표지 면지

# 국방대학교

# 안보학술논집 제28집

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

2017 제28집

# 안보학술논집

# 발간사

올해 1월 20일 출범한 트럼프행정부의 “미국 우선주의” 정책은 자국이익을 최우선시하는 국제정치의 양상을 더욱 더 심화시키고 있습니다. 또한 10월 18일 제19차 당 대회 개막연설에서 중국 시진핑 주석은 국방개혁을 통해 2050년까지 인민해방군을 세계 최고의 군대로 만들겠다는 의지를 피력하였습니다. 10월 22일 치러진 일본 총선에서는 아베정권이 개헌 발의선을 확보함으로써 이제 일본의 우경화와 군사대국화는 기정사실화될 것으로 보입니다. 여기에 9월 3일 감행된 북한의 6차 핵실험은 더 이상 북한의 핵위협이 먼 훗날의 가정이 아닌 눈앞에 다가온 현실임을 일깨워주고 있습니다. 이는 한반도를 둘러싼 안보환경이 점점 더 엄중한 상황으로 달려가고 있음을 의미합니다.

자국을 이익을 위해 각국이 영향력을 투사하는 방법은 군사적 분야에만 국한되지는 않습니다. 북한의 핵미사일 위협에 대비하기 위한 우리의 군사적 조치인 사드배치를 중국은 양국간 외교 및 경제적 갈등으로 확대시켜 우리에게 많은 어려움을 주었습니다. 북한의 핵미사일 개발 저지를 위해 미국이 사용하는 수단 역시 강력한 경제적 제재였습니다. 10월 24일 미국하원을 통과한 “오토 웜비어 북핵 제재법’은 북한에 대한 최고수위의 경제적 제재 법안으로 평가받고 있습니다. 실로 오늘날의 국가안보는 전쟁, 지역분쟁 등 전통적인 안보개념에서 넘어서서 국가와 사회 전반에 걸친 위협에 대처하는 포괄적 안보관이 필요함을 여실히 깨닫게 해주는 대목입니다.

포괄적 안보를 성공적으로 달성하기 위해서는 다양한 분야 전문가들의 적극적인 참여가 필요합니다. 변화하는 국제정세에 대한 정확한 분석을 바탕으로 국가안보 문제에 관해 폭넓게 의견을 더욱 적극적으로 교환하여야 할 것입니다.

또한 국가의 중차대한 정책결정에 반영할 수 있는 시기적절한 정책적 대안을 모색하는 노력에도 더욱 박차를 가해야 합니다. 이런 취지에서 국방대학교 국가안전보장문제연구소에서는 안보문제에 대한 다양한 분야 전문가들의 관심을 유도하고 새로운 정책적 대안 모색에 동참시키고자 매년 “안보학술논집”을 발간해오고 있습니다.

특히 올해 제28집 “안보학술논집”에는 트럼프 등장 이후 대서양동맹의 갈등과 재조정, 신흥 핵보유국의 핵전략, 브랙시트의 유럽과 EU 안보환경 변화, 트럼프 행정부하의 미일관계와 동북아정세 전망, 강대국 정치 속 중소국의 외교정책: 미얀마와 한국의 경우, EU 난민안보와 공동체 위기, 김정은의 권력엘리트 관리와 북한 정권의 안정성, 동아시아 안보환경에서 갈등 관리의 이론적 논논의와 효용성 등 포괄적 안보와 관련된 총 8편의 귀중한 연구결과를 게재하였습니다. 국가안보와 관련된 주요 현안을 시기적절하게 연구해주시고 정책대안을 함께 고민해 주신 여러 전문가님들께 진심으로 감사드립니다.

앞으로도 우리 국방대학교 안보문제연구소는 “안보학술논집” 발간을 통해 각 분야 최고 전문가들이 의견을 교환하고 정책적 대안을 논의할 수 있는 소통의 장을 지속적으로 마련할 것입니다. 우리나라의 안보를 위해 심도 깊은 연구를 수행하시는 산학연 전문가 여러분들의 뜨거운 관심과 성원을 당부 드립니다.

감사합니다.

2017년 11월

국가안전보장문제연구소장 교수 **김 영 호**

# 목차


안보학술논집 2017 제28집

1. 트럼프 등장 이후 대서양동맹의 갈등과 재조정 1
연세대학교 고 상 두

2. 신흥 핵보유국의 핵전략
: 인도, 파키스탄, 북한을 중심으로 47
통일연구원 김 보 미

3. 브렉시트의 유럽과 EU 안보환경 변화 107
고려대학교 김 두 진

4. 트럼프행정부하의 미일관계와 동북아정세 전망 157
세종연구소 이 면 우

5. 강대국 정치 속 중소국의 외교정책: 미얀마와 한국의 경우 215
중앙대학교 김 태 현, 미얀마 동양곤대학교 Sint Sint Myat

6. EU 난민안보와 공동체 위기
: 최근 EU공동정책과 회원국 정책의 충돌 사례 분석 267
동아대학교 황 기 식

7. 김정은의 권력엘리트 관리와 북한 정권의 안정성 323
이화여자대학교 이 상 근

8. 동아시아 안보환경에서
갈등 관리(Conflict Management)의 이론적 논의와 효용성
: 중일 간 센카쿠 영토분쟁에의 적용을 중심으로 381
고려대학교 천 자 현

1

# 트럼프 등장 이후 대서양동맹의 갈등과 재조정

연세대학교 고 상 두

# 트럼프 등장 이후 대서양동맹의 갈등과 재조정

고 상 두*

## 연 구 요 약

미국은 오래전부터 동맹국에게 비용분담을 요구하여 왔다. 하지만 냉전 시대에는 미국과 동맹국에게 구소련이라는 구체적인 군사적 위협이 있었고, 게다가 대서양 동맹은 민주주의와 시장경제를 지키는 가치동맹이라는 규범적 연대가 있었다. 하지만 오늘날 공산주의 소련의 직접적인 위협이 사라지면서, 나토의 유용성이 달라졌다. 트럼프는 대통령 선거 유세에서 미국의 외교안보정책을 위해 미국의 경제가 희생되어서는 안 된다며, 나토무용론까지 주장하였다. 나토의 해체가 현실화되지는 않겠지만, 대서양동맹이 더 이상 가치에 기반을 둔 굳건한 동맹이 아니라 국익에 따라 동맹의 수준이 조정될 가능성이 생겼다.

다시 말하자면, 유럽 국가들이 비용분담에 적극성을 보이지 않으면 나토동맹의 결속력이 약화될 수 있는 것이다. 따라서 미국과 유럽 간에 비용분담 문제가 어떻게 논의되고 그에 따라 나토동맹이 어떻게 재조정될 것인지 궁금하다. 본 연구는 그러한 의문에 대한 답을 구하고자 한다.

미국의 트럼프 대통령은 나토 회원국들이 자국의 국방예산을 크게 증대할 것을 요구하고 있다. 이미 오바마 행정부 시기인 2014년에 나토 회원국 정상들은 10년 이내에 국방예산을 GDP의 2% 이상으로 증액하기로 합의하였지만, 트럼프 대통령은 목표달성을 계속 촉구하고 있다. 이것은 미국이 유럽의 군사비 증대 의지를 신뢰하지 않는다는 것을 말해준다.

나토의 비용분담에 관한 논쟁에서는 2개의 진영이 대결하고 있다. 미국은 러시아로부터 안보위협을 느끼고 있는 동유럽 회원국과 함께 국방예산의 증대를 요구하고 있는 세력이고, 이에 반해 독일을 비롯한 중유럽 회원국들은 국방예산의 2% 목표 달성을 약속하였지만, 일부 국가들의 경우에는 경제적 어려움 때문에 목표달성이 힘들 수도 있다. 따라서 이들 국가들은 국방예산 이외에 개발원조나 평화유지 활동, 군사기지의 제공, 미국산 무기의 수입 등을 비용분담에 대한 기여도 측정에 포함시켜줄 것을 요구하고 있다.

미국과 유럽의 비용분담 논쟁은 세 가지 차원에서 대서양동맹 관계에 변화를 가져올 것으로 전망된다. 첫째, 유럽의 안보가 좀 더 유럽인에 의해 주도되는 방향으로 재조정될 것이다. 현재 미국이 연간 GDP의 3.6%인 6,640억 달러를 국방예산으로 사용하고 있지만, 이 금액은 유럽 이외에 아시아와 중동 등의 지역에 대한 안보공약으로 쓰이고 있다. 중국이 부상하면서 미국은 유럽의 안보문제에 대하여 유럽동맹국들이 보다 적극적으로 책임질 것을 기대하고 있다. 이에 따라 독일이 유럽안보를 보다 적극적으로 책임질 지도국으로 부상하게 될 것으로 보인다. 독일은 특히

* 연세대학교

브렉시트 이후 유럽안보에서 중요한 국가로 부상하고 있다.

둘째, 나토와 러시아의 관계가 개선될 것으로 전망된다. 독일은 냉전 시대부터 분쟁의 해결에서 대화와 협력의 필요성을 강조하는 국가이다. 유럽의 안보정책에서 독일의 리더십이 점차 중요성을 더해가게 되면서 독일의 대화 전략이 대러 관계에서 중요한 역할을 하게 될 것이다. 그리하여 나토와 러시아가 포함된 유럽대륙을 아우르는 신안보질서를 구축하여, 러시아를 유럽안보에 대한 위협이 아니라 동반자로 전환하려는 방안을 모색할 가능성이 높다.

셋째, 현재까지 미국 주도로 진행되어 온 나토의 글로벌 군사개입 전략이 수정될 것이다. 미국의 글로벌 패권이 쇠퇴하고 있고, 유럽도 대내외적인 도전에 직면하고 있는 상태에서 그동안 나토의 글로벌 개입정책은 비용과 정당성이라는 관점에서 성공적이라는 평가를 받지 못하고 있다. 따라서 나토가 창설 동기인 지역방위의 원칙으로 돌아와서 현실적인 안보목표를 재설정할 것으로 전망된다.

나토의 비용분담 논쟁은 한미동맹에 대한 함의를 주고 있다. 한미 양국 간에는 나토동맹에서와 같이 국방예산을 둘러싼 비용분담 갈등은 없다. 그 대신 방위비 분담금을 둘러싼 논쟁이 오래 지속되고 있다. 트럼프 대통령은 2016년 미국 대선 후보 시절 "한국이 돈을 더 내지 않으면 주한미군을 철수할 수도 있다"는 미국 우선주의를 주장한 바가 있다. 그리고 6월 백악관에서 개최된 한미정상회담 후 기자회견에서는 "주한미군 주둔비용의 공정한 분담이 이루어져야 한다"고 말했다.

1990년대 초 방위비 분담금 특별협정을 처음 체결할 당시, 한미 양국은 미군 주둔비용을 절반씩 분담하는 것을 장기목표로 설정했는데, 약 25년이 지난 지금 한국은 아직도 46.9% 수준에 도달하고 있다는 게 미국의 불만이다. 그러므로 우리 정부가 방위비 분담금 50% 수준에 맞추어 주는 것이 합의의 정신에 부합하는 것이며, 장기적인 관점에서 향후 어떠한 협상에서도 논란의 여지가 최소화될 수 있을 것이다. 하지만 그 대가로 우리는 최대한의 이익을 얻을 수 있어야 할 것이다.

첫째, 방위비 분담금의 운용 효율성을 높여야 할 것이다. 만일 방위비 분담금이 효율적으로 사용되어 미군의 방위력이 증강된다면, 우리의 안보에 이익이 되는 일이다. 하지만 예산이 낭비되거나 미집행하고도 반납되지 않는다면 집단방위능력의 향상을 위한 동맹국의 기여라는 분담금의 지원취지에 맞지 않는 것이다. 따라서 방위비 분담금은 나토 공동예산처럼 운영되어야 할 것이다. 그리하여 한미연합사 내에 방위비 운영을 위한 공동위원회를 설치하고, 한국과 미국 정부가 절반씩의 분담금을 내어 미군의 주둔비용으로 사용하는 것이다. 이것은 미군의 주둔비용을 효율적으로 사용할수록 양국 정부가 모두 이익을 볼 수 있는 윈윈 모델이 될 것이다.

둘째, 방위비 분담금 인상을 우리가 북핵 위협에 대비하는데 필요한 최첨단 전략자산을 미국으로부터 구매하는 기회로 삼아야 할 것이다. 트럼프 대통령은 미국산 무기의 수출에 관심이 있다. 2017년 9월에 개최된 한미정상회담에서는 한국의 최첨단 군사자산 획득에 합의하였다. 우리는 트럼프 대통령의 태도를 미국의 무기 세일즈라고 부정적으로 볼 것이 아니라, 기회로 삼아야 할 것이다. 그리하여 미국이 나토동맹과 이스라엘에게 허용하는 수준의 첨단무기를 수입하는 계기로 활용해야 할 것이다. 북한은 국제사회의 제재를 감수하면서 국력을 쏟아 핵 개발을 하고 있는데, 우리는 국방예산의 과도한 지출 타령을 하고, 미국의 무기 수출을 비판해서는 안 될 것이다. 나토동맹에서 유럽회원국들이 미국으로부터의 무기구입을 집단방위능력의 향상으로 간주하는 것처럼, 우리의 무기구입을 한미동맹의 강화수단으로 삼아야 할 것이다.

# 목 차

요 약 ····· 3

Ⅰ. 서론 ····· 6

Ⅱ. 선행연구와 이론적 논의 ····· 9
1. 선행연구에 대한 검토 ····· 9
2. 연구를 위한 분석틀 ····· 12

Ⅲ. 나토동맹의 비용분담 현황 ····· 15

Ⅳ. 나토동맹 비용분담에 관한 논쟁 ····· 22
1. 미국의 입장과 안보논리 ····· 22
2. 러시아 접경 나토국가의 입장과 안보논리 ····· 23
3. 독일의 입장과 안보논리 ····· 25

Ⅴ. 나토동맹의 재조정 전망 ····· 29
1. 미국과 유럽의 대등한 동맹관계 구축 ····· 29
2. 나토와 러시아의 관계개선 ····· 31
3. 나토의 글로벌 군사개입 축소 ····· 34

Ⅵ. 결론 ····· 38

Ⅶ. 참고문헌 ····· 43

# Ⅰ. 서론

트럼프 대통령의 당선 직후, 유럽의 정치지도자들이 미국의 외교·안보 정책을 전망하면서 큰 우려를 표명하였다. 프랑스의 올랑드(François Hollande) 대통령은 “세계가 불확실성의 시대로 들어섰다”고 진단하면서 “유럽인은 유럽의 이익과 가치를 지키기 위해 단합하여야 한다”고 주장하였다. 독일의 라이엔(Ursula von der Leyen) 국방장관은 “독일은 매우 불안정한 안보 상황에 처하게 되었다”고 말했다.

펜스(Mike Pence) 미국 부통령은 2017년 2월 뮌헨을 방문하여 이곳에서 매년 개최되는 국제적인 안보회의의 기조연설을 통해 트럼프 정부의 나토에 대한 안보 공약을 재확인함으로써 트럼프 대통령 당선 이후 유럽의 정치인들이 가졌던 안보 우려를 불식시켰다. 하지만 유럽안보에 대한 유럽동맹국들의 자기 책임성을 강조하면서 비용분담에 대한 미국의 요구를 분명히 하였다.

그는 나토의 집단방위력 유지에 필요한 분담의 원칙이 나토동맹 조약 3조에 명시되어 있으며, 2014년 웨일즈 나토정상회담에서 모든 회원국들이 합의한 10년 이내 GDP 대비 국방비를 2% 이상 유지하겠다는 약속은 지켜져야 한다고 촉구하였다.[1] 2015년 현재 28개 나토회원국 중에서 미국을 제외하면 유럽에서는 영국, 폴란드, 그리스, 에스토니아 등 4개국만이 GDP의 2% 이상을 국방비로 지출하고 있다.

사실 미국은 오랜 역사에 걸쳐 동맹국에게 비용분담을 요구하여 왔다. 미국은 1960년대 유럽이 전후 경제재건을 성공적으로 이룩하자 비용분담을 처음으로 제기하였고, 1980년대에 일본이 경제 대국으로 부상하자 또다시 논의를 개시하였다. 하지만 그 당시에는 미국과 동맹국에게 구소련이라는 구체적인 군사적 위협이 있었고, 게다가 민주주의와 시장경제를 지키는 가치동맹이라는 규범적 연대가 있었다. 그러한 냉전적 상황 때문에 미국은 동맹국에게 비용분담 요구를 강하게 관철하지는 못하였다.

하지만 오늘날 공산주의 소련의 직접적인 위협이 사라지면서, 나토의 유용성

1)_ 나토조약 제3조는 다음과 같다 “In order more effectively to achieve the objectives of this Treaty, the Parties, separately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid, will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack.”

은 냉전시대와 판이해졌다. 트럼프는 대통령 선거 유세에서 미국의 외교안보정책을 위해 미국의 경제가 희생되어서는 안 된다며, 나토무용론까지 주장하여 유럽동맹국을 놀라게 하였다. 나토의 해체가 현실화되지는 않겠지만, 대서양동맹이 더 이상 가치에 기반을 둔 굳건한 동맹이 아니라 국익에 따라 동맹의 수준이 조정될 가능성이 생겼다.

다시 말하자면, 유럽 국가들이 비용분담에 적극성을 보이지 않으면 나토동맹의 결속력이 약화될 수 있는 것이다. 따라서 미국과 유럽 간에 비용분담 문제가 어떻게 논의되고 그에 따라 나토동맹이 어떻게 재조정될 것인지 궁금하다. 본 연구는 비용분담을 둘러싼 갈등이 대서양동맹의 발전에 어떠한 영향을 미치고, 향후 대서양동맹이 어떻게 변화할 것인지 분석하고자 한다.

역사적으로 국제질서는 이념과 이익이라는 두 가지 핵심적 결정요인에 의해 형성되고 재편되어 왔다. 중세의 기독교적 평화 질서가 붕괴한 이후 국제사회의 대결 구도는 개신교와 가톨릭이라는 종교이념에 의해 결정되었다. 그리고 베스트팔렌조약 이후에는 국익에 의해 국제관계가 결정되었다. 팔머스톤 총리는 영국의 현실주의적 외교정책 노선을 "국제정치에는 영원한 적도 영원한 친구도 없다. 국익만이 영원하다"는 말로 설명하였다. 하지만 냉전시대가 도래하면서, 세계는 다시금 사회주의와 자본주의라는 정치이념에 의해 두 개의 진영으로 양분되었다. 냉전이 종식된 오늘날 정치이념은 퇴조하고 국가이익이 다시 중요해지고 있다. 트럼프 대통령의 외교·안보 노선은 이러한 역사적인 추세를 좇아서 미국의 이익을 최우선으로 내세우고 있다.

종교와 이념 등과 같은 가치에 기반을 둔 국제질서에서는 동맹선택의 자유가 제한되는 반면에, 이익에 기반을 둔 국제질서에서는 동맹의 선택이 자유롭다. 이러한 이유에서 19세기에는 동맹의 평균수명이 5년에 불과하였다. 오늘날 국제질서의 형성요인으로서 가치의 영향력이 약화되고 있는 상황에서 나토동맹은 얼마나 지속 가능할 것인가?

이러한 의문은 대서양동맹의 결정요인이 얼마나 가치에서 이익으로 변환되는가라는 질문으로 대체할 수 있다. 즉 나토동맹이 얼마나 가치동맹이라는 특징을 상실하게 될 것인가라는 질문과 같다. 이에 대한 답을 구하기 위해서는 구체적으로 유럽과 미국 간에 비용분담을 둘러싼 논쟁이 어떻게 진행되는지를 살펴볼 필요가 있다. 동맹의 경제이론이라는 관점에서 나토의 변화 가능성을 전망해야 한

다는 것이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 미국과 유럽의 동맹 갈등과 재조정을 양자 간의 비용분담 논쟁을 통해 분석하고자 한다.

본 연구의 배경은 트럼프 대통령이 야기한 나토무용론이다. 따라서 시기적으로 본 연구는 최근 논란이 되고 있는 미국과 유럽 간의 동맹갈등을 주요 분석대상으로 삼는다. 물론 현재의 갈등을 연구하기 위해 과거의 갈등경험을 검토할 필요가 있다. 이 부분은 선행이론의 검토를 통해 과거의 사례로부터 나온 일반화된 결론들을 중심으로 살펴볼 것이다.

나토의 회원국은 28개국이다. 하지만 지면의 제약 때문에 모든 국가의 입장을 다룰 수 없으므로, 비용분담에 가장 적극적인 미국과 최근 미국의 정책에 호응하는 동유럽 국가를 다루고, 다른 한편으로 미국식 비용분담에 소극적인 태도를 보여 온 독일의 입장을 다룰 것이다.

본 연구는 이론에 기반을 둔 정책연구를 추구한다. 정책은 이론에 기반하여 개발되어야 한다. 이론이란 과거의 많은 사례들로부터 도출된 결론이다. 따라서 이론을 활용한다는 것은 과거의 경험을 살려서 정책개발을 한다는 것이며, 이론 없이 정책을 만든다는 것은 현안에 대한 개별 사례연구와 같다. 따라서 본 연구는 최근 나토동맹의 갈등을 이해하기 위하여 그동안 나토가 겪은 수많은 갈등경험으로부터 얻어진 함축적 이론을 검토하여, 과거 경험에 대한 충분한 지식 위에서 트럼프 정부 출범 이후의 나토갈등 문제를 조명할 것이다.

나토동맹에서의 갈등과 타협은 한미동맹에 큰 영향을 미칠 것이며 많은 시사점을 줄 것이다. 트럼프 정부의 출범 이후 한미동맹 간에도 비용분담이 첨예한 아젠다로 상정될 가능성이 높아진 현 상황에서 본 연구는 미국과 유럽 간의 동맹갈등의 내용과 성격을 분석함으로써 한미동맹의 유지 강화에 필요한 방안을 마련하는 데에 보탬이 되고, 차기 한미 간의 방위비 분담 협상에 필요한 합리적이고 바람직한 대안을 준비하는 데에 도움이 될 것이다.

미국과 유럽이 맺고 있는 나토동맹은 세계 안보 질서에 대한 규정력을 가지고 있다. 즉 나토동맹의 전략, 제도, 관리방식 등은 미국이 다른 지역 국가들과 맺고 있는 동맹 관계에도 적용되고 있다. 따라서 미국은 나토에서 개발한 비용분담, 방위비 협상, 군사변환, 군사정보 공유, 사이버 전쟁 등의 각종 개념을 시간적 격차를 두고 한미동맹에도 적용하여 실행하고 있다. 이러한 관점에서 본 연구는 나토동맹의 갈등이 한미동맹에서 반복되지 않도록 대비하는 의미를 가진다.

아울러 나토동맹 내에서 미국과 유럽 간에 발생하는 비용분담에 관한 논의를 자료로 정리함으로써, 비용분담에 관한 경험적 연구를 하는 데에 도움이 되도록 할 것이다. 이러한 자료들은 나토동맹 이외에 미국이 관여하고 있는 동맹에서의 비용분담 문제를 사례분석 내지 비교·분석하는 데에 도움을 줄 것이다.

그리고 본 연구의 결과물을 시민사회, 언론 등을 통해 확산함으로써 바람직한 한미동맹의 관계 설정과 합리적인 주한미군 주둔비용을 도출하는 데에 기여할 것이다. 아울러 본 연구결과물은 강의 및 세미나 등에서 교육용으로 활용하여 학생들의 안보에 관한 관심과 인식 수준을 높일 것이며, 유관 정부 부처의 정책 자료로 활용될 수 있을 것이다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 제2장에서 대서양동맹에서 벌어지는 갈등에 관한 기존 연구의 결과를 검토하고, 최근 미국과 유럽 간에 발생하고 있는 동맹의 가치와 이익의 논쟁이 기존 연구와 어떤 체계적 함의를 가지고 있는지 살펴본 후, 비용분담에 관한 이론적 틀이 나토의 사례에 어떻게 적용되는지를 알아본다. 이어서 제3장에서는 나토의 자료를 토대로 동맹국 간의 비용분담 현황을 소개하고 쟁점을 정리한다. 제4장에서는 비용분담에 대한 미국과 유럽 국가들의 입장을 알아볼 것이다. 특히 유럽의 경우에는 미국과 갈등하는 독일뿐 아니라 러시아로부터의 군사적 위협 때문에 미국과 협조하는 동유럽 국가들의 입장도 알아볼 것이다. 제5장에서 비용분담에 관한 미국과 유럽 국가들의 논쟁을 토대로 대서양동맹이 가치에서 이익으로 얼마나 이동할 것인지 전망해보고자 한다.

## Ⅱ. 선행연구와 이론적 논의

### 1. 선행연구에 대한 검토

미국과 유럽의 대서양동맹은 수에즈, 베트남, 보스니아 전쟁 등에서 여러 차례 상호갈등을 겪었지만, 최대의 위기는 2002년 이라크 참전을 둘러싼 갈등이라고 할 수 있다. 다나(Allin Dana)는 이라크전 사례에서 나타난 나토갈등은 미국에 대한 유럽동맹국의 신뢰 상실에서 비롯되었고, 그에 덧붙여 구소련의 위협이 사라진 구조적 원인 때문이라고 보았다. 즉 냉전 시대 미국의 군사적 개입은 민주주의 진영의 수호라는 정당성이 있었지만, 탈냉전 시대에 접어들면서 미국이 세

계 각지의 분쟁에 군사력 사용하며 개입하고, 그에 따라 유럽동맹국들이 규범적으로 동의하기 어려운 사례가 생겨나면서 미국에 대한 동맹 신뢰가 깨지기 시작했다는 것이다.[2)]

고웬(Peter Gowan)은 유럽이 독자적인 외교·안보 정책의 통합을 심화하게 되면서 나토동맹의 견고성이 구조적으로 약화되었다고 본다. 유럽연합 회원국 간의 군사협력이 날로 강화되면서, 유럽연합과 나토 간에 안보 정체성의 갈등이 생겼고, 미국이 동유럽 국가들과의 협력을 통해 우회적으로 유럽에 대한 군사적 리더십을 유지하려고 노력함으로써 프랑스 및 독일과 같은 유럽 지도국들과 갈등을 빚고 있다는 것이다.[3)]

리세(Thomas Risse)는 대서양동맹은 단순한 군사동맹이 아니라 공동의 정체성, 경제적 상호의존성, 나토 군사조직 등의 포괄적 기반 위에 건설된 안보 공동체로 이해되어야 하며, 따라서 나토동맹은 대서양동맹의 일부분이고, 미국과 유럽의 공동정체성과 경제적 상호의존성이 약화되면 나토군사조직도 약화될 수밖에 없다고 주장한다. 즉 국제분쟁에 대한 나토의 대응방안을 모색하는 과정에서 회원국들 간의 합의가 어려워질 수밖에 없다는 것이다. 그의 분석은 트럼프 행정부가 고립주의와 보호주의 등을 선언하면서 미국이 유럽과 정치적, 경제적 단절을 감행할수록 나토의 군사적 협력수준도 급격하게 떨어질 것이라는 것을 의미한다.[4)]

대서양동맹의 비용분담을 둘러싼 갈등에 대하여 모라브칙(Andrew Moravcsik)은 전쟁에 이기는 것 못지않게 평화를 구축하는 것도 힘든 일이라며, 미국은 분쟁해결을 위해 군사적 개입으로 기여하지만, 유럽은 분쟁종식 이후 교역과 개발협력, 평화감시 등에서 기여를 하고 있다고 주장하고, 미국과 유럽이 이러한 역할 분담의 중요성을 서로 인정하지 못하는 경우 갈등이 발생한다고 본다.

모라브칙의 연구는 동맹의 경제 이론적 관점에서 미국과 유럽의 갈등 가능성을 설명한 것이며, 비용분담이 양자 간의 갈등요인이라는 점을 지적한 것이다. 특히 그는 미국과 유럽이 비용분담에 대해 서로 상이한 시각을 가지고 있다는 점

---

2)_ Allin, Dana H., 2004, "The Atlantic Crisis of Confidence." *International Affairs* Vol. 80, No. 4

3)_ Gowan, Peter, 1999. *The Global Gamble: Washington's Faustian Bid for World Dominance.* Verso

4)_ Risse, Thomas, 2003. "Beyond Iraq: The Crisis of the Transatlantic Security Community." *Die Friedens-Warte*

을 강조한다. 즉 미국은 평화 유지의 군사적 비용을, 유럽은 비군사적 비용을 분담하는 데에 더 적극적이라는 점을 언급한 것이다.[5)]

선행연구의 검토에서 살펴본 바와 같이 기존의 연구들은 나토동맹의 갈등과 위기를 첫째, 냉전의 종식 이후 구소련의 군사적 위협의 소멸과 유럽의 독자적 군사통합 등의 구조적 원인, 둘째, 탈냉전 시대를 맞이하여 미국과 유럽 간의 신뢰와 정체성 등 가치관의 차이 발생. 셋째, 평화유지를 위한 비용분담에 대한 미국과 유럽의 시각차 등에서 주로 그 원인을 찾고 있다.

이러한 연구결과들이 모두 의미가 있지만, 대부분의 연구가 첫 번째와 두 번째 원인에 초점을 맞추어 진행되어 오고 있다. 따라서 본 연구는 세 번째 원인을 좀 더 탐구하는 차원에서, 트럼프 행정부의 출범 이후 발생하고 있는 대서양동맹의 갈등을 비용분담이라는 개념을 활용하여 구체적으로 다루고자 한다. 비용분담의 관점에서 나토동맹을 분석하는 것은 트럼프 행정부의 출범이후 새롭게 부각되고 있는 연구 분야라고 할 수 있다.

대서양동맹의 갈등을 보면 미국은 비용분담을 강조하고 유럽은 책임분담을 강조하는 데에서 발생한다. 미국은 군사비 지출의 형평성을 주장하면서, 미군 주둔 비용, 나토 공동예산 기여금, 회원국의 국방예산 등에서 공평한 비용분담을 요구한다. 이에 반해 유럽동맹국은 국제평화의 예방과 유지에 대한 기여를 추가적으로 고려해야 한다고 주장한다.

트럼프 대통령의 당선 이후 미국과 유럽 간에 비용분담을 둘러싼 논쟁이 재연되고 있다. 사업가 출신인 트럼프는 외교·안보에서 가치보다 이익을 중시하고, 비즈니스 마인드를 외교정책에 반영하려고 한다. 만일 미국 정부가 비용분담의 논리를 관철하게 된다면 나토동맹은 가치보다 이익에 기반을 둔 군사동맹으로 재조정될 것이며, 만일 유럽정부의 책임분담의 논리가 설득력을 발휘하게 된다면, 대서양동맹의 위기는 극복되고 미국과 유럽은 가치에 기반을 둔 안보 공동체를 지속할 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 본 연구는 미국과 유럽 간의 동맹 갈등의 성격 변화를 비용분담과 책임분담이라는 대조적인 분석개념에 기반을 두어 파악하려고 한다는 점에서 기존 연구에서 미진한 구체적인 분석문제를 극복할 것이며, 그 결과 트럼프

---

5)_ Moravcsik, Andrew, 2003. "Striking a New Transatlantic Bargain." *Foreign Affairs*

정부의 출범 이후 재연되고 있는 나토동맹의 비용분담 논쟁을 보다 세부적으로 살펴보려는 것이다.

## 2. 연구를 위한 분석틀

동맹의 역할 분담과 관련하여 다양한 분석개념이 있다. 그중에서 가장 널리 사용되는 개념이 비용분담, 부담분담 책임분담 등이다. 본 연구는 미국과 유럽의 동맹갈등을 연구하기 위해 비용분담과 책임분담을 분석개념으로 활용할 것이다. 이 두 개의 대조적 개념을 기준으로 두 당사자가 각각 어떠한 입장을 고수하고 관철하려는 지에 관하여 살펴봄으로써 대서양동맹의 갈등이 어떠한 성격을 띠고 있는지를 구체적으로 확인하려는 것이다. 다시 말하자면, 군비 증강과 비용분담을 강조하는 미국의 입장은 안보이익을 강조하는 위치에 있고, 평화유지와 책임분담을 강조하는 유럽의 입장은 평화적 가치를 중시하는 위치에 있는 것인데, 트럼프 행정부 출범 이후 미국과 유럽이 각각 나토동맹의 안보유지 비용을 어떻게 부담하려고 하는지를 구체적으로 파악하려는 것이다.

나토의 비용분담을 설명하는 가장 보편적인 이론은 동맹의 경제이론이다. 이 모델에 의하면 집단방위에 의한 전쟁 억지력은 공공재와 같다는 것이다. 즉 동맹의 억지력은 첫째, 모든 동맹국이 예외 없이 집단방위의 혜택을 받는다. 따라서 억지력은 비배제성의 특징을 가진다. 둘째, 모든 참여국이 동일한 크기의 혜택을 받는다. 즉, 하나의 동맹국이 억지력의 혜택을 받는다고 해서 다른 동맹국이 그만큼 손해를 보는 것이 아니라는 것이다. 따라서 억지력은 비경합적 특성을 가지며, 모든 동맹국은 똑같은 안보이익을 누린다. 이처럼 집단방위는 공공재적 특성을 가지고 있기 때문에, 회원국에 무임승차를 부추기는 유인요인을 내포하고 있다고 할 수 있다.[6)]

나토동맹에서의 무임승차 현상은 1950-60년대 두드러지게 나타났다. 그 당시 미국, 프랑스, 영국 등의 강대국들이 상대적으로 높은 수준의 비용을 떠안았다. 특히 이 시기에는 나토가 핵전력에 기반을 둔 억지력을 발휘하였기 때문에, 다른 나토 소국들은 주로 이들 국가들이 보유한 핵 억지력으로부터 안보 혜택을

6)_ Olson, Mancur and Zechhauser, Richard, 1996. “An Economic Theory of Alliances,” *Review of Economics and Statistics,* Vol. 48, No. 3

받았다.

하지만 1970년대로 접어들면서 나토의 군사전략이 핵무기를 동원한 대량보복 능력을 위협적으로 과시하면서 전쟁을 억지하던 상호확증파괴(MAD) 개념에서 핵 공격에는 핵 보복, 재래식 공격에는 재래식 방어라는 신축대응전략으로 변모하면서 핵전력 못지않게 재래식 전력의 중요성이 커졌고, 강대국과 소국 간의 비용분담 불균형성이 많이 개선되었다. 즉 소국들이 핵우산에 전적으로 의존하기 어렵게 되었고, 자국의 방어를 위해 재래식 전력을 갖추어야 하게 된 것이다. 나토의 억지력이 핵전력에 주로 의존한 순수 공공재적 성격에서 핵과 재래식 전력이 결합된 부분적 공공재 성격을 가지게 되면서, 개별회원국들은 자국의 방위력 증강을 해야 할 필요가 생긴 것이다.[7)]

나토가 군사동맹으로서 약 70년 동안 지속되었을 뿐만 아니라 확대일로에 있는 이유는 동맹가입으로 인해 발생하는 비용보다 혜택이 더 많기 때문이다. 나토 회원국의 경우 공동방위라는 공공재를 제공받는 대신 지불해야 하는 참여 비용이 있는데, 첫째, 나토 공동예산을 위한 분담금을 지불한다. 둘째, 나토군 구성을 위한 병력을 제공하여, 군사작전에 참여한다. 셋째, 나토군의 주둔을 위한 기지를 제공한다. 넷째, 자국의 국방비를 일정한 수준으로 유지한다.[8)] 이처럼 다양한 종류의 비용이 있지만, 나토의 비용분담에 관한 논쟁은 회원국이 지불해야 하는 비용 영역을 중심으로 이루어진다.

나토 공동예산은 회원국들이 매년 내는 공동 분담금으로 마련되어, 주로 나토의 운영관리비로 사용된다. 구체적으로는 나토의 군사 인프라 구축을 위한 비용과 나토 사령부 운영비, 나토 본부의 인건비와 운영비 등으로 지출된다. 나토 공동예산 분담금은 회원국의 총 국민소득(GNI)에 의해 결정되는데, 현재 미국이 공동예산의 22.144%, 독일 14.65%, 프랑스 10.63%, 영국 9.84%를 분담하고 있다. 그리고 탈냉전 이후 가입한 대부분의 국가들은 1% 미만을 분담하고 있다. 2017년 나토의 공동예산은 약 14억 달러로서 나토회원국의 전체 국방예산에 비하면 극히 미미한 액수이기 때문에 분담의 형평성 문제를 야기하지 않는다.[9)]

---

7)_ Sandler, Todd and Forbes, John F., 1980. "burdensharing, Strategy and the Design of NATO," *Economic Inquiry*, Vol. 18, No. 3

8)_ Hartley, Keith and Sandler, Todd, 1999. "NATO Burden-Sharing: Past and Future," *Journal of Peace Research*, Vol. 36, No. 6, p. 666.

9)_ Goodenough, Patrick, 2017 "US Pays 22.1% of NATO Budget; Germany 14.7%; 13 Allies

나토 비용분담의 형평성 논쟁은 주로 회원국의 국방예산을 둘러싸고 벌어지고 있다. 회원국의 비용분담의 수준을 측정하는 데에 널리 사용되는 지표는 GDP 대비 국방예산 비율이다. 하지만 이 지표는 비용분담을 객관적으로 평가할 수 없는 몇 가지 한계를 안고 있다. 첫째, 국가마다 국방예산의 개념이 다르다. 예를 들어, 회원국에 따라 군인연금과 무기개발비가 국방예산에 포함되기도 하고 제외되기도 한다. 둘째, 징병제를 실시하는 나라의 국방예산은 모병제 국가에 비해 저평가되기 마련이다. 셋째, 핵전력을 가지고 있는 나라는 재래식 전력을 가진 나라에 비해 더 많은 국방예산을 사용한다.[10]

나토동맹은 냉전에서 승리하고 얻은 평화 덕분에 방위비를 줄일 수 있었지만, 얼마 지나지 않아서 새로운 비용이 발생하기 시작하였다. 탈냉전 이후 나토동맹의 안보환경이 변화하면서 과거의 영토방어와는 다른 새로운 비용요인이 발생하게 되었다. 즉 나토에 대한 위협이 역내보다 역외에서 더 많이 발생하고 있다. 대표적으로 몇 가지 예를 든다면 국제테러, 대량무기의 확산, 내전, 자연재해 등이다. 이처럼 역외에서 새롭게 대두하고 있는 많은 안보위협에 효과적으로 대응하기 위해서는 많은 비용이 필요한데, 과연 누가 지불할 것인가를 두고 논쟁이 생겨나고 있다.

미국은 국방예산이 비용분담의 형평성을 측정할 수 있는 가장 타당한 단일지표라고 주장하지만, 유럽회원국들은 국방예산 이외에 평화 유지활동, 나토군 기지제공, 개발원조, 무기교역 등의 지표를 추가적으로 활용할 것을 제안하고 있다. 나토의 전략에서 영토방어보다 역외지역에서의 국제테러와의 전쟁, 평화유지군 파견 등이 중요해지면서, 이젠 군사력의 신속한 파병이라는 해외전개능력이 중요해지고 있다. 이에 따라 나토 작전을 위해 해외에 병력을 파견하는 비용, 군사기지 제공 비용, 나토군을 위한 영공 통과권의 제공 등이 고려되어야 한다고 주장한다. 게다가 전 세계 개발원조의 절반을 지출하고 있는 유럽동맹국들은 개도국에 대한 개발원조가 전쟁 예방의 효과를 발휘하기 때문에 비용분담에 포함되어야 한다고 주장한다.[11]

---

Pay Less Than 1%," *CNS News,* March 20

10)_ Hartley, Keith and Sandler, Todd, 1999. "NATO Burden-Sharing: Past and Future," *Journal of Peace Research*, Vol. 36, No. 6, p. 669.

11)_ Hartley, Keith and Sandler, Todd, 1999. "NATO Burden-Sharing: Past and Future," *Journal of Peace Research*, Vol. 36, No. 6, p. 668.

평화 유지활동에 적극적인 나라로는 노르웨이, 프랑스, 이탈리아 영국 등이 있다. 하지만 국방예산에 비하면 평화 유지활동에 소요되는 비용은 상대적으로 미미하기 때문에 평화 유지활동을 열심히 한다고 해서 비용분담의 불균형을 해소한다고 말하기는 어렵다. 스칸디나비아 국가들은 개발원조에도 앞장서고 있지만, 개발원조도 평화 유지 활동처럼 국방예산에 비교하면 미미한 금액이다.

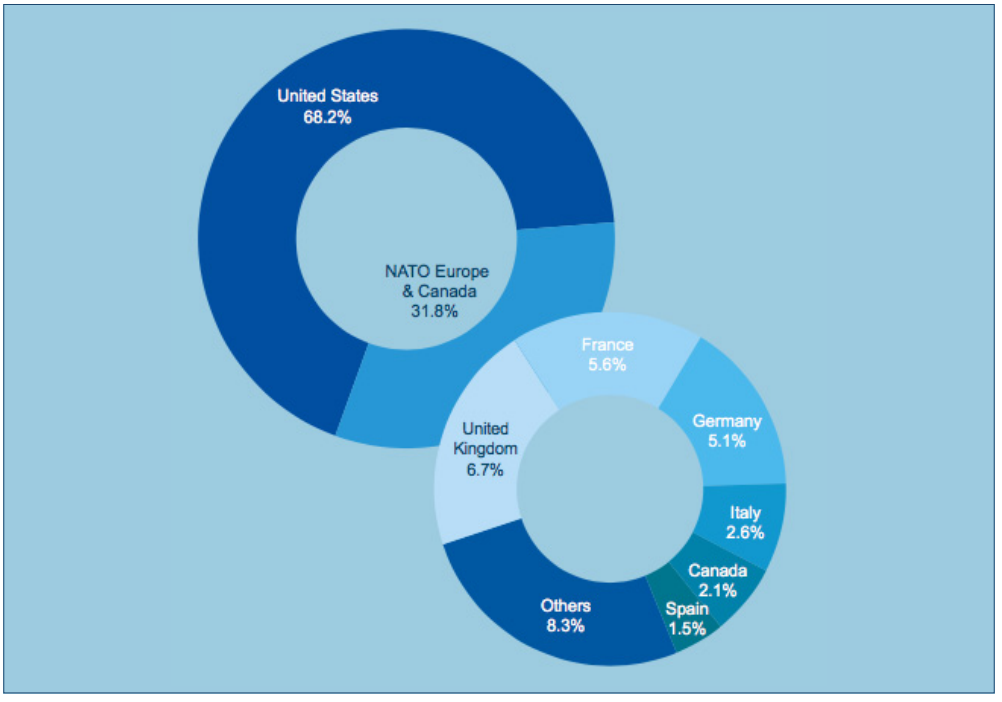
이에 반해 무기구매 비용은 비교적 큰 금액이기 때문에 미국과 유럽동맹국 간의 비용분담 불균형 논쟁에 영향을 미칠 수 있는 지표이다. 유럽동맹국은 미국으로부터 많은 무기구매를 하고 있다. 이러한 점이 양자 간의 비용분담 논의에서 고려되어야 한다는 것이다. 미국산 무기는 유럽 국가들의 해외무기 총 수입액의 65%를 차지하고 있다. 주요 수입국가로는 터키, 스페인, 그리스, 독일, 그리고 영국 등이 있는데, 이들 국가들의 미국무기 수입액은 유럽국가 총수입액의 80%를 차지한다.[12)]

## Ⅲ. 나토동맹의 비용분담 현황

아래의 <그림-1>에서 보는 바와 같이 2016년 미국의 국방예산은 나토 회원국 국방예산 총합의 68.2%를 차지하고, 나머지 31.8%가 유럽동맹국에 의해 지출되고 있는 것으로 나타나고 있다. 유럽동맹국이 지출하고 있는 31.8%를 좀 더 세부적으로 살펴보면, 영국이 가장 많은 6.7%를 지출하고 있고 프랑스와 독일이 그보다 다소 낮게 각각 5.6%, 5.1%를 지출하고 있다. 그리하여 이들 세 나라가 유럽 나토회원국이 지출하는 총 국방예산의 절반이 조금 넘는 55%를 점하고 있으며, 금액으로는 1,767억 달러라는 것을 알 수 있다.

12)_ Hartley, Keith and Sandler, Todd, 1999. "NATO Burden-Sharing: Past and Future," *Journal of Peace Research*, Vol. 36, No. 6, p. 674.

그림-1 미국과 유럽(캐나다 포함)의 국방예산 비중(2016년)




출처: NATO, 2016. Annual Report. * 2010년 고정가격 기준

독일은 나토 창설국에 의해 정치, 경제, 안보적 관점에서 가입의 필요성이 있다고 고려되었으나, 이차대전을 일으킨 부정적인 이미지 때문에 반대에 부딪쳤다. 특히 프랑스가 독일의 재무장에 완강하게 반대하였다. 이에 미국이 유럽 동맹국들에게 대규모 군사원조를 제공하고 미군을 나토군의 이름으로 전후 유럽에 계속 주둔하겠다는 약속을 하며 설득하였다.[13] 그럼에도 불구하고 창설 회원국의 가입승인을 얻지 못했으나, 구소련이 핵무기 개발에 성공하고, 한국전이 발발함으로써, 유럽에서 구소련의 군사적 위협인식이 극대화되었고, 서유럽 국가들로서는 독일의 재무장을 허용하고 유럽 방어선을 최대한 동쪽으로 전진 배치해야 할 필요성을 절감하게 된 것이다. 이러한 이유 때문에 독일은 냉전시대부터 오늘날까지 나토동맹에서 군사 전략적으로 중요한 비중을 차지하고 있다.[14]

13)_ Joseph Smith, *The Cold War* (Oxford: Blackwell, 1998), p.35.

14)_ James A. Blackwell Jr., "In the Laps of the Gods: The Origins of NATO Forward Defense," *Parameters,* Vol. 15, No. 4, 1985, p. 69.

프랑스는 창설회원국이었지만 1966년에 독자방어체제를 추구하며 탈퇴를 선언하였다. 그리하여 당시 나토군의 이름으로 프랑스에 주둔하였던 미군이 철수하고, 파리에 있던 나토본부가 브뤼셀로 이전해야 하는 상황이 벌어졌다. 프랑스는 구 소련이 붕괴한 후인 2009년에 다시 회원국으로 복귀하였지만, 항상 미국의 군사전략에 대한 비판과 견제를 하고 있다.

영국, 프랑스, 독일 등 유럽의 트로이카 다음으로 이탈리아와 스페인이 각각 2.6%와 1.5%의 비중을 점하고 있다. 스페인은 1982년에 나토에 가입한 냉전시대 마지막 신규 회원국이다. 스페인은 미국과 유럽을 해양으로 연결하는 주요한 교량 역할을 하며 특히 지중해 통로를 장악하고 있는 전략적 가치가 나토에게 중요하게 고려되었다. 하지만 가입 직후 거센 반대여론에 부닥치면서 국내적 논란이 커지자 스페인 정부는 1986년에 국민투표를 실시하여 가입논란을 종식시키는 우여곡절을 겪었다.[15)]

<그림-1>이 보여주는 바와 같이 미국의 국방예산이 전체 나토회원국 예산의 2/3 이상을 점하는 것은 미국이 글로벌 군사 강국이라는 점에서 이해해야 할 것이다. 유럽동맹국들이 주로 자국 방어를 위해 국방예산을 지출하는 반면에 미국은 세계각지에 주둔 및 파병을 하는 적극적 개입전략을 취하고 있기 때문에, 양자간에 국방비 지출 규모에서 근본적인 차이가 발생할 수밖에 없다고 보아야 한다.

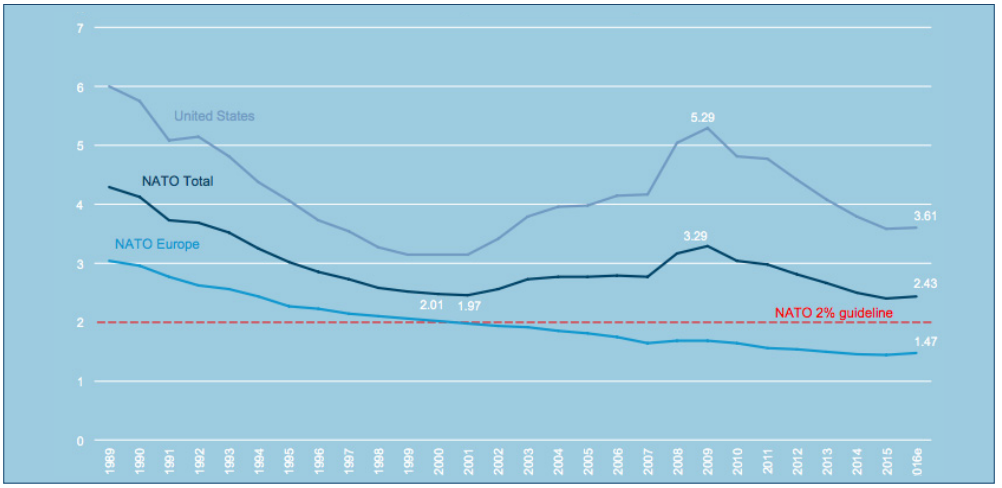
그럼에도 불구하고 경제력 대비 군사비 지출이라는 관점에서 볼 때, 미국의 국방예산액은 상당히 높은 수준이라고 할 수 있다. 현재 미국의 경제력은 나토 회원국 전체 경제력 총합의 45.9%를 차지하고 있다. 따라서 미국으로서는 나토 회원국 전체 국방예산의 절반 정도의 금액을 지출하는 것이 경제적 관점에서 적정한 수준이라고 할 수 있다. 하지만 현재 미국은 자국의 경제력을 감안할 때 약 18%를 초과하는 국방예산을 지출하고 있는 셈이다.[16)]

---

15)_ Francisco José Rodrigo Luelmo, *The Accession of Spain to NATO*, University of Luxembourg, CVCE, (2016. 7. 8), p. 2.

16)_ NATO, 2016. *Annual Report,* p. 29.

그림-2 미국과 유럽의 GDP 대비 국방예산 비율(%)




출처: NATO, 2016. Annual Report.

<그림-2>는 탈냉전 이후 미국과 유럽동맹국의 국방예산 지출 추이를 보여주고 있다. 이차대전 이전까지 전통적으로 고립주의 외교 노선을 취했던 미국은 이차대전이 끝나고 명실상부한 초강대국의 지위를 갖게 되면서 적극적인 개입전략을 추진하였다. 그리하여 유럽에서 나치 히틀러와의 전쟁에 참전하였던 미군 중에서 약 40만 명의 병력이 종전 후에도 잔류하였고, 그중에서 약 25만 명이 서독에 주둔하였다. 하지만 냉전이 종식되면서 미국은 본격적인 병력감축과 함께 유럽주둔 미군의 철수를 추진하였다. 1993년에 출범한 클린턴 행정부는 136만 명을 감군 목표치로 제시한 후 재임 기간에 목표달성을 하였다. 그 결과 냉전 시대 약 220만 명에 달하던 미군 병력이 약 30% 감소하였다.[17]

이처럼 탈냉전이 가져온 평화적 국제환경은 미국과 유럽의 국방예산 축소로 이어졌다. 그리하여 <그림-2>에서 알 수 있는 바와 같이 탈냉전 이후 2000년까지 미국과 유럽의 국방예산은 함께 감소하였다. 미국의 국방예산은 GDP 대비 6%에서 3%로 거의 절반 축소되었고, 유럽은 3%에서 2%로 하락하였다. 따라서 냉전의 종식 이후 10년간 미국과 유럽은 소위 평화 배당금이라는 명목의 군사비 절약분을 다른 생산적 목적으로 사용할 수 있었다.

하지만 평화의 10년이 지나고 2001년에 9 11 테러사건이 발생하면서 미국과

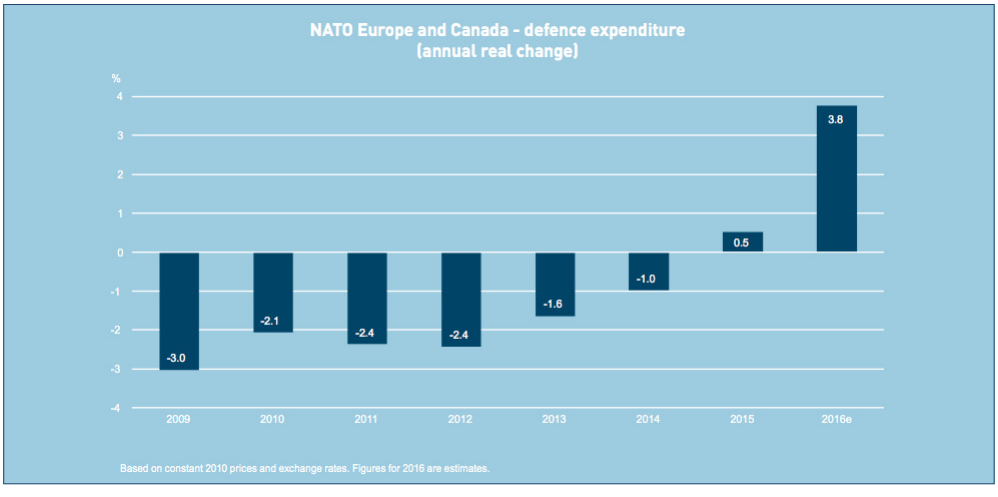
17)_ 고상두, 2008, "미국의 군사변환과 주독미군의 철수," 『국가전략』 제14권 3호

유럽의 국방예산 추이는 서로 다른 모습을 보이기 시작하였다. 2001년을 분기점으로 미국의 국방예산은 다시 증가하여 2009년에 5.29%라는 최고점에 도달함으로써 거의 냉전 수준에 육박하였다가, 다시 감축 노력을 통하여 현재의 3.61%에 도달한 반면에, 유럽의 국방예산은 지속적으로 감소하여 2% 수준 아래로 하락하여 현재의 1.47%에 도달한 것이다.

<그림-2>에서 나타난 바와 같이 9 11 테러 사건 이후 미국은 국방예산을 증가시킨 반면에 유럽은 반대로 계속 축소하였다는 사실은 트럼프 대통령의 시각에서 볼 때, 나토가 유럽동맹국의 소극적 태도 때문에 이슬람 근본주의자와의 전쟁에 충분히 대처할 수 있는 역량을 갖추지 못했다고 비판하는 근거가 될 수 있다. 즉 유럽이 탈냉전 이후 일관성 있게 국방예산을 감축한 것은 미국이 외롭게 국제테러와의 전쟁을 벌인 것이고, 미국의 노력에 유럽동맹국들이 다소 무관한 모습을 보인 징표라고 해석될 여지가 있는 것이다.

이러한 이유에서 이미 트럼프에 앞서 오바마 대통령이 유럽의 국방예산 감소 추이를 지적하고 개선을 요구하였다. 그는 유럽 동맹국이 탈냉전 이후 25년째 지속적으로 국방예산을 삭감하는 것이 나토의 집단방위력을 약화시키는 주요 요인이라고 보고, 비용분담의 형평성 문제를 제기하였다. 특히 2014년에 발생한 우크라이나 사태와 러시아의 크림합병이 미국으로서는 유럽동맹국에게 문제를 제기할 수 있는 좋은 계기가 되었다.

그림-3 나토 유럽회원국의 국방예산 연간 증가율 (%)




출처: NATO, 2016. Annual Report.

그 결과 2014년 웨일즈에서 개최된 나토 정상회담에서는 두 가지 핵심사항이 합의되었다. 첫째, 나토 회원국은 자국의 국방예산을 GDP 대비 2% 이상으로 높인다는 것이다. 그리하여 모든 유럽 회원국은 더 이상의 국방예산 삭감을 중단하고, 각국의 경제 여건에 따라 독자적인 국방예산 증대계획을 마련하여 10년 이내에 2% 목표를 달성한다는 것이다. 두 번째 합의사항은 국방예산의 20% 이상을 군사 장비 지출에 사용한다는 것이다. 이것은 국방예산이 인건비와 운영관리비 등 비군사적 목적으로 지출되는 것을 막고, 나토 군사력의 실질적인 방어능력과 신속배치능력을 향상시키기 위한 것이다.[18]

이처럼 웨일즈 나토 정상회담에서 국방예산과 군사 장비 지출을 위한 2%-20% 목표가 정해진 이듬해인 2015년부터 나토의 유럽회원국들이 지출하는 군사비 총 지출액이 증가하기 시작하였다. 2014년 이전까지 유럽동맹국의 국방예산은 비록 둔화된 모습을 보였지만 지속적으로 감소하여 왔다. <그림-3>에서 보는 바와 같이 2009년에는 3% 감소하였고, 2010년에서 2012년까지 3년간은 2%대의 감소를 보였고, 2013년과 2014년에는 1%대의 감소를 하다가, 2015년에 이르러 냉전 종식 이후 거의 최초로 비록 미미하지만 0.5%의 증가를 보였다. 물론 일부 국가에서는 국방예산이 감소하였지만, 15개 국가의 국방예산이 증가하여 전체적으로는 증가하는 모습을 보인 것이다.

그리고 2016년에는 무려 3.8%라는 높은 증가율을 보였다. 이 해에는 23개 나라가 국방예산을 증대하였고, GDP 대비 국방예산이라는 기준으로 측정할 경우 16개 국가가 증가세를 보였다. 2017년에는 유럽 동맹국들이 국방예산을 보다 더 늘어난 4.3% 증대할 것으로 기대된다. 이러한 경우 예상되는 나토 국방비 총액은 약 2,950억 달러에 달하게 된다.[19]

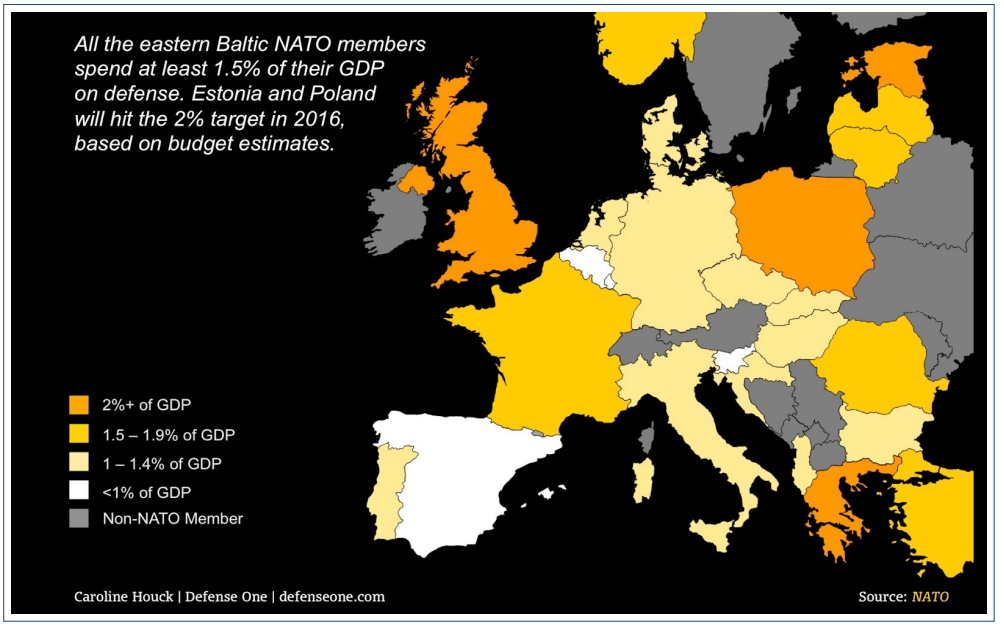
이러한 노력의 결과로 <그림-4>가 보여주는 바와 같이 유럽 회원국 중에서 국방예산을 GDP 대비 2% 이상 지출하는 국가가 4개 생겨났다. 이들 국가들의 특징을 보면, 미국과 특수관계를 유지하면서, 전통적으로 나토의 집단방위에 적극적인 태도를 보이고 있는 영국, 터키와 도서 영유권 분쟁 등으로 안보적 긴장에 있는 그리스, 그리고 러시아의 안보위협을 두려워하는 폴란드와 에스토니아 등이다.

---

18)_ NATO, 2016, *Annual Report,* p. 29.

19)_ Birnbaum, Michael and Gibbons-Neff, Thomas, 2017. "NATO Allies Boost Defense Spending in the Wake of Trump Criticism," *The Washington Post*, June 28.

그림-4 GDP 대비 국방예산의 국가별 수준




출처: NATO, 2016. Annual Report.

흥미롭게도 국가부채에 허덕이는 그리스가 GDP 대비 국방예산을 현재 유럽에서 가장 높은 2.38%를 지출하고 있다. 물론 금액으로는 37억 유로에 불과한 실정이어서 나토의 전체 방위력에 대한 기여도는 높지 않은 편이다. 하지만 그리스는 터키와 함께 러시아의 남부 방어선이라는 전략적 가치를 가지고 있다. 러시아의 지중해와 중동 지역 진출을 저지할 수 있는 지정학적 위치에 있는 것이다. 이러한 이유에서 미국은 나토 창설 직후인 1952년에 그리스를 최초의 나토 신규가입국으로 받아 들였던 것이다. 당시 미국과 영국을 제외한 나머지 회원국들이 가입을 반대하였지만 구소련의 남측에 나토의 전진방어선을 구축할 필요성이 있다는 공동인식이 생겨나면서 가입이 성사될 수 있었다.[20]

나토회원국 중에서 국방예산이 GDP의 1.5% 수준에도 미치지 못하는 국가들은 주로 독일을 비롯한 중유럽국가들이다. 이들 국가들은 주변의 나토동맹국들에 의해 둘러싸인 지정학적인 이점 때문에 외부로부터의 군사적 침략 우려가 매

20)_ Sofia Hafdell, "Turkey-NATO Relations at the 60th Anniversary," Global Political Trends Centre, *Political Update*, No. 2 (March 2012), p. 1

우 낮다. 이러한 점에서 나토의 비용분담 논쟁은 한편으로는 미국, 영국, 동유럽 국가, 다른 한편으로는 독일을 비롯한 중유럽국 간의 논리적 대결 양상으로 벌어지는 것이 불가피한 것으로 보인다.

## Ⅳ. 나토동맹 비용분담에 관한 논쟁

### 1. 미국의 입장과 안보논리

미국은 나토 비용분담의 형평성을 확보하기 위하여 유럽 동맹국을 노골적으로 압박하고 있다. 트럼프 대통령은 독일 메르켈 총리와 백악관에서 가진 미독 정상회담에서 독일의 국방예산 증대를 요구하였다. 비록 독일이 오바마 행정부 시기에 최소 2% 국방예산 지출에 대해 약속을 하였지만, 그러한 약속을 더 빨리 달성할 것을 재촉한 것이다. 그뿐 아니라, 트럼프 대통령은 독일의 나토 무임승차를 비판하면서, 독일이 미국에게 큰 빚을 지고 있다고 주장하고, 그동안의 독일 안보에 대한 미국의 기여를 보상해줄 것을 요구하였다.[21)]

미국의 펜스 부통령은 매티스(Jim Mattis) 국방장관과 함께 2017년 뮌헨 안보회의에 참석하여 유럽 동맹국들에게 GDP 대비 국방예산을 2% 수준 이상으로 지출해줄 것으로 요구하면서, 트럼프 대통령이 유럽안보에 대한 미국의 안보공약을 동맹국의 비용분담 의무와 연계하려고 한다는 내용의 메시지를 전달하였다. 이에 덧붙여 매티스 국방장관은 트럼프 대통령이 동맹국의 국방예산 증대를 그의 중요과제로 생각하고 있다고 말하였다.

틸러슨(Rex Tillerson) 미 국무장관도 트럼프가 참석할 예정인 브뤼셀 나토정상회담이 개최되기 직전에 유럽을 방문하여 나토본부에서 열린 외무장관 회의에서 동료들에게 나토 정상회담에서 동맹국 정상들이 자국의 국방예산 증대에 관한 성과나 계획에 관하여 발표해줄 것을 요청하였다.[22)]

2017년 5월 브뤼셀의 나토 정상회담에 참석한 트럼프 대통령은 자신의 연설

21)_ Burt, Richard, "Trump and Europe," *The National Interest*, January/February 2017, p. 46.

22)_ Gardiner, Harris, 2017. "Tillerson Delivers NATO Allies a Familiar Message: Pay Up," *New York Times,* March 30

직전에 당시 영국 맨체스터에서 발생한 테러사건 희생자에 대한 묵념을 제의하였다. 이것은 이슬람 테러와의 전쟁이 미국만의 과제가 아니라는 것을 강조하기 위한 것으로 해석된다. 그리고 그는 연설에서 나토의 자동개입조항에 관하여 언급하면서 "앞으로 나토 회원국이 외부로부터 침략공격을 받을 경우에는 다른 회원국들이 도움을 주기 전에 그 나라가 국방예산 2% 지출의무를 지켰는지를 먼저 확인해야 한다"고 주장하였다.[23]

## 2. 러시아 접경 나토국가의 입장과 안보논리

전 노르웨이 수상 출신인 스톨텐버그(Jens Stoltenberg) 나토 사무총장도 미국의 국방예산 증대요구에 동조하고 있다. 그는 2% 목표달성을 위해 2024년까지 모든 회원국들이 최선의 노력을 해야 한다고 주장하였다. 이와 동시에 그는 미국의 입장에 동조하는 차원에서 독일을 비롯한 유럽 회원국들이 국방예산 이외의 평화를 위한 비군사적 기여도 비용분담에 포함시키자는 제안을 거부하였다.[24]

유럽 회원국 중에서도 러시아 인접 국가들은 미국의 주장에 크게 동조하고 있다. 니니스토(Sauli Ninisto) 핀란드 대통령은 러시아의 군사위협에 대비하여 나토동맹국의 국방예산이 증대되어야 한다고 주장한다. 핀란드는 오랫동안 러시아의 지배를 받았고 독립 이후 러시아에 대해 안보위협을 느끼고 있다. 그리고 대다수의 동유럽 회원국들은 2014년 우크라이나 사태 이후 러시아의 위협에 대응하기 위하여 국방예산을 늘리고 있으며, 나토군의 주둔을 위해 자국의 기지를 제공하고 있기 때문에 트럼프의 요구가 집단방위력 증대라는 차원에서 자국의 안보이익에 보탬이 된다고 인식하고 있다.[25]

러시아의 안보위협에 대한 미국의 대응은 발트국가, 폴란드, 루마니아, 불가리아 등에 대한 군사력 지원 증대로 나타났다. 이들 국가들은 체코, 슬로바키아, 헝

23)_ Birnbaum, Michael and Gibbons-Neff, Thomas, 2017. "NATO Allies Boost Defense Spending in the Wake of Trump Criticism," *The Washington Post*, June 28

24)_ "Germany Balks at Tillerson Call for More European NATO Spending," *The Peninsula*, April 01, 2017.

25)_ Hunt, Thomas, 2017. "France, Spain; Germany Fail to Hit NATO Defence Spending Target despite US Pressure," *Express,* March 4

가리보다 더 많은 관심과 지원을 받고 있다. 특히 루마니아와 불가리아의 경우에는 미국의 중동, 중앙아시아, 카프카즈 지역에 대한 군사작전에 도움이 되는 국가들이다. 그리하여 이미 2003년부터 루마니아와 불가리아는 미국을 도와 아프가니스탄 전쟁에 참전하고, 자국 내에 군사기지를 제공하는 등 군사협력을 해오고 있다. 이들 국가들은 러시아의 안보위협에 대응하기 위하여 자국의 지정학적 이점을 활용하여 미군의 주둔을 이끌어 낸 것이다.[26)]

러시아의 크림반도 합병 이후 미국은 동유럽 국가들에 대한 안보공약을 재확인했다. 오바마 대통령은 2014년 바르샤바 나토 정상회담에서 미국의 유럽주둔 군사력 강화를 약속하였고, 이듬해부터 미 국방부는 오바마의 공약을 유럽안보공약구상(ERI)이라는 명목으로 소요예산을 수립 실행하고 있다. 이것은 국방부의 특별예산으로서 유럽에서 실시되는 추가 군사훈련, 군사 장비와 인프라의 개선, 우크라이나와 조지아 등에 대한 군사원조 등에 사용되고 있다.[27)]

이처럼 ERI는 주로 동유럽 나토동맹국을 위한 지원용으로 매년 수립되는데, 2015년에 9억 8500만 달러가 배정되었고, 2016년에는 7억 8900만 달러가 배정되었는데, 2017년에는 이 예산이 34억 달러로 거의 4배 이상 급증하였다. 주된 이유는 우크라이나 동부지역의 휴전을 약속한 민스크 협정을 실행하기 위한 예산이 크게 추가되었기 때문이다. 하지만 이러한 대폭적인 예산증액은 오바마 대통령의 임기 마지막 해에 내려진 결정이었고, 트럼프 정부가 들어서면서 ERI 예산은 다시 삭감될 수 있다. [28)]

미국이 동유럽 지역에 군사력을 강화하고 있지만, 미군을 영구 주둔시킬 뜻은 없다. 왜냐하면, 워싱턴은 해외에 대규모의 기지를 건설하는 구상에 대하여 부정적인 견해를 가지고 있다. 이라크와 아프가니스탄 전쟁에서 10년 이상을 헤어나지 못하고 상당한 국가 재정적 고통을 겪은 경험이 새롭기 때문이다. 그러므로 가능한 신규 해외 주둔 병력은 순환의 원칙에 의해 배치한다는 계획을 가지고 있다.

동유럽에 배치된 미군의 규모는 냉전 종식 이후 유럽에서 최대 규모이다. 하지

---

26)_ Dan Stoutamire, 2017. "Romanian Air Base Proving Crucial as US Hub Ahead of Major Exercises," Stars and Stripes, April 18.

27)_ Office of the Under Secretary of Defense, 2015. *European Reassurance Initiative. Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2016*, February, p. 1.

28)_ Woyke, Piotr, 2016. "Cautious and Rotational: US Military Engagement on NATO's Eastern Flank," *The Center for Eastern Studies Commentary*, No. 216, p. 4.

만 미국은 동유럽에 대한 안보공약을 최소한의 비용으로 실천하고자 한다. 왜냐하면 재정적자 때문에 매년 예산액에 대하여 공화당과 민주당의 합의를 얻어내어야 하기 때문이다. 트럼프 대통령은 러시아와의 관계를 개선하고 긴장을 완화할 생각이라는 점을 여러 차례 밝혔기 때문에, 러시아와의 관계개선을 통해 유럽의 안보적 긴장을 해소함으로써 동유럽에 대한 지원을 줄이려고 노력할 것으로 보인다.[29)]

## 3. 독일의 입장과 안보논리

독일의 메르켈 총리는 뮌헨 안보회의에 참석한 펜스 미 부통령에게 독일은 웨일즈 정상회담에서 합의된 2% 목표달성을 위한 구체적인 10년 계획을 갖고 있다고 말했다.[30)] 비록 독일이 국방비 지출 수준에서 다른 회원국에 비해 가장 뒤처진 국가군에 속하지만, 경제 여건이 좋기 때문에 10년 이내에 목표를 달성한다는 약속을 지키는 것이 어렵지는 않을 것으로 보인다.

스페인과 이탈리아와 같이 경제침체를 겪고 있는 국가들은 유럽연합 회원국으로서 지켜야 하는 재정 긴축 기준을 어길 경우 제재를 받기 때문에 국방예산 증대에 어려움을 겪고 있지만, 독일의 경우에는 통일 이후 가장 안정적인 경제적 풍요를 누리고 있기 때문에 별다른 이변이 없는 한 군사비 증대에 대한 장애물이 없는 셈이다.[31)]

메르켈 총리는 미국의 요구에 대하여 원칙적으로 협력하는 태도를 보이고 있지만, 독일의 내부사정을 살펴보면, 여야의 많은 정치인들이 미국의 요구에 대하여 반발하는 모습을 보이고 있다. 내각에서는 라이엔 국방장관이 트럼프 대통령의 안보부채 상환요구 발언에 대하여 “나토예산에는 부채항목이 없다”고 반박하였다. 그는 나토공동예산의 경우에는 독일이 다른 모든 회원국과 함께 공평하게 분담금을 내고 있기 때문에 부채가 없으며, 국방예산의 경우에는 포괄적인 비용분담 개념을 적용하여 독일이 비군사적 수단을 통해 국제평화를 위해 기여하고 있다는 점을 비용으로 인정해 주어야 한다고 주장한다. 미국의 달더(Ivo Daalder)

29)_ Goldberg, Jeffrey, 2016. *The Obama Doctrine*, the Atlantic, April

30)_ Hunt, Thomas, 2017. “France, Spain; Germany Fail to Hit NATO Defence Spending Target despite US Pressure,” *Express,* March 4

31)_ “Pay up: Donald Trump and NATO,” *The Economist*, Feb. 18, 2017, p. 30.

전 나토대사도 이러한 라이엔 국방장관의 주장에 동조하였다. 그는 트럼프 대통령이 유럽에 주둔하고 있는 미군의 주둔비용을 유럽인들이 지불해야 한다고 주장하는 것은 법적 근거가 없는 주장이라고 비판하였다.[32]

기민당과의 대연정에 참여하고 있는 사민당의 가브리엘(Sigmar Gabriel) 외무장관은 미국의 국방예산 증대 요구에 대하여 "독일의 국방예산을 GDP의 2% 수준으로 높인다는 것은 약 700억 유로를 군사비로 지출한다는 것이며, 이러한 막대한 금액을 국방예산으로 사용하는 것은 난센스이며, 독일의 어떤 정치인도 이것이 가능하고 필요하다고 생각하지 않을 것이다"고 말하며 "미국 정부는 군사비를 얼마나 많이 지출하느냐에 관심을 갖기보다 얼마나 잘 지출하느냐가 더 중요한 문제라는 것을 깨달아야 할 것이다"고 주장하였다.[33]

이에 더하여 그는 "군사비용만을 안보비용으로 계산하는 것은 올바르지 않다"고 주장하면서 독일이 직면하고 있는 난민 문제에 대한 대책예산이 나토의 비용분담에 포함되어야 한다고 주장하였다.[34] 그의 정치적 입장은 독일국민들의 정서를 그대로 반영하는 것인데, 최근 여론조사에서 미국에 대한 독일국민의 신뢰도가 2016년 11월의 59%에서 2017년 2월에는 22%로 떨어졌다.[35]

독일은 러시아의 군사적 위협을 미국이나 동유럽 국가들만큼 심각하게 인식하지 않고 있다. 그리고 동유럽 지역에 나토 군사력을 강화하는 것은 러시아로 하여금 군사적으로 포위당했다는 인식을 주어 오히려 러시아가 반발하는 역효과만 생길 것이라고 본다. 이러한 독일의 대러 인식은 2013년 폴란드와 라트비아에서 실시된 탈냉전 이후 최초의 동유럽 지역 나토 연합훈련(Steadfast Jazz)에 최소규모의 병력을 보낸 사실을 통해 잘 알 수 있다. 독일은 동유럽 지역에서 나토 군사훈련을 하거나 비상작전계획을 수립하는 등의 방식으로 나토 방위력을 증강하는 것에 대하여 원칙적으로 반대하였던 것이다.[36]

---

32)_ Noack, Rick, 2017. "Germany Denies Trump Tweet That Country Owes NATO Fees," *The Province*, March 20

33)_ "Germnay Balks at Tillerson Call for More European NATO Spending," *The Peninsula*, April 01, 2017.

34)_ Gardiner, Harris, 2017. "Tillerson Delivers NATO Allies a Familiar Message: Pay Up," *New York Times*, March 30

35)_ Noack, Rick, 2017. "Germany Denies Trump Tweet That Country Owes NATO Fees," *The Province*, March 20

36)_ Lorenz, Wojciech, 2013. "Steadfast Jazz 2013," *The Polish Institute of International Affairs*

하지만 우크라이나 사태가 발발하면서 독일은 러시아를 유럽안보의 동반자가 아니라 위협요인이라는 인식을 현실적으로 하기 시작하였다.[37] 그에 따라 2015년에 독일은 약 5,000명의 병력을 동유럽 지역에서 시행된 군사훈련에 보냈다. 이 규모는 훈련참가국 중에서 가장 큰 것이었다.[38]

그림-5 발트국가와 폴란드 주둔 나토군 현황

게다가 <그림-5>에서 나타난 바와 같이 독일은 미국, 영국, 캐나다와 함께 동유럽 지역에 배치된 4개 나토 구성군의 주도국(framework nation)으로 활약하고 있다. 대대급 규모의 동유럽 나토 구성군은 각 800-1,000명의 부대로서 폴란드와 발트 3국에 주둔하고 있는데, 영국은 에스토니아, 캐나다는 라트비아, 미국은 폴란드에서 주도국의 역할을 맡고 있다. 독일의 경우에는 약 600명의 병력으로 리투아니아 주둔 나토 구성군에 참여하고 있으며, 연합작전의 효용을 높이기 위하여 리투아니아는 독일로부터 대량의 군사 무기를 구입하고 있다.

---

*Bulletin*, No. 62.

37)_ The Federal Government, 2016. *White Paper on German Security Policy and the Future of Bundeswehr*, July.

38)_ Gotkowska, Justyna, 2016. "High on Reassurance, Low on Deterrence: Germany's Stance on Strengthening NATO's Eastern Flank," *The Center for Eastern Studies Commentary*, No. 217, p. 4.

또한, 독일의 해군도 발트해에서 군사력을 확대 전개하고 있다. 2016년에는 나토의 해상훈련(BALTOPS)에 대규모로 참여하였다. 독일에게는 안보적 관점에서 지중해나 인도양보다 발트해가 훨씬 중요한 해양이다. 또 이 지역에서 독일은 최대의 해군력을 가진 나라이다. 이러한 이유에서 독일은 발트해를 방어할 나토연합해군본부를 로스톡(Rostock) 항구에 설치할 것으로 제안하였다.[39]

이처럼 독일이 동유럽 지역에 나토의 군사력을 증강시키는 방향으로 선화하였지만, 군사력 증강의 규모에 대해서는 다른 회원국에 비해 소극적인 태도를 취하고 있다. 독일은 러시아가 나토 회원국을 군사적으로 공격할 가능성이 거의 없다고 보기 때문에, 동유럽 국가에게 집단방위 의무를 재확인해주는 차원에서 군사적 지원을 하는 것이다. 따라서 독일은 동유럽 국가를 군사적으로 지원하지만, 러시아와의 대결을 우려하여 제한적인 지원을 한다고 할 수 있다. 이처럼 독일은 러시아와의 긴장을 높일 수 있는 군사적 조치에 대해서는 조심스러운 입장이다. 예를 들어 우크라이나에게 무기를 제공하거나 동유럽지역에 과도한 나토 군사력을 배치하는 것에 반대한다.[40]

독일의 이러한 접근은 동유럽 국가들과 대별된다. 이들 국가들은 나토가 동유럽 지역에 충분한 군사적 존재감을 보여주지 않을 경우 러시아가 제한적 국지전을 감행할 수 있고, 이러한 경우 나토는 우크라이나 사태처럼 강력하게 응징하지 못하는 상황이 발생할 수 있다는 것이다. 그러므로 폴란드와 발트국가들은 러시아의 군비증강과 접경지역에서의 대규모 군사훈련 등에 적극적으로 대응하기 위한 차원에서 자국 내에 나토군사력을 강화해줄 것을 끊임없이 요구하고 있다.[41]

하지만 독일로서는 냉전의 종식 이후 약 반세기 동안 군축정책을 추진해왔기 때문에 중단기적 관점에서 볼 때 유럽의 안보를 책임질 수 있을 정도의 군사력을 보유하지 못하고 있다. 특히 2011년에 실시한 대대적인 군 개혁으로 인하여 국방예산이 급감하였고, 육군과 공군의 병력과 군사 장비가 줄어들었다. 물론 우크

39)_ Gotkowska, Justyna, 2016. "High on Reassurance, Low on Deterrence: Germany's Stance on Strengthening NATO's Eastern Flank," *The Center for Eastern Studies Commentary*, No. 217, p. 5.

40)_ Woyke, Piotr, 2016. "Cautious and Rotational: US Military Engagement on NATO's Eastern Flank," *The Center for Eastern Studies Commentary*, No. 216, p. 3.

41)_ Gotkowska, Justyna, 2016. "High on Reassurance, Low on Deterrence: Germany's Stance on Strengthening NATO's Eastern Flank," *The Center for Eastern Studies Commentary*, No. 217, p. 1.

라이나 사태 이후 독일은 다시 군사력을 증강하는 정책을 서두르고 있다. 그리하여 국방예산의 경우 2016년의 342억 유로에서 2020년에는 391억 유로로 늘어날 계획이다.

## V. 나토동맹의 재조정 전망

### 1. 미국과 유럽의 대등한 동맹관계 구축

유럽동맹국들은 냉전이 종식된 이후 미국의 지도력에 기반을 둔 유럽안보질서로부터의 탈피에 관한 논의를 지속하여 왔다. 이러한 신안보질서 논의는 미국 패권의 쇠퇴와 함께 가속화되었다. 미국의 패권이 퇴조한 데에는 여러 가지 요인들이 작용하였는데, 탈냉전 시대를 맞이하면서 국제무대에서 유일한 초강대국이 된 미국의 일방주의적 행태가 미국의 쇠퇴를 재촉하였다. 여기에 중국이 부상하면서, 국제금융체제의 변화요구, 중러동반자 관계의 강화, 상하이협력기구(SCO)의 강화 등으로 미국의 세계패권이 도전을 받게 되었다.[42)]

트럼프는 미국과 유럽이 지난 70년 이상 유지해 온 대서양 동맹에 대해 회의적 태도를 보였다. 트루먼 대통령 이후 지금까지 모든 미국 대통령이 나토 5조의 자동개입조항을 지지하였고 유럽안보에 대한 공약을 천명하였다. 그런데 트럼프 대통령이 유일하게 나토동맹의 자동개입 의무에 대하여 유보적인 태도를 보이고 있는 것이다.

트럼프 대통령은 브뤼셀 나토 정상회담에 참석하여 나토본부 마당에 전시된 나토 5조 조형물과 뉴욕 세계무역센터의 잔해 제막식을 하였는데, 사실상 제5조에 따른 자동개입조항을 최초로 적용받은 동맹국이 미국이라는 것을 보여주는 행사였다. 그는 제막식 연설에서 9·11 테러로 3,000명의 무고한 시민이 목숨을 잃었고, 나토 동맹국들이 신속하게 미국을 도와주었다고 감사의 뜻을 표하였다.

미국은 냉전과 탈냉전 시기를 불문하고 항상 유럽과 함께 국제 안보문제를 해결해왔다. 영국, 프랑스와 협력하고 러시아와 협상하여 독일통일을 이룩하는 데 크게 일조하였다. 물론 냉전이 종식되고 구소련이라는 공동의 적이 사라진 이후

42)_ Heep, Sandra, 2014, *China in Global Finance: Domestic Financial Repression and International Financial Power*, Berlin: Springer.

나토동맹국들은 이라크 전쟁을 둘러싸고 서로 갈등과 마찰을 빚기도 하였지만, 아프가니스탄에서는 나토군의 깃발 아래 함께 전쟁을 하였고, 리비아와 시리아의 내전, 이슬람 국가(ISIS)와의 전쟁, 이란 핵 개발 등의 문제에서 공동보조를 취하며 중동의 안정을 위해 노력하였다.

2014년에 발생한 러시아의 크림반도 합병은 미국으로 하여금 유럽에서 자신의 역할을 줄이던 정책을 재고하도록 만들었다. 우크라이나 사태 이후 러시아의 군사위협이 가시화되면서 미국의 대 유럽안보정책에 변화가 생긴 것이다. 그리하여 중동과 동아시아 지역에서의 안보도전이 커지고 해당 지역에 대한 미국의 군사력 증강의 필요성이 늘어남에도 불구하고 유럽동맹국과의 연합 군사훈련을 늘리는 등 다시금 유럽의 안보에 관심을 기울이게 것이다.[43]

해병대 장군 출신으로 나토 사령관을 역임한 매티스 국방장관은 트럼프 대통령보다 나토의 유용성을 더 잘 인식하고 있다. 그는 미 의회 인사청문회에서 나토동맹은 미국의 안보에 필수적이며 미국의 중대한 안보위협요인으로 남아 있는 러시아에 대처하기 위해서는 유럽동맹국의 협조가 필요하다고 말했다.[44]

그럼에도 불구하고 미국이 유럽에 대한 안보 공약을 실천하는 데에는 엄연한 한계가 있다고 하겠다. 미국은 부상하는 중국을 견제하기 위하여 아태지역으로의 회귀정책을 추구하고 있고, 중동지역에서 계속적으로 군사개입을 하고 있기 때문에 유럽에 대한 미국의 전략적 관심도 줄어들고, 유럽의 안보문제는 유럽 동맹국들이 보다 적극적으로 비용을 부담할 것으로 기대한다.[45]

미국의 이러한 태도는 오바마 대통령에게서 이미 찾아볼 수 있다. 그는 더 이상 유럽이 안보위기를 겪을 때마다 미국이 항상 문제 해결을 책임지는 역할을 하지 않을 것이라고 선언하고, 점차 유럽안보문제를 막후에서 관여하고 싶어 했다. 그리하여 독일을 유럽안보를 책임질 지도국으로 간주하고, 러시아의 공세에 대하여 정치적으로나 군사적으로 대응할 책임을 짊어질 것으로 요구하였다. 그리하여 우크라이나 사태를 해결할 역할을 독일에게 넘겼다. 그 결과 독일은 우크라이나 문제를 외교적으로 해결하기 위해 대러 경제제재 방안을 입안하고 나토 동

43)_ Woyke, Piotr, 2016. "Cautious and Rotational: US Military Engagement on NATO's Eastern Flank," *The Center for Eastern Studies Commentary*, No. 216, p. 1.

44)_ "Sharing the NATO Burden," *The New York Times,* Feb. 18, 2017.

45)_ Herd, Graeme and John Kriendler (eds.) 2013. *NATO in an Age of Uncertainty. Structural Shifts and Transatlantic Bargains?* London: Routledge.

맹국에게 제안하여 합의를 얻어내었다.

또한, 오바마는 동유럽 국가에 대한 나토의 지원에서도 독일에게 주도권을 맡겼다. 이러한 독일주도의 유럽안보정책은 브렉시트 이후 더욱 강화될 것이다. 왜냐하면, 영국은 국내적으로는 경제적 어려움을 극복해야 할 과제를 안고 있고, 스코틀랜드와 북아일랜드 등의 지역 분리주의 운동을 막는 데 매진해야 할 것이기 때문이다. 통일 후 30년이 되어가는 독일은 통일의 후유증을 거의 극복하고 유럽 내에서 정치적으로나 경제적으로 강대국으로 부상하는 반면에, 영국과 프랑스의 위상은 상대적으로 약해지고 있다. 이러한 역학 구도의 변화가 유럽안보에서 독일의 영향력을 더욱 강화하는 결과를 가져올 것이다.

미국 대선이 끝난 직후 메르켈 총리는 트럼프 당선자에게 미국과의 협력이 독일의 안보정책에서 핵심요소라는 점을 강조하였다. 하지만 그와 동시에 미독간의 협력은 민주주의, 자유, 인권 등과 같은 핵심적인 공동가치를 기반으로 하고 있다는 점을 명확히 하였다. 이처럼 메르켈 총리가 가치에 기반을 둔 외교정책 노선을 내세움으로써 유럽동맹국들에게 트럼프의 실용적 독트린보다 더 매력적인 지도력을 발휘할 것이며, 대서양동맹이 미국과 유럽의 대등한 동반자 관계로 재조정되는 데에 일조할 것이다.

## 2. 나토와 러시아의 관계개선

독일은 2014년 바르샤바 나토 정상회담에서 미국과 동유럽 동맹국들이 제안한 동유럽 지역의 군사력 강화 요구에 대하여 러시아와의 대화와 신뢰구축의 필요성을 제안함으로써 균형 있는 대러 전략을 모색하는 모습을 보였다.[46] 독일의 이러한 제안은 러시아의 적극적인 군사 현대화와 동유럽국가들에 대한 위협 등에 대한 안보 인식을 약화시킬 수 있는 위험성이 있다. 하지만, 그것은 독일이 냉전 시대에도 추구해왔던 전략개념이었다.

독일은 러시아와의 대화 필요성을 주장하면서 냉전 시대의 하멜 보고서를 언급하고 있다. 1970년대의 나토 정책은 하멜 보고서에 기반하여 "억지와 대화(deterrence and dialogue)"라는 이중 경로 접근법을 채택하였다. 이 보고서는

46)_ Gotkowska, Justyna, 2016. "The German Initiative for Arms Control: Time for Dialogue with Russia," *The Center for Eastern Studies Analyses*, Sep. 09, p. 1.

군사력의 증강으로 동맹의 집단방어능력을 유지하여 구소련의 군사적 위협에 대항하고 영토를 지키는 노력과 함께 구소련과의 정치 및 경제적 관계를 안정적으로 유지하는 것이 똑같이 중요하다고 보았고, 양자는 대립적이 아니라 보완적이라고 결론지었다.[47] 나토의 이러한 전략개념에 조응하여 미국의 닉슨 행정부도 구소련을 상대로 "방어와 화해(defense and detente)" 전략을 사용하였다. 독일은 이러한 정책이 소련과의 데탕트를 가져오는 데에 성공하였고, 결국 냉전의 종식을 가져왔다고 생각한다.[48]

독일의 이러한 논리에 반해 오늘날 미국과 동유럽 국가들은 다른 견해를 가지고 있다. 그들은 소련의 경제난, 미국과의 과도한 군비경쟁 등이 소련의 몰락을 가져왔다고 본다. 따라서 독일은 이들 국가의 저항을 극복하고 나토 내에 협력안보의 축을 강화하려고 한다. 그리하여 지역 안보와 글로벌안보를 위해 정치적 대화와 협력을 적극적으로 활용하려고, 이러한 접근법을 러시아에 대하여 적용하려고 한다. 왜냐하면, 유럽의 안보는 러시아와 함께 가능한 것이지 러시아와 대결하면서 확보할 수 없다는 입장이기 때문이다.[49]

독일은 나토-러시아 위원회(NRC)가 양자 간의 중요한 대화 포럼이라고 생각한다. 그러므로 우크라이나 사태 이후 2년 만인 2016년 4월에 나토-러시아 위원회 회의가 재개된 것도 독일의 요구 때문이었다. 이 회의에서는 우크라이나 이슈 이외에도 아프가니스탄에 관한 논의가 있었다. 독일은 러시아와의 대화를 위해서라면 나토뿐만 아니라 유럽안보협력기구(OSCE)도 활용할 것을 제안하고 있다. 왜냐하면, 러시아가 이란 핵 문제의 해결, 시리아와 이라크에서의 이슬람국가(ISIS)의 퇴치, 리비아의 무정부 상태 해소 등과 같은 여러 가지 중요한 국제안보 문제에서 핵심적인 역할을 할 수 있다고 보고, 협력할 필요가 있다고 생각하기 때문이다.

트럼프 대통령은 대선 당시 러시아와의 관계개선을 약속하였으나, 당선 이후 러시아가 그의 선거를 도왔다는 스캔들로 인하여 적극적인 관계개선을 추진할

47)_ von Plato, Alexander, 2015. *The End of the Cold War? Bush, Kohl, Gorbachev and the Unification of Germany*, New York: Palgrave, p. 18.

48)_ Litwak, Robert, 1984. *Detente and the Nixon Doctrine. American Foreign Policy and the Pursuit of Stability1969-1976*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, p. 151.

49)_ Coalition Agreement between the CDU, CSU and SPD, 2013. *Shaping Germany's Future*, Dec. 16,

동력을 상실하고 있다. 구소련 붕괴 이후의 미러 관계는 실패한 관계개선의 되풀이 과정이다. 그동안 3차례에 걸쳐 미국 대통령이 취임 초기에는 관계개선을 시도하였으나, 임기 후반에는 대러 관계가 악화되는 과정을 반복하였다.[50]

클린턴 대통령은 민주주의와 시장경제를 위한 체제개혁에서 어려움을 겪고 있던 옐친을 적극 지원하였고, 옐친은 친서방 외교로 화답하였다. 하지만 미국이 러시아의 반대에도 불구하고 나토의 코소보 공습을 강행함으로써 양국관계는 크게 악화되었다.[51]

부시 대통령은 당선 직후 러시아를 첫 해외 순방국으로 삼았고, 푸틴도 9·11 테러를 당한 미국이 아프가니스탄을 침공할 때 지원을 아끼지 않았다. 미군의 중앙아시아 주둔을 묵인하였고, 러시아의 철도와 항공로를 미군의 보급통로로 제공하였다. 게다가 구소련 시기에 축적한 아프가니스탄의 군사정보를 제공하였다. 하지만 부시 행정부가 구소련 지역의 색깔혁명을 지원함으로써 다시 악화되었다.[52]

오바마 대통령은 2009년 임기를 시작할 당시에 전임 대통령으로부터 러시아와의 많은 안보갈등을 물려받은 상태였다. 대표적인 갈등으로는 친러적 이라크 사담 후세인 정권의 교체, 구소련 공화국에서 발생한 색깔혁명에 대한 미국의 지원, 조지아에 대한 러시아의 침공, 미국 미사일방어체제(MD)의 동유럽 배치계획 등이다. 하지만 오바마 대통령은 취임 직후 러시아와 새로이 출발한다는 의미에서 리셋정책을 추진하였다. 그리하여 20년을 끌었던 전략핵무기감축 후속협정(New START)에 합의하는 성과를 거두었다. 2011년에 체결된 이 협정은 양국이 각각 1,800개 이상 보유하고 있던 전략 핵무기를 1,550개로 제한하는 것이었다.[53]

게다가 러시아의 도움으로 이란 핵 문제를 해결하는 데 성공하였으며, 북한에 대한 유엔안보리 제재에 대한 러시아의 협력을 구할 수 있었다. 하지만 아랍의 봄에서 다수의 권위주의 정권들이 붕괴하면서 러시아는 제2의 색깔혁명을 우려하였고, 결국 우크라이나 사태가 발생하고, 미국이 러시아에 대한 제재와 동유럽

---

50)_ Stent, Angela, 2015. *The Limits of Partnership: US-Russian Relations in the twenty-first Century,* Princeton: Princeton Univ. Press.

51)_ Bremmer, Ian and Alexander Zaslavsky, 2001. "Bush and Putin's Tentative Embrace," *World Policy Journal,* Vol. 18, No. 4, p.12.

52)_ Carothers, Thomas, 2006. "Backlash Against Democracy Promotion," *Foreign Affairs*, Vol. 85, No.2, p.55.

53)_ Gotkowska, Justyna, 2016. "The German Initiative for Arms Control: Time for Dialogue with Russia," *The Center for Eastern Studies Analyses*, Sep. 09, p. 2.

에 대한 나토 군사력 강화에 나서게 되면서 양국 관계는 악화되었다. 미국은 2015년에 발간한 국가안보전략보고서에서 러시아를 유럽안보의 주요 도전으로 규정하였다. 이것은 2010년의 보고서에서 러시아를 군축의 동반자로 규정하였던 것과 크게 대별된다.[54]

러시아와 나토의 근본적인 갈등요인은 나토의 동진이다. 냉전이 종식되었을 때, 미국과 서유럽 국가들은 동유럽 국가들을 나토에 가입시키는 것이 러시아의 안보위협으로부터 신생 민주주의 동유럽 국가들을 보호해주는 것이라고 생각하였다. 하지만 러시아는 나토확대를 서방이 러시아의 완충지대를 없애는 행위라고 보았고, 러시아 외교정책에 대한 대결이라고 보았다. 그 결과 러시아는 나토의 팽창이 레드라인을 넘어섰다는 경고 차원에서 2008년에는 조지아를 2014년에는 우크라이나를 군사적으로 점령하였다.

나토의 차기 확대 목표는 발칸지역이다. 크로아티아와 슬로베니아는 이미 나토 회원국이 되었고, 몬테네그로가 곧 가입할 전망이다. 보스니아, 마케도니아, 코소보, 세르비아가 나토에 가입하게 되면 유럽에서 전통적인 화약고 역할을 하였던 발칸의 안정화에 기여하게 될 것이다. 그리고 이 지역은 모스크바로부터 1000킬로미터나 떨어져 있기 때문에 러시아가 동유럽만큼 민감하게 생각하지는 않는다.[55]

하지만 독일은 1997년에 나토와 러시아가 체결한 기본협정(NATO-Russia Founding Act)과 2002년에 나토가 발표한 로마 선언 등이 러시아의 안보이익을 위해 나토의 동진을 자제하기로 한 약속문서라고 생각하고 나토의 동진에 대하여 소극적인 태도를 보이고 있다.[56]

## 3. 나토의 글로벌 군사개입 축소

유럽동맹국은 유럽의 안보만을 책임지는 것이 아니라 미국의 세계전략을 실행하는데 필요한 지지를 하고 정당성을 뒷받침해주고 있다. 이러한 관점에서 유럽

54)_ The White House, *US National Security Strategy*, May 2010 and Feb. 2015, Washington.

55)_ Charles A. Kupchan, 2017. "Is NATO Getting Too Big to Succeed?" *New York Times*, 26 May.

56)_ Gotkowska, Justyna, 2016. "High on Reassurance, Low on Deterrence: Germany's Stance on Strengthening NATO's Eastern Flank," *The Center for Eastern Studies Commentary*, No. 217, p. 3.

동맹국은 미국의 글로벌 전략목표를 달성하는 데에 유용한 수단이 된다. 미국이 나토를 글로벌 동맹으로 변환하려는 구상을 하게 된 것은 아프가니스탄에 군사적으로 개입하면서부터이다. 그 결과 나토는 북대서양동맹의 성격을 넘어서서 전 세계 주요 국가들과 안보협력을 하는 개방적 동맹으로 변모하게 되었다. 이러한 점에서 볼 때, 자유 민주주의를 신봉하는 서구사회를 집단적으로 방어한다는 나토의 창설 동기는 사실상 이미 무의미해진 것이라고 할 수 있다.[57]

아프가니스탄 전쟁은 나토가 중앙아시아 지역에 군사적으로 개입한 최초의 전쟁이다. 중앙아시아 지역은 미국에게 여러 가지 전략적 이점을 제공한다. 러시아의 남부에 군사적 포위망을 형성함으로써 러시아가 유라시아 지역으로 확장하는 것을 막을 수 있다. 또한, 중국이 중앙아시아 국가들과 군사 및 에너지 등의 분야에서 협력하는 것을 억제할 수 있다. 그리고 이란을 포위하는 데에 도움이 된다.[58]

미국의 아프가니스탄 침공은 중국으로 하여금 SCO를 중심으로 보다 더 협력을 강화하게 만들고, 러시아로 하여금 집단안보협력기구(CSTO: Collective Security Treaty Organization)와 유라시아경제연합(EAEU: Eurasian Economic Union) 등을 강화하도록 만들었다.[59]

냉전 종식 이후 나토가 내세우는 전략은 사실상 모호한 형태로 나타나고 있다. 왜냐하면, 새로운 안보위협과 새로운 개입지역이 생겨나면 그에 따라 나토의 전략적 목표가 맞추어 진화해 왔기 때문이다. 그동안 나토가 선언한 6개의 전략개념 중에서 1991년, 2000년, 2010년에 발표한 전략은 사실상 나토의 생존을 위한 변모였으며, 미국의 세계전략 변화에 맞추어 만들어졌다.

1991년의 나토전략개념은 새롭고 예측 불가능한 미래 위협을 강조하였다. 이러한 위협은 나토의 역외지역에서 발생하여 나토동맹국에게 가해질 수 있다고 평가하고, 역외지역에 대한 나토의 개입의무를 새로이 설정하였다. 발칸지역에 대한 나토의 개입은 이러한 역외개입 전략의 첫 번째 실천사례이다.

2000년의 9·11 테러 사건은 나토의 자동개입조항을 발동하는 역사적 계기가 되었고, 이것은 안보에 대한 지리적 접근에서 기능적 접근으로의 개념변화를 초

57)_ Kitchen, Veronica, 2010. *The Globalization of NATO. Intervention, Security and Identity*, London: Routledge.

58)_ Nazemroaya, Mahdi Darius, 2012. *The Globalization of NATO*, Atlanta, GA: Clarity Press.

59)_ Cooley, Alexander, 2012. *Great Games, Local Rules*, Oxford: Oxford Univ. Press.

래하였다. 즉 나토 동맹국의 안보를 위협하는 국제테러와의 전쟁은 특정 국가나 지역에 대한 군사적 대응이 아니라 영토적 구속을 받지 않는 위협요인에 대한 대처로 간주된 것이다.[60]

2010년에는 나토의 전략개념이 지역방어동맹에서 글로벌개입동맹으로 변화하였다. 이에 따라 아덴만, 인도양 등의 해적퇴치 작전을 나토가 적극적으로 주도하게 되었다. 그런데 이 지역에 대한 나토의 개입은 중국의 중동 수입에너지 통로에 대한 영향력 증대라는 결과를 가져왔고, 중국에 대한 미국의 견제전략에 기여하였다. 이처럼 미국은 글로벌 안보라는 시각에서 나토의 유용성을 바라보지만, 유럽은 글로벌 안보에 대한 관점이 아직 확고히 확립되지 못한 실정이다.[61]

미국은 글로벌 패권을 유지하거나, 최소한 패권의 급속한 쇠퇴를 막기 위해 나토를 활용하여 왔다. 하지만 나토의 글로벌 개입정책은 국제사회에 팽창적 이미지를 각인시키고 있다. 이러한 관점에서 나토는 점차 집단방위라는 목적이 아닌 국제 주요문제에 군사적으로 개입하는 다자적 군사동맹조직이 되어 가고 있다는 비판에 직면하고 있는 것이다.[62]

코소보 전쟁은 인도주의적 개입이라는 명분으로 나토가 참전한 첫 번째 사례이다. 나토는 이러한 전쟁에 여러 차례 참전하였지만, 국제사회로부터 내정간섭 논란을 불러일으켰다. 특히 국제테러와의 전쟁이 인도주의적 개입이라는 명분으로 주권국가를 군사적으로 공격한다는 비판을 받았다. 이러한 비판들에 의해 나토의 글로벌 안보정책은 그 정당성이 훼손되었다.

나토의 코소보 개입은 유엔의 군사력 사용승인 없이 추진되었고, 나토의 아프가니스탄 개입은 유엔의 군사력 사용승인을 받았지만, 나토가 독점적으로 주도하여 국제안보지원군(ISAF: International Security Assistance Force)를 조직하였고, 이라크 개입에서는 유엔의 승인 없이 군사력이 사용되었다. 리비아 개입

60)_ Rühl, Michael, 2013. "Reflections on 9/11: A view from NATO," In Hallams, Ellen and Luca Ratti and Benjamin Zyla (eds.) *NATO beyond 9/11. The Transformation of the Atlantic Alliance*, London: Palgrave Macmillan.

61)_ Larik, Joris, 2013. "Arma Fero, Ergo Sum? The European Union, NATO and the Quest for European Identity," In Kuipers, Jan-Jaap and Henri de Waele(eds.), *The European Union's Emerging International Identity: Views from the Global Arena*, Leiden: Martinus Nijhoff.

62)_ Nazemroaya, Mahdi Darius, 2012. *The Globalization of NATO*, Atlanta, GA: Clarity Press.

에 대해서는 유엔 안보리가 승인했는지에 대해서는 논란이 될 정도로 모호한 실정이며, 나토의 개입결과 리비아를 무정부 상태로 만들어 국내정세를 더욱 악화시켜놓았다는 비판을 받고 있다. 나토는 국제분쟁에 대한 군사개입 문제를 둘러싸고 항상 중국 및 러시아와 갈등을 벌었고, 유엔안보리에서 논쟁하였다. 이처럼 나토가 군사개입의 범위를 글로벌 차원으로 확대하면서, 나토의 정당성이 약화되는 사례가 다수 발생하고 있다.[63]

트럼프 행정부가 출범하면서 미국은 국제분쟁에 대한 과도한 개입을 축소하려는 움직임을 보이고 있다. 그리하여 이차대전 이후 미국이 주도적으로 형성한 세계질서를 책임지고 유지하여 온 외교안보정책을 바꾸려고 한다. 이러한 태도는 유럽의 안보정책에 변화를 가져올 것이다. 그러므로 유럽 동맹국들은 새로운 세계질서의 도래에 대비해야 할 것이다. 트럼프 대통령은 미국이 나토동맹의 유지비용을 너무 많이 부담해서는 안 된다는 미국 내 정치인과 국민 여론을 대변하고 있다.[64]

트럼프의 언행을 보면 2가지 특징을 보여주고 있는데, 첫째, 동맹국에게 불만을 가지고 있다. 미국이 전 세계적으로 너무 많은 나라에게 안보공약을 하고 있다고 생각한다. 둘째, 미국이 세계 경제체제에서 불이익을 당하고 있다고 생각한다. 그러므로 트럼프가 궁극적으로 원하는 바는 미국이 주도하고 유지비용을 부담하지만 미국에게 불리한 자유주의적 세계질서를 바꾸고, 미국이 세계평화를 위해 제공한 많은 안보 공약으로부터 다소 자유로워지는 것이다.[65]

트럼프의 이러한 견해는 유럽동맹국들에 의해 부분적으로 동조되고 있다. 2008년의 유럽경제위기는 유럽동맹국들에게 경제침체라는 후유증을 남기고 있으며, 나토동맹에 대한 재정적 기여를 제한하는 파급효과를 초래하고 있다. 게다가 유럽은 내외부로부터 정치·안보적 도전을 받고 있다. 내부적 도전으로는 극우파의 부상과 유럽통합에 대한 회의론 대두, 그리고 외부적 도전으로는 러시아의 안보위협, 이슬람 테러 등이다. 이처럼 대내외적으로 늘어나는 위기 때문에 유럽은 더 이상 나토의 글로벌 개입에 동참하기 어려운 실정이다.

---

63)_ Campbell, Horace, 2013. *Global NATO and the Catastrophic Failure in Libya. Lessons for Africa in the Forging of African Unity*, New York: Monthly Review Press.

64)_ Bunde, Tobias and Wolfgang Ischinger, 2017. "European Security Policy at the End of the Post-Cold War Era," *Global Policy*, Vol. 8, No. 4, p. 27.

65)_ Wright, Thomas, 2016. "Trump's 19th century Foreign Policy," *Politico,* 20 Jan.

사실 2011년 나토의 리비아 군사개입의 사례가 보여주는 바와 같이 유럽의 동맹국들은 미국의 지원 없이는 해외 군사작전을 치르는 데에 한계가 있다. 따라서 유럽은 나토의 국제적 역할을 수행하는 데에 힘의 역부족을 느끼고 있으며, 미국은 이러한 현실에 좌절감을 느끼고 있는 것이다. 나토가 수십만 명이 죽고 수백만 명의 난민을 초래한 시리아 내전에 인도주의적 개입을 하지 못하는 것을 볼 때, 나토의 글로벌 개입전략이 한계에 부닥치고 있다는 것을 느낄 수 있다. 그러므로 트럼프 시대를 맞이하여 나토의 글로벌 군사전략은 축소될 것으로 보인다.

## Ⅵ. 결론

본 연구는 트럼프 출범 이후 나토동맹에서 벌어지고 있는 비용분담 논쟁을 분석대상으로 삼고, 이러한 논쟁이 미국과 유럽 간의 대서양동맹 관계에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대하여 알아보았다. 비용분담과 관련하여 미국의 트럼프 대통령은 회원국들이 자국의 국방예산을 크게 증대할 것을 요구하고 있다. 이미 오바마 행정부 시기인 2014년에 나토 회원국 정상들은 10년 이내에 국방예산을 GDP의 2% 이상으로 증액하기로 합의하였지만, 트럼프 대통령은 목표달성을 계속 촉구하고 있다. 이것은 미국이 유럽의 군사비 증대 의지를 크게 신뢰하지 않고 있다는 것을 말해준다.

나토의 비용분담에 관한 논쟁에서는 2개의 진영이 대결하고 있다. 미국은 러시아로부터 안보위협을 느끼고 있는 동유럽 회원국과 함께 국방예산의 증대를 요구하고 있는 세력이고, 이에 반해 독일을 비롯한 중유럽 회원국들은 외부로부터 군사적 위협을 직접 느끼지 못하고, 국방예산의 2% 목표 달성을 약속하지만, 일부 국가들의 경우에는 경제위기로 인한 파급효과와 유럽연합이 요구하는 긴축재정의 원칙 때문에 목표달성이 어려울 수도 있다. 따라서 이들 국가들은 국방예산 이외에 개발원조나 평화유지 활동, 군사기지의 제공 등과 같은 비군사적, 비물질적 비용을 비용분담에 대한 기여도 측정에 포함시켜줄 것을 요구하고 있다.

미국과 유럽의 비용분담 논쟁은 세 가지 차원에서 대서양동맹 관계에 변화를 가져올 것으로 전망된다. 첫째, 유럽의 안보가 좀 더 유럽인에 의해 주도되는 방향으로 재조정될 것이다. 현재 미국이 연간 GDP의 3,6%인 6,640억 달러를 국방

예산으로 사용하고 있지만, 이 금액은 유럽 이외에 아시아와 중동 등의 지역에 대한 안보공약으로 쓰이고 있다. 중국이 부상하면서 미국은 유럽의 안보문제에 대하여 유럽동맹국들이 보다 적극적으로 책임질 것을 기대하고 있다. 이에 따라 독일이 유럽안보를 보다 적극적으로 책임질 지도국으로 부상하게 될 것으로 보인다. 독일은 특히 브렉시트 이후 유럽안보에서 중요한 국가로 부상하고 있다.

둘째, 나토와 러시아의 관계가 개선될 것으로 전망된다. 독일은 냉전 시대부터 분쟁의 해결에서 대화와 협력의 필요성을 강조하는 국가이다. 유럽의 안보정책에서 독일의 리더십이 점차 중요성을 더해가게 되면서 독일의 대화 전략이 대러 관계에서 중요한 역할을 하게 될 것이다. 그리하여 나토와 러시아가 포함된 유럽 대륙을 아우르는 신안보질서를 구축하여, 러시아를 유럽안보에 대한 위협이 아니라 동반자로 전환하려는 방안을 모색할 가능성이 높다.

셋째, 현재까지 미국 주도로 진행되어 온 나토의 글로벌 군사개입 전략이 수정될 것이다. 미국의 글로벌 패권이 쇠퇴하고 있고, 유럽도 대내외적인 도전에 직면하고 있는 상태에서 그동안 나토의 글로벌 개입정책은 비용과 정당성이라는 관점에서 성공적이라는 평가를 받지 못하고 있다. 따라서 나토가 창설 동기인 지역방위의 원칙으로 돌아와서 현실적인 안보목표를 재설정할 것으로 전망된다.

나토의 비용분담 논쟁은 한미동맹에 대한 함의를 주고 있다. 현재 우리의 GDP 대비 국방예산은 2.4%에 달하며, 문재인 대통령은 임기 내에 2.9%로 늘리겠다고 약속했다. 그러므로 한미 양국 간에는 나토동맹에서와 같이 국방예산을 둘러싼 비용분담 갈등은 없다. 그 대신 방위비 분담금을 둘러싼 논쟁이 오래 지속되고 있으므로, 이에 대한 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

트럼프 대통령은 2016년 미국 대선 후보 시절 “동맹국들은 공평한 몫을 지불하지 않고 있다”라며 “한국이 돈을 더 내지 않으면 주한미군을 철수할 수도 있다”는 미국 우선주의를 주장한 바가 있다. 그리고 취임 후인 2017년 4월 로이터 통신과의 인터뷰에서는 “한국에 배치한 사드 비용 10억 달러를 내게 하고 싶다”고 말해 한국정부에게 안보비용을 청구하고자 하는 자신의 의지를 적극적으로 표현하였다. 그리고 6월 백악관에서 개최된 한미정상회담 후 기자회견에서는 “주한미군 주둔비용의 공정한 분담이 이루어져야 한다”고 말했다.

이처럼 한미 현안에서 주한미군 방위비 분담금 이슈가 다시 떠오르고 있다. 북핵 위기로 미군 자산의 한반도 순환배치 확대 등에 따른 추가 방위비 분담 압박

이 커질 것으로 예상되는데, 워낙 민감한 사안이라 국내여론의 저항이 커지면서, 한미 간에 갈등의 씨앗이 될 수 있다. 문재인 대통령은 “한국과 미국의 입장이 완벽하게 같을 수는 없다”고 말하며, 양국 간에 이익의 균형을 맞춰나가는 당당한 외교가 필요하다는 입장이다. 그리고 강경화 외교부 장관은 “향후 방위비 분담금 협상에서 한미 양국이 윈윈할 수 있는 해법을 모색하겠다”는 포부를 밝히고, 조만간 협상 수석대표를 맡을 전담 대사를 임명할 것으로 보인다.

주한미군 방위비 협상은 2017년 10월 서울에서 열리는 한미안보협의회에서 먼저 실무협의가 있을 것으로 예상하며 11월 트럼프 대통령이 APEC 정상회담 등을 계기로 한국을 방문하게 될 경우 한미정상회담의 의제로 논의될 것으로 보인다. 그리고 한미 간의 협상 결과를 2018년 가을 정기국회에서 비준을 받으려면 늦어도 2018년 초에는 공식협상에 착수해야 할 것이다.

원래 한미주둔군지위협정(SOFA)에 따르면 토지를 제외한 모든 주둔비용은 미국이 부담하도록 되어있다. SOFA는 미국이 자국군을 주둔시키고 있는 모든 나라와 체결하는 협정이다. 하지만 미국은 일본과 한국에 대해서는 방위비 분담 특별협정 (SMA)을 추가로 체결하여 분담금을 따로 받고 있다. 일본은 평화헌법 때문에 미군에 의해 일방적으로 안보지원을 받고 있다는 점에서, 한국은 북한 남침의 위협 때문에 방위비 분담금을 내는 동맹국이 되었다. 독일의 경우에는 미국이 냉전 시대에는 30만 명을 주둔시켰고, 현재에는 한국과 일본 규모의 병력을 주둔시키고 있지만, 주둔비용 지원을 받은 적이 없다.

한국정부는 방위비 분담 협정에 따라 1991년부터 해마다 주한미군에게 현금과 현물 등의 지원을 제공하고 있는데, 1991년 첫해의 분담금은 1,073억 원이었고, 이후 해마다 증가하고 있다. 2014년 1월에 타결된 제9차 협정에서는 한국이 지급할 분담금이 9,200억 원으로 결정되었고, 매년 전전년도의 물가지수를 반영하기로 한 결과, 2017년에는 9,507억 원에 달하고 있다. 이 협정의 내용은 2018년 12월까지 유효한 것으로 되어있다.

방위비 분담금은 주한미군에 소속된 한국인 직원 인건비, 미군기지 내 건물 및 시설 건설비, 기타 군수지원사업에 쓰인다. 하지만 지급방식에서 한일 간에 차이를 보이고 있는데, 한국은 분담금 총액을 협상을 통해 결정하고 일괄 지급하는 반면에, 일본은 지원항목과 상한을 구체적으로 명시하여, 한국에 비해 투명성도 높고 전용의 여지도 없는 것으로 알려져 있다. 일본과 달리 우리의 경우에는 사

업별로 낭비가 많고 지출내역이 투명하지 않으며, 목적에서 벗어나는 사업에 집행되거나, 미집행액이 반납되지 않는 등의 문제가 있다.

1990년대 초 방위비 분담금 특별협정을 처음 체결할 당시, 한미 양국은 미군 주둔비용을 절반씩 분담하는 것을 장기목표로 설정했는데, 약 25년이 지난 지금 한국은 아직도 46.9% 수준에 도달하고 있다는 게 미국의 불만이다. 그러므로 우리 정부가 방위비 분담금 50% 수준에 맞추어 주는 것이 합의의 정신에 부합하는 것이며, 장기적인 관점에서 향후 어떠한 협상에서도 논란의 여지가 최소화될 수 있을 것이다. 하지만 그러한 양보의 대가로 우리는 최대한의 이익을 얻을 수 있는 기회로 삼아야 할 것이다.

첫째, 방위비 분담금의 운용 효율성을 높여야 할 것이다. 만일 방위비 분담금이 효율적으로 사용되어 미군의 방위력이 증강된다면, 우리의 안보에 이익이 되는 일이다. 하지만 예산이 낭비되거나 미집행하고도 반납되지 않는다면 집단방위능력의 향상을 위한 동맹국의 기여라는 분담금의 지원취지에 맞지 않는 것이다. 따라서 방위비 분담금은 나토 공동예산처럼 운영되어야 할 것이다. 그리하여 한미연합사 내에 방위비 운영을 위한 공동위원회를 설치하고, 한국과 미국 정부가 절반씩의 분담금을 내어 미군의 주둔비용으로 사용하는 것이다. 이것은 미군의 주둔비용을 효율적으로 사용할수록 양국 정부가 모두 이익을 볼 수 있는 윈윈 모델이 될 것이다.

둘째, 방위비 분담금 인상을 우리가 북핵 위협에 대비하는데 필요한 최첨단 전략자산을 미국으로부터 구매하는 기회로 삼아야 할 것이다. 트럼프 대통령은 미국산 무기의 수출에 관심이 있다. 백악관은 문재인 대통령과 트럼프 대통령은 두어 차례 통화가 있은 뒤 수십억 달러 상당의 미국산 무기에 대한 한국의 구매를 사전 승인한다는 내용을 발표한 바가 있다. 이 발표에 따르면 트럼프 대통령은 미국산 무기 수출을 "개념적으로 승인(conceptual approval)했으며, 이것은 한국의 국방력 강화에 도움이 된다면 미국 무기 구입에 필요한 법적 편의를 제공하고 지원하겠다는 의미이다. 그리고 한미 정상은 미사일 지침을 한국이 희망하는 수준으로 개정하자고 합의했다. 즉 한국의 미사일 탄도 중량에 대한 제한을 풀기로 한 것이다.

2017년 9월에 개최된 한미정상회담에서는 한국의 최첨단 군사자산 획득에 합의하였다. 그 결과 북핵에 대비하기 위한 3개의 축 즉 킬체인, 한국형 미사일방

어체계, 대량응징보복체계 등으로 자주 국방력을 높이기 위해 핵심무기인 F-35 스텔스 전투기와 대형 무인정찰기 글로벌호크, 패트리엇 개량형 미사일 시리즈인 PAC-3 등의 도입이 빨라질 수 있다.

우리는 트럼프 대통령의 태도를 미국의 무기 세일즈라고 부정적으로 볼 것이 아니라, 기회로 삼아야 할 것이다. 그리하여 미국이 나토동맹과 이스라엘에게 허용하는 수준의 첨단무기를 수입하는 계기로 활용해야 할 것이다. 북한은 국제사회의 제재를 감수하면서 국력을 쏟아 핵 개발을 하고 있는데, 우리는 국방예산의 과도한 지출 타령을 하고, 미국의 무기 수출을 비판해서는 안 될 것이다. 나토동맹에서 유럽회원국들이 미국으로부터의 무기구입을 집단방위능력의 향상으로 간주하는 것처럼, 우리의 무기구입을 한미동맹의 강화수단으로 삼아야 할 것이다.

# Ⅶ. 참고문헌

고상두, 2008, “미국의 군사변환과 주독미군의 철수,” 『국가전략』 제14권 3호.

Allin, Dana H., 2004, "The Atlantic Crisis of Confidence." International Affairs Vol. 80, No. 4

Birnbaum, Michael and Gibbons-Neff, Thomas, 2017. “NATO Allies Boost Defense Spending in the Wake of Trump Criticism,” The Washington Post, June 28

Bremmer, Ian and Alexander Zaslavsky, 2001. “Bush and Putin’s Tentative Embrace,” World Policy Journal, Vol. 18, No. 4.

Bunde, Tobias and Wolfgang Ischinger, 2017. “European Security Policy at the End of the Post-Cold War Era,” Global Policy, Vol. 8, No. 4.

Burt, Richard, “Trump and Europe,” The National Interest, January/February 2017.

Campbell, Horace, 2013. Global NATO and the Catastrophic Failure in Libya. Lessons for Africa in the Forging of African Unity, New York: Monthly Review Press.

Carothers, Thomas, 2006. “Backlash Against Democracy Promotion,” Foreign Affairs, Vol. 85, No.2.

Charles A. Kupchan, 2017. “Is NATO Getting Too Big to Succeed?” New York Times, 26 May.

Coalition Agreement between the CDU, CSU and SPD, 2013. Shaping Germany’s Future, Dec. 16,

Cooley, Alexander, 2012. Great Games, Local Rules, Oxford: Oxford Univ. Press.

Dan Stoutamire, 2017. “Romanian Air Base Proving Crucial as US Hub Ahead of Major Exercises,” Stars and Stripes, April 18.

Gardiner, Harris, 2017. “Tillerson Delivers NATO Allies a Familiar Message: Pay Up,” New York Times, March 30

Goldberg, Jeffrey, 2016. The Obama Doctrine, the Atlantic, April

Goodenough, Patrick, 2017 “US Pays 22.1% of NATO Budget; Germany 14.7%; 13 Allies Pay Less Than 1%,” CNS News, March 20

Gotkowska, Justyna, 2016. “High on Reassurance, Low on Deterrence: Germany’s Stance on Strengthening NATO’s Eastern Flank,” The Center for Eastern Studies Commentary, No. 217.

Gotkowska, Justyna, 2016. “High on Reassurance, Low on Deterrence: Germany’s Stance on Strengthening NATO’s Eastern Flank,” The Center for Eastern Studies Commentary, No. 217.

Gotkowska, Justyna, 2016. “High on Reassurance, Low on Deterrence: Germany’s Stance on Strengthening NATO’s Eastern Flank,” The Center for Eastern Studies Commentary, No. 217.

Gotkowska, Justyna, 2016. “The German Initiative for Arms Control: Time for Dialogue with Russia,” The Center for Eastern Studies Analyses, Sep. 09.

Gowan, Peter, 1999. The Global Gamble: Washington's Faustian Bid for World Dominance. Verso

Hartley, Keith and Sandler, Todd, 1999. “NATO Burden-Sharing: Past and Future,” Journal of Peace Research, Vol. 36, No. 6.

Heep, Sandra, 2014, China in Global Finance: Domestic Financial Repression and International Financial Power, Berlin: Springer.

Herd, Graeme and John Kriendler (eds.) 2013. NATO in an Age of Uncertainty. Structural Shifts and Transatlantic Bargains? London: Routledge.

Hunt, Thomas, 2017. “France, Spain; Germany Fail to Hit NATO Defence Spending Target despite US Pressure,” Express, March 4

Hunt, Thomas, 2017. “France, Spain; Germany Fail to Hit NATO Defence Spending Target despite US Pressure,” Express, March 4

Kitchen, Veronica, 2010. The Globalization of NATO. Intervention, Security and Identity, London: Routledge.

Larik, Joris, 2013. “Arma Fero, Ergo Sum? The European Union, NATO and the Quest for European Identity,“ In Kuipers, Jan-Jaap and Henri de Waele(eds.), The European Union’s Emerging International Identity: Views from the Global Arena, Leiden: Martinus Nijhoff.

Litwak, Robert, 1984. Detente and the Nixon Doctrine. American Foreign Policy and the Pursuit of Stability1969-1976, Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Lorenz, Wojciech, 2013. “Steadfast Jazz 2013,” The Polish Institute of International Affairs Bulletin, No. 62.

Moravcsik, Andrew, 2003. "Striking a New Transatlantic Bargain." Foreign Affairs

NATO, 2016. Annual Report.

Nazemroaya, Mahdi Darius, 2012. The Globalization of NATO, Atlanta, GA: Clarity Press.

Noack, Rick, 2017. “Germany Denies Trump Tweet That Country Owes NATO Fees,” The Province, March 20

Office of the Under Secretary of Defense, 2015. European Reassurance Initiative. Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2016, February.

Olson, Mancur and Zechhauser, Richard, 1996. “An Economic Theory of Alliances,” Review of Economics and Statistics, Vol. 48, No. 3

Risse, Thomas, 2003. "Beyond Iraq: The Crisis of the Transatlantic Security Community." Die Friedens-Warte

Rühl, Michael, 2013. “Reflections on 9/11: A view from NATO,” In Hallams, Ellen and Luca Ratti

and Benjamin Zyla (eds.) NATO beyond 9/11. The Transformation of the Atlantic Alliance, New York: Palgrave Macmillan.

Sandler, Todd and Forbes, John F., 1980. "burdensharing, Strategy and the Design of NATO," Economic Inquiry, Vol. 18, No. 3

Stent, Angela, 2015. The Limits of Partnership: US-Russian Relations in the twenty-first Century, Princeton: Princeton Univ. Press.

The Federal Government, 2016. White Paper on German Security Policy and the Future of Bundeswehr, July.

The White House, US National Security Strategy, May 2010 and Feb. 2015, Washington.

von Plato, Alexander, 2015. The End of the Cold War? Bush, Kohl, Gorbachev and the Unification of Germany, New York: Palgrave.

Woyke, Piotr, 2016. "Cautious and Rotational: US Military Engagement on NATO's Eastern Flank," The Center for Eastern Studies Commentary, No. 216.

Woyke, Piotr, 2016. "Cautious and Rotational: US Military Engagement on NATO's Eastern Flank," The Center for Eastern Studies Commentary, No. 216.

Wright, Thomas, 2016. "Trump's 19th century Foreign Policy," Politico, 20 Jan.

"Germany Balks at Tillerson Call for More European NATO Spending," The Peninsula, April 01, 2017.

"Germnay Balks at Tillerson Call for More European NATO Spending," The Peninsula, April 01, 2017.

"Pay up: Donald Trump and NATO," The Economist, Feb. 18, 2017.

"Sharing the NATO Burden," The New York Times, Feb. 18, 2017.

2

# 신흥 핵보유국의 핵전략 : 인도, 파키스탄, 북한을 중심으로

통일연구원 김 보 미

2

# 신흥 핵보유국의 핵전략 : 인도, 파키스탄, 북한을 중심으로

김 보 미*

## 연 구 요 약

본 글은 1974년 인도의 핵실험 이후 첫 핵실험에 성공한 신흥 핵보유국들의 핵전략을 분석한다. 이제까지 새로운 핵시대에 관한 연구는 새로운 핵확산 국가의 등장요인이나 이들에 의한 핵확산이 국제안보에 보다 안정적인가, 혹은 그 반대인가 하는 데에 초점이 맞추어져 있었다. 따라서 안정과 갈등을 이끌어내는 이들의 핵전략에 대해서는 크게 주목하지 않았다. 이제는 신흥 핵보유국들이 어떠한 핵전략을 취하고, 이러한 전략적 선택이 갈등과 억지능력에 미치는 영향은 무엇인지 연구가 필요한 시점이다.

본 연구는 냉전시기의 동일한 규칙이나 합의가 탈냉전기의 새로운 안보환경에 그대로 적용하기 어렵다는 전제에서 출발하여, 현재 국제정치학에서 논의되고 있는 신흥 핵보유국의 핵전략을 정리하고 구체적인 사례조사 및 분석을 시도한다. 연구의 주요 분석대상은 비확산레짐의 외부에 존재하면서 지역안보를 위태롭게 만들고 있는 신흥 핵보유국인 인도, 파키스탄, 북한이다. 핵 확산의 측면에서 이들의 특징은 크게 다음과 같이 네 가지로 설명할 수 있다. 첫째, 신흥 핵보유국들의 핵확산의 동기는 세계패권을 차지하는 문제와는 거리가 멀다. 신흥 핵보유국은 이데올로기보다는 민족주의(nationalism)에 기반하여 핵프로그램을 증강한다. 둘째, 신흥 핵보유국들은 적대국과 지리적으로 인접한 위치에 있어 일촉즉발의 위기상황에 직면할 가능성이 높다. 셋째, 신흥 핵보유국들은 정치적 불안정성을 내포하고 있다. 따라서 국가지도부는 내부의 적과 외부의 적에 모두 대항해야 하는 문제에 직면하고 있으며 이는 핵전력의 지휘통제 문제가 그 어느 때보다 중요해졌음을 의미한다. 넷째, 새로운 핵보유국들은 낙후한 경제력과 낮은 기술적 수준, 가용할 자원의 부족 등 다양한 이유로 인해 핵능력면에서 P5와 큰 차이를 보이고 있다. 때문에 이들은 1세대 핵보유국들에 비해 다양한 억지전략을 구사할 수 없다는 특징이 있다. 이에 따라 신흥 핵보유국들은 그들이 처한 전략적 환경과 국내정치적 상황에 따라 1차 핵시대 핵보유국들이 건설한 유사전략을 채택하기보다 그들만의 핵전략을 발전시켜왔다.

따라서 이 연구는 각 개별국가의 전략을 파악하기 위하여 핵능력(nuclear capabilities)과 핵독트린, 지휘통제체계 등을 중점적으로 분석하였다. 특히 사인주의 독재정권(personalist dictatorship)인 김정은 정권은 한반도 평화와 안정과 직접적인 영향이 있기 때문에 본 연구의 집중적인 분석대상이다. 구체적으로, 김정은 시기의 국가전략이라고 할 수 있는 경제핵무력병진

* 통일연구원

노선과 핵무력의 고도화로 통칭되는 수직적 핵확산의 구체적 내용(핵무기의 소형화, 다종화, 경량화)은 물론, 핵전력에 대한 지휘통제체계 및 핵선제불사용(No First Use), 우리식의 선제타격 등의 진의에 대한 분석이 시도되었다.

연구의 결론은 신흥 핵보유국들의 핵전략은 외관상 최소억지를 추구하는 것처럼 보이나 실제로는 일관성이 결여되거나 핵정책에 모호성을 내포하여 불분명한 핵전략을 추진하고 있다는 것이다. 신흥 핵보유국의 핵전략의 유형화를 위해서는 여전히 고려해야 할 문제가 많다. 인도, 파키스탄, 북한 모두 핵전력의 증강에 지속적으로 노력을 기울이고 있으며 이 과정에서 이들의 일관되지 않은 핵정책이 발표되는 경우가 적지 않았다. 인도와 파키스탄은 모두 신뢰할만한 최소억지를 주요 핵정책으로 내세우고 있지만 각자 의미하는 바가 다르며, 북한은 7차 당대회에서 NFU를 선언한 직후 우리식의 선제타격을 주장하였다.

이 때문에 새로운 핵시대에서는 각 핵보유국의 핵전략에 전략적 환경과 국내정치적 요인이 미친 영향을 파악함으로써 맞춤형 대응책이 제시되어야 한다. 제2차 핵시대의 가장 큰 도전은 지역 내 적대관계에 놓인 핵보유국들이 군비경쟁과 위기를 과부하시키지 않도록 관리하는 문제이다. 일단 핵보유국이 되고 나면, 핵무기가 가져오는 국내외적 장점을 포기하기 어려워져 비핵화의 가능성은 더욱 멀어지기 때문이다. 북핵문제를 접근하는 데에 있어서도 현재의 상황에서 위기를 관리하고 적절한 대안을 마련하는 것이 시급하다.

# 목 차

요 약 ····· 49

Ⅰ. 서 론 ····· 52
1. 문제제기 ····· 52
2. 기존연구 ····· 54
3. 연구의 대상과 범위 ····· 59

Ⅱ. 신흥 핵보유국의 정의와 특징 ····· 60
1. 신흥 핵보유국의 특징 ····· 60
2. 신흥 핵보유국의 수직적 핵확산: 무기체계의 다종화 ····· 62
3. 신흥 핵보유국의 핵전략: 모호성과 불확실성에 근거한 최소억지 ····· 65
4. 신흥 핵보유국의 지휘통제체계 ····· 68

Ⅲ. 인도 ····· 71
1. 인도의 핵능력 ····· 72
2. 인도의 핵전략 ····· 74

Ⅳ. 파키스탄 ····· 80
1. 파키스탄의 핵능력 ····· 81
2. 파키스탄의 핵전략 ····· 82

Ⅴ. 북한 ····· 90
1. 북한의 핵능력 ····· 91
2. 북한의 핵전략 ····· 93

Ⅵ. 결론 ····· 103

# Ⅰ. 서 론

## 1. 문제제기: 새로운 핵확산국가들의 등장을 어떻게 바라볼 것인가?

냉전의 종식과 더불어 국제핵정치는 바야흐로 제2차 핵시대(the Second Nuclear Age)를 맞이하고 있다. 제1차 핵시대의 주인공들이었던 미국·소련을 비롯하여 영국, 프랑스, 중국 등 P5 국가들은 더 이상 추가적인 핵탄두의 확보를 위해 무리한 경쟁을 벌이지 않는다. 이들에게 제한적 핵공격이나 적성국의 지휘통제시설 타격 등을 시도하는 것은 다소 무모한 일로 치부된다. 왜냐하면 1차 핵시대의 주인공들이 이 같은 공격을 시도하기에는 잃을 것이 너무나 많기 때문이다. 이제 이들 사이에는 이제 이데올로기적 대립도 사라져 버렸다. 냉전이 종식된 이래, 기존의 핵보유국들이 핵무기를 이용해 싸워야 할 이유들은 줄어들고 있다. 그렇다면, 핵무기는 이제 쓸모없는 무기가 된 것인가? 우리는 절대 핵전쟁이 일어나지 않으리라고 확신할 수 있을까? 아마도 아닐 것이다. 핵무기로 인한 갈등과 긴장, 위험성은 더 낮은 차원으로 이동하였을 뿐이다.[1)]

2차 핵시대에는 양자적 세계질서가 아닌 보다 유동적이고 미묘한 국제환경에서 더 많은 핵관련 주체가 참여하고 있다. 냉전시기 미·소는 물리적으로 가깝지 않았다. 그러나 새로운 핵보유국들은 지역 내에 적성국을 보유하고 있으며 때론 다양한 차원에 여러 종류의 갈등에 복잡하게 얽혀 있다. 이들은 경제적으로 부유하지도 않고 최첨단의 과학기술을 갖추지도 못했다. 또한 이들은 세계패권의 꿈을 꾸지도 않는다. 그러나 이들 스스로 분명하게 깨닫는 사실은 핵무기를 보유함으로써 얻는 이익이 결코 적지 않다는 것이다. 핵무기 보유하고 있다는 사실은 이들을 대외관계에 있어서 보다 대담(emboldenment)하게 행동할 수 있도록 만든다.[2)]

신흥 핵보유국의 등장에 따라 지역적 불안정이 초래될 가능성 또한 높아지고 있다. 과거 냉전시기보다 강대국의 명령, 입김, 규정집행력 등이 약화되어 돌발적 상황이 발생할 위험성이 있기 때문이다.[3)] 특히 냉전시대에 억지(deterrence)

---

1)_ Paul Bracken, *The Second Nuclear Age: Strategy, Danger, and the New Power Politic* (New York, NY: St. Martin's Press, 2012), pp. 231-232.

2)_ Mark S. Bell, "Beyond Emboldenment: How Acquiring Nuclear Weapons Can Change Foreign Policy," *International Security*, Vol. 40, No. 1, 2015, pp. 87-99.

3)_ Bracken, *The Second Nuclear Age,* p. 227.

가 합리성에 기초하여 유지되었다면, 제2차 핵시대에서는 핵보유국들이 수적으로 증가할수록 핵전력의 운영상의 부주의함이나 우발적 사고에 의한 핵무기 사용가능성, 그리고 그로 인한 국제안보의 불안정성 상승이 우려된다. 특히나 이들은 재정적 한계로 인하여 2차 타격능력(second strike capability)을 갖추지 못하거나 선제공격(preemptive Strike)에 취약하며, 조기경보체계(early warning system)와 같은 안전장치의 개발보다는 기술적 진전에 심혈을 기울이기 때문에 우연적 요인이나 비허가 사용, 탈취 등에 의한 사고발생의 가능성이 예고되는 것이다. 또한 역내에 적대국이 존재한다는 사실은 매우 짧은 경고 시간 내에 적과 대치해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 2차타격 능력이 부족한 신흥 핵보유국들은 핵무기를 사용하고자 하는 충동을 억제하기 어렵다. 더군다나 신흥 핵보유국들은 대부분 민과 군, 또는 당과 군의 국내정치적 긴장관계까지 내포하고 있는 경우가 많다. 갈등적 민군관계는 내부의 적으로부터 국가지도부가 핵무기를 보호해야 하는 지휘통제의 문제까지 안겨준다.[4)]

이로 인해 제2차 핵시대의 새로운 핵확산 국가들이 어떠한 핵전략을 구성할 것이며 이들의 핵전략이 국제사회에 어떠한 영향을 미칠 것인지 활발히 논의되어야 할 필요가 제기된다.[5)] 이제까지 2차 핵시대에 관한 연구는 대부분 새로운 핵확산 국가의 등장요인이나 이들에 의한 핵확산이 국제안보에 보다 안정적인가, 혹은 그 반대인가 하는 데에 초점이 맞추어져 왔다. 안정과 갈등을 이끌어내는 이들의 핵전략에 대해서는 크게 주목하지 않았다. 그러나 사실상 핵개발의 원인과 핵전략은 그다지 관련이 없다. 많은 핵보유국들이 안보적 동기에 의해 핵무기를 개발하게 되지만, 막상 핵실험에 성공한 이후에는 직면한 기술·재정적 요인 및 지휘통제와 국내정치적 요인들이 결합되어 최적화된 핵전략을 수립해 왔다.

---

4)_ 새로운 핵시대의 핵확산이 가져올 영향에 대한 논쟁은 대표적으로 Scott D. Sagan and Kenneth N. Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed* (New York, NY: W. W. Norton & Company. Inc., 2003).

5)_ 새로운 핵 질서는 앞으로 네 가지의 문제에 직면할 가능성이 높다. 첫째, 비대칭적이고 작은 핵전력을 보유한 국가들의 억지를 유지하는 문제, 둘째, 새로운 핵보유국들을 인정하는 문제, 셋째, 다른 국가나 비국가 행위자들로의 핵확산을 막는 문제, 넷째, 깨끗한 연료에 대한 수요증가를 맞추기 위한 핵에너지의 안전하고 안정적인 발전을 독려하는 문제 등이다. Muthiah Alagappa, "Reinforcing National Security and Regional Stability: The Implications of Nuclear Weapons and Strategies," in Muthiah Alagappa ed., *The Long Shadow: Nuclear Weapons and Security in 21st Century Asia* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2008), p. 510.

결국 핵확산 국가가 될 것인가 하는 문제에 대한 선택과 어떠한 핵전략을 취할 것인가 하는 문제는 다른 이론과 방법을 통해 접근해야만 하는 것이다.[6)]

이제는 신흥 핵보유국들이 어떠한 핵전략을 취하고, 이러한 전략적 선택이 갈등과 억지능력에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 분석해야 할 시점이다. 대한 연구가 필요한 시점이다. 본 연구는 냉전시기의 동일한 규칙이나 합의가 탈냉전기의 새로운 안보환경에 그대로 적용하기 어렵다는 전제에서 출발하고 있다. 연구는 현재 국제정치·국제관계학에서 논의되고 있는 신흥 핵보유국의 핵전략을 정리하고 구체적인 사례조사 및 분석을 통해 뒷받침하는 것을 기본방향으로 설정한다. 그동안 신흥 핵보유국들의 핵확산 동기와 과정, 이들의 등장이 국제안보에 주는 영향 등에 관한 연구는 활발히 전개되었지만, 핵전략에 대한 연구는 상대적으로 미흡했다. 따라서 이 연구는 현재까지 진행된 새로운 핵확산 국가들의 전략을 종합·정리·분석하는 데에 초점을 맞추고 있다. 그러나 단지 단순히 선행연구가 지닌 한계를 언급하는 데 그치지 않고, 향후 추가적인 연구의 필요성과 김정은 정권의 핵전략이 한반도 안보상황에 주는 시사점을 제시하고자 한다. 그동안 신흥 핵보유국의 핵전략에 대한 분석이 질적인 측면과 양적인 측면에서 다소 미흡하였다는 점에서 본 연구의 학술적 가치가 확인되며, 후속 연구의 발전에도 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

신흥 핵보유국의 핵전략을 규명하는 것은 한국의 최대 안보위협인 북한 핵개발의 원인의 심층적 분석을 가능케 함으로써 한반도 위기시 대응방안의 모색을 돕는다는 측면에서 정책적 유용성을 지닌다. 특히 안보환경의 변화에도 불구하고 동북아와 남아시아 등지에서 핵억지가 안정적으로 작동될 수 있을 것인지, 신흥 핵보유국들 역시 미·소와 마찬가지로 합리적 행위자로서의 역할을 수행할 수 있을 것인지 예측하는 데에도 도움이 될 것이다.

## 2. 기존연구

핵무기와 관련한 기존연구들은 냉전시대 미국과 구소련의 경험에 초점을 맞추어 왔다. 미·소는 자본주의진영과 공산주의진영을 대표하여 군비경쟁을 벌였으

6)_ Vipin Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2014), p. 26.

며 자신의 진영에서 새로운 핵보유국이 나타나지 않도록 억제하는 등 국제 핵정치에서 핵심적인 역할을 수행하였다. 따라서 이들 사이에 통용되던 냉전시대의 전략적 개념들, 예를 들어 억지, 안정(stability), 위기고조(escalation), 상호확증파괴(mutual assured destruction, MAD) 등이 현재까지도 이어지고 있다.[7] 그러나 이 같은 개념들이 모두 신흥 핵보유국의 시대에서 통용되기란 쉽지 않다. 9개의 핵보유국들의 핵능력은 천차만별이며 자본과 기술력이 부족한 핵보유국들은 핵무기의 취약성(vulnerability)이 부각되고 생존성(survivability)이 다른 핵보유국들에 비해 떨어진다. 따라서 각 핵보유국들이 보유한 억지력의 차이가 핵전략을 규명하는 데 반영되어야 한다는 주장이 제기되고 있다.[8]

핵능력(nuclear capabilities)이 핵전략을 결정한다는 기술적 결정주의(technological determinism)나 안보중심적 관점(security based approach)은 핵전략에 있어서 국내정치적 요인을 무시하여 이론과 실제 사례 사이에 괴리가 발생해왔다.[9] 이러한 관점이 모두 정확하다면 핵보유국들은 모두 비슷한 방향으로 발전하고 유사한 핵전략을 취해야 한다. 그러나 같은 전략적 환경에 처해 있더라도 각기 다른 조직문화나 관리운영의 절차로 인해 다른 핵전략을 선택할 수 있다. 국가의 핵전략에 정치적 개입은 무시될 수 없으므로 경제적 요인뿐만 아니라 민군관계, 정치지도부의 특성 등을 종합적으로 고려하여 핵전략을 분석하는 것이 바람직하다.

이처럼 새로운 핵보유국들의 핵전략에 대한 연구는 다양한 요인들을 고려하여야 한다. 그러나 일부 연구들은 여전히 냉전의 교훈이나 경험을 일괄적으로 적용하는 오류를 범하여 제3세계 핵보유국의 불안정성을 과장하는 경향을 나타낸다.[10] 그럼에도 불구하고, 소수의 연구 중에서도 근래 가장 주목을 받고 있는 연

---

7)_ Bracken, *The Second Nuclear Age*, p. 106.

8)_ Keir A. Lieber and Daryl G. Press, "The New Era of Counterforce: Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence," *International Security,* Vol. 41, No. 4, 2017, pp. 9–49.

9)_ 핵전략이 순전히 안보적 환경에 의해 결정된다는 논리는 구조적 현실주의에 따른 것이다.

10)_ 대표적인 논쟁으로 제3세계의 핵전력 지휘체계에 관한 논쟁을 꼽을 수 있다. 제3세계 핵보유국가의 지휘통제에 관한 핵확산 낙관론자들과 비관론자들의 논쟁은 대표적으로 Peter D. Feaver, "Command and Control in Emerging Nuclear Nations," *International Security*, Vol. 17, No. 2, 1992/1993, pp. 160–187; Peter D. Feaver, "Neooptimists and the Enduring Problem of Nuclear Proliferation," *Security Studies*, Vol. 6, No. 4, 1997, pp. 93–125; Jordan Seng, "Less Is More: Command and Control Advantages of Minor Nuclear States," *Security Studies*, Vol .6, No. 4, 1997, pp. 50–92; Jordan Seng, "Optimism in the Balance: A Response to Peter Feaver," *Security Studies*, Vol. 6, No. 4, 1997, pp. 126–236.

