www.kndu.ac.kr
www.kndu.ac.kr/rinsa

2022 안보연구시리즈
제 4 권 제 1 호

외교·안보와 북한

1. 안보영역의 확대 : AI와 국가안보
2. 대만문제에 대한 미·중·일의 인식과 대응
3. 에너지 안보의 재등장 :
   유럽-러시아 및 중동을 중심으로
4. 남북한 관계개선을 위한 정치적 신뢰구축과
   법적 쟁점연구

RINSA
국방대학교
국가안전보장문제연구소

외교·안보와 북한

국방대학교
국가안전보장문제연구소

2022 안보연구시리즈 제4권 1호

외교·안보와 북한

인 쇄 2022년 12월 31일
발 행 2022년 12월 31일

발 행 처 국가안전보장문제연구소
발 행 인 국가안전보장문제연구소장

주 소 33021 충청남도 논산시 양촌면 황산벌로 1040
전 화 TEL : 041-831-6412 FAX : 02-748-7588
홈페이지 http://www/kndu.ac.kr
http://www/kndu.ac.kr/rinsa

디자인 및 인쇄 좋은사람들OSP TEL : 02-830-6123

© 국가안전보장문제연구소 2022

비매품
ISSN 2586-5323

1. 본 연구보고서 내용은 연구진의 개인적인 견해이며 소속 기관의 공식적인 견해가 아닙니다.
2. 본 연구보고서는 정책입안시 참고자료로만 활용하고 타기관에 불필요한 자료유출을 삼가주시기 바랍니다.

발 간 사

PREFACE

국방대학교 국가안전보장문제연구소는 매년 국방부, 합참, 각 군 본부 등의 의견을 수렴하여 국가안보 및 국방정책 정책 수행과 관련하여 필요한 연구 주제를 선정하고, 관련 분야의 전문성을 가진 교내·외 연구자들에게 심층적인 연구를 의뢰하고 있습니다. 2022년도는 외교·안보와 북한, 국방정책 및 군사전략, 경제안보와 국방관리, 국방과학기술의 4개 주제를 중심으로 15개의 정기(기초)연구과제를 선정하였습니다.

2022년도는 국내·외 안보정세에 관한 대전환의 시기라고 해도 과언이 아닐 것입니다. 2월에 발생한 러시아의 우크라이나 전쟁은, 냉전 종식 이후 글로벌 차원에서 가능성이 희박해졌다고 여겨진 강대국 간의 무력대결이 여전히 국제질서에 나타날 수 있음을 보여주었습니다. 미국과 중국 간의 전략적 경쟁이 심화되면서, 특히 대만 해협 방면에서는 중국의 군사력 투사와 이에 대응하는 미국의 자유항행 작전이 반복적으로 전개되었습니다. 북한은 핵 및 미사일 능력을 증강하며 70여회에 달하는 탄도미사일 도발을 한반도 주변 해역을 무대로 감행하였습니다. 이 같은 대내·외 안보환경 하에서 출범한 한국의 윤석열 정부는 한미동맹 및 글로벌 민주주의 국가와의 연대를 강화하는 안보정책을 추구하였습니다.

이 같은 국내·외 안보현상을 심층적으로 관찰하면서 국방정책, 한미동맹, 남북관계, 인공지능과 같은 과학기술의 안보적 활용 등 국가안보정책 차원에서 대응 방향을 모색하는 연구가 진행되었고, 그 연구결과를 종합하여 『2022 안보연구시리즈』로 내놓습니다. 제한된 기간에도 불구하고 국가안보를 위한 연구에 수고를 아끼지 않으신 교내·외 연구자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

이러한 연구결과가 국가안보 및 국방정책 관련 부처의 정책개발 및 집행과정에 기여하고, 이 분야를 연구하는 연구자 및 학생들에게 유용한 참고자료로 활용될 수 있기를 기대합니다.

2022년 12월 31일

국방대학교 국가안전보장문제연구소장 교수 **박 영 준**

차 례

CONTENTS

1. 안보영역의 확대 : AI와 국가안보 ····· 1

(국방대학교 **유상범**)

Ⅰ 서론 ····· 2
Ⅱ 인공지능의 개념과 기술적 진보 현황 ····· 6
Ⅲ 인공지능의 위협 요인 분석 ····· 13
Ⅳ 인공지능 위협과 안보문제화 ····· 21
Ⅴ 결론 ····· 27

2. 대만문제에 대한 미·중·일의 인식과 대응 ····· 31

(국방대학교 **김영호·유동원·김준섭**)

Ⅰ 서론 ····· 31
Ⅱ 미국의 인식과 대응 ····· 32
Ⅲ 중국의 인식과 대응 ····· 58
Ⅳ 일본의 인식과 대응 ····· 77
Ⅴ 결론 ····· 109

3. 에너지 안보의 재등장 : 유럽-러시아 및 중동을 중심으로 ····· 119

(국방대학교 **이홍섭** / 국방대학교 **김은비**)

Ⅰ 서론 ····· 119
Ⅱ 에너지와 국제정치 ····· 122
Ⅲ 유럽/러시아와 에너지 안보 ····· 129
Ⅳ 중동과 에너지 안보 ····· 146
Ⅴ 결론 ····· 164

4. 남북한 관계개선을 위한 정치적 신뢰구축과 법적 쟁점연구 ····· 173

(국방대학교 **이석수** / 前국방대학교 **김병기**)

Ⅰ 서론 ····· 173
Ⅱ 남북한 정치적 신뢰구축 ····· 174
Ⅲ 평화체제 구축: 종전선언과 평화협정 ····· 200
Ⅳ 유엔군사령부 존속 및 한국과의 관계 설정 ····· 210
Ⅴ 유엔 대북제재와 남북경제협력 ····· 231
Ⅵ 결론 ····· 254

안보영역의 확대 : AI와 국가안보

국방대학교 교수 **유 상 범**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 인공지능의 개념과 기술적 진보 현황
Ⅲ. 인공지능의 위협 요인 분석
Ⅳ. 인공지능 위협과 안보문제화
Ⅴ. 결론

요약문

본 연구는 다음 3가지 목표를 두고 진행하였다. (1) 인공지능의 개념과 분류 및 발전과정에 대한 이해 (2) 인공지능이 가져올 수 있는 국가안보에의 구체적 위협 행태 식별 (3) 인공지능이 국가안보 문제로 인식될 수 있는 안보문제화의 과정 구체화를 달성하는 데 중점을 두었다. 먼저 인공지능의 개념과 분류 및 발전과정에 있어서 현재 우리가 사용 중인 인공지능은 거의 모두 인간의 보조적 수준인 약인공지능 범주에 속하며 이들의 발전을 도모하기 위해 개별 국가들은 국가안보의 영역으로 경쟁을 하고 있은 상황임을 식별하였다. 하지만 인간과 유사한 혹은 인간의 능력을 뛰어 넘을 수 있는 기술적 특이점을 넘어선 강인공지능으로의 발전도 미래 예상할 수 있는 상황임을 알 수 있었다. 이를 바탕으로 인공지능이 국가안보에 주는 구체적인 위협 형태는 인공지능 자체 발전으로 인해 인간을 대체할 수 있는 인공지능의 등장과 인공지능의 활용 간 발생할 수 있는 오류에서 오는 직접적인 위협과 인공지능 기술에 대한 국가 간 경쟁으로 발생되는 간접적인 위협으로 구분이 된다. 이 중 강대국 경쟁의 간접적 위협이 실질적으로는 더욱 가능성이 있는 실질적인 위협의 양태로 관찰되고 있다. 새로운 위협이 발생되었을 때 그 위협이 비정상적인 수단을 강구하여 대응하

는 국가안보 위협으로 받아들여지는 경우는 위협을 지정하는 행위자와 이를 받아들이는 청중의 교감이 합치되었을 때에 가능하다. 아울러 청중의 수용 수준은 해당 사회의 선호도의 편성으로 예측할 수 있는데, 선호도 편성은 과거의 경험과 학습에 기초하여 형성되게 됨을 제시하였다. 과거 새로운 무기인 핵폭탄이 안보문제화로 전환되는 경험을 인공지능의 안보문제화의 사례로 적용하여 본다면, 청중은 인공지능을 국가 간 경쟁의 안보위협으로 받아들여 질 가능성이 더 높을 것이라 분석되었다.

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 중점

1. 연구배경

4차 산업혁명이라는 기술의 발전이 우리의 생활에 급격한 변화를 주고 있다. 인터넷과 사회연결망의 혁신적인 발전은 직접적인 물리적 접촉 없이도 광범위한 지식의 습득과 함께 신속한 의사결정을 할 수 있는 상황이다. 가상 공간에서의 첨단 기술의 발전은 물리적 세계와 비물리적 세계의 구분을 모호하게 만들었고 이를 가능케 하는 저변에는 인공지능(AI; Artificial Intelligence)의 발전이 있다고 할 수 있다. 컴퓨터로 인간의 학습 능력, 추론 능력, 그 외의 인공적으로 구현한 프로그램 또는 이를 포함한 컴퓨터 시스템으로 정의되고 있는 인공지능은 인간의 지능을 상당부분 보완하거나 기계를 통해 인공적으로 구현한 것을 볼 수 있다 (정두산 2021, 29에서 재인용).

기술의 발전이 영향을 주고 있는 가장 중요한 부분은 강대국의 패권경쟁과 결부된 무기체계의 개발이라고 할 수 있겠다. 과거 화약의 발명으로 전장에서의 획기적인 변화를 목도하였으며, 전차와 전투기의 발전은 기동전과 공지합동전이라는 개념의 발전을 가져오며 전쟁 수행 행태를 변화시켰다. 이와 함께 절대무기로 간주할 수 있는 핵무기 개발은 잠재적 공멸의 공포에 의한 균형을 가져오는 결과를 만들어 내기도 하였다. 지금의 인공지능의 발전은 지능형 로봇이 전투의 주도적 행위자가 되는 유무인 복합체계 구현이라는 방향성을 낳았고, 전장 정보 획득과 분석의 기술의 발전은 정보전의 발전된 개념인 결심중심전으로의 발전을 꿰하고 있다. 이러한 기술 경쟁에서 뒤떨어지지 않기 위한 강대국의 대결은 3차 상쇄전략으로 표현되는 미국과 민군융합을 통한 인공지능 기술 발전에 매진을 하고 있는 중국의 정책적 방향으로 대변되고 있기도 하다. 현재까지 가져온 변화에 더해 인공지능이 앞

으로 가져올 변화에 대한 예상이 어려울 만큼 그 활용 범주와 발전 대상이 다양해 짐에 따라 이에 대한 심층적인 대비가 필요한 상황이다. 특히 인공지능이 활용되지 않는 분야가 거의 없는 상황 속에 국가의 존망과 비상 상황을 대비하는 국가안보와의 연관성, 특히 인공지능이 위협으로 인식되는 상황에 대한 면밀한 분석이 필요하다고 본다.

2. 연구목표

본 연구의 목표는 크게 다음 3가지로 요약할 수 있다: (1) 인공지능의 개념과 분류 및 발전과정에 대한 이해 (2) 인공지능이 가져올 수 있는 국가안보에의 구체적 위협 행태 식별 (3) 인공지능이 국가안보 문제로 인식될 수 있는 안보문제화의 과정 구체화. 주지하다시피 과거 국가와 군사 중심의 전통적 안보 인식은 위협의 다양화와 보호 대상의 확대로 비군사/비국가 중심의 비전통안보 연구로 확장되고 있다. 이러한 안보연구의 측면에서 인공지능이 가지고 있는 함의와 연관성을 식별함으로써 안보학 발전에 기여하고자 하는 것이 첫 번째 목표이다. 이를 위해서는 인공지능이 국가안보위협의 원인으로 발전되어가는 구체적인 모습을 식별해야 할 것으로 보인다. 이는 인공지능의 수준별 특징에 대한 분석과 이들이 내포하고 있는 안보적 위협을 식별하는 노력이 중요할 것이다. 이를 통해 구체적인 안보 위협으로서의 인공지능의 모습을 식별할 수 있을 것이다. 이를 종합하여 최종적으로 달성되어야 할 것은 다양한 위협 중에 국가안보의 문제로 변화되는 과정인 안보문제화를 구체화 해야 할 것이다. 안보 위협의 확대와 안보 주체의 심화는 다양한 위협이 안보 문제로 발전되어 가는 과정을 거쳐야 한다. 인공지능의 위협이 담론화 되고 이를 청중이 수용하여 비정상적인 자원이 투입되어 대응을 하게 되는 안보문제로 발전이 되어가는 것이다. 인공지능의 위협이 안보문제로 발전되어 가는 과정에 대한 세밀한 분석을 통해 이를 사전에 대비할 수 있는 정책적 대안들이 모색될 수 있을 것으로 보이기 때문이다.

제2절 기존연구 검토

군사와 정치 중심의 전통적 안보영역은 점차 확대되어 가고 있다. 냉전의 종식이 가져다 준 소련이라는 군사 이념적 위협의 소멸은 국제정치와 안보연구 분야에 새로운 변화를 요구하게 되었다. 이러한 시대적 변화 수요를 안보분야에 적시적으로 도입하여 반영한 것은 코펜하겐학파의 포괄안보로 볼 수 있다. 베리 부잔을 중심으로 전통적 안보와 비전통적 안보를 모두 포함하는 포괄안보의 특징은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 먼저 안보 주체의 심화와 안보 영역의 확대를 주장하였다. 기존의 국가안보의 중심의 안보 주체에 대한 범주를

사회와 개인까지 포함하여 사회안보, 개인안보까지 확대해야 한다는 것이다. 이와 함께 냉전 시대의 군사적 대결을 바탕으로 한 군사적 위협 중심의 안보 영역을 정치, 경제, 문화(사회), 군사, 환경으로 확대하여 다양한 위협에 대한 대응을 함께 고려해야 한다는 주장으로 안보 연구의 심화와 확대의 발판을 다졌다. 코펜하겐학파의 포괄안보가 가지는 두 번째 특징은 안보문제화(securitization)의 개념 도입을 들 수 있다. 안보의 주체와 범주를 확장해 가는 방향성은 모든 문제가 안보문제로 될 수 있다는 결론에 다다르게 되고 이는 모든 문제가 안보문제가 아닐 수도 있다는 논리적 모순으로 이른다. 이를 보완하기 위해 안보문제는 사전에 결정되어진 문제라기 보다 다양한 위협 중에 공론화와 합의를 거쳐 선택되어지는 것으로 정의하고 이러한 과정을 안보문제화라고 제시하였다. 다양한 사회적, 정치적 수준에서의 문제들이 비상조치(emergency measures)가 필요한 안보문제로 발전되기 위해서는 특정 위협을 느끼는 안보주체의 안보화 행위를 이와 상대적으로 관련이 적은 다른 안보주체들의 수용이라는 상호작용이 필요하다는 것이다. 곧 사전에 결정되었다기보다는 확장된 안보위협이 안보주체들의 상호 합의에 의해 결정된다는 절차적 정교화를 제시하였다(Buzan, Waever and Wilde 1998, 23).

9·11로 시작된 21세기의 국제사회의 위협은 비국가적 행위자인 종교적 극단주의자로 확대되어 개별 국가의 위협 뿐만 아니라 지구적 위협으로도 부상되었다. 이와 함께, 온실가스의 영향으로 발생한 기후 변화는 국지적 홍수와 폭염, 폭설 등의 자연 재해는 환경오염으로 인한 건강 문제와 함께 심각한 위협으로 부상하게 된다. 건강과 보건 분야에서 제기되는 안보위협은 현재도 진행 중인 코로나-19보다 더 큰 영향을 준 것은 없을 것으로 보인다. 방역과 거리두기, 감염과 격리, 이로 인한 경기 침체 등 일상을 유지하기가 힘든 생활을 강요하고 있는 상황이다. 냉전의 종식 이후 경험해온 안보위협의 다양화와 안보 영역의 확대는 일시적인 것이 아니라 지속적임을 우리는 현재도 경험하고 있는 상황이다. 테러, 기후변화, 코로나 상황의 사례처럼 실질적인 안보위협은 더 이상 정치와 군사 문제에 국한되지는 않다는 공감대는 이미 형성되어 있는 것으로 보인다. 인공지능 역시 비전통적 안보의 대상으로서 접근을 해야 할 것이라는 의미이다.

인공지능의 위협에 대한 연구는 국가안보 차원의 위협인식에 대한 연구는 코펜하겐 학파의 전통을 이어온 유럽에서 많은 연구가 진행이 되어 온 것으로 보인다. 게이스트는 인공지능이 다음 군비경쟁의 주요 대상이 될 것을 경고하며 관련된 군비통제 필요성 강조했다(Geist 2016). 페인은 인공지능이 국가 간 힘의 균형에 큰 영향을 미칠 것이라고 경고했고(Payne 2018), 샤리코브는 인공지능 기술이 사이버공격 또는 핵무기와 결합할 경우의 위험성을 경고했다(Sharikov 2018). 마스의 연구는 핵 군비경쟁과의 비교를 통해 인공지능을 활용한 군비경쟁 경고하며, 인공지능 관련 군비통제의 필요성을 주장했다(Maas 2019).

이 연구에서 마스는 인공지능의 문제점으로 킬러 로봇(killer robot)의 도덕적 문제, 인도주의(국제법) 원칙의 위반, 국가 간 전략적 안정성에 악영향, 인공지능에 의한 우발적 사고 가능성을 제기했다. 아울러 토레스는 범용인공지능의 위험성을 경고했는데, 범용인공지능의 개발에 처음으로 성공하는 국가는 핵무기를 능가하는 전략적인 우위를 차지하게 될 것이며, 이는 관련된 군비경쟁을 초래하여 국제 사회가 불안정해질 것이라고 경고했다(Torres 2019). 최근 들어 존슨의 연구는 자율무기체계와 같이 인공지능을 활용한 무기체계로 인해 강대국 간의 안정적인 핵 균형에 균열이 생기며, 의도치 않은 확전 가능성이 증가할 것이라고 경고했다(Johnson, 2020). 이와 함께 안보문제화에 대한 실증적인 연구를 병행한 연구로서는 황원준은 인공지능 위협에 대한 대비책에 대한 구체적인 대안을 모색하며 유럽연합에서 제시하고 있는 정책적 조언들에 관심을 가질 것을 주장하였다 (황원준 2021).

아울러 인공지능에 대한 관심을 제고하고 이를 적극적으로 활용할 수 있는 생태계를 조성하자는 주장도 제기되었다(정두산 2021). 구체적으로 생태계 5대 요소인 데이터, 알로리즘, 컴퓨팅 파워, 법·제도, 조직·인력 분야에 대한 현실태를 분석하고 발전방안을 제시하는 등 인공지능과 국가안보와의 관계에 대한 연구는 지속적으로 연구진들의 관심을 받고 있다. 인공지능의 기술적 진보에 대한 강대국의 경쟁에 초점을 둔 연구들도 많이 진행되고 있다. 인공지능을 안보위협으로 간주한다기 보다는 인공지능의 안보영역에서의 활용 측면을 강조한 분야로서 기술경쟁의 한 영역으로서 인공지능의 역할과 경쟁의 내용을 다루고 있다. 양정학은 중국의 인공지능 정책과 군사현대화에 대한 연구를 통해 인공지능의 군사적 활용에 대한 미·중 간의 대응을 자세하게 소개하고 있다 (양정학 2021).

이상의 내용들은 인공지능과 국가안보와의 관계에 대한 구체적인 연구와 함께 실질적으로 안보 분야에서의 활용성에 대한 연구를 진행해 왔다는 사실에 대해서 높은 평가를 받을 수 있으나, 구체적으로 인공지능이 어떠한 과정을 거쳐 안보문제로 인식되어지는가에 대해서는 관심이 부족한 편이다. 안보문제화 과정에 대한 면밀한 분석의 궁극적인 목적은 위협이 안보문제로 발전되는 것을 사전에 예방하고자 하는 것이다. 안보문제로 발전되어버린 상황은 비정상적인 대응을 해야하는 상황이기 때문에 누구도 원하지 않는 것이다. 안보문제화로 변환되는 과정에 대한 구체적인 연구를 통해 기존 연구를 보완하고 안보문제가 되지 않기 위한 정책적 대응을 모색할 수 있을 것이다.

제2장 인공지능의 개념과 기술적 진보 현황

1절 인공지능의 정의와 구분

1. 인공지능의 정의

인공지능에 대한 학술적 연구는 연구 분야에 대한 다양한 접근이 존재하는 이유로 인해 누구에게나 공통적으로 적용 될 만한 정의는 존재하기가 어렵다. 실례로 2019년 회계연도 국방수권법에 의해 국방부장관에게 인공지능에 대한 정의를 제시하도록 요구하였지만, 사실상 미국 정부의 공식적인 정의는 아직 존재하지 않는 것이 사실이다. 다만 법률이 제시한 목적을 달성하기 위해 임시적인 정의를 다음 다섯 가지로 제시하였는데 1. 다양하고 예측 불가한 상황 속에서 인간의 실질적인 통제 없이 작동 또는 데이터를 활용하여 경험을 학습하고 성과를 증진 시키는 인공 체계 2. 인간과 유사한 인식, 인지, 기획, 학습, 의사소통, 물리적 행동을 통해 문제점을 해결하는 컴퓨터 프로그램, 물리적 하드웨어 혹은 다른 상황 속에 인위적으로 만들어진 체계 3. 인지 체계와 신경 조직을 포함하여 인간과 유사하게 행동하거나 생각하도록 만들어진 인공 체계 4. 인간과 유사한 인지 수준을 달성하기 위해 고안된 머신러닝을 포함한 기술의 세트 5. 인식, 기획, 추론, 학습, 소통, 의사결정과 행동을 활용하여 특정 과업을 수행토록 만들어진 로봇이나 소프트 웨어를 포함한 합리적인 행동을 할 수 있도록 고안된 인공체계가 그것이다(Sayler 2020, pp. 1~2.). 이와 함께 의회조사국(CRS; Congressional Research Service)의 보고서에서는 미국 표준과 기술 국가연구소(NIST; National Institute of Standards and Technology)의 기술 내용을 참고하여 '복잡한 문제를 해결하거나 예측을 만들어 위한, 혹은 인간과 유사한 감각(시각·청각·촉각), 인식, 판단, 기획, 학습, 소통, 물리적 행동이 필요한 과업을 수행을 위한 학습이 가능한 하드웨어 및 소프트웨어'로 정의하고 있다 (Harris 2021, p. 1).

2022년 4월에 발간된 국방부의 국방 인공지능(AI) 전략 보고서에서는 과학기술정보통신부의 정의를 인용하여 'AI란, '인지·학습 등 인간의 지적 능력의 일부 또는 전체를 컴퓨터를 이용해 구현하는 기능'으로 정의한 바 있으며, 이는 1950년 앨런 튜링 (Alan Turing)의 논문에서 기계도 사람처럼 생각할 수 있다는 내용을 다룬 이후, 1955년 인공지능에 대한 다트머스 여름 프로젝트라는 제안서에서 처음 인공지능이라는 용어를 사용하였으며(Harris 2021, p.5), 1956년 존 매카시(John McCarthy)가 'AI란 기계를 지능적으로 만드는 과학과 공학'으로 정의하며 개념화되었다(정두산 2021, p. 29). 인공지능은 인식(perception)

과 판단(cognition) 및 학습(Learning)의 3대 기능을 활용하여 다양한 분야의 서비스에 활용이 가능하다(국방부 2022, p. 1). 위에 언급된 다양한 정의와 의미가 존재하지만 핵심 의미를 종합한다면 인공지능은 '사람에 의해 만들어진 사람과 유사한 능력을 구사하는 프로그램이라고 볼 수 있으며, 특정 기능에 있어서는 사람을 능가 할 수 있는 잠재력을 가진 인공 체계'로 정의할 수 있겠다.

2. 인공지능의 구분

가. 전통적 분류 방법

인공지능은 수행할 수 있는 능력의 수준을 기준으로 약인공지능, 강인공지능(초인공지능)으로 분류할 수 있다. 약인공지능(ANI; Artificial Narrow Intelligence)은 특화형 인공지능으로도 불리며 현재 우리가 사용하고 있는 인공지능은 이 범주에 속한다. 스마트 스피커, 자율주행, 웹검색, 자동화 체계 등이 이에 해당한다고 할 수 있다. 강인공지능(AGI; Artificial General Intelligence)은 범용인공지능으로도 사용되며, 사람과 같은 인공지능으로 인간이 가능한 것이라면 무엇이든 할 수 있거나 인간 이상으로 고도화된 작업을 할 수 있는 인공지능을 의미한다. 강인공지능에서 인간의 능력과 지능을 훨씬 뛰어 넘는 상상의 영역을 초인공지능(super AI)을 구분하기도 하지만(황원준 2021, p. 57 재인용) 아직은 강인공지능의 수준도 도달하지 않는 상황 속에서 초인공지능에 대한 구분과 논의는 큰 의미가 없는 상황이다.

나. 기능별 분류 방법

인공지능을 '사고성'과 '행동성' 그리고 '인간성'과 '합리성'의 기준을 적용하면 그림 1과

AI Concepts

Table 1. Taxonomy of Historical AI Definitions

Systems That Think Like Humans	Systems That Think Rationally
"The automation of activities that we associate with human thinking, activities such as decision making, problem solving, and learning." —Bellman, 1978	"The study of computations that make possible to perceive, reason, and act." —Winston, 1992
Systems That Act Like Humans	**Systems That Act Rationally**
"The art of creating machines that perform functions that require intelligence when performed by people." —Kurzweil, 1990	"The branch of computer science that is concerned with the automation of intelligent behavior." —Luger and Stubblefield, 1993

Selected Definitions—Where possible, an official U.S. government document is cited.

〈그림 1〉 인공지능의 기능적 분류

Source: https://sgp.fas.org/crs/natsec/R45178.pdf

같이 구분할 수 있다. 인간처럼 생각하는 시스템은 인지 모델 접근을 의미하는 것으로 의사결정, 문제해결, 학습 등 인간의 사고와 관련된 활동의 자동화로 정의될 수 있다. 이는 컴퓨터가 생각할 수 있도록 하는, 진정한 의미에서 마음을 가진 기계를 만드는 흥미롭고 새로운 시도라고 할 수 있겠다. 인간처럼 행동하는 시스템은 지능을 가진 인간이 해야 하는 일을 수행하는 기계를 만드는 기술을 의미하는 것으로 현재로서는 인간이 더 잘하는 것을 컴퓨터가 할 수 있게 하는 연구로서 튜링 테스트[1] 접근방법으로도 알려져 있다(정용민, 2022, p.12).

합리적으로 생각하는 시스템은 사고의 법칙 접근방법으로 분류가 되는 것으로 인지, 추론, 행위를 가능하게 하는 계산에 대한 연구를 의미한다. 이는 계산 모형을 이용한 정신 능력을 연구하는 방향으로 진행되어 가고 있다. 마지막으로 합리적으로 행동하는 시스템은 지능적 행동의 자동화에 관한 컴퓨터 과학의 한분야로 정의될 수 있는데, 이는 합리적 에이전트 접근[2]으로 알려져 있다. 구체적으로는 지능을 계산 프로세스로써 설명 및 모방하는 것을 목적으로 하는 연구 분야이다. 위의 네 가지 분류는 인공적으로 만들어진 시스템이 인간과 유사하게 사고하고 행동하는 수준까지를 목표로 연구를 진행하고 있지만 현재의 인공지능을 가장 적절하게 표현하는 것은 합리적으로 행동하는 시스템으로 볼 수 있겠다(정용민 2022, p.13). 전통적 분류 방법과 연계하여 평가하자면 약인공지능으로 분류되는 현재의 인공지능은 합리적으로 행동하는 수준을 인공지능으로 정의하는 것이 타당할 것으로 보인다.

현재의 인공지능이 합리적으로 행동하는 체계로 보게 될 경우 합리성과 행동에 대한 추가적인 이해가 필요할 것으로 보인다. 사회과학에서 합리성은 다양한 대안 중에서 자신의 목표 달성을 위해 가장 높은 이익을 가져다 주는, 곧 손실과 이득을 계산하여 가장 높은 이익을 주는 대안을 선택하는 것을 합리성으로 보고 있다. 인공지능의 경우에도 이와 유사한 상황이 적용된다. 인공지능에게 합리적인 것은 1. 어떤 목표가 최대한 달성되도록 행동하는 것이다. 2. 합리성은 수행한 행동만을 주목한다. 그 사고과정은 묻지 않는다. 3. 어떤 목적의 달성도는 효용의 크기로 알 수 있다. 이와 함께 인공지능에게 행동이라 함은 모든 행동을 포함하는 것이라기 보다 미리 입력된 행동 중에서만 선택이 가능한 제한이 내재 되어 있다는 점이다. 인공지능이 선택할 수 있는 행동의 수는 모두 사전에 인공지능 설계자에 의해 규정된다는 것이며, 이는 사람에 의해 사전에 결정이 된다는 것이다. 이는 인공지능이 선택할 수 있는 행동의 수가 유한하다는 것을 의미하며 이는 인공지능이 예상외의 답변을 할 가

1) 컴퓨터가 지능을 가지고 있는지 여부를 판정하는 테스트(앨런 튜링, 1950)로, 인간인 질문자가 서면으로 질문을 제시하고 답변을 받는 일을 반복한 후에 답변이 사람에게서 온 것인지 컴퓨터에게서 온 것인지

2) 자율적인 동작, 환경변화인식, 장기간 지속, 변화에 대한 대응, 타인의 목표 달성 등을 위한 작업을 수행하는 행동 주체 역할을 하는 컴퓨터 프로그램이다. 합리적 에이전트는 어떤 행동이 최상의 결과를 가져올지를 고려해서 한순간 행동을 선택하는 에이전트를 말한다 (정용민, 2022. p.12).

능성이 존재한다는 것을 의미한다. 많은 동물에 관한 데이터를 중심으로 만들어진 인공지능에게 데이터에 존재하지 않는 스마트폰의 이미지를 입력하여 인식을 유도할 경우 '고양이'로 답변하였다는 실험 결과가 이를 방증하며, 인공지능은 자신이 알고 있는 것 중에서만 행동을 선택할 수 있는 제한을 보여준다고 할 수 있겠다(정용민 2022, p.15).

2절 인공지능 기술적 진보 현황

1. 인공지능의 단계적 진화

가. 1차 인공지능의 붐: 수동식 지식(handcrafted knowledge)

미국의 국방고등연구계획국(DARPA; Defense Advanced Research Projects Agency)은 인공지능의 발전을 위해 많은 연구를 진행해 왔으며, 인공지능의 발전은 크게 3단계로 진행되었다고 언급한 바 있다. 첫 번째 물결은 미국의 다트머스대학교에서 인공지능이라는 개념이 발표된 1950년대 중반 이후에 진행되었으며, 당시 아직 발전되지 않은 컴퓨터의 수준으로 장기간 지속되지는 않았다. 이 기간 동안에는 주로 인식과 추론 능력 배양에 많은 노력이 기울여졌으나 현재처럼 학습에 관한 발전은 거의 없었던 상황이었으며 불확실성에 대한 대처 능력은 전무했다. 아주 제한적으로 분야와 범주 속의 문제 해결을 위한 프로그램들이 개발되었으며 주요 산물로서는 세금신고체계인 TurboTax 소프트웨어를 들 수 있다. 하지만 이미 입력된 자료 내에서 산출을 내는 수준으로 학습능력이나 종합적 판단 능력은 부재한 수준이다 (Harris 2021 pp.5~6).

나. 2차 인공지능 붐: 통계적 학습(statistical learning)

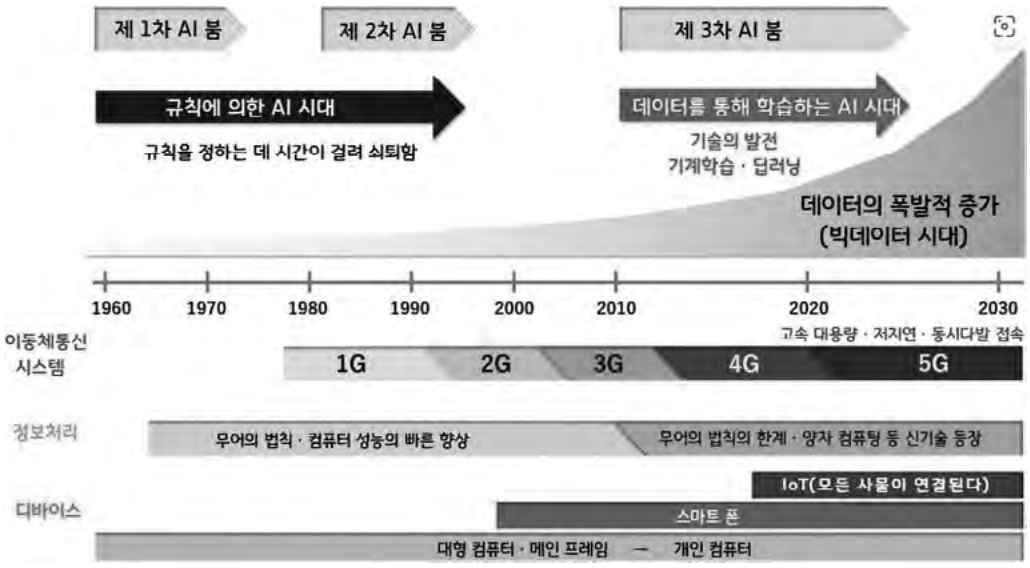
컴퓨터 성능이 발전되고 '만약 ~이라면, 그것은 ~이다 (if ~ then ~)' 이라는 규칙기반 시스템(rule based system)이 발전되자 누구든지 같은 일을 할 수 있게 되는 상황을 맞이하게 되었다. 1990년대에 들어서서는 데이터를 활용하는 통계모델을 구축하고 특정 문제를 해결하려는 시도가 진행되었으며, 이를 활용하여 인식과 학습 능력을 구비하게 되었고 낮은 수준의 개념화와 추론 능력 수준으로 발전하게 되었다. 다양한 데이터를 활용하여 통계적 방법으로 많은 성과를 가져왔으나 데이터 범주 내의 활용에 그쳤으며 상황의 변화에 대한 대처 능력은 미흡한 상황이었다. 이 시기에 발전된 인공지능은 음성인식과 텍스트 분석이 대표적이다.

다. 3차 인공지능 붐: 맥락적 적응(contextual adaptation)

2013년 봄, 대량의 데이터를 활용하여 인간의 말을 이해하고 이미지를 구분할 수 있는 머신러닝이 실용화되기 시작했다. 이것이 가능하게 된 가장 큰 기술은 바로 딥러닝이었다. 이를 통해 변화되는 상황에 인공지능은 대응할 수 있게 되었으며, 단순한 인과관계 뿐만아니라 맥락을 파악하고 적용할 수 있는 능력을 구비하게 되었다. 이를 통해 실제 발생하는 현상에 대한 설명 모델을 인공지능을 통해 구현할 수 있게 되었으며, 새로운 과업과 상황에 직면하더라도 학습하고 추론하여 대응할 수 있게 되었다. 인간의 뇌를 모방한 신경망 네트워크 구조로 이루어진 딥러닝 알고리즘은 기존 머신러닝의 한계를 뛰어 넘게되었다.

2. 인공지능의 최근 발전 추세

기계학습(machine learning) 능력을 구비한 인공지능은 단순한 설정된 임무만을 수행하는 범주를 넘어서 스스로 발전시킬 수 있는 수준에 도달했다. 기계학습의 일환으로 더욱 발전된 심층강화학습(Deep Reinforcement Learning)의 출현으로 최강의 바둑기사를 연달아 이겼으며, 인공지능이 만든 문장은 인간이 작성한 것과 거의 구별이 불가하며, 글짓기, 번역, 작곡, 그림 등 인간만이 할 수 있을 것으로 간주하고 있는 예술의 분야까지 발전해 오고 있다. 이러한 발전은 앞으로 머지 않아 인공지능이 출현할 것이라는 예견이 있기도 하다 (주민식 2021).



〈그림 2〉 인공지능의 단계적 진화와 현재

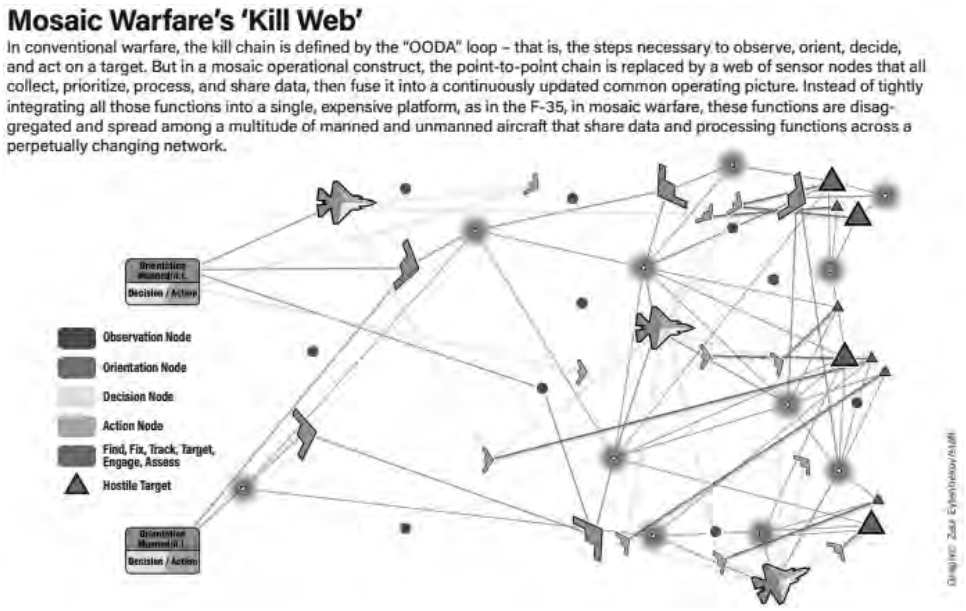
원전: https://www.irsglobal.com/bbs/rwdboard/15146

급속도로 발전되고 있는 컴퓨터 성능과 대용량 메모리는 더 빠른 계산을 가능하게 하는 하드웨어적 여건을 보장해 줌으로써 인공지능의 발전을 견인하고 있으며, 기가바이트나 테라바이트(혹은 그 이상)의 자료를 담고 있는 빅데이터는 인공지능의 딥러닝과 결합하여 현재의 인공지능의 발전을 유지하고 있다.

3절 인공지능의 군사적 활용

1. 새로운 전쟁 패러다임

인공지능의 발달이 전쟁에 많은 영향을 미칠 것이고 현재도 변화를 유발하고 있다는 사실에 대해 많은 공감대가 형성되어 있는 상황이다. 하지만 본인의 의지를 상대방에게 강요하여 타인이 원치 않는 행위를 이끌어 내기 위한 무력행위라는, 혹은 정치적 행동의 연속된 선택지로서의 전쟁이라는 본질에도 변화를 유발할 것이라는 점에 대해서는 논란이 있는 것은 사실이다. 논란이 있는 인공지능이 가져올 전쟁의 본질적 변화에 대한 논의는 본 연구를 넘어서는 관계로 추후의 과업으로 두고 인공지능이 가져올 수 있는 전쟁의 형태, 양태의 변화에 중점을 두기로 한다.



〈그림 3〉 모자이크 전장에서의 킬웹

Source: https://www.airforcemag.com/PDF/MagazineArchive/Magazine%20Documents/2019/November%202019/Mosaic%20Warfare%E2%80%99s%20%E2%80%98Kill%20Web%E2%80%99%20graphic.pdf

인공지능은 전쟁의 수행 방법 중 결심 속도, 템포 및 규모 등에 대한 변화를 포함한 전 분야에 걸쳐 영향을 미칠 것으로 보인다. 현재의 전투원과 무기와의 관계를 재설정하고 전장을 실시간 감시를 통해 관측과 타격 즉 관측(Observe)-정치(Orient)-결심(Decide)-실행(Act)을 의미하는 우다루프(OODA Loop)로 정의되는 Kill Chain 작동 속도를 현저하게 감소시킬 것이다.

자료 처리 속도를 현저하게 감소시키는 인공지능의 변화는 개별 표적과 타격을 선형적으로 연결하고 있는 Kill Chain을 다중표적과 실시간 타격을 연계하는 Kill Web으로 발전해 갈 것으로 보고 있다. 미래 전쟁 패러다임을 모자이크형 전장(Mosaic Warfare)으로 제시한 바 있는 DARPA의 연구를 바탕으로 미국 공군대학원에서 시각화한 전장의 타격 체계는 그림 2와 같다. 표적이 출현하면 이를 관측할 수 있는 다수의 관측 노드들이 연계가 되고 이들의 표적에 대한 타격 제원을 산출할 수 있는 정치 노드들이 함께 동기화가 된다. 이렇게 접수된 정보를 실시간으로 실 타격 수단 및 중앙 통제소에서 함께 공유하며 타격 여부와 행동 수단에 대한 결심이 진행되며, 가장 효율성이 높은 타격수단이 행동에 들어가는 체계를 만드는 것이다. 이는 기존의 전투력의 집중으로 적대세력의 기동성을 제한하는 과거 전장의 모습에서 타격 및 결심 체계를 분산하되 전투력의 집중과 효과를 최대화 할 수 있는 형태로 변화된다는 것을 의미하겠다. 이러한 결심 중심전(Decision-centric Warfare)이 가능토록 하는 것에 있어서 인공지능은 핵심적인 역할을 할 것으로 보고 있다.

2. 주요 적용 분야

이러한 결심중심전을 추진하기 위해서 인공지능을 활용하는 분야는 광범위한 데이터를 활용하여 ①무인체계(uncrewed systems) 혹은 유무인 복합체계 ②표적 인식 체계(recognizing targets) ③결심지원체계(providing recommendations to commanders)를 구축하는데 집중하고 있다 (GAO 2022, pp.12~13). 인공지능 역시 기존의 전장에서 활용되고 있는 소프트웨어의 확장된 형태로 이해할 수 있지만 두 가지 측면에서 큰 차이를 보이고 있다. 첫 번째는 다량의 데이터를 활용한다는 측면과 알고리즘을 통해 스스로 학습하여 산물을 만들어 낼 수 있는 딥러닝의 능력을 보유하였다는 측면이다. 이 두 가지 차이는 컴퓨터를 지침을 수행하도록 입력하는 체제로부터 자율적으로 학습하는 컴퓨터를 만드는 형태로의 변환을 의미하며 그렇기 위해서는 데이터의 중요성, 컴퓨터 성능의 증대, 그리고 실수(error)를 식별하고 수정하는 능력의 발전을 함께 요구하고 있다. 기존과 다른 내용을 정리하면 표1과 같다.

	전통적 소프트웨어	인공지능
개발	·정적인 코드가 주된 입력 체계, 기계가 수행할 지침은 사람에 의해 입력됨 ·특정 조건에서 수행되는 연속적인 특정 임무 ·데이터는 사용되지 않음 ·활용 목적에 따른 다양한 컴퓨터 사양 필요(간단~복잡)	·알고리즘이 주된 입력체계, 가용한 알로리즘은 다양한 산물을 만들어 내도록 고안됨 ·인공지능 개발자는 컴퓨터가 가용한 데이터를 가지고 어떻게 학습할 것인지 알고리즘을 선택 및 제공 ·데이터는 알고리즘과 함께 인공지능의 가장 중요한 입력체계 ·다량의 데이터에 접속 및 분석과 산물을 만들어 내기 위해서는 고성능의 컴퓨터 사양 필요 ·데이터의 질을 확보하기 위해 강화된 보안체계를 유지할 수 있는 클라우드 시스템
사용	·기존 소프트웨어는 사람의 업그레이드 이전에는 항시 같은 결과를 산출하는 고정식 운영 ·동일한 입력의 상황에서는 항시 동일한 결과를 산출(반복성) ·프로그램에서 발생하는 에러에 대해 간헐적인(periodically) 진단을 통해 식별 조치, 프로그램 간 충돌이나 오류는 식별과 조치가 상대적으로 용이	·인공지능은 역동적(dynamic)이고 적응력(adaptive)이 있으며 항시 결정된 결과를 산출하지는 않음 ·인공지능의 알고리즘은 확률적인 결과물을 산출함. 같은 입력이 있음에도 결과물은 다를 수 있음 ·인공지능 개발자와 사용자는 인공지능이 계획된 의도대로 작동하는지에 대한 지속적인 확인이 필요 ·훈련 데이터와 실제 데이터의 차이가 있을 경우 결과에 대한 차이가 발생 할 수 있음 ·에러가 식별되어도 그 원인을 식별하기가 상대적으로 어려움

〈표 1〉 전통적 소프트웨어와 인공지능의 차이
Source: GAO, "Artificial Intelligence (2022)," p. 13

제3장 인공지능의 위협 요인 분석

1절 인공지능 직접적 위협 분석

1. 강인공지능으로의 진화

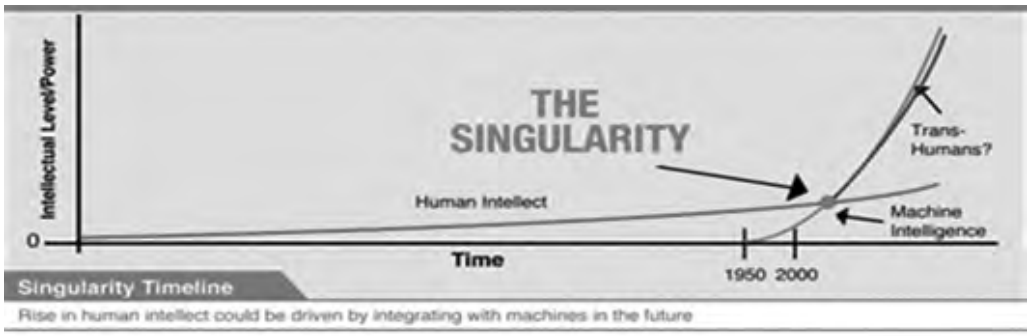
인공지능의 전통적 구분은 위에서 살펴본 대로 범용인공지능 혹은 초인공지능을 포함한 강인공지능과 현재 우리가 사용 중인 약인공지능으로 구분할 수 있다. 강인공지능의 경우 인간의 마음을 복잡한 정보 처리로 구현하여 인간이 수행 가능한 대부분의 지적 업무를 인

간보다 빠른 속도로 이해하고 학습하는 능력을 보유한 상황으로 볼 수 있다.

이러한 강인공지능으로의 진화는 미래학자들과 공상과학소설 혹은 영화 등에서 간접적으로 묘사되기도 한다. 인간과 비슷하거나 인간보다 뛰어난 지정능력을 가진 인공지능으로, 인공지능학자들이 목표로 하는 수준의 것이다. 아이언 맨에 나온 자비스를 강인공지능의 예로 들기도 하는데 그는 인간과 동일한 지성을 가진 프로그램으로 인공지능의 발달이 인간을 능가하는 기술적 특이점을 넘어선 상황의 인공지능이라 볼 수 있다. 미래학자 레이 커즈와일은 자신의 저서 "특이점이 온다"에서 인공지능의 발전 속도가 언젠가는 모든 인류의 지성을 합한 것보다 더 뛰어난 인공지능을 만들어 낼 수 있다고 하였으며, 이를 초인공지능, 그 가상의 경계를 '특이점'으로 제시하였다 (AI4SCHOOL, 2020).

인공지능의 잠재적 위협에 대해 고민하는 사람들 가운데 강인공지능으로의 발전이 인류에게 심대한 위협이 될 것이라는 전망을 제시하는 경우를 볼 수 있다. 옥스퍼드 대학교의 철학 교수 닉 보스트롬(Nick Bostrom)은 본인의 소설에서 초지성이 세상을 장악하게 되리라고 예견하였으며, 헨리 키신저(Henry Kissinger)의 경우에도 인공지능의 위험을 마치 스페인 문화를 마주한 잉카인에 비유하기도 하였다 (Marcus and Davis 2021, p.36).

인공지능이 자아를 가지는 기술적 특이점의 등장을 2050년으로 전망하며 인류에게 실존적 위협을 제기한다며 우려하는 경우도 있다. 할리우드 밈(The Hollywood meme)이라는 책에서는 완벽한 지성을 가진 인공지능이 인간이 싫다는 판단을 내려 인류를 죽이려고 하는 상황을 상정하기도 하며, 지구의 기후를 조절할 수 있는 강력한 인공지능은 인류를 보호하기 위한 명목으로 아이를 적게 낳도록 인류를 설득할 것이라는 예측을 제시하기도 한다 (BBC 2019). 인공지능의 비약적 발전으로 미래 일자리에 대한 우려가 높아지고 있는 것도 사실이다. 자동화 대체 가능성이 높은 일자리로부터 특정한 기술이나 깊은 사고력을 요구하는 분야까지 인간을 대치하게 된다면 이는 인간의 존재 자체에 대한 위협으로 부상할 가능성이 없지 않다.



〈그림 4〉 기술적 특이점

Source: http://ai4school.org/wp-content/uploads/2021/02/38.png

2. 인공지능의 오류

냉전의 절정기인 1983년 9월 말, 미·소 양 진영은 세계를 완전히 없애고도 남을 양의 핵무기를 보유하고 있었다. 3주전 소련군은 알래스카에서 서울로 비행하던 KAL기를 오인 사격하여 269명의 목숨을 잃었다. 보복이 두려운 소련은 비상이 걸렸으며, 미사일 감시를 위해 오코(Oko)라는 위성 조기 경보시스템을 배치한다. 새롭게 배치한 장비에서 9월 26일 자정 직후, 미국이 소련을 향해 핵미사일을 발사했다는 실제 사인이 발생한다. 벙커에는 사이렌이 울리고, 거대한 상황판에는 '발사'라는 붉은 글씨가 긴급한 조치를 주문하고 있으며, 그 수량은 1발에서 시작하여 5발로 증가하였다. '발사'는 이내 더 긴급한 상황인 '미사일 타격'으로 바뀌었고, 핵 공격이 개시되었음이 명확해 보였다. 하지만 당시 근무중인 페트로프 중령은 미국이 기습하여 공격한다면 왜 5발만 발사했을까하는 의구심을 갖고 지상 레이더 요원을 확인하는 등 추가적인 정보를 수집했다. 결국 새롭게 도입된 시스템이 구름 꼭대기에서 반사된 햇빛을 잘못 인식하고 소련 위성에 거짓 정보를 작동시킨 것으로 밝혀진다. 인간 참여형 소프트웨어 때문에 발생할 뻔 했던 핵전쟁의 화마로부터 인류를 구했던 것이다. 만약 신뢰성 있는 AI로 구성된 상황이었다면 답을 어땠을까? 물론 이러한 오류가 발생하지 않을 것이라 볼 수 있겠지만 만일 발생한다면 그 결정은 프로그램화된 대로 진행되었을 것이며, 그 행동의 결과를 전혀 이해하지 못했을 것이다 (Paul 2021, p. 9). 과거의 사례이기도 하겠지만 데이터의 오류를 인지하지 못하는 상황 속에 발생하는 사고는 돌이킬 수 없는 결과를 야기할 것으로 보인다.

인공지능의 기술적 진화는 취약점과 어려움이 없이 진행되지는 않았다. 기술의 발전에 비해 법적 제도적 특히 윤리 기준과 공감대가 함께 발전하지 못하는 문제도 있지만 기술적으로도 취약한 여러분야가 존재하고 있는 것이 사실이다. 그중 가장 큰 문제로 제기되는 것은 '편향성'이다. 인간을 닮은 인공지능은 역시 인간이 갖는 편향성도 닮아가고 있는 것이 사실이다. 이는 인공지능이 기계학습과 심화학습을 진행하는 기본 데이터에서 발생하는 문제로서 인공지능이 학습할 수 있는 자료는 모두 과거의 자료를 사용하게 된다. 곧 사람의 행동을 축적해 놓은 데이터는 사람의 편향성을 그대로 보존하고 있기 때문이다 (김동원 2022). 아마존은 2018년 인공지능 기반 알고리즘을 통해 지원자의 이력서를 검토하여 선발하는 시험을 실시하였다. 많은 준비와 훈련을 실시한 후에 진행을 하였지만 선발 결과는 여성을 심각하게 차별하는 문제점이 발견되었다. 과거 10년 동안의 데이터가 남성지배적인 기술 산업계의 현실을 그대로 학습하며 오류가 생긴 것은 편향성의 대표적인 사례로 볼 수 있다(이혜선 2021).

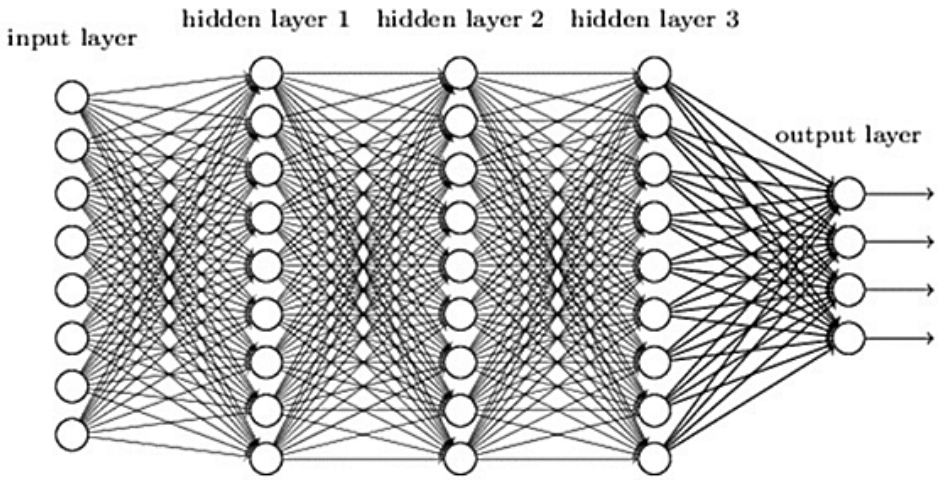
이는 자연스럽게 인공지능의 신뢰성에 대한 논의로 이어진다. 인공지능이 판별해낸 결

과물에 100% 정확도를 기대할 수 있는가에 대한 질문이다. 인공지능이 틀린 결과를 도출하게 되는 이유는 크게 데이터의 표현 능력, 모델(알고리즘)의 능력, 그리고 테스트와 실제 환경의 차이에 의해 발생할 수 있다. 인공지능은 학습한 데이터에 의해 결과를 예측하는 형태로서 애초에 만들고 싶어하는 인공지능의 기능에 필요한 정보가 입력 데이터에 포함되어 있다는 것이 학습의 전제가 되어 있어야 한다. 필요한 데이터의 중요성이 다시금 부각되는 것이다. 아울러 딥러닝의 발달로 데이터 간 규칙성을 거의 모두 발견해 낼 수 있는 상태까지 발전하고 있지만 데이터를 완벽하게 해석하여 부여된 결과를 도출해 내는 알로리즘의 완결성에 대한 의문은 여전한 상태이다. 아울러 지속적인 학습과 변화하는 상황에 대한 적용과정은 아직 많은 발전이 필요한 부분이다. 특정 사업에 국한된 데이터를 학습하고 이를 근거로 통찰력을 스스로 학습할 수 있으나 새로운 상황에서는 다시 새 데이터로 학습하고 적용하는 과정을 새롭게 해야 한다. 새 정보가 이전 지식을 방해하거나 완전히 바꿔버리면 치명적인 망각이 발생하는 취약점을 가지고 있는 것이 사실이다.

인공지능은 인간을 모사하여 기능하는 도구로서 실제 인간만이 할 수 있는 범주를 대체하기 힘든 상황도 함께 존재한다. 인공지능은 인간만이 갖는 상식을 모른다는 것에 대해서는 일반적으로 동의하고 있다. 사회의 일원으로서 유아기로부터 다양한 학습과 경험을 통해 만들어진 문화적 존재로서 인간이 가지는 상식을 인공지능이 어느 정도 도달하게 될지에 대한 논의는 아직도 진행 중이다. 아울러 인공지능은 도덕과 부도덕을 구분할 수 있는 윤리의 개념을 이해하는 것이 불가능하다. 인공지능이 부도덕하다는 의미라기 보다는 무도덕이라는 표현이 더 정확할 것이다. 기계의 언어로 만들어진 인공지능은 가치 중립적일 수 밖에 없으며 도덕이 있을 수 없는 존재로서 인공지능이 윤리성을 가질 수 없는 한계를 가지고 있다.

이와 함께 현재 주류를 이루고 있는 딥러닝의 한계에 대해서도 우려를 나타내는 측면도 있다. 강화학습 혹은 심화학습으로 불리는 딥러닝은 규칙을 정해주지 않아도 기계 혹은 시스템이 독자적으로 경험을 쌓아 학습하는 기계학습의 발전된 모습이다. 딥러닝은 머신 러닝 중에서도 구조를 여러 층으로 깊이 쌓아 연결한 경우를 말하는 것으로 딥러닝은 인간 전문가조차 생각해 내기 힘든 특성을 고려하여 판단을 내릴 수 있으며, 이를 통해 비정형데이터, 시각, 음성, 문자 등의 분야에서 괄목할 성과를 낸다. 하지만 딥러닝은 방대한 데이터와 이를 처리할 고성능의 컴퓨터 파워를 필요로 하며, 알고리즘으로 표현되는 작동방식을 인간이 이해할 수 없다는 한계가 존재한다. 그림 3과 같이 데이터 입력이 이루어지는 입력층과 이를 바탕으로 다양한 연산이 이루어지는 은닉층을 복합적으로 운용하게 되는 것이 딥러닝의 기본 구성이다. 은닉층은 블랙박스와 같이 우리 눈에 식별이 되지 않는 과정으로 뇌의 신경구조망과 유사하게 복잡한 연산이 가능하여 판단, 추론, 예측 등이 가능한 것이다. 이를 통해 정제되지 않는 방대한 데이터 노이즈를 해소하고 최적의 해를 빠르게 찾아 산물

로 출력할 수 있기 때문이다 (IRS Global 2021). 문제는 이러한 알고리즘에 대한 세부적인 작동방식에 대한 이해가 불가능하다는 것이다. 사실 사람이 이해할 수 있는 형태의 규칙으로 풀 수 있다면 이미 오래전에 해결이 됐고, 굳이 먼신러닝을 사용할 필요가 없는 상황이었을 것이다. 인공지능의 복합적인 알고리즘의 논리 과정과 연산 과정에 대한 투명한 설명이 가능한 설명가능한 인공지능(XAI; Explainable Artificial Intelligence) 구현은 어려운 것으로 인식되고 있다(정용민, 2022, p.118).



〈그림 5〉 딥러닝의 구성(입력-알고리즘-출력)

원전: https://contents.premium.naver.com/big/highres/contents/220826143054109sj

2절 인공지능 간접적 위협 요인 분석

1. 강대국 AI 경쟁의 안보위협화

인공지능 기능의 자체 발전으로 기인하는 위협은 인간의 영역을 대체할 수 있는 위험을 가져 오는 인간안보 측면의 위협으로 간주 될 수 있다면, 첨단 과학기술의 한 분야로 인식된 인공지능을 국가 이익으로 간주하는 국가간 경쟁의 영역에서 국가안보의 위협의 대상이 되고 있다. 인간보다 더 우수한 지능을 보유하며 인간보다 합리적인 판단력을 보유한 새로운 객체로의 등장은 인간에게 직접적이고 치명적인 위협이 될 수 있으나, 이러한 강인공지능의 출현은 시기상으로도 기술상으로도 상당한 미래의 일로 볼 수 있겠다. 혹자는 이러한 미래는 오지 않을 수도 있다는 평가도 내리기도 한다 (윤상오·이은미·성욱준 2018,

p.34 재인용).[3)]

곧 인간성을 대치할 수 있는 인공지능의 출현은 가장 위험한 상황이기는 하지만 가장 발생 가능한 시나리오는 인공지능 발전에 대한 국가 간 경쟁 상황으로 인해 발생되는 안보 불안의 상황으로 볼 수 있겠다. 4차 산업혁명의 핵심 기술로써 인류를 이롭게 하는 가장 강력한 도구인 인공지능 기술은 일상생활에서부터 경제, 사회, 과학, 의학, 군사 등 모든 분야로 활용될 수 있는 잠재력을 보유하고 있다. 이러한 잠재력을 '게임체인저'로 인식하고 이에 대한 기술을 선점하기 위한 경쟁이 날로 심화되고 있는 상황이다.

국가 간 경쟁의 정점에는 강대국 간의 패권경쟁으로 상징되고 있는 미·중 간의 대결구조가 인공지능 경쟁에도 반영되고 있다. 사실상 미국의 지원으로 글로벌 공급망에 편입되어 빠른 성장을 해 온 중국은 자신의 재능을 밖으로 드러내지 않고 인내하며 때를 기다리라(도광양회(韜光養晦))는 덩샤오핑의 외교정책의 방향을 전환하여 부상해오고 있다. 특히 첨단기술분야에서의 기술국가로의 도약을 의미하는 '중국제도 2025'는 그동안 전 분야에서 기술적 패권을 유지하고 있던 미국의 전략적 평가에 큰 영향을 미친 것으로 나타났다(Sayler 2022, pp. 5~6). 이에 대한 대응으로 미국 정부와 의회는 인공지능국가안보위원회(NSCAI; National Security Commission on Artificial Intelligence) 설치법을 제정하여 인공지능을 국가안보의 중요 현안으로 판단하고 이에 대한 국가 수준의 대응방안을 준비하였다(미국 인공지능국가안보위원회 2021. p. 7). 이러한 상황 속에서 코로나-19 감염병 사태와 복합적으로 연계되어 양국 간의 중국과의 전략경쟁을 패권경쟁의 영역으로 상승하게 되었다.

미국과 중국의 인공지능에 관한 경쟁에 대한 종합적 대비책으로 평가할 수 있는 백악관 인공지능 리포트가 2021년 3월 발간되었다. 이 보고서는 2019년부터 활동해온 인공지능국가안보위원회의 최종 산물이기도 하다. 구글의 전 회장인 에릭 슈미트(Eric Schmidt)를 위원장으로, 전 국방부 부장관인 로버트 워크 (Robert Work)가 부위원장의 역할을 담당했으며, 해당 분야에 미국의 최고 전문가 총 15명으로 이루어진 결과의 산물이기도 하다. 인공지능이 갖고 있는 국가안보적 위협과 함의를 도출하기 위해 윤리학자, 기술자, 국가안보 전략가들과의 소통과 전투원, 외교관, 학계 리더, 기업가를 포함하여 전 방위적인 의견을 수렴하여 ① 백악관 주도의 리더십 (Leadership) ②범국가적 AI 인재 공급 (Talent) ③ 하드웨어 확보를 위한 국내 생산력 확보 (Hardware) ④ 전 국민이 참여하는 혁신적인 투자

3) 인공 지능 기술이 비약적으로 발전하지는 하였지만 인간의 감정과 창의성까지 모방하는 인공지능은 어디에도 없으며 인간을 능가하는 상황은 당분간 오지 않을 것이다...인간이 기계와 다른 점은 지능, 의식 자유의지, 자아 등인데 현재의 인공지능은 새로운 지능의 탄생이 아니라 기하급수적으로 증가하는 연산속도와 처리될 수 있는 데이터 양의 폭발적 증가에 기인하는 것뿐이라는 것이다, 자세한 논의는 윤상오·이은미·성욱준, "인공지능을 활용한 정책결정의 유형과 쟁점에 관한 시론," 『한국지역정보화학회』 제21권 제1호(2018.3)을 참조.

(Innovative Investment)라는 대안을 제시하였다 (미국인공지능국가안보위원회 2021. p. 15~18.).

인공지능의 발전을 국가안보적 차원으로 활용하고 있는 중국의 움직임은 지능화 전쟁의 부상으로 요약되고 있다. 미래 전쟁은 정보화 전쟁을 넘어 인공지능 전쟁의 시대가 될 것이라는 전망을 바탕으로 인공지능, 로봇기술, 바이오 기술, 극초음속 기술, 무인 자율체계, 빅데이터 분석 등 첨단기술이 전장에 도입되는 새로운 전장을 지능화 전쟁(intellectualized war)으로 정의하고 이에 대한 대비를 진행해 가고 있다 (차정미 2021, p. 7). 이는 중국이 2015년까지 국방과 군대현대화를 달성하겠다는 강군몽의 비전을 구체화 한 것으로 인공지능으로 대표되는 신흥 기술을 종합하여 군사지능화 달성하여 군사강국화의 기반을 구축한다는 것이다. 군사지능화는 민군융합(CMI; Civil-Military Integration)이라는 핵심 체계를 통해 국가(공산당) 주도의 군사력 건설을 진행하고 있으며, 이는 당-정-군-산-학 공동의 노력으로 신속하고도 과감하게 진행되고 있다.

중국은 지능화 전쟁을 "쌍방이 지능화 무기장비와 이에 상응하는 작전방법, 곧 지능화 작전 방식에 따라 다영역에서 진행되는 전쟁"으로 정의하고 있다 (이상국·이영학, 2019, p. 8). 지능화 전쟁은 인공지증 기술이 가져올 미래 군사작전의 유형으로 목표·인프라·작전공간·무기체계·지휘통제체계·교전방식 등에 질적으로 다른 변화를 가져올 것으로 예측하고, 중국군은 제지권[4]을 장악하고, 뇌-기계의 융합을 위한 인프라 구축, 전영역 통합, 무인 작전이 미래 지능화 작전의 핵심적 특징이 될 것으로 분석하고 있다. 제지권(制智權)은 지적 영역에 대한 통제권을 의미하는 것으로 지능화 작전을 위한 새로운 작전 우세를 말한다. 공중 영역에서의 우세권은 제공권으로 불리듯이 인지적 대응 속도와 정보의 신뢰성을 포함한 인지영역의 주도권을 장악하는 것이 인지전의 핵심임을 강조하고 있다 (이상국·이영학, 2019, p. 73). 지능화 작전을 구사할 수 있는 인프라는 유비쿼터스 클라우드 네트워크를 통해 전장에 분산 배치된 인력·장비·물자를 지휘통제 할 수 있도록 필요한 빅데이터를 활용하여 신속하고도 정확한 계산 능력과 알고리듬을 구축하는데 있다. 이를 통해 인간의 창조성과 주도성과 기계의 신속성과 높은 정밀도의 통합을 추구할 수 있을 것이다. 이렇듯 각 군종과 병종의 지능화 작전 수행의 인프라가 구성되면 지상·해상·공중·우주 등의 전통적인 전장 공간에 더해 인지·사회·사이버 등에서도 상호 협력 및 지원이 가능하여 전 영역에서 군사작전이 가능할 것이다. 지능화 전쟁, 혹은 인지전의 상황 속에서는 인간의 주도 아래 자율성을 보유한 무인 전투가 주를 이루게 될 것이라 예측하고 있다.

4) 제지권(制智權)은 지적 영역에 대한 통제권을 의미하는 것으로 지능화 작전을 위한 새로운 작전 우세를 말한다. 공중 영역에서의 우세권은 제공권으로 불리듯이 인지적 대응 속도와 정보의 신뢰성을 포함한 인지영역의 주도권을 장악하는 것이 인지전의 핵심임을 강조하고 있다 (이상국·이영학, 2019, p. 73).

양국의 대응은 전형적인 안보 딜레마의 행태를 보이고 있다. 기술 패권 경쟁은 궁극적으로 상대방 위협에 대응하여 자국의 안보를 보장하고자 자원을 투입하게 되는데 이는 자국의 의도를 명확히 이해하지 못하는 상대방에게는 위협으로 간주되어 상대방도 군비경쟁을 도달하게 된다. 이는 자국의 안보를 확보하기 위한 노력의 결과가 궁극적으로는 더 위험한 상황으로 도달하게 되는 딜레마에 빠지게 되는 것이다. 미래 국제질서는 기술이 결정을 지을 것이라는 기술결정론의 인식과 미래 전장 역시 인공지능의 발전 정도에 연관될 것이라는 믿음에 기인하여 궁극적으로 기술안보국가(techno-security state)가 부상하고 있는 것이다 (차정미, 2022).

2. 인공지능의 정치적 오용

안보딜레마적 상황에 더해 인공지능이 가지고 있는 인식의 불완전성을 활용한 또 다른 특징이 양국 간의 경쟁의 성격을 변화시키고 있다. 최근 인공지능의 안보문제화에 대한 중국의 사례를 연구한 랑케스터(Lancaster) 대학의 젱징한(Jinghan Zeng) 교수는 중국은 이미 인공지능을 안보문제화의 대상으로 활용하여 지방정부, 시장 행위자, 지식인과 일방 대중의 지지를 확보하고 있다는 주장을 한다 (Zeng 2021, p.1). 지구적 기술 경쟁의 틈바구니 속에서 중국 정부는 과거 중국이 경험한 백년국치(century of humiliation)의 원인이 단순히 군사적 침공을 막지 못한 이유 뿐만 아니라 기술적 발전에 뒤떨어진 결과라는 담론을 형성하며 인공지능을 국가안보 이슈로 활용하고 있다. 미국과의 첨예한 기술 경쟁의 상황을 십분 활용하여, 공산당의 정권 안보가 가장 중요한 안보목표인 중국 정부는 권위주의 정권의 통제를 정당화하기 위한 수단으로 활용을 하고 있는 상황이다.

안면 인식 기능 등 발전된 인공지능을 활용하여 국민을 통제하고, 경제활동을 감시하며 권위주의 정권을 강화하기 위해 오용되기도 하며, 타국가의 선거와 국내정치에 개입을 하는 경우도 발생한다. 2016년 미국 대통령 선거에 영향을 미치기 위해 러시아는 딥페이크(Deepfake)와 같은 기술과 인공지능을 활용한 텍스트 생성 엔진 등을 활용하여 여론을 조작하거나 왜곡하는 사례가 있다. 러시아의 주도로 만들어 진 것으로 보여지는 가짜 트위터 계정에 대한 데이터 셋을 분석한 결과보고에 의하면 3836개의 트위터 계정에서 허위로 작성된 약 1천만개의 트윗을 발견하였으며, 이러한 가짜 계정은 2013년부터 활동을 한 것으로 밝혀졌다. 이러한 계정들은 자동화 기술로 운영되었으며, 주 계정에서 만들어진 가짜 뉴스 등을 리트윗하는 활동으로 총 771,954개의 영어 트윗이 발견되었다. 이는 인공지능을 기술을 타국의 국내정치에 영향을 미치고자 선거에 개입한 대표적 사례로 볼 수 있겠다(문가용, 2019).

제4장 인공지능 위협과 안보문제화

1절 위협과 안보문제화

1. 안보학의 발전과 위협

가. 안보연구의 태동

안보에 관한 학술적 접근은 2차 세계대전 종식 이후 특히 절대무기로 대변되는 핵폭탄의 출현으로 전 세계가 공멸의 위기 상황에 직면하게 됨으로써 실질적인 위협으로 대두되게 되고 이에 대한 대안을 연구함에 있어 급속한 발전을 이루게 되었다 (Walt 1991, pp. 213~214). 핵무기가 가져오는 미·소 진영의 군사적 대립은 힘과 군사력의 역할 중심의 안보연구가 진행되었다. 민주주의와 공산주의의 이념적 대결이 연계되어 양 진영은 적 개념의 의도까지 반영된 위협에 대한 대비의 영역으로 안보는 자리매김하게 되었다.

자국의 안전을 위협하는 외부의 군사적 위협에 대한 대비를 중심으로 진행되어온 안전보장으로서의 안보는 무정부 상태 하에서 국가간의 분쟁, 즉 전쟁의 원인과 과정에 대한 연구와 함께, 새로운 무기체계로 등장한 핵을 포함한 대량살상무기에 관한 억제전략, 군비 통제 등에 대한 광범위한 노력이 진행되었다. 물론 베트남 전쟁이 가져온 미·소간의 긴장이 약화되었던 데탕트 시기과 오일쇼크 발생으로 군사 및 전략 문제 뿐만 아니라 경제와 에너지 분야로의 관심의 전환이 발생하기도 하였지만 소련 해체 이전까지는 주로 국가 외부 위협이 국가안보의 대응이 주를 이루었다. 6·25전쟁을 경험하고 이어 미·소 대립의 냉전 구조의 최전방에 위치한 한국의 안보는 현존하는 북한의 군사적 위협에 대한 대비에 중점을 두었다. 이를 위한 자주국방의 논의와 한·미 동맹의 역할과 중요성이 강조되었던 것이 사실이었다 (길병옥 2015, pp 26~28)

나. 안보연구 영역의 심화와 확대

소련의 해체가 가져온 냉전의 종식은 기존의 군사위협 중심의 안보연구에 큰 변화를 가져온다. 외부의 군사적 위협의 감소는 국내 정치적 문제가 더 중요하게 부상이되고, 지역적이고 범세계적인 경제적 상호의존 관계로 발생되는 다양한 양태에 대한 안보적 위협을 고려하게 되었다. 이러한 안보위협의 확대와 안보주체의 심화를 부잔(Barry Buzan)을 중심으로 한 코펜하겐학파가 이론적으로 선도를 한다. 안전보장 영역의 확대는 안보부문 또는 의제의 확대와 안보주체의 확대, 안보보호 대상의 다양화라는 세가지 방향으로 전개되었

다. 안보 위협의 확대로도 이해되고 있는 안보 영역의 확대는 부잔의 5개 영역에 추가하여 과학기술, 보건, 에너지 등으로 넓어지고 있는 상황이다. 이는 기존의 안보위협을 군사적 위협의 경우처럼 의도가 포함된 위험으로 한정되었던 것을 의도가 없는 위험도 안보에 지대한 영향을 미칠 수 있는 대상을 안보위협으로 간주하며 그 범주를 넓혀가고 있는 것이다. 전통적 안보의 보호대상은 국가였다. 하지만 냉전 종식 이후의 확대된 안보영역의 확대는 국가뿐만 아니라 개인, 사회, 지역체제 혹은 국제체제로 까지 확대 되고 있다. 따라서 기존의 국가안보 중심의 안보는 인간안보, 국가안보, 집단안보, 지역안보 그리고 국제적 위협에 대응하는 국제안보 등으로 분류될 수 있다. 아울러 안보를 정책화하여 이를 수행하는 안보주체의 경우 기존의 국가에서 연합된 국가이거나, 지역기구, 국제기구, 혹은 비국가적 행위자, 사회집단으로 확대되고 있는 상황이다 (김열수, 2019, pp. 56~60).

2. 안보문제화와 청중의 역할

가. 안보문제화 개념과 적용

이러한 안보연구의 확대 경향은 모든 범주를 안보의 영역으로 포함하는 결과를 가져오게 된다. 아직 표면적인 안보 상황적 위협으로 부상하지 않는 영역들도 최소한 잠재적 안보위협으로 간주할 수 있는 상황이 된 것이다. 모든 위협이 안보위협이 될 수 있으며, 모든 주체가 안보 주체로의 전환이 가능하며, 모든 대상이 안보 보호 대상이 될 수 있다는 것이다. 모든 것이 안보위협과 대상이 된다는 말은 곧 모두가 안보위협과 대상이 아니라는 말과도 동일하게 해석될 수 있다. 안보 상황이 발생이 되면, 정상적인 조치로 불가한 비상상황으로 간주되어 위협으로부터 안전을 보장하기 위해 비정상적인 자원과 방법으로 대응하게 된다. 모든 분야와 위협이 안보상황으로 확장이 된다면 이에 대한 조치는 비정상적으로 조치를 할 수 있는 특이함으로 받아 들일 수 없다는 것이다. 모든 것이 중요하다는 의미는 특별히 중요한 것이 없다는 점을 방증하는 것으로 이해 되는 것과 유사한 논지이다.

이를 해결하기 위해 코펜하겐학파는 안보위협은 군사위협의 경우처럼 사전에 결정이 되어 주어진 것이라기보다는 사회적 담론을 통해서 구성된다는 주장을 안보문제화(securitization)라는 개념을 통해 설명하고자 하였다(Buzan and Hansen 2009, p.326). 통상의 위험과 위협은 정치적 논의로 해결이 가능한 정치적 수준이지만 안보의 영역은 정치의 수준을 넘어선 대상으로 특별한 정치화(special kind of politics)로 정의하였다. 곧 안보문제화는 극단의 정치문제화로 정의할 수 있다는 것이다(Buzan, Waever and Wilde 1998, p. 23). 보편적으로 안보 행위자 (securitizing actor, 전통적으로는 국가)는 특정 대상을 실존적 위협 (existential threat)으로 규정하고 이에 대응하기 위한 긴급조치를 감행하

는 것이다. 이 과정에서 모두가 정치화의 범주를 넘어서 안보화가 되는 것이 아니라 청중(audience)들이 그 위협에 관한 주장을 받아들일 때 안보화 행위자에게 규칙과 관습을 깨고 조치할 수 있는 권한을 부여하게 된다(황원준 2021, p.20). 다시 말하면, 안보 위협은 이미 결정되어 주어진 것이라보다는 안보 행위자의 안보담론에 대해 청중이 동의가 이루어졌을 때 안보화로 전환된다는 의미로 위협에 대한 간주관적인(inter-subjective) 의미를 부여하는 역할을 청중에게 부여하였다(왕영민 2020, p.36).

나. 사회구성(청중)과 안보문제화

위협과 대상 및 주체의 다양화에서 발생하는 안보연구의 무한확산에 대해 안보문제화라는 메커니즘을 통해 그 범주를 제한하고 담론과 청중의 합의를 활용하여 구성되어 진다는 새로운 분석의 틀을 제공한 것이다. 하지만, 청중의 간주관적 합의는 어떠한 형태로 구성이 되는지에 대한 명확화된 설명이 부족한 것도 사실이다. 동일한 이슈에도 안보문제로 간주되어 초당적 대처를 하는 국가도 있는 반면에 그렇지 않은 경우도 있으며, 그렇게 심각하지 않은 사안에 대해서도 안보문제로 간주되는 상황도 있다. 전자의 대표적인 사례는 2020년부터 새롭게 등장한 코로나-19의 대응에서 볼 수 있겠다. K방역으로 대표되는 한국의 대처는 국가의 초당적 대응과 청중의 자발적인 협조로 긍정적인 사례를 보인 반면 미국의 초기 대응은 코로나-19를 안보위협으로 간주하지 않고 정파적 이슈에 머물러 비상 상황으로 대응하기 어려웠다. 이는 여러 가지 요인으로 설명이 가능한데 가장 중요한 요인은 위협을 인식하는 청중의 동의가 빠르게 진행되는 국민 구성이라는 분석이 가능하다. 10명으로 구성된 가상적인 세계의 집단을 예를 들어보자.

A	5/10, 5/10, 6/10, 6/10, 7/10, 7/10, 8/10, 8/10, 9/10, 9/10
B	3/10, 4/10, 5/10, 6/10, 6/10, 7/10, 7/10, 7/10, 8/10, 9/10
C	1/10, 2/10, 3/10, 4/10, 5/10, 6/10, 7/10, 8/10, 9/10, 9/10

〈표 2〉 가상 청중의 구성

A 집단은 외부의 변화에 곧 안보위협의 수용 및 합의 정도에 대한 개인의 선호도가 다소 보수적인 구성으로 형성된 집단으로 10명 중 5명이 받아들여야 자신도 받아들이겠다는 사람(5/10)이 2명 … 9명이 되어야 받아들이겠다는 선호도를 가진 사람(9/10)이 2명 등으로 구성되었다. B 집단은 A 집단에 비해 수용과 개방 정도가 높아지며 C 집단은 가장 개방적인 선호도로 구성되었다. 안보 위협이 발생되었을 때 사회적으로 청중의 합의가 이루어지는 현상은 집단의 성격에 따라 차이가 발생함을 볼 수 있겠다. 예를 들어 다소 보수적인 A 집단의 경우에는 최소 5명의 안보 행위자가 있어야만 집단이 전체적으로 수용이 가능하다.

반면에 B 집단은 안보위협을 지정하는 3명만 추가적으로 투입되어도 모두가 합의가 된다. C 집단의 경우에는 1명만 발생하더라도 10명이 모두 수용되는 현상이 발생하게 되는 것이다. 가상의 상황으로 구성된 집단이지만 위협의 담론이 쉽게 받아들여지는 사회 구성일수록 안보화가 더 용이하게 형성이 될 수 있음을 이해 할 수 있다. 아울러 이러한 선호도의 사회적 구조는 보편적으로 다수의 의견에 동조하는 인원이 다수로 구성되어 있다는 전제를 받아 들인다면 특정 위협에 대해서는 A 집단의 선호도 구성이 출발점이 될 것으로 보인다. 여기에 해당 위협에 대한 노출된 빈도에 따라 수용 정도가 개방적으로 변화된다는 전제를 추가하게 되면 역사적 혹은 경험적으로 축척된 결과가 해당 위협에 대한 안보화의 수용성에 영향을 미치게 된다는 설명이 가능하겠다.

이를 코로나-19라는 새로운 위협에 대한 대응에 대한 한국과 미국의 차이점을 적용하여 본다면, 한국은 사스(2002년), 신종플루 (2009년), 메르스(2015년) 사태를 경험하면서 감염병의 위험성에 대한 공감대가 누적이 되었다. 특히 메르스 사태의 대처 실패가 가져올 수 있는 위험성에 대한 교훈이 상당 부분 축적이 되었고 감염병에 대한 안보문제화 수준이 상당부분 완화되었다는 평가가 가능하다. 이에 반하여 미국의 경우 다양한 감염병에 대한 대응을 하고 있었지만 전국적인 확산의 상황에 대한 사례가 많지 않은 상황이었다. 다시 말하면, 감염병 위협이 제도적, 정치적 수준에서 해결되어온 과거 사례는 사회 구성원들의 위협에 대한 허용성에 큰 변화를 주지 못한 것으로 평가할 수 있다는 것이다 (탁상우 2020, p.5). 곧 청중의 새로운 위협에 대한 적응도는 기존의 경험이 누적되어 온 허용성에 대한 선호도의 구성에 영향을 미친 것으로 볼 수 있겠다.

2절 인공지능과 안보문제화

1. 인공지능의 직접적 위협과 안보문제화

위에서 살펴본 바와 같이 인공지능은 인공지능의 자체적 발전으로 기인하는 직접적 위협과 인공지능의 기술적 발전에 대한 국가 간 경쟁에서 비롯된 국가경쟁력 약화로 귀결되는 간접적 위협으로 구분될 수 있었다. 이중 인공지능이 가져오는 직접적인 위협은 인공지능이 강인공지능으로 발전하여 인간의 능력을 넘어서면서 발생되는 인간의 존재론적 안보에 위협을 주는 경우와 인공지능의 오류에 의해 발생되는 위협을 산정할 수 있겠다. 후자의 경우 인공지능의 프로그램에 대한 운영상의 문제점으로 인식될 수 있는 가능성이 높아, 오류의 정도가 심대할 경우 곧 전자의 상황까지 도달하게 될 경우 안보위협 수준으로 간주될 가능성이 높다. 이에 반해 인공지능이 안보위협으로 발전되어가는 경우 강인공지능으로의

발전이 가져오는 존재론적 위협에 대한 안보문제화 가능성이 더 심각한 상황으로 받아 들여 질 가능성이 높다고 할 수 있겠다.

강인공지능의 출현이 가지고 오는 위험성은 역사적으로 인간이 동물보다 높은 지성을 지녔기 때문에 지구를 지배했듯이 미래에는 인간보다 현명한 인공지능이 권력을 가지게 될 것이라는 비관적 전망을 바탕으로 추론한 것이다(최진홍 2021). 인공지능의 기술적 발전이 인간의 역할을 대처하고 인간의 능력을 초월하는 기술적 특이점을 넘어서게 되는 경우 실질적으로 인간안보의 위기로 전환되는 과정으로 볼 수 있다. 최근 황원준의 인공지능 안보문제화에 대한 유럽 사례 연구에 의하면, 인공지능을 미래의 위협으로 상정하여 안보문제로 인식되도록 노력하는 안보화의 행위자는 국가 행위자라기 보다는 국경을 초월한 학자 및 전문가들이며 이들은 인공지능의 위험을 경고하고, 담론 형성에 기여를 하고 있으며, 이를 전달하는 언론이 큰 역할을 하고 있음을 제시하였다. 주요 행위자로는 세계적인 이론물리학자였던 스티븐 호킹(Stephen Hawking), 인간 우주기업 스페이스 X 및 전기자동차 테슬라의 창립자인 엘런 머스크(Elon Musk), UC버클리 대학교의 인공지능 전문가인 스튜어트 러셀(Stuart Russell), 옥스퍼드 대학교의 철학교수 등이다.

이들의 주요 주장은 현재 진행되고 있는 약인공지능에 대한 언급이라기보다는, 강인공지능과 초인공지능의 등장에 초점이 맞추어져 있다 (황원준 2021, pp. 63~65). 또 다른 담론의 형성의 행위자인 언론의 보도 행태를 면밀히 분석한 결과 크게 '노동시장의 인간 대체 위험'을 논하는 형태의 담론이 주를 이루었다. 전문가들의 담론은 미래의 강인공지능의 출현에 대한 피상적인 위험을 강조한 반면 현실적인 관심에 중점을 두고 있는 언론의 경우 인공지능의 실질적인 위험을 공론화하여 제도적 발전을 유도하는 성향을 나타내고 있다.

인공지능의 직접적 위협은 인공지능의 발달로 인해 인간을 대처할 가능성에 대한 상황으로 정리를 할 수 있겠다. 이는 개별 국가의 문제라기 보다는 전 인류의 생존과 관련된 초국가적, 범지구적 문제로 간주될 수 있는 상황이다. 과거 치명적인 핵무기 개발 이후 강대국 중심의 핵 군비경쟁이 발생하며 국가 안보문제로 변화되는 상황 속에서도 인류의 공멸을 가져올 공동의 위협으로 핵을 간주하며 핵확산금지조약과 비확산을 위한 노력을 공동으로 견주해 온 것과 유사한 변화를 가져올 것으로 볼 수 있다는 것이다. 초국가적 위협의 형태로 제기되는 양태로 국가가 안보행위자로서 역할을 하기보다는 비국가적 행위자가 그 역할을 하게될 가능성이 높아 보이며 위에서처럼 실질적으로도 전문가와 영향력이 있는 인사 위주로 공론화와 담론을 형성해 가고 있다.

인공지능이 강인공지능 혹은 초인공지능으로 진화하는 상황에서 이러한 위협을 받아들이게 되는 청중의 경우에도 개별 국가보다는 지구적 청중으로 보는 것이 타당하겠다. 이와 함께 이러한 인공지능의 위험성을 받아들일 수 있는 허용도에 대한 선호도 분포는 위의 가

상 집단 중 A 보수적 형태로 유지될 가능성이 높다. 아직까지 강인공지능의 위험성을 직접적으로 경험하지 못한 상황이기 때문이며, 핵위협의 국제화에 대한 공감대 형성에도 큰 어려움이 있는 사례를 보아도 그렇다. 과거 일본에 직접 핵무기가 폭발하여 그 위력을 보았음에도 불구하고, 핵이 인류 공동의 위협으로 받아들이는 상황은 아직도 요원해 보이는 점은 인공지능이 인류 공동의 위협으로 안보문제화되기에는 많은 담론과 실질적인 경험이 필요할 것으로 보인다.

2. 인공지능의 간접적 위협과 안보문제화

인공지능의 기술발전에 대한 강대국의 대응으로 표현되는 간접적인 위협이 안보문제화의 과정으로 변환되는 경로는 인공지능 자체의 발전에 대한 형태와는 차이를 보이는 것이 사실이다. 강인공지능의 발전이 인간안보 측면의 초국가적 위협의 형태로 보여진 반면 인공지능 발전에 대한 간접적 위협은 국가 간 경쟁의 형태로 볼 수 있겠다. 핵무기 개발 이후 현재까지 미·소 경쟁의 양상이 지속화되고 있는 양태를 그대로 적용할 수 있는 것으로 보여진다. 그렇기 때문에 안보화 행위자는 모두 국가가 직접적인 주체가 되고 있으며 타국의 인공지능의 수준을 경쟁 국가의 위상과 일치시키며 국가 중심의 담론을 형성하고 있다. 아울러 이에 대해 인공지능의 기술경쟁이 국가 주요 안보위협으로 받아들여지게 되는 현상은 새롭게 등장한 인공지능의 기술이지만 과거 핵경쟁에 대한 경험이 반영이 되어 있는 상태로 주요 국가의 선호도 편성은 B 혹은 C 집단의 구성이 될 가능성이 높아 보인다.

이를 적극적으로 활용하여 중국은 인공지능의 안보문제화에 상당부분 성공을 보이고 있는 상황이고 미국의 경우에도 백악관 주도로 인공지능국가안보위원회를 구성하고 인공지능 전략서를 발간 하는 등 실질적인 행동을 하고 있는 상황이다. 인공지능의 간접적 영향으로 제시한 국가 간 경쟁의 안보문제화는 인공지능의 자체적인 발전을 가져오게 될 것이고 이는 궁극적으로 강인공지능으로의 성장으로 귀결될 것이라 추론할 수 있다. 그러할 경우 국가 간 경쟁의 국가안보 이슈에서 국제안보 및 인간안보영역으로 전환이 되는 상황으로 이는 인공지능의 국내정치적 활용도는 높아지지 않게 되는 결과를 가져온다. 공동의 위협으로 확대 된다면 이는 국가안보의 문제보다는 공동안보(common security)의 영역으로 간주됨으로써 경쟁국가와의 협력의 상황으로 전환 될 것이기 때문이다. 하지만 핵무기에 대한 안보문제화 과정을 복기하여 적용하여 본다면, 핵무기 개발과 운용을 국가 간 경쟁의 수준에서 지속적으로 유지를 해 왔음에도 국제공동위협화의 수준까지 도달하지 않도록 노력해 온 것으로 보여진다. 과거 핵안보를 주장하며 테러조직이나 비국가 행위자의 핵무기 확산을 공동 대비하기 위한 강대국 간, 국제사회의 노력이 잠시 있었던 것은 사실이지만

그 연속성은 오래 가지 못했던 것이 사실이다. 이를 인공지능의 경쟁 상황에 적용해 본다면 강인공지능의 개발과 기술적 진보가 실수로라도 통제되지 않은 범주로 확산되지 않도록 통제하려고 하는 노력이 함께 수반될 것으로 보여진다. 이러한 상황을 고려한다면 인공지능의 안보문제화는 지속적으로 국가 간 경쟁 수준에서 유지될 것이고 이는 상대 진영 간의 제로섬 게임의 성향으로 당분간 지속될 것으로 보여진다.

제5장 결론

본 연구는 다음 3가지 목표를 두고 진행하였다. (1) 인공지능의 개념과 분류 및 발전과정에 대한 이해 (2) 인공지능이 가져올 수 있는 국가안보에의 구체적 위협 행태 식별 (3) 인공지능이 국가안보 문제로 인식될 수 있는 안보문제화의 과정 구체화를 달성하는 데 중점을 두었다. 먼저 인공지능의 개념과 분류 및 발전 과정에 있어서 현재 우리가 사용 중인 인공지능은 거의 모두 인간의 보조적 수준인 약인공지능 범주에 속하며 이들의 발전을 도모하기 위해 개별 국가들은 국가 안보의 영역으로 경쟁을 하고 있은 상황 임을 식별하였다. 하지만 인간과 유사한 혹은 인간의 능력을 뛰어넘을 수 있는 기술적 특이점을 넘어선 강인공지능으로의 발전도 현재 진행 상황임을 알 수 있었다. 이러한 기술적 발전을 바탕으로 인공지능이 국가안보에 주는 구체적인 위협 형태는 크게 두 가지로 볼 수 있겠다. 먼저 인공지능 자체 발전으로 인해 인간을 대체할 수 있는 인공지능의 등장과 인공지능의 활용 간 발생할 수 있는 오류에서 오는 직접적인 위협과 두 번째로 인공지능 기술에 대한 국가 간 경쟁으로 발생되는 국가안보상 위협은 간접적인 위협이이다. 국가 간 경쟁이 AI의 파생된 위협이라 구분했지만 실질적으로는 더욱 가능성이 있는 실질적인 위협의 양태로 관찰되고 있다.

파생위협이 직접 위협보다 더 실제적으로 받아들여지는 이유는 안보문제화의 과정을 이해하면 도움이 될 것이다. 새로운 위협이 발생되었을 때 그 위협이 비정상적인 수단을 강구하여 대응하는 국가안보 위협으로 받아들여지는 경우는 위협을 지정하는 행위자와 이를 받아들이는 청중의 교감이 합치되었을 때에 가능하다. 아울러 청중의 수용 수준은 해당 사회의 선호도의 편성으로 예측할 수 있는데, 선호도 편성은 과거의 경험과 학습에 기초하여 형성되게 된다. 과거 새로운 무기인 핵폭탄이 안보문제화로 전환되는 경험을 인공지능의 안보문제화의 사례로 적용하여 본다면, 청중은 인공지능을 국가 간 경쟁의 안보위협으로 받아들여 질 가능성이 더 높을 것이라 분석되었다.

인류를 파괴시킬 수 있는 핵무기가 아직도 공멸의 상황이 되지 않고 통제되고 있는 상황은 인류를 대치할 수도 있는 강인공지능의 출현에 대한 대비의 방향성을 제시해 줄 수 있다.

핵 군비경쟁과 기술발전에 대한 국가 간의 경쟁은 냉전 기간 동안 지속되어 왔었지만 궁극적인 개발은 지구의 공멸을 가져오는 상황을 예견하였기에 핵확산 금지조약을 통해 수직적/수평적 위기 고조를 막아왔던 것이 사실이다. 이를 적용한다면 인공지능은 국가 간 경쟁의 영역 속에서 국가안보위협으로 지속적인 역할을 담당하겠지만 인류를 대치할 수 있는 강인공지능 혹은 초인공지능으로의 통제되지 않는 개발에 대해서 모두 함께 대비를 해야할 것으로 보인다.

참고 문헌

김동원, “AI 진화는 계속된다...그것도 빠르게,” AI타임스(2022.5.1.). http://www.ai-times.com/news/articleView.html?idxno=144358 (검색일: 2022.9.22.).

길병옥, “전통적 국가안보 개념의 형성과 전개: 연구경향 및 과제,” 『안전보장의 국제정치학』 함택영·박영준 편 (서울: 사회평론아카데미, 2015).

미국 인공지능국가안보위원회(NSCAI), 정승욱 편역, 『백악관 AI 리포트: 미국의 인공지능 전략과 G2 중국의 AI 집념, 누가승리할까』 (서울: 소팽의 서제, 2021).

문가용, “러시아의 2016 미국 대선 개입, 조직적이고 광범위했다,” 보안뉴스(2019.6.7.), https://www.boannews.com/media/view.asp?idx=80219 (검색일: 2022.9.16.).

왕영민, “이주민 인간안보 문제의 안보화 메커니즘에 관한 실증적 사례연구: 2019년 탈북모자 사망사건의 인과적 과정 추적,” 성균관 대학교 국정전문대학원 박사학위 논문 (2020).

이상국·이영학, “중국의 ‘지능화 전쟁’ 대비 실태와 시서점,” 한국국방연구원 (2019).

이혜선, “고도화된 인공지능, 문제없을까,” BusinessWatch (2021.11.7.), http://news.bizwatch.co.kr/article/mobile/2021/11/06/0001 (검색일: 2022.9.16).

주민식, “인공지능의 한계 3-AI 응용 상용화 85% 실패, 그리고 Data-Centri AI로 이동,” 삼성 SDI 인사이트 (2021.10.8.).

차정미, “미중 패권 경쟁과 인공지능 군사력 경쟁,” 『국가전략』, 제28권 3호 (2022, 가을).

-----, “미래전쟁과 군사-기술의 연대: 인공지능의 군사화와 민군융합,” 국회미래연구원 국제전략 Foresight 5호 (2021.11.11.).

정용민 역, 『비전공자를 위한 인공지능 교과서』 후쿠마 도모키, 가토고이치 지음 (파주: 제이펍, 2022).

탁상우,“미국의 공중보건위기 대응체계와 코로나바이러스감염증-19,” 『국제사회보장리뷰』 Vol. 13, (2020 여름).

양정학. 2021. “중국의 인공지능(AI) 정책과 군사현대화에 관한 연구: AI 기술의 군사적 활용을 중심으로.” 『한일군사문화연구』 제 31집

윤상오·이은미·성욱준, “인공지능을 활용한 정책결정의 유형과 쟁점에 관한 시론,” 『한국지역정보화학회회』 제21권 제1호(2018.3).

정두산. 2021. “국방 인공지능(AI) 생태계 구축 방향 연구.”『국방연구』 제64권 제3호.

황원준. 2021. “인공지능과 인간안보: 토픽모델링 기법을 활용한 유럽의 인공지능 안보화

분석.” 『21세기정치학회보』 제31집 2호.

AI4SCHOOL, “AI 기초-6. AI와 미래,” http://ai4school.org/?page_id=4452 (검색일: 2022.9.15.).

BBC, “인공지능은 의도치 않게 인류를 파괴할 수 있다,” BBC(2019.11.3.). https://www.bbc.com/korean/international-50231631(검색일: 2022.9.15.).

Buzan, Barry and Lene Hansen, The Evolution of International Security Studies, 신욱희·최동주·이왕휘·황지환 옮김, 『국제안보론: 국제안보연구의 형성과 발전』(서울: 을유문화사, 2010).

Buzan, Barry, Jaap de Wilde, and Ole Wæver, Security: A New Framework for Analysis (London: Lynne Rienner Publishers, 1998).

Harris, Laurie A., “Artificial Intelligence: Background, Selected Issues, and Policy Considerations,” CRS Report (2021.5.19.).

IRS Global, “AI(인공지능)의 가능성과 한계,” https://www.irsglobal.com/bbs/rwdboard/15146 (검색일: 2022.9.3.).

Marcus, Gary and Ernest Davis, Rebooting AI: Building Artificial Intelligence We Can Trust, 이영래 옮김, 『2029 기계가 멈추는 날: AI가 인간을 초월하는 특이점은 정말 오는가』(서울: 비즈니스북스, 2021).

Paul Scharre, Army of None: Autonomous Weapons and the Future of War, 박선령 옮김, 『새로운 전쟁: 인공지능과 로봇은 전쟁을 어떻게 바꿀 것인가?』 (서울: 로크미디어, 2021).

Sayler, Kelly M., “Artificial Intelligence and National Security,” CRS Report (2020.11.10.).

Walt, Stephen M., “The Renaissance of Security Studies,” International Studies Quarterly, Vol. 35, No. 2 (Jun., 1991).

Zeng, Jinhan, “Securitization of Artificial Intelligence in China,” The Chinese Journal of International Politics, 2021.

대만문제에 대한 미·중·일의 인식과 대응

국방대학교 교수 **김영호·유동원·김준섭**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 미국의 인식과 대응
Ⅲ. 중국의 인식과 대응
Ⅳ. 일본의 인식과 대응
Ⅴ. 결론

I. 서론

대만은 비록 국제사회에서 현재 독립국가로 인정받고 있진 않지만, 미국의 현실주의적·실용주의적 외교정책, 중국의 군사역량(특히 해군력) 미약, 대만의 경제력과 노골적 독립선언 자제 등의 요인들로 인해 미국과 단교 후에도 중국에 병합되지 않고 40여 년 간 별도의 통치체제를 유지하며 발전해왔다. 그러나 최근 중국 국력의 비약적 성장와 공세적 행보, 대만의 대중 경제관계의 분리 증대 및 독립 의지 점증, 미국의 대중 견제 강화 및 그로 인한 대만에 대한 가치 평가 상승, 일본의 대중 견제 강화 노력 등으로 인해 대만에 대한 관심과 대만 정세가 주는 지역질서에의 함의가 급격히 커지고 있다. 그런 연유로 대만의 지위 및 안보 문제는 한반도 북핵과 동/남중국해 영유권 문제와 더불어 최근 동아시아 지역의 심각한 잠재적 갈등요인으로 간주되고 있으며, 미중 전략경쟁의 심화에 따라 지역은 물론 세계 안보에도 지대한 함의를 지니는 문제로 인식되고 있다.

특히 중국은 대만을 사활적 이익으로 간주하고 대만의 독립이나 분리 시도에 대해서는 전면전도 불사하겠다는 의지를 반복적으로 천명한 바 있는 데다, 시진핑이 추구하고 있는 "중화민족의 부흥"의 성공적 달성에는 결국은 대만과의 통일을 전제로 한다는 점을 감안하면 대만의 안보와 존속 여부는 당장은 아닐지라도 중단기적으로 급부상할 수 있는 커다란

지역 안보이슈임에 틀림이 없다.

한편, 부상하는 중국의 힘을 최대의 위협으로 간주하게 된 미국 역시 대만을 자국의 인도·태평양 전략 및 역내 동맹정책 추진에 매우 중요한 전략적 가치를 지닌 자산으로 인식하고 있으며, 이는 미국 내에서 초당적인 공감대와 지지를 받고 있다. 또한 일본에게도 대만은 커다란 전략적 의미를 갖는데, 이는 일중이 영유권 다툼을 벌이고 있는 동중국해 센카쿠 열도를 중국이 대만에 속한 것으로 인식하고 있으며, 일본 경제발전의 근간인 교역을 위한 해상수송로의 안전보장에도 대만이 지리적으로 핵심적 위치에 있기 때문이다.

게다가 최근 우크라이나 전쟁의 발발에 따라 지정학적 경쟁이 더욱 노골화되고 러·중 연대가 강화되는 경향이 나타나면서, 대만이 갖는 지전략적 가치와 역내 안보질서에 미칠 함의는 한층 더 커질 전망이며, 자칫 러시아의 행동을 모방한 중국의 대만침공이 이루어질 경우 대만은 미중 간 직접적 무력 충돌의 화약고가 될 수도 있다. 따라서 대만에 대한 역내 주요국인 미국·중국·일본의 전략적 인식 및 대응전략을 정확히 파악하는 일은 지역의 안보환경 변화 추세 파악은 물론, 유사시를 대비한 우리의 적절한 향후 대응전략 수립에도 매우 중요한 과제가 될 것으로 판단된다.

이에 본 연구는 대만의 전략적 가치에 대한 미국, 중국, 일본 등 세 강대국의 인식과 평가는 역사적으로 변화해왔다는 점을 감안하여, 일차적으로는 그 변화의 과정과 특징에 대한 정확한 이해와 그런 변화를 일으킨 주요 요인들에 대한 입체적이고 동태적인 분석을 시도하고자 한다. 그래서 먼저 주요 3국이 각기 유지해온 對대만 정책의 흐름과 특징을 정리하고, 그 다음에 현재 3국이 대만과 갖고 있는 주된 정치, 외교, 군사, 경제, 사회문화 분야의 상호 교류 및 교역 현황을 살펴볼 것이다. 그런 후 대만에서 무력충돌이 발생할 경우에 대한 각국의 입장과 대응방식에 대해 자세히 검토해보려고 한다. 그를 바탕으로 본 연구는 현재 대만을 둘러싼 3국의 이해관계와 전략 변화 추세에 따른 한국 외교안보에의 함의를 분석하고 적절한 대응 및 대비 방안을 제언코자 한다.

II. 미국의 인식과 대응

1. 미국 對대만 정책의 역사적 변천과정

거시적으로 보면, 미국의 對대만 정책 또는 對중국 정책은 1979년을 기점으로 크게 변화되었다. 1979년 카터 행정부가 중화민국(Republic of China, ROC)의 법통을 이은 대만의 국민당 정부와 단교하고, 중국대륙 본토를 지배·통치하던 공산당 주도의 중국인민공화

국(People's Republic of China, PRC)과 정식으로 수교했기 때문이다. 이는 유엔이 총회 결의(2758호)를 통해 1971년 중국을 대표하는 합법정부로 PRC를 인정한 지 8년 후이고, 1972년 對소 견제전략에 입각한 닉슨 대통령의 중국 방문이 있은 지 7년 후에 이루어졌다. 따라서 미국의 對중국 또는 對대만 정책 기조는 1979년 전후로 나누어 차별화된다.

가. 1979년 이전

1979년 이전 미국의 對중 정책도 크게 볼 때 2차 세계대전 전후를 기점으로 변화가 있었다. 사실 2차 세계대전 이전 미국은 중국에 거의 무관심한 태도를 견지했었고, 2차 세계대전 무렵에 와서야 비로소 적극적이고 우호적인 태도로 對중 관계에 임했다고 할 수 있다.[1)]

2차대전 이전 그나마 미국이 중국에 대한 언급과 관심을 표명한 것은 1900년 한창 중국이 서구 열강의 제국주의적 이권경쟁 하에서 대내외적으로 혼란을 겪던 시기에, 중국의 주권 존중, 분할 반대, 문호개방 찬성 등의 입장을 천명한 정도였다. 1921년과 1922년 워싱턴에서 개최한 해군회의에서도 미국은 자국 주도로 체결한 "9개국 조약(Nine Power Treaty)"에서 중국의 주권과 영토를 존중한다고 표명한 것이 전부였다. 심지어 1931년 일본이 만주사변을 일으켰을 때도 원칙적 비판입장 표명 외에는 특별한 행동을 취하지 않았으며, 1937년 일본의 본격적 중국 침략으로 태평양 전쟁이 발발했을 때도 초기에는 對일 봉쇄를 말로만 외치는 수준에 그친 수준이었다. 그러다가 1940년 태평양 전쟁의 전세가 자국의 안보에 위협이 되기 시작하면서 비로소 對일 경제제재를 실제 단행하게 되었다.

