것으로 발표하면서 북한의 주장대로라면 사거리가 1만km라는 점에서 미국의 동부까지도 사정권 안에 들어오는 것이라 평가

- 북한의 ICBM은 미국에게 이른바 “게임 체인저”로 동아시아의 질서 자체에 대한 변화를 통해 미국이 자국의 안보를 확보하려는 시도를 할 것으로 예상하는 가운데 미국의 대북정책은 혼선을 보여줌
 - 중국과 러시아의 협조를 기다리지 않고 미국 주도의 대북한 제재조치를 주장하면서 7월 28일 북한의 원유 수입 봉쇄 등의 내용을 담은 ‘대북제재 패키지법안’이 미 상원에서 통과
 - 군사적 조치의 실질적 사용을 통한 참수작전과 북한의 정권교체와 같은 극단적 조치에 대한 언급과 함께 북한 정권에 안보확약을 제공하고 충분한 인센티브를 준다면 김정은 정권을 핵 협상으로 끌어내려는 상충된 시도를 표명
 - 북한의 잇따른 ICBM급 미사일 발사 시험을 둘러싸고 미국 도널드 트럼프 행정부에서 전쟁도 불사하겠다는 대북 강경 대응론이 나오는 한편, Tillerson 국무장관은 비핵화를 전제로 대화를 통한 한반도 비핵화에 대한 해결을 주장
 - 이와 동시에 마이크 펜스 미국 부통령은 미국이 북한과 직접 협상에 나서지는 않을 것이라는 입장을 밝혔다고 미국 일간지 월스트리트저널(WSJ)이 2일(현지시간) 전해 강경대응과 대화 메시지가 동시에 나오면서 혼선을 주고 있는 상황

- 북한의 군사적 도발에 따른 트럼프 행정부의 강경대응 기류 확산
 - 북한은 오바마 행정부 시기부터 핵실험, 스커드 미사일뿐 아니라 노동 및 대포동 미사일 실험을 통해 사거리를 연장하고, SLBM 실험 등을 통해 대량살상무기를 이용한 미국본토를 목표로 하는 지속적인 군사위협을 제기
 - 북한이 미 본토의 서부 해안까지 타격할 수 있다는 공공연한 위협에 대해 미국의 외교 전문가 ‘내셔널 인터레스트(NI)’는 2007년 1월 “동북아시아지역과 미 서부 해안에 대한 북한의 위협을 예방하는 유일한 길은 힘의 사용이라고 믿는 워싱턴 외교가 사람들이 늘고 있다”고 심각하게 받아들임

- 트럼프 대통령은 2017년 2월 27일 지역방송 기자들과 가진 만찬에서 “북한은 세계에 위협이다. 북한은 세계의 문제다”면서 “북한은 곧 처리돼야 한다”고 강조했다
- 오하이오 주 신시내티 방송(WCPO)은 보도
- 2017년 8월에는 북한 전략군이 태평양 광 미군 기지를 화성-12형 미사일로 포위사격하겠다는 군사적 위협을 발표함에 따라 군사적 충돌의 위기가 확대되고 트럼프 대통령은 북한에 대해 화염과 분노에 직면하게 될 것이라고 경고

○ 최근의 사태 전개는 북한에 대한 트럼프 행정부의 부정적 인식과 북한에 대한 강경대응의 필요성을 고착시키는 경향으로 진행

- 북한이 2월과 3월에 이어 동해상으로 탄도미사일을 시험발사했고 김정은 북한 국방위원장 겸 조선노동당 위원장의 이복형 김정남이 말레이시아에서 피살되는 등 북한의 모험주의가 고조되는 가운데 백악관이 대북정책을 검토
- 트럼프 대통령은 최근 김정은 위원장의 정신 상태에 의심을 보이면서 북한의 위협을 타개하는 걸 최우선 순위로 두고 있다고 고위 정부 관계자가 밝힘
- 대북 군사 대응 가능성이 커지면 이웃국가들과 군사적 대립의 여파를 우려하는 중국은 경제적으로 북한을 압박하는 조치를 더욱 적극적으로 취할 것이라고 전망
- 북한의 지난 7월 4일 화성-14형으로 불리는 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사에 성공했다고 밝히면서 7~8천 킬로미터 비행이 가능한 것으로 추정하면 미국본토의 서부연안이 사정권에 들어가는 것으로 미국을 직접 위협

○ 트럼프 행정부는 북한 핵 문제의 해결을 위한 군사적 수단을 사용하는 구체적 대안을 직접 고려하는 적극적인 행보를 보임

- 백악관의 대북 정책 검토(policy review)에 ‘군사공격(military strike)’이나 ‘레짐 체인지(체제 교체)’ 방안도 담겨 있는 것으로 알려짐

- WSJ은 약 2주 전에 케슬린 F. 맥파랜드 국가안보(NSC) 부보좌관이 국가안보관리들을 소집해 대북 정책을 제안하라고 지시했고, 대북 정책을 종합적으로 재검토하기 위해 북한 핵보유국 인정부터 군사조치까지 모든 옵션을 고려한다는 점에서 북핵 문제의 해결에 대한 의지의 표명
 - 영국 일간지 가디언은 사실에서 북한의 도발이 지속되면 “트럼프 행정부가 선제타격이라는 초강경 입장을 취할 가능성도 배제할 수 없다”면서 트럼프 대통령은 몇 년 전에 이를 언급한 적이 있다고 보도
- 미국의 틸러슨 국무장관은 북한에 대한 선제적 군사 공격을 언급하고 있는데 실질적으로 한국은 물론 일본에게도 심각한 문제로 인식됨(뉴욕 타임스의 분석)
- 미사일 발사를 멈추기 위한 단일의 공격은 선제공격이 아니라 방어적인 것이라고 주장하지만 한 번의 공격으로 북한의 미사일 발사시설을 무력화하는 것은 사실상 어렵고, 전시에 북한이 이동식 발사장치를 사용하므로 사전 공격의 효력은 무력한 반면 북한의 미사일이 동시에 발사되는 사태가 발생하면 미사일 방어시스템은 소용없는 상황
 - 북한의 무기고를 마비시키기 위한 일련의 사이버 공격은 일시적으로 북한의 핵 프로그램을 저지하고 포기하게 할 수 있을지 모르지만 북한의 미사일 시스템은 자체개발된 것이기 때문에 일시적 마비를 극복하고 작동될 가능성이 높고 결국 북한의 공포심을 자극하여 전면전으로 확대할 가능성이 높음
 - 2003년 이라크처럼 미국이 주도하는 북한에 대한 전쟁선포는 북한으로 하여금 침공을 저지하기 위한 핵무기 사용으로 이어질 것이며 이는 수백만의 사상자를 초래할 것으로 보임
- 트럼프 행정부는 초기에 북한에 대한 강경대응을 언급하면서 오바마 행정부가 추진했던 전략적 인내를 부정적으로 평가했지만 최근에는 북한의 대륙간탄도탄 발사와 6차 핵실험 이후 군사적 옵션과 구체적 제재를

병행하는 전략적 선택으로 정책전환이 이루어지고 있음

- 오바마 행정부의 ‘전략적 인내’는 미국은 북한이 의지하는 중국 당국을 압박하면서 북한의 김정은 정권이 핵탄두와 미사일 개발을 스스로 포기하는 신뢰할 만한 조치를 취하기를 기다리는 것을 의미함
- 힐러슨 국무장관은 “북한은 북미 간에 대화를 고려하기 전에 미국과 미국의 동맹국에 대한 불법적인 핵무기를 통한 위협을 중단하는 확실한 조치를 취해야 한다”고 주장하면서 중국을 핵심으로 하는 강력하고 새로운 제재조치를 압박하고 있다는 점에서 오바마 행정부의 전략적 인내와 유사한 방향으로 가고 있음
- 일본의 교도통신에 따르면 5월 9일 트럼프 대통령이 김정은 노동당 위원장과 정상회담 의사를 밝히면서 북한 체제 유지를 보장하는 4가지 카드를 중국을 통해 전달했다고 전해지며, 그 핵심 내용은 미국이 추진했던 북한 정권교체, 김정은 체제 전복, 남북통일 가속, 미군의 북진 등 적대적 대북 정책을 추진하지 않고 북한의 체제를 보장하는 내용
- 결과적으로 트럼프 행정부는 북한의 대륙간탄도탄 발사와 6차 핵실험 이후 북한의 비핵화를 추진하려는 강력한 정책의지를 가지고 북한을 실질적으로 압박하기 위해 군사적 조치가 현실적 대안임을 강조하는 한편 세컨더리 보이콧을 통해 대북한 직접압박과 중국을 통한 실효성 있는 경제제재를 추진
- 미국의 한반도 정책의 한계는 한반도가 가지는 지정학적 및 국제정치적 특수성에 기인하는 것으로 사실상 군사적 선택이 가능한 대안이 아니라는 것이 현실적 한계

○ 한국은 탄핵국면으로 정상외교가 사실상 6개월간 중단되었다가 2017년 5월 9일 대통령선거로 문재인 대통령이 당선되자 다음날 트럼프 대통령은 전화와 두 차례 정상회담을 통해 한미동맹에 관한 공조를 확인하는 적극적 행보를 보임

- 문재인 대통령은 한반도 주변 정세의 불확실성이 확대되는 가운데 한미동맹의 중요성에 양국 정상은 동의하고 한미동맹은 한국의 외교

안보 정책의 근간이라는 점을 들어 한미동맹의 중요성을 강조했고 트럼프 대통령은 북한 핵 문제는 어려운 문제이지만 충분히 해결가능한 문제이며 한미동맹을 단순히 좋은 관계가 아니라 위대한 동맹이라고 언급

- 총론적인 부분에서 안보에 대한 여론의 우려는 불식되었지만 북한의 6차 핵실험 도발 이후 사드배치, 사드비용의 부담, 한미 FTA 재협상과 같은 세부안전에 있어서는 양국 간에 이견이 희석되고 북한 핵문제 해결에 정책의 초점이 맞추어짐

○ 미국은 한국에 대해서 FTA의 재협상을 언급하면서 한국에 대해 경제적 위협

- 후보시절부터 강력한 보호무역주의를 주장해온 트럼프는 한국과의 무역적자가 2011년 132억 달러에서 2016년 276억 달러로 증가해 한미 FTA로 미국이 손해를 보고 있다는 것을 지적하고 이를 시정하기 위해 적극적 대응을 천명
- 미국의 무역적자를 해소하기 위해서 한국산 철강과 화학제품에 반덤핑 관세 부과를 예고했으나 실제로는 미국 내 산업계의 반대에 직면
- 2012년 한미 FTA 발효 이후 한국산 자동차와 전자 완제품 수입물량에 대한 관세를 단계적으로 축소해 왔는데 트럼프 행정부는 미국 국내 제조업의 생산과 고용을 개선하기 위해 관세를 부과하는 조치를 적극 검토해 왔지만 미국 내 기업은 원가상승 등의 이유로 이에 반대하기 때문에 FTA 재협상에서 과도한 관세부과는 어려울 것으로 판단됨

○ 트럼프 대통령은 초기의 신고립주의 정책에 대한 지향에서 선회하여 미국제일주의(America First) 원칙에 따라 북한 핵 문제에 대한 적극적인 행보를 시사

- 미국은 북한의 핵 타격 능력의 확대에 따라 비핵화를 위해 침수작전과 외과수술적 군사조치를 통한 레짐 체인지에서부터 평화협정과 정상회담 그리고 국교정상화의 평화적 접근까지 모든 가능성을 적극적으로 검토

- 중국에 대해 북한의 비핵화를 위한 공조를 요청하면서 중국이 협조하지 않으면 미국의 독자적 행보도 추진할 것을 시사하면서 미국이 『북한제재 및 정책강화법』에 포함된 ‘세컨더리 보이콧’과 ‘주요 자금 세탁우려국’ 등을 근거로 북한과 거래하는 중국 기업에 대해 경제제재를 적극 검토
 - 북한의 태양절에 맞춰 6차 핵실험 강행 가능성에 따라 미국은 칼빈슨 항모전단을 한반도로 배치하고 미 국방부는 5월 30일 태평양 마셜군도 과잘레인 환초에서 발사된 모의 ICBM을 캘리포니아 반덴버그 기지에서 발사된 요격 미사일이 격추하는 실험에 성공
- 한반도의 비핵화를 위한 긴장이 고조되는 상황에서 문재인 정부는 북한의 비핵화에 우선순위를 두지만 한반도의 전쟁을 피해야 하는 한반도 평화에 최고의 우선순위를 두면서 북한에 대한 제재·압박과 대화를 병행하는 방안으로 북한의 태도전환을 추구
- 문재인 대통령은 대선기간 동안 사드 배치에 대한 재고 또는 원점에서 재검토의 입장을 유지했고 다른 후보로부터 북한에 대한 주적개념에 대한 논쟁에서 안보 문제를 통한 사상검증을 경험했지만 6차 핵실험 이후 안보의 중요성을 이유로 사드 배치를 기정사실화함
 - 미국의 트럼프 대통령은 표면적으로는 남북대화를 지지하는 입장이지만 대화의 전제조건으로 비핵화의 진전을 내세우면서 대북강경정책을 유지하면서 중국에 대해 북한과 거래하는 기업, 금융기관 등에 대한 세컨더리 보이콧을 적극 추진
 - 문재인 대통령은 북핵 문제의 해결을 위해서 햇볕정책을 계승하는 것이 유효한 대안이라고 주장하는 근거는, 이명박·박근혜 정부 시기 10년간 북한을 고립시키는 강경정책은 북한의 핵실험과 미사일 개발을 가속화시킨 반면 노무현 정부시절 북한은 핵 원자로의 냉각탑을 폭파한 적도 있음에 주목
- 미국 내에서 한반도 비핵화를 위해 장기적으로 한반도에서 미군철수를

전제로 중국의 대북정책의 변화를 추구해야 한다는 주장을 제기하지만 소수의 목소리

- 미국의 정책 싱크탱크인 애틀랜틱 카운슬의 토드 로즌블롬 연구원은 북한 핵·미사일 문제 해결의 키를 쥐 중국이 움직이도록 주한미군을 철수하고, 그 대가로 중국은 대북지원 중단과 김정은 정권 붕괴를 이끌어 북한을 한국에 흡수 통일시키자는 구상
- 지난 25년간의 교착상태를 풀기 위한 방법으로 이전에 생각하지 않았던 새로운 대안이 필요하다는 사실을 전제로 한반도 비핵화 및 통일정책 구상을 발표
- 이러한 주장이 새로운 것은 분명하지만 북한의 흡수통일 과정에 미·중이 공동으로 관여하고, 미·중 및 다른 나라들이 북한을 재건하는데 드는 수백억 달러의 자금을 지원하자는 주장은 한국의 자주권에 대한 문제와 함께 주한미군 철수가 궁극적으로 김정은 정권의 붕괴로 이어질지에 대해서는 확신할 수 없다는 문제가 있음

4. 결론: 미국의 대동아시아 및 대북 정책에 따른 한국의 대응

- 오바마 행정부 당시 미국이 북한 핵에 대해 전략적 인내라는 모호한 태도를 취하는 동안 북한은 체제생존을 위해 주변국의 애매한 입장을 최대한 활용하여 핵무기의 소형화와 기술발전 그리고 발사체의 개발에 성공
 - 한국은 북한의 비핵화를 위해 중국과 러시아를 설득해 실효성 있는 대북제재조치를 추구했지만 효과를 거두지 못함
 - 북한이 ICBM 발사 성공과 6차 핵실험 이후 미국의 본토를 공격하겠다는 위협을 공공연히 표방하는 지금에 와서는 미국도 더 이상 상황을 방치할 수 없다고 판단하고 오바마 시기의 전략적 인내와 같은 사실상의 방치를 마무리하고 적극적인 대응
 - 미국은 북한의 위협을 엄중하게 인식하고 북한과 거래하는 중국의 기업과 은행을 대상으로 세컨더리 보이콧을 실행하고 있다는 점에서

이제까지 북한의 입장을 지지하는 차원에서 북핵 문제의 평화적 해결을 주장하던 중국도 이제는 더 이상 전략적 모호성으로 미국의 요구를 회피할 수 없는 상황

- 이런 새로운 국면에 한국은 보수진영이 주장하는 전술핵 도입이나 독자 핵무기개발과 같은 정책이나 진보진영이 주장하는 북한의 핵을 동결하는 조건에서 한반도평화협정 체결과 같은 성급한 정책결정보다는 한미공조에 중점을 두고 장기적으로 중국의 정책변화를 통한 북한의 비핵화를 유도하는 대응전략의 마련이 필요

가. 한미동맹의 효율적인 작동과 한반도 비핵화, 정확히는 북한 핵포기를 달성하기 위해서 사전에 풀어야 할 과제

- 북핵 해결에 한·미공조 체제의 효과적인 가동은 한·미동맹에 대한 신뢰의 문제로 보다 긴밀한 정책조율이 요구되고 있음
 - 북한의 핵개발과 미사일 시험이 계속되는 상황에서 미국은 북한 핵 문제의 해결을 대외정책의 우선순위를 높게 설정하고 한국도 북한의 핵보유국 지위를 인정할 수 없는 만큼 북한에 대한 한미의 정책공조가 주요 현안으로 부상
 - 트럼프 행정부는 북한에 대한 군사적 압박을 포함한 모든 수단을 동원하고 있고 중국에 대해서도 세컨더리 보이콧을 포함한 강경조치에서 남중국해에서 중국의 확장정책에 대한 대응에의 유화적인 입장까지 모든 수단을 동원하고 있음
 - 트럼프 행정부는 핵폐기에 대한 북한의 행동이 우선되어야 대화를 재개한다며 압박과 제재를 지속하는 강경한 입장을 고수하고 있어 문재인 정부의 대화와 제재의 병행노선과 불일치를 보임
 - 북한은 유엔제재가 지속되는 강경국면 속에서 문재인 정부는 국제사회를 통해 북한에 대해 800만 달러의 인도적 지원을 제공하겠다는 결정은 국내에서 부정적 여론이 다수 존재할 뿐 아니라 미국과 일본을 설득하는 데도 어려움이 따를 것으로 보여 문재인 정부의 대북 정

책 전환에 난제로 보임

- 북한의 핵개발과 미사일 위협이 현실적으로 나타날수록 한미동맹에 대한 한국의 의존은 보다 현실적인 대안으로 부상
 - 한국의 국내정치적 불안 속에도 사드(THAAD) 배치는 북한에 대한 방어력을 제공하며 한국의 안보에 실질적인 도움이 되는 한미동맹의 핵심 연결고리로 인식
 - 북한의 핵개발 등 한반도 안보위협이 드러날 때마다 미국은 핵미사일 탑재가 가능한 B-52전략 폭격기와 원자력 잠수함을 한반도 인근으로 파견하여 미국의 확장억제력을 제공하는 적극적인 행보를 보임
 - 한국이 핵공격을 받으면 미국은 핵보복을 결정하는데 결정의 주체는 한국이 아니라 미국이고 미국의 핵보복 결정은 한국의 이해가 아니라 미국의 이해에 따라 결정한다는 한계가 있다는 점에서 트럼프 행정부가 출범하는 시점에 맞춰서 한국의 입장에서 한미동맹에 대한 의존의 정도를 줄여나가고 전시작전권 전환의 시점을 재조정하는 노력이 필요

- 한미동맹의 신뢰와 관련하여 한국의 전시작전통제권(OPCON: Wartime Operational Control) 전환 문제의 순조로운 해결이 필요
 - 한·미 간의 전작권 전환은 노무현 정부시절이던 2006년 노무현 - 부시 정상회담에서 공감대를 형성하고 2007년 2월 국방장관회담에서 2012년 4월 17일 자로 전환에 합의
 - 이명박 정부는 천안함 사건을 계기로 전작권 전환 연기론을 주장, 2010년 6월 이명박 - 오바마 정상회담에서 전작권 전환 시기를 2015년 12월로 연기했고 박근혜 대통령은 대선후보자로서 2012년 당시에는 계획대로 전환을 공약했지만 2013년 정상회담 이후 이상기류가 감지되면서 2013년 7월 전작권 재연기를 제안했고 7월 23일 전작권 전환을 무기한 연기하기로 합의하여 오늘에 이르고 있음
 - 문재인 대통령은 후보 공약으로 “전작권 조기 환수를 위해서는 한국형미사일방어체계(KAMD)와 북핵에 대한 초전 대비가 가능한 킬체

인을 앞 당기겠다”며 “독자적 대북 핵심전력을 조기에 구축하면 임기 내 환수가 가능할 것으로 본다”고 강조

- 북한에 대한 효과적 대응을 위해서 한·미동맹과 미·일동맹에서 미국의 역할과 한일관계의 고질적인 역사 및 영토 문제에 대한 한국 국내여론의 부정적 시각의 해소가 필요
 - 미국은 오바마 행정부 시기부터 중국에 효과적으로 대응하기 위해 한·미·일 안보협력의 증진에 핵심고리인 한일관계의 개선을 지속적으로 요구해왔고 한일군사정보보호협정(GSOMIA: General Security of Military Information Agreement)과 위안부협정을 추진하도록 요청했고 박근혜 정부시절 상당한 결실을 보임
 - 한일군사정보보호협정의 경우 한국 정부는 모든 정보를 제공하고, 제공된 정보에 대한 사후 통제권한이 전적으로 일본에 부여되어 있고 보안감사와 같은 사후조치를 취할 권한도 행사할 수 없다는 내용을 독소조항이라 하여 국내 여론의 반대가 비등
 - 위안부 문제에 대한 한·일 간의 합의에 있어서도 일본은 2015년 12월 28일 합의에 대해 국가 간 합의를 존중하라는 입장을 고수하고 있지만 문재인 정부 출범 이후 대통령은 한국 국민 대다수가 위안부 합의를 수용하지 못하는 현실을 언급하고 조현 외교부 차관은 위안부 합의는 대단히 잘못된 합의라고 밝힘
 - 한일관계 균열의 상징처럼 되어버린 일본대사관 앞 소녀상의 추가건설과 관련, 일본은 대사소환, 통화스왑 중단, 고위급 경제협의 연기로 대응하면서 한일관계는 냉각기를 거치고 있어서 한미일 안보협력의 강화가 어려운 국면

- 사드 배치에 따른 한국 국내에서 발생하는 안보불안 요인의 가중과 정치적 갈등의 해소가 요구되는 상황
 - 초기에는 사드가 한반도에 배치되는 과정에 한중관계의 외교적 마찰과 함께 사드 배치에 따른 10억 달러에 달하는 비용 부담의 문제가

- 주요 현안으로 부상했으나 미국이 비용을 부담하는 것으로 결론
 - 트럼프 행정부는 출범 전부터 한국과 같이 미국과의 무역으로 흑자를 얻는 국가의 방위비를 미국이 부담하는 문제를 미국의 희생으로 지적하면서 주한미군 주둔비용 전액을 한국이 부담해야 한다는 주장을 근거로 ‘동맹의 의무’ 차원에서 한국의 방위비분담금 증액을 요구하고 있음
 - 환경영향평가를 우회하고 사드 배치를 추진한 관행을 문제인 정부가 비판하면서 원점에서 재검토하는 방침을 발표하자 박근혜 정부 시기 한미가 합의한 연내 사드 배치가 어려워질 수 있다는 점에서 한미동맹의 균열을 우려하면서 매티스 장관은 “사드의 한국 배치는 실질적 문제”로 규정하고 배치 철회는 없다는 점을 확인
 - 북한이 ICBM급 미사일 발사에 성공하자 문제인 대통령이 사드 추가 배치를 지시함으로써 한미 간의 갈등은 봉합되었으나 국내의 갈등이 확대되고 있음
- 트럼프 대통령은 한·미 FTA를 불공정 협정으로 규정하고 재협상을 통해 무역적자를 해소하겠다고 공언한 상태에서 안보 문제에 따라 우선순위가 밀려있기는 하지만 향후 한미관계의 주요 이슈로 남아 있음
- 트럼프는 4월 27일 로이터와의 인터뷰에서 한미 FTA를 “끔찍하고 받아들일 수 없는 협정”으로 규정한 뒤, 북미자유무역협정(NAFTA) 재협상이 끝나는 대로 한미 FTA 재협상을 하겠다고 공언
 - 한미 FTA 재협상이 미국의 의도대로 이루어지면 2017년부터 2021년까지 향후 5년간 수출 손실이 최대 169억 9,300만 달러 그리고 일자리 손실이 15만 4천 명에 달할 것으로 추정되어 국내 경제의 손실이 예상
 - 6월 30일 한미정상회담 이후 미국의 트럼프 대통령이 한미 FTA 재협상을 공식화하였지만 한국의 입장은 한미 FTA가 양국 모두에 이익이라며 정말 미국만 손해를 보는지 분석을 먼저 하자는 입장
 - 트럼프 대통령은 협상 1순위로 언급하던 철강에 대해 무역확장법 232

조 조사에 따른 수입산 철강에 대한 관세 조치는 당분간 보류한다는 취지로 답한 배경에는 자동차 산업 등 미국 내 수입산 철강제품 사용 업계의 반대와 유럽연합(EU) 등 상대국의 보복조치 가능성이 영향

- 한미 FTA 협상을 시작하면서 회의장 선정을 둘러싸고 한국과 미국 간에는 신경전을 펼치고 있는 상황에서 미국의 산업계에서는 한·미 FTA의 재협상에 대한 부정적인 입장을 보이는 만큼 재협상은 소강 상태를 맞고 있음



동북아 국제관계에서 새로운 분쟁이 발생하기 시작한 원인은 중국의 개혁·개방 정책 추진의 성공과 이를 바탕으로 한 중국 공산당 통치능력 강화와 그 영향력이 정치(공산당의 정치이론에 근거한 중앙집권제)·경제(개혁·개방정책)·군사(군사현대화)·사회(중국적 특색이 있는 사회주의 사회 건설)·문화(사회주의 중국 국가상황에 맞는 정신문명 건설) 등 다방면에서 중국 내뿐만 아니라 외부에도 영향력을 미치고 있기 때문이다. 동시에, 중국 정부가 권위주의 정부체제로 국력신장에 힘쓸 수 있는 동력이라던 현 시진핑(習近平) 정부인 중국 공산당 지도부의 국가 지도능력이 과거 어느 때보다 강해졌기 때문이며, 이에 따라 ‘핵심(核心, 당·군·정의 지도자를 지칭함)’이 영도하는 공산당 정부가 이끄는 정부가 ‘중국의 꿈(中國夢)’이라는 비전(Vision) 아래 추진하는 ‘일대일로(一帶一路)’라는 중국 발전전략은 장기간 유지될 것으로 보인다. 과거 유교적 가정·사회·교육·행정질서를 유지하던 중국의 정치는 실제적으로 정치와 군사 측면에서는 법가(法家)적인 통일되고 강한 정치를 선호했다는 점을 생각하면, 오늘날 중국 정치는 우리가 일반적으로 접할 수 있는 중국 사회·경제와는 다른 조직적 세력인 공산당이 존재한다는 것을 간과해서는 안 될 것이다.

본 논고에서는 한반도에 위치한 한국의 입장에서 동북아 국제정세를 살펴보고, 현재의 한중관계를 점검하며 한중관계의 변화를 전망해 보려고 한다. 또한, 한중관계를 보는 관점에서의 그룹이나 학자들의 인식의 차이를 분별함으로써 국익에 도움이 되는 대외관계에서 한중관계의 근본적 과제와 그 해결방법을 살펴보는 데 목적을 두었다. 예를 들어, “왜 한중관계가 중요하게 보이는가?” “한미관계와 한중관계에 영향을 미치는 동인은 무엇이며, 남북한관계는 한미관계 및 한중관계에 어떤 영향을 미치는가?” 등을 알아보는 것도 그 내용의 일부일 것이다. 본론에서 설명하는 한중관계가 갖고 있는 구조적 모순이란 한중관계의 역사적 변화와 두 나라 국가 정체의 상이함과 그 전략목표의 다름에 따라 국제관계에서 두 나라가 강대국들의 세력경쟁 상황에서 어떻게 반응하며 어떤 모습으로 나타나는지 그리고 발생하는 갈등의 해결점은 무엇인지 알아보는 것을 말한다. 즉, 분쟁발생의 원인은 어디에 있으며, 그 근본적 문제를 해결하기 위해 관련국은 중장기적으로 어떠한 노력을 해야 국가관계를 발전적으로 유지할 수 있는지 알아보는 것이다.

결론에서 남북한관계 및 한미관계 특수성과 안보의 중요성을 무시하지 않으려는 것은 한국 국내정치의 상황과 관련도 있고, 현시점에서 한미동맹의 중요성을 묵시할 수 없다는 국제정치적 현실 때문이다. 이것은 현재 한미·한중관계에서 한국의 대외정책 기본구조라는 것이다.



동북아 패권경쟁과 한국 대중국 외교의 성찰*

김진호

단국대학교 정치외교학과 교수

1. 들어가는 말: 한국이 중국을 보는 시각과 중국이 한국을 보는 시각

- 문제 제기: 한중관계 관련 데이터의 필요성
 - 1992년 한중수교 이후 한국 정부와 기업에 있어 중국(대륙)은 경제적으로 기회의 지역이자 북한 문제를 해결하기 위한 중간지대나 협력의 대상으로 생각되었고, 일반인들에게는 중국은 역사·문화·사회적인 면에서 우리에게 금지되었다가 개방된 신비한 지역이었음
 - 이에 중국과 관련된 업무를 하는 사람들은 현업을 중심으로 중국에서 인적 네트워크를 형성하려고 노력했는데, 이러한 상황에서 한국 정부는 양국관계의 포괄적이고 좋은 전망을 내놓았던 것이 과거의 상황임. 그리고 이 상황에서 한국 정부와 기업은 자본력·기술·산업경쟁력 우위라는 장점으로 중국 정부와 사람들로부터 대우를 받아 왔음. 그러나 중국이 정치적 안정을 유지하며 빠른 시간에 산업혁신을 이루어내며 국가인프라 건설과 동시에 인재를 포함한 소프트 파워·경제·군사력을 동시에 발전시켜 실제적으로 세계 G2의 위치에서 그 영향을 발휘하게 되었는데, 이 과정에서 한국은 IMF경제위기와 기타 국내 상황으로 제대로 중국의 변화를 관찰하지 못하고 그 결과만

보게 되었음. 혹은 관찰했다더라도 그 변화가 너무 빨라 이것을 한국사회에 전달하는 데 문제가 있었다고 봄

- 한국은 한미동맹의 구조에서 안보를 유지하며 경제성장률을 유지하다가 새로운 경제동력을 확보하기 위해 사회주의 국가들과도 수교를 맺은 지도 20여 년이 되는데, 중국의 이와 같은 변화와 발전은 우리에게 ‘강 건너 불’과 같이 실제적으로 그 체험지수가 높지 않아 중국의 정치적 흐름과 방향을 제대로 파악할 필요를 느끼지 않았을 뿐더러, 중국 정치의 기본 구조인 공산당의 체제와 운영시스템도 제대로 분석할 필요를 찾지 못했음
- 그리고 현재 한국은 남북이 대치하는 상황에서 기존의 전통적 국제관계를 중시하면서도 거대해진 중국과 상대해야 하는 어려운 입장에 처하게 되었고, 게다가 북한의 도발은 동북아 국제정세에서 한국을 더 어렵게 하고 있는 상황임.¹⁾ 즉, 한반도 주변의 강대국들과 한국의 관계란 남북한 대치상황 속에 북한의 도발로 한반도 주변 국제정세가 복잡하게 만들어진 위기 국면에서, 한국이 대북 안보 문제를 포함하여 동북아 국제관계에 반응하고 있는 형세라고 할 수 있음
- 한국은 국가 건국 이후 중국(중화인민공화국) 외부의 전문가들이 갖고 있는 지식에 의존해 중국을 바라보았기에 중국 공산당의 의도를 정확하게 파악하는 안목을 키우지 못했고, 항상 외국의 자료와 일부 전문가의 경험에 의지하여 중국을 이해해 왔기에 판단과 현실의 괴리가 있었음. 즉, 초기 대만이나 미국 등의 자료에 기초해 적대국으로 중국을 연구하였는데, 중국 자료를 수집하기 위해 드나들던 한중수교 이전의 홍콩지역의 중국연구도 ‘사회주의 국가 중국’에 대한 연구이기에 중국을 긍정적으로 연구해 온 것은 아니라고 할 수 있고, 이러한 이유로 우리와 체제가 다른 ‘사회주의 국가로서의 중국’ 연구는 아직도 중국연구의 주류라고 할 수 있음
- 동시에 한미동맹을 강조하는 입장에서 중국연구라는 것도 미국 내 연구방향과 유사점을 유지하기에 학문적으로도 한국의 중국 정치연구는 중국 자체의 연구나 주장과는 배치되는 부분이 많음. 또한, 이러

- 한 연구내용이 사회에서 판단의 기준으로 작용하기에 한국사회에서 중국이 주장하는 바와 같은 방향으로의 중국연구는 힘들 것으로 보임. 즉, 중국이라는 특수한 국가를 연구함에 있어 기존 냉전적 사고의 연구나 서구나 일본의 연구에 기초하여 중국을 연구하다 보니 중국의 정치적 이론이나 가치관은 한국학계나 중국 관련 연구부서에서 단지 ‘중국의 주장’으로 여겨지고 있음. 그러나 중국의 정책을 연구함에 있어서는 냉전적 의식을 뛰어넘어 우리나라의 국익을 목표로 하는 중국 정체의 핵심과 그 운영체제를 연구할 필요가 있다고 봄
- 한국은 대만, 홍콩과 같이 1970년대 후반부터 덩샤오핑(鄧小平) 등 개혁파가 추진하던 중국의 개혁·개방정책에 대해서도 ‘반신반의’한 점이 있음. 즉, 우리는 대만이나 홍콩의 학자들과 같이 “중국은 사회주의체제이기에 성공하기에는 오랜 시간이 걸릴 것이다.”라고 예측하였으나 중국의 경제적 발전과 국가경쟁력 증가는 예상보다 빠른 시기에 이루어졌음. 우리는 이에 대한 대비 부족으로 중국에 진출한 한국기업의 산업경쟁력이나 한국 제품경쟁력이 약화되고 있고, 국가 경제력이 중국에 미치는 영향력도 축소됨으로써 중국의 한국에 대한 처우도 바뀌었다고 볼 수 있음. 즉, 현재 중국의 한국에 대한 제재도 중국에 있어 한국제품이나 자금의 효용가치가 낮아져서 나오는 현상이거나 혹은 이미 강성해진 중국이 한국을 중국식으로 길들이기 위한 전략으로 보이기도 함. 그러나 중국의 입장에 있어 한반도라는 지정학적 위치는 매우 중요하기에 중국이 쉽게 한국과 북한을 멀리할 수 없는 상황임
 - 한중 지도자의 상호방문이나 최근에 진행된 한반도 내 사드(THAAD) 배치 문제를 보면 한중관계의 중요성이 다시 역으로 증명된 것이라 할 수 있음. 그러나 한중관계가 과거 인적 친분에 과다히 의존하여 상호 분쟁을 예방하고 관리할 수 있는 시스템이 부재했거나 때로는 중국의 일방적 대화단절로 서로 소통의 기회가 적었던 것은 사실임
 - 또한 우리가 우리 입장에서 중국을 이해하고 있는 틀로 중국과 협상하면서 그들로부터 좋은 결과를 얻을 수 있을 것이라는 판단을 한 것

도 결과적으로 좋은 결과를 얻지 못한 원인이었다고 봄. 예를 들어, 회답에서 공산당 통치자들은 그들이 전통적으로 지양하는 방향과 우리가 요구하던 내용이 배치되는 부분이 있는 경우 우리의 소기의 의도를 무시하거나 부인하는 경우가 많은데, 이러한 회답에는 정부가 기존의 구축된 데이터를 활용한 시뮬레이션을 통해 효과적인 협상을 진행했어야 한다고 봄. 즉, 미국과 협상을 진행하기 전에 사전 연구와 준비를 하듯이 중국과의 협상에도 이러한 것이 필요한 시기임

- 한 예로, 중국과 협상에서 북한 문제에 관한 것이나 한미동맹에 관한 내용은 공산당의 정치이념에서 쉽게 우리의 입장을 이해하거나 받아들이기 어려운 원론적인 부분이 있기에 이와 관련된 문제는 우회적이며 간접적인 방법으로 그 효과를 극대화할 수 있는 외교 전략을 설정할 필요가 있었다고 봄
- 한중관계의 효과적 데이터 관리란 수교 전 단계부터 한국 정부가 중국과 교섭하는 과정에서 중국 정부 인사들과 교류 및 회의했던 내용과 경험 그리고 중국 공관에서 일했던 사람들의 중국에 대한 정치·외교적 노하우를 말하는 것으로, 이러한 데이터가 체계적으로 정리되어 외교협안 결정에 적절하게 활용되면 좋을 것으로 보임. 즉, 한국의 입장에서 중국 문제의 정확한 분석을 위해 전문가들의 경험과 연구업적 데이터를 종합적으로 관리할 필요가 있다는 것임. 정책결정에서 전문가들의 의견도 중요하지만 기존 데이터를 구축하여 중국 정치의 흐름과 방향을 추적할 수 있는 시스템 구축도 중요하다고 봄

○ 한국 정부, 학자, 경제, 언론·문화인, 일반인이 보는 중국²⁾

- 중국연구와 분석에는 언어능력과 기존 연구지식 및 중국 사회·문화에 이해가 종합되어야 함. 때문에 인문학적 중국연구가 언어와 문화에 기초하여 중국연구의 시작이라면, 정치학적 중국연구에서 공산당 체제와 운영방식에 대한 연구와 분석은 자료수집과 그 내용에 접근하기 어려운 고난도의 작업임
- 중국연구학자들이 보는 중국에 대한 시각은 전 세계적 국제관계의

틀에서 한중관계를 보는 시각도 있고, 한중관계의 틀로 동북아 국제 정치를 보는 시각도 있고, 한미관계와 미국의 세계정치의 틀로 한중 관계를 보는 경우도 있음. 또한, 일부는 한반도의 현 상황에 기초하여 한중관계를 보는 경우가 있는데, 이러한 경우 남북한관계의 틀도 한중관계와 비교하며 보는 현상도 발생함

- 중국연구에서 자신의 연구와 경험에 근거한 접근법은 그들이 공부한 지역과 전공에 따라 자신이 접해보지 않은 지역의 내용을 흘시하거나 혹은 자신이 공부한 내용으로만 중국과 중국의 현상을 분석하려 하기에 중국을 실제적으로 이해하고 중국인과 소통하는 데는 문제가 발생할 수 있다고 봄. 이러한 사례는 한미나 한일 간의 대화 혹은 한·대만 간의 소통에서도 비슷한 상황이 나올 수 있는 것으로, 상대방 국가에 대한 적절한 이해와 연구는 해당 국가의 연구와 그 지역 사람과 소통하는 데 매우 필수적인 조건이라 할 수 있음
- 한국에서 중국을 관찰하는 방법은 기존 대만에서 중국을 적대국으로 연구하던 ‘부정적인’ 시각으로의 연구와, 구미(歐美)의 ‘민주·자유·평등·인권’에 기반을 둔 중국 정치의 비민주적(독재적) 체제를 ‘중국적 특색’³⁾으로 인정하지 않고 사회주의 적대국가로 분석하는 연구가 중심이었음. 이에 공산당 지도체제의 조직적인 통제력을 중요하게 여기지 않아 중국에 새로운 ‘민주화’의 변화가 올 것이라 판단하게 되었다고 봄. 즉, 연구에서 우리가 분석하고 바라는 방향으로 중국이 변화하기를 원하는 의도가 있었다는 것임. 그러나 중국 공산당의 통치는 아직까지 평탄한 상황이라 볼 수 있음. 부정적 시각의 중국연구는 중국 국가체제와 그 통치그룹인 공산당을 제대로 파악하지 못하게 할 수도 있는 요인으로 보이기에, 연구를 위해서는 잠시 그 선입견을 내려놓을 필요도 있다고 봄
- 한국의 중국연구자 중에서 서구에서 공부하고 중국에서의 경험이 있는 경우 중국을 분석하는 접근성이 뛰어나지만 ‘중국적 특색’이라는 중국 국가 정황을 이해하는 데까지는 한계가 있는 상황임. 또한, 최근 중국에서 오랜 기간 체류하며 공부하고 돌아온 사람들은 모든 문제

- 를 ‘중국적 특색’으로 분석하는 경향이 있는데, 중국적 특색이란 함의가 갖고 있는 그 세부 내용에 대한 이해도 필요하다고 봄. 중국적 특색이란 사회주의 중국의 정체(政體)로 정치·행정·군사·문화·사회 등 모든 부분에서 중국이 다른 나라와 다른 자신만의 체제를 얘기하는 것으로 간단히 얘기하면 공산당이 이끄는 중국을 얘기하는 것임
- 한국의 학자 중에 대만에서 유학하며 중국(대륙)을 적대지역으로 보며 공부를 한 세대나, 홍콩·싱가포르 등에서 공부한 유럽적 가치관으로 중국을 연구하던 세대, 그리고 중국에서 중국적 가치관을 배우고 공부한 세대의 학자들에게는 구미(歐美)에서 공부한 학자들과 차이가 나는 부분이 있음. 즉, 이들은 중국의 변화를 바라면서도 현실적으로 중국을 두려워하거나 개인적 목적을 위해 중국의 현실과 가까이 하려는 성향도 있다는 것임. 그 이유는 중국사회에는 사회주의체제와 다른 인간적인 매력이 존재하기 때문인데, 이러한 사회문화적 매력 때문에 연구자들은 때로는 중국 정치의 실체를 혼동할 때도 있음
 - 반면, 서구에서 공부한 학자들은 중국의 문제점을 직시하며 그들과 서구식 토론이나 협상을 하려고 하는데, 중국인들은 한국인과 협상을 할 때 우리가 한국인이라는 이유로 중국식 혹은 동양식 협상을 하려고 함. 즉, 중국을 연구하는 방법론적인 문제는 중국을 적대국으로 연구하는지 혹은 협력대상으로 연구하는지에 따라 그 분석내용이 다를 수 있고, 중국인들은 우리가 서구적 사고를 갖고 있어도 우리를 동양적 사담으로 받아들여려 아전인수나 유아독존적 사고가 작용한다는 것임
 - 동양식 접근이란 우리가 일반 사교자리에서 교재 할 때 그들과 친해질 수 있게 하는 촉매제 역할을 하지만, 이러한 방식으로 쌍방이 의도한 최종 협상결과를 도출하기에는 어려움이 있음. 즉, 이러한 양자간의 선입견과 주관은 서양식 협상에 익숙한 우리가 중국과의 협상에서 서로의 목표점을 찾지 못하고 쌍방이 서로 자신들의 입장과 관념으로 받아들이며 회담의 결과를 도출하기 어려운 결과도 발생하게 함. 즉, 한국인과 중국인의 국가관, 국가체제 및 대화방식을 포함한 교류방식에 대한 학습을 통해 상대방의 의도를 정확하게 이해하고

자신의 의사를 적절하게 전달하는 것이 한중 양국에는 중요하다고 할 수 있음. 다시 말하면 한국인과 중국인은 더 자주 만나 형식과 본의를 파악하는 연습이 되어야 서로의 의도를 더 잘 파악할 수 있게 된다는 것임⁴⁾

- 중국연구를 구미에서 한 경우나 중화권지역에서 한 경우 모두 일반적으로 중국에 대한 접근 방식에는 차이가 나지만 현장경험과 조사를 통해 이러한 문제가 해결될 수 있다고 봄. 그러나 같은 중화권이라도 중국 정부나 사회에 대한 시각이 다른 지역인, 예를 들어 대만이나 홍콩 혹은 싱가포르지역의 중국연구도 서로 같은 연구대상을 연구하지만 그 목적이 다른 이유로 다른 시각과 견해를 갖고 해석하게 되는 부분도 있음. 즉, 다각적으로 중국을 연구하기 위해서는 중국을 연구하는 여러 나라의 기관들을 통해 중국연구 내용을 섭렵하는 것이 좋을 것임. 예를 들어, 러시아, 인도, 베트남, 싱가포르, 대만 및 일본과 구미의 중국연구를 통해 중국을 보는 시각과 핵심 정책이나 그 방향을 찾아낼 수 있다면 중국을 보는 여러 시각을 통해 중국 공산당 정부나 관료들의 의도를 파악할 수 있는 능력을 배양할 수 있다고 봄
- 한국 정치인들이 중국을 보고 접하는 방법은 이들이 중국 지도자급과의 교류를 위해 정치적 만남을 하면서 형성되는 것을 말하는데, 이들은 중국 정치인들의 사고와 행위를 직접 경험할 수 있는 위치에 있기에 이들이 중국에 대한 이해를 잘 하고 있다면 중국 정치의 흐름을 잘 파악하고 그들에게 우리의 입장을 전할 수 있는 있는 통로가 될 수 있다고 봄.⁵⁾ 일반적으로 한국 정치인들은 개별 배경과 정치적 성향에 따라 중국을 이해하고 보는 시각이 서로 차이가 나지만, 정치인들은 중국 지도층과 교류하기 위해 인간적 접근방법을 많이 활용하며 교류에서 서로의 관계를 배려한 정치적 술어를 많이 사용함. 이러한 측면에서 중국 측에 우리의 입장을 중국인이 잘 이해할 수 있도록 설명을 할 수 있는 능력은 정치인이나 외교관 및 기업인 모두가 배양해야 할 부분이라고 할 수 있음
- 언론의 경우, 한국의 언론이 중국에 대해 그리 우호적이지 않은 이유

는 한국 언론의 초점과 대상이 한국사회이고 그 참고하는 내용이 서방의 뉴스공급처이기 때문이라고 볼 수 있음. 또한, 한국사회에 중국 사건을 보도하면서 한국 언론의 지위를 유지해야 한다는 측면도 있지만, 한국의 언론은 일반적으로 한국에서 한국사회의 부패와 문제점을 지적하듯이 이를 중국에 대해서도 적용하기 때문에 반중국정치적 보도가 많이 나올 수 있음

- 즉, 한국의 언론기능이 자유로운 반면에 중국은 언론이 정부에 통제를 받기에 중국 정부와 중국인이 보기에 한국의 언론이 이상하게 보이는 것임. 그러나 한국의 언론이나 중국의 언론은 모두 매체를 통해 직간접적으로 한국과 중국을 사람들에게 좋게 혹은 나쁘게 보도할 수 있어 그 영향력이 크다고 할 수 있음. 최근, 일부 중국 전문가들의 경우, 중국을 알리거나 이에 대한 이해를 돕는 기사도 꾸준히 내보내고 있는 상황이고 객관적으로 한국과 중국을 보자는 시도의 기사도 나오고 있음. 그러나 중국사회가 언론과 표현의 자유가 제한되어 있다는 것은 한국 기자들에게 중국 공산당에 대한 반감으로 작용하고 있음
- 1990년대 중후반부터 중국으로 파견을 나가거나 사업이나 유학 등으로 중국 각지에 거주하는 사람들이 늘어나면서, 일부 한국인들은 중국사회의 특징에 대해 부분적으로 이해하기 시작하면서 자신의 사업 및 현업과 관련이 있는 부분에서 정서적(情緒的)으로 중국을 인정하며 중국을 좋아하는 부류도 생기게 되었음. 이들이 이해하는 중국이란 생활을 통해 중국사회와 중국문화의 특징을 개인적 관심이나 인적관계를 기초로 이해하는 것으로 개별적이고 다양한 이해라고 볼 수 있음. 그러나 이러한 개별적 이해가 중국의 지역사회와 사람들을 이해하는 데는 아주 소중한 자료가 될 수도 있다고 봄
- 이러한 중국과 연관이 있는 사람들의 중국사회에 대한 개별적 이해와 한국의 대중정책과는 일부 차이가 있는데, 국가는 한국과 국제환경을 두루 살펴보며 종합적 국익에 중점을 두기 때문임. 이들이 가끔 한국 정부의 정책에 불만을 표시하는 것은 그들이 처한 환경이나 인

지능력에 따라 중국의 비중이 커졌기 때문이라고 보임. 그러나 다른 한편에서 이들은 중국사회를 조금 더 가까운 데서 직접 체험하며 지내고 있는 중국 전문가들로 이들이 갖고 있는 중국에 대한 인식과 경험은 중국의 현황과 변화를 파악하는 데 도움이 되는 것임

- 한국에는 중국어나 중국문화와 인연이 없고 한국의 전통적 한미동맹과 한국과 국제사회에 관심을 갖고 있는 사람들이 많은데, 이들은 중국의 가치관이 세계 보편적 가치관과 차이가 난다고 판단하고 중국 정부나 그 사회에 부정적인 사고를 갖고 있는 경우도 있음. 즉, 중국과 접촉이 적은 사람일수록 중국에 대한 호기심은 있으나 선입견은 좋지 않게 갖고 있는 경우도 많음
- 이들은 민주나 인권 등의 문제에서 중국 정부를 인정하지 않으며, 특히 일당독체체제의 중국을 더욱 인정하지 않으려고 함. 이런 사람들의 경우 중국의 한국에 대한 경제제재에 극히 더 불편함과 불공정함을 표현함. 그러나 한미동맹과 한국안보를 중시하는 사람들이 모두 중국을 경시한다고 할 수는 없는 것이며, 이들은 한국과 미국 그리고 중국이라는 국가의 가치관에 평등과 민주와 같은 보편적 가치를 그 잣대로 갖고 있다고 볼 수 있음. 또한, 전통적으로 한국인이 갖고 있는 중국이라는 이미지는 대국(大國)이라는 이미지인데, 중국 정부가 최근 대외적으로 처리하는 내용을 보면 대국적이지 못하다는 생각을 갖고 중국을 비난하기도 함
- 개인적으로 한국전쟁에서 한국이 미국과 연합국으로부터 도움을 얻고 경제적으로 발전하여 세계사회에 이바지하게 된 우리의 현대사를 경험하거나 학습한 사람들은 미국의 민주적 가치관에 더 많은 관심을 갖고 있다고 볼 수 있음. 이러한 이유로 중국에 대한 이해를 서방 민주국가와 비교하는 과정에서 중국의 민주화 정도가 낮다고 판단하게 되며 중국의 비민주적체제를 비난하게 됨. 즉, 이들은 중국의 ‘특수 상황’을 인정하지 않고 개인적 경험이나 인류보편의 가치에서 중국사회를 보려는 부류라고 할 수 있음
- 일반인에 있어서 한국인이 중국을 보는 시각은 아주 여러 가지인데,

중국과 인연을 맺고 중국인과 교류하는 사람들은 한국의 국가정책보다 그들의 중국에 대해 개인적 인연을 소중히 여기며 자신이 갖고 있는 중국 관련 지식을 통해 중국과 세계 그리고 다시 한국을 보는 경우도 있음. 수교 후 계속하여 중국에서 장기간 거주하는 한국인들이 늘어나면서 이러한 부류의 사람들도 증가하고 있는 추세임

- 이들은 한중관계의 문제를 그들의 현실적 관계와 정서 및 개인적 전문성으로 보게 되는데, 중국사회의 특성상 그곳에서 학교를 다니거나 혹은 많은 친구들과 교류하거나 사업이나 장사를 하면서 그 문화에 익숙해지면서 이러한 판단이 한중관계의 기본 평가척도로 작용하게 되기도 함⁶⁾
- 일부 한국인들 중에서 중국 전문가나 중국 관련 영역별 전문가가 되기 위해 노력하는 사람들도 중국인들과 접하면서 중국인들의 사고를 대변하는 듯한 역할을 하게 되기도 하는데, 중국정치적인 체제와 중국문화적인 사회를 쉽게 혼동하며 중국적 생활습관과 가치관의 영향을 받는 경우가 있음. 이런 경우 개인이 터득한 문화적 경험에 따라 중국적인 것을 미화하게 되는 경우도 생김. 혹은 이런 가치관이나 표현방식으로 중국과 소통하며 이것이 평상시 한중관계를 보는 기본틀로 바뀌게 되는 경우도 있음⁷⁾

○ 중국 정부와 사회 그리고 중국인이 보는 한국에 대한 시각

- 중국 정부의 입장이나 중국인들의 국제적인 감각은 오히려 동양적이거나 혹은 사회주의적 조직사회에 기반을 둔 봉건시대 귀족이나 백성과 같은 면도 있음. 그리고 이들은 현실적인 사회주의체제를 받아들이고 그 안에서 생존하는 방법을 터득하고 있는 사람들임. 이들의 기본적 특징은 좋은 선물을 주거나 체면을 유지시켜주면서 실제적으로 자신에게 이익을 주면 쉽게 친구가 되는데, 이는 중국인들이 전통적으로 실제적인 이익을 주어 문제를 해결해야 한다는 실리(實利)와 체면(體面)을 동시에 존중하는 관습적 행위라고 할 수 있음. 그래서 한중관계에서도 양국의 관계는 호혜평등에 기초한 교류가 이

루어져야 오랜 관계를 유지할 수 있다는 것임

- 현재 중국은 강대국으로 대접받고 싶어 하며 이에 상응하는 대가를 바라는 것이기에 한국에 대해서도 은연중에 그러한 표현이나 행동이 나올 수도 있다는 것임. 앞으로 한중관계에서 양국 정부나 양국 국민이 서로가 서로를 존중하는 기본 틀은 정상적인 양국관계를 유지하기 위해 필요한 조건이 될 것으로 보임. 즉, 상호비방을 줄이고 협력할 수 있는 공간을 획득하는 것은 양국의 장기적 관계에 도움이 될 것으로 보임
- 일반적으로 중국은 국가정책과 그에 상응하는 언론과 공무원과 학자들의 의견이 대부분 중국 정부의 입장을 대변하듯이 통일되어 있는 상태임. 비록 일부 다른 의견을 갖고 있는 사람들도 있겠지만 이들은 정부정책에 영향을 미칠 수는 없고, 만약 가시적인 행동을 하는 경우 중국 정부로부터 보이지 않게 제재를 받게 될 수 있음. 이러한 이유에서 중국 정부의 정책이나 의견을 알기 위해서는 공산당 체제(體制) 안에 있는 사람들의 의중을 파악하는 것이 중요한데, 이들은 개인적 의견보다는 당의 의견을 자신의 의견처럼 표현하는 경우가 많음
- 중국 정부의 정책과 다른 시각에서 중국을 보고 있는 또 다른 중국지역은 아마 대만(혹은 홍콩의 일부세력)일 듯한데, 대만은 중국대륙과 대립하는 시각에서 한국과 단교 후 한국의 유용성을 보며 각 상황을 판단하고 있음. 이러한 이유는 한국과 대만은 통일 문제에서나 중국과의 관계나 국제사회에서의 관계에서 서로 유사한 면도 있지만 상호 경쟁하며 상대방이 자국에 유리하게 작용하길 바라면서 서로 협력하는 측면이 있기 때문임. 그러나 이러한 한·대만 간의 협력은 중국의 입장에서 그리 유쾌하지 않을 것인데 이는 중국이 주장하는 '하나의 중국정책(One China Policy)'에 그 선명한 의지가 표현되어 있는 것임. 한국의 중국연구에는 아직도 대만(구 중화민국)의 연구방법으로 중국을 보는 틀도 존재하고 있는 상황이기에 한국의 중국연구에 대만은 아직도 영향을 끼치고 있고, 이는 미국의 중국연구와 일부 유사한 부분도 있다고 할 수 있음

- 이들(대만 등 중국대륙 외부 중국인과 중국 특별행정구 중국인)이 보는 한국인과 중국대륙의 중국인이 보는 한국인에는 공통점이 있는데, 이는 ‘근면하게 열심히 일하고 생활을 즐기는 똑똑한 민족’이라는 것임. 즉, 전체 중국인들이 보는 한국인에 대한 공통적 의견은 경제와 문화적으로 발전된 국가에서 열심히 일하고 부지런히 생활을 즐기는 민족이라는 긍정적인 평가임. 반대로 부정적인 견해도 있는데, 이는 한국인들은 민족주의적 요소가 강하며 생활리듬이 빠르며 남에 대한 배려가 조금 부족하다는 것임. 그러나 중국의 인민들의 사고에는 중국 공산당이 오랜 기간 북한과의 관계를 우호적으로 선전하여 왔고 과거 한국전쟁의 ‘항미원조(抗美援朝)’ 정신을 강조해 왔기에 아직도 북한에 대해 동질감을 느끼는 이미지가 남아 있는 것도 사실임
- 중국의 공무원, 학자 및 상인 및 일반인들의 한국에 대한 감정은 중국인적 정서와 지역적 정서의 차이에 따라 표출되는데, 여기에는 민족주의적 감정도 많이 작용함. 개인적으로 한국과 한국에 대한 감정이 없던 사람도 정부의 정책홍보에서 한국에서 중국의 국가이익에 반대하는 정책이나 행동이 있다는 언론보도가 나오면 중국 인민들은 혐한(嫌韓)으로 그 애국민족의 정신을 불태우고 정부정책에 호응하는 적극적 반응을 보임. 개인적으로 중국인들은 중국민족이나 중국이라는 국가 앞에서는 단결된 모습을 보이는 것으로 애국애족을 표현하는 모습은 중국 근현대 역사에서도 많이 나오

2. 중국의 동아시아 전략과 대한반도 정책

○ 동아시아 국제정세

- 최근 동아시아에서 중국의 경제·군사적 부상에 따라 세력전이가 일어날 수도 있다고 주장하는 학자도 있지만, 미국 주도 세계체제의 안정성을 신뢰하는 학자들은 이러한 세력전이 가능성을 낮게 보고 있음. 그러나 중국이 경제력을 기반으로 군사력을 증강하고(軍事崛起)

있는 것은 바로 중국이 아시아의 맹주로 나오기 위한 전략이 있기 때문으로 보이며, 이러한 중국의 변화에 미국은 동아시아에서 그 역할을 더 강화할 수밖에 없는 상황으로 보임

- 미국이 태평양지역에서 추진하는 전략을 보면, 과거 러시아의 남하정책을 반대하며 일본을 지지하면서 자국의 이익을 챙겼던 ‘카쓰라 태프트 밀약(가쓰라 태프트 조약)’ 내용과 같이 지금에는 중국의 부상을 일본이 막아주며 러시아에도 견제가 되는 역할을 해주기를 바라는 미일동맹 전략과 ‘중국 포위전략’을 동시에 추진하고 있음. 즉, 미국은 동북아와 서태평양에서 제2차 세계대전 이후 동북아와 동남아에서 벌어진 냉전적 대치와 사회주의 확장정책 같이 중국과 러시아의 세력이 확대되지 않기를 바라고 있음
- 반대로 중국과 러시아는 한반도에는 전통적 냉전의식을 갖고 있고, 이 지역에 미국의 영향력이 작용하고 있다고 생각함. 즉, 동북아에서 세력경쟁이란 중국과 러시아 그리고 미국과 일본의 대결로 보이는데, 이를 한반도 주변 4강이라고 하며 남북한의 대치는 이들 경쟁의 중간에 위치한 형상임. 이러한 세력과 세력 간의 경쟁에 도전적 행위로 그 밸런스를 깨거나 자국의 입지를 상승시키려는 시도가 북한의 핵과 미사일 도발이라 할 수 있는 것임
- 이러한 이유로 미일 동맹관계에서 남북으로 나뉜 한반도에서 미국이 원하는 것은 한미일 동맹관계를 강화하는 것이자, 이 동맹으로 이 지역 경쟁국가와의 경쟁에서 미국의 국익에 도움이 되게 하려는 목적임. 동시에 동북아 일본, 한국, 대만은 미국으로부터 가장 많은 무기를 수입하는 지역이기에 미국의 군사산업의 상업적 목적도 존재하며, 미국은 일반 소비재 시장으로 인구밀도 및 인구분포도가 높은 동아시아의 시장가치도 고려하고 있다고 볼 수 있음
- 일본은 일본대로 미국을 섬기며 자국의 이익을 도모해 가야 하는 상황임. 미국과 협력하다 급작스런 진주만 공격도 해 보았던 일본에 있어 미국과의 협력은 자국의 안보와 국가발전에 도움이 된다는 판단에서 진행되고 있다고 판단되며, 일본은 중국과 러시아 그리고 북한

의 공격으로부터 안보를 획득하려는 의도와 일본의 국력증강의 목적으로 미국과 협력하고 있다고 할 수 있음

- 아베 정부는 미국과의 협력으로 전쟁 재발을 방지하기 위한 일본의 안보능력을 극대화하려 하며 북핵 위험도 국내정치에 적절히 활용하고 있음. 즉, 아베 정부는 미국과의 협력을 통한 국제적 이익확보와 북핵 문제와 동북아 대립구도를 국내정치에 적절히 활용하며 집권당과 자신의 정치적 기반을 확고히 하는 데 활용하고 있다고 볼 수 있음
- 중국의 미국과 일본에 대한 전략은 중국은 장기적으로 일본이 미국으로부터 이탈되어 중국의 영향력에 들어오거나 혹은 협력적인 관계로 바뀌기를 바라고 있으며 한국에 대한 전략도 이와 유사한 것임. 그러나 중국은 일본과 한국을 보는 입장에서 한국인의 정서가 일본에 비해 중국인과 더 유사하다고 생각하고 있음. 반대로 일본에 대해서는 대만 문제를 해결하기 전이나 후에 센카쿠열도(중국명 조어대) 영토를 놓고 실제적 마찰이 있을 수 있다고 생각하고 있음
- 북한은 수령제 제3세대 지도자 김정일이 통치력을 강화시키며 대외 문제에서 충분한 협상력을 확보하기 위해 노력하고 있는 상황임. 즉, 미국과의 협상에서 더 좋은 조건과 환경을 획득하기 위해 핵과 미사일을 갖고 최종 협상의 고지로 오르고 있는 것으로 보임. 그러나 이러한 북미협상을 하여 소기의 목적을 얻었다고 하더라도 북한이 핵을 포기하겠다고 언급한 적은 없음

○ 미국의 정책과 중국의 도전

- 중국이 강대국을 목표로 변화하는 과정에서 ‘신형 대국관계(新型大國關係)’를 강조하며 “태평양은 미중 양 대국이 같이 관리할 수 있을 정도로 넓다(寬廣的太平洋有足夠空間容納中美兩個大國).”라고 한 주장으로 미국의 ‘재균형(rebalancing)’과 ‘아시아로의 회귀(pivot to Asia)’ 전략이 중국의 전략과 본격적으로 대치하기 시작했으며, 남중국해와 대만해협과 한반도에서 그 현상이 더욱 뚜렷하게 나타나고 있음. 그러나 중국은 미국과의 강한 대치보다는 협력을 통해 이득을

취하며 국력신장에 노력을 하려고 하고 있음. 이것이 중국이 현재 주장하는 ‘평화적 발전(和平發展)’임

- 과거 미국의 입장에서 아시아는 전통적으로 중요한 이익(核心利益)이 걸려 있는 지역이 아닌 것으로 판단되어 ‘역외균형(offshore balancing)’ 전략을 추구해오다가 중국의 부상이 가시화되면서 ‘아시아로의 회귀(pivot to Asia)’로 정책 전환을 하게 되었음. 즉, 미국의 입장에서 아시아에서 중국과 러시아 그리고 북한은 미국의 국가이익에 저해될 수 있는 대상으로 규정되어 이에 대비한 대외정책이 실행되고 있다고 할 수 있음. 이는 안보뿐만 아니라 경제적인 측면에서도 미국의 경제적 이익이 이들에 의해 손해를 볼 수 있다고 생각하는 데서 시작되었으며, 특히 중국에 대한 미국의 입장은 더욱더 그러함
- 현재 중국 시진핑 정부가 ‘중국의 꿈(中國夢)’을 이루기 위해 ‘강군몽(強軍夢)’을 준비하는 것을 보면 군사력증대는 국가영향력을 확대하기 위한 전제조건이 된다는 의미에서 서태평양에서 미중 간 혹은 강대국 간에 분쟁의 소지는 상존한다고 보임. 그러나 중국은 아직 전략적으로 미국과 협력하는 것이 충돌하는 것보다 국가이익에 도움이 된다는 판단에서 미중회담이나 그 협의조건에서 어느 정도 미국의 요구를 맞추어주며 내부적으로 정치·군사·경제·사회·문화 개혁을 추진하고 있음
- 현재 중국은 남중국해, 대만해협, 동중국해와 한반도해역에서도 해당 국가 및 미국과 대립하고 있는 형태인데, 중국이 항공모함을 포함한 해군력과 공군력 및 미사일부대를 강화하는 것은 중국이 서태평양지대에서 적어도 군사강국으로 부상하려는 의도가 있는 것으로 보임
- 중국은 시진핑 시대를 맞아 중국의 소리를 내며 동북아, 동중국해, 남중국해 등에서 자국의 주권을 주장하는 군사전략과 외교도 펼치고 있는데, 중국이 설정한 대결구도는 미중관계에 목표를 두고 있지만, 실제적인 중국의 중장기 목표는 대만을 통일하는 데 있다고 할 수 있음
- 해양에서 중국의 확장정책은 동남아와 인도양, 남태평양으로 연결되는 중국 과거의 영향력 회복이라 주장하는 ‘일대일로’ 정책으로 나타

남. 동북아시아에 있어서는 중국의 주권을 주장하며 미국과 일본의 영향력에 과거와 같이 중국의 영향력을 확대하려는 전략으로 한국전쟁 참전과 같은 역사적 상황에 기초하여 중국의 영향력 강화 전략을 구사하고 있음

- 중국의 남중국해 문제는 군사, 정치, 경제적 문제가 복잡하게 얽여 있지만, 그 핵심은 중국 주권의 회복이라는 구호 아래 중국인들의 민심을 응집하는 데 중요한 목적이 있다고 보기도 함. 중국은 이를 통해 국내적으로 정치적인 통일과 주변국에 대한 영향력을 강화하려는 목적을 이루려 한다고 평가되기도 함. 그리고 중국의 한반도에 대한 전략은 전통적 안보개념 외에도 한반도에서 자국의 영향력을 강화해야 한다는 의견이 중국 국내에서 높아지고 있는 상황임

○ 중국의 동아시아 정책과 한반도

- 시진핑 시대 중국은 이전부터 주장되던 중화민족의 꿈을 ‘중국의 꿈(中國夢)’으로 추진하는 현실적 시대에 들어섰음
- 현재 중국은 강대국의 꿈을 실현시키기 위한 강대국 외교와 주변국 외교를 효과적으로 병용하며, ‘일대일로’를 추진하면서 중국의 영향력을 강화하려는 전략을 구사하지만, 현재 중국은 ‘평화로운 발전’을 주장하고 있는 상황임. 이는 장기적 발전을 위해 몸을 낮추고 있는 전략으로 보임
- 이미 중국이 회복한 홍콩과 마카오 그리고 통일을 목적으로 구사되고 있는 대대만 전략은 모두 중화영토의 확장과 그 영향력 확보에 기초한 군사, 경제 그리고 문화를 기초로 한 중국의 전통적 천하통일론과 같은 중화사상이 기초하고 있다고 보기도 하는데, 중국은 때론 이 중화사상에 기초한 외교를 주변국 외교에도 사용하고 있음. 사실 ‘일대일로’, ‘AIIB(아시아인프라투자은행)’ 등 전략에도 이런 잠재의식이 포함되어 있다고 봄
- 중국은 자국의 경제·외교·군사적 능력을 강화하기 위해 ‘일대일로’, ‘AIIB’와 같은 중국과 세계가 연결되는 산업 및 금융정책을 꾸준히

펼쳐나갈 것으로 보이며, 적어도 동남아시아와 서남아시아 그리고 중앙아시아에서 그 영향력을 확대하려 할 것으로 보임. 또한 아프리카나 남미에서 꾸준한 전략적 외교정책을 펼쳐나갈 것으로 보임

- 동북아 국제관계는 현재 미국과 일본 그리고 한국의 동맹체제와 중국과 러시아의 협력체제의 대립과 북핵 문제와 양안(兩岸) 문제라는 변수가 상존하는 상황에서 북한의 핵도발이 일어나고 있는 현황임. 이런 측면에서 중국의 대북한 전략은 모호하게 중국의 국가이익에 근거한 실제적 국가안전과 중국영향력 확보를 위한 완충지대 혹은 교두보 확대에 그 중점을 두고 있다고 평가됨. 그리고 한국에 대한 정책은 점진적으로 한국에서 중국의 영향력을 확대하기 위한 전략을 펼쳐나갈 것으로 보임
- 중국이 실제로 한반도 내 사드배치를 반대하는 이유는 중국의 주변 안정이라는 문제와 자국의 안보라는 의미도 있지만, 실제로는 중국 내부 문제를 외부에 대한 관심으로 돌려 민심수습과 단결에 그 핵심이 있다고 분석하는 시각도 있음. 즉, 올해 공산당 19차 전당대회를 향한 강한 지도력 구성을 위해 내부 문제를 외부 문제로 해결하려는 노력이 꾸준히 진행되었다고 보는 경우도 있음
- 다른 측면에서 중국의 한반도 문제에서 사드배치 문제는 중국 국내정치적인 요인 외에 전통적 안보개념 그리고 미국과 대치하는 상황에서 동북아에서 중국의 영향력을 확대해야 한다는 전략적 목적이 같이 작용하고 있는 것으로 보임. 즉, 중국의 한반도에 대한 정책은 한반도에서 미국세력과의 경쟁은 과거 한국전쟁에서도 있었던 것과 같은 기조에서 중국이 절대 양보하기 어려운 역사적 사실과 맥을 같이 한다고 보는 경우도 있음. 즉, 실제적인 한반도에 대한 영향력과 중국 국내의 정치와 외교적인 영향력이 동시에 작용하고 있다는 것임
- 그러나 한반도 사드배치 문제에 대해서는 이미 중국 시진핑 주석이 공개적으로 반대의사를 표명하였기에 주위의 다른 막료의 조언으로도 그 문제를 철화하기는 힘들다고 함. 즉, 지도자가 이에 대한 사고가 바뀔 때까지 기다려야 한다는 것임

- 혹은 한반도 내 사드배치로 중국이 가하는 경제적 제재도 어느 정도 실효를 거두어 또다시 한중관계에서 새로운 모순이 발생하지 않도록 조심할 수 있는 경고가 될 때까지 그 제재를 유지할 것이라고 판단한 전문가들도 있는데, 이는 중국이 미국과의 대결에서 후퇴하는 모습을 보이면 그동안 공산당이 한국전쟁과 중국의 입지에 대한 국내에서 오랜 기간 선전한 내용에 명에가 될 수 있다는 판단도 작용한 것으로 보임
- 한중관계 문제는 중국의 국내정치를 관망하며 이 문제의 변화를 봐야 한다는 것임. 즉, 중국 국내정치 환경이 대외정치에 영향을 미치는 관계를 통해 보면 중국 국내정치 환경의 변화에 따라 한중관계 개선의 조짐도 알 수도 있다는 것임. 즉, 중국 지도부의 한중관계에 대한 전략적 판단과 미중 정상회담에 대한 결과 및 북한의 상황에 따라 한중관계는 변화가 있을 수도 있다는 것임. 그러나 시진핑 지도부의 판단과 시진핑 주석의 결정이 최종적으로 가장 중요한 관건이었다고 봄
- 최근 들어 중국이 북한에 대한 제재를 강화하는 것은 11월 미중회담을 준비하면서 미중회담의 의제에 중국의 국익과 관련된 현안이 많기에 미국과 국제사회에 보이기 위한 전략이란 분석도 있지만, 실제적으로 중국이 한반도에서 북한에 대한 역지력을 높이기 위한 조치로도 판단됨

3. 한중관계의 역사와 현황

가. 한중관계의 역사적 변화와 의미

○ 전통적 한중관계

- 역사적으로 한반도에 위치한 국가는 매번 중국대륙에 통일왕조가 형성되거나 왕조의 쇠퇴로 혼란기에 접어들면 새로운 외교관계 형성에서 ‘대립’이나 ‘협조’라는 외교노선을 추구하고 국가의 안보와 경제적 이익을 고려해 왔음. 이러한 의미에서 이번 한중 간의 마찰은 과거

역사에서 겪은 내용의 재연으로 보이나, 이것이 현실적 국제관계에서 나타난 현상이라는 특징이 있음. 과거가 한국과 중국의 일반적 관계 라면 현재는 국제관계의 현상과 이에 따라 이루어진 다자관계에서의 일방에 대한 제재라는 것을 고려하면 앞으로 한중관계도 쌍방관계뿐만 아니라 다자관계의 영향을 받을 수 있다고 보임

- 한반도의 삼국시대에서 신라의 통일과 고려, 조선왕조로 이어지는 동안 한반도는 중국대륙의 영향을 받았는데, 한반도의 국가는 대륙세력에서 문화적 선진민족이라는 중원에서 출발한 한족(漢族)의 왕조와는 비교적 평화적으로 경제·문화 교류를 하였다면, 동북의 이민족세력이나 그 왕조와는 완강하게 대립하여 그에 따른 피해를 입었다고 할 수 있음. 이러한 측면에서 보면 한반도의 한국은 중화세계에 패자와의 관계에서 역사적으로 협력과 갈등도 상존했음을 알 수 있음. 즉, 한중관계의 효과적 관리를 위해서는 과거 한중관계의 대립과 협력이라는 구조적 문제를 잘 파악할 필요도 있음

○ 1910~1945년의 한중관계

- 1910년부터 1945년까지 36년간 중국대륙의 상하이(上海)와 옌안(延安), 동북지역과 연해주지역은 나라 잃은 우리민족의 독립운동의 장이 되었음. 당시 한국인들은 중국의 여러 세력과 협력하며 조국의 독립을 획득하려 타향에서 각고의 노력을 하였고 한국과 중국은 일본에 대항하여 같은 전선을 구축했다고 할 수 있음. 이 부분은 한국과 중국의 모든 국민이 공통으로 외부의 적과 대립한 것을 의미하는데 현재는 우리의 동맹국가가 중국의 잠재적 경쟁대상이 되어 있는 상태라 그 문제를 해결하는 데 중미관계의 변화를 관측하는 것도 중요한 일이라고 봄. 특히, 남북한이 대립하고 있는 상태에서 중국의 한반도 정책에서 대북한 정책과 미중관계를 정확하게 분석하여 한중관계를 정상화하는 과정도 필요하다고 봄
- 한국인이 아시아대륙에서 행한 독립운동은 국민당 정부와 협력한 독립운동도 있고 공산주의자와 같이한 독립운동도 있으며, 동북지역에

서 중국 동북항일조직과 같이한 독립운동 그리고 러시아지역에서 진행한 독립운동 등도 있기에 우리의 독립운동은 중국의 모든 정파와 지역을 통틀어 전 중국인과 같이 한 것이라 볼 수 있음. 이러한 의미에서 중국이 1949년 분열되기 이전까지 독립을 염원하던 한국인과 독립 후의 한국인은 모두 중국 정부들과 협력을 한 것이라고 할 수 있음. 이 부분은 앞으로도 한국과 중국의 역사적 유대를 강조할 수 있는 근대사의 중요한 협력근거가 될 수도 있음

- 중국과 대만이 분열되고, 우리가 대만과 오랜 기간 수교관계를 유지하다가 1992년 중국과 정식 수교한 관계를 보면 한국은 꾸준히 중국과 교류를 해온 것이라 할 수 있음. 즉, 한국은 대륙과 붙어 있는 반도국가 이기에 지형학적인 요인을 무시할 수 없는 것이며, 한국과 대륙 국가와의 관계는 한반도의 평화와 발전에 매우 중요하다는 것을 의미함
- 현재 한중관계에서 일본에 대한 역사적 비판은 서로 협력의 끈이 될 수 있으나, 현재 미국이 한미일 동맹을 강조하는 측면에서 이러한 반일정서는 한국과 중국이 연대하지 않고 개별적으로 이루어지고 있음. 한중관계와 한일관계라는 면에서 본다면 한국은 중간의 입장에서 우리의 입지를 조정해야 하는데, 현재 미중이 대립하는 상황에서 한국이 중국과 일본 사이에서 어떤 스탠스를 취해야 하는지는 심사숙고해야 하는 부분임. 한국과 일본이 위안부 문제에 합의를 한 것에 대해 중국이 의아해했던 것도 이와 같은 이유로 보임
- 중국에서 한국전쟁 관련 영화는 한국의 입장이 반영되어 때로는 방영되기 어려우나, 항일전쟁 영화는 중국 정부의 시책에 따라 많은 호응을 얻을 수 있는 것은 동북아국가의 역사의 굴절을 의미하는 것임. 즉, 중국은 한국의 입장도 고려해야 하지만 북한을 무시할 수는 없는 역사적 관계를 갖고 있다는 것을 의미함. 이런 측면에서 남북한의 평화적 교류는 한중관계 개선에 도움이 되는 원인을 제공할 수 있음

○ 한국전쟁과 한중관계

- 한국전쟁은 북한의 도발로 한국전쟁의 결과는 남북이 대치하는 상황으로 냉전시대를 맞이했는데, 냉전체제는 오랜 기간 한반도의 국제관계를 주도했고 이것이 한미동맹의 기본이 되었고 지금도 영향을 미치고 있는 것임. 중국은 이러한 한국전쟁에 대한 자국의 입장을 유지하며 한국과의 관계도 유지해야 하는 모순을 갖고 있는 상태이기에 일부 한반도 분쟁상황에 대해 중국의 태도가 애매모호하게 나타나기도 함
- 중국은 한국전쟁 시기 ‘항미원조(抗美援朝)’의 명분으로 인민지원군을 참전시켜 북한에는 혈맹으로 우리에게는 역사적 전쟁의 적으로 기억되고 있고, 한국전쟁에서의 한중의 적대관계는 한중수교를 맺는 1992년까지 이어지다 수교에 이르지만 아직도 한중관계에는 많은 역사적 그리고 현실 체제적 모순이 존재하고 있음
- 사실, 한국과 중국의 냉전 시기 대립의 상처가 형식적으로 치유된 것으로 보이나 아직도 그 근원적 치유를 위해서는 상당한 시간이 필요할 것으로 보이며 이것은 동북아 국제관계 변화의 틀 속에서 천천히 바뀌게 될 것으로 보임
- 이러한 측면에서 한중관계에서 서로의 양극과 역사적 기억을 서로에게 도움이 되게 변화시키기 위해서는 한국전쟁에 대한 각국의 입장을 평화적 방법으로 정리하는 것이 중요함

○ 1992년 수교 후 한중관계

- 한중수교의 국제적 배경은 미소가 1989년 12월 몰타정상회의에서 냉전 종식을 선언했고, 1989년 5월 고르바초프의 중국 방문으로 중소관계가 정상화되었으며, 1990년 9월 한소수교가 수립된 것 등이 한중수교의 디딤돌이 되어 1992년 8월 24일 한중 양국은 정식 수교를 하게 됨
- 이는 중화인민공화국의 건국과 인민지원군의 한국전쟁 참전으로 한국과 중국의 관계가 단절된 이후, 수교로 양국의 교류를 새롭게 개시하는 역사적 의미를 가지며 한중관계는 수교 후 꾸준히 양국의 경제·문화적 교류를 기초로 정부의 주도 아래 각 영역의 교류와 협력으로 짧은 기간 안에 괄목할 만한 성과를 이루었음

- 특히, 김대중, 노무현 정부 시기에는 남북한 관계가 호전되어 한중관계도 더 많은 발전을 했다고 볼 수 있음. 그리고 최근 박근혜와 시진핑 정부 시기인 2015년에 한중관계는 한국의 AIB 가입, 박근혜 대통령의 중국 전승철 참석, 한중 FTA 비준 등 한국 정부가 중국과의 관계발전을 위해 적극적인 외교를 전개한 한 해였으나, 2016년부터 북한의 핵도발이 더 빈번해지고 한반도 사드배치 문제가 나오며 한중관계는 냉각기로 접어들었음
- 한중관계가 냉각기로 접어든 이유는 북한의 도발과 이에 대한 한국의 안보의식 강화와 미국의 동아시아 국제관계에 적극 개입한 것이 주요 원인이라 할 수 있음. 그리고 미중 간의 대립과 남북한의 대치가 한중관계를 더욱 복잡하게 만든 원인이라 볼 수 있음

나. 한중관계에 잠재된 모순점

○ 한미관계와 한중관계

- 현재 한국과 중국은 수교된 지 25년에 서로 경제·문화적으로 활발하게 교류와 협력 및 인적 교류가 일어나고 있지만, 이러한 긍정적인 한중관계는 한미관계의 축에 부정적인 면으로 나타나게 됨. 즉, 동맹이라는 구조에서의 안보 요인이 결국 국가 간 경제적 이익보다 우선한다는 것을 증명한 것임
- 특히 전통적인 한미동맹과 한일관계 그리고 남북한 대치 문제는 한중관계에 영향을 미치는 요소임. 한미동맹은 전체적으로 중국이 한국과 교류하는 데 가장 큰 장애로 생각하는 부분이기에 중국은 이러한 대립의 완충요소로 북한을 어느 정도 지원했다고 볼 수 있음. 한미관계는 현재 한중관계를 움직이는 가장 큰 변수라고 할 수 있고 북중관계는 미중관계와 한중관계의 모순을 만드는 원인이 되는 것임
- 남북한 문제에 있어서 중국은 북한과도 수교되어 있는 상태이기에 남북한 대치상황에서 한국을 적극적으로 옹호하지 못하고 있는데, 과거 ‘천안함 폭침’ 사건 때 중국이 보인 태도를 보면 중국은 ‘2개의 한

- 국 정책'을 실행하고 있는 것으로 보이고, 북중관계는 탈북자 문제 등에서도 항상 한중관계에 영향을 미친다고 할 수 있음
- 한·대만관계도 양안관계가 좋을 때는 문제가 되지 않지만, 양안관계에서 문제가 생기는 경우 한중관계에 영향을 미치는 요소로 나타날 수 있다는 점에서 항상 조심스런 접근이 필요한 부분이라 할 수 있음
 - 이외에 한국과 중국의 역사 및 영토 분쟁, 해양영토와 어업권 분쟁 그리고 무역과 금융 등의 분쟁도 한미동맹과 한국과 중국의 다른 안보대립이라는 분쟁 이상으로 항상 잠재적 마찰이 일어날 수 있는 내용이라 할 수 있음

4. 결론: 한국의 대중국 외교의 과제

- 최근 중국 국내 상황과 대외정책
 - 현재, 중국 공산당의 중국 통치와 국제관계에서 정책의 많은 부분은 공산당의 건국에서 변화와 발전을 거듭하여 만들어진 것으로, 1970년대 이후 개혁·개방정책의 시행결과와 현재 새로운 중국의 건설이라는 '중국의 꿈' 부분과도 연결되어 있다고 할 수 있음. 이것은 중국에서 공산당 통치의 연속과 지속성이라 할 수 있음
 - 얼마 전 중국의 학교와 기관 및 관련 회사들의 정부 관리와 인터넷 검열이 최근 더 엄격해진 이유는 11월 공산당 전당대회를 준비하기 위한 것으로 보이는데, 금년 11차 공산당 전당대회 이후에는 중국 공산당 지도력은 더욱 강해질 것으로 보임. 즉, 본격적인 시진핑 시대로 접어든다고 할 수 있음
 - 때로는 홍콩에서의 반중시위를 보면 중국의 정책이 홍콩에는 그리 통하는 것 같지 않다는 판단을 하게 되는데, 즉 중국의 행정제거나 홍보정책이 중국 역내에서 직접적 통치를 받지 않는 지역에 있는 사람들에게는 그 영향력이 크지 않거나 반작용도 일어날 수 있다는 것을 알 수 있음. 그런데 최근 홍콩이나 마카오에서 중국 정부의 통제

가 더욱 심해진 것을 보면 앞으로 홍콩이나 마카오도 더욱 중국 정부의 요구에 맞게 변화할 것으로 보임

- 대만 민진당은 공산당 체제에 대한 비판이나 혹은 중국의 ‘하나의 중국 정책’에 대한 이견이 꾸준히 많고 대만이 독립국가라고 주장하고 있기에, 중국과 대만은 결국 통일이나 독립이나 혹은 공산당이나 대만의 민진당 세력(혹은 국민당 세력)이나를 두고 꾸준히 쟁론과 마찰이 있을 것으로 보이며, 언젠가 이 부분도 국제정치의 큰 분쟁요소가 될 수도 있을 것임

○ 중국과 우리 상황에 대한 재인식

- 중국의 변화를 관찰하는 것은 지정학적으로 한반도에 있는 우리나라에게 선택의 문제가 아니라 필수의 조건으로 작용하고 있음
- 그리고 공산당의 국제정치적인 시각에서 중국은 국가이익을 인민의 이익으로 동일시하며 이것을 성취하는 것이 공산당의 정치목표라고 주장하기에 공산당과 정부 그리고 정부기관인 학교와 연구소 및 언론기관은 모두 같이 대내외적 소리를 내고 있다고 봐야 하는데, 이것이 중국 외부로 반영되고 외부의 현상은 국내정치와 연계된다고 볼 수 있음. 즉, 정치이념에 따라 사회 의견이 쉽게 통합되고 이것이 국내의 정치와 공산당 통치로 융합된다는 것임
- 중국사회의 통치방식은 공산당의 조직이 정부행정 부서나 사회의 모든 부분에 영향을 미치고 있기에 정부의 정책이나 방향이 조직이나 언론을 통해 국민의 정서에 영향을 미치고 있는데, 이는 과거 공산당이 항일전쟁과 국민당과 내전을 할 때도 사용하였던 ‘선전선술’로 현재에도 이러한 ‘정책의 전달과 이에 대한 지지’는 중국 내에서 효과적으로 이루어지고 있는 상태임. 예를 들어 사드배치 문제에 관한 내용의 진전도 그와 유사한 과정을 거쳤다고 보면 됨
- 중국사회에서 중국인들이 가장 무서워하는 조직이 정부와 공산당 조직이라고 하며, 심지어 공산당 조직원도 이 조직을 두려워할 정도로 중국의 군사와 행정 및 사회 모든 분야는 공산당의 영향력에 의해 좌

지우지된다고 볼 수 있음. 중국 정부의 정책은 지도자의 연설이나 좌담 혹은 정책발표 등을 통해 전달되는데, 이러한 내용이 바로 정책방향으로 연결됨

- 이러한 이유로 한국에 대한 반한감정이나 제재는 바로 공산당의 한국 정부에 대한 정책을 반영하는 것으로 볼 수 있음. 혹 중국의 지도자나 지도부와의 인연으로 한중관계를 개선할 수 있는지에 대한 의문도 들 수 있지만, 중국의 지도자가 중국 공산당을 대표하며 인민을 위한 정치를 한다는 측면에서 이것이 당과 국가의 이익에 부합하지 않으면 한국 정부의 의도가 실현되기 힘들다고 보는 것이 맞음
- 중국에서 오랜 기간 생활하며 중국의 언론매체를 오랜 시간 보다 보면 중국의 대외정책이 평화를 강조하며 협력을 추구하는 효과적인 정책으로 보이게 되는데, 이는 중국의 정책이론이나 언론홍보가 이미 중국 내에서는 어느 정도 효과를 거두고 있고, 이제는 외국으로까지 이를 송출하며 국가정책 홍보를 효과적으로 추진하기 때문으로 보임. 즉, 공산당은 중국 정치에서 군사와 정치·행정체제는 어느 정도 장악하고 이에 대한 홍보도 가시적 효과를 이루어내고 있다고 할 수 있음
- 이러한 측면에서 중국에서 중국어에 능숙하고 중국사회에 융화되어 가는 사람들은 즉, 한국 사람을 포함한 대부분 외국인들도 중국 공산당의 정치나 대외정책을 긍정적으로 보는 효과가 나타나게 된다는 것임. 한마디로 동북아 국제정세에는 세력경쟁 외에도 체제나 가치관의 대립도 꾸준히 진행되고 있는 것임
- 한국에서 한국의 학자들과 구미학자의 의견을 들어보면 한국이 한반도의 평화를 유지하기 위해서는 남북한관계도 중요하지만 한미동맹이 중요하다는 것을 느끼게 되는데, 이는 한국사회에서 미국의 영향력이 중요한 요소임을 증명하는 것임. 비록 한중관계의 중요성을 강조하는 부류도 있지만 미국과의 교류와 협력 및 협상으로 오랜 세월을 지낸 한국과 한국인에게 있어 중국의 중국인들과의 협상이나 중국 정부의 정책에는 아직 많은 거부감이 있어 보임. 즉, 한국은 당분간 한미동맹의 틀을 유지해야만 하는 상황이라 판단됨

- 중국을 분석함에 있어서 중국 공산당의 국가 건설과정과 건국이념 그리고 통치에서 중국 인민들이 원하는 변화를 공산당이 얼마나 받아들이며 통치력을 확대하고 있는지 잘 분석해야 하는데, 이를 통해 중국의 국내정치 외에 대외정책도 이해할 수 있기에 중국연구에서는 공산당 통치와 시민사회에 대한 연구도 중요하다고 봄. 예를 들어, 작년 중국이 한국에 어떠한 제재를 할지에 대해서도 중국 시민 사회를 통해 중국 정부의 정책을 미리 알 수 있었음. 그러나 우리의 아전인수(我田引水)적 판단에 의해 중국 정부와 중국인들의 한국제품이나 한국에 대한 제재적 반응을 감지하지 못한 것은 공산당과 인민과의 관계를 간과한 데 원인이 있다고 봄. 혹은, 이에 대한 판단을 중국 내 정부정책이나 그 시행에 다른 의견을 갖고 있는 사람들의 얘기를 통해 공산당 정책을 우리에게 편리하게 판단한 데도 문제가 있음
- 한국의 정부, 연구기관 및 학계도 한국과 중국의 관계에 대해 미국을 포함한 기타 국가들이 한중관계와 중국에 대해 어떻게 보고 있는지 파악하지 못했다는 것도 문제였음
- 즉, 한국은 남북한 문제와 한반도 평화와 안보라는 기본 전제에서 한미관계를 존중하는 틀에서 한중·한러 관계를 도모해야 한다는 것이 현실적인 판단임. 또한, 한중관계의 변화를 긍정적으로 바꾸기 위해서는 한미관계와 한중관계에서 균형을 이루는 것도 중요하지만 서로 독립변수로 우리가 처리할 수 있는 범위 안의 내용을 처리하는 것도 좋을 것이며, 중미 간 마찰 부분의 내용은 가능한 한 간접적 처리를 하는 방법이 좋을 듯함
- 한중관계는 경제·무역적인 입장에서 보면 한중관계의 경제적 효율도 미국의 국내외 경제정책과 한미관계에 영향을 받는다고 할 수 있음. 다시 말해, 한국과 중국의 경제적 의존이란 양국의 내수시장을 제외한 제3국 수출을 중심으로 하는 상품에 있어서는 미국과 제3국의 대외경제정책이 영향을 미치고 있다는 것임
- 한중관계에서 쌍방의 경제적 영향이란, 양국의 기본적 내수에 기반을 둔 수출입구조와 관광산업분야에서 양국 정부의 정책과 민간의 소비

- 정서가 주요하게 작용을 한다고 볼 수 있는데, 현재 한중관계의 변화로 한국에 들어오는 중국 관광객이 감소하고 그들의 한국 내 소비가 줄어들고 또한 중국 내 한국기업들의 매출이 줄어드는 이유는 중국 정부정책에 따른 언론 홍보영향으로 반한감정이 증대하여 소비심리와 정부정책이 동시에 한국과 한국인에게 불리하게 나타나기 때문임
- 즉, 양국의 모순의 발생과 이에 대한 영향이란 강대국 세력경쟁과 지역 안보 구도에서의 동맹국이나 협력국가들과의 공조 및 이에 기반을 둔 국내외 국가정책이 양 국가의 교류나 그 국가나 국민경제에 영향을 미치게 된다는 것임
 - 한국과 중국의 관계에서 한미관계나 남북한관계가 한중관계에 영향을 미치는 것은 안보적 측면이 더 강하다고 할 수 있음
 - 한중관계에서 중국 내 한국기업이 고전을 면치 못하고 있는 것은 한중관계의 경제적 상호배려라는 우호적 정책이 국가안보 정책에서 나타난 불만으로 그 배려가 줄어들었거나 혹은 상반된 정책이 추진되었기 때문이라고 할 수 있음. 즉, 각 국가의 안보적 문제를 해결해야만 상호 경제적 호혜를 누릴 수 있다고 생각됨
 - 한중관계 모순과 마찰에 대한 해결은 동북아 국제정세의 변화와 더불어 양국 지도자와 국민들의 노력이 있어야 해결될 수 있다고 봄
 - 한국이 중국과 교섭하며 사드 문제를 단독적으로 해결한다는 것은 구조적 측면에서 한계가 있기에 중국 자체의 변화를 기다리며 현 상황을 보아야 한다는 것도 현명한 전략일 것임. 즉, 중국 지도자의 사고가 바뀌기 전에 한국인이 대국인 중국에 어떠한 요구를 해도 자국의 입장을 고려해야 하는 중국에 있어 어떠한 답이 나올 수 없고, 지도자의 말이 거의 법과 같은 현 상황에서 누구도 지도자의 사고를 바뀌게 하는 모험을 하여 자신에게 화를 자초할 사람은 없다고 판단됨

○ 한국의 선택 가능한 대중국 외교와 교류방법

- 한중관계와 한미관계에 있어 측은 한국이 주체가 되어 실리와 체면을 동시에 추구할 수 있는 실력외교가 추진되어야 함

- 한국 정부에서 중국을 보는 입장은 수교 후 여러 차례의 모순과 마찰을 경험하고 이를 해결하는 과정에서 중국과의 협상방법을 익혀나가고 있으나, 중국과의 교섭에서 중국이 일률적으로 대화 창구를 통제하고 있어 양국관계가 나쁠 경우 소통하기 어려운 점이 있었음. 이러한 소통에서의 문제를 해결하기 위해 정부 고위층의 인적교류를 통한 네트워크 형성은 매우 중요할 것이며 간접적으로 중국의 내부와 소통할 수 있는 제3국의 채널을 형성하는 것도 현실적으로 중요해 보임. 특히, 중앙과 지방정부 및 군부 및 공안 인사들과의 정부 차원 교류도 매우 중요할 것이며, 인적교류에서 정부의 중장기적인 계획과 데이터 정리도 필요하다고 봄
- 또한, 한국이 대중관계를 유지함에 있어 제3국이 보는 한중관계에 대한 분석을 통해 우리 외교정책의 평형을 찾아야 한다고 봄. 당시 적어도 미국과 일본 그리고 북한과 대만 및 동남아 국가들이 보는 한중관계에 대한 분석이 있었어야 한중관계를 탄력적으로 유지하는 데 도움이 되었다고 보는데, 작년부터 발생한 한중마찰도 이를 고려하며 한국의 대외관계를 유지하였다면 중국의 제재도 미연에 어느 정도 회피하거나 조정할 수 있었을 것으로 판단됨
- 즉, 한미관계라는 전통적 틀과 한중관계라는 새로운 변화가 같은 방향으로 움직이는 부분이 경제적 측면이라면 냉전의식이 존재하거나 북핵의 위협이 있는 상황에서 안보 프레임은 서로 다른 방향으로 흐르기에 이에 대한 신중한 외교적 선택이 있었어야 한다고 봄
- 우리가 강조하는 중국인의 ‘관시(關係)’에 기초하여 중국사회에서도 인간관계가 사회문화의 중요한 네트워크이기는 하지만, 공산당이라는 통치구조에서 당의 ‘정치이론’에서 강조하는 인민을 위해 일하는 공산당이 국가의 중심이라는 전제주의체제에서 공산당이 이끄는 중국 국가발전전략에 대한 연구를 너무 간과한 부분도 공산당의 정책 판단을 제대로 하지 못하게 된 원인으로 보임
- 즉, ‘관시’가 만능이라는 생각은 공산당 지도체제의 ‘관시’를 보면 조금 다른 것을 알 수 있음. 공산당 지도체제는 ‘출생배경·당성(黨性)·

추천인·개인능력 그리고 인적관계’라는 것을 보면 중국사회의 일반적 ‘판시’와 중국 공산당의 인적 네트워크는 다르다는 것을 알 수 있음. 즉, 일반 중국사회 이해를 통한 중국 공산당의 이해는 오류를 범할 수 있다는 것임

- 일반적으로 중국에서 “판시”의 형성이란 중국사회와 정치체제를 잘 이해하며 그들의 마음을 헤아려 주어야 가능한 것임
- 한국 정부는 현재 국제질서의 구조를 미국의 패권유지와 중국의 도전이라는 패권경쟁의 구도로 인식하면서도 미국과 일본 그리고 중국에 맞는 실용주의 외교를 펼쳐나가야 할 것임. 또한, 대북한 문제에 있어서는 어느 정도 교류를 할 수 있는 기회와 공간을 확보하고 나아가 동북아 국제정세에 능동적으로 대처할 수 있는 역량을 확보할 수 있다고 봄
- 한중수교 이후, 한중관계에 마찰이 생길 때마다 발생한 문제를 일반적이고 관행적인 중국과의 접촉방식으로 해결하려다 정확한 해결방안을 내지 못하고 있는 상황도 생기고, 단지 인적 네트워크를 활용하려는 임기응변적 조치를 반복하고 있는 경우도 있음. 한중관계의 여러 문제와 사건은 사안별 자료가 정리되어 인적 네트워크를 포함한 한중관계 문제해결 데이터로 정리되어 활용되었다면 장기적이고 효과적인 한중관계 유지에 도움이 되었을 것으로 보임. 다시, 이러한 데이터가 만능은 아니지만 적어도 손실을 줄일 수 있는 장점은 있을 수 있다고 판단됨
- 앞으로 한중관계에서 중국인들이 한국 정부와 한국인에 대한 감정이 호전되고 건설적인 한중관계를 위한 분위기를 조성하기 위해서는 양국 지도자나 지도부의 노력 외에 양국 언론의 작용이 중요할 것이나 과거 양안관계(중국과 대만의 관계)나 중일관계를 보면 양국관계가 회복되는 데는 어느 정도 시간이 필요할 것으로 보임. 즉, 현재 중국에는 반일감정 이상으로 반한감정이 높아진 상태이기에 중국인들이 정서적으로 한국을 받아들이기에는 시간이 더 필요할 것으로 보임. 또한, 중국 정부정책의 변화가 있더라도 이것이 민심으로 반영되는

데는 어느 정도 시간이 필요함

- 중국은 군사적으로도 더 많은 항공모함을 유지하며 해양에 진출하여 대륙과 해양이 연결되는 강대국이 되려 하는데, 중국의 항공식별구역 선포와 우리나라 이어도에 대한 영유권 주장은 언젠가 한국과 중국이 충돌할 수 있는 단초가 되기에 양국 정부 관계가 원만 할 때 서로 어느 정도 합의점을 맺어두는 것이 중요하고, 지역안보에 대한 자국의 영향력을 강화시킬 필요가 있는 것임. 한국 정부는 이러한 서로 분쟁이 일어날 수 있는 의제와 지역에 대한 국제법과 국가 외교력에 근거한 준비를 함과 동시에 중국과 협상을 통한 안전조치를 강화하는 것이 중요할 것으로 보임

■ 주석

* 본 내용은 저자가 중국과 홍콩, 대만 및 세계 화교권 지역을 오랜 기간 답사하며 채득한 중국을 이해하는 틀과 방법 그 내용을 인문학연구와 국제정치연구라는 경험에 의거해 서술한 내용으로 그 자체가 진위를 증명하는 논증이라기보다는 개인적 분석이기에 독자마다 이견이 있을 수 있겠다. 단지 참조내용으로 삼으면 좋을 것 같다. 또한, 저자는 이러한 중국에 대한 이해를 기초로 앞으로 한중관계의 건전한 발전을 위해 우리가 어떻게 중국을 이해하고 정부는 어떻게 한중관계를 관리해야 하는지에 대해 개인적 의견을 피력한 것이니 이 또한 참고사항으로 여기면 좋겠다. 또한, 혹시 중국인들이 이 문장을 읽고 문제를 제기할 수도 있는데, 중국과 한중관계의 분석은 개인적 분석에 의존한 것이고 앞으로 발전적인 한중관계를 위한 제언이니 양해를 구하는 바이다. 글이 작성된 시기는 2017년 10월초이기에 시점적 문제는 일부 보안하였다.