구를 꼽는다면 2014년에 출판된 나랑(Vipin Narang)의 『*Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict*』를 들 수 있다. 나랑의 분류는 많은 국내외 학자들로 하여금 핵보유국의 핵전략을 새로이 조명하는데 기여하였다.[11]

나랑은 특정 국가의 군사조직에 포함된 다양한 유형의 핵탄두와 운반수단들이 어떠한 규칙과 절차에 따라 배치되며 어떠한 조건하에서, 누구를 상대로, 누구에 의해 사용되는지에 관한 전략을 핵태세(nuclear posture)라고 규정하고, 핵보유국의 핵태세를 크게 촉매(catalytic), 확증보복(assured retaliation), 비대칭 확전(asymmetric escalation)으로 분류하였다. 우선 촉매는 자국의 안보문제에 강대국의 개입을 유인하는 전략이다. 촉매 전략의 가장 큰 특징은 핵확산 국가에게 강력한 동맹국(a third party patron)의 존재 여부로, 핵확산 국가는 자국의 핵심적 이익이 위협 받는다고 판단될 때 동맹국의 군사적 혹은 외교적 개입을 유도하여 문제를 해결하려 한다.[12] 두 번째, 확증보복은 핵공격을 당했을 때 확실한 핵보복으로 반격하는 전략이다. 이는 곧 적의 핵공격 혹은 강압에 대한 생존가능한 2차 타격능력을 필요로 한다. 나랑은 중국과 인도가 대표적인 확증보복 전략을 취하는 핵보유국들이라고 주장하였다.[13] 마지막으로 비대칭 확전은 재래식 공격에 대항하여 핵무기의 선제공격으로 위협하는 전략으로 세 가지 전략 중 가장 공세적인 입장이다. 비대칭 확전은 프랑스와 파키스탄이 채택한 전략이기도 하다. 이 전략의 가장 큰 특징은 우월한 재래식 전력을 갖춘 적대국이 핵확산국과 국경을 마주할 정도로 인접해 있다는 것이다. 때문에 핵확산국은 갈등의 초기단계에서부터 핵무기 사용을 잠재적 옵션으로 두고 있다.[14] 위 내용을 모두 정리하여 표로

11)_ 대표적으로 전봉근, "북한 핵전략의 유형과 특징 평가: 선언적 핵전략을 중심으로", 「국제정치학회 하계학술회의」, 2016년, pp. 1-26; Shane Smith, "North Korea's Evolving Nuclear Strategy," *North Korea's Nuclear Futures*, US-Korea Institute at SAIS, 2015, pp. 7-20. 나랑의 이론은 단순 신흥 핵보유국만 아니라 기존의 핵보유국에도 적용이 가능하다.

12)_ 그러나 제3국의 개입은 불확실하다는 치명적 단점이 있다. Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era*, pp. 15-16. 제3국의 존재는 핵확산 국가의 핵전략 수립에 영향을 미칠 뿐만 아니라 이들의 핵실험 성공에도 결정적 영향을 미친다. Nuno P. Monteiro and Alexandre Debs, "The Strategic Logic of Nuclear Proliferation," *International Security*, Vol. 39, No. 2, Fall 2014, pp. 7-51.

13)_ Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era*, pp. 17-18.

14)_ Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era*, p. 20.

나타내면 다음과 같으며 나랑은 이를 핵태세 최적화 이론(Posture Optimization Theory)으로 정의하였다(<표-1> 참조).

표-1 핵태세 최적화 이론 요약[15]

| | 촉 매 | 확증보복 | 비대칭 확전 |
|---|---|---|---|
| 주요 구상 운용 | • 3자의 지원을 촉진시킬 수 있는 촉발능력 | • 심대한 타격을 입은 이후 핵보복 | • 거부작전에서 재래식 전력에 대해 핵선제사용 |
| 능 력 | • 소수의 핵무기를 결합할 수 있는 능력 | • 생존가능한 2차타격 능력 | • 선제사용 능력 |
| 관 리 | • 느슨하고 불투명 | • 독단적인 정치 통제 | • 위임 |
| 투명성 | • 모호한 핵능력과 배치 여부 | • 확실한 핵능력과 모호한 배치 여부 | • 확실한 핵능력과 배치 여부 |
| 경험적 사례 | • 이스라엘 (1967-1990)<br>• 남아프리카공화국 (1979-1991)<br>• 파키스탄 (1986-1997) | • 중국 (1964-현재)<br>• 인도 (1974-현재)<br>• 이스라엘 (1991-현재) | • 프랑스 (1960-현재)<br>• 파키스탄 (1998-현재) |

그런데 나랑의 연구는 모든 핵보유국을 특정한 기준에 맞추어 유형화하기 어려움에도 불구하고 세 가지 기준에 일괄적으로 맞추어 적용하려다보니, 해당 국가의 현실과는 다소 괴리되거나 설득력이 약한 측면이 있다. 실제로 그는 초기 연구에서 정보부족으로 인해 북한의 핵태세를 특정 유형으로 분류할 수 없다고 주장한 바 있다.[16] 그러나 후속 연구에서 북한의 핵태세는 촉매전략으로 분류되었으며 상당수 국내학자들도 그의 견해를 수용하고 있다.[17] 간단히 말해, 북한

15)_ Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era*, p. 22.

16)_ Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era*, p. 4.

17)_ Vipin Narang, "Nuclear Strategies of Emerging Nuclear Power: North Korea and Iran", *The Washington Quarterly,* Vol. 38, No. 1, Winter 2015, pp. 73-91; 조성렬, 『전략공간의 국제정치: 핵, 우주, 사이버 군비경쟁과 국가안보』 (서울: 서강대학교 출판부, 2016), p. 145; 김태현, "북한의 핵전략," 『국가전략』, 제22권 3호, 2016, pp. 27-28; 전봉근, "북한 핵전략의 유형과 특징 평가: 선언적 핵전략을 중심으로", pp. 1-26. 반면 해외학자들은 나랑의 주장을 일부 수용하면서도 다른 견해를 피력하고 있다. 대표적으로 Shane Smith, "North Korea's Evolving Nuclear Strategy," *North Korea's Nuclear Futures Series*, U.S.-Korea Institute at SAIS, August 2015, pp. 7-22; Van Jackson, "Alliance Military Strategy in the Shadow of North Korea's Nuclear Futures," *North Korea's Nuclear Futures Series*, U.S.-Korea Institute at SAIS, September 2015, pp. 7-17.

이 핵실험과 같은 한반도 긴장조성을 통해 중국을 역내 갈등상황에 끌어들여 직면한 위기를 모면하려 하였다는 것이다.

그러나 북한의 핵태세는 여러 가지 이유에서 촉매전략으로 규정하기 어렵다. 나랑은 촉매전략을 추구하는 국가들은 소수의 핵무기를 보유한 상태로, 추가적인 핵개발에는 관심을 두지 않는다고 주장하였다. 자국의 안보를 지키기 위해서는 핵위협을 통해 제3국인 강대국을 갈등에 끌어들이는 편이 낫다고 판단하기 때문이다. 그러나 자강력제일주의를 앞세우고 있는 김정은 정권은 실존적 억지(existential deterrence)에 만족하지 않고 핵무력의 질량적 강화를 꾀하고 있다. 북한이 촉매전략을 취한다면 굳이 가중되는 국제적 압박을 감내하고 핵전력의 기술적 개발에 매진할 필요가 없을 것이다.[18]

둘째, 북핵문제에 대한 중국의 개입은 북한의 군사전략적 의도에 의한 것이 아니라 중국의 문제해결을 희망하는 국제사회의 압력에 의해 이루어졌다. 일반적으로, 핵을 보유한 강력한 동맹국의 존재는 약소국의 핵확산 욕구를 억제하는 요인이 된다. 강대국은 추가적인 안전보장을 제시하거나 방기위협을 조장하여 약소국의 핵무장 의지를 억제한다. 이로 인해 약소국이 느끼는 핵무장의 필요성은 감소될 수 있다.[19]

그러나 강력한 동맹의 존재가 반드시 약소국의 핵개발을 저지할 수 있는 것은 아니다. 오히려 북한의 핵무장은 중국과 같은 강력한 동맹의 존재로 인해 더욱 쉽게 이루어질 수도 있다.[20] 북한과 중국은 많은 부분에서 안보적 관심사를 공유하지만 둘 사이의 안보적 이해관계가 완벽히 일치하는 것은 아니다. 중국은 전

18)_ 실질적으로 그 어떤 핵보유국도 실존적 억지로 오랜 기간 의존한 적은 없었다. Feaver, "Neooptimists and the Enduring Problems of Nuclear Proliferation," p. 105, pp. 115-120; Peter D. Feaver, Scott D. Sagan, and David J. Karl, "Proliferation Pessimism and Emerging Nuclear Powers," *International Security,* Vol. 22, No. 2, 1997, p. 191.

19)_ Monteiro and Debs, "The Strategic Logic of Nuclear Proliferation," p. 17.

20)_ 몬테이로(Monteiro)와 뎁스(Debs)는 오직 두 가지 유형의 국가만이 핵을 확보할 수 있게 된다고 주장했다. 첫 번째는 강대국이지만 심각한 안보위협을 받고 있는 국가, 다른 하나는 동맹의 보호를 받는 약소국이나 동맹관계가 장기간 지속되기 어렵거나 동맹과 핵심적 안보목적을 공유하기 어려운 상황에 처해있는 경우이다. 북한의 사례가 후자에 해당한다고 할 수 있는데, 이때에는 동맹의 존재가 후견국(protege)에 대한 예방전쟁(preventive war)의 비용을 증가시킴으로써, 후견국이 핵을 추구할 기회를 증가시킨다. 다시 말해, 강력한 동맹국의 존재는 적성국(adversary)으로 하여금 예방전쟁의 의지를 억제하고 후견국은 핵무기 완성에 가까워지게 되는 것이다. Monteiro and Debs, "The Strategic Logic of Nuclear Proliferation," pp. 7-51.

세계적인 안보전략을 구상하고 있지만 이것이 북한의 모든 안보위협을 포괄하지는 않는다. 예를 들어, 북한은 을지프리덤가디언(UFG)와 팀스피리트 등 한미연합군사훈련을 정권의 자주권을 침해하고 생존을 침해하는 심대한 안보위협으로 간주한다. 그러나 한미합동군사훈련은 중국에 안보위협으로 인식되지 않는다. 후술하겠으나, 북한의 안보위협은 궁극적으로 강력한 동맹국의 존재만으로 해결될 수 없는 부분이 있었고, 결국 스스로 안보문제를 해결하고자 핵무기 개발에 착수하게 된 것으로 볼 수 있다.

이처럼 나랑의 연구는 핵태세를 구분함으로써 차별화된 억지전략이 구사되는 이유를 설명하고 있다는 점에서 신흥 핵보유국의 핵태세를 예측하고 검증할 수 있게 해준다는 장점이 있다. 그러나 살펴본 것처럼 반드시 모든 국가가 나랑이 제시하는 핵태세의 유형에 적합한 것은 아니다. 따라서 후속연구를 통해 단점을 보완해 나가야 할 것이다.

## 3. 연구의 대상과 범위

본 연구에서는 브래큰(Paul Bracken)의 “제2차(the Second Nuclear Age) 핵시대”의 정의에 따라 1974년 인도의 핵실험 이후 첫 핵실험에 성공한 국가들을 중심으로 하여 이들의 핵전략을 분석한다. 본 연구에서는 실제 핵을 보유한 것으로 평가받는 국가들을 중심으로 다루기 때문에, 잠재적 핵확산 국가로 평가받는 이란과 이라크는 연구의 대상에 포함하지 않았다. 따라서 본 연구는 인도, 파키스탄, 북한의 사례를 중점적으로 다루게 된다.

이중에서도 사인주의 독재정권(personalist dictatorship)인 김정은 정권은 한반도 평화와 안정과 직접적인 영향이 있기 때문에 본 연구의 집중적인 분석대상이다. 구체적으로는 김정은 시기의 국가전략이라고 할 수 있는 경제핵무력병진노선과 핵무력의 고도화로 통칭되는 수직적 핵확산의 구체적 내용(핵무기의 소형화, 다종화, 경량화)은 물론, 핵전력에 대한 지휘통제 문제 및 핵선제불사용(No First Use), 비확산 의무이행, 세계 비핵화 노력과 같은 북한의 수평적 비확산(horizontal proliferation)전략의 진의를 분석한다.

신흥 핵보유국의 정의에 따라 연구대상이 달라지기 때문에 분석시기 역시 달라질 수 있다. 브래큰의 정의에 기초하되, 각 국가마다 핵개발의 시기가 다르기 때문에 핵보유국의 경우 첫 핵실험 성공 이후를 연구의 분석시기로 삼는다. 따라

서 인도는 1974년, 파키스탄은 1998년이 될 것이다. 다만 인도와 파키스탄의 핵개발 동기 등의 보충설명을 위해 앞선 시기에 대한 논의를 일부 추가하였다. 북한 사례의 경우 2011년 12월, 김정일 사망 이후 출범한 김정은 시기를 연구의 주요 분석시기로 설정한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제1장인 서론은 연구목적과 대상, 범위, 기존 연구 소개이다. 제2장은 신흥 핵보유국의 정의와 특징을 간략히 언급한다. 제3장부터 제5장까지는 구체적인 국가별 사례에 들어갈 것이다. 인도, 파키스탄, 북한의 핵능력(nuclear capabilities)과 전략(nuclear strategy), 그리고 지휘통제체계(command and control system)를 중심으로 소개하였다. 제6장은 결론으로, 북한의 핵무력 고도화가 한국에 주는 함의를 다루었다.

## Ⅱ. 신흥 핵보유국의 정의와 특징

### 1. 신흥 핵보유국의 특징

안보환경의 변화와 새로운 핵관련 행위자들의 등장에도 불구하고 핵전략에서는 국가의 합리성에 근거한 억지, 안보딜레마(security dilemma), 상호확증파괴 등이 여전히 핵심개념으로 자리 잡고 있다. 신흥 핵보유국들은 1차 핵시대 핵보유국들로부터 후발주자이익(second mover advantage)을 얻음으로써 상대적으로 저렴한 비용으로 용이하게 핵무기를 개발하였다. 그러나 낙후한 경제력과 낮은 기술적 수준, 가용할 자원의 부족 등 다양한 이유로 인해 신흥 핵보유국들은 핵능력 면에서 P5와 큰 차이를 보이고 있다. 때문에 이들은 1세대 핵보유국들에 비해 다양한 억지전략을 구사할 수 없다는 특징이 있다. 이에 따라 새로운 핵보유국들은 그들이 처한 전략적 환경과 국내정치적 상황에 따라 1차 핵시대 핵보유국들이 건설한 유사전략을 채택하기보다 그들만의 핵전략을 발전시켜왔다.

그렇다면 새로운 핵보유국들의 특징은 무엇인가? 첫째, 신흥 핵보유국들의 핵확산의 동기는 세계패권을 차지하는 문제와는 거리가 멀다. 신흥 핵보유국들의 핵개발은 냉전과는 무관하게 전개되었다. 이는 1세대 핵보유국들의 핵확산 동기와는 큰 차이이다. 대다수의 핵보유국들과 마찬가지로, 신흥 핵보유국들의 핵확산의 원인 역시 안보문제에 있다. 그러나 새로운 핵보유국들이 직면한 전략적 환

경은 냉전시기와는 엄연히 다르며 이들의 핵보유 동기 역시 과거와 차별화된다.

둘째, 신흥 핵보유국들에게는 공산주의나 민주주의보다 민족주의(nationalism)가 강력한 이데올로기이다. 이들에게 핵무기는 안보수단 그 이상을 의미한다. 상당한 기술적·정치적 기술들이 한데 뭉쳐져 있다는 점에서, 핵무기는 대외 위협에 맞서 신흥 핵보유국들에게 안보수단인 동시에 국가적 상징이다.[21] 인도와 파키스탄은 안보적인 이유를 들어 핵무기를 제조하였으나 동시에 핵무기를 근대화와 국제적 위상 제고의 경로로 인식하였다.[22] 인도의 지도자들은 핵무기를 보유함으로써 힘과 자긍심을 얻게 되었다고 믿는다. 파키스탄은 국제사회가 자국의 핵프로그램을 인도와 동등한 권리를 갖기 위해 필요한 민족주의적인 것으로 이해해주기를 바란다. 파키스탄은 핵무기야말로 이슬람 자존심의 원천이며, 이슬람 국가들 사이에서 파키스탄의 지위향상에 도움이 된다고 믿고 있다. 북한은 민족주의를 핵무력 증강에 활용하는 가장 대표적인 국가이다. 북한은 스스로를 책임 있는 핵보유국으로 규정하고 다른 핵보유국들과 동일선상에 놓고 국제사회의 비핵화 규정을 준수할 것이라고 주장한다. 신흥 핵보유국들은 이처럼 핵무기에 다양한 안보적·정치적 의미를 부여하고 있기 때문에 자발적인 핵포기에 대한 기대감이 떨어질 수밖에 없다.

셋째, 신흥 핵보유국들은 적대국과 지리적으로 인접한 위치에 있어 일촉즉발의 위기상황에 직면할 가능성이 높다. 이들은 대부분 국경을 공유하는 적성국을 두고 있으며 때론 여러 국가와 다양한 차원의 갈등관계에 놓여 있다. 인도의 경우, 국경을 인접한 파키스탄과 중국을 상대로 억지력을 확보하기 위해 핵무력을 발전시키고 있으며 파키스탄은 재래식 전력의 우위를 앞세운 인도에 대항하여 핵전력을 증강시키고 있다. 북한은 핵무기 개발을 통해 미국과 미국의 동맹인 한국과 일본에 대해서도 재래식 전력의 열세를 극복하고 억지력을 확보하게 해줄 뿐만 아니라, 전략적으로는 동맹의 이탈(decoupling)을 기대한다. 그러나 신흥 핵보유국들은 아직 완전한 2차 타격능력을 확보하지 못했고 조기경보시스템을 갖추지 못했기 때문에 핵무기가 적에 의해 파괴되기 전에 활용되어야 한다는 강한 동기부여를 받게 된다. 핵무기 사용 결정을 내리는 시간은 짧아야 하므로 우연한 사고가 재앙적 핵전쟁으로 확전될 위험성이 있다.

---

21)_ Bracken, *The Second Nuclear Age*, p. 114-117.

22)_ 앤드류 퍼터, 고봉준 역,『핵무기의 정치』(서울: 명인문화사, 2016), p. 185.

넷째, 신흥 핵보유국들은 국내정치적 불안정성을 내포하고 있다. 결과적으로 내부의 적과 외부의 적에 모두 대항해야 하며 이는 다시 핵전력 지휘통제의 문제로 이어진다. 뉴델리(New Delhi)와 이슬라마바드(Islamabad)의 지리적 근접성은 참수공격(decapitation strike)에 대한 우려를 낳는다. 그러나 파키스탄의 경우, 인도에 의한 참수공격의 가능성뿐만 아니라 내부 테러리스트 세력에 대한 사회적 지지와 이로 인한 국내정치적 동요를 동시에 우려하고 있다. 군부는 테러리스트들에 의한 정권 전복과 핵무기 탈취나 오사용의 가능성에 대비하여 핵전력에 대한 통제 문제를 중요시 여긴다. 북한의 내부정치 상황에 대해서는 많이 알려진 것이 없으나 김정은 시기에는 군에 대한 당적통제가 강화됨으로써 불안정한 당군관계가 지속되는 양상이다. 김정은 조선로동당 위원장은 잦은 계급 강등 및 보직 이동 등 인사교체의 권한을 자유로이 행사함으로써 당우위의 당군 관계를 유지하고 있으며, 갈등적 당군 관계에서 파생될 쿠데타의 위험성을 '공포정치'를 통해 억제해 나가고 있다.[23] 김정은과 당 지도부는 새로운 안보수단으로 떠오른 핵무기에 대한 통제권한을 확보함으로써 군부의 도전을 방지하고 정치적 정당성의 기반을 확립하고 있다.

이처럼 신흥 핵보유국들은 민족주의에 지대한 영향을 받고 있으며 핵무기에 강한 정치적 의미를 부여한다. 또한 지리적으로 적대국과 국경을 공유함으로써 일촉즉발의 위기상황에 직면할 가능성이 크다. 이는 빠른 핵무기 사용을 촉진시키지만 신흥 핵보유국들의 불안정한 국내정치적 상황은 내부의 핵 통제력을 강화해야 하는 부담을 갖게 한다. 따라서 이들에게는 국내정치적 요인과 대외적 안보환경을 적절히 고려한 안정적인 지휘통제체계를 형성하는 문제가 무엇보다 중요하다.

## 2. 신흥 핵보유국의 수직적 핵확산: 무기체계의 다종화

일반적으로 핵보유국들은 핵탄두를 보유하게 되면 핵탄두의 개수, 전략적 환경, 경제적 능력 등 여러 요인들을 종합적으로 고려하여 가장 적합한 무기체계를 구축한다. 무기체계의 다종화는 공격적 측면과 방어적 측면에서 모두 이롭다. 다

23)_ 2016년 국가안보전략연구원의 발표에 따르면 김정은의 집권 이후 세습권력을 공고히 다지기 위해 숙청된 간부만 140명에 달하며, 처형된 간부의 수는 매년 급격한 증가추세를 보이고 있다. 국가안보전략연구원, 『김정은 집권 5년 실정 백서』, 2016, p. 23.

양한 핵전력을 구축하고 있을 경우 적에 대한 공격 옵션이 한층 다양해진다. 반면 적성국은 개별 공격무기들에 대응하기 위해 군사력을 증강해야 하는 부담을 갖게 된다. 또한 다종화된 무기체계는 공격을 시도하려는 적의 계산을 복잡하게 만듦으로써 방어에 도움이 될 뿐만 아니라 전략환경의 변화에 유연한 대처를 가능케 한다. 새로운 적대국을 상대해야 하거나 항상 동일한 적대국을 상대하지 않는 상황이라면, 다양한 무기체계를 구축하는 것은 각기 다른 적대국에 대항하는 데에 도움이 된다.[24]

가츠케, 카플로와 메타(Gartzke, Kaplow and Mehta)는 핵전력 구조의 결정요인들로 국내적 제약, 관료적 요인, 재래식 위협, 핵무기를 둘러싼 동맹과 경쟁관계 등을 꼽고 이를 증명하였다. 연구결과 이들은 다음과 같은 결론에 도달하였다. 첫째, 자원이 한정적이거나 경제적 능력이 부족한 국가는 핵전력의 다종화에 성공하기 어렵다. 둘째, 재래식 위협이 크다면 이에 맞설 수 있는 재래식 무기개발에 우선순위를 두게 되어 핵전력의 다종화에 대한 관심은 줄어든다. 셋째, 핵무기를 가진 적대국의 무기체계 구조가 자국의 핵무력 구조의 다종화에 미치는 영향은 크지 않다.[25] 높은 수준의 위협에 노출된 국가라고 할지라도 경제적 한계에 직면해 있다면 특정 종류의 핵무기만을 보유하는 경향이 있었으며 다종화와는 특별한 상관관계를 보이지 않았다. 넷째, 동맹국가의 핵능력이 핵무력 구조의 다종화에 미치는 영향은 거의 없다. 핵보유국들은 핵무력 구조의 다종화에 있어서 동맹국의 핵능력에 무임승차(freeriding)하는 것을 염두에 두지 않았다.[26] 다종화에 높은 투자를 하는 국가들은 자원이 풍부하고 많은 동맹국을 보호해야 할 의무를 지니는 강대국들이었다.

인도, 파키스탄, 그리고 북한은 각기 처한 안보적 상황, 국내정치적 요인, 경제

---

24)_ Erik Gartzke, Jeffrey M. Kaplow and Rupal Mehta, "The Determinants of Nuclear Force Structure," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 58, No. 2, 2014, p. 485.

25)_ 반면 메틀러와 라이터, 그리고 바클리 등은 주변국의 탄도미사일은 자국의 탄도미사일 보유 결정에 중요한 동력이 된다고 주장하였다. Simon A. Mettler and Dan Reiter, "Ballistic Missiles and International Conflict," *Journal of Conflict Resolution,* Vol. 57, No. 5, 2012, pp. 854–880; Daniel Barkely, "Ballistic Missile Proliferation: An Empirical Investigation," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 52, No. 3, 2008, pp. 455–473.

26)_ Gartzke, Kaplow and Mehta, "The Determinants of Nuclear Force Structure," p. 501. 이는 적대국의 무기체계가 자국의 무기체계의 구축에 중요한 영향을 미친다는 기존연구결과를 부정하는 것이다.

적 제약 및 기회요인 등을 총체적으로 판단하여 핵전력의 다종화를 추구하고 있다. 북한은 핵무력 고도화를 위한 방침으로 핵무기의 경량화, 소형화, 정밀화와 함께 다종화를 주장하고 있을 정도이다. 인도는 파키스탄보다 우월한 재래식 전력을 유지하고 파키스탄의 병기를 파괴하기 위해 더 많은 핵무기가 필요하다. 파키스탄은 재래식 전력에서의 열세를 극복하고 인도의 선제공격으로부터 생존하여 보복을 가하기 위해 핵무력을 증강시켜야 한다. 북한은 미국의 선제공격을 억제하고, 강력한 보복능력을 위해 ICBM 기술을 확보하였다는 사실을 증명해야 한다.

신흥 핵보유국들 중 누구도 실존적 억지에 만족하지 않는다. 이는 곧 신흥 핵보유국들이 촉매전략에 의존하지 않는다는 것을 의미한다. 인도, 파키스탄, 북한은 자국의 안보문제를 동맹과의 협력을 통하여 해결하기보다 자체적인 핵전력의 증강에 많은 투자를 기울임으로써 극복하려 한다. 세 국가는 모두 핵심적 투발수단으로 다양한 사거리의 미사일 개발에 주력하고 있으며 2차 타격능력을 확보하고 핵무기의 생존성을 높이기 위해 투발수단을 다양화하려는 움직임을 보이고 있다. 현재 북한은 SLBM 발사관 2-3기를 갖춘 신형 잠수함을 건조중이며 인도는 중국의 해군력 증강에 맞서 공격형 핵잠수함인 아리드하만(Aridhaman)을 진수할 계획에 있다.[27]

그러나 문제는 다종화가 갖는 많은 장점에도 불구하고 모든 국가가 원하는 수준의 무기체계를 구축하기 어렵다는 것이다. 특히나 국제사회로부터 핵보유국으로 공식적인 인정을 받지 못하는 신흥 핵보유국이 다종화에 성공하기란 매우 어렵다. 국제적 제재로 인해 외부로부터 선진 기술력을 습득하는데 많은 제약이 따르기 때문이다. 따라서 이들은 자체적인 기술력 확보에 매진할 수밖에 없게 되고, 어떠한 국가들은 무기체계를 다양화하는 과정에서 국가역량의 한계에 직면하게 된다.[28]

북한은 구매력평가(PPP) 기준 국내총생산(GDP) 대비 국방비 지출 비율이 23.3%로 세계에서 가장 높다. 핵기술 진전을 위한 군수공업에 대한 무리한 투자가 인민경제에 크나 큰 고통을 주고 있을 것임을 짐작케 한다. 김정은 정권은

27)_『연합뉴스』, 2017년 9월 14일.

28)_ 새로운 핵보유국들은 대부분 경제적으로 낙후되어 있기 때문에 다종화를 추진할 만한 자원과 경제력이 부족하다. 핵무기는 강한 국가를 더욱 강력하게 만들 뿐, 약소국을 난공불락의 강대국으로 만들지 못한다. 오히려 약소국의 군사력 증강은 그들이 보유한 자원들의 소모를 촉진시킬 뿐이다. Feroz Hassan Kahn, "Going Practical : Pakistan's Nuclear Posture and Implications for Stability," *Proliferation Papers*, No.53, September 2015, p. 44.

2014년 핵무력경제병진노선을 선언하고 2016년 1월 신년사에서 자강력제일주의를 선전한 이후 핵전력에 우선적 투자를 합리화하면서 주민들의 내핍을 독려해왔다. 인도 역시 2017년에 들어 미사일 요격시험 등을 전개하는 등 자체적인 미사일 방어체계를 구축 중이다.[29] 무기 구입의 70%를 수입에 의존하고 있는 인도는 국방관련 기술의 국산화를 위해 노력해왔으며 최근에는 이스라엘로부터 주요 무기를 공급받으면서 첨단 무기의 제조기술 획득에도 공을 들이고 있다. 인도의 국방비 지출금액은 미국과 중국에 이어 세계 3위로 530억 달러에 달한다.

그러나 아직 신흥 핵보유국들의 경제력과 기술력은 1세대 핵보유국의 수준에 미치지 못한다. 또한 이들은 추가적인 핵전력 증강으로 인해 겪게 되는 재정적 한계, 기술획득의 어려움, 민군 조직 간의 갈등, 수직적 핵확산의 명분 확립, 핵프로그램의 효율적 운영과 새로운 인재양성 등의 문제에 직면하게 될 것으로 보인다.[30] 더불어 새로운 핵보유국들의 수직적 핵확산을 우려 섞인 시선으로 바라보는 국제사회로부터의 제재와 압박이 지속될 것으로 보이는 바, 이러한 요인들이 핵전략의 구축에 어떠한 영향을 미칠 것인지 지속적으로 관찰해야 할 것이다.

## 3. 신흥 핵보유국의 핵전략: 모호성과 불확실성에 근거한 최소억지

핵보유국들은 핵무기를 보유하는 목적, 유형, 핵탄두의 수, 핵무기 운용 계획, 준비 및 비상태세의 수준, 그리고 억지되어야 할 주체와 대상 등을 총체적으로 검토하여 최적의 억지태세를 선택하게 된다.

신흥 핵보유국들은 대부분 경제적 이유로 초기부터 핵무기를 대량으로 생산하기는 어렵기 때문에 적은 수의 핵탄두와 운반수단을 갖추고 있다. 소규모 핵무기와 운반수단을 바탕으로 하는 핵전략은 대표적으로 최소 핵억지(minimum deterrence)와 제한적 핵억지(limited deterrence)가 있다. 최소억지는 상대방이 감당하기 어

29)_ 신흥 핵보유국들끼리 핵기술 이전을 통해 국제사회의 제재와 기술확보의 어려움을 극복할 가능성도 있다. 파키스탄과 북한처럼 서로 적대국을 공유할 경우에는 군사협력을 통해 핵무기 관련 기술을 발전시킬 수 있다. 1995년부터 파키스탄은 핵기술을, 북한은 미사일 기술을 서로 맞바꾸어 왔다. 북한과 파키스탄의 협력은 민감한 핵기술의 이전은 미국에 대한 적개심을 공유함으로써 이루어졌다. 또한 같은 이유로 북한과 리비아는 화학무기, 탄도미사일, 재래식 무기 등과 관련해 협력하고 있다. 그러나 이들 역시 핵기술 이전에는 매우 조심하는 입장이다. Matthew Kroenig, *Exporting the Bomb: Technology Transfer and the Spread of Nuclear Weapons* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010), p. 65.

30)_ 인도와 파키스탄의 군비경쟁은 경제적 제약으로 인해 느리게 진행되고 있다.

려울 정도의 피해를 끼칠 수 있을 정도의 최소한의 핵무기만으로도 핵공격을 억제할 수 있다는 개념이다. 대가치(countervalue)에 대한 보복위협을 통해 적으로부터의 핵공격을 억지하려는 태세로 핵선제불사용(no first use, NFU)과 관련이 있다.[31] 이 태세 하에서 핵무기는 탄두와 분리되어 보관되고 핵무기는 오로지 적의 공격에 대한 대응으로만 사용된다. 최소억지를 추구하고 있는 국가로 대표적으로 중국을 꼽을 수가 있다. 제한적 억지는 소규모의 핵탄두와 운반수단으로 구성된다는 점에서는 최소억지와 동일하나 다양한 위협에 대하여 그리고 핵공격을 받기 전에도 사용이 가능하다는 점에서 차이를 보인다. 보복위협과 거부에 의해서 억지가 작동하며 필요시에 신속하게 보복할 수 있도록 소량의 핵무기를 대기상태에 두고 있다. 또한 대가치타격이 아닌 대군사타격(counterforce strike)을 할 수 있다. 영국과 프랑스가 제한적 핵억지 태세를 가장 잘 대변하는 사례이다.

이러한 기준을 신흥 핵보유국에 적용할 때 혼란스러운 상황에 빠지기 쉽다. 그 어떤 억지 태세도 이들의 사례에 완전히 부합하진 않기 때문이다. 인도, 파키스탄, 북한 모두 핵전력의 규모가 크지 않다는 점에서 제한적 억지나 최소억지를 취할 것으로 보인다. 그러나 각국의 상황을 자세히 들여다보면 정확한 핵태세를 가늠하기란 더욱 어려워진다.

인도와 파키스탄은 그들 스스로 최소억지를 추구하고 있다고 믿는다. 실제로 인도와 파키스탄은 핵탄두와 운반체계를 분리하여 관리하고 있으며, 특히 인도는 2003년 NFU까지 선언한 상황이기 때문에 신흥 핵보유국 중에 가장 최소억지 태세와 가깝기도 하다. 이들은 공통적으로 자신들의 핵전략을 "신뢰적 최소억지(credible minimum deterrence)"라고 명명한다.

그러나 신뢰적 최소억지라는 핵전략은 상당히 모호하다. 인도와 파키스탄이 억지전략에 덧붙인 "최소(minimum)"라는 단어는 미·소와는 달리 인도와 파키스탄 정부는 대규모 핵전력의 구축으로 이어지는 군비경쟁에 뛰어들지 않겠다는 신호로 인지된다. 반면 "신뢰"는 인도와 파키스탄 각자 서로의 핵전력 증강에 대해 강한 유연성을 발휘하겠다는 의미로 쓰이고 있다.[32] 실제로 양국은 서로에 대한 전략적 우위를 확보하기 위해 신형 무기를 내세우고 공격적인 원칙을 확립하고 있

31)_ 앤드류 퍼터, 『핵무기의 정치』, p. 119.

32)_ Scott D. Sagan, "*The Evolution of Pakistani and Indian Nuclear Doctrine*," in Scott D. Sagan ed., *Inside Nuclear South Asia* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2009), p. 219.

다. 특히 빠른 경제성장과 군사적 긴장의 상승이 일어남에 따라 남아시아에서 군사전략이 영토방어에서 세력투사(power projection)로 변화하면서 국방비가 매해 증가중이다. 인도의 정책결정자들은 NFU에 배치되는 발언들을 쏟아내고 있으며 평시에도 일부 전력에 한해 완전한 전투대비 태세를 유지하도록 명령한다. 이는 최소억지가 아니라 제한적 억지와 더 유사하다.

북한은 어떠한가? 김정은 정권의 핵태세는 분석을 위해 가용할 수 있는 정보가 극히 제한적이기 때문에 그 어떤 국가의 핵태세를 분류하는 것보다도 까다롭다. 다만 SLBM 개발을 통한 핵무기의 생존성 확보 노력, 2016년 5월 7차 당대회에서의 NFU 선언, 확실한 보복능력을 강조하는 김정은 정권의 각종 보도 등 이제까지 밝혀진 내용으로 볼 때, 북한은 최소억지전략을 추구하고 있는 것으로 추정된다. 아직은 최소억지전략을 운영할 수 있을 정도의 핵능력을 갖추었다고 보기 어렵지만 향후 ICBM의 재진입 기술과 SLBM의 완성에 따라 최종적인 판단이 가능해질 것이다. 그러나 동시에 북한은 능력이 허락된다면 궁극적으로는 더욱 공격적인 핵전략을 추구할 가능성이 크다. 김정은 정권은 '우리식의 선제타격'을 비롯하여 신속한 선제타격 능력의 향상을 강조하고 있으며 2017년 5월 21일 북극성-2형의 대량생산 및 실전배치 명령, 화성-12형에 대한 전력화 실현 선언 등 핵기술이 진전됨에 따라 모든 유형의 위협에 대한 억지력을 발휘하려 할 것으로 예상되기 때문이다.

이처럼 인도, 파키스탄, 북한의 핵전략은 핵무기의 규모, 기술력, 적성국과의 관계, 핵독트린 등을 종합적으로 살펴보았을 때 최소억지와 가장 유사하다. 그러나 신흥 핵보유국들은 적성국에 정보노출의 위험, 국제적인 제재의 가능성 등을 우려하여 핵전력에 대한 모호성을 유지하기를 희망하기 때문에 종합적인 핵태세가 상당히 불분명하다. 또한 새로운 핵확산 국가들은 핵전력을 지속적으로 증강하고 있는 상태이므로 때문에 핵전략이 불명확하게 인식된다. 따라서 최소억지는 이들이 목표로 하는 최종적인 핵태세가 아닐 수도 있다.

그러나 일단 핵전력이 고도화되거나 또는 핵무기 관련 훈련을 지속하고 그것이 정보기관 등에 노출되면 핵전력의 모호성을 지속하기는 어렵다. 이스라엘의 핵전력조차 과거보다는 모호성이 상실된 상태이다.[33] 새로운 핵확산 국가들은 결코 현재의 군사력에 안주하지 않으며 그들의 적성국에 단호하고 강력한 모습

33)_ Feaver, "Neooptimists and the Enduring Problem of Nuclear Proliferation," pp. 117-118.

을 과시하고 싶어 한다. 인도, 파키스탄, 북한 모두 목표된 전력 수준에 도달하고 구축된 핵전력의 관리에 초점을 맞추게 되면 구체적인 핵전략을 밝혀낼 수 있을 것으로 예상된다.

## 4. 신흥 핵보유국의 지휘통제체계

포괄적인 위협평가에 있어서 무기의 능력과 의도는 언제나 가장 중요한 요소였다. 그러나 현재는 지휘통제체계의 문제가 신흥 핵보유국에 의한 총체적 위협을 평가하는 데 주요 지표로 작용한다고 할 수 있다. 지휘통제체계의 유형이 신흥핵보유국의 핵무기 사용의도와 특별한 연관성을 갖는 것은 아니다. 그러나 이들 국가가 핵사용의 의도가 없음에도 불구하고 어떠한 상황에서 핵무기를 사용하게 되는지, 따라서 위기 불안정의 위험은 어느 정도인지를 가늠하게 해준다.[34]

일반적으로 성공적인 핵전력 지휘통제체계의 핵심은 지휘권자가 핵무기를 사용하고 싶을 때 언제나(always) 발사될 수 있어야 하고, 평시 핵무기를 사용하지 않을 때에 절대로(never) 작동되지 않아야 한다는 것이다. 전자를 긍정적 통제(positive control), 후자를 부정적 통제(negative control)로 지칭한다.[35] 긍정적 통제와 부정적 통제는 서로 상충관계에 놓여 있다. 적에 즉각적인 대응능력을 키우기 위해 긍정적 통제를 강화하다 보면 명령이 부재한 순간에 핵무기가 부적절하게 사용될 가능성이 높아짐으로써 부정적 통제기능이 약화된다. 이와는 반대로, 우발적 발사나 허가받지 않은 무기사용의 가능성을 우려하여 부정적 통제를 강화하게 되면, 긍정적 통제기능이 약화되어 지휘권자가 발사명령을 지시하였을 때 핵무기가 정상 발사되지 않을 수 있다.[36]

긍정적 통제와 부정적 통제 중 어떤 것을 강화하느냐에 따라 지휘체계는 위임된 지휘체계(delegative command system)와 독단적 지휘체계(assertive command system)로 나뉜다. 긍정적 통제를 강화하는 위임된 지휘체계 하에서는 군부가 보다 많은 핵무기 접근권한을 부여받아 적의 기습공격에 신속히 대응하고, 비교적 짧은 시간 내

34)_ Feaver, "Command and Control in Emerging Nuclear Nations," pp. 181-182.

35)_ John D. Steinbruner, "Choices and Tradeoffs," in Ashton B. Carter, John D. Steinbruner, and Charles A. Zraket eds., *Managing Nuclear Operations* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1987), p. 539.

36)_ 이처럼 긍정적 통제와 부정적 통제 사이에서 발생하는 긴장관계를 'always/never dilemma'라고 지칭한다. Feaver, "Command and Control in Emerging Nuclear Nations," pp. 160-187.

에 보복공격(retaliatory attack) 명령을 지시할 수 있다. 그러나 위임된 지휘체계 하에서는 부정적 통제가 약화됨으로써 핵무기가 지도부의 승인이나 명령 없이 우발적으로 발사되거나 부주의하게 다루어질 가능성이 높다는 단점이 있다.[37]

반면 부정적 통제가 강화된 독단적 지휘체계에서는 민간지도부에 핵통제 권한이 집중되고 군부의 자율성이 극도로 제약된다. 이에 따라 핵무기의 사고위험성이 낮아지면서 핵전력이 안정적으로 운용될 수 있게 된다. 그러나 무분별한 핵무기 사용을 막기 위해 명령체계를 다소 복잡하게 구성하여 군부의 명령이 하부에 전달되기까지 긴 시간이 소요된다는 단점이 있다. 따라서 기습공격(surprise attack)이나 지도부 참수공격과 같은 위기상황에서 즉각적인 적응태세를 갖추기 어렵다. 즉, 독단적 지휘체계에서는 핵무기의 억지력이 약화될 가능성이 높으며 지휘통제권한을 가진 국가지도부에 대한 참수공격이 성공으로 끝날 경우 국가안보 전체가 취약해지는 결정적 문제가 있다(<표-2> 참조).[38]

표-2 핵전력의 지휘통제체계 비교[39]

| | 위임된 지휘체계<br>(Delegative Command System) | 적극적 지휘체계<br>(Assertive Command System) |
|---|---|---|
| **특징** | • 하급 지휘관에게 상대적으로 높은 권한 부여 | • 하급 지휘관에게 최소한의 자율성 부여 |
| **명령 기제** | • 최소한으로 유지<br>• 군에 대한 민의 통제는 행정적인 수준에 그침 | • 광범위한 통제<br>• 군에 대한 민의 통제는 행정적인 측면에서 뿐만 아니라 특수한 수단에 의한 물리적인 사용-통제 방법들을 통해 이루어짐 |
| **무기 관리** | • 무기 조작자가 상대적으로 높은 수준의 핵무기 발사 준비상태를 갖춤 | • 핵무기 미조립 상태<br>① 만약 조립하였을 경우에는 운반수단과 분리하여 보관<br>② 만약 병치되었을 경우, 사용능력과 핵무기 소유를 분리통제할 수 있는 물리적 수단을 갖춤 |
| **장점** | • 지도부 참수공격에 대처가능 | • 사고 혹은 부주의에 의한 사용 방지 |

37)_ Feaver, “Command and Control in Emerging Nuclear Nations,” pp. 168-170.

38)_ Seng, “Less Is More,” p. 59.

39)_ Feaver, “Command and Control in Emerging Nuclear Nations,” p. 171.

그렇다면 신흥 핵보유국의 지휘통제체계는 어떠한 형태를 취하는가? 핵확산 낙관론자들(nuclear optimists)은 오히려 신흥 핵보유국들이 적은 수의 핵무기를 갖고 있기 때문에 핵전력의 관리가 수월하고 주장하고 적극적 통제가 가능하다고 판단한다. 핵확산 낙관론자들은 핵무기고가 작을수록 덕분에 핵전력에 대한 관리가 용이하고 면밀한 관찰과 통제가 가능해짐으로써 사고의 위험성이 줄어든다고 보았다. 무허가 된 사용이나 내부의 정치적 반대세력에 의한 탈취로부터 보호할 수 있고 엄격한 SOP(Standardized Operation Procedures)에서 오는 위기에서 탈피할 수도 있다. 지휘체계의 중간단계를 없앰으로써 핵무기와 관련된 하부조직까지 정치적 통제가 가능해짐으로써 PAL과 같은 안전장치가 없음에도 그러한 사용통제 장치가 없다는 것을 우려하지 않아도 된다. 또한 작은 무기고는 중앙집중적 감시에 유리하기 때문에 위기상황에 빠른 대처가 가능하다. 새로운 핵확산 국가들은 무기를 사전배치하기 보다 이동식발사대 등을 이용한 은폐에 초점을 맞추고 있어 핵무기의 생존력도 보장될 수 있다.[40] 이들은 결국 신흥 핵보유국들이 작고 단순한 구성의 핵전력을 갖추고 있기 때문에 독단적인 지휘통제체계가 가능할 것이라고 주장한다.

그러나 비관론자들(nuclear pessimists)의 주장은 다르다. 핵확산 비관론자들은 신흥 핵보유국들의 경제·기술적 제약과 높은 수준의 외부위협, 군사조직의 특성, 국내정치적 불안정성이 위임된 지휘체계를 선호하도록 이끈다고 주장한다. 이들은 사고의 위험은 핵무기의 개수에서 비롯되는 것이 아니라, 핵무기고의 구조(structure)에서 비롯되는 것이라고 주장한다.[41] 즉각적 대응(improvisation)과 운영적 유연성(operational flexibility)이 단순히 무기고 규모로 결정되지 않는다는 것이다. 1950년대 미국의 핵무기고는 1960년대에 비해 작았지만 결코 더 안전하지 않았다. 작은 핵무기고에서 비롯한 장점들은 위임된 통제권한, 사용통제(use-control)장치의 부재, 작전 능력이 부족한 민간 지도자들의 무지 등 다양한 작전상의 문제점들에 의해 상쇄되었기 때문이다.[42]

역사상 단 한 차례도 핵무기에 의한 우발적 사고는 발생하지 않았다. 그 어떤

40)_ Feaver, "Neooptimists and the Enduring Problem of Nuclear Proliferation," p. 98.

41)_ Scott D. Sagan and Kenneth N. Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed* (NY, N.Y.: W.W. Norton, 2003), p. 103.

42)_ Feaver, "Neooptimists and the Enduring Problem of Nuclear Proliferation," p. 103.

국내정치가 불안정한 국가일지라도, 어떠한 극단적으로 불안정한 국내정치적 상황에서도 핵무기 통제권한을 잃어버린 적은 없었다. 따라서 새로운 핵확산 국가들의 등장에도 불구하고 이들의 지휘통제체계의 형태가 국제안보에 주는 위험성은 미미한 수준에 불과하다고 평가할지도 모른다.[43]

그러나 언제까지 위태로운 안정이 지속될 수 있을지 알 수 없다. 여기에 대해 구체적인 경험적 자료는 많이 부족하다. 2차 핵시대의 새로운 핵주체인 인도와 파키스탄, 북한은 NPT 비회원국으로 국제핵질서의 외부에 위치하면서 지역안보를 위태롭게 만든다. 이들은 재정적 제약으로 인해 안전장치 개발을 위한 테스트조차 실시하지 못할 가능성이 있으며 보유한 운반체계의 정교함이 떨어질 수 있다. 또한 경험과 기술 부족에 따른 미흡한 지휘통제능력으로 인해 우발적인 핵사고나 핵폭발의 위험성이 우려된다. 특히나 새로운 핵보유국들은 대다수 국내정치적 불안정성의 문제를 갖고 있기 때문에 운영상의 문제점에 노출될 가능성이 더 크다. 갈등적인 민군관계는 신흥 핵보유국들이 부정적 통제를 강화할 필요성을 자극하지만, 외부의 위협에 대한 신속한 대처 역시 동시에 요구되므로 긍정적 통제도 강화해야만 하는 상황이다. 이 때문에 신흥 핵보유국의 지휘통제체계의 불안정성은 다양한 환경요인에 의한 위임된 통제체계와 적극적 지휘체계의 사이의 불균형에 의해 발생할 가능성이 높다.

## Ⅲ. 인도

인도의 핵무기는 안보정책에서 매우 중요한 역할을 수행하고 있으나 그 역할은 상당히 제한적이다. 왜냐하면 인도는 국경을 접하고 있는 적성국인 파키스탄과 중국의 핵공격을 막을 수 있는 충분한 재래식 억지력을 확보하였기 때문이다. 재래식 무기를 포기하고 굳이 핵무기에 의지할 필요가 없는 것이다.[44]

그러나 현재 인도가 직면한 안보환경은 재래식 공격의 활용을 억제하고 있다.

---

43)_ Feaver, "Neooptimists and the Enduring Problems of Nuclear Proliferation," p. 113.

44)_ Rajesh Rajagopalan, "India: The Logic of Assured Retaliation," in Muthiah Alagappa ed., *The Long Shadow: Nuclear Weapons and Security in 21st Century Asia* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2008), p. 188.

카길전쟁(the Kargil War)에서 보았듯이, 파키스탄의 핵무기는 인도의 재래식 전력의 우위를 무력하게 만든다. 이러한 상황에서 중국의 부상은 인도의 안보환경을 더욱 복잡하게 만들고 있다. 과거와 비교한다면 중-인관계는 우호적으로 변화하였으나 지정학적 문제와 접경지역에서 직면한 문제들은 아직 해결되지 않은 상태이다. 중국은 인도의 주변국 중에서 유일하게 인도보다 경제력·군사력이 뛰어난 국가이다. 따라서 인도는 중국의 군사 현대화를 우려 섞인 시선으로 바라볼 수밖에 없다. 더 나아가, 중국과의 핵능력 불균형과 중국-파키스탄의 전략적 제휴(strategical collision)는 인도가 군사력 증강을 포기할 수 없는 이유가 되고 있다.[45] 최근 미국의 『국방정책보고서(*the Quadrennial Defense Review(QDR)*)』는 중국이 파키스탄에 군사기지를 건설할 것으로 전망하였다.

결과적으로 인도의 입장에서는 실질적 위협이라고 보기에는 어렵지만 확실한 핵능력의 우위를 점하고 있는 중국과 실제적 위협을 가할 수 있다고 판단되는 파키스탄으로 인해 안보환경을 둘러싼 계산이 매우 복잡한 상황이다.

## 1. 인도의 핵능력

2017년 7월 발간된 SIPRI의 세계핵무력현황(Trends in World Nuclear Forces) 보고서에 따르면, 인도는 최대 130개의 핵탄두를 보유하고 있다.[46] 작년에 해당 연구를 통해 보고된 탄두의 수보다 10개 가량 증가한 수치이지만, 파키스탄의 핵탄두 보유량(최대 140개)에는 약간 미치지 못한다.

인도는 현재 핵탄두 생산을 위한 기반시설을 확충하고 있을 뿐만 아니라 핵탄두의 생산량 또한 증가시키고 있다. 플루토늄을 생산능력을 월등히 향상시킬 수 있는 6개의 고속증식로(fast breeder reactor)의 건설을 계획하고 있다. 또한 현재 고농축우라늄 능력을 새로운 비보호(unsafeguarded) 가스 원심분리기 시설의 건설과 함께 확장하고 있다. 원심분리기 농축시설의 확장은 새로운 선박 추진용 원자로의 건설계획에 진행된 것이지만, 이를 통해 플루토늄과 우라늄을 혼합한 수소폭탄의 개발을 시도할 가능성도 있다.

---

45)_ 라와트 인도 육군참모총장은 중국을 "북쪽의 적"이라고 지칭하며 파키스탄뿐 아니라 중국과의 전쟁도 대비해야 한다고 주장하였다.

46)_ Shannon N. Kile and Hans M. Kristensen, "Trends in World Nuclear Forces," SIPRI, July 2017. p. 6.

인도가 주력하는 운반수단은 아그니(Agni)라고 불리는 지대지 탄도미사일(ballistic missile)이다. 기존에 보유하고 있던 프리스비(Prithvi)와 아그니 1, 2는 모두 파키스탄을 염두에 두고 개발된 것이다. 아그니 2의 경우 사거리가 2,000km에 달하지만 중국의 전 국토를 커버하진 못한다. 최근 테스트를 거친 아그니 V는 사정거리가 5,000km에 해당하는 ICBM으로, 발사 후 추가 유도작업이 필요 없는 추진체 발사 미사일이다. 이는 탐지를 더욱 어렵게 만든다. 아그니 V는 중국 전역이 사정권 안에 포함되며 2017년 실전 배치될 수 있을 것으로 보인다.

인도는 2차 타격능력을 확보하기 위해 3축체제(Triad)에서 SLBM의 구축에 관심을 기울이고 있다. 인도는 신기술함(the Advanced Technology Vessel, ATV) 프로젝트에 근간하여 핵잠수함의 개발에 주력해 왔다. 최근 핵미사일이 탑재가능한 핵잠수함(SSBN) INS 아리한트(Arihant)가 해상시험을 거친 후 해군에 배치된 것으로 알려졌다. 덕분에 인도는 미국, 러시아, 영국, 프랑스, 중국에 이어 세계에서 6번째로 자체적으로 개발한 핵잠수함을 보유·운영하는 국가가 되었다. 이 SSBN은 사정거리 700km의 미사일을 탑재할 수 있지만 프리스비 미사일처럼 아직은 사정거리가 충분치 않다는 지적이다. 현재는 최대 3,500km까지 비행할 수 있는 더 향상된 능력을 갖춘 SLBM을 개발 중이다.[47]

인도는 미사일 방어체계에도 관심을 가져왔다. 그러나 미국의 미사일 방어체계에 편입되기보다는 자체적인 개발을 선호하고 있다. 인도의 방위사업청은 최근 러시아로부터 S-400 미사일 5대의 구입(약 2조 2,695억원)을 승인하였으며 인도는 2017년에만 두 차례 자체 고고도미사일방어체계 구축을 위한 요격미사일 시험을 강행하였다. 4월에는 인도-이스라엘 양국이 2조 3,116억에 달하는 대공미사일 방위 관련 합의를 하였다. 그러나 인도가 이스라엘처럼 자체적인 미사일 방어체계를 구축하기 위해서는 아직 기술적으로 갖추어야 할 것이 매우 많기 때문에 이른 시간 내에 성공할 수 있을 것으로 보이지는 않는다.

47)_ 인도는 재래식 전력에서도 파키스탄에 비해 확실한 우위를 차지하고 있다. Bean Counting의 군사력 평가를 적용할 경우 인도는 파키스탄에 비해 훨씬 많은 재래식 무기를 보유하고 있다. 인도의 국방비 투자 역시 파키스탄에 비해 5배 가량을 쓰고 있는 것으로 알려져 있다. Rajagopalan, "India: The Logic of Assured Retaliation," p. 202.

## 2. 인도의 핵전략

### (1) 신뢰적 최소 억지(credible minimum deterrence)

1998년 봄의 핵실험 이후, 인도의 핵전략은 변화를 거듭해왔다. 이것은 인도가 핵억지 문제를 해결하는 데 어려움을 겪고 있다는 의미이기도 하다. 변화하는 안보상황과 국내정치적 요구에 효과적으로 반응하기 위해 인도의 핵전략은 점차 공세적 입장으로 변화하고 있다.

인도의 핵전략은 기본적으로 핵무기의 선사용을 금지하고 생존과 보복을 강조한다. 이러한 인도의 방침은 신뢰적 최소억지와 핵선제불사용에 반영되어 있다. 신뢰적 최소억지는 1998년 5월 핵실험을 진행한 지 몇 개월 지나지 않아 정부의 고위관료들이 의회로 제출한 서류와 선언문들을 바탕으로 만들어진 것이다. 이후 2003년 1월 4일, 전략핵사령부(Nuclear Command Authority, NCA)가 초안을 수정하여 새롭게 발표되었다.

그럼에도 불구하고 신뢰적 최소억지가 무엇을 의미하는지 명확하게 규명된 바는 없다.[48] 따라서 다양하게 해석될 여지를 남겨두고 있는데, 여기서 신뢰라는 것은 특별한 정치적 가치를 내포한다. 왜냐하면 인도의 최소한의 목적과 책임 있는 태도가 무엇인지 의미하기 때문이다.[49]

그러나 실질적으로 인도의 핵전략은 확증보복의 방향으로 전개되는 양상이다. 나랑 역시 크게 세 가지 이유에서 인도는 확증보복 태세를 유지하고 있다고 주장하였다. 첫째, 인도에겐 안보를 의존할 수 있는 제3의 후원국이 존재하지 않고, 둘째, 인도는 파키스탄보다 우월한 재래식 군사력을 보유하고 있을 뿐만 아니라 중국과의 국경에 지리적 완충지역을 갖고 있어 억지가 가능하며, 셋째, 인도의 지휘체계가 상당히 독단적인 형태를 취하고 있기 때문이다.[50]

구체적으로 인도가 주장하는 확증보복 억지전략은 다음의 세 가지 내용으로 구성된다. 첫째, 인도는 핵무기 혹은 생화학무기를 이용한 공격에만 반격할 것이다. 둘째, 인도의 보복은 틀림없이 전개될 것이다. 셋째, 인도는 대량보복(massive

48)_ 신뢰적 최소억지의 개념은 핵무기고의 규모는 작지만 적의 공격을 막을 수 있는 핵무력을 건설한다는 것으로 일반적으로 이해되고 있다.

49)_ Rajagopalan, “India: The Logic of Assured Retaliation,”p. 197.

50)_ Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era*, p. 103.

retaliation)을 선택할 것이며 적에게 감내하기 어려운 피해(unacceptable damage)를 줄 것이다.[51] 또한 확증보복 전략은 다음의 두 가지 기초적인 요구사항을 필요로 한다. 첫째, 인도의 핵운반 능력은 반드시 선제핵공격에서 살아남아야 한다. 둘째, 인도의 지휘통제 시설은 핵공격을 받은 이후에도 반드시 생존하여 보복 명령을 내릴 수 있어야 한다.[52]

결국 인도 정부는 신뢰적 최소억지를 핵무기 사용의지와 능력, 보복의 효과성과 확실성, 필요한 정보와 생존능력 등을 과시함으로써 최소억지와 동일한 효과를 달성하겠다는 의미에서 쓰고 있는 것으로 보인다.[53] 그러나 여기에는 몇 가지 의문이 존재한다. 일반적으로 확증보복이라면 감내할 수 없는 피해를 일으킬 수 있을 정도의 핵무력, 조기경보 능력, 그리고 핵전쟁을 수행할 수 있는 능력을 전제한다. 그러나 인도는 이 중 그 어떤 것도 확실하게 갖추었다고 단언하기 어렵다. 인도 정부는 선제핵공격을 당했을 때 적에게 감내할 수 없는 피해를 주겠다는 입장이지만 이 조차도 의문이다. 왜냐하면 확증보복은 대량보복을 전제로 하는데, 인도의 핵무기는 다른 국가들과 비교해 보았을 때 절대적으로 많은 수가 아니기 때문이다.[54] 인도의 핵탄두 보유량은 최대 120개로 추정되며 이는 파키스탄보다 핵탄두가 10~20개 적은 것이다. 따라서 감내할 수 없는 피해에 초점을 두고 있음에도 인도의 전략을 확증보복이라고 분류하기에는 다소 애매한 측면이 있다.

또한 인도의 확증보복은 어떻게든 1차 공격을 감내하고 그 후에 대량보복을 감행하겠다는 의미이다. 그런데 만약 중국과 파키스탄이 인도의 대량보복 계획을 알고 있다면 "이용하지 않으면 잃게 된다(use-it-or-lose-it)"는 딜레마에 빠지지 않기 위해서라도 애초부터 제한적 타격이 아닌 대규모의 공격을 감행할

51)_ Rajagopalan, "India: The Logic of Assured Retaliation," p. 198. 인도의 대량 보복은 무엇을 말하는지 정확하지 않다. 그러나 이 단어는 2003년의 독트린에 소개되었고 1999년에 발표된 기존의 초안에 "징벌적 보복(punitive retaliation)"이란 표현을 대체하여 나타났다. Arka Biswas, "Credibility of India's Massive Retaliation," Observer Research Foundation, January 9, 2017. (www.orfonline.org/research/credibility-indias-massive-retaliation).

52)_ Rajagopalan, "India: The Logic of Assured Retaliation," p. 200.

53)_ Tanvi Kulkirni and Alankrita Sinha, "India's Credible Minimum Deterrence: A Decade Later," *IPCS Issue Brief*, No. 179, December 2011, p. 2.

54)_ 그러나 본래 확증보복은 상당한 2차 타격능력을 갖추는 것을 강조하고 있다. 공격즉시발사(launch on warning, LOW) 능력이나 전략핵대응발사(launch under attack) 능력 둘 중에 하나를 구비한 2차 타격능력을 갖추어야 한다.

것이다. 이 때문에 인도가 주장하는 대량보복은 진지한 고민 끝에 도출된 독트린이라기보다 파키스탄 작전(Operation Pakistan) 이후 급조된 즉흥적인 구상이라는 의구심을 사고 있다.[55]

더 나아가, 인도의 주장대로라면 인도의 핵능력은 적의 시범타격(demonstration strike)에서 전면적 핵공격(full-scale nuclear attack)까지 감내할 수 있어야 한다. 그렇지만 인도의 적성국이라 할 수 있는 파키스탄과 중국, 그 누구도 전면적인 선제공격을 시도할 능력을 갖추지는 못한 것으로 보인다. 따라서 후자는 고려대상이 아닐 것이며 인도의 핵억지는 이 보다 낮은 차원의 공격에 대비하는 전략을 선택하고 있을 것으로 예상된다. 즉 중국이나 파키스탄 둘 다 선제응징공격 능력을 충분히 갖추지 못했기 때문에 인도의 확증보복 전략은 참수작전에 대비하는 것으로 이루어져 있을 가능성이 높다. 이에 따라 미사일방어와 강력한 지휘통제 시스템을 구축하기 위해서는 충분히 많은 수의 핵탄두, 운반수단, 강력한 지휘통제체제, 국가 지도부를 보호할 수 있는 강력한 방위체제까지 모두 필요하다.[56]

마지막으로, 확증보복은 최소억지와 비슷하면서도 두 가지 면에서 큰 차이가 있다. 최소억지는 인도의 핵전략의 역동적인 성향을 반영한다. 여기서 역동적이라는 말은 핵무기의 숫자가 아니라 중국의 공격에 대비하여 인도가 달성해야 할 목표 같은 핵무기 활용에 대한 인도의 입장을 의미한다. 또한 최소억지에서 위협은 매우 중요한 역할을 수행하는 개념이다. 최소억지는 무기 자체의 효과나 타격력과 관계된 것이 아니라 그것이 적에게 미칠 위협에 의존한다. 그러나 인도의 핵전략은 위협보다 신뢰에 초점을 맞추고 있다. 실제로 인도의 관료들은 인도의 핵전략을 최소억지가 아니라 신뢰적 최소억지라고 거듭 주장하고 있다. 인도는 신뢰의 요인을 강조하지만 앞서 언급한 내용에서 확인할 수 있듯이 그들의 핵전략이 최소억지라고 믿기 어렵다. 결국 인도의 핵전략은 최소억지도 아니며, 그렇다고 완전한 확증보복이라고 보기에도 부족하다.

### (2) 핵선제불사용(No First Use)

NPT 비회원국인 인도는 중국과 함께 핵선제불사용 원칙을 선언한 유일한 국

55)_ Rajeshgopalan, "India: The Logic of Assured Retaliation," p. 200.

56)_ Rakesh Kumar, *Indian Nuclear Command and Control Dilemma* (Monterey, CA: Naval Postgraduate School, 2006). NCA는 2003년 1월 창설된 핵무기 통제 및 운용 기관이다.

가이다. 인도의 핵독트린은 핵선제불사용, 최소억지, 그리고 민간통제(civilian control)라는 세 가지 원칙에 근거하고 있다.[57] 인도는 1974년과 1998년에 핵실험을 실시하고 1999년 8월 핵독트린의 초안을 발표하였다. 이 초안은 1998년 5월, "인도는 핵무기를 선제공격용으로 사용하지 않을 것이며 어떠한 비핵국가에도 핵무기를 사용하지 않겠다"는 바지파이(Atal Bihari Vajpayee) 총리의 연설에 바탕을 둔 것이었다.

2003년 1월, 인도 정부는 공식적으로 핵독트린을 발표하여 대규모 재래식 전쟁이 발발하더라도 핵무기를 선제적으로 사용하지 않겠다는 방침을 재확인하였다. 다만 핵무기를 먼저 사용하지는 않을 것이나, 일단 선제공격을 받았을 경우 확증보복을 가하겠다는 것이 인도의 방침이며 현재는 자발적으로 핵실험을 동결한 상태이다. 그러나 인도 정부의 NFU는 "자국의 군대나 영토가 생화학 무기의 공격을 받을 경우 핵무기를 사용할 수도 있다"며 대량살상무기에 한정하여 핵선제공격의 가능성을 열어두고 있다.[58] 이는 파키스탄의 생화학무기 위협에 따른 것으로 명확한 대응방안이 없는 상황에서 핵무기의 사용을 전제한 것이었다.[59] 그러나 이 역시 파키스탄이 아닌 비국가행위자(non-state actor)에 의한 생화학무기 공격에 대응방법으로는 다소 비논리적이라는 비판이 제기된다. 또한 인도는 자국 영토에 대한 직접적인 공격뿐만 아니라 인도의 병력이 주둔한 어느 지역에 대해서도 공격을 받았을 경우 핵으로 반격하겠다는 입장이다. 이렇게 되면 보복전략에 또 다른 해석이 가능해진다. 따라서 인도의 정책은 완전한 NFU는 아니라는 평가를 받기도 한다.[60]

2003년 초, 민간인 전략가들로 구성된 국가안보자문위원회(National Security Advisory Board, NSAB)는 인도의 국가지도부가 NFU를 철회해줄 것을 요구하였다. NFU가 적에게 핵선제사용을 허가함으로써 초기에 인도의 국민, 도시, 그리고 사회기반시설에 매우 큰 피해를 입힐 수 있으며, 인도가 대량보복을 가할

57)_ Prakash Menon, "Nuclear Doctrines and Military Realities," in V. R. *Raghavan ed, Global Nuclear Disarmament: Geopolitical Necessities* (New Delhi: VIJ Books, 2012), p. 46.

58)_ Government of India, January 4, 2003. http://pib.nic.in/archieve/lreleng/lyr2003/rjan2003/04012003/r040120033.html.

59)_ 파키스탄과 인도 모두 CWC의 회원이지만 파키스탄은 여전히 생화학무기를 보유하고 있다.

60)_ Vipin Narang, "Five Myths about India's Nuclear Posture," *Washington Quarterly*, Vol. 36, No. 3, 2013, p. 144.

것이라는 믿음이 존재하지 않고, 인도가 비국가행위자에 의한 생화학무기 공격에 반응하여 핵무기를 사용한다는 것도 비논리적이기 때문이다. 2014년 5월에 취임한 인도국민당 출신의 모디(Narendra Modi) 총리는 그동안 인도가 유지해왔던 NFU를 비롯한 기존의 핵정책을 재검토 하겠다고 밝혀 논란을 야기하였다. 또한 2016년 11월, 인도의 마노하르 파리카르(Manohar Parrikar) 국방장관은 "왜 인도가 핵선제불사용의 원칙에 구속되어야 하느냐"고 불만을 제기하여 중국을 자극한 것으로 알려졌다. 그러나 인도는 아직까지 NFU를 공식적으로 철회하지 않았다.

NFU가 실제로 어떠한 효과를 가지는 지도 의문이다. NFU는 어차피 선언적(declaratory) 핵전략이므로 원칙의 준수 여부에 따른 법적 책임이나 구속이 뒤따르지 않는다. 따라서 전략적 이해관계의 변화에 따라 언제든지 철회될 수 있다. 이로 인해 NFU에 대한 신뢰는 낮을 수밖에 없다. 또한 NFU는 잘못된 경고(false warning)의 가능성을 줄여 위기시의 안정성을 높인다는 장점이 있지만, 이 역시 항상 그런 것은 아니다. 1988년, 라왈핀디(Rawapindi) 군사지역의 오즈리 캠프(Ojhri Camp)에서 일어났던 사건에서 보듯이, 군사저장소(military storage center)에서의 재래식 폭발시험이 파키스탄에게는 인도의 공격으로 오인되었다. 이처럼 NFU를 선언했을지라도 잘못된 공격신호의 가능성을 온전히 배제하기가 어렵다. NFU 선언은 결국 적으로부터 신뢰받지 못할 경우에는 전략적 환경을 개선시키기 위해서 할 수 있는 것이 아무것도 없다는 것을 보여준다. 처한 상황과 이해관계에 따라 언제든지 뒤바뀔 수 있는 "가벼운 말(cheap talk)"로 취급될 수 있는 것이다.

#### (3) 핵전력 지휘통제체제

인도의 핵무기와 사용은 정치·운영위원회(the Political and Executive Councils)로 구성된 NCA에 의해 통제된다. 핵무기의 사용은 총리가 의장으로 있는 정치위원회(Political Council)에 의해서만 결정된다. 국가안보고문(national security advisor)이 이끄는 운영위원회(Executive Council)는 핵사용 결정을 내리는 NCA에 관련 정보를 제공하며 정치위원회가 내린 지시사항을 집행한다. 공식적으로 밝혀지진 않았으나 정치위원회는 의회안보위원회(the Cabinet Committee on Security)로 구성된 것으로 추측되며, 운영위원회는 민간 관료들과 군장성들로 채워진 것으로 예상된다.[61]

인도의 핵전력 지휘통제체계는 강력한 문민통제가 이루어지면서 매우 독단적인 형태를 취하고 있는 것으로 알려져 있다.[62] 군부와 민간이 전략적 자산에 대한 보안문제는 공유하고 있지만, 핵무기의 조립, 실행, 양도 등은 총리의 지시에 의해서만 결정되는 구조이며, 발사 허가의 모든 단계에서 NCA의 허가가 있어야 하는 등 상당히 복합적이고 중복적인 형태를 갖추고 있다. 또한 허가받지 않은 핵무기 사용을 방지하기 위해 부정적 통제를 강화하고 있다. 이 같은 독단적 지휘체계는 핵사고의 위험성을 줄이고, 핵무기의 탈취나 무허가 사용의 가능성을 줄인다는 장점이 있다. 그러나 독단적 지휘체계 하에서는 부정적 통제가 강화되기 때문에 즉각적 대응능력이 떨어지고 작전상 유연성이 결여되기 쉽다. 따라서 적의 선제공격이나 기습공격에 빠른 대처가 어렵다.

나랑의 주장대로 확증보복이 인도의 핵태세라면 독단적 지휘체계를 채택하는 것이 선뜻 이해되지 않는다. 핵탄두의 수가 많지 않고 2차 공격능력이 확실하지 않은 상태에서 복잡한 지휘통제체계는 늦은 상황 대처를 초래함으로써 국가 생존에 치명적 결과를 낳을 수 있기 때문이다. 특히나 인도와 같이 다양한 안보적 위협상황에 놓여있는 국가라면 위기시 신속한 대응이 절대적으로 요구되므로 긍정적 통제기능을 강화하는 것이 바람직하다.

따라서 인도는 독단적인 지휘통제체계와 핵무기의 빠른 배치 둘 중 하나를 선택해야 하는 딜레마에 빠져있다. 그동안 인도는 신속한 핵무기 배치능력보다 독단적 지휘통제체계를 선택해왔다.[63] 인도의 정치지도자들은 국내정치적 이유로 군부가 핵전력에 접근권한을 가지는 것을 극도로 제한해 왔다. 정부의 국내정치적 기반이 약한 상태에서 군에 과도한 권한을 주는 것은 쿠데타의 위험성을 높이기 때문이다. 인도가 설정한 명령 후 보복에 들어가는 시간은 72시간이다. 그러나 이 역시 목표시간일 뿐, 실제로 인도가 1차 공격을 받은 이후 얼마나 신속하게 보복할 수 있을지는 파악하기 어렵다. 이 문제는 결국 평시에도 일부 전력에 한해 완전한 전투대비 태세를 유지하도록 명령함으로써 미봉책을 찾았다. 보유한 핵무기 중 일부는 명령이 내려진 후 몇 초 혹은 몇 분 안으로 운영되도록 전

61)_ C. Raja Mohan, "Nuclear Command System Credible: India," *The Hindu*, 2003.

62)_ 인도의 문민통제는 군부 쿠데타를 제어하기 위한 네루의 판단으로부터 이어져 온 것이다. 다양한 외부의 위협에도 불구하고 국내정치적 위협을 더 크게 느끼는 인도의 지도자들에 의해 독단적인 지휘체계가 유지될 수밖에 없었다.

63)_ Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era,* p. 103.

환되었다. 이들은 대부분 파키스탄을 상대로 하는 보복무기들이다. 그러나 비교적 긴 준비 시간이 필요한 무기(액체연료 무기)들은 변함없이 평시에 완전히 독단적인 형태의 지휘체계에 따라 운영된다.

인도의 지휘통제체계의 또 다른 문제는 통신 인프라 문제와 지휘협정(command arrangement)의 한계이다.[64] 또한 핵무기는 별도로 관리되기 때문에 재래식 군대는 핵무기 사용에 대비한 훈련이 제대로 되어 있지 않다. 예를 들어, 인도의 해양 무기체계의 일부인 발사용잠수함(SSBM)은 해군이 운영하지만 SLBM을 장착한다면 미사일에 대한 지휘통제는 전략군 사령실을 거쳐야하기 때문에 작전상 유연성이 저하될 수밖에 없다. 해군은 핵무기의 사용에 대한 어떠한 물리적 힘도 없기 때문에 정부의 최종 명령을 기다려야 한다. 이러한 문제를 극복하지 않는다면 확증보복 태세를 취하는 것은 결코 쉽지 않을 것으로 보인다.

## Ⅳ. 파키스탄

파키스탄은 주변 강대국인 인도의 정치적 압력과 군사적 공격에 대항하기 위한 목적으로 핵무기를 개발해왔다. 파키스탄은 1947년 분리독립 이후 1948년과 1964년, 1971년에 인도와 세 차례에 걸쳐 전쟁을 치렀다. 특히 1971년의 패배로 동파키스탄(방글라데시)이 분리되면서, 인도와의 또 다른 전쟁을 준비하기 위해서라도 파키스탄에게 핵무기는 필수적인 무력수단으로 간주되어 왔다.

1998년의 핵실험 이후, 파키스탄은 미국의 후원 없이 인도에 대항하여 직접적인 억지능력을 보유하기 시작했다. 이때를 기점으로 파키스탄은 평시와 전시, 그리고 위기시에 핵무기 관리를 위한 포괄적인 정책과 절차를 마련하는 데 주력해왔다. 그러나 급변하는 안보환경은 파키스탄이 핵전략을 가다듬고 핵무력을 확장하는 방향으로 선회하도록 만들고 있다.[65] 특히 모디 정권이 들어선 이후 인도와의 관계는 더욱 악화되고 있으며 최근에는 국내정치적 호전성과 내란가능성, 그리고 아프가니스탄의 불안정성까지 파키스탄의 생존 문제와 직결되고 있

64)_ Kumar, *Indian Nuclear Command and Control Dilemma,* pp. 30-32.

65)_ Feroz Kahn and Peter R. Lavoy, "Pakistan: The Dilemma of Nuclear Deterrence," in Muthiah Alagappa ed., *The Long Shadow: Nuclear Weapons and Security in the 21st Century Asia* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2008), p. 215.

다.[66] 파키스탄의 정책결정자들은 인도의 전략적 능력이 매우 정교하여 파키스탄을 파괴시킬 수 있다고 믿는다. 이러한 믿음은 더 강력한 핵전력의 증강으로 이어지고 인도의 역반응을 일으키면서 남아시아의 군비경쟁을 촉진시킨다. 계속되는 핵무력의 확장은 파키스탄의 정책결정자들로 하여금 인도와의 군비경쟁이 경제·군사적 격차를 더욱 심화시킬지도 모른다는 우려를 낳게 한다.

## 1. 파키스탄의 핵능력

2017년 1월을 기준으로, 파키스탄이 보유한 핵탄두의 개수는 최대 140개이다. 2016년에는 120-130개의 핵탄두를 가진 것으로 알려졌다.[67] 인도에 비해 10개에서 20개 가량의 핵탄두를 더 보유한 것으로 보이지만, 의미 있는 차이라고 보기는 어렵다. 다만 파키스탄의 핵탄두의 증가 속도는 매우 빠른 편으로 2021년경에는 200개 이상의 탄두를 보유하여 영국의 핵탄두수(215개)를 추월할 수 있을 것으로 평가된다.[68] 파키스탄은 핵무기용 분열물질 생산 능력의 증강에 심혈을 기울이고 있다. 현재는 두 개의 원심분리기로 고농축 우라늄(HEU)을 생산하고 있다. 수도인 이슬라마바드에서 170km 떨어진 펀자브(Punjab) 주(州) 쿠샤브(Khushab) 핵시설에서도 플루토늄 생산이 이루어지고 있다. 해당 시설은 네 개의 중수로와 중수생산공장으로 이루어져 있으며 새로운 재처리 시설 또한 건설 중이다.

파키스탄은 그동안 핵운반 수단으로 항공기의 개발에 심혈을 기울여 왔으나, 최근에는 핵무기를 탑재할 수 있는 크루즈미사일과 탄도미사일 개발에 주력하고 있다. 현재는 미국이 제공한 F-16 파이팅팰콘(Fighting Falcon)과 프랑스산 미라지(Mirage) 5PA가 전투기로서의 역할을 수행하고 있다. 약 50대의 미라지와 35대의 1980년대식 F-16을 보유하고 있는 것으로 알려졌으며 항공기는 열 개 정도의 공군 기지에 분산되어 있다.

1990년대 미국의 비확산 정책에 따른 제재는 파키스탄의 공군력 현대화 능력을 감소시켰다. 그러나 이에 대응하여 파키스탄 정부는 탄도미사일의 다양화를

66)_ Kahn, "Going Practical," p. 43.

67)_ Kile and Kristensen, "Trends in World Nuclear Forces," p. 7.

68)_ Andrew Bast, "Pakistan's Nuclear Calculus," *The Washington Quarterly*, Vol. 34, No. 4, 2011, p. 75.

위한 기술과 부품을 획득하기 위해 심혈을 기울이고 있다.[69] 오늘날, 파키스탄은 두 종류의 이동식 단거리 탄도미사일을 배치하였으며 마찬가지로 두 종류의 중거리 탄도미사일을 개발한 상태다. 압달리(Abdali)와 가즈나비(Ghaznavi), 샤힌(Shaheen) 1, 2는 도로 및 철도 이동 고체연료 미사일이며, 북한의 노동미사일에 기반 한 것으로 평가받는 가우리(Ghauri) 1, 2는 액체연료를 사용한다.[70] 이밖에도 파키스탄은 바버(Babur)라고 불리는 사정거리 500km의 지상발사순항미사일(ground-launched cruise missile, GLCM)을 보유하고 있다. 이들보다 장거리인 지대지미사일 샤힌 3(Shaheen-Ⅲ)는 인도 전역을 관통할 수 있을 것으로 평가된다. 이밖에도 파키스탄은 인도의 3축체제에 대응하기 위하여 SLBM의 개발에도 관심을 두고 있는 것으로 알려져 있다.

## 2. 파키스탄의 핵전략

### (1) 재래식 전력을 중심으로 한 신뢰적 최소억지

파키스탄은 자국의 영토적 통합과 정치적 자주성을 인도가 침해하고 있다고 믿는다. 따라서 파키스탄의 핵무기는 오로지 인도의 강압적인 정치·군사적 행동을 저지하는데 초점을 맞추고 있다. 파키스탄은 인도의 군사적 공격비용을 높이기 위해 자국의 군사력을 강화한다는 논리를 갖고 있다.[71]

나랑은 파키스탄이 비대칭확전 태세를 취한다고 주장한다. 그는 1998년 인도의 핵실험 직전까지, 파키스탄은 미국과의 협업 혹은 미국의 암묵적 동의하에 핵개발을 추진하였으며 위기상황에 미국의 개입을 촉진시키는 촉매전략을 선택했다고 보았다. 1986년의 브라스택스(Brasstacks) 위기와 1990년 캐시미어(Kashmir) 위기가 그 증거이다. 또한 1980년대 후반, 파키스탄은 핵무기를 개발하기에 충분한 능력을 갖추고 있었지만 그렇게 하지 않았고, 촉매태세를 취했다. 그러나 1998년 5월 인도의 핵실험 이후, 파키스탄의 촉매전략은 2차 타격능력을 중심으로 선제타격에 대한 위협을 강화하여 적성국의 재래식 공격의지를 무너뜨리는 비대칭확전 태세로 전환되었다.[72] 인도의 위협이 있을 때, 파키스탄이

69)_ 또한 탄도미사일은 전투기에 비해 적에게 탐지 되는 시간이 적게 걸리며 이로 인해 적성국이 대응방안을 마련하는 데 더 큰 어려움을 겪는다. Barkely, "Ballistic Missile Proliferation," p. 455.

70)_ Shaheen은 중국의 M-9에서 파생한 것일 가능성이 있다.

71)_ 정영태, 『파키스탄-인도-북한의 핵정책』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 37.

핵무기의 사용까지 가능할 수 있다는 단호한 태도를 취하면서 핵무기에 대한 비대칭확전을 추구하게 되었다는 것이다.

파키스탄의 핵전략이 촉매에서 비대칭확전으로 변화하였다는 나랑의 주장에 확신을 얻기란 쉽지 않다. 파키스탄은 자국의 핵전략이나 독트린을 공식적으로 발표한 적이 없다. 1998년 5월 첫 핵실험을 실시하고 나서야 신중히 검토된 핵억지 전략의 필요성이 고려되기 시작했을 정도이다.[73] 뿐만 아니라 핵무기를 실전 배치하기 위한 정부의 계획 또한 공개된 적이 없다. 인도의 경우, 전략적 지휘통제 구조에 대해서는 침묵을 지켜왔던 반면 핵사용 독트린에 대해서는 기본적인 기준들을 공개해왔다. 반면 파키스탄은 핵지휘통제조직의 기본적인 특징은 공개하지만 정부의 핵무기 배치 계획 등에 대해서는 함구하고 있다.[74]

그러나 파키스탄의 군사작전에는 분명 핵사용의 전제조건들과 운영계획이 포함되어 있을 것이다. 현재까지 밝혀진 파키스탄의 5가지 억제전략은 1) 효과적인 재래식 전투력, 2) 최소억지 전략과 핵무력 태세, 3) 확증된 2차 타격을 가할 수 있는 핵무기와 운반체계의 수적 확보, 4) 사보타쥬·재래식 군사공격과 최소 1번의 핵공격을 견딘 후 생존가능한 전략 무기, 5) 평시 부정적 통제와 위기/전시에 긍정적 통제를 확실히 작동시킬 수 있는 전략적 지휘통제기구로 이루어져 있다.[75] 결국 파키스탄 정부의 목표는 인도와 마찬가지로 신뢰적 최소억지를 확보하고 2차 타격에 대비하여 재래식 전력을 충분히 유지하는 것이라고 할 수 있다.

결과적으로 신뢰적 최소억지는 인도와 파키스탄 모두가 채택하고 있는 전략이라고 할 수 있다.[76] 그러나 파키스탄은 재래식 전력의 열세를 극복할 수 있는 수단으

---

72)_ Vipin Narang, "Strategies of Nuclear Proliferation: How States Pursue the Bomb," *International Security,* Vol. 41, No. 3, 2016/2017, p. 122.

73)_ 또한 인도의 핵실험도 파키스탄의 핵전략 구성에 동기를 부여하였다. 당시 나와즈 샤리프(Nawaz Sharif) 수상은 인도의 핵실험을 두고 남아시아의 전략적 균형을 변화시키려 한다며 강하게 비판하였다. 이후 파키스탄은 인도의 공격을 어떻게 막을 것인가와 억지가 실패하면 어떻게 해야 할 것인지를 진지하게 골몰하기 시작했다. Sagan, "The Evolution of Pakistani and Indian Nuclear Doctrine," pp. 227-228.

74)_ 실제로 2002년에 파키스탄의 핵무기를 개발, 관리, 배치하는 기관인 SPD(Strategic Plans Division)의 책임자인 칼리드 키드와이(Khalid Kidwai) 중장은 파키스탄은 핵독트린을 공개적으로 발표할 예정이 없다고 밝힌 바 있다. Lavoy, "Pakistan's Nuclear Posture: Security and Survivability," p. 4.

75)_ Lavoy, "Islamabad's Nuclear Posture," p. 131.

76)_ Iftekhar Ahmed Chowdhury, "Pakistan's Nuclear Deterrence: Frome 'Credible Minimum' to 'Full Spectrum'," *ISAS Insight*, No. 295-11 (November 2015), p. 4.

로 핵무기를 선택함으로써 선제공격 옵션을 폐기하지 않고 있으며, 이로 인해 인도에 비해 다소 공격적인 전략을 추구하는 것처럼 보인다. 인도의 경우 NFU를 선언하여 신뢰할만한 2차 타격능력에 기반하여 대가치타격을 시도하는 것을 목표로 하고 있다. 반면 파키스탄은 인도에 비해 제한적인 핵옵션을 갖지만 핵선제사용과 대군사타격을 활용하여 인도의 공격의지를 무력화하는 방법을 추구한다.

핵선제공격의 가능성을 열어두었음에도 불구하고, 파키스탄은 핵무기보다는 재래식 전력을 국가의 전체적인 억지태세의 핵심으로 간주하며 인도의 재래식 전력에 대항한 최선(first line)으로 판단하고 있다.[77] 파키스탄의 방위전략가(defense planner)들은 어떤 상태의 갈등국면에서든 인도가 파키스탄보다 우위를 점하는 순간이 온다면 기회를 놓치지 않고 파키스탄을 패배시킬 것이라는 믿음을 갖고 있다.[78] 따라서 파키스탄의 정책결정자들은 파키스탄과 같은 약소국의 생존을 위해서는 갈등상승 국면에서 우위를 점하는 것이 중요하다고 보고 있다. 흥미로운 점은 그럼에도 불구하고 파키스탄의 재래식 전력은 규모나 장비의 질적 수준에서 인도에 뒤처진다는 것이다. 역사적으로 인도는 늘 파키스탄보다 우월한 지상군을 갖추었고 해군이나 공군에서도 우세하다.[79] 1971년 전쟁 당시 두 국가의 전력을 비교해 보아도 인도/파키스탄의 지상군이 각각 90/45만명이었고, 전차 1,300/700대, 대포 3,700/900문, 그리고 전투기가 625/270대로 인도가 주요 무기체계의 전 분야에서 앞서 있었다.[80]

파키스탄은 인도의 도발에 언제든지 재래식 공격을 가할 수 있다는 준비태세나 단호한 모습을 과시함으로써 재래식 전력의 열세를 극복하려 한다.[81] 그러나 한편으로 파키스탄은 억지력 향상을 위한 방안으로 강력한 재래식 전력뿐만 아니라 분명한 핵사용 의지(willingness)가 중요하다고 판단한다. 때문에 파키스탄의 핵억지전략에서 재래식 전력과 핵전력의 밀접한 관계는 매우 중요하다. 파키스탄은 재래식 군사력을 억지와 전투에 최적화되도록 설정하는 것을 중시 여기는데, 이때 핵무

77)_ Lavoy, “Islamabad’s Nuclear Posture,” p. 131

78)_ Lavoy, “Islamabad’s Nuclear Posture,” p. 136.

79)_ 때문에 인도는 우월한 재래식 전력을 바탕으로 파키스탄의 핵공격을 억지할 수 있는 수준의 핵전력만을 필요로 한다.

80)_ 정영태, 『파키스탄-인도-북한의 핵정책』, p. 13.

81)_ 실제로 재래식 전력의 열세임에도 불구하고 역사적으로 보았을 때 파키스탄의 재래식 전력은 언제나 파키스탄을 멸망시키려는 인도의 의지를 꺾었다. 때문에 파키스탄의 군사력 증강은 인도와의 비대칭성을 줄이는 방향으로 전개되는 것이 바람직하다. Kahn, “Going Practical,” p. 44.

기는 인도의 재래식 공격을 억지하기 위하여 존재한다. 다시 말해, 파키스탄의 정책결정자들은 재래식 전투에서 더 이상 인도의 공격을 견뎌낼 수 없다는 결론에 이르렀을 때에만 핵무기 사용을 결정할 것이다.[82] 2001년 6월 외무장관인 압둘 사타르(Abdul Sattar)는 파키스탄 정부가 신뢰적 최소억지를 핵프로그램의 지침으로 삼아왔다고 언급한 바 있다. 2002년 무샤라프(Pervez Musharraf)는 재래식 전투에서 파키스탄이 인도에 패배할 가능성이 높아진다면, 핵무기를 최후의 수단(a last resort)으로 활용할 의사가 있다고 밝혔다. 다만 이 때 파키스탄의 핵무기는 인도의 군사 및 산업 인프라에 대해 감내할 수 없는 피해를 주는 것을 목표로 한다.[83]

종합하면, 파키스탄은 재래식 억지에 실패하게 되었을 때 생존을 위한 최후의 방법으로 핵무기를 사용할 것이다. 따라서 선제핵공격 옵션을 채택하고 있는 것은 맞지만, 핵무기의 역할은 비교적 제한적인 것이다. 그렇다면 파키스탄은 인도를 상대로 확증된 2차 타격을 가할 수 있는 핵무기와 충분한 운반체계를 확보하였는가?

파키스탄의 핵능력은 많은 부분이 베일에 가려져 있기 때문에 정확한 판단을 하기 힘들다. 다만 앞서 설명한 내용들에 비추어 본다면, 파키스탄은 핵탄두의 수나 핵프로그램의 발전정도, 운반수단의 다양성 등에서 인도에 완벽한 우위를 점하지 못한 것으로 보인다. 물론 파키스탄은 지속적으로 핵전력을 개발 중 이므로 점차 확장된 핵무력 구조를 갖출 것이다. 그러나 핵전력의 압도적 우위를 확보하고 뒤처진 재래식 전력에서 앞서기 위해서는 새로운 기술과 막대한 자원이 필요하다. 이는 파키스탄의 경제에 큰 부담으로 작용하여 오히려 인도와의 경제·군사적 격차를 더 벌여나갈 수도 있다. 파키스탄의 낙후된 경제는 생존가능한 전력의 확보라는 목표를 달성하기 어렵게 만드는 것이기도 하다.[84]

핵프로그램의 설립 이후 파키스탄은 선제공격의 두려움에 끊임없이 시달려왔다. 국제사회로부터 인도에 비해 책임 있는 핵보유국으로서 인정받지 못하고 있다는 사실은 핵시설 파괴에 대한 두려움을 지속적으로 생산해냈다. 파키스탄은 모든 핵시설과 이동수단, 핵·미사일 저장고 등 핵전력의 생존에 높은 우선순위

82)_ 1999년 4월, 파키스탄 육군사관학교를 방문한 자리에서 무샤라프(Pervez Musharraf)는 핵·미사일 개발을 통해 억지를 강화하게 되었으나 재래식 전쟁은 여전히 인도와의 어떠한 갈등에서도 중요한 위치를 차지하게 될 것이라고 주장하였다. Sagan, "The Evolution of Pakistani and Indian Nuclear Doctrine," p. 230.

83)_ Kahn and Lavoy, "Pakistan: The Dilemma of Nuclear Deterrence," p. 227.

84)_ 후술하겠으나 이는 미국을 상대로 핵전력 증강에 국가적 노력을 기울이고 있는 북한에도 해당하는 사항이다.

를 두고 있다. 구체적으로 생존성 확보를 위해 어떠한 조치를 취하거나 계획하고 있는 것인지 아직 밝혀지지는 않았으나 아마도 이동식 체계, 위장, 지하시설, 그리고 SOP, 전력무력의 배치 등에 대한 엄격한 정보관리를 포함하고 있는 것으로 보인다.[85] 그러나 이 조차도 충분한 자원조달 능력과 경제적 요건을 갖추지 못하고 있을 경우에는 어려운 과제임이 틀림없다. 따라서 파키스탄이 인도를 상대로 2차 타격을 감행할 수 있을 정도의 핵능력을 확보하였는지에 대해서는 여전히 의문이라고 할 수 있다.

#### (2) 제한적 상황에서의 핵선제공격

파키스탄은 인도와 세 번째 핵경쟁 국면에 들어서 있다. 첫 번째는 1974년부터 1988년까지로 파키스탄이 비확산레짐과 국제사회에 대항하고 인도의 핵능력에 대항하기 위해 핵능력을 개발하는 시기이다. 두 번째는 1988년부터 2013년까지로, 파키스탄이 대내외의 안보위협에 맞서 억지 무력태세와 독트린, 지휘통제체계의 개발에 집중하는 시기이다. 그리고 현재 세 번째 시기는 수 많은 새로운 운반체계와 분열물질생산 비율의 증강으로 인해 군비경쟁이 확장되는 시기이다.[86]

앞서 밝힌 대로, 파키스탄은 재래식 전력에서 인도에 열세에 처해있다는 이유로 핵선제공격 옵션을 유지하고 있다. 2008년 11월 22일, 자르다리(Asif Ali Zardari) 파키스탄 대통령이 파키스탄이 NFU를 선언할 준비가 되어있다고 발언한 것으로 알려졌다. 그러나 파키스탄이 심각하게 NFU 선언을 고민하고 있다는 의미는 아니었으며 현재까지도 공식적으로 NFU를 선언하지 않았다. 오히려 인도의 모디 정권이 NFU를 재검토하겠다고 선언하자 파키스탄 정부는 이에 대한 대응차원에서 전술전장핵병기(tactical battlefield nuclear weapons)를 개발해왔다는 사실을 공개한 바 있다.[87] 이처럼 인도를 억지하기 위해서는 핵을 이용한

85)_ 특히 미국이 1970년대 파키스탄이 유럽으로부터 핵기술을 이전받는 것을 필사적으로 막으려 하면서 이러한 공포는 더 커지게 되었다. 미국과 인도의 전략적 협력관계 역시 선제핵공격의 두려움을 자극한다. 2006년 3월, 미국의 부시(George W. Bush) 대통령이 인도를 방문하여 미-인 민간핵협력을 선언하자, 파키스탄의 NCA는 남아시아에 핵균형을 변화시키려는 어떠한 움직임이라도 일어난다면 최소억제전력을 재평가할 것이라며 격한 반응을 보였다. Lavoy, "Islamabad's Nuclear Posture," p. 148.

86)_ Kahn, "Going Practical," p. 43.

87)_ 김보미, "북한의 핵선제불사용(No First Use)선언의 배경과 의미," 『전략연구』, 제22권 제3호, 2016, p. 46.

긴장고조를 선택할 수도 있다는 것이 파키스탄의 변함없는 입장이다.

그렇다면 파키스탄은 어떠한 순간에 인도에 핵무기를 사용하게 될 것인가? 제한적 핵사용에 대한 대답은 2002년 1월, SPD의 책임자인 키드와이 중장이 내놓은 바 있다.[88] 그는 파키스탄이 핵무기를 사용하게 되는 경우는 재래식 억지가 실패한 후 1) 인도가 파키스탄 영토의 상당부분에 공격을 가하거나 점령하였을 때(영토 경계 침범), 2) 인도가 육군 또는 공군의 상당부분을 파괴하였을 때(군사적 경계 침범), 3) 인도가 파키스탄에 경제적 제약을 진행할 때(경제적 압박), 4) 인도가 파키스탄을 정치적 불안정으로 밀어 넣거나 파키스탄 내에 대규모의 내부 전복을 시도할 때(국내정치적 혼란 야기)라고 주장하였다.[89]

이는 애매하고 불분명한 표현들이지만 동시에 어떠한 의도가 섞인 발언으로 들린다. 파키스탄이 핵사용의 레드라인을 구체적으로 명기한다면, 인도는 해당 범위를 넘지 않는 수준에서 자국의 이익을 극대화할 수 있는 군사전략과 전략적 계획을 수립할 것이기 때문이다. 다시 말해 레드라인 선언은 보유한 핵무기의 억제 가치를 무너뜨릴 수 있다. 그러나 파키스탄의 군사전략가들은 인도의 정책결정자들이 파키스탄의 행동에 대해 불확실성을 갖기를 희망한다. 따라서 제한적 핵사용의 규정을 명확히 밝히지 않는 것이다.[90]

또한 파키스탄의 핵무기 선제사용은 위의 경우에 한정되어 있을지라도 지휘통제체계가 군부에 위임된 형태이기에 핵무기가 실제로 언제, 어떻게 사용될지 불투명하다. 군부는 전통적으로 군사적 옵션에 제한을 두는 것을 선호하지 않으며 지휘통제 절차와 전투작전의 복잡성을 최소화하기를 희망한다. 파키스탄의 군지휘관들은 전통적으로 전략적 레벨(strategic level)에서 대규모의 예방공격을 선호하였다.[91] 이 같은 사실은 비록 핵무기의 선제적 사용에 제한을 두더라도 파키스탄의 군부는 정치당국의 견제와는 상관없이 독단적인 결정을 내릴 수 있다는 것을 의미한다.

---

88)_ 파키스탄의 SPD는 무기의 물리적 보관과 지휘통제 뿐만 아니라 핵계획을 담당하는 부서이다.

89)_ Lavoy, “Islamabad’s Nuclear Posture,” p. 136; Sagan, “The Evolution of Pakistani and Indian Nuclear Doctrine,” p. 234.

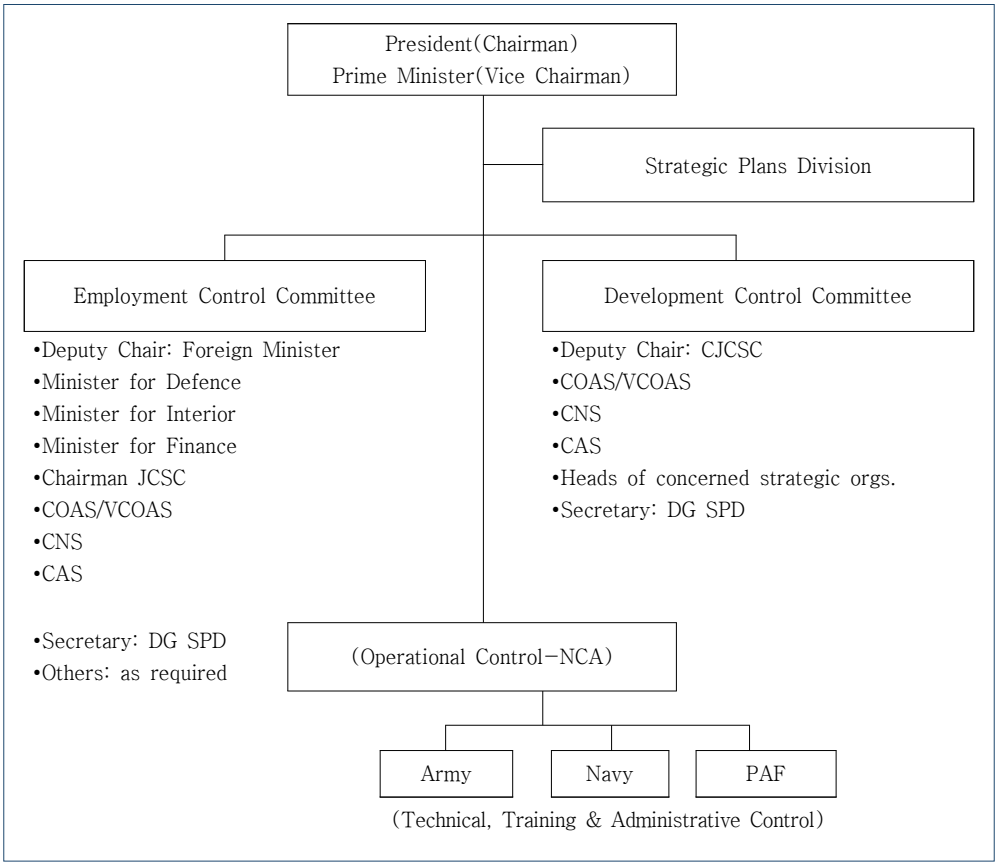
90)_ Narang, Nuclear Strategy in the Modern Era, p. 80; Sagan, “The Evolution of Pakistani and Indian Nuclear Doctrine,” p. 228.

91)_ Sagan, “The Evolution of Pakistani and Indian Nuclear Doctrine,” p. 236.

### (3) 군부에 위임된 지휘통제체계

A. Q. 칸(Khan)의 핵기술 이전활동이 국제사회에 공개되면서 파키스탄 정부는 핵기술 관련 조직을 재정비하고 지휘통제와 관련한 제반사항들을 효율적으로 조직해야만 했다.[92] 당시 파키스탄의 핵프로그램은 크게 파키스탄원자력에너지위원회(Pakistan Atomic Energy Commission, PAEC), 칸연구소(Khan Research Laboratory, KRC), 국방복합단지(National Defense Complex) 이 세 기구에 분산되어 있었으나 이들 기구는 기술적인 측면만을 담당하고 있었다. 2000년 2월, 무샤라프 대통령은 공식적으로 NCA를 발족하고 핵무기와 관련한 국가안보를 책임지도록 하였다(조직도는 다음 <그림-1> 참조).

그림-1 NCA 조직도




92)_ Kahn and Lavoy, "Pakistan: The Dilemma of Nuclear Deterrence," p. 217.

NCA의 의장은 파키스탄의 대통령이며 부의장은 총리가 맡는다. NCA에는 SPD가 비서국으로 존재하며 배치통제위원회(Employment Control Committee, ECC)와 개발통제위원회(Development Control Committee, DCC)라는 두 기구를 지원한다. ECC는 원로 지도자 그룹으로 군사와 민간정책결정자들로 이루어져 있다. 이들의 주요 임무는 정책방향을 제공하고 전략무기에 대한 통제권한을 확보하는 것이다. DCC는 군사와 과학분야 종사자들로 구성되어 있으며 ECC가 내린 목표를 달성하기 위해 전체 프로그램의 기술·재정 효율성을 최적화하는 업무를 담당한다.[93]

<그림-1>을 통해 확인할 수 있듯이 NCA에는 군부의 비율이 높다. NCA가 창설되기 전까지 파키스탄에서 핵무기에 관련된 지휘통제능력은 군사적인 요소로 분류되어 사실상 군부가 통제하고 있었다. 현재도 재래식이나 핵관련 위기상황에서 의사결정기구는 육군참모총장이 지휘하는 합동군 지휘본부일 것으로 짐작된다.[94] 뿐만 아니라 재래식 전력에서 인도에 열세인 파키스탄은 위기상황에서 신속한 핵무기 사용을 중시 여기므로 핵전력을 민간의 통제 하에 두는 것보다 군부에 위임하는 것이 더 효율적이다. 이와 같은 이유로 파키스탄의 지휘통제는 군부에 위임된 형태를 취하고 있다는 쪽으로 의견이 모아지고 있다.[95]

그러나 파키스탄은 인도와의 비대칭적인 안보환경에서 끊임없는 긴장과 모순된 지휘통제의 딜레마를 겪고 있다. 파키스탄의 지휘통제체계는 냉전시기 미국이나 소련이 정교한 구조의 지휘통제체제를 갖추었던 것과는 비교하기 어려울 정도로 다양한 문제에 직면해 있다.

우선 첫째, 파키스탄은 인도와 군비경쟁을 벌이거나 지휘통제조직을 발전시킬 수 있는 자원이 부족하다. 전략무기의 생존을 위해 감시와 정찰체제와 연계되어 지휘, 통제, 통신, 그리고 정보 시스템이 정교하게 만들어져야 한다. 둘째, 비상사태에 대비하여 명령체계가 명시되지 않은 것은 아니지만, 지휘사령부가 피해를 입었을 경우, 즉 참수공격에 대한 대비책이 부족하다. 통신체계가 재래식 전쟁 중에 손상되거나 붕괴될 수 있다는 두려움은 위임된 지휘통제체계를 선호하

93)_ Lavoy, "Islamabad's Nuclear Posture," pp. 150-151.

94)_ Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era,* p. 84.

95)_ 파키스탄의 지휘통제체계가 위임된 형태가 아닌 독단적인 형태라는 주장도 있다. 카길전쟁이나 파라크람 작전(Operation Parakram)에서 확인할 수 있듯이 인도와 파키스탄은 독단적 지휘통제체계를 통해 핵전력을 운영했기 때문에 확전으로의 도박보다는 손실을 최소화하는 결정을 내렸다는 것이다. Rajagopalan, "India: The Logic of Assured Retalitaion," p. 209.

게 만든다. 위기상황에서 연락망이 파괴될 경우를 대비하여 핵사용 코드가 비교적 낮은 계급의 군지휘관들에게 배포되는 것이다. 그러나 위임된 지휘체계는 레드라인을 예측하거나 갈등고조의 한계점을 계산하기 어렵게 만든다.[96] 셋째, 위임된 지휘체계는 결국 무허가나 사고에 의한 핵무기의 사용가능성을 높임으로써 치명적 사고의 위험성을 갖는다. 파키스탄은 부정적 통제보다 긍정적 통제를 강화하는 데 주력하고 있으며 핵무기를 비상대기 상태에 놓고 있다. 또한 보유하고 있는 PAL(Permissive Action Links) 기능 역시 초보적 수준에 불과한 것으로 알려졌다.[97] 마지막으로, 파키스탄의 군부는 핵전력의 안정적인 운용을 방해하는 여러 가지 국내적 문제에 직면해 있다. 실패한 경제, 심각한 사회문제와 극심한 종교적 근본주의 문제 등을 관리하면서 사회적 통제를 동시에 유지해야 하는 상황이다. 국내정치적 불안정은 테러리스트 집단에 의한 핵무기 탈취나 사용, 이에 따른 우발적 사고의 위험성을 증가시킨다.

## Ⅴ. 북한

북한이 미국에 의한 안보위기의식에 근거하여 핵무기를 개발하게 되었다는 사실은 비밀이 아니다. 북한 정권은 미국의 고립 및 압살정책에 의한 생존위협인식이 필연적인 핵개발로 이어졌으며, 핵실험 성공 이후에는 각종 대북제재와 압박, 북한에 의한 도발 및 위협에 대한 근거 없는 선전들이 북한의 상황을 더욱 어렵게 만들어 기술적으로 진보된 핵능력과 양적으로 풍부해진 핵무기가 필수가 되었다고 주장한다.

미국과 중국을 비롯하여 국제사회는 평화체제체결, 북미 관계정상화, 대북 경제지원에 확약함으로써 김정은 정권의 안보위협을 최소화하겠다는 의지를 표명해왔다. 그러나 김정은 시대의 북한은 핵무기 포기를 위한 협상에 호응하지 않는다. 오히려 자위적 조치로서 핵개발을 합리화하고 핵무력 고도화 방침을 대내외에 공표하는 등 공세적 입장을 유지하고 있다. 2017년 들어 2371호와 2375호 등 거듭된 유엔안보리결의안의 채택에 따른 국제적 압박 속에서도 수직적 핵확

96)_ Khan and Lavoy, “Pakistan: The Dilemma of Nuclear Deterrence,” p. 234.
97)_ Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era*, p. 88.

산의 의지는 더욱 강력해지고 있다.

2017년 1월 1일, 김정은 국무위원장은 신년사를 통해 북한이 올해에도 핵실험, 장·중·단거리 미사일 발사, SLBM 시험 발사 등으로 핵과 미사일 능력의 고도화를 계속 추구할 것임을 밝힌 바 있다. 김정은은 특히 ICBM 시험발사 준비사업이 마감단계에 이르렀다고 주장하였는데, 집권 이후 신년사에서 ICBM에 대한 언급이 나온 것은 처음 있는 일이었다. 실제로 북한은 7월에 두 차례에 걸쳐 화성-14형의 시험발사를 진행하고 이를 성공으로 규정하였다. 아직은 재진입 기술에 대한 의문이 남아있지만, 현재까지의 추세로 볼 때 예상보다 이른 시간에 기술 확보에 성공할 수 있을 것으로 보이며 이를 위해 지속적인 미사일 시험을 강행할 가능성이 높다.

북한의 핵전력 못지않게 핵전략 역시 베일에 싸여져있다. 분명한 것은 김정은 정권이 핵무기의 소형화, 경량화, 다종화, 정밀화를 통해 핵무력 고도화를 추구하고 있으며, 어떠한 외부의 위협에도 당분간 자발적인 핵포기는 없을 것이라는 사실이다. 2016년 5월, 제7차 조선로동당대회에서 김정은은 최초로 핵선제불사용을 선언하였으나 국제사회의 호응을 이끌어내지 못했다. 최근에는 핵전력 일체의 발전에 따라 지휘통제에 대한 주의를 기울이고 있으며 최고사령관에 의한 일원적 지휘체계의 필요성이 자주 강조되고 있다.

## 1. 북한의 핵능력

북한은 현재 핵을 보유한 것으로 알려진 9개의 국가 중에서 가장 적은 수인 10-20개의 핵탄두를 갖고 있는 것으로 추정된다.[98] 2006년 10월 9일, 북한은 함경북도 길주군 풍계리에서 플루토늄을 활용하여 첫 번째 핵실험을 실행한 이후 2017년 9월까지 무려 6차례의 핵실험을 진행하였다. 북한은 2016년에만 두 번의 지하 핵실험을 실행하였으며 이전 3번의 핵실험에 비해 폭발력이 상당히 증가한 것으로 평가된다.[99] 2017년 9월 3일에 실시된 6차 핵실험의 경우에는 폭발력이 최소 50kt에서 150kt까지 불분명한 평가가 이어지고 있는데, 5차 핵실

98)_ 반면 미국 과학국제안보연구소(ISIS) 소장인 올브라이트(David Albright)는 작년 말까지 30개를 주장한 바 있다. 『연합뉴스』, 2017년 4월 15일.

99)_ Kile and Kristensen, “Trends in World Nuclear Forces,” p. 8.

험에 비해 월등히 높아진 수치라는 것만은 확실하다(<표-3> 참조).

표-3 북한 1차-6차 핵실험 결과

| | 1차 | 2차 | 3차 | 4차 | 5차 | 6차 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 일시 | 2006.10.09. | 2009.05.25. | 2013.02.12. | 2016.01.06. | 2016.09.09. | 2017.09.03. |
| 실험 지역 | 풍계리 동쪽 갱도 | 풍계리 서쪽 갱도 | 풍계리 서쪽갱도 | 풍계리 핵시설 3km 지점 | 풍계리 일대 | 풍계리 일대 |
| 규모 | 1kt 이하 | 3-4kt | 6-7kt 이하 | 6kt (국정원) | 10kt | 역대 최고위력 |
| 원료 | 플루토늄 | 플루토늄 | 고농축 우라늄 | 수소탄 (북 주장) | 증폭핵분열탄 | 수소탄 (북 주장) |

북한의 핵능력에 관해서는 고농축 우라늄과 플루토늄의 보유량과 미사일의 수량 등 많은 사항들이 베일에 가려져 있다. 『국방백서』에 따르면 북한의 플루토늄 보유량은 50여 kg 정도로 추정되며, 고농축우라늄(Highly Enriched Uranium, HEU) 역시 758kg 가량 보유하고 있다고 판단된다.[100] 북한의 핵물질 보유량에 따라 다양한 전망이 나오고 있는데 2020년까지 최소 60개에서 100개까지 핵탄두를 생산할 수 있을 것으로 예측되고 있다.

주요 운반수단으로 10여 종류의 자체생산한 단·중·장거리 미사일을 보유하고 있으며 고체연료의 SLBM을 테스트 중에 있다. 북한은 1970년대부터 탄도미사일 개발에 돌입한 이후 스커드-B, 스커드-C(500km), 스커드-ER(1,000km), 노동(1,300km), 무수단(3,000km 이상), 대포동(10,000km 이상) 등 다양한 사거리의 미사일 개발에 주력해왔다. 특히 김정은 정권에 들어서면서 미사일 시험발사가 급증하였다. 탄도미사일은 2017년을 제외하고 김정은 집권 이후 근 5년간 28회에 걸쳐 46발을 발사하였는데, 김정일 집권 시기 18년간 총 16발의 미사일이 발사된 것에 비교하면 3배가량의 미사일을 발사한 셈이다. 2016년에는 20번에 24발이라는 유례없이 많은 미사일 시험발사를 강행하였으며 그 결과 매번 성공과 실패가 교차되어 나타났다. 또한 발사한 미사일의 종류만 해도 스커드, 스커드-ER, 노동, 무수단, 잠수함발사미사일(SLBM), 북극성 등 5종이 넘었다.[101] 2017년에도 북한은 벌써 15차례에 걸쳐 미사일 시험발사를 진행하였으

100)_『중앙일보』, 2017년 8월 9일.

며 쏘아올린 발사체의 수는 총 18발로, 작년의 기록을 넘어설 것으로 보인다. 7월에는 4일과 28일에 두 차례에 걸쳐 ICBM급인 화성-14형의 시험발사를 실시하였고 북한은 이를 모두 성공으로 규정하였다.

북한은 핵무기의 생존력을 높이고 투발수단을 다양화하기 위해 SLBM의 개발에도 박차를 가하고 있다. 최근 발사관 2-3기를 갖추고 장시간 잠행이 가능한 신형 잠수함의 건조에 착수하여 완료가 임박했다는 보도가 있었다. 차질 없이 건조작업이 완성될 경우 북극성-3호를 탑재할 수 있을 것을 보인다.[102] 북한은 또한 이동식발사대(TEL)도 200대 가량 보유하고 있는 것으로 알려져 있다.

## 2. 북한의 핵전략

### (1) 핵무력 중추의 자위적 국방력 강화: 확증보복을 추구하는 최소억지 전략

다른 신흥 핵보유국들과 마찬가지로, 북한 역시 핵무기 개발이 안보적인 동기에서 출발하고 있음을 강조한다. 그러나 여타 신흥 핵보유국들의 적성국이 역내 인접국이었던 반면, 북한의 적성국은 세계 초강대국인 미국이라는 점은 큰 차이이다. 북한의 핵개발의 당위성은 언제나 미국의 정책적 행동과 전략으로부터 야기되었다. 북한은 비교하기 어려울 정도의 기술력과 6,800개에 달하는 압도적인 핵탄두를 갖춘 미국이 취약한 핵프로그램과 적은 수의 핵탄두를 보유한 북한을 상대로 압살정책을 벌이고 있다며 모순을 공격해왔다. 북한은 막강한 군사력을 갖춘 미국을 상대로 체제생존을 담보하기 위해서는 자체적인 핵 무장만이 최선의 대응이라고 판단하고 핵무기의 다종화·소형화·경량화·정밀화를 통해 핵무력의 질량적 강화에 매진하고 있다.

2017년 9월 25일, 북한이 『로동신문』을 통해 공개한 「세계 여러 나라 정당들에 보내는 공개편지」에는 김정은 정권의 핵전략과 핵능력 증강의 목표가 나타나 있다. 신문은 "조선로동당의 전략적핵무력건설구상은 철두철미 세기를 이어 계속되여오는 미국의 핵위협을 근원적으로 끝장내고 미국의 군사적침략을 막기 위한 전쟁억지력을 마련하는것이며 우리의 최종목표는 미국과 힘의 균형을 이룩하는 것입니다"라며 북한의 핵전략은 미국으로부터의 핵위협을 억지하는 데 초점

101)_『연합뉴스』, 2017년 3월 19일.
102)_『연합뉴스』, 2017년 9월 14일.

을 맞추고 있음을 명시하고 있다.[103] 나아가 질량적으로 미국과 견줄 수 있을 정도의 핵능력을 갖추는 것이 북한의 핵전력 증강의 최종적 목표임을 주장하고 있다.

그러나 냉정히 평가한다면, 북한이 미국과 동등한 수준의 핵전력을 구축하는 것은 불가능에 가깝다. 양국 간에 핵기술 및 전력의 차이는 북미간에 대등한 핵억지 관계가 형성되기 어렵다는 사실을 명백히 보여준다. 북한의 국방비 지출은 GDP 대비 전 세계 1위인 것으로 알려졌지만 총액은 연간 10억 달러 정도로 미국의 연간 국방비 지출액인 6,000억 달러의 1/600 수준에 불과하다.[104] 향후 북한의 목표는 적성국 미국과 비등한 수준의 핵능력을 갖추는 것이라기보다 미국이 감히 무시하거나 부정할 수 없는 정도의 핵능력의 완성일 것이다. 북한 역시 미국과의 월등한 핵능력의 차이를 인지하고 핵개발이 오로지 '자위적' 차원에서 전개되고 있음을 일관되게 주장하고 있다. 북한에서 핵무기는 "민족의 생명이며 통일조선의 국보"로 통용되며 "민족의 자주권과 생존권을 굳건히 지켜주는 민족수호의 만능의 보검"이다.[105]

이처럼 북한은 핵무기가 자위적 차원에서 개발되고 있다고 주장하지만, 김정은 정권에서 핵무기는 보다 적극적이고 핵심적인 역할을 수행한다. 파키스탄은 재래식 무기를 전쟁의 주요 수단으로 삼고 핵무기는 재래식 억지가 실패했을 때 최후의 수단으로서 활용하겠다는 방침을 갖고 있다. 그러나 북한은 김일성·김정일 시기에 비해 경제적·군사적 가치를 상실한 재래식 전력에 대한 투자를 제한하고, 핵전력의 가용범위를 확장하고 의존도를 높임으로써 직면한 안보위기에 대처하고 있다.[106]

김정은 정권이 핵무력을 국가방위력의 핵심으로 설정함에 따라 북한의 군사전략 또한 핵무기를 중심으로 새롭게 구축하고 있다. 북한은 2013년 3월 31일, 조선로동당 중앙위원회 전원회의에서 경제핵무력 병진노선을 선언하면서 "인민군대에서는 전쟁억제력과 전쟁수행전략의 모든 측면에서 핵무력의 중추적 역할을

103)_『로동신문』, 2017년 9월 25일.

104)_『VOA』, 2017년 7월 21일.

105)_『우리민족끼리』, 2013년 5월 6일.

106)_ 북한의 재래식 무기는 2006년 1차 핵실험 이후 국제제재가 본격화됨에 따라 재래식 무기를 통한 수입확보가 제한되면서 경제적 가치를 상당부분 상실하였다. 또한 현재 연료부족, 장비노후화 등 여러 문제를 안게 되어 전략적 가치마저 감소하였다.

높이는 방향에서 전법과 작전을 완성해나가며 핵무력의 경상적인 전투준비태세를 완비해나가야 한다"고 주장하였다.[107] 이후 "핵무력 중추의 자위적 국방력 강화"라는 표현은 유일사상 10대원칙 개정 본문에도 실리게 되었다. 또한 2017년 신년사에서도 김정은은 "핵무력을 중추로 하는 자위적 국방력과 선제공격 능력을 계속 강화해 나갈 것"이라고 천명하였다.[108] 이로 보아 북한의 군사전략에서 핵무력이 차지하는 비중은 매우 높은 것으로 판단되며 김정은 정권의 핵전략 역시 파키스탄에 비해 좀 더 공세적인 형태로 이루어져 있을 가능성이 크다.

최근 북한은 "전략무력의 전력화, 실전화, 현대화"의 달성을 목표로 더 많은 미사일의 발사를 예고하고 있다. 2017년에 북한이 실시한 몇 차례의 미사일 발사는 핵무기의 기술적 시험뿐만 아니라 작전수행(operational purpose) 차원에서 실행된 것이라는 분석이 제기되고 있다. 7월 28일, 자강도에서 발사된 화성-14형(ICBM급)의 2차 시험발사는 최초의 야간 발사였으며, 8월 29일에 발사된 IRBM급 화성-12형은 평소 시험발사 때처럼 동해에 낙하하지 않고 처음으로 일본 상공을 통과하였다. 김정은 국무위원장은 화성-14형 시험발사에 대해 기술적 능력을 재확인하였을 뿐만 아니라 "임의의 지역과 장소에서 임의의 시간에 대륙간탄도로케트를 기습발사할 수 있는 능력이 과시"되었다고 강조하였다. 또한 화성-12형 시험발사에 대해서는 테스트가 아닌 "발사훈련"이라는 표현을 사용하였다. 이처럼 북한의 핵미사일 위협은 점차 실제 핵사용의 가능성을 높이고 있으며 "전략무력의 실전화"를 위한 단계를 밟아가고 있는 것으로 보인다.

핵개발이 체제위기의식에서 출발한다는 점에서 북한의 입장은 과거와는 별반 차이가 없다. 그러나 김정은 정권에서 핵무기는 협상의 수단에서 실제 전투의 수단으로 주요역할이 변화하고 있다. 이 때문에 북한이 핵무기를 개발함으로써 촉매전략을 통해 중국의 개입을 이끌어내려 한다는 주장은 설득력이 떨어질 수밖에 없다. 북한이 촉매전략을 취한다면 국제적 압박이 가중되는 상황에서 핵전력을 증강시킬 필요를 느끼지 못할 것이다. 오히려 핵전력을 현 수준에서 동결하여

107)_『로동신문』, 2013년 4월 1일.

108)_ 이 발언은 세 가지 해석이 가능하다. 첫째, 핵을 활용하는 선제공격 능력을 강화하겠다, 둘째, 신속하게 선제공격태세를 갖추겠다, 세 번째, 재래식 무기의 현대화를 통해 선제공격 능력을 향상시키겠다는 것이다. 북한의 재래식 전력이 약화되고 현대화에 뒤처지면서 세 번째 가능성은 낮지만, 선제공격에 있어서의 핵무기의 활용전략과 지휘체계의 유연성을 발휘하는 문제는 북한의 핵전략에서 가장 중시하는 문제인 것으로 보인다.

모호성(opacity)을 유지하는 실존적 억지를 추구하고 북핵문제에 중국의 적극적인 개입을 유도하는 것이 바람직하다. 그러나 북한은 자신의 안보문제를 동맹에 의존하지 않는다. 현대화된 무장 장비, 핵탄두, 전략무기 등을 다량으로 생산하여 핵무력을 중추로 하는 자위적 국방력을 완성하겠다는 것이 김정은 정권의 입장이다. 북한은 실전 가능성을 염두에 두고 핵무기를 중심으로 하는 새로운 군사작전을 수립 중에 있다.

결론적으로 김정은 정권 역시 다른 신흥 핵보유국들과 마찬가지로 최소억지 전략을 추구하고 있는 것으로 보인다. 그러나 이는 현재의 핵능력으로 추진할 수 있는 최선의 핵전략이지, 김정은 정권이 추구하는 궁극적인 핵전략은 아닐 가능성이 크다. 일부에서는 북한의 핵전력이 질량적 강화를 거듭하면서 핵전략 또한 장기적으로는 확증보복 전략을 취할 것으로 예측한다. 여기에는 크게 세 가지 이유가 있다. 첫째, 확증보복은 핵무기의 사용을 보복용에 한정함으로써 평시에 가장 안정적이라는 특징이 있다. 둘째, 북한은 정권교체가 야기될 수 있을지 모르는 전쟁을 치르고 싶어 하지 않는다. 확증보복 태세를 취한다면 핵전쟁이 발발하지 않고는 외부 세력에 의한 강제적인 정권교체는 일어나지 않는다. 셋째, 최근 들어 북한은 2차 타격을 위한 핵·미사일의 생존성 확보에 심혈을 기울이고 있다. 200여대 이상 보유한 것으로 알려진 이동식발사대(TELs)와 SLBM과 ICBM의 개발, 미사일의 분산배치 및 양적 증강 등은 북한이 아직까지 확증보복 전략을 구사할 수 있을 정도로 핵능력을 갖추지는 못했음에도 불구하고 그러한 경향성을 보인다는 데에 무게를 싣는다.[109] 이처럼 북한은 최소억지 전략을 추구함에도 불구하고 인도와 파키스탄과는 달리 세계 초강대국인 미국을 상대하고 있기 때문에 군사전략에서 핵무기의 적극적이고 핵심적인 역할을 강조한다. 핵무력에 대한 높은 집중도는 핵능력의 증가에 따라 핵전략 역시 제한적 핵억지, 확증보복을 넘어서 전쟁수행 전략(war fighting strategy)로 심화될 가능성도 배제할 수 없다.

#### (2) '우리식의' 선제타격 vs. 핵선제불사용

2016년 5월 제7차 조선로동당대회 당사업 총화보고에서 김정은 당위원장은

109)_ Jackson, "Alliance Military Strategy in the Shadow of North Korea's Nuclear Futures", p. 10. 물론 확증보복 전략은 재래식 전력에서 다소 열세인 적대국을 상대로 취하는 전략이기 때문에 북한의 사례에는 완벽히 부합하지 않는다는 문제가 있다.

북한이 핵보유국임을 확인하는 데에서 출발하여 NFU 선언, 비확산 의무이행, 세계 비핵화 노력까지 포괄하여 발표하였다. 김정은은 북한의 비핵화에 대한 확고한 반대 의지를 표명하고 북한이 "책임있는 핵보유국"으로서 "국제사회 앞에 지닌 핵전파방지의무를 성실히 이행하고 세계의 비핵화를 실현하기 위하여 노력할 것"이라고 발언하였다. 그 실천방안으로 첫째, 자주권의 침해를 받지 않는 이상 북한의 선제적 핵무기 사용은 없을 것이라는 입장을 분명히 하였으며, 둘째, 북한은 앞으로 비확산의 의무를 이행하고 전세계 비핵화를 실현하기 위하여 노력하겠다고 선언하였다.[110]

이 중에서 첫 번째인 "핵으로 우리의 자주권을 침해하지 않는 한 이미 천명한 대로 핵무기를 사용하지 않"겠다는 발언은 핵선제불사용 원칙을 천명한 것이었다. 이로써 북한은 중국, 인도에 이어 핵선제불사용을 공식 선언한 3번째 핵보유국이 되었다. 그동안 북한 정권은 핵개발이 온전히 미국의 대북압살책동이나 대북적대시정책에 대항한 '자위적 조치'이자 방어적 목적의 무기이고, 따라서 핵무기를 먼저 사용하는 일은 없을 것이라고 주장해왔다. 그러나 그럼에도 불구하고 적의 재래식 공격에 대한 보복으로 핵무기가 사용될 가능성을 완전히 배제하지는 않았다. 핵보유가 기정사실화 된 이래, 북한 정권은 거듭하여 핵을 이용한 선제공격의 의사가 없다는 의지를 표명해왔지만 NFU와는 일정 정도 거리를 두었던 것이다.

북한은 재래식 전력과 비대칭 전력에서 미국에 열세이기 때문에 핵선제공격 옵션을 살려두는 것은 유용한 억지전략이 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 북한이 NFU를 선언한 것은 흥미롭다. 이에 대해서는 여러 가지 해석이 가능한데, 북한의 NFU 선언은 첫째, 이제 북한이 불가역적인 핵보유국이 되었음을 대내외에 선포하고 안정적인 체제운영을 꾀하려는 의도로 볼 수 있다. 둘째, NFU 선언은 북미 양국의 신뢰도가 극도로 낮은 상황에서 위기 안정성(crisis stability)을 높이고 핵억지에 대한 신뢰를 제고할 수 있다. 셋째, NFU는 다른 핵보유국들의 핵전략을 수정하는 데 인센티브를 제공함으로써 적대국의 핵전략을 변화 혹은 수정을 이끌어낼 수 있다. 넷째, 핵무기의 용도를 보복용으로 한정함으로써 재래식 전력의 증강을 합리화할 수 있다. 다섯째, 북한의 비대칭전력은 오직 방어적 차

110)_ 김보미, "북한의 핵선제불사용(No First Use)선언의 배경과 의미," p. 49.

원에서 작동된다는 인식을 심어주게 되어 핵·미사일 프로그램에 대한 국제사회의 비난을 경감시킬 수 있다.[111]

그러나 앞서 인도의 사례에서 확인하였듯이, NFU는 핵보유국의 일방적인 선언적 핵전략이다. 핵보유국들 사이에 체결한 서약이나 합의가 아니기 때문에 원칙의 준수 여부에 따른 법적 책임이나 구속이 따르지 않는다. 특히 북한과 같이 폐쇄적이고 고립된 독재정권은 NFU를 위반하더라도 국내정치적·국제적인 손해가 발생하지 않을 확률이 훨씬 크다. 따라서 국제사회는 핵을 가진 불량국가들의 핵선제불사용 선언이행에 확신을 갖기 어렵다. 북한에 대한 국제사회의 인식에 기초하였을 때, 북한이 NFU 선언을 통해 얻을 수 있는 비확산적 가치는 상당히 제한적일 것이다. 실제로 북한이 발표한 NFU 원칙과 북한정권의 실질적인 핵정책 사이에는 심각한 모순이 발견되며 이로 인해 NFU 이행에 대한 진정성에 강한 의문이 든다.[112]

뿐만 아니라, 북한이 규정하는 자주권의 영역이 상당히 모호한 탓에 “핵으로 자주권을 침해하지 않는 한”이라는 전제조건은 해석에 혼란을 초래한다. 핵을 이용한 자주권의 침해가 물리적 핵공격에 한정된 것인지, 아니면 직접적인 위협 조치뿐만 아니라 미국의 고위당국자가 한 구두 경고 등 간접적인 핵위협까지 포괄한 것인지 불분명하다.[113] 7차 당대회 전인 2016년 3월 7일, 북한 국방위원회는 연례 군사훈련인 키리졸브, 독수리연합훈련 등 한미연합훈련을 가리켜 “자주권을 침해하는 가장 노골적인 핵전쟁 도발”로 지칭하고 속히 중단할 것을 촉구하는 성명을 발표하였다.[114] 이는 실질적인 핵위협이 없는 군사훈련도 북한의 입장에서는 핵을 이용한 자주권의 침해에 해당된다는 사실을 뜻한다. 이어 NFV 선언 직후인 2016년 8월부터는 ‘우리식의 핵선제 타격’이라는 알 수 없는 표현이 등장하기 시작하였다.[115] 북한은 이에 대해 뚜렷한 해석을 내놓지 못하다가 2017

111)_ 김보미, “북한의 핵선제불사용(No First Use)선언의 배경과 의미,” pp. 54-58.

112)_ 김정은은 당대회 보고에서 북한은 핵을 과잉생산하지 않고 군비경쟁에도 참여하지 않을 것이라고 주장하였으나 다른 한편으로 미국의 위협이 지속되는 한 핵무력의 질량적 강화를 멈추지 않겠다고 강조하였다.

113)_ 김보미, “북한의 핵선제불사용(No First Use)선언의 배경과 의미,” p. 53.

114)_ 『조선중앙통신』, 2016년 3월 7일. 이어 성명은 한미연합훈련에 대항한 “우리의 군사적 대응조치도 보다 선제적이고 보다 공격적인 핵타격전으로 될 것”이라며 선제적인 핵공격 가능성을 언급하였다.

115)_ 조선인민군 총참모부는 2016년 8월 22일 을지프리덤가디언(UFG) 훈련을 앞두고 발표한

년 8월 총참모부 대변인 성명을 통해 “미국의 선제타격기도가 드러나는 그 즉시 서울을 불바다로 만들고 남반구 전 종심에 대한 동시타격과 함께 태평양작전전구의 발진 기지들을 제압하는 전면적인 타격”이라고 규정하였다.[116] 이는 북한의 핵전략이 비대칭 확전일 가능성을 열어두는 발언으로, NFU와는 완전히 배치되는 것이었다.

결국 북한의 NFU는 정확히 어떤 종류의 침해를 당했을 때에 핵무기를 사용할 것인지 구체성과 일관성이 결여되어 있어 국제사회로부터 지지를 얻기가 힘들다.[117] 북한의 의도를 보다 정확히 파악하기 위해서는 향후 북한지도부의 공식 발언과 발표문들을 통해 핵선제불사용 원칙의 변화 가능성을 지속적으로 살피고 전제조건의 의미를 구체화하는 작업이 반드시 필요하다.

### (3) 이중적 지휘통제체계: 위임적 지휘체계와 독단적 지휘체계의 배합

최근 김정은 정권은 핵무력의 발전과 함께 핵·미사일의 지휘·통제에 있어 최고사령관의 역할과 당적통제에 각별한 신경을 쓰고 있다. 일반적으로 지도자의 생존은 비군사적 요소에 달려있지만, 북한과 같은 사인주의 독재정권에서 지도자의 생존은 군대의 조직력을 장악하는 능력에 달려있다. 그러나 군부장악력이 약한 김정은은 유일지배체계의 확립을 위한 수단으로 핵무기를 선택하고 최고사령관을 중심으로 하는 단일지도 형식의 핵전력 지휘통제체계를 확립함으로써, 잠재적 위협세력인 군부의 성장을 의도적으로 억제함과 동시에 지도자로서 국내정치적 권위와 정당성을 세우려는 것으로 보인다. 즉 김정은 정권에서 핵무기는 대외위협뿐만 아니라 국내정치적 불안요소를 해결하기 위한 방안으로 선호되고 있다고 할 수 있다.

따라서 김정은 정권에서는 당과 수령을 중심으로 하는 핵전력의 기술·개발과 지휘통제를 담당하는 핵심기관으로서 조선로동당의 역할이 한층 부각되고 있다.

---

성명에서 “우리의 자주권이 행사되는 영토와 영해, 영공에 대한 사소한 침략의 징후라도 보이는 경우 가차 없이 우리 식의 핵선제 타격을 퍼부어 도발의 아성을 잿더미로 만들어 버리겠다”고 위협하였다. 『로동신문』, 2016년 8월 22일. 해당 표현은 9월 2일 판문점 대표부의 백서에도 재차 등장하였다.

116)_ 『로동신문』, 2017년 8월 9일.

117)_ 북한이 선언한 NFU의 불분명성은 미국의 억지력을 약화시키려는 평양 지도부의 속셈일 가능성도 있지만 이 역시 섣불리 단정할 수는 없다.

당중앙군사위원회는 북한의 군사부문에서 제기되는 모든 문제를 관할하며 핵무기 생산은 당중앙군사위의 결정에 따라 당 군수공업부에서 담당한다. 당 군수공업부에는 북한의 군수경제를 총괄하는 제2경제위원회와 각종 무기개발을 담당하는 국방과학원이 소속되어 있으며, 5차와 6차 핵실험 성명을 발표한 핵무기연구소 역시 국방과학원 내 핵탄두 개발기관인 것으로 알려졌다. 2013년에 창설된 내각의 원자력공업성 또한 당 군수공업부 산하인 원자력총국의 위장기관이라는 견해가 분분하다.[118]

핵·미사일 전력의 운용을 담당하는 전략군 역시 당의 강력한 통제 하에 놓여 있으면서 최고사령관의 독립적인 지시를 받고 있는 것으로 보인다.[119] 이 같은 사실은 핵전력과 관련한 김정은의 현지지도와 시찰 내용에서 확인된다. 김정은은 8월 14일, 전략군 사령부를 시찰하면서 전략군을 "조선로동당의 친솔군종"으로 지칭하고 "우리 당이 결심만 하면 언제든지 실전에 돌입할 수 있게 항상 발사태세를 갖추고 있어야 한다"며 전략군이 조선로동당의 직접적인 지휘를 받고 있는 군사조직임을 증명하였다. 또한 이 자리에서 김정은은 전략군은 핵무력에 대한 "최고사령관의 유일적 령도체계, 유일적 지휘관리체계를 확고히 세워야 한다"고 강조하였다. 이러한 발언은 북한의 핵전력이 최고사령관을 정점으로 하여 당과 핵무력 전반으로 이어지는 일원적인 형태를 갖추고 있음을 의미하는 것이었다.

이는 결국 평시 북한의 핵전력이 중앙에 집중적인 권한을 부여함으로써 소수의 지도자들만이 핵무력에 대한 정책을 결정하고 하부의 자율성을 제한하는 독단적 지휘체계의 형태로 운영될 가능성이 높다는 것을 의미한다. 무엇보다 전시상태 선포와 해제명령권 등을 최고사령관에 모두 일임하고 있는 조선인민군의 특성상, 북한의 핵무기는 최고사령관 일인에 의한 "극단적으로" 독단적인 지휘통제체계일 가능성이 크다. 핵전력에 대한 최고사령관의 독점적 권한은 2013년 4월 1일 최고인민회의 법령 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여」의 4조에 의해 법률로써 보장되어 있다. 해당 법률은 북한의 핵무기가 "조선

118)_ Joseph S. Bemudez Jr., "Overview of North Korea's NBC Infrastructure," June 2017, *The North Korea Instability Project*, The US-Korea Institute at Johns Hopkins SAIS, p. 21.

119)_ 『국방백서』는 2014년 창설된 전략군을 육·해·공군 및 반항공사령부와 동격인 군종사령부로 총참모부의 지휘를 받는 것으로 명시하고 있다. 그러나 전략군은 정규군과는 별도의 군종으로서 독립적인 지휘체계를 통해 당과 수령의 지시를 이행하고 있을 가능성이 크다.

인민군 최고사령관의 최종명령에 의하여서만 사용할 수 있다"고 명시하고 있다.[120] 이를 뒷받침하듯 4차 핵실험과 6차 핵실험 직후, 대내 방송매체인 조선중앙통신은 김정은 국무위원장이 군수공업부의 핵실험 승인 요청을 허가하는 친필 서명을 공개하였다.[121] 이는 핵·미사일 실험이 최고 권력자 개인의 명령이라는 단일지도 형식에 의해 추진되고 있음은 물론, 군부가 아닌 당이 수령의 명령을 실행하는 주체임을 보여주는 것이다.

그러나 핵전력의 중앙집권적 통제는 핵의 억지능력을 약화시키고 기습공격이나 지도부 참수공격과 같은 위기상황이 발생했을 시 즉응태세를 갖추기 어렵게 만든다. 북한은 미국의 선제공격 조짐이 드러나는 즉시 먼저 핵공격을 개시하겠다는 입장이지만 중앙의 명령을 주변에서 전달받기까지 상대적으로 긴 시간이 소요되며, 무기의 사용절차가 복잡하기 때문에 위기상황이 발생했을 시 적응태세에 어려움을 겪을 수밖에 없다. 이에 따라 북한은 평시와는 달리 전시와 위기시에 상응하는 별도의 명령체계를 마련함으로써 최고사령관의 유고·사망 등 긴박한 상황에 대비하고 있을 것으로 보인다. 실제로 조선인민군은 부대지휘와 관련해서 최고사령관을 포함한 군사지휘관의 군사적 권한을 비상시와 평시로 나누어 구분하고 있으며, 북한의 지휘통제 체계 역시 비상시와 평시에 따라 구분되어 진행된다.

따라서 최고사령관의 사망과 같은 위기상황이 발생한다면, 당중앙군사위원회가 핵전력에 대한 집단지도를 행사할 가능성이 있다. 당중앙군사위는 북한 내 일체 무력을 지휘·통솔할 수 있으며(당규약 제27조), 전시사업세칙을 비롯하여 수많은 군사 관련 명령을 지시하고 정기회의와 임시회의 등을 개최하여 주요 국방문제 관련 사항을 처리한다. 북한은 이미 2012년 전시사업세칙을 개정하여 전시상태의 선포 역시 최고사령관 단독에서 당중앙위, 당중앙군사위, 국방위(현재 폐지), 최고사령부의 공동명령으로 바꾸었다. 뿐만 아니라 전시사업 총괄 지도기관도 종전 국방위원회에서 당중앙군사위로 변경하였다. 물론 김정은이 당 위원장, 당 중앙군사위원장, 최고사령관 등을 겸하고 있기 때문에 그의 결정이 가장 큰 영향을 미칠 것이라는 점은 변함이 없다. 다만 위기시 여러 통치 및 군사기관의 공동결정과 당중심의 지휘를 명시한 것은 북한이 최소한 지도부의 참수작전에도

120)_『조선중앙통신』, 2014년 4월 2일.

121)_ 2017년 7월 4일, ICBM의 시험발사 역시 국방과학원의 요청에 따른 김정은의 허가가 있었다.

유연하게 대처할 수 있는 제도적 기반을 갖추고 있음을 보여준다.

이처럼 북한의 핵전력 지휘통제체계는 독단적인 형태와 위임된 형태가 결합되어 있을 것으로 예상된다. 평시 국내정치적 요인이 지배적인 변수가 되면서 독단적인 형태로 운영되지만, 위기상황이나 전시에는 외부위협 요인이 지배적인 변수로 작용하면서 일시적으로 위임된 형태로 전환되는 것이다.

다만 현재 북한의 핵전력 지휘통제체계는 갈등적인 당군관계로 인해 불안정성을 내재하고 있는 것으로 보인다. 최근 들어 핵·미사일의 지휘·통제·관리에 있어 최고사령관과 당적통제에 대한 중요성이 자주 언급되기 시작한 것이다. 2015년까지는 전략군의 존재와 훈련 내용 등에 대한 강조가 높았으나, 2016년에 들어서는 전략군의 전략적 중요성과 핵무력 자체의 '유일적 영도체계'와 '유일적 관리체계'를 강조하기 시작하였다.[122] 2016년 3월 10일, 김정은이 단거리 탄도미사일 발사 훈련을 참관하면서 핵무력에 대한 유일적 영군체계를 세울 것을 최초로 언급한 이후 최고사령관을 중심으로 한 지휘체계와 관련한 발언이 이어져 오고 있다.[123]

핵무력에 대한 유일적 영도체계와 유일적 관리체계가 거듭해서 강조되는 이유는 당과 수령에 의한 군의 통제문제가 완벽히 해결되지 않았고 핵무력을 둘러싸고 당군 관계에 갈등요소가 잠재하고 있음을 의미한다. 구체적으로 첫째, 핵무기와 같은 새로운 무기체계의 등장은 군사전략의 변화와 이를 뒷받침하기 위한 군사제도의 변화를 수반한다. 새로운 무기체계를 기존의 조직이나 지휘체계에 수용하는 과정에서 당군 사이에 갈등이 일어날 소지가 있다. 둘째, 상호 신뢰가 부족한 경직된 당군 관계로 인해 핵전력 지휘체계가 원활이 작동되지 않을 가능성이 있다. 북한 정권이 갖는 폐쇄성, 지나친 감시와 통제는 핵을 관리하는 집단 내 소통의 부재와 경쟁 집단 사이에 갈등을 초래할 가능성이 크다. 셋째, 핵개발 고도화의 명분을 확립하는 과정에서 핵전력을 담당하는 당과 재래식 군사력을 담당하는 군부 사이에 갈등이 유발될 수 있다. 김정은 지도부는 극심한 경제적 압박 속

122)_ 정성윤·이동선·김상기·고봉준·홍민, 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 234.

123)_ 김정은은 그동안 수차례의 미사일 시험발사를 참관 및 지도하면서 "조선로동당 중앙위원회 책임일꾼들과 핵무기 연구부문의 과학자, 기술자들, 조선인민군 전략군 지휘성원들"에게 핵무력에 대한 유일적 관리체계를 철저히 세울 것을 지시해왔다. 김정은의 핵·미사일 훈련지도 및 참관자리에는 주로 리병철 당 제1부부장·김정식 당 부부장과 김락겸 전략군사령군, 박영래 전략군 중장, 다수의 핵무기 및 로켓 연구부문 과학자와 기술자들이 포함되어 있었다. 아마도 이들이 북한의 핵전력 지휘체계의 확립에 관여되어 있는 주요 인물들로 추측된다.

에서 새로운 플랫폼의 건조를 위한 자원조달과 비용확보의 문제를 해결해야 하는 동시에 발생가능한 군부의 반발에 효과적인 대응방안을 모색해야 할 것이다.[124]

이처럼 북한은 핵무력 구축에 따른 지휘통제의 문제에 직면해 있지만 핵무기와 탄도미사일의 운용을 전담하는 군종으로 전략군을 창설하고 최고사령관을 중심으로 하는 유일적 관리체계를 확립하여 돌파구를 마련하려는 것으로 보인다. 그러나 핵전력이 질량적으로 강화되면서 당과 재래식 전력을 담당하는 군부 간에 갈등 발생할 가능성이 높아질 것이다. 향후 재정문제를 둘러싼 조직 간의 갈등, 경쟁적 당군관계에서 오는 지휘체계의 경직성, 핵무기 고도화의 명분 확립 등의 문제가 불거질 수 있다.

## Ⅵ. 결론

본 연구는 제2차 핵시대의 새로운 핵확산 국가들의 핵전략을 구체적인 사례를 통해 살펴보았다. 신흥 핵보유국에 대한 대다수의 기존연구들은 냉전 이후 새로운 핵확산 국가들의 등장이 지역안보와 세계질서에 가져다주는 영향을 분석하는 데 초점을 맞추어 왔다. 안타깝게도 이러한 연구들은 냉전의 교훈을 일괄적으로 적용하는 오류를 범하여 제3세계 핵보유국의 불안정성을 과장하는 경향이 있었다. 또 다른 일부 연구들은 핵보유국들에 대한 획기적인 유형화를 시도하였음에도 불구하고 개별 사례를 완벽히 설명하지 못했다. 이것은 이론의 결함이라기보다 신흥 핵보유국의 핵전략이 아직 정교화되지 않음으로써 발생한 문제였다.

신흥 핵보유국들의 핵전략은 일관성이 결여되어 있고 핵정책에 모호성을 내포하고 있다. 이들은 비확산레짐의 비회원국들로 국제사회의 비핵화 규정을 준수할 의무를 지지 않으며 지속적인 핵증강 노력 속에서 일관되지 않은 핵정책이 발표되고 있다. 인도와 파키스탄은 모두 신뢰할만한 최소억지를 주요 핵정책으로 내세우고 있지만 각자 의미하는 바가 다르며, 북한은 7차 당대회에서 NFU를 선언한 직후 우리식의 선제타격을 주장하였다.

이 때문에 새로운 핵시대에서는 각 핵보유국의 핵전략에 전략적 환경과 국내

124)_ 김보미, “김정은 정권의 핵무력 고도화의 원인과 한계: 북한의 수직적 핵확산과 정권안보,” 『국방정책연구』, 제33권 제2호, 2017, p. 57.