그 후 일본의 진주만 공격으로 미국이 태평양 전쟁에 직접 개입하게 되면서 중국과도 동맹을 맺고 만주 및 대만 반환 등을 포함한 對일 압박 공동전선에 참여하며 親중 정책을 본격적으로 택하게 된 것이다. 또한 일단 장제스의 국민당 정부를 중국의 유일 합법정부로 인정하고, 비록 무위로 끝나긴 했지만 장제스와 마오쩌둥 간 화해에도 꽤나 노력을 기울였다고 한다.

미국의 親국민당과 親ROC 기조는 1949년 마오쩌둥이 중국 본토를 장악하고 장제스가 대만으로 패퇴한 직후에도 유지되었다. 실제 트루먼 행정부는 공산당이 중국 본토를 차지한 후에도 중국과 소련 간 연대가 곧 분열될 것으로 추정하며 대만의 존망에 대해 크게 우려하지 않았다고 한다. 하지만 1950년 6·25전쟁이 발발하고 중공군의 한반도 침범이 시작되자 입장을 크게 바꿔, 대만에 대한 적극적 지원을 표방하고 PRC의 합법성과 유엔가입을 반대하며 1970년대 초반까지 反PRC 태도를 강하게 유지하였다. 특히, 6·25 전쟁을 치르면서 아이젠하워 행정부는 대만을 공산권 견제에 중요한 연대국가로 간주하면서, 관계를 정

1) 이 부분의 내용은 주로 Richard Bush, *A One-China Policy Premier* (Brookings Institute, March 2017), pp.5-11을 참조.

상화하고 「상호방위조약」도 체결함으로써 대만과의 관계를 더욱 돈독히 했다.

물론 그렇다고 미국 역시 중국 본토를 모두 장악한 PRC의 존재나 그와의 관계를 완전히 무시할 순 없었다. 그래서 1954년 PRC가 대만이 지배하는 진먼도에 포격을 가하자 PRC와 위기관리를 위한 비상체계를 구축하기도 했다. 이는 비록 미국이 50년대 초부터 법적으로는 하나의 중국이란 입장을 대외적으로 표방하였지만, 실질적으론 '2개의 중국' 정책을 취한 것으로 해석할 수 있는 대목이다.

미국 대중 정책의 큰 전환 조짐은 1970년대 초부터 나타나기 시작했다. 거기에는 중국에 대한 국제사회 전반의 분위기 반전과 미국의 대소 견제전략 변화가 주요 요인을 작용하였다고 할 수 있다. 국제사회에서 對중 분위기에 반전이 일어나게 된 것은 1960년대 다수의 신생독립국가 탄생이 가장 큰 요인으로 작용하였다. 사실 1950년대 내내 ROC와 PRC는 각기 자기 정통성에 대한 지지 확보를 위해 국제적으로 치열한 외교 경쟁을 벌였었는데, 1960년대 초까지는 미국과 서방세계의 지원 덕에 ROC가 우세를 보였다. 그런데 1960년대를 지나면서 새로 독립한 많은 개발도상국가들이 반미 내지 비동맹 노선을 취하게 되면서 ROC보다는 PRC에 대한 지지가 점차 더 높아지게 된 것이다. 이에 그런 분위기를 감지한 미국이 ROC에 PRC와의 동시가입을 제안하기도 했으나, 장쩨스의 반대로 결국 무산되고 말았다.

중국을 대표하는 합법정부가 누구인가에 대한 국제사회의 입장 반전이 공식화된 것은 1971년 유엔 총회에서였다. 중국을 대표하는 유일 합법정부를 ROC가 아닌 PRC로 다시 인정하고, ROC를 유엔 체제에서 퇴출시키로 결의한 것이다. 그에 따라 유엔 안보리 상임이사국 지위를 포함한 유엔 및 유엔 관련 기구에서 그간 ROC가 누려온 지위와 권한을 모두 PRC가 승계하게 되었고, 그 여파로 대부분의 다른 국제기구에서도 동일한 사태가 발생하게 되었다.

그렇게 대외적으로 어려움에 부닥친 ROC를 더욱 힘들게 만든 또 다른 요인은 미국 對PRC 정책의 변화였다. 즉, 키신저 국무장관의 조언을 받은 닉슨 대통령이 對소 견제 강화 차원에서 PRC와의 화친을 더욱 강력하게 추진한 것이다. 이는 당시 중소관계가 이념대립과 영토분쟁으로 점차 사이가 벌어지는 틈을 탄 미국 정부의 "이이제이(以夷制夷)" 전략이었다. 이런 미국의 정책 전환은 결국 1972년 닉슨 대통령의 역사적 베이징 방문과 마오쩌둥과의 정상회담을 통해 가시화되었고, 1979년 1월 1일 카터 행정부의 ROC와의 단교 및 PRC와의 관계 정상화를 통해 공식화되었다.

나. 1979년부터 2015년까지

미국이 1979년 대만 ROC와 단교하고 본토 PRC와 관계를 정상화하려는 움직임을 보

이자, ROC나 PRC 모두 각기 자기와의 단일관계만을 유지해줄 것을 강력하게 어필하였으나, 미국은 "하나의 중국 정책(One China Policy)"을 내세우며 수준이나 성격 차이는 있지만 양쪽 모두와 관계를 유지하는 정책을 추구하였다. 그 결과 1979년 이후 미국 정부는 본토 PRC와는 공식적 외교관계를, 대만 ROC와는 비공식적 우호관계를 계속 유지해오고 있다. 미국의 외교 전문가들에 따르면, 1979년 이래 현재까지 미국 정부가 유지해오고 있는 "하나의 중국 정책"은 베이징의 PRC 정부가 주장하는 "하나의 중국 원칙(One China Principle)"과는 분명한 차이점이 있다고 설명한다.[2] 즉, 양측 주장 모두 세상에는 하나의 중국만이 존재하고 중국을 대표하는 유일 합법정부는 PRC란 점에서는 동일하다. 그러나 결정적 차이는 대만의 지위, 특히 법적 지위에 관한 해석으로, PRC는 비록 대만이 "일국 양제(一國 兩制)" 원칙에 따라 자치가 허용되고 있긴 하나 분명 중국의 일부로 별개의 국가가 아니며, 또 되어서도 안 된다고 주장한다. 반면, 미국은 중국이 하나라고 해서 대만이 무조건 중국의 일부라고 당연시 할 수는 없고, 더구나 평화적 방법이 아닌 무력적 수단에 의한 폭압적 통합은 안된다는 것이다. PRC와 차별화된 이런 미국의 입장은 양안 관계의 현상유지를 위한 정책으로서 아래에서 후술할 "전략적 모호성" 유지를 통한 중국의 대만 침공 억지를 위한 정책이라고 할 수 있다.

미국의 "하나의 중국 정책"은 세 종류의 공식 문건에 의해 기초하는데, 3개의 미-PRC 공동성명(1972, 1978, 1982), 「대만관계법(Taiwan Relations Act)」(1979), 그리고 미국의 대만에 대한 "6개항 보장(Six Assurances)" 등이 해당된다.[3] 먼저 3개의 미-PRC 공동성명부터 살펴보자면, 1972년 첫 공동성명은 닉슨 대통령이 최초 중국 방문시 상하이에서 발표한 것으로 중국은 하나, 대만은 중국의 일부, 양안 관계의 평화적 해결 지지 등을 요지로 하였다. 두 번째는 1978년 수교시 카터 대통령이 발표한 것으로 PRC가 중국의 유일한 합법정부이고, 중국은 하나이고 대만은 중국의 일부라는 중국의 입장을 인지하며, 대만과는 비공식 관계를 계속 유지할 것이란 내용을 담고 있다. 세 번째 1982년 공동성명은 1978년 공동성명을 재확인하면서 대만에 대한 무기수출을 지속할 것이나 상황에 따라 축소할 수도 있음을 주된 요지로 포함하고 있다.

그런데 이들 공동성명을 둘러싸고 워싱턴과 베이징 사이에 논란이 되어오는 것이 있는데 바로 '대만은 중국의 일부'라는 부분이다. 이는 위에서 서술한 "하나의 중국 정책"과 "하나의 중국 원칙" 간 차이의 핵심이 되는 부분이기도 하다. 중국은 1972년 공동성명에서 닉슨 대통령이 대만이 중국의 일부라는 점을 분명히 인정하였고, 1978년 정식 수교시 공동

2) Bush, 위의 책, p.3.

3) 이들의 구체적 내용에 관해서는 Susan V. Lawrence and Wyane M. Morrison, *U.S.-Taiwan Relations: Issues for Congress*, CRS R44996 (Oct. 30, 2017), pp.8-12를 참조..

성명에서도 카터 대통령이 그 점을 인정하였다고 주장한다. 하지만 미국 측은 주장은 다르다. 1972년 닉슨 대통령의 공동성명은 아직 정식 수교 전 발표였기 때문에 엄격한 의미에서 법적 구속력이 약하고, 정식 수교 당시인 1978년 카터 대통령의 공동성명이 더욱 공신력이 있다고 주장한다. 그리고 카터 대통령의 공동성명에서는 대만이 중국의 일부라는 것을 인정한 게 아니라 그렇게 주장하는 PRC 측 입장을 확인한 것이라고 주장한다. 즉, 미국은 1978년 공동성명서에서 사용한 "인정(acknowledge)"이란 표현이 완전한 동의를 의미하는 "수용(recognize)'과는 차이가 있다는 것이다.

다음으로 「대만관계법」은 비록 미국이 국제사회의 분위기 변화에 따라 1979년 대만과 단교하긴 했지만, 비공식적으로는 계속 우호관계를 지속하기 위해 곧바로 제정한 법이다. 「대만관계법」은 미국과 대만이 정식 국가들처럼 대사관이나 공사관을 통해 정부 對 정부 간 공식적 소통과 교류를 할 수 없는 점을 감안하여, 「미국의 대만사무소(American Institute in Taiwan, AIT)」를 타이베이와 워싱턴에 각각 설치하여 비공식적이지만 양측 관계를 공신력 있게 지속적으로 관리·유지하기로 규정한 것이다. 또한 비록 수교 다음 해인 1980년에 「미-대만 상호방위조약」을 폐기하긴 했지만, 대만 안보는 미국의 중요 관심대상이기 때문에 對대만 무기수출은 지속할 것임을 명시하였다. 그리고 비록 자동적 군사개입은 아니지만, 대만에 대한 위협 고조시 미 행정부는 즉시 의회에 보고하여 협의를 진행토록 적시하였다. 이는 대만 유사시 미국의 무력개입에 대한 전략적 모호함(strategic ambiguity) 유지를 통해 PRC의 대만 침공 억제는 물론 대만의 무리한 독립추구로 인한 PRC의 침공 초래도 동시에 억제함으로써 궁극적으로 양안 관계의 현상유지를 이루고자 하는 정책인 것이다.

1982년 발표된 "6개항 보장"은 1982년 중국과의 공동성명 발표 한 달 전 미국 정부가 대만 장칭궈 총통에게 보낸 서신에 담긴 내용이다. 첫째는 對대만 무기수출 연한 미설정, 둘째는 양안 문제 중재에 불개입, 셋째는 양안 간 협상 불종용, 넷째는 대만 주권에 대한 입장 불변, 다섯째는「대만관계법」을 불개정, 여섯째는 대만에 무기수출 시 PRC와 사전 불협의 등을 내용으로 한 것이다.

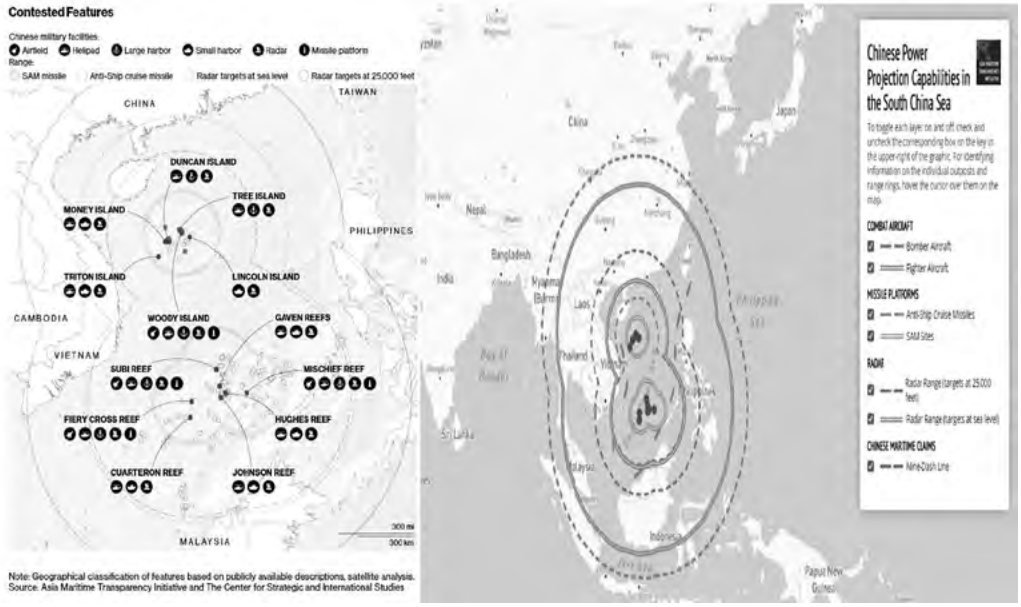
따라서, 위 세 종류의 공식 문건을 통해 확립된 미국 정부의 "하나의 중국 정책"은 1979년부터 트럼프 행정부 이전까지 큰 변화 없이 계속 미국의 對중 및 對대만 정책 기조로 유지되어 온 것이다.

다. 2016년 이후

비록 작은 논란이나 재검토한 경우가 있긴 했지만 큰 변화없이 지속되어온 미국 정부의 "하나의 중국 정책"에 관심이 커지고 수정 요구가 높아지기 시작한 것은 대개 2016년 무렵부터라고 할 수 있다. 여기에는 대략 세 가지의 요인이 작용하였는데, 서로 상호 관련이 깊

다.[4] 첫째는 급격한 국력 신장에 자신감을 얻은 중국 공산당 정권의 공세적 대내외 정책 추진이다. 특히 시진핑 주석의 등장 이후부터는 "중국몽(中國夢)"과 "강군몽(强軍夢)"의 기치 아래 외적 영향력 확대와 내적 발전 및 통합을 강조하게 되면서 PRC는 대만 합병에 대한 관심과 의욕을 숨기지 않아 왔다. 특히 강해진 경제력을 바탕으로 군사력의 현대화를 급속도로 이루게 되면서, 중국 인민해방군(PLA)이 해양수송로 보호는 물론 본토 방어의 핵심 전략으로 소위 3개의 "도련선(island chains)" 개념을 활용한 반접근·지역거부(anti-access/area-denial, A2AD) 전략을 채택함에 따라 지리적으로 중국 의 동쪽 해안선 중간에 위치한 대만과 대만 주변 지역의 전략적 중요성은 매우 커졌다. 그로 인해 대만 주변에서 실시되는 PLA의 군사 훈련과 무력 시위는 양적으로나 질적으로 점차 증대되어 왔으며, 그 결과 대만에 대한 군사적 위협은 자연히 심각성이 더해지고 있는 실정이다. 또한 그림2-1에서 보듯이, 중국은 살라미 전술, 회색지대 전략, 은밀한 침입, 기정사실화 등의 방법을 통해 남중국해에 인공섬을 건설하고 그곳들을 군사기지화함으로써 소위 "남중국해의 내해화(內海化)"를 지속적으로 추진하고 있다.

〈그림 2-1〉 중국의 동·남중국해 기지건설 및 투사력 현황



출처: Ronald O'Rourke, U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress, CRS Report R42784 (Jan. 2022), p.12 & 13.

4) 유사한 3개 요인에 대한 설명으로는 Richard J. Heydarian, "The Taiwan Crisis: Sleepwalking towards a global conflict," *Aspenia Online* (Dec. 29, 2021), 〈https://aspeniaonline.it/the-taiwan-crisis-sleepwalking-towards-a-global-conflict/〉 (검색일: 2022.8.1).

사실 공식적으로 PRC는 이미 2005년 「반분리법」 제정을 통해 유사시 대만에 대한 무력 사용 불사를 대내외에 천명한 바 있다. 하지만 독립에의 의지를 숨기지 않는 대만의 차이잉원 총통이 집권한 2016년부터 PRC는 양안 간 소통 중지를 대놓고 선언하며 反대만 노선을 노골화한 바 있고, 2021년 10월에도 시진핑 주석이 직접 주권과 영토 수호에 대한 결의를 대내외에 재차 천명하면서 대만침공 가능성을 배제하지 않고 있다. 행동 면에서도 최근에는 대만 주변에서 더 잦은 군사훈련을 실시하고 있고, 대만 의 방공식별구역은 거의 매일같이 침범하고 있는 실정이다. 게다가 베이징은 대만의 외교적 고립을 위한 전방위 외교에도 더욱 박차를 가해오고 있는데, 그 결과 2016년 이래 대만과 수교해오던 9개의 국가가 PRC의 회유와 압박으로 단교를 선언함으로써 현재 대만의 수교국은 14개국으로 줄어든 상황이다.[5)]

둘째는 중국의 부상과 그에 따른 공세적 대외행보에 대한 미국의 견제 강화이다. 오바마 행정부 2기부터 시작된 미중 전략적 경쟁이 트럼프 행정부 들어와 심화됨에 따라 미국 정부의 대만에 대한 관심과 지원이 최근 수년 사이 부쩍 높아지게 된 것이다. 특히 비록 취임 전 당선자 신분이긴 했으나 트럼프 대통령과 대만 차이잉원 총통과의 전화통화는 1979년 단교 이래 최초의 정상 간 대화로 베이징을 크게 자극하였고, "자유롭고 개방된 인도-태평양(FOIP)"을 지향하며 대중 견제를 노골화한 국가안보전략서의 발간, 무역전쟁을 불사하며 중국산 물품에 대한 고율의 관세 부과, 그리고 첨단 공격무기의 대만 판매 허용 등 트럼프 행정부의 대중 강경 정책은 중국의 위협인식을 한층 더 높이는 결과를 초래하였다.

미국의 대외 전략의 중심이 인도-태평양 지역으로 옮겨오고 중국과의 경쟁이 최우선 관심대상으로 변화함에 따라 역내 중국의 대외 행보, 특히 군사적 움직임에 대한 미국의 관심은 더욱 세밀하고 철저해지고 있다. 예컨대, 표2-1에서 보듯이 미국은 남중국해에서 이루어지고 있는 중국의 행동에 대해 목표와 실제 행동 유형을 세분화하여 예의주시하고 있다.

그런 중국의 공세적 행동에 대해 미국 역시 그냥 주시하고 있는 것만은 아니다. 그동안 미국이 전 지구적 차원에서 전략적 행동의 기반으로 계속 강조해온 "자유 항해의 원칙"을 내세우며 역내 영향력 유지 및 대중 견제를 위해, 표2-2에서 보듯이 남중국해와 대만해협에서의 군사적 시위를 정례적 또는 특별 작전의 행태로 꾸준히 수행해오고 있다.

또한 최근에는 행정부뿐만 아니라 미 의회 역시 다양한 대만 관련 법안들을 초당적으로 통과시킴으로써 대만에 대한 미국의 지지와 지원을 꾸준히 공고히 해오고 있다.[6)] 양국 고

5) Susan V. Lawrence and Caitlin Campbell, "Taiwan: Political and Security Issues," *In Focus* (CRS, July 25, 2022).

6) 미 의회의 최근 대만 관련 활동에 관해서는 Gisela Grieger, "US Congress Approach to US-Taiwan Relations," *At Glance* (European Parliamentary Research Service, Mar. 2022)을 참조.

〈표 2-1〉 동중국해에서의 중국의 행태 분석

	Apparent goals				
Supporting actions	**Rally support domestically**	**Deter U.S.**	**Intimidate neighbors and encourage appeasement/ compliance**	**Tempt neighbors to cooperate in exchange for future economic benefits**	**Reinforce image of China as an economic powerhouse**
PLA operations[a]	×	×	×		
China Coast Guard operations[b]	×	×	×		
Maritime militia swarming			×		
Dredging fleet and island construction team operations[c]	×	×	×		
Operations by state banks and state-owned enterprises[d]				×	×
State media operations[e]	×	×	×		

Source: Adapted by CRS from table on page 20 of Patrick M. Cronin and Ryan Neuhard, *Total Competition, China's Challenge in the South China Sea*, Center for a New American Security, January 2020.

a. Includes military exercises, weapons tests, port visits, patrols throughout the SCS, military parades, and participation in echelon formation.

b. Includes deployment of large vessels and participation in echelon formation.

c. Includes large-scale dredging and island building, and construction of permanent facilities on disputed features.

d. Highly visible economic projects around the region, such as bridges, ports, and rail lines.

e. Includes propaganda about the PLA, China's influence (including its military and economic might and its political importance), U.S. decline or weakness, and other states conceding to China's preferences.

출처: Ronald O'Rourke, U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress, CRS Report R42784 (Jan. 2022), p.9.

〈표 2-2〉 미국의 남중국해 및 대만해협 자유항해작전 연도별 현황

Table 4. Reported Numbers of U.S. Navy SCS FONOPs and Taiwan Strait Transits

Year	SCS FONOPs	Taiwan Strait transits
2012	5	9
2013	2	12
2014	3	4
2015	2	1
2016	3	12
2017	6	3
2018	5	3
2019	7	9
2020	8	13

Sources: For SCS FONOPs: U.S. Navy information paper, "Taiwan Strait Transit (TST) passages and Freedom of Navigation operations (FONOPS) conducted by CPF [Commander, U.S. Pacific Fleet] forces in the South China Sea (SCS) from CY 2012 through 17 Feb 2021," undated, provided by Navy Office of Legislative Affairs to CRS on February 24, 2021.

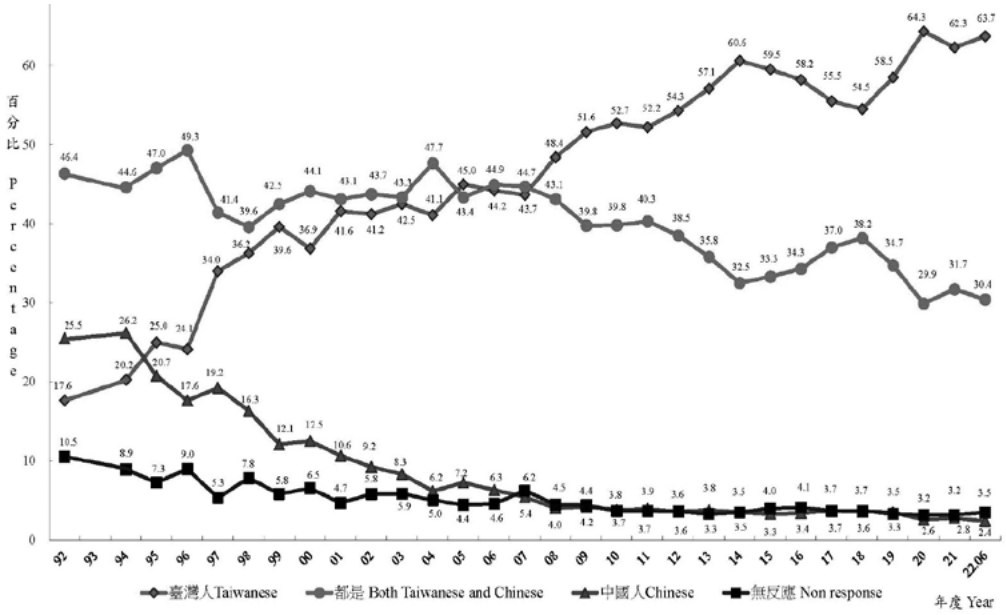
출처: Ronald O'Rourke, U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress, CRS Report R42784 (Jan. 2022), p.41.

위급 정부인사 간 접촉 허용 및 촉진을 담은 2018년 「대만여행법(Taiwan Travel Act)」, 대만을 포함한 동남아 국가들과의 연대 강화를 겨냥한 2018년 「아시아안심구상법(Asia Reassurance Initiative Act, ARIA)」, 중국의 대만 고립화 전략에 대응하여 대만의 외교와 대외교류 지원을 강화키로 한 2019년 「대만 외교에 대한 국제적 보호 및 증진 구상법(Taiwan Allies International Protection and Enhancement Act, TAIPEI)」, 대만의 국방력 강화 촉진 및 대외활동 지원을 목적으로 한 2020년 「대만보장법(Taiwan Assur-

ance Act)」 등의 제정이 대표적 예라고 할 수 있다. 아울러 미 의회는 비록 아직 성공하진 못했지만 2019년부터 행정부를 향해 대만과의 자유무역협정 체결을 위한 협상 개시도 지속적으로 요구해오고 있다.

셋째는 대만 정부의 독립추진 움직임 증가와 대만 국민의 독립적 정체성 심화이다. 비록 대만과 베이징 간 대립과 경쟁은 1949년 이래 상존해왔고 두 차례의 위기 상황도 있었지만, 그럼에도 불구하고 양안 관계는 오랜 기간 비교적 안정을 유지해왔다. 특히 국민당이 집권한 대부분의 시기에는 안정된 관계가 내내 지속되었다고 할 수 있다. 그러나 최근 대만에서 민진당이 집권하면서부터는 PRC와의 관계 설정에 있어 새로운 변화의 조짐이 조금씩 엿보이고 있다. 특히 2016년 집권한 민진당 출신의 차이잉원 총통은 대만이 중국의 일부라는 PRC의 주장을 공식적으로 인정하지 않으면서 대만의 분리독립을 내심 지향하는 듯한 자세를 취함으로써 사실상 PRC로부터 상당한 비난과 압박을 받고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 차이잉원 총통은 중국의 무력침공 대비 및 억제를 위해 비대칭 전력에 기초한 새로운 방위계획을 통해 대만의 군사력 증강에도 심혈을 기울여오고 있다.[7)]

〈그림 2-2〉 대만인 정체성의 변화추이(1992-2022)

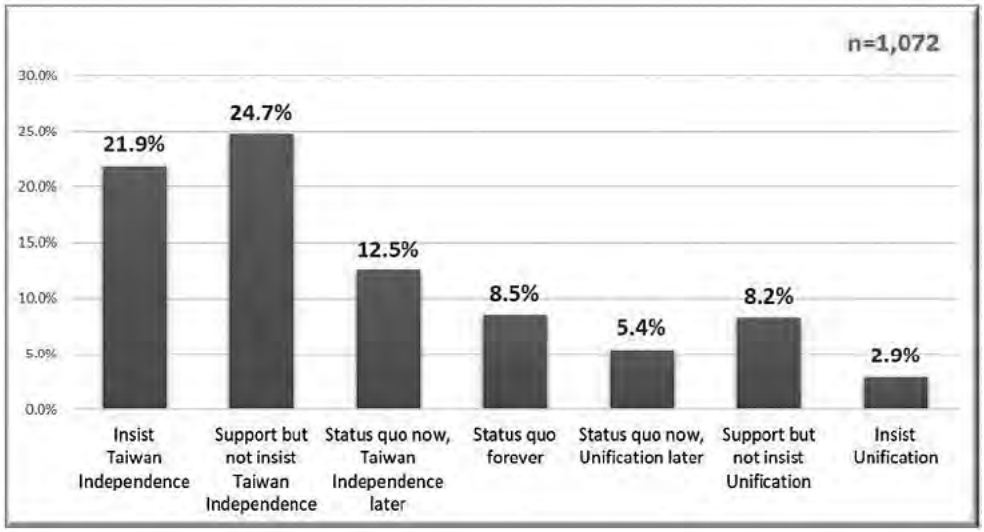


출처: 대만 국립정치대학교, 선거연구센터, https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7801&id=6963 (검색일: 2022.8.1).

7) 대만의 새로운 군사전략과 관련해서는 Lee Hsi-min and Eric Lee, 'Taiwan's Overall Defense Concept," *Diplomat* (Nov. 3, 2020), https://thediplomat.com/tag/taiwan-overall-defense-concept-odc/ (검색일: 2022.8.1)과 Raymond Kuo, "Counter-intuitive Sensibility of Taiwan's New Defense Strategy," *War on the Rocks* (Dec. 6, 2021), https://warontherocks.com/2021/12/the-counter-intuitive-sensibility-of-taiwans-new-defense-strategy/ (검색일: 2022.8.1.)을 참조할 것.

이런 대만의 국내정치적 변화는 단순한 정당 간 정강정책 차이에서 연유되었다기보다는 대만인들의 의식 변화가 반영된 것이라고 할 수 있다. 즉, 그림2-3에서 보듯이, 대만인의 과반수가 중국과 별도로 "대만인"이란 정체성에 동질감을 느끼고 있고 중국인이란 의식은 크게 줄어들었기 때문이다. 또 대만의 분리독립에 대한 지지도에서도 역시 대만인의 절반에 육박하는 많은 수가 지지 성향을 보인다. 이런 현상은 홍콩의 자율성 유지 요구에 대한 PRC의 강압적 탄압으로 인해 더욱 더 강해진 것으로 분석된다.

〈그림 2-3〉 대만 분리독립에 대한 지지도



출처: 대만 국립정치대학교, 선거연구센터, https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7801&id=6963 (검색일: 2022.8.1).

종합하면, PRC의 공세적 행보, 미국의 대PRC 견제 강화, 대만의 독립의지 증대 등 3가지 요인에 의해 최근 수년간 대만 위기론이 고조되어 왔으며, 그 결과 베이징의 對대만 및 對미 경고와 압박 역시 증대되었고, 다시 그에 따른 워싱턴의 반박과 대응 논의도 활성화된 것이다. 특히 미국은 국방부와 군은 물론 의회와 유수한 유관 연구기관들도 나서서 중국의 다양한 대만침공 시나리오를 추론하고 시뮬레이션을 통해 효과적 대응전략을 모색하는 노력을 보여왔다. 그 결과 후술하겠지만, 여러 가지 정책적 제언이 있었고 그에 따라 실제 정책들이 검토, 입안되기도 하였다. 요컨대, 미중 경쟁이 심화됨에 따라 미중 모두에게 대만의 전략적 가치는 더욱 커졌고, 그로 인해 대만의 지위와 안보에 대한 관심과 지원 방안에 대한 논의 역시 매우 많고 다양해졌다고 할 수 있다.

2. 미-대만 교류 현황

비록 1979년 단교 조치로 인해 미국과 대만의 공식적 교류는 끊어졌지만, 그렇다고 비공식적인 교류까지 완전히 중단된 것은 아니었다. 여러 분야에 걸쳐 비공식적 접촉과 교류는 계속 이루어져 왔고 최근에는 더욱 더 확장되는 경향을 보이고 있다. 그리고 정부 對 정부 간 접촉과 교류 역시 우회적 채널과 방법을 통해 제한적이지만 조용히 지속적으로 유지되어 왔다. 그 구체적인 방식과 제도는 다음과 같다.

가. 교류 채널과 방식[8)]

카터 행정부는 PRC와 관계정상화 후 발표한 공동성명에서 대만과 비록 단교는 하지만 민간 차원(people to people)의 비공식 양자관계는 계속 유지할 것임을 분명히 하였다. 그리고 앞서 서술했듯이, 그 비공식 관계를 관장하기 위해 미측은 「대만관계법」을 제정한 후 그에 따라 AIT를 설립하였고, 대만 측은 「북미문제조정위원회(Coordination Council on North American Affairs, CCNAA)」을 설립하여 운영해왔다. AIT는 워싱턴 근교 알링턴과 대만 타이베이 2곳에 본부를 두고 있으며, 추가로 까오숭 지부와 타이청 지원을 운영하고 있다. 법적으로 2003년까지는 AIT에 근무하는 미측 직원들에게 휴직 공무원 자격을 부여했었는데, 2003년 이후부터는 파견직으로 바뀌었고, 예산은 모두 국무부 예산으로 충당해오고 있다.

한편, 대만 측의 CCNAA는 처음에는 국가 대표기관이란 인상을 주지 않기 위해 아예 "대만"이란 표현을 사용하지 않았다가, 1994년 클린턴 행정부 때 실시한 「대만정책검토」에 의해 비공식 관계의 의미를 넓히기로 함에 따라 「대만경제문화대표사무소(Taipei Economic and Cultural Representative Office, TECRO)」로 개칭해서 운영되고 있다. 현재 미국 내 TECRO 지부는 보스톤, 시카고, 덴버, 괌, 호놀룰루, 휴스톤, 로스엔젤리스, 마이애미, 뉴욕, 샌트란시스코, 시애틀 등 모두 12개 지역에 설립, 운영되고 있다. TECRO에 근무하는 대만 측 직원들은 특별법에 근거하여 국무부가 인가하고 AIT가 발행한 준외교관 신분증과 차량번호판을 보유하고 있으며, 일반 외교관처럼 치외법권과 면세특권도 인정받는다고 한다. 대신 차량에 중화민국 국기를 사용하거나 TECRO 건물에 근무시 군복 착용은 금지되고 있다.

미국과 대만 양쪽 정부 인사들의 접촉이나 교류 역시 단교 후부터는 제한이 있어 왔다. 의회는 예외이지만 행정부의 경우는 꽤 까다롭고 세세한 규정과 절차가 적용되어 왔는데,

8) 이 부분의 자세한 내용은 Lawrence and Morrison, 앞의 글을 주로 참조.

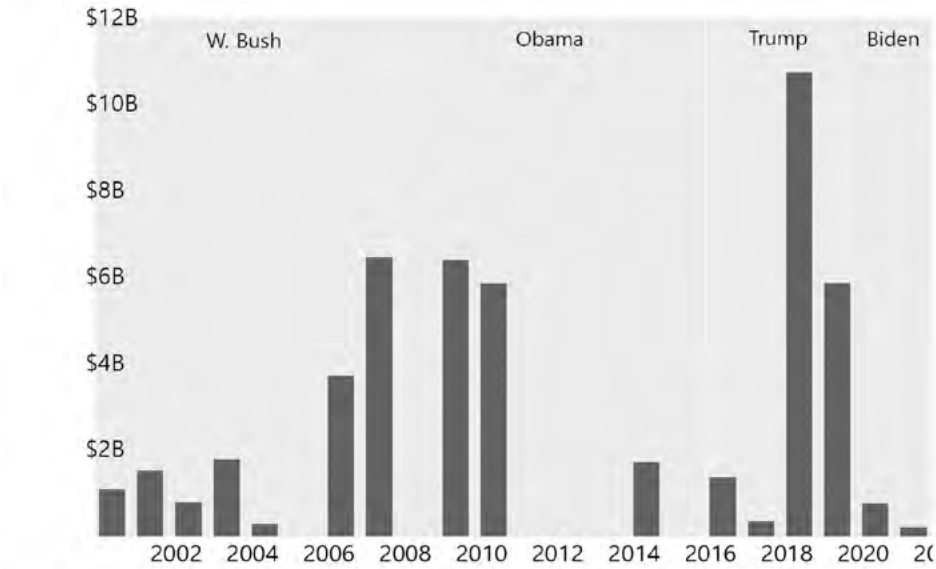
시대의 변화에 따라 다소 완화되는 경향을 보인다. 국무부 과장 이상과 국방부 대령 이상은 대만 출장 시 국무부의 서면승인이 있어야 하고, 개인 여행도 차관 이상과 3성 장군 이상은 국무부의 허가가 필요하다고 한다. 접촉 장소는 모든 정부 건물에서는 허용되지 않다가 2011년 이후 백악관, 국무부, 그리고 아이젠하워 정부종합청사 건물을 제외한 다른 장소에서는 허용되기 시작했고, 2015년부터는 대만이 회원인 국제기구나 회의체 회의의 경우는 예외적으로 모든 미국 정부 건물에서도 개최할 수 있게 되었다.

미 의회의 경우는 원래부터 행정부에 비해 대만과의 교류나 지원에 더 적극성을 보여왔기 때문에 인사교류나 접촉 측면에서도 제약이 덜 했고, 계속해서 점점 더 완화하려는 경향을 보인다. 실제 행정부 경우도 경제나 기술 관련 부처 관료들의 대만 방문은 상대적으로 쉽게 허용되어 왔다. 대신 대만 정부의 최고위급 인사들의 경우는 공식적인 미국 방문이나 미국 내 활동이 불허되었고, 다만 타국으로 여행 중 경유나 일시 체류는 허용되고 있다.

나. 외교·안보 분야 교류협력 현황

먼저 안보 분야의 경우, 미국의 대만에 대한 군사적 지원이 시작된 것은 우리 6·25전쟁 때였다. 전쟁이 발발하자 대만 안보를 우려한 트루먼 행정부가 대만에 대한 경제와 군사지원을 늘리고, 7함대를 파견해서 대만해협의 안정 유지에도 관심을 쏟았기 때문이다. 또한

〈그림 2-4〉 미국의 對대만 무기수출 추이(2002-2022)



Note: Data is as of May 2022 and includes sales of defense equipment of $14 million or more, defense articles or services of $50 million or more, and design and construction services of $200 million or more.

출처: Lindsay Maizland, "Why China-Taiwan Relations Are So Tense?" Backgrounder (Council on Foreign Relations, May 26, 2022).

중공군의 한반도 개입이 본격화되자 트루먼 대통령은 맥아더 원수가 건의한 대만군의 한반도 투입을 허용하지 않는 대신, 대만에 방어사령부를 설치하고 군사고문단을 파견하였다. 그 후 6·25전쟁이 끝나고 미국은 한국과 마찬가지로 1954년 대만과 상호방위조약을 체결하였다.[9] 그 후 1979년 국교를 단교하게 되면서 1년의 유예기간을 가진 후, 1980년 1월 1일부로 조약 만료를 선언하고 군사동맹 관계를 종료하였다. 상호방위조약에 의거 대만에 주둔했던 미군은 조약 만료에 앞선 1974년 4월 30일부로 모두 철수하였다고 한다.

하지만 상호방위조약 폐기에도 불구하고 「대만관계법」에 의거해서 대만에 대한 미국의 무기수출은 계속되어 왔으며, 그림에서 보듯이 최근 수출량은 더욱 증가하는 추세를 보인다. 또한 수출 무기의 종류 면에서도 점점 더 첨단 공격무기가 많아지고 있는 경향을 보인다. 그리고 2015년 이덩후이 총통의 방미에 대한 항의로 PRC가 대만 근처 해역에서 대대적인 무력시위를 벌여 발생한 2차 대만위협 위기를 계기로 미-대만 간 군사협력의 범위는 무기수출을 넘어 정책협의, 연합훈련, 교리개발, 그리고 비대칭 전력 분야로 훨씬 더 확대, 강화되었다.[10]

미-대만 간 최위급 정책협의로는 1997년부터 시작된 「몬트레이(Monterey)대화」가 있는데 양측 국방부 고위 관료 간 연례 전략대화로 2015년부터는 장소를 몬트레이가 아닌 워싱턴과 하와이 등지로 바꾸기도 했고, 2017년 이후부터는 국방부 외에 미 백악관에서도 담당국장이 참석하기도 하였다. 그 외 실무 차원인 국방검토대화, 장군급 대화, 인도·태평양사 주관 회의 등 특히 PRC의 대만 압박이 커진 2017년부터 양측 간 협의가 점점 더 크게 증가되는 추세를 보인다.[11]

교육 및 훈련은 매년 대만의 「한광훈련」에 미국 인도·태평양사에서 참관 장교단을 파견하고 있다. 반면 미국은 대만 공군 조종사를 본토 공군기지로 초청하여 교육 및 훈련에 참가토록 하고 있다. 또 매년 약 400명에 달하는 대만 장교들이 미국 사관학교와 유관 기관에서 교육연수를 받는다. 물론 소규모의 양측 군 간 연합훈련이나 교환 교육은 비공식적으로 지속되어 왔는데, 양측 당국에 의해 공식적으로 확인되지 않다가 2020년부터 언론 보도를 당국이 인정하기 시작하면서 이 역시 점차 공식화되는 추세이다.[12]

---

9) Peter Mansoor, "Strategic Ambiguity and the Defense of Taiwan," *Strategika* (Hoover Institute, Jun. 30, 2021), https://www.hoover.org/research/strategic-ambiguity-and-defense-taiwan (검색일: 2022.8.1).

10) Lawrence and Morrison, 앞의 글.

11) 위의 글.

12) Keoni Everington, "US Marines Officially Training in Taiwan for 1st time since 1979," *Taiwan News* (Nov. 19, 2020), https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4049035 (검색일: 2022.8.1)과 Reuters, "Taiwan President Confirms U.S. troops training soldiers on island-CNN" (Oct. 28, 2021), https://www.reuters.com/world/asia-pacific/taiwan-president-confirms-us-troops-training-soldiers-island-cnn-2021-10-28/ (검색일: 2022.8.1)을 참조.

〈표 2-3〉 미국의 對대만 무기수출 추이(2002-2022)

시 기	주 요 내 용	달러
2017.06.29.	• HARM Anti-Radiation Missile(50기); JSOW 공대지미사일(56기); MK48 어뢰(46기), 기뢰급 구축함 전자전 업그레이드 시스템 구입	14.2억
2018.09.24.	• F-16, C-130, F-5와 경국호 전투기 5년분 부품 구매	3.3억
2019.04.15.	• F-16 비행훈련 및 후속정비 관련 장비	5.0억
2019.07.08.	• M1A2T전차(108대); M8842장갑구호차(14대); M1070A1-HET운송차(16대); FIM-92스팅어 미사일(254기) 구입	22.0억
2019.08.20.	• 미 행정부, F-16V 전투기 66대 판매계획 승인	80.0억
2019.12.17.	• 미 행정부, 록히드마틴사와 대만항공기 제작사(한상, AIDC)와 F-16V 전투기 정비센터 설립 허가	.65억
2020.05.20.	• 미 국무부, 대만에 잠수함용 MK-48모드6 어드밴스드 테크놀로지 어뢰 18개와 필요지원 장비 판매 조치를 승인	1.80억
2020.07.10.	• 지대공 미사일 요격 시스템 패트리어트(PAC3) 성능개량 목적 구입	6.20억
2020.10.21.	• 록히드마틴사의 트럭 기반 로켓 발사대 고속기동포병로켓시스템(HIMARS), SLAM-ER공대지 미사일, 하푼 함대함 미사일 등 첨단 무기 3종 세트 구입	18.0억
2020.11.03.	• 공격용 무인기 MQ-9 시가디언 4대 구입	6.0억
2020.11.06	• 미사일 어뢰, 재래식 탄약무기체계와 76mm Bofors-L70/40 반제공격시스템, MK15방진거리무기체계, ASROC대잠수함 로켓, MK36 교란탄 발사대	1.07억
2021.08.04	• M109A6팔라딘 155mm자주포 40문, M992A2야전포병탄약보급차 20대, AFATDS(야전포병전술데이터시스템) 1700개 구입	7.5억

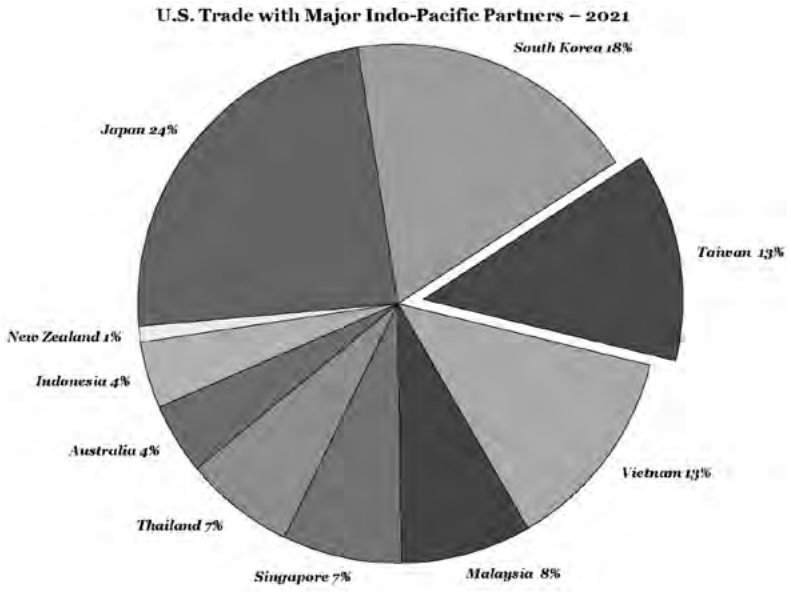
출처: 이상만, 『미중 전략적 경쟁시기의 대만 해협의 안보딜렘마』, IFES 정책보고서 2021-11 (경남대 극동문제연구소, 2021.12), p.57.

외교 분야에서는 주로 미국이 국제기구 참여를 비롯한 대만의 대외활동을 지원하거나, PRC가 대만 수교국들에게 단교 압박을 가하는 것을 막아주는 활동이 해당된다. 이 역시 최근 국제사회에서 PRC의 대만 고립정책 추진이 가속화되면서, 더욱 더 강화되는 추세를 보인다.[13] 위에서 서술한 ARIA, 「TAIPEI법」, 「대만보장법」 등이 대표적 예이다.

다. 경제·사회 분야 교류협력 현황

대만은 세계 21위의 경제규모를 갖고 있고, 기술 및 제조 공급망의 핵심 연결고리 역할을 하고 있다. 그래서 미국에게도 대만은 여덟 번째로 큰 교역 상대이고, 수출은 열번째, 수입은 일곱번째로 큰 상대에 해당된다. 그리고 아래 그림에서 보듯이, 인도-태평양 지역으로 국한한다면 세번째로 큰 미국의 교역상대이다. 좀 더 장기적으로 지난 10여 년 간 추세로 볼 때도 양국 간 교역량은 증가세인데, 특히 미국의 대만 제품 수입세는 점점 더 급상승하는 경향을 보인다. 이는 미국의 탈중국화(decoupling) 노력과 무관하지 않은 것으로 판단된다.

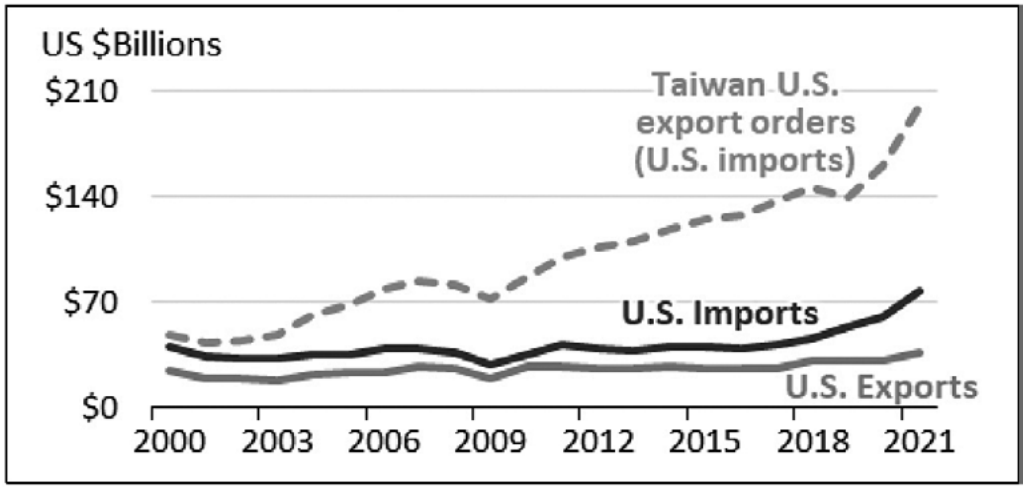
〈그림 2-5〉 인도-태평양 지역 미국의 교역 현황(2022)



출처: U.S.-Taiwan Business Council, "Comments Regarding U.S.-Taiwan 21st Century Trade Initiative" (Jul. 8, 2022), https://www.us-taiwan.rg/resources/ustbc-comments-on-the-us-taiwan-initiative-on-21st-century-trade/ (검색일: 2022.8.1).

13) Margaret Lewis, et. al., "Taiwan Is Losing Allies. What Should Taipei (and D.C.) Do?" *A ChinaFile Conversation* (Oct. 19, 2019), https://www.chinafile.com/conversation/taiwan-losing-allies-what-should-taipei-and-dc-do (검색일: 2022.8.1).

〈그림 2-6〉 미-대만 상품교역 추세(2000-2021)



출처: Karen M. Sutter, "U.S.-Taiwan Trade Relations," In Focus, CRS (Mar. 7, 2022).

사실 미국과 대만과의 교역 및 경제교류는 냉전 종식 이후 평화분위기에 힘입어 보다 확대, 강화되었는데, 이는 1994년 양측 정부 간에 「미-대만 무역투자기본협정(US-Taiwan Trade and Investment Framework Agreement, TIFA)」을 체결하면서 시작되었다. TIFA를 통한 양측 간 무역과 투자에 대한 활성화 협의는 2007년 미국산 소고기와 돼지고기에 대한 대만의 수입제한으로 중단되었다가, 트럼프 행정부 말 대만의 수입제한 완화로 재개되었다.[14] 또한 2020년에는 경제 분야에서 범위를 과학기술, 기후변화, 보건 분야로 넓힌 「미-대만 경제번영파트너대화(Economic Prosperity and Partnership Dialogue, EPPD)」를 개설하여 협력을 한층 더 강화하였다. 뿐만 아니라, 2021년에는 양측 상무성 간에 「미-대만 기술교역·투자협력기본합의(US-Taiwan Technology Trade and Investment Collaboration Framework, TTIC)」에 합의하고 핵심 첨단산업과 그 공급망 관련 협력도 강화해오고 있다. 나아가 2022년 5월 바이든 행정부가 대중 견제 차원에서 주도한 다자경제협력체제인 「인도-태평양 경제프레임(IPEF)」에 대만이 포함되지 않자, 미 의회의 강력한 항의와 제안에 따라 불과 2주 뒤인 6월 1일 미 행정부는 대만과 별도로 양자대화인 「미-대만 21세기 무역구상(U.S.-Taiwan Initiative on 21st Century Trade)」을 개최하고 IPEF와 유사한 의제에 관해 상호 긴밀히 협의하기로 합의했다.[15]

14) Lawrence and Morrison, 앞의 글.

15) Anna Ashton, "ASPI Note: What to Expect from the U.S.-Taiwan 21st Trade Initiative" (Asia Society Polity Institute, Jun. 8, 2022), https://asiasociety.org/policy-institute/aspi-note-what-expect-us-taiwan-21st-century-trade-initiative (검색일: 2022.8.1).

이는 향후 첨단 산업분야를 중심으로 미국과 대만과의 무역과 경제교류가 더욱 중시되고 활성화될 것임을 짐작케 해준다.

미중 경쟁 심화에 따라 대만의 지전략적·지경학적 가치가 증가함에 따라 미국과 대만의 협력은 안보와 경제를 넘어 더 넓게 확대되는 추세를 보이고 있다. 대표적 예로 2015년 AIT와 TECRO가 양해각서를 체결하고 공동으로 추진하고 있는「세계협력·훈련기본틀(Global Cooperation and Training Framework, GCTF)」을 들 수 있다. GCTF는 매년 정례회의를 통해 동남아, 남아시아, 태평양 도서, 카리브해 등에 위치한 국가들에게 미국과 대만이 주체가 되어 -- 때론 제3국을 공동 주최국으로 초청하면서 -- 기술 교육 및 지원을 하는 워크숍이다. 주요 분야는 보건, 에너지 효율, 여성권리 신장, 인터넷 상거래, 인도적 지원, 재난구호 등 상당히 폭넓은 영역을 망라해서 다루고 있다.

아울러 미국과 대만은 과학기술 분야에서의 협력도 강화하기 시작하였는데, 2020년 AIT와 TECRO 간 합의를 통해 협력과 공동연구를 제도화하고 있다. 주요 분야는 보건, 환경, 의학, 기상 등을 다룬다. 또한 인적교류 측면에서도 양측은 적극적인데, 이는 2012년 대만인 입국에 대한 미국의 비자면제로 더욱 활성화되었다. 교육 분야에서도 연간 2만 명에 달하는 대만 학생이 미국에 유학을 오고 있는데, 이는 미국 내 외국학생 중 일곱 번째로 큰 규모이다. 미국 측 역시 풀브라이트 장학금 등을 통해 미국인들의 대만 유학과 연수를 권장 및 지원해오고 있는데, 1957년 이래 풀브라이트는 미국인 1,700명의 대만 유학과 대만인 1,600명의 미국 유학을 지원해오고 있다고 한다. 이 외에도 2020년 AIT와 TECRO 간 협정을 통해 교육 분야의 교류협력을 제도적으로 강화, 확대해나가기로 합의함으로써 향후 더욱 더 증가할 것으로 전망된다.

3. 유사시 미국의 대응전략 전망

가. 중국의 대만 침공 시기와 유형

앞서 미국의 對대만 정책 변천에 관한 부분에서 언급한 것처럼, 미중 경쟁이 심화되고 중국의 공세적 대외행보가 노골화됨에 따라 대만의 지전략적 가치가 상승한 데다, 분리독립 지향성이 큰 대만의 민진당 집권으로 인해 2020년을 전후한 시기부터 대만과 대만 주변 지역에 대한 미중의 관심이 커지고 군사적 행보도 많아졌다. 특히 "중국몽"과 "강군몽"을 기치로 내걸고 3기 이상의 장기 집권을 추진하고 있는 시진핑 주석은 대만을 포함한 동·남중국해에서의 영향력 확대를 위한 전방위적 공세를 강화함과 동시에 그를 실행에 옮길 수 있는 군사적 역량 확보에도 박차를 가해오고 있다. 좀 더 구체적으로는 이미 1980년대 중반 PLA 해군사령관 류화청이 제시한 도련선 개념에 입각한 A2/AD 전략을 완전히 구사하기

위해 군사력을 크게 증강하고 있고, 그 결과 대만에 대한 외국군의 접근거부는 물론 대만의 완전 합병을 위한 전략과 전력 구비에 최선의 노력을 기울여오고 있다. 그 결과, 중국과 대만의 군사력 격차는 점점 더 커지고, 대만 방어와 관련된 미중 간 전력 격차는 반대로 현격히 줄어드는 추세를 보이고 있다.

이런 추세로 인해 미국의 조야 및 씽크탱크의 전문가들은 향후 5-6년 사이에 중국이 대만 침공할 가능성이 매우 높다고 전망하고 있는데, 특히 2024년과 2027년을 가장 위험한 시기로 지적한다.[16] 2024년은 대만 총선이 있는 해로, 만약 민진당이 재집권에 성공하게 되어 분리독립에 더욱 속도를 낼 경우 그를 저지하려는 중국의 무력사용 가능성도 함께 커질 것이기 때문이다. 또 2027년은 중국 PLA가 창설 100주년을 맞는 해로, 3연임 이상을 노리는 시진핑 주석이 이를 이용하여 업적 쌓기에 나설 가능성이 커질 수 있기 때문이라고 한다.

그런데 사실 중국의 2005년 제정한 「반분리법」을 통해 대만에 대한 무력사용 상황을 구체적으로 천명한 바 있다. 즉, 대만 분리주의자들의 독립 시도, 우발적 사태에 의한 독립 조짐 발생, 평화적 수단이 효과를 발휘하지 못할 시 등 세 가지 경우를 제시하였다. 그 후 중국은 여러 사태와 국면을 맞으면서 대만에 대한 무력사용 상황을 보다 세분화 또는 추가해왔는데, 미 국방부에서는 그것을 여섯 가지로 재정리하고 있다. 즉, 대만의 공식적 독립 선언, 대만 독립을 지향하는 다양한 움직임, 대만 내부의 소요사태, 대만의 핵무장, 통일을 위한 양안 대화의 무기한 연기, 대만 내정에 대한 외부의 군사적 개입 등이 해당된다.[17]

중국의 대만 침공 상황뿐만 아니라 유형에 대해서도 이미 여러 연구와 주장이 있는데, 대개 다섯 개의 형태로 분류된다.[18] 첫째는 대만 주변의 봉쇄이다. 군사적으론 일종의 접근거부 작전을 의미하며, 대만의 공역과 해역을 봉쇄하여 외부와의 물리적 접촉을 차단하는 것을 일컫는다. 이런 군 사적 압박에는 전자전이나 정보전, 또는 통신망 교란 등이 함께 사용될 수도 있다.

두 번째는 대만의 도서 지역 점령이다. 그림6에서 보듯이 대만에 속해 있는 부속 도서들을 신속히 점령하고 강력한 무력시위를 보임으로써 대만의 저항의지와 미국의 비롯한 대만

16) Derek Grossman, "Taiwan Is Safe Untill at Least 2027, but with On Big Caveat," *Nikei Asia* (November 10, 2021), https://asia.nikkei.com/Opinion/Taiwan-is-safe-until-at-least-2027-but-with-one-big-caveat (검색일: 2022.8.1)와 James Jongsoo Lee, "Taiwan Strait: What is at Stake and How to Prevent a Conflict," *Diplomat* (Feb. 24, 2022), https://www.pacificcouncil.online/commentary/taiwan-strait-what-is-at-stake-and-how-to-prevent-a-conflict (검색일: 2022.8.1)을 참조.

17) U.S. Dept. of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021*, pp.115-116.

18) 위의 책, pp.116-117. 이 외에도 김현승, "대만해협 위기 시 중국의 해군력 운용 양상 평가 및 안보적 함의," 『한국군사학논총』 7집 1권 (2018.6), 최우선, "대만 군사충돌 시나리오와 한국의 대응," 『주요국제문제분석』 2021-51 (외교안보연구소, 2021.11), Robert D. Blackwill and Philip Zelikow, *The United States, China, and Taiwan: A Strategy to Prevent War* (Council on Foreign Affairs, Feb. 20021) 등을 참조.

〈그림 2-7〉 대만의 지리적 위치

출처: Robert D. Blackwill and Philip Zelikow, *The United States, China, and Taiwan: A Strategy to Prevent War* (Council on Foreign Affairs, Feb. 2021), p.33.

우방들의 지원을 저지함으로써 궁극적으로는 대만을 굴복시키려는 전략이다.

세 번째는 일종의 교란 전략이다. 이는 군사적 수단뿐만 아니라 정치 및 경제적 수단까지 동원하여 대만 정부의 통치체계, 정치·경제·군사적 인프라와 네트워크를 마비시켜 대만 주민들의 對정부 신뢰도를 떨어뜨림과 동시에, 특수부대를 침투시켜 사회간접자본를 파괴하거나 국가지도자를 축출하는 등의 공격이다.

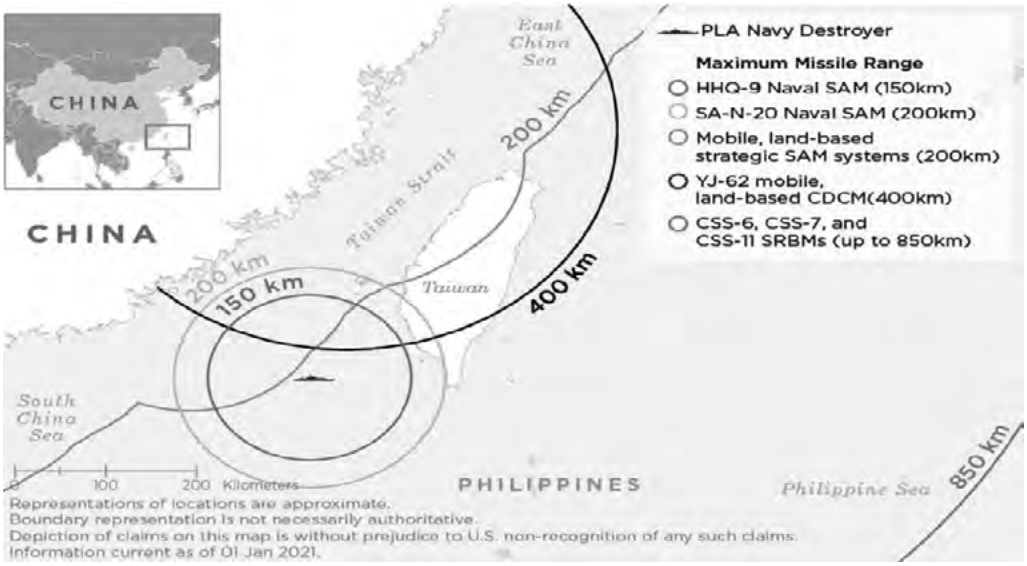
네 번째는 공중 폭격과 미사일 공격이다. 대만의 주요 군사기지, 무기체계, 군사시설 등을 폭격하거나 지대지 및 지대함 미사일 공격을 통해 대만의 방어력을 무력화하고, 대만 정부의 통제력을 마비시키거나, 또는 대만 주민들의 저항 의지를 꺾으려는 전략이다.

다섯 번째는 전면적 침공이다. 지대지 미사일, 공중 및 해상에서의 공격, 그리고 전자전까지 모든 영역의 공격력을 동원한 상륙 및 점령 작전을 시도하는 것이다.

결국 첫 번째 봉쇄에서 시작해서 다섯 번째 전면 침공에 이르는 침공 시나리오 유형의 구

분은 무력 사용의 강도와 범위의 크기에 따른 것으로, 중국의 입장에서 본다면 순차적으로 더 많은 군사적 능력을 동원해야 함을 의미한다. 즉, 동원해야 할 병력과 무기체계의 규모는 물론 수행해야 할 작전의 수준과 범위 역시 훨씬 더 어렵고 광범위해진다는 말이다. 예컨대, 주로 미사일, 공중 폭격, 사이버 공격 등에 의한 해양 봉쇄의 경우 2015년에 중국 PLA가 역량을 갖춘 것으로 알려져 있다. 또 2018년에는 미군 개입 차단이 가능해지면서 PLA는 상륙작전 이전 단계까지, 2020년에는 상륙작전의 초기 능력을 갖추게 된 것으로 평가된다. 이는 PLA가 1994년부터 상륙작전 훈련을 시작하였고, 상륙작전에 초기투입 병력만도 25,000명 이상이 필요하다는 점을 감안하면 PLA의 대만침공 준비에 있어 큰 전기라고 할 수 있다. 현재 PLA는 상륙작전을 제외한 위에서 상정한 네 개 유형의 대만 공격이 모두 가능한 군사적 역량을 구비했다고 할 수 있는데, 상륙작전 능력이 완비되는 시기를 미 측은 2027년, 대만 측은 2025년으로 추정하고 있다.[19] PLA가 대만 상륙 작전수행력을 아직도 완전히 갖추지 못한 이유로는 지휘능력 부족, 합동작전능력 미흡, 군수지원 능력 미약 등이 지적되고 있으며,[20] 대만 공을 위해 PLA의 현재 전력 수준은 그림2-8과 같다.

〈그림 2-8〉 PLA의 대만침공 역량



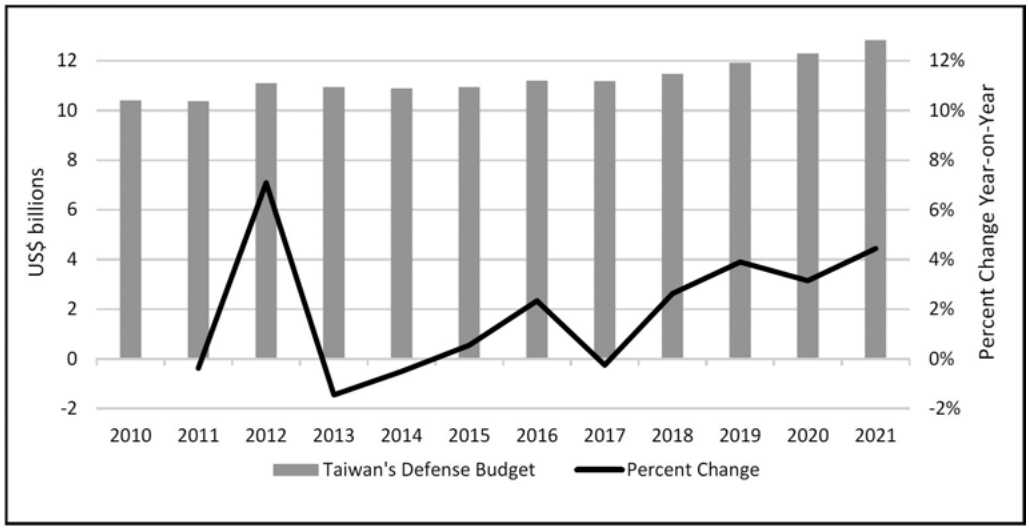
출처: U.S. Dept. of Defense, Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021, p.119.

19) U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2021 Report to Congress (Dec. 2021), pp. 392-398.

20) 위의 책, p.402와 Seth Cropsey, "Russia's Military Troubles in Ukraine Could Be America's in the Pacific," Wall Street Journal (Apr. 6, 2022), https://www.wsj.com/articles/americas-military-problems-look-like-russias-logistics-china-taiwan-philippine-island-chain-shipping-11649258646 (검색일: 2022.8.1.)을 참조.

이런 PLA의 군사력 증강에 맞서 대만도 군사적 대비태세를 강화해오고 있는데, 그림 2-9에서 보듯이 특히 2017년 차이잉원 총통의 집권 이후 본격화된 것이다. "통합국방개념(Overall Defense Concept, ODC)"에 입각하여 주로 비대칭전력의 증강에 힘써오고 있다. 이는 PLA의 상륙작전을 저지하고 시가 저항전에 대비한 전력증강으로 첨단전력 증강만을 위주로 하던 그 이전 방식과는 차별화되는 정책이라고 한다. 이 ODC 개념의 핵심교리는 전력 보존, 재래식 전력, 비대칭 전력 등이고, 핵심 기조는 전력 보호, 연안지역 결전, 상륙전력 해안 섬멸 등이다.[21]

〈그림 2-9〉 대만의 국방비 지출(2011-2020)



출처: U.S.-China Economic and Security Review Commission, *2021 Report to Congress* (Dec. 2021), p.403.

이는 첨단 고성능 무기 대신 주로 소형, 이동형, 치명적이나 유지비용 및 내구성이 강한 무기체계를 대량 보유한 후 전략적으로 분산 배치하였다가 유사시 효율적으로 사용할 수 있도록 하려는 전략에 기초한다. 물론 그렇다고 고성능 무기체계가 전혀 없는 것은 아닌데, 고성능 무인기, 단거리 연안방어 순항미사일, 휴대용 대공포, 스텔스 고속정, 소형미사일 함정, 이동식 장갑차 공격무기 등 무서운 억제력을 가진 고성능 무기체계도 소량이지만 적절하 비율로 구비하고 있다. 이는 중국의 침공에 맞서 상륙과 점령을 모두 저지하려는 장기적 소모전 개념과는 구별된다. 즉, 미군의 개입이 있을 때까지 PLA의 침공을 막아내는 소위 "고슴도치" 전략과 유사한 방어전략으로 대만식 거부적 억제 전략이라고 할 수 있다.[22]

21) Lee Hsi-min and Eric Lee, 앞의 글.
22) Raymond Kuo, "Counter-intuitive Sensibilityof Taiwan's New Defense Strategy," *War on the Rocks*

나. 미국의 대만침공 억제 전략: 거부적 vs. 징벌적 억제

최근 수년간 미국 내에서는 PRC의 대만침공을 어떻게 억제하고 방어할 것인가에 대해 여러 논쟁이 있었다. 이는 앞서 지적한 대로, 중국 PLA의 현대화가 빠르게 진전되면서 상륙작전 능력을 포함한 해군력도 괄목할만한 증강이 이루어져 대만에 대한 PRC의 무력침공 잠재력이 크게 높아졌기 때문이다. 그런 논쟁은 미 국방부와 여러 유관 연구기관에서 실시한 PRC의 대만침공 관련 워게임(war-game)과 그를 바탕으로 한 적절한 억제 및 대응 전략 수립 과정에서 제기되어 온 것이다.[23]

군사적으로 PRC의 대만 침공이 점점 가능해지게 되면서 미국은 2018년 국방전략서에서 거부적 억제(Deterrence by denial) 전략에 기초한 전쟁계획을 작성하였다. 이는 다른 전구와 달리 대만이나 발틱해에서 전쟁은 중국과 러시아가 속전속결로 침공 및 점령을 통해 승리를 선언해버리면 미군이 충분한 우위를 달성하고 본격적으로 공격을 시작하기도 전에 전쟁이 끝나버릴 수 있다는 점에 착안한 전략이다. 즉, 침공 자체를 신속히 지연, 약화 또는 저지하는 작전에 초점을 맞추는 것이다. 이 전략은 소위 "전지구적 작전모델(Global Operating Model)"이란 개념 하에 분쟁 이전 단계인 적의 회색지대 행보 때부터 적극적으로 대응하고, 분쟁 발발시 적의 핵심거점 장악 저지를 위해 최대한의 화력을 동원하여 철저히 응징하며, 신속한 증원전력을 이용하여 적을 패퇴시키거나 조건부 항복을 받아내는 전략이다. 이런 전략의 성공을 위해서는 전력의 치명성, 내구성, 기민성, 즉응성 등이 갖추어져야 하고, 중요 거점의 방어를 위해 즉시 전투가 가능한 전력을 사전에 전진배치해둘 필요가 있다고 강조한다.[24]

이런 거부적 억제 전략 채택의 배경으로는 대만의 전략적 가치에 대한 높은 평가가 작용한다. 즉, 대만이 PRC로 넘어가게 되면 반도체 산업과 같은 일부 첨단산업 분야에서 미국은 PRC의 경제적 인질이 되기 쉽고, 일본과 필리핀과 같이 PRC가 선정한 제1도련선 내에

(Dec. 6, 2021), https://warontherocks.com/2021/12/the-counter-intuitive-sensibility-of-taiwans-new-defense-strategy/ (검색일: 2022.8.1.), Zeno Leoni, "Taiwan: how the porcupine doctrine might help deter armed conflict with China," *The Conversation* (Oct. 7, 2021), https://theconversation.com/taiwan-how-the-porcupine-doctrine-might-help-deter-armed-conflict-with-china-169488 (검색일: 2022.8.1.), Michael A. Hunzeker, "Taiwan's Defense Plans Are Going Off The Rail," *War on the Rocks* (Nov. 18, 2021), https://warontherocks.com/2021/11/taiwans-defense-plans-are-going-off-the-rails/ (검색일: 2022.8.1.) 등을 참조.

23) 알려진 이런 워게임의 대표적 예로는 Jeremy Sepinsky and Sabastian J. Bae, "Taiwan: When Losing to China Is Winning," *Analysis*, Center for Naval Analysis (Apr. 3, 2022), https://foreignpolicy.com/2022/04/03/taiwan-china-war-game-military-planning-strategy/ (검색일: 2022.8.1.)와 Chris Dougherty, et. al., *The Poison Frog Strategy: Preventing a Chinese Fait Acompli against Taiwanese Islands*, Center for a New American Security (Oct. 2021) 등이 있음.

24) Elbridge Colby, "Testimony before the Senate Armed Service Committee: Hearing on Implementaiton of National Defense Strategy" (Jan. 29, 2019).

있는 미국 동맹국들에 대한 보호에 엄청난 제약이 가해질 것이며, 인태 지역에서 미국의 리더십과 동맹의 신뢰 역시 크게 훼손될 것이기 때문에, 미국은 대만침공을 막는 데 최대한의 노력을 기울여야 하고, 또 그를 위해 해저 기뢰 설치 및 중장거리 타격력 증강, 기존 기지 및 병참 네트워크의 방어와 내구력 강화, 감시·정찰 능력 증대 등을 포함한 압도적 군사력을 역내 전진배치해야 한다는 것이다. 또 더 나아가 심지어 그간 미국이 잘 유지해온 전략적 모호성을 포기하고 미 대만방어사령부의 재설치까지도 고려해야 한다는 것이다.[25] 사실 PRC가 대만을 점령하고 핵미사일 탑재 잠수함 함대를 대만에 배치한다면, 서태평양 지역 전체가 PLA의 영향권 하에 완전히 편입되어 동·남중국해의 재해권 장악은 물론 유사시 해상수송로의 통제도 PRC가 할 수 있게 될 것이라는 추정은 꽤 신빙성이 높아 보인다.[26] 그런데 최근 중국 PLA 전력의 급격한 증강으로 인해 미국 조야에서는 과연 거부적 억제 전략에 기초한 대만침공 억제 및 방어 태세 유지가 효과적인가에 대한 문제 제기의 목소리가 커지고 있다. 실제 미 인태 사령부에 따르면, 2025년 경에는 날짜변경선 서쪽 태평양에서는 해군 전력 면에서 중국이 8:1로 우세하고, 공군력은 미중이 비슷하며 지상발사 미사일 전력은 중국이 압도적으로 우세할 것으로 전망하고 있다.[27] 그런 상황 하에서 만약 미국이 대만방어 전쟁에 개입하게 된다면, 엄청난 손실이 감래해야 함은 자명하다. 또 설령 대만 방어에 성공한다 손치더라도 사후 지속적인 대만 주둔 및 방어 필요성으로 인해 계속 상당한 비용을 감당해야 한다는 단점도 있다. 그리고 PRC가 군사력 신장을 바탕으로 제한전을 통해 대만에 대한 실효적 지배를 추진할 경우도 있을 수 있는데, 그럴 경우 비용 대 효과는 너무나 손실이 크다.[28] 이 외에도 거부적 억제 전략의 단점은 또 있다고 한다. 즉, 과도한 비용의 지출에도 불구하고 효과는 제한적인 데다, 사태 발생시 미국을 숙고 후 결정보다는 즉응적으로 대응할 수밖에 없도록 만들며, 미국의 국방전략을 하나의 인태지역 전쟁에만 집중적으로 대비토록 만드는 부작용도 있다는 것이다. 그리고 나아가 거부적 억제는 실패시 곧바로 전쟁에 돌입해야 하지만, 징벌적 억제는 억제가 실패하고 침공이 시작되어도 즉각

25) Mike Gallager, "Battle Force 2025: A Plan to Defend Taiwan Within a Decade," *Research Memo*, Foundation for Defense of Democracies (Feb. 17, 2022), https://www.fdd.org/analysis/2022/02/17/battle-force-2025/ (검색일: 2022.8.1). 이 외에도 "군도방어"라는 개념에 입각하여 대만침공에 대한 거부적 억제 전략을 주장한 연구로 Andrew F. Krepinevich, Jr., "How to Deter China: A Case for Archipelagic Defense," *Foreign Affairs* (Mar/Apr. 2015)와 Elbridge Colby and Walter Slocombe, "The State of [Deterrence by] Denial," *War on the Rocks* (Mar 22, 2021), https://warontherocks.com/2021/03/the-state-of-deterrence-by-denial/ (검색일: 2022.8.1.) 등을 참조할 것.

26) Branden R. Green and Caitlin Talmage, "The Consequences of Conquest: Why Indo-Pacific Power Hinges on Taiwan?" *Foreign Affairs* (Jul/Aug, 2022).

27) 앞의 글, Elbridge Colby and Walter Slocombe.

28) Jared M. McKinney and Peter Harris, "Broken Nest: Deterring China from Invading Taiwan," *Parameters*, U.S. Army War College (Winter 2021).

적인 대응 여부는 물론 경제제재, 도적적 비난, 정치적 압박 등 다른 방식의 대응들도 가능케 해주는 장점이 다는 것이다.[29] 요컨대, 이런 이유들 때문에, 거부적 억제보다는 징벌적 억제에 기초한 대만침공 대비 전략이 더욱 바람직하다는 것이다.

이런 징벌적 억제 주장의 배경에는 대만 해협의 현상유지에 대한 다른 각도의 평가가 중요한 요인으로 작용한다. 즉, 과연 국력이 커진다고 PRC가 대만을 우선적으로 침공할 것인가? PRC의 대만 병합시 과연 미국이 그렇게 막대한 경제적 손실을 입을까? PRC의 대만 병합이 과연 동맹국들의 미국에 대한 신뢰를 떨어뜨릴까? 등의 의구심이 대만 침공시 미국의 대응방식에 대해 달리 생각하게 만드는 것이다. 결국 대만 해협의 현상유지 정책이 반드시 미국의 필수 국익은 아니라는 주장인 것이다.[30]

따라서 핵심 이익도 아닌데 굳이 엄청난 비용과 위험을 감수하면서 거부적 억제를 고수하기보다는 PRC에게 공격시 감내해야 할 엄청난 손실을 압박하는 징벌적 억제 전략을 추구하라고 권고하는 것이다. 이를 위해 우선 PRC의 대만 침공시 강력한 對PRC 독자적 경제제재는 물론 우크라이나 전쟁에서 유럽국가들과 함께 선보인 것과 같은 동맹 및 우방국들과의 단합된 강한 다자적 제재도 군사적 수단과 함께 병행할 것을 주문한다. 이런 경제제재는 중국과의 모든 교역 중단뿐만 아니라, 교역운송 선박에 대한 공격까지도 포함하며, 사전에 희토류와 같은 핵심 전략물자의 대중 의존도도 축소해나가야 한다는 것이다.[31]

그렇다고 군사적으로 아무런 행동을 취하지 않는 것이 아니다. 평시부터 대만에 대한 군사적 자위력 강화를 지속적으로 지원하고, 유사시에도 직접 병력을 동원한 개입을 제외하고 최대한 대만군에게 무기와 장비를 지원할 것을 주문한다. 그리고 심지어 이런 징벌적 억제를 주창하는 이들 중에는 경제적 자해행위인 소위 "둥지 파괴(Broken nest)" 전략과 같은 극단적 조치를 옹호하기도 한다. 이는 달리 표현하자면, "선택적 초토화(a targeted scorched-earth)" 전략이라고도 할 수 있는데, 대만의 전략적 가치의 중추인 TSMC 반도체 공장을 유사시 자동파괴 기제로 만들어 미사일로 파괴하는 것을 의미한다. 그리고 필요시 중국 본토에 있는 TSMC 공장에 대한 선별적으로 폭격도 포함시킨다. 물론 이때 대만

29) Melanie W. Sission, *Taiwan and the Dangerous Illogic of Deterrence by Denial*, Brookings Institute (May 2022).

30) 위의 글.

31) 사실 이런 강력한 경제제재 병행 추구는 꼭 징벌적 억제 전략에 입각하지 않고도, 날로 증강되는 PLA의 군사력 하에 군사력에만 의존한 대만 방어가 불투명해짐을 강조하는 차원에서도 필요성이 강조되고 있다. 이점은 소위 군사와 군사 외적 수단을 병행하는 소위, "통합 억제(integrated deterrence)"라는 방식으로 설명되기도 하는데, "Michael O'Hanlon, "An Asymmetric Defense of Taiwan," *National Interest* (Apr. 28, 2021), https://nationalinterest.org/feature/asymmetric-defense-taiwan-183886 (검색일: 2022.8.1)과 Michael O'Hanlon, "But Can the U.S. Defend Taiwan?" Brookings Institute (Jun 1, 2022), https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/06/01/but-can-the-united-states-defend-taiwan/ (검색일: 2022.8.1)을 참조할 것.

TSMC 생산인력에 대한 대피 및 수용 계획은 사전에 수립해두어야 한다. 요컨대, 유사시 무모해 보일 정도로 심한 군사적 자해행위의 의지를 보여 PRC에게 대만 침공의 필요성을 느끼지 못하게 함과 동시에, 평시 적절한 현상유지 정책을 추구하면서 PRC에게 대만 침공 포기가 대만 자체나 양안 통일에 대한 완전한 포기가 아님을 계속해서 강조할 것을 주문하는 것이 이 전략의 요체이기도 하다.

이런 징벌적 억제 전략은 순수하게 합리적 이해타산만을 따지면 일견 타당성이 있어 보인다. 하지만 현재 중국과의 경제적 상호의존도를 감안할 때 전면적 경제제재가 미국에게 엄청난 피해를 초래할 것이란 점에다, 역내 다른 국가들까지 과연 막대한 경제적 피해와 외교적 손실을 감수하면서까지 단합해서 對PRC 경제제재에 동참할 것인지에 대해서는 상당한 의구심이 든다. 또 대만인들이 자국 파괴에 대한 내용을 알게 될 경우 과연 납득할 것인지, 그럴 경우 미국을 계속 신뢰할 것인지, 그리고 대만 외에 다른 미국의 동맹 및 우방국들도 미국의 안보지원 공약을 과연 계속 신뢰할 것인지 등도 징벌적 억제 전략의 추진이 내포하고 있는 커다란 약점이라고 할 수 있다. 더구나 PRC에게, 특히 3연임 이상을 위해 업적 과시가 필요한 시주석에게 대만 병합은 단순한 경제적 득실 차원을 넘어 민족적 숙원 성취라는 매우 상징적 정치 목표라는 점을 고려한다면, 과연 PRC에게 거부적 억제 전략에 따라 부과하는 경제적 손실에 얼마나 가치를 갖게 될 지도 역시 큰 미지수이다.

이렇게 대만 침공 억제 및 방어에 대한 논쟁 속에 미국은 공식적으로는 여전히 유사시 양안사태에 대한 군사적 개입을 공표하지 않는 전략적 모호성을 유지하고 있다. 최근 군사적 개입에 대한 바이든 대통령의 수차례 즉응적 언급으로 다소 논란이 있긴 했지만 아직까지 미국 정부의 공식 입장은 전략적 모호성의 유지이다.[32] 하지만 위에서 살펴본 미국내 논쟁을 고려할 때, 결국 미국 정부가 어느 쪽 전략을 선택할지는 미중 전략적 경쟁의 향배에 달려있고, 그 향배는 다시 미국과 중국의 대외정책보다는 오히려 국내 정치의 전개양상과 경제상황에 따라 좌우될 가능성이 현재로선 더욱 커 보인다.

4. 한국 외교안보에의 함의

중국의 대만침공 가능성이 커지고 그에 대한 미국내 논쟁들이 빈번해지는 현상은 우리의 외교안보에도 상당한 함의를 지닌다. 이는 크게 볼 때 다섯 가지 정도로 요약될 수 있다.

32) 바이든 대통령의 대표적 이런 사례에 대해서는 Tessa Wong, "Biden vows to defend Taiwan in apparent policy shift," *BBC NEWS* (May 23, 2022), https://www.bbc.com/news/world-asia-china-61548531 (검색일: 2022.8.1), Qi Weiqun, "Biden's Taiwan Policy Is Most Dangerous Issue in U.S.-China Relaitons," *Diplomat* (Jun. 10, 2022), ihttps://thediplomat.com/2022/06/bidens-taiwan-policy-is-the-most-dangerous-issue-in-china-us-relations/ (검색일: 2022.8.1) 등을 참조할 것.

첫째, 중국 군사력의 급격한 증강은 역내 군사적 긴장 고조의 가능성이 그만큼 커진다는 의미이다. 특히 그에 대한 미국의 견제가 함께 높아짐에 따라 우발적이건 의도적이건 무력 충돌의 가능성은 커질 수밖에 없다. 사실 냉전 종식 이후 수십 년간 지속되어 온 역내 국가간 군비경쟁만으로도 돌발적 충돌의 가능성은 상존하고 있는 상태인데, 중국의 더욱 공세적 행보는 충돌의 가능성을 한층 더 높일 것이다. 그럴 경우 대만을 포함한 남중국해는 물론 동중국해와 우리 서해상 또는 한반도 주변에서 중국의 도발 시도 가능성은 분명 높아질 것이다. 이미 중국은 소위 회색지대 전술에 의한 도발들을 이따금씩 해오고 있는 실정이기도 하다. 따라서 한반도 주변에서의 발생하는 군사적 행동을 포함한 중국의 도발적 행보에 대한 감시·정찰을 강화하고, 발생시 단호한 대응의지를 천명하고 과시할 수 있게 적절한 전략을 수립하고 실행에 옮겨야 할 것이다.

둘째, 대만 유사시 주한미군의 차출 가능성에 대한 대비책도 마련해야 할 것이다. 중국의 대만침공 가능성이 완전히 확실시 되기 전에 그런 경우에 대비한 우리의 대책 역시 수립되어야 할 것이다. 그 중 우선시 되어야 할 점은 주한미군 차출시 우리의 대중 및 대미 외교 스탠스를 어떻게 취할 것인지에 대해 구체적인 방책을 마련해야 한다는 말이다. 물론 중국 역시 2개 전선을 만들지 않기 위해 우리 국내 미군기지에 대한 직접적 공격은 자제하겠지만 해역 봉쇄 등의 조치는 취할 가능성이 크다. 따라서 그럴 경우 어떤 대응을 할 것인지 이젠 미국과도 허심탄회하게 사전협의를 시작할 필요가 있다.

셋째, 대만 문제로 미중이 본격적으로 무력 충돌을 벌일 경우 증대될 가장 직접적인 군사적 위협은 북한의 도발이다. 북한의 자체적 판단에 의해서건 아니면 중국의 요청에 의해서건 북한이 군사적으로 우리를 위협할 가능성은 매우 크다. 설령 전면적 침공은 아니더라도 침공 협박이나 제한적 도발 시도는 얼마든지 가능하다. 따라서 대북 억제 및 방위력 확보를 위해 동맹 차원에서 또 독자적 차원에서 어떻게 대비할 것인지에 대한 철저하고 명확한 방책이 마련되어야 할 것이다.

넷째, 한미동맹 관리에 보다 더 세심하고 신중하게 나서야 할 것이다. 결국 대만과 우리의 상황을 구분짓는 가장 핵심적이고 큰 요소가 한미동맹이다. 한미동맹은 조약체결 동맹이자, 주한미군이 있고 연합 지휘체계를 갖고 있다. 따라서 한미동맹만큼 더 확실한 군사적 억제 및 방위력은 없다. 그런데 앞서 언급한 중국의 대만침공 억제 전략에 대한 미국내 논쟁에서 보듯이, 동맹이라고 해서 맹목적으로 신뢰할 수만은 없다. 따라서 항상 관심을 갖고 돈독한 관계유지를 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 물론 그렇다고 무조건 미국의 눈치를 보거나 미국에 의존해야 한다는 말은 아니다. 우리가 가진 귀중한 자산인 동맹을 잘 관리해야 한다는 말이다.

다섯째, 국제정치에선 역시 최후의 수단은 자강이다. 물론 미국과 같은 초강대국조차도

단독으로 안보문제를 모두 감당해낼 수는 없다. 그래서 동맹 관리와 주변국과의 관계 증진에 많은 관심을 쏟아야 함은 너무도 당연하다. 하지만 그렇다고 자강을 위한 노력을 게을리 해서도 안 된다. 대북 위협은 물론 잠재적 위협에 대한 대비 차원에서 중장기적인 계획 하에 꾸준히 군사력을 증강하는 노력을 병행해야 할 것이다. 그래야 "둥지 파괴"와 같은 전략 얘기가 아예 나오지 않을 수 있다. 또한 군사력 건설과 더불어 양안 사태와 같은 동·남중국해에서의 분쟁발생 상황에 대비한 경제적 대응책도 함께 마련해야 할 것이다. 교역은 물론 에너지 수급 등 국가 경제활동의 상당 부분을 동·남중국해 해양수송로에 의존하고 있는 우리로선 그 지역 유사시를 대비한 매우 구체적이고 효과적인 방책이 반드시 필요하기 때문이다.

III. 중국의 인식과 대응

1. 중국의 대만 인식과 정책변화

중국은 대만문제를 '하나의 중국'이라는 틀 안에 있는 국내문제로 파악하고, 대만을 통일의 대상으로 여긴다. 따라서 중국의 대만정책은 통일정책의 성격을 지닌다. 중국의 대만정책은 1978년 덩샤오핑(邓小平) 체제 성립을 전후로 다른 양상을 보인다. 1978년 이전 중국의 대만정책은 무력적이고 위협적인 통일방식을 추구하였던 시기였으며, 1978년 이후 대만정책은 평화적 방식으로 통일을 추구하던 시기이다. 특히 평화적 통일방식의 구체적 모델로서 일국양제(一国两制; One Country, Two Systems) 정책은 1979년 '대만동포에게 고하는 글'(告台湾同胞书)의 발표이래, 그 모형이 다듬어져 1980년대를 거치면서 기본적 형태가 완성되고, 1990년대 탈냉전이라는 새로운 국제환경에 따라 상당한 변화를 겪게 된다.[33]

중국은 1979년 1월 1일 '대만동포에게 고하는 글'(告台湾同胞书)이라는 발표문을 통해, "중국 정부는 모든 현실을 고려하여 중국의 통일문제를 해결할 것이며, 그 과정에서 대만 현상(現狀)과 대만의 각계각층의 인사들의 의견을 수렴한 합리적인 정책과 방법으로 대만 주민이 손실을 입지않는 통일을 달성한다"라고 선포하였다. 또한 그 정책의 일환으로 1958년 이후 계속된 금문도에 대한 포격을 중지하고 평화통일을 촉진하며, 그 실천방안으로 '3通(郵通, 通商, 通航) 4流(학술, 문화, 체육, 친척방문 교류)'를 주장하였다.[34]

33) 유동원, 『중국의 통일과 일국양제』, (부산대출판부. 2001), pp. 66-67
34) 유동원(2001), pp. 74-75.

그리고 1982년부터 중국 지도자들은 홍콩, 대만 문제를 해결하기 위해 일국양제(一国两制)라는 용어를 본격적으로 사용하기 시작하였다. 중국이 제시하는 일국양제는 "상호 대립되는 두 제도의 평화공존의 상태"를 의미하며, 1984년 덩샤오핑이 보다 명확한 규정을 하였다: "일국양제란 중국 대륙 10억 인구는 사회주의 제도를, 홍콩과 대만은 자본주의 제도를 실시하는 것을 말한다"[35] 따라서 일국양제란 "사회주의 국가내에 사회주의와는 다른 자본주의 제도가 동시에 존재하는 것"을 의미하며, 그 목적은 특별행정구를 설치하고 그 행정구에 자본주의 제도와 중국의 사회주의 제도가 상호불간섭, 평화공존 관계를 유지해 가는 데 있는 것이다.[36]

한편 대만에서는 국공내전 시절 발효된 계엄령이 1987년까지 유지되며 국민당 일당독재의 권위주의 통치가 오랜 기간 지속되었다. 이 기간 중 반중 감정이 매우 강했고 양안 교류는 단절되었으나 이와는 별개로 집권당인 국민당 위주로 중국 본토를 수복해야 할 영토로 보았기 때문에 '하나의 중국' 원칙에 대해서 일정 부분 공감대가 있었으며 통일을 지향하는 기조가 유지되었다.

이러한 가운데 1992년 중국과 대만의 정치 지도자들은 민간단체인 중국해협양안관계협회와 대만해협교류기금회를 내세워 '하나의 중국을 인정하되, 중화인민공화국과 중화민국 각자의 해석에 따른 명칭을 사용한다'는 '92합의'(共識)에 합의하였다. 중국 정부는 대만 독립 반대와 함께 92합의를 양안 관계의 정치적 기초로 견지하고 있다. 중국에서는 92합의를 '양안이 하나의 중국에 속하고, 조국 통일을 위해 함께 노력한다'는 것으로 이해하며, 대만에서는 '하나의 중국을 각자 해석한다'는 데 무게를 두고 대만을 곧 하나의 중국으로 해석한다는 입장이다. 동시에 중국 정부는 외교력을 강화시키며 꾸준히 '하나의 중국' 원칙을 강력히 견지하여 중국과 수교하는 국가는 대만과 단교하도록 하였다. 대만의 최대 우방이었던 미국도 1979년 중국과 국교를 수립하였으며, 우리나라 역시 1992년 중국과 수교하며 대만과는 단교하였다.

그리고 1990년 중국 공산당은 全國對臺工作會議를 개최하여 대만문제 해결이 1990년대 중대한 정치임무임을 선포하고 "平和統一, 一國兩制" 8자 방침을 제기하였다.[37] 하지만, 이후 중국의 "平和統一, 一國兩制" 정책이 일관되게 적용되지 않았고, 구체적인 정책 실행에서 상당한 변화를 거치게 된다. 이러한 중국의 대만정책은 변화는 중국 내부, 미국, 대만 등 다양한 요인에 의해 결정된다.

먼저 냉전 종식 이후 중국의 국력이 급속히 신장하게 되자 미국이 중국을 견제하는 유리

35) 中共中央文獻編輯委員會, 『邓小平文選』, (北京, 人民出版社, 1993), p. 30.
36) 유동원(2001), p. 24
37) 人民日報, 1990. 12. 13

한 하나의 카드로 대만문제를 인식하게 되었다. 따라서 미국은 각종 첨단무기를 대만에 제공하는 한편 미-대만관계를 격상시켜 쌍방 고위 관리의 방문허용하여 1995년 대만 총통 이덩후이의 미국 방문이 성사되었다. 이에 중국 정부는 1995년-1996년 대만해협에서 미사일 훈련을 실시하였다.

그리고 대만의 국내 정치, 특히 정권교체(통일지향의 국민당, 독립지향의 민진당간의 교체)는 중국의 대만정책에 많은 영향 미치고 있다. 1988년 장징궈 총통이 사망한 후, 집권한 리덩후이 총통은 통일정책에서 점차 반통일 분리주의를 추구하면서 대만 독립운동이 가시화되었다. 이에 중국 지도부는 대만문제 해결에 일국양제를 고수하면서도 대만이 독립을 추진할 경우, 무력침공도 불사하겠다고 천명해왔다. 또한 천수이볜(陳水扁) 총통이 2004년 대만 총통선거를 앞두고 강한 독립 의지를 보이자 후진타오(胡錦濤) 주석은 '반분열국가법(反分列國家法)'을 통과시켜 대만이 독립을 시도할 경우 무력사용을 배제하지 않겠다는 의지를 보였다.[38] 이와 더불어 양안관계도 군사적 충돌 직전까지 악화하고 경제무역 교류가 정체되었다. 이어서 2008년 국민당의 마잉주 정부가 출범하면서 중국에 대해 대해 적극적 유화정책과 경제교류를 추진하면서, 양안관계는 점차 안정되었다.

이러한 가운데 2012년 11월 중국공산당 제18차 당대회를 통해 시진핑(習近平)이 중국 최고 지도자가 되었다. 시진핑 역시 집권 1기에는 비교적 온건하고 실용적으로 접근하였다. 먼저 18차 당대회에서는 제18차 당대회 보고에서도 "중화민족의 위대한 부흥을 실현하는 과정에서 조국의 통일이 실현될 수 있다"며, 통일을 위한 중국의 노력을 강조하면서, 대만 통일을 시급한 목표로 설정하지 않고 양안관계의 평화적 발전을 추진하였다. 그러나 2016년 재집권한 차이잉원 민진당 정부는 마잉주 정부와 상이한 정책을 추진하고 있어, 시진핑 1기 정부 후반부터 점차 강경한 태도로 입장 변화를 보였다.

시진핑 1기 정부는 덩샤오핑 이후 지속되어 오던 '일국양제'를 기반으로 한 '평화통일' 정책을 지속하고, 발전시키는 데 주력했다. 이는 양안의 고위급 회담과 정부 당국교류 확대 등으로 이어졌다. 2013년 2월 시진핑 주석은 국민당 명예주석 롄잔(連戰)과의 회동에서 양안의 평화발전을 지속적으로 추진하고 양안의 평화통일을 촉구하는 것은 중국 공산당 신임 지도부의 책임이라고 표명했다.[39] 2013년 6월 23일 중국 국민당 명예주석 우보슝(吳伯雄)과의 회견에서는 '4개 견지(四個堅持)'를 표명했다. '4개 견지(四個堅持)'는 '양안관계가 중화민족 전체의 이익이라는 큰 틀 견지, 역사발전 추세의 이해 속에서 양안관계의 전망 견지, 상호신뢰 증진과 순조로운 상호교류, 구동존이(求同存異), 실질적 진취적 태도 견지, 점

38) 문흥호. "대만 민진당의 재집권과 양안관계 전망." 『중소연구』, 제39권 4호 (2016.).
39) 人民網, 2月 26日, 2013.

진적으로 양안관계의 전면적 발전 추진 견지' 등이다.[40]

마잉저우(馬英九) 국민당 정부 시기 중국과 대만은 '92합의'(九二共識)를 존중하면서 '하나의 중국' 원칙에 대해서는 각자의 해석에 맡긴다는 기본 전제 아래 경제·사회적 교류협력 활성화와 정치협상을 통해 현상을 유지하면서 평화적 통일을 추진하기 위해 노력해 왔다. 대만에서 '탈중국화', 대만독립 정서가 확산되는 것을 억제해야 하는 대륙으로서는 마잉주 정부의 이러한 대륙정책을 적극 지지하였다.[41] 중국 지도자들은 '92합의'(九二共識)를 대만과의 통일을 위한 하나의 근거로 삼고 있다. 그러나 '92합의'는 "하나의 중국"을 인정하지만, 각자 "서로 다른 해석"(一個中國 各自表述)이 가능하도록 하였다. 대만의 지도자들은 이 합의를 두고 양국론(兩國論: 중국과 대만은 별개의 두 국가라는 의미), 후임 천수이볜 총통(2000년 5월~2008년 5월 재임)은 일변일국론(一邊一國論; 양안의 두 연안에 있는 서로 다른 국가라는 의미)을 주장했다.

그럼에도 마잉저우(馬英九) 집권 시기에는 양안간 경제교류 활성화를 위해, 이에 따라 중국과 대만은 2010년 '경제협력기본협의'(ECFA) 채택을 통해 경제통합을 진전시키고 2015년에는 양측 정상이 싱가폴에서 최초로 회담을 개최함으로써, 1949년 분단 이래 양안 관계는 가장 우호적이고 협력적으로 전개되었다. 이 회담은 국제사회에 중국이 대만을 중국과 동등한 지위를 지닌 국가로 인정하는가 하는 오해를 야기할 수도 있었다. 그럼에도 불구하고, 시진핑 주석이 마잉주 총통과의 정상회담을 개최한 것은 대만과 정치적 신뢰관계를 구축함으로써 경제협력과 인적 교류에 기반한 양안관계를 한 단계 더 발전시키려는 의도였다.

그러나 2016년 총통선거에서 당 강령에 독립을 표방하고 있는 민진당 후보가 승리한 후 양안관계는 급격하게 악화되기 시작했다. 차이잉원 총통이 중국이 요구하는 '하나의 중국' 원칙을 수용하기를 거부하고 '일국양제' 방식에 의한 대만문제 해결을 일관되게 반대하면서 대만의 '탈중국화' 행보에 박차를 가하자, 중국은 마잉주 집권시기 대만에 대해 취해왔던 현상유지 지향의 온건정책을 강경한 통일지향 정책으로 전환하기 시작했다. 분리독립 기도에 대해서는 무력사용을 통해서라도 강력히 저지하지만, 독립을 지지하지 않는 대만의 주민과 집단에 대해서는 최대한의 혜택을 제공함으로써 양안의 '융합발전'을 통해 평화통일 시기를 앞당기겠다는 것이다.[42]

시진핑 2기에 들면서 중국의 대만정책은 온건과 강경의 양면정책을 유지하면서 이전보

40) 人民網, 6月 14日, 2013.

41) 신상진. "중국의 대 대만정책과 대만 정권교체 이후 양안관계 전망." 『중소연구』, 제40권 1호.

42) 王建民, "習總書記鄭重發出兩岸和平統一宣言," 『世界知識』, 總第1742號 (2019.2.1.); 陳麗麗, "習近平兩岸一家親理念的內涵與踐行路徑," 『中國評論』, 總第243號 (2018.3), pp. 52-59.

다 강경정책이 강화되는 추세에 있다. 중국공산당은 제19차 전국대표대회에서 '시진핑 신시대 중국특색의 사회주의사상'을 공식 지도사상으로 선포하였다. 이후 중국에서는 '시진핑 신시대'를 맞아 대내외 정책뿐만 아니라 대만정책을 새롭게 설계하고 추진하기 시작했다. 중국은 중화인민공화국 건국 100주년이 되는 2050년까지 사회주의 현대화 강대국 건설이라는 중화민족의 부흥목표를 제시하였고, 이러한 목표를 부합하는 통일 일정을 반영하는 방향으로 대만정책에 변화를 모색하게 되었다. 시진핑이 19차 당대회 정치보고를 통해 대만문제의 완전한 해결, 즉 통일실현을 강조하게 되었다. 19차 당대회 이후 중국은 '시진핑 신시대 대만정책 사상'을 제시하고 대만정책을 시대의 변화에 부응하는 방향으로 대폭 조정하겠다는 입장을 밝히고 있다.[43]

시 주석은 19차 당대회 정치보고에서 대만에 대해 '하나의 중국'을 재차 강조하며 "그 어떤 형식의 '대만독립'을 도모하는 분열책동도 좌절시킬 수 있는 확고한 의지와 충분한 능력이 있다"고 말했다. 시 주석은 그러면서 조국의 완전통일을 강조했다. 그는 "대만문제를 해결하고 조국의 완전통일 실현하는 것은 전체 중화민족의 공동된 소망이며, 중화민족의 근본이익에 부합한다"고 말했다. 또한 평화통일, 일국양제 방침을 견지하고 양안관계의 평화적 발전을 추진하여 조국 평화통일을 추동하겠다는 점을 강조하였다.

이와 동시에 시주석은 대만에 대해 유화적 태도도 표명하였다. "'하나의 중국' 칙에 기초한 "'92공식'(九二共識·1992년 '하나의 중국'을 인정하되 각자 명칭을 사용하기로 한 합의)이 양안관계의 근본을 규정하고 양안관계의 평화적 발전을 확보하는 관건"이라고 말했다. 양안 한 가족(兩岸一家親) 개념을 강조하면서, 대만이 현재 갖고 있는 사회제도와 대만인의 생활방식을 존중한다며 중국의 발전기회를 대만동포와 먼저 나누길 바라며, 양안간 경제문화의 교류와 협력을 확대해 상호 이익을 실현하는 한편 점진적으로 '대만 동포'들이 중국에서 학업, 창업, 취업, 생활에 있어 중국인과 동등한 대우를 받을 수 있게 하겠다고 했다.

이에 대해 대만 정부는 중국의 인위적 압박과 대립적 태도가 양안관계의 교착 상태를 초래하고 혼란을 부추기고 있다고 반박했다. 대만의 중국 담당부처인 대륙위원회는 19일 보도자료를 통해 "양안이 제도 및 정치이념의 차이가 있었지만 지금처럼 교류가 막힌 적은 없었다"면서 현 차이잉원(蔡英文) 정부는 양안관계에 있어 이성적이고 실무적 태도로 상대에 도발한 적도 없었다고 주장했다. 대륙위원회는 이어 "새로운 시대를 준비하는 중국이 역사적 구도를 이해하고 미래를 전망하는 인식을 보여줘야 한다"며 "30년 전 개방 당시 양안교류의 초심과 사명을 잊지 말고 양안관계에서 신면모를 보여줘야 한다"고 말했다. 그러면서 양안이 실무적으로 쌍방향 소통할 수 있는 신모델을 찾는다면 양안관계가 온건하게 전진할

43) 中共中央台办理论学习中心组, "以习近平总书记对台工作重要思想引领新时代对台工作," 人民日報, 2018.03. 15.

수 있을 것이라고 덧붙였다.

19차 당대회 보고서가 중국 대만정책에 대한 원칙론적 입장을 표명하였고, 이를 뒷받침하는 구체적 정책들이 이후 발표되었다. 2018년 2월 28일 중국 정부는 대만에 경제적 유화정책을 발표하였다. 중국 국무원 대만판공실과 국가발전개혁위원회 등 29개 부처가 대만에 대한 경제 당근책 31개 조항이 담긴 '양안(兩岸) 경제문화교류협력 촉진에 관한 약간의 의견(关于促进两岸经济文化交流合作的若干措施)'을 발표해 이날부터 시행하기로 했다. 의견에는 대만기업의 중국투자, 토지세율 우대, 금융, 교육, 문화, 영화, 공익, 의료 등 8개 영역이 포함되어 있다. 대만기업에 관련해서, 대만기업이 투자와 경제협력에서 중국 기업과 동등한 대우를 약속한 12개 조항이 포함됐다. 대만 기업이 '중국제조 2025' 전략에 참여하고, 세금혜택, 특히 신기술 대만 기업은 15% 소득세 감면을 받을 수 있고, 중국 대륙에 설립한 대만 연구개발(R&D) 기관은 세금혜택을 받을 수 있다. 또 대만 기업인들도 중국의 에너지·교통·수력발전·환경보호·공공인프라·정부 구매조달 등에 참여하며, 합자합작, 공동구매 등 방식으로 중국 국유기업 혼합소유제 개혁에도 참여할 수 있다.[44]

대만인의 중국인과 동등대우 방면에 대해, 대만인들이 134개 국가직업자격시험(53개 전문기술인력 직업자격증시험과 81개 기능인력 직업 자격증 시험)에 신청할 수 있도록 했다. 또 중국이 추진하는 해외 인재 유치 프로그램인 '천인계획(千人計劃)', '만인(萬人計劃)계획'과 중국 국가사회과학기금, 국가 우수청년과학기금, 국가예술기금 등 각 기금도 신청이 가능해졌다. 문화 방면에서 중국은 대만인의 중국 TV 프로그램 참여, 영화와 TV 제작 제한도 제거하고 대만 생산의 영화, 연속극의 수량제한, 양안 합작의 영화와 TV 프로그램 참여에서 인원, 투자 등에서 비율 제한을 제거하였다.[45]

한편 대만 행정원 대륙위원회는 중국 본토의 이번 '당근책'에 경계심을 드러냈다. 대륙위원회는 "이는 중국 본토가 당근책으로 대만으로부터 정치적 인정을 받으려 하는 것"이라고 논평했다. 그러면서 한편으로 대만을 압박하면서 한편으로 당근책을 제시해 대만인을 자기편으로 끌어들이려는 것이라고 목소리를 높였다. 이어 양안간 제도·법규·이념·가치관엔 차이가 존재한다며 대만인들이 신중하게 잠재적 리스크를 평가하길 바란다고 주의를 당부했다.

