

표지 면지

국방대학교

안보학술논집 제29집

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

2018 제29집

안보학술논집





오늘날의 국가안보는 전쟁, 지역분쟁 등 전통적인 안보개념을 넘어서서 국가와 사회 전반에 걸친 위협에 대처하는 포괄적 안보개념으로 전환되고 있습니다. 그러므로 다양한 분야 전문가의 참여는 그 어느 때보다 큰 의미를 갖고 있습니다. 1990년 이후 매년 발간하고 있는 “안보학술논집”은 이러한 의미에 부합되는 대표적인 사업이라 하겠습니다.

특히 올해 제29집 “안보학술논집”에는 트럼프 행정부의 행정책, 중국의 우주군사력 발전과 동아시아 안보에 관한 연구, 일본의 대 한반도 안보인식의 변화와 연속성, 인도-태평양 전략 공간에 대한 미국, 호주, 일본, 인도의 접근, 북핵문제와 남북미 전략적 삼각관계, G2시대 한국의 안보전략 강화에 관한 연구, 남북한 환경안보 및 환경협력의 위기와 기회요인 분석 그리고 에너지 네트워크를 통한 남북 에너지 넥서스 구축과 한반도의 평화 등 총 8편의 귀중한 연구결과를 게재하였습니다. 최근 북한 비핵화를 둘러싼 안보환경이 매우 유동적임에도 불구하고 국가안보와 관련된 주요 현안에 대해 깊이 연구하고 정책 대안을 함께 고민해주신 전문가 여러분들께 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 다양한 분야에서 심도 깊은 연구를 수행하시는 학자 분들의 뜨거운 관심과 성원을 당부드립니다.

감사합니다.

2018년 12월

국가안전보장문제연구소장 교수 김 준 섭

목차

안보학술논집

2018 제29집

1. 일본의 대한반도 안보인식의 변화와 연속성 손 기 섭, 조 양 현	1
2. 중국의 우주군사력 발전과 동아시아 안보 국가안보전략연구원 박 병 광	29
3. 북핵 문제와 남북미 전략적 삼각관계: 정책적 함의 분석 국가안보전략연구원 이 수 형	81
4. 트럼프 행정부의 핵정책 :국제 핵비확산 레짐과 북핵문제에 대한 함의 세종연구소 수석연구위원 이 상 현	135
5. G2 시대 한국의 안보전략 강화에 관한 연구 : 퓨전 파워(Fusion Power) 극대화 전략을 중심으로 서울평화상재단 김 승 채	195
6. 남북 에너지네트워크 구축과 한반도의 평화 성균관대 좋은민주주의연구센터 나 용 우	261
7. 인도·태평양 전략 공간에 대한 미국, 호주, 일본, 인도의 접근 한국외국어대학교 박 재 적	319
8. 남북한 환경안보 및 환경협력의 위기와 기회 요인 분석 고려대학교 이 재 승, 건국대학교 정 하 윤	355

1

일본의 대한반도 안보인식의 변화와 연속성

손 기 섭
조 양 현

일본의 대한반도 안보인식의 변화와 연속성

손 기 섭, 조 양 현

목 차

I. 서론	4
1. 연구의 의의	4
2. 선행연구의 검토	5
II. 일본의 대한반도 전략인식	7
1. 일본의 전통적 한반도관	7
2. 탈냉전 이후 한·일 간의 안보인식 역전	9
3. 아베 내각의 대한반도 전략관	11
III. 한반도 안보쟁점 관련 일본의 시각	13
1. 한·미동맹에 대한 일본 입장	13
2. 한반도 통일에 대한 일본의 시각	16
IV. 결론 - 우리 외교안보에의 함의를 중심으로	19
1. 한·일 / 한·미·일 안보협력의 쟁점	19
2. 한국의 대응전략	21
참고문헌	25

I. 서론

1. 연구의 의의

본 연구는 아베 신조(安倍晋三) 내각 하에서 진행되고 있는 ‘보통국가화’를 배경으로 한 일본의 한반도에 대한 전략인식의 변화(및 연속성)를 검토함으로써, 우리의 외교안보 정책 논의에 일조하는 것을 목적으로 한다.

한·일관계는 한·미동맹 및 한·미·일 협력체제와 깊이 연동되어 있을 뿐만 아니라, 우리 외교가 동북아 및 글로벌 차원에서 한반도 안정화 및 통일 외교를 전개하기 위해서는 한·일간의 안정적인 협력관계가 불가결하다. 일본의 방위안보정책은 2010년대 들어 급속한 방향전환과 함께 적극성이 두드러지고 있고, 일본의 대한반도 전략인식에 중요하고 구체적인 변화가 나타나고 있다.

2012년에 출범하여 안정적인 정권을 운영해 오고 있는 아베 내각은 대내적으로 보수 이념의 제도화와 군사적 의미의 보통국가화를 추진하고, 대외적으로 미·일관계와 호주, 인도, 동남아 국가들과의 다자연대의 강화를 통한 대중국 견제와 함께 일·중관계의 안정화, 일·러관계의 개선을 병행하여 추진하고 있다. 이러한 전략외교의 관점에서 일본 정부는 한국에 대해서 공식적으로는 민주주의, 시장경제, 미국과의 동맹관계를 공유하는 중요한 국가라고 인정하면서도, 수면 하에서는 한국의 전략적 가치에 대한 재검토 작업을 진행 중인 것으로 보인다.

최근 일본 내의 이러한 움직임에 대한 우리의 이해는 일본의 방위안보정책의 변화라는 일반적 범주에 머물러 있는바, 최근 일본의 대한반도 전략관과 관련된 구체적인 논의 동향을 따라가지 못하고 있다. 2010년대 들어 위안부 문제를 비롯한 과거사 문제를 둘러싸고 한·일관계는 경색 국면을 벗어나지 못하고 있다. 뿐만 아니라 대중인식, 대북인식 그리고 미국과의 동맹관계 설정 등에 있어서 탈냉전 이후 한·일 양국의 입장은 상당한 괴리를 보이고 있다. 한일 간의 전략적 이해관계의 차이는 위안부 문제에 대표되는 과거사 문제와 함께 우리 안보전략의 선택폭을 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

한국의 대외정책 논의에서 일본 요인은 과소평가되는 경향이 있다. 그렇지만 한·일관계는 한·미동맹 및 한·미·일 협력체제와 깊이 연동되어 있을 뿐만 아니라, 우리 외교가 동북아 및 글로벌 차원에서 한반도 안정화 및 통일 외교를 전개하기 위해서는 한·일간의 안정적인 협력관계가 불가결하다고 할 수 있다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에, 2010년대 들어 현저해지고 있는 일본의 방위안보정

책의 적극화를 배경으로 일본의 한반도에 대한 전략적 인식이 어떻게 변화하고 있는가를 검토함으로써, 우리의 안보정책 논의에 기여하는 것을 목적으로 한다. 2012년 제2차 아베신조 내각 출범 이후 일본의 방위안보정책의 변화 속에서 일본이 한국의 전략적 가치를 어떻게 인식하고 있는가에 대해 (1)한미동맹 및 남북한 관계(한반도 통일)에 대한 일본의 기대 및 평가를 분석하고, (2)역사적 맥락에서 그 변화와 연속성을 규명해 보고자 한다. 이를 바탕으로 (3)한국의 방위안보 정책 특히 한미동맹, 한일 및 한미일 협력에 대한 함의를 제시해 보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같은 내용을 포함한다. 첫째, 일본 보수세력의 대한반도 전략 인식의 지정학적 요인에 대해 역사적으로 분석한다. 둘째, 탈냉전 이후 한·일 간의 안보인식이 역전하게 된 배경과 내용을 중국 및 북한에 대한 시각을 중심으로 분석한다. 셋째, 아베 내각 하에서 일본의 대한반도 전략관에 대해 일본의 국가안전보장전략문서와 수상 및 각료의 발언을 통해 일본 안보전략 상의 한국의 현재 위치를 도출한다. 넷째, 탈냉전 이후 동아시아 파워 밸런스 변화에 대응하기 위해 미일동맹을 지역 및 글로벌 동맹화해 오고 있는 미국과 일본이 한미동맹의 가치와 전망을 어떻게 보고 있는지를 살펴본다. 다섯째, 한반도 통일에 대한 일본의 입장을 검토한다. 마지막으로, 한·일 및 한·미·일 안보협력의 쟁점과 미일의 이해관계를 분석하고, 한국의 대응전략을 제시한다.

2. 선행연구의 검토

일본 정부나 엘리트의 대한반도 전략인식에 대한 선행연구는 다음 세가지로 대별할 수 있다. 첫째는 근대 이후 일본 내의 정한론에 대표되는 역사적 시각에서 접근하는 연구이다. 일본이 근대국가로 거듭나는 과정에서 지정학은 제국주의 일본의 국가전략에 큰 영향을 주었다. 전전(戰前)의 지정학적 인식, 대륙침략, 탈식민주의에 대한 일본 내의 연구(波多野澄雄, 安部博純, 福嶋依子, 成瀬厚)는 역사적으로 일본은 한반도 정세에 깊은 관심을 가지고 한반도에 대한 영향력 확대를 추구해 왔음을 보여준다. 명치시대의 대표적인 정한론자(征韓論者)인 야마가타(山縣有朋)는 한반도를 일본의 영토인 ‘주권선(主權線)’의 방위에 사활적인 전략적 요충지, 즉 ‘이익선(利益線)’으로 간주하였다(한상일). 이러한 인식의 연장선에서 일본 보수세력의 한반도에 대한 전략관은, 한반도가 대륙세력에 들어가게 되면 일본의 안보가 위협을 받게 되므로 한반도를 자국의 영향력 하에 두거나 일본과 우호적인 세력이 한반도에 안정되게 자리잡게 해야 한다는 암묵적인 목표를 가지고 있는 것으로 유추된다(Michael Green).

두 번째는 전후의 동아시아 냉전체제와의 관련 속에서 접근하는 연구이다. 전후 일본의 방위안보정책은 미일안보조약 하에서 경무장경제우선전략으로 대표되는바, 평화헌법과 미일안보조약의 틀 속에서 전수방위와 총합안전보장의 개념을 기본으로 한 일본의 안보정책의 골격은 냉전기를 통해서 유지되었다. 한국과 일본은 시장경제와 민주주의라는 기본 가치 및 경제 이익을 공유하면서 세계적인 패권국가 미국과 더불어 동아시아 냉전체제의 한 쪽 축을 형성해 왔다. 이 시기의 한일관계는 강대국 관계의 변화와 과거사 문제에 영향을 받아 많은 부침이 있었지만, 기본적으로 공산주의의 침략에 공동 대응하는 준동맹의 관계(혹은 부산적기론, 한국조항 등의 개념)에 있었다. 이러한 시각에서 접근하는 연구들은 일본이 미국의 동아시아 냉전전략에 불가결한 파트너로서 한국의 안보 역할을 중시하고 있었음을 강조한다(이종원, 남기정, Victor Cha, 이정식, 손기섭, 윤덕민, 西原正, 小此木政夫, 倉田秀也, 阪田恭代).

세 번째는 탈냉전기 들어 일본의 방위안보정책의 변화라는 맥락에서 접근하는 연구이다. 탈냉전 이후 일본은 한편으로는 미일안보체제의 재정의를 통해 새로운 위기 상황에서 미군과 공동으로 대응할 수 있는 제도적 근거를 마련하고, 다른 한편으로는 독자적인 군사력을 확충하고 자위대의 활동범위를 확대함으로써 중국의 군사적 위협에 대응하고 동아시아 안보질서에서의 역할 확대를 모색해 오고 있다. 역사문제가 쟁점화하고 대북정책과 중국 인식에 있어서 한일의 이해관계가 대립하면서 안보연대감은 이완되었다. 이러한 시각의 연장선에서 접근하는 많은 연구들은 일본이 한국과의 안보협력의 필요성을 인정하면서도 한국에 대해 ‘중국경사론’을 제기하는 등의 이중적 인식을 가지고 있음을 시사한다(서동만, 박철희, 박영준, 김준섭, 조양현, 木宮正史, 西野純也, 道下徳成).

이상의 선행연구의 대부분은 일본 방위안보정책의 전반적인 동향 분석에 집중되어 있지만, 막상 한반도에 대한 일본의 전략인식의 변화에 대한 분석은 희소하다. 관료, 정치엘리트, 안보전문가들의 정책 논의와 인식 변화를 추적하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 그 결과, 현재의 일본의 대한반도 전략관을 정한론에 대표되는 지정학적 인식 내지는 냉전기 미일동맹 내의 역할분담론, 혹은 탈냉전기 한일간 안보연대감의 이완 혹은 한미일 공조의 한계 등의 연장선에서 관성적으로 유추하는 오류를 범하고 있다고 할 수 있다.

II. 일본의 대한반도 전략인식

1. 일본의 전통적 한반도관

역사적으로 일본은 한반도 정세에 깊은 관심을 가지고 한반도에 대한 영향력 확대를 추구해 왔다. 명치시대의 대표적인 정한론자(征韓論者)인 야마가타(山縣有朋)는 한반도를 일본의 영토인 ‘주권선(主權線)’의 방위에 사활적인 전략적 요충지, 즉 ‘이익선(利益線)’으로 간주하였다. 그는 한반도가 일본이 아닌 제3의 세력의 영향권 하에 들어갈 경우 일본에 대해 “머리 위의 칼(頭上の刃)”로 작용한다는 논리로 한반도와 대륙침략의 길을 열었다. 한반도가 대륙세력에 들어가게 되면 일본의 안보가 위협을 받게 되므로, 한반도를 자국의 영향력 하에 두거나 일본과 우호적인 세력이 한반도에 안정되게 자리잡게 해야 한다는 발상이다.¹⁾

냉전기를 통해 동북아에서의 전략 밸런스 즉, 한반도의 평화와 안정의 유지는 일본 방위안보정책의 일관된 목표였다.²⁾ 1949년의 중화인민공화국에 의한 중국대륙의 공산화를 계기로 일본에게 있어 한국은 ‘반공의 방파제’였다. 1950년 한국전쟁을 계기로 미·일안보조약과 한·미상호방위조약이 맺어졌고, 미·일동맹과 한·미동맹은 미국을 매개로 하는 사실상의 ‘준(準)동맹국(quasi-alliance / virtual alliance)’의 관계에 있었다. 식민지배라는 역사적 특수성에서 일본과의 명시적인 동맹을 원하지 않는 한국과, 전후 초기의 격렬한 이념논쟁 하에서 한반도 유사시에 분쟁에 말려드는 것을 경계하는 일본 사이에 공식적인 동맹조약은 없었지만, 한·일 양국은 미국의 동아시아 냉전전략에 편입되어 한반도 유사시에 대비해 주한미군과 주일미군은 유기적으로 연계되어 있었다.

탈냉전 이후 한·일 간에는 과거사 문제로 갈등이 심화되었지만, 한국은 여전히 일본의 안전보장에서 전략적으로 중요한 위치를 차지하고 있다.³⁾ 동아시아에서 미·중 간의 패권 경쟁의 구도가 가시화하는 상황에서 한반도의 지정학적 위치는 미·중 패권경쟁의 판도는 물론 일본의 안위에 결정적인 영향을 미칠 것이다. 한국은 한반도 분단체제 하에서 민주화와 산업화를 통해 북한과의 체제경쟁에서 승리하였고, 국제사회에서 한반도의 미래질서를 주도하는 중심세력으로 인정받고 있다. 북한이 한국에 대한 군사적 열세를 혁,

1) Michael Green, “Japan in Asia,” David Shambaugh and Michael Yahuda, ed, *International relations of Asia* (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2008), pp. 178 - 180.

2) 阪田恭代, 「朝鮮半島と日米同盟」猪口孝(監修), 『日米安全保障同盟』(原書房, 2013).

3) 道下徳成 「序論—韓国安全保障戦略と日本」『国際安全保障』第33巻第4号(2006年3月).

미사일 등 비대칭 무기체제의 개발로 만회하고자 하더라도, 사실상 한국의 승리로 결판이 난 승패를 되돌리기는 어렵다. 한반도에서 통일국가가 출현할 경우 그 주도 세력은 한국이 될 수밖에 없다는 전망이 지배적이기 때문이다.

즈비그뉴 브레진스키는, 세계정치와 지역정치的主要한 플레이어는 아니지만 어떤 국가의 대외정책의 향배가 그 지역에서의 강대국 간의 권력구도(세력균형)에 결정적인 영향을 미치는 지정학적 요충지에 있는 국가를 ‘피봇 국가(pivot state)’라고 정의했다. 그리고 극동에서는 유일하게 한국을 피봇국가에 포함시켰다.⁴⁾ 그에 따르면, 한국이 미국에 제공하는 동맹관계의 효용은, 미국이 일본에 막대한 군사력 주둔 없이 일본을 독자적 군사대국으로 나아가지 못하도록 막는 기능이다. 한국이 통일되거나 중국의 영향권 하에 들어가는 등 한국의 국제적 지위가 변할 경우, 극동에서 미국의 역할과 일본의 위치에 극적인 변화가 발생할 수 있기 때문이다.

전후 미·일 양국의 역대 정부가 합의한 ‘한국조항’에서 알 수 있듯이, 한국/한반도의 안보가 일본의 안위에 중요하다고 본다는 점에서 미국과 일본의 한반도관은 일치한다. 1950년에 미국이 ‘애치슨 라인’으로 한국을 자국의 태평양 방위선에서 제외하였을 당시, 한·미 간에는 동맹조약이 존재하지 않았다. 그럼에도 불구하고 한국 전쟁이 발발하자 미국이 참전을 결정했던 것은 한국이 일본의 안위 및 미·일관계에 결정적으로 중요하다고 보았기 때문이다. 즉, 공산화된 한국은 일본의 심장을 찌르는 단도가 되고, 북한의 승리는 미·일관계를 불안정하게 할 것을 우려했던 것이다.⁵⁾ 정한론적인 표현으로 환언하자면, 한반도는 일본 안보는 물론 미·일관계에 결정적인 영향을 미친다는 점에서 일본과 미국에게 공통의 ‘이익선’인 셈이다.

한편 중국 입장에서 볼 때 북한은 미·중간의 직접적인 군사충돌을 방지하기 위한 ‘완충 국가(buffer state)’라고 할 수 있다.⁶⁾ 남북한을 포함한 한반도는 동아시아에서 패권을 차지하기 위한 대륙세력과 해양세력이 마주치는 접경인바, 한반도를 두고 미·중·일 3국이 일종의 영향력 확대 경쟁을 벌이고 있다는 점에서 현재의 지정학적 상황은 청일전쟁 당시와 유사하다고 할 수 있다. 주요국 간의 경쟁구도가 선명해진 2010년대 이후에 한반도의 지정학적 가치는 증가하고 있다고 할 수 있다.

4) Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy And Its Geostrategic Imperatives*. Basic Books (1997), pp. 47-48.

5) Dean Rusk, *As I Saw It*, W. W. Norton & Company (1990), ch. 9.

6) 김홍규, “중국의 부상, 동북아 안보, 그리고 한국의 전략.” NEAR재단 『미·중 사이에서 고뇌하는 한국의 외교·안보 : 연미화증으로 본다』 매일경제신문사(2011).

2. 탈냉전 이후 한·일 간의 안보인식 역전

냉전기와 탈냉전기를 거치면서 한·일의 위협인식은 역전되었고, 북한, 중국 및 미국을 바라보는 한·일 간의 입장 차이는 과거사 문제와 더불어 한·일이 안보협력을 추진함에 있어 장애요인으로 작용하고 있다.⁷⁾ 냉전기에 한국은 북한을 ‘주적’으로 규정하여 최대 위협으로 인식하였고, 일본이 ‘두 개의 한국’이라는 대한반도 정책의 연장선에서 정경분리원칙을 내세워 북한에 접근하려는 것에 불만이었다. 그러나 탈냉전 이후 한국이 북한과의 체제경쟁에서 사실상 승리하고 남북한 간의 군사적 균형이 한국에 유리하게 변화함으로써 한국의 북한에 대한 위협 인식은 점차 민족적 동질성으로 대체되었다. 반면 북·일 간에 북한의 핵, 미사일 위협과 납치문제 등이 불거지면서 일본 사회에서 북한은 지역질서를 위협하는 ‘불량국가’로서의 이미지가 강해졌다.

북한 체제의 붕괴로 인한 지역질서 유동화나 군사적 돌발 사태를 피하고자 하는 점에 있어서 한·일 양국의 입장이 일치하나, 그 대응 방법으로서 대화와 압박 중 어느 쪽을 우선하느냐에 있어서는 양국의 정권의 성격에 따라 이해관계가 대립하곤 했다. 한국은 김대중 정부 이래 대북 포용정책을 우선한 반면, 일본의 고이즈미 정권은 대화와 압박을 병행하였다. 당시 한·일 양국은 북미 간의 직접 대화를 촉구하는 등 북한 문제에 대한 이해관계가 상당 부분 일치했었다. 그러나 2006년 아베 정권 출범 및 북한 핵·미사일 사태를 계기로 일본의 대북정책 기조가 압박 우선으로 바뀌면서 6자회담 참가국 중에서 북한에 가장 유화적인 한국과 가장 강경한 일본 간의 대립 구도가 선명해졌고, 북한 문제야말로 한·일 관계 전체를 소원하게 하는 주된 요인이 되었다.⁸⁾ 지금도 한·일 양국은 북한의 비핵화라는 정책 목표에는 이해관계가 일치하지만, 북한 지역의 관할권에 대한 해석, 대북정책의 방법론 등에서 차이가 있다.

미국과의 동맹관계 설정 즉, 미·중간 파워 밸런스 변화에 대한 대응에서도 한·일의 입장은 역전되었다. 냉전기에는 정경분리원칙에 근거해 우호협력관계를 유지했던 중·일 관계는 탈냉전 이후 전략적 이해관계가 충돌하는 경쟁구도로 전환되었다. 특히 2010년과 2012년의 센카쿠 열도(다오위다오) 사건, 2013년에 중국의 방공식별구역(ADIZ) 선언으로 중·일 간 전략적 경쟁 구도는 선명해졌다.⁹⁾ 이후 일본은 미·일동맹 강화를 통해

7) 道下 (2006).

8) 기미야 타다시, “일본의 대북한 인식과 한·일관계,” 국민대 일본학연구소, 『일본공간』 창간호 (2007년 5월).