- 1) 1983년 대만을 시작으로, 1985년 홍콩과 마카오 그리고 1989년부터 중국을 돌아보면서 본 당시의 중국 내부와 중국과 인접된 지역을 보면, 중국은 모든 면에서 열세였다. 그러나 1997년 홍콩 반환에서 2008년 북경올림픽 이후 현재까지의 상황을 보면 중국과 인접지역의 관계에서 경제적 발전이라는 측면은 중국이 모두 우세한 상황이다. 중국 개혁개방 초기인 1970년대 말에서 1990년대 초기까지 한국, 대만, 홍콩, 마카오 및 일부 동남아 국가들까지 경제상황이 중국 보다는 앞서는 상황이었으나 현재는 중국이 중국과 인접한 지역의 경제를 이끌고 있는 상황이다. 즉, 중국과 가까이 있는 국가나 지역은 시간이 지나면서 거대한 중국 경제에 의존하게 되는 형상이 나타나고 있는 것이 현실이다. 이러한 생각에 기초하면 앞으로 중국의 경제적 영향력 외에도 중국적인 그 어떤 힘이 다시

중국 인접국가에 영향을 미칠 수 있을 것 같기도 하다.

- 2) 한국이라는 민주사회에는 여러 상이한 의견을 갖고 있는 사람들이 공존하고 있기에 중국에 대한 의견도 서로 차이가 나며, 특히 같이 중국을 연구하는 사람들이라도 서로 다른 입장과 의견을 갖고 있다. 이 부분의 내용이 실제적인 사회과학적 조사를 통하여 통계로 작성하지 못한 점에 아쉬움을 표하며, 개인적 의견이 너무 강하게 표현된 부분에도 양해를 구한다.
- 3) 중국인들이 자주 말하는 ‘국가상황이 서로 다르다(國情不同)’는 중국의 국가체제와 정치 및 통치체제가 다른 나라와 달라 그에 의해 형성된 사회제도나 현상이 특이하다는 것인데, 이것이 중국사회를 특징짓는 말로 자주 사용된다. 즉, 중국의 특수한 상황은 외국과 다르게 중국에서만 통용되는 부분이 있다는 것을 얘기한다. 이를 바탕으로 중국 특색의 사회주의가 만들어지는 것이다.
- 4) 오랜 기간 중국인과 대화를 하고 의견을 나누고 한 주제에 대해 얘기를 나누다 보면 서로 다르게 이해하고 있다는 것을 발견하게 되는데, 쌍방이 서로의 의도를 정확하게 이해하기 위해서는 상당한 수준의 상대방 문화와 언어습관 그리고 그 체제 내에서의 표현 및 전달방식을 습득해야 한다는 것이다.
- 5) 중국 지도자들은 공산당 고위직 요원으로 공산당에 의해 배양된 인재들이다. 이들은 공산당의 기본적인 조직 관리와 생활과 언어표현에서 긴밀성, 은밀성, 절제와 보안에 신경을 쓰기에 이들의 언어표현과 행위를 이해하기 위해서는 공산당 교육과 그들의 행위방식을 이해해야 한다.
- 6) 이는 중국사회가 공산당의 통치에 따라 모든 행정과 사회, 문화가 국수주의적 요소를 갖고 있기 때문에 그들이 영향을 받은 것이라고 볼 수 있는데, 국수주의와 중화주의의 차이점이라는 것은 애매한 표현상 차이일 수 있으나, 중국(문화)에 대한 과도한 집착이나 사랑이 국수주의로 변할 수 있다고 이해하면 될 것이다. 현재 중국을 좋아하는 한국인들이 중국과 한국에 많이 거주하고 있고 중국 국적을 갖고 있는 우리 동포들도 중화주의 사고를 갖고 있는데, 이들은 중국이 사회주의이지만 서구에 비해 정치를 제외하고는 문화·사회적으로 편리하다고 주장하기도 한다. 즉, 비교정치학적 이해보다는 한 지역연구에 몰입하거나 그 지역 생활에 적응되어 한 지역에 대한 인지능력이 다른 지역에 대한 이해나 이해를 위한 노력을 방해하고 있는 현상으로 생성된 현상이라고 할 수 있다.
- 7) 이러한 사람들이 대만이나 기타 지역의 중국인(세계 화교)들과 소통할 때도 그러한 주장을 하게 된다면 그들이 한국인들의 정체성에서 중화사상적 사고가 있는 것으로 착각하게 될 것이다. 이들이 좀 더 넓은 시야로 미국, 일본 및 다른 나라와 체제와 중국을 비교할 수 있다면 일부 변화가 있을 수 있다고 보나, 일반적으로 한 지역 언어와 지역연구에 몰입하다 보면 그 지역에 대한 사랑과 믿음이 증가하여 다른 지역을 배타적으로 보는 사고가 형성될 수 있다고 본다. 이러한 상황에서 최근 중국의 한국에 대한 경제제재가 늘어나면서 한국인의 반중정서도 증가했다고 본다.

■ 참고문헌

- 중국연구센터. 『2016 중국정세보고』. 국립외교안보연구소, 2017.
- Ikenberry, G. John, and Michael Mastanduno. *International Relations Theory and The Asia-Pacific*. Columbia University Press, 2003.
- Shambaugh, David. *China goes Global*. Oxford University Press, 2013.
- _____. *Power Shift*. University of California Press, 2006.
- Shambaugh, David, and Michael Yahuda. *International Relations of Asia*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2008.
- 霍学伟. 『中国人的关系原理—时空秩序—生活欲念及其流变』. 北京大学出版社, 2011.
- _____. 『人情—面子与权力的再生产』. 北京大学出版社, 2013.
- _____. 『中国人脸面管—形式主义的心理动因与社会表征』. 北京大学出版社, 2014.
- 喬鍵—潘乃毅. 『中國人的觀念與行爲』. 麗文文化事業股份有限公司, 1998.
- 吕超. 『中国周边外交与东北亚去区域合作』. 万卷出版公司, 2011.
- 蕭新煌—文崇一. 『中國人—觀念和行爲』. 巨流圖書公司, 2010.
- 楊國樞. 『中國人的價值觀—社會科學觀點』. 桂冠圖書公司, 1993.
- 于建嵘等人. 『中國大呼吸—十大學者論國家戰略與民族使命』. 晨鍾書局, 2009.
- 朱建军. 『中国的人心与文化』. 山西人民出版社, 2008.
- 朱锋. 『国际关系理论与东亚安全』. 中国人民大学出版社, 2007.
- 中共中央党史研究室. 『中国共产党历史—第一卷—第二卷』. 中国党史出版社, 2011.
- 彭邁克. 『難以捉摸的中國人』. 牛津大學出版社, 1993.
- 洪向华. 『复兴之路—中国崛起的30个历史关键』. 青岛出版社, 2007.
- 黄大慧. 『构建和谐东亚—中日韩关系与东亚未来』. 社会科学文学出版社, 2009.

JPI 정책포럼 시리즈

2017

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상



2010년대 동아시아 질서재편에 영향을 받으면서, 박근혜 정부-아베신조 내각은 과거사 문제와 대중정책을 둘러싸고 관계를 악화시켜 왔다. 1965년 국교정상화 이래 기능해 왔던 역사문제를 둘러싼 갈등이 안보·경제 협력에 의해 무마되어온 패턴이 붕괴되어버린 것이다. 역사를 둘러싼 갈등은, 미국의 개입하에, 2015년 ‘12.28 위안부합의’로 일단 봉인되었다. 그러나 그 과정에서 한국에서는 반일이, 일본에서는 협한이 국민들 사이에 확대되었으며, 여전히 종군위안부 문제에 대한 양국의 인식은 평행선을 달리고 있다. 보다 중요한 것은 대국으로 부상한 중국과 관련한 갈등이다. 중진국 한국은 중국을 위협이기보다는 경제와 안보(대북정책)의 기회로 받아들이고 헤징(Hedging)정책을 실시했다. 그러나 지역 대국 일본은 중국을 위협으로 인식하고 자조(Self-help)와 균형(Balancing)정책을 통해 중국을 견제하고자 하면서, 한국의 지원을 요구했다. 그리고 이와 같은 대중정책의 차이가 양국 간의 안보·경제 협력의 필요성을 약화시켰다. 한국의 국익실현에 있어서 일본이 필요하다면, 한국은 ‘한미동맹’ 및 ‘한·미·일 3각 안보협력구조’ 속에서 ‘한·중 전략적 협력동반자관계’라는 이중구조를 유지하는 헤징 딜레마(hedging dilemma)를 관리해야만 한다. 이것이 이루어질 때 한국은 한반도 비핵화와 평화구축의 실현을 위한 일본의 지원을 확보할 수 있을 것이다.



동북아 질서 재편과 한·일관계

신정화

동서대학교 국제학부 부교수

1. 2017년 동아시아 정세와 악화된 한일관계

가. 2010년대 동아시아 질서 재편과 갈등

- 2010년 중국의 부상이 현실화되면서, 미중 양극체제가 본격화함. 미중 관계는 냉전기 미소관계와는 달리 밀접한 경제적 상호의존으로 인하여 협력과 갈등이라는 양면을 가지고 전개되고 있음. 이와 함께 동아시아에서는 중국이 GDP에서 일본을 제치고 세계 2위의 경제대국이 되었음. 힘을 통해 현상 변경을 추구하는 중국과 이를 지키고자 하는 일본 간의 갈등이 심화되고 있음. 또 북한은 고도화된 핵·미사일 기술을 배경으로 핵보유국의 지위를 요구하고 있음. 동아시아의 주요 행위국 사이의 갈등이 고조됨
- 2017년 동아시아는 기업가 마인드를 바탕으로 ‘미국 우선주의(America First)’를 추구하는 트럼프 행정부, 제17차 당대회를 성공리에 끝내고 ‘신시대 중국’ 건설을 내세우는 제2기 시진핑 체제, ‘국난극복’을 내세우면서 장기집권에 성공한 제4차 아베 내각 등과 같이, 주요 국가들에서 현실주

의적 외교를 공공연히 추구하는 지도자들이 연이어 탄생했음. 이에 따라 앞으로 몇 년간 동아시아정세는 더욱 유동적이고 불안정해질 것임

나. 악화된 한일관계

- 현재 한일관계는 1965년 국교정상화 이래 최악이라고 평가받고 있음. 물론 한국과 일본은 냉전기에도, 탈냉전기(1990년대와 2000년대)에 들어와서도 역사 문제를 둘러싼 갈등과 경제·안보적 차원의 협력을 주기적으로 반복해 왔음. 그러나 2010년대 특히 박근혜 정권 이후부터는 갈등이 또 다른 갈등을 발생시키는 가운데 경제·안보협력 메커니즘이 작동하고 있지 않음
- 한국에게 있어서 일본은 양자관계의 상대일 뿐만 아니라 남북관계, 한중관계, 한미관계에 있어서 주요 고리이기도 함. 따라서 일본과의 장기적인 관계악화는 한국에게 도움이 되지 않음. 한반도 비핵화와 한반도의 영구적 평화정착 실현을 위해 필요한 일본으로부터의 지원 확보가 어렵게 됨. 또 한미일 연대가 불안정하게 되고, 한미관계에도 부정적인 영향을 미치게 되어, 한반도에 대한 중국의 지나친 영향력 확대를 가져올 수도 있음. 이와 같은 상황은 한국의 국익에 부정적으로 작용하게 될 것임
- 이상과 같은 관점에 입각해, 본 글은 박근혜 정부 - 아베신조(安倍晋三) 내각 시기를 주요 분석기로 택해 먼저 종군위안부로 상징하는 역사 문제에 더해 대중정책의 차이가 양국 간의 대립을 일층 고조시킨 요인이었음을 설명함. 그다음에 북한의 비핵화와 한반도의 평화실현에 긍정적으로 작용할 수 있는 한일관계 수립을 위한 한국의 대일정책을 제안하고자 함

2. 한일관계의 특징과 박근혜 정권-아베 내각 시기

가. 시기별 특징

- 1965년 한일국교 정상화 이래 현재까지의 약 50년간 한일관계는 크게 3시기로 구분할 수 있음. 제1시기(1965~1989년)는 냉전체제하 미국과의 동맹을 기반으로 경제·안보에서의 협력 메커니즘이 우선시되던 이른바, 65년 체제기임. 제2시기(1990~2009년)는 냉전의 붕괴에 따라 역사 문제를 둘러싼 갈등이 부각되면서도 양국 간에 경제·안보 차원에서의 협력 메커니즘이 유지되었던 시기임. 제3시기인 2010년대는, 아직 진행 중이지만, 역사 문제에서 발화된 갈등이 타 현안으로 확대되어가고, 정부 간 대립이 국민들 간의 감정악화로까지 비화되는 가운데, 협력 메커니즘이 작동하지 않는 시기임

- 제1시기(1965~1989년)
 - 한일관계는 대공산권 봉쇄를 목적으로 한 한미일 삼각협력체제 안에서 이루어졌음. 때때로 발생하는 과거사 문제를 둘러싼 갈등은 공통적으로 양국 정부에 의해 관리되었으며, 일본은 한국이 행하는 반공의 방패역할을 지원하는 의미에서 경제협력을 행했음. 이를 상징하는 것이 1960년대의 박정희 정권과 이케다(池田)·사토(佐藤) 내각 및 1980년대 전두환 정권과 나카소네(中曾根) 내각이 발휘한 ‘안보 우선형’ 이니셔티브임

- 제2시기(1990~2009년)
 - 1990년대: 냉전의 붕괴에 의해 반공연대의 중요성이 감소된 반면, 과거사 문제가 주요 현안으로 등장하기 시작했음. 그러나 한국의 민주화와 경제발전에 의해 원조국가 대 피원조국가라는 비대칭성이 사라지고 양국관계가 비교적 수평적으로 변화함에 따라 한일은 민주주의, 시장경제, 인권 등의 기본적 가치를 공유하는 전략적 동반자 관계가

되었음. 이를 상징하는 것이 1998년 김대중 정권과 오부치 내각의 ‘21세기를 향한 한일 파트너십 공동선언’임

- 2000년대: 양국은 국내 정치의 민족주의화로 인해, 특히 일본사회의 보수우경화에 의해 과거사 문제와 독도영유권 문제에 대한 일본의 도발과 이에 대한 한국의 대응이라는 패턴으로 대립을 반복했음. 그러나 대북정책과 관련한 한미일 삼각관계 안에서의 연대는 중시되었음. 즉 양국 간에는 나름 경제·안보협력 메커니즘의 중요성에 대한 공감대가 유지되고 있었음

○ 제3시기(2010년대)

- 중군위안부로 대표되는 과거사 문제를 둘러싼 대립이 대중정책을 둘러싼 대립으로, 정부 차원의 대립이 국민적 차원의 대립(한국에서는 반일, 일본에서는 혐한)으로 확대되었음. 양국 모두 관계악화의 원인을 상대 국가에게로 돌리면서 관계회복을 위한 움직임조차 시도하지 않음

나. 박근혜 정권-아베 내각 시기

○ 역사 문제를 둘러싼 대립

- 2013년 2월 박근혜 정부가 수립되었을 때 한일관계는 중군위안부로 대표되는 과거사 문제를 둘러싸고 이미 악화되어 있었음. 2011년 12월 정상회담에서 이명박 대통령과 노다 요시히코(野田佳彦) 총리가 중군위안부 문제를 둘러싸고 대립했으며, 이에 연이은 이 대통령의 독도방문(2012년 12월)과 천황사죄발언을 계기로 한국에서는 ‘반일’이, 일본에서는 ‘혐한’이 확대되고 있었기 때문임
- 박근혜 정부 등장을 계기로 한일관계의 개선이 기대되었음. 김영삼 정부 말기 역사 문제를 둘러싸고 악화된 양국관계가 김대중 정부의 등장에 의해, 또 노무현 정부 말기 독도영유권 문제를 둘러싼 대립이 이명박 정부의 등장에 의해 해소되었기 때문임
- 그러나 박 대통령 취임식에 축하 사절단으로 온 아소 다로(麻生太

郎) 부총리의 침략정당화 발언, 이에 대한 박 대통령의 3.1절 경축사에서 응수발언 “가해자와 피해자라는 역사적 입장은 천 년의 역사가 흘러도 변할 수 없습니다”는 한일관계가 2000년대와 다르게 진행될 수 있다는 우려를 초래했음. 박 대통령은 역사 문제의 해결을 양국관계 개선의 전제조건으로 제시했음. 한편 아베 총리는 종군위안부에 대한 일본군의 관여를 부인하는 등 한국의 요구에 응하지 않았음. 이후 종군위안부 문제를 둘러싼 대립은 아베 총리의 ‘전후 70주년 담화’를 둘러싼 갈등으로 확대되어 감

○ 대중정책을 둘러싼 갈등으로의 확대

- 박근혜 정부는 세계적 차원에서 중일 G2시대가 도래했으며, 동아시아에서 일본과 중국 간의 파워전이가 종료되었다고 인식함. 따라서 한국의 경제와 관련해서는 물론 한국 주도로 통일을 이루기 위해서는 북한과 밀접한 관계에 있는 중국과의 관계가 일본과의 관계보다 중요하다고 판단한 것임. 2013년 5월 발표된 박근혜 정부 국정과제는 “평화통일기반 구축을 위해 신뢰외교를 추진함. 이를 위해 국정과제 127 동북아 평화협력구상과 유라시아협력을 확대, 국정과제 128 한미동맹과 한중동반자관계의 조화·발전 및 한일관계의 안정화를 추구한다”였음¹⁾
- 2013년 6월 한중정상회담 후 <한·중 미래비전 공동성명>이 발표되었음.²⁾ 성명은 한·중 간 전략적 협력동반자 관계를 신뢰에 기반을 두어 내실 있게 발전시켜 나가며, 협력의 분야를 정치안보 분야의 협력과 경제통상, 사회·문화 분야로 대폭 발전시켜 나가고, 협력의 범위도 한반도뿐 아니라 동북아의 평화, 안정, 지역협력 및 글로벌 이슈의 해결까지 이룬다고 강조했음. 이를 상징한 것이 2015년 9월 박근혜 대통령의 중국 항일전승 60주년 기념식에의 참석이었음
- 2015년 외교부는 역대 최상의 한·미 및 한·중관계가 구축되었다고 평가하고, 이들 관계가 통일 환경 조성에 기여하도록 양자간 조화로운 발전을 지속 추진한다고 하였음. 또 국교정상화 50주년을 맞아 새로

- 운 한·일관계를 모색한다고 제시했음. 그리고 한국이 한반도 및 주변 정세 변화를 주도하기 위해 한·미·일, 한·미·중, 한·중·일 등 소다자 협력을 적극 활용할 것이며, 특히 한·중·일 외교장관회의 개최 등을 통한 3국 간 협력체제 복원을 위해 노력하겠다고 의욕을 표명했음³⁾
- 한편 일본에서는 2012년 12월 제2차 아베 내각이 수립되었음. 아베는 총리소신표명연설(2013년 1월)에서 중국과 북한이 우리나라(일본)의 영토·영해·영공 및 주권에 대한 도발을 계속함에 따라 일본의 안전보장 환경이 악화되었음. 따라서 국민의 생명·재산, 우리나라(일본)의 영토·영해·영공을 지키고, 상처받은 일본외교를 재건해 세계에서 확고한 (일본의) 위치를 명확하게 하겠다고 발언함
 - 다음 해인 2014년 1월 발표된 일본의 종합적인 안전보장 전략 <국가 안전보장전략(NSS)에 관하여>는 북한의 군사력 증강과 도발 행위 그리고 중국의 급격한 대두와 다양한 영역에의 적극적 진출을 안보 위협으로 제시함. 그리고 안전보장 확보 방침으로 우선 일본 자신의 능력과 그것을 발휘할 수 있는 기반을 강화하고 미일동맹을 기축으로 하면서, 각국과의 관계강화를 확대·심화시켜나간다고 제시했음.⁴⁾ 이처럼 아베 내각의 대중정책은 ‘대중위협론’에 근거하여 협력보다는 자조(self-help)와 균형(balancing)을 기본으로 하고 있었음. 그리고 ‘기본적 가치를 공유하는 전략적 동반자 관계’인 한국이 일본의 대중정책에 적극적으로 참여하기를 기대하고 있었음
 - 따라서 아베 내각은 한국 정부의 중국중시정책을 ‘반일’정책으로, 과거사반성 요구는 민족주의에 기반을 둔 역사 문제의 제기라기보다는 ‘반일친중’정책을 논리적으로 정당화하기 위한 명분 확보로 받아들였음. 따라서 일본은 한국이 한반도 문제 해결을 위해 주도하고자 하는 한·중·일 외교장관회의 개최 등에 응할 생각이 전혀 없었음. 2014년 5월 아베 내각은 대북정책에서의 한·미·일 협력체제를 무시하고, 북한과 <스톡홀름 합의>를 발표하는 등 한국을 견제하기 위해 북한카드를 사용하고자 했음
 - 2015년 2월 시정방침 연설에서 아베 총리는 1998년 김대중 - 오부치

의 ‘한일파트너십선언’ 이래 사용되어 왔던 한일 양국은 “기본적 가치를 공유”한다는 표현을 삭제하고 한국을 단순히 “가장 중요한 이웃 나라”라고만 언급했음. 일본의 위협인 중국과 ‘전략적 협력동반자관계’를 추진하는 한국과 기본적 가치를 공유하는 것은 불가능하다고 판단한 것임

○ ‘12.28 위안부합의,’ 그리고 양국 국민 간 갈등의 심화

- 한일관계의 악화가 한미일 군사협력관계에 부정적으로 작용한다고 판단한 미국이 움직이기 시작했다. 2015년 11월 한일군사정보포괄보호협정(GSOMIA)과 물품역무상호제공협정(ACSA)이 체결되었음. 북한의 핵 문제로 긴장이 조성되어 있는 한반도 정세에 더해 군사적으로도 대국화를 모색하는 중국을 의식한 미국의 한미일 연대강화의 일환이었음. 그리고 다음달 12월 28일 ‘한일위안부합의문’이 발표되었음. 한일관계 정상화 50주년에 해당하는 해였음. 이로써 한일 정부 간 대립은 일단 표면적으로 진정되었음
- 그러나 양국 국민들의 ‘위안부합의’에 대한 평가에는 커다란 거리가 있었음. 한국 국민의 경우는 합의를 평가하지 않는다(54%)로 평가한다(26%)보다 배 이상 많았으며, 일본 정부가 법적 책임과 제대로 사과를 하지 않았기 때문에 재협의를 필요하다고 생각했음. 반면, 일본 국민의 경우는 합의를 평가한다(63%)로 평가하지 않는다(19%)보다 3배 이상 많았음. 그리고 이들은 위안부합의에 의해 위안부 문제는 최종적이며 불가역적으로 해결되었다고 생각했음⁵⁾
- ‘위안부합의’ 1년 뒤인 2016년 7월에 행해진 「제4회 한일 국민상호인식조사」 결과에 따르면 일본에 대한 인상을 ‘좋지 않다’와 ‘대체로 좋지 않다’라고 응답한 한국인은 2015년(72.5%)보다 줄어 61.0%로 나타났다. 한편, 한국에 대한 인상이 ‘좋지 않다’와 ‘대체로 좋지 않다’라고 응답한 일본인도 2015년(52.4%)보다 줄어 44.6%를 기록했다.⁶⁾ 또 2017년 7월 동일 조사결과에 따르면, 일본에 대한 인상이 ‘좋지 않다’와 ‘대체로 좋지 않다’라고 응답한 한국인은 56.1%로 2016년

(61.0%)보다 4.9% 줄었음. 그러나 한국에 대한 인상이 ‘좋지 않다’와 ‘대체로 좋지 않다’라고 응답한 일본인은 48.6%로 2016년(44.6%)보다 오히려 4%가 증가했음. 양국민의 상대 국민에 대한 부정적인 태도는 미래의 한일관계 전망에서도 그대로 나타나, 한국인과 일본인의 60% 정도가 동일하게 양국관계가 현재와 같거나 더 나빠질 거라고 생각했음

3. 한일관계 개선을 위해

- 미중 신형대국관계, 일본으로부터 중국으로의 세력전이에 대한 한국과 일본의 입장은 다름. 한국은 중견국으로 이를 목격하는 입장이나, 지역 강대국인 일본은 중국과 직접 세력전이를 겪고 있는 당사자임. 또 중국에 대한 국익에 있어서도 한국과 일본은 다름. 한국에게 있어 중국은 경제 면뿐만 아니라, 대북정책과 관련하여서도 중요함. 따라서 한국은 중국의 부상을 위협이라기보다는 경제와 안보의 기회로 받아들이고 헤징(Hedging) 정책을 실시함. 그러나 일본에게 있어 중국은 수십 년 동안 일본이 만들고 유지해 온 기존 질서에 대한 도전국임. 따라서 일본은 중국을 위협으로 인식하고 자조(Self-help)와 균형(Balancing) 정책을 통해 중국을 견제하고자 함
- 중국에 대한 인식 및 정책의 차이가 가장 선명하게 드러난 시기가 바로 박근혜 정부 - 아베 내각 시기였음. 한국이 경제와 안보 차원에서 중국을 일본보다 중시하게 되었는데 반해, 일본은 중국위협을 전제로 실시하는 대중견제정책에의 한국의 동참이 필요했기 때문임. 이에 따라 주기적으로 반복되어온 과거사 문제를 둘러싼 갈등을 협력으로 전환시켰던 경제·안보협력 메커니즘이 무력화되었음
- 일본으로부터 중국으로의 파워전이를 일본이 인정할 때까지 중국과 일

본의 긴장관계는 계속될 것임. 그리고 한국과 일본의 대중정책이 충돌하는 가운데 한일관계가 우호 협력적으로 진행되기는 쉽지 않을 것임. 그러나 일본은 그 위상과 잠재력 면에서 여전히 세계 강대국의 하나이며 아시아의 지역강국임. 또 인접국가일 뿐 아니라, 동북아에서 민주주의, 시장경제, 비핵평화의 가치를 공유하는 유일한 국가임. 따라서 한중관계가 한일관계에 미치는 부정적 영향을 최소화할 필요가 있으며, 과거사 문제가 주요현안으로 부상하는 것도 관리해야 함. 이를 통해 한일 관계를 안정화해, 한반도 비핵화와 평화구축의 실현을 위한 일본의 지원을 확보해야 할 것임

■ 주석

- 1) 박근혜 정부는 희망의 새시대라는 국정 비전하에 4대 국정기조(경제부흥·국민행복·문화융성·평화통일기반 구축), 14대 추진전략, 140개 국정과제를 제시했다. 「박근혜 정부 국정과제」, 보도 참고자료, 관계부처 합동, p. 11.
- 2) <한·중 미래비전 공동성명(2013년 6월 27일, 베이징)>, www.yonhapnews.co.kr/.../2013/06/27/0200000000AKR20130627209800001.HTML.
- 3) 외교부, “통일 시대를 여는 글로벌 신뢰외교 - 2015년 외교부 연두업무보고(통일준비 부문 합동 업무보고),” 2015.1.9, <http://mofa.go.kr/webmodule/htsboard/tem plate/read/>.
- 4) 「國家安全保障戰略について」(平成25年12月17日), 國家安全保障會議決定閣議決定. http://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page1w_000095.html.
- 5) 한국: 한국갤럽 「2016년 1월 8일 조사 결과」, 일본: 朝日新聞 「2016년 1월 19일 조사 결과」.
- 6) 특정비영리활동법인 언론NPO·동아시아연구원, 「2016년 제4회 한일 국민 상호 인식조사」, https://www.eai.or.kr/type_k/panelView.asp?code
- 7) 특정비영리활동법인 언론NPO·동아시아연구원, 「2017년 제5회 한일 국민 상호 인식조사」, https://www.eai.or.kr/data/bbs/kor_report/2017072115484780.pdf.



러시아 푸틴 정부는 2014년 3월 크림병합에 이어, 시리아 내전에서의 군사적 개입과 중전 협상, 이란 핵협상에의 주도적 역할 등 국제무대에서 주요 행위자로서의 존재감을 키워 나가고 있다. 러시아의 외교안보적 당면 현안은 미국과 서방의 對러 제재 해제에 최우선을 두고 있으며, 북한 핵·미사일 문제는 큰 틀의 미·러, 중·러관계의 연장선상에서 다루어 나가고 있는 것으로 보인다.

2017년 1월 미국 트럼프 행정부 출범을 계기로 기존 오바마 행정부 집권기 극심한 갈등 양상을 표출했던 미러관계의 향배가 주목되고 있다. 미러관계는 미중관계와 더불어 세계 정치경제질서 재편의 중심축이자 변화의 주요 동인으로, 역내 안보질서 구도의 성격을 가늠하는 바로미터이자 동아시아질서 재편 향배의 가늠자이다. 트럼프 행정부 출범 초기 미러관계의 핵심은 △ 트럼프의 리더십과 친(親)러 행보, △ 트럼프와 푸틴 간 상호 호감과 친밀, △ 러시아의 대선 개입 스캔들 조사와 관계 개선의 장애요인화, △ 상호 기대감 속 불신 점증, △ 협력과 갈등 사안의 혼재, △ 미 의회의 對러 강경책과 영향력 제고, △ 외교관 맞추방, △ 시리아 내전과 북한 핵 문제의 우선 정책 현안으로의 대두 등으로 집약된다.

푸틴 정부는 북핵 문제와 관련해 ① 북한의 핵 보유 불용; ② 한반도 비핵화 지지; ③ 군사적 조치의 반대와 정치적·외교적 해법의 강조, ④ 조건 없는 6자회담의 재개; ⑤ 북한과의 선린우호관계 발전 도모하에 북한의 핵 포기 결정을 유인해 내는 정책 입장을 지니고 있는 것으로 평가된다. 최근 들어 푸틴 정부는 그간 비교적 관망하던 자세를 벗어나 북한 핵·미사일 문제 해법에 보다 적극적이며, 공세적 양태를 표출하고 있어 주목된다.

앞으로 복합적 한반도 안보 위기를 극복하기 위해 한·러 간 전략적 협력 동반자 관계를 내실화해 나가는 것이 중요하다. 먼저 북핵 불용, 한반도 비핵화, 외교적·평화적 해법 등 양국 간 북핵 문제와 관련된 정책 공조 부문을 찾아 공통점을 살릴 필요가 있다. 또한 △ 러시아의 건설적인 중재자적 역할 제고와 활용, △ 블라디보스토크 한·러 정상회담의 후속조치에 만전을 기함, △ 미러관계의 한러관계와의 동조화 탈피 노력 전개, △ 미·중·러 3각관계 재편 향배 주목과 1.5 트랙 전략 소통 활성화, △ 동북아 지역의 소다자 협력 활성화, △ 한·러 간 전략 소통 채널의 확대 및 對러 공공외교의 활성화 등의 노력도 필요하다.



동아시아·한반도 안보정세와 한리관계: 북핵 해결 공조와 전략적 협력의 내실화를 향하여

서동주

국가안보전략연구원 수석연구위원

1. 머리말

- 2017년 현재의 세계질서의 성격을 가장 잘 표현하고 있는 핵심적인 단어는 ‘초불확실성(Hyper-uncertainty)’이며, 실제로 세계 곳곳에서 예측하기 힘든 불확실한 세계정세의 모습이 나타나고 있음
 - 금년 1월 ‘미국 우선주의(America First)’와 ‘위대한 미국 재건(Make America Great Again)’을 내세운 트럼프 미 행정부가 출범한 가운데 기후변화 협정 탈퇴, TPP 폐기, NAFTA 재협상, 한미 FTA 재협상, 유네스코 탈퇴 등 이전과는 다른 대외정책의 모습이 나타남
 - 이 밖에 브렉시트(Brexit)의 진행, 유럽권에서 극우세력의 확장, 시리아 내전과 우크라이나 위기의 지속, 유럽에서의 각종 테러 발생, IS의 퇴각 등도 전개되고 있음
 - 유라시아 및 동아시아와 연계된 한반도 안보정세 역시 ‘초불확실성’의 연장선에 있으며, 무엇보다 북한의 연이은 핵·미사일 도발과 함께 역내 안보적 긴장감이 높아지고 있는 상황임
 - 한반도를 위요한 동북아 안보질서의 핵심은 ‘북한 문제,’ 보다 구체적

으로 북한의 '핵과 미사일' 문제이며, 이의 해법은 매우 중요한 의미를 담고 있음

- 한편 러시아 푸틴 정부는 2014년 3월 크림병합에 이어, 시리아 내전의 군사적 개입과 종전 협상, 이란 핵협상에의 주도적 역할 등 국제무대에서 주요 행위자로서의 존재감을 키워 나가고 있음
 - 러시아의 외교안보적 당면 현안은 미국과 서방의 對러 제재 해제에 최우선을 두고 있으며, 북한 핵·미사일 문제는 큰 틀의 미·러, 중·러 관계의 연장선에서 다루어 나가고 있는 것으로 판단됨
 - 러시아는 미 의회가 통과시키고 8월 2일 발효된 '러시아, 이란, 북한 관련 제재법안'에 대한 대응이 시급하며, 푸틴 대통령이 직접 미 외교관 75명 추방을 밝히는 등 강경 대응 입장을 표출함
 - 당분간 미러관계는 미 대선에서의 러시아 커넥션 이슈, 미 의회의 對러 불신 지속, 중·러 군사협력과 북핵 관련 공조 등 협력보다는 갈등과 대립이 지속될 가능성이 높아 보임

- 반면 푸틴 정부는 그간 비교적 관망하던 자세를 벗어나 최근 들어 북한 핵·미사일 문제 해법에 보다 적극적이며, 공세적 양태를 표출하고 있어 주목됨
 - 모르쿨로프 외무차관이 인터뷰 형식을(6.27) 빌어 북한 핵·미사일 해법을 제시하고, 중·러 정상회담을(7.4) 계기로 쌍중단, 쌍궤병행의 해법에 동조·공론화하는 등 중·러 정책 공조로 대응하고 있음
 - 유엔 안보리 대북 제재 논의에서도 초기부터 직접 가담하는 등 적극적인 모습을 띠었으며, 부르미스트로프 6자회담 차석대표와 최선희 미주국장 간 회동, 모스크바 비확산회의 개최를 계기로 대화 자리 마련 등 중재자적 역할을 탐색하고 있음

- 현재 한반도의 안보환경은 역내 안보질서 재편과 함께 미래 안정과 평화, 번영과 발전으로 나아갈 수 있는가, 아닌가 하는 변곡점에 놓여 있음

- 비록 북한 핵 문제의 해결이 쉽지는 않겠지만, 그래도 끊임없이 창조적 해법을 찾고자 노력하고, 이의 실천을 위해 진력하는 것이 중요함
- 이 글에서는 트럼프 미 행정부의 출범에 주목하면서 러시아 푸틴 정부의 대외정책 기조와 미러관계 동향, 동아시아·한반도정책을 살펴보고자 함. 나아가 북한 핵 문제를 비롯해 한반도 안보정세에 대한 러시아의 정책적 입장을 분석·평가하고, 한·러 간 정책 공조와 협력 방안을 모색해 보고자 함

2. 푸틴 정부의 대외정책 기조와 미러관계 동향

가. 신푸틴독트린과 실용적 신전방위 강대국 노선

- 러시아는 북유럽에서 중앙아, 극동으로까지 연결된 광활한 영토로 인해 기본적으로 세계전략을 구사하며, 미국에 대한 라이벌 인식과 세계질서 주도국 인식, ‘강국으로 부활한 러시아’ 입장에서 대국주의(大國主義), 실용적 전방위 강대국 외교노선을 전개하고 있음
 - 또한 세계는 지금 다극화와 다극질서가 이뤄지고 있다고 판단하고 다자주의 해법을 선호하고 있으며, BRICS, SCO, CSTO, CICA, APEC, EAS, ASEAN을 활용하는 한편, 유엔 등 국제기구에서 국제법과 국제규범 준수 등을 강조함
 - 특히 2014년 3월 크림병합 이후에는 국내 애국주의 열풍을 활용한 가운데 ‘신(新)푸틴독트린’에 기초한 대외정책을 전개해 나감
 - 신푸틴독트린은 △ 사활적 이익(vital interest)의 절대 사수, △ 우크라이나 사태에는 미국과 서방 측의 책임이 존재, △ 다극질서하 러시아의 역할 제고, △ 국가 주권에 입각한 국제법 준수와 내정불간섭 원칙 강조, △ 핵무기 포함 口강력한 국방력 강화 등이 핵심을 이룸¹⁾
- 러시아는 2014년 3월 크림병합 이후 군사안보 문서를 정비하였으며, 현

재 푸틴 정부의 대외정책은 2014년 12월에 제정된 신군사독트린을 비롯해 해양독트린(2015.7), 국가안보개념(2015.12), 대외정책 개념(2016. 11), 2030 경제안보전략(2017.5) 등에 토대를 두고 전개되고 있음(www.scrf.ru)

나. 트럼프 행정부 출범 이후 미러관계

- 2017년 1월 미국 트럼프 행정부 출범을 계기로 기존 오바마 행정부 집권기 극심한 갈등 양상을 표출했던 미러관계의 향배가 주목을 받음
 - 미러관계는 미중관계와 더불어 세계 정치경제질서 재편의 중심축이자 변화의 주요 동인으로, 역내 안보질서 구도의 성격을 가늠 짓는 바로미터이자 동아시아질서 재편 향배의 가늠자임²⁾

- 트럼프 행정부 출범 초기 미러관계의 핵심은 △ 트럼프의 리더십과 친(親)러 행보, △ 트럼프와 푸틴 간 상호 호감과 친밀, △ 러시아의 대선 개입 스캔들 조사와 관계 개선의 장애요인화, △ 상호 기대감 속 불신 점증, △ 협력과 갈등 사안의 혼재, △ 미 의회의 對러 강경책과 영향력 제고, △ 외교관 맞추방, △ 시리아 내전과 북한 핵 문제의 우선 정책 현안으로의 대두 등으로 집약됨
 - 푸틴 정부는 트럼프 대통령의 친러 성향과 렉스 틸러슨 국무장관 등 외교안보 진영에의 친(親)러 인사 배치 등으로 미러관계 개선에 기대를 가졌으나, 미 대선에의 러시아 커넥션 조사, 미 의회의 대러 제재 지속 등으로 답보 내지 갈등을 지속해 나가고 있는 상황
 - 푸틴 정부의 미국에 대한 전략적 입장은 러시아의 세계전략 연장선에서 푸틴 대통령의 리더십과 대미(對美) 인식, 외교안보 진영의 정책 정향, 미·러 양국 간 주요 현안과 정책 우선순위 향배와 연계되어 있음

- 러시아는 이미 2009년 7월에 성안한 ‘국가안보전략 2020’에서 미국을

‘라이벌’로 설정한 바 있으며, 군사안보적 전략 균형은 물론 MD 구축, 핵무기 감축, 국제테러리즘 등 글로벌 현안과 관련해 다극체제, 다자주의, 집단적 리더십을 강조하면서 새로운 국제질서 구도를 창출하고자 노력함

- 미국에 대한 견제의 측면에서 중국과의 전략적 동반자관계를 심화·발전시키고 있으며, BRICS 정상회의의 정례화, 유엔의 역할과 활동 강화 지원, SCO, CSTO, EurAsEC을 비롯한 지역 국제기구에서의 주도적 역할 등도 국제질서 다극화를 위한 노력의 일환으로 이뤄지고 있음

○ 러시아는 무역, 투자, 과학기술 등의 부문에서는 미국과 상호 호혜적 협력관계를 발전시킨다는 입장이며, 또한 글로벌 전략 안정과 국제안보를 다루는 대상으로 인식하고 있음

- 즉 국제테러리즘, 마약 퇴치, 기후변환 대처 등 글로벌 사안은 협력해 나가고자 하는 반면, 유럽 MD구축 문제, 시리아 사태 및 북한 핵 문제의 군사적 개입 등에는 반대하며 독자적 목소리를 표출
- 한편, 푸틴 대통령은 2011년 총선과 2012년 대선과정에서 나타난 러시아 내 反정부, 反푸틴 시위와 관련해 그 배후에 미국이 사주하였다고 언급하는 등 미국에 대한 불신이 크게 자리 잡고 있음
- 푸틴 대통령은 미국을 기본적으로 세계질서의 재편 속에 견제할 대상으로 인식하고, 특히 군사안보 측면에서 MD 구축에 대해 강력히 반대하는 등 대미(對美) 전략적 대립각을 취하고 있는 상황
- 미러관계에 대해서도 양자 정치대화, 협력이 강력한 경제협력의 토대 위에 서 있지 않다고 평가하고 있음
- 종합적으로 러시아의 대미(對美) 인식과 이해의 기저에는 견제자 및 글로벌 현안에의 비판적 조력자의 성격이 깔려 있으며, 실질적으로 러시아는 대내 문제의 간섭 금지, 유엔 현장 강조, 국제법적 규범 준수 등을 강조함으로써 미국에 대한 견제와 불편한 입장을 지속 견지하고 있음

- 트럼프의 미 대통령 당선과 트럼프 행정부 출범과 관련, 러시아는 트럼프의 러시아에 대한 우호적인 인식과 발언에 기대감을 가지는 한편 우려와 경계감도 동시에 표출함
 - 푸틴 대통령은 트럼프 당선 직후 텔레그램을 통해 축전을 보내는 등 발 빠르고 우호적인 행보를 시현
 - 푸틴 대통령은 트럼프에 대해 “트럼프는 전형적 정치인들과 달리 새로운 관점으로 사물을 보기 때문에 매우 도움이 될 수 있다. 나는 이런 부류의 사람을 좋아한다”고 언급하는 등 친밀감을 표시하고 우호적으로 평가(6.1)
 - 반면, 페스코프 크렘린 대변인은 취임 이후 “크렘린궁은 트럼프에 대해서도 환상을 갖고 있지 않다”고 표명, 신중한 태도를 표출
 - 안드레이 페도로프 전 러시아 외무부 차관과 푸틴 대통령 참모는 “트럼프 대통령이 푸틴 대통령을 완전히 이해하지 못하고 있다”고 지적(NBC 방송, 2.20)
 - 또한 트럼프의 2~3개월 동안의 언행을 참조해 작성한 보고서에서 트럼프는 얇은 얼음 위에서 춤추고 있으며, ‘순진한 모험가(risk-taker who can be naive)’인 것으로 묘사하는 등 트럼프 리더십에 의문을 제기하기도 하였음(연합뉴스, NBC 방송, 2.20)
 - 러시아전략문제연구소(RISS)를 비롯한 여타 러시아 싱크탱크들은 트럼프 행정부의 출범에 대해 한편으로는 관계 개선의 기대를 하면서도 시기상조 내지 갈등 지속이라는 혼재된 전망을 내놓아 주목을 받았음(www.riss.ru, www.russiacouncil.ru, www.imemo.ru, www.carnegie.ru)

- 트럼프 행정부 출범 초기 미러관계는 다음과 같은 특징을 지니고 있음
 - 첫째, 트럼프의 푸틴에 대한 호의적 평가와 친(親)러 인식에도 불구하고 미러관계 개선에 영향을 미치지 못하였으며, 오히려 미 의회의 반러 정서와 강경책이 더 큰 영향을 미친 것으로 판단됨. 이는 트럼프 대통령의 리더십도 중요하지만, 전통적인 미 의회 내 반(反)러 정서 및

- 제재 결의안 등 정책 시스템이 더 큰 영향력을 발휘한 것으로 평가됨
- 둘째, 트럼프 대통령은 대선기간 표명했던 것과 달리 NATO, EU에 대한 정책 변화를 나타냄으로써 상대적으로 러시아로 하여금 트럼프 행정부에 대한 불신이 높아지도록 하는 데 영향을 미침
- 셋째, 미러관계 추이는 초기에는 러시아가 대러 제재 완화 내지 폐기 등 양국관계 개선에 기대를 걸었으나, 미 의회의 대선 관련 청문회 개최 및 조사 진행, 대러 추가 제재 결의 등으로 인해 점차 대미 신뢰가 저하되고 양국 간 갈등이 커져가는 모습을 나타냄
- 넷째, 상호 불신과 갈등이 있음에도 불구하고, 문화 예술영역, 극지방 연구와 우주정거장을 활용한 양국의 우주 탐구 협력이 유지되는 등 제한적 협력관계도 지속됨. 일례로 워싱턴 D.C.의 러시아 문화센터는 2017년 6월 20일 2차 세계대전 중 실종된 미군과 소련군에 관한 양국의 공동 조사를 기념하는 행사를 개최
- 다섯째, 미·일 대(對) 중·러의 동아시아 질서 구도와도 연계되어 있으며, 미·러 간 대립 확대는 중·러의 합동 군사훈련 강화 등 군사적 측면으로까지 영향을 미치고 있는 것으로 판단됨. 중·러는 대미 견제의 일환으로 금년 7월 중국 해군이 처음으로 발트해에서 러시아 해군과 합동군사훈련(‘해상연습 - 2017’)을 실시하였으며, 9월에는 러시아 오호츠크해에서 합동훈련을 실시
- 여섯째, 트럼프와 푸틴 대통령은 세계를 이끌어 나가는 지도자라는 인식의 공유 속에 상호 친밀감을 유지해 나가는 한편, 국제테러 대처 등 국제안보 현안에는 일정 정도 협력을 모색해 나갈 것으로 예상됨
- 끝으로, 오바마 행정부 시기에 비해 러시아의 미 대선 개입 의혹 파장, 북핵·미사일 문제가 주요 현안으로 등장한 가운데 향후 △ 러시아 대선 개입 의혹 조사 결과, △ 우크라이나 사태와 크림반도 병합 해결 여부, △ 미국을 위시한 서방 측의 대러 제재 향배, △ 이란 핵 합의 불인증 향배, △ 시리아 내전 상황의 휴전 내지 종료, △ NATO 동진과 유럽 MD 구축, △ IS 등 국제테러에 대한 공조 등이 미·러관계 전개에 영향을 미칠 것으로 전망됨

3. 러시아의 한반도 안보정세 관련 정책적 입장

가. 대(對)한반도정책 기조와 목표

- 러시아의 한반도에 대한 대외정책 목표는 한반도에 대한 영향력 제고 및 극동시베리아 개발을 위한 평화롭고 안정적인 한반도 안보환경을 조성하는 데 있음
 - 구체적으로 △ 한반도 비핵화, △ 북핵 문제의 평화적 해결, △ 대량살상무기(WMD) 개발 및 확산 저지, △ 남북한의 친러시아적 접근 도모, △ 6자회담 재개 등을 추진해 나가고 있음
 - 경제적 측면에서 러시아는 ‘유로 - 태평양국가’로서 아태지역 경제권 진출을 위한 교두보를 확보하고자 하며, 한반도에서의 에너지, 교통 인프라 및 물류, 식량 안보, 해양자원, 교육 및 과학기술 등의 분야에서 협력을 강화해 나가고자 함
 - 또한 러시아는 남북한과 동시에 정상적 관계를 유지하는 입장을 견지해 나가고 있으며, 기본적으로 러시아의 대(對)남북한 균형접근 및 등거리 정책도 변함없이 지속해 나가고 있음
 - 러시아의 북한 문제, 북핵 문제에 대한 접근에는 기본적으로 한반도에 대한 정책목표와 연계되어 있음

- 최근 한반도 정세와 관련해 러시아는 다음과 같은 정책적 입장을 취하고 있는 것으로 보임
 - 첫째, 한반도의 문제를 세계 질서, 동아시아 질서 재편의 연장선에서 파악하고 있으며, 미일동맹에 대응하는 다른 축으로서 중국과의 전략적 동반자관계를 심화·발전시켜 나가고자 함
 - 둘째, 역내 안보현안의 당사자로서 소외·배제되지 않고 참여하는 것에 주의를 기울이고 있으며, 북한의 체제 붕괴가 아닌 안정 유지에 중점을 두면서 극동시베리아 개발을 위한 평화적이고 우호적인 환경을 확보하는 데 우선순위를 부여하고 있음

- 셋째, 북한의 핵개발에 대해서는 국제사회를 주도하는 강대국으로서 NPT체제 유지 및 한반도 비핵화의 측면에서 용납할 수 없다는 입장이며, 비판적 입장을 견지하고 있음
- 넷째, 러시아는 남북한 균형접근, 등거리정책을 추진하는 것이 남북한을 다루는 데 유리하다고 판단하고 있음
- 다섯째, 전략적 중간자의 입장에서 남북 간 대립·긴장을 우려하고, 북한의 핵실험, 한미 연합군사훈련 등에 대해 양비론적 입장을 견지하면서 존재감과 운신의 폭을 확보하려고 함
- 여섯째, 북한 핵실험의 후속조치와 관련 유엔 안보리에서 강력한 대북 제재에 기본적으로 찬성하나, 내용 면에서 북한 붕괴를 초래할 수 있는 사안이 포함되는 것에는 중국과 공조해 반대함. 또한 자국의 경제적 실익과 연계된 사안은 초안 변경을 통해 관철하는 등 실용주의적 자세를 보이고 있음
- 끝으로, 신동방정책의 추진을 통한 극동시베리아 개발의 성공을 통해 중국의 중앙아, 극동지역 영향력 확대와 부상을 견제하는 한편, 남북을 함께 엮는 남·북·러 3각 경협을 성사시키는 데 깊은 관심을 갖고 있음

나. 북한 핵·미사일 관련 정책적 입장과 특징

- 푸틴 정부의 북한 핵·미사일에 대한 정책적 입장은 푸틴 대통령이 2012년 2월 『모스크보브스키예 노보스티(Московские Новости)』에 ‘러시아와 변화하는 세계(Россия и меняющийся мир)’라는 제목의 언론기고문을 통해 밝힌 내용에 담겨져 있음
 - 첫째, 북한의 핵 보유는 받아들일 수 없음
 - 둘째, 한반도 비핵화를 지지함
 - 셋째, 정치적·외교적 해법을 통해야 하며, 6자회담의 즉각적 재개가 요구됨
 - 넷째, 한반도 현안 당사자들 간 접근에 차이가 있어 명확히 할 필요가 있음. 거친 대응 조치를 불러일으킬 수 있는 북한 신지도부에 대

- 해 체제 견고성을 시험하려고 해서는 안 됨
- 다섯째, 북·러는 국경을 접하고 있는 이웃이며 북한을 관리하기 위해 대화를 활발히 해나갈 것임
- 여섯째, 북한과 선린우호관계 발전을 도모하고 평양이 핵 포기를 결정하도록 할 것임
- 일곱째, 한반도에서 상호신뢰가 강화되면 남북한 간 대화도 다시 새로워질 것이 자명함
- 이는 푸틴 정부의 북한 문제, 북핵 문제에 대한 시각과 정책적 입장을 잘 나타내 주고 있으며, 현재까지 변함없이 지속 견지되고 있는 것으로 평가됨³⁾
- 최근 푸틴 대통령은 브릭스 정상회의 기자회견에서(9.5) “북한인들은 (체제) 안전을 느끼지 못하면 풀을 먹더라도 핵 프로그램을 포기하지 않을 것이며, 국제법을 복원하고 북한을 포함한 모든 이해 당사자들이 대화에 나서야 한다”고 언급한 데서 보듯 푸틴 대통령의 북핵 문제에 대한 인식의 일단을 살펴볼 수 있음

○ 종합적으로 보아 푸틴 정부는 북핵 문제와 관련해 ① 북한의 핵 보유 불용; ② 한반도 비핵화 지지; ③ 군사적 조치의 반대와 정치적·외교적 해법의 강조, ④ 조건 없는 6자회담의 재개; ⑤ 북한과의 선린우호관계 발전 도모하에 북한의 핵 포기 결정을 유인해 내는 정책 입장을 지니고 있는 것으로 평가됨⁴⁾

○ 러시아는 북핵 문제 해법에 있어 다음과 같은 특징을 보이고 있음

- 먼저 핵실험, 미사일 발사에 따른 한반도 안보 위기가 고조될 경우, “관련 당사국들은 냉정하게 대처해야 하며, 사태를 악화시킬 어떠한 행동도 피해야 한다”고 거의 같은 논조로 유관국들의 자제를 촉구하여 왔음
- 이는 남북한 동시 수교국으로서 남북 모두의 입장을 고려한 것으로 러시아 나름대로 긴장고조와 사태 악화 방지를 위해 노력하는 모습을 보여주는 한편 균형적 중재자 역할을 염두에 둔 것으로 판단됨

- 그렇지만 북핵 문제는 러시아의 대외정책에 있어 그렇게 높은 우선순위에 위치하지 않고 있음. 크림반도 병합과 우크라이나 사태, 시리아 내전에의 개입, 미러관계 향배, 서방의 대러 제재 등에 더욱 관심이 많았던 것이 사실임
 - 이에 러시아는 북핵 문제를 해결하기 위해 적극적이고 공세적으로 나서기보다는 대체적으로 소극적, 관망적 자세를 나타내었음
 - 이의 연장선에 북핵 불용, 한반도 비핵화, 6자회담의 재개, 외교적·평화적 해법 강조 등 원론적인 주장을 지속 견지하였으며, 자신의 독자적 해법 제시보다는 중국의 입장에 편승하는 경향을 띠었음
- 반면 금년 들어 북 핵·미사일 위기가 점차 고조되자, 러시아 나름의 로드맵 제시 등 다소 적극적 자세로 변화된 모습을 보여주고 있어 주목됨
- 지난 6월 27일 모르굴로프 외무차관은 3단계 접근의 북핵 문제 해결 로드맵을 제시하였으며, 부르미스트로프 외무부 특임대사가 방북해 이선희 미주국장과 회동하고 모스크바 비핵화회의 개최, 모로조프 국가두마 의원 방북 등 고위급 인사 교류를 통한 중재 역할을 탐색함
- 푸틴 대통령과 시진핑 중국 국가주석은 7월 4일 독일에서 양국 정상회담을 갖고 ‘한반도 문제에 관한 중·러 공동성명’을 발표하였으며, 발표된 6개항 가운데 제1항에 주목할 필요가 있음
- 양 정상은 북한 미사일 발사는 받아들일 수 없는 엄중한 안보리 결의의 위반으로 북한에 대해 비판하였으며, 이를 해결할 방안으로 일종의 북핵 로드맵을 제시함
 - 언론 보도에 따르면(중앙일보, 2017.7.6) 주 내용은 북한의 핵미사일 시험 중단 및 한미 연합훈련 중단 ⇒ 협상 개시 ⇒ 무력불사용, 불침략, 평화공존을 포함한 총체적 원칙 확정 ⇒ 핵 문제를 포함한 모든 문제 일괄타결의 순서로 되어 있음
 - 여기의 일괄타결에는 한반도 및 동북아 안전보장체제를 추구하고 최종적으로 관련국(미북)의 국교 정상화를 실현한다는 내용이 포함되

는 것으로 알려짐

- 크게 보아서는 중국이 주장한 쌍중단(雙中斷, 북한 핵·미사일 도발과 한미 연합군사훈련 중단), 쌍궤병행(雙軌並行, 북한 핵 포기와 북미 간 평화협정 동시 추진)의 입장에 동조하고 있는 것으로 보임
- 또한 양국 정상은 “9.19 공동성명 준수를 촉구하였으며, 군사적 수단은 한반도 문제 해결의 선택지가 되어서는 안 된다”고 강조하였음
- 즉 한반도 문제의 유일한 효율적 해결 방안은 ‘대화와 협의’라는 입장을 보인 것으로, 과연 북한의 제6차 핵실험, 화성-12호, 화성-14형 발사로 인해 고조된 미국의 對북 제재와 압박 강화 국면과 맞물려 어떤 경로를 밟아갈지 국제사회가 주목하고 있음

○ 현재 북핵·미사일 문제는 러시아의 입장에서 보아 또 다른 도전과 기회 의 모습으로 다가오고 있다고 여겨짐

- 대화를 강조하는 한국의 신정부가 출범하였고, 북중관계가 소원한 상태로 변모함에 따라 북한의 러시아에로의 접근 정도와 필요성도 더욱 커진 상황임
- 푸틴 대통령은 신동방정책을 추진하고 동방경제포럼을 개최하는 등 극동시베리아 개발과 발전에 많은 관심을 갖고 있음
- 중국의 영향력 증대와 동북 3성의 발전되어 가는 상황을 지경학적·지 전략적 측면에서 바라보아야 할 필요성도 높아짐
- 한국의 신정부 출범 이후 남북관계 개선, 남·북·러 3각 경협의 실천 환경도 이전에 비해 좋아질 가능성이 있음
- 과연 어떠한 전략적 선택을 하는 것이 역내 평화와 발전에 부합하고, 국익을 극대화하는 것인지 전략적 대차대조표를 통해 진지하게 검토 할 필요가 있는 상황인 것임

○ 동아시아·한반도 정세는 미·일·중·러 역내 유관 국가 모두 안정과 평화, 번영을 최우선적으로 내세우고 있으며, 지역의 안정과 평화를 토대로 각국이 국가발전을 도모하고자 하고 있음

- 아울러 갈등과 견제, 경쟁이라는 요소도 담겨져 있는 등 복합적 성격을 띠고 있는 가운데 역내 국제질서 구도 축, 유관국 간 삼자·양자관계 구도가 서로 얽혀 새로운 지형을 만들어 가고 있는 중임
- 주지하는 바처럼 현재 당면한 한반도 평화구축의 핵심은 ‘북핵 핵 문제의 해결’에 있음
- 이는 북한이 핵개발을 포기하고, ‘한반도 비핵화’라는 국제사회의 공통된 의견과 WMD 비확산, NPT 체제 유지 등 국제법과 국제규율을 준수하는 데서 비롯됨
 - 또한 한반도의 군사적 긴장 고조와 대남 도발을 멈추고, 개혁·개방을 통해 국제적 고립 상태를 벗어나, 진정으로 국제사회의 정상적인 일원으로 탈바꿈하는 것이 긴요함
 - 불량국가, 공포정치, 인권탄압, 세습왕조 등 부정적 이미지를 벗어나, 쿠바, 베트남, 미얀마, 이란의 사례에서 보듯 개혁·개방, 국제규율 준수의 자세를 통해, 북한이 국제사회의 정상적인 국가로 변모하는 것이 관건임

4. 맺음말: 정책적 고려사항

- 한·러 간 협력 방안으로는 먼저, 문재인 정부와 푸틴 정부 간 북핵 문제와 관련된 정책 공조 부문을 찾아 공통점을 살릴 필요가 있음
- 북핵 불용, 한반도 비핵화, 6자회담을 통한 해결, 대화를 통한 외교적·평화적 해결, 남북관계 개선, 단계적·포괄적 해법 등은 상호 의견 일치를 보는 부문임
 - 문재인 정부 출범에 대해 러시아 푸틴 정부는 기대감을 갖고 있으며, 한국 신정부 역시 러시아의 중요성을 잘 알고 있는 가운데 북핵 문제뿐만 아니라 역내 평화와 번영을 위한 동반자로서 커다란 역할을 해주길 기대하고 있음도 좋은 여건임

- 러시아의 건설적인 중재자적 역할 제고와 활용
 - 러시아는 국제질서 재편의 측면에서 보아 미·중 사이에 ‘전략적 균형자’로서의 역할을 하고 있으며, 역내 세력균형이 유지되는 데 일조하고 있음
 - 또한 러시아는 역내 정책 목표로서 제시된 ‘유라시아권 동서 전략적 균형 도모’와 ‘세력균형의 유라시아 연대망 구축’을 잘 가꾸어 나가고 있는 것으로 보임
 - 나아가 러시아는 역내 안보 현안의 ‘조정자, 중재자’로서의 역할도 하고 있음. 북한 핵 문제를 비롯한 한반도 안보 현안과 관련해 러시아는 당사자로 참여함은 물론 이를 조정하고 중재할 수 있는 역할을 할 수 있음
 - 북핵 문제 해결에의 중재, 조정 역할 등 한반도 안보 현안에의 당사자로 참여하고 있는 점이 중요하며, 북한 개혁·개방에의 긍정적 영향 제공, 통일한국에의 후원자 등 바람직한 효과의 측면을 담고 있다고 판단됨

- 최근 한반도의 군사적 긴장이 고조되고 있고, 국제사회의 대북 제재 움직임도 보다 강화되고 있는 가운데 향후 러시아로서는 상황 변화에 따라 대북 소통 채널을 활용해 보다 적극적으로 북핵 문제 해결을 위한 중재에 나서는 것이 바람직할 수 있음
 - 이미 푸틴 대통령은 2016년 9월 동방경제포럼에서 “북한과 일정한 대화 채널을 유지하고 있으며, 날카로운 대치 국면인 현 상황을 타개하기 위해 이를 이용하겠다”고 천명한 바 있으며, 금년 5월 신정부의 대러 특사단 방문 시 대북 특사 파견 의향이 있음도 밝힌 것으로 알려짐(KBS 뉴스, 2017.5.26)
 - 반면에 라브로프 외무장관은 독일 뢰르버 재단 연설에서(7.13) “북한이 러시아의 가까운 이웃이기는 하지만 우리는 북한과 아무런 특별한 채널이 없다. 북한의 새 지도자가 만든 관례를 볼 때 어떤 나라도 북한에 영향력을 미칠 채널을 갖고 있다고 생각하지 않는다”고 밝히는 등(연합뉴스, 2017.7.14) 한발 물러서는 모습을 보여주기도 하였음

- 우리로서는 러시아가 전략적 균형자, 세력균형자, 건설적 중재자, 한반도 평화체제 보장자 등의 제반 역할을 충실히 잘 실천해 나가, 한반도 평화구축에 기여하도록 하는 외교적 노력이 긴요함
- 한편, 금년 9월 6일 블라디보스토크 동방경제포럼을 계기로 한·러 정상 회담이 이뤄졌으며 △ 한·러 정상 차원의 전략적 협력 기반 구축, △ 한·러 양자 수준에서의 극동지역 개발 참여와 실질 협력 기반 마련, △ 新북방정책과 新동방정책 간 정책적 정합성 및 협력 인식 공유, △ 남·북·러 3각 경협 미래 비전과 중장기적 추진 의지 제시 등의 성과를 거둔 것으로 평가됨
- 반면 북한의 6차 핵실험에 따른 원유공급 중단 요구 등 추가적인 대북 압박과 제재 문제에 있어서는 對러 설득에의 한계점도 노정
 - 추후 한러관계 발전을 위해 정상회담 후속조치에 만전을 기하는 것이 바람직하며, △ 기(既)체결된 MOU의 성실한 이행과 추진 점검, △ 新동방정책과 한반도 신경제지도 구상 등 유라시아 협력의 연결성, 정합성 활용, △ ‘북방경제협력위원회’의 충실한 활동, △ 한국 - 유라시아경제제연합(EAEU) 간 FTA 체결 준비 만전 등이 긴요함
- 미러관계의 한러관계와의 동조화 탈피 노력 전개
- 미러관계 향배는 현실적으로 한러관계와 밀접하게 연결되어 있으며, 갈등의 진행은 동조화 현상으로 발현되어 한러관계 발전에도 악영향을 끼칠 수 있음에 유념할 필요가 있음
 - 이에 미러관계와 한러관계 간 탈(脫)동조화 노력을 전개하면서 미국의 對러 제재 여파, 러시아의 사드 배치 반대, 북핵 중재안에 대한 이견 등 한·러 간 잠재적 갈등 요소를 사전 관리해 나가는 것이 중요함
 - 미국의 對러 제재 향배와 파급영향 분석 및 한·러 경협에의 부정적 파급영향 최소화 방안 강구, ‘조건부 사드 배치론’ 등 對러 설득 논리 마련 및 외교적 대응 강화, 러시아의 3단계 해법과 쌍중단, 쌍궤병행에의 동조·편승에 대한 대응책 마련 등도 필요함

- 미·중·러 3각관계 재편 향배 주목과 1.5 트랙 전략 소통 활성화
 - 미·중·러 3각관계는 미·중의 G2체제가 가시화되는 가운데 2012년 5월 푸틴 러시아 대통령의 재등장 이후 △ 우크라이나 사태와 크림병합, △ 이란 핵협상 타결, △ 시리아 내전에의 개입, △ 브렉시트 여파 등 국제무대에서 러시아의 존재감이 커지면서 영향력 있는 새로운 국제 질서 축(軸)으로 부각됨
 - 미·중·러 삼각구도 속 미·중, 미·러, 중·러 양자관계 변화는 기본적으로 전략적 세력균형의 도모와 세력전이를 둘러싼 자국 국익 극대화 및 국제적 위상 제고, 패권경쟁의 연장선에 위치함
 - 또한 트럼프, 푸틴 대통령, 시진핑 국가주석, 아베 총리 등 주요국 지도자들의 스트롱맨(Strongman) 리더십과 더불어 향후 4~5년 정도의 집권 안정기가 이뤄질 예정임
 - 우리로서는 미·중·러 3각관계 향배 및 미·중, 미·러, 중·러관계 변화에 유념하면서, 한·미, 한·러, 한·중 등 양자 협력관계 강화와 1.5 트랙의 전략 소통 채널 활성화가 바람직함

- 동북아 지역의 소다자 협력 활성화
 - 한·러는 역내 존재하는 한·미·중, 미·중·러, 한·미·러, 한·미·일 등 다양한 소다자 구도 속에서의 러시아 역할에 주목할 필요가 있음
 - 앞으로 소다자 구도가 협력의 틀과 성격을 갖추 수 있도록 협력 의제 발굴과 네트워크화가 긴요함
 - 이를테면, 중국의 일대일로 프로젝트에 남·북·러 3자가 참여하는 것을 비롯해, GTI의 활성화, 한·중·러, 한·러·일 소다자 협력 토대 위에 북한 참여를 유도하는 것도 검토해 볼 필요가 있음
 - 이는 북한이 개혁·개방을 해나가고, 국제규율, 국제법을 준수하는 국제 사회의 정상국가 일원이 되도록 하는 데 기여할 것으로 보이기 때문임

- 전략 소통 채널의 확대 및 對러 공공외교의 활성화
 - 한러대화(KRD), 한러포럼, 한·러 비즈니스 다이얼로그 등을 비롯해

- 1.5 트랙의 전략 대화 재개, 국가안보실과 러시아 국가안보회의 간 전략 대화 정례화 등 한·러 간 전략 소통 채널을 확대하는 것이 중요함
- 또한 한·러 전략적 협력 동반자관계 내실화를 위해 양국민 간 상호 이해 제고가 중요하며, 역사·문화·예술을 중시하는 러시아에 대한 공공외교 활성화가 바람직함

- 한·러 양국은 역내 평화와 안정에 기여하고자 하며, 영토 분쟁을 포함해 사활적 갈등이 존재하지 않으며, 협력 비전을 가꾸고 공동이해를 극대화시켜 나갈 여건을 갖추고 있음
 - 미래 한·러 간 협력 비전의 방향은 지난 27년에 걸쳐 이루지 못한 미완의 잠재력이 완성된 상태로 발현되도록 하는 것이며, 한국의 신정부 출범을 계기로 한·러관계가 더욱 발전하고 도약해 나가도록 하는 것이 중요함
 - 특히 2018년은 한·러관계가 ‘전략적 협력 동반자관계’로 격상된 지 10년이 되는 해이기도 하며, 2월 평창 동계올림픽, 6월 FIFA 러시아 월드컵이 예정되어 있음. 아울러 2020년 동경 하계올림픽, 2022년 베이징 동계올림픽 등 동북아 지역에서 세계 스포츠·평화 행사가 잇달아 개최될 예정임
 - 역내 국가 모두 평화와 번영이 이뤄지는 상징적 대장점으로 승화시킬 필요가 있으며, 한국과 러시아가 핵심적 피스메이커(peacemaker)로 커다란 역할을 하기를 기대함

■ 주석

- 1) 신푸틴독트린 내용에 대해서는 장덕준, “‘신푸틴독트린’과 러시아 대외정책의 향방,” 『Russia-Eurasia FOCUS』(2015.1.26.) 참조.
- 2) 푸틴 집권기 미러관계에 대한 분석은 서동주, “러시아 푸틴 정부의 대미관계: 특징, 전망, 정책적 함의,” 『JPI 정책포럼』(2014-01); 고재남, “트럼프 행정부 출범과 미러관계 전망,” 『주요국제문제분석』(2017-04) 참조.

- 3) 고재남 교수는 북한 핵·미사일 위기에 대한 인식을 미국책임론, 대북 제재 무용론, 우발적 전쟁발발과 재앙론, 동북아 핵확산 우려 및 군비경쟁론, 북한의 핵무기 보유론, 남북러 3각 경협 장애론 등으로 나누어 설명하고 있음. 고재남, “러시아의 대북 핵미사일 정책과 대러 정책 과제,” 『주요국제문제분석』(2017-41), pp. 3-6.
- 4) 이상준·서동주, “각국의 한반도 인식-러시아, 한반도를 둘러싼 러시아의 인식과 입장,” 『ISSUE BRIEF』(여시재)(2017-026).

■ 참고문헌

- 고재남. “러시아의 대북 핵·미사일 정책과 대러 정책 과제.” 『주요국제문제분석』(2017-41).
- _____. “트럼프 행정부 출범과 미러관계 전망.” 『주요국제문제분석』(2017-04).
- 김정기. “최근 러시아의 동아시아 정세 인식과 전략적 입장.” 『중소연구』 제40권 제1호(2016 봄).
- 서동주. “러시아 푸틴 정부의 대미관계: 특징, 전망, 정책적 함의.” 『JPI 정책포럼』(2014-01).
- 신범식. “러시아 신동방정책과 동북아 지역 정치: 지역 세력망구도 변화와 러시아의 가능성 및 한계.” 『EAI 국가안보패널 연구보고서』(2014.8).
- _____. “북중러 접경지대를 둘러싼 초국경소지역 개발 협력과 동북아시아 지역 정치.” 『국제정치논총』 제53집 3호(2013).
- 이상준·서동주. “각국의 한반도 인식-러시아, 한반도를 둘러싼 러시아의 인식과 입장.” 『ISSUE BRIEF』(여시재)(2017-026).
- 장덕준. “‘신푸틴독트린’과 러시아 대외정책의 향방.” 『Russia-Eurasia FOCUS』(2015.1.26).

러시아국제문제연구소 홈페이지(<http://russiancouncil.ru/>).

러시아세계경제·국제관계연구소 홈페이지(<https://www.imemo.ru/>).

러시아연방보안국 홈페이지(<http://scrf.gov.ru/>).

러시아전략문제연구소 홈페이지(<https://riss.ru/>).

카네기모스크바센터 홈페이지(<http://carnegie.ru/>).

KBS뉴스, 연합뉴스 외.

동북아 비핵시대: 한계와 가능성



JPI 정책포럼 시리즈

2017

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상



북핵 대응을 위한 새로운 사고

한인택

제주평화연구원 연구위원

한국과 국제사회의 다양한 비확산 노력에도 불구하고 북한은 지난 20여 년간 핵실험과 미사일의 실험을 거듭하여 멀지 않은 장래에 대륙간탄도 핵미사일 비롯한 핵전력을 확보할 것으로 보인다. 이러한 현실은 그간의 비확산 노력이 결과적으로 모두 실패하였음을 의미한다. 따라서 그동안 각종 비확산 정책을 추진했던 전제와 논리에 대해 겸허하게 재조명하고, 정책수행의 방법과 주체에 대해서도 재검토할 필요가 있다. 또 앞으로는 북한이 핵전력을 확보한 경우를 상정해서, 북한에 의한 핵무기 사용방지를 최소목표로 하고 북한의 핵무기 폐기를 궁극적인 목표로 하는 다양한 정책들을 개발하고 추진할 필요가 있다.

북한이 핵능력이 갖게 되면 가장 시급한 것은 북한이 핵무기를 사용하지 않게 만드는 것이다. 이를 위해서 핵무기를 자체적으로 갖고 있지 못한 우리나라로서는 일차적으로 한미동맹에 의존할 수밖에 없다. 그간 한미동맹은 북한의 남침 시에 미국이 핵무기로 보복할 가능성을 열어둠으로서 북한의 남침을 억지하는 역할을 하여왔다. ‘확장 억지(extended deterrence)’ 또는 ‘핵우산’으로 불리는 이 정책은 북한이 핵능력을 확보하기 이전까지 효과적으로 작동하여 왔다고 할 수 있다.

하지만 북한의 핵미사일이 미국을 공격할 수 있는 시점이 오면 미국이 한국에 제공해온 핵우산의 신뢰성에 대한 의구심이 증가할 수 있다. 유사시 미국이 개입하려고 하면 북한이 미국을 공격하겠다고 위협할 수 있을 것이기 때문이다. 이러한 위협은 미국의 개입의지를 약화시킬 수 있고, 결과적으로 한미동맹의 효과를 약화시킬 수 있다. 따라서 한미동맹에 기반을 둔 억지전략을 강화하고 보완하는 조치들이 강구할 필요가 있다. 물론 그러한 조치를 개발하고 추진하는 것은 쉽지 않은 일이다.

억지가 실패하여 북한의 핵공격이 임박한 경우를 상정하고 북한이 공격을 개시하기 전에 우리가 먼저 북한의 핵무기와 지도부를 타격하는 전략도 추진되고 있다. 선제타격 전략의 동기와 취지는 십분 이해가 가지만, 선제공격을 수행하기에 필요한 능력을 우리가 아직 가지지 못하고 있다는 것이 고민이다. 설사 선제공격에 필요한 군사적 능력을 갖추게 되더라도 선제공격은 실행이 대단히 어려운 전략이다. 선제공격을 실시하기에 앞서서 북한의 핵공격이 임박하였다는 "확증"을 찾아낼 수 있어야 하는데 이는 쉽지 않다. 만약 오판을 하고 선제공격을 실시하면 우리 스스로가 재앙을 자초하는 결과를 낳을 수 있다. 이러한 한계로 인해서 선제공격을 실제 정책으로 실행하는 데에는 어려움이 많다.

핵억지나 선제공격이 어렵다면 제재가 대안이 될 수 있을까? 경험적으로 볼 때 제재를 통한 "밖으로부터의" 비핵화는 거의 성공하지 못한 것으로 보는 것이 타당하다. 핵무기를 자체적으로 개발하였다가 폐기한 알려진 사례는 남아프리카공화국 1개국에 불과한데, 남아공의 비핵화는 국제적 제재의 결과보다는 남아공 내부의 변화에 의한 것이라는 견해가 유력하다. 외부에서 내부를 바꾸기란 쉽지 않다. 특히 북한처럼 폐쇄된 사회의 경우는 더욱 그렇다. 따라서 제재를 통한 비핵화는 가능성이 높지 않을 수 있다.

북한의 핵무기가 이제 더 이상 이론적 가능성이 아니라 현실적 위협

이 되었다면 지금까지 실패한 비핵산 노력과는 구분되는, 핵확산을 기정사실로 한 새로운 대응책이 필요하다. 앞에서 본 핵억지나 제재를 통한 비핵화에 추가하여 제3의 대응책으로 비핵지대조약에 주목하고자 한다.

비핵지대조약이란 한마디로 ‘비핵지대’를 설립하는, 국가 간의 법적으로 구속력 있는 약속이다. 각 비핵지대조약에서 정의하는 비핵지대의 구체적 내용은 약간씩 다를 수 있지만 가장 기본적 특징은 핵무기의 부재이다. 현재까지 인간거주지역 내에 5개의 비핵지대조약이 체결, 발효되어서, 총 116개국, 전 세계 인구의 33%가 비핵지대 내에 속해 있다. 지역으로 보면 중남미, 남태평양, 동남아, 중앙아시아, 그리고 아프리카에 비핵지대조약이 발효되고 있다.

만약 동북아에서 비핵지대조약이 실현될 경우 한반도뿐만 아니라 일본 전역에서 핵무기가 사라질 수 있을 것이다. 물론 동북아지역 내 국가 그리고 동북아 지역에 깊이 개입해있는 국가들이 모두 핵무기를 이미 보유하고 있거나 핵무기를 보유할 수 있는 문턱에 와있기 때문에 동북아 지역에 비핵지대를 설립하려는 시도에 대해 부정적이라는 견해가 존재하고 있다.

핵무기 보유국가나 핵개발 문턱국가의 역내 존재나 역외 핵무기 보유국가(즉, 미국)의 동북아지역 내 전략적 개입 때문에 동북아에서 비핵지대설립이 불가능하게 할 것이라는 견해는 부분적으로는 기존의 비핵지대조약 체결과정에 대한 이해가 피상적이기 때문에 발생한 오해인 측면이 있다. 현존하는 비핵지대조약들이 핵무기 보유국가나 핵개발 문턱국가라는 장애요소가 없어서 체결, 발효된 것이라고 보는 것은 정확하지 않다. 오히려 핵무기 보유국가와 핵개발 문턱국가의 존재 때문에 비핵지대조약이 추진되기 시작하였고, 비핵지대조약이 협상되는 과정 속에서 핵무기 보유국이나 핵개발 문턱국가의 문제가 해소 내지 경감되었다.

그동안의 비핵지대 설립 경험에 비추어 핵무기 보유국가와 핵개발 문턱국가의 존재가 동북아에서 비핵지대가 설립되는 것을 반드시 불가능하게 하는 것이 아니며, 오히려 그들의 존재로 인하여 비핵지대 설립의 필요성이 그 어느 지역보다도 높기 때문에 비핵지대조약에 대한 공감대 형성이 상대적으로 용이할 수도 있다. 따라서 비핵지대의 실현가능성을 성급하게 무시할 필요는 없다.

물론 이해관계의 복잡성, 그리고 각국의 진정한 의사나 정확한 정보 파악의 어려움으로 실효성이 있고 실현가능한 동북아비핵지대조약을 구상하는 것이 어려운 작업이다. 따라서 각국의 연구자들이 협력해서 또 개별적으로 동북아 비핵지대조약 구상을 제안하고 논의해서 실효성 있고 실현성이 있는 구상을 만들어갈 필요가 있다.

JPI 정책포럼 시리즈

2017

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상



동북아에서 현 추세가 유지된다면 북한은 핵무기 보유가 기정사실화되고 중국은 미·러 중심의 핵질서에 도전하며 일본은 이를 구실로 핵무기 개발에 대한 국내적 제약을 점진적으로 뛰어넘고자 할 것으로 예상된다.

동북아 비핵무기지대는 한반도 및 주변구역에서 미국과 중국의 핵무기 배치를 제한하거나 비핵무기국가들에 대한 소극적 안전보장을 약속함으로써 한반도 비핵화는 물론 일본마저 핵무장을 포기토록 하여 새로운 핵무기 보유국의 출현을 막는 방안으로서 유효하다.

동북아 비핵무기지대 구상이 현실성을 갖기 위해서는 동북아 비핵무기지대의 기본 틀과 이념을 바탕으로 한국정부가 견지해 온 「한반도 비핵화 공동선언」과 일본정부가 견지해 온 「비핵 4정책」을 재규정하고, 한반도 비핵화에 대한 「9.19공동성명」의 내용을 결합해 창조적으로 재구성하는 것이 필요하다.

현재 각국의 형편을 고려할 때, 당장 정부 차원에서 동북아 비핵무기지대를 추진하기는 어려운 것이 사실이다. 그런 점에서 현재와 같은 제2트랙의 민간 차원과 더불어 이를 확대한 1.5트랙의 민간 차원에서 논의를 심화시켜 나갈 필요가 존재한다.