그리고 중국은 2019년 11월 4일 상기의 31개 조항의 경제적 유인정책을 더 보완한 26개로 구성된 對대만 혜택조치인 '兩岸의 경제문화 교류협력 촉진을 위한 약간의 조치(關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施)'를 발표하였다. 그 내용은 대만인과 대만기업

44) 国务院台湾事务办公室, 国家发展和改革委员会, "关于促进两岸经济文化交流合作的若干措施", 新華網, 2018年2月28日

45) 黃梨維, 由大陸對臺31項措施觀察其對臺政策, 展望與探索, 第16卷第4期, 2018. 4月

에게 중국인과의 동등 대우를 보장하는 내용을 골자로 하는 26개 항목으로 구성되어 있으며, 발표 즉시 효력을 갖게 된다. 대만인에 대한 혜택 조치로는 대만인이 중국 재외공관에 영사 보호 및 협조 요청과 더불어 여행증명서를 발급받을 수 있으며, 중국 농업 인프라 건설 사업 참여, 중국내 주택 매입시 중국인과 동등한 대우 제공, 대만 운동선수들의 중국내 스포츠 경기 참여 등이 있다. 대만 기업에 대한 조치로는 중국의 5G 기술 개발 참여와 민간 투자(항공, 테마파크 등), 수출신용보험 및 수출입 편의 제공 등이 포함되었다.[46]

2018년 2월과 2019년 11월의 대만기업과 대만인들에 대한 경제적 유인책 발표와 더불어 중국은 대만에 대한 원론적이고 강경한 정책도 강구하였다. 이에 따라 시진핑 국가주석은 2019년 1월 2일 인민대회당에서 열린 '대만 동포들에게 보내는 메시지' 발표 40주년 기념식에서 기존 대만정책의 주요 원칙인, '하나의 중국', '92 합의', '대만독립 반대', '일국양제' 등을 강조하였고, 더 나아가 '무력사용 가능성'의 공개적 언급과 일국양제의 대만방안을 포함한 '5개의 주장'(5點主張)을 발표하였다. '5개의 주장'은 "민족부흥을 통한 평화통일 목표, 양제의 대만 방안 탐색을 통한 형화통일 실천, 하나의 중국원칙의 견지에 기초한 평화통일 수호, 양안 융합발전을 통한 평화통일 기초 마련, 대만동포의 마음에 기초한 평화통일 인식의 증진" 등을 포함한다.[47]

시 주석은 5개의 주장을 밝히면서, "조국통일은 변치 않은 역사적 의무이며, 대만 문제는 중국의 내정이고 중국의 핵심 이익 및 중국 민족 감정과 관련돼 어떠한 외부간섭도 절대 용납할 수 없다"고 하였다.[48] 그는 "평화통일, 일국양제(한 국가 두 체제)가 국가 통일의 최고 방식으로, 평화적인 통일 이후 대만 동포의 사회제도와 생활방식은 충분한 존중을 받게 되며 사유재산, 종교신앙, 합법적인 권익은 충분한 보장을 받게 될 것"이며, "무력 사용을 포기하겠다고 약속하지 않으며 모든 필요한 조처에 대한 선택을 유지할 것이며, 이는 외부 세력의 간섭과 극소수 대만 독립 세력과 그 분열 활동을 대상으로한 것"이라고 강조했다.

특히 시 주석은 이날 연설에서 처음으로 대만에 대한 무력 사용 가능성도 밝혔다. 중국 정부가 대만 문제 백서 등에서 규정하고 있는 '하나의 중국'(대만은 중국의 일부) 원칙에 포함되는 내용이지만 시 주석이 이를 공식석상에서 명시적으로 밝힌 것은 이번이 처음이다. 이는 최근 들어 대만과 미국의 관계가 급진전되고 있는 데 대한 경고이자 견제라고 볼 수 있다. 이러한 중국의 주장에 대해, 대만은 즉각 반발했다. 차이잉원 총통은 "중화민국 총통으로서 92합의('하나의 중국'을 인정하되, 그 해석은 서로에게 맡긴다고 한 합의)을 수용하지 않는다"면서 "그 이유는 중국 정부가 정의하는 92공식은 '하나의 중국', 일국양제이기 때문

46) 타이베이 대표부, "대만 경제동향", 2019.11.06
47) "不承諾放棄使用武力, 習對台提5點和平統一主張", 自由時報, 2019.01.02.
48) "시진핑 최대한의 성의와 노력으로 평화적 통일 실현", 뉴시스, 2019.01.02.

으로 오늘 중국 지도자의 발언이 우리의 염려를 입증했다"고 비판했다. 허멍화 민진당 대변인도 "시 주석은 대만이 중화민국이라고 부르는 하나의 독립 국가임을 직시해야 하며 중국은 중화민국 대만의 존재를 직시해야 함을 엄중히 밝힌다"면서 "현재의 중국은 중국 공산당 일당 독재의 권위주의 국가다. 대만 사람들은 민주 제도를 거치지 않은 어떠한 협상도 수용할 수 없을 것"이라고 말했다.[49] '시진핑 신시대' 중국의 대만정책 방침은 기본적으로 "강경과 온건의 이중전략"을 취해 왔는데, 이는 대만기업과 동포와 대만 정부를 분리하여 분리주의를 강화하는 대만정부에는 강경책을, 대만 기업인들에게는 유인책을 구사하여 중국의 대만정책인, '하나의 중국, 일국양제'에 대한 대만인들의 지지를 증대하고자 한다. 이러한 방침은 19차 당대회 보고서, '대만동포에게 고하는 글' 공표 40주년 기념식에서 발표한 시진핑 담화, 그리고 2018년 2월과 2019년 11월의 대만기업과 대만인들에 대한 경제적 유인책 발표 등을 통해 제시되었다.[50]

그리고 바이든 행정부 출범 이후 미중 경쟁이 보다 심화되고, 러시아의 우크라이나 침공으로 인해 민주주의와 권위주의간의 체제와 이념 갈등이 강화되면서, 중국은 대만에 대한 강경과 온건의 이중전략이 원활하게 작동되지 않음을 감지하였다. 즉 중국은 그동안의 대만 기업과 동포들에 대한 다양한 유화책으로 대만에서 중국의 평화적 이미지 형성과 일국양제 정책에 대한 지지가 증대되지 않고 오히려 악화되고 있음을 알게 되었다. 이는 대만 국민들의 중국의 통일정책 '1국 2체제(一國兩制)'에 대한 선호도 조사에서 잘 드러난다.

2019년 1월 2일 시진핑의 '대만동포에게 고하는 글' 공표 40주년 기념식 발언 이후, 5월에 대중정책을 담당하는 행정원 대만대륙위원회 조사한 여론조사에서 83.6%의 대만주민들이 중국이 제시한 일국양제를 반대하였고,[51] 동년 8월에 동일 기관이 조사한 조사에서는 대만인 87.5%가 '1국2체제'에 의한 양안통일을 거부하였고. 향후 양안 관계와 관련해서는 "2300만 대만인이 결정한다"는 입장이 88%로 대다수를 차지했으며, 82.8%의 주민이 대만의 국가 주권와 민주화된 대만을 지지한다고 밝혔다.[52]

이처럼 중국의 일국양제에 대한 대만인들의 거부감이 증대되고 있는 것은 독립 지향적인 민진당의 집권, 미국의 대만에 대한 직간접적 지원 강화 외에도 실지로 일국양제 정책이 시행되고 있는 홍콩, 마카오의 현실을 보게 되었기 때문이다. 2019년 홍콩민주화 시위에 대한 중국 정부의 탄압을 계기로 일국양제에 대한 불신과 대중 위협 인식이 대만 내에서 확산되었다.

---

49) "시진핑, 대만은 중국의 일부… 양안문제 간섭하면 무력 불사", 서울신문, 2019-01-02

50) 신상진, "시진핑 신시대 중국의 대만정책과 양안관계의 변화 :'평화발전'에서 '평화통일'로의 이행", 『중소연구』, 제43권 3호 (2019).

51) 陸委會民調 : 83.6%台灣民眾反對中共倡議的「一國兩制」, newtalk. 2019-05-16

52) 陸委會指近9成台人反對「一國兩制」國台辦批無可信度, 聯合報, 2021-09-15

'오늘의 홍콩이 내일의 대만"(Today's Hong Kong is tomorrow's Taiwan)'이라는 구호처럼, 홍콩사태는 일국양제가 허황된 것이며 중국과의 통합으로 대만이 사회주의화될 것이라는 공포를 대만인들에게 심어주었다. '오늘의 홍콩이 내일의 대만'이라는 말은 2014년 대만 대학생들의 구호로서, 친중 성향 마잉주(馬英九) 정부가 중국과 체결한 서비스무역협정을 입법원(국회)에서 날치기 통과시키려는 것을 막고자 24일간 농성한 '해바라기 학생운동'의 상징이었다.[53] 중국 경제에 종속되는 것에 대한 대만인들의 두려움을 반영한 말이기도 하다. 그리고 2020년 1월 총통선거를 앞둔 대만에서 다시 이 구호가 회자되었다.

이러한 인식은 대만의 민주화 이후 대만인으로서의 정체성이 확대되는 상황과 맞물려 민진당에 대한 정치적 지지로 이어져 차이잉원 민진당 후보가 총통으로 당선되었다. 대만인들은 중국의 '홍콩 국가보안법' 제정과 '범죄인 인도법안'(송환법) 추진으로 중국이 홍콩의 자유와 민주를 억압하고 있는 것으로 판단하였다. 만약 대만이 일국양제를 수용하면 홍콩의 송환법 반대 시위와 같은 일이 대만에서도 발생할 것이라고 여기는 것이다. 따라서 다수의 대만인들은 중국이 홍콩에 대한 일국양제 약속을 위반하였고, 대만이 일국양제 수용 시 홍콩과 같은 시위 발생할 것을 예상하면서, 일국양제에 대한 강한 거부감을 보이고 있다.

2. 양안관계 현황과 특징

대만과 중국의 양안관계는 중국, 대만, 미국 등의 요인과 다양한 국제정치의 영향을 받고 있으며, 전반적으로 정치·외교적으로 경색 국면을 유지하고 있지만, 경제적으로 긴밀한 관계를 이어오고 있다. 대만의 주요 수출국은 중국, 미국 순으로, 2021년 대중(對中) 수출 비중은 28.2%, 홍콩·마카오를 포함한 대중(對中) 수출 비중은 42.3%로 나타난다.[54] 따라서 중국은 대만의 가장 중요한 핵심 무역 파트너이며, 무역 흑자의 원천이라 할 수 있다.

2022년 1-4월 대만 수입과 수출은 각각 25.8%와 22.3% 성장하였고, 중국의 수입과 수출은 각각 7.1%와 12.5% 성장하였다. 대만 세관통계에 따르면, 동기간 양안 무역액은 711.7억 달러로 전년대비 14.4% 성장하였고 그중 대만의 대중국 수출은 426.3억 달러로 전년대비 12.8% 증가하였고, 수입은 285.5%로 전년대비 16.9% 증가하였다.[55]

위의 통계자료에 따르면, 동기간 대만의 중국 무역은 전체 무역액의 23.4%를 차지, 전년 25.2%와 비교하면 1.8% 감소하였다. 그 중 수출비중은 26.2%, 수입비중은 20.1%를 차지하였다. 아래의 표1에서 보듯이, 2015년 차잉원 민진당 총통의 집권으로 양안 무역액

53) "오늘의 홍콩은 내일의 대만", 동아일보, 2019-09-11
54) 臺灣經濟部, 兩岸經濟統計月報, 350期, 2022年 6月
55) 臺灣經濟部, 兩岸經濟統計月報, 350期, 2022年 6月

이 일시적으로(2015-2016) 감소하였지만 다시 회복하였고, 2020년 차잉원 총통이 재선되었지만, 코로나 상황과 맞물러 오히려 양안교역에서 대만의 대중국 교역 의존도가 증대되고 있다.[56]

〈표 3-1〉 대만의 대중, 대미 무역

(단위: 억 달러)

期間 Period	대만의 대중국 무역				대만의 대미국 무역			
	수출	수입	총액/증감 %		수출	수입	총액/증감 %	
2014	847.1	492	1339	5.1	350.3	293.4	643	6.5
2015	732.7	452	1185	-11.5	344.5	283.6	628	-2.4
2016	737.3	439.9	1177	-0.7	334	270.9	604.8	-3.7
2017	887.5	500.4	1387	17.9	367.7	284	651.7	7.7
2018	965.0	537.9	1502	8.3	394.9	331	726	11.4
2019	917.9	573.9	1491	-0.7	462.5	348.5	811	11.7
2020	1024	635.9	1660	11.3	505.5	325.1	830	2.4
2021	1259	827.7	2083	25.5	656.9	391.4	1048	26.2

출처: 臺灣 財政部 統計處, 進出口貿易資料庫, 2022年 4月 18日

코로나 팬데믹 기간동안 전 세계적으로 대부분의 국가가 경기 침체에 빠졌음에도 불구하고, 2020년 대만의 GDP는 2020년에 3.36% 증가했으며 전 세계 평균인 마이너스 4.5%보다 훨씬 높고, 중국의 2.3% 보다 높다. 대만이 중국보다 높은 성장률을 달성한 것은 30년 만에 처음이다.[57]

많은 사람들은 중국에 대한 과도한 무역 의존도가 현 민주진보당(DPP) 정부의 접근 방식(중국과 거리를 두며 유지하면서 미국과 더 긴밀한 동맹을 추구하는)이 정치적 수사에 불과하다는 것을 시사한다고 주장한다. 결국 대만은 경제적 번영을 위해 중국이 필요한 것이다. 물론 경제 안보차원에서 이 높은 중국 수출 의존 문제를 해결해야 한다는 요구가 있어왔다. 그리고 최근 미·중 무역분쟁과 기술패권 경쟁심화, 코로나19 확산은 생산지와 시장 다변화에 대한 필요성을 더욱 확대하였다. 이에 따라 대만은 미국, 일본, 유럽, 동남아와 경제협력 확대 노력를 배가하고 있다. 먼저 대만은 양안관계 냉각, 미·중 갈등 국면 속에 미국과 경제협력 확대를 적극 추진 중이며, 2020년 8월 미국산 우육·돈육 수입규제 완화 발표로 경제대화의 물꼬를 튼 데 이어 미국에 양자무역협정(Bilateral Trade Agreement) 체결

56) 臺灣發展委員會, 國家發展委員會重要統計資料手冊, 2022.4.11., p.21.
57) 臺灣發展委員會, 國家發展委員會重要統計資料手冊, 2022.4.11., p.21.

추진 의향을 적극 표시하고 있고, 2020년 9월에는 미국 국무부 경제차관이 대만을 방문해 '경제번영네트워크, 5G 청정네트워크, 산업공급망 재편, 인도·태평양전략/신남향정책, 인프라·에너지' 등에 대한 상호 의견을 교환하였다.[58]

일본은 대만의 2위 수입국이자 4위 수출국으로 대만 정부는 일본에 경제협력강화 필요성을 호소하며 일본 주도 CPTPP 가입에 노력 중이다. 2019년 7월에는 이런 노력의 일환으로 대일(對日) 수입이 많은 농수산식품 15개 품목의 관세를 인하하였다. 대만은 동남아·남아시아와의 교류 확대를 위해 '신남향정책'을 시행 중이며 미국, 일본과 제3시장(동남아·남아시아를 의미) 공동진출 기회 확대를 도모하고 있다.

이러한 경제적 의존에 근거하여, 실지로 중국이 정치적 목적을 달성하기 위해 대만에 경제적 압박을 가하기도 하였다. 2021년 1월과 4월 중국이 자의적인 검역을 이유로 대만의 돼지고기와 파인애플 수입을 차단하기로 한 결정하였다.[59] 중국은 경제무역 제재에서 자신에게 후폭풍이 발생하지 않고 상대(대만)에게 심각한 타격을 줄 수 있는 것이 대만 농산물 시장이라고 생각한다. 전문가들은 대만의 육류 제품과 파인애플에 대한 수입금지는 대만 산업과 경제에 대한 충격 조성이 아닌 대만 내부에서의 정치적 대립과 민심을 공황 상태에 빠뜨리려는 의도가 있다고 분석한다. 하지만 중국이 미국과 무역분쟁을 진해하고 있는 와중에 대만에 전면적인 경제 제제를 가하기는 어렵다.[60]

대만에서 중국으로 중국으로의 수출하는 상위 5개 제품 범주는 전기기계 및 부품, 기계·정밀기기, 광학·기타 정밀 기기; 플라스틱; 석유화학. 2020년 대만의 중국 수출액의 86.3%를 차지하였다. 양안 무역은 주로 전기 기계 무역으로 전체 수출의 64%를 차지한다. 반도체는 전기기계 부문에서 가장 중요한 품목으로 전기기계 수출의 78%를 차지하며, 따라서 2020년 중국으로의 반도체 수출이 27% 증가한 것이 전체 수출 증가를 뒷받침한 주요 요인이었다. 2020년에 중국의 반도체 수요는 재택근무와 홈스쿨링이 전 세계적으로 확산되면서 전자 소비재에 대한 수요가 증가함에 따라 급증했습니다. 화웨이, SMIC 등 중국 기술 기업의 비축 전략이 미국의 수출 규제 가능성을 감안한 점도 수요 급증에 일조했다.[61]

경제적 강압의 위험에 관한 한 대만의 위험은 현 단계에서 제한적이다. 반도체 무역을 예로 들면, 중국의 현재 국내 생산 능력은 반도체 수요의 15~20% 정도만 공급할 수 있다. 대만과 한국의 반도체는 반도체 기반 전자 제품의 글로벌 제조 강국이라는 중국의 위치를 뒷받침하는 주요 공급 소스이다. 그러나 이러한 성과를 가능하게 한 한 가지 핵심 요소에 대

58) 코트라, 2021 대만 진출전략, 2011년 1월
59) "중국, 대만 파인애플 수입 중단 '제재의 전주곡'", 한국경제, 2021.02.28.
60) Roy C Lee, "Taiwan's China dependency is a double-edged sword", East Asia Forum, 6 July 2021.
61) Roy C Lee, "Taiwan's China dependency is a double-edged sword", East Asia Forum, 6 July 2021.

해 정치적 논쟁이 벌어졌다. 2020년 대만의 GDP 성장은 주로 무역 흑자와 국내 투자 증가로 뒷받침되었습니다. 수출은 2020년에 기록적인 4.9%로 증가했으며 중국(홍콩 포함)은 2019년보다 12% 증가한 44%에 가까운 대만 수출을 차지했다. 이로써 중국은 대만의 가장 중요한 핵심 무역 파트너이자 무역 흑자의 원천이 되었다. 대만의 많은 사람들은 중국에 대한 무역 의존도가 현 민주진보당(DPP) 정부의 접근 방식(중국을 무기력 상태로 유지하면서 미국과 더 긴밀한 동맹을 추구하는)이 정치적 수사에 불과하다는 것을 시사한다고 주장한다. 대만은 결국 경제적 번영을 위해 중국이 필요한 것이다.[62]

양안관계가 이렇게 밀접한 경제적 상호의존관계를 보이지만, 정치적으로 긴장관계가 점차 강화되고 있으며, 중국이 공식적으로 제기하는 통일정책인 일국양제에 대한 거부감도 더불어 커지고 있다. 1979년 덩샤오핑(邓小平)이 '대만동포에게 고하는 글'(告台湾同胞书)을 통해서 대만과의 평화통일 방침을 제기한 이래, 중국은 일국양제(一国两制; One Country, Two Systems)를 통한 평화통일을 강조해 왔다. 또한, 1992년 중국은 대만과 '하나의 중국에 원칙적으로 합의하지만, 그 해석은 각각 달리 한다(一个中国, 各自表述)'를 핵심으로 하는 '92합의'(92 Consensus)에 합의했다. 이에 따라 중국은 대만과의 정치적 대립을 최소화하면서, 대만과의 경제 교류를 강화함으로써 대만이 통일의 궤도에서 벗어나지 못하도록 하고자 하였다.

2012년 시진핑 집권 이후 대만에 대한 그의 정책은 전임자인 후진타오와 거의 일치하였고, 양안 관계에 대해 시진핑은 "일국양제"와 "92 합의"를 주장했다. 시진핑은 대만 정부와 국민에게 강압적 언어를 사용하기보다는 그들에게 호소하려 했다. 당시 대만 총통이었던 마잉주(Ma Ying-jeou)가 통일을 궁극적인 목표로 인식했다는 점을 감안할 때 양안 관계는 비교적 긍정적이고 친밀한 단계를 거쳤다. 이러한 상황한 단계에서 2015년 11월 시 주석과 마잉주의 역사적인 만남이 중국 내전 종식 이후 처음으로 성사되었다. 이처럼 시진핑 집권 초기 대만 끌어안기에 적극적으로 나서고 있으나, 2016년 차이잉원(Tsai Ing-wen) 총통이 집권하면서, 대만 내부에서 중국에 대한 불신이 커지고 있다. 이와 더불어 트럼프 정부에서 본격화된 미중 간 갈등의 심화는 양안 관계에 영향을 미치고 있다.

민주진보당의 차이 총통은 시 주석의 일국양제와 상반된 독립 대만을 지지한다. 집권 초기 차이 총통은 대만의 독립을 공개적으로 선언하지 않는 등 중국을 자극하지 않으려고 노력했으며 외교 용어인 "양안"을 사용하여 중국 대륙과 대만을 정의하였다. 실제로 차이 총통은 1992년 양안간 합의된 '92합의'를 인정하였다. 그러나 차이 총통은 '하나의 중국' 원칙이 중국과 대만 간의 '92합의'를 결정하고 그 전제가 된다는 중국의 주장을 거부하였다.

62) Roy C Lee, "Taiwan's China dependency is a double-edged sword", East Asia Forum, 6 July 2021.

그 대가로 중국은 각국에 대만과의 관계를 끊도록 압력을 가하고 세계 보건 총회 회의에 대만의 참여를 제한함으로써 대만의 해외 외교 대표성을 축소하려고 하였다. 중국은 또한 양안의 공식 통신을 중단하였다.

그리고 시진핑은 전국인민대표대회(전인대)가 대만 동포에게 보내는 메시지 40주년이 되는 2019년에 자신의 대만 정책을 일부 수정하였는데, 이는 2020년 1월에 치러진 대만 총통 선거에 영향을 미치려고 했을 가능성이 크다. 주요 변화는 시진핑이 양자 협력 대신 통일을 다시 강조한다는 것을 나타낸다. 이 수정된 정책은 대만에 대한 중국의 접근 방식에서 필수적인 부분이 되었다.

실지로 중국은 대만의 분리독립 저지를 위해 이전 보다 강한 압박 수단을 동원하고 있다. 먼저 대만 분리주의 세력에게 군사압박을 통해 경고 조치를 발신하고 있다. 중국은 대만해협에서 대만 상륙작전을 가상한 대규모 실탄사격 훈련을 수차례에 걸쳐 진행해 왔으며, 랴오닝 항모를 비롯하여 SU35 전투기, H6 전략 폭격기 및 정찰기들을 동원하여 대만 영공과 영해지역까지 군사위협을 가하고 있다. 중국의 군함과 전투기가 빈번하게 대만을 포위 항행·비행작전을 벌임으로써 대만에게 심각한 안보위협을 가하고 있다.

이처럼 시진핑 정부가 집권2기에 들어와서 대만을 강하게 압박하는 이유는 독립을 모색하는 민진당 정부와 이를 지원하는 미국에 대한 경고이다. 차이잉원은 집권 2기에 들면서 대만의 독립노선을 더욱 강화했다. 미국 역시 트럼프 행정부 이후 인도태평양 전략을 추진하면서 대만과의 관계를 강화하고 있다. 중국은 민진당 정부의 독립노선과 미국의 대만 지원을 '하나의 중국'을 거부하고 중국으로부터 대만을 분리하려는 시도로 인식하고 있다. 그런 점에서 중국 정부가 경제·외교적 공세뿐 아니라 군사적 압박 수위를 높이는 것은 대만의 안보불안을 자극해 대만의 독립 의지를 약화시키고 미국의 역내 개입을 차단하려는 것이다.

이러한 와중에 중국은 대만에 군사적 위협을 가했다. 중국 군용기는 2021년에만 900회 넘게 대만 방공식별구역(ADIZ)을 넘나들며 대만을 긴장시켰다. 차이잉원(蔡英文) 대만 총통은 신년사에서 "베이징 당국은 정세를 오판하지 말고, 내부적으로 군사 모험주의가 확산하는 것을 막아야 한다는 점을 (국제사회가) 상기시키고자 한다. 군(軍)은 양안의 의견 차이를 해결하는 방법이 아니다. 양측은 공동으로 지역의 평화와 안정을 유지할 책임이 있다"고 강조했다.[63]

63) "신년사에 '통일' 강조한 中…올해 대만 병합 구체화되나", 에포크타임스, 2022년 1월 4일

3. 중국의 대만 침공 가능성과 대만의 대응

트럼프 행정부 출범이후, 미중 전략경쟁이 심화되면서 대만 문제가 동아시아의 핵심 안보문제로 등장하였다. 미국은 중국이 무력을 통한 대만 통일을 추구하여 지역 평화와 안정을 해칠 것을 경계하였다. 대만 민진당의 차이잉원(蔡英文) 정부는 미중 전략경쟁 국면에서 국제사회에서 대만의 위상을 높이는 동시에 생존 공간 확보를 위해 노력하였다. 중국은 미국과 대만의 움직임을 '하나의 중국'을 부인하는 것으로 인식하고 경제·외교적 공세는 물론, 대만해협에서 군사도발의 수위를 높이며 대만을 압박했다. 2021년 5월 이코노미스트지(The Economist)가 지구상에서 가장 위험한 지역으로 대만을 언급할 만큼 대만해협의 군사적 긴장감이 높아졌다.

이런 상황에서 2022년 2월 24일 러시아의 우크라이나 침공으로 대만 문제는 다시 한번 주목들 받게 되었다. 푸틴(Vladimir Putin)의 범슬라브주의(Pan-Slavism)가 일정 부분 러시아의 침공에 영향을 미쳤다는 점과 중국 대만간 군사력 차이, 미국이 우크라이나 사태에 군사적으로 개입하지 않은 점 등이 민족 통합을 위한 중국의 침공을 자극할 수 있다는 것이다.[64]

이에 따라 시진핑 국가주석은 2019년 1월 2일 인민대회당에서 열린 '대만 동포들에게 보내는 메시지' 발표 40주년 기념식에서 '무력사용 가능성'의 공개적 언급하였다. 이어서 2022년 6월 12 웨이펑허 중국 국방부장이 12일 싱가포르에서 열린 아시아 안보 회의(샹그릴라 대화) 연설에서 "누가 감히 대만을 (중국에서) 분열시킨다면 우리는 반드시 일전(一戰)을 불사하며 끝까지 싸울 것"이라고 말했다. 그는 "대만 문제는 민족의 혼란과 내전 중 생겨난 것으로 중화민족의 위대한 부흥과 함께 반드시 해결돼어야 하며, 어떤 대만 독립 기도도 철저히 분쇄할 것"이라고 했다.[65]

그리고 2022년 7월 홍콩 주권 반환 25주년 기념식(7월 1일)에 참석하고자 홍콩을 찾은 시진핑 중국 국가주석이 '일국양제'(한 국가 두 체제)를 20차례나 언급하며, "반드시 전면적이고 정확하게 관철해야 한다"고 강조했다. 그는 "홍콩에 대한 일국양제가 세계적으로 공인된 성공을 거뒀다"며 대만에 대해서도 같은 방식으로 통일에 나설 것임을 시사했다. 하지만 대만은 '중국식 일국양제에 반대한다'는 입장을 재차 확인했다. 대만의 중국 담당 기구인 대륙위원회는 7월 1일 "홍콩의 민주주의와 인권, 자유, 법치는 25년 전에 비해 심각하게 후퇴했다"며 "이는 중국공산당의 '일국양제' 본질이 보편 가치와 상충된다는 것을 보여 준다"고 비판했다. 대륙위는 "대만 인민들은 민주적 (총통) 선거를 통해 전 세계와 중국공산당에

64) 이동규, "우크라이나 사태 이후 대만문제의 쟁점과 전망", CSF 전문가오피니언, 2022, 04.
65) "美 만난 中국방장관 "대만 독립 시도땐 전쟁 불사", 조선일보, 2022년 6월 12일

'중국이 주장하는 일국양제를 거부한다'는 점을 거듭 표명했음을 다시 밝힌다"고 말했다.[66]

중국의 대만에 대한 강경한 입장은 중국의 여러 학자들의 입장에서도 드러난다. 강경파인 중국 인민대 교수인 Jin Canrong은 시진핑 중국 국가주석이 2027년까지 대만을 중국과 통일하기 위해 무력을 동원할 것이며, 인민해방군이 대만과 관련된 돌발 상황에 대처하는 데 이미 미국보다 우월한 태세를 갖추고 있다고 지적하였다. 시 주석은 대만 통일을 목표로 삼았지만 구체적인 일정은 밝히지 않았다. Jin Canrong 교수는 "2022년 가을 중국 공산당 전국대표대회가 끝나면 무장통일 시나리오가 현실화되는 방향으로 나아갈 것"이라며 "PLA 건국 100주년인 2027년까지 무장통일을 향해 갈 가능성이 매우 높다"고 말했다. 이는 2021년 3월 은퇴한 미 인도태평양사령부 사령관 필 데이비슨(Phil Davidson) 중장이 대만과 관련하여 상원 군사위원회에 앞으로 "6년 안에 중국이 무력 통일을 시도할 것"이라는 견해를 반영한 것이다. 진교수는 중국의 대만 침공 움직임에 대해 "중국은 이미 1주일 안에 대만을 무력으로 통일할 능력이 있다"며 "중국군은 해안선에서 1000해리 이내에서 어떤 미군도 격파하여 미국 해군 함정을 중국 주변 해역에 접근하지 못하게 할 수 있는 미사일 공격 능력을 가지고 있다".고 주장하였다.[67]

미국과 중국은 1979년 양국 수교 이후 대만 문제에 대해 유지해온 각각의 전략인 '전략적 모호성'과 '대만문제의 평화적 해결'을 유지해왔지만, 최근 미중 전략경쟁이 심화하면서 이 전략이 점차 약화되고 있다. 위에서 밝힌 바와 같이 시진핑 주석은 대만에 대한 무력사용가능성을 공개적으로 언급하였고, 조 바이든 미국 대통령은 2022년 5월 23일 도쿄에서 미일 정상회담 후 공동 기자회견에서 "중국이 대만을 침공하면 군사적으로 개입하겠느냐"는 질문에 "예스. 그것이 우리의 약속이다"라고 답했다. 그는 "우리는 '하나의 중국'이란 원칙에 합의했다"면서도 "대만을 무력으로 점령될 수 있다는 생각은 적절하지 않다"고 말했다.[68]

미국은 중국과의 수교 후 '하나의 중국' 원칙을 유지하면서도, 대만관계법을 통해 대만에 자위 수단을 제공할 근거를 마련하였고, 대만에 대한 군사개입과 관련해서는 명확한 입장을 표명하지 않는 '전략적 모호성'을 유지해왔다. 이에 대해 중국은 "강렬한 불만과 결연한 반대를 표명한다"며 강하게 반발했다. 백악관은 기자회견 직후 미국의 대만 정책은 변함이 없다며 수습에 나섰다.

한편 중국은 '대만문제의 평화적 해결'을 유지해 왔지만, 최근 미중 전략경쟁이 심화하면서 '무력 사용 불배제'론을 공공연하게 표명하고 있다. 중국이 대만에 무력사용을 가능

66) "홍콩의 중국화 못박은 시진핑… 대만은 일국양제 거부", 한겨레신문, 2022-07-03
67) "China eyes 'armed unification' with Taiwan by 2027", Nikke Asia
68) 바이든, 중국 대만 침공 시 군사 개입에 "예스"…일 안보리 상임이사국 진출지지, 2022.05.23

하게 하는 조건에 관해, 2005년 3월14일 중국이 제정한 '반국가분열법'은 대만을 무력으로 통일하는 세 가지 조건, 대만독립 세력이 어떠한 명의와 방식으로든 대만의 분열을 조성할 경우, 대만이 중국에서 분열할 수 있는 중대한 사태가 발생할 경우, 평화통일의 가능성이 완전히 상실될 경우 등이다.[69] 위 세 가지 조건 중, 세 번째 조건인 대만이 지속적으로 평화통일을 지연시킬 경우, 이는 중국의 입장에서 볼 때 '평화통일 가능성의 완전 상실'될 경우에 속하는 것이므로 중국은 스스로의 결심에 의해 무력으로 대만을 통일하려 할 것이다. 이후 중국 정부와 군부, 그리고 전문가들이 중국 무력 가능 조건을 보다 구체화하였고, 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 대만이 독립을 선언하는 경우, 둘째, 대만이 독립선언에 준하는 행동을 하는 경우, 셋째, 대만 문제에 외세가 개입하는 경우, 넷째, 대만이 통일 협상을 지연하는 경우, 다섯째, 대만이 핵무기를 보유하거나 대만 섬 내에 외국군이 주둔하는 경우, 여섯째, 대만 섬 내 대규모 동란이 발생할 경우에 중국 군이 대만에 진입할 수 있다.[70]

〈표3-2〉 중국의 대만에 무력사용 조건[71]

예측 기관	조건 내용
대만 국방부	대만의 독립선포 또흔 중구기 대만의 정책을 독립행위로 해석 협상에 대한 대만의 장기적 거절 또는 통일문제 고의적 지연 대만의 정치, 경제 상황에 대규모 혼란 발생 대만의 실용외교 추진으로 중국의 '兩個中國, 一中一臺' 인내 초월 유엔등 국제조직 가입에 대한 대만의 노력 대만의 핵무기 개발로 중국에 즉각적 위험 발생 대만 내 미국의 MD 체계 도입 또는 외국군의 대만 주둔
중국 군부	대만 당국의 독립 선포, 대만 당국의 독립에 대한 국민투표 실피 대만 섬내 외국군 배치, 대만의 핵무기 연구개발 재개 군사수단을 사용한 대만군의 대륙 공격, 대만 내 대규모 동란 발생
미국 전문가	대만의 공식적 독립선언, 대만 독립을 위한 막연한 행동 대만의 내부불안, 대만의 핵무기 획득 통일에 관한 양안가 대화 재개의 무기한 연기 대만 내정에 대한 외국의 개입, 외국 군대의 대만 주둔

마이클 베클리(Michael Beckley) 교수에 따르면, 중국이 대만에 대해 무력을 사용할 경우, 중국은 대만을 1) 전면적으로 침략(전면전)하여 점령하려고 할 수 있으며, 2) 대만의 도

69) 全國人民代表大會, 反分裂國家法, 北京: 全國人民代表大會常務委員會公報, 2005.
70) 강준영, "미중 전략 경쟁과 양안 관계 이해", 평화재단 87차 전문가 포럼, 2022.2.19
71) Ibid.

시와 기반 시설을 폭격하거나, 3) 해상봉쇄로 대만 경제를 압박할 수 있다.[72] PLA 전략 문서에 따르면, 중국은 지상 및 공중 발사 미사일의 일제 사격으로 공군 및 해군 기지, 미사일 부대 및 지휘 본부를 폭격함으로써 대만과 전쟁을 시작할 것이다. 그 목표는 대만의 방공망과 대응군이 반격하기 전에 대부분을 파괴하는 것이며, 이는 성공적인 침략, 도시 폭격 또는 해상봉쇄에 필수적인 요소로 간주된다.[73]

그렇다면 상기의 조건에 부합된다고 판단될 경우, 중국은 언제든 대만을 침공할 수 있을까. 양측 간의 엄청난 군사적 불균형에도 불구하고 많은 전문가들은 대만의 위치, 척박한 지형, 미국의 지원으로 인해 중국이 전면적인 침공을 하기는 매우 어려우며, 또한 전면적을 수행하기에 너무 많은 비용이 소요될 것이라고 생각한다.[74] 대만의 가장 큰 장점은 지리적 이점이다. 중국(푸젠성)과 대만은 대만해협을 사이에 두고 있으며, 길이 370Km에 폭은 북쪽이 200Km, 남쪽은 410Km이며, 양안 간 가장 좁은 지점에서도 해협은 130km이에 달하며, 기상 조건은 2개의 몬순 계절로 악명이 높다. 지리적으로 대만의 동쪽은 산악지형 상륙할 곳이 마땅하지 않고, 중국과 가까운 서쪽에서도 전체 해안의 12% 정도만이 상륙작전 가능 지형이며, 대만군 입장에선 12%의 해안만 중점적으로 방어하면 된다. 이에 따라 미 해군 전쟁 대학(US Naval War College) 보고서는 이러한 대규모 작전에 대해 5-7월과 10월 등 두 개의 짧은 "공격 기회"만 존재한다고 파악하였다.[75]

또한 중국은 전면전을 수행할 정도의 상륙전과 공습전 능력을 갖추지 못했다는 평가도 있다. 대만은 최소한 20개의 조기 경보 레이더로 구성된 최고 수준의 조기 경보 시스템을 보유하고 있기 때문에 중국의 기습은 어렵다고 파악하였다. 중국의 이상 징후가 포착되면, 대만군은 바로 항공기와 군함을 분산배치하고, 차량화한 미사일 발사대를 이동한다는 것이다. 중국군이 미사일로 대만의 비행장을 공격해도 대만 공군이 신속히 복구할 수 있다. 상륙작전 역시 매우 어렵고 중국이 대만을 침공하고 결정적으로 점령하려면 수십만 명의 병력과 장비를 대만 해협으로 이동시켜야 한다. 중국 해군의 상륙전 능력이 높아졌지만, 아직까진 대만에 압도적인 병력을 보낼 정도가 아니다.[76] 중국이 선택할 수 있는 가장 강력한 수단은 대만해협 봉쇄로 대만 경제를 마비시키는 것이다.

---

72) Michael Beckley, "The Emerging Military Balance in East Asia: How China's Neighbors Can Check Chinese Naval Expansion", International Security, Volume 42, Issue 2, Fall 2017, 78–119,

73) Guangqian Peng, Youzhi Yao, eds., 軍事戰略科學(Beijing: Military Science Publishing House, 2005), p. 327.

74) Sean Chang, Rebecca Bailey, Ludovic Ehret, "A Chinese Invasion of Taiwan: Too Costly to Countenance?", Japan Today, 23 JUNE 2022

75) Sean Chang, Rebecca Bailey, Ludovic Ehret, "A Chinese Invasion of Taiwan: Too Costly to Countenance?", Japan Today, 23 JUNE 2022.

76) Michael Beckley, "The Emerging Military Balance in East Asia: How China's Neighbors Can Check Chinese Naval Expansion", International Security, Volume 42, Issue 2, Fall 2017, 78–119,

글로벌 파이어파워에 따르면 중국은 병력 218만 3000명, 군용기 3187대, 탱크 1만 3050대, 군함 714척을 보유하고 있다. 이와 별도로 280개의 핵탄두와 1340~2740발의 미사일도 갖고 있다. 반면 대만의 전력은 병력은 21만 5000명, 군용기 837대, 탱크 1855대, 군함 87척을 보유하고 있다. 군사력 열쇠에 직면한 대만은 기본적으로 '최소억제 전략'을 취하고 있다. 중국과 싸워 본토(중국 대륙)를 수복하는 게 아니라, 중국의 침략을 물리치거나, 최소 중국이 대만을 공격하면 상당히 비싼 대가를 치르게 한다는 것이다. 대만의 최소억제 전략이 가능한 것은 대만 수도권 배치된 조기경보 레이더 때문이다. 조기경보 레이더와 정보망 덕분에 대만은 늦어도 이틀 전에 중국군의 대만 침공을 감지할 수 있는 것이다. 또한 대만은 중국군이 공격할 경우 군용기를 36개 비행장과 10개의 민간 공항은 물론 5개의 고속도로로 대피할 계획을 갖고 있다. 대만은 장제스(蔣介石) 총통 시절부터 북한 못잖게 국토 요새화에 열심이었다. 화롄(花蓮) 공군 기지와 타이둥(臺東) 공군 기지엔 산을 뚫어 지하에 만든 격납고를 만들었다.[77]

이외에도 최근 러시아의 우크라이나 침공도 영향을 미치고 있다. 군사력에서 압도적이라고 평가받았던 러시아조차 우크라이나와 장기전에 들어간 상황은 중국이 대만 침공을 보다 어렵게 만들고 있다. 러시아가 우크라이나를 빠르게 제압하지 못한 것은 중국에 경고의 메세지가 되는 동시에 훨씬 큰 적을 저지하는 방법에 대한 전술적 영감을 타이베이에 제공했다는 것이다. 그리고 상호 경제 의존도도 중국의 무력 사용 가능성에 많은 영향을 미친다. 2020년 대만 경제 성장의 40%는 중국에 수출한 반도체 효과에서 기인한 것이며, 중국은 대만 반도체가 필요하고 대만도 중국 시장이 필요한 것이다.

4. 중국의 대만 정책의 전망

시진핑 집권 2기 대만 정책은 크게 세 가지로 요약된다.

첫째, 중국의 대만정책은 온건과 강경의 '이중전략'으로 과거 정부의 정책과 연속성을 보이고 있다. 대만은 자신에 대한 우대 조치는 대만에 대한 중국의 소프트 정책을 구현하지만 동시에 중국 본토 개발에 사용할 고급 기술과 유능한 인적 자원을 대만에서 탈취하는 것으로 파악한다. 따라서 대만 정부는 이러한 패키지 조치를 대만을 중국에 더 의존하게 만드는 정책으로 생각하여, 현재 이 조치에 대한 경계를 강화하고 있다. 한편, 베이징의 강경정책은 정치적 압력을 가해 대만의 국제적 활동영역을 축소시키려는 노력으로 연결되어 있다.

둘째, 시진핑(習近平) 정부가 '이중전략'을 물려받았지만 여전히 뚜렷한 목표를 세우지 못

77) "전쟁 1주일만 버티면 된다"…中과 맞서는 대만 비밀병기", 중앙일보, 2019.05.05.

하고 있다. 예를 들어, 위에서 언급한 온건과 강경 정책 조치는 서로 상쇄하는 효과가 있습니다. 중국이 온건한 경제조치를 시작하면서 동시에 군사적 압박을 강화한다면 대만은 더욱 경계하게 된다. 중국이 군사적 압박을 가하는 동시에 유화적인 경제 조치를 취한다면 대만은 중국이 군사력에 의존하지 않는다는 인상을 가지면서 위협의 효과가 약해질 것이다. 이러한 불일치는 대만이 아직 대응할 시간이 있다는 인상을 주게 된다.

셋째, 제재와 보복을 주고받으며 양국 관계가 악화되는 악순환이 계속되고 있음에도 불구하고 대만은 일정한 활동 공간을 유지하고 있다. 이러한 상황은 시진핑 정부가 각종 대내외 정치적 문제에 몰두해 대만 문제에 높은 우선순위를 두지 않고 있음을 의미한다. 이는 양안관계와 관련해서 현상 변경이 여전히 어렵다는 것을 의미한다.[78)]

중국의 이러한 온건과 강경의 이중적 메시지는 2022년 신년사에서도 드러나고 있으며, 특히 중국은 그 어느 때와는 달리 대만과 관련한 부분에 '통일'을 강조해 대만에 대한 구체적인 통일방안이 제시할 것으로 예상된다. 시진핑(習近平) 국가 주석은 대만 문제에 대해 " 조국의 완전한 통일을 실현하는 것은 양안 동포의 공통된 염원"이라며 '통일'을 부각했다. 그의 신년사에서는 대만의 관점에서 위협적인 뉘앙스를 풍기는 표현들이 절제됐다. 그는 홍콩과 마카오를 예로 들며 "함께 노력해 조국은 줄곧 홍콩과 마카오의 번영과 안정에 힘써 왔다. 한마음으로 함께 노력한다면 '일국양제'(一國兩制·한 국가 두 체제)를 장기적으로 이행할 수 있다"고 했다. 그의 이러한 발언은 매우 단순한 것처럼 보이지만, 사실상 중국이 올해부터 대만 독립 세력에 대한 압박을 강화하고 대만 '통일'에 주력할 것이라는 예상이 나온다. 이는 '양안관계' 잡지에서 대만 담당 고위관리들의 신년사를 통해 강조됐다.[79)]

중국 고위급 인사들은 최근 양안 문제를 공개적으로 논의한 것으로 알려졌다. 중국이 말하는 통일에 대해 과거 막연함보다는 더욱 구체적인 통일 이후의 시나리오를 묘사하는 방향으로 선회한 것으로 분석된다. 전문가들은 2022년 양안 내부에 중대한 정치적 변수가 있고 미국과 중국을 비롯한 국제사회도 중요한 정치적 변화에 직면할 것이며 이 또한 다시 양안관계에 변수로 작용할 것으로 전망한다. 특히, 중국이 2022년 10월 초로 예정된 제30차 전국인민대표대회에서 시진핑 주석이 3연임에 성공할 경우 대(對)대만 정책이 더욱 구체화될 것으로 예상된다.

2022년은 미중 상하이 공동성명 50주년, 중일 수교 50주년, 양안 92회담 30주년이 되는 중요한 시기로서, "중국은 20차 전국인민대표대회를 개최하고, 대만은 지방선거를 실시할 예정이며, 중국이 20차 전국인민대표대회 이후, 대만 정책이 더욱 명확해질 것이다. 또

78) Yasuhiro Matsuda, The Taiwan Policy of the Xi Jinping Administr Society of Security and Diplomatic Policy Studies (SSDP), September 2018.

79) "신년사에 '통일' 강조한 中…올해 대만 병합 구체화되나", 에포크타임스, 2022년 01월 4일

한 중국의 대만 정책에 '통일 시간표'가 제시될 수도 있다.

중국은 2021년 중국공산당 19기 6중전회에서 '신시대 대만 문제 해결을 위한 당의 총체 방략(新時代黨解決台灣問題總體方略)'을 제기했다. 아직 구체적 내용을 제시하지 않았지만 중국은 전방위적인 대만 정책을 모색하며 대만과의 통일을 실현하기 위한 로드맵을 만들고 있다. 이런 중국에게 우크라이나 사태는 러시아에 대해서 미국 및 나토 회원국이 어떻게 대응하는가를 관찰하고 대만 유사사태 발생 시 미국의 개입에 대한 대응 수단을 연구하며 현실적인 통일전략을 구체화할 기회라고 할 수 있다. 그런 점에서 중국은 기존 대만 정책의 변화를 모색하기보다는 대대만 압박정책을 지속하는 가운데 우크라이나 사태의 추이와 그로 인한 국제정세의 변화를 면밀하게 관찰하고자 할 것이다.

또한 중국은 우크라이나 사태에 대한 교훈을 바탕으로 대만인들에게 중국과 대만의 통일은 결국 이뤄질 필연적인 결과임을 강조함으로써 대만 독립의 의지를 약화시키는 심리전을 강화해 나갈 것이다. 동시에 중국은 우크라이나 사태에서 러시아의 하이브리드전 실패를 교훈 삼아 대만해협에서 정보전에서의 우위를 확보하고 미국의 군사적 개입을 저지하기 위해 군사 현대화를 더욱 적극적으로 추진하고 대만에 대한 군사도발도 강화해 나갈 것으로 전망된다.

IV. 일본의 인식과 대응

바이든 행정부의 출범과 더불어 대만문제를 둘러싼 미중의 긴장도는 높아져왔으며, 올해 초 러시아의 우크라이나 침공은 그와 같은 긴장도를 더욱 증폭시켰다. 그리고 8월초 펠로시 미하원의장의 대만방문과 그에 반발한 중국이 대만을 포위하는 형태로 행한 군사훈련은 대만유사의 예행연습과도 같았다. 이처럼 현재 대만문제는 동북아 안보에 있어서 가장 뜨거운 이슈로 떠올라 있다고 할 수 있는데, 그것은 한국의 외교·안보에 있어서는 큰 난제라고 하지 않을 수 없다. 이 난제에 현명하게 대처하여 우리의 국익을 확보하기 위해서는 다른 국가들이 어떻게 이 문제에 대응하고 있는지를 참고할 필요가 있는데 이 경우 가장 참고가 될 수 있는 나라가 일본이다. 왜냐하면 한국과 일본은 대만문제의 핵심 당사자인 미국, 중국, 대만과의 관계에 있어서 매우 유사하기 때문이다. 양국 모두 미국과 동맹을 맺고 있으며 중국이 최대의 무역상대국이라는 점에 있어서도 같으며, 대만 역시 중요한 무역상대국이며 우호관계를 지속하고 있다는 점에 있어서도 공통점이 있다.

일본의 무역량의 54%, 원유와 천연가스의 88%가 대만해협과 바시해협을 통과하고 있으

며[80], 대만유사시 일본의 난세이 제도가 전역(戰域)에 포함될 가능성이 높고, 영유권문제가 있는 센카쿠 제도 역시 중국의 공격대상이 될 가능성이 크다는 점 등을 생각해 본다면, 대만문제는 일본외교·안보에 있어서 가장 중요한 문제 중의 하나라고 할 수 있다. 그런데 후술하는 바와 같이 적어도 현재까지 일본은 이 대만문제에 잘 대처해 오고 있는 것으로 보이며, 한국에 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 생각된다.

이와 같은 문제의식에 입각하여 본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 우선 2장에서 일본의 대만에 대한 전략적 인식의 변천과정과 현 정책기조에 대해 생각해 보고, 3장에서 일본과 대만 간 양자관계의 현황과 주요 특징에 대해 생각해 살펴보겠다. 이어서 4장에서 일본의 향후 對대만 정책의 전망과 유사시 대응전략에 대하여 고찰한 후, 5장에서 한국 외교 및 안보에의 함의에 대해 생각해 보려고 한다. 그리고 마지막으로 6장 결론에서 지금까지의 논의를 정리하면서 연구를 마무리 지으려 한다.

1. 대만에 대한 전략적 인식의 변천과정과 현 정책기조

가. 중일국교정상화 이전의 일본의 대만에 대한 전략적 인식

일본의 대만에 대한 전략적 인식의 변천과정은 크게 중일국교정상화 이전과 이후로 나누어서 살펴볼 수 있다. 중일국교정상화 이전의 일본의 대만에 대한 전략적 인식은 다음 두 가지 점에 입각하고 있었다.

첫째, 실질적으로 '두 개의 중국 정책'을 추진했다는 것이다. 일본은 공식적으로는 1952년 중화민국과 평화조약을 맺게 되며, 중화인민공화국을 인정하지 않음으로써 '하나의 중국 정책'을 유지하게 되지만, 실질적으로는 지속적으로 '두 개의 중국 정책'을 펼쳤다. 즉 그것은 중국과의 경제관계를 계속 확대하며, 최종적으로는 국교수립까지를 지향하는 것이었다. 그러나 이와 같은 정책은 대만과의 사이에서 끊임없는 긴장을 유발할 수 밖에 없었다.

둘째, 안보면에 있어서는 일본이 대만유사 사태에 직접적으로 개입을 하지는 못하지만, 대만유사시에 주일미군기지가 사용되는 것에 대해 동의하고 있었다는 것이다. 이하에서 이 두 가지 점과 관련된 사례를 중심으로 중일국교정상화 이전의 일본의 대만에 대한 전략적 인식에 대해 살펴보겠다.

80) 日本安全保障戦略研究所 編著, 『台湾尖閣を守る「日米台連携メカニズム」の構築』(東京 : 図書刊行会, 2021), p.90.

1) '요시다서간'

국공내전의 결과 1949년 10월 베이징에서 중화인민공화국이 성립되었으며, 같은 해 11월 패배한 중화민국정부는 대만으로 도피했다. 결국 이 두 정부 중 어느 정부를 중국을 대표하는 합법적인 정부로 인정하는가라는 문제가 대두되게 되는데, 냉전을 배경으로 소련을 비롯한 사회주의국가들은 중화인민공화국을 승인했으며, 서구진영에서는 영국이 1950년 1월 식민지인 홍콩을 안정되게 유지한다는 스스로의 국익에 입각하여 중화인민공화국을 승인했다. 그런데 일본 역시 냉전이 심화되고 있는 가운데임에도 불구하고 중화민국을 승인한다는 태도를 명확하게 취하지 않았다. 예를 들어 요시다 수상은 Foreign Affairs (1951년 1월)에 게재된 "다가올 대일강화조약에 관하여"라는 논문에서 "붉은 것이든, 흰 것이든, 중국은 일본의 이웃나라이다. 장기적으로 보면 지리적, 경제적 필요성이 이데올로기상의 차이나 인위적인 무역장벽을 극복할 것이다"라고 말하고 있는 것이다[81]. 한편 샌프란시스코 강화회의에 중화인민공화국과 중화민국 중 어느 쪽을 초청할 것인가를 두고 미국과 영국이 대립하였는데, 1951년 6월 19일 미국무부 고문 덜레스와 영국 외상 모리슨 사이에 최종적으로 합의가 이루어졌다[82]. 이 합의에 의해 중화민국와 중화인민공화국 양쪽 모두를 대일강화조약에 초청하지 않은 것이 결정되었으며, 일본이 주권을 회복한 후에 일본정부의 자주적 판단에 일임하여, 어느 중국정부와 양국간조약을 체결할 것인지를 맡기기로 했다[83].

그런데 샌프란시스코 강화조약이 조인된 1951년 9월 8일로부터 얼마 지나지 않은 10월 25일, 요시다내각의 관방장관이었던 오카자키 카쓰오(岡崎勝男)는 "일본은 독립 후, 언제 중국정부와 조약에 조인할 것인지, 어느 중국정부를 선택할 것인지, 천천히 연구하고 싶다. 우리나라는 오랫동안 중화민국정부를 존중해 왔지만, 유감스러운 것은, 중화민국의 주권 범위가 대만 및 팽호열도에 한정되어 있는 것이다"라고 말하고 있다[84]. 또한 요시다 수상도 31일 참의원 평화조약 및 미일안보조약 특별위원회에서 "가령 일본이 어느 중국정부를 선택하여도 이의가 제기될 수 있다. 적절하게 연구를 행한 후에 결정하겠다"고 말했다[85]. 그 외에도 요시다는 국회답변에서 중화민국을 승인한다고 하여도 상하이에 무역사무소를 개설할 것이라는 언급도 하고 있었으며, 최종적으로는 중화인민공화국과 중화민국 양쪽과 관계를 맺을 것을 상정하고 있었다[86].

---

81) 国分良成·添谷芳秀·高原明生·川島真, 『日中関係史』 (東京 : 有斐閣, 2013), p.48.
82) 渡辺耕治,"戦後初期の日台関係:終戦から日華平和条約締結まで", 浅野和生 編著, 『日台運命共同体 : 日台関係の戦後史』 (東京 : 展転社, 2020), p.161.
83) 위의 글.
84) 위의 글, p.163.
85) 위의 글.
86) 国分良成·添谷芳秀·高原明生·川島真,『日中関係史』, p.49.

이처럼 요시다내각은 두 개의 중국과 모두 국교를 수립하는 정책을 지향하고 있었는데, 이와 같은 요시다내각의 구상은 미국의 정책에 반하는 것이었다. 결국 1951년 10월 덜레스 국무장관이 일본을 방문하여 요시다에게 중화민국과의 조약체결을 요구했는데, 요시다는 중국대표권문제가 국제적으로 해결되고 나서야 조약을 체결할 수 있다고 주장하며 시간을 끌려고 했다[87]. 이에 덜레스는 미국 상원에서 샌프란시스코 강화조약의 비준이 이루어지기 위해서는 중화민국과의 강화가 필요하다고 하며, 역으로 요시다에 대해 중화민국과의 강화조약체결을 약속하는 서간의 작성을 촉구했다[88]. 이와 같은 요구에 요시다가 굴복하여 작성된 것이 소위 요시다서간(원안은 덜레스 측이 준비)이며, 1951년 12월 24일 덜레스에게 송부되었다[89].

이렇게 하여 요시다내각의 '두 개의 중국 정책'은 미국의 개입에 의해 좌절되게 되지만, 그 뒤에도 일본의 내각들은 실질적인 '두 개의 중국 정책'을 펼쳐나가게 된다.

2) 일본의 실질적인 '두 개의 중국 정책'과 대만과의 갈등

요시다내각에 이어서 등장한 하토야마내각을 시작으로 모든 내각이 기본적으로 '정경분리'정책을 내걸고 중화인민공화국과의 무역확대를 시도했으며, 이것은 실질적으로 '두 개의 중국 정책'이라고 할 수 있었다. 중일 사이에는 1952년 6월 1일 제1차 중일민간무역협정, 1953년 제2차 중일민간무역협정이 체결되었는데, 하토야마정권 시기인 1955년 3월에는 중국으로부터 38명의 대규모 정식대표단이 일본을 방문하여 제3차 중일민간무역협정 교섭을 시작했으며, 5월에는 일본국제무역촉진협회, 일중무역촉진의원연맹과 중화인민공화국 일본방문무역대표단 사이에 협정이 체결되었다[90].

그리고 기시내각에 들어서서 제4차 중일민간무역협정의 교섭이 진행되었으나 중국측의 요구가 단순한 무역 이상의 것이었으므로 교섭은 난항을 거듭했다. 문제가 된 것은 ①민간대표부의 설치, ②그 인원과 업무에 대한 편의, ③국기게양의 권리 등과 같은 정치문제에 관련된 것이었는데, 1958년 3월 5일 일본측의 양보로 조인이 이루어졌다[91]. 그런데 이에 대해 대만이 강력하게 반발했다. 3월 7일에는 엽공초(葉公超) 외교부장이 호리우치 켄스케(堀内謙介) 대사에게 일련의 정치조항은 전부 인정할 수 없다고 말했으며, 11일에는 심관정(沈觀鼎)대사가 장제스 총통의 친서를 기시수상에게 전달했으며, 14일에는 대일통상관

87) 川島真·清水麗·松田康博·楊永明, 『日台関係史(1945-2020)』 (東京 : 東京大学出版会, 2020), p.51.
88) 위의 책.
89) 国分良成·添谷芳秀·高原明生·川島真, 『日中関係史』 , p.49.
90) 위의 책, p.62.
91) 川島真·清水麗·松田康博·楊永明, 『日台関係史(1945-2020)』, p.69.

계의 단절을 결정했다[92]. 이와 같은 반발에 맞닥뜨려 결국 일본정부는 제4차 일중민간무역협정에 의해 설치된 통상대표부에 외교특권은 부여하지 않고, 국기게양도 인정하지 않는다는 내용의 아이치 기이치(愛知揆一) 관방장관담화를 발표하게 된다[93].

한편 1960년 안보투쟁의 소란 속에서 퇴진한 기시내각의 뒤를 이어 이케다내각이 등장하게 되는데, 수상인 이케다 하야토(池田勇人)는 요시다 시게루의 수제자답게 중일무역의 중요성을 강조해 왔으며, 중국과의 관계개선을 주장해 왔다. 결국 1962년 11월 '중일종합무역에 관한 각서'가 조인되어 일본과 중국사이에는 소위 LT무역[94]이 시작되게 된다. 이케다내각에서 발생한 주홍경(周鴻慶) 사건의 전개는 이와 같은 이케다내각의 성격을 배경으로 하고 있었다. 1963년 10월 7일 중국유압식기계대표단의 통역으로 일본을 방문 중이던 주홍경이 망명을 신청하며 소련대사관으로 들어갔으며, 소련대사관은 주홍경을 일본측에 넘겼다. 주홍경은 망명 희망지를 중화민국에서 일본으로 변경하는 등의 태도를 보이다가 결국 중국으로의 귀국을 희망하여, 일본정부는 중국송환을 결정하였다[95]. 이것이 주홍경 망명 사건이다. 그런데 사건 자체는 간단한 것이지만 그 파장은 매우 컸다. 즉 대만측에서 본다면, 일본이 주홍경의 대만에 대한 망명의사를 확인했음에도 불구하고, 그 뒤에 중국관계자의 설득공작을 허용하여, 스스로 의사를 번복하게 만든 것으로, 일본이 국교가 있는 중화민국보다 국교가 없는 중화인민공화국의 의향을 중시한 결과이며, 결코 허용할 수 없는 중대한 문제였던 것이다[96]. 이 때문에 중화민국은 장만생 주일대사의 사임과 대사관원의 본국소환이라는 외교관계 단절 직전의 조치를 실행하였으며, 일본정부는 전 수상인 요시다 시게루를 특사로서 대만에 파견하여 사태를 수습하기에 이르렀다[97].

이상에서 살펴 본 것처럼 일본의 실질적인 '두 개의 중국 정책'은 계속해서 대만과의 사이에 긴장을 조성하는 요인이 되었던 것이다.

3) '극동조항'과 '대만조항'

1952년에 발효된 구안보조약 1조에는 극동에 있어서의 국제평화와 안전의 유지에 기여하기 위해 주일미군이 행동할 수 있다고 규정되어 있었는데, 이것이 소위 '극동조항'이다. 이 '극동조항'은 미국측의 원안부터 있었던 것이 아니고, 1951년 새롭게 요구한 것이었는

92) 위의 책.
93) 国分良成·添谷芳秀·高原明生·川島真, 『日中関係史』, p.68.
94) 각서를 조인한 중국의 류승지와 일본의 다카하시 다쓰노스케의 영문 이름의 앞의 문자인 L과 T를 합쳐서 LT무역이라는 용어가 만들어졌다.
95) 国分良成·添谷芳秀·高原明生·川島真, 『日中関係史』, p.90.
96) 浅野和生,"日台運命共同体：日台関係の戦後史", 浅野和生 編著, 『日台運命共同体：日台関係の戦後史』(東京：展転社, 2020), p.58.
97) 위의 글, p.59.

데, 이것은 미군부가 국무성의 조약안을 검토한 결과 일본에 주둔하는 미군을 일본방위만이 아니고, 6.25와 같은 극동의 유사시에도 사용할 수 있도록 하는 것을 명확하게 하기 위해서였다[98]. 그런데 1960년의 신안보조약의 성립과정에서는 '극동의 범위'를 둘러싸고 여야간에 치열한 공방전이 벌어졌으며, 최종적으로 일본정부는 1960년 2월 26일 '정부통일견해'를 발표하게 되는데, 그 일부를 인용해 보면 다음과 같다.

> 일반적인 용어로서 사용되는 '극동'은 특별히 지리학상 정확하게 획정되어 있는 것은 아니다. 그러나 미일 양국이 조약에 말하는 바와 같이 공통의 관심을 가지고 있는 것은 극동에 있어서의 국제평화 및 안전의 유지라고 하는 것이다. 이 의미에서 실제문제로서 양국 공통의 관심의 대상이 되는 극동의 구역은, 이 조약에 관한 한, 주일미군이 일본의 시설 및 구역을 사용하여 무력공격에 대한 방위에 기여할 수 있는 구역이다. 이와 같은 구역은, 대체로 필리핀 이북 및 일본과 그 주변의 지역이며, 한국 및 중화민국의 지배하에 있는 지역도 이에 포함되어 있다[99].

일본정부는 공식적으로 최초로 이 통일견해를 통하여 '극동의 범위'에 대만이 포함된다고 밝힌 것이다. 또한 일본측은 미국이 주일미군기지를 사용함에 있어서 '사전협의'를 해야 하는 3가지 항목을 제시하고 있는데, 미국의 저항으로 이 항목들은 조약 본문에 들어가지 못하고, 기시-허터 교환공문 속에 들어가게 된다. 그런데 그 3가지 항목 중의 하나가 "극동유사에 있어서 미국으로부터 행해지는 전투작전행동 (중략) 을 위한 기지로서의 일본국내의 시설 및 구역의 사용"이다. 이 두 가지 점을 대만유사에 적용해 본다면, 대만유사시에 미국은 주일미군기지를 사용하여 군사행동을 취할 수 있으나, 그 경우 일본과의 사전협의가 필요하게 된다.

1969년 닉슨·사토 공동성명에 등장하는 '대만조항'은 이 '극동조항'과 '사전협의'를 배경으로 하고 있었다. 즉 미국으로서는 오키나와가 일본으로 반환된 후에도 한반도나 대만의 유사시에 오키나와의 미군기지를 자유롭게 사용하기를 원하였으나, 그 경우 가장 걸림돌이 되는 것이 이 '사전협의'였다. 이 문제에 대한 해결책으로 마련된 것이 1969년 11월 닉슨·사토 공동성명에 들어간 소위 '한국조항'과 '대만조항'이다. 일본은 그때까지 공식적으로 한 번도 한국유사나 대만유사에 대해 언급한 적이 없었다. 그런데 이 공동성명에서 처음으로 한국유사, 대만유사를 상정한 문구, 즉 "한국의 안전은 일본자신의 안전에 있어서 긴요하다", "대만지역에 있어서의 평화와 안전의 유지도 일본의 안전에 있어서 대단히 중요한

98) (財)平和安全保障研究所 編,『日米同盟再考 : 知っておきたい100の論点』(東京 : 亜紀書房, 2010), p.64.
99) https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/qa/03_2.html (검색일: 2022년 8월 10일).

요소이다"라는 문구가 처음으로 삽입되었던 것이다. 즉 이 두 문구는 한국유사나 대만유사시에 오키나와의 주일미군이 군사행동을 취할 경우, '사전협의'에 있어서 그것을 허용할 것이라는 의미를 내포하고 있었다고 할 수 있다[100]. 다만 사도 아키히로(佐道明広)는 사토가 '한국조항'에 비해 '대만조항'에 대해서는 그렇게 심각하게 생각하지 않았을 가능성이 있다고 보고 있다. 즉 여전히 문화대혁명으로 혼란스러운 상태에 있었으며, 소련과의 국경분쟁에 힘을 쏟고 있던 중화인민공화국이, 대만에 대해 직접적인 무력행사를 행할 상황이 아니었다는 점을 사토가 감안했을 것이라는 것이다[101].

나. 중일국교정상화 이후의 일본의 대만에 대한 전략적 인식

중일국교정상화 이후의 일본의 대만에 대한 전략적 인식은 후술하는 바와 같이 기본적으로 1972년 중일공동성명 3항에 입각해 있으며, 이 인식은 현재에도 변함없이 유지되고 있다. 다만 이와 같은 인식은 견지하면서도 일본은 대만과의 사이에서 준공식(準公式)·비공식(非公式)채널을 잘 활용하여 매우 우호적인 관계를 유지하고 있다.

한편 중국의 군사력이 증강됨에 따라, 대만유사에 대한 미일의 위기의식은 증가되었으며, 그에 대비한 안보정책의 변화가 이루어졌다. 즉 1997년의 미일 가이드라인의 개정과 그것을 일본의 국내법적으로 뒷받침하기 위한 1999년의 주변사태법의 성립, 2015년의 미일 가이드라인의 재개정과 신안보법제의 성립에 의해 대만유사시에 일본이 행할 수 있는 군사적 옵션은 크게 증가하게 되었다[102].

1) 1972년 중일공동성명 3항에 입각한 대만에 대한 일본의 입장

1971년 7월 15일 닉슨 대통령은 키신저의 극비 방중과 스스로 중국 방문을 공표함으로써 전 세계에 미국의 대 중국정책의 극적인 변화를 알렸다. 1972년 7월 사토의 뒤를 이어 수상의 자리에 오른 다나카 카쿠에이(田中角栄)는 중일국교정상화를 서둘러, 같은 해 9월 25일 베이징을 방문하였으며, 29일 중일공동성명이 발표되어 중일국교정상화가 이루어졌다. 이 공동성명 성립의 과정에서 대만문제를 둘러싸고 중일 외교 당국 사이에 치열한 공방이 있었는데, 최종적으로는 제3항에 다음과 같이 기술되게 된다.

---

100) 사토는 내셔널프레스클럽에서의 연설에서 "한국에 대한 무력공격이 발생하여 미군이 일본을 기지로 사용할 경우에는 사전협의에 대하여 전향적이면서도 신속하게 태도를 결정할 방침입니다"라고 말하고 있는데, 이것은 대만에도 적용된다고 볼 수 있을 것이다. 添谷芳秀, 『日本の外交 : 戦後を読み解く』 (東京 : 筑摩書房, 2017), pp.95-96.

101) 佐道明広,"日本の安全保障政策と台湾",『中京法学』, 51巻2·3号, 2017, p.182.

102) 물론 이와 같은 안보정책의 변화가 대만유사만을 상정하고 있는 것이 아닌 것은 분명하지만, 대만유사시의 대응이 가장 중요한 정책목표 중의 하나가 되어있는 것 역시 분명하다.

> 중화인민공화국정부는, 대만이 중화인민공화국 영토의 불가분한 일부라는 것을 거듭하여 표명한다. 일본정부는, 이 중화인민공화국정부의 입장을 충분히 이해하고, 존중하며, 포츠담선언 제8항에 입각한 입장을 견지한다.

당시 조약과장으로서 실무를 담당했던 쿠리야마 다카카즈(栗山尚一)는 2007년에 발간된 글에서 이 치열한 중일간의 공방에 대하여 자세히 설명하고 있는데 이하에서 그의 설명에 의거하여 중일공동성명 3항의 의미에 대해 살펴보도록 하겠다[103].

첫째, 쿠리야마는 대만이 중화인민공화국의 영토의 불가분한 일부라는 중국의 주장을 받아들였을 경우에는, 대만에 대한 중국의 무력행사가 국제법상 내전의 일환(정통정부에 대한 반란정권에 대한 제압행동)으로서 정당화되며, 대만방위를 위한 미국의 군사행동(중국의 국내문제에 대한 위법한 간섭)을 우리나라가 지원하는 법적인 근거가 소실되어 버리는 문제가 발생한다고 말하고 있다. 또한 쿠리야마에 의하면 7개월 전에 발표된 미중 상하이 공동성명에 있어서 미국이 "미국은, 대만해협의 양안의 모든 중국인이, 중국이 하나이며, 대만은 중국의 일부라고 주장하고 있는 것을 인식한다(acknowledge)"라고 말하고 있는데, 일본으로서는 미국의 이 입장을 넘어설 수 없다는 것이 공동성명안을 기안한 외무성(조약국)의 생각이었다.

둘째, 포츠담선언의 8항에는 "카이로선언의 조항은 이행되어야만 한다"라고 규정되어 있는데, 카이로선언에는 대만, 펑후제도가 중화민국(당시)에 반환되는 것이 대일 전쟁의 목적 중의 하나라고 기술되어 있다. 이제 일본이 중화인민공화국이 중국을 대표하는 유일한 정통정부라고 인정했으므로, 이 카이로선언에서 말하는 '중화민국'이라는 중국은 중화인민공화국이 된 것이며, 따라서 포츠담선언 8항에 입각한 입장이라는 것은 중화인민공화국에 대한 대만의 반환을 인정한다는 것을 의미한다. 즉 대만이 중국의 일부라는 중국의 입장에 동의하지는 않지만, 대만이 중국에 반환되는 것은 인정하는 것이므로, '두 개의 중국', '하나의 중국, 하나의 대만'은 인정하지 않는다(즉 대만독립은 인정하지 않는다)는 것이 일본의 입장이었다.

셋째, 그런데 일본이 이와 같은 입장을 취하고는 있지만, 중국의 무력에 의한 대만의 강제적 '반환'시도를 인정하는 것은 아니다. 1973년 중의원예산위원회에서의 오히라 외상은 대만문제와 관련한 안보조약의 운용에 관해서 "우리나라로서는, 금후의 중일 양국간의 우호관계도 염두에 두면서 신중하게 고려할 생각입니다"라고 답변하고 있는데, 이 외교적

103) 쿠리야마는 후일 주미대사까지 지낸 인물. 이하의 내용은 栗山尚一, 〃台湾問題についての日本の立場 : 日中共同声明第三項の意味". 『日本国際問題研究所 コラム』, 2007. 10.24. https://www.jiia.or.jp/column/column-141.html (검색일 : 2022년 6월 3일) 참조.

언사의 아래에 깔려 있는 실제 의미에 대해서 쿠리야마는 다음과 같이 해설하고 있다. 즉 무력분쟁의 가능성이 없을 경우 대만을 둘러싼 안보조약의 운용상의 문제가 발생할 일은 없지만, 장래에 만일 중국이 무력을 사용하여 무력분쟁이 발생한 경우에는 사정은 근본적으로 달라지는 것으로, 일본의 대응에 관해서는 입장을 유보하지 않을 수 없다는 것이다.

이처럼 1972년 중일공동성명 3항에 입각한 일본의 대만에 대한 전략적 인식은, 대만의 독립은 인정하지 않고, 중국과 대만의 평화적 통일은 지지하지만, 중국에 의한 무력통일에는 반대한다는 것이다. 다만 당시에는 미국과 중국의 군사력의 격차가 커서, 중국의 무력통일 시도를 우려할 정도가 아니었으며, 그 점이 위의 오히라 외상의 답변에도 반영되어 있다고 생각된다.

2) 일본-대만 사이의 비공식(非公式) 채널의 활성화

현재 일본 외무성의 홈페이지에는 여러 테마에 대해 자주 있는 질문에 대한 답변이 실려 있는데, 그 '아시아편'에는 "대만에 관한 일본의 입장은 어떠한 것입니까?"라는 질문이 있다. 그리고 이 질문에 대해 "대만과의 관계에 관한 일본의 기본적 입장은, 중일공동성명에 있는 대로 이며, 대만과의 관계에 관하여 비정부간의 실무관계로서 유지해 오고 있습니다. 정부로서는, 대만을 둘러싼 문제가 양안(兩岸)의 당사자간의 직접적인 대화를 통하여 평화적으로 해결되기를 희망하고 있습니다"라는 답변이 실려있다[104].

이것은 위에서 살펴본 중일공동성명 3항에 대한 쿠리야마의 설명을 매우 함축적으로 요약해 놓은 것이라 할 수 있는데, 이처럼 현재에 있어서도 일본의 중국에 대한 전략적 인식은 1972년 당시와 변함이 없다. 즉 중국이 주장하는 '하나의 중국'을 존중하는 입장에 입각하여, 대만의 독립을 인정하지는 않지만, 대만에 대한 중국의 무력사용에는 반대한다는 것이다. 일본은 현재에 이르기까지 '하나의 중국'을 존중하는 정책은 충실하게 견지하고 있다. 그것을 잘 보여주는 사례 중의 하나로 들 수 있는 것이 리덩후이(李登輝)가 총통 시절 몇 번이고 일본방문을 시도했으나 좌절한 것일 것이다[105]. 첫 번째는 1991년 당시 자민당의 실력자 가네마루 신(金丸信)이 대만측의 협력요청을 받아들여 대만 방문시에 리덩후이 총통을 초청한 건이며, 두 번째는 1994년 아시아 올림픽 평의회(OCA) 회장이 히로시마에서 개최되는 아시안게임에 리덩후이 총통을 초대하겠다는 의사를 일본정부에 전달한 건이다. 그리고 세 번째는 히로시마 아시안게임 개회식에 참석한 서립덕(徐立德) 행정원부원장이 1995년 오사카에서 개최예정인 APEC에 리덩후이 총통의 출석을 실현하기 위해 노력

104) https://www.mofa.go.jp/mofaj/comment/faq/area/asia.html#10 (검색일 : 2022년 5월 4일)

105) 이하의 기술은 新井雄,"李登輝訪日をめぐる日台関係 : 親台派国会議員の動向を中心に", 浅野和生 編著,『日台運命共同体 : 日台関係の戦後史』, pp.229-241 참조.

하겠다고 말한 건이다. 이 모든 건에 있어서 일본정부는 1972년 중일공동성명에 입각한 입장이 있기 때문에, '2개의 중국' 용인으로 이어질 수 있는 리덩후이 총통의 방일은 인정할 수 없다는 입장을 취했던 것이다.

그러나 일본은 대만에 대한 이와 같은 전략적 인식을 견지하면서도, 대만과의 사이에서 비정부간 실무관계, 즉 비공식 채널을 활성화시켜 대만과의 우호관계를 유지해 왔다. 중일공동성명이 발표된 1972년 9월 29일 밤에 대만 외교부는 일본과의 단교성명을 발표하는데. 그로부터 2개월여가 지난 12월 1일에는 일본측의 對대만교섭창구의 역할을 할 민간단체로서 '교류협회'가 설립되었으며, 다음 날인 2일에는 대만측의 對일본교섭창구기관으로서 민간단체의 형식을 취한 '아동(亞東)관계협회'가 설립되었다[106]. 한편 1973년 3월에는 자민당의 친대만파의원 27명이 발기인이 되어 중, 참의원 151명을 멤버로 하여 일화(日華)관계의원간담회가 결성되었는데, 자민당의 보수파 정치가를 중심으로 하는 이 일화관계의원간담회는 정치적인 문제를 해결하는 능력은 결여되어 있는 교류협회를 정치적으로 보완하는 역할을 했다[107]. 예를 들어 1979년 이후 교류협회과 아동관계협회의 주재사무소의 직원수가 증가되어, 1982년 7월에는 단교 당시의 대사관 규모로 회복하게 되는데, 이것은 일화관계의원간담회가 외무성이 대만정책을 완화하도록 주도한 결과였다[108]. 이처럼 교류협회와 일화관계의원간담회는 대만과의 비공식 채널의 중심적 역할을 담당했다고 할 수 있는데, 교류협회는 2017년 공익재단법인 일본대만교류협회로 명칭을 변경하여 현재에 이르고 있으며, 일화관계의원간담회는 1997년 일화의원간담회로 개편되어 현재에도 활발한 활동을 하고 있다. 그 외에도 70년대에서 80년대에 걸쳐서 일본과 대만 간에는 많은 비공식 채널이 개설되었다. 대표적인 것으로는 우선 교류협회와 아동관계협회 간의 정기적인 접촉의 틀로서 작용한 경제무역회의를 들 수 있는데, 1976년에 개시되어 도쿄와 타이베이에서 매년 번갈아가며 개최되고 있다[109]. 또한 1973년에 시작된 동아(東亞)경제인회의는 일본경제단체연합회(게이단렌)와 일본상공회의소가 함께 관여하며, 도쿄와 타이베이에서 번갈아가며 매년 개최되고 있다[110].

4) 대만유사와 관련한 일본의 안보정책의 변화

1997년 미일 신가이드라인의 주요한 쟁점은 '주변사태'가 대만을 포함할 것인가였는데,

106) '교류협회','아동관계협회'라는 명칭이 된 것은, 기구의 명칭에 일화(日華)나 일중(日中)을 써야한다는 대만측 주장과, 중국을 의식하여 일대(日台)를 쓰자는 일본의 주장이 대립하여, 결국 그 어느 쪽도 사용하지 않는 쪽으로 타협이 이루어진 결과이다. 川島真·清水麗·松田康博·楊永明,『日台関係史(1945-2020)』, p.117.
107) 위의 책, pp.133-134.
108) 위의 책, p.134.
109) 위의 책, p.136.
110) 위의 책.

가지야마 세이로쿠(梶山静六) 관방장관은 1997년 8월 '주변사태'의 지리적 범위에 관하여 중국과 대만의 분쟁은 당연히 들어간다고 하며, 중국과 대만 사이의 분쟁이 현실적으로 일어나, 미국이 군사행동을 하는 경우 "그 행동을 지원하지 않고서, 미일안보가 유효한가"라고 말하며, 지원하지 않을 수 없다는 생각을 분명히 했다[111]. 또한 다나카 히토시(田中均) 외무심의관과 왕이(王毅) 중국외교부 아시아국장(둘 다 당시의 직책)의 회담에 있어서도 "중국이 대만에 전쟁을 거는 경우, 일본의 안전보장에 영향을 주는 중대한 사태로 간주되어, 가이드라인에 따른 행동을 하지 않을 수 없다"는 취지를 분명히 말하고 있어, '주변사태'가 '대만유사'를 상정하고 있는 것을 확인할 수 있다[112].

다만 미일 양측 모두 중국을 자극하지 않겠다는 생각이 있었으므로 미일 신가이드라인에는 "주변사태라는 개념은 지리적인 것이 아니라, 사태의 성질에 착안한 것이다"라고 기술되어 있다. 즉 대만유사가 주변사태라고 명언하고 있지 않으므로, 중국이 문제제기를 하기 어렵게 만들고 있지만, 실제로 대만유사가 발생했을 경우, '사태의 성질'에 대한 판단은 결국 미일 양국에게 있으므로, 주변사태로 인정하여 대처를 할 수 있도록 한 것이다. 이 1997년의 미일 신가이드라인은 1999년 주변사태법에 의해 일본 국내법적으로 제도화되었으며, 일본은 대만유사시에 주변사태법에 의거하여 일본의 영역 바깥에 설정된 '후방지역'에서 미군에 대한 '제한된 병참활동'[113]을 할 수 있게 되었다.

한편 2015년 성립된 신안보법제의 가장 큰 의의는 집단적 자위권 행사의 법제화라고 할 수 있는데, 이것은 대만유사에 있어서 결정적인 의미를 가진다. 즉 '주변사태법'에 의해서는 대만유사시에 미군에 대한 제한된 병참활동밖에 할 수 없었으나, 이제 일본정부가 대만유사를 '존립위기사태'라고 인정하면 미군에 대한 방호만이 아니라 공동작전까지도 가능하게 된 것이다. '존립위기사태'는 '무력공격·존립위기사태법'에서 "우리나라와 밀접한 관계에 있는 타국에 대한 무력공격이 발생하여, 이것에 의해 우리나라의 존립이 위협받고, 국민의 생명, 자유 및 행복추구의 권리가 근저에서부터 뒤집어질 명백한 위험이 있는 사태를 말한다"라고 정의되어 있으며, '존립위기사태'가 선언되면 자위대는 방위출동을 하여 무력을 행사할 수 있게 된다. 일본정부는 위의 '존립위기사태'의 정의에 기술되어 있는 것처럼 매우 엄격한 기준을 설정하고 있기 때문에, 집단적 자위권의 행사가 그렇게 쉽사리 이루어질 수 없다고 말하고 있지만, 이와 같은 주장은 큰 의미가 없다. 아무리 강력한 어구를 삽입했다고 할지라도 정량적인 기준이 설정되어 있지 않은 상태에서, 무엇이 '존립위기사태'인지

111) 위의 책, p.186.
112) 日本安全保障戦略研究所 編著, 『台湾尖閣を守る「日米台連携メカニズム」の構築』, p.293.
113) 일본정부는 '타국의 무력과의 일체화'는 집단적 자위권의 행사에 해당되며, 이것은 위헌이라는 입장을 취하고 있었는데, 이 입장에 입각하여 주변사태법에는 발진준비 중인 전투기에 대한 급유나, 탄약의 제공은 할 수 없도록 되어 있었다.

에 대한 최종적인 판단은 결국 일본정부에 의해서 내려질 수밖에 없기 때문이다. 물론 '존립위기사태'의 선언에는 국회의 사전동의가 필요하며, 긴급한 경우 사전동의 없이 '존립위기사태'를 선언했다고 할지라도 사후동의가 필요한데, 가까운 장래에 중의원에서 자민당이 과반수를 잃게 되는 상황은 상정하기 어렵기 때문에, 결국 '존립위기사태'의 선언은 일본정부에게 완전히 맡겨져 있다고 볼 수 있다.

따라서 대만유사시 미국이 대만유사에 군사적으로 개입하고 일본에 방호나 공동작전을 요청할 경우, 일본은 '존립위기사태'를 선언하게 될 것이다. 2015년 이전에는 그와 같은 요청 그 자체가 불가능했을 것이나, 이제 '존립위기사태'의 선언에 의해 그와 같은 일이 가능하게 되었음에도 불구하고 일본정부가 '존립위기사태'를 선언하지 않고 미국의 요청에 응하지 않는다면 그것은 곧 미일동맹의 파탄을 의미하는 것이기 때문에, 그런 일이 벌어질 것이라고 생각하는 것은 비현실적이다.

이렇게 해서 1972년 미일공동성명 제3항에 입각한 일본의 대만에 대한 전략적 인식은 현재까지 변함없이 유지되고 있지만, 그 인식의 중요한 부분이라고 할 수 있는 중국의 대만에 대한 무력행사에는 반대한다는 입장과 관련하여 일본이 취할 수 있는 행동은 극적으로 변화했다. 즉 1972년 당시에는 미국이 대만유사에 개입하면서 주일미군기지를 사용하는 것에 대한 사전협의시에 그에 동의 하는 정도의 행동을 취하는 것이었다면(이것이 1968년 대만조항의 의미), 1999년의 '주변사태법'의 성립에 의해 미군에 대한 제한적 병참활동을 할 수 있게 되었다가, 이제 대만유사시 미군에 대한 방호 및 공동작전을 하며 직접 대만유사에 군사개입을 할 수 있게 된 것이다.

다. 대만에 대한 일본의 현 정책기조

2021년 4월 16일 미일정상회담에서 발표된 공동성명에는 "미일양국은 대만해협의 평화와 안정의 중요성을 강조함과 아울러, 양안문제의 평화적 해결을 촉구한다"는 문구가 들어갔는데, 미일정상회담의 공동성명에 대만문제가 들어간 것은 1969년 닉슨사토 공동성명 이래로 52년만의 일이었다. 같은 해 3월 16일 행해진 미일안전보장협의위원회(2+2)의 공동발표에서도 대만문제는 "각료는, 대만해협의 평화와 안정의 중요성을 강조했다"라는 형태로 언급되었는데, 이 공동성명에는 "양안문제의 평화적 해결을 촉구한다"는 문구가 추가되었다. 이 문구의 추가에는 일본측의 의향이 반영되었다고 알려져 있는데[114], 이것이야말로 대만에 대한 현 일본의 정책기조라고 할 수 있을 것이다. 후술하는 바와 같이 현재 일본

114) 『朝日新聞』, 2021.4.18.

의 무역에 있어서 중국과 대만이 차지하는 비중은 매우 크며, 중국의 무력행사에 의해 발생하는 대만유사야말로 그와 같은 일본의 국익에 결정적인 타격을 가하는 악몽이다. 대만유사가 발생하지 않고 현재의 상황이 계속 유지되는 것이 일본의 국익에 부합되는 것이며, 이 문구에는 그와 같은 일본의 희망이 반영되어 있는 것이다. 그리고 그 연장선상에서 본다면 일본의 대만에 대한 정책기조는 현상유지 정책이라고 할 수 있을 것이다. 이와 같은 일본정부의 의사는 기시다 수상의 발언을 통하여 알 수 있는데, 이하에서 최근 이와 관련한 기시다 수상의 주요 발언을 살펴보겠다.

우선 5월 23일 행해진 미일정상회담에서 기시다 수상은 "우크라이나 침략은 국제질서의 근간을 흔드는 것으로, 힘에 의한 일방적인 현상(現狀)변경의 시도는 세계의 어디라고 할지라도 절대로 인정할 수 없다"고 말하고 있는데, 이 발언은 당연히 중국을 염두에 둔 것이라고 할 수 있다[115]. 또한 정상회담이 끝난 후의 공동기자회견에서 대만정세에 관한 협의가 있었다는 것을 밝히면서, 협의내용에 관하여 "국제사회의 평화와 번영에 불가결한 요소인 대만해협의 평화와 안정의 중요성을 강조함과 더불어, 양안관계에 있어서는 평화적인 해결을 촉구하는 것이었다"고 언급했다[116]. 그리고 기시다 수상은 6월 26일 독일 엘마우 성에서 개최된 G7 정상회담에서 "우크라이나 정세로부터 잘못된 교훈을 이끌어내는 나라가 나오지 않도록 하지 않으면 안 된다"라고 말하며, "대만해협의 평화와 안정이 중요하다"는 언급을 했다[117]. 또한 6월 30일 NATO정상회담 참석 후의 기자회견에서 중국을 염두에 두고 "유럽과 인도태평양의 안전보장은 불가분이며, 힘에 의한 현상(現狀) 변경은 어떠한 지역에서도 허용되지 않는다. 이러한 인식을 확인했다"고 말했다[118].

이처럼 기시다 수상은 직접적으로 중국을 언급하고 있지는 않지만, 반복해서 중국의 무력에 의해 대만유사가 발생하는 것에 대해 반대하는 입장을 분명히 밝히고 있는 것이다.

3. 일-대만 양자관계의 현황과 주요 특징

가. 일-대만 양자관계의 현황

1) 일본과 대만의 경제관계

최근 3년간의 대만의 주요 국가별 수출입 상황을 표로 나타내면 다음과 같다.

115) 『日本経済新聞』, 2022. 5.23.
116) 위의 글.
117) 『朝日新聞』, 2021.6.27.
118) 『朝日新聞』, 2021.6.30.

〈표4-1〉 대만의 국가·지역별무역[119]

(단위 : 100만달러)

	2019		2020		2021	
	수출	수입	수출	수입	수출	수입
중국	91,789	57,394	102,446	63,588	125,903	82,472
홍콩	40,325	1,062	48,935	1,221	62,974	1,708
일본	23,279	44,052	23,398	45,901	29,208	56,103
한국	16,917	17,741	15,141	20,610	20,140	30,638
미국	46,247	34,850	50,550	32,514	65,686	39,140

표에서 보는 바와 같이 대만에 대한 수출에 있어서 일본은 계속해서 중국에 이어 2위를 달리고 있으며, 대만에 대해서 무역적자를 기록하고 있는 중국과는 달리 계속 무역흑자를 기록하고 있다.

또한 최근 5년간의 일본의 수출상대국의 랭킹을 표로 나타내면 다음과 같다.

〈표4-2〉 최근 5년간 일본의 수출상대국 랭킹[120]

(단위 : 100만달러)

	2017		2018		2019		2020		2021	
1	미국	19.3	중국	19.5	미국	19.8	중국	22.1	중국	21.6
2	중국	19.0	미국	19.0	중국	19.1	미국	18.4	미국	17.8
3	한국	7.6	한국	7.1	한국	6.6	한국	7.0	대만	7.2
4	대만	5.8	대만	5.7	대만	6.1	대만	6.9	한국	6.9
5	홍콩	5.1	홍콩	4.7	홍콩	4.8	홍콩	5.0	홍콩	4.7

※ 숫자는 일본의 전체 수출액에서 각국에 대한 수출의 비율(%).
일본 재무성 '무역통계'를 바탕으로 일본무역진흥기구(JETRO) 국제경제과가 작성한 표에서 발췌하여 작성.

이 표에서 나타나듯이 일본 전체의 수출상대국이라는 측면에서 보더라도 작년에 3위로 올라선 대만은 일본의 국익에 있어서 매우 중요한 지역인 것이다. 현재 일본·대만 경제관계에 있어서 가장 큰 관심을 모으고 있는 것은 대만의 세계적인 반도체기업인 TSMC가 소니의 계열회사와 합병회사를 설립하여 올해 11월에 구마모토현에 공장을 건설하는 계획이다. 구마모토공장을 건설하는 데에 있어서 TSMC의 총투자액은 7.000-8,000억엔에 달할 것이라는 전망인데, 특기할만한 것은 일본정부가 최대 총투자액의 50%, 최대 4,000억 엔

119) 竹内孝·之池上寛, 『アジア経済年報2022版』, (東京 : 日本貿易振興機構アジア経済研究所, 2022), p.173.
120) https://www.jetro.go.jp/world/japan/stats/trade/ (검색일 : 2022년 8월 12일)

을 보조하는 방향으로 조정이 진행되고 있다는 것이다[121]. 이 TSMC 공장유치는 일본의 경제산업성이 주도했다고 일컬어지고 있는데, 일본은 그만큼 이 TSMC 공장에 거는 기대가 크며, 일본 반도체 부흥의 계기로 삼아야 한다는 목소리도 나오고 있다[122].

2) 일본·대만인들의 상호인식

일본대만교류협회는 매년 대만인들의 일본에 대한 여론을 조사하고 있는데, 이하에서 그 결과의 일부를 살펴보겠다[123]. 우선 "대만을 제외하고, 당신이 가장 좋아하는 국가(지역)은 어디입니까?"라는 설문에 대한 연도별 결과는 아래의 표와 같다.

〈표4-3〉 대만인들이 가장 좋아하는 상위 3개국과 선호 비율(%)

	2009년	2011년	2012년	2015년	2018년	2021년
일본	52	41	43	56	59	60
중국	8	8	7	6	8	5
미국	5	8	7	5	4	4

전반적으로 볼 때 대만인들은 압도적으로 일본에 대해 우호적이라는 것을 알 수 있으며, 센카쿠열도 국유화 문제가 영향을 미친 것으로 추정되는 2011년도와 2012년도조차도 비록 40%대 초반을 기록했지만 중국, 미국과는 비교가 되지 않을 정도로 대만인들은 일본에 대해 우호적이라는 것을 알 수 있다. 또한 동일한 설문에 대한 2021년도 연령별 회답 결과는 다음과 같다.

〈표4-4〉 대만인들이 가장 좋아하는 국가의 연령별 응답율(2021년)

	일본	중국	미국	한국	호주
20-29	65	2	2	9	2
30-39	73	1	2	3	3
40-49	71	2	1	3	3
50-64	47	8	5	3	4
65-80	51	10	9	2	1

121) "半導体メーカーTSMCが日本に工場を設置する理由", 『東洋経済ONLINE』, https://toyokeizai.net/articles/-/463610?page=2 (검색일 : 2020년 8월 5일)

122) 위의 글.

123) 우선 "대만을 제외하고, 당신이 가장 좋아하는 국가(지역)은 어디입니까?"라는 설문에 대한 연도별 결과는 아래의 표와 같다.

이 결과를 보면 대만사회의 중추를 이루고 있는 3,40대가 특히 일본에 대해 우호적이라는 것을 알 수 있다. 또한 "일본에 친근감을 느낍니까?"라는 설문에 대한 2021년도 회답결과를 보면 "친근감을 느낀다"는 회답이 24%, "친근감을 느끼는 편이다"라는 회답이 53%로서 이를 합치면 77%가 일본에 대해 친근감을 느낀다는 답변을 하고 있다. 그리고 이 동일한 설문에 대한 연령별 회답결과는 다음과 같다.

〈표4-5〉 대만인들의 일본에 대한 친근감 정도: 연령별 응답율(2021년)

	친근감을 느낀다	친근감을 느끼는 편이다	어느 쪽이라 말할 수 없다.	친근감을 느끼지 않는 편이다.	친근감을 느끼지 않는다.
20-29	25	65	8	1	1
30-39	33	56	10	1	1
40-49	25	56	18	-	-
50-64	18	48	23	6	4
65-80	22	45	19	8	6

"친근감을 느낀다"와 "친근감을 느끼는 편이다"라는 것을 합한 비율을 보면 20대에서 90%, 30대에서 89%로서, 대만의 젊은층의 압도적인 다수가 일본에 대해 친근감을 가지고 있다는 것을 알 수 있다.

한편 현재 다른 국가의 주일대사관과 같은 역할을 하고 있는 타이베이주일경제문화대표처[124]도 매년 일본인에 대해서 여론조사를 실시하고 있는데, 2021년 조사결과의 일부를 살펴보면 다음과 같다[125].

우선 "다음의 아시아 국가·지역중에서 당신이 가장 친근감을 느끼는 곳은 어디입니까?"라는 설문에 대하여 대만 46.6%, 한국 15.8%, 싱가포르 12.5%, 태국 7.9%, 베트남 3.1%, 중국 3.0%의 순이었다. 또한 "대만에 대하여 친근감을 느끼는가?"라는 설문에 대해서는 '친근감을 느낀다'라는 회답이 41.1%, '친근감을 느끼는 편이다'라는 회답이 34.8%로서 이를 합산하면 75.9%의 일본인이 대만에 대해 우호적 감정을 가지고 있는 것이다. 동일한 설문에 대해 앞에서 본 것처럼 대만인의 77%가 일본에 우호적 감정을 가지고 있는 것을 생각해 본다면, 일본인과 대만인의 상호인식은 매우 호의적이라고 할 수 있다. 한편 동일한 설문에 대한 연령별 회답결과는 다음과 같다.

124) 형식상으로는 대만일본관계협회(2017년 아동관계협회가 명칭을 바꾼 조직)에 소속되어 있으나, 실질적으로는 대만 외교부가 관할하고 있음.

125) https://www.roc-taiwan.org/jp_ja/post/83395.html (검색일 : 2022년 8월 17일)

〈표4-6〉일본인들의 대만에 대한 친근감 정도: 연령별 응답율(2021년)

	친근감을 느낀다	친근감을 느끼는 편이다	어느 쪽이라 말할 수 없다.	친근감을 느끼지 않는 편이다.	친근감을 느끼지 않는다.
20대	28.8	38.1	19.5	5.1	8.5
30대	41.8	30.5	22.0	2.1	3.5
40대	37.4	38.5	16.5	3.3	4.4
50대	40.4	35.3	17.9	3.2	3.2
60대	46.5	35.7	15.3	1.9	0.6
70대	46.2	39.1	12.8	1.9	0.0
80대	46.7	20.0	20.0	2.2	11.1

대만의 결과에서 2.30대가 압도적으로 일본에 대한 친근감을 표한 것과 비교하면, 일본의 경우는 전 연령대에 있어서 고르게 대만에 대한 친근감을 표하고 있으며, 60대 이후에서 상대적으로 조금 더 높은 비율이 나오고 있는 것이 특징적이다.

3) 의원외교

정부간의 관계가 성립될 수 없는 가운데에도, 일본과 대만 사이의 의원외교는 꾸준히 계속되어 왔는데, 특히 작년부터 의원외교는 더욱 활발하게 이루어지고 있다.

2021년 7월 29일 초당파 국회의원으로 구성된 일화의원간담회(日華議員懇談会)가 3개국 의원에 의한 '미국·일본·대만 전략대화'를 온라인으로 개최했다[126]. 이 회의는 일화의원간담회의 회장인 후루야 케이지(古屋圭司)(자민당)이 주도한 것으로, 일본측에서는 후루야 회장 외에 입헌민주당의 나카가와 마사하루(中川正春), 공명당의 도미타 시게유키(富田茂之), 일본유신의 회의 이시이 아키라(石井章), 국민민주당의 마에하라 세이지(前原誠司)등이 참가하였다. 또한 대만에서도 민진당과 국민당의 유력의원들이 참가하였으며, 미국에서는 전 주일대사를 지낸 공화당의 하가티(Bill Hagerty) 상원의원과 민주당의 마키(Edward Markey) 상원의원, 공화당의 샤보(Steve Chabot), 갤러허(Mike Gallagher) 하원의원이 참가했다. 그야말로 미국, 일본, 대만의 주요정당의 의원들이 이 전략대화에 참가한 것이다.

그리고 이어서 8월 27일에는 자민당과 대만의 여당의 외교·방위정책 책임자에 의한 온

126) 이하의 기술은 浅野和生, "台湾と日米同盟", 浅野和生 編著, 『台湾と日米同盟』(東京:展転社, 2021), p.124 참조.

라인 회의가 처음으로 개최되어 동중국해와 남중국해로 진출하는 중국에 대한 억지책을 둘러싸고 의견교환이 이루어졌다[127]. 일본측은 외무·방위담당각료회의(2+2)의 '여당판'이라고 의미를 부여하여, 의원외교를 심화시키려고 하고 있다. 이 회의는 자민당이 제안을 했으며, 사토 마사히사(佐藤正久)외교부회 회장과 오츠카 타쿠(大塚拓) 국방부회 회장이 참가했다. 또한 대만측에서는 입법의원(국회의원)으로 주로 외교를 담당하는 나치정(羅致政)과 국방담당의 채적응(蔡適応)이 참가했다.

또한 12월 24일에는 자민당과 민진당의 정책책임자가 경제안전보장을 주제로 온라인 회의를 했다[128]. 자민당의 사토 외교부회장과 이시카와 아키마사(石川昭政) 경제산업부회장, 민진당의 국제사무부 주임인 나치정 입법의원 등이 참가했다. 자민당에 의하면 일본측은 중국으로부터의 압력을 받아 대만과의 단교가 이어지고 있는 태평양 각국에 있어서, 일본과 대만이 연계하여 인프라 정비 등을 추진하는 것을 제안했으며, 대만의 반도체 제조업체인 TSMC의 구마모토진출 결정을 시작으로 한, 경제분야에서의 연계의 진전에 대해 논의했다.

2022년에 들어서서는 3월 23일 도쿄에서 일화의원간담회 총회가 개최되어, 차이잉원 총통과 아베 전 수상의 온라인 회담이 약 10분간 실시되었다[129]. 아베 전 수상은 일본대만 관계에 관하여 코로나사태에 있어서의 대만에 의한 의료물자지원, 일본에 의한 백신 공급 등의 협력관계를 높이 평가했다. 차이잉원 총통은 대만측이 대일식품수입규제의 완화[130]를 결정한 것을 말하며, CPTPP가맹에 대한 일본의 지지를 기대하는 발언을 했다.

7월 28일에는 자민당, 일본유신의 회 국회의원으로 이루어진 대만방문단이 차이잉원 총통과 회담했다. 중국의 대만에 대한 군사적 압력이 강해지는 가운데, 자민당의 이시바 시게루(石破茂) 전 방위대신은 일본과 대만 사이에서 대만유사를 막을 구체적인 협의가 불충분하다는 인식을 표명하며 "이 방문을 (과제)하나 하나를 해결할 계기로 삼고 싶다"고 말했다[131]. 이 방문단에는 하마다 야스카즈(浜田靖一)도 포함되어 있었는데, 그는 8월 10일 행해진 개각에서 방위대신에 취임했다.

127) 이하의 기술은 『日本経済新聞』, 2021.8.27. 참조.
128) 이하의 기술은 『朝日新聞』, 2021.12.24. 참조.
129) 이하의 기술은 石原忠浩,"対日食品輸入規制を大幅緩和台米関係の進展憲法改正の進展（2022年1月中旬 - 4月上旬)", 『交流』, No.973, 2022.4, p.4. 참조.
130) 대만은 2011년 3월 동일본대지진에 의해 발생한 후쿠시마원전사고 이후 후쿠시마를 포함한 주변 5개현의 식품수입을 금지해 왔는데, 2021년 9월 CPTPP에 가맹신청을 하면서 일본의 영향력을 기대하게 되었으며, 이와 같은 의도에 입각하여 2022년 2월 수입규제를 대폭적으로 완화하였다.
131) 『朝日新聞』, 2022.7.29.

나. 일-대만 양자관계의 주요 특징

지금까지 살펴 본 일본과 대만 간 현황을 바탕으로 양자관계의 주요 특징을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 일본인과 대만인 사이의 상호인식면에서 다른 어떤 국가, 지역보다도 서로 우호적인 감정을 가지고 있다는 것이다. 2021년의 여론조사 결과에 나타나듯 일본에 대해 친근감을 느끼는 대만인이 77%, 대만에 대해 친근감을 느끼는 일본인이 75.9%로서, 거의 비슷한 높은 비율로 서로간에 우호적인 감정을 표하고 있다. 이것은 일본과 대만이 서로 협력하는 데에 있어서 기본적으로 여론이라는 장애는 없다는 것을 의미한다. 그렇게 본다면 향후 발생할 가능성이 있는 대만유사에 있어서 일본정부가 '존립위기사태'를 선언하여 대만에 개입하는 경우, 여론악화에 대한 부담은 그다지 크지 않을 것이라 생각된다.

둘째, 여론조사에서 특히 대만의 젊은 층의 압도적 다수가 일본에 친근감을 표하고 있다는 점이다. 국가, 지역별 선호도에 있어서는 30,40대가 각각 73%, 71%의 비율로 일본을 가장 좋아하는 국가라고 응답했으며, '친근감'조사에서는 20대, 30대가 각각 90%, 89%의 비율로 일본에 대해 친근감을 느낀다고 응답했다. 이와 같은 여론조사결과를 보면, 특별히 대만여론을 악화시키는 결정적인 사건이 벌어지지 않는 한, 가까운 장래에 이르기까지 대만의 여론의 악화로 일본-대만 관계가 악화되는 일은 발생하지 않을 것이라 생각된다.