9) 손기섭, “일본의 중국과 러시아에 대한 해양영토분쟁의 사례연구,” 『국제정치연구』제20권 2호

중국에 대한 억지력의 확보에 주력해 왔다. 반면 1992년에 국교를 정상화한 한·중관계는 경제, 정치·안보, 사회·문화 등 제반 분야에서 비약적인 발전을 하였고, 2014년에 ‘성숙한 전략적 협력동반자관계’에 진입했다. 한·중 양국은 냉전기의 ‘잠재적 적대관계’를 청산하고 북한 문제와 한반도 통일에 대한 대화를 확대해 왔다. 한국 사회에서 중국의 부상은 ‘위협’보다는 ‘기회’의 측면이 강조되었다.¹⁰⁾

2016년 이후 사드배치를 둘러싼 갈등으로 한·중관계가 냉각되었다고 하지만, 현 시점에서 한국 사회에서 중국의 부상은 일본의 대중국 인식에 비해서는 ‘위협’보다는 ‘기회’로서의 이미지가 크다고 할 수 있다. 냉전기에 일본은 미·일동맹을 중시하면서도 중국에 대한 명확한 견제(balancing)는 자제해왔지만, 지금은 미국과 연대하여 중국에 대한 적극적인 헛징에 나서고 있다. 반면 한국의 경우, 여전히 한·미동맹이 한국 안보의 핵심 축임에는 변함이 없지만, ‘안보는 미국, 경제는 중국, 북한 문제는 미·중’이라는 식으로, 대미외교와 대중외교의 균형을 유지하면서 미·중간 세력경쟁에 말려들지 않으려고 고심하는 모습을 보이고 있다.¹¹⁾

일본은 탈냉전 이후 한국에서 진보정권의 출범을 계기로 남북관계, 한·중관계가 긴밀해진 반면, 전통적인 우방국인 미국, 일본과의 관계는 상대화되었다고 본다.¹²⁾ ‘386세대’로 대표되는 노무현 정권의 진보적인 이념성향이 반미, 대북유화정책, 자주국방정책에 반영되었고, 그 결과 한국내의 북한에 대한 위협인식이 감소하였다고 본다.

2017년에 문재인 정부 출범을 전후하여 일본 내에서는 위안부 문제의 재협상, 한·중관계의 긴밀화, 대북 정책의 재조정 등의 가능성을 염두에 두고 한·일관계의 상대적 유동화를 우려하는 목소리가 제기되었다.¹³⁾ 문 대통령의 정책 성향에 대한 일본의 대중적 시각은 ‘반일’과 ‘친북’이다. 문 대통령이 당선 전에 위안부 합의의 재협상을 주장했다는 것이 ‘반일’의 징표였다면, 북한에 대한 압박보다 대화를 중시했던 것은 ‘친북’의 근거가 되었다. 일본 사회가 문재인 정부를 ‘반일 친북’으로 인식하는 것은 노무현 정부에 대한

(2017년 12월); 조양현, “일본 외교안보정책의 중장기 전망: 동아시아 파워·밸런스 변화와 미일동맹의 미래,” 국립외교원 『정책연구과제』 2013년.

10) 이희옥, “한국에서의 중국 부상의 성격” 『한국과 국제정치』 25:4 (2009).

11) 木宮正史 「日本の安全保障と朝鮮半島—安全保障における非対称性」 木宮正史編著 『朝鮮半島と東アジア』 岩波書店(2015).

12) 西野純也 「盧武鉉政権の安全保障政策と国内要因--『協力的自主国防』をめぐる機会と制約」 『国際安全保障』 第33巻第4号 (2006年3月) .

13) 손제용, “일본이 문재인 정권을 바라보는 관점” 『일본공간』 21호(2017).

기억과 연관되어 있다. 노무현-고이즈미 정부 하에서 양국은 과거사와 독도 문제를 둘러싸고 첨예하게 대립하였다. 일본인들에게 노무현 대통령은 과거사 문제를 집요하게 거론하여 반일감정을 부채질하고, 유화적인 대북정책으로 한·미·일 협력관계를 훼손시킨 장본인으로 기억되어 있다. 그리고 노무현 대통령의 최측근이었던 문재인 대통령이 이러한 이념성향을 계승하고 있다고 본다. 일본의 많은 보수 언론은 문재인 정부를 ‘노무현 정부 2.0’으로 묘사하고 있다. 일본인들은 최근 에스컬레이트하는 북한의 핵·미사일 도발을 지켜보면서 문재인 정부의 대북 유화정책이 한·미·일 공조에 균열을 가져와 김정 은 정권을 도와주는 결과가 초래될 수 있음을 우려한다.

3. 아베 내각의 대한반도 전략관

2010년대 들어 일본의 안보전략에서 가장 중요한 과제는 부상하는 중국을 상대로 어떻게 동아시아 지역에서의 힘의 균형을 유지하는가 하는 문제였다.¹⁴⁾ 스톡홀름 국제평화연구소에 따르면(SIPRI), 2005년부터 2014년까지 10년 동안 미국과 일본의 방위비는 각각 0.4%와 3.7% 감소한데 비해, 중국의 국방비는 167% 증가했다. 물론 절대 액수를 기준으로 하면, 2014년에 미국이 6,100억 달러로 압도적인 1위를 차지하고 있고, 중국이 2,160억 달러로 2위, 일본이 458억 달러로 9위였다. 그렇지만 장기적 추세는 방위비의 규모 면에서 미·일이 아무리 협력하여 대응해도 중국과 경쟁은 어려울 것이라는 전망이 대세라고 할 수 있다.

이와 같이 중국의 군사굴기에 대한 일본의 대응전략은, 미·일동맹의 긴밀화와 기타 역내 국가들과의 안보협력의 강화를 병행하는 것이다. 아베 내각은 2013년 12월에 「국가안전보장전략」(National Security Strategy)을 채택하여 외교안보정책의 기본방침을 제시하였다.¹⁵⁾

“미·일동맹은 국가안보의 기축이다. 미국으로서도 한국, 호주, 태국, 필리핀 등 지역국가들과의 동맹 네트워크의 핵심적인 요소로서, 미국의 아시아태평양 전략의 기반이 되어 왔다..... 일본의 안전보장 환경의 개선을 위해서는 상술한 바와 같이 정치·경제·안보의 모든 분야에서 미·일동맹의 강화가 필수적이지만, 이와 더불어 이를 위해 중요한 역할을 담당하는 아시아 태평양 지역 내외의

14) 道下徳成・東清彦 「朝鮮半島有事と日本の対応」木宮正史編著『朝鮮半島と東アジア』岩波書店、2015; 서승원, “일본의 대중국 전략, 2006-2013: 관여와 견제, 그리고 우파 내셔널리스트 지정학,” 박철희 편, 『동아시아 세력전이와 일본 대외전략의 변화』동아시아재단(2014).

15) 国家安全保障会議決定閣議決定 「国家安全保障戦略について」平成25年12月17日.

파트너와의 신뢰·협력 관계를 다음과 같이 강화한다.”

말하자면 미·일동맹을 축으로 중국 위협을 공유하는 역내국가들(한국, 호주, 동남아, 인도)과 연대하여 지역적 안보네트워크망을 구축하여 중국을 포위하겠다는 발상이다. 냉전기와는 달리 이들 역내국가들의 군사적 역량은 크게 향상되고 있다. 인도의 방위비는 상기 10년 동안 39% 증가하여 2014년에 500억 달러로 세계 7위였다. 한국은 같은 기간 34% 증가하여 367억 달러로 10위였다. 호주는 27% 증가하여 254억 달러로 13위였다.

이러한 관점에서 볼 때, 한국은 일본의 잠재적인 전략적 파트너로서 중요한 위치를 차지하고 있다. 특히 최근 한국의 군사력 정비의 방향을 볼 때, 해군은 대형수송선을 도입하고 기동부대를 창설하였고, 공군은 차세대 전투기로 F-35의 도입을 추진하는 등 북한에 대한 대응은 물론 동아시아의 안정화에 기여할 수 있는 능력을 보유해 가고 있다. 다만, 2011년 이후 과거사, 독도 문제로 한·일관계가 악화하여 한·일간의 안보협력이 정체되었던 바, 일본으로서는 호주, 동남아, 인도 등 한국 이외의 국가들과의 안보협력을 적극적으로 추진해왔다. 상기 국가안전보장전략 문서는 한국에 대해서는 다음과 같이 기술하고 있다.

“이웃나라이며, 지정학적으로도 우리나라의 안전보장에 있어 중요한 한국과 긴밀히 협력하는 것은 북한의 핵·미사일 문제에 대한 대응은 물론, 지역의 평화와 안정에 있어 큰 의의가 있다. 따라서 미래지향적이고 중층적인 한·일관계를 구축하여 안보협력기반의 강화를 도모한다. 특히 한·미·일 3국 협력은 동아시아의 평화와 안정을 실현하는데 핵심(鍵となる枠組み)인바, 북한의 핵·미사일 문제에 대한 협력을 포함하여, 이를 강화한다. 또한 다케시마 영유권에 관한 문제에 대해서는, 국제법에 따라 평화적으로 분쟁을 해결한다는 방침에 따라, 꾸준히 외교적 노력을 행하여 나가야 한다.”

일본은 한·일 간의 전략적 협력의 중요성을 인정하면서도 과거사, 독도 문제를 둘러싼 한·일관계의 불안정성이라는 현실을 감안하여, 한·일 간의 안보협력 확대와 함께 한·미·일 협력을 강화하는 병행 전략으로 지역의 안정과 평화를 확보하겠다는 입장으로 보인다.

Ⅲ. 한반도 안보쟁점 관련 일본의 시각

1. 한·미동맹에 대한 일본 입장

전술한 대로 전통적인 일본의 한반도 인식에 따르면, 한반도에 어떠한 이념성향의 정치세력이 등장하는가, 그리고 어떠한 대외관계를 설정하는가는 일본의 안보에 절대적인 영향을 미친다. 특히 한·미동맹은 동북아 안보질서의 핵심축으로 미래 한국의 이념성향과 대외노선과 직접적으로 연동된다는 점에서 일본으로서는 사활적인 이해관계를 갖는다고 할 수 있다. 따라서 일본은 한·미동맹의 조정에 대해 큰 관심을 가지고 주목하고 있다.

탈냉전 이후 한국과 일본은 미국과의 동맹관계를 새로운 상황 변화에 맞추어 조정 중에 있는바, 앞서 지적한 대로 북한, 중국 및 미국에 대한 한·일의 인식 차이는 동맹의 지역화에 대한 한·일의 상이한 대응을 초래했다. 일본은 지역 및 글로벌 차원의 안보역할 확대를 위해 미·일동맹의 글로벌화, 일체화를 추진 중이다.¹⁶⁾ 2010년대 들어 미·중간의 경쟁구도가 선명해지고 중·일 경쟁이 심화되면서 미·일 간에 중국 부상에 대응하기 위한 안보연대의 움직임이 활발해졌다. 아베 내각 하에서 일본이 추진한 제도적 종착점이 집단적 자위권의 행사를 전제로 한 가이드라인의 개정과 안보법제의 정비였다.¹⁷⁾ 그 배경에는 아시아태평양 지역의 안보 비용의 부담을 지역 동맹국에게 요구하는 미국의 ‘아시아 재균형’ 정책과 보통의 국가로 거듭나려는 아베 내각의 ‘적극적 평화주의’ 간에 일치하는 이해관계가 있다.¹⁸⁾

반면 한국은 한·미동맹의 재조정에 신중한 입장이다. 한국 입장에서 볼 때, 한·미동맹은 한반도에서 대북한 억지력에 중점을 둔다는 점에서 미·일동맹과는 차이가 있다. 냉전기에 미·일동맹은 북한 뿐만 아니라 소련, 중국의 위협을 염두에 둔 ‘지역동맹’의 성격이 강했다고 한다면, 한·미동맹은 북한 위협에 특화된 ‘국지(局地)동맹’이었다.¹⁹⁾ 9.11 테러 이후 미군은 전세계적인 미군 재편을 추진하면서 주둔국의 승인없이 신속히 이동할 수 있는 ‘전략적 유연성’을 요구했지만, 노무현 정부는 한국의 의지와 무관하게 지역분쟁에

16) 김성철, 『미일동맹의 강화와 미일방위협력지침의 개정』, 세종연구소(2015).

17) “아베정권의 집단적 자위권 성립과 동북아”, 『국제정치연구』제19권 2호 (2016년 12월).

18) 조양현, “4월 미·일 정상회담 이후 동아시아 전략구도와 한국 외교,” 국립외교원 『주요국제문제분석』 (2015년 8월).

19) 倉田秀也 「『地域』を模索する米韓同盟: 同盟変革と『リバランス』」 『東亜』555号、2013年9月.

연루될 수 있음을 우려하여 소극적으로 대응하였다.

오바마 정부 시기에 한·미 양국은 “포괄적 전략동맹(comprehensive strategic alliance)”에 합의했다. 이는 한·미동맹이 협의의 군사동맹을 넘어 정치, 경제, 사회, 문화 면에서 공통의 가치와 상호신뢰에 기반한 광의의 포괄적 동맹이며, 한·미 양자 간의 동맹을 넘어 지역 및 글로벌 차원에서 전략적으로 협력하는 동맹으로 이해되었다. 한국은 ‘룰에 기초한 국제질서(rules-based international order)’의 구축이라는 맥락에서 오바마 정부가 추진한 아시아 재균형(rebalancing) 정책에 협조하여 아시아태평양 지역의 평화와 안전에 중심적인 역할을 담당하지만, 이것이 공공연한 중국 봉쇄를 의미하는 것은 아니었다.²⁰⁾

일본은 한·미동맹을 ‘전략동맹’으로 발전시키고 한·미·일 안보협력을 강화함으로써 실질적 의미에서 미·일동맹의 전략공간을 한반도까지 연장하는 효과를 기대하고 있는 것으로 보인다.²¹⁾ 미국이 의도하는 전략동맹의 목표는 다음 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 북한에 대한 억지력 및 방어능력의 강화 차원에서 확대억지력의 강화, MD 및 사드의 배치이다. 일본은 미사일 방어 관련해서 한·미·일 간의 협력 강화를 희망하고 있다. 한국이 미·일과 별도로 한국형 마사일 방어(KAMD)를 추진하고 있는 것과 달리, 일본은 미국과 함께 MD의 공동 개발, 배치를 추진해 오고 있다. 최근 북한의 핵, 미사일의 위협에 대해 한·일이 느끼는 위협인식에 차이가 없어지는 상황에서 일본은 한국의 엑스밴드 레이더가 포착한 일본으로 향하는 북한의 탄도미사일 정보를 한·미·일 간에 실시간으로 공유할 수 있기를 희망하고 있다.²²⁾

둘째는 대중국 헛징의 차원에서 남지나해, 동지나해, 황해에서의 해양안보협력의 확대이다. 남지나해 및 동지나해의 해양안보 관련하여 미국은 일본, 호주와 함께 ASEAN 국가들과의 연대를 강화해 오고 있다. 한국은 이어도 관련 배타적경제수역(EEZ)/ 해양경제선과 방공식별구역(ADIZ) 문제가 한·중관계의 현안으로 남아 있는 상황에서 동지나해 문제에 신중한 입장이다. 미국과 일본은 남중국해에서의 중국의 인공섬 건설을 견제하는 미군의 ‘항행의 자유’ 작전과 관련하여 한국이 “국제규범의 준수”와 “지역의 평화와 안정”이라는 원칙론적 차원의 입장 표명을 넘어 보다 적극적인 관여를 보여주기를 희망하고

20) 阪田恭代 「米国のアジア太平洋リバランス政策と米韓同盟: 21世紀『戦略同盟』の三つの課題」 『国際安全保障』44巻1号、2016年6月.

21) 阪田 (2016).

22) 倉田秀也 「韓国防相「THAAD情報は日本と共有しない」答弁は中国への配慮か:危機が韓国内で自己完結するはずがない」産経新聞、2016.8.10.

있다. 일본은 한국 해군의 원양해군으로서의 발전 가능성에 주목하고, 전략적 거점으로 서 제주해군기지가 황해와 동지나해의 감시 및 조사, 대북 작전에서 미 함선의 보호, 동지나해에서의 분쟁대응 등에서 전략 요충지로서 활용될 수 있다는 잠재적 가치에 주목하고 있는 것으로 보인다.

셋째는 한·미·일 안보협력의 강화이다. 역사, 독도 문제로 인해 한·일 및 한·미·일 안보협력은 낮은 수준에 머물러 있다. 2012년 8월에 발표된 「제3차 아미티지 - 나이 보고서」는 중국의 군사력 증강에 맞서 미·일의 공동 대응을 강력하게 주문하였다.²³⁾ 일본에 대해 TPP 협상 참여뿐만 아니라, 한·일 안보협력 강화(GSOMIA와 ACSA협정 체결), 인도, 호주, 필리핀과 대만 등 ‘민주주의 파트너’와의 연대 강화, 미·일 간 공동방위의 일환으로 상호 운용 가능한 정보·감시·정찰 (ISR) 능력 및 운영 등을 제시했다. 미국은 한·일/한·미·일이 장기적 비전을 공유하면서 안보협력을 확대하고, 미, 일, 호주, 인도와의 다자연대에 한국의 관여가 확대되기를 희망하고 있다.

한·미 간의 전시작전권 환수(전환) 관련해서는 일본 내에서는 한·일 간의 안보협력이 정제된 채로 한국군이 한반도 유사시의 독자적인 작전권을 가지면, 대북 억지력이 약화될 수 있음을 우려하는 목소리가 있다. 즉, 한·미·일 간의 안보협력의 매개인 미국의 역할이 축소되어 한·미·일 공조가 약화될 수 있다고 보기 때문이다. 2015년에 성립한 일본의 안보법제에 따라 자위대의 후방지원이 가능한 대상은 현재로서는 일본과 상호군수지원 협정(ACSA)을 맺은 미군과 호주군에 제한된다. 따라서 대북억지력을 유지하기 위해서는 한·미간의 전작권 전환의 추진과 한·일간의 ACSA 체결을 병행해야 한다고 주장한다.²⁴⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 미국과 일본은 한·미동맹을 지역동맹화하고 이를 미·일동맹과 연계하여 한·미·일 안보연대의 효과가 극대화되기를 기대하고 있다. 한·미동맹이 한반도에서 대북 억지력의 기능을 넘어 미·일동맹처럼 ‘지역동맹화’화 할 경우, 한·미동맹과 미·일동맹의 동질성과 상호 보완성이 커질 것이기 때문이다. 일본으로서는 한·미·일 안보협력이 활성화된다면, 아시아에서 미군 주둔에 대한 일본의 부담이 상대적으로 완화되고, 지역안보 역할에서 한·일이 공동으로 대응함으로써 일본의 안보부담이 줄어드는 효과를 기대할 수 있다. 특히 대중 관계에서 한국이 적극적으로 대중국 견제정책을

23) Report “The U.S.-Japan Alliance: Anchoring Stability in Asia,” AUG 15, 2012.

24) 倉田秀也 「対北抑止を揺るがす統制権返還：米軍の「扇の要」が失われる」産経新聞、2017.8.1.; 倉田秀也 「在韓米軍再編と指揮体系の再検討——『戦略同盟2015』修正の力学」『国際安全保障』第42巻第3号(2014年12月) .

떨 경우, 한·미동맹은 지역질서의 안정요인으로서 일본의 전략적 중심 확보에 유리하게 작용할 것이다.²⁵⁾

반면, 한·미동맹이 지역동맹화로 나아가지 않고 한반도에서 대북억지력으로서의 기능에 머무른다면, 한반도의 파워 밸런스가 일본에 불리하게 작용할 수 있다. 특히 한국이 한·미동맹을 해체하고 중국과의 연대를 모색하는 극단적인 상황이 될 경우, 중국의 군사적 영향력이 동해까지 연장되어 일본은 한반도 방면의 방위력 증강에 추가적인 부담이 예상된다. 만약 주한 미군이 전면적으로 철수할 경우, 일본은 아시아에서 유일한 대규모의 미군 주둔국으로서 미·일동맹 유지를 위한 정치적 비용이 커질 것이다. 일본 내에서 민주주의의 시장경제의 국제경제질서의 유지라는 미군 주둔의 명분이 약해지고, 일본의 동아시아 지역의 파워 게임에서 수세에 몰릴 수 있다.

2. 한반도 통일에 대한 일본의 시각

한반도 통일은 일본 안보에 대단히 중요한 영향을 미치는 사안이다. 그럼에도 불구하고 전후 일본 정부는 정치안보적으로 민감한 이슈인 한반도 문제에 대해서는 신중한 입장을 취해 왔던바, 한반도 통일과 관련된 움직임이 나타나더라도 주도적이거나 독단적인 역할을 하려고 하기보다는 조심스럽고 반응적인 대응을 할 가능성이 크다.²⁶⁾ 일본 정부의 한반도 관여 문제는 한국과 중국과의 대외관계는 물론 국내정치의 쟁점이 되어 일본 정부에 큰 부담을 지울 것이기 때문이다.

일본 정부는 공식적으로는 한반도의 평화적인 통일을 지지하는 입장이다. 1988년 7월 7일, ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’ 이른바 7.7 선언이 발표되었을 때, 일본 정부는 “지지와 환영”을 표명했다.²⁷⁾ 한국 정부가 ‘북방정책’과 병행하여 북한과의 관계를 적대적 관계에서 벗어나 동반자 관계로 발전시키며, 남북한이 상호 교류를 통해 사회·경제·문화 부문에서 공동체로 통합해 나가고 이를 바탕으로 통일을 실현시켜 나간다는 “한국 정부의 유연하고 건설적인 제안에 대해 지지와 환영”이라는 간결하지만 명백한 지지를 밝힌 바 있다. 이는 일본 정부가 한국이 주도하는 통일을 지지한다기 보다는

25) 道下・東 (2015).

26) Michael H. Armacost and Kenneth B. Pyle, “Japan and the Unification of Korea: Challenges for U.S. Policy Coordination,” (NBR ANALYSIS, VOL. 10, NO. 1) National Bureau of Asian Research, March 1999.

27) 「盧泰愚韓國大統領の南北統一問題に関する特別宣言, 日本政府見解」1988年7月7日午前の小淵官房長官記者会見冒頭発言.

‘평화적인’ 프로세스를 지지한다는 의미로 해석할 수 있다.