새로운 동북아 비핵질서의 모색: 한반도 비핵화와 동북아 비핵지대의 병행 추진

조성렬

국가안보전략연구원 수석연구위원

1. 문제제기: 동북아 핵질서의 3개 시나리오

- 현재 동북아시아 지역 차원의 핵균형은 한·일 양국에 대한 미국의 핵 확장억제력 제공과 러시아, 중국의 핵전력 사이에서 형성되어 왔으나 근년 들어 동북아시아의 핵질서가 변화될 가능성이 점점
 - 북한은 냉전 시기에 사회주의 진영의 일원으로 러·중의 편승을 통해 자유주의 진영과 균형을 취해 왔으나, 사회주의 진영이 무너진 상황에서 더 이상 편승할 보호국이 없게 된 북한이 핵무장을 통해 나름대로 독자적인 생존공간을 확보하고자 시도)
 - 러시아가 이미 선제 핵불사용 원칙을 파기한 데 이어 중국도 선제 핵불사용 원칙의 파기 방향으로 핵전략을 바꾸는 논의가 한창인 가운데, 한국과 일본 내에서 미국이 제공하는 확장억제력의 신뢰성에 대한 의구심이 증폭

- 향후 동북아시아 핵질서는 안보적 관심사를 협상을 통해 해소해 가는 안보 - 안보 교환방식에 따라 크게 경성균형(hard balancing)과 연성균

형(soft balancing)과 과도적인 형태의 세 가지로 나누어 재편될 것이라는 전망이 가능²⁾

- 첫째, 경성균형의 대칭적 핵질서로서, 북한이 사실상의 핵무기 보유국이 되고 이에 대항해 한국과 일본이 핵무장 또는 전술핵무기를 도입함으로써 북한에 대한 핵균형, 나아가 중국, 러시아에 대해 핵균형을 이룸으로써 만들어지는 핵질서

※ 경성 핵균형이란 비핵무기국가들이 핵무기국가들의 핵공격 내지 핵무기에 의한 공격위협을 해소하기 위해 핵무기를 개발·보유하거나 미국의 전술핵무기를 공유 내지 도입함으로써 형성되는 핵균형³⁾

- 둘째, 연성균형의 비대칭적 핵질서로서, 동북아지역 내의 핵무기국가 3국과 비핵무기국가 3국이 모두 참가하는 동북아 안보협력기구나 동북아 비핵무기지대를 창설하여 비핵무기국가들에 대한 소극적 안전보장이 국제법에 의거해 제도화된 핵질서

※ 연성 핵균형이란 외교적 협상을 통해 국제법, 국제제도 등의 보장을 통해 비핵무기국가들의 안보우려에 대한 해소하는 방안⁴⁾

- 셋째, 과도형의 비대칭적 핵질서로서, 북한의 핵보유국화가 기정사실화되는 가운데 미국이 한국과 일본에 대한 강화된 확장억제력을 제공하고 한국과 일본도 미국의 핵우산 속에 머물면서 재래식 군사능력을 한층 강화하는 방안

※ 이것은 북한의 핵보유국 지위를 공식적으로 인정할 수 없지만 북한의 비핵화까지 상당한 시간이 소요된다는 점에서 대칭적인 경성균형 또는 연성균형이 완성될 때까지 과도적으로 성립되는 핵질서

○ 이와 같은 세 가지 시나리오 가운데, 그다지 바람직하지는 않지만 가장 현실성이 있는 시나리오는 과도형의 비대칭적 핵질서가 될 것으로 예상

- 북한의 핵무장이 임박해지면서 한국 내에서 자체 핵무기 개발 또는 주한미군의 전술핵무기 반입 주장이 대두되면서 대칭적 경성균형의 핵질서에 관한 논의가 대두되고 있지만 국내외적인 제약 때문에 현

- 실화될 가능성은 그다지 높지 않은 것으로 평가
- 이 보고서는 동북아 비핵지대화 논의 및 한반도 비핵화 논의를 중심으로 연성균형의 비대칭적 핵질서의 형성 가능성에 대해 보다 구체적으로 살펴보는 것이 목적

2. 핵확산 비관론과 동북아 비핵지대화

가. 연성균형의 비대칭적 핵질서로서의 동북아 비핵지대화

- 국제정치학에서 핵확산이 역내 세력균형을 가져와 오히려 전쟁 가능성을 낮춘다고 본 핵확산 낙관론의 전망과 달리, 역내에 존재하고 있는 북한과 같은 ‘불량국가’ 때문에 핵무기의 사용 가능성을 완전히 배제할 수 없다는 핵확산 비관론이 득세
 - 설사 역내 모든 국가들이 핵무기를 보유해 지역 핵균형이 이루어진다고 해도 오히려 재래식 군사력에 의한 충돌 가능성이 더 높아진다는 글렌 스나이더(1961)의 ‘안정 - 불안정의 역설’의 발생 가능성도 존재
- 그렇지만 동북아지역에서는 미·러·중의 기존 핵무기국가 외에 북한의 비공식 핵무장이 진행되고 있고, 비핵무기국가인 일본과 한국도 민간 원자력발전의 인프라를 갖고 있어 일단 핵개발을 시작한다면 빠른 시간에 핵무장을 할 수 있는 잠재적인 핵능력을 보유
 - 만약 한·일 두 나라 중 어느 한 나라가 핵무장을 시작한다면 이는 곧바로 다른 나라의 핵개발로 이어질 가능성이 크며, 이는 또다시 러시아와 중국 등 기존 핵무기국가들을 자극해 동북아지역은 핵군비경쟁에 휩싸이게 될 것으로 전망
- 그런 점에서 비대칭적 연성균형을 통해 동북아지역에서 핵무기국가인 미국이나 중국, 러시아에 의한 비핵무기국가들에 대한 핵위협을 제거할

뿐만 아니라, 북한의 비핵화 실현과 잠재적 핵보유국가인 일본의 핵능력도 통제하는 장치가 필요

- 지금까지 제안된 방안들이 동북아 및 한반도 안보균형보다는 북한 비핵화에 초점을 맞춘 것이라고 한다면,⁵⁾ 미국 및 중국과 같은 핵무기 보유국들과 플루토늄 대국 일본의 책임도 일정 정도 지우는 방식으로 북한 비핵화를 유도하는 방안의 고려가 요망

○ 이와 관련, 그동안 정부회의(1트랙)나 6자회담에서 거론되지 않았던 동북아 비핵무기금지대(NWFZ-NEA) 구상에 대해 주목해 볼 필요⁶⁾

- 이 방안은 미·러·중과 같이 NPT가 인정한 공식 핵보유국가들의 기득권을 인정하여 기존의 글로벌 핵질서를 유지·존중하면서도
- 한반도 및 한반도 주변구역에서 미국과 중국의 핵무기 배치를 제한하거나 비핵무기국가들에 대한 NSA 보장을 약속함으로써 한반도 비핵화는 물론 일본마저 핵무장을 영원히 포기토록 하여 새로운 핵무기 보유국의 출현을 막는 방안으로 유효

나. 대북 비핵화 압박, 미·일 원자력협정 개정 논의와 동북아 비핵지대화

○ 북한의 핵·미사일 고도화가 빠른 속도로 진행되면서 사실상의 핵무기 보유국이 되고 있으며, 일본에서는 원자력의 안보적 이용을 허용하도록 법적 제약의 완화가 진행됐고 중국에선 핵능력 고도화와 함께 선제핵사 용을 허용하도록 핵교리의 변경 논의가 진행

- 현재 북한, 일본, 중국에서 벌어지고 있는 3국의 핵상황은 머지않은 장래에 새로운 동북아 핵질서를 형성하는 모멘텀으로 작용
- 특별한 돌발변수 없이 현 추세가 유지된다면, 북한의 핵보유국화가 기정사실화되고, 중국은 미·러 중심의 핵질서에 도전장을 내밀며, 일본은 이를 구실로 핵무기 개발에 대한 국내적 제약을 점진적으로 뛰어넘고자 할 것으로 예상

- 이와 같이 치열해지는 동북아 핵경쟁 속에서 최대 핵무기국가인 미국의 입장이 중요
 - 미국은 북한의 핵보유국 지위를 결코 인정하지 않으며, 중국의 핵도전에 대해서는 자체적인 핵능력 강화와 더불어 동맹과의 협력을 통해 대응해 나갈 것으로 전망
 - 미국은 또한 한·일 양국에 대해 일부에서 거론되고 있는 핵무장에 거듭 반대하면서 확장억제력에 대한 신뢰성 제고의 노력과 함께, 재래식 전력의 증강을 지원함으로써 한·일 양국에 대한 비핵국가 유지라는 기존 핵정책의 틀을 유지해 나갈 것으로 예상

- 이와 같은 동북아 핵환경의 변화 속에서, 북한의 비핵화에 대한 국제사회의 일치된 비핵화 압력과 2018년 7월의 시한을 앞둔 「미·일 원자력협정」 개정작업의 착수는 바람직하고 새로운 동북아 핵질서의 형성을 위한 좋은 기회를 제공
 - 북한의 핵무기보유국 지위에 대해서는 유엔안보리의 5개 상임이사국들은 물론이고 유엔총회의 대북제재 결의, 미·중 정상회담을 통해 이를 인정하지 않는다는 입장을 되풀이하여 천명
 - 미국과 일본의 「미·일 원자력협정」 개정 논의가 기존의 틀을 유지하는 선에서 마무리될 것으로 전망되지만, 그동안 국제사회의 우려를 자아냈던 일본의 과도한 플루토늄 보유 문제를 해결할 수 있는 실마리를 찾는 기회로 활용이 가능

- 이와 같은 북한에 대한 비핵화 압박과 「미·일 원자력 협정」 개정 논의가 동북아 비핵무기시대 구상을 논의해 볼 수 있는 기회가 될 수 있지만, 이러한 구상이 실현되기 위해서는 넘어야 할 3가지 장애요인이 존재
 - 첫째, 김정은 체제의 생존이 걸려 있어 북한의 핵포기가 쉽지 않으리라는 점
 - 둘째, 일본이 비핵무기시대의 필요성에 대해 원칙적으로 인정하면서도 북한 핵포기가 우선이라고 지적하며 핵문턱국가의 지위를 포기하

지 않으려는 점

- 셋째, 핵무기국가들에 대한 불신 때문에 비핵무기국가들이 소극적 안전보장제에 대한 약속만으로 핵개발의 가능성을 원천봉쇄당하는 것을 받아들이기 어렵다는 점

○ 그러나 외국의 사례를 볼 때 비핵무기지대의 제안에서 성립까지는 오랜 시간이 소요된다는 점에서 동북아 비핵무기지대 구상은 핵질서 재편의 관점에서 제시된 ‘장기적 대안’의 성격이 있는 것이 사실⁷⁾

- 이 구상의 실현을 위해서는 강대국의 역학관계, 각국의 국내정치역학, 역내 국가들의 핵전력 수준 등과 연관되어 있기 때문에 긴 안목으로 추진하는 것이 바람직

※ 아프리카비핵무기지대(1961년 선언, 1996년 체결), 중남미 비핵무기지대(1958년 선언, 1968년 체결, 1991년 정상화), 동남아비핵무기지대(1971년 선언, 1995년 체결), 남대평양이나 중앙아시아 비핵무기지대도 제안에서 성립까지 10여 년이 소요⁸⁾

○ 그러나 앞의 장애요인에도 불구하고, 동북아 비핵지대 구상을 추진할 수 있는 동력도 존재

- 먼저, 지난 10.22총선에서 자민당의 대승으로 정치지형이 불리하기는 하지만, 일본 내에는 미 핵우산에 대한 의존 정책을 지지하는 자민당 외에도 연립여당인 공명당과 야당인 입헌민주당, 공산당 및 평화운동 시민단체 등이 동북아 비핵구상을 지지

- 다음, 동북아 비핵지대 구상이 동북아 핵질서의 재편을 통하여 북핵 문제를 해결할 수 있는 환경을 만들어가는 것이란 점에서 논의 착수만으로도 북한의 핵 문제 해결에 유리한 환경을 제공

○ 동북아 비핵무기지대 구상이 현실성을 갖기 위해선 무엇보다 당면한 과제로 제기되고 있는 한반도 비핵화 논의를 기본으로 하면서 기존 한·일 정부가 내건 정책과 밀접히 관련을 맺으면서 추진되는 것이 바람직

- 동북아 비핵무기지대의 기본틀과 이념을 바탕으로 한국 정부가 견지해 온 「한반도 비핵화 공동선언」과 일본 정부가 견지해 온 「비핵 4정책」을 재규정하고, 한반도 비핵화에 대한 「9.19공동성명」의 내용을 결합해 창조적으로 재구성하는 것이 필요

3. 동북아 비핵무기지대와 한반도 비핵화의 비교

가. 동북아 비핵무기지대, 한반도 비핵화의 공통점과 차이점

- 미국의 확장억제정책이 유지되는 한 현재와 같은 과도적인 핵질서가 일정 기간 지속될 가능성이 높지만, 북한의 핵무기 보유가 기정사실화되고 중국이 선제 핵불사용 정책을 파기하는 사태가 온다면 언제라도 한·일 재무장론의 등장이 가능
 - 그런 점에서 조기실현의 가능성은 높지 않지만, 지금부터라도 동북아 비핵무기지대 논의에 착수할 필요가 있으며, 이러한 논의가 현실성을 갖기 위해서는 당면한 북한 비핵화 과제와 연계해 논의되는 것이 불가피
- 먼저, 동북아 비핵무기지대(NWFZ-NEA) 구상을 보면
 - 이 구상의 가장 큰 특징은 핵무기국가 미·러·중 3국과 비핵무기국가 남·북·일 3국이 공동으로 참여한다는 점으로, 이 구상에도 △원형 방안, △타원형 방안, △3+3 방안 등 몇 가지 유형이 존재
 - 비핵무기국가 남북한과 일본이 먼저 3국끼리 비핵무기지대의 창설에 동의해 조약에 서명하면, 이웃의 핵무기국가 미국과 러시아, 중국이 각국 의회의 비준 동의 절차를 거쳐 소극적 안전보장(NSA)을 제공하는 ‘3+3 방안’이 가장 유력한 방안
 - 그동안 일본 정부는 중국이 핵실험 직후부터 조건 없는 소극적 안전보장과 핵선제불사용 정책을 표명했지만 일관되게 믿을 수 없다며 부정적인 태도를 견지⁹⁾

- 하지만 비핵무기지대 조약이 체결되면 법적 구속력이 없는 중국의 소극적 안전보장이나 핵선제불사용이 ‘정책’에 의해서가 아니라 ‘국제법 상의 의무’로 규정받게 되기 때문에 일본의 우려를 상당 부분 해소하는 것이 가능
 - ※ 동북아 비핵무기지대는 해당 비핵무기 국가들에게 IAEA 안전조치 규정의 이행, 적용지대 내에 위치한 모든 원자력시설의 확인, 첨단 검증체계의 설립, 비핵무기지대 검증기구의 수립 외에 검증 목적의 달성에 필요한 모든 기술은 회원국들이 공유

- 다음, 한반도 비핵화(Denuclearization of Korean Peninsula) 구상을 보면,
 - 협상대상국은 남북한과 미국, 중국, 러시아, 일본 등 6개국이지만, 비핵화의 대상국은 북한뿐으로 검증가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것이 목표
 - 북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램을 포기하고 조속한 시일 내에 NPT와 IAEA의 안전조치에 복귀할 것임을 공약
 - 미국은 한반도 내에 핵무기를 갖고 있지 않음을 밝힘과 동시에 ‘북한을 핵무기 또는 재래식 무기로 공격 또는 침공할 의사가 없음’을 확인
 - 그 밖에도 남북한과 미국, 중국은 한반도평화포럼을 개최하여 평화체제 논의에 나서며 북·미 간, 북·일 간 국교정상화에 나설 것임을 공약

- 한반도 비핵화와 동북아 비핵지대화 의 수준과 범위 비교
 - 「9.19공동성명」은 “남북 공동선언은 준수, 이행되어야 한다”며 한반도 비핵화 목표가 「한반도 비핵화 공동선언」에 따른 것이며, “공동선언에 따라 핵무기를 접수 또는 배비하지 않겠다는 공약을 재확인”한 다면서 한국의 비핵화 의무를 규정¹⁰⁾
 - 일반적인 비핵무기지대 조약에서는 핵 재처리시설과 우라늄 농축시설의 불보유 규정이 포함되지 않는다는 점에서 「한반도 비핵화 공동선언」과 「9.19공동성명」은 매우 높은 수준의 한반도 비핵화를 공약
 - 비핵무기지대는 5개 핵무기국가에 의한 소극적 안전보장을 규정하고

있지만, 「9.19공동성명」은 미국만의 NSA 제공을 담는 대신에 한반도 평화체제 및 북·미, 북·일 수교 등 장기적으로 동북아 다자안보 틀 속에서 북한의 체제안전을 보장하도록 설계

〈표 1〉 동북아 비핵무기시대와 한반도 비핵화의 비교

	동북아 비핵무기시대 (Nuclear-weapon Free Zone in Northeast Asia)	한반도 비핵화 (Denuclearization of Korean Peninsula)
목표	남북한과 일본의 비핵무기시대 설정 및 주변 핵무기국가 미·러·중의 소극적 안전보장 제공(3+3案)	한반도의 검증 가능한 비핵화를 평화적 방법으로 달성
대상국가(회원국)	핵무기국가(미국, 러시아, 중국), 비핵무기국가(남한, 북한, 일본)	남한, 북한
지역안보	핵무기국가와 비핵무기국이 공동으로 참여	한반도 평화체제 및 6개국 동북아 다자안보 틀 속에서 한반도 비핵화 실현
법적근거	국제조약	정치적 선언(한반도 비핵화 공동선언, 9.19공동성명)
비핵화 관련	<ul style="list-style-type: none"> - 비핵국가의 지·해·공 및 기타 주권이 미치는 영토와 핵국의 지정된 영토에서 · 핵무기 보유의 제한 · 핵무기가 배제되는 지역을 제한 - 적용지대 내에 위치한 모든 원자력 시설의 확인에 동의 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한: 모든 핵무기와 현존하는 핵 계획을 포기할 것임과 조속한 시일 내에 NPT와 IAEA의 안전조치에 복귀할 것임을 공약 - 미국: 한반도 내 핵무기를 갖고 있지 않고 동시에 '북한을 핵무기 또는 재래식 무기로 공격 또는 침공할 의사가 없음'을 확인
소극적 안전보장	5개 핵보유국에 의한 NSA 보장	5개 핵보유국에 의한 NSA와 무관(미국 단독의 對北 소극적 안전보장 제공)
검증기구	- IAEA 안전조치 규정의 이행 최첨단 검증체계 설립에 동의하고 검증 목적의 달성에 필요한 모든 기술 공유	수석대표회담에서 검증기구의 설치 방법과 시점을 놓고 논의했으나 합의 실패(2008.12)
산하기구	비핵무기시대 검증기구	5개 실무그룹: 비핵화, 대북 에너지지원, 북미관계, 북일관계, 동북아 평화·안보체제

* 「동북아 제한적 비핵지대(LNWFZ-NEA) 조약」 초안(일명 「서울조약(The Seoul Treaty)」) 및 「한반도 비핵화 공동선언」, 「9.19공동선언」을 바탕으로 필자가 작성

나. 동북아 비핵무기시대와 한반도 비핵화의 연계 구상

1) 양대 구상의 연계 추진 필요성

- 지금까지 살펴본 것처럼 ‘동북아 비핵무기시대 조약’과 ‘한반도 비핵화 공동선언(9.19공동선언)’을 비교해 보면, 공통점과 차이점이 있지만 두 가지 문제가 완전히 분리된 문제가 아니라 상호 보완적인 측면이 있어 연계 추진이 바람직

- 첫째, 한반도 비핵화 구상은 북한 핵 문제에 초점을 맞추다 보니 동북아의 주요한 긴장요인인 중·일 간의 갈등 문제 취급이 불가
 - 한반도 비핵화가 이루어진다고 해도 중국의 핵무기 위협을 둘러싼 중·일 간의 갈등이 사라지지 않을 것이며, 이에 따라 일본의 핵무장론은 언제라도 재등장이 가능
 - 일본이 핵무장할 경우 비핵화된 한반도가 핵무기를 가진 중·일 사이에서 안보적으로 곤경에 처할 수 있기 때문에, 한반도 비핵화를 위해서도 비핵무기시대 논의가 필요

- 둘째, 일본이 현재처럼 플루토늄을 4.7톤이나 보유하고 있고 또한 2018년부터 사용후 핵연료의 재처리 시설을 본격 가동하게 되면, 일본 핵시설들이 IAEA사찰을 받는다고 해도 일본의 핵무장 가능성에 대해 갖고 있는 불신이 언제라도 재연 가능
 - 미 CSIS 보고서도 일본이 비밀리에 핵무기 프로그램 개발에 착수할 경우 미국이 이 프로그램 개발현황을 감지할 가능성이 매우 낮다고 평가¹¹⁾
 - 2018년까지 「미·일 원자력협정」이 개정을 마쳐야 한다는 점에서, 동북아 비핵무기시대 구상을 통해 이 문제를 공동으로 다뤄나가는 것이 필요

- 셋째, 동북아 비핵시대 구상은 남북한과 일본이 동북아지역 안보협력의

중심이 되는 것이 불가피

- 현재와 같은 한반도 비핵화 프로세스는 주된 관계가 북한과 미국으로 설정되어 있어 동북아 협력안보가 진전되지 않으면 북·미관계가 진전되기 어렵고, 거꾸로 한반도 비핵화 프로세스가 진전된다고 해도 동북아 협력안보에 직접 기여하기 곤란

○ 끝으로, 동북아 비핵지대 방안은 한반도 비핵화를 넘어 일본의 비핵화 실현, 더 나아가 미·중·러 핵무기 보유국의 소극적 안전보장도 국제조약으로 강제화할 수 있는 것이 장점¹²⁾

- 하지만 동북아 비핵지대만의 논의는 자칫 핵심쟁점이 자칫 동북아 핵 문제로 이동되어 한반도 비핵화의 추진이라는 당면목표의 초점을 흐릴 우려가 있는 것도 사실이므로, 양대 구상을 연계해 추진하는 것이 바람직

2) 양대 구상의 연계 추진 로드맵

■ 한반도 비핵화-동북아 비핵무기지대 연계 추진의 과제

○ 동북아 비핵무기지대의 핵심 당사자가 남북한과 일본이기 때문에, 한·일 양국이 먼저 ‘한·일 비핵무기지대’를 만들고 그 뒤에 북한을 참여시키는 방안이 현실적

- 일본 정부가 동북아 비핵무기지대의 정당성과 필요성에는 원칙적으로 공감하면서도, 우선 북한이 핵무기를 포기하고 나서 비핵무기지대에 대한 협상을 검토할 수 있다고 주장하고 있어 애기조차 꺼내기 어려운 형편
- 이처럼 현 단계에서 동북아 비핵무기지대의 추진에서 최대 걸림돌은 북한 핵 문제

○ 하지만 북한의 기존 주장에 따른다면 동북아시아나 한반도 차원에서 안전

이 확보되지 않는다면 핵을 포기할 가능성이 매우 낮다고 볼 수 있으며,
 - 일본도 북한 비핵화가 이루어지지 않는 한, 미국의 확장억제력을 근
 간으로 한 현재의 핵균형을 깨면서까지 동북아 비핵무기지대를 추구
 할 생각이 없는 것으로 파악

- 이처럼 서로 대립되는 주장이 계속될 경우 동북아지역 긴장만 고조되고,
 결국은 한·일 핵무장론이 힘을 얻게 될 가능성도 존재
- 그런 점에서 지금 동북아 비핵무기지대의 논의가 시작되어야 한다는
 점에 대해 한·일 정치인들의 공감대 형성이 급선무

■ 한반도 비핵화·동북아 비핵무기지대 연계 로드맵

- 이상과 같은 한반도 비핵화 및 동북아 비핵무기지대화 논의를 결합하여
 개략적인 중장기 로드맵을 제시하면 다음과 같이 정리가 가능
- 제1단계로 6자회담을 재개하여 북한의 기존 플루토늄 핵시설뿐만 아니
 라 우리늄 농축시설도 포함한 한반도 비핵화 논의에 착수
- 한반도 비핵화 논의 착수와 함께 북한의 체제안전을 보장하기 위해
 남북한과 미·중 4자가 참여하는 한반도 평화포럼도 병행하여 개최
- 6자회담의 논의가 진전됨에 따라 동북아 비핵무기지대화 논의의 출
 발점으로서 한·일 비핵무기지대화 논의에 착수하며, 여기서 한·일 양
 국은 동북아 비핵무기지대 창립을 염두에 두고 「한·일 비핵무기지대
 조약」(초안)을 마련
- 제2단계로 북한이 모든 핵무기와 현존 핵프로그램 포기를 이행기로 약
 속하고, 나머지 5개국 이에 상응해 안전보장 제공 및 관계정상화, 경
 제·에너지 지원을 약속하는 「한반도 비핵화 협정」과 함께 남·북·미·중
 참여의 「한반도 평화조약」의 체결에 합의
- 그 뒤 비핵무기국가인 남북한과 일본 3국은 핵무기의 연구·개발·실

함·보유·배치를 금지하되, 군함·비행기의 일시적인 통과와 기항을 각 국에게 위임함으로써 기존 동맹관계를 유지할 수 있도록 배려한 「동북아 비핵무기지대 조약」의 초안을 마련

- 이 조약과 관련해 이웃한 핵무기국가인 미·중·러 3국이 남북한·일본에 대해 핵무기에 의한 사용위협 및 사용하지 않겠다는 ‘소극적 안전 보장(NSA)’의 제공에 대한 의회의 비준절차에 착수

○ 제3단계로 북한의 비핵화 이행이 완료됨과 동시에 「한반도 비핵화 협정」을 발효

- 남북한과 일본 및 미, 중, 러는 의회의 비준 동의절차를 완료함으로써 「동북아 비핵무기지대 조약」을 발효시켜 한반도와 동북아지역의 비핵무기화를 완성
- 「동북아 비핵무기지대 조약」이 발효될 경우, 역내 국가들은 신뢰구축 조치와 재래식 무기 군비통제를 포함하는 포괄적인 ‘동북아 평화·안보협의회’ 논의에 착수함으로써 동북아지역의 항구적인 평화와 안정을 도모

4. 맺음말

○ 트럼프 미 행정부의 출범 이후 미국 내에서는 오바마 전 대통령이 내걸었던 ‘핵무기 없는 세상’이라는 비전이 사라지고 오히려 첨단 핵무기 경쟁의 가능성이 점증

- 이러한 분위기 속에서 일본 내 여론은 지난 10월 22일 자민당의 총선 대승으로 북한 핵 문제와 중국 재래식위협론을 내세워 동아시아에서 미국의 확장억제력이 유지, 확대되어야 한다는 입장을 자민당의 입장이 득세

○ 현 단계에서는 일본 정부의 강력한 반대, 그리고 아시아재균형 정책에서

일본의 역할을 중시하는 전략 때문에 한·일 주도로 동북아 비핵무기시대 구상을 본격적으로 추진하기 어려울 것으로 예상

- 하지만 중장기적으로 비핵무기시대를 지지하는 일본 정치권 내의 평화세력 신장과 핵무기의 역할을 축소하고자 하는 미국 내의 분위기가 맞물릴 경우 이 구상을 추진할 분위기가 조성될 가능성도 배제 불가

○ 현재 각국의 행편을 고려할 때, 당장 정부 차원에서 동북아 비핵무기시대를 추진하기는 어려운 것이 사실

- 그런 점에서 현재와 같은 제2트랙의 민간 차원과 더불어 이를 확대한 1.5트랙의 민간 차원에서 논의를 심화시켜 나갈 필요가 존재
- 1.5트랙에서 이루어지는 동북아 비핵무기시대 논의는 「9.19공동성명」에서 밝힌 ‘동북아 평화·안보회의’ 창설과 관련되어 6자회담의 동력을 제공할 수 있을 것으로 기대

■ 주석

- 1) 서훈, 『북한의 선군외교: 약소국 북한의 강대국 미국 상대하기』(명인문화사, 2008).
- 2) 북한 핵 문제에 대한 경성균형, 연성균형 방식의 적용에 대해서는 다음을 볼 것. 조성렬, “북핵 외교적 해법의 실패와 시사점: 6자회담 재평가와 재개논의를 중심으로,” 『국제관계연구』 제19권 제2호(2014년 가을호), pp. 72-73; 조성렬, “한반도문제해결과 3단계 평화론: 적극적 평화론을 중심으로,” pp. 33-69.
- 3) 경성균형에 관한 이론적 논의는 다음을 참조할 것. Stephen Walt, “Alliance Formation and the Balance of World Power,” *International Security*, Vol.9, No.4(1985), pp. 3-43; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Relations* (New York: Addison-Wesley Publishing, 1979).
- 4) 연성균형에 관한 이론적 논의는 다음을 참조할 것. Robert A. Pape, “Soft Balancing against the United States,” *International Security*, Vol.30, No.1(2005), pp. 7-45; T.V. Paul, “Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy,” *International Security*, Vol.30, No.1(2005), pp. 46-71.
- 5) 전성훈, 『한반도의 비핵화 실현과 남북한·일본 3국 비핵시대 창설』(통일연구원, 1999); Hiromichi Umabayashi, “A Northeast Asia Nuclear Weapon-Free

- Zone (NEA-NWFZ),” Peace Depot & Pacific Campaign for Disarmament and Security Briefing Paper (April 2004); 이삼성, 우메바야시 외, 『동북아시아 비핵지대』(2005); 김승국, 『한반도의 평화 로드맵』(한국학술정보, 2008); Chung-in Moon, “The Six-Party Talks and building a nuclear-free Northeast Asia,” East Asia Forum (May 20th, 2012); Peter Hayes, Roger Cavazos, “North Korean and US Nuclear Threats: Discerning Signals from Noise,” The Asia-Pacific Journal (April 09, 2013).
- 6) Hiromichi Umebayashi, “A Northeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone (NEA- NWFZ),” April 2004; Peter Hayes and Richard Tanter, “Key Elements of Northeast Asia Nuclear-Weapons Free Zone (NEA-NWFZ),” Nautilus Institute, November 13, 2012.
- 7) 국제사회의 핵질서란 핵활동과 핵무기에 대한 일종의 규범에 의해 형성된 상태를 가리킨다.
- 8) 우메바야시 히로미치, 김마리아 옮김, 『비핵무기시대: 핵 없는 세계로 가는 길』 (서해문집, 2014), pp. 245-246.
- 9) 우메바야시 히로미치, 김마리아 옮김(2014), pp. 247-248.
- 10) 「한반도 비핵화 공동선언」에서는 ①핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용 금지, ② 핵에너지의 평화적 목적 이용, ③ 핵 재처리시설과 우라늄 농축시설의 불보유를 규정.
- 11) CSIS, 『美 아시아 - 태평양 재균형 2025』(2016), p. 304.
- 12) 조성렬, “3차 북핵실험 이후 동북아 안보구도의 변화-전략적 핵 균형의 관점에서,” 북한연구학회 춘계학술회의 발표논문, 2013년 4월 25일.



북한의 핵무장이 완성단계에 이름에 따라 미국 정부 안팎에서 선제타격과 예방전쟁, 북한 지도부 참수작전 등 군사적 옵션에 대한 논의가 심화되고 있다. 한국의 독자 핵무장 또는 미국 전술핵무기의 한반도 재배치 논의가 강화되고 있다. 또한 군사적 압박을 강화함으로써 북한의 붕괴를 앞당기고자 하는 논의도 제기된다. 이 글은 이러한 군사적 옵션 논의의 현실적 한계를 짚어봄으로써 우리에게 남은 유일한 선택은 평화적 접근임을 우선 밝히려 했다.

북한 핵 문제의 평화적 해결방향의 요체는 남북한과 미국 및 중국 등 4국을 당사국으로 하는 한반도 평화협정체제로 나아가는 것에 있다고 본다. 또한 한반도의 남북한과 일본을 비핵지대로 하고 주변 3대 핵보유국들이 이 비핵지대를 존중하고 보장할 것을 약속하는 동북아시아 비핵무기금지대 조약은 한반도 평화협정체제를 뒷받침하면서 한반도 평화를 동아시아 공동안보의 질서로 확장시키는 연결고리의 역할을 할 수 있을 것으로 기대한다.

한반도 평화협정이 담아야 할 내용의 대강과 함께 동북아시아 비핵무기금지대 조약의 핵심적인 요소를 정리하고자 했다. 기존의 동아시아 시민사회에서 제기된 비핵지대 논의에서 출발하면서도 이 조약을 한반도 평화협정과 조화시키는 동시에 그 실현가능성을 높이기 위해 주요 내용을 비판적으로 수정해 보았다. 끝으로 북한 핵 문제의 평화적 해결을 관철하여 한반도 평화를 견인할 수 있는 한국외교의 지향으로서의 균형외교의 의미에 대해서 생각해보았다.



북한 핵 문제 평화적 해결의 방향: 한반도 평화협정과 동북아시아 비핵무기지대화

이삼성

한림대학교 정치행정학과

1. 북한 핵 문제 해법으로서 군사적 옵션의 한계

- 미국 트럼프 행정부는 2017년 내내 북한 핵 문제에 대한 대응으로서 선제타격과 예방전쟁을 거론했음. 2017년 12월 미국 정부가 발표한 「미합중국 국가안보전략 2017」이라는 문건은 북한의 핵미사일 위협에 대한 대응으로서 가장 우선적인 행동 지침(priority actions)의 첫째 항목으로서 미국이 갖추어야 할 미사일방어체제를 제시했는데, 이 체제의 가장 중요한 요건으로 “미사일 발사 전 파괴 능력(the ability to defeat missile threats prior to launch)”을 명시했음.¹⁾ 이는 곧 북한 핵 및 미사일에 대한 대응전략의 일환으로 선제타격 옵션을 공식화한 것이라 할 수 있음
- 트럼프 대통령은 오래전인 2017년 9월 26일 북한에 대한 군사옵션이 준비되어 있다고 공언. 같은 달 18일 제임스 매티스 미 국방장관은 “서울을 심각한 위협에 빠뜨리지 않으면서도 한반도 핵 위기를 처리할 수 있는 대북 군사 옵션이 존재한다”고 밝힌 것과 같은 맥락임. 미국 정부 안팎에서 대북 군사용 옵션으로 선제타격(preemptive

strike) 내지 ‘예방전쟁(preventive war)’을 공개적으로 거론하기 시작한 것은 북한이 미국에 도달할 수 있는 것으로 평가된 ICBM을 연달아 시험 발사한 2017년 8월 무렵임. <뉴욕타임스>는 이러한 공개적이고 왕성한 예방전쟁 거론은 2002년 미국이 이라크 침공을 앞두고 그랬던 일 이후 처음이라고 지적한 바 있음

- 트럼프 행정부는 ‘2017년 국가안보전략’ 문서에서 공식화한 북한 미사일에 대한 ‘발사 전 타격’을 구체화한 것으로 보이는 ‘블러디 노즈(Bloody Nose)’ 작전계획을 포함한 군사적 옵션 동원 가능성을 극대화시키는 데 몰두하고 있는 것은 확실함. 그러나 다만 실제 군사적 행동을 결행할지는 불확실성이 있음. 그 이유는 미국이 먼저 도발할 경우 김정은이 어떻게 대응할지 확신할 수 없다는 것이며, 북한의 ICBM 능력은 불확실하더라도 적어도 한국과 일본을 타격할 수 있는 많은 탄도미사일들을 보유하고 있기 때문임²⁾
- 선제타격 전략은 여러 가지 위험을 가중시킴. 쌍방 간 오인과 오산에 의한 군사적 행동과 그로 인한 전쟁 발발의 위험성을 높임. 북한이 핵무기를 포함한 대량살상무기의 운용에 있어서 한반도의 지리적 조건상 지구상 어느 곳보다 신속한 대응이 필요하기 때문에 핵미사일의 관리와 발사 권한의 사전위임(pre-delegation)이 필요해짐. 그만큼 대량살상무기의 안정적인 중앙집중적 지휘통제체제 유지가 어려워짐
- 선제타격 전략이 강조되는 상황에서는 북한은 적의 선제타격 후에 살아남을 보복능력을 이중 삼중으로 갖추기 위해 부단히 핵무기의 다종화와 대량생산 및 파괴력 고도화에 매진할 수밖에 없음
- 트럼프 행정부의 선제타격론 및 예방전쟁론이 일상화되면서 미국에서도 비이성적인 행위자는 평양이 아니라 워싱턴이라고 지적하는 전문가들이 많음. 트럼프가 계속해온 것처럼 북한을 군사적 행동으로 위협하는 것은 북한 지도자들로 하여금 그들이 자신들을 보호하기 위해서는 대규모의 핵역지력이 필요하다는 신념을 더욱 확고히 해줄 뿐이라고 봄³⁾
- 미국의 선제타격과 그것을 뒷받침하는 토마호크와 스텔스 전폭기 등

의 첨단 무기체계가 군사적 합리성을 과시한 것처럼 보인 경우들은 공격 대상 국가들이 1990~91년의 이라크, 1999년의 유고슬라비아, 2001년의 아프가니스탄, 2003년의 이라크, 그리고 2014년과 2017년 4월의 시리아와 같이 군사적인 보복능력에서 미국과 상대가 되지 않는 이를테면 ‘좀비국가들’이었음. 북한은 전혀 다른 상대라는 사실은 미국의 현란한 무기체계를 앞세운 대북한 선제타격 논의에서는 잘 떠오르지 않을 수 있음. 북한은 적어도 두 가지 점에서 전혀 다른 상대임. 첫째, 북한은 군사적인 좀비가 아니고 엄청난 보복능력을 지닌 국가임. 둘째, 이라크, 유고, 아프가니스탄, 시리아와 달리 북한은 보복공격하기 용이한 치명적인 인질이 가깝고 거대하게 존재함. 물론 대한민국의 수도권임

- 선제타격이 대북 군사옵션으로서 갖는 군사적 및 정치적 타당성은 미국과 한국에게 다름. 미국의 입장에서는 그것이 초래할 재앙에도 불구하고, ‘불량국가의 일탈행위에 대한 징벌적 군사제재’의 의의를 가질 수 있고, 그것이 무엇보다 남한 사회에 초래할 피해는 미국으로서는 감당할 수 있는 부차적 피해(acceptable collateral damage)로 치부할 수도 있음. 그러나 한국에게는 현재보다 더 큰 위협과 불안정을 초래하는 군사행동은 징벌적 군사제재의 기능을 갖기는커녕 한반도 공멸의 재앙으로 귀착될 가능성이 높다는 사실은 아무리 강조해도 지나치지 않음

○ ‘참수작전’의 문제점

- 미국이 북한 지도부에 대한 참수를 거론할 때 불러일으키는 이미지는 후세인과 가다피의 경우일 것임. 그러나 미국이 김정운에 대한 참수를 시도한다면 그것은 그 과정이나 결과에 있어서 후세인이나 가다피의 경우가 아니라 쿠바의 카스트로에 대한 아이젠하워와 케네디의 행정부가 추구했던 참수작전에 가까운 것이 될 것임. 적어도 세 가지 점을 주목해야 함.
- 후세인과 가다피가 체포되어 처형되거나 피살된 것은 이들의 정권과

체제가 전쟁에서의 패배나 내란으로 붕괴한 이후에야 비로소 가능한 일이었음. 2011년의 가다피의 피살과 2003년 후세인의 체포와 3년 후 그에 대한 교수형 집행은 말할 것도 없이 전쟁으로 후세인 정권이 붕괴한 이후의 일이었다. 이라크의 사담 후세인이나 리비아의 가다피의 경우 이들에 대한 처리는 국방력이 취약한 국가들의 체제 붕괴 이후의 마무리 수습 조치, 즉 비극적인 과정의 한 매듭짓기라는 성격을 띤 것이었다고 말할 수 있는 것임

- 리비아의 가다피나 이라크의 후세인에 대한 참수작전도 정권이 건재한 상태에서 전개되었을 때에는 예외 없이 실패했음. 존 미어세이머가 지적하고 있듯이, 1986년 4월 14일 미국은 무아마르 가다피의 텐트를 폭격했으나 가다피는 무사했음. 미국은 1998년 12월 이라크에 대해 4일간에 걸친 짧은 전쟁을 전개했음. “사막의 여우 작전(Operation Desert Fox)”이라는 암호명을 가진 작전으로 이 작전은 사담 후세인에 대한 참수작전을 포함하고 있었지만, 실패했음.⁴⁾ 1961년 봄 쿠바 카스트로 정권에 대한 미국의 침공작전도 실패했고, 그 이후 전개된 이른바 몽구스작전과 연계된 카스트로 암살작전도 통하지 않았음⁵⁾
- 정권과 체제가 붕괴한 이후의 그 지도부에 대한 심판과 참수는 유효했지만, 결집력 있는 정권의 수장에 대한 참수작전은 오히려 커다란 부작용을 낳음. 이에 관련해 미어세이머는 최소한 두 가지의 역사적 사례를 언급하고 있음. 하나는 1986년 가다피에 대한 미국의 참수작전이 가다피는 죽이지 못하고 그의 딸만 희생시킨 사실임. 2년 후 발생한 팬암 103편의 테러 폭파는 미국의 실패한 참수작전에 대한 가다피의 보복이라고 추정되고 있으며, 또 한 사례는 러시아가 1996년 4월 21일 체첸 지방의 반란군 지도자인 조하르 두다예프(1944~1996)를 죽인 사건임. 러시아의 의도는 체첸 반군이 전개한 무장 분리주의 운동을 붕괴시키려는 것이었지만, 두다예프의 사망 이후 반군은 그의 죽음에 대한 보복을 선언하였고, 불과 몇 달 후에 러시아군은 체첸에서 철수해야 했음.⁶⁾ 우리는 여기에 쿠바 카스트로의 경우를 추가할 수 있는데, 미국은 카스트로 정권이 건재한 상태에서 이 정권

의 붕괴와 카스트로 개인에 대한 참수를 추구했음. 그 시도는 실패로 끝났을 뿐 아니라 1962년 10월 쿠바 미사일 위기라는 냉전 시대 최악의 위기상황을 초래

- 현재 북한 정권은 건재한 상태임. 설사 한미 양국이 김정연에 대한 전쟁 발발이라는 대가를 각오하면서 ‘참수작전’을 전개하여 만에 하나 그것이 성공한다고 하더라도 그것이 곧 북한 정권과 체제의 붕괴로 이어질 것이란 보장은 없음. 또한 설사 북한의 체제 붕괴가 현실화된다고 할 때에도 그 현실은 예측과 통제가 불가능한 혼란과 비극의 서막일 가능성이 높음
- 예컨대 지도자의 ‘참수’로 인한 북한의 정권 교체는 비극적인 혼란을 초래한 가운데, 여전히 작동하는 북한 체제에 의하여 한반도가 예측 불가능한 군사적 분쟁의 소용돌이에 휘말리거나, 북한의 정권 붕괴가 한미 양국과 중국의 동시적인 군사적 개입을 초래하면서 ‘북한의 분단’이라는 ‘한반도의 이중적 분단’의 비극을 초래할 수도 있음⁷⁾
- 김정은 참수작전을 공개적인 독트린으로 포함하는 군사전략은 특히 선제타격 전략과 결합할 경우 그 각각이 실질적 군사적 효용은 없으면서 쌍방 간에 방어적인 목적에서든 선제타격의 목적에서든 오인(misperception)과 오산(miscalculation)에 의한 성급한 군사적 행동의 가능성을 높임. 그럼으로써 군사적 긴장의 에스컬레이션으로 인한 전쟁 발발의 가능성을 높이게 됨
- 북한군 총사령관에 대한 참수작전 독트린은 북한의 핵무기 및 생화학 무기 체계 운용에 있어서 유사시 보복공격을 위한 지휘통제 구조의 분산과 복수화를 촉진할 수 있음. 존 미어세이머도 이 문제를 지적. 군사적 긴장이 높아진 상황에서, 특히 지도부에 대한 적의 수술적 공격을 포함한 참수작전이 예상되는 조건에서는 거의 모든 나라의 지도부는 그 작전이 성공하거나 유사시 지도부와 군부의 소통 채널이 단절될 경우를 대비하여 특정한 군사령관들에게는 미리 권한을 위임하는 조치를 취함. 그 단적인 예로 미어세이머는 냉전 시기에 미소 양국은 “핵무기 발사명령권자가 참수되는 상황(nuclear decapitation)”을

대비한 비상조치를 계획했었다는 사실을 들⁸⁾ 즉 핵무기 발사 권한이 최고 지도자 이하의 여러 군 장성들에게 사전에 위임될 수 있는 것으로 그만큼 참수작전이 공공연히 거론되고 군사독트린으로 존재하는 상황에서는 양측 모두에서 오인과 오산에 의한 대량살상 전쟁의 가능성은 더욱 높아질 것임

2. 한국의 핵무장 또는 전술핵 재배치 논의의 문제

○ 북한의 ICBM 성공이 본격화시킨 한국 핵무장론

- 북한이 수소폭탄 개발과 동시에 미국을 타격할 수 있는 ICBM 개발에 성공하고 있는 것으로 보임에 따라 한국 및 일본의 독자 핵무장, 또는 적어도 미국 전술핵의 한반도 재배치의 필요성이 본격 거론되기 시작. 그 중요한 근거의 하나는 미국 본토에 대한 북한의 핵공격 위협 앞에서 미국이 아무런 주저 없이 한국과 일본을 보호하기 위해 필요한 모든 선택을 할 것인가에 대한 의구심이 일기 시작했다는 점임
- 한국과 미국 내 일부 전문가들이 그 점을 강조하면서 미국에 대한 공약이 구조적으로 약화될 수밖에 없다고 결론짓고 있다는 점을 미국 언론은 주목
- 미국이 그러하듯이 북한도 핵 선제공격을 할 의도는 없지만, 불가피하다고 판단하는 상황에서는 핵 선제타격을 배제하지 않는다는 입장을 보임
- 북한의 경우 자신이 공격을 받거나 북한에 대한 공격이 임박한 상황이라고 판단하면 보복타격뿐 아니라 선제타격도 할 수 있다는 것. 북한이 핵 선제타격을 시도할 수 있는 비상시로 거론되는 상황의 예로는 남한 군대의 비정상적인 대규모 이동, 일본 내 미군 기지의 수상한 움직임, 핵타격용 전략폭격기로 통하는 B1-B가 괄 기지로부터 북한 영공에 접근하는 행위 등이 있음⁹⁾
- 이런 상황에서 북한은 남한이나 일본의 미군기지, 또는 도쿄와 같은 일본의 대도시에 대한 선제타격을 선택할 수 있음. 이를 위해 북한이

- 핵무기를 사용했을 경우, 북한의 핵무기 사용은 자살행위가 될 것인가. 그에 대한 답은 그럴 수도 있고 아닐 수도 있다는 것. 북한이 미국의 본격적인 대북 공격을 견제하는 수단으로 시카고나 로스앤젤레스 공격을 위협할 경우 미국의 선택은 무엇일 것인가. 이 질문에 대해 저명한 핵전략 전문가의 하나인 비핀 나랑(Vipin Narang)은 미국은 북한을 보복타격하는 대가로 시카고나 로스앤젤레스에 대한 북한의 핵공격 위협을 감수해야 할 경우 주저할 것이라고 보았음¹⁰⁾
- 이러한 논리의 타당성, 그리고 그런 상황에 대처하는 방법으로서 한국의 독자 핵무장 내지는 미국 전술핵무기의 한반도 재배치 주장을 검토하기 전에 다음 두 가지 점을 우선 언급해 둘 필요가 있음
 - 첫째, 이 모든 추론과 가정은 핵이 사용될 정도의 군사적 대결과 긴장이 언제라도 전개될 수 있는 남북관계와 북미관계를 전제하고 있음. 또 그러한 상황을 영속화하는 상호 위협적인 정책의 정상성을 전제하고 있음
 - 둘째, 북한이 핵무기의 사용을 위협하여 한국(그리고 일본)의 정책을 변화시키는 것이 가능하며, 그러한 북한의 행동이 미국에 대한 ICBM 위협으로 방해받지 않을 것이라는 가정을 담고 있음. 그러나 과연 그것이 가능할 것인가. 만일에 미국이 주도하는 패권적 군사동맹체제와 그 일부인 핵비확산조약(NPT) 체제가 아니었다면, 남북한은 일찍이 동시에 핵무장을 했을 것. 한국은 미국이라는 동맹국과 미국 주도의 국제질서의 결과로서 핵무장을 자제해왔음. 그런데 NPT 체제 밖에 있는 북한이 핵무기를 ‘미국의 적대시 정책’으로부터 자신을 보호하는 방어용 무기로서가 아니라 남한이나 일본에 대한 영토적 침략을 위해 그 무기의 사용을 위협하면서 미국의 개입을 차단하기 위해 북한이 자신의 ICBM으로 미국을 위협하는 사태를 미국이 용인하는 상황은 상정하기 어려움. 그런 상황이 우려된다면 한국과 일본은 미국과의 동맹체제를 해체하거나 무시하고 독자 핵무장에 나서게 될 것. 그런 상황에서는 미국의 전술핵 재배치 정도로는 안심할 수 없을 것이기 때문임
 - 북한 핵무기가 한반도와 일본의 평화와 번영에 전혀 위협이 되지 않

는, 그리고 궁극적으로 평화적으로 해체되는 상황, 즉 한반도 평화체제가 성립되기 이전까지는 한국은 기본적으로 미국과의 동맹체제를 유지할 것임. 미국이 일본 및 한국과의 동맹체제를 유지하는 한, 북한이 공격적인 목적으로 핵무기 위협을 동원하는 것을 미국은 용인할 수 없음. 동맹의 존재이유가 사라지는 것이기 때문. 그럼에도 불구하고 한국 핵무장 주장자들이 한미동맹을 유지하는 동시에 한국 핵무장을 주장하는 것은 자기모순에 다름 아니게 되는 것임

○ 한국의 독자 핵무장: 쉬운 답이지만 현실성 없고 위험한 선택

- 한국이 미국과의 동맹을 유지하면서도 독자적인 핵무장을 고집한다고 할 때, 그 실현 가능성은 있을까. 결론부터 말하면 불가능한 일임. 동맹국인 미국조차도 실재는 특히 한미동맹이 존재하는 한에서는 한국의 독자적 핵무장을 용인할 가능성은 제로임. 북한이 핵무장과 동시에 미국 본토 타격 능력을 가진 ICBM 능력을 갖게 된 상태에서는 더더욱 한반도의 위기가 미국 자신에게 불똥이 튈 가능성 때문에 한국 핵무장에 대한 미국의 계산은 더 복잡해질 수밖에 없으며 또한 중국과 러시아의 반대는 명약관화
- 특히 중국의 대한국 제재조치들은 강력한 효과를 가져올 것임. 한국의 대외 경제관계의 4분의 1을 통제하는 중국이 경력한 제재 내지 완전한 보이콧을 하게 되면 한국 경제는 흔들릴 수밖에 없고, 그것은 한국의 국민경제에 치명적인 영향을 미칠 것이며, 그것은 다시 한국인들의 여론에 영향을 미칠 수밖에 없음.¹¹⁾ 이런 조건에서 한국의 독자적 핵무장이 허용될 가능성이 실질적으로는 존재하지 않음
- 한국 핵무장 주장자들은 한국이 핵무장을 함으로써 북한 핵의 폐기를 위한 협상 지렛대를 확보할 수 있다고 주장함. 그러나 실질적으로 동아시아적 및 국제적 여건상 실현가능성이 극히 낮은 강경론을 앞세워 향후 오랜 시간 군사적 긴장을 높이고 주변 강대국들과의 군사적, 외교적, 경제적 마찰로 극심한 혼란을 초래하는 가운데 평화적 해법의 가능성은 무기한 지연되고 말 것임

- 우선 미국은 왜 한국의 독자적 핵무장을 허용하지 않을 것인가. 남북 양측이 핵무장한 상태에서는 남북한 간 군사적 긴장은 더욱 고도화되고 고착화될 수밖에 없음. 그만큼 군사적 충돌의 위험성은 높아짐. 남북이 핵무장한 상태이므로 그것은 곧 상호핵공격(nuclear exchange)을 포함한 전쟁의 위험성이 구조적으로 높아진다는 것을 말함. 이러한 상황은 한미동맹이 존재하는 한, 남한 핵무기에 대한 북한의 핵보복은 남한의 문제로만 끝나지 않음. 이웃한 일본과 미국까지 북한으로부터의 핵보복 공격의 위협에 노출되게 됨. 미국은 이러한 상황을 원하지 않음. 미국은 불가피한 상황에서 전술핵무기를 한국에 재배치하여 한국에 대한 핵우산을 강화하는 한이 있더라도 한국의 독자적 핵무장은 묵인하지 않을 것임
- 그렇다면 트럼프 행정부의 고위 관리들이 2017년 말 한국, 일본, 대만 등의 핵무장을 용인할 수 있다는 말을 흘리고 다닌 것은 어떻게 이해해야 하는가. 이것은 중국으로 하여금 북한의 핵과 미사일 개발 진전에 대한 대응으로 미국이 주도하고 있는 유엔의 대북한 경제제재, 특히 결정적 경제제재가 될 수 있는 대북한 원유 공급을 중단하거나 실질적으로 축소할 것을 촉구하는 것과 함께 나온 행동임. 그러한 제재에 중국의 협력을 이끌어내기 위한 정치외교적 압박으로서 미국이 한국 등의 독자적 핵무장에 대한 묵인 가능성을 띄워본 것이라 할 수 있음. 실질적으로 미국이 그러한 선택을 할 가능성은 높지 않은데, 미국이 그러한 위협을 가한다고 해서 중국이 북한의 경제사회적 붕괴를 가져올 위협이 현실화되는 수준으로까지 대북한 원유의 실질적 차단 조치를 취할 가능성은 높지 않기 때문이기도 함
- 요컨대 일본, 미국, 중국, 러시아는 한국마저 핵무장하는 상황을 용납할 가능성이 없음. 한국의 핵무장 노력은 주변 강대국들 모두의 강력한 저항에 부딪칠 것임. 한국의 핵무장은 일본의 핵무장을 불가피하게 만들. 그리고 일본의 핵무장은 한반도 비핵화의 가능성을 영구히 매몰시킬 가능성이 높음. 일본의 핵무장을 정당화하고 촉진할 한국의 핵무장은 중국 및 러시아와의 경제관계를 파탄으로 몰고 갈 수 있음.

중일관계, 미중관계, 미러관계 등 한반도의 평화의 골격을 결정하는 주변 4강의 관계가 격동에 처하면서 한반도의 평화적 통합은 물론이고 한반도 평화 자체의 기본 조건을 훨씬 더 불안정하게 만들 것임

- 미국 전술핵의 한반도 재배치 논의: 실제 가능성 적고 득보다 실이 많음
 - 미국 전술핵의 한반도 재배치가 한반도의 평화에 미칠 수 있는 부정적인 영향에 대해 깊이 생각하지 않으면 안 되며 적어도 다음과 같은 점들을 숙고해야 함
 - 첫째, 전술핵의 한반도 재배치는 북한의 핵무장, 핵보유 상태를 정당화하고 고착화시킬 것임. 그것은 한반도 비핵화의 희망을 사장시키는 것에 다름 아님
 - 둘째, 전술핵 재배치가 ‘핵 대 핵’의 구도를 세워 장차 북한 비핵화를 유도하는 협상 지렛대가 될 것이라는 주장이 있으나, 협상 지렛대가 되기보다는 한반도 핵무장과 핵대치 상태를 영속화시킬 가능성이 더 높음. 전술핵 재배치 상태에서 장기적으로는 한반도 비핵화를 위한 협상이 시작된다 해도, 그것은 지극히 먼 미래의 일이 될 것이며, 그렇게 되기까지 핵공격 교환(nuclear exchange)의 가능성까지 포함한 한반도의 전쟁 위협의 고도화는 피할 수 없고 그 장기화가 불가피함
 - 셋째, 미국이 한국에 전술핵을 재배치할 경우 그것은 B61 계열의 이른바 ‘스마트 원폭’을 포함할 가능성이 높음. 북한은 핵전력에 대한 선제타격 능력을 가진 것으로 인식되기 마련이고, 그것은 북한으로 하여금 핵무기의 다변화(다종화)와 대량화를 더욱 가속화할 것임. 그만큼 한반도에서 핵공격 교환을 포함한 전쟁 위협은 고도화됨
 - 넷째, 한반도의 전쟁과 평화를 결정하는 힘이 미국에 집중되었던 것으로부터 그 결정의 힘을 한국 스스로에게 가져와야 할 시점에서, 북한 핵무장을 계기로 미국 전술핵이 재배치될 경우, 한반도 평화의 문제는 다시 미국의 전역 사령관들의 인식과 판단에 의해 결정되는 상황이 심화됨
 - 다섯째, 한반도에 재배치된 미국의 전술핵은 한반도 비핵화를 위한 북

한과의 협상에서 필수적인 지렛대로 작용할 것이라는 의견이 있을 수 있음. 그러나 북한은 중국 및 러시아와의 관계에 있어서 미국의 전술 핵 재배치를 북한 핵무장의 정당화 및 고착화에 활용하고 적어도 그 두 핵보유 강대국으로부터 핵보유국 지위를 사실상 인정받게 될 가능성이 높음. 그러므로 미국의 전술핵 재배치는 한반도 비핵화를 위한 중단기적 관점에서도 장기적 관점에서도 득보다 실이 더 많음

- 요컨대 북한 핵무장에 남한도 독자 핵무장이나 미국 전술핵의 한반도 재배치를 통해서 ‘핵 균형’을 이루어 대응한다는 것은 누구나 쉽게 도달하기 마련인 손쉬운 해법일 것. 그러나 한국의 핵무장 과정이나 전술핵 재배치는 한반도의 군사적 긴장을 더욱 고도화시키고 고착화시킬 것인 만큼, 한국의 전략가들에게 주어진 진정한 숙제는 그 손쉬운 해법이 내장하고 있는 함정들을 냉엄하게 직시하고 공격적인 한반도 비핵화를 이룰 수 있는 평화적인 해법을 찾아내고 추구하는 데 있음
- 한국이 덩달아 핵무장으로 돌진하여 남북 간의 핵전쟁 위험까지 내포하여 한반도 공멸의 확률을 높일 수밖에 없는 남북 간 핵 군비경쟁 구조를 초래하기보다는 한반도 비핵화의 토대로서 한국의 비핵 상태를 유지하면서 평화적 해법을 찾는 것이 순리임. 그런 가운데 중단기적으로 남북관계와 북미관계를 평화적으로 관리하고, 이를 통해서 궁극적으로 북한 핵무장의 점진적, 평화적 해체를 한반도 평화협정체제와 동북아 비핵지대 구성과 연결하여 이루어낼 방법을 찾아내야 하며, 또한 그렇게 해야 함
- 2017년 <38노스>에 기고한 글에서 리처드 소콜스키는 미국 전문가들에게 있어서 전술핵 한반도 재배치가 왜 한반도 평화에 이롭기보다는 해로울 수밖에 없다는 부정적 평가를 받고 있는지, 그 이유를 네 가지로 요약했음. 필자가 앞서 지적한 문제점들과 겹치는 부분과 함께 추가적으로 고려할 점들을 담고 있어 여기에 옮김¹²⁾
- 첫째, 서태평양 해역에 배치된 미국의 해상배치 핵무기들이 제공하는 핵우산과 주한미군사력은 북한의 핵무기 사용에 대한 억지력으로 충분. 만일에 이러한 핵우산과 주한미군사력이 북한의 전쟁 도발을 억

지하는 힘이 없다면, 남한 땅에 핵무기를 더 가져다놓는다고 해서 상황이 달라질 것은 없음

- 둘째, 미국이 한국에 전술핵을 재배치할 경우 이 무기들의 운용정책 결정과 사용결정권을 어떻게 할 것인가가 한미 간에 심각한 갈등을 야기할 것임. 북대서양조약기구(NATO)의 경우는 이른바 ‘이중키’ 방식(dual key arrangements)을 채택. 핵무기 발사를 명령하려면 미국과 현지 국가들이 모두 동의해야 한다는 규칙임. 한국도 그러한 이중키 방식을 원할 것이 틀림없다고 소콜스키는 말함. 그런데 주한 미군 사령관은 한반도에 배치된 전술핵무기 사용 권한을 독점하려 할 것이 확실함. 더욱이 북한에서 남한까지의 거리가 짧은 만큼 발사 결정도 더욱 시간을 다투게 되므로 주한미군 사령관들이 사전위임된 발사권한(pre-delegated launch authority)을 갖게 될 것임
- 이렇게 되면 북한의 핵무기도 한국의 전술핵무기도 상대방의 선제핵 공격에 대단히 취약해짐. 왜냐하면 긴장이 높아진 상황에서 먼저 선제공격해서 상대방의 핵무기를 파괴하지 않으면 선제공격을 받아 자신의 핵무기들이 파괴되어버릴 가능성 때문에 극도로 불안해지기 때문. 그러므로 한국에 전술핵을 재배치하는 목적은 북한의 핵공격을 억지하려는 것이지만, 실체는 핵전쟁의 위험을 더 높이는 결과가 됨
- 셋째, 남한의 전술핵 재배치에 대한 북한의 대응전략은 남한을 겨누는 핵무기와 단거리 미사일들의 숫자를 대폭 늘리는 것이 될 것임. 그 결과 상호적인 군비경쟁 속도를 가속화시켜서 한반도의 군사적 긴장은 더 깊어질 것이며, 또한 이들 전술핵무기들의 안전과 유지를 위한 군사비 부담도 한국과 미국에게 더욱 높아질 수밖에 없음
- 넷째, 미 의회가 전술핵 한국 재배치에 반대할 가능성이 높음. 미국 대통령이 가진 무제한적인 핵무기 발사 권한과 그로 인해 더 높아질 한국에서의 핵전쟁 위험에 대한 의회의 경계심과 반대여론이 이미 높아져 있는 상태라는 것도 유의해야 함

3. 군사적 압박으로 촉진될 수 있는 북한 붕괴의 귀결: 북한 재분단¹³⁾

○ 북한 붕괴에 대한 기대

- 미국과의 군사동맹에 전적으로 의존하면서 그런 가운데 군사적 상상력이 비대화하고 정치적 상상력이 왜소해질수록, 남한의 통일 담론에서 양으로 음으로 지배하게 되는 것은 북한의 붕괴에 대한 기대임. 남한의 많은 사람들에게 북한의 붕괴는 그것 자체로 환영할 만한 일임. 군사적 상상력이 압도하는 현실에서 통일의 가능성은 그것 외에 달리 전망이 보이지 않기 때문. 문제는 설사 북한이 머지않은 장래에 붕괴한다고 하더라도 북한의 붕괴가 곧 남한에 의한 흡수통일로 직결될 가능성은 높지 않다는 데 있음
- 북한이 붕괴한다는 얘기는 현실적으로 얘기한다면 북한이 심각한 정치적 혼란 상태에 빠지는 사태를 말함. 정치적 혼란 상태란 북한의 정치질서에 효과적인 정치적 구심점이 해체됨으로써 군대와 경찰에 대한 효과적인 지휘통제가 존재하지 않는 경우임. 이러한 정치적 혼란은 심각한 경제사회적 실패 또는 북한 권력 엘리트 내부의 정치적 분열에 의해 발생할 수 있음. 이 경우 북한의 상황은 크게 두 가지 방향으로 전개될 수 있는데, 체제 붕괴(또는 정권 해체), 그리고 체제 전환(또는 정권 교체)임. 이들 각각의 경우 그러한 사태가 곧 남한에 의한 흡수통일로 연결될 것인가에 대한 비판적 검토가 필요

○ 체제 붕괴 (정권 해체)

- 새로운 정치적 구심점이 신속하게 구성되지 않는 가운데, 휴전선과 북중 국경지대에서 군대와 경찰이 통제능력을 상실함. 정치적 혼란에 뒤따르는 경제 붕괴와 혼미를 수습할 수 있는 국가 기능이 상실됨. 이 상태에서 북한의 향방을 결정하는 가장 중요한 변수는 중국의 움직임임. 중국의 행동을 결정할 요인은 북중 국경지대의 난민 상황, 북한 핵 및 미사일 무기체계 확보 필요성, 그리고 한미동맹의 움직임임

- 중국은 특히 한미동맹의 움직임에 민감하게 반응할 것이며, 북한 무기체계에 대한 통제를 명분으로 한미동맹이 대북한 개입을 추진할 경우 중국 역시 그렇게 할 것임
- 한미 양국과 중국이 대북한 군사개입을 하게 될 때, 그 결과 초래될 가장 가능성이 높은 상황은 북한의 남북 분열
- 북한의 남부를 한미동맹이 장악할 경우 일본도 미일동맹 장치를 통해서 한반도 남부에 대한 군사적·외교적 개입을 함으로써 일정한 지분을 갖게 될 수 있음

○ 체제 전환 (정권 교체)

- 북한에서 내부 분열로 인한 정치적 혼란이 일어나되, 비교적 빠른 시일 안에 새로운 정치적 구심점이 구성되는 경우임. 새로운 정치적 구심점을 형성하는 세력은 개혁과 개방을 명분으로 내세울 것임. 이 새로운 정치세력의 대외정책 노선으로 가장 가능성이 높은 것은 친중국(親中國) 노선
- 그 이유는 북한이 체제 전환을 초래하는 혼란을 겪기 전의 상태에서 북한의 정치체제 안에서 미국이나 한국과 통하는 세력은 존재할 수 없는 반면에 중국과 소통하는 세력은 있을 수 있기 때문
- 이들 정치엘리트집단은 한편으로 중국을 경계하는 면이 있다 하더라도 한국에 의한 흡수통일에 대한 더 근본적인 경계심 때문에 중국과의 전략적 관계를 중시할 것임. 이러한 친중국 세력이 정치적 혼란을 겪고 난 후의 북한에서 새로운 질서의 중심이 될 가능성도 있음
- 북한을 장악한 새로운 정치세력은 친중국 노선을 취하는 가운데, 중국이 원하는 비핵화를 받아들이면서 중국의 광범한 경제 및 군사원조와 군사안보동맹 강화를 피할 수 있음. 그 결과 북한은 중국의 보호국(protectorate)이 될 가능성도 배제할 수 없음
- 결국 북한이 정치적 혼란을 겪을 경우 초래될 상황은 북한 안에서의 새로운 분단 상황, 아니면 북한의 중국 보호국화로 귀결될 가능성이 높아 보임. 요컨대 통일된 강한 중국과 미일 해양동맹이 양립하는 ‘동

아시아 대분단체제'에서 북한의 붕괴는 반드시 한국에 의한 흡수통일을 의미하는 것이 아니며 그렇지 않을 가능성이 더 많음

○ 미국에서 제기되는 북한 급변사태 시 미중 타협의 귀결: 북한의 분할로 인한 재분단

- 브루스 베넷, 오리어나 마스트로 등 북한 급변사태에 관심 있는 미국 전문가들의 결론은 북한 급변사태를 대비한 미중의 협의와 타협임.¹⁴⁾ 이러한 협의와 타협에는 한미동맹과 중국의 동시적인 대북한 군사개입 시 우려되는 군사적 충돌을 예방하기 위한 사전 분할선의 설정이 포함될 수밖에 없음
- 분할선을 설정한다는 것 자체가 한국의 입장에서는 받아들이기 어려운 일일 수 있지만, 북한 붕괴 사태 속에서 전쟁을 피하기 위해서는 불가피한 선택일 것임. 분할선에 관련한 협상은 그것 자체로 어려운 과제이지만, 각자 점령지역에서 짚어져야 할 책임과 행동 범위에 대한 협상도 필요할 것임. 각자가 점령한 지역에서 확보한 대량살상무기를 어떻게 처리할지, 그리고 혼란 수습과 인도적 재난에 대한 대처 문제도 중요한 협상 대상이 될 것
- 더 어려운 문제는 북한에 진입한 군사력을 어떤 조건에서 어떻게 철수시킬 것인가가 될 것임. 이것은 중국의 지정학적 이해관계, 그리고 북한의 정치세력과의 연계 여하에 의해서 다양한 가능성들이 복잡하게 제기될 수 있음. 중국의 군사 점령이 단기간에 마무리될 수도 있지만, 그것은 그저 한미동맹의 희망사항에 지나지 않을 수도 있음

4. 평화적 접근만이 유일한 해법

북한 핵 문제 해결에 쉬운 해법은 더 이상 존재하지 않음. 그런 가운데서도 평화적 접근이 유일하면서도 가장 근본적인 해결책으로 남아 있음

○ 북한이 궁극적인 비핵화에 동의할 가능성

- 2013년 1월 북한은 외무성 성명을 발표하여 “조선반도 비핵화는 중 말을 고했다”고 선언했음
- 그러나 북한은 바로 그 해 6월 16일 ‘국방위원회 대변인 명의의 중대 담화’를 통해서 북미 고위급회담을 제안하면서 “조선반도의 비핵화는 우리 수령님(김일성)과 우리 장군님(김정일)의 유훈이며 우리 당과 국가와 천만 군민이 반드시 실현해야 할 정책적 과제”라고 천명. 북미 회담을 통해서 한반도 정전체제를 평화체제로 전환하는 것을 논의하자는 제안이었음¹⁵⁾
- 2000년 북한의 김정일 국방위원장은 평양을 방문한 남한의 한 언론인에게 “우리 미사일들은 미국에 닿지 않을 뿐 아니라 내가 미사일을 쏘면 미국은 1천 개의 미사일로 우리를 공격하리라는 것을 나는 잘 압니다. 그러나 나는 내가 미사일을 갖고 있다는 것을 미국이 알게 해야 합니다. 내가 미사일을 만드는 이유는 그래야만 미국이 나와 대화할 것이기 때문이죠.”라고 말했다. 그 얼마 후 만들어진 올브라이트 미 국무장관이 평양을 방문했고, 김정일 위원장은 미사일 개발 시험에 대한 모라토리엄(moratorium: 유예)에 합의했음¹⁶⁾
- 물론 이제 북한은 미국에 닿는 대륙간탄도미사일을 갖게 되었음. 그렇다고 해서 북한이 먼저 대륙간탄도미사일로 미국을 공격하거나 정말로 위협하는 것은 미국으로부터 수십 배의 보복을 초래하는 자살 행위라는, 김정일이 잘 인식하고 있었던 현실의 구조 자체에 달라진 것은 하등 없음. 그런 만큼 김정일의 전략 방정식에서도 북한의 핵과 ICBM을 포함한 미사일들이 방어용에서 공격용으로 바뀌는 변화는 있을 수 없음
- 2016년 7월 6일 북한은 한 걸음 더 나아가 ‘조선반도 비핵화’를 위한 다섯 가지의 보다 구체적인 협상 조건을 제시. 이날 북한의 정부 대변인 성명은 북한이 주장하는 비핵화는 “조선반도 전역의 비핵화”라고 밝히면서, 그것은 북한뿐 아니라 “남핵 폐기와 남조선 주변의 비핵화”를 포함하는 것이라고 했음. 그것을 전제로 이 성명은 ‘비핵화

- 를 위한 원칙적 요구'라면서 다음 다섯 가지 조건을 제시: ① 남한 내 미국 핵무기 공개; ② 남한 내 핵무기 및 기지 철폐; ③ 핵타격 수단을 한반도에 끌어들이지 않겠다는 미국의 담보; ④ 핵 위협과 사용을 하지 않겠다는 미국의 확약; ⑤ 미군 철수 선포 등이었음¹⁷⁾
- 북한은 한편으로 일정하게 완성된 핵무력의 유지를 양보할 수 없는 근본 조건으로 삼고 있는 것처럼 보이지만, 또 다른 한편으로는 그 근본적인 목적이 미국의 대북한 적대시 정책에 있으므로, 미국이 그 정책을 철회한다면 핵무력 자체 혹은 그 존재방식을 두고 협상을 할 수도 있음을 암시하고 있는 것으로 해석할 수 있음
 - 북한 핵 문제의 평화적 해결을 주도하기 위해서 한미 양국에 필요한 것은 북한이 자신의 관점에서 핵무장을 고집하는 합리적 이유가 있다는 점을 인정하는 일임. 북한은 자신의 안전보장을 위협하는 상황에 처하지 않는 한 한국과 일본, 심지어는 미국을 선제타격할 이유가 없음. 북한은 선제타격이나 핵 사용 위협이 남북 공멸을 초래할 자살 행위라는 것을 잘 인식하고 있다고 보아야 함. 예컨대 적화통일과 같은 팽창적 내지 공격적 목적을 위해서 핵무기를 사용할 것이라고 믿는다는 것은 북한이 자살적 행위를 마다하지 않을 매우 비이성적인 행위자로 보는 것을 의미
 - 북한은 핵무기를 자살행위를 위해 보유하고 있다고 믿는다면 그것은 김정은을 포함한 북한 지도부를 비이성적인 니힐리즘 세력으로 간주하는 것을 말함. 냉엄한 현실주의적 시각은 오히려 그러한 대북 인식에 대한 비판을 제기할 수밖에 없음. 북한이 비록 미국의 핵전력으로 부터 자신을 보호할 수 있는 일정한 핵억지력을 확보했다고 할 수 있으나, 그것은 오직 방어적인 차원에서만 그러하다고 할 수 있음. 북한이 그것을 방어가 아닌 공격을 위한 무기체제로 이용하는 순간에 비로소 북한의 핵무기는 자살무기로 화할 것. 그 사실을 북한 지도부가 망각할 수 없음

5. 한반도 평화협정

○ 결국 한반도 평화협정 문제로 회귀

- 문제 해결의 실마리는 남북한 사이에 한반도 평화체제 구축을 위한 공감대를 형성하는 일임. 남북한 두 사회의 사람들이 생각을 바꾸고, 두 사회의 정치 지도자들의 생각이 바뀌는 것, 그것이 실마리임. 그런데 남북한 사람들과 지도자들의 공동 의지는 문제 해결의 말 그대로 실마리일 뿐임
- 북한이 핵무장을 동결하는 데 동의할 수 있는 평화체제의 틀이 성립하기 위해서는 북한의 대외관계 정상화와 주한미군사력의 존재 혹은 성격에 관한 미국의 정책 변동의 약속과 단계적인 이행이 필수적. 그러므로 미국 역시 한반도 평화 구축에 대한 국제법적 구속력을 가진 의무들을 짊어져야 하고 그것을 규정하는 평화협정이 필요함
- 중국 역시 한국전쟁의 당사자로서, 북한의 공식적인 군사동맹자로서, 그리고 한반도의 전쟁과 평화에 영향력 있는 실체로서 한반도의 평화체제 전환에 필요한 행동을 약속하고 이행해야 할 당사자의 하나임
- 한반도 평화협정은 남북한과 미국, 그리고 중국이 한반도 평화체제 구축을 위해 각자 약속하고 이행해야 할 의무들을 규정할 것이며, 그 이행 내용과 과정은 단계적으로 규정될 것임

○ 한반도 평화협정의 기본 골격

- 다양한 방식이 있겠지만 네 단계에 걸친 평화체제 구축 과정을 담은 평화협정의 한 잠정적인 모델을 다음과 같이 생각해 볼 수 있음
- 제1단계에서 북한은 핵무장을 현 상태에서 동결. 즉 더 이상의 핵물질 생산과 미사일 실험을 중단함. 미국과 한국은 한미연합훈련을 중단함과 아울러 일정한 수준에서 북한에 대한 경제제재를 해제하는 것도 이 단계에서 고려할 수 있음. 아울러 북한은 핵무기 불사용 원칙을 천명하고 미국 또한 2001년과 2010년의 「핵정책검토」에서 북한을 핵무기 선제타격 대상에 사실상 포함시켜온 기존의 위협적 정

- 책을 명시적으로 철회하는 내용을 담을 수 있음
- 제2단계에서는 북한은 핵무기들을 봉인하고, 그것을 확인할 수 있는 일정한 사찰을 허용하며, 미국과 한국은 대북한 외교관계를 정상화. 남북한은 이 단계에서 각 방면에서의 경제공동체 구축을 시작하게 될 것임
 - 제3단계에서는 북한이 핵무기의 핵물질을 분리하고 남북한이 함께 공격적 무기체계들을 봉인하는 조치를 취하면서, 주한미군은 철수를 시작
 - 마지막 제4단계에서는 미국이 주한미군 철수를 완료하고, 북한은 핵물질을 국제원자력기구(IAEA)에 넘겨줌
 - 이것은 잠정적 예시에 불과하며 어떤 단계에서 구체적으로 어떤 요건들을 주고받을 것인가는 남북한과 미국, 그리고 중국 등 당사자들 사이의 협상을 통해서 결정될 일임. 예컨대 위의 제1단계로 설정한 조치들은 남북한과 미국 및 중국 등 한반도 평화협정의 당사자들로 구성된 4자회담을 본격 시작하기 전에 그 협상의 전제로서 미국과 북한 사이의 양자회담을 통해 평화협정의 전 단계적 합의의 대상으로 삼을 수도 있을 것임. 또한 남북한 각기 미국 및 중국과 맺고 있는 군사동맹과 핵우산 제공 등의 해소 문제는 어떤 단계에서 어떻게 주고받을 것인가 등은 평화협정을 위한 4자회담에서 협상의 대상이 될 수 있을 것임¹⁸⁾
 - 아울러 2016년 7월의 북한 정부 대변인 성명이 주한미군 철수 문제와 관련하여 철수 자체를 비핵화의 조건으로 내걸기보다는 철수 의사를 밝히는 것(철수 선포)을 그 조건으로 삼았다는 사실을 유의할 필요가 있음. 미국이 북한에 대해 핵 타격 등 군사적 위협을 하지 않을 것을 약속하고 그것이 평화협정에 확실히 반영된다면 미국이 주한미군의 철수가 아닌 철수 의사나 철수 계획과 일정을 밝히는 정도에서 북한은 비핵화에 임할 수 있음. 그렇다면 한미 양국은 주한미군 문제에 더 큰 유연성을 갖고 협상에 임할 수 있을 것임
 - 한반도 평화협정체제의 구성은 남북한과 함께 미국과 중국을 당사자

로 하고, 러시아와 일본의 간접적인 협력이 필요한 것인 만큼 그것 자체가 동아시아 공동안보를 향한 불가결한 첫걸음이 됨

○ 평화협정은 입구가 아니라 출구라는 오해

- 학계 및 시민사회 일각에서 평화협정은 대화를 시작하는 입구가 아니라 대화의 결과물이므로 출구에 해당하며, 우리에게 당장 필요한 것은 입구가 무엇인가를 찾는 데 있다는 주장이 제기되어 왔음. 그런데 이 주장은 지난 4반세기 동안 한미 양국이 주장해온 단계적 접근과 북한이 제기해온 포괄적 해법 사이의 근본적 차이가 무엇인지도 아직도 이해하지 못한 데서 비롯되는 잘못된 주장임
- 평화협정을 입구가 아닌 출구라는 관점이야말로 필자가 평화협정을 북한 핵 문제의 근본해결책으로서 주장할 때 극복하고자 한 한미 양국의 단계적 접근법의 토대를 이루는 사고방식. 평화협정의 요체는 북한의 비핵화 약속 및 그 단계적 이행과 미국과 한국의 북한에 대한 외교정상화를 포함한 대북한 안전보장의 약속과 이행을 어떻게 연결할 것인지에 대한 청사진임. 이 청사진의 필요성에 합의하지 않으면 북한은 비핵화 협상테이블에 나오지 않을 것임. 미국이 평화협정의 필요성에 대해서 기본적으로 동의하지 않는 한 미국이 제기할 수 있는 주장은 북한이 먼저 추가적인 도발을 자제하면 대화를 시작할 수 있다는 것임. 또는 일보 진전된 주장이라 하면 북한이 추가도발을 하지 않으면 한미 양국의 연합군사훈련을 일시 중단할 수 있다는 것임. 그런데 그렇게 해서 대화가 시작되더라도 그것이 정전체제의 평화체제로의 전환을 위한 포괄적인 평화적 해법과 로드맵에 대한 청사진을 구체화하기 위한 대화라는 것을 한미 양국이 명백히 하지 않는 한 북한이 대화 그 자체에 진지하게 나설 가능성은 없음
- 바로 그렇기 때문에 한반도에서 남북한 모두의 안전보장을 위해 한국전쟁 당사국들이었던 남북한과 미국 및 중국을 포함하는 4국 간의 포괄적 합의틀로서의 평화협정의 필요성에 대한 인식 공유는 북미 간에, 그리고 남북 간에 의미 있는 대화의 출발점. 굳이 구분한다면

평화협정을 위한 대화에 임한다는 자세의 공유가 입구이고, 그렇게 해서 시작된 대화와 협상을 통해서 타결되는 평화협정의 구체적 내용을 출구라고 할 수 있음

- 단계적 협상이 아니라 포괄적인 협상의 개념에 설 때, 대화의 ‘입구’와 ‘출구’를 구분하는 논리는 그래서 무의미하며, 문제의 본질을 오해한 것이거나 오도하기 쉬운 논법이다. 궁극적 지향점에 대한 전체적이고 포괄적인 상호 이해에 접근했을 때 유의미한 대화와 협상이 시작될 수 있다. 평화협정의 구체적인 내용은 그 대화와 협상의 결과물로서 나타날 것이다. 평화협정이라는 형식과 그 핵심적인 내용의 골격에 대한 전체적인 합의 내지 인식 공유가 없으면 대화의 출발점 혹은 ‘입구’란 찾을 수 없다는 뜻임
- 1994년 6월의 한반도 전쟁위기에서의 출구는 단계적인 어떤 입구를 발견해서가 아니라 장차 제네바합의로 구체화되는 전체적인 포괄적 합의들에 대해 미국과 북한이 함께 접근했기 때문. 그러므로 평화협정에 의한 평화체제 구축 필요성에 대한 합의 내지 인식의 공유가 그 어떤 진지한 대화에 있어서도 그 전제가 되는 출발점임. 즉 일부 논자들이 취하는 어법에 따르면 그것이 바로 출구가 아닌 입구임

6. 비핵무기시대 건설의 현주소와 동북아시아 비핵무기시대 조약

○ 비핵무기시대 건설을 위한 노력과 그 현주소

- 비핵무기시대(NWFZ: Nuclear Weapons Free Zone)를 건설한다는 것은 특정한 범위의 지역 전체를 비핵화하는 것으로서 ‘지리적 비핵화(geo- graphical denuclearization)’라고 일컬어짐. 1968년에 체결된 핵무기비확산조약(Nonproliferation Treaty)은 제7조에서 지역적인 차원에서 비핵무기시대를 구성하는 것을 명확하게 인정. 이 조항을 기초로 해서 유엔총회는 1975년 비핵무기시대를 위한 네 가지의 일반적 원칙을 확립했음. 첫째, 국가들은 그룹을 지어 저마다 주권

을 자유롭게 행사하여 조약(treaty)이나 협약(convention)으로 비핵무기지대를 창조할 수 있음. 둘째, 비핵무기지대를 구성하려는 국가들은 해당 지대의 (지리적) 범위를 명확히 해야 함. 셋째, 비핵무기지대를 구성하는 국가들은 해당 지대 안에 핵무기를 완전히 배제하는 것에 합의해야 함. 넷째, 해당 국가들은 조약 의무 준수를 보장하기 위한 국제적인 검증과 통제의 체제를 수용해야 함¹⁹⁾

- 현재까지 유엔의 공인을 받은 비핵무기지대들은 카리브해와 라틴아메리카, 남태평양, 아프리카, 동남아시아, 그리고 중앙아시아에 위치한 100여 개의 국가들을 포괄하며 전 지구 표면의 50퍼센트를 커버하게 되었음. 또한 몽골이라는 단일국가 비핵무기지대도 성립하는 선례가 확립되었음.²⁰⁾ 그래서 비핵무기지대 건설은 핵무기의 시대에 인류가 달성한 가장 성공적인 핵군축 방식의 하나로 평가받고 있음. 비핵무기지대 건설은 국가들 사이에 핵무기의 개발과 배치를 막을 수 있는 실질적이고 효과적인 방법을 찾는 것이 가능하다는 것을 보여주는 데 성공했다는 것임²¹⁾
- 현재 구상되고 있는 비핵무기지대들 중 대표적인 것은 아랍연맹 22개국과 이란 및 이스라엘이 관련되어 있는 ‘중동 비핵무기지대(Middle East NWFZ)’임. 1995년 뉴욕에서 열린 ‘NPT 재검토회의(Non-Proliferation Treaty Review Conference)’는 중동비핵무기지대의 설립을 위한 결의안을 통과시킴. 이것은 1960년대에서 1970년대에 걸쳐서부터 이 지역에서 만들어진 제안들을 공식화한 것. 그러나 두 가지 문제, 즉 이스라엘의 비공식적인 핵무장상태와 이란의 핵프로그램을 둘러싼 논란이 중동비핵무기지대 건설의 가장 큰 걸림돌이 되어왔음
- 이스라엘은 비핵무기지대 건설에 동의하기 위해서는 먼저 아랍국가들 모두가 참여하는 포괄적인 중동평화협정이 성립해야 한다고 주장. 이스라엘이 원하는 중동평화협정은 물론 이스라엘이 주장하는 국경을 아랍국가들이 받아들이고 존중하는 것을 전제하는 것이기에 끊임없는 논란의 대상이 될 수밖에 없는 상황임. 한편 아랍국가들은 그러한 평

- 화협정 체결의 전제조건으로 이스라엘이 핵무장을 해체할 것을 요구. 일부 아랍 국가들은 또한 이란의 핵무기개발 의혹 해소도 함께 요구²²⁾
- ‘2010년 NPT 재검토회에서는 중동비핵무기지대를 위한 회의를 2012년에 개최할 것을 촉구한 바 있는데, 이 회의는 아직까지 열리지 않고 있음. 그 결과, 2017년 현재 지구상에서 비핵무기지대가 본격 논의되고 있지 않는 곳은 중동지역과 함께, 유럽, 북미, 남아시아, 동북아시아, 그리고 북극(the Arctic)임.²³⁾ ‘북극 비핵무기지대’, ‘남아시아 비핵무기지대’, 그리고 ‘동유럽 및 중유럽 비핵무기지대’ 구상 등이 제기되고 있지만 의미있는 진전은 없는 상태
 - 동북아시아 비핵무기지대 구상도 1990년대 말 이래 미미하게나마 거론되기 시작했지만 북한의 핵프로그램을 둘러싼 논란과 이 지역에서 비핵국가들과 강력한 동맹관계를 구축하고 있는 핵보유 강대국들의 이해관계 때문에 본격화되지 못했음. 또한 동유럽과 중부유럽의 비핵무기지대 구상도 미국과 러시아 등 핵보유 강대국들의 이해관계가 첨예하게 작용하는 지역인 탓으로 빛을 보지 못하고 있음
 - 그런 만큼 이 동유럽 및 중부유럽 비핵무기지대 구상은 동북아 비핵무기지대 구상에 특히 중요한 시사점을 줄 수 있음. 두 지역의 비핵무기지대 구상이 서로 지혜를 나누는 상호 교류와 협력 또한 필요한 상황이라고 할 것임

○ 동북아시아 비핵무기지대 구상의 궤적

- 북한의 비핵화는 동북아 비핵무기지대 구성의 전제이지만, 동북아 비핵무기지대 구성을 위한 한국 및 일본과 핵보유 3개국(미국, 중국, 러시아)의 공동 노력이 북한의 비핵화를 촉진할 수 있는 조건이기도 함. 그런 의미에서 한반도의 평화적 비핵화를 위한 평화협정체제의 구성과 동북아 비핵무기지대 건설은 상호의존적. 동북아 비핵무기지대화의 문제는 한반도 핵 문제 해결의 근본 해결과 긴밀한 관계가 있을 뿐 아니라, 그것 자체가 동아시아 대분단체제를 극복하고 공동안보로 나아가는 출발점이자 시금석임

- 동아시아 시민사회에서 동북아시아 비핵지대화 논의는 우연히도 일본과 한국에서 제각각 그러나 동시적으로 1996년 무렵에 제기되었음.²⁴⁾ 일본에서는 우메바야시 히로미치(梅林宏道) 박사가 스웨덴 예테보리에서 열린 한 심포지엄에서 동북아시아 비핵무기지대화 방안을 발표. 같은 1996년 초 필자는 경남대 극동문제연구소가 주최한 한 국제학술회의에서 「한반도 평화체제 구축의 3단계 개념」이라는 발표를 통해서 동북아 6개국의 참여에 의한 ‘동북아시아 비핵지대’ 건설 필요성을 제기했음.²⁵⁾ 동북아 비핵지대 건설을 한반도 평화체제 구축의 연장선에서 한반도 평화를 동아시아 공동안보로 연결시키는 고리로 삼는다는 개념
- 결국 동북아 비핵무기지대 논의는 ‘북한 핵무기 개발 의혹’이 미국에 의해 국제 문제로 부각되어 한반도 전쟁 위기가 거론되는 상황에서 이 문제의 근본적인 해결을 모색하는 문제의식에서 한국과 일본의 시민사회 안에서 각각 독립적으로 그러나 동시에 등장한 것이었음
- 동북아 비핵지대화에 관한 논의가 처음부터 그와 같은 동아시아 공동안보라는 문제의식에서 출발한 것만은 아니었음. 동아시아 비핵지대화의 구체적 방안을 맨 먼저 거론한 것은 1995년 존 엔디콧(John E. Endicott) 교수가 이끈 미국 조지아 공과대학(Georgia Institute of Technology)의 국제전략기술정책센터 연구팀으로 이들 미국 연구팀은 동북아에서 ‘제한적 비핵무기지대’라는 개념을 내놓았음
- 엔디콧의 개념은 판문점을 중심으로 한 반경 2,000킬로미터의 원형 지역에서 전술핵무기의 제거와 사용 금지를 핵심으로 한 것이었음. 이 반경 안에는 남북한과 일본 전역은 물론이고 중국 영토의 동쪽 절반과 러시아의 극동지역 주요 부분이 포함됨. 일본의 핵무장 가능성을 영구히 배제한다는 차원에서 중국과 러시아에 일부 매력성이 있을 수 있었음. 그러나 중국 영토 주요 부분과 러시아 영토의 가장 민감한 극동지역은 비핵지대에 포함되었지만, 미국 영토는 포함되지 않아 지극히 미국 중심의 구상이라는 성격을 갖고 있어서 냉전적 발상이라는 비판을 면키 어려웠음

- 엔디콧의 미국 연구팀은 나중에는 자신들의 방안을 미국의 영토인 알래스카주의 일부를 포함한 타원형 안으로 수정했으나 그 본질은 마찬가지였음. 사실상 미국의 영토는 포함되지 않은 채, 중국과 러시아의 영토 주요 부분만을 제한적이거나 비핵지대화하는 방안을 중국과 러시아가 수용할 리는 애당초 없었음. 기존의 비핵무기지대 구상들은 모두 비핵국가들의 영역을 비핵지대로 할 뿐, 특정 핵보유국들의 본토 영토를 일부라도 비핵지대에 포함시키는 일은 없으므로 엔디콧 식의 구상은 미국 중심의 탁상공론이었음
- 우메바야시 박사가 에테보리에서 제시한 것은 그와 같은 미국 싱크탱크 중심의 동북아 비핵무기지대 방안의 심각한 한계를 인식하고, 동아시아인의 주체적 시각에서 이 지역 비핵무기지대 건설 방안을 고심한 결과. 그는 “동북아의 역사와 조건을 고려한 보다 현실적인 비핵무기지대안”으로서 3+3안을 제기했음. 이 안은 “동북아의 비핵국가인 한국, 북한, 일본의 3개국이 지리적인 의미의 비핵무기지대를 구성하고 주변의 3개 핵보유국인 미국, 러시아, 중국이 소극적 안전보장 등을 포함한 비핵무기지대 존중 의무를 진다”는 것이었음²⁶⁾
- 미국의 핵우산에 의지하고 있으나 적어도 원칙적으로 비핵 3원칙을 견지하고 있는 일본과 1992년 ‘한반도 비핵화 공동선언’에 합의한 바 있는 남북한이 비핵화 준수 약속을 더욱 공고히 하는 조약을 맺고 미국, 중국, 러시아 등 3개 핵보유국들은 한반도와 일본을 포함한 일정한 지대 안에서 핵무기의 사용과 배치 등을 배제하는 약속을 같은 조약 안에 포함시키거나 또는 별도의 의정서로 그 노력에 동의하고 참여하는 것을 내용으로 하는 것이었음²⁷⁾

7. 한반도 평화협정과 동북아 비핵무기지대 조약의 상호의존과 역할 분담

- 북한에 대한 포괄적 안전보장 문제는 한반도 평화협정에서 다루어져야

- 북한이 현재 핵무장을 추구한 것은 미국에 의한 핵선제사용 옵션뿐 아니라, 첨단 재래식 전쟁 능력에서의 심각한 비대칭성에 대한 반응. 따라서 한반도 평화협정체제를 구축하는 과정에서 북한에 미국이 제 공해야 할 안전보장은 핵선제사용 옵션을 배제하는 소극적 안전보장만이 아님. 무엇보다 재래식 첨단전쟁무기체계에 의한 위협 또한 신 뢰성 있게 배제하는 것이 필수적 요건임
- 우메바야시 박사가 다듬은 3+3의 모델 조약에서는 북한에 대한 재래 식 무기에 의한 위협 해소 문제도 '동북아 비핵무기지대 조약'에서 다 룰 내용으로 포함시켰음. 또한 일본에 대한 중국 등의 재래식 무기에 의한 공격 금지도 이 조약에 포함시켰음
- 필자는 이와 의견을 달리한다. 비핵무기지대 조약은 핵무기의 사용과 사용 위협에 한정하는 것일 수밖에 없음. 여기에 재래식 무기 문제를 섞게 되면 그 실현 가능성이 더욱 떨어지게 됨
- 관련 국가들 사이의 북한에 대한 한미 양국의 재래식 전쟁 위협 문제 는 비핵무기지대 조약 이전, 한반도 평화협정에서 먼저 다루어져야 하는 내용이라고 필자는 판단. 한반도와 일본에 대한 중국의 재래식 안전보장 문제 역시 비핵무기지대 조약의 역할이보다는 추가적인 재래식 군비통제와 동북아의 다자간 공동안보체제 구축 과정에서 다 루어져야 할 것임
- 한반도 평화협정체제 구축 과정에서 한반도 비핵화에 북한의 동참을 유도하기 위해서는 한반도 평화협정체제 구축과 함께 곧 뒤이어 4대 강국(일본+3대 핵보유국가들)이 동북아 비핵무기지대 구축을 위해 노력한다는 규범을 한반도 평화협정이 명확한 규범으로 담거나, 이 평화협정에서 평화체제 구축의 완성 시점으로 규정하는 단계가 될 북한의 실질적인 핵무장 해체 완성 시점, 즉 북한 핵시설에 대한 완 전한 핵사찰 실시를 동북아 비핵무기지대 조약의 발효와 일치시키는 방법이 있을 것임
- 우메바야시 박사의 모델조약은 2000년대 중엽에 일본 측 평화운동이 중심이 되어 구성해본 것임. 그런데 그것은 비핵무기지대 논의 자체

에만 집중한 측면이 없지 않음. 일본 측의 모델조약은 한반도 평화협정체제에 대한 깊은 고민이 상대적으로 약하기 때문이라고 생각되는데, 모든 것을 비핵지대 조약 중심으로 생각하여 북한에 대한 안전보장 문제까지도 모두 비핵무기지대 조약에 포함시키는 결과가 된 것으로 생각됨

- 그런데 모든 비핵무기지대화 조약은 비핵국가에 대한 핵공격을 배제하는 소극적 안전보장이 핵심. 재래식 군사위협 문제는 다루지 않는 것이 상식임. 그만큼 비핵무기지대 조약에서 북한에 대한 미국의 재래식 군사력의 위협 문제, 그리고 중국과 러시아의 일본에 대한 재래식 전쟁 위협 문제를 다룬다는 것은 이 조약의 일반적·역사적 관행에 비추어 현실적으로 불가능한 일임

○ 한반도 평화협정을 뒷받침하는 제도적 장치로서의 동북아 비핵무기지대 조약

- 필자는 북한의 실질적 핵무장 해체의 완성, 즉 북한 핵시설에 대한 완전한 핵사찰 실시를 동북아 비핵무기지대 조약의 발효와 일치시키는 방법을 고려할 필요성을 제안한 바 있음. 다만 북한의 비핵화를 담는 평화협정과 비핵무기지대 조약을 경직되게 연계할 경우 비핵무기지대 협상은 물론이고 평화협정 자체의 타결을 지연시킬 수 있다는 문제점이 있음. 이 점은 경계해야 함. 그럼에도 불구하고 동북아 비핵지대 건설을 위한 의지와 노력이 한반도 평화협정체제 자체의 구축과 상호의존적 관계에 있다는 것은 깊이 유념해야 함
- 첫째, 동북아 비핵무기지대 조약은 일본의 비핵화도 보다 명확히 하는 의의가 있음. 일본의 비핵화를 전제하지 않는 북한의 핵무장 해체와 한반도 비핵화에 대해 북한의 협력을 이끌어내기 어려울 가능성이 높음
- 둘째, 북한은 평화협정 자체가 자신의 안보를 실질적으로 보장하는 장치가 될 것인가에 깊은 의구심을 가질 수밖에 없음. 동북아 국가들이 다자간 공동안보의 질서를 구축하는 데 진지한 관심과 노력을 기울여 국제법적 규범력을 가진 장치, 즉 동북아 비핵무기지대의 구성과 같은 실질적인 진지한 노력이 있을 때, 핵무장에 의존하지 않고도