셋째, 의원외교가 특히 활발하게 이루어지고 있는 점이다. 정부 간에는 어떠한 소통도 없는 가운데 의원외교가 그것을 보완하고 있는 역할을 하고 있다. 특히 중국과의 관계를 고려하면 상당히 민감할 수도 있는 외교·안보문제까지 일본과 대만의 국회의원 사이에 거침없는 논의가 벌어지고 있으며, 일본의 주요 국회의원들이 대만을 방문하여 차이잉원 총통과 회담을 하며 대만유사문제까지도 논의하고 있는 것이다. 일본이 대만에 대한 정책을 수행하는 데에 있어서 이와 같은 의원외교에 의해 다져진 인맥과, 제도적 장치들은 큰 자산이 될 것이다.

4. 일본의 향후 對대만 정책의 전망과 유사시 대응 전략

가. 일본의 향후 對대만 정책의 전망

사실 일본정부가 대만에 대한 공식적인 언급을 하고 있지는 않기 때문에 일본의 對대만 정책을 전망하는 것은 매우 어려운 일이다. 결국 공개된 공식문서를 바탕으로 일본정부의 의도를 추정하는 방법을 쓸 수밖에 없는데, 본고에서는 『외교청서』와 『방위백서』의 대만에

대한 기술의 변화에 착안하여, 그와 같은 변화의 흐름에 비추어 본다면, 향후 일본이 대만과의 우호관계를 좀 더 발전시키고, 대만유사에 대비해 갈 것이라고 전망해 본다.

우선 『외교청서』의 대만에 관한 기술의 변화를 살펴보겠다. 2012년의 『외교청서』를 보면 일본·대만관계라는 항목에서 "일본과 대만과의 관계는 1972년의 중일공동성명에 따라, 비정부간 실무관계로서 유지되고 있다. 일본에 있어서 대만은 긴밀한 경제관계를 가지는 중요한 지역이며, 제4위의 무역상대국이다"[132]라고 기술되어 있다. 2012년 이전의 『외교청서』를 보더라도 구체적인 기술에 약간의 차이는 있지만, 기본적으로 이 문장과 동일한 취지의 문장으로 일본·대만관계를 표현하고 있다. 그런데 2012년 말에 자민당이 정권에 복귀하면서 제2차 아베정권이 탄생하자 대만에 대한 기술이 변화하게 된다. 즉 2013년의 『외교청서』에는 "대만은 긴밀한 경제관계를 가지는 중요한 지역"이라는 문구가 "대만은 긴밀한 경제관계를 가지는 중요한 파트너"[133]라고 변경되어 보다 대만을 중시하는 표현이 되어 있다. 그리고 2015년에는 보다 대폭적인 변화가 일어나게 되는데, 2015년 『외교청서』의 기술을 인용해 보면 다음과 같다.

> 일본과 대만의 관계는 1972년 중일공동성명에 따라 비정부간의 실무관계로서 유지되고 있다. 일본에 있어서 대만은 자유, 민주주의, 기본적 인권, 법의 지배라고 하는 기본적 가치를 공유하고, 긴밀한 경제관계(대만은 일본에 있어서 5위의 무역상대이며, 일본은 대만에 있어서 2위의 무역상대)와 인적왕래(2014년의 일본대만간의 단기방문자수는 과거최고를 갱신하여, 연간 약 440만명)을 가진 일본의 중요한 파트너이며, 중요한 친구이다[134].

지금까지 일본·대만관계에 있어서 경제만을 강조하던 것에서 벗어나, '기본적 가치의 공유'라는 측면을 경제보다도 앞에 기술하면서 더욱 강조하는 형태를 취하고 있는 것이다. 2015년이 미일신가이드라인과 신안보법제가 성립된 해라는 것을 함께 생각해 본다면, 이와 같은 기술은 대만유사시에 일본이 대응할 것이라는 의미를 내포하고 있다고 볼 수도 있을 것이다. 2016년 이후의 『외교청서』에는 위에서 인용한 문장 중 괄호 속의 구체적인 통계를 제외한 동일한 문장이 사용되다가, 2020년에는 "중요한 파트너"라는 문구가 "대단히 중요한 파트너"로 변경되며, 현재까지 이어지고 있다.

결론적으로 『외교청서』에 나타나는 이와 같은 대만에 대한 기술의 변화의 흐름에 비추어 본다면 향후 일본은 더욱 대만과 밀접한 관계를 강화해 나갈 가능성이 크다고 생각된다.

132) 外務省, 『外交青書』, 2012, p.52.
133) 外務省, 『外交青書』, 2013, p.31.
134) 外務省, 『外交青書』, 2015, p.41.

한편 『방위백서』의 경우 2020년까지 대만에 관한 기술은 중국에 포함된 하나의 항목으로서 기술되었으며, 대만의 군사력에 대한 기술만을 했을 뿐이지 대만문제에 관해서는 어떠한 언급도 하지 않았다. 그런데 52년만에 미일정상회담의 공동성명에서 대만문제가 언급된 2021년 발간된 『방위백서』에 있어서 대만에 관한 기술은 상당한 변화가 있었다. 우선 '중국'이라는 절에 포함되어 있던 대만에 관한 기술을, '미국과 중국의 관계 등'이라는 절을 신설하여 이 절에서 기술을 함으로써, 대만을 중국과 분리시켰다. 또한 "대만을 둘러싼 정세의 안정은, 우리나라의 안전보장에 있어서는 물론이거니와, 국제사회의 안정에 있어서도 중요하며, 우리나라로서도, 한층 긴장감을 가지고 주시해 갈 필요가 있다"[135]라고 말하여 대만문제에 대해 처음으로 언급하고 있다.

게다가 올해 발간된 『방위백서』는 대만에 관한 기술을 2배로 증가시켰으며, 대만측의 분석이라는 형식을 빌어 처음으로 대만유사 상황에 대해 기술하고 있다[136]. 또한 '최근의 대만을 둘러싼 국제정세'라는 '해설'을 마련하여, 다음과 같이 기술하고 있다.

> 대만은 우리나라에 있어서 자유, 민주주의, 기본적 인권, 법의 지배라고 하는 기본적 가치를 공유하는 대단히 중요한 파트너이며, 소중한 친구입니다. 대만은 우리나라의 남서제도에 매우 근접하고 있어, 최서단에 있는 요나구니섬으로부터의 거리가 겨우 110킬로미터입니다. 대만은 남중국해, 바시해협, 동중국해의 접점에 위치하여, 우리나라의 중요한 해상교통로에 면해있습니다. 이와 같은 것을 생각하면, 대만을 둘러싼 정세의 안정은, 우리나라의 안전보장에 있어서는 물론이거니와 국제사회의 안전에 있어서도 중요하다고 말할 수 있을 것입니다[137].

이처럼 『외교청서』에서 사용되던 대만에 대한 표현이 처음으로 『방위백서』에서 사용되었으며, 작년보다 훨씬 더 구체적으로 대만문제에 대해 언급하고 있는 것이다. 이와 같이 작년과 올해의 『방위백서』에 나타나는 대만에 대한 기술의 변화에 비추어 본다면, 향후 일본은 대만의 안전보장 문제를 더욱 중요시하며[138], 대만유사에 대비하여 필요한 대책을 강구해 나갈 것으로 생각된다.

---

135) 防衛省, 『防衛白書』, 2021, p.52.
136) 防衛省, 『防衛白書』, 2022, p.71.
137) 위의 책, p.68.
138) 대만에서 일본대사관 역할을 하고 있는 일본대만교류협회 타이베이 사무소에는 2003년부터 자위대의 예비역 장성을 파견해왔는데, 올해부터 방위성의 현직 직원을 추가로 파견하기로 결정했다. 중국을 의식해서 현역 자위관을 파견하지는 않았지만 이 같은 결정을 보더라도 일본정부가 최근 더욱 대만의 안전보장 문제를 중시하고 있다는 것을 잘 알 수 있다. 『産経新聞』, 2022.6.4. 참조.

나. 대만유사시 대응 전략

『中央公論』 2021년 10월호는 당시 방위대신이던 기시 노부오(岸信夫)와의 인터뷰 기사를 싣고 있는데, 이 인터뷰에서 대만유사에 대해 "최근에는 중국이 대만을 침공하는 '대만유사'에 관해서도 논의되고 있습니다만, 유사시에는 일본의 난세이(南西) 제도가 전역(戰域)이 될 가능성이 있습니다. 대만유사에는 어떻게 대응할 생각입니까?"[139]라고 직접적으로 대만유사시의 일본의 대응에 대해 질문하고 있다. 이에 대한 기시의 대답은 다음과 같은 것이었다.

> 대만을 둘러싼 정세의 안정은, 남서지역을 포함한 우리나라의 안전보장에 있어서도, 더 나아가 국제사회의 안정에 있어서도 중요한 것입니다. 대만을 둘러싼 문제에 관해서는 우리나라로서는 당사자간의 직접적인 대화에 의해 평화적으로 해결되는 것을 기대하고 있습니다. (중략) '대만유사'라고 하는 가정(假定)의 질문에는 좀처럼 대답하기 어렵기 때문에 대답을 삼가겠습니다만, 중국과 대만을 둘러싼 문제에 관해서는 최근 중국이 군사력강화를 급속도로 추진하는 가운데, 군사밸런스가 중국측으로 크게 경사되고 있습니다. 그리고 그 차이가 매년 확대되고 있는 상황입니다. 방위성으로서도 계속해서 관련정보, 이와 같은 동향에 관하여 주시하겠다고 생각하고 있습니다[140].

이것은 거의 정확하게 일본의 대만에 대한 인식을 반영한 모범답안이라고 할 수 있는데, 이처럼 일본정부의 책임 있는 당국자가 공식적으로 대만유사시의 일본의 대응에 대해 밝힌 적은 없다. 다만 비공식적으로 거물급 정치인들의 대만유사시의 일본의 대응에 대해 언급한 적은 있으나, 이 역시 일본정부는 바로 부인했다. 예를 들어 2021년 7월 5일 도쿄에서의 한 강연에서 당시 부총리 겸 재무대신었던 아소 타로(麻生太郎)는 "대만에서 큰 문제가 발생하면, 존립위기사태에 관계된다고 말해도 이상하지 않다. 미일이 대만을 방위하지 않으면 안 된다"라고 말했다[141]. 이 발언에 대해 당시 관방장관이었던 가토 가쓰노부(加藤勝信)는 대만유사가 집단적 자위권을 가능하게 하는 '존립위기사태'에 해당하는지에 대해 "한마디로 말하는 것은 곤란하다"고 말하며 "어떠한 사태에 해당되는지는, 여러 정보를 종합하여, 객관적, 합리적으로 판단한다"고 설명했다[142]. 또한 아베 신조(安倍晋三) 전 수상은

139) 岸信夫,"中国の現状変更への試みは容認しない", 『中央公論』, 2021년 10월호, pp.38-39.
140) 위의 글, p.39.
141) 『産経新聞』, 2021.7.5.
142) 『日本経済新聞』2021.7.6

2021년 12월 13일 밤 한 인터뷰에서 "대만에서 무언가 유사사태가 발생하면, '중요영향사태'가 되는 것은 틀림없다. 미국의 함정에 대해 공격이 있으면, 집단적 자위권 행사가 가능한 '존립위기사태'가 될 가능성이 있다"고 말하여, 대만유사는 일본의 존립이 위협받는 '존립위기사태'가 될 가능성이 있다는 인식을 표명했다[143]. 이에 대해 14일 마쓰노 히로카즈(松野博一) 관방장관은 각의 뒤의 기자회견에서 "어떠한 사태가 '중요영향사태'나 '존립위기사태'에 해당하는지는, 실제로 발생한 사태의 개별적, 구체적 상황에 입각하여 객관적, 합리적으로 판단되어야 하는 것이며, 한마디로 대답하기는 곤란하다"고 말했다[144].

이처럼 대만유사시 일본이 구체적으로 어떠한 대응을 할 것인지에 대해 일본정부는 철저하게 함구하고 있는데, 현재로서는 일본정부의 구체적인 대응의 윤곽을 파악할 수 있는 유일한 실마리는 작년 12월 교도통신(共同通信)의 특종보도라고 할 수 있다. 그 보도내용을 정리해보면 다음과 같다[145].

○ 대만유사의 긴박도가 높아진 초동단계에서, 미해병대는 자위대의 지원을 받으며, 가고시마현으로부터 오키나와현의 난세이제도에 임시의 공격용 군사거점(이하 거점이라 표기)을 둔다.
○ 거점의 후보로는 육상자위대가 미사일부대를 배치하고 있는 아마미오시마(奄美大島)와 미야코지마(宮古島), 배치가 예정되어 있는 이시가키지마(石垣島)를 포함한 약 40개소이다.
○ 미군이 거점을 두는 것은 중국군과 대만군 사이에 전투가 발생하여, 방치하면 일본의 평화와 안전에 영향을 미치게 되는 '중요영향사태'를 일본정부가 인정한 경우이다.
○ 대함 공격이 가능한 해병대의 고기동로켓포시스템 '하이마스'를 거점에 배치한다. 자위대에 수송과 탄약의 제공, 연료보급 등 후방지원을 맡기고, 항공모함이 전개할 수 있도록, 중국함정의 배제를 목표로 한다. 사실상의 해상봉쇄가 된다.
○ 대만의 방위만이 아니라, 부대의 소규모·분산전개를 중심으로 하는 미해병대의 새로운 운용지침 '원정전방기지작전(EABO)'에 입각한 공동작전을 전개한다.

물론 이와 같은 내용 역시 일본정부가 확인해 준 것은 아니다. 이처럼 일본정부의 공식문서를 통하여 대만유사시 일본의 대응전략을 살펴보는 것은 어렵기 때문에, 본고에서는 일

143) https://www3.nhk.or.jp/news/html/20211214/k10013387611000.html (검색일 : 2022년 6월 12일)
144) 위의 글.
145) https://www.businessinsider.jp/post-249114 (검색일 : 2022년 5월 4일), 岡田充,"日米「臨時の攻撃用軍事拠点」「共同作戦計画ゴーサイン」合意も、世論の無反応。これは戦争シナリオなのに…", 『BUSINESS INSIDER』, 2022.1.11.에서 재인용.

본의 학계와 언론계의 논의 및 『방위백서』등의 기술을 중심으로 대만유사시 일본의 대응전략에 대해 생각해 보도록 하겠다.

1) 대만유사의 시나리오

일본의 학계와 언론계에서 논의되고 있는 대표적인 대만유사의 시나리오를 크게 분류하면, '크림반도형', '제한적 침공형', '전면침공형'을 들 수 있는데, '크림반도형'과 '제한적 침공형'에 대해 간단히 살펴 본 후, '전면침공형'에 대하여 좀 더 자세히 기술하도록 하겠다. 대만유사시 일본의 대응은 이 '전면침공형'의 경우에 이루어질 개연성이 높기 때문이다.

우선 2014년 러시아가 하이브리드전을 구사하여 크림반도를 병합한 것과 마찬가지의 방법을 대만에 대해서 구사한다는 시나리오이다. 오노다 오사무(小野田治)는 중국의 사이버 공격 등에 의한 대만의 혼란, 이와 같은 혼란 속에서 중국과의 통일을 주장하는 세력의 약진, 혼란의 책임을 지고 총통이 사임, 총통선거에서 '통일파'정권이 탄생하여 실질적으로 중국이 대만을 통일하게 된다는 시나리오를 제시하고 있다[146]. 중국의 시진핑 주석이 2014년 러시아의 크림반도 병합 당시 러시아가 행한 하이브리드전에 관한 연구를 중국의 싱크탱크에 지시하였으며, 이에 중국의 대만통일연구가 극적으로 변화하였다는 점을 감안한다면[147], 중국이 생각하고 있는 여러 가지 대만침공 계획 중에 이와 같은 형태가 들어 있을 가능성은 충분히 있다고 본다. 다만 현재로서는 이 시나리오는 그렇게 현실적이지 않다. 진보 켄(神保謙)이 말하고 있는 것처럼, 현재 대만에는 대만 아이덴티티가 정착되어 있으며, 홍콩에 있어서의 민주화 탄압이 불러온 역풍에 의해, 대만내의 친중파가 사회를 분단할 수 있을 가능성은 거의 없다고 볼 수 있는 것이다[148].

다음으로 중국이 대만독립의 움직임에 대한 경고의 의미로 대만의 일부를 점령하는 시나리오이다. 이다 마사후미(飯田将史)는 이와 같은 목적을 달성하기 위한 군사행동으로서 중국이 프라타스 제도(중국명 : 둥사군도)를 점령하는 시나리오를 제시하고 있다[149]. 그런데 진보 켄은 이 시나리오에 대해서도 중국의 군사작전에 의한 현상변경은, 미국을 비롯한 국제사회의 대 중국여론을 결정적으로 악화시켜, 미국이 대만에 대한 안전보장관계를 근본적으로 강화할 것이며, 중국이 생각하고 있는 대만통일의 시나리오를 실현불가능하게 만드는

146) 小野田治,"シミュレーション : 第四次台湾海峡危機", 渡辺悦和 外,『台湾有事と日本の安全保障 : 日本と台湾は運命共同体だ』(東京 : ワニプラス, 2021), pp.220-221.
147) 樋口譲次,"台湾の地政学的地位と中国の統一戦略", 東アジア情勢研究会 編,『台湾有事 : どうする日本』(東京 : 方丈社, 2021), p.121.
148) 神保謙,"台湾有事と日米同盟",『交流』No.965, 公益財団法人日台交流協会, 2021.8, p.3.
149) 飯田将史,"台湾をめぐる軍事的緊張の高まりと日本の安全保障",『交流』 No.968, 公益財団法人日台交流協会, 2021.11, pp.22-23.

상황을 초래하게 될 것이라고 말하고 있다[150].

마지막으로 중국이 대만에 대해 전면적인 침공을 하는 시나리오이다. 사실 중국이 대만에 대한 전면적인 침공을 할 가능성은 매우 낮다는 것이 일본의 안보전문가들의 대다수의 의견이다. 이소베 고이치(礒部晃一)는 태평양전쟁 말기 오키나와전에서 약 11만명의 일본군 수비대에 대하여, 연합군은 그 다섯배인 55만명의 병력을 투입했다고 하면서, 대만의 지형과 인구, 도시의 발달상황, 대만군의 상비병력이 약 10만명이라는 점을 고려하면, 대만을 점령·제압하는 데에는 오키나와전에 필적하는 규모의 병력이 필요한데, 현재 중국군에는 그 정도의 병력을 상륙시킬 능력이 없다고 말하고 있다[151]. 또한 몬마 리나(門間理良)는 중국이 대만을 침공할 경우 미국이 개입할 가능성이 크고, 중국이 패배할 경우 공산당 정권의 붕괴에 까지도 연결될 위험성이 있기 때문에 중국이 그와 같은 군사적 모험을 시도하는 것을 주저할 것이라 본다[152]. 또한 전쟁이 발생하면 중국에 있어서 가장 중요한 연안부가 주전장으로 설정되게 되는 것 역시 중국이 쉽게 대만침공을 시도할 수 없는 이유로 보고 있다[153].

다만 그럼에도 불구하고 다음과 같은 경우에는 중국이 대만에 대해 전면적인 침공을 시도할 가능성이 있다. 즉 ① 대만이 독립으로 향하는 경우, ② 대만군의 전력이 상대적으로 약체화 된 경우, ③ 외국세력이 대만내부의 문제에 관여하는 경우, ④ 대만이 장기에 걸쳐서 통일을 위한 교섭을 거절할 경우, ⑤ 대만이 핵무기를 개발하는 경우, ⑥ 대만이 중국에 대해 평화적 수단에 의한 체제의 변경을 시도하여, 중국공산당정권이 위기에 처한 경우, ⑦ 대만내부에 동란이 발생한 경우이다[154].

여러 대만에 대한 전면적인 침공의 시나리오 중에서 본고에서는 2021년 일본전략연구포럼(JFSS)가 주최한 정책시뮬레이션에 등장하는 시나리오에 대해 살펴보도록 하겠다. 이 시뮬레이션은 작년에 1회, 올해 2회가 개최되어 언론의 주목을 받고 있다. 1회 시뮬레이션에서는 다케이 토모히사(武居智久) 전 해상막료장이 시나리오의 기획을 담당하였고, 이와타 기요후미(岩田清文) 전 육상막료장이 시뮬레이션 전체의 통제를 담당하고 있는데, 이것은 이 시뮬레이션의 신뢰도를 높이고 있다. 또한 이 시뮬레이션에서 내각총리대신 역할을 담당한 전 방위대신 하마다 야스카즈가 현재 방위대신이 되어 있다는 점도 특기할 만하다[155].

---

150) 神保謙,“台湾有事と日米同盟”, p.3.

151) 礒部晃一,“台湾シナリオと南西諸島の防衛”, 森本敏·小原凡司 編著,『台湾有事のシナリオ : 日本の安全保障を検証する』(東京 : ミネルヴァ書房, 2021), pp.186-187.

152) 門間理良“サイバーミサイル攻撃から始まる中台激突 : 日本はいかに動くべきか？”,『中央公論』, 2021년 10월호, p.44.

153) 위의 글.

154) 安田淳·門間理良 編,『台湾をめぐる安全保障』(東京 : 慶應大学出版会, 2016), p.171.

155) 올해 개최된 제 2회 시뮬레이션에서는 전 방위대신이며 현재 자민당 안전보장조사회장을 맡고 있는 오노데라 이

이 정책시뮬레이션의 주요한 내용과 참가자들의 토론을 담은 책이 올해 『자위대 최고간부가 말하는 대만유사』라는 제목으로 출판되었는데, 이하에서 그 책의 내용을 중심으로 대만에 대한 전면침공의 시나리오의 개요를 정리해 보면 다음과 같다[156].

○ 중국의 대만에 대한 군사침공이 시작되기 이전부터, 대만은 중국의 대만침공준비의 징후를 파악하고 방위태세에 만전을 기하였지만, 실제로 침공이 시작되자 중국의 압도적인 전력에는 이길 수 없어서, 중국의 육군부대의 상륙을 허용하게 된다.
○ 미국정부는 대만관계법에 근거하여 대만방위작전에 나설 것을 결정하고, 일본정부에 주일미군기지의 사용 및 미군부대에 대한 후방지원 등을 요구한다.
○ 일본정부는 방위태세를 정비함과 동시에 최대한의 지원을 미군에 제공하려고 노력한다. 그러나 중국은 전역(戰域)를 난세이 제도로 확대하여, 결과적으로 센카쿠 제도와 요나구니섬이 중국군에 의해 점거되게 된다.
○ 대만의 전선은 대만군의 격렬한 저항으로 고착되게 되지만, 미군의 지원부대 증강과 사이버 공격 등에 의해 전세가 점차로 역전되기 시작한다.
○ 미군은 중국본토의 항공기지·해군기지에 대한 공격을 계획, 자위대에 참가를 요청한다. 이 단계에서 중국은 UN안전보장이사회에 즉시 정전할 것을 결의해 줄 것을 제안한다.

2) 대만유사시 일본의 대응전략

가) 난세이 제도의 방위

위의 시나리오에서 본 바와 같이 대만유사시에 일본의 난세이 제도가 전역(戰域)에 포함될 가능성은 매우 높다. 따라서 일본의 대만유사에 있어서의 대응을 생각할 경우 가장 핵심이 되는 것이 이 난세이 제도에 대한 방위인데, 올해 발간된 『방위백서』에서 이 부분을 발췌하여 정리하면 다음과 같다[157].

○ 난세이 지역 방위체제 강화를 위해 항공자위대는 2017년 7월에 난세이 항공방면대를 신설했으며, 2022년 4월에 요나구니섬(与那国島)에 항공경계관제부대를 배치했다.
○ 육상자위대는 3월에 요나구니연안감시대 등을 신설했으며, 2018년 3월 본격적인 수륙양용작전기능을 구비한 수륙기동단을 신설했다. 2020년 3월에 미야코섬(宮古島)에

쓰노리(小野寺五典)가 수상역할을 담당했다. 이처럼 일본의 경우 유력정치인들이 대만과 관련한 민감한 이슈들에 있어서 적극적으로 발언을 하고 있다.

156) 岩田清文·武居智久·尾上定正·兼原信克, 『自衛隊最高幹部が語る台湾有事』(東京 : 新潮社, 2022), pp.103-104, pp.151-152.

157) 防衛省, 『防衛白書』, 2022, pp.248-249.

지대공 유도탄부대 및 지대함 유도탄부대를 배치했다. 앞으로는 2022년에 이시가키섬(石垣島)에도 주둔지를 신설하여, 경비부대, 지대공 유도탄부대 및 지대함 유도탄부대를 배치함과 동시에, 2023년에는 타케마쓰(竹松)주둔지(나가사키현)에 수륙기동단 제3수륙기동연대를 새로 편제한다.

○ 일본에 침공하는 함정을 효과적으로 저지하기 위해, 상대방의 위협권 밖에서 대처가 능한 스탠드오프 미사일을 도입함과 아울러, 도서방위에 만전을 기하기 위해 2018년부터 도서방위용 신대함유도탄 및 도서방위용 고속활공탄의 요소기술의 연구에, 2019년부터 극초음속 유도탄 요소기술 연구에 착수하고 있다.

『방위백서』는 특별히 '요나구니와 대만'이라는 '해설'코너를 마련하여 요나구니섬과 대만 사이의 해역이 중국해군 함정이 동중국해·태평양간을 항해할 때의 경로가 되어 있다는 점을 지적하며, 요나구니섬의 중요성을 설명하고 있다[158]. 요나구니섬와 '대만'을 관련지어 설명하는 일은 전례가 없었던 점을 고려한다면, 이 '해설'코너 자체가 현재 일본이 대만유사를 얼마나 의식하고 있는지를 암묵적으로 말해주고 있다.

다만 이와타 기요후미(岩田清文)는 이와 같은 난세이 제도 방위에 있어서는 육해공의 통합, 미일의 공동작전을 수행하는 것이 매우 중요하며, 현재로서는 이 지휘를 확실히 실행할 수 있는 사령부가 설립되어 있지 않는 것이 큰 문제라고 지적하고 있다[159]. 또한 오우에 사다마사(尾上定正)는 난세이 제도의 방위에 있어서 가장 큰 문제 중의 하나는 공항시설이라고 한다. 즉 오키나와의 나하기지에는 40기의 F-15가 배치되어 있는데, 테러나 미사일공격에 의해 활주로를 사용할 수 없게 되면, 이 40기의 F-15가 뜰 수 없게 된다고 하면서, 그럴 경우 이용 가능한 활주로를 가능한 한 많이 가지고 있는 것이 필요하다고 주장하고 있다[160].

나) 대만유사와 '반격능력'

히로나카 마사유키(廣中雅之)는 대만유사시 미군에 대해 중국군이 우위에 있는 것 중의 하나가 중국군이 가지고 있는 1,400발 이상이라고 일컬어지는 압도적인 미사일 보유수라고 말하고 있다[161]. 중국은 대만유사시에 이 부분을 최대한 활용하여 미사일 공격을 가할 것인데, 이에 대한 대응전략으로서 현재 일본에서 논의되고 있는 것이 기존의 미사일방위(MD)시스템에 부가하여 '반격능력'을 구비하자는 것이다.

158) 위의 책, p.248.
159) 岩田清文·武居智久·尾上定正·兼原信克, 『自衛隊最高幹部が語る台湾有事』, p.220.
160) 위의 책, p.222.
161) 廣中雅之,"台湾シナリオと自衛隊の作戦構想", 森本敏·小原凡司 編著, 『台湾有事のシナリオ : 日本の安全保障を検証する』, p.144. 올해 8월 21일자 『요미우리신문』은 미국방성의 분석 등을 근거로 중국이 일본을 사정권에 두는 지상발사형 중거리탄도미사일 1,900발, 중거리 순항미사일 300발을 보유하고 있다고 보도했다. 『読売新聞』, 2022.8.21.

일본에서 북한의 핵·미사일 위협과 대만유사를 염두에 둔 '적기지공격능력'에 대한 논의는 작년부터 활발하게 이루어져 왔다. 그런데 올해 4월 21일 자민당 안전보장조사회가 연말로 예정되어 있는 국가안전보장전략 등의 문서의 개정에 관련된 제언안을 결정했는데, 적기지공격능력은 선제공격이라고 오해받기 쉽다는 것을 이유로 전수방위를 유지한다는 것을 전제로 '반격능력'이라고 개칭을 했다[162]. 그리고 반격의 대상은 미사일 기지에 한정하지 않고, 사령부 등을 염두에 두고 상대국의 지휘통제기능도 포함한다고 말하고 있다[163].

또한 2022년도 『방위백서』에도 처음으로 '반격능력'에 대한 기술이 포함되었다. 즉 '급속한 변화·진화하는 미사일기술에 대한 대응'이라는 제목의 '해설'에서 2022년 5월 23일 미일정상회담 후의 공동기자회견에서 기시다 수상의 "나로서는 소위 '반격능력'을 포함하여, 모든 선택지를 배제하지 않는다는 취지로 말을 했습니다"라는 발언을 소개하는 형태로 '반격능력'을 언급하고 있다[164].

그런데 이 '반격능력'이 상정하고 있는 주요한 상황은 한반도유사와 더불어 대만유사라고 할 수 있다. 더구나 최근에는 우크라이나 정세와 맞물려, 대만유사에 더욱 방점이 옮겨진 감이 있다. 예를 들어 중국이 대만주변에서 실시한 군사연습에서 탄도미사일 5발이 일본의 배타적 경제수역(EEZ)내에 낙하한 것에 대해 8월 5일 자민당의 외교부회와 안전보장조사회 등의 합동회의가 개최되어 논의가 이루어졌는데, 안전보장조사회장인 오노데라는 현재 '반격능력'이라는 명칭으로 적기지공격능력을 보유하도록 정부에 요청하고 있는 바, "확실한 방위력, 특히 반격능력의 보유는 한시라도 빨리 정부로서 방침을 결정하여, 정비에 임하기 바란다"라고 말했다[165]. 또한 8월 21일자 『요미우리신문』은 보다 구체적으로 대만유사에 대한 대비로 일본정부가 '반격능력'을 구비하려고 하고 있다고 보도하고 있는데, 기사의 일부을 인용해 보면 다음과 같다.

> 정부가 도입을 결정한 장사정순항미사일에 관하여, 1,000발 이상의 보유를 검토하고 있는 것이 밝혀졌다. 대만유사를 염두에 두고, 난세이 제도로부터 큐슈를 중심으로 배치하여, 탄도미사일을 다수 배치하고 있는 중국과의 '미사일 갭'을 메우려는 의도가 있다. (중략) 정부는 육상자위대에 배치되어 있는 '12식 지대함 유도탄'의 사정거리를 북한이나 중국연안부에 도달하는 1,000킬로미터 정도까지 증가시켜, 함정이나 전투기로부터도 발사할 수 있도록 개량을 추진하고 있다. 지상발사의 개량형은 당초의 예정을 약 2년 앞당겨 2024년도에라

162) 『読売新聞』, 2022.4.21.
163) 위의 글.
164) 防衛省,『防衛白書』, p.196.
165) 『朝日新聞』, 2022.8.5.

> 도 배치할 방침이다. 지상을 표적으로 하는 공격에 대한 응용도 추진한다. 정부는 연말에 개정되는 국가안전보장전략 등에서, 자위목적으로 적의 미사일 발사기지 등을 공격하는 '반격능력'의 보유를 분명히 밝힐 전망인데, 개량형 미사일은 '반격능력'의 중핵이 될 것이다[166].

이처럼 일본은 대만유사에 대한 대비의 일환으로 '반격능력'을 국가안전보장전략에 명시하고, 그 능력을 실제로 가능하게 하기 위한 무기체계의 정비도 서두르고 있고 할 수 있다.

그런데 문제는 이 '반격능력'의 보유에 의해 일본이 지금까지 유지해온 전수방위 원칙으로부터 일탈할 가능성이 매우 크다는 데에 있다. 어떠한 경우에 반격을 하는가에 관하여 안전보장조사회의 회장인 오노데라 이쓰노리(小野寺五典)는 "상대측의 공격이, 명확하게 의도가 있어, 이미 착수하고 있는 상황이라면, 판단을 정부가 행한다"라고 말하여, 적이 공격에 착수했다고 인정하면 공격이 가능하다고 했다[167]. 그런데 이 '착수'가 무엇을 말하는지가 분명하지 않다. 방위성 관계자 사이에 상정되고 있는 상황은 미사일에 대한 연료의 주입이 끝나서, 발사준비가 갖춰진 상황으로서, 발사를 위한 일련을 준비를 포함하여 공격이라고 간주하고, 이미 공격이 시작되었다고 인정하는 것이다[168]. 이와 같은 상황에서의 공격은 '반격'이지 '선제공격'이 아니라는 것인데, '착수'에 대한 판단이 일본정부에 전적으로 맡겨져 있는 이상, 실질적으로는 '선제공격'이 행해질 수 있는 가능성은 충분히 있으며, 이것은 전수방위 원칙이 더 이상 작동하지 않는 것을 의미하는 것이다.

다) 일본인 피난 문제

대만유사시에 일본정부가 대응해야 할 가장 중요한 과제 중의 하나는 일본인들의 피난문제이다. 이 경우 대만에 체류하고 있는 일본인, 전역(戰域)에 포함되는 난세이 제도에 거주하고 있는 일본인들이 그 대상이 되는데, 우선 대만에 체류하고 있는 일본인의 경우에 대하여 이하에서 몬마 리나의 기술을 중심으로 간단히 정리하면 다음과 같다[169].

중국군의 대만침공이 시작되었지만, 아직 공항과 항구가 사용 가능한 경우에 있어서는, 정부전용기나 해상자위대 함정을 사용한다. 가장 중요한 것은 피난민을 태운 함정이나 비행기를 공격하지 않을 것이라는 확약을 중국으로부터 받는 것이다. '이즈모'나 '가가'라면 격납고에 1000명 단위로 피난민을 수용할 수 있으므로, 이들 함정을 기륭항(북부)와 다카오항(남부)에 한 척씩 보내는 것이다. 항공기로는 정부전용기(B-777) 2기, KC-767수송

166) 『読売新聞』, 2022.8.21.
167) 『朝日新聞』, 2022.5.3.
168) 위의 글.
169) 門間理良,"台湾海峡有事における課題と方策", 武田康裕 編著,『在外邦人の保護救出 : 朝鮮半島と台湾海峡有事への対応』(東京 : 東信堂, 2021), pp.246-247.

기, C-2 수송기, C-1수송기, C-130수송기 등을 이용하여 오키나와의 나하(那覇)까지 긴급 피난시킨다. 공항이나 항구가 정상적인 형태로 운용이 불가능한 상태의 경우에는 일본 최서단의 요나구니 주변 해역에 수직이착륙수송기 v22 오스프레이를 탑재한 '이즈모'급 호위함을 출동시켜, 대만에 남은 일본인들을 구출하여, '이즈모'까지 공수를 반복하는 것이다.

한편 난세이 제도 주민의 피난에 관하여 이와타 기요후미(岩田清文)의 의견을 요약해 보면 다음과 같다[170].

대만유사시에 민간 교통기관에 의해 난세이 제도 주민들이 피난할 경우 20일 이상 걸리기 때문에, 빠른 단계에서 억지라는 관점에 입각하여 육상자위대의 부대를 본토로부터 남서지역으로 이송하여 전개한다. 부대를 수송한 해상자위대의 수송함, 항공자위대의 수송기가 돌아올 때 주민을 본토로 수송한다. 이와 같은 조치에 의해 피난을 위한 수송력이 증가할 수 있게 될 것이다. 다만 십만명 이상의 인원의 이송과 받아들이는 태세를 정비하는 것은 그야말로 국가적인 프로젝트로서 수상관저, 총무성, 국토교통성, 방위성 등 관계자는 물론이거니와 자치체가 일체가 되어 준비해야만 한다.

5. 한국 외교 및 안보에의 함의

지금까지 대만문제에 대한 일본의 인식과 대응에 대해 살펴보았다. 이하에서 그것이 한국 외교 및 안보에 대해 주는 함의에 대해 생각해 보기로 하겠다.

첫째, 대만문제에 있어서 일본은 철저하게 미국의 정책에 호응하고 있다는 점이다. 물론 그와 같은 호응이 모두 일본의 자발적인 것이 아니었다는 것은 '요시다 서간' 문제를 보더라도 잘 알 수 있다. 그러나 결과적으로 일본은 미일동맹을 최우선으로 하여 미국의 對대만 정책에 보조를 맞추어 왔다. 따라서 대만유사시 미국이 군사적으로 개입할 경우 일본은 '존립위기사태'를 선언하고 집단적 자위권을 행사할 가능성이 높다. 그렇다면 우리는 대만유사시 어떻게 해야 할 것인가. 일본이 미일동맹을 외교의 기축(基軸)이라고 상투적으로 반복해서 말하는 것과 마찬가지로, 우리에게 있어서도 한미동맹은 우리의 외교·안보의 주춧돌이라고 할 수 있다. 따라서 대만유사시 미국이 군사적 개입을 하고, 한국에 어떤 형태의 지원을 요청한다면 그에 적극적으로 응해야 할 것이다. 다만 우리는 직접적으로 북한과 대치하고 있다는 점에 있어서 일본과 다르며, 중국과 북한이 사전에 계획을 세워 중국의 대만침공과 거의 동시에 북한이 도발할 개연성도 배제할 수 없다는 점까지 고려한다면, 우리가 미국에 대해 행하는 지원 역시 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 대만유사시 직접적인 군사적

170) 岩田清文·武居智久·尾上定正·兼原信克, 『自衛隊最高幹部が語る台湾有事』(東京 : 新潮社, 2022), pp.266-267.

개입보다는 후방지원의 형태가 바람직 할 것으로 사료된다[171]

둘째, 일본은 중국이 주장하는 '하나의 중국'을 존중하는 입장을 견지하면서도 대만과 매우 우호적인 관계를 유지하고 있는데, 특히 의원외교를 활발하게 행하고 있다는 점은 주목할 필요가 있다고 생각한다. 앞에서 본 바와 같이 일본의 국회의원들은 '하나의 중국' 원칙의 제약 때문에 일본정부의 관계자가 할 수 없는 발언들을 자유롭게 하면서, 대만의 국회의원들과 논의를 하고 있으며, 대만을 방문하여 차이잉원 총통을 만나 의견을 교환하고 있다. 우리나라의 경우 일본에 비해 대만에 대한 이와 같은 의원외교는 상대적으로 저조한 편이라고 할 수 있다. 물론 이와 같은 일본의 의원외교의 성과에 대해 현재 객관적인 평가가 이루어진 것도 아니므로, 우리가 반드시 일본의 의원외교를 답습할 필요는 없을 것이다. 다만 국교가 없는 대만과의 관계에 있어서 정부가 나설 수 없는 한계를 보완할 수 있는 의원외교가 가지는 가치는 인정될 수 있다고 보며, 그런 점에서 일본의 대만에 대한 의원외교를 연구하여 참고로 삼을 필요는 있다고 생각된다.

셋째, 대만유사시 일본의 대응전략으로 현재 검토되고 있는 '반격능력'의 문제이다. 앞에서 본 바와 같이 '반격능력'에 관해서는 매우 구체적인 움직임이 가시화되고 있는데, 이것은 일본의 안보정책의 획기적인 변화를 의미하는 것이다. 이제 '전수방위의 원칙'은 유명무실화되고, 일본은 스스로의 판단에 입각하여 선제공격을 할 수 있게 될 것이다. 아직 진행중인 사항이기 때문에 당장 우리로서 어떤 대응을 할 수는 없지만, 이와 관련된 상황을 예의 주시하며, 일본이 '반격능력'을 구비하는 것이 우리의 안보 및 한반도의 안보에 미치게 될 영향 등에 관하여 면밀히 검토할 필요가 있을 것이다.

6. 소결론

1972년 중일국교정상화 이후 일본은 중일공동성명 3항에 입각하여 중국이 주장하는 '하나의 중국'을 존중하며, 대만의 독립은 인정하지 않고, 중국과 대만의 평화적 통일은 지지하지만, 중국에 의한 무력통일에는 반대한다는 입장을 현재까지 계속 유지하고 있다. 이와 같은 입장에 따라 대만과의 사이에서 정부간 관계를 가질 수는 없지만, 일본은 비공식 채널을 활성화 시켜 대만과의 우호관계를 발전시켜 왔다. 일본대만교류협회와 일화의원간담회는 가장 대표적인 비공식 채널이라고 할 수 있는데, 특히 일화의원간담회를 중심으로 하

171) 한중수교 30년을 맞이하여 중앙일보와 동아시아연구원이 공동기획한 우리 국민에 대한 의식조사 결과를 보면 후방지원의 형태가 여론으로부터도 지지를 받을 수 있다는 것을 알 수 있다. 즉 설문결과는 "대만해협 군사충돌시(미·일 양국이 개입한 상황 전제) 한국의 올바른 대응 방향은"이라는 설문에 대해 '미군에 대한 후방지원에 국한'이라는 응답이 42.0%, '미군과 함께 군사작전 참여'라는 응답이 22.5%, '한국의 군사적 개입 불필요'라는 응답이 17.9%, '일본이 개입한다면 한국은 함께할 수 없다'라는 응답이 6.3%였다. 『중앙일보』, 2022년 8월 22일.

는 의원외교는 그야말로 실무적인 창구역할을 하는 일본대만교류협회의 한계를 보완하여 일본, 대만관계의 발전에 중요한 역할을 해 왔다. 또한 중국에 의한 무력통일에 반대한다는 일본의 입장은 대만유사시에 대응을 한다는 것을 의미하는 것인데, 이와 관련한 일본의 안보정책은 크게 변화해 왔다. 특히 2015년 성립된 신안보법제에 의해 일본은 대만유사시 '존립위기사태'를 선언하고 미군에 대한 방호 및 미군과의 공동작전을 하며 직접적으로 군사개입을 할 수 있게 되었다.

한편 일본과 대만 간의 양자관계의 현황을 살펴보면, 우선 경제면에서 2021년 기준으로 대만은 일본에 있어서 수출상대국 3위를 기록하였으며, 대만의 세계적인 반도체기업인 TSMC가 일본의 구마모토현에 공장을 건설할 계획이 확정되는 등, 대만은 일본의 경제에 있어 매우 중요한 존재가 되어 있다. 또한 2021년도의 여론조사 결과를 보면 일본에 대해 친근감을 느끼는 대만인이 77%, 대만에 대해 친근감을 느끼는 일본인이 75.9%로서 매우 높은 비율로 상호간에 우호적인 감정을 가지고 있다고 할 수 있다. 마지막으로 양자관계에 있어서 큰 비중을 차지하고 있는 것이 의원외교이다. 특히 작년에서 올해에 걸쳐 일본과 대만의 국회의원들 사이에는 활발한 교류가 행해졌는데, 예를 들어 자민당과 민진당의 외교·방위정책 책임자, 경제안전보장 관련 정책책임자 사이에 온라인 회의가 이루어졌다. 또한 올해 7월 28일에는 자민당, 일본유신의 회 국회의원으로 이루어진 대만방문단이 차이잉원 총통과 회담을 했다.

이처럼 일본으로서는 현재와 같이 대만과의 우호적인 관계가 지속되는 것이 일본의 국익에 부합되므로, 중국의 무력행사에 의해 발생하는 대만유사는 일본의 국익에 반하는 악몽이라고 할 수 있다. 따라서 일본의 수상들은 작년부터 계속해서 중국을 염두에 두고 "양안문제의 평화적 해결을 촉구한다"라는 메시지를 반복해서 말하고 있다. 다만 『외교청서』와 『방위백서』에서 나타나는 대만에 대한 기술의 변화에 비추어 보면, 일본이 향후 대만과의 우호관계를 좀 더 발전시켜 나갈 것으로 전망된다.

그런데 이와 같은 외교적 노력에도 불구하고 대만유사가 발생할 가능성은 배제할 수 없는데, 일본정부는 대만유사를 상정한 상황에 대해서는 어떠한 공식적인 입장도 표명하고 있지 않다. 따라서 본고에서는 일본의 학계와 언론계의 논의 및 『방위백서』등의 기술을 중심으로 일본의 대응전략에 대해 생각해 보았다.

첫째, 난세이 제도의 방위로서, 일본은 요나구니섬, 이시가키섬, 미야코섬 등에 유도탄부대 등을 배치하거나 수륙기동단을 신설했으며, 신설할 예정이다.

둘째, 중국의 미사일 공격에 대해 기존의 미사일방위(MD)시스템에 더하여 '반격능력'을 구비하는 것이다. 현재로서는 연말로 개정이 예정되어 있는 '국가안전보장전략' 속에 '반격능력'이 포함되고, 그에 입각하여 무기체계를 정비될 가능성이 크다고 본다.

셋째, 대만유사시 대만에 체류하고 있는 일본인만이 아니라, 전역(戰域)에 포함되는 난세이 제도에 거주하고 있는 일본인들의 피난 문제인데, 결국 자위대의 수송기나 수송선을 최대한 활용하는 논의가 이루어지고 있다.

마지막으로 대만문제에 대한 일본의 인식과 대응이 한국 외교 및 안보에 대해 주는 함의에 대해 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 대만유사시 미국이 군사적 개입을 하고, 한국에 어떤 형태의 지원을 요청한다면 그에 적극적으로 응해야 할 것이지만, 북한변수를 고려하면 직접적인 군사적 개입보다는 후방지원의 형태가 바람직할 것이라 생각한다.

둘째, 국교가 없는 대만과의 관계에 있어서 정부가 나설 수 없는 한계를 의원외교가 보완할 수 있는데, 그 점에 있어서 일본의 의원외교가 활발하게 이루어지고 있는 점은 시사하는 바가 크며, 우리로서도 연구하고 참고로 삼을 필요가 있다고 생각한다.

셋째, 일본은 대만유사시의 대응전략의 하나로 '반격능력'을 갖추려고 하고 있는데, 이것은 일본의 안보정책의 획기적인 변화를 의미한다. 우리로서는 일본이 '반격능력'을 구비하는 것이 우리의 안보 및 한반도의 안보에 미칠 영향 등에 관하여 면밀히 검토할 필요가 있을 것이다.

V. 결 론

이제까지 본 연구는 미·중·일 3국이 대만 문제에 대해 가져온 전략적 인식과 판단의 변천과정, 분야별 교역 및 교류 현황, 향후 유사시 대응 기조 등에 대해 분석하고, 그를 바탕으로 한국의 외교안보에의 함의와 한국의 대비책까지 논의하였다. 그 내용의 요체는 최근 3국이 갖는 대만에 대한 관심과 중요성은 점점 더 커지고 있고, 대만 해협을 비롯한 남중국해의 긴장은 점차 더 고조될 것으로 전망된다는 것이다. 그리고 그런 양상은 우리의 외교안보에도 상당히 엄중한 위협요소로 작용할 것이기 때문에 미리 사전에 철저한 대비책을 강구해야 한다는 것이다.

앞에서 국가별로 이미 정책 제언을 했기 때문에 굳이 다시 반복해서 요약하지 않을 것이다. 대신 여기 결론에서는 종합적으로 대만 유사시를 대비한 대외 정책의 방향을 제언학자 한다. 우선 미국과는 대만 사태 발생시 주한미군의 전략적 유연성에 관해 충분한 사전 협의를 해야 할 것이다. 즉, 주한미군의 역할과 개입 범위와 수준에 대해 개략적으로라도 파악하고 그에 따른 우리의 대비책을 독자 및 양자적으로 준비해야 한다. 또한 우리의 역할과 개입 수준에 대한 미국의 기대에 관해서도 서로 협의를 해볼 필요가 있을 것이다. 그리

고 끝으로 가장 중요한 대북 위협 및 도발에 대한 억제와 방어를 어떻게 할 것인지에 대해 심도 깊은 논의와 실질적 방책 마련에 주력해야 한다.

중국에게는 대만 를 위해 문제의 평화적 해결을 강조하고 무력사용을 최대한 자제해줄 것을 기회가 될 때마다 반복해서 되풀이할 필요가 있다. 또 대만 문제에 대한 우리의 대응 기조는 국제법 준수와 지역 평화증진에 도움이 되는 방향으로 행동하는 것임을 분명하게 전달해야 할 것이다. 그리고 어떤 상황에서건 우리는 우리의 안보와 국익을 최우선시 할 것임도 재차 강조해야 한다.

일본에 대해서는 평상시부터 대만문제에 대해 좀 더 신중하고 합리적으로 대응할 것을 요청해야 한다. 물론 일본이 대중 견제를 위해 미국과의 협력을 중시하는 것은 충분히 이해하지만, 그렇다고 일본이 나서서 오히려 중국을 너무 자극하는 행동을 해서는 곤란하기 때문이다. 그리고 대만 유사시에도 섣부른 개입이나 분쟁확대적 행동보다는 신속한 분쟁 해결과 안정 회복에 도움이 되는 쪽으로 최대한 함께 노력하고 공조할 것을 당부해야 할 것이다.

북한에 대해서는 우선 대만 유사시 그를 이용한 도발이나 위협적 행동에는 반드시 강한 응징보복이 있을 것이라는 점을 확실히 천명해야 한다. 그리고 유사시 북한의 도발에 대한 철저한 대비책을 사전에 미리 마련하고 가능하면 개념계획이나 매뉴얼화 하여, 실제 상황 발생시 최대한 신속하게 효과적으로 대처할 수 있도록 만반의 대비태세를 갖추어야 할 것이다. 그런 차원에서도 대북 감시·정찰 역량과 정밀타격력의 획기적 증강에 보다 더 많은 관심을 가져야 할 필요가 있다.

마지막으로 이런 대외정책을 일관되고 강력하게 추진하기 위해서는 국론의 통합과 국민여론의 지지가 매우 중요하다. 대만 해협에서의 분쟁 발발 가능성이 점차 현실화되는 현 상황에서, 향후 우리의 대외 정책기조에 대한 폭넓은 국민적 이해와 공감대 형성이 반드시 있어야만 한다. 그러나 안타깝게도 현재 우리 국내 여론은 상당히 분열된 상태여서 좀처럼 통합의 여지가 보이지 않는 답답한 지경이다. 따라서 정부는 물론 여론주도층들의 각성과 국민들의 인식 전환 및 합의 도출을 위해 더 큰 관심과 적극적 노력이 무엇보다 필요하다고 하겠다. 그를 위해서는 대북 및 대외 정책과 관련한 더 많은 소통과 홍보, 그리고 공론화의 기회가 마련되길 기대해본다.

참고 문헌

[2장 미국 인식과 정책]

김현승. "대만해협 위기 시 중국의 해군력 운용 양상 평가 및 안보적 함의," 『한국군사학논총』 7집 1권 (2018.6)

이상만. 『미중 전략적 경쟁시기의 대만 해협의 안보딜렘마』. IFES 정책보고서 2021-11. 경남대 극동문제연구소. 2021.12.

대만 국립정치대학교 선거연구센터. https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7801&id=6963. 검색일: 2022.8.1.

최우선. "대만 군사충돌 시나리오와 한국의 대응," 『주요국제문제분석』 2021-51. 외교안보연구소. 2021.11.

Ashton, Anna. "ASPI Note: What to Expect from the U.S.-Taiwan 21st Trade Initiative," Asia Society Polity Institute. Jun. 8, 2022. https://asiasociety.org/policy-institute/aspi-note-what-expect-us-taiwan-21st-century-trade-initiative. 검색일: 2022.8.1.

Blackwill, Robert D., and Philip Zelikow. *The United States, China, and Taiwan: A Strategy to Prevent War*. Council on Foreign Affairs. Feb. 2021.

Bush, Richard. *A One-China Policy Premier*. Brookings Institute. March 2017.

Colby, Elbridge. "Testimony before the Senate Armed Service Committee: Hearing on Implementaiton of National Defense Strategy." Jan. 29, 2019.

_____, and Walter Slocombe. "The State of [Deterrence by] Denial," *War on the Rocks*. Mar 22, 2021. https://warontherocks.com/2021/03/the-state-of-deterrence-by-denial/. 검색일: 2022.8.1.

Cropsey, Seth. "Russia's Military Troubles in Ukraine Could Be America's in the Pacific," *Wall Street Journal*. Apr. 6, 2022. https://www.wsj.com/articles/americas-military-problems-look-like-russias-logistics-china-taiwan-philippine-island-chain-shipping-11649258646. 검색일: 2022.8.1.

Dougherty, Chris, et. al. *The Poison Frog Strategy: Preventing a Chinese Fait Acompli against Taiwanese Islands*. Center for a New American Security. Oct. 2021.

Everington, Keoni. "US Marines Officially Training in Taiwan for 1st time since

1979," Taiwan News. Nov. 19, 2020. https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4049035. 검색일: 2022.8.1.

Gallager, Mike. "Battle Force 2025: A Plan to Defend Taiwan Within a Decade," *Research Memo*. Foundation for Defense of Democracies. Feb. 17, 2022. https://www.fdd.org/analysis/2022/02/17/battle-force-2025/. 검색일: 2022.8.1.

Green, Branden R., and Caitlin Talmage. "The Consequences of Conquest: Why Indo-Pacific Power Hinges on Taiwan?" *Foreign Affairs*. Jul/Aug, 2022.

Grieger, Gisela. "US Congress Approach to US-Taiwan Relations," *At Glance*. European Parliamentary Research Service. Mar. 2022.

Grossman, Derek. "Taiwan Is Safe Untill at Least 2027, but with On Big Caveat," *Nikei Asia*. November 10, 2021. https://asia.nikkei.com/Opinion/Taiwan-is-safe-until-at-least-2027-but-with-one-big-caveat. 검색일: 2022.8.1.

Heydarian, Richard J. "The Taiwan Crisis: Sleepwalking towards a global conflict," *Aspenia Online*. Dec. 29, 2021. https://aspeniaonline.it/the-taiwan-crisis-sleepwalking-towards-a-global-conflict/. 검색일: 2022.8.1.

Hsi-min, Lee, and Eric Lee. 'Taiwan's Overall Defense Concept," *Diplomat*. Nov. 3, 2020.

Hunzeker, Michael A. "Taiwan's Defense Plans Are Going Off The Rail," *War on the Rocks*. Nov. 18, 2021. https://warontherocks.com/2021/11/taiwans-defense-plans-are-going-off-the-rails/. 검색일: 2022.8.1.

Krepinevich, Andrew F., Jr. "How to Deter China: A Case for Archipelagic Defense," *Foreign Affairs*. Mar/Apr. 2015.

Kuo, Raymond. "Counter-intuitive Sensibility of Taiwan's New Defense Strategy," *War on the Rocks*. Dec. 6, 2021.

Lawrence, Susan V., and Wyane M. Morrison. *U.S.-Taiwan Relations: Issues for Congress*, CRS R44996. Oct. 30, 2017.

_____, Susan V., and Caitlin Campbell. "Taiwan: Political and Security Issues," *In Focus*. CRS. July 25, 2022.

Lee, James Jongsoo. "Taiwan Strait: What is at Stake and How to Prevent a Conflict," *Diplomat*. Feb. 24, 2022. https://www.pacificcouncil.online/com-

mentary/taiwan-strait-what-is-at-stake-and-how-to-prevent-a-conflict. 검색일: 2022.8.1.

Leoni, Zeno. "Taiwan: how the porcupine doctrine might help deter armed conflict with China," *The Conversation*. Oct. 7, 2021. https://theconversation.com/taiwan-how-the-porcupine-doctrine-might-help-deter-armed-conflict-with-china-169488. 검색일: 2022.8.1.

Lewis, Margaret, et. al. "Taiwan Is Losing Allies. What Should Taipei (and D.C.) Do?" *A ChinaFile Conversation*. Oct. 19, 2019. https://www.chinafile.com/conversation/taiwan-losing-allies-what-should-taipei-and-dc-do. 검색일: 2022.8.1.

Maizland, Lindsay. "Why China-Taiwan Relations Are So Tense?" *Backgrounder*. Council on Foreign Relations. May 26, 2022.

Mansoor, Peter. "Strategic Ambiguity and the Defense of Taiwan," *Strategika* Hoover Institute. Jun. 30, 2021. https://www.hoover.org/research/strategic-ambiguity-and-defense-taiwan. 검색일: 2022.8.1.

McKinney, Jared M., and Peter Harris. "Broken Nest: Deterring China from Invading Taiwan," *Parameters*. U.S. Army War College. Winter 2021.

O'Hanlon, Michael. "An Asymmetric Defense of Taiwan," *National Interest*. Apr. 28, 2021. https://nationalinterest.org/feature/asymmetric-defense-taiwan-183886. 검색일: 2022.8.1.

_____ "But Can the U.S. Defend Taiwan?" Brookings Institute. Jun 1, 2022. https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/06/01/but-can-the-united-states-defend-taiwan/. 검색일: 2022.8.1.

Qi, Weiqun. "Biden's Taiwan Policy Is Most Dangerous Issue in U.S.-China Relaitons," *Diplomat*. Jun. 10, 2022. ihttps://thediplomat.com/2022/06/bidens-taiwan-policy-is-the-most-dangerous-issue-in-china-us-relations/. 검색일: 2022.8.1.

Reuters. "Taiwan President Confirms U.S. troops training soldiers on island-CNN." Oct. 28, 2021. https://www.reuters.com/world/asia-pacific/taiwan-president-confirms-us-troops-training-soldiers-island-cnn-2021-10-28/. 검색일: 2022.8.1.

O'Rourke, Ronald. *U.S.-China Strategic Competition in South and East China*

Seas: Background and Issues for Congress, CRS Report R42784. Jan. 2022.

Sepinsky, Jeremy, and Sabastian J. Bae. "Taiwan: When Losing to China Is Winning," *Analysis*. Center for Naval Analysis. Apr. 3, 2022. https://foreignpolicy.com/2022/04/03/taiwan-china-war-game-military-planning-strategy/. 검색일: 2022.8.1.

Sission, Melanie W. *Taiwan and the Dangerous Illogic of Deterrence by Denial*, Brookings Institute. May 2022.U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2021 Report to Congress. Dec. 2021).

Sutter, Karen M. "U.S.-Taiwan Trade Relations," *In Focus*. CRS. Mar. 7, 2022.

U.S. Dept. of Defense. *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021*. 2021.

U.S.-Taiwan Business Council. "Comments Regarding U.S.-Taiwan 21st Century Trade Initiative." Jul. 8, 2022. https://www.us-taiwan.rg/resources/ustbc-comments-on-the-us-taiwan-initiative-on-21st-century-trade/. 검색일: 2022.8.1.

Wong, Tessa. "Biden vows to defend Taiwan in apparent policy shift," *BBC NEWS*. May 23, 2022. https://www.bbc.com/news/world-asia-china-61548531. 검색일: 2022.8.1.

[3장 중국 인식과 정책]

나영주. 「미국-대만의 군사동맹 변화와 대만의 안보」, 『아세아연구』 49(1), 2006.

문흥호. "대만 민진당의 재집권과 양안관계 전망." 『중소연구』, 제39권 4호 2016.2.

박광득. "시진핑체제 등장 이후 양안관계의 현황과 전망." 『한국동북아논총』, 제69호, 2013.12.

신상진. "중국의 대 대만정책과 대만 정권교체 이후 양안관계 전망." 『중소연구』, 제40권 1호, 2016.5.

신창(信强). 「긴장 속 평화에서 무언의 대치까지: 양안관계 평가 및 전망」, 『Sungkyun China Brief』, 5권 3호, 2017.

양태근. "불확실한 미래에 대한 분노: 대만 지방선거 결과를 보며." 『창비주간논평』, 2018.12.5.

오승렬. "대만 경제 '중국 의존' 현상의 경제적 요인 및 함의." 『중소연구』, 제41권 2호, (2017.8.

유동원.『중국의 통일과 일국양제』, 부산대출판부, 2001.
이권호.「대만 차이잉원 정부 신남향정책의 추진 현황과 평가」,『韓中社科學硏究』제17권 제1호, 통권 50호, 2019.
이상만.「미·중 전략적 패권경쟁과 한국」,『NkBrief』6-1-2019. 2019.
이태준.「대만의 "신남향(新南向)정책"과 "해바라기 학생운동" 고찰」, 2018.
이 훈.「중미 국가들의 대만 단교 움직임 그리고 향후 전망은?」,『KOTRA과테말라 무역관 REPORT』, KOTRA, 2018.

De Lisle, Jacques. "Taiwan's Quest for International Space: Ma's Legacy, Tsai's Opitions, China's Choices, and U.S. Policy." *Orbis* , Fall 2016.
Heginbotham, Eric, and Rajan Menon. "Taiwan's Balancing Act." *The National Interests*, Issue 160, March/April 2019.
Hsu, Stacy. "Over 80% reject 'two systems,' poll finds." *Taipeitimes*. 2019.01.10.
Lieberthal, Kenneth. "Preventing a War over Taiwan." *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 2, March/April 2005.
Lin, Syaru Shirley. Taiwan's China Dilemma: Contested Identities and Multiple Interests in Taiwan's Cross-Strait Economic Policy, Stanford, CA: Stanford University Press, 2016.
_____. "Xi Jinping's Taiwan Policy and Its Impact on Cross-Strait Relations," *China Leadership Monitor*, Issue 60, 2019 Summer, June 2019.
Romberg, Alan D. "Cross-Strait Relations: Marking Time." *China Leadership Monitor*, no. 53, May 25, 2017.
_____. "Cross-Strait Relations: Skepticism Abounds." *China Leadership Monitor*, No. 54, Fall 2017.
Suettinger, Robert L. "China's Foreign Policy Leadership: Testing Time." *China Leadership Monitor*, No. 9, Winter 2004.
White House. "National Security Strategy of the United States of America," 2017.12.
Waldron, Arthur. "Legacy Problems: China's Taiwan Dilemma." *Orbis*, Vol. 60, Issue 4, Fall 2016.

王鶴亭. "新時代大陸對台方略:應對新挑戰,推進新征程."『中國評論』, 總第245號, 2018.5.

王建民. “習總書記鄭重發出兩岸和平統一宣言.”『世界知識』, 總第1742號,2019.2.1.
王英津. “新時代大陸對台戰略調整的方向與前景.”『中國評論』, 總第244期,2018.4).
任冬梅. “台灣九合一選舉後, 兩岸關係應來新契機?”『世界知識』, 總第1741期, 2019.1.16..
周志懷. “台海局勢走向: 在衝突與融合中加劇向大陸傾斜.”『中國評論』, 總第252期, 2018.12.
邵宗海. “探討具有兩岸特色的一國兩制模式.”『中國評論』, 總第257期, 2019.5.
陳麗麗. “習近平兩岸一家親理念的內涵與踐行路徑.”『中國評論』, 總第243號 ,2018.3.
紀欣. “九合一選舉及公投結果對兩岸關係之影響.”『中國評論』, 總第253號, 2019.1.
陳先才. “九合一選舉後台灣政局及兩岸關係前瞻.”『中國評論』, 總第252號, 2018.12.
陳淳斌. “大陸推動31項惠台措置成效及台灣的回應策略分析.” 『中國評論』, 總第250期, 2018.10.
劉匡宇. “惠台新政的理論啓示與現實效應.”『中國評論』, 總第244期, 2018.4.
劉國奮. “大陸一帶一路倡議與台灣新南向政策之比較分析.『中國評論』, 總第244期, 2018.4.
劉紅. “台灣反對一國兩制的影響.”『統一論壇』, 2018年 2月號, 2018.2

[4장 일본 인식과 정책]

岩田清文·武居智久·尾上定正·兼原信克. 『自衛隊最高幹部が語る台湾有事』, 東京：新潮社, 2022.
竹内孝·之池上寛. 『アジア経済年報2022版』, 東京：日本貿易振興機構アジア経済研究所, 2022.
日本安全保障戦略研究所 編著.『台湾尖閣を守る「日米台連携メカニズム」の構築』, 東京：図書刊行会, 2021.
東アジア情勢研究会 編.『台湾有事：どうする日本』, 東京：方丈社, 2021.
三家邦彦.『米中戦争：「台湾危機」驚愕のシナリオ』, 東京：朝日新聞出版, 2021.
兼原信克.『日本の対中大戦略』, 東京：PHP研究所, 2021.
清水克彦.『台湾有事：米中衝突というリスク』, 東京：平凡社, 2021.
浅野和生 編著.『台湾と日米同盟』, 東京：展転社, 2021.
_____ __. 編著.『日台運命共同体：日台関係の戦後史』, 東京：展転社, 2020.
川島真·清水麗·松田康博·楊永明.『日台関係史(1945-2020)』, 東京：東京大学出版会, 2020.
添谷芳秀.『日本の外交：戦後を読み解く』, 東京：筑摩書房, 2017.
安田淳·門間理良 編.『台湾をめぐる安全保障』, 東京：慶應大学出版会, 2016.
国分良成·添谷芳秀·高原明生·川島真.『日中関係史』, 東京：有斐閣, 2013.
(財)平和安全保障研究所 編.『日米同盟再考：知っておきたい100の論点』, 東京：亜紀書房,

2010.
石原忠浩.“対日食品輸入規制を大幅緩和台米関係の進展憲法改正の進展（2022年1月中旬 - 4月上旬)”,『交流』, No.973, 2022.4,
樋口譲次.“台湾の地政学的地位と中国の統一戦略”, 東アジア情勢研究会 編,『台湾有事：どうする日本』, 東京：方丈社, 2021.
小野田治.“シミュレーション：第四次台湾海峡危機”, 渡辺悦和 外,『台湾有事 と日本の安全保障：日本と台湾は運命共同体だ』, 東京：ワニプス, 2021.
礒部晃一.“台湾シナリオと南西諸島の防衛”, 森本敏·小原凡司 編著,『台湾有事のシナリオ：日本の安全保障を検証する』, 東京：ミネルヴァ書房, 2021.
門間理良.“台湾海峡有事における課題と方策”, 武田康裕 編著,『在外邦人の保 護救出：朝鮮半島と台湾海峡有事への対応』, 東京：東信堂, 2021.
_____.“サイバーミサイル攻撃から始まる中台激突：日本はいかに動くべきか？”,『中央公論』, 2021년 10월호,
飯田将史.“台湾をめぐる軍事的緊張の高まりと日本の安全保障”,『交流』No.968, 公益財団法人日台交流協会, 2021.11.
岸信夫.“中国の現状変更への試みは容認しない”,『中央公論』, 2021.10.
神保謙.“台湾有事と日米同盟”,『交流』 No.965, 公益財団法人日台交流協会, 2021.8.
佐道明広.“日本の安全保障政策と台湾”,『中京法学』, 51巻2·3号, 2017.
外務省.『外交青書』, 2015.
_____.『外交青書』, 2013,
_____.『外交青書』, 2012,
防衛省.『防衛白書』, 2022.
_____.『防衛白書』, 2021.
栗山尚一.“台湾問題についての日本の立場：日中共同声明第三項の意味”.『日本国際問題研究所コラム』, 2007.10.24. https://www.jiia.or.jp/column/column-141.html, 검색일：2022.6.3.

에너지 안보의 재등장 : 유럽-러시아 및 중동을 중심으로

국방대학교 교수 **이 홍 섭**
국방대학교 교수 **김 은 비**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 에너지와 국제정치
Ⅲ. 유럽/러시아와 에너지 안보
Ⅳ. 중동과 에너지 안보
Ⅴ. 결론

제1장 서론

1. 문제제기

우리나라는 에너지 자주개발률과 에너지자립도가 매우 낮은 에너지 의존국이다. 한 연구에 따르면 우리나라는 85%가 넘는 에너지순수입의존도를 가진 국가로 평가됐다.[1] 특히 지정학적 리스크가 큰 중동으로부터 70~80%에 이르는 비중의 원유를 수입하고 있어 그 의존도가 상당히 높은 실정이다. 사실, 비단 우리나라뿐만 아니라 어느 국가이든 국가안보 및 경제성장을 위해 안정적인 에너지 수급을 이루는 것은 매우 중요하다. 이에 에너지는 항상 정치, 경제, 안보의 문제로 확대되며 갈등과 협력을 낳아온 바, 에너지정치(energy politics)를 잘 이해하고 에너지 강대국의 대외정책 및 에너지 정책과 그에 따른 국제관계의 변화를 예측하여 대비할 필요가 있다.

한편 범 지구적 기후변화 및 글로벌 소비 패턴의 변화는 국제사회의 안정적인 에너지의

1) 민윤지(2014), "에너지순수입의존도 및 에너지자립도 지표를 통한 우리나라 에너지경제효율분석", 통상정보연구 16(2).

공급 및 수입, 유통에 큰 변화를 주고 있으며 이는 재생 에너지 개발, 탄소배출 저감 등을 포함한 에너지 전환 정책으로 이어지고 있다. 그러므로 대표적인 에너지 강대국인 러시아와 최대 지하자원 생산지역인 중동지역의 에너지정치를 잘 이해해야 할 필요가 있다.

러시아는 석유 생산국 빅3 중 하나이며 세계 최대의 천연가스 수출국으로서 에너지 수출을 통해 벌어들이는 수익을 재정적 기반으로 국력을 키우는 에너지 강국이다. 러시아는 국가 예산의 40~50%, 전체 수출 수익의 55~60%, 그리고 GDP의 대략 30% 이상을 석유와 천연가스 수출에 의지하고 있는 전형적인 자원의존형 경제구조를 가졌다. 특히 유럽 천연가스 소비의 40% 이상을 공급하는 국가로서 러시아의 천연가스는 유럽의 에너지 안보에 절대적이라는 점에서 지정학적 갈등의 주요 원인이 되고 있다. 이런 맥락에서 미국은 동맹국가들의 과도한 에너지 의존을 경계하여 러시아와 독일을 잇는 가스관(Nordstream2) 운용을 금지시킨 바 있다. 실질적으로 에너지 정치가 작동하는 모습을 보여준 것이다.

한편 중동은 세계 석유 생산량의 약 30%를 차지하는 세계 최대의 에너지 생산지역임과 동시에 가장 물이 부족한 10개국 중 9개국을 가지고 있는 지역이다. 중동 내 많은 국가들이 석유의 판매 및 그 파생 산업을 통한 수입에 의존하고 있는 동시에 기후 변화에 큰 영향을 받고 있기도 한 아이러니한 상황인 것이다. 그렇기에 에너지의 안정적인 생산 및 유통, 에너지 전환 등은 중동 내 국가들의 경제를 지탱하는 중요한 요소일 뿐만 아니라 정권의 유지, 각 국가의 생존을 위한 핵심 사안으로 간주되고 있다. 즉, 이는 역내 국가의 중요한 안보문제로 발전하고 있는 바 국가간 갈등은 물론 협력의 요인으로 작용하고 있는 것이다.

이렇게 에너지 수급 문제는 기후변화, 에너지 소비 축소 및 가격 하락 등의 문제와 맞물려 정치, 국가안보의 문제로 확대되고 있다. 실제로, 동맹국가의 과도한 대러 에너지 의존 현상에 대한 미국의 경계와 이에 대한 러시아의 위협인식이 원인 중 하나였던 우크라이나 사태는 '에너지의 무기화'라는 새로운 안보위협을 국제관계의 전면으로 등장하게 만들었다. 그리고 중동 내 산유국 역시 미국과 러시아의 갈등, 미국과 중국 간의 경쟁 속에서 자국 경제와 정권 안보를 지킴과 동시에 자율성을 확대하기 위해 국제관계의 변화를 면밀히 관찰하며 정책을 수립해 나가고 있다.

본 연구는 21세기 외교의 중심과제가 된 에너지 안보 문제를 유럽-러시아 및 중동 사례를 통해 국제관계에서 에너지가 어떻게 작동하는지를 검토하였다. 본 사례 분석은 에너지 강대국의 에너지 전략을 파악하고 이를 바탕으로 우리의 에너지 정책 방향을 모색하는데 도움을 줄 것이다.

2. 기존연구 및 연구방법

에너지 안보 문제를 다룬 연구의 한 축은 경제적 측면에 초점을 맞춘 연구이다. LNG 수입 의존도가 높은 아시아 국가들이 에너지 안보의 맥락에서 에너지 수입 다각화를 이룬 현황을 분석하고 정책 대안을 제시하는 연구[2]와 같이 에너지 수입국 입장에서 수급 안정을 위한 노력을 소개하거나 제안을 제시하는 연구들이 다수 있다. 그런데 2000년대 후반 이후 셰일혁명으로 미국과 캐나다 등 북미지역 국가들이 셰일원유와 셰일가스 등의 에너지를 수출하면서 이전의 세계 에너지 시장의 질서 바꾸어 놓자, 논의의 초점이 셰일혁명 이후라는 키워드로 이동하였다. 그리하여 셰일혁명이 세계 에너지 시장과 국제 에너지 정치에 어떠한 변화를 가져왔는지, 셰일혁명 이후 에너지 수입국은 물론이고 수출국의 입장에서 이 급격한 변화를 어떻게 받아들이고 대응해야 하는지에 대한 연구도 이루어졌다.[3]

한편 에너지 문제를 국제관계 측면에서 분석한 연구들이 있다. 특히 석유 매장과 생산이 집중되어 있는 중동지역의 경우 민족적, 정치적 긴장, 테러리즘, 부패, 권위주의, 종교, 국경 분쟁 등 다수의 문제들이 상존하고 있는 지역이기에 석유는 안보 문제와 직결될 가능성이 매우 크다는 측면에서의 연구가 이루어졌다. 역내 국가들간의 관계에 초점을 맞추어 지역의 문제가 세계적 안보, 역내 국가간의 정책에도 영향을 미칠 것이라는 관점의 연구를 비롯하여[4] 강대국의 에너지 확보 경쟁으로 인한 중동지역에의 정치, 군사적 영향에 대한 연구도 이어졌다.

특히 노엘(Noël)의 연구는 중동지역에 대한 미국의 에너지 안보정책과 군사전략이 역사적으로 중동, 특히 걸프지역의 석유에 연관되어 있음을 지적하며 소련의 남하와 아프가니스탄 개입, 이란-이라크 전쟁, 걸프전쟁, 이라크전쟁 등이 모두 걸프 산유 왕정의 "신성화"(sanvtuarize)를 위한 것이었다고 설명한다.[5] 반면 Stokes(2007)는 테러와의 전쟁의 일환으로서 이루어진 미국주도의 이라크 개입 및 점령이 '석유를 위한 피'(blood for oil)의 논쟁을 부추기고 국제관계의 군사화 경향과 맞물려 제3세계에 대한 미국의 개입에 석유의 중심성과 미국 석유회사의 경제적 이익을 강조하게 되었다고 하면서도 미국은 세계 경제 전체에 충분한 석유 공급을 유지하는 것을 추구하기도 하는 의도를 갖고 있다고 주장한

2) Vivoda, V. (2019). LNG import diversification and energy security in Asia. Energy Policy, 129, 967-974.
3) 이성규, 윤익중. "제2장 : 중동 에너지 수출국들의 셰일혁명에 대한 대응 전략 -사우디아라비아와 카타르를 중심으로." 세계정치 23.- (2015): 83-132.
4) Luft, G. (2009). Dependence on Middle East energy and its impact on global security. In Energy and environmental challenges to security (pp. 197-210). Springer, Dordrecht.
5) Noël, P. (2007). The new US Middle East policy and energy security challenges. International Journal, 62(1), 43-54.

다.[6] 이러한 연구는 미국뿐 아니라 중국에도 관심을 전환하면서 중국의 중동 지역 에너지 자원 확보 노력에 따른 미국과 중국의 중동 내 갈등 가능성을 설명하기도 하였다.[7]

위에서 알아본 바와 같이 에너지 안보를 다루는 기존의 연구는 산유국들의 경제적 이익, 소비국의 안정적 수급에만 초점을 맞추어 에너지 안보를 바라보았다는 한계를 가지고 있다. 그러나 현재 우리에게 요구되는 것은 '경제안보'의 논리에서 벗어나 국가 간의 협력과 분쟁을 야기하고 국가의 존망을 위태롭게 할 수 있는 요소로서 에너지에 초점을 맞춘 연구이다.

그러므로 본고에서는 미국 및 러시아 정부가 발표한 에너지 관련 공식 문서와 주요 지도자들의 연설문은 물론 기존에 출판된 2차 연구물에 대한 분석을 하고, 에너지 및 국제정치 전문가들의 자문을 통하여 경제를 뛰어넘는 안보 요소로서의 에너지 문제를 다루어보고자 한다. 특히 에너지 무기화 및 에너지 전환에 대한 검토를 중심으로 에너지와 국제관계가 어떠한 관계를 맺고 있는지 알아보고 유럽, 러시아, 중동 지역의 에너지 관련 주요 국제문제 현안과 정책을 분석한다. 이는 최근 국제에너지 환경 변화에 따른 우리의 대응방안을 제시함으로써 정책입안자들에게 에너지 관련 국가정책 수립을 위한 기초 자료로서의 역할을 할 것이다. 이와 함께 지역전문가들에게는 유럽-러시아 지역 및 중동지역을 이해하는 중요한 변수로서 에너지가 미치는 영향을 파악하여 향후 지역 정세를 예측하는데 큰 도움을 줄 것이다. 또한 기후변화, 에너지믹스, 탄소중립 등 현재 우리나라가 에너지와 관련하여 당면하고 있는 문제를 에너지 강국인 러시아 및 중동 국가, 그리고 미국의 에너지 정책을 통해 해답을 모색할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 에너지와 국제정치

1. 안보위협으로서의 에너지

2022년 2월 발발한 러시아-우크라이나 전쟁으로 전 세계가 에너지 가격 급등에 따른 물가상승의 고통을 겪고 있다. 서방은 세계 에너지 시장의 강자인 러시아가 에너지를 압박의

6) Stokes, D. (2007). Blood for oil? Global capital, counter-insurgency and the dual logic of American energy security. Review of International Studies, 33(2), 245-264.

7) Leverett, F., & Bader, J. (2005). Managing China-US energy competition in the Middle East. The Washington Quarterly, 29(1), 187-201.

수단으로 사용하고 있다고 비난하고 있다. 반면 러시아는 자신들은 에너지를 이용해 수입국들을 압박할 뜻이 없을 뿐만 아니라 오히려 자신들의 에너지 판로를 서방이 의도적으로 막기 위해 전쟁을 부추겼다고 주장하고 있다. 어느 주장이 더 진실에 가까운지는 추후에 밝혀지겠지만 이번 전쟁은 에너지가 세계정치경제에 미치는 영향이 얼마나 큰가를 다시 한번 확인시켜주고 에너지 안보의 중요성을 일깨워 주는 계기가 되었다.

에너지 안보란 한 국가가 경제적이며 신뢰할 수 있는 에너지를 환경과 조화를 이루며 증가하는 사회경제 및 군사적 필요를 뒷받침하기에 충분한 공급의 확보를 의미한다. 러시아나 사우디아라비아와 같은 에너지 수출국의 입장에서는 에너지 수입국과는 반대로 수익의 안정을 보장할 수 있는 국제적 수요의 지속성을 강조한다. 따라서 에너지는 국가의 지속적인 경제발전을 위한 핵심적인 선결 조건이라는 맥락에서 에너지 수입국이든 수출국이든 모든 국가의 21세기 외교는 포괄적 자원외교에 달려 있다고 지적한다. 즉 20세기 안보가 군사력에 좌우되었다면 21세기는 석유, 가스 등 에너지 자원에 달렸다고 할 정도로 에너지의 중요성이 부각된 것이다.[8)]

아이로니컬하게도 주로 지하에 매장되어 있는 에너지 자원이 지상에서의 변수, 즉 정치, 경제, 사회, 군사적 이유로 발생한 지정학적 위험에 항상 노출되어 있는 것이다.[9)] 예컨대 '코로나19'는 에너지 시장에 큰 변화를 유발하였는데 코로나가 본격화되기 이전인 2020년 3월 이전 3개월 동안의 석유 가격은 배럴당 $63였는데 3월에는 $14로 급락하였다. 전 세계 산업의 일시중단과 이에 따른 이동이 급감함으로써 에너지 수요가 급격히 줄었기 때문이다. 그러나 2022년 2월 러시아-우크라이나 전쟁이 시작되면서 수급 불안정으로 국제유가는 급격히 상승하여 배럴당 $100를 상회하였다. 연쇄적으로 주요 생필품 가격이 폭등하면서 세계 모든 국가의 소비자들이 위기를 체감하게 되었다. 이처럼 석유와 가스를 중심으로 하는 화석에너지는 국제 이슈가 터질 때마다 지속적인 수급 불안정에 노출되어 있고, 더불어 기후변화의 원인으로 지목되고 있다. 따라서 에너지 공급망의 다각화와 탄소배출 감소를 위한 친환경 에너지 및 재생에너지에 대한 요구가 높아지고 있다. 이에 따라 선진국을 필두로 2050년까지 탄소중립 목표를 달성하기 위하여 대체에너지 개발에 힘을 쏟고 있다. 그럼에도 불구하고 에너지 전문기관들은 석유 수요의 정점을 2050년대 중반으로 예측하며 2020년 현재 84% 정도인 화석에너지 수요를 2035년에도 75% 내외가 될 것으로 추정하고 있다.[10)]

---

8) 에리히 폴라트, 알렉산더 융, 『자원전쟁』 (영림카디널, 2008), p.54.

9) Daniel Yergin, *The Quest: Energy, Security, and the Remaking of the Modern World* (Penguin Books, 2012), ch.11.

10) 얀 칼리츠키 & 데이비드 골드윈 엮음, 이재승 옮김, 『에너지와 안보: 변화하는 세계 속의 전략』 (고려대 출판문화원, 2021), 제1장. 현재 에너지 최대 수입국은 주로 아시아 국가들이 차지하고 있는데 석유의 경우 수입 순위는 중국, 미국, 일본, 인도, 한국 순이다. 중국은 2009년부터 미국을 제치고 세계 최대에너지 소비국이 되었다.

21세기 에너지 안보 개념은 점차 더 넓은 의미를 띠고 있다. 에너지 안보는 더 이상 에너지의 안정적 확보만을 지칭하지 않고 에너지 공급 기반 시설 전체(정유, 저장, 생산, 배급 체계, 수송 등)를 포함하는 의미로 확장되었다. 이는 2005년 및 2012년 미국의 허리케인 강타, 2011년 일본의 지진과 쓰나미 등으로 에너지 공급 기반 시설에 큰 피해를 보며 총체적 에너지 파동이 나면서 기반 시설의 중요성이 주목받았기 때문이다. 에너지가 부족할 경우 지속적인 경제성장뿐만 아니라 현대생활을 영위하는데 필수적인 자동차와 인터넷을 사용할 수 없다는 점에서 현대인들을 더욱 구속하게 되었다. 이제 에너지는 인터넷 및 복잡한 정보기술 체계와 상호 연계되어 있다는 점에서 사이버 위험에도 취약성을 갖게 되었다.[11)]

에너지 안보의 구성요소는 ①가용성(availability): 에너지 적정량(adequacy), 생산/기술 ②적정가격(affordability): 낮은 가격, 수송료 ③안정성(reliability); 수송 및 분배 관련 송유관, 정유시설, 저장시설, 발전시설, 분배시스템 ④지속성(sustainability): 낮은 탄소배출, 환경위협 감소 등 네 가지 요소의 복합체라 할 수 있다.[12)] 이 중 어느 것 하나라도 만족하지 못하게 되면 에너지 안보가 담보되지 못하는 것이다.

21세기에 접어들어 에너지 안보는 일부 석유 수출국의 정세 불안, 자원민족주의의 재등장, 지정학적 긴장 등으로 더욱 불안정하게 되었다. 에너지 안보에 관한 관심은 석유에 그치지 않고 세계적으로 수요가 늘어나는 천연가스도 주목받고 있다. 천연가스는 원래 특정 국가와 특정 지역에 국한된 연료였다. 그러나 원거리 파이프라인이 늘어나고 액화천연가스(LNG)로 수출할 수 있게 되자 천연가스도 지역에 한정되지 않고 국제적인 에너지원이 되었다. 또한 중국과 인도를 비롯한 개발도상국의 에너지 수요 급증과 이에 따른 만성적 전력 부족은 에너지를 안정적으로 확보하지 못했을 때 치러야 할 대가를 여실히 보여주었다. 그런데 전쟁이나 이에 대한 제재, 특히 경제제재 등은 에너지협력을 어렵게 하여 수급의 예측성과 지속성을 크게 위축시키고 있다. 이런 맥락에서 러시아-우크라이나 전쟁도 에너지 안보를 크게 위협하고 있다. 두 차례의 세계대전과 지속되고 있는 중동 위기와 테러리즘의 배후에도 석유를 비롯한 에너지를 둘러싼 다툼이 있다는 점을 고려하면 에너지는 국제정치의 가장 중요한 변수 중 하나임이 더욱 분명해졌다.

11) 칼리츠키 & 골드윈, 2021, pp. 121-23.

12) Jonathan Elkind, "Energy Security: Call for Broader Agenda," in Carlos Pascual & Jonathan Elkind, eds., *Energy Security* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010).

2. 21세기 에너지 지형의 변화

(1) 미국의 셰일혁명

미국의 셰일혁명은 글로벌 에너지 생태계와 금융시장의 흐름까지 바꾸고 있다. 미국은 셰일혁명으로 2010년대 중반부터 에너지의 풍요를 누릴 수 있게 되었고 이를 바탕으로 미국의 힘을 증대시키고 국제무대에서 전략적 유연성을 가질 수 있게 되었다.[13] 그동안 에너지 자원에 대한 과도한 수입 의존은 미국의 취약성으로 지적되었는데 셰일혁명은 이런 우려를 불식시키게 했다. 그러나 동시에 에너지 수입의 감소는 중동 산유국과 미국의 관계가 소원해지는 원인이 될 수 있다는 우려를 낳게 되었다.

미국의 셰일석유와 가스는 2010년대 들어 생산이 본격화되었다. 2000년에는 1일 10만 배럴을 생산하였으나 2010년에는 3백만 배럴, 2014년에는 4백30만 배럴까지 확대되었다. 이로써 2000년 전체 석유생산의 2%에 불과하던 셰일 부문 생산은 48%로 증가하였고, 2015년에는 비중이 51%에 달함으로써 전통적인 방식을 넘어서게 되었다.[14]

설리반(O'Sullivan)은 2008년에 발간된 보고서에서 에너지 전문가들은 셰일가스와 셰일석유와 같은 비전통 에너지가 화석에너지의 수요 및 공급에 근본적인 변화를 초래할 것이라는 점을 예측하지 못했다고 지적하였다.[15] 즉 2008년까지만 해도 에너지 전문가들은 셰일로 대표되는 비전통적 화석에너지의 폭발적인 생산을 예견하지 못하였다.[16] 2008년 미국이 수입하던 석유량은 국내 공급량의 60%를 차지하였는데 셰일석유와 셰일가스 생산의 급증으로 미국은 2013년 에너지 독립을 선언하게 되었고, 2019년에는 수입량이 3%로 급락하였다. 석유 순수입국이었던 미국은 2017년부터 셰일 생산량이 천만 배럴/일이 되면서 석유 수입을 줄일 수 있게 되었고 나아가 석유와 가스를 수출할 수 있게 되었다. 이에 따라 미국은 전략적 유연성을 얻게 되었다.

셰일가스 개발은 일명 '프래킹(수압파쇄법)의 아버지'라 불리는 조지 미첼(George P. Mitchell)에 의해 시작되었다. 그는 콘크리트보다 더 단단하게 굳어 있는 지하 깊은 곳의 암석층에서 상업적 이용이 가능한 수준의 천연가스를 추출할 수 있다는 주장을 보고 텍사스 북쪽에 있는 퇴적암 지층(바넷 셰일)에서 프래킹을 이용하여 시험 시추를 시작하였다. 실패를 거듭하다 1998년 텍사스주 댈러스 북쪽 SH 그리핀(Griffin) 가스정에서 최초로 셰

13) 코로나19로 인한 경기 위축과 바이든 행정부의 엄격한 환경보호 정책으로 셰일업계는 생산량이 급감하고 파산기업이 속출하였다.
14) 홍인기, 『미·중·러·OPEC 간의 에너지 국제정치』 (박영사, 2019), p.91.
15) Meghan L.O'Sullivan, *Windfall: How the New Energy Abundance Upends Global Politics and Strengthens America's Power* (Simon & Schuster, 2017).
16) 홍인기, 앞의 책, p.136.

일가스 추출에 성공하였다. 바넷에 있는 여러 가스정에도 해당 기술을 도입하여 천연가스 생산량을 크게 증대시켰다.[17)]

2011년, 실제 생산 가능 천연가스 매장량은 10년 전보다 70% 상승하였고 2019년에는 미국 내 생산 가능한 천연가스 양은 2002년의 3배로 늘어났다. 천연가스 공급의 증가로 인한 가격하락은 미국 내 에너지 사용량에서 천연가스 비중을 높이게 되었는데 2007년 전력 발전에서 천연가스의 비율은 17% 이하(석탄 비율 50% 이상)였으나 2019년에는 35%(석탄 비율 24%)로 급상승하였다. 새로운 문제는 바로 넘쳐나는 천연가스를 위한 새로운 시장을 찾는 것이었다.[18)]

미국 에너지 산업계는 천연가스와 마찬가지로 셰일 암석층에서 석유를 추출하기 위해 노력하였다. 석유 분자는 천연가스 분자보다 훨씬 커서 프래킹 기술을 통해 만든 작은 틈으로는 추출할 수 없다는 당시 편견을 깨고 가능하다고 판단(분석결과 석유 분자는 천연가스보다 최대 7배 큼)하였다. 이에 따라 마크 파파(Mark G. Papa)가 이끄는 EOG Resources는 셰일오일 개발에 집중하였다. 텍사스 남부 지역의 셰일 암석층인 이글포드(Eagle Ford)에서 수평 굴착 기술을 통해 석유 생산에 성공한 EOG는 미국 내 가장 규모가 큰 석유 생산업체로 등극하였다.

노스다코타주의 바켄지역도 수평 굴착을 단계별로 진행하는 기술을 통해 석유 생산량이 급증하였다. 2004년 하루 생산량 8만 5,000배럴에서 2011년에는 41만 9,000배럴로 증가하였다. 이렇게 되어 미국에서 석유 생산이 많은 주는 텍사스, 알래스카, 노스다코다 순이 되었고 2008년 금융위기 이후 미국의 실업률이 증가할 때에도 노스다코다는 예외였다.

2012년에는 텍사스 퍼미언 분지의 셰일 암석층 개발에 성공하여 2007년 퍼미언 분지 석유 생산량은 85만 배럴이었으나 2014년에는 200만 배럴(미국 석유 생산량의 25%)로 급증하였다. 이러한 셰일 혁명에 힘입어 텍사스의 총 석유 생산량은 2009년부터 2014년까지 6년 동안 3배 이상 증가하였다. 셰일 혁명을 통하여 미국의 무역수지는 크게 개선되었으며, 이를 통해 국내 경제도 활성화되었다.[19)] 특히 2009년부터 2019년까지 석유와 천연가스 채굴에 대한 순 고정 투자는 미국 산업 분야에 대한 전체 투자액의 2/3 이상을 차지하였는데 2008년 금융위기 이후 석유와 천연가스의 생산 증가는 미국 산업 생산의 누적 성장에서 절반 이상을 차지하였다.

미국뿐만 아니라 유럽, 중국, 호주의 여러 기업도 미국에 투자하여[20)] 석유/가스 개발과

17) 대니얼 예긴 지음, 우진하 옮김, 『뉴맵』 (리더스북, 2021), 1장.
18) 위의 책, 1장.
19) 2007년 대비 2019년 미국의 무역적자는 3,090억 달러 감소.
20) 특히 화학 관련 설비에만 2,000억 달러가 넘은 자금이 유입되었는데 풍부하고 값싼 천연가스는 전력 생산비용 절감에도 도움을 주었다.

관련된 수많은 일자리가 창출(코로나19 이전까지 1,230만 개 이상)되었다. 셰일 혁명을 통한 경제 활동의 증가는 연방 정부와 주 정부의 수입도 증가시켰는데, 2012년부터 2025년까지 예상되는 세수의 총합은 1조 6,000억 달러로 예측되고 있다.

오바마 행정부 시절 부통령을 지낸 바이든 대통령은 '셰일 혁명'을 통해 에너지 독립을 달성할 수 있다고 여겼다. 그러나 지난 2월 러시아의 우크라이나 침공 후 치솟은 국제유가로 미 소비자물가가 급등하면서 지지율이 취임 후 최저 수준인 30%대까지 곤두박질치자 지난 7월 중동 순방에 나설 수밖에 없었다. 바이든 대통령이 집권 후 줄곧 탄소중립 등 청정에너지 정책을 강조하며 각종 규제를 강화하는 바람에 미 정유업계의 생산능력도 상당히 떨어진 상태다. 또한 2010년대 중반 저유가 시기에 생산량이 급증했던 셰일산업은 코로나 사태를 겪으면서 수요 격감으로 많은 기업이 파산하였다. 바이든 대통령은 산유국 사우디아라비아가 원유 증산에 나서야만 국제유가가 떨어질 것이라고 본 것이다.[21] 사우디가 좌지우지하는 석유수출국기구(OPEC)는 이미 2018년 러시아를 받아들여 'OPEC플러스'를 출범시켰는데 중동 산유국은 서방 주요국과 달리 대러시아 제재에도 동참하지 않았다. 사우디에서 8월 3일 열린 OPEC플러스 회의에서 미국의 예상과는 달리 겨우 10만 배럴만 증산하기로 결정함으로써 실질적으로 미국의 요구를 거부하였다. 전략적 유연성을 가져왔던 미국의 셰일혁명은 미국이 에너지 독립을 선언할 만큼 낙관적인 미래를 기대하게 했다. 그러나 동시에 기후변화 대응으로 제시되고 있는 청정에너지, 탄소 중립과 같은 환경 우선 정책과 재래식 화석에너지와의 가격경쟁력 열세로 더 이상 생산량이 증가하기에는 어렵다는 한계에 부딪히고 있는 현실이다.

(2) 에너지 '빅3'시대의 출현

1948년 전까지 미국은 석유를 수입하지 않는 순수한 석유 수출국이었으며, 오랫동안 세계 최대 수출국으로서 제2차 세계대전 기간 연합군이 소비했던 석유의 7분의 6을 지원할 정도였다. 그런데 1940년대 후반 경제 부흥으로 미국 국내 석유 소비량이 국내 공급량을 앞서기 시작하면서 석유가격 안정을 위해 미국의 석유 수출은 법적으로 금지되었다. 석유 수출금지는 셰일오일의 갑작스러운 등장과 생산량 급증에 따라 이후 정치 문제로 떠오르게 되었고, 기존의 수출 금지법을 폐지하라는 목소리가 높아졌다. 석유 수출금지 해제를 위해 합의에 나선 공화당과 민주당은 2015년 금지 조치를 해제하는 대신 태양 에너지와 풍력 개발에 대한 세금 공제를 확대하기로 하였다. 2008년 미국의 석유 수입량은 국내 공급량의 60%를 차지하였으나, 2019년에는 3%로 떨어졌으며 러시아, 사우디아라비아와 함께 세계

21) 동아일보, 2022.7.23.

3대 석유 생산국으로 급부상하였다.

미국은 풍부한 에너지를 바탕으로 국제 문제에 대해 상당한 전략적 유연성을 갖게 되었다. 예컨대 이란 핵협상 문제에 있어 미국은 셰일오일 생산량의 증가로 이란의 석유공급 축소에 대한 우려 없이 2012년 이란의 석유 및 경제에 대한 제재를 시작할 수 있었다. 경제제재로 타격을 입은 이란은 제재 조치 철회의 대가로 핵무기 개발 계획을 포기할 수밖에 없었다. 유럽의 경우 러시아 천연가스에 대한 의존도가 절대적인 현실 때문에 러시아에 대한 경제 제재에 동참하는데 주저함이 있었으나 미국의 LNG가 유럽에서 러시아의 천연가스와 경쟁하는 상황이 되면서 유럽도 선택의 폭을 다소 넓힐 수 있게 되었다.

2018년 가을, 미국은 러시아와 사우디아라비아를 제치고 40여 년 만에 세계 최대 석유 생산국 자리를 되찾았다. 결과적으로 셰일 혁명은 세계 석유 시장을 완전히 뒤바꾸었고, 에너지 안보의 개념 자체를 변화시키면서 'OPEC과 비OPEC 국가들의 대결'에서 미국과 러시아, 사우디아라비아라는 '빅 3'의 시대로 변화되었다(〈표 1〉, 〈표 2〉).[22]

〈표 1〉 세계 10대 석유 생산국 (2021)

국가	하루 생산량 (백만배럴)	세계 총계 중 점유율 (%)
미국	18.88	20
사우디아라비아	10.84	11
러시아	10.78	11
캐나다	5.54	6
중국	4.99	5
이라크	4.15	4
UAE	3.79	4
브라질	3.69	4
이란	3.46	4
쿠웨이트	2.72	3
총 상위 10개국	68.82	72
세계 합계	95.57	

출처: https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=709&t=6 (검색일: 2022.8.10).

22) 대니얼 예긴, 2021, 앞의 책, pp. 67-113.

〈표 2〉 세계 10대 천연가스 생산국 (2021)

국가	하루 생산량 (bcm)	세계 총계 중 점유율 (%)
미국	934.2	23.1
러시아	701.7	17.4
이란	256.7	6.4
중국	209.2	5.2
카타르	177.0	4.4
캐나다	172.3	4.3
호주	147.2	3.6
사우디아라비아	117.3	2.9
노르웨이	114.3	2.8
알제리	100.8	2.5
총 상위 10개국	2,930.7	72.6
세계 합계	4,036.9	

출처: https://www.visualcapitalist.com/which-countries-produce-the-most-natural-gas/ (검색일: 2022.8.10.).

Ⅲ. 유럽/러시아와 에너지 안보

1. 에너지를 둘러싼 유럽/러시아 안보환경

에너지 안보에 관한 기존 연구의 대부분은 에너지 수입국의 입장에서 안정적인 에너지 확보를 중심으로 논의되었다. 또한, 러시아와 EU 간 에너지 관계의 특징인 유럽국가들의 러시아에 대한 과도한 의존을 '위협'이라는 맥락에서 접근하였다. 양자 관계가 정치안보적인 이유로 갈등 국면으로 접어들 때마다 경제 제재를 당한 러시아는 아시아지역으로 수출망 확대를 모색하고 있다. 수입국인 중국, 일본, 인도는 자국의 에너지 수입원을 다변화하는 차원에서 러시아로부터의 수입과 협력을 확대하고 있다. 이런 경향에 발맞추어 러시아는 2016년 중국과 일본 투자자들이 대규모 석유 및 천연가스 프로젝트의 대주주가 되는 것

을 허용하였다.[23] 이에 따라 몇 개의 중국 회사들은 러시아 에너지 채굴권을 획득하였고, 일본도 천연가스 프로젝트에 투자하였다.[24]

러시아는 소연방 시기에 구소련 국가들 및 상호경제지원협의회(Council of Mutual Economic Assistance) 회원국, 쿠바 및 베트남에게 에너지 자원에 대한 우호적인 가격을 부과함으로써 이들 국가는 상당한 이득을 얻었다. 예컨대 바르샤바조약기구에 속한 동구권 6개국은 1960~1978에 $577억(1980년 달러 기준) 가치의 보조금을 받았다. CMEA 국가들에 대한 소련의 석유 수출가격은 세계 시장가격보다 1.8~2.7배 낮았다.[25] 소비에트 붕괴 이후에도 러시아는 일부 CIS 국가들, 예컨대 아르메니아, 벨라루스, 우크라이나에게 에너지 할인가를 제공하였다. 할인가에 따라 벨라루스는 매년 국내총생산(GDP)의 10~15%(1990년대에는 $12억~20억, 2000년대에는 $40억~60억에 해당)에 이르는 이득을 얻었다. 우크라이나의 경우 1990년대에 GDP 대비 1/5 이상의 혜택을 보았는데 그 보조금은 $750억~$1,000억에 이른다.[26] 이처럼 러시아가 특별히 벨라루스나 우크라이나에게 아량을 베푸는 것은 러시아가 에너지 수출을 위해서는 에너지 통로 국가와의 관계가 특별히 중요하기 때문이다.

유럽 국가들의 러시아에 대한 자원의존은 절대적이라는 점에서 안보위협으로 지적되고 있다. 2020년 EU는 원유 수입의 2/3 이상을 러시아(29%), 미국(9%), 노르웨이(8%), 사우디아라비아(7%), 영국(7%), 카자흐스탄(6%), 나이지리아(6%)에서, 천연가스도 수입의 2/3 이상을 러시아(43%), 노르웨이(21%), 알제리(8%), 카타르(5%)로부터 들여왔다.[27] 즉 EU의 러시아에 대한 의존도는 석유, 천연가스가 각각 29%, 43%에 이를 정도로 압도적이다.

(1) 유럽 천연가스 시장의 변화

세계 10대 천연가스전 중 하나인 네덜란드 그로닝겐 가스전의 생산이 점차 막바지로 치닫자 네덜란드 정부는 그로닝겐의 가동을 2022년에 완전히 중단하겠다고 발표하였다. 최대 규모의 천연가스 공급처를 잃게 된 유럽은 추가로 천연가스를 수입할 수밖에 없었고 여러 가지 수입 경로가 있지만 그 경로에 상관없이 유럽의 생산량 감소로 인해 러시아산 천연가스에 더욱 의존할 수밖에 없게 되었다.

EU 전체 에너지 소비 중 천연가스가 차지하는 비율은 25%이다. 그 천연가스 소비량의

23) Kanet, Roger E., ed., *Routledge Handbook of Russian Security* (Routledge, 2019). pp.172-3.
24) "Russian open to Japanese ownership of Siberian energy ventures" at https://asia.nikkei.com/Economy/Russia-open-to-Japanese-ownership-of-Siberian-energy-ventures (검색일: 2022.7.18.).
25) M. Jackson. "When is s price a price? The level and patterns of prices in the CMEA," *Soviet and Eastern European Foreign Trade*, 22(1), pp.100-112.
26) M. A. Molchanov, Eurasian regionalisms and Russian Foreign Policy (New York: Routledge, 2015).
27) https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html (검색일: 2022.7.20.).

약 43%를 러시아에서 수입하고 있다. 국가에 따라서는 가스 수입의 100%를 러시아에 의존하는 국가들도 다수 있다(〈표 3〉). 러시아를 제외하고 천연가스를 수출하는 유럽국가는 네델란드, 영국, 노르웨이로서 유럽 천연가스 소비량의 24%를 담당하고 있다.

〈표 3〉 유럽 주요국의 러시아 천연가스 의존도 (2021년 기준)

국가	비율	국가	비율
체코	100	라트비아	100
헝가리	95	불가리아	75.2
핀란드	67	독일	66
폴란드	54	에스토니아	46
루마니아	44	이탈리아	43
리투아니아	41	그리스	38.4
네덜란드	26	프랑스	16
스웨덴	13	스페인	10

출처: https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/overview (검색일: 2022.7.20)

유럽은 천연가스 시장의 상품화와 세계화로 인해 장기계약이 아닌 단기계약 체계로의 변화, 그리고 액화천연가스(LNG)를 통한 천연가스 공급의 다각화로 유럽의 에너지 안보 문제에 러시아의 영향력을 낮추기 위해 노력하였다. LNG를 수입하여 다시 가스로 바꾼 뒤 가스관을 통해 필요한 지역으로 보내주는 시설은 서유럽에 이미 여러 곳 있었다. 하지만 동유럽의 사정은 그렇지 못했는데, 제일 먼저 관련 시설 설치에 나선 리투아니아는 2014년 LNG 처리 및 수송 시설을 건설하였다. 1년 뒤에는 러시아 천연가스에 전적으로 의존해오던 폴란드도 리투아니아보다 훨씬 더 큰 LNG 수입 시설을 완공하였다. 이러한 LNG 수입 시설은 세계적으로 점차 증가하는 추세고 LNG 수요도 증가하였다. 따라서 더 많은 국가에서 개발되고 있는 천연가스전은 전 세계 고객들을 상대로 치열한 경쟁을 벌이고 있으며 이러한 경쟁 시장에서 구매자 입장이 된 유럽은 필요한 수요와 경제 상황, 그리고 위험부담을 계산하면서 가스관을 통해 들어오는 천연가스(PNG)와 선박을 통해 들어오는 LNG 중 어느 쪽이 유리한지 저울질하는 상황이 되었다.[28)]

28) 2010년대 이후 LNG 수출국 다변화에 따라 에너지 수입국의 입장이 과거와 비교해 다소 유리하게 되었다. 그러나 러시아-우크라이나 전쟁으로 상황은 급변하였다. 전쟁 초기 서방은 러시아로부터 에너지 수입을 줄이겠다는 태도를 보였지만 전쟁이 장기화하면서 오히려 에너지 공급 부족으로 어려움을 겪게 되었다. 현재 유럽의 PNG와 LNG를 통한 천연가스 수입비율은 약 7:3이다.