한반도의 통일에 대한 일본의 속내는 복잡하고 이중적이지만, 이념의 좌우를 막론하고 대체로 통일을 향한 현상변경 보다는 한반도 분단이라는 현상 유지를 선호하는 것으로 보인다. 최근 일본 사회에서 리버럴 세력의 목소리가 약해졌다고 하지만, 북한의 붕괴보다 균형잡힌 ‘두개의 한국’을 선호하는 좌파 계열의 목소리는 아직도 영향력이 남아 있다. 냉전기에 일본 정부가 정경분리원칙 하에 북한과의 인적, 경제적 교류를 유지하고, 냉전 종식을 전후하여 일본 자민당과 사회당이 북일수교를 주도했던 것은 일본 내의 이러한 인식과 일맥 상통한다.

일본의 많은 국제관계 전문가들은 한반도가 통일된다면 통일 한국은 자유민주주의와 시장경제를 기본으로 할 것이라는 점에 의견이 일치한다. 김대중 정부 시기에 ‘흡수통일을 하지 않는다’는 원칙을 명백히 한 이래, 역대 한국 정부는 이 원칙을 부정하지 않았다. 그럼에도 불구하고 일본에서는 한반도 통일이 실현된다면 그것은 한국이 주도하는 통일이 될 것이라는 점에 대해 이론이 거의 없다. 대한민국의 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 되어 있다. 일부 전문가들은 이를 근거로, 통일 한국의 내내외 정책과 기조가 구체적으로 어떠한 내용이 될지는 불투명하지만, 정치경제체제는 자유민주주의와 시장경제를 기본으로 할 것이라고 전망한다.

일본의 한반도 문제 관련 전문가 중에는 민족주의로 무장한 통일 한국이 출현할 경우 일본에 적대적인 세력이 될 가능성을 우려하는 시각이 뿌리 깊게 남아 있다. 일본의 보수세력 중에는 ‘통일된 반일의 강력한 독립 국가’가 한반도에 새롭게 출현하는 것을 경계하는 목소리가 강하다. 리버럴한 논객인 후나바시 요이치조차 중장기적으로 관점에서 볼 때, 중국의 해양정책과 미래의 통일한국을 일본 안보의 최대 위협이라고 본다.²⁸⁾ 그리고 일본의 안보전문가들이 가장 민감하게 생각하는 것은 북한을 흡수한 통일 한국의 핵 정책이다. 이들은 핵무기를 보유하고(Nuclear), 중립적이고(Neutral), 민족주의적인(Nationalistic) 이른바 ‘3N’의 통일국가가 출현하는 것을 일본에게 최악의 시나리오로서 경계한다. 이들의 관심은 한반도 통일과정에서 한국이 북한의 핵무기를 해체하고, 모든 핵무기 생산 프로그램을 철저히 국제 검증에 부치고, 비확산 조약의 의무를 충실히 준수할 것인가의 여부이다. 이들은 만약 통일 한국이 핵무기의 보유를 선택한다면, 일본

28) 후나바시 요이치, “일본과 미국: 동맹의 지속인가? 개편인가?,” 문정인·서승원 『일본은 지금 무엇을 생각하는가?』 (삼성경제연구원, 2012), p. 174.

도 독자적인 핵무장의 길을 선택할 수 밖에 없다는 입장이다.

일본은 통일 한국의 대외정책이 한미동맹을 상대화하고 미·중 관계에서 균형을 유지하는 방향으로 전환되는 것에 대해서 우려한다. 노무현, 박근혜 정부의 대외태도에 대해 일본이 ‘중국경사론’을 문제삼은 데서 알 수 있듯이, 일본은 한반도 통일이 한반도에 대한 중국의 영향력 증대로 이어질 가능성을 경계한다.²⁹⁾ 전술한대로, 일본 정부는 부상하는 중국을 견제하기 위해서 한미동맹과 주한 미군의 유지를 일본 안보의 핵심 요소로 간주하고 있다. 만약 한반도 통일 이후 주한 미군이 철수되거나 감축될 경우, 이는 일본 내에서는 물론 미국 여론과 의회에서 주일 미군의 감축에 대한 압력으로 작용할 수 있다. 만약 한미동맹이 상대화되어 미국의 한국에 대한 영향력이 약해진 상황에서 통일 한국이 중거리 탄도 미사일과 장거리 폭격기와 같은 공격 무기를 개발하거나 해군의 능력과 활동을 확대한다면, 일본의 안보가 취약해 질 수 있다고 본다.

일본 내의 ‘협한론’의 시각에 따르면, 한국은 중국과 연대하여 일본에 대해 역사 공세를 강화해 오고 있다고 비판한다. 이들은 한반도가 통일될 경우, 지금의 중국처럼 반일민족주의가 유행할 가능성을 경계한다. 한국이 북한을 흡수 통일하여 한국인의 생활수준 저하로 국내정치가 불안정해질 경우 국가 구심력을 유지하기 위해 한국의 정치가들이 반일 민족주의를 선동한다면 일본이 국가 존립의 위기를 겪게될 수 있다고 우려한다.³⁰⁾

반면, 한국이 북한을 흡수 통일할 경우 일본의 안보위협이 제거되고 지역의 안정과 평화에 기여할 수 있다는 시각도 존재한다. 통일 한국은 자유민주주의와 시장경제 체제를 유지할 것이고, 중국 부상으로 지역의 파워 밸런스가 유동화하는 상황에서 통일 한국이 지역질서의 안정화에 기여할 수 있다는 기대이다. 통일 한국이 경제적으로 일본과 경쟁할 것이라는 시각이 있는 반면, 일본 기업에 시장 확대와 새로운 기회를 제공할 것이라는 기대 역시 존재한다. 한반도 통일은 북일관계의 현안인 전후보상체제를 마무리짓고, 일본인 납치문제를 해결할 수 있는 기회가 된다는 시각도 있다.

북한의 핵, 미사일 위협에 대한 일본의 인식은 1990년대에는 바다 건너의 문제였지만, 최근에는 직접적인 위협이 되었다.³¹⁾ 북한 김정은 정권에 대한 불신과 북한의 핵 및

29) 문정인·양기호 편저, 『한일국교정상화 50주년과 한일관계』(연세대학교 대학출판문화원, 2016), p. 60.

30) 冷泉彰彦 「北朝鮮『有事』よりも恐ろしい、南北統一後の面倒くさい朝鮮半島」『冷泉彰彦のプリンス通信』 2017.05.31.

31) Bruce Klingner, “Allies Should Include Japan in Korean Unification Plans,” Herigate Foundation, REPORT Global Politics, September 28, 2015.

미사일 능력의 강화를 배경으로 한국의 통일에 대한 일본인의 시각에 일정 부분 영향을 미친 것으로 보인다. 전후 일본은 한반도 분단 상황에서 공산주의 위협으로부터 한국을 보호하고 미국의 한국 방어 능력을 지원하기 위해 막대한 비용을 부담해왔다. 만약 한반도가 통일된다면 이러한 기회비용의 상당 부분을 줄일 수 있다는 논리가 통할 수 있는 여지가 커졌다. 물론 일본은 중국의 위협에 대비하여 방위력을 강화해야 하지만, 한반도가 통일되어 북한의 핵 및 미사일 위협이 사라진다면 일본이 당면한 가장 직접적이고 심각한 안보 위협이 제거될 것이기 때문이다.

IV. 결론 - 우리 외교안보에의 함의를 중심으로

1. 한·일 / 한·미·일 안보협력의 쟁점

동아시아에서 패권경쟁이 구조화할수록 한국의 대외관계는 미·중·일 간의 전략적 대결 구도와 연동되는 성격이 강해질 것이다. 2015년 말의 한·일 정부 간의 위안부 문제의 타결과 2016년 들어 북한에 의한 일련의 핵과 미사일 도발은 한·일 및 한·미·일 공조를 강화하는 계기가 되었다. 일본이 중국·북한 위협론을 내세워 미국의 안보 파트너로서 자리를 잡아갈수록 한·일관계의 개선 및 한·미·일 안보협력 강화에 대한 미국의 요구가 거세지고, 아시아태평양에서 미국과 호주, 인도, 동남아 국가들과의 안보연대에 한국도 동참하라는 압력이 강해질 수 있다.³²⁾ 일본의 안보법제 시행을 계기로 미국은 한·미·일 3국간의 안보협력 강화에 한층 적극적으로 나을 것으로 예상된다. 이에 대한 한국의 선택은 우리가 북한의 군사적 위협에 대해 어떠한 수단과 방법으로 대처할 것인가, 미·중·일을 상대로 어떠한 외교안보노선을 취할 것인가에 대한 국가전략의 문제라고 할 수 있다.

한·일 간에는 해방 후 적대관계 수준의 대립 시기를 지나 1965년 관계정상화를 계기로 반공연대감을 공유하는 우호협력 관계를 유지하였음에도 불구하고, 냉전기에는 실질적인 안보협력으로 발전하지 못했다. 한·일 안보협력이 구체성을 띠게 된 것은 탈냉전 이후 북한의 핵, 미사일 위협 등 한반도 위기 사태에 대한 관리 필요성이 한·일 간에 공유되면서부터였다. 이후 한·일 양국은 상호 대화와 교류를 통한 신뢰구축을 도모하는

32) 조양현, “한·중·일 정상회담 평가와 향후 3국 관계 전망,” 『외교』 2016년 1월호.

낮은 단계의 안보협력에서 공동훈련과 정보교환을 실시하는 중간 단계의 협력으로 점진적으로 발전시켜 왔다.³³⁾

한·일 및 한·미·일 안보협력의 확대를 주장하는 근거로는 (1)미·일동맹이 재편·강화되어 한반도 유사시 주일미군에 대한 자위대의 후방지원이 기정사실화된 상황에서 미·일동맹과 한·미동맹의 조정 필요성 및 한·일 간의 직접적인 군사협력의 필요성, (2) 북한 핵, 미사일에 대한 억지력을 강화하기 위한 일본과의 협력 필요성, (3)동아시아의 파워밸런스 변화 속에서 지역의 평화와 안정을 확보하기 위해 동일한 체제를 갖는 한·일/한·미·일 안보협력을 강화하여 NATO와 같은 지역안보협력체로 발전시켜야 한다는 주장 등을 들 수 있다.

반면 그에 대한 반대 논리로는 (1)냉전시기에도 일본을 끌어들이지 않고 한·미동맹으로 대북억지력을 확보했는데, 냉전이 끝난 상황에서 일본과의 안보협력을 추구하는 것은 시대역행적이며, 남북한 관계 개선 및 한반도 통일에 부정적으로 작용할 수 있다는 우려, (2)미·일동맹과 한·미동맹은 목적이 상이한 바, 한·일/한·미·일 군사협력에 들어갈 경우, 한국의 의도와 관계없이 중국을 자극하거나 미·중·일 간의 패권 경쟁에 말려들 수 있다는 점, (3)일본의 과거사 반성이 미흡한 상황에서 한·일 안보협력을 추진하면 일본의 군사대국화나 역사수정주의에 면죄부가 될 수 있다는 주장 등이다.

한국이 한·일 및 한·미·일 안보협력을 논의함에 있어서 고려해야 할 것은 첫째, 한·미동맹과 미·일동맹의 성격 차이이다. 즉, 한·미동맹과 미·일동맹이 한·미·일 동맹으로 연결될 경우, 대북억지력이라는 한·미동맹의 주된 기능이 미·일동맹이 상정하는 대중국 억지력으로 확대되어 한·중 우호관계를 손상시키고, 신냉전 구도를 유발할 수 있다는 점이다. 전술한대로 현 단계에서 일본의 방위안보정책은 중국의 군사적 부상을 미국과 연대하여 견제하겠다는 쪽으로 향하고 있는 반면, 한국의 대중정책은 한·중 경제관계와 북한 문제 해결에 있어 중국과의 협력을 필요로 하는 상황인바, 한·일 간에는 대중 정책에서 입장 차이가 크다.

둘째, 북·일관계와 남북관계의 경합성 문제이다. 양자 간에 경쟁적 요소가 남아 있는 상황에서 한·일이 북한을 공동 위협으로 삼는 안보협력에 들어갈 경우, 한반도 평화와 통일에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점이다.

셋째, 일본의 보통국가화의 이중적 함의이다. 일본의 지역적 안보역할 확대가 지역질

33) 서동만, “한·일 안보협력에 관하여,” 김영작·이원덕 편, 『일본은 한국에게 무엇인가』한울아카데미, 2006.

서에 긍정적으로 기여할지 아니면 불안정을 초래할지가 불투명한 상황에서 한·일 안보협력의 추진은 일본이 선택한 보통국가화 노선에 정당성을 부여할 수 있다는 점이다.

넷째, 지역적 신뢰구축과 다자안보협력의 필요성이다. 한반도 평화 및 통일을 위해 한국이 다자안보협력을 추진할 경우, 한·일 간 군사동맹은 이와 상충될 수 있다는 점이다.

2. 한국의 대응전략

한반도 통일 과정에서 일본 역할의 중요성은 과소 평가되어서는 안된다. 일본은 한반도 유사시의 군사 작전과 한반도 통일 이후 광범위한 경제적 지원을 제공할 수 있다는 점에서 대체 불가능한 존재이기 때문이다.

냉전기를 통해 일본은 한반도 유사시 기지제공을 통해 미군의 한반도 투사를 가능하게 한다는 점에서 한국 안보에 결정적으로 기여하였다. 뿐만 아니라 탈냉전 후에 일본은 미·일방위협력지침을 개정하여 한반도 유사시에 적극적인 후방지원에 나설 태세를 갖추었다. 2010년대 들어 일본은 집단적 자위권에 대한 헌법의 해석을 변경하여 안보관련 법안을 정비하고 미·일방위협력지침을 재개정하여 지역 및 글로벌 차원에서 안보역할을 확대함으로써 군사적 의미에서 ‘보통국가’로 거듭나고 있다.³⁴⁾ 일본은 자국이 직접 공격 받지 않더라도 외국군을 지원하기 위해 자위대를 파견하는 등 무력을 사용할 수 있게 되었다. 한반도에서 유사사태가 발생할 경우 한국과 동맹관계에 있는 미국은 물론 미국과 동맹관계에 있는 일본도 연루되는 것을 피할 수 없다. 말하자면 일본은 한반도 유사사태의 당사자인 셈이다.

2012년 출범 이후 안정적인 장기집권에 성공한 아베 신조(安倍晋三) 내각은 대내적으로 보수이념의 제도화와 군사적 의미의 보통국가화를 추진하고, 대외적으로 미·일관계와 호주, 인도, 동남아 국가들과의 다자연대의 강화를 통한 대중국 견제와 함께 일·중관계의 안정화, 일·러관계의 개선을 병행하여 추진하고 있다. 이러한 전략외교의 관점에서 일본 정부는 한국에 대해서 공식적으로는 민주주의, 시장경제, 미국과의 동맹관계를 공유하는 중요한 국가라고 인정하면서도, 수면 하에서는 한국의 전략적 가치에 대한 재검토 작업을 진행 중인 것으로 보인다.

일본의 최근 동향이 우리에게 주는 함의는 이중적이다. 일본이 미·일동맹 강화를 통해

³⁴⁾ 손기섭(2016).

지역 및 글로벌 차원에서 안보 역할을 확대하는 것은 중장기적으로 동북아 안보질서에 지각변동을 가져올 수 있다. 일본의 '보통국가화'는 한반도에 대한 일본의 영향력 확대로 이어질 공산이 크다. 반면, 일본의 보통국가화는 지역 안보에 대한 일본의 건설적 관여를 가능하게 함으로써 지역의 평화와 안정에 기여할 수 있다. 미국의 영향력 감소를 시야에 넣은 중장기적인 관점에서 본다면, 일본은 탈냉전 이후 경제력과 군사력을 비약적으로 증대시키고 있는 중국이 지역질서를 혼란시키지 않고 연착륙할 수 있도록 견제하는 기능을 담당할 수 있다. 동북아 국제관계가 미국과 중국을 중심으로 급속히 재편되는 상황에서 역내국의 이해관계를 대변할 수 있는 것은 한국과 일본을 비롯한 중견국의 역할일 것이다. 특히 미국우선주의의 기치 하에 보호무역주의와 고립주의 성향이 강한 도널드 트럼프(Donald Trump) 행정부가 출범하면서 국제정치경제의 불확실성이 증가한 만큼 한·일 간의 협력은 더욱 중요해졌다고 하겠다. 국제경제의 침체와 불안정 요인, 북한의 거듭되는 핵·미사일 도발, 사드 배치를 둘러싼 한·중 관계의 경색 등을 감안한다면, 한·일협력의 필요성은 그 어느 때보다 크다고 하겠다.

한국과 일본은 북한 문제에 관한 한 군사적 충돌 내지는 북한의 체제 붕괴는 동아시아의 안정과 번영에 치명적일 수 있으므로 북한 군사력의 점진적인 제거와 개혁·개방의 유도를 통한 체제 전환이 최선의 해결책이라는 점에서 대체적으로 이해가 일치하고 있다. 일본은 한반도 통일과정에서 한국이 부담해야하는 통일비용을 감소시키는 역할을 할 수 있다. 북일 수교에 따른 일본으로부터의 대규모 경제 지원은 북한 체제의 개혁·개방을 촉진함을 물론 장기적으로 한국이 부담하게 될 대북 투자 재원 및 통일 비용의 절감이라는 플러스 효과를 불러 올 것이 기대된다. 북핵 문제가 전향적으로 해결된다면 한국과 더불어 북한에게 실질적인 경제협력을 제공할 수 있는 가장 유력한 국가는 일본이다.

일본은 한국 통일에 대해 공공연하게 반대하지는 않지만 통일이 이루어지는 방식과 통일 한국의 국가정체성에 대한 우려가 있다. 일본은 자유민주주의, 시장경제, 법치주의 및 인권 존중 등의 원칙을 자국과 공유하는 통일 한국을 원한다. 통일 한국이 일본에 대한 민족주의적 적대감을 추구하거나 한미동맹을 상대화하여 중국과 긴밀한 관계에 들어가는 것을 경계하고 있다. 한반도 통일에 대한 일본의 지지를 확보하기 위해서는 통일 한국이 일본의 안보위협이 되지 않고, 오히려 지역의 안정과 평화에 기여할 것이라는 확고한 믿음을 주는 것이 중요하다. 이를 위해서는 한일 간의 전략적 소통을 통해 한반도의 통일과정에서 한일 간에 국익이 상충할 수 있는 여지를 최소화하고, 통일 한국에 대한 미래비전을 논의해 나갈 필요가 있다.

일본과의 안보협력은 국민공감대 형성을 전제로 하는 균형적이고 포괄적인 접근법을 필요로 한다. 대북 억지력 차원에서 보자면 한·일 안보협력과 과거사 문제를 분리해서 대응하는 것이 바람직하지만, 그 범위와 속도는 한·일 간의 과거사 갈등에서 자유로울 수 없다. 2015년에 한·일 군사정보보호협정(GSOMIA)이 체결되기까지의 우여곡절에서 보듯이, 미국과 일본은 안보문제와 과거사 문제의 분리대응을 요구하지만, 한국의 국민 정서에서 보자면 일본과의 안보협력은 안보문제인 동시에 정치이슈이다. 즉, 한·일 정부 간에 위안부 문제 타결 합의에도 불구하고 합의 이행의 가시화 및 국민적 지지가 확보되지 않는 상황에서 일본과의 안보협력을 가속화하는 것은 국민정서에 반하는 것이다.

이렇게 볼 때, 가까운 장래에 추구할 수 있는 한·일 / 한·미·일 안보협력의 분야는 북한 관련한 정보공유 등의 대북 공조와 비전통 안보일 것이다. 한·일 간 국방안보 분야의 인적교류·정보교류의 확대와 함께 해상 재난 시의 긴급구조 협력, 대테러·해적 행위에 공동 대응, 해양 수송로(SLOC)의 공동 방위, 유엔 평화유지활동(PKO)에서의 협력 등을 중심으로 다자적·지역적 협력을 강화하는 것이다. 최근 이슬람국가(IS) 등의 테러 문제가 국제적인 안보현안이 된 상황에서 테러 관련 정보 공유를 위한 지역 차원의 협력도 적극적으로 검토되어야 할 것이다.³⁵⁾

동아시아에서 파워 밸런스가 급변하는 상황에서 한국의 현실적인 안보 선택지는 무엇 보다도 한·미동맹의 강화에 있다. 미·중·일 삼각 구도 속에서 한국이 전략 공간을 극대화 하기 위해서는 탄탄한 한·미동맹 위에 한·일 우호협력관계와 한·중 전략적 협력동반자 관계를 병행 발전시키는 것이 요구된다. 일본의 군사적 보통국가화는 북한의 핵 도발, 중국의 군사력 확충, 동아시아 해양·영토 분쟁 등과 함께 지역질서 유동화의 주요 요인인 바, 한국은 미국을 지역안정 세력으로 확보하면서 장기적으로 일본, 중국과 우호관계를 유지하는 것이 중요하다.

한·미동맹은 북한 및 중국 위협론 등이 초래할 수 있는 지역질서 불안정화에 대비한 완충제로서 기능하며, 나아가 비전통의 지역·글로벌 안보위협에 대한 한국의 기여를 현실화하는 기제가 될 수 있다. 향후 미·중관계와 중·일관계에서 대결적 요소가 증가한 다고 하더라도 냉전기의 봉쇄정책과 같은 전면적인 대립이 아니라, 경쟁과 협력의 복합적인 양상을 띠고 전개될 가능성이 크다. 중·일 간의 경쟁과 갈등이 지역 분쟁으로 발전할 경우에 대비해서도 안정화 세력으로서 미국의 역할은 중요하다. 한국이 동북아에서 일·

35) 조양현, “한·미·일 안보협력 추진 방향,” 제4차 세종정책포럼(2016년 4월 14일) 발표문.

중 간의 패권경쟁에 매몰되지 않기 위해서도 미국과의 확고한 동맹관계가 필요하다.