정치적 요인이 미친 영향을 파악함으로써 맞춤형 대응책이 제시되어야 한다. 제2차 핵시대의 가장 큰 도전은 지역 내 적대관계에 놓인 핵보유국들이 군비경쟁과 위기를 과부하시키지 않도록 관리하는 것임을 강조하고 대안을 마련해야 할 것이다. 일단 핵보유국이 되고 나면, 핵무기가 가져오는 국내외적 장점을 포기하기 어렵기 때문에 비핵화의 가능성은 멀어지기 때문이다.

그러나 현재 미국을 중심으로 하는 비확산 정책은 새로운 핵확산 국가의 등장에 무조건적인 반대 입장을 표명하는 것 외에 다른 방법은 취하지 않는다. 새로운 핵확산 국가에 대한 미국의 일관된 전략은 억제(inhibition)이다. 예방공격(preventive attack) 옵션을 배제하지 않고, 강압정책을 유지하며, 동맹강화를 통해 외교 및 경제적 고립을 시도하고 미사일 방어(missile defense)체계에 대한 고비용의 투자와 지속적인 관심을 두는 등 봉쇄(containment)와 강압(coerciveness)에 초점을 맞추는 것이다.[125] 미국의 정책결정자들은 첨단 무기의 개발에 막대한 국가재정을 투입하면서 새로운 핵확산 국가들에 군축을 제안하고, 핵확산을 막기 위한 국제적인 규범을 생산하며, 독자적인 핵능력을 확보하는 것을 포기하도록 설득한다.[126]

트럼프 정부의 북핵문제에 대한 대응 역시 '최대의 압박(maximum pressure)'이다. 그러나 김정은 정권은 이에 굴복하지 않는다. 현재 북한의 계속적인 미사일 발사시험은 국제사회의 강력한 대북제재 속에서도 수직적 핵확산을 포기할 의지가 없음을 표명하는 것이다. 북한 정권은 북핵문제는 미국의 모순된 비확산 정책과 대북정책의 근원적인 해결에 달려 있다며 오히려 지금까지의 국제사회의 대응방식으로는 북한의 태도 변화를 이끌어내는 것이 쉽지 않음을 경고한다. 앞으로도 비확산 정책에 대한 북한의 근본적인 의문과 불신을 제거하려는 노력이 뒤따르지 않는 이상 북한의 핵무력 증강은 계속될 것이다.

궁극적으로 압박의 효과가 가시적으로 도출되지 않는 상황에서 불거지고 있는 군사적 옵션 논란은 한반도와 동북아의 안보위협을 심화시킬 것이다. 현재의 한반도 긴장이 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 어떠한 방식으로든 북핵문제의 해결을 위한 대화와 협상은 전개되어야 한다. 다만 이 과정이 신중하고 구체적으로 진행되어야 할 것이다. 미국을 비롯한 국제사회는 비핵화가 북한에 어떠한 이

125)_ Francis J. Gavin, "Strategies of Inhibition: U.S. Grand Strategy, the Nuclear Revolution, and Nonproliferation," *International Security*, Vol. 40, No. 1, 2015, p.44.

126)_ 때문에 미국의 비확산 정책들이 윤리적이고 규범적인 성격을 내포하고 있음에도 북한과 같은 불량국가들로부터 위선(hypocrisy)이라는 평가를 벗어나기 어렵다.

점을 가져다 줄 것인지, 핵무기를 제거한 이후 북한체제의 생존을 어떠한 방식으로 담보할 수 있을 것인지 분명히 제시할 수 있어야 한다. 이는 미국의 비확산 정책을 폭넓게 지지하는 한국의 의무이기도 하다. 한국은 당분간 북한이 핵포기로 돌아설 가능성이 매우 낮다는 사실을 인지하고, 북한의 핵무력 고도화 방지를 위한 탐색적 대화의 가능성을 모색하면서 주변국과 지속적인 협력하여 북핵문제를 해결할 수 있는 현실적인 방안을 찾아야 할 것이다.

둘째, 현재 정부는 북한의 핵전력 고도화에 따른 국민의 안보적 불안감을 해소하기 위한 조치들에 집중하는 모습이지만 군사적 대응에 지나친 의존은 근본적인 해결책이 되지 못한다. 미사일 방어의 효용성에 대한 논쟁이 정리되지 않은 상태에서 아직 완전히 구비되지 않은 미사일 방어를 과신하는 태도는 경계해야 할 것이다. 북한의 2차 ICBM 실험 직후 문재인 대통령은 고고도미사일방어체계(THAAD) 발사대 4기에 대한 추가 임시 배치를 지시하였고, 정부는 3축 체계(Kill Chain, KAMD, KMPR)를 중심으로 하는 능동적 억제를 강조하였다. 그러나 KAMD와 킬 체인은 2023년에야 구축될 예정이다. 더군다나 고고도미사일방어체계는 한국의 수도권을 방어하지 못한다는 단점이 있으며, 북한의 중거리 미사일 요격에 대한 한계점이 지적된 바 있다.[127] 궁극적으로 미사일 방어는 말 그대로 방어일 뿐, 북한의 핵·미사일 능력의 발전에 아무런 부정적 영향을 미치지 않는다. 모든 것은 의지의 문제이다. 북한의 공격의지와 가능성을 파악하고 김정은 정권을 설득하기 위해서도 남북 간 대화가 반드시 병행되어야 한다.

셋째, 북한의 핵전력의 양적 증강과 기술발전 속도와 반비례하는 미흡한 안전장치에 대한 대책 역시 시급하다. 북한이 핵무력의 고도화에만 심혈을 기울인 나머지 오인이나 사고, 쿠데타에 의한 핵무기 탈취에 의해 핵무기 사용이 일어날 가능성이 있다. 아직까지 북한이 우발적 사고나 무허가 사용의 가능성에 대비하여 PAL과 같은 안전장치를 구비하였다는 증거는 발견되지 않는다. 미국의 경우에도 안전장치는 이미 수천기의 핵무기를 전 세계에 배치한 후에 발명하였을 정도로 핵전력 구축의 최종단계에서 완성되었으며 오랜 기간과 노력이 소요되었다. 안전장치는 외부의 지원 없이 단기간 내에 완성하기가 어렵기 때문에, 북한과 같이 자원이 부족하고 핵관련 정보와 기술에 접근권한이 제한된 국가들은 결

127)_『연합뉴스』, 2017년 5월 15일.

국 불완전한 핵무기를 갖출 수밖에 없다.[128]

지난 5월 21일 북극성 2형의 시험발사 후 김정은은 대량생산을 거쳐 실전배치할 것을 지시하였다. 북한은 이 같은 무기에 대해 정확성을 과시함으로써 위협수준을 높이는 중요 기술력의 확보를 자랑하였으나, 핵무력의 무분별한 사용가능성을 제한하는 방어막에 대해서는 일절 언급하지 않았다. 이는 앞으로 한반도가 직면하게 될 위험이 무엇인지를 암시하고 있다. 만약 북미 양측의 상호 신뢰가 극도로 낮은 상태에서, 북한의 행동에 대한 미국의 오인과 북한의 불안정한 지휘통제 시스템이 결합된다면 핵무기의 우발적 사용이 발생할 수 있다.

또한 무엇보다 한국에 실질적인 피해를 주고 있는 북한의 도발은 재래식 군사도발이다. 확전의 가능성을 경계하고 대비책 마련에 소홀히 하지 말아야 할 것이다. 이제는 북한의 핵무력 발전과 공격 가능성에 대한 대응태세를 마련하는 것에 만족해서는 안 된다. 이를 뛰어넘는 인식의 전환이 필요한 시점이다.

128)_ Peter D. Feaver and Emerson M. S. Niou, "Managing Nuclear Proliferation: Condemn, Strike, or Assist?," *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 2, 1996, pp. 212-213.

3

# ‘브렉시트’와 유럽의 안보 환경 변화 : EU안보에 있어서 영국의 위상

고려대학교 김 두 진

3

# ‘브렉시트’와 유럽의 안보 환경 변화 : EU안보에 있어서 영국의 위상

김 두 진*

## 연 구 요 약

2016년 6월 23일은 EU 및 유럽 통합의 역사상 유례없는 역사적 사건으로 기억될 것이다. 바로 이 날 영국이 EU를 탈퇴하게 되는 브렉시트(Brexit)를 결정하게 된 것이다. EU에 있어서 영국의 비중은 결코 쉽게 간과할 수 없을 만큼 주요한 국가이다. 따라서 브렉시트의 영향력과 파장은 긍정적이든 부정적이든 생각 보다 클 것으로 예상된다. 본 논문의 목적은 영국의 브렉시트의 결정이 차후 EU의 외교안보 정책에 어떤 영향을 미칠 것인가를 살펴 보는데 있다.

영국의 탈퇴와 함께 2016년 11월 8일 미국 대선 이후 신고립주의를 표방한 트럼프 행정부가 새로운 대외 기조의 일환으로 NATO를 경시하는 발언과 미국 국익 우선을 수차례 강조한 바 있다. EU는 이제 안보 분야에서 미국에 일방적으로 의존해 왔던 만큼 유럽 우방국들에게 추가적인 공동 방위금 부담을 늘릴 것을 요구하는 미국의 요구에 점차적으로 EU의 독립성을 확보하는 만큼의 대가를 부담해야 하는 문제로 고심하게 될 것이다.

본 연구에서는 주로  브렉시트 이후 (1) NATO-EU 관계와 유럽의 안보 상황, (2) ‘글로벌 나토’의 변환과 EU의 대러시아 관계에서 예측되는 잠재적 위협, (3)EU와의 관계라는 측면에서 영국-러시아의 관계, (4) 브렉시트 이후 영국의 위상 변화가 유럽 안보 상황에 미치는 영향, 등을 중심으로 살펴보았다.

영국은 역사적으로 주요 국제기구 및 유럽의 외교정책에 있어 리더의 역할을 담당해 왔다. 그럼에도 EU회원국들과의 관계에서는 늘 ‘한발을 빼는’(half- detached), 그리고 유럽 국가이기를 꺼려하는 국가(reluctant Europe)의 성격을 보여 왔다. 영국이 EU를 탈퇴하게 될 경우, 미국의 입장에서 대 러시아정책에 관한한 여타 유럽 국가들로부터 확실한 결과를 얻어내는 일이 결코 쉬운 일이 아니다. 역사적으로 유럽에서 러시아에 관한 한 영국의 외교적, 안보적 영향(leverage)은 매우 지대하였다. 따라서 향후 유럽안보의 안정성 구축을 위해 EU와 영국이 어떤 외교적 노력을 기울일 것인지를 분석하는 것은 매우 의미 있는 작업이 될 것이다. 반면에 러시아의 입장에서는 시리아를 지지하는 하는 일, 크림반도의 병합 내지 제2의 우크라이나 사태가 발생할 시에 훨씬 유리한 고지를 점하게 된다.

영국은 EU에서 프랑스와 함께 가장 영향력 있는 외교 행위자의 하나이다. 영국은 UN안보리, G7, G20의 참가자로서 국제적 영향력을 행사해 왔다. 또한 EU외교정책의 배후에서 주요 국가로

* 고려대학교

서 영향력을 계속 행사해 왔다. 그럼에도 EU의 안보문제 관한한 영국과 미국의 '특별한 관계'가 상당 부분 영향을 미쳐 왔다.

유럽의 외교안보정책은 브렉시트로 인한 영국의 이탈로 가장 큰 영향을 받는 영역이라 할 수 있다. 구체적으로 브렉시트로 영국은 EU의 소프트 파워(soft power), 시빌리언 파워(civilian power) 및 하드 파워(hard power)면에서 영향력이 불가피하게 감소될 수 밖에 없다. EU의 입장에서 특히 프랑스의 입장에서 영국-EU 외교정책 협력을 위해서 EU + 1 포맷(format)으로 지속적인 관계를 형성할 가능성도 있다.

러시아와의 관계에 있어서 역사적으로 영국은 지정학적 이해 관계 등으로 인해 반러시아 전선의 선봉에 섰던 나라이다. 미국과 유럽에 의한 EU 및 NATO의 확대 과정 등에서 가장 어려운 정치적 도전은 러시아와의 관계를 어떻게 유지할 것인가의 문제이었다. 특히 NATO회원국 중동유럽 국가들은 과거의 러시아와의 경험 때문에 러시아를 자국에 위협적 대상으로 보고 있어, '가치 공동체' 형성을 기대할 수 없었다. 브렉시트로 서구의 분열이 구체화될 경우에 영국의 탈퇴로 약해지고 분열된 유럽의 상황에서 러시아가 우크라이나 등지에 우위를 점하고 시리아 내전에서 아사드 정권을 지지하는 일은 더욱 용이해 질 것으로 예상된다. 2차 대전과 냉전 하의 영미 동맹은 서구의 안보 및 방위 정책의 주요한 요소이었다. 영국과 미국의 협력 관계는 바로 냉전하의 국제체제의 제도적 근간(institutional foundations)을 마련하였다. 미국과 영국의 '특별한 관계'의 가장 특이한 성격은 미국의 힘으로부터 얻을 수 있는 이익을 염두에 둔 점이다. 이런 이유로 '특별한 관계'라는 개념은 외교의 한 수단(tool)으로서 의도적으로 구상된 영국적 개념으로 본다.

브렉시트로 미국은 NATO 혹은 UN 등에서 영국을 통해 미국의 의사를 관철해 왔던 전례에 비추어, 이제 중요 쟁점 처리를 미국이 직접 나서야 하는 부담을 떠맡게 되었다. 영국과 EU관계는 바뀌더라도 미국-영국의 양국은 여전히 '특별한' 관계를 유지할 것으로 본다. 브렉시트로 미국은 신냉전 시대에서 미국과 첨예한 대립을 가져온 러시아를 상대하는 일 등에서 새로운 전략을 구상해야 할 것이다.

브렉시트 이후 무엇보다 영국의 EU에 관한 영향력은 점차 약화될 것으로 전망되는 반면에 다른 주요 EU 회원국- 독일 혹은 프랑스-의 영향력이 상대적으로 커질 것으로 예상된다. 동시에 EU 국가들은 브렉시트로 인해 안보 분야에서 가장 경쟁력 있는 군사력을 갖춘 영국을 잃게 되었다. 브렉시트로 러시아는 영국의 EU 탈퇴가 미칠 영향을 신중히 계산하게 될 것이다.

EU, NATO 및 미국은 2008년 러시아의 그루지야 침공에 대하여 그 대응방식에서 무기력함을 보였고, 에너지 무기화를 선언한 러시아의 위협 앞에 유럽 국가들은 매우 허약한 모습을 드러냈다. 그 후 푸틴의 러시아 민족주의 고양과 팽창주의에 입각한 공세적 외교정책으로의 선회로 NATO 및 EU의 주요 쟁점을 둘러싸고 결코 간과할 수 없는 갈등의 징후를 보이고 있다. NATO는 유럽 안보에 대한 최대 위협으로 간주하는 이슬람국가(Islamic State)를 비롯한 이슬람 극단주의 세력과 동유럽, 그루지야 및 우크라이나에 대해 무력시위를 강화하고 있는 러시아가 전략적 목표로 유럽의 분열을 주도할 수 있을 가능성에 대해 우려를 표명하고 있다. 푸틴은 EU 회원국 간에, EU와 나토 회원국 간에 발생하는 마찰과 갈등으로부터 러시아의 이익을 챙길 것으로 본다.

트럼프 하의 미국 정부는 영국의 브렉시트로 인해 유럽과 미국이 직면하는 심각한 세계적 도전, 예를 들어 테러리즘 및 '공세적' 러시아(assertive Russia)와 같은 문제에 대해 영국이 부재한 유럽이 '소극적' 태도를 취하게 되는 것을 우려하고 있다. 영국의 브렉시트 결정으로 EU를 떠나게 됨에 따라 트럼프 미국 대통령은 브렉시트로 인해 위협을 받고 있는 EU 안보에 관해 NATO 회원국과 EU국가들을 추스르고 미국과 유럽의 새로운 관계를 형성해야 할 과제를 떠맡게 되었다.

브렉시트 이후 EU와 러시아와의 관계에 있어서, 브렉시트 이후에 EU회원국들은 점차 러시아의 천연가스 수입을 증대시킬 가능성이 높아질 것이다. 동시에 중단기적으로 점차적으로 EU의 대러시아 정책은 EU-러시아의 관계라는 맥락에서 점차 보다 유화적으로 변할 것으로 예측된다. 반면에 영국은 유럽국가중 가장 '매파'로서 행동해 온데 비해, 독일과 프랑스와 같은 국가들은 러

시아에 대한 제재는 '낮은' 우선 순위에 둘 것으로 예상된다.

영국은 NATO의 동유럽으로의 확대 과정에서 주도적 역할을 담당해 왔다. 브렉시트로 인해 이들 중동유럽 국가들은 프랑스 및 독일 양국이 러시아와의 관계 개선을 목적으로 이들 국가들을 희생시킬 수 있다는 가능성을 우려하고 있다. 특히 폴란드와 헝가리의 경우에는, EU의 정치통합이 심화되는 추세 속에 EU의 연방제적 성격이 강화되는 과정에서 영국의 부재 가운데 독일의 주도적 위상에 대해 민감하게 반응하지 않을 수 없는 입장이다.

브렉시트가 반드시 NATO를 훼손시킨다고 보기 보다는 강화시킬(reinforcing) 것이라는 긍정적 시각도 제시되고 있다. 영국의 전략적 핵심의 시각에서 'EU와 관련된 정치적 이익과 및 의무감'이라는 외연적 틀을 제거하게 될 경우에, 브렉시트 이전 보다 훨씬더 적절하고(responsive) 효과적인 파트너십으로서 역할을 담당할 가능성도 있다. 뿐만 아니라 NATO 역시 브렉시트 이전에 비해 외부에 있는 영국의 영향력을 '끌어들이는 요인'(pull factor)으로 작용할 것으로 예상되고 있다.  앞으로 2~3년간 브렉시트를 둘러싸고 영국과 EU 주요 국가간의 협상 과정에서 EU안보에 관한 아젠다 혹은 사안에 따라 영국의 역할에 관해  여러 정책적 대안과 보완책들이 재조망될 수 있다. 브렉시트 이후 영국의 역할에 관한 키신저의 낙관론적 시각은 한동안 주목해 볼 만한 가치가 있을 것으로 본다.

# 목 차

요 약 ····· 109

Ⅰ. 서론 ····· 113

Ⅱ. 탈냉전 이후 유럽안보체제 변화와 NATO : 브렉시트의 영향 ····· 116
1. NATO-EU관계와 유럽의 안보 ····· 118
2. '글로벌 NATO'와 러시아의 관계 : EU 및 영국의 입장 ····· 126
3. EU의 맥락에서 영국과 러시아의 관계 ····· 134

Ⅲ. 영국의 대 유럽 외교 안보 정책 변화 : 브렉시트 이후 전망 ····· 138
1. 영국-미국의 "특별한" 관계와 토니 블레어의 국제주의 ····· 138
2. 유럽 안보의 측면에서 본 영국의 브렉시트 ····· 144

Ⅳ. 결론과 정책적 함의 ····· 148

Ⅴ. 참고문헌 ····· 152

# Ⅰ. 서론

2016년 6월 23일은 EU 및 유럽 통합의 역사상 유례없는 역사적 사건으로 기억될 것이다. 바로 이 날 영국이 EU를 탈퇴하게 되는 브렉시트(Brexit)를 결정하게 된 것이다. EU에 있어서 영국의 비중은 결코 쉽게 간과할 수 없을 만큼 주요한 국가이다. 따라서 브렉시트의 영향력과 파장은 긍정적이든 부정적이든 생각 보다 클 것으로 예상된다. 본 연구의 목적은 영국의 브렉시트의 결정이 차후 EU의 외교안보 정책에 어떤 영향을 미칠 것인가를 살펴 보려는 데 있다.

영국은 역사적으로 주요 국제기구 및 유럽의 외교정책에 있어 리더의 역할을 담당해 왔다. 그럼에도 유럽과의 관계에서는 EU회원국들과는 늘 '한발을 빼는'(half-detached), 그리고 유럽 국가이기를 꺼려하는 국가(reluctant Europe)로 비춰져 온 이방인(stranger) 같은 행태를 보여 왔다.[1] 유럽이 통합으로의 구심성에 몰두하고 있을 때 조차도, 영국은 예외적인 태도로 오히려 원심성의 방향성을 보일 때가 빈번하였다. 과연 영국에게 EU란 영국의 이익 증진에 기여하는 단순한 기제 이상이 어떤 것도 아닌 것인가?

반 유럽적 수사(修辭)를 던졌던 대처 수상의 재임 시절에도 영국의 외교정책은 부단히 유럽화의 과정을 겪고 있었다. 그럼에도 실제로 영국 외교 정책에서 괄목할 만한 변화의 시기는 바로 블레어 수상의 시기였다. 그는 영국이 끝없이 미국과 유럽 사이를 왔다 갔다는 환영에 사로 잡히는 것은 '잘못된' 선택이라고 비판하고, 영국은 미국과 유럽의 가교(bridge)의 역할을 담당할 것을 강조하였다. 블레어는 영국은 '강한' 미국과 '강한' 유럽 양쪽 모두를 취해야 할 것을 강조하였다. 블레어의 외교의 기저에는, 영국은 "강력한 유럽과의 관계로 인해 미국과의 관계가 강해 질 수 있고, 강력한 미국과의 관계 때문에 유럽과의 관계 또한 강해 질 수 있다"는 신념이 깔려 있었다[2]

브렉시트를 기해 미국의 오바마 대통령을 비롯한 주요 국가 대통령들은 브렉시트가 유럽에 있어서 '재앙'이 될 수 있다고 보았다. 반면에 러시아의 푸틴 대통령은 브렉시트는 영국에게 기회가 될 것이라는 정반대의 입장을 표명하였다. 심지어 브렉시트는

1)_ Oliver Daddow, "Interpreting the Outsider Tradition in British European Policy Speeches from Thatcher to Cameron." *Journal of Common Market's Studies*, Vol. 53, 2015, No. 1, p. 71.

2)_ Paul D. Williams, "The Europeanization of British Foreign Policy and the Crisis in Zimbabwe." unpublished paper, 2002, pp. 3-4.

러시아의 외교적 승리로 보아, 영국의 EU탈퇴로 미국이 영국없이 나머지 유럽 국가들로부터 – 러시아 정책 등에서– 확실한 지지를 이끌어 낼 수 없을 것이라는 비관적 시각이 등장했다. 더글라스 팔 케네기 국제평화연구원 부원장은 "영국의 탈퇴로 약해지고 분열된 유럽은 푸틴에 뜻하지 않은 선물"이며 나아가서 푸틴의 외교 정책의 "위대한 승리"로 보았다.[3] 영국이 EU를 탈퇴하게 될 경우, 미국의 입장에서 대 러시아정책에 관한한 여타 유럽 국가들로부터 확실한 결과를 얻어내는 일이 결코 쉬운 일이 아니다. 역사적으로 유럽에서 러시아에 관한 한 영국의 외교적, 안보적 영향(leverage)은 매우 지대하였다. 따라서 향후 유럽안보의 안정성 구축을 위해 EU와 영국이 어떤 외교적 노력을 기울일 것인지를 분석하는 것은 매우 의미 있는 작업이 될 것이다.

반면에 러시아의 입장에서는 시리아를 지지하는 하는 일, 크림반도의 병합 내지 제2의 우크라이나 사태가 발생할 시에 훨씬 유리한 고지를 점하게 된다. 그동안 미국은 NATO 혹은 UN 등에서 영국을 통해 미국의 의사를 관철해 왔던 전례에 비추어, 이제 주요 쟁점 처리를 미국이 직접 나서야 하는 부담을 떠맡게 되었다.[4] 러시아 이익론의 시각에서는 브렉시트 이후 NATO의 약화와 함께 2014년 우크라이나 사태 이후 서방 진영과 첨예한 군사·정치적 대결을 펼쳐온 러시아의 대외 정책에 유리한 환경이 조성될 것으로 보고 있다.[5] 다른 측면에서 미국의 헨리 키신저는 오히려 낙관적인 입장에서 "브렉시트가 대서양 연안국 간 동맹을 강화하고 영미관계를 더 돈독하게 할 기회"로 보았다. 나아가 영국이 EU를 완전히 떠나지 않을 것이며, 브렉시트를 통해 국제 관계에서 영국의 역할이 커질 것이라는 시각을 피력하였다.[6]

---

3)_2012~14년 러시아 주재 미국대사를 지낸 스탠퍼드 대학의 마이클 맥폴 교수는 브렉시트를 푸틴 외교정책의 위대한 승리라고 말하고, 이번 브렉시트의 투표에서 푸틴을 '승자'로, EU와 영국, 미국, 그리고 강하고 단합된 민주적인 유럽의 유용성을 믿는 나라들을 '패자'로 지칭했다. 『뉴스1』 "러시아에 '브렉시트'란? 외교는 '호재', 경제는 '글쎄," http://news1.kr/articles/?2701343 (검색일: 2017년 9월 10일)

4)_『조선일보』 "영국 빠진 EU. 미의 글로벌 안보 리더십도 흔들린다." 2016년 6월 27일.

5)_『연합뉴스』 "서방과 대결 러시아 대외정책에 유리, 경제엔 악영향," 2016년 6월 24일. 러시아의 메드베데프 총리는 브렉시트 결정은 영국의 내부 문제이지만 그 결과는 영국인과 EU뿐만 아니라 세계 경제에 기쁜 소식은 아니라고 보았다. 브렉시트는 러시아에 지정학적으로는 이익이 되지만, 경제적으로는 불이익이 될 것이라는 전망이 나오고 있다.

6)_ The Guardian, "Henry Kissinger says Brexit will bring Britain closer to the US." (July 27 2016).https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/27/henry-kissinger-says-brexit-will-bring-britain-closer-to-the-us (검색일 2017년 8월 30일)

영국의 EU탈퇴 결정에 관해 미국의 오바마 대통령은 영국이 질서 있는 탈퇴를 진행할 것을 강조하면서, 영국과 EU관계는 바뀌더라도 미국-영국의 양국은 여전히 ‘특별한’(special) 관계 임을 강조하였다.[7] 브렉시트로 미국은 신냉전 시대에서 미국과 첨예한 대립을 가져온 러시아를 상대하는 일 등에서 새로운 부담을 안게 되었다. EU에서 대러시아 강경노선을 주도해 온 영국이 EU탈퇴를 결정함으로써 러시아와의 관계가 새로운 국면에 도달할 가능성이 높아지고 있다[8]

분명히 EU에게 있어서도 브렉시트는 난민문제 해결, 유로존 경제에 관한 충격 등 결코 적지 않은 문제를 야기하게 된다. 그동안 EU 안보 및 방위에 GDP의 2%의 군사비의 재정을 감당해 내는 유일한 국가였던 영국이 빠져 나가게 될 때 미치는 영향력은 무시할 수 없다.

영국의 탈퇴와 함께 2016년 11월 8일 미국 대선 이후 신고립주의를 표방한 트럼프 행정부가 새로운 대외 기조의 일환으로 NATO를 경시하는 발언과 미국 국익 우선을 수차례 강조한 바 있다. EU는 이제 안보 분야에서 미국에 일방적으로 의존해 왔던 만큼 유럽 우방국들에게 추가적인 공동 방위금 부담을 늘릴 것을 요구하는 미국의 요구에 점차적으로 EU의 독립성을 확보하는 만큼의 대가를 부담해야 하는 문제로 고심하게 될 것이다.[9]

유럽 안보면에서 영국의 영향력은 영국의 NATO에 대한 연루로 인해 여전히 상당 부분의 역할을 유지할 것으로 예상되나, 정치적 영향력 행사에 있어서 한계를 드러낼 수 밖에 없다. 그것은 미국-EU의 협상 과정에 영국의 직접적 영향력 행사가 **‘제도적으로 제약’**을 받을 수 밖에 없는 상황이 되기 때문이다. 그동안 영국은 미국과 유럽의 가교 역할을 의미있게 수행할 것을 천명해 왔다. 브렉시트

---

7) 영국과 미국의 관계는 흔히 특별한(special) 관계로 표현되었다. 항상 글로벌 이슈와 관련하여 영국은 미국과 동일한 입장을 취해 왔다. 우크라이나 사태에 관해 러시아 제재, 중동문제와 아프가니스탄 사태 대처에 있어서 미국과 같은 행동을 취해 왔다. 따라서 미국의 입장에서 영국과 같은 중요한 파트너가 EU를 탈퇴라는 것은 EU에서의 힘의 공백을 가져오는 것을 의미한다.

8) 조준배, “브렉시트가 러시아에 미치는 영향: 러시아 대외관계에 미치는 영향,” EMERics 이슈분석. 2016년 7월 15일. 러시아와의 관계라는 측면에서 러일 전쟁을 계기로 영국의 외교정책은 새로운 변화에 직면하게 되었다. 당시 영국은 전통적인 영광스러운 고립(splendid isolation)을 포기하고 글로벌한 전략의 신노선을 택하게 되었다. 김원수. “영국의 외교정책과 글로벌전략의 형성.”『서양역사와 문화연구』28집, 2013 참조. 김영준은 ‘영광스런 고립’으로부터 ‘유럽으로의 전환’(Turn to Europe)이라 보았다. 김영준, “영국의 외교정책, 1979-1997: 집권 보수당 정부의 대 미국, 영 연방, 유럽과의 외교관계를 중심으로.”『국제정치논총』제38집 2호, 1998 참조.

9) 안병억. “영국·EU 브렉시트 협상 전망과 EU의 장래.”『외교』제119호, 2016.

이후 영국의 위상은 얼마나 미국의 글로벌 파트너로서의 역할과 밀접할 것인가에 달려 있다. 또한 브렉시트 이후에 영국의 역할이 전반적으로 큰 손상을 입게 될 것이라는 부정적인 견해가 지배적이다. 그럼에도 불구하고, 역사적으로 고찰해 볼 때 영국의 영향력이 단번에 사라지지 않을 것이며, 사안별로 영국의영향력이 상당히 유의미할 것이라는 시각이 있음에 주목할 필요가 있을 것이다.[10)]

본 연구에서는 주로 브렉시트 이후 (1) NATO-EU 관계와 유럽의 안보 상황, (2) '글로벌 나토'의 변환과 EU의 대러시아 관계에서 예측되는 잠재적 위협, (3) EU와의 관계라는 측면에서 영국-러시아의 관계, (4) 브렉시트 이후 영국의 위상 변화가 유럽 안보 상황에 미치는 영향, 등을 중심으로 살펴볼 것이다. 나아가 브렉시트 이후, 유럽의 안보면에서 독일 및 프랑스의 역할도 함께 살펴 볼 것이다. 나아가 브렉시트 이후 영국을 대신하여 양국의 역할이 어떤 성격을 띠게 될 것인가, 이들 양국의 대러시아 관계의 전망 등도 살펴 볼 것이다. 무엇보다 브렉시트 이후 영국의 EU에 관한 영향력은 점차 약화될 것으로 전망되는 반면에 다른 EU 회원국(예: 독일 혹은 프랑스)의 영향력이 상대적으로 커질 것으로 예상된다. 브렉시트로 인해 EU는 안보 분야에서 가장 경쟁력 있는 군사력을 갖춘 영국이 부재 하에, 이제 그들의 안보 상황을 어떻게 지켜 나갈 것인가라는 문제를 늘 염두에 두어야할 상황에 처하게 되었다.

## Ⅱ. 탈냉전 이후 유럽안보체제 변화와 NATO : 브렉시트의 영향

유럽의 외교안보정책은 브렉시트로 인한 영국의 이탈로 가장 큰 영향을 받는 영역이라 할 수 있다. 구체적으로 브렉시트로 영국은 EU의 소프트 파워(soft power), 시빌리언 파워[11)](civilian power) 및 하드 파워(hard power)면의 영향력이 불가피하게 감소될 수 밖에 없다.

---

10)_ Malcolm Chalmers, "UK Foreign and Security Policy after Brexit," Briefing Paper, January 2017, p. 1.

11)_ civilian power 는 연구자들 사이에 개념상 일치된 정의는 없으나, 군사력에 기초한 기존 냉전 모델을 넘어선 새로운 대외정책 행위자의 모델을 설명하는 개념이다. 이 개념은 유럽이 군사력이 아닌 민간의 힘에 의존하여 국제 규범을 강조하고, 소프트 파워에 기반한 '책임감'(responsibility)을 수행할 것에 초점을 맞춘 개념으로 이해될 수 있다. 이에 대해 도종윤, "국제정치학에서 주체 물음: 해석학적 접근을 위한 시도."『국제정치학회논총』 제 53호, 2013, pp. 61-63 참조.

영국은 EU에서 프랑스와 함께 가장 영향력 있는 외교 행위자의 하나이다. 영국은 UN안보리, G7, G20의 참가자로서 국제적 영향력을 행사해 왔다. 영국에 대한 부정적 인식에도 불구하고, EU외교정책의 배후에서 주요 국가로서 영향력을 계속 행사해 왔다.

브렉시트 투표 전인 2016년 5월 영국 수상 캐머런은 연설에서 영국의 소위 고립주의 경향을 비판하면서, 영국은 EU국가 간의 갈등을 봉합할 수 있는 능력을 갖추고 있으며, EU회원국인 영국이야말로 글로벌 파워(global power)를 증대시킬 수 있다고 강조하였다. 영국의 EU 탈퇴로 그의 우방들로부터 소외될 것이며, 영국은 주요한 많은 것을 잃게 될 것을 경고하였다. 이처럼 영국과 EU의 관계는 매우 **쌍방적**이며 **상호의존적**이다. 같은 연설에서 캐머런은 "우리(영국)가 유럽에 영향을 미치고 있고, 그들이 우리에게 영향을 미치고 있다" (Either we influence Europe, or it influences us)고 하였다.[12)]

본 장에서는 현재 브렉시트의 상황까지 오는 동안 NATO와 EU 관계 속에서 유럽의 안보, 그 가운데 미국-영국의 특별한 관계에 기초한 글로벌 NATO와 유럽의 잠재적 위협 세력인 러시아에 대한 유럽의 인식과 반응 등을 살펴 볼 것이다. 이러한 측면을 살펴 볼 때, 영국은 시기적으로 어떤 입장과 역할을 감당했는지 살펴 볼 것이다. 나아가 여기서는 EU안보 정책과 관련하여 탈냉전 시기에 한쪽으로는 NATO와 미국과의 관계, 다른 한쪽으로는 EU 혹은 NATO 회원국 간에 발생하는 유럽의 안보에 관한 인식 차이를 살펴 볼 것이다. 구체적으로 유럽 안보의 축을 형성하는데 있어서 영국과 프랑스의 접근 방식이 어떻게 다른지 살펴볼 것이다. 지정학적으로 볼 때, 서대서양에 위치한 영국은 전통적으로 해양 세력으로서 유럽에서 균형자(balancer)역할을 하여 유럽 대륙에서 어느 한 국가가 패권을 장악할 수 없도록 하는 방식으로 역할을 담당해 왔다. 영국은 항시 유럽 대륙 세력 확장을 견제하여 프랑스나 독일 등 일국에 의해 유럽대륙에서의 세력균형이 깨어지지 않도록 특정 국가에 대항하여 주변국들과 동맹을 형성하는 방식으로 유럽에서 '세력균형' 정책을 부단히 구사하였다. 근대에 들어와 유럽 대륙에서의 수많은 분쟁과 전쟁의 소용돌이 속에서 균형자로서 '영광스러운 고립' 정책을 구사해 온 적이 있다.[13)]

---

12)_ Nicole Koenig, "EU External Action and Brexit: Relaunch and Reconnect," Policy Paper 178, Jacques Delors Institute, 22 November 2016, pp. 4-7. 캐머런의 브렉시트 수사(修辭) 가운데, 우리가 테이블에 앉아 있지 않으면, 우리는 메뉴가 될 뿐이다 (if you're not at the table, you're on the menu)라고 표현한 적이 있다.

## 1. NATO-EU관계와 유럽의 안보

2차 대전 이후 유럽은 1949년에 창설된 나토(NATO)를 기반으로 하여 자국 및 유럽 안보를 유지하려는 정책을 구사하게 되었다. 특히 1950년대는 미국이 대서양 동맹과 NATO 참여를 통해 유럽 안보에 최고의 영향을 미치던 시기였다. 1954년 12월에 대서양 동맹을 통해 공식적으로 즉각적인 '대규모 보복' 전략을 구상하였고, 이것은 미국이 강력한 핵으로 소련의 강력한 재래식 무기를 견제하는 동시에 소련이 유럽대륙에 군사적 위협을 가하지 못하도록 하는 것을 목표로 삼고 있었다. 미군은 유럽에 지속적으로 주둔하여, 서유럽이 분쟁이 휩싸일 때 미국이 자동적으로 군사적으로 개입하게 되어 있었다. 서유럽을 겨냥한 소련 세력을 억지하고 균형을 맞추기 위해 유럽은 미국의 방위에 전적으로 의존하고 있었다. 한마디로 시기적으로 미국이 유럽의 안보를 책임지고 있었다.

당시 서유럽은 미국의 방위에 의존하고 있었기 때문에 미국은 서유럽의 영토 한 가운데 주둔하게 되었고, 미국이 유럽의 안보를 책임지고 있었다.[14] 사실 그 당시 대부분의 유럽국가들은 시빌리언 파워(civilian power)로서의 유럽에 상당히 만족해 왔다. 그 무렵 유럽국가들은 '소프트 파워'의 측면에서 주도적인 역할을 맡는 대신에, '하드 파워'의 부담을 책임지는 미국 간에는 일종의 분업이 존재할 수 밖에 없다는 현실을 냉정히 받아 들여야 했다. 그 이유는 미국의 안보적 주도를 비난한다 할지라도 EU국가들이 더 큰 책임감을 감당하거나 미국의 역할을 대체할 수단은 없다고 판단했기 때문이다.[15]

냉전 시대 유럽 안보와 관련하여 유럽 국가들 간의 주요 논쟁은 NATO의 성격과 방향성에 관한 것이었다. 2차 대전 이후 영국은 미국을 중심으로 유럽의 안보를 유지하려는 전략에 초점을 맞추었다. 이러한 영국의 유럽안보정책은 성격상 흔히 '대서양주의'(Atlanticism)이라 불리운다. 영국은 자국의 국가 안보와 국가 이익의 추구를 위해 나토의 집단방어체제를 통해 외부 위협에 대처하는 것을 기

13)_ 이에 관해 김현수, "19세기 영국의 외교정책: "위대한 고립책(Splendid Isolation Policy)," 『서양사론』 제43호 참조.

14)_ 성일권,"프랑스의 NATO군 복귀, '프랑스 예외주의'의 종막?" 『유럽연구』 제27권 3호, 2009, pp. 48-49.

15)_ 로널드 아즈마스, "이중 확대: 냉전 이후 대서양 동반자 관계의 재정의," 곰퍼트· 라라비 편, 이수형 역 『미국과 유럽의 21세기 국제질서』 서울: 한울아카데미, 2000, p. 73.

본방위전략으로 삼아, 영국의 군사력과 국방예산의 70% 이상을 나토 주도의 국방정책에 쏟고 있다.[16] 미국과의 안보 공조 체제를 강조하는 대서양주의자는 NATO의 현존 구조와 핵 균형을 유지하려는 미국의 입장을 지지하였고, 동유럽에 대한 강력한 방위력 유지에 초점을 맞추었다.

이에 비해 프랑스를 중심으로 한 '유럽주의자'들은 NATO의 군사적 측면 보다는 '정치적' 역할을 더 중요시 하여 미국과 차별성을 갖는 유럽 국가들의 국가 이익과 안보 이익을 부각시켜 유럽국가의 안보적 자율성의 확대를 꾀하고자 하였다. 그럼에도 불구하고 냉전 시대 하에서 서유럽을 향한 소련의 위협이 상존하는 상황에서 유럽의 안보 자율성의 확대는 실제로 실현성이 없는 것이었다.[17]

구체적으로 1958년 집권한 프랑스의 드골은 과거의 유럽패권국으로서 프랑스의 재건의 열망을 실현하기 위해 골리즘(gaullism)을 근간으로 자국의 정치 및 외교적 이상 실현을 위해 노력하였다. 냉전 후 프랑스의 안보 정책의 기조는 위대한 프랑스의 재건이라는 모토 하에 두 가지 기존적인 전략 구상을 가지고 있었다. 특히 탈냉전 이후 프랑스의 유럽안보정책은 "위대한 프랑스 건설"이라는 목표 하에, 두 가지 기본 전략을 가지고 있었다. 하나는 통일 후 경제적 분야 뿐만 아니라 정치·군사적 강국을 지향할 잠재력을 지닌 독일의 팽창을 저지하여 프랑스의 유럽 내 주도권을 확보하려는 것이다. 다른 하나는 미국에 대한 유럽의 독자성을 확보하는 것이다. 이런 맥락 속에서 영국은 미국을 중심으로 하는 대서양동맹을 지지한 반면에, 드골 하의 프랑스는 독자적인 안보 노선을 추구하기 위해  나토의 군사조직으로부터 1966년에 탈퇴하였다 이후 43년만인 2009년도에 복귀하게 된다.

프랑스의 관점에서 NATO는 미국의 유럽 대륙 지배의 수단으로 판단되었고, 유럽 안보 문제는 유럽기구인 EC와 WEU(Western European Union)가 넘겨 받아야 한다는 기본 원칙을 고수하고 있었다. 미테랑 대통령 당시 프랑스의 입장은 NATO 역할이 확대되는 것을 반대하였고, 서유럽 국가들이 안보 문제에 관한한 더 큰 책임을 넘겨 받아야 하다는 입장을 기반으로, 궁극적으로 미국의 영향력 감소가 점차적으로 실현되어야 함을 강조하고 있었다.[18]

---

16)_ 이승근, "EU 안보 영역의 이중구조: 영국과 프랑스 간의 유럽안보의식 비교," 『국제정치연구』 제14집 2호, 2011, pp. 192-193.

17)_ 이수형, "유럽연합의 안보정책과 동맹 딜레마," 『국제관계연구』 제16권 2호, 2011, pp. 79-80.

18)_ 김미자, "냉전종식후 유럽안보체제의 변화와 프랑스의 유럽안보정책: NATO와 WEU 정책을 중심으로," 『21세기 정치학회보』 14권 1호. 2004, pp. 182-183.

이러는 가운데 90년대 유럽 안보와 관련하여 프랑스는 독일을 유럽통합 과정에서 안보 분야의 공동정책을 추진하는데 끌어 들이려고 하였다. 이런 이유로 프랑스는 그 당시 정책 협의 내지 대화 포럼의 성격에 머물렀던 서유럽연합(WEU)을 EU의 안보 수단의 주요 축으로 삼고자 하는 의도를 갖고 있었다. 이 무렵 프랑스의 유럽 안보에 관한 기본적 인식은 북대서양조약기구(NATO)가 유럽 안보 구조 내의 유일하고 결정적인 안보 조직이라기 보다는 여러 안보 기구 중의 하나로 간주하려고 하였다. 그렇기 때문에 UN, 유럽안보협력기구(OSCE, Organization on Security and Cooperation in Europe) 및 WEU도 역시 유럽 안보구조 속으로 편입되어야 하는 것이었다. 단지 프랑스는 미국 주도의 NATO 체제가 유럽의 안보를 위해 필수적인 것임을 염두에 두었으나, 가능한 NATO의 '유럽화'를 가능한 포기하지 않는 상태를 유지하려고 시도하였다.[19]

그럼에도 불구하고, 프랑스와 독일이 주도가 되어 WEU를 유럽의 핵심적인 안보방위 기구로 삼으려는 계획은 곧 미국의 반대에 부닥치게 되었다. 미국의 입장은 NATO가 유일한 유럽 방위의 핵심이 되어야 한다는 것이며, WEU는 NATO에 종속되어야 하고, WEU의 역할 강화는 NATO의 틀 안에서 가능할 수 있음을 강조하였다. 미국은 NATO의 유럽화를 미연에 방지하기 위해 EU와 NATO의 관계를 신속히 재정립해야 할 필요성을 재빨리 인식하고 있었다. 미국 뿐만 아니라 영국과 이탈리아와 같은 대서양주의자들 역시 NATO를 유럽 방위의 유일한 기구로 인식하고 WEU를 NATO의 부속 기구로 축소하는데 동의하였다.[20] 특히 영국은 EU 안보 축과 관련하여 유럽 안보 문제를 EU 중심 보다 미국과의 관계를 중시하여, EU중심의 안보 축 강화에 소극적인 입장을 견지하였다.

1966년 NATO를 탈퇴한 프랑스의 경우에, 2007년 사르코지 프랑스 대통령이 NATO의 재가입을 위한  조건을 구체적으로 제시하였고, 2008년 4월에 독일과의 정상 회담에서 프랑스와 NATO와의 관계를 정상화할 것을 약속하였다. 2009년 4월에 스트라스부르(Strasbourg)에서 열린 NATO 창설 60주년 행사를 계기로 완전히 NATO로 정상 복귀하게 되었다.

---

19)_ 김미자, 위의 글, pp. 177-178.

20)_ 독일과 프랑스는 1993년 여전히 WEU 강화정책을 고수한 채, 1993년 유러군단을 창설하고 1994년 NATO 기동 훈련에 참가하여 NATO와 상관없이 유럽의 자주적 안보체제의 구축을 시도하는 노력을 계속하였다.

프랑스의 사르코지가 지지층의 상당수의 반대에도 불구하고 NATO 재가입을 추진할 수 밖에 없었던 이유는 무엇인가? 첫째는, 프랑스는 탈냉전 이후 NATO의 동진(東進)에 필연적으로 따르는 독일의 세력 확장을 우려한 나머지 불가피하게 취할 수 밖에 없었던 전략적 선택이었다. 그 이전에 독일은 NATO의 동유럽으로의 확대의 필요성을 강조해 왔다. 1993년 독일 헬무트 콜 총리는 동유럽의 민족주의 부상의 리스크를 감지하여 NATO의 존재가 과거의 냉전 시대처럼 여전히 동일한 비중으로 존재해야 함을 주장하였다. 이런 맥락에서 폴란드, 체코, 슬로바키아, 헝가리 등 독일의 영향권 하에 들어갈 소지가 많은 중동부 유럽 인접 국가에 대한 안전 보장의 필요성을 설파하였다.[21] 결국 1994년 12월 미국의 제안에 의해 NATO의 동유럽 국가들의 가입을 통한 동진 정책은 현실화되기 시작하였다. 체코, 폴란드, 헝가리 등이 독일의 지지 하에 1999년 3월 12일 NATO에 가입한 데 이어, 2004년 3월 29일 루마니아, 불가리아, 슬로바키아와 구 소련의 구성국이었던 라트비아, 리투아니아, 에스토니아, 슬로베니아가 NATO에 들어오게 되었다. 동진정책에 관한 NATO와 EU의 입장은 근본적인 차이가 있다고 본다. NATO에게 동유럽의 확대는 유럽 안보의 강화를 의미하는 것으로 본다면, EU의 확대는 대동구권의 경제적 결속을 위한 유럽의 확대를 의미한다.[22]

둘째로, 주지할 만한 사실은, 1998-1999년 사이에 발생한 코소보 사건이 EU의 안보 인식의 변환에 큰 영향을 미쳤다는 것이다. 코소보 사태를 통해 유럽중심주의자들은 EU가 여전히 약체인 것을 절감하고 NATO가 여전히 유럽 안보의 중심축임을 깨닫고, EU를 중심으로 한 유럽 안보정체성의 강화 및 독자적인 안보영역의 구축이 필요함을 인식하게 되었다. 이런 상황에서 1998년 12월 영국과 프랑스 간의 생 말로(Saint Malo) 정상회담은 EU안보 축 변화에 주요 계기가 되었다. 그 동안 영국과 프랑스의 알력으로 EU를 통한 유럽 안보 강화가 상당히 지연되었으나, 블레어 수상과 시락 대통령은 이 회담을 기화로 EU의 안보 축 강화에 전격적인 합의에 도달하여 EU가 독자적인 군사 능력을 갖추기 위한 계기를 마련하게 되었다. 양국의 이러한 합의를 바탕으로 CFSP(Common Foreign and Security

21)_ 1990년 독일 통일을 앞둔 시점에서 서방국가들은 소련에게 "NATO는 동독 밖으로 한 발자국도 나가지 않겠다"고 약속하였으나, 동진정책으로 이것이 완전히 깨어지게 되었다.

22)_ 이승근, "탈냉전 시대, 유럽통합과 유럽의 안보 질서: 현황과 전망," 『유럽연구』 제26권 3호, 2008, p. 62.

Policy)의 안보분야 강화를 구체화하기 위해 양국은 ESDP(European Security and Defense Policy)를 수립하게 되었다.[23]

유럽의 3 개국 중에서 CFSP 혹은 ESDP의 확장의 중심 역할의 국가는 프랑스와 독일인 것으로 평가된다. 이들 국가 중 프랑스는 유럽안보의 '유럽화'에 초점을 맞춰 소위 유럽안보방위정체성(European Security and Defense Identity, ESDI)을 구축하는데 주도적 역할을 했다. 반면 영국의 입장은 유럽안보를 유럽 국가 자체만으로 해결할 수 있다는 흐름에서 상당한 거리를 두는 것이었다. 프랑스와 독일이 주도하는 유럽안보의 유럽화에 관해 영국이 망설이는 배경에는 몇 가지 이유가 있다. 하나는 영국은 유럽통합의 성격에서 초국가성(supranationality)의 성향 보다는 정부간 협력주의(inter-governmentalism)의 입장을 고수해 왔으며, 안보방위정책 상에도 동일한 원칙의 적용을 견지해 왔기 때문이다. 영국은 국가 주권의 침해라는 이유로 주권을 초국가적 상위 기구로의 양도를 꺼려왔던 입장이었다.

다른 한편으로는 늘 표명해 왔던 영국의 미국과의 '특별한 관계' (special relationship) 때문이었다. 영국의 인식 속에는 유럽 안보는 미국 중심의 NATO의 운영을 통해서만 유지가 가능하다는 신념이 밑바닥에 깔려 있었다. 반면 유럽은 안보에 강한 의지가 있다 할지라도 그것에 부응할 만한 제도나 능력이 부족하다고 보았다. 그러므로 영국은 유럽안보에 있어 미국의 존재적 가치를 불가피하게 인정해야 하는 동시에, 영국의 개별 국가로서의 주권을 손상시키지 않는다는 전제 속에서 EU 국가와의 협력을 수용한다는 입장을 지켜왔다.[24] 그럼에도 불구하고 영국은 노동당 집권 이후 2001년 까지 ESDP에 상대적으로 관심을 갖고 있었던 것이나, 9.11 테러를 계기로 이전처럼 미국과의 관계를 중요시 하는 입장으로 되돌아 가게 되었다. 노동당 정부는 이전 보수당의 정부와는 다른 입장에서 유럽의 안보국방정책에 접근하게 되었다. 그렇다고 보수당의 대처가 열정적 유럽중심주의자는 아니었다. 대처 역시 전임자 히스(Heath) 수상의 '유럽집착주의'(Euro-enthusiasm)로부터 일정한 거리를 두려고 하였고, 여전히 토리당의 전통적 원칙이라 할 수 있는 미국과의 '특별한 관계'를 그 기저에 깔고 있었다.[25] 흔히 토니 블레어는 히스 수상이후 '가장 친유럽적' 영국 수상으로 간주되

23)_ 이승근, "EU 안보 영역의 이중구조," pp. 209-210.

24)_ 황영주·손무정," 국제주의와 대서양주의의 조화 또는 갈등: 영국 노동당 정부의 유럽안보방위정책(ESDP)에 대한 접근 (1998- 2003)," 『국제정치연구』 제9집 1호, 2006, pp. 28-29.

었다.[26] 이런 맥락에서 블레어는 집권초기(1998-200)에 ESDP에 관해 나름대로 적극적인 추진력을 발휘하였다.

1998년 12월 영국의 블레어는 프랑스의 시락(Jacque Chirac)과 정상회담을 통해 유럽공동외교안보정책에 관한 입장 변화를 분명히 밝혔다. 이 회담에서 영국과 프랑스는 유럽의 독자적인 군사 능력에 관한 공동선언서를 채택하였다. 1999년 6월 쾰른의 유럽이사회에서 CFSP를 강화하는 차원에서 유럽공동방위정책(CESDP)을 수립하여 EU가 집단 안보의 역할을 강화하는 선언을 채택하였다. 2000년 12월 니스(Nice)의 유럽이사회에서는 ESDP 강화를 위한 조치로 페테스부르크 임무 수생에 필요한 군사력 제공에 관한 선언문을 채택하였다. 그 취지는 진정한 의미의 EU 군사력 능력은 미국과의 관계에서 보다 독립적인 혹은 경쟁적인 관계를 형성할 수 있는 수단의 획득으로 보았던 것이다. 블레어의 노동당 정부는 외형적으로는 보수당 보다 훨씬 유연성을 보이면서 EU와의 관계를 접근하려고 하였다. 로퍼(John Roper)가 말했듯이, 소위 EU에 대한 접근 방식에 있어서 '국제주의'와 미국에 대한 접근으로서 '대서양주의'를 양립시키려는 입장을 취하고자 하였다.[27]

이러한 흐름을 이해하기 위해 그 이전 시기의 유럽의 인식 전환의 추세를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 1989년~1991년 사이에 유럽에서 발생한 국제정치적 내지 지정학적 급변으로 향후 유럽의 전지구적 역할, 유럽과 미국과의 관계에서 발생하는 제반 문제에 관해 많은 시각의 차이를 드러내었다. 일차 대전 이후 소련과 같은 공산주의 세력의 등장으로 유럽은 역사적으로 강국의 위상에 머물러 있지 못하게 되었다. 이런 상황에서 유럽은 미국과 새로운 길을 모색할 역사적 계기를 맞이하게 되었다. 따라서 예를 들어 쟈크 들로르(Jacques Delors)는 1990년을 기점으로 급속한 변화를 겪는 유럽이 전지구적 세력으로 제자리 메김을 할 수 있

25)_ Mark Garnett et al., *British Foreign Policy since 1945*, London and New York : Routledge, 2018, pp. 191-192.

26)_ David Owen and David Ludlow, *British Foreign Policy After Brexit : An Independent Voice*, London: Biteback Publishing, 2017, p. 260. 저자들은 1997년 당시 블레어는 가장 친유럽적(most pro-European) 이라고 평가한다.

27)_ John Roper, "Keynot Article: Two Cheers for Mr Blair?: The Political Realities of European Defence Co-operation," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, 2000, p. 9, 황영주·손무정, 앞의 글, p. 36에서 재인용; 토니 블레어 정부의 국제주의와 대서양주의에 조화에 관해 역시 황영주·손무정, 앞의 글, 2006, pp. 35-36 도 함께 참조할 것.

는 기회로 보게 되었다. 프랑스 미테랑도 유럽이 어제의 두 초강대국에 의지하였으나, 이제는 마치 귀향자처럼 "자신의 역사와 자신의 땅으로 돌아갈 것이다" 라고 공언하였다. 통일독일의 등장과 민족주의의 부활 등의 위험성에 대한 저지를 목표로 다분히 연방적인 유럽(federal Europe)에 관심을 갖기도 하였다. 반면에 영국의 대처는 유럽의 열강화에 관한 비전에 반대하는 입장을 취하였다. 대처의 입장에서는 유럽이 열강의 위상을 갖춘다는 것은 반드시 독일의 우위에 근거한다는 가정이 있기 때문이다. 대처에게는 유럽의 열강화를 위해서 유럽국가 및 독일이 치러야할 대가는 막대한 것으로 판단되었다.[28]

아즈머스가 지적했듯이, 한편으로, 유럽에서의 미국의 현존은 러시아의 잔존 위협을 저지하는 전략적 이유 이외에도, 무엇보다도 독일의 통일을 유지하되 유럽 내의 민족주의의 재등장을 회피하기 위한 수단으로 주요한 함의를 지니는 것이었다.[29] 이런 맥락에서 대서양동맹의 역할이 재정의되고 확대되는 일에 합의가 필요했다. NATO는 서유럽을 방위하는 것으로부터 '전체로서의 유럽'의 안보를 조정해야 하는 그 책무를 맡게 되었다.

다른 한편으로는, 냉전 종식은 미국의 군사적 현존과 북대서양조약기구의 존재 이유가 되었던- 서유럽 영토에 대한 - 소련의 직접적 군사적 위협을 불식시킬 수 있는 것이었다. 곧 냉전종식으로 더 이상 소련의 직접적 군사위협을 억지할 필요성이 제거되었다. 그렇지만, 러시아의 불확실한 장래, 유럽이 자신의 안보를 관리할 수 있는 능력에 대한 의구심, 통일된 독일, 민족주의 재발에 대한 두려움, 냉전 이후의 불확실한 전망 등은 미국의 유럽동맹국들이 유럽에서 계속 미국의 군사적 현존을 유지하는 정책을 채택하는데 망설일 수 없게 되었다.[30] 블레어 역시 영국이 미국의 가장 가까운 동맹국으로 남아 있음으로써, 결국 효과적인 미국의 세계적 리더십 하에서 영국의 이익이 가장 잘 보장될 수 있다고 판단하게 되었다.[31]

---

28)_ 존 오더나렌, "동반자로서의 유럽." 곰퍼트· 라라비 편, 이수형 역『미국과 유럽의 21세기 국제질서』서울: 한울아카데미, 2000, pp. 156-158. 들로르 역시 세계적인 강자로서 미국과 동반자 관계를 갖고자 한다면, 그 대가를 당연히 지불해야 한다고 강조했다. 그것은 미국과의 관계 설정에서 유럽이 양보해야 할 어떤 것이 있음을 암시한 것이다.

29)_ 아즈머스, 앞의 글, pp 64-65.

30)_ 아즈머스, 위의 글, pp. 64-65. 1980년대 조페는 유럽 대륙에서의 미국의 군사적 현존을 유럽의 '조정자'로 명명했다. 조페는 유럽에서 미국의 군사적 현존의 지속이 끝날 때 유럽은 안보와 방위 차원에서 성장할 것이고 자신의 안보를 관리할 수 있을 것이라고 예견했다. Joseph Joffe, "Europe's American Pacifier," *Foreign Policy*, No. 52, Spring 1984, p. 81 참조.

이런 배경 하에 9.11 테러 이후 블레어는 ESDP의 중요성을 여전히 인정하려는 태도를 보이면서도, 테러와의 전쟁을 우선시함으로써 유럽 안보의 자율성을 이차적인 문제로 간주하게 되었다. 영국은 미국과의 특별한 관계로 인해 유럽 내에서 보다 강력한 영향력을 가질 수 있을 것이라고 강조했다. 특히 노동당 정부는 9.11테러 계기로 미국과의 동맹을 ESDP 보다 더욱 중요시 여기는 입장으로 바뀌게 되었다.

영국 뿐만 아니라, 프랑스의 경우도 NATO의 글로벌 전략이 상징하는 국제정치적 흐름을 거스리면서 프랑스의 독립성과 예외주의를 계속 고집하기 힘든 상황임을 인식하게 되었다. 프랑스 역시 영국과 유사하게 전략적으로 새로운 대응책을 모색하기 시작하였다. 사르코지 정부의 미셸 알리오 마리(Michèle Alliot-Marie) 내무장관 역시 "프랑스는 NATO 체제에 본격 들어감으로써, 실질적인 영향력을 발휘할 수 있고, 의사 결정 뿐 아니라 특히 군사행동 수행에 있어서 더욱 그러할 것"이라고 말했다. 사르코지 역시, "미국인들과 친구가 될수록, 우리는 독립적일 수 있게 된다"고 강조했다. 이러한 프랑스의 정책 변환을 프랑스의 탈(脫)드골주의라기 보다는 프랑스 예외주의의 종언, 나아가 드골주의의 재탄생으로 보기도 한다.[32] 반면에 일부 회원국들은 NATO에 재가입한 프랑스가 사실상 '트로이의 목마'가 아니냐는 의구심을 갖기도 하였다. 그 이유는 프랑스가 미국의 리더십을 인정치 않는 상황에서 급기야 NATO의 내부 분열로 인해 NATO가 궤멸할 수 있다는 우려 때문이었다.[33]

2009년 4월 프랑스의 NATO 통합군사체제로의 복귀는 EU-NATO-미국 관계와 ESDP의 발전에 여러 방면에서 큰 의미를 지니는 것이었다. 이것은 유럽독자노선을 일관되게 주창해 온 프랑스의 입장에 근본적인 변화를 의미하며, 미국과 NATO 일부 국가들이 주창해 온 ESDP에 대한 우려를 불식시키는 계기가 되었다. 영국과 더불어 EU 내 가장 강력한 군사력을 보유한 프랑스의 NATO 복귀는 EU- NATO 간의 중첩적 역할을 더욱 강화시켰다.[34]

---

31)_ 윤익중, "영국 블레어 정권의 외교정책 이해: 원칙, 수립과정, 그리고 집행을 중심으로," 『글로벌정치연구』 Vol. 1, No. 1, 2008, pp. 201-202.

32)_ 성일권, "프랑스의 NATO군 복귀, '프랑스 예외주의의 종막?," 2009, pp. 57-59.

33)_ 성일권, 위의 글, p. 57.

34)_ 온대원, "유럽안보방위정책 (ESDP)과 EU-NATO-미국관계," 『국제지역연구』 제13권, 제2호, 2009, p. 207.

탈 냉전기에 국제 사회에서 미국의 역할 증대로 인해 상대적으로 영국의 입지가 약화되는 추세 속에서 영국은 보수당, 노동당 양당의 성격과 상관없이 미국과의 관계를 최우선에 놓고 미국과 긴밀한 공조체제 유지에 힘쓰게 되었다. 이러한 영국의 성향은 걸프전, 코소보 사태, 미국의 이라크 전쟁 참여 등에 영국이 취했던 친미(親美) 일변도의 영국의 대외정책을 살펴 볼 때, 미국의 비중이 어느 정도인지를 더욱 실감할 수 있다. 미국과 소련의 양 강대국 중심의 국제 정치 질서의 지배가 끝난 탈냉전 이후 9.11 사태 및 이라크 사태에 이르기 까지 영국-미국의 관계는 더욱 돈독해 지는 특성을 드러내고 있다.[35]

## 2. '글로벌 NATO'와 러시아의 관계 : EU 및 영국의 입장

동유럽과 구소련의 붕괴는 국제질서 뿐만 아니라 유럽의 안보 질서에 엄청난 변화를 초래하게 되었다. 탈공산주의 시대의 유럽의 안보질서 재편 문제는 가장 논쟁적 이슈들 중의 하나였다. 핵무기로 무장했던 초강대국 소련의 분열, 국경문제 및 소수 민족에 대한 잠재적 분쟁 요소들은 EU의 안보 질서 속에서 극복해야 할 과제로 떠올랐다. NATO는 냉전 초기인 1949년에 설립되어 구소련과 동유럽 국가에 대항하여 서유럽의 안보를 지켜온 지역 '집단방위기구'로서 그 역할을 충실히 수행해 왔다. 아이러니하게도 냉전 시대에 적대관계에 있던 국가들이 EU의 안보기구에 참여하게 됨으로써 집단안보의 개념과 범위가 더욱 확대되었다. 따라서 공동안보 개념 역시 새로운 형태로 바뀔 수 밖에 없는 상황에 처하게 되었다. EU의 대 동유럽권으로의 확대로 말미암아 EU의 국경선이 러시아와 바로 접하게 됨에 따라 러시아의 안보 불안감이 우선적 쟁점으로 대두하게 되었다. EU가 러시아와 우호관계를 유지하기 위해 노력할 수 있음에도 불구하고, NATO의 확대 문제와 연계지어 질 때, EU의 확대는 러시아에게는 자국의 안보에 위협이 될 수 밖에 없는 것이었다.[36]

EU는 2000년 12월 니스 조약을 통해 NATO가 유럽안보의 중심임을 분명히 하였고, 유럽의 안보 분야에 NATO의 우선권을 인정하기에 이르렀다. 냉전 기간

35)_ 김영준, "영국 외교정책의 변화와 정치엘리트 집단의 인지적 한계: 미국·유럽과의 정책공조와 협력의 선택 판단을 중심으로," 『국제정치논총』 제46집 1호, 2006, pp. 269-270.

36)_ 이승근, "탈냉전 시대, 유럽통합과 유럽의 안보 질서: 현황과 전망," pp.71-73.

동안 서유럽 국가의 '집단방위기구'로서 역할을 담당했던 NATO는 냉전 종식 후 전략적으로 지역 **'집단안보기구'**로 변환하게 되었다.[37] NATO는 EU의 안보 분야의 확장을 통해 안보 기구로서의 존재 이유를 위한 정책적 변화를 시도하게 되었다.

미국과 유럽에 의한 EU 및 NATO의 확대 국면을 맞이하여 가장 크고 어려운 정치적 도전은 러시아와의 관계를 어떻게 유지할 것인가의 문제였다. 냉전 기간 동안 주요한 도전은 바로 소련의 군사적인 힘을 억지하는 것이 주목적이었다. 미국은 유럽 대륙에서 소련의 힘에서 생존할 만한 군사력을 보유하고 있는 유일한 나라였다. 그러나 냉전 종식으로 중유럽의 안보 상황과 미국의 유럽 동맹국들이 인식해 왔던 '러시아 문제들'에 관한 종래의 인식이 완전히 뒤바뀌게 되었다. 예를 들어 러시아의 힘은 유럽의 중심부로부터 동쪽으로 약 1,000km가량 떨어진 곳까지 축소되고 말았다. 완충지역으로서는 러시아와 중유럽 사이에 소련으로부터 독립한 우크라이나가 존재하고 있었다. 미국과 유럽의 동맹국들은 탈냉전 후 전유럽의 안보체제 변화 과정에서 **'유럽화된 러시아'**를 이상적 대안으로 구상하기도 하였다.[38]

미국은 대서양 동맹을 좀더 균형적으로 만들고자 NATO를 좀 더 유럽화시키겠다는 의지를 보이는 동시에 중유럽과 동유럽의 새로운 민주주의, 안보 문제 및 구소련의 문제를 다루고자 노력하였다. 미국은 중유럽과 동유럽 국가의 주장을 수용하여 이들 국가들을 1997년 NATO에 가입시키려는 계획을 추진 중이었다. 특히 러시아에 대해 미국은 적대적 관계를 청산하고 NATO와 러시아를 실질적인 협력과 파트너십을 구축하려 하였다. 1997년 7월에는 NATO와 우크라이나 사이에 특별 파트너십 헌장이 비준되었다.

동유럽의 NATO 가입은 WEU 범주 내에서 유럽 안보의 정체성 확보라는 프랑스의 기본 아이디어와는 대립되는 것이었다. 프랑스의 관점에서는 유럽안보에 관한 권한은 WEU만이 보유한다고 인식하고 있었다. NATO 확대의 의미는 프랑스에게는 미국에 우호적인 새로운 회원국들의 가입으로 미국의 영향력이 유럽에

37)_ 이승근, 위의 글, p. 73.

38)_ 스티븐 라라비, "동유럽 주변지역에서의 안보문제들," 곰퍼트· 라라비 편, 이수형 역『미국과 유럽의 21세기 국제질서』서울: 한울아카데미, 2000, pp. 227-228. 토마스 만(Thomas Mann)은 '독일화된 유럽'이 아니라 '유럽화된 독일'이 필요했듯이, 러시아 민족주의 내지 신제국주의의 부활을 기대하는 '유럽화된 러시아'라는 용어를 상정하였다.

서 더 강화되는 것으로 이해되었다. 독일통일로 이미 입지가 상당히 약화된 유럽 내 프랑스의 위치가 계속 취약해 질 수 있다는 두려움을 갖게 되었다. 이런 배경에서 프랑스는 NATO가 추진하는 NATO 확대 개념에 비판적이었다. 하지만 프랑스는 1993년 말부터 1994년 초에 입장을 바꿔서 1994년 1월 브뤼셀의 NATO 정상회담에서 미테랑 대통령은 중동 유럽국가들의 NATO 가입 의사의 정당성을 인정하게 되고 공식적으로 가입을 찬성하는 쪽으로 바뀌었다.

여기서 유럽안보에 있어서 러시아의 위상이 어떤 의미를 지니는지 살펴보는 것이 중요하다. 러시아는 여전히 유럽 최대 군사강국으로서, 개혁 초기의 친서방 정책과는 달리 권위주의체제의 성격으로의 복귀한 후 CIS 국가들의 재통합 추진 시도 등의 성향을 보이며 유럽의 안보에 주된 위협세력으로 재등장할 가능성이 높아졌다. 라라비에 의하면 "만약 NATO가 확대된다면, 단기적으로는 러시아와 서방측의 관계는 냉각될 수 있으나, 그것이 다시 냉전체제로 돌입할 것으로 보지 않는다"고 지적하였다.[39] 다시체프(Uyacheslav Dashichev)는 탈냉전 이후 유럽과 러시아 관계의 전망에 관해 서구의 입장에서 러시아에 관해 비교적 낙관적 견해를 피력한 바가 있다.

> 러시아는 지금도 그렇고 앞으로 오랫동안 너무 취약해서 스스로 유럽의 서방측과 직접 대면하기를 꺼려 할 것이다. 게다가 결국에 가서는 자립주의 정책을 감출 것이다. 조만간 러시아는 유럽통합 과정 속으로 빨려 들어갈 것이다.[40]

그러나 다시체프의 긍정적 견해는 실제로는 NATO 확대 과정에 관한 대응 과정에서 나타나는 러시아의 현실 인식과는 상당 부분 동떨어진 것이었다. 구소련권의 영향권 하의 동유럽 국가들이 탈냉전 후 다양한 분쟁으로부터 자신들의 안전을 확보하고 또한 과거 공산체제로 돌아가지 않기 위하여 NATO가입을 원하고 있다는 서방측의 주장은 러시아의 관점에서는 오히려 러시아에 대한 위협으로 간주되었다. 그 이유는 러시아는 OSCE 통해서도 유럽의 안보가 가능하다고 보았기 때문이다. NATO의 동유럽으로의 확대는 러시아에 대한 위협이며, 유럽

39)_ 라라비, 위의 글, p. 231.

40)_ Wjatscheslaw Daschitschew, "Am Scheideweg. Russland, Europa ad der Nachlass des Zweiten Weltkrieges," *Osteuropa*, Vol. 45, No. 5, May 1995, p. 422, 라라비, 위의 글 p. 232에서 재인용.

의 안보에 관한 주요 정책 결정 과정에서 러시아가 소외되는 현실에 러시아는 저항감을 표시했다. 즉 러시아의 고립으로 인한 유럽의 불안정의 문제가 다시 대두하게 된 것이다. 러시아는 이미 1994년 6월 '평화을 위한 동반자관계'에 가입하여 NATO와 공식적으로 대화 협력 관계를 유지하고자 하였다.

러시아의 입장은 NATO중심의 결정을 자극해서는 안된다는 사실을 인지하고 만약에 NATO가 구소련 공화국의 NATO가입을 결정한다면 NATO와의 관계를 재검토할 것을 강조하였다. 러시아의 NATO확대 반대에 대해 미국과 프랑스를 위시한 서방국가들은 1997년 5월 러시아와 NATO 간의 기본조약 (The Founding Act)을 체결하여 NATO 확장으로 생긴 갈등을 축소시키려 했다. 2002년 5월 NATO의 의사 결정 논의에 러시아의 참여를 가능케 하는 NATO-러시아 협의회를 설치하기로 합의하였다. 러시아는 실제로 NATO의 준회원국이 되어 NATO와 표면상 협력관계를 이루는 듯 보였으나, NATO의 확대에 관해서는 회원국들과 상당한 긴장관계를 형성하고 있었다.[41] 김준석에 따르면, 냉전 시대처럼 적대관계는 아니라 할지라도 NATO 동맹 아젠다에서 러시아의 부상에 대한 견제라는 목표가 점차 우선 순위를 차지하게 되었다.

> 1991년 소련의 해체와 함께 냉전이 미국과 서방측의 사실상의 승리로 종결되었을 때 많은 이들은 북대서양 조약기구 NATO 역시 그 존재 이유를 상실한 것으로 믿었다. 1949년 처음 등장한 이래 나토는 약 반 세기에 걸쳐 소련과 그 동맹국들의 위협으로부터 서유럽 국가들의 안보를 성공적으로 보장해 왔다. 하지만 동유럽 국가들에서 사회주의 체제가 붕괴하고, 소련으로부터의 안보위협이 사실상 사라짐에 따라 나토 역시 그 역사적인 소명을 다한 것처럼 보였다....(중략)...하지만..... 20여년이 경과한 오늘날 나토는 여전히 미국, 캐나다, 터키와 유럽 상당수 국가들을 포괄하는 동맹조직으로 그 생명을 이어가고 있다....(중략)... **하지만 탈냉전 시대에서도 러시아는 나토의 "타자"(他者)로서 근본적인 융합이 불가능한 존재이자 견제와 통제의 대상이다.**[42]

NATO는 1999년과 2004년, 그리고 2007년 동유럽 12개국을 새 동맹국으로 가입시켰고, 2009년 4월에는 크로아티아와 알바니아가 새로운 회원국으로 가입함으로써 동맹국의 숫자를 냉전 종식 이전의 16개국에서 28개국으로 확대시켰다.

---

41)_ 김미자, "냉전종식 후 유럽안보체제의 변화와 프랑스의 유럽안보정책," pp. 187-188.

42)_ 김준석." 21세기 미국-유럽 동맹관계의 변화." EAI 국가안보패널(NSP) 보고서 No. 40. 2009년 12월, pp. 2-3.

중요한 사실은 NATO의 동맹확대 정책은 냉전 종식 이후 동유럽지역에서 발생한 불안한 요인들을 해결하는데는 충분하지 못했다. 특히 구 유고슬라비아 지역 (1993~95년 보스니아, 1999년 코소보)에서 발생한 대규모 인종청소를 포함한 내전에 있어서 파트너십 구축과 동맹국 지위로의 격상만으로 해결할 수 없는 도전에 직면하게 되었다.

기본적으로 러시아는 동유럽으로의 NATO 확대를 역사적으로 러시아에 대한 서구의 적대 인식을 나타내는 대표적인 사례로 보아, 러시아의 안보 및 이익에 대한 **'위협'**으로 느끼고 있다.[43] 게다가 러시아에게는 NATO의 확대가 실질적이고 분명한 위협이 아닌 경우라 할지라도, 러시아는 자국의 취약성 및 유럽으로부터의 고립을 더욱 심각하게 인지하고 있다.

다른 한편으로, 서구는 역사적으로 늘 러시아를 안보 위협의 근원으로 보고 나토 확대가 결국은 서구의 러시아 위협론에 근거한다는 논리를 내세우고 있었다. 예를 들어 1999년 3월 NATO는 UN 안전 보장 이사회의 명시적 승인 없이 세르비아를 공습하였다. 이를 통해 NATO와 러시아 사이의 협력은 상징적인 것에 불과하고, 러시아는 오히려 무력한 존재라는 것이 더욱 분명해지는 계기가 되었다. 이어 NATO는 창설 50주년을 맞아 탈냉전 이후 두 번째로 '신전략개념'(New Strategic Concept)을 발표하였다. '신전략 개념'은 NATO 주변 지역으로부터의 갈등 확산 위험 및 NATO의 위기 관리 역할을 강조하지만, 중요한 사실은 동맹국이 공격받지 않더라도 위기 대응 차원에서 동맹군의 작전 소위 non-Article 5 operation을 허용하였다는 사실이다. 이에 러시아는 NATO 및 미국의 일방적 개입 및 행동 반경이라는 역할의 확대가 러시아의 국내 상황 (예: 체첸 문제) 혹은 러시아의 전통적 이해관계를 지닌 지역에 대한 외부 개입의 선례가 될 것에 대해 우려하여 강력히 반발하였다.[44] 러시아의 관점에서는 NATO 확대 뿐만 아니라, 코소보(Kosovo)전쟁, 미국의 동유럽 MD(Missile Defence)기지 설치 계획 등이 미국과 NATO가 러시아의 취약성을 최대한 이용한다고 간주하였다. 2007년 이후 러시아의 외교정책은 수정주의적 경향이 두드러지게 나타난다.

---

43)_ Paul Ivan, "The EU after Brexit, Russia and the countries in-between," Commentary, European Policy Centre, 22 July 2016.

44)_ 임경훈, "푸틴 집권기 러시아 대외 정책: 실용적 현실주의의 이중성,"『러시아 연구』 제16권 제1호, 2006, pp. 253-254.

2008년 발표된 러시아의 '외교정책개념'은 러시아가 강대국 위상의 회복을 바탕으로 군사적으로 보다 적극적 정책을 취할 것을 선언한 것으로 볼 수 있다.[45]

러시아의 시각에서는 1999년 코소보 사태 이후 유럽에서의 변화의 폭이 예상을 넘는 수준이었다. 안보의 관점에서 새로운 대규모의 전쟁 위협의 가능성을 보았고, 이에 대한 대비의 필요성을 절감한 것이다. 1999년 이후의 유럽은 평화와 안정을 가져올 듯이 보였던 1989년과는 전혀 딴판이었다. 러시아는 NATO가 군사적으로 러시아의 국익을 존중하도록 강제할 수 있는 방법을 찾는데 고민하기 시작하였다.

NATO의 유고 공습은 유럽안보 문제의 양상들이 조금도 변한 것이 없다는 것을 증명하는 것이었다. 무엇보다 실감나는 사실은 NATO가 순수한 방어동맹을 탈피하여 공격적인 능력과 그러한 능력을 사용할 분명한 의지를 표명하는 기구라는 것이다. NATO 동맹의 회원국이 아닌 러시아로서는 이제는 스스로 자국의 방어에 관심을 가지지 않을 수 없게 되었다는 사실을 새롭게 깨닫게 된 것이다.[46]

다른 한편으로, UN안보리의 상임이사국으로 비토권이라는 특권을 가진 러시아가 NATO에 의해 무시되고 침해되었다는 사실이다. 러시아 쪽에서는 NATO의 행동을 막거나 중지시키지 못하였다. 냉전기에 침략을 저지하고 갈등적 이해관계를 조정할 수 있었던 유일한 국제기구로서의 UN의 기능 마비를 목격할 수밖에 없었다. 또 다른 의미로 그것이 러시아의 안보에 미칠 부정적 영향의 가능성을 더욱 확대 해석될 소지를 남겼다. 1990년 11월 NATO와 바르샤바 조약 기구가 서명한 유럽재래식무기감축협정(Conventional Armed Forces, CFE)과 같이 냉전의 마지막 시기에 유럽의 안보상황을 증진시킨 협정 조차 무시될 가능성을 러시아는 감지하게 되었다. 러시아의 입장에서, 냉전 종식 이후 이전의 적들 간에 합의로 유럽에서의 전쟁 가능성을 배제시킬 수 있다는 신념을 포기하게 되었다. 더불어 러시아의 입장은 국내 문제에만 집중할 시기는 이제 끝났고, 대외로 시선을 돌려 안보 문제와 군 문제에 관심을 집중할 필요성을 다시 한번 절감

45)_ 고상두, "나토 확대에 대한 러시아의 대응," "한국과 국제정치』 통권 68호, 2010, p. 140-142. 고상두는 러시아 위협론의 서구적 시각의 학자로서 Michael MccGwire를 들고 있다. Michael MccQwire, "NATO Expansion: 'A Policy Error of Historic Importance," *International Affairs*, Vol. 84, No. 6, 2008 참조.

46)_ 이승근 외, 『유럽연합과 유럽안보 : 공동외교안보정책(CFSP)의 형성과 각국의 입장』 서울: 높이깊이, 2007, pp, 275-276.

하게 된 것이다.[47] 점차 1990년대에 러시아 지도자들사이에 '**착한' EU**와 **'나쁜' NATO**라는 이분법적 인식이 더 이상 의미가 없음을 알게 되었다. 모스크바는 두 기구간의 역할이 근본적으로 다르다는 생각을 포기하기에 이르렀다.[48]

러시아가 NATO에 대한 적대적 인식이 강해질수록 NATO에 대항 동맹을 형성할 가능성이 높아지고 있다. 소위 러시아판 NATO인 CSTO (Collective Security Treaty Organization, 집단 안보 조약 기구) 및 유라시아 군사동맹을 구체화시킬 의도를 내비치고 있다. 전자의 경우는 중앙아시아의 러시아의 이전의 동맹국이라 할 수 있는 타지키스탄(Tajikistan), 키르기스스탄(Kyrgyzstan)의 러시아 군사 기지를 중심으로 조직되어 있다. 후자의 경우는 벨라루스(Belarus), 아르메니아(Armenia), 카자흐스탄(Kazakhstan), 우즈베기스탄(Uzbekistan), 타지키스탄, 키르기스스탄 등 중앙아시아 지역을 포괄하는 유라시아 군사동맹도 구상중에 있다.[49]

그루지야 독립 이후 그루지야와 러시아는 원만하지 못한 관계를 유지해 왔다. 그루지야 정부는 근본적으로 서방 시스템으로의 통합을 지향하는 동시에 주변 강대국인 러시아와의 관계를 개선하려는 시도를 모색하였다. 양국 관계의 개선에 있어서 가장 큰 걸림돌 중의 하나는 그루지야 내 분리지역 문제이다. 게다가 우크라이나 사태로 인해 촉발된 유럽-러시아간 대립과 미국의 새로운 개입 정책은 향후 유럽과 인근 지역의 안보 질서에 상당한 여파를 미칠 것으로 예상된다.[50]

우크라이나의 NATO 가입에 러시아가 반대한 것은 단순히 러시아의 안보 이익 때문만은 아니다. 중동유럽 국가나 발트 3 국과는 달리 우크라이나의 NATO 가입 의사는 친서방적 집권 엘리트에 의해 결정 되고 있다. 우크라이나의 경우는 거주하는 러시아인이 국민의 1/3을 차지하고 있는 실정이다. 특히 2014년 2-3월 러시아가 크림반도를 합병하고 동우크라이나 지역에 대한 군사개입을 감행함

47)_ 이승근 외, 위의 책, pp. 276-277; 배규성, "유럽과 러시아: 탈냉전기 새로운 안보 관계의 모색에 관한 분석,"『국제정치논총』 제43집 2호, 2003, pp. 466-467.

48)_ Jeffrey Mankoff, *Russian Foreign Policy : The Return of Great Power Politics*, New York : Rowman & Littlefield Publishers, 2009, p. 155. 기본적으로 유럽연합의 확대는 NATO의 확대에 비해 훨씬 덜 위협적인 것으로 러시아는 인식하고 있었다. 여기서 러시아의 안보 차원에서 자국 안보에 관한 우려의 정도를 최대치로 가정할 때, 이런 인식도 가능하다.

49)_ 고상두, "나토 확대에 대한 러시아의 대응," pp. 155-156. 현재 러시아는 유럽의 안보질서에서 배제되어 있어 유럽에게는 적국도 아니고 동맹국도 아니다.

50)_ 김혜진, "러시아와 그루지야의 관계: 남오세티야 분쟁을 중심으로,"『슬라브 연구』 제25권 2호; 2009. 온대원, "우크라이나 사태 이후 유럽의 신안보질서,"『EU연구』 제40호, 2015.

으로써 우크라이나 사태는 국지적 분쟁을 넘어 유럽 안보 전체의 심각한 위기 상황으로 확산되었다. EU, NATO 및 미국은 이들 지역에서의 러시아 팽창주의적 정책을 저지하는데 실패했다고 볼 수 있다. EU, NATO와 미국은 2008년 러시아의 그루지야 침공에 대하여 당혹감 속에서 무기력함을 보였고, 이후 에너지를 무기화한 러시아의 위협에 유럽 국가들은 굴욕적인 상황에 처하게 되었다. 이후 수년간 푸틴 정부가 러시아 민족주의와 팽창주의에 입각한 공세적 외교정책으로 선회하여, NATO 및 EU의 확장에 노골적으로 부정적 반응을 보이게 됨으로써 중동부 유럽에서의 갈등과 충돌의 가능성을 배태하고 있다.

우크라이나는 1994년 전격적으로 EU에 가입한 폴란드를 포함한 동유럽 8개국과는 사뭇 다르게 EU 가입 정책을 적극적으로 추진하지 못하고 가입 목표 시점을 2012년, 2017년, 2020년으로 계속 연기해 왔다. 푸틴이 집권한 이래 러시아는 우크라이나의 NATO 및 EU 접근 및 가입 정책을 강하게 견제해 왔다. 또한 유럽의 입장에서는 EU ‘확대 피곤증’으로 인해 우크라이나를 EU에 포함시키려는 의지가 점차 약화되어 가고 있다.

2014년 2월 우크라이나 야뉴코비치 정권의 붕괴는 EU와의 협력협정(Association Agreement) 체결을 잠정 중단한 것이 직접적 계기가 되었다. 1991년 독립 후 러시아와 서방 간에 줄다리기식 외교적 압력과 우호적 제안을 받아온 우크라이나는 독립 초기에 선언한 EU 접근 의사로 인해 러시아로부터 많은 외교, 경제, 군사적 제재를 받아 왔다. 어떤 이유든 EU와 우크라이나 사이에 협력협정이 체결되자, 러시아는 즉각적으로 보복조치를 감행했다. 러시아는 2014년 4월부터 우크라이나 산 유제품과 감자 등의 수입을 금지하는 조치를 취했다. 같은 해 9월 15일 민스크(Minsk)에서 우크라이나 동부 지역 교전의 휴전 협정인 소위 1차 ‘민스크 협정’이 서명되면서 양국 간 무역 분쟁의 강도는 다소 진정되었다.

2016년 1월부터 우크라이나와 EU사이에 ‘포괄적자유무역협정’(DCFTA)이 발효되면서 양측 간 협력협정(Association Agreement)은 완결되었다. 러시아는 경제 보복에 즉각 나서서 우크라이나 산(産) 상품에 대해 7%의 관세를 부과하고, 많은 우크라이나 품목을 수입 금지 대상으로 지정하였다.[51]

미국은 1990년대와 2000년대에 나토의 변환(transformation)과 확대를 목표

51)_ 허승철, “우크라이나의 EU 가입 추진 과정 분석과 평가,” 『러시아어문학연구논집』 제 55집, 2016, pp. 314-316.

로 NATO의 유럽회원국들이 유럽 및 국제 안보에 있어서 역할과 책임을 증대할 것을 지속적으로 요구하였다. 특히 2001년 9.11 사태 이후 이라크 전쟁과 아프간 전쟁의 발발에 따라 미국은 NATO의 신전략개념(NATO's New Strategic Concept)을 주도했고, 이에 부합되는 군사 능력의 개발을 유럽 국가들에게 끊임없이 요구해 왔다. 구체적으로 국방비 증액과 국제안보를 위한 적극적인 역할 수행을 요구하였다. 이런 미국의 주도에 관해 상당수의 유럽 국가들은 악화된 재정상황과 낮은 정치적 관심 등을 이유로 미온적인 태도를 보이곤 하였다. 이런 상황에서 EU, NATO 및 미국은 2008년 러시아의 그루지야 침공에 대하여 그 대응방식에서 무기력함을 보였고, 에너지 무기화를 선언한 러시아의 위협 앞에 유럽 국가들은 매우 허약한 모습을 드러냈다. 그 후 푸틴의 러시아 민족주의 고양과 팽창주의에 입각한 공세적 외교정책으로 선회함으로써 NATO 및 EU확장의 쟁점에 점차 부정적인 반응이 나타나게 되고 유럽 내에 무시할 수 없는 갈등의 징후를 안게 되었다.

우크라이나에 대한 러시아의 군사적 개입은 2000년대 이후 세계질서와 유럽질서의 근본적인 재편성 과정에서 발생한 중동부 유럽에서의 힘의 공백과 정치적, 경제적 혼란 상태에서 발생하였다. NATO와 EU는 그 이전의 20여 년 동안 기구의 지속적인 확대와 포괄적인 협력파트너 정책을 통해 이 지역의 안정과 발전에 심대한 역할을 시도하였다. 결과적으로 유럽기구는 유럽안보에 필요한 정치적 의지와 군사적 준비능력의 미흡함으로 인해 러시아의 수정주의적 정책을 저지하는 데 실패하고 말았다.[52]

## 3. EU의 맥락에서 영국과 러시아의 관계

영국과 러시아의 관계는 양국의 외교 관계에서 가장 중요한 의제 중의 하나이다.[53] 탈냉전 시기에 양국은 국제 기구의 협력을 통해, 안보 문제, 무역 등의 쟁

52)_ 온대원, "우크라이나 사태 이후 유럽의 신안보질서,"『EU연구』제40호, 2015, pp. 40-43. Rem Kortweg and Sophia Besch, "No Denial : How NATO Can Deter A Creeping Russian Threat," *Insight*, 9 February, 2016. 현재 NATO의 방위전략은 소위 "trip wire model'을 의존한다. 미국 및 NATO는 폴란드와 발틱 국가를 통해 소규모로 군대를 이동시키고 있다. 이러한 조치는 영구 주둔을 위해 취약한 것이다. 서유럽의 입장은 러시아와의 적대관계를 원하지 않으며, NATO-러시아 간의 기본법(Founding Act)을 충실히 지키려고 하는 것이다.

점에 협력해 왔다. 1996년 말에 양 국의 리더들은 영국과 러시아의 관계는 2차 대전 종전 이후 결코 조금도 개선된 점이 없다는데 인식을 같이 하게 되었다. 1990년대 말 양국은 지도자 면에서 젊은 리더로 교체되면서 새로운 전환기를 맞아, 무엇보다 '개인적 차원'에서 또 양국의 경제교류 차원에서 양국 관계는 신속하게 개선되기 시작하였다. 9.11 사태 이후 영국과 러시아는 국제 테러리즘에 공동으로 대처하였고, 2003년까지는 양국의 관계는 매우 좋았다. 그러나 2003년 양국의 관계는 이라크 사태 및 여타의 국제적 쟁점을 둘러 싸고 점차 악화되기 시작하였다.[54]

2003년 4월 블레어와 푸틴의 모스크바 회담은 외교관계에 있어서 '개인적 차원'이 부각되는 특징이 있었다. 푸틴 역시 대통령이 된 이후 국제 외교 현장에서 적극적 행동자의 모습을 드러내는 가운데 이루어진 회담이었다. 당시 블레어는 유럽의 핵심 지도자로서 1999년 코소보 사태 시 어느 국가 지도자 보다 NATO 개입에 적극성을 띠어 유럽 뿐만 아니라 미국에 대해서 큰 영향력을 행사한 인물이었다. 또한 동유럽으로의 NATO 확대의 주역이었다. 이어 러시아와 미국관계의 '가교'의 역할을 담당하여 당시 클린턴 대통령과 푸틴의 외교 관계에 있어 푸틴은 토니 블레어의 미국에 대한 영향력(leverage)에 상당히 의존하게 되었다. 그러나 블레어-푸틴의 관계는 2007년에 가서 그 이전의 6년간의 관계에 비해 점차 그 의미를 상실하게 되었다. 러시아의 푸틴은 대미관계에 있어 블레어에 의존할 필요성을 더 이상 느끼지 못하였다. 그 이유는 러시아는 이미 직접 독자적인- 푸틴의 입장에서는 개인적으로- 미국과의 직접 소통이 가능해진 상태로 상황이 바뀌었기 때문이다. 블레어 외교에 관해, 보수당의 전 외교장관 말콤 리프킨드(Malcom Rifkind)는 블레어의 초기 외교 행태의 특징을 간결하게 잘 지적하고 있다.

> (블레어) 수상은 개인적 관계가 국가의 이익을 뛰어 넘을 것이라는 비상한 신념을 가지고 있다. 결코 그럴 일은 없을 것이다. 충분한 대의명분이 있을 때라야 좋은 개인적 관

53)_ 본 절에서는 논리 전개상 주로 블레어의 외교정책에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

54)_ Aleksey Dolinsky, "British and US Public Diplomacy in Russia," Term Paper (submitted to Professor William A. Rugh), Seminar on United States Public Diplomacy. Spring 2008. 구체적으로, 체첸 지도자 Akhmed Zakayev를 러시아에 런던 망명을 허용한 것, 부정 혐의의 러시아 사업가 Boris Berezovsky의 런던 정착 허용 등의 문제로 악화되었다. 러시아 정부가 2007년에는 러시아 내의 British Council을 폐쇄하는 조치를 취하였다.

> 계는 중요한 의미를 지닌다. 그러나 어떠한 지도자도 국가의 이익을 뛰어넘을 것이라고 기대할 수는 없다. .....러시아는 더 이상 공산국가 아니기 때문에 서구 국가 중의 하나가 될 것이라고 가정하고 있다. 그런 가정이 실현되기엔 우리는 아직도 먼 거리를 가야 한다.[55]

바리쉬(Barysch)에 의하면, 러시아는 종종 EU국가들에 대해 '분할 지배'(divide and rule)의 전략을 구사하여 종종 성공적이었다 라고 평가한다.[56] 예를 들어 과거에 독일의 쉬뢰더, 이탈리아의 베루시코니(Berlusconi), 쟈크 시락은 러시아와 특별한 관계를 맺기 위하여 사전에 동의한 EU의 결정을 기꺼이 포기하곤 하였다. 이들 EU 일부 지도자들이  떠난 이후, 유럽은 훨씬 대러시아 관계에서 결속력을 보이기 시작했다.

앙겔라 마르켈의 등장이후 독일은 러시아 내 시민권 훼손에 대해 러시아를 비난하였다. 메르켈은 중동유럽의 국가들을 EU회원으로 받아들이는데 있어서도 훨씬 더 많은 노력을 기울였다. 동시에 메르켈 수상은 러시아와의 전통적인 관계를 지속하였다. 프랑스의 시락은 이라크 전쟁에 반대하여 파리-베르린-모스크바의 동맹을 희망하기도 하였다. 그 이후 사로코지 대통령은 전임자에 비해 러시아 보다 미국과의 관계를 더 우선시하였다. 이 무렵 프랑스-독일이 대러시아 정책에 긴밀히 협조할 경우에 이탈리아 수상 프로디(prodi)는 주로 양국의 입장을 수용하는 입장을 취하였다. 이에 비해 최근 영국-러시아 관계는 한 동안 매우 경직된 상태에 머물렀다. 러시아는 푸틴에 비판적인 러시아 사업가 보리스 베레조프스키, 체첸 분리주의자 아흐메드 자카예프에 대해 영국이 런던에 망명을 허용해 준 것을 극렬히 비난하였다.[57]

우크라이나 사태에 관해서 EU의 대응은 훨씬 적극적이었다. 2014년 12월 앙겔라 마르켈 독일 수상은 "실제로 우크라이나 위기는 결코 한 지역의 문제가 아니다. 그것은 우리 모두에게 영향을 미치고 있다"라고 강조했다.[58] 2014년 3월

---

55)_ Edwin Bacon, "UK-Russia Political Relations," in Monaghan, Andrew (ed.) *The UK & Russia: A Troubled Relationship Part 1*. Conflict Studies Research Centre, Defence Academy of the United Kingdom, May 2007. Committee, 2017, p. 14.

56)_ Katinka Barysch, "Russia, realism and EU unity," Centre for European Reform, July 2007, p. 2.

57)_ Katinka Barysch, 위의 글, 2007.

58)_ Ian Bond et al., "Frozen: The politics and economics of sanctions against Russia," Center

크림자치 공화국의 러시아 연방으로의 합병은 2차 대전 이래 유럽국가의 영토가 최초로 합병된 경우이다.

1994년 12월로 거슬러 올라가면, 영국, 미국 및 러시아는 '안보 보장 부다페스트 양해각서'(Budapest Memorandum on Security Assurance)를 통해 구 소비엣 공화국의 비핵화를 진행시키고 있었다. 이 각서에 따라 우크라이나는 자신의 영토로부터 모든 소련 시기의 핵무기를 철수하여 러시아의 군축 시설로 옮긴 후 비핵협정(NPT)에 서명을 하였다. 이 각서에 따라 러시아, 영국, 미국 세 당사자 중 어느 나라도 우크라이나의 정치적 독립과 영토 보전을 훼손시키는 무력 사용을 하지 않을 것을 약속하였다.

최근 영국 하원의 외교위원회 2016-2017년 7차 보고서 내용 중에는 영국의 입장은 러시아의 크림반도 합병을 수용하거나 인정해서는 안된다는 점이었다. 그것은 영국이 부다페스트 양해각서 서명자였기 때문이다. 또한 우크라이나는 주권국가이므로, 자신의 미래를 스스로 선택하지 않으면 안된다는 입장을 표명하였다. 그리고 영국 외교부(FCO)는 우크라이나를 지지하기 위하여 EU, 캐나다 그리고 미국과 부단히 협력할 것을 촉구하였다. 장기적으로 영국과 동맹국들은 러시아의 우크라이나에 대한 미래의 침범을 방지할 수 있게 우크라이나의 저항력(resilience)을 길러 주어야 한다고 밝혔다.[59]

본드의 주장을 인용하면, 러시아는 EU의 가치와 이익에 도전적이다. EU는 1990년대 말 이래 러시아가 점차 '유럽적인' 국가가 될 것이라는 환상에 사로잡혀 있지만 유럽은 그렇지 않은 현실을 직시할 것을 강조한다. 본드는 탈냉전 후 유럽과 러시아의 관계는 '해빙'(thaw)에서 다시 '냉각'(chill) 상태로 변모하고 있다고 본다.[60]

영국의 EU 탈퇴후 EU는 자신들의 내부의 문제에 집중해야 하므로 EU 확대는 당분간 고려할 수 없을 것으로 본다. 우크라이나, 몰도바, 그루지야가 EU에 가입하는 것은 새로운 상황이 전개되기 까지는 불가할 것으로 예상된다. EU가 공식

---

for European Reform, March 2015, p. 2.

59)_ House of Commons Foreign Affairs Committee, "The United Kingdom's relations with Russia," Seventh Report of Session 2016-2017, 21 February 2017, pp. 59-60.

60)_ Ian Bond, "The EU and Russia Uncommon Spaces," Centre for European Reform, April 2014, pp. 1-2.

적으로 인정하지는 않지만 이 국가들은 다시 역사적으로 러시아의 과거 영향권 하에 들어갈 가능성이 높다. 이제 브렉시트로 EU회원국들은 EU의 제반 구조에 대해 다시 한번 심사숙고할 시간을 가져야할 필요성이 있다.[61]

## Ⅲ. 영국의 대 유럽 외교 안보 정책 변화 : 브렉시트 이후 전망

### 1. 영국-미국의 "특별한" 관계와 토니 블레어의 국제주의

영국의 역사학자 심스(Simms)에 의하면, 유럽통합의 문제는 늘 영국의 정치적 정체성과 자주권을 희석화시키는 일로 간주되었다. 심스는 영국정부가 유럽통합의 의제를 두고 자국의 이익을 고집하는 성향을 지속적으로 보여 왔다고 지적한다. 브렉시트의 경우에 관해서도 심스는 영국의 이익을 공동의 이익에 우선시하는 영국의 행태로 해석하였고, 유럽을 위한 사명 같은 것에 무관심했던 영국이 브렉시트를 선택한 것은 결코 우연한 사건이 아님을 강조한다.

> 70여년 동안 끊임없이 유럽의 문제들을 해결해 왔던 영국은 처음으로 적국을 물리치는 일이 아닌, 유럽 국가들이 제안한 유럽 통합이라는 문제에 직면했다. 스코틀랜드나 아일랜드를 통합했던 것과 달리 이는 영국의 정치적 정체성과 강력한 의회체제를 희석시키고 무효화해야 하는 차원의 통합이었다. 영국의 자주권을 위협하는 이 같은 통합 제안을 거절하는 것은 쉬웠다. 오히려 이것을 받아들이는 것이 훨씬 어려웠다. **영국 정부는 유럽통합을 어느 정도 완화시켜 통합에 참여할 것인지, 아니면 영국을 제외한 나머지 국가들만 통합을 진행토록 할 것인지를 놓고 고민했다.** 영국은 또 역사적으로 여러 차례 유럽 국가들의 비위에 거슬렸던 영국의 예외주의에 대한 비난도 해결해야 한다.[62]

서론에서 언급했듯이, 키신저 전 미 국무장관은 영국의 보수적 싱크탱크인 정책연구센터(CPS) 콘퍼런스에서 브렉시트가 대서양 연안국 간 동맹을 강화하고 영미관계를 더 긴밀하게 할 것으로 내다 보았다. 키신저는 영국이 미국과 새로운 고리를 구축하게 되어 세계 무대에서 영국의 역할이 증대될 것이라고 강조하였다. [63]

---

61)_ 허승철, "우크라이나의 EU 가입 추진 과정 분석과 평가," pp. 320-321.

62)_ 브랜든 심스, 곽영완 옮김. 『영국의 유럽: 영국과 유럽, 천년 동안의 갈등과 화합』 서울: 애플미디어, 2016, p. 250.

영국의 위상은 유럽에 있어서 다른 유럽 대륙의 국가들에 비해 독특한 성격을 띠는 것이었다. 지정학적 특수성으로 인해 영국은 오랫동안 유럽 대륙에서 발생하는 각국들의 갈등 속에 연루되는 것을 피할 수 있었다. 역사적 맥락에서 영국은 유럽 국가들 간의 문제에서 자신을 고립시켜 유럽 국가들과는 차별성을 드러내는 정책을 수행해 왔다.

유럽통합에 논의가 심화되는 가운데, 영국의 입장은 이 통합이 초국가적 통합체가 아니라 정부간 협력체(inter-governmentalism)의 성격을 띠어야 함을 고집하였다. 기본적으로 영국은 유럽의 갈등과 문제에 깊이 관여하지 않으면서 유럽 국가들 간에 세력균형의 원칙이 지켜지는 것을 우선 순위에 두었다.[64]

영국의 대외 관계는 미국과의 관계를 우선 순위에 두었고, 유럽의 다른 지역과의 정치적, 경제적 관계를 포함하여 외교 국방 분야의 정책을 수행해 나가고 있다. 여기서 먼저 다루어야할 주제는 미국과의 '특별한' 관계에 관한 것이다.[65] 이 특별한 관계는 1945년 냉전 이후 지속되어 왔고, 최근까지 현대 국제 정치 질서의 형성에 중요한 관건이 되었다. 특히 소련과의 갈등 시기에 유럽 국가 중 가장 적극적으로 미국의 입장을 지지해 준 영국은 미국과의 긴밀한 관계를 통해 쇠퇴해 가는 영국의 정치-경제적 위상을 지탱해 나갈 수 있는 대가를 얻을 수 있었다.

다른 한편으로, 미국이 영국을 특별한 관계로 묶어 놓음으로써 영국을 통해서만이 유럽을 손쉽게 다룰 수 있을 것으로 내다 보았다. 영국이 유럽통합에 관여하게 할 경우, 프랑스처럼 다루기 힘든 유럽 국가들을 상대로 '일관성 있는' 전략이 가능할 수 있다고 생각하였다. 또한 영국을 통해서만 유럽의 완전한 정치통합이 가능하며 유럽의 이류(二流) 국가들을 통제할 수 있다고 믿었다. 예를 들어 유럽 안보 면에서 1950년대 초 유럽방위공동체(EDC, European Defence Community)를 계획하면서 유럽통합의 문제가 최대의 현안 문제로 부각되었다. 미국은 영국 또한 참여하기를 원하는 의미에서 이 안을 강력히 지지하였다. 이 조직은 소련의 공산주의에 맞서 서유럽의 협력을 이끌어 내고 정치적 통합을 실

63)_ The Guardian, "Henry Kissinger says Brexit will bring Britain closer to the US," (July 27 2016). 키신저는 서방 국가들이 안정을 도모하는 역할에서 발을 빼게 된다면, 그 리더십 공백을 중국과 인도, 러시아에 빼앗길 수 있음을 경고하고 있다.

64)_ 김영준, "영국의 외교정책, 1979-1997," pp. 293-295; 심스, 앞의 책, pp. 254-257.

65)_ 이러한 영미관계는 구체적으로 처칠과 루즈벨트, 맥밀란과 아이젠하워 및 케네디, 윌슨과 존슨, 대처와 레이건 및 부시 정부 등으로 이어져 내려 오고 있다.

현하기 위한 것이었다.

영국은 1960년대 유럽공동체에 가입을 적극적으로 고려하기 전에는 구 식민지 국가들의 연합체인 영연방 국가들과의 관계를 유럽 보다 더 비중있게 생각하였다. 다만 외교 파트너로서 상대 국가에 대한 비중은 보수당, 노동당의 양당 중 어느 정당이 집권하느냐에 따라 시기적으로 변화의 양상을 보였다.

탈냉전기에 접어 들면서 국제사회에서 미국의 역할이 증대되고 상대적으로 영국의 국제적 입지가 약화되면서, 영국은 보수당, 노동당을 막론하고 미국과의 관계를 최우선시하였고 미국과 긴밀한 공조체제의 필요성을 실감하게 되었다. 이것은 19세기로부터 20세기로의 전환점에서 특히 2차 대전 종전 이후 영국의 외교와 안보 및 국방 분야 뿐만 아니라 정치, 경제 분야에 있어서 영국이 미국의 영향력의 범주에 들어가게 되었다는 의미이다. 동시에 상당 부분 자국의 중요 결정 사항에서 미국의 영향력을 결코 배제할 수 없는 상황에 직면하였다는 것을 뜻한다.

이러한 영미관계는 양차 대전 기간 동안은 말할 것도 없이 2차대전 종전으로 냉전체제의 출범 이후부터 그리고 최근의 9.11 사태 이후에 오히려 양국의 관계가 더욱 긴밀해지는 경향에서 증명되고 있다. 영국은 미국의 일방주의적(unilateralism) 헤게모니 행사에 편승하여 유럽은 물론이거니와 국제사회 전반에 영국의 영향력 확대를 꾀하려는 영국의 외교적 전략을 노골적으로 드러내었다.[66]

영국은 미국 주도의 테러와의 전쟁 및 미국의 이라크와의 전쟁 시에 EU회원국이면서도 안보협력 문제 및 경제협력 분야에서 긴밀한 협력 파트너인 프랑스나 독일과는 상반된 입장을 취하였다. 냉전 기간 미국이 소련 제국과의 갈등과 대립이 심화될 때 영국은 유럽 국가 중에서 가장 적극적으로 미국의 입장을 지지하였다. 영국은 미국에게 우방 국가이었지만, 미국은 영국에게 국제사회에서 자국의 쇠퇴를 정치적으로 경제적으로 지탱해 줄 수 있는 유일한 버팀목이며 맹방이었다.[67]

2차 대전과 냉전 하의 영미 동맹은 서구의 안보 및 방위 정책의 주요한 요소이었다. 영국과 미국의 협력 관계는 바로 **냉전하의 국제체제의 제도적 근간**(institutional

66)_ 김영준. "영국 외교정책의 변화와 정치엘리트 집단의 인지적 한계: 미국·유럽과의 정책공조와 협력의 선택 판단을 중심으로."『국제정치논총』 제46집 1호, 2006, pp. 269-272.

67)_ Ursula Lehmkuhl, "Still Special ! Anglo-American Relations since the End of the Cold War," in Kai Oppermann (ed.) *British Foreign and Security Policy : Historical Legacies and Current Challenges*, Augusburg: Wißner, 2012; 김영준 (2006) 앞의 책, p. 270.

foundations)을 구성하는 것이었다. 본 장에서는 미국과의 '특별한' 관계의 의미를 주로 토니 블레어 정부의 대외 정책에서 어떻게 더욱 뚜렷하게 부각되었는지 살펴 보고자 한다.

대처 이후의 보수당의 장기 집권의 몰락은 영국 외교의 기본축인 미국, 영연방 및 유럽간의 관계에서 외교 정책의 일관성을 잃게 됨으로써 끊임없는 당내외의 갈등을 노출시켜 왔다. 이러한 실패의 결과로 등장하게 된 노동당의 대외정책은 이에 비해 훨씬 뚜렷한 대외정책의 성격을 형성하기 시작하였다.[68]

프랑스와 독일이 주도하는 '유럽안보의 유럽화'에 비하여 영국은 전통적으로 안보방위정책에서도 초국가주의(superanationalism) 보다는 정부간 협력주의의 입장을 견지해 왔다. 자국의 국가 주권의 관건인 외교, 안보 및 방위의 영역 자체는 고위의 정치(high politics)로서 국가의 마지막 보루로 간주하였다.[69]

영국의 시각에서 유럽의 안보는 미국이 주도하는 북대서양조약기구(NATO)를 근간으로 할 때 가능하다고 보며, EU는 유럽의 안보에 관한 의지에 비해 거기에 준하는 제도나 능력이 부족하다고 인식하고 있었다. 미국의 존재를 인정하는 전제 하에 유럽의 개별국가의 주권이 훼손되지 않는 범위에서 EU회원국의 협력을 주장하는 일관성을 표방해 왔다.

토니 블레어의 노동당의 등장은 영국의 외교에 있어서 의미심장한 전환점을 던져 주는 모티브가 되었다. 노동당의 외교정책의 기조는 그 이전의 영국 정부에 비해 미국과의 '특별한' 관계를 개성 있게 드러내는 성격을 드러내게 되었다.

이러한 노동당의 새 외교정책의 성격을 황영주·손무정은 영국의 **'외교에서의 제 3의 길'**로서 노동당 정부의 '국제주의'(internationalism)로 명명하기도 한다.[70] 이러한 성격은 급기야 1997년 이후의 블레어 정부의 국제주의적 '개입주의(interventionism)의 적극적(activist) 철학적 담론을 표방하고 있었다. 블레어의 등장은 외교 안보 면에서 공동체주의(communitarisation)의 원칙에 반대하고, 유럽의 방위의 중추적 역할을 목표로 대서양 동맹과 NATO가 유럽의 중심부에 위치해야 한다는 목표를 설정하였다.[71]

---

68)_ 김영준. "영국의 외교정책, 1979-1997," pp. 304-306.

69)_ 황영주·손무정. " 국제주의와 대서양주의의 조화 또는 갈등," 2006, pp. 28-29.

70)_ 황영주·손무정, 위의 논문, 2006.

71)_ House of Commons, "British foreign policy since 1997," Research Paper 08/56, 23 June 2008.

1997년 11월 노동당 정부하의 외교정책의 기조를 상당 부분 도덕성의 목표를 지향하는 세계적 행위자로 규정지었다. 특히 2001년의 9.11 사태는 국제정치에서 영국의 '역할'에 관한 주제로 세간의 주목을 불러 일으켰다. 예를 들어 외교부 장관 죠지 로버트슨(George Robertson)은 영국의 군대는 '선을 위한 무력(force)'을 행사할 것이라고 밝혔다. 국제개발부 장관 클레어 쇼트(Clare Short)는 세계의 빈곤을 개선하고 지구의 빈곤층에 대한 의무감을 잊지 말아야 한다는 이른바 '도덕주의'(moralism)를 강조하기 시작하였다[72].

토니 블레어의 개입주의적 외교 정책의 계기는 1999년 코소보 위기이다. 이 코소보 사태 동안 토니 블레어는 시카고 연설에서 '국제 공동체 독트린'(doctrine of international community)을 내세웠다. 그러나 여기에 9.11 사태는 새로운 변수로 작용하게 되었다. 단순히 인도주의적 개입주의는 급기야 '테러와의 전쟁'이라는 시대적 사명에 의해 새로운 국면에 접어 들게 되었다. 이것은 그 후임 수상인 브라운에 가서는 훨씬 법적 개념인 'Responsibility to Protect'라는 규범적 범주로까지 확대되었다.[73]

미국과 영국의 '특별한 관계'의 가장 특이한 성격의 의미는, 한 측면에서는 미국의 힘으로부터 얻을 수 있는 이익을 염두에 둔 것이라면, 다른 측면에서는 미국의 힘을 극복해 나가는 한 방편으로서의 외교 전략인 것이다. 이런 이유로 '특별한 관계'라는 개념은 외교의 한 수단(tool)으로서 의도적으로 구상된 영국적 개념으로 간주된다. 이 개념은 2차 대전의 산물이며, 윈스턴 처칠과 루스벨트 사이에 개인적 대화 가운데 연유된 것으로, 1946년 3월 5일 미주리 펄턴(Fulton)에서 처칠의 철의 장막 연설을 계기로 공식적 입장처럼 주목받기 시작하였다. 그 후 영국의 쇠퇴에 이어 부상하는 미국 국력이라는 냉혹한 현실 앞에서 이 개념이 더욱 의미를 찾게 된 것이다. 소련 공산주의야 말로 이 개념의 의미를 부추기는 촉매의 역할을 하게 된 것이다.[74]

이러한 특별한 관계에도 불구하고, 코소보 사태 진행 가운데 토니 블레어의 적극적인 역할로 영-미 관계는 한 때 오히려 소원해 지기도 하였다. 코소보 사태

---

72)_ Paul D. Williams, *British Foreign Policy under New Labour,* 1997-2005, London: Palgrave Macmillan, 2005. 나중에 언급할 것이나, 윌리엄은 토니 블레어 정부의 영국 외교의 윤리주의 담론 강조가 아이러니하게 비윤리적 행위의 결과를 초래했다고 지적하고 있어 오히려 흥미롭다.

73)_ House of Commons, "British foreign policy since 1997,"pp. 45-56.

74)_ Ursula Lehmkuhl, "Still Special ! Anglo-American Relations since the End of the Cold War,"pp. 15-21.

때 블레어는 미국 지상군 공격의 필요성을 미국 클린턴 대통령에게 설득하려고 하여, NATO 지도자 간에 갈등이 조성되기도 하였다. 결국 코소보에 대한 대공습을 통해 문제는 잘 해결되었으나, 블레어는 유럽국가 내에서 '매파'라는 인상을 심어 주게 되었다. 영국 하원 보고서에 의하면, 블레어 재임 기간 중 2001년-2007년 사이에 양 지도자의 정치적 성향 면에서 **'블레어와 부시'의 관계는 '블레어와 클린턴'의 관계에 비해 훨씬 더 밀접한 것**으로 평가하고 있다. 2002년 중반에 토니 블레어는 부시 대통령이 이라크를 침공하려는 결정을 내렸을 때, 영국이 미국의 파트너로 참여할 필요성이 있다고 결론지었다.[75]

이런 의미에서 블레어의 이라크 전쟁 참여는 영국의 종전의 접근 방식과는 구별되는 흥미로운 사실을 제시한다. 첫째, 이라크 전쟁에 있어서 노련한 영국의 외교 정책 노선은 여타의 유럽 국가들과 차이점을 보이고 있다. 영국의 입장이 이라크 전쟁을 반대한 독일과 프랑스와 다른 것 뿐만 아니라, 유럽 정부 차원에서 미국의 이라크 전쟁 수행에 지지를 표명하는 국가들 가운데 영국은 적극성에 있어서 차별성을 나타내었다.[76] 아이러니하게도 블레어의 이라크 침공은 코소보 사태 해결에 '도덕적 외교 정책'을 표방한 것에서 오히려 벗어나기도 한다. 왜냐하면 전통적으로 영국 노동당은 다른 유럽 각국의 중도 좌파 정당과 같이 평화주의를 지향하는 외교정책을 추구해 왔기 때문이다.[77]

트럼프 하의 미국 정부는 영국의 브렉시트로 인해 유럽과 미국이 직면하는 심각한 세계적 도전, 예를 들어 테러리즘 및 '공세적' 러시아(assertive Russia)와 같은 문제에 대해 유럽과 영국이 '소극적' 태도를 취하게 될 것을 우려하고 있다.[78] 그럼에도, 여전히 NATO의 주요 위치를 점하고 있는 영국의 경우, NATO 내의 위상 때문에 앞으로의 브렉시트 협상 과정에서 영국에 상당한 영향력

75)_ House of Commons, "British foreign policy since 1997," pp. 21-23.

76)_ Paul D. Williams, "Who's making UK foreign policy," *International Affairs*." Vol. 80, No. 5, 2004 참조. 윌리암즈는 이라크 전쟁에 관한 블레어의 결정이 '민주주의적 결정이 아니라, 블레어의 정책 결정 스타일을 일컫는 '밀실주의'(denocracy) (den은 수상 집무실을 의미함)라고 주장하고 있다. 블레어 수상의 개인 차원의 리더십의 특성과 관련하여 <구조변수>와 <개인변수> 차원의 비교 설명에 관해서는 최진우, "영국과 이라크 전쟁: 영미 특수 관계와 블레어 수상의 리더십," 『세계지역연구논총』, 24권 3호, 2006 의 분석이 흥미롭다.

77)_ 최진우, 위의 논문, pp. 393-394.

78)_ Agata Gostynska-Jakubowska and Rem Korteweg,"Not so special : Why the US Won't help Britain in the Brexit Talks," *Insight* Center for European Reform, 25 October 2016 참조.

(leverage)의 기회를 줄 것이라는 시각도 있다[79]. 선거 기간 중 트럼프의 NATO에 대한 비판적 태도에 이어, 유럽의 지도자들은 군사비 지출을 증가시킬 계획도 구상 중이다. EU가 국방비 지출을 증대시킬 재원을 가지고 있다 할지라도, 트럼프의 강경태도와 브렉시트는 유럽의 안보를 불가피하게 훼손시킬 가능성이 높다.[80]

## 2. 유럽 안보의 측면에서 본 영국의 브렉시트

브렉시트는 기존의 큰 틀에서 유지되어 왔던 전후 세계 질서에 중대한 도전을 의미하는 것이다. 영국의 EU 탈퇴는 세계 경제에 대한 충격과 함께 유럽 안보에 심각한 악영향을 미칠 것으로 보인다.

오바마 미국 대통령은 미국 대선 중에 브렉시트의 중요성을 인식하여 영국의 EU 잔류와 탈퇴에 관해 개인의 입장을 피력하였다. 오바마 대통령은 브렉시트 국민 투표 두 달전인 2016년 4월에 영국을 방문해 영국의 EU 잔류를 직접 설득하기도 하였다. 민주당 대선 후보인 힐러리 클리턴 전 국무장관 역시 영국의 탈퇴에 대해 반대 의사를 표시하였다. 반면, 공화당 대선 후보인 트럼트는 영국의 EU 탈퇴를 지지해 왔다.

NATO는 유럽 안보에 대한 최대 위협으로 간주하는 이슬람국가(Islamic State)를 비롯한 이슬람 극단주의 세력과 동유럽, 그루지야 및 우크라이나에 대해 무력시위를 강화하고 있는 러시아가 전략적 목표로 유럽의 분열을 주도할 수 있을 가능성에 대해 우려를 표명하고 있다. 푸틴은 EU 회원국 간에, EU와 나토 회원국 간에 발생하는 마찰과 갈등으로부터 러시아의 이익을 챙길 것으로 본다. 사실 2015년 보수당의 재집권 이후 발생한 대규모 난민– 시리아의 경우처럼– 유입 사태와 이슬람국가(IS) 추종자들의 테러는 영국 내 반 이민, 반 EU 정서를 부추겼고 이는 결국 영국의 EU 탈퇴로 이어졌다.[81] 프랑스의 올랑드 대통령은 브렉시트가 실현되면, 난민 문제 해결이 더욱 어렵게 될 것이라고 보았다. 영국이 독자적인 난민 정책과 이주민 정책을 펼 경우에 EU 차원의 난민 분산 수용

79)_ Partrick Keatings,“Finding our bearings: European Security Challenges in the Era of Trump and Brexit,” January 2017 참조.

80)_ Sophia Besch,“EU defence, Brexit and Trump : The Good, the Bad and the Ugly,” Center for European Reform, December 2015 참조.

81)_ 노인규·설인효, “브렉시트와 글로벌 안보질서,”『주간국방논단』제1634호, 2016년 8월 29일.

정책에 반발이 커질 것으로 내다 보고 있다.

영국의 브렉시트 결정으로 EU를 떠나게 됨에 따라 트럼프 미국 대통령은 브렉시트로 인해 위협을 받고 있는 EU 안보에 관해 NATO 회원국과 EU국가들을 추스르고 미국과 유럽의 새로운 관계를 형성해야 할 과제를 떠맡게 되었다. 미국은 대유럽 정책을 추진하는데 있어서 신뢰할 만한 유럽의 파트너가 필요했고, 현재 NATO 회원국 중에서 영국이 GDP 대비 2%를 국방비로 지출해야 한다는 미국의 요구에 부응하는 EU국가이다.

외견상으로는 미국의 입장에서 영국의 EU탈퇴로 유럽의 국가로부터 지지를 이끌어 내는 것이 어려워지고 있다. 분석적 차원에서, 획일적으로 영국의 역할과 비중을 논할 수는 없다. 앞에 언급하였듯이, 브렉시트는 영국의 소프트 파워, 하드 파워, 시빌리언 파워를 상당히 훼손시킨다 할지라도, 유연성 있는 외교 포맷(format)을 통해 EU 파트너와 협력할 수 있다. 프랑스와 영국은 EU 내에서 가장 영향력 있는 외교행위자로 UN 상임이사국, G 7, G 20를 통해 재시도(relaunch), 재연결(reconnect)이라는 상호작용을 통해 관계를 유지할 수 있다.[82]

휘트만에 의하면, 브렉시트 이후라 할지라도 영국의 안보 및 외교의 측면에서 EU와의 관계에서 **'통합된'**(integrated) 행위자(player), **'협력적'** (associated) 행위자, **'분리된'**(detached) 옵서버로 주요 사안에 따라 단계적 관여가 가능함을 강조하고 있다. 예를 들어 '통합된' 사안에 관해서는 외교정책 분야에서 정책 결정 과정에서 EU 비회원국에 개방된 외교 정책 시스템이 가능하다고 본다. 영국은 'EU + 1' 도식으로 외교안보 영역에 특별한 지위(special status)를 통해 관여할 수 있다. '협력적' 행위자의 영역으로서 CSDP 운영에 '사안별'로 참여할 수 있다. '분리된' 옵서버로서 영국은 개별 EU회원국과 양자관계를 통해 영향을 미칠 수 있는 여지가 남아 있다.[83]

브렉시트 이후 그리고 트럼프 이후에 프랑스와 독일은 훨씬 잘 통합된 유럽의 방위안보 체제를 유지할 수 있을 것인가에 대해 검토해 볼 필요가 있다. 프랑스와 독일은 모두 NATO 회원국이지만, 프랑스는 UN 상임이사국이자 핵무기 보유

82)_ Nicole Koenig, "EU External Action and Brexit: Relaunch and Reconnect," pp. 3-4. 쾨니히는 relaunch 혹은 reconnect의 피드백 과정을 통해 영국의 EU 관여의 가능성을 열어 놓고 있다.

83)_ Richard G. Whitman, "The UK and EU Foreign, Security and Defence Policy After Brexit : Integrated, Associated or Detached ?" *National Institute Economic Review*, Vol. 238, No. 1. 2016.

국으로서 좀더 적극적으로 개입주의– 말리 및 중앙아프리카 공화국 등에 있어서 – 의 역할을 감당해 왔다. 반면에 독일은 '시빌리언' 국가의 성격 때문에 아직 외국에서 군사적 행동이나 군대 배치를 개시할 준비가 되어 있지 않다.[84] 프랑스와 독일은 아직 GDP 비율 2% 국방비 지출의 조건을 충족시키지 못하고 있다. 독일은 2017년에 1.2% 정도에 불과하다.

그럼에도 불구하고, 지난 10년 동안 독일은 유럽의 중추적인 국가로 부상했다. 이러한 독일의 변모는 경제력과 정치적 안정 덕분이다. 민감한 안보환경 속에 NATO 동맹국들은 독일이 안보에 더 많은 책임을 감당해 줄 것을 원한다. 특히 미국은 베를린에게 군사적으로 더 큰 역할을 기대하고 있고, 중소(中小) 규모의 유럽 국가들은 독일의 지원과 안전 보장을 바라고 있다. 이러한 문제 제기는 영국의 브렉시트 결정은 독일의 국제적 역할과 유럽의 안보 방위 부문의 협력에 밀접한 연관이 있다.[85] 베쉬와 오덴달에 의하면, 유럽통합 과정에서 독일–프랑스의 파트너십 보다는 영국–독일의 파트너십 협력 관계가 훨씬 **실용적인** 것으로 내다 보고 있다. 이런 맥락에서 장기적으로 독일이 브렉시트 영국을 유럽안보의 건설적인 파트너십으로 역할을 담당해 줄 것으로 기대하고 있다.[86]

도브스에 의하면, 영국이 유럽의 외교, 국방 및 외교 부문에 계속 연루되어 있어야 함을 강조하고 있다. 나아가 프랑스의 입장에서 영국–EU 외교정책 협력을 위해서 'EU + 1' 포맷을 제안해야 한다고 주장한다. 또한 트럼프 대통령 이후의 미국과의 관계에서 NATO의 규모면에서 제2, 제3의 위치를 차지하는 영국과 프랑스 양국의 '긴밀한'(shoulder to shoulder) 관계가 미국과의 동맹관계에서 중

84)_ Simone Nielson, "Are Frence and Germany moving towards creating a more unified European defence after Brexit and Trump?" International Public Policy Review, https://blogs.ucl.ac.uk/ippr/are–france–and–germany–moving–towards–creating–a–more–unified–european–defence–after–brexit–and–trump/(검색일: 2017년 8월 30일).

85)_ Robin Allers, "After Brexit: can Germany lead on European defence policy? "https://medium.com/international–affairs–blog/after–brexit–can–germany–lead–on–european–defence–policy–87a5d11ce527 (검색: 2017. 7. 31).

86)_ Sophia Besch and Christian Odendahl, "Berlin to the rescue? : A Closer look at Germany's position on Brexit," Center for European Reform, March 2017; Heisbourg, François, "Brexit and European Security." *Survival,* Vol. 58, No. 3, 2016. 영국의 외교장관 보리스 존슨은 "영국은 유럽을 떠나는 것이 아니라, EU를 떠나는 것이다"라고 말함으로써 유럽에 대한 영국의 역할을 시사하고 있다.

요한 위치임을 강조하고 있다.[87] 프랑스는 발칸 전쟁 이후 영국이 프랑스의 군사 작전의 파트너로서 신뢰를 하고 있고, 영국과 프랑스 간의 양자관계의 군사적 파트너십에 관해서 긍정적으로 받아 들이고 있다.

브렉시트로 서구의 분열이 구체화될 경우에 러시아가 우크라이나 등지에 우위를 점하고 시리아 내전에서 아사드 정권을 지지하는 일은 더욱 용이해 질 것으로 예상된다. 현재로는 러시아에게 상당히 유리하게 작용하고 있지만, 서구와 러시아의 관계는 매우 민감하고 신중하게 다루어질 것으로 예상된다. 영국의 브렉시트가 기정사실화된 가운데 대체로 러시아가 그 반사 이익을 가져갈 것이라는데 관심을 쏟고 있다. 영국의 탈퇴로 약해지고 분열된 유럽은 푸틴에게 뜻하지 않은 선물이며, 러시아가 시리아를 지지하고, 크림반도를 병합하며 우크라이나를 장악하는 일이 훨씬 쉬워진다는 전망이 우세하다.

EU와 러시아와의 관계에 있어서, 브렉시트 이후에 EU회원국들은 점차 러시아의 천연가스 수입을 증대시킬 가능성이 높아질 것이다. 동시에 중단기적으로 점차적으로 EU의 대러시아 정책은 EU-러시아의 관계라는 맥락에서 점차 보다 유화적으로 변할 것으로 본다. 반면에 영국은 유럽국가중 가장 '매파'로서 행동할 것이다. 러시아의 대(對)우크라이나 군사 행동에 제재를 가하려는 영국의 역할이 브렉시트 이후 과연 대(對)러시아 제재를 가할 수 있을 것인가에 대해 의문이 제기되고 있다. 독일과 프랑스와 같은 주요 국가들에게는  러시아에 대한 제재는 '낮은' 우선 순위에 머무르고 말 것으로 예상된다.[88]

올리버와 윌리암즈에 의하면, 브렉시트가 유럽의 해체(disintegration)와 분열을 초래할 경우에, 유럽은 러시아에게 중부 유럽에 개입할 수 있는 계기를 제공하게 될 것이라고 보았다. 심지어 나쁜 시나리오의 하나로, 미국이 유럽의 현상유지를 지속시키는데 만족할 경우, 점차적으로 쇠퇴해 가는 유럽보다는 아시아로 미국의 관심을 전환(transfer)시킬 가능성도 거론되고 있다.[89]

---

87)_ Joseph Dobbs, "The UK, France and the Challenge of Brexit to European Security," *Policy Brief,* December 2016.

88)_ Alexander Kupatadze, "What Brexit Means for the EU, Russia & Georgia," *Georgia Today,* June 28 2016.

89)_ Tim Oliver, & Michael John Williams, "Special Relationship in flux : Brexit and the future of the US-EU and US-UK relationships," *International Affairs*, Vol. 92, No. 3, 2015, pp. 565-566.

뷰와 엘레프테류에 의하면, 브렉시트가 반드시 NATO를 훼손시킨다고 보기보다는 강화시킬(reinforcing) 수 있을 것이라는 낙관적 시각이 있다. 영국의 전략적 핵심의 시각에서 'EU에 한정된 정치적 이익과 및 의무감'이라는 틀을 벗어날 경우에, 영국이 브렉시트 이전에 비해 훨씬더 적절하고(responsive) 효과적인 파트너십으로서의 역할을 감당할 수 있을 것이라는 추측도 있다.[90] 이러한 판단은 서론에서도 언급한 바와 같이, 키신저가 영국이 EU를 떠나지 않을 것이며, 브렉시트를 통하여 그 역할이 더 커질 것이라는 낙관적 시각과 맥을 같이 하는 것이다.

영국은 NATO의 동유럽으로의 확대 과정에서 주도적 역할을 담당해 왔다. 브렉시트로 인해 이들 중동유럽 국가들은 프랑스 및 독일 양국이 러시아와의 관계 개선을 목적으로 이들 국가들을 희생시킬 수 있다는 가능성을 배제할 수 없다. 특히 폴란드와 헝가리의 경우에는, EU가 점차 정치통합이 심화되는 추세 속에 EU의 연방제의 성격이 강화되는 과정에서 예상되는 독일의 주도적 위상에 민감하게 반응하지 않을 수 없게 될 것이다.[91]

## Ⅳ. 결론과 정책적 함의

본 연구에서는 영국의 브렉시트의 결정이 EU의 외교안보 정책에 어떤 영향을 미칠 것인가를 살펴 보았다. 본 연구에서는 주로 브렉시트 이후 (1) NATO-EU 관계와 유럽의 안보 상황, (2) '글로벌 나토'의 변환과 EU의 대러시아 관계에서 예측되는 잠재적 위협, (3)EU와의 관계라는 측면에서 영국-러시아의 관계, (4) 브렉시트 이후 영국의 위상 변화가 유럽 안보 상황에 미치는 영향, 등을 중심으로 살펴보았다.

영국은 역사적으로 주요 국제기구 및 유럽의 외교정책에 있어 리더의 역할을 담당해 왔다. 그럼에도 EU회원국들과의 관계에서는 늘 '한발을 빼는'(half-detached), 성격을 보여 왔다.

---

90)_ John Bew and Gabriel Elefteriu, "Making Sense of British Foreign Policy : Some early thoughts," Policy Exchange, 2016, pp. 4-10.

91)_ John Bew and Gabriel Elefteriu, 위의 글, p. 4.

영국은 EU에서 프랑스와 함께 가장 영향력 있는 외교 행위자의 하나이다. 영국은 UN안보리, G7, G20의 참가자로서 국제적 영향력을 행사해 왔다. 또한 EU 외교정책의 배후에서 주요 국가로서 영향력을 계속 행사해 왔다. 그럼에도 EU의 안보문제 관한 한 영국과 미국의 '특별한 관계'가 상당 부분 영향을 미쳐 왔다.

유럽의 외교안보정책은 브렉시트로 인한 영국의 이탈로 가장 큰 영향을 받는 영역이라 할 수 있다. 구체적으로 브렉시트로 영국은 EU의 소프트 파워(soft power), 시빌리언 파워(civilian power) 및 하드 파워(hard power)면에서 영향력이 불가피하게 감소될 수 밖에 없다. EU의 입장에서 특히 프랑스의 입장에서 영국-EU 외교정책 협력을 위해서 'EU + 1' 포맷(format)으로 지속적인 관계를 이어갈 가능성도 있다.

러시아와의 관계에 있어서 역사적으로 영국은 지정학적 이해 관계 등으로 인해 반러시아 전선의 선봉에 섰던 나라이다. 미국과 유럽에 의한 EU 및 NATO의 확대 과정에서 가장 어려운 정치적 도전은 러시아와의 관계를 어떻게 유지할 것인가의 문제이었다. 특히 NATO회원국 중 동유럽 국가들은 과거의 러시아와의 경험 때문에 러시아를 자국에 위협적 대상으로 보고 있어, '가치 공동체' 형성을 기대할 수 없었다. 브렉시트로 서구의 분열이 구체화될 경우에 영국의 탈퇴로 약해지고 분열된 유럽의 상황에서 러시아가 우크라이나 등지에 우위를 점하고 시리아 내전에서 아사드 정권을 지지하는 일은 더욱 용이해 질 것으로 예상된다. 2차 대전과 냉전 하의 영미 동맹은 서구의 안보 및 방위 정책의 주요한 요소이었다. 영국과 미국의 협력 관계는 바로 냉전하의 국제체제의 제도적 근간(institutional foundations)을 마련하였다. 미국과 영국의 '특별한 관계'의 가장 특이한 성격은 미국의 힘으로부터 얻을 수 있는 이익을 염두에 둔 점이다. 이런 이유로 '특별한 관계'라는 개념은 외교의 한 수단(tool)으로서 의도적으로 구상된 영국적 개념으로 본다.

브렉시트로 미국은 NATO 등에서 영국을 통해 미국의 의사를 관철해 왔던 전례에 비추어, 이제 중요 쟁점 처리를 미국이 직접 나서야 하는 부담을 떠맡게 되었다. 영국과 EU관계는 바뀌더라도 미국-영국의 양국은 여전히 '특별한' 관계를 유지할 것으로 본다. 브렉시트로 미국은 신냉전 시대에서 미국과 첨예한 대립을 가져온 러시아를 상대하는 일 등에서 새로운 전략을 구상해야 할 것이다.

브렉시트 이후 무엇보다 영국의 EU에 관한 영향력은 점차 약화될 것으로 전망

되는 반면에 다른 주요 EU 회원국– 독일 혹은 프랑스–의 영향력이 상대적으로 커질 것으로 예상된다. 동시에 EU 국가들은 브렉시트로 인해 안보 분야에서 가장 경쟁력 있는 군사력을 갖춘 영국을 잃게 되었다. 브렉시트로 러시아는 영국의 EU 탈퇴가 미칠 영향을 신중히 계산하게 될 것이다.

EU, NATO 및 미국은 2008년 러시아의 그루지야 침공에 대하여 그 대응방식에서 무기력함을 보였고, 에너지 무기화를 선언한 러시아의 위협 앞에 유럽 국가들은 매우 허약한 모습을 드러냈다. 그 후 푸틴의 러시아 민족주의 고양과 팽창주의에 입각한 공세적 외교정책으로의 선회로, NATO 및 EU의 주요 쟁점을 둘러싸고 결코 간과할 수 없는 갈등의 징후를 보일 것이다.

트럼프 하의 미국 정부는 영국의 브렉시트로 인해 테러리즘 및 '공세적' 러시아(assertive Russia)와 같은 문제에 대해 영국이 부재한 유럽이 '소극적' 태도를 취하게 되는 것을 우려하고 있다. 영국의 브렉시트 결정으로 EU를 떠나게 됨에 따라 트럼프 미국 대통령은 EU 안보에 관해 NATO 회원국과 EU국가들을 추스르고 미국과 유럽의 새로운 관계를 형성해야 할 과제를 떠맡게 되었다.

브렉시트 이후 EU와 러시아와의 관계에 있어서, EU회원국들은 점차 러시아의 천연가스 수입을 증대시킬 가능성이 높아질 것이다. 동시에 중단기적으로 점차적으로 EU의 대러시아 정책은 점차 훨씬 유화적으로 변할 것으로 예측된다. 반면에 영국이 유럽국가중 가장 '매파'로서 행동해 온데 비해, 독일과 프랑스와 같은 국가들은 러시아에 대한 제재를 '낮은' 우선 순위에 둘 것으로 예상된다.

영국은 NATO의 동유럽으로의 확대 과정에서 주도적 역할을 담당해 왔다. 브렉시트로 인해 이들 중동유럽 국가들은 프랑스 및 독일 양국이 러시아와의 관계 개선을 목적으로 이들 국가들을 희생시킬 수 있는 가능성을 우려하고 있다. 특히 폴란드와 헝가리의 경우에는, EU의 정치통합이 심화되는 추세 속에 EU의 연방제적 성격이 강화되는 과정에서 영국의 부재 가운데 독일의 주도적 위상에 대해 민감하게 반응하지 않을 수 없는 입장이다.

브렉시트가 반드시 NATO를 훼손시킨다고 보기 보다는 강화시킬(reinforcing) 것이라는 긍정적 시각도 제시되고 있다. 영국의 전략적 핵심의 시각에서 'EU와 관련된 정치적 이익과 및 의무감'이라는 외연적 틀을 제거하게 될 경우에, 브렉시트 이전 보다 훨씬더 적절하고(responsive) 효과적인 파트너십의 역할을 담당할 가능성도 있다. 뿐만 아니라 NATO 가 브렉시트 이전에 비해 외부에 있는 영국의

영향력을 ‘끌어들이는 요인’(pull factor)으로 작용할 것으로 예상되고 있다. 앞으로 2~3년간 브렉시트를 둘러싸고 영국과 EU 주요 국가간의 협상 과정에서 EU안보에 관한 사안에 따라 영국의 역할에 관해 여러 정책적 대안과 보완책들이 제시될 것이다. 브렉시트 이후 영국의 역할에 관한 키신저의 낙관론적 시각은 한동안 주목해 볼 만한 가치가 있을 것으로 본다.

# Ⅴ. 참고문헌

## <국문>


고상두. “나토 확대에 대한 러시아의 대응.” “한국과 국제정치』 통권 68호, 2010.

김미자. “냉전종식후 유럽안보체제의 변화와 프랑스의 유럽안보정책: NATO와 WEU 정책을 중심으로.”『21세기 정치학회보』 14권 1호. 2004년.

김영준. “영국 외교정책의 변화와 정치엘리트 집단의 인지적 한계: 미국·유럽과의 정책공조와 협력의 선택 판단을 중심으로.”『국제정치논총』 제46집 1호, 2006.

_____. “영국의 외교정책, 1979-1997: 집권 보수당 정부의 대 미국, 영 연방, 유럽과의 외교관계를 중심으로.”『국제정치논총』 제38집 2호, 1998.

김원수. “영국의 외교정책과 글로벌전략의 형성.”『서양역사와 문화연구』 28집, 2013.

김준석.“ 21세기 미국-유럽 동맹관계의 변화.” EAI 국가안보패널(NSP) 보고서 No. 40. 2009년 12월.

김현수. “19세기 영국의 외교정책: ”위대한 고립책(Splendid Isolation Policy)“『서양사론』 제43호.

김혜진. “러시아와 그루지야의 관계: 남오세티야 분쟁을 중심으로.”『슬라브 연구』 제25권 2호. 2009.

노인규·설인효. “브렉시트와 글로벌 안보질서.”『주간국방논단』 제1634호, 2016년 8월 29일.

도종윤. “국제정치학에서 주체 물음: 해석학적 접근을 위한 시도.”『국제정치학회논총』 제 53호, 2013.

라라비, 스티븐. “동유럽 주변지역에서의 안보문제들.” 곰퍼트· 라라비 편, 이수형 역『미국과 유럽의 21세기 국제질서』 서울: 한울아카데미, 2000.

배규성. “유럽과 러시아: 탈냉전기 새로운 안보 관계의 모색에 관한 분석.”『국제정치논총』 제43집 2호, 2003.

성일권. “프랑스의 NATO군 복귀, ‘프랑스 예외주의’의 종막?.”『유럽연구』 제27권 3호, 2009.

심스, 브랜든 곽영완 옮김.『영국의 유럽: 영국과 유럽, 천년 동안의 갈등과 화합』 서울: 애플미디어, 2016.

아즈마스, 로널드. “이중 확대: 냉전 이후 대서양 동반자 관계의 재정의.” 곰퍼트· 라라비 편, 이수형 역『미국과 유럽의 21세기 국제질서』 서울: 한울아카데미, 2000.

안문석. “브렉시트의 근원은 영국의 고립주의.”『인물과 사상』 220호, 2016.

안병억. “영국·EU 브렉시트 협상 전망과 EU의 장래.”『외교』 제119호, 2016.

오더나렌, 존. “동반자로서의 유럽.” 곰퍼트· 라라비 편, 이수형 역『미국과 유럽의 21세기 국제질서』 서울: 한울아카데미, 2000

오일환 “유럽안보의 ‘유럽화’에 관한 연구.”『한국정치외교사논총』 제23권 2호, 2002.

온대원. “우크라이나 사태 이후 유럽의 신안보질서.”『EU연구』 제40호, 2015.

_____. “유럽안보방위정책 (ESDP)과 EU-NATO-미국관계.”『국제지역연구』 제13권, 제2호, 2009.

윤익중. “영국 블레어 정권의 외교정책 이해: 원칙, 수립과정, 그리고 집행을 중심으로.”『글로벌 정치연구』 Vol. 1, No. 1, 2008.

이수형. “북대서양조약기구 NATO와 유럽안보』 서울: 한울아카데미, 2004.

_____. “유럽연합의 안보정책과 동맹 딜레마.”『국제관계연구』 제16권 2호, 2011.

이승근. “탈냉전 시대, 유럽통합과 유럽의 안보 질서: 현황과 전망.”『유럽연구』 제26권 3호, 2008.

_____. “EU 안보 영역의 이중구조: 영국과 프랑스 간의 유럽안보의식 비교.”『국제정치연구』 제14집 2호, 2011.

_____. “유럽안보와 확장억지 : NATO에서의 경험과 정책적 함의.”『국방연구』 제56권 제2호, 2013.

_____·황영주·배규성·손무정.『유럽연합과 유럽안보 : 공동외교안보정책(CFSP)의 형성과 각국의 입장』 서울: 높이깊이, 2007

임경훈, “푸틴 집권기 러시아 대외 정책: 실용적 현실주의의 이중성.”『러시아 연구』 제16권 제1호,2006.

임종헌. “유럽연합(EU)의 공동외교안보정책: 암스테르담 조약의 내용과 그이후의 발전.”『한독사회과학논총』 11권 1호, 2001.

전혜원. “NATO 신전략개념 평가와 전망.”『주요국제문제분석』 외교안보연구원. No. 2010-33, 2010.

조준배. “브렉시트가 러시아에 미치는 영향: 러시아 대외관계에 미치는 영향.” EMERics 이슈 분석. 2016년 7월 15일.

최진우. “영국과 이라크 전쟁: 영미 특수 관계와 블레어 수상의 리더십.”『세계지역연구논총』, 24권 3호. 2006.

콤퍼트, 데이비드·라라비, 스티븐, 이수형 옮김. 데이비드·라라비 편『미국과 유럽의 2세기 국제질서』 서울: 한울아케데미, 2000.

한상원. “억압된 것의 회귀: 브렉시트, 트럼프 그리고 증오의 포퓰리즘.”『진보평론』 제70호, 2016.

허승철. “우크라이나의 EU 가입 추진 과정 분석과 평가.”『러시아어문학연구논집』 제 55집, 2016.

황영주·손무정. “ 국제주의와 대서양주의의 조화 또는 갈등: 영국 노동당 정부의 유럽안보방위정책(ESDP)에 대한 접근 (1998- 2003).”『국제정치연구』 제9집 1호, 2006.

NATO Office Information & Press (2007) 한용섭·박휘락 (역)『NATO의 실상과 이해』 안보총서 106. 서울: 국방대학교 안보문제연구소.

<영문>

Allers, Robin. “After Brexit: can Germany lead on European defence policy?” https://medium.com/international-affairs-blog/after-brexit-can-germany-lead-on-european-defence-policy-87a5d11ce527 (검색: 2017. 7. 31).

Alexander Kupatadze, “What Brexit Means for the EU, Russia & Georgia,” *Georgia Today,* June 28 2016.

Barysch, Katinka. “Russia, realism and EU unity.” Centre for European Reform, July 2007.

Besch, Sophia. “EU defence, Brexit and Trump : The Good, the Bad and the Ugly.” Center for European Reform, December 2015.

_____.and Odendahl, Christian. “Berlin to the rescue? : A Closer look at Germany’s position on Brexit.” Center for European Reform, March 2017.darity.” *Insight* Center for European Reform, 6 July 2016.

Bew, John and Elefteriu, Gabriel. “Making Sense of British Foreign Policy : Some early thoughts.” Policy Exchange, 2016.