안전보장에 대한 더 큰 신뢰를 가질 수 있을 것임

- 셋째, 비핵무기지대에 한국뿐 아니라 일본이 참여한다는 것은 동아태 지역 전반에서 미국 주도 안보질서에 의미 있는 내면적 변화를 뜻함. 북한이 핵무장의 명분으로 삼아온 실존적 안보위협에 상당한 해소를 받아들일 수 있음. 그러므로 한국과 일본의 핵무장 가능성을 함께 영구적으로 원천 차단하는 동북아 비핵무기지대 조약 추진 의무를 한반도 평화협정에 담아내거나, 나아가 한반도 평화체제의 완성 시점을 동북아 비핵지대의 발표 시점과 연계시킨다면, 북한의 핵무기 및 대량살상무기 포기를 이끌어내는 데 중요한 역할을 할 수 있음
- 넷째, 일본은 2014년 현재 분리 플루토늄을 47,000kg(47ton)을 보유하고 있음. 핵무기를 보유하지 않은 국가들 중에서는 현저히 높은 수치로 평가됨.²⁸⁾ 플루토늄 8kg이 원폭 1개에 해당한다는 IAEA의 공식 견해에 비추어보면, 일본은 5천 개 이상의 원폭 원료를 갖고 있는 셈.²⁹⁾ 일본은 후쿠이현에 플루토늄을 연료로 사용하는 고속중수로 ‘문쥬’를 건설하였으나, 1995년 심각한 화재를 겪는 바람에 이 계획은 실패했음. 그 대안으로 일본이 개발한 것이 사용 후 핵원료봉에서 추출한 플루토늄을 우라늄과 혼합한 목스(MOX)를 원전의 연료로 사용한다는 ‘플루서멀’ 계획.³⁰⁾ 말하자면 플루토늄을 원전 연료로 쓰는 전략을 유지함으로써 다량의 플루토늄 보유의 명분을 삼고 있는 것임
- 일본은 현재 일본 각지의 원전에서 배출되는 사용 후 핵연료를 아오모리현의 룻가쇼촌(大ヶ所村)에 있는 핵재처리공장으로 보내고 있음. 이곳에서 사용 후 핵연료를 재처리함으로써 플루토늄을 만들어내고 이것을 우라늄과 섞어서 다시 원전 연료로 쓴다는 발상임. 이 재처리공장을 현재 가동하고 있지는 않으나 아베 정권이 계획하고 있는 것처럼 실제 조업을 하게 되면 이 재처리를 통해서 일본은 연간 최대 8톤의 플루토늄을 생산하게 될 것으로 전망되고 있음. 기존에 보유하고 있는 47톤의 플루토늄 외에 연간 1,000개의 핵무기를 만들어낼 수 있는 무기급 핵물질을 추가로 매년 생산하게 되는 것임³¹⁾
- 일부 전문가는 일본이 그러한 원폭 원료를 갖고 있는 상태에서 비핵

무기지대화는 실효성이 없다고 주장. 그러나 바로 그렇기 때문에 더 더욱 동북아 비핵무기지대화의 필요성이 큰 것임

- 다섯째, 동북아시아에 공동안보가 가능해지려면 그 가장 원초적인 조건은 적어도 공식적으로 현재의 비핵국가들이 상호간에 핵무장의 유효성을 확고하게 떨쳐내고 이것을 해당 지역에서의 핵보유 강대국들의 핵 선제사용 배제에 대한 명확한 공약으로 뒷받침하는 제도적 장치를 확보하는 것에 있다는 점은 명확함. 이를 위한 남북한과 일본 사이의 공동노력 여부는 한반도 평화체제를 구축하고 그것을 동아시아의 공동안보체제로 확장해나갈 수 있을 것인가의 시금석임
- 동남아시아 비핵지대가 지역국가들의 노력으로 성립했지만, 핵보유 강대국들의 비협조로 아직 실효화하지 못하고 있음. 그러나 2011년 주요 국가들이 약속을 한 바 있음. 그런 점에서 동남아 비핵지대는 동북아비핵지대 구성의 장애물에 대한 암시이기도 하지만, 희망의 근거가 될 수도 있음. 동남아와 동북아의 비핵지대 구성과 함께 그것이 동아시아 전반에서 핵보유 국가들의 군사안보에서 핵무기의 역할을 축소시키는 등, 장차 동아시아 공동안보체제의 한 축이 될 수 있을 것임

8. 동북아 비핵지대 문제를 미일동맹 등 군사동맹 문제와 분리할 필요성

- 동북아 비핵무기지대의 실현가능성을 높이기 위한 논의에서 우리가 피할 수 없는 이슈의 하나는 그것이 미일군사동맹과 양립할 수 있는냐의 문제. 얼핏 생각하면 일본이 자신의 영토와 영해, 영공을 비핵무기지대에 포함시킨다는 것은 미국의 핵우산을 포기하는 것이라고 생각할 수 있음. 미국 핵우산 포기는 미일동맹 자체의 형骸화(形骸化)를 의미함. 만일 일본 열도를 한반도와 함께 비핵지대에 포함시키는 동북아 비핵지대 건설이 미일동맹 자체, 그리고 그 핵심적 요소의 하나로서 일본에 대한 미국의 핵우산을 해제하는 것을 의미한다면 미

- 국도 일본도 동북아 비핵지대 건설에 나서는 것은 기대하기 어려움
- 그러므로 여기서 우리는 발상의 전환이 필요하다고 생각됨. 동북아 비핵지대 건설을 미일동맹, 한미동맹, 그리고 북중동맹과 일정하게 분리시켜 사고하는 것이 필요하며 또 그렇게 할 수 있다고 봄. 한반도와 일본 열도를 비핵지대로 하는 것은 미국, 중국, 러시아가 한반도와 일본 열도에 핵무기를 반입하지도, 배치하지도, 사용하거나 사용을 위협하지도, 통과시키지도 않는다는 것을 의미함. 그러나 만일 중국이나 러시아가 일본에 대해 핵무기 사용을 위협하면 이에 대해 미국이 미일동맹에 따라 자신의 전략핵으로 일본에 핵우산을 제공하는 것은 비핵지대 안의 국가들에 대해 핵무기를 사용하거나 위협하는 것과는 다른 것임
- 또한 미국이 북한에 대해 핵무기 사용을 위협하면 중국이 군사동맹에 의거한 핵우산으로 북한을 보호하겠다고 나선다 하더라도 그것이 비핵지대 구성과 양립할 수 없는 것은 아님. 중국이 북한에 제공하는 핵우산이란 결국 미국이 북한을 향해 핵무기를 사용하거나 그 사용을 위협할 경우 중국이 한반도가 아닌 미국을 상대로 핵무기 사용을 위협하는 것을 말함. 반드시 미국 본토를 목표로 하는 것이 아니더라도 괌이나 하와이 같은 동아태지역의 미국의 취약 부분에 대한 보복을 위협함으로써 중국은 미국을 상대로 하는 ‘공포의 균형’을 북한을 위해 제공하는 것이 됨
- 따라서 동북아 비핵지대 건설을 곧 미국이나 중국과 비핵지대 내 국가들 사이의 군사동맹 자체의 해체로 직결시킬 필요는 없음. 한반도에서 남북이 미국 및 중국과 함께 평화협정체제를 구축하게 될 경우 그 결과로서 남북한 양측이 합의에 의해서 한미동맹과 북중동맹을 동시에 해체하는 것은 있을 수 있는 일이며, 그 가능성은 더 높아질 수 있음. 그러나 그것을 미리 동북아시아 비핵지대 조약의 전제 조건으로 삼을 필요는 없는 것임
- 그러므로 동북아 비핵지대에 대한 일본 정치사회의 중도적 여론의 동의를 이끌어내는 데 있어서 동북아 비핵지대의 구성을 미일동맹과

- 분리시키는 것은 필요하다고 보임. 또한 미국의 동아시아 전략 전반의 핵심 기둥은 미일동맹임. 핵무기를 보유한 두 개의 거대한 대륙세력을 마주하고 있는 일본에게 미일동맹의 주요한 존재이유이자 이 동맹의 가장 중요한 접착제는 미국이 일본에 제공하는 핵우산이라 할 수 있음. 그렇기 때문에 일본의 국가권력과 미국이 동북아 비핵무기지대 조약을 거론하는 것 자체에 본능적인 거부감을 가져온 것임
- 일본 사회와 미국 정부가 동북아 비핵지대를 받아들이기 위해서는 결국 현실적으로 두 가지가 필수적인 요건이 아닌가 생각되는데, 하나는 동북아 비핵지대가 미일동맹 자체와 양립하는 조건임. 다른 하나는 말할 것도 없이 한반도에 평화협정체제가 성립하여 북한의 핵위협과 한반도의 전쟁 위험에 대한 일본 사회의 불안이 해소되는 것임. 동아시아 시민사회의 평화운동이라는 관점에서 한국 평화운동이 일본 평화운동을 지원하는 가장 일차적이고 시급한 역할은 한반도에서 북한의 핵무장의 해체를 이끌어낼 수 있는 한반도 평화체제의 구축을 촉진하는 일임
 - 동북아 비핵지대를 구성하기 위해 미일동맹을 해체시킨다는 논리를 앞세우기보다는, 미일동맹과 양립가능성을 열어둔 형태로 동북아의 비핵지대 조약을 구상하면, 그 조약의 성립이 더 현실성을 띠게 됨. 일단 조약이 성립하면 그것이 동아시아 공동안보의 초석이 되어 장차 자연스럽게 미일동맹이나 미국의 핵우산에 대한 의존이 불필요해지는 수준으로 동아시아 차원의 보다 성숙한 공동안보 질서가 자리잡을 수 있는 정치적 공간이 열리게 될 것을 기대할 수 있음

9. 동북아 비핵무기지대 조약 모델 재정리

- 이상의 논의들을 종합적으로 고려하여 반영한 동북아 비핵무기지대 조약의 가장 핵심적인 내용을 여기에 간략히 정리함. 여기서 필자가 제시하려고 하는 동북아 비핵지대조약 모델의 원형을 처음 정리한

것은 앞서 논의했듯이 일본의 저명한 평화운동가인 우메바야시 히로미치 박사가 2004년 4월 뉴욕회의에서 발표한 것임³²⁾

- 필자도 직접 참여한 바 있는 2000년 스웨덴 옘살라 회의에서 유엔은 국제평화운동 NGO들과 공동으로 동북아 비핵무기시대 건설을 위한 운동을 공식화한 바 있음. 그후 특히 우메바야시 박사가 주도하는 일본 시민평화운동단체인 피스데포(Peace Depot)는 모델조약을 만들기 위해 노력했음. 그 과정은 2005년 필자와 우메바야시 박사 등이 공동으로 저술한 <동북아시아 비핵무기시대>라는 저서에서 이렇게 설명한 바 있음: “특히 일본의 토요타재단과 니와노(庭野)평화재단의 지원으로 일본의 피스데포와 한국의 평화네트워크는 2003년부터 제네바, 서울, 뉴욕, 상하이, 히로시마에서 이 문제에 대한 워크숍을 계속할 수 있었음. 그리고 2004년 4월 뉴욕 워크숍에서는 우메바야시 박사가 ‘동북아시아 비핵무기시대 조약’의 초안을 작성·제안했음”³³⁾
- 그 초안은 더 다듬어진 형태로 2004년 7월에 작성되었고 2005년 한일 공동으로 출간한 책에 실렸음. 그런데 우메바야시 박사는 2011년 몇 가지 수정을 가해 새로운 모델 조약안을 만들었음.³⁴⁾ 크게 두 가지 점에서 고쳐졌는데, 2004년의 모델조약 초안은 동북아 비핵지대 조약을 비핵지대를 구성하는 비핵국가들인 남북한과 일본 사이의 본 조약과, 이 비핵지대를 주변 핵보유국들인 미국, 중국, 러시아 3국이 존중하고 준수함을 공약하는 ‘동북아시아 비핵무기시대 조약에 대한 의정서’라는 두 가지로 구성했었음. 그러나 2011년의 조약안은 비핵지대를 구성하는 남북한과 일본뿐 아니라 핵보유국들인 미국, 중국, 러시아를 포함한 6개 국가가 함께 하나의 조약을 체결하는 방식으로 고쳤음. 이것은 초기 논의과정에서 필자가 주장한 내용이기도 하였기 때문에 필자는 이러한 수정을 환영하는 입장
- 둘째는 2004년 조약안 가운데 핵보유국들이 체결하는 의정서에서 핵보유국들이 비핵지대에 대해 저야 할 의무사항을 이렇게 규정했음. “체결국은 동북아시아 비핵무기시대에 대해서 핵무기를 사용하지 않으며 또한 사용 위협을 하지 않을 것을 약속한다.”³⁵⁾ 그런데 2011년의

새 모델 조약안에서는 핵보유국의 의무를 비핵지대에 대한 핵무기 공격뿐만 아니라 재래식 무기에 의한 공격도 금지하는 내용으로 확대했음. 즉, “주변 핵보유국은 다음의 내용을 약속한다. (a) 핵폭발 장치에 의하든 재래식 무기에 의하든 동북아시아 비핵무기지대에 대해 무력 공격을 가하지 않는다. 또한 무력 공격의 위협을 하지 않는다.”고 규정³⁶⁾

- 그런데 앞서 필자가 논의한 것과 같이 재래식 무기에 의한 군사적 분쟁을 비핵지대 조약에서 다루는 것은 일반적이지 않음. 특히 일본과 주변국가들 사이의 분쟁과 관련해서 중국과 러시아의 비핵지대조약에 대한 참여를 이끌어내는 것을 사실상 불가능하게 만드는 걸림돌이 될 우려가 있음. 우메바야시 박사는 이 조약에서 비핵지대에 대한 핵공격뿐만 아니라 재래식 무기에 의한 공격도 금지하는 내용으로 바꾼 이유로 두 가지를 거론한 것으로 필자는 이해함. 하나는 북한에 대한 미국의 재래식 공격도 금지하여 북한의 참여를 유도한다는 생각이고, 또한 일본에 대한 중국 등의 재래식 공격의 불안도 없애서 일본의 참여를 촉진할 수 있다는 발상인 것임. 그러나 북한에 대한 미국의 재래식 공격이나, 남한에 대한 중국의 재래식 공격 문제는 한반도 평화협정에서 다룰 문제라고 필자는 생각함. 그리고 일본과 중국, 일본과 러시아 사이의 재래식 무기에 의한 군사적 분쟁을 예방하는 문제는 비핵지대 조약이 아닌 다른 별도의 조약체제 내지 동아시아 공동안보 메커니즘을 구축하여 더 잘 해소할 수 있고 또 그해야만 하는 문제영역이라고 필자는 믿음. 일반적인 비핵지대 건설의 취지에 맞게 조약안을 구성함으로써 조약의 실현가능성을 높여야 하며, 그렇지 않고 다른 이슈영역을 함께 뒤섞어놓으면 본말이 전도될 수도 있기 때문임
- 또한 필자가 우메바야시 박사의 조약안에 대해 의견을 달리해 수정해야 할 부분이라고 생각하는 것은 역시 이미 앞에서 논의한 바 있으나, 간략히 언급할 필요가 있음. 히로미치 박사의 조약안은 2004년의 모델조약안과 2011년의 모델조약안 모두에서 비핵지대 내 국가들,

즉 남북한 및 일본이 “자국의 안보 모든 측면에서 핵무기 또는 그 외의 핵폭발 장치에 의존하는 것을 완전히 배제한다”고 규정.³⁷⁾ 이것은 일본과 한국이 미국의 핵우산에 의존하는 것을 금지하는 것을 말함. 그런데 필자의 의견으로는 미국의 일본 및 한국에 대한 핵우산을 전면 배제하는 내용을 담은 비핵지대안은 미일동맹 및 한미동맹과 양립할 수 없는 것이어서, 일본, 한국에서 현실성을 갖지 못해 정치권에서 본격적인 논의 대상 자체가 되기 어려움

- 그러므로 비핵지대 조약 자체는 주변의 3대 핵보유국들이 비핵지대 영역에 핵무기를 반입하거나 사용하거나 사용을 위협하는 것을 금지하는 것으로 족함. 미국의 핵우산은 중국이 일본이나 한국을 핵으로 공격할 때 미국이 중국 영토에 핵공격으로 보복하는 것을 의미함. 그러므로 비핵지대 안에 핵무기를 반입하거나 사용하는 것과는 다름. 따라서 필자의 생각으로는 비핵지대는 일본이나 한국에 대한 미국의 핵우산, 그리고 이들 두 나라와 미국 사이의 군사동맹 그 자체와 모순되지 않으며 양립 가능. 일단 그 양립 가능성을 배제하지 않을 때 동북아시아에서 비핵지대의 구성이 현실성을 띤다는 것이 필자의 생각. 현실성이 없는 비핵지대 조약안은 허구에 불과함. 이상을 추구하되 가급적 허구의 가능성을 최소화해야 하는 것이 평화운동의 또 하나 피할 수 없는 숙제라는 것을 생각하게 됨
- 이러한 점들을 고려하여 필자는 2011년 우메바야시 박사가 수정한 모델조약안을 원형으로 삼되, 위에서 필자가 지적한 내용들을 반영하여 조약에 반드시 들어가야 할 내용만을 여기에 밝혀두고자 함. 동북아시아 비핵지대 조약이란 구체적으로 무엇을 말하는 것인가에 대한 기본적 내용을 명백히 하려는 목적
- 우메바야시 박사가 작성한 모델조약안에는 전문(前文)과 함께 총 15조에 이르는 내용이 들어 있음. 그 가운데 핵심적인 것은 제1조 용어의 정의, 제3조 핵폭발 장치에 관한 기본적 의무, 제4조 원자력의 비군사적 이용, 제5조 방사성 물질의 해양 투기 및 공중 방출, 제6조 핵시설에 대한 무력 공격의 금지, 그리고 제15조 유효기간 등임. 나머지

는 이 조약의 집행 및 관리와 개정 등에 관한 절차적 규정들임.³⁸⁾ 그러므로 여기서는 이 주요 부분에 대해서만 필자의 의견을 반영해 재정리하고자 함. 각 조항에 있어서도 동북아 비핵시대 조약을 이해하는 데 당장 긴급하지 않은 내용은 생략하기로 함

제1조 용어의 정의

이 조약을 적용함에 있어

1. ‘동북아시아 비핵무기시대’란, 일본, 대한민국, 조선민주주의인민공화국의 영역에 형성되는 지역을 뜻한다.
2. ‘영역’이란 영토, 내수(內水), 영해, 이들의 해저 및 지하, 그리고 이들의 상공을 의미한다.
3. ‘시대 내 국가’란 일본, 대한민국, 조선민주주의인민공화국을 뜻한다.
4. ‘주변 핵보유국’이란 NPT 조약상의 핵보유국 중에서 중화인민공화국, 미합중국, 러시아연방을 뜻한다.
5. ‘체결국’이란 ‘시대 내 국가’와 ‘주변 핵보유국’을 합한 6개국 가운데 본 조약의 규정에 따라 비준서를 기탁한 국가를 뜻한다.
6. ‘핵폭발 장치’란 사용 목적을 불문하고 핵에너지를 방출할 수 있는 모든 핵무기 또는 그 외의 폭발 장치를 뜻한다. 그중에는 조립되지 않은 형태와 부분적으로 조립되어 있는 형태의 핵무기 또는 폭발 장치는 포함되지만, 그것의 운송 또는 운반 수단이 분리 가능하고 불가분의 일부를 이루고 있는 것이 아닌 경우는 포함되지 않는다.

제3조 핵폭발 장치에 관한 기본적 의무

1. 시대 내 국가의 의무

시대 내 국가는 다음의 의무를 진다.

- (a) 동북아시아 비핵무기시대의 안팎을 불문하고 핵폭발 장치의 연구, 개발, 실험, 제작, 생산, 수령, 보유, 저장, 배치, 사용을 하지 않는다.
- (b) 다른 국가 혹은 국가 이외의 집단이나 개인이 시대 내 국가의 영역에서 본 조 1항 (a)에서 지적한 행위를 하는 것을 금지한다.

2. 주변 핵보유국의 의무

주변 핵보유국은 다음의 의무를 진다.

- (a) 동북아시아 비핵시대에 대해 핵폭발 장치에 의한 공격을 가하지 않는다.
- (b) 시대 내 국가가 약속한 본 조 1항의 모든 의무를 존중하고 시대 내 국가들이 그 의무를 이행하는 것을 방해하는 어떤 행위도 하거나 지원하지 않는다.
- (c) 동북아시아 비핵시대에서 핵폭발 장치를 탑재한 선박 또는 항공기를 기항

하거나, 착륙시키거나, 영공을 통과시키지 않으며, 무해 통행권 또는 선박 통행권에 포함되지 않은 방법으로 지대 내 국가의 영해를 일시 통과시키지 않는다.

제4조 원자력의 비군사적 이용 보장

1. 본 조약의 어떤 규정도 체결국이 원자력을 비군사적으로 이용할 권리를 침해하지 않는다.
2. 지대 내 국가는 핵확산금지조약(NPT) 제3조에 규정된 안전조치하에서만 원자력의 비군사적 이용을 행하기로 한다.

제5조 방사성 물질의 해양 투기 및 공중 방출 금지

지대 내 국가는 다음의 의무를 진다.

1. 동북아시아 비핵무기지역의 어떤 장소에서도 방사성 물질이나 방사성 폐기물을 해양에 투기하거나 공중에 방출하지 않는다.
2. 동북아시아 비핵무기지역의 어떤 장소에서도 다른 국가 혹은 국가 이외의 집단이나 개인이 방사성 물질이나 방사성 폐기물의 해양 투기나 공중 방출을 일체 허가하지 않는다.

제6조 핵 시설에 대한 무력 공격의 금지

체결국은 동북아시아 비핵무기지역 내에 존재하는 핵 시설에 대해 어떤 방법으로든 무력 공격을 목적으로 하는 행동을 취하지 않으며, 그러한 행위를 지원하지도 않으며, 장려하지도 않는다.

제15조 유효기간

본 조약은 무기한의 효력을 갖는다.

10. 한반도 평화의 견인자 역할과 균형외교³⁹⁾

- 한반도 평화의 견인자(牽引者)가 되기 위한 한국외교의 지향점
 - ‘핵무기국가 북한’을 마주하게 된 우리에게 근본적인 문제는 이 상황에서 미국 군사력에 의존한 군사적 압박과 선제타격론 같은 위험한 안보전략은 더 이상 설득력이 없다는 사실. 대안은 한미동맹의 유연화(동맹의 점진적 탈군사화)에 기초한 한반도 평화협정체제를 모색하는 길임.⁴⁰⁾ 그것은 “자강 균형(自強 均衡)의 외교”를 위한 창의적인 비전을 개발하는 일이며, 또 그러한 노력에 의해서만 달성될 수

있는 길임. 한반도 평화구축 과정과 함께 그리고 그 과정의 결과로서
 장차 한국은 자강적 균형의 외교를 기초로 동아시아 공동안보의 길
 을 걷인하는 ‘지적·외교적 균형자(知的·外交的 均衡者)’의 길을 걷는
 것을 뜻함⁴¹⁾

- 한반도 평화체제 구축에 기여하고, 또 그 구축의 결과로서 더욱 가능
 해질 한국의 자강 균형의 외교는 더 이상 동아시아 대분단체제에서
 어떤 군사동맹의 하위 파트너로 다른 세력을 위협하는 수단이 되지
 않음. 그것은 한국이 자주적 안보에 필요한 ‘합리적 능력’을 가지면서
 동아시아 지역질서에서 양극화된 군사동맹체제의 지속이 아닌 공동
 안보의 질서를 구축하는 창의적인 외교적 행위자로 존재하는 것을
 말함. 합리적 최소 능력이 무엇인가는 열린 문제이며, 여기서 논의한
 핵무기국가 북한이라는 현실로 인해 더욱 착종된 한반도 안보 딜레
 마를 고려한 이성적인 판단을 요구

○ 균형외교는 중립과도 다르고 고종(高宗) 식의 ‘균세’와도 다름

- 자강 균형의 외교는 군사동맹에 일방적으로 의존하지 않지만 반드시
 전형적인 중립을 의미하지도 않음. 중립은 동맹이나 연합과 양립할
 수 없지만, 균형외교는 시대적 조건에 따라서 동맹이나 연합과 때로
 양립할 수 있고, 특히 특정한 목적과 기능을 가진 각종의 양자 및 다
 자주의적 제도들과 공존하고 또 그것들로 보완됨
- 자강 균형의 외교는 말기조선에서 고종이 추구했던 이른바 ‘균세’의
 논리와 두 가지 점에서 근본적으로 다름. 첫째, 고종의 균세는 내정개
 혁을 통한 사회 내적 자강이 결여된 외세 의존으로 일관한 것이었음.
 둘째, 고종의 균세 전략은 제국주의 세력 간 패권투쟁과 길항의 한
 가운데에서 한국이 한 세력을 위한 장기판의 졸(卒)을 자임한 것에
 다름 아님
- 21세기 한국의 선택으로서의 ‘균형외교’는 사회 내적 자강을 바탕으
 로 하여 동아시아 대분단체제에 내재한 지정학적 긴장 구조로부터
 자신을 최대한 분리시키려는 부단한 노력을 내포. 양극화된 군사동맹

의 질서 안에서 어느 한 세력의 편에 가담해 다른 세력의 목을 겨누는 비수가 되는 ‘원교근공’이 아니라, 대분단체제의 극복을 통해 평화적 지역질서를 지향하는 “원교근친(遠交近親)”을 원리로 함

■ 주석

- 1) National Security Strategy of the United States of America, December 2017, (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>), p. 8.
- 2) Ben Riley-Smith, “Exclusive: US making plans for ‘bloody nose’ military attack on North Korea,” The Telegraph, December 20, 2017(<http://www.telegraph.co.uk>).
- 3) Richard Rhodes and Michael Shellenberger, “Atoms for Pyongyang: Let North Korea Have Peaceful Nuclear Power,” Foreign Affairs, May 23, 2017.
- 4) John J. Mearsheimer, The Tragedy of Great Power Politics (New York: W.W. Norton, 2014) (Updated Edition), 108-109쪽.
- 5) 케네디 행정부 시기 1961년 봄 피그만 침공작전이 실패한 후 쿠바에 대한 경제 사회적 교란과 카스트로 암살을 위한 몽구스 작전에 대해서는 이삼성, 『세계와 미국: 20세기의 반성과 21세기의 전망』(한길사, 2001), 535-545쪽.
- 6) Mearsheimer(2014), 108-109쪽.
- 7) 이삼성, 「광복 70년에 생각하는 한반도의 평화와 통일」, 한국학중앙연구원·국사편찬위원회·동북아역사재단 공동 주최 광복 70주년 국제학술대회 <광복 70년의 회고, 광복 100년의 비전>, 한국언론진흥재단 프레스센터 19층, 2015년 11월 12일. 자료집 73-99쪽.
- 8) Mearsheimer(2014), 110쪽.
- 9) Eric Talmadge, “Analysis: Is North Korea Winning Deterrence War With US?” Associated Press, The Fox News, August 30, 2017 (<http://www.foxnews.com/world/2017/08/29>).
- 10) Talmadge(August 30, 2017).
- 11) Andrei Lankov, “Should South Korea have a nuclear Weapon of its own?” CNN, September 26, 2017.
- 12) Richard Sokolsky, “The Folly of Deploying US Tactical Nuclear

Weapons to South Korea,” 38 North, December 1, 2017.

- 13) 이삼성, 「광복 70년에 생각하는 한반도의 평화와 통일」, 한국학중앙연구원·국사편찬위원회·동북아역사재단 공동주최 광복 70주년 국제학술대회 <광복 70년의 회고, 광복 100년의 비전>, 한국언론진흥재단 프레스센터 19층, 2015년 11월 12일. 자료집 73-99쪽.
- 14) Bruce W. Bennett, Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse, Prepared for the Smith Richardson Foundation, RAND National Security Research Division(2013); Oriana Skylar Mastro, “Why China Won’t Rescue North Korea: What to Expect If Things Fall Apart,” Foreign Affairs, January/February 2018.
- 15) 이승재 기자, “北 “비핵화는 유혹”… 북미 고위급 회담 제안,” <SBS 뉴스>, 2013.06.17.
- 16) Rhodes and Shellenberger(2017).
- 17) 이상현 기자, “北 ‘한반도 비핵화’ 주장 노림수는… “북중관계 겨냥,” 『연합뉴스』, 2016.7.7. 이 성명을 통해 북한이 집중 거론한 미국의 대북한 핵타격 위협과 남한 내 핵무기 존재 문제는 미국의 대규모 전략무기들이 동원된 가운데 한미 양국이 실시하는 공격적인 합동군사훈련의 일상화와 깊은 관련이 있다고 할 수 있다.
- 18) ‘한반도 평화협정’의 당사자 문제와 그것이 답아야 할 핵심 의제들에 대해서는 필자의 기왕의 발표문들에서 가져온 것이다. 다만 ‘핵무기국가 북한’의 완성이라는 2017년의 현실을 고려해 주요 의제의 단계별 배치에 변화와 수정을 가했다. 이삼성, “미국의 대북한 정보평가 및 정책의 신뢰성 위기와 북핵문제 해결방향: ‘한반도 평화협정’체제 전환이 유일한 대안인 또 하나의 이유,” 『현대북한연구』 7권 2호(2004.9); 이삼성, “한반도 평화협정: 북한 핵문제 근본해결로서의 평화협정의 틀과 윤곽,” 평화·통일연구소/평화와통일을여는사람들 주최 평화·통일연구소 창립 1주년 토론회 <한반도 평화협정 체결 및 평화군축 방안>, 2005년 10월 7일(서울: 기독교회관 구관 2층). 이 발표문은 동일한 제목으로 다음 간행물에 전재, 『평화누리 통일누리』 통권 제57호(2005년 9-10월), pp. 40-86; 이삼성, “한반도 평화협정 체제와 비핵화, 그리고 동북아 비핵무기시대화: 상호의존성의 인식과 연계의 비전,” 참여연대·평화와통일을여는사람들 주최 세미나 ‘9.19 공동성명에 비추 본 한반도 평화협정과 비핵화 방안,’ 2015년 9월 18일, 국회 의원회관 제2세미나실, 자료집, pp. 6-152.
- 19) Richard D. Burns and Philip E. Coyle III, The Challenges of Nuclear Non- Proliferation (Lanham: Rowman & Littlefield, 2015), p. 113.
- 20) Burns and Coyle III(2015), p. 113.
- 21) Adrew Futter, The Politics of Nuclear Weapons (London: Sage, 2015), p. 181.

- 22) Lewis Patricia, “A Middle East free of nuclear weapons: possible, probable or pipe dream?” *International Affairs*, 89: 2(2013), p. 436; Futter(2015), pp. 181-182.
- 23) Futter(2015), p. 182.
- 24) 한국 시민사회 차원에서 본다면 ‘아시아의 비핵지대화’ 논의는 1996년 이전에도 존재했다. 그 첫 작품은 아마도 표문태가 편저한 『아시아를 비핵지대로』(일월서각, 1983)일 것이다.
- 25) 1996년 초 서울에서 열린 국제학술회의에서의 필자의 발표문은 그해 가을 다음의 논문으로 게재되었다. Samsung Lee, “Building a Peace Regime on the Korean Peninsula: A Three-Step Concept for Peace Process,” *Asian Perspective*, Vol.20, No.2(Fall-Winter, 1996), pp. 117-164.
- 26) 이삼성·우메바야시 히로미치 외, 『동북아시아 비핵지대』(살림, 2005).
- 27) 이삼성·우메바야시 히로미치 외(2005).
- 28) International Panel on Fissile Materials(IPFM), *Global Fissile Material Report 2013, October 2013*: 가와사키 아키라(일본 피스보트 공동대표), 「동아시아 평화의 비전과 일본의 역할」, 2014 한겨레 - 부산 국제심포지엄 제10회 <아시아가 주도하는 새로운 아시아는 가능한가?>(파라다이스호텔 부산, 2014년 11월 19~20일), 자료집 p. 143.
- 29) 가와사키 아키라(2014), p. 143.
- 30) 가와사키 아키라(2014), p. 144.
- 31) 가와사키 아키라(2014), p. 146.
- 32) 이삼성·우메바야시 히로미치 외(2005), 73쪽.
- 33) 이삼성·우메바야시 히로미치 외(2005), 73쪽.
- 34) 우메바야시 히로미치 지음, 김마리아 옮김, 『비핵무기시대: 핵 없는 세계로 가는 길』(서해문집, 2014), 264-272쪽.
- 35) 이삼성·우메바야시 히로미치 외(2005), 89쪽.
- 36) 우메바야시 히로미치(2014), 267쪽.
- 37) 우메바야시 히로미치(2014), 267쪽.
- 38) 전문(前文)을 포함하여 여기서 언급하지 않은 다른 조항들은 우메바야시 박사의 저서(2014, 264-272쪽)를 참고하기 바란다. 그 조항들의 제목은 다음과 같다. 제2조 조약의 적용; 제7조 동북아시아의 비핵무기지대 위원회의 설립; 제8조 집행위원회의 설립; 제9조 관리제도의 확립; 제10조 서명, 비준, 기탁 및 발효; 제11조 유보의 금지; 제12조 조약의 개정; 제13조 재검토회의; 제14조 분쟁의 해결 등이다.

- 39) ‘균형외교’ 개념에 대해 필자는 다음 발표문에서 밝힌 바 있다. 이삼성, 『‘핵무기 국가 북한’ 앞에 선 한국의 선택』, 한국정치연구회 창립 30주년 기념 세미나 <우리 시대의 진보와 민주주의의 과제> (동국대 사회과학관 첨단강의실, 2017년 6월 16일).
- 40) 이삼성, “한미동맹의 유연화(柔然化)를 위한 제언,” 『국가전략』 제9권 3호 (2003년 가을), pp. 7-38.
- 41) 필자가 말하는 ‘균형자’란 좁은 의미의 힘의 균형을 이루어내는 주체를 가리키는 것이 아니다. 2005년의 다음 글에서 ‘외교적 균형자’의 의미를 논했다. 이삼성, “동아시아에서 균형자 역할을 한다는 것,” 『서울신문』, 2005년 4월 15일.



경제제재는 아직 비핵화를 낳지 못하고 있고 군사적 조치는 희생이 너무 크기 때문에 안전보장을 통한 비핵화가 대안으로서 중요하다. 우크라이나 사태에서도 볼 수 있듯이 안전보장은 공허한 약속이 될 수 있다. 따라서 안전보장으로 비핵화를 유도하기 위해서는 미중러가 참가하고 비준하는 비핵지대조약을 실현시키는 것이 필요하다. 하지만 북한의 핵무장 동기가 불만을 분산시키고 결집효과를 발생시켜 정권을 유지하는 것(관심전환적 핵확산)이라면 아무리 완벽한 안전보장도 비핵화를 유도하는 데에 한계가 있다. 그러나 관심전환의 효과는 영구적인 것이 아니고, 경제적·정치적 불만요인을 해결해 줄 수 없다. 따라서 ‘관심전환’ 효과가 떨어지는 시점이 오면 북한은 비핵화협상에 임할 가능성이 증가할 것이다. 비핵화협상을 통해서 북한이 수용하고 미중러 그리고 한국이 합의할 수 있는 안전보장의 내용과 형식을 찾아내기 위하여 노력하여야 할 것이다.



안전보장을 통한 비핵화: 한계와 가능성

한인택

제주평화연구원 연구위원

1. 서론

- 북한의 핵능력이 날로 증대되면서 그에 대한 대응을 놓고 미중러가 상충된 입장을 보이고 있음
 - 미국은 원유공급의 중단을 포함한 대북제재의 강화를 주장하며, 참수 작전이나 정밀타격과 같은 군사적 조치까지도 고려하고 있음
 - 한편, 중국과 러시아는 정반대로 제재강화에 미온적인 것은 물론 어떠한 군사조치에도 반대하며, 오히려 군사적 공격으로부터 북한의 안전을 도모하는 안전보장을 북핵 문제의 해법으로 제시하고 있음
 - 이러한 미중러의 상반된 입장을 고려할 때 그간의 UN안전보장이사회의 제재결의안이 효과가 떨어지는 “숨방망이”나 “물 탄 결의안”이란 비판이 제기되어온 것은 놀라운 일이 아님

- 북한의 핵능력의 “최종화”가 다가오면 다가올수록 미중러는 각자가 주장하고 있는 정책들을 보다 적극적으로 추구할 것으로 예상됨
 - 중국과 러시아의 경우, 북한에 군사적 안전보장까지 제공함으로써 북

한의 비핵화나 핵개발의 동결을 모색하는 시도를 강화할 수 있으며, 미국의 경우는 북한이 보복능력을 확보하기 이전의 기간 중에 북한을 예방공격하는 군사적 방안도 고려할 가능성을 배제할 수 없음

- 궁극적으로 어떤 정책이 언제 추진될 것인지 미리 알 수는 없지만, 주요국의 정책에 대해 우리가 충분히 검토하고 대비하는 것이 필요. 비록 미중러에 비해 국력이나 군사력이 떨어지더라도 북핵 문제의 해결에 있어서는 우리나라가 당사자이기 때문
- 이 글에서는 중국과 러시아, 그중 특히 중국이 강하게 주장하고 있는 안전보장을 통한 북한의 비핵화 방안에 관하여 알아보고자 함

2. 안전보장을 통한 비핵화의 논리

- 중국 정부의 입장을 비공식적으로 대변하고 있다고 알려진 환구일보는 얼마 전 사설을 통하여 북한의 안전을 보장해서 북한이 스스로 핵을 포기하게 하는 것만이 북핵 문제의 “유일한 해법”이라고까지 주장하여 안전보장을 통한 비핵화에 대한 중국의 지지를 명백히 하였음
 - 러시아도 중국의 입장에 동조하여, 블라디미르 푸틴 대통령도 최근 “대북제재 강화는 북한 정권을 변화시키지 못할 것”이며 “북한이 정권의 안전을 보장하는 대가로 핵 프로그램을 포기할 수도 있을 것”이라고 주장한 바 있음
- 중국은 미국의 위협이 북한의 핵무장을 초래하였다고 보고, 북한의 안전을 보장하여 북한이 스스로 비핵화할 수 있는 여건을 만들어주어야 한다고 생각하고 있음
- 반면에 미국 내 다수는 미국이나 한미동맹이 북한을 위협하기 때문에

북한이 핵무장했다는 중국의 주장을 수용하지 않고 있음

- 이들에게 북한의 핵무장은 북한의 속성에서 기인한 것이고, 따라서 북핵 문제의 해결은 북한의 속성이 변화되는 것을 필요로 함. 북핵 문제의 해결을 위해서는 체제변환(regime change)이 필요하다는 미국 내 일부의 주장이 이러한 입장을 잘 대변하고 있다고 할 수 있음

○ 중국의 실제행태를 보면 북한의 핵무장이 외적 위협에 의한 결과이며 안전보장을 통해서 비핵화를 유도할 수 있다는 생각을 말로만 아니라 실제로 믿고 있는 것으로 보임

- 그 근거로서, 서구 언론의 보도에서는 거의 언급되지 않았지만 중국이 2013년 12월 우크라이나에게 제공한 적극적 안전보장 공약과 최근 진행하고 있는 것으로 보도된 북중 협상을 들 수 있음

○ 중국은 2013년 우크라이나가 핵공격을 받거나 핵공격의 위협을 받으면 핵우산을 제공하겠다는 ‘적극적 안전보장’을 약속한 적이 있음

- 중국은 1994년에 우크라이나에 대해 핵공격을 하지 않겠다는 ‘소극적 안전보장’을 한 바 있는데 이에서 한걸음 더 나아간 것임. 중국이 다른 나라에 핵우산을 제공하기로 한 것은 전례가 없던 일임. 더군다나 2013년 말이면 이미 우크라이나가 정치적으로나 경제적으로 위기를 겪기 시작하였을 때인데 그런 나라에 대해서 굳이 핵우산을 제공하기로 한 것은 의외의 결정으로 여겨졌음
- 따라서 우크라이나에 대한 중국의 핵우산 제공은 혹시 북한을 염두에 둔 결정이 아닌가 하는 추측을 불러일으켰음

○ 우크라이나는 구소련으로부터 물려받은 핵무기들을 반환하고 핵확산금지조약에도 가입한 모범적인 비핵/비확산국가. 물론 최근에는 우크라이나가 북한에 미사일 엔진을 공급했다는 의혹이 제기되면서 모범적인 비핵국가라는 이미지가 적지 않게 손상되었지만 2013년 당시에는 그러한 의혹이 없었음

- 따라서 우크라이나에 대해 중국이 핵우산을 제공하기로 한 결정은 의외일지언정 국제적으로 비난을 받을 소지는 없었음. 따라서 북한에게 핵우산 제공을 제안하기 전에 먼저 시범적 사례로 우크라이나를 선택했다는 추론은 일리가 있어 보임
- 올 초 중국이 북한에 대한 안전보장을 약속하며 비밀리에 북한과 비핵화 협상을 하고 있다는 대만 중앙통신과 홍콩 동망(東網)의 보도는 중국이 진정으로 안전보장을 해법으로 생각하고 있다는 추측에 무게를 더함
 - 중국은 그동안 6자 회담을 통하여 북한의 비핵화를 유도하여 왔지만 성과를 거두지 못하였음. 대북제재도 그동안 효과가 없었고, 미국의 요구대로 대북제재의 강도를 더 높일 경우에는 북중관계의 손상이 뒤따를 것임. 중국으로서도 새로운 해법이 필요한 상황임
 - 따라서 북한이 미국의 핵위협을 이유로 핵보유를 정당화하고 있기 때문에 만약 중국이 핵우산을 통하여 북한을 외부로부터의 핵공격으로부터 보호해 준다면 북한이 비핵화할 것이라고 기대하고 안전보장을 조건으로 중국이 북한과 비핵화협상을 추진할 개연성이 충분

3. 안전보장을 통한 비핵화의 조건

- 만약 안전보장을 통해 북한의 비핵화를 유도하기로 한다면 그러한 정책은 성공할 수 있을까? 이에 대한 대답은 안전보장의 ‘포괄성’과 ‘신뢰성,’ 그리고 핵무장의 동기에 따라 다를 수 있음
- 구소련의 핵무기를 물려받은 우크라이나가 핵무기를 반환하고 핵비확산조약에도 가입하자 미중러는 그 보상으로 1994년 우크라이나에 대해 핵공격을 하지 않겠다는 소극적 안전보장을 약속했음. 이에 더하여 우크라이나는 2013년에 중국으로부터 우크라이나가 핵공격을 받거나 핵공격의 위협을 받으면 핵우산을 제공하겠다는 ‘적극적 안전보장’의 약속도 있었음

○ 하지만 그 후에 전개된 우크라이나 사태는 강대국에 의한 소극적 안전 보장 및 적극적 안전보장도 결국에는 우크라이나의 영토나 주권을 보전하는 데에 아무런 효과가 없다는 사실을 보여주었음

- 러시아는 우크라이나에 대해 핵공격을 하지는 않았지만 우크라이나의 영토와 주권을 침해하였음. 중국은 적극적인 안전보장을 약속하였지만 러시아가 크림리아를 합병할 때 우크라이나를 보호하는 대신 방관하였음. 따라서 우크라이나 사태가 북한에 주는 교훈이 있다면 안전보장공약은 유명무실할 수 있다는 것이 될 것임

※ 북한이 비핵화의 대가로 주한미군의 철수를 요구하는 이유는, 어쩌면 주한미군이 북한을 침공할 것을 두려워해서라기보다는 안전보장 공약의 공허함 때문일지도 모른다는 것이 필자의 가설. 만약 이 생각이 맞는다면, 만약 북한이 믿고 신뢰할 수 있게 안전보장 공약을 제도화할 경우에는 꼭 주한미군을 철수하지 않아도 북한이 비핵화에 합의할 수 있다고 기대해 볼 수 있음

○ 따라서 안전보장을 대가로 북한이 비핵화를 하기 위해서는 안전보장의 공약이 유명무실하지 않아야 할 것임. 그러기 위해서는 우선 안전보장의 공약이 ‘포괄적’이고 ‘구속력’이 있어야 함

- 중국과 러시아가 북한에 대해 소극적 안전보장과 적극적 안전보장의 제공을 ‘약속’하는 것만으로 부족. 중국과 러시아는 실제로 그러한 공약을 ‘이행’하여야 함. 보다 중요한 것은 미국도 북한에 대해서 적극적인 안전보장까지 몰라도 소극적인 안전보장을 약속하고 실제로 이행하여야 할 것임

- 즉, 북한에 대한 안전보장에는 미중러가 모두 참여하고(포괄성), 안전보장의 공약은 구속력이 있어야 할 것임(신뢰성). 그러기 위해서는 안전보장의 약속이 각서나 선언의 형태가 아니라 법률적으로 구속력이 있는 조약으로 명문화되어야 할 것임. 특히, 북한에 대한 미국의 안전보장 공약은 구속력과 신뢰성이 매우 높은 수준이 되어야 할 것임

가. 안전보장과 비핵지대조약

- 정치, 사회, 문화적으로 이질적인 여러 지역에서 비핵지대조약이 체결되어 성공적으로 운영되고 있는바, 남북한이 참가하고 미중러가 비준하는 동북아 비핵지대조약은 북한에게 포괄적이고 구속력 있는 안전보장을 제공하는 좋은 메커니즘일 수 있음

- 비핵지대조약이란 한마디로 ‘비핵지대’를 설립하는, 국가 간의 법적으로 구속력 있는 약속임. 각 비핵지대조약에서 정의하는 비핵지대의 구체적 내용은 약간씩 다를 수 있지만 가장 기본적 특징은 핵무기의 부재임
 - 현재까지 인간거주지역 내에 5개의 비핵지대조약이 발효되어서, 전 세계 국가의 60%, 전 세계 인구의 39%가 비핵지대 내에 속해 있음
 - 지역으로 보면 중남미, 남태평양, 동남아, 중앙아시아, 그리고 아프리카에 비핵지대조약이 발효되고 있음. 비록 비핵지대는 아니지만 북미나 EU 지역은 분쟁이 없는 안정적인 지역이라는 점을 생각한다면, 전 세계 대부분의 국가들이 비핵지대에 속해 있거나 비핵지대는 아니더라도 분쟁이 없는 안정적인 지역에 위치해 있다고 할 수 있음

- 한국과 중국을 비롯해서 북한과 일본 그리고 러시아가 위치한 동북아에는 아직까지 비핵지대조약이 체결되지 않았고, 비핵지대조약을 체결하려는 논의가 심도 있게 진행되고 있지 않고 있음
 - 북한의 핵무기조차 없애지 못하는 오늘의 현실에서 동북아 비핵지대의 창설이 과연 가능할 수 있느냐 하는 회의주의가 강하게 존재. 아울러 동북아에는 두 개의 핵무기 보유국가-중국과 러시아-가 존재하고 있으며, 역외 국가이지만 핵무기 보유국인 미국이 동북아에 깊은 전략적 이해를 가지고 있다는 사실이 많이 언급되고 있음. 또한 한국과 일본이 비록 지금 현재로는 핵무기를 보유하고 있지는 않지만 단 시간 내 핵무기 보유국가가 될 수 있는 ‘핵개발 문턱국가(threshold nuclear states)’라는 점도 동북아지역 내에서 비핵지대가 설립되기

힘든 이유로 지적되고 있음

- 즉, 동북아지역 내 국가 그리고 동북아 지역에 깊이 개입해있는 국가들이 모두 핵무기를 이미 보유하고 있거나 핵무기를 보유할 수 있는 문턱에 와있기 때문에 동북아 지역에 비핵지대를 설립하려는 시도에 대해 부정적이라는 견해가 존재하고 있음

- 하지만 핵무기 보유국가와 핵개발 문턱국가의 존재가 동북아에서 비핵지대가 설립되는 것을 반드시 불가능하게 하는 것이 아니며, 오히려 그들의 존재로 인하여 비핵지대 설립의 필요성이 그 어느 지역보다도 높기 때문에 비핵지대조약에 대한 공감대 형성이 상대적으로 용이할 수도 있음. 그 결과로 실현가능성이 의외로 높을 수 있다는 것이 필자의 기대임
 - 물론 동북아 비핵지대조약의 필요성에 대한 공감대를 형성하고, 그 실현을 위한 국제적 지지를 얻는 것이 자동적이거나 단기간에 이루어질 수 있는 것은 아님. 비핵지대조약을 위한 공감대를 형성하기 위해서는 먼저 비핵지대조약의 가능성에 대한 비판적 선입견을 불식시키고, 역내 각국이 합의할 수 있는 비핵지대구상을 제시하는 것이 필요함

나. 비핵지대조약의 체결: 비판적 선입견 vs. 실제 과정

- 핵무기 보유국가나 핵개발 문턱국가의 역내 존재나 역외 핵무기 보유국가(즉, 미국)의 동북아지역 내 전략적 개입 때문에 동북아에서 비핵지대 설립이 불가능하게 할 것이라는 견해는 부분적으로는 기존의 비핵지대조약 체결과정에 대한 이해가 피상적이기 때문에 발생한 오해임
- 현존하는 비핵지대조약들이 핵무기 보유국가나 핵개발 문턱국가라는 장애요소가 없어서 체결, 발효된 것이라고 보는 것은 정확하지 않음. 오히려 핵무기 보유국가와 핵개발 문턱국가의 존재 때문에 비핵지대조약이 추진되기 시작하였고, 비핵지대조약이 협상되는 과정 속에서 핵무기 보유국이나 핵개발 문턱국가의 문제가 해소 내지 경감되었음

- 중남미 비핵지대조약-일반적 명칭은 Tlatelolco 조약-은 핵전쟁 직전까지 치달았던 쿠바 미사일 위기를 계기로 추진되기 시작하여 성공적으로 체결, 발효되었음. 특히, 쿠바 미사일 위기의 핵심에 놓여 있던 쿠바도 궁극적으로는 Tlatelolco 조약체결국이 되었음
- 남태평양 비핵지대조약-일반적 명칭은 Rarotonga 조약-은 남태평양에서의 프랑스 핵실험을 계기로 추진되어, 핵무기의 금지는 물론 방사능폐기물의 해상덤프까지 금지하는 폭넓은 비핵지대조약으로 탄생하였음
- 아프리카 비핵지대조약-일반적 명칭은 Pelindaba 조약-은 역외 핵무기 보유국가인 프랑스의 사하라사막 핵실험과 역내 국가인 남아프리카 공화국의 핵무기 개발 및 보유에 대하여 추진되어서, 아프리카 대륙 내 핵무기의 부재는 물론 핵실험의 금지를 내용으로 하는 비핵지대조약으로 성공적으로 체결, 발효되었음. 궁극적으로 남아프리카 공화국도 Pelindaba 조약체결국이 되었고, 이스라엘의 핵포기가 선행되어야 한다는 조건을 달았던 리비아나 알제리도 Pelindaba 조약을 비준하였음. 즉, 아프리카 역내 핵보유국의 존재뿐만 아니라 역외 핵보유국의 존재가-즉 역내국 남아프리카공화국과 역외국 이스라엘의 존재가-비핵지대조약의 협상이나 체결을 불가능하게 한 것이 아님
- 중앙아시아 비핵지대조약-일반적 명칭은 Semei 또는 Semey 조약-은 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스탄, 타지키스탄 간에 체결, 발효된 비핵지대조약으로, 체결국 중 카자흐스탄과 우즈베키스탄에는 과거 소련에 소속되어 있던 기간 중에 핵무기가 잠시 존재하였음. 카자흐스탄은 소련이 붕괴할 때 핵미사일, 핵실험시설 등을 물려받았으나 독립 후 폐기하였으며, 우즈베키스탄에는 한때 소련의 전술핵무기가 배치되어 있었다고 알려져 있음

○ Tlatelolco 조약, Rarotonga 조약, Pelindaba 조약, 그리고 부분적으로는 Semei 조약의 경우에서 알 수 있듯이, 현존하는 비핵지대조약들은 각 지역 내에 존재하는 다양한 핵 문제를 해결하기 위해서 시작되어 궁

극적으로 조약으로 체결, 발효된 것임

- 다른 지역에서는 핵 문제가 없었기 때문에 손쉽게 비핵지대조약이 체결되었다고 생각하거나, 동북아에서는 북한 핵 문제가 미결상태에 있고, 핵을 보유한 강대국이 위치하거나 개입하고 있기 때문에 비핵지대조약이 체결될 수 없다고 단정짓는 것은 성급한 결론일 수 있음

4. 핵무장 동기와 안전보장을 통한 비핵화의 가능성

- 만약 미중러가 비핵지대조약을 통해서 포괄적이고 구속력이 있는 안전보장을 약속한다면 북한이 비핵화할 것인가? 이에 대한 대답은 북한 핵무장의 진정한 목적이 무엇이나에 달렸음
- 만약 핵무장이 북한의 주장대로 (그리고 중국과 러시아의 생각대로), 미국의 핵공격으로부터 북한을 보호하기 위한 것이라면 미국까지 참여하는 포괄적이고 구속력 있는 안전보장 약속은 북한이 비핵화를 결심하는데 기여할 것임
- 하지만 만약 북한의 핵무장이 미국에 대한 핵억제가 아니라 다른 목적을 지니고 있다면, 안전보장은 아무리 포괄적이고 구속력이 있더라도 북한의 비핵화에 기여하기 어려울 수 있음. 따라서 북한이 왜 핵무장을 추진하는 동기를 명확하게 이해할 필요가 있음

가. 북한의 핵무장 동기: 경험적 분석

- 북한이 핵무장한 동기를 외부에서 정확히 파악하기는 힘들. 표면적인 논리는 미국의 공격을 억지하기 위해서 핵무장을 하였다는 것이나 자세히 살펴보면 그러한 논리로는 설명될 수 없는 퍼즐들이 발견됨

사실관계 I

냉전이 끝날 때인 1991년 북한은 ‘한반도 비핵지대 공동선언’을 제안하였고, 이에 부응하여 한국과 미국은 주한미군의 전술 핵무기의 전면 철수에 합의. 이듬해인 1992년 초에는 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’이 발표되었고, 7월에는 남한에서 핵무기 철수가 완료되었음을 미군이 공식적으로 발표. 이어서 그해 12월 노태우 대통령은 남한 내에 핵무기가 없다고 공식적으로 선언.

그로부터 불과 몇 달 뒤인 1993년 2월에 북한은 미신고 시설에 대한 IAEA의 특별사찰을 거부하였고, 노동신문은 “특별사찰을 강요하면 전쟁초래”한다고 경고하였다. 3월에 북한은 준전시 상태를 선포하였고, NPT 탈퇴서한을 UN 안전보장이사회에 제출.

- 1991년, 1992년, 1993년의 역사를 되돌아보면, 북한이 핵개발 프로그램을 한반도에서 미국의 핵공격 위협이 최저수준이었던 시기에 추진하였다는 점을 알 수 있음
 - 냉전이 종식되고 남북이 비핵화에 합의하였으며 남한 내에 미국의 전술핵무기를 포함해서 모든 핵무기가 전무한 상태에서 북한은 비밀리에 핵개발을 추진한 것임. 이 때문에 1994년 제 1차 북핵위기가 발생
 - 따라서 북한의 핵무장의 동기가 미국의 핵공격에 대한 억지라고 결론내리기 어려워 보임

- 북한의 핵이 미국의 위협에 대한 대응이라는 또 다른 견해에 의하면, 부시 대통령이 2002년 1월 북한, 이란, 이라크를 ‘악의 축’이라고 선언하고 2003년에는 실제로 이라크를 침공했기 때문에 북한은 미국을 억지하기 위해 핵을 개발했다고 함. 이러한 견해는 언뜻 보면 개연성이 있어 보이거나 자세히 보면 석연치 않은 점들이 있음
 - 우선 시간적 선후관계가 맞지 않음. 러시아의 푸틴 대통령은 최근에 자신이 2001년에 일본을 방문하는 길에 북한에 들렀을 때 이미 북한이 핵무기를 보유했다는 사실을 알게 되었다고 하였음. 즉, 북한의 핵보유는 부시 대통령의 악의 축 연설이나 미국의 이라크 침공을 선행.

- 만약 푸틴 대통령의 주장이 진실이라면, 미국의 이라크 침공을 북한이 핵무기 개발을 결심하게 된 원인으로 보는 견해는 옳지 않음
- 파키스탄의 칸 박사도 1990년대 말 북한을 십여 차례 방문했는데 그때 이미 여러 기의 핵장치(nuclear device)를 봤다고 NYT가 보도하였음
- 아울러 미국이 이라크를 침공하게 된 원인이 이라크가 핵이 없어서가 아니라 이라크가 당시에 대량살상무기를 개발하고 있다고 생각되었기 때문이라는 점도 간과하면 안 될 것임
- 물론 이라크가 대량살상무기를 개발하고 있다는 첩보는 부정확한 것으로 판명이 났지만, 북한이 미국의 이라크 침공에서 교훈을 얻는다면 대량살상무기의 개발은 미국의 공격을 억지하는 것이 아니라 정반대로 미국의 공격을 유도한다는 것이 되어야 할 것임
- 미국의 공격이 아니라면 누구의 공격으로부터 북한은 위협을 느꼈던 것일까? 남한일까?
- 2000년에 남북 간에 최초로 정상회담이 개최되었다는 점을 생각하면 북한의 핵개발이 남북관계의 악화에 기인한 것이라고 결론짓기도 힘들. 따라서 푸틴과 칸의 기억이 맞는다면 북한의 핵개발은 부시의 ‘악의 축’ 발언이나 미국의 이라크 침공이 있기 전에, 그리고 남북한 관계가 역사상 가장 원만하였을 때에 진행된 것이라고 결론지을 수 있음
- 물론 특정 시점(1990년대 초나 2000년대 초)에 발생한 일들을 근거로 북한의 핵무장 동기를 단정하는 것은 무리가 있을 수 있음. 보다 장기적인 시점에서 북한의 핵개발 프로그램의 추세를 살펴보는 것이 도움이 될 수 있음

사실관계 II

북한의 핵개발 프로그램은 (1) 핵폭탄의 개발과 (2) 그 전달수단 즉, 미사일의 개발로 이루어져 있다고 볼 수 있는데:

- 먼저 핵폭탄의 개발추이를 살펴보면, 북한은 2006년 10월, 2009년 5월, 2013년 2월, 2016년 1월, 2016년 9월, 2017년 9월에 핵실험을 실시하여 11년 동안 총 6회의 핵실험을 실시하였음. 이 중 1차 핵실험(2006.10)과 6차 핵실험(2017.09)을 제외하면, 북한의 핵실험은 오바마 행정부 1, 2기 중에 시행.
- 미사일 발사실험을 보면, 미사일 발사는 1994년까지 기간 중 15발, 1994~2011년 기간 중 58발에 그쳤으나 2012년 이후 현저히 증가하여 현재 약 220발에 달함. 미사일 발사는 핵실험의 경우보다도 더 현저하게 오바마 대통령 집권기, 특히 오바마 대통령의 집권 2기에 집중되어 있음.

- 오바마 행정부의 대북정책의 기초는 ‘전략적 인내’였음. ‘전략적 인내’란, 북한의 핵실험이나 미사일실험에도 불구하고 무력으로 대응하지 않고 경제적 압박만을 가하면서 북한의 붕괴를 기다리는 소극적인 정책. 미국이 이러한 ‘전략적 인내’ 정책을 채택한 기간 중에 북한의 핵실험과 미사일 실험이 집중적으로 일어난 것을 보면, 북한의 핵개발이 과연 미국의 군사적 위협을 억지하기 위한 선택이었는지 의구심이 들 수밖에 없음
 - 오히려 미국이 ‘전략적 인내’ 정책을 통해 군사적으로 북한을 위협하지 않는 동안에 안심하면서 핵과 미사일의 개발을 가속화했다고 보는 것이 더 정확한지도 모름

- 냉전 직후, 그리고 2000년대 초 북한의 핵개발, 그리고 냉전부터 현재까지의 기간 중 북한의 핵실험과 미사일실험의 추이를 근거로 보면, 미국의 핵위협은 북한이 핵개발을 하게 하는 주된 동인이 아니었음. 한반도에서 핵무기가 철수한 시점, 그리고 미국이 ‘전략적 인내’ 정책을 채택한 시점에 각기 핵개발이 추진되거나 핵실험과 미사일 실험이 집중적으로 시행되었기 때문. 따라서 북한이 핵개발 결정이나 핵개발 속도는 안보

위협보다는 다른 요인으로 더 잘 설명할 수 있어 보임. 예로써 기술적 요인이나 정치적 요인이 유력한 가설로 제시될 수 있음

- 1990년대 초 냉전이 종식되고 한반도가 비핵화되었음에도 불구하고 북한이 핵개발을 추진하게 된 데에는 소련이 붕괴되면서 러시아와 우크라이나의 핵과 미사일에 관련된 물자, 기술, 인력이 유출된 것이 중요한 요인으로 보임
 - 당시 러시아와 우크라이나에서는 국가적 혼란, 군수산업체의 파산, 군수산업 종사자의 대량실직이 발생하였음. 이러한 혼란을 틈타서 북한은 손쉽게 핵개발에 필요한 물자와 기술을 획득한 것으로 보임. 화성 12호와 14호에 사용된 엔진도 최근이 아니라 이 시기에 입수한 것일 거라는 관측도 있음
 - 한편 최근 몇 년간 핵실험과 미사일 실험이 증가한 것은 북한의 핵기술과 미사일 기술이 지난 수십 년간의 투자와 시행착오를 통해서 이제 성숙단계에 접어들었기 때문일 가능성도 있음

- 기술적 설명은 북한의 핵개발을 기술의 공급이나 기술의 발전단계를 통하여 이해하려는 시도. 당연한 얘기이지만 기술적 요인만으로 북한의 핵개발을 충분히 설명할 수는 없음. 냉전이 붕괴한 이후의 혼란기 중에 핵과 미사일에 관련된 물자와 기술은 북한뿐만 아니라 다른 나라도 마음을 먹었으면 입수할 수 있었을 것이기 때문. 아울러 핵과 미사일 개발도 수십 년간 계속하고자 하는 의지가 있었기 때문에 지금의 높은 기술 수준에 도달하게 된 것임. 그 사이에 비용의 문제나 국제적 반대에 봉착해서 핵개발 프로그램을 중단할 기회는 여러 번 있었을 것임. 하지만 중단하지 않고 계속한 것은 강력한 정치적 의지가 있었기 때문

나. 대안적 설명: 관심전환적 핵확산(diversionary proliferation)

1) 남아프리카공화국의 사례

- 스스로 핵무기를 개발했다가 폐기한 유일한 알려진 사례인 남아프리카 공화국의 경우, 핵무기는 국민의 대다수인 흑인을 억압하면서 권력을 유지한 백인정권의 집권기간 중에 개발되어, 흑인정권으로 권력을 이양하기 직전에 핵무기가 폐기되었음. 남아공의 백인정권이 핵을 개발한 표면적 논리는 소련과 쿠바가 주도하는 공산화의 위협으로부터 남아공을 지키겠다는 것이었는데 현실성이 없는 논리였음

- 그렇다고 해서 핵무기가 남아공 내 흑인을 타깃으로 개발한 군사무기라고 보기도 힘들. 흑인과 백인이 분리되어서 생활하고 거주한다고 하지만 흑인지역에서 핵폭발이 있으면 그 피해는 흑인지역뿐만 아니라 백인지역에도 거의 똑같이 있을 것이었기 때문. 재래식 무기와 달리 핵무기는 폭발력이 커서 흑인지역에만 충격을 제한할 수 없음. 오히려 흑인지역을 특정해서 공격을 하려고 하였다면 생화학무기가 더 적합

- 그럼에도 불구하고 남아공은 핵무기의 개발에 매진하였음. 따라서 남아공의 경우 핵무기의 개발은 국제사회로부터 비난을 받고 있고 국내에서는 흑인들에 의하여 수적으로 압도되어 수세에 몰리고 있는 백인정권이, 핵무기가 주는 상징성을 통해서 백인들의 단합을 고취하고 흑인들의 복종을 유도하려고 했던 것이 아닌가 추측해 볼 수 있음
 - 핵무기에 대해서는 국제적인 타부(taboo)도 있지만 강한 국가라는 이미지도 결부되어 있는 것이 사실이기 때문. 수세에 몰린 백인정권에게 강한 국가의 이미지가 주는 심리적, 정치적 효과는 비록 주관적 일지라도 컸었음

2) 북한

- 북한이 1990년대 초 핵개발을 추진할 때는 한반도에서 핵공격의 위협이 최저수준이었음. 동시에 이 시기는 한국의 적극적인 북방외교와 소련과 동유럽 공산주의국가들의 연이은 붕괴로 인해서 북한정권이 느끼는 외교적 고립감과 국내정치적 불안감이 극에 달한 때였음
 - 한국은 북방외교를 통해서 북한의 전통적인 후원자인 소련, 중국과 수교에 성공하고 정상회담도 개최
 - 북한은 동유럽 국가들과 우호적 관계를 유지하여 왔는데, 1989년 헝가리, 폴란드, 동독, 체코슬로바키아, 루마니아에서 공산주의 정부가 붕괴되었음. 베를린 장벽이 무너졌으며, 루마니아에서는 독재자 니콜라에 차우세스쿠가 크리스마스 날 처형되었음. 1991년 12월에는 마침내 공산주의의 본영이고 북한의 후원자인 소련까지도 해체되어 냉전이 종식되었음
 - 북한의 지도자들은 이러한 소식을 접하고 그들도 같은 운명을 걸을 수 있다고 하며 공포에 떨 것으로 알려져 있음

- 한편, 핵실험과 미사일실험이 급증한 2012년 이후의 기간은 아프리카중동지역에서 권위주의가 무너지는 ‘아랍의 봄’과 겹치는 기간임. 따라서 정권이 붕괴할 수도 있다는 공포가 북한에도 확산되었을 소지가 큼
 - ※ 사후적인 분석이지만, 80년대 말, 90년대 초 공산주의 독재정권이 붕괴했던 현상에 비해 ‘아랍의 봄’이 북한정권의 안정성에 주는 위협은 크지 않았음. 정권이 붕괴한 아프리카중동국가들과 북한이 갖는 공통점은 많지 않았기 때문. 오히려 북한은 ‘아랍의 봄’을 견디어낸 중동국가들과 중요한 국가적 특징을 공유
 - ‘아랍의 봄’을 견디어낸 중동국가들은 왕조가 지배하는 ‘왕정국가’였고, 자원을 팔아서 국가재정을 운영하는 ‘지대국가’였음
 - 2012년 이후의 북한을 정치적으로는 왕정국가이고 경제적으로는 지대국가로 볼 수 있는 면이 있기 때문(2014년까지 북한의 무역통계에

서 수출품목 1위는 석탄, 2위는 철광석. 2015년과 2016년에는 남성의 류가 철광석을 제치고 수출품목 2위가 되었지만 수출품목 1위는 여전히 석탄)

- 물론 이러한 분석은 객관적인 사실에 기초하였지만 다분히 사후적 분석. 아랍의 봄의 와중에서는 산유왕정국가들이 유독 내구성을 보이게 될지 몰랐음

○ 2012년 이후의 시기는 또한 남한에서 통일에 대한 기대와 준비가 고조되던 시기

- 이명박 정부에서는 통일은 ‘도둑’ 같이 올 것이기 때문에 미리 통일 재원을 마련해야 한다며 ‘통일항아리’ 성금모금운동을 추진하였고, 박근혜 정부에서도 북한이 곧 붕괴하리라 믿고 ‘통일 대박론’을 주장하며 통일준비를 시도
- 이러한 남한의 통일준비 노력을 북한지도부가 북한체제에 대한 위협으로 인식하였는지는 정확히 판단할 수는 없지만, 북한이 남한의 통일준비 노력을 ‘흡수통일’ 시도라고 비난한 것으로 보면 남한의 통일준비를 ‘현상변경 정책’으로 인식한 듯하고, 핵개발을 가속함으로써 그에 대응하려고 하였을 가능성도 배제할 수 없음

○ 북한이 대내외적으로 추구하는 이미지가 ‘강성대국’이라고 한다면, 그러한 이미지는 핵무장을 통해서 효과적으로 얻을 수 있음. 나아가 강성대국의 달성이 ‘치적’으로 프레임(frame)되면 정권을 장악하는 데에 기여할 수 있음. 또한 핵개발을 저지하는 다른 나라의 압력은 결집효과(rally around the flag)를 통하여 정권에 대한 지지를 낳을 수도 있음

- 즉, 핵무장은 북한주민들이 갖고 있는 경제적, 정치적 불만을 분산시키고, 정권을 지지하는 결집효과를 발생시키며, 지도자가 권력을 장악하는 데에 기여하는 관심전환효과(diversion)가 있음

○ 연이은 핵실험과 미사일실험으로 이러한 효과는 이미 상당히 달성한 것

으로 보임. 특히, 북한은 남한에 비해서 경제적, 정치적, 문화적으로 열세이기 때문에, 군사적으로라도 ‘우위’를 점하는 것이 정권을 장악과 유지를 위해서 절실하였을 수도 있음

5. 안전보장을 통한 비핵화의 한계와 가능성

- 우크라이나 사태에서도 볼 수 있듯이 안전보장은 공허한 약속이 될 수 있음. 따라서 안전보장으로 비핵화를 유도하기 위해서는 풀어야 할 숙제가 많음. 중국과 러시아는 물론이고 미국은 꼭 참가해야 할 것이고, 안전보장의 약속은 조약의 형태로 법제화가 되어야 할 것임. 이를 위해서는 미중러가 참가하고 비준하는 비핵지대조약을 디자인하고 실현시키는 것이 필요함
- 하지만 안전보장으로 비핵화가 안 될 수 있는 가능성도 있기 때문에 대비해야 함. 만약 북한의 핵무장 동기가 핵억제가 아니라면 아무리 완벽한 안전보장도 비핵화를 유도하는 데에 한계가 있기 때문
- 예를 들어서 북한이 남한과의 체제경쟁에서 뒤처지면서 이에 따라 북한 주민의 민심이 이반하는 것을 막기 위해서 관심전환적인 핵무장을 하였을 수도 있음. 만약 북한정권이 핵무장을 통해서 불만을 분산시키고 결집효과를 발생시켜 정권을 유지하려고 하였다면 안전보장은 그러한 정권유지전략을 무력화시키는 결과를 낼 것임. 만약 그렇다면 중국이 기대하는 것처럼 북한정권이 안전보장에 합의하고 비핵화를 선택할 것으로 보이지 않음
- ※ 필자의 생각으로는 북한정권에게는 군사적 안전보장보다 정권의 집권보장이 훨씬 더 중요함. 따라서 정권에 대해 비핵화 이후에도 집권을 보장해야 하지만 북한이 비핵화에 합의할 것인데, 다른 국가들이 북한정권의 집권을 보장하는 것이 과연 가능한지에 대해서 논의

가 필요함. 특히 비핵화가 되고 나면 북한이 국제사회와 해외시장에 노출되고 북한주민들의 소득이나 의식, 기대수준이 급격하게 바뀔 수 있을 것인데 그런 변화에도 불구하고 북한정권의 계속적인 집권이 가능하도록 보장할 수 있을지에 대해서는 많은 고민이 필요. 북한을 비핵화시키기 위해서는 일반적인 비핵지대조약에 덧붙여서 19세기 비엔나체제처럼 북한 내에서 자유주의나 민주주의의 발생을 억제하는 국제적 협조체제의 구축이 수반되어야 할 것으로 보임

- 관심전환의 효과는 영구적인 것이 아니고, 경제적, 정치적 불만요인을 해결해 줄 수도 없음. 결집효과는 단기적인 것으로 국제제재가 초래하는 생활고에 의해서 궁극적으로 상쇄될 것임. 핵무기를 개발하는 단계에서는 시간이 북한정권을 도왔다면 앞으로는 시간이 북한정권에게 불리하게 작용할 것임. 만약 북한정권도 이렇게 생각한다면 ‘관심전환’ 효과가 떨어지는 핵무기를 포기하고, 그 대신 정권을 유지할 수 있는 새로운 방법을 모색하려고 할 것임. 바로 그런 시점에서 북한이 안전보장을 조건으로 비핵화를 협상할 가능성이 클 것임
- 그렇다고 해서 그런 때가 금방 올 것으로 기대해서는 안 됨. 북한은 4, 5년마다 선거를 통해서 정권이 교체되고 정책이 바뀌는 민주주의국가가 아니기 때문. 북한은 관심전환효과가 떨어지고 국제제재로 인한 고통이 증가해도 미동도 안 할 수도 있음.
- 경제제재는 아직도 비핵화를 낳지 않고 있고 군사적 조치는 희생이 너무 크기 때문에, 안전보장을 통한 비핵화 전략은 여러 가지 한계에도 불구하고 대안으로서 중요하며 지속적인 관심을 가질 필요가 있음. 북한이 수용하고 미중러 그리고 한국이 합의할 수 있는 안전보장의 내용과 형식을 찾아내기 위하여 노력하여야 할 것이며, 무엇보다도 북한이 핵무기를 개발하고 보유하려고 하는 동기에 대해 정확하게 이해하기 위하여 노력하여 할 것임

JPI 정책포럼 시리즈

2017

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상



NPT가 범세계적인 핵확산을 막는 데 기여했음에도 불구하고, 북한의 핵무장이 국제 핵 비확산 체제와 이에 순응해 온 동북아의 기존 핵 질서를 위협하는 도전으로 부상하였다.

한국은 북한 비핵화에 기대를 걸고 지속해왔던 협상에 의한 북 핵 폐기, 즉 비핵화 정책이 북한의 핵 독점으로 실패했음을 자각하고, 우리가 핵옵션을 행사해서 한반도에서 '핵 對 핵'의 균형을 맞추므로써 새로운 핵 균형 시대를 열어야 한다. 구체적으로, 한-미 동맹과 미국의 핵 비확산 정책 및 관련 국제규범을 존중하여 우선 전술핵 재배치를 추진하되 미국이 거부하면 국가생존을 위한 마지막 수단으로 자체 핵무장의 길로 나설 수밖에 없다.

북한의 핵보유 도전에 한국이 전술핵 재배치 혹은 자체 핵무장 카드로 대응해야 하는 동북아의 여건은 비핵지대를 논의하기에 적합하지 않다. 동북아 비핵지대는 북한 핵 문제의 해결과 연계하여 장기적인 관점에서 추진하는 것이 바람직하다.

전술핵 재배치는 동북아 비핵지대라는 2보 전진을 위한 1보 후퇴라고 할 수 있으며, 전술핵 재배치의 궁극적인 목적은 재배치 후 남북한 핵군축협상을 제의해서 양측이 보유한 핵 자산을 동시에 폐기하는 것이다.

한국은 남북한 쌍방 핵군축을 통한 북한 핵 문제 해결을 계기로 동북아 내지는 세계적 차원의 핵군축 선도국으로서 이니셔티브를 행사할 수 있을 것이다. 중국이 전술핵을 보유하지 않고 있고 일본도 비핵국인 점을 감안하여, 한반도 비핵화를 '동북아전술핵제한시대'로 발전시키는 것은 물론, 우랄산맥 서쪽의 러시아와 유럽을 포괄하는 전 세계의 전술핵을 폐기하는 '전술핵폐기조약'으로 확대하는 방안도 제시할 수 있다.



동북아의 새로운 핵질서와 비핵지대화 가능성

전성훈

아산정책연구원 객원연구위원

1. 동북아의 기존 핵질서: 핵비확산 체제에 순응

- 동북아의 핵질서는 핵무기 확산을 막기 위한 일련의 국제적 합의와 제도 및 기구인 ‘핵비확산 체제(nuclear nonproliferation regime)’의 틀에 순응하면서 형성되어 왔음
 - 남극에서 핵폭발이나 방사능 물질의 처리를 금지하기 위해서 1959년에 체결된 남극조약을 시작으로 지금까지 많은 합의와 기구가 만들어졌고,
 - 1968년에 체결된 ‘핵무기확산금지조약(NPT: Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons)’은 핵비확산 체제의 꽃이자 토대임

- NPT를 기반으로 하는 핵비확산 체제의 기본 원칙은 국제평화와 안보에 위협이 되는 핵무기의 수평적 및 수직적 확산을 규제하는 것이며, 핵비확산 체제의 기본 규범으로는 다음을 들 수 있음
 - 핵국은 타국이 핵무장 능력을 보유하도록 도움을 주지 않음
 - 비핵국은 핵보유 노력을 포기함
 - 원자력의 평화적 이용을 위한 협력을 계속함

- 평화적인 원자력 이용의 군사적 전용을 막기 위해 적절한 검증을 실시함
 - 핵국들은 핵군축을 단행해서 핵무기 없는 세계를 실현함
- NPT는 국제사회에서 전면적으로 수용되고 있는 핵비확산 체제를 태동시킨 실질적인 계기이자 시발점임
- 1970년에 발효된 이후 5년마다 전체 회원국들이 모여서 조약의 이행 상황을 평가하고 문제점을 파악해서 개선방안을 마련하는 평가회의를 개최하며, 1995년 제5차 평가회의에서는 조약의 유효기간을 무기한으로 하는 데 합의함
- NPT가 체결되기 5년 전인 1963년 미국의 케네디 대통령은 1975년까지 전 세계의 핵국이 15~20개국은 될 것이라고 예상했지만 결과적으로 그의 예상은 크게 빗나감
- 1970년대 후반까지 핵국은 기존의 P5 외에 이스라엘이 추가되었고, 현재 인도와 파키스탄 및 북한을 더해 모두 9개국이 핵을 보유한 상태임
 - 동북아의 경우 미국, 러시아, 중국에 이어 북한이 가장 최근에 핵보유국으로 등장했고, 일본이 핵무장 잠재력을 완비한 상태임
 - 한국에 인접한 중국, 러시아, 북한이 자국 영토에 핵무기를 배치하고 있지만, 미국은 1991년 해외에 배치한 전술핵무기를 본토로 철수한다는 방침에 따라 한국에 배치했던 모든 전술핵을 철수함

2. 동북아의 새로운 핵질서: 북한의 도전과 남한의 응전

- NPT가 범세계적인 핵확산을 막는 데 기여했음에도 불구하고, 북한의 핵무장이 국제 핵비확산 체제와 이에 순응해 온 동북아의 기존 핵질서를 위협하는 도전으로 부상함
- 핵무기가 확산되기 시작한 냉전 초기에 신생 핵보유국들이 늘어날 것이라는 우려는 NPT에 의해서 상당 부분 해소됨

- 그러나 북한처럼 NPT 체제 내에서 국제사회를 기만하며 핵을 개발한 소위 “영리한 확산자(smart proliferator)”의 등장 등으로 인한 ‘연쇄 핵확산(cascading of nuclear proliferation)’과 ‘제2차 핵시대(Second Nuclear Age)’의 도래에 대한 우려가¹⁾ 동북아에서 현실화되었음

○ 북한 핵 문제가 공론화된 1990년대 초 이후 지금까지 북한의 핵개발 능력은 지속적으로 신장되어 왔음

- 한국은 노태우 정부 이후 여섯 번의 정권교체를 거치면서 “북핵 불용”을 대북정책의 기본 원칙으로 삼고 북한 정권에 대해 핵개발 포기를 종용해 왔지만 실패함
- “핵무기를 만들 의사도 능력도 없다”는 김일성을 말을 전면에 내세우고 자신들의 핵 프로그램을 평화적인 이용이라고 기만하던 북한은 2005년 2월 10일 핵무기를 만들었다고 공식 선언했고, 2017년 9월까지 모두 여섯 차례의 핵실험을 통해 수소탄 능력까지 입증함

○ 북한이 이미 핵보유국이므로 국가의 안위를 위해서 새로운 대북전략 기조를 수립하고 압박과 유화를 병행해서 북핵을 폐기시켜야 한다는 필자의 2004년 주장은 현 시점에서도 그대로 유효함²⁾

북핵 문제는 한국전쟁 이후 대한민국이 당면한 최대 안보위협이자 한반도 현상변경의 기폭제가 될 수 있는 중대한 사안이다. 북한이 핵개발에 성공해서 복수의 핵탄두를 보유하고 있다는 데에 큰 이견이 없는 만큼, 오늘의 북핵 문제는 단순한 외교, 통일 문제가 아니라 국가안보적인 위기로 보는 것이 적절하다. 북핵 문제가 공론화된 1990년대 초 이후 처음에는 비핵화 공동선언이라는 남북 간 합의, 이후에는 제네바 기본합의에 기초한 북·미 간 합의를 통한 문제해결 노력이 있었다. 그러나 북한이 집요한 기만과 비밀 핵개발을 통해 핵보유에 성공했다는 사실은 결국 이런 노력들이 실패했음을 의미한다.

- 한미 양국이 지난 26년간 추진했던 북핵정책은 한반도에서 북한에 의한 ‘핵 독점(nuclear monopoly)’을 허용하는 치명적인 전략적 실패로 귀결됨
 - 1991년 9월 전 세계에 배치된 미군 전술핵무기를 감축하겠다는 부시 대통령의 선언은 한반도 현장에서 미국의 대북 확장핵역지 공약을 뒷받침하던 귀중한 자산을 일방적으로 제거함으로써 북한의 핵개발에 대한 핵심적인 제어장치를 치워주는 결과를 초래함
 - 바로 북한이 보는 앞에서 도발할 경우 핵으로 응징하겠다는 보복 의지를 뒷받침하던 물리적 실체가 사라짐으로써 한반도는 주한미군이 전술핵무기를 배치하기 시작한 1950년대 이후 처음으로 ‘핵의 진공상태(nuclear vacuum)’가 되었고, 북한은 이 틈을 놓치지 않고 자체 핵개발을 추진함

- 1991년 11월 노태우 대통령은 ‘한반도 비핵화와 평화정착에 관한 선언’을 통해 스스로 핵무장 권한을 포기했고, 같은 해 12월 남한에 핵무기가 존재하지 않는다고 선언함으로써 주한미군 전술핵 철수를 간접적으로 확인함
 - 노태우 정부가 취한 일련의 조치는 북한이 거리낌 없이 핵개발로 나설 수 있도록 길을 터주었음
 - 북한 핵개발의 최대 장애요인인 남한의 핵개발 가능성이 남한에 의해 스스로 소멸되면서 북한이 부담 없이 핵개발을 추진할 수 있게 된 것임

- 노태우 대통령의 선언을 토대로 남북이 합의한 비핵화 공동선언은 북한이 서명도 하기 전에 위반한 사생아와 같은 문건임
 - 재처리시설을 보유하지 않기로 한 공동선언에 합의하던 당시 북한은 이미 영변에서 이 시설을 가동해서 플루토늄을 추출함
 - 북한에게 철저히 기만을 당한 한국 정부가 비핵화 공동선언은 북한의 위반으로 무효화되었다는 언급도 하지 못할 정도로 유약한 태도를 취하는 동안 북한은 국가의 최고이익 수호라는 명분을 내세우며 NPT에서 공개적으로 탈퇴하고 핵개발에 매진함

- 결국 한·미 양국의 북핵정책은 첫 단추부터 잘못 끼웠으며, 지난 26년 동안 축적된 정책실패의 결과로 한반도에서는 북한에 의한 핵 독점 시대가 열리게 된 것임
- 이런 파국적 사태의 단초는 물론 부시 대통령의 일방적인 전술핵 철수 조치에 있음
- 당시 미국은 유럽과 한반도에 모두 전술핵을 배치하고 있었지만 유럽에는 일부 전술핵을 그대로 놔둔 반면 한반도에서는 완전 철수함
 - 당시 영변의 재처리시설이 확인되는 등 북한의 핵개발이 가시화되는 상황에서 부시 행정부가 협상용으로 전술핵 완전 철수를 단행하고 한국의 핵개발 포기를 유도했다는 설명이 설득력을 가짐
 - 전술핵 철수와 한국의 핵무장 포기로 요약되는 ‘남한 비핵화’ 조치를 선제적으로 취함으로써 북한에 핵개발의 명분을 주지 않고 핵포기를 유도하겠다는 외교적 계산이었던 것임
- 이는 ‘핵비확산’이란 돌 하나로 남과 북이라는 두 마리 토끼를 일거에 잡겠다는 미국식 일석이조(一石二鳥)의 포석이었다고 할 수 있음
- 그러나 지난 26년간 북핵협상의 역사는 북한에 비핵화 모범을 보여 핵포기를 유도하겠다는 미국의 정책이 완전히 실패했다는 것을 보여줌
 - 북한의 핵개발은 막지 못하고 남한의 발목만 잡아서 한반도에서 ‘북한의 핵 독점’이라는 참담한 안보상황이 초래되었음
- 오늘날 우리가 직면한 위기상황은 가히 한국전쟁 이후 최대의 안보위기라고 할 수 있는 바, 이제 대한민국은 북한 비핵화에 기대를 걸고 지속해왔던 협상에 의한 북핵폐기, 즉 비핵화 정책이 북한의 핵 독점으로 실패했음을 자각하고 이 정책을 폐기하고 새로운 대안을 모색해야 함
- 그 대안은 북한의 일방적인 핵보유로 조성된 전략적 취약성과 공포의 불균형을 우리가 핵옵션을 행사해서 한반도에서 ‘핵 對 핵’의 균형을 맞춤으로써 새로운 핵 균형 시대를 여는 것임

- 核 균형 시대에는 전략적 취약성이 전략적 안정성으로, 공포의 불균형이 공포의 균형으로 전환됨으로써 과거 냉전시대의 미·소, 미·중관계와 같이 안정적으로 남북관계를 관리하면서 한반도의 평화를 유지할 수 있을 것임
- 미국의 핵이 냉전시대에 신생 핵국인 소련 및 중국과 전략적으로 안정된 관계를 유지하게 만든 열쇠였던 것과 같이, 남북한 간에 안정된 核 균형을 유지하기 위해서는 대한민국의 핵옵션 행사가 불가피함
- 한·미 동맹과 미국의 핵비확산 정책 및 관련 국제규범을 존중하여 우선 전술핵 재배치를 추진하되 미국이 거부하면 국가생존을 위한 마지막 수단으로 자체 핵무장의 길로 나설 수밖에 없음³⁾
 - 전술핵 재배치는 특정 정파의 정치적 목적에 이용될 수 없으며 정쟁의 대상이나 남남갈등의 씨앗이 되어서도 안 됨
 - 오로지 국가보위와 국민안위의 관점에서, 여야를 막론하고 계파와 정파를 초월해서 지혜를 모아 국민적 합의 하에 추진해야 하며, 이런 점에서, 전술핵 재배치 방안에 대해 여러 야당은 물론 여당 내에서도 찬성의견이 나오는 것은 매우 고무적임⁴⁾
- 이미 미국에서는 역대 美 행정부의 북핵정책이 실패했음을 인정하고 핵을 보유한 북한을 현실로 받아들여야 하며, 북핵을 완전 폐기시키겠다는 비핵화 정책을 포기하고 북한의 핵위협과 사용을 억지하고 봉쇄하는 정책을 추진해야 한다는 주장이 봇물처럼 제기되고 있음
- 과거 미국이 신생 핵보유국으로 등장한 소련에 대해서 추진했던 ‘봉쇄전략(Stratgy of Containment)’을 21세기 한반도의 현실에 맞게 구사해야 한다는 것임
- 필자는 핵을 보유한 북한에 대한 ‘관리전략(Stratgy of Management)’이라는 이름으로 미국의 대소련 봉쇄전략과 유사한 대북통일전략을 북핵폐기와 평화통일을 위한 한국의 국가대전략으로 제시한 바 있음⁵⁾

- 소련의 위협과 공산주의 팽창을 저지하면서 소련이 내부의 모순으로 스스로 붕괴하도록 유도한다는 봉쇄전략의 기본취지와 같이, 전술핵 재배치를 통해 남북한 간에 ‘核對核’의 안정적 核 균형을 유지하면서 당면한 북한의 군사적 위협과 도발을 억지하고 장기적으로 북한 내부의 변화를 유도해서 궁극적으로 비핵화와 평화통일을 완성한다는 것이 북한 관리전략의 요체임

3. 동북아 비핵지대: 북핵해결과 연계한 장기적인 목표

- 동북아 지역을 비핵지대화하는 주장은 1970년대부터 북한, 소련, 일본 등에서 정치선전 차원에서 제기되었고, 냉전 종식 이후 구체적인 대안으로 민간 차원에서 집중적으로 연구된 바 있음
 - 예를 들어, ‘동북아제한비핵지대(LNWFZ-NEA: Limited Nuclear Weapon Free Zone in Northeast Asia)’안은 1991년 가을 미국과 소련이 전 세계에 배치된 전술핵을 철수하기로 함에 따라 그 해 11월부터 연구됨
 - 1996년 3월에는 한·미·일·중·러 5개국의 전문가 20여 명이 아르헨티나에서 회의를 갖고 LNWFZ-NEA에 대하여 다음과 같은 내용의 부에노스아이레스 성명을 발표함⁶⁾
 - LNWFZ-NEA는 동북아지역의 안보협력 체제 구축에 중요한 일보가 될 수 있음
 - 비핵지대의 지리적 범위는 중국, 일본, 남북한, 러시아 및 미국을 포함함
 - 역내에 배치된 핵무기의 제거 혹은 이전은 시차를 두고 단계적으로 이행함
 - 장거리전략무기에 사용되지 않은 핵무기에 중점을 둠
 - 원자력발전과 같은 원자력의 평화적 이용을 규제하지 않음
 - 본부의 후보지로 히로시마, 블라디보스토크, 한반도, 울란바토르 등

이 거론됨

- 조약의 유효기간은 무기한이며 6개월 전에 사전 통보하고 탈퇴가 가능함
 - 미·러·중·일·한국을 창립회원국으로 하며, 다른 역내국들과 핵국의 가입도 가능함
 - 비핵지대 자체가 최종목표가 아니며 범세계적으로 중요한 핵군축의 첫 단계임
- 이후 보르도, 모스크바, 헬싱키, 상하이를 거쳐 1999년 10월 일본의 하코네에서 후속 고위급위원회회의가 개최되었지만 다음과 같은 이유로 더 이상 진전을 보지 못함
- 핵국과 비핵국의 활동을 함께 규제하려는 데서 오는 의무의 불균형성
 - 핵무기 폐기와 재배치라는 군사적으로 민감한 문제 해결의 어려움
 - 안보협력의 경험이 없고 역내 국가 간 불신과 적대감이 큰 동북아의 현실 등
- 기존의 비핵지대 논의에서 드러난 이상의 현실적인 문제점과 함께 북한의 핵보유라는 도전과 이에 대응한 한국의 전술핵 재배치 혹은 자체 핵무장 카드의 활용이라는 응전이 더해져서 현재 동북아가 당면한 여건은 비핵지대를 논의하기에 적합하지 않음
- 동북아 비핵지대는 북한 핵 문제의 해결과 연계하여 장기적인 관점에서 추진하는 것이 바람직함
- 대한민국의 안전보장과 동북아의 비핵지대 실현을 동시에 충족할 수 있는 첫 단추는 한국이 핵옵션을 행사하는 것임
- 미국의 전술핵무기를 다시 들여오거나 자체 핵무장 프로그램을 가동한 후 북한의 핵포기를 유도하기 위한 쌍방 핵군축협상을 제의해서 양측이 보유한 핵자산을 동시에 폐기하는 것임
 - 이런 점에서, 한국의 핵옵션 행사는 동북아 비핵지대라는 2보 진전을

위한 1보 후퇴라고 할 수 있음

- 1991년 부시 대통령의 전술핵 철수 선언은 당시 미·소 양국의 합의나 조약으로 이뤄진 것이 아니라 미국의 일방적인 결정이었고, 그 직후 고 르바초프 대통령이 미국에 호응하는 유사한 조치를 순차적으로 단행함
 - 따라서 한반도에 미국의 전술핵을 재배치하는 조치가 미·러 간의 합의 위반이 아님은 물론 어떠한 국제조약에도 저촉되지 않음
 - 러시아가 문제를 제기하는 경우 우리는 극동에 배치된 러시아의 전술핵 자산을 문제 삼을 필요가 있음

- 한국은 남북한 쌍방 핵군축을 통한 북한 핵 문제 해결을 계기로 동북아 내지는 세계적 차원의 비핵군축 선도국으로서 이니셔티브를 행사할 수 있을 것임
 - 구체적으로 중국이 전술핵을 보유하지 않고 있고 일본도 비핵국인 점을 감안하여, 한반도 비핵화를 ‘동북아전술핵제한지대’로 발전시키는 것은 물론,
 - 더 나아가 우랄산맥 서쪽의 러시아와 유럽을 포괄하는 전 세계의 전술핵을 폐기하는 ‘전술핵폐기조약’으로 확대하는 방안도 제시할 수 있음

■ 주석

- 1) 제2차 핵시대란 보유한 핵전력의 규모는 작지만 새롭게 핵국으로 등장한 국가들 사이의 핵무기 개발 경쟁이 전개되는 국제안보 질서를 지칭함. Colin Gray, The Second Nuclear Age (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999).
- 2) 전성훈, “핵보유국 북한과 한국의 선택,” 『국가전략』 제10권 3호(2004년 가을), pp. 5-6.
- 3) 전성훈, 『북한의 핵 독점 시대에 우리의 대응: 미국 전술핵의 한반도 재배치』, 이슈 브리프 2017-23, 아산정책연구원, 2017년 8월 7일.
- 4) 여당의 이종걸 의원은 역대 진보·보수 정권이 북한을 과소평가했다며 우리를

- 지킬 전술핵 재배치를 검토해야 한다고 주장했다. 『서울경제』, 2017년 9월 9일.
- 5) 전성훈, 『북핵폐기와 평화통일을 위한 북한 관리전략』, 이슈 브리프 2017-20, 아산정책연구원, 2017년 7월 3일.
 - 6) “The Statement of Buenos Aires,” Final Statement of the Buenos Aires Group: Findings and Recommendations of the Buenos Aires Group Regarding a Limited Nuclear Weapons Free Zone (LNWFZ) for Northeast Asia. The Bordeaux Protocol of the Limited Nuclear Weapons Free Zone for Northeast Asia, Center for International Strategy, Technology and Policy at the Georgia Institute of Technology, March 1997, pp. 79-81.
 - 7) 전성훈, 『전술핵 재배치로 한반도 ‘核 균형시대’를 열자』, 이슈브리프 2017-29, 아산정책연구원, 2017년 10월 24일.