한·미동맹은 일본의 군사대국화에 대한 대응책으로서도 중요한 의미를 갖는다. 일본의 집단적 자위권 행사 문제 등 안보 관련 움직임은 일본의 주권 사항이며, 현실적으로 이에 대한 한국의 영향력은 제한적이다. 그렇다고 미국과의 동맹관계를 선택한 일본에 대항하여 한국이 중국과의 안보협력을 택하는 것은 적절치 않다. 미·일안보체제는 일본의 독자적인 군사대국화를 견제하는 기능이 있으므로, 한·미동맹의 강화를 통해 미·일동맹의 대일 견제적 성격을 활용하는 것이 바람직하다. 미국은 미·일동맹체제 하에서의 일본의 방위력 증강을 원하지만, 일본이 미·일동맹의 틀을 넘어 독자적인 군사대국화로 나아가는 것은 경계하고 있다. 즉, 일본의 과도한 군사대국화를 원하지 않는다는 점에서 한·미 양국의 이해관계는 일치한다. 또한 최근 격화되고 있는 동아시아 역사·영토 논쟁과 관련해서도 한·미동맹은 일본의 과도한 역사수정주의와 영토 민족주의를 견제하는 수단이 될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 기미야 타다시, “일본의 대북한 인식과 한·일관계,” 국민대 일본학연구소, 『일본공간』 창간호, 2007.
- 김성철, 『미일동맹의 강화와 미일방위협력지침의 개정』, 세종연구소, 2015.
- 김홍규, “중국의 부상, 동북아 안보, 그리고 한국의 전략.” NEAR재단『미·중 사이에서 고뇌하는 한국의 외교·안보 : 연미화증으로 본다』매일경제신문사, 2011.
- 남기정, “한국전쟁 휴전체제하 동아시아형 냉전국가의 탄생: 한국과 일본의 경우.” 김영작·이원덕 편, 『일본은 한국에게 무엇인가』. 서울: 한울아카데미, 2006.
- 다나카 아키히코, 이원덕 역, 『전후 일본의 안보정책』. 서울: 중심, 2002.
- 문정인·서승원, 『일본은 지금 무엇을 생각하는가』서울: 삼성경제연구소, 2012.
- 문정인·양기호 편저, 『한일국교정상화 50주년과 한일관계』 연세대학교 대학출판문화원, 2016.
- 박영준, 『제3의 일본: 21세기 일본외교·방위정책에 대한 재인식』서울: 한울, 2008.
- 서동만, “한·일 안보협력에 관하여,” 김영작·이원덕 편, 『일본은 한국에게 무엇인가』한울아카데미, 2006.
- 박철휘 편, 『동아시아 세력전이와 일본 대외전략의 변화』서울: 동아시아재단, 2014.
- 서승원, “일본의 대중국 전략, 2006-2013: 관여와 견제, 그리고 우파 내셔널리스트 지정학,” 박철휘 편, 『동아시아 세력전이와 일본 대외전략의 변화』. 동아시아재단, 2014.
- 손기섭, “일본 자민당의 국가전략,” 『국제관계연구』제4권 2호, 2009.
- _____, 『현대 일본외교와 중국』 부산외대, 2012.
- _____, “아베정권의 집단적 자위권 성립과 동북아,” 『국제정치연구』제19권 2호, 2016.
- _____, “일본의 중국과 러시아에 대한 해양영토분쟁의 사례연구,” 『국제정치연구』제20권 2호, 2017.
- 손기섭 편, 『한반도 통일외교 - 공감의 확산과 국제협력』부산외대, 2018.
- 손제용, “일본이 문재인 정권을 바라보는 관점”『일본공간』 21호, 2017.
- 이희옥, “한국에서의 중국 부상의 성격” 『한국과 국제정치』25:4, 2009.
- 조양현, “일본 외교안보정책의 중장기 전망: 동아시아 파워·밸런스 변화와 미일동맹의 미래,” 국립외교원 『정책연구과제』 2013년.
- _____, “4월 미·일 정상회담 이후 동아시아 전략구도와 한국 외교,” 국립외교원 『주요국제문제분석』 (2015년 8월).
- _____, “한·미·일 안보협력 추진 방향,” 제4차 세종정책포럼(2016년 4월 14일) 발표문.
- _____, “한·중·일 정상회담 평가와 향후 3국 관계 전망,” 『외교』 2016년 1월호.
- 한상일, 『일본 지식인과 한국: 한국과의 원형과 변형』오름, 2000.
- 후나바시 요이치, “일본과 미국: 동맹의 지속인가? 개편인가?,” 문정인·서승원 『일본은 지금 무엇을 생각하는가?』 삼성경제연구원, 2012.

- s for U.S. Policy Coordination,” (NBR ANALYSIS, VOL. 10, NO. 1) National Bureau of Asian Research, March 1999. <http://www.nbr.org/publications/analysis/pdf/vol10no1.pdf>
- Berger, Thomas U. “The Politics of Memory in Japanese Foreign Relations.” Thomas U. Berger, Mike M. Mochizuki, Jitsuo Tsuchiyama eds., *Japan in International Politics: the Foreign Policies of An Adaptive State*. Boulder : Lynne Rienner Publishers, 2007.
- Blaker, Michael. “Evaluating Japanese Diplomatic Performance.” in Gerald L. Curtis, ed. *Japan's Foreign Policy After Cold War: Coping with Change*. New York: M. E. Sharpe, 1993.
- Brzezinski, Zbigniew, *The Grand Chessboard: American Primacy And Its Geostrategic Imperatives*. Basic Books (1997), pp. 47-48.
- Cha, Victor D. “Multilateral Security in Asia and the U.S.-Japan Alliance,” G. John Ikenberry and Takashi Inoguchi eds., *Reinventing the Alliance: U.S.-Japan Security Partnership in an Era of Change*, Palgrave Macmillan, 2003.
- Cha, Victor. 2000. *Alignment Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle*. Stanford University Press.
- Cooney, Kevin J. *Japan's Foreign Policy Maturation: A Quest for Normalcy*. New York: Routledge, 2002.
- Green, Michael, “Japan in Asia,” David Shambaugh and Michael Yahuda, ed, *International relations of Asia*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2008.
- Hughes, Christopher W. “Japan and Multilateralism in the North Korean Nuclear Crisis.” in Linus Hagstrom and Marie Soderberg. *North Korea Policy: Japan and the Great Powers*. Abingdon: Routledge, 2006.
- Inoguch, Takashi. “Japan's Foreign Policy Line after the Cold War,” Takashi Inoguch and G. John Ikenberry eds. *The Troubled Triangle*. Palgrave Macmillan, 2013.
- Jo, Yanghyeon. “Japan's New Security Bills: Impacts on Regional Security Environment and Implications for South Korea.” *e-NEA The Review of Northeast Asian Studies*. (7:3), 2015.
- Klingner, Bruce, “Allies Should Include Japan in Korean Unification Plans,” Heritage Foundation, *REPORT Global Politics*, September 28, 2015. <https://www.heritage.org/global-politics/report/allies-should-include-japan-korean-unification-plans>
(검색일 2017년 10월 10일, 이하 동일)
- Lehmann, Jean - Pierre. “Japanese Attitudes Towards Foreign Policy.” in Richard L. Grant, ed. *The Process of Japanese Foreign Policy: Focus on Asia*. London: Royal Institute

- of International Affairs, 1997.
- Mead, Walter R. 2014. "The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers." *Foreign Affairs*. Vol.93, No.3 (May/June), pp.69-79.
- Park, Cheol Hee. "A Whirlpool of Historical Controversies in Widening Waters of Cooperation," in Marie Soderberg. ed. *Changing Power Relations in Northeast Asia*. London: Routledge, 2011.
- Park, Cheol Hee. "Japanese Strategic Thinking toward Korea." in Gilbert Rozman, et al. eds. *Japanese Strategic Thought toward Asia*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- Report "The U.S.-Japan Alliance: Anchoring Stability in Asia," AUG 15, 2012.
http://csis.org/files/publication/120810_Armitage_USJapanAlliance_Web.pdf
- Rusk, Dean, *As I Saw It*, W. W. Norton & Company (1990), ch. 9.
- Samuels, Richard J. "Securing Japan: The Current Discourse." *The Journal of Japanese Studies*. (33:1), 2007.
- Singh, Bhuhindar. "Japan's Security Policy: From a Peace State to an International State." *The Pacific Review*. (21:3), 2008.
- Singh, Bhuhindar. *Japan's Security Identity*. Routledge, 2013.
- Smith, Paul J. "China - Japan Relations and the Future Geopolitics of East Asia." *Asian Affairs*. (35:4), 2009.
- Soeya, Yoshihide, David A. Welch and Masayaki Tadokoro. *Japan as a 'Normal Country': A Nation in Search of Its Place in the World*. Toronto: University of Toronto Press, 2011.
- Takahashi, Sugio. "Toward Japan - ROK Security Cooperation Beyond Northeast Asia." *Korean Journal of Defense Analysis*. (19:3), 2007.
- Wilkins, Thomas S. "Japan's Alliance Diversification: a Comparative Analysis of the Indian and Australian Strategic Partnerships." *International Relations of the Asia - Pacific*. (11:1), 2011.
- 高坂正堯. 『海洋国家日本の構想』. 東京: 中央公論社, 1965.
- 谷内正太郎(編). 『日本の外交と総合安全保障』 東京: ウェッジ. 2011.
- 国家安全保障会議決定閣議決定「国家安全保障戦略について」平成25年12月17日. <https://www.cas.go.jp/jp/siryoku/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>
- 「盧泰愚韓国大統領の南北統一問題に関する特別宣言, 日本政府見解」1988年7月7日午前の小淵官房長官記者会見冒頭発言. データベース「世界と日本」<http://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/JPKR/19880707.O2J.html>
- 道下徳成「序論—韓国の安全保障戦略と日本」『国際安全保障』第33巻第4号, 2006年3月.

- 道下徳成・東清彦 「朝鮮半島有事と日本の対応」木宮正史編著『朝鮮半島と東アジア』岩波書店、2015.
- 冷泉彰彦 「北朝鮮『有事』よりも恐ろしい、南北統一後の面倒くさい朝鮮半島」『冷泉彰彦のプリンストン通信』 2017.05.31. <http://www.mag2.com/p/news/251104/2>
- 木宮正史 「日本の安全保障と朝鮮半島—安全保障における非対称性」木宮正史編著『朝鮮半島と東アジア』岩波書店、2015.
- 西野純也 「盧武鉉政権の安全保障政策と国内要因--『協力的自主国防』をめぐる機会と制約」『国際安全保障』第33巻第4号, 2006年3月.
- 倉田秀也 「『地域』を模索する米韓同盟: 同盟変革と『リバランス』」『東亜』555号、2013年9月.
- _____ 「対北抑止を揺るがす統制権返還: 米軍の「扇の要」が失われる」産経新聞、2017.8.1.; 倉田秀也 「在韓米軍再編と指揮体系の再検討——『戦略同盟2015』修正の力学」『国際安全保障』第42巻第3号 (2014年12月) .
- _____ 「韓国防相「THAAD情報は日本と共有しない」答弁は中国への配慮か: 危機が韓国内で自己完結するはずがない」産経新聞, 2016.8.10.
- 阪田恭代 「朝鮮半島と日米同盟」猪口孝(監修), 『日米安全保障同盟』原書房, 2013.
- _____ 「米国のアジア太平洋リバランス政策と米韓同盟: 21世紀『戦略同盟』の三つの課題」『国際安全保障』44巻1号, 2016年6月.

2

중국의 우주군사력 발전과 동아시아 안보

국가안보전략연구원 박 병 광

중국의 우주군사력 발전과 동아시아 안보

박 병 광*

목 차

I. 서론	33
1. 연구 배경	33
2. 연구 목적	34
3. 내용 구성	35
II. 중국 우주개발의 배경과 목적	37
1. 중국 우주개발의 배경	37
2. 중국 우주개발의 목적	40
III. 중국 우주개발의 현황과 비전	43
1. 중국 우주개발의 전개 과정	43
2. 중국 우주개발의 현황와 비전	50
IV. 중국 우주군사력의 발전	54
1. 중국 우주군사전략의 개념과 목표	54
2. 중국 우주군사력 발전현황 및 전망	56
V. 중국을 둘러싼 주요국의 우주전략과 우주개발	61
1. 미국의 우주전략과 전력개발	61
2. 일본의 우주전략과 전력개발	68
3. 러시아의 우주전략과 전력개발	71

* 국가안보전략연구원

VI. 결 론	73
1. 중국 우주개발의 파급영향과 함의	73
2. 한국안보에 주는 시사점 및 대응방향	75
참고문헌	77

I. 서론

1. 연구 배경

본 연구의 가장 중요한 문제의식은 “21세기는 우주경쟁의 시대”라는 데서 출발한다. 21세기 들어서 우주공간에서의 경쟁은 갈수록 치열해지고 있다. 현대사회에서 우주공간의 중요성은 통신, 상업, 기상 등 민간 경제 분야 뿐 아니라 현대전(現代戰) 수행에 필수적인 자산이 활동하는 공간으로서 국가안보에도 결정적이다. 때문에 기존 우주강국들은 그 우위를 유지하고자 노력하고, 신흥강국들은 경쟁국가보다 앞서기 위해 우주개발에 많은 노력과 투자를 기울이고 있다(US Department of Defense, 2011). 이는 21세기 안보 분야에서 우주공간이 절대적으로 중요하다는 인식 하에 우주에서의 그리고 우주를 통한 안보 및 군사능력 향상이 필수적인 요소로 등장하고 있기 때문이다.

21세기 들어서 우주경쟁이 가장 치열하게 전개되는 지역은 동아시아이다. 기존에 미국과 러시아가 유지해온 우주에서의 우위를 따라잡기 위해 중국과 일본이 강력히 도전하고 있다. 특히 중국은 우주공간에서의 경쟁에 가장 적극적으로 뛰어들고 있는 나라이다. 중국은 2003년 10월 유인우주선 선조우(神舟) 5호 발사에 성공함으로써 미국과 소련에 이어 세계 세 번째 유인우주선 발사국가로 등장했다. 이러한 성과를 바탕으로 중국은 2007년 10월 첫 달 탐사위성인 창어(嫦娥) 1호를 발사하였다. 중국은 2011년에는 독자적인 우주정거장 텐궁(天宮)1호 발사에 성공했으며, 2016년에는 텐궁(天宮)2호를 발사하였다. 또한 2020년에는 첫 화성(火星) 탐사선 발사 등을 통해서 미국, 러시아와 함께 우주개발 최강국으로 부상한다는 목표를 세우고 있다.

우주선진국을 향한 중국의 야망은 주변국들의 경계심을 자극하고 있다. 러시아와 유럽연합(EU), 인도 등은 중국의 우주개발을 주시하고 있으며 ‘우주경쟁(space race)’이라는 새로운 양상에 대비하고 있다. 무엇보다도 중국의 우주개발에 가장 경계심을 느끼는 나라는 미국과 일본이다. 중국에 의해 촉발된 21세기의 우주개발 경쟁은 향후 한반도상공을 비롯한 동아시아에서 더욱 치열하게 전개될 것이며 우리로서는 그 전개양상과 파급영향을 주목하지 않을 수 없다.

본 연구의 또 다른 문제의식은 21세기의 우주경쟁이 ‘우주전쟁(star wars)’으로 발전하고 동아시아 안보에도 심각한 영향을 초래할 수 있다는 점이다. 중국은 미국에 의한 우주의 독점적 지배가 중국의 안보를 위태롭게 할 수 있다고 본다. 때문에 중국은 다양한 ‘우주무기’ 개발은 물론이고, ‘우주군대’ 건설계획을 추진하고 있다. 실제로 중국은 이미

2007년 초에 지상의 탄도미사일을 발사하여 860km상공의 위성을 격추하는 실험에 성공한 바 있다. 또한 강력한 레이저무기를 개발하여 우주에 배치하는 것을 추진하고 있다.

그러나 ‘우주군사력’을 강화하려는 중국의 시도는 세계 주요국들로 하여금 그것이 21 세기의 ‘우주전쟁’으로 확대될 수 있다는 우려를 키우고 있다. 최근 미국 트럼프 대통령은 우주공간에서 군대를 운용하는 ‘우주군(Space Force) 창설을 선언했다. 중국과 러시아의 위협을 힘으로 누르겠다는 것인데, 과거 레이건 대통령이 추진했던 스타워즈(Star Wars) 구상과 맥이 닿아 있다고 볼 수 있다. 미국은 이미 2000년대 초반부터 우주공간에서 레이저 광선으로 적을 공격할 수 있는 ‘글로벌 스트라이크(global strike)’ 프로그램 개발계획을 밝혔으며, 인도의 경우에도 중국의 행동에 자극받아 ‘우주방위사령부’ 창설 계획을 공표한 바 있다.

물론 중국정부는 주변국들의 우려를 부정하면서 우주의 이용은 평화적 목적에 의해서만 이루어져야 한다는 점을 강조하고 있다. 그러나 돌아보면 중국의 주장과 행보가 반드시 일치하는 것은 아니다. 중국은 일찍이 2007년 1월에 지상에서 KT-1 미사일을 발사하여 우주 상공에 체류중이던 자국의 노후한 기상위성을 격추하는 데 성공한 바 있다.³⁷⁾ 중국은 탄도미사일로 정확하게 우주공간의 위성을 요격할 수 있는 反위성 우주무기(ASAT) 능력을 대내외에 과시한 것이다. 또한 중국의 우주개발은 중국인민해방군 주도로 진행되고 있으며, 자국의 우주비전을 밝히는 우주백서에서 중국정부는 우주개발이 “국가권익을 지키고 종합적인 국력을 증강하는 것”을 목표로 하며 우주개발을 통해 “효과적이고 신뢰성있는 국가안전보장 능력을 갖춘다”며 우주전력의 군사목적 활용 의지를 노골적으로 밝히고 있다(中華人民共和國國務院新聞辦公室, 2016).

2. 연구 목적

오늘날 우주는 육지, 해상, 공중에 이어 ‘제4의 전장(fourth battlefield)’으로 불리고 있다.³⁸⁾ 또한 사이버공간에서의 경쟁과 대결 역시 우주공간과 밀접히 연관된다. 때문에

37) KT(KaiTuoZhe, 개척자)-1 미사일은 고체연료를 사용하는 사정거리 1,700km-2,500km의 동평-21(DF-21 IRBM)계열의 이동식 중거리 탄도미사일이며, 공격 대상이었던 평원 위성은 1999년 발사된 극궤도 기상위성으로서 본체 1.4m×1.4m, 태양전지판 3.5m×3.5m, 중량 0.9t의 규모였다(나영주 2007, 150).

38) 미국 국방부는 ‘국방부 사이버공간 운영 전략’을 발표하는 등 사이버 공간을 육·해·공과 우주에 이은 ‘제5의 전장’으로 규정하기도 한다.

중국은 우주개발과 그에 따른 우주공간의 선점이 미국에 필적할 수 있는 강대국(Great Power)으로 나아가는 가장 빠른 지름길이라 보고 있다. 더욱이 소련 붕괴 이후 이렇다 할 미국의 전략적 경쟁자가 부재한 상황에서 중국의 우주개발을 통한 우주군사력 확장과 영향력 확대는 동아시아 안보상황의 본질적 변화를 야기할 수 있으며 더 나아가 아시아·태평양 지역에서의 패권경쟁 국면에도 주요한 변수로 작용할 수 있다. 따라서 중국의 우주개발과 우주군사력 발전 동향은 국제정치(International Politics) 및 국가안보(National Security)의 관점에서 매우 흥미로운 연구영역이다.

본 연구는 21세기 가장 급속히 발전해 나가고 있는 중국의 우주개발 배경과 목적 및 그에 따른 우주군사력 발전 현황을 파악하고, 그것이 동아시아와 한반도 안보에 미치는 파급영향을 평가함으로써 정책적 시사점과 대응방안을 도출하는 데 목적이 있다. 이 과정에서 본 연구는 21세기에 중국의 우주개발 및 우주군사력이 지속적으로 진보해 왔다는 전제하에 그것을 가능하게 만든 우주개발 관련 조직과 구조의 현황 및 의도를 파악하고자 한다. 이를 통해서 중국이 정말로 우주의 평화적 이용과 과학기술적 진보를 목표로 하는지 아니면 궁극적으로 우주개발과 군사안보적 측면에서의 결합을 통해 세계 패권화의 수단으로 삼고 있는지를 살피도록 하겠다.

한편 본 연구가 추구하는 또 하나의 목적은 중국의 우주개발과 우주군사력 발전에 대한 주요 국가들의 인식과 대응을 파악하는 것이다. 미국은 물론이고 러시아, 일본 등을 비롯한 주변 강대국이 중국의 우주군사력 발전에 대해 어떻게 인식하고 대응하는지 고찰함으로써 한국의 우주개발 방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 또한 이러한 연구를 통해서 궁극적으로 한국의 안보와 관련된 대응방향 및 시사점을 도출하는 데에도 연구목적이 있다.

3. 내용 구성

본 연구는 주로 다음과 같은 내용으로 구성하고자 한다.

첫째, 본 연구는 본론에서 먼저 21세기 들어서 급속히 전개되고 있는 중국의 우주개발 배경 및 의도를 평가한다. 과거 냉전시기 즉, 1960년대 초반의 미국과 소련처럼 우주개발 경쟁을 하던 시절도 아닌데 중국이 막대한 예산을 투입하면서 우주개발에 적극적으로 뛰어드는 배경과 의도에 대한 고찰을 시도할 것이다. 중국 지도부가 우주개발을 추진해온 배경에는 대내외적인 정치적 의도, 군사·안보적 요인, 우주개발을 통한 경제적 효과 등 복합적인 배경과 의도가 작용하고 있으며 고도의 전략적 함의를 내포하고 있는 것으로

판단되는바 이를 보다 세밀하게 파헤쳐보고자 한다.

둘째, 본 연구는 중국 우주개발의 전개과정 및 현황과 비전에 대한 파악을 주요 연구 내용으로 설정한다. 오늘날 중국의 우주개발은 중앙정부는 물론 인민해방군을 포함하여 수많은 기관과 기업, 연구소 등의 참여로 이루어지고 있다. 또한 부정기적이기는 하지만 2000년부터 ‘우주백서(中國的航天)’를 발간하여 우주개발에 대한 비전과 목표를 대내외에 제시하고 있다. 본 연구는 중국의 우주개발 전개과정을 시기별로 나누어 구체적 내용을 파악하고 현황 및 장기발전계획의 내용을 분석하고자 한다. 특히 최근 가속화되고 있는 중국의 국방현대화 과정에서 우주군사화가 차지하는 위상 및 의미 그리고 발전 방향을 고찰할 것이다.