Bond Ian, Odendahl, Christian and Rankin, Jennifer. “Frozen: The politics and economics of sanctions against Russia.” Center for European Reform, March 2015.

Chalmers, Malcolm. “UK Foreign and Security Policy after Brexit.” Briefing Paper, January 2017.

Daddow, Oliver. “Interpreting the Outsider Tradition in British European Policy Speeches from Thatcher to Cameron.” *Journal of Common Market’s Studies,* Vol. 53, No. 1.

Daschitschew, “Wjatscheslaw. ”Am Scheideweg. Russland, Europa ad der Nachlass des Zweiten Weltkrieges,” *Osteuropa,* Vol. 45, No. 5, May 1995

Dobbs, Joseph. “The UK, France and the Challenge of Brexit to European Security.” *Policy Brief,* December 2016.

Dolinsky, Aleksey. “British and US Public Diplomacy in Russia.” Term Paper (sumbitted to Professor William A. Rugh), Seminar on United States Public Diplomacy. Spring 2008

Garnett, Mark, Mabon, Simon & Smith, Robert, *British Foreign Policy since 1945,* London and New York : Routledge, 2018.

Gostynska-Jakubowska, Agata and Korteweg, Rem. “Not so special : Why the US Won’t help Britain in the Brexit Talks.” *Insight* Center for European Reform, 25 October 2016

House of Commons Foreign Affairs Committee. “The United Kingdom’s relations with Russia.” Seventh Report of Session 2016-2017. 21 February 2017.

House of Commons. “British foreign policy since 1997.” Research Paper 08/56, 23 June 2008.

Ivan, Paul. “The EU after Brexit, Russia and the countries in-between.” Commentary, European Policy Centre, 22 July 2016.

Joseph Joffe, “Europe’s American Pacifier,” *Foreign Policy,* No. 52, Spring 1984

Keatings, Partrick. "Finding our bearings: European Security Challenges in the Era of Trump and Brexit." January 2017

Koenig, Nicole. "EU External Action and Brexit: Relaunch and Reconnect." Policy Paper 178, Jacques Delors Institute, 22 November 2016.

Kortweg, Rem and Besch, Sophia. "No Denial : How NATO Can Deter A Creeping Russian Threat," *Insight,* 9 February, 2016.

Kupatadze, Alexander. "What Brexit Means for the EU, Russia & Georgia." *Georgia Today,* July 28, 2016.

Lehmkuhl, Ursula. "Still Special ! Anglo-American Relations since the End of the Cold War." in Kai Oppermann (ed.) *British Foreign and Security Policy : Historical Legacies and Current Challenges,* Augusburg: Wißner, 2012.

Mankoff, Jeffrey. *Russian Foreign Policy : The Return of Great Power Politics,* New York : Rowman & Littlefield Publishers, 2009.

MccQwire, Michael. "NATO Expansion: 'A Policy Error of Historic Importance." *International Affairs,* Vol. 84, No. 6, 2008.

Nielson, Simone R. "Are France and Germany moving towards creating more unified European defence after Brexit and Trump?" *International Public Policy Review* Blog, 6 February 2017.

_____."Are Frence and Germany moving towards creating a more unified European defence after Brexit and Trump?" *International Public Policy Review,* https://blogs.ucl.ac.uk/ippr/are-france-and-germany-moving-towards-creating-a-more-unified-european-defence-after-brexit-and-trump/(검색일: 2017년 8월 30일).

Oliver, Tim & Williams Michael John. "Special Relationship in flux : Brexit and the future of the US-EU and US-UK relationships." *International Affairs,* Vol. 92, No. 3, 2015.

Owen, David and Ludlow, David. *British Foreign Policy After Brexit : An Independent Voice,* London: Biteback Publishing, 2017.

Roper, John. "Keynot Article: Two Cheers for Mr Blair?: The Political Realities of European Defence Co-operation." *Journal of Common Market Studies,* Vol. 38, 2000.

Whitman, Richard G. "The UK and EU Foreign, Security and Defence Policy After Brexit : Integrated, Associated or Detached ?" *National Institute Economic Review,* Vol. 238, No. 1. 2016.

Williams, Paul D. "The Europeanization of British Foreign Policy and the Crisis in Zimbabwe." unpublished paper, 2002.

_____."Who's making UK foreign policy." *International Affairs.*" Vol. 80, No. 5, 2004.

_____.*British Foreign Policy under New Labour, 1997-2005,* London: Palgrave Macmillan, 2005.

## <신문 및 방송 >

「신동아」 "Brexit“ 2016년 9월.

『신동아』“브렉시트와 나토” 2016년 9월.

『연합뉴스』“서방과 대결 러시아 대외정책에 유리, 경제엔 악영향,” 2016년 6월 24일.

『조선일보』“세계를 휩쓰는 신고립주의.” 2016년 8월 23일.

『조선일보』“영국 빠진 EU. 미의 글로벌 안보 리더십도 흔들린다.” 2016년 6월 27일.

『중앙일보』“영국 빠진 EU, 러시아 견제 약화, 유럽 안보 지형도 흔들,” 2016년 6월 25일.

『뉴스 1』“러시아에 ‘브렉시트’란? 외교는 ‘호재’, 경제는 ‘글쎄,” http://news1.kr/articles/?2701343 (검색일: 2017년 9월 10일)

The Guardian, “Henry Kissinger says Brexit will bring Britain closer to the US.” (July 27 2016).https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/27/henry-kissinger-says-brexit-will-bring-britain-closer-to-the-us (검색일 2017년 8월 30일)

4

# 트럼프행정부하의 미일관계와 동북아정세 전망

세종연구소 이 면 우

4

# 트럼프행정부하의 미일관계와 동북아정세 전망

이 면 우*

## 연 구 요 약

트럼프 대통령의 등장은 그가 제시한 정책방향이 전임자들과 사뭇 다르다는 점에서 한국을 비롯한 동북아 국가들에게, 그리고 동북아의 국제관계에 많은 영향을 미칠 것이라고 생각된다. 그가 선거기간중이나 당선이후에 제시한 '위대한 미국의 재건'이나 '미국우선주의', 그리고 그에 따른 '방위비 분담증액 요구', '보호주의적 성향' 또는 반TPP 및 반세계화, '반이민정책', '반테러정책', '반중국정서', '친러성향' 등의 슬로건 및 주장들은 이제까지 미국이 주장한 것들과 괘를 달리하는 측면이 많은 것이고, 따라서 미국과 동북아 국가들과의 관계에 변화를 예상하게 만드다는 것이다. 이에 따라 본 고는 트럼프 대통령이 추구하는 것은 무엇인지, 동북아 국가들이 트럼프 하의 미국에 대해서 어떻게 인식하고 대응하는지, 특히 일본은 어떻게 인식하고 대응하며 향후 어떤 미일관계를 추구하고 있는지, 그리고 그러한 미일관계가 한일관계 또는 한국의 대일정책 및 대외정책 전반에 어떤 영향을 미칠 것인가를 간략히 검토한다.

취임사에서 니타난 트럼프 대통령의 정책방향은 '위대한 미국의 재건'과 '미국우선주의' 외에도 '반세계화', '재정확대주의', '양자적 상호주의', 그리고 '반테러정책'라는 네 가지 측면을 보여준다. 이러한 트럼프 대통령 하에서 미일관계는 강화될 가능성이 매우 높다. 이는 무엇보다도 미일동맹을 강화하려는 아베 수상이 2017년 10월 총선거에서 대승함으로 해서 그러한 아베 수상의 노선이 재신임받은 측면도 있지만, 그 외에도 일본 내에서는 중국의 공세적 부상이나 북한의 위협증가에 대한 위기의식이 매우 폭넓게 공유되고 있기 때문이다. 즉, 비록 집단적 자위권 행사의 도입이나 헌법개정의 가능성 및 필요성에 대해서는 다소 양분된 측면이 있지만, 중국이나 북한의 위협에 대해서는 아베 내각만이 아니라 대부분의 정당들이 위험시한다는 것이다. 이러한 점을 잘 보여주는 것이 앞서 언급한 2017년 10월의 중의원총선거에서 자민당이 대승을 거둔 것이라고 할 수 있다.

미일관계의 강화는 동북아에서 대립적 상황을 가져올 가능성이 매우 높다. 비록 집권후반기에 들어선 시진핑 주석이 안정적인 권력기반을 바탕으로 미국이나 일본에 대해 유화적인 정책을 추구한다고 하더라도 단기적으로는 북한의 대미협박이 지속될 가능성이 높기 때문에, 그리고 장기적으로는 미중간의 대결구도가 구조적으로 형성될 것으로 보기 때문이다. 이러한 가운데 한국은 한미일관계를 돈독히 하기 위해서 위협인식을 공유하는 노력에 초점을 맞추어야 할 것이다.

* 세종연구소

# 목 차

요 약 ····· 159

Ⅰ. 서론: 트럼프 대통령의 등장과 그 함의 ····· 161

Ⅱ. 트럼프 대통령 및 그 행정부의 정책방향 ····· 162
1. 트럼프 대통령의 정세인식: 취임사를 중심으로 ····· 162
2. 트럼프 대통령의 주요 정책지침 ····· 164
3. 취임후 8개월간의 정책 연속성과 변화 ····· 166

Ⅲ. 동북아 국가의 인식과 대응방향 ····· 168
1. 중국의 인식 및 대응 방향: 미중관계 향방 ····· 168
2. 러시아의 인식 및 대응 방향: 미러관계 향방 ····· 171
3. 북한의 인식 및 대응 방향: 미북관계 향방 ····· 174

Ⅳ. 일본의 인식과 미일관계 향방 ····· 177
1. 일본의 인식 및 대응 현황; 미일정상회담을 중심으로 ····· 177
2. 미일관계 향방: 아베 내각 후의 장기적 관점 ····· 181

Ⅴ. 한국의 대응방향 ····· 212
1. 동북아 정세의 향방 ····· 212
2. 한국의 대일정책 방향 ····· 213

## Ⅰ. 서론: 트럼프 대통령의 등장과 그 함의

2016년 미국 대선에서 트럼프 후보자가 당선된 것은 예상외의 일로 받아들여지는데, 이런 예상외의 측면이란 점에서도 트럼프 대통령의 등장은 한국은 물론, 동북아 및 세계 정세에 많은 영향을 미칠 것이다. 그러나 예상외의 결과라는 측면 이상으로, 트럼프 대통령이 제시한 정책방향은 그 이전과는 사뭇 다른 것이기에, 그리고 그의 뜻밖의 당선이 시사하는 바가 결코 단순히 우발적인 것이 아니라 사회구조적 요인이 자리잡고 있기에 그 영향력은 클 수 있다고 생각된다.

대선기간 중에도 많은 논란을 일으켰던 트럼프 대통령의 정책성향은 취임후에도 계속되어 이어지고 있다. 그가 선거기간중 그리고 당선이후에도 제시한 '위대한 미국의 재건'이나 '미국우선주의', 그리고 그에 따른 '방위비 분담증액 요구', '보호주의적 성향' 또는 반TPP 및 반세계화, '반이민정책', '반테러정책', '반중국정서', '친러성향' 등의 슬로건 및 주장들은 이제까지 미국이 주장한 것들과 괘를 달리하는 측면이 많은 것이고, 따라서 미국과 동북아 국가들과의 관계에 변화를 예상하게 만드는 것이어서 논란을 불러일으키고 있는 것이다.

이러한 변화에 따른 불확실성은 트럼프 행정부가 출범한 지 6개월이 지난 현재에 있어서도 유지되고 있는 상황이라고 하겠다. 본 고는 우선 트럼프 대통령이 추구하는 것은 무엇인지, 동북아 국가들이 트럼프 하의 미국에 대해서 어떻게 인식하고 대응하고 있는지, 특히 일본은 어떻게 인식하고 대응하며 향후 어떤 미일관계를 추구하고 있는지, 그리고 그러한 미일관계가 한일관계 또는 한국의 대일정책 및 대외정책 전반에 어떤 영향을 미칠 것인가를 간략히 검토한다.

이러한 주제에 따라 본 고는 크게 다음과 같은 세 부분으로 구성한다. 첫째는 예상 외로 등장한 트럼프 대통령 및 그 행정부의 정책방향을 검토하는 것이다. 이전의 정권들과 비교할 때 어떤 차이와 유사성이 있는지를 중점적으로 살펴본다. 둘째로는 그러한 미국의 변화와 연속성에 대해서 중국, 러시아, 북한의 동북아 국가들은 어떻게 인식하고 대응하고 있는지를 검토한다. 셋째로는 일본은 트럼프 하의 미국에 대해서 어떻게 인식하고 대응하는지, 그리고 그에 따라 향후 미일관계가 어떻게 전개될 것인지를 일본의 국내여건 및 전문가들의 의견을 중심으로 검토한다. 넷째는 이러한 미일관계의 전개가 다시금 동북아지역의 역학관계에 어떤 영향을 미칠 것인지, 그리고 그에 따라 한국의 대일정책 및 대외정책 전반은 어떤 대응 및 준비가 필요한지에 대해서 간략히 검토할 것이다.

## Ⅱ. 트럼프 대통령 및 그 행정부의 정책방향

트럼프 대통령과 그 행정부가 어떤 정책을 실제적으로 추구할 것인지는 아직 명확하지 않은 측면이 있다. 2월 15일 현재, 국무부 장관이나 국방부 장관 등이 청문회를 통해 임명되었지만, 그 밑의 부장관 등은 여전히 정해지지 않은 측면이 있고, 프린 NSC수석보좌관이 주미 러시아대사와의 관계로 퇴진해야만 했던 일도 그러한 불확실성 및 불명확성을 보여주는 예라고 할 수 있다고 하겠음.[1)]

### 1. 트럼프 대통령의 정세인식: 취임사를 중심으로

트럼프 행정부의 정책방향에 대해서는 크게 두 가지 전망이 존재한다. 첫째는 정치가로서는 당연한 재선에의 욕구에 의해 대선기간 중에 제시한 정책들을 대체로 유지해 나갈 것이라는 견해이다. 멕시코와의 접경지역에 벽을 세우고, 반이민 행정명령에 사인한 것 등이 이러한 가능성을 제시한다고 하겠다.

둘째는 현실적, 그리고 제도적 요인에 의해서 대선기간 중에 제시한 정책들이 완화 및 변화될 것이라는 견해이다. 반이민 행정명령의 시행이 연방법원의 견제로 제동이 걸린 것이나 트럼프 대통령의 정책성향이 공화당의 그것과는 차이를 보인다는 것이 이러한 변화 및 완화의 가능성을 제시한다고 하겠다.

또한, 예를 들어, 친러성향의 경우 내각내에 매티스 국방장관과 같은 반러적 인사가 있다거나 반중성향의 경우 쿠시나나 이반카가 친중적 성향을 가지고 있다는 얘기들도 이러한 완화의 가능성을 제시한다고 할 수 있다.

이러한 불확실성, 불명확성은 트럼프 대통령이 발출하는 거친 표현이나 언론과의 대립 등으로 해서 더욱 부추겨지는 측면이 있다. 일부에서 트럼프 대통령의 탄핵 가능성이 제기되고, 미국 내에서 탄핵을 추구하는 운동이 전개되는 사실도 이러한 불확실성을 더욱 부추긴다.

이러한 사정에도 불구하고, 트럼프 대통령의 발언들은 단순하고도 일관성을 가진 인식을 보인다고 할 수 있겠는데, 이와 관련해 취임사를 중심으로 간략히 정리한다.[2)] 약 A4 4 페이지 정도에 달하는 트럼프 대통령의 취임사는 대체로

1)_ 좀더 구체적인 인사의 이러한 지연은 4월초까지도 지속됐다; 우정엽, “트럼프의 대북정책 변화 방향에 대해서,” 『정세와 정책』, no.253, 2017년 4월호, p.2. 주한미국대사의 취임이 9월초까지도 이루어지지 않았다는 점에서는 현재까지도 인사지연이 나타나고 있다고도 할 수 있다.

다음과 같은 다섯 가지 측면을 제기하고 있다고 할 수 있다.

첫째는 권력을 기존 정치권, 또는 워싱턴DC의 정치가들이 아닌 국민에게 이양하겠다는 언급이다. 예를 들어, "워싱턴은 번창했지만 국민들은 그 부를 나누지 못했습니다. 정치인들은 번영을 누렸지만 일자리는 떠났고 공장은 문을 닫았습니다."

또한 "2017년 1월 20일은 국민이 다시 이 나라의 통치자가 된 날로 기억될 것입니다... 이제는 모든 사람들이 당신의 말에 귀를 기울일 것"이라거나 "국가는 국민들에게 봉사하기 위해 존재한다는 것"이라는 언급들 역시 기존 정치권에 대한 불신을 나타내며 공격하는 것이라고 할 수 있다.

둘째는 '미국의 학살'로 표현되는 미국 국민들이 처한 상황에 대한 언급입니다. "도심의 엄마와 아이들은 가난에 갇혀 있습니다. 녹슨 공장은 이 나라 곳곳에 묘비처럼 흩어져 있습니다. 교육시스템에 돈은 넘쳐 나지만 우리의 젊고 아름다운 학생들은 지식을 박탈당했습니다. 범죄와 갱들과 마약이 너무나 많은 목숨을 앗아갔고 이 나라의 사장된 잠재력을 훔쳐갔습니다."

셋째는 이러한 미국의 학살을 가져온 요인에 대한 언급으로, 미국의 대외관계에 대한 트럼프 대통령의 인식을 보여주는 것이라고 할 수 있다. "수십년 동안 우리는 외국의 산업을 풍요롭게 하는 대가로 미국의 산업을 희생시켰습니다. 다른 나라를 지원하는 동안 우리 군대는 슬프게도 고갈됐습니다. 우리는 다른 나라 국경을 지키면서 우리 자신을 지키지 못했습니다... 공장은 차례차례 문들 닫았고, 남겨진 수많은 미국인 노동자들을 생각하지도 않고 이 나라를 떠났습니다."

넷째는 트럼프 대통령이 제시하는 비전으로서의 '미국우선주의'에 대한 언급으로, 이의 연장선상에서 "미국 제품을 사고, 미국인을 고용하는" 두 가지 원칙이 제기되고 외국과의 관계와 반테러에 대한 인식도 제시하고 있다. "오늘부터 새로운 비전이 우리나라를 다스립니다. 그것은 '미국우선주의'입니다. 모든 무역과 세금, 이민정책, 외교문제에 대한 의사결정은 미국인 근로자와 미국인 가정의 이익을 위해 이뤄질 것입니다."

또한 "우리는 우리의 일자리를 찾아 올 것입니다. 우리의 국경을 되찾아 올 것입니다. 우리의 부를 되찾아 올 겁니다. 우리의 꿈을 되찾아 올 것"이라거나 "우

2)_ 취임사는『중앙일보』, 2017년 1월 21일자에서.

리는 다른 나라들과 우호와 선린을 추구할 것입니다. 그러나 모든 나라는 그 나라의 이익을 앞세울 권리가 있다는 이해를 바탕으로 우리는 그렇게 할 것입니다. 우리는 우리의 생활방식을 어떤 누구에게 강요하지 않습니다," 그리고 "오랜 동맹을 강화하고 새로운 동맹을 맺을 것"이라거나 "과격한 이슬람 테러에 맞서 문명사회를 단합시킬 것입니다. 그리하여 과격한 이슬람 테러를 지구상에서 완전히 제거할 것"이라는 언급들 역시 입니다."

다섯째는 행동을 강조하는 부분이다. "말만 하고 행동하지 않는 정치인, 끊임없이 불평하고 아무 것도 하지 않는 정치인은 더 이상 용납하지 않습니다"라거나 "빈 말 하는 시대는 지났습니다. 행동할 시간이 도래했습니다"라는 언급들은 행동을 강조하는 모습을 잘 나타내주는 부분이라고 할 수 있다.

이상의 다섯 가지 측면 외에도 하나된 미국, 미국에의 충성심 및 애국심, 미국에 대한 자부심 등을 제기하는데, 트럼프 대통령 하에서의 미국이 앞으로 추구할 대외관계를 고려하는데 있어서는 이상의 다섯 가지가 핵심이 될 것으로 생각된다.

## 2. 트럼프 대통령의 주요 정책지침

취임사에서 나타난, 상기한 다섯 가지의 측면은 무엇보다도 '위대한 미국의 재건'과 '미국우선주의'라는 용어로 요약할 수 있다. 즉, 트럼프 대통령은 '위대한 미국의 재건'이라는 목표를 추구하며, 이를 위해서 '미국우선주의'라는 원칙을 관철하고자 한다는 것이다.

'미국우선주의'는 '미국제품을 사고, 미국인을 고용하라'는 두 가지 원칙에서 선명히 나타난다고 할 수 있는데, 이러한 측면은 취임사 이전에 캐리어나 도요타 자동차 등에 대한 언급을 통해 이미 잘 알려진 것이라고 할 수 있다.

'미국우선주의'를 우선한다는 것은 곧 트럼프 대통령이 선거기간 중이나 당선 후, 그리고 취임후 제시한 다양한 정책 및 방안들, 즉 '방위비 분담 증액' 요구나 '반이민정책' 및 반이민 행정명령, '반세계화' 또는 '반TPP', 반테러정책, 그리고 중국이나 일본 등에 대한 비판 등은 '위대한 미국의 재건'이라는 목표를 '미국우선주의'로 해서 추구하기 위한 방편일 수 있다는 것을 의미한다.

이는 달리 말하면, 예를 들어 반중(反中)이라는 방향이 고정적인 것이 아닐 수 있다, 혹은 부분별로 다를 수 있다는 것을 의미하기도 한다. 당연한 것이긴 하지만, 미중관계가 어떻게 될 것인지는 트럼프 대통령은 물론 중국의 대응여하에 따

라서도 달라질 수 있음을 의미한다는 것이다.

취임사에서는 '위대한 미국의 재건'과 '미국우선주의' 외에도 다음과 같은 네 가지측면이 엿보인다.

첫째는 '반세계화', 또는 '세계시장으로서의 미국'에 대한 반감이 나타난다는 점이다. 이미 앞에서 제시한 "수십년 동안 우리는 외국의 산업을 풍요롭게 하는 대가로 미국의 산업을 희생시켰습니다"라는 문장에서 이러한 측면이 잘 나타난다고 하겠는데, 이를 타개하는 노선으로 '미국우선주의'를 대안으로 제시하는 것이라고 할 수 있다.

하지만 이를 단순히 '보호주의'라고 할 수 있는지는 의문인데, 그 예로 TPP에는 반대하지만 양자간 FTA를 반대하는 것으로는 아직 나타나지 않기 때문이다. 따라서 냉전의 붕괴를 전후해서 자본주의 1.0과 2.0으로 나눈다면, 트럼프 대통령이 추구하는 것은 미국을 위해 자유무역질서를 유지하는, 그 중간의 1.5 정도가 아닐까 생각된다.

둘째는 '재정확대주의'적 측면이 엿보인다는 점이다. "새로운 길, 고속도로, 다리, 공항, 터널, 철로를 전국에 걸쳐 건설할 것입니다. 미국인의 손과 노력으로 이 나라를 재건할 것입니다."

전통적으로 작은 정부를 선호하는 공화당과는 달리 큰 정부를 제시하는 모습이 보이는데, 따라서 이를 달성하기 위해서는 공화당과의 차이를(즉, 큰 정부와 작은 세금의 부조화를) 어떤 방식으로 좁혀갈 것인가가 관건이 될 것으로 보인다.

세째는 '양자주의', '상호주의', 그리고 '방관주의'를 함의하는 측면이다. 앞서 언급한 "우리는 다른 나라들과 우호와 선린을 추구할 것입니다. 그러나 모든 나라는 그 나라의 이익을 앞세울 권리가 있다는 이해를 바탕으로 우리는 그렇게 할 것입니다. 우리는 우리의 생활방식을 어떤 구구에게 강요하지 않습니다."라는 문장에서 나타난다.

이는, 반세계화적 측면이나 미국우선주의와 함께 어우러져, 미국과의 양자적 관계속에서 미국의 요구에 응하지 않으면 떨어져 나갈 수 있음을 시사하는 대목이라고 하겠고, 그런 측면에서 '방관주의'라고 표현했다. 이런 측면에서는 '오랜 동맹'을 강화하겠다는 언급과 함께, '새로운 동맹'을 맺을 것이라는 언급은 시사하는 바가 사뭇 크다고 생각한다. 요약해 '양자주의적 상호주의 또는 방관주의'라고도 할 수 있겠다.

넷째는 '반테러정책'이나 '행동주의'를 제시하는 측면이다. 반테러정책은 "과격한 이슬람 테러에 맞서 문명사회를 단합시킬 것입니다. 그리하여 과격한 이슬람 테러를 지구상에서 완전히 제거할 것입니다"라는 문장에서 잘 나타난다.

'행동주의'는 위에서 제시한 바와 같이 취임사에서는 국내정치적 측면에서 언급됐다고 하겠는데, 대테러문제나 보다 포괄적인 대외관계 속에서도 나타날 수 있다고 생각된다. 남중국해에 대한 미군의 항해자유훈련이나 북한의 미사일발사에 대한 비판에서 이러한 측면을 엿볼 수 있다고 생각한다.

이는 '미국우선주의'와 함께 '위대한 미국의 재건'을 위한 또 하나의 방향인 '미국의 위상 강화'와 연관된다고 생각된다. 트럼프 대통령의 외교안보정책과 관련해서 언급되는 것이 '힘에 의한 평화'라는 용어인데, 이는 '미국의 위상 강화'를 위한 방편으로 앞서 언급한 남중국해나 북한과 관련해서도 나타나며 국방비 증액이나 CIA 예산증액 등에 대한 시사에서도 나타나는 점이라고 하겠다.

## 3. 취임후 8개월간의 정책 연속성과 변화

9월초 현재로 트럼프 대통령은 취임 8개월이 되는데, 이 기간 동안에 상기한 정책지향들이 크게 달라진 것은 없지만, 그리고 그러한 연속성에는 트럼프 행정부가 가진 불확실성에 기인한 측면도 강하지만, 그럼에도 몇 가지 변화가 나타났다고 할 수 있다. 무엇보다도 가장 큰 변화는 외교안보라인에 있어서 군관계 인사들이 대거 포진했다는 점이라고 하겠다. 가장 대표적인 인사가 플린과 배넌의 퇴진이고 이를 대체하는 허버트 맥매스터 백악관 국가안보보좌관과 존 켈리 백악관 비서실장이라고 할 수 있다. 이들은 그 전에 임명된 제임스 매티스 국방장관과 함께 군출신으로, 트럼프 행정부의 외교안보라인을 장악하는 핵심인물들이라고 할 수 있다.

이들과 같은 군출신 관계자들의 각료임명은 정책에도 많은 영향을 미친다고 할 수 있다.[3] 예를 들어, 트럼프 대통령은 대선기간중 나토를 구시대의 유산이라고 폄하하고 그 폐지를 주장했는데 현재 그는 나토에 대한 지지입장으로 선회했다. 매티스 국방장관은 인사청문회에서 트럼프 대통령의 나토 폄하에 대해서

3)_ 박지광, "미국 안보정책에 있어서 군부라인의 전면적인 부상," 『세종논평』, no.2017-32, 2017.8.29.

반대의사를 표명했는데, 이는 군관계 인사의 임용이 정책변화에 영향을 미칠 수 있다는 것을 보여준 것이라고 생각된다. 이외에도 그의 중동불개입정책이 시리아공군기지에 대한 토마호크 미사일 발사로 변경된 것이나 아프가니스탄에 대해 미군을 증파한 것도 군부라인의 입김이 작용한 것으로 알려져 있다.

군부라인의 부상은 미국의 대북정책이나 대중정책, 그리고 대러정책에 있어서도 변화를 가져오는 주요 요인이 될 것으로 예상된다. 즉, 무엇보다 북한의 핵 및 미사일 위협을 미국에 대한 최대위협으로 인식하게 만든다는 점에서 큰 의미를 찾을 수 있을 것이다. 또한 북한의 핵 및 미사일 위협을 최대의 과제로 제시한 것은 중국에 대한 정책에 있어서도 영향을 미친다고 하겠다. 이는 무엇보다도 북한의 핵 및 미상일에 대해서 제재조치 외에는 달리 운용할 대안이 적당하지 않은 상황에서 그 제재조치의 효율성을 극대화하기 위해서는 중국의 동참이 필수적이기 때문이다.

군관계 인사들의 전방위 포진은 러시아와의 관계에도 영향을 미치는 것으로 보인다. 트럼프 대통령이 푸틴 대통령에 대해서 매우 긍정적으로 평가하고 있는 점은 익히 알려져 있다고 하겠고 그런 측면 때문에도 미러관계의 유화적 단계로의 발전에 대한 예상이 있었다. 하지만 앞서 언급한 시리아에 대한 토마호크 미사일 공격은 트럼프 대통령의 시리아공습과 러시아 제재안에 대한 서명을 의미하는 것이기에 그의 친러적 성향에 대해서 의심하게 만드는 대목이라고 하겠다.

이러한 측면은 군부 및 미국 조야의 대러불신이 매우 뿌리깊다는 것을 보여주는 한편으로, 트럼프 대통령의 스타일에 대해서도 두 가지 측면을 제시한다고 생각된다. 첫째는 자신이 내건 슬로건 내지는 목표, 즉 미국우선주의에 매우 충실하다는 점이다. 그의 친러적 성향이 결코 거짓이 아닐 것으로 보이는데도 불구하고 러시아 제재안에 서명할 수 있다는 점이 그러한 측면을 보여준다고 하겠다.

둘째는 매우 독단적으로 보임에도 불구하고 자신의 전문이 아닌 분야에서는 전문가들의 의견에 귀를 기울인다는 것을 보여준다. 그가 출연한 미디어 프로그램에서 강한 이미지와 더불어 이처럼 자신이 모르는 분야에 대해서는 충실한 전문가의 견해에 경청한다는 이미지도 보였는데 대통령 취임이후에도 이러한 측면이 나타나고 있다고 하겠다.[4] 트럼프 대통령의 스타일에서 나타나는 이러한 두 가지 측

4)_ 박지광, 상게서, p.2.

면은 그의 아시아정책을 고려하는데 있어서도 중요한 부분이 될 것을 생각한다.

## Ⅲ. 동북아 국가의 인식과 대응방향

### 1. 중국의 인식 및 대응 방향: 미중관계 향방

트럼프 대통령의 당선에 대해서 중국의 초기 반응은 긍정적이었다는 것이 한국내 중국전문가들의 일반적인 평가다. 예를 들어, 이성현 박사는 중국이 정치경험이 없는 트럼프를 '전략적 기회'로 보고 있다고 지적했다.[5] 많은 중국의 전문가들이 사업가 출신인 트럼프가 취임 후 내치에 집중할 가능성이 높아 중국의 굴기(굴기) 과정에서 나타날 미국의 압력을 덜 받을 수 있을 것이라고 예상하고 있다는 것이다. 힐러리 클린턴과는 달리 국제규범이나 인권, 그리고 자유주이 가치를 덜 강조하고, 한미동맹이나 미일동맹을 경제적 가치로 평가한 트럼프는 '딜(deal)'이 가능한 상대로 보고 있기 때문이다.

이러한 기대에는 트럼프 대통령이 주장한 중국에 대한 환율조정국 지정이나 중국산 수입제품에 대한 45%의 관세를 부과하겠다는 발언이 단지 '선거용 멘트'로 보는 시각이 자리잡고 있다고 하겠다. 트럼프의 발언을 "요란하게 짓는 개는 물지 않는다"는 속담의 '개 짓는 정도'로 생각하고 있다는 것인데, 이와 함께 트럼프 행정부의 출범은 미중관계의 경쟁구도에서 중국이 세력전이를 촉진할 수 있는 기회를 제공한다고 판단하는 측면도 있다는 지적도 있다.

중국이 이처럼 트럼프 대통령 하의 미국에 대해서 많은 기대를 걸었던 데에는 앞서 언급한 비즈니스맨로서의 트럼프라는 측면만이 아니라 트럼프 자신이 제시한 정책적 방향에 기인한다고 할 수 있다. 이는 다음의 세 부분과 연관된다고 생각한다.

첫째는 선거연설문 중에 "공통의 이익에 기초해 공통분모를 찾아야 한다"거나 "강력하고 영리한 미국은 중국 내에서 더 나은 친구를 찾아내는 미국어어야 한다"는 언급이 있는데, 이것이 미중 간에 경쟁과 협력이 지속되는 가운데 협력에 좀 더 무게가 갈 수 있다는 예상을 가능하게 한다는 것이다.[6]

둘째는 미국의 세계경찰 역할을 비판해 온 트럼프의 입장과 연관된다. 즉, 이

5)_ 이성현, "미대선 이후 미중관계: 전망과 대안,"『정세와 정책』2016년 12월호, pp.16-19.
6)_ 이태환, "트럼프 행정부와 미중관계,"『세종논평』, no.326, 2016.11.11.

러한 입장을 동중국해나 남중국해의 영유권 분쟁에 있어서 미국의 깊숙한 개입을 원하지 않을 것이라는 가능성으로 해석하고, 이에 따라 미중간의 해양영유권 분쟁에서 진행된 기싸움도 완화될 수 있다고 기대한다는 것이다.

셋째는 반글로벌리즘의 주장과 연관해서 제기된 '환태평양경제동반자협정(TPP)'에서의 탈퇴와 연관된다. 미국의 TPP 탈퇴는 동아시아에서의 지역경제협력 주도권 경쟁에서 중국이 주도하는 '역내 포괄적 경제동반자 협정'(RCEP)의 중요성을 더욱 부각되게 만들어 RCEP의 추진에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 기회가 될 수 있다는 것이다. 그 연장선상에서 중국이 추구하는 일대일로 구상에도 도움이 될 것이라는 기대도 있다고 보인다.

이와 같은 긍정적 신호에도 불구하고 트럼프 대통령 하에서의 미중관계가 매우 위태로울 수 있음을 예시하는 부정적 신호들이 존재한다. 첫째는 트럼프 대통령이 동맹국에 대해 제기한 방위비 분담의 증액 요구와 연관된다. 분담증액의 요구는 기본적으로 한국이나 일본 등 동맹국의 방위비 부담을 증가시켜 미국의 유지비용 부담을 덜겠다는 의도라고 하겠다. 이는 동맹국의 방위비가 증액되지 않는다면 미국의 축소로 연결될 가능성이 있기에 결코 중국에 해가 되가 되는 것은 아니겠지만, 한국이나 일본의 방위비 증액은 중국의 군비증강으로도 연결될 수 밖에 없을 것이기에 득이 되는 것만도 아니라고 하겠다.

둘째는 북한의 핵 및 미사일 문제와 관련해 중국의 역할을 강조한 부분과 연관된다. 트럼프는 이에 더해 중국이 적극적인 역할을 하지 못한다면 일본이나 한국의 핵무장도 용인할 것이라는 입장도 밝힌 바 있는데, 이는 일본이나 한국의 핵무장 가능성이 높아졌다기 보다는 중국에 대한 미국의 압박이 더 높아질 것으로 파악하는 것이 좀 더 타당하다고 생각한다. 이는 또한 북한의 위협에 대해 트럼프 대통령의 미국이 심각하게 인식하고 있음을 나타내는 것이고, 중국에 대한 압박이 그만큼 클 수 있어서 미중간 갈등이 고조될 가능성을 제시하는 것이라고 하겠다.

이러한 부정적 신호들이 제시하는 우려는 미일정상회담에서 거의 현실로 나타났다고 할 수 있다. 2017년 4월에 미국의 마라라고 리조트에서 진행된 미국의 트럼프 대통령과 중국의 시진핑 사이의 첫 번째 정상회담은 별다른 성과없이 끝났다는 것이 중평이고, 그 대표적인 증표로서 공동기자회견이나 공동성명이 제출되지 않았다는 점이 제시된다.[7)]

미중정상회담에서는 북핵문제, 사드배치문제, 통상마찰문제, 그리고 시리아사태 등에 대해서 논의한 것으로 알려졌는데, 그럼에도 상기한 바와 같이 공동기자회견이나 공동성명이 없이 마무리됐다는 것은 이들 문제에 있어서 이견이 커서 합의에 도달하지 못했다는 것을 의미하는 것으로 생각할 수 있다.

북핵문제와 관련해서는 미중 정상이 공히 북한의 핵개발이 매우 심각한 단계에 이르렀다는 점에 인식을 같이 하고 북핵프로그램을 억제하기 위한 협력을 강화한다는데 의견을 같이했다고 한다. 이와 관련해 트럼프 대통령은 중국이 북한에 대해 더 나아가지 않으면 미국으로서는 독자적으로 북한의 호전성을 봉쇄할 수 밖에 없다는 점을 분명히 한 것으로 알려졌다. 시진핑 주석 역시 북한의 위협이 매우 심각한 단계에 이르렀다는 점에는 동의했지만, 북한의 김정은 정권에 대해서 새로운 중국의 대응책을 내놓지는 않은 것으로 알려졌다.[8)]

한반도의 사드배치와 관련해서도 미중 양국은 평행선을 달린 것으로 보인다. 정상회담이후 트럼프 대통령은 한국의 황교안 대통령 권한대행와의 전화통화에서 "한반도 및 한국 관련 사안에 상당 시간을 할애하여 한국과 한미동맹이 나와 미국에 중요하다는 점을 시진핑 중국 국가주석에게 충분히 강조했다"고 전했다.[9)] 그럼에도 중국의 왕이 외교부장은 회담이후 중국은 미국의 한국내 사드배치에 반대한다는 점을 거듭 밝혔다고 전했다.

시리아 사태에 대해서도 미중 양국은 의견차이를 드러냈다. 트럼프 대통령은 시진핑 주석에게 4월 6일의 시리아에 대한 미사일 폭격에 대해서 설명했지만, 중국은 정상회담과는 별개로 화춘잉 외교부 대변인을 통해 시리아 문제에 대한 '정치적 해결'을 지지한다는 입장을 밝혔던 것이다.

4월의 미중정상회담에서는 이외에도 미중간 무역불균형을 시정하기 위한 '100일 계획'이나 외교안보 문제나 사회경제 문제 등을 논의할 새로운 고위급 대화채널을 신설한다는 제안이 있었고 성과로서 보일 수 있는 측면이 나타났지만, 핵심이 되는 사안들에 대해서는 이미 앞서 언급한 바와 같이 상대방의 입장만을 확인하는 결과에 그쳤다고 평가할 수 있을 것이다. 이러한 입장차이라는 것이 세

7)_ 정재흥, "미중 정상회담과 우리의 전략적 고민,"『세종논평』, no.2017-8, 2017.4.11.; 이태환, "트럼프 정부 시기 민중관계와 한반도,"『세종정책브리핑』, no. 2017-16, 2017.7.28.

8)_ 이태환, "트럼프 정부 시기 미중관계와 한반도,"『세종정책브리핑』, no.2017-16, 2017.7.28., pp.4-5.

9)_ 연합뉴스, "트럼프 시진핑에 한미동맹 중요성 강조, 사드배치 입장 전달," 2017.4.8.

력전이의 과정에서 힘을 유지하려는 국가와 도전하는 국가 사이의 근본적인 인식과 목적 사이의 차이에서 비롯된다는 점을 고려할 때 향후 미중관계는 이러한 갈등 및 경쟁과 협력의 쌍곡선이 교차하는 양상을 보일 것으로 생각된다.[10]

## 2. 러시아의 인식 및 대응 방향: 미러관계 향방

트럼프 대통령의 등장에 대해서 러시아 역시 초반에는 긍정적인 기대를 가졌다고 하겠다. 이는 다음과 같은 세 가지 측면에 기인한다고 할 수 있다.[11] 첫째는 대선유세중 트럼프 후보가 러시아와의 관계 개선을 예상하게 하는 언급들을 풀어놓았다는 점이다. 예를 들어, 푸틴을 오바마 대통령과 비교하면서 '강한 지도자'라고 추켜 세웠을 뿐만이 아니라 "시리아 극단테러리즘 격퇴를 위해 협력" 할 수 있음을 시사했던 것이다. 이에 더해 강제합병된 크림반도를 러시아령으로 인정하는 문제나 이와 관련된 러시아에의 제재조치에 대한 해제문제 등도 연구할 과제들로 제시했던 것이다. 다시 말하면 미국과 러시아 사이에 갈등의 소지가 되는 과제들에 대해서 트럼프 대통령은 후보시절 매우 친러적, 전향적 방향을 시사했던 것이다.

둘째는 푸틴대통령 역시 상기한 바와 같은 트럼프 후보의 긍정적인 평가에 호응하여 트럼프 후보를 열정적인 인물이라며 호감을 보였다는 점이다. 푸틴은 트럼프의 당선 직후 축하전문을 보냈고, 트럼프 대통령과의 11월 14일 전화통화에서는 양국관계 발전을 다짐하며 조만간 정상회담을 개최하자는 합의를 도출해냈던 것이다.

푸틴 대통령의 이러한 적극적 움직임은 트럼프의 긍정적 평가에 대한 반응이라는 측면도 있겠지만, 푸틴 및 러시아가 당면한 국내외적 상황에도 기인한다고 할 수 있다. 2014년 이후의 국제유가하락과 우크라이나 개입에 따른 서방의 경

10)_ 미중 양국이 협력하는데 한계를 가진 요인에 대해서는 각국의 국내정치 요인이나 상호인식이 작용한다는 점도 고려해야 한다. 이와 관련해서는 이성현, "트럼프 행정부의 대중정책," 『정세와 정책』, 2017년 2월호; 양갑용, "중국 양회 개최의 정치적 의미와 시사점," 『정세와 정책』, 2017년 4월호; 양갑용, "중국의 패러다임적 변화 모색과 그 의미," 『정세와 정책』, 2017년 9월호를 참조바람. 특히 이성현은 트럼프 대통령의 중국불신과 관련하여 그의 주요 정책브레인이라고 할 수 있는 피터 나바로의 역할에 대해서 언급하고 있다. 중국을 '선과 악'의 프레임에서 바라보는 나바로의 'Death by China'를 통해 미국의 대중인식을 제기한다.

11)_ 정은숙, "트럼프-푸틴 시대 미러관계 전망," 『정세와 정책』, no.250, 2017년 1월.

제제재, 그리고 2015년 이후의 시리아 군사개입에 대한 비용 등으로 러시아 경제는 매우 절박한 상황에 처해 있어서, 이제까지의 높은 지지율에도 불구하고 2018년의 대선에서는 어쩌면 '아랍의 봄'과 같은 일이 일어날 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.[12)]

셋째는 트럼프 행정부의 주요 인사들이 친러적인 성향을 가지고 있다는 점이다. 트럼프 선거캠프에서 외교안보 브레인을 담당했던 플린(Mike Flynn)이 백악관 국가안보보좌관으로 지명됐는데, 그는 오바마 정부의 국방정책이 소극적이라고 비판하며 퇴역한 인물인데 퇴역 후 반오바마 기치아래 방러하여 푸틴 대통령을 면담하는 등 러시아와의 우의를 다진 바 있다. 국무장관으로 지명된 틸러슨(Rex Tillerson) 역시 친러적 성향을 가진 것으로 평가할 수 있다. 그는 1975년 엑슨(Exxon)사에 입사하여 지난 10년 엑슨사의 CEO를 역임했는데, 따라서 엑슨이 2011년에 러시아와 추진한 북극 유전개발에 대한 합의가 도출될 수 있도록 만든 핵심적 인물이라고 할 수 있다. 바로 이러한 이유로 2013년에는 푸틴 대통령으로부터 에너지개발협력에 대한 공로로 '친선훈장'을 수여받았는데, 이러한 배경으로 틸러슨은 대러제재가 비효과적이라는 주장을 펼쳐온 것으로 알려져 있다.[13)]

상기한 바와 같이 트럼프 대통령 하에서의 미러관계가 오바마 시기와는 달리 호전될 수 있는 가능성이 있는데, 그럼에도 부정적인 방향에서의 전개를 암시하는 요인들도 내재되어 있는 것을 부정할 수 없다. 이 역시 대체로 다음과 같은 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째는 무엇보다도 트럼프 대통령의 당선에 러시아가 깊숙이 관여했다는 의문제기라고 하겠다. 러시아의 선거개입은 미국 CIA는 물론, 오바마 대통령도 마지막 기자회견을 통해 러시아가 트럼프의 당선을 위해 민주당 전국위원회 메일을 해킹했다고 밝힌 바 있는데, 이에 따라 미 의회 내에서는 민주, 공화 양당의원들이 러시아를 규탄하고 있는 실정이다. 따라서 이 문제는 사실 여부와는 별도로 트럼프 대통령이 위에서 언급한 푸틴에 대한 긍정적 평가를 바탕으로 대러 유화책을 추진할 경우 많은 오해를 불러일으킬 수 있기에 오히려 그런 유화책을 추진하기 어렵게 만드는 요인이 될 것이라 생각한다. 위에서 대표적인 친러인사로 제기한 플린 국가안보보좌관이 결국 사임한 것은, 친러인사가 감소한다는 의미 이

12)_ 정은숙, 상게서, p.2.
13)_ 정은숙, 상게서, p.2.

상으로 친러적 움직임에 장애를 가져올 수 있음을 보여준다고 하겠다.

둘째, 트럼프 대통령의 주위 환경에는 위에서 언급한 친러적 인사들 이상으로 대러불신을 가진 인사 및 세력이 포진되어 있다는 점이다. 트럼프 대통령의 집권 기반이라고 할 수 있는 공화당은 전통적 보수정당으로 러시아에 대한 불신이 강한 곳이라고 하겠는데, 그것을 상징적으로 보여주는 것이 부통령으로 지명된 마이클 펜스(Michael Pence)라고 하겠다. 이 외에도 국방장관 매티스(James Mattis)나 법무장관 세션즈(Jeff Sessions), 그리고 CIA국장 폼페오(Mike Pompeo) 등 역시 과거 대러불신을 강력히 피력했던 인물들이라고 할 수 있다.[14]

또한 전 절에서 트럼프 행정부에 군인사들이 대거 진출하고 있다고 지적했는데, 미 군부는 여전히 러시아를 최대위협으로 보고 있다. 예를 들어, 던포드 함참의장은 인준청문회에서 실존적 위협태세를 갖춘 러시아가 미국안보의 제1 위협요소임을 강조했던 것이다.[15] 따라서 미 의회나 공화당, 그리고 군부 등은 러시아가 우크라이나 개입, 시리아 개입, 인권침해 등에 있어서 변화를 보여주지 않는다면 트럼프 대통령의 친러적 접근에 제동을 걸 수 있다고 하겠다.

이외에도 트럼프 대통령의 친러적 방향은 그의 다른 정책방향과 상호 충돌되는 측면이 있어서 실제적으로는 많은 어려움을 겪을 것으로 생각된다. 시리아에 대한 미러협력이 그 대표적인 예라고 생각되는데, 미 의회의 아사드에 대한 불신이나 미 군부의 러시아 불신, 그리고 트럼프 대통령의 반이란 정서가 서로 상충되어 미러협력을 어렵게 만들 것으로 예상할 수 있다.

트럼프 대통령의 군비증강 입장도 협력의 또 다른 장애가 될 수 있다고 본다. 유세중 트럼프 대통령은 미국의 힘을 되찾는데 군비강화를 주요한 축으로 제시하는데, 이는 애국주의나 러시아의 사명 등을 제기하는 푸틴 대통령과 부딪힐 수밖에 없을 것이라는 예상이다. 미러 간의 이러한 군비경쟁 가능성은 비록 그것이 서로간의 암묵적 합의에 추진된다고 하더라도 협력적인 분위기에서 진행되기는 어렵다고 하겠다.

이상에서 트럼프 대통령 하에서 전개될 미러관계의 양상과 관련하여 긍정적 요소와 부정적 요소를 공히 살펴보았는데, 초기의 유화적 미러관계 예상 보다는 갈등적 양상으로 진행될 가능성이 더 높다고 하겠다. 이는 최근 북한의 핵실험

14)_ 정은숙, 상게서, p.3.
15)_ 정은숙, 상게서, p.3.

및 미사일 위협에 대해서 미국의 위협인식에 협력적이기 보다는 중국이 주장하는 쌍궤병행 및 쌍중단에 동의하고 있다는 점에서도 예상 가능하다.[16] 러시아의 이러한 선택 가능성은 다양한 이유에서 비롯된 것이겠지만, 다른 무엇보다도 국제관계의 구조적 요인이 미치는 영향이 크다는 점을 시사한다고 하겠다.

## 3. 북한의 인식 및 대응 방향: 미북관계 향방

북한 역시 트럼프 대통령 및 그의 당선에 대해서 긍정적으로 평가했다. 이는 트럼프 대통령이 선거유세 중 북한과 관련해서 발언한 내용과 연관된다. 이는 다양한데, 무엇보다도 그는 북한의 김정은과 대화할 용의가 있음을 밝혔던 것이다. 김정은과 대화하는데 아무런 문제가 없으며, 북한과 절대 대화하지 않을 것이라고 말하는 것은 어리석은 일이라고 했다.[17]

한국에 대한 주한미군 주둔비용을 100% 부담하라는 요구 또한 북한에 대해 긍정적인 메시지로 인식될 수 있는 부분이다. 이는 한국이 비용부담에 대한 요구에 응하지 않을 경우 주한미군을 철수할 수밖에 없다는 언급으로 이어지기 때문이라고 하겠다. 트럼프는 한국이 현금자동지급기처럼 언제나 돈을 지불할 수 있는 능력이 있는데도 비용을 아주 조금만 부담하고 있다며, 부자인 한국은 미군 주둔비용을 획기적으로 내놓아야 하며 그것이 공정한 부담이라고 주장했다. 그렇지 않으면 철수할 수밖에 없다는 것이었다.

또한 한일 양국은 북한의 위협에 대비해 스스로 무장할 능력이 있다며 무장하라고 주장한다. 이는 북한이 핵무기를 보유하는 상황에서 한일 양국이 차라리 핵무기를 보유하는 것이 더 나을 수도 있다며 한일 양국의 핵무장에 대해서도 긍정적으로 발언했다. 이에 더하여 북한이 한국이나 일본과 전쟁을 벌인다면 끔직한 일이지만 전쟁하겠다면 어쩔 수 없는 일이라며 미국은 개입하지 않을 것이라는 말까지 쏟아냈다.

트럼프 대통령의 이러한 발언, 즉 주한미군의 철수 가능성이나 미국의 한반도 불개입은 북한에 있어서는 김정은과 트럼프의 대화 가능성 보다도 더 큰 의미를

16)_ 박지광, “2017 동방경제포럼의 한러 정상회담과 북핵문제 접근법,”『정세와 정책』, 2017년 10월호, pp.18-21.

17)_ 백학순, “트럼프정부의 대북정책과 북미관계 전망,”『세종논평』, no.327, 2016.11.11.

가진 것이라고 할 수 있다. 북한의 핵 및 미사일 개발이 궁극적으로는 미국의 한반도 이탈이고, 이러한 측면은 북한을 옹호하는 중국에 있어서도 동일하다는 점을 고려한다면, 이러한 가능성을 제시하는 트럼프를 북한으로서는 긍정적으로 평가하는 것이 당연하다고 하겠다.

북한의 긍정적 평가와 기대를 잘 나타내준 것이 북한의 대외선전용 월간 매체인 '조선의 오늘'의 2016년 6월호라고 하겠다. 트럼프 후보가 북핵문제의 해결을 위해 북한 지도부와도 직접 대화할 수 있다고 언급한 것과 관련하여 트럼프를 '현명한 정치인이고 선견지명 있는 대통령후보감'이라고 평가했던 것이다.[18] 또한 2016년 10월 하순에 쿠알라룸프르에서 열린 트랙 2 회의도 이러한 긍정적 평가와 기대감 속에서 신정부의 대북정책에 대한 분위기 탐색은 물론, 북한의 입장을 전달하기 위한 것이었다고 할 수 있을 것이다.

하지만 트럼프 대통령의 당선이후 전개된 미북관계의 양상은 점차 대립적인 것으로 변화했다고 하겠다. 최근(2017년 9월초)의 대립적 양상은 북한의 6차 핵실험과 ICBM급 미사일 발사에 따른 것이라고 하겠지만, 그 이전에 이미 미북관계는 갈등적 양상을 나타냈다고 할 수 있다. 3월초에 뉴욕에서 열릴 예정이었던 미북간 1.5 트랙 미팅이 취소된 사건이 그 대표적인 예이다.[19] 북한의 최선희 외무성 미국국장이 참석할 예정이었던 동 회의는 말레이시아에서의 김정남 암살에 있어서 국제법상 금지된 화학무기인 VX가 사용된 것이 알려지면서 취소되었던 것이다.

이처럼 미국의 대북정책 또는 미북관계는 북한의 행동 여하에 따라 변화한다고 하겠는데, 트럼프 대통령의 당선자 시절 및 취임 초기에 나타난 유화적 미북관계의 가능성이 줄어든 데에는 북한의 행동 외에도 다음과 같은 측면들도 기여한 바가 있다고 할 수 있을 것이다. 첫째는 트럼프 대통령의 유세중 발언은 전체적, 체계적으로 정리되어 나온 것이라기 보다는 그 때, 혹은 그 상황에 따라 행해진 것이라는 점이다. 예를 들어, 김정은과 대화할 수 있다고 하는 한편으로는 김정일을 더 이상 마음대로 나가도록 내버려두어서는 안되며 '미치광이'라고 묘사하기도 했던 것이다.[20]

---

18)_ 백학순, 상게서, p.3; 박종철, "트럼프행정부에서 미북관계 전망과 한국의 대책," 『정세와 정책』 2016년 12월호, p.10.

19)_ 우정엽, "트럼프의 대북정책 변화 방향에 대하여," 『정세와 정책』, no.253, 2017년 4월호, p.2.

둘째는 미러관계나 미중관계와 마찬가지로 미북관계에 있어서도 구조적인 요인들이 작용한다는 점이다. 예를 들어, 미국 조야에 북한에 대한 깊고 오래된 불신이 존재한다는 것이나 북한을 대응하는데 있어서 한국이나 일본에 대한 영향을 고려할 수 밖에 없으며, 특히 북한의 핵 및 미사일 문제를 다루는데 있어서는 이스라엘 및 중동과의 연관성도 염두에 두어야 한다는 점 등이 포함된다.

그러나 미북관계의 전개를 고려하는데 있어서는 역시 무엇보다도 북한이 추구하는 바가 무엇이며, 미국이 북한위협을 어느 정도로 심각히 받아들이는가에 달려있다고 생각된다.

첫 번째의 북한이 추구하는 목표와 관련해서는 이미 잘 알려져 있다시피 핵개발과 경제성장의 동시 추진이라는 병진노선에서 알 수 있듯이 미국으로부터의 핵보유국 인정이라고 할 수 있을 것이다. 이는 트럼프 대통령의 당선자 시절에 수차에 걸쳐서 제시된 것으로, 예를 들어 2016년 11월 10일자 '로동신문'에서 "미국이 바라는 조선 핵포기는 흘러간 옛 시대의 망상"이라고 언급한 바 있으며, 같은 날의 '조선신보'에서는 미국의 신정부가 "달라진 조선의 전략적 지위를 바로 보고 지금도 교전 관계에 있는 상대의 요구를 진지하게 검토하는 냉정하고 합리적인 태도가 불가결하다"며 "대조선 적대시정책의 포기가 말이 아닌 행동으로 명백히 확인되지 않는 한 동방의 핵강국은 이미 정해진 길을 따라 더욱 줄기차게, 더욱 과감히 나아간다"고 주장했다.[21]

이러한 북한의 추진 목표에 대해 트럼프 대통령이 얼마만큼 심각하게 받아들이고 있는가 하는 점에는 다소 혼란스런 측면들이 있다. 앞서 언급한 북한과의 1.5 트랙미팅의 취소에서 볼 수 있듯이 트럼프 행정부가 3월초를 전후하여 북핵문제의 해결을 최우선과제로 고려하게 된 것은 분명해 보인다. 트럼프 정부의 대북정책 재검토 작업이 맥팔랜드 국가안보 부보좌관의 주도 하에서 이루어지고 있다는 언론보도가 있었던 것도 이 무렵이었다.[22]

이러한 대북위협인식의 고조에도 불구하고 혼란을 가져오는 첫 번째 측면은 사드배치와 관련해 한국의 비용부담을 주장하거나 한미무역협정의 개정을 제기하는 것이라고 하겠다. 혼란의 또 다른 측면은 미국이 대북조치로서 취할 수 있

20)_ 백학순, 상게서, p.2.
21)_ 백학순, 상게서, p.3.
22)_ 우정엽, 상게서, pp.2-3.

는 것이 많지 않다는 점이다. 미국이 앞서 언급한 대북정책 재검토 이후 군사적 대응을 포함한 모든 옵션을 고려한다고 언급하고 있지만, 군사적 대응이 결코 쉽지 않은 결정이기에 결국엔 대북제재의 견실한 실시가 주를 이룰 수 밖에 없는데 이에 대한 효용성이 줄곧 제기되기 때문이라고 하겠다.

이러한 혼란에도 불구하고 마침내 실행한 6차 핵실험과 ICBM급 미사일의 발사를 통해서 체제보장을 획득하고자 하는 북한과 무엇보다도 구조적인 이유로 해서 그러한 북한의 요구를 결코 받아들이기 어려운 미국 사이의 입장차이는 좀처럼 좁혀지기 쉽지 않아 보인다. 2017년 들어서 수차례의 위기설이 제기된 소이라고 하겠는데 이러한 대립적 상황은 북한이 ICBM급 미사일을 완성할 것으로 여겨지는 향후 1년여간의 기간동안 계속될 것으로 전망된다.

## Ⅳ. 일본의 인식과 미일관계 향방

이상에서 트럼프 대통령의 등장에 따른 미국의 외교안보정책 방향에 대해서 간략히 검토했는데, 그 특징은 아직 정리되지 않은 불안정성이고 따라서 그에 대해 어떻게 접근하느냐에 매우 중요하다는 점이라고 하겠다. 이와 관련해서는 트럼프 대통령 하의 미국이 어떤 아시아정책을 추진할 것인가에 대해서는 일본이 어떻게 대응할 것인가도 고려해야 할 매우 중요한 요인이 된다고 생각한다. 이에 따라 본 절에서는 본 논문의 본론에 해당하는 일본의 대응에 대해서 검토한다.

### 1. 일본의 인식 및 대응 현황; 미일정상회담을 중심으로

위에서 트럼프 대통령의 대외정책 기조를 '위대한 미국의 재건', '미국우선주의', '양자주의적 상호주의 또는 방관주의', '미국의 위상 강화', 그리고 '힘에 의한 평화'라는 지침들로 제기했는데, 본 절에서는 2월 10일에 있었던 미일정상회담의 결과를 통해 우선 일본의 인식 및 대응을 간략히 살펴본다.

상기한 지침들을 고려할 때 미일관계, 특히 미일정상회담에서는 안보와 경제에서 공히 일본에 대한 요구가 증대할 것으로 예상할 수 있는데, 그럼에도 안보와 관련해서는 일본의 적극적인 자세가 있기에 경제적 측면에서 좀더 갈등적 양상이 나타날 것으로 예상해 볼 수 있다.

즉, 일본의 분담금에 대한 증액 요구 또는 검토가 제시되지만, 미일동맹의 강화가 제시되는 가운데 일본의 역할증대도 요구되고 센가쿠열도에 대해서는 미일안보의 적용이 언급되어 안보적 측면에서는 큰 문제가 없을 가능성이 높은 반면에, 경제와 관련해서는 TPP을 중시하는 일본의 아베 수상에 대해 트럼프 대통령이 의견을 달리함으로 해서 좀더 갈등의 여지가 있을 수 있다는 것이다.

### 가. 미일정상회담의 결과

2017년 2월 10일에 진행된 트럼프 대통령과 아베 수상의 미일 정상회담 결과는 상기한 예상에 거의 부합된다고 하겠는데, 이에 우선 정상회담후 발표된 공동성명을 중심으로 간략히 살펴본다.

2017년 2월 10일에 발표된 공동성명은 크게 미일동맹과 미일경제관계라는 두 부분으로 구성되어 있는데, 이를 좀더 세부적으로 보면 다음과 같은 특징을 제시할 수 있다. 첫째는 미일동맹의 강화 및 미국의 견고한 코미트먼트를 제시한 부분이다. 우선 안보적 부분과 관련된 미일동맹에 대한 언급은 미일동맹이 아시아 태평양지역의 평화와 번영, 그리고 자유에 기초가 되며, 일본의 방위에 대한 미국의 약속(commitment)은 흔들리지 않는다는 것으로 시작된다.

이러한 미국의 약속을 지켜나가기 위해 우선 미국의 재편에 대한 미일 양국의 헌신(commitment)을 확인하고, 이의 연장선 상에서 헤노코(辺野古) 수역을 후텐마(普天門) 기지의 이전지로서 인정하고 확인했다. 또한 센가쿠열도를 일본의 시정권 하에 놓인, 미일안보조약의 제5조가 적용되는 지역으로 확인했고, “항공 및 상공 비행 내지는 그 외의 적법한 해양 이용의 자유”를 포함하는 국제법에 기초한 해양질서의 견지가 중요함도 강조했다. 이에 따라 힘에 의해 해양에 관한 권리를 주장하는 어떠한 시도에도 반대한다는 점을 명확히 하고, 남지나해의 긴장을 고조시키는 행동을 회피하며 국제법에 따라 행동할 것을 요구했다.

이와 함께 북한에 대해서 핵 및 탄도미사일 계획을 방기하고 또 도발하지 말 것을 강력히 요구하며, 특히 미국은 자국의 영토나 동맹국의 방위를 위한 능력과 헌신이 견고함을 확실히 했다. 이외에도 안보관련 기술협력, 우주분야나 사이버 분야에서의 협력, 그리고 반테러리즘에 대한 협력과 관련해서도 관계를 강화한다는데 합의했고, 동맹강화를 위한 세부적 논의를 위해서 안보협력위원회(SCC, ‘2+2’)의 개최에도 합의했다.

미일경제관계와 관련해서는 다음과 같은 세 가지 측면이 강조됐다. 첫째는 양국의 국내 그리고 세계경제의 수요를 강화하기 위해 양국이 상호보완적으로 추진하는 재정, 금융, 구조 정책에 의한 접근을 재확인한 것이다. 둘째는 양국 및 아시아태평양, 그리고 세계의 포괄적 성장 및 번영을 촉진하기 위해 자유롭고 공정한 무역의 룰에 기초해서 양국 및 지역의 경제관계를 강화한다는 것이다. 셋째는 미국이 TPP로부터 탈퇴하는 것에 유의하되 상기한 양국간, 지역간 무역 및 투자의 심화를 위해 최선의 방안을 찾는데 노력한다는 것이다.

경제분야와 관련된 이상의 내용으로 볼 때 트럼프 대통령의 TPP 탈퇴 의지는 강하지만 양국에 서로 도움이 될 수 있는 방향에서 경제관계를 이끌어 나가겠다고 서약한 것으로 볼 때 경제관계에서도 무조건적인 갈등이 예고되는 것은 아니라고 하겠다.

### 나. 미일정상회담 평가

상기한 공동성명의 내용으로 볼 때, 트럼프 대통령 하에서의 미일관계는 대체로 순탄할 것으로 예상되는데, 향후 미일관계를 전망하기 전에 우선 미일정상회담에 대한 일본 내의 반응에 대해서 간략히 검토한다.

캐넌전략연구소의 미야케 구니히고(宮家邦彦) 연구주간은 미일정상회담의 성과와 관련해서 다음과 같은 세 가지를 제시한다.[23] 첫째로, "미일동맹이 아시아태평양지역에 있어서 '평화, 번영, 그리고 자유의 기초'이며, 미일안전보장조약 제5조의 방위의무가 센가쿠열도에 적용된다는 것을 정상레벨에서 확인했다"는 것을 제시하면서, 중국에 대한 비판적 견해가 나타났다는 점을 제기한다.

둘째로, 경제와 관련해, "재정, 금융, 구조 정책이라는 세 가지 화살의 접근을 견지하고, 미일의 무역, 투자 관계의 심화와 아시아태평양 지역에서의 양국의 계속적 노력의 중요성을 확인한 것"을 제기한다. 이러한 확인에서 구체적인 문제는 장관급 등의 실무선에서 진행되어 불확실성이 낮아질 것으로 예상하고 있다.

셋째로, 수뇌레벨의 의견교환이 매우 친밀하고 장시간에 걸쳐 진행됐다는 점을 제시한다. 첫 공식회담이 전례없는 장시간에 걸쳐 친밀한 분위기에서 진행되어 다양한 분야에 대한 의견교환이 미일관계의 확대가능성을 시사한다는 점에서

23)_ 讀賣新聞, 2017.2.14.

평가하는 것이라고 할 수 있다.

미야케는 이러한 성과가 트럼프 대통령이 종전의 선거 모드에서 통치 모드로 전환하면서 좀더 현실적인 접근을 했기 때문에 가능했다고 제시하고, 중국에 대한 비판은 그의 생래적인 측면에 더하여, 미국, 특히 공화당이 중국에 대해 오랫동안 가지고 있는 위협인식에 기인한다고 설명한다.

그럼에도 이와 함께 현 시점에서 중국이 아닌 일본을 선택한 것이지만, 트럼프 대통령의 대외정책은 기본적으로 '선택적'이 될 가능성을 제시했다. 따라서 현상유지세력이고 해양국가인 일본으로서는 미국과 함께 동지나해, 남지나해에서의 해양질서를 견고히 하는 것이 중요하고, 이러한 미일관계의 결속이 중국과의 관계에서도 일본에 기회를 제공할 수 있음을 제시한다.

무샤 리서치의 대표를 맡고 있는 무샤 료지(武者陵司)씨는 트럼프 대통령의 전략목표는 단순명쾌하여 이해하기 쉽다면서, 강한 미국, 안전한 세계, 강한 국내고용, 그리고 불공정의 시정의 네 가지를 이해해야 한다고 주장한다.[24)]

또한 타국의 과소한 군비부담과 미국의 부적절한 대외관여, 미국에 불리한 통상산업정책 및 외환정책, 부적절한 이민 및 난민정책과 같은 불공정의 사례들만이 제시되고 그 시정요구가 부각되었지만, 트럼프 대통령이 결코 고립주의나 보호주의를 추구하는 것은 아니라고 주장한다.

강한 미국이나 안전한 세계, 그리고 강한 국내고용을 실현하기 위해서도 고립주의나 보호주의는 역효과를 가져오기 때문이고, 군사력증강계획이나 힘에 의한 평화라는 주장과도 맞지 않는다고 제시한다.

미일정상회담은 미일동맹의 강화를 천명함으로 해서 이러한 오해들을 불식하는데 일조했다고 평가하면서, 트럼프 대통령이 추구하는 것은 미국 제국의 재구축이며, 미국의 제국적 가능성 및 우월성을 인식하여 그것을 유지, 강화하고자 하려고 한다는 것이다.

미국은 산업경쟁력, 기업이익률, 재정적 기반의 측면에 있어서 충분히 제국, 또는 세계의 경찰관 역할을 수행할 충분한 경제적 기반이 있으며, 세계의 민주주의를 보증할 수 있을 것이라고 제시한다.

미국의 제국 재구축은 강한 달러를 기반으로 할 것이기에, 그리고 미일정상회

24)_ 武者陵司, トランプ政権の本質、保護主義ではなく「帝国主義」, JB Press, 2017.2.14.

담에서 과시된 긴밀한 관계는 미중관계가 대립적으로 전개되는 한 유지, 강화되어 일본에 기회를 제공할 것이라고 예상하고 있다.

반면에 안보전략 컨설턴트인 기타무라 준(北村淳)은 미일정상회담의 결과로 나온 공동성명을 높게 평가하면서도, 그 내용과 관련해 우려를 표명한다.[25] 기타무라가 제기하는 것은 공동성명에 담긴 '공해의 항행자유원칙을 지켜 나간다"는 내용에 대한 우려로, 이는 일본이 이와 관련해 앞으로 좀더 구체적인 역할을 담당하게 됨을 의미하는 것인데 과연 일본에 그에 대한 준비가 있는가 하는 점에 대한 의문제기라고 할 수 있다.

이 문구는 미해군 내의 대중강경파가 오랫동안 주장해온 남중국해에서의 '항해자유원칙 유지를 위한 작전'(FONOP)의 실시에 대한 참여를 의미하는 것이고, 따라서 미국의 군사전문가들로부터 성과로서 높게 평가되는데, 일본으로서는 이것이 구두선에 그칠 경우 오히려 위험할 수 있다는 것이다. 수송선과 같은 전투함정이 아닌 군함을 동남아 제국에 친선방문하는데 있어서 남중국해를 통과할 때 중국의 인공섬 주변 12해리내 해역을 통과하는 등의 예를 제기한다.

이상에서 살펴본 미일정상회담의 결과나 그에 대한 평가에서 볼 때 미일관계는 미일동맹의 유지라는 차원에서 견고히 진행될 것으로 생각된다. 그럼에도 트럼프 행저부의 불확실성과 그에 못지 않은 국제정세의 불확실성을 고려할 때 미일관계 또는 일본의 대미정책이 어떻게 전개될 것인가와 관련해 다음 절에서는 장기적 관점에서 전망한다.

## 2. 미일관계 향방: 아베 내각 후의 장기적 관점

미일관계가 트럼프 대통령 하에서 어떻게 전개될 것인가와 관련해서는 아베 내각의 향방을 중심으로 나누어 검토해 볼 수 있다. 즉, 단기적인 차원에서는 아베 수상 및 내각이 유지될 것인가 하는 점을 검토하는 것인데 이와 관련해서는 전절에서의 미일정상회담에 대한 검토로 갈음하고, 본 절에서는 장기적인 차원에서 아베 수상의 선거성공 여부와는 별도로 그가 추진한 외교안보적 방향이 아베 수상 이후에도 유지될 수 있겠는가 하는 점을 검토한다. 이를 위해 우선 미일관계의 전개양상에는 어떤 유형이 있는지, 이제까지 일본의 외교안보정책이 어

25)_ 北村淳, "日米共同声明に仕込まれた対日要求", JB Press, 2017.2.16.

떻게 변화해왔는지, 그리고 현재 아베 내각이 유지되는 이유는 무엇이고 그러한 요인이 앞으로 어떻게 될 것인지를 간략히 살펴본다.

### 가. 미일관계의 전개 유형

향후 미일관계가 어떤 전개양상을 보일 것인가와 관련해서는 미국과 일본의 안보 및 경제 이익의 일치 여부와 위협인식의 일치 여부라는 두 가지 축이 중요하게 작용할 것이라고 생각된다. 이를 표로 간략히 제시하면 아래와 같다.

표-1 미일관계의 향방

| | | 안보와 경제 이익의 동시 추진 여부 | |
|---|---|---|---|
| | | 동시 추진 | 분리 추진 |
| 미일간의 위협인식 | 일치 | (a)미일관계 강화 | (b)협력속의 갈등<br>(안보협력과 경제적 갈등) |
| | 불일치 | (c)미국의 제한적 관여 | (d)갈등적 미일관계 |

현재의 미일관계 상황은 위에서 언급한 미일정상회담의 결과를 놓고 볼 때 (a)의 강화된 미일관계를 보이고 있다고 하겠다. 공동성명에서 중국에 대한 위협인식의 일치가 나타나고, 비록 TPP에 대해서는 이견이 노정되었지만 미일동맹의 강화라는 안보적 측면은 물론 경제적인 측면에서도 양국 협력의 중요성에 대해서 일치된 의견을 보였기 때문이다.

향후 미일관계의 전개와 관련해서는 (b)의 '협력속 갈등'이나 (c)의 '미국의 제한적 관여'라는 두 가지 방향이 예상된다. '협력속 갈등'은 미일간에 경제적 이익의 상충에 의해 안보상의 협력과 경제상의 갈등 및 경쟁이 노정되고 따라서 양국 공히 안보와 경제의 분리라는 방안을 추진하는 경우라고 하겠고, 이러한 예로서는 일본의 대미흑자가 경제적 마찰을 초래한 80년대의 미일관계에서 찾을 수 있다.

'미국의 제한적 관여'는 미일 양국이 안보적으로나 경제적으로 협력을 추구하지만 위협인식에 있어서, 예를 들어 중국에 대한 위협인식에 있어서 차이가 나타나서 '거리감있는' 미일관계가 전개되는 경우라고 하겠는데, 이러한 예로서는 냉전후의 초기상황이나 오바마 정부의 초기상황을 꼽을 수 있다.

앞서 언급한 것처럼 트럼프 행정부의 '선택적 상호주의'를 고려할 때, 어느 것이 먼저 진행될 지를 예단하기는 어렵지만, 상황전개상 (a)에서 (b)로의 이동이 (a)에서 (c)로의 이동 보다는 먼저 발생할 가능성이 더 높다고 생각된다. 그럼에도 미일관계를 중요시하는 아베 수상 및 일본보수정권의 성향으로 볼 때 (a)의 상황을 유지하고자 하는 노력, 또는 (b)로의 이동을 최대한 저지하여 (a)로 회복하고자 하는 노력이 있어서 당분간은 (a)의 상황이 유지될 것이라고 생각된다.

(d)의 갈등적 미일관계는 미일 양국이 위협인식에 있어서도 이견이 나타나지만, 안보협력에 있어서도 갈등이 나타나는 경우이다. 이는 위에서도 언급했듯이 안보협력에 대한 일본의 기여가 구두선에 머무는 가운데 미중관계가 우호적으로 변화는 경우라고 하겠는데, 이러한 예의 실마리는 하토야마 민주당 정권에서 찾을 수 있다고 생각한다.

이와 같은 네 가지 유형의 미일관계 양상 중에서 어느 방향이 아베 내각을 포함한 일본에서 앞으로 나타날 것인가를 검토하는데, 이에 앞서 다음 절에서는 전후 일본의 외교안보정책에 대해서 간략히 정리한다.

### 나. 일본의 외교안보정책 변화[26)]

전후 일본의 외교안보 정책은 미군정이 추진한 민주화와 비군사화의 목표에 의해 성립한 '전후헌법'에 기초한다. 일본으로 하여금 전전의 침략적 행위를 반복하지 않도록 하는 방지책으로 도입된 '전후헌법'은 교전권의 부정과 전력의 불보유를 포함한 9조에 의해 '평화헌법'이라고 불리운다. 일본에서 '평화헌법'을 개정하려는 노력은 일본이 자주독립을 회복한 샌프란시스코 강화조약이후 줄곧 있었는데, 이는 크게 두 가지 이유 때문이라고 하겠다. 첫째는 무엇보다도 일본의 보수세력들에게 있어서 점령군인 미군정이 만든 헌법을 그대로 유지한다는 것을 받아들이기 어려웠고, 둘째는 자주국가로서 군대를 가지지 못한다는 것 역시 용납되지 않기 때문이라고 하겠다.

이에 따라 전후의 일본은 평화헌법하에서 전수방위와 미일동맹을 외교안보의 두 가지 중심축으로 유지했다고 하겠는데, 냉전의 붕괴는 일본의 이러한 외교안

26)_ 본 절의 내용은 이면우, "한국의 국방환경 변화와 전망," 합동참모대학, 『국방환경 변화에 따른 합동전력 건설 방향』, 2014년 5월 20일, pp.30-34를 본 논문의 주제에 맞추어 재조정함.

보 정책을 재고하게 만드는 계기를 제공했다. 냉전의 붕괴가 미소간의 대립을 해소시킨 것은 사실이지만, 일본의 '외교청서'가 제시하듯이 일본의 시각에서는 오히려 소규모의 분쟁은 더욱 증폭될 가능성이 있었던 것이다. 특히 당시 동북아는 사회주의체제를 유지한 중국과 북한이 엄존하여 소위 말하는 냉전적 구조가 존속됐기 때문이다. 이에 더하여 일본에 있어서 냉전이후의 상황에 대한 외교안보적 대응을 고민하게 만들었던 것은 걸프전에서의 경험이었다. 평화헌법의 틀에 의해 걸프전에의 참여가 어려웠던 일본은 금전적으로 지원에 나섰지만 제대로된 평가를 받지 못했고, 이는 정치권에 큰 충격을 주어 다양한 국제공헌론이 제시되는 계기가 되었다.

표-2 일본의 외교안보 정책 방향

| | | 일본의 외교안보적 동기 | |
|---|---|---|---|
| | | 평화헌법의 개정 | 평화헌법의 유지 |
| 외교력 수단 | 군사력 | 부국강병론/보통국가화 | 국제공헌론 |
| | 소프트파워 | 국제국가론 | 세계시민국가론 |

90년대초의 외교안보 논쟁은 평화헌법의 개정을 둘러싸고 진행되었는데, 이에 따라 <표-2>는 일본의 외교안보적 동기를 '평화헌법의 개정'이라는 방향과 '평화헌법의 유지'라는 방향의 두 가지로 나누고 외교적 수단을 앞서 제시한 것처럼 군사력과 소프트파워의 두 가지로 나누어 네 가지의 외교안보 정책방향을 예상한 것이다. 첫 번째의 '부국강병론'은 보통국가화를 추진하기 위해 평화헌법을 개정함과 함께 이를 위한 외교력 수단으로서 군사력의 활용을 추진하는 것이다. 이를 '부국강병론'으로 제시한 것은 전전의 일본이 명치유신이후 다른 국가들과 마찬가지로 부국강병의 목표하에 근대화를 추구했기 때문이다.

두 번째의 '국제공헌론'은 외교안보적 동기로서 평화헌법의 틀을 벗어나는 보통국가화를 추진하는 대신에 평화헌법을 유지하지만 외교적 수단으로서는 군사력의 활용도 불사하는 방향을 제시한다. 보통국가론을 처음 제기한 오자와 전 민주당 대표는 전후 일본의 경제적 성공이 국제정치경제질서에 의한 것이며 냉전의 붕괴이후에도 국제정치경제질서가 유지되기 위해서는 일본이 국제적 의무를 다하는 '국제국가'가 되어야 하는데 그러한 국제국가가 되기 위해서 보통국가가

되어야 한다고 주장했다. 즉, 일본이 다른 국가들과 마찬가지로 군대를 보유하고 국제적 임무를 수행할 수 있어야 한다는 것인데, 그가 제시한 헌법개정의 방향은 일본이 PKO활동과 같은 국제적 활동을 제한없이 수행할 수 있도록 9조에 제3항을 추가하는 것이었다. 따라서 오자와씨의 '보통국가론'은 낮은 수준의 '보통국가론'이라고 하겠다.

세 번째의 '국제국가론'은 외교안보적 동기로서 보통국가화를 위한 헌법개정을 추진하지만 그 외교력 수단으로서는 군사력이 아닌 소프트파워의 활용을 추진하는 방향이다. 앞서 언급한 '국제공헌론'과의 차이는 오자와씨의 국제공헌론이 제시하는 PKO활동에의 참여와 같은 군사적 공헌이 아닌 ODA의 제공과 같은 소프트파워적 방안을 추구한다는 점이라고 하겠다. 충분히 가능한 방향이라고 생각되지만, 현실적으로는 이러한 방향을 제시하는 정당은 없다. 이는 보통국가화라는 방향이 군사력의 활용과 함께 하는 것이라는 인식 때문이라고 하겠는데, 예를 들어 현재 여당인 공명당은 PKO 활동에의 참여와 ODA의 적극적 활용을 제시하지만 집단적 자위권 도입의 행사에는 기본적으로 반대한다.

이네 번째의 '세계시민국가론'은 평화헌법의 유지라는 방향과 소프트파워의 활용이라는 방향을 추진하는 것이라고 하겠다. 이는 전후 일본에 있어서 다양한 형태로 제시된 것이기도 한데, 여기서 '세계시민국가론'으로 명명한 것은 그것이 가장 최근의 예이기 때문이다. 전후 일본의 일본사회당은 평화헌법 하에서 일본을 중립국화하는 영구중립론을 주장했고, 자민당에 의한 일당우위체제의 붕괴를 가져왔던 다케무라 전 대장상은 일본이 평화헌법을 유지하는 가운데 삶의 질을 높일 수 있는 '질실국가론'을 제시한 바 있다. '세계시민국가론'은 후나바시씨가 제시한 것으로 역시 평화헌법을 유지하는 가운데 일본이 세계적으로 모범이 되는 국가의 상을 제시했다.

현재 아베 수상의 일본이 추구하는 것은 앞서 검토한 '국가안전보장전략'과 '2014년판 방위대강'에서 보았듯이 보통국가화와 국제공헌론의 중간 정도라고 할 수 있다. 이는 아베 수상이 일본의 안보력을 강화하는 차원에서 국가안보전략 지침을 제정함은 물론, 집단적 자위권의 도입을 추구하며 무기수출 3원칙을 개정하고 있지만, 이는 한국에서 우려하듯이 일본이 곧바로 전쟁을 할 수 있게 만드는 것이 아직은 아니기 때문이다. 예를 들어, 현재 일본내에서 논의되는 집단적 자위권의 도입은 미군과의 합동군사작전시 미군이 공격받을 때나 북한의 미

사일 발사에 대한 격추, 그리고 앞서 언급한 '그레이 존'의 상황들에 대비하여 일본이 참여할 수 있도록 만들기 위한 것이다. 또한 현재의 움직임은 헌법을 개정하지 않은 가운데, 즉 해석헌법의 차원에서 집단적 자위권의 행사를 고려하는 것이기에 앞서 언급한 오자와씨 등의 국제공헌론이 제안하는 범주에 포함될 수 있다는 것이기도 하다.

일본의 외교안보 정책이 현재의 보통국가화와 국제공헌론 사이에서 한동안 머물 것이라는 점은 다음과 같은 세 가지 측면에 기초한다. 첫째는 아베 수상이 '우경화' 노선을 추진하는 이유가 무엇보다도 중국의 부상이라는 측면에 대한 우려 때문인데 이러한 요인은 한동안 유지될 것이기 때문이다.[27] 즉, 중국의 부상에 대한 우려가 불식되지 않는 한 아베 수상이 추진하는 보통국가화는 수상의 교체나 정권의 교체가 추진된다고 하더라도 유지될 것으로 예상된다는 것이다. 이는 집단적 자위권의 도입은 좀더 리벌할 입장을 보이는 민주당 정권 하에서도 추진되었다는 것에서 알 수 있다.

둘째는 다음의 국정선거가 한동안 개최되지 않을 것이라는 점이다.[28] 자민당의 일당우위체제하에서는 선거가 2.5년 정도에서 치루어졌지만 최근에는 만기인 4년을 거의 채워서 실시되고 있는데, 이는 결국 아베 내각이 앞으로 2년 정도는 유지될 것을 의미하는 것이다. 셋째는 현재 여전히 제1 야당의 위치를 차지하는 민주당의 지지도를 자민당과 비교하면 정권교체의 가능성이 낮아 보인다는 점이다. 물론 2014년 4월 현재 도입된 소비세의 8%인상과 2015년의 10% 재인상을 어떻게 극복하고, 또한 경제적 재활에 긴요한 개혁적 조치를 추진할 것인가에 따라 아베 수상 및 내각의 운명이 좌우될 수 있지만, 그렇다고 하더라도 현재의 정치상황을 고려하면 자민당 내에서의 수상교체 선에서 위기를 극복할 가능성이 높다는 것을 의미한다는 것이다. 따라서 현행의 외교안보적 방향은 유지될 가능성이 높다고 하겠다.

일본이 전통적으로 갖고 있는 군사전략 기조는 주권선과 이익선이라는 두 개념에 기초한다고 하겠는데, 평화헌법하의 전후 일본은 이러한 구분없이 국제평화주의를 추구하는 가운데 만의 하나 있을지 모를 외부의 침략을 대비하기 위해

27)_ 이면우, "일본 정계의 '우익' 성향 강화와 동북아: 보수세력 확산의 배경과 의미, 그리고 대외적 파급효과에 대한 연구," (성남: 세종연구소, 2014), pp.43-53.

28)_ 이면우, "2014년도 일본정세 전망,"『정세와 정책』, 2014.1.

미일동맹을 강화하고 미군이 올 때까지 자국을 방어하는 전수방위의 틀을 유지하고 있다. 전후 일본의 이러한 안보틀은 냉전의 붕괴 후에도 주적이 소련에서 북한의 핵 및 미사일 위협이나 중국의 위협으로 옮겨지긴 했지만 그대로 유지되었다. 최근 센가쿠열도를 둘러싼 갈등이 심화됨에 따라 변화한 것은 2014년판 방위대강이 제시하듯이 도서방위의 필요성과 이를 위한 해병대의 창설 및 수륙양용차의 배비 등과 전술상의 변화와 같은 것이라고 하겠다.

현재 일본이 추구하는 보통국가화 및 국제공헌론의 방향이 한국의 외교안보정책에 미치는 영향은 다음과 같은 세 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째는 아베 수상의 '우경화'적 행보가 유지될 가능성이 높다는 점에서 과거사문제와 연관된 한국과의 갈등이 지속될 가능성이 높다는 점이다. 둘째는 아베 수상의 '우경화'적 행보는 과거사문제와 함께 집단적 자위권 행사의 도입 등과 같은 안보적 움직임을 동반하는데 이 또한 한국으로 하여금 어떻게 대처해야 할 것인가 하는 숙제를 안겨줄 것이라는 점이다. 이와 관련해서는 미국과의 관계와도 연관된다. 앞서 언급한 것처럼 미국은, 한국의 입장을 이해하는 오바마 대통령에 있어서 조차, 일본과의 협력을 요청하고 있다. 셋째는 아베 수상은 '우경화'적 행보에도 불구하고 일본인납치자문제의 해결을 위하여 북한과의 접촉을 지속적으로 추진하고 있는데 이 또한 한국에게 있어서는 과제로 부각될 가능성을 갖는다.

### 다. 일본정치의 구조적 측면

상기한 일본의 외교안보정책은 아베 내각에서도 이어진 것이라고 하겠는데, 그렇다면 과연 아베 내각 이후에는 어떻게 변화할 것인가. 이와 관련해서는 우선 일본의 국내정치 상황에 대해서 살펴볼 필요가 있다.

일본정치의 구조적 측면상 아베 내각이 퇴진하고 새로운 내각이 들어선다고 해도 아베 내각의 외교안보적 방향, 또는 위에서 제시한 방향이 유지될 가능성이 높다하겠는데 그 이유는 크게 아래와 같은 세 가지 측면에 기초한다.

첫째는 자민당 내에서 차기 총리후보로 거론되는 대다수의 인물들이 무파벌에 소속되어 있다는 점이다. <표-3>은 일본자민당 내의 파벌구도를 정리한 것인데, 이를 보면 다른 어떤 파벌 보다도 무파벌의 규모가 거대한 것을 알 수 있고 차기 총리후보로 거론되는 다니가키 전총재, 이시바 전 간사장, 그리고 쓰가 관방장관 등이 모두 무파벌에 속해 있는 것을 알 수 있다. 젊은 층에서 거론되는

호소다파의 이나다 정조회장이나 누가가파의 기시다 외무대신 등이 소속파벌을 갖고 있지만 무파벌의 규모가 워낙 커서 결코 무시할 수 없는데, 이것의 가장 큰 의미는 아베 총리의 영향력이 클 수 있다는 점이라고 하겠다.

표-3 일본자민당의 파벌 구도

| 파벌명 | 중의원 | 참의원 | 계 | 비 고 |
|---|---|---|---|---|
| 호소다(細田)파 | 59 | 32 | 91 | 후쿠다파-고이즈미파-마치무라파 후계;<br>아베 수상의 원 소속 파벌, 이나다(稻田朋美) 정조회장 소속 |
| 누가가(額賀)파 | 31 | 22 | 53 | 다나카파-오부치파-쓰지마파 후계; |
| 기시다(岸田)파 | 29 | 12 | 41 | 오히라파-미야자와파-고가파 후계;<br>기시다 외무대신 소속 |
| 아소(麻生)파 | 28 | 7 | 35 | 고노파 파생; 아소 전총리 소속 |
| 니카이(二階)파 | 26 | 7 | 33 | 다나카파-오자와파 파생; |
| 이시하라(石原)파 | 12 | 1 | 13 | 나카소네파-야마자키파 후계; |
| 오오시마(大島)파 | 8 | 3 | 11 | 미키파-고무라파 후계; |
| 무파벌 | 99 | 31 | 130 | 다니가키, 쓰가, 이시바, 고이즈미(신타로) 등의 차기총리후보들이 무파벌에 소속 |
| 합 계 | 292 | 115 | | |

(*: 2015년 1월 현재: 정관요람 평성27년 봄호)

둘째는 현재 일본의 정당구도에서 아베 내각의 외교안보정책은 보수정당들의 일반적 경향을 대변하는 것이라고 볼 수 있다는 점이다. <표-4>는 2012년의 총선거에서 일본정당들이 제시한 외교안보정책들을 간략히 정리한 것인데, 이를 보면 공산당이나 사민당을 제외한 대부분의 정당들이 미일관계를 기축으로 하는 현재의 노선에 대해 용인하는 것을 알 수 있다.

민주당이 집단적자위권 행사의 도입에 부정적이고 한국을 비롯한 근린제국과의 관계를 중요시한다는 점에서 자민당과 차별성을 보이지만, 거의 유사한 방향을 제시하는 공명당이 현재 자민당과의 연립 하에서 집단적 자위권 행사의 도입 등과 같은 안보법제의 통과를 묵인했다는 것은 현실정치에서 나타나는 실용주의 및 현실주의를 보여준다는 점에서 현 아베 내각의 외교안보정책이 유지될 수 있는 가능성을 시사한다.

표-4 일본의 정당들이 제시하는 대외정책

| 정당명 | 대외관계론 | 국제공헌론 | 방위력관련 |
|---|---|---|---|
| 自民黨<br>(아베 총재) | 미일동맹 강화;<br>집단적자위권 일부인정 | *정의와 질서에 기반한 세계평화 공헌; 지구규모의 공생* | 헌법개정- 국방문제,<br>긴급사태조항 삽입 등;<br>*국방군화 제안* |
| 公明黨<br>(아마구치 대표) | 미일관계 심화.발전,<br>미군기지 단계적 정리;<br>아시아외교 적극 추진, EPA 등 | 인간안보분야 공헌-ODA 20%의 우선 배치; 아프칸 등 부흥지원, PKO 적극 참가 | 핵무기금지조약 제안, NPT 강화; 방위력 효율화 정비;<br>*집단적자위권 불인정 강조* |
| 日本維新會<br>(하시모토 대표) | 미일동맹은 기축;<br>자유민주국가, 한국 등과 연대; 중국 등과도 전략적 관계 강화 | 세계 평화와 번영; 유엔PKO 등 적극 참가; ODA감액 저지; 학술, 문화교류 강화 | 방위력 정책 정비;<br>외교안보회의 창설;<br>*핵무장에 적극적; 일본헌법 무효화* |
| 모두의 당<br>(와타나베 대표) | 미일동맹 기축, 강화;<br>아시아속의 일본;<br>태평양제국과의 전략적 연대 | ODA활용, 인적, 기술적, 자금적 공헌; 테러, 해적 대책; PKO 적극 참가 | 전략적 안보체제 구축-NSC 구축 및 강화; 자위대 대폭 증원; 자위권 행사 법제화 |
| 新黨改革<br>(마스조에 대표) | 미일안보 기축; 다원적, 견제적 외교 | 환경보전협력체제 추진 | 위기대응체제 정비;<br>헌법개정 |
| 新黨大地<br>(스즈키 대표) | 미일관계 기축; TPP 반대;<br>러시아등과 협조체제 | 자연과 조화 추진; 차별, 편견 시정; 세계평화 | 언급 없음 |
| 녹색바람 | TPP 반대 | 인간안보 중시 | 인간안보 위해 자위대 확충;<br>후텐마기지 미국에 호소 |
| 生活의 黨<br>(오자와 대표) | 미일안보를 근간; 대등한 미일관계; 아시아제국과의 신뢰관계 구축; TPP 반대 | ODA 발본 개혁; PKO 활동에 적극 참여 | 안보기본법 제정;<br>국가비상사태대책회의 설치 |
| 國民新黨<br>(가메이 대표) | 미일관계 기축; 아태지역의 평화 및 안정; 대등, 공평 동맹관계 | 상대국 존중해서 지원; ODA 통한 지원 | 발본적 방위력 정비; GDP 1% 탈각; 독자감시위성; 사이버 방위 |
| 日本民主黨<br>(가이에다 대표) | 일본의 안전, 주체성 실현;<br>미일관계 긴밀화;<br>근린제국과의 신뢰구축;<br>아시아 각국과 관계심화 | ODA를 중요 수단으로; 환경, 자립 지원; 인도주의; NGO등 지원 | 전수방위; 집단적자위권 부인; 문민통치; 헌법의 평화주의 유지;<br>아태다국간안보체제 |
| 社會民主黨<br>(후쿠시마 당수) | 미일동맹은 잠정적,<br>평화우호조약으로 전환;<br>동아시아공동체 구상 | 평화외교; 비군사, 민생의 적극적 국제공헌; *PKO법 수용* | 자위대 축소; 국경경비, 재난구조 등의 비무장 일본 추구 |
| 日本共産黨<br>(시이 위원장) | 미일안보조약 폐기 - 대등, 평등, 우호의 미일관계 구축;<br>미군기지전면철거 | 언급 없음 | 집단적 자위권 행사는 위헌이다; 핵무기없는 세계;<br>동아시아 군축 |

(*: 2012년의 총선거 기준)

셋째는 아베 내각의 외교안보정책에 대해서 여론의 지지가 높다는 점이다. 물론 집단적 자위권 행사의 도입에 대한 반대가 적지 않지만, 아베 내각의 외교안보정책에 대한 전반적 지지도는 높은 편이라는 것이다. 이는 그에 대한 지지도가 높은 것에서도 알 수 있지만, 최근 북한의 핵실험과 미사일발사에 대한 여론의 지지에서도 알 수 있다. 특히 흥미로운 점은 핵실험 및 미사일발사후 실시된 여론조사에서 70%가 넘은 응답자들이 효과에 대해 부정적이었음에도 정부의 독자제재조치 강화를 지지했던 것이다.

### 라. 전문가 견해를 중심으로[29]

전 절에서 검토한 일본외교안보정책의 변화에 있어서 나타나는 대표적인 특징은 첫째, 냉전의 붕괴 이후 일본의 외교안보정책 변화를 가져오는 가장 중요한 변수는 중국의 부상, 즉 공세적 부상에 대한 위기의식이고, 둘째, 이러한 환경변화에 대한 일본의 대응은 미일동맹을 강화하는 것이며, 셋째, 미일동맹의 강화를 위해서는 일본의 역할 증대가 필요하고 중요하다는 인식과 움직임이라고 요약할 수 있다.

이는 결국 일본외교안보정책의 변화를 가늠하는데 있어서는, 특히 장기적인 차원에서는, 미국과 중국에 대한 일본의 인식이 어떻게 변화할 것인가를 살펴보는 것이 중요함을 제시하는 것이라고 하겠다. 이에 따라 본 절에서는 오바마 행정부의 아시아재균형정책과 트럼프 행정부의 신아시아정책, 그리고 그에 따른 미중관계에 대한 전문가들의 견해를 살펴본다.

일본에서 전문가 의견이 어느 정도 효과를 발휘하는가에 대해서는 논란의 여지가 있지만, 장기적인 차원을 고려하는데 있어서는 매우 타당성을 가진다고 할 수 있기에 많은 지면을 할애해 검토한다.

오바마 정부의 아시아재균형 정책과 관련하여 떠올리는 의문은 다카하시가 언급한 것처럼 "미국이 안고 있는 문제가 아시아태평양지역의 안전보장환경에 어떠한 영향을 미칠 것인가, 보다 구체적으로는 미군의 억지력이 저하되는 것은 아닌가 등과 같은 물음이다."[30] 즉, 현재 미국이 겪고 있는 재정상황의 악화가 아

29)_ 본 절의 내용은 다음 논문의 일부를 문맥에 맞게 조절함: 이면우, "일본의외교안보정책 변화: 아베 외교의 현화, 영향, 전망," in 이면우 편, 『위안부합의와 한일관계』, pp.41-60.

30)_ 高橋杉雄, "財政緊縮下の米軍とアジア太平洋地域の抑止態勢," 『國際安全保障』, 第41巻, 第3

시아태평양 지역에서의 미국의 존재감과 의지력에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대해 의문이 제기된다는 것인데, 이와 관련해서 현재 일본내의 인식은 크게 다음과 같은 불신(불만)론과 용인(반성)론, 그리고 구조적 신뢰론의 세 부류로 나누어 볼 수 있다. 본 절에서는 이 세 부류에 대해 간략히 검토한다,

**A. 불신/불만론:** 불신/불만론의 대표적인 논자로는 다쿠보씨를 꼽을 수 있다. 교린대 교수를 거쳐, 현재 국가기본문제연구소 부이사장직을 맡고 있는 유명 평론가인 다쿠보씨의 불신, 불만론은 크게 중국의 부상에 대한 우려와 미국의 대중정책에 대한 회의론의 두 부분으로 구성된다.[31] 다소 긴 내용이지만 현재 일본 보수세력의 인식과 입장을 볼 수 있기에 소개한다.

다쿠보씨가 제시한 중국부상에 대한 위기감은 무엇보다도 중국이 "'평화적 대두'로 말하면서 근린제국의 의향을 무시하고 '위험한 대두'를 계속한다는 점에 기인하며, 이러한 중국문제는 일본만이 아니라, 국제정치의 일대과제"라는 점을 지적한다. 즉, 사람, 물품, 돈의 국경이 사라진 지구화(글로벌라이제이션) 속에서 중국과의 경제관계를 피해갈 수 없지만, 중국의 움직임이 일본, 동남아시아제국연합 중에서도 베트남, 싱가폴, 인도 등과의 관계에서 위험한 사활적 주권을 둘러싼 마찰을 일으키고 있다는 것이다.

이와 관련해서 다쿠보씨는 인도의 프라미 채라니 교수가 제시하는 중국의 전략을 소개한다. 다쿠보씨가 부이사장으로 있는 국가기본문제연구소가 2010년에 주최한 '인도양의 패권경쟁 - 21세기의 대전략과 미일동맹'에 참석한 채라니 교수(인도의 전략연구센터)는 중국이 건국이래 살라미 슬라이싱 전략을 취하고 있다고 제시하면서, 그 증거로 신장위구르와 티베트를 강제적으로 병합하여 자국의 면적을 두배 이상 늘렸다는 점을 지적한다.[32] 또한 첫째, 54년부터 62년에 걸쳐서 인도의 장미 카시밀주에 있은, 스이스와 같은 면적의 아크사이친 고원을 조금씩 취했고, 둘째로는 74년에 서사제도에서, 84년에는 존슨 리프에, 96년에는 미스치프 리프에, 2012년에는 스카보로초(礁)에 진출했으며, 셋째, 2010년에는 센카쿠에 노골적으로 나섰는데 중국은 이처럼 한발 한발 시간을 들여서 세

---

号, 2013年 12月, pp.63-79.

31)_ 田久保忠衛, "あめりかの變節がもたらす衝突事態に備えよ," 『正論』, 平成26年 4月号, p.64-75.

32)_ 워싱턴 타임즈, 2013년 8월 6일자; 田久保忠衛, "あめりかの變節がもたらす衝突事態に備えよ," 『正論』, 平成26年 4月号, p.64-75에서 재인용.

력을 늘린다는 것이다.

채라니씨는 또한 아크사이친 고원에서 실제로 발생한 예로 중국의 방식을 소개한다. 목초지에 중국인의 목장주가 나타나 인도인 목동을 차제에 내모는 것인데, 갈등이 일어나면 자국민의 생명, 재산을 지키기 위한 것이라는 명목으로 군사개입의 길이 열린다는 것이다. "'자기의 물건은 자기의 물건'이지만, 타인의 물건에 '자기의 물건이다'라는 주문을 걸어서 그것을 인정하도록 한 후 외교교섭을 진행하는데, 살라미 소시지를 슬라이스하는 것처럼 영토를 점차 취해 나간다는 것이다. 따라서 교섭을 하기 전에 힘으로 저지하지 않는 한 중국인의 증가는 한없이 계속해서 진행될 것이고, 이제까지의 예에서 보면 상대가 강력하게 나와서 자신이 피를 흘린다는 것을 알게 될 때 중국은 신중하게 된다고 체라니씨는 제시한다.

다쿠보씨가 제시하는 미국의 대중정책에 대한 회의론은 크게 네 부분으로 나뉜다. 첫째는 상기한 중국의 전략 및 의도에 대해서 무지하거나 무시한다는 점이다. 근린제국에 대한 중국의 언동에는 강압적인 것이 있는데, 이러한 점을 미국은 잘못 읽고 있다는 것이다. 그 예로서 미국의 대중정책이 협력적인 자세에서 견제적인 자세로 전환하는 것을 제시한다. 그에 따르면 2000년대 중반에 미국은 중국에 대해 협력적인 자세를 보였다. 하지만 다쿠보씨는 중국이 '평화적 대두'라는 표어하에 '부국강병'의 길을 추진했고 결국엔 '위험한 대두'를 보였다는 것이다. 오바마 대통령이 중국의 '위험한 대두'에 대해 느끼기 시작한 것은 2009년에 해남도의 남쪽 120킬로 수역에서 미해군의 음향측정함 인펫커블이 중국의 함선과 어선에 저지를 받은 사건이 발생한 후의 일이었음을 지적한다.

둘째는 중국에 대해서 너무 위약한 입장을 갖고 있다는 점인데, 다쿠보씨는 이를 미국이 제시하는 아시아회귀정책의 내용에서 찾는다. 미국의 아시아회귀정책이 포린폴리시지의 2011년 10월호에 실린 클린턴 장관의 '미국의 태평양 세기'라는 제하의 논문으로 표면화됐다면서, 이것이 이라크와 아프칸에서의 미군의 성공적인 철수와 아시아에서 대두되는 중국의 이상행동을 배경으로 해서 미국의 대중정책 변화를 시사하는 것이지만, 다쿠보씨는 그 속에 포함된 "중국을 포함해서 대두하는 국가들과의 관계를 이제까지 이상으로 심화시키고 싶다"는 신중한 문구에 주의한다. 즉, 미국은 일시적으로 중국과 대립하는 양상을 보이지만, 중국과 연관된 군사적 대결에는 매우 신중하다는 것이 나타난다는 주장이다. 이는 군사력, 경제력을 가진 플레이어를 힘으로 컨트롤하는 것은 곤란하다는 판단에

따른 것이라며, 그 예로서 2010년 3월 26일에 발생한 '천안함 사건'에 대한 미국의 입장을 제시한다.

이러한 인식에 따라 다쿠보씨는 미국의 아시아회귀정책이 던지는 의문을 다음과 같이 요약한다. 첫째, 센카쿠열도의 주권에 관해서는 일정한 입장을 취하지 않는다고 말하면서, 안보조약을 적용한다고 말하는 것은 이중적인 것인데 일본이 이를 믿을 수 있는가 하는 의문이다. 둘째, 히말라야국경에서 중국은 인도를 힘들게 하고 있는데 현상을 힘으로 변경하는 것은 안된다고 말하는 미국은 중국에게 경고할 생각이 없다는 것이다. 셋째, 2006년 이후 오스트리아 크기의 아루나찰브라데슈주 등과 같은 아시아 지역의 몇 개 영토문제에 대해서 미국은 중립을 유지하고 있다는 것이다. 넷째, 필리핀의 스카로보초의 상황을 중국은 힘으로 변경하고자 하지만 이에 대해 미국은 필리핀 정부의 자중과 교섭을 촉구하고 있다는 것이다, 다섯째, 미국은 영토문제에 대해 언급하기를 싫어하지만 한번 언급한 것은 남중국해에서의 '항행의 자유'뿐이었다.

셋째로는 미중간에 놓인 많은 과제들이 미국과 일본 등의 동맹국 및 우호국들 사이에 이익, 이해의 차이가 생겨날 수 있다고 우려한다. 예를 들어, 바이든 대통령이 중국의 방공식별구역 선포와 관련해 일본의 입장과 차이를 보인 이유는 "상대를 자극하지 않기 위해서"이고, 미중간에는 세일가스의 판매 등 다양한 과제가 놓여 있는데 방공식별구역은 그 중 하나에 지나지 않았다는 것이다. 바이든 부통령은 '신형대국관계'를 발전시킬 의사를 재차 표명했고, 이러한 '신형대국관계'에 대해서는 라이스 국가안보담당 보좌관과 같은 민주당계의 리버럴리스트만이 아니라 키신저나 브레진스키 등과 같이 대국간 발랜스에 관심을 가지는 보수적 전략가들와 중국경제를 중시하는 폴슨 전 재무장관 등도 포함된다는 점에 다쿠보씨는 주목한다. 일당독재의 정치체제, 비민주적인 언론 등의 통제, 소수민족의 탄압, 소득격차 등 중국이 안고 있는 문제들에 대해서 미국도 인지하고 있지만 일본인이 느끼는 정도의 두려움과는 차이가 있다는 것이다.

넷째는 일본을 위시한 동맹국 및 우호국의 사정에 대한 미국의 이해가 부족하다는 점이다. 이와 관련해서는 일본 및 동남아국가들이 안고 있는 중국에 대한 우려 또는 두려움을 제시하는데, 한 예로 2014년 2월 6일자 인터내쇼날 뉴욕타임즈에 실린 필리핀 아키노 대통령의 인터뷰를 소개한다. 아키노 대통령은 인터뷰에서 제2차 세계대전 이전에 체코슬로바키아의 즈텐텐랜드 할양을 요구하는

히틀러에 대해 영국의 체인벌레인을 위시한 서구세계가 완화정책을 취하면서 체고의 도움에 응하지 않은 비극을 얘기하면서 현재 중국의 위협을 받는 필리핀을 당시의 체고에 비교하며 도움을 요청했던 것이다. 다쿠보씨는 아키노 대통령의 인터뷰에 대해 아시아에서 미국과 동맹관계를 갖지만 중국의 위협에 직면한 국가들이 가장 민감하게 반응할 수밖에 없다고 지적한다. 이와 관련해서는 일본 및 야스쿠니신사참배에 대한 미국의 이해부족도 지적한다.

이상에서 검토한 다쿠보씨의 미국에 대한 불신 및 회의론은 결국 아베 수상의 야스쿠니신사참배에 대한 환영으로 이어진다. 아베 수상의 야스쿠니신사참배는 변화하는 국제질서에 대응하는 측면이 강하다는 것이다. 즉, 중국의 부상과 관련해 미국이 안고 있는 딜레마는 국제질서가 변화하고 있음을 보여주는데, 아베 수상의 야스쿠니신사참배는 비판세력의 압력에도 불구하고 이러한 변화를 종합적으로 고려하여 정치적으로 판단을 내린 획기적 사건이고, “실망했다”는 반응을 불러일으키긴 했지만 국제정세 속에서 일본이 어떠한 입장에 처해있는지를 국민에게 지각시킨 경종과 같은 것이라는 주장인 것이다.

**B. 자제(반성)론:** 앞서 검토한 불신, 불만론이 중국의 부상에 대한 미국의 이중적 입장이 오바마 대통령의 아시아재균형 정책에 내재되어 있다는 것 때문에 미국 및 오바마 대통령에 강한 불신을 보이는 것과는 달리, 자제론 또는 반성론은 중국의 부상에 따른 미국의 그러한 이중적 입장은 상황의 변화에 따른 어쩔 수 없는 것이기에 일본이 대응하는데 있어서 자제 또는 반성이 요구된다는 입장을 취하는 것이다. 즉, 오바마 대통령의 아시아 재균형 정책이 미국의 관심을 중동에서 동북아 지역으로 옮기는 것만이 아니라, 동북아 내에서도 종전과 같이 일본을 위시한 동맹국 및 우호국 중심에서 중국까지를 포함하는 것으로의 재균형이라고 하더라도 바로 그렇기 때문이라도 일본의 적절한 대응이 요구된다는 것이다. 그 대표적인 논자로 후나바시씨를 꼽을 수 있다.

아사히신문주필을 지내고, 현재 ‘일본재건이니셔티브’ 재단의 이사장직과 게이오대 특별초빙교수직을 맡고 있는 후나바시씨 역시 중국의 부상이 가져올 위험을 지적하는데 있어서는 동일하다. 후나바시씨도 중국의 노선이 2008년 이후 변하여, 종전의 저자세외교와 평화대두론에서 전환하는 움직임을 보였다고 지적한다.[33] 그 단적인 예로, 중국의 해양조사선 ‘해감’이 센카쿠열도 주변해역에 침입했던 것을 제시하고, 이러한 전환이 북경올림픽과 리만사태의 극복을 통해 자신

감이 생겨났기 때문이라고 제시한다. 중국해군은 바다를 '세계의 공유재산'으로 보지 않고, 더욱 더 확대되어야 하는 자국의 세력권으로 인식하고 있다는 것이다.

반면에 미국은 미일동맹이 체결이후 처음으로 전후 일본이 느껴왔던 '연루'에의 리스크를 느끼고 있다고 지적한다. 즉, 동맹조약 제5조는 "일본국의 시정하에 있는 영역에 있어서 어느 쪽 하나에 대한 무력공격"이 발생하는 경우 동맹국인 미국은 "공통의 위험에 대처하는 것처럼 행동한다"고 규정하고 있는데, 미국이 스스로를 지킬 의사가 없거나 의연하게 행동하지 않는 국가를 위해 리스크를 무릅쓸 이유가 없다는 것이다.

후나바시씨가 지적하는 일본의 의연하지 않은 행동이란 중국의 도발에 대해 과잉반응을 하거나, 수상이 정국신사참배를 반복하거나, 중국이나 한국 등과 같은 근린제국과의 긴장관계를 만드는 것을 의미한다. "그런 무책임한 국가를 왜 미국의 젊은이들이 지켜야 하는가"라는 논의가 미국 내에서 대두하여 '미일안보조약에 쓰여진 방위의무를 회피할' 유혹이 발생할 가능성이 있다는 것이다.

이처럼 후나바시씨 역시 중국의 부상이 위험을 동반할 수 있음을 지적하지만, 그에 따르면 미국의 입장이 '연루'의 리스크만을 우려하여 일본과 함께 할 것인지 아닌지는 일본에도 달려있다고 주장한다. 후나바시씨가 일본의 의연한 행동을 요구하는 것은 위에서 지적한 미국의 동향도 고려한 것이지만, 그에 더하여 동남아 국가들이 가지는 일본에의 기대와 중국의 대일전략에 대한 대응이라는 두 가지를 염두에 둔 것이다.

동남아 국가들의 일본 및 아베 수상에 대한 기대는 아베 수상의 최근 행보에 기초한다. 아베 수상은 2012년 12월에 취임하여 1년 동안 동남아시아 10개국을 모두 방문하고, 2013년 12월 15일에는 일본과 아세안의 우호협력 40주년을 기념하는 특별회의를 개최했다. 이로 해서 "드디어 이제부터 일본과 손을 잡고 가겠다"는 기운이 아세안국가들에게서 나타나기 시작했는데 아베 수상의 야스쿠니신사참배가 강행된 것이다. 아베 수상은 "영령들에게 정권 1년의 발자취와 두 번 다시 전쟁의 참화로 사람들이 고통받지 않는 시대를 만들겠다는 결의를 전하기 위한 것이었다"고 설명했지만, 그의 야스쿠니신사참배는 그러한 발언과는 역행되는 악영향을 미쳤다. 특히 2013년 11월에는 방공식별구역을 설정했다는 중국

33) 船橋洋一, "靖國參拜と日本の孤立 – '靜かな抑止力'の形成を,"『潮』, March 2014, pp.32–39.

의 일방적 선언이 있었고 이에 따라 중국의 공세적 자세를 견제하는 일본의 존재가 크게 부각되던 시점이었는데, 그의 참배는 “일본은 아시아를 함께 만들어나갈 수 있는 파트너로서 적당하다”는 점에 큰 의문을 제기하게 만들었다는 것이다.

중국의 대일전략에 대한 대응이라는 차원에서는 아베 수상의 야스쿠니신사참배와 관련하여 2013년 12월 30일에 진행된 중국의 왕의 외무부장과 러시아의 라브로프 외무대신의 전화통화를 예로 제시한다. 왕이 부장은 “아베 수상의 행위는 세계의 모든 평화를 사랑하는 국가와 인민의 경계심을 높인다”며, “반파시즘 전쟁의 승리국으로서 함께 국제정의와 전후의 국제질서를 지켜야 한다”고 중러 관계의 연대를 주장했다. 또한 2014년 1월 9일에는 “A급 전범이 제사지내진 정국신사참배는 침략전쟁을 미화하는 것으로, 제2차세계대전후의 국제질서에 대한 도전이다”라고 비판했다.

후나바시씨는 이러한 중국의 비판에는 일본을 미국으로부터 분리시키려는 의도가 포함되어 있다고 제시한다. 중국은 일본과 노구교(盧構橋)사건(1937년 7월 7일) 이후 ‘반파시즘전쟁’을 제2차 세계대전이 발발하기 4년전부터 단독으로 싸웠는데, 이에 대해 미국은 중국에 대해 관여하지 않았다. 따라서 ‘반파시즘전쟁’을 제기한다는 것은 중국이 미국에 대해 ‘잊혀진 동맹국’으로서의 중국을 제기하는 것이라고도 할 수 있다는 것이다. 즉, 일본이 현재 크게 변하고 있고 따라서 일본이 아닌 중국과의 관계를 복원하자는 메시지를 미국 및 세계에 보내고 있다는 주장이다.

이러한 자제의 필요성은 여론조사에서도 나타난다. 공동통신사의 긴급여론조사에 따르면 야스쿠니신사참배에 대해 ‘좋았다’는 답은 43.2%인 반면에, ‘좋지 않았다’는 답은 더 많은 47.1%였다. 특히, 후자의 경우 74.2%는 “근린제국과의 관계에 영향을 미치기 때문”이라고 답했다. 후나바시씨는 센카쿠열도를 둘러싼 갈등이 불거진 현재에 있어서 일본은 그 방위를 위해 미국과 협의할 많은 과제들, 예를 들어 어느 단계에서 미국에 방위요청을 할 것인지, 영토문제와 관련해 어떤 전략을 취할 것인지 등의 과제들과 관련하여 전략을 공유하고 작전을 통합해야 하기에 미국을 ‘실망’시킬 여유가 없다고 주장하는 것이다.

공동통신사 기자인 기노시다씨 역시 미국에 대한 불만 및 불신 보다는 일본의 대응에 초점을 맞춘다는 점에서 자제론 및 반성론의 입장을 보인다.[34] “(야스쿠니신사참배에 대한) 中韓의 주장에도 반론해야 할 것이 있는 것도 사실이고, 수

상의 진의가 '일중의 무력충돌 회피'에 있는 것도 알고 있다. 다만, 외교에 있어서는 자신의 의도, 진의 이상으로 상대방에게 어떻게 비추어지고, 받아들여질 것인지가 중요하다... '자기주변(身内)'의 기분좋은 목소리에 빠져서 엄중한 국제평가를 보지 못하면, 큰 실패반복이 기다리고 있을 수 있다"는 자신의 글에 대한 요약에서 알 수 있듯이, 기노시다씨가 미국에 대한 불만 및 불신 보다는 일본의 대응에 초점을 맞추는 이유는 크게 세 가지라고 생각된다.

첫째로는 야스쿠니신사참배와 같은 역사인식문제에 있어서 일본에 비판적인 것은 중국이나 한국, 그리고 미국만이 아니라는 점을 제시한다. 예를 들어, 2014년 1월 하순에 개최된 다보스 포럼에서 아베 수상은 일본의 경제재생을 어필하는 연설을 했지만, 유럽의 미디어는 현재의 일중관계를 제1차 세계대전 전의 영독관계에 비유한 부분에 초점을 맞추어 비판했다는 것이다. 둘째로는 미국에 대한 일본의 이해부족을 제시한다. 예를 들어, 자민당의 하규다(萩生田光一) 총재특별보좌관은 2014년 1월 17일의 당본부 강연에서 미정부의 '실망'성명에 대해서 "공화당정권시대에는 이처럼 빈정대는 일은 없었다. 민주당 정권이어서 오바마 대통령이기에 말하고 있다"고 반발했지만, 공화당이라고 해서 이러한 관점이 없지 않다는 점을 지적한다. 공화당 정권에서 정국신사참배와 관련해 관여한 적은 없지만, 2006년 6월에 방미했던 고이즈미 전 수상의 의회연설 계획이 취소된 이유가 그의 야스쿠니신사방문을 지적하고 비판한 공화당 하이드 하원외교위원장 때문이었던 것을 고려하면 결코 단언할 수 없다는 주장이다.

셋째로는 현재 아베 내각의 인식이 안일하고, 그에 따라 일본이 기회를 놓칠 가능성을 갖고 있다는 점이다. 예를 들어, 일부 수상관저의 관계자는 '실망'이라는 표현이 그렇게 심한 비판표명이 아니고 외교적으로 배려한 것이라는 평가를 보이지만, 그러한 평가가 안일한 인식에 기초한다는 이유로서 다음의 두 가지를 제시한다. 하나는 그가 인용한 미 당국자에 따르면 당초에는 '유감'이나 '현념'을 전하는 성명안도 검토했는데 "그러면 메시지로서는 약하다. 이번 참에 확실히 참배는 바람직하지 않다는 미정부의 입장을 전달해야 한다"고 해서 '실망'이 선택되었다는 것이다. 다른 하나는 사전교섭 등과 같은 자체의 움직임에 대해 일본이 스스로 지나친 기대를 갖고 있었다는 점을 지적한다. 참배의 실행전에 에도(衛

34)_ 木下英臣, "安倍首相靖國參拜'失望'が映し出す米のあじあ戰略と歷史觀," 『世界』, 2014.3, pp.20-24.

藤晟一) 수상보좌관이 극비리에 워싱턴을 방문하여, 랏셀 국무차관보(동아시아 태평양담당) 등의 정부고관과 만나 아베 수상의 정국신사참배에 대해서 감촉을 검토했지만, 미국측은 모두 중국과 한국 공히 반대할 것이 확실하니 참배의 자중을 요구했다고 한다.

**C. (현황)용인론:** 현황용인론은 위에서 검토한 불만 및 불신론과 자제 및 반성론의 중간에 위치한 것이라고 할 수 있다. 오바마 미 대통령의 '아시아재균형'론에서 나타나는 유연성 및 권력정치의 배제에 대해 불만 및 불신을 보이기 보다는 이해를 나타낸다는 점에서 불만 및 불신론과 다르지만, 일본의 대응에 있어서 자제를 언급하지는 않는다는 점에서 그 중간에 있다는 것이다.[35] 이를 대표하는 논자로서 시즈오카현립대 교수인 우메모토씨를 꼽을 수 있다.

우메모토씨도 오바마대통령의 대외정책이 이전의, 전통적인 입장과는 차이를 보인다고 지적한다.[36] 전통적인 입장이란 개방성을 기반으로 하는 세계질서의 추구라는 측면과 적성국가에 의한 중요지역의 지배에 대한 저지를 핵심으로 하는 '권력정치'의 전개라는 측면의 두 가지가 병존하면서 상호보완하는 것을 지칭하는데, 오바마대통령의 대외정책은 '진보적인 문제해결의 질서'를 추구하지만 '권력정치'는 배제하는 인상을 보인다는 것이다.

하지만 오바마 대통령에게 있어서도 전통주의적 '권력정치'하의 미국이 제시한 '사활적 이익'을 지킨다는 생각은 존재한다고 제시한다. 즉, 오바마 대통령은 "미국이 금세기의 위협에 대해 단독으로 대처하는 것은 어렵다"고 하면서도, "세계는 미국없이는 이를 대처할 수 없다"고도 언급했는데,[37] 이는 "오바마정권과 세계관을 달리하는 국가가 중요지역에서 패권을 잡고 – 타국과 연합해서 미국의 안전을 위협하는 경우는 물론, 그에 준하는 경우에도 – '세계적 공유지'(공해, 공공 등)의 분단을 추구하거나 '접속의 자유'를 완전히 압살하는 것을 통해 '상호

35)_ 본 논문에서 검토하는 논문들의 주제가 다양하다. 즉, 앞서 언급한 후나바시씨나 기노시다씨의 논문들이 아베 수상의 야스쿠니신사참배를 직접적으로 언급하지만, 여기서 '현황용인론'에 해당한다는 논자들의 논문들은 오바마 대통령의 아시아재균형론을 대상으로 한다. 따라서 현황용인론의 논자들이 일본의 대응에 있어서 자제를 언급하지 않는다고 할 수 있겠지만, 결국 미일관계의 측면에서 이에 대한 언급이 전혀 없다는 점을 고려할 때 자제 및 반성론과는 다를 수 있는 중간단계로 제시한다.

36)_ 梅本哲也, "おばま政權の外交.安全保障政策: ドクトリン、世界觀, 權力政治,"『國際安全保障』, 第41卷 第3号, pp.1−11.

37)_ 梅本哲也, "おばま政權の外交.安全保障政策: ドクトリン、世界觀, 權力政治," p.6에서 재인용.

연결된 세계'의 존속을 위협하는 상황이 발생하는 경우, 미국이 그러한 국가에의 대항에 있어서 선두에 서야 한다"는 것을 의미하는 것이라 주장한다. 우메모토씨는 2011년이후의 '아시아회귀'에 이러한 대항과 리더십의 측면이 있다고 지적한다.

우메모토씨가 오바마 대통령의 아시아재균형 정책에 대해 이해하는 입장을 취하는 것은 오바마 대통령이 제시하는 국제질서에 대한 인식에 동의하기 때문이라고 할 수 있다. 우선 우메모토씨는 오바마 대통령의 외교정책 또는 오바마독트린에 대한 세 가지 견해를 소개한다. 첫째는 독트린이라고 할 것이 존재하지 않는다는 견해로, 이는 특정한 신조에 구속되지 않고 전적으로 실무적인 차원의 득실을 계산해서 행동을 결정한다는 것이다.[38] 둘째는 '현실정치'를 본질로 하는 것이라는 견해로서, 주요국과의 관계에 관심을 집중하고 있지만 인권이나 민주주의 등의 문제는 중시하지 않는다는 것이다.[39] 셋째는 '축약'(retrenchment)의 전략과 결부되어 있다는 견해로, 동맹국과 제휴국에 대한 방위공약을 정리하고 그것을 통해 국내에서의 경제기반을 확보하려는 시도가 오바마정권의 방침이라는 것이다.[40] 이에 따라 병력의 전방전개가 아닌 역외균형정책을 선호한다는 주장인데, 미국이 더 이상 "세계의 경찰관이 아니다"라는 오바마 대통령의 명언을 예로 든다.

우매모토는 오바마대통령의 세계관을 중국, 인도, 러시아 등이 '새로운 영향력의 중심'으로 떠오르는 것과 동시에, 비국가주체들(NGO) 등은 물론 범죄도직이나 테러집단들을 포함하는 비국가주체들이 중요한 위치를 점하게 되는 세상으로 제시한다. 오바마 대통령에 의하면 이러한 상황에는 정보, 사람, 사물, 역무의 '상호연결'(interconnected)과 '지구화'의 진전이 요인으로 작용한다. 그리고 이러한 세계의 도래에 즈음하여 오바마대통령은 공동의 이익을 촉진하고, 공통의 과제에 임해야 하며, 기존의 동맹국, 우호국에 더하여 '새로운 영향력의 중심'과의 협력을 심화해야 하며, 비국가주체를 포함하는 가능한 한에서 광범위한 제휴

38)_ 예를 들어, Michael Hirsh, "Obama Has No Doctrine," *Atlantic*, March 29, 2011; 梅本哲也, "おばま政權の外交.安全保障政策: ドクトリン、世界觀, 權力政治," pp.1−2에서 재인용.

39)_ 예를 들어, David Brooks, "Obama Admires Bush," *New York Times*, May 16, 2008; 梅本哲也, "おばま政權の外交.安全保障政策: ドクトリン、世界觀, 權力政治," p.2에서 재인용.

40)_ 예를 들어, Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent, "Graceful Decline? The Surprising success of Great Power Retrenchment," *International Security*, Vol.35, No.4, Spring 2011; 梅本哲也, "おばま政權の外交.安全保障政策: ドクトリン、世界觀, 權力政治," p.2에서 재인용.

관계, 즉 '다제휴자 세계'(multi-partner world)의 창조가 필요하고, 이러한 세상에서는 '힘'의 성질도 변하여 타국과의 경쟁 및 대립이 아니라 주되게 공통이익의 증진 및 공통과제의 해결을 위해 힘을 활용해야 한다는 것이다.

우매야마씨는 이러한 방식을 '진보적'인 '문제해결의 질서'로 표현하고, 결국 오바마대통령에게 있어서 '권력정치'는 전체적인 차원에서 볼 때 사장된다는 점을 제시한다. 따라서 앞서 검토한 불만 및 불신론에서 제시하는 것과는 달리, 문제는 오바마정권의 진의가 아니라 이러한 측면을 중국이나 러시아이 어떻게 받아들여질 것인직, 그리고 미국 국내적으로도 오바마 정권에 대한 비판이 증대될 수 있다고 지적하고 있다.

국제컬럼니스트인 가토 요시카즈씨는 현재의 미중관계가 성숙되고 안정된 상태이고, 이에 따라 미중 양국이 서로의 관계 속에서 일본에 대한 대응을 추구하고 있다고 제시하면서 일본 역시 이런 점을 고려해서 미국과 중국을 인식해야 한다는 현황용인론을 제시한다.[41]

미중관계가 성숙하고 안정됐다는 것은 무엇보다 지난 2013년 7월 미중경제전략대화에서 핫라인의 개설에 합의한 것 외에도 사이버공격과 북한정세, 그리고 인민폐 및 중국의 그림자은행문제 등에 대해서 포괄적으로 다루어졌기 때문인데, 이는 그 전에 전직 CIA요원인 스노우덴씨의 폭로로 중국의 대미 사이버공격에 대한 미국의 비판이 역전되는 사태를 넘어서 성과를 낸 것이기에 더욱 의미가 있다는 것이다. 이러한 성과의 배경에는 각 수뇌들이 처한 국내정치적 상황이 있지만, 그럼에도 일중간의 경색된 대응과는 달리 미중간에는 상대방을 고려하면서 견제하는 모습이 보이고, 그런 점에서도 성숙되고 안정됐다는 평가인 것이다.

또한 2013년 6월의 오바마-시진핑 정상회담에서 시진핑에 의해 제시된 '새로운 대국관계의 구축'에 대해서도 많은 문제들이 가로놓여 있지만 극복되리라고 조심스럽게 전망한다. 기존의 대국인 미국과 부상하는 대국인 중국 사이에는 '전략적 상호불신'이 존재하는 것은 인정한다. 즉, 미국에 있어서는 중국이 기존의 세계질서를 변화시키려는 '게임 체이저'가 아닌가라는 의심이 있고, 중국에 있어서는 미국이 소련에 그랬던 것처럼 중국을 봉쇄하려는 것 아닌가 하는 불신감이 있다는 것이다. 또한 양국에는 공히 관계가 우호적으로 전개되는 것을 바라지 않

41)_ 加藤嘉一, 米中新時代と日本の針路,『潮』, 2013.12, pp.42-47.

는 역학도 존재한다고 지적하는데, 그 대표적인 측면으로 양국이 여론에 취약하는 점을 제기하는 것은 흥미롭다.

그럼에도 '신형대국관계'가 제시하는 미중 양국의 제로섬적으로 대립의 지양에 대해서는 양국 정상들이 합의점을 가졌다고 진단한다. 또한 앞서 언급한 전략적 불신에 대응해서는 장기간의 교류와 같은 노력이 필요하다는 점에 있어서도 합의점이 있다고 제시한다. 이러한 합의점에는 양국 수뇌 및 지식인들이 가지는 대국으로서의 자부심과 자신감, 즉 양국 정상이 보이는 고도의 리더십과 지식인들이 가지는 내쇼날리즘과는 차이가 있는 자부심과 자신감이 자리잡고 있다는 해석이다. 그 예로서, "중국만이 중국을 봉쇄할 수 있다"는 조셉 나이의 주장이나 "미국에 도전할 수 있는 것은 미국뿐이다"는 한 중국학자의 언급에서 나타나는 상대국에 대한 의식이다. 이와 함께 현재 양국에서 유학하는 수많은 청년들도 불신해결에 도움이 될 것이라고 지적한다.

**D. (구조)신뢰론:** 구조신뢰론은 미국 및 오바마 대통령의 아시아재균형 정책에 대해서 앞서 언급한 용인 보다 좀더 신뢰를 강조한다는 측면에서 '신뢰'론이라 칭하는데, 그러한 신뢰의 기반이 구조적인 차원에서 제기된다는 점을 고려해 '구조신뢰론'으로 명명한 것이다. 예를 들어, 호세이(法政)대학 교수인 모리(森聰)씨는 오바마정권이 대중정책의 과제를 어떻게 특정하고, 구체적으로 어떻게 전개되는지에 대해서 검토하면서, 오바마 대통령의 대중정책 및 아시아재균형 정책이 중국봉쇄는 아니지만 중국경계적인 측면을 다분히 포함한다고 주장한다.[42)]

모리 교수에 따르면 리발랜스의 본질은 단적으로 미국이 아시아의 안전을 보장하고, 역내국가들에 의한 국제룰의 수락과 준수를 추진한다는 두 가지 역할을 담당하는 것에 의해 아시아에 '룰에 의거한 국제시스템'의 형성을 추구하는 것이다. 그런 의미에서 리발랜스는 미국이 주도하는 아시아에 안정적인 질서를 만든다는 전략적 코미트먼트를 표명하기 위한 정책을 체계화한 지적 틀로 봐야 한다고 주장하는 것이다.

모리 교수는 그 배경으로 2008년 이후의 불경기로 어려움을 겪고 있는 미국경제를 재건하기 위하여 분쟁에 군사적으로 말려드는 것을 되도록 회피하면서 아시아의 왕성한 활력을 취하고자 아시아의 평화와 번영을 유지한다는 정치경제적

42)_ 森聰, "おばま政權のりばらんすと對中政策,"『國際安全保障』, 第41卷, 第3号, pp.29－45.

인 동기를 제시하면서, 그 성격이 기본적으로 '포섭성중시' 또는 현상유지적인 발상이라고 주장한다. 따라서 중국은 미국이 관여해야 할 신흥의 파트너국가로서 비정되어 있지만, 그것은 중국을 봉쇄하려는 것이 아니라 중국을 포함하는 아시아 전체의 경제활력을 거두어 들이는 것을 목적으로 한다는 의미라는 것이다. 그러므로 아시아역내에 있어서의 긴장고조는 미국의 경제적 기회를 감소시키는 것이기에 지역의 분단이나 중국의 '질식'을 목적으로 하는 것이 아니라는 것이다. 그럼에도 현재의 리발랜스가 중국봉쇄를 위한 것이 아니지만, 중국의 향후 행동여하에 따라서 달라질 수 있다는 점을 지적하는 것을 잊지 않는다.

그 증거로서 클린턴 국무장관이나 오바마 대통령의 언급을 제시한다. 클린턴 국무장관은 리발랜스정책과 관련하여 첫째, 역내에서의 군사적 프레즌스의 확산과 경량화, 둘째, 경제관계의 확충, 셋째, 인권 및 민주주의 보급촉진이라는 목표를 동맹의 강화와 신흥국과의 제휴, 그리고 지역적 다국간 틀에 의한 관여강화라는 접근을 통해 추진하는 아시아 지역 전반에 대한 전략으로 설명했다는 것이다.[43] 모리씨는 오바마대통령과 톰 도닐론(국가안보담당대통령보좌관) 역시 리발랜스를 통해 "국제룰, 특히 이제까지 시장경제형 선진민주국가로서의 미국이 주도하고 정립한 규범의 준수"를 중시하고 있다며, 이는 정권의 기본적 생각으로 2010년의 국가안전보장전략에도 제시되어 있다고 제시한다.

모리 교수에 따르면, 오바마 정권이 다국간의 장소에서 룰을 만들려고 하는 이유는 "룰을 준수하는 것에 의해 책임있는 행동을 취하면 각국으로부터 정통한 국가로서 인정되어 존중을 받는 반면에, 평화와 안정, 번영을 손상시키는 국가에 대해서는 각국이 일치하여 책임을 추구할 수 있는" 상황을 만드는 것에 의해 '룰과 책임의 체계'가 강화될 수 있다는 생각에 기초한다. 이에 기초하여 모리씨는 오바마대통령의 대중정책이 1) 역내의 분쟁을 조장해서 긴장을 고조시키려는 중국에 의한 현상변경행동을 억제하고, 2) 중국에 대한 각종의 국제룰 준수와 국제협력을 추구하며, 국력에 대응하는 책임과 의무의 이행을 촉구한다는 두 가지의 틀로 구성된다고 주장한다.

따라서 모리 교수는 오바마정권이 중국을 위협으로 부르지는 않지만, 그 동향을 조용히 경계하고 있다는 견해를 제시한다. 예를 들어, 2013년판 연차보고서

43)_ Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, November 2011; 森聰, "おばま政権のりばらんすと對中政策,"『國際安全保障』, 第41卷, 第3号, p.29에서 재인용.

(국방성이 연방의회에 제출한 '중국의 군사.안전보장에 관한 연차보고서')는 "중국은 대만에 초점을 맞춘 군비근대화를 추진했지만, 중국의 이익이 넓게 국제시스템으로 확산되는 것에 따라 중국군이 보다 광범위한 임무를 수행하기 위한 군사력의 정비를 추진하고, 그 중에서는 영유권의 주장이나 영향력의 증대와 같은 협의적인 중국의 이익을 추구하기 위해 활용되는 것도 있다"고 지적하고 있다. 모리 교수는 또한 미국이 중국만이 아니라 북한이나 대규모재해, 대량파괴병기의 확산 등을 포함한 초국가적인 위협에 대처하기 위해서도 리발랜스를 전개하고 있다고 제시한다.

방위연구소 주임연구관인 다카하시(高橋杉雄)씨는 현재의 단계에서 미국의 억지력이 크게 저하될 우려를 가질 필요는 없다고 주장하면서, 다음과 같은 세 가지 이유를 제시한다.[44] 첫째는 2001년 이후 국방예산이 급속히 확대된 시대에 미군은 다양한 장비를 조달했는데, 그 영향이 아직 크다는 점이다. 즉, 현시점에서 세계최강의 전투기라고 알려진 F-22A가 약 180기, 그리고 미군의 전략수송능력을 지지하는 C-17수송기도 약 180기가 배비되었고, 이지스BMD의 베이스가 되는 아레이바크급 구축함도 2001년 이후에 취역한 32척을 포함해 62척이 배비되었다. 따라서 현재 11개 존재하는 공모전투군이 예산삭감으로 8개로 감소할 가능성이 우려되지만, 그렇다고 하더라도 유사 또는 위험한 상황이 발생할 경우 1개 혹은 2개의 공모군이 전개되는 것은 불가능하지 않다는 것이다.

둘째로는 문제가 될 수 있는 것은 지상발착 및 함재기의 중핵이 될 예정이었던 F-35개발계획의 동향이지만 이는 프로그램 자체의 문제이지 국방예산의 문제로 보기 어렵다는 점이다. 즉, 현재 늦어지고 있는데 앞으로도 계속 늦추어진다면 F-22의 배비가 완료된다고 하더라도 전반적인 전투기전력의 양에 차질을 보일 수 있다는 우려가 있지만, 이는 F-35 프로그램의 관리문제이지 국방예산의 문제라고 하기는 어렵다고 제시한다. 셋째로는 2013년 예산에서 A2/AD 능력에 대한 대항의 문맥에서 주목할 것은 P-8A 차기초계기(P3C의 후속기), E-2D 조기경계기와 관련된 예산이 '리발랜스'의 대상으로 삭감되었다는 점인데, 이에 대한 예산을 좀더 구체적으로 보면 심각한 상황은 아니라는 것이다.

간사이가쿠인대학 교수인 시바야마는 앞으로 수십년간 일본이 미중간의 파워

44)_ 高橋杉雄, "財政緊縮下の米軍とアジア太平洋地域の抑止態勢,"『國際安全保障』, 第41卷, 第3号, 2013年 12月, pp.63-79.

트렌지션(세력전이)에 의해 크게 영향을 받을 것으로 예상된다면서, 미중간의 세력전이는 아직 시간이 걸리는 것이며 원만한 세력전이를 위해서도 미일간의 긴밀한 협력이 필요하다고 강조한다.[45] 시바야마씨는 일본이 국익을 어떻게 규정하고 그에 기초해 하드파워, 즉 군사력의 임무 및 규모를 어떻게 확정해야 하는가가 중요하다면서, 미중간에 예상되는 세력전이의 양상은 20세기전반의 영미간 세력전이나 20세기중반의 미소간 세력전이와는 다르다고 지적한다.

세력전이론을 제시한 오간스키는 세력전이의 과정을 충분히 언급하고 있지 않지만, 시바야마는 이를 두 단계로 진행된다고 수정하여 영미간, 미소간, 그리고 미중간 세력전이에 대해 검토한다. 즉, 세력전이의 첫 단계는 세력권을 형성하는 것이고, 두 번째 단계는 그에 기초해 패권국에 도전하는 것이다. 이에 따르면 20세기전반의 영미간 세력전이에서는 미국이 서반구를 세력권으로 했던 것이 제1단계가 되었고, 냉전기의 미소간 세력전이는 소련의 동구권 장악이 제1단계였다. 이런 측면에서 볼 때, 제1차 및 제2차 세계대전에서의 독일의 도전은 세계패권국으로의 대두라기 보다는 그 이전의 세력권 구축 시도였고 거기서 이미 실패한 것이라고 할 수 있다.

또한 20세기전반의 영미간 세력전이는 평화적으로 패권국의 이행이 성공한 케이스라고 할 수 있다. 가장 큰 이유는 주도권을 잃은 영국과 그것을 인계받는 미국의 사이에 강한 문화적, 이념적 공통성과 친밀성이 있었기 때문이다. 영국은 이러한 공통성과 친밀성을 기반으로 제2차 세계대전과 냉전기에 걸쳐서 미국에 대한 작업을 통해서 규범화나 조직화에 일조했다고 할 수 있다. 즉, 미일간의 전략적, 군사적, 경제적 협력관계를 이용하여, 자국의 경제회복(GDP 대비 230% 이상의 국가적 차금을 해결)을 추구하고, 미국을 자국 및 그 제국의 방위에 잘 활용했으며, 다른 한편으로는 세계질서의 운용과 관련된 외교적, 군사적 기술 노하우를 전수했다는 것이다. 미국은 이를 통해 서반구 뿐만이 아니라, 서구와 서태평양에 동맹국망을 성공리에 설정하고, 더욱이 영국과 그 자치령 및 식민지가 제공하는 기지망을 통해서 안정적인 연락망을 확보할 수 있었다는 것이다.

반면에 20세기 중반의 미소 세력전이는 2단계에서 소련이 실패하고, 그 형태도 투쟁적이었다는 차이를 보인다. 소련은 제2차 세계대전말기부터 동구를 배타

45)_ 紫山太, “米中ぱわーとらんじしょんと日本のはーどぱわー,”『國際安全保障』, 第39券 第4号, 2012年 3月, pp.21-34.

적세력권으로 하여 전쟁직후부터 적극적으로 미국 등의 자본주의국가군에 대한 도전, 즉 냉전을 시작했다. 단, 소련의 주요투쟁형태는 대전쟁이 아니라, 적대적인 정치투쟁이나 한정전쟁이었다. 이는 자본주의국민을 소련의 이념과 정치체제로 교화하는 것이 최대목적이었기 때문으로, 상대국민의 완전파괴가 무의미하기 때문이었다. 또한 소련의 군사력이 미국주도의 서구군사력을 한번도 능가하지 못하고, 서구의 노동자 및 농민을 핵무기의 희생양(60년대에 미소간에 형성된 MAD로)으로 만드는 것도 의미가 없다는 점들도 작용했다. 소련은 제2단계에서 동아시아동맹망을 유지하지 못하고, 또한 서구의 경제발전에 대항하지 못해 결국에는 세력전이에 실패했다.

이러한 관점에서 시바야마 교수는 중국은, 또는 미중간의 세력전이는 중국이 아직 세력권을 형성하지 못하고, 그에 따라 경제적 독립성을 갖지 못했기 때문에 시간이 필요할 것이라고 주장한다. 즉, 중국은 아직 1단계도 달성하지 못했고, 소프트파워의 측면에서도 국제적으로 어필하지 못한 상태라는 것이다. 또한 핵전쟁을 회피하고자 하는 점에서는 소련과 같은데, 그럼에도 미국으로부터의 지도 및 요구를 받아드리려고 하지는 않으면서 제2위에 정착하는 것을 두려워하고 있다는 지적이다.

따라서 중국이 패권국을 추구하는 경우 그 허들은 매우 높을 것으로 평가하면서, 중국의 성공가능성은 중장기적으로 중국이 동남아시아와 일본, 한국, 대만을 포함하는 동아시아를 세력권에 넣고, 러시아와 인도를 중립적 입장으로 유지한다면 제1단계가 완결되고 제2단계인 대미도전이 가능해진다는 것이다. 이런 이유로 동맹국방위코미트멘트로부터 미국의 탈각을 주장하고, 새로운 고립주의를 주장하는 파렌드와 맥도널드, 또는 낙관적 리얼리스트인 그레이저 등의 주장을 비판한다.[46]

그럼에도 중국이 이미 1단계를 추진하고 있다고 보면서, 그 예로 2011년 7월 18일자의 '학습시보'(중국공산당중앙당학교)에 게재된 '적극방어전략론'관련 논문을 제시한다. 여기서 '적극'은 전쟁준비와 전역 및 전투상의 공세를 중시하는 것으로 공격을 통해서 방어의 목적을 달성하는 것을 의미하는데, 이러한 공격중

46)_ Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, Norton, 2011, p.165); 紫山太, "米中ぱわーとらんじしょんと日本のはーどぱわー," 『國際安全保障』, 第39券 第4号, 2012年 3月, pp.21-34에서 재인용.

시의 대상으로 제시된 것이 동남아시아와 동아시아를 포함하는 제1도련선과 제2도련선이라고 주장한다. 중국은 이제까지 이 지역에서 빈번한 군사훈련과 영토자원문제에서의 무력과시 및 압박외교를 추진하는데 미국은 이에 대해 중국이 방어의 이름으로 병력을 '예방적'으로 사용한다고 경고하고 있다는 것이다.

미국은 2012년 1월 5일 신국방방침을 발표하고, 국방성에의 전략지침으로 아시아태평양지역의 동맹국과 협력하여 동지역 및 서태평양, 동아시아, 인도양, 남아시아에서의 전략적 우위 회복과 '장기적'으로, '지역대국으로서의 중국대두' 및 군사적 증강에 대응한다는 방침을 제시했는데, 이는 미국이 주도하는 서태평양지역동맹망을 방어하고, 동지역에서의 중국의 세력권창설 움직임을 억제하려는 것으로 이해할 수 있다고 지적한다.

이상에서 오바마 정부의 아시아회귀정책과 관련된 일본의 전문가들 견해를 검토했는데, 다음으로는 트럼프 행정부에 대한 견해를 간략히 검토한다.

트럼프 행정부의 출범에 따라 미일관계가 어떻게 변화할 것인지에 대해서는 출범 3개월이 지난 4월의 시정에서도 여전히 많은 부분이 불확실하다고 할 수 있다. 이는 무엇보다도 2017년 4월초의 현재 시점에 있어서도 정책의 실질적 담당자라고 할 수 있는 고위정부인사들이 아직 미정인 상태로 남아있기 때문이다. 그럼에도 대체로 미일관계 및 미일동맹에 큰 변화가 있지는 않을 것이라는 예상이 많다고 하겠다.

이와 관련해서는 2017년 2월 10일의 미일정상회담 후에 제출된 공동성명에 주목할 필요가 있는데, 동 공동성명은 일본의 안보와 관련해 다음과 같은 세 가지 측면을 제시하고 있다. 첫째는 미일동맹이 아태지역의 평화, 번영, 그리고 자유의 기초임에 긴요하다는 것이었고, 둘째는 센가쿠열도가 미일안보조약 제5조가 확약하는 일본의 시정권 하에 있는 것이어서 미국은 이에 대한 약속을 지킬 것이라는 부분이다. 셋째는 "공해의 항행자유원칙을 지켜 나간다"는 문구가 삽입됨으로서 일본의 역할에 대해서도 언급하고 있다는 점이다.