러시아의 LNG 사업에서 독점적 지위에 있던 가즈프롬을 긴장시킬 새로운 경쟁자가 등장했는데 내부의 노바테크(Novatek)라는 사업체였다. 노바테크는 막대한 양의 천연가스가 발견된 야말반도 북부의 동토, 북극점에서 300마일가량 떨어져 있으며 육로로는 접근할 수 없는 경우가 많은 혹한의 지역에 총예산 300억 달러를 투입해 항구 도시 사베타(야말LNG)를 새롭게 건설했다. 이런 혹독한 환경에도 한 가지 장점은 있었는데 혹한의 추위 덕에 천연가스의 액화 과정이 단순해져 최대 용량보다 더 많은 LNG를 생산할 수 있었다.

2018년 8월 야말 LNG는 북극해를 통해 중국으로 향하는 최초의 가스선을 출항시켰다. 이는 북극해 항로(NSR)를 개척한 것이며, 유럽과 아시아를 중계하는 항로가 실질적으로 열린 것이다. 이 항로는 중국 상하이와 네덜란드 로테르담 사이의 거리를 30%나 단축시켰다.

북극 천연가스 개발을 위한 러시아의 새로운 LNG 계획들은 러시아가 호주와 카타르, 미국의 뒤를 이어 2020년대 LNG의 4대 주요 공급처가 될 것이란 사실을 분명하게 보여준다(〈표 4〉). 또한, 북극해 LNG 개발은 전 세계적으로 영향을 미치는 중요한 지정학적 변화도 보여준다. 바로 러시아의 새로운 '동진 정책'이 실제로 가능하게 된 것이다.

〈표 4〉 세계 10대 천연가스 생산국 (2021)

국가	수출량 (단위: bcm)
호주	108.1
카타르	106.8
미국	95.0
러시아	39.6
말레이시아	33.5
나이지리아	23.3
알제리	16.1
인도네시아	14.6
오만	14.2
파푸아뉴기니	11.5

출처: https://www.statista.com/statistics/274528/major-exporting-countries-of-lng/ (검색일: 2022. 7.30)

(2) 에너지 강국, 러시아의 복귀

2010년대에 들어서면서 러시아의 석유생산량은 소연방이 무너지기 직전만큼 올라갔다. 러시아의 석유생산과 그에 따른 세입이 치솟을 때 푸틴은 러시아를 '에너지강대국으로 보아도 되는가'라는 질문을 받은 적이 있었다. 그는 "그런 말은 냉전시대에나 어울리는 말입

니다. 나는 러시아를 에너지강대국이라고 말한 적이 없습니다. 그러나 우리가 세계 어느 나라보다 더 많은 가능성을 가지고 있는 것은 사실입니다. 러시아 곳곳에 있는 석유, 가스, 원자력 등 에너지 잠재력을 하나로 모을 수 있다면, 우리나라는 분명 선두주자가 될 수 있다"라고 자신감을 보였다.[29]

2000년대 중반 이후 푸틴 정부는 구소련지역에서 서방의 영향력을 밀어내고 러시아의 영향력을 되찾으려는 목적을 달성하기 위해 에너지 수출을 정치, 외교적 수단으로 활용하려고 시도하였다. 사례로 2009년 1월 러시아-우크라이나 간 천연가스 공급계약의 갱신 협상이 결렬되자 러시아는 우크라이나를 거쳐 유럽으로 수송되던 러시아 천연가스 공급을 2주간 단절하였다.[30] 러시아의 에너지를 무기로 한 공세적 외교정책은 남미, 중동 등지에서도 전개되었는데, 국영석유회사 로스네프찌는 베네수엘라에 $60억 투자, 이라크에는 $40억 차관제공, 그리고 인도의 Reninder Essar Oil을 $129억에 매입하였다.[31]

푸틴 대통령은 2000년 대통령이 되면서부터 러시아의 무너진 사회질서를 회복하고 경제상황을 안정시키며 정부의 권위를 되살려 '강대국으로의 복귀'를 국정 목표로 삼았다. 이러한 러시아의 부활을 이끌고 경제발전을 뒷받침할 수 있는 수단을 석유와 천연가스 등 에너지 자원으로 설정한 것이다. 러시아는 미국, 사우디아라비아와 함께 석유 생산국 빅 3중 하나이며 세계 2위의 천연가스 생산국이며 세계 최대 천연가스 수출국이다. 이를 바탕으로 러시아는 국가 예산의 40~50%, 전체 수출수익의 55~60%, GDP의 30% 이상을 석유와 천연가스 수출에 의지하고 있는 전형적인 에너지 의존형 경제구조를 갖게 되었다.

러시아는 과거 미국을 제치고 세계 최대의 석유 제품 생산국이 된 적이 있다. 그러나 혁명 후 연료 기근에 직면하기도 했는데 이를 해결하기 위해 석유산업을 국유화하였다. 현재 로스네프찌는 러시아 전체 석유 생산량의 40%를 책임지고 있는데 이 회사의 지분 절반 이상을 러시아 정부가 소유하고 있다. 석유 수출은 2000년 $360억에서 2012년 $2,840억으로 성장하였다. 천연가스 수출은 2000년 $170억에서 2012년 $670억으로 증가하였다.[32]

2. 러시아의 에너지 전략

(1) 국가 주도의 에너지 전략

푸틴 대통령은 지난 1997년 발표한 박사학위 논문에서 러시아 에너지 정책에 관한 그의

29) 대니얼 예긴 (저), 이경남 (옮김), 『2030 에너지전쟁』 (사피엔스21, 2016), p.58.
30) 칼리츠키 & 골드윈, p.248.
31) Paul Stronski and Richard Sokolsky, *The Return of Global Russia: An Analytical Framework* (Carnegie Endowment for International Peace, 2017).
32) 대니얼 예긴, 2021, 앞의 책, 9장.

철학을 잘 보여주고 있다. 그는 학위논문에서 1) 러시아의 천연자원, 특히 탄화수소는 가까운 장래에 러시아 경제발전에 가장 중요한 핵심요소가 될 것이며 2) 방대한 천연자원을 효율적으로 관리하기 위해서는 국가의 역할이 필요하며 3) 이를 위해 거대 에너지기업을 만들어 서방의 세계적 에너지기업과 동등하게 기술, 금융, 투자 측면에서 경쟁할 수 있도록 하여야 한다고 강조하였다.[33] 이는 시장경제원리에 따라 운영하되, 러시아의 국익을 위하는 방향으로 가야 하므로 에너지와 같은 중요한 산업 분야에 대해서는 국가의 개입이 필요하다는 것을 의미한다. 즉 에너지의 국유화를 통해 러시아의 에너지를 국가의 대내외적 통치 기제로 사용할 것임을 강조하였다.

푸틴 정부가 국영기업, 특히 에너지산업의 국영기업 확대를 추진한 배경에는 다음과 같은 몇 가지 이유가 있다.[34] 첫째는 러시아 정부의 경제발전 전략에 따른 것으로 전략 산업을 육성함과 동시에 러시아 기업의 세계 진출을 위한 것이다. 러시아의 전략 산업은 국제적인 경쟁력을 갖춘 에너지, 군수산업, 항공 등의 분야로서 정부의 감독과 통제를 강화할 필요성을 강조하였다. 둘째, 국가의 간섭 확대는 사유화에 대한 반작용으로 나타났다고 볼 수 있다. 특히 국가 기간산업 분야에서도 외국인의 투자가 진행되면서 일부 기업들은 외국인 소유가 됨으로써 러시아는 위기감을 느끼게 되었다. 국민들 조차도 에너지 분야에 대한 외국인 투자에 대하여 거부감을 나타냈다. 셋째는 집권세력의 성격 변화에 따른 것이다. 러시아 자본주의는 정경유착의 성격이 강해 집권세력들이 자본가들과 결탁하는 네트워크 체제를 형성하고 있다. 푸틴 집권기 엘리트집단들인 실로비키는 KGB, 군, 경찰, 연방보안대 출신들로서 이들은 옐친 시기의 집권엘리트인 과두 재벌들과 차별화를 두었는데 이런 과정에서 주요 기업, 특히 에너지산업의 재국유화를 추진하였다.

푸틴 정부는 2003년 '에너지 전략 2020'(ES2020)을 발표하였다. 이는 과거 수차례에 걸쳐 채택된 푸틴 정부 에너지 전략의 최종판으로 가장 종합적인 차원에서의 에너지 전략이라 할 수 있다. ES2020은 자원을 효율적으로 사용하며, 이 자원은 경제성장의 지속을 위하여 인민 생활의 향상과 국가의 세계적 이익을 위하여 활용되어야 함을 목표로 하였다. 러시아는 에너지와 강력한 연료에너지 단지를 보유하고 있어 이것이 경제발전의 기초가 되며, 국내 정치의 수단이 되는 것이라고 천명하였다. 또 풍부한 에너지는 국제정치의 수단임을 강조하였다. 따라서 에너지산업은 전 국민의 생활 수준 향상에 중요한 역할을 담당하는 것이지 몇몇 기업인의 개인적인 이윤 추구의 대상이 아님을 분명히 하였다.[35] 이런 맥락에서

33) Vladimir Putin, "MINERAL AND RAW MATERIALS RESOURCES AND THE DEVELOPMENT STRATEGY FOR THE RUSSIAN ECONOMY," (Saint Petersburg Mining Institute, Ph. D. Dissertation, 1999).
34) 기연수 편저, 『러시아, 위대한 강대국 재현을 향한 여정』 (한국외대 출판부, 2009), pp.281-89.
35) 홍진기, 앞의 책, pp. 342-3.

러시아의 거대 에너지 국영기업인 가스프롬의 대외투자 및 활동은 상업적 측면보다는 러시아와 상대국의 외교적, 정치적 관계에 경영의 기본방향을 설정하는 것이라 볼 수 있다. 즉 러시아는 자국이 주도하는 정치·군사·경제 협력에 적극적으로 참여하는 친러 성향의 CIS 국가들에게는 반러 성향을 보이는 GUAM 국가들(조지아, 우크라이나, 아제르바이잔, 몰도바)에 비하여 싼 가격에 에너지를 공급하는 등 보다 우호적인 에너지 협력정책을 펴왔다.[36]

2020년 6월 러시아 정부는 에너지 수출의 다양화, 국가에너지 인프라의 현대화, 국가 경쟁력 제고, 그리고 에너지 시스템의 기술 혁신과 디지털화를 목적으로 새로운 에너지 전략인 '에너지 전략 2035'(ES2035)를 채택했다.[37] 'ES2035'는 2009년에 승인된 '에너지 전략 2030'을 개정한 것으로 'ES2035'의 초안은 이미 2014년 1월에 발표되었다. 그러나 이후 우크라이나 사태에 따른 서방의 대러시아 경제 제재, 저유가 상황 장기화 등을 반영하기 위하여 수정을 거치게 되었다. 최종수정안에는 서방의 제재가 러시아 에너지산업에 미치는 영향을 반영하여 에너지 자원 수출에서 아태지역 비중이 대폭 증가하였다. 즉 2035년경 가스 생산량은 2014년보다 40% 증가한 805~885BCM인데 이 중 아태지역 가스 수출은 14BCM에서 9배 이상 증가한 128BCM, 아태지역 석유 수출은 2배 증가한 1억천만 톤으로 전망하였다.

ES2035는 에너지 수출의 개발 및 다각화를 우선시하고 특히 북극 지역에서 액화천연가스(LNG)에 대한 투자를 크게 늘리는 것을 강조하고 있다. LNG 수출을 2024년까지 연간 약 4.5~4.9Tcf로, 2035년까지 연간 약 8.3~9.6Tcf로 늘리는 것을 목표로 하였다. LNG 수출 능력이 향상되면 러시아는 유럽을 넘어 세계의 수출 시장을 놓고 경쟁할 수 있게 될 것이다. 러시아는 전통적으로 파이프라인 네트워크를 통해 유럽에 천연가스를 공급하는 국가였다. 2020년 유럽과 유라시아는 러시아의 천연가스 수출량의 약 89%를 받았다. 그중 독일, 이탈리아, 프랑스, 벨라루스는 유럽과 유라시아로 수출되는 물량의 거의 절반을 차지하였다(〈표 5〉).

〈표 5〉 러시아의 국가별 천연가스 수출 비중 (2020년)

국가	국가	수출 비중 (%)
OECD 유럽	독일	16
	이탈리아	12

36) 기연수, 앞의 책, p.162.

37) "ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ Российской Федерации на период до 2035 года," ("러시아연방 에너지전략 2035," 2021.6.9. 발효) https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/Energy%20Strategy%20of%20the%20Russian%20Federation%20until%202035%20%28Government%20Decree%20No.%201523-P%20of%202020%29%28RU%29.pdf (검색일: 2022.7.5).

국가	국가	수출 비중 (%)
OECD 유럽	프랑스	8
	튀르키예	6
	네덜란드	5
	오스트리아	5
	폴란드	4
	영국	4
	헝가리	3
	기타 OECD 유럽국가	10
Non-OECD 유럽 & 유라시아	벨라루스	8
	카자흐스탄	5
	기타 Non-OECD 유럽국가 & 유라시아	5
아시아 & 오세아니아	중국	5
	일본	4
	기타 아시아국가	3

출처: https://www.eia.gov/international/analysis/country/RUS (검색일: 2022. 8.5)
*반올림에 따라 총합이 101%임.

(2) 파이프라인 국제정치

지난 2006년 BTC 파이프라인 개통을 통해서도 알 수 있듯이 가스관과 송유관의 경로는 다분히 정치적인 요소가 개입되기 마련이다. 원래 아제르바이잔은 카스피해에서 생산된 석유의 수송을 위해 몇 가지 노선을 염두에 두었다. 몇 가지 예비 노선에는 기존 러시아를 통해서 나가는 경로, 아프가니스탄을 통해 나가는 경로, 이란을 통하는 경로 등이 있었다. 러시아 및 이란의 영향을 배제하고, 테러위협이 있는 아프가니스탄 경유 노선을 제외한 Baku-Tibilish-Ceyhan(BTC)라인이 최종적으로 채택되었다. 이는 정치적 고려를 우선하여 경제적으로는 손실을 감수한 우회경로를 채택한 것이다. 그런 과정에서 가장 중요한 측면은 러시아 배제, 친미(서방)국가 위주의 노선이 된 것이다.

한편 EU는 에너지 안보 구축을 위해 단일 천연가스 시장 형성을 목표로 개별 가스관의 연결을 추진하였다. 또한, 장기계약 및 유가 연동 가격계약의 폐지를 추진하여 투명성과 경쟁을 새로운 원칙으로 내세웠다. 따라서 '반경쟁적 행위' 방지를 위해 가즈프롬이 자사 천연가스를 유럽으로 운반하는 가스관을 소유하지 못하게 하였다.

에너지가 상업적인 고려가 아닌 정치적 산물[38]로 갈등의 고리가 되었던 사실은 몇 차례 있었는데, 동서냉전이 고조되었던 1950년대 말과 1960년대 초반, 소련의 유럽 수출 석유량이 급증하면서 미국은 소련이 세계정복을 위해 미국을 석유로 익사시키려 한다면서 소비에트 연방의 석유가 서방측을 분열시킨다고 주장하였다. 소련은 당시 동유럽으로 이어지는 새로운 송유관 건설을 계획 중이었고 서독은 그에 필요한 대형 송유관을 판매할 계획이었는데 미국은 이를 가로막았다. 이에 따라 소련은 자체 기술을 개발하느라 1년 지연되어 건설을 완료하였다. 1980년대 초 레이건 행정부 시기에도 정치적 이유로 러시아-유럽 간 천연가스관 건설사업이 중단되었다. 당시 서유럽 기업들은 정부의 지원 아래 시베리아 서부로부터의 천연가스 수입용 가스관을 신설하기 위해 대규모 거래를 준비 중이었다.

그런데 미국은 소련이 천연가스 수출로 벌어들인 수익으로 군사력을 증강하는 것을 우려하였고 동시에 독일이 소련의 천연가스에 의존할 상황에 대하여 두려워하였다. 레이건 대통령은 소비에트 연방이 무너질 때까지 계속 밀어붙여야 한다고 주장하였다. 그러나 독일 및 유럽국가들이 미국의 뜻을 따르지 않자 레이건 행정부는 가스관 건설에 꼭 필요한 중요 기술 및 정보 등이 유럽 밖으로 수출되는 것을 금지하였다. 이에 유럽은 러시아의 천연가스 공급 중단 가능성과 러시아에 대한 기술 및 장비 수출금지로 나타난 제조업 분야 대규모 실업을 우려하였다. 결국, 미국과 서유럽은 비공식적으로 러시아로부터의 천연가스 수입을 중단하기로 합의하고 대신 가스관 건설은 계속 진행하였다. 필요한 천연가스는 유럽본토와 노르웨이 사이에 가스관을 건설해 공급받기로 하였다. 조지 슐츠 미 국무장관은 이러한 조치들은 소비에트 연방을 자극하여 수입을 통해 얻을 수 없는 장비나 기술적 역량을 스스로 개발하게끔 동기를 부여할 뿐이라고 지적하였다.

러시아는 EU 국가에게 주요 파이프라인을 통해 석유와 천연가스를 수출하고 있다. 그런데 이 파이프라인은 일부 국가, 특히 우크라이나 및 벨라루스를 관통하는 비중이 큼에 따라 이들 경유 국가와의 관계에 많은 신경을 쓰고 있다. 이는 파이프라인 통관국가의 입장 변경에 따라 수출가격이 등락하는 경우가 많아 유럽의 수입국들은 경제적 손실에 대한 부담이 있기 때문이다. 따라서 러시아는 탈냉전 이후 불편한 관계를 보이는 우크라이나를 거치는 석유와 가스의 양을 줄여나가고 있다. 그 결과 2009년 우크라이나를 통해 수출되는 석유는 하루 58만 5천 배럴이었으나 2021년에는 25만 5천 배럴로 대폭 감소하였다.

러시아의 천연가스와 석유를 수송하는 파이프라인은 각각 국영기업인 가즈프롬(Gazprom)과 트랜스내프찌(Transneft)가 거의 독점하고 있다. 이는 에너지 수출을 국가가 관리하고 이를 통해 에너지 외교의 수단으로 삼을 수 있음을 의미한다. 러시아 정부는 외국계

38) '에너지의 무기화'와 동의어로 사용

석유회사나 개인 에너지 회사의 송유관 건설을 허가하지 않는다. 과거 러시아의 사유 에너지 회사인 LUKoil, Sibneft, TNK, Yukos 등이 석유 수출을 위해 시베리아의 무르만스크와 연결하는 송유관을 건설하려 했으나 푸틴 정부는 이를 거부하고 Transneft만 국내 파이프라인을 건설할 수 있다고 천명하였다.[39]

러시아의 에너지산업은 천연가스와 가스관은 Gazprom, 석유는 Rosneft, 그리고 송유관은 Transneft 3개의 회사가 각각 독점적으로 관리하고 있다. Gazprom은 소련 시기 가스부 산하에서 운영되다가 소련 해체 이후인 1993년에 주식회사로 새로 출범하여 일반 국민이 주식을 소유할 수 있도록 하였다. 그러나 2000년 푸틴이 대통령이 된 이후 다시 정부가 대주주가 되면서 국영회사가 되었다. 지금의 회장인 밀러(Alexsei Miller)는 2001년 1월 푸틴에 의해 임명되었고 지금까지 가즈프롬의 최고경영자로서 친크렘린 인사들을 등용하여 정부 통제의 강화에 일조하고 있다. 국영 송유관 회사인 Transneft는 1992년 정부령에 따라 창설된 회사로서 세계에서 가장 긴 송유관을 소유하면서 러시아 석유 운송의 80%를 담당하고 있다. 국영석유회사인 Rosneft는 석유탐사 및 생산, 그리고 정유를 운영하는 회사로서 푸틴의 측근으로 부총리를 역임했던 세친(Igor Sechin)이 2012년부터 회장직을 맡으면서 푸틴 정부의 에너지 외교를 실행하고 있다.[40]

과거 소련의 가스관 건설은 전쟁 중 석유 및 석탄 생산지가 점령되거나 보급로가 차단되면서 조달에 차질을 경험하면서 시작되었다. 특히 '사라토프-모스크바 가스관'(843㎞)은 스탈린의 지시로 2년 만에 완공되었는데 사라토프 인근 대규모 천연가스전과 수도를 연결하는 최초의 간선 가스관으로 1946년에 개통하였다. 1960년대에는 소연방 구성국인 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 카자흐스탄 등 중앙아시아 지역에 대규모 가스전이 발견되자, 1967년 소련의 중심부와 중앙아시아 지역을 연결하는 '중앙아시아-센터 가스관'(3,000㎞)을 건설하여 소련 내부의 가스 수요를 충족시켰다.

1960년대 서시베리아에서 대규모 석유·가스전이 연이어 발견되자 대유럽 가스 수출 방안을 마련해야 했는데 1970년 소련은 서독에 1973년부터 20년간 천연가스를 공급하기로 계약했다. 소유즈가스관(1979년, 러시아 오렌부르크-우크라이나 우즈고로드)을 통해 유럽에 가스를 공급해오던 소련은 1983년 유럽에 추가로 수출하기 위해 '우렌고이-포마리-우즈고로드 가스관'(4,451㎞)을 건설하였다. 그런데 동 가스관 부설을 본격적으로 추진하기 시작한 1981년, 미국이 대소련 제재조치(석유가스 분야 건설자재 및 미국기술사용 제품 수출금지)를 시행하자 자금조달 문제를 겪게 되었다. 이에 서유럽국가들이 강하게 반발하자 1982년 미국이 제재를 철회했으나, 애초 2개 라인(연간 600억㎥ 수송 가능)에서 1개(320

39) 기연수, 앞의 책, pp. 154-7.
40) 기연수, 위의 책, p. 157 ; Paul Stronski and Richard Sokolsky, *op.cit.*

억㎥)로 규모가 축소되었다.

소연방 해체 이후인 1993년 우크라이나의 가스 대금 체불로 문제가 불거지자 러시아는 우크라이나에 가스 공급을 수일간 중단하는 등 양국 갈등이 격화되었다. 이에 따라 러시아는 안정적인 대유럽 가스 수출로 확보를 위해 '야말-유럽,' '노드스트림,' '터키스트림,' '블루스트림' 등 가스관 다변화를 적극적으로 추진하였다. 2006년 완공된 '야말-유럽' 가스관은 벨라루스와 폴란드를 거치는 다국적 가스관으로 2,000㎞에 달한다. 발트해 해저를 지나는 러시아-독일 연결 대유럽 수출용 가스관인 노드스트림1(Nord Stream1: NS1, 1,224㎞)은 2011년에 개통되었다. EU는 NS1을 유럽의 에너지 안보 보장을 위한 최우선 과제로 지정할 정도로 에너지의 안정적인 공급에 큰 도움을 줄 것으로 기대하였다.[41]

NS1의 성공적인 개통으로 러시아는 또 다른 가스관인 NS2를 건설하기로 하였다. 애초에 폴란드, 발트해 연안 국가들, 그리고 일부 EU 국가들은 러시아 에너지 자원에 대한 과도한 의존 등을 이유로 NS2 사업을 반대하였다. 하지만 독일을 비롯한 일부 국가들은 파이프라인 연결사업을 일반적인 상업적 계획으로 생각하고 찬성하였다. 2016년 미국 대통령 선거에서 트럼프가 승리를 거둔 후 워싱턴 정가에서는 대선에 '러시아'의 개입이 있었는지가 가장 중요한 주제로 떠올랐고, '뭔가 조치하려는' 노력의 일환으로 미국 의회는 수많은 새로운 제재 방안들을 통과시켰고 NS2는 집중적인 표적이 되었다. 워싱턴의 정치인들은 노드스트림2가 완성되면 러시아에 대한 유럽의 천연가스 의존이 심화할 것이라고 여기고 이에 대해 제재를 2016년 이후 마련하였다.

이에 대해 EU의 동유럽회원국들은 환영 태도를 보인 반면 나머지 회원국들은 불편한 심정을 보였다.[42] 유럽 최대 에너지 관련 기업 중 한 곳의 수장은 미국의 이런 제재조치가 혹시 "자국의 천연가스에 더 유리한 상황"을 만들기 위한 것은 아니겠냐고 지적하였다.[43] 즉 미국의 천연가스를 LNG 형태로 유럽에 수출하려는 것이 목적이라는 것이다. 트럼프의 반대에도 불구하고 독일은 NS2 가스관을 계속 설치하였다. 그런데 우여곡절 끝에 완성을 얼마 앞둔 2019년 12월 20일에는 불편한 관계였던 러시아와 우크라이나 사이 천연가스 관련 갈등이 타결되었다. 이에 따르면 러시아 정부는 우크라이나를 통해 향후 5년 동안 유럽이 필요로 하는 천연가스를 공급하기로 약속했고, 우크라이나는 이를 통해 만족할만한 수준의 관세 수입을 보장받았다. 또한, 우크라이나가 가즈프롬에게 청구해 승소했던 보상금 30억 달러도 러시아가 지급하기로 했다. 30억 달러는 천연가스 관련 관세 수입의 거의 1년치에 해당하는 거액이었다. 그러나 러시아와 우크라이나가 극적으로 합의한 지 몇 시간 후,

41) 대니얼 예긴 지음, 2021, 앞의 책, 11장.
42) 대니얼 예긴, 앞의 책, p.166.
43) 위의 책.

트럼트 대통령은 NS2 가스관에 대한 제재 법안에 서명했고 이 조치로 가스관 연결공사는 즉각 중단되었다. 2018년에 착공한 NS2(1,200㎞)는 미국의 제재(2019.12) 여파로 애초 계획보다 지연된 2021년 9월 완공되었다.

그러나 2019년 4월 개정된 'EU 가스지침'에 부적합한 판단을 받았다. 개정된 지침에 따르면 제3국에서 EU로 연결된 가스관도 운영자와 가스생산·유통자가 분리되어야 하나, NS2는 러시아 국영기업 가즈프롬이 가스생산·유통, 그리고 가스관 운영을 전담하기 때문이다. 지침 개정 전 완공된 NS1은 20년간 이 지침 적용이 면제되었다. 러시아 측은 사업이 진행되는 과정에서 개정이 이루어진 점 등을 들어 NS2에도 지침면제를 주장하며 독일 지방법원에 제소하였으나 패소(21.8.25)한 후 항소하였다(21.9.21). 유럽연합 집행위원회(EC)는 2021년 2분기 유럽 가스 시장 보고서를 통해 EU에서 수입하는 가스 중 러시아 가스관을 통한 수입량의 비중이 42%(이 가운데 노드스트림1 40%, 벨라루스(폴란드) 경유 27%, 우크라이나 경유 26%, 터키스트림 7%)라고 밝혔으며, 시장 관계자들은 최근 러시아가 기존(2019) 대비 우크라이나, 벨라루스 경유 가스관을 기대치보다 적게 이용하는 것은 노드스트림2 개통을 설득하기 위한 시도라고 해석하였다.

터키스트림(TurkStream) 천연가스 파이프라인은 2020년 1월에 운영을 시작했다. 러시아 최대의 천연가스 매장지에서 터키의 천연가스 운송 시스템과 연결하여 터키가 남유럽 국가로 향하는 대체 경로를 제공하게 되었다. TurkStream 시스템은 각각 연간 약 556Bcf의 용량을 수송할 수 있는 2개의 평행한 가스관으로 구성되어 있는데 러시아의 아나파에서 흑해를 가로질러 터키 국경까지 580마일에 이른다.

첫 번째 파이프라인은 터키의 국내 소비를 위해 천연가스를 공급하는 반면, 두 번째 파이프라인(TurkStream 2라고도 함)은 헝가리, 세르비아 및 불가리아에 천연가스를 공급하기 위해 육로로 약 550마일 연장된다. 그런데 터키스트림은 유럽으로 가스공급 노선을 확대하기 위해 추진하다가 무산된 사우스스트림의 대안으로 추진되었다. 사우스스트림은 불가리아, 세르비아, 크로아티아, 슬로베니아 등 남유럽으로 러시아산 천연가스를 공급하기 위한 해저 가스관으로 계획되어 푸틴 대통령이 착공식에 참석하는 등 적극적으로 추진하였으나 2014년 6월 EU측은 동 사업 관련 EU 가스지침(가스생산자는 EU 역내 위치한 가스관의 소유자가 될 수 없음), 인프라 입찰규정 등을 위반한다는 이유로 불가리아를 비롯한 EU 회원국에 사업중단을 요구하였고, 불가리아는 사업을 동결하였다. 러시아는 이러한 결정의 배경에는 우크라이나 사태가 작용하였다고 보며, 2014년 12월 사업추진을 철회하는 동시에 '터키스트림' 가스관 부설계획을 발표하였었다.

'시베리아의 힘'(Power of Siberia: POS) 가스관은 러시아와 중국을 연결하는 최초의 가스관(3,000㎞)으로서 2014년 러시아 가스프롬과 중국석유천연가스공사(CNPC) 간 가

스 장기공급 계약(30년간 380억㎥/년)을 체결함에 따라 2019년 12월 가스관을 개통하였다. 러시아는 POS 개설을 통해 유럽에 편중된 에너지 수출 의존을 탈피하고 아시아의 경제성장에 따른 수요 증가에 대비하여 대중국 가스공급을 확대하였다. 현재 서시베리아산 가스를 중국 등 아시아로 추가로 수출하기 위해 2024년을 목표로 'POS2'를 추진 중이다.[44]

3. 러시아-우크라이나 전쟁과 에너지 안보

(1) 우크라이나 사태와 서방의 제재

가. 러시아와 우크라이나의 대립

천연가스와 가스관은 우크라이나와 러시아를 이어줌과 동시에 적대시하게 만드는 원인이 되었다. 가즈프롬은 가스 수출에 있어 통로인 우크라이나의 사정에 크게 의존하였는데 2005년 말 기준 서유럽으로 수출되는 천연가스 중 80%가 우크라이나 경유 가스관을 통과하였다. 부담을 느낀 러시아는 그 비중을 계속해서 줄여나갔고 그 결과 2021년에는 그 비중이 24%로 대폭 줄어들었다.[45]

두 국가 간 갈등은 2004년 오렌지혁명 시기부터 본격화되었다. 당시 야누코비치가 대통령에 당선되었는데 부정선거 의심으로 대규모 시위가 벌어졌고 재투표를 통해 친미주의자인 유센코가 당선되었다. 푸틴은 이는 러시아에 대한 직접적인 위협이라면서 천연가스 가격을 두고 재협상을 시작하였다. 당시 우크라이나는 서유럽이 지불하는 가스 가격의 1/3 이하 수준만을 지불하였는데 친미주의 정부가 등장하자 러시아는 우크라이나가 지불하는 에너지 가격에 불만을 표출한 것이다. 양 국 간의 갈등으로 2006년 1월 1일 러시아가 우크라이나에 대한 천연가스 공급을 중단하자 우크라이나는 서유럽으로 가는 천연가스를 자국으로 빼돌림으로써 서유럽에서는 천연가스 부족 사태가 일어나게 되었다. 러시아가 가스를 중단한 건 정치와는 상관없는 '시장가격'을 바탕으로 하는 경제적 문제라고 주장했지만 서유럽 측은 러시아가 에너지 자원을 무기로 양향력을 확대한다고 생각하였다. 당시 라이스 미 국무장관도 러시아의 천연가스 공급 중단은 정치적 동기가 분명하다고 주장하였다.

2009년 1월 1일에 러시아는 다시 한번 우크라이나가 소비하는 천연가스 공급을 중단하였는데 푸틴은 서유럽으로 가야 할 천연가스를 우크라이나가 중간에서 훔치고 있다고 단

44) https://asiatimes.com/2022/07/power-of-siberia-2-to-divert-europe-bound-gas-to-china/ (검색일: 2022.7.30).

45) https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/oil/012422-infographic-energy-risks-rise-russia-standoff-us-eu-ukraine (검색일: 2022.7.20).

언하면서 우크라이나를 거쳐 운송되는 모든 천연가스 공급 자체를 2주간 중단하였다. 당시 서유럽국가들의 천연가스 비축분이 충분해 큰 피해는 없었으나 에너지 안보에 대한 새로운 경각심이 생기는 계기가 되었다.

러시아-우크라이나 전쟁의 전조는 2013~14년에 나타났다. 2010년 집권한 야누코비치(Yanukovich) 대통령은 러시아와 서방 간 균형외교를 추구하였다. 즉 군사·안보 측면에서는 러시아와 협력하고, EU 및 서방세력과는 경제 협력을 활성화하는 방식으로 접근하였다. 이런 상태에서 야누코비치는 2013년 11월 21일, 국민의 기대와는 달리 EU와의 FTA 협상을 철회한 것이다. 이는 경기침체가 지속되고 EU와의 협력협정(Association Agreement)이 가져올 수 있는 경제적 이득이 불확실한 상황에서 러시아의 가스 가격 인하 및 150억 달러 지원 제안은 야누코비치가 러시아로 돌아서는 결정적인 계기가 된 것이다. 또한, 2015년 대선을 앞두고 세력이 강한 우크라이나 서부지역의 지지율을 높이는데 유리한 환경을 조성하고자 하는 야누코비치의 의도도 있었다.[46]

그러나 이러한 선택은 우크라이나 국민의 커다란 저항에 직면하게 되었다. 국민들은 2013년 11월 이후 수도 키예프의 중심거리에 있는 유로마이단(유럽광장)에 모여 대규모 시위를 벌였다. 그런데 2014년 2월 20일~21일 시위대와 경찰의 격렬한 충돌로 100여 명이 넘는 사상자 발생하였다. 이에 대한 책임을 물어 21일 야누코비치 대통령이 탄핵당하고 친서방 성향의 임시정부가 들어서자 푸틴 대통령은 재빨리 병력을 증강해 흑해함대가 주둔한 세바스토폴뿐 아니라 크림반도 전체를 장악했다. 러시아군은 군복에서 부대 표식과 이름표를 제거해 크림반도를 장악한 무장세력이 러시아군이라는 직접적 증거를 없앴다. 3월 16일에는 크림공화국 분리독립을 묻는 국민투표가 실시되어 96.8%라는 높은 찬성을 보였고 3월 17일에는 크림공화국 의회가 독립을 선언하였으며 정식으로 러시아에 편입을 요청하였다. 3월 18일에는 푸틴 대통령과 세르게이 악쇼노프 크림공화국 총리, 그리고 알렉세이 찰리 세바스토폴 시장이 크림공화국과 세바스토폴 특별시의 러시아 귀속을 결정하는 협정문에 서명하였다. 같은 날 러시아 상하 양원 의원들을 상대로 이뤄진 푸틴의 연설에서 크림반도 합병을 공식적으로 선언하였다.

나. 서방의 경제 제재

러시아의 크림합병에 대한 대응으로 미국과 EU는 러시아에게 경제 제재를 발표하였다. 즉 2014년 7월 16일부터 러시아의 금융, 국방, 에너지 부문에 대한 제재를 단계적으로 강화하였다. 1단계에서는 푸틴 측근 등 개인 혹은 집단을 겨냥하였고 2단계에서는 세계금융

46) 이홍섭, "최근 우크라이나 사태의 배경 및 전망," 『안보현안분석』 Vol.93 (2014.3.31).

권과 연결되는 걸 제한해 국제시장에서 자금 조달을 막았다. 마지막 3단계에서는 에너지 제재로서 새로운 유전개발 등을 제한하였다.

서방의 경제 제재와 2014년 후반기 유가 폭락으로 국가 예산 상당 부분을 석유 수출에 의존하던 러시아는 새로운 충격을 받게 된다. 자본이 국외로 빠져나가기 시작했고 국내외 투자 모두 감소했다. 제재 때문에 국제 자본 시장의 도움을 기대할 수 없었고 국내 소비가 위축되면서 GDP도 감소 추세에 돌입했다. 러시아 정부는 보조금과 필요한 자금을 지원하는 '위기 대응' 계획을 들고나왔고 그 과정에서 국부펀드의 자금을 끌어다 쓰게 되었다.[47] 그렇지만 이런 모든 상황을 고려했을 때 러시아경제는 석유 가격 폭락과 제재에도 불구하고 예상보다 더 유연히 대처하여, 2017년에는 경제가 다시 조금씩 성장세로 돌아섰으며 2019년에는 1.6% 성장률을 기록했다. 하지만 서방의 과도한 경제 제재로 세계 경제 체제로부터 고립되면서 러시아 기업들은 정부에 더 많이 의존하게 되는 국가 주도의 경제체제로 바뀌게 되었다.

(2) 러-우크라이나 전쟁과 국제정세 변화

가. 전쟁의 원인

러시아가 주장하는 전쟁의 근본적인 원인은 서방의 나토 확대에 있다. 일찍이 러시아는 스스로 나토 일원이 됨으로써 하나의 유럽을 구상하였지만 나토 가입추진은 2001년 거부당했다.[48] 사실 1997년 5월, 미·러 양국은 "나토와 러시아 간 협력 및 안보에 관한 기본 협정"을 체결하였는데 이 협정에 따르면 나토 내에서 러시아의 목소리를 담을 수 있는 제도적 창구를 마련하고, 향후 나토의 신규회원국 가입을 인정하되 러시아에 위협이 되지 않도록 한다고 협의하였다. 그러나 실제로는 러시아의 견해는 무시되었으며, 러시아의 안보 우려도 묵살되었다. 오히려 2004년 중동부 유럽 10개국의 나토가입, 2016년에는 폴란드와 루마니아에 MD 구축, 그리고 2021년에는 우크라이나의 나토가입이 추진되었다. 이렇게 되자 러시아는 미국이 주도하는 나토의 동진을 차단해야 한다는 강한 의지를 보였는데 특히 우크라이나의 나토가입에 대해서는 절대적 안보 위협으로 인식하였다.

러시아와 서방의 상대에 대한 위협인식 확대는 결국 우크라이나에서 러시아와 서방(미국)의 대리전 양상으로 전개되었다. 러시아의 우크라이나 침공에 대하여 미국은 서방의 협력과 단합을 촉구하였는데 이를 통해 미국은 단기적으로 유럽에 대한 러시아의 영향력 확

47) 국부펀드: 정부가 외화보유액이나 원유를 수출해 벌어들인 오일달러 등을 출자하여 만든 펀드

48) Richard Sakwa, *Russia against the Rest: The Post-Cold War Crisis of World Order* (Cambridge U. Press, 2017).

장을 차단하고, 유럽 안보 위기 고조를 통해 약화된 나토의 결집력을 회복하려고 하였다. 즉 러시아를 주적화화여[49] 미국 의존적 안보 구조를 항구화하고 이를 통해 독자성을 강화하려는 유럽연합을 길들이는 효과를 얻게 되었다.

나. 러-우크라이나 전쟁과 에너지

전쟁은 전 세계적으로 에너지 수급 불안을 초래하였다. 특히 러시아에 대한 자원의존율이 높은 유럽 국가들은 러시아 석유 및 가스 공급의 불확실성으로 인해 에너지 안보에 대한 위협이 크게 부각되었다. 이는 단지 유럽에 국한된 현상이 아니라 에너지 가격의 상승은 기타 생필품 가격의 상승으로 연결되어 세계 각국의 경제성장률을 크게 떨어지는 효과로 나타났다.

이번 전쟁의 영향으로 유럽 국가들의 러시아에 대한 가스 의존율을 줄이려는 계획은 가속화될 것으로 보인다. 러시아의 우크라이나 침공 이후, 독일의 러시아에 대한 정책은 50년 동안 유지되어 오던 정책을 단숨에 바꾸었다. 영국과 폴란드는 가스 수입을 금지하였고, EU는 올해 가스 수입의 80%를 감축하기로 목표를 세웠다. 대신 노르웨이와 알제리에서 수입을 확대하기로 하였다. 독일은 2개의 LNG 수입 터미널 건설을 발표하였고 우크라이나에 무기를 지원하기 위해 기존의 갈등 지역에 대한 무기 공급 불허방침을 취소하였다.

이번 전쟁을 통해 주목해야 할 두 번째 측면은 바로 유럽의 군비증강 조짐이다. 러시아의 우크라이나 침공으로 유럽의 안보는 안심할 수 없는 상황으로 급변하였고 유럽 각국은 러시아의 침공에 대비할 수 있게 군비증강을 서두르게 되었다. 이를 위해 나토의 군사력 증강을 각 국가가 주창하며 국방비 예산을 높일 것이라고 발표하였다. 독일은 내년도 국방예산 규모를 GDP의 2% 이상으로 편성하겠다고 선언했고, 일회성으로 군사비 천억 유로를 배정하였다. 또한 중립국인 스웨덴과 핀란드도 나토가입에 관심을 보인다는 보도가 나오고 있다. 이번 사태는 그동안 푸틴의 공세적 행동을 지적해 온 미국으로서는 무엇보다 러시아로부터의 안보 위협을 통해 EU의 단합을 끌어내었다.

러시아-우크라이나 전쟁은 러시아와 서방 갈등의 대리전이라는 맥락에서 반대급부로 러시아와 중국의 협력 확대 현상으로 나타나고 있다. 이미 2014년 크림반도 합병과 우크라이나 남동부 전쟁으로 인한 서방측의 러시아에 대한 제재는 러시아와 중국의 전략적 협력을 가져왔다. 중국은 환경오염을 줄이고 경제성장을 계속 이어가기 위해 천연가스를 더 많이 사용하기로 결정했고, 유럽 시장에 대한 지나친 의존을 벗어나 시장의 다양화가 필요했다. 또한 중국과의 협력은 세계 권력의 중심이 아시아-태평양 지역으로 옮겨가는 상황에

49) Stephen F. Cohen, *War With Russia?: From Putin & Ukraine to Trump & Russiagate* (Skyhorse Publishing, 2019).

적응하기 위한 대응이기도 했다. 향후 30년 동안 4,000억 달러 규모에 달하는 가스를 러시아가 중국에게 공급하고 이를 수송하기 위한 1,300마일 길이의 천연가스관인 '시베리아의 힘'(Power of Siberia: POS) 건설에 중국이 450억 달러를 지원하기로 약속한 것은 양국 협력의 상징적인 사건이었다. 이 거래의 성사 및 배경에는 지정학적 변화도 있었는데 바로 중국과 러시아 사이에서 급진전되고 있는 전략적 관계였다. 서방과의 관계가 점차 소원해지자 러시아는 중국을 보다 협조적인 동반자로 인식하게 되었으며 최대의 무역 상대국이 되었다. 러시아의 동진 정책은 에너지자원 문제에서 특히 두드러진다. 그 시작은 250억 달러를 들여 2,800마일에 걸쳐 건설한 동시베리아-태평양(ESPO) 송유관이었다. ESPO-1은 2009년에 완성되었고 ESPO-2는 2012년에 완성되었다. 2005년까지만 해도 러시아 석유 수출량의 5%만 중국에 공급되었지만, 현재는 30% 가까이 공급하면서 러시아는 사우디아라비아를 제치고 중국 최대의 석유 공급처가 되었다.

4. 소결론

유럽 국가들의 러시아에 대한 자원의존은 절대적이다. 그만큼 커다란 에너지 안보위협을 극복하기 위하여 에너지 수입원 다양화, 그리고 재생에너지 개발에 박차를 가하고 있다. 그런데 모든 유럽 국가들의 입장이 같지는 않다. 가스관 및 송유관 통과국은 주기적으로 통관료를 도구로 자국의 레버리지를 높이려 함으로써 갈등을 유발하곤 한다. 이를 피하고자 다양한 파이프라인이 건설되거나 추진 중이다. 미국이 중단시킨 '노드스트림2' 가스 파이프라인도 그 중 하나다.

이런 가운데 발생한 러시아-우크라이나 전쟁은 과도한 자원의존의 위험성을 또 한 번 전 세계에 보여주었다. 미국은 유럽 국가들이 러시아의 자원에 과도하게 의존하는 상황에서 벗어나야 한다는 기조에서 러시아로부터의 에너지 수입 감축을 요구하였다. 러시아는 서방의 경제제재에 대한 대응으로 유럽에 대한 에너지 공급을 축소하여 가격급등을 유발하고 있다.

세계 천연가스 시장의 큰 변화의 배경에는 천연가스가 파이프라인(PNG)이 아닌 액화천연가스(LNG) 형태로 공급되는 양과 지역이 점차 확대되고 있다는 점이다. 유럽 국가들은 파이프라인을 통한 러시아 천연가스의 수입 대신 LNG를 통해 수입원을 다양화할 수 있게 된 것이다. 이러한 환경 변화로 인해 러시아는 아시아지역으로의 판로를 더욱 공격적으로 추진하게 되었고 이런 가운데 러시아와 중국 간 에너지협력은 더욱 확대되었다. 이와 같은 러시아의 정책변화는 2020년 6월에 승인된 '에너지전략 2035'(ES2035)에도 잘 반영되어 있다. ES2035는 에너지 수출의 개발 및 다각화를 강조하고 있는데 특히 북극 지역에서의

LNG에 대한 투자를 강화하였다.

IV. 중동의 에너지 안보

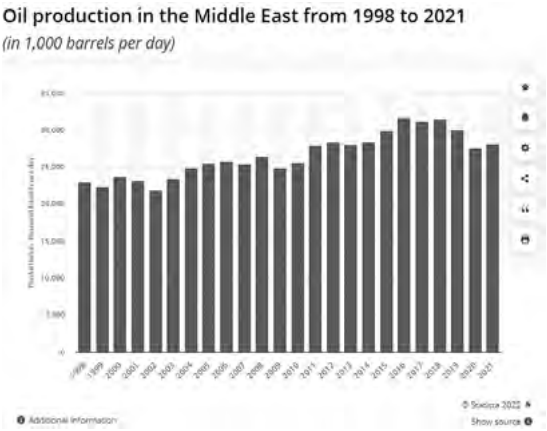
1. 에너지를 둘러싼 중동 분쟁

석유를 비롯한 에너지가 국가의 생존과 발전에 중요한 자원이라는 것은 명시적인 사실이다. 석유의 전략적 가치가 높아지면서 20세기 이후 석유의 확보 및 안정적 공급 문제는 한 국가의 사활에 중요한 명제가 된 것이다. 20세기 초 중동지역을 중심으로 유전이 발견되면서 중동 유전을 차지하고 산유국에 영향력을 행사하기 위한 강대국들의 경쟁은 치열해졌다.

중동은 세계 최대의 석유매장지역으로서, 전 세계 석유 생산량의 31%를 중동이 차지하고 있으며, 중동은 18%의 천연가스 생산, 48%의 석유 매장량 및 40%의 가스 매장량을 가지고 있기도 하다.[50] 실제로, 최근 약 20년 간(1998년~2021년) 중동에서는 하루 25,000,000~32,000,000배럴의 석유가 생산되었다.[51] 석유의 생산량과 가격은 13개 회원국으로 구성된 석유수출기구(OPEC)라는 기구에 의해 조절되는데, 대부분의 중동 산유국들은 OPEC에 속하여 있다. 그렇다 보니 OPEC이 전 세계의 석유 대부분을 관리하고 있다고 보아도 무리가 없다. 전 세계 원유의 약 39%를 OPEC 회원국이 생산하고 있기 때문이다. 특히 이 중에서도 사우디아라비아는 OPEC 회원국가들 중에서도 20%가 넘는 원유 보

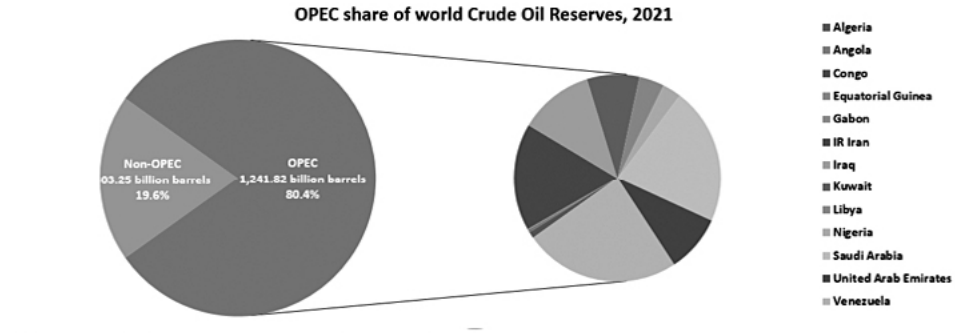
50) https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-middle-east-insights.pdf

51) Oil Production in the Middle East From 1998 to 2021, Statista 2022.



유량과 생산량을 가지고 있어, 명실상부 OPEC을 이끌고 있다.[52]

〈그림 1〉 세계 석유 매장량 중 OPEC의 비중(2021년)



OPEC proven crude oil reserves , at end 2021 (billion barrels, OPEC share)

Venezuela	303.47	24.4%	United Arab Emirates	111.00	8.9%	Algeria	12.20	1.0%	Equatorial Guinea	1.10	0.1%
Saudi Arabia	267.19	21.5%	Kuwait	101.50	8.2%	Angola	2.52	0.2%			
IR Iran	208.60	16.8%	Libya	48.36	3.9%	Gabon	2.00	0.2%			
Iraq	145.02	11.7%	Nigeria	37.05	3.0%	Congo	1.81	0.1%			

Source: OPEC Annual Statistical Bulletin 2022

According to current estimates, 80.4% (1,241.82 billion barrels) of the world's proven oil reserves are located in OPEC Member Countries, with the bulk of OPEC oil reserves in the Middle East, amounting to 67.1% of the OPEC total.

이러한 중요성을 반영하듯 석유가 본격적으로 개발되기 시작한 이래 중동지역의 석유를 차지하기 위한 서구 열강의 개입이 치열하였다. 특히 두 차례의 세계대전을 치르면서 에너지의 안정적인 공급을 바탕으로 한 경제력은 국력의 이정표로서 급부상하였다. 실제로, 제1차 세계대전을 전후하여 석유 자원이 풍부했던 당시 오스만제국 영토의 확보를 위해 경쟁한 영국, 프랑스, 독일은 물론이고 제2차 세계대전 이후 미국의 접근은 때로는 노골적이었다.

특히 미국은 국가안보에 있어 경제를 중요시 생각하는 전략적 판단을 하고 안보전략을 세우는데 있어 에너지의 중요성을 그 누구보다도 강조해 왔다. 일례로 페르시아만 일대에 대한 미국의 국익 보호를 위해 군사기지를 건설하고 병력도 증강하였다. 심지어 '카터 독트린'이라는 이름 하에 미국의 카터 대통령은 1980년 1월, "미국의 안전한 석유 수송을 위해서라면 페르시아만 일대에서 벌어지는 어떤 시도에도 군사적 수단을 포함한 어떤 방법으로라도 그것을 저지할 것이다"고 선언한 바 있다.[53]

패권의 유지 및 국가안보에 있어 에너지안보의 중요성을 간파한 미국은 미국 주도의 에너지 수급 질서에 동참 여부, 에너지 분야에의 협력 여부에 따라 외교 관계를 재편해오기도

52) Puri-Mirza(2021). "Oil industry in the Middle East - statistics & facts," Statista, https://www.statista.com/topics/6508/middle-east-oil-industry/#dossierContents__outerWrapper
53) The New York Times (19801. 24)

하였다. 특히 에너지 분야에서 협력하는 국가라면 군사외교, 방산 및 교역 부문에 있어서도 협력이 확대, 증진되었다는 특징을 보이기도 하였다.[54] 그러나 그 반대의 경우라면, 즉 미국의 에너지안보에 위협이 된다면 외교력은 물론 군사력까지 과감하게 투입하였다. 대표적으로 1952년 이란 모사데크 총리의 석유 국유화 조치에 따른 쿠데타 모의, 걸프전쟁, 이라크 전쟁 등은 석유에 대한 이권을 잃지 않기 위한 미국을 포함한 강대국들의 개입이 이루어진 사례라 할 수 있다[55]. 반면 미국은 국제사회에서 민주주의의 전도사 역할을 자청함에도 불구하고 석유의 안정적인 수급을 위해 중동 최대 석유 생산국인 사우디아라비아의 독재 왕정의 세습을 방관하고 있으며 군사적 지원도 아끼지 않는 모습을 보여왔다.

(1) 에너지 분쟁1: 모사데크 축출사건

에너지안보를 위해 군사적 수단을 활용한, 미국의 의도가 가장 노골적으로 드러났던 가장 첫 번째 사건은 모사데크 축출사건이다. 모사데크는 1951년 민주적 절차에 의해 선출된 이란의 총리로서 그는 자주 독립국가를 건설하기 희망한 국민들의 욕망을 잘 반영하여 석유 국유화 운동을 진행하였던 인물이다. 그는 민주주의 세력과 일부 보수적 종교 세력으로부터 큰 지지를 받았으며 외세의 내정 간섭 배제, 특히 석유를 통한 수익의 균등분배를 위해 노력하였다.[56]

이란의 석유산업 개발은 영국의 주도로 이루어져 왔다. 영국은 1901년 이란의 석유 채굴권을 얻은 이래 독점적 지위를 누려왔던 것이다. 그렇기에 이란의 입장에서는 영국과의 이익 배분이 최대 50%를 넘지 않는 등 영국에 일방적으로 유리한 상황이 지속되었다. 그러던 중 1950년대 초반, 외세의 석유산업 장악을 통한 내정 간섭이 심화되고, 반외세 정세가 만연해지면서 이란 국민들에게 석유산업 국유화 프로그램은 주권의 문제로 발전하였다. 모사데크는 이를 잘 이해하고 공감하였으며 국왕의 외세에 대한 석유산업 이권 보호에 비판적 입장을 표출하였다. 결국 그는 총리 취임과 동시에 중동지역 최초로 석유산업 국유화를 단행하였다.

이러한 조치에 대해 기존에 막대한 경제적 이익을 누려왔던 영국은 분개할 수밖에 없었다. 영국은 1951년부터 이미 이란의 이러한 조치에 대한 우려로 이란에 대해 군사적 공격을 계획한 바 있었으나 미국의 제지로 계획을 멈추었어야 했다. 그러나 1953년 아이젠하워가 미국 대통령으로 취임하자 취임 다음 달인 2월부터 미국과 영국은 합의를 통해 모사데

54) 김재두. (2006). 미래 에너지 분쟁 가능성과 한국의 안보 · 군사 대비 방향. 전략연구, 13(2), pp. 37-38.
55) Jones, T. C. (2012). America, Oil, and War in the Middle East. The Journal of American History, 99(1), 208-218.
56) 송상현. (2020). 미국과 이란 간 불신과 갈등의 역사. 한국이슬람학회 논총, 30(3), 69-100.

크의 축출을 결의하였다. 결국 1953년 8월 모사데크는 CIA와 영국 MI6(비밀정보국)에 의한 비밀공작으로 벌어진 쿠데타에 의해 총리직에서 축출되고 말았다.[57]

모사테크의 축출과 이후 전개된 이란 왕정의 복귀는 미국이 이란에 영향력을 크게 확대하게 된 계기로 작용하였다. 쿠데타가 벌어지기 이전부터 미국의 보호 하에 미국에서 피신해 있던 팔레비왕은 모사테크 축출 이후 이란으로 복귀하였으며 이로 인해 이란과 미국 간의 관계는 더할 나위 없이 좋았다. 이를 바탕으로 팔레비 국왕은 '백색혁명'이라는 이름으로 사회개혁을 단행하였다. 이 개혁은 교육, 의료 등 발전적 생활에 필수적인 내용을 핵심으로 하였으나 성직자들이 소유한 토지 개혁 등도 포함되어 성직자 계층과 신앙이 투철한 일반 국민들로부터 저항을 받았다.

뿐만 아니라 이후 미국, 영국 등 서구 국가들의 이란 투자가 활발해지면서 특정 지역에 외국인들의 활동이 매우 활발하게 이루어졌다. 이는 또한 이란의 급속한 경제발전을 가져왔으나 동시에 극심한 빈부 격차를 가져오기도 하였다. 외국인들의 호화로운 생활, 극한 빈부 격차, 도농갈등 등을 겪은 이란 국민들은 상대적 불만을 갖게 되었고 이러한 불만의 누적은 왕정에 대한 반감으로 이어져 결국 1979년의 이슬람혁명으로 귀결되었다.

그런데 이슬람혁명 주도 세력은 혁명으로까지 이르게 된 이란의 상황에 미국의 개입이 원인이 되었다고 판단하였다. 이들은 주이란 미국 대사관을 점거하고 대사관 직원을 인질로 삼아 444일 간 항거하였다. 이 인질사건은 현재까지도 이어지고 있는 미국과 이란 간의 관계 악화의 시발점이 되었다. 인질 구출 작전에도 실패한 미국은 큰 자존심의 상처를 입었을 뿐만 아니라 이란이라는 중요한 산유국을 잃고, 페르시아만 이라는 가장 중요한 석유 수송로의 안전을 잃게 되었다.

(2) 에너지 분쟁2: 걸프전쟁

1990년 벌어진 이라크의 쿠웨이트 침공전쟁, 즉 걸프전쟁 역시 석유가 전쟁의 모티브를 제공했다고 할 수 있다. 위에서 설명한 이란의 이슬람혁명으로 이란은 왕정에서 '신정공화정'으로 바뀌었다. 신정을 담당하게 된 종교 최고지도자 아야톨라 호메이니는 기존 왕정에 충성하였던 정규군을 불신하였고 이들의 대부분을 줄여버렸다. 마침 역내 패권을 꿈꾸고 있던 이라크의 사담 후세인은 병력이 줄어들고 혁명의 혼란에 휩싸여 있던 이란을 공격할 기회라고 여기고 1980년 이란을 전격적으로 침공해 들어갔다.

그러나 예상과 달리 전쟁은 양측 모두 이렇다 할 성과 없이 8년이나 지속하였다가 국제사회의 중재로 종결되었다. 1980년부터 8년간 지속된 이란-이라크 전쟁으로 인해 많은 부

57) 위의 글, pp. 77-79.

채를 갖게 된 이라크는 주 수입원 중 하나인 석유의 판매를 통해 부채 상환과 전후 재건비용을 충당하고자 하였다. 그러나 1989년부터 1990년 기간 동안 쿠웨이트가 석유 생산량을 급격하게 증가함으로써 경제전쟁을 시작하였다. 이라크는 이라크와 쿠웨이트가 접경하여 공유하고 있는 루마일라 유전에서 쿠웨이트가 경사시추기술을 활용하여 이라크의 원유를 부당하게 가져갔다며 반발하였다. 석유를 통한 자금이 필요했던 이라크로서는 큰 손실이라 여겨졌던 것이다. 그런데 동시에 서구 국가들의 이라크에 대한 경제제재가 부과되었다.[58] 이에 이러한 경제전쟁 정책에 불만을 가진 이라크가 전격적으로 쿠웨이트를 침공하면서 벌어진 전쟁이 바로 걸프전쟁이다.

후세인은 당시 국제정세를 오판하여, 이라크가 쿠웨이트를 침공하더라도 미국이나 소련이 개입하지 않으리라 판단하였다. 그리고 쿠웨이트를 합병한다면 이후 사우디아라비아, 요르단, 이스라엘 등 주변국을 차례로 합병하여 역내 채권국이 될 수 있으리라 생각했다. 그런데 오히려 다국적군이 참전하였고, 아랍 국가들은 분열되었다. 다국적군은 전쟁이 시작되자 미국을 중심으로 조직되었다. 그리고 이라크에 진입한 다국적군은 1일 2천 5백 회가 넘는 전폭기 공격을 통해 42일 만에 일방적인 전쟁을 수행하여 승리를 이끌었다. 42일의 작전을 통하여 다국적군은 200여 명의 전사상자를 낳았으나 이라크군은 투입된 42개의 사단 중 41개가 붕괴되는 등 10년 이상 재기가 불가능한 수준의 군사적 붕괴를 맞이하였다.

미국의 대외적 전쟁 목적은 쿠웨이트의 해방이었다. 미국은 후세인이 쿠웨이트를 합병하는 것을 그대로 두는 것은 히틀러가 체코슬로바키아와 오스트리아를 합병했음에도 용인하였던 과거 유화정책에 대한 반복이라고 생각하였다. 그러나 실질적인 목적은 사담 후세인이라는 야망가의 힘을 꺾는 것이었다. 그의 정치적 힘의 기반이 군사력이므로 경제나 종교 부분을 건드리지 않는 선에서 이라크의 군사적 저항력을 말살시키고자 하였던 것이다. 한편 내부적으로, 미국은 이라크 일대 석유의 안정적 공급을 원했고, 이를 위한 역내 안정과 평화를 원했다. 그러므로 국가로서 이라크의 멸망보다는 인접국에 위협이 되지 않는 정도 수준의 군사력을 가진 이라크를 원했다. 지역의 안정과 균형을 깨트리는 그 어떤 국가도 원하지 않았던 것이다. 그러므로 이라크에 무조건적인 항복을 요구하는 것보다는 군사력만을 붕괴시키겠다는 제한적 목적을 가지고 있었다.[59]

미국이 석유 통제권의 확보를 위해 걸프전쟁에 개입하였다는 의견은 정치계, 학계에서 수차례 폭로된 바 있다. 1991년 발표된 뉴욕조사위원회의 보고 자료에 따르면 미국은 1990년 이라크의 쿠웨이트 침략 이전에 이미 적극적으로 전쟁 계획을 세우고 있었으며 장

58) 정상률. (2015). 중동분쟁과 석유-가스 파이프라인의 정치경제. 한국중동학회논총, 36(2), 10. pp. 78-80.
59) 류재갑. (1991). 막내린 걸프전, 무엇을 남겼나;[걸프전 종합평가]. 통일한국, 88, pp. 20-23.

기적으로 중동에 군사적 개입을 하기 위해 이라크의 움직임을 이용했다고 한다.[60] 결국 미국은 이 전쟁을 통하여 탈냉전기 세계적 지도력을 강화하였으며 국가적 위신, 국민적 자긍심을 세울 수 있었고 내수 경제까지 살리는 성과를 얻었다.

(3) 에너지 분쟁3: 이라크전쟁

걸프전쟁 이후 벌어진 2003년의 이라크전쟁 역시 미국의 이라크에 대한 석유 통제권을 위한 전쟁이라는 의견이 많다. 이라크전쟁의 명분으로는 걸프전쟁 이후 이라크의 대량살상무기 개발 제한과 비행금지구역 설정 등을 규정한 UN안보리 16차 결의 등을 위반했다는 것이 먼저 제기되었다. 이어 미국은 2001년 9.11 테러 사건 이후 9.11 사건의 핵심 인사인 알카에다의 빈라덴과 후세인을 연계하였으며 이라크의 대량살상무기에 대한 위험성을 설파하였다. 이에 2002년 테러와의 전쟁을 선포하면서 이라크를 북한, 이란과 함께 악의 축으로 규정하여 이라크에 대한 공격 명분을 쌓아나갔다.

그럼에도 불구하고 이라크전쟁은 결국 이라크의 핵무기 등 대량살상무기 보유에 대한 증거를 찾아내지 못하였고, 사전에 UN안보리의 승인 없이 이루어졌던 전쟁이라는 측면에서 명분 없는 전쟁으로 비난을 받았다. 게다가 이 전쟁에 반대했던 국가들은 미국이 숨겨놓은 의도, 예를 들어 후세인의 제거 이후 이라크 내 친미정권의 수립, 미국 주도 석유 공급 질서 구축, 중동 일대 미국의 군사기지 건설 전략 등에 대해 우려를 표명해 왔다.

실제로 이라크는 2천 600억 배럴 규모의 석유가 매장되어 있는 것으로 알려져 있으며 개발 비용 역시 매우 낮았다. 그로 인해 미국이 이라크의 석유 개발권을 갖는다면 미국 주도의 석유 질서 구축이 가능했을 것으로 인식된다.[61] 사실 이 전쟁으로 미국 내 오일 산업이 크게 호황을 누리게 된 것은 명분 없는 전쟁에 대한 비난의 또 한 축이 되었다. 당시 대통령과 부통령은 오일 산업체로부터 많은 정치자금을 받는 사람들이었고, 라이스 국가안보보좌관은 한 오일 회사의 중역이기도 하였기 때문에 미국 주요 결정권자들이 사욕을 갖고 전쟁을 시작한 것이 아닌가 하는 주장을 하기에 충분했기 때문이다.[62]

물론 미국의 대외적 참전 명분은 사담 후세인의 대량살상무기 사용을 막기 위한 것이었으나 1990년 사우디를 이라크의 공격으로부터 막기 위한 목적이라는 직접적인 주장을 통해 미군이 최초 배치된 이래 미국의 대 이라크 정책은 당시 지역 강국이었던 이라크를 견제하고 그들의 석유를 통제하기 위한 목적을 가진 것이었다는 주장이 힘을 받고 있다.[63]

---

60) Becker, Brian (1991). "U.S. Conspiracy to Initiate the War against Iraq" http://deoxy.org/wc/wc-consp.htm

61) 김재두. (2003). 이라크전 이후 중동의 신 질서 전망. Korea Petroleum Association Journal, (5), pp. 34-35

62) 정상률(2015). pp. 81-82.

63) 위의 글, p. 79.

2. 파이프라인 정치

에너지를 위한 국가 간의 경쟁과 협력은 비단 석유의 개발과 그 이권만 두고 이루어지는 것은 아니다. 천연가스의 개발과 시추권, 그리로 석유와 가스의 운송문제, 특히 석유/가스 파이프라인의 건설과 통관 문제는 국가간 분쟁의 원인이 되기도 된다.

석유를 선박으로 운송하는 것은 가장 일반적인 방법이지만 해상의 안보위협이 도사리고 있고 장시간 항해가 필요하다 보니 비용이 많이 든다는 단점이 있다. 그러나 석유 파이프라인은 선박 운송료의 40% 이하의 비용으로 석유의 운송이 가능하다는 장점이 있다. 이에 20세기 중동에서 유럽과 미국을 향한 석유 파이프라인을 만든 이래 파이프라인은 비용 측면에서 효율적인 석유와 가스의 운송수단으로 급부상하였다.[64]

최초의 파이프라인은 영국에 의해 건설되었다. 1925년 이라크를 위임통치하고 있던 영국은 '아프리카 및 동양 채굴회사'를 거쳐 창설된 '터키 석유회사'를 통해 이라크 지역에 대한 석유탐사권을 획득하도록 한 바 있다. 이 터키 석유회사는 1929년 '이라크 석유회사'로 개명하였는데, 이 회사가 바로 1934년 이라크 북부에 위치한 키르쿠크에 파이프라인을 건설하여 키르쿠크 유전에서 추출한 석유를 지중해까지 운송한 회사이다. 이 파이프라인은 키르쿠크에서 요르단을 지나 이스라엘의 하이파로 가는 라인과 레바논 트리폴리로 가는 두 개의 라인으로 갈려있었는데, 하이파로 가는 라인은 최초 만들어진 이래 1948년까지 사용되면서 2차 세계대전 당시 지중해 일대에서 미국과 영국군이 사용하는 석유의 대부분을 공급하였다. 덕분에 이 파이프라인은 영국의 팔레스타인 위임통치 정책에 반대하던 극단 유대인 무장단체, 시온주의자들에 대항하는 아랍인들의 주요 타겟이 되기도 하였다. 이는 키르쿠크-하이파 파이프라인이 1948년 가동을 종료한 이유이기도 하다.[65]

그런데 파이프라인의 건설은 경제 논리를 넘어서 많은 정치적 문제에도 영향을 받는다. 파이프라인은 석유를 추출하는 광구로부터 주요 항구 혹은 수요지역까지를 지상으로 잇는 시설이다 보니 복수의 국경을 지나게 된다. 또한 파이프라인이 지나가는 중간중간에 펌프 시설을 운용해야 하고 파이프라인 일대의 토양 오염에 대한 양해가 필요하다. 무엇보다 중요한 것은 석유 및 가스가 통과하는데 있어 중간 탈취 내지는 펌프 작동 중단의 위험이 없는, 상호 신뢰가 구축된 국가의 영토를 지나야 한다는 점이다. 그렇다 보니 파이프라인의 건설 루트는 동맹국 내지는 한 국가(통상 영국)의 위임통치 하에 있는 국가들 사이를 연결하게 되는 경우가 많았다. 그러므로 파이프라인 루트가 지나는 국가들 사이에는 모종의 정

64) 홍미정. (2015). 시리아 위기와 석유. 가스 파이프라인 경쟁. 중동문제연구, 14, pp. 32-33.

65) Bamberg, J. H(2000). The History of the British Petroleum Company: Vol 2 The Anglo-Iranian Years 1928-1954, Cambridge University Press, pp.164- 165

치적 유대가 있거나, 있을 것이라 기대하는 것도 무리가 아니라고 볼 수 있다.

경제적 측면에서 파이프라인이 어느 국가/국경을 지나가는지는 통관세를 받는 입장에서 매우 민감한 문제로 작용하기도 한다. 2011년 이후 지금까지 이어지고 있는 시리아 내전의 원인 중 하나 역시 가스 파이프라인의 건설을 놓고 벌어지는 이란과 카타르 사이의 경쟁으로 인한 것이라는 것은 널리 알려진 사실이다.[66]

아사드 시리아 대통령은 국가의 지정학적인 위치가 파이프라인의 유치를 통한 통관세 소득에 유리하다고 판단하였다. 그는 이미 시리아가 석유 생산국으로서의 수명은 다 하였다는 것을 인지하고 있었다. 그는 '4개의 바다 전략'을 선언하면서, 시리아의 지리적 이점이 페르시아만, 지중해, 카스피해, 흑해 모두와 연하여 있다는 것이므로 시리아를 석유와 가스 파이프라인이 지나도록 하는 운송의 허브로 만들겠다고 하였다.[67] 이를 통하여 역내 지도자 국가로서의 시리아의 부흥을 꾀했던 것이다. 과연 2001년 이집트-요르단-시리아-레바논을 연결하는 '아랍가스파이프라인' 건설을 시작으로 아랍지역에 다수의 파이프라인 건설 계획이 수립되었다. 그리고 '아랍가스파이프라인'은 최초 건설이 계획된 다음 해인 2005년, 독립된 양해각서를 통해 이집트-이스라엘을 연결함으로써 아랍국가들과 이스라엘까지 연결되는 의미 있는 성과를 거두었다.

한편 '아랍가스파이프라인'이 2009년부터 가동이 시작된 가운데 2011년 이란-이라크-시리아-레바논-지중해를 연결하는 '우정의 가스파이프라인(이슬람 가스파이프라인)' 건설을 위한 협정이 체결되었다. 이로써 '아랍가스파이프라인'과 '우정의 가스파이프라인'이 모두 시리아를 교차하게 되면서 명실상부 시리아가 새로운 에너지 허브가 될 수 있었다. 그런데 문제는 파이프라인 건설이 가지고 있는 근본적 문제에 있었다. 즉 파이프라인이 지나는 루트에 어떤 국가들이 포진해 있는가에서 문제가 발생하였던 것이다.

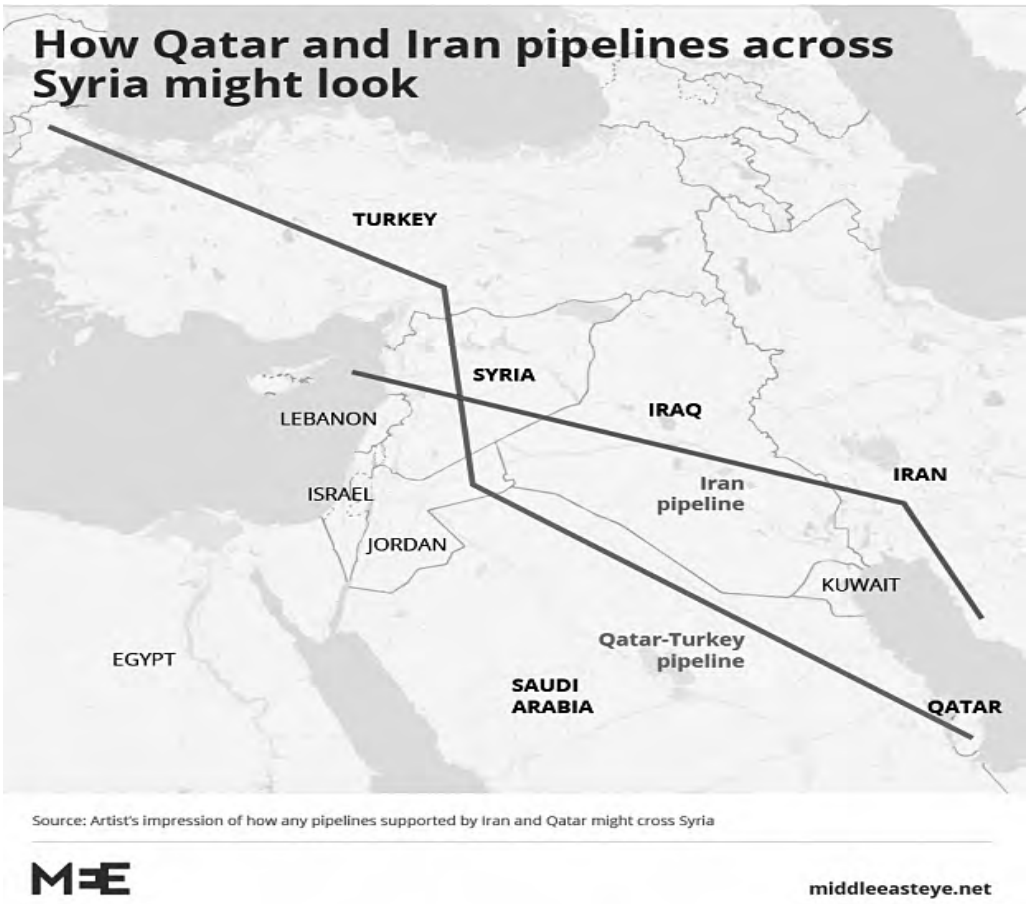
중동에서 생산된 에너지가 유럽으로 판매되기에 가장 좋은 루트는 시리아 등 지중해에 연한 국가를 지나는 것이었다. 그렇기에 '아랍가스파이프라인', '우정의 가스파이프라인'과 같은 파이프라인의 건설이 계획/가동된 것이다. 그런데 문제는 이 라인의 경로에 사우디아라비아와 카타르가 포함되지 않았다는 점이었다.

페르시아만 일대에는 세계 최대의 가스 유전[68]이 존재하는데, 이란과 카타르 양국이 이 유

66) Peper, Escoba(2012). Why Qatar Wants to Invade Syria, Asia Times, September 27
67) 홍미정(2015). pp. 30-31.
68) 한편 본고에서 자세히 다루지는 않지만 천연가스의 시추는 국가간 협력의 동인이 되기도 한다. 천연가스는 석유, 석탄보다는 탄소 배출양이 적고 신재생 에너지보다는 경제적이라는 이유로 전 세계적으로 활발한 개발사업이 진행되고 있다. 예를 들어 2013년 동지중해 일대의 이스라엘과 키프로스 사이의 해저에서 발견된 상당한 양의 천연가스는 주변 국가들의 관계에 파란을 일으켰다. 가스의 시추와 운송을 위한 이스라엘과 키프로스의 협력이 강화된 것에 이어 2020년부터 이스라엘이 이집트에 천연가스 수출을 시작함으로써 이스라엘과 이집트는 1979년 이스라엘-이집트 평화조약 체결 이후 큰 진전이 없었던 양국의 경제협력을 촉진할 수 있게 된 것이다. 그러나 터키는 이러한 변화

전에서 가스를 생산한다. 다시 말해 이란과 카타르 양국은 이 가스유전에서 생산되는 천연가스에 대한 판매망 확보 경쟁을 치열하게 하던 중이었던 것이다. 그런데 사실 카타르는 '우정의 가스파이프라인' 건설을 위한 협상이 시작되기 1년 전인 2009년, 시리아에 이미 카타르-사우디-요르단-시리아-터키를 통과해 유럽으로 가는 가스파이프라인의 건설을 제안하였다. 그런데 아사드 대통령은 카타르의 제안을 거부하고 이란이 제시한 이란-이라크-시리아-레바논-지중해를 잇는 '우정의 가스파이프라인'을 건설하기로 한 것이었다. 이에 우정의 가스파이프라인을 통해 이란-이라크-시리아가 협력을 하는 것을 용인할 수 없는 미국과, 자국의 판매망 확보가 저지된 카타르는 시리아에 불만을 가질 수 밖에 없었던 것이다.

〈그림 2〉 시리아를 지나는 파이프라인



에 민감한 반응을 보이고 있다. 이 지역의 연안 국가 중 하나이자 대규모 에너지 수입국이고, 추출된 가스를 세계 시장으로 운송하기 위한 운송 허브 역할을 할 수 있다는 판단을 하고 있는 터키는 키프로스의 배타적 경제수역(EEZ) 선포 해역에 시추선을 보내 그리스 등과 갈등을 빚고 이스라엘과 긴장 관계를 형성하는 등 천연가스로 인한 분쟁의 소지가 발생하게 된 것이다. Grigoriadis, I. N. (2014). Energy discoveries in the Eastern Mediterranean: conflict or cooperation?. Middle East Policy, 21(3), 124-133.

그러던 중 2011년 '아랍의 봄' 물결은 시리아에도 닥쳐왔다. 오랜 경제적 빈곤과 독재의 어려움에 불만을 가지고 있던 시리아 국민들은 튀니지에서 시작된 민주화를 요구하는 반정부 항쟁에 가담하였다. 그러나 튀니지와 이집트가 성공—즉, 독재자의 하야—을 이룬 것과 달리 시리아 정부는 시리아군에 반정부 세력들에 대한 발포를 명령하였고 이는 곧 내전으로 치닫게 되었다. 정부군과 반정부군 간의 내전은 상술한 바와 같이 가스파이프라인 건설을 두고 이권 다툼을 하던 주변국들의 개입을 불러왔다. 카타르와 미국은 반군을 지원하였고 이로 인해 아사드 대통령이 궁지에 몰리게 되자 우정의 가스파이프라인 건설계획은 무산되었다.[69]

그럼에도 불구하고 파이프라인은 경제적으로 이점이 큰 석유/가스 운송수단임에는 분명하다. 1934년 '이라크 석유회사'가 건설한 이라크 키르쿠크에서 지중해까지 연결되는 최초의 파이프라인이 1948년 가동 중단되었다. 그런데 이 파이프라인이 연결된 이스라엘의 하이파 항구라는 석유 수급/도착지로 매력적인 항구의 중요성을 간파한 미국이 2003년 이 파이프라인을 재건하기 위한 노력을 하기도 하였다. 또한 2011년 시리아 내전에도 불구하고 역내 국가들이 이 파이프라인의 복구를 위해 지속적으로 논의할 만큼[70] 파이프라인은 매력적인 운송수단임을 알 수 있다. 그러나 키르쿠크-하이파 파이프라인의 재건은 통관세를 놓고 벌어지는 터키와의 경쟁 문제로 인해 진행이 되지 않고 있으며 재건될 경우 터키와 이스라엘 관계에 큰 문제를 일으킬 것으로 예상되고 있는 실정이다.[71]

3. 중동의 에너지 정책과 안보

(1) 셰일 혁명과 중동 에너지 안보

가. 셰일 혁명과 중동

세계 석유시장은 중동의 산유국과 산유국 대부분이 속해있는 OPEC플러스 국가들, 공급자를 중심으로 운영된다. 특히 사우디아라비아는 현재 세계 석유 수요의 30%를 공급하고 있는 국가임과 동시에 하루에 최대 200만 배럴까지 생산량을 빠르게 늘릴 수 있는 유일한 국가로서의 잠재력을 가지고 있다. 그렇기에 석유 수급에는 OPEC플러스를 주도하고 있는 사우디아라비아를 중심으로 독점적 지위가 형성되어 있다.

---

69) 홍미정(2015). pp. 58-61.
70) 홍미정(2015), pp. 32-33.
71) Cohen, Amiram(Aug 25, 2003). "U.S. checking possibility of pumping oil from northern Iraq to Haifa, via Jordan", HARRETZ, Aug. 25, 2003, http://www.haaretz.com/print-edition/news/u-s-checking-possibility-of-p umping-oil-from-northern-iraq-to-haifa-via-jordan-1.98134

그런데 셰일혁명이 일어나면서 이러한 구도에 변화가 일어났다. 미국은 2000년대 후반, 수평시추와 수압파쇄법(프래킹, fracking)이라고 불리는 셰일 자원 추출의 기술에 혁신을 통해 셰일가스와 오일을 채굴해냈다.[72] 이를 통하여 미국은 2009년 이후 러시아를 제치고 세계 최대의 천연가스 생산국으로 부상하였다. 전 세계에 고르게, 대규모로 존재한다는 특징을 가지고 있어 에너지가격의 급등/독점에 대비할 수 있었던, 대량의 셰일가스가 시장에 나오자 공급 확대로 인해 천연가스의 가격이 내려가고 중동과 러시아의 독점시장 체제가 흔들리게 되었다. 천연가스의 가격 하락은 셰일오일의 개발을 유도하였다. 더 큰 수익을 추구하는 미국의 셰일가스 개발업체들이 셰일오일 개발 사업으로 관심을 전환한 탓이었다. 셰일오일의 매장량도 석유의 30%를 넘어선 수준이기에 셰일오일의 개발은 셰일가스에 못지않은 영향력을 보였다. 결국 미국은 세계 최대의 석유 생산국이 되더니[73] 사우디아라비아를 제치고 세계 최대의 석유 판매국이 되었다. 이러한 변화가 가져온 것은 독점적 지위를 가지고 있던 중동지역의 에너지 패권 구도의 약화와 OPEC플러스의 무력화였다.

〈표 6〉 세계 10대 석유 생산 국가 및 세계 석유 생산 비중[74]

Country	Million barrels per day	Share of world total
United States	18.88	20%
Saudi Arabia	10.84	11%
Russia	10.78	11%
Canada	5.54	6%
China	4.99	5%
Iraq	4.15	4%
United Arab Emirates	3.79	4%
Brazil	3.69	4%
Iran	3.46	4%
Kuwait	2.72	3%
Total top 10	68.82	72%
World total	95.57	

72) 채재병. (2015). 셰일혁명과 미국의 세계전략. 정치정보연구, 18(3), p. 32.

73) 미국의 원유 생산량은 2005년 하루 520만 배럴에서 2020년 초 1,200만 배럴 이상으로 급증하였다.

74) U.S. Energy Information Administration, (2022. 5. 10) "What countries are the top producers and consumers of oil?' https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=709&t=6

그러나 사우디를 비롯한 OPEC플러스 국가들은 미국의 셰일자원 개발 및 판매를 시장에서 축출하기 위해 공격적인 마케팅을 펼쳤다. 특히 미국과 사우디아라비아는 원유 시장을 놓고 경쟁하는 관계가 되었다. 사우디를 비롯한 OPEC플러스 국가들은 저유가 전략을 통해 셰일업계를 시장에서 몰아내고 원유시장의 점유율 확대하고자 하였다. 그리하여 2020년 3월, 사우디는 석유 생산량을 하루 970만 배럴에서 1230만 배럴로 늘린 데 이어 이미 시장이 포화상태였던 미국으로 4천만 배럴의 석유를 운반하는 초대형 유조선을 20척 고용하였다. 그 결과 4월 20일, 뉴욕상업거래소(New York Mercantile Exchange)의 배럴당 유가는 실제로 마이너스 $37.63까지 하락했는데, 이는 지금까지 전례가 없는 최저치였다. 2020년 석유 생산을 놓고 벌어진 치킨게임은 사우디아라비아의 승리인 것으로 보였다. 석유 대량공급에 코로나19 바이러스 팬데믹까지 겹치면서 미국의 경기가 침체되었고 이로 인해 수십 개의 소규모 프래킹 회사가 문을 닫았다. 그로써 미국의 석유 생산량은 하루 200만 배럴 이상 감소하였다.

셰일혁명 이후 원유 시장을 놓고 벌어진 경쟁은 미국과 사우디아라비아의 관계를 다소 협력적인 관계에서 완전히 적대적인 관계로 바꾸어 놓았다. 마침 사우디아라비아 빈살만(Muhammad bin Salman) 왕세자의 카슈크지(Jamal Khashoggi) 살해사건에 대한 비난, 예멘 내전의 장기화에 대한 바이든 행정부의 비판 등의 사건이 겹치면서 양국 관계를 더욱 얼어붙게 하였다. 이에 미국은 사우디에 대한 무기 판매를 일부 중단하기도 하였다.

나. 우크라이나 전쟁과 에너지 정치

그런데 2022년 초 우크라이나와 러시아의 전쟁으로 유가가 오르고 미국 내 물가가 급격히 상승하자 미국은 사우디의 증산이 필요했다. 이에 미국은 지난 3월 상당한 수의 패트리어트 방공 미사일을 사우디에 재배치함으로써 관계개선의 의지를 보이고 화해의 제스쳐를 보냈다. 그러나 러시아의 우크라이나 침공에 대해 침묵을 지키던 사우디아라비아의 빈살만 왕세자는 바이든 대통령의 증산요청 전화에 응대하지 않았으며 러시아와 협력하기로 약속했다. 지난 7월 바이든 대통령이 사우디아라비아를 전격 방문하였으나 빈손으로 돌아갈 수밖에 없었던 것도 비슷한 맥락에서 이해할 수 있는 사건이었다.

이와 더불어 우크라이나 전쟁으로 인해 돌연 관심을 끌고 있는 것은 이란과 P5+1 국가들 간에 체결되었던 이란 핵합의, 즉 포괄적 공동행동계획(JCPOA: Joint Comprehensive Plan of Action)이다. 사실 이란 핵합의는 2015년 '아시아로의 회귀' 정책을 펼치던 오바마 당시 미국 대통령이 중동에 투입되던 정치, 군사, 외교적 노력선을 태평양 지역으로 이동하고자 하던 때에 체결된 것이었다. 중국의 급부상을 저지하고자 하는 목적으로 중동의 문제는 직접적인 개입보다는 균형자로서 한 발 떨어져 개입할 것이며 이를 위해서는 이란

의 핵 문제가 어느 정도 '관리' 될 필요성을 느꼈기 때문이었다. 이란은 이 합의를 통하여 우라늄 농축에는 제한을 받게 되었지만 2000년대 초반부터 이란이 받고 있던 3중의 경제 제재, 즉, 미국, UN, EU로부터 받던 경제 제재가 점차 완화되는 이득을 거둘 수 있게 되었다.

그런데 2018년 트럼프 대통령이 당선되면서 상황에 변화가 생겼다. 트럼프는 기존의 핵합의는 무효이고, 이란의 미사일 관련 조항을 포함한 새로운 합의가 이루어져야 한다며 기존의 핵합의에서 일방적으로 탈퇴해버렸다. 이로써 이란에 부과되었다가 핵합의를 통해 점차 해제되어 가던 대이란 경제 제재가 다시 부과되게 되었고, 이란의 석유 및 천연가스의 수출길이 막히게 되었다.

한편, 이란 핵합의가 체결되었던 2015년 당시 부통령이었던 바이든 대통령은 당선 후 일성을 통해 파기된 이란 핵합의를 다시 돌려놓겠다고 공언하였으며 이를 위해 오스트리아 빈에서 관련국 회담이 1년 넘게 계속되었다. 그런데 합의 세부 내용에서 계속 이견을 보여오던 이란과 미국 양측은 몇 가지 항목에 대한 이견을 놓고 합의 타결 없이 논의를 지속하다가 우크라이나 전쟁을 맞이하게 된 것이다.

문제는 러시아산 천연가스 및 석유에 크게 의존하고 있던 유럽 국가의 에너지난이었다. 유럽은 물론이고 미국 국내의 석유 가격이 급격히 상승하자 올해 11월 중간선거를 앞두고 있는 바이든 대통령의 시름이 깊어졌다. 앞서 설명한 바와 같이 사우디아라비아의 인권문제 제기를 뒤로한 가운데 증산을 요청하기 위한 방문을 한 것도 이 때문이었다. 사우디아라비아에서 소득 없이 물러났으니 이제 남은 대안은 이란산 천연가스와 석유가 국제시장에 유통되는 것뿐이라는 의견들이 나오고 있다. 그리고 그것을 위해서는 이란 핵합의의 타결을 통해 경제 제재를 중단하는 것이다. 그러나 중동 내 가장 강력한 협력국인 이스라엘의 반대가 워낙 대대적인 데다가 합의의 타결 이후에도 미국 국회의 승인절차가 필요한 만큼, 국내 정치적 입지가 그리 강하지 않은 바이든 대통령으로서는 어떠한 결단도 쉽지 않은 형편이다.

(2) 중동 산유국의 에너지 비전과 안보

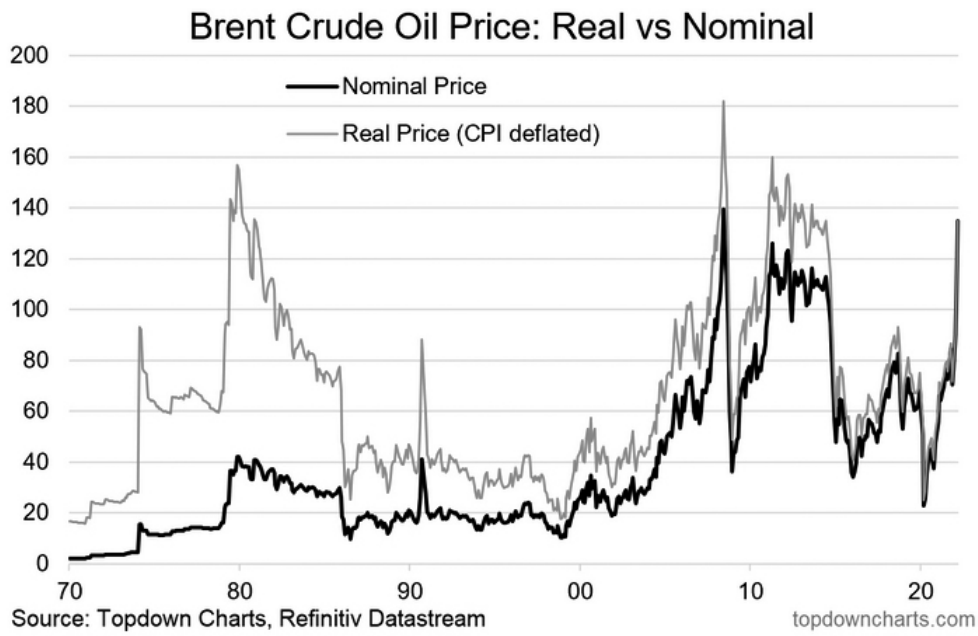
지하자원은 모든 국가에 공평하게 분배되어 있지 않기 때문에 우리나라와 같이 부존자원이 없는 국가에서는 외교력을 통해 안정적으로 에너지를 공급받고자 하고, 어떤 국가는 그것을 힘으로 빼앗고자 하기도 한다. 그렇기에 석유 의존적 산업의 발달은 상술한 바와 같이 분쟁을 일으키고, 견제하고, 경쟁하게 만들기도 했다. 그러나 자원을 많이 가진 국가라고 해서 경제발전, 에너지 사용이 안정적이라고 볼 수만은 없다. 석유는 신의 축복이라고도 하지만 악마의 눈물이라고 불리기도 하는 것처럼, 산유국도 나름의 고충을 겪고 있다.

특히 사우디아라비아를 포함한 GCC국가들은 국가 GDP의 대부분을 석유의 판매에 의

존하고 있는 석유 지대국가(Rentier State)이다. 국가의 운영을 국민들의 세금을 통해 하기 보다는 석유 판매를 통해 올린 소득으로 하다보니 납세자인 국민들에 대해 책임감을 갖고 국정을 운영하기 보다는 석유를 독점한 일부 로열 패밀리들의 독재적 통치가 이루어지기 쉽다. 이때 국민들에게는 세금을 거의 걷지 않고, 각종 보조금을 지급하며 국가를 운영하게 됨으로써 국민들 역시 주인의식을 갖고 정권을 감시, 견제하기 보다는 피동적 입장에서 억압적 통치방식에 순응하는 경우가 많다.

그런데 문제는 석유 가격이 일정하지 않고, 향후 석유라는 에너지의 미래가 밝지 않다는 데 있다. 즉, 석유 가격 폭락으로 국가 수입이 급감한다면 보조금을 지급 받는 관성을 갖고 있는 국민들이 크게 요동할 수 있고, 안정적이지 않은 예산 집행으로 국가의 발전적 운영이 제한되는 것이다. 게다가 환경오염 및 기후변화의 문제로 향후 친환경 에너지, 대체에너지 활용, 탄소배출 절감 등에 대한 국제사회의 요구가 높아져 감에 따라 석유의 활용이 줄어들 것으로 예상되고 있는 바, 산유국들은 적극적으로 '다른' 미래를 준비해야 할 처지에 놓여있다.

〈그림 3〉 브랜트유 가격



게다가 2020년 전후, 국제질서에는 많은 변화가 찾아왔다. 2019년 시작된 팬데믹은 가장 큰 영향을 준 사건으로서, 많은 인명피해를 낳았을 뿐만 아니라 교역, 운송, 문화생활은 물론이고 인간의 생활 거의 모든 분야의 활동을 잠시 멈추게 하였다. 특히 바이러스의 전파

를 막고자 각국이 국경을 닫음으로써 국가간의 협력이 약화되고 배타적 민족주의가 강화되었다. 에너지안보 측면에서는 교역과 이동의 감소로 석유 수요가 줄어들어 석유 가격이 떨어졌다. 즉, 2015년 전후 미국의 셰일혁명으로 인해 저유가가 시작되고 코로나로 인한 물적, 인적교류의 축소로 인해 원유 소비가 감소[75]하면서 유가 하락의 리스크가 커지고 있다. 우크라이나 전쟁으로 인해 유가가 급격히 상승하였으나 기후변화에 대한 대응 요구까지 겹쳐 장기적 관점에서 석유 소비량의 감소, 유가 하락을 예고하고 있는 형편이다. 실제로, 유가는 2030년 배럴당 35달러, 2050년 배럴당 25달러로 떨어질 것으로 예측되고 있으며 전문가들은 공급되는 총에너지에서 석유의 비중 역시 2020년 29.5%, 2050년 7.7%로 떨어질 것이라고 예측하고 있는 실정이다.[76]

특히 기후위기에 대처하기 위한 국제사회의 노력이 가속되고 있다는 점은 석유 소비의 감소를 적극적으로 요구하고 있다. 2050년 탄소중립(Net Zero) 목표가 많은 국가가 달성해야 할 목표로 자리잡고 있는 것을 보아도 잘 알 수 있다. UN IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change, 기후변화에 관한 정부간 협의체)는 2018년 특별 보고서를 통해 2050년까지 전 세계가 탄소중립을 달성해야 한다고 발표한 이래 유럽 집행위원회(European Commission)는 탄소중립 달성을 위한 정책추진계획을 수립하고 EU에서도 유럽 기후법(European Climate Law)을 제정하는 등 구체적으로 실현되고 있다.

이러한 변화들을 종합하여 보면 중동의 산유국, 특히 석유 경제에 크게 의존하고 있는 사우디아라비아, UAE 등 국가는 석유 이외의 새로운 중장기 경제 개발 계획을 통해 산업 다각화를 달성해야 생존할 수 있는 형편이 되었다. 사실 이 두 국가는 GDP에서 석유 매매 수익 비중이 큰 국가로, 과거 두 차례의 석유 위기를 거치면서 경쟁력을 갖게 된 국가들이었다.

그런데 석유산업은 이들 국가의 핵심 성장동력임에도 불구하고 사실 고용 유발 효과가 크지 않다는 단점을 가지고 있다. 즉, 에너지 전환시대에 석유산업의 다각화를 더욱 강력하게 추진하여 고용을 창출하고 생존을 위해 노력해야 할 필요가 높아진 것이다.[77]

가. 사우디아라비아 비전2030

무함마드 빈 살만(Muhammad bin Salman) 사우디아라비아 왕세자는 2016년 '사우

75) 중국, 인도와 같은 신흥국은 2000년대 세계 원유 수요의 상당부분을 차지하였으나 2015년 이후 경제 성장률이 하락하면서 하루 평균 석유 소비량이 감소하였다. 한편 팬데믹으로 인해 사람들의 이동이 제한, 감소되면서 전 세계적으로 원유 소비량이 급감하였다. 팬데믹 초기인 2020년 3월 원유 소비량은 일일 8,027만 배럴로 전월 및 전년 동월 대비 5~7% 감소한 양이였다.

76) IEA(2021). Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector. p. 51.

77) 이권형 외(2020). "저유가시기 GCC 주요국의 경제정책 변화와 한국의 대응방안" 대외경제정책연구원.

디 비전 2030'을 발표하며 여기에서 석유산업 발전 방향에 대한 청사진을 제시하였다. 사우디아라비아는 청년실업률이 높고 GCC 국가 중에는 인구 규모도 큰 국가로, 2014년 이래 저유가 기조라는 국제적 도전에 맞추어 산업 다각화를 달성하고자 노력하고 있다. 이에 세계 최대 국영 석유기업인 아람코(Aramco)를 주관으로 하여 '사우디 비전 2030'이라고 하는 국가개발계획을 세우고 "활기찬 사회, 번영하는 경제, 진취적인 국가"라는 3개 영역의 목표를 설계하였다.[78] 비전 2030은 2020년 기준 사우디아라비아 GDP의 19.7%를 석유산업이 차지하고 있는 데서 오는 불안감에서 출발하였다고 해도 과언이 아니다. 에너지 전환 시대에 사우디 정부로서는 석유산업의 가치를 극대화하는 한편 비석유 부문과 민간 부문 산업의 육성이 필요했던 것이다.

먼저, 비전 2030의 달성 차원에서 중점적으로 이루어지고 있는 목표 중 하나는 '현지화 전략'이다. 사우디 정부는 석유산업에 투입되는 자국민의 고용을 늘리고 각 프로젝트에 사우디 기업의 참여를 확대함으로써 사업의 현지화를 구현하겠다고 나섰다. 2015년부터 시작된 이 전략은 자국민들을 위한 일자리 50만 개를 만들어내고, 국내에 판매되는 물품 중 자국산의 비중을 늘리며, 제품 및 서비스의 해외 수출 비율을 높인다는 내용을 포함하고 있다. 특히 자국민들에게 더 많은 급여를 지급하거나, 교육의 기회를 제공하거나, 연구개발을 독려할 수 있도록 하는 데에도 힘을 쏟고 있다. 이를 위해서는 과학기술혁신이 필수적인 바, 기술혁신 역량을 강화하기 위한 노력 또한 투입되고 있다.

사우디의 에너지 부문 혁신을 위한 4차 산업혁명 관련 기술 투자 및 연구개발은 아람코(Aramco) 중심으로 이루어지고 있다. 아람코는 2019년, 4차산업혁명센터(4IRC: 4th Industrial Revolution Center)를 설립하였으며, 자사 시설 관리를 위해 로봇, 드론, AI 등 기술을 자체 개발하여 이를 활용하고 있다. 또한 선도적 디지털 에너지 기업으로의 도약, 주요 산업의 디지털 전환을 위해 이산화탄소 배출 감소, 연비 향상 등 국제사회에서 새로운 기준을 맞출 수 있는 첨단기술 능력을 고양하려 노력하고 있다.

두 번째로, 사우디는 현재 강점을 가지고 있는 석유 및 천연가스 산업을 더욱 개발하여 현재를 뛰어넘는 경쟁력을 갖추겠다는 정책 목표도 가지고 있다.[79] 이 목표는 향후 사우디가 단순한 원유 채굴에서 벗어나 석유화학산업과 같은 더 많은 부가가치를 창출할 수 있는 산업을 고도화하고, 석유산업 전 과정에서 발생하는 탄소 배출량을 줄이도록 친환경 기술을 개발하며, 수송 및 산업용 수소 수요의 급증을 대비하기 위해 수소 대량생산 및 수출체계를 구축한다는 계획을 포함한다. 또한 석유 의존에서 벗어나 산업, 광업, 에너지, 물류 등 4개 분야에 대대적인 투자 유치를 위한 노력을 하고 사우디를 글로벌 허브로 변화하고자 하는

78) Saudi Arabia Government(2016), *Saudi Vision 2030.* p, 13.
79) General Authority for statistics(2021), p. 2.

목표 역시 사우디 비전 2030에 포함되어 있다.

한편, 사우디아라비아는 2020년 G20 의장국이 되었다. 의장국으로서 소프트파워 강국, 아젠다 설정국으로서의 면모를 높이고자 노력하였으며, 특히 환경 보존과 관련된 아젠다 선도국으로 우뚝서기 위한 행보를 이어나갔다. 이를 위해 G20 의장국이 된 이후 탄소배출 저감방안을 제시하였고, 이듬해인 2021년에는 2060년까지 탄소중립을 달성하겠다고 발표하였다. 이를 위해 사우디 정부는 탄소배출을 줄임과 동시에 대체에너지 개발 및 사용을 위한 투자를 아끼지 않는 모습을 보였다. 단기 목표로서 2030년까지 탄소 포집 설비를 통해 탄소 배출량을 줄이겠다고 약속하였는데 그 양은 매년 2억 7,800만 톤에 달한다. 탄소에 이어 메탄 배출량 역시 2030년까지는 2020년 대비 30% 감축하겠다며 '국제메탄서약(Global Methane Pledge)'에도 가입할 것이라고 밝혔다.

나. 아랍에미리트

사우디아라비아와 마찬가지로 아랍에미리트(UAE)는 국가 운영에 있어 석유산업에 많은 부분 의존하고 있는 국가이다. 그러나 앞서 알아본 석유의 불안정한 미래로 인해 석유산업에 대한 의존도를 낮추기 위해 지속적으로 노력하고 있다. UAE는 2021년 기준 27.7%에 달하는 석유의 GDP 기여 비중을 점점 줄이고 비석유 제품의 교역량을 2021년 기준 2020년에 비해 27% 증가시키는 등 다각적인 노력을 기울이고 있다.

특히 UAE는 일조/일사량이 매우 풍부하고 풍속이 규칙적인 국가로, 신재생 에너지 개발에 비교적 유리한 환경을 가지고 있다. 이에 정부는 신재생에너지 관련 기술 도입을 위해 노력하는 한편 관련 자본 유치를 위해 관련 회사에 외국인의 지분율을 100%까지 허용할 정도로 획기적인 지원을 하고 있다.

또한 화석 연료를 대체하기 위해 수소[80] 에너지의 개발을 위해 노력하고 있다. 2021년 1월에는 무바달라·아부다비 국영석유회사(ADNOC: Abu Dhabi National Oil Company)·ADQ 등 아부다비 정부를 중심으로 수소 에너지 개발 연합체를 결성하였으며 이 연합체를 중심으로 "그린 · 블루 수소 생산 확대 추진 및 수소 에너지 사용 로드맵"을 수립할 예정이다. 이 로드맵은 2030년까지 세계 수소시장에서 25%의 점유율을 달성할 것을 목표로 하고 있다.[81]

한편 UAE는 2017년, UAE 최초의 에너지 전략인 '2050 UAE 탄소제로 전략 이니셔티브(Net Zero by 2050 Strategic Initiative)'를 발표하였다. 태양광이나 풍력과 같은 청

80) 수소는 물(H2O)의 1/2 이상을 차지하여 연소시 이산화탄소가 방출되지 않는 에너지인데다가, 우주 구성 원소의 90%를 차지할 정도로 풍부한 에너지이다. 미래 친환경 대체 에너지원으로서 주목되는 이유이다.

81) 한국무역협회, "아랍에미리트의 수소 에너지 정책 및 시장 동향", KITA's Special REport on MENA Region

정에너지 산업을 고도화하고 수소 산업을 육성함으로써 탄소발자국을 70% 감축하고 개인과 기업의 에너지소비 효율을 40%로 개선한다는 목표이다. 이와 더불어 2021년 10월에는 2020두바이 엑스포를 통하여 중동 국가 최초로 2050년까지 '탄소 제로(Net Zero)'를 달성하겠다고 선언하였다.

이러한 목표를 달성하기 위해 ADNOC는 선도적 기술의 도입, 차세대 역량 강화, 저탄소 발전을 이루겠다는 포부를 밝혔으며 두바이에는 2030년 완공 목표로 단일부지로서는 세계 최대 규모의 태양광/열복합발전 시설을 만들고 있다. 이 발전소가 완공되면 매년 650만 톤의 탄소 배출이 줄어들 것으로 기대를 모으고 있다. 청정에너지 개발 프로젝트에 400억 달러를 투자한 데 이어 70개 개도국 재생 에너지 벤처기업에도 168억 달러를 투자하는가 하면 2023년 제28차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP28) 유치 계획을 밝히는 등 사우디의 대응과 비슷하게, 기후변화 문제에 있어서는 아젠다 선도국으로서의 입지를 가져가겠다는 모습 보이고 있다"[82]

또한 UAE 석유산업 전반을 관장하는 아부다비국영석유회사(ADNOC)는 국제적 저유가에 대응하기 위한 장기 발전계획으로서 '2030 전략(2030 Strategy)'을 수립하였다. 여기에는 유전 탐사 및 생산 부문 수익 증대, 기타 석유산업의 부가가치 확대, 안정적인 가스 공급이라는 목표를 포함하고 있다.