셋째, 본 연구는 중국의 우주개발이 동아시아 안보에 미치는 파급영향에 대해 평가하고자 한다. 중국 우주개발의 이면에는 상당한 정치·군사적 함의가 내포되어 있다. 특히 군사적 측면에서 중국의 우주개발은 우주에서의 정찰, 감시기능 강화에 결정적인 역할을 할 수 있다. 직접적으로는 미국과 일본의 미사일방어(MD) 시스템 구축에 맞서 중국의 ‘국가안보’를 강화하는데 이용될 수 있다. 특히 본 연구는 중국의 우주개발이 지니는 군사적 의미 및 우주군사력의 발전 현황을 살펴보고 그것이 동아시아와 한반도 안보에 미치는 영향을 평가하고자 한다.

넷째, 본 연구는 중국의 우주개발 및 우주군사화에 대한 주요국의 반응과 대응을 분석한다. 중국의 급속하고 적극적인 우주개발정책은 주변국들의 안보에 대한 경계심을 자극하고 있다. 무엇보다 중국의 주변국들은 중국 우주개발이 군사전략과 밀접한 관계가 있는 것으로 보고 있다. 따라서 미국, 일본, 러시아 등을 비롯한 주요국들은 중국 우주개발에 대한 적극적 대응전략을 모색하고 있다. 본 연구는 중국의 우주개발에 대한 주요국의 반응 및 대응이 어떤 식으로 표출되고 있는가에 대해서도 중점적으로 분석하고 시사점을 도출하고자 한다.

다섯째, 본 연구는 결론부분을 통하여 연구과정에서 분석된 핵심사항과 논의를 정리하고 중국의 우주개발 및 우주군사력 발전이 향후 당면하게 될 한계와 도전요인에 대해서 평가할 것이다. 아울러 동아시아 역내 국가의 하나로서 한국의 우주개발 및 군사안보와 관련하여 발견할 수 있는 시사점 및 정책고려사항에 대해서 의견을 제시하고자 한다.

II. 중국 우주개발의 배경과 목적

1. 중국 우주개발의 배경

중국의 우주개발은 중화인민공화국 건립 이후 마오쩌둥(毛澤東)으로부터 오늘날의 시진핑(習近平)에 이르기까지 지속적으로 전개되어 왔다. 유인우주선 발사로 대표되는 중국의 우주개발 성과는 단시일 내에 이루어진 것이 아니다. 우주산업은 막대한 경비와 인력, 시간, 첨단기술을 투입해야만 개발할 수 있는 종합적인 시스템산업이다. 중국은 전국적 후부터 경공업에 희생해 가면서 중화학공업을 육성하였고 이 안에서 군사력과 직결되는 핵(核)공업과 항공우주산업발전에 노력을 기울였다. 이런 노력은 지식인들이 큰 타격을 받았던 ‘문화대혁명’기간에도 지속되었다. 때문에 중국의 우주개발성과는 장기계획을 세우고 정치적 변동에 관계없이 꾸준히 추진해가는 중국인들의 특성이 잘 반영된 것이다 (이춘근, 2004, 102).

중국지도부가 오랜 시간에 걸쳐 우주개발에 전략적 의미를 부여하고 일관되게 추진해 온 배경에는 여러 가지 요소가 작용한 것으로 볼 수 있다. 그러나 가장 중요한 요인으로는 우주개발이 지니는 복합적 ‘파급효과’와 ‘상징성’을 지적할 수 있다. 우주개발은 과학기술을 바탕으로 하지만 그 결과가 함축하는 상징성과 파급효과는 과학적 성과를 훨씬 뛰어넘어 다양한 영역으로 확대된다. 즉, 우주개발의 성공은 정치적, 경제적, 군사적, 사회적 수요에 대한 부응을 통해 국익수호 및 국력증강의 상징적 역할을 하는 것이다.

예를 들어 2003년 10월 15일 유인우주선 선조우 5호 발사에 성공한 뒤 후진타오(胡錦濤) 주석은 “첫 유인우주선 발사 성공은 우리의 위대한 조국에 영광을 가져왔다. 중국인들은 세계 과학기술의 정상을 정복할 수 있는 중요한 진전을 이룩했다”고 선언했다(『新華通信』 2003년 10월 15일). 중국 최고지도층의 이러한 선언은 중국 과학기술력의 우수성을 자랑하는 동시에 중국의 정치·경제·사회체제에 대한 자부심을 나타내는 것이라 할 수 있다. 이를 통해 중국지도부는 중국 국민들은 물론 해외의 화교들에게까지 민족적 자긍심을 고양함으로써 중화민족의 결속을 이끌어내고자 했다. 결국 우주개발의 성공은 중국지도부가 강조하는 ‘중화민족의 위대한 부흥’(中華民族的偉大復興)을 대내외에 과시할 수 있는 가장 효과적이며 상징적 수단인 것이다.³⁹⁾ 시진핑(習近平) 주석 역시 중국 우주개발

39) 중국지도부는 중국공산당 제16차 당 대회 연설문에서 富强, 民主, 文明의 사회주의 국가건설로 대표되는 ‘중화민족의 위대한 부흥’을 중국의 미래 국가목표로 제시하였다. 자세한 내용은 (江澤民, 2002)을 참조.

의 주요한 성과가 있을 때마다 “우주사업 발전의 새로운 국면을 열어 중국의 우주강국 건설에 새롭게 기여하길 바란다”고 강조하고 있다.

둘째로 중국의 우주개발은 단순하면서도 고도의 ‘정치적 의도’를 배경으로 한다.⁴⁰⁾ 즉 중국지도부는 우주개발을 통해서 대내적으로는 공산당 통치와 지배세력의 정당성을 강화하고 대외적으로는 국가적 위상을 제고하고자 한다. 개혁개방 과정에서 사회주의 이데올로기가 퇴색되고 지역·계층간 격차로 인해 사회적 불만이 확산되는 등 부작용이 나타나는 현실에서 중국지도부는 자신들의 지배권에 대한 정치적 정당성을 강화할 필요성이 제기되었다. 일례로 2003년에 발사된 중국 최초의 유인우주선 선조우 5호는 중국 최대의 정치행사중 하나인 중국공산당 중앙위원회가 회기를 마친 다음날 발사되었다. 또한 2016년 10월에 발사되어 미국과 러시아에 이어 세계에서 세 번째로 실험용 우주정거장과 의 도킹에 성공한 유인우주선 선조우 11호 역시 중국공산당 중앙위원회가 끝난 뒤 발사되었다. 이는 중국지도부가 당(黨)대회를 통해서 새로운 정책방향과 비전을 제시한 뒤, 우주선의 성공적 발사와 귀환을 통해 국민들의 ‘애국주의’와 충성심을 강조하고자 한 것으로 볼 수 있다.

중국지도부는 대외적으로도 중국의 국력신장에 합당한 지위와 영향력을 확보하고 강대국으로서의 이미지 쇄신의 필요성이 대두되고 있다. 중국의 우주개발과 그에 따른 성과들은 이러한 지도부의 필요에 가장 적절하게 부합하는 수단이라 할 수 있다. 엄밀한 의미에서 볼 때 중국은 이미 현실 속에서 우주 강국이다. 예를 들어 중국은 2022년을 목표로 60t 중량의 독자적 우주정거장을 확보할 계획이다. 그리고 2년 뒤인 2024년 중국은 세계 유일의 우주정거장 보유국가가 된다. 미국·러시아 등이 공동 운영하는 국제 우주정거장(ISS)이 2022년에 퇴역할 예정이기 때문이다. 우주정거장뿐이 아니다. 중국은 2021년 7월 이전에 탐사선을 화성에 착륙시키는 화성프로젝트도 추진하고 있다. 2021년 7월 1일은 중국 공산당이 창당 100주년을 맞는 날이다. 중국 정부는 화성 탐사계획의 세계 홍보를 위해 미국 프로농구(NBA)에서 활약한 농구스타 야오밍(姚明)과 브라질 리우 올림픽에서 금메달을 딴 여자 배구 대표팀 감독 랑핑(郎平) 등을 ‘화성 대사’로 선정하기도 했다(『중앙일보』 2016년 11월 9일). 중국이 우주 프로젝트에 홍보대사를 선정한 것은 전례가 없었다. 화성 탐사에 ‘국가적 목표’라는 상징적 의미를 부여하고 있는 것이다.

40) 제임스 루이스(James A. Lewis)는 우주개발 특히 “유인우주선 발사는 그 자체로서 하나의 정치적 행위(political act)”라고 규정한다(Lewis, 2004, 1).

셋째로 중국이 오랫동안 우주개발에 매진하는 것은 ‘군사·안보적 요인’을 배경으로 한다. 마오쩌둥은 1958년 5월 제8기 중국공산당대회 2차 회의에서 처음 위성발사를 제창한 것으로 알려지고 있다. 그리고 당시 위성개발 착수의 동기는 타국이 중국을 알보지 못하도록 국가의 위신강화를 내세운 것이었지만 실상은 국방현대화의 일환이었다(편집부, 2004, 79). 이에 따라 중국은 러시아제 로켓(R-2)을 개량하여 1960년 중국 최초의 발사체인 동풍(東風) 미사일을 개발하였으며 1970년에는 최초의 인공위성인 ‘동방홍(東方紅) 1호’를 발사하였다. 한편 1990년대 들어 중국은 미국 주도의 ‘일극체제(unipolar)’에 반대하면서 국제질서의 다극화를 주장해 왔는데 그 배경에는 중국을 향한 미국의 패권주의와 강권정치를 위협으로 인식하였기 때문이다.⁴¹⁾

중국은 미국에 의한 일극 지배기반의 원천이 우주를 활용한 군사력과 정보력으로 보고 있으며 이에 대항하기 위해서는 우주개발이 필수적이라 인식하고 있다. 특히 1990년대 초반의 ‘걸프전쟁’으로부터 코소보, 아프가니스탄, 이라크전쟁을 지켜보면서 중국은 ‘우주경쟁력’(space power)이 효율적인 군사작전은 물론 국가안보의 필수요소임을 깨닫게 되었다(Lewis, 2004, 1). 결국 중국지도부는 다른 나라의 인공위성이 바로 머리 위에서 그들의 일거수 일투족을 드러다 보는 것을 원치 않을 뿐 아니라 더 이상 CNN과 같은 언론매체에 의존해서 미국의 항공모함이 대만에 접근하는 것을 보고 싶지 않았던 것이다. 때문에 중국지도부는 1인당 국내총생산(GDP)이 1,000달러를 조금 넘는 수준이었음에도 불구하고 1990년대부터 우주개발에 대한 의지를 불태워 왔다.

시진핑 집권 시기에 들어서도 중국은 국내총생산(GDP)은 미국에 이어 세계 2위이지만 아직 1인당 국민소득이 8000달러를 갓 넘은 상태임에도 여전히 우주 탐험에 열을 올리고 있다. 그것은 ‘중국의 꿈(中國夢)’과 ‘강군의 꿈(強軍夢)’을 강조하는 시진핑 지도부에게 있어서 우주개발은 포기할 수 없는 목표일 뿐 아니라 우주기술은 국방과학기술의 또 다른 표현이기 때문이다. 가까이 북한의 사례에서 보듯이 우주발사체는 곧 장거리 미사일이다. 중국은 또한 2020년 완성을 목표로 자체 위성위치확인시스템(GPS) 구축 프로젝트를 추진 중이다. 군사작전에 필수적인 위성항법 서비스를 미국에 의존할 수 없다는 전략이 작용하는 것이다. 때문에 중국인민해방군이 직접 나서서 초기부터 현재까지 중국의 우주개발을 관장하고 있다.

41) 이러한 인식을 반영하는 중국의 다극화 논의와 시도에 관해서는 다음을 참조(김재철, 2001, 13-36; 沈驥如, 2001, 20-24; 葉自成, 2004; Pillsbury, 2000, ch 1).

2. 중국 우주개발의 목적

중국지도부가 우주개발에 중점적인 목표를 두고 추진하는 것은 우주개발 과정에서 여러 가지 부수적인 효과를 기대하기 때문이다. 즉, 중국정부는 위성항법시스템(GPS) 및 여타 우주항공기술 사업 분야에서 브라질 및 유럽연합(EU) 국가들과의 기술교류를 강화함으로써 미국과의 우주항공기술 격차를 줄이고자 한다. 또한 우주개발계획과 그 과정에서 취득하는 성과들은 미국의 일방주의를 견제하기 위해 일부 국가들과 대외협력을 강화하는 유용한 수단으로 활용될 수도 있다.

예를 들어 2000년대 초반 중남미에서 우고 차베스 대통령의 등장 이후 반미·좌파노선을 걷고 있던 베네수엘라는 항공우주산업을 중심으로 중국과 밀착하면서 미국에 대항하고자 했다. 이와 같은 상황은 시진핑 집권 시기에도 지속되고 있다. 일례로 2018년 7월 중국은 파키스탄을 위해서 원격감지위성(remote sensing satellite) 2개를 발사해 궤도에 안착시켰다. 만일 파키스탄이 이 위성을 인도 관련 정보수집에 활용한다면 인도로서는 상당히 위협받을 수 있는 상황이다. 파키스탄은 중국의 힘을 빌려 인도를 견제하려는 심산이고, 중국은 파키스탄과 손을 잡고 인도양 지역에서 영향력을 강화하려는 전략인 것이다. 또한 유럽연합 역시 미국의 독점적인 GPS사업에 대항하기 위해 실시하고 있는 ‘갈릴레오 프로젝트’에 중국을 파트너로 끌어들이고 있다.⁴²⁾

그러나 중국이 우주개발에 치중하는 가장 중요한 목적은 다음의 세 가지로 설명될 수 있다. 그것은 첫째, 폭넓은 상업적(경제적) 이익의 확보를 목적으로 한다고 볼 수 있다. 중국은 우주개발과 함께 우주기술 산업화전략을 내놓은 바 있다. 경제협력개발기구(OECD) 연구결과에 따르면 우주개발의 경제적 효과는 투입비용 대비 직접효과가 1.75~3.4배, 간접효과는 4배 이상에 이른다. 중국정부는 최근 연평균 성장률이 6%대로 가라앉고 있는 중국경제에 우주산업으로 새로운 활력을 불어넣는다는 전략이다. 중국 귀진(國金)증권은 최근 중국의 우주항공산업 규모가 2020년에 약 134조원대에 달할 것으로 예측하기도 했다. 때문에 중국지도부는 우주개발 초기부터 경제적인 시각을 중시하면서 우주개발을 현대화의 필수요소로 인식하였으며 ‘국정과제’(national agenda)에서 우선권을 부여하여 왔다. 무엇보다도 개혁개방이후 중국의 우주개발은 다음의 몇 가지 점에서 국가적 경제이익과 밀접한 관련을 지닌다(Martel and

42) 위성항법시스템(GPS)은 1970년대 후반 미국 국방성의 주도로 개발되어 세계 어느 곳에서든 인공위성을 이용하여 자신의 위치를 정확히 파악할 수 있는 시스템으로서 유럽연합(EU)은 미국 주도의 GPS에 대응하기 위해 독자적인 위성항법시스템 구축(일명 갈릴레오 프로젝트)을 추진 중이다.

Yoshihara, 2003, 21).

우선 개혁시기 중국 통신시장의 폭발적인 확대는 중국으로 하여금 국내 통신위성개발이 외국에 뒤떨어지지 않도록 박차를 가하는 요인이 되었다. 이와 더불어 수차례의 유인 우주선 발사성공은 직접적으로 외국의 중국 우주항공기술에 대한 신뢰도를 제고함으로써 상업위성 수출을 본격화하는 계기로 작용하였다. 그 결과 중국은 2005년 4월 나이지리아와 통신위성 ‘둥팡홍 4호’의 수출계약을 체결하였으며 이것은 중국이 처음으로 자국의 인공위성을 해외에 수출한 것이다(『新華通信』 2005년 4월 12일). 또한 같은 해 11월에는 베네수엘라가 처음 쏘아 올리는 통신위성 ‘시몬 볼리바르’호의 설계·제조·발사를 담당하는 계약을 체결함으로써 중국은 항공우주분야에서 남미 진출이라는 성과를 거두었다(『新華通信』 2005년 10월 31일). 또한 2011년 8월에는 파키스탄의 통신용 위성을 발사해 주기도 했다.

상대적으로 저렴하고 신뢰성 있는 중국의 위성발사기술은 중국으로 하여금 국제시장에서 폭넓은 위성발사 서비스를 제공하는 토대가 되고 있다. 중국은 1985년 해외 상업용 위성발사 시장 진출을 선언한 이후 2000년 말까지 국내외에서 제작한 위성 47개를 지구 궤도에 올렸는데 발사성공률이 90%를 상회하며 이는 세계 최고수준이라 할 수 있다(中華人民共和國國務院新聞辦公室, 2000, 3; Murray III and Antonellis, 2003, 646).

그 결과 중국은 21세기에 들어서도 미국을 비롯하여 프랑스, 스웨덴, 오스트레일리아, 파키스탄, 필리핀, 홍콩 등 다양한 국가들의 위성을 대리발사해주고 있다. 이러한 경제적 성과들은 중국지도부로 하여금 우주개발에 관한 선도적 연구가 장기적 측면에서 경제력과 기술력의 획기적인 발전을 가져온다는 신뢰를 부여한 것으로 볼 수 있다. 때문에 중국은 우주개발의 경제적 가치에 대한 분명한 믿음에 근거하여 막대한 자원을 투입하고 있는 것이다.⁴³⁾ 그리고 이러한 투자를 통해 우주개발이 파생시키는 고도의 과학기술 향상과 그에 따른 다방면에서의 경제적 파급효과를 기대한다고 보겠다.

둘째로 중국은 우주개발을 통해 국방현대화를 달성하고 군사력을 획기적으로 발전시키고자 하는 목적을 지닌다. 중국은 정보화를 중심으로 하는 新군사혁명(RMA)의 시대를 맞이하는 21세기에 우주공간이야말로 이용가치가 가장 높은 부분이라 보고 있다(高春翔, 1996, 4; 張慧, 1998, 65-66). 중국은 표면적으로는 특정 국가에 의한 우주지배와 우주

43) 중국정부는 정확한 우주개발예산을 공개하지 않고 있다. 그러나 전문가들은 중국이 민간과 군사부문의 우주개발을 위해 일년에 적게는 10억 달러에서 많게는 30억 달러에 이르는 돈을 투입하는 것으로 본다(Kahn, March 15, 2003).

군사화에 반대하고 있다. 그러나 이는 미국에 의한 우주의 독점적 지배가 중국의 안보를 위태롭게 할 수 있다고 보고 우주개발에서 독보적으로 앞서고 있는 미국을 견제하기 위한 것일 따름이다.⁴⁴⁾ 중국은 21세기에 들어서면서 유인우주선 발사의 성공으로 보다 긴 궤도비행 능력을 구비하는 등 군사적 함의가 충분한 기술들을 보유하게 되었다. 이러한 기술들은 탄도미사일의 비행기동, 기생위성을 이용한 위성공격, 미사일방어체제(MD) 타파 등에 있어서 상당한 군사적 의미를 지니는 것이다.

나아가 중국의 강력한 우주개발계획 추진은 점진적으로 미국과의 우주항공기술 격차를 줄이면서 지구궤도상에서의 정찰 및 감시영역을 확대하는 데에도 결정적 역할을 할 수 있다. 오늘날 우주는 육지, 해상, 공중에 이어 ‘제4의 전장’으로 불리고 있다. 따라서 중국의 입장에서 볼 때 우주개발은 군사대국으로 나아갈 수 있는 가장 빠른 지름길이다. 이러한 중국의 야심은 우주개발이 인민해방군의 주도로 이루어지고 있을 뿐 아니라 우주개발관련 장비를 생산하는 중국우주과학기술그룹(中國航天科技集團公司)이 전략·전술미사일을 생산하는 국유기업이란 사실에서도 명확히 읽을 수 있다.⁴⁵⁾ 특히 시진핑 시기에 들어서 중국의 우주개발 전략은 우주산업기술 육성뿐 아니라 G2로 성장한 국가의 안보와 직결돼 있다고 볼 수 있다. 중국에게 있어서 이제 위성 발사와 달·화성 탐사는 곧 미국과 안보 경쟁에서 헤게모니를 놓치지 않겠다는 뜻이라고 볼 수 있는 것이다.

셋째로 중국은 우주개발을 통해 과학기술 자체의 발전은 물론 장기적으로 우주공간에서 취득할 수 있는 자원과 권리들에 대한 기득권을 확보하려는 목적을 지닌다. 그리고 이러한 우주개발목적은 20세기가 해양을 무대로 한 세력권 확대의 형태로 전개되었다면 21세기는 우주공간이 새로운 ‘전략국경’ 확대의 각축장이 될 것이라는 인식에 따른 것이라 하겠다. 전략국경이란 고정불변의 지리적 국경과는 다른 차원의 새로운 개념으로서 과학기술개발 등을 통해 전략국경 즉 영향력 투사의 범위를 확대할 수 있다는 것이다. 이 개념은 1987년 처음 『解放軍報』에 실린 것이었으나 겉프전 이후 1992년 유인우주선 발사계획을 수립하면서 보다 보편화되어 해·공군력 증강 및 우주개발에 박차를 가하는 배경으로 작용하였다(이장훈, 2004, 199).

한편 중국은 세계 각국이 남극과 북극에 앞 다투어 기지를 건설함으로써 극지자원을 선점

44) 미국의 독점적 우주개발 및 우주군사화에 대한 중국의 위협인식에 관해서는 다음을 참조(馮書興·周新紅, 2005, 21-23; Martel and Yoshihara, 2003, 23-27).

45) 中國航天科技集團公司(CASC)는 1999년 중국정부에 의해 국가방위와 우주개발을 목적으로 설립되었으며 산하에 5개의 우주항공기술연구소와 130여개 이상의 기관 그리고 11만 명의 종업원을 거느린 중국 최대의 우주항공관련 국유기업이다(Johnson-Freese, 2003, 262).