앞의 두 가지는 기존의 미국 입장이 재확인된 것이지만, 일본 내에서는 정권초기부터 이러한 확약이 있었다는 점에서, 그리고 트럼프 행정부의 불확실성이 해소된 측면이 있다는 점에서 미일정상회담 전반을 긍정적으로 평가하는 재료가 되고 있다. 다만 세 번째 사항에 대해서는 일본의 적극적 역할을 요구하는 것일 수 있어서 일본이 과연 이러한 미국의 기대에 부응할 수 있는지 우려하는 목소리

도 제기된다.(北村淳, 2017). 또한 흥미롭게도 미국의 이러한 미일동맹 재확인이 현재 시점에서 선택한 방향이라는 지적으로, 바뀔 수 있다는 점을 시사한 부분이다.

일본 내의 이러한 우려는 트럼프 대통령이 제시하는 '위대한 미국의 재건'과 '미국우선주의', 그리고 이를 수행하기 위한 '양자주의적 그리고 상호주의적 접근방식'과 '행동주의'라는 모토에 기초한다고 생각된다. 즉, 트럼프 대통령 및 그 행정부가 남중국해나 무역 및 경제와 관련해 공정성을 이유로 반중적 자세를 보이지만 중국의 태도여하에 따라서는 변화가 가능하고, 이는 미일동맹의 강화도 일본의 움직임에 따라서는 변화될 수 있음을 지적하는 것이라고 하겠다. 기타무라가 '공해의 항행자유원칙을 지켜나간다"는 문구의 삽입에 대해 우려하는 이유도 여기에 있다고 생각된다.

이러한 일본의 우려와 관련해서 2017년 1월에 일본의 주요 민간연구소인 세계평화연구소와 PHP연구소가 트럼프 대통령하의 미일관계에 대한 제언을 제출하여 주목을 요한다. 간략히 요약하면 다음과 같다.

세계평화연구소의 미일동맹연구위원회는 "미국신정권과 일본: 신시대의 외교안보정책"이라는 제하의 보고서에서 트럼프 대통령의 당선과 관련하여 미국사회의 변화를 다음과 같은 세 가지로 요약한다.[47] 첫째는 정치적 경험이나 군경험이 없는 사람으로 대통령에 당선된 매우 이례적인 사건이고, 둘째는 공화당이 제2차 세계대전이후 처음으로 고립주의적 경향을 가진 인물을 대통령후보로 지명했다는 점이고, 셋째는 공화당은 물론, 민주당 후보도 공히 TPP반대를 표명했다는 것이다. 이러한 세 가지 측면에서 볼 때 미국사회가 장기적인 차원에서 볼 때 변화하고 있다는 것을 지적하면서, 일본으로서도 외교안보정책을 원점에서부터 재고하는 것이 불가결하게 되었다고 주장한다.

물론 그럼에도 미일관계 및 미일동맹을 약화시켜야 한다고 주장하는 것은 아니지만, 일본의 대비를 강화해야 한다고 제언한다. 예를 들어, 국가안전보장전략과 방위대강을 개정해야 한다거나 통상전력에 의한 '반격능력'을 정비해야 한다는 것이다...

정책싱크탱크 PHP총연은 "제언보고서: '리질리언트'한 미일관계구축을 향한

47)_ 世界平和研究所 日米同盟研究委員會, "米國新政權と日本: 新時代の外交安保政策," 世界平和研究所, 2017年1月.

제언"이라는 제하의 보고서에서 트럼프 대통령의 당선에 유권자의 세대교체, 인구이동의 영향, 인구구성의 변용, 경제적·정치적 정체에 따른 포퓰리즘의 대두 등이 작동했다고 하면서, 다음과 같은 네 가지를 제언한다.[48] 첫째는 대미관여 정책의 책정과 포괄적 리뷰를 실시해야 한다는 것이고, 둘째는 보수계 싱크탱크나 보수파 단체와의 의사소통을 늘려야 한다는 것이다. 셋째는 트럼프 정권의 멤버들이 발하는 발언이나 행동을 철저하게 프로파일링해야 한다는 것이고, 넷째는 미국의 '새로운 현실'에 즉면해 의회 교류나 지적 교류를 강화해야 한다는 것이다. 세계평화연구소의 보고서 보다는 좀더 단기적인 차원에서의 제언들이라고 생각되지만, 미국사회가 변화하고 있다는 점에서는 동의하고 있다.

이상에서 앞으로의 일본외교 전개방향을 장기적으로 전망하기 위하여 일본의 미국에 대한 신뢰도와 중국에 대한 위협인식을 전문가들의 논의, 즉 오바마 대통령의 아시아재균형정책과 트럼프 대통령의 신고립주의적 대외정책에 대한 평가를 중심으로 살펴보았다. 이는 대체로 다음과 같은 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째는 중국에 대한 위협인식은 매우 폭넓게 자리잡고 있다는 점이다. 이는 무엇보다도 일본의 자제력 발휘 및 반성이 기초가 되어야 한다고 주장하는 후나바시씨 역시 중국의 위협을 심각히 제시하는 것에서 알 수 있다.

둘째는 미국의 대중정책이 이중적이라는 인식이 일본 내에 매우 강하게 존재한다는 점이다. 이러한 이중성은 중국 또는 아시아에 대한 미국의 이해부족 또는 자국우선주의에서 오는 측면이 있어서, 오바마 대통령이나 트럼프 대통령에 있어서 공히 나타난다고 지적하고 있다.

셋째는 상기한 문제점에도 불구하고 미일관계의 중요성이 제시되고 있다는 점이다. 이는 중국이라는 거대한 위협에 대응해 일본의 안보를 확보하기 위해서는 미국 밖에 없다는 측면도 있지만, 그러한 미일관계를 유지하기 위해서 일본이 무엇을 해야 하는가 하는 논의에서도 제시된다는 점에 주목할 필요가 있다고 생각한다.

넷째는 트럼프 대통령이 제시하는 미국우선주의나 신고립주의, 또는 신일방주의 등이 가져올 불확실성에 대비해서 일본의 독자적 전력을 강화해야 한다는 얘기가 좀더 강력히 대두된다는 점이다. 이는 아직 헌법개정과 같은 많은 과제들이

48)_ 政策シンクタンクPHP総研, '變貌する米國社會とレジリエントな日米關係'プロジェクト, "提言報告書 －'レジリエントな日米關係構築に向けた提言," 政策シンクタンクPHP総研, 2017年 1月.

가로놓여 있는 것이지만 환경변화가 일본의 외교안보정책에 어떤 영향을 미치고 어떤 방향을 제시할 지를 보여준다는 점에서 흥미롭다고 하겠다.

### 마. 여론 향방

아베 내각에 의한 미일방위협력지침의 개정 및 안보법제의 정비에 대한 여론의 추이는 아직 애매한 측면을 보인다. 4월 29일과 30일 양일에 걸쳐 공동(교도)통신사에 의해 실시된 전국전화여론조사에서는 미일 양국이 합의한 신가이드라인에 대해 반수에 가까운 47.9%가 반대라고 응답했다. 찬성이 35.5.%였기에 반대가 더 많은 결과가 나온 것이다.

반면에 5월 10일에 보도된 요미우리신문의 여론조사 결과는 신가이드라인에 의해 미일관계의 강화가 확인된 것에 대해서 '평가한다'는 긍정적 응답자가 70%에 달하는 것으로 나타났다. '평가하지 않는다'는 부정적 응답은 19%에 그쳤다.

하지만 집단적 자위권의 한정적 행사를 포함한 안보법제의 정비에 대해서는 '찬성'이 46%에 그쳤고(반대는 41%), 이들 법안의 이번 국회 통과에 대해서는 반대가 48%로 찬성의 34%를 상회하는 것으로 나타났다.

이러한 결과에 대하여 요미우리신문은 이전의 조사에 비하여 긍정적인 응답이 증가했다는 점을 제시했지만, 여론은 성급한 논의진행에 대해서는 여전히 부정적임이 나타났다고 할 수 있을 것이다.

그럼에도 중국이나 북한의 위협에 대한 인식은 일반적으로 매우 높다고 하겠는데, 이는 최근 북한의 위협이 고조되는 것에 대한 일반인들의 대응에서 알 수 있다. 예를 들어, 내각관방의 '국민보호 포털사이트'에 접속한 건수가 대폭 늘어난 것에서도 알 수 있는데, 종래는 약 10만건 정도였던 것에 비하여 지난 3월에는 45만건이상, 4월에는 936만건 이상, 그리고 5월에는 243만건 이상으로 나타났던 것이다. 북한의 미사일 위협에 대한 일본의 이러한 경각심은 한국에서 볼 때는 매우 의외라고도 하겠는데, 이는 다음과 같은 두 가지 측면을 고려하면 어느 정도 이해할 수 있다.

첫째는 북한이 일본을 향해 위협의 말을 직접적으로 쏟아냈다는 점이다. 예를 들어, 앞에서 언급했듯이 주요선진국회의가 북한을 위협으로 제기하는 성명을 채택하게 된 데에 일본이 큰 역할을 했는데, 이와 관련해 북한 외무성이 5월 30일에 일본을 비난하는 담화를 발표했다. 그에 따르면, 북한은 "일본 당국이 우리

들의 자위적 조치를 도발 내지는 위협이라고 생트집을 잡는 것은 실로 바보같은 일"이라며, "이제까지는 주일미군기지를 우리 군의 조준에 맞추었지만, 일본이 미국을 따라서 적대적으로 나온다면 표적을 바꿀 수 밖에 없을 것이다"라고 협박했던 것이다. 북한은 이미 그 이전인 5월 20일에도 아베 수상이 해리스 미 태평양군사령관과의 5월 16일 회담에서 미일 양국이 대북압박에 협력하자는 의견을 제시한 것과 관련하여 "일본은 제재책동에 광분하여, 스스로 우리들의 공격권 내로 들어오는 결과를 초래하고 있다"고 비난한 바 있다.

둘째는 미국의 대북강경조치가 제대로 실행되겠는가 하는 의문이다. 일본의 안보정책이 미일동맹을 기반으로 한다는 것은 익히 알려져 있고, 일본이나 미국 공히 이를 깊히 인식하고 있는 것이지만, 최근 중국의 부상 이후 미국의 대중정책 및 아시아정책에 대해 의문을 던지는 의견들이 보수진영에서 나타나고 있다. 트럼프 행정부의 출범이라는 예상외의 결과에 대해 미일동맹 유지의 중요성을 새삼 강조하면서 일본의 독자적 대응력을 증대하는 방향에 대해서도 제언하는 세계평화연구소의 보고서가 한 예라고 하겠다.

그럼에도 미국의 대북강경조치가 제대로 실행되겠는가 하는 물음은 미국에 대한 불신을 반영한다기 보다는 복잡한 동북아관계에 대한 인식을 시사하는 것이라고 생각된다. 예를 들어, 외무성 관료였던 미네(美根慶樹) 평화외교연구소 대표는 한 기사에서 트럼프 대통령이 북한을 공격하지 못하는 여섯 가지 이유를 제시했는데, 그 내용에는 북한의 능력이 예전에 비해 크게 증가한 점 뿐만이 아니라 전쟁으로 치달을 경우 한국이나 일본에 영향을 미칠 수밖에 없으며 중국이나 미국 내의 반발도 포함되어 있다.

이러한 여론의 인식을 잘 보여준 것이 2017년 10월 22일에 실시된 일본중의원총선거의 결과라고 하겠다. 아베 수상의 국회해산이라는 결단에 의해 진행된 총선거는 중점적으로 북한의 위협증가라는 국제정세 속에서 어느 정당이 신뢰할 만한 것인가를 묻는 선거였다. 이 외에도 총선거의 쟁점 중에는 '모리가케'문제라는 정치스캔들에 대해 명확히 설명하지 못하는 가운데 헌법개정을 추진하려는 아베 내각에 대한 신임을 묻는 측면도 포함되어 있었다. 따라서 선거초반에는 7월초의 동경도의회선거에서 바람을 일으켰던 고이케 동경도지사의 '희망의 당'에 의해 대패하는 것이 아니냐는 예측이 강했다.

그러나 그러한 예상과 달리 총선거결과는 자민당의 대승으로 마무리되었다.

특히 이번의 선거는 선거구획정변경에 의해 종전의 475석이 465석으로 감소되어 진행됐는데, 그러한 중에도 자민당이 종전과 같이 284석이라는 의석수를 차지했다는 것은 실질적으로 의석수를 늘린 효과를 가져온 것이어서 자민당의 대승이라고 묘사해도 충분할 정도의 결과였다.

자민당의 대승은 희망의 당을 이끄는 고이케 동경도지사의 전략적 오판과 그에 따른 야당의 분열, 즉 희망의 당과 입헌민주당 사이의 대립이 가져온 결과인 측면도 분명히 있지만, 그 이상으로 아베 수상이 북한위협의 증가를 국난으로 묘사하며 유세했던 것에 유권자가 긍정적으로 반응했기 때문이라고 할 수 있다. 아베 수상은 선거유세에서 첫 부분을 북한의 위협증가에 대해서, 그리고 그것을 제대로 대응할 수 있는 것은 자민당이라는 점을 강조했던 것이다.

즉, 이번 선거결과는, 앞서 언급한 바와 같이, 일본국민이 비록 정치적으로 이용된다는 측면이 있다고 하더라도 북한위협에 대해서 심각히 인식하고 있다는 것을 보여주었다고 하겠다. 이러한 점을 고려할 때 아베 수상 하에서의 보통국가화와 미일관계는 지속적으로 강화될 가능성이 매우 높다고 예상할 수 있다. 이러한 선거결과에도 불구하고 아베 수상이 추진하고자 하는 헌법개정이 곧바로 추진된다고 예상하기에는 다소 아려운 국내정치상황이 자리잡고 있지만, 그럼에도 보통국가화는 점진적으로나마 강화될 것이고 그에 따라 미일관계 역시 심화되는 방향에서 추진될 것으로 예상할 수 있다.

# Ⅴ. 한국의 대응방향

## 1. 동북아 정세의 향방

이상에서 살펴본 바와 같이 트럼프 대통령 하에서의 미일관계는 아베 수상의 강력한 보통국가화 추진에 의해 강화될 가능성이 높다고 하겠다. 이는 무엇보다도 아베 수상 및 일본이 북한의 위협증가는 물론, 중국의 공격적 부상을 큰 위협으로 인식하고 있기 때문이라고 하겠다. 본 절에서는 이러한 미일관계 강화에 의해 동북아는 어떤 상황에 처할 것인지를 간략히 검토한다.

표-5 미일관계와 동북아

| | | 미일관계 양상 | |
|---|---|---|---|
| | | 강화 | 약화 |
| 미중관계 양상 | 갈등적 | (a) 신냉전적 구도<br>(미일 대 중러의 대결) | (b) 미국의 고립주의와<br>동북아의 균열적 대립 |
| | 협력적 | © 신데탕트기 | (d) 미중간의 신형대국관계 |

<표-5>는 동북아의 상황전개를 미일관계와 미중관계의 두 가지 측면에서 고려한 것이다. 이는 무엇보다 동북아 정세를 가늠하는데 있어서 이 두가지 관계가 매우 중요하기 때문인데, 이에 의하면 대체로 다음과 같은 네 가지의 경우를 상정해 볼 수 있다. 첫째는 미일관계가 강화되는 가운데 미중관계가 갈등적으로 전개되는 것으로, 이러한 상황은 중국의 공세적 부상이후 최근까지 전개된 양상이라고 할 수 있다.

둘째는 미일관계도 강화되지만 미중관계 역시 갈등적이라기 보다는 협력적으로 전개되는 것이다. 트럼프 대통령의 대중정책이 무조건적인 대립을 지향하지 않는다는 것은 앞서 지적한 바 있고, 중국의 시진핑 주석이 강력한 리저십을 발휘할 수 있게 된 제19차 당대회 이후에는 대미정책 및 대일정책도 좀더 유화적으로 변할 수 있다는 예측들이 많다는 점을 고려하면 이러한 두 번째의 상황전개가 전혀 불가능한 것은 아니라고 하겠다.

셋째는 미일관계가 약화되고 미중관계 역시 갈등적으로 전개되는 상황이다.

앞서 언급한 바와 같이 중국의 공세적 부상과 북한의 위협증가에 대한 위기의식이 강한 현재의 아베 내각 하에서 미일관계가 약화되리라는 것을 상정하기는 쉽지 않지만, 미일관계는 안보적인 측면만이 아니라 경제적인 측면에 의해서도 영향을 받을 것이기에 비록 장기적인 시점이겠지만 전혀 가능성이 없는 것은 아니라고 하겠다. 이와 관련해서는 일본과 중국이 대립적 관계를 유지하는 경우와 우호적으로 변화하는 경우의 두 가지를 생각해 볼 수 있을 것이다.

넷째는 미일관계가 약화되는 가운데 미중관계가 협력적으로 전개되는 상황이다. 이는 냉전의 붕괴 이후 일본이 가장 우려했던 상황으로 일본은 이러한 상황을 회피하고자 부단히 노력하여 나이이니셔티브라는 성과를 얻었다고 할 수 있다. 아베 수상이 미일관계 강화를 추진하는 것도 이러한 상황이 중국의 공세적 부상과 미국의 상대적 약화에 의해 재발되지 않도록 하려는 노력이라고 볼 수 있을 것이다.

하지만 이러한 상황이 도래하면 일본으로서는 독자적 군사력 강화와 일중관계의 적극적 개선이라는 두 가지 노선에 직면할 것인데, 현재의 일중간 체제차이를 고려하면 전자인 독자적 군사력 강화 및 인도 및 호주 등과의 독자적 네트워크 강화라는 노선을 추구할 가능성이 높아 보인다. 앞에서 검토한 바와 같이 일본과 중국 사이의 체제 및 문화 차이는 쉽사리 좁혀질 수 없는 측면이 있어서 전쟁과 같은 극단적 갈등까지는 아니어도 기본적으로 대립양상을 보일 가능성이 높다고 생각하기 때문이다.

상기한 네 가지 가능성 중에서 단기적으로 가장 먼저 현실화될 것은 역시 첫 번째의 미일관계 강화와 갈등적 미중관계라는 조합이라고 생각된다. 미일관계의 강화는 이미 검토한 이유들에 의해서 전개될 것이라고 보이는데, 후반기에 들어선 시진핑 정권이 미국이나 일본에 대해 유화적으로 나간다고 하더라도 북한의 대미 ICBM 위협이 존재하는 한 미중관계는 갈등이 지속되는 양상을 보일 것으로 생각되기 때문이다.

## 2. 한국의 대일정책 방향

미일관계가 한미관계와 한일관계에 어떤 영향을 미칠 것인가 하는 점은 다양한 접근 방법이 있겠지만, 여기서는 미일관계의 양상과 한일간의 위협인식이라는 두 가지 측면에서 검토한다.

표-6 한일관계에 대한 미일관계의 영향

| | | 미일관계 양상 | |
|---|---|---|---|
| | | 강화 | 약화 |
| 한일간의 위협인식 | 일치 | (a)양호한 한미일관계 | (b)강화된 한일관계 가능성: 한국의 필요성 증대 |
| | 불일치 | © 한국의 소외 | (d) 갈등적 한일관계 |

현재 한국은 (a)의 양호한 한미일관계가 전개되는 상황에 놓여있다고 하겠다. 비록 한국에서의 정권교체가 미국이나 일본으로 하여금 대북정책과 관련하여 한국의 신정부에 대한 신뢰성에 의문을 제기하는 경우가 간혹 나타나지만, 그리고 한일간에는 추가적으로 역사인식문제 및 위안부문제 등이 놓여있지만, 미일관계는 강화되고 있으며 중국이나 북한에 대한 위협인식에 있어서도 어느 정도 일치된 측면이 있기 때문이다.

하지만 트럼프 대통령의 대중정책이나 대일정책은 변화할 수 있다는 점을 고려한다면, <표-6>에서 제기한 네 가지 가능성은 항상 병존하고 있다고 할 수 있다. 따라서 미일관계의 전개양상과는 상관없이 한미관계를 견고히 하는 것이 한일관계를 위해서도 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다.

또한 트럼프 대통령 시기의 한일관계는 한국내의 정치적 상황과는 별도로 매우 어려움에 처할 가능성이 높다고 하겠는데, 이는 무엇보다도 트럼프 대통령은 앞서 언급한 '양자적' 상호주의의 관점에서 볼 때 오바마 대통령과는 달리 한일관계의 개선을 위한 노력 및 중재를 하지 않을 것이라고 생각하기 때문이다.

이런 점들을 고려할 때 향후 한국의 대일정책은 한미관계의 강화라는 차원에서 우선적으로 고려해야 하겠지만, 그 이상으로 한국에 있어서 일본의 필요성이 어디에 있는지, 그리고 있다면 어떻게 일본에 접근해야 하는지를 심각히 고려해야 할 것이라고 생각된다.

5

# 강대국 정치 속 중소국의 외교정책 : 미얀마와 한국의 경우

중앙대학교 김 태 현
미얀마 동양곤대학교 Sint Sint Myat

# 강대국 정치 속 중소국의 외교정책 : 미얀마와 한국의 경우

김 태 현*, Sint Sint Myat**

## 연 구 요 약

이 논문은 강대국에 인접하여 위치한 중소국의 외교정책에 대한 이론적, 경험적 연구를 담고 있다. 연구의 목적은 두 가지다. 첫째는 이론적 목적으로 주류 국제정치학에 대한 불만에서 유래했다. 주류 국제정치학은 그 분석대상에서 체계차원의 현상에 경도(傾倒)되면서 구체적 행위주체인 국가들의 외교정책을 소홀히 하는 경향을 보여 왔다. 또 외교정책에 관심을 두더라도 체계의 행태에 영향을 줄 수 있는, 수적으로는 소수인 강대국의 정책에 관심을 집중함으로써, 수적으로는 다수인 중소국의 외교정책 분석은 등한시 해왔다. 후술하듯이 그러한 경향은 학문의 포괄성과 일반성이라는 측면에서 바람직하지 않다. 둘째는 실천적이다. 북한의 도전이 갈수록 거세지고, 중국 부상의 그림자가 갈수록 길어지는 와중에 한반도의 평화와 통일을 위한 정책의 기본방향을 찾고자 하는 것이다.

이 논문은 크게 2부, 전체적으로 서론과 결론을 포함하여 6장으로 구성된다. 제2장에서는 연구의 이론적 배경을 논의한다. 주류 국제정치학에서 체계차원의 이론에 경도되어 행위자 차원의 이론, 즉 외교정책이론을 등한시 해 온 흐름을 비판하고 그에 대한 반성에서 등장한 신고전적 현실주의를 소개, 평가한다. 즉 케네스 왈츠 이후 현대 국제정치학의 주류 이론으로 등장한 신현실주의는 단극, 양극, 다극체계의 안정성과 같은 거대담론에 경도된 나머지 국제정치의 일상(日常)을 구성하는 외교정책이론의 개발을 등한시 해왔다. 신고전적 현실주의는 신현실주의에서 예외적 현상으로 규정한 사례를 국내정치적 요소를 통해 설명하려는 시도에서 출발했다. 즉, 체계적 차원의 변수가 외교정책 행위로 나타나려면 그것이 하나의 문제로 '인식'되어 결정과정을 거치고, 그 '결정'이 '행동'으로 나타나야 한다는 인과적 흐름을 이론으로 구성한 것이다.

제3장에서는 중소국 외교정책론에 관한 일반모델을 제시한다. 출발은 구조적이다. 곧 강대국과 중소국은 체계 속에서 차지하는 위치가 다른 만큼 그 외교정책도 다르다는 구조적 현실주의의 전제로부터 출발한다. 강대국의 외교정책과 중소국의 외교정책은 양적으로 뿐만 아니라 질적으로도 다르다. 강대국은 대등하거나 열등한 나라를 상대로 하지만 중소국은 월등한 나라를 상대로 외교정책을 전개해야 하는 경우가 허다하기 때문이다. 그래서 이 장은 더 강대한 나라와의 관계가

* 중앙대학교
** 미얀마 동양곤대학교

제기하는 외교정책적 문제에 관한 하나의 모델을 개발하고 그에 대한 논리적 대응방안을 분석하여 그 출발점으로 삼는다. 중소국과 강대국의 관계는 그 규모의 차이로 인해 불균등할 수밖에 없다. 그 불균등은 비대칭적 상호의존, 구체적으로 강대국에 대한 중소국의 의존으로 나타나고 그 의존은 바로 권력관계를 구성한다. 불균등한 관계와 비대칭적 상호의존현상을 이용하여 중소국에 대한 지배를 강화하려는 것이 강대국의 외교라면 그것을 회피하고자 하는 것이 중소국의 외교와 국가전략이다. 이 연구에서 다변화, 다원화, 다자화, 동화를 도출했다.

제4장과 5장은 사례연구로서 미얀마와 한국의 외교를 분석한다. 한국과 마찬가지로 1948년에 독립정부를 구성한 미얀마는 냉전의 맥락 속에서 비동맹중립정책을 추구했고 그것이 70년이 지나면서 전통이 되었다. 1962년 쿠데타이후에는 비동맹정책이 극단적 고립주의로 전개되면서 오늘날 경제 및 정치발전에 큰 장애가 되고 있다. 반면 대한민국은 출발부터 냉전에 노출됐다. 강대국 정치의 결과 분단됐고 냉전으로 인해 분단이 고착됐다. 분단이 전쟁을 거치면서 극단적인 민족대립으로 전개되어 미국에 대한 의존이 심화됐다. 그 의존이 안보에 대한 위협으로 나타난 1970년대와, 한편으로는 위협이면서 한편으로는 기회였던 탈냉전기에 남북관계 개선을 통해 안보위협과 대미의존의 축소를 시도했지만 분단국 정치로 인해 극복하지 못했다. 다른 한편 북한과의 경쟁이 경제발전과 민주화의 동력을 부여하는 모순적 과정도 있었다.

요컨대 한국과 미얀마는 크게 보아 유사한 지정학적 환경에도 불구하고 매우 대조적인 외교정책의 패턴을 보였다. 물론 냉전체제에 노출된 정도, 그리고 분단이라는 구조적 차이도 큰 역할을 했지만, 다른 한편으로 역사 속에서 생성되어 외교정책 환경을 규정해 온 전략문화의 차이도 상당한 설명력을 가진다. 이 부분, 나아가 기타 유사한 환경에 처한 국가들의 외교정책을 연구하는 것이 향후의 과제이다.

# 목 차

요 약 ····· 217

Ⅰ. 문제의 제기 ····· 220

제1부 이론 ····· 222
Ⅱ. 연구의 배경 ····· 222
1. 국제정치와 외교정책 ····· 222
2. 국제관계(정치)학과 외교정책론 ····· 223
3. 외교정책의 개념과 특징 ····· 229

Ⅲ. 중소국 외교정책론 ····· 231
1. 왜 중소국 외교인가? ····· 231
2. 중소국 외교의 딜레마: 고립인가 의존인가 ····· 235
3. 중소국의 국가전략 ····· 237
4. 국내적 요소와 선택의 정치 ····· 242

제2부 사례연구 ····· 243
Ⅳ. 미얀마의 외교정책 ····· 243
1. 미얀마의 지정학적 조건과 역사 ····· 243
2. 버마/미얀마 외교정책의 특징 ····· 246
3. 미얀마의 외교정책과 전략문화 ····· 248

Ⅴ. 대한민국의 외교정책 ····· 251
1. 한국의 지정학적 조건과 역사 ····· 251
2. 한국 외교정책의 과제와 특징: 안보와 자율성의 딜레마 ····· 253
3. 신고전적 현실주의 이론과 한국의 전략문화 ····· 259

Ⅵ. 결론 ····· 260

Ⅶ. 참고문헌 ····· 262

## Ⅰ. 문제의 제기

예견됐던 일이지만, 대한민국 외교의 악몽이 마침내 시작됐다. 무시할 수 없는 주변 대국들 사이에 선택의 기로에 선 것이다. 북한은 핵과 미사일 프로그램에 박차를 가하여 그 완성을 목전에 두고 있다. 미국은 북한의 미사일 공격으로부터 주한미군을 보호하기 위해 '고고도 미사일 방어체계(Terminal High Altitude Area Defense)' 즉 사드(THAAD)를 도입하고자 했다. 한국은 북한의 위협에 비례하여 미국에 대한 의존이 커진 만큼 그것을 거부할 수 있는 입장이 아니다. 그것이 제공하는 보호의 부수적 혜택을 누리니 굳이 거부할 이유도 없다. 그런데 중국이 거부하라고 압력을 가하고 나섰다. 말만이 아니라 온갖 외교적, 경제적 압박을 행사하고 있다. 새로 들어선 문재인 정부는 이러지도 저러지도 못하는 어정쩡한 입장에서 고민하고 있다.

이 같은 난국(難局)은 새로운 일이 아니다. 길게 돌이켜보아 14세기 말 원(元)·명(明) 교체기, 17세기 명(明)·청(淸) 교체기에 겪었던 일이다. 서세동점(西勢東漸)하던 구한말, 청과 일본 사이, 또 일본과 러시아 사이에서 겪었던 일이다. 제2차 대전이후엔 미국과 소련 사이에서 국토와 민족이 분단되기도 했다. 우리나라만의 일도 아니다. 18세기 말 폴란드는 주변 강대국에 의해 세 차례 국토를 분할, 강탈당한 끝에 결국 나라가 사라졌다. 불과 3년 전 우크라이나는 러시아와 유럽 사이 강대국 정치에 휘말려 크림반도를 강탈당했다. 강대국에 인접한 상대적 약소국의 운명은 그처럼 위태롭고 괴롭다.

미얀마도 그렇다. 거대 단위 중국과 인도 사이에 위치한 이 나라는 항상 강대국 정치의 그늘 속에 살아야 했다. 1948년 영국으로부터 독립한 직후 공산당에 패퇴한 국민당군의 일부가 미얀마에 자리 잡고 미국이 그들을 지원함에 따라 중국내전이 미얀마에서 치러질지 모른다는 두려움에 시달렸다. 베트남전을 계기로 냉전이 동남아시아로 확대되자 그 여파가 미칠 것을 두려워했다. 내부적으로 소수 인종의 반란에 시달리는 가운데, 그들에 대한 중국의 영향력을 항상 염두에 두고 살아야 했다.

이 논문은 그처럼 강대국의 그늘 속에 위치한 중소국의 외교정책에 대한 이론적, 경험적 연구를 담고 있다. 연구의 목적은 두 가지다. 첫째는 이론적이다. 이는 주류 국제정치학에 대한 불만에서 유래했다. 주류 국제정치학은 그 분석대상

에서 체계차원의 현상에 경도(傾倒)되면서 구체적 행위주체인 국가들의 외교정책을 소홀히 하는 경향을 보여 왔다. 또 외교정책에 관심을 두더라도 체계의 행태에 영향을 줄 수 있는, 수적으로는 소수인 강대국의 정책에 관심을 집중함으로써, 수적으로는 다수인 중소국의 외교정책 분석은 등한시 해왔다. 후술하듯이 그러한 경향은 학문의 포괄성과 일반성이라는 측면에서 바람직하지 않다.

둘째는 실천적이다. 북한의 도전이 갈수록 거세지고, 중국 부상의 그림자가 갈수록 길어지는 와중에 한반도의 평화와 통일을 위한 정책의 기본방향을 찾고자 하는 것이다. 이하는 크게 2부, 전체적으로 서론과 결론을 포함하여 6장으로 구성된다. 다음 제2장에서는 연구의 이론적 배경을 논의한다. 제3장에서는 그 배경적 논의에서 출발하여 중소국 외교정책에 관한 하나의 일반이론을 제시하고자 한다. 제4, 5장에서는 한국과 미얀마의 외교정책을 사례로서 분석한다. 6장은 결론이다.

# 제1부 이론

## Ⅱ. 연구의 배경

### 1. 국제정치와 외교정책

지구표면의 70%는 수면(水面), 30%는 지면(地面)인데 육지동물인 인류는 지면에서 생활한다. 지면에서 생활하는 인류는 그 지면의 다양한 조건 - 산, 물, 사막 등 - 에 따라 구분된 여러 사회를 형성했다. 구분된 사회에 살다보니 언어, 문화, 인종 등이 분화되고 그에 따라 그 구분이 더욱 분화됐다. 집단생활을 하는 인류의 본질상 결국 정치적 동물인 인류는 구분된 사회를 단위로 정치적 단위, 곧 국가를 형성했다. 그러나 큰 그림에서 보면 각 정치사회의 구분과 경계는 자연적인 경우보다 인위(人爲)적인 경우가 더 많다. 그리고 그 인위성은 결국 서로 인접하는 국가들 사이의 상대적 힘에 의해 결정됐다. 인구가 희소하고 자연적 장애를 극복하기 어려웠던 옛날에는 다른 사회로부터 거의 완전히 분리된 사회가 있을 수도 있었다. 그러나 인구가 성장하고 과학기술이 발전하면서 그 같은 고립과 분리는 막을 내리기 시작했다. 근대 유럽의 여러 나라가 서로 경쟁적으로 미지의 영토를 개척하고 식민지를 건설했다. 20세기에 들어와 지구상의 거의 모든 영토가 하나의 지리정치적 공간이 됐다. 20세기 중반에 그 식민영토들이 식민모국의 정치경제체제를 본받아 영토와 국민, 주권을 특징으로 하는 근대국가로 독립하면서 17세기 서유럽에서 완성된 베스트팔렌 체제, 즉 주권국가체계가 전 세계로 확산됐다.

인구가 증가하고 과학기술이 발전하면서 국가사회를 나누는 자연조건은 극복했지만 역으로 그 사이의 구분은 더욱 공고해지는 역설이 생겼다. 모든 인간은 국적에 따라 나뉘고 그에 따라 여권을 발급받고 그것이 없으면 국경을 넘을 수 없게 됐다. 그럼에도 불구하고 국경선의 상당부분은 인위적으로 그려지고 그 국경에 대한 통제는 완벽하지 않은 것이 또 다른 현실이다. 서로 다른 국가에 속하는 개인들이 자연스럽게 교류하고 소통하면서 국가사이의 관계 즉 '국제관계'가 하나의 사회현상으로서 생성됐다. 그 관계에는 사람과 사람들 사이의 자연스러운 접촉, 재화와 용역의 거래, 정부와 정부 사이의 외교 등이 포함된다. 사회에 대한 국가의 배타적 지배가 강화된 근대에 그 같은 초국경적 관계에 대한 국가의

통제가 강화되었다. 그 통제를 위해 국가는 자국민, 외국인, 나아가 외국정부를 대상으로 모종의 정책행위를 한다. 쉽게 말해, 그 중 외국인과 외국정부를 대상으로 한 정책행위가 바로 외교정책이다. 그 외교정책의 대상, 즉 외국인 또는 외국정부는 무생물이 아니라 스스로의 생명과 이익을 가진 유기체이기 때문에 한 나라의 외교정책에 대해 나름의 외교정책으로서 대응한다. 그래서 외교정책은 항상 상대의 대응행위를 염두에 둬야 하는 전략적 행위이며 치국경세술(statecraft)의 일환이다.

각 국가들의 외교정책행위, 그에 대한 다른 국가들의 대응행위, 그것들이 맞물려 빚어내는 상호행위가 어울려 하나의 경험적 현상으로서 국제관계(international relations)를 형성한다. 달리 말하자면 국제관계는 주권국가들이 취하는 행동, 대응행동, 상호행동의 총합이다. 아리스토텔레스가 말했듯이 전체는 단순히 부분의 합 이상이기 때문에 그것은 단순히 각국의 외교정책으로 환원될 수 없다, 전체로서 국제관계는 인간들이 일상생활을 하는 가운데 빚어내는 여러 사회현상 중 한 독특한 부류다. 그 같은 독특한 부류의 사회현상은 과학적 탐구의 대상이 돼야 마땅하다. 하나의 학문분야로서 국제관계학 또는 국제정치학이 필요해진 것이다.

## 2. 국제관계(정치)학과 외교정책론

국제관계학은 국가들 사이의 관계를 연구하는 사회과학의 한 분과다. 국가가 다면적 현상인 만큼 그들 사이의 관계도 다면적 현상이다. 즉 국제관계는 국가활동과 그들 사이의 상호행위의 여러 측면을 포괄한다. 국가사회 구성원들의 일상의 대외적 확장이라고 할 수 있는 사회적, 경제적 측면도 있고, 그들을 대표하는 정부들 사이의 때로 경쟁적이고 전략적인 관계도 포함된다. 그렇지만 무엇보다 하나의 행위자로서 국가들 사이의 정치적 관계가 그 중심에 있으며 그에 따라 국제관계학은 정치학의 한 분과로 발전했다. 그래서 국제관계 혹은 국제관계학(International Relations)이 일반적 명칭이지만 학자에 따라 국제정치(학) 혹은 세계정치(학)이라는 명칭을 선호하기도 한다.[1] 한국에서는 국제정치(학)이 일

1)_ 대표적 교과서의 제목이 그것을 보여준다. 예로서 Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace,* 5th ed. (New York: Alfred Knopf, 1973); Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979); Robert

반적 명칭이다. 이하에서는 특별한 이유가 없으면 국제정치(학)로 총칭한다.

하나의 학문분과로서 국제정치학은 제1차 세계대전의 충격으로 시작됐다. 모든 점에서 예기치 못했던 전쟁의 원인에 대한 탐구심과 모든 이에게 고통을 주었던 전쟁을 예방하고자 하는 소망이 출발점이 됐다. 초기 국제정치학은, 학문의 출범과 초기의 연구경향이 으레 그러하듯, 전쟁의 예방이라는 '목적'의 당위성을 앞세우며 그 구체적 방안을 법적, 제도적 차원에서 찾는 '이상주의'의 경향을 보였다. 그러다가 평화에 대한 그처럼 절실한 소망과 그를 위한 노력에도 불구하고 닥쳐온 제2차 세계대전의 충격으로 전쟁의 원인, 특히 권력현실에 대한 '분석'을 앞세운 실증과학의 한 분야가 되고 '정치현실주의'라는 이름으로 정치학의 한 분과로 자리 잡았다.[2)]

국제정치학이 정치학의 한 분과로 자리 잡은 이후 1950~60년대 국제정치학의 연구를 주도한 미국의 학계에서 자연과학의 방법론을 도입하여 사회과학연구의 엄밀성을 높이고자 하는 소위 '행태주의 혁명'이 일어났다.[3)] '행태주의 혁명'은 대체로 두 가지 연구경향으로 나타났다. 하나는 국제정치현상을 계량화하려는 시도였다. 계량적 자료를 수집하고 공식 모델을 개발하고자 했다. 다른 하나는 국제정치현상을 총체적 혹은 체계적 현상으로 개념화하려는 시도였다. 카플란이 시작했지만 결정적인 역할은 왈츠가 했다.[4)]

왈츠의 이론은 구조적 현실주의 또는 신현실주의라는 이름으로 현대 국제정치학에서 토마스 쿤이 말한 하나의 '패러다임'이 됐다.[5)] 많은 후속 연구가 왈츠의 연구에서 영감을 얻고 왈츠의 권위에 의존했다. 그러면서 자연스럽게 국제정치학의 주된 연구대상, 또는 '종속변수'는 체계의 안정성과 같은 국제체계 차원의

---

O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little Brown, 1977) 참조.

2)_ E. H. Carr, *Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, 2nd ed. (London: Macmillan, 1946), 김태현 역, 『20년의 위기』 (서울: 녹문당, 2004); Morgenthau (1973).

3)_ Stanley Hoffmann, "An American Social Science: International Relations," *Daedalus,* Vol. 103, No. 3 (1957);

4)_ Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics* (New York: Wiley, 1957); Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War* (New York: Columbia University Press, 1959); Waltz (1979).

5)_ Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd ed. (Chicago: University of Chicago Press, 1970).

현상이 됐고 국제정치학의 주류이론은 일종의 '거시(巨視) 이론'이 됐다. 독립변수도 국제무정부나 국제체계의 극(極)구조와 같은 구조적 차원의 변수다. 왈츠는 체계차원의 변화를 국가의 정책과 같은 미시적 변수로 설명하고자 하는 시도를 "환원론(reductionism)"적 오류라고 매도했다. 그 같은 체계적 혹은 거시적 이론은 국제정치의 큰 문제와 장기적 추세, 특히 전쟁과 평화의 문제에 대한 거대담론을 제공했다. 냉전이후 국제정치학자들은 탈냉전 시대 국제협력과 갈등, 단극질서의 안정성과 지속성과 같은 큰 문제를 놓고 뜨겁게 논쟁했다.[6)]

그런데 일반인들이 보기에 그 같은 거대담론 논쟁은 "신선놀음" 또는 "뜬구름 잡는 이야기"와 같다. 외교안보문제는 일상적인 일이기 때문에 거대담론은 큰 방향을 제공할지 몰라도 실천적 문제에 큰 도움이 되지 않는다. 한미정상회담에서 한국 대통령이 고심하는 문제는 북핵문제, 사드문제, 한미FTA와 같은 현실문제이지, 미국의 힘이 30년 후에도 유지될 것인지는 아닌 것이다. 따라서 일반이론으로서 국제정치이론을 외교정책이론으로 발전시켜 이론과 실천을 조화시킬 필요가 생겼고 후술하는 바와 같이 그 필요에 조응하려는 노력이 있었다.[7)]

그럼에도 불구하고 왈츠는 국제정치와 외교정책은 다르고 따라서 국제정치이론으로서 주요국의 외교정책을 설명하는 데는 한계가 있다고 주장한다.[8)] 국제체계의 구조는 국가들의 선택지를 제약하거나 특정한 정책을 처방할 수 있지만 국가가 그 선택지에 포함된 대안 중 무엇을 선택할지, 혹은 처방한 정책을 따를지

---

6)_ John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," *International Security* 15-1 (1990); Stanley Hoffmann, Robert O. Keohane and John J. Mearsheimer, "Correspondence: Back to the Future, Part II: International Relations Theory and Post-Cold War Europe," *International Security*, 15-2 (1990), pp. 194-199; Bruce M. Russett, T. Risse-Kappen, and John J. Mearsheimer, "Correspondence: Back to the Future, Part III: Realism and the Realities of European Security," *International Security*, 15-3 (1990/1991), pp. 219-222; Christopher Layne, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise," *International Security*, 17-4 (1993); Kenneth N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics," *International Security*, 18-2 (1993); Michael Mastanduno, "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War," 21-4 (Spring, 1997), pp. 49-88; William C. Wohlforth, "The Stability of a Unipolar World," *International Security*, 24-1 (Summer 1999), pp. 5-41.

7)_ Colin Elman, "Horses for Courses: Why Not Neorealist Theories of Foreign Policy?" *Security Studies*, 6-1 (1996), pp. 7-53; John J. Mearsheimer, "Reckless States and Realism," in Ken Booth, ed., *Realism and World Politics* (London: Routledge, 2011), pp. 124-40.

8)_ Kenneth N. Waltz, "International Politics Is Not Foreign Policy," *Security Studies*, 6-1 (1996), pp. 54-57.

까지 예측하거나 설명하는 것이 아니기 때문이다. 실제로 그는 제1, 2차 세계대전과 같은 국제정치적 재앙은 국가들이 체계의 명령을 제대로 따르지 못했기 때문이라고 했다.

국제정치학이 일상의 문제에 답을 주지 못하는, 왈츠식의 문제의식에 대한 대응은 두 가지 방식으로 전개됐다. 하나는 모든 국가가 마치 당구공과 같이 외부적 충격에 대해 동일하게 대응한다는 전제에 대한 반발에서 시작된 "외교정책분석"(Foreign Policy Analysis) 또는 "비교외교정책론"(Comparative Foreign Policy)이다.[9] 이 연구는 개인, 국가, 체계차원의 여러 변수에 대한 다양한 접근법을 종합하여 국가의 외교정책을 설명하려는 시도로 지금까지 면면히 이어져 오고 있다.[10] 그러나 이 분야의 연구는 외교정책결정'과정'에 주로 초점을 두고 각 단계에서 타 분야의 이론을 차용함으로써 그 자체로서 독자적인 국제정치이론이 되지 못했다. 또 지나치게 일반론을 추구한 나머지 서로 다른 나라의 서로 다른 외교정책, 다시 말해 외교정책의 '내용'을 설명하지 못한다는 난점이 있다.

다른 하나는 소위 '신고전적 현실주의'(Neo-classical Realism)적 접근이다. 1990년대 이후 젊은 학자들을 중심으로 왈츠의 신현실주의 명제를 수용하되 그것이 제대로 적용되지 않은 '변칙'(anomaly)을 국내적 변수로서 설명하고자 하고자 했다.[11] 이 같은 시도는 현실주의라는 국제정치 일반이론에 기초하고 있다

---

9)_ Richard C. Snyder, H. W. Bruck, Burton Sapin, "Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics" (1954), reprinted in Richard C. Snyder, H. W. Bruck, Burton Sapin, *Foreign Policy Decision-Making*, reviisted by Valerie M. Hudson, Derek H. Chollet, and James M. Goldgeiger (New York: Palgrave Macmillan, 2002); James N. Rosenau, "Pre-theories and Theories of Foreign Policy," in R. B. Farrell, ed., *Approaches to Comparative and International Politics* (Evanston: Northwestern University Press, 1966), pp. 27-92; Maurice A. East, Stehen A. Salmore, and Charles F. Hermann, eds., *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies* (Beverly Hills, CA: Sage, 1978).

10)_ Charles F. Hermann, Charles Kegley, Kr., and James N. Rosenau, eds., *New Directions in the Study of Foreign Policy* (New York: Routledge, 1987); Laura Neack, Jeanne A. K. Hey, Patrick Jude Haney, *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation* (Prentice Hall, 1995); Valerie Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, 2nd ed. (Boston: Rowman, 2013) 참조.

11)_ '신고전적 현실주의'란 기디언 로즈가 1998년 다음의 책들에 대한 서평에서 붙인 이름이다. Thomas J. *Christensen, Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958* (Princeton: Princeton Univer sity Press, 1996); Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitlers Strategy of World Conquest* (New York: Columbia University Press, 1998): William C. Wohlforth, *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993); Fareed

는 점에서 하나의 새로운 추세로서 각광을 받았다. 그래서 신고전적 현실주의는 주류 신현실주의 이론이 설명하지 못하는 변칙에 대한 보완적 설명을 넘어 외교정책일반이론, 나아가 체계차원의 현상을 설명하는 국제정치학의 일반이론으로까지 부상했다.[12)]

신고전적 현실주의의 주장은 대체로 이렇다. 첫째, 국가의 외교정책을 결정하는 기본적 (독립)변수는 체계차원의 변수라는 신현실주의 명제를 수용한다. 즉, 극구조의 변화나 그에 버금하는 세력균형의 변화는 안보를 포함한 국가이익의 핵심요소에 영향을 줌으로써 주권을 유지하고 기타 국가이익을 수호·증진해야하는 국가의 대응행동을 촉발한다. 둘째, 그러나 그 같은 독립변수가 국가의 대응행위라는 종속변수에 영향을 미치는 과정은 자동적이지 않다. 외교정책의 주체는 뭐라고 해도 결국 국가와 그 정책결정자이기 때문에, 정책결정 차원에서 최소한 두 개의 매개변수가 있다. 그 매개 변수의 하나는 인식(perception)이다. 체계차원의 변화는 적어도 정책결정자에 의해 하나의 '문제'로서 인식돼야 한다. 그렇지 않으면 그 같은 변화는 정책대응을 가져오지 못한다. 다른 하나는 제도로서 국가의 능력, 혹은 국가-사회관계이다. 외교정책이란 희소한 자원을 동원하는 국가차원의 행위이기 때문에, 정책결정자가 외교적 문제를 인식하고 그에 대한 정책적 대응의 필요성을 인지하더라도 그 대응에 필요한 자원을 동원할 수 없거나 없다고 판단할 수 있다. 그렇다면 체계차원의 문제에 대한 대응은 일단 정책결정차원에서 불발되거나, 결정된 정책이 그 이행단계에서 불발될 가능성도 존재하는 것이다.[13)]

신고전적 현실주의를 외교정책이론을 넘어 국제정치의 일반이론으로 발전시키고자 하는 최근에 시도에서 이상의 과정은 보다 세련되게 발전됐다.[14)] 첫째, 외교정책과정을 (1) 문제의 인식, (2) 정책의 결정, (3) 결정된 정책의 집행의

---

Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of Americas World Role* (Princeton: Princeton University Press, 1998). Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, 51-1 (Oct., 1998), pp.144-172.

12)_ Steven E. Lobell, Norin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro, eds. *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (Cambridge: University Press, 2009); Norrin M. Ripsman, Jeffrey W. Taliaferro, Steven E. Lobell, *Neoclassical Realist Theory of International Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2016).

13)_ Rose (1998).

14)_ Ripsman, et al. (2016).

세 단계로 구분했다. 둘째, 그 세 단계 정책과정에 영향을 미치는 국내차원의 매개변수를 (1) 지도자의 이미지, (2) 전략문화 (3) 국가-사회관계, (4) 국내제도의 네 가지로 보다 세분화했다. 그리고 이 네 가지 매개변수가 앞에서 언급한 세 단계 정책과정에서 영향을 미치는 경로에 대해 보다 세밀한 모델을 제시했다.

필자들은 체계차원의 독립변수와 국내차원의 매개변수를 종합하려는 신고전적 현실주의의 입장에 기본적으로 동의한다. 그럼에도 불구하고 신고전적 현실주의를 하나의 국제정치 일반이론으로 발전시키려는 최근 저작에서 적어도 두 가지 문제점을 발견했다.[15] 첫째는 국가의 외교정책을 결정하는 독립변수인 체계차원의 변수가 종속변수인 외교정책에 미치는 '인과관계'에 대한 설명이 부족하다는 것이다. 신현실주의 이론이 강력한 이유는 그것이 국가행동의 동인(動因)을 설득력 있게 보여주기 때문이다. 예로 왈츠는 생존에 대한 담보가 없는 국제무정부 속에서 안보위해에 대한 '두려움'이 국가로 하여금 '편승'(bandwagoning)이 아닌 '균형'(balancing)을 추구하고, 다른 나라와의 협력을 기피하는 원인이 됨을 설득력 있게 설파한다.[16] 존 미어샤이머는 '무정부'와 '생존욕구'에 더해 생존의 수단으로서 권력개념과 현상의 모호성을 강조함으로써 국가들이 생존에 앞서 힘을 추구하며, 따라서 단지 '균형' 만이 아니라 '편승', '전가'(轉嫁, buck-passing), '유화'(宥和, appeasement) 등과 같은 정책패턴을 보인다고 주장한다.[17] 신고전적 현실주의는 국가가 보내는 외교적 신호가 얼마나 분명히 전달되는지, 혹은 국제환경이 국가정책의 범위를 얼마나 제약하는지와 같은 체계적 차원의 변수를 추가하지만, 그것들은 환경적 변수이지 그 자체로서 국가의 행동동기를 부여하는 독립변수로 보기 어렵다.

둘째는 종속변수, 즉 '외교정책'의 문제다. 후술하듯이 외교정책의 개념은 매우 모호하고 그 현상은 다면적이다. 기존의 많은 연구들이 그처럼 모호하고 다면적인 현상을 개념화하지 않고 이론을 전개한데 비해 신고전적 현실주의는 외교정책을 단기적 위기외교와 장기적 국가전략 등, 시간의 변수에 따라 개념구분을 함으로써 진일보한 측면을 보였다. 그렇더라도 그 외교정책의 '내용'을 명시하지 못한데서 그 한계가 있다. 앞에서 예로 든 왈츠의 균형과 편승, 미어샤이머의 전

15)_ 최근 저작이란 Ripsman et al. (2016)을 말한다.

16)_ Waltz (1979).

17)_ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001).

가와 유화 외에도, 1948년에 이미 모겐소는 (1) 현상유지정책, (2) 제국주의 정책, (3) 위세정책 등의 내용으로 외교정책을 구분한 바 있다.[18] 그러나 신고전적 현실주의는 여전히 하나의 접근법(approach)로서 성격이 강해 이처럼 특징적인 외교정책의 내용에 대한 이론을 발전시키지 못하고 있다.

## 3. 외교정책의 개념과 특징

이 글에서 외교정책이라고 할 때 그것은 어쩌면 대외정책으로 더 적절히 번역될 수 있는 영어의 foreign policy를 의미하며 국내정책(domestic policy)와 대조된다. 국내정책도 예외는 아니지만 외교정책의 개념은 모호하고 그 현상은 다양하다. 실로 외교정책은 그 빈번한 사용과 다양한 용례에도 불구하고, 혹은 그 때문에 더욱 애매한 개념이다. 그 애매모호함은 '대외/외교'라는 수식어보다는 '정책'이라는 단어의 모호함에 기인하는데 그 모호함이 대외/외교와 맞물리면서 더욱 커지는 것이다.

국내정책과 대비하면 그 점이 두드러진다. 정책이란 기본적으로 행동의 지침이다. 교육정책, 복지정책, 환경정책과 같은 국내정책은 교육, 복지, 환경관련 정부조직들의 행동을 규율하여 구체적인 조치로 나타나면 그것이 국민들의 삶에 영향을 준다. 그것들은 대체로 법률이나 규칙으로 명시화됨으로써 투명하다. 물론 그 같은 법률과 규칙을 제정하는 정치권/정부의 의지나 방침을 정책이라고 부를 수도 있지만 그것이 법규로 제정되기 전에는 구속력을 가지지 못한다. 외교정책의 경우 비준을 통해 국내법과 같은 효력을 가지는 조약을 제외하고는 그처럼 명시화되는 경우가 많지 않다. 미국의 역대행정부가 의회의 요청에 따라 작성하여 제출하는 '국가안보전략'의 경우 대체로 목표와 원칙에 관한 기술로 구성돼 있으며 그것이 구체적으로 어떤 행동/조치로 나타날지 혹은 현실화될지 여부도 분명하지 않다.

외교정책이 이처럼 국내정책과 다른 이유는 그것이 불특정 다수 국민들을 대상으로 하는 국내정책과 달리 특정한 상대를 대상으로 하는 경우가 많기 때문이다. 특정한 상대를 대상으로 한다는 것은 적어도 몇 가지 구체적인 제약을 가지게 된다. 첫째는 이쪽의 정책에 대한 상대의 반응을 초래하여 그 효과와 결과가

18) Morgenthau (1948/73).

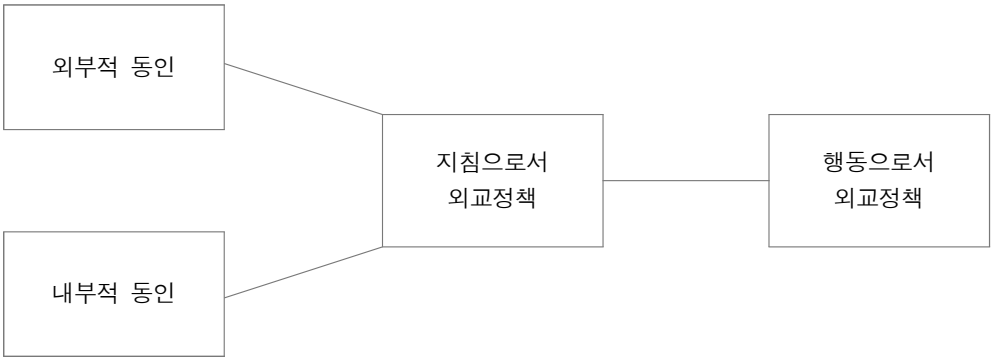
이쪽의 정책뿐만 아니라 상대의 정책과 맞물려 결정되는 전략적 성격이다. 외교정책이 종종 '전략'이라는 이름을 가지게 되는 이유가 거기에 있다. 둘째, 국내정책의 경우, 적어도 원칙에 있어서 주체인 국가가 객체인 국민에 대해 압조적인 권한, 즉 주권을 가지고 있다. 외교정책의 경우, 주권은 원칙에서도 '독립'을 의미하지 '최고'를 의미하지 않는다. 현실에서 객체인 상대국이 주체인 자국에 비해 더 강대할 경우도 많다. 셋째, 외교정책은 내부적 필요에 따라 발현될 때도 있지만 사실은 외부적 충격이나 사건에 대한 대응으로 나타나는 경우가 더 많다. 이 경우 그에 대한 구체적 대응방침을 사전에 마련하는 것은 애매한 원칙이상이 되기는 아예 불가능한 것이다.

그래서 특정한 국가의 외교정책을 아는 것은 쉽지가 않다. 명문화되는 경우도 많지 않고, 되더라도 그 전략적 성격 때문에 공개되지 않은 경우도 허다하고, 공개된다 하더라도 애매한 문구로 얼버무려지기 일쑤이기 때문이다. 그래도 외교정책은 현실적으로 중요하다. 그것이 행동으로 현실화될 경우 나라 안팎의 행위자들에게 충격을 주며 그것이 나라 밖의 행위자들의 행동과 맞물려 더욱 큰 충격으로 나타날 수 있기 때문이다. 그래서 초기 외교정책분석가들은 명문화되지 않고 되어도 공개되지 않고 공개돼도 애매한 외교'정책'(policy)이 아닌 '행동 또는 행위'(behavior)로 초점을 이동하기도 했다. 다시 말해 개별적인 외교정책 행동/행위를 체계적으로 분석하여 드러나는 특징을 그 나라의 외교정책으로 간주하거나, 그 같은 특징이 그 나라의 외교'정책'에서 비롯된다고 보고 행동에서 정책을 추론(推論; inference)함으로써 외교정책을 알고자 하는 것이다.

이 논문에서 외교정책이라고 함은 방침으로써 정책과 그에서 비롯되는 행동을 총칭한다. 기본적으로 관념하는 외교정책 프로세스는 <그림-1>과 같다. 첫째, 외교정책에는 외부적 동인과 내부적 동인이 있다. 그에 따라 외교정책에는 내부적 필요에 따라 자발적으로 취하는 능동적(proactive) 정책과 외부적 충격에 대한 대응으로 나타나는 피동적(reactive) 정책이 있다. 둘째, 원칙 또는 지침으로서 외교정책은 크게 두 가지 역할을 한다. 하나는 거시적이고 장기적인 입장에서 능동적 외교정책을 초래하는 독립변수로서 역할이다. 다른 하나는 단기적인 입장에서 외부적 충격이나 예기치 못한 내부적 필요에 따른 외교정책행동을 관리하는 일종의 매개변수의 역할이다. 셋째, 이것을 넘어서 비교적이고 이론적 관점에서 볼 때 한 나라의 외교정책은 방침과 그것이 관리하는 행동을 총칭하며, 그

것은 그 나라가 처한 외부적, 내부적 상황을 총합적으로 반영하여, 한편으로는 다른 나라와 구별되고 다른 한편으로는 내부적으로 지속적인, 그러나 장기적으로는 내외부적 상황의 변화를 반영하여 변천한다. 이렇게 볼 때 외교정책은 하나의 종속변수이다.

그림-1 외교정책의 개념과 과정




## Ⅲ. 중소국 외교정책론

### 1. 왜 중소국 외교인가?

국제정치에 대해 사유하고 가르치는데 흔히 동원되는 방법이 국제정치와 국내정치를 비교하는 것이다. 국내정치는 비교적 친숙하고 국제정치는 비교적 생소하여 흔히 사용되는 방법인데, 대표적인 예로 왈츠를 들 수 있다. 그는 국제정치의 무정부 구조(anarchy)를 국내정치의 위계 구조(hierarchy)에, 국제정치의 대표적 행위패턴인 균형을 국내정치의 대표적 행위패턴인 편승에 대조시켜 설명하고 있는 것이다.[19] 그러나 그 같은 대조법을 사용한 것은 왈츠가 대표적일지 몰라도 처음은 아니다. 영국의 대표적 국제정치학자 불(Hedley Bull)이 1967년 그 같은 대조법을 '국내사회에의 유추'(domestic analogy)라고 부르며 그 기원을 16~7세기의 국제사상가, 곧 흔히 국제법의 아버지로 불리는 그로티우스(Hugo

19)_ Waltz (1979).

Grotius, 1583-1645)와 군주론으로 유명한 홉스(Thomas Hobbes, 1588-1679)에서 찾고 있는 것이다.[20]

불의 주장은 그 같은 대조 혹은 유추가 오류를 범하고 있다는 것이다. 국제사회에서 국내사회처럼 법치가 가능하다고 믿은 그로티우스도 잘못이고, 국제사회는 홉스가 말한 국가이전의 자연 상태, 곧 "만인에 대한 만인의 투쟁"이라는 생각도 잘못이라는 것이다. 국제사회는 그로티우스가 생각한 바와 같이 법치가 가능한 사회(society)가 아니라 무정부적 상태(anarchy)에 가깝지만, 그렇더라도 홉스가 말한 것과 같은 무정부보다는 더 사회에 가까운, 결국 '무정부적 사회'(anarchical society)라는 것이다.[21]

필자들은 그 같은 유추 혹은 비교의 또 다른 오류에 주목한다. 그 유추는 국내사회와 국제사회, 그리고 그 구성원으로서 개인과 국가를 대칭점에 둔다. 그러나 그 구성원으로서 개인과 국가 사이의 차이가 매우 크다는 점에서 그 유추의 한계가 있다. 그 점은 이미 홉스가 지적한 바 있다. 즉, 홉스에 따르면, 무정부상태 혹은 자연상태 속의 개인들은 개인차에도 불구하고 대체로 동등하여 서로의 공격에 취약하며, 따라서 항상 횡사(橫死)에 대한 두려움에 시달린다. 그 두려움으로 말미암아 결국 개인들은 자유의 일부를 희생하여 국가에 귀속된다. 반면 국가는 그처럼 서로의 공격에 취약하지 않게 때문에 횡사에 대한 두려움이 개인에 비해 크지 않고, 따라서 국제적 자연상태 혹은 국제무정부는 보다 지속적이라는 것이 홉스의 결론이다.[22]

필자들이 주목하는 것은 국내정치의 기본단위로서 개인과 국제정치의 기본단위로서 국가 사이의 또 다른 차이점이다. 개인들은 그 외양에서 서로 다르지만 그 차이에는 한계가 있다. 세상에서 키가 가장 큰 성인과 가장 작은 성인 사이의 차이는 5배가 넘지 않을 것이다. 몸무게에서 가장 무거운 성인과 가장 가벼운 성인 사이의 차이도 기껏해야 20배를 넘기 힘들 것이다. 국가는 다르다. 유엔 가맹국을 따져서. 영토에서 가장 큰 나라 - 러시아 (1710만 평방km) - 는 가장 작은

---

20)_ Hedley Bull, "Anarchy and Society in International Relations," and "The Grotian Conception of International Society," in Herbert Butterfield and Martin Wight, eds., *Diplomatic Investigations* (London: Macmillan, 1967).

21)_ Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (London: Macmillan, 1977).

22)_ Bull, "Anarchy and Society."

나라 - 모나코 (2 평방km) - 보다 850만 배 이상 크다. 인구에서 가장 큰 나라 - 중국 (13억 7천만) - 는 가장 작은 나라 - 나우루 (1만 미만) - 보다 14만 배 정도 크다. 경제규모에서 가장 큰 나라 - 미국 (국내총생산 16조 달러) - 는 가장 작은 나라 - 투발루 (국내총생산 3천 7백만 달러) - 보다 42만 배 정도 크다 (<표-1> 참조).

그러나 보니 국가통계의 분포는 대체로 정상분포를 이루는 사람들의 치수와 달리 작은 나라 쪽으로 크게 편중분포 되어 있다. 즉 소수의 큰 나라로 인해 평균값(mean)이 크게 부풀러진 결과 중앙값(median)보다 매우 크며, 표준편차도 평균값의 몇 배에 이르도록 크다. 다시 말해 국제사회는 최소 193개 국가들로 구성되지만 대부분의 국가는 작고 큰 나라는 별로 많지 않다는 것이다. 반면 주류 국제정치학은 한편으로는 체계적 차원의 현상에 치중하고, 다른 한편으로는 체계적 차원의 현상에 충격을 줄 정도로 '큰' 나라의 외교정책에 초점을 둔 결과 체계를 구성하는 대다수 국가들의 외교행태에 대한 연구를 게을리 해왔던 것이다.

표-1 유엔가맹국의 주요 통계 (2015년 기준)

| 통계치 | 영토 (평방 km) | 인구 (명) | GDP (백만 US$) |
|---|---|---|---|
| 평균값 (mean) | 693,122 | 36,537,605 | 389,261 |
| 중앙값 (median) | 120,538 | 7,243,007 | 27,035 |
| 표준편차 | 1,925,782 | 135,555,527 | 1,451,512 |
| 최대치 | 17,098,242 (Russia) | 1,349,585,838 (China) | 15,684,800 (USA) |
| 최소치 | 2 (Monaco) | 9,434 (Nauru) | 37 (Tuvalu) |
| 최대/최소 비율 | 8,549,121 | 143,056 | 423,914 |
| 평균치 이하 국가의 수 및 비중 | 155 (80%) | 159 (82%) | 154 (85%) |

출처: 영토 및 인구; CIA, World Factbook
GDP; IMF Statistics.

왈츠는 모든 국가는 그 기본 기능에서 동일하게 행동한다(like-units)고 주장한 바 있다.[23] 그 주장이 옳다면 강대국들이 하나의 표본집단(sample)이 되어

23)_ Waltz (1979).

강대국 중심연구가 편향돼 있다고 주장할 근거가 없어진다. 그러나 강대국과 중소국의 외교는 양적으로, 또 질적으로 다를 수밖에 없다. 양적인 측면에서 강대국은 대외적인 이익의 범위와 규모가 크고 외교를 위해 동원할 수 있는 자원의 양이 많기 때문에 보다 많은 외교활동을 한다. 재외공관의 숫자도 많고 파견외교관도 많으며 가입한 국제기구의 숫자도 많은 것이 당연하다. 그러나 우리의 관심은 그 같은 양적인 차이가 아니라 질적인 차이에 있다. 즉, 중소국의 외교는 강대국의 외교와 본질적으로 다를 수밖에 없다는 것이다. 바로 그들이 처한 문제의 본질이 근본적으로 다르기 때문이다.

앞에서 지적한 바와 같이 외교정책과 국내정책의 큰 차이점은 외교정책은 상대가 있다는 점이다. 물론 국내정책도 국민이라는 상대가 있지만 외교정책의 경우 그 상대는 대체로 하나 또는 소수의 국가라는 점에서 국내정책과 다르다. 상대라는 측면에서 또 다른 차이점은 정책의 주체와 객체 사이의 힘의 균형이다. 국내정책에서 (일부 소위 '실패한 국가'를 제외하고) 국가는 그 대상에 대해 압도적으로 강하다. 외교정책에서 국가는 때로는 더 강한 상대를 대상으로 해야 한다.

외교가 다른 나라를 상대로 하고 그 나라와의 상대적 힘에 따라 외교정책이 달라진다는 것은 새삼스러운 일이 아니다. 기원전 5세기 투키디데스는 『펠로폰네소스 전쟁사』에서 아테네 사절단의 표현을 빌어 "대등한 자는 맞서고 강한 자는 존중하고 약한 자는 온건하게 대하는 것이 안전한 규칙"이라고 말했다.[24] 중국에서도 춘추시대 이래 작은 나라는 큰 나라를 섬기고 큰 나라는 작은 나라를 사랑으로 대한다는 '사대자소(事大字小)'를 모든 예(禮)의 근본으로 삼고 국제관계에 적용했다. 이처럼 자기보다 큰 나라에 대한 외교정책과 자기보다 작거나 약한 나라에 대한 외교가 서로 다르다면, 각국의 외교정책의 전반적 특징도 국제위계질서 속에서 그 나라의 위상에 따라 달라질 수밖에 없다. 강대국은 자국과 대등하거나 약한 나라를 상대로 하고 약소국은 대체로 자국보다 강하거나 기껏해야 대등한 나라를 상대로 해야 하기 때문이다. <표-2>가 그 점을 잘 보여준다.

강대국의 상대는 대등하거나 열등한 상대이다. 강대국 중심의 국제정치학은 대등하거나 열등한 상대에 대한 외교정책을 분석할 수밖에 없다. 반면 중소국은 자국보다 월등한 국가들도 상대해야 한다. 요컨대 주류 국제정치학의 강대국 편

24)_ Thucydides, *History of the Peloponnesian War*, trans. by Rex Warner (New York: The Penguin Books, 1954), Book 5, Para. 111, p. 407.

향성은 국제체계 속 대다수 행위자들을 제외하는 오류를 범할 뿐만 아니라, 나아가 약소국의 대 강대국 외교정책이라는 국제정치의 주요한 현상을 제외하는 더욱 큰 오류를 범하고 있는 것이다.

표-2 외교주체와 객체 사이의 상대적 국력

| | | 외교객체 | | |
|---|---|---|---|---|
| | | 강대국 | 중간국 | 약소국 |
| 외교주체 | 강대국 | 대등 | 열등 | 열등 |
| | 중간국 | 월등 | 대등 | 열등 |
| | 약소국 | 월등 | 월등 | 대등 |

## 2. 중소국 외교의 딜레마: 고립인가 의존인가

중소국의 당면한 외교문제는 강대국이 다뤄야 하는 외교문제와 본질적으로 다르다. 기본에서부터 따져보자. 국제체계 속 크고 작은 국가들은 주변의 다른 국가들과 여러 측면에서 관계를 맺지 않을 수 없다. 작은 나라일수록 더욱 그렇다. 두 가지 이유 때문이다. 첫째, 작은 나라일수록 자급자족을 위한 자원이 모자랄 가능성이 높기 때문이다. 둘째, 자급자족에 필요한 자원이 있거나 부족하나마 가진 자원만으로 삶을 영위하고자 하더라도 보다 강대한 나라가 내버려두지 않을 수도 있기 때문이다. 19세기말 아시아, 아프리카의 많은 나라들이 개방을 강요받고 나아가 식민지배를 받았던 역사가 그 점을 잘 보여준다.

일단 관계가 형성되면 크고 작은 두 나라 사이의 양자관계는 불균등할 수밖에 없다. 예로 동일한 수의 인구가 서로 방문하더라도 인구에 대한 그 비중은 인구규모에 (반)비례하여 다를 수밖에 없다. 동일한 비중의 인구가 서로 방문하면 그 숫자는 인구규모에 비례하여 다를 수밖에 없다. 경제관계의 경우, 양자무역의 절대치는 양국에 동일하지만 총 무역에 대한 비중, 나아가 전체 경제에서 차지하는 비중은 무역규모, 경제규모에 반비례하여 달라진다. 그 같은 관계가 맺어지면 양국은 서로 상대에게 의존하게 된다. 상대와의 관계가 단절되면 그만큼의 불편함이 생긴다. 소위 상호의존이다. 그러나 그 '상호'의존의 정도는 비대칭적(asymmetric)이다. 그 불편함의 정도가 국가의 규모에 반비례한다는 뜻이다.

그처럼 비대칭적인 상호의존은 권력관계를 형성한다. 상대적으로 덜 의존하는 국가는 더 의존하는 국가에 비해 강한 입장에 서게 된다. 관계를 단절, 혹은 축소하는 식으로 조작할 때 충격을 받는 정도가 서로 다르기 때문이다.[25] 물론 비대칭적 상호의존이 자동적으로 권력으로 전환되는 것은 아니다. 그것이 권력으로 작동하려면 보다 강한 쪽에서 그것을 잘 활용해야 한다. 그렇더라도 그것을 활용해 강자가 약자에게 권력을 행사할 수 있는 여지, 곧 구조적 조건을 구성하는 것을 틀림없는 사실이다. 일반적으로 말해 강자는 그 같은 구조적 조건을 약자의 대내외 정책에 영향을 미칠 수 있는 범용적(汎用的; fungible)적 권력으로 전환하려고 시도할 것이다.[26]

그렇게 하여 비대칭적 국가들 사이의 관계는 하나의 순환 - 강자에게는 선순환, 약자에게는 악순환 – 고리를 이룰 수 있다. 강자는 비대칭적 상호의존에서 비롯된 권력을 이용하여 양자 사이의 관계를 더욱 불균등하게 만들 수 있다. 이 경우 약자는 제반 영역에서 강자에게 침투당해 결국 강자의 '세력권'(sphere of influence)로 전락할 수도 있다. 역사 속에서 세력권이란 보호령(protectorate; 예, 1905년 을사늑약이후 대한제국) 나아가 식민지(colony; 예, 1910년 병합조약이후 한국)와 같은 일종의 법적인 형태를 띠기도 했다. 오늘날 세력권이란 용어는 외교적 용례에서 더 이상 사용되지 않지만 사실상의 세력권은 여전히 존재한다. 굳이 정의하자면 세력권이란 특정 강대국이 어느 약소국의 대내외정책에

---

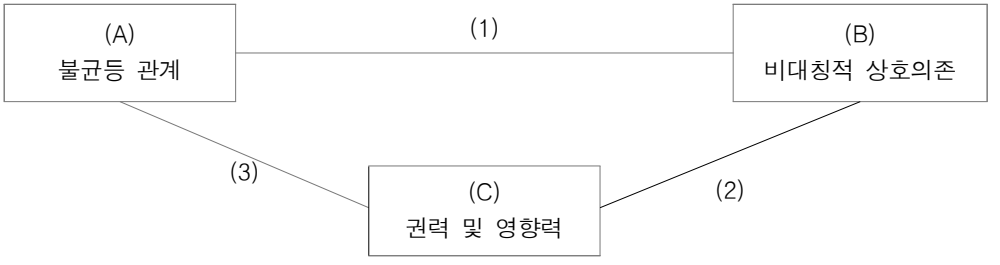
25)_ Kenneth N. Waltz, "Structural Realism after the Cold War," *International Security*, 25-1 (Summer 2000), pp. 15-16. 1970년에 이미 왈츠는 의존이 권력관계를 만들고 "상호"의존이란 그 같은 권력관계를 흐리게 만들기 위해 고안된 단어라고 주장한 바 있다. Kenneth N. Waltz, "The Myth of National Interdependence," in Charles P. Kindleberger, ed., *International Corporations* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1970).

26)_ 한 때 권력의 범용성을 둘러싼 논쟁에 대해서는 있었지만 우리가 생각하는 권력개념과는 관련이 적다. 자원으로서 권력이 아니라 행태적/관계적 관점에서 볼 때 권력은 언제나 범용이다. 비유적으로 말하자면 권력은 전기(電氣)와 같다. 전기는 수력, 풍력, 원자력, 석탄/석유 등으로 만들 수 있지만 일단 생성되면 그 원천과 무관하게 밝히고 덥히고 식히는 온갖 일을 한다. 권력도 마찬가지다. 그것은 무력, 재력, 권좌가 주는 좁은 의미의 권력에서 유래되지만 일단 생성되면 그 원천과 무관하게 사람들을 울리고 웃기고, 우러러보고 떨게 만든다. 권력의 범용성에 대한 논쟁은 Robert O. Keohane, "Theory of International Politics", Waltz, "Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics," in RObert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986); Robert J. Art, "American Foreign Policy and the Fungibility of Force," *Security Studies*, 5-4 (Summer 1996) 참조. 필자들의 권력개념은 Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership* (New Yo가: Simon and Schuster, 1960)에서 빌어왔다.

대해 직간접적인 영향을 미치고, 그처럼 특권적 지위가 다른 강대국으로부터 인정을 받을 때 발생한다. 강대국이 그 같은 세력권을 추구하는 데는 직·간접적인 이유가 있다. 첫째, 직접적인 이유는 약소국과의 양자적 관계에서 얻는 다양한 이익을 말한다. 식민지와 같이 경제적 착취가 대표적 예다. 둘째, 간접적 이유는 세력권 내의 국가는 다른 강대국과의 경쟁 속에서 강대국이 동원할 수 있는 주요한 자원 중 하나가 된다는 점이다. 강대국에게 있어 세력권의 중요성은 강대국 사이의 경쟁이 심화될수록 높아지기 마련이다. 따라서 강대국 정치가 심화될수록 약소국에 대한 강대국의 강압적 태도 또는 지배로 나타나는 것이다.

<그림-2>가 그 같은 순환관계를 도식으로 보여준다. (1) 크기가 서로 다른 두 나라 사이의 관계는 거의 모든 측면에서 불균등하고 그처럼 불균등한 관계는 비대칭적 상호의존 또는 의존을 가져 온다 (상자 A와 선 1). (2) 비대칭적 상호의존은 권력관계를 초래 한다 (상자 B와 선 2). (3) 그 같은 권력관계를 이용하여 강국은 약소국의 대내외적 정책에 직간접적인 방법으로 영향을 미쳐 양국 사이의 관계를 더욱 불균등하게 만들 수 있다 (상자 C 와 선 3). 그 불균등한 관계 속에서 심화되면 약소국 사회 곳곳에 강대국의 존재가 침투하고, 정책의 제반 영역에 영향력을 미치는 단계에 이르면 약소국의 강대국의 사실상 세력권 국가가 되고 마는 것이다. 이 같은 딜레마는 강대국에 인접한 나라일수록 더욱 심하다. 이 연구에서 사례로 꼽고 있는 한국과 미얀마가 바로 그런 나라다.

그림-2 불균등 관계의 악순환




## 3. 중소국의 국가전략

상대적 약소국의 입장에서 강대국의 세력권 또는 사실상의 속국의 지위로 전락하는 것은 어떠한 수단을 써서라도 피해야 할 국가전략적 과제다. 어떠한 전략

이 가능한가? 앞 절에서의 논의, 특히 <그림-1>과 관련하여 다음과 같은 방법이 있다.

첫째는 '관계'(상자 A) 그 자체, 나아가 그것이 초래하는 의존관계(선 1)를 관리하는 것이다. 그러기 위해서 두 가지 원론적 방법이 있다. 하나는 관계 자체를 아예 맺지 않거나 그것을 가능한 한 낮은 수준으로 유지하는 것이다. 다른 하나는 관계 그 자체의 단절 또는 축소가 불가능하다면 그것의 '상대적 크기'를 축소함으로서 그것이 가져오는 의존을 가급적 작게 유지하는 것이다. 구체적으로는 해당국가와의 관계를 현 수준에서 유지/동결하는 한편 전체적인 대외관계의 '양'을 확대함으로써 해당국가와의 관계의 상대적 크기를 줄일 수 있다.

둘째는 '의존'(상자 B)과 권력관계 사이의 연결고리(선 2)를 관리하는 것이다. 앞에서 지적했듯이 의존은 권력관계를 초래하는 하나의 구조적 조건일 뿐 아직 권력 그 자체는 아니다. 그것이 권력이 되기 위해서는 권력자의 외교적 수완이 필요하다. 이 점에서 커헤인과 나이가 일찍이 말한 상호의존의 두 측면, 즉 '민감성'과 '취약성'의 구분이 유용한 접근법이 될 수 있다.[27] 민감하더라도 취약하지 않으면 상대적 소국은 큰 나라의 행동이나 그 나라에서 일어나는 일에 의한 충격을 피할 수 없다고 하더라도 그것 때문에 큰 나라의 강압에 굴복하는 것을 피할 수 있다. 취약성을 줄이는 가장 좋은 방법은 바로 대안(代案)을 마련하는 것이다.

셋째는 의존에서 초래된 권력관계(상자 C)로 인해 양국관계 그 자체가 영향을 받아 상대적 소국의 정책적 자율성이 제한되는 것(선 3)을 관리하는 것이다. 그에 대한 원론적인 방법은 관계를 '탈정치화'(depoliticization)하는 것이다. 다시 말해 양자관계의 제반 측면을 가급적 그 자체의 논리로서 관리하고 그것에 대한 정치적 개입을 줄이도록 하는 것이다. 물론 국제관계의 주요한 측면은 그 자체로서 정치적이기 때문에 '탈정치화'가 어폐가 있을 수 있다. 그러나 국제관계는 다면적 현상이고 특정한 문제의 성격을 규정하는 것은 정치지도자 및 외교관들의 역할이기 때문에 그들의 정치적·외교적 수완에 따라 그 정도는 달라질 수 있는 것이다.

그렇다면 이상과 같은 원론적 접근법이 구체적으로 어떻게 구현될 수 있는가? 한 역사적 사례가 그 출발점을 제시할 수 있다. 제1차 세계대전을 앞둔 1912년

27) Keohane and Nye (1977).

영국의 해군장관이었던 윈스턴 처칠(Winston Churchill)경은 매우 어렵고 중대한 결단을 내렸다. 대영제국의 지위를 지탱해 온 영국함대의 추진 연료를 영국에 풍족한 석탄으로부터 그 때까지 영국에서 나지 않던 석유로 바꾼 것이었다. 이는 곧 국가안보를 해외에 의존한다는 것으로 적지 않은 우려가 제기됐다. 그에 대한 처칠의 대답은 '다변화(多邊化)'였다. "석유공급의 안전성과 확실성은 다양성, 다양성에만 있다"고 했다.[28]

마찬가지로 강대국에 인접하여 그와의 관계를 피할 수 없고 그 관계가 곧 의존, 나아가 권력관계를 의미하는 약소국에게 제1의 원칙은 영어로 표기해서 diversification다. 이 단언은 포괄적인 개념으로 상황에 따라 한국어로 달리 표현될 수 있는 바, 이 글에서는 외교관계의 대상의 다변화(多邊化)와 외교관계 내용의 다원화(多元化), 외교패턴의 다양화(多樣化) 등의 내용을 함축적으로 표현한다.

### 가. 다변화(多邊化)

그 첫째는 외교파트너의 다변화로, 과연 다변화(多邊化)하는 표현이 어울리는 부분이다. 외교적 다변화란 새로운 나라와 외교관계를 맺는 게 주된 형태이지만 미리 외교관계를 맺은 나라들과의 사이의 관계를 심화시키는 것도 포함한다. 다변화를 통해 특정한 국가와의 관계가 가지는 상대적 비중을 축소하고 그에 따라 의존성, 나아가 권력관계를 약화시킬 수 있다. 중소국의 입장에서 이 같은 외교관계의 다변화는 두 가지 구체적인 정책으로 구현될 수 있다. 첫째는 제2, 제3의 강대국과의 관계를 개설/심화시키는 것이다. 둘째는 여타 중소국과의 관계를 개설/심화시키는 것이다. 이 두 가지 방법은 나름의 장단점이 있다.

첫째 방법, 즉 다른 강대국으로 하여금 문제의 강대국의 존재와 영향력을 중화(中和)시키는 방법은 효과적이다. 즉 그 규모가 문제의 강대국에 필적하기 때문에 의존과 권력효과를 단번에 중화시키는 효과가 있다. 19세기 중후반, 미얀마의 민돈 왕은 영국의 존재와 영향력을 중화시키기 위해 프랑스와의 관계를 심화시키고자 했다. 19세기 말 청일전쟁이후 대한제국은 러시아를 통해 일본의 존재와

---

28)_ "Safety and certainty in oil lies in variety, variety alone." Daniel Yergin, "Ensuring Energy Security," *Foreign Affairs,* 85-2 (2006), p. 69; Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Wealth and Power* (New York: The Free Press, 1991).

영향력을 중화시키고자 했다. 그 단점은, 마치 한 마리의 호랑이를 견제하기 위해 다른 호랑이를 불러들이는 것처럼, 위험하다는 것이다. 그 강대국에 대한 통제가 불가능한 가운데, 강대국들은 서로 담합(談合)하여 약소국을 나눠 먹거나, 서로 싸운 끝에 약소국의 이익을 전적으로 무시할 수도 있다.

둘째 방법, 즉 외교적 지평을 다른 중소국들로 확장하는 것의 장단점은 첫째 방법의 장단점의 반대다. 우선 비용이 많이 든다. 특정 중소국과의 관계심화가 기여하는 한계효용이 높지 않기 때문에, 시간과 비용이 많이 든다. 반면 그 위험성은 낮다. 체계 속 위상이 비슷하기 때문에 이익이 충돌할 여지가 높지 않고, 설사 이익이 충돌하더라도 그로 인해 전쟁이 나거나, 전쟁이 나더라도 질 확률을 낮아진다.

### 나. 다원화(多元化)

앞에서 언급했듯이 국제관계는 다면적, 다원적 현상이고 그 같은 현상은 세계화 시대에 더욱 강화되고 있다. 제1차에서 제4차에 이르는 산업혁명에 따라 국가사회의 기능적 분화는 더욱 심화되고 있으며, 세계화에 따라 국가간 관계 또한 그 같은 기능적 분화를 반영하여 국제관계의 기능적 분화도 심화되고 있는 것이다. 그에 따라 설사 상대적 약소국이라고 하더라도 어느 특정분야에서는 우위를 주장할 수 있는 여지가 생기기 때문에 약소국의 발언권이 증진될 수 있는 여지가 있는 것이다, 다시 말해 관계가 일방적 의존, 나아가 권력관계로 전환되는 흐름에 일종의 제동을 걸 수 있는 여지가 생기는 것이다.

물론 이 같은 주장에 대한 반론도 가능하다. 첫째는 왈츠가 주장하고 우리가 수용한 바, 권력의 범용성이다. 강대국이 가진 힘의 우위는 압도적이기 때문에 소국이 특정 분야에서 가지는 상대적 우위가 무색해진다는 주장이다. 그러나 그 같은 권력개념은 단선적이다. 우리가 앞에서 지적한 바와 같이 모든 행위자는 가진 바 모든 자원을 활용하여 (전기와 같이 범용적으로) 운용할 수 있는 권력을 배양하는 바, 그 배양과정에서 분야별로 비교우위를 분별하고 잘 기획된 이슈연계를 통해 상대적 소국이 대국의 힘이 주는 충격을 완화할 수 있는 여지는 충분히 있다. 또 다른 반론은 관계의 범위를 확대하는 것이 특정국가와의 관계의 상대적 축소를 내세웠던 앞의 주장과 배치된다는 것이다. 그러나 이는 양과 질의 문제로서 별도의 성격을 가진 문제이다.

### 다. 다자화(多者化)

중소국의 입장에서 특히 매력적인 전략은 '다자화'(multilateralization)다. 다자화란 주요 외교현안을 셋 혹은 그 이상의 당사자들이 함께 논의하는 것이다. 중소국의 입장에서 다자적 무대가 매력적인 이유로 적어도 두 가지를 들 수 있다. 첫째는 소국들 사이의 '연대'를 통해 강대국의 힘을 중화시킬 수 있는 여지가 있다. 즉 양자관계에서 약소국은 힘의 충격을 직접적으로 감당해야 하는 반면, 다자관계일 경우 대체로 이해관계가 일치하는 다른 국가들과의 연대를 통해 그 힘의 충격을 완화시킬 수 있는 것이다.

둘째, 연대의 가능성 이상으로 중요한 것은 다자관계에서는 '탈정치화'가 가능하기 때문이다. 다자관계는 관리하기 위해서는 그 때 그 때의 상황을 즉흥적으로 관리하는 대신 규칙에 따른 보편적 관리가 불가피하기 때문이다. 존 러기(John Gerard Ruggie)는 20세기 국제정치의 가장 큰 특징 중 하나가 다자주의라고 지적하면서 '다자주의'(multilateralism)을 "셋 혹은 그 이상 사이의 관계를 일반화된 행동규칙에 따라 관리하는 한 제도의 유형"이라고 정의한 바 있다.[29]

### 라. 동화(同化, assimilation)

강대국에 인접하여 불균등한 관계와 비대칭적인 상호의존으로 말미암아 자율성에 제약을 받는 약소국의 입장에서 그로 인한 권력관계가 도저히 극복할 수 없는 경우의 선택은 동화(同化)다. 권력관계란 양국사이의 이익의 갈등을 전제로 한다. 즉, 권력국이 피권력국의 의사에 반하는 행동을 강요할 때 권력관계가 존재하는 것이다. 따라서 양국의 의사가 같아서 이익의 갈등이 존재하지 않으면 권력관계가 주는 고통이 경감되는 것이다. 양국 사이에 이익의 갈등이 전혀 없는 경우는 상상하기 어렵지만 양국의 정치적 체제가 닮았고 경제가 상호보완적이면 비대칭적 상호의존에 따른 권력관계가 크게 느껴지지 않는다. 미국과 캐나다의 관계가 좋은 예다.

---

29)_ John Gerard Ruggie, "Multilateralism: the Anatomy of an Institution," *International Organization*, 46-3 (Summer 1992), pp. 561-598.

## 4. 국내적 요소와 선택의 정치

지금까지 우리는 불균등한 관계와 비대칭적 상호의존이라는 구조적 제약 속에서 상대국 약소국이 그에 따른 권력관계를 제어하고 상대적 자율성을 극대화할 수 있는 여러 가지 전략적 전택지에 대해 논의했다. 선택할 수 있는 정책과 전략의 목록을 나열한 것으로 그것이 구체적으로 어떻게 정책으로 나타나는 지에 대해서는 다음의 제2부에서 사례연구를 빌어 분석하기로 한다. 그와 관련하여 주목할 것은 국내적 요소의 역할이다.

신고전적 현실주의에 따르면 외부적 충격은 (1) 인식, (2) 결정, (3) 집행 등의 3단계를 통해 정책으로 전환되며 그 과정에서 (1) 지도자의 이미지, (2) 전략문화, (3) 국가-사회관계, (4) 국내적 제도 등의 국내적 요소가 영향을 미친다. 이들 요소가 구체적으로 정책에 미치는 정도와 경로는 정책의 성격, 예컨대 장기적 국가전략인지 아니면 단기적 충격에 대한 대응인지에 따라 달리 나타난다.

이하에서는 미얀마와 한국의 장기적 외교정책 추세에서 나타난 외교정책의 특징, 따라서 크게 보아 국가전략의 대강이라고 할 수 있는 것을 분석한다. 따라서 핵심 독립변수인 지정학적 조건을 일별하고 양국 외교정책의 특징을 분석한 다음 그 유사점과 차이점을 구조적 요소와 국내적 요소, 특히 전략문화를 중심으로 따지고자 한다.

## 제2부 사례연구

지금까지 논의한 가설이나 선택지는 대체로 신현실주의적 입장에서 도출되는 것이다. 우리는 그것들을 유사한 입장에 있는 나라들, 즉 한국과 미얀마에 적용함으로써 이상의 논리가 지닌 가능성과 한계를 밝히고자 한다. 이하에서 상술하다시피 미얀마와 한국은 그 지정학적 조건에서 닮은 점이 많다. 미얀마는 세계에서 가장 인구가 많은 두 나라 사이에 끼어있다. 한국은 소위 세계 4강 사이에 끼어있다. 그리고 그 같은 지정학적 조건에 따른 국제정치적 어려움을 겪어왔다. 그럼에도 불구하여 두 나라의 외교적 선택은 차라리 대조적이다. 우리는 그 대조적 외교궤적을 추적하여 신현실주의적 외교정책론의 가능성과 한계를 밝히고 신고전적 현실주의가 적용될 수 있는 여지를 따져보고자 한다.

## Ⅳ. 미얀마의 외교정책

### 1. 미얀마의 지정학적 조건과 역사

1989년까지 대외적으로 버마로 알려졌던 미얀마는[30] 동남아시아 국가 중 인도차이나 반도에 위치한 7개 나라 (베트남, 라오스, 캄보디아, 태국, 말레이시아, 미얀마, 싱가포르)의 하나로 최서단에 위치하여 동남아와 서남아를 연결하는 땅이다. 히말라야 산맥에서 발원하여 최대도시인 양곤을 통해 인도양/안다만해로 빠지는 길이 2,200킬로미터의 이라와디 강과 그 주변에 형성된 이라와디 유역(流域)을 중심으로, 평지와 높은 산악으로 구성된 나라다. 평지의 비옥한 영토에서 농경을 중심으로 성장한 버마 족이 다수를 이루는 가운데, 산악지역에서 독자적인 삶을 영위해 온 100여개가 넘는, 공식적으로는 135개, 소수 인종으로 구성돼 있다. 현재 영토는 67만 평방미터로 한반도의 3배, 인구는 5,500만 정도로 남한 인구보다 조금 많다. 국경을 접하고 있는 나라는 5개국이다. 왼쪽에서 시작하

30)_ 미얀마어 국호에는 처음부터 '미얀마'가 포함돼 있었지만, 영어로는 Burma라는 표기를 따랐다. '대한민국'이 영어로 Republic of Korea로 표기된 것과 같다. 그러나 1989년 신군부는 영어표기도 미얀마로 바꾸었다. 그 논리는 버마는 136개로 구성된 미얀마 인종 중 다수지만 한 인종인 버마족만을 지칭하기 때문에 다민족 연방국가인 미얀마의 성격을 왜곡한다는 의미에서였다.

여 방글라데시 (271km), 인도 (1,468km), 중국 (2,129km), 라오스 (238km), 태국(2,416km)과 긴 국경을 접하고 있다. 서남쪽으로 인도양과 1930km 접하고 있다.

그러한 지리적 조건이 오늘날 미얀마 제반 현상을 규정하고 있다. 문명적으로 서쪽의 인도문명과 동북쪽 중국문명의 영향을 받았지만, 해양과 산악이라는 지리적 제약으로 인해 그 영향은 압도적일 정도는 아니었다.[31] 전체적인 교통의 제약으로 인해 이라와디 강을 중심으로 독자적인 역사를 발전시켰다. 다만 멀지 않은 바다를 통한 교류가 상대적으로 쉬워서 인도의 문화적 영향이 상대적으로 커서 오늘날 90%에 가까운 인구가 불교를 믿고 있다.

내부적으로, 농경지역의 버마족이 통일되고 번성할 때 주변 산악지역에 대한 제국(帝國)적 통제를 누렸다. 버마족이 통일왕조를 이루고 주변에 대한 제국적 지배를 구축했던 역사는 세 번에 걸쳐 전개됐다. 첫째는 9세기에 발흥하여 11세기에 제국을 이룬 바간(Pagan) 왕조다. 이때 버마 문자가 생겨나고 불교가 널리 전파됨으로써 오늘날 미얀마의 정체성을 구성했다. 13세기 말 바간 왕조가 무너지고 난세가 지속되다가 16세기 초 타웅우(Taungoo) 왕조가 일어나 제국을 구축했다. 18세기 타웅우 제국이 약화되어 외침을 받을 때 제국의 한 지방영주가 들고 일어나 콘바웅(Konbaung) 왕조를, 나아가 제국을 재건설했다.

이 세 왕조는 모두 정복왕조였고 그에 따라 미얀마 역사에는 군사적 성격이 강하다. 1988년 쿠데타로 집권한 미얀마 신군부는 2005년 네피도에 신수도를 건설했다. 그곳에 있는 연병장을 굽어보고 있는 거대한 동상 셋은 이 세 왕조의 건국 왕들이다. 정복왕조로서의 성격은 특히 콘바웅 정권에서 강했다. 18세기 중반 남으로 태국을 밀어내며 영토를 확장하던 중 동북방으로부터 청(淸)나라 건륭제의 침입을 네 차례에 걸쳐 막아냈다. 이후 태국이 부활하면서 남쪽으로의 진출이 막히자 서쪽으로 진출하여 아라칸(오늘날 라카인주)을 병합하고 19세기 초 뱅갈까지 진출했다가 결국 영국과 충돌했다.

영국과의 두 차례 전쟁(1824∽26, 1852∽53)에 패하여 라카인, 타닌따리, 나

31)_ 본 절에서의 논의는 미얀마 출신으로 유엔사무총장을 지낸 U Thant의 외손자, Thant Myint-U가 쓴 두 권의 책에 의존했다. Thant Myint-U, *The River of Lost Footsteps: A Personal History of Burma* (New York: FSG, 2008); *Where China Meets India: Burman and the New Crossroads of Asia* (New York: FSG, 2011).

아가 양곤을 포함한 남 버마를 잃은 콘바웅 왕조는 근대화 노력에 박차를 가하는 한편 프랑스를 끌어들여 영국을 견제하려고 했지만 실패했다. 오히려 프랑스의 인도차이나 진출에 자극을 받은 영국이 '전쟁 같지 않은 전쟁'(1885년)을 벌여 콘바웅 왕조를 멸망시키고 미얀마 전역을 영국령 인도(British India)의 일부로 편입했다.

제3차 영국-버마 전쟁이 '전쟁 같지 않았던' 이유는 버마인들이 영국군의 의도가 무능한 왕을 폐위하고 대체하려는 것이라고 봐서 저항하지 않았기 때문이다. 그러나 영국이 왕을 인도로 압송하고 왕조를 폐지하자 격렬하게 저항했다. 그것을 진압하느라 영국군은 보어 전쟁에 버금가는 어려움을 겪어야 했다. 그로 인해 영국은 버마를 통치함에 있어 버마인을 배제하고 인도인들을 데려왔다. 버마인은 영국인, 인도인에 이어 3류시민이 됐다. 인도인들은 특유의 고리대금업으로, 투입과 산출 사이에 시간이 많이 걸리고 날씨에 따라 산출의 변동이 심한 버마의 농부들을 착취하고 토지를 몰수했다. 이러한 차별과 착취를 배경으로 1930년대 양곤대학교 학생들을 중심으로 극단적인 민족주의가 자라기 시작했다.

인도가 영국과 더불어 독립을 논의함에 따라 버마도 1937년부터 제한적인 자치를 허용 받았다. 그러나 양곤대학교 학생운동을 이끌었던 아웅산(Aung San)은 제2차 세계대전의 기회를 이용하여 독립을 앞당기길 원했다. 일본에 포섭된 이후 동지들과 더불어 하이난(海南) 섬에서 일본의 군사훈련을 받았다. 그리고 그들이 1942년 버마로 진군하는 일본군의 돌격대 또는 길잡이 역할을 했다. 그때 돌격대장이 네윈(Ne Win)이었다. 버마에 진군한 일본군은 형식적으로는 버마의 독립을 선언했지만 사실상 식민지처럼 취급했다. 그에 대한 불만과 일본의 패색이 나타나면서 아웅산은 다시 영국과 손을 잡고 일본군을 몰아내는데 앞장섰다. 그럼으로써 영국의 처칠 수상도 함부로 대하지 못하는 거물이 됐다.

1947년 2월 아웅산은 소수민족 대표들과 연방으로써 함께 영국으로부터 독립하기로 합의(Panglong합의)하는 등 사실상 버마의 명실상부한 지도자가 됐지만 그해 7월 정적들의 총기공격을 받아 사망했다. 그러나 버마의 독립과정은 지속돼 1948년 1월 버마는 독립했다.

독립직후부터 미얀마는 강대국 정치의 충격을 받았다. 1949년 중국공산당에 패퇴한 국민당군의 일부가 미얀마에 자리 잡고 미국 중앙정보부의 지원을 받아 새로운 전선을 구축할 태세였다. 미얀마군은 국민당군의 진군을 군사적으로 저

지하는 한편 유엔에서의 외교적 노력을 통해 미국을 압박하여 국민당군을 대만으로 이동시키는데 성공했다.

그러나 그 과정에서 과잉팽창한 군부가 소수민족들에 대한 억압을 행하면서 소수민족 사이에 연방에 대한 불만이 생기기 시작했다. 10년 후 원하면 독립을 허용하기로 한 1947년 팡롱합의에 따라 다수의 소수민족이 분리독립을 요구하며 무장봉기를 했다.[32]

## 2. 버마/미얀마 외교정책의 특징

독립이후 지금까지 미얀마의 외교정책은 한 가지로 요약된다. 곧 '비동맹중립' 정책이다. 그러나 그 중립은 보다 적극적인 것이었다. 독립이후 연방수상을 연임한 우누(U Nu)수상은 인도, 중국과 더불어 '평화공존 5개 원칙'을 선언하고 비동맹운동의 주도적 멤버로 활동했다. 미국과 소련 사이에 양다리를 걸치고 양 쪽에서 모두 인정을 받았다. 당시 미얀마의 외교적 위상은 자국인인 U Thant를 유엔사무총장(1961~71)으로 밀 수 있을 정도였다.

소수민족의 무장봉기는 한편으로는 군부의 과대팽창을, 다른 한편으로는 극심한 내정의 혼란을 가져왔다. 그 혼란의 와중에 친위쿠데타를 통해 위기관리 정부(1958~60)를 세우고 성공적으로 임무를 수행했던 네윈 휘하의 군부는 1962년 또 다시 쿠데타를 일으켜 헌정을 중단시키고 본격적인 군사독재에 들어갔다. 1974년 신헌법을 채택하여 헌정을 회복했으나 그것은 '일당독재'(Burmese Socialist Programme Party; BSPP)를 포장한 것에 불과했다. 그러면서 버마식 사회주의를 표방하며 극단적인 고립정책으로 돌아섰다. 외교적으로도 우누의 중립정책이 적극적(active) 중립이었던데 반해 네윈의 중립은 소극적(passive) 중립이었다. 비동맹을 기치로 1967년 아세안에의 가입을 거부했다. 1979년에는 '비동맹운동'(Non-Aligned Movement, NAM)의 비동맹이 명실상부한 비동맹이 아니라며 탈퇴하기도 했다.

1988년 민주화 운동(8888사태)으로 네윈이 '다당제 민주주의'를 위한 총선거를 약속하고 하야했지만, 그것을 무력으로 진압한 신군부가 또 다시 헌정을 중단

32)_ 그 무장봉기는 아직도 지속되고 있고, 아웅산의 딸인 아웅산수치가 21세기 팡롱회의를 열고 있다.

시키고 군사독재를 시작했다. 경제적으로는 네윈의 고립주의식 사회주의를 완화하려고 했지만 미국을 비롯한 서방의 경제제재로 이렇다 할 성과를 보지 못했다. 한편 8888사태이후 민주화 운동의 아이콘으로 등장한 아웅산수치가 이끄는 민주주의국민연합(NLD)이 네윈이 약속했던 1990년 총선거에서 압승을 거두었다. 그 때 아웅산수치는 가택연금상태였다. 1991년 아웅산수치가 노벨평화상을 받아 국제적 주목을 받자, 신군부는 한편으로는 아웅산수치 및 그 지지자들을 탄압하고 다른 한편으로는 국제경제제재가 더욱 심화되는 악순환에 빠졌다.

서방의 제제와 그로 인한 고립에 대한 대응은 두 가지로 나타났다. 첫째, 1989년, 1960년대 문화혁명이후 악화됐던 중국과 관계를 개선했다.[33] 둘째, 비동맹의 기치를 완화하여 1997년 아세안에 가입했다. 이 두 가지는 동아시아 외교에서 의미심장한 파장을 낳았다. 첫째, 한편으로는 갈수록 강화되는 국제제재와 다른 한편으로는 중국의 경제성장이 맞물리면서 버마는 경제적으로, 정치적으로, 외교적으로 중국에 의존하기 시작했다. 2006년 미국이 미얀마의 인권탄압이 '국제안보와 평화에 대한 위협'이라며 유엔 안전보장이사회에 제재결의안을 제출하자 중국이 거부권을 행사했다. 그러면서 인도양에서 운남성에 이르는 원유 및 천연가스 파이프라인의 건설, 이라와디 상류에 삼협댐보다 더 큰 밋손(Myitsone) 댐을 건설하고 그곳에서 생산된 전기의 80%를 중국으로 가져가기로 하는 계약을 맺었다.

그 결과는 중국의 압도적 영향력과 중국인들의 과도한 진주였다. 2009년 미얀마 군부는 북부 코캉(Kokang) 지역 반군과의 전투를 벌이면서 후퇴하는 반군을 추격하여 중국의 영토에까지 진입했다. 그러면서 2008년에 채택한 신헌법을 집행하여 2011년 헌정질서를 회복시키고, 반(半)문민정부를 출범시켰다, 새정부는 미국과의 관계개선에 나서 아웅산수치 여사를 가택연금에서 석방하고, NLD 인사들의 정치활동을 허락하고, 나아가 2012년 그들이 국회의원보궐선거에 나설 수 있도록 했다. 그에 따라 미국과 중국과의 관계가 개선되어 2012년 봄 마침내 미얀마와 미국은 1989년 이래 중단됐던 대사급 외교관계를 복원시켰다.

미국 및 서방과의 관계가 개선되는 가운데 중국과의 관계는 소원해지기 시작

33)_ 1988년 신군부의 무력진압을 거의 모든 나라가 비난할 때 중국은 침묵을 지켰다. 이듬 해 거의 모든 나라가 천안문 사태에 대해 중국을 비난할 때 미얀마는 침묵을 지켰다. 그해 중국이 중국으로 피해온 무장투쟁세력 '버마공산당' 지도부를 체포함으로써 40년 동안 버티던 버마공산당이 해체됐다.

했다. 군부정권에서 총리를 맡았다가 2011년 신헌법에 따른 초대 대통령이 된 떼인 세인 대통령은 한편으로는 국내적 개혁에 매진하는 한편 외교적으로는 20년간의 군비독재에 따른 미얀마의 외교적 고립을 탈피하고 국제적 위상을 회복하기 위한 외교적 노력을 경주했다. 첫째, 집권 첫 해인 2011년 상징적, 환경적 이유에서 국내적으로 많은 반발을 사고 있던 밋손댐 건설을 중단시켰다. 중국이 큰 무게를 두고 추진하던 파이프라인 건설의 속도를 늦추었다. 다른 한편으로는 서방의 여러 나라를 방문하여 적극적인 관계개선을 추진했다. 또 아세안 의장국의 지위를 자원해 2014년 아세안 정상회의 및 동아시아 정상회의(EAS)를 주최했다. 중국의 압력에도 불구하고, 중국과 아세안 국가들 사이의 주요 현안인 남중국해 영토분쟁 문제를 을 의제로 삼는 외교력을 발휘했다.

2016년 4월 집권한 민주주의 국민동맹(NLD)의 아웅산수치는 미얀마 전래의 전통 속에서 오랜 국내적 분열요인에 대처하고 전 정부의 외교정책의 유산을 관리하는 동시에, 나아가 1991년 노벨평화상 수상자인 수치에 대한 국내외의 기대에 부응하는 과제를 아울러 안고 있다.

## 3. 미얀마의 외교정책과 전략문화

외교적 적극성의 정도에 따라 행태적으로 달리나타나기는 했지만 미얀마의 외교정책의 근간은 비동맹중립주의였다. 2011년 3월 31일 취임사에서 떼인 세인 대통령은 이렇게 말했다.

> "독립이후 지금까지 역대 정부는 다양한 정치적, 경제적 정책과 개념을 실천해왔습니다. 그러나 외교정책과 관련해서는 모두 독립적이고 적극적인 비동맹정책을 채택했습니다."[34]

5년 후 정권교체로 집권한 아웅산수치 외교장관 겸 국무역도 외신기자들 앞에서 이렇게 말했다.

> "1948년 독립이후 우리는 중립적이고 보편적인 우호정책을 채택해왔습니다."[35]

---

34)_ "President U Thein Sein delivers inaugural address to Pyidaungsu Hluttaw," *The New Light of Myanmar*, Volume XVIII, Number 344, 31st March 2011.

이 같은 정책은 앞에서 분석한 바, 강대국에 인접한 상대적 약소국으로서 외교전략과 잘 부합한다. 동서냉전의 와중에 어느 한 쪽과 동맹을 맺고 그 결과 다른 쪽과 적대관계가 된다면 이는 불가피하게 의존을 의미하기 때문에 비동맹 중립정책을 취한 것은 매우 합당한 정책이었다. 그러면서 동서 양진영으로부터 경쟁적 지지를 얻어낸 것도 그 같은 외교전략이 가져다 준 성과였다. 1949년 12월 당시 총리였던 우누는 이렇게 말했다.

> "외교정책과 관련하여 우리는 우리가 취한 노선이 주어진 상황에서 최선이라고 확신하고, 그에 대한 어떠한 비난에도 불구하고 꾸준히 추구해나갈 것입니다. 우리의 상황은 독립적 노선을 따르고 어떠한 진영과도 동맹을 맺지 말 것을 요구하고 있습니다. 다른 어떠한 노선도 결국 우리 연방을 파멸시키고 말 것이기 때문입니다. … 영국이나 미국, 러시아, 중공이 어떠한 노선을 채택하든 우리는 우리에게 최선이라고 믿어마지 않는 정치적 프로그램을 추구해야 합니다. … 즉 모든 외국과 우호관계를 유지하라. 우리처럼 작은 나라는 다른 강대국과 다툴 만큼 뻔뻔하지가 않습니다.[36]

그런데 그 같은 정책을 설명함에 있어 우누는 다른 이유를 또 들고 있다. 1955년 7월 미국 워싱턴에서 가진 기자회견에서 이렇게 말했다.

현재 상황에서 버마가 강대국 군사진영에 가담하는 것은 독립국가로 존속한다는 목표와 맞지 않습니다. 너무 강한 표현이라고 생각할지 몰라도 단순한 수사가 아니라 사실입니다. 우리의 최근 역사가 바로 그렇습니다: 강대국과의 관계의 경험에서 버마인들의 마음속에는 강대국과의 동맹이란 바로 그 강대국의 지배라는 생각이 자리 잡고 있습니다. 그런 생각이 잘못된 것이라고 생각할지 모릅니다. 그러나 버마의 어떠한 정부도 강대국 진영과 동맹을 맺으면 즉시 국민의 신뢰와 지지를 잃게 된다는 것이 바로 버마의 정치적 현실이라는 사실은 인정해야 할 것입니다.[37]

바로 이 같은 진술은 구조적 조건이 국내적 요인, 특히 전략문화와 어울려 외

---

35)_ "Strength of the People: Myanmar to be made strong by using the strength of the people to push foreign policy," *The Global New Light of Myanmar*, Vol. III, No. 7, 23rd April 2016.

36)_ Maung Aung Myoe, *In the Name of Pauk-Phaw: Myanmar's China Policy since 1948* (Singapore, Institutie of Southeast Asian Studies, 2009), p. 12에서 재인용.

37)_ James Barrington, "What Lies behind Burma's Foreign Policy," *The Atlantic Issue* (Feb. 1958)에서 재인용. http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1958/02/burma/306821/

교정책을 결정한다는 신고전적 현실주의의 입장과 부합한다.

미얀마의 역사와 문화를 따져볼 때 적어도 세 가지의 전략문화를 찾아볼 수 있다. 첫째는 '군사주의'다. 적어도 세 차례에 걸쳐 지역 내 (소)제국을 형성했던 미얀마의 강성왕조는 모두 정복왕조였다. 미얀마 역사의 영광스러운 시기는 군사적 승리와 팽창으로 이뤄졌던 것이다. 제2차 세계대전의 와중에 미얀마의 독립을 쟁취한 것도 독립의 아버지로 추앙받고 있는 아웅산'장군'이 이끌던 미얀마 독립군의 역할 덕분이었다고 생각이 널리 퍼져있다. 그리고 밖으로 적대적인 국제환경 속에서, 안으로 많은 소수민족의 분리주의 운동을 진압하고 미얀마 '연방'(Union)의 일체성을 유지한 것도 군부의 공이었다고 주장하는 군부의 주장이 어느 정도 설득력을 가진 것이 1962년 이래 50년간 군부독재가 유지된 이유의 하나일 것이다. 2010년 채택된 신헌법에서도 군부는 매우 특수하고 우월한 지위를 인정받고 있다.

둘째는, 아마 그 같은 역사적 경험과 그에 배치되는 식민지 경험에서 유래된 배타적이고 전투적인 '민족주의'이다. 동남아 지역의 다른 일부 국가와 달리 미얀마는 식민지가 되기 전 제국으로서 성세를 누리고 있었고, 식민지화 과정에서 지속적인 저항을 지도했던 역사에 대해 자부심을 가지고 있다. 식민지배 중 영국인들에 의한 차별과 인도인들에 의한 착취에 따라 강력하고 전투적인 민족주의 정서가 1930년 대 양곤대학교 학생들을 중심으로 자리 잡았다. 그들이 중심이 되어 독립운동을 벌였고 그들이 독립후 미얀마 정치적 지도층을 구성했다.

셋째는, 군사주의 및 민족주의적 문화와는 어울리지 않을지 몰라도, 불교문화의 영향이다. 인종적 다양성에도 불구하고 국민의 대다수가 믿고 있는 불교는 분쟁에 대한 개입을 부정하고 중립을 하나의 가치로 가르친다. 냉전의 맥락 속에서 미얀마 지도부가 표방한 비동맹 중립정책은 미얀마 국민들에게 잘, 자연스럽게 받아들여져서 하나의 전통으로 자리 잡았다.

# Ⅴ. 대한민국의 외교정책

## 1. 한국의 지정학적 조건과 역사

인간집단이 하나의 정치조직, 즉 국가를 형성하고 그 속에서 서로 탐내는 자원을 나눠 갖는 과정이 정치다. 그러나 그 정치는 고도(孤島)에서 이루어지는 것이 아니다. 주변의 다른 정치집단과 정치, 경제, 사회 등 제반 영역에서 부단히 관계를 맺으면서 전개된다. 그 관계는 해당 국가의 지정학적, 지경학적 조건에 따라 다양한 형태를 띠기 마련이다.

한국의 경우 대륙에서 돌출된 반도(半島)라는 특수한 지형으로 인해 외부와의 관계가 특별했다. 첫째는 교류의 제약으로 인한 '단절'이다. 대륙과의 통로가 한정된 만큼 대륙과 교류가 제한되었고 그에 따라 독자적인 민족집단을 발전시켜 왔다. 다른 지역에 비해 왕조들이 대체로 장기간 지속되는 경향을 보인 것도 그 때문일 것이다. 둘째는 규모의 불균등으로 인한 '피압'이다. 반도에서는 대륙으로의 진출을 제외하고는 정치단위가 가질 수 있는 규모의 확대가 거의 불가능했던 반면 대륙에는 제국의 형성이 정형이 되었다. 그리고 대륙에서 제국이 형성될 때 규모가 제한된 한반도의 정치단위는 침략을 받거나 굴종을 강요받았다. 13세기 이후 중국대륙에서 원, 명, 청의 제국적 질서가 연속되면서 면적과 인구에서 작은 한국은 천하질서(中華) 속에서 그나마 뛰어난 탁월한 한 부분(小中華)으로 만족해야만 했다.

단절로 말미암아 한반도에 한민족이라는, 다른 어느 민족에 비해 뒤지지 않는, 단일하고 굳건한 정체성을 가진 민족이 자리 잡았다. 피압의 역사는 한편으로는 단일 민족의 의식을 강화하였지만 다른 한편으로는 국제정치가 국내정치를 압도하는 정치적 패턴을 낳았다. 이 두 가지 구조적, 역사적 조건이 해방 후 한국의 대외정책, 그리고 남북관계의 전개에 크게 영향을 미쳤다.

병인양요와 더불어 서양 근대 국제정치가 한반도를 엄습할 때 그에 대한 적응으로서 근대화에 실패한 조선은 결국 일본의 식민지배를 받기에 이르렀다. 일본이 제2차 세계대전에서 패배하면서 독립을 성취했지만 전승국인 미국과 소련의 편의적 필요에 따라 국토가 분단되었다. 외세의 정치적 필요와 내부적 정치적 동학에 따라 민족이 두 개의 사실적 국가로 분단되었다. 그 분단은 전승국들이 냉전이라는 형태의 상호대결을 전개하면서 고착되었고 6·25 한국전쟁으로 극단적

인 적대관계를 띠게 되었다.

미국과 소련 사이의 냉전은 국제체계 속의 지배적 위치를 다투고 나아가 문명의 표준을 다툰 일종의 패권전쟁 내지 경쟁이었다.[38] 패권전쟁으로서 냉전은 두 전선에서 전개됐다. 첫째는 권력투쟁이었다. 미국과 소련은 군사력과 경제력, 기술력 등 국력의 다양한 영역에서 서로를 능가하려고 다투었다. 둘째는 이념경쟁이었다. 양국의 체제는 상반되는 이념을 대표하고 있었다. 미국의 체제는 정치적으로는 다원적 민주주의, 경제적으로는 자본주의 시장경제였다. 소련의 체제는 정치적으로는 공산당 일당독재, 경제적으로는 사회주의 계획경제였다. 한 체제의 성패는 그 체제를 지지하는 이념의 성패를 의미했다. 그 대결은 자국보다 제3국에서 더 치열했다. 제3의 지역에서 각자의 체제가 성공하고 못하고가 곧 그 체제의 상대적 우위를 의미했기 때문이었다. 그리고 양 체제가 반(反)명제적이었던 만큼 그 경쟁은 제로섬적 성격을 띠게 되었다.

그에 따라 지구상의 어떠한 나라도 냉전으로부터 자유롭지 못했다. 많은 신생국가 내부에서 대립하는 정치세력들이, 혹은 지역차원에서 서로 적대하는 국가들이, 경쟁적으로 미국과 소련의 체제를 내세우며 정치권력을 다투었다. 그 다툼에서 승리하기 위해 서로 외세를 끌어들이거나 외세가 경쟁적으로 개입했다. 일부 국가가 비동맹 중립을 표방하기도 했지만 그 자체 또한 냉전적 상황을 반영한 것에 다름 아니었다. 양 초강대국 사이의 패권적 경쟁이 전 세계 각국에 투사(透寫) 됐다.[39]

그 같은 냉전의 투사가 가장 극단적인 형태로 나타난 곳이 바로 단일민족이 분단된 경우였다. 19세기 중반 이래 표준이 된 일민족 일국가의 민족국가(nation-state) 체계에서 분단민족은 비정상이었다. 분단 상황에 있는 각 정치체제는 상대의 멸절을 전제로 시대의 표준인 단일민족국가의 형성을 지상의 목표로 삼았다. 그 위에 냉전의 패권경쟁, 이념경쟁이 덧 씌워졌다. 한 체제의 성공은 단지 분단 민족의 한 단위가 다른 단위를 흡수하는 데 그치지 않았다. 세계적 차원에서 한 초강대국이 신봉하는 체제가 다른 초강대국이 신봉하는 체제에 대해 우월함을 보여

38)_ Gilpin, Robert (1988). "The Theory of Hegemonic War," *The Journal of Interdisciplinary History*. 18 (4): 591-613.

39)_ 투사란 배리 부잔이 말한 overlay의 번역어다. Barry Buzan, *People, States & Fear: The National Security Problem in International Relations*, Revised second edition (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1991).

주는 한 증좌가 되었다. 해방과 더불어 분단된 한반도 정치의 구조적 조건이 그러했다.

단일민족주의의 이념 속에서 남과 북의 경쟁은 제로점적이었다. 상반된 두 체제의 공존은 논외(論外)였고 양 체제는 서로 각자의 조건에 따라 통일을 추구했다. 제1, 2차 세계대전을 거치면서 무력사용, 즉 전쟁이 일반적으로 불법화되고, 현대 무기의 파괴력이 파멸적인 만큼 전쟁에 대한 두려움이 커졌지만, 무력통일도 논외가 아니었다. 그래서 6·25한국전쟁이 있었다. 이후 남과 북은 안보딜레마와 상호 군비경쟁에 빠졌다. 또 정치적 경쟁과 전쟁이 있었다. 서로 신봉하는 체제의 매력에 호소해 상대방 체제의 전복을 시도했고, 그 매력을 국제적으로 인증받고자 소위 '정통성 외교'에 매진했다.

남과 북 사이 체제의 멸절을 담보로 한 치열한 경쟁은 냉전의 맥락 속에서 전개되었다. 남한은 자체 군사력에 더해 미국과 동맹을 맺었다. 북한은 소련, 중국과 군사동맹을 맺었다. 각 체제가 가진 정치적 매력, 세계적 차원에서 각 후견국의 위력, 그리고 각 후견국이 피후견국에 부여하는 중요도, 그에 따라 그 피후견국을 지원하고자 하는 정치적 의지 등이 모두 지난 70년간 남북관계를 위요한 한반도 국제정치에 영향을 미쳤다.

## 2. 한국 외교정책의 과제와 특징: 안보와 자율성의 딜레마

그 같은 구조적 조건 속에서 한국외교가 처한 가장 중대한 도전은 안보와 자율성의 딜레마였다.[40] 북한으로부터 안보위협이 심해질수록 미국에 대한 의존이 커지고 그에 따라 정책자율성에 제약을 받게 되는, 이 논문에서 검토하는 중소국 외교문제의 핵심을 겪었다. 그러다가 체계적 차원의 변화가 생기면 그에 따라 후견국의 대 피후견국 정책에 실질적, 인식적 차원의 변화가 생기고, 그것이 피후견국의 정책변화를 가져오며 그것이 경쟁적인 피후견국의 정책의 변화를 동시에 초래하는 복합적이고 역동적인 정치과정이 전개됐다. 그 대표적인 사례가 냉전의 정점에서 미국과 소련이 화해를 도모했던 데탕트, 나아가 소련의 체제실패에 따른 탈냉전이었다.

---

40) James D. Morrow, "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances," *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4 (Nov., 1991), pp. 904-933.

### 가. 데탕트와 한국의 외교정책

1970년대 미소관계를 특징지었던 데탕트, 곧 미국과 소련 사이의 화해 내지 긴장완화는 두 가지 요소에 의해 촉발됐다. 첫째는 열핵폭탄으로 무장한 양 초강대국이 서로, 특히 지엽적 문제로, 적대할 경우 제기 될 수 있는 위험성에 대한 상호인식이었다, 둘째는 세계적 차원에서의 체제경쟁, 영향력 경쟁이 가지는 소모성에 대한, 특히 미국의 인식이었다. 첫째는 1962년 10월 소위 쿠바 미사일 사태에서 초래됐다. 둘째는 베트남 전쟁 때문이었다. 그것이 1969년 리처드 닉슨 미국대통령의 취임과 더불어 현실화되기 시작했다. 취임 첫 해인 1969년 닉슨은 베트남전의 베트남화, 또는 베트남인에 의한 베트남 방위를 주장하고, 그것을 일반화한 '아시아인에 의한 아시아 국가의 방위'라는 닉슨 독트린을 발표했다. 그러나 중국과 소련이 개입하고 있는 베트남 전쟁에서 미국의 일방적인 철수는 곧 냉전에서의 패배를 의미할 수 있었기 때문에 냉전을 관리할 필요가 있었다. 닉슨 행정부는 중소분쟁의 맥락 속에서 중국과의 관계개선을 시도했고, 그것이 소련을 자극하여 결국 데탕트를 이끌어 냈다.

닉슨 독트린, 미중관계 개선과 미소 데탕트 등은 한국에 엄청난 충격을 주었다. 당시는 1968년 초의 1·21 사태와 그 해 말 울진삼척 무장공비 침투사건으로 북한의 위협이 최고도에 달했던 터라 더욱 그랬다. 서로 적대적인 두 단위 사이에 위협이 높을 때 그 위협에 대처할 수단의 하나인 후견국의 방위의지가 약화되면 취할 수 있는 방법은 두 가지였다. 하나는 위협 그 자체를 관리하고 줄이는 것이었다. 곧 남북관계의 개선이었다. 다른 하나는 그 위협에 대처할 수 있는 자체의 역량을 배가하는 것이었다. 곧 자주국방능력의 향상이었다. 그러나 이 둘은 상호모순적이었기 때문에 오래 양립하기 어려웠다. 위협을 관리하는 것은 의도의 문제였고 따라서 가변적이었다. 역량은 보다 지속적이기 때문에 결국 남북화해는 오래 지속되지 못하고 대신 남북사이의 군비경쟁에 압도됐다.

사실 그 같은 상황의 전개는 북한이 앞서 가고 있었다. 북한은 1962년 쿠바 미사일 사태에서 소련이 미국과의 관계를 위해 쿠바를 '일방적으로' 포기하는 것을 보고 큰 충격을 받았다. 또 바로 그 와중에 중국이 인도를 공격하여 승리하는 것에 영향을 받기도 했다. 그리하여 그 해 말 "전군의 간부화, 전군의 현대화, 전인민의 무장화, 전국의 요새화"라는 4대 군사노선을 발표하며 군사적 역량 강화에 매진했던 것이다.

반면 남한은 닉슨 독트린 발표이후 1970년 8월 15일 박정희 대통령은 남과 북이 군사적 대결을 지양하고 선의의 대결을 지향할 것을 선언했다. 그리고 이듬해 남북적십자 회담을 제안하고 북한이 호응하여 예비회담이 열렸다. 그러나 '민간차원'의 적십자회담은 '정치적 차원'의 화해가 없이는 어렵다는 상호인식 속에서 남북사이의 비밀접촉이 시작됐고 1972년 7월 소위 7·4 남북공동성명으로 연결됐다.

외부적으로 데탕트, 내부적으로 남북화해라는 극적인 상황은 양측에서 정치적으로 이용됐다. 1971년 3선 개헌이라는 무리수를 통해 출마했지만 김대중 후보에 어렵게 승리했던 박정희 대통령은 그 같은 '비상상황'을 이용하여 '비상사태'를 선포하고 유신헌법을 통해 1972년 말 장기집권에 들어갔다. 바로 같은 시점 북한에서는 김일성의 치세를 헌법에 명기하는 소위 '유일체제'를 완성했던 것이다. 이듬해인 1973년 6월 남쪽의 박정희 대통령은 그 때까지 미국에 의지하여 전개하던 대 유엔외교를 독자적으로 전개할 계획으로 유엔에 대한 남북동시가입과 남북동시수교를 반대하던 소위 할슈타인 원칙을 파기하는 새로운 대외정책원칙, 소위 6·23 선언을 선언했다. 북한은 이것을 남북분단의 영구화책동이라고 비난하며 그 때까지 어렵사리 유지되던 남북적심자회담과 7·4공동성명에 따른 남북조절위원회를 폐기했다.

이처럼 남북관계 개선을 통한 위협의 관리가 실패로 돌아감에 따라 자체 방위역량 개선을 통한 안보증진은 거의 논리적인 귀결이었다. 박정희 정부는 1972년 채택된 제3차 경제개발 5개년 계획에서 경공업 위주의 산업구조에서 전환하여 방위산업의 기반이 되는 중화학공업의 육성으로 방향을 전환했다. 1974년 프랑스와 핵재처리 시설 도입에 합의하여 자체 핵무기 개발도 시도했고 그것이 그렇지 않아도 악화됐던 한미관계를 더욱 악화시켰다. 주한미군 철수를 공약하고 당선된 지미 카터 행정부가 그에서 더 나아가 한국의 인권문제를 제기하면서 한미관계는 최악에 달했고, 1979년 10월 박정희 대통령 시해사건이 발생했다.

1979년 소련의 아프가니스탄 침공으로 미국이 1980년 모스크바 올림픽을 보이코트 하면서 미소데탕트는 치명적인 타격을 받았다. 1980년 카터 대통령은 로널드 레이건 캘리포니아 주지사에게 패배하여 단임 대통령의 수모를 겪어야 했고 새로 집권한 레이건 대통령은 소련을 악의 제국이라고 부르며 신냉전이 시작됐다. 신냉전의 국제적 맥락 속에서 한국의 전략적 가치가 새로 부상했고, 광주

사태를 통해 집권한 전두환 대통령은 핵무장 포기를 대가로 미국의 승인을 받는데 성공했다. 1983년 9월 초 대한항공 007편이 소련기에 의해 격추되는 사건이 발생했다. 다음 달 북한은 1983년 버마를 방문한 전두환 대통령의 암살을 시도했다.

### 나. 냉전의 종식과 북방정책

전 인류를 옥죄었던 미소냉전은 모두의 생각을 뒤집고 종식됐다. 미국의 레이건 대통령이 핵억지가 아니라 핵전쟁도 가능하다고 주장하고 그것을 위해 '전략방위구상'이라는 이름으로 미사일 방위체계 구축을 선언하여 미국과 소련 사이의 새로운 군비경쟁을 예고하는 가운데 소련에서는 새로운 세대의 지도자가 집권했다. 전임 체르넨코 보다 20세 연하로 당시 54세의 미하일 고르바초프가 바로 그였다. 그는 노쇠한 소련체제를 되살리기 위한 개혁(Perestroika)과 개방(glasnost)을 내세우며 그 국제적 환경 개선을 위해 새로운 데탕트를 시도했다.

아프가니스탄에서의 철수를 약속하고 1987년 말 미국과 중거리 핵전력 폐기조약(INF Treaty)에 서명함으로써 그의 정책이 단순한 기만전술이 아님을 입증했다. 그에 정책은 공산권 내부에 먼저 파장을 일으켰다. 헝가리, 체코슬로바키아, 폴란드 등에서 '작은 고르바초프'를 표방한 지도자가 등장하고 그의 정책이 채택됐다. 1989년 10~11월 그 때까지 변화에 완강히 저항하던 동독의 호네커 정권이 붕괴하고 베를린 장벽이 무너졌다. 그 해 12월 미국의 조지 부시 대통령과 고르바초프는 몰타에서 회동하여 독일통일에 합의하고 냉전의 종식을 선언했다. 그 때까지 유엔 등에서 사사건건 반복하던 양국은 이라크의 쿠웨이트 침공에 공동보조를 취함으로써 유명무실하던 유엔의 집단안전보장체제를 부활시켰다. 냉전의 종식은 미국의 동맹국 정책에도 반영됐다. 부시 대통령이 군비축소에서 유래될 소위 '평화배당금'(peace dividend)을 약속하는 가운데 미국의회는 샘-워너 법안을 통해 주한미군의 감축을 법제화했다.

한편, 냉전의 종식과정에서의 정치적 변화는 소련과 동유럽에서만 일어난 것은 아니었다. 필리핀과 타이완이 민주화됐고, 미얀마와 중국에서 민주화 시위가 있었다. 한국도 예외가 아니었다. 1985년 총선에서 민주화에 대한 민심이 확인됐고, 단임 대통령과 평화적 정권교체를 약속해왔던 전두환 대통령이 1987년 4월 현행 헌법에 따라 차기 대통령을 뽑을 것이라고 밝히고, 그 후보로 노태우를

‘지명’하자 민주화를 요구하는 거센 시위가 있었다. 노태우 후보는 그 정치적 위기를 직선제 개헌을 수용함으로써 넘기는 한편, 야권의 분열을 이용하여 대통령에 당선됐다.

냉전의 종식이라는 체계적 차원의 변화는 남과 북에 위협 내지 기회로 작용했음이 분명했다. 데탕트가 월남전의 수렁으로 인한 미국의 수세(守勢)에서 비롯됐고 그것이 남한에 위협으로 작용했다면, 탈냉전이 소련의 수세에서 비롯된 만큼 그것은 남한에는 기회, 북한에는 위협으로 작용했다. 실로, 새로 집권한 노태우 정부는 세계적 차원에 변화에 민감하게 반응하며 움직였다. 1988년 7·7선언을 통해 소위 ‘북방정책’을 선언하고 헝가리를 시발로 구 공산권 국가와의 관계 개선에 나섰다. 그 같은 북방정책은 1990년 10월 소련, 1992년 8월 중국과 외교관계를 수립함으로써 절정에 달했다.

요컨대 냉전종식이라는 구조적 변화에 대응하여 한국은 외교적 지평의 확대를 통해 미국에 대한 의존을 완화하고자 했다. 예견되는 주한미군의 철수 내지 축소에 대한 대응적 측면이기도 했다. 그러나 그것이 완성되려면 북한위협의 축소도 동반되어야 했다. 그런데 냉전종식으로 수세에 몰린 북한은 남북관계 개선을 통한 돌파구를 모색했다. 1988년 남북고위급 회담을 제안했고, 북방정책의 종점은 결국 평양에 있다고 한 노태우 정부가 호응하여 1990년부터 총리급의 남북고위급회담이 열려 1991년 9월 유엔동시가입, 같은 해 12월 남북기본합의서가 채택됐다.

그러나 정치적 대화를 통한, 즉 의도의 관리를 통한 위협축소는 일시적이고 역량의 증진을 통한 위협축소는 보다 항구적이라는 일반 법칙은 여기서도 드러났다. 냉전의 종식과 독일통일이 의미하듯, 남북 사이의 체제대결에서 패배한 북한이 군사적 역량 증진을 통한 안보를 도모함에 따라 남북관계는 또 다시 파국의 국면으로 들어갔다. 곧 북한 핵문제였다.

### 다. 북한 핵문제

북한이 핵무기 개발의 길에 본격적으로 들어선 것은 그들이 비확산조약(NPT)에 가입한 1985년 무렵으로 판단된다. 영변에 자체기술을 통해 개발한 5메가와트 급 원자로를 완성하고 가동을 시작했던 것이 그 무렵이었던 것이다. 그 원자로는 발전용으로는 경제성이 없었고 동시에 송전선도 설치되지 않았기 때문에

핵폭탄 제조를 위한 플루토늄 생산용으로 추정됐다. 아울러 1989년 그 사용 후 연료를 재처리하여 플루토늄을 추출하기 위한 시설로 추정된 방사화학실험실이 위성사진에 포착됨으로써 소위 북핵문제가 시작됐다. 이후 북핵문제는 여러 차례 군사적 위기를 초래하면서도 해결되지 않고, 북한의 핵능력 증진에 따라 더욱 악화됐다.

제1차 북핵위기는 북한이 1991년말 한반도 비핵화공동선언에 합의하고 1992년 초 국제원자력기구(IAEA)와의 안전협정을 체결한 이후 지속된, 사찰을 둘러싼 외교적 위기에서 출발했다. 이 외교적 위기는 일련의 확전과정을 거쳐 1994년 초 군사적 위기로까지 확대됐다. 결국 한반도에 전운이 감도는 가운데 그해 6월 미국의 지미 카터 전대통령이 북한을 방문, 김일성과 합의에 도달함으로써 10월 제네바 합의를 통해 '봉합'됐다.[41] '봉합'이라는 표현을 쓴 것은 그것이 북한의 핵시설을 해체하지 못하고 동결한데 그쳤으며, 특히 문제가 되었던 8000여개의 사용후 연료봉을 해외로 방출하지 못했기 때문이다. 그리고 그 봉합은 조만간 터지게 마련이었다.

제2차 북핵위기는 2002년 10월, 제네바 합의에 대해 불만을 가졌던 부시(George W. Bush) 신임행정부에서 북한이 고농축우라늄을 통한 핵무장 프로그램을 추구하고 있다고 추궁하며 제네바 합의의 파기를 선언하면서 촉발됐다. 북한은 봉인했던 8000여개의 사용 후 연료봉을 재처리하여 플루토늄을 추출하면서 시작됐다. 2003년 봄 미국의 이라크 침공과 맞물려 고도의 위기감을 조성한 끝에 결국 4자회담, 나아가 6자회담이라는 협상의 틀을 마련한 끝에 잠잠해졌다. 제2기 부시행정부가 출범한 2005년 2월 북한이 핵보유 선언을 하면서 새로운 군사적 위기가 촉발됐으나, 역으로 그해 9월 비핵화에 관한 9·19합의를 끌어냈다. 그 합의는 미국이 북한에 대해 취한 금융제재로 사문화되고 이듬해 10월 북한의 핵실험으로까지 연결됐으나 미국은 오히려 그 문제를 해결하기 위한 외교적 노력을 배가했다. 2008년 8월 김정일이 쓰러지고 이듬해 1월 오바마 행정부가 출범하면서 북핵문제는 방치됐다.

일련의 탐색적 시도가 없었던 것은 아니다 오바마 행정부의 북핵정책은 '전략적 인내'로 포장된 방임으로 점철됐다. 2009년, 2012년 두 차례에 걸친 추가적

41)_ 제1차 북핵위기의 전말에 대해서는 Joel Wit, et al., *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis* (Washington, DC: The Brookings Institution, 2004) 참조.

핵실험이 있었음에도 그랬다. 2016년 초 북한이 제4차 핵실험을 하고 미사일 시험발사를 거듭하면서 위기가 고조되기 시작했다. 9월 북한이 제5차 핵실험을 단행했다. 11월 미국에서 도널트 트럼프 후보가 당선됐다. 12월 한국에서 박근혜 대통령이 탄핵소추를 당했다. 2017년 5월 문재인 대통령이 당선직후 취임했다. 2017년 7월 북한이 대륙간 탄도미사일을 시험발사했다. 9월 제6차 핵실험을 단행했다. 9월 유엔총회에서 트럼프 대통령은 "필요하다면 북한을 완전히 파괴"하겠다고 했다. 이틀 후 문재인 대통령은 유엔총회에서 행한 연설에서 평화를 31차례 언급했다. 북한의 무장수준과 그것을 둘러싼 군사적 위기의 수위는 과거 어느 때에 비해 높다.

이제 대한민국은 북한의 무장과 위협수준에서 오는 안보적 위협과, 그에 따라 높아진 미국에 대한 의존의 정도, 그리고 그 와중에 불거진 중국과의 외교적 갈등 등 외교안보 전반에서 과거 어느 때보다 어려운 지경에 처해있다. 냉전이 종식되고 북한이 결정적으로 약화됨으로써 한국의 외교안보환경은 크게 좋아졌다. 그런데 결과를 놓고 볼 때 냉전이후 한국의 외교안보정책은 전적인 실패라고 해도 과언이 아니다. 왜 그런가?

## 3. 신고전적 현실주의 이론과 한국의 전략문화

논란과 비난의 여지가 크지만 필자는 한국의 역사와 문화에서 유래된 전략문화가 이상과 같은 도전에 대처하는데 있어 장애가 된 측면이 있다고 믿는다.

시론에 불과하지만 한국의 전략문화는 앞에서 (1) 군사주의, (2) 민족주의, (3) 불교로 정리한 미얀마의 전략문화와 좋은 대조를 이룬다고 본다. 즉 (1) 평화주의, (2) 민족주의, (3) 유교문화가 어울려 한국식의 전략문화 또는 외교적 사고를 형성했다.

이 장의 서두에서 밝힌 바와 같이 한반도의 지정학적 조건은 단일한 민족을 형성하는 한편 다른 한편으로는 지속적인 외침을 받는 역사를 형성했다. 적어도 고려조가 출범한 이후 한반도의 전쟁은 항상 주변의 강대하고 호전적인 집단에 의한 침략이라는 형태로 나타났다. 그래서 '전쟁'을 영광으로 여기는 일부 다른 민족과 달리 한민족에게 전쟁은 항상 고통이었다. 단절과 피침의 역사는 다른 한편으로 고도로 동질적인 인구단위, 근대적 용어로 민족의 형성을 낳았다. 그것이 19세기말 이후 근대민족주의와 접합되면서 다른 어떠한 영토/인구단위에서 찾아

보기 어려운 일체성을 가진 민족이 됐다. 그 일체성이 남북 간의 경쟁을 더욱 치열하게 만드는 역설을 낳았음을 앞에서 지적했지만, 동시에 단일민족인 북한에 대한 연민과 호감은 사라지지 않았다.

이상의 전략문화는 한편으로는 북한의 적대적 의도를 과소평가하고 다른 한편으로는 군사적 위기를 해소하기 위한 군사적 조치에 극도로 민감하게 반응하고 기피하는 사고의 흐름을 가져왔다. 북핵문제가 25년을 넘게 해결되지 못하고 악화의 일로를 걸어 온 것은 본질적으로 군사적인 문제를 평화주의적 사고 속에서 외면하거나 비군사적 방법으로 해소하려고 한 것이 이유의 한 일단이 될 것이다.

## Ⅵ. 결론

미얀마와 한국은 강대국들 사이에 "끼인" 상대적 약소국이라는 지정학적 조건에서 닮은 점이 많다. 그러나 1948년에 공히 독자적인 정부를 수립한 두 나라의 외교정책은 크게 달랐다.

첫째, 세계적 냉전의 맥락 속에서 미얀마 비동맹 중립정책을 취했다. 반면 한국은 1953년 어려운 협상 끝에 미국과 유효기간이 없는 상호방위조약을 맺었다. 그에 따라 한국에는 수 만 명의 미군이 주둔해 온 반면 미얀마는 자국영토에 외국군대가 진주하지 않는 것을 외교적 원칙으로 못 박았다.

둘째, 미얀마에서는 인종분규로 인해, 한국에서는 남북분단과 대립으로 인해 군부가 과대성장하고 그로 인해 1년의 시차를 두고 양국에 군사쿠데타가 발생했다. 그 점에서 양국은 공통점이 있으나 이후 군부의 정책방향을 전혀 달랐다. 한국의 박정희 정권은 결국 수출주도형 경제성장전략을 추구하면서 국가경제를 세계경제 속에 완전히 편입시켰다. 반면 미얀마의 네윈 정권은 극단적인 폐쇄정책을 취했다.

셋째, 2012년 미국과의 관계 개선과 아울러 미얀마는 중국이 공을 들이던 대규모 수력댐(Myitsone) 공사를 중단시키고, 인도양에서 운남성을 잇는 파이프라인의 개통을 연기했다. 미얀마가 아세안 의장국을 맡았던 2014년, 남중국해 영토분쟁을 안건에 포함시키지 말라는 중국의 압력을 무시했다. 반면 한국은 한편으로는 중국의 역동적인 경제성장에 편승하고 다른 한편으로는 그것을 통한

대미의존을 완화하려고 기대하다가 결국 양국 사이의 전략적 경쟁에 연루되어 사드배치를 빌미로 중국의 온갖 압력을 받고 있다.

큰 그림에서 볼 때 유사한 지정학적 조건을 가진 두 나라의 외교정책이 거의 극적인 대조를 이루는 것을 어떻게 설명할 것인가?

첫째는 물론 지정학 및 지경학적으로 주어진 조건에서의 차이다. 지정학적으로 한국은 냉전이 분단과 전쟁의 형태로 직접 투사되었기 때문에 어느 일방을 택하지 않을 수 없는 한계가 있었지만 미얀마는 배리 부잔이 말한 지역안보복합체 사이의 일종의 완충지대로서 중립을 유지할 수 있는 여지가 있었다. 또 빈약한 부존자원으로 말미암아 자급자족이 불가능하고 그에 따라 수출주도형 성장정책을 택했던 한국과 달리 미얀마는 한 때 동남아 제1의 쌀 생산지였고 그 외에도 원유와 보석 등 많은 지하자원이 있었던 관계로 냉전이 베트남전의 형태로 동남아시아로 확대될 때 극단적인 고립정책을 취하도록 했다.

둘째, 한국의 경우 단일민족으로서 함양된 민족주의 이외에도 오랜 피침의 역사 속에서 생성된 동화(同化)의 문화와 전통이 있었다. 중국제국에 근접하여 그 영향을 크게 받으면서도 유교문화의 수용을 주도하여 소중화(小中華)를 자처했다. 그 같은 동화의 문화는 냉전시기에도 적용돼 세계 주도 국가였던 미국의 문화를 받아들이고 정치적 영향력을 수용하고 나아가 그것을 이용할 줄 알았다. 반면 식민지 시절 영국과 인도인의 이중적 지배와 착취를 당했던 미얀마의 민족주의는 내부의 인종분열과 맞물려 그 배타성을 더욱 강화시켰다. 로힝야 족에 대한 '인종청소'의 비난을 받으며 노벨평화상의 박탈까지도 압박받고 있는 아웅산수치의 행보를 이해하려면 이상과 같은 미얀마의 전략문화를 감안할 필요가 있다.

이론적으로 보아 신고전적 현실주의는 구조적 요소와 국내적 요소를 종합하여 특정부류 국가들의 특징적 행태를 종합적으로 설명하는 한편, 특정국가의 독특한 외교행태를 설명할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 그러나 본 연구를 수행하는 과정에서 나타난 바, 이는 한 편의 논문이 아니라 저서로서 추진을 해야 할 거대 과제이다.

## Ⅶ. 참고문헌

"Strength of the People: Myanmar to be made strong by using the strength of the people to push foreign policy," *The Global New Light of Myanmar*, Vol. III, No. 7, 23rd April 2016.

"President U Thein Sein delivers inaugural address to Pyidaungsu Hluttaw," *The New Light of Myanmar*, Volume XVIII, Number 344, 31st March 2011.

Barry Buzan, *People, States & Fear: The National Security Problem in International Relations*, Revised second edition (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1991).

Bruce M. Russett, T. Risse-Kappen, and John J. Mearsheimer, "Correspondence: Back to the Future, Part III: Realism and the Realities of European Security," *International Security*, 15-3 (1990/1991), pp. 219-222.

Charles F. Hermann, Charles Kegley, Kr., and James N. Rosenau, eds., *New Directions in the Study of Foreign Policy* (New York: Routledge, 1987).

Christopher Layne, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise," International Security, 17-4 (1993).

Colin Elman, "Horses for Courses: Why Not Neorealist Theories of Foreign Policy?" Security Studies, 6-1 (1996), pp. 7-53.

Daniel Yergin, "Ensuring Energy Security," *Foreign Affairs,* 85-2 (2006), p. 69.

Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Wealth and Power* (New York: The Free Press, 1991).

E. H. Carr, *Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, 2nd ed. (London: Macmillan, 1946), 김태현 역, 『20년의 위기』 (서울: 녹문당, 2004).

Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of Americas World Role* (Princeton: Princeton University Press, 1998). Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, 51-1 (Oct., 1998), pp.144-172.

Gilpin, Robert (1988). "The Theory of Hegemonic War," *The Journal of Interdisciplinary History*. 18 (4): 591-613.

Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th ed. (New York: Alfred Knopf, 1973).

Hedley Bull, "Anarchy and Society in International Relations," and "The Grotian Conception of International Society," in Herbert Butterfield and Martin Wight, eds., *Diplomatic Investigations* (London: Macmillan, 1967).

Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (London: Macmillan, 1977).

James Barrington, "What Lies behind Burma's Foreign Policy," *The Atlantic Issue* (Feb. 1958)에

서 재인용. http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1958/02/burma/306821/

James D. Morrow, "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances," *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4 (Nov., 1991), pp. 904-933.