동아시아 해양문제와 우리의 해양정책



JPI 정책포럼 시리즈

2017

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상



새로운 동아시아 해양질서의 형성과 우리의 선택

기지윤

제주평화연구원 연구위원

동아시아에서의 해양은 역내 미·중간 패권경쟁의 바로미터이다. 중국 시진핑 주석의 일대일로 전략과 미 트럼프 대통령의 인도-태평양 전략은 서로의 세력 확대를 견제하기 위한 두 강대국의 지역전략에 다름 아니다. 단기적으로 북한 핵 위기의 직접 당사자인 우리는 동맹국인 미국과의 안보협력과 북한에게 가장 많은 레버리지를 갖고 있는 중국의 협조 모두가 필요하다. 장기적으로도 새로운 동아시아의 해양에서 주도권을 쥐기 위한 이들 슈퍼파워가 접전을 벌이는 현 상황에서 우리에게 이익이 되는 방향으로 슬기롭게 헤쳐 나가기 위한 해안이 절실하다. 그렇다면 우리의 선택은 어떠해야 하는가?

동아시아 해양에서 진행되고 있는 미·중간 패권경쟁은 우리의 정책적 대응이 앞으로 전개될 힘과 이해관계 균형의 전개방향에 대한 정확한 측정에 토대해야 함을 보여준다. 미국의 오랜 동맹국으로서 미국의 지역전략과 조화를 이루면서도 독자적인 레버리지를 키울 수 있는 방향으로 정책을 입안하고 실행해야 할 것이다. 이를 위해서 가장 먼저 해야 할 일은 미·중간 힘의 균형(balance of power)과 이해관계의 균

형(balance of interest)을 정확히 가늠하기 위한 지수(indicator)의 정립이다.

힘의 균형을 측정하기 위해 가장 흔히 사용되는 지수는 바로 전술적 힘의 균형을 파악하기 위한 군사력의 상호 비교이다. 중국의 군사력 증강속도는 세계 역사에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 빠르다. 중국은 이미 시 주석의 주도로 병력 30만 명의 감축을 통해 군 정예화를 추진 중이며 7대 군구(軍區)를 5대 전구(戰區)로 바꾸는 체제 개편과 함께 해군과 공군, 로켓군의 전력을 대대적으로 강화하고 있다. 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)는 이에 따라 지난해 중국의 군사비 지출이 2천 150억 달러에 달할 것으로 추정했다. 이렇게 되면 미국의 군사비 6천 110억 달러와의 격차가 크게 좁혀진다. 중국은 경제력 측면에서도 1978년 개혁개방을 이룩한 이후 2010년 일본을 앞섰으며 세계역사상 가장 빠른 속도로 국부를 증진했다는 평가를 받았다.

이해관계의 균형을 정확히 가늠하기는 이보다 어렵다. 동아시아의 해양 분쟁은 중국의 궤기와 미국의 상대적 쇠퇴가 본격화되면서 수면 위로 떠올랐다. 중국의 대외전략은 시진핑 체제 들어서 ‘도광양회’(韜光養晦·어둠 속에서 몰래 힘을 기른다)나 ‘화평굴기’(和平崛起·평화롭게 대국으로 일어선다)를 넘어서서 ‘중화부흥’이라는 ‘중귀명’(中國夢)의 실현을 목표로 하고 있다. 이러한 중국의 공세적 움직임은 동아시아의 해양에서 가장 두드러졌다. 중국의 대외전략이 패권 추구에만 집중되었던 것은 아니다. 중국이 과거 융성했던 유라시아의 육상 및 해상 무역로의 재건을 목표로 2013년 발표한 ‘일대일로(一帶一路)’ 전략은 이 지역에서 중국의 경제적, 정치적 영향력을 확대시키며 특히 동남아시아의 여러 나라를 포섭할 수 있게 했다. 아세안 국가들과 다방면에서 협력관계를 강화하고 있는 우리의 입장에서 이해관계의 균형을 파악하는데 보다 복잡한 셈법을 필요로 한다.

분명 힘의 균형 측면에서는 여전히 미국이 압도적인 우위를 점하고 있다. 그러나 냉전기부터 동아시아의 지역 안정이라는 공공재를 제공했던 미국의 글로벌 리더십이 상대적으로 약화되면서 세력 균형의 전개 방향을 정확히 가늠하기가 어려워졌다. 미국은 오바마 행정부 시절 아시아·태평양 지역과 군사, 경제적 교류를 강화하겠다는 ‘아시아 북귀’를 선언하고 환태평양경제동반자협정(TPP)으로 경제분야에서 아시아와의 통합을 강화하면서 점차 군사, 외교 동맹으로 확대하겠다는 방안을 세우는 동시에 베트남, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아 등 파트너국가들과 안보협력관계를 강화하고 기존 동맹국인 한국, 일본, 호주, 필리핀, 대만 등과의 동맹 협력 관계를 한 단계 더 끌어올리면서 ‘중국 포위전략’의 시동을 걸었다.

최근 ‘인도 태평양 전략’을 선포한 트럼프의 지역전략 역시 큰 틀에서의 변화는 찾아보기 어렵다. 쇠퇴하는 미국의 글로벌 리더십을 추스를 수 있는 시간을 벌기 위해 오랜 기간 협력관계를 유지해왔던 파트너 국가와 동맹국가들의 역할을 확대하는 방향으로 지역전략은 재편되었다. 즉 아시아태평양 안보동맹의 본원적 기능이었던 군사동맹을 한층 강화하는 가운데 지역적·세계적 안보 및 경제발전과 불가분으로 연계되어 있는 미국과 역내 미국동맹국간 관계를 ‘글로벌 파트너십’으로 발전시켜 중국을 견제하고 미국의 패권국으로서의 지위를 유지·강화시키겠다는 의도다. 분명 미국의 오랜 동맹국인 한국에게 이전에는 없었던 새로운 기회를 창출할 것이다. 불필요한 분쟁에 휘말릴 가능성은 높아졌지만, 동시에 한미동맹을 통해 새로운 동아시아 지역질서의 형성에서 한국의 지분을 확대할 수 있게 된 것이다.

미중 간의 해양패권 경쟁이 서해와 이어도 주변 해역까지 확대되고 있는 현 상황에 대해 정확히 진단하고 정책적 대응방안을 마련하는 것은 반드시 필요하다. 우리는 미국의 오랜 동맹국으로서 미국의 지역전

략과 조화를 이루면서도 중국 주도의 지역질서 형성 과정에서 우리의 독자적인 레버리지를 키울 수 있는 방향으로 정책을 입안하고 실행해야 할 것이다.

주지하다시피 끊임없이 변화하고 있는 해양안보위협에 대응하기 위해 미국은 기존 안보동맹이 지역적 범위를 확대하여 보다 더 적극적인 역할을 하도록 요구했다. 특히 오바마-트럼프 지역전략 구상차원에서 우리와 일본과의 안보협력을 강조하고 아태지역 안보동맹 네트워크의 기반으로서 역할을 확대하도록 요구받고 있다. 이러한 상황에서 우리나라 정부는 더불어 중국과의 대화, 다자해양안보협력 정례화 등을 다른 하나의 정책적 방향으로 설정하고 있다. 분명 단기적으로는 상호 양립하기 힘들 수 있는 전략이다. 그러나 미국과 중국, 그리고 이웃국가들 간에 이해관계의 균형을 정확히 가늠하기 위해서는 상당기간 ‘적과의 동침’을 인내할 수밖에 없을 것이다.

JPI 정책포럼 시리즈

2017

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상



태평양 전쟁 이후 냉전 기간을 거치면서 동아시아 해양은 비교적 안정적인 평화를 유지했다. 지난 냉전기와 탈냉전기에 걸쳐 동아시아의 해양질서는 무엇보다 미국의 패권에 의해 유지되어 왔다. 미국은 막강한 해양 투사력을 바탕으로 구소련 극동함대를 압도했고, 대부분의 역내 갈등을 국지적인 수준에서 봉쇄 또는 봉합할 수 있었다. 그러나 2017년 현재 중국의 해양굴기와 미국의 재균형 전략에 따라 동아시아 해양의 세력균형이 다시 한 번 요동치고 있다. 과거에 미국은 동아시아의 해양 이슈, 특히 중국 관련 이슈에 대해 중립적인 입장을 견지해 왔으나 냉전 이후 시작된 미국의 상대적 쇠퇴와 그로 인한 힘의 공백을 중국이 공격적인 해양정책과 해군력 증강을 통해 급속히 메움에 따라 미중 간 신 해양 패권경쟁 구도가 형성되고 있다. 과거 미소 간의 해양력 경쟁이 '선(line)-면(plane)' 대 '점(point)'의 대결이었던 반면, 미중 간의 해양패권 경쟁은 '점'-'선'-'면' 전략의 동시다발적 결합과 충돌로 이해할 수 있다. 동시에 미중 양국은 상대국 영해 내에서의 무해통항권, 배타적 경제수역 내에서의 항행의 자유권의 범위와 조건을 놓고 '법률전쟁'을 벌이고 있다. 미중 간 해군력 경쟁과 규범 경쟁이 동시에 진행되고 있는 동아시아 해역의 안보 환경은 당분간 매우 불투명한 상태로 남아 있을 전망이다. 중국은 자신의 힘을 직간접적으로 시위함으로써 미국을 비롯한 동아시아 주변국들을 지속적으로 위협할 것이다. 미국과 그 동맹국들은 급속히 현실화되고 있는 중국 위협에 대비해 세력 균형을 유지할 수 있는 조치, 즉 해군력 증강에 더욱 박차를 가할 것이다. 아울러 동아시아 해양안보 지형은 「유엔해양법협약」을 중심으로 하는 국제규범 영역에서의 치열한 논쟁과 줄다리기의 결과에 크게 좌우될 것으로 전망된다.



동아시아 해역을 둘러싼 미국과 중국의 해군력 및 규범 경쟁*

구민교

서울대학교 행정대학원 교수

1. 서론

- 이 글은 세 가지 질문에 대한 답을 하고자 함
 - 왜 미국과 중국은 동아시아의 해역을 둘러싸고 경쟁을 벌이고 있는가?
 - 미중 해양경쟁의 구체적 내용은 무엇인가?
 - 향후 미중 간 해양경쟁은 어떻게 전개될 것인가?

- 전후 동아시아의 해양질서는 비교적 안정적이었음
 - 역내 대부분의 국가들이 해양을 접하고 있는 연안국가들이지만 일부 국가들 간의 도서 영유권 및 해양경계 문제, 자원개발 문제를 둘러싼 국지적 갈등을 제외하면 태평양 전쟁 이후 대부분의 냉전 기간 동안 동아시아 해역은 비교적 안정적인 평화를 유지함
 - 지난 냉전기와 탈냉전기에 걸쳐 동아시아의 해양질서는 무엇보다 미국의 패권에 의해 유지되어 옴
 - 미국은 막강한 해양 투자력을 바탕으로 구소련 극동함대를 압도했고,

대부분의 역내 갈등을 국지적인 수준에서 봉쇄 또는 봉합해 옴

- 그간 유지되었던 이 균형은 21세기 들어 크게 흔들리고 있음
 - 냉전 이후 시작된 미국의 상대적 쇠퇴와 그로 인한 힘의 공백을 중국이 공격적인 해양정책과 해군력 증강을 통해 급속히 메우고 있음
 - 미중 간 해양력 경쟁은 과거 냉전시기 태평양과 인도양의 제해권을 두고 미소 양 진영이 치렀던 전통적 해양 군비경쟁과는 다른 양상으로 전개되고 있음
 - 과거 미소 간의 경쟁은 전략이나 해군력 측면에서 미국의 앞도적인 우위 속에서 전개된 반면, 미중 간의 해양패권 경쟁은 질적으로나 양적으로 지금까지 유지되어 온 미국의 해양패권을 위협하기에 충분함.

- 과거 미소 간의 경쟁이 ‘선(line) - 면(plane)’ 대 ‘점(point)’의 대결이었다면 미중 간의 해양패권 경쟁은 ‘점’ - ‘선’ - ‘면’ 전략의 동시다발적 결합과 충돌로 이해할 수 있음
 - 중국의 해양굴기(海洋掘起), 해양대국화 전략은 동중국해와 남중국해 상의 유·무인도서에 대한 영유권 강화라는 ‘점’ 전략에서 출발하여 남해구단선, 제1도련, 제2도련으로 대표되는 ‘선’ 전략으로 진화해 옴
 - 미국의 해양패권에 대한 방어적 성격인 중국의 ‘반접근 지역거부(Anti- Access Area Denial, A2/AD)’ 전략은 앞으로 공격적인 ‘면’ 전략으로 전개될 것으로 예상됨
 - 중국이 구상하는 유라시아의 대륙과 해양을 잇는 ‘일대일로(One Belt, One Road)’ 또는 ‘21세기 해상 실크로드(21st-century Maritime Silk Road)’ 전략도 그 연장선에 있음(구민교 2016)
 - 중국의 해양력 확대에 대한 미국의 대응도 점 - 선 - 면 전략 차원에서 이해할 수 있음: ‘아시아 회귀(pivot to Asia)’, ‘아시아 재균형(rebalancing to Asia)’ 전략, ‘공해전투(Air Sea Battle)’ 개념, ‘공역 접근 및 기동을 위한 합동 개념(Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons, JAM-GC)’ 등

- 미중 양국은 상대국 영해 내에서의 무해통항권, 배타적 경제수역 내에서의 항행의 자유권의 범위와 조건을 놓고 ‘법률전쟁(legal warfare 또는 lawfare)’을 벌이고 있음
 - 현행 「유엔해양법협약」은 영해와 배타적 경제수역 내에서 외국 선박이나 항공기의 무해통항권과 항행의 자유/상공비행의 자유를 각각 보장하고 있으나, 군사적 목적의 활동이 보장되는지에 대하여는 구체적인 언급을 피하고 있음
 - 미국은 타국의 영해와 배타적 경제수역 내에서의 미 해군의 군사활동도 관습국제법 및 「유엔해양법협약」에 따라 보호되어야 할 ‘핵심이익’으로 규정하고 있음
 - 이에 맞서 중국은 자국의 영해와 배타적 경제수역 내에서 사전허가 없이 외국 군함이 군사훈련이나 작전을 수행하지 말 것과 군사시설을 배치하지 말도록 요구하고 있음

- 이 글은 미중 간에 전개되고 있는 해군력 및 해양전략 경쟁과 유엔해양법의 적용과 해석을 중심으로 벌어지고 있는 규범 경쟁의 양상을 분석하고 정책적 시사점을 도출하는 데 의의가 있음

2. 2000년대 이전 동아시아 해양분쟁 관련 미중관계의 변화

- 전후 1951년 샌프란시스코 강화조약에서 파생된 샌프란시스코 체제하에서 미국은 남중국해와 동중국해 등의 영유권 분쟁에 대해 공식적으로는 중립적인 입장을 취해왔지만 사실상 이를 분쟁지역으로 간주해 옴
 - 역사적으로 미국은 줄곧 전후 동아시아 영토분쟁의 원인 제공자이자 간접 이해당사자의 역할을 해왔지만 중국은 1960년대 말까지 역내 해양 영유권 분쟁에서 수동적 당사자 입장을 취함
 - 1960년대 말 이전까지만 해도 연안에 국한되었던 중국의 해양 인식이 주변국들의 자원개발 경쟁으로 인해 동중국해의 대륙붕으로 전면 확대됨

- 월남전에 따른 미중 간의 데탕트 형성 등 동아시아 국제정세의 변동으로 인해 1970년대의 미중 양국은 물론 일본도 해양 영토분쟁 문제를 표면화시키지 않음
- 중국이 해양주권 확대의 중요성에 대해 각성하고 본격적인 노력을 기울이기 시작한 것은 1982년 제3차 유엔해양법 회의에서 「유엔해양법협약」이 채택되면서부터임
- 1980년대는 동중국해와 남중국해의 도서에 대한 영유권은 물론이고 주변 해역의 자원개발과 해상교통로에 대한 이용과 통제능력을 강화하고, 더불어 해군 육성을 통한 해양권 장악이 강대국이 되기 위한 필수조건임을 인식하는 전환기였음
 - 냉전체제의 완화 징후가 나타나기 시작한 1980년대 중반 중국 해군은 중요한 전략적 변화를 꾀하기 시작함
 - 해군의 전략적 목표가 소련의 극동함대나 미국의 7함대에 의한 공격을 방어하는 소극적 의미에서의 ‘연해방어’에서 탈피하여 좀 더 적극적인 ‘근해방어’ 전략으로 옮겨가기 시작함
 - 그러나 이 시기에 여전히 중국은 자국의 경제적 부상과 국제사회에서의 영향력 확대는 결코 패권주의적 팽창전략은 아니며, 자기보호와 국제사회의 공동발전에 기여하겠다는 의지를 일관되게 표명하면서 미일과의 직접적인 충돌은 피하려 함
- 그러나 중국은 1992년 「영해와 접속수역에 관한법」(Law on the Territorial Sea and the Contiguous Zone)을 선포한 이후 영토 주권 문제에 관한 한 원칙적으로 비타협적인 태도를 보이기 시작함
- 중국의 해양법 정비는 향후 해양 분쟁에서 군사적 개입의 근거를 확립했다는 의미에서 동아시아 국가들은 물론 미국과의 대립도 심화시키는 계기로 작용함
 - 1995년 미 국무부는 “미국은 남중국해에서 국제법에 어긋나는 해양 관련 주장이나 해양활동에 대한 제한은 그 어떤 것도 심각한 우려를

- 갖고 바라볼 것”이라고 경고함
- 같은 해에 워렌 크리스토퍼(Warren Christopher) 미 국무장관은 필리핀을 방문한 자리에서 이 지역에서 항행의 자유를 지키는 것은 미국의 근본적 이익(fundamental interest)이라고 선언함
- 미국은 영유권 분쟁에 대해서는 여전히 중립적 입장을 취하면서도 1990년대 중반 이후 일본은 물론 동남아시아의 여러 국가들과 안보 협력을 강화하기 시작함

3. 2000년대 이후 미중 간 해군력 경쟁

- 2000년대 들어서 중국은 도서 및 해양분쟁에서 ‘주권은 중국에게 있다(主權在我)’는 점을 분명하게 강조하고 있음
 - 특히 2010년 이후 동중국해와 남중국해는 물론 황해에서 중국이 보여준 공격적인 모습은 세계를 놀라게 함
 - 2000년대 들어 중국이 일련의 분쟁에서 강경한 정책을 취하는 배경에는 미국의 동아시아 귀환과 중국 포위 전략에 대한 거부감이 도사리고 있음
 - 특히 중국은 지난 2009년 오바마 행정부가 들어선 이후 기존의 불개입 정책에서 적극 개입으로 정책 전환이 이루어진 것으로 판단하고 있음
 - 아울러 중국은 일본이 일련의 미중 간 갈등을 이용하여 중일 간 분쟁에 미국을 끌어들이려 하고 있으며, 미국 역시 이 분쟁을 계기로 동아시아에서의 미국의 복귀를 촉진하고 중국의 부상을 견제하려는 의도가 있다고 보고 있음
- 동아시아 해양안보 이슈가 전 세계적으로 주목받게 된 결정적인 계기는 2015년 여름부터 불어진 중국의 남중국해 도서의 인공섬 및 군사기지화 정책이었음
 - 중국은 2013년 말부터 2017년 현재까지 남중국해 내에서 실효적으로

- 지배 중인 8개 암초를 매립과 간척을 통해 인공섬화하고 있음
 - 이 중에서 수비 환초와 미스치프 환초 등은 간조 노출지이기 때문에 유엔해양법상 영해나 대륙붕 및 배타적 경제수역을 가질 수 없음에도 불구하고 중국은 매립과 간척을 통해 인공섬을 건설 또는 확장해 옴
 - 미국이 우방국인 말레이시아, 인도네시아 등과의 협력하에 전략적 요충지인 말라카 해협을 실질적으로 통제하고 있는 상황에서 남중국해 군사화는 중국의 제1도련선 확보 의지를 가장 극명하게 보여줌
 - 인공섬 조성 및 군사화가 계속될 경우 중국이 이 지역을 군사적으로 보다 수월하게 통제할 수 있으며 이는 곧 남중국해에 대한 중국의 반접근/지역거부 능력의 증대를 의미함(구민교 2016: 49)
- 이러한 중국의 행보가 우연의 일치가 아닌 것은 중국 리더십 내에서의 변화를 살펴보면 더욱 잘 알 수 있음
- 전통적으로 대륙국가 정체성을 유지해왔던 중국의 해양굴기 정책은 시진핑 정부가 출범한 2012년부터 공식화됨
 - 2015년 백서는 중국과 주변국 간 영유권 분쟁과 더불어 미국의 남중국해 개입 및 군사적 도전에 대응하기 위해 강력한 해군력을 건설할 것을 천명함
 - 인민해방군 해군에 대한 전략적 요구도 2013년 백서는 근해방어만 명시하였으나, 2015년 백서는 근해방어형에서 근해방어 및 원해호위의 결합형으로의 변화를 요구함
- 중국은 소위 제1도련선 이내 행동의 자유 확보에 있어 가장 중요한 지역인 남중국해에 대한 통제력을 확보하고, 이후 제2도련선까지 군사력투사 능력 증진을 시도하고 있음
- 중국이 설령 분쟁 상대국의 일부 또는 모두와 협의하여 해양자원을 공유하더라도 사실상 남중국해는 오늘날 미국의 카리브 해나 멕시코 만과 같이 “중국의 호수”가 될 것이라는 예상이 나오고 있음
 - 아울러 중국은 자국의 해상교통로 보호 및 확보를 위해 동남아와 인

- 도양의 주요 항구를 하나씩 꿰어 연결하는 차항출해(借港出海; 타국 항구를 빌려 해양 진출) 전략을 펼치고 있음
- 2017년 5월 베이징에서 성황리에 개최된 ‘일대일로(一帶一路) 정상 포럼(One Belt One Road Summit Forum)’은 그 잠재력을 과시한 행사였음
- 중국의 적극적인 해양정책이 방어적인 것인지 공격적인 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있음
- 그럼에도 불구하고 중국의 일대일로 또는 실크로드 구상은 중국이 지금 누리는 경제적 번영을 지속하기 위한 필연적인 수단임을 의미함
 - 군사적 측면에서 중국의 추진 중인 A2/AD 전략도 그 속성상 방어적인 것이지만 대양해군을 지향하는 중국의 구상이 실현될 경우 해양을 장악한 중국이 여전히 선량한(benign) 패권국으로 남을지에 대해서는 의문이 커지고 있음
- 미 해군은 중국 해양력의 부상에 따라 군사전략을 적극적으로 수정하고 있음
- 미국의 새로운 해양전략의 핵심은 2012년부터 본격적으로 시작된 유럽으로부터 아시아로의 해양력 재배치 노력임(박남태 외 2015: 255)
 - 이는 2014년 11월 척 헤이글(Chuck Hagel) 미 국방장관이 발표한 제3차 상쇄전략(offset strategy), 즉 아시아 지역에서 미국의 재래식 전력 투자능력을 회복하는 국방혁신구상에서도 잘 나타남
- 2015년 1월 미 국방부와 각 군은 2009년 이후 현재까지의 공해전투 개념 발전 및 새로운 작전 요구사항을 반영하여 공해전투 개념을 JAM-GC로 대체키로 합의함
- 기존의 공해전투는 ‘접근(access)’에 치중한 반면 JAM-GC는 ‘기동(maneuver)’개념이 추가된 것이 특징임
 - 여기에서 주목할 점은 점 - 선 - 면 전략의 궁극적인 지향점으로서의 ‘공역’ 개념이 포함되었다는 점임)

- 2017년 1월 미국 우선(America First) 정책을 천명한 도널드 트럼프 (Donald Trump) 행정부 출범과 더불어 최소한 ‘정치적 수사’ 측면에서는 미중관계가 더욱 대립적인 양상을 보이고 있음
 - 트럼프 대통령은 이미 수차례 중국의 남중국해 도발을 좌시하지 않겠다는 의지를 천명함
 - 국무부 장관인 렉스 틸러슨(Rex Tillerson)은 장관 인준을 위한 국회 청문회에서 중국의 인공섬 건설을 “러시아의 크림반도 합병”에 비유하여 중국을 자극함
 - 아직도 트럼프 행정부의 남중국해 정책이 구체적으로 어떠한 전략과 구체적인 정책으로 구성될지에 대해 전망하기 어렵지만 미국과 중국 간의 저장도 기싸움, 살바싸움은 지속될 전망이다

4. 미중 간 규범 경쟁

- 타국 군함의 연안국 영해 내에서의 무해통항권과 배타적 경제수역에서의 항행의 자유권의 범위와 기준과 관련된 해양법 규범의 모호성은 해상 교통로 이슈를 새로운 안보 이슈로 창발시키는 기폭제 역할을 함(구민교 2016)
 - 미국은 제2차 세계대전 이전과는 달리 현재 군함의 무해통항권을 강력히 주장하는 반면, 중국은 1992년에 발효된 자국의 「영해 및 접속수역법」에 따라 무해통항 시 사전허가를 요구하고 있음
 - 미국은 타국의 배타적 경제수역 내에서의 미 해군의 군사활동도 관습국제법 및 「유엔해양법협약」에 따라 보호되어야 할 ‘핵심이익’으로 규정하고 있고, 이에 맞서 중국은 자국의 배타적 경제수역 내에서 사전허가 없이 외국 군함이 군사훈련이나 작전을 수행하지 말 것과 군사시설을 배치하지 말도록 요구하고 있음
- 이러한 맥락에서 미국은 중국을 견제하기 위해 해양력 증강과 같은 물

리적 접근뿐만 아니라 국제법에 근거한 규범적 접근도 강화하고 있음

- 동아시아 해양안보 이슈가 규범적 측면에서 극적으로 드러난 것은 2016년 7월에 내려진 국제중재재판소의 남중국해 중재판결임
- 2016년 7월 12일 중재재판소는 본안 판정에서 중국이 주장하는 남중국해 9단선 내에서의 역사적 권리가 법적인 근거가 없을 뿐만 아니라 필리핀의 배타적 경제 수역 내에서 이루어진 중국의 행위는 필리핀의 법적 이익을 침해하였고, 인공섬 건설은 해양환경 보호를 위한 국제법적 의무를 위반한 것이라고 판결함
- 필리핀의 제소에 대한 중재재판소의 관할권 인정 결정에 이은 중재판결은 미국 국무부와 국방부 등이 필리핀 정부에게 법률적, 외교적인 자문을 아끼지 않은 결과라는 것이 중론임

○ 중국 정부는 중재재판 개시 때부터 지속적으로 중재재판소의 관할권을 부정하며 중재재판에 불참함

- 2015년 10월 관할권 판정은 물론 2016년 7월 본안 판정 직후에도 중국 정부는 판결이 “무효(null and void)이며 중국에 대하여 구속력이 없다”는 입장을 고수하고 있음
- 중국은 남중국해 분쟁은 관련국 간의 양자 협상을 통해 해결해야 한다는 입장을 견지하고 있음
- 그럼에도 불구하고 중국의 반대의사와 상관없이 중재판결은 재판의 양 당사국 모두에 대하여 법적 구속력을 가짐
- 중재판결을 전면적으로 무시하는 행위는 중국이 국제사회에서 구축하고자 하는 ‘화평굴기’ 이미지에 손상을 줄 수 있기 때문에 중국은 중재재판 판결에 전면적으로 배치되는 행위를 선불리 하지는 않을 것임
- 하지만 중재판결에 대한 아무런 조치를 취하지 않을 경우 경제대국으로서의 중국의 위상과 유엔 안전보장이사회 상임이사국으로서의 중국의 영향력을 고려할 때 국제해양법 레짐은 큰 타격을 입을 것으로 예상됨(구민교 2016: 53-54)

- 이미 이러한 우려가 현실화되는 것이 아니냐는 목소리가 나오고 있음
 - 2016년 6월 30일 로드리고 두테르테 대통령이 집권한 이후 필리핀은 급속히 친중 반미 정책을 취하고 있음
 - 이와 같은 상황은 전임 베니그노 아키노 3세 정부 시절 필리핀이 서방과 손잡고 중국과 날카롭게 대립했던 남중국해 문제를 중재재판소의 판정과는 반대 방향으로 되돌리고 있음
 - 2017년 5월 18~19일 중국 구이저우성 구이양에서 남중국해 행동선언(DOC) 등과 관련한 중-아세안 고위급(차관보급) 회의가 진행된 가운데, 중국과 필리핀은 별도의 '중-필 남중국해 회담'을 가짐
 - 향후 양자 협의 채널이 정식으로 구축되면서, 중국이 반대하는 중재재판소 판정에 의한 '처리'는 사실상 어려워질 것으로 전망됨

5. 결론 및 정책적 시사점

- 본고는 동아시아의 해양 군비경쟁, 특히 미중 간에 벌어지고 있는 해양력 경쟁의 양상을 분석하고 해양법 레짐을 둘러싼 규범 경쟁의 파급효과를 분석함
 - 동아시아 해양안보 환경은 미중 간 해양력 경쟁으로 인해 급변하고 있음
 - 냉전시대의 전략적 통제와 같은 구속이 없는 상황에서 중국은 이제 일방적으로 자국 이익의 극대화를 위한 해양안보 정책을 추진하고 있음
- 미중 간의 해양패권 경쟁은 역내 해양질서에 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 갖고 있음
 - 긍정적인 측면에서 볼 때 양국 간의 해양력 경쟁은 팽팽한 힘의 균형을 가져와 당분간 안정적 해양질서에 도움을 줄 수 있음
 - 아울러 양국 간 규범 경쟁은 그간 모호한 상태로 남아 있던 일부 국

- 제해양규범을 보다 명확하게 하는 효과도 있음
 - 그러나 군비경쟁은 경쟁국들 간의 안보 딜레마를 부추겨 분쟁 가능성을 더욱 높임
 - 강대국의 아전인수격 규범 해석 및 적용도 유엔해양법협약의 규범력을 약화시킬 우려가 있음
- 물론 중국의 구상이 지정학적 진공상태에서 쉽게 실현되지는 않을 것임
- 특히 미국은 중국의 인공섬 매립을 포함한 배타적 해상교통로 확보 전략에 반대하면서 전술적인 차원은 물론 국제법적 차원에서도 무력화를 시도하고 있음
 - 해군력 경쟁에서는 중국이 보다 공세적이지만 규범 경쟁에서는 미국이 좀 더 공세적임
- 해군력 경쟁과 규범 경쟁이 동시에 수행되고 있는 동아시아 해역의 안보 환경은 당분간 매우 불투명한 상태로 남아 있을 전망이다
- 중국은 자신의 힘을 직간접적으로 시위함으로써 미국을 비롯한 동아시아 주변국들을 지속적으로 위협할 것임
 - 미국과 그 동맹국들은 급속히 현실화되고 있는 중국 위협에 대비해 세력균형을 유지할 수 있는 조치, 즉 해군력 증강에 더욱 박차를 가할 것임
 - 아울러 동아시아 해양안보 지형은 「유엔해양법협약」을 중심으로 하는 국제규범 영역에서의 치열한 논쟁과 줄다리기의 결과에 크게 좌우될 것임

■ 주석

* 본 기고는 참고문헌에 표시된 저자의 2016년 기출판 논문을 군사력과 국제법의 관점에서 수정·보완한 것임.

- 1) 공역이란 우주 공간이나 사이버 공간, 공해, 심해저와 같이 특정국가에 귀속되

지 않고 세계 어느 국가든지 다른 국가의 방해를 받지 않고 사용·활용이 가능한 국제적·초국가적·범국가적 영역으로 이미 해양법협약을 포함한 유엔 차원에서 널리 활용되어 온 개념임.

■ 참고문헌

구민교. 2016. “미중 간의 신 해양패권 경쟁: 해상교통로를 둘러싼 ‘점 - 선 - 면’ 경쟁을 중심으로.” 『국제·지역연구』 25권 3호. 37-65.

박남태·정재호·오순근·임경한. 2015. “21세기 동북아 해양전략: 미중일러를 중심으로.” 『STRATEGY 21』 38호. 250-286.

JPI 정책포럼 시리즈

2017

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상



최근 아세안이 주도하여 8월 초 마닐라에서 몇 차례 열린 회의는 남중국해를 둘러싼 기대감 어린 긴장감을 적어도 일시적으로는 종식시켰다. 앞으로 약 1년 간 아세안과 중국은 행동수칙 공포를 위한 협의를 진행할 예정인데 이 수칙의 공포로 이어지는 과정에는 많은 불확실성이 내재되어 있다. 어떤 형태로든 궁극적으로 구체화될 행동수칙은 아세안과 중국이 남중국해에서 “평화를 구축”하는 역할을 원한다는 것을 보여줄 것이다. 그러나 그들의 기본적인 의제는 여전히 다를 것이다. 한편으로 아세안은 아시아 태평양 안보 구조에서 핵심적 역할을 할 수 있는 기구로 보여 지기를 원한다. 다른 한편으로, 중국은 남중국해에서의 과거행위로 인해 세계 언론을 통해 나쁜 평판을 얻었기 때문에, 긍정적인 시각으로 묘사되기를 원하고 있고 아세안과의 행동수칙 협상과정에서 분쟁에 대한 역의 간섭을 차단하고 싶어 한다. 따라서, 행동수칙은 어느 국가든—당사국이든 아니든—자신들의 목적을 위해 이용할 수 있는 허점투성이의 합의안이 될 것이라 예측하는 것도 가능하다.

군비 통제와 역사는 행동수칙과 같은 기제가 지리적 범위뿐 아니라 관련된 당사자의 범위도 넓게 적용될 필요가 있다는 것을 보여준다. 이 경우에 적용 대상이 되는 것은 어느 불특정 해상지역이 아니라 전 세계의 경제적, 전략적 이해관계에 직결되는 국제해역인 남중국해이다. 남중국해의 일부 영역만 선택적으로 수칙에 포함시키거나 협상당사자를 선택적으로 제한하는 것은 이 수칙에 치명적인 결함을 초래할 것이다.



남중국해에서의 행동수칙 기준: 또 다른 데자뷔인가?

콜린 고

R. 라자라트남 국제학대학원 국방전략연구소 연구원

- 최근 아세안이 주도하여 8월 초 마닐라에서 몇 차례 열린 회의는 남중국해를 둘러싼 기대감 어린 긴장감을 적어도 일시적으로는 종식시킴. 공동성명의 문구에 대한 내부적 실랑이를 거친 후, 아세안 외무장관들은 공동성명¹⁾을 발표했는데 이 성명은 남중국해에서의 토지간척과 군사기지화와 같은 행동에 대해 중국을 직접적으로 비난하지는 않음으로써 외교적 후유증을 피할 수 있었고, 분규수역의 긴장을 진정시키기 위해 몇 년 전에 제안된 행동수칙(Code of Conduct)기준²⁾을 중국과 아세안이 공식적으로 승인하는 길을 보장함
- 앞으로 약 1년간 아세안과 중국은 행동수칙 공포를 위한 협의를 진행할 예정인데 이 수칙의 공포로 이어지는 과정에는 많은 불확실성이 내재되어 있음. 역사에서 어떤 시사점을 얻는다면, 협의를 좌초시킬 수 있는 긴장이 다시 남중국해에서 고조될 것이라 단정할 수는 없음. 아세안과 중국이 2002년 11월 획기적으로 ‘남중국해 당사국 행동선언’에 서명한 후,³⁾ 이 결과에 대한 엄청난 낙관의 분위기가 있었던 것을 회고해보자

면, 이 선언은 남중국해에서 긴장이 다시 고조된 후, 특히 분쟁수역에서 여러 영유권 주장국들이 수많은 공사와 기존시설 보강행위로 긴장을 고조시킨 후 나온 것임. 여기에는 1990년대에 필리핀이 영유권을 주장하는 팡가니방 산호초(Mischief Reef)를 중국이 점거하고, 시설물을 건축한 행위도 포함

- 사실, 원래의 의도는 행동수칙을 염두에 둔 것이었으나, 이후의 중국 - 아세안 회담은 많이 악화된 형태인 당사국 행동선언(Declaration of Conduct)으로 이어짐. 그러나 아세안과 중국 양자에게 이 선언의 조인은 남중국해에서 평화와 안정을 추구하겠다는 의지를 충분히 나타내는 것임. 아세안은 특히 아시아, 태평양 지역의 안보구축과 관련하여 이 선언의 타당성과 중요성을 부각시키려 노력. 따라서 이 선언은 최종적인 수칙을 만들어가는 전 단계로 여겨짐. 그러나 아무런 성과도 없이 고위급 협의는 계속 지연. 행동수칙에 관한 협의가 맥없이 지연되는 동안 2009년 이후 긴장은 고조되었고, 2012년 4월 중국과 필리핀 간 스카버러 섬(Scarborough Shoal)사건이 발생했고, 뒤이어 남중국해에 대한 최초의 공동성명이 무산되었고, 필리핀은 이 분쟁과 함께 중국의 대대적인 남중국해 인공섬 건축과 군사기지화를 대상으로 법적 소송을 제기

1. 역사는 반복된다?

- 행동수칙 기준 제정 이후의 상황은 과거를 되풀이할 가능성이 큼. 낙관적 전망이 사라지면, 아세안과 중국이 행동수칙의 복잡한 현실 문제로 수렁에 빠져드는 것을 생각해 볼 수도 있음. 여러 학자들이 지적했듯이, 행동수칙 기준은 지리적 영역을 확정하지 못했고 그 수칙이 법적 구속력을 갖는지 여부에 대한 이견도 지속되고 있음.⁴⁾ 낙관론자들은 모든 당사국들의 선의를 감안한다면, 이러한 차이를 극복하여 결국 수칙을 만들 수 있다고 주장할 것임. 사실, 제안된 행동수칙은 균축을 위한 기

제의 한 형태로 간주될 수 있음. 군축용어에서는 이러한 조치가 구조와 작전의 두 가지 유형으로 구분됨. 전자는 무장의 유형과 양에 제한을 두는 반면, 후자는 질적 또는 양적 제한에 관계없이 무기가 배치되는 방식에 관련됨.⁵⁾ 행동수칙은 남중국해의 11개 당사국의 활동에 관계된 것이므로, 무기의 유형 및 수량이 아닌 작전 통제권 범주로 분류됨

- 그러나 군축 협상의 역사를 탐구해보면, 행동수칙 협상에 놓여 있는 도전과제를 어렵지 않게 관찰할 수 있음. 그러한 회담은 많은 당사자가 참여하기 때문에 일반적으로 수렁에 빠져드는데, 당사자가 많을수록, 협상해야 할 일련의 국가 이익은 복잡해지고 다양하며 서로 상충됨. 아세안과 중국이 남중국해의 평화와 안정을 장려하고 있다는 것을 보여주기 위해, 행동수칙을 구체화하는 것은 가능한 일임. 유일한 질문은 행동수칙이 최종적으로 당사자 간에 합의되는 데 얼마나 걸릴 것인지 그리고 그 범위와 관련된 세부 사항에 관련되어 있음. 역사에 의해 충분히 입증되듯이, 긴장이 반복되면 협의과정은 더 급속히 촉진될 가능성이 있음. 그러나 이것은 또한 최종 결과가 분쟁 수역의 모든 당사자들의 행동을 억제하기에는 충분하지 못할 가능성이 있음을 의미함. 행동수칙 구상에서 몇 가지 잠재적 문제를 고려해야 함

2. 남사군도(Spratly Islands)에만 행동수칙 적용?

- 첫째, 군사활동과 그러한 활동이 남중국해상에서의 작전과 전략에 미치는 잠재적 파급효과를 일부 선택된 영역으로 제한할 수 있는가에 대해, 스카버러 섬 및 파라셀 군도(Paracel Islands)는 행동수칙에 포함되지 않지만, 이 둘은 남중국해 안에서 “긴장감이 높은” 분쟁지역의 일부임. 스카버러 섬의 현 상황은 로드리고 두테르테 필리핀 대통령의 중국과의 화해를 선호하는 친중 외교정책에 따라 긴장이 완화되었다고 주장할 수도 있음. 그러나 두테르테 정부 이후에는, 두테르테의 정책을 따를 것인

가 아니면 정반대의 정책을 취할 것인가에 대한 고민이 있으며, 후자의 시나리오가 발생하면 베이징은 앉아서 가만히 있지만은 않을 것임. 2016년 7월의 중재 판정-중국인 필리핀과 아세안을 설득하여 2017년 8월 공동성명에서 언급하지 않은 것-에 근거한 영유권 주장을 부활시킬 가능성이 있는 두테르테 이후 차기 정부의 정책 변경, 그리고 이에 대한 미국의 지지가 예상되는 점을 감안하면, 중국은 필리핀 어부의 섬 접근을 거부하거나⁶⁾ 섬 자체에 시설구축과 같은 과감한 조치를 취할 수 있음.⁷⁾ 그렇다면 이는 반드시 행동수칙을 좌초시킬 것임

- 주변 해역이 중국 석유굴착 기지 HYSY981을 둘러싼 2014년 5~7월의 다툼과 같은 중국과 베트남 간 대립의 현상이었기 때문에 파라셀 군도를 제외하는 것은 잘못. 남사군도 영역 내 점령 도서의 본토 근접성과 이들 지역의 상호지원 역할을 고려할 때, 어업 사고가 빈번히 발생하는 해역에서 위기상황이 반복되는 것은 분쟁 당사자 간의 새로운 적대 행위를 유발할 수 있으며, 중국과 베트남이 남쪽으로 군사기지화를 확대하고, 또 그에 상응하는 무장조치를 확대하는 파급 효과를 초래할 수 있음. 이것은 또한 발단이 중국과 베트남에서 시작되었다 하더라도, 이 지역의 다른 영유권 당사국을 자극하여 무장을 강화하는 연쇄효과를 초래할 수 있음

3. 법적 구속력이 있는가, 혹은 없는가?

- 고려해야 할 두 번째 쟁점은 행동수칙이 법적으로 구속력이 있는지의 여부. 법적으로 구속력이 있는 수칙은 문서 내에 포함된 조항의 준수, 검증 및 집행을 의미함. 첫 번째로, 수칙준수는 문서의 내용과 상반되는 행동을 억제할 수 있는 각 당사자의 자제력에 크게 의존함. 그리고 문제의 핵심은 무엇이 행동수칙에 불응하는 것을 정당화할 수 있는 행위로 간주될 수 있는가 하는 것임. 점령 지역의 군사화가 “방어 준비”라는 이

름으로 계속 정당화될 것인가, 남중국해에서의 그러한 활동이 규범에 따른 선의의 행동이라는 것을 당사국들이 편견을 최소화하거나 편견 없이 검증할 수 있는 방법은 무엇인가, 그리고 가장 결정적인 것으로, 당사국들 중 어느 한쪽이 수칙을 위반할 경우 징벌조치가 존재하는가에 대해 아세안은 이 수칙의 중재자가 될 수 없고, 중국이 분쟁을 국제문제화하는 것에 단호하게 반대하기 때문에 유엔과 같은 지역 외 기구와 세계기구가 개입하는 것은 불가능⁹⁾

4. 역외 국가의 개입

- 마지막으로 행동수칙과 관련 없는 국가는 어떤가를 살펴보고자 함. 행동수칙 체제는 중국과 아세안 10개 회원국 이외의 다른 국가의 서명국 역할을 상정하지 않음. 그리고 이것이 문제를 다시 어렵게 만드는 것임. 남중국해는 전 세계 해운 물동량의 약 1/3이 통과하는 국제수역임.⁹⁾ 예를 들어, 인도양에서 중국, 일본, 한국과 같은 주요 아시아 경제대국으로 가는 에너지 무역로는 남중국해를 통과해야 함. 중국은 남중국해를 우회하기 위해 말레이시아, 미얀마, 파키스탄을 통과하는 육로를 개척하기 시작했지만 이 프로젝트가 구체화되기까지는 시간이 걸림. 이러한 대안 조치들이 중국이 남중국해를 통한 해상무역 의존도를 줄이는 바람직한 결과를 만들어 낼지 여부는 불확실. 결과가 무엇이든, 남중국해는 인도양과 태평양 사이의 도관 역할을 하는 지리적 위치로 인하여 국제항해에 여전히 중요할 것이라는 점만은 두 말할 나위가 없음. 따라서 중국이나 아세안 국가와 같은 주변 연안국뿐 아니라 일본과 미국과 같은 역외 국가들도 지속적으로 남중국해에 이해관계를 가지게 될 것임
- 남중국해에 대한 역외 국가들의 관심은 또한 이 지역에 군사 및 해안경비 시설이 상시적으로 또는 긴급 상황 시에 설치될 수 있음을 의미함. 미 해군은 남중국해에서의 지나친 영유권 주장, 특히 중국의 주장에 맞

서, 2015년 “항행의 자유” 작전(FONOPs)을 포함하여 일상적 작전을 벌이고 있음. 도널드 트럼프 미국 대통령은 항행의 자유 작전을 계속할 가능성이 더 큼. 미 해군은 2017년 6월에서 8월 중순까지 3개월이 안 되는 기간 동안 항행의 자유 작전을 세 차례 실시하여 중국을 불편하게 했음. 중국 국방당국은 또한 남중국해에서의 “국방 태세”를 강화하기 위한 구실로 마찬가지로의 활동을 암시. 이러한 작용, 반작용의 효과는 장래에는 무시될 수 없음. 특히 무역 문제와 북한의 호전성과 같은 수많은 쟁점들로 인해 미국과 중국 간의 마찰이 악화되면서, 다른 영유권 주장국들도 또한 방위조치를 강화할 가능성이 있음. 미 해군을 제쳐 놓더라도 남중국해의 호주, 인도, 일본 군대 및 해안경비대가 상시적으로 존재함. 역외 국가들이 남중국해 문제에 “간섭하는 것”에 대한 중국의 비판을 감안한다면,¹⁰⁾ 그에 상응하는 또 다른 조치로 인해 행동수칙은 궤도를 이탈할 것임

5. 대만—잠재적 와일드 카드?

- 비 당사국이 관련된 문제에서 대만을 망각하는 경향이 있음. 배신 지역으로 간주하는 대만은 독특한 국제적 지위로 인해 행동수칙에 대한 과거 협상에서 아무런 역할을 하지 못함. 더구나 대만은 남중국해 문제에 대해 중국과의 협력을 거부하고, 대신 독자적 입장을 선호.¹¹⁾ 그러나 동시에, 인공 섬을 제외하면, 대만은 남사군도에서 가장 큰 자연 형성된 섬인 이투아바 섬(Itu Aba, 대만 측 명칭은 타이핑 다오섬)을 영유. 행동수칙 협상에서 제외된다는 것이 대만이 반드시 단독으로 자제력을 발휘한다는 것을 뜻하지는 않음
- 이는 대만이 그간 이투아바 섬의 방위를 강화함으로써 남중국해의 군사기지화를 초래했다는 것을 지적하는 것으로 충분. 해안 경비청은 군대에서 넘겨받은 120mm 박격포를 보유하고 있으며, 긴급 사태 시 타이완

본토에서 이투아바 섬으로 155mm 곡사포를 신속히 배치할 수 있음.¹²⁾ 다만 당국은 또한 다른 방법으로 이투아바 섬 방위를 강화했고, 일부 엘리트 정치인들은 해병대를 이 섬에 재배치하라고 요구하고 있음.¹³⁾ 자위권의 이름으로, 그리고 대만이 행동수칙의 서명국이 아니라는 구실로 취해지는 이러한 행위는 다른 영유권 주장국들의 대응 조치를 촉발할 가능성이 있음. 베트남이 차지하고 있는 나밋섬(Namyit Island)이 이투아바 섬에서 남쪽으로 30킬로미터 밖에 떨어져 있지 않기 때문에 베트남이 가장 큰 영향을 받을 것임. 베트남은 대만의 이 지역 군사기지화 행동에 대해 수차례 항의¹⁴⁾

6. 앞에 놓인 길

- 그럼에도 불구하고 미래에 대한 낙관론의 근거가 있음. 어떤 형태로든 궁극적으로 구체화될 행동수칙은 아세안과 중국이 남중국해에서 “평화를 구축”하는 역할을 원한다는 것을 보여줄 것임. 그러나 그들의 기본적인 의제는 여전히 다를 것임. 한편으로 아세안은 아시아 태평양 안보 구조에서 핵심적 역할을 할 수 있는 기구로 보여지기를 원함. 다른 한편으로, 중국은 남중국해에서의 과거행위로 인해 국제 언론을 통해 나쁜 평판을 얻었기 때문에, 긍정적인 시각으로 묘사되기를 원하고 있고 아세안과의 행동수칙 협상과정에서 분쟁에 대한 역외 간섭을 차단하고 싶어함. 따라서, 행동수칙은 어느 국가든 - 당사국이든 아니든 - 자신들의 목적을 위해 이용할 수 있는 허점투성이의 합의안이 될 것이라 예측하는 것도 가능
- 군비 통제의 역사는 행동수칙과 같은 기제가 지리적 범위뿐 아니라 관련된 당사자의 범위도 넓게 적용될 필요가 있다는 것을 보여줌. 이 경우에 적용 대상이 되는 것은 어느 불특정 해상지역이 아니라 전 세계의 경제적, 전략적 이해관계에 직결되는 국제해역인 남중국해임. 남중국해

의 일부 영역만 선택적으로 수칙에 포함시키거나 협상당사자를 선택적으로 제한하는 것은 이 수칙에 치명적인 결함을 초래함

■ 주석

- 1) 제50회 아세안 외무장관 회의 공동성명, 아세안 사무국, 2017년 8월 6일. 다음에서 확인할 수 있음: “<http://asean.org/joint-communicue-50th-asean-for-eign-mini-sters-meeting/>”(2017년 8월 15일 조회).
- 2) 남중국해 분쟁을 포함하여, 동남아시아의 안보와 지리적 문제를 장기간 관찰해 온 칼라일 썬어(Carlyle Thayer) 교수는 다른 관련 문제보다도 마닐라에서 행동수칙 기준을 다룬 아세안 주도 회의를 전후로 일련의 분석을 내놓았다. 예를 들어 다음을 참고할 것: Carlyle A. Thayer, “ASEAN-China: Framework of a COC,” Thayer Consultancy Background Brief, August 6, 2017.
- 3) 2002년 11월 4일, 아세안 사무국의 남중국해에서의 당사국 행동선언은 다음에서 얻을 수 있다: http://asean.org/?static_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2(2017년 8월 15일 조회).
- 4) 이러한 학문적 시각의 개요는 다음을 참조: “남중국해 행동수칙: 희망적 현실인가 아니면 가망없는 허위인가?(A South China Sea Code of Conduct: A hopeful reality or a hopeless falsity?)” Maritime Issues, 2017년 7월 28일. 다음에서 확인 가능. <http://www.maritimeissues.com/expert-interview/a-south-china-sea-code-of-conduct-a-hopeful-reality-or-a-hopeless-falsity.html>(2017년 8월 15일 조회).
- 5) Rear Admiral J. R. Hill, Arms Control at Sea (London & New York: Routledge, 1989); Richard W. Fieldhouse and Shunji Taoka, Superpowers at Sea: An Assessment of the Naval Arms Race, SIPRI Strategic Issue Papers (Oxford & New York: Oxford University Press, 1989); Richard Fieldhouse (ed.), Security at Sea: Naval Forces and Arms Control (SIPRI Publications) (Oxford & New York: Oxford University Press, 1990).
- 6) 필리핀 당국은 2017년 3월 중국이 스카버러 섬에 해안경비대를 계속해서 주둔시키고 있다고 보고했다. Evelyn Macairan, “헤이그 판결 1년 후, 중국 선박 파나타그 섬 순시(China ships patrol Panatag, a year after Hague ruling),” The Philippine Star, July 13, 2017.
- 7) 중국은 이 섬에 이른바 “환경감시단”을 설립할 계획을 세웠다. “중국 남중국해 분쟁 섬에 건축계획(China to build on disputed shoal in South China Sea),” Reuters News, March 18, 2017.

- 8) “초점: 국제사회는 남중국해 문제의 평화적 해결 촉구, 국제문제화 반대 (Spotlight: Int’l community calls for peaceful solution to South China Sea issue, opposes internationalization),” 신화사 통신, 2016년 5월 9일.
- 9) 예를 들어 다음을 참고할 것: “How much trade transits the South China Sea?” ChinaPower (Center for Strategic & International Studies, 2017). 다음에서 확인가능: <https://chinapower.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/>(2017년 8월 15일 조회).
- 10) “중국, 아세안 협력은 남중국해 상황을 호전시킨다, 어떠한 외부의 간섭도 행동 수칙 협상에 필요치 않다: 중국 외무장관,” 신화통신, 2017년 8월 8일.
- 11) Tai Ya-chen and Lilian Wu, “남중국해에서 중국과의 협력불가: 대만(No Co-operation with China in South China Sea: Taiwan).” Central News Agency English News, 2016년 4월 4일.
- 12) Lo Tien-pin, “긴장고조로 이투아바 섬에 곡사포 설치(Escalation sees Itu Ana allocated howitzers),” Taipei Times, 2017년 7월 25일.
- 13) “국방부 이투아바 섬에 군대파병 요구에 직면(MND faces renewed calls to send troops to Itu Aba),” Taipei Times, 2016년 4월 4일.
- 14) 예를 들어, 다음을 참조: 베트남 외무부 대변인 Le Hai Bihn의 2016년 9월 23일 제10차 정례 기자회견 발언, 베트남 외교부. 다음에서 확인가능: http://www.mofa.gov.vn/en/tt_baochi/nr140808202328/ns160923095658(2017년 8월 15일 조회).



동아시아는 방대한 해양영역을 포함함에 따라 유럽과는 달리 '해양지향적(seascape)'인 안보환경을 노출하고 있으며 1990년대부터 격화된 도서영유권 다툼을 비롯한 해양분쟁은 이 지역의 최대 안보위협 요인으로 등장하고 있다. 전통적으로 동아시아 지역의 해양분쟁은 크게 ① 소도서에 대한 영유권 갈등, ② 해양경계선 획정 대립, ③ 해양자원 관리 및 배분에 대한 이견 등으로 분류되지만 유엔해양법협약이 정한 배타적 경제수역(EEZ) 내에서의 제3국 군사활동 허용 여부도 논란의 대상으로 떠오르고 있다. 또한 최근에는 중국이 영유권 분쟁이 지속되고 있는 남중국해 일부 도서에 대해 매립활동을 함으로써 이의 합법성과 의도를 둘러싸고도 관련국 간—특히 중국과 '항해의 자유'를 내세우고 있는 미국 간의 분쟁이 벌어지고 있다. 이같은 동아시아의 해양분쟁에 따라 이 지역에서 일어날 수 있는 무력 충돌을 포함한 '긴급사태'는 모두 해양과 관련되어 있으므로 평상시를 포함한 분쟁의 잠복기에 문제를 평화적으로 해결하려는 지역 환경의 조성과 관련 당사자 간의 신뢰구축은 그 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.



동아시아 해양분쟁과 지역안보

이서항

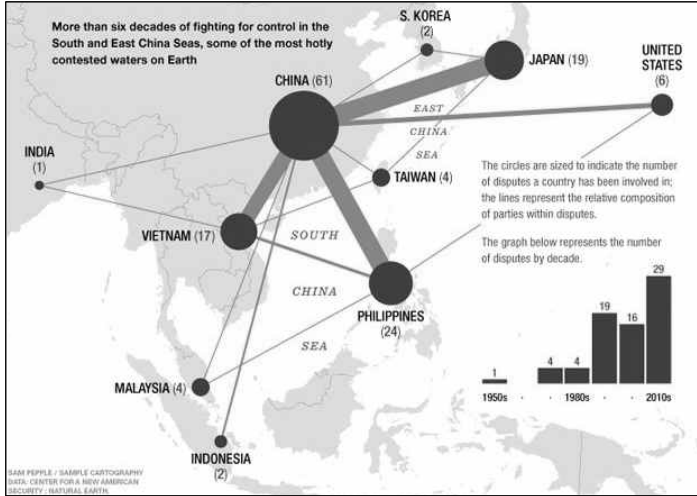
한국해양전략연구소 소장

1. 서론: 동아시아 해양안보 환경과 해양분쟁

- 동아시아는 지역적으로 반 폐쇄해인 방대한 해양영역을 포함하고 있으며 해양을 통해 서로 연결되어 있어 ‘해양 국가들의 공동체(a community of maritime nations)’로 불림
 - 이 때문에 동아시아 지정학적 환경은 육지 지향적이기 보다는 해양 지향적인 ‘seascape’의 성격을 지님. 이는 동아시아에서 해양이 차지하는 전략적 중요성과 의미가 높다는 것을 나타내며 이에 따라 이 지역에서 해양경계 및 도서 영유권과 항해문제 등을 둘러싼 국가 간 분쟁은 끊임없이 제기되어 해양 관련 분쟁과 국가 간 경쟁은 동아시아 평화 및 안정에 영향을 미치는 최대 위협요인으로 대두됨
- 최근(2012년 9월) 미국 외교협회(CFR) 조사에 따르면, 1950년대 초기부터 제기된 동아시아 지역(동중국해 및 남중국해)에서의 해양 분쟁 사례는 1990년대 후반부터 격화되어 2010년 이후에는 매년 20건 이상으로 역내 모든 국가가 해양 분쟁과 관련되어 있는 것으로 나타나고 있음 (<표 1> 참조)

- 국가별로 보면, 중국이 관련되어 있는 해양 분쟁은 총 61건으로 가장 많고, 필리핀 24건, 일본 19건, 베트남 17건, 대만 4건, 한국 2건이며 동아시아에서의 해양 분쟁 발생은 표에서 보는 바와 같이 대부분 중국을 중심으로 전개되고 있음

〈표 1〉 동아시아 해양 분쟁 건수



출처: 미국 외교협회(2012.9)

- 중국이 동아시아 역내 해양 분쟁의 중심에 서 있는 배경은 근본적으로 중국 자신이 21세기 강대국으로 발돋움하기 위한 ‘해양강국(또는 ‘해양대국’)’으로 변신하려는 의도에서 관할권 확대 등 해양권익을 강화하려는 시도에서 기인하는 것이지만 역사·환경적으로 다음의 5가지 이유에서 출발하고 있음
 - 아편전쟁 발발 등 19세기 중반부터 거의 100년간에 걸쳐 경험한 이른바 ‘굴욕의 세기’가 해양에서 출발
 - 최대 안보위협 요인인 대만문제를 포함, 중요 안보문제가 모두 해양과 연계
 - 남중국해 문제를 비롯한 미해결 안보의제 대부분이 본질적으로 해양 요소 포함

- 경제발전을 위한 석유 등 원자재와 대외 교역물품의 해상운송 의존도가 증가하고 있으며 이에 따라 해상교통로(SLOC) 안전 확보의 중요성 점증
 - 상하이·텐진 등 현대 중국 경제중심지가 대부분 해안도시이거나 아니면 해안과 인접하고 있음
- 이에 따라 중국은 경제성장 및 안보확보를 위해 인접해역의 지배 절대화를 추구하고 있으며 최근 시진핑 주석도 해양에 기반을 둔 새로운 국가발전전략으로서 ‘일대일로(一帶一路)’ 정책을 시행하고 있는 바, 이 글은 중국의 해양 이익 표출에 따른 동아시아 해양 분쟁의 빈번한 발생의 배경 및 특징을 검토하고 해양 분쟁이 지역안보 - 특히 미·중 관계에 주는 의미와 시사점을 살펴보고자 함

2. 동아시아 해양 분쟁 배경과 유형

가. 동아시아 해양 분쟁 배경

- 최근 들어 동아시아 해역에서 분쟁¹⁾이 첨예하게 제기되고 있는 주요 배경은 다음과 같은 5가지 이유를 들 수 있음
- 첫째, 유엔해양법협약(UNCLOS) 발효에 따른 연안국 해양 관할권의 확대. 동아시아 해역은 대체로 반폐쇄해로서 연안국들이 200해리 배타적 경제수역(EEZ) 및 확장된 대륙붕 350해리를 선포할 경우 인접국 또는 대향국(對向國) 간의 구역이 불가피하게 중첩됨에 따라 분쟁야기
 - 둘째, 생물 및 광물자원을 포함한 해양자원의 중요성 및 도서의 전략적 가치 증대. 경제발전에 필요한 해양자원의 중요성이 증대하고 과거 경시되었던 도서가 해양경계 확장 등에 이용될 수 있는 가치가 높아짐에 따라 연안국들은 해양에 대한 관심을 더욱 높이고 있음

- 셋째, 국제법의 한계 및 비효율성. 유엔해양법협약을 비롯한 국제법은 해양 분쟁 해결에 관한 규정이 매우 구체적이지 못하고 강제성을 띠지 않고 있으며 동아시아에서는 유럽 등 다른 지역과 달리 분쟁을 법적 또는 평화적으로 해결하려는 전통이 취약함
 - 넷째, 냉전 종식에 다른 갈등 제어장치 약화. 냉전시대 국제관계는 진영 간 대결구조로 패권 국가의 영향력이 강하고 같은 진영 소속 국가 간의 갈등은 억제되었으나 탈냉전 이후 냉전시대 작용했던 진영 중심 국제관계의 묵시적 갈등 제어장치가 와해됨
 - 다섯째, 역내국가의 민주화 추세와 민족주의 정서 분출. 과거에 비해 국가정책 결정에 있어 일반 국민 여론의 비중이 커졌으며 국가 간 분쟁·갈등에 민족주의 정서가 중요하게 작용함
- 이러한 배경으로 최근 남중국해를 포함한 동아시아 해역에서의 국가 간 해양이익의 충돌은 한 국가의 행동이 다른 상대방 국가의 보복 행동을 부르는 일련의 ‘되갚음식 상호 위험행동(a series of tit-for-tat actions at sea)’으로 나타나고 있으며 더욱이 ‘갈등의 상승효과(escalation spiral)’까지 낳고 있음

나. 동아시아 해양 분쟁 유형

- 동아시아 해양분쟁은 전통적으로 다음의 3가지 유형으로 분류됨
- 첫째, 도서(섬)에 대한 소유권 다툼 - 즉, 영유권 분쟁
 - 둘째, 인접국 또는 서로 마주보는 대향국(對向國) 간의 상부수역 또는 대륙붕에 대한 경계 분쟁
 - 셋째, 해양자원(어류 및 지하자원) 개발 및 이용을 둘러싼 분쟁
- 상기 분쟁 중 첫째와 두 번째 유형의 분쟁은 중복되어 일어나는 - 즉, 도서 영유권과 해양경계 분쟁이 혼합되어 발생하는 사례가 있으며 이러한 분쟁의 대표적 사례로서는 일·중 간의 센카쿠(중국명 댜오위다오)

분쟁이 꼽힘. 이는 ‘혼합분쟁(mixed dispute)’으로 불림

- 그러나 최근 이러한 전통적인 해양 분쟁유형이외에 다음과 같은 2가지의 새로운 형태의 분쟁이 부상되고 있음
 - 첫째, 해군함정 활동 영역 확대에 따른 연안국 배타적 경제수역(EEZ) 및 상공 내에서의 제3국 군함 항해를 포함한 군사활동 가능여부를 둘러싼 분쟁. 특히 이 분쟁은 2001년 미국 해군정찰기 EP-3기가 중국 하이난섬 EEZ 상공에서 중국 전투기와의 충돌사건 이후 최근까지 거의 연례적으로 제기되고 있는데 중국은 상공을 포함한 연안국 EEZ 내에서의 타국 군사 활동은 해당 연안국 관할권 하에서 규제되어야 한다고 주장하고 있는 반면 미국은 연안국의 해양자원 관할권은 인정하나 제3국의 ‘항해의 자유(freedom of navigation)’는 보장되어야 함을 주장
 - 둘째, 중국은 최근(특히 2010년 이후) 5개 동남아 국가들과 분쟁 중인 남중국해의 7개 암초 등에 인공 매립공사를 완료하여 관할권 주장은 물론 활주로·방공망기지로 활용하는 등 군사시설화하고 있어 인접국 및 미국과 영유권 및 ‘항해의 자유’를 포함, 새로운 형태의 복합된 국제법 논쟁을 제기하고 있음. 특히 동남아 국가들은 중국의 남중국해 관할권 주장의 근거가 되는 중국의 ‘역사적 권원’과 ‘9단선(nine-dash line)’을 부정하고 있으며 이는 2013년 1월 필리핀에 의한 유엔해양법 협약하의 국제중재재판소(PCA: Permanent Court of Arbitration) 제소로 이어졌으며 미국은 유엔해양법 협약 제13조 2항의 ‘간조노출지 암초를 인공적으로 매립하였다 하더라도 이의 전부가 영해 폭을 넘는 거리에 위치하는 경우 자체의 영해를 가질 수 없다’라는 규정을 내세워 군함에 의한 ‘항행자유 작전(FONOPs: Freedom of Navigation Operations)’을 시행하고 있음

다. 필리핀-중국 남중국해 중재재판

- 중국이 최근 남중국해에 대한 관할권을 확장하고 암초 및 산호초 등을 포함한 이른바 ‘간조노출지’에 대한 인공도서매립을 시행하고 군사시설화 등 영향력을 증대하자 필리핀은 2013년 1월 중국의 행위가 적법한지의 여부를 가려줄 것을 유엔해양법 협약 제7부속서하의 국제중재재판소(PCA)에 제소함. 필리핀의 제소는 15개항에 이르며 필리핀이 주장하는 주요 제소내용은 다음 4개 사항을 포함함
 - 남중국해에 대한 중국 해양권원은 고대로부터 내려오는 ‘역사적 사실’이라고 주장되고 있으나 이는 유엔해양법협약의 범위를 초월하는 것이며 중국이 관할권의 범위라고 주장하는 이른바 ‘9단선’은 아무런 법적 효과가 없음
 - 중국이 점유하고 인공매립한 Scarborough Shoal을 비롯한 산호초·사주는 배타적 경제수역 및 대륙붕을 주장할 수 있는 권원이 될 수 없으며 일부 암초(Mischief 및 Subi Reef)는 ‘간조노출지’로서²⁾ 영해를 주장할 수 있는 대상도 되지 않음
 - 중국은 일부 산호초·사주 등에서 전통적으로 행해진 필리핀 어민 조업을 방해하고 유엔해양법 협약하에서의 해양환경 보호의무를 위반하고 있음
 - 중국은 남중국해내 일부 산호초(특히 Scarborough Shoal) 근처를 항해하는 필리핀 선박들에 대한 자국 법집행 선박들을 동원한 심각한 충돌위험을 야기하고 있음

- 국제중재재판소는 2015년 10월 필리핀이 제소한 사항들에 대한 심사관할권이 있음을 인정하고 재판을 진행하였으며 중국은 필리핀이 제소한 사항들은 유엔해양법 협약의 제소나 적용문제 심판이 아닌 주권문제로서 국제중재재판의 대상이 될 수 없음을 주장하여 재판 출정을 거부함. 국제중재재판소는 중국의 재판출정 거부에도 불구하고 2016.7.12 재판의 최종판결을 내림

- 국제중재재판소의 최종 판결(Award)은 15개항으로서 주요 내용은 다음 5가지 사항을 포함 함
 - 첫째, 중국이 남중국해에 대해 주장하는 ‘역사적 권원(historic rights)’ 및 ‘9단선’ 주장의 법적 근거 부정
 - 둘째, 남중국해 지형물중 Scarborough Shoal 등 6개 암석은 12해리 영해 주장이 가능하나(배타적 경제수역·대륙붕 주장은 불가능), Mischief 및 Subi Reef 등 다른 지형물 산호초와 사주는 ‘간조노출지’로서 영유권 향유 불가능 (남중국해 내에서 배타적 경제수역·대륙붕 향유 가능 섬 및 암석은 하나도 없음)
 - 셋째, 중국은 필리핀 어민의 조업 및 석유탐사 활동 등에 불법 개입하고 인공도서 매립과 중국어민 조업 규제의 태만으로 필리핀 배타적 경제수역 내의 주권 권리를 침해함
 - 넷째, 중국의 대규모 도서매립과 인공도서 건설은 산호초 환경에 심각한 위협을 초래하는 등 유엔해양법 협약이 규정하는 해양환경보호 의무 위반
 - 다섯째, 인공도서 매립을 포함한 중국의 행동은 타국과 분쟁진행 중 해양지형물의 자연조건 및 특성을 파괴함으로써 분쟁해결 과정에서의 국가의무 위반

- 이와 같은 판결내용은 전적으로 PCA가 필리핀의 주장을 수용하고 중국의 입장을 거부한 것으로서 시진핑 주석은 판결발표 후 “남중국해는 고대부터 중국영토이며 이에 대한 주권 및 해양권익은 PCA 판결에 의해 영향 받지 않는다”라고 언급했으며 중국외교부는 “PCA 판결을 수용도 인정도 하지 않는다”라고 성명을 발표함
 - 남중국해에 대한 PCA 판결은 영토분쟁의 평화적·외교적 해결 기회를 열고 ‘법에 기반한 국제질서(rule-based international order)’ 조성에 공헌할 수 있다는 평가를 받았으나³⁾ 중국이 거부함으로써 남중국해 등 해양문제에 있어서 미국을 포함한 서방 세계와 중국과의 보다 첨예한 대립을 야기시키는 결과를 초래함

3. 미국의 대응과 해양분쟁 시사점

가. 미국의 대응

- 남중국해를 포함한 동아시아 해역에서의 과도한 중국의 해양관할권 주장 및 영향력 확장에 대해 미국은 오바마 정부 이후 최근 트럼프 정부에 이르기까지 다음의 측면에서 적극적으로 대응, 중국의 영향력 팽창 및 확장을 견제하고 있음
 - 첫째, 정치적으로 아시아를 중시한다는 상징적 외교정책을 발표함으로써 중국을 견제하고 있는 바, 이는 오바마 정부에서는 ‘아시아 중시(Pivot to Asia)’ 또는 ‘재균형(Rebalancing)’ 정책으로 나타났으며 트럼프 정부에서는 ‘인도 - 태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)’으로 나타나고 있음. 2017년 11월 발표된 트럼프 정부의 ‘인도 - 태평양 전략’은 ①인도까지 포함하는 미국 우방세력의 공간적 확대, ②해상교통로로서의 인도양 포함을 통한 공해에서의 ‘항해의 자유’ 중요성 강조, ③테러·해양안보·북핵문제 등에 대한 인도 - 일본 - 호주와의 협력 강화를 통한 중국 견제라는 전략적 의도를 여실히 드러내고 있음⁴⁾
 - 둘째, 군사적 대응으로서 미국은 군함을 동원, 남중국해에 대한 ‘항행 자유 작전(FONOPs)’을 지속 시행하고 있음. ‘항행자유작전’은 미국이 1979년부터 연안국의 무해통항권 부정을 포함한 유엔해양법협약의 위반 등 과도한 관할권 주장 시 항의차원에서 시행되어 온 것으로써 남중국해에서 트럼프 정부 출범 이후에도 이미 수차례 시행되어 왔음

〈그림 1〉 미국 대(對) 중국경제: ‘인도-태평양 전략’



출처: 중앙일보(2017.1.4)

- 셋째, 법률적 대응으로서 미국은 남중국해 항행자유 문제를 오바마 정부 당시부터 ‘국가이익(national interest)’으로 선포하고 중국의 PCA 판결 수용과 관련된 국제법·규범의 준수를 강조하고 있음. PCA 판결을 포함한 국제법의 수용 및 준수문제는 중국과 이른바 ‘법률 전쟁(lawfare)’을 야기하고 있음
- 중국에 대한 트럼프 정부의 대응은 한 마디로 ‘힘을 통한 평화유지(peace through strength)’ 접근으로 요약될 수 있으며 이러한 미·중 간 대립은 최근 국제정치학자들에 의해 역사적으로 기존 패권국가 대(對) 신흥 부상국가 간의 패권경쟁은 대부분 전쟁으로 귀결되었다는 이른바 ‘투키디데스 함정(Thucydides’ Trap)’ 이론을 제공하는 단초가 되어 향후 미·중 간 군사충돌 가능성을 시사하는 근거가 되고 있음⁵⁾

나. 해양분쟁의 지역안보 시사점

- 동아시아 해역에서 진행되고 있는 해양분쟁과 미·중 간 대립은 지역안보에 심각한 부정적 영향을 미치고 있으며 대체로 다음과 같은 3가지의 시사점을 지님
- 첫째, 해양분쟁은 동아시아 지역 평화 및 안정에 가장 심각한 위협요인이 되고 있음. 실제로 지난 10여 년간 동아시아에서 발생했던 10여 건의 무력충돌은 그 첫 총성이 모두 해양으로부터 나왔으며 이러한 사실은 해양분쟁이 지역안정의 가장 큰 위협원인이 되고 있음을 반영하는 것임⁶⁾
 - 둘째, 도서영유권과 해양경계 문제 등을 둘러싼 해양분쟁은 지역 국가들에게 군사비 지출을 포함한 해군력 증강과 군비경쟁 계기를 유발, 이른바 ‘안보 딜레마(security dilemma)’ 상황을 초래하고 있음. 분쟁의 무력충돌 가능성에 대비하기 위한 지역 국가들의 군사비 지출증대는 ‘해군력 현대화’로 상징되는 해군력 증강으로 이어지고 있으며 해군력 증강은 대형수상함(항공모함 및 호위함) 및 잠수함을 포함한 장거리 투사능력 확대와 해군전략·교리의 변화 및 혁명 등 단일 요소가 아닌 복수요소의 광범위한 군사력 향상 노력으로 나타나고 있음⁷⁾
 - 셋째, 동아시아 해양분쟁의 악화 및 무력충돌로의 발전은 지역 해상 교통로 안전에 영향을 미쳐 물자수송이 원활하지 못할 경우 지역경제를 저해할 수 있음. 도서 영유권 갈등 및 인공도서 매립 활동 등 해양분쟁과 군사적 대립 등 위협요인의 지속 시 해상교통로(SLOC: Sea Lane of Communication)가 차단될 수 있으며 우회항로의 활용 시 동아시아(특히 동북아)지역 및 개별국가의 해상수송활동은 물론 경제적 이익이 심각한 타격을 입을 수밖에 없음. 남중국해 해로는 세계 해운물량의 30% 이상이 통과하는 지역이며 한국과 일본은 인도양-남중국해를 통해 원유 등 전략물자의 거의 100%를 의존하고 있어 해상교통로 안전에 영향을 미치는 해양분쟁은 이들 국가들에게 중요한 시사점을 지님

4. 향후 지역안보 전망과 과제

가. 지역안보 전망

- 남중국해를 포함한 역내 해양분쟁은 지역 국가들의 군사력(특히 해군력) 증강 추세와 맞물려 언제나 무력충돌로 이어질 수 있는 폭발적 잠재력을 안고 있으며 미국도 오바마 정부 이후 현재의 트럼프 정부에 이르기까지 대(對) 아시아 전략을 조정하는데다 (트럼프 정부하에서는 ‘인도-태평양 전략’) 중국이 이를 자국에 대한 견제 및 봉쇄정책으로 인식하고 있어 미·중 간 갈등과 대립을 예고하고 있음. 이에 따라 앞으로 동아시아 해양분쟁이 곧바로 미국과 중국이 개입된 무력충돌로 이어질 가능성은 상존하고 있으며 영유권 및 해양경계 문제 등을 둘러싼 역내 국가 간의 긴장은 지속될 것으로 전망됨
 - 지난 수년간 동아시아 해양분쟁의 중요한 특징 중의 하나는 분쟁이 분출된 이후 어느 정도 시간이 지나면 갈등의 양상이 약화되는 추세를 보이나 갈등의 진정 및 잠복시기에 분쟁의 재발을 막으려는 예방적 차원의 진지한 분쟁해결 또는 긴장관리 노력이 거의 없었던 점이 있음을 감안할 때 앞으로 해양분쟁은 동아시아 지역안보에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없음⁸⁾
- 동아시아 지역의 해양분쟁에 따라 이 지역에서 일어날 수 있는 무력충돌을 포함한 위기 및 긴급사태(Contingencies)의 가능성은 모두 해양과 관련되어 있으며 전문가들은 다음의 4가지를 꼽고 있음
 - 첫째, 항행자유를 둘러싼 미·중 간의 우발적 충돌가능성. 가장 발생가능성이 높으며 위험성 내포
 - 둘째, 센카쿠(중국명 댜오위다오) 순시 증대에 따른 일본·중국 간의 충돌가능성. 실제 위기 시 미일 안보조약에 따른 미국의 개입여부가 관심사로 떠오름⁹⁾
 - 셋째, 해양경계 갈등을 둘러싼 중국 - 베트남 우발사고 가능성. 위기

- 시 베트남의 미국개입 요청 가능성도 제기됨
- 넷째, 어업·석유탐사를 내세운 필리핀 - 중국 충돌가능성. 그러나 이 가능성은 최근 두테르테 대통령의 친중정책과 중국의 경제지원 정책으로 발생가능성 낮음
- 이상에서 살핀 남중국해에서의 해양분쟁 전개와 미·중 관계의 대립 양상을 감안해 볼 때 앞으로 이 지역에서 일어날 수 있는 안보상황의 시나리오는 ①평화적 분쟁해결, ②현상유지(現狀維持), ③군사적 긴장고조 포함한 사태악화, ④실제 무력충돌 포함한 ‘충격적 사태’로의 발전 등이 상정될 수 있음
 - 동아시아 지역은 분쟁을 외교적·법적 수단으로 해결하는 전통이 취약하며 미·중을 포함한 각 관련국들이 자국의 이익과 입장을 계속 앞세울 경우 현상유지 또한 어렵기 때문에 앞으로 동아시아에서 해양을 둘러싸고 일어날 수 있는 가능성이 높은 시나리오는 군사적 긴장고조와 같은 사태악화와 실제 무력충돌을 포함한 ‘충격적 사태’로의 발전 등으로 요약됨

나. 지역평화·안정을 위한 과제

- 해양을 둘러싼 분쟁과 대립이 상존하는 상황에서 군사충돌을 방지하고 역내 평화와 안정을 유지하기 위해서는 다음과 같은 과제가 필요함
 - 첫째, 동아시아 지역의 평화력 분쟁해결 전통이 취약함을 감안한 우발사태 및 충돌방지의 신뢰구축 및 위기관리 조치 우선. 지역 해군 사령부 간 해군 ‘핫 라인(hot line)’ 및 통신체계 구축, 2014년 4월에 채택된 ‘역내 군함의 우발적 조우 시 사고방지 행동지침(CUES)’의 확대 및 시행 강제성 부여, 합정 상호 방문 및 재난구조 공동훈련 등 해양신뢰구축조치(MCBMs) 시행 등
 - 둘째, 역내 국가의 국제법 및 규범 준수 토양강화를 위한 해양관련 국가정책의 투명성 증대. 현 유엔해양법 협약하에서 시행되는 각국의

해양정책(예: 대륙붕 한계 설정·배타적 경제수역 관리 등) 의도를 투명화하고 국제사법기관(국제사법재판소 및 국제해양법재판소)의 판결 및 권고적 의견을 존중하는 풍토 조성¹⁰⁾

- 셋째, 역내 협력 유도 목적 ‘나선형식 우호적 행동’의 시행. 동아시아 안보 균형유지는 지역 강대국 간 협력이 필수적임을 감안하여 미·중 및 중·일 간의 선제적 우호행동 실행(예를 들면, 중국이 남중국해에서 인공도서 매립을 중단하고 군사시설화가 아닌 민간화를 추진할 경우 미국·일본은 그에 상응하는 군사훈련 중단 등 호혜적 조치를 시행하여 이른바 ‘협력상승’의 접근법 활성화). 한국도 이와 관련, 제주 해군기지를 활용하여 한·중·일이 참가하는 지역해양재난구조 훈련을 주도할 수 있을 것임

5. 맺음말

- 동아시아 해양문제는 역내 관련국의 대외정책과 경제이익이 서로 다를 뿐만 아니라 문화·역사·전통 등의 분야에서 공통성이 희박하며 협상·중재 등 평화·외교적 방법을 통한 해결가능성이 매우 낮은 것으로 평가됨
 - 이에 따라 이 지역에서 군사적 충돌 및 폭발가능성은 상존하며 동아시아는 안보상 취약한 ‘위험지역(volatile region)’으로 낙인찍힘
- 동아시아가 안보상 위험지역으로 평가된다 하더라도 해양분쟁과 연계되어 지역 평화·안정 증대를 위한 해양신뢰구축조치 등 제반 과제를 포기할 수는 없으며 성취하기 쉬운 것부터 단계적·점진적으로 추진해 나가야 할 것임
 - 동아시아의 지역안정과 평화를 증대시키기 위해서는 해양분쟁의 잠복기에도 문제를 외교적·평화적으로 해결하려는 환경의 조성과 당사자 간 신뢰구축의 추진은 그 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않음

■ 주석

- 1) ‘분쟁’에 대한 정의는 1924년 상설국제사법재판소(PCIJ)가 내린 것이 가장 권위적인 바, 이에 따르면 ‘법적문제 또는 사실에 대한 의견 불일치, 당사자 간 법률적 견해 또는 이해의 갈등’으로 정의됨. Robert L. Bledsoe and Boleslaw A. Bocgek, *The Intentional Law Dictionary* (Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, 1987), p. 306 참조.
- 2) ‘간조노출지’는 유엔해양법 협약 제13조 1항에 따르면 ‘썰물 시 물위에 노출되거나 밀물 시에는 물에 잠기는 자연적 형성 육지지역’으로 정의됨.
- 3) *The Financial Times*, July 13(2016) 참조.
- 4) Chia-yi Lee and Su-Hyun Lee, “Trump’s Asia Trip: Inconsistent US Foreign Policy?” *RSIS Commentary*, Nov.16(2017) 참조.
- 5) Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides’s Trap?* (New York, NY: Houghton Mifflin Harcourt, 2017).
- 6) R. Medcalf and R. Heinrichs, *Crisis and Confidence: Major Powers and Maritime Security in Indo-Pacific Asia* (Sydney: Lowy Institute, 2011), p. 9.
- 7) Geoffrey Till, ed., *The Changing Maritime Scene in Asia: Rising Tensions and Future Strategic Stability* (London: Palgrave Macmillan, 2015) 참조.
- 8) 백진현, 『동아시아 도서 영유권 분쟁과 국제재판』(서울: 단국대 우석 한국영토연구소, 2015), pp. 16-17.
- 9) 지난 2017년 2월 10일 발표된 트럼프 - 아베 공동선언문은 미·일 안보조약이 ‘셴카쿠’도서를 포함하는 것으로 언급됨.
- 10) 예를 들면, 역대 주요국의 하나인 중국은 2016년 7월 발표된 국제중재재판(PCA)의 판결을 거부하고 있을 뿐 아니라 2015년 4월 발표된 불법조업선박기국(flag state)의 관리 및 배상책임을 밝힌 국제해양법재판소(ITLOS)의 권고문도 수용하지 않고 있음.

JPI 정책포럼 시리즈

2017

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상



유엔해양법협약은 연안국이 경제적 목적을 위해 배타적으로 이용할 수 있는 배타적경제수역(이하 'EEZ'라 한다) 제도를 출범시키면서 상부수역에 대한 공해로서의 지위를 그대로 유지시켜 주었다. 따라서 EEZ 상부수역에서의 군사활동은 경제적 이익과 무관한 것으로 연안국의 동의를 반드시 필요로 하지는 않으며 일정한 조건이 있을 뿐이지 근본적이고 포괄적인 제한이 부과되고 있지는 않다.

그러나 남중국해에서의 미국의 일상적인 군사활동에 대한 중국의 반대는 EEZ에서의 타국의 군사활동이 국제법상 허용되는가의 문제와 함께, 허용된다면 어느 정도로 허용되는가의 보다 근본적인 문제를 제기하였다. 그럼에도 불구하고 이 문제는 심각한 이슈로 부각되기보다는 양국 간 협력분위기 속에서 사실상 수면 아래 가라앉아 있었으며 대신 학자들이나 정책담당자들 간 유엔해양법협약과 국제관습법의 해석 및 국가실행이라는 측면에서 검토의 대상이 되어왔다. 따라서 이 문제는 남중국해와 동중국해에 진출하려는 미국의 Maritime Power Projection과 이들 해역을 자신의 전통적인 앞바다로 간주하는 중국의 Anti-Access Area Denial 간 전략과 이해의 충돌이라는 국제정치적 함의가 문제의 본질이 되고 있다고 할 수 있다.

미국은 해양국가로서 항행의 자유(Freedom of Navigation)를 중요시하며 해양의 자유가 유엔해양법협약에 의해 탄생된 신개념인 EEZ에 의해 방해받지 않기를 바라고 있다. 실제로 중국의 주장이 받아들여지는 경우 미국의 세계 해양에서의 활동, 특히 남중국해에의 진입은 거의 불가능할 것이며 따라서 이 문제는 앞으로도 계속 표면화될 수 있다는 점에서 미중 양국이 협의를 통해 양국 간 이해를 조화시킬 수 있는 방향으로 평화적인 해결방안을 적극 모색할 필요가 있다고 본다.

한편 동중국해, 황해와 동해로 둘러싸인 우리나라로서는 이 문제의 추이에 민감하지 않을 수 없다. 우리는 동맹국으로서의 미국의 입장도 고려하여야 하지만 아직 EEZ 경계가 확정되지 않은 상태에서 중국이 황해에서 군사활동을 수행할 가능성과 북한의 군사경제수역에 대한 우리의 반대 입장 등 다양한 요소들을 종합적으로 판단하여 우리의 국익의 관점에서 신중한 대응이 필요하다고 본다.

이러한 배경하에서 우리로서는 유엔해양법협약의 EEZ 도입 의도가 연안국의 확대된 경제이익의 실현이지 결코 과거 공해였던 수역에서의 군사활동을 제한하여 공해의 자유를 제한하고자 의도하였다고는 볼 수 없다는 점을 염두에 두고 이 문제의 발전 추이를 예의주시하여야 할 것이다. 즉 유엔해양법협약이 규정한 연안국의 이익을 존중하면서도 평화와 협력의 키워드를 바탕으로 해양의 자유라는 전통적인 가치를 실현하는 방향으로 노력하여야 할 것이다.

동시에 우리 측 수역에서의 중국의 군사활동을 제한할 수 있는 근거를 만들 수 있도록 한중 간 EEZ 경계의 조속한 획정을 위한 교섭도 강화하여야 할 것이다.