하고자 하는 것과 마찬가지로 우주공간에 대한 전략적 선점과 에너지자원 획득을 추구한다. 이와 관련하여 중국은 장기적 에너지 부족 해소를 주요인으로 제기하면서 달 탐사프로그램을 통한 ‘헬륨(Helium)-3’의 채취와 개발 추진을 밝힌 바 있다.⁴⁶⁾ 중국은 우주개발 특히 달 탐사를 통해 머지않아 지구의 화석연료가 고갈될 경우를 대비하여 미래 에너지원에 대한 선점 및 기득권을 확보하고자 한다. 때문에 중국은 2013년 12월 달 탐사위성 창어(嫦娥) 3호를 발사해 달 착륙에 성공했으며 이를 통해 중국은 미국과 러시아에 이은 세 번째 달 착륙 국가가 되었다. 당시 창어 3호는 달 탐사 차량인 ‘옥토끼(玉兔)’를 달 표면에 내려놓고 탐사에 들어갔는데 옥토끼의 수명은 원래 1년이었지만 최저 영하 170도, 최고 영상 130도를 오르는 달 표면에서 세계 최장의 탐사기록을 세웠다.

III. 중국 우주개발의 현황과 비전

1. 중국 우주개발의 전개 과정

가. 개혁개방이전의 우주개발

중국의 우주개발 역사는 1950년대까지 거슬러 올라간다. 중국 우주개발의 역사는 외부에 잘 알려져 있지 않을 뿐 그리 짧은 것이 아니다. 1957년 10월 소련이 세계 최초의 위성인 스푸트니크 1호 발사에 성공했을 때 충격에 빠진 건 미국뿐이 아니었다. 이듬해 중국의 마오쩌둥(毛澤東) 주석도 위성 개발을 지시했다. 1950년대부터 시작된 중국의 우주개발계획은 국가프로젝트로서 전략적 일관성을 가지고 진행되어 왔다. 그러나 초기의 중국 우주개발은 어떤 면에서 무모함에 가까운 마오쩌둥의 ‘자력갱생’ 원칙과 신념으로 일궈낸 산물이라 할 수 있다. 또한 중국의 우주개발은 방위산업과 밀접한 관련이 있으며 냉전시대의 군사과학기술 자립화의 일환으로 시작되었다고 볼 수 있다.

특히 우주선 탑재를 위한 로켓개발 분야에서 오늘날 중국이 미국이나 러시아 못지않은 기술을 보유할 수 있게 된 것은 하루아침에 이루어진 것이 아니다. 1950년대만 해도 중국은 같은 공산국가인 소련의 도움을 받을 수 있었다. 발사체인 R-2로켓은 물론 관련 전문가 100명이 소련에서 중국으로 파견됐다. 그러나 1960년대에 들어서 이념분쟁으로

46) ‘헬륨-3’는 열효율이 높고 오염이 없으며 핵융합 원자로에 넣어도 방사능 부산물이 전혀 없는 고효율 순수에너지 자원으로 알려지고 있다(『新華通信』2005년 10월 6일).

양국 관계가 악화하면서 소련 기술고문들이 철수하는 위기상황을 맞았다. 그러나 중국은 후일 ‘중국 우주개발의 아버지’로 불린 재미(在美) 과학자 출신 천쉐선(錢學森) 박사를 내세워 미사일과 우주로켓의 독자 개발을 시작했다.

중국 우주항공기술의 아버지로 추앙받는 천쉐선(錢學森)은 미국의 유명 대학과 연구기관에서 연구자로 활동했지만 1950년대 중반 중국으로 귀환했다.⁴⁷⁾ 우주공학을 전공한 천쉐선은 1956년 국방부 산하의 ‘제5연구원’을 설립하고 옛 소련의 로켓기술을 바탕으로 중국의 우주과학기술을 기초부터 쌓아올렸다. 1957년 10월 세계 최초의 인공위성 스푸트니크 1호의 발사와 뒤이은 미국의 우주선 발사는 중국으로 하여금 “미국과 소련이 한다면 우리도 한다”라는 신념으로 우주개발에 나서게 만드는 중요한 계기가 되었다. 중국은 1960년 소련의 R-2 로켓을 개량한 최초의 액체연료로켓 동풍(東風) 지대지미사일 발사함으로써 발사체기술을 확보하였다. 그러나 1960년대 초반 ‘중·소분쟁’의 여파로 기술을 전수해주던 소련기술진이 철수한 이후부터는 독자적인 우주항공기술 개발에 매달려야 했다. 중국은 10년이 지난 1970년 4월에 이르러서야 동풍 4호에 3단 로켓을 얹은 창정 1호 로켓을 이용해 자체기술의 첫 인공위성 ‘동팡홍(東方紅) 1호’를 발사할 수 있었다. 이를 통해 중국은 미국, 소련, 프랑스, 일본에 이어 세계 다섯 번째 자체위성 제작 및 발사국가로 부상하면서 우주활동의 본격적인 서막을 열었다(Harvey, 2004, ch 2-3).

중국 ‘동팡홍 1호’의 발사 이후 지속적인 노력을 기울여 다양한 인공위성을 개발해 왔다. 그 결과 인공위성의 발사보다 더 정밀한 기술이 요구되는 위성회수 분야에서도 뚜렷한 성과를 도출하였다. 중국은 1975년 11월에 최초의 회수(回收)식 위성발사에 성공함으로써 미국과 소련에 이어 세계 세 번째 위성회수기술 보유국이 되었다. 중국은 유인 우주선 발사를 앞두고 이미 무인우주선 선조우의 네 차례 회수를 포함해 모두 20여회가 넘는 위성회수에 성공하였다(中國宇航學會, 2003, 4). 이는 중국과 더불어 동아시아의 우주강국인 일본이 단 두 차례 위성을 회수한 경험에 비하면 상당한 성과라 할 수 있다.

한편 중국 최초로 개발한 동팡홍 위성의 성공적인 발사는 중국으로 하여금 유인우주선 개발에도 커다란 도전의식과 자신감을 안겨주는 것이었다. 중국은 오랜 염원과 국방에서의

47) 천쉐선(錢學森)은 상하이(上海) 출생으로 MIT교수를 역임하고 미 항공우주국(NASA)의 ‘제트추진연구소’를 설립하는 등 미국 우주과학기술계의 핵심 인사였으나 1950년대 매카시(McCarthy) 광풍에 의해 누명을 쓰고 5년간 가택연금을 당한 뒤 1955년 중국으로 이주하였다. 자세한 내용은 다음을 참조(Chang, 1995).

수요, 누적된 기술이 모아져 1960년대 중반 이미 유인우주선 계획을 태동시킨 바 있다. 1966년 3월 당시의 국방과학위원회(國防科學委員會)는 전문가들을 소집해 20일간에 걸친 집중 토론 후 중국 최초의 유인우주선 개발계획을 수립하였다. 이에 따라 1968년 북경우주공정연구소(北京航天工程研究所)가 설립되었으며 위성개발에 집중하면서 유인우주선 연구를 동시에 추진키로 하였다. 그리고 1970년 7월 14일에는 마오쩌둥이 직접 이 계획을 심의하고 구체적인 개발을 지시함으로써 이른바 ‘714공정(工程)’이 탄생되었다.

그러나 ‘714공정’으로 불리는 중국의 유인우주선 계획은 ‘문화대혁명’의 와중에서 막대한 경비조달에 어려움을 겪게 되었다. 경제건설에 비해 투입 대비 효과가 떨어지는 유인우주선 개발이 비판의 대상에 오르고 재정투입 능력이 한계에 직면하면서 ‘714공정’은 1975년에 잠정 중단되었다. 당시 마오쩌둥은 “지구상의 일을 먼저 처리하고 지구 밖의 일은 나중에 처리 한다”라는 표현으로 ‘714공정’의 중단을 지시한 것으로 알려지고 있다(이춘근, 2004, 103). 그러나 이미 개혁개방이전에 유인우주선 계획을 통해 축적된 중국의 우주개발 기술과 역량은 훗날 선조우의 개발에도 커다란 도움이 되었다고 할 수 있다.

나. 개혁개방시기의 우주개발

덩샤오핑(鄧小平)의 등장과 더불어 시작된 개혁개방시기에도 중국은 우주항공개발에 관련된 연구를 일관되게 추진하였다. 그 결과 1984년에는 지구정지궤도 인공위성인 ‘둥팡홍 2호’를 발사하였으며 1988년에는 태양궤도 인공위성인 ‘펑윈(風雲) 1호’ 발사에 성공하였다(蕭慕明, 1992, 72). 그리고 1990년에는 처음으로 미국의 위탁을 받아 외국의 위성발사 서비스를 실시하였다. 이처럼 중국이 개혁개방초기부터 우주개발에 매진하며 성과를 낼 수 있었던 데에는 1980년대 후반 이후 미국이 상대적으로 우주개발에 대한 관심과 열기가 식어가던 것과도 무관하지 않다.

우주개발에서 선두의 자리를 유지하던 미국은 1986년 1월 우주왕복선 챌린저호의 폭발로 발사체 개발이 지연되는 암흑기를 맞았다.⁴⁸⁾ 그러나 이 당시 중국은 상업용 발사체 시장에 뛰어들어 미국산 위성들을 쏘아 올리며 또 한 차례 도약했다. 이러한 인공위성

48) 챌린저 우주왕복선 폭발사고는 1986년 1월 28일에 미국의 챌린저 우주왕복선의 발사 73초 후 고체 연료 추진기의 이상으로 인한 폭발로 7명의 대원이 희생된 사고이다. 이 사고로 탑승하고 있던 승무원 7명 전원이 사망하는 인명피해와 4865억 원의 금전적 손실을 입었으며 우주왕복선의 운용이 전면 중지되었다. 우주왕복선 운용이 재개된 것은 약 2년 8개월 뒤인 1988년 9월 29일 디스커버리호가 발사되면서부터이다.

개발 경험은 유인우주선 선조우의 개발에도 중요한 자산으로 작용하였으며 특히 중국의 발사체 기술은 이미 세계적 수준에 도달한 것으로 평가받고 있었다. 중국은 현재까지 12종의 다양한 창정(長征)계열 운반로켓을 개발함으로써 저고도, 고도궤도, 지구정지궤도 및 태양궤도 인공위성 발사 능력을 완비하고 있다. 또한 중국은 이미 과학실험용, 원격탐지용, 통신방송용, 기상관측용, 정보수집용 그리고 자원탐사용 등 다양한 용도의 위성들을 확보함으로써 고도의 ‘천지일체화’(天地一體化) 확립에 진력하고 있다.⁴⁹⁾

개혁개방초기 중국지도부가 직면했던 정치·경제적 어려움에도 불구하고 우주개발이 적극적으로 지속될 수 있었던 데에는 무엇보다도 미국의 ‘전략방어구상’(SDI)과 우주정거장 설립에 대한 국제사회의 경쟁적인 참여가 큰 영향을 미쳤다. 1981년에 집권한 미국의 레이건 행정부는 힘의 우위를 내세워 군비를 증강하고 전략방어계획을 추진했다. 이 계획은 소련의 전략핵무기(사정거리 6000km 이상의 핵무기)가 미국 본토에 도달하기 전에 대기권에서 요격할 수 있는 방어망을 구축한다는 것이었다. 당시 소련은 물론이고 서유럽의 여러 나라들도 SDI계획이 오히려 자국의 안보에 미칠 부정적 영향을 우려하여 보다 적극적으로 우주개발에 나서는 계기가 되었다. 중국 역시 우주개발에 대한 오랜 열망과 군사전략적 필요에 따라 1986년 3월 군수산업의 발전과 관련 기술개발을 담당하는 ‘국방과학기술공업위원회’가 중심이 되어 ‘첨단기술연구계획(863計劃)’을 수립하고 중점 영역의 하나로써 항공우주분야의 관련기술 개발에 박차를 가하게 되었다.

한편 개혁개방시기 중국의 우주개발 특히 유인우주선 개발이 본격화된 것은 1992년 장쩌민(江澤民)이 등장한 뒤 추진된 이른바 ‘921공정(工程)’이 시작되면서부터이다.⁵⁰⁾ ‘863계획’의 연장선상에서 수립된 ‘921공정’은 3단계에 걸친 우주개발계획을 수립하였는데 먼저 1단계로 2002년까지 2기의 무인우주선과 1기의 유인우주선을 발사해 시험적으로 유인우주선과 우주실험체계를 개발하고, 다음 2단계로 유인우주선과 우주비행체의 도킹기술을 개발하고 1기의 소형 우주실험실을 발사해 일정규모의 단기 우주실험을 실현하며, 마지막 3단계로 대규모 우주정거장을 개발해 장기적인 유인우주실험을 실현한다는 것이었다(박병광 2006, 45).

‘921공정’의 내용이 담고 있는 유인우주선개발계획은 중국의 우주개발 역사상 가장

49) 현재까지 중국이 개발한 위성계열에는 회수식 원격탐지위성 계열을 포함하여 DHF(東方紅) 통신방송위성계열, FY(風雲) 기상관측위성계열, HY(海洋) 해양감시위성계열, BD(北斗) 도항정위위성계열, SJ(實踐) 과학실험위성계열 그리고 ZY(資源) 자원탐사위성계열 등이 있다(이영길, 2004, 1-2).

50) ‘921工程’이란 1992년 9월 21일 중국공산당 정치국 상무위원회에서 정식으로 유인우주비행프로젝트가 비준된 것을 기념하여 붙여진 프로젝트명이다.

규모가 방대하고 복잡하며 기술적인 어려움 또한 큰 프로젝트였다.⁵¹⁾ 그러나 당시에 막 자리를 잡아가던 중국의 제3세대 지도자들은 이 계획에 커다란 관심을 가지고 있었다. 왜냐하면 1989년 ‘천안문사건’의 영향으로 급작스레 최고지도자의 위치에 오른 장쩌민(江澤民)을 비롯하여 리펑(李鵬), 차오스(喬石) 등 당시의 지도부는 자신들의 권력을 공고히 하고 대내외에 중국의 비전을 과시할 수 있는 전략과제가 필요했기 때문이다. 결국 1992년 9월 21일 개최된 중앙정치국위원회에서 이 계획을 심의·결정함으로써 중국의 유인우주선 개발이 본격화되었으며 계획의 명칭도 결정 일자를 기념하여 ‘921공정’으로 하였다(Harvey, 2004, 253).

중국은 유인우주선 발사까지의 1단계사업을 다시 1)입안단계 2)초기단계 3)정상추진 단계 및 무인시험비행단계 4)유인비행단계의 4단계로 구분해 추진하였다. 중국은 이러한 과정을 거친 끝에 1999년 11월 20일 최초로 ‘창정-2호F’ 로켓을 이용해 무인우주선 선조우 1호를 발사, 회수하는데 성공했다. 본래 중국정부는 신중국 건립 50주년을 맞이하여 1999년에 유인우주선 발사의 야심을 키우고 있었으나 재정과 기술상의 문제로 인해 무인우주선을 발사하는데 만족해야 했다. 그러나 선조우 1호의 성공적 발사는 중국으로 하여금 유인우주계획의 이정표를 세우는 한편 유인우주비행을 위한 거대한 발걸음(major step)을 내딛는 것이었다(Johnson-Freese, 2003, 264). 이후로 중국은 2001년 1월, 2002년 3월, 2002년 12월에 각각 선조우 2호, 3호, 4호 무인우주선을 연속으로 발사하여 시험비행에 성공했다. 그리고 2003년 10월 최초의 유인우주선 선조우 5호의 발사와 착륙에 성공하고 2005년 10월에는 두 번째 유인우주선 선조우 6호의 발사에 성공함으로써 ‘921공정’의 1단계를 성공적으로 종료할 수 있었다.

중국정부와 지도부는 ‘921공정’ 1단계의 성공에 힘입어 후진타오(胡錦濤)시기는 물론이고 시진핑(習近平) 집권기에 들어서도 중국의 ‘우주굴기’를 향한 거침없는 행보를 보여주고 있다. 중국은 후진타오 집권 초기 첫 유인우주선 선조우(神舟) 5호 발사 성공을 기점으로 이후 달 탐사 프로젝트 ‘창어(嫦娥)계획’을 가동하였다. 후진타오시기의 우주개발이 ‘선조우’로 대표되는 유인우주선의 본격적인 발사와 성공으로 상징된다면 시진핑시기의 우주개발은 달 탐사위성 창어(嫦娥)의 달 착륙 성공과 우주정거장 톈궁(天宮)의

51) 중국의 유인우주선개발에는 중국과학원 산하 연구소들과 우주과학기술그룹(中國航天科技集團公司)의 연구소, 상하이(上海)우주기술연구원, 인민해방군 총장비부산하 연구소 등 모두 110여개의 연구소와 기업들이 직접적인 연구와 생산에 참여하였으며 항공, 선박, 병기, 기계, 전자, 화공, 금속, 방직, 건축 관련 부서와 지방정부의 3,000여개 기관이 지원 업무에 참여하였다(이춘근, 2004, 105).

완성으로 상징된다고 할 수 있다. 개혁개방시기 중국이 급속도로 ‘우주강국’의 면모를 갖춰가는 데에는 무엇보다 정부의 전폭적인 지원과 긴밀한 산학연관 협업의 배경을 지적할 수 있다.

일례로 2014년 기준 중국의 우주개발 예산은 45억6900만 달러(약 5조1886억원)로 미국(347억4200만 달러)과 러시아(87억2800만 달러)에 이어 세계 3위에 달한다. 더구나 미국과 러시아를 포함한 대부분 우주개발 국가들의 관련 예산이 해가 갈수록 줄어들고 있는 것에 반해 중국은 매년 5억 달러가량 늘고 있는 것도 중국의 우주굴기 의지를 보여준다. 또한 중국이 현재까지 발사한 발사체와 위성은 90% 이상이 자체 기술로 완성했으며, 주요 핵심 부품 개발은 국가항천국(國家航天局)의 주도로 기업과 대학이 함께 개발해 오고 있다. 중국의 우주개발 기술은 오늘날 미국과 러시아에 이어 세계 3위 수준에 도달한 것으로 평가되고 있다. 물론 일부 전문가들은 중국이 구체적인 정밀기술 분야에서는 아직 미국과 러시아의 기술수준에 상당히 뒤떨어진 것으로 평가하지만 2015년에는 우주로켓 발사횟수가 미국을 추월했고, 매년 풍부한 자원과 인력 투입 등을 통해 혁신적이고 선도적인 우주 관련 프로젝트를 준비하고 있어 빠른 성장세를 구가하고 있는 것은 분명하다.

한편 개혁개방시기 중국의 우주개발은 상업분야에서 그 보폭이 두드러지고 있다. 2010년 이후 중국 우주산업의 해외 매출 비중도 계속 증대되는 추세인데 중국의 우주기술은 기술혁신과 산업화로 이어져 가시적인 성과를 내고 있으며, 그 범위도 중국 내수시장을 넘어 점차 해외로 확장되고 있는 상황이다. 중국 우주기술 상업화의 가장 큰 장점은 뛰어난 ‘가성비’에 있다고 볼 수 있다. 상대적으로 높은 발사 성공률과 합리적인 가격은 중국 우주기술의 세계시장 진출에 긍정적인 역할을 발휘하는 요인이다. 그러나 여전히 국내 비중이 크다는 점은 해결해야 할 숙제로 남겨져 있다. 먼저 가장 큰 장애물은 미국의 견제라고 할 있는데, 미국은 미국산 부품을 사용한 위성은 중국 발사체를 통해 발사할 수 없다는 규정을 고수하고 있다. 이 때문에 미국 부품으로 위성을 완성한 나라는 중국 발사체를 사용할 수 없다. 또한 최근에는 미국의 스페이스X와 같은 민간 우주기업들이 발사된 발사체를 회수해 재활용할 수 있는 혁신적인 기술 개발을 통해 시장에 진입하고 있어 중국 우주기술의 가장 큰 장점인 뛰어난 가성비를 위협하고 있다.

한편 인도와 같은 경쟁국의 우주기술 개발 가속화도 중국을 위협하는 요인이다. 중국이 파키스탄의 발사체 기술 개발에 협력하면서 인도는 자체적으로 발사체 개발에 착수하게 되었다. 최근에 인도는 저가형 발사체 개발 실험에 연속 성공하는 등 중국의 가장 강력한

경쟁국으로 떠오르고 있다. 결국 중국이 상업용 위성과 발사체 시장에서 ‘우주 굴기’를 실현하려면 중국의 전반적인 기술개발과 산업 고도화 관점에서 혁신이 근본적으로 필요하다는 지적이 나오고 있다. 우주기술 개발에서 지속적인 혁신을 무기로 해외 시장을 적극 개척하고, 지속적으로 수요를 창출해야 세계 최고 수준의 경쟁력을 가질 수 있기 때문이다.

표-1 중국의 우주개발 연혁

일 자	내 용
1956년 10월	국방부 제5연구소 설립(錢學森 원장)
1960년 2월	러시아 R-2 개량한 최초의 로켓 발사
1970년 4월	첫 인공위성 동광홍(東方紅) 1호 발사
1975년 11월	중국 최초의 회수식 인공위성 발사
1984년 4월	지구정지궤도 시험통신위성 동광홍 2호(DHF-2) 발사
1988년 9월	기상위성 평원(風雲) 1호 발사
1990년 4월	창정(長征) 3호 첫 외국위성 발사서비스
1992년 4월	유인우주선 선조우(神舟) 개발계획 발표
1993년 6월	국가우주국(國家航天局) 설립
1996년 9월	유인우주선 훈련 위해 우주인 2명 러시아파견
1999년 11월	첫 무인우주선 선조우(神舟) 1호 발사 후 내몽골 회수
2001년 1월	원숭이 태운 선조우(神舟) 2호 발사
2002년 3월	실물크기의 인형을 태운 선조우(神舟) 3호 발사
2002년 12월	식물종자 실은 선조우(神舟) 4호 발사
2003년 3월	달 탐사 프로젝트(嫦娥) 가동
2003년 10월	첫 유인우주선 선조우(神舟) 5호 발사
2005년 10월	두 번째 유인우주선 선조우(神舟) 6호 발사
2008년 9월	세 번째 유인우주선 선조우(神舟) 7호 발사
2011년 11월	무인우주선 선조우8호와 우주정거장 톈궁(天宮) 1호 도킹
2012년 6월	유인우주선 선조우 9호 우주정거장 톈궁(天宮) 1호와 도킹
2013년 6월	유인우주선 선조우 10호 우주정거장 톈궁(天宮) 1호와 도킹
2013년 12월	무인 달 탐사위성 창어(嫦娥) 3호 달 착륙에 성공
2016년 10월	유인우주선 선조우(神舟)11호 톈궁(天宮) 2호와 도킹
2018년 5월	민간로켓 시험발사 첫 성공, 민간 우주로켓시장 진입

2. 중국 우주개발의 현황과 비전

중국의 우주개발은 중앙정부는 물론 인민해방군 총장비부를 포함하여 중국 내의 수많은 기관과 기업, 연구소 등의 참여로 이루어지고 있다. 그중에서도 우주, 항공, 핵·원자력 공업, 선박, 병기 등 5가지 분야를 관장하는 국방과학기술공업위원회(國防科學技術工業委員會/COSTIND)를 정점으로 정부를 대표하는 국무원 직속의 국가항천국(國家航天局/CNSA)과 중국과학원(中國科學院/CAS) 그리고 중국최대의 우주개발기업인 중국항천과기집단공사(中國航天科技集團公司/CASC) 및 중국항천과공집단공사(中國航天科工集團公司/CASIC) 등이 중심적 역할을 수행하고 있다.