4. 소결론

중동은 사우디아라비아, 이라크, 이란 등 주요 산유국을 포함하고 있는 지역으로 OPEC을 주도하고 전 세계 산유량의 대부분을 책임지고 있는 지역이다. 이로 인해 최초 유전의 개발부터 서양 세력의 이권 다툼이 치열하였고 싸움의 잔해는 아직까지 중동의 정치와 안보에 영향을 미치고 있다. 그러나 셰일 혁명이 일어나고 미국이라는 강력한 석유 판매국이 등장하면서 중동 주도의 에너지 시장에도 변화가 생겼다. 특히 미국과 중동, 그 중에서도 사우디아라비아와의 관계에 변화의 움직임이 관찰된다.

이러한 변화의 끝에 우크라이나 전쟁이 있다. 미국, 유럽 등 에너지 가격 폭등을 경험한 국가들은 사우디아라비아 등 산유국에 증산을 통한 도움의 손길을 보낼 수밖에 없는 형편에 이르게 되었다. 2018년 파기된 이란 핵협정 역시 이란의 석유와 천연가스를 필요로 하는 국가들의 강력한 드라이브로 재합의를 눈앞에 두고 있다. 인권 보호, 핵 확산 방지 등과 같이 과거 국제정치에서 중요한 요소로 여겨졌던 '명분'이 경제문제 앞에서 약해지는 모습이다.

82) Reuters (2021. 11. 12), "Dubai ruler says UAE to host COP28 climate conference in 2023", https://www.reuters.com/business/cop/dubai-ruler-says-uae-host-cop28-climate-conference-2023-2021-11-11/

V. 결론

에너지는 경제성장을 위해 필수적인 요소로, 안정적인 에너지 수급은 국가 발전을 넘어서 국가안보의 영역으로까지 확대되었다. 그러므로 현대 사회에서 에너지 정치를 잘 이해하는 것은 국제관계, 힘의 정치, 세계 경제를 이해하는 데 필요불가결하다. 사실 이로 인하여 19세기 말 석유가 개발된 이래 많은 분쟁이 있었다. 특히 중동지역에는 석유 및 가스전이 집중적으로 분포되어 있어 서구 강대국에 의한 정치 개입, 전쟁도 경험해야 했다.

물론 주요 산유국은 막대한 부를 축적할 수 있었고 1970년대 오일쇼크 때와 같이 에너지를 무기화할 수도 있었다. 이후 OPEC을 활용하여 석유의 생산량과 가격을 조정함으로써 경제적, 정치적 힘을 얻기도 하였다. 석유 및 가스 파이프라인 설치, 석유/가스전 개발을 통한 국가간 협력도 이끌 수 있었다. 에너지가 국가간 갈등은 물론 협력의 요인이 되기도 하는 것이다.

한편 기후변화와 글로벌 소비패턴 변화는 재생 에너지 개발, 탄소배출 저감 등을 포함한 에너지 전환 정책을 강요하고 있다. 이로 인해 산유국들은 그간 에너지의 안정적인 생산 및 유통으로 경제를 지탱할 수 있었던 시대의 정책만으로는 살아남을 수 없게 되었다. 지속적인 경제 발전, 정권의 유지, 각 국가의 생존을 위해서는 에너지 전환에 적극적으로 나서야 할 수밖에 없는 상황이 된 것이다. 그리하여 주요 산유국은 물론 세계 각국이 국가안보와 연동된 에너지 안보 확립에 사활을 걸고 있다.

지난 2022년 2월 발발한 러시아-우크라이나 전쟁은 에너지 전환, 그 중에서도 2050년 탄소 중립을 목표로 나아가던 세계 에너지 정치에 우려를 불러일으키고 있다. 왜냐하면 러시아발 에너지 수급 불안정으로 전 세계의 석탄 소비는 10%에서 13%로, 그리고 독일의 경우는 25%에서 37%로 상승할 것으로 예상되기 때문이다. 에너지 전문기관의 예측에 따르면 2035년도에도 전체 에너지 소비 중 화석 연료가 차지하는 비율은 75%를 상회할 것으로 보고 있다. 특히 미국 에너지부(DOE)의 분석에 따르면 재생 가능 에너지 및 대체 연료의 수요 증가에도 불구하고 2050년까지 화석 연료 수요가 지속 내지 증가할 것으로 나타났다. 이 예측으로 본다면 수급의 안정적인 확보가 필요한 국가들, 특히 대부분의 유럽 국가들은 에너지 안보 차원에서 러시아의 에너지가 꼭 필요한 실정이다. 즉 러시아의 에너지를 배제하면 에너지의 공급 예측성은 크게 악화될 우려가 크다.[83]

그럼에도 서방이 경제 제재를 통해 러시아경제를 세계 경제로부터 고립시키게 될 경우,

83) 2010년대 후반 생산량이 급증했던 셰일 산업은 코로나2019 이후 수요 격감에 따른 수익성 악화로 생산량이 크게 줄어들었고 많은 기업의 도산으로 생산량이 늘어나기는 어려운 실정이다.

러시아의 국가 경제에서 정부 역할이 확대될 것이며 이는 국가자본주의를 낳게 되어 결국 러시아의 개혁을 지연시키게 되는 부작용이 있다. 또한 유럽이 러시아산 에너지 수입을 축소 내지 중단할 경우, 미국은 낮아진 가격의 러시아산 에너지를 중국이 차지하게 된다는 점에서 고민이 있다. 2020년 러시아는 새로운 헌법을 채택하면서 푸틴이 2036년까지 대통령직을 유지하는 것이 가능해졌다. 푸틴이 장기 집권하게 되면서 러시아의 에너지 전략을 계속 이끌 수 있음은 물론 '신동방 정책'도 더욱 강력히 추진할 수 있게 되었다. 이는 곧 중국과의 관계를 보다 강화할 것이라는 뜻이다. 그중에서도 양국 간 에너지협력이 큰 부분을 차지할 것이다.

또 다른 측면에서 러시아-우크라이나 전쟁은 미국이 세계의 한 지역에 군대를 재조정하고 다른 지역의 지속적인 평화 또는 데탕트에 의지할 수 있다고 가정하는 것이 얼마나 위험한지를 보여주었다. 따라서 미국의 전략은 중국뿐만 아니라 유럽, 그리고 중동에도 계속 초점을 맞추어야 한다고 강조한다.[84]

미국의 러시아와 중국과의 군사적 경쟁은 정치적, 경제적 경쟁으로부터 분리될 수 없다. 즉 유럽이 러시아 에너지에 대한 과도한 의존에서 벗어날 수 있도록 하기 위해서는 단기적으로 대체 석유 및 가스 공급을 창출해야 할 필요성이 있다. 이런 맥락에서 유럽과 아시아 지역 전략적 파트너의 에너지 안보는 여전히 중동 및 페르시아만의 에너지 수출국을 다루는 미국의 전략적 성공에 의존하게 된다. 즉 미국과 유럽의 전략적 파트너들이 러시아에 대한 에너지 의존을 낮추기로 한다면 러시아로부터의 석유와 가스 수입을 대체할 방안을 강구해야 한다.

궁극적으로 전 세계적 에너지 안보를 위해서는 유럽의 러시아 에너지 수입을 유럽의 러시아에 대한 과도한 자원의존이라는 부정적 측면, 즉 '에너지의 무기화'로만 보아서는 안 된다. 오히려 러시아도 유럽 시장을 통한 수익에 의존하고 유럽은 수급의 안정성 확보가 필요하다는 상호의존적 측면에서 볼 때 에너지협력을 통한 러시아와 서방 간에 데탕트가 실현될 것이다.

에너지 전환 시대에 기존의 화석에너지 보다는 대체 에너지, 재생 에너지의 활용 필요성에 대한 목소리가 높아져 간다. 그러나 이번 우크라이나 전쟁에서 확인한 바와 같이 에너지 전환에 대한 요구를 압도할 만큼 현용 에너지의 안정적인 공급은 여전히 쉽지 않은 상황이다. 그러므로 세계 5위 원유수입국이자 세계 3위 천연가스 수입국인 에너지 빈국 우리나라 역시 에너지 전환에 대한 적극적인 대응과 함께 사용 에너지에 대한 온전한 안정성을 확보하는 것이 우선순위가 되어야 할 것이다. 우크라이나 전쟁이 에너지 측면에서 보여주는 교

84) Anthony H. Cordesman, *U.S. Strategy: Rebalancing Global Energy between Europe, Russia, and Asia and U.S. Security Policy in the Middle East and the Gulf*, CSIS (May 12, 2021).

훈은, 단연 특정 국가 및 지역으로부터의 과도한 에너지 공급 의존은 결코 에너지 안보에 유리하지 않으며 에너지 문제에 있어 각 국가는 철저히 경제 이익에 기반하여 대응한다는 사실이다. 이런 맥락에서 우리도 에너지 수입의 다양화를 적극 추진하여야 하며 에너지 자급률을 높이기 위한 해외투자도 재개하여야 할 것이다.

한편, 에너지는 여전히 국제분쟁의 요인이 되기도 하지만 협력의 요인이 될 수 있다. 그리고 에너지 전환시대의 세계적 에너지 시장의 변화는 '기회'가 될 수 있다. 예를 들어 세계 천연가스의 공급 시장이 파이프라인보다는 액화천연가스 형태의 공급으로 점차 변화하고 있다는 점을 고려했을 때 우리나라의 강점 중 하나인 LNG 운송선박 건조 산업을 더욱 육성한다든지, 연료 효율성이 향상되어 친환경 선박으로 알려진 '셔틀탱커'[85] 개발 산업을 발전시키는 것은 에너지 전환 시대의 고부가가치를 창출해 낼 수 있는 기회가 될 것이다.

또한 유럽연합에서는 이미 친환경으로 분류된, 원자력의 개발은 '협력'의 계기로 작용할 수 있다. 물론 국내적으로는 원자력의 사용과 투자에 대한 국민적 공감대의 형성이 필요하다. 사실 탄소배출을 최소화해야 하는 요구가 강하게 작동하고 있는 현대 국제사회에서 탄소 절감과 원자력 사용은 함께 갈 수밖에 없는 시대적 소명으로 보여진다. 이러한 상황에서 친환경 에너지 수요가 매우 큰 중동지역 원자력발전소 개발 과정에 우리 기업이 적극적으로 개입한다면 우리의 기술력을 널리 알리고, 더 안전하고 깨끗한 에너지 개발을 위한 기회로 삼을 수 있을 것이다. 이를 통한 협력의 시작은 추후에 외국인투자, 방위산업 진출, 관광 등 여러 분야에서의 협력으로 파급효과를 낼 수 있는 바, 환경과 기술, 경제, 문화, 국방까지 아우르는 포괄적 협력으로 확장될 수 있을 것으로 보인다.

바야흐로 경쟁과 생존의 시대이다. 경쟁과 생존 앞에는 에너지가 중요한 변수로 작동하고 있다. 그러므로 에너지 정치를 잘 이해하고, 또한 활용함으로써 위기와 변화를 기회로 삼아 경쟁에서 살아남고 공존할 수 있는 미래를 만들어 나가는 데 힘써야 할 것이다.

85) 해양플랜트에서 생산한 원유를 해상에서 바로 선적하여 이를 육지의 저장소까지 나르는 선박으로, 건조 과정의 난이도가 매우 높아 초대형 유조선보다 1.5배 비싸 고부가가치 산업으로 주목받고 있다.

참고 문헌

고상두. (2022), “러시아의 우크라이나 침공에 대한 유럽의 대응,” 『안보현안분석』 Vol.189.

기연수 편저. (2009). 『러시아, 위대한 강대국 재현을 향한 여정』 (한국외대 출판부)

김덕주. (2018), 『신정부 출범에 따른 한-러 관계 발전 방향 연구』 외교안보연구원, 정책연구시리즈.

김상원. (2021), “글로벌 팬데믹과 러시아 에너지전략 2035,” 『中蘇硏究』 45-2.

김재두. (2003). 이라크전 이후 중동의 신 질서 전망. Korea Petroleum Association Journal, (5), 34-39.

김재두. (2006). 미래 에너지 분쟁 가능성과 한국의 안보·군사 대비 방향. 『전략연구, 13(2), 36-66.

대니얼 예긴 지음, 우진하 옮김. (2021), 『뉴맵』 (리더스북)

대니얼 예긴 지음, 이경남 옮김. (2016), 『2030 에너지전쟁』 (사피엔스21)

동아일보, 2022.7.23.

류재갑. (1991). 막내린 걸프전, 무엇을 남겼나;[걸프전 종합평가]. 『통일한국』, 88, 18-23.

마상윤. (2022). “우크라이나 사태와 동아시아,” 『이슈브리핑』, No.188.

민윤지. (2014), “에너지순수입의존도 및 에너지자립도 지표를 통한 우리나라 에너지경제 효율분석”, 『통상정보연구 16(2).

박상현·하상섭. (2012), “에너지안보의 국제정치: 국제협력과 한국의 전략,” 『정치·정보 연구』

변현섭. (2018), “한러 정상회담의 성과와 과제” *Russia-Eurasia Focus* 제483호

손정욱. (2022). “우크라이나 전쟁의 세계경제에 대한 영향,” 『이슈브리핑』, No.187

송상현. (2020). 미국과 이란 간 불신과 갈등의 역사. 『한국이슬람학회 논총』, 30(3), 69-100.

신범식. (2012). “동북아시아 에너지안보와 다자 지역협력: 러-북-남 가스관 사업과 동북아 세력망구도의 변화 가능성,” 『한국정치학회보』

신범식. (2022), “우크라이나 전쟁과 국제정세 변동,” 『이슈브리핑』, No.185.

신상원. (2018), 『유라시아 대륙의 지정학적 환경과 트럼프 행정부의 대유라시아 정책: 대전략의 전환은 가능한가』 외교안보연구원, 정책연구시리즈.

얀 칼리츠키 & 데이비드 골드윈 엮음, 이재승 옮김. (2021) 『에너지와 안보: 변화하는 세계 속의 전략』(고려대 출판문화원)

에리히 폴라트, 알렉산더 융. (2008). 『자원전쟁』 (영림카디널)

윤성욱. (2014). “제3기 푸틴 정부 출범이후 러시아-EU 관계 변화: 협력에서 갈등으로,” 『국제지역연구』 17-4.

이권형 외. (2020). “저유가시기 GCC 주요국의 경제정책 변화와 한국의 대응방안” 대외경제정책연구원.

이성규, 윤익중. (2015) “제2장 : 중동 에너지 수출국들의 셰일혁명에 대한 대응 전략 -사우디아라비아와 카타르를 중심으로.” 『세계정치』 23. 83-132.

이왕휘. (2022). “우크라이나 전쟁과 경제 제재,” 『안보현안분석』 Vol.189.

이재승. (2014), “동아시아 에너지 안보 위협 요인의 유형화: 에너지 안보의 개념적 분석을 중심으로,” 『국제관계연구』.

이홍섭. (2014), “최근 우크라이나 사태의 배경 및 전망,” 『안보현안분석』 Vol.93.

장덕준 (2012), “러시아-EU 에너지 외교와 협력의 전망,” 『中蘇硏究』 36-3.

장세호. (2018), “러시아 푸틴 집권4기 대내외 정책방향” 『INSS전략보고』 (국가안보전략연구원).

정상률. (2015). 중동분쟁과 석유-가스 파이프라인의 정치경제. 『한국중동학회논총』, 36(2), 10.

채재병. (2015). 셰일혁명과 미국의 세계전략. 정치정보연구, 18(3), 29-49.

한국무역협회, “아랍에미리트의 수소 에너지 정책 및 시장 동향”, 『KITA’s Special REport on MENA Region』.

현승수. (2018), “2018 한·러 관계 전망: 대북 제재 국면 속 한·러 신시대 선언” *Russia-Eurasia Focus*, 제465호.

홍미정. (2015). 시리아 위기와 석유·가스 파이프라인 경쟁. 『중동문제연구』, 14, 27-72.

홍완석. (2022), “우크라이나를 둘러싼 미-러의 지정학적 충돌: 원인, 성격, 시사점,” 『세종정책브리프』, No.2022-02.

홍인기. (2019). 『미·중·러·OPEC 간의 에너지 국제정치』 (박영사)

Bamberg, J. H(2000). The History of the British Petroleum Company: Vol 2 The Anglo-Iranian Years 1928-1954, Cambridge University Press, pp.164- 165

Becker, Brian (1991). “U.S. Conspiracy to Initiate the War against Iraq” http://deoxy.org/wc/wc-consp.htm

Cohen, Stephen F. *War With Russia?: From Putin & Ukraine to Trump & Russiagate* (Skyhorse Publishing, 2019).

Cohen, Amiram(Aug 25, 2003). “U.S. checking possibility of pumping oil from

northern Iraq to Haifa, via Jordan", HARRETZ, Aug. 25, 2003, http://www.haaretz.com/print-edition/news/u-s-checking-possibility-of-p umping-oil-from-northern-iraq-to-haifa-via-jordan-1.98134

Cordesman, Anthony H. *U.S. Strategy: Rebalancing Global Energy between Europe, Russia, and Asia and U.S. Security Policy in the Middle East and the Gulf*, CSIS (May 12, 2021).

Davis, Elizabeth Van Wie and Rouben Azizian. (2007). *Islam, Oil and Geopolitics: Central Asia after 9.11* (New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC.).

Elkind, Jonathan. (2010). "Energy Security: Call for Broader Agenda," in Carlos Pascual & Jonathan Elkind, eds., *Energy Security* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press).

General Authority for statistics (2021)

Grigoriadis, I. N. (2014). Energy discoveries in the Eastern Mediterranean: conflict or cooperation?. Middle East Policy, 21(3), 124-133.

IEA (2021). Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector.

Jackson, M. "When is s price a price? The level and patterns of prices in the CMEA," *Soviet and Eastern European Foreign Trade*, 22(1).

Jones, T. C. (2012). America, Oil, and War in the Middle East. The Journal of American History, 99(1), 208-218.

Kanet, Roger E., ed., (2019), *Routledge Handbook of Russian Security* (Routledge).

Kuchins, Andrew. "US-Russia Relations: Constraints of Mismatched Strategic Outlooks," Anders Aslund, Sergei Guriev, and Andrew C. Kuchins, eds., *Russia: After the Global Economic Crisis* (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2010).

Kuteleva, Anna. "Discursive Politics of Energy in EU-Russia Relationa," *Problems of Post-Communism*, 67-1 (2020).

Leverett, F., & Bader, J. (2005). Managing China-US energy competition in the Middle East. The Washington Quarterly, 29(1), 187-201.

Luft, G. (2009). Dependence on Middle East energy and its impact on global security. In Energy and environmental challenges to security (pp. 197-210).

Springer, Dordrecht.

Lukyanov, Fyodor. Putin's Foreign Policy: the Quest to Restore Russia's Rightful Place. *Foreign Affairs* 93(3). (2016)

Mankoff, Jeffrey. *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics* (New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC., 2009).

Markedonov, Sergey. "Russia, the West and Ukraine: A View from Moscow," *RAD*, No.162 (10 February 2015).

Molchanov, M. A. *Eurasian regionalisms and Russian Foreign Policy* (New York: Routledge, 2015).

Noël, P. (2007). The new US Middle East policy and energy security challenges. International Journal, 62(1), 43-54.

Pascual, Carlos & Jonathan Elkind, eds., *Energy Security* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010).

Peper, Escoba(2012). Why Qatar Wants to Invade Syria, Asia Times, September 27

Petersen, Alexandors & Katinka Barysch. *Russia, China and the Geopolitics of Energy in Central Asia* (Center for European Reform, 2011).

Puri-Mirza(2021). "Oil industry in the Middle East - statistics & facts," Statista, https://www.statista.com/topics/6508/middle-east-oil-industry/#dossierContents__outerWrapper

Putin, Vladimir, "MINERAL AND RAW MATERIALS RESOURCES AND THE DEVELOPMENT STRATEGY FOR THE RUSSIAN ECONOMY," (Saint Petersburg Mining Institute, Ph. D. Dissertation, 1999).

Putin, Vladimir. "Послание Президента Федеральному Собранию"(Presidential Address to the Federal Assembly) (March 1, 2018).

Reuters (2021. 11. 12), "Dubai ruler says UAE to host COP28 climate conference in 2023", https://www.reuters.com/business/cop/dubai-ruler-says-uae-host-cop28-climate-conference-2023-2021-11-11/

Rumer, Eugene, Dmitri Trenin, and Huasheng Zhao. (2007). *Central Asia: Views from Washington, Moscow, and Beijing* (New York: M. E. Sharpe).

Sakwa, Richard. *Russia against the Rest: The Post-Cold War Crisis of World Or-*

der (Cambridge U. Press, 2017).

Saudi Arabia Government(2016), *Saudi Vision 2030*.

Statista. (2022). Oil Production in the Middle East From 1998 to 2021,

Stokes, D. (2007). Blood for oil? Global capital, counter-insurgency and the dual logic of American energy security. Review of International Studies, 33(2), 245-264.

Stronski, Paul and Richard Sokolsky, *The Return of Global Russia: An Analytical Framework* (Carnegie Endowment for International Peace, 2017).

Sullivan, Meghan L.O. (2017). *Windfall: How the New Energy Abundance Upends Global Politics and Strengthens America's Power* (Simon & Schuster).

The New York Times (1980. 1. 24)

Trenin, Dmitri. *Should We Fear Russia?* (Carnegie Endowment, 2016).

U.S. Energy Information Administration, (2022. 5. 10) "What countries are the top producers and consumers of oil?' https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=709&t=6

Vivoda, V. (2019). LNG import diversification and energy security in Asia. Energy Policy, 129, 967-974.

Yergin, Daniel. *The Quest: Energy, Security, and the Remaking of the Modern World* (Penguin Books, 2012), ch.11.

"Russian open to Japanese ownership of Siberian energy ventures" at https://asia.nikkei.com/Economy/Russia-open-to-Japanese-ownership-of-Siberian-energy-ventures (검색일: 2022.7.18.).

"Стратегия национальной безопасности Российской Федерации" ("러시아국가안보전략," 2021.6.발효) http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001 (검색일: 2022.7.20.).

"ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ Российской Федерации на период до 2035 года," ("러시아연방 에너지전략 2035," 2021.6.9. 발효) https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/Energy%20Strategy%20of%20the%20Russian%20Federation%20until%202035%20%28Government%20Decree%20No.%201523-P%20of%202020%29%28RU%29.pdf (검색일: 2022.7.5).

https://asia.nikkei.com/Economy/Russia-open-to-Japanese-ownership-of-Si-

berian-energy-ventures (검색일: 2022.7.18.).
https://asiatimes.com/2022/07/power-of-siberia-2-to-divert-europe-bound-gas-to-china/ (검색일: 2022.7.30).
https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html (검색일: 2022.7.20.).
https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-middle-east-insights.pdf
https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=709&t=6 (검색일: 2022.8.10.).
https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/oil/012422-infographic-energy-risks-rise-russia-standoff-us-eu-ukraine(검색일: 2022.7.20).
https://www.statista.com/statistics/274528/major-exporting-countries-of-lng/ (검색일: 2022.7.30.).
https://www.visualcapitalist.com/which-countries-produce-the-most-natural-gas/ (검색일: 2022.8.10.).

남북한 관계개선을 위한 정치적 신뢰구축과 법적 쟁점연구

국방대학교 교수 **이 석 수**
前국방대학교 교수 **김 병 기**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 남북한 정치적 신뢰구축
Ⅲ. 평화체제 구축: 종전선언과 평화협정
Ⅳ. 유엔군사령부 존속 및 한국과의 관계 설정
Ⅴ. 유엔 대북제재와 남북경제협력
Ⅵ. 결론

Ⅰ 서론

한반도는 분단 이후 남과 북이 서로 다른 이념과 정치체제를 도입해서 대치하게 되었다. 자유 민주주의 체제인 남한과 공산주의 체제인 북한은 간헐적인 화해와 협력의 짧은 기간과 고질적인 대립과 갈등의 긴 시간을 겪으며 분단구조를 벗어나지 못했다. 남북한의 경쟁은 이념 분야에서 시작해서 정치, 군사, 사회, 문화 등 여러 분야에서 치열해졌다. 분단의 대치상황에서 남북한은 서로 불신하고 적대하게 되었다. 남북한의 평화와 통일을 달성하기 위해서는 정치적 불신과 적대감을 해소하는 것이 가장 시급한 과제이다. 정치적 신뢰는 다른 분야의 남북관계에 커다란 영향을 미치고 있기 때문이다.

약 75년을 적대적으로 대결하면서 증오심을 키워온 두 정치적 실체(political entity)가 서로 신뢰하면서 적개심을 완화·제거하고 화목하게 평화적으로 공존한다는 것은 너무나 어려운 일이다. 세계적으로 아시아, 중동, 아프리카 등지에서 끝이 보이지 않고 진행되는 고질적 갈등 (protracted conflict) 사례들이 있다. 갈등이 쉽게 끝나지 않는 이유는 불신과 증오심이 너무 깊어서 극복하고 화해하기가 어렵기 때문이다. 주로 이념, 종교·인종·역사·

문화적 갈등요인이 정치적 분열과 그로 인한 신뢰의 상실을 초래하고 불신이 심화하는 과정에서 군사적 갈등으로 성격이 변화한다. 이를 고질적 갈등(protracted conflict)라고 하는데 대표적 사례는 이스라엘-팔레스타인, 인도-파키스탄, 남한-북한 등이 있다. 남북한의 갈등도 대표적인 고질적 갈등으로서 그만큼 화해하고 신뢰를 증진해서 공고하고 항구적인 평화를 회복하기가 어렵다.

75년의 분단사에서 남북한이 정치적 신뢰를 회복하려는 여러 번의 시도가 있었다. 남북한의 정치적 신뢰구축이란 반목과 대결이 지배하는 불신의 관계를 화해와 협력이 주도하는 신뢰의 관계로 전환하는 것이다. 대표적 신뢰구축 사례는 첫째, 미소 데탕트가 진행되던 1972년 7.4 공동성명이다. 둘째, 남북한은 소련이 해체되고 동유럽의 공산주의 국가들이 민주주의로 전환하던 시기에 화해, 불가침과 교류협력을 위한 역사적 합의를 도출했다. 그것은 1991년 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(이하 남북기본합의서), 한반도의 비핵화에 관한 선언(이하 한반도 비핵화 선언) 등이다. 셋째, 남한의 진보정권인 김대중, 노무현, 문재인 정권에서 남북한이 정상회담을 개최하고 공동성명을 발표했다. 대체로 이러한 남북한의 정치적 신뢰구축의 돌파구는 남북한의 대내외적 환경과 남한과 북한 정권의 정책 방향에 의해 마련되었다.

정치적 신뢰구축조치는 한반도 평화체제 구축과 밀접한 관련이 있다. 한반도 평화체제를 구축하는 과정에서 어떠한 조치들이 필요한가? 누가 주도를 할 것인가? 평화구축을 위한 조치들은 어떤 순서로 이행되는 것이 효과적인가? 평화구축 조치를 이행하는 과정의 장애물은 어떤 것이 있는가? 평화구축 조치들의 법적인 문제는 무엇인가? 본 연구의 목적은 이와 같은 모든 질문에 답하는 것이 아니라 한반도 평화체제 구축의 기반여건으로서 정치적 신뢰구축을 집중적으로 다룰 것이다. 그리고 정치적 신뢰구축과 관련한 유엔사 해체와 대북 경제제재에 대해 검토할 것이다.

Ⅱ 남북한 정치적 신뢰구축

1. 정치적 신뢰구축과 평화체제에 대한 분석적 논의

기존연구는 신뢰구축 조치란 매우 넓은 개념인데 군사적 신뢰구축 조치로 좁게 보는 경향이 있다. 따라서 정치적 신뢰구축에 대한 기존 논의는 군사적 신뢰구축에 비해 턱없이 부족하다. 정치적 신뢰구축이란 적대적인 정치체(political entity) 사이에 상호 불인정, 증오감, 두려움 등을 해소하기 위해 상호 간에 화해하고 교류하고 협력하면서 서로를 해치지 않

는다는 믿음을 키워가는 것이다,

피셔는 유럽의 신뢰구축 사례로부터 신뢰구축의 선결조건에 대해 논의하면서 신뢰구축과 구조적 군비통제를 구분했다.[1] 신뢰구축은 구조적 군비통제의 전 단계로 군의 훈련과 이동에 대한 통보와 참관을 통해 군사 활동의 투명성을 높여서 서로의 군사활동을 예측할 수 있게 하는 것으로 본다. 즉 신뢰구축을 군사적 신뢰구축으로 파악하고 정치적, 경제·문화적 신뢰구축은 고려하지 않았다. 오히려 대립하는 진영이나 국가 간 정치적 상황을 신뢰구축의 전제조건이자 결과로 파악한다.[2] 신뢰구축의 전제조건으로 정치 상황을 설정하는 한편, 신뢰구축에 진전이 있으면 더불어 상호 적대적 의도로 감소할 것이라고 주장한다. 즉 정치적 신뢰구축은 군사적 신뢰구축의 조건이자 결과인 셈이다. 정치적 신뢰구축은 군사적 신뢰구축을 촉진하고 군사적 신뢰구축는 정치적 신뢰구축을 강화한다고 본 것이다.

메이슨과 시그프라이드는 평화협상의 과정으로 신뢰구축을 논의한다.[3] 그들은 신뢰구축이 군사적 맥락에서만 논의되는 이유는 냉전시대의 신뢰구축에 대한 역할에 주목하기 때문으로 파악하고 신뢰구축은 군사적 신뢰구축보다 넓은 의미를 지닌다고 주장한다. 신뢰구축은 협상자, 정책결정자, 유권자 등이 행위자이고 정치, 안보, 경제, 사회 부문에서 추진될 수 있다. 그들은 신뢰구축의 다양한 형태를 정치적 신뢰구축, 안보분야 신뢰구축, 경제·환경 신뢰구축, 사회·인도·문화적 신뢰구축 등으로 분류했다. 따라서 정치적 신뢰구축을 군사적 신뢰구축과 구분하면서 한 개별적 영역으로 파악했다. 이들에 의하면 신뢰구축이란 "특별히 갈등의 근원에 초점을 두지 않고 신뢰를 형성하기 위해 갈등 당사자들이 협상하고 합의하고 이행하는 일련의 행동"으로 정의한다.[4] 신뢰구축의 목적은 갈등의 고조를 방지하고 협상을 착수 및 진전시키며 평화과정을 견고히 하고 결과를 산출하는데 이바지하는 것이다.[5]

사실 폭력적이고 정치적 갈등에 개입하는 당사자들은 신뢰가 없어서 협상이나 공동으로 문제를 해결하는 방법을 모색하기 어렵다. 심지어 서로 대화도 불가능한 상황일 수도 있다. 따라서 협상을 위해 최소한의 상호 신뢰는 필수적이다. 갈등을 해결하기 위해 참여하는 당사자는 이미 살펴본 바와 같이 협상자, 정책결정자, 그리고 유권자 등이다. 우선 협

1) Cathleen S. Fisher, "The Preconditions of Confidence-Building: Lessons from the European Experience," Michael Krepon et. al. Global Confidence Building: New Tools for Troubled Regions (New York: St. Martin's Press, 1999), pp. 261-275.
2) Fisher, "The Preconditions of Confidence-Building," p. 265.
3) Simon J. A. Mason and Matthias Siegfried, "Confidence Building Measures in Peace Processes," in *Managing Peace Processes: Process related question*, A handbook for AU practitioners, Vol. 1 (African Union and the Centre for Humanitarian Dialogue, 2013), pp. 57-77.
4) Mason and Siegfried, "Confidence Building Measures in Peace Processes," p.58.
5) Mason and Siegfried, "Confidence Building Measures in Peace Processes," pp. 59-61.

상을 이끄는 협상자들 사이의 신뢰가 협상의 성공을 위해 무엇보다 중요하다. 매우 하찮을 수 있으나 협상자들의 공식 및 비공식 접촉을 통해 신뢰를 쌓아야 협상이 진척될 수 있다. 주로 협상 당사자는 고위 실무자들이 담당하는 점을 고려할 때, 협상 자체가 신뢰구축의 행위라 하겠다.

협상자들은 실무를 담당하는 직업공무원이어서 사실상 정치지도자의 의중에 따라 구체적 협상방안을 가지고 협상에 임하며 돌발변수가 발생했을 때 협상장에서 상부의 지시를 받는 것이 관례다. 남북한 협상이나 남·북한·미·중의 4자회담, 남·북한·미·중·일·러 6자 회담에서도 마찬가지였다. 정치적 신뢰구축은 주어진 적대관계 하에서 이루어지는 노력이기 때문에 최고정치지도자의 의중에 전적으로 협상의 성패를 좌우할 수 있다. 따라서 정치적 신뢰구축의 관건은 당사국 정상 간 불신의 간격을 좁히는 것이 가장 중요한 과업이다. 갈등 당사국의 상호방문 정상회담이 어느 신뢰구축 조치보다 강력한 이유이다. 1977년 이집트의 사다트가 이스라엘을 방문한 것은 당시 이스라엘을 국가로 인정하지 않았던 금기사항을 폐기하는 것이었다.[6] 남·북한 정상회담, 미·북정상회담 등이 남북한 정치적 신뢰구축의 가장 중요한 조치라고 평가된다.

정치적 신뢰구축의 목적은 갈등의 정치적 해결책을 찾기 위해 당사자들의 신뢰를 형성하는 것이다.[7] 따라서 정치적 신뢰를 구축하기 위해 갈등의 당사자들은 정치환경에 민감하다. 정치적 신뢰가 더욱 공고해지기 위해서 갈등 당사국의 정치지도자들이나 실무자들 사이에 조성된 정치적 신뢰가 당사국에 널리 알려지고 국민의 지지가 증가할 때 정치지도자의 정치적 신뢰구축에 대한 의지가 강해진다.

네어와 바수는 남아시아에서 신뢰구축조치에 대해 논하고 있다.[8] 이들은 신뢰구축조치란 "공유하는 신뢰를 조성하기 위해 갈등 발생 이전이나 갈등 상황에서 적대국 간에 합의되고 채택된 일련의 일방적, 양자적, 그리고 다자적 실천과 행동"으로 정의한다.[9] 주로 신뢰구축 조치는 국제법이나 조약과 같이 의무나 처벌을 부과하는 강제적 구속력이 없으며 자발적으로 이행하는 것이다. 이들은 신뢰구축조치를 관심이슈, 목적 및 영역에 따라 세 가지 방식으로 분류했으며 정치적 신뢰구축은 비군사적 영역의 신뢰구축조치로 본다. 비군사적 신뢰구축조치는 즉각적인 영향은 거의 없으나 장기적으로 관계를 개선한다고 주장한다.

하이드와 아자드는 신뢰구축의 다양한 정의를 소개한다.[10] 데스자르댕스는 신뢰구축을

6) Mason and Siegfried, "Confidence Building Measures in Peace Processes," p.64.
7) Mason and Siegfried, "Confidence Building Measures in Peace Processes," p.64.
8) Aman Nair and Arindrajit Basu, "Confidence-Building Measures and Norm Diffusion in South Asia," Observer Research Foundation, ORF Issue Brief No. 471 (July 2021)
9) Nair and Basu, "Confidence-Building Measures and Norm Diffusion in South Asia," p. 4.
10) Muhammad W. Haider and Tahir M. Azad, "The role of Confidence-building Measures in the evolution of Relations between Pakistan and India," *World Affairs*, Vol 184, Issue 3 (Fall, 2021), pp. 294-371.

개념화하기 위해 두 가지 대표적 정의를 언급한다.[11] 하나는 1975년 헬싱키회의이다. 여기서 신뢰구축의 세 가지 목표를 설정했다. 그것은 긴장을 유발하는 행동을 제한하고 오인에 의한 전쟁의 가능성을 줄이고 국가 간 신뢰와 협력의 분위를 조성하는 것이다. 유엔군축사무소는 신뢰구축을 적대감을 방지하고 갈등 악화를 해소하고 군사 긴장을 완화하고 상호 신뢰를 구축하는 것으로 정의한다.[12] 데스자르댕스는 이 두 개념이 군사적 신뢰구축에 치중되어 있다고 본다. 그는 좀 더 포괄적 신뢰구축을 선호하면서 쌍방 소통증진, 방문과 검증 교환, 군사훈련을 위한 규칙 마련, 사회문화적 조치, 그리고 여러 분야에서 협력 등을 신뢰구축조치에 포함시켰다.[13]

홀스트는 신뢰구축조치를 국가의 신뢰에 대한 마음과 믿음을 보장하도록 하는 것이며 신뢰는 단지 군사에 관계된 것보다 더 광범위한 관계유형의 산물이라고 정의했다.[14] 그는 신뢰구축조치란 경제, 문화, 기술, 그리고 사회관계가 상호 얽혀 있는 하나의 직물로 보았다. 냉전이 종식되고 포괄적 신뢰구축 개념이 주목을 받기 시작했다. 유럽안보 협력기구(OSCE) 사무국의 갈등방지센터는 신뢰구축을 군사와 비군사분야로 나누고 다섯 범주로 파악했다.[15] 이 센터는 신뢰구축조치는 군사, 정치, 경제, 문화, 사회 등 분야를 포함한다고 본다.

살펴본 바와 같이 홀스트는 신뢰구축을 군사적 분야 이외의 비군사적 분야도 포함해야 한다고 주장했다. 그러나 냉전 시대 학자들은 군사적 신뢰구축을 집중적으로 논의했다. 이처럼 신뢰구축조치의 범위에 대한 논의가 군사 중심에서 비 군사부문으로 확대된 가장 큰 이유는 냉전 이후 동서 양 진영의 군사위협이 감소하고 비 군사분야의 위협이 증가했던 국제안보환경의 변화가 큰 영향을 미친 것으로 평가한다. 포괄안보에 대한 안보 정책결정자와 전문가들의 관심이 증가하고 따라서 신뢰구축의 범위도 확대되었다.

지금까지 신뢰구축 조치과 관련한 기존의 분석적 논의를 살펴 보았다. 신뢰구축 조치에 대한 기존 연구는 개념, 영역, 당사자, 다양한 영역 간 관계, 평화체제구축과의 관계 등의 측면에서 정리할 수 있다. 일반적으로 신뢰구축 조치란 적대적인 국가들이 증오심으로 인한 불안감과 두려움을 줄이거나 제거하기 위해 합의하고 합의를 이행하는 행동이다.

---

11) Marie-France Desjardins, *Rethinking Confidence-Building Measures* (London: Routledge, 2014), p. 7, Haider and Azad, p. 301에서 재인용.

12) United Nations Office of Disarmament Affairs, "Military Confidence-building," 2002, https://www.un.org/disarmament/cbms/ (접속일: June 10, 2021). Haider and Azad, p. 301에서 재인용.

13) Desjardins, *Rethinking Confidence-Building Measures*, p. 7, Haider and Azad, p. 301에서 재인용.

14) Johan Jorgen Holst, "Confidence Building Measures: A Conceptual Framework." *Survival* 25 (1) (1983), pp. 2-15, Haider and Azad, p. 301에서 재인용.

15) OSCE Secretariat's Conflict Prevention Centre, *OSCE Guide on Non-Military Confidence-Building Measures (CBMs)* (Vienna: OSCE, 2012), Haider and Azad, p. 302에서 재인용.

이미 살펴본 바와 같이 냉전 시대 대다수 연구가 신뢰구축 조치를 암묵적으로 군사적 신뢰구축조치으로 이해함에 따라 정치적 신뢰구축에 대한 논의가 미흡했다. 오래 장기적으로 갈등하는 적대적 당사자들은 합의를 통해 어떤 유형의 신뢰구축조치도 시도할 수 없을 정도로 신뢰가 부족한 상황에서 대립과 경쟁을 했다. 갈등 당사자들의 병력, 무기, 훈련, 이동 등은 상호경쟁에서 생존을 보장하는 최후의 수단이다. 따라서 증오스럽고 두려운 상대방과 생존의 최후 보루인 군사력의 보유와 운영에 대한 논의를 시작한다는 것은 거의 불가능에 가깝다. 따라서 갑작스러운 국제안보환경의 변화나 갈등 당사자 지도자들의 화해나 갈등 당사국 국민의 압박 등 특별한 상황이 발생해야만 군사적 신뢰구축조치의 진전이 가능하다. 적대 당사국들이 단지 군사적 신뢰구축조치만을 배타적으로 추진해서 성과를 도출하기란 거의 불가능하다.

신뢰구축조치는 적대적 관계로 인한 무력충돌의 위험성을 줄이고 평화를 공고히 하기 위해 당사자들이 서로 합의하고 이 합의된 원칙, 규칙과 규범을 이행하는 실천적 행동이라는 목표에 충실해야 한다. 소극적 평화의 근본은 무력의 부재를 의미한다. 무력충돌이 발생하지 않으려면 군사력에 대한 통제가 가장 중요하다. 그러나 군사적 신뢰구축조치를 추진하기 위해 불신하는 당사자 간 최소한의 신뢰라는 기본여건이 조성되어야만 한다.

평화를 추구하는 과정에서 군사적 신뢰구축이 필요하지만 다른 분야에서 관계가 호전되지 않는 협상을 하기가 가장 어려운 분야가 군사 분야이다. 살펴본 바와 같이 정치, 경제, 그리고 사회문화 분야의 관계가 호전되어야 군사적 신뢰구축을 위한 협상의 장을 마련하고 의견을 교환할 수 있게 된다. 신뢰구축의 영역을 군사부문으로 제한하지 말고 비군사분야도 포함해야 하는 이유이다.

군사적 신뢰구축조치란 군사적 충돌이 발생하지 않도록 상호 군사적 투명성과 예측성을 높이려는 행동이다. 통상 비군사적 신뢰구축조치는 정치 경제, 사회, 그리고 문화 영역을 포함한다. 최근 신뢰구축조지가 비군사적 영역으로 확대되면서 비군사적 신뢰구축조치를 너무 포괄적이고 피상적으로 다루는 실정이다. 예를 들어 남아시아지역의 대표적 갈등인 인도와 파키스탄의 신뢰구축을 논의한 보라와 안사리는 신뢰구축은 군사영역과 함께 비 군사영역인 경제, 환경, 교육, 물, 해상운송, 전력, 기술 등이 포함되어야 한다고 주장한다.[16] 모든 조치가 신뢰구축조치면 어떤 조치도 신뢰구축조치가 아니라는 주장도 염두에 둘 필요가 있다.

군사적 신뢰구축 조치는 오인에 의한 우발적 무력충돌 즉 전쟁을 방지하기 위해 적대국간 군사적 투명성을 증대하고 예측성을 강화하려는 행동이다. 상호 부대이동, 훈련통보·참

16) R. B. R. A. Vohra and H. M. R. A. Ansari,"Confidence Building Measures at Sea: Opportunities for India and Pakistan." Sandia National Laboratories (2003), pp. 7-8, Haider and Azad, p. 302에서 재인용.

관 등 정보공유조치를 통해 투명성을 높이려고 하는 조치이다. 군사적 신뢰구축조치는 통상 운용적 군비통제로 불리우는 조치로서 구조적 군비통제 즉, 전력과 무기의 규모를 조정하는 조치 이전에 필요한 조치이다.

정치적 신뢰구축은 장기적으로 적대적인 정부가 증오심과 적의를 해소하고 신의를 축적하려는 일련의 정치적 과정이다. 이러한 과정은 적대적인 국가 사이에 상호 불인정, 증오감, 두려움 등을 해소하기 위해 상호 화해와 교류협력의 규범을 정하고 합의한 규범을 준수함으로써 서로에게 적대적 행위를 하지 않는다는 믿음을 키워가는 것이다, 정치적 신뢰구축조치로는 정상회담, 고위급회담, 실무자 회담 등이 있다. 여타 경제 및 사회문화 신뢰구축조치는 상호 공동이익을 창출하고 이질감을 해소하는 데 도움이 된다. 정치적 신뢰구축조치를 촉진하는 역할을 하는 것으로 볼 수 있다.

신뢰구축조치의 당사자는 정책결정자, 협상자, 유권자 등을 포함한다. 정치·군사 분야의 당사자는 정부이다. 정책결정자는 권력의 위계질서에 따라 국가최고지도자(대통령, 수상, 총리 등), 고위급 정책결정자(장차관) 등이 있다. 정치협상자는 최고지도자부터 실무진 등 다양하다. 특히 정치적 신뢰구축조치는 정부가 주도하지만 국민들의 여론이 영향을 미치기 때문에 국민도 당사자이다. 경제와 사회문화 등 비군사 분야는 정부가 아니라 민간이 당사자로서 주도해야 한다.

마지막으로 분야 별 신뢰구축조치가 서로 영향을 주고 받는다. 정치적 신뢰구축조치는 군사적 신뢰구축조치의 여건이자 결과가 될 수 있다. 사회문화적 신뢰구축조치는 적대과 증오를 해소하고 정치적 신뢰를 형성하는 데 도움이 될 것이다. 각 분야의 신뢰구축조치는 갈등의 성격에 따라 이행순서를 달리할 수 있으나 상호 영향을 주고 받기 때문에 경우에 따라 병행해서 추진하는 방법이 있다. 정치적 신뢰구축과 평화체제의 관계도 입장에 따라 다르다. 평화체제에 도달하기 위해 적대국 간 신뢰를 회복하는 것이 우선이고 평화체제구축은 정치적 신뢰구축의 결과라는 주장이 있다. 반면에 아무런 여건이 조성되지 않은 상황에서 정치적 신뢰구축조치를 이행하는 것이 어렵다고 본다. 평화협정과 평화체제의 관계는 선 평화협정, 후 평화체제와 선 평화체제, 후 평화협정의 주장이 공존하고 있다.

한반도의 정치적 신뢰구축조치는 그 어느 분야의 신뢰구축조치보다 중요하다. 남북한에 이질적인 정치체체가 수립되면서 갈등이 시작되고 심해졌기 때문이다. 최강은 한반도 신뢰구축을 정치적·군사적·사회경제적 신뢰구축으로 구분했다.[17] 정치적으로 화해하고 포용하는 것이 이 다른 분야의 신뢰구축 보다 우선한다고 보고 정치적 신뢰구축부터 먼저 논하고 있다. 그는 정치적 신뢰구축의 목적은 한반도의 새로운 평화체제 혹은 안정적 현상 유지의

17) Kang Choi, "Inter-Korean Confidence-Building," *Asian Perspective*, Vol. 20, No. 2 (Fall-Winter 1996), pp. 91-116.

질서를 수립하는 것이다. 따라서 한반도의 모든 정치적 신뢰구축 조치는 이러한 목표를 달성하는데 기여해야 한다고 주장한다.

그는 정치적 신뢰구축 조치로 네 가지를 제시한다.[18] 첫째, 서로가 협상하기 위해서 서로의 정통성을 인정해야 한다고 본다. 상호 정통성을 인정하는 것은 서로의 체제를 인정하는 것이다. 체제를 인정하지 않으면 서로 의사소통의 통로를 개설해서 통해 오해와 이질감을 해소할 수 있는 협상의 기회도 마련할 수 없다. 둘째, 서로 자주 만나서 협의를 해야 신뢰를 증진할 수 있다. 회담과 협상이 중요한 이유이기도 하다. 서로 접촉을 단절한 상태에서 서로에 대한 긍정적 인식이 줄어들고 부정적 인식이 증가할 수 있다. 이러한 협상은 양자구도나 다자간 틀 내에서 이루어질 수 있다. 김대중 정부의 4자회담이나 그 이후 6자 회담 등에 남북한 대표가 참가해서 신뢰구축의 계기를 마련할 수 있었다.

세 번째, 남북한은 국제사회에서 배타적으로 서로를 고립시키려는 시도를 중단해야 한다. 1991년 9월 17일 남북한이 유엔에 동시 가입하기 이전에는 국제무대에서 남북한의 외교경쟁이 치열하게 전개되었다. 이 당시 동서 냉전 구조도 남북한이 배타적 외교정책을 초래했다. 즉 남북한 정치체제의 정통성 싸움은 한반도를 넘어 세계로 확대되었다. 국제사회에서 남북한은 배타적 정통성을 확보하기 위해 서로를 비난하고 고립시키는 것이 가장 중요한 외교활동의 하나가 되었다. 냉전의 진영대립이 자리하고 있는 상황에서 남북한의 경쟁적 외교활동은 더욱 강화되었다. 북한의 국제적 지지를 확대하기 위한 노력으로 비동맹 외교를 활발히 전개했다. 세계적 차원의 냉전이 종식되고 나서야 국제사회에서 남북한의 정통성 경쟁이 완화되었다. 그러나 북한이 여전히 미국 및 일본과 국교 정상화를 이루지 못한 것이 현재 한반도의 정치적 불신과 군사적 긴장에 영향을 주고 있다. 정치적 신뢰를 구축하기 위해서 남북한은 서로 대외관계를 방해하는 것이 아니라 도와주어야 한다.

네 번째, 가장 근본적 신뢰구축 조치는 남북한이 현 정전체제를 유지하는 것이다. 북한은 수시로 적대행위의 중지를 약속한 정전체제를 위반했다. 특히 1991년 3월 군사정전위원회 유엔사측 수석대표에 한국군 황원탁 소장이 임명되자 북한은 군사정정위원회를 무력화시켰다. 국가기록원의 자료에 의하면 휴전협정이 발효된 이래 1985년 말까지 쌍방이 주장한 휴전협정 위반사건의 수는 모두 13만 3,075건으로 이 가운데 북한 측이 주장한 유엔군 측 휴전협정 위반 건수는 4만 2,303건이고 유엔군 측이 제시한 공산군 측의 위반 건수는 9만 772건이었다.[19] 위반 건수가 너무 많아서 놀랍지만 분명한 것은 적대적 경쟁 관계를 유지해오면서 크고 작은 정전협정 위반이 있었던 것으로 보인다. 특히 북한이 주장하는 유엔

18) Choi, "Inter-Korean Confidence-Building," pp. 98-101.

19) https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=010263&pageFlag=&sitePage=1-2- (검색일: 2022년 9월 5일)

측 위반사항은 억지이며 북한이 명백히 비무장지대 도발, 간첩 남파 등 휴전협정을 위반했다. 특히 2010년 3월의 천안함 피격사건이나 9월의 연평도 포격 사건은 매우 심각한 정전협정 위반사례이다. 현재 남북관계는 남북한 간에 합의된 규정이 없는 것이 문제가 아니라 합의된 사항을 지키지 않아 양측의 긴장이 발생했다.

한반도의 신뢰구축조치에 대한 기존 연구도 군사영역을 중심으로 진행되었다. 남북한은 역사와 언어를 공유하는 단일민족이었으나 분단 이후, 이질적 정치체제가 수립되면서 적대감과 증오감이 증가했다. 지난 75년 동안 남북한은 서로의 정통성을 인정하지 않고 서로 남북한의 유일한 합법 정부라고 주장하면서 군사력을 증강하고 간헐적으로 무력충돌도 겪었다. 정치·군사적 대결이 악화하는 상황에서 경제 및 사회·문화분야에서 교류협력도 긴 단절과 짧은 재개를 반복했다. 역사적으로 남북한 관계는 정치적 기류에 의해 크게 영향을 받은 것이다. 따라서 남북관계를 전반적으로 개선하기 위해 양 당사자가 정치적으로 화해와 협력을 통해 신뢰의 분위기를 조성하는 것이 급선무라 하겠다.

한반도에서 남북한 간에 정치적 신뢰구축은 모든 평화과정의 출발점이나 최종목표라 볼 수 있다. 남북한은 분단을 극복하고 대립과 경쟁보다는 교류와 협력을 통해 남북한의 군사적 긴장을 완화하고 평화를 구축하기 위해 남북정상과 장관 차원에서 여러 차례 공동의 행동 목표, 원칙, 규칙, 조치 등을 포함하는 합의문을 공동으로 발표하기도 했다. 실질적으로 다양한 경제, 사회문화분야에서 신뢰구축을 추진했다. 그러나 남북한 지도자 사이의 관계가 나빠지면 다시 군사적 긴장이 고조되는 악순환이 반복된다. 여전히 남북관계는 적대감이 해소되지 않은 채, 전쟁의 중단상태에 놓여있다. 본 보고서는 남북한 간에 적대감과 증오를 완화하고 궁극적으로 해소할 수 있는 남북한 정치적 신뢰구축조치를 살펴볼 것이다.

2. 남북한 정치적 신뢰구축 전개과정

1) 7.4 남북한 공동성명과 정치적 신뢰구축조치

동족상잔의 비극인 한국전쟁을 겪으면서 남북한 간의 적대감과 증오심을 회복할 수 없을 정도로 깊어졌다. 남한과 북한은 정전협정을 통해 전쟁을 중단했으나 크고 작은 군사적 충돌이 발생했다. 특히 전쟁 후 전후 복구사업을 추진한 북한은 무력적화통일의 야욕을 포기하지 못하고 한국과 미국에 대한 무력도발을 단행했다. 북한은 한국 어선납치, 무장간첩 남파, 비무장지대 도발 등 다양한 방법으로 정전협정을 위반했다.

1970년대 전반까지 북한의 전반적 국력이 한국보다 우월한 것으로 평가된다. 남한보다 군사력과 경제력의 우위를 유지하고 있던 북한이 1960년대에 일체의 적대행위와 무력행

위를 중단하기로 약속한 정전협정을 위반하고 대남도발을 가장 활발히 전개했다. 북한은 한국과 함께 미국도 표적으로 설정해서 다양한 도발을 저질렀다. 북한은 1968년 1월 21일 박정희 대통령을 암살하기 위해 무장간첩단을 파견했다. 이는 1.21사태로 잘 알려진 가장 과감한 도발이었다. 북한은 미국을 상대로 1969년에 프에블로호 납치사건과 미군 해군 정찰기인 EC-121 격추사건 등을 자행했다. 남북관계사에서 북한이 가장 적극적으로 한국과 미국을 대상으로 도발을 자행한 시기가 1060년대 후반이다. 1960년대 북한의 대표적 대남 도발사례는 1·21사태(1968.1.21.), 푸에블로호 피랍사건(1968.1.23.), 울진-삼척 무장공비 침투(1968.11.2.), 주문진 무장간첩사건(1969.3.16.), EC-121격추 사건(1969.4.15.) 등이 있다.

1970년대에 접어들면서 국제정세가 급변하기 시작했고 미국은 1969년 닉슨 대통령이 취임하면서 대 소련 데탕트 정책을 채택했다. 그는 중국과 역사적 화해를 추진해서 1972년 2월에 중국을 방문했다. 닉슨은 아시아 지역에서 미국이 역할을 축소하고 당사국들의 책임을 강조하는 소위 닉슨독트린을 발표했다. 국제안보환경의 변화와 함께 북한과 남한은 최고지도자들이 권력 세습과 장기집권을 구상하고 있던 시기이다. 이러한 국내외적 환경의 변화에 대응하기 위한 남북한의 계산이 7.4 공동성명이라는 합의에 이르게 했다. 7.4 공동성명은 남북한 관계사에서 처음으로 화해와 협력에 관한 합의를 했다는 점에서 역사적 의의를 지닌다.

남북한이 공동성명에서 합의한 자주, 평화, 그리고 민족 대단결이라는 평화통일 3대 원칙은 잘 알려져 있다. 그러나 공동성명에 포함된 정치적 신뢰구축조치는 주목을 덜 받았다. 통일이 당장의 과제가 아니라 미래의 비전이라는 점을 고려할 때, 오히려 평화통일 3대 원칙보다는 실천강령의 의미를 지니는 신뢰구축조치들이 남북관계 개선에 더욱 도움이 되는 합의라 하겠다. 결과적으로 7.4 공동성명은 매우 의의가 큰 합의이며 남북관계의 원칙과 규범을 제시한 최초의 문건이다.

7.4 공동성명은 남북한이 정전상태에서 적대행위와 무력행위를 철저히 중단하는데 필요한 정치적 신뢰구축조치와 군사적 신뢰구축조치가 담겨있다.[20] 정치적 신뢰구축조치로 상호 중상 비방을 중지하고 상호 교류협력을 실시하기로 할 것을 약속했다. 공동성명에서 “쌍방은 남북사이의 긴장상태를 완화하고 신뢰의 분위기를 조성하기 위하여 상대방을 서로 중상 비방하지 않는다”라고 명시했다. 성명에 양측은 “쌍방은 끊어졌던 민족적 연계를 회복하며 서로의 이해를 증진시키고 자주적 평화통일을 촉진시키기 위하여 남북 사이에 다방

20) https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3984/view.do?seq=341001&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&c0mpany_nm=&page=3 (검색일: 2022. 9. 10)

면적인 제반 교류를 실시하기로 합의하였다"라고 적시했다.

7.4 공동성명은 초보적인 군사적 신뢰구축조치도 포함하고 있다. 양측은 무력도발과 불의의 군사적 충돌사건을 방지하기로 합의했다. 쌍방은 돌발적 군사사고를 방지하기 위해 서울과 평양사이에 상설 직통전화를 설치하기로 합의했다. 7.4 공동성명은 합의사상을 추진하기 위한 남북조절위원회를 구성·운영하기로 약속했다. 공동성명은 이 합의사항들을 이행할 것을 엄숙히 약속하는 조항도 포함했다.

전문가들이 공동성명을 북한 대남전략 차원의 평화공세로 평가하기도 한다.[21] 김일성 수상이 3대 원칙을 제시했고 박정희 대통령이 수락한 결과가 공동성명이라고 본다. 그들은 공동성명의 평화통일 3대 원칙에 대한 합의에서 남북한은 순수성이 부족했다는 지적이다. 남북한은 명시적으로 자주, 평화, 대단결이라는 3대 원칙에 합의했으나 내심은 평화통일을 위해서가 아니라 각자의 이익을 위해 활용하려고 했다는 비판이다. 북한이 자주의 원칙을 통해 한반도 문제에 대한 외세의 개입을 차단하려는 의도가 있다고 본다. 북한이 자주의 원칙을 강조해서 주한 미군 철수를 계속 주장하는 근거로 삼으려고 했다는 것이다. 더욱이 북한이 민족대단결이라는 원칙을 통해 남한 내 국가보안법을 폐지하려고 했다고 의심한다. 남한도 진정성을 가지고 정치적·군사적 신뢰구축을 원한 것이 아니라 국내외적 상황에 대처하기 위해 명목상으로 합의한 것이라는 비판도 있다. 7.4 공동성명에 대한 부정적 평가에도 불구하고 7.4 공동성명은 남북한 관계사에서 증오·대립으로부터 화해·협력으로의 전환을 합의하고 정치적·군사적 신뢰추축조치를 제시한 최초의 기념비적 문건으로 평가된다.

남북한이 7.4 공동성명에 합의한 후 이를 이행하기 위해 노력했으나 1973년 8월에 공동성명은 파국을 맞이했다. 남북한은 1971년 9월 20일에 남북적십자 1차 예비회담을 평양에서 개최했다. 1972년 3월 이후락 부장과 김영주 부장의 남북 상호 교환 방문에 합의했다. 5월 이후락 중앙정보부장이 평양을 방문해서 김일성을 면담하고 김영주 부장 대신 박성철 부수상이 서울을 방문해서 박정희 대통령을 예방했다. 그 이후 남북한 실무팀이 6월에 남북공동성명을 준비했다. 반년 이상의 준비과정을 거쳐 7.4 공동성명이 발표되었으나 남북한이 실질적 화해와 협력을 이행해나갈 기반이 조성되지 않은 상태였다. 특히 북한은 당시 남한보다 우세한 국력을 바탕으로 남한을 약화시키고 국제적으로 고립시키려는 불순한 의도를 가지고 평화공세를 폈다는 평가에는 의문의 여지가 없다. 즉 북한에서 7.4 공동성명은 남북한 대립과 경쟁을 완화하려는 순수한 목적이 아니라 남한과 대립과 경쟁에서 우위를 점하려는 음모를 숨기고 있었다.

남북한은 7.4 공동성명에서 합의한 남북조절위원회 회의를 세 차례 개최했다. 이 회의에

21) 하영선, "북한 1972 진실 찾기: 7.4 공동성명의 추진과 폐기," 동아시아연구원 국가안보패널 보고서 (2014년 3월) 참조.

서 북한은 이견을 좁히려는 노력보다는 자신의 입장을 강요하는 행태를 보였다. 북한은 평화공세의 일환으로 정치협상회의 구성, 평화협정 체결, 분야별 분과위원회 구성, 병력과 군비 및 주한미군 등에 대한 협상을 제안하는 등 매우 공세적이고 포괄적 제안은 제시했다. 한국의 입장은 하루 아침에 어려운 문제를 해결하기가 어렵다는 점을 고려해서 쉬운 문제부터 풀어나가자는 신중한 입장을 개진했다. 결국 남북한의 입장 차이를 이유로 북한은 남북조절위원회 김영주 공동위원장 명의로 남북대화의 중단을 선언하는 성명을 발표했다.

2년 남짓한 최초의 남북한의 정치적 신뢰구축 노력은 실패로 돌아가고 말았다. 그러나 남북한이 합의한 7.4 공동성명과 그 이행을 위한 약 1년 이상의 노력은 남북한 정치적 신뢰구축조치의 기본 내용과 그 이행에 관한 최초의 시사점을 제시했다. 첫째, 남북한이 신뢰구축조치를 합의하고 이행하는데 정치지도자의 의지가 가장 중요하다는 것을 보여주었다. 여러 가지 국내외적 상황이 남북한 화해의 여건을 마련했어도 최고지도자들의 결심이 일치하지 않으면 협력과 화해의 노력은 불가능하다. 김일성 수상과 박정희 대통령의 결단이 반복과 대립에서 화해와 협력의 시대로의 전환점을 마련했다.

둘째, 정치적 신뢰구축의 최종 목표로 남북한은 통일을 설정했다. 통일을 지향하는 포괄적이고 급진적인 정치적 신뢰구축 둘째, 남북한 정치적 신뢰구축조치는 합의는 가능하나 준수가 어렵다는 점을 상기시켰다. 통일의 원칙은 명분상 이질적이고 적대적인 남북한이 행동의 원칙으로 합의할 수 있다고 하더라고 현실은 이를 허용하기 어려웠다. 즉 자주, 평화, 민족대단결은 남북한 분단의 탄생과 지속의 역사와 성격을 볼 때, 당장에 이행하기 어려운 문제이다. 남북한이 상당한 수준의 상호 정치적 신뢰를 구축해도 실현이 쉽지 않은 사안들이다. 그 당시 북한이 국력이 우세한 상황에서 자주의 원칙은 남한의 안보를 위태롭게 할 수 있는 것이었다. 자주의 원칙도 지향하는 원칙이지 당장 실천하는 원칙이 될 수 없었다. 즉 남한은 한미동맹을 종식하고 북한의 위협으로부터 안보를 지키기 어려웠기 때문이다. 남한은 친북 활동을 포함한 모든 정치활동을 허용하기 어려웠다.

셋째, 7.4 공동성명에서 군사문제가 상당 부분 언급되었다. 남북한 정치적 신뢰구축은 군사적 신뢰구축과 밀접히 연결되어 있음을 보여준 것이다. 공동성명에서 긴장상태를 완화하고 신뢰의 분위기를 조성하기 위한 두 가지 조치를 제시하고 있다. 첫째, 상대방을 비방하지 않는다. 둘째, 무장도발을 하지 않으며 불의의 군사적 충돌을 방지하기 위한 적극적 조치하고 상설 직통전화를 설치한다. 7.4 공동성명의 정치적 신뢰구축조치는 상호 비방 중지와 무력충돌 방지로 볼 수 있다. 무력충돌이 발생하면 정치적 신뢰가 한순간에 사라진다는 점을 시사한다. 7.4 공동성명은 정치적 신뢰가 축적되면 무장충돌이 감소하고 무장충돌이 감소하면 정치적 신뢰가 상승하는 등 두 분야는 서로 긴밀히 연계되어 있다는 점을 성명에 언급했다.

7.4 공동성명은 남북한 정치적 신뢰구축의 전형적 경로를 보여주고 있다. 남북한 화해·협력의 기반이 취약한 가운데 남북한 정치지도자들이 결심해서 정치적 공동선언을 발표한 다음, 이를 이행하는 데 실패하는 경로를 보여 주었다. 7.4 공동성명은 적대적 당사자들이 추구해야 하는 초보적인 정치·군사적 신뢰구축조치를 포함하고 있다. 공동성명은 남북한이 합의·이행해야 할 초보적 신뢰구축조치들을 최초로 제시한 합의문이라 하겠다. 적대적 당사자 간 정치적 신뢰구축은 화해의 경험이 축적되어야 가능하다. 합의는 선례는 후속 신뢰구축 노력의 지침이 된다. 합의가 실천되지 않더라도 합의 자체가 신뢰구축에 도움이 된다는 것이다. 실패의 원인을 분석해서 성공의 가능성을 높일 수도 있기 때문이다.

2) 남북 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서와 남북한 정치적 신뢰구축조치

남북한은 7.4 공동성명을 이행하는 데 실패한 후 간헐적으로 일방적 정책발표나 대화를 통해 화해·협력의 기회를 모색해왔다. 국제안보환경이 크게 요동치는 1980년대 후반에 와서야 남북한은 다시금 남북관계 개선의 필요성을 느끼기 시작했다. 1989년 독일이 통일을 달성하고 1991년 소련이 해체되면서 냉전체제가 종식되었다. 동유럽 공산국가도 개혁과 민주화를 목표로 체제전환을 추진했다. 유럽 공산권의 붕괴로 북한은 고립된 채 체제 존립의 위기에 직면했다. 남한의 노태우 정부는 냉전 종식이라는 세계사적 격변기에 북방정책를 채택하고 헝가리, 폴란드, 유고슬라비아 등 동유럽 구 사회주의의 국가들과 국교를 정상화했다. 1990년에는 소련과 수교하고 중국과 무역사무소를 개설했다. 이러한 대내외적 환경이 남북한이 기본합의서를 도출하는데 기여했다.[22]

남한은 북한에 대화와 협력을 지향하는 포용정책을 추진했다. 세계정세가 남한에 유리하게 전개됨에 따라 남한은 공세적으로 북한에 한반도 평화와 통일에 관한 제안을 공세적으로 하게 되었다.[23] 1989년에 새로운 '한민족공동체통일방안'을 제안했고[24] 1991년 9월 유엔총회연설에서 남북한 평화구축과 통일을 위한 과제로 ①휴전체제의 평화체제 전환, ②

22) 임동원은 남북기본합의서 채택의 배경요인으로 세 가지를 외부적 요인을 제시했다. 세 가지 요인은 남북한의 유엔 동시가입, 중국의 권고, 그리고 미국의 주한미군 핵무기 철수 결정 등이다. 임동원, "남북기본합의서와 6.15 남북공동선언," https://www.dbpia.co.kr/pdf/pdfView.do?nodeId=NODE01742752&googleIPSandBox=-false&mark=0&useDate=&ipRange=false&accessgl=Y&language=ko_KR&hasTopBanner=true (검색일: 2022. 9. 10)

23) 정규섭, "남북기본합의서: 의의와 평가," 통일정책연구, 제20권 1호 (2011), pp. 9-10 참조.

24) '한민족공동체 통일방안'의 기본내용은 자주 평화 민주라는 통일원칙하에 남북대화의 추진으로 신뢰회복 도모 및 남북정상회담을 통한 민족공동체헌장 채택, 남북의 공존공영과 민족사회의 동질화, 민족생활권의 형성을 추구하는 과도적 체제인 남북연합 구성, 통일헌법에 따른 총선거 실시, 통일국회와 정부를 구성하여 통일국가 수립 등이다. 이와 함께 한민족공동체 통일방안에서는 남북연합의 기구와 통일국가의 미래상으로 자유 인권 행복이 보장되는 민주국가를 제시하고 있다. 통일원, 『통일백서 1992』, pp. 77-89, 정규섭, 위의 글, p. 9에서 재인용.

군사적 신뢰구축을 바탕으로 군비감축 추진, ③사람·물자·정보의 자유로운 교류 등을 제시하였다.[25] 노태우 대통령은 1991년 11월 '한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언'과 12월 '핵부재 선언'을 발표했다.

이미 언급한 바와 같이 사회주의 국가의 체제전환으로 고립되고 위기에 몰린 북한은 국내적으로 후계체제를 견고히 구축해야 하는 과제도 안고 있었다. 따라서 북한은 국제정세, 국내정세 등 매우 도전적인 상황에서 수세적일 수밖에 없었다. 정규섭은 북한이 가장 두려워한 것은 남한에 의한 흡수통일이었다고 주장한다.[26]

> 1989년 동유럽 사회주의 국가들의 체제전환과 독일 통일은 북한에게는 충격적인 사건이었다. 북한은 독일통일이 실현되자 남한에 의해 흡수통합될 가능성에 대해 우려하는 입장을 보였다. 북한은 사회주의 국가들의 체제전환을 제국주의자들의 '평화적 이행전략'에 의한 것이며, 이는 "제국주의자들에게 현혹된 사회주의에 대한 배신"이라고 비난하면서 '우리식 사회주의'의 강화를 통한 체제결속력 확보에 주력하는 동시에 남한에 대해 통일전선전술을 적극 추진하는 양상을 보였다.

이러한 대내외적 환경에서 남북한이 역사적 남북기본합의서를 체결했다. 냉전의 종식은 남한에 외교적 지평을 확대할 기회를 제공했으나 북한에는 체제 붕괴의 위험이라는 도전을 제시했다. 궁지에 몰린 북한이 직면한 대내외적 위기를 타개하기 과거보다 유연하게 협상에 나선 것이 합의 도출에 도움이 되었다. 남북한 협상의 역사에서 북한이 가장 수세적 입장이었던 경우가 바로 기본합의서 협상이었다. 남북기본합의서는 제1장 남북 화해, 제2장 불가침, 제3장 교류·협력 등 세 부문으로 구성되었다. 남북화해와 교류·협력은 정치적 신뢰구축조치로 볼 수 있으며 불가침 부문은 군사적 신뢰구축조치에 포함된다. 7.4 공동성명의 조국통일 3대원칙을 재확인했으며 7.4공동성명보다는 좀 더 구체적인 신뢰구축조치들을 제시했다. 1992년 9월에 체결된 이행과 준수를 위한 부속합의서에서 신뢰구축조치들을 더욱 구체적으로 합의했다.

증오와 반목을 극복하기 위한 정치적 신뢰구축의 필수요건은 상대방을 인정하는 것이다. 이를 반영해서 제1장 제1조에서 "남과 북은 상대방의 체제를 인정하고 존중한다"고 적시했다. 여타 정치적 신뢰구축조치로서 상대방의 내부 문제 간섭, 상대방에 대한 비방·중상, 상대방을 파괴·전복하려는 일체의 행위, 국제무대에서 대결과 경쟁 등을 중지할 것을 약속했

25) "평화로운 하나의 세계공동체를 향하여"라는 연설문의 전문은 통일원, 『통일백서 1992』, pp. 443-452 참조. 정규섭, 위의 글, p. 9에서 재인용.
26) 정규섭, 위의 글, p. 10.

다. 기본합의서에서 남북화해와 교류· 협력이 구분되어 있으나 비군사 분야의 다양한 교류·협력은 화해를 위한 정치적 신뢰구축을 촉진하는 활동으로 포괄적 정치적 신뢰구축의 범주에 포함되는 것으로 보아야 한다. 무력충돌이 발생하면 잠정적 평화가 유지되기 어렵고 평화가 무너지면 적대적 관계는 더욱 악화한다. 따라서 기본합의서에서 "남과 북은 정전상태를 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사협정을 준수한다"고 합의했다.

정치적 신뢰구축조치와 군사적 신뢰구축조치를 구분하지만 전 평화과정에서 두 분야의 신뢰구축조치는 서로 보완적인 관계에 있음을 알 수 있다. 군사적으로 긴장이 사라져야 당사자들이 화해를 추진해서 적대감과 증오를 완화할 수 있는 여지가 생긴다. 반대로 정치적으로 서로 불신하고 반목하면 그만큼 무력충돌의 가능성이 증가한다. 이런 맥락에서 모든 남북한의 합의문에 화해 및 교류·협력과 불가침의 조항이 항상 포함된다. 세 가지 요소 중 하나만 발전하기 어려운 남북관계의 성격 때문이다. 기본합의서에 남북한은 무력을 사용하지 않고 서로 침략하지 않으며 무력 발생 시 평화적으로 해결할 것을 명기했다. 그리고 적대적 당사자가 서로 인정하고 평화적으로 공존하려면 국경선에 대한 명확한 합의가 있어야 한다. 새로운 불가침 경계선을 논의하지 않고 현재의 불가침 선을 준수하는 선에서 갈등의 소지를 최소화했다. 군사적 신뢰구축 및 군비축소를 위해 남북군사공동위원회 구성 및 운영에 합의했다. 남북한 군비통제 방안에 합의하고 이행할 수 있는 근거를 마련했다.

본 연구는 교류·협력이 단절된 남북한 관계를 개선한다고 본다. 남북한은 분단상황에서 오랫동안 거의 접촉과 교류가 없이 체제경쟁을 하면서 증오와 적개심을 키워왔다. 따라서 남북한이 서로 이해하고 대립을 완화하면 교류와 협력을 활성화해서 공통의 이해와 이익을 증진된다. 남북한 교류·협력은 남북한 정치적 신뢰구축의 선결 조건이며 일부분이라고 볼 수 있다. 남북기본합의서는 남북 경제협력, 과학·기술, 교육, 문화·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 합의했다. 남북한 간 자유로운 왕래와 접촉의 필요성도 확인했다. 왕래와 접촉은 아주 일상적인 활동이나 남북한은 분단 이후 예외적인 경우를 제외하고 서로 왕래하고 접촉할 수 없었다. 서로 교류가 단절된 상태에서 남북한의 오해와 적대감이 심화되었다.

남북기본합의서 화해부문의 이행과 준수를 위한 부속합의서에 정치적 신뢰구축조치를 좀 더 구체적으로 합의했다. 남북한은 상호 체제를 인정하고 체제를 소개하는 자유를 보장하며 상대방 당국의 권한과 권능을 인정·존중한다고 명시했다. 내부문제 불간섭과 관련해서 남북한은 상대방의 법질서, 당국의 시책, 대외관계 등에 대해 간섭하지 않는다고 동의했다. 비방·중상조치로서 상대방의 특정인, 상대방 당국에 대해 언론·삐라 및 여타 수단으로 비방·중상하지 않는다고 확인했다. 더불어 남북한은 상대방에 대한 사실 왜곡, 허위사

실의 유포·조작을 금지하고 사실에 대한 객관적 보도를 비상·중상의 대상으로 삼지 않으며 군사분계선 지역에서 방송과 시각매개물 (게시물) 등을 통해 상대방을 비방·중상하지 않으며 군중행사에서 상대방을 비방·중상하지 않을 것을 약속했다. 특이할 점은 화해에 관한 부속합의서에서 비방·중상에 대한 조치들이 좀 더 구체적으로 언급되어 있다는 것이다. 이를 통해 남북한이 상호 정치적 신뢰를 저해하는 적극적 활동으로 비방·중상을 가장 우려하고 있음을 알 수 있다.

화해에 관한 부속합의서는 파괴·전복행위의 금지, 정전상태에서 평화상태로의 전환, 국제무대에서 협력 등 정치적 신뢰구축조치들을 약속했다. 남북한은 상대방에 대한 파괴·전복을 목적으로 직접 또는 간접, 폭력 또는 비폭력 수단에 의한 모든 형태의 파괴·전복 행위, 선전 선동 행위, 테러 단체나 조직에 대한 지원·보호 행위 등을 금지한다고 선언했다. 정전상태를 평화상태로 전환하기 위한 적절한 대책을 강구하고 공고한 평화가 달성될 때까지 현 군사정전협정을 성실히 수행할 것을 합의했다. 그리고 남북한은 국제무대에서 상호 비방·중상을 하지 않으며 상대방의 이익을 존중하며 공동의 이익을 위해 협의를 진행하고 해외동포사업에서도 협력할 것을 다짐했다.

교류·협력 부속합의서는 남북한 구체적인 교류·협력조치가 망라되어 있다. 경제 교류·협력사업으로 자원의 공동개발, 민족 내부교류로서 물자교류, 합작투자 등을 적시했다. 남북한은 과학·기술과 환경분야에서 정보자료 교환, 공동연구 및 조사, 과학자와 기술자 및 전문가 교류, 공동 환경보호대책 마련 등의 사업에 합의했다. 교류·협력을 위해 가장 중요한 요소가 전기·교통·통신 등 기반시설의 확충이다. 남북한은 철도와 도로를 연결하고 항로를 개설하기로 합의했다. 남북한은 우편과 전기통신교류에 필요한 시설을 설치·연결하며 우편과 전기통신 교류의 비밀을 보장하기로 했다. 남북한은 국제 경제분야에서 서로 협력해서 대외에 공동으로 진출하는 방안에도 찬성했다. 남북한은 다양한 분야에서 사회문화교류·협력이 이루어져야 한다는 점에 서로 공감했다. 남북한은 비군사 분야에서 교류와 협력이 축적되었을 때, 상호 이해를 증진하고 민족 동질감을 회복하고 결과적으로 정치적 신뢰를 쌓아갈 수 있을 것이라도 인정한 것이다.

이미 논의한 바와 같이 1980년대 말과 1990년대 초에 남한은 탈냉전 시대로의 진입이라는 새로운 국제안보환경, 88올림픽의 성공적 개최와 민주화의 순조로운 진행 등을 호재로 삼아 북한에 대한 점진적 포용정책을 추진했다. 대외적으로 남한은 사회주의 국가들의 88올림픽 참가를 계기로 대 사회주의 국가와 관계를 개선했다. 한편, 북한은 소련의 해체와 중국의 적극적 시장경제 도입, 사회주의 국가의 몰락과 체제전환, 경제난과 후계체제 구축 등의 대내외적 도전을 받고 있었다. 남한은 유리한 상황에서 공세적으로 입장을 관철할 수 있었고 북한은 사회주의권의 붕괴로 생존조차 어려운 환경에 직면해서 협상에 적극적인

태도를 보였다. 결과적으로 남북한이 직면한 상황에서 각자의 요구사항을 조금씩 양보해서 남북기본합의서를 역사적으로 체결할 수 있었다. 남북기본합의서는 공고한 평화와 궁극적 통일의 지향하는 남북한의 태도와 행동을 규율하는 포괄적인 규범이다.

남북기본합의서 이행과 준수에 대한 남북한의 대화는 1993년 1월 한미의 팀스피리트 군사훈련을 구실로 북한은 대화를 재개할 의사가 없음을 공식적으로 발표했다. 이로써 모든 합의의 준수와 이행이 중단되었으며 남북한은 다시 단절과 대립의 관계로 돌아갔다. 북한의 핵 개발 문제가 제기되면서 남북관계 개선의 새로운 장애 요인으로 등장했다.

남북기본합의서에 대한 의의와 한계를 살펴볼 수가 있다. 남북기본합의서는 남북관계사에 중요한 의의가 있는 문건이다. 협상의 주체, 합의사항, 그리고 이행과 준수에 있어서 의미를 찾을 수 있다. 첫째, 남북기본합의서는 남북한이 외세의 개입이 없이 자주적으로 달성한 협상의 결과라는 점이다. 남북한이 대내외적 환경의 변화에 주도적으로 대응함으로써 서로의 공동이익을 증진할 수 있었기 때문에 기본합의서가 가능했다. 남북한의 문제에 대해 남북한이 주도적으로 해법을 모색한 사례이다. 남북기본합의서는 남북한이 필요에 따라 합의했기 때문에 공세적으로 상대를 궁지에 몰고 상대적 우위를 차지하려는 평화공세와는 달리 어느 정도 진정성이 있는 대화를 통해 서로 타협할 수 있었다.

둘째, 남북기본합의서는 통일방안을 제시하지 않고 통일 이전의 남북관계를 규정하는 규범이다. 물론 기본합의서의 서문에서 "7.4공동성명에서 천명한 조국통일 3대원칙을 재확인하고"라고 명시했으나 통일을 목표로 보고 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력과 관련된 사항을 합의한 것이다. 이전에는 남북한은 체제와 정통성 경쟁을 하면서 평화공세로서 자신의 통일방안을 상대방에 제안하는 전형적 행태를 보였다. 남북한은 좀 더 실용주의적이고 점진적인 접근을 통해 실질적인 현안들을 논의하고 해결방안에 합의했다고 본다. 남북한이 정치적으로 신뢰를 구축하고 군사적 충돌을 예방할 수 있는 실천적인 방안을 모색한 결과가 남북기본합의서의 채택이다. 남북기본합의서는 통일방안이 아니라 통일과정에서 남북한 관계를 평화적으로 관리할 수 있는 실용적인 방안이다. 따라서 남북관계의 목표를 통일 달성이 아니라 통일 이전단계의 평화공존으로 설정했다.

셋째, 남한의 보수 정권에서 추진한 대북 포용정책이라는 점에서 시사하는 바가 크다. 대북 화해정책은 진보정권의 전유물이 아니라 오히려 보수적인 노태우 정부가 남북관계를 규정하는 역사적인 규범을 북한과 합의했다. 단지 정부의 이념적 성향이나 감정이 남한의 대북정책을 결정하지 않는다. 대북정책은 정권의 정치적 성향과 관계없이 현실적인 여건을 고려해서 실리를 추구해야 한다는 교훈을 남겼다. 전쟁의 경험이 있는 남북한은 서로에 대한 감정이 악화하면서 공동의 이익과 번영을 추구하는 합리적 정책을 결정하기가 어려워졌다.

넷째, 남북기본합의서는 남북한이 통일과정의 평화공존을 위해 필요한 조치들을 포함한 포괄적 합의이다. 화해, 교류·협력 등 정치적 신뢰구축조치와 불가침과 같은 군사적 신뢰구축조치가 남북기본합의서에 명시되었다. 이는 정치적 신뢰구축조치가 평화적 공존을 위한 가장 근본적 여건을 조성하지만 적대적 관계를 유지해오던 남북한에게 이것만으로 부족하다. 적대감과 증오감이 증폭되면서 남북관계가 군사적 대결의 성격도 지니고 있어서 군사적 충돌을 예방하고 불가피하게 충돌이 발생하면 평화적으로 해결해야 전면적인 전쟁을 막을 수 있다. 정성을 들여 정치적 신뢰를 꾸준히 구축한다고 해도 무력충돌이 발생하면 한 순간에 상호 신뢰가 무너질 수 있기 때문이다. 정치와 군사부문에서 신뢰구축은 서로를 강화시키는 상호작용을 한다. 남북기본합의서는 이러한 남북관계의 근본 성격을 파악하고 한 부문의 조치로 평화가 유지되기 어렵다는 판단에 기인한 것이다. 이처럼 남북한 관계는 모든 부문이 연계되었기 때문에 남북기본합의서와 같이 포괄적 조치에 합의해야만 남북관계가 진절될 수 있다. 남북기본합의서의 중요성은 남북한이 준수해야 할 포괄적 규범이어서 남북관계의 제반 분야에 영향을 미칠 수 있다는 점이다.

다섯째, 남북한은 합의서 체결에서 그치지 않고 합의서의 준수와 이행방안을 제도적으로 마련하기 위해 노력했다는 의의가 있다. 남북한은 1989년 2월 예비회담부터 1993년 1월 핵통제공동위원회 회담까지 8회의 본회담을 포함해서 130여 회의 남북회담이 개최되었고 그 결과로 12개의 합의서와 12개의 협의 기구가 탄생했다.[27] 남북한은 합의 이후 준수에 관한 협의가 난항을 겪으며 무산되는 경우가 대부분이었다. 남북한은 약 1년 이상 합의의 이행을 위한 협의를 통해 부속합의서를 체결하고 부문별 공동위를 설치한 경험은 남북관계사에서 독보적 성과로 기록된다.

마지막으로 남북기본합의서 자체가 남북한 정치적 신뢰구축의 결과이자 출발점이 된다. 한편, 남북기본합의서를 체결하기 위한 협상, 그리고 남북합의서를 이행 및 준수하기 위한 회의 등이 남북한 정치적 신뢰구축의 과정, 그 자체로 평가될 수 있다. 남북한은 수많은 협상을 통해 서로에 대한 신뢰를 조성할 수 있다. 이런 점에서 합의의 내용도 중요하지만 협상의 과정을 통해 남북한은 이질감을 줄이고 이해를 높인다. 즉 협상의 과정이 상호 정치적 신뢰를 구축하는 데 도움이 된다.

남북기본합의서는 역사적 의미를 지니지만 한계점도 보여줬다. 포괄적 합의와 합의의 실천을 위한 공동위, 합의서 등 여러 가지 제도적 장치의 구축에도 불구하고 북한이 일방적으로 1993년 1월 남북기본합의서를 이행하기 위한 대화의 중단을 선언함에 따라 남북기본합의서를 이행하는 데 실패했다. 역사상 남북한 관계개선의 대내외적 상황이 가장 유리했던

27) 정규섭, 앞의 글, p. 20.

시기에 체결된 남북기본합의서마저 준수되지 않았다. 남북한의 합의가 법적 구속력과 이에 따른 강제성을 지니지 못했기 때문이다. 전체주의적 독재체제를 유지하고 있는 북한은 상황의 유불리에 따라 남북관계를 활용한 측면이 있다. 냉전 종식이라는 전환기적 안보환경에 직면해서 북한은 남북관계 개선을 통해 생존을 도모했다. 그러나 어느 정도 탈냉전 상황에 적응이 된 북한은 협상에서 발을 빼게 된다. 북한은 여전히 남북관계 개선이 정책의 최우선 순위가 아님을 스스로 입증한 것이다. 어떠한 남북한 간 합의도 준수와 이행을 보장하지 않는다는 한계를 극복하지 못했다.

3) 남북정상회담과 정치적 신뢰구축조치

정치적 신뢰구축조치에서 가장 상징성이 있고 효과적인 방법이 정상회담이다. 정치적 신뢰구축에는 하향식(top-down) 접근방법과 하향식 (bottom-up) 접근방법이 있다. 전자는 신뢰가 부족한 상황에서 정상들이 직접 만나서 적대감과 증오심을 전격적으로 완화 혹은 해소하는 방법이다. 점진적 신뢰구축이 어려운 상황에서 최고지도자들이 조건 없이 만나서 고질적인 갈등상태에서 조성된 불신과 반목을 신뢰와 협력으로 전환하는 돌파구를 마련하는 것이다. 후자는 적대적인 상황에서 교류·협력을 활성화하면서 당사자들이 실무급부터 시작해서 정상회담까지 단계적으로 신뢰구축을 도모하는 방식이다. 전통적인 방식은 외교관들이 오랜 협상을 통해 합의에 도달한 다음, 정상회담을 통해 합의를 추인하는 상향식 방법을 선호했다. 그러나 현대에는 정상회담이 먼저 개최되고 실무자들이 정상 간의 합의사항을 이행하기 위해 후속 조치를 논의하는 경우가 많다. 정상의 만남은 서로를 존중하고 인정한다는 사실을 공개적으로 확인하는 자리이기 때문에 실무자나 고위 정책결정자들이 수차례 만나는 것보다 신뢰구축에 훨씬 강력한 영향을 미친다. 특히 오랫동안 경쟁하고 갈등해온 남북한의 정상회담은 가장 효과적인 정치적 신뢰구축 조치이다.

남북한은 약 75년의 분단역사에서 5차례 정상회담을 개최했다. 최초의 정상회담을 2000년 김대중-김정일 정상회담이다. 김대중 대통령은 적극적 대북 포용정책을 기조로 폐쇄적 북한을 개방하고자 노력했다. 김대중 대통령은 취임사에서 대북정책 3대 원칙을 제시하고 향후 일관되게 추진할 대북정책의 방향과 내용을 포괄적으로 언급했다. 첫째, 북한의 무력도발을 용납하지 않으며, 둘째, 북한을 해치거나 흡수하지 않고, 셋째, 남북 간의 화해와 협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진한다고 밝혔다.[28]

김대중 대통령은 취임 후 북한에 대한 포용정책을 통해 북한이 개방하도록 지속적 노력

28) https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=233&korean-Chrctr= (접속일: 2022. 9. 25)

을 기울였다. 그 결과 2000년 6월에 남북정상회담이 역사상 최초로 개최되었다. 양 정상은 6.15 남북공동선언에서 5가지 조항에 합의했다. 합의문이 간결하나 1, 2항은 통일에 관한 것이고 3항은 이산가족 상봉, 비전향 장기수 문제 해결 등 인도적인 조항이다. 4항에서 여러 분야에서 교류협력을 활성화해서 신뢰를 다져 나갈 것을 합의했다. 5항은 합의의 이행을 위한 회담을 개최할 것을 약속했다. 합의문에서 양 정상은 신뢰를 회복하기 위한 인도적 문제 해결과 교류·협력을 활성화하는 데 우선순위를 부여했다. 이런 점에서 6.15 공동선언은 많은 사항을 약속하지 않고 분단과 대결의 역사를 청산하는 기초작업으로 인도적 문제, 교류·협력을 강조했다.

2000년 6월 이전에 남북한 정치지도자들이 직접 만난 적이 없는 상황에서 실무급의 남북한 합의는 이행보다는 합의에 그친 감이 있다. 6.15 공동선언은 남북한 최고정치지도자들이 야심 차게 군사문제를 포함한 포괄적 합의에 중점을 둔 것이 아니라 신뢰를 회복하기 위한 기본적 조치들을 논의하고 합의한 것이다. 이런 면에서 6.15 공동선언이 남북관계사에 중요한 변곡점을 마련한 것이다. 합의 이후 남북왕래, 경제, 사회, 문화 분야의 교류·협력은 적대적 대립이 한반도를 지배하던 과거에는 상상도 할 수 없는 일이었다. 남북정상회담의 실현이 가장 어려운 과제였지만 어려운 정상회담 이 개최된 이후 오랜 세월 폐쇄적이던 북한이 과감하게 이산가족 상봉, 금강산 관광, 개성공단 건설 등 전향적 개방정책을 채택했다.

김대중 정부 출범 이후 남북회담은 총 71회가 개최되었다. 이중 남북회담 12회, 장관급회담 20회, 실무회담 1회, 남북군사회담 16회, 남북 경제분야회담 20회, 남북 적십자회담 6회 여러 수준과 분야의 회담이 성사되었다.[29] 이러한 남북한 분야별 관계자들의 직접 접촉은 각 분야에서 남북한의 신뢰를 구축하는 좋은 경험이 되었다. 고립되었던 북한이 개방을 지향하며 남한과 본격적으로 접촉을 한 것이다. 물론 남북기본합의서 체결을 전후해서 남북한의 실무자들이 많은 회의에서 만났다. 남북관계의 진전을 당분간의 단절이 있지만, 남북협력의 경험은 역사에 남아있기 때문에 단절 이후의 관계를 개선할 때 선행사례로서 큰 도움을 줄 수 있다. 따라서 남북한 교류·협력의 경험을 많이 축적하면 할수록 남북한이 다시 신뢰를 회복하고 협력하는 데 크게 도움이 된다. 이행에 실패했으나 남북기본합의서라는 남북한 신뢰구축의 규범이 있어서 6.15 공동선언으로 이어질 수 있었다고 본다.

남북한은 분단된 상황에서 긴 세월 증오와 반목의 시간을 보냈다. 당장에 이질적인 정치체제가 전격적으로 관계를 정상화하기는 거의 불가능하다. 정치체제가 다르고 경제체제가 다른 남북한은 서로 교류와 왕래가 없이 각자 생존해 오면서 증오감과 이질감을 키웠다. 김

29) 통일부, 『통일부 50주년 기념 화보집: 걸어온 길, 가야할 길』(2019년 7월), 182쪽.

대중 대통령은 오랜 세월 북한이 개방하면 변화할 수밖에 없다는 신념을 가지고 있었다. 대북 햇볕정책은 따스한 햇볕으로 북한의 두꺼운 외투를 벗기는 이솝우화에서 따온 명칭이다. 김대중 정부의 대북정책은 남북한이 교류협력을 해서 북한을 변화시키려는 것이다. 남북한이 교류·협력을 하면 남북한의 공통 이익이 확대되고 그러면 군사적 긴장도 완화된다고 가정한다. 결과적으로 북한이 변화하면 남북한이 여러 분야에서 이질감이 줄어들고 평화롭게 공존하는 상황인 실질적인 통일에 진입할 수 있다고 본다. 6.15 공동선언은 5개항의 간단한 합의문이지만 남북관계 신뢰를 회복하는데 가장 큰 성과를 거두었다. 김대중 정부가 북한과 6.15 공동선언을 남북관계의 규범으로 합의하고 이를 이행하는 과정에서 남북관계를 가장 많이 발전시켰다.

노무현 대통령은 임기말 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양을 방문해서 제 2차 남북한 정상회담을 개최했다. 노무현 정부는 진보정권으로서 보수정권보다는 남북 화해협력을 더 적극적으로 추진했다. 그러나 2003년에 정권이 출범한 것에 비하면 정상회담 개최가 늦은 감이 있다. 노무현 정부가 출범할 즈음에 북한 핵문제가 2차 위기를 맞이했다. 미국에 공화당 정권이 들어서서 북한 핵문제 해결을 위해 북한에 압박을 가했다. 북한은 미국과 극렬히 대치하면서 강 대 강 전략을 선택했다. 북한은 2003년 핵비확산조약 탈퇴, 2005년에 핵무기 공식선언, 2006년 1차 핵실험 등 연속적으로 핵 도발을 단행했다. 북한 핵 문제로 긴장이 고조된 상황에서 남북한 정상이 만나기는 어려웠다. 6자 회담에서 채택된 2005년 9.19 공동성명[30]과 2007년 2.13합의로 북 핵문제가 해결의 실마리를 마련했다. 북한 핵으로 조성된 대결이 완화됨에 따라 2차 남북한 정상회담이 성사될 수 있었다.

양측 최고 지도자는 7.4 공동성명, 1991년 남북기본합의서, 2000년 1차 남북정상회담의 합의 정신을 이어받아 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언을 체결했다. 동 선언은 총 8항으로 구성되었는데 남북기본합의서의 틀 내에서 몇 가지 새로운 합의를 추가했다. 정치적 신뢰구축조치는 화해와 교류·협력과 관련된 조항에 포함되었다. 1항은 남북관계의 계속성을 확인하는 조항으로 "남과 북은 6.15 공동선언을 고수하고 적극 구현해 나간다"로 되어있다.

정치적 신뢰구축은 2, 4, 5, 6, 7, 8항에서 언급되었다. 이중 주요 정치적 신뢰구축조치는 2, 4, 8항에 포함된다. 2항은 남북한은 남북관계의 상호존중과 신뢰관계로 전환, 통일지향적으로 법률·제도 정비, 의회 등 각 분야의 대화와 접촉 적극 추진 등 정치적 신뢰구축조치를 포함했다. 10.4 선언의 특징은 4항에서 "현 종전체제를 종식시키고 항구적인 평화

30) 9.19 성명에서 북한은 "모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것과 조속한 시일 내에 핵확산금지조약과 국제원자력기구 안전조치에 복귀할 것"을 천명했다. 2.13합의는 9.19 성명을 이행하기 위한 초기 조치에 관한 것이다. 핵폐기를 위한 구체적 조치를 약속했다.

체제를 구축해나가고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다"고 적시했다. 최초로 종전선언이 남북 정상의 합의문에 언급된 것이 주목을 받는다. 남북한 평화체제 구축과 종전선언은 한반도 평화과정의 순서에서 차지하는 위치에 따라 정치적 신뢰구축과 밀접히 연계된다. 정전선언과 평화협정을 먼저 체결해서 이행할 때, 이러한 조치는 여타 후속 조치에 필요한 정치적 신뢰를 제공한다고 본다. 먼저 종전선언과 평화협정 체결하자는 주장은 정전선언과 평화협정을 남북한이 정치적 신뢰를 회복할 수 있는 가장 효과적 조치로 판단한다.

5, 6 조항은 정치적 신뢰구축의 기반조성을 위한 교류협력의 활성화를 합의한 것이다. 남북한은 10.4 선언에서 남북 경제협력사업을 더욱 구체화했다는 점이 특이하다. 해주를 중심고리로 해서 서해평화협력특별지대를 설치하고 공동어로구역과 평화수역을 설정하기로 합의했다. 더불어 개성공단 조기 완공, 제도적 보완조치 완비, 철도와 고속도로 재보수 등의 사업을 구체적으로 언급했다. 6항에서 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교와 협력을 발전시킬 것을 약속했다. 남북한이 이산가족 상봉 및 편지 교환 등 인도주의 사업을 추진할 것도 합의했다. 정치적 신뢰구축을 위한 중요한 조치를 8항에 적시했다. "남과 북은 국제무대에서 민족의 이익과 해외 동포의 권리와 이익을 위한 협력을 강화"해 나가기로 했다. 물론 정치적 신뢰구축을 뒷받침할 수 있는 군사적 적대관계 종식 및 긴장 완화를 약속했다.

10.4 선언의 특징은 군사적 조치들이 강조되고 구체적으로 적시되었다는 점이다. 이는 이전의 정상회담에서 합의한 공동선언이 화해와 교류·협력에 중점을 둔 것과 차별화된다. 판문점 선언은 더욱 어려운 문제인 군사문제를 정면으로 다루고 합의를 이루어냈다는 점이 남북관계의 합의 수준을 진일보시켰다고 본다. 10.4 선언은 군사적 조치와 평화체제 구축 조치의 준수와 이행의 문제를 떠나서 군사와 평화체제 분야의 공동과제를 확인하고 과제실천방안에 합의했다는 것이 중요하다.

북한 핵 문제가 남북관계 개선에 가장 큰 영향을 미치는 핵심 사안으로 등장했다. 남북한은 1991년 12월 남북기본합의서(12.13)와 한반도 비핵화 공동선언(12.31)를 거의 동시에 합의했다. 북한의 핵 개발 문제가 대두되기 시작한 시점에 남북한은 남북관계 개선과 북한 핵 문제 해결을 동시에 추진한 것으로 나타났다. 그러나 6.15선언에서 핵 문제에 대한 언급이 빠졌다. 6.15선언 이후 북한은 핵 개발에 박차를 가해서 공개적으로 핵실험, 대륙간 탄도미사일 시험 등을 단행하면서 시위에 나섰다. 북한은 2002년 부시 행정부의 캘리 동아태차관보가 방북했을 때, 농축우라늄을 사용한 비밀 핵무기 프로그램의 존재를 시인했다. 북한의 핵 개발로 인해 핵 비확산체제의 위기는 국제적으로 초미의 관심사였다. 북한 핵 문제의 악화로 대북 포용정책론자인 노무현 대통령도 대북정책을 추진할 수 있는 공간이 매

우 협소할 수밖에 없었다. 6자 회담이라는 다자협력체제를 통해 북한 핵에 대한 해법이 정리되었다. 이를 반영해서 10.4 공동선언에서 북한 핵문제 해결방안으로 "남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담 「9.19 공동성명」과 「2.13 합의」가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다"라고 명기했다.

2008년 남한의 보수정권이 집권하자 남북관계가 긴장국면에 진입했다. 급기야 2010년 북한이 천안함 피침과 연평도 포격사건을 연속적으로 도발함으로써 한반도의 군사적 긴장이 최고조에 도달했다. 더욱이 북한이 핵 개발에 속도를 내고 있었다. 진보와 보수정권은 모두 선언적으로 남북한 협력과 평화를 추구한다는 점에서 대동소이하다. 가장 큰 차이는 진보정권은 남북관계 개선과 핵문제 해결을 병행전략으로 접근하고 보수정권은 핵문제 해결을 선결 조건으로 북한에 요구한다는 점이다. 이제 북한이 핵과 미사일을 고도화한 현실을 인정하고 두 진영 모두 행동 대 행동 동시병행전략에 수렴하고 있는 듯하나 여전히 기본적 입장의 차이는 정책에 반영된다고 보아야 한다.

2017년 5월 출범한 문재인 정권은 남북관계가 악화된 상황를 전환하려고 노력했으나 북한의 3대 세습체제인 김정은 정권은 화해와 협력보다는 대결정책과 핵·미사일 개발정책을 선택해서 대내외적 위기에 대응했다. 2017년 김정은 위원장의 적극적 핵·미사일 시험 발사는 한반도 일촉즉발의 군사적 위기상태로 치닫게 했다. 2017년 트럼프 대통령의 '화염과 분노' 발언은 당시 긴장 상황을 상징적으로 보여준다.[31] 문재인 대통령은 취임하자마자 베를린 선언을 통해 대북 포용정책을 천명했다. 2017년 7월 6일 문재인 대통령은 독일 베를린 쾨르버재단 초청 연설을 통해 새 정부의 한반도 평화 구상을 밝혔다.[32]

> 문 대통령은 '항구적 평화 정착'을 위해 △6·15 공동선언, 10·4 정상선언 이행 △북한 체제 보장하는 비핵화 추구 △남북 평화체제 △한반도 '신경제지도' 본격화 △비정치적 분야 교류협력 확대 등을 5대 정책과제로 내세웠다. 또 북한의 붕괴를 바라지도, 흡수통일을 추진하지도, 인위적 통일을 추구하지도 않을 것이라는 이른바 '대북 4노(No) 원칙'을 재확인하며, 북한 정권을 안심시키려 애썼다.

문재인 대통령의 대북 포용정책과 핵 무력 완성을 선언한 김정은 위원장의 정책 전환의 결과가 2018년 북한의 평창동계올림픽 참여로 나타났다. 남북관계는 급속히 진전되면서

31) 트럼프 대통령은 "북한이 미국을 위협하면 지금껏 전 세계가 보지 못한 '화염과 분노'(fire and fury)에 직면하게 될 것"이라고 경고했다. "북한이 더는 미국을 위협하지 않는 게 최선일 것"이라며 이같이 말했다. https://www.yna.co.kr/view/AKR20170809008900071 (접속일: 2022년 9월 13일)

32) https://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/801838.html(접속일: 2022년 9월 10일)

2018년 4월 27일 판문점에서 만나 한반도 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언에 서명하기에 이르렀다. 남북 정상 6월 싱가포르 북미정상회담을 앞두고 5월 26일 판문점에서 실무정상회담을 했다. 9월 18일 문재인 대통령이 평양을 방문해서 김정은 위원장과 정상회담을 개최하고 9월 평양공동선언을 발표했다. 문재인 대통령은 재임 중 사실상 세 차례의 정상회담을 개최하고 정상회담을 정례화하려고 했으나 김정은 위원장의 서울 답방은 무산되었다.

사실 남북문제에 관해서는 문재인 정권의 노무현 제2기 정권이라고해도 지나치지 않다. 노무현 대통령이 2차 정상회담에 임할 때 문재인 대통령은 노무현 대통령의 비서실장으로서 역할을 했다. 불가피하게 10.4 선언과 판문점 선언은 유사한 점이 많이 지적된다. 선언의 구성이 다르고 조치도 편차가 있지만, 판문점 선언에 포함된 포괄적 조치들은 10.4 선언과 중복된다. 10.4 선언은 남북기본합의서의 틀로 다양한 조치를 정리했다. 판문점 선언은 1장, 남북관계 개선, 2장, 긴장상태 완화와 전쟁위험 해소, 3장, 평화체제 구축 등 세 부분으로 구성되어있다.

남북한의 정치적 신뢰구축조치는 주로 1장 남북관계 개선 부분에서 언급되었다. 이 선언의 새로운 조치는 "남과 북은 당국 간 협의를 긴밀히 하고 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치"한 것이다. 이러한 의사소통의 당국자 간 연락 및 의사소통의 창구는 정치적 신뢰구축에 이바지할 것이다. 1장은 화해와 교류·협력에 관련된 조치들을 언급했다. 이 연구에서 정의한 대로 정치적 신뢰구축조치가 화해와 교류·협력으로 분리되지 않고 합쳐졌다. 즉 판문점 선언의 1장이 정치적 신뢰구축에 관련된 항목이다. 2장은 군사 관련 조치로서 불가침과 관련된 것이다. 3장은 평화체제 구축을 군사적·선언적 조치를 제시하고 있다. 3장에서 상호 불가침, 단계적 군축, 정전선언, 정전협정의 평화체제로의 전환, 평화협정의 당사자, 비핵화 등과 같은 조치들을 언급했다.