배타적경제수역(EEZ)에서의 군사활동에 관한 국제법적 검토: 동아시아에서의 미중 간 갈등과 우리나라에 대한 함의

김영원

한국외국어대학교 초빙교수

1. 배타적경제수역에서의 군사활동에 대한 미중 간 갈등

- 미중 간 동아시아에서의 갈등 노정
 - 2001년 4월 중국 하이난 섬(해남도) 동남방향 70nm 지점 중국이 자국의 배타적경제수역(이하 “EEZ”라 한다)이라고 주장하는 수역의 상공에서 정찰비행 중이던 US EP-3E Aries II 미 정찰기와 이를 저지하는 F-8 중국 전투기 간 충돌 사건 발생¹⁾
 - 2009년 3월 미국의 해양감시선 USNS Impeccable호가 중국 하이난 섬(해남도) 남방 75nm 수역에서 작전 수행 중 5대의 중국함정에 의해 포위되어 퇴거를 요구받았으며 이에 대응하여 미 함정은 일시 퇴거하였다가 익일 미구축함의 호위를 받으며 다시 작전 계속 수행²⁾
 - 2014년 8월에는 하이난 섬(해남도) 동쪽 135nm 상공에서 일상적인 정찰활동을 수행하던 미 해군 정찰기 U.S. Navy P-8가 중국 Su-27 전투기에 의해 비행 차단³⁾
 - 이외에도 중국이 자국의 EEZ라고 주장하는 수역과 상공에서 군사활

동을 수행하는 미 함정 또는 정찰기에 대한 방해는 일상적인 수준으로 자주 발생

- 이와 관련 미국의 군사활동과 이를 저지하려는 중국 간 갈등은 'EEZ에서의 군사활동이 국제법상 허용되는가? 허용된다면 어느 정도의 수준까지 허용될 수 있는가?'에 대한 해양강국과 연안국 간의 오래된 논쟁을 다시 제기
- 한편 유엔해양법협약(이하 '협약')은 EEZ 내에서 외국선박이나 항공기의 항행의 자유나 상공비행의 자유 등은 보장하고 있으나 군사적 목적의 활동이 보장되는지에 대하여는 침묵
- 미국을 비롯한 해양강국들은 협약이 명시적으로 금지하지 않았고 공해의 자유가 적용된다는 점에서 군사활동이 허용된다고 보고 있으며 중국 등 일부 연안국들은 EEZ에서 연안국의 안보를 해치는 군사활동은 금지된다고 주장
- 결국 이에 대한 해석은 협약 규정에 대한 문언적 해석, 교섭기록 등을 폭넓게 포함하는 목적과 대상에 대한 검토, 국제관습법, 각국의 실행들을 통한 종합적인 평가 필요

2. EEZ에서의 군사활동에 대한 미국과 중국의 입장

○ 미국의 입장

- 미국은 협약 및 국제관습법상 모든 국가는 타국 영해 이원의 수역에서 군사활동을 수행할 수 있는 국제법상의 권리가 있으며 다른 많은 국가들의 실행도 이를 지지하고 있다고 주장
- 미국은 국제관습법을 법전화한 협약이 EEZ에서의 군사활동에 대해 명백한 입장을 취하고 있다고 하면서 보다 구체적으로는 협약 제58조에 따라 모든 국가들은 타국의 EEZ에서 폭넓은 공해의 자유를 향유하며 군사활동은 적법한 공해의 자유 또는 해양이용의 자유로 간주되고 있다고 주장⁴⁾

- 특히 미국은 협약 제58조 제1항에서의 “다른 국제적으로 적법한 이용(other internationally lawful uses)”이라는 표현은 “군사적 목적으로 공해를 이용할 자유(the freedom to use the high seas for military purposes)”를 EEZ에서도 그대로 인정할 의도로 포함되었다고 주장⁵⁾
- 또한 미국은 비록 협약의 당사국은 아니지만 심해저를 제외한 다른 협약상 규정들은 국제관습법을 반영하고 있어서 미국에 대해서도 그대로 적용되므로 미국도 협약에 근거하여 타국의 EEZ에서 군사활동을 할 수 있다는 입장⁶⁾
- 한편 미 해군은 이러한 미국 정부의 입장을 반영하여 “해군작전법에 관한 미 사령관의 핸드북(The Commander’s Handbook on the Law of Naval Operations)”에서 군함이나 군용기는 EEZ에서 공해에 적용되는 항행의 자유, 상공비행의 자유와 그 밖의 이들 자유와 관련된 국제적으로 적법한 해양의 이용(other internationally lawful use)의 자유를 가진다고 설명
- 미국은 상기한 입장에 근거하여 지금까지 타국의 EEZ에서 일방적이며 무제한적으로 군사작전을 수행할 수 있는 완전한 권리(complete right to unilateral, unlimited naval operation)를 일관되게 주장해 오고 있으며, ‘항행의 자유계획(Freedom of Navigation Plan)’에 따라 미국의 입장을 확인하기 위한 노력을 경주
- 이러한 노력의 일환으로 이와 반대되는 주장을 하는 국가들에 대해서는 외교적으로 공식 항의하는 한편, 나아가 실제 군사활동을 통해 자신의 주장을 국제사회에서 재확인⁷⁾
- 결국 미국의 태도는 연안국의 과도한 해양관할권 주장을 묵인하지 않는다는 단호한 입장을 보여주는 것으로 미국은 첫째, 자원의 보존 등과 무관하게 공해의 자유를 제한하는 목적으로 영해 12nm를 초과하는 관할권 확대(안보수역 설정 등) 주장, 둘째, 협약 제5부(EEZ)와 양립하지 않는 주장, 셋째, 영해와 EEZ를 통과하는 군함 등에 대한 무해통항의 사전허가 또는 통고를 요구하는 행위 또는 차별적 조치

등을 과도한 주장으로 평가⁸⁾

○ 중국의 입장

- 중국은 평화적 목적, 연안국법령 준수 등 협약 관련 조항에 대한 재 해석을 통해 자국 EEZ에서의 타국의 군사활동을 규제할 권한이 부여되어 있으며 EEZ에서의 군사활동은 첫째, 연안국의 권리와 의무에 대한 적절한 고려를 하여야 하며, 둘째, 협약과 관련하여 채택된 연안국의 법령을 준수하여야 하며, 셋째, 권리를 남용하는 방식으로 수행되어서도 안 되며, 넷째, 평화적 목적이어야 한다고 주장
- 이러한 이유로 중국은 전술한 USNS Impeccable호의 행위는 권리의 남용으로 협약 제301조상의 평화적 목적 의무에 반한다고 주장하면서⁹⁾ 동 선박이 실제로 수행한 것은 해양과학조사(MSR: Marine Scientific Research)라고 반박. 사실 타국의 EEZ에서의 MSR은 협약에 구체적으로 명시되어 있지 않으며 협약 제240조도 MSR이 오로지 평화적 목적을 위하여 수행되어야 한다고 규정하고 있을 뿐이나¹⁰⁾ 중국은 미국의 MSR이 무엇보다도 자신의 EEZ에서 행해졌으며 중국의 안보이익과 주권을 침해하였다고 주장¹¹⁾
- 한편 이러한 중국의 입장은 전술한 2001년 미중 간 군용기 충돌사건과 관련하여 중국 학자 Li Oin이 기고한 “A Look at Plane Collision Incident From Perspective of International Law”에서 잘 나타나고 있는바, 동인은 미 정찰기의 중국 EEZ 상공 비행은 중국 안보에 대한 위협이고 동시에 중국의 주권에 대한 도발이며 따라서 중국의 EEZ에서의 중국의 주권적 권리와 관할권에 대한 적절한 고려(duo regard)를 결여하였다고 주장¹²⁾

3. 미국과 중국의 입장에 대한 분석 및 평가

가. 국제법적 검토

- EEZ는 협약 채택과정에서의 연안국과 해양강국 간 타협의 산물
 - EEZ에 대한 논의과정에서 해양강국은 EEZ에서의 연안국의 자원에 대한 권리를 인정하되 상부수역에 대해서는 공해로서의 지위를 유지하는 타협안에 합의하게 되었으며, 그 결과 EEZ는 공해도 아니고 연안국의 주권에 속하지도 않는 독특한(*sui generis*) 새로운 제도(*special legal regime*)로 성립
 - 협약 제56조 제1항 (a)는 이를 구체화하여 연안국이 EEZ에서 경제적 이용(*economic exploitation*)을 위한 주권적 권리(*sovereign rights*)를 향유한다고 규정, 또한 같은 항 (b)에서는 특정 목적을 위한 관할권(*jurisdiction*)의 행사범위를 규정하고 있으며 보다 구체적으로는 생물 및 무생물 자원의 채취 또는 채굴을 위한 시설물의 설치 및 이용, 필요한 과학조사 및 지속가능한 이용을 위한 해양환경의 보호에 필요한 연안국의 관할권을 규정. 동 규정은 결국 연안국에게 EEZ에서의 경제적 이익을 보호하는 데 필요하고 충분한 권리와 관할권을 부여하는 목적
 - 한편 제58조 제1항에서는 모든 국가들이 EEZ에서 제87조에 규정된 항행, 상공비행의 자유, 해저전선 및 관선부설의 자유 및 선박·항공기·해저전선·관선의 운용 등과 같이 이러한 자유와 관련된 것으로서 이 협약의 다른 규정과 양립하는 그 밖의 국제적으로 적법한 해양이용의 자유를 향유한다¹³⁾고 규정
 - 또한 동 조 제2항에서는 협약 제88조부터 115조에 이르는 공해와 관련된 조항들이 적용된다고 규정¹⁴⁾
 - 따라서 동 제58조를 종합적으로 해석하면 타국도 EEZ를 이용할 수 있는 자유가 허용되나 이용과정에서 연안국의 권리와 의무를 적절히 고려할 것과 연안국이 채택한 법령을 준수할 것을 요구

○ EEZ에서의 군사활동에 대한 협약의 태도

첫째, 협약 기초자들이 EEZ에서의 타국의 군사 활동을 금지시키려는 의도가 분명하였다면 영해에서의 무해통항시 군사활동이 금지되는 것과 마찬가지로 EEZ에서도 군사활동을 금지시키기 위한 유사한 조항을 포함시키는 것이 타당

- 그러나 포함 시키지 못한 이유는 해양강국을 중심으로 한 다수의 국가들이 이에 강력 반대하였기 때문이며 마찬가지로 이유로 해양강국의 주장대로 군사활동이 허용된다는 명시적 조항도 불포함
- 결국 협약은 EEZ가 결코 영해가 아니라는 점을 우리에게 확인하여 주었으며 따라서 EEZ에서의 군사활동을 금지하려는 연안국의 시도는 자칫 EEZ를 영해화(territorializing)하려는 의도로도 해석될 우려

둘째, 협약은 EEZ에서의 군사활동에 대해 침묵하면서 전술한 바와 같이 제58조를 통해 공해의 자유를 규정한 제87조를 EEZ에 적용하여 EEZ에 대한 공해 자유의 원칙을 확인

- 이를 통해 연안국과 해양강국 간 군사활동에 대한 묵시적 타협이 이루어질 수 있었으며 EEZ는 연안국의 경제적 이익보장을 목적으로 한다는 점에서 경제활동과 무관한 군사활동 문제는 전통적인 공해 자유의 원칙을 확인하는 방향으로 타협이 가능¹⁵⁾

셋째, EEZ에서 타국이 향유하는 자유를 규정한 협약 제87조 제1항도 “공해의 자유는 특히(inter alia) 다음의 자유를 포함한다”고 규정함으로써 동 항에 열거된 항행의 자유와 상공비행의 자유 등이 결코 망라적인 것이 아니라 예시적인 것임을 분명히 하였던 바, 다른 자유, 예컨대 군사활동의 자유가 허용될 수 있는 여지를 마련

넷째, 이러한 사실은 유엔해양법협약 토의 당시 회의 의장이었던 싱가포르의 Tommy Koh의 다음 설명에서 이해 가능¹⁶⁾

- 동인은 협약이 군사활동 허용여부에 대하여 명시적으로 규정하지는

않았지만 우리가 교섭하고 합의한 문안이 이를 허용하고 있다는 것은 일반적인 양해사항(*general understanding*)이었다고 설명

- 나아가 ‘제3국은 브라질의 EEZ에서 군사활동을 할 수 없다’는 브라질 대표의 발언에 반대한다고 하면서 이는 EEZ에서의 군사활동 문제에 대한 관련국들의 활발한 논의과정과 문안 채택배경이 잘 설명해 주고 있다고 주장

○ EEZ의 상공은 공해 상공과 마찬가지로 국제공역(*international airspace*)으로 간주되며 따라서 연안국의 주권에 불복중

첫째, 국제공역에서의 활동은 1944년 국제민간항공협약(*Chicago Convention*)에 의해 규율

- 동 협약 제1조도 유엔해양법협약과 마찬가지로 연안국이 자국 영토 상공에 대한 완전하고 배타적인 주권을 가진다고 규정하면서 동 제2조에서는 자국의 영토를 육지영토와 인접한 영해로 정의
- 또한 군사적 필요와 공공안전(*military necessity and public safety*)을 위하여 필요시 자국의 영토상공을 비행하는 타국 항공기를 제한 또는 금지할 수 있다고 규정함으로써 국제공역은 제외¹⁷⁾

둘째, 국제민간항공기구(ICAO) 회의 시 브라질 정부가 EEZ 상공을 자국의 국내공역(*national airspace*)으로 지정하기 위해 시도하였으나 이에 대해 ICAO 법률위원회(*Legal Committee*)는 EEZ가 상공비행의 자유가 허용되는 공해와 같은 지위를 가진다고 주장하며 브라질의 주장을 배척한 사실은 많은 점을 시사

- 이와 같이 유엔해양법협약이나 국제민간항공협약 모두 연안국에 대해 영해 이원의 국제공역에서 활동하는 군용기에 대한 어떠한 권한(*authority*)도 부여하고 있지 않으며 규제를 정당화할 어떠한 법적 기초도 제공하고 있지 않은 것으로 해석 가능¹⁸⁾

○ 특히 연안국의 규제가 허용된다는 중국의 주장에 대한 평가

첫째, 중국은 연안국 규제의 근거로 무엇보다도 협약에 EEZ에서의 군사활동이 명시적으로 허용된다고 규정되어 있지 않다는 점, 자국의 EEZ에서의 군사활동 수행 시 협약 규정에 따라 연안국의 권리와 의무에 대한 적절한 고려를 하여야 하고 연안국의 법령을 준수하여야 한다는 점(제58조 3항),¹⁹⁾ 권리의 남용에 해당되는 방식으로 행사되지 않아야 한다는 점(법의 일반원칙), 평화적 목적을 위하여 수행되어야 한다는 점(제88조)²⁰⁾ 등을 지적

둘째, 그러나 이에 대한 반론은 다음과 같음

- 연안국의 생물, 무생물 자원에 대하여 손해를 끼칠 수 있는 무기 사용의 경우 연안국의 권리와 의무에 대한 적절한 고려(due regard) 위반으로 볼 수 있으나 상당한 주의 의무(due diligence)를 가지고 행하는 군사활동의 경우까지 방해받거나 간섭받는 것은 부당²¹⁾
- 실제로 해양강국들은 군사활동이 적절한 고려(due regard)를 가지고 행해지는 한, 연안국들의 심각한 저항이나 반대는 없었다고 평가²²⁾
- 협약이 명시적으로 군사활동을 금지 또는 허용하고 있지 않는 한에서 연안국이 군사활동을 금지하는 법령을 제정하는 것은 협약 제58조 제3항의 “이 협약의 규정과 그 밖의 국제법 규칙에 따라 연안국이 채택한 법령을 준수한다.”는 문언에 배치된다는 점에서 협약 위반
- 다만 환경보호를 이유로 한 법령의 제정은 허용되겠으나 군사활동 자체를 규제하기 위한 목적의 법령제정은 불허
- 특히 원자력 잠수함의 경우에도 협약 제23조에 따라²³⁾ 국제법상 정해진 사전예방조치(precautionary measures)를 취할 경우 영해 내에서도 무해통항(innocent passage)이 가능하다는 점에 비추어 볼 때 EEZ에서도 당연히 허용된다고 할 수 있다고 보아야 하며, 실제로도 전 세계를 항행하는 미국의 핵 잠수함에 대한 묵인은 오래전부터 이루어져 왔으며 따라서 군사활동과 환경 문제가 명백한 인과관계가 있을 경우가 아닌 한 단순한 환경보호를 이유로 군사활동을 규제하는 것은 부당

- 많이 인용되는 예로 EEZ에 타국 군함의 집결이 있을 경우 이는 권리의 남용(abuse of rights)이 될 것이라는 주장이 있으나 기본적으로 권리의 남용은 해양강국보다는 연안국에 의해 자행되어져 왔으며, 실제로 연안국이 국제법상 근거가 불투명한 제재를 부과하는 경우가 왕왕 있어 왔다는 사실에 비추어 군함의 집결이라는 단순한 사실 자체를 해양강국의 권리남용으로 보는 것은 무리
- 또한 평화적 목적(peaceful purposes)이 무엇인지 협약에 명시적으로 정의되어 있지 않다는 점에 한계가 있으며 일반적으로 평화적 목적을 말할 경우 우리는 전쟁(war) 또는 무력충돌(armed conflict)이 부재한 상태를 의미한다고 할 수 있으나 지금까지 국제관습법상으로도 군사활동을 전쟁과 유사한(war-like) 개념으로 보지는 않았고, 나아가 국제관습법적으로 공해상에서는 군사활동과 훈련이 허용되어 왔다는 점을 주목할 필요
- 결론적으로 군사활동이 비평화적 목적(non-peaceful purpose)과 동시 되어서는 안 될 것이며²⁴⁾ 실제로 협약이 논의될 당시 만약 군사활동이 비평화적인 것으로 해석되었다면 미국과 당시의 소련 등 해양강국은 협약에 동의하지 않았을 것으로 추정 가능

나. 국가실행: 연안국에 의한 군사활동의 제한

- EEZ에서의 군사활동에 대한 국가 간 국제법적 해석의 불일치
 - 오늘날 EEZ에서의 군사활동에 대한 주요국 간, 특히 미중 간 입장차이와 이로 인한 잦은 충돌은 결국 EEZ에서의 군사활동에 대한 국제법적 해석이 일치하고 있지 않음을 보여주는 것이며 따라서 이 문제는 앞으로도 계속 수면위로 부상되게 될 것으로 전망
- 약 30개 연안국들이 자국의 EEZ에서의 군사활동에 대하여 제한 부과
 - 현재 중국을 포함하여 방글라데시, 브라질, 미얀마, 카보베르데, 인도, 인도네시아, 이란, 케냐, 말레이시아, 몰디브, 모리셔스, 북한, 파키스

탄, 필리핀, 포르투갈, 태국, 우루과이가 자국의 배타적경제수역에서의 타국의 군사활동을 전반적으로 규제하고 있으며²⁵⁾ 페루를 비롯한 일부 국가들은 12nm을 초과하여 200nm의 영해를 선포하고 이에 대한 법집행을 통해 군사활동을 규제.²⁶⁾ 나이가 캄보디아, 중국, 수단, 시리아 및 베트남 등은 24nm 접속수역을 선포하고 안보를 목적으로 하는 규제 시행²⁷⁾

- 이들 국가들의 주장은 영해의 확장을 통한 주권의 확대, 포괄적인 형태의 관할권의 확대, EEZ에서의 해양의 자유보다는 협약에 규정된 자원에 관한 주권적 권리의 강조 등을 통해 구체화되고 있으며,²⁸⁾ 규제 및 제한 형식은 우려 표명, 통고요구, 군사수역의 설정 및 사전 승인 등으로 구분²⁹⁾
- 특히 이들 연안국 중 중국, 북한과 페루가 자국 EEZ에서의 군사활동에 대해 직접적으로 간섭 개입하고 있으며 이 중에서도 중국과 북한은 실제 적극적으로 자국법의 집행을 통해 강력히 규제하는 한편 필요시 무력의 사용도 불배제
- 이미 잘 알려진 바와 같이 중국은 자국의 EEZ 또는 동 상공에서 활동하는 미 군함이나 군용기에 대하여 지속적으로 군사적으로 대응, 예컨대, 전술한 미중 간 갈등 외에도 2001년 3월 중국 함대는 황해(서해) 내 중국이 자국의 EEZ라고 주장하는 수역에서 일상적으로 군사적 목적의 수로 측량을 하던 미 해군선 USNS Bowditch호에 대해 위협적인 방식으로 퇴거를 요구.³⁰⁾ 그 밖에 전술한 USNS Impeccable호 사건, USNS Victorious호 사건,³¹⁾ 2011년 6월 타이완 해협 상공에서의 U-2 기 사건, 2014년 8월 미해군 P-8 정찰기 사건 등 다수
- 북한은 1968년 1월 5개의 군함이 미 첩보함 USS Pueblo호를 북한 요도섬 15.8nm 공해상에서 나포하여 북한으로 예인한 바 있으며,³²⁾ 이후 북한은 황해에서 자신의 EEZ 수역 전체를 군사경계수역(Military Boundary Zone)으로 설정. 매우 광범위한 수역에 대하여 불법적인 주장 유지(이에 대해서는 후술)
- 한편 페루 전투기는 1992년 4월 페루 영해 이원 국제상공에서 마약

관련 정찰활동을 수행 중인 미 정찰기 US C-130을 공격, 이로 인해 동 정찰기는 에콰도르와의 국경지대에 위치한 페루의 Talara라는 좁은 활주로에 비상착륙. 페루 정부는 미 정찰기가 페루 전투기의 교신에 수차례 응하지 않아 불가피한 조치였다고 주장하면서 자국의 행위를 정당화³³⁾

- EEZ에서의 군사활동에 대한 제한은 예외적이며 과장된 측면이 크다는 점은 주목할 필요
 - 상기 일부 국가들을 제외한 대부분의 국가들은 형식적으로는 국내법령의 제정을 통해 제한을 부과하고 있으면서도 동 법령의 집행에 반드시 적극적이지는 않으며 또한 제한하는 국가들이 상대적으로 그렇지 않은 국가들보다 소수라는 점에 주목할 필요
 - 참고로 최근 10여 년간 50여 차례에 걸쳐 러시아 항공기가 미국, 캐나다, 일본 및 한국의 방공식별구역(ADIZ)을 통과하였으나³⁴⁾ 동 항공기가 이들 연안국의 영공을 침범하지 않는 한에서는 비행을 계속하도록 허용하였다는 사실은 많은 주요국들의 입장을 이해하는 데 도움³⁵⁾

다. 평가

- 협약은 EEZ에서의 타국의 군사 활동이 허용되는지에 침묵
 - 앞에서 살펴본 바와 같이 협약은 적어도 적극적으로 EEZ에서의 타국의 군사 활동을 금지하고 있지 않으며 또한 EEZ의 상부수역과 상공이 영해와 영공이 아니라는 점을 확인하여 주고 있다는 점에서 EEZ에서의 타국의 군사활동은 허용된다고 보는 것이 협약의 문언과 정신에 부합
 - 다만 어느 정도의 범위까지 허용될 수 있느냐의 문제는 구체적인 경우에 개별적으로 판단되어야 할 것이며³⁶⁾ 또한 국가실행 면에서 볼 때 EEZ에서의 군사활동에 대한 제한이 오히려 예외적인 현상임을 확인 가능

- 한편 해양굴기를 추구해오고 있는 중국 자신도 과거와는 다른 입장을 취하고 있는 것으로 관측
 - 중국은 자신의 해양력 증대를 통해 현재 해양과학조사와 군사 관련 자료의 수집 등을 위해 미국, 베트남, 필리핀과 일본 등의 EEZ에서 아무런 통고나 허가 없이 군사활동을 수행 중³⁷⁾
 - 실제로 2014년 7월 중국의 정보수집함정이 미국의 EEZ에서 RIMPAC 기간 동안 USS Ronald Reagan Strike Group에 대한 정보를 수집하고 있는 것이 관측³⁸⁾ 이러한 은밀한 행동이 포착되었음에도 불구하고 중국은 오히려 미국이 중국영토 부근 상공에서 SRO(Sensitive Reconnaissance Operations) 비행을 멈출 것을 경고하면서 이와 같은 감시활동은 중국의 안보를 침해하며 바람직하지 않은 사건을 유발할 수 있다고 주장³⁹⁾
 - 이러한 일관되지 않은 중국의 태도는 2013년 싱가포르 개최 Shangri La Dialogue에서의 중국인민해방군 장교의 발언에서도 확인⁴⁰⁾ 동인은 중국이 미국의 EEZ로 선박과 항공기를 보냄으로써 미국의 군사활동에 대응할 생각을 가지고 있었다고 공개석상에서 발언한 바 있으며 이는 분명한 중국의 태도 변화를 의미하는 것으로 해석 가능

- 미국은 미국의 EEZ에서의 중국의 군사활동을 합법적(lawful)인 것으로 간주
 - 2013년 의회에 보낸 연례 보고서(Annual Report to Congress)에서 미 국방부는 중국의 군사활동이 괌과 하와이 주변 수역에서 과거 수년간 행해진 것이 관측되었다고 하면서 미국은 중국의 이와 같은 활동을 합법적인 것으로 보고 있다고 하였는바,⁴¹⁾ 이는 결국 중국의 모순된 입장에 대한 지적
 - 그러나 중국의 애매한 입장과 이러한 이중잣대는 당분간 계속될 전망

라. 분쟁의 평화적 해결

- EEZ에서의 군사활동 허용여부를 둘러싼 미중 간 갈등이 우리를 비롯한

- 역내 평화와 안정을 저해하지 않도록 평화적인 해결방안 모색 필요
- 협약은 군사활동과 관련된 분쟁에 대해서는 당사국이 강제분쟁 해결 절차의 적용배제를 선언할 수 있으며 이에 따라 중국 정부는 이미 적용배제를 선언한 바 있고⁴²⁾ 더욱이 미국의 경우 아직 협약의 당사국이 아니라는 점에서 협약을 통한 분쟁의 평화적 해결은 사실상 배제된다는 점에서 다른 평화적 해결방식의 원용 필요성 제기
 - 무엇보다도 당사자 간 외교교섭을 통해 양측의 입장을 조화시킬 수 있는 방안을 찾아야 할 것이며, 이러한 방안은 결코 zero-sum game 이 되어서는 안 될 것임
 - 흑해에서의 영해의 무해통항과 관련된 1988년 미소 간 “Black Sea Bumping” 사건은 미소 간 공동선언(Joint Statement)이라는 평화적인 방식으로 해결되었던 바, 공동선언문에 포함된 “무해통항을 규율하는 국제법 규칙의 통일적 해석(Unilateral Interpretation of Rules of International Law Governing Innocent Passage)”을 통해 양측은 영해에서 사전통고나 허가 없이 무해통항의 권리를 가진다는 공통된 입장을 확인⁴³⁾
 - 이 방식은 아직 협약이 발효되기 이전으로 협약상 규정된 분쟁해결 방식을 원용하지 않고 합의에 이른 예로서 법외적인 고려가 수반되고 사법적 해결이 적합하지 않은 EEZ에서의 군사활동 문제와 같은 민감한 이슈를 평화적으로 해결하는 데 기여할 것으로 판단
 - 다시 말해서 EEZ에서의 군사활동 문제를 둘러싼 미중 간 갈등은 법 이전의 정치적 성격의 분쟁이라는 점에서 미중 양국이 협의를 통해 구체적인 경우에 개별적인 가이드라인을 합의해 나가는 방식이 가장 현실적이고 바람직
 - 이를 위해 협약의 문언과 정신을 토대로 미중 간 행동규범(Code of Conduct)을 마련해 나가는 것이 필요
 - 동 규범의 내용은 EEZ 이용에 대한 연안국의 적절한 고려 의무, 무력의 사용 또는 위협의 삼가, 상호간 신의성실에 따른 협력 등 포함 가능

4. 우리나라에 대한 합의

가. 한반도 주변수역에서의 한미군사훈련에 대한 중국의 태도

- 미국은 황해상에서의 한미 간 합동군사훈련에 신중한 입장
 - 북한에 의한 천안함 폭침 사건 이후 2010년 11월 미국 정부는 북한에 대한 무력시위의 일환으로 한미합동군사훈련에 참가할 항공모함을 황해로 이동할 계획이었으나 군사훈련에 반대하는 중국의 입장을 고려 황해에서의 훈련은 보류하고 대신 동해에서 합동군사훈련을 실시, 이러한 미국의 태도는 한국 내에서 한미동맹에 대한 의구심 형성
 - 그러나 이후 북한의 연평도 포격으로 군인 2명과 민간인 2명이 사망하는 사건이 발생한 직후 미국은 황해에 USS George Washington(CVN 73)호를 파견하여 한미 간 합동군사훈련에 참가시킬 계획을 발표⁴⁴⁾
 - 2010년 7월에서 11월에 걸쳐 중국 정부는 황해에서의 일련의 한미 간 합동군사훈련에 대한 반대 입장을 표명하면서 미국의 George Washington호가 황해에 배치되는 것은 중국의 국가안보를 저해한다고 지적⁴⁵⁾

- 중국의 지속적 반대입장은 우리의 안보이익 저해
 - 친강 중국 외교부 대변인의 “중국은 외국 군함과 군용기가 황해 및 중국 근해에 진입해 중국의 안보이익에 영향을 미치는 활동을 하는 것에 결연히 반대한다”는 발언이나,⁴⁶⁾ “미국의 항공모함이 황해로 들어올 경우 실탄 사격의 타깃으로 삼겠다”는 러위안 중국 군사과학학회 부회장의 극단적인 발언은 한미 간 황해에서의 군사활동을 저해할 우려
 - 중국은 황해, 동중국해와 남중국해 및 주변수역에서 미국이 주장하는 항행의 자유에 도전할 수 있는 해군력을 개발해 오고 있으며, 중국의 해군 현대화는 군사위기 시 미국의 동 지역에서의 접근을 억제하는 데 초점을 두고 있는 바, 이는 유사시 황해에서의 한미 간 합동군사훈련

을 방해하기 위한 것으로 우리의 안보이익에 대한 심각한 도전⁴⁷⁾

나. 중국의 한반도 주변수역에서의 군사훈련 가능성

- 중국의 황해에서의 군사훈련은 중국의 이중적 태도 반영
 - 중국은 2005년 러시아와 함께 동해안의 블라디보스토크부터 서해안의 산둥성 칭다오 시에 이르는 광범위한 지역에서 상륙훈련 및 첨단 미사일 발사훈련을 포함하는 합동군사훈련 실시. 한국과 마주보고 있는 칭다오에서의 지상 상륙훈련까지 실시하는 중국이 한미 간 군사훈련에 대해 반대 입장을 취하고 있다는 것은 중국의 이중성 의미, 이는 우리의 안보에 대한 부정적 요소

- 한중 간 황해에서의 EEZ 경계획정과 중국의 황해에서의 군사활동의 함의
 - 황해에서의 가상의 중간선을 기준으로 우리측 수역 중 이미 우리의 EEZ로 확정된 수역을 제외한 수역에 대해 중국이 아직 경계획정이 이루어 지지 않았다는 이유로 동 수역에서의 한미 간 합동군사훈련에 대해 반대하면서 동시에 중국 자신의 군사훈련은 정당화시킬 가능성 불배제
 - 이러한 태도는 EEZ 경계획정이 아직 합의되지 않은 상태에서 황해 전체를 마치 중국의 EEZ로 간주하는 모양새로 이와 같은 논란은 한중 간에 배타적경제수역 협상이 확실히 마무리되기 전까지는 계속될 전망이다⁴⁸⁾

- 이어도의 전략적 중요성
 - 특히 전략적으로 중요한 이어도⁴⁹⁾가 한중 간 합의과정에서 우리의 EEZ에 포함되지 않았다는 점에서 중국이 이어도 주변수역에서 군사활동을 수행할 가능성도 배제할 수 없다는 점 주목 필요
 - 다만 이어도가 양국 간 가상 중간선의 우리측 수역에 위치하게 되므로 우리는 우리의 수역임을 주장하지만 이러한 주장이 국제법상 반드시 정당화될 수는 없으며 더욱이 아직 경계획정이 이루어지지 않

- 은 상태에서 이어도가 중국 해안으로부터도 200nm 이내에 위치하고 있어 사안을 복잡하게 하고 있다는 점 고려 필요
- 따라서 중국이 실제로 이어도 주변 수역까지 순찰임무를 수행할 경우 우리도 가상 중간선을 넘어 중국 측 수역에서 미국과 합동군사훈련을 할 수 있는 근거로 활용할 수 있을 것이라는 점도 적극 고려 필요⁵⁰⁾
 - 이와 관련 2017년 국제해양법재판소(ITLOS) 특별재판부가 판결한 가나 - 코트디부아르 경제획정 사건은 우리에게 많은 시사점을 가짐⁵¹⁾

다. 북한의 군사경계수역(Military Boundary Zone)

- 북한의 군사경계수역 설정은 한국은 물론 국제사회 전체에 대한 도전
 - 일부 국가들은 자국 안보를 이유로 자국 영해 및 영해 이원에 군사적 목적의 군사경계수역을 설정.⁵²⁾ 군사경계수역의 명칭이나 범위도 다양, 그러나 이러한 군사경계수역은 협약상 정당성을 인정받기 어려우며, 이 중에서도 북한의 군사경계수역 설정은 한국은 물론 국제사회 전체에 대한 도전
 - 1977년 7월 북한은 200nm 경제수역 도입을 발표. 이어서 8월 1일 동해와 황해에서의 광범위한 수역에 대해 영해기선(북한이 주장하는 영해기선은 동해 수역에서 최장의 직선기선을 사용하여 국제법적으로 정당성이 의문시)에서부터 50nm까지의 수역을, 황해에서는 북한의 경제수역 전체를 군사경계수역으로 선포⁵³⁾
 - 황해는 폭이 좁으므로 북한과 중국은 중간선을 따라 경제수역을 나눠야 하며, 따라서 황해에서 북한이 차지할 수 있는 경제수역은 넓지 않았으므로 북한은 황해 경제수역 전체를 군사경계수역으로 발표⁵⁴⁾
- 북한은 군사경계수역이 북한의 국익과 주권을 수호하기 위하여 설정되었다고 주장
 - 외국 군함과 군용기는 북한의 군사경계수역과 상공에의 출입이 금지. 민간 선박(어선은 제외)과 항공기의 경우 사전 합의 또는 승인을 전

제로 동 수역과 상공에의 출입이 허용되지만 동 선박이나 항공기는 군사적 목적의 활동이나 북한의 경제적 이익을 저해하는 행위에 종사할 수 없다고 규정. 예컨대 사진 촬영이나 해양 관련 자료를 수집하는 행위도 철저히 금지

- 그러나 일반국제법상 영해에서도 민간선박의 무해통항권은 인정되는바 영해를 확장한 동 수역을 내수로 간주하고 동 수역에서의 타국 선박이나 항공기의 당연한 국제법상의 권리를 부인하는 것은 어떠한 이유로도 정당화될 수 없으며, 더욱이 민간선박의 활동이 자신들의 경제적 이익을 침해하는지의 여부에 대한 판정도 자신들이 하려고 한다는 점에서 동 수역에 대한 모든 선박의 출입은 사실상 금지되는 것으로 간주⁵⁵⁾
- 또한 동 수역에서 어선은 규제대상에서 제외되는 것으로 되어 있으나 어선의 활동은 북한의 경제수역 선언(북한의 경제활동에 장애가 되는 외국 선박이나 항공기에 의한 일체의 행위 및 해수 오염이나 대기오염 등 인명과 자원에 유해한 모든 행위를 금한다는 포괄적인 금지규정을 두고 있음)에 의해 규제되기 때문에 실질적으로 민간 어선도 규제대상에서 제외되지 않는다는 점에서⁵⁶⁾ 정당성이 의문

○ 북한의 군사경계수역 선포 의도는 군사적, 정치적인 측면에서 검토 필요

- 북한의 군사경계수역 선포 의도를 분석해 보면, 첫째, 북한은 동 수역의 의선포를 통해 안보성역을 확보하고, 둘째, 타국, 특히 미국과 한국의 정보수집활동을 방해하며, 셋째, 황해 5도와 북한 연안 사이에 그어진 북방한계선(NLL: Northern Limit Line)을 무력화시키려는 의도이며, 끝으로 북한은 한미 양국군의 군사경계수역 침범을 이유로 무력도발을 정당화할 가능성까지 염두에 두고 있다고 보는 것이 타당⁵⁷⁾
- 북한의 군사경계수역은 협약이 규정하는 영해에서의 무해통항은 물론 상부수역이 공해의 지위를 가지는 EEZ에서의 항행의 자유도 제한하는 것을 내용으로 하고 있다는 점에서 군사수역 본연의 목적인 안보를 넘어 타국의 정당한 이용권을 자의적으로 제한하는 위법한 주장

- 특히 북한은 동 수역의 설정을 통해 사전통보와 승인절차 없이 통항하는 군함의 경우 적대행위를 하는 것으로 간주해 공격할 수 있다는 점에서 이러한 수역의 설정에 의해 영향을 받는 한국, 일본 및 미국 등의 강력한 반대에 직면
- 결론적으로 북한은 자신이 불법적으로 설정한 군사경계수역에 포함된 수역과 상공을 내수와 내수 위의 상공으로 간주. 이는 유엔해양법 협약 제2부(영해와 접속수역), 제3부(배타적경제수역) 및 제7부(공해), 시카고 협약 제1조-3조 및 제9조의 문언과 정신에 위배⁵⁸⁾

○ 북한의 부당한 태도 변화 촉구

- 북한은 협약의 문언과 정신에 따라 군사경계수역을 철폐하고 우리를 비롯한 모든 국가들의 선박에 대해 영해내 무해통항권을 인정하여야 할 것이며, 자신의 EEZ에서의 타국의 군사활동에 대해서도 무기를 사용한 무력훈련 등 극히 제한된 경우를 제외하고는 좀 더 열린 자세로 임하는 것이 국제법상 요구

5. 결론 및 우리의 대응방안

○ 연안국에 의한 EEZ에서의 군사활동 규제

- 연안국에 의한 EEZ에서의 군사활동에 대한 규제가 확산되고 이러한 입장이 보편화되는 경우 지금까지 공해로 간주되었던 해양의 38%가 연안국의 규제와 관할권에 귀속
- 이 경우 특히 전략적으로 중요한 아태지역에서 연안국들은 남중국해, 동중국해, 동해, 황해에서 외국 군함의 접근을 부인하게 될 것이며 이는 협약 및 국제관습법 위반

○ 협약은 EEZ 제도 출범 시 상부수역에 대한 공해의 지위 인정

- 협약은 연안국이 경제적 목적을 위해 배타적으로 이용할 수 있는

EEZ 제도를 출범시키면서 상부수역에 대한 공해로서의 지위는 그대로 유지

- 따라서 EEZ 상부수역에서의 군사활동은 경제적 이익과 무관한 것으로 연안국의 동의를 반드시 필요로 하지는 않으며 전술한 바와 같이 일정한 조건이 있을 뿐이지 근본적이고 포괄적인 제한 부과는 부당

○ 남중국해에서의 미국의 일상적인 군사활동과 중국의 반대는 EEZ에서의 군사활동 문제에 대한 재평가 필요성 제기

- 중국의 EEZ에서의 미국의 군사활동에 대한 중국의 반대는 EEZ에서의 타국의 군사활동이 허용되는가의 문제와 함께, 허용된다면 어느 정도로 허용되는가의 보다 근본적인 문제를 제기
- 그럼에도 불구하고 이 문제는 심각한 이슈로 부각되기보다는 양국 간 협력분위기 속에서 사실상 수면 아래 가라앉아 있었으며 대신 학자들이나 정책담당자들 간 협약과 국제관습법의 해석 및 국가실행이라는 측면에서 검토의 대상⁵⁹⁾

○ 결론적으로 이 문제는 미중 간 국제정치적 맥락에서 이해 필요

- 이 문제는 남중국해와 동중국해에 진출하려는 미국의 Maritime Power Projection과 이들 해역을 자신의 전통적인 앞바다로 간주하는 중국의 Anti-Access Area Denial 간 전략의 충돌이라는 국제정치적 함의가 문제의 본질
- 실제로 중국의 주장이 국제법적으로 받아들여지는 경우 미국의 세계 해양에서의 활동, 특히 동·남중국해에의 진입은 거의 불가능할 것이며 따라서 이 문제는 앞으로도 계속 표면화될 수 있다는 점에서 미중 양국이 협의를 통해 양국 간 이해를 조화시킬 수 있는 방향으로 평화적인 해결방안의 적극 모색이 필요

○ 동 사안은 우리에게도 중요한 함의를 제공

- 동중국해, 황해와 동해로 둘러싸인 우리나라로서는 이 문제의 추이에

- 민감하지 않을 수 없으며, 우리는 동맹국으로서의 미국의 입장도 고려하여야 하지만 아직 EEZ 경계가 확정되지 않은 상태에서 중국이 황해에서 군사활동을 수행할 가능성과 북한의 군사경제수역에 대한 우리의 반대 입장 등을 고려. 우리의 국익의 관점에서 신중한 검토가 필요
- 따라서 우리로서는 협약의 의도가 연안국의 확대된 경제이익의 실현이지 결코 과거 공해였던 수역에 대해 군사활동을 제한하여 공해의 자유를 제한하고자 의도하였다고는 볼 수 없다는 점을 염두에 두고 이 문제의 발전 추이를 예의주시. 즉 유엔해양법협약이 규정한 연안국의 이익을 존중하면서도 평화와 협력의 키워드를 바탕으로 해양의 자유라는 전통적인 가치를 실현하는 방향으로 노력 필요⁶⁰⁾
 - 동시에 우리 측 수역에서의 중국의 군사활동을 제한할 수 있는 근거를 만들 수 있도록 한중 간 EEZ 경계의 조속한 획정을 위한 교섭 강화도 필요

■ 주석

- 1) Indira A.R. Lakshmanan, Some See Double Standard in China Flap, BOSTON GLOBE, 2001.4.18, p. A1.
- 2) C. Rahman and M. Tsamenyi, A Strategic Perspective on Security and Naval Issues in the South China Sea, Ocean Development and International Law, Vol.41(2010).
- 3) Robert Burns and Lolita C. Baldor, Pentagon Cites “Dangerous” Chinese Jet Intercept, The Associated Press, 2014.8.22.
- 4) All States continue to enjoy in the [EEZ] traditional high seas freedoms of navigation and overflight and the …the right to conduct such activities will continue to be enjoyed by all States in the exclusive economic zone. This is the import of Article 58 of the Convention(17 THIRD UN CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, PLENARY MEETINGS, OFFICIAL RECORDS, U.N. Doc. A/CONF.62/WS/37 and ADD.1-2, 244(1973-1982); 협약 제58조(배타적경제수역에서의 다른 국가의 권리와 의무) 참조.
- 5) Robert Beckman, Military Activities in the EEZ: Legal Issues,

- RSIS-OPRF International Conference, 2012.2. 29-29, Maritime Mandarin Security Environment of the Seas in East Asia, CIL, National University of Singapore.
- 6) U.S. Oceans Policy, Statement by the President, 1983.5.10, 19 WEEKLY COMP. PREs. DOC. 384, 1983
 - 7) 과거 1988년 흑해에서의 미소함정 간 충돌사건, 1986년 Sidra만에서의 미 해군의 리비아 군용기 격추사건 등을 예로 들 수 있다.
 - 8) Bureau of Oceans and International and Scientific Affairs, US. DEPT. OF STATE, Limits in the Seas, No.112, United States Response to Excessive National Maritime Claims 37, 1992.
 - 9) 협약 제301조(해양의 평화적 이용): 이 협약에 따른 권리행사와 의무이행에 있어서 당사국은 다른 국가의 영토보전 또는 정치적 독립에 해가 되거나 또는 국제연합헌장에 구현된 국제법의 원칙에 부합되지 아니하는 방식에 의한 무력의 위협이나 행사를 삼가야 한다.
 - 10) 협약 제240조(해양과학조사의 일반원칙): 해양과학조사 수행에 있어서 다음 원칙을 적용한다.(a) 해양과학조사는 오로지 평화적 목적을 위하여 수행한다.
 - 11) Major Chuah Meng Soon, Restrictions on Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone: Major Powers' 'Lawfare,' Pointer, Journal of the Singapore Armed Forces (2016), p. 18.
 - 12) George V. Galdorisi, Alan G. Kaufman, Military Activities in the Exclusive Economic Zone: Preventing Uncertainty and Defusing Conflict, p. 41에서 재인용.
 - 13) Raul (Pete) Pedrozo, "Military Activities in the Exclusive Economic Zone: East Asia Focus," International Law Studies, U.S. Naval War College, Vol.90(2014), p. 517, 원문 인용: "These 'other internationally lawful uses of the seas' may be undertaken without coastal State notice or consent and include a broad range of military activities such as: intelligence, surveillance and reconnaissance (ISR) operations; military marine data collection and naval oceanographic surveys; war games and military exercises; bunkering and underway replenishment; testing and use of weapons; aircraft carrier flight operations and submarine operations; acoustic and sonar operations; naval control and protection of shipping; establishment and maintenance of military-related artificial installations; ballistic missile defense operations and ballistic missile test support; maritime interdiction operations (e.g., visit, board, search and seizure); conventional and ballistic missile testing; belligerent rights in naval warfare (e.g., right of visit and search); strategic arms control

verification; maritime security operations (e.g., counter-terrorism and counter-proliferation); and sea control.”

- 14) Ibid.
- 15) Raul (Pete) Pedrozo, Responding to Ms. Zhang’s Talking Points on the EEZ, Chinese Journal of International Law, Vol.10, pp. 207-223.
- 16) Tommy T. B. Koh, Remarks on the Legal Status of the Exclusive Economic Zone, in Freedom of Seas, Passage Rights and The 1982 Law of The Sea Convention 53 (Myron H. Nordquist, Tommy T.B. Koh & John Norton Moore, eds., 2009): “...some coastal states would like the status of the EEZ to approximate the legal status of the territorial seas. Many other states held the view that the rights of the coastal States and EEZ are limited to the exploitation of living and non-living resources and that the water column should be treated much like the high seas.”
- 17) Convention on International Civil Aviation, 15 U.N.T.S. 295, 1944.12.7.
- 18) Barbara Kwiatkowska, The 200 Miles Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea (Brill Najjhoff, 1989), p. 203.
- 19) 협약 제58조 제3항: “이 협약상 배타적경제수역에서 권리행사와 의무를 이행함에 있어서, 각국은 연안국의 권리와 의무를 적절하게 고려하고, 이 부의 규정과 배치되지 아니하는 한 이 협약의 규정과 그 밖의 국제법규칙에 따라 연안국이 채택한 법령을 준수한다.”
- 20) 협약 제88조(평화적 목적을 위한 공해의 보존): “공해는 평화적 목적을 위하여 보존된다.”
- 21) Beckman, supra note 5, 일부 국가들은 연안국이 생물자원, 해양환경에 손해를 끼치거나 연안 구조물, 항행안전 또는 과학조사행위를 위태롭게 할 수 있는 무기를 포함하는 군사활동에는 반대할 수 있다고 주장한다.
- 22) Major Chuah Meng Soon, supra note 11, p. 16.
- 23) 협약 제23조(외국의 핵추진선박과 핵물질 또는 본래 위험하거나 유독한 그 밖의 물질을 운반하는 선박): “외국의 핵추진선박과 핵물질 또는 본래 위험하거나 유독한 그 밖의 물질을 운반 중인 선박은 영해에서 무해통항권을 행사하는 경우, 이러한 선박에 대하여 국제협정이 정한 서류를 휴대하고 또한 국제협정에 의하여 확립된 특별예방조치를 준수한다.”
- 24) Major Chuah Meng Soon, supra note 11, p. 17.
- 25) Raul (Pete) Pedrozo, supra note 13, p. 521
- 26) Ibid.: 베냉, 콩고, 에콰도르, 라이베리아, 페루, 소말리아, 토고가 이에 해당된다.
- 27) US Department of Defense, Maritime Claims Reference Manual (MCRM),

- Department of Defense Instruction 2005. 1-M, 2008.6.23.
- 28) Robert Nadelson, The Exclusive Economic Zone-State Claims and the LOS Convention, *Marine Policy*, Vol.16, 1990.12월, p. 483.
 - 29) Major Chuah Meng Soon, *supra* note 12, p. 14.
 - 30) Raul Pedrozo, *supra* note 13.
 - 31) James Kraska & Raul Pedrozo, *International Maritime Security Law* (Brill Nijhoff, 2013), p. 311.
 - 32) http://www.usspueblo.org/Pueblo_Incident/January_23.html
 - 33) *New York Times*, 1992.4.27.
 - 34) Bill Gertz, Russian Bombers Fly Within 50 Miles of California Coast, U.S. F-22, F-15 Jets Intercept Four Bear H bombers near Alaska, Northern California, *The Washington Free Beacon*, 2014.6.11.
 - 35) Rowan Scarborough, Russian Flights Smack of Cold War, *The Washington Times*, 2008.6.26.
 - 36) Chung, Sam-Man, Military Activities in the EEZ in East Asia: Feasibilities and Limits. http://file.kims.or.kr/pdf/ASIANSIL%20PPT-DR_CHUNG.pdf
참조.
 - 37) Raul (Pete) Pedrozo, Preserving Navigational Rights and Freedoms: The Right to Conduct Military Activities in China's Exclusive Economic Zone, 9 *Chinese Journal of International Law*, Vol.9(2010), pp. 16-18.
 - 38) Zachary Keck, China is Spying on RIMPAC, *The Diplomat*, 2014.7.20, <http://thediplomat.com/2014/07/china-is-spying-on-rimpac/>
 - 39) Sophie Brown, Stop Spy Flights, China Warns the U.S., *CNN*, 2014.8.29, <http://www.cnn.com/2014/08/29/world/asia/china-us-spy-flights/>
 - 40) Rory Medcalf, Maritime Game-Changer Revealed at Shangri-La Dialogue, *The Diplomat*, 2013.6.2.
 - 41) Office of The Secretary of Defense, Annual Report To Congress: Military and Security Developments Involving The People's Republic of China, 2013.11월, p. 39.
 - 42) 중국 정부는 2006.8.25 협약 제298조에 따른 선언서 기탁.
 - 43) Joint Statement by the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics with Attached Uniform Interpretation of Rules of International Law Governing Innocent Passage, 1989.9.23, reprinted in ANNOTATED SUPPLEMENT TO THE COMMANDER'S HANDBOOK ON THE LAW

OF NAVAL OPERATIONS (NWP 1-14M/MCWP5-2.1/COMDTPUB 5800.1), 2-47, Annex A2-2.

- 44) U.S. Carrier Strike Group Embarks for the Yellow Sea, 2010.11.24 Stratfor World View.
- 45) James Kraska & Raul Pedrozo, *supra* note 31.
- 46) “중국의 군사훈련 ‘이중잣대,’” 『한국경제』, 2010.7.12.
- 47) Peter A. Dutton, *Military Activities in the EEZ: A U.S.-China Dialogue on Security and International Law in the Maritime Commons*, Naval War College China Maritime Study 7, China Maritime Studies Institute (CMSI), 2010.12월.
- 48) 구민교, “지속가능한 동북아시아 해양질서의 모색: 우리나라의 해양정책과 그 정책적 함의를 중심으로,” 『국제·지역연구』 20권 2호(2011 여름), pp. 1-36 참조.
- 49) 첫째, 지리적으로 이어도는 한국 영토인 마라도로부터 약 149km(80nm), 중국 영토인 통다오(童島)로부터 약 247km(133nm) 떨어진 지점에 위치하고 있다. 둘째, 이어도는 해수면 아래 약 4~5미터에 위치하고 있으며, 간혹 파도가 심할 경우 이어도 정봉이 1년에 몇 차례 수면위로 노출된다. 셋째, 이어도에는 2003년 6월 11일 준공된 이어도 종합해양과학기지가 건립되어 있다.
- 50) 배타적경제수역법 제5조를 통해 “대한민국의 배타적경제수역에서의 권리는 대한민국과 관계국 간에 별도의 합의가 없는 경우 대한민국과 관계국의 중간선 바깥쪽 수역에서는 행사하지 아니한다”라고 규정하고 있어 우리가 가상 중간선 이원의 중국 측 수역에서 법집행을 하는 경우 국내법 위반의 문제가 제기될 수 있다는 점을 유의하여야 할 것이다.
- 51) ITLOS, List of Cases: No.23, dispute concerning delimitation of the Maritime Boundary between Ghana and Cote D’ivoire in the Atlantic Ocean, Judgment, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.23_merits/C23_Judgment_23.09.2017_corr.pdf
- 52) “북의 욕심, 남의 조심, NLL은 불안하다,” 『이정훈의 안보마당』(2013), <http://blog.donga.com/milhoon/archives/2018>: 군사경계수역(이하 군사수역)은 나라에 따라 방위수역이나 안보수역 또는 군사수역이라고 하는데, 방글라데시와 이집트, 파키스탄, 수단, 베트남 등 16개국이 15에서 100nm 폭으로 선포한 바 있다. 군사수역은 그 성격이 영해와 비슷한 것으로 이해된다.
- 53) 박영수·정명선·방영애, 『국제법 및 해운법 참고서(법학부용)』(평양: 김일성종합대학, 1985), p. 4; 김찬규·이규창 저, 『북한 국제법연구』(한국학술정보(주), 2009)에서 재인용.
- 54) 『이정훈의 안보마당』, *supra* note 52.
- 55) 김찬규·이규창, *supra* note 53, p. 266.

- 56) Ibid.
- 57) Ibid.
- 58) Raul (Pete) Pedrozo, *supra* note 13, p. 540.
- 59) Peter A. Dutton, *supra* note 47: “we should all be grateful, since the ongoing friction and occasional incidents, tense as they are, are managed and contained by this resort to law rather than to force. It is important to observe that despite tension in military-to-military relations, the overall bilateral relationship remains one of productive strategic engagement, even if strategic cooperation is not entirely achieved. Thus, the dispute about U.S. military operations in China’s near seas has not hampered overall bilateral economic, commercial, diplomatic, or even military cooperation.”
- 60) Silvia Menegazzi, *Military Exercises in the Exclusive Economic Zones: The Chinese. Perspective, Maritime Safety and Security Law Journal*, 2015: “...political dialogues—through diplomatic channels, such as Track-II Diplomacy and think tank symposiums—might provide concrete measures in order to fill the gap left by the UNCLOS with regards to security and military interests and activities in the EEZ.”

■ 참고문헌

- Barbara Kwiatkowska. *The 200 Miles Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea*. Brill Nijhoff, 1989.
- C. Rahman, and M. Tsamenyi. *A Strategic Perspective on Security and Naval Issues in the South China Sea*. *Ocean Development and International Law*, Vol.41 (2010).
- James Kraska, & Raul Pedrozo. *International Maritime Security Law*. Brill Nijhoff, 2013.
- Major Chuah Meng Soon. *Restrictions on Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone: Major Powers’ ‘Lawfare’*. *Pointer, Journal of the Singapore Armed forces*, 2016.
- Peter A. Dutton. *Military Activities in the EEZ: A U.S.-China Dialogue on Security and International Law in the Maritime Commons*. *Naval War College China Maritime Study 7*, China Maritime Studies Institute (CMSI), 2010,12월.
- Raul (Pete) Pedrozo. *Preserving Navigational Rights and Freedoms: The*

Right to Conduct Military Activities in China's Exclusive Economic Zone, 9 Chinese Journal of International Law, Vol.9(2010).

_____. Responding to Ms. Zhang's Talking Points on the EEZ. Chinese Journal of International Law, Vol.10.

_____. Military Activities in the Exclusive Economic Zone: East Asia Focus, International Law Studies, U.S. Naval War College, Vol.90(2014).

Silvia Menegazzi. Military Exercises in the Exclusive Economic Zones: The Chinese Perspective. Maritime Safety and Security Law Journal, 2015.

자유주의 이후 지역주의의 변화와 과제



JPI 정책포럼 시리즈

2017

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상



한-EU 관계의 새로운 청사진: 동북아플러스 책임공동체와 지역주의의 복원

도종윤

제주평화연구원 지역통합연구부장

1. 한-EU 관계의 새로운 기대?

지난 7월 18일 우리나라 외교부 제1차관이 브뤼셀을 방문하여 EU 대외관계청(EEAS)의 고위 관계자들을 만나 환담하였다. 외교부에 따르면, “양자는 전략적 동반자로서 특별한 협력관계를 발전시켜 오고 있다”고 평가하였으며, 우리 측은 또한 “한반도 주변 4강 중심의 외교 틀을 넘어서 유럽과의 외교를 강화”할 것을 피력하면서 올 하반기에 ‘한-EU 간 차관급 고위 정치 대화’를 서울에서 진행하기로 합의하였다고 밝혔다.¹⁾ 이번 만남이 비록 한-EU 간 치러지는 정례적인 행사라 할지라도 맥락 차원에서 주목할 부분이 있다. 즉, 신정부 출범 이후 진행된 아세안 및 EU 특사 파견에 비추어 볼 때 지난 10여 년간 집중해온 4강 중심외교, 대북외교에서 벗어나 정부의 정책 방향이 보다 유연해지고 있다는 것이다. 이는 공교롭게도 곧이어 7월 19일에 발표된 국정기획자문위원회의 『문재인 정부의 국정운영 5개년 계획』에도 고스란히 담겨 있다. 말하자면 대(對) 아세안 외교, 대 EU 외교의 부활

은 그동안 침체되었던 다자주의, 지역주의 외교의 복원을 예상케 한다. 이는 더 나아가 남북 문제에 있어서 대북외교만이 아닌 통일외교의 부활과도 연계될 수 있을 것이다.

이번 한-EU 간 만남을 계기로 그동안 상대적으로 외교현안에서 소외되었던 EU의 기본 대외전략이 무엇인지 큰 틀에서 재점검해 보고, 신정부가 추진하려는 ‘동북아플러스 책임공동체’ 등의 신(新)전략을 EU와 어떤 공유점 속에서 찾을 수 있을 것인지 진단해 본다. 그리고 이를 통해 양자 관계에 관한 미래의 청사진을 어떻게 그려야 할지 지역주의 관점에서 논의해 보도록 하겠다.

2. EU 대외전략의 파편들

EU의 대외전략(External Action)은 ‘세계전략’, ‘지역전략’, 그리고 ‘개별국가전략’으로 세분화된다.²⁾ 이들 전략은 개별적이라기보다는 일관성(coherence)과 응집력(consistency)의 원칙에 따라 상호 유기적으로 연계되어 있으며 브뤼셀의 관료들도 이 점을 현장에 투영하려고 매우 노력한다. 미시전략 수준에서 EU의 대 한반도 전략을 추적하려면, 거시전략으로서의 세계전략을 시점(時點)별로 파악하고, 이어서 지역전략으로서 대 아시아 전략을, 그리고 비로소 개별국가 전략으로서 남북한 각각에 대한 전략을 살펴보아야 한다. 따라서 이들 전략들 간의 일관성과 변화를 찾는 것이 대 EU 외교의 밑그림을 그리기 위한 우선순위일 것이다. 이때 세계전략에서 시점이 중요한 것은 EU의 세계전략이 국제 환경 변수에 따라 장기적으로 변하고 있기 때문이다.

우선, 세계전략 차원에서 EU가 가장 최근에 내놓은 문서는 2016년 6월의 “비전의 공유, 공동의 행동: 보다 강력한 유럽(Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe)”이다. 이는 2003년 “유럽안보

전략(ESS: European Security Strategy)”의 개정판이다. 2003년 전략은 미국이 독주하는 세계 질서가 아닌 그들과 협력하는 동반자로서의 EU의 위상과 가치를 처음 드러낸 것이었다. 이러한 존재감은 2004년 동유럽으로의 양적 확대, 2005년의 유럽헌법 도입 시도 등 외적 팽창과 내적 자신감으로 한껏 고조되었다. 당시 학계에서 한창 논의되던 ‘유럽화(Europeanization)’는 EU의 그러한 자신감을 반영한 것이었다. 반면 2016년 전략은 2008년 금융위기 이후의 동유럽과 남유럽의 재정위기, 2014년의 우크라이나 사태, 2015년의 그리스 채무 위기, 난민위기와 잇단 테러리즘 그리고 2016년 상반기의 브렉시트 결정 등 EU가 침체된 가운데 등장했다는 데서 큰 차이가 있다. 유럽은 계속되는 악재로 회원국들 간의 공동 비전과 정책적 연대감이 상실되었고 분열 위기마저 고조되었으므로 이를 대외적 존재감의 확보를 통해 극복하려는 것이다.

둘째, 중범위 전략으로서 지역전략-(동)아시아 전략-은 대체로 지역간주의(inter-regionalism) 성향을 띠고 있다. 미국, 러시아, 중국, 일본 등은 비교적 큰 수준에서 개별전략으로 접근하지만, 나머지 국가들-아세안, 중동, 사하라 남쪽 아프리카 등-은 경제규모와 문화, 공동 현안으로 묶이는 경우가 많다. 이런 가운데 EU의 대 아시아 전략은 1994년 처음 등장하였다. 당시 EU의 당면 목표는 자신들의 경제적 존재감(presence)을 아시아에 드러내겠다는 것이었다. 이어서 2001년에 발간된 후속 문서에서는 경제적 존재감과 더불어 정치 대화(political dialogue)를 통해 아시아에서 평화와 안보에서 일정한 기여를 하겠다는 포부를 밝혀 역할의 확대를 드러냈다. 이것이 실천행위로 한반도에서 나타난 것이 바로 EU가 북한과 수교한 것이었다. 아시아 지역전략의 가장 최근 버전은 2012년의 것이다. 여기서 EU는 글로벌 차원의 대량살상 무기 확산 방지에 주력하면서, 기후변화, 에너지 안

보, 환경 보호, 빈곤 퇴치, 경제적 불평등 및 보건 분야 개선 등을 포함한 포괄적 안보와 지속가능한 정책의 촉진을 강조하였다. 이는 2008년 금융위기 이후 EU의 외교 역량을 다자주의 원칙에 의해 행위자들의 위상에 따라 적절히 배분해야 한다는 것으로, 외교의 유연성과 상대의 책임성을 강조한 것이 특징이다.

셋째, 한반도 정책은 대북정책과 대한정책으로 나뉜다. 1993년 마스트리트 조약 이후 EU는 한국과 양자 및 다자의 중층적 틀 속에서 관계를 증진시켜오고 있다. 눈에 띄는 특징은 1997년 이후 10여 년간은 KEDO(1997, 2001), ASEM(1996) 등 지역주의 및 다자주의 틀 속에서 양측의 관계가 강조된 면이 있고, 그 이후 다시 10여 년간은 ‘한-EU 기본협정(Framework Agreement)’(1996, 2010), ‘자유무역협정(FTA)’(2010), 그리고 ‘위기활동 기본 협정(Crisis management operations)’(2014) 체결처럼 양자주의 틀이 보다 강조된 면이 있다. 비슷한 맥락에서 EU의 대북전략은 다자주의가 강조되던 1996년 이후 약 10여 년간 점증적으로 활발하였으나, 2002년에 발표된 ‘2001~2004 국가 전략 문서(Country Strategic Paper 2001~2004)’ 이후 별다른 공식 진전이 없다.³⁾ 물론 EU의 대북전략이 주춤한 것은 2006년 북한의 핵실험에 따른 UN의 대북 제재 이후 별다른 동력을 얻지 못한 것도 사실이다.

3. EU 대외 전략의 일관성과 응집성

앞서 논의한 것들을 항목에 따라 도표로 재정리하면 다음과 같다.

EU 대외 전략의 단계별 일관성

항목	세계전략	(동)아시아 전략	한반도 전략
우선순위 (priorities)	EU의 위상 재고 및 책임감(A)	존재감의 유지 및 영향력의 확대(B)	(A) + (B)
당면목표 (goals)	다자주의의 확대 (C)	포괄적 안보(D)	(C) + (D)
형태 (manners)	규범 및 가치의 생산(E)	지역간주의(F)	(E) + (F)
당면변수 (negative effect)	유럽의 분열(G)	능력과 기대의 불일치(H)	(A + B + C + D + E + F) - (G + H) + $\alpha(?)$

서두에서 언급했듯이 EU 관료들의 가장 큰 고민은 정책의 일관성과 응집성을 현장에 실천적으로 투영하는 것이다. 이는 EU의 정체성에도 관계되는 것으로 그들이 주권국가와는 달리 단일 리더십이 아닌 오로지 제도와 법률의 중층적 효과에 따른 실천이 가능하기 때문이다. 반대로 제도의 복잡체이기 때문에 생기는 ‘스파게티 보울 효과(Spaghetti Bowl Effect)’를 최소화해야 한다는 강박관념도 있다. 말하자면 앞서 설명한 중층적 대외전략은 수많은 하위 세부 전략과 연계되어 복잡적으로 구성되어 있으나 제한된 정치적 리더십으로 이것을 일관된 실천으로 유지하는 것이 브뤼셀 관료들의 핵심 과제인 것이다. 여기에 더하여 최근 벌어지고 있는 EU의 분열 및 그들이 가진 능력과 기대의 불일치(Expectation-Capability Gap)는 정책 실천의 장애요인이 된다.

능력과 기대의 불일치는 물질적 수단과 비물질적 수단으로 구분할 수 있다. 물질적 능력의 한계는 다양하게 논의될 수 있으나 EU의 예산을 대략적이거나 살펴보는 것이 가장 중요할 것이다.

EU의 연간 예산 추이(2014~2020)

(단위: 백만 유로)

연도	총 예산	글로벌 유럽 항목 예산
2014	142,690	8,325
2015	162,273	8,710
2016	155,004	9,167
2017	155,631	9,432
2018	159,514	9,825
2019	164,123	10,268
2020	168,797	10,510

출처: EU annual budget life-cycle/EU Commission, Budget-Multiannual Financial Framework(2017 이후는 잠정치)

2017년 EU의 GDP 성장 전망치가 1.7%로 매우 낮게 예상된다. 따라서 장기불황과 내부 분열 위기로 예산 압박을 받고 있는 EU로부터 낙관적인 예산을 기대하기는 쉽지 않을 것이다.⁴⁾ 도표에서 보듯이 2015~16년간 채택된 총 예산(adopted budget)은 오히려 전년도보다 줄었다. 더구나 EU 전체 예산 기여에서 평균 10.7% 정도를 차지하는 영국이 2년 안에 떠나갈 경우, 그들의 금전적 기여는 더욱 어려워질 것이다.⁵⁾

비물질적 수단으로서 EU의 기대치와 능력 간의 괴리는 EU가 가진 정체성, 그리고 그와 관련된 역량이 적정한 수준의 가치적 보상을 받지 못하는 데서 나온다. 이는 기능적으로 보았을 때 내부 분열로 정책의 집중이 간헐적 동력에 머물고, 추진과정이 너무 오래 걸려서 생기는 문제이다. 또한 물리적 강제력과 리더십의 부재, 그리고 강력한 시대정신의 실종에서 파생된 것이기도 하다. 난민 대책의 불협화음, 테러리즘의 지속, 우크라이나 위기 이후 대 러시아 정책의 혼란, 폴란드, 헝가리 등 몇몇 동구권 국가들의 반(反) EU적 태도는 비물질적 차원에서 그러한 괴리를 드러내는 것이다.⁶⁾ 특히 난민 위기에서 보여준 유럽

시민들의 태도는 그들이 그동안 쌓아왔던 인권, 법치, 민주주의 등에 기반을 둔 EU식 지역주의의 가치를 심각하게 훼손시켰으며 이는 서구식 시대정신의 위기를 가리키는 것이다.

4. 위기의 EU, 그들의 대외전략과 동북아플러스 책임공동체의 점점

앞선 도표의 ‘한반도 전략’에 표현된 대로 EU의 한반도 전략은 세계 전략 및 (동)아시아 전략 간 각 항목의 중층적 연관 속에서 도출된다. 특히 난민위기, 테러리즘 등에 따른 최근 유럽의 위기와 분열은 능력과 기대의 불일치와 별개로 변수 α 를 초래한다. 변수 α 는 이를 극복하기 위하여 일정 정도 맞춤형 전략에 의존하는 브뤼셀의 분위기 혹은 무드(mood)와도 같은 것이다. 변수 α 가 음수인지 양수인지는 사안마다 달라 미리 알 수 없다. 이는 정치인, 관료, NGO 등 어디에서도 드러날 수 있는 것으로, 내부 이익집단, 세계정세의 변화, 혹은 상대와의 협상 분위기에 따라 영향을 받는 것으로 보인다. 예컨대, 트럼프 대통령 등장 이후의 자유주의의 위기나 포퓰리즘의 만연은 음(-)의 효과를 낼 것이고, 아세안이나 일본과 같은 역량 있는 실체와의 동반자 협정 혹은 FTA 체결 분위기는 양(+)의 효과를 낼 것이다.)

그렇다면, EU의 한반도 전략에서 α 가 EU는 물론 우리나라 모두에게 양(+)인 조건은 무엇인가? 그것은 신정부가 추진하는 ‘동북아플러스 책임공동체’에서 어떤 실천적 행위를 통해 시너지 효과를 얻을 수 있을 것인가? 그리고 이러한 구상이 향후 대 EU 외교 관계에서 어떻게 적용될 것인가? 먼저, ‘대선 공약집’과 ‘국정운영 5개년 계획’에 언급된 ‘동북아플러스 책임공동체’ 구상은 대체로 다음과 같이 정리된다.

- 한·중·일 3국협력을 강화하고 6자회담 재개를 통해 다자협력체제 구축
- 다자안보와 경제공동체를 통합하는 동북아책임공동체 형성
- 아세안/인도의 외교를 주변 4강과 유사한 수준의 전략적 수준으로 격상
- ‘평화의 축’으로서 동북아 평화협력 플랫폼을 구축하고 동북아를 넘어서는 남방, 북방 지역을 ‘번영의 축’으로 삼는 신(新)남방 정책 및 신(新)북방 정책 추진
- 동북아 다자안보 협력 진정을 위한 제도 구축
- 한중일 3국 협력 강화 등의 소다자 협력 추진
- 다양한 형태의 중견국 협력

안타깝게도 이 두 전략 문서의 어디에도 EU를 직접 언급한 부분은 없다. 그러나 이는 EU의 위상이나 위치가 사소하기 때문이 아니라, EU의 분열과 위기로 그들의 존재감과 가시성이 약화되었기 때문이다. 가시성 약화는 반대로 보았을 때 EU의 대 한반도 정책이 그동안 성공하지 못했음을 의미한다. 이는 2000년대 초중반 EU 주도의 지역주의 및 다자주의 논의가 활발했을 때의 성공 조건과는 매우 다른 것이다. 그럼에도 불구하고 신정부의 전략 문건이 대 EU 관계에서 주목되는 것은 EU통합의 기본 동력이었던 지역주의 원리가 상당 부분 공유되고 있기 때문이다. 말하자면, ‘다자안보’와 ‘통합을 통한 경제 활성화’라는 국가 주도의 프로젝트가 그것이다. 이는 곧 지난 10년간 주춤하였던 다자주의로의 지향과 지역주의의 복원을 의미한다. 따라서 EU와의 관계 활성화는 위기에 빠진 동아시아의 지역주의 모델의 부활 가능성을 열어줄 뿐 아니라, 한국이 주도하는 지역주의의 복원을 통해 주춤하고 있는 EU의 동아시아 외교를 한국이 선제적으로 끌어당길 수 있는 조건을 담고 있다.

첫째, 동아시아 차원에서, 한중일 (소)다자주의의 추진은 ‘동북아시아 공동체’와 ‘EU’ 간 지역주의(inter-regionalism)의 부활을 위한 동

력이 될 수 있다. 또한 동북아공동체는 지역의 안보와 경제적 이익뿐 아니라 글로벌 수준의 정치적 책임감 확보라는 측면에서 미국, EU와 더불어 한국이 3대 축의 한 요소가 될 수 있음을 의미한다.

둘째, 한반도 전략 차원에서 볼 때, 한국외교는 (6자회담의 부활 가능성은 별도로 하더라도) EU가 6자회담의 부활과 지속에 일정한 역할을 할 수 있도록 여지를 만들어 줄 필요가 있다. EU의 글린 포드(Glyn Ford) 유럽의회 의원과 베니타 페레로-왈드너(Benita Ferrero-Waldner) 집행위원은 2003~2006년에 청와대를 방문하여 EU가 6자 회담+1의 주체가 될 수 있음을 여러 번 언급한 적이 있다.⁸⁾ 최근에는 아니발 카마코 실바(Anibal Antonio Cavaco Silva) 전 포르투갈 대통령도 EU가 한반도 긴장 완화에 적극적인 기여를 할 준비가 되어 있음을 언급한 바 있다. 이와 연계하여 보자면, EU는 여전히 북한에 대한 중요한 역할을 하고 있다. UN의 대북제재에도 불구하고 EU - 북한은 최소한의 정치적 관계는 유지하고 있다. 2015년 평양에서 양자 간 정치 대화(political dialogue)가 진행되었듯이 북한의 서방으로의 유일한 의사소통 통로는 EU임을 인정해야 한다.

셋째, 세부 전략 차원에서 볼 때, 대북 UN 인권 결의안을 지속적으로 발의하는 EU의 역할을 적극 지지할 필요가 있다. 한반도 평화체제는 단순히 경성안보의 확보뿐 아니라, 시민(people)과 사회의 안녕 및 가치실현이라는 기반 없이는 불가능하기 때문이다. 이는 또한 EU의 대북정책뿐 아니라, 그들의 가치가 세계적 윤리규범에 기여한다는 것을 인정한다는 측면에서도 의미가 있다. 다만 인권의 차원이 대북결의를 넘어 불편한 동아시아의 역사와 현재의 정치적 억압을 해소하기 위한 세계 보편적 가치에 두루 준용되도록 EU와 규범 창출 노력을 함께 해야 한다.

넷째, 당면 과제와 관련하여, ‘한 - EU 기본협정’과 2014년에 체결된

‘위기활동 기본협정’을 실천적 과제로 더욱 적극적으로 생산해낼 때가 되었다. ‘한 - EU 기본협정’의 핵심은 양자 간 포괄적 안보에 대한 대처를 주요 의제로 삼고 있으므로 이를 과제화할 수 있는 프로그램을 만들어 내야 한다. 양자 간 정치 대화, 전략적 동반자 관계 수립 등 일정 부분 성과도 있으나 하부 실천 프로그램의 평가와 연계 프로그램의 수립도 동시에 진행되어야 한다. 다만 EU가 6자회담 등 중범위 수준의 전략에서 배제되어 있는 한, 정책 의제의 확대나 심화는 한계에서 벗어나기 어렵다. 즉 EU가 소정의 역할을 수행할 수 있는 여지를 만들어 주어야 한다. 한편, ‘위기활동 기본협정’은 EU의 소말리아 해적 퇴치 작전에 한국이 공식적으로 참여할 수 있도록 하는 데 구체적 목적이 있다. 그러나 EU의 위기관리 및 대응 전략의 본질은 EU가 회원국의 국경선을 넘어 국제적 활동에서 적극적인 역할을 하겠다는 것에 초점을 맞춘 것이다. 따라서 EU 측에서 볼 때 한국의 위기관리 참여는 우리나라의 외교안보 역량을 유럽과 공유하겠다는 것을 의미한다. 반대로 유럽의 관심사뿐 아니라 한국의 관심사에 유럽이 어떤 역할을 할 것인지도 진지하게 고민할 필요가 있다.

5. 지역주의 외교의 복원

국제정치에서 ‘지역주의(regionalism)’는 국가가 주도하는 프로젝트이다. 글로벌화된 세계에서 일정의 국가들이 일부 지역을 거점으로 하위 국가 수준(sub-states), 비정부 행위자들(non-state actors)을 아우르며 제도와 전략을 통해 하향식 방법으로 서로의 협력과 조화를 꾀하는 것이다. 반면, 지역화(regionalization)는 개인 또는 집단이 국경을 넘어 다층적인 관계 맺기를 하는 물리적 패턴을 일컫는다. 이민자 문제, 무역과 자본의 이동, 미디어의 확산 등은 그러한 예이다.⁹⁾ 1990

년대 후반부터 서서히 움트기 시작했던 한류와 동아시아 문화교류, 그리고 2000년대 이후 IT 기술의 비약적인 발전은 동북아시아의 지역화를 크게 증진시켰다. 그러나 지난 10여 년간의 양자주의, 4강 중심, 대북정책에 초점이 놓인 우리 외교는 상대적으로 지역주의 동력을 잃었다. 그리고 EU는 능력과 기대치의 괴리, 분열과 실망 등으로 위기에 놓여 있다. EU의 외교적 자산은 물리적 수단뿐 아니라, 비물질적 수단에서도 위기에 처해 있는 것이다. 21세기형 지역주의는 국가 주도의 하향식 메커니즘뿐 아니라 무역, 기술, 정보, 그리고 문화 교류 등 상향식 혹은 수평식 지역화가 중첩되어야 한다. 동북아의 지역주의 복원은 동아시아의 평화와 번영을 가져올 뿐 아니라 글로벌 외교의 주체로서 EU의 위상을 높일 수 있는 계기가 된다. 위기에 빠진 EU가 동아시아에서 일정한 역할을 하여 자신들의 위상을 만회할 수 있음을 그들에게 알려줘야 한다. 그것이 대 EU 외교에 직면하는 하나의 전략이다.

■ 주석

- 1) “임성남 외교부 제1차관, 헬가 슈미트(Helga Schmid) EU 대외관계청 사무총장 면담,” 보도자료 17-409.
- 2) 1993년 마스트리트 조약 체제하에서 구분되었던 ‘대외정책(External Relations Policy)’과 ‘외교정책(Foreign Policy)’은 2009년의 리스본 조약 발효 이후, EU 대외관계청(EEAS)의 업무로 일원화되었다.
- 3) 2015년 평양에서 양자 간 정치 대화(political dialogue)가 진행되었듯이 EU - 북한 관계는 소극적인 의미에서는 여전히 진행 중이다.
- 4) European Commission, “Spring 2017 Economic Forecast,” https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecast/s/economic-forecasts/spring-2017-economic-forecast_en
- 5) Gabriele Cipriani, “Financing the EU Budget,” Centre for European Policy Studies (Brussels, 2014).
- 6) Euobserver, “Poland’s ‘July coup’ and what it means for the judiciary,”

19 July, 2017.

- 7) “18th Round of Negotiation on the Japan-EU Economic Partnership Agreement,” 일본 외무성, 2017년 4월 7일.
- 8) EU Parliament Delegation for relations with the Korean Peninsula, “Report on Korea IPM,” Agenda No OJ, Type FD, October 7, 2004(CR\506613EN.doc) (Report of 7th EP/KoreaInter-Parliamentary Meeting 22-25 April 2003); The EU Press Release, “EU-Korea Summit, September 9th,” Brussels, 08 September, 2006.
- 9) Mark Beeson and Richard Stubbs, Routledge Handbook of Asian Regionalism (London & New York, 2012).

JPI 정책포럼 시리즈

2017

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상



이 글은 도널드 트럼프의 대선 승리가 세계정치경제체제에 갖는 함의를 살펴보고 새 미국 행정부의 대외전략의 방향성을 탐구해보고자 한다. 이를 위해 탈냉전기 미국대전략의 연속성과 변화를 분석함으로써, 트럼프 행정부가 기존의 자유주의적 함의에서 이탈한 새로운 객관주의적 대외정책을 구사할 것이라는 점을 밝힌다. 나아가 트럼프의 외교정책이 동북아 지역과 한반도에 끼칠 영향을 예측한 후, 결론적으로 트럼프 당선이 자유세계질서의 미래에 대해 갖는 시대적 의미와 한국의 국가 전략에 대한 함의에 대해 논의한다.



트럼프 현상과 자유세계질서의 위기

차태서

중앙대학교 국익연구소 전임연구원

1. 서론: 세계사적 격변의 신호?

- 앤드류 바세비치(Bacevich 2017)의 표현을 빌자면, 도널드 트럼프(Donald Trump)의 당선은 냉전 이후 지속된 “미국의 대망의 시대(America’s Age of Great Expectations)”가 종식되고 “대공허(the Great Void)의 시대”가 도래했음을 의미
 - 미국패권의 지도 아래 자유세계질서가 확립되어 “역사의 종언”이 실현될 것이라는 탈냉전기의 거대한 열망이 사라지고, 부의 양극화와 항구적 전쟁상태라는 어두운 현실에 대한 좌절과 분노가 지배적
 - 예측과 달리, “대망의 시대”의 대표주자로서 신자유주의적 세계화와 적극적 대외개입주의를 상징했던 힐러리 클린턴(Hillary Clinton)이 대선에서 패배한 것은 미국사회의 분위기 변화가 매우 심층적인 수준에서 진행되고 있음을 예시
 - 물론 이러한 미국 내 변동은 금융위기와 이민의 증가 등 신자유주의적 지구화의 부정적 효과가 가중됨에 따라 경제적, 존재적 차원에서 근본적 불안을 느낀 대중(大衆)사이에서 포퓰리즘과 민족주의가 확산되고 있는 전 세계적 상황과 깊이 연결

- 왜 우리가 최근 계속해서 예상을 벗어난 놀라운 사건들(극우/극좌 세력의 부상, 브렉시트, 트럼프 당선 등)을 세계정치의 장에서 조우하게 되었는지는 거시적 차원에서 고찰해 보아야 설명 가능
 - 여론조사들은 개별 사회현상들을 각각의 고립된 사태들로 인식해 분석하지만, 현재의 일련의 흐름들은 전 지구적인 차원의 구조적 조건 변화라는 맥락을 먼저 이해해야 함(Blyth 2016)
 - 마치 칼 폴라니(Polanyi 1944)가 전간기의 위기와 파시즘의 부상을 이해하기 위해 19세기 자유방임문명에 대한 분석을 수행했듯, 80년대 이후 신자유주의 세계화와 그에 대한 포퓰리즘적 반동이라는 설명틀을 통해 현 상황의 접근 필요

2. 전후 미국 대전략 패러다임의 지속과 변동

가. 자유국제주의 컨센서스

- 2차 대전 이후 초당적 지지하에 추구된 미국대전략의 기본은 “자유패권(liberal hegemony)”전략(Posen 2014)
 - 미국의 물질적 능력을 토대로 하여 미국적 가치에 맞게 자유국제질서를 구축해가는 것을 목표. 다자주의적 안보 및 경제기구의 창설, 민주주의와 자본주의의 전 지구적 전파, 세계최강의 군사력 건설 및 해외전진배치 등이 전략의 수단(Ikenberry 2011; Kagan 2012)
- 탈냉전의 국제질서는 주적이 사라진 미국의 대전략 수립에 혼란을 야기하기도 하였지만, 다른 한편으로 커다란 기회를 제공
 - 근대국제체제 역사상 유례가 없는 단극체제의 도래는 미국이 원하는 것을 상대적으로 자유롭게 외교정책을 통해 실현해 나갈 수 있는 우호적 대외환경을 의미

- 부정부적 국제체제의 구조적 제약이 상대적으로 약화된 상황에서, 미국은 자신의 외교적 이념을 적극적으로 전 세계에 투사하고 세계질서를 자신의 이미지대로 변형해갈 수 있는 역사적 기회포착. 대항강대국이 사라진 덕분에 수정주의적인, 혹은 혁명적인 미국의 대전략을 견제할 수 있는 세력이 부재(Jervis 2011)
 - 미국식 자유민주주의 체제가 “역사의 종언”(Fukuyama 1992)을 노정한다는 승리주의적 전망은 소위 경기 후퇴가 사라졌다는 “신경제”의 부상과, 빌 클린턴(Bill Clinton) 정부의 “개입과 확장”의 정책을 통해 전 지구적으로 확산
- 2001년의 9/11테러는 일견 이러한 미국 주도의 자유국제질서에 대한 “역풍(blowback)”(Johnson 2000)으로 해석될 수 있었으며, 미국의 개입주의적 국가전략전반에 대한 반성을 촉구하는 계기로 인식될 여지도 존재
- 하지만 전 지구적 테러리즘과 이를 후원한다고 주장된 “악의 축”을 안보화 대상으로 삼으며 외교정책의 주도권을 장악한 신보수주의자들은 이 역사적 국면을 세계정치질서의 변혁을 가속화하는 기회로 활용
 - 조지 부시(George W. Bush) 행정부는 미국의 정체성과 역할을 영구평화로의 세계역사적 진보를 이끄는 “혁명” 주체이자, “야만적” 이슬람 근본주의자들에 맞서는 “문명”세력으로서 정의
 - 이라크에의 선제공격전을 통해 실행에 옮겨진 이른바 “부시 독트린”은 세계질서의 민주적 변혁을 추구한다는 점에서 기존의 자유국제주의 전통을 따르면서도, 다자주의 외교나 전쟁법 등의 자유주의 규범을 경시하고 군사주의적, 일방주의적 면모를 띠는 점에서 월슨주의의 불완전한 계승을 의미
 - 한 가지 유의할 것은 이미 1990년대에 자유국제주의의 “경성 이데올로기화”가 상당부분 진행되었다는 점. 9/11테러 이전에 신월슨주의는 마치 마르크스-레닌주의와 비슷한 수준의, 세계역사의 진로에 대한 유사과학적 예측과 확신을 피력. 미국식 자유민주주의와 자본주의 체제 이외의 대안은 모두 소멸되었다는 탈냉전기의 목적론적 역사철

학은 네오콘의 급진적 이데올로기가 부상할 수 있는 이념적 토양을 미리 제공(Smith 2012: 346-362)

- 그러나 근대국제체제를 초월하려 시도했던 네오콘 주도의 “부시혁명”(Daalder and Lindsay 2003)은 장기지속 불가능
 - 민주평화론과 자유방임 자본주의체제에 대한 확신은 중동전쟁의 실패와 2008년의 세계금융위기로 붕괴. 이상주의적인 세계변혁 목표와 가용자원에 대한 비현실적 계산에 기반을 둔 일방주의 전략이 위험스러운 비율로 혼합된 “외발이 일손주의(one-legged Wilsonianism)”(Deudney 2007: 186)는 패권국가로서 미국의 연성, 경성권력기반을 모두 크게 침식
 - 전 지구적으로 장기적인 경제침체가 진행되는 가운데, 무슬림 세계는 지속적인 폭력의 악순환으로 빠져들어 갔으며, 미국의 지도력에 대해 많은 세계인들이 의문을 제기

나. 오바마 행정부의 “실용적 국제주의”

- “제국적 과잉팽창”이 초래한 위기국면에서 출범한 버락 오바마(Barack Obama) 행정부의 8년 집권기는 미국 대전략에 있어 일종의 조정기
 - 미국패권의 상대적 하락이라는 구조적 조건에 직면하여, 오바마 대통령은 신보수주의적 외교정책의 후과에 대해 반성하면서, 군사주의적 정권교체독트린의 폐기를 선언
 - 2009년 이른바 “카이로 선언”(Obama 2009)을 통해, “어떤 정부체제도 다른 국가에 의해 강요받을 수 없으며 그래서도 안 된다”는 점을 강조
 - 오바마는 미국이 단독으로 세계의 문제들을 해결해나갈 수 없다는 점을 강조하면서 세계국가들과의 협력, 즉 다자주의적 외교를 미국대외정책의 주된 접근법으로서 추구

- 오바마 독트린을 설명하고자 한 여러 논의들은 “혼합”, “절충”, “실용”

등의 표현을 많이 동원

- 전후 미국외교의 컨센서스인 자유국제주의의 큰 틀은 유지하되, 이라크 전의 실패와 전 지구적 경제위기라는 거대한 도전에 대처하려는 오바마 행정부의 전반적 기조가 안보정책에 있어 현실주의의 색채를 가미
- 존 아이켄베리(Ikenberry 2014)는 이 점을 부각해 “실용적 국제주의 (pragmatic internationalism)”라는 명칭을 부여. 국제주의를 추구 하되 열의에 차 있기보다는 지쳐 있는 기색이 짙고, 변혁적이기보단 실무적인 색채가 강하기 때문에 오바마 정권의 전략기조는 자유국제 주의적인 것만큼 현실주의적이라고 진단
- 실제로 오바마는 전임 행정부의 과잉팽창(overstretch)의 실패를 반복하지 않으려는 노력을 계속해서 경주하였으며, 1기 국무장관 힐러리 클린턴과 2기 유엔대사 사만다 파워(Samantha Power) 등이 대표한 민주당의 주류 자유개입주의에도 일정한 거리를 유지
- 가령, 2014년 시리아에 대한 “제한적” 개입결정은 오바마의 현실주의 적 혹은 실용주의적 입장이 관철된 중요한 사례. 화학무기 사용을 통한 민간인 학살 등 아사드 정권의 국제법 위반이 밝혀졌음에도 불구하고, 시리아가 그만큼 중요한 핵심적 이익사안 혹은 사활적 위협이 라고 판단하지 않았기 때문에 오바마는 직접적 군사력 투입을 선택 하지 않았음(Goldberg 2016: 72-73)
- 같은 연장선상에서 미국의 약화된 국력과 대규모 예산적자상황을 반영해 동맹국들에게 책임분담(burden-sharing)을 강조하는 흐름도 오바마 정부 시기에 이미 등장(Goldberg 2016: 78)
- 물론 그럼에도 불구하고 오바마 독트린의 근저에 민주주의나 인권 같은 미국적 가치의 확산이라는 자유국제주의의 기본원칙이 존재. 다만 그 대원칙의 실행에 있어 오바마는 전임정부들에 비해 훨씬 더 많은 자기억제와 신중성을 보여주었을 따름

○ 오바마 독트린에 대한 평가는 매우 극단적으로 갈리는 양상. 이는 오바마 행정부의 외교정책 자체에 모순적 요소들이 뒤섞여있는 현실을 반영

- 가령, 콜린 듀익(Dueck 2015)은 오바마의 전략이 기본적으로 국내 문제에만 집중하는 축소(retrenchment)전략이었기에 성공하지 못했다고 주장한 반면, 스티븐 월트(Walt 2017)는 정반대로 오바마가 기성 민주당내 자유패권파의 개입주의 논리에 포획되어 부시 정부시기와 유사하게 미국 예외주의에 기반을 둔 무리한 해외팽창정책을 계속하였기 때문에 실패했다고 평가
 - 오바마 정부의 대외정책을 부정적으로 평가한다는 점에서는 동일하지만, 그 실패이유에 대해서는 정반대의 분석이 제시됨 씬. 이는 패권 하강기에 진입한 미국의 대전략 수립에 있어 근본적인 딜레마를 함축적으로 예시. 즉, 현재의 미국은 과잉개입(over-reach)과 과소개입(under-reach)이라는 양극단의 선택지 사이를 진동하며 새로운 지구적 세력분배에 대처해야 하는 어려운 상황에 직면(Brands 2016: 118-119)
- 동시기에 미국의 정치학계에서는 대외전략의 진로를 둘러싼 대논쟁이 발발(이혜정 2015)
- 한편에서는 현실주의적 입장에서 억제(restraint), 축소(retrenchment), 역외균형(offshore balancing) 등을 새로운 전략적 대안으로 주장하는 목소리들(Mearsheimer and Walt 2016)이 표출. 다른 한편에서는 지금까지 현대미국외교에서 초당적 합의의 위치를 점해왔던 자유패권전략의 지속을 요구하는 입장들(Brooks, Ikenberry and Wohlforth 2013) 또한 제출
 - 미국권력의 상대적 약화와 지구세력균형의 변동이라는 구조적 조건이 학계에서도 미국대전략의 향방에 대한 기존의 컨센서스를 약화시키고 매우 상반된 대응책을 낳았던 것

3. 잭슨주의 전통과 트럼프 독트린

- 비합리적이고 즉흥적인 주장들의 나열에 불과하다는 일각의 비판들과 달리, 상당히 일관된 “트럼프 독트린”이란 것의 단초를 찾을 수 있을 정도로, 트럼프는 2000년 개혁당 대선경선에 출마했던 시절부터 일련의 대외정책의 틀을 체계적으로 제시

가. 잭슨주의 독트린

- 최근 몇몇 학자들은 트럼프 안보전략의 대강을 이해할 수 있는 분석적 틀로서 미국외교의 오랜 전통 중 하나인 “잭슨주의(Jacksonianism)”¹⁾를 제시(Cha 2017; Lieven 2016; Mead 2017)
- 미국의 제7대 대통령 앤드류 잭슨(Andrew Jackson)의 이름을 딴 이 이단적 흐름은 건국기 프론티어의 개척민들에게서 유래하였으며, 반계몽주의적, 종교근본주의적, 소비니즘적 색채를 표출
 - 자유주의적 - 세속적 - 세계주의적 특성을 지녔던 동부의 지배계층과 달리, 서부의 “민중들”은 18세기부터 미국을 기독교를 믿는 백인들로 이루어진 배타적 인종 - 종교 공동체로 상상. 포폴리즘 전통은 이후 미국정치사의 한 축을 구성하면서 자유주의적인 “미국적 신조(American Creed)”에 대항하는 대안적 정치비전을 제공
 - 특히 경제적 위기가 고조되는 시기에 잭슨주의적 사회운동이 부상하는 패턴을 보이는데, 산업화의 과정에서 배제된 농민들이 주축이 된 19세기 말의 인민당(The People's Party)이 그 대표적인 예. 자본주의 고도화가 가져오는 사회 문제들에 맞서, 미국의 포폴리즘 운동은 종종 기독교근본주의에 기반을 둔 반지성주의와 이민자들에 대한 인종주의적 공격을 해법으로 제시
 - 트럼프 현상은 기존에 주류적이지 않았던 지역(동서부 해안이 아닌 내륙지대 혹은 러스트 벨트)과 비자유주의적 사회세력이 부상하여

중앙정치무대를 장악한, 미국사에서 유례를 찾을 수 없을 정도로 잭슨주의자들이 강성해진 상황을 대변

○ 잭슨주의 외교전통의 특징들(Mead 2001: 218-263)

- 잭슨주의자들은 주류 미국외교정책 전통을 대표하는 윌슨주의와 해밀턴주의에 반대하는 이단적 존재. 즉, 미국식 자유민주주의의 가치와 정치모델을 전 세계에 전파한다든지, 자유자본주의를 전 지구적 경제질서로 기획한다든지 하는 지구주의적 개혁과제에 무관심. 오히려 그러한 세계시민주의적, 자유국제주의적 프로젝트가 고유한 미국의 독립성과 특질을 위협하는 요소로 기능하지는 않는지에 대해 의심
- 유럽대륙의 현실주의 혹은 흡스적 국제정치이론과 유사한 세계관. 나라의 “안과 밖”의 경계(인종 - 종교적 공동체로서의 평화로운 내부와 위협하고 어두운 세계인 외부)를 명확히 나누고, 국가들 간의 끝없는 갈등과 국익추구를 강조
- 일정정도 내부지향적인, 국내 문제를 우선시하는 태도를 지니는 동시에 미국의 순수성을 오염시킬 수 있는 국내외의 이질적 존재들(이민자, 공산주의자, 무슬림, 성적소수자 등등)에 대해서는 편집증적(paranoiac)인 반응 표출
- 소위 “불명예스러운” 적들에 대해 매우 호전적인 태도를 유지. 미국 중심적인 관점에서 명예롭지 못한 특성을 지닌 (대개는 유색피부를 지닌) 타자들에 대해서는 자유주의적인 국제규범을 벗어나 철저한 응징과 무조건적인 승리를 추구. 역사적으로 19세기 아메리카 원주민들, 2차 대전기 일본, 그리고 오늘날 무슬림 테러리스트들에 대해 잭슨주의자들이 보인 태도는 이런 비자유주의적, 군사주의적 특징을 잘 표현
- 대외경제정책에 있어 개방경제가 아닌 경제적 민족주의를 고수하며, 토착주의(nativism)에 입각한 반이민 정책을 옹호

나. 트럼프의 세계전략

- 트럼프의 외교정책론은 反주류적 책سن주의 독트린에 착근
 - 길게는 2차 세계대전 이후, 짧게는 탈냉전 시기를 주도해온 초당적 대외정책합의, 즉 자유국제주의적 정책이 만들어놓은 오늘날의 세계를 “끔찍한 실패(terrible mess)”라고 규정
 - 이러한 혼란은 모두 기성의 “워싱턴 지배계급내의 내부자들”과 “소위 전문가들”이 만들어 놓은 것이라고 주장(Trump 2015: 31). 양당의 기득권 정치인들이 “지구주의라는 거짓 노래”(Trump 2016a) 혹은 자유패권전략의 길로 민중을 오도한 결과가 바로 오늘날 미국의 쇠락이었다는 것이 트럼프의 진단
 - 트럼프 독트린 부상에 대한 외교정책가들의 비판이 당파를 초월해 전방위적이라는 사실은 트럼프의 외교정책이 그만큼 이단적인 전통에 기반해 있다는 점을 방증. 선거기간, 민주당은 말할 것도 없고, 자신이 속한 정당인 공화당 내에서도 내로라하는 외교전문가들이 집단 서명한 反트럼프 공개서한(Adelman et al. 2016)이 발표되었으며, 거의 반세기동안 한 번도 특정대선후보를 선택한 적이 없는 『포린 폴리시』 저널이 이번에는 공개적으로 클린턴 지지를 선언(The Editors of Foreign Policy 2016)했을 정도로 기성 안보분야 엘리트들의 반발은 초당적

- 오바마 행정부도 이미 “재균형” 전략을 통해 미국패권의 쇠퇴에 대처하려는 모습을 보였지만, 현재의 지구적 세력균형에 대한 트럼프의 진단과 처방은 훨씬 더 급진적
 - 트럼프는 미군의 해외전진배치를 철수시키는 포괄적 “축소”²⁾ 전략을 대안으로 제시. 미국은 더 이상 세계의 경찰이 될 수 없으며(Parker 2016), 따라서 미국의 동맹국들은 자신의 방위비를 분담하든지, 아니면 스스로 자신을 방어해야만 할 것(Trump 2016a)
 - 세계평화를 위한 민주주의 증진이라는 지배적 자유국제주의의 노선일

반, 그리고 그것의 군사주의적 버전인 네오콘의 정권교체 독트린을 “어리석음과 오만”의 산물이라고 비판하면서, 미국은 국가건설 업무 (nation-building business)에서 벗어나 대신 세계의 안정창조에 복무할 것이란 점을 강조(Trump 2016a)

- 원칙적으로 트럼프는 탈냉전기에 정점에 달했던 팽창주의적, 공격적 예외주의 대신 미국 예외주의의 19세기 판본인 “모범주의(exemplarism)”로의 회귀를 주창한 셈. 제6대 대통령 존 퀸시 애덤스(John Quincy Adams)의 오래된 격언을 따라 트럼프는 “세계는 우리가 적들을 찾아 해외로 나가지 않을 것이란 점을 주지해야 할 것이다”라고 못 박았으며, “서구의 문명과 그 성과물을 강화하고 증진시키는 것이 군사적 개입보다 더 세계에 긍정적인 개혁을 가져올 것”이라고 주장(Trump 2016a)

○ 트럼프는 팩스 아메리카나의 중심토대로서 미국이 스스로 건설했던 전후의 주요 다자주의 제도들을 비판하면서 이에 대한 재협상을 추진. 안보 차원에서 트럼프는 북대서양조약기구(NATO)를 수십 년 전의 필요에 의해 만들어진 “낡은 것(obsolete)”으로 치부(Gove and Diekmann 2017). 코소보전쟁 직후인 2000년부터 이미 트럼프는 “유럽에서의 분쟁은 미국인의 인명을 희생할 가치”가 없는 것이라고 말하면서, “유럽으로부터 철수함으로써 매년 수백만 달러의 비용을 아낄 수 있을 것”이란 점을 강조(Applebaum 2016)

- 또한 트럼프는 동맹국에 대해 엄격한 상호성과 비용분담원칙을 적용함으로써 기존 동맹조약의 법적 의무를 경시. 가령 발트해 연안의 나토 회원국들이 러시아의 침공을 받을 경우 그들을 지원할 것이냐는 질문에 대해, 트럼프는 “그들이 우리에게 대한 의무를 충실히 이행하였나요? 그들이 자신의 의무를 다할 때에만, 나의 대답은 예스입니다”라고 응수(Sanger and Haberman 2016). 국제연합(UN)에 대해서도 트럼프는 유엔이 민주주의와 자유의 친구가 아니며, 미국에게도 친구가 아니라고 언급(Begley 2016)

- 경제적 차원에서도 트럼프는 다자주의와 개방시장경제의 정신에 반해 미국의 “경제독립선언”을 주장. 기성 정치인들이 추구해온 지구화는 미국의 일자리를 해외로 이전시키고, 노동자들을 가난에 빠트렸을 뿐이며, 오로지 정치인들에게 기부하는 금융엘리트들을 부자로 만들어 주었을 따름(Trump 2016b). 따라서 이제부터 경제정책의 대안적인 원칙은 “미국제품을 사고 미국민을 고용하는 것(Buy American and Hire American)”(Trump 2017)
- 국익을 해치는 조항들로 미국경제의 주권과 자율성을 속박하는 세계 무역기구(WTO)와 북미자유무역협정(NAFTA) 등은 모두 기존 내 부자들이 만들어 놓은 최악의 협상물들로서 재협상 혹은 해체의 대상(Trump 2016c). 특히 선거기간 트럼프는 환태평양 경제동반자 협정(TPP)이 미국경제에 대한 지속적인 “강간”을 의미한다고 극언(Hoffer and Cuetara 2016)

○ “불명예스러운” 적에 대한 잭슨주의자들의 호전적 태도는 오늘날 이슬람 국가(IS)에 대한 트럼프의 매우 거친 수사들로 표현되는 군사주의적 해법으로 전수

- 선거기간 동안 트럼프는 근본주의 테러리스트들에 대해서는 고문을 사용할 수 있으며, 필요하다면 그들의 가족을 감금할 수 있다고 하는 등 전쟁과 관련한 기존의 자유주의적 규범을 무시하는 듯한 태도를 견지. 또한 對IS 전술로서 대량폭격을 통해 적들을 모조리 “날려버리겠다”는 해법을 제시(Cha 2016: 90)
- 취임 직후 백악관 웹사이트를 통해 발표된 “아메리카 우선의 외교정책”에 대한 설명글에서 트럼프 행정부는 자신들의 외교정책의 핵심을 “힘을 통한 평화”라고 소개. “공격적인 합동, 연합 군사작전”을 통해 이슬람 테러조직들을 패배시킬 것이며, 이론의 여지없는 세계군사 패권을 유지할 것이란 점을 반복해서 강조(The White House 2017)

4. 동아시아: 지정학적 갈등의 도래?