James N. Rosenau, "Pre-theories and Theories of Foreign Policy," in R. B. Farrell, ed., *Approaches to Comparative and International Politics* (Evanston: Northwestern University Press, 1966), pp. 27-92.

Joel Wit, et al., *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis* (Washington, DC: The Brookings Institution, 2004).

John Gerard Ruggie, "Multilateralism: the Anatomy of an Institution," *International Organization*, 46-3 (Summer 1992), pp. 561-598.

John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," *International Security* 15-1 (1990).

John J. Mearsheimer, "Reckless States and Realism," in Ken Booth, ed., *Realism and World Politics* (London: Routledge, 2011), pp. 124-40.

John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001).

Kenneth N. Waltz, "International Politics Is Not Foreign Policy," *Security Studies*, 6-1 (1996), pp. 54-57.

Kenneth N. Waltz, "Structural Realism after the Cold War," *International Security*, 25-1 (Summer 2000).

Kenneth N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics," *International Security*, 18-2 (1993).

Kenneth N. Waltz, "The Myth of National Interdependence," in Charles P. Kindleberger, ed., *International Corporations* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1970).

Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War* (New York: Columbia University Press, 1959). Waltz (1979).

Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979).

Laura Neack, Jeanne A. K. Hey, Patrick Jude Haney, *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation* (Prentice Hall, 1995).

Maung Aung Myoe, *In the Name of Pauk-Phaw: Myanmar's China Policy since 1948* (Singapore, Institutie of Southeast Asian Studies, 2009), p. 12에서 재인용.

Maurice A. East, Stehen A. Salmore, and Charles F. Hermann, eds., *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies* (Beverly Hills, CA: Sage, 1978).

Michael Mastanduno, "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy

after the Cold War," 21-4 (Spring, 1997), pp. 49-88.

Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics* (New York: Wiley, 1957).

Norrin M. Ripsman, Jeffrey W. Taliaferro, Steven E. Lobell, *Neoclassical Realist Theory of International Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2016).

Randall L. Schweller, D*eadly Imbalances: Tripolarity and Hitlers Strategy of World Conquest* (New York: Columbia University Press, 1998):

Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership* (New Yo가: Simon and Schuster, 1960).

Richard C. Snyder, H. W. Bruck, Burton Sapin, "Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics" (1954), reprinted in Richard C. Snyder, H. W. Bruck, Burton Sapin, *Foreign Policy Decision-Making*, reviisted by Valerie M. Hudson, Derek H. Chollet, and James M. Goldgeiger (New York: Palgrave Macmillan, 2002).

Robert J. Art, "American Foreign Policy and the Fungibility of Force," *Security Studies*, 5-4 (Summer 1996).

Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little Brown, 1977).

Robert O. Keohane, "Theory of International Politics", Waltz, "Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics," in RObert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986).

Stanley Hoffmann, "An American Social Science: International Relations," *Daedalus*, Vol. 103, No. 3 (1957).

Stanley Hoffmann, Robert O. Keohane and John J. Mearsheimer, "Correspondence: Back to the Future, Part II: International Relations Theory and Post-Cold War Europe," *International Security*, 15-2 (1990), pp. 194-199.

Steven E. Lobell, Norin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro, eds. *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (Cambridge: University Press, 2009).

Thant Myint-U, *Where China Meets India: Burman and the New Crossroads of Asia* (New York: FSG, 2011).

Thant Myint-U, *The River of Lost Footsteps: A Personal History of Burma* (New York: FSG, 2008).

Thomas J. *Christensen, Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958* (Princeton: Princeton Univer sity Press, 1996).

Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd ed. (Chicago: University of Chicago Press, 1970).

Thucydides, *History of the Peloponnesian War*, trans. by Rex Warner (New York: The Penguin

Books, 1954).

Valerie Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, 2nd ed. (Boston: Rowman, 2013).

William C. Wohlforth, "The Stability of a Unipolar World," I*nternational Security*, 24-1 (Summer 1999), pp. 5-41.

William C. Wohlforth, *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993).

6

# EU 난민안보와 공동체 위기 : 최근 EU공동정책과 회원국 정책의 충돌 사례 분석

동아대학교 황 기 식

# EU 난민안보와 공동체 위기 : 최근 EU공동정책과 회원국 정책의 충돌 사례 분석

황 기 식*

## 연 구 요 약

본 연구의 목적은 최근 시리아 내전으로 인해 발생한 대규모 난민들이 유럽사회로 유입되면서 EU가 직면한 '난민위기'를 안보차원에서 규명하려는 것이다. EU는 난민들에 대한 인도적 지원과 이들로 인해 발생하는 사회문제(테러)에 직면함으로써 이중적 딜레마 상황에 처해 있다. EU는 1990년대 탈냉전 이후 난민에 대한 공동정책이 수립되어 있었으며, 이를 수용할 사회적 분위기도 조성되어 있었다. 그러나 2015-16년 중동지역에서 유입되는 난민들이 매년 100만 명을 넘어서면서, EU는 난민공동정책의 한계를 드러내며 효과적으로 대처하지 못하고 있는 실정이다. 여기에 '파리테러(2015.11.13.)'와 '브뤼셀 테러(2016.3.22.)'는 난민에 대한 부정적인 인식을 확산시키기에 충분하였다.

최근 유럽사회가 직면한 '난민위기'는 공동정책의 위기와 안보위협으로 확대되면서 난민안보라는 새로운 개념을 도출하고 있다. 난민안보의 개념은 인간안보와 사회안보의 의미를 동시에 지니고 있는데, 이는 난민에 대한 인도적 지원과 보호라는 측면과 공동체의 정체성의 측면이 상호연계되어 있는 것이다. 중동지역에서 대규모 난민이 유입되면서 파생한 난민위기로 인해, EU는 전통적 시각에서의 안보 위기가 아닌 사회안보 차원의 안보 위기에 직면해 있다. 사회안보에 대한 개념은 학자마다 견해 차이를 보이지만 공통적으로 외부적인 요인으로부터 국가의 관습 또는 전통적인 위협을 지키고 발전시키는 능력이라고 정의할 수 있다. 2010년 '아랍의 봄' 이후 유럽으로 몰려드는 난민들로 인해 유럽인들은 자신들이 추구해 온 사회적·종교적·문화적인 가치가 훼손된다고 여기게 되었으며, 난민들을 유럽 고유의 사회질서를 저해하는 요인으로 인식하게 되었다. 이는 제노포비아(Xenophobia) 현상과 더불어 반(反)이민정서의 확대로 이어져 유럽의 난민 안보화에 대한 심각성을 야기시켰다.

본 연구에서는 EU라는 공동체와 각 개별 회원국가가 추구하는 가치가 상이할 경우 예상치 못한 갈등이 발생할 수 있음을 난민과 안보라는 키워드를 중심으로 EU의 공동정책과 개별 회원국의 난민 안보화 정책과 이들 두 집단의 정책이 추구하는 가치가 충돌하는 사례에 대해 고찰하였다.

2015년 시리아 난민을 포함한 중동 지역의 내전으로 발생한 난민들이 급격히 증가함에 따라 유럽의 외부 국경을 담당하고 있는 그리스와 이탈리아 등 남부유럽 국가들은 더 이상 난민을 수용

* 동아대학교

할 수 없는 상황에 이르렀다. 자국의 난민 수용 한계선을 넘은 이들 국가들은 정치적·사회적·경제적 부담을 EU에 호소했으며, EU는 공동체로서 난민 문제에 대한 책임을 분담하고 해결책을 제시하고자 난민할당제 및 EU – 터키 간 난민 송환 협약 등을 체결했다. 독일과 스웨덴 및 프랑스를 필두로 한 북서부유럽 국가들은 자국의 노동력 확보 및 저출산·고령화 문제 해결과 더불어 인도주의적인 관점에서 난민들을 환영하는 태도를 보이며 EU의 공동정책과 같은 입장을 취했다. 이에 반해, 헝가리를 중심으로 하는 비셰그라드 국가 및 중동부유럽 국가들은 민족적·종교적인 가치 수호를 내세우며 난민 수용 초기부터 EU의 공동난민정책에 강력히 반대하는 태도를 보였다. 중동부유럽은 난민 유입을 막기 위한 이민법 개정, 장벽 설치 및 국경 통제 강화 등 개별 국가 차원의 강경한 정책 노선을 취하고 있다.

헝가리의 국내 이민법 개정은 EU의 공동정책과 개별국의 정책이 충돌하는 대표적인 사례이다. 유럽의 난민 망명 처리 원칙을 규정한 더블린 조약은 난민이 처음 도착한 국가에 난민 신청을 하고 그 해당국이 이를 처리하는 것을 핵심 내용으로 삼고 있다. 그러나 헝가리의 개정 이민법에 따르면, 난민이 거쳐 온 국가가 '안전한 제 3국(Safe third country)'일 경우 즉시 난민 신청을 거부할 권한을 지니게 된다. 따라서 이는 더블린 조약의 기본 원칙을 위반하는 것이다. 이 밖에 헝가리는 난민할당제를 거부하는 등 EU의 공동이민정책과는 다른 반대 입장을 고수하고 있다.

창설 이후 존립을 둘러싼 몇 번의 갈등을 경험한 EU는 현재 유럽 난민사태로 인해 안보라는 새로운 큰 위기를 겪고 있다. 난민 통제를 통해 국가의 안보를 중시하는 현실주의적 관점과 난민에 대한 인도주의적 태도의 자유주의적인 관점은 공동체와 개별국의 대립적인 상황을 보여주었다. 이러한 갈등은 단순한 입장 차이에서 그치는 것이 아니라 2016년 영국에서 발생한 '브렉시트(Brexit)'의 사례에서 볼 수 있듯이 EU의 공동체 존속 위기로 이어질 수 있음을 시사한다. 이를 통해 난민안보가 공동체로서의 EU와 개별 회원국 차원에서 정치·경제·사회적 주요 쟁점이 될 수 있음을 인식해야 할 것이다.

난민안보로 인해 EU는 새로운 도전과 기회에 직면하고 있다. 난민위기로 파생된 유럽사회 정체성 위기와 사회통합 위기는 난민문제를 안보차원에서 다뤄야 할 필요성을 제기해 주었다. 난민위기는 그 동안 지역적 분쟁과 갈등의 일시적 산물로 간주되었다. 그러나 유럽으로 유입된 대규모 난민문제는 난민안보의 새로운 측면을 부각시켰으며, 이는 난민안보를 체계적으로 연구할 필요성을 제시해 주고 있다.

# 목 차

요 약 ····· 269

Ⅰ. 서론 ····· 272

Ⅱ. 관련 이론 및 문헌 분석 ····· 274
1. 안보개념의 확대 : 인간안보에서 사회안보로 ····· 275
2. 지역통합의 초국가주의와
정부간주의(intergovernmentalism) 간의 상호성 ····· 278
3. 난민에 대한 이론적 관점 : 현실주의와 자유주의 ····· 280
4. 유럽연합의 공동정책과 난민문제 처리 갈등 사례 ····· 282

Ⅲ. 유럽의 난민 안보화 정책 ····· 287
1. 난민문제에 대한 EU의 공동대응 ····· 289
2. EU 개별 회원국의 난민정책과 대응 ····· 299

Ⅳ. 유럽 난민 사태 및 EU공동난민정책과 개별회원국의 충돌 ····· 303
1. 유럽 난민 사태 ····· 303
2. 난민 유입으로 인한 소요사태 발생 ····· 308
3. EU공동난민정책과 회원국가와의 충돌 사례
: 헝가리의 반(反)난민정책 ····· 310
4. 난민위기로 인한 EU 공동체 존속 위기 ····· 314

Ⅴ. 결론 ····· 316

Ⅵ. 참고문헌 ····· 318

# Ⅰ. 서론

본 연구의 목적은 최근 시리아 내전으로 인해 발생한 대규모 난민들이 유럽사회로 유입되면서 EU가 직면한 '난민위기'를 안보차원에서 규명하려는 것이다. EU는 난민들에 대한 인도적 지원과 이들로 인해 발생하는 사회문제(테러)에 직면함으로써 이중적 딜레마 상황에 처해 있다. EU는 1990년대 탈냉전 이후 난민에 대한 공동정책이 수립되어 있었으며, 이를 수용할 사회적 분위기도 조성되어 있었다. 그러나 2015-16년 중동지역에서 유입되는 난민들이 매년 100만 명을 넘어서면서, EU는 난민공동정책의 한계를 드러내며 효과적으로 대처하지 못하고 있는 실정이다. 여기에 '파리테러(2015.11.13.)'와 '브뤼셀 테러(2016.3.22.)'는 난민에 대한 부정적인 인식을 확산시키기에 충분하였다.

유럽사회가 직면한 '난민위기'는 공동정책의 위기와 안보위협으로 확대되면서 난민안보라는 새로운 개념을 도출하고 있다.[1] '난민안보'는 난민 수용국의 입장에서 난민으로 인해 파생되는 공동체의 정치·경제·사회적 갈등과 연계되어 있다. 예외적으로 난민유입이 국가 차원의 경제효과(고용창출)와 연계되어 긍정적 효과를 발휘하는 경우도 있지만, 최근 유럽사회는 난민유입으로 인해 사회적 경쟁과 갈등을 유발함으로써 부정적 효과가 높은 것으로 보인다. 이러한 부정적 효과의 대표적인 예로 2016년 영국의 브렉시트(Brexit)를 들 수 있다. 영국은 난민문제에 있어 서유럽 국가들 중에서 가장 보수적인 입장을 견지하고 있었다. 여기에 EU차원의 난민공동정책으로 도입된 '난민할당제'는 영국 국민들로 하여금 난민안보차원에서 EU탈퇴를 선택하는데 결정적인 영향을 주고 있다.

난민안보의 개념은 1994년 유엔개발계획(UNDP)이 제시한 '인간안보'의 입장보다는 부잔(B. Busan)이 착안한 '사회안보'의 입장을 반영하고 있다. '난민위기'

1)_ EU가 직면한 '난민위기'는 두 가지 차원에서 접근이 가능하다. 한편으로는 유럽사회가 수용할 수 있는 한계를 넘어선 유입이라는 물리적 차원과 다른 한편으로는 난민들로 인해 발생하는 '테러'나 '범죄' 등 통합을 저해하는 사회적 차원으로 구분할 수 있다. EU는 물리적 차원보다는 사회적 차원에서 '난민위기'의 심각성을 느끼고 있다. 왜냐하면, 난민위기에 대처하는 방법론에 있어 EU의 보편적 가치는 인도적 지원에 중점을 두고 있지만, 이는 회원국 내 국민적 공감대가 중요한 요소로 작용하고 있기 때문이다. 유입된 난민들로 인해 파생되는 테러와 범죄는 수용국 입장에서 새로운 사회위협으로 간주하게 될 것이며, 난민들에 대한 부정적 인식을 강화하게 될 것이다. 이러한 현상은 EU 회원국들로 하여금 난민문제를 안보적 차원에서 관리하게 할 수 밖에 없는 환경을 조성하고 있다.

로부터 EU는 공동난민정책을 통해 인간안보 관점에서 지원과 보호에 초점을 둔 난민보호에 방점을 두는 반면, 사회안보 관점은 집단 정체성을 강조하고 있다. 난민안보는 수용국의 입장을 반영하고 있기에 유럽적 가치를 보호하기 위한 수단으로 여겨지는 사회안보의 수단적 역할을 지니고 있다. 이는 EU 회원국들이 직면한 '난민 피로증'과 연관이 있다. 또한 무슬림 테러와 유럽 회원국들의 경제위기에 따른 성장률 둔화, 실업률과 이주민의 실업률 증가, 다문화 정책의 실패 등 다양한 대내외적 요인들로 인한 반이민정서의 확산과도 연계되어 있다.

최근 EU는 난민안보와 관련해 공동대응으로 '난민할당제'와 'EU-터키 난민송환협정'을 체결하여 '난민위기'를 관리하고 있지만, 현실적으로 가시적인 성과도출이 쉽지 않은 형편이다. 또한 EU 회원국들은 이해관계에 따라 난민에 대한 공동대응에 한계가 나타나고 있다. 서유럽 국가들에 있어서는 난민들에 대한 공동대응에 어느 정도 공감을 표시하는 반면, 동유럽 국가들은 부정적인 입장을 견지하고 있는 것이다. 이러한 현상은 '난민위기'를 관리하려는 EU차원의 공동대응의 한계를 여실히 보여 주는 것이다. 그러나 유럽차원에서는 '난민위기'를 '난민안보'의 일환으로 보는 공통적인 견지를 지니고 있다고 할 수 있을 것이다. 유럽사회가 제시하고 있는 공동대응과 동유럽 국가들의 이탈은 난민위기를 관리하기 위한 방법론적 차이일 뿐이지, 공히 난민문제에 유럽적 가치의 우선논리가 전제되어 있기 때문이다.

유럽사회에서 보여준 난민위기와 관련 공동체와 개별 국가 간의 국가이익을 둘러싼 정책적 충돌은 공동체의 가치를 훼손할 수 있다는 것을 영국의 브렉시트를 통해 보여 주었다. 난민으로 인한 유럽사회의 분열을 국가이익의 차원에서 이해하려는 경우 난민문제는 난민안보의 차원으로 승화되며, 이를 관리하기 위한 국가들 간의 경쟁은 더욱 치열하게 나타날 가능성이 높아 보인다. 전통적 안보위기는 안보딜레마를 파생하지만, 새로운 안보로 등장한 난민안보는 국가들 내부적 이해관계와 맞물리면서 새로운 안보문제로 등장한 것이 현실이다.

따라서 본 연구는 난민안보라는 새로운 차원의 안보위기를 관리하기 위한 체계적 연구의 필요성을 제기할 수 있다. 난민안보의 성격과 과정 및 방법이 국가 및 공동체에 미치는 영향력을 바탕으로 새롭게 재조명되지 않을 경우, 유럽연합이 직면한 개별 국가 간 갈등과 분쟁을 해결하기 위한 새로운 대안을 제시할 수 없기 때문이다. 그러므로 서론에서는 연구목적을 제시하고, 제2장에서는 관련

이론 및 문헌 분석을 통해 안보개념의 확대 과정을 먼저 살펴보고, 다음으로 초국가주의와 정부간주의의 상호성을 파악해 보고자 한다. 또한 난민에 대한 이론적 관점을 현실주의와 자유주의를 중심으로 살펴보고 나아가 EU 차원의 공동정책과 회원국 간 난민문제를 처리하는 과정에서 발생한 유럽공동체의 갈등과 경쟁을 살펴보고자 한다. 제3장에서는 먼저, 유럽의 난민 안보화 정책을 EU의 국경관리체계와 난민 할당제 및 EU-터키 간 난민송환 협약을 중심으로 살펴보고, 다음으로 개별 회원국의 난민정책과 대응현황을 파악해 보고자 한다. 제4장에서는 유럽의 난민유입 현황과 난민으로 인한 소요 사태 및 공동난민정책과 회원국 간의 충돌 사례를 살펴보고자 한다. 여기서 난민위기로 인한 EU 공동체 존속 가능성을 제시하고자 한다. 결론에서는 난민안보가 지닌 함축적 의미를 본문의 내용을 중심으로 제시하고자 한다. 이를 통해 난민안보는 사회안보의 중요한 요인으로 공동체와 국가차원의 새로운 대응방안을 모색하지 못하면, 공동체와 국가차원의 정치·경제·사회의 변화에 중요한 변수가 될 수 있다는 것을 보여 주고자 한다.

## Ⅱ. 관련 이론 및 문헌 분석

본 장에서는 유럽연합이 추구하고 있는 난민에 대한 공동정책이 유럽 회원국 개별 국가들에서 이해관계를 달리할 수밖에 없는 이유와 관련된 이론을 중심으로 협력과 경쟁의 공간에 대해 살펴보고자 한다. 유럽연합은 공동체의 결속력을 강화하기 위해 다양한 제도적 장치를 지니고 있다. 유럽연합은 기능적 통합론에 입각하여 1992년 마스트리히트 조약을 체결하면서 경제 통화 동맹을 통해 안보통합의 가능성을 실험해 왔다. 25년이 지난 시점에서 유럽회원국은 경제공동체로 통합된 결속력을 보이는 반면, 안보분야의 협력과 통합은 더딘 진척을 보이는 것이 현실이다. 이러한 현실은 유럽공동체의 통합 가능성을 제기한 신기능주의와 연결되어 있다. 그러나 개별 국가 주권과 관련된 현실주의는 국가이익(national interest)을 중시하기에 주권의 개입 범위와 제한에 대해서 심각하게 우려한다. 여기서 초국가주의 정책은 한계를 보일 수 밖에 없으며, 이는 유럽공동체가 직면한 현실이다.

유럽연합은 최근 중동지역의 대규모 난민유입으로 인해 난민위기에 직면하고 있으며, 이에 따른 사회적 비용의 일상화가 초래되고 있다. 그 동안 유럽연합은 인도적 차원에서 분쟁지역으로부터 유입되는 난민들에 대해 관대한 난민정책을 추진해 왔기 때문에, 이로 인해 유럽연합의 제국가들 간에는 난민위기와 관련하여 갈등과 경쟁이 지속적으로 파생되고 있었다. 최근 영국의 브렉시트(Brexit)는 이러한 경쟁과 갈등의 결과물로 나타났다. 난민위기와 유럽이 직면한 사회·경제적 불안정성이 영국 시민들로 하여금 브렉시티를 선택하게 한 것이다.

난민문제는 20세기 말 인간 안보에서 시작되어 현재 사회 안보 차원으로 확대·전이되고 있는 실정이다. 최근 빚어지고 있는 시리아 난민문제로 인해, 난민에 대한 이중성이 파생되고 있다. 난민문제는 한편으로 인도적 차원의 보편적 인권과 연계된 인간안보차원에서 접근해야 한다는 주장과 다른 한편으로는 난민유입으로 인해 사회적 갈등과 EU국가들 내에서 직면하고 있는 사회안보차원의 위협요인으로 작용할 가능성을 주장하는 입장이다. 따라서 본 장에서는 먼저, 난민문제를 안보화 차원에서 해석할 수밖에 없는 안보 개념을 정형화하고, 다음으로 초국가적 공동정책과 국가주권론에 입각한 개별 국가들 간의 갈등을 살펴보며, 이를 난민문제에서도 드러나고 있는 공동체와 국가주권 간 경쟁의 본질을 살펴보고자 한다.

## 1. 안보개념의 확대 : 인간안보에서 사회안보로

인간안보(human security)는 1994년 유엔개발계획(UNDP)이 새로운 안보개념을 제시한 것으로, '1994년 인간개발보고서'에서 나타난 것이다. 인간안보는 기존 냉전시대의 안보가 외부적 군사적 위협에 대처한 것이라면, 인간적 삶의 질을 향상하기 위해 필요한 분야에 대한 대응에서 시작하고 있다.

인간안보는 '모든 인간 생명에 있어 핵심적인 사항을 보호하는 것으로 자유와 권리를 행사하는 것을 개선하고 인간의 발전을 용이하게 하는 것'으로 유엔의 인간안보위원회에서 정의하고 있다. 이에 따라 인간안보는 기본적 인권을 보호하고 심각하게 개별적인 위협으로부터 개인을 보호하는 것이며, 개인의 생존과 존재 또는 존엄성을 위하여 필요한 필수 불가결한 요소를 부여하기 위하여 정치·사회·환경·경제·역사·문화적 제도를 만드는 것이라고 한다.[2)]

한편 유엔의 인간개발 보고서에 따르면, 인간안보를 광의적 개념과 협의적 개

념으로 구분하고 있다. 먼저, 광의적 의미에서 인간안보는 '공포로부터의 자유'(freedom from fear)와 '궁핍으로부터의 자유'(freedom from want)로 정의하고 있다. 둘째, 협의적 의미에서 인간안보는 '개입과 국가주권에 관한 국제위원회(ICISS)'의 최종보고서에서 '보호와 의무'측면에서 주권과 개입의 문제를 구조화함으로써 도움이 필요한 사람의 요구에 초점을 두고 있다.[3)]

이러한 인간안보는 세계 공동체의 관점에서 주권국가의 책임성을 훼손한다는 비판에 직면하기도 한다. 인간안보에서 인도주의적 개입을 지지하는 입장은 국제사회 보편적인 인권규범이 분명히 존재하고 인간의 존엄성을 지키기 위한 최소한 기준을 위반하는 대량학살이나 인권유린이 자행되는 국가들에 대해서 국제사회가 법적이고 도덕적인 개입의무를 지닌다고 주장한다.[4)] 그러나 유럽사회가 직면하고 있는 난민위기는 이러한 국가적 책무성과 관련 보다는 중동지역에서 자행되고 있는 민족·종교 분쟁으로 인한 내전과 궁극적으로 연결되어 있다. 인간안보에서는 난민위기의 본질이 대량 난민들에 대한 안전 확보가 최우선적 과제이며 인도적 차원의 지원에 초점이 맞춰져 있는 것이 현실이다. 과거 중동지역 및 동유럽지역에서 발생한 갈등과 분쟁의 해결보다는 지역을 이탈한 난민들 수용에 대한 절차와 과정을 중시한 것이다.

중동과 동유럽 지역에서 시작된 난민위기는 유럽 지역으로 전쟁의 불안정으로부터 탈출한 난민들이 대량 유입되면서 확대된 것이 사실이다. 대량 유입되는 난민들에 대한 인도적 관심이 고조된 것은 2015-16년 목숨을 걸고 지중해를 건너던 난민들의 사망사고의 참상이 언론에 보도되면서이다. 이는 난민문제의 과정에서 나타난 인도적 참상은 원인과 결과에 대해서 책임성을 회피하려는 경향을 강조한 것이었다. 시리아 내전으로 발생한 100만 명 이상의 난민들이 유럽사회로 유입되면서 인도적 관점에서 시작된 난민문제는 개별 국가의 사회문제로 변질되고 있다. 유입된 난민들이 유럽 지역으로 분산 수용 논의가 확대되면서 유럽연합은 경제적·사회적·인도적 차원의 공동대응 방안 마련을 구체화하기 시작하였으나, 이는 EU 개별 회원국들이 직면한 국내 상황에 따라 난민공동정책에 대

2)_ 전학선, "인간안보를 통한 인권보장," 『서울법학』 제24권 1호(2016), p. 70.

3)_ 김민주, "인간안보의 헌법적 보장과 국가안보와의 조화," 『법학논집』 제21권 1호(2016), pp. 133-134.

4)_ 박한규, "지구화 시대에 있어서 안보 개념의 다차원적 분석: 인간안보를 중심으로," 『국제지역연구』 제11권 3호(2007), p. 996.

한 이해관계를 달리하면서 경쟁과 갈등의 계기를 제공하고 있다.

중동지역 난민의 대량 유입으로 파생된 국가들 간의 갈등은 공동체가 표면적으로 조정할 수 있는 여지가 충분히 내재하고 있으나, 국가 내에서 파생되고 있는 사회 안보와 관련해서는 사회정체성 및 응집력의 차원에서 확대·재생산되고 있으며 공동체의 통제력은 약화되고 있는 것이 현실이다.

사회안보 개념을 처음으로 착안한 학자는 부잔(B. Buzan)이다. 부잔은 국가의 존재를 위협하는 요인을 정치, 군사, 경제, 사회, 환경 등 5부문으로 구분하고, 사회안보를 '특정 집단의 정체성을 위협하는 조건 속에서 언어, 문화, 종교, 민족 정체성, 그리고 국가의 관습 면에서 전통적인 유형을 지속적으로 발전시키는 능력'이라고 정의하였다.[5] 부잔은 사회안보를 국가안보의 한 하위부분으로 간주하고 있지만, 웨버(Ole. Waever)는 사회안보를 국가안보와는 별개로 다루고 있다.

웨버가 국가안보와는 별도로 사회안보 개념을 진전시킨 이유는 유럽사회가 지닌 독특한 역사적 경험을 바탕으로 하고 있다. 냉전체제가 해체되는 과정에서 유럽지역은 한편으로 서유럽 중심으로 유럽 통합이 진행되는 반면, 동유럽은 기존 국가 일부가 해체되는 현상이 발생하였다. 유럽통합은 개별국가를 넘어서 어떻게 '유럽인'이라는 공통의 정체성을 창출할 것인가 하는 과제를 낳았고, 반면에 동유럽에서는 기존 존재하던 국가에 자신을 일치시키지 않고, 자신이 속한 민족 집단에서 자신의 정체성을 찾으면서 민족 간 분쟁으로 전쟁이 발생하는 현상이 나타났다. 그 과정에서 웨버는 사회 안보가 국가안보의 하위부문이 아니라 그 자체가 독립적인 분석대상이 되어야 한다고 본 것이다.[6]

이렇듯 유럽통합과 관련 서유럽과 동유럽의 방향성에 있어 유럽의 정체성과 국가(민족) 정체성이 혼재되어 있음을 알 수 있다. 실제 난민과 관련된 유럽차원의 공동정책 역시 유럽적 사고에 기반한 안보화 과정에 직면하고 있다. 최근 유럽지역은 시리아, 아프칸니스탄 등 중동지역으로부터 난민이 대량 유입되면서 '난민위기(refugee crisis)'에 직면하고 있다. 이러한 현상은 유럽연합의 회원국들 사이에 난민 유입을 반대하는 분위기를 조성하고 있다. 실제 파리(2015.11.13.)와 브뤼셀(2016.3.22.)의 연쇄 테러사건 외에도 유럽 도시에서 최근 불거진 중동 난민들에 의한 대규모 성추행 사건 등 다양한 사회적 문제가 대두되면서 유럽

5)_ 김병조, "'사회안보'이론의 한국적 적용: 도입, 채택, 발전,"『국방연구』제54권 1호(2011), p. 6.
6)_ 김병조, ibid, pp. 8-9.

사회는 '난민 피로증'이 누적된 상태이다. 무슬림 테러에 더하여 유럽 국가들의 경제위기에 따른 경제성장률의 둔화, 회원국 내 실업률과 이주민의 실업률 증가, 다문화 정책의 실패 등 다양한 대내외적 요인들이 결합하면서 반이민정서가 확산되고 있으며, 이로 인해 유럽은 새로운 도전에 직면하고 있는 것이다.[7)]

유럽 사회는 대량 유입되는 난민들로 인해 새로운 안보 위기에 직면하고 있는 것이다. 이러한 과정에서 등장한 사회안보는 국가 내 정체성과 응집력을 결집시키는 역할을 수행하며, 인도적 난민유입에 찬성하는 인간안보와는 경쟁하는 정책을 선호하게 된다.

사회안보는 유럽의 초국가화와 연결되어 있는 유럽인의 정체성과 응집력을 보호하려는 도구이자 수단이다. 사회안보에서 난민은 매우 심각한 유럽의 정체성과 응집력의 훼손을 가져올 수 있다. 결국 유럽인에 의한 유럽을 위해서는 인도적 차원의 보편적 인권보장을 위한 난민에 대한 긍정적인 인식과 동시에 사회적 문제로 인해 파생되는 국가 정체성 및 응집력 보호라는 상반된 입장이 유럽사회에서 나타나고 있다.

## 2. 지역통합의 초국가주의와 정부간주의(intergovernmentalism) 간의 상호성

유럽연합은 마스트리히트조약(The maastricht Treaty)이 체결되면서 초국가주의(supernationalism)와 정부 간 협력이 구조화되었다고 평가할 수 있다. 동시기에는 공동통상정책 및 공동농업정책 등 특정 영역에서 유럽위원회는 회원국들의 권한을 위임받아 정책 제안을 이행하였으며, 이러한 과정은 초국가적 정책을 이행하는 것으로 분석되었다. 통합의 과정에서 공동체가 국가가 행하는 기능을 상당부분 대처하지만, 대부분의 초국가정책은 회원국의 물리적·한정적 자원에 의존할 수밖에 없기 때문에, 초국가적 이행이라는 부분의 평가에는 논란이 있어 왔다. 또한 외교안보와 내무사법, 복지 및 조세와 같은 회원국 간 선호의 간극이 크고, 기존 정치질서에 직접적인 영향을 미치는 정책들은 여전히 국민국가의 배타적 권한에 위치하여 있다는 것이 지적되었다. 따라서 기존 학자들은 회원국

7)_ 박병철·석인선, "난민문제와 EU의 위기: EU의 위기관리에 대한 비판적 검토," 『21세기정치학회보』 제26집 3호(2012), pp. 153-154.

이 취하는 공동정책에 대한 선호 혹은 비선호적 태도에 따라 공동체 현 상황의 초국가성을 진단해 왔다.[8)]

여기서 Wallacce(1996)는 회원국의 선호에 따른 '정책결정과정의 진동추 이론(the swinging pendulum of policy cooperation)'과 공동체 기구 간 행정 및 입법 권력관계에 따라 '모네 파트너십(The Monnet methed of partnership)'과 '단일의정서 선임방식(Single Act method of cooption)'을 통해 공동정책의 결정과정을 분석하고 있다.

유럽연합의 초국가성은 1993년 마스트리히트 조약 발효 이후 3가지 분할된 지주구소(three pillar structure)에 의해 시작된다. 3개의 지주구조란 유럽공동체(European Communities), 공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy) 그리고 내부사법협력(Justice and Home Affairs)으로 분류된 제반 체제이다. 이러한 3개 지주구조는 공동체의 초국가적 통합과 회원국 간 협력이 융합된 복합적 체계라 할 수 있다. 그러나 통합의 심화가 진전된 상태에서 초국가성과 정부 간 주의의 이원화된 융합 체계는 새로운 문제에 직면하고 있다. 유럽공동체는 공동통상정책, 공동농업정책, 경제통화동맹, 유럽시민권 등을 관장하며, 공동외교안보정책은 회원국 간 외교·안보 협력과 외부기구와의 안보협력을 담당하며, 내부사법협력은 외부국경통제, 이민 및 망명정책 그리고 유럽경찰국의 업무를 회원국 협조에 의해 관할하고 있다. 유럽연합의 입법권과 행정권은 유럽위원회, 각료이사회, 유럽의회 그리고 유럽이사회에 의해 권력을 분점하고 있는 이중적 구조로 이루어져 있다.[9)]

유럽연합은 진화하는 과정에 있으며 새로운 합의구조를 정형화하려고 노력하고 있다. 그 동안 경제통합과 관련한 공동정책결정 분야는 초국가성이 높은 것이 사실이다. 단일공동시장과 관련된 경제통합은 회원국의 이익과 공동체 이익이 합치된 선호경향을 도출한다는 것이다. 이러한 경제통합 관련 공동체와 개별 회원국들 간의 선호와는 달리 정치동맹 분야는 초국가성이 약한 것으로 보인다. 공동정책의 선호는 유럽연합과 회원국 간의 주도권 경쟁이 아니라 공동정책결정을 통해 얻을 수 있는 효용성에 달려있다.

---

8)_ 황기식, "유럽연합 공동정책결정 제도의 초국가성에 관한 연구,"『국제정치연구』제16집 2호 (2013), pp. 87-88.

9)_ 황기식, ibid, pp. 90-91.

최근 유럽연합과 회원국 간의 초국가성과 정부 간 주의가 지닌 본질은 공동정책을 주도하는 국가와 그렇지 않는 국가로 전이하고 있다. 공동정책 결정은 유럽연합의 초국가성을 강화하는 수단이며, 공동정책을 형성한다는 것은 유럽이 직면한 공동 문제를 해결한다는 차원이다. 그러나 공동정책이 파생되는 과정은 모든 회원국에 영향을 미치는 요인이 되어야 함에도 불구하고 일부 국가에서 직면한 정치·경제적 문제를 해결하기 위해 모든 회원국의 책임성을 부가하는 작업이다.

유럽연합이 지닌 초국가성은 예컨대 2014년 그리스 재정위기로 시작된 유럽 재정위기에 대처하는 과정에서 분명하게 드러난다. 그리스 재정위기로 통화 공급의 확대를 요구하는 상황에서 유럽연합의 회원국들은 극명하게 분열된 양상을 보이게 된 것이다. 공동체의 위기로 전이되기 전에 이를 해결하려는 방법을 정책 형성 주도국 중심으로 그리스에 과도한 경제적 구조개혁을 요구함으로 인해 그리스는 내부적 갈등과 공동체의 간섭에 경쟁하게 되는 양상을 보이기도 하였다.

공동체(초국가성)와 회원국의 국가이익은 선호도가 다른 것이 사실이다. 공동체가 추구하는 초국가성과 정부간주의는 상호 선호도에 따른 긴밀성과 개별 주권에 따른 경쟁성을 함께 내포하고 있는 것이다.

## 3. 난민에 대한 이론적 관점 : 현실주의와 자유주의

국제정치론에서 난민의 분석은 현실주의적 입장과 자유주의적 입장으로 대별해서 살펴볼 수 있다. 현실주의적 입장은 국가 중심적 기반 위에서 국가이익을 난민정책에 대한 논의의 출발점으로 본다. 즉 국가는 합리적이고 단일한 행위자이기 때문에 국가이익에 따라 난민을 제한하거나 수용하는 정책을 형성한다고 본다. 또한 개별 국가들은 주권 유지를 위해 국경통제의 필요성을 역설한다. 이들에게 있어 망명, 불법이민, 난민 등 모든 형태의 이민은 모두 국경을 넘는 국가이익에 반하는 제3국인이라는 측면에서 동일하다. 따라서 영토 내의 안전과 안정을 위해 난민들의 유입은 어떠한 형태로든 통제되어야 한다는 것이 현실주의의 견해이다. 이에 반해 자유주의적 입장은 현실주의에 비해 난민에 대한 인도주의적 지원에 보다 관심을 기울이며, 난민 유입에 협력적인 공동정책을 강조하고 있다. 또한 국제기구나 NGO 등 비국가적 행위자들은 난민문제에 대해 보다 유연한 입장을 견지하고 있다. 인도주의적 자유주의자들은 주로 인권에 기초한 인도적 측면에서 난민을 조명한다. 이들에게 있어 사람은 정치적이든 경제적이든

박해받지 않고 억압받지 않기 위해서 자신이 희망하는 지역에 거주할 권리가 있다는 것이다. 유럽연합의 내부 난민정책이 자유주의적으로 발전한 것은 바로 이러한 논의에 기초한 것이었다.[10)]

유럽연합은 이러한 국제정치론의 대표적인 이론인 현실주의와 자유주의가 이중적으로 나타난 지역이다. 난민에 대한 입장에 있어 유럽연합과 회원국이 이중적으로 정치현상을 보인 것은 공동체가 추구하는 유럽적 가치-유럽시민권, 정체성-의 보호를 위한 '포함'과 외부인(난민)에 대한 '배제'가 동시에 나타나고 있다. 유럽연합이 통합하는 과정에서 나타난 초국가적 이민공동정책은 '유럽인을 위한 것'이었으며, 비유럽인을 위한 것이 아니라 관리를 위한 것이었다.

유럽연합의 회원국들은 지난 반세기 이상 경제통합을 중심으로 지역통합을 계속 심화하고 확장함으로써 역사상 유례없는 평화와 번영을 구가해 왔고, 여러 분야에서 매우 높은 수준의 통합을 진척시켜가고 있다. 국가 간 협력과 통합은 경제 분야를 넘어서 정치, 사회, 문화 분야로 확산되고 있으며, 국제영역에서도 경제와 통상을 중심으로 국가 간 결속과 공동체의 공동정책을 계속 강화하고 있다. 그러나 대다수 유럽 국가들은 아직도 국가 주권에 대한 강한 집착 성향을 갖고 있으며, 국가안보와 생존, 국제적 위상 그리고 주변 국가들에 대한 의구심과 경계심리 등 여러 가지 이유로 안보방위분야에서의 국가 간 협력과 통합에 상당히 미온적인 태도를 보여 왔다.[11)]

유럽연합의 출범은 기능주의적 통합론에 따른 경제협력과 사회협력을 바탕으로 하고 있다. 과거 유럽은 난민과 관련하여 사회·경제적 효용성에 대해 매우 긍정적인 평가와 함께 적극적인 이민정책을 추진하였다. 이러한 배경에는 노동력의 대체라는 환경을 반영한 부분도 존재하고 있으며, 국가 이익과 결부된 사항으로 간주되었다. 그러나 최근 유럽사회로 유입되는 대량 난민들에 대해서는 이론적 논의가 분분한 것이 사실이다.

현실주의에서 난민은 국가 중심적 전제에서 국가이익이 난민 수용과 거부에 대한 판단의 근거가 될 것이다. 여기서 주권 유지를 위한 수단으로 국경통제의 필요성이 제기될 수 있다. 난민의 수용은 국가 이익과 충돌될 경우 국경통제의

10)_ 이선필, "유럽연합 공동이민정책의 발전과 배타성 연구: 유럽정체성과 이민의 안보화를 중심으로," 『EU연구』 제23호(2008), pp. 7-8.

11)_ 온대원, "EU의 글로벌전략(EUGS)과 유럽방위통합의 전망," 『EU연구』 제46호(2017), p. 8.

명분을 제공할 수 있을 것이다. 그러나 자유주의에서 난민은 인도적 지원의 대상이다. 인간의 본원적 권리 중의 하나인 희망하는 지역에서 거주할 권리는 보호대상이라는 것이다. 난민은 자연스러운 현상은 아니나, 난민이 발생하게 된 근원적인 원인이 소멸되기 전에는 인도적 지원의 대상이라는 것이 자유주의 시각의 근본 가정이다.

유럽연합은 난민을 처리하기 위해 다양한 공동정책과 개별 국가 정책들이 현재 수행되고 있다. 공동정책은 자유주의적 시각에서 부담을 모든 국가들이 일정부분을 책임지는 방향에서 수립되고 있으며, 개별 국가 정책은 현실주의적 시각에서 국가이익을 최대한 보호하는 방향으로 나타나고 있다. 이렇듯 유럽연합에서 난민을 분석하는 기본적인 이론적 가정의 차이에 따라 현재 진행 중인 난민문제의 해결가능성이 드러날 수 있다. 실제 유럽연합이 난민 유입의 지정학적 통로로 확대되면서, 유럽의 정체성과 사회안보 사이에서 선택의 시간을 맞고 있다. 유럽연합은 본질적으로 난민 유입에 대해 적극적인 공동정책을 수립하여 집행하려고 하고 있다. 최근 난민할당제 및 유럽국경수비대 등 다양한 정책들을 개별국가들에게 강요하고 있다. 그러나 개별 국가차원에서는 최소 부담 원칙을 적극적으로 도모하려고 하며, 주권 개입에 대해 불편한 심정을 드러내고 있다.

난민에 대한 현실주의와 자유주의의 인식은 유럽공동체라는 기본적 전제를 바탕으로 파악해야 한다. 유럽공동체가 추구하는 유럽시민권이라는 상위 가치에 대해 난민이 포함되는지가 첫 번째 문제이다. 다음으로 실제 난민 유입에 대한 공동책임문제이다. 유럽사회는 제도적 자유주의적 시각에 따라 공동체를 구성한 것이 사실이다. 그러나 유럽공동체의 이민공동정책은 유럽 시민을 보호하기 위한 방안으로 작용하고 있다. 유럽연합은 현실주의적 공동체의 이익을 최대한 확대하기 위한 정책을 추진하고 있지만, 정부 간 선호에 따른 정책결정에 있어 정부 간 경쟁 공간이 제공되고 있는 상황이다.

## 4. 유럽연합의 공동정책과 난민문제 처리 갈등 사례

최근 유럽지역의 대규모 난민유입으로 촉발된 난민위기는 유럽 공동정책과 유럽적 가치 우선주의가 대표적으로 충돌하는 기회를 제공하고 있다. 유럽의 난민에 대한 공동정책은 역사적으로 다양한 변천을 거쳐 발전해 왔다. 유럽지역에서 난민으로 인해 사회문제로 발생하기 시작한 것은 탈냉전 이후로 볼 수 있다. 탈

냉전 이후 유고 내전과 알바니아 내정 불안 등으로 대규모 난민들이 발생하고 서유럽지역으로 유입되기 시작하였다. 1992년 한 해 동안 약 67만 2천명이 난민 신청을 했고, 코소보 내전의 여파로 2001년 42만 4천명의 난민이 유입됐으며, 2003년 이라크 전쟁으로 45만 명의 난민이 유럽을 향한 바 있다.[12] 2010년 이후 아랍의 봄으로 중동의 민주화는 대규모 난민 사태를 초래했으며, 2015년에는 백만 명이 넘는 대규모 난민들이 유럽으로 유입되었다.

이러한 난민행렬은 중동과 북아프리카 국가들의 경제 불안과 내분으로 폭발적인 증가세를 보였다. 이에 대한 해법과 비용분담의 문제를 둘러싸고 유럽 국가들 간에 심각한 의견 충돌과 분열이 발생하였으며 각국 내에서도 일촉즉발의 사회 내부적 긴장이 조성되기도 하였다. 난민위기로 국경 없는 유럽을 가능하게 한 쉥겐 조약의 지속가능성이 불투명해지고 난민 수용 방법에 있어 EU회원국 간에 치열한 논쟁이 지속되고 있다. 각 회원국 내에서는 경제위기에 맞물려 대규모 난민의 유입으로 제노포비아(Xenophobia) 현상이 등장하면서 극우파 정치세력이 부상해 민주주의, 인권, 법치, 문화적 포용성 등 유럽적 정체성을 구성하는 핵심 가치가 위협받고 있는 실정이다.[13]

유럽의 정체성은 '다양성 속의 통일성'에 바탕한 이질적 문화를 하나의 '유럽인'으로 융합하는 것에 근거한다. 이는 유럽시민권이라는 유럽인들이 지닌 유럽적 가치를 우선적으로 지향하는 것이다. 유럽시민권은 한 공동체 내에서 시민으로 인정되는 것은 인종, 가치, 관습체계, 법체계 등에서 동일한 문화적 정체성을 가진다는 의미이다. 유럽시민권은 이러한 동질성에 대한 합의이자, 인정이다. 유럽시민권은 정치·사회·법적 차원에서 유럽인을 '포함'하고, 반면 난민들을 비유럽인으로 '배제'하는 장벽으로 작용하고 있다.[14]

최근 난민위기와 관련 공동정책은 다양한 변화를 보이고 있다. 초국가적 공동정책과 국가이익을 둘러싼 주권행위의 불일치 현상이 나타나고 있는 것이다.

난민문제는 원래 개별 주권국가의 관할 영역이었으나, 1997년 체결된 암스테르담 조약에서 공동정책으로 이민망명정책이 '유럽화'되면서 EU차원의 공동난민

12)_ 최진우, "난민위기와 유럽통합,"『문화와 정치』제3권 1호(2016), p. 113.

13)_ Florian Trauner, "Asylum Policy: The EU's Crisis' and the Looming Policy Regime Failure," *Journal of European Integration*, Vol.38, No.3(2016), p. 313.

14)_ 이선필, op.cit, p. 13.

정책체계가 만들어진다. 유럽화의 의미는 다양하게 이해될 수 있지만 주로 의사결정 수준이 초국가기구로 이양되는 것을 의미하며, 초국가적 수준에서 이루어진 회원국의 정책과 제도는 물론 나아가 가치와 신념 그리고 정체성에까지 영향을 미치는 과정을 뜻한다. 과거에는 난민문제에 대한 의사결정이 정부 간 방식을 따랐으나 암스테르담 조약 이후 이민망명정책이 EU와 회원국의 공유권한(share competence) 영역으로 분류되면서 '공동체적 의사결정제도'인 공동결정절차가 적용되기 시작했다는 점에서 난민정책의 유럽화가 어느 정도 이루어진 것이다. 이는 개별 회원국의 난민정책이 여전히 중요성을 지니지만 큰 틀에서는 회원국 난민정책이 EU 공동난민정책의 영향을 받을 수밖에 없음을 의미한다.[15)]

유럽 공동체의 공동난민정책은 1993년 마스트리히트 조약의 제3기둥인 '내무사법분야협력(Cooperation in Justice and Home Affairs: JHA)'에 근거하고 있다. 내무사법분야 협력(JHA)은 암스테르담 조약 이후 '자유·안보·사법지역(Area of Freedom, Security, and Justice: AFSJ)'으로 변경되었다. 2009년 12월에 발효된 리스본조약(The Treaty of Lisborn)은 EU의 목표를 평화촉진에 이어 AFSJ의 형성이라고 규정했다. 단일시장 완성이나 환경정책, 사회정책보다 앞서 이를 규정하였다. 국가 주권의 핵심인 이 분야의 협력은 통합과정에서 점진적으로 이루어진 점이 특징이다.[16)] '자유·안보·사법지역(AFSJ)'의 형성은 정치적 차원의 통합을 의미하나, 이는 국가 주권 차원의 정책결정 권한의 자율성과 연계되어 있다. 실제 AFSJ의 이행은 EU회원국들이 지닌 국가주권의 자율성 공간과 충돌할 소지가 다분한 유럽적 가치인 것이다.

마스트리히트 조약으로 제3기둥인 내무·사법 분야 협력이 규정되었을 때 유럽사회는 회원국과 유럽의 초국가기구(행정부 역할을 하는 집행위원회)가 정책결정 권한을 공유하고 있었다. 경제분야의 제1기둥은 가중다수결로 결정되며 유럽법원(ECJ)의 재판 관할권에 포함된다. 그러나 제2기둥의 공동외교안보정책(CFSP)과 제3기둥은 회원국들이 거부권을 행사할 수 있고 유럽법원(ECJ)의 관할권에 들어가지 않는 게 특징이다. 회원국들은 외교나 내무와 사법과 같은 핵심권한을 초국가적 정책결정에 맡기지 않았다. 당시 회원국들은 난민정책과 외부

15)_ 최진우, op.cit, p. 125-126.

16)_ 안병억, "유럽의 난민위기와 공동이민망명정책: 초국가주의의 한계와 전망," 『독일연구』 제31호 (2016), p. 10.

국경에 관한 규정과 통제, 이민정책, 민사 및 형사문제에서 경찰 및 사법 당국의 협력이 회원국 모두의 공동 이익의 문제라고 규정했을 뿐이다.[17] 더 이상의 진전이 이루어지지 못한 것이 현실이다.

2015년 난민위기를 계기로 유럽사회는 기존 공동정책의 한계를 절감하게 되었다. 난민위기를 기존 공동정책으로는 대응이 부족하다는 현실을 인식한 것이다. 그 동안 회원국들 간 체결된 셍겐 조약 및 더블린 조약 등 기존 공동정책은 유럽공동체의 유럽적 가치를 보호하기 위한 수단이었으며, 유럽지역 국경의 외부화 현상을 초래한 것이다.[18] 회원국들 간 체결된 공동정책이 유럽 내 시민적 가치를 보호하기 위한 수단이었다는 비판에 직면하고 있는 것이다.[19]

2015년 100만 명이 넘는 난민들의 유입으로 유럽 연합은 새로운 도전에 직면한 것이다. 이를 해결하기 위한 조치로 유럽연합은 단기적 대응조치와 장기적 대응조치를 제시하였다. 단기적 조치는 난민이 주로 들어오는 그리스와 이탈리아 등에 인력과 재정 지원을 확대하는 것이다. 중장기적 대응은 집행위원회가 중심이 되어 쉥겐지역을 유지하기 위해 공동이민정책의 개선과 국경관리의 유럽화를 추진해 왔다.[20]

---

17)_ 안병억, ibid, p. 6.

18)_ 쉥겐협정은 유럽연합 국가들 간에 체결된 국경 개방조약으로, 현재 EU 28개 회원국 중 22개국과 유럽자유무역연합 4개국이 가입되어 있다. 회원국 간 국경을 개방하기 때문에 쉥겐협정 지역의 출입국 관리에 대한 책임은 셍겐 지역 외곽 국가만이 지도록 되어 있다. 더블린 협정은 난민이 첫발을 디딘 국가에 난민신청을 하고 난민신청을 받은 해당국가가 처리하는 것을 원칙으로 하고 있다. 2003년의 더블린 협정은 EU차원의 첫 공동난민정책이라는 점에서 의미가 있다. 쉥겐협정과 더블린협정으로 인해 EU회원국 간 내부 국경이 철폐되었기에 비회원국과 국경을 맞댄 회원국들의 국경은 모든 회원국들의 공동 외부 국경이 되며, 이런 외부 국경을 제대로 통제하고 관리하는 것이 쉥겐지역을 자유·안보·사법지역으로 만들 수 있다는 것이다. 박병철·석인선, "난민문제와 EU의 위기: EU의 위기관리에 대한 비판적 검토," 『21세기정치학회보』 제26집 3호(2016), p. 157; 안병억, "유럽연합 난민정책의 대내외적 변화: 2015년 난민위기를 중심으로," 『민족연구』 68호(2016), p. 11.

19)_ 내무사법 분야 협력의 발전 과정에서 특징 중 하나는 유럽이사회가 큰 틀을 세우고 발전을 추동하는데 중심적인 역할을 했다는 것이다. 1999년 10월 당시 순회 의장국이었던 핀란드는 탐페레(Tampere)에서 이 분야를 집중 논의한 유럽이사회를 열었다. 이 때 5년간 추진할 행동프로그램이 마련되었으며, 이 틀이 헤이그 행동프로그램(2004-2009), 스톡홀롬 행동프로그램(2010-2014)으로 이어졌다. 유럽이사회가 작성한 행동프로그램은 내무사법 분야의 우선순위를 담은 것으로 각료이사회가 이를 구체적인 정책으로 수행한다. 2014년 12월 1일부터 행동프로그램의 활동으로 경찰과 사법 협력 및 합법적 이민 등이 공동체의 결정 틀로 포함되었다. 유럽 법원은 이 분야에 대한 예비 판결을 내릴 수 있고 EU의 관련 법규를 위반한 회원국에 대해 집행위원회가 제재 절차에 착수할 수 있도록 되었다. 안병억, ibid, pp. 9-10.

20)_ 안병억, ibid, p. 11.

여기서 난민에 대한 공동정책의 집행력 강화는 유럽 연합 내 새로운 통합의 위기를 제공하고 있는 것이 사실이다. 국가주권을 통제하려는 공동정책의 집행력은 유럽연합을 분열시킬 수 있는 조짐이 유럽사회에 나타나기 시작한 것이다.

난민위기에 대응하기 위해 단기적 조치로 제시된 대표적인 것은 난민 핫스팟(hotspot)의 설치 및 운영과 유입된 난민의 한시적 의무 할당조치를 들 수 있다. 난민 핫스팟은 그리스와 이탈리아 해안지역에 설치되었으며, 난민 할당제(2015.05.27)는 최초 이탈리아와 그리스로 들어온 약 4만 명의 난민을 분산 수용하는 방안으로 독일과 프랑스에서 적극적으로 수용하는 의사를 표명하였다.[21] 여기에 EU 집행위원장은 그 해 9월 9일 난민 12만 명을 추가로 회원국에 분산 수용하는 방안을 제의하였다. 유럽이사회에서 표결을 거쳐 2014년까지 들어온 12만 명의 난민을 2년에 걸쳐 분산 수용하기로 결정했다. 그러나 문제는 헝가리, 오스트리아, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인 이외에도 발트 연안 국가들이 할당된 난민들을 수용하는데 난색을 표한다는 것이다. 난민 할당제의 결과는 2015년 12월말 208명만 합의국에 정착함으로써 공동체의 정책과 회원국의 수용 여부가 별개라는 사실을 보여 주고 있다.

한편 난민 할당제는 공동정책과 회원국과의 충돌을 대표적으로 보여주는 사례이다. 난민 16만 명의 분산 수용하는 공동정책을 두고 중동부유럽 국가들과 나머지 국가들 및 집행위원회 사이에 충돌이 빚어진 것이다. 헝가리, 폴란드, 체코, 슬로바키아 등 중동부 유럽 국가들은 난민 유입을 수용할 수 없다는 입장을 표명했으며, 서유럽 국가들은 찬성 입장을 취했다. 양측 대립은 결국 표 대결로 이어져 마침내 각료이사회 공식의사결정제도인 가중다수결에 의거해 분산 수용안이 통과되었다. 사실 각료 이사회는 대부분 경우 토론을 통해 합의를 구축해가는 의사결정 과정을 택하는 것이 보편적인데, 표 대결을 할 수 밖에 없었다는 것은 결국 회원국 들간의 합의가 불가능했을 정도로 의견 대립이 첨예했던 매우 예외적인 상황이었음을 보여주고 있다.[22]

특히 서유럽 국가들 중에서 난민문제와 관련 가장 보수적인 태도를 보이는 국가는 영국이다. 2016년 6월 영국 국민들의 '브렉시트(Brexit)' 결정 또한 최근

---

21)_ 2015년 5월 27일 EU집행위원회는 난민 분산 수용안을 회원국에게 제시하였으나, 독일·프랑스·스페인·이탈리아·그리스 등은 찬성하였으나, 헝거리·슬로바키아·에스토냐 등은 반대하였다.

22)_ Florian Trauner, op.cit, p. 323.

이민자 문제와 남부 유럽 국가들의 재정위기를 지원하는 문제 때문에 EU 탈퇴를 주장하는 여론이 확대되어져 왔기 때문이다. 영국의 경우, EU에 잔류하는 한, EU가 결정한 법률과 제정 정책을 의무적으로 이행해야 했고, '정치적 결합 없는 경제 관계'를 가장 선호했던 영국에서는 EU의 각종 규제가 영국 내에서 경제 성장을 저해하는 주된 요인이며, 자유로운 경제 활동도 방해한다는 평가를 받아 왔기 때문이다.

EU가 제시한 난민 대응에 대한 공동정책과 이에 대한 개별 회원국들의 이해관계가 다름에 따라 공동체의 갈등은 깊어지고 있다. 유럽의 난민위기는 일부 회원국의 경제위기, 그리고 무슬림 테러와 함께 EU의 결속과 연대를 다시 한 번 시험하고 있다. 유럽통합의 과정에서 보여준 위기 극복의 메카니즘이 정상적으로 작동하지 못하고 있어, 이번 위기는 심각성이 있는 것이다. 외부적 위협으로 인해 회원국들의 국내 정치적 상황의 변동을 초래하고 있으며, 이는 통합적 요인보다는 국가 주권의 강화방향으로 향하고 있다.

난민문제로 인해 발생하고 있는 EU기구 및 회원국 차원 내부적 갈등은 개별 국가의 선호에 따라 증폭되고 있으며, 공동체의 정체성을 위협할 가능성마저 제기할 수 있다. 난민문제는 EU차원의 안보문제로 중요한 요인으로 작용하고 있는 것이다.

## Ⅲ. 유럽의 난민 안보화 정책

현재 유럽은 밀려오는 시리아를 비롯한 중동 지역의 난민 문제와 기존의 이주민들이 일으키는 소요사태 및 테러로 인해 심각한 위기 상황에 직면해 있다. 2015년 한 해 동안만 100만 명이 넘는 난민이 유럽으로 유입되었으며, 지금도 유럽으로 향하는 난민 행렬은 꾸준히 이어지고 있는 실정이다. 이렇게 급증하는 난민으로 인한 문제와 더불어 최근 연이어 발생하는 이주민 관련 테러로 유럽은 난민을 유럽연합(EU)의 안보를 위협하는 존재로 인식하기 시작했으며, 개별 회원국 역시 각국으로 유입되는 난민을 사회통합을 저해하는 요인으로 바라보고 있다.

전통적으로 안보는 국가 차원의 문제로 인식되어 왔으며, 한 나라에 영향을 미

치는 외부의 군사적 위협을 중심으로 연구되어 왔다. 따라서 안보를 난민 문제나 국제이주와 연관시켜 접근하는 경우는 거의 없었다. 유럽은 1990년대 냉전시대가 종식되면서 동유럽 지역에서 일어난 내전과 민족 간의 분쟁으로 대규모의 난민이 발생하자 서유럽을 필두로 유럽 전역이 이들 난민을 받아들였다. 이 당시 유럽은 각국의 정치적, 경제적, 사회 문화적인 이유로 난민 문제에 적극적으로 대처하지는 않았지만, 난민을 유럽과 각 국가의 안보를 위협하는 존재로는 생각지 않았다. 그러나 2001년 9월 11일 과격 이슬람 테러조직인 알 카에다(Al-Qaeda)의 미국 공격 이후 전 세계는 국제이주를 안보 문제와 연계해 인식하기 시작했고, 그 뒤를 이어 유럽에서 발생한 2004년 스페인 마드리드 열차 테러, 2005년 영국 런던 테러 등 폭탄 테러의 여파로 유럽은 난민을 포함한 이주민들의 국제이주를 EU의 초국가성을 훼손할지도 모를 요소로 보고 있다.

2010년 12월 튀니지(Tunisia)에서 시작된 아랍의 봄(Arab Spring) 이후 밀려오는 난민들로 인해 그리스의 레스보스(Lesvos, Lesbos) 섬과 이탈리아의 람페두사(Lampedusa) 섬은 해상 난민의 상징으로 떠올랐다. 이렇게 지중해 국가에 난민 집중 현상이 초래되고 난민으로 위장한 테러범과 연관된 문제가 유럽 곳곳에서 야기되는 등 난민 관련 문제가 심각해지자 EU는 유럽의 국경 통제 및 난민 수용 문제, 망명 처리 규정 등에 대한 전면적인 개혁을 촉구하며 유럽으로 들어오는 난민들에 대한 EU 공동체 차원의 대책을 마련하기에 이르렀다. 또한 민족과 인종, 종교와 문화가 다른 난민들의 모습은 유럽인들에게 유럽 고유의 정체성을 훼손시킬지도 모른다는 위기감을 더해 주며, 난민을 유럽의 안보(security)를 위협하는 존재로 인식하게 되었다.

본 장에서는 유럽 각국에서 일어나는 난민문제와 관련하여 난민을 안보를 위협하는 대상으로 인식하는 EU와 EU 각 회원국들의 대응에 대해 연구하고자 한다. 먼저 EU 차원의 대책으로 국경 강화 및 통제에 관한 EU의 국경관리체계와 남부유럽 국가로 대량 유입되는 난민을 막고자 EU집행위원회가 제안한 난민할당제, 유럽의 난민 위기를 타개하고자 실시한 EU-터키 간의 난민 송환 협약에 대해 살펴보고, EU 개별 회원국들의 난민에 대한 반응과 관련 정책 및 입장에 대해 분석하고자 한다.

## 1. 난민문제에 대한 EU의 공동대응

### 가. EU의 국경관리체계

(1) 난민과 쉥겐 지역

유럽으로 계속 몰려드는 난민을 비롯한 이주민들의 유입에 위기감을 느낀 EU는 공동체 차원에서 국경 관리를 하고 있다. EU의 국경관리체계에 대해 정확하게 알기 위해서는 먼저 쉥겐 협약(Schengen Convention)이 발효 중인 쉥겐 지역에 대한 이해가 필요하다. EU의 국경관리는 회원국이 아니라 쉥겐 지역을 중심으로 이루어지기 때문이다. 쉥겐 지역은 1985년 6월 14일 EU 회원국 가운데 프랑스, 독일, 베네룩스(벨기에·네덜란드·룩셈부르크) 5개국이 프랑스-독일-룩셈부르크 3개국이 만나는 모젤강 근처에 위치한 쉥겐(Schengen)에서 만나 국가 간 국경이 없는 역내 지역을 설정하기로 합의한 데에서 유래한다.

쉥겐 협약은 EU 내에서 사람들의 이동과 관련하여 국경에서 검색 행위를 철폐하고, 쉥겐 지역 내에서 사람들이 여권 없이 자유롭게 통행하는 것을 허용한 국경 개방조약이다. 쉥겐 협약은 EU 역외 지역의 난민들이 EU 역내로 급격히 유입되면서 EU의 정책으로 흡수되었고, 암스테르담 조약(1999년 5월 1일)의 발효 이후 쉥겐 지역의 공동 출입국 관리는 EU가 담당하게 되었다. 쉥겐 가입국은 현재 총 26개국으로 2016년 6월 23일 브렉시트(Brexit) 국민투표를 통해 EU 탈퇴를 선언한 영국과 아일랜드를 제외한 EU 회원국, 유럽자유무역협약(European Free Trade Association, EFTA)회원국인 노르웨이, 스위스, 아이슬란드, 리히텐슈타인으로 구성되어 있다. 불가리아, 크로아티아, 사이프러스, 루마니아는 쉥겐 협약 서명국으로 아직 협약이 법적으로 발효되지 않았다. 또한 안도라, 모나코, 산마리노, 바티칸공화국은 공식적으로 쉥겐 협약에 가입한 쉥겐 지역은 아니지만, 주변국의 쉥겐 협약 가입으로 자연스럽게 쉥겐 지역으로 포함되었다.

표-1 쉥겐 협약 가입국 23)

| 국가명 | EU 회원국 가입일 | 쉥겐 가입 협정 발효일 |
|---|---|---|
| 오스트리아 (Austria) | 1995년 1월 1일 | 1997년 12월 1일 |
| 벨기에 (Belgium) | 1958년 1월 1일 | 1995년 3월 26일 |
| 불가리아 (Bulgaria) | 2007년 1월 1일 | 쉥겐 협약 발효 전 |
| 크로아티아 (Croatia) | 2013년 7월 1일 | 쉥겐 협약 발효 전 |
| 사이프러스 (Cyprus) | 2004년 5월 1일 | 쉥겐 협약 발효 전 |
| 루마니아 (Romania) | 2007년 1월 1일 | 쉥겐 협약 발효 전 |
| 덴마크 (Denmark) | 1973년 1월 1일 | 2001년 3월 25일 |
| 에스토니아 (Estonia) | 2004년 5월 1일 | 2007년 12월 21일 |
| 핀란드 (Finland) | 1995년 1월 1일 | 2001년 3월 25일 |
| 프랑스 (France) | 1958년 1월 1일 | 1995년 3월 26일 |
| 독일 (Germany) | 1958년 1월 1일 | 1995년 3월 26일 |
| 그리스 (Greece) | 1981년 1월 1일 | 2000년 1월 1일 |
| 헝가리 (Hungary) | 2004년 5월 1일 | 2007년 12월 21일 |
| 스웨덴 (Sweden) | 1995년 1월 1일 | 2001년 3월 25일 |
| 이탈리아 (Italy) | 1958년 1월 1일 | 1997년 10월 26일 |
| 라트비아 (Latvia) | 2004년 5월 1일 | 2007년 12월 21일 |
| 리투아니아 (Lithuania) | 2004년 5월 1일 | 2007년 12월 21일 |
| 룩셈부르크 (Luxembourg) | 1958년 1월 1일 | 1995년 3월 26일 |
| 몰타 (Malta) | 2004년 5월 1일 | 2007년 12월 21일 |
| 네덜란드 (Netherlands) | 1958년 1월 1일 | 1995년 3월 26일 |
| 폴란드 (Poland) | 2004년 5월 1일 | 2007년 12월 21일 |
| 포르투갈 (Portugal) | 1986년 1월 1일 | 1995년 3월 26일 |
| 체코 (Czech Republic) | 2004년 5월 1일 | 2007년 12월 21일 |
| 슬로바키아 (Slovakia) | 2004년 5월 1일 | 2007년 12월 21일 |
| 슬로베니아 (Slovenia) | 2004년 5월 1일 | 2007년 12월 21일 |
| 스페인 (Spain) | 1986년 1월 1일 | 1995년 3월 26일 |
| 아일랜드 (Ireland) | 1973년 1월 1일 | 쉥겐 지역 비 가입국 |
| 영국 (United Kingdom) | 1973년 1월 1일<br>2019년 EU 탈퇴 예상 | 쉥겐 지역 비 가입국 |
| 노르웨이 (Norway) | EFTA 회원국 | 2001년 3월 25일 |
| 스위스 (Switzerland) | EFTA 회원국 | 2008년 12월 21일 |
| 아이슬란드 (Iceland) | EFTA 회원국 | 2001년 3월 25일 |
| 리히텐슈타인 (Liechtenstein) | EFTA 회원국 | 2011년 12월 19일 |

23)_ European Union, “EU member countries in brief ”, http://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries_en. (검색일: 2017년 6월 2일).

쉥겐 협약은 역내 국경에서 모든 사람들에 대한 검색을 철폐하고 공동비자정책, 난민신청 과정의 공동 조정, 경찰 및 사법공조 및 정보의 교환 등과 같은 역외 국경을 더욱 강화하기 위한 조치들을 포함한다. 또한 각국 경찰은 상호 범죄색출과 예방 면에서 협조하며, 탈주범인과 마약거래업자 등을 인접 쉥겐 지역 영토 안에서 추적할 수 있는 권한을 갖는다.[24] 쉥겐 협약은 유럽 사람들에게는 출입국의 절차를 간소화함으로써 사람들의 이동을 자유롭게 해 경제 활성화를 이루기 위한 방안이었지만, 난민들에게는 생존과 관련된 중요한 조약이다. 2003년 EU가 채택한 더블린 조약 II (Council Regulation EC No 343/2003) 규정에 따르면[25], 유럽으로 들어오는 난민은 처음 입국한 국가에서 난민지위를 신청해야 한다. 쉥겐 국가에 도착한 난민이 그곳에서 난민의 지위를 인정받으면 그 난민은 자신이 원하는 유럽의 쉥겐 지역으로 이동할 수 있다. 이는 난민들이 위험을 무릅쓰고 EU 역내로 들어오는 여러 이유 중 하나이다.

수많은 난민들은 지중해 경로를 이용해 남부유럽으로 유입되고 있으며 이는 EU의 심각한 지역 불평등 현상을 초래하고 있다. 난민들이 몰려드는 그리스와 이탈리아는 국경 통제를 강화해야 하는 동시에 난민들의 입국과 수용, 난민 관련 업무 등을 책임져야 하는 상황에 놓여 있으며, 또한 자국이 처한 경제적 문제도 해결해야 하는 입장이다. 이러한 현실 속에서 2011년 이탈리아가 시칠리아 섬으로 들어온 튀니지 난민 25,000명에게 6개월의 임시 체류증을 발급하였다. 이에 프랑스는 프랑스-이탈리아 간 철도 운행을 중단하면서 EU 역내 국경을 개방하기로 한 쉥겐 원칙을 위반하였다.[26] 이 사건으로 인해 역내 국가들 사이에 EU의 공동 국경관리 정책이 쉥겐 지역 국경에 위치한 국가들에게 과도한 부담을 준다는 의견, EU 회원국들이 쉥겐 외부 국경 지역을 담당하는 국가들의 부담을 분담하는데 적극성을 보여야 한다는 의견, EU 국가별 국경 통제를 부활하자는 의견 등이 불거지면서 회원국들의 입장이 다양하게 나뉘어졌다. 2011년 EU집행위원

24)_ 이규영, "쉥겐조약과 유럽시민권", 『유럽연구』 제17권(2003), p. 63.

25)_ EUR-Lex, "Dublin II Regulation", http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Al33153. (검색일: 2017년 6월 6일).

26)_ FRANCE24, "France blocks Italian train carrying Tunisian migrants", http://www.france24.com/en/20110417-italy-france-train-illegal-tunisia-migrants-lampedusa-eu-north-africa-diplomacy. (검색일: 2017년 6월 8일).

회는 개별국가 차원의 국경 통제는 원칙적으로 허용하지 않되, 예외적인 상황에서 한시적으로 EU차원의 결정에 근거해 국경 통제를 허락하는 방식으로 탄력적인 쉥겐 협약 운영 방안을 발표하였다.[27] 이렇게 EU 역내로의 대량 난민 유입은 특수한 상황에서 쉥겐 지역의 국경 통제 및 검문을 허용하는 방식으로 쉥겐 원칙을 수정하게 만들었다. 이는 난민과 불법이주민의 증가와 이들의 수용 문제를 둘러싼 EU 국가 간 갈등을 해결하고, EU의 역외 국경에 위치한 국가들의 부담을 분담하여 쉥겐 지역을 유지하기 위한 조처로 볼 수 있다. 그러나 난민 위기로 인한 쉥겐 지역 개별국의 국경 통제를 인정하는 것은 EU의 국경관리체계와 쉥겐 지역 존재 자체를 위협하는 결과로 이어질 수 있으며, EU 내 난민 문제를 더욱 안보화하는 요소로 작용하게 될 것이다.

(2) 프론텍스(Frontex) – 유로수르(Eurosur)

현재 유럽의 난민 사태와 계속되는 이주민 문제로 인한 위기 상황이 이어지면서 EU의 역외 국경을 담당하고 있는 유럽국경관리청(Frontex)이 주목을 받고 있다.

2015년부터 지중해와 남동부유럽으로 몰려드는 난민과 이주민이 급증하고 있으며, 최근 들어 난민으로 위장한 테러범들이 EU 내로 잠입한 정황이 드러나면서 Frontex의 역할이 점차 난민을 포함한 불법이주민의 유입을 막고 국경 통제를 강화하는 방향으로 나아가고 있다.

쉥겐 협약이 EU의 정책에 포함되면서 EU는 회원국 간의 공동 국경관리와 이에 대한 협력 및 출입국에 관한 정보를 공유하기 위해 2004년 유럽이사회(European Council)의 규정[28]에 따라 폴란드 바르샤바에 EU역외국경운영협력관리기구, 유럽국경관리청(European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Frontex)을 설립하였다. 쉥겐 협약을 비준한 EU 회원국들 사이에 내부

27)_ 오정은, “유로수르(Eurosur) 출범의 의의와 전망”, 『IOM이민정책연구원 이슈브리프』 (2014), p. 7.

28)_ EUR-Lex, “Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union”,
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32004R2007.
(검색일: 2017년 6월 12일).

국경이 철폐되면서 점진적으로 형성된 역내 공동구역은 사람들의 자유로운 이동을 보장하는 자유안보사법지역(Area of Freedom, Security and Justice, AFSJ)이 되었고 이는 자연스레 공동 역외 국경에 대한 통제와 공고화로 이어졌다.[29]

Frontex는 EU 회원국들의 협력을 바탕으로 EU의 공동 역외 국경관리, 출입국 관련 업무 및 그 담당자 훈련, EU의 역외 국경지역 위험요인 분석, 출입국관리 기술 개발을 위한 연구, 국경관리를 위한 신속대응팀 설립 및 제공, 불법이주민 송환 업무 지원, 국경지역의 정보시스템 운영과 정보 공유 등의 다양한 활동을 한다.[30] 그러나 2015년부터 급격히 늘어난 난민을 포함한 불법이주민들의 증가로 인해 예전보다 EU의 공동 역외 국경에 대한 관심과 관리의 중요성이 커졌다. 이에 EU는 2015년 12월 15일 Frontex를 대신할 새로운 EU의 역외 국경 통제를 담당할 기구를 신설하겠다고 밝혔으며, 2016년 Frontex의 명칭을 유럽국경해안경비대(European Border and Coast Guard, EBCG)로 변경하면서 강제 집행권을 부여하고 긴급 상황에서는 회원국의 동의 없어 국경경비대를 투입하는 등 EBCG의 역할을 증대시켰다.

2008년 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)는 Frontex의 업무를 원활하고 효율적으로 관리하기 위해 EU 회원국들과 Frontex가 보다 용이하게 유럽의 국경 지역에서 일어나는 출입국 상황에 대한 정보를 공유할 수 있도록 유로수르(European Border Surveillance System, Eurosur)라는 유럽의 국경 정보 공유 시스템을 계획하였고, 2013년 공식적으로 Eurosur를 출범시켰다. 모니터링 시스템인 Eurosur는 인공위성과 무인 항공기 등과 같은 첨단 장치를 동원해 국경 지역을 관찰하고 그 정보를 수집하여 Eurosur 체계에 가입한 회원국들에게 전송하는 역할을 담당하고 있다. Eurosur는 다음의 세 가지를 핵심 활동 내용으로 삼고 있다. 첫째, 유럽 국경으로 불법적으로 유입되는 이민자의 수를 줄이는 것, 둘째, 해안국경에서의 사망자 수를 줄이기 위해 해상에서의 신속하고 빠른 구조작업 환경을 제공하는 것, 셋째, 국경 간 범죄를 방지함으로써 EU와 회원국들의 내부 안보를 향상 및 증진시키는 것이다.[31]

---

29)_ 박선희, "유럽국경관리청(Frontex)과 난민의 인권문제: 해로 유입 난민을 중심으로", 『통합유럽연구』 제8권 1호(2017), pp. 94-95.

30)_ 오정은, op.cit, p. 6.

31)_ FRONTEX and EUROSUR, https://migrablog.wordpress.com/2014/11/19/frontex-and-eurosur/. (검색일: 2017년 6월 20일).

그렇지만 인권감시기구(Human Rights Watch, HRW)와 같은 일각에서는 Eurosur의 활동 목적에 의구심을 보이며 난민을 구조하는 것이 우선순위가 아니라는 점을 비판하고 있다. 베를린의 HRW의 대표 벤젤 미할스키(Wenzel Michalski)는 Eurosur가 난민의 유럽 진입을 차단하고 유럽의 요새화를 강화한다고 밝히며, Frontex의 역할이 난민을 보호하는 것이어야 함을 주장하였다. 이에 Eurosur 프로젝트 책임자인 마이클 주리치(Michael Juritsch)는 Eurosur의 주된 목적이 조직범죄를 억제하고 해상에서 곤경에 처한 사람들을 구조하기 위한 네트워트를 구축하는 것이라고 설명했다.[32)]

Frontex의 전반적인 운영 방향이 EU의 국경 통제 강화로 나아가고 있는 실정이지만, Eurosur가 유럽의 역외 국경에 대한 관리 감독을 통해 EU 역내로 유입되는 난민을 포함한 불법이주민을 통제하여 EU의 안전을 지켜낼 것인지 아니면 첨단기술을 이용해 유럽으로 들어오는 난민들의 인권을 위협할지는 좀 더 지켜봐야 할 것이다. 분명한 점은 Frontex와 Eurosur의 설립이 EU와 개별 회원국들로 하여금 공동체 차원의 국경관리에 대한 협력을 이끌어냈으며, 역외 국경 지역에 위치한 국가들의 부담을 어느 정도 해소하고 공동이민망명과 출입국 정책에 큰 영향을 미쳤다는 점이다.

### 나. 난민할당제 - 난민의 분산 수용

장 클로드 융커(Jean Claude Juncker) EU집행위원장은 2015년 9월 9일 열린 유럽의회 국정연설에서 현재 유럽은 제 2차 세계 대전 이후 최악의 난민 사태로 위기에 놓여 있음을 지적하며, 그리스와 이탈리아, 헝가리 등의 지중해 연안 및 중동부유럽 국가로 유입되는 난민들을 EU 회원국들이 분산 수용할 것을 제안하였다. EU는 같은 해 5월 EU 각료회의에서 결정한 기존의 난민 4만 명에 12만 명을 추가 할당해 총 16만 명의 난민을 의무적으로 받아들일 것을 촉구한 것이다. 그러나 EU 내무·법무장관 회의에서 회원국은 4만 명의 난민을 수용하는 방안에 대해서는 합의하였지만, 12만 명의 난민에 대한 추가 분산 수용안에 대해서는 합의점을 찾지 못했다.[33)]

---

32)_ DEUTSCHE WELLE, “Eurosur – surveillance or protection for refugees?”, http://www.dw.com/en/eurosur-surveillance-or-protection-for-refugees/a-17262463. (검색일: 2017년 6월 20일).

독일과 프랑스를 필두로 한 서유럽 국가들은 난민 16만 명 분산 수용에 대해 찬성하는 입장을 취했지만 헝가리, 체코, 슬로바키아, 루마니아 등 중동부유럽 국가들은 난민들을 수용할 수 없다는 입장을 밝혔다. 찬성하는 서유럽 및 집행위원회와 반대하는 중동부유럽의 갈등은 결국 표 대결로 이어져 마침내 EU 각료이사회의 공식 의사결정제도인 가중다수결에 따라 난민 분산 수용안이 통과되었다. 각료이사회의 일반적인 의사결정 과정인 토론을 통해 합의에 이르지 못하고 표 대결을 할 수밖에 없었다는 것은 양측의 의견 대립이 심각했음을 보여 준다고 할 수 있다.[34]

집행위원회의 제의로 EU 회원국들은 난민 16만 명을 분산 수용하기로 합의하였으며, 난민을 자발적으로 수용하는 국가에는 난민 1인당 6000유로의 지원금을 제공하기로 결정했다. 또한 EU 회원국들은 향후 유럽으로 몰려드는 난민으로 인한 위기에 대응하고자 아프리카 등 제 3국에 난민 접수센터를 설립해 경제적 이주희망자와 같은 난민 자격이 없는 이들을 선별하는 방안을 추진하기로 했음을 밝혔다.[35]

독일 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 총리와 당시 프랑스 대통령이었던 프랑수와 올랑드(François Hollande)는 EU에 대한 망명 허용을 위한 공동 기준을 마련할 것과 난민 수용을 위한 EU 회원국들의 연대를 촉구하며 난민 문제 공동 방안을 논의하였다. 이에 16만 명의 난민 분산 수용을 지지하는 서유럽 국가를 중심으로 독일은 4만 명, 프랑스는 3만 명 이상의 난민을 수용하기로 합의하였다. 그러나 헝가리, 오스트리아, 슬로바키아, 슬로베니아, 에스토니아 등 중동부유럽과 발트 연안 국가들은 할당된 난민들을 수용하는 데 난색을 표명했다.[36] EU 회원국별 난민 할당 인원은 해당 국가의 인구 규모와 국내총생산(GDP)을 40%씩, 실업률과 지난 5년간 난민 수용 규모를 10%씩 고려해 결정한 사안이지만, 회원국 내의 사

33)_ 파이낸셜뉴스, “EU 난민 12만명 분산 수용 합의, 동유럽 4개국 반대”, http://www.fnnews.com/news/201509231220382165. (검색일: 2017년 6월 26일).

34)_ Florian Trauner, op,cit, p. 323.

35)_ 국제신문, “EU, 난민 강제할당 실패…4만명 분산수용 합의”, http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0400&key=20150916.22013191045. (검색일: 2017년 6월 26일).

36)_ 연합뉴스, “<유럽 난민사태> ①EU 최대 난제…대책 마련 부심”, http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/08/25/0200000000AKR20150825002800098.HTML. (검색일: 2017년 6월 26일).

정에 따라 이행되지 않을 수도 있다. 사실, 헝가리는 무효화되긴 했으나 난민 수용 여부를 두고 2016년 국민투표를 실시하기도 했으며, 비셰그라드(Visegrad) 국가를 중심으로 한 중동부유럽은 꾸준히 난민할당제에 반대하고 있다.

가중다수결에 따라 난민 분산 수용이라는 정책이 결정되었기 때문에 EU 집행위원회는 이 정책에 반대하는 국가에 제재를 가할 수 있다. EU는 역내로 유입되는 난민 16만 명을 회원국에 분산 수용하려 했으나 중동부유럽 국가의 반대로 2만 명 정도만 수용하였다. EU 이민 담당 집행위원인 디미트리스 아브라모폴로스(Dimitris Avramopoulos)는 체코, 폴란드, 헝가리를 2015년 결정한 난민 분산 수용 정책을 전혀 이행하지 않은 국가로 지목했으며, EU는 이들 회원국에 재정적 불이익을 주는 등 제재 절차를 취하기로 결정했다. 이에 폴란드, 체코, 헝가리는 EU의 결정을 수용할 수 없다며 완강한 태도를 보이고 있으며, EU 또한 난민 분산 수용은 선택이 아니라 법적으로 합의된 사항이며 도덕적인 의무라는 입장을 밝히고 있다.[37)]

EU는 기본권을 공동체법의 일반원칙으로 존중하며, 특정 국가로 유입되는 대량 난민을 막고자 난민할당제를 도입하였다. 그러나 대부분의 회원국들은 근래에 발생한 난민 관련 테러 등을 이유로 자국이 아닌 다른 EU 회원국들이 더 많은 난민을 수용하기를 바라고 있으며, 특히 중동부유럽은 유럽의 가치와 정체성 보존을 내세우며 난민 수용에 대해 강경한 입장을 취하고 있다.

### 다. EU - 터키 간 난민 송환 협약

EU는 2015년부터 유럽으로 급격히 유입되는 난민 문제를 해결하기 위한 방법의 일환으로 터키와의 공조를 생각해 냈으며, 그 결과 2016년 3월 18일 EU와 터키는 난민 송환 협약을 체결하게 된다. EU가 난민사태로 인한 위기를 타개하고자 터키와 협약을 맺은 큰 이유는 터키의 지정학적 위치 때문이다. 터키는 지리학적으로 유럽과 아시아, 아프리카를 연결하는 지점에 위치해 있으며, 왼쪽으로는 지중해와 그리스, 위쪽으로는 발칸반도와 동유럽, 아래쪽으로는 시리아, 레

37)_ FINANCIAL TIMES, “EU sanctions Czech Republic, Poland & Hungary over ref ugee failure”, https://www.ft.com/content/c7a26721-e9b7-3587-92f6-ee0fd06ff6ea?mhq5j=e1, THE GUARDIAN, "EU takes action against esatern states for refusing to take refugees”, https://www.theguardian.com/world/2017/jun/13/eu-takes-action-against-eastern-states-for-refusing-to-take-refugees. (검색일: 2017년 6월 29일).

바논, 이스라엘을 따라 아프리카 대륙인 이집트와 마주하고 있다. 터키는 이러한 지리적 환경으로 인해 2010년 '아랍의 봄(Arab Spring)' 이후 중동과 아프리카 지역의 난민들이 유럽으로 들어가는 통로 역할을 하게 되었다. 특히 2011년 시리아 내전이 발생하면서 시리아와 국경을 접하고 있는 터키의 중요성은 더욱 부각되었다. 수많은 시리아 난민들이 터키를 경유해 EU 역내로 진입하려고 했기 때문이다. 또한 터키는 시리아, 예맨, 리비아, 요르단, 레바논 등 정치적으로 불안한 주변국과도 비자 면제 협정을 맺고 있다.[38] 이는 유럽으로 대거 유입되고 있는 시리아를 비롯한 중동 국가의 난민들을 터키가 수용해 EU 역내로 들어오는 것을 막아줄 수 있음을 뜻한다. 따라서 EU는 난민의 최대 경유지라 할 수 있는 터키와의 난민 송환 협약을 추진하게 되었다.

3월 20일부터 발효되는 EU와 터키와의 난민 송환 협약으로 인해 터키를 경유해 그리스로 들어가는 불법이주민들은 다시 터키로 송환된다. 대신 1:1(One-for-one) 원칙으로 터키로 송환된 시리아인 한 명 당 터키에 등록되어 있는 시리아 난민 한 명을 EU가 최대 72,000명까지 수용하기로 했다. EU 역내로 유입되는 난민들을 터키가 받아들이는 조건으로 EU는 난민들의 터키 정착을 위해 총 60억 유로의 재정지원을 터키에 약속했으며, 또한 터키 국민들의 쉥겐 지역 비자면제 허용과 터키의 EU 가입 협상을 가속화하기로 합의하였다.[39]

사실 EU가 역내로 대거 몰려드는 난민들을 통제하지 못해 고육지책으로 선택한 해결 방안이 바로 터키와의 합의이다. 그러나 이 EU-터키 간의 합의는 EU 회원국 내에서도 반대의 움직임이 있었으며, UN과 국제인권단체 등도 우려의 시선을 보냈다. 먼저 터키는 EU가 내세우는 유럽적인 가치와는 거리감이 있는 국가이다. 터키는 레제프 타이이프 에르도안(Recep Tayyip Erdogan) 대통령의 권위주의 통치와 이슬람주의 중심 정책에 반대하는 쿠데타 및 대규모 반(反)정부 시위가 열리는 국가로 자국의 정치적 환경 역시 불안한 상황이다. 또한 오래 전부터 계속되어 온 터키 정부의 쿠르드족 탄압은 폭력적인 행태의 모습을 보여왔으며, 남북 키프로스 분쟁에 관여하고 있는 터키는 EU와 난민 협약을 맺기에

38)_ Zeynep Özler, "Breaking Vicious Circle in EU-Turkey Relations: Visa Negotiations", Turkish Policy Quarterly Vol.11 No.1(2012), p. 129.

39)_ BBC, "Migrant crisis: EU-Turkey deal comes into effect", http://www.bbc.com/news/world-europe-35854413. (검색일: 2017년 7월 3일).

적합한 나라는 아니다. EU 회원국이자 국제법적으로 국가로 인정받고 있는 키프로스공화국(남키프로스)은 터키의 EU 가입과 터키인에 대한 비자 면제 허용을 강력히 반대하고 있다.

터키는 난민관련 주요 협약인 1951년 제네바 난민협약(Geneva Conventions)과 1967년 난민지위에 관한 의정서(Additional Protocol of 1967)의 체약국이지만 여전히 유럽인만을 난민으로 인정하고 있다. 터키는 주변 중동지역 국가로부터 난민 희망자를 받고 있는 난민 수용국이지만 이들에게 난민지위를 승인하지 않고 임시로 체류할 수 있는 권한만 부여할 수 있다.[40] 이에 유엔인권기구와 국제인권단체들은 EU-터키의 난민 합의에 대해 인권 침해 가능성을 제기하였다. 유엔난민기구(UNHCR)의 최고대표인 필리포 그란디(Filippo Grandi)는 EU와 터키 간 합의로 난민이 충분한 보호를 받지 못하고 추방될 수 있다고 밝혔으며, 인권단체 국제앰네스티(Amnesty International)는 EU와 터키가 난민을 교환하는 방안을 추진하는 것은 비인도적이고 불법적인 행위라고 비난했다. 유엔인권 최고대표인 제이드 라드 알 후세인(Zeid Ra'ad Al Hussein) 역시 터키가 송환받은 난민에 대해 적절한 보호를 제공하지 않는다면 이번 합의는 EU의 인권에 대한 가치를 위험에 빠트릴 것이라고 경고했다.[41]

이렇듯 터키는 난민을 수용하기에는 EU의 법치주의와 인권기준을 충족시키지 못하는 국가이다. 따라서 EU-터키 간의 합의는 난민의 안전과 보호보다는 EU 역내로 유입되는 대량의 난민을 막기 위한 방편에 불과하다. 그리고 사실 이 합의가 계속 지속될 수 있을지도 미지수이다. 터키는 EU의 요구 조건을 수용해야 하고 EU 역시 터키와의 합의 사항을 이행해야 한다. 협상 내용이 제대로 지켜지지 않는다면 EU와 터키의 난민 협약은 언제든 파기될 수 있으며, 터키는 국경을 개방해 난민들의 유럽행을 도울 수도 있다. 유럽으로 끊임없이 몰려드는 난민의 수용 문제를 해결하기 위해 체결한 EU-터키 간 협약이 또 다른 난민 문제를 불러올지도 모른다는 비판에 직면해 있다.

---

40)_ 박선희, "유럽연합-터키 관계와 EU 이주·난민정책 외재화의 문제점", 『국제지역연구』 제 21권 제1호(2017), p. 128.

41)_ 연합뉴스, "EU-터키 난민 송환 합의에 반발 기류 확산", http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/03/16/0200000000AKR20160316184700098.HTML. (검색일: 2017년 6월 10일).

## 2. EU 개별 회원국의 난민정책과 대응

유럽으로 대거 몰려드는 난민들로 인해 EU는 공동체로서 난민에 대한 정책과 대응책을 마련하고 있다. EU 개별 회원국 역시 각국으로 모여드는 난민에 대해 다양한 반응을 보이며, 난민 문제를 해결하기 위한 여러 대책을 내놓고 있는 실정이다. 그러나 EU 개별 회원국들이 난민 문제에 대응하는 방식은 각 국가가 처한 상황에 따라 다른 양상을 보이고 있다. 먼저 대다수의 난민들이 처음 도착하는 그리스와 이탈리아 등 지중해 연안의 남부유럽 국가들은 끊임없이 밀려오는 난민들을 계속해 수용하고 있다. 그리스의 레스보스(Lesvos, Lesbos) 섬과 이탈리아 람페두사(Lampedusa) 섬은 해상 난민의 상징이 되었으며, 이들 국가는 현재 난민 유입으로 인한 정치적·사회적·경제적 부담을 호소하고 있다. 공개적으로 난민을 환영한다고 밝힌 독일과 스웨덴을 중심으로 하는 북서부유럽 국가들은 인권을 수호하고 난민의 기본권을 보장하는 EU 공동체법의 원칙에 따라 난민을 적극적으로 수용하겠다는 자세를 취했다. 그러나 유럽 각지에서 발생한 난민 관련사건 및 테러의 영향으로 반(反)이민정서가 확대되고 극우정당이 득세하면서 난민 수용을 반대하는 입장으로 선회하고 있다. 비셰그라드 국가를 중심으로 중동부유럽은 EU의 기본 정책 방향과는 달리 난민 수용에 대해 처음부터 부정적인 입장을 고수해 왔다. 여기에 중동부유럽의 과거 역사에 따른 민족 간 문제와 갈등, EU 내 선진국에 비해 낮은 재정 자립도와 높은 실업률, 중동부유럽 특유의 종교적·인종적 동질성의 문제 등이 더해져 중동부유럽은 난민 사태에 대해 점점 더 강경한 태도를 보이고 있다. 본 장에서는 난민에 대한 정책과 대응에 대해 남부유럽, 북서부유럽, 중동부유럽의 입장을 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.

현재 남부유럽인 이탈리아는 발칸 루트가 2016년 3월 EU-터키 간 협상으로 폐쇄되면서 난민 유입이 더욱 증폭해 더 이상 난민을 수용하기 힘든 지경에 이르렀다. 이탈리아 내무부에 따르면 올해 지중해를 건너 이탈리아에 도착한 난민은 대략 75,000명에 달하며, 이는 작년 같은 기간보다 약 14% 늘어난 것이라고 한다. 이탈리아는 이탈리아에 집중된 난민 문제를 EU가 함께 분담하지 않을 경우 EU 회원국들을 포함한 외국 국적의 난민 구조용 선박을 이탈리아 항구에 들어올 수 없게 폐쇄하는 방안을 고려하고 있다.[42] 또한 이탈리아는 최근 알프스 산

42)_ REUTERS, “Italy pleads to EU for help with migrants, threatens to close ports”,

맥 부근의 브레너 산길(Brenner Pass)을 둘러싸고 국경을 맞댄 오스트리아와 난민 문제로 갈등을 빚고 있으며, 지중해를 건너 이탈리아로 들어오는 난민들에게 항구를 봉쇄할 것을 촉구하는 중동부유럽의 공격을 받고 있는 상황이다.[43] 이탈리아의 사례를 통해 유럽행 난민의 최대 관문 역할을 하고 있는 남부유럽 국가들이 처한 현실을 짐작해 볼 수 있다.

난민 문제에 있어 가장 개방적이고 인도주의적인 자세를 보이는 독일은 2015년 8월 처음 도착한 국가와 관계없이 독일에 망명을 신청하는 시리아 난민들을 모두 수용하기로 결정했다.[44] 이는 EU로 들어오는 난민이 최초로 입국한 국가에 망명 신청을 해야 하는 것을 핵심 내용으로 삼고 있는 EU의 더블린 규약을 위반하는 것이지만, EU 사상 초유의 난민 사태를 해결하기 위한 독일의 결정이었다. 그러나 대규모 난민 수용에 대한 독일 내 부정적 여론이 확산되고 경제적인 부담 역시 가중되면서 독일은 시리아 난민에게 적용하려고 한 무조건적인 수용 정책을 철회하고 더블린 규약을 모든 난민들에게 재적용하기로 했다.[45]

독일은 인구 감소 문제를 해결하고 신규 노동력을 확보하여 독일 경제에 긍정적인 영향을 가져오기 위해 정부 주도의 난민 환대 정책을 실시하고 있지만 2015년 12월 독일 쾰른 새해맞이 행사에서 벌어진 성범죄 사건, 2016년 12월 베를린 크리스마스 마켓 트럭 테러 등 난민신청자들에 의한 범죄가 증가하면서 독일 사회에 반(反) 난민 감정이 증폭되고 있다.[46] 이러한 사건의 영향으로 메르

---

http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy-idUSKBN19J28U. (검색일: 2017년 7월 24일).

43) BBC, "Italy-Austria tension over border troops at Brenner Pass", http://www.bbc.com/news/world-europe-40491497. (검색일: 2017년 7월 24일).

44) THE INDEPENDENT, "Germany opens its gates: Berlin says all Syrian asylum-seekers are welcome to remain, as Britain is urged to make a 'similar statement'", http://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-opens-its-gates-berlin-says-all-syrian-asylum-seekers-are-welcome-to-remain-as-britain-is-10470062.html. (검색일: 2017년 7월 25일).

45) MBN스타, "독일 묻지마 난민 수용 폐기…더블린조약 재적용", http://star.mbn.co.kr/view.php?no=1077883&year=2015&refer=portal. (검색일: 2017년 7월 26일).

46) THE INDEPENDENT, "Politically-motivated crime hits record high in Germany amid tensions over refugee crisis, Turkey and terrorism", http://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-crime-statistics-political-immigrant-refugee-asylum-seeker-crime-left-right-wing-protests-a7701736.html. (검색일: 2017년 7월 26일).

켈 총리 및 집권당인 기민당(Christlich-Demokratische Union, CDU)에 대한 지지도가 급락했으며 2017년 9월 총선을 앞두고 현(現) 정권의 정치적 입지가 흔들리고 있다. 이에 독일은 난민 환대 정책을 유지하면서 변화를 모색하고 있는 상황이다.

EU로 유입된 난민들이 선호하는 북유럽 국가들은 2015년 11월 발생한 파리 테러 이후 난민들에 대해 방어적인 태도를 보이기 시작했다. 노르웨이는 러시아를 경유해 입국한 난민들을 송환하였으며. 핀란드도 난민신청 기준을 기존보다 엄격하게 강화했다. 덴마크 역시 난민 유입을 줄이기 위해 영주권이 아닌 임시 거주권을 발급하고 있으며 이미 거주하고 있는 가족들과의 재결합을 지연시키는 등 신규 난민들에 대한 혜택을 제한하는 정책을 내세우고 있다.[47)]

스웨덴은 난민사태 이후 모든 시리아 망명 신청자들에게 영주권을 발급하였으나 2016년 1월 4일부터 국경 검문검색 및 여행자 신분 확인 절차를 대폭 강화했다. 스웨덴도 다른 북유럽 국가들과 마찬가지로 반(反) 난민 정책 기조로 돌아선 것이다. 스웨덴 인구는 약 980만 명에 불과하지만 난민 규모는 2014년 약 8만 명에서 2015년 약 16만~19만 명으로 늘어난 것으로 추산되며, 인구 1인당 난민 수용 비율이 EU 회원국 중 가장 높았다. 이렇게 비교적 난민을 환영하던 스웨덴은 난민의 수가 급격히 증가함에 따라 올해 4월 발생한 스톡홀름 트럭 테러 등과 같은 난민 관련 사회 문제가 발생한다고 여겨 폐쇄적인 난민 정책을 취하기 시작했다. 또한 유럽 각국에서 일어나는 연이은 테러에 이슬람 국가 출신의 난민들에 대한 경계가 심해지면서 반(反) 이민 정책을 내세우는 극우 스웨덴민주당(Sverigedemokraterna, SD)이 최근 각종 여론조사에서 25% 안팎의 지지를 받으며 급부상하고 있는 것도 난민을 밀어내는 현상과 무관치 않다.[48)]

중동부유럽 국가들은 EU의 난민 수용 초기 단계부터 적극적으로 반대 입장을 표명하고 있으며 특히 헝가리, 체코, 폴란드, 슬로바키아를 위시로 한 비세그라드 국가를 중심으로 난민에 대해 강경한 정책을 고수하고 있다. 중동부유럽은 사회주의 체제에서 벗어나 EU에 가입한 지 10년이 조금 지난 국가들이 대부분이며, 기존의 회원국들에 비해 사회적·경제적으로 안정되지 않은 상태라 대규모의

47)_ 뉴스1, "덴마크, 유입 난민 안전위해 일부 고속도로 구간 폐쇄", http://www.news1.kr/articles/?2411703. (검색일: 2017년 7월 19일).

48)_ 이종서, "EU의 사회안보와 공동이민·망명정책",『사회과학연구』제2권 제1호(2016), p. 63.

난민들을 수용하기에는 역부족인 상황이다. 헝가리를 비롯한 중동부유럽 국가들은 북서부유럽으로 향하는 난민의 기착지 역할을 하며 2015년 이미 난민 수용 한계를 넘어섰다.[49] 이에 중동부유럽 국가들은 난민할당제와 같은 EU의 정책에 강력하게 반대하며, 난민 발생의 근원적인 문제를 해결하는 데 중점을 두어야 한다는 입장을 보이고 있다.

비세그라드 국가들은 2015년 이후 난민들의 주요 경로로 이용되고 있는 발칸 루트를 EU가 완전히 차단해 줄 것을 요구하였으며, EU가 나서지 않으면 자신들이 이를 독자적·물리적으로 시행하겠다고 밝혔다. 또한 EU가 비(非) EU권 국가와의 외부 국경을 그리스 해안선이 아니라 그리스 북쪽 육로, 다시 말해 마케도니아나 불가리아 등의 국경선으로 변경하는 것 역시 반대하였다. 이러한 입장은 지정학적 위치로 인해 대규모 난민 문제로 심각한 위기 상황을 맞고 있는 세르비아, 마케도니아, 불가리아 등 주변 중동부유럽 국가들의 지지를 받았다.[50]

중동부유럽 국가 중 가장 난민에 대해 배타적인 입장을 보이고 있는 헝가리는 페테르 시야르토(Péter Szijjártó) 외무장관을 통해 갈수록 느는 불법 난민 및 이민자들을 막기 위한 방벽을 또 설치하겠다고 밝혔다. 헝가리는 냉전 해체 시기 제일 먼저 '철의 장벽'을 거둔 나라이지만 현재는 밀려오는 난민들을 수용하지 않으려고 남쪽 세르비아와의 국경지대에 높이 4m, 길이 175km에 달하는 장벽을 세우고[51], 터키에서 오는 난민을 저지하기 위해 제 2의 난민장벽을 설치하고 있다. 또한 모든 망명 신청 난민을 심사 결과가 나올 때까지 국경 지대 컨테이너 수용 시설에 억류할 수 있도록 하는 법에 최종 서명하였다. 헝가리는 이를 금지하는 EU법과 상관없이 난민 사태에 반대하는 법안을 통과시키는 강경 노선을 취하고 있다.[52]

---

49)_ 2015년(망명신청자 수 125만5천640명)의 경우 난민들의 최초 망명신청국은 독일(35.2%)이 가장 많았으며 헝가리(13.9%), 스웨덴(12.4%), 오스트리아(6.8%), 이탈리아(6.6%), 프랑스(5.6%), 네덜란드(3.4%), 벨기에(3.1%), 영국(3.1%) 등의 순이었다. 헝가리와 스웨덴의 난민제한 정책으로 2015년과 올해 1분기 망명신청자 수를 비교하면 헝가리는 84%(6천830명→1천80명), 스웨덴은 43%(7천710명→4천380명) 줄었든 것을 확인할 수 있다.
연합뉴스, "유럽 유입 난민에 인기 있던 헝가리·스웨덴 망명신청자 수 급감", http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/22/0200000000AKR20170722053400098.HTML?input=1195m. (검색일: 2017년 7월 22일).

50)_ 김철민, "EU 난민 위기에 대한 중동부유럽의 관점과 전략",『EU연구』제43호(2016), p. 44.

51)_ LE MONDE DIPLOMATIQUE, "헝가리, 불법 이민자 더 이상 못 받겠다", http://www.ilemonde.com/news/articleView.html?idxno=4064. (검색일: 2017년 7월 18일).

대체적으로 EU 개별 회원국들은 난민을 자국과 EU의 안보를 위협하는 불안 요소로 받아들이고 있음을 알 수 있다. EU 각 회원국들이 처한 상황과 입장에 따라 조금씩 차이는 있지만 난민 사태를 바라보는 태도는 대개 부정적이다. 또한 난민 수용 문제를 둘러싼 회원국들 간의 갈등도 심화되고 있는 실정이다. 앞으로 EU 공동체와 회원국들이 어떻게 난민 문제를 안보화하여 정책을 수립하고 현재의 난민 위기를 해결해 나갈지가 관건이다.

## Ⅳ. 유럽 난민 사태 및 EU공동난민정책과 개별회원국의 충돌

### 1. 유럽 난민 사태

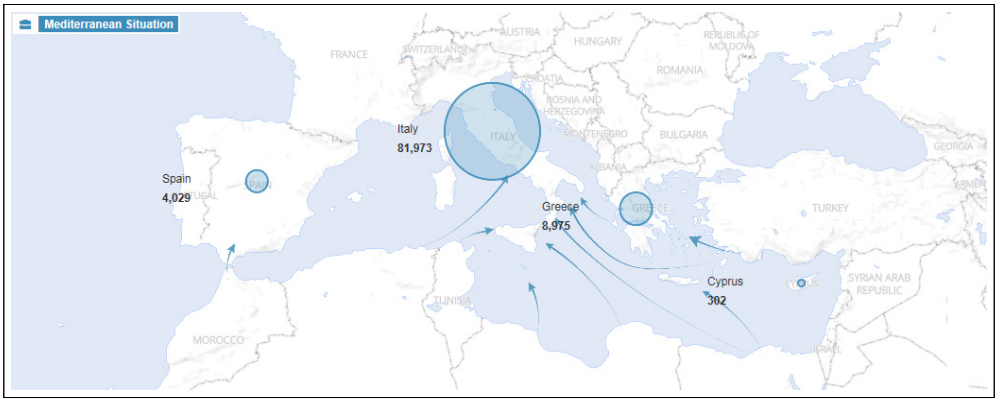
유엔난민기구(UNHCR)가 발표한 자료에 따르면, 2014년 기준 5,950만 명의 난민이 발생하였으며, 이는 제2차 세계대전 이후 가장 많은 수의 난민 발생 현상이다.[53] 이 중 지중해를 건너 이탈리아, 그리스, 스페인 등 유럽으로 향하는 난민의 수는 지난 2016년 한 해에만 362,753명이며, 2017년 1월부터 6월까지 92,062명에 달했다.[54] 유럽으로 향하는 난민의 수는 2015년 하반기 그 수가 867,819명으로 가장 오름세를 보였으며, 현재는 당시만큼 폭발적인 수치를 기록하고 있지는 않으나 여전히 많은 수의 난민들이 살 곳을 찾아 바다를 건너 유럽으로 향하고 있다.

52)_ 연합뉴스, “"EU는 실패했다" 난민 억류하고 장벽 또 세우는 헝가리”, http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/03/17/0200000000AKR20170317188200088.HTML. (검색일: 2017년 7월 19일).

53)_ UNHCR, Global Trends Forced Displacement in 2014, http://www.unhcr.org/556725e69.html. (검색일: 2017년 6월 10일).

54)_ UNHCR, OPERATIONAL PORTAL REFUGEE SITUATIONS “Mediterranean Situation", http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean. (검색일: 2017년 6월 27일).

그림-1 2017년 6월까지 해상 길로 유럽에 유입되는 난민 수




출처 : UNHCR, http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean. (검색일: 2017년 6월 27일).

2016년 7,763명의 난민이 국경을 넘어가다 사망 또는 실종하였으며, 이중 5,098명이 지중해를 건너다 사망하였다. 이는 난민들의 이동길이 얼마나 위험한 것인지 알 수 있게 해준다.[55]

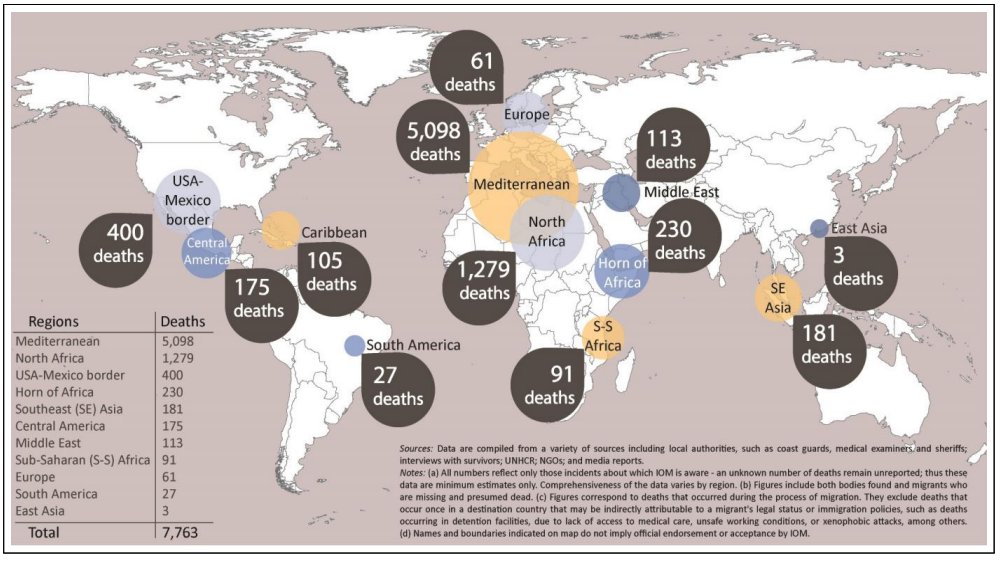
난민들은 충분한 물도 없는 열악한 보트에 몸을 실은 채 위험한 항해에 나서고, 가까스로 육지에 도착해서는 자신들이 안전하게 머물 수 있는 곳을 향해 또 다시 목숨을 건 여정 길에 오른다.

사실 제2차 세계대전 이후 대량 난민 발생은 이번이 처음은 아니다. 1990년대 초반 유럽에서는 구 유고슬라비아 내전으로 인하여 약 200만이 넘는 난민이 발생하였다. 이들 역시 전쟁과 잔혹한 민족 학살을 피하고자 떠났으며, 주변국과의 마찰을 피할 수 없었다.

본 장에서는 2010년 이후 발생한 유럽 난민 사태와 이를 둘러싼 EU와 개별 회원국 간의 입장 및 정책 충돌에 대하여 살펴보고자 한다.

55)_ IOM, "Migrant Deaths and Disappearances Worldwide : 2016 Analysis", http://www.iom.int/news/migrant-deaths-and-disappearances-worldwide-2016-analysis. (검색일: 2017년 6월 5일).

그림-2 2016년 세계 난민 사망자 발생 수




출처 : IOM Global Migration Data Analysis Centre, "Migrant deaths and disappearances worldside:2016 analysis" p.2, Map1, https://publications.iom. int/system/files/pdf/gmdac_data_briefing_series_issue_8.pdf. (검색일: 2017년 6월 12일).

### 가. 시리아 내전으로 인한 난민 사태

2010년 발생한 북아프리카와 중동의 '아랍의 봄(Arab Spring)'물결은 리비아, 이집트를 거쳐 시리아와 예멘에까지 뒤덮었다. 2011년 3월, 바샤르 알 아사드 정권의 강경 진압으로 민주화 시위가 무산되자, 반정부세력은 무장 반군이 되었고, 이슬람 수니파 무장단체인 IS의 시리아 동북부지역 점령까지 시리아는 그야말로 대혼란의 상황에 치달았다. 아랍의 봄과 함께 시리아에 불어 닥친 정부와 반정부 간에서 종파 간으로까지 번진 갈등의 바람은 현재까지 무려 28만 명이 넘는 민간인 학살과 약 500만 명이 넘는 난민 발생으로 이어졌다.

현재 시리아 난민의 상황을 살펴보면 약 511만 명의 시리아 난민들은 국경을 넘어 인접 국가들로 퍼져있다. 그 중 시리아 북쪽 국경으로 맞닿은 터키에 체류 중인 난민이 59.6%로 가장 많으며, 레바논에 체류 중인 시리아 난민은 19.7%, 요르단에 체류 중인 시리아 난민은 13%, 이라크 4.7%, 카이로 2.4%, 북아프리카 0.6% 순이다. 또한 이들 중 절반에 조금 못 미치는 약 47.5%의 수가 18세

미만의 청소년들로 그 안타까움을 더한다.

이 중 난민 캠프에 수용되어 있는 수는 9%, 약 48만 명에 그치며 그 외에 난민들은 도시를 떠돌며 안전하게 살 수 있는 곳을 찾아 끝없이 헤맨다.[56]

최근 발생한 많은 수의 난민들 중 시리아 내전으로 인한 난민이 다수를 차지한다. 이들은 죽거나 죽여야 하는 끔직한 땅에서 벗어나 자신과 가족들이 안전한 곳으로 가기를 간절히 바라며 시리아를 떠나 유럽대륙으로 향한다. 시리아 난민들은 터키국경을 넘어 이즈미르 등 해안에서 고무보트에 몸을 싣고 그리스의 레스보스 섬이나 코스 섬에 도착하여 육로로 발칸을 지나 독일로 향하거나 혹은 북아프리카 리비아까지 육로로 이동, 배를 타고 이탈리아 람페두사 섬을 통하여 유럽으로 이동한다,

그림-3 시리아 난민들의 이동 루트

출처 : 경향신문 “죽음의 ‘난민 루트’… ‘필사적 엑소더스’ 시리아 난민들의 이동경로”, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201508302335205. (검색일: 2017년 6월 15일).

56)_ UNHCR, "Syria Regional Refugee Response", http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php. (검색일: 2017년 6월 20일).

하지만 난민들을 두 팔 벌려 맞아주는 곳은 많지 않다. 2015년 난민사태로 일시적 국경 통제를 한 독일 외에도, 오스트리아, 헝가리, 체코, 슬로바키아는 난민 유입을 막기 위하여 국경 통행을 막았다. 또한 시리아 난민들의 주요 이동 루트였던 헝가리는 2015년 8월 말 국경 장벽을 건설 완료하여 더 이상의 난민 유입을 막고자 하였으며, 국경 장벽은 루마니아, 크로아티아 국경으로까지 확대되고 있다. 뿐만 아니라 동유럽 국가들 역시 경제적 어려움 등의 이유로 경비를 강화하는 등 난민의 자국 유입에 대하여 부정적인 입장과 태도를 보이며 상대적으로 부유한 서유럽 국가들이 이를 떠안아주기를 바라고 있다.

서유럽 국가의 경우 난민들의 최종 목적지 국가로 지목되고 있는데, 독일은 '독일로 들어오는 모든 시리아 난민을 수용하겠다.'며 난민 문제에 가장 적극적인 태도를 보이고 있다. 이는 독일의 부족한 인력 확충을 위한 것이라는 해석도 있다. 2015년 9월, 터키의 휴양지인 보드룸 해안가에서 파도에 떠밀려온 세 살배기 시리아 꼬마 난민 아일란 쿠르디의 사진이 공개되면서 난민에 대한 인도주의적 여론이 전 세계를 휩쓸었다. 그 후 당시 영국의 총리였던 캐머런은 난민 수천 명을 수용하겠다고 밝히며 난민유입에 대하여 줄곧 부정적이었던 태도와는 약간은 달라진 입장을 보이기도 했다. 다만 수용 방식에 있어서는 제한을 두었는데, 유럽으로 건너온 난민들에게 영국으로의 문을 열어주는 것이 아닌 UNHCR 등의 난민캠프에 머물고 있는 난민을 영국으로 데려오겠다는 부분적 수용 방식[57]을 선택함으로써 자국에 발생할 수 있는 혼란은 피하고자 하였다.

### 나. 아프가니스탄, 아프리카 난민의 유럽 유입

2011년부터 시작된 아랍의 봄은 튀니지 난민들을 '보트피플' 로 위험한 바다를 떠다니게 하였다. 이들 역시 혼란스러운 국가 상황을 피하여 그 어떠한 안전장치도 보장 받지 못한 채 작은 보트에 몸을 싣고 바다를 건너 유럽으로 향한다. 또한 2000년대 초중반 대표적 난민 발생 지역이었던 아프가니스탄의 난민들은 대부분 인접국인 이라크에 머물렀으나 최근 유럽으로 유입되는 추세를 보이고 있다.

아프리카 대륙에서 출발한 보트피플이 가장 많이 도착하는 이탈리아는 '보트

57)_ 한국일보, "세 살배기 난민의 비극, 세상을 움직이다",
http://www.hankookilbo.com/v/5911b395b5fb44da96c216b5e2860fdf.
(검색일: 2017년 6월 20일).

피플'의 주요국인 튀니지 정부와 조약을 체결하였다. 튀니지 난민들에게 6개월의 임시 체류증을 발급하고 쉥겐지역의 이동이 가능한 여행문서를 발급하여 난민들이 유럽의 쉥겐지역으로 이동이 가능하도록 하였다. 이 때문에 이탈리아는 쉥겐 회원국의 비난을 피할 수 없었다. 또한 이탈리아는 '마레 노스투룸'으로 지중해 난민 구출에 앞장섰으나, 2015년 급격하게 증가한 난민 발생으로 재정적 어려움과 시설부족을 토로하며 1년 만에 이를 사실상 중단하였다.[58] 또한 지방정부의 반(反)난민 정서가 확산되어 난민 수용 시설 확충 등의 문제로 중앙정부와 마찰을 빚기도 하였다.

## 2. 난민 유입으로 인한 소요사태 발생

### 가. 파리테러

2015년 11월 13일 21시경 (중앙유럽표준시) 금요일 밤의 열기가 가득하던 파리의 밤은 폭발음과 총성과 함께 충격과 공포에 휩싸였다. 프랑스-독일의 친선 축구 경기가 진행 중이었던 스타드 드 프랑스(Stade de France), 파리 10구와 11구의 식당, 미국 유명 록밴드의 공연이 한창이었던 바타클랑(Bataclan)극장 등 약 6곳에서 연쇄 테러가 발생하였다. 테러리스트들은 무차별적으로 사람들을 향하여 공격하였으며 파리시내는 이내 비명과 혼란으로 가득 찼다. 당시 대통령인 프랑수아 올랑드(François Gérard Georges Nicolas Hollande)를 비롯한 많은 사람들이 경기를 관람 중이었던 경기장에서 테러리스트들은 자살폭탄테러를 자행하려고 했으나 실패, 경기장 안이 아닌 근처에서 폭발물을 터뜨려 여러 명에게 중상을 입혔으며, 파리 11구의 카페와 식당에서는 화염병과 총으로 사람들을 공격하였다. 그리고 바타클랑 극장에서는 관객들을 향하여 사격을 가하고 무참히 살해하였다. 이날 벌어진 참사로 약 150여 명이 숨지고 300여명이 다치는 등 수많은 사람들이 육체적, 정신적 피해를 입게 되었다.

현장에서 발견된 여권과 테러리스트들의 지문 확인 결과, 테러리스트 중 2명이 여권을 위조하여 다른 시리아 난민들처럼 그리스 레스보스 섬으로 들어와 난

58) CNN, "Europe squabbles over tackling Mediterranean migrant crisis", http://edition.cnn.com/2015/04/20/europe/lister-europe-mediterranean-migrant-crisis. (검색일: 2017년 7월 7일).

민 등록 후 세르비아, 크로아티아를 거쳐 프랑스로 들어온 사실이 확인되었다.[59] 이는 IS가 난민으로 위장하여 유럽의 국경을 넘을 수도 있다는 우려가 사실이 될 수 있음을 시사했다. 2015년 11월 파리 테러 이전인 2014년 후반부터 프랑스에서 이슬람 극단주의자에 의한 테러가 끊임없이 발생하였다. 하지만 본 테러 사건으로 유럽은 난민에 대한 막연한 두려움이 퍼졌으며, 그로 인한 난민 통제의 목소리가 더욱 커지게 되었다. 이들은 파리 테러의 주요 원인 중 하나는 '쉥겐조약'이라고 지목하고 쉬운 국경이동이 발생시킬 수 문제에 대하여 강력히 비판하고 프랑스로 들어오는 EU 시민들에 대한 확인 절차를 강화하였다.[60]

### 나. 브뤼셀 테러

2016년 3월 22일 오전 (현지시간), 벨기에 브뤼셀의 자벤템 공항과 말베크역에서 연쇄 폭탄테러가 발생하였다. 8시경 1차 폭발 후 곧바로 2차 폭발이 연이어 공항 내에서 발생했으며, 9시 11분 EU본부, 유럽의회 청사와 불과 500m 남짓 떨어진 말베크 지하철 역에서 또다시 자살 폭탄 테러가 발생하였다. 이 연쇄 폭탄 테러로 인하여 공항과 지하철역은 순식간에 아수라장으로 변하였으며, 34명이 목숨을 잃었다.[61]

2015년 파리 테러의 주범 9명 중 총책임자인 압델하미드 아바우드 외 3명이 벨기에 출신임이 확인되면서 브뤼셀은 유럽의 잠재적 테러 위험지역으로 우려가 집중되었다. 브뤼셀의 몰렌베이크 지역은 50년 전부터 터키와 모로코 출신 이민자들이 정착하여 생활하였지만 성공적인 통합을 이루지 못하였으며, 심해지는 빈부격차와 높은 실업률과 범죄율은 일부 젊은 무슬림들을 극단주의에 빠져들게

59)_ THE NEW YORK TIMES, "Paris Attacks: The Violence, Its Victims and How the Investigation Unfolded", https://www.nytimes.com/live/paris-attacks-live-updates/syrian-passport-reportedly-was-stolen-or-fake/ 재인용. (검색일: 2017년 6월 26일).

60)_ THE GUARDIAN, "EU travellers to face stricter checks under French border plan", https://www.theguardian.com/world/2015/nov/18/eu-travellers-tighter-id-checks-french-clampdown-borders-paris-attacks. (검색일: 2017년 7월 7일).

61)_ BBC, "Brussels attacks: Zaventem and Maelbeek bombs kill many", http://www.bbc.com/news/world-europe-35869254. (검색일: 2017년 6월 25일). 경향신문, "[정리뉴스]브뤼셀 테러 Q&A", http://h2.khan.co.kr/201603251152341. (검색일: 2017년 6월 25일).

하였다.[62)]

또한 브뤼셀 테러에 대하여 영국 야당 일각에서는 인터폴의 자료를 인용하여 5천여 명의 지하디스트들이 시리아에서 EU로 들어왔으며, 파리 테러 때와 마찬가지로 쉥겐조약의 느슨한 국경 통제가 테러 발생을 가능하게 하며, 이로 인하여 유럽 안보에 상당한 위협이 되고 있다는 지적을 하였다.[63)]

## 3. EU공동난민정책과 회원국가와의 충돌 사례 : 헝가리의 반(反)난민정책

### 가. 헝가리의 반(反)난민정책 시행

전 장에서 언급하였듯이 헝가리는 유럽 난민 사태 해결을 위한 EU공동난민정책에 대하여 거세게 반대하는 국가 중 하나이다. 특히 헝가리의 경우, 독일로 가기 위하여 지나는 경유국으로서 수많은 난민들이 헝가리를 거쳐 오스트리아, 독일로 향한다. 이 때문에 난민을 감당해 낼만 한 사회적 제반 시설과 지원 가능한 자본 등이 부족한 헝가리에서는 난민 수용에 대하여 부정적인 입장을 고수 할 수 밖에 없는 상황이다. 또한 다른 문화 유입으로부터 정체성과 기독교적 가치를 보호하고자 하는 것 역시 헝가리가 주장하는 난민 수용 반대의 이유이다.

헝가리는 2015년부터 급격히 늘어난 난민 유입에 대응하고자 국내 이민법 개정, 물리적 장벽 설치 및 통제 강화 등 각종 조치를 시행 하였다.

우선 2015년 7월, 난민 신청 자격 제한과 난민 심사 절차 간소화에 대한 이민법을 개정하였다. 접경국가들을 분류하여 '안전한 제3국(safe third country)'으로 분류된 국가를 통하여 헝가리로 입국한 난민에 대한 난민신청을 거부하고 즉시 추방할 수 있도록 하였다. 하지만 UNHCR이 '안전하지 않다'고 분류한 구(舊)유고 지역인 세르비아, 보스니아, 알바니아, 코소보 까지 '안전한 제3국'으로 분류하고 있어 본 개정안에 대한 논란이 일었다. 또한 난민 신청 후 15일 이내에 부적격자를 결정하여 부적격자로 판정될 경우 즉시 추방할 수 있도록 하였으며,

---

62)_ HUFFPOST KOREA, "벨기에 브뤼셀이 테러 대상이 된 이유", http://www.huffingtonpost.kr/2016/03/23/story_n_9527734.html. (검색일: 2017년 6월 25일).

63)_ 매일경제, "[브뤼셀 테러]EU 난민.국경 개방 정책 후퇴할 수도", http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2016&no=216440. (검색일: 2017년 6월 25일).

적격자에 한해서만 실질심사를 진행, 최종적으로 난민 신청에 대한 결정을 하도록 하여 심사 절차를 간소화 하였으며, 난민 신청자를 48시간 동안 임시 수용소에 구금 할 수 있도록 하였다.

또한 2015년 9월 4일, 난민의 수가 수용 한도를 초과하면 정부가 일시적으로 비상사태를 선포 할 수 있도록 하였다. 빅토르 오르반(Orbán Viktor) 총리는 "불법 월경은 더 이상 경범죄가 아닌 징역형에 처하는 중범죄가 될 것"이라고 발표하며, 불법으로 국경을 통과하면 3년 형, 철조망을 훼손하는 자는 5년의 징역형을 부과, 밀입국 브로커(human smugglers and traffickers)에 대한 처벌 규정 강화, 세르비아와의 국경에 '임시 수용 지역(transit zone)'을 설치하도록 개정하는 것에 합의를 이끌어냈다.[64]

개정된 본 이민법은 같은 해 9월 15일부터 발효되었으며, 발효와 동시에 헝가리 정부는 비상사태를 선포하고 국경 통제를 강화하였다. 비상사태 선포 시 국경 경비 강화를 위하여 군을 동원할 수 있으며, 불법 입국자가 은닉중인 것으로 의심되는 곳은 영장 없이 수색이 가능하다. 또한 헝가리 정부는 헝가리-세르비아 국경에 175km에 달하는 철조망(razor wire, NATO barbed razor)을 설치하여 난민들의 주요 헝가리 입국 경로인 남부 로츠케 지역을 폐쇄하였으며, 공식 국경 검문소 2곳만 개방하여 불법 입국을 막고자 하였다.[65] 국경에 대한 물리적 차단의 범위와 방법은 점차 강화해 나가고 있다.

---

64)_ 주 헝가리 대한민국 대사관, "헝가리 난민정책과 이에 대한 국제적 평가", http://hun.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=3668&seqno=1165997. (검색일: 2017년 7월 2일).

65)_ HUFFPOST KOREA, "헝가리, 난민 입국 사실상 전면 금지", http://www.huffingtonpost.kr/2015/09/15/story_n_8138266.html, AP News, "Razor-lined boxcar marks Hungary's mew border for migrants", https://www.apnews.com/8458c643e3b1430993c2bf446687dcec, HUFFPOST, "The world post : Refugees Stranded On Europe's Edge As Hungary Slams Border Shut", http://www.huffingtonpost.com/entry/migrant-crisis-hungary_us_55f84185e4b00e2cd5e7ffa3. (검색일: 2017년 7월 3일).

그림-4 헝가리와 세르비아 국경에 설치된 철조망

출처 : 중앙일보, "철조망 치고 사람 잡고..난민들을 "국경개방!" 항의시위", 2015. 9. 16, http://news.joins.com/article/18679144. (검색일 : 2017. 8. 6).

2017년 3월, 헝가리 의회는 자국으로 들어오는 망명 신청자들을 컨테이너에 구금할 수 있는 법안을 찬성 138표, 반대 22표로 통과시키며 EU의 압력으로 2013년에 폐지된 법안을 4년 만에 사실상 부활시켰다. 본 법안에 따르면 난민들은 심사가 완료될 때까지 컨테이너로 만들어진 국경 캠프에 구금되며, 자신의 구금 비용을 직접 감당해야 한다. 또한 망명 신청 결과에 대한 항의 기간이 3일로 단축되며, 세르비아를 통하여 유입된 난민의 경우 '안전한 제3국' 규정에 의거하여 망명 신청이 불가하며 또한 강제 송환 조치가 가능하다.[66]

66)_ INDEPENDENT, "Hungarian parliament approves law allowing all asylum seekers to be detained", http://www.independent.co.uk/news/world/europe/hungary-parliament-asylum-seekers-detain-law-approve-refugees-immigration-crisis-arrests-border-a7615486.html. (검색일: 2017년 6월 30일).

## 나. 헝가리 반(反)난민정책과 EU공동이민정책의 갈등 요인

### (1) 헝가리의 이민법 개정과 더블린 조약 위반

2015년 9월 헝가리는 오스트리아 및 독일로 가고자 하는 난민들을 태운 열차와 버스를 아무런 제제 없이 통과 시켜 유럽 사회로부터 더블린 규정 위반이라며 비판을 받았다.

독일의 토마스 데메지에르(De Maiziere) 내무장관은 2015년 11월 10일 "더블린 조약을 모든 난민에게 적용하며, 헝가리를 통하여 독일로 입국하려는 난민은 헝가리에서 난민 등록을 마쳐야 한다. 그렇지 않을 경우 강제 송환 될 수 있다"고 밝혔다.[67] 이는 독일이 무조건적 수용에서 다시 입장을 바꾼 것으로써 난민이 가장 많이 체류하고 있는 그리스를 더블린 조약에서 제외함으로 그 부담은 고스란히 헝가리에게로 넘어왔다.

이에 헝가리 피에르 시야르토(Péter Szijjártó) 외교통상부장관은 "더블린 규정은 일부 규정을 제외하고는 아무도 지키지 않는 사문화된 규정이며, 난민들이 다른 EU 국가들을 통과한 후 헝가리로 입국하기 때문에 헝가리를 거쳐 간 난민들을 더블린 조약에 따라 다시 수용할 이유가 없다"고 반박하였다.

이러한 가운데 2017년 7월 26일 유럽사법재판소(ECJ)는 난민위기와 같은 예외적 상황에서도 더블린 조약이 유효함으로 난민들은 처음 입국한 EU회원국에서 난민자격 심사를 받아야 한다고 판결하였다.

### (2) 난민할당제 시행 거부

2015년 9월 결정된 EU의 난민 분산 수용 정책에 헝가리는 거부의 뜻을 밝혔다. 난민 수용에 강력히 반대하는 빅토르 오르반 총리는 "난민들은 망명자가 아닌 '독일식 삶'을 희망하는 이민자일 뿐"이라며 EU의 정책에 반기를 들었다.[68]

또한 헝가리는 2015년 12월, 이탈리아와 그리스에 체류 중인 12만 명의 난민

---

67)_ THE DONG-A ILBO, "독일마저..난민에 문 닫는 유럽", http://english.donga.com/List/3/all/26/411757/1?m=kor. (검색일: 2017년 6월 30일).

68)_ 연합뉴스, "헝가리총리 "난민 아니라 '독일 삶' 원하는 이민자일 뿐", http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/09/07/0200000000AKR20150907202500009.HTML. (검색일: 2017년 7월 26일).

들을 각 회원국들에게 의무 할당을 지정한 난민할당제를 취소해 줄 것을 슬로바키아와 함께 ECJ에 제소하였다. 하지만 (현재까지 이에 대한 최종 결과는 내려지지 않았으나,) ECJ의 이브 보(Yves Bot) 법무감은 EU의 조약은 명확하게 확인된 비상 상황에 대응하기 위한 조치를 취할 수 있도록 허용하고 있으며 적절한 메커니즘으로서 권한을 남용하지 않았다고 말하며 본 요구를 기각할 것을 ECJ에 권고하였다.[69]

한편 EU의 이민 담당 집행위원인 디미트리스 아브라모풀로스는 '난민할당제' 정책을 준수하지 않은 3개국(헝가리, 폴란드, 체코)은 EU의 지속적인 요청을 묵살하였으며 이에 법적 조치에 돌입한다고 밝혔다. 또한 난민할당제를 적극적으로 시행하지 않는 헝가리에 대하여 오스트리아는 헝가리가 2017년 난민을 받아들이는 대가로 EU로부터 46억 유로의 보조금을 받았으나 오히려 반난민정책을 강화하는 등 난민 수용을 지속적으로 거부하고 있으며, 이에 오스트리아 정부는 중동부 유럽 국가들의 적극적인 난민 수용이 이루어지지 않는다면 난민 관련 보조금을 중단하겠다고 발표하며 대립은 점차 심화되고 있다.

## 4. 난민위기로 인한 EU 공동체 존속 위기

EU는 창설 당시부터 현재의 모습을 갖추기까지 여러 차례 위기에 봉착해 왔다. 1960년대 초 유럽경제공동체(European Economic Community, EEC) 당시 초국가적 통합 형태를 지향하는 5개 회원국(서독, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크)과 국가중심의 유럽을 주창하는 프랑스의 샤를 드 골(Charles de Gaulle) 대통령은 서로 대립하게 되었고, 여기에 영국의 가입문제까지 더하여 팽팽히 맞서며 위기를 맞이하였으나 1966년 룩셈부르크회담을 계기로 유럽통합

69)_ ⅰ. 연합뉴스, "ECJ 법무감 '헝가리 등 제기한 난민쿼터 취소요구 기각돼야'", http://m.yna.co.kr/kr/contents/?cid=AKR20170726177100098&site=0600000000,
ⅱ. Court of Justice of the European Union, "Advocate General Bot proposes that the Court should dismiss the action brought by Slovakia and Hungary against the provisional mechanism for the mandatiry relocation of asylum seekers", *PRESS RELEASE No 88/17*, Luxembourg, 26 July 2017. (검색일: 2017년 8월 5일).
ⅲ. ECJ의 법무관들의 의견은 구속력을 갖지는 않으나 ECJ의 실제 판결을 예고 하는 것으로 알려져 있다. (주 슬로바키아 대사관, "유럽사법재판소(ECJ)의 법무관 이브 보(Yves Bot)가 슬로바키아와 헝가리의 난민 의무할당제 취소 요구를 기각할 것을 ECJ에 권고함". (검색일: 2017년 7월 31일).

역사의 전환점이 되었다.

1989년 베를린 장벽 붕괴, 1991년 구 소비에트 연방 해체 등 사회주의 체제 붕괴로 인한 세계사적 격변 이후 개별국가로 성장한 중동부유럽 국가들이 대거 EU로의 가입을 위한 움직임을 보였으며 이로 인한 갈등이 또 한 번 EU 내에서 심화되었다. 상대적으로 경제성장률이 낮은 중동부유럽 국가의 노동력 대량 이동이 서유럽 국가들의 노동시장에 큰 위기를 불러올 것이라는 예상은 다른 회원국들에게 위기감을 주었으나 중동부유럽은 이러한 예상을 벗어나 자연스레 EU에 흡수되었다.

EU의 예산의 대부분은 각 회원국들이 자국 경제 규모에 비례하여 산정된 금액을 분담금으로 부담한 재정으로 운용된다. 그러므로 상대적으로 재정 자립도가 높은 서유럽의 몇몇 국가들이 분담금의 많은 비중을 책임지는데, 이로 인한 갈등이 얼마 전 영국으로부터 시작되었다. 지불 분담금에 비하여 수혜의 정도가 턱없이 부족하다고 느낀 영국 국민들 사이에서 급기야 EU탈퇴라는 여론이 형성되었으며, 이는 국민투표로까지 이어져 2017년 현재 영국은 EU와의 탈퇴 협상 중에 있다. 가시적으로 탈퇴의 움직임을 보이는 영국 이외에도 EU탈퇴를 주장하는 여론은 회원국들 사이에서 불거지고 있다.

이처럼 공동체 존립을 둘러싼 몇 번의 갈등을 경험한 EU는 최근 발생한 난민 사태로 인해 또 다른 큰 위기를 맞이하고 있다. 현재 EU는 난민 수용을 두고 인도주의적 관점과 자국과 공동체의 이익을 우선시하는 관점이 상충되면서 심각한 갈등을 유발하고 있다. 인권 존중을 바탕으로 한 유럽적 가치를 추구하고자 하는 이상과, 자국의 안보라는 현실은 EU공동난민정책과 개별 회원국의 정책 간의 충돌로 나타났다. 대외적으로는 난민 수용을 찬성하는 입장을 보이고 있으나 사실 EU와 각 개별 회원국들의 정책을 살펴보면 난민을 EU와 회원국의 안보를 위협하는 요소로 인식함을 확인할 수 있다.

EU로의 대량 난민 유입은 테러 발생 가능성에 대한 공포, 국가적 가치 보수 위협 등 경제적·사회적 문제를 야기하고 있다. 이는 공동체와 자국에 큰 해를 입힐 수 있는 문제로 여겨지며 이러한 부정적인 견해는 EU공동정책 의무 이행에 대한 거부감으로 이어져 EU 공동체 지속에 큰 위협을 주고 있다.

## Ⅴ. 결론

제 2차 세계대전 이후 국제 사회는 새로운 안보 이슈를 맞이하게 되었다. 과거의 영토 분쟁 등으로 인한 국가 간 침략 전쟁 및 갈등이 아니라 민족, 인종, 종교, 자원, 환경, 인권 등의 또 다른 양상의 안보적 위기 상황을 겪고 있다. 사실, 현대 사회는 과학 기술과 통신의 발달로 정보 간 이동과 인적 교류가 활발해지면서 '지구촌(地球村)' 또는 '글로벌리제이션 (globalization)'이라는 말과 함께 실재적인 국경이 더 이상 의미를 가지지 않는 사회로 변화했다. 특히 유럽은 1960년대 이후부터 지금까지 유럽의 내부 국경을 없애고 하나의 유럽을 만들기 위한 노력을 일찍이 시작했다. 그 대표적인 예인 쉥겐 조약은 유럽 내에서 자유로운 인적 이동을 가능하게 했다.

하지만 최근 발생한 난민사태로 EU는 전통적 시각에서의 안보 위기가 아닌 사회안보적 관점에서 안보 위기에 직면해 있다. 사회안보에 대한 개념은 학자마다 견해 차이를 보이지만 공통적으로 외부적인 요인으로부터 국가의 관습 또는 전통적인 위협을 지키고 발전시키는 능력이라고 정의할 수 있다. 2010년 '아랍의 봄' 이후 유럽으로 몰려드는 난민들로 인해 유럽인들은 자신들이 추구해 온 사회적·종교적·문화적인 가치가 훼손된다고 여기게 되었으며, 난민들을 유럽 고유의 사회질서를 저해하는 요인으로 인식하게 되었다. 이는 제노포비아(Xenophobia) 현상과 더불어 반(反)이민정서의 확대로 이어져 유럽의 난민 안보화에 대한 심각성을 야기시켰다.

본 연구에서는 EU라는 공동체와 각 개별 회원국가가 추구하는 가치가 상이할 경우 예상치 못한 갈등이 발생할 수 있음을 난민과 안보라는 키워드를 통하여 EU의 공동정책과 개별 회원국의 난민 안보화 정책에 대해 살펴보고, 두 정책이 추구하는 가치가 충돌하는 사례에 대해 고찰하였다.

2015년 시리아 난민을 포함한 중동 지역의 내전으로 발생한 난민들이 급격히 증가함에 따라 유럽의 외부 국경을 담당하고 있는 그리스와 이탈리아 등 남부유럽 국가들은 더 이상 난민을 수용할 수 없는 상황에 이르렀다. 자국의 난민 수용 한계선을 넘은 이들 국가들은 정치적·사회적·경제적 부담을 EU에 호소했으며, EU는 공동체로서 난민 문제에 대한 책임을 분담하고 해결책을 제시하고자 난민 할당제 및 EU – 터키 간 난민 송환 협약 등을 체결했다. 독일과 스웨덴 및 프랑

스를 필두로 한 북서부유럽 국가들은 자국의 노동력 확보 및 저출산·고령화 문제 해결과 더불어 인도주의적인 관점에서 난민들을 환영하는 태도를 보이며 EU의 공동정책과 같은 입장을 취했다. 이에 반해, 헝가리를 중심으로 하는 비세그라드 국가 및 중동부유럽 국가들은 민족적·종교적인 가치 수호를 내세우며 난민 수용 초기부터 EU의 공동난민정책에 강력히 반대하는 태도를 보였다. 중동부유럽은 난민 유입을 막기 위한 이민법 개정, 장벽 설치 및 국경 통제 강화 등 개별국가 차원의 강경한 정책 노선을 취하고 있다.

헝가리의 국내 이민법 개정은 EU의 공동정책과 개별국의 정책이 충돌하는 대표적인 사례이다. 유럽의 난민 망명 처리 원칙을 규정한 더블린 조약은 난민이 처음 도착한 국가에 난민 신청을 하고 그 해당국이 이를 처리하는 것을 핵심 내용으로 삼고 있다. 그러나 헝가리의 개정 이민법에 따르면, 난민이 거쳐 온 국가가 '안전한 제 3국(Safe third country)'일 경우 즉시 난민 신청을 거부할 권한을 지니게 된다. 따라서 이는 더블린 조약의 기본 원칙을 위반하는 것이다. 이 밖에 헝가리는 난민할당제를 거부하는 등 EU의 공동이민정책과는 다른 반대 입장을 고수하고 있다.

창설 이후 존립을 둘러싼 몇 번의 갈등을 경험한 EU는 현재 유럽 난민사태로 인해 안보라는 새로운 큰 위기를 겪고 있다. 난민 통제를 통해 국가의 안보를 중시하는 현실주의적 관점과 난민에 대한 인도주의적 태도의 자유주의적인 관점은 공동체와 개별국의 대립적인 상황을 보여주었다. 이러한 갈등은 단순한 입장 차이에서 그치는 것이 아니라 2016년 영국에서 발생한 '브렉시트(Brexit)'의 사례에서 볼 수 있듯이 EU의 공동체 존속 위기로 이어질 수 있음을 시사한다. 이를 통해 난민안보가 공동체로서의 EU와 개별 회원국 차원에서 정치·경제·사회적 주요 쟁점이 될 수 있음을 인식해야 할 것이다.

## Ⅵ. 참고문헌

김철민, 『국제난민이야기: 동유럽 난민을 중심으로』, (서울: 살림출판사, 2012).

김철민, “EU 난민 위기에 대한 중동부유럽의 관점과 전략”, 『EU연구』 제43호(2016).

김민주, “인간안보의 헌법적 보장과 국가안보와의 조화,” 『법학논집』 제21권 1호(2016).

김병조, “‘사회안보’이론의 한국적 적용: 도입, 채택, 발전,” 『국방연구』 제54권 1호(2011).

박병철·석인선, “난민문제와 EU의 위기: EU의 위기관리에 대한 비판적 검토,” 『21세기정치학회보』 제26집 3호(2016).

박선희, “유럽국경관리청(Frontex)과 난민의 인권문제: 해로 유입 난민을 중심으로”, 『통합유럽연구』 제8권 제1호(2017).

박선희, “유럽연합-터키 관계와 EU 이주·난민정책 외재화의 문제점”, 『국제지역연구』 제21권 제1호(2017).

박한규, “지구화 시대에 있어서 안보 개념의 다차원적 분석: 인간안보를 중심으로,” 『국제지역연구』 제11권 3호(2007).

안병억, “유럽연합 난민정책의 대내외적 변화: 2015년 난민위기를 중심으로,” 『민족연구』 68호(2016).

안병억, “유럽의 난민위기와 공동이민망명정책: 초국가주의의 한계와 전망,” 『독일연구』 제31호 (2016).

오정은, “유로수르(Eurosur) 출범의 의의와 전망”, 『IOM이민정책연구원 이슈브리프』(2014).

온대원, “EU의 글로벌전략(EUGS)과 유럽방위통합의 전망,” 『EU연구』 제46호(2017).

이규영, “쉥겐조약과 유럽시민권”, 『유럽연구』 제17권(2003).

이선필, “유럽연합 공동이민정책의 발전과 배타성 연구,” 『EU연구』 제23호(2008).

이종서, “EU의 사회안보와 공동이민·망명정책”, 『사회과학연구』 제2권 제1호(2016).

전학선, “인간안보를 통한 인권보장,” 『서울법학』 제24권 1호(2016).

최진우, “난민위기와 유럽통합,” 『문화와 정치』 제3권 1호(2016).

황기식, “유럽연합 공동정책결정 제도의 초국가성에 관한 연구,” 『국제정치연구』 제16집 2호(2013).

English, Ward Paul, *Geography; Our Changing World, West Publishing Company*. (1990).

Trauner, Florian,. "Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure", *Journal of European Integration*, Vol.38 No.3, (2016).

Zeynep Özler, “Breaking Vicious Circle in EU-Turkey Relations: Visa Negotiations”, *Turkish Policy Quarterly* Vol.11 No.1, (2012).

국제신문, “EU, 난민 강제할당 실패…4만명 분산수용 합의”, http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0400&key=20150916.22013191045. (검색일: 2017년 6월 26일).

경향신문, “죽음의 ‘난민 루트’… ‘필사적 엑소더스’ 시리아 난민들의 이동경로”, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201508302335205. (검색일: 2017년 6월 15일)

뉴스1, “덴마크, 유입 난민 안전위해 일부 고속도로 구간 폐쇄”, http://www.news1.kr/articles/?2411703. (검색일: 2017년 7월 19일).