3장에서 북한 핵 문제를 언급하고 있다. 북한 핵 문제의 해결이 한반도 평화체제 구축의 가장 중요한 사안임에도 불구하고 상호 입장의 차이, 주제의 예민성 등을 고려해서 맨 마지막에 언급해놓은 듯하다. 이러한 핵 조항의 위치는 관찰자 입장의 차이에 따라 수용될 수도 있고 비판을 받을 수도 있다. 남북한은 공동목표로 완전한 비핵화를 통한 핵 없는 한반도의 실현을 확인했다. 부수적으로 판문점 선언에서 비핵화를 위한 남북한의 주도적 조치의 중요성을 강조하고 각자 책임과 의무를 다할 것과 국제적 지지와 협력을 위해 적극적으로 노력해 나가기로 하였다. 북한 핵 고도화 문제의 긴박성에 비해서 북핵 해법이 추상적이고 실효성이 없는 것처럼 보인다. 정치적 신뢰구축과 북한 비핵화를 병행해서 추진하기 위한 문재인 정부의 조심성과 타협의 의도도 엿볼 수 있다. 비핵화를 너무 강조하면 남북 정치적 신뢰구축이 어렵고 핵문제를 등한시하면 남북관계가 한 발짝도 전진할 수 없는 딜레

마를 여실히 보여준다.

문재인 정부는 4, 5월 판문점 회담과 6월 북미회담에 이어서 9월 평양에서 5차 정상회담을 개최했다.[33] 남한은 북핵 폐기와 남북관계 발전을 병행 추진하고자 했고, 북한은 한국을 통해 미국을 설득하고 경제제재가 해제하려는 의도가 있었다. 이러한 의도가 서로 수용되어서 평양회담이 성사된 것이다. 북한이 완전히 핵을 포기하는 것이 아니라 부분적 양보를 통해 미국의 경제제재를 해제하려는 의욕과 진정성이 돋보인다. 평양선언은 과거 남북 간에 체결된 공동선언의 공통요소를 모두 포함했다. 화해, 불가침, 교류· 협력에 관한 조치들을 좀 더 구체적으로 적시하고 군사적 조치와 핵문제 해결방안을 발전시켰다. 특히 평양 공동선언 부속합의서인 9.19 군사분야 남북합의서는 재래식 군사충돌과 긴장 고조를 사전에 방지하는 것이 목적이다. 9.19 군사합의서는 군사력의 감축에 대한 조치들이 아니고 군사력의 운용을 제한하는 군사적 신뢰구축을 위한 조치를 포함하고 있다.

이전 공동성명처럼 평양선언은 정치적 신뢰구축조치로서 2, 3, 4항에서 화해와 교류 ·협력조치들을 제시했다. 상호호혜와 공리공영의 바탕 위에서 경제협력, 이산가족 문제를 포함한 인도적 협력, 기타 다양한 교류·협력 행사를 제시했다. 동, 서해선 철도 및 도로 연결, 개성공단과 금강산 사업 정상화, 서해경제공동특구, 동해관광공동특구 조성 등 구체적 경제협력사업에 합의했다. 국제적으로 민족이 단합을 과시하는 행사로 국제경기들에 공동 참여, 국제대회 공동개최 등을 약속했다.

이미 언급한 바와 같이 모든 남북 협력사업은 북한 핵 폐기와 연동되어 있어서 북한이 핵 프로그램 해체를 위한 남한과 미국의 제안을 적극적으로 수용하지 않으면 남북한의 모든 약속이 쓸모가 없어진다. 이를 잘 알고 있는 남북한은 “한반도를 핵무기와 핵 위협이 없는 평화의 터전으로 만들어나가야 하며 이를 위해 필요한 실질적인 진전을 조속히 이루어나가야 한다는 데 인식을 같이 하였다”고 발표했다.[34] 평양선언은 중복을 피하기 위해 한반도 평화체제구축에 관한 사항을 포함하지 않은 것이다.

문재인 정부가 출범한 2017년에는 한반도의 군사적 긴장을 반영하듯 남북회담이 전혀 없었으나 2018년에는 36건의 남북회담이 개최되었다.[35] 이중 정치회담이 19회, 군사회담

33) 4차 판문점 실무회담을 정상회담으로 간주하지 않는 전문가들도 있다. 이들은 평양회담을 5차 회담이 아니라 4차 회담으로 본다.

34) https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/view.do?seq=367940&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1 (접속일: 2020년 9월 10일) 참조. ① 북측은 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관 하에 우선 영구적으로 폐기하기로 하였다. ② 북측은 미국이 6.12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명하였다. ③ 남과 북은 한반도의 완전한 비핵화를 추진해나가는 과정에서 함께 긴밀히 협력해나가기로 하였다.

35) 통일부, 『통일부 50주년 기념 화보집: 걸어온 길, 가야할 길』, 182쪽.

이 4회, 경제회담 4회, 인도적 교류회담 2회 그리고 사회문화 교류회담 7회가 열렸다. 정상회담이 개최되고 남북관계가 화해분위기로 전환되면 이처럼 남북한이 접촉빈도가 현격히 증가하고 남북한은 협력적으로 접촉하면서 상호 이해의 폭을 넓히고 신뢰를 축적하는 기회를 가질 수 있다. 남북한 회담은 정치적 신뢰구축을 위한 주요한 의사소통의 장을 제공한다.

〈표 1〉 남북정상회담의 남북공동선언문 비교[36]

내용 구분	1차 남북정상회담	2차 남북정상회담	3차 남북정상회담	5차 남북정상회담
공동 선언문	6·15공동선언 (5개항)	10.4공동선언 (8개항)	4.27 '한반도 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언 (3조 13개항)	9월 평양공동선언 (6조 1개항)
통일문제 해결	1항, 우리민족끼리, 자주해결	1항, 우리민족끼리 – 6.15공동선언 이행 및 기념방안	1-1, 민족자주원칙 통일	
상호존중, 신뢰		2항, 남북관계존중 – 내부문제 불간섭 – 법률 제도적 장치 정비	3.1 불가침합의 – 군축실현	
한반도 평화 보장, 항구적 평화체제 구축		3항, 군사적 적대 관계종식 – 전쟁반대 및 불가침의무 준수 – 남북은 서해안의 출동방지 위해 공동어로수역지정 – 남측 국방부장광과 북측 이민무력부장 간 회담(11월 평양개최) – 3자 또는 4자 정상회담 통한 종전선언(9·19공동성명, 2·13합의 이행)	2-1. 지상, 해상 공중을 비롯한 군사적 긴장 완화, 적대행위 중단 – 군사분계선 확성기방송 전달살포 중지(5.1) – 비무장지대를 평화지대로 2-2 서해북방한계선을 평화수역으로 3-2 군축실현 3-3 정전협정을 평화협정으로 3-4 비핵화	1-1 판문점선언 군사분야 이행합의서를 평양공동선언의 부속합의서로 채택 1-2 남북군사공동위원회 가동 군사분야 합의서 이행실태 점검 5-1 북측은 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대 폐기 5-2, 6·12북미회담에 따른 영변핵시설 영구폐기 조치 표명
통일방안	2항, 남측의 연합제 안과 북측의 연방제 안 공통성 인정			

36) 박범종, "남북정상회담의 배경, 성과 및 한계점과 과제," 『한국과 국제사회』 제4권 제3호(2020), pp. 105-107.

인도적 문제	3항, 이산가족, - 친척방문단 교환 - 비전향장기수 문제 해결	7항, 이산가족상봉 - 영상편지교환 - 금강면회소 완공 (상시상봉) - 자연재해시, 동포애와 인도주의 상부상조 원칙	1-5. 남북적십자회담 개최 - 이산가족 - 친척상봉 (8.15계기로)	3-1 이산가족 상설면회소 개소 3-2 이상가족과 상봉과 영상편지 교환
남북경협, 실질적 교류	4항, 남북경협, 균형발전	5항, 남북경협 - 서해평화협력특별지대 설치 - 경제특구건설과 해주항 활용 - 민간선박의 해주직항로 통과 - 한강하구 공동이용과 개성공단지구 1단계 건설 - 안포와 남포에 조선협력단지건설 - 남북경제협력공동위원회로 격상	1-6, 10·4선언에 합의한 내용 적극 추진 - 동해선 및 경의선 철도와 도로 연결	2-1 남북 동, 서해선 철도 도로 연결 착공식 2-1.개성공단과 금강산 사업 우선 정상화 2.2. 서해경제공동 및 동해관광공동특구 조성 2.3 자연생태계 복원 위한 환경 협력 추진 2.4. 산림분야 협력
정부 및 민간교류	-사회, 문화, 체육, 보건, 환경 협력교류	5항, 농업, 보건의료, 환경보호 협력교류 6항, 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화, 체육 등 사회문화교류 - 백두산관광 실시 (백두산-서울 직항로 개설) -2008년 북경올림픽 남북응원단 경의선 열차이용 참가	1-3. 민간교류 확대 - 쌍방 당국자 상주하는 남북공동연락소 설치(개성) 1.4. 국회, 정당지방자치단체, 민간단체 참가하는 민족행사 개최	4-1 평양예술단의 서울공연(10월) 4-2 2020년 하계올림픽 남북공동 진출, - 2032년 하계 올림픽 공동개최 유치 4-3. 10·4선언 11주기 기념행사 3·1운동 100주년 기념행사 추진
대화재개	5항. 당국대화 개최	2항, 남북의회 및 대화접촉 추진 8항, 수시 정상회담 제의 - 남북총리회담	2-3 국방부장관회담 및 군사 당국자회담 개최 - 5월중 장성급 군사회담 개최	
*별항 (기타)	-김정일 서울방문		- 문재인대통령 평양방문	6항, 김정은위원장의 서울 방문

Ⅲ. 평화체제 구축: 종전선언과 평화협정

1. 종전선언

남북한은 2007년 10.4 공동선언에서 종전선언에 대해 처음으로 합의했다. 남북한은 공동선언 4항에서 "남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다"고 적시했다.[37] 여기서 시점, 순서, 당사자, 내용 등을 특정하지는 않았으나 항구적인 평화체제를 구축하기 위한 사전단계로 설정한 것으로 이해된다. 그후 10년이 지나 종전선언은 2018년 4월 판문점선언에서 "남과 북은 정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다"고 확인했다.[38]

문재인 대통령은 2020년과 2021년 유엔총회 기조연설에서 종전선언 체결의 필요성을 역설하고 국제사회의 지원을 요청했다. 문 대통령은 2020년에 유엔총회 기조연설에서 다음과 같이 종전선언에 대해 언급했다.[39]

> "특히 올해는 한국전쟁이 발발한 지 70년이 되는 해입니다. 한반도에 남아있는 비극적 상황을 끝낼 때가 되었습니다. 이제 한반도에서 전쟁은 완전히, 그리고 영구적으로 종식되어야 합니다. 한반도의 평화는 동북아시아의 평화를 보장하고, 나아가 세계질서의 변화에 긍정적으로 작용할 것입니다. 그 시작은 평화에 대한 서로의 의지를 확인할 수 있는 한반도 '종전선언'이라고 믿습니다. '종전선언'을 통해 화해와 번영의 시대로 전진할 수 있도록 유엔과 국제사회도 힘을 모아주길 바랍니다. '종전선언'이야말로 한반도에서 비핵화와 함께, '항구적 평화체제'의 길을 여는 문이 될 것입니다."

문 대통령은 2021년 유엔총회 기조연설에서 재차 한반도에서 종전선언을 제안했다.

37) https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3984/view.do?seq=364829&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1(검색일: 2022년 9월 10일)

38) https://overseas.mofa.go.kr/de-ko/brd/m_7200/view.do?seq=1343560&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=50(접속일: 2022년 9월 10일)

39) https://overseas.mofa.go.kr/un-ko/brd/m_22096/view.do?seq=46(접속일: 2022년 9월 10일)

"지난해에는 한반도 '종전선언'을 제안했습니다. '종전선언'이야말로 한반도에서 '화해와 협력'의 새로운 질서를 만드는 중요한 출발점이 될 것입니다. 나는 오늘 한반도 '종전선언'을 위해 국제사회가 힘을 모아주실 것을 다시 한번 촉구하며, 남북미 3자 또는 남북미중 4자가 모여 반도에서의 전쟁이 종료되었음을 함께 선언하길 제안합니다. 한국전쟁 당사국들이 모여 '종전선언'을 이뤄낼 때, 비핵화의 불가역적 진전과 함께 완전한 평화가 시작될 수 있다고 믿습니다."

문 대통령이 집권 후반기에 정전선언에 대한 의지와 노력을 알 수 있는 행사가 두 차례 유엔총회 기조연설이다. 한반도의 전쟁 종식, 비핵화 추진, 완전한 평화를 위해 종전선언이 필요하다는 점을 강조하면서 국제사회의 협력을 요청했다. 종전선언은 2006년 11월 18일 하노이에서 개최된 아시아·태평양 경제협력체 회의에 참석한 부시 대통령이 노무현 대통령과 회담에서 처음 제안했다. 북한이 1차 핵실험을 실시한 후, 북한의 비핵화를 추동하기 위해 제안한 것으로 평가된다. 부시 대통령은 북한이 핵무기를 포기하고 더욱이 핵 야망을 포기하면 미국은 상응한 조치를 할 수 있다고 하면서 상응한 조치에 한국전쟁의 공식적인 종식도 포함된다고 했다. 그러나 미국은 종전선언과 평화협정을 혼동한 것으로 보인다. 2007년 부시 대통령은 종전선언을 언급하지 않고 북한이 핵무기를 포기하면 평화협정을 체결할 수 있다고 했다. 2018년 6월 북미정상회담에서 미국과 북한은 한반도에서 항구적이며 공고한 평화체제를 구축하기 위해 공동으로 노력할 것을 선언했다. 미국과 북한은 종전선언을 공개적으로 적시하지 않았으나 종전선언을 비공개적으로 논의했다는 주장도 있다.[40] 그리고 싱가포르 북미정상회담 이후 북한을 방문한 폼페오 국무장관에게 북한이 종전협정을 요구했다는 보도도 있다.[41]

종전선언은 노무현과 문재인 정부가 북한과 추진하기로 합의한 사항이다. 다른 정권에서 종전선언을 언급한 바가 없다. 종전선언이란 단순히 현재 정전협정이 규정한 정전상태를 평화상태로 전환하려는 것이 직접적 목표이다. 부차적으로는 한국의 두 진보정권은 남북관계 발전을 견인하는 조치로서 종전선언을 체결하고자 했다. 문 대통령이 언급한 대로 종전선언이 비핵화 조치와 완전한 평화체제의 구축을 가속화 하는 역할을 한다고 본다.

노무현 정부의 통일외교안보실장을 역임한 백종천은 종전선언에 대해 다음과 같이 언급했다.[42] 그는 종전선언의 목적, 법적 지위, 당사자, 내용, 시기 등을 잘 제시하고 있다. 그에 의하면 종전선언의 목적은 북핵 폐기와 북미관계 진전을 유인하고 이를 남북관계 발전

40) 강건택·김연숙, "트럼프. 김정은에게 '곧 종전선언 서명' 약속하고 아직 안지켜," 『연합뉴스』, 2018년 8월 30일.
41) 이하원·안준용, "김정은도 못만나고… '빈손'으로 나온 폼페이오," 『조선일보』, 2018년 7월 9일.
42) 백종천, "종전선언, 남북의 '포괄적·점진적 접근전략," 『민족21』(2011.11), 58-61쪽.

과 선순환적으로 병행 추진하는 조치이다. 그는 종전선언이 협정의 형식을 취하고 서명과 비준 등 절차를 밟으면 국제법상 조약에 준하는 효력을 갖는다고 본다, 당사자 문제에 대해 남북한은 남한이 참여하는 문제를 확인하면서 남북한과 미국 등 3자 혹은 중국을 포함한 4자로 정했다. 내용에 대해 백종천은 한반도 문제를 해결할 포괄적 내용과 함께 북핵 폐기, 한반도 평화체제로의 전환, 북미관계 정상화, 대북 경제에너지지원 협상체와 로드맵이 포함되어야 한다고 주장한다.[43] 그는 시기에 대해 종전선언이 비핵화를 견인하고 평화체제 구축의 입구로서 조속히 체결되어야 한다고 본다.

문재인 정부의 종전선언에 대한 입장이 노무현 정부와 유사하다. 종전선언을 체결하는 자체가 목적이 아니라 북한의 비핵화를 촉진하고 안정적 평화체제를 구축하기 위한 것이다. 종전선언은 정치적 신뢰구축을 위한 주요한 선행조치이다. 법적 지위는 조약, 공동선언, 신사협정 등 여러 형식이 있으나 반드시 법적 구속력을 가질 필요는 없고 전쟁의 종결을 선언하는 정치적 선언이어도 된다.

문 대통령은 "종전선언은 상호 적대관계를 종식하고 평화적인 공존관계로 나가겠다는 공동의 의지를 표명하는 정치적 선언"이라고 언급했고 청와대도 종전선언은 정치선언임을 수차례 분명히 밝혔다.[44] 이처럼, 문재인 정부는 종전선언의 조속한 체결을 위해 종전선언의 형식으로 상징적·정치적 선언을 선호했다. 당사자는 평양선언에서 적시한 대로 남북한과 미국 혹은 중국을 포함한다. 내용은 한반도 평화체제의 큰 틀과 관련된 포괄적 원칙과 방향을 포함해야 한다는 주장이 있다.[45] 순서는 종전선언이 입구이고 비핵화 추진과 관계 정상화 등 평화과정을 거쳐 출구로서 평화협정을 체결하는 것이다.

종전선언이 체결되기 위해서 당사자들의 입장이 중요하다. 2007년과 2018년 정상회담에서 종전선언 추진에 합의할 때 남북한은 종전선언에 적극적으로 찬성했다. 특히 2007년 2차 정상회담에서 노무현 대통령이 김정일 위원장에게 미국이 종전선언에 관심이 있다고 전달하자 김정일 위원장이 긍정적 반응을 보여 10.4선언에 종전선언 항목이 포함되었다. 그러나 2019년 2월 2차 북미정상회담이 결렬되자 북한의 태도가 변했다. 북한은 갑자기 종전선언의 전제조건으로 이중기준 철폐와 대북 적대시정책 포기를 강력히 주장했다.

이중기준은 미국이 북한의 핵과 미사일 시험발사 등 군사훈련에 대해 도발로 간주하고 남한과 미국의 군사훈련을 억제력 강화 등으로 정당화하는 것이다. 적대시 정책은 미국이 북한에 대해 경제제재를 가하고 북한을 고립화하는 태도와 행동을 취하는 것을 의미한다. 미국은 종전선언에 대해 기본적으로 소극적인 입장이며 선 북 비핵화, 후 종전선언을 선호

43) 백종천, 위의 글, p. 61.
44) 도경옥, "종전선언과 평화협정 2단계 구상의 의미와 과제," 『통일정책연구』, 제28권 1호 (2019), p. 39.
45) 이기범, "종전선언 및 평화협정에 관한 국제법적 소고-한정적인 종전 관련 내용 포함 문제를 중심으로," pp. 52~53.

한다. 핵 폐기에 진전이 없는 상황에서 종전선언은 바람직하지 않다고 본다. 중국은 종전선언을 지지하는 입장이다.

남한의 보수정권이 북한의 비핵화를 우선시하고 북한이 전제조건을 요구하고 있는 상황에서 미국도 북한이 핵 폐기조치를 이행한 다음에 종전선언이 가능하다고 본다. 따라서 현재 종전선언 체결에 대한 전망은 매우 부정적이다. 북한이 남북한 합의를 준수하지 않을 때 적절한 제재가 불가능하므로 종전선언에 너무 집착할 필요가 없다. 상징적·정치적 선언보다는 실질적 의지가 더욱 중요하다. 종전선언과 북한 비핵화의 연계가 반드시 비핵화의 진전을 가져오지 않을 수도 있다.

종전선언은 포함하는 내용의 범위에 따라 기본적인 종전선언과 포괄적 종전선언으로 구분할 수 있다. 기본적 종전선언은 "관련 국가들 간 전쟁상태는 종료될 것이며 평화가 구축될 것이다"라는 내용만 포함하면 된다고 본다.[46] 포괄적 종전선언은 평화협정의 체결 시기, 방향, 이행 시기 등을 포함하며 정치적 합의지만 향후 체결될 평화협정의 지침을 제시한다는 점에서 정치적·상징적 합의 이상의 역할을 할 수 있다. 어떤 형식을 취하든 종전선언이 국제법적 구속력을 갖기는 어렵다. 국제법 학자들은 종전선언은 필요한 조치가 아니라 평화협정에 포함되는 사항이다. 전쟁의 중지를 선언한 합의지만 사실상 법적으로 종전의 의미를 내포하고 있어서 별도의 종전선언이 필요하지 않다고 주장한다. 종전선언 이후에도 한반도 질서를 규율하는 법적 문서는 정전협정이다.

2. 평화협정

그동안 남북한과 미국은 현재의 정전상태를 공고하고 항구적인 평화상태로 전환하기 위해 평화협정을 논의했다. 특히 북한이 정전협정 체결 이후 오랫동안 적극적으로 평화협정 체결을 적극적으로 제안했다. 애초에 북한은 전쟁의 정지상태를 청산하고 전쟁의 종식을 선언하는 평화협정을 남한과 체결할 것을 주장했다. 1974년을 기점으로 북한이 입장을 변경해서 남한을 배제하고 미국과 직접 평화협정을 체결하자고 제안했다. 1979년 7월 1일 한·미양국은 북한에 3자회담을 제의하고 한반도의 항구적 평화정착을 위한 어떤 조치도 남북한의 책임 있는 당국자 간 대화를 통해서만 가능하다고 주장했다.[47]

북한은 1984년부터 한미가 제안한 남·북·미 간 3자 회담을 수용하면서 북미 평화협정, 남한과 불가침 협정을 맺자고 주장했다. 1980년대 북한은 일관되게 미국과 평화협정, 남

46) 이기범, 『아산 국제법 인포커스 2018: 한반도 평화체제 논의에 관한 국제법적 검토』, (아산정책연구원, 2018.11), pp. 14-17.
47) 임수호, "한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점," 『한국정치연구』, 제18집 제2호(2009), p. 71.

한과 불가침 협정을 체결하자는 주장을 견지했다. 노태우 대통령은 1988년 10월 유엔총회 연설에서 `한반도에 화해와 통일을 여는 길'이라는 주제의 연설에서 휴전선 안 비무장지대에 '평화시'를 건설하고, 6.25 전쟁 휴전협정을 항구적인 평화체제로 대체하는 방안을 강구하자고 북한에 제안했다.[48] 이는 남북 평화협정에 대한 남한의 최초 공식제안이었다.[49]

남북기본합의서의 이행에 관한 논의가 중단된 이후, 1994년 4월 북한 외교부는 '새로운 평화보장체계' 수립을 위한 협상을 진행할 것을 미국에 제안했다. 1996년 북한 외교부는 대변인 담화를 통해 평화협정이 체결되기 전까지 정전협정을 대체하는 북미 잠정협정 체결, 북미 군사 공동기구의 조직 및 운영, 잠정협정 체결과 북미 공동군사기구 조직에 대한 협상 진행 등을 제안했다.[50] 잠정협정에는 군사분계선과 비무장 지대의 관리, 무장충돌과 돌발사건 발생 시 해결방도, 군사 공동기구의 구성과 임무 및 권한 등의 내용을 포함하자고 제시했다. 한편 북한은 군사정전위원회과 중립국 감독위원회를 무력화하고 군사분계선과 비무장지대의 유지 및 관리 임무를 포기한다고 공표했다.

1996년 4월 한미 정상회담에서 남북한 대화 및 교류의 촉진, 긴장완화, 항구적 평화체제 수립 방안을 논의할 남·북·미·중 4자 회담을 제안했다. 1997년부터 시작된 4자 회담은 1999년 8월 6차 본회담을 마지막으로 성과 없이 종료되었다. 4자회담의 주 의제는 항구적 평화체제 수립과 긴장 완화였고 남한과 미국은 신뢰구축과 같은 쉬운 문제부터 단계적으로 접근하자는 입장이었으나 북한은 평화협정과 주한 미군 철수문제를 '근본 문제'로 제기했다. 중국이 중개자 역할을 하려고 했으나 남한·미국과 북한이 입장 차이를 좁히지 못하고 6차 본회담을 끝으로 4자회담이 중단되었다 북한의 핵 개발 문제는 국제 핵 비확산체제에 대한 심각한 도전이자 한반도 평화에 대한 위협으로 부상했다. 북한 핵 문제의 심각성은 북미 제네바 핵 합의가 체결되면서 더욱 두드러졌다. 한반도 평화체제 구축과 관련해서 잠정협정, 평화협정, 미군 철수, 남북한 군축 등이 논의되었으나 이제 북한 핵 문제가 심각하게 부상하자 북한 핵 폐기가 한반도 평화체제 논의의 핵심과제가 되었다. 북한 핵 폐기에 진전이 없는 한, 평화체제를 위한 조치가 진행되기 어려운 상황이 도래했다. 북미 제네바 핵 합의 이후, 합의의 이행이 진행되고 있었으나 2002년 북한이 제네바 합의를 위반하고 고농축 우라늄을 추출한 것을 시인했다. 2차 북핵 위기가 조성되자 북한은 2003년 1월 핵 비확산조약에서 탈퇴했다.

2005년 7월 22일 북한 외무성이 발표한 담화문은 핵문제와 평화체제의 연계를 드러난

48) https://www.voakorea.com/a/2461055.html (접속일:2022년 9월 20일)
49) 임수호, 위의 글, p. 73.
50) 『노동신문』, 1996년 2월 23일, 임수호, 위의 글, p. 75에서 재인용.

최초의 근거라 할 수 있다.[51] 북한은 이 담화문에서 "조선반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원으로 되고 있는 미국의 대조선적대시정책과 핵위협이 없어지는 것으로 되며 그것은 자연히 비핵화 실현에로 이어지게 될 것이다"라고 주장한다.[52] 북한은 미국의 핵 위협과 적대시 정책이 핵 개발의 원인이라고 주장하면서 핵 문제를 평화협정으로 연계시키는 국면에 진입했다. 2001년 9.11 테러를 당한 미국은 테러와의 전쟁을 선포하고 2002년 테러를 지원하는 국가로 이라크, 이란, 북한을 악의 축이라고 명명했다. 2차 핵 위기로 북 핵 문제 해결이 교착상태에 빠지고 북한과 양자 대화를 꺼리는 미국은 북한을 악의 축이라 부르며 압력을 가하는 한편, 6자회담이라는 다자회담을 제안했다. 미국에 북한이 핵프로그램은 핵 비확산체제에 대한 중대한 도전이어서 모든 수단을 동원해서 저지해야 했다.

미국은 부시 대통령이 2003년 이라크의 후세인이 핵 개발을 추진하고 있다는 정보판단에 따라 이라크를 침공해서 후세인을 사살했다. 이러한 담화가 발표된 2005년에 북한은 더욱 공개적으로 핵 개발 위협을 제기했다. 부시 대통령과 그의 외교정책을 보좌하는 네오콘들을 이라크, 이란, 및 북한을 악의 축으로 부르며 강경정책을 밀어붙였다. 미국의 강온 양면전략에 북한도 강온 양면전략으로 대응한 것이다. 북한은 6자회담을 수용하는 한편, 지속적으로 핵 개발을 추진하고 있었다. 이러한 상황이 2005년 북한 외무성 담화의 배경이다.

이 당시 북한의 핵능력은 1차 핵실험(2006년)을 앞둔 시점이었고 미국은 핵비확산을 위해 전쟁도 불사하는 강경정책을 펴고 있었다. 북한은 핵 포기와 핵 개발 사이의 딜레마에 빠졌을 확률이 높다. 북한은 이라크의 사담 후세인이 핵을 이미 개발해서 보유하고 있었다면 미국이 침공을 단행하지 못했을 것이라고 판단을 했을 것이다. 그러나 핵을 포기하지 않으면 핵을 보유하기 이전에 멸망할 수도 있다는 판단도 가능했다. 따라서 북한은 6자회담이라는 협상 트랙에 머무르면서 핵 개발을 위한 시간을 벌었을 수도 있다. 반면에 미국의 가공할만한 군사력에 대한 공포 때문에 핵을 포기할 수도 있다는 생각했을 수도 있다. 이러한 2000년대 전반의 복합적 상황에서 북한은 6자회담 참여, 핵 개발 지속의 투 트랙전략을 구사한 것으로 보인다. 역사에 가정은 없다고 하지만 한국과 미국이 철저히 공조해서 좀 더 정교하게 북한을 다루었다면 북한의 핵을 폐기하거나 핵 개발을 동결하거나 지연시킬 수 있었을 것이다.

제네바 핵 기본합의서를 이행하기 어려운 상황에서 북한 핵 폐기에 대한 논의는 북미 혹

51) 정한범· 이석수, "북미관계와 한반도 평화프로세스," 국가안전보장문제연구소, 『외교·안보와 북한』, 2020 안보연구시리즈, 제6권 제1호, p. 57. 대부분 기존연구는 2005년 9월 19일 6자회담 공동성명을 핵과 평화체제 연동의 가장 중요한 계기로 간주하고 있으나 이 담화문이 먼저 핵폐기와 평화체제 문제를 연계해서 언급했다.

52) 박주화·유혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 자료집』 02(서울: 통일연구원2018), pp. 170-172.

은 남북한 간 양자의 틀이 아니라 6자회담을 통해 전개되었다. 6자 회담은 남북한, 미국, 중국, 일본, 그리고 러시아가 참가한 가운데 2003년 8월부터 2007년 10월까지 총 6차례 회담을 열었다. 2005년 9.19공동성명 1항에서 "북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것과 조속한 시일 내에 핵확산 금지조약과 국제원자력기구의 안전조치에 복귀할 것을 공약했다"고 적시했다. 이에 대한 보상으로 5개국은 핵에너지의 평화적 이용, 미국의 한반도 핵무기 보유 금지, 한국의 「한반도의 비핵화에 관한 남북한 공동선언」에 관한 준수, 북·미과 북·일 관계 정상화 추진, 경제협력 등을 약속했다. 4항에서 참가국들은 "직접 관련 당사국들은 적절한 별도의 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것"에도 합의했다.

제5차 6자회담에서 참가국들은 9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치(2.13 합의)에 동의했다. 좀 더 구체적으로 북한의 비핵화조치와 이에 대한 보상조치들을 제시했다. 2.13합의에서 북한은 핵 폐기를 위한 구체적 조치인 감시, 검증, 목록신고 등을 수용했다. 한·미·일·중·러는 반대급부로 북·일, 북·미 외교정상화, 경제·에너지·인도적 지원 제공 등을 약속했다. 2.13합의 6항에서 "직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 갖는다"라고 적시했다. 제6차 6자회담에서 9.19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치(10.3 합의)에 합의했다. 북한은 핵 폐기를 위한 좀 더 구체적이고 더 진일보한 조치인 모든 핵시설의 불능화, 핵프로그램에 대한 완전하고 정확한 신고 등에 동의했다. 그에 대한 보상으로 미·일과 국교정상화, 경제 및 에너지 지원 등을 확인했다. 10.3합의에서 9.9공동선언 및 2.13합의에 포함되었던 한반도 항구적 평화체제가 사라졌다.

6자회담의 공동선언이나 합의를 살펴볼 때, 핵 폐기와 한반도 평화체제의 연계가 취약하다는 점을 발견할 수 있다. 북한은 핵 폐기조치의 대가로 평화협정 체결을 우선시하지 않고 북·일, 북·미 외교정상화, 경제·에너지·인도적 지원 제공 등을 더욱 중요시하는 것으로 나타났다. 9.19 공동성명에서 총 6개 항 중 네 번째 항에 한반도의 항구적 평화체제를 적시했다. 2.13합의에서는 총 7항 중 여섯 번째 항에서 한반도의 항구적 평화체제를 언급했다. 10.3 합의는 아예 평화체제를 포함하지 않았다.

1994년 북미 제네바 기본합의서에 따라 미국과 북한이 주체가 되어 북한의 비핵화를 추진했으나 2002년 2차 핵위기 이후 제네바 합의가 실질적으로 파기됨에 따라 북한이 비핵화는 6자 회담이라는 틀 내에서 논의되고 합의되었다. 6자회담의 합의문에서 북핵 폐기와 한반도 항구적 평화체제가 동시에 명시되었다. 6자회담에서 평화협정보다는 평화체제라는 표현이 사용되어었다는 점이 특이하나 평화체제는 평화협정을 포함하는 포괄적 개념이다. 따라서 6자회담에서 북한 비핵화와 평화협정의 관계는 동시 추진하는 것으로 파악된다, 6자회담은 북한이 핵 폐기를 진행하고 이에 대해 5개국은 보상하며 평화체제도 동시에 논의

한다는 병행추진방식을 택했다.

2003년 남한에서 진보정권인 노무현 정권이 출범했음에도 불구하고 남북관계가 진전되기 어려운 상황이 조성되었다. 미국 부시 행정부의 출범과 대 테러전쟁, 그리고 2002년 북핵 2차 위기 등의 상황이 노무현 정부가 북한과 관계를 개선하는데 장애가 되었다. 다행히도 2003년부터 6자회담을 통해 북한 핵 폐기를 위한 9.19공동선언과 2.13합의가 도출됨으로써 정상회담의 여건이 마련되었다. 북한 핵문제에 대한 합의든 이행이든 어떤 진전도 없으면 남북관계를 개선하기가 어렵다.

노무현 대통령은 임기 마지막 해에 2007년에 김정일 위원장과 정상회담을 개최했다. 정상회담에서 도출된 10.,4선언에서 평화체제와 핵 문제에 대해 합의했다. 남북한 정상은 합의문에서 "남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이 하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진해 나가기로 했다"고 적시했다. 이어서 두 정상은 "남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담 9.19공동성명과 2.13합의가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 했다"고 선언했다.

보수정권인 이명박과 박근혜 정권이 들어서면서 남북관계가 진전하는데 여러 가지 어려움이 있었다. 보수정권의 등장으로 이전 노무현 정권과 북한의 10.4공동선언의 이행이 쉽지 않았다. 특히 이명박 정권의 대북정책은 조건부 정책으로서 선 북한 핵폐기, 후 대북지원을 주장했기 때문에 북한이 먼저 핵을 포기하지 않는 한 남북관계가 발전하기 어려운 구조가 생겼다. 박근혜 정부도 핵 문제가 해결되지 않으면 남북관계를 진행하기 어려웠다. 2010년 1월 1일 북한은 외무성 성명을 통해 정전협정 당사국에게 다시 평화협정에 대한 논의를 제안했는데 이 성명은 핵과 평화협정의 관계를 극명히 보여준다. 북한은 이 성명에서 "조선반도에 일찍이 공고한 평화체제가 수립되었더라면 핵문제도 발생하지 않았을 것이다. ..... 평화협정이 체결되면 조미적대관계를 해소하고 조선반도 비핵화를 빠른 속도로 추동하게 될 것이다."라고 주장했다.[53]

2012년 김정은 위원장이 공식적으로 권력을 승계한 후, 북한은 핵무장력 강화에 집중하면서 거의 대외관계를 단절하다시피 했다. 2017년 핵무장력 완성을 선언하고 2018년 평창동계올림픽에 참가하면서 남북관계와 북미관계를 개선하려는 노력에 착수했다. 그 결과 2018년 4월 27일 판문점 제3차 남북정상회담을 개최해서 한반도 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(판문점선언)을 체결했다. 3항 평화체제구축에서 "올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남북미 3자

53) 박주화·유혜령 편집, 위의 책, pp. 127-128.

또는 남북미중 4자회담 개최를 적극 추진하기로 하였다"고 확인했다. 그리고 3항에서 "남과 북은 완전한 비핵화를 위해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다"고 적시했다.

노무현 정부는 북한과 항구적 평화체제 구축을 목표로 3자 또는 45자 정상이 종전선언을 추진하기로 하고 평화협정은 언급하지 않았다. 핵문제는 9.19공동선언과 2.12합의의 이행을 통해 해결해 나가는 것으로 발표했다. 문재인 정부는 항구적인고 공고한 평화체제를 구축하기 위해 먼저 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하고 3자 또는 4자 평화체제를 적극 추진하기로 했고 완전 비핵화 목표도 제시했다. 평화협정에 관한 쟁점의 하나인 당사자 문제는 일단 10.4선언과 판문점 선언을 통해 합의된 것으로 봐도 될 것 같다. 이미 살펴본 바와 같이 북한과 남한의 서로 평화협정을 제안하면서 가장 대립했던 쟁점이 당사자 문제이다. 요약하면 북한은 미국과 평화협정을 체결하기를 원했고 남한은 남북한 당사자 입장을 꾸준히 견지했다. 이러한 서로의 주장이 팽팽히 맞섰으나 남·북한·미 3자 혹은 남·북한·미·중 4자로 정리됨에 따라 그동안 논란의 중심에 있었던 당사자 문제는 일단 합의를 봤다는 의미가 있다.

평화협정의 순수 목적은 정전체제를 종전체제로 전환하는 것이다. 즉 평화협정은 정전협정이 규율하는 전쟁의 정지상태를 공고한 평화상태로 바꾸는 것이 목적이다. 그러나 남북한 간의 체제경쟁이 치열해 지면서 남북한이 평화협정 제안은 체제 우위를 점유하려는 '평화경쟁'의 성격을 지니게 되었다.[54] 대내외적으로 정통성 경쟁은 하던 남북한은 각자 평화를 지향하는 모습을 경쟁적으로 대내외에 보여줄 필요가 있었다.

사실 한반도에서 평화협정의 목적은 평화과정의 이행순서와 관련이 있다. 평화협정을 체결하는 시점에 따라 두 가지로 나뉜다. 하나는 가장 강력한 정치적 신뢰구축의 조치의 하나로서 적대적인 당사자들이 군사적 신뢰구축과 군비통제에 대한 기반여건으로 평화협정을 선언하는 것이다. 평화협정은 증오하는 상대들이 전격적으로 신뢰를 조성하는 촉매제가 될 수 있다. 평화체제 구축과정에서 평화협정 우선 접근방식은 평화협정으로 신뢰를 회복·증진하고 후속 조치로서 군사적 신뢰구축과 군비통제 조치들을 합의·이행하는 접근방식이다. 이 경우, 평화협정은 정치적 신뢰구축조치의 일환이다.

평화협정의 다른 목적은 단계적으로 정치적 신뢰구축, 군사적 신뢰구축 및 군비축소를 성공적으로 이행한 다음, 평화를 규율하는 완성된 법규로 기능하는 것이다. 즉, 평화협정은 정치적 신뢰를 증진하는 한편, 다양한 무력충돌 방지 및 무력충돌 시 평화적 해결방안을 합의·이행한 다음 안정적이고 항구적인 평화질서를 유지할 수 있도록 법적 장치를 마련

54) 정한범·이석수, "북미관계와 한반도 평화프로세스," p. 64. 이러한 평화경쟁은 남북한이 상호 평화공세를 하면서 진쟁되었다.

하고자 하는 것이다. 북한은 평화협정 우선 방식을 선호하고 남한과 미국은 평화협정 최종 방식을 주장했다.

먼저 평화협상을 체결하자는 북한의 의도를 다각적으로 파악할 수 있다. 핵 문제가 심각하게 받아들여지기 전에 한반도의 평화는 정치적 불신 및 증오와 재래식 무기의 충돌 가능성에 의해 위협을 받았다. 정전협정 체결 이후 북한이 꾸준히 평화협정을 제안한 이유는 두 가지로 파악된다. 하나는 막강한 군사력을 보유한 미군이 남한에 주둔하기 때문에 북한이 실질적으로 군사적 위협을 느껴서 힘의 불균형을 극복하기 위해 선 평화협정 체결을 주장했다는 평가이다. 둘째, 북한이 실질적 군사위협을 인식해서가 아니라 대남 평화공세를 통해 평화 주도권을 장악하고 남한과 미국을 수세에 몰리도록 하려고 했다는 평가도 있다. 사실 북한은 두 가지 목적을 모두 추구했을 수 있다.

북한의 핵미사일 능력이 고도화됨에 따라 재래식 전력의 관리만으로 한반도 평화를 보장하는 것이 불가능해졌다. 북한은 핵무기를 개발하면서 꾸준히 평화협정을 우선 체결하자고 제안하고 있다. 북한은 북한 적대시 정책과 핵 위협 때문에 핵을 개발했고 평화협정을 체결하면 이러한 장애물이 제거됨으로써 핵을 개발할 이유가 없다고 주장한다. 북한이 핵 프로그램과 평화제의의 연관성을 주목하면 북한의 의도를 읽을 수 있다. 첫째, 현재 정전체제를 핵 개발의 정당화에 이용하고 있다. 신뢰가 부족하고 현실적 위협이 존재하는 정전상황에서 위협을 관리할 수 있는 장치가 없어서 북한은 불가피하게 핵을 개발하게 되었다는 것이다. 둘째, 북한의 선 평화협정 체결주장은 북한의 핵 폐기를 지연시키려는 것일 수도 있다. 평화협정을 핵 폐기의 선결 조건으로 내세우면서 핵 능력 고도화를 멈추지 않고 있기 때문이다. 마지막으로 북한의 의도를 북한이 주장하는 대로 파악하면 북한이 진정 미국의 핵 위협으로 인해 핵 프로그램을 진행하고 있고 미국의 핵 위협을 완화·제거하는 방안이 평화협정 체결이라고 생각할 수도 있다. 그러나 북한의 선 평화협정 체결주장이 핵 개발의 명분 축적 및 핵 폐기를 지연시키려는 것이 명백하다. 한국과 미국은 북한의 핵 폐기가 완료된 다음에 한반도의 평화로운 질서를 규율하는 최후 절차로 평화협정 체결을 생각하고 있다.

역사적으로 첨예하게 입장이 대립했던 평화협정의 당사자 문제는 일단 10.4 공동선언과 판문점 선언에서 명시한 3자 혹은 4자로 해결되었다. 북한, 남한, 미국 등이 주장하는 평화협정의 목적도 파악했다. 평화협정은 한반도 평화체제 구축이라는 장기적·포괄적 과정의 한 단계이다. 평화체제란 구속력이 있는 규칙, 법규, 원칙, 규범으로 한반도의 평화가 유지되는 작동구조라고 정의할 수 있고 평화협정보다는 더 포괄적인 개념이다. 평화체제의 이행과정에서 평화협정이 순서가 중요하다. 북한은 ① 평화협정 체결 ② 핵 폐기의 이행순서를 제시한다. 남한과 미국은 ① 핵 폐기 ② 평화협정 체결을 선호한다. 하지만 남한은 평화체제 이행순서에 대한 남북한의 이견을 해소하기 위해 정전협정이라는 요소를 도입했다.

정치적 신뢰의 상징으로서 우선 평화협정 대신 종전선언을 먼저 체결하자고 제안했으나 미국은 북한의 핵 폐기가 진전이 없어서 종전선언에 매우 소극적이다. 북한이 최소한 핵시설 목록을 신고하는 정도의 성의를 보여야 미국이 종전선언을 고려할 수 있을 것이다. 북한의 핵 개발의 심각성으로 인해 평화체제의 이행에 있어서 남북한 및 미국의 재래식 전력에 대한 논의는 부차적 문제가 되었다. 한미와 북한은 북한 핵 폐기와 평화체제의 연계를 고려하면서 평화협정을 협의해 나갈 것이다.

평화협정의 형식으로는 골격협정(framework agreement)과 의정서(protocol)를 분리하는 방안이 있다.[55] 단일 평화협정으로는 1842년 난징조약과 같이 총 13개의 조문만 가진 단순한 조약이 있는가 하면 1919년 베르사이유조약은 440개의 조문을 포함하고 있는 방대한 조약이 있다.[56] 단일협정의 단순함과 복잡함을 피하기 위한 절충적 형식으로 이원적 형식인 골격협정과 의정서를 분리해서 먼저 골격협정을 체결하고 분야별 합의가 이루어질 때마다 의정서를 체결하는 방법을 고려할 수 있다. 평화협정의 핵심 내용은 종전선언, 전쟁 중지의 상징으로서 정전협정 제1조에 규정된 군사분계선과 비무장지대를 국경선(경계선)으로 전환하는 문제, 남북의 기본관계 규정, 평화관리기구, 분쟁조정기구, 군비통제 등을 포함해야 한다. 또한 유엔사령부, 한미연합사, 주한미군, 전시작전권 등도 평화협정의 고려사항이 될 수 있다.

Ⅳ. 유엔군사령부의 존속 및 한국과의 관계 설정[57]

평화협정의 체결은 한반도 평화와 번영의 실현을 위한 중요한 수단이자 한민족의 숙원인 남북통일을 위해서도 반드시 거쳐야 할 과업이다. 그리고 평화협정 체결과 관련하여 현 정전체제의 근본 축을 담당하고 있는 유엔사의 존폐 여부가 극복해야 할 중요한 과제 중의 하나이다. 그런데 유엔사의 법적 지위에 대한 이해가 부족하고 정치적 성향에 따라 해석이나 주장의 차이가 상반되고 있어 평화체제 전환을 위한 남북간 협의는 물론 한미동맹을 바탕으로 한 평화체제 전환기의 안보상황 관리나 한반도를 둘러싼 주변국과의 협조에 걸림돌이 될 것으로 우려된다. 따라서 먼저 유엔사의 법적 지위에 대한 명확하고 객관적인 이해를 바탕으로 현재 진행중인 전작권 전환과 장차 대두될 평화체제 전환에 있어서 유엔사와 한

55) 이기범, 『아산 국제법 인포커스 2018: 한반도 평화체제 논의에 관한 국제법적 검토』, (아산정책연구원, 2018.11), pp. 26-27.
56) 위의 보고서, p. 26.
57) 김병기, 박사학위 논문 "유엔군사령부의 지위와 역할 변화 연구"(2019년 12월) 주요 내용을 편집함

국과의 관계 설정이 필요하다.

1. 유엔사의 법적 지위

1950년 6월 25일 북한의 기습 남침으로 시작된 한국전쟁 발발시 유엔은 한반도에서 평화와 안전을 회복하기 위한 안보리 결의 82호[58]와 83호[59]를 채택한 이후 7월 7일 안보리 결의 84호[60]를 통해 '미국 주도의 통합사령부(unified command)를 창설하여 유엔군을 작전지휘'하도록 하여 유엔 역사상 최초로 16개국으로 구성된 유엔군이 한반도 평화 회복을 위한 전쟁을 수행하게 되었다.

그런데, 유엔군의 한국전쟁 참전과 관련한 유엔 결의가 유엔의 강제조치에 의한 합법적 군사행동인지에 대한 해석상의 차이와 함께, 유엔헌장 제7장 제47조[61]에 의거한 안보리 산하의 군사참모위원회가 결성되지 못한 상태에서 미국에게 유엔사의 설치 및 운용을 위임함으로써 유엔사가 유엔의 조직인지 여부를 두고 국제법적 지위에 대한 논란이 지속되어 왔다.

먼저, 유엔군을 집단적 자위권의 행사이며 유엔군사령부는 유엔의 산하 또는 보조 기관이 아니라고 보는 주장으로서, 안보리의 권고는 법적 구속력이 없고 한국에 파병된 유엔군이 유엔의 지휘감독을 받지 않고 미국의 통제에 있었으므로 헌장 제51조의 집단적 자위권에 의거 한국의 요청과 우방국의 승낙으로 자위권이 행사된 통합 군대이며. 유엔사는 미국

---

58) 유엔안보리 결의안 82호(1950.6.25.), (S/1501), **'한국에서의 전쟁행위 중지 요구'**
"안전보장이사회는...북한군의 대한민국에 대한 **무력공격**..,**평화**를 **파괴**하는 **요인**이 된다고 **결정**하여, 가) 북한 당국은 전쟁행위의 중지와 즉시 군대를 북위 38도선까지 철수시킬 것을 요구한다.

59) 유엔안보리 결의안 83호(1950.6.27.), (S/1511호) **'한국에 대한 군사원조'**
"...유엔 회원국들이 대한민국에 대하여, **무력공격**을 **격퇴**하고 지역 내의 **국제 평화와 안전을 회복**하기 위하여 **필요한 지원**을 **제공**할 것을 **권고**한다."

60) 안보리 결의 제84호 (1950.7.7.) [S/1588] **'통합군사령부의 설치와 운영'**
3. 모든 유엔 회권국들이 상기 안보리 결의(82,83호)에 따라 제공하는 군사력과 기타 지원 들을 **미국 산하 통합사령부가 운용하도록 권고(*Recommends*)**
4. **미국**에 대하여 이 군대의 **사령관**을 임명할 것을 **요청(*Requests*)**
5. 북한군에 대한 작전 시에 통합사령부 지시에 따라 **유엔기**를 **사용**하면서 동시에 참가국들의 국기를 함께 사용할 수 있는 **권한**을 **부여(*Authorizes*)**
6. 미국에 대하여 통합군사령부 지휘 하에 취해지는 작전 과정에 관하여 적절한 시기에 안보리에 **보고서를 제출할 것을 요청(*Requests*)**

61) **제 47조** 1. 국제평화와 안전의 유지를 위한 안전보장이사회의 군사적... 관한 모든 문제에 관하여 **안전보장이사회에 조언하고 도움을 주기 위하여 군사참모위원회를 설치한다.**
2. 군사참모위원회는 안전보장이사회 상임이사국의 참모총장 또는 그의 대표로 구성된다.
3. 군사참모위원회는 안전보장이사회하에 안전보장이사회의 재량에 맡기어진 병력의 전략적 지도에 대하여 책임을 진다. 그러한 병력의 지휘에 관한 문제는 추후 해결한다.

통제하의 통합군사령부에 불과하다는 것이다.[62]

다음으로, 유엔군은 안보리 결의에 따라 참전하였고 유엔 헌장 7장의 군사적 강제조치를 최초로 실현한 사례로서 유엔안보리의 결의 하에 유엔군의 참전이 결정된 이상 유엔군이며, 유엔헌장 제 3장 7조 2항에 따른 유엔의 보조기관으로 보아야 한다는 주장이다.[63]

이렇게 안보리의 강제조치의 성격과 범위에 견해를 달리하는 근본 이유는 한국전쟁이 공산진영과 민주진영간의 대규모 전쟁으로 비화된 상황과 상관관계가 있는 것이다. 당시 냉전이 심화되기 시작하는 국제적 환경에서 공산권 확장을 획책하던 소련이 유엔을 세계평화유지기구로 보기보다는 미국이 주도하는 반(反)공산기구로 인식한데서 비롯된 것이며,[64] 그 이후에도 주요 사태시 중국과 함께 안보리에서 거부권을 행사함으로써 근래에는 유엔무용론까지 대두될 정도로 유엔의 권위를 실추시키고 있음을 염두에 두고 판단해야 한다.

당시 한국전쟁시 한국에 대해 유엔 회권국의 군사력과 지원 들을 결의한 것은 국제평화와 안전의 유지 또는 회복에 필요한 안보리의 강제조치를 정한 헌장 제42조[65]에 근거한 것이다. 또 안보리 결의 제84호에서 미국 주도로 통합군사령부를 구성토록 한 것은 제3장 기관 제7조 2항[66] 및 제29조[67]에 의거하여 '필요하다고 인정되어' 유엔 안보리의 보조기관으로서 설치된 것이며, 유엔헌장 제43조의 병력 제공을 위한 특별협정과 헌장 제47조의 군사참모위원회가 없었으므로 헌장 7장의 강제조치가 아닌 집단적 자위권 행사에 불과하다고 하는 주장에 대해서도, 당시의 세계정세에 대한 이해가 선행되어야 한다. 독일과 일본이 패망한 2차 세계대전 이후에 미국·영국 등의 제안한 유엔 상비군 구성과 안보리 내 유엔군사참모위원회와 설치가 소련의 비협조로 이루어 못한 상태에서 한국전쟁 발발시 소련이 불참한 안보리에서 상기 결의들을 통하여 유엔군 참전과 유엔사 창설을 결정한 것은 가장 현실적이고 적절한 조치였던 것이며, 동 결의를 통하여 유엔기 사용 권한을 부여하고 통합사령

62) 김정균, "남북한 간의 협정형태에 관한 연구." 『국제법학회논총』 제30권 제1호(1985), p. 110; 신용호, "주한유엔군의 법적 성격." 『전주대학교 논문집』 제24권 제1호 (1999), p. 316; 이상면, "한국전쟁과 휴전의 당사자문제." 『국제법학회논총』 제52권 제2호 (2007), p. 242

63) 이한기. 『국제법강의』 (서울: 박영사, 1997), p. 699; 노동영, "한국문제에서 유엔사의 지위와 역할", 『국방연구』 60-4 (2017), pp.63-64; 제성호, 『한반도 안보와 국제법: 한국전쟁부터 천안함사건까지』 (서울: 한국국방연구원, 2010), p. 36; Georg Schwarzenberger, A Manual of International Law, London : Stevens, 1967, p. 297; Rosalyn Higgins, United Nations Peacekeeping: documents and commentary 1946-1967, v.2, London: Oxford Univ. Press, 1969-1981. 노동영, "한국문제에서 유엔사의 지위와 역할"에서 재인용

64) 유엔 총회 결의 376호에서 "유엔군이 전 한국에서... 통일·독립·**민주** 정부를 수립토록" 한 것은 평화를 파괴한 공산진영에 대한 유엔의 역할을 정립한 것이며, 총회 결의 498호에서 "**중공군대, 유엔과 유엔군에 대한 적대행위**"를 명시한 데에서도 확인할 수 있다.

65) **제 42조**. 안전보장이사회는 제41조에 규정된 조치가 불충분할 것으로 인정하거나 또는 불충분한 것으로 판명되었다고 인정하는 경우에는, 국제평화와 안전의 유지 또는 회복에 필요한 공군, 해군 또는 육군에 의한 조치를 취할 수 있다. 그러한 조치는 유엔회원국의 공군, 해군 또는 육군에 의한 시위, 봉쇄 및 다른 작전을 포함할 수 있다.

66) 제 3장 기관 제 7조 2. 필요하다고 인정되는 보조기관은 이 헌장에 따라 설치될 수 있다.

67) **제 29조**. 안전보장이사회는 그 임무의 수행에 필요하다고 인정되는 보조기관을 설치할 수 있다.

부의 활동에 대한 유엔 안보리 보고를 규정한 점 등은 유엔사가 안보리의 대리기관임을 판단하게 하는 명확한 근거이다. 이것은 특히 안보리 결의 85호[68]를 통하여 유엔사가 유엔안보리를 대신하여(on behalf of UN Security Council) 유엔의 구호와 지원 활동까지 관장하도록 한데서도 명확하게 확인할 수 있다. 그리고 1950년 8월 1일 소련 대표가 안보리에 복귀한 이후부터 '한국문제'[69] 결의서 채택이 어렵게 되자,[70] 정전협정 체결 시까지 유엔 총회에서 총 14회에 걸쳐 결의를 하게 되는데[71], 이중에는 유엔사의 법적 지위를 해석하는데 중요한 근거가 되는 것이 적지 않다. 총회결의 제 376호에서 UNCURK를 창설하면서, 동 기구가 한국에 임시위원단을 설치하여 유엔사와 협의'토록 하여 UNCURK와 유엔사 두 기관의 정치적·군사적 대표 또는 대리기구적 성격을 규정하고 있으며, 이후에도 총회결의 제 410, 411, 500, 574, 661, 701호 등에서 UNCURK와 UNKRA(유엔한국재건단) 및 유엔사와 관련한 결의를 계속하였다. 뿐만 아니라 8회에 걸친 경제사회이사회(이하 경사리) 결의[72]를 통하여 한국과 한국인에 대한 구호 및 부흥을 지원하면서 특히 경사리 결의 323호에서 '한국 민간인에 대한 원조'에서 경사리가 유엔사의 요청에 따라 원조를 제공키로 하여 유엔의 대표적인 기관들인 유엔 총회나 안보리, 경사리가 모두 유엔사를 조직적으로 지원함으로써, 유엔군의 성격과 유엔사의 법적 지위에 대한 규명을 뒷받침하였다. 또 1950년 12월 12일 총회결의 제 483호의 '한국전쟁 참전자에 대한 훈장 수여'를 포함하여, 동년 12월 3일 총회결의 제 610호에서 '유엔사의 보고에 의한 휴전의 진전을 시인'한 점, 1953년 4월 18일 총회결의 제 705호 '한국 문제'에서 "통합군사령부에게 '휴전협정' 조인을 요청"[73]한 점 등은 유엔 총회에서 정전협정과 관련하여 협상중인 유엔사에게 지속적으로 지

68) 안보리 결의 **85호** [S/1657] (1950.7.31.) '한국 민간인의 구호와 지원'.
1. 통합사령부가 한국의 민간인들에 대한 구호와 지원 소요를 결정하는 책임을 갖고 ...
2. 유엔 사무총장에게 통합사령부에 대한 구호와 지원 제공 들을 전파토록 요청
3. 통합사령부에 구호 활동에 대해 적절한 시기에 보고토록 요청
4. **유엔안보리를 대신한 (on behalf of the Security Council.) 통합군사령부**가 대한민국 국민에 대한 구호와 지원을 제공토록 요청하면, 유엔헌장 65조와 그 외 적절한 유엔 원칙에 의거한 유엔 사무총장, 경제사회이사회 하부 조직들, 그리고 유엔과 관련 합의 약정에 의거한 특별기구와 적절한 비정부기구 들에게 이러한 지원을 제공하도록 요청함(*Requests*)

69) 2차 세계 대전 이후 남북 분단, 대한민국의 정부수립, 한국전쟁, 그리고 이후 1991년 남북한 UN동시가입 시까지 UN총회에서 'Korean Question'으로 논의 및 결의한 데에서 비롯된 용어.

70) 유엔 안보리결의 제 88호(1950.11.8.) '중공 대표 초청 결정', 유엔 안보리결의 제 90호(1951.1.31.) '대한민국에의 침략의 抗告 조문 삭제' 등 단 2회에 걸쳐 안보리 결의서 채택.

71) 총회 결의 376호(1950.10.7.), 384호(1950.12.14.) 410호(1950.12.1.), 411호(1950.10.23.), 483호(1950.12.12.), 498호(1951.2.1.), 500호(1951.5.18.), 507호(1952.2.7.), 574호(1951.12.7.), 610호(1952.12.3.), 661호(1952.11.25.), 701호(1953.3.11.), 705호(1953.4.18.), 706호(1953.4.23.).

72) 유엔 경사리 결의 323(1950.8.14.), '한국 민간인에 대한 원조' "경제사회이사회는... 통합군사령부가 요청하는 원조를 본 이사회가 제공할 용의가 있음..." 유엔 경사리 결의 339(1950.12.13.), 337(1950.10.16.), 338(1950.11.7.) 359(1951.3.20.), 397(1951.9.1.), 398(1951.9.20.), 448(1952.6.19.)

73) "유엔사(United Nations Command)와 중공군과 조선인민군의 사령관과의 사이에 교환된 서한에 유의하며,...한

침을 하달하고 보고를 접수한 명백한 근거이다.

따라서 유엔헌장을 중심으로 한 국제법적 근거, 유엔 안보리와 총회 결의, 냉전하 소련의 비협조와 같은 국제상황 등을 종합적으로 분석하고 유엔헌장의 효용성 저하를 고려할 때, 한국전쟁시의 유엔군 참전과 유엔사 창설은 헌장이 규정한 완전한 군사적 강제조치 실행이 불가능한 상태에서 불완전하나마 유엔 헌장 7장의 군사적 강제조치를 유엔 역사상 최초이자 유일하게 실현한 사례이며, 유엔사는 유엔의 보조기관이자 유엔 안보리 대리기구로 창설된 전쟁수행 최고사령부로서 유엔군을 작전지휘하여 북한군 및 중공군과 교전하고 유엔군을 대표하여 정전협정을 체결한 것으로 보는 것이 합리적인 분석이라고 할 수 있다.

뿐만 아니라 정전협정 체결이후에도 유엔 총회에서 '한국 문제'와 유엔사 관련 결의를 지속적으로 채택함으로써 유엔사는 법적 지위를 유지하게 되는데, 1953년 8월 28일 "... 유엔의 요청에 의해 군대를 제공한 회원국의 보고를 권고"한 총회 결의 제 711호와, 같은 날 결의 제 712호에서 "유엔이 요청한 집단적 군사조치에 의하여 무력침략을 격퇴한 최초 성공이자. 유엔헌장에 입각한 집단안전보장의 효과적 실증"을 명시함으로써 유엔의 강제조치임을 확인하고 있다. 이외에도 통회 결의 제725호와 제 804호를 통하여 유엔사 관련 결의가 이어지고 있으며, 총회결의 제 977호(1955.12.15.)는 "유엔에서 한국내 유엔기념묘지[74]로 설정하여 유지키로 결정하고, 사무총장에게 대한민국과 협정체결을 위한 교섭 준비와 기금 배정 조치 권한을 부여"함으로써 유엔에서 그 보조기관인 유엔군과 유엔사에 대한 관리 책임을 행정적으로 가장 분명하게 행사한 것으로 볼 수 있다. 이후에도 총회결의 1010호[75]부터 1970년까지는 '한국 문제'와 관련하여 유엔의 목적과 권한을 언급하면서 유엔군과 관련한 결의를 계속하고 있으며,[76] 대부분의 결의문에는 '통합사령부'와 '유엔사'가 동일한 의미로 표현되어 있어 유엔사가 '미국만의 통합사령부'가 아님을 분명하게 규정하고 있다. 결

국에서의 정당하고 명예로군 정전이 현 국제적 긴박을 완화하는데 크게 공헌할 것을 확신..."

74) 부산광역시 남구 대연동 유엔 기념 공원은 세계 유일의 유엔군 묘지. 한국전쟁에 참전한 유엔군 2,300명의 전사자와 참전군인 중 이후 사망자도 희망시 매장하고 있음. 1951년 4월 전사자 매장을 위해 유엔사가 조성하여 개성, 인천, 대전, 대구, 밀양, 마산 등지에 가매장되어 있던 유엔군 전몰장병들의 유해를 안장하였음. 1955년 11월 대한민국 국회는 이곳 토지를 유엔에 영구히 기증하고, 아울러 묘지를 성지로 지정할 것을 결의하였으며, 1959년 11월 유엔과 대한민국간에 '유엔 기념 묘지 설치 및 관리 유지를 위한 대한민국과 유엔 간의 협정'이 체결됨으로써 유엔 기념 묘지로 정식 출발하였음. 그후 UNCURK가 공원을 관리했으나, 1973년 12월 UNCURK가 해체됨에 따라, 1974년부터 관리 업무는 11개국으로 구성된 유엔기념공원 국제관리위원회에 위임되어 현재에 이르고 있음.

75) 총회결의 1010(1957.1.11.), '한국 문제'

... 정전협정이 유효함에 유의하며,...

1. 유엔의 목적이 평화적 방법에 의한 대의제정부형태하의 통일되고 독립된 민주 한국의 수립과 그 지역의 국제평화와 안정의 완전 회복에 있음을 재확인하며, 2. 본 목적의 달성을 위하여 1954년 제네바 정치회담에 유엔을 대표하여 참가한 국가들에 대하여 명시되고 총회 811호 및 910호에서 재확인된 기본적 통일 원칙에 입각하여 계속 노력하여야 할 것을 촉구하고... ※ UNCURK 사업 지속

76) 총회결의 1264(1958.11.14.) - 2668(1970.12.7.) '한국 문제' 11회.

국 이러한 유엔 총회 결의 내용을 종합하면 유엔의 군사행동은 국제 평화를 유지하기 위한 군사적 강제조치이자 집단안전보장의 일환이며, 따라서 유엔사는 이를 수행하기 위한 유엔의 보조기관이자 안보리의 대리기구임 재확인하는 것이다.

그런데 1970년대 초 유엔에서 비동맹국 숫자의 증가로 총회 내에서 동서 대결 형태가 격화된 상황에서 1975년 유엔총회결의 3390(A) / 3390(B)에서 '유엔사 해체' 문항이 동시에 채택되었다. 이렇게 총회 3390호에 따라서 유엔사 해체 문제가 규정되었지만 결의 채택 이후에도 3390(B)의 '정전협정을 평화협정으로 대체'가 진행되지 못하였고, 3390(A)의 '정전협정을 유지하기 위한 적절한 체제가 마련'되지도 않아서 총회 결의 자체가 당사자들에 의해서 이행되지 않음으로써 유엔사 해체가 보류된 것이며, 국제법적으로도 결격 사유가 되지 않는다. 또 총회결의 3390 자체가 유엔사 해체 문제는 유엔의 결의가 필요함을 양측이 인정한 것으로서 유엔사의 법적 성격에 대한 반증이기도 하다. 그리고 1975년 이후 현재까지 '한국문제'가 유엔 총회나 안보리에서 더 이상 논의되지 않게 됨으로써 결국 유엔사 해체 문제는 유엔의 결의에 의존하기 보다는 한반도 안보를 고려한 정전체제 유지와 전쟁 재발 방지를 위한 미국의 정책적 판단과 한·미 간의 협의에 의해 결정되고 안보리의 추인을 받는 것으로 상황적인 정리가 되었다고 볼 수 있다.

상기의 법적 검토와 함께 유엔사와 관련된 정치적 함의를 분석하여 비교함으로써 유엔사의 지위에 관하여 균형 있고 심도 깊게 해석할 수 있으며, 향후 유엔사의 지위와 역할의 변화 방향을 전망할 수 있다. 유엔사 지위와 관련된 정치적 함의로는 제일 먼저, 세계 평화기구로 출발했던 유엔의 성격 변화이다. 유엔 창설 당시 독일을 비롯한 추축국과 대항하였던 연합국이 중심이 된 범세계적인 평화보장기구에서 한국전쟁 이후부터 냉전이 종식될 때까지 소련 중심의 공산권 대 민주진영을 대표하는 유엔 구도의 반쪽 기구로 정체성이 변질되었다는 것이다. 이것은 총회결의 제 498호에서 "중공 군대의 한국내 유엔과 유엔군에 대한 적대행위"라고 명시한 이후 1957년 이후부터 총회 결의[77]에서 "공산주의 관계당국에 대하여 유엔의 목적을 수락토록 요청"하는 문항을 반복 채택한 데에서도 확인된다. 그런데 1975년 이후 민주·공산 양대 진영의 대립이 계속되면서 유엔 내에서 한국문제가 더 이상 거론되지 않고 오히려 북한과 공산권에서 주장하는 유엔사 부정론이 대두되기 시작하였고, "유엔사가 유엔의 기관이 아니다"라는 부트로스 갈리 유엔사무총장의 1994년 발언

77) 총회결의 1180(1957.11.29.), '한국 문제'
1. 유엔의 목적이 평화적 방법에 의한 대의제정부형태하의 통일되고 독립된 민주 한국의 수립과 그 지역의 국제평화와 안정의 완전 회복에 있음을 재확인하고,
2. 공산주의 관계당국에 대하여 1954년 제네바 정치회담에 유엔을 대표하여 참가한 국가들에 대하여 수립되고 총회결의 811호와 910호에서 재확인된 기본적 통일 원칙에 입각하여 한국문제의 해결을 달성하기 위한 유엔의 기정목적을 수락할 것을 요청하고...이하 총회결의 1264 (1958.11.14.), 1455(1959.12.9.) 에서 동일하게 표현.

또한 이와 무관하지 않다.[78] 두 번째는 정전체제 장기화에 따라 유엔사에 대한 관심 저하이다. 정전협정 체결 이후 66년이 지나도록 평화체제로 전환하지 못하고 정전체제가 유지됨으로서 한국전쟁이나 정전협정 체결 당시의 유엔사에 관한 인식을 그대로 간직하고 있는 개인이나 국가는 어디에도 없다. 현재 한반도 정전체제의 직접적인 영향을 받고 있는 남북한과 미국은 그나마 현재의 유엔사 위상을 '인정'하고 있을 뿐, 소련이 해체되었고 러시아는 당시와 같은 '한반도 공산화' 야욕을 버린 지 오래되었으며 중국 또한 정전협정 체결 당사자이지만 군사정전위 철수를 비롯하여 정전체제 영향을 받지 않고 있으며 이런 관점에서 참전 15개국도 마찬가지이다. 세 번째는 국제적 안보상황 변화와 관련 당사국의 입장이다. 냉전 기간 치열하였던 미·소 중심의 자유진영과 공산진영의 대치 구도는 종식되었으나 작금의 미·중 양국간 전략적 이해관계 충돌은 태평양과 동북아 지역에 신냉전 체제를 초래하여 한반도의 안보를 포함한 북핵 문제 해결에도 영향을 미치고 있으며, 유엔사 해체와 미군 철수를 통하여 대남 우위를 달성하고자 하는 북한의 전략과 유엔사를 통하여 한반도 안보를 유지하는 중요 수단으로 활용하고자 하는 미국의 대외전략 또한 유엔사의 지위와 역할에 대해 중요한 영향을 미치게 될 것이다. 한국도 한국전쟁 당시와는 비교할 수 없을 정도로 국력 신장과 함께 군사력이 강화되어 유엔사의 작전통제에서 한미연합사의 작전통제에 이어 현재에는 전시 작전통제권 전환을 진행하고 있는데 한국 국민들 사이에는 미국과 북한에 대한 인식과 접근방식에 대한 차이로 인한 남남 갈등으로 유엔사의 지위와 역할에 대한 견해 차이가 심각하다.

따라서 이러한 유엔의 정체성 변화와 정전체제의 장기화, 국제정치적 상황 변화와 당사국의 입장 등과 같은 정치적 함의를 고려하여야 유엔사의 법적 지위에 대한 편향된 해석이나 억지 논리를 바로 잡을 수 있는 균형된 해석이 가능한 것이다.

2. 북한 및 주변국의 입장 분석

1) 북한

북한은 정전협정 체결 이후 1950년대에는 한국과 평화협정 체결을 주장하다가 1970년

78) 1994년 6월 24일 북한의 질의에 대해 부트로스 부트로스-갈리 유엔 사무총장은 "... the Security Council did not establish the unified command as a subsidiary organ under its control, but merely recommended the creation of such a command, specifying that it be under the authority of the United States. Therefore, the dissolution of the unified command does not fall within the responsibility of any United Nations organ but is a matter within the competence of the Government of the United States."라고 언급

대 들어서면서 유엔총회에 유엔사 해체 문제를 본격적으로 제기[79]하는 등 일련의 행위를 시작한 이후 1990년대 들어 북·미 평화협정을 요구하며 정전체제 무력화 책동을 본격화하였다. 1991년 3월 군정위 유엔측 수석대표로 한국군장성이 임명된 것을 비난하며 군정위 본회담에 불참하기 시작하였고, 공동 당직장교 회의도 중단에 이어 결국 5월23일 중감위와의 모든 공식적 관계를 단절한다고 선언하였다.[80] 북한은 1994년 4월28일 외교부 성명을 통해 "정전협정의 실제적 당사자인 북한과 미국이 적대관계를 해소하고 정전협정을 평화협정으로 바꾸며 현 정전기구를 대신하는 평화보장체계를 수립할 것을 미국에 요구"하면서 군정위를 판문점에서 철수시켰으며, 군정위를 대신할 새로운 협상기구로 '조선인민군 판문점 대표부'를 설치하였고, 중국도 같은 해 12월 군정위 대표단을 완전히 철수시켰다.[81] 그리고 1993년 3월에 체코슬로바키아 대표단을 축출한데 이어 1995년 2월28일에는 폴란드 대표단을 강제 철수시켰다. 이어1996년 4월4일 외교부 성명을 통하여 '비무장지대 및 군사분계선에서의 임무 포기'를 선언한 후 정전협정을 일방적으로 파기하였고, 1998년 6월 23일 제 1차 장성급 회담시 북한은 "조선반도에서 평화를 이루기 위해서는 북·미 간 평화협정을 체결하고 유엔사 해체와 주한미군 철수만이 북·미 사이에 적대관계를 종결하는 것"이라고 주장한 이래 현재까지 이런 입장을 견지해 왔다.

북한은 2007년에도 한미간 전작권 전환 이후 유엔사의 정전관리 기능 유지에 관한 문제가 논의되는 것을 두고도 유엔사의 지위와 역할을 부정하였으며,[82] 최근에도 4·27판문점 선언에 이어 9·19군사합의 직후인 2018년 9월 29일 유엔사를 부정하는 억지를 부리면서[83] 유엔 총회 연설에서 유엔사가 "유엔의 통제 밖에서 미국의 지휘에만 복종하고 있는 연합군사령부에 불과하다"고 주장한 데 이어,[84] 같은 해 10월 12일 유엔 총회 제6위원회 13차 회의에서는 유엔사를 "괴물 같은(monster-like) 조직"이라고 비난하면서 "한반도가 긴장완화와 평화로 나아감에 따라 빠른 시일 내에 해체되어야 한다"고 언급하였고,[85] 2021년 10월 27일 유엔총회 제4위원회에서 김성 유엔 주재 북한대사는 "유엔사는 미국에 의해 불법적으로 만들어졌으며, 행정과 예산 모든 면에서 유엔과는 무관하다"며 "즉각적인 유엔사

79) 1972년 7월 17일 유엔사무총장에게 "UNC 존재 재검토 토의를 요청"하는 서한 발송, 1973년 9월 21일 유엔총회에 "주한 외국군의 유엔기 사용권을 박탈하고 유엔사 해체를 고려한다"는 결의안 제출.

80) 조성훈, 『군사분계선과 남북한 갈등』 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2011), pp.256-257.

81) 홍용표, "정전체제와 한반도 평화," 『21세기정치학회보』 제18집 3호(2008), p.179.

82) "미국이 전시작전통제권 이양 후의 공백을 운운하면서 유엔사를 유지/확대/강화하려는 것은 절대 용납할 수 없음" (노동신문, 2007.2.27)

83) "군사적 지배를 영구화하기 위한 술책… 조선반도와 아시아의 평화와 안정에 역행하는 시대착오적 망동… 미국이 남조선군에 대한 통수권을 영원히 틀어쥐고 북남대결과 북침전쟁의 돌격대,하수인으로 써먹으려는 흉심…" (노동신문 '2019.9.29.)

84) 연합뉴스, 2018.09.18.

85) 조선일보, 2018.10.20

해체가 이뤄져야 한다"고 주장하면서 유엔사를 "유엔과는 무관하게 미국이 주도하는 연합사령부"로 규정하고 "(미국은) 아시아태평양 지역의 정치·군사적 목적을 달성하기 위해 유엔사를 운영하고 있다"고 주장했다.[86] 이렇게 북한이 겉으로는 '평화협정'을 체결하여 한반도에서의 평화를 이루자고 하지만 '평화협정' 체결의 전제 조건이 주한미군의 철수와 유엔사 해체만이 유일한 길이라고 거듭 주장하고 있는 바, 정전체제 무력화 책동을 거듭하는 이유는 바로 유엔사 해체와 주한미군 철수를 통하여 소위 '통일전선전략 달성'이라는 전략적 목표를 달성하려는 것이다.

2) 미국

미국은 유엔 내에서 주도적인 역할을 하면서 6·25전쟁에서 유엔사를 직접 통제하여 전쟁을 수행하고 정전협정 체결이후에도 유엔사가 정전관리는 물론 한국군을 계속 작전통제하여 한반도 방위를 책임지도록 하였으며, 한미연합사 창설이후에도 유엔사의 정전관리 권한과 역할은 변함없이 유지토록 하는 등 한반도 안보에 있어서 유엔사를 매우 중요한 수단으로 간주하여 온 것은 주지의 사실이다. 또 미국은 걸프전과 아프간전 등의 교훈을 바탕으로 유엔사를 더욱 확대된 다국적군사령부로 강화할 것을 모색하고 있으며 이와 관련하여 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 전 국방장관이 2003년 1월 한·미연합군사령관에게 유엔사 구성국들 뿐만 아니라 더 많은 국가가 참여하는 다국적군으로 발전될 수 있도록 증원 병력을 전개하는 병력제공자로서의 유엔사의 기능을 보강토록 지시한 적이 있으며, 2005년 4월 벨(Burwell Bell) 연합사령관이 취임한 이후 줄곧 유엔사의 전시조직 보강 필요성을 강조하였다.[87] 2005년 3월 17일 미국 상원 홈페이지(www.senate.gov)에 올려진 청문회 보고서에 따르면, 라포트(Lion J. Raporte) 유엔사령관은 3월 8일 청문회에서 "한국전쟁 참전국들의 역할을 확대하고 UN군에 더 많은 인원이 참가하기를 희망하고… 이를 통해 비상시와 평시의 작전, 기획수행을 위해 UN군을 구성하고 있는 15개 참전국의 힘을 결속할 수 있는 진정한 다국적 참모진을 구성할 것…회원국들 역시 미국의 이같은 제의를 호의적으로 받아들이고 있다."고 하였다.[88]

이러한 미국의 입장은 전작권 전환 협의 과정에서도 변함이 없으며, 특히 전작권 전환 이후의 유엔사 임무수행을 보장하기 위한 '유엔사 재활성화' 프로그램을 추진하고 있는데, 한미연합연습시 유엔 참전국 장교들의 연습 참가를 권장하는 등 변함이 없다.

86) 중앙일보 2021.11.04
87) 정경영, 앞의 책, p. 20, 60.
88) 황원탁, 앞의 논문, p. 176.

지금까지 유엔사의 법적 지위와 역할에 관한 미국의 기본적인 입장은 다음과 같다.[89]

① 유엔사는 안보리 결의에 의거 창설되었기 때문에 유엔사의 해체문제는 한국 정부나 남·북한과 논의할 성격이 아니다. ② 국제법적 정통성이 있는 UN군이 북한의 도발을 억제하고 도발 시 위기관리를 통해 전쟁으로 확전되는 것을 예방할 수 있다. ③ 한반도 유사시 안보리의 추가적인 결의 없이도 기존의 유엔사라는 제도적 장치를 통해 유엔사 구성국들의 재참전을 유도할 수 있다. ④ 유엔사의 후방기지로 지정된 일본 기지를 유엔사가 SOFA(Status of Forces Agreement)에 의해 지속적으로 활용할 수 있다.

3) 중국, 러시아, 참전 16개국, 일본

중국은 기본적으로 북한의 입장에 동조하여 왔는데, 특히 미중간 갈등이 고조되면서 한반도에서 미국의 영향력을 약화시키기 위한 노력을 다방면으로 기울이고 있으며 그중에서도 미국의 유엔사 재활성화를 계기로 더욱 강하게 유엔사의 법적 지위를 부정하고 있다.[90]

러시아는 구소련이 유엔사 해체를 포함한 부정적인 입장을 고수했던 것에 비해 그동안 유엔사에 대해서는 무관심한 편이었으나 경제력이 회복되고 중동의 시리아사태와 크림반도 병합사태 등에서 보듯이 미국과의 갈등이 확대되면서 미국과 서방을 상대로 한 대외정책에서 중국과 보조를 함께하고 있으며 이는 유엔사와 관련된 유엔안보리 회의에서도 그대로 들어난다. 2018년 9월 18일 안보리 긴급회의에서 중국과 러시아 역시 유엔사를 부정하는 북한측 견해에 동조하였다.[91]

2017년 12월 캐나다와 미국은 "2018년 1월 밴쿠버서 한국전쟁 참전국 회담" 개최를 발표하고,[92] 한국전쟁 참전국[93]에 한국, 일본, 인도를 포함해 총 19개국[94]으로 구성된 북한 위기 대응 회의을 공동 주최하기로 했다고 밝혔는데, 실제 2018년 1월 회의시는 북한 핵·미사일 프로그램에 대한 국제사회의 실효적 제재와 외교해법을 주로 논의하였다.

89) 국방부 법무관리관실 내부 참고자료 참조.
90) 연합뉴스, 밴쿠버 외교장관회의에 불편한 中…"북핵해법 '맹탕' 그칠 것", 2018.01.16.
91) 연합뉴스, 중·러 "유엔사는 냉전시대 산물"…안보리서 동시 문제제기, 2018.09.18.
92) 한국일보 2017.12.20
93) 1953년 7월 27일 정전협정 체결 당실 워싱턴에서 참전 16개국(소위 '워싱턴 클럽')이 참가하여 한국의 평화를 기원하며 한반도에서 전쟁 재발시 다시 참전할 것을 결의
94) '소위 '밴쿠버 그룹'; 그리스 남아프리카공화국 네덜란드 뉴질랜드 룩셈부르크 미국 벨기에 에티오피아 영국 오스트레일리아 콜롬비아 캐나다 태국 터키 프랑스 필리핀 등 한국전쟁 파견국 16개국에 한국 일본 인도를 더해 총 19개국

3. 유엔군사령부와 한국의 관계 설정 방향

1) 현재 유엔사의 법적 지위와 역할

앞에서 살펴본 바와 같이 유엔사는 근본적으로 유엔헌장의 해석과 6·25전쟁시의 유엔안보리와 총회 결의, 그리고 정전협정 체결된 이후에도 계속된 유엔총회 결의에 그 법적 지위의 근거를 갖고 있으며, 무엇보다 1975년 유엔 총회결의 33903390(A/B) 채택 이후에도 오늘에 이르기까지 엄연히 존재하면서 한반도 안보에 있어서 핵심적이고 실질적인 역할을 다하고 있다. 뿐만 아니라 유엔사가 '유엔군사령부' 명칭과 유엔기를 여전히 사용하고 있으며, 유엔사에서 유엔 안보리로 연례 보고[95], 2018년 1월 캐나다에서 개최된 유엔참전국 외무장관 회담, 한반도 방위를 위한 작전계획이 유엔사/연합사 공동계획이라는 점과 한미연합연습에 유엔참전국 참모장교 들이 참가하고 있는 점, 일본에 위치한 유엔사 후방지휘소와 후방기지 운용 등은 누구도 부정할 수 없는 유엔사의 실체적 존재를 분명히 인식하게 하는 좋은 예라고 할 수 있다.

이러한 법적 근거와 현재 유엔사의 임무와 역할을 정리해 보면, 제일 먼저 유엔사는 정전협정 체결·서명 당사자로서 이를 이행·준수할 책임과 이에 따른 권한을 명확하게 유지하고 있다는 것이다. 현재 평시에는 한국 합참의 작전지휘권이 행사되고 전시에는 한미연합사 작전통제하 전구작전을 수행하는 체제하에서도 유엔사의 정전 관리 권한과 책임은 배타적으로 유지되고 있으며, 끊임없이 정전체제 무력화를 시도해온 북한도 북한군장성-유엔사 대화체제를 통해 이를 실질적 인정하고 있는 것이다.

한국전쟁 당시 안보리 결의에 따라 유지해 왔던 북한의 무력공격을 격퇴하는 임무는 한미연합사 창설시 이양하였고 전구작전수행사령부의 역할은 더 이상 존재하지 않는다. 둘째, 한반도에서 전쟁 발발시 재참전하게 될 유엔참전국 군대를 통제하여 한미연합사의 전쟁 수행을 지원하는 전력 제공자(Force Provider)의 역할을 할 수 있는 것이다. 정전협정 체결 이후의 한국 안보를 보장하기 위해 1953년 7월 27일 유엔 참전 16개국은 「워싱턴 선언문」을 채택하여 한반도 유사시 언제든지 UN군의 이름으로 재참전할 천명하였는데, 이에 따라 유엔사가 한반도 방위를 위해 일정한 역할, 즉 전쟁수행사령부인 한미연합사에 대한 전력제공자 역할을 보장하는 것이다. 셋째, 일본내 유엔사 후방기지를 활용한 미증원군 및 유엔 참전군의 전개와 지속적인 군수물자 지원을 통해 전쟁지속능력 제고를 보장할 수 있다. 유엔사 후방지휘소와 7개의 주일미군기지 운용을 위한 유엔사-일본간 SOFA도 국제

95) 유엔사의 연례보고서는 생략되기도 하였으나 매년 보고를 원칙으로 하고 있음

법적으로 엄연히 구속력과 유효성을 갖고 있으며 이러한 논리를 뒷받침한다. 1957년 7월 1일 유엔사가 일본 동경에서 한국 서울로 이동함에 따라 유엔사와 일본간 SOFA협정을 유지하기 위해 자마기지에 유엔사 후방지휘소를 창설하여 이를 통해 한반도 유사시 참전하게 될 유엔군의 일본내 기지 사용을 보장하고 있는데, 이것을 보더라도 유엔사가 국제법적으로 엄연히 구속력과 유효성을 갖고 있으며, 한반도 유사시 전개될 미군과 UN참전국 군대를 위해 지원할 수 있는 제도적 장치로서 유엔사가 존재하는 한 한반도 안보를 위한 미국과 국제사회의 지원이 보장된다는 것이다.[96]

2) 전작권 전환과 유엔사 재활성화

2005년 10월 제37차 SCM에서 한미연합사 해체를 전제로 "지휘관계와 전시 작전통제권에 대한 협의를 적절히 가속화' 하기로 합의한 후 한미간에는 두 번에 걸친 전환 시기의 연기가 있었으며,[97] 2014년 '조건에 기초한 전환'과 한국군 대장이 사령관이 되는 '미래연합사' 창설을 합의한 이후[98] 2019년 연합연습시 미래연합사를 상정한 최초운용능력(IOC; Initial Operation Capability)을 평가하였으며, 2020년 이래 연합연습시 완전운용능력(FOC; Full Operation Capability) 평가를 병행하고 있다.

현재의 연합사가 해체되고 미래연합사 체제로 전환할 경우 유엔사와의 관계 설정과 유엔사의 임무수행체제가 검토되어야 하며, 한·미간 협의가 진행 중인 것으로 알려지고 있다. 유엔사는 유엔 안보리 결의에 의거 창설되었고 정전협정 체결 당사자로서 법적 지위를 보유하고 있으며, 그동안 한국군과의 지휘관계 변화에 따라 그 역할은 변화해 왔으나 이러한 법적 지위는 변함없이 유지되고 있다. 전작권이 전환 되더라도 한미 양국의 군사지휘관계만 바뀌게 될 뿐 유엔사의 법적 지위에 영향을 미치는 근거는 어디에도 없다. 다만 현재 한

96) 2000년대 초부터 비록 소수이긴 하지만 UN참전회원국 참모장교들의 한미 연합훈련 참가를 추진하고 있으며, 벨 사령관이 유엔사에 속한 참전국 16개국의 역할과 참여를 적극 추진한 이후 유엔사 회원국 중 5~7개국이 키리졸브와 을지 프리덤 가디언 한미 연합훈련에 2~3명의 장교를 파견하여 옵서버 자격으로 참여해 왔고, 2013년 4월 독수리연습에는 호주가 처음으로 유엔사 회원국으로 육군 소속 1개 소대를 파견하여 훈련에 동참하였다.

97) 2006년 SCM시 "2009년 10월 15일 이후 그러나 2012년 3월 15일보다 늦지 않은 시기에 신속하게 한국으로의 전시작통권 전환을 완료"하기로 '불편한 합의'를 하였다. 그러나 연합사 해체에 대한 강한 반발과 한미동맹 약화를 우려하는 여론이 비등해지자, 2007년 2월 23일 한미 국방장관은 또다시 '2012년 4월 17일에 한미연합사를 해체하고 전작권을 한국군에 전환하며 동시에 미군과 한국군 간 새로운 지원과 주도의 지휘관계를 설정'하기로 합의하였다. 이어서 예비역 중심의 연합사 해체 반대 1,000만 명 서명 운동이 계속되고 2009년 북한의 2차 핵실험, 2010년 천안함 폭침 등 안보상황이 악화되자 2010년 6월 26일 한미 정상회담에서 '전작권 전환을 2015년 12월로 연기'하기로 합의하였으며, 북한이 핵 및 미사일 발사 실험을 계속하고 있는 점을 고려하여 2014년 4월 25일 한미 정상회담에서 '전작권 전환 시기 재검토'를 합의

98) 2014년 제46차 SCM, "북한 핵 · 미사일 위협을 포함한 역내 안보환경의 변화에 맞춰 양장관은 미군 주도의 연합사령부에서 한국군 주도의 새로운 연합방위사령부로 한국이 제안한 '조건에 기초한 전작권 전환' 추진."

미연합사를 통하여 정전관리 권한 행사를 하고 있는데,[99] 한미연합사가 해체될 경우 유엔사의 지위와 역할에는 변화가 불가피하다.

전작권 전환과 관련한 유엔사 지위와 역할 변화는 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 전작권 전환에 따르는 연합사 해체와 유엔사 존폐 문제는 별개의 사안이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 유엔사는 법적 근거에 따라 정전관리와 전력제공에 관한 지위와 역할은 전작권 전환과 관계없이 유지될 수 있으며, 우리 안보와 국익을 위해서도 한반도에 온전한 평화체제가 정착될 때까지 존속시키는 것이 타당하다. 즉 전작권 전환으로 미래연합사가 창설되더라도 유엔사는 정전관리의 배타적 책임과 권한을 보유하게 되며, 정전협정 체결당시의 참전국 결의와 주일미군 주둔이 유엔사-일본 SOFA에 의한 점 등 여러 가지 관련근거를 바탕으로 참전국과의 협의를 통해 한반도 유사시 전력제공자로서 역할을 할 수 있도록 하고 이를 위하여 유엔사 역할이 포함된 연합 계획과 연습 등도 강화해야 한다.

둘째, 정전관리 역할은 유엔사의 수단이 제한되므로 세부적인 사항은 조정이 필요할 것이다. 현재의 연합사가 CODA에 의거 수행해온 정전관리 기능은 미래연합사와 유엔사가 분담하되 정전관리의 핵심기능은 유엔사가 수행하고 구체적인 세부 시행은 미래연합사가 담당하는 것이 기본원칙이 되어야 할 것이며, 여기에는 두가지 방법으로 검토할 수 있다. 첫 번째 방법은 현재와 같이 유엔사는 정전협정 서명 당사자로서 정전관리의 책임과 권한을 갖고 현재의 CODA와 같이 미래연합사령관에게 정전관리에 관한 지시 권한을 갖도록 하는 것이다. 두 번째 방법은 유엔사가 정전관리 책임과 권한을 갖되 세부적인 실천 분야에 대해서는 미래연합사에게 이양하는 것이다. 이 방법은 정전협정의 변화를 초래할 수 있는 법규의 집행과 수정 및 대체, 우리 군이 단독 수행시 북한군과 마찰 또는 무력충돌을 초래할 수 있는 사안, 한반도 안보상황에 대한 유엔안보리 보고 활동 등 핵심적인 분야는 계속 유엔사가 담당하고, 전작권 전환시 한국군을 작전지휘하여 실질적으로 많은 정전관리 역할을 담당하게 될 미래연합사에게 그 책임과 권한까지 부여하는 현실적인 방법으로 볼 수 있다.[100] 그리고 이러한 사항에 양국이 합의하게 되면 전략지시 3호에 포함하여야 할 것으로 보인다.

셋째, 이러한 역할을 원활하고도 효과적으로 수행할 수 있도록 유엔사의 참모부 편성이 보강되어야 한다. 한미연합사 해체로 겸직 인원마저 없어질 수 있으므로[101] 미군뿐만 아니

99) 전략지시 2호에 의거, 연합사령관에게 정전관리와 전시 임무 수행에 필요한 연합권한위임사항(CODA; Combined Delegated Authority)을 부여하고, 연합사 창설 시와 같이 연합사령관으로 하여금 정전관리에 한하여 유엔군사령관의 지시를 받도록 하였다. 연합권한위임사항(CODA; Combined Delegated Authority):전쟁억제 및 정전협정 준수를 위한 연합위기관리, 연합 정보관리, 작전계획 수립, 연합연습의 계획과 실시, C4I 상호운용성 등

100) 정전시 작통권 이양시, 경계임무를 비롯하여 해·공군 초계활동, 경계태세 강화, 합동훈련, 전투검열, 부대이동 등을 한국 합참이 연합사로부터 이양받아서 독자적으로 수행하게 되었다.

101) 미래연합사 편성시 현재 연합사처럼 한미 참모를 상시 편성한다면 미래연합사와 유엔사 참모를 겸직할 수도 있을 것임.

라 한국군을 포함한 참전국 대표를 추가적으로 포함시키는 것이 바람직하다. 미측도 유엔사 인원의 추가 편성에 쉽지 않아 참전국 인원으로 보충하고 있는 실정이며, 한측의 참여도 필요로 하고 있는 것으로 보인다.[102] 특히 전작권 전환 이후 정전관리 및 전력제공자 기능의 원활한 수행을 위해서는 한측 참모의 조언이 무엇보다 필요할 것이며, 연합사가 해체되고 유엔사가 평택으로 이전하게 되면 원활한 한미 대화창구가 더욱 필요할 것이다.

이와 관련하여 최근 언론에서 의혹을 제기하고 있는 '유엔사 재활성화(revitalisation) 프로그램'에 대한 올바른 이해가 필요하다. 미국은 한미간 전작권 전환 협의가 시작된 이래 전작권 전환 이후의 정전관리를 포함한 유엔사 임무수행체제에 대한 문제점을 해결하기 위하여 특히 2014년 이후 본격적으로 이를 추진하고 있는데, 이를 두고 전작권 전환이후에 유엔사가 새로운 한반도의 전쟁수행사령부가 되려는 것이 아닌가하는 의혹과 함께 편성 보강을 위한 한미간 협조가 부족하여 그동안 적지 않은 마찰음을 빚어왔다.[103]

유엔사 재활성화를 통해 전쟁수행사령부가 된다고 하는 추측은 그동안의 한·미 간의 합의사항은 물론 유엔사의 현 편성과 임무수행 체제에 대한 이해가 부족한 데서 기인한다. 실제 유엔사의 편성인원은 유엔사의 지휘부와 참모부장/차장을 포함하여 연합사 참모요원 00명 만이 유엔사 참모요원을 겸직하고[104] 별도의 유엔사 참모요원이 부재하여 현재 한미연합사 편성인원인 000명에 비교해 봐도 턱없이 부족하다. 이렇게 유엔사 참모편성 인원의 절대적인 부족은 유엔사의 한반도의 전쟁수행사령부 역할을 불가능하게 하며, 더욱이 유엔사에 의한 전구작전사령부로서의 작전계획이나 연합연습도 전무하다는 사실을 상기할 필요가 있다. 그동안 겸직 중이던 유엔사 부사령관과 참모장을 별도로 임명하고, 00명의 참모요원을 증편하는 등의 조치는 그동안 연합사령관의 CODA를 통하여 수행해온 정전 관리를 포함하여 전력제공자로서의 역할 등 기본적인 유엔사 임무 수행을 위한 자구책의 일환에 불과한 것이다. 지난 몇 년간 유엔사의 재활성화에 대한 이해 부족으로 한미간 균열이 적지 않았으며, 이러한 이유로 전작권 전환이후에 유엔사가 한반도 안보를 위해 필요한 협의가 부족하여 결국 이것은 고스란히 한국의 안보능력 저하를 초래하게 된다. 한국으로서는 군사적 필요성에 의해 추진되는 유엔사 재활성화를 정치적 판단으로 평가하는 것을 지

102) "올초 미국 측에서 유엔사 직위 99개 중 20개를 한측이 맡아달라고 부탁" 『조선일보』, 2019.7.13. http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/07/13/2019071300249.html (검색일: 2019.12.10).

103) 조선일보 2022.08.02.

104) 유엔사 참모 인원 편성 경과

시기	1978.11	1999.3	2004.4	2007.3
인원 (한/미)	9 (3/6)	30 (4/26)	129 (47/82)	138 (47/91)
비고	정전관리 공백방지	정책 업무 보강	남북교류 지원	회원국 전력 통합

장광현, "전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부 재활성화에 관한 연구" (아주대학교 박사학위 논문, 2019), p. 99.

양하고 한국의 안보를 위한 한미동맹 차원에서도 적극 지원해야 할 것이다.

요약하면, 전작권 전환은 유엔사의 법적 지위는 변하지 않으나 정전관리 역할 면에서 변화가 불가피하며 한·미 양국의 동맹정신 하에서 세심한 협력이 요구된다. 다행히 양국 국방부는 전작권 전환 논의가 계속되는 과정에도 정전협정과 유엔사가 한반도 안보에 중요한 역할을 하고 있음을 반복하여 강조하고 있다.[105]

3) 평화체제 전환과 유엔사 지위 및 역할 변화

한반도 안보와 남북한 공동번영을 위해서는 북핵 문제가 반드시 해결되어야 하고 이러한 관점에서 북핵문제와 평화체제 전환은 분리하여 추진할 수가 없게 되었다. 가능한 모든 방법을 동원하여 북한의 비핵화를 이끌어 내어야 하며, 그 과정에서 평화협정 체결을 통한 평화체제 구축이 중요한 역할을 할 수 있도록 활용하여야 하는 것이다. 북한도 1990년대 이후 최근까지 비핵화와 관련하여 평화협정 체결의 필요성을 제기하여 왔으며, 2005년 9·19 공동성명에서 "직접 관련된 당사국들은 적절한 별도포럼에서 한반도 평화체제에 관한 협상을 개최한다."라고 합의하였고, 2018년 4월 27일 판문점선언을 통해 "남과 북은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 … 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하고, 남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다."라고 재차 확인한 바 있다. 따라서 북한의 진정성은 차치하더라도, 비핵화와 평화체제 전환의 연계는 기정사실화 되어가고 있다고 보는 것이 합리적인 추론이다.

그런데 북한의 비핵화는 북한의 실질적인 핵능력의 고도화는 물론 핵무장 의지와 이를 통한 대외전략를 고려할 때 점점더 어려운 상황으로 전개되고 있다. 북한은 2016년 7월 6일 조선민주주의인민공화국 정부 대변인성명을 통하여 다음과 같이 공개적으로 '한반도 비핵화'에 대한 정의를 발표하였다.

> … 조선반도의 비핵화는 위대한 수령님과 어버이장군님의 유훈…
>
> … 세계최대의 핵보유국인 미국과 대적하기 위하여 우리가 수소탄까지 포함한 소형화, 경량화, 다종화된 핵탄두를 보유하고… 미국과 남조선당국이 조선반도 비핵화에 일말의 관심이라도 있다면 다음과 같은 우리의 원칙적 요구부터 받아들여야 할 것.

105) 제45차 SCM,"양장관은 정전협정과 유엔사가 한반도 평화와 안정을 유지하는데 필수적이라는 점 재확인." 제46차 SCM, 제48차 SCM, 제49차 SCM, 제50차 SCM에서도 반복제51차 SCM, "… 유엔사의 정전협정 관리가 한반도의 평화와 안정에 기여,… 정 장관은 정전협정과 유엔사의 권한 및 책임을 전적으로 지지하고 존중…"

> 첫째, **남조선**에 끌어들여놓고 시인도 부인도 하지 않는 **미국의 핵무기**들부터 모두 **공개**. 둘째, **남조선에서 모든 핵무기와 그 기지들을 철폐하고 세계 앞에 검증**. 셋째, **미국이** 조선반도와 그 주변에 수시로 전개하는 **핵타격수단 들을 다시는 끌어들이지 않겠다는 것을 담보**. 넷째, 그 어떤 경우에도 **핵으로**, 핵이 동원되는 전쟁행위로 **우리를 위협공갈하거나** 우리 공화국을 반대하여 **핵을 사용하지 않겠다는 것을 확약**. 다섯째, **남조선에서 핵사용권을 쥐고 있는 미군의 철수를 선포**.

이것은 한반도 비핵화의 의미가 북한의 비핵화가 결코 아니며, 먼저 한국에 대한 미국의 핵우산을 철폐하고 주한 미군을 철수하는 것이 전제조건임을 명시한 것이며, 따라서 비핵화의 의지가 없다는 것을 대변하고 있는 것이다.

이를 뒷받침하듯 2010년 개정된 노동당 규약에도 "…민족해방 인민민주의 혁명과업 실천"("전 한반도의 공산화")를 재확인하였으며, 2012.04.13 개정된 헌법에서 '핵보유국'을 명시하였고, 2013년 3월 31일 당중앙위 전원회의에서 "경제건설과 핵건설의 병진노력"을 천명하고, '핵무기 사용에 관한 법'을 제정하여 공산혁명 과업 달성의 수단으로 삼을 것임을 분명히 하였다. 또 지난 9월 8일 최고인민회의에서 새로 채택한 핵무력 정책 법령에서 핵무기 사용의 지휘체계와 조건을 명시하였고, 특히 김정은은 "절대로 먼저 핵포기란, 비핵화란 없으며 그를 위한 그 어떤 협상도 그 공정에서 서로 맞바꿀 흥정물도 없다"라고 하여 핵무장에 대한 강한 의지 피력은 물론 핵무기 선제공격까지 가능토록 법제화하였다.[106] 이제 북핵문제는 한반도 안보는 물론 남북 공동번영과 평화체제 전환에 피할 수 없는 과제이자 커다란 걸림돌이 된 것이다.

비핵화와 평화협정 체결과 관련하여 먼저 시기 면에서 그동안 심각산 입장 차이가 존재해 왔는데, 북한은 평화협정 체결을 비핵화의 전제조건으로 제시해온 반면 한국과 미국은 지금까지 북한의 비핵화 없이 평화협정을 체결할 수 없다는 기본입장을 고수해왔다. 따라서 이러한 입장 차를 극복하기 위한 대안이 필요하며 고려할 수 있는 방안은, 북한의 진정성있는 비핵화 초기단계 조치시 우선 종전선언과 함께 평화체제에 관한 협상을 시작하며, 이후 비핵화 진척과 연계하여 평화협정 내용과 방식을 결정해가는 것이다. 지금으로서는 북한이 결코 핵 포기를 받아들이지 않으려고 하지만, 핵 문제 해결 없이는 '김정은 체제 보장 불가'를 포함하여 북한이 차라리 핵을 포기하는 것이 낫겠다고 여길 정도의 제재와 압박을 가하면서 핵 포기 대가로 체제 보장과 경제 지원이라는 당근을 제시하는 방법으로 평화체제 전환을 모색하여야 한다.

106) 중앙일보, '김정은 "절대로 핵 포기 없다"… 선제 핵 공격 법제화했다' 2022.09.12

이렇게 북핵문제가 해결되면서 평화협정으로 전환되고 현 한반도 정전체제가 종료될 경우 정전협정 체결 당사자로서 정전관리의 책임과 권한을 행사하고 있는 유엔사의 존폐 문제가 자연스럽게 대두될 것이다.

이와 관련하여 평화협정이 체결되면 유엔사가 그동안 수행해 온 정전협정 이행 임무와 역할이 모두 사라지고, 유엔사 설립의 근거가 되었던 북한의 도발 및 평화 파괴 행위가 존재하지 않게 되어 안보리 결의 제 84호도 더 이상 법적 효력을 보유하지 못할 것이므로 유엔사 해체는 당연하다는 주장이 적지 않다. 이에 반해 평화협정 체결시 유엔사는 정전협정 서명 당사자로서 정전협정의 준수를 책임지는 기관으로서의 역할이 종료되는 것은 맞지만 창설 당시의 한국을 위한 평화 회복 임무가 종료된 것은 아니므로 평화협정 체결과 유엔사 존폐와는 별개의 사안으로 보아야 한다는 주장도 만만치 않다. 이러한 주장에 더하여 평화협정이 체결되면 현재의 유엔사를 그대로 존속시키면서 정전 관리 역할만을 변경하여 한반도 평화체제의 감시기구로 운용하여야 한다는 견해도 있다.

이 두 가지 상반된 견해는 유엔사 존속의 법적 근거를 어디에 두고 있는지와 평화협정 체결이 한반도에 완전한 평화를 보장하는지 여부에 대한 해석 차이에서 비롯된다. 첫 번째 주장은 법적 근거를 유엔사의 존속은 정전협정에서 비롯되며 평화협정 체결 시에 정전협정이 폐지되므로 정전협정 체결 당사자인 유엔사는 해체되어야 한다는 것이며, 두 번째 주장은 유엔사 존속은 정전협정 한 개에만 근거하는 것이 아니라 유엔사 창설시 결의와 그 이후 한국전쟁 당시는 물론 정전협정 체결 이후에도 유엔사 임무와 관련한 총회 결의가 지속되므로 이러한 결의들을 근거로 유엔사 존속은 평화협정 체결과 별개의 사안이라는 것이다. 여기에는 1950년 10월 7일의 총회 결의 376호에 의거 '유엔사가 전한국의 통일 시까지 주둔'할 수 있다는 조항이 여전히 유효하다는 것도 포함된다.

다음으로 평화협정 체결이 한반도의 완전한 평화를 보장하는지 여부에 대한 해석 차이인데, 첫 번째 주장은 평화협정 체결이 남북한의 대결상태가 종료되어 평화가 보장되므로 유엔사는 당연히 해체되어야 한다는 것이며, 두 번째 주장은 사회주의 적화통일을 추구하는 북한이 존재하는 한 평화협정 체결 자체만으로는 부족하고 평화적 통일이 가능할 정도로 완전한 평화가 정착되었을 때 한반도내 실질적 평화가 보장되므로 유엔사는 평화협정 체결과 무관하게 존속할 수 있다는 것이다.