- 대중국 봉쇄 혹은 견제에 대한 논의는 이미 오바마 행정부 시기부터 클린턴 국무장관의 주도 아래 “재균형”과 “아시아로의 회귀(pivot to Asia)” 같은 담론으로 제기
 - 실제 국방정책에서도 오바마 정부는 전체적인 미국의 국방비 삭감과 군사력 감축이라는 구조적 한계에도 불구하고, 아태지역에 기존 군사력을 유지하고 외교적 관심을 경주. 이는 사실상 해당지역에서 중국의 도전 가능성을 염두에 두며 봉쇄정책을 실행한 것
 - 최근 부상한 고고도미사일방어체제(THAAD) 관련 논란도 같은 맥락에서 파악가능. 결국 한국 내 사드의 배치는 북한의 핵, 미사일 위협에 대한 방어체계라는 한반도적 차원을 초과해 미국의 아시아중시 정책 내지 재균형 전략의 일환으로 이해

- 문제는 트럼프의 잭슨주의적 접근이 오바마 행정부의 對中정책보다 더 갈등지향적일 가능성
 - 트럼프는 중국을 미국주도 세계질서의 틀 속에 포함시켜 안정되게 관리하고, 궁극적으로는 자유자본주의국가로 변환시키려한 과거 클린턴 정권의 “관여와 확장(engagement and enlargement)” 전략을 활용할 생각이 부재
 - 오바마 정부에도 계승되었던 자유국제주의 전략은 중국을 현존 국제질서에 참여시키는 것이 이득이라고 생각하며, 특히 중국의 경제적 부상과 외부와의 상호의존증대가 미국경제, 나아가 세계경제 전반의 발전에도 이롭다고 판단
 - 그러나 트럼프는 중국의 2001년 WTO가입이라는 클린턴 정부의 성과를 도리어 재앙적 사태로 인식하고 있을뿐더러, 스스로 환율조작국이자, 불공정 무역국으로 지목한 중국과 관세, 무역전쟁까지도 불사할 생각을 공개적으로 표명(Trump 2016b)
 - 또한 영토분쟁이 한창인 남중국해에 미해군의 군사력을 증강할 계획

을 내비쳤고, 당선자 시절에는 오랜 관례를 깨고 차이잉원(蔡英文) 대만총통과 직접 전화통화를 하는 등 중국이 사활적 이익으로 규정하고 있는 “하나의 중국원칙”까지도 뒤흔들 수 있다는 입장을 암시(Nicholas and Beckett et al. 2017)³⁾

- 향후 외부의 적에 비타협적인 미국의 잭슨민족주의 원칙과, 공산당 정권에 의해 의도적으로 동원되고 있으며, 이른바 “백년국치(百年國耻)”에 대한 응징을 추구하는 중국의 민족주의가 맞부딪혔을 때, 매우 위험한 지정학적 충돌이 전개될 가능성 존재(Lieven 2012: 167-178)
 - 특히 우리의 입장에서는 한미일 삼각동맹 對북중 동맹이라는 현실주의적 갈등이 동아시아 지역에서 심화될 가능성에 대해서 주의를 기울여야 할 것

5. 결론: 미국발 자유세계질서의 위기?

- “중도의 몰락(dead center)”(Kupchan and Trubowitz 2013; 이해정·김대홍 2012) 논쟁은 자유국제주의라는 전후 국가적 합의의 대중적 기반이 약화되고 있다는 점을 보여줌으로써, 미국외교정책과 대전략 수립의 사회적 토대가 근본적으로 양극화되고 있다는 사실을 노출
- 이러한 여건에서 2016년의 미국대선은 포스트 - 컨센서스의 시대에 어 떠한 국가대전략이 새롭게 미국 외교안보정책의 앞날을 이끌어갈지를 가늠해보는 중대한 의미를 지녔던 선거
 - 클린턴이 기존의 가치, 즉 자유국제주의적 합의의 지속을 대표했다면, 트럼프는 그로부터의 이탈, 그리고 비자유주의적 포퓰리즘과 민족주의의 길을 제시
- 배리 아이켄그린(Eichengreen 2016)은 우리가 “초불확실성의 시대

(The Age of Hyper-Uncertainty)”에 진입했다고 선언. 그리고 그 중심에 트럼프 대통령의 당선이라는 이정표적 사건이 존재

- 미국 국내정치 차원에서 보면, 국제주의로의 거대한 전환을 이끌었던 프랭클린 루즈벨트(Franklin Roosevelt) 이후 70여 년 만에 기존 미국외교정책노선을 다시 한번 근본적으로 변화시키려는 대통령이 탄생(Mead 2017)
- 국제정치적 차원에서는, 미국이 2차 세계대전 이후 건설해온 자유세계질서 전체가 하나의 커다란 변곡점에 도달. 이후 미국 내부정치, 주요 강대국 관계 등의 변수들과의 상호작용 속에 트럼프 대외정책의 향방이 어떻게 결정되느냐에 따라 미래의 세계정치는 커다란 변환기를 맞이할 가능성
- 가뜩이나 중국의 부상으로 미중 간의 패권경쟁이 치열해지는 상황에서, 미국의 전 지구적 개입의지의 약화는 전간기와 같은 세계적 혼돈과 불확실성의 시대로의 진입을 야기할 것. 현실주의적 “지정학의 귀환” (Mead 2014) 같이 기존 세계정치게임의 규칙이 근본적으로 변화하는 상황도 실현가능

○ 결론적으로 완전히 새롭게 전개되고 있는 자유세계질서의 변화방향을 이해하고 이에 면밀히 대응하는 국가적 노력이 요청되는 시점

- 첫째, 미·중 간 갈등심화에 대한 장기적 대응이 요구. 양 강대국 중 어느 한쪽을 택하는 손쉬운 방식은 도리어 한국에 재앙적 결과를 가져올 것. 2005년 “9.19 공동선언”에서 원칙적으로 합의된 동북아 다자협력기구 구상은 요원한 길이지만 여전히 역내의 민족주의적, 지정학적 충돌을 완화할 수 있는 최종적 해법
- 둘째, 한미동맹에서도 더 이상 기존처럼 공동의 가치에 기반을 둔 전략적 동반자 형태의 협력을 기대하는 것은 무리. 방위비 분담과 한미FTA 재협상 요구가 점증하는 가운데, 어떻게 주고받기식(transactional)의 교섭을 성공적으로 이끌어갈 것인지에 대한 고민 필요
- 셋째, 북미관계의 악화를 이대로 방치할 경우 잭슨주의적 트럼프 정

부에 의해 북한이 “불명예스러운” 적의 범주에 간히게 되어, 양국 간 힘겨루기가 매우 위협스럽게 전개될 가능성 존재. 사실상 북핵 문제를 방치하는 효과를 발휘해온 기존의 대북접근 방식을 벗어나 적극적으로 남북관계 개선을 추구하고, 한반도 평화체제 구축에 나서는 것이 한국의 외교적 주도력(agency)을 향상시킬 수 있는 전략방향-
 넷째, 장기적 불황이 지속됨에 따라 민족주의와 포퓰리즘의 물결이 전 지구적으로 강화되는 시대에 사회경제적 불평등 해소를 위한 적극적 대응 부재 시, 국내적으로도 여러 가지 병리현상과 정치적 양극화가 가중될 것으로 예상. 따라서 1930년대 미국의 뉴딜에 버금가는 사회적 대타협과 경제운영전략에 대한 국가적 컨센서스 구축 노력이 촉구됨

■ 주석

- 1) 미국대외정책의 여러 전통들 중의 하나로서 “잭슨주의”라는 용어를 처음 대중화시킨 저자는 윌터 러셀 미드(Mead 1999)이다. 미드는 미국사학자 데이비드 하켓 피셔(Fischer 1989: 605-782)의 논지를 따라 잭슨주의의 역사적 원천으로서 18세기 펜실베이니아 변경 지역에 집중적으로 이주해온 스코틀랜드계 아일랜드인들(Scots-Irish)의 하위집단문화를 들고 있다. 이미 아일랜드 식민화 작업에서 호전적이고 배타적인 전통을 구성해온 에스닉 공동체가 대서양 횡단 후에도 유사한 문화를 유지하며 주류 자유주의 문화와 구분되는 별도의 이데올로기 체계를 아메리카 식민지 서부에 구축했다는 것이 주 논지이다.
- 2) 사실, 부시 행정부 시기까지만 해도 대외개입 철수론(retrenchment) 혹은 억지론(restraint)은 일부 현실주의자들이나 리버테리안들이 주장하는 소수담론에 불과했다. 물론 9/11테러 이후 공화당의 일방주의자들과 민주당의 다자주의자들 사이에 치열한 다툼이 존재하기도 하였지만, 지금 시점에서 회고해보면 사실 그것은 초당적인 국제주의라는 대원칙상의 합의 내에서 발생한 정책실행 방법론논쟁의 수준에 불과했던 것으로 보인다. 신보수주의의 대표적 지성인 로버트 케이건(Robert Kagan)이 이번 대선에서 힐러리 후보를 지지했던 점은 그런 사실을 방증한다(Lieven 2016: 12).
- 3) 그러나 트럼프는 취임 후 시진핑(習近平) 중국 국가주석과의 첫 통화에서 “하나의 중국원칙”을 고수할 것이라는 입장을 표명해 또 다른 혼란을 야기하였다(Phillips 2017).

■ 참고문헌

- 이혜정. 2015. “자제 대 패권: 탈냉전기 미국 대전략의 이해.” 『한국정치연구』 24집 3호: 171-197.
- _____. 김대홍. 2012. “미국 정치의 양극화와 대외정책: ‘중도의 몰락(Dead Center)’ 논쟁의 이해.” 『한국정치외교사논총』 33집 2호: 91-122.
- Adelman, Ken et al. 2016. “Open Letter on Donald Trump from GOP National Security Leaders.” War on the Rocks, <http://warontherocks.com/2016/03/open-letter-on-donald-trump-from-gop-national-security-leaders/> (2017/03/07).
- Applebaum, Anne. 2016. “Is America Still the Leader of the Free World?” *The Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/under-president-trump-america-may-no-longer-lead-the-free-world/2016/11/09/921bbbbe-a67b-11e6-ba59-a7d93165c6d4_story.html?utm_term=.c885c3d23872 (2017/03/07).
- Bacevich, Andrew J. 2017. “The Age of Great Expectations and the Great Void: History After ‘the End of History’.” *Le Monde Diplomatique*, <https://mondediplomatique.com/openpage/the-age-of-great-expectations-and-the-great-void> (2017/03/07).
- Begley, Sarah. 2016. “Donald Trump’s Speech to AIPAC.” *Time*, <http://time.com/4267058/donald-trump-aipac-speech-transcript/> (2017/03/07).
- Blyth, Mark. 2016. “Global Trumpism: Why Trump’s Victory Was 30 Years in the Making and Why It Won’t Stop Here.” *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-11-15/global-trumpism> (2017/03/07).
- Brands, Hal. 2016. “Barack Obama and the Dilemmas of American Grand Strategy.” *The Washington Quarterly*, Vol.39, No.4: 101-125.
- Brooks, Stephen, G. Ikenberry, and William Wohlforth. 2013. “Lean Forward: In Defense of American Engagement.” *Foreign Affairs*, Vol.92, No.1: 130-142.
- Cha, Taesuh. 2017. “The Return of Jacksonianism: The International Implications of the Trump Phenomenon.” *The Washington Quarterly*, Vol.39, No.4: 83-97.
- Daalder, Ivo H., and James M. Lindsay. 2003. *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

- Deudney, Daniel. 2007. *Bounding Power: Republican Security Theory from the Polis to the Global Village*. Princeton: Princeton University Press.
- Dueck, Colin. 2015. *The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today*. New York: Oxford University Press.
- Eichengreen, Barry. 2016. "The Age of Hyper-Uncertainty," <https://www.project-syndicate.org/commentary/age-of-hyper-uncertainty-by-barry-eichengreen-2016-12> (2017/03/07).
- Fischer, David Hackett. 1989. *Albion's Seed: Four British Folkways in America*. New York: Oxford University Press.
- Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Harmondsworth.
- Goldberg, Jeffrey. 2016. "The Obama Doctrine." *The Atlantic Monthly*, Vol.317, No.3: 70-90.
- Gove, Michael, and Kai Diekmann. "Full Transcript of Interview with Donald Trump." *Time*, <http://www.thetimes.co.uk/article/full-transcript-of-interview-with-donald-trump-5d39sr09d> (2017/03/07).
- Hoffer, Jessica, and Ines De La Cuetara. 2016. "Donald Trump Slams Trans-Pacific Partnership as 'a Continuing Rape of Our Country'." *ABC News*, <http://abc-news.go.com/Politics/donald-trump-slams-trans-pacific-partnership-continuing-rape/story?id=40213090> (2017/03/07).
- Ikenberry, G. John. 2011. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 2014. "Obama's Pragmatic Internationalism." *American Interest*, Vol. 9, No.5, <http://www.the-american-interest.com/2014/04/08/obamas-pragmatic-internationalism/> (2017/03/07).
- Jervis, Robert. 2011. "Unipolarity: A Structural Perspective." G. John Ikenberry, Michael Mastanduno and William Curti Wohlforth (eds.). *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*. New York: Cambridge University Press.
- Johnson, Chalmers A. 2000. *Blowback: The Costs and Consequences of American Empire*. New York: Metropolitan Books.

- Kagan, Robert. 2012. *The World America Made*. New York: Alfred A. Knopf.
- Kupchan, Charles A., and Peter Trubowitz. 2013. "American Statecraft in an Era of Domestic Polarization." Rebekka Friedman, Kevork Oskanian and Ramon Pacheco Pardo (eds.). *After Liberalism?: The Future of Liberalism in International Relations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lieven, Anatol. 2012. *America Right Or Wrong: An Anatomy of American Nationalism*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2016. "Clinton and Trump: Two Faces of American Nationalism." *Survival*, Vol.58, No.5: 7-22.
- Mead, Walter Russel. 1999. "The Jacksonian Tradition." *National Interest*, Vol.58, No. 5: 5-29.
- _____. 2001. *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. New York: Alfred A. Knopf.
- _____. 2014. "The Return of Geopolitics: The Revenge of Revisionist Powers." *Foreign Affairs*, Vol.93, No.3: 69-79.
- _____. 2017. "The Jacksonian Revolt: American Populism and the Liberal Order." *Foreign Affairs*, Vol.96, No.2: 2-7.
- Mearsheimer, John, and Stephen Walt. 2016. "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy." *Foreign Affairs*, Vol.95, No.4: 70-83.
- Nicholas, Peter, Paul Beckett, and Gerald F. Seib. 2017. "Trump Open to Shift on Russia Sanctions, 'One China' Policy." *The Wall Street Journal*, <https://www.wsj.com/articles/donald-trump-sets-a-bar-for-russia-and-china-1484360380> (2017/03/07).
- Obama, Barack. 2009. "Obama's Speech in Cairo." *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2009/06/04/us/politics/04obama.text.html> (2017/03/07).
- Parker, Ashley. 2016. "Donald Trump Says NATO is 'Obsolete,' UN is 'Political Game'." *The New York Times*, https://www.nytimes.com/politics/first-draft/2016/04/02/donald-trump-tells-crowd-hed-be-fine-if-nato-broke-up/?_r=0 (2017/03/07).
- Phillips, Tom. 2017. "Trump Agrees to Support 'One China' Policy in Xi Jinping Call." *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/20>

- 17/feb/10/donald-trump-agrees-support-one-china-policy-phone-call-xi-jinping (2017/03/07).
- Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Posen, Barry R. 2014. *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Sanger, David E., and Maggie Haberman. 2016. "Donald Trump on NATO, Turkey's Coup Attempt and the World." *The New York Times*, https://www.nytimes.com/2016/07/22/us/politics/donald-trump-foreign-policy-interview.html?_r=0 (2017/03/07).
- Smith, Tony. 2012. *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy, Expanded Edition*. Princeton: Princeton University Press.
- The Editors of Foreign Policy. 2016. "Hillary Clinton for President of the United States." *Foreign Policy*, <http://foreignpolicy.com/2016/10/09/foreign-policy-endorsement-hillary-clinton-for-president-of-the-united-states/> (2017/03/07).
- The White House. 2017. "America First Foreign Policy," <https://www.whitehouse.gov/america-first-foreign-policy> (2017/03/07).
- Trump, Donald. 2015. *Crippled America: How to Make America Great Again*. New York: Threshold Editions.
- _____. 2016a. "Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech." *The New York Times*, https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html?_r=0 (2017/03/07).
- _____. 2016b. "Declaring Economic Independence." *Politico*, <http://www.politico.com/story/2016/06/full-transcript-trump-job-plan-speech-224891> (2017/03/07).
- _____. 2016c. "Republican Nomination Acceptance Speech," https://assets.donaldjtrump.com/DJT_Acceptance_Speech.pdf (2017/03/07).
- _____. 2017. "The Inaugural Address," *The White House*, <https://www.whitehouse.gov/inaugural-address> (2017/03/07).
- Walt, Stephen. 2017. "Barack Obama Was a Foreign-Policy Failure." *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2017/01/18/barack-obama-was-a-foreign-policy-failure/> (2017/03/07).



2013년 이후 G20과 IMF의 주도로 글로벌과 지역 차원의 금융안전망 협력의 필요성이 제기되어 왔다. 글로벌과 지역 차원의 금융안전망 정책공조는 역설적이게도 동아시아 금융협력의 당위성과 기능을 약화시킬 수 있다. 동아시아의 입장에서도 IMF와의 정책공조는 필요하지만, 현시점의 동아시아 금융협력의 수준을 볼 때 IMF와의 정책공조는 그 조건과 구조에 따라 양날의 검이 된다. 양날의 검이 함축하는 부정적인 가능성은 다름 아닌 동아시아의 금융협력이 결국 IMF의 주니어 파트너가 되어 운영되는 것이다. 따라서 동아시아 금융협력의 역량강화가 어느 때보다 시급하게 요청된다. 2018년 아세안+3 회의는 한국 금융외교의 기회와 도전이다. 한국은 오는 2018년 5월 아세안+3 재무장관 회의의 공동 의장국으로서 동아시아 금융협력의 역량강화를 선도할 기회를 가졌다. 특히 아세안+3이 2010년에 합의된 CMIM 협정문을 처음으로 정기 점검하고 2018년 회의에서 개정하기로 하여, 2018년 회의는 동아시아 금융협력의 성패를 가늠할 수 있는 자리가 될 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 본 보고서는 동아시아 금융협력의 재도약을 위한 한국 금융외교의 정책방향으로 다음의 세 가지를 제시한다. 첫째, 동아시아 금융협력에 대한 “공동주인의식(We-Ownership)” 확립이다. 둘째, 협상과정에서 간헐적으로 나오는 “도덕적 해이 담론”의 성찰적 맥락화(Reflexive Contextualization)와 이를 통한 회원국 간 신뢰 제고이다. 마지막으로 동아시아 금융협력이 “제도적 생존”을 넘어 다른 지역의 금융협력에 모델로 제시될 수 있다는 비전을 공유하는 담론 외교이다.



변환하는 자유주의 국제질서와 기로에 선 동아시아 지역금융협력의 현재와 미래

이용욱

고려대학교 정치외교학과 교수

1. 금융세계화, 지역금융협력의 대두, 기로에 선 동아시아 금융협력

- 2008년 글로벌 금융위기에도 불구하고 1980년대 이래 지속되어온 신자유주의 경제운영원리는 서로 밀접하게 연관된 세 가지 흐름을 창출하였음(이용욱 2015, 262-263)
 - 첫째, 무역, 금융, 투자, 통화의 탈국경화(자유화, 민영화)에 따른 국가경제 간의 민감성과 취약성의 확대
 - 둘째, 빈번한 금융위기의 발생(1982년 8월 남미 부채 위기; 1990년대 초 북유럽 금융위기; 1992~1993년 영국, 스페인, 이탈리아, 프랑스 등의 통화위기; 1994~1995년 멕시코 페소화 위기; 1997~1998년 동아시아 금융위기; 2008 미국발 금융위기; 2010년 유럽 국가부채 위기 등)
 - 셋째, 이러한 금융위기의 대응방안으로 지역금융안전망의 출현. 이는 글로벌 금융안전망인 IMF와는 별도로 지역 차원에서 금융위기 예방과 금융위기 시 금융위기 관리와 신속한 긴급구제금융 제공을 목적으로 하였음

- 지역별 금융안전망의 현황은 다음과 같음
 - 먼저 유럽의 경우, 2010년 유럽 국가부채 위기를 계기로 유럽금융안정기금(EFSF: European Financial Stability Facility)을 발족시켰으며, 이것이 확대되어 유럽안정메커니즘(ESM: European Stability Mechanism)으로 발전하였음¹⁾
 - 2017년 3월 독일 재무장관인 볼프강 쇼벨(Wolfgang Schäuble)이 기존의 ESM의 기능을 확대한 유럽통화기금(European Monetary Fund)의 출범을 제안하면서 유럽은 본격적으로 독립적인 자체지역 금융안전망 구상을 발전시켜 나가고 있음
 - 중동에서는 1976년 아랍통화기금(AMF: Arab Monetary Fund)을 출범시킴
 - 남미에서는 1978년에 출범한 ‘안데스 저축기금(Andean Reserve Fund)’에 이어, 1989년부터 ‘라틴저축기금(FLAR: Latin American Reserve Fund_Fondo Latinoamericano de Reservas)’이 작동 중에 있음
 - 동아시아에서는 1997년 동아시아 금융위기를 직간접적으로 함께 경험한 아세안+3를 중심으로 1998년 이후 금융협력을 지속하여 왔는데 2000년 출범하여 2010년에 다자화된 ‘치앙마이 이니셔티브 다자화(CMIM: Chiang Mai Initiative Multilateralization)’ 및 2002년 시작된 ‘아시아 채권시장 이니셔티브(ABMI: Asian Bond Market Initiative)’ 등이 제도적 협력의 주요 결과물로 등장²⁾

- 2013년 이후 G20과 IMF의 주도로 글로벌과 지역 차원의 금융안전망 협력의 필요성이 제기되어 왔음
 - 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계경제의 최상위 포럼으로 G20이 출범. G20은 출범 초기 그 핵심 역할을 글로벌 금융위기의 재발방지 방안 마련과 이와 관련된 금융규제 개혁 등으로 제시하였음
 - G20 정책공조의 틀 안에서 IMF는 2013년 이후로 글로벌 금융안전망인 IMF와 지역금융안전망들 간의 협력 담론을 제시하며 추진하여 왔음

- IMF가 지역금융안전망들과의 정책공조를 추진하는 이유는 금융위기 예방과 대처의 효율성과 효과성을 높이는 것에 있지만, 지역금융안전망들의 등장이 가져올 IMF 위상 축소의 위기의식과도 관련이 있음
- 다시 말해, IMF 입장에서는 IMF가 주도하여 글로벌과 지역 차원의 금융안전망 협력의 구도를 고안하여 선점하는 것이 향후 IMF의 입지에도 유리할 것으로 판단하고 있는 것으로 보임

○ 글로벌과 지역 차원의 금융안전망 정책공조는 역설적으로 동아시아 금융협력의 당위성과 기능을 약화시킬 수 있음

- 주지하다시피 동아시아 금융협력은 동아시아 금융위기를 통해 독자적인 전략, 즉 IMF의 구속에서 벗어난 역내 금융안전망(CMIM)의 필요성과 역내 자본시장 발전(ABMI)을 통한 안정적인 자본의 공급과 흐름을 목표로 하여왔음
- 동아시아의 입장에서도 IMF와의 정책공조는 필요하지만, 현실점에서 동아시아 금융협력의 수준을 볼 때 IMF와의 정책공조는 그 조건과 구조에 따라 양날의 검이 될 수 있음
- 양날의 검이 함축하는 부정적인 가능성은 다름 아닌 동아시아의 금융협력이 결국 IMF의 주니어 파트너가 되어 운영된다는 것을 의미
- 자세히 후술하겠지만, 아세안+3은 지난 20여 년간 지속적인 금융협력을 통해 일정 수준 이상의 역내 금융협력의 제도적 발전을 이루어 냈으나 아직 독립적인 역량을 갖추었다고 보기는 어려움
- 단적인 예로 역내금융안전망인 CMIM의 IMF 연계비율을 들 수 있음
- 현재 CMIM의 IMF 연계비율은 70%인데, 이것이 의미하는 바는 동아시아 역내에서 금융위기가 발생하였을 경우 CMIM가 IMF의 승인 없이 독자적으로 활용할 수 있는 긴급구제금융의 규모가 CMIM 총 준비자산의 30%라는 것임
- 이러한 상황에서 아세안+3이 IMF와의 정책 공조를 주도적으로 진행하여 협력의 패턴을 견인하는 것은 쉽지 않음
- 동아시아 금융협력은 1997년 동아시아 금융위기를 계기로 IMF의 대

안으로서 지난 20여 년간 아세안+3의 포맷으로 발전해 왔으나, 이제 다시 IMF 주도의 글로벌 안전망에 편입되는 역설에 봉착할 수 있음
- 따라서 동아시아 금융협력의 역량강화가 어느 때보다 시급하게 요청됨

- 2018년 아세안+3 회의는 한국 금융외교의 기회이자 도전
 - 한국은 내년인 2018년 5월 아세안+3 재무장관 회의의 공동 의장국으로서 동아시아 금융협력의 역량강화를 선도할 기회를 확보
 - 특히 아세안+3가 2010년에 합의된 CMIM 협정문을 처음으로 정기 점검하고 2018년 회의에서 개정하기로 하여 2018년 회의는 동아시아 금융협력의 성패를 가름할 수 있는 자리가 될 것으로 판단됨
 - 한국이 공동의장국으로서 어떤 리더십을 발휘할 수 있는가에 따라 진술한 동아시아 금융협력의 당위성과 기능성의 향방에 영향을 줄 것으로 보임

2. 동아시아 금융협력의 제도적 발전 현황과 과제들

- 동아시아 역내 금융협력은 크게 세 가지 영역으로 구성되어 있음(Grimes 2009)
 - 먼저 CMIM인데, CMIM은 동아시아 역내 금융위기 예방과 금융위기 시 신속하고 효과적인 금융위기 관리를 목적으로 하고 있음
 - 다음으로 ABMI를 들 수 있는데, ABMI는 역내 자본시장발전 방안으로 동아시아가 해외자본과의 거래과정에서 겪는 이중 불일치(환율과 만기 불일치)를 완화하고 동아시아 자본시장을 발전시켜 동아시아 역내 자본이 역외로 유출되어 역내도 다시 환류하는 구조를 탈피시키기 위한 목적을 가지고 있음
 - 마지막으로 동아시아 공동통화 구상인데, 이 논의는 2006년 시작하였으나 2010년 유럽 금융위기에서 나타난 유로화체제의 문제점들로 인해 큰 진전 없이 사실상 장기적인 과제로 남아 있음³⁾

- CMIM(CMI)의 제도적 발전 현황은 다음과 같음
 - 아세안+3은 2000년 양자간 스왑 협정을 기초로 한 CMI를 출범시켰는데 총 스왑 규모는 170억 달러였으며, 이후 양자 스왑 규모는 계속 확대되어 CMI가 다자화되기 직전인 2009년에는 900억 달러에 달하였음
 - CMI의 최초 IMF 비연계 비율은 10%에 불과하였는데, 2005년 20%로, 2012년 30%로 증가한 이후 현재까지 30%로 변화가 없음⁴⁾
 - 아세안+3은 CMI 다자화에 대한 논의를 2006년 연례 재무장관 회의에서 시작하여 2007년 일본 교토 회의에서 다자화에 방점을 둔 “포스트 차임마이 구상”을 내놓으며 구체화한 이후 2009년에 인도네시아 발리 회의에서 CMI 다자화(CMIM)를 최종 합의한 바 있음⁵⁾
 - 아세안+3은 CMIM의 운영을 위해 총 기금 규모(1,200억 달러; 2012년 이후 2,400억 달러), 분담금 배분(일본, 중국 각 384억 달러, 아세안 238억 달러, 한국 194억 달러), 투표권 배분(일본, 중국, 아세안 각 28.4%, 한국 14.8%), 기금운영형태(분담금의 납입이 아닌 각 회원국 중앙은행에 분담액수를 약속어음 방식으로 보관), 긴급구제금융 지원여부 의결 방법(회원국의 3분의 2 찬성) 등의 합의를 이루어냈음(Lee 2015)
 - CMIM은 공식적으로 2010년 3월 24일에 발효되었고, 2018년 협정문 정기점검과 개정을 앞두고 있음(기획재정부 보도자료 2016년 12월 12일)
 - 이와 함께, CMIM의 자매기관이라고 할 수 있는 ASEAN+3 거시경제조사기구(AMRO: ASEAN+3 Macroeconomic Research Office)의 제도적 발전도 빼놓을 수 없음
 - 아세안+3은 역내 거시경제 감시기능(Surveillance)과 CMIM의 원활한 작동(긴급구제금융 조건 등 구제금융 패키지 도출)을 돕기 위해 AMRO를 싱가포르에 설치하여 2011년 5월 출범시켰음
 - AMRO는 CMIM체제에서 느슨한 형태로 운영되었던 기존의 거시감독 메커니즘인 “경제 및 정책 대화(ERPD: Economic Review and Policy Dialogue)”를 보강하는 역할을 담당하게 되었음
 - 아세안+3은 2013년 5월 AMRO를 국제기구화하기로 합의하였는데

회원국들의 국내 인준 과정을 거쳐 AMRO는 2016년 3월 국제기구조로 정식 발족하였음

- 이에 따라 AMRO는 동아시아에서 역사상 최초로 금융부문에서 국제기구 지위를 가진 지역협의체로 자리매김하게 되었음
- CMIM의 IMF 비연계 비중 확대에 있어 AMRO의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않음
- 아세안+3은 2000년 CMI의 출범 당시부터 CMI의 IMF 연계비중에 관해 회원국들 간에 이견이 있었는데 이는 IMF 연계비중을 역내 지역경제 감시기구의 발전에 따라 줄이기로 합의하였기 때문임

○ ABMI의 제도적 발전 현황을 간략히 소개하면 다음과 같음

- 아세안+3은 2003년 8월 재무장관 회의를 통해 ABMI를 동아시아 금융협력 사업으로 채택하였는데, 전술한 대로 ABMI는 동아시아 역내 지역통화기반 채권시장을 활성화시켜 동아시아의 역외금융의존도를 줄이는 방안으로 구상되었음
- 한국은 ABMI의 출범과 이후 제도적 발전에 중추적인 역할을 담당하였음. 구체적으로 말하자면, 2002년 11월 도쿄에서 열린 재무차관 회의에서 최초로 ABMI의 필요성을 제기하였고, 이어 2003년 2월에는 증권화와 신용보강을 매개로 아시아채권시장을 발전시키자는 내용의 “코리아 이니셔티브”를 제안하는 등 ABMI 출범의 초석을 마련하였음
- 2003년 발족 이후 ABMI는 2005년 ABMI 로드맵(Roadmap), 2008년 ABMI 새로운 로드맵(New Roadmap), 2012년 새로운 로드맵 플러스(New Roadmap Plus), 2016년 중장기 로드맵을 거치며 변화하는 국제금융시장 환경과 회원 각국의 금융시장 상황 등에 영향을 받으며 제도적으로 진화해 왔음
- 아세안+3은 또한 아시아채권시장 활성화에 필요한 제도적 인프라 구축을 진행해 오고 있음
- 역내발행채권의 신용보증기구인 신용보증투자지구(CGIF: Credit Guarantee Investment Facility)가 2011년 출범되었고, 현재 7억 달

러인 CGIF의 자본금 확대가 논의 중임⁶⁾

- 아세안+3은 2009년 이후 원활한 채권거래와 거래 모니터링을 도와주는 ‘역내 예탁결제기구(RSI: Regional Settlement Intermediary)’의 설립을 활발하게 논의하고 있으며, 이를 구체화시키기 위해 2013년 “Cross-border Settlement Infrastructure Forum(CSIF)”을 신설하였음⁷⁾
- 마지막으로, 아세안+3은 아시아채권 표준규범 마련을 위해 2010년 9월 도쿄에서 아시아채권시장포럼(ABMF: ASEAN+3 Bond Market Forum)을 출범시켰는데, 역내 채권거래와 규제의 표준화를 목표로 하는 ABMI 산하 포럼으로서, “ASEAN+3 Multi-currency Bond Issuance Framework (AMBIF)”를 통해 구체적인 실행 방안이 모색되고 있음

○ CMIM과 ABMI의 향후 중단기적 과제들은 다음과 같이 정리할 수 있음

- 2018년 협정문 개정을 앞둔 CMIM의 경우, 개혁 과제의 핵심은 CMIM의 IMF 비연계 비중의 확대임
- 현재 비연계 비중인 30%를 2018년에는 50%로 높이는 것을 고려해야 할 것으로 보임
- 50% 비연계 비중은 CMIM의 독자성을 상징적으로 보여줄 수 있는 “숫자”이기도 하지만 아세안+3이 금융위기 시 활용할 수 있는 독자적 가용자산의 확대를 기능적으로 의미하는 것이기도 함
- 2017년에는 아세안+3이 비록 40%로의 비연계 비중 확대마저 합의를 이루지 못했지만, 비연계 비중 확대에는 상당 수준의 공감대가 형성되어 있어 2018년 CMIM 협정문 최초 개정이라는 기회를 활용하여 관철시킬 필요가 있음
- CMIM의 50% IMF 비연계 비중은 향후 아세안+3이 IMF와 글로벌 금융안전망 정책협력 논의를 진행할 때 아세안+3의 입지를 넓혀줄 것으로 기대됨
- 한편, CMIM의 기금운영형태도 개선되어야 할 것으로 보임

- 현재 CMIM 기금은 납입되어 있는 것이 아니라 회원 각국이 분담금을 자국 중앙은행에 약속어음 형태로 보관하고 있기 때문에 금융위기 시 신속하게 투입될 준비자산이 부재함
- 따라서 CMIM의 기금운영이 선납기금(Paid-in Funding)으로 전환하는 것이 필요한데, 이는 금융위기가 동시다발적으로 발생할 경우 초기 대응에 매우 유리하기 때문임(박영준 2014)
- 현재 세계 각 지역에서 운영되는 지역금융안전망들 중 선납기금을 갖추지 못한 것은 CMIM이 유일함
- 가령 유럽의 ESM은 총 펀드 규모가 5,000억 유로이며 이 중 약 800억 유로가 납입되어 있음
- 2012년 2,400억 달러로 확충된 이후 현재까지 그대로인 CMIM의 기금 규모도 확대되어야 할 것으로 보임
- 아세안+3의 경제 규모에 비해 2,400억 달러는 충분하지 않다는 견해도 있지만 CMIM의 IMF 연계 비율은 더더욱 CMIM의 유동성을 제한하고 있음
- 또한 아세안+3은 CMIM의 발동절차, 실행 조건 등을 AMRO와 협력하여 구체화해야 할 것으로 보임
- 금융위기 시 CMIM과 IMF의 협력방식이 “선 CMIM 독자적 지원, 후 IMF 연계지원(추가 소요 발생 시)”으로 전환하는 경우 이에 대한 사례별 구체적인 실행 방안을 마련해야 할 것임
- AMRO의 경우 AMRO가 역내 거시경제 감시기능 강화와 CMIM의 원활한 작동을 돕기 위해서는 무엇보다도 조직의 확대와 연구역량 강화가 요구됨
- 특히 AMRO의 존재 목적이 IMF와 경쟁할 수 있는 거시경제감시체계를 확립하고 아시아 경제의 특수성에 기반을 둔 독자적인 거시경제 평가방법을 고안하는 것이라고 볼 때 AMRO의 역량강화는 동아시아 금융협력의 향방과도 직결됨
- 장기적으로 AMRO를 CMIM의 사무국으로 전환하는 것도 검토해 볼 필요가 있음(Kawai 2014)

- ABMI의 경우 전술한 아시아채권시장 인프라 구축을 완결해야 할 것으로 보임
- 향후 CGIF의 보강, RSI의 출범, ABMF를 통한 역내 채권시장 규범 표준화 등이 필요함
- 특히 가장 진통을 겪고 있는 채권시장 규범 표준화의 경우 한국과 일본의 합의가 중요할 것으로 전망됨
- 한일 양국은 다소간의 이견이 있는데, 한국의 경우 다양한 발행구조를 포괄하는 공통시장을 추구하고 있고 일본은 도쿄 Pro-Bond Market 을 기반으로 한 아세안+3 통합시장의 구조화를 선호하고 있음
- 한국은 더욱 구체적인 실행 방안을 마련하여 한국과 견해가 비슷한 아세안, 중국과 함께 일본과 협의하는 과정을 거쳐야 할 것임

3. 동아시아 금융협력 재도약을 위한 한국의 금융외교

- 한국 금융외교는 동아시아 금융협력을 어떻게 재도약시킬 수 있을 것인가?
 - 전술한 대로 동아시아 금융협력은 재도약의 기로에 서 있음
 - IMF 주도의 글로벌과 지역금융안전망 협력과는 별도로 동아시아 금융협력의 제도적 발전은 사실상 2011~2012년 이후에는 정체되어 있음
 - 위에서 논의한 바대로, 동아시아 금융협력의 양대 축인 CMIM과 ABMI 모두에서 2012년경을 기점으로 눈에 띄는 제도적 변화가 없음
 - 동아시아 금융협력의 중단기적 과제를 풀기 위한 한국 금융외교의 정책방향으로 본 보고서는 다음의 세 가지 외교적 노력을 제시함(전술한 중단기 과제에 대한 기술적 내용은 다루지 않음)
 - 첫째, 동아시아 금융협력에 대한 “공동주인의식(We-Ownership)” 확립
 - 둘째, 동아시아 금융협력에 있어 간헐적이지만 잠재적 수원국을 향한 “도덕적 해이 담론”의 성찰적 맥락화(Reflexive Contextualization)와 회원국 간 신뢰 제고를 도모하는 외교
 - 셋째, 동아시아 금융협력이 “제도적 생존”을 넘어 다른 지역의 금융

협력에 모델로 제시될 수 있다는 비전을 공유하게 하는 것

○ 공동주인의식 확립

- 공동주인의식 확립 외교의 핵심은 회원국 간(특히 중국과 일본의) 리더십 경쟁을 선순환하여 동아시아 금융협력의 새로운 동력을 확보하는 것임
- 다자제도 구축과 운영에 있어 리더십 경쟁은 서로 연관되지만 성격이 다른 두 가지 형태가 존재함
- 하나는 다자제도의 발전을 공유하는 틀 속에서 벌어지는 지배와 주도권 확보를 위한 리더십 경쟁이고, 다른 하나는 경쟁국의 주요 이니셔티브를 방해하는 리더십 경쟁으로서 다자제도 자체의 효용성에도 상이한 인식을 가지고 있는 경우임(Choi 2013)
- 이 중 후자가 지난 5년여 간 동아시아 금융협력에서 관찰되어지는 중국과 일본의 리더십 경쟁의 형태로 파악되는데, 장기화될 경우 동아시아 금융협력 자체가 표류될 가능성이 큼
- 중국과 일본뿐만 아니라 한국과 아세안도 동아시아 금융협력에 대해 각기 다른 주인의식을 표출하고 있는데, 이는 바꾸어 말하면 공동주인의식의 부재 때문임
- 중국의 경우 동아시아 금융협력은 그 단초가 일본의 1997년 아시아 통화기금 제안으로부터 비롯되었다는 인식이 있는데, 이러한 인식은 동아시아 금융협력에 대한 중국의 공헌과 지지를 제한함
- 다시 말해, 동아시아 금융협력의 원소유권은 일본에 있다는 것이 중국의 대체적인 견해임
- 원소유권을 주장할 수 있는 일본의 경우는 동아시아와 국제정치에서 중국의 부상에 대한 부담이 큼
- 중국의 영향력 확대에 따라 동아시아 금융협력이 결국 중국 주도로 귀결되어 중국굴기에 활용될 수 있는 가능성에 일본은 고심하고 있음
- 한편, 한국은 다양한 정책대안과 협상능력을 바탕으로 CMIM과 ABMI의 제도적 발전에 주도적으로 기여해 왔음

- 따라서 동아시아 금융협력은 한국 금융외교가 규칙준수자(Rule-Taker)에서 규칙제정자(Rule-Shaper)로 자리매김할 수 있는 중요한 정책영역임(이용욱 2012; 2016; Cho 2014)
- 아세안+3이라는 개념에서 볼 수 있듯이 아세안 역시 동아시아 금융협력의 속도, 폭, 방향성 등에 아세안의 목소리를 충분히 반영하기를 원하고 있음
- 아세안은 또한 동아시아 금융협력에 있어 동북아 삼국(한국, 중국, 일본)의 의미 있는 파트너가 되기를 바라고 있음
- 한국 금융외교의 과제는 “세계경제에서 동아시아 금융자율성 확보”라는 당초의 그랜드비전을 회복하여 “아세안+3 공동주인의식”을 확보하는 방안을 고려해야 할 것임

○ 도덕적 해이 담론의 성찰적 맥락화와 회원국 간 신뢰 제고

- 한국 금융외교는 도덕적 해이 담론을 역내 금융협력의 장에서 성찰적으로 맥락화시켜야 함
- 금융은 기본적으로 자본의 적자주체(채무자)와 흑자주체(채권자)가 권리와 의무를 매개로 하여 맺어진 관계성에 있음
- 따라서 채무자와 채권자 사이의 권리와 의무의 불이행에서 발생하는 도덕적 해이 문제가 존재함
- 도덕적 해이 문제는 금융위기 시 채무와 채권으로 맺어진 국가 간, 혹은 국가와 민간 금융기관 사이에도 표출되는 중요한 사안임
- 동아시아 금융협력에 있어서도 이러한 도덕적 해이 문제가 이슈가 되기도 함
- 한국, 중국, 일본, 싱가포르 등 분담금 규모가 큰 국가들이 잠재적인 수원국인 아세안 국가들을 대상으로 도덕적 해이 문제를 거론하기도 함(가령 CMIM의 IMF 비연계 비중 확충이 도덕적 해이를 가져올 수 있다는 논리가 있다)
- 도덕적 해이 문제를 제도적으로 해소하는 것은 중요한 일이지만 하나 도덕적 해이의 강조는 회원국 간 상호신뢰를 떨어뜨려 동아시아

금융협력의 제도약에 부정적으로 작용할 수 있음

- 그러나 경험적 사실에 비추어 보면 도덕적 해이 문제는 기실 생각만큼 크지 않음
- 먼저, 금융위기를 초래한 정부는 그 원인에 관계없이 정권을 유지하기 어렵다는 것이 그동안의 금융위기(남미, 동아시아, 유럽)에서 증명되었음
- 다시 말해 각국 정부는 거시경제운영에 대한 1차적 책임을 진다는 의미이며, 동아시아의 경우 1997년 이후 어느 정부도 금융위기를 초래할 만큼의 도덕적 해이에 노출되지 않았음
- 또한, 아세안을 비롯한 동아시아 각국은 막대한 외환보유고 축적, 양자 통화스왑협정 등을 통해 스스로 금융위기를 관리할 수 있는 대안(즉 IMF나 CMIM 등 다자기구와는 별도로)을 마련해 두고 있음
- 따라서 회원국들이 향후 금융위기 시 CMIM을 사용할 수 있게 CMIM의 역량을 강화하는 것이 선결조건이지, 회원국들의 도덕적 해이 가능성을 거론하며 CMIM을 유명무실하게 만드는 것은 순서가 뒤바뀐 것임
- 한국 금융외교는 도덕적 해이 담론의 성찰적 맥락화를 통해 회원국들 간의 신뢰를 제고하여 동아시아 금융협력의 역량 결집을 도모해야 할 것임

○ 지역금융협력의 새로운 모델 제시

- 전술한 대로 글로벌 금융거버넌스는 중앙집권화와 지역화/분권화가 동시에 진행되고 있음
- CMIM(지역금융안전망)과 ABMI(지역자본시장 발전)의 조합인 동아시아 금융협력은 지역금융협력 중 최선두에 서 있음
- 가령 CMIM은 중동의 AMF나 남미의 FLAR보다 늦게 지역금융안전망으로 출범하였지만 규모나 AMRO 설립을 비롯한 제도화 측면에서 앞서 나가고 있으며, 지역금융안전망과 지역자본시장의 병행 발전 모델은 지역금융협력에 새로운 모델로 제시될 수 있음

- 최근 유럽은 CMIM보다 높은 수준의 지역금융안전망인 EMF 출범을 검토하기 시작했음. 따라서 동아시아 금융협력은 정체되면서 미래의 동아시아는 또다시 유럽의 경험으로부터 배워야 하는 위치로 전락할 수 있음
- 한국은 아세안+3 회의 등에서 CMIM+ABMI 결합 모델의 글로벌 경쟁력을 구체적으로 제시하여 회원국들로 하여금 “동아시아 모델 수출”이라는 비전을 공유하게 하는 외교를 펼칠 필요가 있음

4. 한-중-일 관계 회복을 위한 동아시아 금융협력의 함의와 상징성

- 한-중-일 갈등 해결은 연성협력에서 시작하여야 하는가?
 - 한국은 그동안 한-중-일 갈등 해결을 위한 시작 방안으로 연성이슈 중심의 협력을 강조해 왔음
 - 안보, 역사, 영토 문제 등 급박하게 돌아가는 동북아시아 현실을 고려해 볼 때 비교적 합의가 쉬운 연성이슈인 원자력 안전, 재난 구호, 기후 및 환경변화 대응, 질병 대응, 사이버 테러, 녹색성장 등에서 대화와 협력을 시작해서 이를 기폭제 삼아 안보 현안 등의 경성이슈로 협력을 넓혀가자는 논리임
 - 그러니 이것은 연성이슈에서 협력이 가능하지 않다면 경성이슈 협력은 고려조차 될 수 없다는 논리적 허점을 가지고 있음
 - 일견 합리적이거나 과거의 경험과 이론적 통찰을 통해 검토해 보면 그 실효성을 담보하기는 확률적으로 쉽지 않음
 - 물론 정책의 실효성을 예견하는 것은 어려운 일이고 따라서 이에 대한 선부른 예단은 지양하여야 할 것임
- 연성협력의 한계는 무엇인가?
 - 국제정치의 역사를 볼 때 갈등과 대립으로 교착된 정부 간 협력이 연

성이슈 협력을 전환의 시발점으로 마련될 수 있을까?

- 다음의 세 가지 연유에서 연성이슈 발 관계회복과 협력은 쉽지 않을 것임
- 첫째, 지구온난화, 기후, 환경 문제 등에서 보듯이 연성이슈가 합의하기 쉽다는 논리에 반하는 경험적 사례들이 적지 않음
- 둘째, 유럽연합의 단초가 된 “석탄과 철강협력”을 연성이슈로 구분하는 경향이 있는데, 유럽의 통합을 이끈 독일과 프랑스의 오랜 전쟁과 각축이 석탄과 철강의 획득에 있었다는 것을 상기해 보면 이는 결코 연성이슈에 대한 협력이라고 볼 수 없는 측면이 있음
- 마지막으로, 재난 구호, 질병 안전 등 전술한 연성이슈들은 이미 정부 간, 민간 차원에서 동아시아 역내 협력 필요성과 기초적 인프라가 마련되어 있어 이들 연성이슈들이 협력의 “전환점”이라는 “촉발력”을 만들어 내기에는 역부족인 것으로 보임(가령 한국이 녹색성장보다는 핵 회의, G20 등을 주관하여 얻은 파생효과를 비교 평가할 수 있음)
- 따라서 이슈 자체의 성격보다는 각 이슈들이 국제사회에서 어떻게 그 중요도에 있어 자리매김되어 왔는지에 주목하여야 할 것임

○ “전환”의 “촉발제”로서 동아시아 금융협력의 상징성은 아래와 같음

- 이러한 견지에서 동아시아 금융협력은 경성이슈보다는 낮지만 연성이슈보다는 훨씬 큰 파급력을 가질 수 있음
- 금융협력의 제도적 공고화는 매우 높은 수준의 거시경제조율과 협력을 상설화하는 것으로서 역내 국가 간 거시경제운용의 “제도적 맞물리기(Institutional Interlocking)”를 동반하기 때문임
- 또한 미래에 CMIM이 동아시아통합기금(EAMF: East Asian Monetary Fund)으로 발전하게 되면 EAMF는 동아시아 협력과 통합의 “랜드마크”로 자리 잡을 수 있을 것임
- 중견국인 한국이 슈만 플랜과 같은 거대한 구상을 발표하는 것에는 무리가 따를 수 있음
- 동아시아 금융협력처럼 기존에 진행되고 있는 협력에 정책적 힘을 쏟는 것이 정책목표의 실현성과 함께 결과의 구체성을 높일 수 있음

■ 주석

- 1) 베르너 플랜을 기초로 한 유럽통화시스템과 유로화의 등장 역시 유럽 차원의 금융위기 해소와 밀접한 관련이 있다. Mourlon-Druol(2012) 참조.
- 2) 동아시아 금융협력의 경우 1997년 9월 일본이 제안한 아시아통화기금(AMF: Asian Monetary Fund)이 단초가 되었다. 일본의 AMF 제안은 미국, 유럽, 중국 등의 반대로 무산된 이후 1998년 ‘신미야자와 구상’을 거쳐 1999년 이래 ASEAN+3의 협력구조를 갖추고 발전해 왔다.
- 3) 동아시아 공동통화 구상은 아시아개발은행(ADB: Asian Development Bank)을 중심으로 논의가 시작하였는데 현재는 역내 환율조정 메커니즘 발족에 대한 가능성을 탐색하는 수준에서 여러 의견이 개진되고 있다. 유로화와 같은 제3의 공동통화 출현의 가능성보다는 중국 위안화가 사실상 동아시아 역내 지역통화의 역할을 할 수 있을 것인지에 대한 논의가 경제학자들 사이에서 활발하게 펼쳐지고 있다.
- 4) 2017년 5월 ASEAN+3 연례 재무장관 회의에서 CMIM의 IMF 비연계 비율을 40%로 늘리는 것에 합의가 있을 것이라는 전망이 있었으나 실현되지 못했다.
- 5) CMI 다자화의 핵심은 양자 스왑을 넘어 단일공동펀드로 역내 금융안전망을 운영하는 것인데, 이를 통해 CMI 작동의 효과성을 제고하고 거래비용을 줄일 수 있다. 가령 특정 국가가 금융위기를 직면했을 때 그 국가는 긴급구제금융을 얻기 위해 양자 스왑 협정을 맺은 국가들 모두와 개별적으로 협상을 진행시켜야 해서 신속하게 유동성을 확보할 수 없게 된다. 다자화는 단일공동펀드를 매개로 자금지원의 집단 의사결정을 가능하게 한다. Chey(2009) 참조.
- 6) 아세안+3은 최근 한국이 주도적으로 제안한 “아시아국채의 적격담보 인정을 위한 연구포럼(APCF: Asian Prime Collateral Forum)”을 수용하여 논의를 진행하고 있다. APCF는 CGIF의 신용보강을 보완하는 기능으로 설계되었다. 다시 말해, ASEAN+3 국채 등의 적격담보 활용을 통해 아세안+3은 더욱 풍부한 유동성을 확보할 수 있게 된다.
- 7) CSIF는 2014년 회의에서 RSI 단기실행 방안으로 일본 중앙은행과 홍콩 통화청 사이의 “증권자금결제연결망(CSD-RTGS Linkage)” 구축을 시도하기로 합의하였다.

■ 참고문헌

- 박영준. 2014. “동아시아 새로운 지역금융안전망 제안: 준비자산 유동성 공여제도.” 한국국제경제학회 제37회 하계정책포럼.
- 이용욱. 2012. “변환하는 세계금융질서와 한국의 선택: 지역과 글로벌의 다자주의 연계.” 『국가전략』 18권 3호: 5-34.

- _____. 2015. “경제위기, 지역협력의 제도화, 융합과정모델: 치앙마이 이니셔티브.” 『평화연구』 23권 1호: 261-294.
- _____. 2016. “한국의 중견국 금융외교: G20을 통해 본 가능성, 한계, 그리고 역할의 모색.” 『국가전략』 22권 2호: 61-94.
- chey, Hyoung Kyu. 2009. “The Changing Political Dynamics of East Asian Financial Cooperation: The Chiang Mai Initiative.” *Asian Survey* 49(3): 450-467.
- Cho, Youngwon. 2014. “South Korea and the Pitfalls of East Asian Monetary Regionalism: Do Neighbors Mean Neighborly Behavior?” *Pacific Focus* 29(1): 92-115.
- Choi, Ji Young. 2013. “East Asian Financial Regionalism and the Politics of Global Financial Governance: Structural and Institutional Power in Global and Regional Governance.” *Pacific Focus* 28(3): 411-434.
- Grimes, William. 2009. *Currency and Contest in East Asia: The Great Power Politics of Financial Regionalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kawai, Masahiro. 2014. “Asian Monetary Integration: A Japanese Perspective.” ADBI Working Paper No.475.
- Lee, Yong Wook. 2015. “Nonhegemonic or Hegemonic Cooperation? Institutional Evolution of East Asian Financial Regionalism.” *Korean Journal of Inter-national Studies* 13(1): 89-115.
- Mourlon-Druol, Emmanuel. 2012. *A Europe Made of Money: The Emergence of the European Monetary System*. Ithaca: Cornell University Press.

JPI 정책포럼 시리즈

2017

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상



우크라이나 사태 이후 서구와 대립각을 세우고 있는 현재 러시아는 표면적으로는 국가의 주도하에 반미/반서구적 입장을 취하면서도 자유민주주의체제 자유시장 경제 자체에 대한 반대는 커녕 정반대로 적극적인 행위자가 되려는 모습에 주목해야 한다. 즉 세계자본주의체제 내 러시아의 위치와 역할의 한계 속 중심부 서구 국가들의 방해로 넘어 도약하기 위해서는 현재의 (신)자유주의 국제정치경제질서 자체를 거부할 수 없다는 것도 명확히 인식하고 있다. 세계자본주의체제를 주도하지 못하는 국가로서 극동과 시베리아 개발이나 아태 지역과 유럽을 잇는 유라시아 강대국으로의 도약을 위해서는 국가가 주도하더라도 (신)자유주의적 질서를 거부하고 고립주의 혹은 자국우선주의와 같은 방향으로의 정책 변화는 불가능하다. 또한 서구와의 대립 속에서 극동개발부를 신설하고, 중국과의 동맹 관계를 강화하고, 석유가스의 수출을 비서구 지역으로 다변화하며, 유라시아경제연합, 상하이조약기구 등 다양한 국제조직들을 통해 반서구적 입장을 강화하고 아시아중시정책을 펼치는 것처럼 보이지만, 이는 근본적 패러다임의 변화를 의미하는 것은 아니다. 따라서 향후 러시아는 지정학적 특수성을 무기로 당분간 서구와는 서로 (신)자유주의에 반하는 경향에 따라 움직이면서도 동시에 그 출구로서 한국을 비롯한 아시아 국가들과는 (신)자유주의 원칙하에서의 협력을 추구할 가능성이 높다. 심지어 개발의 필요에 따라서는 서구 국가 자본들과도 적극적 협력 관계를 구축할 가능성이 높다는 점에서 러시아식 자유주의는 러시아와 유라시아의 지정학적·지경학적 상황에 따라 모순적인 두 가지의 정책을 동시에 추구하는 것처럼 보일 수 있을 것이다. 결론적으로 향후 유라시아 지역에서의 대규모 개발 사업은 금융이 아닌 실물 경제로의 자본의 흐름을 만들어 낼 것이 명확한데, 비록 이 지역 국가들이 선진적이고 진보적인 개발과 발전의 담론들에 취약하다 하더라도 오히려 그러한 시기에 한국은 보다 진보적이고 상생 가능한 독자적 접근으로 차별화된 전략을 취할 필요가 있다.



러시아식 자유주의의 한계: 트럼프 등장 이후의 러시아 대외정책

정재원

국민대학교 국제학부 조교수

1. 신자유주의 세계화와 비판적 국제정치이론의 복권

가. 주류 국제관계이론의 한계와 비판적 국제정치이론의 유용성

- 신현실주의와 신자유주의 두 이론 공히 자유민주주의 정치질서와 자본주의 시장경제질서를 옹호하고 있으며, 미국과 서구 중심의 현존하는 국제질서를 옹호하는 경향을 보임. 그러나 급변하는 국제정치경제적 변화에 대한 적절한 설명과 처방을 내리지 못하고 있는 것이 사실임
 - 신현실주의적 국제정치이론에 따르면, 과거 소련과 달리 러시아는 자본주의 붕괴론과 같은 역사 필연성을 바탕으로 한 정책을 추진하지 않고 있으며, 일정한 세력균형 하에서 미국과 국가이익을 공유하고 국제질서의 안정을 위해 협력할 것이라고 설명함
 - 또한 신자유주의적 국제정치이론에 따르면, 러시아도 자유주의 국제질서 속에 적응할 것이기 때문에, 러시아와 미국이 세력균형을 통한 역내질서 안정에 합의할 수 있고, 미국의 패권과 러시아의 도전이 갈등을 피하며 공존할 수 있을 것으로 봄

- 그러나 러시아에 대한 설명을 포함해서 기존의 주류 국제정치학 이론들로 설명되지 않는 현실들이 점차로 증가하고 있는데, 특히 주요 중심부 국가들에 의해 주도되는 신자유주의 금융세계화 등으로 인해 증폭되고 있는 전 지구적 불평등과 다양한 갈등에 대한 적절한 설명이 불가능함

○ 따라서 현재 비판적 국제관계이론들에 대한 복권과 재해석이 필요한 시점이라고 할 수 있음. 비판적 국제관계이론들은 국제세계의 분석에서 총체성을 고려하며 국제적 수준에서도 정치와 경제를 분리하는 것을 당연시 여기지 않는 특징을 가짐

- 경제적 잉여의 수취 기제에서 정치적 개입이 이루어지지 않는 자본주의체제의 역사적 특수성에 주목하는 비판적 국제관계이론에서는 총체성을 지향하는 관점에서 볼 때 국제경제와 분리된 국제정치란 존재하지 않음

- 특히 비판적 국제정치이론들은 미국적 국제관계학의 인식론인 실증주의를 비판하고 있는데, 상술했듯이 이러한 실증주의에 기반을 둔 미국적 주류 국제관계학은 현실주의, 자유주의를 막론하고 미국의 세계 권력을 정당화하는 역할을 해 온 것이 사실임

- 또한 비판적 국제정치이론들은 서구중심주의 혹은 오리엔탈리즘적 특징을 갖고 있는 주류 국제관계학이론에 대해 벗어나려는 시도를 통해 미국 및 서구 지배질서에 대해 비판적 자세를 취함

- 러시아를 비롯한 체제전환 국가들을 둘러싼 국제정치경제적 갈등을 분석해 보면 네오그람시주의나 세계체제론(Wallerstein 1979)과 같은 비판적 국제정치이론이 그 분석과 전망에 가장 적합한 틀을 제공하고 있음을 보여주고 있음

나. 네오그람시안 국제정치경제학적 접근법에 근거한 국제관계 분석

○ 네오그람시안 국제정치경제학은 그람시의 헤게모니 개념을 국제정치경제

학에 확장 적용한 콕스(R. Cox)의 저작(Cox 1987)을 발전시키고 있는 일단의 국제정치경제학 연구자들로서 비엘러(A. Bieler), 모튼(A. Morton), 페일(K. van der Pijl) 등의 세계경제에 관한 최근 논의들을 가리킴

- 네오그람시안 국제정치경제학 이론은 세계질서는 헤게모니 국가가 나머지 국가들을 포섭하고 있는 형태로 국제정치경제의 질서를 설명하는데, 세계 헤게모니 질서를 해명하고 그것의 위기와 이동을 설명하는 이론임
- 네오그람시주의 국제정치경제학 이론은 기존의 국제관계학이나 국제정치경제학이 사회적·정치적 질서의 비역사적 현실 이해에서 출발하고 있다고 비판하고 있음
 - 네오그람시주의 이론에 따르면, 생산을 둘러싼 집단들의 사회적 관계는 사회적 세력을 형성하기 때문에 생산은 일종의 사회적 관계를 나타내며, 생산의 사회적 관계는 권력관계, 생산조직, 생산물 분배 등의 세 가지 차원에서 형성됨
 - 이러한 사회적 관계를 포함하는 생산을 기초로 국가-사회 복합체가 구성되고, 특수한 국가 형태는 사회세력의 특수한 구성과 상이한 역사블록에 기초하는데, 이때 역사적 블록은 헤게모니 계급이 종속적 계급을 통합하여 지배계급에 대항하는 세력을 형성함
 - 바로 이러한 헤게모니 개념을 국제정치경제적 관계로까지 확장하여 지배적인 사회계급이 형성한 국가적 헤게모니가 외부로 확대되어 세계 헤게모니를 구성하며 이 과정에서 초국적 헤게모니가 등장함
 - 한편 헤게모니 세계질서는 헤게모니 국가의 특수한 국가형태를 반영하는데, 그러한 국가 형태가 다른 국가에도 확산되어 세계적 차원의 수렴 현상이 일어남
 - 이러한 주장에 따르면, 미국 헤게모니 하에서 신자유주의적 국가의 등장은 필연적이고, 이 과정 속에서 초국적·역사적 블록이 형성되어 국민국가의 경계선과 계급을 뛰어넘어 이해관계와 정체성을 통합하여 초국적 자본의 헤게모니가 형성될 조건을 창출하게 되는데, 초국적 자

본가계급 분파는 다양한 국제기구, 국제금융기구 등을 통해 자신의 계급적 이익을 극대화하며 초국적 역사적 블록의 중심을 차지함

- 최근 비엘러와 모튼은 신자유주의 구조조정에 의한 국가 성격의 변형과 민족자본과 초국적 자본의 이해관계 충돌에도 관심을 기울이고 있으며, 페일은 헤게모니 개념을 국민국가뿐 아니라 초민족적으로도 적용하여, 지구적으로 초민족 헤게모니 계급이 형성되고 있으며, 이들이 초민족기구들(IMF, 세계은행, OECD 등)뿐 아니라 사적 네트워크들(빌더버그 모임, 세계경제포럼, 삼각위원회 등)을 통해 지구적으로 헤게모니 블록을 형성하는 프로젝트를 개시하고 있다고 주장하고 있음
- 그 외에도 중심부 지역 국가 주도의 세계자본주의체제 속에서의 체제전환기 국가들의 세계자본주의체제 내로의 재편입과 그 구조 속에서의 지위 재편과 역할 재규정, 그리고 내부 분화 등은 세계체제론과 같은 비판적 국제정치 이론에 입각한 접근법도 여전히 유효함을 보여 주고 있음

다. 구사회주의 국가들의 세계자본주의체제로의 재편입과 (반)주변부화

- 위계적으로 나뉘어 있는 자본주의 세계체제는 현실 사회주의체제가 붕괴된 이후 말 그대로 공식적으로도 공간적 확대를 완성하기에 이룸
 - 정치적으로는 동유럽 지역과 구소련 지역의 국가들이 확연하게 대조되는데, 구사회주의체제 국가들은 서구 중심부 국가들의 이해에 따라 시장을 매개로 한 철저한 분업구조가 형성되면서 중심 - 반주변 - 주변부로 변화, 분화되어 왔음
 - 체제 붕괴 이후 중부와 동남부 유럽의 옛 사회주의 국가들 역시 세계자본주의체제로 재편입되는 과정 속에서 과거의 지위를 상실하고, 다시 원료 공급지와 같은 반 주변부 혹은 주변부 국가의 위치로 강제되었음. 특히 금융세계화 시기의 특징이라고 할 수 있는 서구 금융자본으로의 종속 현상이 두드러졌으며 그에 따라 국가자율성이 크게 제약됨

- 서구 자본에 대한 종속은 매우 두드러지게 나타나서 1990년대 이후 자동차, 제조업, 전자제품 등 중동부 유럽의 주요 산업들은 해외 자본이 소유하게 되었음. 그러한 투자가 집중되는 산업은 경공업 분야로서, 서구의 초국적 기업 네트워크에 있어서 하청 관계에 입각한 초국적 노동 분업 구조로 재편되었고, 사회주의 시절 발전했던 중공업 부문은 몰락하게 됨
 - 특히 국제금융자본은 IMF 등을 내세워 급격한 시장경제 도입은 물론 그를 위한 급진적인 구조조정을 강요했는데, 국유기업의 사유화를 통한기업의 사적 소유로의 전환은 자본시장과 노동시장 등을 창출하여 자신의 축적에 유리한 조건을 만들어 내는 것이기 때문에 국제금융자본은 사유화와 국제자본의 자유화에 적극적으로 관여했음
 - 이 과정 속에서 서구 금융자본은 각국의 관료집단들과 결탁하여 사유화, 국채매입, 금융자금 도피 과정에서의 막대한 수수료 등 다양한 방법으로 이득을 얻었음

- 한편 체제전환 국가들에서는 대부분의 기업들이 은행으로부터 대출을 통해 자본을 조달받고 있는 등 은행이 기업의 최대 이해관계자라고 할 수 있는데, 서구 금융자본들은 1990년대 심각한 경제적 혼란 속에서도 각 국가의 은행 부문에 적극적인 자본 참여를 확대했음
 - 그 결과 현재 대부분의 동유럽 국가들에서 거의 대부분의 은행들이 외국인 소유가 되었고, 해외 금융 자본의 유입을 일정 정도 통제해 온 러시아의 경우, 상대적으로 외국인 소유 은행 숫자는 적은 편이지만, 그 대신 국내 타 은행들보다 몇 배나 높은 수익률을 내고 있다는 특징을 보이고 있음
 - 중요한 것은 은행은 기업의 주식을 소유하면서 기업을 지배하고 있는데, 금융자본이 체제전환 국가의 은행의 반 이상을 소유하고 있기 때문에 금융자본이 체제전환 국가들의 기업을 지배하고 있다고 할 수 있음
 - 특히 중요한 대규모 기업들의 경우 외국자본이 최대 지분을 획득하였고, 핵심적 산업들이 초국적 자본의 지배하에 놓이게 됨

- 이러한 시각에 입각해 본다면, 사회주의 국제체제로부터 이탈하여 국민 국가 형태로 복귀한 것처럼 보이는 과정은 한 국가 단위체의 자립화가 아니라 세계시장의 편입 형태로 나타났으며, 이들 국가에서의 신자유주의화, 즉 자유화, 사유화, 탈규제, 노동유연화 과정은 곧 불균등한 세계 자본주의 경쟁질서로의 종속을 의미하는 것이라고 할 수 있음
 - 반 주변부 혹은 주변부로 전략한 중동부 유럽 및 구소련 지역 국가들에 있어서 서구 자본에게는 선별된 자본, 지역, 계급의 발전만이 중요하기 때문에, 이러한 과정은 역내 국가들 간의 불균등한 발전을 더욱 가속화시키고 있고, 계급, 지역, 민족 등 수많은 단위에서의 갈등과 분쟁을 낳고 있음
 - 가령, 다른 세계 지역 곳곳에서와 마찬가지로 이 지역에서 아제르바이잔, 카자흐스탄, 투르크메니스탄 등 권위주의 독재 국가라 하더라도 서구 국가들에게 에너지를 안정적으로 공급해 줄 경우 등 필요가 있을 경우 레짐 체인지에 나서지 않지만, 반대로 우크라이나, 몰도바, 조지아 등 에너지가 빈약한 국가들의 경우 지정학적으로 필요할 경우 색깔 혁명을 통해 레짐 체인지를 적극적으로 시도해 왔음
 - 이러한 자본주의체제의 확산 속에서 더욱 노골화된 신자유주의는 세계자본주의체제의 (반)주변부에 대한 중심부 자본의 지배 혹은 선택적 편입을 더욱 강화하려 한다는 점에 그 특징이 있음

- 중동부 유럽 국가들의 경우 유럽이라는 과거로의 복귀, 즉 비공산 민주주의체제와 시장경제로의 복귀란 이제 무조건적으로 서구 경제에 의존했던 공산주의 시대 이전의 주변부 자본주의 구조로의 복귀를 의미하는 것이었음
 - 사회주의체제 붕괴 이후 일부 국가들은 비교적 역동적으로 발전하여 유럽의 주변부로 편입되고, 다른 어떤 국가들은 세계 체제의 주변부 혹은 반주변부로 분화할 것이라는 것, 그리고 지역을 막론하고 이들 지역의 후진성이 중심부의 발전을 위한 조건으로 변화할 것은 자명했음
 - 그러나 중동부 유럽 국가들의 민중들은 세계자본주의체제로의 재편

입에 있어서의 종속적 지위도 마다하지 않으며 오히려 적극적으로 시장을 개방하면서, 설사 유럽 자본주의의 주변부가 되더라도 서구의 일원이 되는 것이 러시아로의 종속보다 낫다고 판단해 왔음

- 가령, 중부 유럽 국가인 폴란드, 체코, 헝가리는 물론 역사적으로 유럽 역사의 주변부였던 크로아티아 등 구 유고슬라비아 구성 공화국들, 루마니아, 불가리아 등 동남부 유럽 국가들, 그리고 심지어 조지아, 우크라이나 등 구소련 구성 공화국들 중 일부 국가들까지도 유럽 중심부의 공해 산업 이전처, 저렴한 숙련 노동력 공급처, 자원 및 식량 제공처로 전략하더라도 적극적으로 유럽으로의 복귀를 진행해 옴
- 따라서 시장경제로의 전환은 곧 유럽으로의 통합을 위한 적극적 개방을 의미하는데, 미국과 서구가 강요하는 신자유주의 정책이 가져올 파국적 측면도 명확히 인식하고 있었지만, 공산주의 정권하에서의 경험에 극도로 부정적인 이 지역에서는 대부분의 구사회주의 국가들의 지배계급들뿐 아니라, 민중들조차 시장경제 혹은 자본주의체제로의 전환을 일정 정도 받아들임
- 특히 좌파적 대안이 없는 상황 속에서 중심부 지역 국가들에 의해 운명이 좌지우지되는 것을 명확히 인식하고 있으면서도 안타깝게도 그 틀 속에서 신자유주의에 입각한 개혁 및 개방정책을 추구해 온 것임

○ 정치적으로도 당시 서구 국가들 역시 신자유주의 국가로 변모함으로써 신자유주의의 강제는 한층 더 자연스럽게 일어났는데, 유럽의 (반)주변부의 편입을 적극적으로 선택한 중동부 유럽은 물론 구소련 지역을 작은 주변부로 삼은 러시아 역시 전 지구적 자본주의체제 내에서 주변부 자본주의의 특징을 보이게 됨

○ 이러한 주변부 신자유주의적 특징을 갖는 구조는 이 지역에서 현재까지도 크게 변화하지 않았으며, 오히려 유라시아 경제연합이라는 이름으로 러시아를 중심으로 내부에 막대한 자원과 노동력, 그리고 시장을 포함하는 경제권이 미국 중심의 헤게모니에 도전하는 형국 속에서 서구는

충돌을 불사하며 군사적·경제적·문화적으로 동진을 멈추지 않고 있음
(Laruelle 2008)

2. 세계체제 내 러시아 자유주의의 발전의 특징과 한계

가. 자유주의의 급진성과 필연적 변질, 그리고 모순적 공존

- 16~18세기에 걸쳐 서구 유럽에서 형성된 자유주의는 시민혁명을 통해 절대군주제와 봉건적 신분제 사회를 무너뜨리고 민주주의와 법치주의에 근거한 시민사회를 건설하는 데 기여한 진보적이고 역동적인 정치사회사상이었음
 - 그러나 19세기에 접어들면서 자본주의의 발달과 함께 자유주의 사상은 경제적 자유주의, 즉 자유시장주의와 결합되면서 자유주의는 시장과 자본의 논리로 변질되었고, 결국 권력과 자본가들을 위한 수구적 이념으로 전락하게 됨
 - 경제적 자유주의로 변질된 고전적 자유주의로부터 탈피하기 위한 노력의 결과 19세기 말에서 20세기 초에는 정부의 역할 등을 강조하는 사회적 자유주의 사상들도 등장하였는데, 이러한 자유주의를 진보적 자유주의라고 부르며 사회민주주의 복지체제의 한 토대가 되기도 함
- 그러나 이러한 진보적 자유주의 혹은 사회민주주의에 기반을 둔 서구에서 경제 위기가 시작되었던 1970년대부터 경제적 자유주의는 다시 영향력을 확대하기 시작했고, 미국과 영국 등에서의 신보수주의적 권력과 결합해 고전적 자유주의보다 한층 더 강한 시장근본주의적 자유주의, 즉 신자유주의가 지배적 사상으로 등장하게 됨
 - 미국과 영국에 의해 추동된 신자유주의는 1980년대와 1990년대를 거쳐 2000년대에 이르기까지 전 세계 거의 모든 지역과 국가들에서 정치와 경제, 사회 전 영역에서의 지배적인 영향력을 행사하게 됨

- 1990년대 말부터 확산해졌다는 일각에서의 주장인 '신자유주의 퇴조 현상'은 2008년 미국 금융위기, 유럽연합체제의 위기 및 극우정치세력의 득세, 그리고 미국국익우선주의를 내세운 미국에서의 트럼프 대통령 당선 등으로 한층 더 확산해졌다는 주장도 있지만, 이는 논란의 여지가 있는 주장임

- 이론상으로는 신자유주의는 국가의 개입을 최소화하고, 시장의 기능을 극대화하자는 사상이지만, 실제적으로는 신자유주의적 정책의 안정적 집행을 위해서 지배계급이 국가를 적극적으로 동원하는 것이 현실
 - 아울러 학자들의 이론적 구분과는 달리, 자유주의는 실제 현실에서는 정치와 경제의 영역으로 구분되어 별도로 나타나는 현상이 아님

나. 비서구/비중심부 체제전환기 국가들에서의 자유주의

- 전근대적 사회였던 비서구 비중심부 저발전 지역 국가들에서 자유주의는 식민지 시대는 물론 포스트 식민지 시대에도 진보적이고 급진적인 성격을 갖고 있었음
 - 과거 공산당의 폭압적 지배로 인해 좌파적 대안이 왜곡되어진 이들 국가들에서는 자유주의적 의제들이 급진적 성격을 갖는 경우가 많아 자유주의적 단체들이 저항 세력의 주축을 이루기도 함
 - 이러한 분위기 속에서 특히 자유시장, 개방경제 등으로 상징되는 경제적 측면에서의 세계화와 신자유주의의 이념은 민중들에게 자연스럽게 서구적이고, 선진적이며, 심지어 역사진보적인 것으로 받아들여 지기도 했음
- 체제전환 이후에도 지배정당의 역할에 더 익숙한 공산당 등 현실 사회주의 좌파 후신 세력들은 사회주의권 바깥에서 발달한 좌파적 의제들에게는 물론 서구식 고전적 자유주의적 의제들에게도 못 미치는 의식 수준을 보여주고 있음

- 가령, ‘좌’의 이름으로 오랜 기간 억압적 지배에 익숙한 각국의 공산당 및 동유럽 및 구소련식 구좌파 세력들은 국가주의 혹은 민족주의적으로 경도된 상황에서 권위주의에 무감각하고 서구에서 발달한 생태환경, 인권, 젠더, 소수자 문제 등에 대해 비판적임
- 최근 유럽연합 질서에 이미 편입된 국가들은 물론 러시아 등지에서도 안티 파시즘 운동이나 환경 운동, 반독재 운동 등에 아나키스트 등을 포함한 서구식 좌파 세력들이 등장하는 등 새로운 흐름들도 등장하고 있지만, 여전히 급진적 자유주의와 서구식 사회(민주)주의, 아나키즘 등이 혼란스럽게 발전하고 있음
- 가령 러시아 공산당과 같이 세계화 과정에서 중심부 국가와 자본이 러시아를 비롯한 중심부 외 지역에서 가하고 있는 불공평하고 부정적인 행위에 대한 분석은 날카롭지만, 자국의 안팎에서 자국에 의해 행해지는 유사하거나 더 잔혹한 행태에 대해서는 침묵하거나 무관심 혹은 아예 무지함

○ 이러한 상황에서 서구에서는 (신)좌파의 운동 영역이었던 환경, 여성, 반핵, 인권 등의 문제가 러시아에서는 자유주의자들의 핵심의제로 나타나고 있으며, 자유주의자들의 행동은 급진적 성격을 갖고 있음

- 최근 구소련식 구좌파가 아닌 다양한 서구식 신좌파 정치세력들도 세를 확장하고 있고, 서구식 무정부주의 운동도 영향력을 확대하고 있기는 하지만, 자유주의적 경향이 강한 시민사회단체들과의 긴밀한 연대는 잘 이루어지지 않음

○ 권위주의 정부가 억압적인 통치를 행하고 있는 많은 비서구 (반)주변부 국가들에서는 종종 우파 민족주의 단체와 자유주의자들의 반독재 연합 혹은 우파 민족주의와 좌파 단체의 결합 등 서구 등 여타 선진사회에서는 보기 힘든 모순적인 연대도 이루어짐

- 2000년대 중후반 극심한 탄압을 받은 야당세력 연합 조직인 ‘다른 러시아’에는 옐친 시기 관료가 주도하는 정치세력, 유럽연합 가입을 주

장하는 우파 세력, 자유주의적 시민사회단체, 언론인들에서부터 ‘민족 불세비키’와 같은 민족주의적 극좌파 조직까지 매우 상호모순적 세력들이 망라되어 있었음

- 서구에서 수백 년 동안에 걸쳐 이루어진 일들이 압축적·복합적으로 일어나는 현상에 더하여 자본주의의 경험도 없고, 자유주의적 가치가 제대로 실험되지도 못한 채 사회주의체제로 전환되었다가 다시 시장 경제로 회귀하면서 여전히 자유 자본주의적 가치조차 제대로 완수되지 못한 단계에 있는 러시아의 특수한 현실에 대한 이해 없는 논의는 무의미함
- 비록 유럽을 지향하고, 미국을 찬양하며, 서구의 지원을 노골적으로 받거나 신자유주의, 극우 민족주의적 이념이나 근본주의적 종교, 그리고 특정 지배엘리트층 저항의 이데올로기로 삼고 있다고 하더라도, 민중의 저항이 일어나는 지점을 정확히 파악할 필요가 있음(Billington 2004; Casula 2009)

다. 러시아 자유주의와 국내/대외정치

- 사회주의 소련체제에 맞서 싸웠던 자유주의자들은 체제전환기에 접어들면서 민족주의적 경향과 서구식 경제적 자유주의(신자유주의)적 경향으로 분화되기 시작함
 - 다양한 형태의 자유주의자들은 기본적으로 친서구적 경향과 동시에 정치적 자유주의와 경제적 자유주의의 구분이 불분명한 채 발전해 옴
 - 그러나 경제적으로는 극소수의 재벌을 비롯한 부유층이 자유주의의 이름으로 형성되었는데, 이들이 사유화 과정에서 국가의 부를 독점함으로써 분배 정의를 막고, 탈세 등 각종 부패와 비리의 온상이 됨에 따라 일반 대중들에게 자유주의는 곧 부패와 부도덕의 의미로 각인됨
 - 정치적으로는 민주주의와 인권, 사상과 언론, 표현의 자유 등과 같은 가치들이 자유주의의 표상처럼 여겨진 탓에 그 자체로는 큰 반감을 없었지만, 권위주의가 강화되고 서구와의 갈등이 증폭됨에 따라 이들

이 추구하는 보편적 가치가 곧 러시아에 위협을 가하는 서구의 이익에 복무하는 것으로 왜곡됨

- 소련 붕괴 이후 1990년대 자유주의 추구를 선언했던 옐친 정부는 대외 정치적으로는 친서구적 개방정책과 경제적으로는 신자유주의적 시장근본주의를 적극적으로 추구해 왔으나, 그 결과는 신자유주의에 입각한 서구 금융기구의 구조조정 강요와 그에 따른 심각한 사회경제적 후퇴였음
 - 1996년 옐친의 재선 이후 극단적인 외부로부터 강제되는 신자유주의적 정책은 거부했지만, 이미 러시아 사회는 자유화, 사유화, 거시경제 안정화, 노동유연화 정책 등이 관철되면서 신자유주의화 과정에 놓이게 되었음
 - 점차로 국가가 자본을 통제하면서 개방정책에서 적극적 개입정책으로 선회하는 듯 보였던 대외경제정책을 포함한 경제정책 역시 자유시장주의적 원칙에 정면으로 반하는 것은 아니었음

- 2000년대 집권 초기 서구와의 관계 개선의 노력을 보였던 푸틴은 9.11 테러 이후 이라크 전쟁 이전까지 대외 정치경제관계에 있어서 기존 관료들에 비해 자유주의적 입장을 고수했었음
 - 그러나 NATO의 동진과 EU의 확장 정책, 미국의 일방적 이라크 침공, MD 시스템 확대, 반러시아/친서구적 국제기구인 GUUAM 창설, 그리고 중앙아시아 석유가스를 확보하기 위한 소위 파이프라인 정치 등으로 인해 서구와의 관계가 악화되기 시작함
 - 무엇보다도 미국 및 유럽 국가들의 구소련 국가들에서의 소위 ‘색깔 혁명’ 지원을 통한 반러/친미 혹은 친서구 정권 수립 및 탈러시아화 시도는 러시아에게 커다란 위협으로 다가옴
 - 특히 이러한 과정 속에서 대두된 민주주의와 시장경제, 인권 등의 가치를 기반으로 한 서구의 대 러시아 비판논리 속에서 러시아는 점차로 이러한 자유주의적 가치에 대해 강한 반발을 하기 시작함
 - 2000년대 초중반 이후 점차 정치적으로는 자유주의적 요소가 약해지

면서 권위주의적 특징을 띠기 시작했으며, 경제적으로도 옅친 2기보다 훨씬 더 국가가 적극적으로 경제를 주도하는 소위 ‘국가자본주의’적 특징이 나타나게 됨

- 이러한 정치, 경제적 후퇴로 인해 러시아 내 자유주의적 정치 사회 세력들은 강한 비판을 해 왔는데, 정부의 탄압으로 인해 원내에 진입하지 못한 자유주의 정당들의 영향력이 한층 더 약화되면서 비전형적 자유주의 정치세력들이 대중적 지지를 얻기 시작함
 - 자유주의 정치세력의 일부는 유럽적 가치나 자유시장, 그리고 서구 대자본가나 자국의 올리가르히(Oligarch: 과두재벌세력)들과의 친화성을 부정하지 못하다 보니 대도시 지식인층 외에는 다수 대중으로부터 외면당해 온 측면도 큼
 - 결국 체제전환기적 상황 속에서 자유주의는 마치 초기 자본주의체제에서와 유사한 긍정적인 기능을 갖고 있으면서도 동시에 경제적 자유주의가 야기하는 자본가와 부유층들만의 부 축적의 자유로 인해 매우 모순적인 지지와 비판을 받고 있음
- 정권의 탄압과 대중의 외면으로 인해 1990년대 중반 이후 우파 정치세력연합(SPS)이나 야블로코(Yabloko)로 상징되는 자유주의 정치 정당들은 원내 진출을 거의 하지 못하게 되어 의미 있는 의회 내 정치세력으로 자리 잡지 못하게 되었음
- 반면 자유주의 지식인들을 주축으로 하는 시민단체, 인권운동단체, 언론인, 인권변호사 등을 중심으로 하는 시민사회세력은 도시를 중심으로 꾸준한 지지를 받아 왔음
 - 여기에는 야블로코, 우파세력연합, 그리고 최근 파르나스(PARNAS)와 같은 정치단체에서부터 메모리알, 헬싱키 그룹, 노바야 가제타 지, 시민지원위원회 등 다양한 조직들이 있음

- 푸틴 2기 이후 부패 척결을 내세운 변호사인 세르게이 나발니(Sergei Nabal'nyi)를 중심으로 하는 세력과 옐친 시기 총리이자 야당 지도자로 활동 중인 카시야노프가 주도하는 파르나스(PARNAS), 그리고 야블로코가 주요 자유주의 야권 세력이라고 할 수 있음(Hale 2004)
- 대부분의 자유주의 세력들은 애국주의의 광풍 속에서도 크림 반도의 합병과 동부 우크라이나 지역에서의 분리주의자들에 대한 러시아의 지원 등에 대해 강한 비판을 해 왔음
- 강고한 권위주의 국가에서 자유주의자들은 푸틴 1기에 강력한 존재였던 '다른 러시아(Another Russia)'와 같이 일부 극좌파들과 민족주의 세력들까지 결합한 반정부조직을 지속적으로 구성해 왔으나, 내부 이견 등으로 효과적인 성과를 가져오지 못했음
 - 많은 실패와 반목에도 불구하고, 최근까지도 '민주연맹', '우파활동당' 등 다양한 자유주의세력들은 민족주의자들 및 좌파단체들과 함께 다양한 정치세력들을 규합하여 반푸틴 전선으로 결합하여 반정부운동을 벌이기도 함
- 주목해야 하는 점은 푸틴을 옹호하는 그러나 대통령은 당에 속해 있지 않아 여당은 아닌 '권력 정당(party of power)'이 민족주의와 사회주의, 그리고 자유주의적 의제들 중 대중영합적인 요소들을 종합화하여 탄력적으로 다양한 입장들을 도입, 선점함으로써 2000년대 이후에는 대중적 지지를 받게 되었다는 점임
 - 일반적으로 2000년대 중반 이후 러시아 자본주의체제를 국가자본주의(state capitalism)라고 칭하면서 (신)자유주의에 반하는 정책인양 설명하고 있지만, 이는 현실에서는 신자유주의가 국가의 적극적인 개입으로 관철되고 있음을 간과한 주장임
 - 특히 비서구, 비중심부 지역 국가들 및 체제전환기 국가들의 경우 거의 예외 없이 국제금융기구들과 중심부 국가 및 자본의 압박하에 의

부로부터의 강제된 신자유주의화가 진행되어 왔고, 부분적 갈등과 조정은 있었지만, 기본적으로 강한 권위주의적 국가들에 의해 적극적으로 도입되어 왔다는 특징이 있음

- 옐친 초기의 신자유주의식 급진 개혁정책 기조로 인해 사회는 이미 엄청난 변화를 겪었으며, 이후 자본에 대한 국가의 우위를 보였던 푸틴 정권 시기에도 분배적 측면이나 노동과 사회복지 영역 등 사회경제적 영역에서는 민영화나 시장화, 유연화 정책을 적극 추진하는 등 러시아는 국내적으로도 명백하게 주변부적 국가 신자유주의(state neoliberalism)적인 특성을 보이고 있음

○ 그동안 러시아를 포함한 구소련 국가들에서의 변화에 대해 전 지구적인 자본주의체제의 전환과는 유리되어 있는 체제전환기적 특성을 갖는 현상으로 간주되어져 왔던 것이 사실임

- 또한 중국과 더불어 국제정치무대에서 서구와의 대립을 주도하는 주요 행위자인 것처럼 보여 온 러시아의 정치, 군사적 행보로 인해 세계자본주의체제로의 재편입과 그에 따른 역할의 강제 등에 따른 분석이 부족했음
- 나아가 최근의 자본주의의 전환(transformation)과의 접합성 속에서의 분석, 특히 신자유주의와 금융세계화, 저성장시대라는 국제정치경제적 변화와의 연관성 속에서 나타난 러시아의 국내외 정치를 살펴보는 비판적 국제정치학적 관점이 필요함

3. 자유주의 패러다임적 접근의 한계

○ 신자유주의, 금융세계화, 무장한 세계화 등으로 표현되며 세계 정치경제 질서를 지배해 왔던 기본 원리는 자본이 아닌 국가가 우위에 서서 국가주의나 민족주의, 보호무역주의 등을 내세우며 마치 (신)자유주의적 질서나 시장근본주의를 반대하는 것처럼 보이는 원리에 입각한 정책을 펼

친다고 해서 질적인 변화를 가져 오지는 않음

- 유럽에서 시작되어 미국 트럼프 집권으로 강화된 고립주의, 자국우선주의, 반신자유주의 노선의 천명으로 자유주의와 다자주의의 위기가 시작된 것으로 보이지만, 이는 표면적인 변화에 불과함
- 더욱이 그러한 근본적 변화의 상징으로 보이는 듯한 트럼프 대통령 당선 이후 미국의 급작스러운 대 러시아 친화정책 역시 근본적인 질적 변화와는 거리가 멀다고 할 수 있음
- 결단코 미국은 그 어느 정당의 집권하에서도 그 어떤 대통령의 통치하에서도 러시아와 밀월관계를 가질 생각이 없다고 보는 것이 타당함

○ 1972년 국가안보보좌관이었던 헨리 키신저는 닉슨의 중국 방문 전에 소련을 견제하기 위해 중국과 친화할 필요가 있으며, 이러한 전략은 훗날에는 정반대로 중국을 견제하기 위해 소련이 필요할 때도 있다고 한 적이 있었음

- 공통의 적에 맞서 전쟁을 수행하기 위한 동맹을 포함해 역사적으로 미국은 자신의 단일한 패권을 유지하기 위해 부상하는 새로운 패권 경쟁 대상 국가들을 서로 견제하고 경쟁하게 만드는 전략하에서 행동해 왔으며, 현재 러시아에 대한 접근 역시 그러한 일관된 기조하에서 이루어지고 있다는 것은 두말할 나위도 없음
- 미국은 같은 중심부로서 큰 틀에서는 이익을 공유하고 있는 유럽은 허용할 수 있으나, 중국의 패권 도전을 강하게 억압하고 있는데, 여기에 중국 외의 또 다른 패권 국가가 등장하는 것은 절대로 용인할 수가 없음
- 특히 유라시아 연합을 구성하며 역내에 자체적으로 막대한 자원과 시장, 중요한 지정학적·지경학적 입지, 그리고 저임금 숙련 노동력을 보유한 유라시아 연합을 주도하는 러시아라는 또 다른 패권 도전 국가의 등장과 도전은 미국으로서는 절대로 허용할 수가 없음(Emre 2004; Akgul 2005; Laruelle 2008)
- 흥미로운 점은 미국은 중국과는 경제적으로 상호보완적 관계로 얽혀 있어 물리적 충돌은 자제하는 데 비해, 경제적 관계가 약한 러시아와는 간접적 물리적 충돌도 불사하고 있음

- 일시적 친러시아정책으로 미국은 현 국면에서는 여러 가지를 동시에 얻을 수 있는데, 무엇보다 중국의 힘을 속으로는 크게 두려워하는 러시아를 부추겨 중국을 견제하기 위함이기도 하지만, 그 외에도 독일을 중심으로 하는 EU 견제 및 통제, IS 문제로 몸살을 앓고 있는 중동은 물론 수니파·시아파를 막론하고 세계 곳곳에서의 이슬람 세력에 대한 약화를 위해서도 러시아가 절대적으로 필요한 상황에 있는 것임
 - 따라서 중동에서의 IS 사태의 해결, 궁극적으로는 이슬람 세력의 확장 저지라는 목표는 단기간에 이룰 수 없기 때문에 서로의 협력 관계는 일정 부분 지속될 것임
 - 그러나 우크라이나 사태를 러시아에게 유리하게 종결시키는 등 러시아의 급격한 부상을 방조하지는 않을 것이며, 기존 우방국들을 중심으로 미국과 러시아가 영향력 경쟁을 벌이고 있는 전 세계 여러 지역들에서의 갈등은 머지않아 다시 재현될 것으로 판단됨

- 러시아는 이러한 현실을 정확하게 직시하고 있으며, 이에 따라 대서구와 대아시아정책을 매우 탄력적으로 운영하고 있는 특징을 보임
 - 표면적으로는 국가의 주도하에 대외적으로는 반미/반서구적 입장을 취하면서도 동시에 정치체제로서 자유민주주의체제 자체를 거부하거나 경제체제로서 자유시장경제나 자본주의체제 자체에 대한 반대는 커녕 정반대로 적극적인 행위자가 되려는 모습에 주목해야 함 (Weigle 2000)
 - 즉 세계자본주의체제 내 러시아의 위치를 명확히 인식하고 있는 상황 속에서 중심부 서구 국가들의 방해로 넘어 도약하기 위해서는 현재의 (신)자유주의 국제정치경제질서 자체를 거부할 수 없다는 것도 명확히 인식하고 있음

- 따라서 서구와의 대립 속에서 대내적으로는 극동개발부를 신설하고, 중국과의 동맹관계를 강화하고, 석유가스의 수출을 비서구지역으로 다변화하며, 유라시아경제연합, 상하이조약기구 등 다양한 국제조직들을 통

해 반서구적 입장을 강화하고 아시아중시정책을 펼치는 것처럼 보이지만, 이는 근본적 패러다임의 변화를 의미하는 것은 아님(Petrov 2005; Senderov 2009)

- 또한 러시아는 후발 국가로서 자유주의적 정치경제적 질서를 벗어나지 않는 한도 내에서의 국가 주도적 자본주의의 불가피성과 불안정성에 대해서도 많은 고민이 있는 것도 사실임
- 이는 역대 경제 관련 장관들의 퇴임 후 반정부 노선 참여와 2016년 울류카예프(Ulyukaev) 경제부장관 구속에서도 보여지듯 권위주의적 권력 내에서도 자유주의적 성향의 경제부처 관료들과의 부단한 노선투쟁 및 권력투쟁이 있음을 보여 주는 것임
- 국내 정치에서의 자유주의적 입장에 근거한 푸틴 반대 세력에 대해서는 러시아 자유주의 정치 및 경제 엘리트들의 고질적 병폐인 부패 등의 혐의로 처내되, 동시에 자유주의적 경제정책을 대외정책에 반영하는 것은 러시아 대외정책의 특징이기도 함
- 즉 세계자본주의체제를 주도하는 국가가 아닌 러시아로서는 극동과 시베리아 등 지역들의 개발이나 아태 지역과 유럽을 잇는 유라시아 강대국으로서의 새로운 도약에 매진. 다만, 이를 국가가 주도한다 하더라도 경제적으로 자유주의적 질서를 거부하고 고립주의 혹은 자국 우선주의와 같은 방향으로의 정책 변화는 불가능함

4. 대안적 지역협력의 모델 창출

- 향후 러시아는 지정학적 특수성을 무기로 당분간 대립구도에 있는 서구와는 자유주의에 반하는 세계적 경향에 따라 움직이면서도 동시에 그 출구로서 한국을 비롯한 아시아 국가들과는 자유주의 원칙하에서의 협력을 추구할 가능성이 높음
 - 즉 미국과 유럽에서의 반러시아적 경향과 더불어 최근의 고립주의, 자국우선주의, 민족주의적 경향에 따라 러시아는 불가피하게 유사한

기조하 자유주의에 반하는 정책을 취하겠지만, 아시아는 물론 유라시아 지역, 나아가 역외 영향력이 미치는 지역에서도 개발의 필요에 따라서는 서구 국가 자본들과도 적극적 협력 관계를 구축할 가능성이 높다는 점에서 러시아식 자유주의는 러시아와 유라시아의 지정학적·지경학적 상황에 따라 얼핏 모순적인 두 가지의 정책을 사용하는 것처럼 보일 수 있을 것임

- 결론적으로 서구 국가들과도 대립 일변도가 아니라, 미국과 유럽의 간극을 이용하거나 같은 서구 국가들 내에서도 국가별로 차별적인 대응을 통해 기본적으로 (신)자유주의적 정치경제적 질서를 거부하지 않으면서 화해를 모색할 것으로 판단됨
- 이러한 상황 속에서 중국과의 관계 악화로 인해 극동 지역이 한층 더 한국 경제의 활로를 찾는 새로운 대안 지역으로 떠오르는 가운데, 지난 동방경제포럼에서 한국과 러시아 정상 간 회담이 개최됨
- 이 회담에서 한·유라시아 FTA(자유무역협정) 체결 추진, 가스관과 전력망, 한반도중단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR) 연결 등 남·북·러 3각 협력 사업에 대한 협의 채널 재개 및 공동연구 수행 합의, 극동지역 인프라 사업 등에 3년간 20억 달러 규모의 극동 금융 이니셔티브 신설
- 특히 한·러 전력망 사업에 대한 사전 공동연구에 합의하고, 일본이 주도하는 몽골에서의 슈퍼 그리드 사업을 예시로, 몽골과 중국, 러시아를 잇는 전력망 건설을 강조함
- 그 외에도 이노프롬-2018 파트너국 참여, 한국투자기업지원센터 구축, 동방경제포럼 행사 주관, 극동 금융협력 등 4개 양해각서(MOU)와 1개 협정 개정안에 합의하는 등 가시적 성과를 거둠

- 그러나 이러한 성과가 가시화되기 위해서는 먼저 북한의 도발로 인해 동북아 공영발전을 위한 다양한 남-북-러 공동사업이 어려운 현재 상황에서뿐만 아니라, 러시아를 북한 문제를 해결하기 위한 수단으로 간주해 온 기존의 대러시아외교정책의 기초를 근본적으로 바꿀 필요가 있음
- 또한 한국과 러시아가 대대적으로 극동개발에 나설 경우 기존의 자국의 경제이익 중심 개발정책에서 벗어나 현지 주민의 삶의 터전과 환경을 보전하고 그들의 인권과 생존권과 복지후생을 증진시킬 수 있는 방향으로의 공존공영, 평화복지, 지속가능한 발전을 추구해야 함
- 따라서 가스관이든 전력망이든 철도 연결 사업이든 간에 주변부에게 강요하는 기존의 (신)자유주의에 기반을 둔 위계적 개발 모델에서 벗어나 획기적인 개발협력의 모델을 창출함으로써 일시적인 러시아의 아시아중시정책에 근거한 경제협력 구조를 공고히 해야 함. 우리 정부는 향후 러시아의 정책 기초의 변화에도 흔들리지 않는 틀을 갖춰야 할 것으로 판단됨
 - 많은 학자들의 희망과는 달리, 러시아는 역사적으로 단 한 번도 서구와의 관계 중심적 외교정책에서 벗어나고자 한 적이 없으며, 극동을 비롯한 아시아로의 근본적 외교정책 기초 변화를 도모한 적이 없음
 - 서구와의 관계 악화의 이유 외에도 동북아 국가들의 경제발전 전망이나 세계경제에서 차지하는 비중이 커지고 있어 러시아 정부의 아시아중시정책으로의 변화도 감지되고 있으나, 아시아나 유라시아 지역으로 러시아 정치의 중심이 이동하는 등의 근본적 변화는 없을 것임
- 한편 중국의 일대일로정책과 러시아가 주도하는 유라시아경제연합 구상이 상호 충돌할 가능성도 있지만, 기본적으로 두 국가가 주도하는 구상들로부터 발생하는 지정학적·지경학적 장점들이 서구 자본의 입장에서는 일정 정도의 협력의 공간을 창출할 수밖에 없는 지점들이 나타날 것임(Hunter 2004; Akgul 2005; Laruelle 2008).