무엇보다 중국이 이처럼 빠르게 성장할 수 있었던 데는 중국 항천과공집단공사와 중국 항천과기집단공사의 역할이 크다고 볼 수 있다. 두 곳의 국유 기업은 각각 14만명, 16만 명의 인력을 보유해 모두 30만 명에 달하는 연구 인력을 보유한 초거대 집단이다. 발사체부터 위성까지 우주산업에 필요한 전반적인 기술과 소재를 중점적으로 개발하고 있는 우주개발의 핵심 그룹인 것이다. 특히 중국 항천과기집단공사는 우주기술 상업화를 주도하고 있는데 한 해에 6000건이 넘는 특허를 출원하고 있으며, 특허이전을 통한 매출이 600억 원에 이른다. 아울러 중국형 내비게이션 시스템인 '베이더우(北斗) 시스템'을 개발하여 국내외 시장에 성공적으로 서비스하고 있다.

중국의 우주개발은 다양한 조직이 유기적 연계를 맺는 가운데 일관된 개발계획을 통해서 발사, 관제, 추적, 연구개발, 교육훈련 등에서 광범위한 시설 및 인력체계를 구축하였다. 또한 우주선의 독자적인 설계, 개발, 시험, 발사, 추적, 관제 및 회수능력을 확보한 가운데 주취안(酒泉), 시창(西昌), 타이위안(太原) 등 세 곳의 위성발사 기지를 운영하고 있다. 이 중에서 중국 유일의 유인우주선 발사센터인 주취안(酒泉)기지는 주로 저궤도 위성발사에 사용되고 시창(西昌) 발사센터는 고궤도 위성발사에 이용되며 타이위안(太原) 발사센터는 태양궤도 위성발사에 이용되고 있다. 그리고 위성발사 기지에서는 원격추적, 관측, 지휘를 포함한 지상관제 및 운영체계들을 구비하고 있다(中國宇航學會, 2003, 75-79). 이러한 설비와 관리체제는 오늘날 중국이 미국과 러시아에 이은 우주강국으로 급부상하는데 중요한 바탕이 되었다.

그러나 엄밀한 의미에서 중국의 우주개발 역사와 수준은 미국과 러시아에 비교하면 매우 일천한 것이 사실이다. 중국의 유인우주선 발사는 구소련과 미국에 비해 각각 42년, 41년이나 뒤진 것이다. 또한 수차례에 걸쳐 왕복 유인우주선을 발사하고 이미 화성 탐사를 시작한 미국과 오랫동안 우주정거장을 운영해온 러시아에 비하면 중국의 우주개발은

아직 가야 할 길이 멀다고도 할 수 있다. 중국의 유인우주선 선조우는 소련제 소유즈 우주선과 유사한 디자인에서 알 수 있듯이 미국과 러시아의 선진적인 우주기술을 답습한 것으로 기술면에서 독자성이나 새로운 돌파구가 있었던 것은 아니다. 또한 우주비행사들의 훈련 역시 초기에는 러시아 가가린(Gagarin) 우주센터의 설비와 실험실을 이용하였다. 비록 양국간 우주개발기술의 협력내용이 구체적으로 알려지고 있지는 않지만 1990년대 이후 중국과 러시아 양국은 정상회담 이후 발표하는 공동성명에서 거의 매번 양국간 ‘우주기술협력’에 대한 내용을 담고 있다. 따라서 중국의 우주개발에는 미국과 유럽을 비롯한 외국의 도움 특히 러시아의 도움이 절대적이었다고 할 수 있다(Kogan, 2005, 8).

그럼에도 불구하고 중국의 우주개발 현황과 장기비전을 논함에 있어서 중요한 것은 중국의 최근 우주개발에 관한 성장 추세와 속도이다. 중국이 선발 ‘우주클럽’ 국가들에 비해 유인우주선 발사에서 40년 이상 늦은 것은 사실이지만 현재의 미국과 러시아의 수준을 따라잡는데 앞으로도 40년이 걸릴 것으로 보기는 어렵다. 중국의 경제 및 과학기술의 급속한 발전 속도를 감안하면 우주개발도 훨씬 빠르게 미국과 러시아의 수준을 따라잡고 있기 때문이다. 중국의 우주개발 경쟁상대는 미국과 러시아이며 궁극적인 목표는 미국을 따라잡는 것이다. 때문에 세계 각국의 언론과 전문가들은 미국이 장악하고 있는 우주개발 분야에서 멀지 않은 장래에 중국이 새로운 도전자로 등장할 것으로 전망하고 있다. 유인우주선 선조우 5호가 발사된 뒤 뉴욕타임스는 “중국은 10년 내에 우주클럽 내 정상급 회원이 될 것이며 미국의 우주경쟁자가 될 것”이라고 전망한바 있다(*The New York Times*, October 16, 2003). 또한 미국 국방대학의 샌더스(Saunders)는 “미국의 정책결정자들은 중국의 등장으로 인해 그동안 독점적이었던 우주자산을 계속 지킬 수 있을지 자문하지 않으면 안 될 것”이라고 주장한바 있다(Saunders, 2006년 1월 17일).

실제로 중국은 두 차례에 걸친 유인우주선 발사성공을 계기로 달과 화성탐사, 달 착륙에 이르기까지 더욱 야심찬 우주개발계획을 추진하여 왔다. 중국의 달 탐사프로그램 설계사인 장징산(張景山)은 2005년 10월 ‘선조우 6호’ 발사를 앞두고 가진 기자회견에서 일명 ‘창어(嫦娥)계획’으로 불리는 달 탐사프로젝트의 내용을 밝힌 바 있다. 그는 “중국은 달 탐사를 위해 1단계로 오는 2007년 상반기 달 궤도에 인공위성을 쏘아올리고, 2단계로 2010년까지 달 표면에 무인탐사선을 보내 암석 등 표본을 수집하며, 3단계로 2020년까지 유인우주선을 달에 보낼 것”이라고 했다(『新華通信』 2005년 10월 6일). 당시 장징산

이 밝힌 달 탐사 일정은 계획보다 다소 지연되고는 있지만 실제로 2010년대에 큰 차이 없이 진행되고 있는 실정이다. 그 결과 2013년 12월에 무인 달 탐사위성 창어(嫦娥) 3호가 달 착륙에 성공한 바 있다. 나아가 중국은 2018년에는 세계 최초로 달 뒷면을 탐사할 계획이고, 2020년쯤에는 첫 번째 화성 탐사선을 발사해 화성 표면을 조사할 계획이다

한편 중국의 우주개발 비전을 이해하는 데 있어서 가장 중요한 자료는 중국정부가 발표하는 우주개발백서(中國的航天)라 할 수 있다. 중국정부는 지금까지 2000년, 2006년, 2011년 그리고 2016년 등 모두 4회에 걸쳐 우주백서를 발표하였다. 중국 국무원 신문판공실이 발표하는 중국의 우주백서는 과거 수년간 성취한 중국 우주항공 사업의 성과를 정리하고 향후 계획과 목표를 공개한다.

중국정부가 처음으로 2000년에 공개한 ‘우주백서’(中國的航天) 따르면 중국정부는 지구관측시스템 통합개발, 자주경영의 위성방송통신시스템 구축, 발사체인 로켓의 수준과 능력제고 등을 향후 10년 정도의 단기목표로 설정하고 있다. 또한 20년 이상의 장기목표로는 우주기술의 산업화와 시장화, 다기능·다궤도 등 각종 위성으로 구성된 우주기초시설 설립, 유인우주체제구축, 우주과학 분야의 세계 주요지위 장악 등을 제시하고 있다(中華人民共和國國務院新聞辦公室, 2000). 이와 같은 중국의 우주개발에 관한 비전과 야심은 그 이전까지의 성공적인 우주개발 경험과 자신감에 근거하는 것이다. 미래의 우주개발을 통해 중국지도부는 공산당체제를 더욱 굳건히 하고 세계 초강대국으로 발돋움하겠다는 의지를 다지고 있다.

한편 중국정부가 역대 네 번째이자 가장 최근에 발표한 2016년도 중국의 우주백서 역시 지난 성과를 정리한 뒤 향후 15년에 걸친 중국 우주개발의 목표와 비전을 제시하고 있다(中華人民共和國國務院新聞辦公室, 2016). 중국정부가 2016년 12월 27일에 발표한 「2016년도 중국의 우주」 백서는 약 11,000자에 달하고 (1)우주발전취지·전망·원칙 (2)2011년 후의 주요성과 (3)향후 5년간 주요임무 (4)발전정책과 조치 (5)국제교류와 협력 등 5개 부분으로 구성되어 있다.

중국의 2016년도 우주백서에 의하면 우주는 현재 세계에서 가장 도전적이고 광범위한 관련성을 가지고 있는 하이테크 영역 중 하나로서 우주 활동은 인류가 우주에 대한 인식을 변화하였고 인류사회의 발전을 위해 중요한 동력을 제공하였다. 중국정부는 우주 사업을 국가 전반적 발전전략의 중요한 구성부분으로서 줄곧 평화목적을 위해 우주에 대한 탐색을 견지하였다. 백서에 의하면 2011년부터 중국 우주 사업은 지속적으로 빠른

속도로 발전하였고 자주혁신 능력이 현저히 강화되었으며 우주 진입능력이 대폭 향상하였고 우주공간 기초시설이 부단히 개선되었으며 유인우주선·달탐사·베이더우 위성항법시스템·고해상도 지구관측시스템 등 중대 공정 건설이 순조롭게 추진되었고 우주공간과학·우주공간기술·우주공간응용은 풍부한 성과를 취득하였다.

2016년도 우주백서에 의하면 향후 5년간 중국은 (1)우주 강국 건설을 가속화하고 (2)우주 공업기초능력을 향상하며 (3)핵심 기술공략과 선도기술 연구를 강화하며 (4)유인우주선·달탐사·베이더우 위성항법시스템·고해상도 지구관측시스템·차세대 운반로켓 등 중대 공정을 계속 실시하고 (5)새로운 중대 과학기술 프로젝트와 중대 공정을 실시하며 (6)우주공간기초시설체계를 기본적으로 건설하며 (7)우주공간 응용 심도와 범위를 확장하고 우주공간 과학연구를 심도있게 전개하며 (8)우주공간과학·우주공간기술·우주공간응용의 전면적 발전을 추진한다고 밝히고 있다.

또한 백서에 의하면 중국정부는 우주 사업을 발전하는 정책·조치를 적극적으로 제정·실시하고 강유력한 정책보장을 제공하며 양호한 발전환경을 조성하고 우주 사업의 지속적이고 건강한 쾌속 발전을 추진한다. 중국정부는 평화로운 탐색·개발과 우주공간·천체의 이용은 세계 각국이 가지고 있는 평등한 권리라고 주장하였고 세계 각국이 우주 활동을 전개하는 것은 각국의 경제발전과 사회진보에 도움이 될 뿐만 아니라 인류의 평화·안전·생존·발전에도 이롭다고 주장하였다.

중국정부는 백서에서 '13.5경제규획' 기간에 달 탐사공정 4기를 추진할 계획인데 이는 달 뒷면의 샘플채취 및 달 남북극에 대한 탐사가 포함된다. 중국은 향후 15년 내에 '심(深)우주탐사 1기공정'계획을 실시할 계획인데 이는 화성·소행성·목성에 대한 탐사가 포함된다. 이외에 중국은 향후 10년간 100개 이상의 위성을 발사할 예정이다. 그리고 이 우주백서에서 중국지도부는 단계적으로 목표를 하나씩 달성해 오는 2030년이면 미국 등과 어깨를 나란히 할 수 있는 글로벌 우주강국으로 확실히 자리 잡을 수 있을 것이라며 자신감을 나타내고 있다.

만일 2016년도 우주백서에서 밝히고 있는 중국정부의 우주개발계획이 성공적으로 진행된다면 향후 멀지 않은 장래에 중국은 미국을 추격하는 가장 유력한 우주강국으로 부상할 것이다. 그리고 이는 우주개발에 뛰어든 기존 국가들은 물론 미국으로 하여금 과거와는 전혀 다른 새로운 양상의 '우주경쟁'을 경험하게 만들 것이 분명하다.

IV. 중국 우주군사력의 발전

1. 중국 우주군사전략의 개념과 목표

중국의 21세기 군사전략 변화와 군 현대화에 있어서 무엇보다 주목되는 것은 우주군사력의 증강 및 우주군사전략의 등장이라 할 수 있다. 중국이 이처럼 우주군사화 및 우주군사전략의 완성에 집중하고 있는 것은 현대전에서 특히 중요한 정보전의 결정적 관건은 우주에서의 전력우위가 전쟁의 승패를 좌우한다고 믿기 때문이다(CNA 2006, 11-12). 중국은 이미 1980년대 후반에 ‘전략국경’이란 개념을 도입함으로써 과거 영토, 영해, 영공을 의미하던 ‘지리적 국경’을 뛰어넘어 향후 우주가 새로운 전략적 보고로 부상할 것임을 강조한 바 있다(『解放軍報』 1987年 1月 4日).

그리고 1990년대에 들어서는 인민해방군 우주군사력의 발전 방향을 정보지원(information support)과 실제전투(battlefield combat)의 두 가지로 정의하고 일단 기술적 난이도가 높은 실제전투 능력 확보에 앞서 정보지원 강화를 주요 목표로 설정한 바 있다(You 1999, 83-84). 아울러 2000년대 들어서 놀라울 정도로 성취되고 있는 우주군사력의 발전성과 역시 중국이 본격적으로 우주군사전략을 수립하는 데 있어서 중요한 배경이 된다고 하겠다. 그 결과 오늘날 중국에서는 국방부문의 군사전문가들을 중심으로 이미 우주군사전략(太空軍事戰略)의 목표와 수단 그리고 우주군대에 관한 개념과 구상 등이 상당히 구체화되고 있다.

먼저 전략적(strategy) 측면에서 중국 우주군사전략의 개념과 위상에 관하여 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있겠다. 중국의 유명 군사학교 중 하나인 석가장(石家莊)육군대학의 前학장이자 예비역 육군 소장(少將)인 쉬허젠(許和震)에 따르면 “우주군사전략은 우주작전을 성공적으로 수행하고 우주전쟁을 승리로 이끌기 위해 수립하는 것으로서 우주작전(太空作戰)이라 함은 적대적인 쌍방이 우주공간에서 또는 우주공간을 이용하여 군사적 대항활동을 전개하는 것”을 의미한다(許和震 2004, 243). 중국은 이와 같은 개념에 입각하여 탄도탄 탐지, 군사통신, 반위성무기 개발에 이르기까지 모든 분야를 망라한 우주군사전략의 수립을 모색하고 있다.

한편 중국의 군사문제 전문가들은 우주군사전략의 위상과 관련하여 층차(層次)상 우주군사전략이 국가전략과 국방전략의 하위개념이라고 보지만 그것이 일반 군사전략의 하위개념은 아니며 동등한 수준에서 독립적인 군사전략의 의미를 지니는 것으로 간주한다. 나아가 우주군사전략은 일반군사전략과 달리 국가전략의 수립에 직접적인 영향을 미치

는 요인으로 평가한다. 그리고 이는 핵(核)전략이 단지 군사전략에 직접적인 영향을 미치는 것과 비교하면 오히려 우주군사전략이 더 중요한 국가전략의 구성요소라는 인식을 보여준다.

이처럼 우주군사전략과 핵전략 사이에서 발생하는 전략적 중요성과 인식의 차이는 비록 우주군사전략이 현대 핵전략의 기초 하에 만들어진 새로운 전략적 관념이지만 핵전략에 비해 우주군사전략은 더욱 분명하고 폭넓은 전략적 범주를 형성하기 때문으로 보고 있다. 즉 핵전략에 비해 우주군사전략은 국가전략의 전체적 목표는 물론 첨단기술정책, 국방현대화, 국방산업체제, 국제외교 등 파급영향과 범위가 폭넓다는 것이다. 뿐만 아니라 오늘날 핵무기는 엄청난 파괴력과 살상력으로 인해 실제 전쟁과정에서 사용될 가능성이 매우 희박한 반면 우주무기는 언제든지 제한적이고 효과적으로 활용될 수 있고 우주작전의 현실가능성도 점점 높아지고 있다는 인식에 따른 것이다(張健志, 何玉彬 2008, 181-187).

다음으로 중국의 우주군사전략이 추구하는 목표를 살펴볼 것 같으면 크게 두 가지 측면을 포함하는데 하나는 '전략적 수단'으로서의 목표이고 다른 하나는 '전략적 태세'로서의 목표를 의미한다. 중국은 전략적 수단과 태세로서의 목표달성에 바탕을 둔 우주군사전략의 완성을 추구함으로써 우주경쟁(space race)은 물론 미래의 우주전쟁(space war)에도 대비하고자 한다.

중국의 우주군사전략이 의미하는 전략적 수단(戰略手段)이라는 것은 우주군사력 건설의 기초를 형성하는 것임과 동시에 우주전략의 우세를 확보하기 위한 전제조건을 의미하는 것이기도 하다. 좀 더 구체적으로 설명하면 전략적 수단은 다음의 세 가지를 포함하는데 첫째는 전략적 투사능력을 추구하는 것으로서 전략정찰, 예방경고, 핵폭발 탐측 및 우주관제 등 방면에서의 능력을 의미한다. 그리고 이는 우주군사전략이 명확하고 효과적으로 발휘되는 데 있어 불가결한 요소로 간주된다. 둘째는 효과적인 타격능력을 구비하는 것으로서 여기에는 우주발사체의 항공탑재능력, 지상과 우주사이의 왕복능력, 우주무기의 살상과 파괴능력 및 정확한 유도능력 등 다방면의 목표와 요구를 포함한다. 그리고 이는 우주전쟁을 수행하는데 있어 주요 기반을 형성할 뿐 아니라 기술적인 난이도가 가장 높고 향후 재정수요 역시 제일 큰 부분을 차지할 것으로 보고 있다. 셋째는 적절한 시기에 신속한 반응능력을 추구하는 것으로서 이는 지휘통신체계의 통제능력, 우주전장에 대한 관제능력 및 우주에 관한 종합적 정보화 처리능력과 무인우주정거장에 대한 지능적이고 효과적인 관리능력 등을 포함한다(張健志, 何玉彬 2008, 193).

한편 중국의 우주군사전략이 추구하는 목표로서의 전략적 태세(戰略態勢)란 우주군사 역량의 직접적인 체현을 의미하는 것으로서 다음의 몇 가지를 핵심 요소로 한다. 우선 첫째는 우주군사전략 목표의 제1단계로서 우주공간에서 지구에 대한 제천권(制天權)을 확보하는 것이다. 여기에는 지구에 대한 전략적 통제능력 즉 ‘연성공격능력(soft attack)’과 더불어 지구에 대한 전략적 공격능력 즉 ‘강성살상능력(hard attack)’을 포함한다. 둘째는 우주군사전략 목표의 제2단계이자 우주군사전략의 핵심 목표인 우주공간에서의 제천권을 확보하는 것이라 하겠다. 이는 우주선을 비롯하여 인공위성 등 자국의 우주기기들이 아무런 장애 없이 자유롭게 대기권을 넘나들고 우주를 비행할 뿐 아니라 필요에 따라서는 자기의지에 따라 타국의 우주활동을 배제할 수 있는 능력의 확보를 의미하는 것이다. 셋째는 우주군사전략 목표의 제3단계로서 달(月球)에 대한 제성권(制星權)을 확보하는 것으로서 이는 유사시 민첩하게 움직여 달을 점령하는(捷足先登 搶占月球) 것이다(張健志, 何玉彬 2008, 194).

물론 일부 연구자들의 경우에는 현재까지도 중국의 우주군사전략이 미래의 전쟁에서 실질적으로 활용될 수 있는 확고하고 구체적인 형태의 군사전략으로 완성되었다고 보기는 어려운 것으로 평가하기도 한다(Pollpeter 2005, 352-354). 그러나 분명한 것은 최근 들어 가속화되고 있는 국제적 우주개발경쟁과 중국 자체의 우주군사력 발전에 따라 중국 내에서 우주군사전략에 관한 논의가 그 어느 때보다 활성화되고 있다는 사실이다. 이러한 현상은 1990년대까지만 해도 중국내에서의 우주군사화에 관한 논의가 여전히 초보적이고 추상적인 수준에 머물렀던 것을 고려하면 상당히 빠르고 주목할 만한 변화라 할 것이다(박병광 2009, 43).

2. 중국 우주군사력 발전현황 및 전망

중국은 자국의 우주무기 개발 등 우주군사력 발전에 대하여 대외적으로 공표한 적은 없지만 여타 분야에 비해 상당한 정도의 우주군사력을 보유하거나 기술적 진보를 이룬 것으로 평가되고 있다(Tellis 2007, 41-72; MacDonald 2008). 이는 중국이 일찍부터 우주의 전략적 가치에 눈을 뜨고 국력을 이 분야에 집중해온 결과라 할 수 있다. 즉 지리적 국경은 고정된 것이지만 ‘전략적 국경’은 우주를 선점함으로써 얼마든지 넓힐 수 있다는 판단 하에 우주개발과 우주군사력 증강분야에 우선적으로 투자해 왔으며 그 결과가 최근 들어 나타나고 있는 것이다.