매일경제, “[브뤼셀 테러]EU 난민.국경 개방 정책 후퇴할 수도”, http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2016&no=216440. (검색일: 2017년 6월 25일).

연합뉴스, “<유럽 난민사태> ①EU 최대 난제…대책 마련 부심”, http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/08/25/0200000000AKR20150825002800098.HTML. (검색일: 2017년 6월 26일).

연합뉴스, “유럽 유입 난민에 인기 있던 헝가리·스웨덴 망명신청자 수 급감”, http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/22/0200000000AKR20170722053400098.HTML?input=1195m. (검색일: 2017년 7월 22일).

연합뉴스, “ECJ 법무감 '헝가리 등 제기한 난민쿼터 취소요구 기각돼야”, http://m.yna.co.kr/kr/contents/?cid=AKR20170726177100098&site=0600000000,(검색일: 2017년 8월 5일).

연합뉴스, “"EU는 실패했다" 난민 억류하고 장벽 또 세우는 헝가리”, http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/03/17/0200000000AKR20170317188200088.HTML. (검색일: 2017년 7월 19일).

연합뉴스, “EU-터키 난민 송환 합의에 반발 기류 확산”, http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/03/16/0200000000AKR20160316184700098.HTML. (검색일: 2017년 6월 10일).

주 헝가리 대한민국 대사관, “헝가리 난민정책과 이에 대한 국제적 평가”, http://hun.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=3668&seqno=1165997. (검색일: 2017년 7월 2일).

중앙일보, ”철조망 치고 사람 잡고..난민들을 “국경개방!” 항의시위“, http://news.joins.com/article/18679144. (검색일 : 2017. 8. 6).

파이낸셜뉴스, “EU 난민 12만명 분산 수용 합의, 동유럽 4개국 반대”, http://www.fnnews.com/news/201509231220382165. (검색일: 2017년 6월 26일).

한국일보, “세 살배기 난민의 비극, 세상을 움직이다”, 2015. 9. 4, http://www.hankookilbo.com/v/5911b395b5fb44da96c216b5e2860fdf. (검색일: 2017년 6월 20일).

LE MONDE DIPLOMATIQUE, “헝가리, 불법 이민자 더 이상 못 받겠다”, http://www.ilemonde.com/news/articleView.html?idxno=4064. (검색일: 2017년 7월 18일).

MBN스타, “독일 묻지마 난민 수용 폐기…더블린조약 재적용”, http://star.mbn.co.kr/view.php?no=1077883&year=2015&refer=portal. (검색일: 2017년 7월 26일).

HUFFPOST KOREA, "벨기에 브뤼셀이 테러 대상이 된 이유“, http://www.huffingtonpost.kr/2016/03/23/story_n_9527734.html. (검색일: 2017년 6월 25일).

HUFFPOST KOREA, “헝가리, 난민 입국 사실상 전면 금지”, http://www.huffingtonpost.kr/2015/09/15/story_n_8138266.html,(검색일: 2017년 7월 3일).

AP News, “Razor-lined boxcar marks Hungary’s mew border for migrants”, https://www.apnews.com/8458c643e3b1430993c2bf446687dcec. (검색일: 2017년 7월 3일).

BBC, "Brussels attacks: Zaventem and Maelbeek bombs kill many", http://www.bbc.com/news/world-europe-35869254.(검색일: 2017년 6월 25일).

BBC, “Italy-Austria tension over border troops at Brenner Pass”, http://www.bbc.com/news/world-europe-40491497. (검색일: 2017년 7월 24일).

BBC, “Migrant crisis: EU-Turkey deal comes into effect”, http://www.bbc.com/news/world-europe-35854413. (검색일: 2017년 7월 3일).

CNN, "Europe squabbles over tackling Mediterranean migrant crisis", http://edition.cnn.com/2015/04/20/europe/lister-europe-mediterranean-migrant-crisis. (검색일: 2017년 7월 7일).

Court of Justice of the European Union, “Advocate General Bot proposes that the Court should dismiss the action brought by Slovakia and Hungary against the provisional mechanism for the mandatiry relocation of asylum seekers”, PRESS RELEASE No 88/17, Luxembourg, 26 July 2017. (검색일: 2017년 8월 5일).

DEUTSCHE WELLE, “Eurosur – surveillance or protection for refugees?”, http://www.dw.com/en/eurosur-surveillance-or-protection-for-refugees/a-17262463. (검색일: 2017년 6월 20일).

EUR-Lex, Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32004R2007. (검색일: 2017년 6월 12일).

EUR-Lex, “Dublin II Regulation”, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Al33153. (검색일: 2017년 6월 6일).

European Union, “EU member countries in brief ”, http://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries_en. (검색일: 2017년 6월 2일).

FINANCIAL TIMES, “EU sanctions Czech Republic, Poland & Hungary over refugee failure”, https://www.ft.com/content/c7a26721-e9b7-3587-92f6-ee0fd06ff6ea?mhq5j=e1. (검색일: 2017년 6월 29일).

FRANCE24, “France blocks Italian train carrying Tunisian migrants”,

http://www.france24.com/en/20110417-italy-france-train-illegal-tunisia-migrants-lampedusa-eu-north-africa-diplomacy. (검색일: 2017년 6월 8일).

FRONTEX and EUROSUR, https://migrablog.wordpress.com/2014/11/19/frontex-and-eurosur/. (검색일: 2017년 6월 20일).

HUFFPOST, "The world post : Refugees Stranded On Europe's Edge As Hungary Slams Border Shut", http://www.huffingtonpost.com/entry/migrant-crisis-hungary_us_55f84185e4b00e2cd5e7ffa3. (검색일: 2017년 7월 3일).

INDEPENDENT, "Hungarian parliament approves law allowing all asylum seekers to be detained", http://www.independent.co.uk/news/world/europe/hungary-parliament-asylum-seekers-detain-law-approve-refugees-immigration-crisis-arrests-border-a7615486.html. (검색일: 2017년 6월 30일).

IOM, "Migrant Deaths and Disappearances Worldwide : 2016 Analysis", http://www.iom.int/news/migrant-deaths-and-disappearances-worldwide-2016-analysis. (검색일: 2017년 6월 5일).

IOM Global Migration Data Analysis Centre, "Migrant deaths and disappearances worldside: 2016 analysis", https://publications.iom.int/system/files/pdf/gmdac_data_briefing_series_issue_8.pdf. (검색일: 2017년 6월 12일).

REUTERS, "Italy pleads to EU for help with migrants, threatens to close ports", http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy-idUSKBN19J28U. (검색일: 2017년 7월 24일).

The Guardian, "EU travellers to face stricter checks under French border plan", https://www.theguardian.com/world/2015/nov/18/eu-travellers-tighter-id-checks-french-clampdown-borders-paris-attacks. (검색일: 2017년 7월 7일).

The Guardian, "EU takes action against esatern states for refusing to take refugees", https://www.theguardian.com/world/2017/jun/13/eu-takes-action-against-eastern-states-for-refusing-to-take-refugees. (검색일: 2017년 6월 29일).

THE INDEPENDENT, "Germany opens its gates: Berlin says all Syrian asylum-seekers are welcome to remain, as Britain is urged to make a 'similar statement'", http://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-opens-its-gates-berlin-says-all-syrian-asylum-seekers-are-welcome-to-remain-as-britain-is-10470062.html. (검색일: 2017년 7월 25일).

THE INDEPENDENT, "Politically-motivated crime hits record high in Germany amid tensions over refugee crisis, Turkey and terrorism", http://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-crime-statistics-political-i

mmigrant-refugee-asylum-seeker-crime-left-right-wing-protests-a7701736.html. (검색일: 2017년 7월 26일).

The New York Times, "Paris Attacks: The Violence, Its Victims and How the Investigation Unfolded", https://www.nytimes.com/live/paris-attacks-live-updates/syrian-passport-reportedly-was-stolen-or-fake/ 재인용. (검색일: 2017년 6월 26일).

UNHCR, Global Trends Forced Displacement in 2014, http://www.unhcr.org/556725e69.html. (검색일: 2017년 6월 10일).

UNHCR, OPERATIONAL PORTAL REFUGEE SITUATIONS "Mediterranean Situation", http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean. (검색일: 2017년 6월 27일).

UNHCR, "Syria Regional Refugee Response", http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php. (검색일: 2017년 6월 20일).

7

# 김정은의 권력엘리트 관리와 북한 정권의 안정성

이화여자대학교 이 상 근

7

# 김정은의 권력엘리트 관리와 북한 정권의 안정성

이 상 근*

## 연 구 요 약

북한과 같은 독재정권의 안정성을 분석하기 위해서는 무엇보다도 최고지도자와 권력엘리트의 관계를 파악하는 것이 중요하다. 독재자가 민중의 힘에 의해 권력을 잃는 경우보다 엘리트의 반란에 의해 축출되는 경우가 압도적으로 많기 때문이다. 리더십이론은 지도자와 추종자들 간의 상호작용을 전제하며, 추종자들이 어떤 이유로 지도자의 의지가 관철되도록 협력하는지, 지도자가 어떤 경우에 추종자들의 충성심을 이끌어 내거나 상실하는지 등을 다루고 있다. 그러므로 독재자와 그 추종자들 간의 상호작용을 보다 구체적으로 설명하는 리더십이론을 통해 김정은과 권력엘리트의 관계를 규명하고, 이를 바탕으로 김정은 정권의 안정성을 진단 및 예측하는 작업이 필요하다.

국가지도자가 갖추어야 할 자질 중에서 김정은이 김정일에 비해 가장 부족한 것은 사람을 다루는 능력, 즉 용인술 내지 정치력이다. 김정일은 북한의 복잡한 정치적 상황, 특히 김일성의 권력투쟁 과정을 지켜보며 자랐으며 자기세력을 만들고 경쟁세력을 견제하며 김일성의 마음을 사려고 노력하였다. 이런 경험에 특유의 예술가적 감수성이 결합된 결과 김정일은 측근 인물들을 장악하고 그들의 충성심을 이끌어내는데 탁월하였다. 이에 반해 김정은은 다른 사람들의 심리를 섬세하게 헤아리는 능력을 가지고 있지 못하다. 그는 단순히 성과에 따라 잘잘못을 지적하고 상벌을 내리는 식으로 간부들을 다루고 있다. 모든 사람들이 자신보다 아래에 있고 자신의 비위를 맞추는 가운데 성장하였기 때문에 타인의 입장이나 심리를 헤아려야 할 필요성을 느끼지 못하는 듯하다.

변형적 리더십은 리더가 지지자들과 교류하면서 서로의 이기적 이익을 초월하는, 보다 이상적인 목표를 달성하려는 동기를 불어넣는 것이다. 반면에 거래적 리더십은 리더가 가치 있다고 여기는 것을 추종자들이 가치 있게 생각하는 경제적, 정치적, 심리적 대가와 교환하는 것이다. 또 변형적 리더십은 변화를 추동하는 리더의 역할에 초점을 맞추는 반면 거래적 리더십은 기존의 시스템을 유지하고 강화하는 리더의 역할을 중시한다. 거래적 리더십은 바스가 제시한 조건적 보상과 예외에 의한 관리라는 개념들을 통해 파악할 수 있다. 조건적 보상이란 조직 구성원들이 업무를 얼마나 잘 수행했느냐에 따라 심리적, 물질적 보상을 차등적으로 제공하는 것이다. 예외에 의한 관리는 두 종류가 있다. 김정은처럼 추종자들을 꾸준히 지켜보다가 일탈행위가 일어났을 때 이를 바로 파악하여 교정하는 것이 능동적 관리이고 구성원을 특별히 감시하고 있지 않다가 일이 벌어

* 이화여자대학교

지고 나서 사후적으로 이를 교정하는 것이 수동적 관리이다.

김정은은 그의 부친이 그러했듯이 당·정·군 간부들에게 승용차와 고급 시계 등을 선물하며 그들의 충성심을 유도하는 '선물 정치'를 펴고 있다. 북한의 권력엘리트는 과거와는 달리 축적한 외화를 거리낌 없이 사용하면서 부와 지위를 과시할 수 있게 되었다. 김정은이 권력엘리트가 특권을 이용하여 축적한 부를 향유할 수 있게 함으로써 새로운 방식으로 보상을 하고 있는 셈이다.

한편 일탈을 하거나 맡은 업무를 제대로 해내지 못했을 때의 처벌은 김정일 통치기에 비해 더욱 가혹해졌다. 특히 김정은의 지시에 대해 다른 의견을 제시했다거나 김정은이 참석한 행사에서 졸거나 자세가 불량했다는 등의 이유로 자리는 물론 목숨까지 잃게 된 고위직 인사들이 적지 않다고 알려져 있다. 당·정의 최고위급 인사들을 대거 숙청하고, 군부 지도자들을 마치 기계의 부품을 바꾸듯이 쉽게 교체하는 그의 권력엘리트 관리는 어찌 보면 김정일보다 더 거래적 리더십에 가깝다고 할 수 있다. 상벌에 따른 보상과 처벌이 더욱 명확하고 차등적이기 때문이다. 그러나 고위인사들이 충성의 대가로 누려온 명예와 자부심이 김정은에 의해 짓밟히고 있다는 점에도 유의해야 한다.

북한에서도 권력세습이 제도화함에 따라 가산제적이고 나아가 왕권주의적인 정치질서가 뿌리를 내리게 되었다. 그런데 김정일에 비해 김정은이 권력엘리트를 더욱 노골적으로 가신 내지 신하처럼 다루고 있는 것은 두 사람의 개인사, 성격, 능력의 차이 때문이라고 할 수 있다. 군인의 아들이자 정치인의 아들로 성장기를 보낸 김정일은 타인의 시선을 의식할 뿐 아니라 주변사람들을 의심하고 감시 및 통제하려는 성향이 강한 편이었다. 능력 면에서도 예술가적 감수성과 함께 성장기에 경험한 권력투쟁의 영향으로 권력엘리트를 매우 신중하고 정교하게 통제하는 기량을 보여주었다. 반면에 아주 어린 시절부터 보통 사람들의 삶과는 유리된 채 왕자처럼 자라난 김정은은 모든 사람을 부하나 하인처럼 대하는 독특한 태도를 체득하게 된 것으로 보인다. 특히 김정은이 어린 시절부터 친형 김정철이나 김정일의 측근들에게도 겸손하지 못한 자세를 취해왔다는 점은 그가 최고지도자가 된 뒤 권력엘리트를 하인처럼 대하는 이유를 짐작할 수 있게 한다. 그는 자신을 돌보아주는 어른들조차 경칭을 쓰지 않고 이름으로만 부르는 것을 당연시하였다. 김정은이 대동한 고위간부들에게는 경칭을 사용하였으나 어린 시절부터 이들에게 인사를 받곤 하였으므로 자신이 이들보다 상위의 존재라는 인식은 뿌리가 깊다고 보아야 할 것이다.

지난 정부와 일부 전문가, 정치인, 언론인 등의 주장과는 달리 북한 중요 인사들의 숙청이 김정은 정권의 불안정성을 유발하였다고 판단할 수 있는 근거는 많지 않다. 예컨대 장성택 숙청 이전에 김정은의 현지지도에 빈번하게 참여하였으나 그가 숙청된 뒤 현지지도에 불참하게 된 인사들은 실제로 많지 않다. 또 태영호 주영 공사 등 대표적 탈북인사들은 북한의 권력엘리트에 속한다고 보기 어려운 인물들이다. 이들의 수도 연간 10여 명 정도로 알려져 있다. 북한은 승자연합의 규모가 워낙 작기 때문에 김정은이 권력엘리트에게 충분한 보상이 될 정도의 사적 재화를 지속적으로 제공하는 데에는 별 문제가 없을 것이다. 반면에 지금까지 권력엘리트에 대한 엄혹한 처벌은 주로 김정은의 권위를 침해하는 행동을 했다는 이유로 내려졌으므로 고위 간부들은 김정은에게 도전하기보다 그의 권위를 높이려는 노력을 계속하게 될 가능성이 크다.

김정은과 권력엘리트의 관계 측면에서 북한정권의 안정성 약화에 보다 직접적인 영향을 미칠 수 있는 요인은 김정은이 권력엘리트에게 보상과 처벌을 하는 방식이 아니라 권력엘리트가 운영해 온 여러 기관들을 유지해 나갈 재원이 부족해질 수 있다는 점이다. 김정은이 핵전력을 발전시키는 병진노선을 추진한 결과 광물, 수산물, 섬유 등의 수출이 어렵게 되었다. 이 때문에 당·군·정의 핵심기관들이 운영자금을 확보하기 어려워질 것이다. 그 결과 북한의 권력엘리트는 자신들의 권력기반이라 할 수 있는 기관들이 제대로 운영되지 못하고 자신들의 하급자들이 생계의 위협을 받는 상황에 직면하게 될 가능성이 크다.

김정일과 달리 자신들의 명예, 자부심, 생명을 가볍게 여기는 태도를 보여 온 김정은의 정권 유지를 위해 권력엘리트가 1990년대 중후반과 마찬가지로 자신들이 담당하는 기관들과 하급자들

의 희생을 감내할 것인지는 의문이다. 권력엘리트 중 일부는 자신들의 지위나 생활상 편의를 직접 위협받지는 않는다 하더라도 특권을 누릴 수 있게 해 주는 궁극적 원천이 위협받는 상황에 직면할 경우 위험을 무릅쓰고 김정은 정권에 대한 도전을 선택할 수도 있을 것이다. 만약 중하급 간부들과 일반주민들의 불만이 폭발하는 상황과 일부 권력엘리트의 이반이 맞물릴 경우 김정은 정권이 북한 외부가 아니라 내부로부터 심각한 도전에 직면하게 될 가능성도 배제할 수 없다.

# 목 차

요 약 ····· 325

Ⅰ. 머리말 ····· 329
1. 연구 배경과 필요성 ····· 329
2. 연구 목표 ····· 330
3. 연구 내용 ····· 331

Ⅱ. 북한의 리더십과 안정성에 대한 기존 연구와 한계 ····· 332
1. 기존 연구의 주요 내용 ····· 332
2. 기존연구의 한계 및 문제점 ····· 341

III. 김정은의 개인적 특성 ····· 343
1. 김정은의 개인사: 김정일과의 비교 ····· 343
2. 개인사를 통해 파악되는 김정은의 개인적 특성 ····· 350

IV. 거래적 리더십 이론과 김정은의 권력엘리트 관리 ····· 355
1. 북한의 권력엘리트 ····· 355
2. 거래적 리더십 이론과 김정은의 권력엘리트 관리 ····· 357
3. 김정은의 개인적 특성과 권력엘리트 관리 ····· 368

V. 김정은의 권력엘리트 관리와 북한정권의 안정성 ····· 371

VI. 참고문헌 ····· 376

# Ⅰ. 머리말

## 1. 연구 배경과 필요성

북한 고위층 인사들의 잇따른 탈북, 김정남 암살, 대북제재 본격화, 북한의 대륙간탄도미사일(ICBM) 개발 및 6차 핵실험으로 인한 미국 내 강경론 부상 등으로 인해 김정은 정권의 정치적 안정성에 대한 의문이 다시금 제기되고 있다. 북한과 같은 독재정권의 안정성을 분석하기 위해서는 무엇보다도 최고지도자와 권력엘리트의 관계를 파악하는 것이 중요하다. 스볼릭(Milan Svolik)에 따르면, 1946년부터 2008년 사이에 정권을 잡았다가 비헌법적 방법으로 축출된 독재자 303명 중 약 3분의 2에 해당하는 205명이 정권 내부의 인물들에 의해 권좌를 빼앗겼다. 반면에 민중봉기에 의해 축출된 경우는 32명, 민주화 압력에 의해 물러난 경우는 30명으로, 이를 합해도 5분의 1 정도에 불과하였다.[1] 이처럼 독재자의 권력 상실은 민중의 힘에 의한 경우보다 엘리트의 반란에 의한 경우가 압도적으로 많다. 그러므로 최고지도자가 엘리트를 어떻게 통제하고 있는지를 이해하는 것이 독재정권의 안정성을 파악하는데 매우 중요하다.

북한 권력엘리트가 김정은 정권을 무너뜨리려고 시도한 사실이 알려진 적은 없다. 반감을 가진 인사들은 내부에서 정권을 타도하려고 노력하기보다 북한을 떠나는 편을 선택해왔다. 그렇다고 해서 북한에서는 권력엘리트에 의한 정권 교체 시도가 전혀 없었으며 현재나 가까운 미래에도 없을 것이라고 단정할 수는 없다. 최고권력자 축출과 같이 비밀스럽게 추진되는 사안의 경우 계획이 실행되기 전에는 실제의 움직임을 파악하기가 매우 어렵기 때문이다.

김정은을 축출하려는 의사를 가진 권력엘리트의 네트워크, 계획, 행동 등을 확인할 수는 없다 하더라도 현 정권에 대한 권력엘리트의 충성도가 얼마나 낮아졌는지, 불만이 더 높아질 경우 실제로 행동에 나설 가능성이 커지고 있는지 등을 추론하는 것은 가능하다. 이 추론을 바탕으로 북한 정권의 안정성을 평가할 수도 있을 것이다. 이런 작업을 위해서는 여러 나라들의 사례를 기반으로 발전되어 온 독재이론, 리더십 이론 등을 북한에 적용해 볼 필요가 있다.

---

1) Milan Svolik, *The Politics of Authoritarian Rule* (New York: Cambridge University Press, 2012), pp. 4-5.

근년에 독재이론을 북한에 적용해 보려는 연구가 적지 않게 시도되었다. 이런 연구들 중 다수는 이론들을 소개하고 북한의 상황에 적용할 수 있는지를 설명하는데 치중하였으며 각 이론을 북한의 상황에 구체적으로 적용 및 분석하는 면에서는 부족한 점이 적지 않았다.[2] 민주화를 전제로 하는 체제이행 이론을 적용하여 매우 일반적인 수준의 분석과 예측을 제시하는데 그치는 경우도 있었다.[3] 반면에 리더십 연구의 성과들을 김정은 정권에 적용해 보려는 시도는 매우 부족하였다. 리더십이론은 지도자와 추종자들 간의 상호작용을 전제하며, 추종자들이 어떤 이유로 지도자의 의지가 관철되도록 협력하는지, 지도자가 어떤 경우에 추종자들의 충성심을 이끌어 내거나 상실하는지 등을 다루고 있다. 그러므로 독재자와 그 추종자들 간의 상호작용을 보다 구체적으로 설명하는 리더십이론을 통해 김정은과 권력엘리트의 관계를 규명하고, 이를 바탕으로 김정은 정권의 안정성을 진단 및 예측하는 작업은 매우 유용하다고 본다.

## 2. 연구 목표

본 연구의 첫 번째 목표는 김정은의 권력엘리트 관리가 어떤 특징을 가지고 있는지 밝히는 것이다. 김정은의 개인적 특성인 인성, 능력 등이 권력엘리트를 대하는 태도에 어떤 영향을 미치는 지를 규명하고, 엘리트와의 상호작용을 설명할 수 있는 리더십 유형을 제시하며, 이를 종합하여 김정은의 권력엘리트 관리에서 나타나는 특징을 파악할 것이다. 또 매우 안정적으로 권력엘리트를 관리했던 김정일과는 어떤 차이가 있는지 설명하려 한다.

두 번째 목표는 김정은식 권력엘리트 관리의 영향을 고려하여 북한 정권의 안정성을 평가하는 것이다. 김정은의 통제방식이 권력엘리트가 그를 대하는 태도, 권력엘리트 내부의 이해구조, 김정은 정권 유지의 필요성에 대한 인식 등에 어떤

---

2)_ 한병진, “김정은 시대 북한적인 정치현상에 대한 시론적 검토,”『사회과학연구』제27권 제3호 (2016.7), 101-116; “개인독재의 가설,”『대한정치학회보』23권 2호 (2015.5), 27-46; “북한의 권력게임과 빗장전략,”『현대북한연구』제16권 제1호 (2013.4), 7-36; “독재정권 몰락의 급작성과 북한 급변사태에 대한 이론적 검토,”『국가전략』18권 1호 (2012), 89-109; “중동의 정치적 격변과 북한 붕괴에 대한 함의,”『사회과학논총』제32집 2호 (2013.12), 131-150; 박형중 외,『독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점』. 서울: 통일연구원, 2012; 박형중, “북한은 왜 ‘붕괴’도 ‘개혁·개방’도 하지 않았을까?”『현대북한연구』제16권 제1호 (2013.4), 37-69.

3)_ 오경섭, “북한체제이행 조건: 레짐이행이론을 적용한 분석,”『국가전략』21권 3호 (2015), 63-86.

영향을 미치는 지를 밝힐 것이다. 그리고 그 결과를 바탕으로 북한 정권의 안정성을 평가해 볼 것이다.

## 3. 연구 내용

본 연구는 리더십 이론을 바탕으로 김정은과 권력엘리트 사이의 상호작용의 특성을 밝히는 단계와 이를 바탕으로 북한 정권의 안정성을 평가하는 단계로 나누어진다. 이런 구성 하에 본 연구에서는 다음과 같은 내용들이 다루어질 것이다. 첫째, 북한의 안정성과 리더십에 대한 기존 연구를 검토하고 그 한계를 지적할 것이다. 다음으로는 김정은 리더십의 특성을 이해하기 위한 선행 작업으로 김정은의 개인적 특성을 파악한다. 김정은의 개인적 특성은 성격, 능력, 개인적 자원을 검토함으로써 규명할 것이다. 개인적 특성을 파악하기 위해 김정은의 개인사도 검토할 것이다. 특히 성장기의 개인사를 김정일의 성장기와 비교함으로써 김정일과 김정은의 개인적 특성이 어떤 유사점과 차이점을 가지고 있는지 분석하게 된다.

둘째, 리더십 이론에 비추어 김정은과 권력엘리트의 상호작용이 어떤 특성을 가지고 있는지 살펴본다. 주로 김정일과 권력엘리트의 관계를 설명하는데 유용하다는 평가를 받은 바 있는 거래적 리더십이론이 김정은과 권력엘리트 간 상호작용에 적용될 수 있는지, 거래적 리더십 차원에서 김정일과 김정은의 엘리트 관리는 어떤 차이가 있는지를 따져볼 것이다.

셋째, 리더십 이론을 통해 파악한 김정일과 권력엘리트의 관계를 토대로 김정은 정권의 안정성을 평가한다. 변형적 리더십이 제대로 발휘되면 추종자들은 단지 보상이나 처벌 때문이 아니라 지도자가 제시하는 집단의 목표를 공유함으로써 이를 달성하기 위해 노력하게 된다. 이런 경우에는 정권의 안정성이 매우 높다고 할 수 있다. 보상과 처벌에 주안점을 두는 거래적 리더십도 효율적으로 발휘될 경우에는 정권의 안정성을 강화한다. 그러므로 변형적 리더십과 거래적 리더십 개념을 활용하여 김정은 정권의 안정성이 어느 정도인지를 평가해 볼 것이다.

# Ⅱ. 북한의 리더십과 안정성에 대한 기존 연구와 한계

## 1. 기존 연구의 주요 내용

김정은 정권이 안정적으로 유지될 수 있을 것인지에 대해서는 상반된 입장이 제기되고 있다. 먼저 김정은 정권이 매우 취약하며 내부의 권력투쟁이나 민중 봉기 등으로 인해 무너질 수 있다는 견해가 있다. 일부 연구자들은 김정일이 오랫동안 권력기반을 구축했기 때문에 김일성 사망 후에도 북한 정권을 안정적으로 이끌어 갈 수 있었던 반면에 정치적 경험이 일천하고 권력승계를 준비할 기간이 부족했던 김정은은 권력엘리트를 제대로 장악하지 못해 안정적 정권 운영에 어려움을 겪을 것이라고 전망하였다.[4] 특히 리영호, 장성택, 현영철 등 주요 인물들이 숙청될 때마다 김정은이 권력엘리트를 제대로 장악하지 못하고 있으며 북한 정권이 겉보기와 달리 불안정하다는 주장이 전문가들의 언론 기고나 인터뷰 등을 통해 제기되었다.

북한의 경제난 극복에 도움이 된 것으로 알려진 시장화 현상도 결국 체제를 위협하게 되어 김정은 정권을 불안정하게 만들 것이라는 예측도 적지 않다. 김병연과 양문수는 비공식경제의 규모가 적정 수준을 넘으면 공식경제의 정합성이 떨어지게 되고 공식경제에 필요한 투입요소들이 비공식경제로 유입되어 공식경제가 침식된다는 사회주의 경제에서의 비공식화 가설(informalization hypothesis)을 수용하여 북한 시장화를 분석하였다.[5] 이들은 시장화로 인해 비공식 부문의 규모가 점점 증가하여 계획경제를 침식하고 있을 뿐 아니라 계획경제 자체가 시장에 의존해야만 작동할 수 있게 되었고 부패에 따른 빈익빈 부익부 현상이 확산되고 있다는 점을 지적하였다. 또 시장화가 불가역적이어서 북한정권이 시장을 통제할 수 있는 능력이 줄어들고 있다고 평가하였다.[6] 시장화는 새로운 권력의 원천이 생겨나는 것을 의미하는데 북한정권은 이를 두려워하면서도 시장의 필요성과 효용 때문에 철폐하지 못하는 딜레마에 빠져있다고도 주장하였다.[7]

---

4)_ 이춘근·박상봉, "북한 급변사태와 한국의 대응전략: 정치·외교·군사 분야," 한국경제연구원 연구보고서 2011-02 (2011), 8~245.

5)_ 김병연·양문수, 『북한 경제에서의 시장과 정부』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2012), 17.

6)_ 위의 책; 양문수, 『북한경제의 시장화』 (파주: 한울, 2010). 97-100.

7)_ 김병연·양문수, 『북한 경제에서의 시장과 정부』, 139-140.

남근우는 북한의 계획경제 부문과 시장 모두가 정치적 위기에 취약하다고 보았다. 남근우에 따르면, 1990년대에 들어와 생산 및 공급체계가 와해되었다고는 하나 중앙당, 군, 공안기구와 같은 권력기구들은 식량보급소와 외화벌이 사업소를 자체적으로 보유하고 관련 인원들에게 식량을 공급해 왔다. 일반 주민들에 대한 배급도 유지되고 있는 곳이 많아서 인구의 70% 정도에 해당하는 약 1,800만 명의 주민들은 여전히 배급을 받고 있다. 만약 북한당국이 위기상황을 통제하지 못하게 되면 가동되던 일부 생산기관들마저 마비되면서 배급을 받던 주민들의 생계가 위협받을 것이다. 위기 상황에서 시장이 폐쇄된다면 피해는 더욱 커지게 된다. 북한 시장은 국내에서 생산되는 제품이 드물고 외국에서 대부분의 제품을 수입하여 유통하는 특징을 가지고 있다. 그러므로 위기상황에서 시장이 폐쇄되거나 불안정해지면 북한주민들은 1990년대 고난의 행군 시기보다 더욱 심각한 어려움을 겪게 될 것이다. 그로 인해 당과 국가에 대한 충성심이 약화되고 불만이 표출될 수 있다. 또, 북중국경이 봉쇄되고 시장이 불안정해지거나 국제기구가 약품을 공급하지 못하게 될 경우 부족한 식량과 의약품을 확보하기 위해 식량배급소 및 보관창고를 약탈하게 되면서 물리적 충돌이 발생할 수도 있다.[8)]

김정은 정권의 불안정성과 북한체제의 변화 가능성을 주장하는 연구자들 중 일부는 사회변동이론과 혁명이론을 상황에 맞게 발전시킴으로써 북한 등의 변화 가능성을 예측할 수 있다고 주장한다.[9)] 조한범 등에 따르면, 20세기 말의 사회주의 체제전환과 21세기 초에 일어난 재스민혁명은 모두 사소한 촉발요인에 의해 일어난 변화가 급격한 체제전복으로 이어졌던 사례들이다. 이는 체제에 대한 사회구성원들의 신뢰감이 상실되었기에 가능했던 변화이다. 특히 사회 안에 모순되는 두 개의 구조가 존재한다면 이들 간의 괴리와 긴장상태가 혁명과 같은 급격한 사회변동을 초래할 수 있다는 '이중구조론'에 주목할 필요가 있다. 관찰할 수 있는 행위와 내면적 행위, 공적인 관계와 사적인 관계, 일차사회와 이차사회 사이의 괴리가 급격히 커질 때 심각한 체제위기가 발생할 수 있다는 것이 이중구조론의 골자이다.

'선호위장(preference falsification)' 역시 체제변화 가능성을 긍정하는 이들에게 수용되고 있다. 쿠란(Timur Kuran)에 따르면, 선호위장은 공적인 선호와 사

8)_ 남근우, "북한의 위기상황과 안정화 방안," 『북한연구학회보』 19권 2호 (2015), 151-180.
9)_ 조한범·황선영, 『북한사회 위기구조와 사회변동 전망: 비교사회론적 관점』 (서울: 통일연구원, 2013).

적인 선호 사이에 괴리가 있을 때 나타난다. 반정부적인 정서와 인식을 가졌더라도 공개적으로 정치적 반대행위에 참여할 때 발생하는 비용이 그렇지 않을 때에 비해 크다면 개인은 선호를 위장하게 된다. 그런데 기존권력에 대한 반대와 저항이 확산되어서 이에 동조하는데 따르는 외적 비용이 선호를 위장하는데 따르는 내적 비용보다 낮아진다면 개인은 자신의 선호를 위장하지 않고 저항에 동참하게 된다. 이런 상황이 혁명의 임계점인 셈이다.[10)]

'비엘리트 대중봉기론'도 선호위장이론과 같은 맥락에서 대중의 저항을 설명할 수 있다고 본다. 비엘리트 대중봉기론은 두 개의 기본적 명제를 제시한다. 첫째, 독재국가의 억압 및 통제능력이 강할수록 체제는 안정적이다. 대중적 저항을 효과적으로 억제할 수 있기 때문이다. 둘째, 억압적 통제체제를 가진 독재국가에서 대중봉기가 발생하면 변화가 급진적, 파괴적으로 진행될 가능성이 높다. 대중은 체제에 순응하는 모습을 보이지만 내면적으로는 다른 사람들이 대중적 봉기에 참여하는 상황과 시점을 계산하고 있다. 그러므로 다른 사람들도 저항에 동조할 것이라는 믿음이 확산되었을 때 대중봉기가 일어난다.

이런 이론들에 토대를 두고 조한범 등은 북한에서 가까운 시일 내에 체계적인 저항행위가 발생하지는 않겠지만 다양한 갈등 요소들이 증가하고 불만이 축적되어 우발적 상황이 발생할 수 있다고 전망하였다. 특히 경험이 일천한 김정은은 선대에 비해 이런 사태를 통제할 능력을 가지지 못한 것으로 보인다는 점을 지적하였다. 조한범 등은 통제체제가 정상적으로 작동하던 동구국가들이 사소한 사건을 계기로 대중적 불만과 저항이 급속하게 확산되어 붕괴했다는 점이 북한에 대해 의미하는 바가 크다고도 주장하였다.[11)]

반면에 다양한 문제들에도 불구하고 김정은 정권이 안정적으로 유지되고 있다는 견해도 있다. 거물급 인사들의 숙청에도 불구하고 엘리트에 대한 김정은의 장악력이 매우 높다거나, 시장화 등의 변화에도 불구하고 사회통제방식이 유지되고 있고, 체제에 도전할 가능성이 있는 사회세력이 존재하지 않으며, 선군정치의 특성상 조직적인 정치균열이 생기기 어렵기 때문에 북한체제가 안정적으로 유지될 것이라는 연구결과들이 이런 입장을 뒷받침하고 있다.[12)]

---

10)_ Timur Kuran, Private Truths, *Public Lies: The Social Consequences of Preference Falsification* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997).

11)_ 조한범·황선영, 『북한사회 위기구조와 사회변동 전망』.

한편으로는 북한체제의 독특성이나 사회주의체제로서의 보편성에 입각한 분석을 뛰어넘어 일반적인 독재이론을 적용하여 북한 정권 및 체제가 여전히 유지되고 있는 이유를 설명하려는 노력도 기울여져 왔다. 독재 관련 이론들의 기본적인 전제는 독재자들이 정책을 결정할 때 가장 중시하는 것이 자신의 권력을 유지하는데 도움이 되느냐의 여부라는 것이다. 또 아무리 강력한 독재자라 하더라도 권력을 유지하기 위해서는 정권 유지에 영향을 미칠 수 있는 핵심적 인물들을 매수해야 한다고 본다.[13)]

박형중은 북한이 붕괴하지 않은 이유가 개혁을 시도하지 않은 이유와 동일하다는 주장을 폈다. 박형중에 따르면, 경제난 이후 배급체계가 제대로 작동하지 않게 되자 북한정권을 뒷받침하는 권력엘리트에게 특혜를 제공할 보완책이 필요하였다. 그래서 김정일과 김정은은 무역에 관한 권한 등 독점적, 특권적 사업권을 분배함으로써 정권 유지에 꼭 필요한 기관과 지지자들의 이익을 보장해 왔다.[14)] 더욱이 특권을 누리는 기관들이 북한의 시장을 지배하고 있다고 그는 설명하였다. 시장 구조 자체가 정치권력의 지대창출과 약탈에 편리하도록 만들어져 있다는 것이다.[15)]

한병진은 부에노 데 메스퀴타와 그의 동료들이 제시한 선출인단 이론(selectorate theory)를 적용하여 북한체제의 특징을 설명하였다. 한병진에 따르면, 북한은 성공적 숙청과 주체사상에 기반을 둔 사회주의체제 건설 등으로 인해 독재자가 권력을 유지하는데 필요한 승자연합(winning coalition)의 규모를 매우 작게 만드는데 성공했다. 그러므로 승자연합의 구성원에게 사적 재화(private goods)를 제공하여 그들의 충성에 대한 보상을 하는데 드는 비용이 적다. 또, 북한이 빈곤하기 때문에 엘리트가 국가에 의존하지 않고서는 부를 축적할 수 있는 기반을 가지지 못한다.[16)] 이런 조건에서는 국민 전체의 삶을 향상시키기 위해 공공재

12)_ 정성장, “장성택 숙청 이후 김정은 체제의 안정성 평가,”『국방연구』57권 1호 (2014), 1-25; 한헌동, “북한(김정은)체제의 안정성 평가: 북한체제의 특수성과 사회주의체제의 보편성 시각으로,” <세계북한학 학술대회 자료집> (2014), 525-530.

13)_ Bruce Bueno de Mestquita et al., *The Logic of Political Survival* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2003), 15~23.

14)_ 박형중, “북한은 왜 ‘붕괴'도 ‘개혁·개방'도 하지 않았을까?” 43~50.

15)_ 박형중, “북한 시장에 대한 정치학적 분석,”『한국정치학회보』46권 5호 (2012), 207-224.

16)_ 한병진, “북한정권의 내구성에 대한 이론적 고찰,”『국가전략』15권 1호 (2009), 121~132.

(public goods)를 공급할 이유가 없다. 제한된 자원을 공공재 공급을 위해 사용하게 되면 승자연합 구성원들에게 분배할 사적 재화가 감소해서 정치적 불안이 오히려 높아질 수 있다. 이처럼 지도자와 엘리트가 강력하게 결합해 있는 상황에서 저항은 무의미하므로 강한 불만을 가진 사람들은 북한을 떠나게 된다. 북한에 남아 있었다면 정치적 도전을 시도했을 가능성이 있는 사람들이 떠나는 것은 독재자에게 오히려 득이 된다는 것이 한병진의 주장이다.

그는 또한 북한이 아프리카 등지의 국가들과는 국가건설에 관련된 역사적 유산이 다르다고 보았다. 북한처럼 외부의 후원이 안정적이지 않고, 외부로부터의 위협이 강하고, 천연자원이 풍부하지 않은 나라의 지도자들은 국가건설의 필요성을 강하게 느낀다. 그런데 일단 국가를 성공적으로 건설하고 나면 억압을 통해 지배하는데 드는 한계비용은 매우 적다. 다시 말해 국가가 건설된 뒤에는 대내외적 환경의 변화에 흔들리지 않고 안정적으로 통치할 수 있게 된다. 국가 억압기구의 구성원들은 사회를 수탈함으로써 인건비를 스스로 해결한다. 독재가 안정적으로 유지되어야 폭력을 행사할 권리를 독점적으로 누릴 수 있으므로 억압기구 구성원들은 독재정권에 충성한다. 무자비한 국가폭력은 집단행동의 성공 가능성을 낮추고 비용은 극대화한다. 그러므로 체제에 불만을 가진 세력이 결집되기가 매우 어렵다. 이런 이유로 힘든 국가건설 과정을 마친 북한의 경우 경제위기 등이 발생해도 독재가 안정적으로 유지될 수 있다고 한병진은 주장하였다.[17)]

또, "다수가 믿는다고 다수가 믿고 있는 정보"인 공유지식의 내용이 특정 인물에게 일정한 수준의 권력을 허용해야 한다는 것일 때는 개인이 자신의 사적 신념에 따라 이 수준을 변경하는 것이 어렵다는 점을 지적하였다. 다수의 지지가 없는 변경 시도가 혹독한 결과를 초래할 것이기 때문이다. 조정이론을 활용한 이러한 논리로 개인독재에 대한 권력엘리트의 도전을 찾아볼 수 없는 북한의 현실을 설명할 수 있다는 것이 한병진의 견해이다.[18)]

한편 강명세는 독재자란 개방과 성장을 억압하는 법이라고 주장하였다. 독재자들은 변화가 체제를 무너뜨린다고 생각한다는 것이다. 그는 북한 엘리트도 대중이 외부정보를 접하게 되면 정치권력에 의존하여 부를 창출하는 자신들의 특

17)_ 한병진, "북한, 버틸 수 있을까?: 국가제도의 공고성과 시장개혁 변수를 통해 본 북한의 미래," 『대한정치학회보』 22권 2호 (2014), 105~106.

18)_ 한병진, "개인독재의 가설," 27~46.

권이 사라져 버릴 수 있다고 염려하므로 개방에 반대한다고 보았다. 또, 북한이 개방정책은 펴지 않으면서 중국에 대한 광물 수출을 확대한 것은 북한주민에 대한 양보를 통해 경제를 발전시키는 방도를 포기하고 승자연합에 대한 보상만을 보장하려는 것이라고 분석하였다.[19]

북한의 지도자와 대중의 관계를 리더십이론을 통해 조명하는 연구도 이루어진 바 있다. 김창희는 정치 리더십의 기능을 강조하는 터커의 이론을 적용하여 김정일의 리더십을 분석하였다. 그의 분석에 따르면, 김정일은 김일성이 사망한 뒤 북한이 심각한 위기에 처했다고 인식하였으며 이를 극복하기 위해 군을 내세울 수밖에 없다는 처방을 내렸다. 대외정책 면에서의 처방은 미국과의 타협을 이끌어내는 것이었고 이를 위해 핵무기를 개발하였다.[20] 김창희는 또한 김정일이 자신의 행동을 정당화하기 위해 핵문제에 관해 일종의 의도적 오진과 처방을 내렸다고 주장하였다. 미국의 핵무기는 북한을 공격하기 위한 것이고 북한의 핵 개발은 평화를 위한 것이라고 주장하면서 북한의 행태가 상대에게 위협으로 느껴질 수 있음을 경시하였고 핵문제를 극화하여 인민들에게 자부심과 긍지를 심어주려 하였다는 것이다.[21] 한편 경제적 위기상황이 지속되자 7·1조치 등을 통해 사회주의 원칙을 고수하는 가운데 실리를 추구하는 정책을 펴려 했으나 의도와는 달리 시장이 확산되었고, 이를 막기 위한 화폐개혁 등도 실패했다는 점을 김창희는 지적하였다. 이런 사실들을 통해 김정일이 시장의 속성과 인민들이 원하는 바를 알지 못했다는 점, 즉 의도하지 않은 오진을 내렸다는 점을 알 수 있다고 그는 주장하였다.[22]

한편 임재천과 권지연은 번즈(James M. Burns), 바스(Bernald M. Bass) 등의 '거래적 리더십' 이론을 적용하여 북한 엘리트에 대한 김정일의 리더십을 분석하였다.[23] 이들은 김정일이 북한의 변화를 추동하는 변혁적 리더십을 보였다

---

19)_ 강명세, 『북한독재체제는 왜 붕괴하지 않는가?』 (서울: 세종연구소, 2013), 31-34.

20)_ 김창희, "김정일 정치리더십의 기능적 분석," 『한국동북아논총』 제65권 (2012), 109-132.

21)_ 위의 글, 129-130.

22)_ 위의 글, 129.

23)_ James MacGregor Burns, *Leadership*. (New York: Harper Colophon Books, 1978); Bernard M. Bass and Ruth Bass, *The Bass handbook of leadership: theory, research, and managerial applications*, 4th ed. (New York : Free Press , 2008), p. 624; Bernard M. Bass, "From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision," *Organizational Dynamics*, Vol. 18, Issue 3 (Winter 1990), pp. 19-31; Bernald M. Bass, *Leadership and*

기보다 김일성에 의해 수립된 체제를 유지 및 관리하는데 주력하는 보수적 자세을 취하였다고 보았으며 이는 거래적 리더십에 가깝다고 평가하였다. 또, 선심정치나 선물정치라는 용어로 알 수 있듯이 김정일이 북한 엘리트에게 조건적 보상(contingent reward)을 제공하였다고 주장하였다. 또, 감시체계를 상시적으로 운영하는 '능동적 관리'를 통해 위협 요인을 사전에 차단하였고 숙청, 혁명화, 강등, 측근에서의 배제 등을 통하여 '예외에 의한 관리(management by exception)'도 했다고 설명하였다. 김정일의 거래적 리더십은 자원이 부족한 상황에서 김정일에 대한 권력엘리트의 의존을 극대화함으로써 권력유지 면에서 매우 성공적이었다고 임재천과 권지연은 평가하였다.[24)]

김정은의 리더십에 대한 연구도 이루어진 바 있다. 임재천은 성장과정, 사상, 정치적 정당성 등을 비교함으로써 김일성, 김정일, 김정은 각자의 리더십 특징을 파악하려 하였다. 임재천에 따르면, 김일성은 여러 곳을 떠돌던 성장기에 기독교, 유교, 민족주의, 공산주의, 게릴라투쟁, 모택동 노선, 스탈린주의 등의 영향을 받았다. 이에 반해 김정일은 성장기 대부분을 평양에서 보냈고 김일성의 사상적 요소들과 그의 게릴라 동료들에게 영향을 받았다. 김일성과 정적들 사이의 갈등도 김정일에게 영향을 미쳤다고 보았다. 한편 김정은은 주민들과 격리되어 풍요롭게 성장했고 스위스에서 유학생활을 했으나 북한의 쇠퇴기에 청소년기를 보냈다. 리더십 특징 면에서는 세 사람 모두 군사주의 성향을 드러낸다. 또, 김일성과 김정일은 주체사상, 선군사상을 내놓는 등 철인적 리더십을 공유하며 김정일은 예술가적 리더십도 강하게 드러낸다. 김정일과 김정은은 단기간에 업적을 쌓으려는 속도전적 성격과 백두혈통에서 정당성을 찾으려는 전통적 성격을 공유한다.

김일기와 이수석은 후계자였던 시기에 김정은이 인격적 리더십을 구축하려고 혈통적 정당성을 강조하였음을 지적하였다. 또, 남한에 대한 대담한 도발을 하고 고위간부를 숙청하여 공포감을 불러일으키면서 권위주의적 리더십을 보여주었다고 주장하였다. 또, 개방적, 공개적 활동과 주민들에게 다가가는 친인민적인 행동에서 드러나는 김정은의 리더십은 김정일과 차이가 크다고 설명하였다.[25)]

---

*Performance beyond Expectation* (New York: The Free Press, 1985).

24)_ 임재천·권지연, "북한 권력엘리트 관리에서 나타난 김정일 리더십: 거래적 리더십 특성을 중심으로," 『동서연구』 26권 1호 (2014), 13-24.

25)_ 김일기·이수석, 2014. "김정은 체제의 통치이념과 리더쉽," 『북한학보』 6월호 (2014), 107-113.

백학순의 경우, 김정은의 리더십이 그의 사상(김일성-김정일주의, 김정일 애국주의, 생눈길 정신), 사상사업의 방식(집중포화, 연속포화, 명중포화)과 양태(집중적, 공세적), 정체성(수령), 이익(수령의 지위와 유일적 영도의 유지 및 강화) 등의 영향을 받은 외교·안보·통일관과 대내외적 환경구조 간 상호작용의 결과물이라고 설명하였다. 특히 스위스에서 자유롭게 생활한 경험도 그의 정체성에 반영되어 리더십에도 영향을 미쳤다고 주장하였다.[26] 백학순에 따르면 김정은은 주변국들과 유엔 안보리 등이 북한에 협력적이거나 북한이 전략적으로 필요로 할 때에는 협력을 선택하였다. 반면에 이들이 대결적인 자세를 취할 때에는 집중포화, 연속포화, 명중포화 방식으로 기동적, 집중적, 공세적으로 이들을 비판하고 공격하였다. 김정은의 외교·안보·통일 관련 리더십은 북한의 핵과 미사일 개발 문제로 인해 압도적으로 대결지향적일 수밖에 없었다. 그러나 필요에 따라 대화와 협력을 제의하기도 했으므로 그의 리더십은 이중적, 복합적인 성격을 띤다.[27]

백학순은 권력기관 운용과 용인술 면에서 김정은이 김정일보다 김일성에 가까운 모습을 보여주고 있다고 주장하였다. 김정은이 당 중앙위 정치국 회의를 주요 정치 및 정책결정기구로 만들고, 조선로동당 위원장에 취임하고, 국방위원회를 폐지하면서 국무위원회를 신설한 것 등을 김일성시대로의 회귀로 볼 수 있다는 것이다. 용인술 면에서도 김정은이 힘이 과다한 인물은 제거하고 그렇지 않은 인물은 승진과 강등을 반복적으로 겪게 하여 통제하는 것이 비판과 위로를 반복함으로써 상대를 굴복시키고 통제한 김일성과 유사하다고 주장하였다.[28] 또 이러한 승진과 강등의 반복은 김정은의 권력이나 북한정치가 불안정하다는 증거가 아니며 김정은이 권력을 강화하기 위해 사용하는 용인술일 뿐이라는 것이 백학순의 설명이다.

한편 집권 후 김정은의 리더십은 권력세습과 적대적 대외관계 같은 구조적 조건 때문에 주체, 선군, 방어적 외교와 같은 노선을 벗어나기 어려울 것이라고 예측하였다. 단지 국내정책 면에서는 수령이라는 지위를 이용하여 주민들의 요구

---

26)_ 백학순, "김정은의 외교·안보·통일 리더십," 정성장 외, 『김정은 리더십 연구』 (성남: 세종연구소, 2017), 56-71.

27)_ 위의 글, 104-136.

28)_ 위의 글, 138-139.

에 보다 민감하게 대응하는 리더십을 보일 수 있을 것이라고 전망하였다.[29] 그러나 언젠가 북한 핵문제가 정리되어 북한과 국제사회의 관계가 개선되고 대결과 적대를 유발하는 대외환경구조에 대한 김정은의 인식이 약해지면 스위스 유학 경험을 통해 형성된 정체성도 상당히 표출할 것이라고 예측하였다. 김정은이 국내적으로 강조하고 있는 '세계적 추세 따르기', '세계적 수준' 지향, '대외 경제개방' 노력 등에 더하여 평화적 대외환경 조성 등 북한식의 세계화가 촉진될 수 있다는 것이다.[30]

정성장 역시 정치국 기능 강화, '협의회'를 통한 정책 결정, 연설을 통한 대중에의 직접 호소 등을 이유로 김정은의 리더십이 김일성과 유사하다고 주장하였다. 또 레닌, 스탈린 등도 공포정치를 통해 권력을 강화한 바가 있다는 점을 지적하면서 군, 보위부, 보안부 책임자 등을 갈아치우는 것이 김정은 정권의 불안정으로 이어지지 않을 것이라고 전망하였다. 또, 군사간부들의 지위는 불안정하지만 총정치국과 보위부의 책임자들은 자주 교체되지 않고 있으며, 김정은이 김정일 통치기에 지나치게 비대해지고 고령화된 군 상층부를 축소하고 세대교체, 훈련 강화, 계급 강등 등을 통해 정비하고 있다는 점도 지적하였다. 이밖에도 김정은 집권 후 경제와 외교를 담당하는 고위인사들의 정치적 위상이 강화되었으며 심화조 사건을 통해 수천 명을 축출한 김정일 통치기에 비해 숙청 규모도 작다는 점을 강조하였다.[31]

또 김정은이 엘리트에 대해서는 공개 처형 등을 통해 공포정치를 하고 있지만 일반 주민들과 하급 장교, 병사들에 대해서는 '애민정치'를 내세움으로써 대중친화적이었던 김일성에 대한 향수를 자극하고 있음을 지적하였다. 그 결과 북한주민들의 김정은에 대한 지지도가 비교적 높은 수준이며 김정은이 대내적으로 최고지도자로서의 권위를 확립하는데 성공했다고 주장하며 그를 미숙한 지도자라고 단정할 수 없다고 평가하였다. 또, 핵문제로 인해 국제적 제재를 당하기 때문에 어쩔 수 없이 발생하는 부분적인 동요를 북한체제의 불안정성으로 해석해서는 안 된다는 점도 강조하였다.[32]

---

29)_ Paik Haksoon, "The Kim Jong Un Leadership and North Korea's Strategy for Peace" 『통일연구』 17권 1호 (2013), pp. 165-199.

30)_ 백학순, "김정은의 외교·안보·통일 리더십," 140-141.

31)_ 정성장, "김정은의 정치 리더십," 정성장 외, 『김정은 리더십 연구』 (성남: 세종연구소, 2017), 17-42.

## 2. 기존연구의 한계 및 문제점

위에서 살펴본 것처럼 기존 연구들은 김정은 정권의 안정성에 대해 엇갈리는 분석결과를 내놓고 있다. 또 시장화 등의 요인이 북한 정권 및 체제의 안정성에 미치는 효과에 대한 평가도 서로 다르다. 더욱이 각각의 주장을 뒷받침하는 근거도 북한의 현실에 대한 충분한 분석이 이루어지지 못한 채로 제시된 경우가 많다. 다른 나라의 사례들에서 도출된 독재이론 등을 활용한 경우에 이론의 내용을 소개하고 북한에 적용할 수 있다는 점을 설명하는데 치중하여 정작 북한의 현실을 구체적으로 분석함으로써 이론이 북한 사례에 얼마나 부합하는지를 엄밀하게 따져보지는 못했다고 할 수 있다.

독재이론의 경우 공공재 공급이 확대되면 승자연합 구성원에게 주어질 사적 재화의 양이 줄어들어서 정권을 더 불안정하게 만든다는 주장이 북한의 경우 타당하지 않은 듯하다. 북한은 승자연합 구성원의 수가 매우 적지만 통치에 반드시 필요한 강제기구의 규모는 매우 크다. 강제기구 구성원들이 주민을 수탈함으로써 스스로 인건비 등 운영비용을 해결할 수 있다는 주장도 북한의 현실과는 맞지 않다. 국가보위부, 인민보안성 등은 이런 식의 운영이 가능할 수도 있지만 군대는 민간영역과 어느 정도 분리되어 있어서 군인들이 일반주민들의 재화를 빼앗아 생계를 유지하기는 어렵다. 그러므로 최고지도자가 군인들의 생계를 책임져야 하는데 막대한 병력을 유지하려면 민간영역으로부터 많은 자원을 추출해 내야하고 이를 위해서는 경제를 성장시켜야 할 필요성이 크다.[33]

실제로 김정은 집권 후 2000년대 중반에 포기했던 개혁조치들이 다시 도입되고, 군부가 관할했던 경제기관들이 내각 관할로 이관되고, 특구 등의 활성화를 위한 제도적 개혁이 어느 때보다 활발하게 추진되는 등의 변화가 목격되었다. 다시 말해 김정은은 국내적 개혁과 대외적 개방을 꾸준히 추진해 왔다. 그 성과가 과거의 중국, 베트남 등에 비해 적은 것은 핵개발 방침을 고수하여 주변국들이 북한과의 무역과 대북투자를 회피하고 있기 때문이다. 그러므로 김정은이 승자연합을 구성하는 권력엘리트에게 사적 재화를 공급하는 것만 중시하여 공공재

32)_ 위의 글, 42-47.

33)_ Sangkeun Lee, "A Small Winning Coalition but Too Many Soldiers: A New Political Economy Approach to North Korean Reforms," presented at the World Congress for Korean Politics and Society 2015, (27 August 2015, Hotel Hyundai Gyeongju).

공급을 회피하고 있다고 보기는 어렵다. 오히려 김정일 집권기와는 달리 권력엘리트의 지위를 불안정하게 하거나 이들의 특권을 어느 정도 제한하는 양상이 포착되고 있기도 하다.

김정은의 리더십 특성과 북한정권 및 체제의 안정성을 다룬 연구들의 경우에도 정권 유지에 가장 중요한 영향을 미치는 김정은과 권력엘리트와의 관계에 대한 체계적 분석이 결여되어 있는 것으로 보인다. 김정일에 대해서는 거래적 리더십 이론을 적용하여 그가 엘리트를 장악하고 정권을 안정적으로 이끌 수 있었던 이유를 설명하는 연구가 이루어진 바 있으며 기능적 리더십 이론을 적용하려는 시도도 있었다. 반면에 김정은의 리더십에 대한 연구는 리더십 이론이나 관련 개념들을 충분히 활용하지 못하였으며 김정은과 권력엘리트 간의 상호작용에 대한 구체적인 분석도 충분히 이루어지지 못하였다. 그러므로 김정은이 권력엘리트를 어떻게 다루고 있으며 양자의 관계가 북한 정권의 안정성에 어떤 영향을 미치고 있는지를 파악하기 위해서는 거래적 리더십 등의 개념 및 관련 이론을 북한에 적용하는 한편 김정은과 권력엘리트의 상호작용을 구체적으로 검토하여 이러한 이론의 설득력을 확인해야 할 것이다.

김정은의 리더십에 매우 중요한 영향을 미치는 개인적 특성에 대한 연구도 개괄적인 수준에 머무르고 있다. 이런 한계 또한 김정은의 성장기 등 개인사를 가능한 한 엄밀하게 검토하여 그의 성격, 능력, 개인적 자원 등을 밝혀냄으로써 극복해야 할 것이다. 관련 자료가 부족하지만 이를 최대한 활용하면서 보다 정확하고 상세한 분석을 시도해야 할 것이다. 또 그의 전임자이자 부친인 김정일의 개인적 특성 및 리더십과의 비교를 통해 김정은 리더십의 특성을 보다 명확하게 파악하는 것은 물론 양자의 리더십 차이가 북한정권의 안정성에도 유의미한 차이를 초래하였는지 확인할 수 있을 것으로 본다.

여러 연구자들이 김정은의 리더십이 조부인 김일성과 닮았다고 주장하고 있다. 물론 그의 행태가 부친에 비해 조부와 더 비슷한 것은 사실이다. 그러나 대중 앞에서 연설을 하고, 일반주민이나 병사들과 친근한 모습으로 사진을 찍는 등의 행태는 김일성 뿐 아니라 대다수 국가의 많은 지도자들이 흔히 보여주고 있다. 그러므로 김정은의 리더십이 김일성을 닮았다기보다는 김정일의 리더십이 특이한 편이었다고 이해하는 것이 타당하다. 김정은 리더십의 특징으로 거론되는 공개성, 투명성, 실용성, 세계의 흐름을 따르려는 노력 등이 김일성의 리더십과는

거리가 있다는 점 역시 김정은의 리더십이 누구를 따라하거나 누구를 닮았다기보다 그 자신의 경험, 성격, 환경 속에서 형성된 것임을 알게 해 준다.

## III. 김정은의 개인적 특성

### 1. 김정은의 개인사: 김정일과의 비교

#### 가. 아동기

김정은의 개인사에서 발견되는 가장 두드러진 특징은 북한의 일반주민들은 물론 권력엘리트와도 격리된 채 성장하였다는 점이다. 김정일과 김정은은 권력을 세습하였으므로 두 사람 모두 '왕자'처럼 자랐다고 여겨지곤 한다.[34] 그러나 김정일과 김정은의 성장환경은 근본적으로 달랐다고 할 수 있다. 김정은은 태어날 때부터 왕자로 대접받았으며 북한사회와 격리된 채 어린 시절을 보냈다. 반면에 김정일은 처음부터 왕자처럼 성장했던 것이 아니다. 그는 군인의 아들로 태어나 정치인의 아들로 자라면서 다른 사람들의 눈을 늘 의식해야 했다.

김정일은 러시아 연해주의 하바로프스크 근처에서 태어났으며 브야츠크의 소련극동군 군영에서 성장하였다.[35] 그는 어린 시절 '유라'라는 러시아어 애칭으로 불리었으며 1950년대 말까지 이 러시아식 이름을 사용하였다.[36] 해방 후에는 평양에서 성장했으며 그가 다닌 남산인민학교에는 당시의 고위 간부층인 연안계, 소련계, 빨치산계, 남로당계, 북한지역에서 활동했던 공산주의자 등의 자녀들이 재학 중이었다. 학교수업을 빼먹고 일찍 귀가한 날 모친 김정숙은 아버지가 공인이므로 행동을 더 조심해야 한다며 회초리로 김정일을 때렸다고 한다.[37] 1949년 모친이 사망한 뒤에는 더욱 주변사람들의 눈을 의식하며 행동을 조심해야 했을

34)_ 임재천, "북한 지도자 리더십 비교: 성장 과정 및 사상적 기반, 정당성, 리더십 특징을 중심으로." 『동북아연구』 29권 1호 (2014), 32; 정성장, "북한의 권력승계 진전과 대북 전략과제," 제111회 흥사단 통일포럼 발표문 (2010. 9. 29).

35)_ 손광주, 『김정일 리포트』 (서울: 바다출판사, 2003), 25-29.

36)_ 위의 책, 29.

37)_ 정창현, 『CEO 김정일: 때를 기다려 올인하는 전략, 그 모든 것을 밝힌다』 (서울: 중앙북스, 2007), 326-327.

것이다. 그는 전쟁이 나자 피난을 가 만주 길림학원에서 2년간 초등학교 과정을 공부했다.[38] 1952년 평양으로 돌아왔으나 11월 22일 만경대 혁명가유자녀학원 4학년에 편입하여 부모를 잃은 빨치산 자녀들과 함께 생활하다가 1953년 9월에야 다시 일반 인민학교에 다닐 수 있었다.[39] 어린 시절의 이런 생활은 '왕자'로서의 특권과는 상당한 차이가 있어 보인다.

한편 김정은은 1984년 1월 8일에 태어났다.[40] 이모인 고용숙이 어머니 고용희를 도와 김정철, 김정은, 김여정 남매를 돌보았으며 김정은과 동갑인 고용숙의 장남과 미소녀 두 사람이 김정은 형제의 놀이상대였다. 아주 어렸을 때에는 김정일의 평양 관저에서 살았지만 김정일이 여러 초대소를 옮겨 다녔기 때문에 김정은도 아버지를 따라 다니며 생활하였다.[41] 고용희의 자녀들은 학교에 가지 않고 전속 가정교사들에게 교육받았다.[42]

김정일은 1990년 1월 김정은의 여덟 번째 생일에 김정철과 김정은을 처음으로 측근 간부들에게 소개했다. 신천초대소에서 어린 형제가 군복을 입고 서서 김정일에게 경례를 한 뒤 그의 측근들과 악수를 했다.[43] 고용숙의 증언으로는 이날 장군들이 그에게 고개를 숙여 인사했다고 한다.

김정일과는 달리 김정은은 성장기를 친부모와 함께 보냈다. 김정일은 1949년에 모친을 잃었고 전쟁 뒤에는 새어머니 김성애와 함께 살아야 했다. 1953년 숙부 김영주가 결혼하자 그의 집에서 지내기도 하고 오극렬, 오진우 등의 집에 가서 며칠씩 자고 오기도 했다고 한다. 김정일과는 달리 동생 김경희는 끝내 김성애를 어머니라고 부르지도 않았다.[44]

---

38)_ 손광주, 『김정일 리포트』, 34.

39)_ 정창현,『CEO 김정일: 때를 기다려 올인하는 전략, 그 모든 것을 밝힌다』, pp. 307-315; 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』(서울: 역사비평사, 2000), p. 494.

40)_ Anna Fifield, "The secret life of Kim Jong Un's aunt, who has lived in the U.S. since 1998," *Washington Post* (May 27, 2016), https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/the-secret-life-of-kim-jong-uns-aunt-who-has-lived-in-the-us-since-1998/2016/05/26/522e4ec8-12d7-11e6-a9b5-bf703a5a7191_story.html (검색일: 2017.8.29.).

41)_ 후지모토 겐지, 『북한의 후계자 왜 김정은인가』, 43.

42)_ 위의 책, 32, 57.

43)_ 위의 책, 21-25; 후지모토 겐지 저, 신현호 역. 『김정일의 요리사: 나는 그의 알몸을 봤다! 그는 자주 네로처럼 울었다!』(서울: 월간조선사, 2003), 136-137.

44)_ 정창현, 『CEO 김정일』, 305-312.

김정일은 자신이 경험한 가정적 불행을 자식들이 겪지 않도록 하려고 했던 것 같다. 성혜랑, 이한영, 후지모토 등의 기록 어디에도 김정일의 아내들이나 김정은의 이복형제들이 만났다는 내용이 없다.[45] 고용희가 살아있을 때에도 김옥이 김정은의 식구들과 함께 지냈지만 그녀는 아내라기보다 비서와 같은 역할을 했으며 고용희의 아랫사람으로 처신하였다.[46]

김정은이 자라난 평양의 저택과 여러 초대소에는 부모 이외에 특별히 잘 보여야 할 사람도, 잘못을 저질렀을 때 꾸짖을 사람도 없었다. 오히려 주변사람들 모두가 김정은의 기분을 맞추어 주어야 했다. 형인 김정철도 매우 유순한 성격이어서 무엇이든 김정은이 하자는 대로 따라주었다고 한다. 그러므로 김정은은 누구의 눈치도 보지 않고 하고 싶은 대로 행동하면서 자랐다. 응석기가 있고 장난도 심했으나 김정일은 김정철의 부드럽고 점잖은 성격보다 김정은의 성격을 좋아했다고 한다.

### 나. 청소년기

김정일과 김정은의 청소년기 경험에서도 적지 않은 차이를 발견할 수 있다. 김정일은 평양제1초급중학교를 거쳐 남산고급중학교에 입학하였다. 이 즈음에는 김일성의 절대권력이 이미 확고해져 있었다. 어린 시절 공인의 아들로서 주위의 눈치를 살피던 김정일은 이때부터 적극적인 성격을 드러냈다. 누구와도 잘 사귀었고 무엇이든지 열정적으로 하는 스타일이었다고 한다.[47] 김정일은 공부에 별 관심이 없었으며 성적도 중간정도였다.[48] 대신 취미가 많아서 축구, 낚시, 사냥을 하고 오토바이와 승용차를 몰고 다녔다. 김일성은 장남의 학습태도를 염려했으며 각 분야의 유명한 선생님들을 집으로 모셔서 그를 가르치게 하였다.[49]

반면에 정해진 교과과정을 중요시하지 않았던 김정일은 자식들도 자기방식대

45)_ 이한영, 『김정일 로열패밀리: 김정일 처조카 이한영의 수기』 (서울: 시대정신, 2004); 성혜랑, 『등나무집』 (서울: 지식나라, 2000); 후지모토 겐지 저, 신현호 역, 『김정일의 요리사』; 『북한의 후계자 왜 김정은인가』.

46)_ 藤本建二, 『核と女を愛した将軍様: 金正日の料理人 最後の極秘メモ』 (東京: 小学館, 2006), 139-148.

47)_ 손광주, 『김정일 리포트』, 37.

48)_ 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2000), 495.

49)_ 손광주, 『김정일 리포트』, 39.

로 가르치려 하였다. 자녀들이 스위스에서 유학하는 동안에도 자주 북한으로 불러들여 오래 머무르게 하였다. 김정일의 자녀들은 여름 방학과 겨울 방학도 북한에서 보냈기 때문에 스위스 유학 중에도 북한에서 지내는 날이 더 많았던 것으로 보인다.[50]

김정은은 1996년 여름부터 2001년 1월까지 스위스와 북한을 오가며 생활했다.[51] 그가 학교에 다니던 시기에는 여동생 김여정도 '정순'이라는 가명으로 거주지와 가까운 초등학교에 재학하였다.[52] 김정철은 스위스 유학 시절 북한 대사관 직원의 아들로 신분을 위장했지만 부유층 자녀들이 다니는 학교에 다녔기 때문에 김정일의 아들이라는 소문이 돌았다.[53] 반면에 김정은은 공립학교에 다녔기 때문에 북한 외교관의 아들로 위장할 수 있었다.[54] 스위스에서도 이모 부부가 김정은과 김여정을 돌보았으나 이들은 자녀를 데리고 1998년 미국으로 망명하였다.[55]

김정은은 학교를 마치면 농구를 했고 배가 고프면 친구들을 집에 데리고 가서 함께 식사를 했다. 그가 살던 넓은 연립주택에는 요리사, 개인교사, 운전기사가 있었다. 김정은이 가깝게 지낸 친구들은 대개 농구를 좋아하는 이민자 가정의 아들들이었다.[56] 김정은은 점차 독일어를 능숙하게 구사하게 되었고 영어도 어느 정도 할 수 있었다.[57] 그러나 수업시간에는 많은 어려움을 겪었다. 질문을 받으면 자기 의견을 표현하려고 애를 썼지만 답을 할 때마다 허둥댔다고 한다. 학교 성적도 좋지 않았다.[58]

---

50)_ 후지모토 겐지, 『북한의 후계자 왜 김정은인가』, 39, 139; 藤本建二, 『核と女を愛した将軍様』 (東京: 小学館, 2006), 135.

51)_ Jason Miks, "On GPS Sunday: Why U.S. students are falling behind, and North Korea's surprise execution," CNN (December 14, 2013), at http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2013/12/14/on-gps-sunday-why-u-s-students-are-falling-behind-and-north-koreas-execution/ (검색일: 2015. 11. 16).

52)_ 이영종, 『후계자 김정은』 (서울: 늘품플러스, 2010), 54.

53)_ "북 김정은 스위스 유학시절 공개," MBN 뉴스 (2014.4.11); 大野和基, ""金王朝プリンス"金正哲がスイス留学で描いた夢 (上)," 『月刊正論』 2006年6月号.

54)_ Martin Fricker, "North Korea leader Kim Jong-un's schooldays in Switzerland revealed," *Mirror* (December 22, 2011).

55)_ 정성장, "북한의 권력승계 진전과 대북 전략 과제," 9.

56)_ Andrew Higgins, "Who Will Succeed Kim Jong Il?" *Washington Post* (July 16, 2009).

57)_ Ibid.

동창생들에 따르면 김정은은 말이 없는 편이었으며 특히 정치에 대한 이야기를 한 적이 없었다. 그는 북한에서의 생활에 대해서도 이야기한 적이 거의 없었다.[59] 김정은은 친구들을 집으로 데려가 미국 프로농구(NBA) 경기를 자주 시청했고 컴퓨터 게임을 하거나 영화를 보기도 했다. 특히 성룡이 출연한 무술영화와 007시리즈를 좋아했다.[60] 김정은은 밤에 외출하지 않았다. 신변의 안전을 위해서였을 것이다. 학창시절 김정은은 NBA 농구에 빠져 있었다. 당시의 친구들은 김정은이 농구를 할 때만큼은 매우 격렬한 플레이를 했으며 지는 것을 매우 싫어해서 승리가 전부인 것처럼 행동했다고 증언한다.[61]

고등중학교 재학 당시 이미 권력지향적인 성향을 드러냈던 김정일과 달리 김정은은 중등교육을 마칠 때까지 정치적인 행동을 하거나 권력욕을 드러낸 적이 없는 것으로 보인다. 김일성의 소련 방문에 동행한 김정일은 아침에 집을 나서는 40대 중반의 김일성을 부축하거나 신을 신겨주면서 부친의 마음을 얻으려 했다. 김일성이 숙소에 돌아온 뒤에는 수행원들을 모아놓고 하루 동안 있었던 일을 보고받고 이런 저런 지시도 내렸다고 한다.[62] 김정은은 정치적이지 않았으나 주변 사람들에게는 주저 없이 자신의 '태생적 권력'을 행사했던 것으로 보인다. 예를 들어, 김정철은 일본인 요리사를 부를 때 '씨'라는 경칭을 붙였으나 김정은은 성만 불렀다고 한다.[63] 또 김일성의 부관을 지낸 인물이 김정일의 배려로 가끔 원산초대소에서 지냈는데 1998년경 김정은이 60세가 넘은 그를 발로 툭툭 차면서 아주 단신인 그를 김일성이 왜 부관으로 삼았는지 모르겠다고 말하기도 했다.[64]

---

58)_ Allan Hall, "He couldn't speak English, didn't pass any exams and was obsessed with basketball and computer games," *Daily Mail*, (December 22, 2011).

59)_ Ibid.

60)_ Colin Freeman and Philip Sherwell, "North Korea leadership: 'My happy days at school with North Korea's future leader'," *The Telegraph* (September 26, 2010).

61)_ Martin Fricker, "North Korea leader Kim Jong-un's schooldays in Switzerland revealed," *Mirror* (December 22, 2011).

62)_ 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』 (서울: 한울, 1999), p. 126.

63)_ 후지모토 겐지, 『북한의 후계자 왜 김정은인가』 31.

64)_ 위의 책, 132.

### 다. 후계자 확정 이전 청년기

김정일은 김일성종합대학에 입학한 뒤 김일성의 비서들과 각 분야 최고 학자들로 구성된 지도교수 그룹으로부터 특별교육을 받았다. 또, 김일성의 현지지도에 동행함으로써 북한의 현실을 파악하고 국정에 관한 지식도 쌓았다.[65] 고학년이 되어서는 당 대회, 정치위원회, 내각회의 등도 참관하였다. 천리마운동이 한창이었으므로 다른 대학생들처럼 건설 현장에서 일하기도 하고 방직공장에서 선반을 다루며 실습도 받았다. 두 달 동안 군사야영훈련도 받았으나 야영소를 빠져나가 외국영화를 보았다고 한다. 김정은이 농구에 빠져서 청소년기를 보냈다면 김정일은 영화에 빠져서 대학시절을 보냈다고 할 수 있다. 그는 중앙영화보급소에 거의 매일 가서 영화를 보았다.[66] 김정일은 영화를 통해서 북한 밖의 세상에 관한 정보를 얻고 특유의 예술적 감각을 발전시켰던 것으로 보인다. 김정일은 대학 시절부터 본격적인 정치적 활동도 시작하였다. 그는 소련식 교과과정을 북한의 독자성을 살려 개편하는 작업에 동료학생 및 교수들과 함께 참여하였다. 이에 강하게 반발하는 교원과 학생들은 다른 대학으로 옮겨가야 했다.[67]

한편 김정은은 2002년부터 고급장교를 육성하는 김일성군사종합대학의 교육과정을 이수한 것으로 알려져 있다. 등교를 하지는 않았고 교수들이 김정은을 위한 프로그램을 만들어서 개별적으로 가르친 듯하다. 조선인민군 대외비 문건에 따르면, 김정은은 2006년 12월 24일 졸업증서를 받았다.[68] 김정일이 김일성의 현지지도에 동행했던 것처럼 김정은도 군부대 시찰 등 김정일의 현지지도를 따라다니며 국정에 관한 식견을 넓혔다.[69]

김정일은 김일성과 그의 빨치산 동료들에게 능력을 인정받아 후계자가 되려고 많은 노력을 기울였다. 김일성의 권위가 절대적인 북한에서 후계경쟁은 충성경쟁의 형태를 띨 수밖에 없었다. 그러므로 김정일은 김일성의 권위를 높이고 그에 대한 개인숭배를 강화하는데 힘을 쏟았다. 김정일이 이 분야에서 성과를 보이자 김일성이 직접 동생 김영주를 당에서 축출하였다.[70] 김정일은 또한 1974년 6월

---

65)_ 정창현, 『CEO 김정일』, 313-317.

66)_ 손광주, 『김정일 리포트』44-45.

67)_ 정창현, 『CEO 김정일』, 313-317.

68)_ 다음 글에서 재인용. 정성장, 『현대북한의 정치: 역사·이념·권력체계』(파주: 한울, 2011), 142.

69)_ 정성장, 『현대북한의 정치: 역사·이념·권력체계』, 143.

김성애와 그녀의 동생 김성갑이 이끌던 여맹과 평양시당에 대한 검열을 실시하였고 김일성은 검열 결과를 토대로 김성애 일파를 숙청하였다.[71]

반면에 김정은이 어떻게 김정일의 후계자로 결정되었는지에 관해서는 알려진 것이 거의 없다. 2008년 여름 김정일이 뇌혈관계 질환으로 쓰러졌다가 어느 정도 회복되어 현지지도를 재개했을 때 김정은이 동행하였다. 김정은은 2007년 10월 인도 하이데라바드(Hyderabad)에서 열린 세계군인체육대회도 참관하였다. 당시 김정은이 군 관련 업무를 수행하고 있었을 수 있으며 자신의 특기와 관심을 살려 스포츠 분야에 관여했을 가능성도 있다.[72] 하이데라바드에서 김정은은 청소년 시절과 마찬가지로 적극적이고 스스럼없는 모습을 보여주었다. 처음 만난 남한 축구관계자에게 북한을 방문한 적이 있다는 이야기를 듣고는 그가 경기장에 입장할 수 있게 도와주었다고 한다. 또, 북한 축구 발전방안에 대한 이 관계자의 이야기를 귀담아 들었고, 자신의 이름을 밝혔으며, 사진도 함께 찍었다.[73]

김정은이 북한의 후계자로 결정된 것은 2008년 말쯤인 것 같다. 북한체제의 특성상 김정은의 경쟁자는 이복형 김정남과 친형 김정철이었다. 2002년에 고용희에 대한 우상화가 군대 내에서 진행되었던 것으로 보아 2001년 5월 일본에 밀입국하려다 체포되었던 김정남은 일찍부터 후계자 경쟁에서 탈락했던 것으로 보인다.[74] 김정일은 자신의 건강을 크게 염려하지 않았기 때문에 후계구도 확정을 서두르지 않았다.[75] 김정철의 건강이 나빠져 후계자가 되지 못했다는 주장이 있다. 여성호르몬 과다분비증세에 시달리고 있다는 설, 교통사고 설 등이 남한에서 제기되기도 했다.[76] 그러나 후지TV가 2006년 유럽에서 촬영한 영상을 보면 그가 국정을 수행하지 못할 정도로 심각한 건강상의 문제가 있었다고 보기는 어렵다. 이유가 무엇이든 김정은이 자신의 능력을 입증할 만한 뚜렷한 성과가 없는 상태에서 후계자로 결정된 것은 분명하다. 북한의 선전물들이 대규모 불꽃놀이

70)_ 황장엽, 『황장엽 회고록』 (서울: 시대정신, 2006), 207-208.

71)_ 손광주, 『김정일 리포트』, 90-91.

72)_ 김승재, 『인도에 등장한 김정은, 그 후의 북한 풍경』 (서울: 선인, 2015), 18-38.

73)_ 위의 책, 18-38.

74)_ 정성장, "김정일 시대 북한의 후계 문제: 징후와 후계 구도," 『한국정치학회보』 제39집 제2호 (2005.6), 345-368.

75)_ 이영종, 『김정일가의 여인들』, 103-104.

76)_ 이영종, 『후계자 김정은』, 84-85.

를 김정은의 업적으로 강조할 정도로 그는 이렇다 할 국정경험이나 성과가 없는 상태에서 다른 형제들의 결격사유로 인해 김정일에 의해 후계자로 정해졌던 것이다.

## 2. 개인사를 통해 파악되는 김정은의 개인적 특성

### 가. 성격

개인사를 통해 확인할 수 있는 김정은의 성격으로는 우선 솔직하고 개방적이라는 점을 꼽을 수 있다. 김정일도 직설적으로 거침없이 이야기하는 것 같은 모습을 보인 적이 있었다.[77] 그러나 그의 거리낌 없는 태도는 일정하게 속내를 드러냄으로써 상대에게 신뢰감을 심어주기 위한 수단이었던 것으로 보인다. 김정일은 오히려 측근들마저 능숙하게 속이는 편이었다. 일례로 황장엽이 주체사상 홍보물을 해외에 판매한 돈 50만 달러를 바치자 다른 간부들을 자극하기 위해 주체사상을 팔아 500만 불을 바쳤다고 금액을 부풀렸다고 한다.[78]

김정은은 김정일에 비해 생각과 감정을 숨김 없이 드러내는 성격인 것으로 보인다. 또 김정일이 다른 사람의 의도를 항상 의심하는 편이었던데 반해 김정은은 마음에 들거나 가까워졌다고 생각하면 상대를 신뢰하는 편인 듯하다. 인도에서 처음 만난 남한의 축구 관계자에게 본명을 밝히고 사진을 함께 찍었다든가 유학 중에 친한 친구에게 자신이 김정일의 아들이라는 점을 고백했다는 일화들이 그의 솔직한 면모를 잘 보여준다.

김정은은 또한 매우 적극적인 성격의 소유자이다. 김정일도 적극적인 편이었으나 조심스러워하는 면모를 겸했으며 크게 중요하지 않은 사안들까지 신경을 쓰기도 하였다. 반면에 김정은은 원하는 것이 있으면 분명하게 표현하고 적극적으로 행동하는 편이다. 청소년 시절 제트스키나 바나나보트에서 차례로 바다에 뛰어드는 게임을 할 때 언제나 그가 가장 먼저 뛰어내렸다고 한다.[79] 농구도 직접 게임을 주도하는 식으로 플레이를 하는 편이었다. 형과의 관계에서도 무엇이

77)_ 김동현, "김대중 대통령과 한미·북미관계 비사," 양성철·이상근 편, 『김대중 외교: 비전과 유산』 (서울: 연세대학교 대학출판문화원, 2015), 209-216.

78)_ 황장엽, 『황장엽 회고록』, 319-320.

79)_ 후지모토 겐지, 『북한의 후계자 왜 김정은인가?』, 130.

든 먼저 제안하는 편이었다고 한다.[80]

그는 대담한 성격의 소유자이기도 하다. 김정일은 신변 안전에 몹시 신경을 썼다.[81] 또, 김일성과 함께 인도네시아를 방문한 것을 마지막으로 비행기 여행을 하지 않았으며 거처를 늘 옮겨 다니며 자신의 위치를 숨겼다. 반면에 김정은은 유학 당시 경호원 없이 친구들과 어울려 다니는 경우가 많았다. 친구 집에 놀러 가서 그 집 음식을 먹기도 했다. 세계군인체육대회 참석차 인도에 갔을 때에도 중년 외교관 한 사람의 수행을 받으며 돌아다녔다.[82]

과감한 성격이 지나쳐 과격하고 폭력적인 성향을 드러내기도 한다. 친구들과 농구를 할 때에도 과격한 플레이를 하곤 했다. 커트 캠벨(Kurt Campbell) 전 미국무부 동아태차관보는 2013년 12월 14일 CNN과의 인터뷰에서 미국 정부가 동창생 등 김정은의 어린 시절에 대해 알 수 있는 많은 사람들로부터 정보를 수집했다며 그가 "매우 위험하고, 예측 불가능하며, 과대망상증이 있고, 아주 폭력지향적이라고 결론을 내렸다"고 하였다.[83]

승부욕이 매우 강하다는 것도 김정은의 성격적 특징이다. 스위스 유학 시절의 친구들에 따르면 김정은은 농구를 할 때 평소와 달리 매우 격렬한 플레이를 했으며 지는 것을 몹시 싫어해서 승리가 전부인 것처럼 행동하였다.[84] 그는 어린 시절에도 자신을 형보다 낮추어 부르는 것에 대해 강하게 반발하였다. 고용숙에 따르면 1992년 10월 경 자신이 김정은을 평소처럼 작은 대장이라고 불렀더니 "내가 아직도 유치원생인줄 알아?"라고 크게 소리를 지르며 쏘아 보았다. 이후 모두가 그를 대장동지라고 부르자 김정은은 크게 기뻐하였다.[85]

김정은은 또한 매우 자기중심적이며 오만한 편이다. 격식을 차리기보다 자유롭게 행동하는 편이지만 무례한 행동을 할 때도 많다. 그는 김정일 측근의 고위

---

80)_ 위의 책, p. 129.

81)_ 손광주, 『김정일 리포트』, p. 45.

82)_ 김승재, 『인도에 등장한 김정은, 그 후의 북한 풍경』, 18-38.

83)_ "On GPS Sunday: Why U.S. students are falling behind, and North Korea's surprise execution," CNN (December 14, 2013), at http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2013/12/14/on-gps-sunday-why-u-s-students-are-falling-behind-and-north-koreas-execution/ (검색일: 2017.9.16.).

84)_ Martin Fricker, "North Korea leader Kim Jong-un's schooldays in Switzerland revealed," *Mirror* (December 22, 2011).

85)_ 후지모토 겐지, 『북한의 후계자 왜 김정은인가』, 130.

간부들에게만 존댓말을 했을 뿐 수행원 등에게는 반말을 썼다. 심지어 김정일의 정부이자 자금 담당자였던 김옥도 "옥이"라고 불렀다. 김정은은 2007년 10월 인도에서 자신보다 훨씬 나이가 많은 남한 축구관계자를 손짓으로 부른 적도 있다[86]

자기중심적이고 오만한 김정은은 자신이 좋아하고 신뢰하는 사람은 매우 잘 대해주지만 관심이 없는 사람들을 배려하는 데는 무관심한 편이어서 자기중심적으로 행동하면서 결례를 저지르곤 한다. 그는 농구스타였던 데니스 로드맨을 극진히 대접했고 자신과 부친의 사생활을 폭로한 요리사 후지모토마저 평양으로 여러 차례 불러 파티를 열고 가게를 차리게 해 주는 등 후대하였다.[87] 반면에 자신의 집권 후 북한에 온 첫 외국 정상인 엘벡도르지 몽골 대통령을 만나지 않는 외교적 결례를 저질렀다.[88]

### 나. 능력

김정은은 국가지도자로서의 임무를 수행할 수 있는 신체적 능력을 갖추고 있는 듯하다. 물론 체중이 많이 나가는데다 지팡이를 짚거나 손에 반창고를 붙인 채 나타나기도 했다. 가장 심각했던 것이 발을 저는 현상으로, 발목의 물혹을 제거하는 수술로 인한 것이다. 재발 가능성이 있다고는 하지만 이를 통치능력에 영향을 미칠 만한 질환으로 볼 수는 없을 것이다.[89] 나머지 이상은 부상 등으로 인한 일시적인 현상이었던 것으로 보인다.[90] 30대 중반에 불과하고 많은 운동을 하며 성장했기 때문에 체력도 양호한 듯하다. 그는 김정일보다 훨씬 잦은 공개활동을 하고 있는데 이 역시 건강하다는 방증일 것이다.[91]

유학 생활을 경험한 그는 외부 세계에 대한 이해도 김정일보다 높은 듯하다. 김정은은 어린 시절부터 일본과 유럽 여러 나라들을 방문하였고 스위스에서 유학했으며 성인이 된 뒤에도 신분을 숨긴 채 인도 등을 방문한 바 있다.[92] 김정일

---

86)_ 김승재, 『인도에 등장한 김정은, 그 후의 북한 풍경』, 29.

87)_ 고기정·박형준, "방북 마친 김정일 요리사 '김정일 그릇 커졌다'," 『동아일보』 (2012.8.6); 한기홍, "[단독] "김정은 하룻밤 와인 10병 마셨다 말해···김여정은 미혼"," 『중앙일보』 (2016.5.9.).

88)_ 노재현, "北 김정은, 몽골 대통령 왜 안 만났을까," 연합뉴스 (2013.11.1.).

89)_ 손영일, "김정은 9~10월 발목 물혹 제거수술" 『동아일보』 (2014.10.29).

90)_ 차지연, "의사들 "김정은 손목 부상 가벼운 상처로 보여"," 연합뉴스 (2015.4.9).

91)_ 정승임, "김정은 스킨십 강화 공개 활동 김정일의 3.5배," 『한국일보』 (2014.12.17.).

이 외국 영화를 북한말로 더빙하여 본 것에 비해 김정은은 독일어가 능숙하고 영어도 어느 정도 할 수 있어서 다양한 매체를 통해 외부세계의 변화를 보다 직접적으로 느낄 수 있을 것이다.

국가지도자가 갖추어야 할 자질 중에서 김정은이 김정일에 비해 가장 부족한 것은 사람을 다루는 능력, 즉 용인술 내지 정치력일 것이다. 김정일은 어린 시절에 북한의 복잡한 정치적 상황을 경험하였다. 김일성의 권력투쟁 과정을 지켜보며 자랐던 것은 물론 청소년기부터 절대권력자인 김일성의 마음을 사려고 노력하였고 청년기에는 자기세력을 만들고 경쟁세력을 견제하였다. 예술가적 감수성과 성장과정에서 겪은 경험이 결합되어 김정일은 측근 인물들을 장악하고 그들의 충성심을 이끌어내는데 탁월한 능력을 보였다.[93] 이에 반해 김정은은 다른 사람들의 마음을 헤아리는 능력이 떨어지는 것으로 보인다. 그는 단순히 성과에 따라 잘못을 지적하거나 칭찬하고 상벌을 내리는 식으로 간부들을 다루고 있다. 모든 사람들이 자신보다 아래에 있고 자신의 비위를 맞추는 생활을 하다가 절대권력자가 되었기 때문에 타인의 입장이나 심리를 헤아려야 할 필요성을 느끼지 못하는 것으로 보인다.

### 다. 개인적 자원

김정은의 가장 큰 개인적 자원은 이른바 백두혈통을 잇고 있다는 점이다. 이는 항일혁명가 김일성과 김정숙의 적자인 김정일의 뒤를 잇는 혁명위업의 계승자로 여겨진다는 의미이다. 북한에 혈통을 중시하는 유교적 문화가 남아 있었지만 김일성에게서 김정일로의 권력승계는 이념적으로 허용될 수 없는 사회주의 하에서의 세습이었다. 반면에 김정은으로의 권력승계는 왕조적 세습에 가까웠다.

김정일은 자신의 권력승계를 정당화하기 위해 많은 노력을 기울였다. 김일성의 혈통을 신성시하고, 그의 가계를 우상화한 것은 물론 충효와 같은 전통주의적 가치까지 강조하였다. 그 결과 북한체제의 왕조적 성격이 강화되어 정치적 정당성의 토대마저 사회주의 이념과는 거리가 먼 가산제적인 것으로 변하고 말았다. 여러 연구자들이 북한을 왕권주의(sultanism)적 성격이 강한 체제라고 규정하고

92)_ 김승재, 『인도에 등장한 김정은 그 후의 북한 풍경』; Fifield, “The secret life of Kim Jong Un’s aunt, who has lived in the U.S. since 1998.”

93)_ 정창현, 『CEO 김정일』, 55.

있는 것도 바로 이러한 현실에 주목했기 때문일 것이다.[94] 베버에 따르면, 왕권주의는 가산제(patrimonialism)의 극단적 형태를 보여주는 통치방식이다.[95] 왕권주의 하에서는 국가의 모든 것이 왕의 소유물이나 마찬가지이다. 북한의 경우 가산제적 구조 하에서 모든 간부들은 국가의 관료이기 이전에 수령의 가신이며, 이들이 가진 모든 재산, 명예, 권력은 수령이 베풀어준 것들이다. 그러므로 이들은 국가에 앞서 수령에게 충성해야 한다. 또, 수령의 소유물인 국가의 권력과 부가 수령의 자손에게 상속되는 것도 당연시된다. 김정은은 김일성 가계의 계승자이므로 당·정·군을 구성하는 모든 사람들이 그에게 충성을 바치는 것이 당연시되는 상황인 것이다.

막대한 통치자금과 경제적 특권의 배분권도 국가의 것과 가문·개인의 것의 구별이 명확하지 않은 가산제적 구조에 뿌리를 둔 김정은의 개인적 자원이다. 김정은은 자신의 사치스러운 생활을 향유하는 것은 물론 권력유지에 필요한 자금을 충당할 재원을 확보하고 있다. 이는 물론 김정일로부터 물려받은 것들이다. 김정은은 이 재원을 이용하여 간부들과 주민들에게 각종 선물을 하사하며 이들의 충성심을 사고 있다.[96]

김정은은 또한 독점적, 특권적 사업권을 배분함으로써 정권유지에 불가결한 기관들과 지지자들이 소득을 얻을 수 있게 해 주기도 하고 이를 빼앗기도 한다. 김정일은 당과 군의 중요기관들이 무역회사를 설립하여 독과점과 초과이윤을 누릴 수 있게 해 주었다. 이 기관들은 무역회사를 통해 벌어들인 돈을 기관 운영자금으로 사용하고 간부들의 재산축적과 기관원들의 소비에 사용하였다. 일부는 '충성자금'으로 김정일에게 상납하기도 하였다.[97] 김정은 역시 특권적 사업권을 배분할 수 있는 권한을 강력한 리더십을 발휘하기 위해 이용할 수 있다.

---

94)_ 최완규, "북한 국가성격의 이론과 쟁점: 비교사회주의적 관점", 최완규 편, 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구: '예외국가'의 공고화』 (서울: 한울, 2001), 11-42; 최대석·윤성식, "북한의 선군정치와 예방적 사회주의 보나파르티즘," 『북한연구학회보』 9권 1호 (2005), 51-78; 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화: 비교사회주의를 통해 본 북한의 현재와 미래』 (서울: 해남. 2004).

95)_ Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Vol. 1 (Berkeley·Los Angeles·London: University of California Press, 1978), 231-232.

96)_ 김진무, "북한 수령경제체제의 현실과 모순," 『북한』 통권 493호 (2013.1.), 99-104.

97)_ 박형중, "북한은 왜 '붕괴'도 '개혁·개방'도 하지 않았을까?" 『현대북한연구』 16권 1호 (2013), 43-50.

# IV. 거래적 리더십 이론과 김정은의 권력엘리트 관리

## 1. 북한의 권력엘리트

앞에서 설명했듯이 이 글에서는 리더십 이론들 중 거래적 리더십 이론을 북한의 지도자와 권력엘리트의 관계에 적용해 볼 것이다. 이를 위해서는 먼저 권력엘리트가 무엇인지를 규정할 필요가 있다. 밀즈(Mills)에 따르면, 권력엘리트(power elite)는 현대(미국)사회의 '빅3'라고 할 수 있는 경제, 정치, 군사 분야의 '계급조직들'을 지휘하는 위치에 있는 사람들이다. 다시 말해 고위 정치인들과 중앙정부 고위 관료들, 거대기업 경영자들, 군 수뇌부와 같이 주요 조직의 고위직에 있으면서 대다수 직업정치인들을 넘어서는 막강한 파워를 가지고 국가의 정책결정을 지배하는 사람들을 의미한다.[98] 이들이 권력엘리트가 된 이유는 먼저, 분권화되어 있던 사회가 점점 더 중앙집권화하기 때문이다. 또, 경제, 정치, 군사 부문의 중요성이 점차 커지는데 반해 그 밖의 부문들의 역할이 점점 줄어들고 때로 이 세 분야에 종속되기 때문이기도 하다. 경제, 정치, 군사 분야의 조직단위들이 매우 확대되고 행정적으로 변했다는 점도 그 상층부에 위치한 자들을 권력엘리트로 만들었다고 본다. 더욱이 과거에는 서로 구분되어 있던 세 분야가 현대사회에서는 수많은 경로로 연결되어 있다. 이런 구조 속에서 권력엘리트가 내리는 결정은 각자가 지배하는 거대조직들 때문에 다른 중요 분야를 비롯한 사회전체에 큰 영향을 미친다. 권력엘리트를 구성하는 세 집단들 사이에서도 갈등은 발생하지만 결국 서로 협력해야 정책결정이 가능해진다. 세 분야가 연결되어 있는 국가 구조상 한 집단이 대부분의 권력을 장악하고 정책결정을 내리기 어렵기 때문이다.[99]

밀즈의 권력엘리트 개념은 현대자본주의사회, 특히 미국의 상황을 바탕으로 구성된 것이므로 북한에 그대로 적용하기에는 무리가 있다. 무엇보다도 북한의 경우 정책결정 및 집행 과정에서 수령 한 사람의 권한이 절대적이다. 수령이 장악한 조선로동당이 정부와 군대의 중요 인물들을 감독하고 있기도 하다. 그러나 아무리 강력한 독재자라 하더라도 혼자서 통치할 수는 없으며 그의 통치를 뒷받

98)_ C. Wright Mills, *The Power Elite* (Oxford: Oxford University Press, 1956).
99)_ C. 라이트 밀스 저, 정명진 역,『파워엘리트』(서울: 부글북스, 2013), 18-27.

침하는 인물들은 당, 정부, 군대의 거대한 조직들을 이끌고 있다. 미국사회가 분권화된 형태에서 점차 중앙집권적 형태로 변모했던 것과 달리 스탈린주의의 영향 하에서 성립된 북한은 처음부터 중앙집권적 성격이 강했으며 이후 수령의 유일지도체계가 강조됨에 따라 더욱 극단적인 중앙집권적 체제로 발전하였다. 비록 시장화 등으로 인해 북한사회가 김일성 생존기에 비해 약간의 다원성을 가지게 되었지만 여전히 유일지도체계가 강조되고 있으며 정책결정은 매우 중앙집권적으로 이루어진다. 또 사회주의 건설기를 거치면서 당과 군의 조직이 점차 커지고 관료제화하였다. 중앙행정기구들의 경우 과거에는 당과 군에 비해 국가정책결정과정에서의 역할이 크지 않았다. 그러나 김정일과 김정은이 경제를 내각이 관장해야 한다는 '내각책임제'를 꾸준히 강조해 온 결과 중앙정부의 역할이 점차 중요해졌다. 또, 다른 사회주의국가들과 마찬가지로 정부와 군대의 고위직을 차지하는 인물들이 당의 지도급 인사들이기도 하며 당, 정부, 군이 내리는 결정은 서로에게 큰 영향을 미친다.

한편 미국 등 서구의 현대사회와는 달리 당, 정, 군 지도자들 사이의 의사소통에는 여러 가지 제약이 있다. 북한은 수령의 권위에 대한 도전 가능성을 차단하기 위해 주요 조직들 간의 수평적 커뮤니케이션을 통제해왔기 때문이다. 그럼에도 김정일 생존기에는 측근모임이나 비서국 회의 등을 통해 당, 정, 군 지도자들이 김정일을 중심으로 제한적이나마 의견을 교환하였으며 최종 결정권을 가진 김정일은 각 조직을 이끄는 인물들의 입장을 조정하면서 정책을 결정했던 것으로 보인다.[100] 김정은 집권 이후의 정책결정과정은 알려진 바가 많지 않다. 그러나 김정일시대에 비해 공조직의 활동을 강조하는 경향이 나타나고 있으므로 비공식적 측근모임을 통한 의사소통보다는 당의 고위정책협의기구인 정치국 상임위, 정치국, 중앙위원회 등을 통해 주요 정책에 관한 의견을 조정해 나가는 것으로 추론할 수 있다.[101] 물론 김정은과 측근들의 비공식 모임도 꾸준히 개최되고 있으며, 이런 모임들도 주요 조직의 상층부를 차지하는 인사들이 의견을 교환하는 장이 되고 있는 것으로 보인다.

위와 같은 점들을 종합해 볼 때, 북한의 당·정·군 최고위 인사들은 정책결정에

100)_ 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』 (서울: 선인, 2007); 황장엽, 『황장엽 회고록』.

101)_ 정성장, "김정은 시대. 북한 노동당 중앙위원회 정치국의 역할," 『정세와 정책』 2015년 4월호, 6-9.

대한 절대적 권한을 행사하지는 못하지만 김정은의 결정에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 그리고 김정은이 부여한 일정한 권한 내에서 거대한 조직을 통해 서로에게 영향을 미칠 수 있는 결정을 내리기도 한다. 이 글에서는 이런 역할을 담당하는 당, 정부, 군부의 최고위 인사들을 북한의 권력엘리트로 규정하고 김정은이 이들을 어떻게 관리하고 있는지를 논할 것이다.

## 2. 거래적 리더십 이론과 김정은의 권력엘리트 관리

### 가. 거래적 리더십과 변형적 리더십

앞에서 간략히 소개했듯이 번즈(Burns), 바스(Bass) 등이 발전시킨 거래적 리더십이론은 북한의 지도자가 권력엘리트를 관리하는 방식을 설명하는데 이용되기도 하였다.[102] 거래적 리더십은 변형적 리더십과 함께 다루어지는 개념이다. 번즈, 바스 등에 따르면 변형적 리더십은 리더가 지지자들과 교류하면서 서로의 이기적 이익을 초월하는, 보다 이상적인 목표를 달성하려는 동기를 불어넣는 것이다. 반면에 거래적 리더십은 리더가 가치 있다고 여기는 것을 추종자들이 가치 있게 생각하는 경제적, 정치적, 심리적 대가와 교환하는 것이다. 또 변형적 리더십은 변화를 추동하는 리더의 역할에 초점을 맞추는 반면 거래적 리더십은 기존의 시스템을 유지하고 강화하는 리더의 역할을 중시한다. 한편 변형적 리더는 카리스마적이고 지지자들에게 영감, 활력, 강한 동기를 부여하며 지적 자극을 주는 등의 특성을 보여주기도 한다.[103] 번즈는 변형적 리더십이 지도자와 추종자가 서로를 더 높은 수준의 동기와 도덕성으로 올려줄 때 발현된다고 보았지만 바스는 동기와 도덕성의 수준이 문제가 되는 것은 아니며 추종자들의 태도와 행동이 지도자에 의해 변형되는지가 중요하다고 주장하였다.[104]

거래적 리더십은 바스가 제시한 조건적 보상(contingent reward)과 예외에 의

---

102)_ 임재천·권지연, "북한 권력엘리트 관리에서 나타난 김정일 리더십."

103)_ James Macgregor Burns, *Leadership* (New York: Harper & Row, 1978), pp. 18-23; Bernard M. Bass, "From Transactional to Transformational Ledership: Learning to Share the Vision," Organizational Dynamics, Vol. 18, No. 3 (1990), pp. 19-31; 임재천·권지연, "북한 권력엘리트 관리에서 나타난 김정일 리더십," 8-9.

104)_ Burns, *Leadership*, p. 20; Bernard M. Bass, *Leadership and Performance beyond Expectations* (New York: The Free Press, 1985), pp. 20-21.

한 관리(management by exception)라는 변수들을 이용하여 파악할 수 있다. 바스에 따르면, 조건적 보상이란 조직 구성원들이 업무를 얼마나 잘 수행했느냐에 따라 심리적, 물질적 보상을 차등적으로 제공하는 것이다.[105] 예외에 의한 관리는 두 종류가 있다. 리더가 구성원들을 꾸준히 지켜보다가 일탈행위가 일어났을 때 이를 바로 파악하여 교정하는 것이 능동적 관리이고 구성원을 특별히 감시하고 있지 않다가 일이 벌어지고 나서 사후적으로 이를 교정하는 것이 수동적 관리(passive management-by-exception)이다.[106]

### 나. 거래적 리더십과 김정일의 권력엘리트 관리

김정일의 리더십을 본격적으로 분석하는 것은 이글의 목적이 아니다. 그러나 일종의 비교 대상으로서 김정일 리더십의 특징을 간략하게 살펴보는 것은 김정은 리더십의 특징을 보다 명확하게 파악하는데 도움이 될 것이다. 앞에서도 간략히 살펴보았으나 임재천과 권지연은 김정일의 권한이 절대적인 북한에서 번즈가 상정한 일종의 시장 상황처럼 흥정이나 교섭을 통해 거래적 리더십을 발휘할 수 있는 것은 아니라면서도 다음과 같은 이유로 김정일의 리더십을 거래적이라고 평가할 수 있다고 주장하였다. 첫째, 현상 유지와 변화 중 어느 쪽을 선호하는지가 변형적 리더십과 거래적 리더십을 나누는 기준들 중 하나인데 김정일은 북한 사회의 변화를 추동하기보다 이미 수립되어 있는 체제를 유지하려 하였다. 예컨대 그는 후계자 시절에 김일성의 혁명전통을 절대화했고, 김일성 사후에는 유훈통치를 하면서 중국식 개혁·개방을 거부했다. 또 선전선동 면에서 '충'과 '효'라는 전통적이고 유교적인 가치를 강조하였다. 둘째, 김정일은 당근과 채찍을 통해 엘리트가 자신의 결정에 순응하도록 만들었는데 '선심정치' 등으로 불리는 당근은 조건적 보상에 해당하고 감시와 숙청과 같은 채찍은 예외에 의한 관리에 해당한다. 셋째, 김정일이 절대적 권력을 가지고 있었다고는 하지만 어떤 독재체제라 하더라도 독재자와 그의 측근 사이에는 일정한 이익의 교환이 존재한다.[107]

임재천과 권지연은 김정은의 리더십을 이처럼 거래적이라고 규정한 뒤 바스 등의 이론을 본격적으로 적용하여 김정은의 엘리트 관리 방식을 분석하였다. 이

105)_ Bass, *Leadership and Performance beyond Expectations*, pp. 121-124.

106)_ Bernard M. Bass, "From Transactional to Transformational Ledership," pp. 20-21.

107)_ 임재천·권지연, "북한 권력엘리트 관리에서 나타난 김정일 리더십," 11-12.

들은 김정은이 중요 직책에의 임명과 같은 정치·행정적 보상, 배급특권이나 무역허가권 배분 같은 물질·경제적 보상, 측근들과의 연회에 초대하는 등의 심리적 보상을 통해 엘리트에 대한 조건적 보상을 했다고 설명하였다. 이런 보상은 김정은이 '당경제', '수령경제' 등으로 불리는 자신만의 자금원을 확보하고 있었기 때문에 가능했었다는 점도 지적하였다.[108)]

한편으로는 김정은이 권력엘리트의 생활 전반을 인민보안부, 국가안전보위부, 보위사령부 등의 기구들을 통해 일상적으로 감시하면서 일탈행위를 즉각적으로 교정하였다는 점을 강조하였다. 그리고 이런 식의 엘리트 통제를 능동적인 예외에 의한 관리로 볼 수 있다고 주장하였다. 이들은 또한 김정은이 사용한 채찍은 사회로부터 영원히 격리하는 등의 정치적 숙청, 일시적 숙청에 해당하는 혁명화, 강등 및 측근에서의 배제 등이었다고 분석하였다. 이들에 따르면 일종의 비상경제체제 하에서 김정은이 제공한 당근과 정당한 법률적 구제제도가 없는 북한의 현실에서 그가 휘두른 채찍은 민주적인 시장경제사회에서보다 훨씬 더 효과적이었다.[109)]

임재천과 권지연의 김정일 리더십에 대한 연구는 기존의 리더십 이론을 북한에 체계적으로 적용한 드문 사례이다. 또 김정은의 리더십이 기본적으로 현상의 유지를 변화보다 선호하는 보수성이 강했다는 점을 잘 지적하고 있다. 더욱이 그가 보여준 성과에 따른 보상과 지속적 감시를 통한 처벌 등이 거래적 리더십이론에 부합하는 것도 사실이다. 그럼에도 김정일의 리더십을 이처럼 단순하고 도식적으로 거래적 리더십으로 규정할 수 있을지는 의문이다.

번즈는 변형적 리더십과 거래적 리더십을 상반된 것으로 파악하였으나 이후 그의 이론을 체계화하고 발전시킨 바스 등은 지도자들이 변형적 리더십과 거래적 리더십을 모두 발휘하게 된다는 사실을 경험적으로 밝혔다.[110)] 다시 말해 지도자들은 변형적 리더십과 거래적 리더십 중 어느 쪽에 얼마나 치중되어 있느냐의 차이를 가지고 있을 뿐 어느 한쪽의 리더십만 발휘하지는 않는다. 그러므로 어떤 지도자의 리더십이 변형적이라거나 거래적이라는 것은 상대적인 규정일 뿐

108)_ 위의 글, 14-16.

109)_ 위의 글, 20-22.

110)_ Bernard M. Bass, *Leadership and Performance beyond Expectations* (New York: The Free Press, 1985), p. 22.

이다. 바스에 따르면, 변형적 리더들이라고 해서 추종자들이 무엇을 필요로 하는지 모르는 것이 아니다. 이들은 다만 추종자들이 그 이상의 가치도 추구하도록 만드는데 성공적이기 때문에 변형적 리더십을 발휘한다는 평가를 받는다.[111] 그러므로 김정일이 자신에게 이익이 되는 것과 권력엘리트에게 이익이 되는 것을 교환했으며 성과의 차이에 따라 차등적 보상을 했고 일탈에 대한 예외적 관리를 했다는 사실을 보여주는 것만으로 그의 리더십이 거래적이었다고 단언할 수는 없다. 김정일의 리더십을 거래적인 것으로 규정하려면 그가 권력엘리트와의 거래적 상호작용을 넘어 자신의 비전을 제시하고 권력엘리트가 이를 공유하게 하는데 성공적이지 못했음을 보여주어야 한다.

김정일의 리더십이 변형적이었는지 거래적이었는지를 규명하는 것은 이 글의 목적이 아니다. 그러나 김정은의 리더십이 어떤 성격을 가지고 있었는지를 파악하는데 도움이 될 수 있다고 보므로 김정일의 리더십도 간략히 평가해 볼 것이다. 결론적으로, 김정일의 리더십은 거래적 리더십에 가까웠던 것으로 보인다. 이는 그가 권력엘리트의 이해관계를 넘어선 비전을 제시하지 못했기 때문은 아니다. 참신하지는 못하지만, 김정일은 극심한 경제난 속에서도 부강한 나라를 건설하겠다는 강성대국론을 자신의 비전으로 내세웠으며 모든 북한주민들에게 이를 위해 노력할 것을 호소하였다. 그런데 대부분의 옛 사회주의국가들과 같이 시장경제체제를 도입하는 방법이 아니라 사회주의의 틀을 유지하고 보완함으로써 그의 비전을 실현하려 하였다. 그러므로 물질적 보상을 제공하지 못하면서도 북한주민들에게 군사력 발전과 경제 재건을 위해 헌신할 것을 요구했던 것이다.

김정일의 이상을 북한주민들도 자신들이 추구해야할 비전과 가치로 수용하였는지를 분명하게 평가하기는 어렵다. 그러나 주민들을 대거 동원한 대형 프로젝트들의 성과가 좋지 못했다는 점 등을 고려할 때, 그가 제시한 비전이 주민들에게 수용되지 못했다고 보는 것이 타당한 추론일 것이다. 이렇게 볼 때 김정일도 나름대로 변형적 리더십을 발휘해 보려 하였으나 성공하지 못했다는 평가를 내릴 수 있다.

권력엘리트와의 관계만 따져보자면 김정일은 더더욱 변형적 리더와는 거리가 멀었다고 할 수 있다. 그가 자신이 제시한 목표를 달성하도록 권력엘리트의 의지

111)_ Ibid., p. 14.

를 고무한 방법은 그 목표를 공유하게 만드는 것이 아니라 자신에게 받은 은혜에 대한 보답을 요구하거나 성과가 나쁠 경우 책임을 묻겠다고 다그치는 것이었다.[112] 그러므로 김정일의 권력엘리트 관리는 거래적 리더십의 성격을 띠고 있었다고 평가할 수 있을 것이다.

김정일이 권력엘리트의 일탈을 막기 위해 언제나 예외에 의한 관리를 선택했는지도 따져볼 필요가 있다. 김정일은 극심한 경제난으로 북한체제가 위기에 처해 있었던 1990년대 후반에 경찰에 해당하는 사회안전부의 젊은 부원들로 심화조를 조직하여 당·정의 간부들을 대대적으로 조사하고 처벌하였다. 중간 간부들은 물론 권력엘리트나 그 가족에 해당하는 고위관료들 중 일부도 처벌을 받았으며 수사과정에서 고문 등으로 사망하기도 하였다. 심화조는 과거의 일정한 시기에 대한 기록이 불분명하다는 이유로 많은 간부들을 일제에 부역했던 자들로 규정하였고 북한 정권 수립 후에도 북한사회를 해롭게 하는 행위를 해 온 간첩으로 몰아 처벌하였다.[113]

김정일은 체제가 위기에 처하고 당 조직의 기능이 상당부분 마비되고 간부들의 동요가 극심했던 시기에 부당한 이유를 내세운 대대적 숙청을 통해 당·정의 간부들을 긴장하게 하고 이들의 복종을 이끌어냈던 것이다. 이처럼 터무니없는 이유로 수많은 간부들을 처벌한 것을 '예외'에 의한 관리하고 볼 수는 없다. 한편 2000년경에는 심화조 사건의 책임을 물어 사회안전부 간부들을 처벌하는 한편 관리소에 끌려가 있던 전직 간부들과 가족들을 복권시키는 '시혜'를 베풀었다. 심화조에 의해 고초를 겪었던 간부들과 그 가족의 복권은 당연한 것으로 여겨지던 지위와 특권을 박탈했다가 다시 돌려줌으로써 '당근'의 효과를 극대화하는 김정일 특유의 엘리트 관리 방식이라고 할 수 있다. 이런 관리방식 역시 바스가 제시한 바와 같은 조건에 따른 보상이라고 보기는 어렵다.

요컨대 김정일은 많은 경우 거래적 리더십 이론에서 제기하는 조건적 보상과 예외에 의한 관리를 통해 권력엘리트를 다루었으나 상황에 따라 자신만의 독특한 처벌과 보상 방식을 활용하기도 하였다. 그러므로 그의 리더십을 단순히 거래적 리더십이라고 단정하기는 곤란하다. 김정일은 많은 경우 거래적 리더로서의 모습을 보여주었으나 변형적 리더십을 시도하기도 하였으며 두 유형 중 하나로

112)_ "식량난에 공화국 무정부상태 – 김정일 작년12월 비공식연설 요지,"『중앙일보』(1997.3.20.).
113)_ 서유석, "심화조 사건과 사회안전부의 위상 추락,"『北韓』2009년 5월호, pp. 139-151.

규정할 수 없는 독특한 리더십 형태를 선보이기도 하였던 것이다.

### 다. 거래적 리더십 이론과 김정은의 권력엘리트 관리

김정은이 권력엘리트를 다루는 방식 역시 거래적 리더십이나 변형적 리더십 중 어느 한쪽이라고 단순하게 규정하기는 어려울 것이다. 물론 그가 여러 가지 면에서 김정일과 유사한 거래적 리더십을 보여주고 있기는 하다. 예컨대 김정은은 그의 부친이 그러했듯이 당·정·군 간부들에게 승용차와 고급 시계 등을 선물하며 그들의 충성심을 유도하는 '선물 정치'를 펴고 있다.

일찍이 김일성도 자신의 이름이 새겨져 있는 고가의 스위스산 손목시계를 중앙당 간부 등에게 나누어 주곤 하였다. 이를 '명함시계'라고 불렀는데 김정일의 경우 자신의 이름을 넣지 않은 고급시계를 고위간부들은 물론 각 분야에서 공로를 인정받은 이들에게 나누어 주곤 하였다.[114] 김정은은 2016년 5월 평양에서 열린 조선노동당 7차 대회에 참가한 당 중앙위원급 간부들과 군 사령관들 100명 가량에게 고급 손목시계를 나누어주었다고 한다. 김일성과 김정일은 오메가, 로렉스 등의 상표가 부착된 시계를 선물했던 반면 김정은은 상표가 들어갈 자리에 노동당 마크가 붙어있는 스위스제 시계를 선물하였다.[115]

이 밖에도 김정은이 권력엘리트에게 제공하는 선물은 물고기에서 고급 자동차에 이르기까지 다양하다. 예컨대 대동강상류지역에 위치한 대동강8호사업소에서는 김정은이 식사 때 먹거나 선물로 제공하기 위한 물고기를 기르고 있다. 30명 정도의 종업원들이 양식장과 물 펌프장 등의 설비를 이용하여 물과 온도를 철저히 관리하면서 잉어, 숭어 등을 키우고 있다. 이 곳에서 잡은 물고기 중 맛과 영양이 최고 수준에 달한 것들만 평양으로 보내져 식용이나 선물용으로 사용된다.[116]

한편 국회 외교통일위원회 소속 윤상현 의원실이 우리 정부의 대북 반출 제한

---

114)_ 김주원, "김씨 일가의 선물정치 '명함시계'," 자유아시아방송, (2017.4.4.), http://www.rfa.org/korean/weekly_program/ae40c528c77cac00c758-c228aca8c9c4-c9c4c2e4/co-so-04042017094916.html (검색일: 2017.9.16.).

115)_ 牧野愛博, "正恩氏、党幹部に特注スイス時計 制裁逃れが浮き彫りに," 『朝日新聞』 2016年12月3日, http://www.asahi.com/articles/ASJD22PHGJD2UHBI00K.html (검색일: 2017.9.16.).

116)_ 설송아, "김정은 "간부 선물用 물고기 관리에 정성쏟아라"," DailyNK (2015.7.8.), http://www.dailynk.com/korean/read.php?num=106393&cataId=nk04505 (검색일: 2017.9.16.).

사치품 목록을 기준으로 중국 세관 통계 등을 이용해 집계한 북한의 사치품 수입액은 2012년 6억4천586만 달러, 2013년 6억4천429만 달러, 2014년 약 8억 달러, 2015년 6억694만 달러였다. 유엔 안보리가 사치품을 북한에 수출하지 못하게 하였음에도 북한은 김정은 집권 후 4년간 사치품을 약 26억9천709만 달러어치나 사들인 것이다.[117] 북한이 사들인 사치품이 모두 김정은의 선물로 쓰이는 것은 아니다. 북한에 시장이 확산되면서 일부 상인이나 중상급 간부들의 가족이 사치품을 소비하게 되었다. 그러나 유엔의 제재로 사치품 수입이 더 어려워지게 되자 상인이나 중간급 간부들은 사치품을 소비하기 어려워지고 역설적으로 권력엘리트가 다시금 주 소비층이 되어가고 있다.

일례로 유엔의 제재를 피하기 위해 김정은의 외화를 관리하는 노동당 39호실이 싱가포르의 한 무역업체와 몰래 계약을 맺고 평양에 두 곳의 매장을 열어 수입 사치품을 판매하도록 하였다. 미국의 북한전문매체 NK뉴스가 공개한 사진을 보면 매장 내부에는 샤넬, 구찌 등 화장품, 사케, 보드카 등 고급술이 진열되어 있다. 또 북한 돈 46만원(공식 환율로 미화 4,300달러 이상)의 가격표가 붙은 몽블랑 시계를 비롯한 고급시계들도 판매되고 있다. 이 매장들은 외국 관광객이 아니라 북한의 고위 간부 가족 등이 쇼핑을 할 수 있도록 마련된 곳들이다.[118]

국가운영을 뒷받침할 "정권기관"들을 계획경제시스템을 통해 운영해 나갈 수 없게 된 김정일이 이 기관들에게 무역허가권(와크)를 배분하기 시작한 이래 정권기관들과 그 산하의 무역회사들이 북한시장을 위계적으로 재편하고 그 상층을 차지하였다. 정권기관들은 자생적으로 경제활동을 해온 시장행위자들을 포섭하여 시장의 하부를 구성하게 한 뒤 이들을 구조적으로 "약탈"하면서 시장을 지배해 왔다고 할 수 있다.[119] 한편 시장을 통해 부를 축적한 일부 '돈주'들은 생산시설을 비롯한 공공시설 중 일부를 임대받아 경제활동을 하게 되었는데 김정은 집권 이후 이런 현상이 점차 일반화되고 있다. 심지어 일부 기관은 무역허가권(와

117)_ 이상헌, "윤상현 "김정은 4년 사치품 수입 27억달러…돈줄 안 말라"," 연합뉴스 (2016.10.12.).

118)_ "Singapore company linked to N. Korea luxury goods trade: investigation," NK News (July 17th, 2017), https://www.nknews.org/2017/07/singapore-company-linked-to-n-korea-luxury-goods-trade-investigation/ (검색일: 2017. 9.15).

119)_ 박형중, "북한에서 1990년대 정권기관의 상업적활동과 시장확대," 『통일정책연구』 제20권 1호 (2011), 215; "북한 시장에 대한 정치학적 분석," 『한국정치학회보』 제46집 제5호 (2012.12), 207-224.

크)을 높은 임대료를 받고 민간의 돈주에게 넘긴 뒤 임대료 중 일부를 김정은에 대한 충성자금으로 상납하고 있다.[120]

일부 연구자들은 김정은이 어떤 기관이나 기업들에라도 개입하여 이들의 특권과 '불법적' 행위를 처벌할 수 있다는 점을 지적한다.[121] 그러나 이미 시장의 질서가 공적 경제와 사적 경제의 구분이 모호한 형태로 형성된 이상 김정은 정권이 정치적 목적 등에 따라 특정 기관이나 기업을 처벌하는 것을 넘어 이런 현상을 되돌리기 위한 대대적 단속과 처벌을 시행할 가능성은 거의 없다고 보아야 할 것이다. 김정은은 이미 이러한 시장 구조를 용인하면서 시장으로부터 정권 운영자금을 추출하는데 힘쓰고 있다. 그러므로 북한의 권력엘리트는 과거와는 달리 소속 기관 수출입 담당자의 상납이나 여타의 뇌물, 횡령 등으로 축적한 외화를 거리낌 없이 사용하면서 부와 지위를 과시할 수 있게 되었다. 김정일처럼 직접 선물을 주거나 특별공급을 하는 것을 넘어 김정은은 권력엘리트가 특권을 이용하여 축적한 부를 향유할 수 있도록 함으로써 새로운 방식으로 보상을 하고 있는 셈이다.

김정은 집권 이전의 북한은 막대한 돈을 쌓아두어도 쓸 방법이 많지 않은 사회였다고 해도 과언이 아니다. 그러나 그가 북한을 통치하게 된 이후 권력엘리트와 그 가족은 위에서 소개한 매장 등을 통해 고가의 사치품을 마음대로 살 수 있을 뿐 아니라 김정은이 심혈을 기울여 건설한 스키장, 물놀이장, 놀이공원 등에서 유흥을 즐길 수 있게 되었다. 또 기본요금은 싸고 누진요금은 매우 비싼 휴대전화도 일반주민들과 달리 마음대로 사용하고 있다. 고급 주택을 신축하거나 사고팔기도 하며 집안 살림을 거들 도우미부터 자녀들의 학업을 도울 과외교사까지 필요한 인력을 마음대로 고용하는 것도 문제시되는 경우가 거의 없다. 김정일 통치기에는 이런 일들이 숙청이나 혁명화의 구실이 되기도 하였지만 김정은 집권 이후 권력엘리트는 별다른 걱정 없이 부와 지위에 따른 특권을 향유하고 있는 것이다. 이런 점에서 볼 때 김정은에게 충성하며 맡겨진 일을 제대로 수행하기만 하면 김정일 시대에 비해 더 많은 것들을 누릴 수 있게 되었다고 해도 과언이 아니다.

한편 일탈을 하거나 맡은 업무를 제대로 해내지 못했을 때의 처벌은 김정일 통

120)_ 권오윤, "북한의 시장화에 따른 정치적 갈등," 『국제관계연구』 21권 2호 (2016.12), 109.
121)_ 위의 글, 109.

치기에 비해 더욱 가혹한 것으로 보인다. 특히 김정은의 지시에 대해 다른 의견을 제시했다거나 김정은이 참석한 행사에서 졸거나 자세가 불량했다는 등의 이유로 자리는 물론 목숨까지 잃게 된 고위직 인사들이 적지 않다고 알려져 있다. 이런 행동이 김정은의 권위에 '도전'하는 것으로 해석되어 중벌로 다스려지기 때문일 것이다. 물론 외부 언론의 자극적 보도처럼 단지 김정은이 참석한 자리에서 실언이나 실수를 했다는 이유만으로 최고위급 간부를 갑자기 처형하는 식의 숙청이 되풀이 되고 있는 것은 아니다. 숙청된 간부들 대다수는 평소의 언행이 충성스럽지 못하다는 혐의를 받고 있다가 특정한 사건을 계기로 엄중한 처벌을 받게 되었을 가능성이 크다. 어쨌든 김정은 집권 이후 고위 간부들이 김정일 생존 당시라면 혁명화를 다녀올 정도의 사안 때문에 목숨이 위태로워질 수도 있는 엄혹한 상황에 처하게 되었던 것만은 분명하다.

김정은 집권 후 가혹한 처벌을 받은 인물들의 면면을 보더라도 김정은이 권력엘리트를 어떻게 다루고 있는지가 잘 드러난다. 리영호는 2012년 7월 숙청 당시 인민군 총참모장이었다. 김정일은 그에게 당 정치국 상무위원과 중앙군사위 부위원장도 맡겨 군부를 대표하여 경험이 일천한 김정은을 뒷받침하도록 했었다. 장성택은 2013년 12월 체포될 당시 보위부, 보안성, 검찰 등 공안 및 사법기관들을 정치적으로 지도하는 당 행정부장이었으며 중국과의 경제협력 등의 임무도 담당하고 있었다. 그는 김정은의 고모부이자 후견인격이었으며 누구나 북한의 2인자로 꼽는 인물이었다. 2015년 1월에 숙청된 변인선은 총참모부 작전국장으로 역시 군부의 최고위급 인사들 중 하나였다. 2015년 2월에 처형된 것으로 알려진 조영남은 경제정책을 계획, 집행, 감독하는 국가계획위원회의 부위원장이었다. 인민무력부장이었던 현영철은 김정은에 대한 불만 표출과 수차례의 지시 불이행 때문에 2015년 4월에 처형되었다고 국정원이 국회 정보위에 보고하였다.[122] 남북경제협력추진위원회 북측 위원장을 지냈으며 산림녹화사업 등을 담당하다가 2014년 연말부터 북한 매체에 이름이 오르지 않는 최영건 내각 부총리도 2015년 5월에 총살되었다는 설이 있다.[123] 2016년 7월에는 12년제 의무교

122)_ 북한은 '반당·반혁명'이나 '최고존엄 모독 및 훼손' 혐의로 처형된 사람들을 기록영화에서 삭제해 왔다. 현영철의 모습이 조선중앙TV에서 방영된 기록영화에 그대로 등장했기 때문에 실제로는 처형되지 않았을 가능성도 있다. 오예진, "북한 새 기록영화에 숙청된 현영철 인민무력부장 또 등장," 연합뉴스 (2015.5.19.).

123)_ 이봉석·이상현, ""북한 김정은, 최영건 내각 부총리도 총살 처형"(종합2보)," 연합뉴스 (2015.8.12.).

육을 정착시킨 공로를 인정받았던 김용진 내각 부총리가 처형되었다고 한다.[124]

김정은은 특히 군 수뇌부를 숙청하거나 강등하는 경우가 많다. 노령이나 질병으로 인한 은퇴, 보직 변경 등의 이유도 있었겠지만 김정은 집권 후 총참모장, 인민무력부장, 총참모부 작전국장과 같은 군부 핵심 보직의 재임기간이 평균 1년 정도에 불과하다. 김정은은 인민무력부장을 김영춘, 김정각, 김격식, 장정남, 현영철, 박영식 순으로 다섯 차례 교체하였고, 총참모장도 리영호, 현영철, 김격식, 리영길, 리명수 순으로 네 차례 교체하였다. 총참모부 작전국장은 김명국, 최부일, 리영길, 변인선, 김춘삼 순으로 교체되었고 작전총국장으로 직명이 바뀐 뒤에도 림광일, 리영길이 차례로 임명되어 총 여섯 차례나 교체되었다. 직책을 바꾸는데 그치지 않고 계급도 대장에서 소장으로 내렸다가 다시 대장으로 올리는 등 잘못이 있을 때마다 강등했다가 일정 기간이 지난 뒤 다시 올리는 경우가 많았다.

당정의 최고위급 인사들을 대거 숙청하고, 군부 지도자들을 마치 기계의 부품을 바꾸듯이 쉽게 교체하는 그의 권력엘리트 관리는 어찌 보면 김정일보다 더 거래적 리더십에 가깝다고 할 수 있다. 상벌에 따른 보상과 처벌이 더욱 명확하고 차등적이기 때문이다. 그런데 이런 식의 상과 벌이 주어짐으로써 오랫동안 충성을 대가로 고위인사들이 누려온 명예와 자부심이 짓밟히고 있다는 점에 유의해야 한다. 물론 김정은도 군의 원로들을 대우함으로써 군부의 불만을 누그러뜨리려는 행태를 보인 적이 없지 않다. 예컨대 2014년 4월 김일성 탄생일에 맞추어 김정일시대를 대표하는 군부 실세였던 김영춘과 현철해에게 인민군 원수 칭호를 부여하고 총참모장 리명수를 대장에서 차수로 승진시킨 바 있다. 그러나 이미 현직에서 물러난 80대의 원로들과 이들의 동년배인 총참모장 한 사람을 예우하는 것으로는 군부 지도자들의 두려움과 불만을 누그러뜨리는데 한계가 있었을 것으다.[125] 요컨대 김정은이 아무리 경제적이고 물질적인 풍요로움을 누릴 수 있게 해 준다 하더라도 권력엘리트로서는 처벌은 엄혹한데 비해 보상이 충분하지 못하다고 느낄 가능성이 다분하다.

김정일이 권력엘리트가 공유할 수 있는 비전을 특별히 제시하지 못하고 있다는 점도 그의 리더십이 매우 거래적이라는 평가를 내릴 수 있게 한다. 김정은은 김정일의 강성대국론을 답습하여 강성국가 건설을 주창하고 “우리 인민이 다시

124)_ 홍국기, “처형된 北김용진 부총리는…12년제 의무교육 정착 교육관료 출신,” 연합뉴스 (2016.8.31.).
125)_ 이상현, “북한군 리명수 총참모장, 대장에서 차수로 승진(종합),” 연합뉴스 (2016.4.15.).

는 허리띠를 조이지 않게 하며 사회주의 부귀영화를 마음껏 누리게하자는 것이 우리 당의 확고한 결심"이라는 입장을 밝히기도 하였다.[126] 김정일에 비해 과감한 국내적 개혁과 대외 개방을 시도했다는 점에서 그의 리더십이 현상을 변경하려는 변형적 성격을 일정하게 가지고 있다고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 핵개발로 인한 국제사회의 제재 때문에 이러한 비전이 실현될 가능성은 거의 없다는 점을 북한의 권력엘리트도 잘 알고 있을 것이다. 그러므로 김정은의 의도가 어떠하건 변형적 리더십이 성공적으로 발휘되고 있다고 평가하기는 어렵다.

오히려 핵보유국 지위를 확보함으로써 "미제"의 위협에서 벗어나겠다는 구상이 김정은의 주된 비전으로 간주될 수도 있다. 일반주민들 중에는 이러한 '민족주의적' 목표에 공감하여 핵보유국으로의 도약을 위해 자기희생을 감내하려는 이들이 있을 지도 모른다. 그런 의미에서 김정은도 일정하게 변형적 리더십을 발휘하고 있다고 볼 여지가 없지 않다. 그러나 권력엘리트의 경우 핵보유국이 됨으로써 공동체의 안보를 확보하는 것은 곧 자신들의 기득권이 외부로부터 위협받지 않도록 할 수 있다는 이해관계와 직결되어 있다. 이런 점에서 김정은과 권력엘리트의 관계에서는 비전의 공유보다는 이익의 공유가 두드러진 특성이라고 할 수 있다. 다시 말해 핵개발을 통한 안보 위협 해소 역시 김정은과 권력엘리트의 관계 속에서는 거래적 리더십의 일종으로 간주될 수 있다고 본다.

요컨대 김정은은 변형적 리더십도 추구하고 있으나 성공적이지 못하며 거래적 리더십이 보다 효과적으로 발휘되고 있다. 특히 권력엘리트와의 관계에서는 김정은이 변형적 리더로 간주될 가능성은 적다고 할 수 있다. 그러므로 김정은은 주로 거래적 리더십을 통해 권력엘리트를 관리해 오고 있다고 평가할 수 있을 것이다. 그럼에도 권력엘리트의 입장에서는 지도자와의 거래가 공정하지 못하다고 인식하게 될 여지가 다분하다.

126)_ 데일리NK 편집부, "북한 김정은 20여분 공개연설 풀영상: [연설전문] 김일성 출생 100주년 기념 열병식서 진행," DailyNK (2012.4.16.), http://dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk00100&num=94936 (검색일: 2017.9.9.).

## 3. 김정은의 개인적 특성과 권력엘리트 관리

김정은이 권력엘리트와의 사이에서 대체로 거래적 리더십을 발휘하면서도 구체적인 엘리트 관리 면에서는 김정일과 많은 차이를 보이는 까닭은 환경적 요인은 물론 개인의 특성의 차이 때문일 것이다. 환경적 요인이란 지도자의 리더십 발휘에 영향을 미치는 외적 요소들을 의미한다. 지도자가 속해 있는 사회, 사회·정치적 조직들, 제도들, 추종자집단 및 지지자집단들과의 관계 등을 환경적 요인으로 꼽을 수 있다.[127] 북한의 지도자들이 리더십을 발휘하는데 가장 큰 영향을 미치는 환경적 요인은 가산제적 정치질서라고 할 수 있다. 북한체제의 특성이 왕권주의(sultanism)적이라고 설명하는 연구자들이 적지 않다.[128] 그런데 베버는 왕권주의를 가산제의 극단적 형태라고 설명한다.[129] 앞에서도 살펴 보았듯이 가산제란 국가가 군주의 세습재산처럼 취급되어 통치권과 소유권이 구분되지 않는 정치형태이다. 가산제 하에서 국가지도자는 모든 국가업무를 자신의 개인적 업무처럼 취급한다. 또 관료들은 국가지도자의 가신으로서 그의 권력에 복종하게 된다.

북한에서도 권력세습이 제도화함에 따라 가산제적이고 나아가 왕권주의적인 정치질서가 뿌리를 내리게 되었다. 김일성 사후 김정일이 북한을 통치하던 시기에도 이미 북한정치가 가산제적 성격을 띠고 있었다고 보아도 무방할 것이다. 그럼에도 김정일에 비해 김정은이 권력엘리트를 더욱 두드러지게 가신 내지 신하처럼 다루고 있는 것은 두 사람의 개인사적 차이, 이와 관련된 성격 및 능력의 차이 때문이라고 할 수 있다. 우리가 흔히 성격이라고 부르는, 자존감의 높고 낮음, 적극성와 소극성, 오만함과 겸손함, 낙관성과 비관성 등은 타자들과의 관계 속에서 형성되어 이후 일정한 지속성을 가지고 이들과의 관계에 영향을 미치게 된다. 타고나는 것은 물론이고 개인의 경험을 통해 축적되거나 발현되는 개인의 능력도 타인들과의 관계를 변화시키는 중요한 요인이다.

---

127)_ Cecil A. Gibb, “Leadership,” *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 9 (Macmillan and Free Press, 1974), p. 91.

128)_ 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』, 100-102; 최완규, “북한 국가성격의 이론과 쟁점: 비교사회주의적 관점,” 최완규 편, 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구: ‘예외국가’의 공고화』 (서울: 한울, 2001), 11-42.

129)_ Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Vol. 1 (Berkeley: University of California Press, 1978), pp. 21-232.

앞에서 살펴보았듯이 군인의 아들이자 정치인의 아들로 성장기를 보낸 김정일은 타인의 시선을 의식할 뿐 아니라 주변사람들을 의심하고 감시 및 통제하려는 성향이 강한 편이었다. 능력 면에서도 예술가적 감수성과 함께 성장기에 경험한 권력투쟁의 영향으로 권력엘리트를 매우 신중하고 정교하게 통제하는 기량을 보여주었다. 반면에 아주 어린 시절부터 보통 사람들의 삶과는 유리된 채 왕자처럼 자라난 김정은은 모든 사람을 부하나 하인처럼 대하는 독특한 태도를 체득하게 된 것으로 보인다.[130] 김정은은 성장기를 거치며 부모 외에는 누구의 눈치도 보지 않고 자신의 기분에 따라 타인을 대하는 것이 자연스럽게 몸에 배었던 것으로 보인다. 부친인 김정일은 이를 크게 염려하지 않고 김정철의 성격을 부정적으로 평가하면서 김정은의 성격은 오히려 사내답다거나 자신을 닮았다는 이유로 긍정적으로 받아들였다.[131] 이런 점이 김정은의 오만하고 자기중심적인 태도가 굳어지는데 영향을 미쳤을 것으로 본다.

특히 김정은이 어린 시절부터 친형 김정철이나 김정일의 측근들에게도 겸손하지 못한 자세를 보여왔다는 점은 그가 최고지도자가 된 뒤 권력엘리트를 하인처럼 대하는 이유를 짐작할 수 있게 한다. 앞에서 지적한 바와 같이 어린 김정은은 김정철에 비해 낮다고 여겨질 수 있는 호칭으로 불리는 것에 강한 거부감을 보였으며, 형제가 함께 무엇을 하든 형의 제안을 받아들이기보다는 자신이 먼저 제안하는 편이었고, 자신을 둘러싸고 있는 어른들에게조차 경칭을 쓰지 않고 이름만 부르는 것을 당연시하였다.[132] 김정은이 대동한 고위간부들에게는 경칭을 사용하였으나 어린 시절부터 이들에게 인사를 받곤 하였으므로 자신이 이들보다 상위의 존재라는 인식은 뿌리가 깊다고 보아야 할 것이다.[133]

김정일이 상대적으로 사회적 관습에 맞게 타인을 예우하는 모습을 보였던 것에 반해 김정은은 관습과 타인의 시선을 크게 의식하지 않고 자신의 호불호에 따라 타인을 대하는 것 역시 이런 맥락에서 이해할 수 있다. 예컨대 김정일은 정주영 회장의 숙소를 방문하여 회담하거나 기념촬영 시 그를 가운데 자리에 서게 하

130)_ 후지모토 겐지, 『북한의 후계자 왜 김정은인가』, 31, 132.

131)_ 위의 책, 130; 후지모토 겐지, 『김정일의 요리사』, 136; 정성장, "북한의 권력승계 진전과 대북전략 과제," 16.

132)_ 정성장, "북한의 권력승계 진전과 대북전략 과제," 15; 후지모토 겐지, 『북한의 후계자 왜 김정은인가』, 31,130-132.

133)_ 후지모토 겐지, 『김정일의 요리사』, 136-137; 『북한의 후계자 왜 김정은인가』, 23-25.

는 등 노인을 공경하는 모습을 보인 바가 있었고 권력엘리트 중에서도 혁명원로를 대우하는 태도를 자주 드러냈다. 반면에 김정은은 사회적 관례를 무시하고 심지어 외교적 결례를 저지르는 것도 서슴지 않았다. 방북한 몽골 대통령을 만나지 않은 것, 자신이 초청한 이희호 여사를 만나지 않았을 뿐 아니라 김양건 비서조차 보내지 않은 것 등이 그 예라고 할 수 있다.[134]

권력엘리트 관리 면에서도 김정은의 이러한 성향이 뚜렷하게 드러난다. 예를 들어 가까운 인척이며 자신이 후계자가 되는데 크게 기여한 장성택을 처형하고 인민무력부장이었던 현영철을 무자비한 방법으로 죽이는 것 등은 일반적 관습에 크게 어긋나는 행위였음에도 거리낌이 없었다. 앞에서 설명한 바와 같이 군의 최고위직을 임명된 지 1년이 안 되어 교체하곤 하였는데 이는 군부지도자들의 체면이나 자존심을 고려하지 않는다는 점을 보여주었다.

더욱이 김정은은 2014년 5월 자신과 부인 리설주가 지켜보는 가운데 부총참모장 오금철 상장 등 공군 지휘관들이 비행 경연대회를 열게 하였다.[135] 그는 또한 해군 지휘관들에게 자신이 지켜보는 가운데 장거리 바다수영을 하게하였다. 인민군 동해함대, 서해함대의 모든 지휘성원들이 각각 종대로 출발해 5㎞ 거리에 있는 반환점을 돌아오는 경쟁을 하도록 한 것이다. 김정은은 이 자리에서 "사상정신상태와 군사기술적 자질이 높다고 해도 육체적 능력이 따라서지 못하면 지휘관 자격이 없다"면서 "해군 지휘관들이 수영의 능수가 되어야 해병들을 이끌고 망망대해에서도 최고사령부의 전략적 기도를 실현하는 해상작전을 원만히 수행할 수 있다"고 하였다.[136] 오금철은 1947년 2월생으로 비행경연대회 당시 만 67세였다.[137] 연료 부족 등으로 인해 훈련량이 많지 않은 북한 공군의 사정을 감안할 때 고령의 지휘관들이 비행경연에 참여하려면 위험을 무릅쓰지 않을 수 없었을 것이다. 지휘관의 연령대가 높은 북한군의 특성상 소장급인 동해함대와 서해함대 사령관을 비롯한 해군 지휘관들도 장거리 수영을 하기에는 부담이 큰 나이였을 것이다. 김정은은 이런 사정을 고려하지 않고 자신이 필요하다고 생각하

134)_ 노재현, "북 김정은, 몽골 대통령 왜 안 만났을까?" 연합뉴스 (2013.11.1.); 이상현, "이희호 여사, 북한 김정은과 면담 불발 배경은," 연합뉴스 (2015.8.8.).

135)_ 김정은, "北 김정은 부부, 공군 지휘관 전투비행기술 경기 관람(종합)," 연합뉴스 (2014.5.10.).

136)_ 윤일건, "北 김정은, 동·서해함대 지휘관 수영 훈련 참관," 연합뉴스 (2014.7.2.).

137)_ "오금철," 통일부 북한정보포털, http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/theme/viewPeople.do?nkpmno=1658 (검색일: 2017.9.10.).

는 훈련을 밀어붙이면서 고령의 지휘관들을 위험에 빠뜨렸으며 육체적, 정신적으로 고통스럽게 하였다. 그의 이러한 태도에서는 연로한 이들을 공경하거나 '선배 혁명가'를 대우하는 북한사회의 전통을 찾아보기 어렵다.

김정은이 이러한 태도를 취함에 따라 권력엘리트가 그를 대하는 태도도 크게 달라지기 시작하였다. 예를 들어 리영호와 장성택이 숙청된 뒤 총정치국장 황병서는 의자에서 내려와 한쪽 무릎을 꿇고 한손으로 입을 가린 채 여러 차례 등을 구부리면서 김 위원장에게 말을 건네는 모습을 보이곤 한다. 권력엘리트가 김정은을 이렇게 대해야 한다는 메시지를 전달하려는 듯이 조선중앙TV는 기록영화 등을 통해 이런 모습을 가감 없이 시청자들에게 전달하고 있다.[138] 모든 고위 간부들이 김정은과 이런 식으로 대화를 하고 있지는 않지만 황병서의 이런 자세는 북한의 권력엘리트가 김정은을 얼마나 두려워하고 있으며 그에게 책잡힐 행동을 하지 않으려고 얼마나 애를 쓰고 있는지를 알게 해 준다.

## V. 김정은의 권력엘리트 관리와 북한정권의 안정성

김정은의 권력엘리트 관리방식에 문제가 있다는 인식이 일부 전문가, 정치인, 언론인 등이 북한정권의 안정성을 낮게 평가하는 주된 원인이 되어왔다. 특히 권력엘리트를 구성하는 주요 인물들의 숙청이 있을 때마다 북한정권의 안정적 유지 가능성이 낮다는 주장이 제기되곤 하였다. 가장 많은 주목을 받은 사건은 2013년 12월의 장성택 처형이었다. 남북한 간의 점진적 신뢰구축을 강조하던 박근혜 대통령은 2014년 1월 신년 기자회견에서 갑작스럽게 통일대박론을 제기하였다. 또 통일준비위원회를 구성하게 하는 등 북한정세에 대한 새로운 인식과 정책적 변화도 보여주기 시작했다. 비슷한 시기에 정부 관계자들과 집권당 의원들도 북한정권의 불안정성을 본격적으로 지적하기 시작했다. 예컨대 조태열 외교부 차관은 2014년 2월 국회 외교통일위원회에서 북한 급변사태에 관하여 심상치 않는 징조가 있다는 정보와 첩보가 많다고 발언하였다.[139]

2015년 5월 현영철의 처형 역시 북한정권의 불안정성이 커지고 있다는 판단

138)_ 곽명일, "'北정권 2인자' 황병서, 툭하면 김정은에 무릎 꿇고 대화," 연합뉴스 (2016.8.6.).