- 따라서 구소련 유라시아 국가들을 포함한 유라시아 지역에서의 대규모 개발 사업은 금융이 아닌 실물 경제로의 자본의 흐름을 만들어 낼 것이 명확한데, 비록 이 지역 국가들이 선진적이고 진보적인 개발과 발전 담론들에 취약하다 하더라도 오히려 그러한 시기에 한국은 보다 진보적이고 상생 가능한 독자적 접근으로 차별화된 전략을 취할 필요가 있음
 - 추상적인 다자협력 혹은 소지역주의 등의 개념보다는 그동안 국가 간 관계에서 간과되어 온 부분들에 관심을 둘 필요가 있는데, 먼저 이를 위해 그동안 러시아를 자원 다변화의 한 대상 국가로만 인식하거나 북한에 대한 압박 수단으로만 여겨왔던 기존의 대러시아정책 기조를 근본적으로 개선하여 정상적인 양국 간 관계를 회복해야 할 것으로 보임
 - 기업 단위의 문제에 있어서는 심각한 한국 기업의 문제인 한국 기업들의 현지 문화, 노동 조건, 노동자 무시 경향, 한국식 절대 문화 및 현지 여성을 대상으로 하는 각종 성범죄 발생을 근본적으로 개선함으로써 한국 기업에 대한 이미지를 제고할 필요가 있음
 - 특히 북방경제협력에 있어서 한국과의 협력이 해당 지역 주민의 삶의 질과 복리 향상에 실질적으로 기여할 수 있고, 해당 지역 생태환경을 보존하는 에너지 개발을 추구하며, 해당 지역을 넘어 타 러시아 지역에서도 서구의 기준 이상의 인권과 복지에 기반을 둔 사업이 될 수 있도록 하는 한국 측 당사자들의 근본적인 의식 개조가 필요함
 - 또한 현 정부에서는 전 세계적인 추세인 탈원전, 신재생 에너지정책을 추진하고 있는데, 가령 수퍼 그리드 사업과 같이 이러한 기조에 부합하는 사업들이 신재생 에너지 중심 수출 구조가 빈약한 현재의 러시아에게 있어서는 자국 국민의 복리가 아닌 수출을 위한 에너지 개발을 위한 환경파괴 등을 초래하지 않도록 하는 세심한 접근이 필요함

■ 참고문헌

- Akgul, Ersal. 2005. "Russian Foreign Policy and The Discourse of Eurasianism Rhetoric versus Reality." A Thesis Submitted to The Graduate School of Social Sciences of Middle East Technical University.
- Billington, James H. 2004. *Russia in Search of Itself*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Boquerat, Gilles, and Frederic Grare. 2004. *India, China, Russia: Intricacies of an Asian Triangle*. Singapore: Marshall Cavendish Academic.
- Casula, Philipp, and Jeronim Perovic (eds.). 2009. *Identity and Politics During the Putin Presidency: The Foundations of Russia's Stability*. Stuttgart: Verlag.
- Clunan, Anne L. 2009. *The Social Construction of Russia's Resurgence: Aspiration, Identity, and Security Interests*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Cox, R. 1987. *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press.
- Davies, Howard, and D. Green. 2008. *Global Financial Regulation*. Cambridge: Polity.
- Erşen, Emre. 2004. "Neo-Eurasianism and Putin's 'Multipolarism' in Russian Foreign Policy." *Turkish Review of Eurasian Studies*, vol.4.
- Franklin, Simon, and Emma Widdis (eds.). 2004. *National Identity in Russian Culture: An Introduction*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Gel'man, Vladimir, & Cameron Ross. 2010. *The Politics of Sub-National Authoritarianism in Russia*. Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Gill, Stephen. 1991. *American Hegemony and the Trilateral Commission*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gill, Stephen (ed.). 1993. *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hale, Henry. E. 2004. "Yabloko and the Challenge of Building a Liberal Party in Russia." *Europe-Asia Studies*, vol.56, no.7.
- Hunter, Shireen (ed.). 2004. *Strategic Development in Eurasia After 11*

- September. London: Frank Cass & Co.
- Ivanov, I. S. 2001. "The New Russian Identity." *The Washington Quarterly*, vol.24, no.3.
- Jackson, Nicole J. 2003. *Russian Foreign Policy and The CIS: Theories, Debates and Actions*. London: Routledge.
- Kassianova, Alla. 2001. "Russia: Still Open to the West? Evolution of the State Identity in the Foreign Policy and Security Discourse." *Europe-Asia Studies*, vol.53, no.6.
- Kegley, Jr., and W. Charles. 2001. *World Politics, Trend and Transformation*. Boston: Wadsworth.
- Kuchins, Andrew C., and Igor A. Zevelev. 2012. "Russian Foreign Policy: Continuity in Change." *The Washington Quarterly*, vol.35, no.1.
- Laruelle, Marlene. 2008. *Russian Eurasianism: An Ideology of Empire*. Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press.
- Laruelle, Marlene (ed.). 2009. *Russian Nationalism and the National Reassertion of Russia*. London: Routledge.
- Light, Margot. 2003. "In Search of an Identity: Russian Foreign Policy and the End of Ideology." *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol.19, no.3.
- Lipman, Maria, and Alexey Malashenko. 2013. "The End of An Era in EU-Russia Relations." Carnegie Moscow Center.
- Panfilov, Oleg. 2005. *Putin and The Press: The Revival of Soviet-style Propaganda*. London: The Foreign Policy Centre.
- Petrov, Nikolai. 2005. "From Managed Democracy to Sovereign Democracy, Putin's Regime Evolution in 2005." PONARS Policy Memo, no.396.
- Polikkovskaya, Anna. 2004. *Putin's Russia*. London: Harvill Press.
- Reich, Robert. 1989. *The Resurgent Liberal*. New York: Vintage B0 mmooks.
- Senderov, Valerii. 2009. "Neo-Eurasianism: Realities, Dangers, Prospects." *Russian Politics and Law*, vol.47, no.1.
- Shirayev, Eric. 2010. *Russian Government and Politics*. Palgrave Macmillan: New York.
- Trubetzky, N. S. 1991. "The Russian Problem." *The Legacy of Ghengis Khan and other Essays on Russia's Identity*. Ann Arbor: Michigan

Slavic Publication.

Wallerstein, Immanuel. 1979. *The Capitalist World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Waltz, Kenneth N. 2001. *Man, The State, and War: A Theoretical Annalysis*. New York: Columbia Univ. Press.

Weigle, Marcia. 2000. *A. Russia's Liberal Project: State-Society Relations in the Transition from Communism*. Pennsylvania: Pennsylvania University Press.

JPI 정책포럼 시리즈

2017

동아시아 **평화와 협력**을 위한 구상



21세기 들어 서구 각처에서 발생하고 있는 테러리즘과 2008년 미국 월가에서 시작된 세계 금융위기는 당시까지 전 세계에서 미국이 주도했던 신자유주의 경제질서에 대한 의구심을 낳게 하였다. 이런 가운데 2016년 5월의 브렉시트(Brexit)와 같은 해 11월 미국 대통령선거에서 도널드 트럼프의 승리는 많은 전문가들로 하여금 자유주의 국제질서의 위기가 도래하였다는 위기의식을 불러 일으켰다. 실제로 2017년 초반 국제경제에서 주목되는 두 가지 현상 역시 브렉시트와 미국의 통상정책 변화였으며 이들의 공통점은 국익우선을 크게 높이 반영하고 있다는 점이다. 한편, 지역주의는 자유주의의 소산인 지구화(globalism)를 배경으로 다자주의, 민주적 거버넌스 등을 통해 지역 협력을 이끌어 내자는 하나의 정치적·경제적·사회적 과정이다. 이런 전제에서 이 글은 20세기 중반 이후 지탱되어 오던 미국 주도의 국제자유주의의 현실과 자유주의의 터전에서 기능적으로 발전되어 온 지역주의의 변화 방향이 자유주의의 위기 이후 어디로 가고 있는지, 그리고 우리의 대처 방향은 무엇이어야 하는지 토론하는 것에 목적을 둔다. 이 글은 자유주의 이전의 국제관계가 흡수적 시각에서 설명이 가능했고, 자유주의의 원리가 밀과 로크적 관계에 근거하였다면, 자유주의 이후의 국제관계와 지역주의는 사회, 문화, 윤리적 규범 등에 의하여 보다 호혜적이고 수평적인 관계를 통해 실천되어야 함을 주장한다. 말하자면, 흡수적 적대관계, 로크적 경쟁관계를 넘어 칸트적 시각의 관계 규정을 '친선(friendship)'으로 보고 이것이 향후 핵심 과제가 되어야 한다는 것이다. 최근 논의가 진행 중인 '진보적 자유주의' 혹은 '포스트 자유주의' 등은 경제적 정의와 상호성을 회복하고, 사회적 연대와 배제적 관계를 강조하면서, 소수의 기득권의 이득을 지키는 정치에서 벗어나 정체성을 공유하고 시민사회가 매개가 되어 시장과 국가가 조화를 이루어 균형 잡힌 이익에 기반을 둔 다수의 정치로 이동해야 함을 강조한다. 결론적으로, 자유주의의 관념은 시대적 도전에 맞서기 위해 논리적 근거를 새로 제시해야 하며, 물질적 구속을 넘어 자기이익의 정당화를 위한 윤리적 개념의 설정과 자구(自救)의 논리가 아닌 이타의 논리를 모순되지 않게 보여주는 노력이 필요하다. 그러나 현실 정치에서는 여전히 생존의 문제가 국제관계의 핵심임을 간과할 수는 없다. 다만, 그 요인은 삶과 죽음의 선택적 생존을 가늠하는 것이 아니라 자율성을 통해 자기이익을 실현시키는 것이며, 향후 지역주의는 스스로의 자율성의 증진과 더불어 여전히 강대국이 이끌어 가는 경쟁적인 블록화의 이중적 과제를 어떻게 풀어나갈 것인지 고민해야 함을 강조한다.



자유주의 이후의 지역주의: 브렉시트와 트럼프 등장 이후 지역주의의 과제

도종윤

제주평화연구원 지역통합연구부장

1. 들어가는 말

가. 탈냉전 이후의 국제질서

○ 위기의 서막

- 탈냉전 이후 국제정치는 역사의 종언을 선언하고 과학기술에 대한 기대 등으로 낙관적 미래를 예측(Fukuyama 1989; 2003). 냉전 종식은 신자유주의의 승리를 상징하는 것으로 미래의 정치적·경제적 원칙과 실천 지침으로서의 자유주의가 당분간 중요한 역할을 지속할 것으로 기대
- 2001년 9/11을 시작으로 2004년 3월 마드리드 열차 역 공격, 2005년 7월 런던 지하철 폭탄 공격 등 새로운 안보 위협이 대두. 또한 2000년대 이후 조지아의 장미혁명(2003), 우크라이나의 오렌지혁명(2004), 튀니지의 재스민혁명(2010~11), 이집트혁명(2011) 등 구(舊)소련 국가들 및 중동의 민주화 운동이 국내의 정치적 변화를 일부 이끌어 냈지만 시리아 사태에서 보듯이 대부분의 혁명이 민주주의 정부 수립에 실패

- 이들 국가에서의 사회적 소요 혹은 새 정부 수립 과정에서 발생한 폭력과 불안은 유럽 등 주변지역으로 향하는 난민을 발생시킴. 이 과정에서 알 카에다/IS를 비롯한 극단이슬람주의(Jihadism)의 발호가 지속됨
- 유럽연합(EU)이 2003년에 내놓은 ‘세계전략보고(A Secure Europe in a Better World)’에 따르면, 탈냉전 이후 미국의 우세가 지속되어 온 것이 사실이지만 “오늘날 어떤 국가도 혼자서 자신의 복잡한 문제를 풀 수 없다”고 선언(No single country is able to tackle today’s complex problems on its own)하여 미국 일방이 주도했던 정치 질서는 더 이상 유효하지 않음을 확인
- 2008년 미국 월가에서 시작된 세계 금융위기는 당시까지 전 세계에서 미국이 주도했던 신자유주의 경제질서에 대한 의구심을 낳게 함. 반면 미국 중심의 경제질서와 경쟁에 나설 만큼의 잠재력을 지닌 중국의 새로운 부상이 주목 됨. 낙관주의자들은 미국과 중국의 협력에 기반한 새로운 국제질서의 도래를 예견. 버거스틴 (Fred Bergsten 2005), 퍼거슨 (Niall Ferguson 2009) 등은 미국과 중국의 상호의존과 협력을 강조하면서 G2 혹은 키메라(Chimerica)의 시대가 열릴 것이라고 공언
- 2014년 6월에는 ISIL(The Islamic State of Iraq and the Levant)이 이슬람 극단 테러리즘 단체를 넘어 제정일치의 칼리파 국가를 선언하며 서구 패권에 대한 공세를 지속¹⁾
- IS의 정치적·군사적 공세 이후 시작된 중동발 난민 탈출 현상은 유럽의 이민자 정책에 심각한 영향을 미치게 됨

○ 지역주의의 강화

- 탈냉전 후 지역주의(regionalism)는 자유주의의 활성화와 더불어 범위가 보다 확대되어 왔으며 내용도 심화됨. 지역주의의 대표적인 실천 기제를 보여준 유럽연합은 냉전기의 12개 회원국에서 2017년 28개 회원국으로 확대. 제도적·기능적 측면에서도 마스트리히트 조약(1993), 암스테르담 조약(1999), 니스 조약(2000) 리스본 조약(2009)

등으로 거듭나며 경제통합뿐 아니라 외교안보, 내무·사법 분야까지 역량과 권능을 심화

〈표 1〉 2016년 기준 지역별 협력 기구

지역	기구
아시아	동아시아 정상회의(동아시아 공동체·동아시아 포괄적 경제 파트너십)·동남아시아 국가연합(아세안+3), 남아시아 지역협력연합·걸프 협력회의, 유라시아 경제공동체
대양주	태평양 제도 포럼·남태평양위원회·남태평양공동체 사무국
유럽	유럽 연합(EU), 유럽평의회, 북유럽 이사회·동방 파트너십, 유럽자유무역연합(EFTA), 유럽경제지대(EEA), 중앙유럽 자유무역협정(CEFTA), 남동유럽 협력 프로세스(SEECP), 민주주의와 경제발전을 위한 구암 기구, 러시아-벨라루스 국가 연합, 비셰그라드 그룹
아프리카	아프리카 연합(AU), 프랑스-서아프리카 경제공동체, 중앙아프리카 경제공동체, 동아프리카 공동체, 남아프리카 개발공동체, 아랍 마그레브연합
지역 포괄	아랍 연맹(북아프리카-아라비아 반도), 아시아 태평양 경제협력체(아시아 일부 대양주 및 북중미 일부), 이베로 아메리카 정상회의(남미, 스페인, 포르투갈), 유럽 안보협력기구(북미, 유럽 및 구 동구권), 북대서양 조약기구(북아메리카-유럽), 독립국가연합(구소련 국가), 유라시아 경제연합(러시아 및 구소련 국가 일부), 평화를 위한 동반자 관계(동유럽 및 중앙아시아), 상하이 협력기구(러시아, 중국 및 구 소련 국가 일부), 지중해 연합(유럽, 북아프리카 및 중동), 아시아-유럽정상회의(유럽 및 아시아), 환태평양 경제 동반자 협정(미국, 유럽, 아시아 및 대양주)

- 한편, 탈냉전 이후 ‘지역간주의(inter-regionalism)’도 서서히 등장하기 시작. 예컨대 1996년 태국 방콕에서 처음 시작된 아시아유럽정상회의(ASEM)는 처음에는 아시아와 유럽 26개 단위가 참여하는 회의(15개 EU 회원국 및 7개 아세안 회원국 그리고 중국, 일본, 한국, EU 집행위원회)였으나 2017년에는 아시아 21개국, 유럽 30개국 그리고 EU와 아세안 사무국 등 총 55개 단위가 참여하는 지역 간 협의체로 거듭남
- 최근 아시아-태평양 지역에서는 ‘아시아 인프라투자은행(AIIB)’의 설립, ‘환태평양 경제동반자협정(TPP)’, ‘역내 포괄적 경제동반자협정(RCEP)’ 추진 등 기능적 차원의 새로운 지역협력체의 창설이 모색되고 있음. 또한 2015년에는 동남아시아에서 아세안 경제공동체

- (AEC)가, 유라시아 대륙에서는 유라시아경제연합(EEU)이 출범
- 2017년 기준으로 지역주의 혹은 지역 간 주의를 표방하는 제도(institutions)는 대략 <표 1>과 같음

나. 국제자유주의의 위기

○ 이 글의 배경과 전개 방향

- 2016년 5월의 브렉시트(Brexit), 같은해 11월 미국 대통령선거에서 도널드 트럼프의 승리 이후 많은 전문가들이 우려한 것은 자유주의 국제질서의 위기였음. 실제로 2017년 초반 국제경제에서 주목되는 두 가지 현상 역시 브렉시트와 미국의 통상정책 변화였음. 이들의 공통점은 특히 경제 분야에서 국익우선을 높이 반영하고 있다는 점임
- 트럼프 대통령은 대선에서 선언한 “미국 우선주의(America First)” 슬로건을 고수하며 2017년 1월 23일 TPP 공식 탈퇴를 선언(The White House)
- 국제무역에서 자유주의를 지탱해 온 미국의 의지가 약화되고 있고 정치적으로도 자유주의와 민주주의에 기반한 국제질서를 후원하던 미국의 안보 책임감 역시 퇴보하고 있음
- 2000년대 중반 이후 안보 현안에서 국가대 국가의 고강도 전면 전쟁에 대한 우려는 감소하는 대신, 테러리즘, 난민위기, 빈곤격차 증가, 사이버 공격, 인간안보 등 포괄적 안보 측면의 위기는 지속. 2016년 이후 미국을 비롯한 서방 세계의 국제질서에서의 책임감이 약화되는 반면 경제력에 의존한 중국의 정치력 확대, 러시아의 역할 강화 등 지정학적인 충돌 우려는 커지고 있음
- 브렉시트의 결정에서 보듯이 지역주의의 쇠퇴와 더불어 미국이 주도한 국제자유주의가 퇴조하는 것은 아닌가 하는 의구심을 양산
- 2017년 제주포럼 ‘자유주의 위기 이후의 지역주의’ 패널에 참여한 전문가들은, 자유주의의 위기가 실현될 경우, 전후(戰後) 미국이 주도해온 국제무역질서의 변화뿐 아니라 개방성, 다자주의, 민주적 거버

넌스 등 그동안 서구가 주도했던 정치적·사회적 가치의 변화가 불가피할 것을 우려하였음

- 이런 맥락에서 이 글은 20세기 중반 이후 지탱되어 오던 미국 주도의 국제자유주의의 현실과 자유주의의 터전에서 기능적으로 발전되어 온 지역주의의 변화 방향이 어디인지, 그리고 우리의 대처 방향은 무엇이어야 하는지를 토론하는 것에 목적을 둠

2. 국제정치에서 자유주의

가. 국제정치에서 자유주의의 논리

○ 로크적 가정: 경쟁과 제도

- 국제관계에서 홉스의 논리가 무정부(anarchy) 상태 속에서 필연적으로 발생하는 자구의 논리 즉, 행위자들이 가진 적대(enmity)를 기저로 하였다면, 로크는 적대가 아닌 경쟁(rivalry)을 기저로 함
- 로크의 전제는 자연 상태에서 인간은 “자유롭기는 하지만, 두려움 및 지속적인 위협으로 가득 찬 상황을 벗어나고자 하며, 이는 대립이 아니라 생명, 자유, 자산의 상호보존을 위해서 사회를 결성할 것을 추구하거나 사회에 들어가려 한다”는 것임(Locke 2003)
- 이와 관련하여 웬트(A. Wendt)는 로크가 홉스와 달리 적대가 아닌 경쟁에 기초한 내부화(internalization)작용을 하고 있는 것에 주목. 경쟁자들은 적대 개념과는 달리, 서로의 삶과 자유(life and liberty)를 인정해 주려고 하며 이는 행위적인 측면에서 서로의 주권을 인정해 주는 것으로 재현됨. 말하자면 경쟁자들은 상대를 정복하거나 지배하려는 마음을 가지고 있지 않다는 것인데(Wendt 1999: 270) 이는 타자 인정의식으로 무정부 상태에서 자구책에 따라 상대를 무조건 굴복시켜야 한다는 홉스적 논의와는 다른 것임
- 로크의 주장은 훗날 자유무역과 민주주의 이념 확산의 가능성으로

발전되었고 더불어 이 같은 가능성은 국제제도를 통해 국가 간 협력으로 달성될 수 있다는 근거를 생산함

- 한편, 존 스튜어트 밀은, 『자유론』에서 “다른 사람에게 해를 끼치는 것을 막기 위한 목적이라면, 당사자의 의지에 반해 권력이 사용되는 것도 정당하다고 할 수 있다. 이 유일한 경우를 제외하고는, 문명사회에서 구성원의 자유를 침해하는 그 어떤 권력의 행사도 정당화될 수 없다”(존 스튜어트 밀, 서병훈 역 2005: 32)고 선언
- 로크와 밀의 맥락에서 보자면, 자유주의는 진정한 상호성(real reciprocity)을 전제로 함. 이는 국제경제, 특히 무역 분야에서 특히 두드러짐. 무역 당사자들은 거래 과정에서 나타날 수 있는 이익과 손실 간의 균형을 고려함. 이는 경제 활동 시에, 장기적 동학에 따라 산업 조정 혹은 손실 부분에 대해 조율하고 거시/미시 정책을 통해 적절하고 추가적인 대책을 채택하는 것과 같음. 이런 자율 기능을 무시하거나 또는 시기적으로 적절한 대책을 마련해 주지 않을 경우, 필연적으로 피해를 입는 사회 계층이 생기게 되며 그들의 불만은 쌓이게 됨(김세원 2017)
- 자유주의자(혹은 신제도주의자)들은, 경제적 상호의존은 전쟁이 발생함으로써 생기는 부담을 높이기 때문에, 합리성에 바탕을 둔 국가는 자유무역을 통한 경제적 이득을 물론 이를 통한 경제적 상호의존으로 전쟁의 가능성을 낮춘다고 봄(Keohane & Nye 2001). 이때 법과 제도는 협력을 확신케 하는 기제가 됨
- 국제정치는 국내정치와 달리 중앙집권화된 권위체가 있지 않음에도 불구하고 행위자들 간에 국제법이 유용한 규범으로 적용되고 있는데, 이는 이 같은 논리의 정당성을 입증하는 것. 자력구제가 아닌 법과 제도에 따른 협력의 기대는 상업적 자유주의 및 공화적 자유주의의 발전 토대가 됨
- 이는 민주평화론(Democratic Peace)과도 연계되는데, 이 논리에 따르면 자유주의 국가들(liberal states)들은 평화를 지향한다는 것임. 말하자면, 국민에게 정치적 선택이 자유롭게 주어진 민주국가에서는

국민들이 비용과 희생이 따르는 전쟁을 회피하려는 경향이 있다는 것(Doyle 1986). 문제는 이러한 자유주의 국가들의 평화 지향을 확신시켜줄 담보물이 있어야 하는데 코헤인(Robert O. Keohane)과 같은 제도주의자들은 그것이 바로 ‘제도(institutions)’라고 봄

나. 자유주의적 국제주의의 발전

- 국제사회에서 자유주의의 초기 모습은 나폴레옹 전쟁 후 구체제로의 복귀와 상업적 자유주의 세력 간의 정치적 갈등 관계가 끊임없이 되풀이될 무렵에서 찾을 수 있음
- 자유당 출신으로 1830년 영국 외무성 장관을 시작으로 전쟁성 장관, 그리고 총리를 두 차례(1855~1858, 1859~1865) 지낸 파머스틴(Henry John Temple, 3rd Viscount Palmerston)의 정책은 바로 국가 차원에서 자유주의를 정책으로 적극적으로 취한 사례임
- 영국은 유럽의 세력 균형이 파괴되지 않는 한에서 대륙의 자유주의 혁명(1830년의 프랑스 7월 혁명 및 벨기에 독립)을 지지하는 정책을 펼쳤음. 영국 정부는 1830년대에는 스페인과 포르투갈의 자유주의 운동 및 터키로부터 그리스의 독립을 지원하였고 중국과는 자유무역을 추진. 비록 파머스틴의 정책이 세력균형과 유럽 제국주의의 연장선에서 시도된 것으로 많은 비판을 받고 있으나, 유럽 내에서 열강 간 충돌을 벗어나 국제사회에서의 상업적 자유주의 옹호는 자유주의 국제질서의 초기 모습으로 평가됨
- 20세기 들어 제1차 세계대전 후 우드로 윌슨의 국제연맹을 통합 집단안전보장 체제(collective security) 계획안과 그가 파리강화회의에서 제안한 ‘14개조 평화원칙’은 미국이 주도하는 자유주의 국제주의의 초기 골격을 보다 구체적으로 제시
- 국제연맹(LN) 혹은 국제연합(UN)과 같은 집단안전보장 체제는 국제사회가 가진 무정부 상태의 위협을, 경쟁자의 존재를 주권 존중 원칙에서 인정하고 제도와 규범의 준수를 통해 이들의 행위를 규율할

- 수 있다는 로크적 자유주의 사고에 근거함
- 탈냉전 이후 국제정치 질서의 동향은 자유주의 국제주의가 국제체제의 구조를 자유주의 질서로 변화시킬 것을 목표로 함. 국제 무역에서 자유무역주의, 국내 정치에서 민주화를 통한 권위주의 타파 및 자유주의 정치체제의 확립, 그리고 인권 및 인도주의 원조의 정당성 옹호는 자유주의 가치를 지향하기 위해 타국에 대한 국제사회의 개입을 정당화하는 것으로 인식됨

다. 미국의 자유주의적 국제주의의 전개와 위기

○ 자유패권전략

- 제2차 세계대전 이후 미국의 국제전략은 자유 패권전략(liberal hegemony)에 두고 있음. 이는 “미국의 물질적 능력을 토대로 하여 미국적 가치에 맞게 자유국제질서를 구축해가는 것을 목표”로 하며, “다자주의적 안보 및 경제기구의 창설, 민주주의와 자본주의의 전 지구적 전파, 세계최강의 군사력 건설 및 해외진진배치 등이 전략의 수단”임(차태서 2017)
- 1990년대 초 냉전체제의 붕괴는 미국에 새로운 기회를 제공. 이는 미국이 원하는 외교정책을 자유롭게 추구하며 실현해 나갈 수 있는 우호적 대외환경으로 작용하였고, 미국은 자신의 외교적 이념을 적극적으로 전 세계에 투사하고 세계질서를 자신의 이미지대로 변형해갈 수 있는 역사적 기회로 포착(차태서 2017)
- 그러나 2001년의 9/11은 미국 주도의 자유주의적 국제질서가 낳은 한 부작용을 의미하는 것임. 부시 행정부는 이들 적대 세력을 ‘악의 축’, ‘야만적 이슬람’ 등으로 규정하여 반 문명세력으로 문명과 반문명의 이분화를 시도. 즉, 경쟁이 아닌 적대의 개념으로 해석. 이는 앞서 언급했던 로크적 무정부상태를 홉스적 무정부상태로 인식함을 보여주는 사건
- 이러한 접근은 실무적으로도 정책 시각의 전환을 가져 왔는데, 당시

콘돌리자 라이스 미국 국무장관 내정자는 9/11테러와 이라크 전쟁 이후 부시 행정부는 미국의 가치와 이익이 합치되는 국제질서를 새로 건설해야 하는 역사적 과제에 있다고 천명(이혜정 2017: 121)

- 오히려 “미국식 자유민주주의와 자본주의 체제 이외의 대안은 모두 소멸되었다는 탈냉전기의 목적론적 역사철학은 네오콘의 급진적 이데올로기가 성장할 수 있는” 토대를 마련(차태서 2017). 그러나 트럼프가 부시 행정부와는 달리 국제질서에 대한 미국의 우월적 개입에 소극적이라는 점에서 네오콘과는 성격을 달리한다고 보임. 따라서 그의 등장을 정치적 보수주의의 부활로 보기에는 무리가 있음

○ 트럼프 등장의 원인

- 트럼프의 대선 승리 배경에는 여러 논란이 있으나, 미국의 대외정책의 측면에서만 보았을 때 다음과 같은 토론이 설득력이 있음
- 2008년 월가의 금융위기는 미국 패권에 대한 믿음에 의구심을 일으킴. 경제 위기 속에서 집권한 오바마 행정부는 경제 재건에 집중해야 했기에 미국의 패권 추구 정책을 축소 혹은 지연시키면서 미국의 정치적·외교적·경제적 영향력을 유지해야 하는 이중의 노력이 필요. 이때 미국의 패권 유지 전략은 크게 두 가지로 구분되는데, 하나는 “기존 부시 정부의 지구적·이념적 대 테러전쟁을 알 카에다와 그 동맹을 분열, 해체, 격퇴하는 전쟁으로 축소”하는 것과, 다른 하나는 “동맹 및 신흥 세력, 그리고 다자적 협력 아키텍처의 삼중구조를 지닌 외교 노선으로 재구축하는 것”이었음(이혜정 2017: 157)
- 오바마는 그의 정치 슬로건 ‘담대한 희망’을 통해 미국의 재건을 약속. 즉, 미국은 건국부터 법치와 정의의 이념을 헌법을 통해 구현했으며, 합리적이고 신중한 힘의 사용, 동맹과의 협력, 미국적 가치의 우월함에 의해 미국적 예외주의가 성공하였다고 진단. 이런 전제에서 오바마 행정부는 이라크, 아프가니스탄에서의 철군 및 평화사업, 이슬람 문화 상호 존중, 핵무기 폐기, 민주주의 및 인도주의 지원 등을 새로운 협력의 대외정책으로 추진하면서 이를 새로운 책임의 시대를

열어나가는 소명으로 제안. 그러나 이러한 담대한 희망은 ‘새로운 책임’으로 결실을 맺지는 못함(이혜정 2017: 187-188)

- 2010년 중간 선거에서 민주당의 패배는 오바마의 경제정책과 대외정책의 한계를 정치적으로 반영한 것이었고 이는 이념적 극단화(티파티 운동)로 분출되기 시작. 이들은 대외정책에서 자유주의적 국제주의에 회의적이었고 미국의 가치를 재건하는 새로운 책임의 실천성에 의구심을 가짐
- 이후 트럼프의 등장은 과거 미국의 잭슨주의 외교전통과 유사한 특징을 보여줌. 즉, 세계시민주의적·자유국제주의적 프로젝트가 고유한 미국의 독립성과 특질을 위협하는 요소로 기능할지도 모른다고 우려(차태서 2017). 이는 오바마의 기존 대외정책과는 큰 차이를 보이는 것임
- 트럼프 행정부는 미군의 해외 전진 배치 전략을 수정하여 병력 철수 혹은 축소하는 방향을 대안으로 제시. “미국은 더 이상 세계의 경찰이 아니며 동맹국들은 자신의 방위비를 보다 더 많이 분담하든지, 혹은 스스로 자신을 방어해야만 할 것”이라고 선언(Bloomberg)

○ 브렉시트의 성격

- 영국의 유럽연합 탈퇴 결정은 크게 두 가지 차원에서 원인 분석이 이루어지는데, 첫째는 2000년대 이후 급격히 늘어난 이민자 통제와 둘째, 가입 이후 항상 문제가 된 EU 분담금에 대한 부담에 있음(황기식·문보경·손수연 2017). 따라서 영국의 유럽연합 탈퇴로 국가 고유의 주권 회복, 유럽연합 분담금에 대한 예산 절감, 유럽연합에 얽매이지 않는 독자적 규제 실시 및 이민 통제 등이 가능해진다는 것임(전혜원 2016)
- 그러나 영국은 브렉시트 이후 유럽연합과의 탈퇴 협상을 앞두고 내놓은 협상 전략에서 ‘EU와 새로운 동반자 협정 체결’, ‘세계 각국과의 자유무역 관계 구축’, ‘범죄 및 테러리즘과의 전쟁에서 협력’ 등 일방적 태도의 견지보다는 협력적 태도의 유지에 힘을 기울임. 이주자(移住者) 감독은 강화하되 친(親) 비즈니스 협상을 유지하겠다는 것임

(도종윤 2017). 따라서 영국의 결정은 자유주의 국제질서를 전면 부인하는 것이라기보다는 국내정치 위기를 극복하고 자국이 주도권을 쥔 선별적인 자유주의의 채택으로 해석됨

- 때문에 브렉시트와 트럼프의 미국 우선주의는 파장의 정도가 다를 것으로 예상됨. 즉, 브렉시트가 예측 가능한 면이 있고 영국이 근본적으로 자유무역을 부인하는 것이 아니므로 지금의 국제 무역질서에 미치는 영향력이 제한적일 것으로 보이는 반면, 트럼프 행정부의 무역정책 전망은 자유무역의 거부가 아닌 자국 우선주의 논리에 따라 정책의 일관성을 찾기 어려워 불확실할 뿐 아니라 국제협력의 전개에 상당한 걸림돌이 될 가능성이 있음(김세원 2017)

3. 지역주의의 동향

가. 지역주의의 의미와 전개

○ 고전적 의미의 지역주의

- 지역주의(regionalism)는 “국가가 주도가 되어 특정의 제도와 전략적 수단으로 주어진 지리적 범위를 진흥시키는 것”으로 “국가 - 하위국가(sub state) - 비국가 행위자에 걸쳐 일관된 하향식 정책을 취하는 경우”인 반면, “지역화(regionalization)는 국가를 초월한 상호작용(transaction)의 물리적 패턴을 말하는 것으로 가족 간의 연계, 이주, 무역, 자본 이동, 초국경적 미디어 이용 등이 포함됨”(Beeson and Stubbs 2012: 1)
- 그러나 이러한 정의를 취할 경우, 국가 간의 상호 작용과 상호의존의 중요성을 강조하게 되는데, 이를테면 1930년대 취해진 지역 중심의 보호주의는 이러한 지역주의의 전형적인 사례였음(Bøås, Marchand and Shaw 2003)
- 1930~40년대의 일본 및 독일의 제국주의 정책은 정치적, 경제적으로

지역 패권을 장악하기 위한 ‘나쁜 지역주의(malevolent regionalism)’의 사례였음(Telò 2001). 또한 전후 1940년 후반부터 1970년대까지 서구가 특정지역(남반구)을 상대로 했던 지역프로젝트 및 지역기구의 설립은 지역주의의 또 하나의 물결로 고전적 지역주의(old regionalism)의 사례였음(Hettne 2003). 이후 60~70년대의 경제적 지역주의는 다자주의라는 틀로 미국 중심의 패권 안정을 추구한 사례. 그러나 미국이 외친 “자유세계(free world)” 슬로건에도 불구하고, 많은 경우 보호주의 장벽에 의해 좌절됨

- 고전적 지역주의의 실패의 원인은 너무 많은 정책이 서로 모순되게 얽혀 있었고, 정책에 비해 이를 뒷받침할 제도적 완비가 부족했던 면이 컸으며, 식민주의의 잔재가 그대로 남아 실천이 의지를 따라 주지 못했던 측면이 있음(Telò 2001). 이런 맥락에서 보면 지역주의는 이는 새로운 현상의 발견이라기보다는 역사적으로 이미 존재하였던 지역 블록화의 형태로 이미 재현된 바 있음. 다만, 실천적 정당성과 규범의 혼동으로 포괄적인 지지와 역량을 키우지 못한 것이 많은 이들이 이를 간과하게 되는 이유가 되었음

○ 신지역주의

- 한편 1970년대에 유럽에서 촉발된 두 번째 지역주의의 물결은 이른바 신지역주의(New Regionalism)로 개념화됨. 비록 연구자들마다 약간의 용어 차이 - 제2세대 지역주의, 포스트 헤게모닉 지역주의, 열린 지역주의 - 가 있지만, 대략 다음의 개념을 공유하고 있음
- 신지역주의 특성은 지구화(globalisation)의 과정이 보다 넓고 깊게 지역주의의 새로운 형태를 추동하였다는 점임. 이는 지구적 차원에서 국제 무역, 외국 자본 투자, 개발과 부흥을 동시 다발적으로 자극하면서 수많은 지역 협의체와 기구를 설립하면서 유형화됨. 이러한 신지역주의의 제도화는 EU, NAFTA, ASEAN, 안데스 공동체, MERCOSUR, SADC(남아프리카개발공동체), SAARC(남아시아지역협력기구) 등으로 나타남(Telò 2001)

- 헤트네에 따르면, 양자의 구분은 다음과 같이 정리됨. 첫째, 고전적 지역주의가 냉전과 양극체제를 기반으로 하였다면, 신지역주의는 다극체제와 지구화의 시대를 기반으로 하고 있다는 점
- 둘째, 고전적 지역주의가 하향식 생성의 논리를 지녔다면, 신지역주의는 ‘지역의 형성(emerging region)’이라는 보다 자발적인 과정을 거치면서, 국가뿐 아니라 다른 행위자들로 적극적으로 결합(merge)하여 협력을 필연적인 과정으로 인식하고 있었다는 점. 그래서 지구적 도전에 대응하기 위한 주권의 공유(the pooling of sovereignty)를 마다하지 않는 유연함을 가지고 있었다는 점
- 셋째, 경제적 측면에서 보았을 때 고전적 지역주의가 내부 지향적이며 보호주의(inward-oriented and protectionist) 성향을 가졌던 반면, 신지역주의는 보다 개방적이어서 세계 경제질서에 상호의존적인 호환성을 갖고 있다는 점
- 넷째, 고전적 지역주의가 안보적·경제적 차원에서 각각 구분된 영역적 차원의 지역주의라면, 신지역주의는 보다 포괄적이고 다차원적인 사회적 과정에 따른 결과물이었다는 점
- 다섯째, 고전적 자유주의가 근거리 국가들과의 관계 맺기에 그치고 있다면, 신지역주의는 보다 지구화된 구조적 변화와 연관되어 있으며, 국가 이외에 글로벌 시스템에서 작동되는 다양한 행위자들이 일정 부분의 역할 형성을 인정한다는 것을 특징으로 하였다는 점임 (Hettne 2003: 23-24)

나. 자유주의와 지역주의의 연동 논리

○ 글로벌리즘

- 자유주의 원리는 지구화(globalism)가 도래하는 계기가 되었고, 지역주의는 역설적으로 글로벌리즘에 의해서 강화된 측면이 있음
- 이브 티베르기엔(Yves Tiberghien 2017)은 트럼프의 등장 이전에 이미 지구화(globalisation)가 위기에 처해 있었으며, 또한 글로벌 파

위 간의 힘의 전이가 역사적 수준으로 볼릴 정도로 크게 일어나면서 미국 주도의 패권이 종언을 맞을 상황에 있었다고 전제

- 그가 던진 질문은 지역주의가 글로벌 자유주의의 현실을 구원해 낼 수 있을지, 그리고 글로벌 수준에서 자유주의 질서를 유지시켜 줄 수 있을지라는 점임. 그에 따르면 자유주의는 글로벌 제도에 의존하고 있으면서 역으로는 자유주의의 조직화된 원칙들을 글로벌 질서에 안착시켜주는 효과를 가져옴
- 자유주의는 성격상, 주요 국가들의 체계적인 합의에 따라 글로벌 경제의 과정을 안정화시키기도 하지만, 체제의 위협을 다룰 만한 글로벌 수준의 규칙을 업데이트하지 않으면 유지가 불가능. 티베르기엔은 지금은 이러한 일이 순조롭게 진행될 수 없는 불확실성의 시대라고 진단. 또한 현재의 글로벌 전이 현상을 보건데, 1914년 혹은 1939년의 글로벌 위기 혹은 대공황도 전혀 불가능한 것은 아니라고 봄
- 그럼에도 불구하고 평화적 전이(a peaceful transition) 역시 가능한 수준이라고 봄. 이러한 그의 가정에 따르면 주요 국가들 혹은 비국가 행위자들이 그러한 전이를 주도할 것이고, 이는 그들이 제정한 글로벌 수준의 규칙에 따라 투자와 같은 중요 사안이 결정됨을 의미
- 이는 새로운 지도국가, 혹은 새로운 제도의 힘을 예견케 함. 그러나 이것은 2차적 제도에 따라 파생된 질서로서, 보다 강화된 지역주의 혹은 지역간주의(Trans-regionalism)에 따라 새로운 무엇인가가 등장할 수도 있다고 봄

○ 다자주의

- 지역주의는 이론화를 위한 대상이라기보다는 차라리 지역적 요인이거나 지구적 변화의 차원에 초점을 두어서 관찰해야 하는 하나의 과정, 따라서 외부적 도전과 내부적 응답 사이의 변증법적인 관계를 외재적·내인적 요인의 결합을 통해 역사적으로 접근할 필요가 있음
- 자유주의 질서(liberal order)는 규제와 조절을 매개로 외부적 도전에 의하여 등장한 역사적 응답의 형태(중상주의, 보호주의, 경제적 민족

주의 국가 사회주의 등)를 규정한 변인임. 따라서 “규제와 조절 (regulation and control)은 자유화의 수준을 결정하는 응답”의 형태 임(Hettne 2003: 22)

- 지역주의 형성에서 거버넌스 측면으로 논의할 때 중요한 축은 다자주의(multilateralism)임. 특히 제2차 세계대전 후 국제정치학의 행위자들은 ‘개방성’과 ‘집단적 행위’라는 측면을 강조하며 다자주의적 성격을 지닌 다양한 제도를 형성(Burley 1993). 다자주의란, “세 개 이상의 국가들이 모인 그룹에서 국가 정책을 조정하는 관행”(Keohane 1990: 731), 또는 “어떤 원리에 따라 세 개 이상의 국가들이 관계를 조정해 가는 것”(Ruggie 1993: 8) 등으로 정의
- 법 이론적인 시각에서 다자주의는, ‘법치(rule of law)’라는 자유주의적 개념을 국제적으로 확대한 것으로 보기도 함. 이를 풀이하자면, 국민주권 시대에서 자유는 법의 지배 안에서 보장이 가능하며, 이때 소극적 자유는 권리의 보호이지만, 적극적 자유는 권리의 요구임. 그리고 양자 모두 법치의 역할을 필요로 함. 그런데 현대 국제사회에서는 국력에 상관없이 모든 국가가 안전이 된 사안에 대하여 정보를 공유하고 정책을 결정하며 정책의 공조를 도모하는 것을 지향함. 이것은 곧 다자주의적 태도와 맞닿는 것. 법 이론가들은 이것이 국가가 국제사회에서 적극적 자유를 실현하려는 노력이라고 봄(Burly 1993: 141-146).²⁾ 따라서 다자주의는 자유주의의 국제적 차원의 실현으로 평가됨
- 자유주의적 제도주의자(liberal institutionalist)들은 다자주의를 경제적 개방성 및 법치 그리고 국가의 자율성과 연계되는 것으로 봄. 특히 무역 분야에서 다자주의가 강화되면 강화될수록 보다 많은 국가(행위자)들을 세계 경제에 편입될 뿐 아니라 시장의 크기도 보다 커짐(Tussie 2003)
- 반면, 흡스적 국제정치관을 전제하고 있는 (신)현실주의 국제정치학은 탈냉전 후 국제정치에서 재검토되기 시작한 ‘규범적 제약(normative constraints)’과 ‘제도(institutions)’의 문제는 패권 안정론에 근거한 것으로 보아 매우 낮은 것으로 평가(Ruggie 1993)

- 경제적 자유주의에 의한 지역 FTA의 형성
 - 경제 분야의 경우, 글로벌 수준의 자유주의 무역질서를 유지하는 데 가장 중요한 기구인 WTO가 여러 가지 장점 - 자유무역의 방해물 제거 - 을 가지고 있음에도 불구하고 한계 역시 가지고 있음
 - 그중에서 가장 큰 것은 다자적 협력의 어려움임. 이에 대한 해결책으로 국가들이 경제적 지역주의(economic regionalism)로 눈을 돌리고 있음. EU, NAFTA 그리고 아시아-태평양지역에서의 몇몇 활동은 이러한 지역주의를 대표하는 제도임
 - 초기 경제통합 단계에서는 의제가 된 몇 가지 주제만 공동의 합의를 도출하여 각국은 자국의 이익에 맞게 시장 자유화를 추구할 수 있기 때문에, ‘작은 수의 법칙(law of small numbers)’으로 말미암아 다자주의, 지역주의는 많은 이점을 가짐
 - WTO에서는 비관세 장벽 등 쉽게 합의하기 어려운 아젠다가 지역 FTA에서는 타결이 가능했음. 지역주의와 다자주의의 양립가능성 문제는 국제무대에서 더 이상 중요한 이슈가 아님. WTO 회원국들 대부분은 지역/개별 FTA를 통해 이 문제를 해결했기 때문이라고 분석 (김세원 2017)
 - 여러 곳에서 목격되고 있는 다양한 지역 FTA의 체결은 참여국의 수를 늘리면서도 다자적 무역 자유화를 이루는 초석이 되었으며 이는 글로벌 수준의 WTO에서는 불가능한 일이었음. 즉, 세계 무역 거버넌스의 시각에서 보자면 FTA는 이중적 시스템을 만들어서 다른 시스템의 약점을 보완해 주는 역할을 함. WTO 체제에서 조정과정은 시장 왜곡이 발생하지 않고 결과적으로는 세계가 자유로워지도록 하는 것인데, 여기에 더해 FTA는 무역 장벽을 제거하여 무역의 자유화를 효율적으로 증진시켜 양자가 협력이 가능하도록 유도하고 있는 것임(김세원 2017)
 - 경제적 지역주의는 경제 분야에만 한정된 제1세대 지역주의의 형태이지만, 향후 정치, 사법, 사회 등 다른 분야의 지역주의를 유도하는 시도임

○ 다자주의의 새로운 전개: 신(新)다자주의

- 최근 동향은 지역주의의 거버넌스 기제로서 신(新)다자주의에 대한 논의가 진행 중. 1944~47년에 미국의 패권에 의해 탄생된 다자주의 네트워크는 역사적으로 중요. 그러나 세 가지 중요한 한계가 있었음. 글로벌 네트워크는 충분히 효율적이지 못했고, 결정들은 각 국가들을 만족시킬 만한 수준으로 이행되지 못했으며, 어떤 결정은 충분히 민주적 정당성을 갖지 못했음
- 반면, 신다자주의는 그 이전의 다자주의보다 더 투명성을 강조. 말하자면 더 개방적이어야 하며, 더 정당해야 함을 강조. 신다자주의는 민주주의의 일부로서 위에서 패권적 규칙들을 비판하며 여론과 시민사회의 역할을 존중. 또한 어느 곳에서도 보편적 인권을 존중하면서 보다 규범적(normative) 특성을 지님. 신다자주의는 지역 실체들—이를테면 EU, ASEAN, MERCOSUR 등 보다 분권화된 행위자들—의 역할을 포함해 상향식 의사결정이 가능하도록 열려 있어야 하고 또한 정당성을 가진 효율적 글로벌 거버넌스를 가져야 함(Telò 2009)³⁾
- 이처럼 개방성, 정당성, 미래에 대한 낙관적인 기대 등은 자유주의의 논리와 일치됨. 또한 국제규범의 준수와 초국경적 협력과 의존은 자유주의적 국제주의의 기저에서 파생되어 전개된 정치적 실천 행위의 유형으로 평가됨⁴⁾

4. 자유주의 이후의 국제질서

가. 자유주의의 대체 혹은 발전

○ 자유주의적 국제주의의 위기와 파생 효과

- 트럼프 등장 이후 미국이 주도하였던 자유주의적 국제주의가 파괴의 국면으로 들어서고 있는지, 혹은 이를 대체할 새로운 관념의 형성이

시작되었는지는 아직 판단하기에 이릅니다

- 다만, 지구화(globalism)의 전개는 어느 특정 국가, 특정 정치인의 이념적 강요와 실천의 요구에 의해서가 아니라 시대적 흐름임. 인공 지능의 발달, 무인자동차, 지구환경에 대한 관심, 생명권의 존중, 개발과 평화의 연계 등 최근의 국제적 이슈는 전 지구적 차원의 프로젝트이며 이는 매스미디어를 통해 보다 멀리, 빠르게 전개되고 있음. 또한 SNS의 보편화는 쌍방향 커뮤니케이션을 보다 수월하게 하여 자유주의의 확산을 보다 가속화시킴
- 경제 분야에서 TPP, TTIP 등의 좌절 혹은 중단으로 무역과 거래 차원의 자유주의적 기제가 주춤한 것은 사실임. 그러나 앞서 설명했듯이 브렉시트가 근본적으로 자유주의와 지역주의를 근본적으로 거부하는 것이 아니므로, 영국의 EU탈퇴는 일시적, 잠정적 충격에 그칠 것이거나, 트럼프 등장 이후 미국의 대외정책 변화는 상당한 충격을 줄 것으로 예상됨
- 김세원(2007)에 따르면, 첫째, 자국의 경제 이익을 우선시하는 미국 신행정부의 무역정책은 일방주의적 - 양자주의적(unilateralism-bilateralism) 성격을 띤 것으로 평가. 그는 “미국은 북미자유무역협정(NAFTA) 체결 국가나 한국처럼 FTA가 이미 발효 중인 무역파트너들에게 FTA 재협상을 요구하게 될 것이며, 결과적으로 이는 무역 분쟁을 야기시킬 것”이라고 예상. 트럼프 행정부의 소위 ‘공정무역’ 요구는 단기적 안목의 제로섬 게임(zero-sum game)을 함의. 이는 오로지 미국 경제의 국익적 측면만을 의미하며 일방에만 의존하는 위험성을 가짐. 미국의 이러한 태도는 국제경제에서 심각한 보호주의적 태도로 받아들여질 수밖에 없음. 테라다 다카시(Terada Takashi 2017)는 트럼프 행정부의 무역정책이 결국은 아시아 - 태평양지역에서 지난 10여 년 동안 지속되면서 핵심과제로 삼았던 시장 확대 드라이브와 같은 지역통합의 전개를 붕괴시키고 말 것이라고 진단
- 둘째, 탄시생(Tan See Seng 2007)은 “미국이 주도하는 무역보복조치는 단기적인 이슈에 그칠 것이고, 보다 근본적인 위협은 다른 곳에

있다”고 우려. 즉, 다른 국가들이 글로벌화된 지금의 경제체제에서 전환점이 될 정도로 강력하게 기존의 글로벌 규칙과 제도에 반기를 들 위험이 도사리고 있다는 것. 만약 다른 국가들이 느끼기에 미국이 더 이상 자유주의 국제경제질서를 지지하지 않을 것이고, 트럼프 대통령이 또한 그런 정책을 추진할 것이라고 정말 생각하게 된다면 이러한 현실의 도래는 불가능한 일이 아니라고 봄. 탄시생이 던지는 또 하나의 불확실성은 트럼프 행정부가 반(反)자유주의적 아젠다를 추구하면서 예상치 않은 사건을 일으킨다는 것

- 말하자면, 트럼프 행정부가 외교정책에서 일련의 돌발적인 전환을 꾀한다는 것임. 동맹국들에게 부담을 지우면서 ‘북대서양 조약기구(NATO)’에 관한 과거의 논의를 일거에 뒤집는다든지, 시리아에서의 미국의 역할, 하나의 중국 정책, 남중국해에서의 관여, 미국 수출입은행의 정책 등에서 갑자기 입장을 바꾸는 것이 바로 그러한 태도임. 이는 신뢰성의 문제를 불러일으켜 상호존중과 다자주의, 제도 중심의 거버넌스, 그리고 일관성에 의존하는 자유주의적 태도와는 상당히 다른 모습으로 비춰지게 될 것임

○ 칸트적 국제관계관의 확대: 정당성의 논리

- 자유주의 이전의 국제관계가 홉스적 시각에서 설명이 가능했고, 자유주의의 원리가 밀과 로크적 시각의 관계(relation)에 근거하였다면 자유주의 이후의 국제관계와 지역주의는 사회, 문화, 윤리적 규범 등에 의하여 보다 호혜적이고 수평적인 관계를 통해 실천해야 함
- 홉스적 적대관계, 로크적 경쟁관계와 달리 칸트적 문화에서는 관계 규정을 친선(friendship)으로 유형화. 이는 ‘비폭력’과 ‘상호원조’의 규칙으로서 다원적 안보 공동체, 집단안보와 연계됨(Wendt 1999)
- 칸트적 협력이 로크와 다른 것은 경쟁을 보호하기 위한 제도와 규범이 아니라 정당성을 확보하기 위한 내면화의 과정을 중요시한다는 것임. 말하자면 홉스가 물질적 강압을, 로크가 자기이익 실현을 관계의 기제로 보았다면 칸트는 정당을 기제로 의제함

- 기존의 자유주의적 국제주의가 자기이익 실현을 위한 제도적 건설에 보다 방점을 두고 정치적 행위가 결정되었다면 최근의 경향은 자기 이익의 정당화에 보다 관심을 두고 있음, 이는 개발협력, 인도주의 원칙(생명권 보장), 인권보호와 개입 등 물질적인 자기이익을 넘는 정당성 확보는 정치문화의 개편과도 연관됨. 신다자주의 논리는 거버넌스 차원에서 자유주의의 윤리적 정당성을 달성하기 위한 과정적 기제로 해석됨
- 최근 논의가 시작된, ‘진보적 자유주의(progressive liberalism)’ 혹은 ‘포스트 자유주의(Post-liberalism)’ 등은 경제적으로는 무분별한 자본시장(rampant market capitalism) 중심에서 벗어나 경제적 정의와 상호성을 회복하자는 데 방향성을 둬. 또한 사회적으로 개인주의, 평등주의에서 벗어나 사회적 연대와 박애적 관계(fraternal relations)로의 이동을 주장. 또한 정치적으로는 기득권의 이득을 지키는 소수자 정치에서 벗어나 정체성을 공유하고 시민사회가 매개가 되어 시장과 국가가 조화를 이루어 균형 잡힌 이익에 기반 한 다수의 정치로 이동이 필요함을 강조함(Pabst 2017)
- 이런 맥락에서 보자면, 트럼프의 등장, 브렉시트의 결행 등이 자유주의 이후의 시대적 관념을 형성하기 위해서는 정당성의 논리에 얼마나 부합할 것인가가 관건임

나. 경쟁적 지역주의(competitive regionalism)의 등장

- 2007~2015년간 펼쳐진 세계의 위기-금융위기, 난민위기, 저성장, 빈부의 격차 확대, 자연재해와 파괴, 테러리즘, 사이버 기술에 대한 의존과 위협-등은 새로운 시대적 도전임
- 금융위기에서 촉발된 유럽의 분열위기와 관련하여, 하버마스(Jürgen Habermas 2012)는 코스모폴리탄적인 제도적 기반이 마련되어 있음에도 불구하고 유럽인들이 이를 보다 적극적으로 요구하지 않은 것이 위기를 심화시켰으며, 국가를 가로지르는 민주주의(transnational

democracy)와 민주주의 이후의 실천적 연방주의를 이끌어 내기 위한 시도가 필요함을 역설

- 한편, 금융위기 이후 등장한 국제적 책임감의 공유, 미국 일방이 아닌 중국, 러시아, 일본, 아세안 등 기타 행위자들의 집단적 다극화는 지역 블록을 중심으로 한 ‘경쟁적 지역주의(competitive regionalism)’의 배열을 예상케 함. 예컨대 RCEP, AIB, AEC, EEU 등은 진정한 지역주의의 형성이라기보다는 블록화의 대결 혹은 경쟁으로 인식될 수 있음
- 지구화는 문명의 발전과 함께 다른 한편으로 미래에 대한 불확실성을 가져다주며, 이때 국가와 지역(regions)은 두 가지 유형의 정치적·경제적 목표를 설정하게 됨. “첫째, 동맹 또는 친선의 방식으로 무역 관행 혹은 다차원적 관계를 보다 성숙화 시키려고 하며(ex. 미국 중심의 TPP와 중국 중심의 RCEP), 둘째, 이에 포함되지 않는 대응 국가는 힘을 통해 권위와 위계적 논리를 지역 내부의 행위자들에 부과하려는 경향이 있음. 예컨대 유럽연합에 동화되려는 우크라이나의 특정 세력과 이에 반대하는 세력과 연합한 러시아의 압력 간 긴장관계 형성이 그러한 조짐을 보임”(Telò 2017, 51). 이는 앞서 말했듯이 경우에 따라 지역 간 주의의 경쟁-블록화의 경쟁-으로 나타날 가능성이 있음. 이는 탄시생이 지적한 대로 미국에 대한 실망감이 국제정치 행위자들에게 새로운 길을 모색할 기회를 주는 것이기도 함
- 특히 국내의 사회적 요인들, 정치적 압력 그리고 민주주의에 따른 참여 의식 등은 상향식 요구와 의사결정을 보다 강력하게 요구하게 되는데, 이는 역내의 규율과 민주적 정당성을 보다 강조하는 방향성을 띠게 됨. 다만, 최근 10여 년간 발생한 금융위기, 테러리즘, 난민위기, 빈부격차 심화 등은 국가가 보다 적극적으로 생존을 위한 정책 규율의 활로를 찾고 보다 자율적인 정책 공간을 만들기 위한 근거가 됨 (Telò 2017: 53)
- 아직 구체적인 사례가 충분히 관측되지 않고 있으나 향후 지역주의 방향은 경쟁의 지역주의 혹은 협력의 지역주의가 어떤 관계배열을 할 것인지가 관건. 이는 한국과 같은 중견국이 강대국 일방의 지역주

의에 포함되더라도 이에 대응되는 지역주의 블록과의 경쟁 속에서 소외될 것인지 혹은 양쪽의 협력을 통한 시너지 효과를 이끌어 낼 것 인지를 결정하는 데 중요한 판단 근거가 될 것으로 보임

5. 마무리: 정책의 방향 제언

- 자유주의의 관념은 시대적 도전에 맞서기 위해 새로운 논리적 근거를 제시해야 함. 말하자면, 물질적 구속을 넘어 자기이익의 정당화를 위한 윤리적 개념의 설정과 자구의 논리가 아닌 이타의 논리를 모순되지 않게 제시하는 것
- 그러나 현실 정치에서는 여전히 생존의 문제가 국제관계의 핵심. 다만 그 요인은 삶과 죽음의 선택적 생존을 가능하는 것이 아니라 자율성을 통해 자기이익을 실현시키는 것. 향후 지역주의는 자율성의 증진과 경쟁적인 블록화의 이중적 과제를 어떻게 풀어나갈지 고민하는데 방향타가 놓일 것으로 보임
- 정책의 방향과 관련하여 논의하자면, 이용욱 교수(2017)의 지적대로 첫째, 동아시아 지역주의의 주요 제도인 각종 금융협력(ex. 치앙마이 이니셔티브 CMIM/아시아 채권 발전방안 ABMI)에서 동아시아 금융협력에 대한 ‘공동주인의식(We-Ownership)’ 확립하고, 둘째, 간헐적이지만 잠재적 수원국을 향한 ‘도덕적 해이 담론’의 성찰적 맥락화(Reflexive Contextualization)를 시도하고 회원국 간 신뢰 제고를 도모하는 외교를 전개하며, 셋째, 동아시아 금융협력이 ‘제도적 생존’을 넘어 다른 지역의 금융협력에 모델로 제시될 수 있다는 비전을 공유하게 하도록 방향성을 잡아야 할 것임
- 지나친 국익우선 주의가 단기적 이익추구의 외교에 매몰되어서도 안 될 것임. 예컨대 과거의 유라시아 이니셔티브에서 보듯이 경제적 이익 중심의 개발정책은 시행자와 수혜자 간의 괴리가 있었음. 이러한 한계에서 벗어나자면 사회적·문화적 접근을 보다 고려하여, 정재원

교수(2017)의 지적대로 “현지 주민의 삶의 터전과 환경을 보전하고 그들의 인권과 생존권과 복지후생을 증진시킬 수 있는 방향으로의 공존공영, 평화복지, 지속가능한 발전을 추구해야” 그들과의 진정한 유대감을 높이고 공동의 이익을 추구하게 될 것임

■ 주석

- 1) ISIS(또는 ISIL)의 변천에 관해서는 Fawaz A. Georges, *ISIS: A History* (Princeton: Princeton Univ. Press, 2016) 참조.
- 2) 국제법의 전통에서 국가와 대외관계에 대한 법률은 ‘공존에 관한 법(law of coexistence)’과 전후(戰後) 국제사회에 새롭게 등장한 현상과 관련하여 나타난 ‘협력의 국제법(law of cooperation)’으로 구분하기도 한다. 협력의 국제법은 주체, 범위, 기능 등에서 전통적인 국제법과는 다른데, 이는 20세기 중반 이후 등장한 지구적 차원의 문제를 해결하기 위한 노력에서 비롯되었다. 이와 관련된 논의는 Friedmann(1964)과 Burly(1993) 참조.
- 3) 2009년 5월 10일 브뤼셀에서 필자와 인터뷰.
- 4) 다자주의의 정책 결정기제, 구성동인, 협력의 기제 등에 대한 토론은 도종윤(2014) 참조.

■ 참고문헌

- 김세원. “Entering a New Phase of Regionalism in Asia amid the Changing International Economic Order.” 2017 제주포럼 자유주의 이후의 지역주의 패널 Keynote Speech.
- 도종윤. 2014. “20세기 다자주의의 전개와 21세기 중견국 외교의 방향.” 2014 JPI 공동연구 시리즈.
- _____. 2017. “브렉시트를 앞둔 영국, 그들의 협상 원칙은 무엇인가?” 『JPI PeaceNet』, 02.13.
- 이용욱. 2017. “변환하는 자유주의국제질서와 기로에 선 동아시아 지역금융협력의 현재와 미래.” 『JPI 정책포럼』, 2017-2.
- 이해정. 2017. 『냉전 이후 미국의 패권』. 파주: 한울.
- 전혜원. 2016. “브렉시트의 동향과 향후 전망: 정치적 함의를 중심으로.” 『IFANS,

주요국제문제 분석』, 2016-08.

정재원. 2017. “러시아식 자유주의의 한계: 트럼프 등장 이후의 러시아 대외정책.” 『JPI 정책포럼』, 2017-6.

존 스튜어트 밀 저. 서병훈 역. 2005. 『자유론』. 서울: 책세상.

차태서. 2017. “트럼프 현상과 자유세계질서의 위기.” 『JPI 정책포럼』 2017-1. 제주 평화연구원.

황기식·문보경·손수연. 2017. “영국 메이(May) 총리의 브렉시트(Brexit) 정책에 대한 집권보수당과 의회의 입장: 주요 이슈별 다차원적 분석.” 『유럽연구』 vol.35, no.2, pp. 1-24.

Beeson, Mark, and Richard Stubbs. 2012. “Introduction.” In *Routledge Handbook of Asian Regionalism*. Edited by Mark Beeson and Richard Stubbs. London and New York: Routledge, pp. 1-8.

Bergsten, Fred. 2005. *The United States and the World Economy*. Columbia Univ. Press.

Bloomberg. “Trump Says NATO Allies Must Meet Defense Spending Obligation.” <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-04-12/trump-says-nato-allies-must-meet-defense-spending-obligations>(검색일: 2017.1 0.20).

Bøås, Morten, Marianne H. Marchand, and Timothy M. Shaw. 2003. “The Weave- World: The Regional Interweaving of Economies, Ideas and Identities.” In *Theories in New Regionalism*. Edited by Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw. New York: Palgrave, pp. 197-210.

Burley, Anne-Marie. 1993. “Regulating the World: Multilateralism, International Law, and the Projection of the new Deal Regulatory State.” In *Multilateralism Matters*. Edited by John G. Ruggie. New York: Columbia University Press, pp. 125-156.

Council of the European Union. 2003. “A Secure Europe in a Better World.” *European Security Strategy*, Brussels, 12 December.

Doyle, Michael W. 1986. “Liberalism and World Politics.” *The American Political Science Review*, vol.80, no.4(Dec.), pp. 1151-1169.

Ferguson, Niall. 2009. *The Ascent of Money: A Financial History of the World*. New York: Penguin Books.

- Friedmann, Wolfgang. 1964. *The Changing Structure of International Law*. New York: Columbia University Press.
- Fukuyama, Francis. 1989. "The End of History?" *The National Interest*, No.16 (Summer), pp. 3-18.
- _____. 2003. *Our Posthuman Future: Consequences of the Biotechnology Revolution*. New York: Picador.
- Georges, Fawaz A. 2016. *ISIS: A History*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Habermas, Jürgen. 2012. *The Crisis of the European Union: a Response*. Cambridge: Polity.
- Hettne, Björn. 2003. "The New Regionalism Revisited." In *Theories in New Regionalism*. Edited by Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw. New York: Palgrave, pp. 22-42.
- Keohane, Robert O. 1990. "Multilateralism: An Agenda for Research." *International Journal*, vol.45, no.4(Autumn), pp. 731-764.
- Keohane, Robert O, and Joseph S. Nye. 2001. *Power and Interdependence* (3rd edition). New York: Addison Wesley.
- Locke, John. 2003. *Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration*. New Heaven and London: Yale Univ. Press.
- Pabst, Adrian. 2017. "Postliberalism: The New Centre Ground of British Politics." *The Political Quarterly*, vol.88, no.3(July-September), pp. 500-509.
- Ruggie, John. 1993. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution." In *Multilateralism Matters*. Edited by John G. Ruggie. New York: Columbia University Press, pp. 3-47.
- Tan See Seng. 2017. "Can East Asian Regionalism: Bulwark against a "Post-Liberal" International Order?" Presentation Paper in Jeju Forum.
- Telò, Mario. 2001. "Introduction." In *European Union and New Regionalism*. Edited by Mario Telò. Aldershot: Ashgate, pp. 1-16.
- _____. 2017. *Regionalism in Hard Times*. London and New York: Routledge.
- Terada Takashi. 2017. "Era of Bilateralism is Back? Trump's Trade Policy and Asian Regionalism." Presentation Paper in Jeju Forum.
- The White House. 2017. "Presidential Memorandum Regarding Withdrawal

of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement.” <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/23/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific>(검색일: 2017.10.20).

Tiberghien, Yves. 2017. “Global Integration, Rising Populism, and the Future of Liberalism: Does Regionalism Offer a Resilient Solution?” Presented paper in Jeju Forum.

Tussie, Diana. 2003. “Regionalism: Providing a Substance to Multilateralism?” In *Theories in New Regionalism*. Edited by Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw. New York: Palgrave, pp. 99-116.

Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

저자 프로필

■ 구민교

現 서울대학교 행정대학원 교수. 동아시아 정치경제, 해양안보, 국제행정을 전공하였으며, 미국 University of California, Berkeley에서 정치학 박사 취득. 서울대학교 국제협력본부 부분부장, 하버드 - 옌칭 방문학자, 한국행정학회 연구위원장, 한국정책학회 정책연구특별위원장 등을 역임. 주요 저서 및 논문으로 Island Disputes and Maritime Regime Building in East Asia: Between a Rock and a Hard Place (2009), “Japan and the Identity Politics of East Asian Maritime Disputes”(2017), “Belling the Chinese Dragon at Sea: Western Theories and Asian Realities”(2017), “미중 간의 신 해양패권 경쟁: 해상교통로를 둘러싼 ‘점 - 선 - 면’ 경쟁을 중심으로”(2016) 등 다수.

■ 기지윤

現 제주평화연구원 연구위원. 서강대학교 국제대학원에서 국제관계학 박사 학위를 취득하였음. 아시아태평양지역 내 동맹변환이 주요 관심분야임. 최근 연구로 “The Capabilities-based of Alliance Transformation in the Asia-Pacific”이 있음.

■ 김영원

現 한국외국어대학교 L/D 학부 초빙교수. 국제법(해양, 무력사용)을 전공하였으며, 고려대 법학과를 졸업하고 동대학교 법과대학에서 법학박사 취득. 주 네덜란드 대사 겸 헤이그 국제기구대표부 대사, 외교부 한일청구권 협정 전담대사를 역임. 주요저서로는 『현대국제법』(공저, 2000), Dokdo Issue: A Korean Perspective (미국 Georgetown 대학교 발간, 2006) 등이

며 주요 논문으로는 “국제법상 예방적자위권에 관한 연구”(1994) 등 다수.

■ 김진호

現 단국대학교 정치외교학과 교수/홍콩 亞洲週刊 특약기자, 한국 亞洲經濟 중국전문대기자 겸 아세아중국연구소 소장. 단국대학교 중어중문학과를 졸업하고 홍콩 중문대학과 마카오 동아대학(MMS)을 거쳐 홍콩 주해대학(珠海大學) 중국문사연구소에서 王爾敏 교수의 지도 아래 “과도기 홍콩의 변화(1940~1989년)”로 석사학위를 받았고, 북경대학교 국제관계학원에서 趙寶熙 교수의 지도로 “냉전 후 동북아 국제관계의 변화와 새로운 국제환경을 향한 한국외교”로 1998년 박사학위를 받았다. 1998부터 1999년까지 대만 국립정치대학 국제관계중심의 방문연구원을 지냈고 LG건설 대만법인장으로 근무하면서 대만(중화민국)한국연구학회 회원으로 활동하다 2003년 단국대학교로 부임하였음.

■ 도종윤

現 제주평화연구원 지역통합연구부장. 브뤼셀 자유대학교에서 정치사회학 박사 학위취득. 연세대 연세-SERI EU 센터 Post-Doc, 서울대 국제문제연구소 연구원, 성균관대, 이화여대, 건국대 강사 역임. 주요 논문으로 “환유를 통한 국제정치 텍스트의 해석(2014)”, “국제정치학에서 주체물음(2013)”, “유럽연합의 개발협력전략(2013)” 등이 있음.

■ 서동주

現 국가안보전략연구원 수석연구위원. 연세대 정치외교학과를 졸업하고 연세대 대학원 정치학과에서 박사학위를 취득함. 국제문제조사연구소에서 국제관계연구센터장과 국가안보전략연구소에서 국제안보연구실장을 역임함. 주요 연구 분야는 러시아 정치·외교, 한러/북러관계, 동아시아 국제정치 등이며, 최근 연구로 『러시아현대정당사』(저서, 2014)를 비롯해 “한·미·중 삼각구도에서 러시아의 역할과 의미”(2016), “러시아 푸틴시기 정치체제 특

장”(2013), “푸틴 집권 3기 대외정책 전망과 대러 대응전략”(2012), “남·북·러 경제협력과 북러관계”(2012) 등이 있음.

■ 신정화

現 동서대학교 국제학부 부교수. 일본외교정치, 북일관계, 한일관계를 전공하고, 일본 慶應義塾大學에서 정치학 박사를 취득하였음. 북한연구학회 부회장이며, 한국정치학회 부회장, 현대일본학회 부회장 등을 역임함. 주요저서 및 논문으로는 『일본의 대북정책(1945~1992년)』(2004), 『중국의 부상과 동아시아』(공저, 2012), 『일본민주당정권의 탄생과 붕괴: 대내외정책 분석을 중심으로』(공저, 2014), 『한일관계, 이렇게 풀어라』(공저, 2015), “동북아 안보구도와 한일관계: 아베내각을 중심으로”, “북한의 국가발전목표와 대일정책: 김정일과 김정은시대를 중심으로”, “과거사문제에 대한 한국 역대정권의 대응: 관리에서 주도로” 등 다수.

■ 이삼성

現 한림대학교 정치행정학과 교수. 고려대 정치외교학과를 졸업하고 서울대 정치학과 석사, 미 예일대 정치학과 박사 취득. 통일연구원 연구위원, 가톨릭대 국제학부 교수, 일본 리츠메이칸대 객원교수(2002) 역임. 주요저서 및 논문으로 『동아시아의 전쟁과 평화 1 & 2』(한길사, 2009), 『제국』(소화, 2014), “전후 동아시아 국제질서의 구성과 중국: ‘동아시아 대분단체제’의 형성과정에서 중국의 구성적 역할”(『한국정치학회보』, 2016), “한나 아렌트의 인간학적 전체주의 개념과 냉전: 친화성과 긴장의 근거”(『한국정치학회보』, 2015), “한국전쟁과 내전: 세 가지 내전 개념의 구분”(『한국정치학회보』, 2013) 등 다수임.

■ 이서항

現 한국해양전략연구소장. 서울대학교 정치학과 및 동대학원 졸업. 미국 켄트(Kent) 주립대학교 대학원 정치학 박사 취득. 인도 뭍바이 총영사, 한국

해로연구회장, 한국해양전략연구소 선임연구위원 등을 역임. 주요 저서로 Global Ocean Politics (1989), 주요 논문으로 “남북한 군비통제방안 비교”, “동북아의 평화와 안정” 등 국제안보 및 해양 문제 관련 논문 다수임.

■ 이성우

現 제주평화연구원 분쟁해결연구부장. 단국대학교 정치외교학과를 졸업한 후 2004년 미국 University of North Texas에서 국제정치학 박사학위를 취득하였음. 단국대학교 분쟁해결연구센터에서 연구위원으로 활동하며 “한국의 공공분쟁 사례연구”를 주제로 대한민국 학술진흥재단 중점연구소 연구과제를 수행하였음. 학술활동으로는 미국국제정치학회가 주관하는 International Studies Quarterly의 Referee로 활동한 바 있음. 저서로는 『2011 한국인의 평화관: 통일정책과 여론』 및 『2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론』 등이 있음.

■ 이용욱

現 고려대학교 정치외교학과 교수. 2003년 미국 남가주대학(University of Southern California)에서 국제정치학 박사를 취득하였으며, 연구 분야는 구성주의 국제정치경제, 글로벌 금융과 통화 거버넌스, 한국과 일본을 비롯한 동아시아 금융외교 등이다. 주요 편저서로는 『동아시아 지역질서의 변환과 한국의 전략』(2014), 『국제정치학 방법론의 다원성』(2014), 『동아시아 금융 지역주의의 정치경제』(2012), China's Rise and Regional Integration in East Asia: Hegemony or Community?(2014), The Japanese Challenge to the American Neoliberal World Order: Identity, Meaning, and Foreign Policy(2008) 등이 있다. 동아시아 금융지역주의에 대한 단행본을 마무리 중에 있다.

■ 전성훈

現 아산정책연구원 객원연구위원. 고려대학교 산업공학과 졸업, 미국 스탠

포드대학교 공업경제학 석사, 캐나다 워털루대학교 경영과학 박사학위(“군비통제 협상과 검증에 대한 분석”) 취득. 통일연구원 선임연구원, 연구위원, 선임연구위원을 거쳐 제13대 통일연구원 원장을 역임. 국방부, 통일부, 청와대 국가위기관리실의 정책자문위원, 민주평화통일자문회의 상임위원, 한국정치학회와 한국국제정치학회 이사, 국가안보실 대통령 안보전략비서관 등을 역임. 국무총리실 산하 인문사회연구회의 우수연구자 표창을 연속 수상(2001~2003), 국가정책개발에 기여한 공로를 인정받아 대통령 표창 수상(2003). 주요 연구 분야는 남북관계, 대북정책과 통일전략, 북한 핵 문제와 군비통제, 국제안보와 핵전략, 중장기 국가전략 등임.

■ 정재원

現 국민대학교 글로벌 인문지역대학 유라시아학과, 조교수. 러시아 과학아카데미 사회학연구소 사회학 박사. 주요 저서로 『러시아 제국과 소비에트: 이념, 종교, 혁명』(공저, 2013), 『현대 러시아의 해부』(공저, 2014), 『5.18 민주화 운동의 국제적 비교와 시민의식』(공저, 2014), 『중국의 부상과 중앙아시아』(공저, 2015), 『카프카스 역사와 지정학: 전쟁, 분쟁, 그리고 이념』(공저, 2016) 등이, 옮긴 책으로 『러시아를 움직이는 힘』(공역, 2013), 『뉴 레프트 리뷰』(공역, 2010; 2015) 등이 있음. 주요 논문으로, “비중심부 식민지 민족의 자유주의, 민족주의 운동의 혼재와 사회주의로의 진화: 중앙아시아에서의 타타르 개혁 운동의 탄생과 종말”, “중부·동남부 유럽 탈사회주의 국가들에서의 사회민주주의 정치세력의 발전과 분화”, “러시아 시민사회의 변화: 신자유주의 세계경제와 권위주의 국가와의 관계”, “러시아 사회복지정책의 변화: 세계자본주의체제와 국가 신자유주의의 영향”, “중앙아시아, 신장 그리고 위구르 문제: 기회와 위기의 모순적 공존”, “주변부 이슬람 사회의 진보적 민족주의: 아제르바이잔의 역사적 경험과 현재적 의의”, “타지키스탄 내전과 그 이후: 민족주의, 이슬람, 그리고 민주주의”, “러시아 극동 지방으로의 중국인 이주: 역사와 현황” 등 다수.

■ 조성렬

現 국가안보전략연구원 수석연구위원. 서울공대 화학공학과를 졸업한 뒤 성균관대학교 정치외교학과에서 석사학위와 박사학위를 취득. 청와대 통일외교안보정책실 정책자문위원, 국방부 정책자문위원, 특임장관실 정책자문위원을 역임했고, 현재 민주평통자문회의 상임위원임. 주요 저서로는 『정치대국 일본: 일본의 정계개편과 21세기 국가전략』(도서출판 나라사랑, 1993), 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』(한울아카데미, 2003), 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』(도서출판 푸른나무, 2007), 『뉴 한반도비전: 비핵 평화와 통일의 길』(백산서당, 2012), 『전략공간의 국제정치: 핵, 우주, 사이버 준비경쟁과 국가안보』(서강대 출판부, 2016) 등 다수임.

■ 차태서

現 중앙대학교 국익연구소 전임연구원. 서울대학교 외교학과를 졸업하고 2016년 미국 Johns Hopkins University에서 “The Construction of the American Standard of Civilization”을 주제로 정치학 박사학위를 취득하였음. 주요 연구분야는 미국외교정책, 국제정치이론이며, 주요 논문으로 “The Return of Jacksonianism: the International Implications of the Trump Phenomenon”(2017), “The Formation of American Exceptional Identities: A Three-Tier Model of the ‘Standard of Civilization’ in U.S. Foreign Policy”(2015), “American Exceptionalism at the Crossroads: Three Responses” (2015) 등이 있음.

■ 콜린 고(Swee Lean Collin Koh)

現 싱가포르 난양공대의 라자라트남 국제학대학원(S. Rajaratnam School of International Studies)의 국방전략연구소(IDSS) 연구원. 주요 연구분야는 동남아시아를 중심으로 인도양, 태평양 지역의 해군 문제임. 싱가포르군의 군사교육 및 연수과정을 지도했으며 연구와 교수활동 이외에도, AP 통신, BBC, 블룸버그, 채널 뉴스아시아, 로이터통신, 사우스 차이나 모닝

포스트, 스트레이트 타임스 등 지역 및 국제매체에 자신의 견해를 피력하고, 지정학적 위기 자문활동을 벌이고 있음. 동남아시아의 해군 근대화를 주변의 인도양, 태평양 지역의 근대화와 비교한 그의 박사논문을 연장한 작업으로 인도양 - 태평양 지역의 18개국의 해군증강 및 해군구조, 국가 정책론, 신뢰구축 및 협조 조치 그리고 해상 위협사건과 무력사용에 관한 정보로 구성된 데이터베이스 구축작업을 진행 중임.

주요 저서 및 논문으로 “장기적 관점에서 술루/셀레비스해의 인도네시아, 말레이시아, 필리핀의 삼자공동 해양, 항공 초계활동의 유지”(In for the Long Haul: Sustaining the INDOMALPHI Trilateral Maritime and Air Patrols in the Sulu/Celebes Seas) (2017년, Naval Forces지); “낙관주의의 이유? 중국과 일본 그리고 동 중국해에서의 해군활동의 일방적 억제”(Reasons for Optimism? China, Japan and Unilateral Naval Restraint in the East China Sea) (International Security in the Asia-Pacific: Transcending ASEAN towards Transitional Polycentrism)(2017년, 알란 정(Alan Chong) 편집); “아시아, 태평양 연안지역에서 사건의 예방과 억제; 해상의 예기치 않은 조우를 위한 수칙(CUES)의 형성, 확대 및 추가”(Incident Prevention and Mitigation in the Asia Pacific Littorals: Framing, Expanding, and Adding to CUES) (라자라트남 국제대학원 연구보고서 시리즈(2017년)로 그레이엄 옹 - 웹(Graham Ong-Webb)과 버나드 미란다(Bernard Miranda)와 공동집필) 등 다수.

■ 한인택

現 제주평화연구원 연구위원. 서울대학교 경제학과와 同대학원 외교학과를 졸업한 후 UC, Berkeley 정치학과에서 박사학위 취득. UC, Davis, University of Washington, 이화여자대학교에서 강의했으며, 외교통상부 정책자문 위원으로 활동하였음. 국제정치경제, 핵 전략, 공공외교가 주요 관심분야이며, 최근 연구로 “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공 외교”와 “핵폐기 사례연구: 남아프리카공화국 사례의 함의와 한계”가 있음.