이 중에서 한국전쟁 기간 창설 및 임무수행을 위한 유엔 안보리와 총회 결의 그리고 정전협정 체결 이후 유엔총회에서 지속적으로 한반도에서 평화적으로 통일·자유·민주 정부 수립이 유엔 헌장에 입각한 목적임을 거듭 확인한 결의 등을 종합적으로 분석한 결과에 의하면 두 번째 주장이 더 법적 타당성이 있다고 할 수 있다. 또 무엇보다 유엔사 설치 자체가 국제정치적 산물이므로 법적인 판단도 중요하지만 정치적 결심 또한 무시할 수 없다는 현

실적인 접근도 필요하다. 따라서 유엔 안보리가 유엔사 설치와 사령관 임명을 미국에 위임하여 유엔사에 대한 배타적인 권한을 보유하고 있는 미국이 유엔사의 해체 문제와 관련하여 최우선적으로 결정할 수 있으며, 유엔사가 한미동맹 태동의 결정적인 주체로서 한반도 안보의 상징으로 자리하고 있는 만큼 한·미 간에 신중한 협의를 거쳐 존속 또는 역할 변경 등을 결정하는 것이 바람직할 것이다. 아울러 유엔사 해체 시에도 유엔 안보리의 결의가 필요하다고 보는 입장과 단지 미국과 한국이 결정할 문제라고 보는 절차 상의 견해 차이가 있는데, 유엔 결의에 의해 특별한 지위를 부여받은 유엔사의 해체를 한·미 양국의 문제로 국한하는 것은 바람직하지 못하며, 안보리 결의는 아니라도 최소한 유엔사에서 미국을 경유한 보고 절차를 거치는 것이 그동안 유엔이 대한민국의 평화와 안전을 위해 기여한 데 대한 최소한의 보답이 될 것이다.

북핵문제 해결과 연계된 평화체제 전환 과정에서 유엔사의 지위 변화를 논할 수 있도록 하기 위해 여기에서의 평화협정은 평화체제 전환 과정에서 체결되는 여러 가지 평화협정 중 '남북한 모두 협정의 준수는 물론 이를 확고하게 보장할 수 있도록 구체적인 방식과 절차의 이행, 불이행에 따른 제재까지 포함된 완성형'의 의미를 가진 것으로 한정한다.

평화체제 전환의 전제조건인 북핵문제 해결은 서로의 요구수준에 차이가 큰 관계로 결코 쉽지 않다. 북한은 30년 전부터 완전한 비핵화를 전제로 한 '빅딜' 보다 '스몰딜' 즉 철저한 계산 하에서 원하는 보상을 전제로 핵능력의 일부만 먼저 비핵화를 약속하고 그 다음 단계는 모호한 표현으로 포장하여 정확한 신고와 검증을 회피함으로써 합의를 불이행하는 전략을 고수해왔다. 북한은 미북간 싱가포르 정상회담 이후 핵과 미사일시험 중단과 풍계리 핵실험장 폐기 등 선행조치를 취한후 미국의 종전선언과 대북제제 일부 해제를 요구하면서, 평화체제 구축과 완전한 비핵화를 동시행동원칙에 따라 단계적으로 이행할 것을 주장하였고,[107] 이러한 요구가 받아들여지지 않자 금년에는 무차별적인 미사일 발사 시험과 함께 7차 핵실험 준비 징후까지 보이고 있다. 이에 비해 미국은 이러한 북한의 행태에 대해 충분한 학습이 되었을 뿐만 아니라 북한이 미국 전역을 타격할 수 있는 대륙간탄도미사일까지 개발하여 직접적인 안보 위협에 처하게 되자 더 이상 북한에게 속지 않겠다는 입장을 갖게 되었다. 싱가포르 회담 이후 한미연합군사연습도 중단하면서 북한에게 FFID[108]를 전제로 한 비핵화계획을 요구하고 있는데, 미국이 요구했던 비핵화 초기조치인 신고·검증 문제마저 북한이 받아들이지 않자 북한이 요구했던 체제안전보장의 초기조치인 종전선언을 거부

107) 조미대화를 성과적으로 진행하기 위한 전제, "조선의 요구는 단계별동시행동원칙의 관철," 『조선신보』, 2018년 11월 10일.

108) FFVD(final, fully verified denuclearization): 최종적이고 충분하게 검증된 비핵화,CVID(complete, verifiable, irreversible dismantling): 완전하고 검증가능하며 불가역적인 핵 폐기.

하고 중단했던 한미연합 연습과 훈련을 재개하는 등 압박을 지속하고 있으며 이로인해 북핵문제는 또다시 정체국면에 빠진 형국이다.

연구목적상 지금부터는 과거 동결 대 보상방식인 '안보-경제 교환방식'이 아니라 미국의 '우려사항'인 비핵화와 북한의 '요구사항'인 체제안전보장을 '안보-안보 교환방식'으로 일괄타결하고 순차적으로 동시행동원칙에 따라 이행하는 과정으로 미·북이 합의하여 북핵문제 해결과 평화체제 전환이 선순환적으로 진행되는 것을 전제로 유엔사의 지위 변화에 대한 담론을 제시하고자 한다.

북한 비핵화와 연계된 평화체제 전환과 관련하여 학자들은 〈표 2〉와 같이 대개 3단계의 로드맵 또는 프로세스를 제안하고 있다.

한용섭은 제 1단계(신뢰프로세스 모색 단계)에서 북한이 그동안 일방적으로 폐기선언 했던 남북한을 포함한 모든 국제적인 합의문을 준수하겠다는 의지를 표명해야 하고 핵개발과 미사일 시험의 중단을 선언이 필요하다고 하였으며, 제 2단계(신뢰구축 단계)에서는 남북대화를 포함한 동북아 당사국간 신뢰구축방안에 대한 협의를 시작하며, 북한의 모든 핵시설과 핵물질·핵무기를 신고하여 검증하고, 이에 따라 북한에 대한 제제 해제와 경제지원을 합의하고, 제 3단계(신뢰 제도화 단계)에서는 북한의 핵 폐기가 마무리되고 재래식 분야까지 신뢰구축이 되면 평화체제를 확고히 하기 위한 제도화 노력이 가해져야 한다고 제안하고 있다.[109]

〈표 2〉 비핵화와 평화체제 전환 과정 제안 비교

구분		한용섭[110]	조성렬[111]	전봉근[112]
1 단계	평화체제	신뢰프로세스 모색단계; 대화 착수, 방안 모색	신뢰관계 복원	평화선언 / 종전선언
	비핵화	동결 및 시험 중단	핵활동 중단	핵활동 전면 중단
2 단계	평화체제	신뢰 구축 단계; 불가침선언, 평화체제수립	낮은 수준의 안보-안보 교환	평화협정 협상
	비핵화	핵 폐기, 사찰	핵시설, 핵물질 보관	핵시설 폐기
3 단계	평화체제	신뢰 제도화 단계; 평화체제 구축	높은 수준의 안보-안보 교환	평화협정 체결
	비핵화	핵폐기 달성	핵 프로그램 폐기	핵무기 폐기

109) 한용섭, 앞의 논문, 63-67.
110) 한용섭, 한반도 신뢰프로세스'를 통한 안보와 북핵문제 해결 방안, 『통일정책연구』, 22, 1(2013), 63.
111) 조성렬, 앞의 논문, 29.
112) 전봉근, 하노이 북미정상회담 이후 비핵평화 프로세스 추진전략, (제 3회 사단법인 한반도미래포럼 공개토론회; 비핵평화협상의 해법과 한반도의 미래, 2019년 7월 17일).

조성렬은 평화협정 체결 이전에 포괄적인 잠정협정인 남북관계기본협정을 체결하여 남북한의 신뢰구축과 군비통제를 추진한 후에 평화협정 체결을 추진하는 방안을 제시하면서, 제 1단계(남북관계 신뢰 재구축 단계)에서 남북간 대화채널을 복원하고 '남북관계기본협정' 채택을 위한 협상을 실시하며, 제 2단계(낮은 수준의 안보-안보 교환 단계)에서 '남북관계기본협정'을 체결하고 핵무기과 핵물질을 확보하며, 북한의 대량살상무기까지 망라한 군비통제를 통해 실질적인 군사적 신뢰를 구축하고, 제 3단계(높은 수준의 안보-안보 교환 단계)에서는 군비통제가 달성되면 평화협정을 체결하고, 대북 제대 해제와 북미·북일간 관계 정상화를 실현하는 것으로 제안한다.

전봉근은 비핵평화체제 로드맵 4단계를 비핵화 조치, 북미관계, 남북관계 및 군비통제, 동북아 평화체제, 경제/에너지 지원 등을 망라하여 단계별로 제시하였는데, 첫 번째 단계는 이미 실현되었다는 전제하에 제 2단계(도표의 제 1단계 평화선언/종전선언 단계)에서 모든 핵시설 폐쇄 및 검증과 핵무기 생산 중단과 비핵화 로드맵을 합의하고, 제 3단계(도표의 제 2단계 평화협정 협상 단계)에서 핵탄두 분리와 ICBM 폐기, 북미수교 협상, 동북아 안보협력 등이 진행되며, 제 4단계(도표 제 3단계 평화협정 체결 단계)에서 FFID가 완성되고, 북미 수교 및 대북 제재가 해제되고 유엔사 조정/해체와 주한미군 규모·임무 조정까지 진행되어야 한고 제안하였다.

이러한 제안을 종합해 보면 북한의 비핵화와 평화체제 전환은 단계별로 이루어지며, 그 과정에서 상호간 신뢰구축과 군비통제를 병행하면서 단계별 북한의 비핵화 조치에 상응한 경제 지원과 관계 개선을 추진하되, 북한의 완전한 비핵화가 이루어질 때까지 대북 제재는 유지되어야 하며, 평화협정 또한 최종 단계에서 체결되는 것으로 공통적인 견해를 밝히고 있다. 이러한 경향은 그 동안 북한 비핵화 협상 실패의 교훈을 반영한 것이며, 비록 북한이 동조하기가 쉽지 않은 절차이지만 한미 양국은 '당근과 채찍'을 병행한 흔들림 없는 비핵화/평화체제 전환 기조를 유지해야 함을 대변하는 것으로 보인다.

따라서 이러한 맥락에서 평화체제 전환과 연계된 유엔사의 지위 변동에 대하여 가능한 시나리오 들을 구상해 보고 비교·분석해 보고자 한다.

제일 먼저 평화체제 전환과정을 세분하면 평화체제 여건 조성, 평화협정 협상, 평화협정 체결, 평화체제 공고화 단계의 4단계로 나눌 수 있다. 평화체제 여건조성 단계는 표2의 1단계에 해당되는 것으로서 북한의 신고 및 검증으로 핵 폐기 의지가 확인되고 이에 따른 남북한 및 북미 간 대화채널이 확립되어 신뢰구축을 위한 실질적인 조치가 이루어져 종전선언까지 가능해지는 단계이다. 평화협정 협상 단계는 2단계에 해당되는 것으로서 핵무기 해제와 핵시설 폐기가 이루어지고, 대북 제재 완화와 함께 북미 수교와 평화협정에 대한 구체적인 협상을 진행하는 단계이며, 평화협정 체결 단계는 3단계에 해당되는 것으로서 북한의

모든 핵무기·물질·시설이 폐기되고 FFID가 완성되어 대북제재가 완전히 해제되고, 북미는 물론 북일 수교까지 이루어지면서 평화협정을 체결하고 발효하는 단계이다. 그리고 마지막 평화체제 공고화 단계는 평화협정 발효 이후에 혹시 발생할 지도 모르는 분쟁이나 갈등 소지를 사전에 차단할 수 있도록 남북간의 경제·사회·문화 등 제반 분야의 협력을 확대해 나가며, 신뢰 구축을 바탕으로 재래식 무기에 대한 군비통제도 완성하여 한반도에 완전한 평화가 정착됨으로써 평화적 통일까지 희망할 수 있는 단계이다.

이러한 단계별 비핵화와 평화체제가 구축되어가는 과정에서 유엔사의 존폐와 지위 변동 시나리오를 제시하면 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 평화체제 전환과정에서의 유엔사 지위 변화 시나리오

구분	평화체제 여건조성	평화협정 협상	평화협정 발효	평화체제 공고화
A 안	현 유엔사 유지	현 유엔사 유지	유엔사 해체	
B 안	현 유엔사 유지	유엔사 역할 조정 (정전관리 인계)	유엔사, 조정된 역할 수행	유엔사 해체
C 안	현 유엔사 유지	현 유엔사 유지	유엔사 역할 조정 (정전관리 인계)	평화관리 기구로 유엔사 역할 조정

A 안은 현 유엔사 체제를 유지하다가 평화협정이 체결되어 발효될 때 해체하는 방안이다. 평화협정이 발효되면 정전협정이 폐기되므로 정전협정 체결 당사자로서 정전관리 임무는 당연히 종료되고, 정전협정 폐기시 유엔사의 존속 근거가 사라진다는 해석에 동조하는 측면에서 고려할 수 있는 방안이다.

B 안은 평화협정 협상이 진행되는 과정에 유엔사의 역할 중 정전관리 임무를 한국군에게 인계하고, 유엔사는 유사시에 대비하여 전력제공자 임무와 유엔안보리 보고 등 정전관리와 관계없는 역할은 그대로 유지하다가 평화체제가 완전히 정착된 이후에 해체하는 방안이다.

C 안은 현 유엔사 체제를 유지하다가 평화협정 발효시에 정전관리 임무를 한국군에게 인계하고, 유엔사는 유사시에 대비하여 전력제공자 임무와 유엔안보리 보고 등 정전관리와 관계없는 역할은 그대로 유지하다가 평화체제가 정착되는 상황에 따라 평화관리기구로 전환하는 방안이다.

세 가지 방안 모두 법적으로 문제될 것이 없고, 정치적 판단에 의해 선택 가능하며, 세 가지 방안의 일부분을 조정하여 적용할 수도 있다. 한반도의 평화체제 전환에 어느 방안이 최적인지 여부는, 북핵문제 해결을 위해 필요시 북한의 요구도 반영하고, 평화체제 전환 과정에 안보 불안 요소의 증감 여부 등 복합적인 고려사항을 검토하여 한·미 양국이 결정할 사항으로 여겨진다.

유엔사는 창설 이래 오늘에 이르기까지 한미동맹 태동의 중요한 기제로서 전쟁 억제와 정전 관리라는 한반도 안보의 상징으로서, 그리고 한국군과의 지휘관계 조정으로 역할이 다소 변하였지만 그 법적 지위는 변함없이 유지되고 있다. 그러나 이러한 변함없는 유엔사의 법적 지위도 평화체제 전환이라는 미래 상황에는 변화할 수밖에 없을 것이다. 평화협정 체결시 유엔사의 존속 근거가 없어지는지 여부에 대해서 견해 차이가 존재하지만, 한반도에 완전한 평화가 정착될 경우에는 현재의 법적 지위는 결코 유지할 수 없게 된다.

따라서 한미 양국은 북핵 문제 해결과 연계된 평화체제로 전환하는 과정, 즉 평화협정에 대한 협상으로부터 평화협정 체결 및 발효, 평화체제의 완전한 정착 등의 평화체제 전환 과정에서 어느 시기나 조건에서 해체하는 것이 최적인지 판단해야 하며, 이를 위해 북핵문제 해결을 위해 필요시 북한의 요구도 반영하면서 평화체제 전환 과정에 안보 불안 요소의 증감 여부 등 복합적인 고려사항을 검토하여야 할 것으로 여겨진다.

결론적으로 유엔사는 한미동맹 태동의 중요한 기제로서 전쟁 억제와 정전 관리라는 한반도 안보의 상징으로서 그동안 변함없이 유지된 유엔사의 법적 지위가 평화체제 전환 상황에는 변화가 불가피한데, ① '평화협정' '평화체제' 구호에 현혹되어서는 안되며 한반도에 진정한 평화가 정착될 때까지 유엔사는 존속되어야 하고, ② 특히 북핵 위협은 반드시 제거되어야 한반도에 평화가 보장된다는 엄연한 사실에 바탕을 두고 북핵 문제 해결과 연계된 평화체제로 전환하는 과정, 즉 평화협정에 대한 협상으로부터 평화협정 체결 및 발효, 평화체제의 완전한 정착 등의 평화체제 전환 과정에서 어느 시기와 조건에서 유엔사의 역할 조정 또는 해체하는 것이 최적인지 판단해야 하며, ③ 이 과정에서 공고한 한미동맹 정신에 입각하여 미국과 긴밀한 협조하에 대북 협의와 주변국의 협조를 이끌어내어야 할 것이다.

V. 유엔 대북제재와 남북경제협력

유엔의 대북제재는 북핵 문제를 둘러싼 남북, 미북, 6자회담 등 북핵 협상의 성패와 밀접하게 연결되어 있으며, 1994년 발생한 1차 핵위기 이래 30여 년이 지난 현재에 이르기까지 북한의 비핵화가 이루어지지 않았다는 것은 결과적으로 대북 협상과 제재가 모두 실패하였다는 것을 반증한다.

지난 30년간 북핵 협상 과정은 북한의 도발, 북핵 위기 발생, 협상과 합의, 합의 불이행과 무효화 등 악순환의 반복으로 이루어져 왔는데, 매번 북핵 위기가 악화되고 합의가 붕괴할 때마다 북미 및 남북 간 상호불신은 더욱 깊어지고, 비핵화에 대한 비관론과 함께 핵협상 무용론이 확산되는 가운데 북한은 핵개발을 더욱 가속화하여 왔다. 북핵 협상의 이러한

패턴에는 다음과 같은 몇 가지 유의점이 존재한다.

첫째, 북한이 미국과 국제사회의 비핵화 압력에 대해 '벼랑끝 전술'을 구사함으로써 협상을 불가피하게 만들어왔다. 북한은 NPT 탈퇴나 재처리시설 재가동에 이어 실제 핵실험과 미사일 시험발사 등 극단적인 조치로 핵위기를 조성하면 미국은 이에 대한 반응조치로서 미국이 안보리 회부와 제재결의, 군사조치 위협 등으로 맞대응하고, 북한도 전쟁까지 불사하겠다는 벼랑끝 전술을 구가하면서 미국이 본격적으로 대화에 응하였던 것이다. 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴 선언후, 첫 북미 협상, 1994년 5월 북한의 사용후 연료봉 무단 인출 이후 제네바 합의, 2006년 10월 1차 북핵 실험 이후 2007년 2.13 합의, 2017년 9월 6차 핵실험과 장거리 미사일 발사에 이은 전쟁위기 발생후에 개최된 2018년 남북정상회담과 북미정상회담 등의 과정이 이를 잘 대변하고 있다.

둘째, 이렇게 북핵 위기 발생 후에야 핵협상이 가동되는 배경에는 당사자 간의 의지의 차이와 상호 불신에서 기인한다. 주지하다시피 북핵 문제에 대한 한국과 미국을 포함한 국제사회의 해결 의지나 노력에 비해 북한의 핵무장 의지와 전략이 훨신 사활적으로 중요하게 작용하여 왔으며, 이로 인해 북한의 실질적인 핵무장을 차단하지 못한 채 30년의 허송세월을 보내게 되었다고 보아야 한다.

셋째, 대부분의 합의가 충분한 검토를 거치는 정상적인 교섭과정이라기 보다는 '위기 해소' 차원에서 핵심 쟁점을 벗어나 서로 미봉책을 선택했기 때문이다. 또 애초부터 준수 의지 없이 상대방을 기만하거나, 요구사항이 추가되기도 하고 이행과정에서 국내적 반발로 인해 집행이 지연되기도 했다. 2018년의 남북 및 북미간 정상회담에서 채택한 합의문도 남·북·미의 정치지도자들이 직접 만나서 만든 것이어서 기대가 컸지만 비핵화 목표와 원칙에만 합의했고 구체적인 이행조항이 없기 때문에 비관적인 평가를 면하기 어렵게 되었다.

마지막으로, 가장 우려스러운 특징으로서 핵합의가 항상 무효화되었다는 것인데 그 이유는 양측간 적대감과 근본적인 상호불신이 해소되지 못하였다는 한계점을 갖고 있다는 점이다. 북한은 미국의 궁극적인 대북정책 목표가 북한의 체제전환과 정권교체이며 한국의 대북정책 목표도 결국 체제붕괴와 흡수통일이라고 의심하고 있으며, 미국과 한국도 그동안의 협상결과 북한이 핵무기를 끝까지 고수할 것이며, 핵협상을 경제 지원이나 제재 완화 및 핵무장을 위한 시간벌기로 이용한다고 믿게 되었다는 점이다. 그동안 북한은 미국의 대북 적대시 정책 중단과 북미 수교, 평화협정 체결, 경제지원과 제재 해제 이외에도 수용할 수 없는 유엔사 해체, 주한미군 철수 등을 요구조건으로 내세워 왔다. 북한 정권은 공산권 붕괴 이후 경제난까지 겹친 국가위기 상황에서 핵무장을 체제 및 정권 유지의 핵심 수단으로 보는데다, 이라크나 리비아와 같이 핵포기후 지도자 몰락이라는 사례를 반면교사로 삼아 자발적인 핵포기 가능성이 매우 낮아지게 되었다.

결국 북한 비핵화를 위해서는 이러한 악순환의 고리를 끊어야 하며 이를 위해서 반드시 선결되어야 할 과제는 북미, 남북간 신뢰 구축 및 관계 개선과 실질적인 평화체제 구축, 동북아 국가들 간 대북 안전 보장 등을 통해 안보환경이 결정적으로 개선되고, 북한이 비핵화를 결정하고 실행에 옮기는 결단이 필요하다.

유엔 대북제재와 관련하여, 이러한 북핵 문제의 본질과 북핵 협상의 문제점 및 대안을 염두에 두고, 대북재재가 남북관계에 미치는 영향과 함께 남북간 경제협력 추진에 있어서 그 한계와 대응방향을 모색하는 것은 매우 의미있는 접근방식일 것이다.

1. 유엔 대북제재 결의가 남북관계에 미치는 영향

북한의 거듭된 핵실험과 탄도미사일 발사 실험 등에 따라 채택된 유엔 안보리 대북제재 결의는 남북관계 악화와 남북교류협력 중단을 초래하였다. 최근의 예로서 2018년 평창 동계올림픽 당시 화물검사 문제와 제재 대상 인물의 한국 방문, 유엔 제재 품목을 북한에 제공하는 등에 대하여 유엔 안보리 대북제재 위반 문제가 논란이 되었다.[113] 대북제재 결의 가운데 화물검사는 금지된 무기와 물자 등의 공급, 판매, 이전 방지를 위한 내용으로서 당시 북한 대표단과 북한행 및 북한발 항공기, 선박, 차량이 화물검사의 대상이었기 때문이다. 당시 한국은 북한 전용기 입항과 관련하여 미국 등과 긴밀히 협의하고, 대북제재 위반 논란이 일어나지 않도록 관련 절차에 따라 입경 수속절차와 검색을 실시하였다.[114] 또한 대북제재 대상의 입국에 대해 유엔 대북제재위원회에 제재 면제를 요청하였고, 유엔 대북제재위원회는 제재대상이던 '최휘'에 대한 여행 금지 제재 면제를 승인하였다.[115] 또 사치품으로 금지된 스포츠용품 등을 지급하지 않았고, 묵호항에 입항한 '만경봉 92호'에 대한 유류 제공 요청도 논란이 되었는데 북한의 요청 철회로 일단락되었다.[116]

한편 2018년 남북 경협을 위해 추진하던 남북 철도 연결 사업과 관련하여 유엔 안보리는 당해 11월 북한 내 철도 공동 조사에 대해 처음으로 대북 제재 면제 조치를 승인하였으나,[117] 2019년 03월 유엔 안보리 산하 대북제재위원회 전문가 패널 보고서에 남북경협 사

113) 통일부, "2018년 2월 9일 통일부 정례브리핑", https://unitv.unikorea.go.kr/unitv/web/vod/list.do?aid=19 (검색일: 2020년 12월 13일).
114) 위의 문헌.
115) AP NEWS, "UN exempts sanctions for North Korea's Olympic delegation", https://apnews.com/article/63527cb3e02744e78fb2540d540f5b94 (검색일: 2021년 3월 3일).
116) 통일부, "2018년 2월 7일 통일부 정례브리핑", https://unitv.unikorea.go.kr/unitv/web/vod/list.do?aid=19 (검색일: 2020년 12월 13일).
117) 조선일보 2018.11.26. '유엔, 남북철도 공동조사에 대북제재 첫 면제'

업이 '대북제재 위반'이라고 규정하면서 더 이상 사업을 추진하지 못하였다.[118]

위 사례는 유엔 대북제재가 여러 방면에서 다양한 내용으로 남북교류협력에 걸림돌이 되고 있음을 여실히 보여주며, 특히 실제적으로 북한에 재정적으로 기여할 수 있는 남북경협 사업은 유엔 대북제재의 영향을 훨씬 더 크게 받게 되어 북한의 비핵화 조치 이전에는 남북경협 재개가 거의 불가능한 현실이다.

1) 유엔 대북제재 내용과 영향

(1) 2006년 이후 유엔 대북제재 주요 내용

대북제재는 유엔 대북제재와 미국 등 개별 국가 제재, 그리고 천안함 폭침에 대한 한국의 5·24 조치 등이 있는데, 유엔의 대북제재는 이를 주도하는 미국·일본·EU 등 국가의 영향력이 크게 미치고 있으며, 따라서 유엔 대북제재는 각국의 대북제재와 상당한 연관성을 띠고 있다. 주요 국가의 대북제재를 개괄하면 다음과 같다.

미국의 대북제재는 잘 알려진 테러지원국 지정 외에 미국 애국법(USA Patriot Act) 대외활동수권법(Foreign Operations, Export Financing, and related Programs Appropriations Act of 1991)을 중심으로 한 다수의 법령에 근거하고 있으며 200년대 북한의 핵·미사일 위협 등에 대해서는 특별히 대통령의 행정명령을 발동하여 강력히 대응하고 있다. 2016년 북한제재 및 정책강화법(North Korea Sanction and Policy Enhancement Act of 2016)에 근거한 행정명령 제13772호가 대표적이며 이어서 발효된 2017년 대북제재법안(H.R.1644) 등에 의해 북한과의 무역은 물론 외국 금융기관의 대북한 거래를 포함하여 북한과 거래하는 제3국 기업과 개인에 대한 제제를 확대하였다.[119] 미국의 대북 무역 자체에 대한 제재는 큰 의미가 없다고 할 수 있으나 2005년 BDA(방코델타아시아은행) 사건에서 보는 바와 같이 제 3국에 영향을 미치는 금융제재 영향은 실로 막대하다.[120]

일본의 대북 제재조치는 납치자 문제와 핵실험 및 탄도미사일 발사가 중요한 원인이 되고 있는데, 1998년 북한의 탄도 미사일 발사시 북한에 대한 식량원조를 포함한 인도적 지원을 중지하는 등 북한에 독자적 제재조치를 시행하였고 2002년 북한의 일본인 납치 인정을 계

118) 문화일보 2019년 03월 14일 ,'남북경협사업은 대북제재위반' 공식적시…

119) 손현진, 위의 논문, pp.39-55.

120) 2005년 9월 12일 미 재무부는 미국 애국법(USA Patriot Act) 311조를 적용하여 마카오에 위치한 BDA를 북한과의 불법거래 지원 혐의대상자로 지정하면서 북한이 위조를 통해 매년 5억 달러 정도, 마약 거래를 통해 1~2억 달러 가량을 자금을 벌어들이고 있다고 밝혔고, 지명된 기업 및 개인의 미국 내 재산이나 미국인 소유의 재산은 동결되며 미국인과 거래할 수 없도록 조치함으로써 대부분의 금융기관들이 BDA와의 거대단절을 초래하여, 결국 BDA의 파산으로 이어졌다.

기로 북한과의 거래를 중지하는 외환법를 제정하였으며, 유엔 대북제재 결의(1718, 1874, 2087, 2094)에 따라 수출입 전면 금지, 인적왕래 중단, 송금 금지, 자산 동결 등을 충실히 이행하고 있다. 일본은 한때 북한의 3대 교역 파트너였으나, 전면적인 수출, 수입 중단조치가 실시된 2010년 이후 현재까지 북일 교역은 완전히 중단된 상태이다.[121]

중국은 한반도 비핵화의 실현을 일관되게 주장하면서 북한 핵·미사일 도발에 대한 유엔 안보리의 결의안에는 찬성하지만, 전통적인 북중관계에 영향을 받아 그 역할이 제한적이라 할 수 있다. 북한에 계속되는 핵실험을 반대한다는 입장을 표명하면서 유엔 대북제재결의에 참여하고 있으나 주요 이행 사항은 군수 물품을 비롯해 북한의 핵과 생화학, 탄도미사일 개발에 관련된 물품 및 기술 수출 금지, 북한 은행의 중국 내 사무소 개소 금지, 민생 목적을 제외한 석탄, 철, 철광석 등 북한산 광물 수입 금지 등에 불과하다.[122] 북한의 대중무역 비중을 보더라도 중국은 여전히 북한의 최대 경제협력국이며 특히 최근 미중 간의 갈등이 고조되면서 북한에 대한 영향력 유지·확대를 위해 대북 제재에 소극적일 뿐만 아니라 북한과의 불법 거래에 대한 단속도 소홀히 하고 있는 실정이다.

EU 회원국들은 단독적으로 대북제재를 실시할 권한을 보유하고 있기는 하나, 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)에 의해 실제로는 개별 회원국 차원의 독자제재를 거의 취하지 않고 EU 차원에서의 제재만을 실시하고 있는데, 북한의 핵·미사일 발사시험 강행으로 대북 경제제재를 대폭 강화하면서 2017년 이래 대북 무역규모가 10분의 1 수준으로 줄었다. 기존의 모든 산업 장비 외에 수송용 차량, 철강을 포함한 금속 품목도 수출금지 품목에 새로 올렸으며 유엔제재 위반 혐의가 있는 선박들에 대한 해상 제한 조치와 함께 모든 북한인 노동자를 송환하였다. 이외에도 자산 동결 및 금융과 여행금지 대상 추가하는 등 유엔 제재 결의를 충실히 이행하는 것은 물론 이를 보완하는 차원에서 독자적인 제재방안까지 추진하고 있다.[123]

이렇게 미국을 포함한 개별 국가의 대북제재도 북한의 경제에 적지않은 영향을 끼치고 있지만 여기서는 유엔 대북제재로 범위를 한정하여 집중적인 분석을 하고자 한다. 북한 핵·미사일과 직간접적으로 연관되어 있는 유엔안보리 결의는 2006년 이전에도 존재한다. 1차 핵위기 당시 북한의 NPT 탈퇴 재고를 촉구하는 유엔의 대북제재로서 다자간 대북제재의 근간이 되는 825호(1993.5.10.)와 WMD 확산 저지를 위해 수출통제체제 강화를 요구한 미국의 요청으로 채택한 1540호(2004.4.28.), 그리고 2006년 북한의 '대포동 2호' 시

121) 손현진, 위의 논문, pp. 62-66
122) 손현진, 위의 논문, pp. 66-69
123) 손현진, 위의 논문, pp. 69-71

험발사시 채택한 695호(2006.7.15)[124]가 그것이다.

실질적인 유엔 대북제재와 관련하여 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 이후 현재까지 10차례[125]에 걸쳐 북한에 대한 제재 내용을 담은 안보리 결의를 채택하였는데, 이들 결의는 유엔 헌장 제7장 제41조[126]에 근거한 다자제재라는 중요한 의미가 있다. 그 이전까지 對북한 제재 조치는 미국에 의한 양자적 관계에 치중되어 있었지만 유엔 안보리 결의 제1718호를 계기로 국제사회의 북한 제재가 본격화되기 시작한 것이다.

유엔은 2006년 1차 핵실험을 계기로 핵미사일 물품 및 무기 이전 금지를 주요 내용으로 한 대북제재를 본격적으로 시작하였고, 2차부터 5차에 이르는 핵실험('09~'16년)을 계기로 금융, 운송, 무역 분야까지 제재 조치를 확대·강화하였다. 이때 무기는 소형무기를 포함하여 모든 무기에 대하여 금수 조치를 하였고, 핵탄도미사일 부품에 대하여 수출입 금지 조치를 하였다. 금융 분야에서는 북한 내 제3국 금융기관 전면 폐쇄, 북한에 벌크캐시 유입 금지, 무상원조 감축 등을 조치하였고, 운송 분야에서는 북한출입 화물검색을 의무화하였고, 대북 항공 및 로켓 연료의 공급을 금지하였다. 또한, 북한 주민의 민생 목적을 제외한 회원국의 북한산 석탄·철광석의 수입을 금지하였다. 또 2017년 8월 북한의 ICBM(Inter-Continental Ballistic Missile) 발사를 계기로 북한산 석탄·철·납 등 광물자원과 수산물 거래를 전면 금지하였고, 2016년 9월 북한의 6차 핵실험시에는 북한에 대한 석유류 수출 제한과 북한 해외근로자의 신규 고용 및 갱신을 중단하는 등 더 한층 강력한 제재를 가하였고, 이어서 11월의 화성 15호 ICBM 발사시에 정유류 공급 상한과 LNG 전면 금지, 북한산 섬유제품 수입 금지, 북한 해외근로자의 2019년 말까지 북한 송환을 결정하였다.

〈표 4〉 유엔 안보리 대북제재 결의 세부 내용[127]

계 기	안보리 결의	주요 내용
1차 핵실험	제1718호 ('06. 10. 14.)	- 핵미사일 관련 물품 및 무기 이전 금지 - 대북제재위원회 구성
2차 핵실험	제1874호 ('06. 6. 12.)	- 소형무기 외 모든 무기 관련 물자 수출·이전 금지 - 대량파괴무기(WMD)·미사일 관련 공적 금융지원금지, 무상원조 감축

124) 유엔 헌장 제7장(평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 조치)을 적용한 결의가 아닌 사실상 제재 내용을 담은 권고적 성격의 결의

125) 6차례는 북한의 핵실험에 대한 제재이며, 4차례는 미사일 발사에 대한 제재임.

126) 유엔 헌장 제41조는 다음과 같다: "안전보장이사회는 자신의 결정을 실행하기 위하여 무력사용을 수반하지 아니하는 어떠한 조치를 취할 것인지를 결정할 수 있으며, UN 회원국에 대하여 그러한 조치를 적용하도록 요청할 수 있다. 이 조치는 경제관계 및 철도, 항해, 항공, 우편, 전신, 무선통신 및 다른 통신수단의 전부 또는 일부의 중단과 외교관계의 단절을 포함할 수 있다." 강병근·이재완(譯), Antonio Cassese(著), 『국제법(제3판)』, 삼우사, 2014, 422면.

127) 자료: UN Security Council, Resolutions 1718~2397 참조.

계 기	안보리 결의	주요 내용
은하 3호 발사	제2087호 ('13. 1. 22.)	- 북한에 벌크캐시 유입 금지 - 캐치-올(Catch-All) 형태 수출·금융제재
3차 핵실험	제2094호 ('13. 3. 7.)	- 핵·탄도미사일 개발 필요 물품 수출입 금지 추가 - 금수품 적재 선박 화물검사 의무화, 금수품 적재 의심 항공기 통제
4차 핵실험	제2270호 ('16. 3. 3.)	- 소형무기 포함 모든 무기 금수 조치 - WMD와 연계된 북한산 석탄·철광석 수입 금지(민생 목적 허용) - 금, 바나듐광, 티타늄광, 희토류 전면 수입 금지 - 북한출입 화물검색 의무화, 대북 항공유 공급금지
5차 핵실험	제2321호 ('16. 11. 30.)	- 북한 내 제3국 금융기관 폐쇄 - 대북 무역에 공적·사적 금융지원 금지 - 북한국적 선박 소유, 운영, 대여, 보험 등 서비스 제공 금지 - 북한산 석탄 수입 상한 설정(연간 750만 톤, 4억$ 중 적은 쪽)
북극성 2형 발사	제2356호 ('17. 6. 2.)	- 핵탄도미사일 관련 제재 대상 추가(기업 4곳, 개인 14명)
ICBM (화성14형) 발사	제2371호 ('17. 8. 5.)	- 북한산 석탄, 철, 납, 수산물 거래 전면 금지 - 신규 해외 노동자 고용 중단 - 북한과 합작사업 신설 및 확대 금지
6차 핵실험	제2375호 ('17. 9. 11.)	- 대북 정유류 공급 연 200만 배럴 상한, LNG 전면 금지 - 기존 북한 노동자 신규 허가 및 갱신 금지 - 북한과 합작사업 설립·유지·운영 금지 - 공해상 북한 선박과 환적 금지 - 북한산 섬유제품(직물 및 의류 완제품) 수입 금지
ICBM (화성 15 형) 발사	제2397호 ('17. 12. 22.)	- 대북 정유류 공급 연 50만 배럴, 원유 연 400만 배럴 상한 - 대북 수입 금지 품목 확대(식품, 농산품, 기계류, 전자기기 등) - 북한 해외 파견 노동자 24개월 내 북한으로 송환

유엔을 포함한 국제사회의 이러한 제제와 북핵 협상의 실패 과정이 악순환이 된 것은 그동안 북핵문제의 완전하고 신속한 해결을 위한 전략과 로드맵을 갖고 체계적으로 접근한 것이 아니라, 북한의 벼랑끝 전술과 위기조장 전술에 말려들어 뒤늦게 위기해소를 위한 반응(reaction)으로 실현되었고, 그때마다 임기응변식으로 타결한 핵합의는 결국 내재된 근본적 결함으로 인해 합의의 파기와 새로운 핵사태의 반복을 초래하였기 때문이다. 그동안 북핵위기의 표면적 해소와 합의를 위한 당면문제를 해결하는 데에만 집중하였고, 북한의 핵개발전략을 봉쇄하기 위한 핵합의의 이행문제나 다음 단계의 북핵문제 해결방안 등에는

소홀하였던 것도 중대한 과오이며 이러한 이유로 인하여 상기의 북핵능력 고도화와 대북 제제의 강화를 초래하였다.

(2) 대북제재 이후 북한의 영향

북한에 대한 유엔안보리 결의에 따른 실제 효과와 영향을 분석하는 데는 한계가 있다. 폐쇄적인 북한의 경제동향에 대한 정확한 파악이 쉽지 않고 통제품목에 대한 통제가 어떻게 이루어지고 있는지 명확한 근거가 없이 유엔에 보고된 보고서의 내용에 의존하여 추정하는 수준에 머물고 있기 때문이다. 다음의 주요 지표는 북한에서 공식적으로 발표한 것이 아니라 북한과 무역을 하고 있은 상대국의 발표 자료를 참고하여 한국무역협회와 KOTRA에서 작성한 내용으로서, 〈표 5〉와 〈표 6〉에서 보는 바와 같이 양 기관에서 작성한 내용도 적지 않은 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 다음의 표에서 보는 북한의 연도별 무역 통계는 그 변화 추이를 읽는 데에는 큰 도움이 되며 상당한 설득력이 있어 보인다.

〈표 5〉 북한 연도별 무역 통계[128)]

년도	수 출		수 입		수 지 (천불)
	수출액(천불)	증감률(%)	수입액(천불)	증감률(%)	
2020	138,433	-70.2	557,880	-79.52	-419447
2019	464,795	35.1	2,726,092	17.13	-2261297
2018	344,032	-83.3	2,327,501	-34.54	-1983469
2017	2,059,007	-29.1	3,555,761	13.35	-1496754
2016	2,902,852	-6.6	3,137,024	-9.66	-234172
2015	3,109,229	-8.5	3,471,367	-13.87	-362138
2014	3,397,648	-6.5	4,025,949	-7.98	-628301
2013	3,634,772	14.7	4,373,550	1.89	-738778
2012	3,167,805	-7.5	4,297,761	11.61	-1129956
2011	3,423,298	60.1	3,852,208	6.311	-428910
2010	2,138,337	46.6	3,623,092	22.712	-1484755
2009	1,458,540	-34.4	2,951,834	-31.513	-1493294
2008	2,224,675	-12.6	4,310,121	37.014	-2085446

128) 한국무역협회, "국내통계-북한무역", https://stat.kita.net/stat/istat/kpts/Kpts WholeList.screen

년도	수 출		수 입		수 지 (천불)
	수출액(천불)	증감률(%)	수입액(천불)	증감률(%)	
2007	2,546,770	38.4	3,146,098	16.315	-599328
2006	1,840,624	36.3	2,706,067	12.616	-865443
2005	1,350,003	5.4	2,404,321	6.917	-1054318
2004	1,281,248	31.9	2,248,822	40.118	-967574
2003	971,354	-1.0	1,604,848	-10.019	-633494
2002	981,015	1.0	1,783,006	-39.120	-801991
2001	971,418	0.0	2,929,335	0.0	-1957917

〈표 6〉 북한 대외무역동향[129]

년도	수 출		수 입		수 지 (천불)
	수출액(천불)	증감률(%)	수입액(천불)	증감률(%)	
2021	81,963	-8.2	631,371	-18.4	-549,408
2020	89,299	-67.9	773,673	-73.9	-684,374
2019	277,777	14.4	2,967,167	14.1	-2,689,390
2018	242,710	-86.3	2,600,774	-31.2	-2,358,064
2017	1,771,852	-37.2	3,778,051	1.8	-2,006,199
2016	2,820,914	4.6	3,710,778	4.4	-889,864
2015	2,696,538	-15	3,555,278	-20	-858,740
2014	3,164,650	-1.7	4,446,231	7.8	-1,281,581
2013	3,218,382	11.7	4,126,404	5.0	-908,022
2012	2,880,104	3.3	3,931,173	10.2	-1,051,069
2011	2,789,351	84.3	3,567,708	34.1	-778,357
2010	1,513,631	42.4	2,660,773	13.2	-1,147,142
2009	1,062,786	-6.0	2,351,032	-12.5	-1,288,246
2008	1,130,213	23.0	2,685,47	32.8	-1,555,265
2007	918,771	-3.0	2,022,306	-1.3	-1,103,535
2006	946,795	-5.2	2,049,008	2.3	-1,102,213
2005	998,392	-2.1	2,003,286	9.1	-1,004,894

129) KOTRA 무역자료실, http://dl.kotra.or.kr/#/search/ex?all=1%7C 2022.10.10.

년도	수 출		수 입		수 지 (천불)
	수출액(천불)	증감률(%)	수입액(천불)	증감률(%)	
2004	1,020,200	31.3	1,836,911	13.8	-816,711
2003	776,992	5.7	1,614,382	5.8	-837,390
2002	734,992	13.0	1,525,396	-5.9	-790,404
2001	650,208	16.9	1,620,291	14.7	-970,083

양 기관의 도표에서 보는 바와 같이 2000년대 이후 북한의 대외무역은 성장세를 보여 왔다. 2001년 2~30억 달러에 불과했던 대외무역규모가 2014년 80억 달러까지 확대되었다. 그러나 유엔 대북제재가 점차 강화되면서 2017년부터 하락하기 시작하였고, 대북제재의 영향을 본격적으로 받은 2018년과 2019년에는 각각 26.7~28.6억 달러와 31.5~31.9억 달러로 급락하였다. 2021년 북한의 대외무역 규모는 전년대비 17.3% 감소한 7.1억 달러를 기록, 90년부터 조사 이래 최저치에 이른다. UN 대북 제재의 지속과 2020년에 이어 2021년에도 지속된 코로나 19에 따른 국경봉쇄 등으로 수출은 전년대비 8.2% 감소한 8,200만 달러를 기록하였고 수입도 18.4% 감소한 6.3억 달러를 기록하였다.

특히, 2018년과 2019년에는 무역수지의 급격한 악화와 함께 수출과 수입 품목의 비중까지 바꿔 놓았는데 광물성 생산품과 섬유제품, 수산물의 수출은 90% 이상 급감하였다. 북한의 최대 수출품이었던 광물성 생산품의 수출은 북한산 무연탄, 철, 철광석, 납, 납 광석, 수산물의 수입을 금지한 유엔 안보리 결의 제2371호의 영향으로 2018년에는 전년 대비 급격한 감소세(-94.4%)를 기록하였고, 2019년에도 전년 대비 -29.9%를 기록하였다. 북한의 주력 수출품이었던 섬유제품 역시 북한산 직물과 의류 완제품의 수입을 금지한 유엔 안보리 결의 제2375호의 영향으로 전체 수출에서 차지하는 비중이 1.7% 수준으로 대폭 감소하였다.[130] 수입에서도 대북 정제유 공급을 연간 50만 배럴, 원유 공급을 연간 400만 배럴로 제한한 유엔 안보리 결의 제2397호의 영향으로 기존의 정제유와 원유 수입이 대폭 감소하였다. 이와는 대조적으로 2018년 기준으로 제재와 관련 없는 시계 부품과 깃털류, 가발류, 의료장치 등의 수출은 증가하였고,[131] 2019년에 북한의 최대 수출 품목은 시계와 같은 광학·정밀기기로 전체 수출의 25%를 차지하였고, 그 다음으로 신발·모자가 14.9%를 차지하였다.[132] 또 2021년에는 철강, 금속제품이 38.5% (3,159만 달러)를 차지하여 최대 수출품목으로 자리매김하였고, 북한의 최대 수출품목인이었던 광물성생산품은 22.2%(1,822

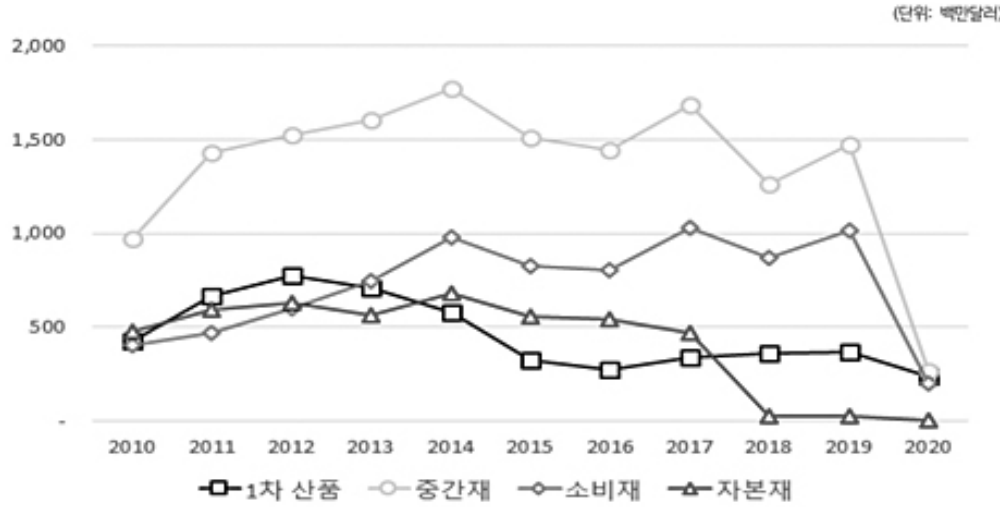
130) KOTRA 무역자료실 2019북한무역동향 자료검색 2022.9.15
131) OECD, supra note 11, p.25
132) 철강·금속제품은 14.5%, 광물성 생산품은 12.3%, 화학공업제품은 7.6%를 차지하였다. KOTRA, 앞의 문헌, 4면

만 달러) 차지하여 2위 수출품목으로 하락하였다.[133]

국가별 동향을 보면, 2019년 기준으로 북한의 최대 교역국은 중국으로서 북한의 對중국 무역의존도는 2005년(52.6%) 이래 지속적으로 상승하여 전체 대외무역의 95.36%를 차지하며[134] 교역 규모는 30.9억 달러이다.[135] 참고로 북한의 대외무역은 중국 다음으로 러시아, 베트남, 인도, 브라질 순이나 교역 규모는 상대적으로 미약하다.[136]

그럼에도 북한 경제는 국제사회의 강력한 제재에서도 어느 정도 잘 버텨왔다. 대북제재로 수출이 급감하는 상황에서도 수출 품목을 조정하고 제재와 관련 없는 중간재와 소비재의 수입이 지속되면서 생산 위축은 예상만큼 심각하지 않아서 주민들이 체감하는 영향은 제한적이었기 때문이다.[137] 수입의 경우, 〈그림 1〉에 제시된 것처럼 자본재 수입은 급감한 반면 중간재 및 소비재 수입은 2019년까지 거의 예년 수준에서 이루어졌으며, 그 결과 수입 감소폭은 수출에 비해서 상대적으로 적었던 것이다.

〈그림 1〉 북한의 사용 용도별 대중수입 규모



자료: 2010~19년은 UN Comtrade database(http://comtrade.un.org/data, 검색일: 2021. 3. 17); 2020년은 한국무역협회(www.kita.net, 검색일: 2021. 8. 2).

이렇듯 제재 강화 이후 북한이 심각한 경제위축을 피할 수 있었던 것은 제재 자체의 한계 때문이라기보다는 북한 당국의 정책적 선택에 따른 결과라고 할 수 있다. 수출 감소에도 불

133) KOTRA 무역자료실 2021 북한대외무역동향 자료검색 2022.9.15.
134) 김녹영,"유엔 대북제재와 남북경협의 양립성 검토 : 대북제재 내용을 중심으로", 법무부, 통일과 법률(2021)
135) 對중국 수출은 10.7% 증가한 2.2억 달러로 전체 수출의 77.6%를 차지하며, 수입은 13.9% 증가한 28.8억 달러로 북한 전체 수입의 97% 차지.
136) 2019년 10대 교역국 신규 진입 : 베트남, 남아공, 나이지리아, 10대 교역국 이탈 : 독일, 가나, 모잠비크
137) 홍제환, "코로나 19 충격과 북한 경제", 『현안분석시리즈』 20-18, 통일연구원, 2020, 2-3면.

구하고 북한 당국은 수입에 대해 통제를 가하지 않았고, 그 결과 중간재 및 소비재의 수입이 정상적으로 이루어진 것이 경제상황의 빠른 악화를 막는 데에 도움이 되었던 것이다. 뿐만 아니라 대북제재이후 2020년 까지 북한의 국가총생산은 무역규모의 급감에 비해 상대적으로 덜 위축되었다는 평가에 대해서도 주목할 필요가 있다. 〈표 3〉은 대북제재 하에서도 북한 경제가 최악의 붕괴수준에 도달하지 않고 있음을 잘 보여주고 있다.

〈표 7〉 북한 경제 GDP와 GDP 성장률[138]

			2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
한국은행(원화기준)	명목	GDP (십억원)	32,228	33,212	33,614	33,949	34,137	36,103	36,382	35,671	35,279	34,660
		1인당 GDP (만원)	133	136	137	138	138	145	145	142	140	137
	실질	GDP (십억원)	33,376	33,812	34,175	34,531	34,137	35,457	34,223	32,803	32,919	31,427
		1인당 GDP (만원)	137	138	139	140	138	142	137	131	130	124
UN(달러기준)	명목	GDP (달러)	157	159	166	174	163	168	174	175	163	158
		1인당 GDP (달러)	639	645	668	698	650	667	686	688	640	618
	실질	GDP (억달러)	159	161	163	165	163	169	163	156	157	150
		1인당 GDP (달러)	649	654	657	661	650	672	645	616	615	584

그런데 대북 제재로 인한 북한의 무역적자 급증은 외화보유고가 빠르게 감소하는 문제를 야기했는데 이는 북한이 경제안정을 위해 외화보유고 감소를 감수한 것이다. 문제는 북한의 외화보유 규모가 넉넉지 않아 이러한 정책은 단기적으로 가능할 뿐, 지속가능하지 않다는 점이다. 외화 고갈시 북한경제는 심각한 어려움에 직면할 수 있다. 더구나, 북한은 코로나19의 유입을 차단하기 위해 2020년 초부터 국경봉쇄 조치를 취했다. 이후 상황은 더욱 악화되어 북한이 가장 의존하는 대중국 무역에 있어서도 앞에서 보는 바와 같이 수출이 급격히 줄어들었을 뿐만 아니라, 수입은 이제 자본재뿐만 아니라 중간재 및 소비재 수입도 급감하는 상황에 직면하게 되었다. 그 결과 북한의 생산 및 소비 부문이 타격을 입는 것은 불

138) KDI 북한경제리뷰 2022 1월호

가피하였으며, 경제적 어려움이 심화되고 있는 상황이다.[139] 따라서 이러한 북한의 무역 적자 추세가 장기간 지속되고 더우기 코로나19 국면으로 인한 북한 경제의 고립이 가속화 될 경우 현재 북한의 외환 보유고 수준을 고려해 볼 때,[140] 향후 북한 경제가 비관적인 상황을 초래할 가능성이 크다고 보는 것이 타당한 평가가 될 것이다.[141]

2) 유엔 대북제재가 남북관계에 미치는 영향

북한의 핵무장과 미사일 발사실험으로 초래된 유엔의 대북제재결의는 남북관계에 큰 악영향을 초래해 왔다. 핵과 미사일 위협에 직면한 한국으로서는 그 자체만으로도 국가안보에 가장 걸림돌을 안고 있는데, 이에 대한 유엔의 대북제재는 남북 간의 대화나 교류협력을 결정적으로 제한하여 남북이 공동번영을 위한 신뢰회복과 평화체제로의 전환에 큰 난제로 작용하고 있다. 북핵문제에 관한 한국의 주도권은 유엔과 미국중심의 국제무대로 넘겨준 모양새가 된지 오래이며, 북한 핵문제가 해결국면으로 접어들지 않는 한 되돌리기도 어렵다. 수출 주도의 자본주의 시장경제체제를 근간으로 하는 한국으로서 국제사회의 기본적인 협력체제를 거부할 수가 없으며, 이러한 한국의 입장에 대해 북한은 더한층 '우리민족끼리'를 내세우며 압박하고 있다.

한반도문제에서 비핵화와 평화체제의 병행 협상이 불가피한데 남북 만의 노력으로는 불가능하며 북한도 미국의 체제안전 보장에만 관심이 있을 뿐 남북 대화에 큰 의미를 두지 않는 것도 뼈아픈 현실이다. 4·27판문점 선언이 유명무실하며 9·19 군사합의도 제대로 지켜지지 않고 더욱이 '국내에서 북한에게 일방적으로 유리한 합의'라는 비판이 있음에도 북한의 핵·미사일 능력 강화는 멈추지 않고 개성공단연락사무소 폭파와 같은 도발적인 책동을 서슴지 않고 있는 것이다.

이렇게 유엔의 대북제재로 인하여 비롯된 남북 간의 정치적·군사적 영향은 차치하고 2006년 이후 유엔 안보리의 대북제재 결의로 빚어진 남북경협에 있어 광범위하게 실제적인 걸림돌로 작용하고 있다. 우선 유엔 안보리 결의 제2371호와 결의 제2375호에서 북한과 합작사업을 금지[142]한 것은 남북경협에 직접적으로 영향을 미치는 제재이다. 결의 제

139) KDI 북한경제리뷰 2022 1월호

140) 2018년의 북한 외화 수급은 2017년보다 약간 악화된 10~11억 달러 적자로 잠정 추정된다. 이 추정치를 반영하면 2018년 말 기준 북한의 외화 보유액 추정치는 25~35억 달러가 된다. 장형수·김석진, "북한의 외화수급 및 외화보유액 추정과 북·미 비핵화 협상에 대한 시사점", 『현대북한연구』 제22권 제1호, 북한대학원대학교, 2019, 26면.

141) 김녹영 위의 문헌, 3면.

142) UN Security Council, Resolution 2371 (2017), Adopted by the Security Council at its 8019th meeting, S/RES/2371, 5 August 2017, para.12; UN Security Council, Resolution 2375 (2017), Adopted by the Security Council at its 8042nd meeting, S/RES/2375, 11 September 2017, para.18.

2371호와 제2397호에서는 북한의 '달러벌이'를 막기 위하여 해외에 있는 북한 노동자의 고용을 중단하고, 기존 북한 노동자의 신규허가 및 노동허가증 갱신을 금지하고 해외 파견 노동자를 24개월 내 북한으로 송환하도록 하였다. 결의 제2375호에서는 북한산 섬유제품의 수입을 금지하고 있으며, 결의 제2397호에서는 수입 금지 품목을 식품, 농산품, 기계류, 전자기기 등으로 확대하였다. 결의 제2087호에서는 WMD 생산에 이용될 것에 대한 우려로 북한에 '벌크 캐시'[143] 유입을 금지하였고, '캐치-올'(catch-all)[144] 형태의 수출 및 금융제재가 도입되었으며 결의 제2321호에서는 북한 내 제3국 금융기관을 전면 폐쇄하였다.

남북경협을 위하여 북한에 여러 형태의 유류 공급이 필요하지만, 유엔 안보리 결의 제2270호에 의해 대북 항공유 수출이 금지되었고 제2397호로 대북 정유류 공급이 기존 연 200만 배럴에서 50만 배럴로 대폭 감축되고 원유는 연 400만 배럴로 제한되었다. 제2270호로 북한산 금, 희토류 등이, 결의 제2371호로 북한산 석탄, 철, 납, 수산물 거래가 전면 금지되었고 제2397호로 인해 북한지역 어획권 구매가 금지되고 그 외 북한출입 화물검색 의무화와 해상차단 조치를 강화하였다.[145]

이러한 영향으로 남북교역은 〈표 8〉에서 보는 바와 같이 대북제재가 강력한 효력을 발휘하기 시작한 2016년 이래 평창동계올림픽과 4·27 남북정상회담으로 화해분위기가 조성된 2018년을 제외하고 두드러진 감소세를 보이고 있다.

〈표 8〉 남북교역 통계[146]

기간	반입		반출		반출입	
	금액 (1,000$)	증가율 (%)	금액 (1,000$)	증가율 (%)	금액 (1,000$)	증가율 (%)
2022 (~5월)			136	-87.2	136	-87.2
2021			1,068	-72.6	1,068	-72.6

143) '벌크캐시'(bulk cash)는 WMD 생산에 유입될 위험이 있는 대량 현금을 뜻한다. 그간 북한의 WMD 개발에 전용될 가능성을 차단한다는 차원에서 국제사회가 공동보조를 취해온 이슈이다. 유엔 안보리는 2013년 1월과 3월 북한의 장거리 로켓 발사와 핵실험 강행과 관련하여 각각 채택한 대북제재 결의 제2087호와 제2094호에서 북한으로의 벌크캐시 유입을 금지하였다. 결의에 따르면 북한 핵, 탄도미사일, 대량살상무기와 관련 프로그램 활동 또는 대북제재 결의에 반하는 제반 활동에 기여할 수 있는 대량의 현금을 포함한 금융자산 · 여타 자산 · 재원의 대북 이전을 금지하고 있다.

144) 캐치-올(catch-all, 상황허가)은 전략물자가 아니더라도 대량파괴무기(WMD, 미사일, 생화학무기 등)으로의 전용 가능성이 높은 물품을 수출하는 경우 정부의 허가를 받도록 하는 제도이다. 非전략물자가 WMD, 테러 등에 활용되는 사례가 확산되자 전략물자 수출통제의 보완 조치로 도입이 되었다. 산업통상자원부, "[통상용어 사전] 캐치올(catch-all, 상황허가)", https://www.korea.kr/news/visualNewsView.do?newsId=148863656 (검색일: 2022년 9월 15일).

145) 김녹영, "유엔 대북제재와 남북경협의 양립성 검토 : 대북제재 내용을 중심으로"

146) 통일부, 남북교류협력시스템, 남북교역통계 안내 (검색일; 2022.9.15.)

기간	반입		반출		반출입	
	금액 (1,000$)	증가율 (%)	금액 (1,000$)	증가율 (%)	금액 (1,000$)	증가율 (%)
2020	7	-96.6	3,896	-41.6	3,903	-43.2
2019	206	-98.0	6,668	-67.8	6,874	-78.0
2018	10,540	131,571.0	20,732	2,196.9	31,272	3,334.2
2017	8	-100.0	903	-99.4	911	-99.7
2016	185,523	-87.2	147,038	-88.3	332,561	-87.7
2015	1,452,360	20.4	1,262,116	11.1	2,714,476	15.9
2014	1,206,202	96.1	1,136,437	118.3	2,342,639	106.2
2013	615,243	-42.7	520,603	-42.0	1,135,846	-42.4
2012	1,073,952	17.5	897,153	12.1	1,971,105	15.0
2011	913,663	-12.5	800,192	-7.8	1,713,855	-10.4
2010	1,043,928	11.7	868,321	16.6	1,912,249	13.9
2009	934,251	0.2	744,830	-16.1	1,679,082	-7.8
2008	932,250	21.8	888,117	-14.0	1,820,366	1.2
2007	765,346	47.3	1,032,550	24.4	1,797,896	33.2
2006	519,539	52.7	830,200	16.0	1,349,739	27.8
2005	340,281	31.9	715,472	63.0	1,055,754	51.5
2004	258,039	-10.8	439,001	0.9	697,040	-3.8
2003	289,252	6.5	434,965	17.5	724,217	12.9
2002	271,575	54.2	370,155	63.2	641,730	59.3
2001	176,170	15.6	226,787	-16.9	402,957	-5.2
2000	152,373	25.3	272,775	28.8	425,148	27.5
1999	121,604	31.8	211,832	63.4	333,437	50.2
1998	92,264	-52.2	129,679	12.5	221,943	-28.0
1997	193,069	5.8	115,270	65.5	308,339	22.3
1996	182,400	-18.2	69,639	8.1	252,039	-12.3
1995	222,855	26.4	64,436	253.1	287,291	47.7
1994	176,298	-1.0	18,249	116.6	194,547	4.3
1993	178,167	9.4	8,425	-20.2	186,592	7.6
1992	162,863	54.1	10,563	90.4	173,426	55.9
1991	105,719	761.0	5,547	367.0	111,266	726.3

참고로 여기에는 한국의 대북제재도 큰 영향을 미치고 있다. 한국의 대북제재는 기본적으로 북한의 핵, 미사일 개발 문제와 관련한 미국 및 유엔 제재의 공조 하에서 이루어지고 있는데 한국정부에 의한 독자적인 대북제재는 2010년 3천안함 폭침사건의 책임을 묻는 차원에서 5.24조치가 발표하였는데 개성공단과 금강산 관광사업을 제외한 모든 남북 경협을 중단하였다.[147] 개성공단은 또 2016년 북한의 5차 핵실험을 계기로 채택된 유엔안보리 결의 2321호를 근거로 한국 정부도 동년 12월 2일 독자적인 대북제재를 발표하여 금융 제재를 포함하여 기업·개인 등에 대한 제재를 강화함으로써 유엔재제와 보조를 함께하고 있다. 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 2011~13년과 2016년 이후의 남북교역의 대폭 감소는 여기에 기인한다.

2. 남북경제협력 추진에 있어서 유엔 대북제재 결의의 한계와 대응방향

앞에서 살펴본 바와 같이 유엔의 대북제재 영향으로 북한의 대외 경제협력이나 교역 등에는 괄목한 만큼 영향을 미친 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 북한의 핵무장이나 미사일 발사 시험을 멈추거나 포기하도록 하는 데에는 사실상 실패하고 있다. 북한은 경제 구조나 무역 대상국을 조정하면서 경제적 어려움을 극복하려고 하고 있고 무엇보다 제재가 강화될수록 북한 정권은 오히려 핵무장과 미사일 능력을 강화하면서 이를 체재강화를 위한 수단으로 활용하고 있으며, 북한 주민들의 고통만 가중되고 있는 실정이다. 북한 핵문제가 시작된 이래 30년 동안 한국 정부의 성향에 따라 차이는 있으나 남북 간의 대화와 교류협력이 부침과 단절을 반복하여 한반도의 안보상황을 불안하게 이어져오고 있으며, 무엇보다 민족 공동번영의 기회를 상실하고 평화체제 전환과 남북 통일의 기틀을 마련하는데 어두운 그림자가 드리워져 있는 것이다.

지금부터는 북한의 비핵화와 미사일 도발 방지를 유도하기 위한 유엔 대북제재의 한계와 남북 경제협력과의 상관관계를 좀 더 구체적으로 알아보고자 한다.

1) 유엔 대북제재 결의의 한계

유엔 안보리 대북제재 결의의 한계를 파악하는 데에는 동 결의의 법적 근거에 대한 이해

147) 개성공단과 금강산 지구를 제외한 북한 지역에 대한 우리 국민의 방북 불허 및 북한 주민과의 접촉 제한, 제주해협을 포함한 우리 측 해역의 북한선박의 운항과 입항 금지, 남북 간 일반교역을 포함한 위탁가공 교역을 위한 모든 물품의 반출·반입 금지, 북한에 대한 신규투자를 불허하며, 현재 진행 중인 사업의 투자확대도 금지하였다. 또한 대북지원 사업은 원칙적으로 보류하되, 영유아 등 취약계층에 대한 순수 인도적 지원은 유지하는 것으로 하였다.

를 필요로 한다. UN 헌장 제48조에 의하면 UN에서 채택된 경제제재 결의를 이행하는 일차적인 책임은 개별 회원국에게 부과된다. UN은 무역이나 경제활동에 종사하는 개인을 직접 규제할 수 있는 권한이나 집행절차를 갖고 있지 않기 때문에 제재결의의 집행은 전적으로 개별 회원국에게 의존하고 있으며, 모든 대북제재 결의는 각국이 동 결의를 이행하기 위하여 이행하였거나, 또는 이행할 의도가 있는 조치에 관한 국가별보고서를 안전보장이사회(1540 위원회)에 제출하도록 요구하고 있다. UN의 대북제재 결의의 적용은 UN회원국 및 비회원국, 비국가행위자(테러협의가 있는 개인 또는 단체), 결의 위반행위에 직접적으로 관련된 특정 개인이나 기업, WMD의 제조, 보유, 획득, 개발, 운송, 환적, 수출, 재수출 중개(brokering)와 관련된 지원 및 자금조달 행위에 대해서도 적용 범위에 해당된다. 다만, 모든 UN 제재결의에 있어 식량 및 의약품 등 인도주의적 목적의 지원 및 교륙협력은 예외적으로 허용되고 있다.[148]

앞에서 살펴본 바와 같이 유엔의 대북제재는 북한의 경제에 적지 않은 영향을 미친 것은 사실이나 그럼에도 몇 가지 한계를 내포하고 있는데, 첫째, 국제공조의 강제력이 없다는 점을 들 수 있다. 대북제재 결의 이후에 북한의 위반사례를 보고한 국가들의 수는 미국을 포함한 주도적 국가들을 제외하고는 시간이 지날수록 점차 보고율이 떨어지는 추세를 보이고 있으며 제출한 보고서도 질적인 면에서 만족스럽지 못한 것으로 알려졌다. 또 대북 금융서비스와 대량현금 및 재원의 제공과 대북수출을 금지하는 조치들은 유엔 회원국들의 국내법에 따라 별도로 추진되어야 하는 한계점이 있다. 특히 중국의 경우 대북제재에 대해 적극적으로 동참하지 않고 있는데, 북한의 핵과 미사일 프로그램의 제한에는 동의하지만 경제 및 금융제재에 소극적임에도 중국의 이러한 행동을 통제할 만한 뚜렷한 강제수단이 없다. 둘째, 선별적 제재(targeted sanctions)에 국한하고 있으며 일반 무역거래를 완전히 금지하지는 않고 있다는 점이다. 북한의 무역의존도가 가장 높은 중국과의 무역통계가 이를 대변한다. 셋째, 유엔 회원국들이 북한의 화물을 검색할 '믿을 만한 합리적 근거'를 확보하기 어렵다는 점이다. 제재 대상 여부 결정을 할 때 회원국들 스스로 판단하기에는 정보가 부족하다. 따라서 국제적으로 정보에 능통한 미국과 같은 정보력이 뛰어난 국가들의 도움이 없이 일반 유엔가입국들이 '합리적 근거'를 가지고 북한의 선박 등을 검색한다는 것은 매우 어려운 일이다. 결국 유엔제재는 전체 회원국의 이행에 대한 의지가 확고하고, 국내 절차가 마련되어 있으며, 모니터링 체계가 잘 구축되어 있을 경우 효율적으로 운영될 수 있는 것이다.[149]

국제사회의 노력에도 불구하고 현재까지 북한의 핵무장을 차단하지 못한 이유로 이러한 유엔 대북제재의 법적인 한계를 우선 제기할 수 있다. 그러나 더욱 중요한 것은 근본적으로

148) 손현진, "대북제재와 해제에 관한 법적 문제", 한국법제연구원, 2018.8.31.
149) 김진아, "유엔대북제재효과와 강압외교의 구조적한계", 월간 북한 2013.4월호

북한의 사활적인 핵무장 정책이 작동하고 있다. 북한은 1차 핵위기보다 훨씬 이전부터 핵무기 개발을 끊임없이 모색해 왔으며, 냉전이 종식되고 90년대 고난의 행군을 겪으면서 김일성 일가 독재체제 체제 유지를 위해서는 핵무장이 필수불가결한 것으로 인식하였고, 특히 리비아의 가다피와 이라크의 후세인의 몰락을 보면서 핵개발을 포기하는 것은 정권과 체제의 종말을 앞당기게 됨을 확신하게 되었다. 따라서 그동안 거듭된 북핵협상의 합의와 파기가 반복된 악순환의 제일 큰 이유는 북한의 체제유지를 위한 핵무장정책에 기인한다고 보아야 한다. 이것은 지난 30년 동안의 북핵 협상 실패와 함께 결국 북한의 핵무장 성공으로 이어졌다. 물론 북핵 협상의 실패를 두고 북한 만의 책임이라고 할 수는 없다. 가장 큰 것은 북미 간 상호 극단적인 불신에 기인한다. 북한은 미국의 궁극적인 대북정책 목표가 북한의 체제전환과 정권교체이며, 한국의 대북정책 목표도 결국 체제붕괴와 흡수통일이라는 의구심을 갖고 있고, 이제 미국과 한국도 북한이 핵무장을 끝까지 고수할 것이며, 핵협상을 제재 완화 또는 시간벌기 위한 수단으로 이용한다고 믿게 되었다.

그동안 미국은 줄곧 북한의 핵무기와 핵프로그램의 'CVID'(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement: 완전하고 검증가능하며 불가역적인 핵폐기)'를 목표로 하고 있는데, 북한은 이에 대해 미국의 대북 적대시 정책 중단, 북미 수교, 북미 평화협정 체결, 경제제재 해제와 경제지원 이외에도 유엔사 해체, 주한미군 철수 등을 요구해 왔다. 또 이러한 북한의 핵전략과 북한에 대한 불신이 상충하면서 항상 상대방의 선 이행을 요구하는 협상 행태의 반복만 초래할 뿐이다.

북핵문제 해결에 걸림돌이 되는 또 한가지 장벽은 미국과 중국·러시아간의 갈등과 이로 인한 유엔의 위상 약화라고 하는 국제 정치 냉엄한 현실이다. 아시아·태평양의 패권을 두고 신냉전을 야기한 미중 패권경쟁에 이어 우크라이나 사태에서 보는 바와 같은 러시아의 代 NATO 압박 등은 그동안의 역사적인 소련의 유엔 안보리 거부권 행사로 초래된 유엔의 위상 약화가 더욱 심각해졌으며, 이것은 대북제재의 성패에 커다란 악영향을 미치고 있는 것이다. 중국의 소극적인 대북제재로 인한 미국과 중·러 사이에 대립이 빈발하며,[150] 지난 3월 25일 유엔 안보리가 북한의 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험 발사에 대하여 미국은 대북제재 강화 결의를 촉구한 반면 중국과 러시아는 오히려 제재 완화를 주장한 것을 보아도 유엔 대북제재 결의와 이행이 얼마나 현실적으로 어려운 일인지 잘 알 수 있다.

결국 북한 비핵화를 위해서는 북미 관계와 남북관계 개선을 바탕으로 평화체제 전환과 함께 유엔의 위상 정립과 함께 동북아 안보환경이 결정적으로 개선되고, 무엇보다 김정은

150) 연합뉴스, '미국 "중국, 대북 제재 의무 위반"…중국, 제재 완화 촉구' 2020.12.02.https://www.yna.co.kr/view/AKR20211031063500504뉴데일리, 2022.08.22, '.러 "돈바스에 北 근로자 투입, 제재 위반 아니다"…유엔 "위반 맞다"' https://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2022/08/22/2022082200079.html

정권이 비핵화를 결정하고 실행에 옮기는 결단이 필요한 것이다.

2) 유엔 대북제재 하에서 남북 경제협력 방안

한국은 1990년 남북교류협력에 관한 법률(이하 '남북교류협력법')을 제정하여 남북간 상호 교류와 협력 촉진에 필요한 사항을 규정함으로써, 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신 역무(役務)의 제공 등 남북교류협력을 위한 행위에 관하여 이 법률의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 적용하고 있다.[151]

그러나 북한의 핵·미사일 도발로 빚어진 유엔 대북제재 결의 이후에는 대부분의 남북간 교류협력을 위한 많은 조항이 이를 위반할 소지가 있는데 그 이유는 유엔 헌장 제48조에 따르면 유엔에서 채택된 경제제재 결의를 이행하는 일차적인 책임은 개별 회원국에게 부과되며,[152] 유엔 헌장 제7장에 따른 제재 조치는 그 결의문에서 각 회원국들의 국내법적 조치를 통하여 이를 이행할 것을 요구하고 있기 때문이다.[153] 앞에서 살펴본 바와 같이 유엔은 무역이나 경제활동에 종사하는 개인을 직접 규제할 수 있는 권한이나 집행 절차를 갖고 있지 않아 제재 결의의 집행은 전적으로 개별 회원국에게 의무를 부과하고 있는 것이다.[154] 따라서 유엔의 대북제재가 유지되는 한 남북교류협력법에 의한 남북경협은 사실상 매우 어려운 실정이다.

그렇다면 대북제재 하에서 남북경협을 추진할 방법은 전혀 불가능한 것일까? 남북경협과 관련된 유엔제재를 좀더 구체적으로 살펴보면, 먼저 2016년 유엔 안보리 결의 제2270호 이후 WMD와 관련된 스마트 제재(smart sanctions)[155]에서 북한 경제 전체를 겨냥한 포괄적 제재로 바뀌어 남북한 상업적 거래는 금지 대상이 되었다. 특히, 북한과 합작사업

151) 남북교류협력법 제3조.

152) UN 헌장 제48조는 원문으로 다음과 같다: "Article 48 1. The action required to carry out the decisions of the Security Council for the maintenance of international peace and security shall be taken by all the Members of the United Nations or by some of them, as the Security Council may determine. 2. Such decisions shall be carried out by the Members of the United Nations directly and through their action in the appropriate international agencies of which they are members."

153) 손현진, 앞의 문헌(주 6), 20면.

154) 위의 문헌.

155) "1990년대부터 국제사회는 '포괄적인 제재(comprehensive sanctions)'의 '무분별한 피해(indiscriminate damage)'를 최소화하기 위하여 '스마트제재(smart or targeted sanctions)'를 도입하였다. 이는 '선별적 손상(discriminate damage)'의 방법으로 외교적 효과를 높이고자 하는 경제제재를 의미한다. 스마트제재는 일반 경제제재와 비교하여 첫째, 제재 대상의 측면에서 포괄적 경제제재가 불특정 다수를 대상으로 하였다면, 스마트제재는 특정 소수를 대상으로 발의된다는 점과 둘째, 포괄적 경제제재의 효과는 제재의 목적달성 여부만으로 판단되지만, 스마트제재의 효과는 그것과 더불어 제재로 인한 부작용의 최소화 측면도 고려한다는 차이점이 있다." 박지연, "유엔의 스마트제재 연구 : 앙골라 사례가 대북제재에 주는 시사점", 『세종연구소 국가전략』 제21권 제1호, 세종연구소, 2015, 82-86면.

금지, 북한 노동자 고용 금지, 북한산 제품과 광물 및 천연자원 수입 금지 등과 같은 제재는 남북경협을 제약하는 직접적인 요인이다. 유엔 안보리 결의 제2270호에서 국제전략물자통제체제의 '1종 물자'는 물론 WMD 등 개발에 전용 가능하다고 판단되는 경우 통제 대상이 아닌 '2종 물자'까지 대북 반출을 금지하고 있어 개성공단 사업을 비롯한 각종 경제협력사업이 불가능한 상황이 되었다.[156] 일부에서 남북관계의 특수성을 근거로 유엔 대북제재위원회에 사안별로 면제를 신청할 수 있다고 하지만, 북한의 비핵화와 미사일 문제의 진전이 없다면 유엔의 대북제재 취지에 비추어 볼 때 오히려 국제사회의 반감만 일으킬 수 있으며 제재위원회의 면제 승인은 15개 회원국이 만장일치로 가능하고, 매우 제한적인 수준에서 이루어지기 때문에 실질적인 남북경협을 추진하기에는 한계가 있는 것이다. 공공인프라 사업은 제재 대상이 아니라는 주장도 있고 2018년 남북 철도 연결을 위한 공동조사에 필요한 계측 장비와 신호설비, 차량, 유류 등 물품의 대북 반출에 대하여 대북제재 예외를 인정한 바 있으나, 현재로서는 실행 과정에서 제재 위반 문제로 사업 추진이 불가능한 실정이다. 더구나 미국의 대북제재 또한 북핵문제의 해결없이 해제는 불가능하다. 따라서 유엔 안보리의 제재와 미국의 독자적 대북제재가 해제되지 않는 한 남북교류 협력을 비롯한 경제협력 추진은 불가능할 것이다.

이에 따라 대북제재 해제는 북한과 미국과의 관계 개선이 중요하다. 미국은 유엔 안보리 상임이사국 중 대북제재 해제 혹은 완화 결정에 가장 결정적인 역할을 할 수 있는 국가로서 북한의 비핵화 정도에 비례하여 제재를 해제하거나 완화할 것이다. 중국과 러시아는 제재 완화나 해제 결정에 반대할 가능성이 낮고, 다른 상임이사국들은 미국의 입장에 동의할 가능성이 높다.

대북 경제제재의 실마리는 미국과 북한의 관계 개선이며 이를 위해 북한의 비핵화와 미사일 발사시험 중지는 가장 중요한 전제 조건이다. 미국이 북한의 진정한 비핵화 협상에 나설 경우 관계 개선과 함께 대북제재가 논의될 것이며, 이때 자연스럽게 유엔의 대북제재 또한 완화 또는 해제될 것이다. 결국 유엔의 대북제재 해제는 북한의 비핵화 의지와 약속이행이 달려있다. 이때 자연스럽게 한국의 5·24 조치를 포함한 대북제재 해제도 논의 및 추진될 것이다.

그렇다고 무한정 북한의 비핵화를 기다리는 것은 바람직하지 않다. 최우선적인 것은 당연히 북한을 대화의 장으로 불러내어 한민족의 미래와 공동번영을 위한 설득과 함께 실현가능한 청사진을 제시하는 진정성있는 노력을 기울여야 한다. 핵무력 완성을 주장하며 오로지 미국과의 타협 만을 내세우는 북한을 설득하는 일이 쉬운 것은 아니나 포기하지 말고

156) 임수호, "대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향", 『한국은행 발표자료』, 2019. 2.

끈기있게 그리고 결기를 갖고 해내어야 한다. 한국의 정권이 교체될 때마다 너무나 다른 접근방식을 보인 것도 큰 문제점 중의 하나이며 이에 따라 국제적 공조시스템마저 혼란스럽게 흔들린 것과 남남 갈등이 심해진 것도 지양해야 할 과제 중의 하나이다. 무엇보다 한미동맹에 근거한 국제적 협력 분위기를 구축함으로써 북한으로 하여금 체제 안정과 경제 회복을 위해서는 남북 대화를 통한 신뢰 구축과 함께 비핵화를 향한 진정성있는 노력이 우선임을 인식하도록 해야 한다. 아울러 이러한 북한의 비핵화와 함께 추진될 남북 경협을 포함한 교류협력 방안도 구체적으로 준비하여야 한다. 현재로서는 당장 실현이 어렵더라도 상황이 닥쳐서 시작하는 것은 혼란을 초래할 가능성이 있고 인적·물적 자산 활용이나 예산 확보 등을 고려할 때 바람직하지 않으며 무엇보다 구체적인 청사진없이 북한을 설득하는 것도 어렵다. 이러한 차원에서 중요하게 검토할 수 있는 주요 경협 과제는 역시 개성공단 재개와 국회에서 발의와 폐기를 거듭해온 통일경제특구(가칭) 외에도 남북한과 중·러·몽골 등이 함께하는 '광역두만개발계획(Greater Tumen Initiative, GTI)'과 '두만강 하구지역 국제 연합도시', 중국을 포함하는 '신의주 경제특구' 등도 적극적으로 검토해 볼 일이다.

개성공단은 성공적인 사업성과 여부를 떠나 남북경협의 상징으로 자리매김함으로써 5·24 조치에도 불구하고 명맥을 유지하였으나, 북한의 2016년 1월 4차 핵실험과 2월 장거리미사일 발사를 계기로 한국 정부가 2016년 2월 10일 개성공단을 전면 중단한 사업이다. 그러나 한국이 제재를 해제하더라도 유엔의 대북제재하에서는 재개가 불가한데 북한과의 합작사업 금지를 포함하여 북한산 섬유제품과 기계류, 전자기기 등 제품에 대한 수입금지, 북한에 '벌크캐시' 유입 금지와 '캐치-올' 형태의 수출 및 금융제재, 대북 유류 공급제한, 경협보험 폐지와 북한 내 제3국 금융기관 전면 폐쇄도 모두 유엔 대북제재에 해당되기 때문이다.

한국 내 통일경제특구(가칭) 신설은 군사분계선 남쪽 인접 지역에 개성공단처럼 우리의 자본과 북한의 노동력을 결합한 특구를 설치하는 내용을 골자로 하고 있다. 17대 국회 1건, 18대 국회 4건, 19대 국회 7건, 20대 국회 5건이 발의되었는데, 남북관계가 경색되면서 모두 자동 폐기되었고 제21대 국회가 출범하면서 3개의 법안들이 국회에 제출되었으나 여전히 계류중에 있다.

개성공단에서 생산한 제품을 수출하는 것은 한국이 각 나라와 체결한 FTA의 특례조항에도 불구하고 큰 한계가 있었다. 개성공단, 즉 북한지역에서 생산한 제품을 수출하는 것은 한국산으로 원산지를 인정받는 데 제약이 있고, 원산지가 북한산이면 고율의 관세가 부과되기 때문이다. 실제 개성공단 생산제품을 한국산으로 인정받는 것은 매우 제한적이지만, 통일경제특구는 이러한 개성공단의 한계를 극복할 수 있는 대안으로 검토해 볼 수 있다. 통일경제특구는 북한지역이 아닌 남북한이 중첩되는 지역 또는 북한에 인접한 한국지역에 조

성하기 때문에 한국 기업의 안정적 기업 활동을 보장하고 원산지 문제를 해결할 수 있는 방안이다. 참고로 북한은 북남경제협력법 제9조에서 남북간 경제협력 장소에 대하여 북측 또는 남측에서 하며, 합의에 따라 제3국에서도 북남 경제협력을 할 수 있도록 하고 있다.[157]

그러나 이 통일경제특구 사업도 예외없이 유엔 대북제재가 걸림돌이 된다. 기본적으로 유엔 대북제재 내용 중 북한과의 합작사업 금지와 북한 노동자 고용 제재 등을 위반하게 되기 때문이다.

유엔 대북제재의 해제와 관련하여 유엔 헌장의 일반 원칙이 적용되어 원칙적으로 제재의 목적이 달성되었다면 비례성 및 필요성의 원칙에 따라 유엔 안보리는 가능한 빨리 제재 조치를 완화하거나 해제하여야 한다. 유엔 안보리 대북제재 결의에는 결의 제2356호를 제외한 9개의 결의에서 제재 해제 관련 조항을 찾아볼 수 있다. 우선 결의 제1718호와 결의 제1874호에서는 "조선민주주의인민공화국의 행동을 계속적으로 검토하고 동 결의 규정의 이행상황에 비추어 그 시점의 필요에 따라 조치의 강화, 조정, 중지 또는 해제를 검토 및 준비가 되어 있음을 확인한다"는 조항이 있다.[158] 결의 제2087호부터는 위 조항에 "이와 관련하여 조선민주주의인민공화국의 추가 발사 또는 핵실험이 있을 경우 추가적인 중대한 조치를 취할 것이라는 결의를 표명한다"는 조항이 추가되었다.[159] 유엔 안보리 대북제재 결의에는 "북한의 이행상황에 비추어"라는 문구가 공통적으로 들어가 있다. 따라서 북한의 대북제재의 해제 가능성은 북한의 이행과 유엔 안보리의 수용 여부에 달려 있다고 볼 수 있다.[160]

필요한 경우 사안별로 제재를 면제할 수 있는 조항도 있는데, 유엔 안보리 결의 제2397호 제25조94)는 "...관련 결의의 목표와 일치하는 어떤 목적을 위하여 면제가 필요하다고 결정하는 경우, 위원회는 관련 결의들에 의하여 부과된 조치들로부터 어떠한 활동도 사안별로 면제할 수 있음을 결정한다"라고 하여 제재 면제 절차를 규정하고 있다. 따라서 남북경협이 가능하려면 대북제재위원회로부터 경협 분야의 품목에 대한 면제를 승인받거나, 제재를 유예하는 내용의 새로운 결의의 채택이 필요하다.

결론적으로 2016년 이후 유엔 안보리에서 강화된 대북제재 결의 내용을 살펴보면 대부

157) 김녹영, 위의 논문, pp. 87-90

158) "Affirms that it shall keep DPRK's actions under continuous review and that it shall be prepared to review the appropriateness of the measures contained in paragraph 8 above, including the strengthening, modification, suspension or lifting of the measures, as may be needed at that time in light of the DPRK's compliance with the provisions of the resolution", UN Security Council, Resolution 1718 (2006)

159) Affirms that it shall keep the DPRK's actions under continuous review and is prepared to strengthen, modify, suspend or lift the measures as may be needed in light of the DPRK's compliance, and, in this regard, expresses its determination to take significant action in the event of a further DPRK launch or nuclear test;", UN Security Council, Resolution 2087 (2013)

160) 김녹영, 위의 논문, p93

분의 남북경협은 실현되기 어려운 상황이다. 또한 유엔 안보리 결의는 회원국들에게 법적 구속력이 있으며, 회원국이 당사국인 다른 조약상의 의무에 우선하므로 한국도 이에 동참해야 한다. 유엔 대북제재 해제 요건에도 안보리가 북한의 행동을 계속 검토한 후 해당 제재의 강화, 조정, 중지 또는 해제를 검토할 것이라고만 규정하고 있어 안보리의 제재를 언제, 어떻게 완화하고 해제할 것인가에 대한 법적인 요건이 모호한 상황이나 대북제재 결의에는 "북한의 이행상황에 비추어"라는 문구가 공통적으로 들어가 있으므로 대북제재의 해제 가능성은 북한의 이행과 유엔 안보리의 수용 여부에 달려 있다고 볼 수 있다. 결국 앞서 보았듯이 유엔 대북제재와 남북경협은 현실적 측면과 법적 측면에서 모두 서로 양립하기 어렵다는 것을 알 수 있다. 이와 함께 앞으로 북한의 비핵화와 미사일 문제 해결이 진전되지 않는다면 정치적, 외교적으로도 남북경협은 실현되기 어려울 것이다.

따라서 남북경협 재개를 위한 새롭고 현실적인 방안이 모색되어야 할 것이다. 예컨대, 유엔 대북제재 해제와 관련하여 2015년 이란과 미국, 러시아, 중국, 프랑스, 영국, 독일 6개국이 이란의 핵 개발 프로그램 포기와 미국과 EU의 이란에 대한 경제제재 해제를 내용으로 체결한 '포괄적 공동행동계획'(Joint Comprehensive Plan of Action, 이하 'JCPOA') 사례를 주목할 필요가 있다. 유엔 안보리는 JCPOA의 서명에 관한 결의 제 2231호를 채택하였고, 2006년 7월 31일 對이란 안보리 제재 결의 제1696호가 채택된 이후 이란에 대한 기존의 유엔 제재는 해제되었다.100) JCPOA는 유엔과 미국, EU를 비롯한 적극적인 국제공조의 결과물로서 단계별 중간이행 검증 과정을 통하여 이란과 주요 국가들과의 신뢰구축과 과학기술적인 내용을 담보한 타협안으로 평가되었다.

JCPOA 체결 이후 이란 경제는 상당 부분 회복되었다. 일부 제한적인 제재 완화 조치였지만 오랜 기간 동안 경제적으로 고립되어 있던 이란에는 원유 수출 증가, 물가상승률 감소 등 긍정적인 변화를 가져왔다. 위 사례는 국제사회가 북한의 핵무기 포기를 원하고, 북한은 국제사회의 대북제재 완화를 원한다는 점에서 북한의 핵문제 해결과 제재 완화에 좋은 참고사례가 될 것이다. 물론 이후 JCPOA가 이란의 핵무기 개발을 근본적으로 막을 수 없다는 미국 등 일부 국가의 비판이 제기되었고, 2018년 5월 미국의 트럼프 대통령이 JCPOA 탈퇴와 대이란 제재 복원을 공식 발표102)한 후, 2020년 9월 행정명령으로 제재를 복원했다103)는 점을 볼 때 북한의 성실한 이행을 담보할 장치를 마련하는 것이 관건이 될 것이다.

Ⅵ. 결 론

본 연구는 정치적 신뢰구축과 법적 쟁점을 살펴본 것이다. 남북한은 분단 이후, 서로 다른 정치적 이념과 체제로 경쟁하면서 대립해왔다. 그 결과 남북한은 서로에 대한 신뢰를 상실하고 군사력을 증강시켰다. 급기야 북한은 체제를 보장하는 안전판으로 핵무기와 대륙간 탄도미사일을 개발하기에 이르렀다. 북한이 핵무기를 개발하기 이전에는 남북한은 재래식 무기만으로 대립하고 있었으나 이제 북한이 실질적으로 핵을 보유함으로써 남북한의 군사력 균형의 성격이 급격히 변하고 있다. 한반도 평화체제를 구축하는 과정에서 북한 핵문제는 이제 피할 수 없는 절대 고려요인이 되었다. 북한 핵 문제는 사실 북한의 안전보장 문제와 직결되어있는 것처럼 보이지만 대북 경제제재와 직결되어있다. 따라서 한반도 평화체제 구축을 논하면서 대북 경제제제를 논의해야하는 이유이다. 본 연구는 정치적 신뢰구축조치의 범위 내에서 남북정상회담, 각종 남북합의서 체결, 종전선언, 평화협정 등을 정치적 신뢰구축조치의 틀 내에서 논의했다.

남북한 분단과 대립의 역사에 화해를 위한 노력이 전혀 부재했던 것은 아니다. 본 연구에서 살펴본 바와 같이 남북한은 대내외적 상황의 변화에 따라 전격적으로 화해와 불가침 및 교류·협력의 돌파구를 마련하려는 역사적 합의에 도달했다. 이러한 합의는 남북관계의 근본적 변화를 기반으로 이루어지지 않아서 매우 취약한 면이 있었다. 결과적으로 남북한은 합의에는 성공했으나 이행에는 실패하는 전철을 반복했다. 그러나 남북한은 여러 차례에 걸쳐 남북한 평화체제 구축을 위한 규율과 규범에 대해 합의를 축적함으로써 앞으로 평화체제를 구축하는 데 도움을 줄 수 있다.

이 연구에서 현재까지 남북한이 추진한 상징적인 정치적 신뢰구축조치로 남북정상회담과 그 결과인 남북공동선언을 중점적으로 분석했다. 그동안 남북한은 문재인 대통령과 김정은 위원장의 2018년 판문점 실무 정상회의를 포함하면 5차례의 정상회담을 개최했다. 북한이 일인 지배 정치체제이고 남한이 대통령제인 점을 고려할 때, 남북관계의 기본 성격을 변화시킬 수 가장 중요한 행위자는 양측의 최고지도자들이다. 이들의 회담이 정치적 신뢰구축의 물꼬를 틀 수 있는 가장 강력한 방법이다. 남북 정상회담을 통해 7.4공동성명, 남북기본합의서, 6.15 남북공동선언, 10.4 남북관계발전과 평화번영을 위한 선언, 한반도 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언, 9월 평양공동선언 등을 체결했다. 남북정상회담에서 최고의 정치적 권위를 가진 지도자들의 만남과 공동선언 발표였지만 합의를 충실히 이행하는 데 한계가 있음을 보여주었다.

남북한과 미국은 평화협정에 대한 각기 다른 입장을 견지하고 있다. 북한은 평화협정을 우선 체결해서 미국의 대북 핵 위협과 적대시 정책의 포기를 선언해야 한다고 주장한다.

미국은 북한의 핵 폐기가 완전히 이행된 다음에 평화협정을 체결해야 한다고 본다. 한국은 미국과 북한의 입장을 절충하는 방안으로 종전선언 체결을 제시했다. 한국은 종전선언이 정치적 신뢰를 구축할 수 있는 상징적·정치적 조치로서 북한의 비핵화를 유인할 수 있다는 판단을 했다. 따라서 종전선언은 정치적 신뢰구축의 한 조치로 파악해도 무방하다. 애초에 북한은 종전선언을 적극 지지하였으나 2차 미북 정상회담이 실패한 이후 돌변해서 종전선언의 전제조건을 들고 나왔다. 전제조건은 한미의 이중기준 철폐와 미국의 대북 적대시 정책 폐기 등이다. 북한의 비핵화가 진전이 없는 상황에서 종전선언에 합의하기가 어려울 것이다.

평화협정은 한반도 평화체제 구축을 위한 핵심적인 요소이다. 전쟁을 종식하고 평화적으로 공존할 수 있는 규율을 담고 있는 문서이다. 북한이 평화협정을 먼저 체결하자고 하는 것은 평화협정을 정치적 신뢰구축 조치로 보고 있기 때문이다. 북한은 평화를 규정하는 합의를 설정하지 않으면 비핵화를 포함해서 어떤 평화 관련 조치도 추진하기 어렵다고 주장한다. 그러나 남한과 미국은 모든 평화구축을 위하 조치들이 합의·이행된 후에 남북관계를 정의하는 정치적 신뢰구축조치로 파악하고 있다. 종전협정과 평화협정을 체결하면 부수적으로 주한미군 철수, 유엔사 존속 등의 법적 문제가 발생할 수 있다. 본 연구는 유엔이 생산한 문서 등을 통해 평화협정이 유엔사이 존속에 영향을 줄 수 없음을 밝혔다.

현재 경제난에 직면한 북한은 체제생존을 위해 안전 보장보다 경제제재 해제가 더욱 시급한 과제이다. 북한에 대한 경제제재를 풀지 않고서는 한반도 평화과정이 한 발도 전진할 수 없을 정도로 북한이 경제제재 해제에 사활을 걸고 있다. 2차 북미정상회담의 실패 요인도 북한의 경제제제 해제 요구를 미국이 수용하지 않았기 때문이다. 따라서 정치적 신뢰구축도 대북 경제제재와 긴밀하게 연결되어 있다. 한반도 정치적 신뢰구축 및 평화과정 진전을 위해서 대북 경제제재 해제의 조건, 경제제재 상황에서 남북경제협력방안 등에 대해 논의했다.

본 연구의 학술적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 기존연구에서 정치적 신뢰구축이 독자적 영역으로 잘 다루어지지 않았다. 냉전시대의 연구는 유럽 사례연구를 통해 군사적 신뢰구축을 주로 다루었다. 냉전이 종식되고 학계에는 신뢰구축의 범위를 비군사 분야로 확대하는 연구경향이 나타났다. 이러한 연구는 연구의 범위를 지나치게 확대함으로써 연구영역의 차별화를 어렵게 했다. 본 연구는 정치적 신뢰구축조치의 범위를 재정의하고 남북관계에서 정치적 신뢰구축조치는 정치적 화해와 제 분야 교류협력을 포함했다. 향후 연구는 더 많은 사례에 적용될 수 있도록 정치적 신뢰구축의 정의 및 범위를 좀 더 일반화할 필요가 있다고 본다. 둘째, 한반도 평화체제 구축과 관련해서 크게 정치적·군사적·법적 문제가 있다고 본다. 본 연구는 정치적·법적 문제를 선별적으로 다루었다. 특히 남북한 합의는 국내법적 성

격과 국제법적 성격을 지니게 된다. 현재까지 남북한이 합의한 문건은 법적 구속력이 없어서 이행을 강제하지 못한 한계가 있다고 평가되었다. 남북한 합의의 이행과 준수를 위한 법적 검토가 좀 더 요구된다. 특히 정치학자들의 평화체제에 대한 법적 논의는 한계가 있다. 따라서 향후 연구에서 정치학자와 법학자의 공동연구도 필요하다.

본 연구의 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 한반도 평화체제 구축은 정치적 신뢰의 증진이 필수요건이다. 상대방에 대한 신뢰가 없이 어떤 군사적 긴장완화 및 해소조치에 대한 합의가 가능하나 이행이 어렵다. 정치적 신뢰의 기능은 두 가지로 볼 수 있다. 즉, 정치적 신뢰구축은 전반적 평화과정의 전제조건이자 구축된 평화체제를 보장하는 조건이다. 남북한은 정치적 신뢰를 증진할 수 있는 방향으로 정치적 신뢰구축조치의 이행순서를 유연하게 조절할 필요가 있다. 둘째, 현재까지 남북한이 화해와 불가침 및 협력에 대한 협상과 합의가 전혀 존재하지 않는 상황을 가정해보자. 남북한 관계사에 화해와 협력의 경험은 전혀 없고 증오와 반목의 적대관계만 남아있었을 것이다. 만족할 수 있는 이행에 실패하였으나 남북한이 한반도에 평화체제를 구축하기 위해 이행해야 할 과제들에 대해 토의하고 합의했다. 이것이 바로 정치적 신뢰구축을 위한 과정인 것이다. 남북한 정치적 신뢰를 구축하기 위해 더 자주 만나고 토론하고 합의해야 한다. 그리고 합의를 철저히 이행하는 관습을 키워야 한다. 셋째, 한반도 평화체제 구축을 위해 북한 핵 문제가 해결되어야 한다는 점이 명백해졌다. 북한의 핵 폐기를 촉진하는 정치적 신뢰구축방안으로 종전선언과 대북 경제제재 완화 및 해제가 있다. 향후 이에 대한 좀 더 현실적·법적으로 진지한 논의도 필요하다.

참고 문헌

김근식, “남북정상회담과 6.15 공동선언: 분석과 평가”, 북한연구학회보, 제10권, 제2호(2006).

김명기, 『한반도평화조약의 체결: 휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여』(국제법출판사, 1994).

김명기, “통일을 위한 남북한 신뢰구축방안”, 『통일문제연구』, 제2권 4호(1990).

김선표, “남북한 특수관계하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관한 소고”, 『국제법평론』, 통권 제27호(2008).

김소영, “남북합의서의 법적 성격과 효력-기존 남북합의서의 분석과 이에 기초한 향후 남북 간 합의의 발전방향”, 공법연구, Vol. 47, No. 4(2019)

김재한, “정전협정과 종전선언 그리고 평화협정”, 『통일전략』, 제18권 제3호(2018)

김준형. “종전선언에 대한 찬반논쟁,” 서울대학교 아시아연구소, 『아시아 브리프』, 1권 32호(2021. 11. 8)

도경옥, “종전선언과 평화협정 2단계 구상의 의미와 과제”, 『통일정책연구』, 제28권 1호(2019).

도경옥, 『한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제』(통일연구원, 2019)

류지성, 『한반도 평화체제에 대비한 법제정비 방향』(한국법제연구원, 2019)

박범종, “남북정상회담의 배경, 성과 및 한계점과 과제”, 『한국과 국제사회』, 제4권 3호(2020)

박인휘, “한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안”, 『통일정책연구』, 제22권 1호(2013).

박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환”, 『한국과 국제정치』, 제22권 1호(2006).

박종철, “한반도 평화만들기: 종전선언과 평화협정의 새로운 경로”, 통일연구원, Online Series, CO 18-14(2018. 5. 3).

박주화·유혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집』, 01, 02, 03, 04(서울: 통일연구원, 2018).

백종천, “종전선언, 남북의 ‘포괄적·점진적 접근전략”, 『민족21』(2011.11).

이근관, “한반도 종전선언과 평화체제 수립의 국제법적 함의”, 『서울대학교 법학』, 제49권 제2호(2008).

이기범, “유엔사의 법적 지위와 존속·해체 문제”, 『서울국제법연구』, 제26권 2호(2019).

이기범, 『아산 국제법 인포커스 2018: 한반도 평화체제 논의에 관한 국제법적 검토』, (아

산정책연구원, 2018.11).
이동은, “일방적 경제재재 조치의 국제법적 타당성 및 대북제재 관련 시사점- 미국의 2차 제재를 중심으로”, 『국제법학회논총』, 제65권 제2호(2020).
이무철, “종전선언에 대한 북한 입장과 안보 딜레마”, 통일연구원, Online Series, CO 21-27(2021. 10. 1).
임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점”, 『한국정치연구』, 제18집 제2호 (2009).
정규섭, “남북기본합의서: 의의와 평가”, 『통일정책연구』, 제20권 1호 (2011).
정재욱, “전시작전통제권 전환과 한미동맹: 유엔군사령부의 역할 정립을 중심으로”, 『JPI 정책포럼』, 2014-10호(2014).
정한범· 이석수, “북미관계와 한반도 평화프로세스”, 국가안전보장문제연구소, 『외교·안보와 북한』, 2020 안보연구시리즈, 제6권 제1호.
제성호, 『한반도 평화체제의 모색- 법규범적 접근을 중심으로』(지평서원, 2000).
제성호, “유엔군사령부의 법적 지위와 재활성화 문제”, 『서울국제법연구』, 제26권 2호 (2019).
하영선, “북한 1972 진실 찾기: 7.4 공동성명의 추진과 폐기”, 동아시아연구원 국가안보패널 보고서 (2014년 3월).
한명섭, “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토”, 『통일과 법률』, 통권 37호(2019)
조성렬, “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근”, 『통일과 평화』, 4집 1호(2012).
최승환, “북미관계의 개선이 남북경협에 미치는 영향에 관한 법적 고찰”, 『통상법률』, 통권 제84호(2008).
최승환, “국제연합 안보리 대북제재 결의 이후의 남북교류협력 방안”, 『통일과 법률』, 통권 제34호(2018).
최철영, “한국전쟁 종전선언의 법적 쟁점과 과제”, 『성균관법학』, 제30권 제4호(2018).

Cathleen S. Fisher, “The Preconditions of Confidence-Building: Lessons from the European Experience”, Michael Krepon et. al. Global Confidence Building: New Tools for Troubled Regions (New York: St. Martin’s Press, 1999)
Creamer, Shawn P., “The United Nations Command and the Sending States”, *International Journal of Korean Studies*, 21(2) (2017).
Desjardins, Marie-France, *Rethinking Confidence-Building Measures* (London:

Routledge, 2014)

Haider, Muhammad W. and Tahir M. Azad, "The role of Confidence-building Measures in the evolution of Relations between Pakistan and India", *World Affairs*, Vol 184, Issue 3 (Fall, 2021).

Heintschel von Heinegg, Wolff, "Factors in War to Peace Transitions", *Harvard Journal of Law & Public Policy*, Vol.27, No.3 (2004).

Kadir, Jawad, "Perceiving the Enemy Differently: A Psycho-Cultural Analysis of Pakistan-India Conflict", *Journal of Asian Security and International Affairs* 6 (2) (2009).

Kang Choi, "Inter-Korean Confidence-Building", *Asian Perspective*, Vol. 20, No. 2 (Fall-Winter 1996), pp. 91-116.

Mason, Simon J. A. and Matthias Siegfried, "Confidence Building Measures in Peace Processes", in *Managing Peace Processes: Process related question*, A handbook for AU practitioners, Vol. 1 (African Union and the Centre for Humanitarian Dialogue, 2013), pp. 57-77.

Nair, Aman and Arindrajit Basu, "Confidence-Building Measures and Norm Diffusion in South Asia", Observer Research Foundation, *ORF Issue Brief*, No. 471 (July 2021)

OSCE Secretariat's Conflict Prevention Centre, *OSCE Guide on Non-Military Confidence-Building Measures (CBMs)* (Vienna: OSCE, 2012), Haider and Tahir, p. 302에서 재인용.

Schrijver, N., "The Use of Economic Sanctions by the UN Security Council: An International Law Perspective", in H. Post (ed.), *International Economic Law and Armed Conflict* (Martinus Nijhoff, 1994).

United Nations Office of Disarmament Affairs, "Military Confidence-building", 2002, https://www.un.org/disarmament/cbms/ (접속일: June 10, 2021).

Vohra, R. B. R. A. and H. M. R. A. Ansari,"Confidence Building Measures at Sea: Opportunities for India and Pakistan." Sandia National Laboratories (2003).

RESEARCH INSTITUTE FOR
NATIONAL SECURITY AFFAIRS
KOREA NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY

95
9 772586 532008
ISSN 2586-5323