139)_ 김웅래, "외교부 차관, "북한 급변 사태 '정보·첩보' 많아"," YTN (2014.2.19.), http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201402190217190317 (검색일: 2017.7.8.).

의 근거로 제시되곤 하였다. 유승민 새누리당 원내대표는 2015년 5월 현영철 북한 인민무력부장이 공개처형을 당했다는 국정원 보고를 받은 뒤 김정은 정권의 실체가 극악무도하고 불안정하며 “어떤 일이 벌어질지 한 치 앞도 예측하기 어려운 상황”이라면서 “북한의 모든 급변사태에 대비하는 군사적·비군사적 준비와 작전 계획을 재점검해야한다”고 말했다.[140] 2015년 6월 박근혜 대통령은 김정은 집권 후 3년 반 동안 90여 명의 북한 관리가 처형되었으며 그의 측근들마저 생명을 잃을 것을 두려워하고 있다면서 공포정치가 중장기적으로 북한정권 불안정이라는 씨앗을 심고 이를 증폭시킬 것이라고 예측하였다.[141] 다음달에는 “통일은 내년에도 될 수 있다”면서 영향력 있는 인사들이 탈북해서 남한으로 오고 있다는 사실도 밝혔다.[142]

우리 정부와 일부 전문가, 정치인, 언론인 등의 주장과는 달리 실제로 북한 중요 인사들의 숙청이 김정은 정권의 불안정성을 유발하였다고 판단할 수 있는 근거는 많지 않다. 예컨대 장성택 숙청 이전에 김정은의 현지지도에 빈번하게 참여하였으나 그가 숙청된 뒤 현지지도에 불참하게 된 인사들은 실제로 많지 않다. 또, 장성택 숙청 이후에 김정은의 현지지도에 자주 참여하게 된 인물도 소수이다.[143] 적어도 현지지도 동행을 통해 파악되는 김정일 측근 그룹 구성에서는 장성택 숙청으로 인한 변화가 크지 않았던 것이다. 이러한 사실은 장성택이라는 인물의 숙청이 북한정권의 안정성에 직접적으로는 큰 영향을 미치지 못했다는 점을 알 수 있게 한다.

한편 장성택 숙청 이후에 김정은의 현지지도에 더 많이 참여하게 된 인물들과 더 적게 참여하게 된 인물들이 맡고 있는 직책이 동일하다는 점도 확인되었다. 이는 최고지도자의 즉흥적 판단이 아니라 정책결정과 관련된 직책을 담당하는 인물들의 참여를 통해 북한정권이 운영되고 있다는 사실을 보여준다.[144] 이 역

---

140)_ 최대식, “유승민 “北 급변사태 대비 작전계획 재점검해야”,” SBS (2015.5.14.), http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1002975698&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND (검색일: 2017.8.9.).

141)_ 김현진, “박근혜 대통령 “북한, 공포정치로 불안정성 증대”,” VOA (2015.6.16.), https://www.voakorea.com/a/2824439.html (검색일: 2017.7.17.).

142)_ 김외현·최혜정, “박 대통령 ”통일은 내년에 될 수도 있다”,”『한겨레신문』(2015.8.18.).

143)_ 김인수, “북한 권력엘리트의 김정은 친화성 지수 개발: 장성택 숙청 이후 현지지도 수행 인원의 변화를 중심으로,”『통일과 평화』9집 1호 (2017), 151-152.

144)_ 위의 글, 152-153.

시 북한정권의 안정성을 뒷받침하는 근거라고 할 수 있을 것이다.

또, 7차 당대회를 계기로 당 정치국, 당 정무국(비서국), 당 중앙군사위원회, 국무위원회(국방위원회)의 구성원들이 상당수 바뀌었지만 당 중앙군사위원회와 국무위원회(국방위원회)가 다른 기관들에 비해 여전히 김정은과의 친화성이 높은 인물들로 구성되어 있다는 점이 확인된다.[145] 이는 군부 고위직을 담당하는 인물들의 잦은 교체에도 불구하고 김정은이 여전히 군을 중시하고 있다는 점을 알게 해 준다. 또, 그의 군에 대한 장악력이 약화되었다고 보기 어렵다는 판단도 가능하게 한다.

한편 영향력이 있는 인물들의 탈북으로 북한정권이 불안정해지고 있다는 박근혜 전 대통령 등의 평가에도 의문을 제기할 여지가 크다. 무엇보다도 태영호 주영 공사 등 대표적 탈북인사들은 북한의 권력엘리트에 속한다고 보기 어려운 인물들이다. 보안 문제 등을 이유로 하나원을 거치지 않고 주택 등을 배정받는 탈북자는 정찰총국 소속 대좌, 통전부 간부, 주영공사 등으로 북한의 권력엘리트라기보다는 '중상층'의 간부들일뿐이다.[146] 이들은 북한의 당 중앙위원회 위원이나 후보위원도 아니며 연간 133회(2016년)에서 213회(2013년)에 달하는 김정은의 공개활동을 수행하였다고 북한 언론이 밝힌 인물들도 아니다. 근년에 늘었다는 이런 '고위급 탈북자'의 수도 연간 10여 명 정도로 알려져 있다.[147] 질적으로나 양적으로나 이런 정도의 탈북자 발생을 근거로 북한정권의 불안정성이 높아졌다고 평가하는 것은 논리적 비약일 것이다.

김정은의 권력엘리트 관리방식에 따른 북한정권의 불안정성 증가는 아직까지 장기적 영향을 평가해 볼 수 있는 정도의 문제라고 본다. 장성택, 현영철 등이 숙청되었으나 그들의 측근이라고 볼 수 있는 고위인사들이 대거 탈북하는 등의 현상은 나타나지 않았다. 근년에 들어 나름대로 특권을 누려온 인물들의 탈북이 증가하는 것으로 보아 북한의 권력엘리트에 해당하는 고위 간부들의 숙청, 특히 이들이 생명을 잃는 사건들로 인해 북한정권을 뒷받침하는 당·정·군의 간부들이

145)_ 위의 글, 154.

146)_ 김정우, "[TV조선 단독] 통전부 간부도 탈북…4대 핵심 대남기관 간부 '엑소더스'," chosun.com (2016.4.11.), http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/04/11/2016041102792.html (검색일: 2017.9.9.).

147)_ 주성하·유근형, "공개안된 고위급 탈북자, 작년에만 10여명" 동아닷컴 (2016.10.13.), http://news.donga.com/NewsStand/3/all/20161013/80764536/1 (검색일: 2017.9.9.).

느끼는 공포와 체제에 대한 회의가 증가하고 있다는 판단을 내릴 수는 있을 것이다. 그러나 이로 인해 김정은 정권의 통치능력이 저하하고 있다거나 정권에 대한 도전세력이 형성되고 있다고 평가할 만한 근거는 찾기 어렵다.

앞에서 살펴본 독재 관련 이론들에 입각하여 북한 권력엘리트의 움직임을 예측해 보더라도 김정은의 권력엘리트 관리 방식이 서툴고 무모한 면이 있다는 점이 직접적으로 권력엘리트가 그에게서 등을 돌리는 원인으로 작용할 가능성은 크지 않아 보인다. 김정은이 이용할 수 있는 재원이 제한적이라 하더라도 북한은 승자연합의 규모가 워낙 작기 때문에 그가 권력엘리트에게 충분한 보상이 될 정도의 사적 재화를 지속적으로 제공하는 데에는 별다른 문제가 없을 것이다.[148] 반면에 지금까지 권력엘리트에 대한 엄혹한 처벌이 주로 김정은의 권위를 침해하는 행동을 했다는 이유로 내려졌으므로 고위 간부들은 김정은에게 도전하기보다 그의 권위를 높이려는 노력을 계속하게 될 가능성이 크다.

북한정권의 안정성 약화에 보다 직접적인 영향을 미칠 수 있는 요인은 김정은이 권력엘리트에게 보상과 처벌을 하는 방식이 아니라 권력엘리트가 운영해 온 여러 기관들을 유지해 나갈 재원이 부족해질 수 있다는 점일 것이다. 기존 연구를 소개하면서 살펴본 바와 같이 김정일과 김정은은 권력엘리트에게 무역에 대한 독점적이고 특혜적인 사업권을 나누어줌으로써 이들이 스스로의 부를 축적하는 것은 물론 자신들이 책임지고 있는 여러 기관들을 운영할 수 있도록 하였다. 그런데 김정은이 핵전력을 급속히 강화함으로써 미국을 비롯한 국제사회와 맞서게 됨에 따라 광물, 수산물, 섬유 등의 수출이 어렵게 되었다. 이 때문에 김정은 자신의 정권운영 자금이 부족해지는 것은 물론이고 당·군·정의 핵심기관들도 운영자금을 확보하기 어려워질 것으로 보인다. 그 결과 북한의 권력엘리트는 자신들의 권력기반이라 할 수 있는 기관들이 제대로 운영되지 못하고 하급자들이 생계의 위협을 받는 상황에 직면하게 될 가능성이 크다.

1990년대 중반에도 비슷한 상황이 벌어졌으나 북한의 권력엘리트는 자신들이 책임진 기관과 하급자들의 희생을 무릅쓰고 김정일 정권을 보위하였다. 그러나 김정일과 달리 자신들의 명예, 자부심, 생명을 가볍게 여기는 태도를 보여 온 김정은의 정권 유지를 위해 이들이 과거와 마찬가지로 자신들의 권력기반이 되는

148)_ 한병진, “북한정권의 내구성에 대한 이론적 고찰,” 121-132.

기관들과 하급자들의 희생을 감내할 것인지는 의문이다. 자신들의 지위나 생활상의 편의가 직접 위협받지는 않는다 하더라도 특권을 유지할 수 있게 해 주는 궁극적 원천이 흔들리는 상황에 직면할 경우 권력엘리트 중 일부가 위험을 무릅쓰고 김정은 정권에 대한 도전을 선택할 가능성을 배제할 수 없다고 본다.

요컨대 권력엘리트를 때로 하인이나 부속품처럼 대하기도 하는 김정은의 리더십이 단기적, 직접적으로 권력엘리트의 이반을 초래할 가능성은 높지 않다. 그러나 국제사회로부터의 제재가 강해지고 오래 지속될수록 권력엘리트의 부와 힘의 원천이 약화될 것이며 이런 상황에서 북한정권의 안정성도 약화될 가능성이 적지 않다. 만약 중하급 간부들과 일반주민들의 불만이 폭발하는 상황과 일부 권력엘리트의 정권으로부터의 이반이 맞물린다면 김정은 정권에 대한 심각한 위협이 북한 외부가 아니라 내부로부터 가해질 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

# Ⅵ. 참고문헌


강명세, 『북한독재체제는 왜 붕괴하지 않는가?』. 서울: 세종연구소, 2013.

고기정·박형준, “방북 마친 김정일 요리사 ‘김정일 그릇 커졌다’,” 「동아일보」 (2012.8.6.).

곽명일, “'北정권 2인자' 황병서, 툭하면 김정은에 무릎 꿇고 대화,” 연합뉴스 (2016.8.6.).

권오윤. “북한의 시장화에 따른 정치적 갈등,” 『국제관계연구』 21권 2호 (2016.12).

김갑식·오경섭·이기동·김동엽. 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화』. 서울: 통일연구원. 2015.

김동현. “김대중 대통령과 한미·북미관계 비사,” 양성철·이상근 편, 『김대중 외교: 비전과 유산』. 서울: 연세대학교 대학출판문화원, 2015, pp. 194-219.

김병연·양문수. 『북한 경제에서의 시장과 정부』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2012.

김수민. “김정은 정권의 내구성 연구.” 『평화학연구』 제16권 5호 (2015년 12월), 105-125.

김승재. 『인도에 등장한 김정은, 그 후의 북한 풍경』. 서울: 선인, 2015.

김인수. “북한 권력엘리트의 김정은 친화성 지수 개발: 장성택 숙청 이후 현지지도 수행 인원의 변화를 중심으로,” 『통일과 평화』 9집 1호 (2017).

김일기·이수석. 2014. “김정은 체제의 통치이념과 리더쉽,” 「북한학보」 6월호 (2014).

김외현·최혜정, “박 대통령 ”통일은 내년에 될 수도 있다”,” 『한겨레신문』 (2015.8.18.).

김웅래. “외교부 차관, "북한 급변 사태 '정보·첩보' 많아",” YTN (2014.2.19.), http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201402190217190317 (검색일: 2017.7.8.).

김정우. “[TV조선 단독] 통전부 간부도 탈북…4대 핵심 대남기관 간부 '엑소더스',” chosun.com (2016.4.11.), http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/04/11/2016041102792.html (검색일: 2017.9.9.).

김정은, “北 김정은 부부, 공군 지휘관 전투비행기술 경기 관람(종합),” 연합뉴스 (2014.5.10.).

김주원. “김씨 일가의 선물정치 ‘명함시계’,” 자유아시아방송 (2017.4.4.). http://www.rfa.org/korean/weekly_program/ae40c528c77cac00c758-c228aca8c9c4-c9c4c2e4/co-so-04042017094916.html (검색일: 2017.9.16.).

김진무. “북한 수령경제체제의 현실과 모순,” 『북한』 통권 493호 (2013. 1), pp. 99-104.

김창희. “김정일 정치리더십의 기능적 분석.” 『한국동북아논총』 제65권 (2012), pp. 109-132.

김현진. “박근혜 대통령 “북한, 공포정치로 불안정성 증대”,” VOA (2015.6.16.), https://www.voakorea.com/a/2824439.html (검색일: 2017.7.17.).

남근우. “북한의 위기상황과 안정화 방안.” 『북한연구학회보』 19권 2호 (2015), 151-180.

노재현. “北 김정은, 몽골 대통령 왜 안 만났을까,” 연합뉴스 (2013. 11. 1).

데일리NK 편집부. “북한 김정은 20여분 공개연설 풀영상: [연설전문] 김일성 출생 100주년 기념 열병식서 진행,” DailyNK (2012.4.16.), http://dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk00100&num=94936 (검색일: 2017.9.9.).

박형중. “북한은 왜 ‘붕괴’도 ‘개혁 · 개방’도 하지 않았을까?” 『현대북한연구』 제16권 제1호 (2013.4), 37-69.
박형중. “북한 시장에 대한 정치학적 분석.” 『한국정치학회보』 46권 5호 (2012), 207-224.
박형중. “북한에서 1990년대 정권기관의 상업적활동과 시장확대,” 『통일정책연구』 제20권 1호 (2011).
박형중. 『북한의 개혁·개방과 체제변화: 비교사회주의를 통해 본 북한의 현재와 미래』. 서울: 해남, 2004.
박형중 외. 『독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점』. 서울: 통일연구원, 2012.
백학순. “김정은의 외교·안보·통일 리더십,” 정성장 외, 『김정은 리더십 연구』. 성남: 세종연구소, 2017, 53-166.
서유석. “심화조 사건과 사회안전부의 위상 추락,” 『北韓』 2009년 5월호, pp. 139-151.
설송아. “김정은 “간부 선물用 물고기 관리에 정성쏟아라”,” DailyNK (2015.7.8.), http://www.dailynk.com/korean/read.php?num=106393&cataId=nk04505 (검색일: 2017.9.16.),
성혜랑. 『등나무집』. 서울: 지식나라, 2000.
손광주. 『김정일 리포트』. 서울: 바다출판사, 2003.
손영일. “김정은 9~10월 발목 물혹 제거수술” 『동아일보』 (2014. 10. 29).
양문수. 『북한경제의 시장화』. 파주: 한울, 2010.
오경섭. “북한체제이행 조건: 레짐이행이론을 적용한 분석.” 『국가전략』 21권 3호 (2015), 63-86.
오예진. “북한 새 기록영화에 숙청된 현영철 인민무력부장 또 등장,” 연합뉴스 (2015.5.19.).
윤일건. “北 김정은, 동·서해함대 지휘관 수영 훈련 참관,” 연합뉴스 (2014.7.2.).
이봉석·이상현. ““북한 김정은, 최영건 내각 부총리도 총살 처형”(종합2보),” 연합뉴스 (2015.8.12.).
이상헌. “윤상현 "김정은 4년 사치품 수입 27억달러…돈줄 안 말라",” 연합뉴스 (2016.10.12.).
이상현. “북한군 리명수 총참모장, 대장에서 차수로 승진(종합),” 연합뉴스 (2016.4.15.).
이상현. “이희호 여사, 북한 김정은과 면담 불발 배경은,” 연합뉴스 (2015.8.8.).
이영종. 『후계자 김정은』. 서울: 늘품플러스, 2010.
이영종. 『김정일가의 여인들』. 서울: 늘품플러스, 2013.
이종석. 『새로 쓴 현대북한의 이해』. 서울: 역사비평사, 2000.
이춘근·박상봉. “북한 급변사태와 한국의 대응전략: 정치·외교·군사 분야,” 한국경제연구원 연구보고서 2011-02 (2011), 8~245.
이한영. 『김정일 로열패밀리: 김정일 처조카 이한영의 수기』. 서울: 시대정신, 2004.
임재천. “북한 지도자 리더십 비교: 성장 과정 및 사상적 기반, 정당성, 리더십 특징을 중심으로.” 「동북아연구」 29권 1호 (2014).
임재천·권지연. “북한 권력엘리트 관리에서 나타난 김정일 리더십: 거래적 리더십(Transactional Leadership) 특성을 중심으로.” 『동서연구』 26권 호 (2014), 5-27.
정성장. “김정일 후계자 문제 전망: 김정일의 고령화와 체제유지를 위한 후계자 선택,” 『북한』 통권 439호 (2008. 7).
정성장. “북한의 권력승계 진전과 대북 전략과제,” 제111회 흥사단 통일포럼 발표문 (2010. 9. 29).

정성장. “장성택 숙청 이후 김정은 체제의 안정성 평가.”『국방연구』57권 1호 (2014), 1-25.
정성장.『현대북한의 정치: 역사·이념·권력체계』. 파주: 한울, 2011.
정성장. “김정은 시대. 북한 노동당 중앙위원회 정치국의 역할,”『정세와 정책』2015년 4월호.
정성장. “김정은의 정치 리더십,” 정성장 외,『김정은 리더십 연구』(성남: 세종연구소, 2017), 17-49.
정승임. “김정은 스킨십 강화 공개 활동 김정일의 3.5배,”「한국일보」(2014. 12. 17).
정영철. “김정은 체제의 출범과 과제: 인격적 리더십의 구축과 인민생활 향상.”『북한연구학회보』제16권 1호 (2012), pp. 1-24.
정창현.『CEO 김정일: 때를 기다려 올인하는 전략, 그 모든 것을 밝힌다』. 서울: 중앙북스, 2007.
조한범·황선영.『북한사회 위기구조와 사회변동 전망: 비교사회론적 관점』. 서울: 통일연구원, 2013.
주성하·유근형. “공개안된 고위급 탈북자, 작년에만 10여명” 동아닷컴 (2016.10.13.), http://news.donga.com/NewsStand/3/all/20161013/80764536/1 (검색일: 2017.9.9.).
진희관. “김정은 정권의 현지지도 수행빈도를 통해 본 엘리트 변동 연구: 주요 인사의 로동신문 등장 빈도 분석을 중심으로.”『한국과국제정치』31권 4호 (2015), 1-38.
차지연. “의사들 "김정은 손목 부상 가벼운 상처로 보여",” 연합뉴스 (2015. 4. 9).
최대석·윤성식. “북한의 선군정치와 예방적 사회주의 보나파르티즘”, pp. 51-78.
최대식. “유승민 "北 급변사태 대비 작전계획 재점검해야",” SBS (2015.5.14.), http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1002975698&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND (검색일: 2017.8.9.).
최완규. “북한 국가성격의 이론과 쟁점: 비교사회주의적 관점”, 최완규 편,『북한의 국가성격 변용에 관한 연구: ‘예외국가’의 공고화』. 서울: 한울, 2001, pp. 11-42.
한기홍. “[단독] "김정은 하룻밤 와인 10병 마셨다 말해···김여정은 미혼"『중앙일보』(2016.5.9.).
한병진. “김정은 시대 북한적인 정치현상에 대한 시론적 검토.”『사회과학연구』제27권 제3호 (2016.7), 101-116.
한병진. “개인독재의 가설.”『대한정치학회보』23권 2호 (2015.5), 27-46.
한병진. “북한의 권력게임과 빗장전략.”『현대북한연구』제16권 제1호 (2013.4), 7-36.
한병진. “독재정권 몰락의 급작성과 북한 급변사태에 대한 이론적 검토.”『국가전략』18권 1호 (2012), 89-109.
한병진. “중동의 정치적 격변과 북한 붕괴에 대한 함의,”『사회과학논총』제32집 2호 (2013.12), 131-150.
한병진. “북한, 버틸 수 있을까?: 국가제도의 공고성과 시장개혁 변수를 통해 본 북한의 미래,”『대한정치학회보』22권 2호 (2014).
한헌동. “북한(김정은)체제의 안정성 평가: 북한체제의 특수성과 사회주의체제의 보편성 시각으로,” <세계북한학 학술대회 자료집> (2014), 525-530.
현성일.『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』. 서울: 선인, 2007.
홍국기. “처형된 北김용진 부총리는…12년제 의무교육 정착 교육관료 출신,” 연합뉴스 (2016.8.31.).

황장엽.『나는 역사의 진리를 보았다』. 서울: 한울, 1999.

황장엽.『황장엽 회고록』. 서울: 시대정신, 2006.

후지모토 겐지 저, 신현호 역.『김정일의 요리사: 나는 그의 알몸을 봤다! 그는 자주 네로처럼 울었다!』. 서울: 월간조선사, 2003.

후지모토 겐지 저·한유희 역.『북한의 후계자 왜 김정은인가』. 서울: 맥스미디어, 2010.

C. 라이트 밀스 저, 정명진 역.『파워엘리트』. 서울: 부글북스, 2013.

“북 김정은 스위스 유학시절 공개.” MBN 뉴스 (2014.4.11.).

"식량난에 공화국 무정부상태 – 김정일 작년12월 비공식연설 요지,"『중앙일보』(1997.3.20.).

“오금철,” 통일부 북한정보포털, http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/theme/viewPeople.do?nkpmno=1658 (검색일: 2017.9.10.).

Bass, Bernard M. “From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision,” *Organizational Dynamics*, Vol. 18, Issue 3 (Winter 1990), 19-31.

Bass, Bernald M. *Leadership and Performance beyond Expectation*. New York: The Free Press, 1985.

Bass, Bernard M. and Ruth Bass. *The Bass handbook of leadership: theory, research, and managerial applications*, 4th ed.. New York: Free Press , 2008.

Bueno de Mestquita, Bruce et al. *The Logic of Political Survival*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2003.

Burns, James MacGregor. *Leadership*. New York: Harper Colophon Books, 1978.

Fifield, Anna. “The secret life of Kim Jong Un’s aunt, who has lived in the U.S. since 1998,” *Washington Post* (May 27, 2016), https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/the-secret-life-of-kim-jong-uns-aunt-who-has-lived-in-the-us-since-1998/2016/05/26/522e4ec8-12d7-11e6-a9b5-bf703a5a7191_story.html (검색일: 2016.5.29.).

Freeman, Colin and Philip Sherwell, “North Korea leadership: 'My happy days at school with North Korea's future leader',” *The Telegraph* (September 26, 2010).

Fricker, Martin. “North Korea leader Kim Jong-un's schooldays in Switzerland revealed,” *Mirror* (December 22, 2011).

Gibb, Cecil A. "Leadership," *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 9. Macmillan and Free Press, 1974, p. 91.

Hall, Allan. “He couldn't speak English, didn't pass any exams and was obsessed with basketball and computer games,” *Daily Mail*, (December 22, 2011).

Higgins, Andrew. “Who Will Succeed Kim Jong Il?” *Washington Post* (July 16, 2009).

Hirschman, Albert O. *Exit, Voice, and Loyalty Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

Kuran, Timur. *Private Truths, Public Lies: The Social Consequences of Preference Falsification*.

Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.

Lee, Sangkeun. “A Small Winning Coalition but Too Many Soldiers: A New Political Economy Approach to North Korean Reforms,” presented at the World Congress for Korean Politics and Society 2015, (27 August 2015, Hotel Hyundai Gyeongju).

Miks, Jason. “On GPS Sunday: Why U.S. students are falling behind, and North Korea's surprise execution.” CNN (December 14, 2013), at http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2013/12/14/on-gps-sunday-why-u-s-students-are-falling-behind-and-north-koreas-execution/ (검색일: 2015. 11. 16).

Mills, C. Wright. *The Power Elite*. Oxford: Oxford University Press, 1956.

Paik Haksoon. "The Kim Jong Un Leadership and North Korea's Strategy for Peace"『통일연구』17권 1호 (2013), pp. 165-199.

Shubert, Akita. “Swiss man remembers school with son of North Korean leader,” CNN (September 29, 2010), http://edition.cnn.com/2010/WORLD/asiapcf/09/28/north.korea.heir.friend/ (검색일: 2015. 10.3)

Svolik, Milan. *The Politics of Authoritarian Rule*. New York: Cambridge University Press, 2012.

Tucker, Robert C. *Politics as Leadership*. Columbia & London: University of Missouri Press, 1981.

Weber, Max. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Vol. 1. Berkeley·Los Angeles·London: University of California Press, 1978.

“Singapore company linked to N. Korea luxury goods trade: investigation,” NK News (July 17th, 2017), https://www.nknews.org/2017/07/singapore-company-linked-to-n-korea-luxury-goods-trade-investigation/ (검색일: 2017. 9.15).

大野和基. ““金王朝プリンス”金正哲がスイス留学で描いた夢（上）,”「月刊正論」2006年6月号.

藤本建二.『核と女を愛した将軍様: 金正日の料理人 最後の極秘メモ』. 東京: 小学館, 2006.

牧野愛博. “正恩氏、党幹部に特注スイス時計 制裁逃れが浮き彫りに,”『朝日新聞』2016年12月3日, http://www.asahi.com/articles/ASJD22PHGJD2UHBI00K.html (검색일: 2017.9.16.).

8

# 동아시아 안보환경에서 갈등 관리(Conflict Management)의 이론적 논의와 효용성 : 중일 간 센카쿠 영토분쟁에의 적용을 중심으로

고려대학교 천 자 현

# 동아시아 안보환경에서 갈등 관리(Conflict Management)의 이론적 논의와 효용성 : 중일 간 센카쿠 영토분쟁에의 적용을 중심으로

천 자 현*

## 연 구 요 약

I. 서론

○ 일본의 센카쿠 열도(다오위다오) 국유화 조치 이후 중국 해경선과 일본 해상보안청 순시선이 동지역에서 서로 대치하는 일이 빈번하게 발생하는 등 동중국해에서의 안보 위기감이 고조되고 있는 상황이다

○ 중국은 1980년대 중반 이후 제1도련 개념을 발전시키며, 중국 해군의 작전 반경으로 황해, 동중국해, 남중국해를 포함하였다. 기존 연안방어전략에서 탈피하여 제1도련 해역 내에서의 국가이익을 확보하기 위한 근해방어(Offshore Defense) 해군전략으로 전환하였다.

○ 2000년대 들어서는 근해 종합작전능력을 향상시킴과 동시에, 서서히 원해방위형으로 전환이 해군력 증강의 동력이 되었다. 이러한 정책에 보조를 맞추어 중국 해군은 전력과 활동 반경 두 가지 측면에서 괄목할만한 발전을 보여왔다.

○ 한편, 일본 해상자위대가 보유한 전력은 세계 정상급으로 수상함정 숫자와 총 배수량 측면에서는 세계 3위권이며, 함대 방공능력으로는 미국에 이어 세계 2위라고 평가되고 있다.

○ 방위계획대강 개정을 통해 종전의 기반적 방위력(Basic Defense Force)'의 방위력을 폐기하고, 동적 방위력 개념을 내세우기 시작했다. 동적 방위력은 평화시의 억제, 유사시의 대처, 그리고 테러리스트 공격과 같은 그레이 존(grey zone)의 위협에 대응하여 자위대에 정찰 및 감시전력, 정밀타격능력 등을 갖춘다는 내용을 담고 있다.

○ 정책과 전략도 함께 추진되어 오고 있는데, 2007년 해양기본법을 제정하고, 2008년 해양

* 고려대학교

기본계획을 책정하면서 해양의 안전보장 확보와 원거리 도서 개발에 대한 기본방침을 표명한 바 있다.

- 중국과 일본의 영토분쟁은 동아시아 지역의 안보 환경에 큰 위협이 되고 있음은 물론이며, 불안정한 지역 질서를 야기하는 주요 원인을 제공하는 분쟁으로 전쟁 가능성이 큰 것으로 관측되고 있다.
- 본 연구는 중일 간 센카쿠 영토분쟁의 안보적, 전략적 중요성을 바탕으로 현실적인 해결방안을 찾는 것을 목표로 한다. 그러나 오래된 역사적, 정치적 갈등을 고려했을 때, 이들 국가의 영토 분쟁 역시 쉽게 해결될 것으로 기대하기는 어려운 것이 사실이다. 중일 갈등은 수 십 년에 걸쳐 동아시아 지역의 안보를 위협하고 있는 장기적인 이슈이므로 센카쿠 영토분쟁에 대한 접근법은 단기적인 해결 방법의 모색과 함께 안정적으로 '관리'할 수 있는 방법을 찾는 것이 병행되어야 하는 것이다.
- 그런 이유로 본 연구는 센카쿠 분쟁 연구를 위해 갈등 관리(conflict management) 기제에 기반 하여 분석한다. 단기적인 해결책은 물론, 중·장기적인 갈등과 위기를 적절히 관리하는 것이 동아시아 지역 안보에 기여하는 일이기 때문이다.
- 미국의 역할에 대한 보다 비판적인 고찰 역시 본 연구의 목표 중 하나이다. 미국은 동북아시아 지역의 주요 역외 행위자 중 하나이다. 그러나 미국의 이익과 역내 국가들의 이익이 반드시 일치하는 것은 아니라는 점을 입증하고, 동중국해에서의 갈등에 대한 미국의 입장 변화를 검토하여, 이를 통해 한국의 대미 외교에 있어서 전략적인 외교 정책을 수립하는데 기여하는 것을 궁극적인 목적으로 한다.

## Ⅱ. 기존연구 검토

- 센카쿠 영토분쟁을 다루는 기존 연구들은 크게 역사적 관점, 이론적 관점, 외교정책적 관점, 국제법적 관점 등으로 부류할 수 있다. 역사적 관점은 미국의 개입으로 인해 샌프란시스코 평화조약 당시 영유권 문제를 명확하게 하지 않았다는 점을 지적한다. 샌프란시스코 평화조약에 중국과 일본의 영토 분쟁 대상인 센카쿠/댜오위다오를 옛 식민지국에 돌려줄 땅으로 명시하지 않았던 것을 분쟁의 역사적 기원으로 지적한다.
- 이론적 관점에서는 갈등진단모델을 통해 영토분쟁이 다자적인 방식을 통해 해결되기 위해서는 영토분쟁이 주권이나 정체성의 문제와 연결되지 않고, 분리 가능한 경제적 쟁점을 중심으로 해결되어 나가는 것이 필요하다고 주장한다. 레짐이론을 적용하여서는 동북아에서의 영토문제 관련 레짐 형성 가능성 검토를 시도한다. 갈등 사이클을 이론적 바탕으로 하여 중일 영토분쟁 분석을 시도하기도 하였다.
- 국제법적 관점도 설득적이다. 쿠릴과 센카쿠 열도, 그리고 독도의 지위에 대해 샌프란시스코 평화조약을 분석하는 것으로 일본의 이중적 입장을 지적하는 한편, 국제법에서 주권과 영유권의 관계에 주목하여 설명하기도 한다. 국제법적 관점에서 보면, 첫째 1895년 당시의 조어도는 중국의 영토인가 아니면 무주지로 일본의 선점 대상인가, 둘째 1895년의 일본의 조어도 영토편입과 그 이후의 점유는 국제법상 효력을 인정받으면서 영유권을 주장할 수 있는가의 문제에 초점을 맞추고 있다.
- 갈등관리 기법에 대한 국내의 기존 연구들은 정치학 또는 안보의 관점이 아닌, 행정학과 기업·조직 행태의 관점에 기반하고 있다. 한편, 해외 연구들은 갈등 예방(conflict prevention), 예방 외교(preventive diplomacy)에 초점을 맞추고 있다. 이들 연구가 갈등 관리 및 갈등 해결 기제에 대한 중요성을 강조하고 이해도를 높이는데에 유의미하나, 북핵문제를 주요 사례로 분석하고 있다.

## Ⅲ. 갈등관리의 방법 및 주요 행위자

- 갈등을 해결하기 위해 한 쪽 당사자의 압도적인 무력행사 혹은 비슷한 힘을 가진 두 국가의 무력 대결도 종종 목격할 수 있다. 그러나 갈등의 평화적 관리라는 관점에서 갈등과 분쟁을 적절히 관리하는 방법을 고려할 필요가 있다.
- UN 헌장은 제 33조 1항에서 국제사회의 평화와 안정을 위협하는 갈등과 분쟁의 해결을 위해 우선적으로 다음의 7가지 방법을 쓸 것을 적고 있다. 협상(negotiation), 조사(enquiry), 중개(mediation), 조정(conciliation), 중재(arbitration), 사법적 해결(judicial settlement), 지역 기구의 협력(resort to regional agencies or arrangement) 이 그것이다.
- 협상은 국제관계에서 가장 흔히 사용되는 기법의 하나로 갈등 당사자들이 직접적으로 참여하여 합의(agreement)에 이르는 것을 의미한다. 중재나 사법적 해결 없이, 그리고 다른 행위자나 기구의 관여 없이 양자 간에 이루어지는 합의이다. 합의에 이르는 정책 결정 과정에서 양자의 직접적인 개입을 협상의 핵심으로 볼 수 있다.
- 조사는 상황을 파악하고 보고서를 작성하기 위해 공정한 위원회를 구성하는 것을 의미한다. 그리고 이러한 과정을 통해 갈등 유발 요인에 대한 불일치와 오해를 줄이는 것이 조사의 목적이다. 해결책을 제시함에 있어서 권위나 강제력을 갖지 못한다는 한계가 있다.
- 중개는 가장 많이 사용되고 가장 오래된 제3자(third-party) 개입의 방법으로 제3자가 당사국의 타협을 유도하고, 문제해결을 위한 방법을 직접 제안하는 등 협상을 적극적으로 돕는 것을 말한다. 중개의 신청은 비우호적 행위나 간섭이라고 간주되지 않아서 첨예한 정치분쟁이나 전쟁 직전의 상황, 전쟁이나 무력항쟁이 한창일 때에도 유효한 수단으로 사용될 수 있다.
- 조정도 제3자의 개입이 이루어지는 방법으로 조사(inquiry)와 마찬가지로 위원회를 구성하여 갈등과 관련된 사실과 정보를 조사하는 것을 기본으로 하고 있다. 위원회는 공정한 해결을 위해, 갈등 당사국 국적의 위원 각 1명과 3명의 중립위원 총5명으로 구성할 것으로 권고되고 있다. 조정보고서 역시 강제력이 없는 권고적 성격을 갖지만, 조사에 비해서는 보고서에 제시된 조정 조건이 당사국에 의해 수락되는 경우가 많다.
- 중재(arbitration)는 제3자 개입으로 이루어진다는 점에서는 위의 조사, 중개, 조정과 다르지 않지만 그 결과가 법적 영향력을 갖는다는 점에서 큰 차이를 찾을 수 있다. 의했으면 이후에는 소송으로 갈 수 없다. 뉴욕협약에 기반하여, 중재판정의 집행에 관한 국제협약에 가입된 나라들 사이에 발생하는 갈등에서 중재를 합의할 경우, 중재 결과는 판결과 동일한 강제력을 갖는다.
- 사법적 해결 또는 소송(judicial settlement)은 법, 조약, 국제 협약 등에 기반 하여 이루어지며, 그 결과가 구속력을 갖는다. 또한 재판소가 상설되어 있다는 점에서 중재와 차이가 있으며, 가장 큰 차이점은 소송을 관장하고 결과를 도출하는 판사가 국제 사법부의 일원이어야 한다는 점이다.
- 지역 기구의 협력(resort to regional agencies or agreement)은 국제기구로의 이관, 다자회담 등을 포함하는 포괄적인 방법이다. 이 역시 조사, 중개, 조정 등과 같이 강제력이 없다는 한계가 있으나, 좀 더 국제사회와 조응하는 방법이며, 다자 개입이라는 형태로 이루어진다.
- 갈등 관리의 주체로는 다양한 행위자가 존재하는데 크게 개인, 국가, 그리고 국제기구로 나눌 수 있다. 갈등의 종류 혹은 갈등 주체에 따라 다른 결과가 도출되기 때문에, 어떤 행위자가 더 효과적이고 그렇지 않다고 평가할 수는 없다. 합리적이고 효과적인 갈등 관리를 위해서는 갈등의 성격에 따라 행위자의 종류와 성격도 결정되어야 하는 것이다.

## Ⅳ. 센카쿠 영토분쟁에서 나타나는 갈등 관리

- Maritime Communication Mechanisms(MCM)은 1998년 미국과 중국 사이에서 이루어진 the United States-China Military Maritime Consultative Agreement (MMCA)를 기본 모형으로 하고 있다. 정보 수집, 주권 강화, 영향력 확대 등을 위해 바다에서의 경쟁이 점차 치열해지자, 해역에서 증대되는 군사적 긴장감을 완화시키기 위한 메카니즘이다.
- 그러나 MMCA는 강제력이 없어서 양국의 적대행위를 방지하는 역할에는 취약하였다. 이러한 이유로, MMCA는 미국과 중국의 고위급 군 관련자들이 만나서 향후 협력을 논의하는 정치적 도구에 더 가깝다는 평가를 받는다.
- 2012년 중국과 일본의 조인트 워킹그룹은 MCM 수립을 위해 "공동의 전략적 이해에 기반한 호혜적 관계(Mutually Beneficial Relationship Based on Common Strategic Interests"에 동의하였다. 1)매년 정기적 회의, 2) 핫라인 설치, 3) 양국 군함 간 공동 라디오 주파수 사용 등이다. 이후, 공식명칭이 "Maritime and Air Communication Mechanism," 으로 변경되었다.

## Ⅴ. 결론- 센카쿠 분쟁과 정책적 함의

- 다양한 영토분쟁의 원인들이 존재하지만, 지금까지의 기존 연구들은 영토 분쟁은 물리적 충돌로 격화될 가능성이 가장 큰 분쟁으로 분석되고 있다. 따라서 장기적으로 진행되어온 영토분쟁은 어떻게 관리하는가의 문제가 지역 안보에 중요한 과제이다.
- 그동안 국지적으로 지속되어오던 동중국해에서의 갈등은 2000년 이후 격화되어 오고 있으며, 특히 2010년 이후에는 눈에 띄는 무력 위협이 증대되어 오고 있다. 이는 중국의 경제성장에 따른 결과 자연스럽게 수반되는 해군력의 증강이 분쟁 지역에서의 공세적 태도로 나타나고 있기 때문이다.
- 특히, 남중국해에서의 전략도 공세적으로 전환되면서 양 지역에서의 영토 분쟁은 1차적으로는 일본과 동남아 국가들에 대한 헤게모니 추구이기도 하지만, 궁극적으로는 미국에 대한 헤게모니 추구이자 도전이라고 분석될 수 있다.
- 따라서 미국 역시 중국을 중심으로 발생하고 있는 해양 영토분쟁에 대한 전략적 정책이 필요한 시점이다. 우선적으로는, 아시아에서의 영토분쟁들이 미국과 중국의 대리전이 되지 않도록 관리해야 할 것이며, 동시에 아시아 동맹국들이 안보 불안에 위협받지 않도록 보호해야 하는 약속도 염두에 두어야 한다.
- 동아시아 해양 영토 문제를 평화교육의 관점에서 접근하는 프로젝트가 보여주는 바와 같이 장기적인 접근을 정책적으로 차용할 필요가 있다.
- 미-중, 또는 일-중 사이에서 균형있는 외교 정책을 수립해야 한다. 동시에 해군력과 공군력을 강화하여 독도와 이어도를 포함한 영토 수호에 비중을 높일 필요가 있다.

# 목 차

요 약 ····· 383

Ⅰ. 서론 ····· 388

Ⅱ. 기존연구 검토 ····· 394

Ⅲ. 갈등관리 기법의 종류 ····· 402
1. 갈등관리의 방법 ····· 402
2. 갈등관리의 주요 행위자 ····· 407

Ⅳ. 센카쿠 영토분쟁에서 나타나는 갈등 관리 메커니즘 ····· 410
1. Maritime Communication Mechanisms ····· 410
2. 중-일 간 Maritime Communication Mechanism 발전 과정 ····· 411

Ⅴ. 결론- 센카쿠 분쟁과 정책적 함의 ····· 414

Ⅵ. 참고문헌 ····· 420

# Ⅰ. 서론

2012년 9월, 일본의 센카쿠 열도(댜오위다오) 국유화 조치 이후 동중국해에서 중일 간 긴장관계는 지속적으로 고조되어 가고 있다. 중국 해경선과 일본 해상보안청 순시선이 동지역에서 서로 대치하는 일이 빈번하게 발생하고 있다. 또한 중국 매체들은 핵잠수함 제1부대 훈련 모습, 공격형 핵잠수함과 전략 탄도 미사일을 탑재한 핵잠수함 등의 사진을 공개하면서 해군력을 과시하고 있다. 가장 최근인, 2017년 1월과 2월에도 중국 해경선이 분쟁 지역을 항해하자, 일본 해상보안본부가 일본 영해에 접근하지 말라고 강력히 경고하는 사건이 발생하였다.

일본 방위성의 발표에 따르면 2016년 4월부터 12월까지 9개월 간, 일본 항공자위대의 전투기가 중국의 항공기를 견제하기 위해 총 644회 발진했고, 대부분은 센카쿠 열도와 관련된 것이었다. 중국 역시 2016년 말, 항모 랴오닝함 편대를 미사일 구축함 등과 함께 오키나와 본섬과 미야코섬 사이의 미야코 해협을 통과시켰다. 또한 초계 헬기가 이륙해 미야코섬 인근 일본의 영공 10km 지점까지 접근하는 일이 발생하면서 일촉즉발의 상황이 감지되기도 하였다.[1)]

표-1 센카쿠/댜오위다오 일지[2)]

| 날짜 | 갈등의 내용 |
|---|---|
| 1978년 4월 | 100척의 중국어선 센카쿠에서 조업 |
| 1978년 8월 | 일본 우익단체인 '일본청년사'가 등대 설치 |
| 1979년 5월 | 일본 해상보안청 센카쿠 열도에 헬리콥터 착륙장 설치를 위해 순시선 파견 |
| 1990년 2월 | 대만 어선 2척 상륙 시도 |
| 1990년 10월 | 대만, 등대 철거를 요구하며 해상시위, 중국 공동대응 천명 |
| 1992년 2월 | 중국 영해법 제정, 센카쿠 열도 중국령으로 기재 |
| 1996년 8월 | 중국 일본에 센카쿠 영유권 포기 요구 |
| 1996년 10월 | 중국 해양조사선 파견, 일본 강제 퇴거 조치 |
| 1997년 5월 | 일본 신진당 국회의원 센카쿠 열도 상륙 |
| 2001년 5월 | 일본 우익단체 '일본인의 모임' 센카쿠 상륙 |
| 2002년 4월 | 일본 정부 센카쿠 열도 내 토지 소유자와 임차계약 체결 |
| 2003년 1월 | 중국과 대만, 일본의 임차권 행사 항의 |

1)_ "미, '센카쿠는 미국 방위 대상' 확인키로, 중국 견제," 연합뉴스 2017.1.29

2)_ 최희식 "동북아시아에서의 해양 영토 분쟁" p. 51 참고 및 KIDA 세계분쟁데이터베이스 참고하여 작성

| 날짜 | 갈등의 내용 |
|---|---|
| 2004년 3월 | 중국인 7인 센카쿠 열도 상륙, 일본 정부 체포 강제송환 |
| 2004년 3월 | 일본 중의원 안전보장위원회 '일본 영토보전에 관한 건' 전원일치 가결 |
| 2007년 10월 | 중국 항의 어선 상륙 시도 |
| 2008년 6월 | 대만 어선 상륙 시도, 일본 순시선과 충돌 침몰 |
| 2008년 12월 | 중국 해양조사선 파견 |
| 2009년 2월 | 중일 외교장관회담, 영토분쟁이 양국관계에 악영향을 미치지 않도록 노력하기로 합의 |
| 2009년 3월 | 미국, 미일안보조약이 분쟁지역인 센카쿠열도에도 적용됨 확인 |
| 2010년 5월 | 일본 외무상, 센카쿠에 영토문제는 존재하지 않음 발언 |
| 2010년 9월 | 일본의 해상보안청 순시선과 충돌한 중국 어선 나포 |
| 2010년 9월 | 선원 14명 석방 |
| 2011년 7월 | 중일 양국 외교장관 회담, 양국관계 개선 약속, 중국 군용기와 일본 전투기가 센카쿠 열도/댜오위다오 상공에서 대치 |
| 2011년 8월 | 중국 어선 나포 |
| 2012년 4월 | 일본 도쿄도 지사, 센카쿠 매입 의사 밝힘 |
| 2013년 11월 | 일본 자위대, 센카쿠 유사 사태를 상정한 실전 훈련을 국내에서 처음으로 실시 |
| 2013년 11월 | 중국, 센카쿠 열도 상공을 포함하는 동중국해 방공식별구역 선포 |
| 2013년 11월 | 일본 자민당, 중국에 대해 방공식별구역의 철회를 요구하는 결의안 승인 |
| 2014년 1월 | 일본 정부, 중고등학교 교과서에 독도, 센카쿠를 자국의 고유 영토라고 명기하는 방침 공식 채택 |
| 2014년 4월 | 미일 공동성명에 센카쿠가 미일안보조약 적용대상이라는 점을 명기 |
| 2014년 8월 | 중국 국가부주석, 일본 방중단과 만난 자리에서 위기관리 매커니즘을 구축할 필요가 있다고 발언 |
| 2014년 10월 | 일본, 센카쿠열도 경비태세 강화를 위해 대형 순시선 추가 배치 계획 발표 |
| 2014년 11월 | APEC 중일 정상회담, 중일관계 개선을 위한 4개 원칙 합의 |
| 2015년 3월 | 일본 해상보안청, 센카쿠 열도 주변 해상 방어를 위한 대형 순시선 14척 규모의 체제 구축 계획 발표 |
| 2015년 4월 | 미일 외교, 국방장관회의(2+2) 공동 발표문에 센카쿠 열도가 미일상호방위조약 5조의 적용대상임을 명기하고, 신미일방위협력지침에도 '섬 방위'를 명시 |
| 2016년 2월 | 일본 해상보안처, '센카쿠 경비 전담부대' 조직 구성을 완료 대형 순시선 14척 규모 |
| 2016년 6월 | 중국과 일본의 전투기가 센카쿠 열도 상공에서 대치 |
| 2016년 9월 | G20 중일 정상회담 실시, 연락 메커니즘 조기 운용 및 동중국해 가스전 공동개발 논의 재개에 합의 |
| 2017년 2월 | 중국 해경선, 센카쿠 분쟁에 대한 미국의 공식입장 표명에 따라 센카쿠 해역 진입 |
| 2017년 3월 | 중국 해경선, 센카쿠 열도 주변 일본 영해 항해 |

이와함께 중국과 일본의 해군력 증대도 무력 충돌 가능성의 증가를 예상하게 하는 배경이 되고 있다. 중국은 1980년대 중반 이후 제1도련 개념을 발전시키며, 중국 해군의 작전 반경으로 황해, 동중국해, 남중국해를 포함하였다. 제2도련은 향후 중국의 해군력이 증대될 경우 확대되어야 할 작전 해역을 의미하는 것이었다. 이에 따라 기존 중국이 표방해왔던 연안방어전략에서 탈피하여 제1도련 해역 내에서의 국가이익을 확보하기 위한 근해방어(Offshore Defense) 해군전략으로 전환하는 큰 전기가 되었던 것이다. 이것으로 중국의 전략적 정책에서 해양의 개념이확대되고, 해군력 증강이 절실하게 필요하게 된 계기가 되었다.

근해방어전략 표명 이후 1990년대에는 루하이급 구축함을 개발하였고, 2000년대 이후에는 원해방어(Far Sea Defense) 해양전략으로 변화를 꾀하게 된다. 이는 근해방어전략을 넘어선 것으로 원해방어 전략론이 대두하면서 논의가 시작되었다. 당시, 후진타오 국가주석이 2007년 제17차 중국공산당 전국대표대회에서의 연설을 통해 “근해 종합작전능력을 향상시킴과 동시에, 서서히 원해방위형으로 전환하여 원해기동작전능력을 향상시킬 것”을 지시하는 것이 동력으로 작용하였다.[3] 2011년에 발간된 중국의 “국방백서 2010” 역시 해군의 근해방어전략 임무를 재차 강조하면서도, 원해에서의 작전 능력을 향상할 필요를 지적하며 개선을 요구하고 있다. 중국 해군력의 수준이 선진국들에 비해 낙후되어 있기 때문에 전력 증강 및 작전반경 확대를 적극 추구해야 한다는 것이 중국 해군 전략가들의 주장이다.

이러한 지적에 보조를 맞추어 중국 해군은 전력과 활동 반경 두 가지 측면에서 괄목할만한 발전을 보여왔다. 잠수한 전력의 측면에 있어서는 탄도미사일 탑재가 가능한 원자력 잠수함(SSBN)을 진수하였기 때문이다. 한편으로는 제1 도련선과 제2도련에 해당하는 지역에서 수시로 군사훈련을 실시함으로써 활동 반경을 확대하고 있다.[4] 또한 파키스탄, 미얀마, 스리랑카 등과 협정을 맺어 이들 국가들의 해군 기지 건설을 담당하면서 해군력과 기술의 활동반경을 확대하고 있다.[5]

일본의 경우도 다르지 않다. 일본의 해군력은 평화헌법이라는 제약에도 불구

3)_ 박영준, (2012) “동아시아 해양안보의 현황과 다자간 해양협력방안,” JPI 정책, pp. 4-5.

4)_ 제1도련선에 해당하는 오키나와와 미야코 사이의 공해와 제2도련선에 해당하는 남중국해와 필리핀선을 잇는 해역을 넘어 서태평양상에 전개하여 수시로 군사훈련을 해왔다.

5)_ 박영준 (2012), p. 5

하고 해상 자위대의 전력은 세계 정상급 전력으로 평가되고 있다.[6] 주요 수상함정 숫자와 총 배수량 측면에서는 세계 3위권이며, 함대 방공능력으로는 미국에 이어 세계 2위라고 평가되고 있기 때문이다. 전체적으로 해상자위대는 미국에 이어 영국과 어깨를 나란히 하는 수준이라고 평해지고 있다.[7]

지난 2010년 12월, 방위계획대강 개정을 통해 종전의 '기반적 방위력(Basic Defense Force)'-필요 최소한의 방위력을 가짐-을 폐기하고, '동적 방위력' 개념을 내세우기 시작했다. 동적 방위력은 평화시의 억제, 유사시의 대처, 그리고 테러리스트 공격과 같은 그레이 존(grey zone)의 위협에 대응하여 자위대에 정찰 및 감시전력, 정밀타격능력 등을 갖춘다는 내용을 포함하고 있어 향후 변화가 주목되어 왔다.

이에따라 일본은 이지스함, 헬기탑재호위함 등 전력 증강에 힘써왔다. 배수량 7,700톤급 아타고급 이지스함 2척을 신규 보유하면서, 총 6척의 이지스구축함을 구축하였다.[8]

위와같은 전력 증강과 병행하여 정책과 전략도 함께 적극적으로 추진되어 왔다. 2007년 해양기본법을 제정하고, 2008년 해양기본계획을 책정하면서 해양의 안전보장 확보와 원거리 도서 개발에 대한 기본방침을 표명했기 때문이다. 또한 일본경제단체연합회(경단련)도 원거리 도서에 대한 주권 확보 등 적극적인 해양정책 전개의 필요성을 강조한 바 있다.[9] 이러한 중일의 해군력 증강 역시 무력도발의 가능성을 높이고 있는 주요 원인 중 하나가 되고 있는 것이다.

---

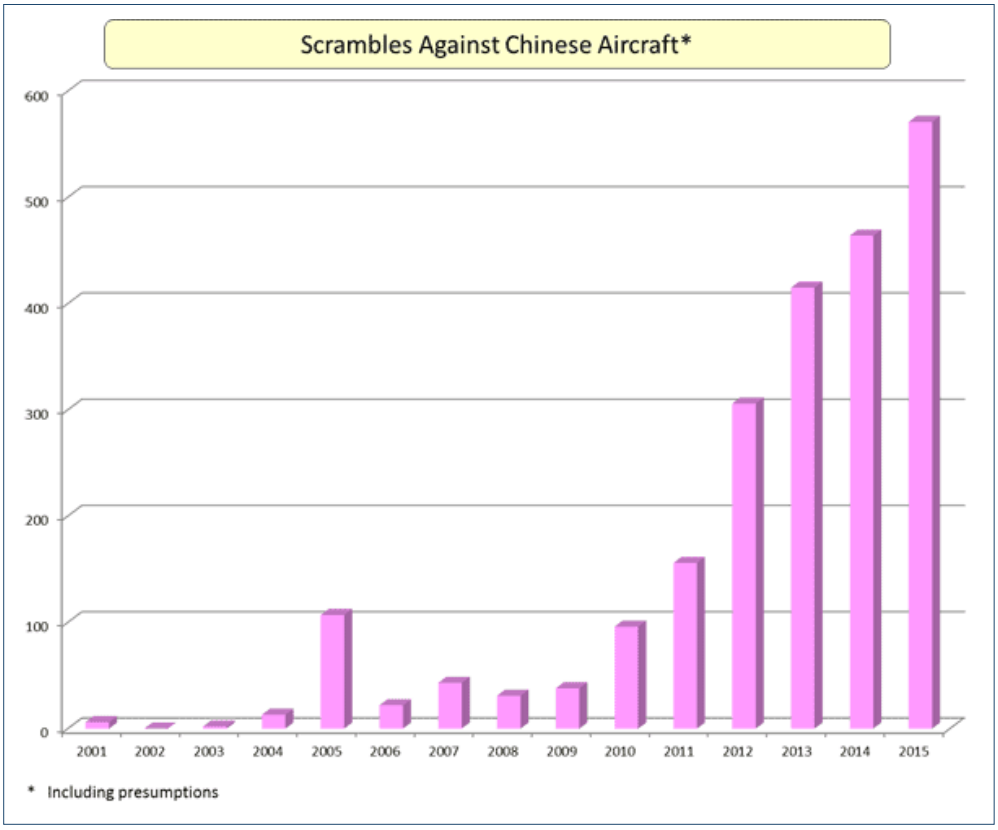
6)_ 평화헌법 하에서 일본 자위대는 전수방위 원칙, 공격용 무기 비보유 원칙 등을 표방해왔기 때문에 해상자위대는 해병대 및 항모를 보유하지 않고 있다.

7)_ 박영준 (2012), p. 9

8)_ 박영준 (2012), p. 10

9)_ 박영준 (2012), p. 18

그림-1 중일 간 영공에서의 대치[10)]




중일 간 영토 분쟁에 대해 일본의 동맹국인 미국의 반응 또한 갈등을 고조시키는 요인 중 하나로 분석되고 있다. 2014년 오바마 전 대통령은 일본측과 공동으로 센카쿠 열도가 미일 안보조약의 적용대상임을 명기한 성명을 발표하였다. 이어, 현 트럼프 행정부 역시 전 행정부와 기조를 같이 하고 있다. 렉스 틸러슨 국무장관은 일본의 기시다 후미오 일본 외무상과 통화하며 미일 동맹 강화방침을 확인하며, 동시에 센카쿠 열도가 미일 안보조약 적용 범위라는 입장을 밝히기도 하였다.[11)]

10)_ Japan Ministry of Defense, "China's Activities Surrounding Japan's Airspace," http://www.mofa.go.jp/files/000170838.pdf

11)_ "미일 외무장관 통화, '센카쿠 미국 방위 대상 확인," 연합뉴스 2017.2.7.; "미, '센카쿠는 미국 방위 대상' 확인키로, 중국 견제," 연합뉴스 2017.1.29

중국과 일본의 영토분쟁은 동아시아 지역의 안보 환경에 큰 위협이 되고 있음은 물론이며, 불안정한 지역 질서를 야기하는 주요 원인을 제공하고 있다. 그러한 이유로 전쟁 발전 가능성이 큰 이슈로 꼽히고 있기도 하다.[12] 이에 본 연구는 중일 간 센카쿠 영토분쟁의 안보적, 전략적 중요성을 바탕으로 현실적인 해결 방안을 찾는 것을 목표로 한다. 그러나 중일 간 오래된 역사적, 정치적 갈등을 고려했을 때, 이들 국가의 영토 분쟁 역시 쉽게 해결될 것으로 기대하기는 어려운 것이 사실이다. 그런 이유로 본 연구는 센카쿠 분쟁 연구를 위해 갈등 관리(conflict management) 기제에 기반 하여 분석하려고 한다. 국제정치에서의 갈등 관리 및 갈등 해결 기제를 이론적으로 분석하는 것을 목표로 하며, 센카쿠 영토 분쟁에 이미 적용된 갈등 관리 기제와 향후 적용이 가능할 수 있는 갈등 관리 기제를 연구하여 제시하는 것을 목표로 한다.

갈등 관리의 이론적 논의에서는 갈등 관리를 정의하고, 이를 위해 사용되어 온 주요 기법-협상, 조사, 중개, 조정, 중재, 사법적 해결, 지역 기구의 협력-을 분석할 것이다. 그리고 갈등 관리의 주요 행위자와 그에 따른 역할을 개인, 국가, 그리고 국제기구로 분류하여 설명할 것이다. 덧붙여 중재자로서 미국의 역할을 다양한 각도에서 분석하여, 미국이 동아시아 안보 환경에 끼치는 영향에 대해 분석하는 것 역시 이 연구의 목표이다. 이러한 이론적 논의를 바탕으로 센카쿠 영토 분쟁이것이 다른 연구와의 차별성을 갖고, 의미를 갖는 것은 이 문제가 단기적으로 해결될 수 있는 것이 아니기 때문이다. 이미 중일 갈등은 수 십 년에 걸쳐 동아시아 지역의 안보를 위협하고 있는 장기적인 이슈로 자리잡고 있다. 그렇기에 센카쿠 영토분쟁에 대한 접근법은 단기적인 해결 방법의 모색과 함께 안정적으로 '관리'할 수 있는 방법을 찾는 것이 병행되어야 하는 것이다. 단기적인 해결책은 물론, 중·장기적인 갈등과 위기를 적절히 관리하는 것이 동아시아 지역 안보에 기여하는 일이기 때문이다.

따라서 본 연구를 통해 일본과 중국을 중심으로 한 해양영토 분쟁의 관리와 해결에 정책적 함의를 찾을 수 있다고 기대한다. 단기적으로 해결책을 찾기 어려운, 때로는 국제관계의 다이내미즘을 이유로 더욱 격화되는 영토분쟁을 분석함에 있어서 장기적으로 관리하고 개선시킨다는 시각으로 접근하는 것은 정책 결

12)_ 미국 포린 폴리시(Foreign Policy) 소속 기자 2명이 랜드연구소의 전문가와 함께 센카쿠 분쟁의 발전을 가상한 전쟁 시뮬레이션을 실행하기도 하였다.

정자들에게 정책적 함의를 줄 수 있을 것이기 때문이다. 또한 미국의 역할에 대한 보다 비판적인 고찰이 가능할 것으로 생각한다. 미국이 동북아시아 지역의 주요 행위자 중 하나인 것은 부정할 수 없다. 그러나 미국의 이익과 역내 국가들의 이익이 반드시 일치하는 것은 아니라는 점을 본 연구를 통해 제시하려 시도하며, 동중국해에서의 갈등도 미국의 입장 변화를 검토하여, 이를 통해 한국의 대미 외교에 있어서 전략적인 외교 정책을 수립하는데 기여하는 것을 궁극적인 목적으로 한다.

## Ⅱ. 기존연구 검토

센카쿠 영토분쟁을 다루는 기존 연구들은 크게 역사적 관점, 이론적 관점, 외교정책적 관점, 국제법적 관점 등으로 부류할 수 있다. 역사적 관점은 미국의 개입으로 인해 샌프란시스코 평화조약 당시 영유권 문제를 명확하게 하지 않았다는 점을 지적한다. 1949년 10월, 중국 공산당 정부의 수립은 미국이 일본과 강화 조약을 맺기 위해 본격적으로 움직이게 만드는 계기가 되었다. 신생 중국 공산당 정부에 대해 영국은 1950년 1월, 빠르게 정부를 승인하였다. 이에 비해, 미국은 타이완으로 옮겨간 국민당 정부를 계속하여 중국의 정통 정부로 인정한다는 입장이었다.[13] 다시말해, 중국의 정통성 문제를 둘러싼 미국과 영국의 입장차가 발생하여 양국 간 갈등이 발생하였던 것이다. 결과적으로 중국의 어느 정부와 강화조약을 체결할 것인지에 대한 문제는 독립한 후의 일본에게 맡기기로 한다는 것이 최종 입장이었던 것이다. 따라서 일본의 침략전쟁에 의해 피해를 입은 중국은 초대받지 못하게 되었고, 그러한 상황 속에서 샌프란시스코 평화조약이 체결되게 되었다.[14] 여기서 센카쿠 분쟁의 역사적 기원이 발생하게 되는데, 그것

13)_ 한편, 미국 국무성은 강화를 촉구하는 반면 국방성은 이에 반대하는 등 미국 정부의 내부적 의견 조율에도 적지않은 시간이 소요되었다. 그러나 1950년 6월, 한반도에서 전쟁이 발발하였고, 같은 해 11월 말에는 중국이 참전하게 되자, 미국은 존 덜레스 특사를 파견하여 적극적으로 일본과의 강화 문제를 협의하기 시작하였다. 중국의 대표성에 관한 영미의 견해차이는 대일 강화문제에서의 중국 대표권 문제에서 동일하게 나타났다. 그 결과, 강화회의에 중국의 두 정부 모두 초청하지 않는 것으로 결정되었다. 천자현, 2014 “동북아시아 영토 분쟁의 역사성과 미국,” 대한정치학회보 p. 7

14)_ 최영호 2011, 271-273

은 샌프란시스코 평화조약에 중국과 일본의 영토 분쟁 대상인 센카쿠/댜오위다오를 옛 식민지국에 돌려줄 땅으로 명시하지 않았던 것이다. 이것은 추후에 영유권 분쟁 문제에서 일본에 유리하게 작용하는 계기가 되기도 하였다.[15)]

그러나 1943년 12월에 체결된 '카이로선언'에서는 일본이 강탈한 중국 영토를 중국에 반환하도록 규정하고 있고, 1945년 7월의 '포츠담선언'은 일본의 항복과 점령지 반환 등 카이로선언의 골자를 내용으로 하고 있다. 그리고 1972년 중국과 일본이 체결한 '중·일 공동성명'에는 일본이 포츠담선언 제8조를 전적으로 이행하겠다는 내용이 담겨 있다.[16)] 이로써 영유권 분쟁의 불씨를 남겨놓게 된 것이다.

한편, 중일 영토분쟁을 이론적 관점에서 각각의 분쟁·전쟁 관련 이론을 적용하려는 접근도 시도되었다. 손기웅, 박상현은 갈등진단모델을 통해 영토분쟁이 다자적인 방식을 통해 해결되기 위해서는 영토분쟁이 주권이나 정체성의 문제와 연결되지 않고, 분리 가능한 경제적 쟁점을 중심으로 해결되어 나가는 것이 필요하다고 주장한다. 또한 다자주의를 이끌어 갈 강력한 리더십을 조성해야 하고, 중립적이고 모두에게 신로받을 수 있는 제3의 중개자를 찾는 노력이 필요하다고 설명한다.[17)]

손기웅과 박상현은 동북아에 레짐이론이 적용 가능한 이유를 남중국해와 달리 국력의 격차가 심각하지 않기 때문이라고 설명한다. 중국이 가장 큰 영향력을 미치는 국가이고, 그 뒤를 이어 러시아, 일본과 한국이 있으나, 이들 국가 간의 상대적 국력은 큰 차이를 보이지 않고, 특히 역외국가이면서 동북아에 큰 관심을 갖고 있는 미국의 영향력을 고려할 때 국력의 차이는 중요한 변수가 아니라는 것이다. 따라서 동북아에서는 실효적인 지배를 하고 있는 국가들이 다자주의나 레

15)_ 샌프란시스코 평화조약에는 일본이 대만과 평후제도에 대한 일체의 권리와 소유권 및 청구권을 포기한다는 조항이 포함되어 있으나, 센카쿠는 류큐 열도에 속해 있다는 점에 비추어 반환의 대상이 되지 않는다는 해석이 가능한 것이다.

16)_ 포츠담선언 제8조는 '카이로선언의 조건은 이행되어야 하고, 일본의 주권은 혼슈 섬과 홋카이도 선, 규슈 섬과 시코쿠 섬과 우리가 이미 결의한 바와 같은 소규모 섬들로 제한되어야 한다. 일본은 그들이 절취한 중국 동북지역과 대만 등 도서를 반드시 돌려줘야 한다'는 내용이 담겨 있다. 천자현, 2014, p. 8 "The terms of the Cairo Declaration shall be carried out and Japanese sovereignty shall be limited to the islands of Honshu, Kyushu, Shikoku and such munir islands as we determine."
http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c06.html)

17)_ 손기웅, 박상현. (2012) "인지심리학과 협상론의 함의를 통한 영토분쟁의 해결 가능성 연구," 국제정치논총 52:1, p. 24

짐을 통해 문제를 해결하겠다는 의지를 가지는 것이 중요하다고 주장한다. 그러나 실효적 지배를 하고 있는 국가가 영토문제를 다자주의적 방법을 통해 해결하기 보다는 현상유지적 입장을 고수할 가능성이 높다. 다만 손실영역에 위치할 때에만 위험추구적인 다자주의적 접근을 통해 문제를 해결할 가능성이 높은 것으로 판단된다.[18)]

이성우 역시 레짐이론을 이용하여 동북아에서의 영토문제 관련 레짐 형성 가능성 검토를 시도한다.[19)] 제휴는 공동 이익의 딜레마에 대한 논리이고, 조정은 공동혐오에 대한 딜레마에 대한 논리라는 점에서, 그리고 제휴와 조정은 참여자의 상호 이익을 증대시킨다는 점에서 레짐의 중요한 유형이다. 당사국들이 협력을 통해서 창출하려는 이익이든 회피하려는 손실이든 공동의 이익이라는 개념으로 국가들 사이에 공유된 인식은 레짐을 형성하는데 결정적인 변수로 작용한다.[20)]

갈등 사이클을 차용한 중일 영토분쟁 분석도 주목할만 하다. 정식으로 중국과 대만이 영토문제를 제기한 것은 대만은 1971년 6월, 중국은 12월에 외교성명을 발표하면서 부터였다. 중국의 성명 내용을 살펴 보면,

1) 센카쿠 열도는 예전부터 중국의 영토였다. 명 시대로부터 왜구에 대한 명나라의 해상방위구역 내에 포함되는 해역으로서 당시 류큐국의 일부가 아니라 중국 영토인 대만의 부속 도서였다.
2) 센카쿠 열도는 청일 전쟁을 통해 일본이 강제로 취득하였다. 당시의 청국 정부에 일본이 압력을 가해 1895년 4월 대만과 그 부속도서 전체를 양도받는 불평등조약인 '시모노세키 조약'을 체결하였다.
3) 대만의 부속 도서인 센카쿠열도에 대하여 제2차 세계대전 종전 뒤에 미국이 지배권을 가진다고 선언한 것은 불법이다.
4) 그러한 이유로 미일 양국정부가 '오키나와 반환협정'으로 센카쿠열도를 일

18)_ 손기웅, 박상현. (2012), pp. 24-25.

19)_ 이성우는 자국의 이익을 극대화하려는 개별국가로 구성된 국제사회에서 개별국가의 이익과 관련하여 협력이 이루어지는 동기는 두 가지로 구분할 수 있다고 설명한다. 당사국이 협력을 통해서 적극적으로 이익을 창출하는 제휴(collaboration)와 당사국들의 협력이 이루어지지 않을 경우 바람직하지 않는 상황이 발생하여 생기는 손실은 최소화하는 조정(coordination)의 과정이 있다.

20)_ 이성우, (2012) "동아시아 영토갈등의 해결을 위한 레짐의 가능성과 한계: 국제레짐에 대한 이론적 고찰의 적용," 국제지역연구 16:2, p. 164

본의 반환구역에 포함시킨 것도 불법이다.

5) 중국은 반드시 대만을 해빙시킬 것이며 대만의 부속도서인 센카쿠열도도 반드시 회복할 것이다.[21]

그러던 중, 1970년대 중일이 관계를 정상화하는 과정에서 70년대의 차세대 해결론이 등장하게 된다. 차세대 해결론에서 덩샤오핑은

"현 세대가 방법을 모색하지 못하면, 다음 세대가 다음 세대가 방법을 모색하지 못하며 그 다음 세대가 방법을 모색하면 된다"[22]

고 합의하였다. 차세대 해결을 시도하는 것으로 센카쿠열도 영유권의 '다나아게론'을 제안했던 것이다.[23] 그리고 1979년 5월 31일, 등소평 주석은 일본 자민당 스즈키 요시유키에게 최초로 "댜오위다오 분쟁 유보 및 공동 개발"의 방안을 제안한다.[24] 등소평 주석이 건의한 공동개발은 주권문제를 선전하지도 논의하지 않는 전제 하에서 일본의 기술을 이용하고 중일 양국이 공동으로 투자하여 회사를 건립하여 개발을 추진하는 형식의 공동개발이었다.[25]

주은래, 등소평 등 지도자들의 센카쿠에 대한 인식은 중국정부의 센카쿠 정책에 반영되게 된다. 일본은 중국 정부의 센카쿠 정책에 명확한 답을 주지 않았지만, 중국정부의 제안에 묵인하는 태도를 보였다. 2013년 6월 3일, 중국을 방문한 일본의 전 내각관방장관 노나카 히로무도 중일 양국 사이에는 센카쿠 분쟁 유보

---

21)_ 김용민, "조어군도와 센카쿠열도: 중국과 일본의 전략적 충돌이 가진 함의," 국제지역연구 15:3 2011, p. 80

22)_ 석정명 2006: 144, 冷溶 :『邓小平年谱1975 一1997(上)』. 中央文献出版社. 2003. P.353.)

23)_ 그러나 해석에는 이견의 여지가 있다. 중국측은 '다나아게' 안에 중일 양국이 합의했다고 본 반면, 일본 정부는 잠재적 영유권이 일보에 귀속된다는 뜻으로 해석한 것으로 평가되고 있다.

24)_ 손기섭(2012), "중일 해양영토 분쟁의 원인과 특성-갈등사이클을 중심으로," 일본문화연구 43, p. 279

25)_ 中共中央文献编辑委员会『邓小平文选(第三卷)』. 人民出版社.1993. P.387-388.
1984년 10월 22일, 등소평은 중앙자문위원회 제3차전체 회의에서 일국양제一国两制이론과 결합하여 더욱 구체화된 공동 개발 원칙을 제안하였다. 그는 영토문제의 해결방안에는 무력을 수단으로 방안과 주권 문제를 유보하고 공동으로 개발하는 방안이 있다. 공동개발은 오래동안 축적해온 문제를 해결할 수 있다. 국제사회에는 이런 종류의 분쟁이 많다. 중국인민은 평화의 옹호자이고 평화로운 방법으로 분쟁을 해결할 것을 원하고 있다"라고 표명하였다. 윤 호, "댜오위다오를 둘러싼 중국과 일본의 영토분쟁과 한국의 역할," 이사부와 동해 7호 (2014), pp. 89-90.

에 관한 암묵적 합의가 있었음을 증언기도 하였다.[26]

이처럼 8-90년대의 중일관계는 초기 우호협력 무드를 보이다 냉전 종결 1989년을 시점으로 급격히 변화하며, 해양영토분쟁에도 큰 영향을 미치게 되었다. '중일 특수관계론'이 도전을 받으며, 양국관계는 재조정 된 것이다.[27] 또한 1992년, 중국이 영해법 '중국의 영해 및 접속수역에 관한 법'을 제정하며, 이 속에서 센카쿠 열도가 중국영토의 일부로서 분명히 기술되었다. 1998년 배타적 경제수역 및 대륙붕법 제정에 이어, 2001년 '해양사용관리법'을 제정하였다.[28] 2000년대에는 갈등이 격화되는 시점으로 센카쿠 열도와 주변수역의 가치, 다시 말해 군사안보와 해양자원의 가치가 높아지게 되는 시기였다. 따라서 영유권 분쟁과 해양자원분쟁이 현재화되고 격화되었으며, 중국정부의 해양 관련 입법이 강화되고, 해양정책 발전 및 천연가스자원 개발의 본격적으로 추진되었다. 일본 역시 2005년 해양기본법안, 해양구축물의 안전수역 설정에 관한 법안 등 해양정책을 법제화하는 수순을 밟는 시기 역시 2000년 이후이다.[29]

한편, 김기주, 황병선은 폴 세네세(Paul D. Senese)와 존 바스케즈 (Johm A. Vasquez) 가 제시한 전쟁의 단계(The steps to War) 이론을 적용하여 중일가 저쟁 발발 가능성을 전망을 시도하였다.[30] 전쟁의 단계 이론 적용 결과, 센카쿠 열도 영토분쟁은 전쟁의 단계 이론이 제시하는 4가지 변수들 중 최소한 2개 변수를 충족하고 있다고 분석하였고, 이에 양국 간 센카쿠 영유권으로 인한 국지전이 발발한 가능성이 충분한 것으로 결론 내리고 있다.

또한 김영재는 '갈등의 전개과정'에 따라 센카쿠 분쟁을 평가하고 있다. 갈등은 일반적으로 갈등상황, 갈등 행동, 갈등태도의 세 가지 요소로 이루어지는데, 각각의 요소와 특징은 아래와 같다.[31]

---

26)_ 윤 호, "댜오위다오를 둘러싼 중국과 일본의 영토분쟁과 한국의 역할," 이사부와 동해 7호 (2014), p. 90

27)_ 손기섭 (2012), pp. 281-282

28)_ 손기섭 (2012), p. 284

29)_ 손기섭 (2012), pp. 284-289

30)_ 김기주, 황병선 (2013) "센카쿠(댜오위다오) 열도 영토분쟁을 둘러싼 일중 간 전쟁 발발 가능성 전망-전쟁의 단계 이론 적용과 함의," 국제정치논총 53:2 전쟁 단계 이론은 전쟁 발발 가능성을 높이는 네 가지 독립변수 (영토분쟁의 존재, 동맹의 유무, 경쟁관계, 군비경쟁)를 제시한다. 이 이론은 영토분쟁이 존재하는 두 국가가 타국과 동맹을 맺고 있고 양국이 경쟁관계이며 군비경쟁을 하고 있을 경우에 두 국가 간 5년 이내 전쟁 발발 확률이 90%에 달한다고 밝혀냈다.

31)_ 김영재, "갈등 분석틀을 통해본 독도 및 조어도 영토갈등," 정치정보연구 15:2 (2012), pp. 325-326

- 갈등상황은 둘 혹은 그 이상의 사회적 실체나 집단들이 상호 양립이 불가능한 목표를 획득하려고 추구하는 경쟁적 상황으로 양립불가능성을 띈다. 사회적 실체나 국가가 추구하는 목표가 가치의 문제일수록 갈등의 강도는 더욱 강해지며 더욱 다양할수록 갈등의 범주도 확대된다. 갈등상황에 관련된 집단이 많을수록 갈등의 영역도 더욱 확장된다.
- 갈등행동은 갈등을 벌이고 있는 단위체 간에 이익의 양립 불가능한 상황에서 나타나게 된다. 상호 병립할 수 없는 목표의 존재와 그러한 목표를 성취하려는 상대편 단위체의 실질적 행동을 의미한다. 즉, 어떤 갈등상황에서 한 집합체가 반대집단으로 하여금 그 목표를 포기하게 하거나 완화시키려는 의도를 가지고 수행된 실질적 행동을 의미하는 것이다.
- 갈등태도는 불신, 분노 등과 같은 감정적 경향을 가지면서 적대의 대상에 대한 일정한 신념체계를 지속적으로 가지게 된다. 동시에 이에 부합되지 않는 정보의 수용을 거부하는 인식과정을 뜻한다.

위에서 설명한 갈등은 다음과 같은 단계적 진행과정을 거친다.[32] 첫째는, 객관적으로 갈등이 존재하는 갈등의 첫 번째 단계로, 인간, 사회, 국가 간의 갈등요인, 즉 갈등의 여러 조건들이 잠재적 갈등으로 받아들여지는 상황을 의미한다. 두 번째 단계는 갈등이 현재화되는 단계를 의미한다. 이는 갈등이 표출되는 과정이며 이렇게 됨으로써 갈등은 객관적으로 관찰 가능한 상황으로 발현되게 된다. 세 번째 단계는 갈등관계에 있는 갈등의 주체들이 설득, 보상, 강제 등과 같은 다양한 수단과 방법을 활용함으로써 자신들의 목표와 이익을 추구하면서 치열한 경쟁과 이합집산을 벌이게 된다. 네 번째 단계는 갈등이 확대되거나 혹은 축소되는 단계이며, 다섯째는 갈등상황이 확대 혹은 축소의 과정을 거치면서 갈등을 관리하는 장치나 제도적 틀이 등장하게 된다. 이는 갈등이 해결되는 종식과정을 의미하기도 한다. 그러나, 여섯 번째 단계는 다시 갈등이 완전히 해소되지 않을 수 있음을 지적한다. 갈등의 객관적 상황이 일부 변화하였더라도 다른 형태로의 갈등으로 변모하거나 표출 될 가능성을 내포하고 있기 때문이다.[33]

한편, 갈등을 행태별로 분류하는 시도도 가능하다. 첫째, 개선형 갈등이다. 이

32)_ 김영재, 2012, pp. 325-326

33)_ 김영재, 2012, pp. 325-326

와 같은 갈등은 전통적으로 적대관계에 있던 국가들이 시간의 경과에 따라 협력, 공존의 관계에 들어가는 것을 의미한다. 관계의 변화와 개선의 가능성이 있는 갈등 행태인 것이다. 둘째, 지속형 갈등이다. 이러한 갈등은 항상 명시적인 대립, 분쟁관계 양상을 띄지만, 상황에 따라 협력과 화해의 기운을 보이기도 한다. 그러나 이러한 화해와 협력의 무드는 짧은 시간에 한정되어, 곧 다른 형태의 대립과 갈등으로 반전하는 특징과 가능성을 보일 수 있다. 셋째, 잠재적 악화 가능성을 갖는 갈등으로, 현재는 협력, 화해관계에 있지만 명시적 갈등으로 발전할 가능성이 큰 갈등 유형을 가리킨다.[34)]

외교정책의 관점에서 이들 분쟁을 접근하는 것 역시 유용성을 갖는다. 윤종변은 중국 외교정책을 분석하면서 해양 영토분쟁에 대한 접근을 설명하고 있다. 중화인민공화국의 수립 이후 중국이 해양방어를 위한 전략적 개념을 체계적으로 수립해야 할 필요성을 인식한 것은 1980년대에 이르러서였는데, 이에따라 '제1도련선(island chain)'과 '제2도련선'에서 '반접근 지역거부 전략'(A2/AD: Anti-Access/Area Denial)을 세웠다. 그러나 실제로 그 계획을 실현하기 위한 진전은 더뎠다. 그 이유는 방어개념 실현을 위해서는 해군력 강화가 필요했는데, 그 해군력 강화에 필요한 기술과 경제력이 부족했던 것이다.[35)]

이후, 1990년대 중반에 이르자 중국은 해외시장과 자원, 그리고 해양의 중요성에 대해 절감하게 되었다. 산업화의 가속화에 따라 중국에서도 에너지 수급문제가 중요한 이슈로 떠올랐고, 따라서 해양이 가지고 있는 상품과 서비스의 전략적 교역로의 중요성과 해양 자원의 보고에서 비롯되는 가치에 대해 주목하기 시작한 것이다. 더욱이 2000년대 들어와서는 동중국해와 남중국해에 지금까지 추정해왔던 것 보다 훨씬 많은 에너지자원이 매장되어 있다는 사실이 추가로 밝혀지게 되며서 중국의 정책과 전략은 더욱 해양에 눈을 돌리게 되었던 것이다.[36)]

중국의 외교정책이라는 관점에서 고상두는 영유권 분쟁과 관련한 중국 민족주의의 부상에 주목하였고,[37)] 김기정과 정진문은 외교정책 결정 구조에 있어서 군

34)_ 문정인·인남식. "중동 지역 인접국 간 갈등연구." 배정호 외. 국제갈등의 이해, (서울: 한국국제교류재단, 1999), pp. 141-142

35)_ 윤종변, "조어도의 영토분쟁에 대한 연구," 사회과학연구 32:2 (2015), p. 124

36)_ 윤종변, "조어도의 영토분쟁에 대한 연구," 사회과학연구 32:2 (2015), p. 125

37)_ 고상두 "센카쿠 열도를 둘러싼 중일 영유권 분쟁과 민족주의," 21세기 정치학회보 21:2 (2011)

부의 영향력에 주목하였다.[38] 김용민과 권태환은 군사적 측면에 초점을 맞춰 분석하였고,[39] 김진기는 영토 분쟁에 대한 일본 정부의 입장을 비교 외교정책의 관점에서 분석하였다.[40]

끝으로, 역시 영토분쟁과 관련된 만큼 국제법적 관점에서의 설명력도 큰 영향력을 갖는다. 영토분쟁의 사법적 해결과 관련하여, 일본은 1977년 9월에 중의원 외무위에서 남부쿠릴열도 문제를 국제사법재판소에 회부하자고 논의한 적이 있다. 그러나 일본 외무성은 정식으로 소련에게 그런 제안을 하지 않았다. 오히려 1992년 9월 러시아가 이 문제를 국제사법재판소에 회부하자고 제안했을 때 일본이 반대하였다. 그러나 일본은 1954년 9월에 한국에게 독도 문제를 국제사법재판소에 회부하여 해결하자고 주장한 바 있다. 이는 영토 문제에 대한 국가의 입장이 이중적일 수 있다는 실례라는 주장이다.[41] 이석우 역시 쿠릴과 센카쿠 열도, 그리고 독도의 지위에 대해 샌프란시스코 평화조약을 분석하는 것으로 일본의 이중적 입장을 지적하고 있다.[42] 한편, 전여옥은 국제법에서 주권과 영유권의 관계에 주목하여 설명한다. 하나의 국가가 하나의 토지에 대해 할양과 서점, 시효, 정복, 독립 등의 몇몇 양식에 의해 주권을 주장하게 되는데, 그에 기반하여 센카쿠 영유권 관련하여 중일 양국간의 두 가지 사안에 초점을 맞춰야 하는 것이다. 국제법상으로 볼 때, 첫째 1895년 당시의 조어도는 중국의 영토인가 아니면 무주지로 일본의 선점 대상인가, 둘째 1895년의 일본의 조어도 영토편입과 그 이후의 점유는 국제법상 효력을 인정받으면서 영유권을 주장할 수 있는가의 문제라는 것이다.[43]

---

38)_ 김기정, 정진문. “댜오위다오/센카쿠 제도 분쟁에 대한 중국의 정책결정 구조 분석: 군부의 영향력을 중심으로,” 중소연구 34:2 (2010)

39)_ 김용민, “조어군도와 센카쿠 열도: 중국과 일본의 전략적 충돌이 가진 함의,” 국제지역연구 15:3 (2011) ; 권태환, “일 중 영유권 갈등과 전망.” 한일군사문화연구 제11집(2011)

40)_ 김진기. “영토분쟁 지역에 대한 일본 정부 접근법의 비교연구,” 국제지역연구 9:1 (2005)

41)_ 이창위, “일본의 도서 분쟁과 관련 지명 및 범위에 대한 갈등–국제분쟁의 평화적 해결을 위한 법사학적 접근을 중심으로” 법조. 2012 61:1, p. 107. 일본은 자국이 현실적으로 점유한 영토에 대해서는 점유를 유지하는 것이 무엇보다 중요하고, 상대국이 점유하고 있는 영토에 대해서는 계속 이의를 제기하여 점유의 해제를 적극적으로 요구하는 것이 필요하다는 인식을 갖고 있다.

42)_ 이석우, “샌프란시스코 평화조약에서의 쿠릴, 센카쿠섬의 지위와 독도 분쟁과의 상관관계에 대한 소고,” 서울국제법연구 2002 9:2

43)_ 전일욱, “중일 영토분쟁의 전개과정과 분쟁구조의 특징: 조어도를 중심으로,” 평화학연구 제14권 1호 (2013), p. 115

이 외 갈등관리 기법에 대한 국내의 기존 연구들은 정치학 또는 안보의 관점이 아닌, 행정학과 기업·조직 행태의 관점에 기반하고 있다(김학만, 정주신 2010; 권정만, 김학만 2013).[44] 이들 연구는 갈등의 종류, 전개 과정 등에 초점을 맞추고 있으며, 특히 개인들의 정책 결정 과정에서의 정신적인 영향 분석이 주를 이루고 있다.

한편, 외국에서의 연구들은 갈등 예방(conflict prevention), 예방 외교(preventive diplomacy)의 관점에서 이루어져 왔다.[45] 이들 연구가 갈등 관리 및 갈등 해결 기제에 대한 중요성을 강조하고 이해도를 높이는데에는 상당한 기여를 하였으나, 사례 연구로 북핵문제 등을 분석하였기에 센카쿠 영토 분쟁의 분석에 주는 함의는 크지 않다.

## Ⅲ. 갈등관리 기법의 종류[46]

### 1. 갈등관리의 방법

국제사회에서 국가 간 국익의 충돌, 인식과 관념의 충돌에서 비롯되는 갈등이 피할 수 없는 것이라고 전제했을 때, 갈등의 완전한 해결 또는 영구적 종료는 이상적인 논의에 가까워진다. 따라서 위기 상황과 갈등 상황이 발생했을 때, 이를 어떤 방법으로 적절하게 그리고 평화적으로 관리할 수 있는가 하는 문제가 안보 및 평화 연구에서 중요한 화두로 등장하게 되는 것이다.[47] 넓은 의미에서는 갈등

---

44)_ 김학만, 정주신. "21세기 남북관계와 갈등관리: 역대정부의 대북정책기조의 분석을 위한 시론." 『한국동북아논총』 제57호 (2010); 권정만, 김학만. "이명박 정부의 남북관계와 갈등관리: 대북정책 기조와 전개 과정 분석을 중심으로." 『한국동북아논총』 제68호 (2013).

45)_ Jae-Woo Choo, "Six-Party Talks and Conflict Prevention and Management: Prerequisites Fulfilled?" *The Social Science Researches* (February 2009); Chyungly Lee, "Conflict Prevention in Northeast Asia: Theoretical and Conceptual Reflections," Niklas Swanstrom ed.. *Conflict Prevention and Conflict Management in Northeast Asia* (Washington D.C.: The Central Asia-Caucasus Institute, 2005).

46)_ 천자현, (2016) "국제정치에서 갈등관리 연구-한반도 문제에의 적용 가능성과 한계,"의 이론적 부분을 적용하였음. ; 천자현 (2016)논문은 아세아연구 학술지에 출판된 것입니다.

47)_ Jacob Bercovitch and Mikio Oishi, *International Conflict in the Asia-Pacific-Patterns, consequences and management.* (New York: Routledge, 2010)

해결 (conflict settlement, conflict resolution), 갈등 방지(conflict prevention)와 함께 사용되기도 한다.

지금까지 영토분쟁의 당사국들은 영토 문제 해결을 위해 몇 가지 방식을 사용해 왔다. 첫째, 절반씩 나눠갖는 방식으로 중국-러시아, 러시아-노르웨이 등이 사용한 방법이다. 둘째, 한 쪽이 다른 쪽에 일방적으로 양보하는 방식으로 독일과 주변 국가들의 영토분쟁 해결이 대표적이다. 독일은 이러한 방법으로 주변 국가들과의 관계 개선을 도모하였고, 이것이 유럽연합(EU)의 형성까지 이어지면서 독일의 경제적 영향력 확대로 이어질 수 있었다. 셋째, 잠정적으로 보류하는 방식으로 상호 자숙하며 영토의 귀속이 어느 국가에도 결정적인 문제가 아니어서 정치, 경제 등 다른 영역에서 영향을 미치지 않는 상황을 만들기 위한 방법이다. 이러한 방법은 궁극적으로는 더욱 현명한 후속 세대가 원만히 해결해줄 것을 기대하고 있음을 내포하고 있다.

그러나 위와같은 결단적인 해결 방식이 기대되지 않을 경우 갈등과 분쟁을 적절히 관리하는 방법을 고려할 필요가 있다. UN 헌장은 제 33조 1항에서 국제사회의 평화와 안정을 위협하는 갈등과 분쟁의 해결을 위해 우선적으로 다음의 7가지 방법을 쓸 것을 적고 있다. 협상(negotiation), 조사(enquiry), 중개(mediation), 조정(conciliation), 중재(arbitration), 사법적 해결(judicial settlement), 지역 기구의 협력(resort to regional agencies or arrangement) 이 그것이다. 특히, 제33조 2항에서는 필요할 경우, 안전보장 이사회가 당사자들에게 갈등의 관리를 위해 앞서 말한 7가지 방법을 사용하도록 촉구해야 한다고 밝히고 있다.[48)]

갈등 관리를 위한 전술한 7가지 방법은 모두 무력을 사용하지 않는 평화적인 해결이라는 공통점을 갖는다. 갈등을 관리 및 해결하기 위해 한 쪽 당사자의 압도적인 무력행사와 이를 이용한 위협도 힘의 불균형한 배분을 전제로 하고 있는 국제 사회에서 배제할 수 없는 방법이다. 또는 비슷한 힘을 가진 두 국가의 무력대결도 세계 곳곳에서 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 그러나 갈등의 평화적 관리라는 관점에서 본 연구는 UN이 정의하고 있는 갈등 관리와 해결을 위한 평화적인 7가지 방법에 초점을 맞춰 분석할 것이다.

첫째, 협상은 국제관계에서 가장 흔히 사용되는 기법의 하나로 갈등 당사자들

48)_ United Nations, *Charter of the United Nations,* Article 33. http://www.un.org/aboutun/charter/ (검색일: 2015년 9월 2일)

이 직접적으로 참여하여 합의(agreement)에 이르는 것을 의미한다. 중재나 사법적 해결 없이, 그리고 다른 행위자나 기구의 관여 없이 양자 간에 이루어지는 합의이다. 합의에 이르는 정책 결정 과정에서 양자의 직접적인 개입을 협상의 핵심으로 볼 수 있다.

둘째, 조사는 상황을 파악하고 보고서를 작성하기 위해 공정한 위원회를 구성하는 것을 의미한다. 그리고 이러한 과정을 통해 갈등 유발 요인에 대한 불일치와 오해를 줄이는 것이 조사의 목적이다. 조사위원회는 법과 정책의 해석, 사실조사를 임무로 하고 있으며, 이 과정 자체를 조사라고 부를 수 있다. 사실 대부분의 국제 분쟁이 사실을 밝히는 조사의 과정을 원하기 때문에, 조사는 중재, 화해, 국제기구의 개입, 그리고 이 외 제3자의 개입과 관련된 많은 방법의 하위 요소로 간주될 수 있다. 그러나 조사의 역할은 사실관계 확인, 정보 수집, 보고서의 발간 등으로 한정되어 있다. 다시 말해, 조사라는 방법이 해결책을 제시함에 있어서 권위나 강제력을 갖지 못한다는 것이다. 조사가 진행되고 그 결과에 따라 갈등 해결을 위한 방법이 제시되어도 당사국이 거부할 경우 조사의 의미가 퇴색될 수 있는 가능성이 크다고 할 수 있다.

셋째, 중개는 가장 많이 사용되고 가장 오래된 제3자(third-party) 개입의 방법으로 제3자가 당사국의 타협을 유도하고, 문제해결을 위한 방법을 직접 제안하는 등 협상을 적극적으로 돕는 것을 말한다. 중개는 당사국간의 합의에 의하거나 제3자의 신청이 당사국에 의해 접수되어야 비로소 시작된다. 특이한 점은 중개의 신청이 비우호적 행위나 간섭이라고 보지 않는 것으로 되어있어서 첨예한 정치적인 분쟁이나 전쟁 직전의 상황, 전쟁이나 무력항쟁이 한창일 때에도 유효한 수단으로 사용될 수 있다는 것이다.[49]

중개의 절차나 중개자 선정에 대한 입장 등이 다양하게 존재하지만, 중개는 지역과 문화를 초월하여 광범위하게 사용되고 있다. 국제분쟁의 평화적 처리협약(1889년, 1907년)을 시작으로 국제연합헌장(33조 1항), 아랍국가연맹규약, 미주기구헌장, 평화적 해결에 관한 미주조약(보고타규약), 중개·조정·중재위원회에 관한 아프리카 통일기구헌장의정서, 남극조약 등 몇 개의 다자간 조약에서 언급되고 있다. 미국, 아랍, 그리고 아프리카에 이르기까지 다양한 문화권에서 중

49) (Bercovitch and Jackson 2001; Bercovitch ed. 1996, 11-38).

개의 방법을 사용하고 있는 것이다(정치학대사전편찬위원회 2002). 그러나 중개 역시, 강제력과 구속력의 측면에서는 조사와 크게 다르지 않다. 중개자가 제시한 제안은 어디까지나 권고이며, 당사국을 구속하지 않는다.

넷째, 조정 역시 제3자의 개입이 이루어지는 방법으로 조사(inquiry)와 마찬가지로 위원회를 구성하여 갈등과 관련된 사실과 정보를 조사하는 것을 기본으로 하고 있다. 국제법상 '국제조정위원회'는 양 당사국으로부터 신뢰를 얻은 구성원으로 이루어져있고, 위원회는 법률분제 뿐만 아니라 갈등의 비법률적 국면-갈등의 본질과 역사 등-도 고려하는 것을 목적으로 한다. 이를 통해 문제를 명확하게 하여, 갈등 당사국들 간 의견 차이를 해소하기 위해 노력하고, 조정보고서를 제시한다. 위원회는 공정한 해결을 위해, 갈등 당사국 국적의 위원 각 1명과 3명의 중립위원 총5명으로 구성할 것으로 권고되고 있다. 조정보고서 역시 강제력이 없는 권고적 성격을 갖지만, 보고서에 제시된 조정 조건이 당사국에 의해 수락되는 경우가 적지 않다.[50]

다섯 번째 방법은 중재(arbitration)로, 이 역시 제3자 개입으로 이루어진다는 점에서는 위의 조사, 중개, 조정과 다르지 않지만 그 결과가 법적 영향력을 갖는다는 점에서 큰 차이를 찾을 수 있다. 조정에서는 갈등 당사국이 제3자의 조정안을 승낙함으로써 당사국 스스로를 구속하는 것이다. 그러나 중재는 법원에 의뢰하는 것이 아니라는 점에서 사법적 해결(소송, judicial settlement)과는 대비된다. 양 당사국이 소송에 소요되는 과다한 비용과 시간을 절약하기 위해 중재를 선택하는 경우가 많은데, 이 경우 중재로 해결할 것을 합의했으면 이후에는 소송으로 갈 수 없다. 뉴욕협약에 기반 하면, 중재판정의 집행에 관한 국제협약에 가입된 나라들 사이에 발생하는 갈등에서 중재를 합의할 경우, 중재 결과는 판결과 동일한 강제력을 갖는다.[51]

그러나 중재가 이루어지기 위해서는 반드시 당사국 모두의 동의가 있어야한다. 그리고 중재위원회는 판사가 아닌, 관련 분야의 전문가들-당사국이 선택하고 서로 동의한 전문가-이 판사로 참여한다. 그리고 이들의 판단이 법적 구속력을 갖기 때문에 갈등 당사국은 중재 결과에 따라야 한다. 따라서 중재위원의 재량이 무척 중요한데, 중재 위원의 재량에 따라서 불만족스러운 중재 결과를 따르

50)_ (정치학대사전편찬위원회 2002)

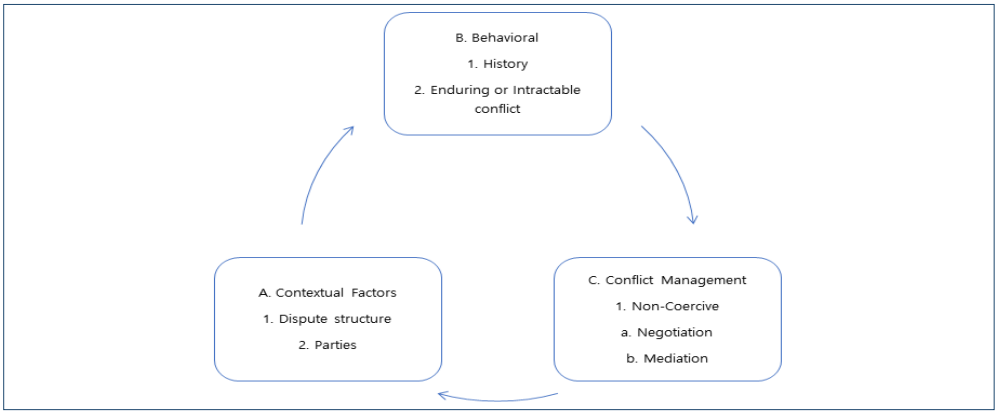
51)_ (Bercovitch and Oishi 2010, 24)

게 유도하거나 영향력을 행사하기도 한다.

여섯 번째 갈등 관리 방법은 사법적 해결 또는 소송(judicial settlement)이다. 소송 역시 중재와 마찬가지로 국제 법, 조약, 국제 협약 등에 기반 하여 이루어지며, 그 결과가 구속력을 갖는다. 그러나 재판소가 상설되어 있다는 점에서 중재와 차이가 있으며, 가장 큰 차이점은 소송을 관장하고 결과를 도출하는 판사가 국제 사법부의 일원이어야 한다는 점이다. 즉, 국제사법재판소(International Court of Justice), 유럽사법재판소(European Court of Justice), 국제형사재판소(International Criminal Court)의 구성원만이 판사의 자격이 있으며, 갈등 당사국은 판사를 선택할 수 없다. 또한 앞서 설명한 협상, 조사, 조정 등과 달리 국제사법재판소에서의 재판은 많은 비용과 긴 시간이 소요된다는 점에서 제로섬(zero-sum)이라고 볼 수 있다. 특히 사법적 해결은 갈등 당사국간 관계를 우호적인 것으로 변화시키는 것 보다는 갈등을 법적으로 해결하는 것에 초점을 맞추고 있어서 사법적 해결로 인해 특정 분쟁이 중지되었다고 해도 당사국간 감정의 회복이나 본질이 해결되었다고 보기는 어렵다.[52)]

마지막으로 지역 기구의 협력(resort to regional agencies or agreement)은 국제기구로의 이관, 다자회담 등을 포함하는 포괄적인 방법이다. 이 역시 조사, 중개, 조정 등과 같이 강제력이 없다는 한계가 있으나, 좀 더 국제사회와 조응하는 방법이며, 다자 개입이라는 형태로 이루어지는 것으로 이해할 수 있다.

그림-2 갈등관리의 메커니즘




52)_ (Jeong 2008, 177)

## 2. 갈등관리의 주요 행위자

한편, 갈등 관리에 있어서 행위자는 개인, 국가, 그리고 국제기구로 나눌 수 있다. 갈등의 종류 혹은 갈등 주체에 따라 다른 결과가 도출되기 때문에, 어떤 행위자가 더 효과적이고 그렇지 않다고 평가할 수는 없다. 합리적이고 효과적인 갈등 관리를 위해서는 갈등의 성격에 따라 행위자의 종류와 성격도 결정되어야 하는 것이다.

### 가. 개인

개인의 자격으로 갈등 관리를 하는 경우는 한 국가나 단체를 대표하는 공무원이나 정치인이 아니어야 한다. 대부분은 경험과 관련 지식이 충분한 실무자나 학자가 이러한 역할을 맡게 된다. 이들의 경험과 지식은 양국이 충분히 동의할 수 있는 상당한 수준이어야 하며, 당사국들이 신뢰할 수 있는 중립적인 개인이어야 한다. 연구자에 따라서는 현직 정치인이나 정부 대표, 고위 정책결정자도 개인의 자격으로 간주하기도 한다.[53] 이들은 개인과 국가의 중간쯤에 위치한 것으로 볼 수 있으며, 완전한 개인 자격에 비해서는 유연성이 떨어진다는 한계가 있다. 그러나 한 편으로는 이들의 결정이 결과에 더 큰 영향을 미치는 등 구속력의 측면에서는 강력하다고 볼 수 있다.

### 나. 국가

갈등 관리의 행위자로서의 국가는 한 국가를 대표하는 최고정책결정자를 의미한다. 대통령이나 총리 등이 그 예이다. 이들이 갈등 관리에 중개자로서 개입한다는 것은 대통령이나 총리 개인의 자격이 아닌, 그 국가의 자격으로 개입하게 되는 것이다. 이들은 중립적인 협상 장소나 중재안을 제공하거나 협상의 동기를 부여함으로써 양국 갈등 종결의 모멘텀(momentum)을 제공하는데 그 목적이 있다. 중동의 평화를 위해 캠프 데이비드에서 1978년에 미국, 이집트, 이스라엘 간 체결된 협정인 캠프 데이비드 협정(Camp David Agreement)이 그 예라고 볼 수 있다.[54]

---

53)_ Bercovitch and Oishi 2010, 27)

54)_ (Touval and Zartman eds. 1985, 13)

센카쿠 영토분쟁에 적용했을 경우 개별적 역외 행위자인 미국이 이에 해당한다. 미국은 일본의 동맹 국가로서, 센카쿠 영토분쟁에 있어서 상당한 역할을 하고 있기 때문이다. 역사적으로 검토해보면, 미국과 일본의 막후 거래가 해당 지역 주권의 반환에 장애물이 되었다는 평가가 우세하다. 전후 법률문서에 따라, 센카쿠 열도는 본래 중국에 반환되어야 했다는 주장이다.[55] 그러나 전후 질서 구축을 주도한 미국이 지국의 이익과 영향력 확보를 위해 동아시아에서 일본이라는 교두보가 필요하였고, 이를 위해 중화인민공화국을 배제한채 일본과 조약을 맺었다는 것이다. 이 조약은 북위 29도 이남의 난세이제도 등을 연합국에 위탁한다고 규정하고 있으나, 실질적 지배는 미국이 지속하였던 것이 사실이다. 이후 오키나와 주둔 미군이 센카쿠를 사격장으로 삼으면서, 해당 지역이 분쟁 중심지역이 되게 만들었던 것이다.

센카쿠 분쟁과 관련해 미국의 최근 입장도 분쟁을 완화하는데 도움이 되지는 않고 있다. “다른 나라의 주권과 관련한 문제에 대해서는 어느 쪽의 편도 들지 않으며, 당사자끼리 평화적으로 해결해야 한다”는 내용의 국무부 공식 입장을 내놓았다. 그러나 ‘만약 중국과 일본 간 무력 충돌이 일어날 경우 어떻게 할 것인가’는 질문에 대해서는 “미일 방위조약의 적용 대상”이라는 입장을 견지해왔다.[56] 이러한 입장은 결국 미국 의회 상하 양원이 2012년 12월, 센카쿠 열도는 일본 방위 의무를 정한 미일 안정보장조약 제5조의 적용 대상이라고 명기한 조항을 담은 법안을 가결하기에 이르렀다. 그동안 오바마 행정부가 반복해서 센카

55)_ 전술한 바와 같이, 아시아 지역에서의 2차 세계대전은 일본이 ‘카이로 선언’과 ‘포츠담 선언’을 무조건적으로 받아들이고 항복 문서에 서명하면서 종결되었다. 1943년 12월 1일 중국, 영국, 미국은 ‘카이로선언’을 통해 “만주 동북 4성, 타이완, 평후 열도 등 일본이 빼앗은 중국의 영토는 모두 중화민국에 돌려준다. 그밖에 일본이 무력이나 탐욕으로탈취한 토지 역시 장차 일본의 영토에서 제외한다.”고 명기하고 있다. 한편, 1945년 미국, 영국, 소련, 중국은 전후 질서를 확정하기 위한 ‘포츠담 선언’을 발표하였는데, 선언의 제8조에서 다시한번 카이로 선언을 확인하고 있다. “카이로선언에서 제시한 조건은 시행될 것이며, 일본의 주권은 혼슈, 홋카이도, 규슈, 시코쿠 및 우리가 정한 기타 섬으로 제한한다.”고 분명하게 규정하였다. 결국 1945년 8월 15일, 일본정부는 ‘카이로선언’과 ‘포츠담선언’을 받아들이고 무조건 항복을 선언하며 9월 2일, 일본 정부는 연합국에 제출한 ‘일본투항서’에 정식 서명했다. 투항서 제1조와 제6조는 일본이 ‘포츠담 선언’의 모든 규정을 충실히 이행할 의무를 진다고 밝히고 있는 것이다. 둥융차이(童永載), “중일의 ‘댜외위다오 분쟁’ 탈피 방안,” 아시아 평화와 역사연구소『동아시아 평화공동체를 위한 영토인식과 역사기억』(서울: 선인, 2015), PP. 26-27.

56)_ 천자현, “동북아시아 영토분쟁의 역사성과 미국-중국의 부상과 미국의 변화,”『대한정치학회보』22집 1호(2014), pp. 15-16.

쿠 열도를 안보 조약의 적용 범위라고 표명해 온 것에 대해, 입법부인 의회도 정부와 같은 뜻을 가지고 있다는 의사를 밝힌 것이다. 또한, 미국 상하원 양원이 통과시킨 '2013 회계연도 국방비 법안'은 센카쿠 열도의 행정관할권이 일본에 있다는 내용의 '의향성' 조항을 포함시켰다.[57] '의향성' 조항은 법적 구속력은 없지만 미 의회가 일본의 센카쿠 열도의 행정관할권을 인정하였다는 점에서 일본에 유리한 판단을 했다고 분석할 수 있다. 트럼프 행정부에서도 강경한 입장을 보일 것으로 예측되는 가운데, 미국의 역할이 중일 간 갈등관리에서 어떤 역할을 할 것인가 역시 중요한 연구 내용이 될 것이다.

### 다. 국제기구

국제사회의 발달에 따라 갈등 관리에서 점차 중요한 비중을 차지하게 되는 행위자는 국제기구이다. 이들은 지역 차원에서, 국가 간 관계의 차원에서, 그리고 초국가적 차원에 이르기까지 다양한 영역에 걸쳐 갈등 국 관계 개선을 위해 노력하고 있다. 대표적인 지역 또는 국가 간 기구들로는 국제연합(the United Nations, UN), 미주기구(the Organization of American States, OAS), 유럽 연합(the European Union, EU), 유럽안보협력기구(the Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE) 등이 있다. 한편, 초국가적 기구로는 국제적십자위원회(the International Committee of the Red Cross)가 대표적이다. 이 중, 가장 활발한 활동을 하는 것은 UN으로, 국제기구가 갈등 관리의 주체가 된 분쟁 중 56%는 UN에 의한 것이었다.[58]

57)_ CRS 2013

58)_ (B. Boutros-Ghali 1995)

# Ⅳ. 센카쿠 영토분쟁에서 나타나는 갈등 관리 메커니즘

## 1. Maritime Communication Mechanisms

Maritime Communication Mechanisms(MCM)은 1998년 미국과 중국 사이에서 이루어진 the United States-China Military Maritime Consultative Agreement (MMCA)를 기본 모형으로 하고 있다. MMCA는 1972년, 냉전 기간 중 미국과 소련이 협의한 Incidents at Sea Agreement(INCSEA)의 개념에서 발전된 것으로, 해역에서 증대되는 군사적 긴장감을 완화시키기 위한 노력이라고 볼 수 있다. 당시 미·소는 정보 수집, 주권 강화, 영향력 확대 등을 위해 바다에서의 경쟁이 점차 치열해지고 있었다. 그러한 과정 속에서 의도치 않은 만남, 대립, 그리고 결과적으로 위험한 행동으로 이어지게 되었고, 양국은 그 위험성을 차츰 인지하기 시작하였다. 그 결과 두 국가는 바다에서의 안전 합의(a safety-at-sea agreement)를 위한 협상을 시작하였고, 그에 대하 성과로 1972년에 합의에 도달하게 된 것이었다.[59]

INCSEA는 두 국가의 해군이 더 이상의 적대적 행위를 멈출 것을 명시하였고, 'International Regulations for Preventing Collisions at Sea"의 규범과 정신을 따를 것을 명기하였다. 또한 양국 해군 간의 소통 창구를 개설하고, 매년 정기적인 만남도 마련되었다. 양국 합의는 기본적으로 자발적 적대 행위 감소와 함께, 이해 증진을 통해 오해와 계산 착오로 인해 발생하는 불미스러운 도발 행위를 제거하는 것을 목적으로 하였다. 미국과 소련의 해군은 위와같은 합의가 상호 이익 증진에 도움이 될 것이라고 최종적으로 판단한 결과였다.

이러한 역사적 경험을 바탕으로, 미국과 중국은 1998년에 MMCA에 합의하였다. 이것은 중국 해군력에 대한 인정이자 새로운 해군의 시대를 의미하는 것이기도 했다. 그러나 INCSEA와는 달리 MMCA에는 적대행위 금지 조항은 명문화하지 않았고, 국제법에 기반하여 공동의 이해를 증진시키기 위함을 목적으로 대화 채널을 개설한다는 것만 명기하였다. 이에 미국과 중국은 매년 해군 대화를 개설하였고, 전문가 워킹 그룹 미팅을 정례화하였으며, 특정 사건이 발생했을 때 즉

59) Marta McLellan Ross, "The Japan-China Maritime and Air Communication Mechanism: Operational and Strategic Considerations," p. 1

각적인 만남을 주선하는 형태의 협력을 지속해왔다.

그러나 MMCA는 바다에서 발생하는 양국의 적대행위를 방지하는 역할에는 취약하였다. 전술한 바와 같이 합의문이 적대행위 금지를 담고 있지 않아서 그에 대한 강제력이 없기 때문이다. 이러한 이유로, MMCA는 미국과 중국의 고위급 군 관련자들이 만나서 향후 협력을 논의하는 정치적 도구에 더 가깝다는 평가를 받는다. 정치적 도구라고 평가되는 이유는 이들 만남의 영향력이 제한적이기 때문이다.[60] INCSEA와 달리 미국과 중국은 발생한 잘못에 대해 인정하지 않았고, 구체적인 행동에 대해서도 논의하지 않았으며, 더 우호적인 관계로의 발전으로 이어지지도 않았다. 이러한 이유로 MMCA는 실행에 있어 효율적이지 않는 것으로 평가되었다. 하지만 그것이 설사 정치적 도구 이상의 기능을 갖지 못한다고 하여도, 양국 해군의 만남이 정례화되었다는 것은 그 자체로도 의미있는 발전이라고 생각해볼 수 있다. 한 자리에 모인다는 것으로도 진일보한 형태의 관계 형성이며, 이것을 초석으로 점차 구체적이고 세부적인 협력에 대해 논의할 수 있을 것이기 때문이다. 따라서 가능성의 측면에서 평가한다면, MMCA 역시 적대국간 소통 채널 메커니즘의 역할을 해왔다고 볼 수 있다.

## 2. 중-일 간 Maritime Communication Mechanism 발전 과정

2009년 11월 27일, 중국과 일본 국방장관은 방위교류협력에 관하여 합의를 이루었다. 위 합의문은 함정 상호방문을 계속적으로 실시하며, 해상수색구난 공동훈련을 실시하고, 양국 간 해상연락 메카니즘을 확립하기 위해 실무회의를 개최할 것을 명기하고 있다.

그 결과, 2012년 6월, 중-일 조인트 워킹 그룹(the Japan-China Joint Working Group)은 MCM 수립을 위해 "공동의 전략적 이해에 기반한 호혜적 관계(Mutually Beneficial Relationship Based on Common Strategic Interests,"를 바탕으로 크게 세 가지 항목에 동의하였다. 첫째, 매년 정기적 회의; 2) 핫라인 설치; 3) 양국 군함 간 공동 라디오 주파수 사용 등이 그것이다.[61] 이것의 목적은 예상치못

60)_ 가령, 미국측이 중국 해군이 행한 특정 행위에 대해 구체적인 설명을 요구하면, 이에 대해 중국측은 주권에 대해서 주장하는 등의 방식이다. 미국의 중국 EEZ에서의 활동이 주권을 침해한 것으로 인식되어 중국이 무력 사용을 할 수밖에 없었다는 논리이다.

한 충돌의 방지, 예측할 수 없는 군사적 행동 또는 정치적 문제 발생의 방지, 그리고 상호 이해와 신뢰 기반의 관계, 군사 협력 증대로 압축될 수 있다. 이어서 2015년 1월, 양국은 2012년 합의의 이름을 “Maritime and Air Communication Mechanism,” 으로 변경하였다.[62)]

특히, 영어를 기반으로한 공동 라디오 채널 사용은 즉각적인 커뮤니케이션을 가능하게 하기 때문에 국제적으로 협력 측정의 척도가 되는 것이기도 하다. 국제사회에서는 표준으로 자리잡을 것으로, 영어를 사용하며 공용 라디오 채널 혹은 국제 표식 깃발을 사용함으로써 원활한 소통을 가능하게 한다. 기본적으로 중국과 일본은 International Regulation for Preventing Collisions at Sea (COLREGS)와 Code for Unplanned Encounters at Sea (CUES) agreement에도 모두 사인한 상태로 국제 규범에 부합하고 있다.

표-2 중일 대화채널 개설 연표

| 명칭 | 시작 시기 | 참여 주체 | 목표 |
|---|---|---|---|
| Maritime and Aerial Communication Mechanism | 2008 | 중일 국방부 | 양국 군대의 의도치않은 대치 방지 |
| High-level Consultations on Maritime Affairs | 2012 | 중일 외교부 | 해양 문제 관련한정치적 신뢰 구축 |
| Maritime Search & Rescue Agreement | 1977, principled agreement in 2012 | 중일 외교부, 일본 해양경비대, 중국 해양안전부 | 조사와 구조의 공동 작전 |

61)_ Ministry of Defense, Defense of Japan 2014, p. 284 http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2014/DOJ2014_3-3-2_web_1031.pdf

62)_ 영해 뿐만 아니라 영공도 합의의 일부로 넣기로 결정한 가장 큰 이유는 방공식별구역(Air Defense Identification Zones, ADIZ) 이슈 발생이 계기가 되었다.

표-3 중일 위기관리 메카니즘[63]

| | 중일 커뮤니케이션 메카니즘JCMCM | 영해 관련 고위 공무원 미팅 |
|---|---|---|
| 일본측 참가자 | MOD Director of International Policy Division lead, Support from Joint Staff Officer, Maritime Staff Office, and Air Staff Office | MOFA Deputy Director General for Asian & Oceanic Affairs head of delegation including represetatives from 9 ministries and agencies |
| 중국측 참가자 | MND Director for Asian Affairs lead. Supported by staff officers from PLA, PLA(N), and PLA(AF) | MFA DDG of Department of Boundary and Ocean Affairs head of delegation including representatives from 8ministries and agencies |
| 2008년 4월 21일 | 1회 워킹그룹 미팅(북경) | |
| 2009년 11월 27일 | 국방부 장관 미팅(동경) | |
| 2010년 7월 26일 | 2회 워킹그룹 미팅 (동경) | |
| 2011년 6월 4일 | 국방부 장관 미팅(싱가폴) | |
| 2011년 9월 22일 | 총리 미팅 (뉴욕) | 총리 미팅(뉴욕 -> 베이징), confidence building measures를 위한 대화 프레임워크 수립 동의 |
| 2012년 6월 28-29일 | 3회 워킹그룹 미팅 (북경) | 2011년 12월 25일. 총리 정상회담(북경), "High-Level Consultation on Maritime Affairs" 동의 |
| 2012년 5월 15-16일 | | 제1회"High-Level Maritime Consultation" 개최 (항저우) |
| 2013년 4월 26일 | 일본 국방성 국장과 중국 카운터파트 미팅-JCMCM과 지역 현안에 대한 논의 | |

63) James Przystup, John Bradford, and James Manicom, "Japan-China Maritime Confidence Building and Communications Mechanisms," Pacnet Newsletter, No. 67,20 August 2013, https://www.csis.org/analysis/pacnet-67-japan-china-maritime-confidence-building-and-communications-mechanisms

## V. 결론- 센카쿠 분쟁과 정책적 함의

영토분쟁의 원인은 다양하다. 어업, 에너지 등의 경제적 자원과 함께 군사적 이익과 같은 전략적 요인이 있는가 하면, 민족주의와 인종 등의 눈에 보이지 않는 요인들도 크게 작용하기 때문이다. 그러나 원인이 어떠하든 간에 지금까지의 기존 연구들은 영토 분쟁이 물리적 충돌로 격화될 가능성이 가장 큰 원인 중 하나라는 것을 밝히고 있다. 이처럼 영토분쟁의 고위험성을 고려했을 때, 이것은 어떻게 관리하는가는 지역 안보에 무척 중요한 과제임이 분명하다.

그러나 지금 동중국해의 센카쿠 열도를 포함하여 중국을 둘러싼 바다는 언제 군사적 충돌이 발생하도 의아하지 않을 정도로 눈앞의 위기에 처해있는 것이 사실이다. 동남아 국가들과 대치하고 있는 남중국해 역시 동중국해에서의 일본과의 대치 못지않게, 중국의 공격적인 태도로 인해 무력 충돌 가능성이 높아져 있는 상황인 것이다. 두 곳 모두 어업과 광물, 에너지 등 경제적 자원이 풍부하고 지리적, 전략적으로 중요한 지역이다. 그동안 국지적으로 지속되어오던 갈등이 2000년 이후 격화되고 있으며, 특히 2010년 이후에는 눈에 띄는 무력 위협이 증대되어 오고 있다. 이는 중국의 의도의 변화로 볼 수 있는데, 중국의 경제 성장에 따른 결과 자연스럽게 수반되는 해군력의 증강이 분쟁 지역에서의 공세적 태도로 나타나기 시작하는 것으로 분석할 수 있다.

일부 분석가들은 이를 중국판 먼로 독트린이라고 평가하기도 한다.[64] 동중국해와 남중국해에서의 해양 불안정이 급격히 고조되는 것에는 중국의 해군력 증가와 함께 민족주의와 맞물린 헤게모니 추구가 병행되고 있기 때문이라는 것이다.[65] 민족주의적 감정의 고조는 아시아에서의 헤게모니 추구 형태로 전환되어 나타나고, 가장 명확하면서도 공격적인 형태로 드러나게 되는 것이 해양 영토분쟁이라는 것이다.[66]

---

64)_ The Monroe Doctrine was first enunciated in 1823 by then-US President James Monroe as the policy of a rising US forbidding European powers to either colonize or interfere in the affairs of states in the Western Hemisphere. The United States, they announced, was entitled to "indisputable sovereignty" over the islands and waters within a line on the map that enclosed the vast majority of the Caribbean Sea and the Gulf of Mexico. Monroe and Adams proclaimed that these claims constituted a "core interest" of the United States-an interest for which the republic was prepared to fight.

65)_ Chun, Ja-hyun(2017), "When National Pride Meets Naval Power," *International Politics*

더욱 흥미로운 것은, 동중국해와 남중국해에서의 영토 분쟁은 1차적으로는 일본과 동남아 국가들에 대한 헤게모니 추구이기도 하지만, 궁극적으로는 미국에 대한 헤게모니 추구이자 도전이라는 점이다. 동중국해에는 일본이라는 동맹국을, 남중국해에는 필리핀이라는 동맹국을 둔 미국에게 해당 지역은 안보적·전략적으로 중요하게 얽혀있는 요충지이기 때문이다. 미국은 지리적으로는 역외 행위자이지만 영향력에 있어서는 2차 세계대전 이후 아시아 지역에서의 헤게모니를 장기간 유지해오고 있다. 현재의 중국은 이러한 미국의 지위와 역할에 불만을 갖고 있으며, 이를 대체하기 위해 해양영토에서의 불안정을 지속적으로 초래하고 있는 것이다.

이러한 중국의 의도를 고려했을 때, 미국 역시 중국을 중심으로 발생하고 있는 해양 영토분쟁에 대한 전략적 정책을 고려해야 할 시점이다. 우선적으로는, 아시아에서의 영토분쟁들이 미국과 중국의 대리전이 되지 않도록 관리해야 할 것이다. 동시에 아시아 동맹국들이 안보 불안에 위협받지 않도록 보호해야 하는 약속도 염두에 두어야 한다. 이 어려운 두 가지 임무를 잘 해결해나갈 수 있는 것이 워싱턴의 위기 대처 능력을 입증하는 과제일 것이며, 앞으로 국제 질서의 안정을 보장하는 길이기도 할 것이다. 그리고 이러한 과정에서 중국 민족주의 감정의 부활이 상처입지 않고 주변국들과 조화를 찾을 수 있는 방안을 강구하는 것 역시 추가적인 강대국의 의무일 것이다.

센카쿠 분쟁은 간접 당사국인 미국뿐만이 아니라 다양한 측면에서 정책적 함의를 갖는다. 첫째는 시민사회에 대한 접근이며, 둘째는 한국의 독도 이슈와 관련해서이다. 우선 동아시아 국가들의 시민사회의 자발적 노력이 시작되고 있음을 고려했을 때, 국가적 차원에서 이들을 장려할 필요가 있다는 점이다. 영토분쟁과 관련한 시민사회의 노력 중 대표적인 것이 동아시아 해양 영토 평화교육 프로젝트이다. 아시아평화와역사연구소가 주최가 되어 동아시아 해양 영토 문제를 평화교육의 관점에서 접근하는 것으로, 이 프로젝트는 해양 영토 문제를 둘러싼 동아시아 각국의 일방적 주장을 지양하는 한편, 시민사회의 관점에서 각국의 주

66)_ James R. Holmes. “China’s Monroe Doctrine” June 22 2012 the Diplomat; Amitav Acharya. “Beyond the Chinese Monroe Doctrine” 11 July 2011 East Asia Forum; Stephen M. Walt. “Dealing with a Chinese Monroe Doctrine” August 26, 2013. NY Times; James Holmes and Toshi Yoshihara. “A Chinese Monroe Doctrine?”September 20, 2010. Defensenews.com; Stephen M. Walt. “Dealing with a Chinese Monroe Doctrine” August 26, 2013.

장을 파악하고 해결방법을 함께 모색할 수 있는 자료를 각국의 학생들에게 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 이로 인해 동아시아 해양 영토 문제를 대립과 반목이 아닌 평화와 공존을 생각하는 평화교육의 소재로 전환시킬 필요가 있다는 문제의식에서 시작하고 있는 것이다.

동아시아 지역의 해양 영토 문제가 평화교육을 위한 학습의 주제가 되려면 그 지역의 다음 세대, 다시 말해 후일의 주역들이 자국을 비롯한 각 국가의 주장을 비교하면서 토론 및 이해할 수 있는 공론의 장소가 필요한 것이 사실이다. 그런 이유로 해당 프로젝트는 한국, 오키나와, 타이완의 대학에서 해양 영토 문제에 관한 공동 수업을 실시하고 이에 따른 실천적 연구에서 나타난 성과를 동아시아 공동교재로 사용하는 것을 제안하는 것을 궁극적 목표로 삼고 있다.[67)]

3명의 한국, 일본, 대만의 교원이 각각의 담당 수업을 실시하는 것을 기본으로 하고 있으며, 각 국의 초등학교·중학교 교원, 일반 시민, 대학생 등 40명이 참가하였다. 역시 가장 중요하고도 어려운 것은 교재 개발의 문제로 이 프로젝트는 크게 두 가지 관점으로 교재를 개발하였다. 첫째는 국민국가의 상대화라는 관점으로 국민과 국경의 확정이 근대 국민국가에서 만들어진 것이라는 점, 근대 일본의 국경이 팽창하고 전후에 다시 축소되었다는 내용을 담았다. 또한 영토와 영해는 그 자체로 역사성을 내포하고 있으며, 이에 대한 각국의 표현 방법이 나름의 차이가 있음을 언급한다.[68)] 이로써, '차이'가 존재하며, 발생할 수밖에 없음을 주지하기 위함이다. 이 부분에서는 가령, "센카쿠열도/댜오위다오는 중화인민공화국, 대만, 일본이 각각 고유영토라고 주장하는 것의 문제점을 제기하여 관심과 주의를 환기시키는 것이다.

이와함께 국익과 개인의 이익이라는 측면을 설명하고, "각각의 국민이면서 동시에 동아시아 지역에서 모두 생활하는 공존을 목표로 하는 '시민'이라는 개념을 상기시킨다. 그리고 이와같은 관점에서는 '애국심이 아닌 평화, 교유 영토론의 약화, 역사인식 공유'가 중요하다는 것을 학습하는 것이다.[69)]

---

67)_ 박삼헌, 야마구치 다케시, "해양 영토 문제의 공동 교재 개발 연구-한국·오키나와·타이완의 대학생 공동수업을 중심으로," 『동아시아 평화공동체를 위한 영토인식과 역사기억』(서울: 선인, 2015) pp. 147-148

68)_ 이 교재에서 의미하는 각국의 서사는 국민국가 건국의 서사, 영토 경계선 확정에 관한 서사, 영토 내셔널리즘의 표출 방법 등을 의미한다.

69)_ 박삼헌, 야마구치 다케시, "해양 영토 문제의 공동 교재 개발 연구-한국·오키나와·타이완의

두 번째 관점은 공존하는 생활권이다. 이는 영토분쟁을 국가 간 분쟁으로 파악하여 한 국가의 영유권으로 확정하는 발상에서 벗어나, 일률적인 선 긋기 없이 공유·공존할 수 있는 규칙을 만드는 발상으로 전환하자는 것이다. 이것의 좋은 사례가 오키나와 주민들의 생활권 관점에 대한 설명이다. 오키나와 주민들은 센카쿠 등을 오키나와와 하나인 생활 영역권이라고 인지하고 있다는 것이다. 여기에서의 생활 영역권이라는 개념은 국민국가들이 주장하는 고유의 영토를 의미하기 보다는, 주민들의 삶과 직접 연관되는 '생활권'이라는 개념으로 이해하고 있음을 의미한다.[70]

이 프로젝트는 실제 학생들을 대상으로 전술한 국민국가의 상대화, 공동 생활권이라는 관점에 근거하여 '센카쿠열도의 평화적 공존 방법'을 제안하는 것을 학습 목표로 하였다. 이를 토대로 공동교과서의 내용을 서술하는 것이 학습 목표이자 학습 과제인 것이다. 공동교과서의 내용을 서술한다는 것은 서로 개인적·정치적 견해를 표명하는 것이 아니라 공유할 수 있는 것을 찾는 것이라는 점을 학생들에게 이해하게 한 것이다. 이렇게 함으로써 '공존방법을 사고'하게 하거나, 구체적인 영토 문제 해결방법을 찾는 것이 아니라, 현재의 상황이나 해결방법을 사고할 수 있도록 하는 것에 주안점을 두었다. 그리고 사고실험을 통해 자국의 이익만을 추구하는 자세를 약화하는 사고를 지닐 수 있도록 권고하는 것에 의미를 부여하였다.[71]

이러한 아래에서부터의 노력은 단기적으로 파급력을 기대하기는 어려우나, 장기적인 안목을 갖고 정책에 반영한다면 가시적인 성과를 거둘 수 있을 것이다. 따라서 현재 일시적으로, 실험적으로 일부 시민사회에 의해 진행되고 있는 영토분쟁 관련 평화교육을 정책에 반영하여 진작시킨다면 분명 다음 세대에서는 의

---

대학생 공동수업을 중심으로," 『동아시아 평화공동체를 위한 영토인식과 역사기억』 (서울: 선인, 2015) pp. 150-152

70)_ 아라사키 모리테루는 '영토', '국경' 이라는 개념은 근대국가 형성과정에서 등장한 것에 불과하다고 주장한다. 이는 류큐 처분 전후의 류큐·오키나와의 국제적 지위를 확인하는 것만으로도 충분히 알 수 있는데, 이제는 우리 동아시아가 과거 서구 근대가 동아시아에 반입한 폐쇄적이고 배타적인 국경과 영토 개념에서 벗어날 시점이라는 것이다. 박삼헌, 야마구치 다케시, "해양 영토 문제의 공동 교재 개발 연구-한국·오키나와·타이완의 대학생 공동수업을 중심으로," 『동아시아 평화공동체를 위한 영토인식과 역사기억』 (서울: 선인, 2015) p. 154

71)_ 박삼헌, 야마구치 다케시, "해양 영토 문제의 공동 교재 개발 연구-한국·오키나와·타이완의 대학생 공동수업을 중심으로," 『동아시아 평화공동체를 위한 영토인식과 역사기억』 (서울: 선인, 2015) pp. 156-157

미있는 변화를 기대할 수 있을 것이다.

두 번째는 한국에 주는 함의이다. 한국이 관련되어 있는 영토분쟁 자체에도 함의를 갖지만, 주변국의 해양 위협에 대응할 수 있는 외교역량과 군사전략을 재정립하여 국익을 증진시키기 위한 대책을 마련할 필요가 있기 때문이다. 한국은 미국과의 오랜 동맹 관계, 그리고 경제적으로 깊이 연계되어 있는 중국과의 협력적 관계라는 양자 모두를 염두에 두고 외교 정책을 입안해야 하는 상황이다. 어느 한 쪽을 택할 수밖에 없는 불가피한 상황을 염려하는 일부의 시각을 터무니없는 것으로 일축시키기에는 한국이 딜레마에 처한 것처럼 보이는 것이 사실이다.

그러나 만약에 있을 양자택일의 구조를 대비해야 하는 것은 사실이지만, 이를 현실화하는 것은 외교적으로 현명하지 못함은 물론이며 국익에도 전혀 도움이 되지 않는다. 그렇다면 한국에게 어떤 선택지가 있을까? 균형과 군비증강의 병행이다. 우선은 한반도에 군사적 위협이 발생하지 않는 범위 내에서 미국과 중국 사이에서 균형을 유지하는 것이다. 주변국의 해양영토 갈등과 이와 관련하여 발생하는 무력 충돌에 대해서도 직접 개입은 자제하며, 나아가서는 회피해야 하는 것이다.

표면적으로 균형 외교를 추진함과 동시에 내부적으로는 동북아시아의 군비경쟁을 염두에 둘 필요가 있다. 일본과 중국의 경쟁적 군비증강은 한국에도 영향을 줄 수밖에 없는 위협적인 요소이다. 그러나 현재 국방비의 많은 부분은 북한의 위협 대응에 집중하고 있어서 주변 해양 위협에 대한 대비에는 충분치 않은 점들이 있다. 그러나 3면이 바다로 둘러싸여 있다는 점과 여러 지정학적 위치를 고려했을 때, 독도와 이어도를 포함한 영토를 수호하기 위한 해군력과 공군력의 강화가 병행되어야 하는 것이다.

여기에는 해상교통로 안전과 보호를 위해 항공기와 함정의 능력 및 전투력 향상이 뒷받침되어야 함이다. 기존 미군의 7함대가 관장해온 남방항로의 보호 임무를 점차 지역 국가들에게 담당하게 하고 있음은 한국의 해양 및 공중 능력 신장의 필요성을 더욱 절실하게 요구하고 있다. 이는 독도와 이어도 문제에 직접적으로 연관되어 있는 사활이 걸린 문제이기 때문이다.

본 연구는 센카쿠 열도를 둘러싼 해양 영토 분쟁의 장기화를 고려했을 때, 갈등과 위기관리의 중요성이 더욱 부각되고 있다는 점에 초점을 맞추고 있다. 그리고 아직은 제도화되었다고 보기는 힘든 초기 단계이지만, 이를 일본과 중국의 갈등

관리 메커니즘을 분석하였다. 그리고 이를통해 정책적 함의를 도출함으로써 한국의 외교 정책과 국방 정책에 조금이나마 기여를 시도하였다. 영토 분쟁은 본질적으로 장기화, 무력분쟁화 될 가능성이 크다는 점을 염두에 두고 평화적 해결 방안을 고안해야 할 필요가 있다. 동시에 국익수호의 관점에서 한국의 전력 증강을 병행하여 외교와 군사력 모두 강화시킬 수 있어야 할 것이다. 그리고 이로써 양자택일이라는 선택지를 벗어나 운신의 폭이 넓은 외교를 추진할 수 있을 것이다.

## Ⅵ. 참고문헌

고상두, “센카쿠 열도를 둘러싼 중일 영유권 분쟁과 민족주의,”『21세기 정치학회보』21:2 (2011)

권정만, 김학만, “이명박 정부의 남북관계와 갈등관리: 대북정책 기조와 전개과정 분석을 중심으로,”『한국동북아논총』제68호 (2013)

권태환, “일 중 영유권 갈등과 전망,”『한일군사문화연구』제11집 (2011)

김기정, 정진문, “댜오위다오/센카쿠 제도 분쟁에 대한 중국의 정책결정 구조분석: 군부의 영향력을 중심으로,”『중소연구』34:2 (2010)

김기주, 황병선, “센카쿠(댜오위다오) 열도 영토분쟁을 둘러싼 일중전쟁 발발 가능성 전망-전쟁의 단계 이론 적용과 함의,”『국제정치논총』53:2 (2013)

김영재, “갈등 분석틀을 통해본 독도 및 조어도 영토갈등,”『정치 정보연구』15:2 (2012)

김용민, “조어군도와 센카쿠열도: 중국과 일본의 전략적 충돌이 가진 함의,”『국제지역연구』15:3 (2011)

김진기, “영토분쟁 지역에 대한 일본 정부 접근법의 비교연구,”『국제지역연구』9:1 (2005)

김학만, 정주신, “21세기 남북관계와 갈등관리: 역대정부의 대북정책기조의 분석을 위한 시론,”『한국동북아논총』제57호 (2010)

둥융차이(童永載), “중일의 ‘댜외위다오 분쟁’ 탈피 방안,” 아시아 평화와 역사연구소『동아시아 평화공동체를 위한 영토인식과 역사기억』(서울: 선인, 2015)

문정인·인남식, “중동 지역 인접국 간 갈등연구.” 배정호 외,『국제갈등의 이해』(서울: 한국국제교류재단, 1999)

박삼헌, 야마구치 다케시, “해양 영토 문제의 공동 교재 개발 연구-한국·오키나와·타이완의 대학생 공동수업을 중심으로,”『동아시아 평화공동체를 위한 영토인식과 역사기억』(서울: 선인, 2015)

박영준, “동아시아 해앙안보의 현황과 다자간 해양협력방안,”「JPI 정책포럼」, No. 2012-10 (2012. 8)

손기섭, “중일 해양영토 분쟁의 원인과 특성-갈등사이클을 중심으로,”『일본문화연구』43 (2012)

손기웅, 박상현, “인지심리학과 협상론의 함의를 통한 영토분쟁의 해결 가능성 연구,”『국제정치논총』52:1 (2012)

이성우, “동아시아 영토갈등의 해결을 위한 레짐의 가능성과 한계: 국제레짐에 대한 이론적 고찰의 적용,”『국제지역연구』16:2 (2012)

윤종변, “조어도의 영토분쟁에 대한 연구,”『사회과학연구』32:2 (2015)

윤 호, “댜오위다오를 둘러싼 중국과 일본의 영토분쟁과 한국의 역할,”『이사부와 동해』7호 (2014)

이석우, “샌프란시스코 평화조약에서의 쿠릴, 센카쿠섬의 지위와 독도 분쟁과의 상관관계에 대한 소고,”『서울국제법연구』9:2 (2002)

이창위, “일본의 도서 분쟁과 관련 지명 및 범위에 대한 갈등-국제분쟁의 평화적 해결을 위한 법사학적 접근을 중심으로”『법조』61:1 (2012)

전일욱, “중일 영토분쟁의 전개과정과 분쟁구조의 특징: 조어도를 중심으로,”『평화학연구』제14권

1호 (2013)

천자현, "동북아시아 영토분쟁의 역사성과 미국-중국의 부상과 미국의 변화," 『대한정치학회보』 22집 1호 (2014)

최희식, "중일 첨각열도 해양영토분쟁: 평화적 관리 방식의 전환기?" 『JPI 정 책포럼』 (2010년 11월)

최희식, "동북아시아에서 해양·영토 분쟁: 독도와 센카쿠 문제를 중심으로," 『아시아리뷰』 3:2, (2013)

Acharya, Amitav, "Beyond the Chinese Monroe Doctrine" *East Asia Forum* (11 July 2011)

Chun, Ja-hyun, "When National Pride Meets Naval Power," *International Politics* (2017)

Barnes, J. "Pentagon conducts overhaul of war plans," *Wall Street Journal* (2 August 2013) http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887323997004578642281935420370 (13 August 2017, date last accessed).

BBC News, "Xi says US-China confrontation would be 'disaster'", 9 July 2014) http://www.bbc.com/news/world-asia-28223648 (13 August 2017, date last accessed).

Beukel, E, "Popular nationalism in China and the Sino-Japanese relationship-The Conflict in the East China Sea an Introductory Study", *DIIS Report* (January 2011) http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=126613 (13 August 2017, date last accessed).

Bloomberg Neww, "Chinese president says conflict with U.S. would be a disaster", (8 July 2014) http://mobile.bloomberg.com/news/2014-07-09/xi-says-china-conflict-with-u-s-would-be-disaster.html (13 August 2017, date last accessed).

Bercovitch, Jacob and Mikio Oishi, *International Conflict in the Asia-Pacific-Patterns, consequences and management.* (New York: Routledge, 2010)

Brecher, M., Wilkenfeld, J. and Moser, S. "Crises in the Twentieth Century", Vol. I (New York, Peragamon Press, 1988)

Choo, Jae-Woo, "Six-Party Talks and Conflict Prevention and Management: Prerequisites Fulfilled?" *The Social Science Researches* (February 2009)

Clegg, J. 'Crisis in the skies: China, Japan, the U.S. and the East China Sea dispute', Left Foot Forward (17 December 2013) http://www.leftfootforward.org/2013/12/crisis-in-the-skies-china-japan-the-us-and-the-east-china-sea-dispute/ (13 August 2017, date last accessed).

CSIS Defense-Industrial Initiative Group, "Asian defense spending, 2000-11," *Center for Strategic and International Studies* (15 October 2012) http://csis.org/publication/asian-defense-spending-2000-2011 (13 August 2017, date last accessed).

Duchatel, Mathieu, "China's Policy in the East China Sea-The Role of Crisis Management

Mechanism Negotiations with Japan(2008-2015)," *China Perspectives* (March, 2016)

Eckert, P. "Treaty with Japan covers islets in China spat: U.S. official", *Reuters* (20 September 2012) http://www.reuters.com/article/2012/09/20/us-china-japan-usa-idUSBRE88J1HJ20120920 (13 August 2017, date last accessed).

FlorCruz, M. "China is preparing for a "short and sharp" war with Japan over disputed East China Sea Islands: US officer", *International Business Times* (19 February 2014) http://www.ibtimes.com/china-preparing-short-sharp-war-japan-over-disputed-east-china-sea-islands-us-officer-1556687 (13 August 2017, date last accessed).

FlorCruz, M. "Chinese and Japanese scholars take Diaoyu/Senkaku territorial disputes to textbooks", *International Business Times* (7 April 2014) http://www.ibtimes.com/chinese-japanese-scholars-take-diaoyu-senkaku-territorial-disputes-textbooks-1568409 (13 August 2017, date last accessed).

Forbes, J. "Forbes announces bipartisan Asia-Pacific security legislation", *House of Representatives* (28 April 2014) http://forbes.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=377674 (13 August 2017, date last accessed).

Friedberg, A. "The future of U.S.-China relations: Is conflict inevitable?", *International Security* 30:2 (2015)

Haixia, L, "Clinton says that China's disputes with its neighbors are of major concern to the US", *MNC* (2 November 2010) http://mnc.people.com.cn/GB/13104138.html (13 August 2017, date last accessed).

He, Kai, "East China Sea: What do China and Japan really want?", *The Diplomat* (6 Feb 2014) http://thediplomat.com/2014/02/east-china-sea-what-do-china-and-japan-really-want/ (13 August 2017, date last accessed).

Hensel, P. "Charting a course to conflict: Territorial issues and interstate conflict, 1816-1992", *Conflict Management and Peace Science* 15:1 (1996)

Holmes, James R. "China's Monroe Doctrine" *the Diplomat* (June 22 2012)

Holmes. James and Toshi Yoshihara, "A Chinese Monroe Doctrine?" (September 20, 2010) Defensenews.com

Huth, P. *Standing Your Ground: Territorial Disputes and Interrnational* Conflict (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996)

International Institute for Strategic Studies, 'Chinese Navy's new strategy in action', *Strategic Comments* 5 May (2010) http://www.iiss.org/en/publications/strategic%20comments/sections/2010-13ad/chinese-navy--39-s-new-strategy-in-action-3516 (13 August 2017, date last accessed).

Japan Ministry of Defense, (2014)
http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2014/DOJ2014_3-3-2_web_1031.pdf

Japan Ministry of Defense, "China's Activities Surrounding Japan's Airspace," (2014)
http://www.mofa.go.jp/files/000170838.pdf

Jiabao, Wen, "Diaoyu Islands are Chinese territory and the Chinese government and people will never give in", *The Central People's Government* (9 September 2012)
http://www.gov.cn/ldhd/2012-09/10/content_2221219.htm (13 August 2017, last date accessed).

Koo, Mingyo, *Island Disputes and Maritime Regime Building in East Asia* (New York: Springer, 2009)

Kyodo News International, "China building 1st amphibiousassaultshipinShanghai", *Global Post* (26 August 26, 2013)
http://www.globalpost.com/dispatch/news/kyodo-news-international/130826/china-building-1st-amphibious-assault-ship-shanghai (13 August 2017, date last accessed).

Labott, E. 'Clinton urges Japan and China to return to talks over disputed islands', *CNN* (1 November 2010)
http://edition.cnn.com/2010/WORLD/asiapcf/10/30/vietnam.clinton.visit/(13 August 2014, date last accessed).

Lee, Chyungly, "Conflict Prevention in Northeast Asia: Theoretical and Conceptual Reflections," Niklas Swanstrom ed.. *Conflict Prevention and Conflict Management in Northeast Asia* (Washington D.C.: The Central Asia-Caucasus Institute, 2005).

Ministry of National Defense of the Peoples' Republic of China, "China's first aircraft carrier launched" [in Chinese], 25 September, 2012)
http://news.mod.gov.cn/headlines/2012-09/25/content_4401673.htm (13 August 2017, date last accessed.

Nye, J. and Rudd, K. 'How to navigate the East China Sea dispute between Japan and China', *The Washington Post* (19 April 2014)
http://www.washingtonpost.com/opinions/how-to-navigate-the-east-china-sea-dispute-between-japan-and-china/2014/04/18/953731a8-c67b-11e3-9f37-7ce307c56815_story.html (13 August 2017, date last accessed).

Przystup, James, John Bradford, and James Manicom, "Japan-China Maritime Confidence Building and Communications Mechanisms," *Pacnet Newsletter*, No. 67 (20 August 2013)
https://www.csis.org/analysis/pacnet-67-japan-china-maritime-confidence-building-and-communications-mechanisms

Ross, Marta McLellan, "The Japan-China Maritime and Air Communication Mechanism:

Operational and Strategic Considerations,"

United Nations, *Charter of the United Nations*, Article 33. http://www.un.org/aboutun/charter/ (검색일: 2016년 9월 2일)

Walt, Stephen M. "Dealing with a Chinese Monroe Doctrine" *NY Times* (August 26, 2013)

中共中央文献编辑委员会.『邓小平文选(第三卷)』. 人民出版社. 1993.

## <신문기사>

"미, '센카쿠는 미국 방위 대상' 확인키로, 중국 견제," 연합뉴스 2017.1.29.

"미일 외무장관 통화, '센카쿠 미국 방위 대상 확인," 연합뉴스 2017.2.7.

"미, '센카쿠는 미국 방위 대상' 확인키로, 중국 견제," 연합뉴스 2017.1.29.

**안보학술논집 (제28집)**

2017년 11월 인쇄
2017년 11월 발행
저 자 고상두 외
편집·발행 국방대학교 안보문제연구소
인 쇄 경성문화사
(代) 02·786·2999

ISSN 1229-3628
〈무단복사금지·한정배부〉