오늘날 우주군사력의 주요 구성요소에는 우주공간(대기권)을 통과하는 대륙간탄도미

사일(ICBM)부터 군사용 위성시스템 그리고 이를 파괴하거나 무력화하기 위한 인공위성 요격체계 즉 반(反)위성무기(ASAT), 우주전투기를 포함하는 고차원적 우주항공기술 등 다양한 분야가 포함된다(Preston 2002, 23-49).⁵²⁾ 또한 이러한 무기체계를 운용하기 위한 군대(天軍) 역시 우주군사력의 중요한 일부분이다. 중국은 이미 유인우주선 발사성공 및 달 탐사선 발사 등을 통해서 강력한 추진력의 로켓은 물론 보다 긴 궤도비행 능력을 구비하는 등 군사적 함의가 충분한 우주기술들을 보유하고 있다. 그리고 이러한 기술들은 탄도미사일의 비행기동, 기생위성을 이용한 위성공격, 미국의 미사일방어체계(MD) 타파 등에 있어서 상당한 군사적 의미를 지니는 것이다. 또한 중국은 미국과의 우주항공기술 격차를 줄이면서 지구궤도상에서의 정찰 및 감시영역을 확대하는 데에도 주력하고 있다.

그러나 중국의 우주군사력 발전에 있어서 특히 관심을 끄는 것은 반(反)위성무기(ASAT) 체계의 개발과 자체적인 위성항법시스템(GNSS) 구축 그리고 중장기 계획으로 추진 중인 우주군대(天軍)의 창설 등을 들 수 있다. 이 세 가지 분야는 중국이 우주군사력 건설과 관련하여 가장 심혈을 기울이는 분야라 할 수 있으며 추진성과 역시 주목할 만하다.

먼저 반위성무기(ASAT)의 경우 중국은 지난 2007년 1월 11일 지상에서 KT-1 미사일을 발사하여 865km 상공에 떠 있는 자국의 기상위성 ‘평원-1C(FY-1C)’를 격추하는데 성공한 바 있다.⁵³⁾ 이를 통해 중국은 탄도미사일로 정확하게 우주공간의 위성을 요격할 수 있는 반위성무기 능력을 대내외에 과시하였을 뿐 아니라 우주무기 분야에서 미국과 러시아의 독점을 마감하겠다는 중국의 장기적 포부를 확인시켜 주었다. 또한 중국의 반위성무기 실험 성공으로 인해 미국과 러시아만이 반위성무기 능력을 가진 것으로 믿어왔던 미국의 전략가들은 큰 충격을 받았으며 국제사회는 우주군비경쟁이 본격화되는 것이 아닌가라는 우려를 낳은 바 있다(Lieggi and Quam 2007, 5-27; 白海軍 2008, 1-2).

중국은 반위성무기 실험에 성공함으로써 통신첩보수집, 전장감시 등 군사적으로 활용되는 우주자산을 다수 확보하고 있는 미국에 대해 어느 정도 군사적 열세를 만회하는

52) 그러나 우주무기체계의 구성은 크게 군사위성, 우주무기 그리고 우주감시체계의 세 가지로 분류된다. 미국이 추진하는 미사일방어망(MD: Missile defense) 구축은 우주기반 센서와 무기라는 두 가지 수단으로 적의 탄도미사일을 막아내는 우주군사화 시도이다.

53) KT(KaiTuozhe, 개척자)-1 미사일은 고체연료를 사용하는 사정거리 1,700km-2,500km의 동평-21(DF-21 IRBM)계열의 이동식 중거리 탄도미사일이며, 공격 대상이었던 평원 위성은 1999년 발사된 극궤도 기상위성으로서 본체 1.4m×1.4m, 태양전지판 3.5m×3.5m, 중량 0.9t의 규모였다(나영주 2007, 150).

데 성공하였다고 볼 수 있다.⁵⁴⁾ 왜냐하면 반위성무기에 의해 미국이 첩보위성이나 정찰 위성을 상실하게 된다면 결국 전장에서 벌어지는 상황을 정확하게 파악할 수 없게 되고 기상위성이나 통신위성의 상실 역시 군부대에 의한 지휘통제 능력의 상실을 가져올 것이기 때문이다. 또한 항법위성(GPS)의 상실은 군사력의 이동, 항공모함이나 각종 군함의 운항, 정밀타격무기의 활용 등을 어렵게 만들 것이다(김태우 2007, 3). 반면에 현실적으로 중국 인민해방군은 서태평양에서 우주감시센서, GPS 및 통신시스템이 없이도 현대전을 치를 수 있다. 때문에 중국의 반위성무기 실험은 미국을 상당히 자극하는 것이었으며 미국은 그 동안 유지되던 우주에서의 기술적·군사적 우위를 지속하기 위해 향후 더 많은 자원과 에너지를 보다 발전된 우주무기체계 개발에 쏟아 부을 가능성이 높다. 이럴 경우 중국의 반위성무기 실험은 결국 우주군비경쟁으로 연결될 가능성도 배제할 수 없다.

본래 미국과 옛 소련은 일찍이 우주공간의 전장화 가능성을 고려하여 ‘공세적 대우주작전(offensive counter space operation)’ 개념을 발전시켜 왔고 이를 위한 주요 수단으로서 적국의 위성을 파괴하는 반위성무기를 개발해 왔다. 통상적으로 반위성무기는 적 위성이 제공하는 정보를 왜곡하거나 무력화시키는 기만(deception), 적 위성의 기능을 일시적으로 손상시키는 궤방(disruption), 적 위성의 기능을 일시적으로 제거하는 거부(denial), 적 위성의 기능을 영구적으로 손상시키는 저하(degradation), 적 위성의 기능을 영구히 제거하는 파괴(destruction) 등 다섯 가지 목적을 위해 개발된다(Wilson 2005, 8). 이러한 목적을 위해 미국과 러시아는 다양한 종류의 위성공격무기들을 연구해 왔으며 특히 미국 국방부는 군사용 유인우주선(일명 black star)을 극비리에 개발하는 한편 우주공간에서 레이저 광선으로 적을 공격할 수 있는 ‘글로벌 스트라이크(global strike)’ 프로그램을 추진하고 있는 것으로 알려지고 있다(*Aviation Week*, March 6, 2006).

중국 역시 그 동안 다양한 반위성무기 개발에 주력해 왔으며 여기에는 지상에서 미사일을 발사해 목표 위성을 파괴하는 방법 뿐 아니라 지상이나 공중의 무기체계에서 발사되는 레이저나 에너지 빔을 이용하는 방법, 공격용 위성을 발사하여 주변의 위성들을 공격하는 방법, 모(母)위성에서 발사되는 초소형 기생위성(parasitic satellite)을 표적위성에 달라 붙게 하여 폭파하거나 기능을 저해하는 방법 등 다양한 수단이 연구되고 있으며 이미 상당한 연구 성과를 축적하고 있는 것으로 평가되고 있다(Pilsbury 2007; Kan 2007).

54) 중국의 위성요격(ASAT)실험은 이미 과거에도 실시된 바 있는데 미국 정찰위성은 2005년 7월과 2006년 2월에도 중국의 ASAT 실험을 모니터링 한 바 있다(Tkacik, Jr. April 25, 2007).

그러나 중국이 추구하는 반위성무기 체계의 핵심은 궁극적으로 복합적 상황에 맞춰서 저비용일 뿐 아니라 완전한 형태의 위성요격체계를 구축하고자 하는 것으로 볼 수 있겠다.

다음으로 중국은 우주군사력의 발전을 위해 자체적인 위성항법시스템(GNSS, Global Navigation Satellite System)을 구축하고자 한다. 본래 위성항법체계는 1970년대 후반 미국 국방성의 주도로 군사적 필요에 의해 개발된 GPS(Global Positioning System)가 가장 대표적인 것으로서 이는 세계 어느 곳에서든 인공위성을 이용하여 자신의 위치를 정확히 파악할 수 있도록 하는 시스템이다. 미국은 1995년부터 GPS를 민간에도 개방하여 무료 서비스하고 있으나 현재도 잠수함이나 해군 함정 등 대부분의 군사장비들은 GPS가 제공하는 위치정보체계에 의존하고 있다. 중국도 미국이 제공하는 GPS를 활용하고 있지만 위치정보를 미국의 시스템에 의존하는 것은 자국의 안보에 치명적인 결함을 초래할 수 있다는 전략적 판단에 따라 우주군사전략 차원에서 자체적인 위성항법시스템인 ‘베이더우(北斗)’ 개발에 뛰어 들었다.⁵⁵⁾

2000년 10월에 베이더우 1호 발사를 시작으로 자체적인 위성항법시스템 구축에 나선 중국은 1차 사업으로 2007년에 중국 대륙을 서비스권으로 하는 ‘베이더우-1(北斗-1)’ 시스템 구축을 완료하였다. 그러나 지역적으로 제한된 적용범위를 뛰어넘어 GPS처럼 지구 전역에서 위치정보 서비스를 구현하기 위해서는 더 많은 항법위성이 필요하다. 따라서 중국은 2015년까지 약 30기에 달하는 정지·비정지궤도 항법위성을 지상 우주에 쏘아 올려 독자적인 위성항법체계 ‘베이더우-2(北斗-2)’를 구축하였다. 이를 토대로 중국은 2020년까지 ‘베이더우 3호(北斗-3)’ 위성 30여기를 발사하여 전 세계에 걸친 GPS서비스시스템 완성을 목표로 하고 있다(中華人民共和國國務院新聞辦公室 2016).

이처럼 중국이 독자적인 위성항법시스템(GNSS)을 구축하고자 하는 것은 미국이 통제하는 GPS는 전시(戰時)에 서비스 중단과 기능의 왜곡을 배제할 수 없기 때문이다. 즉 중국은 국가안보와 정보주권의 차원에서 독자적인 위성항법체계 구축을 접근하고 있는 것이다. 아울러 중국은 우주군사전략의 차원에서도 독립적인 위치정보서비스 체계를 갖추는 것이야말로 우주군사력 건설의 기초가 된다고 보고 있다. 본래 독자적인 위치정보 시스템 구축 시도는 이미 21세기 초부터 EU(Galileo System)와 러시아(Glonass System)에 의해서도 시도되었으나 EU와 러시아는 재정부담 등 여러 가지 이유로 인해 뚜렷한 진전이 없는 상태이다. 반면 중국은 분명한 목표와 재정지원에 따라 적극적으로

55) 중국의 자체 위성항법시스템인 ‘베이더우(北斗)’ 개발과정 및 목표 등에 대해서는 다음을 참조하라(中華人民共和國國務院新聞辦公室, 2016. 『中国北斗卫星导航系统』).

위성합법체계 구축을 시도하고 있다는 점에서 오히려 EU와 러시아를 제치고 먼저 독자적인 위성합법체계를 구축할 가능성이 높다. 이 경우 중국으로서는 그들이 추구하는 정보주권 확립에 한 발 다가서는 것은 물론이고 궁극적으로 미국과의 우주군사역량 격차를 줄여나갈 수 있다.

끝으로 중국은 우주전쟁이 아직은 개념상의 것에 불과하지만 언젠가 반드시 현실화될 것이라는 인식하에 우주군사력 강화 차원에서 독립된 우주군(獨立天軍)의 창설을 추진하고 있다. 중국은 항공기술의 발전에 따라 공군이 등장하고 핵무기와 운반로켓의 개발에 따라 미사일부대가 만들어진 것처럼 우주기술의 발전에 따른 우주군(天軍)의 등장은 자연스러운 것으로 간주하고 있다. 실제로 미국은 이미 1983년 북미우주항공방위사령부(NORAD) 산하에 우주통합사령부(Aerospace Command)를 창설한 바 있으며 미국 공군 역시 장차 우주작전에 대비한 '항공우주일체화'역량을 추구하고 있다(張健志, 何玉彬 2008, 304-305). 또한 최근에 트럼프 대통령은 직접 미국의 우주에 대한 독점적 지배권을 유지하기 위해 우주군대 창설을 지시한 바 있다.

중국의 군사전문가들이 구상하는 우주군의 주요 활동근거지는 육지(地上)와 우주(天空), 달을 중심으로 하는 별(星) 등이며 이에 따라 병종 역시 '지구기지우주군(地基天軍)', '천상기지우주군(天基天軍)', '별기지우주군(星基天軍)' 등 3개 병종으로 나누고 있다. 그리고 독립우주군은 총사령부의 직접 통솔 하에 각종 군사 활동 및 과학기술 연구 활동에 종사하도록 하고 있다. 또한 장차 우주군을 통솔하게 될 독립우주군 총사령부는 전략발전부(戰略發展部), 작전부(作戰部), 종합정보부(綜合信息情報部), 기술장비부(技術裝備部), 운수부(運輸部), 공병부(工程部), 근무보장부(勤務保障部) 등 7개의 주요 직능별 참모 부서를 두는 것으로 계획되고 있다.

좀 더 구체적으로 중국이 계획하는 우주군은 전군에 통신·정찰을 지원하는 부대, 우주·공중·지상목표를 격파하는 타격부대, 전략미사일을 운용하는 미사일부대, 군사정보 수집과 사이버전쟁을 담당할 부대 등으로 구성될 전망이다. 중국이 구상하는 우주군의 발전 방향은 제1단계(현재-2015년)에서 육지, 해양, 우주공간을 포괄하는 군사용 정보·통신체계를 자주적으로 건설하며, 2단계(2015-2030년)는 효과적인 위성무기시스템을 통해 상대방의 우주무기체계를 요격할 수 있는 능력을 갖추고, 3단계(2030년 이후)는 우주에서 지상의 목표물을 직접 타격할 수 있는 우주무기체계를 완비하는 것이다(高岩 2003, 9).

중국이 이처럼 우주군 창설계획을 구체화 하고 있는 것은 미래에 있을지도 모를 우주전

쟁(space war)에 대비하고자 하는 것이며 궁극적으로는 우주전쟁에서의 주도권을 장악하기 위함이라 할 수 있다. 결국 국제적 우주경쟁이 가속화되고 21세기 전쟁에 가장 효율적으로 대처할 수 있는 방안은 우주군사화에 대비하는 것이라고 볼 때 중국의 우주군사력 증강 시도에 따른 우주군의 창설도 갈수록 현실화될 가능성이 높다고 하겠다.

V. 중국을 둘러싼 주요국의 우주전략과 우주개발

1. 미국의 우주전략과 전력개발

가. 우주전략 목표 및 개념

미국은 세계에서 가장 먼저 우주개발에 뛰어들었고 우주전략과 전력개발에 있어서도 독보적인 능력과 기술수준을 보유하고 있는 나라이다. 미국은 우주개발을 본격화하면서 1958년 10월 항공우주개발을 전담할 국가기관으로서 ‘美항공우주국(NASA)’을 공식 출범시켰다. 그러나 미국의 우주개발은 NASA만 하는 것은 아니다. 시대에 따라 차이는 있지만 1970년대 이래로 NASA의 우주개발 예산과 거의 같은 규모의 예산이 전략공군을 중심으로 한 미군의 우주개발에 배정되고 있다.

즉, 미국은 NASA를 중심으로 ‘소프트파워’인 유인 우주개발사업을 진행할 뿐 아니라 군부를 중심으로 ‘하드파워’인 군사적 우주개발을 동시에 추진하고 있는 것이다. 물론 표면적으로 미국의 우주개발은 NASA를 통해 성숙되었고 군사적·비군사적 측면에서 세계 제일의 우주개발 규모와 기술을 자랑하게 되었다.

미국은 새로운 행정부가 들어설 때마다 백악관이 직접 ‘국가우주정책 보고서(National Space Policy)’를 발표함으로써 우주전략과 우주개발의 목적을 공표하는 등 우주개발에 대한 남다른 의지를 표명해 왔다.⁵⁶⁾ 대표적으로 조지 부시 행정부 시기인 2006년에 발표된 미국의 ‘새로운 국가우주정책’ 보고서에 따르면 21세기 미국 우주전략의 핵심은 크게 세 가지로 정리되는 데, 그것은 첫째, 우주공간에서 최대한 행동의 자유를 누려야 하고 둘째, 우주에서의 어떠한 적대행위에도 반격할 권리를 지니며 셋째, 적대국

⁵⁶⁾ 미국의 역대 국가우주정책보고서에 따르면 우주정책의 목표는 우주에서의 주도권(space leadership)을 강화하고, 자국의 항공우주역량이 국가안보와 국토안보, 그리고 외교정책목표에 부합할 뿐 아니라 국익을 위한 우주작전이 방해받지 않도록 하는 데 있다.

의 우주공간 이용을 차단한다는 것이다(White House 2006).⁵⁷⁾

부시 행정부에서의 이러한 우주정책은 국방부와 미공군이 “우주에서, 우주로부터, 우주를 통하여(in, from, through space)”라는 구호 아래 싸울 것을 명시한 전략에 힘을 실어 준 것이며, 우주의 평화적 이용에 비중을 두어 왔던 과거 40년간의 우주정책을 뒤집은 것이라 할 수 있다.⁵⁸⁾ 물론 미국은 공식적으로는 부시 행정부의 우주정책이 지구 궤도에 우주무기 시스템을 쏘아 올리기 위한 조치는 아니라고 주장했다. 그러나 부시 대통령은 2006년 10월 우주무기에 대한 미국의 권리를 묵시적으로 주장하고 이를 제한하는 협정이나 조치에 반대한다는 내용의 훈령에 서명했다.

한편 조지 부시 행정부 등장 이래 본격적으로 발전해온 미국의 우주(군사)전략은 오바마 행정부에 들어서도 유지·강화되는 추세이다. 오바마 행정부는 최근 우주공간에서의 공격으로부터 미국의 자산을 보호하고 우주공간에서의 우세를 유지하기 위해 ‘국가안보우주전략(NSSS: National Security Space Strategy)’을 발표한 바 있다.⁵⁹⁾ 오바마 행정부는 우주관련 시설들이 미국의 정치·경제에 필수적이며, 우주자산을 방어하기 위해 외교·군사적 옵션을 포함하는 모든 범위의 선택권을 가지고 있다고 주장한다(White House 2011, 4).

한편 트럼프 대통령은 2018년 6월 19일 백악관에서 국가우주위원회(NSC) 관계자들과 만나 대화하는 가운데 “미국을 지키기 위해서는 우주에 미국이 존재하는 것만으로는 충분치 않다”면서 “미국이 우주를 지배할 수 있도록 우주군대를 새로 창설하겠다”고 밝혔다. 트럼프 대통령의 구상은 기존의 공군과는 완전 별개로 우주공간을 장악하는 별도의 군대를 만든다는 것이다. 미국은 육군, 해군, 공군, 해병대, 그리고 해안 경비대 등 5개의 병과를 두고 있다. 여기에 우주군을 새로 편성해 모두 6개의 병과로 늘린다는 것이다. 트럼프 미국 대통령은 이 독립된 새 부대를 ‘우주군(Space Force)’으로 명명했다. 트럼프 대통령은 조지프 던퍼드 합참의장에게 우주군 창설을 감독하라고 지시했다. 트럼프 대통령은 그동안 우주에서 미국의 패권을 확립해야한다고 역설해왔다. 트럼프

57) 2006년 발표된 미국의 국가우주정책(NSP)보고서를 ‘새로운(new)’ 보고서라고 하는 이유는 그것이 1996년 이후 10년 만에 개정되었기 때문이다.

58) Theresa Hitchens, “U.S. Military Space Policy and Strategy,” Presentation to the e-Parliament Conference on Space Security, (Sept. 14, 2005), p. 1. <http://www.e-parl.net/> (검색일: 2018.7.5)

59) 2011년 1월 오바마 정부가 발표한 ‘국가안보우주전략’의 원문은 아래 웹사이트 참조. http://www.defense.gov/home/features/2011/0111_nsss/docs/NationalSecuritySpaceStrategyUnclassifiedSummary_Jan2011.pdf (검색일: 2018.7.3)

대통령이 앞장서서 우주군 창설을 주도하는 것은 우주개발이 “국가 안보의 문제”라는 인식을 반영하는 것과 동시에 “중국과 러시아가 우주 분야에서 미국에 앞서가는 것을 좌시하지 않겠다”는 의지를 보여주는 것이라 할 수 있다.

미국의 우주군 창설은 조만간 G2(주요 2개국) 사이에 ‘우주군사력 경쟁’이 더욱 가속화될 것이란 점을 시사한다. 미국 트럼프 행정부가 공군과는 별도로 우주를 작전 공간으로 삼는 ‘우주군’(Space Force)을 창설하기로 하면서 최근 국방력 강화에 힘을 쏟고 있는 중국과 향후 우주 패권을 둘러싼 경쟁이 불가피해진 것이다.

워싱턴포스트(WP)와 로이터통신에 따르면 미국 국방부는 2018년 8월 9일 ‘우주군 창설 방안’을 담은 보고서를 의회에 제출했으며 마이크 펜스 부통령은 이날 국방부를 찾아 우주군 창설 방침을 공식 천명했다(*Washington Post*, August 9, 2018). 새로 만들어질 미국의 우주군은 2020년까지 독립된 군으로서 창설하는 게 목표이다. 미 행정부는 우선 첫 단계로 연말까지 우주군 사령부를 만들 계획이다. 사령부는 4성 장군이 지휘하며 미군 인도태평양사령관이 우주군사령관까지 맡아 겸직하면서 감독하는 방안이 추진된다. 주한미군사령부를 관할하는 미 인도태평양사령관은 현재 필립 데이비드슨 장군이 맡고 있다.

우주군 사령부는 육·해·공군 등 전 군에서 우주 전문가를 확보해 인력을 마련하게 된다. 또 군 작전 및 군수 장비·물자와 인력을 확보할 별도의 획득부서를 설치해 운용한다. 이 부서는 위성 구매와 ‘우주 전쟁’에서 군의 승리에 기여할 수 있는 새 기술 개발도 맡는다. 독립된 군 조직인 만큼 별도의 명령 체계와 제복도 갖추게 된다. 각종 위성은 미사일 방어 경고에 사용되고 정확한 군수물자 배급, 통신 및 정찰 정보 제공에 활용된다.

미국의 언론보도에 따르면 트럼프 행정부는 2019년 초까지 관련 법안이 제출될 수 있도록 의회와 협력할 계획이라고 행정부의 고위 관료가 주장했다(*Washington Post*, August 9, 2018). 미국에서 우주군이 창설되면 1947년 공군 창설 이래 새로운 군 조직이 출범하는 사례가 된다. 평소 우주군 창설을 주창해온 미국의 일부 정치인과 군 지휘부는 “우주는 더는 평화로운 성소가 아니라 갈등의 영역”이라며 “더 많은 관심과 자원을 필요로 한다”고 경고해왔다(*Wall Street Journal*, August 9, 2018) 미국의 우주군 창설은 ‘군사 대국화’를 추진하는 중국을 염두에 둔 전략의 하나로 받아들여진다.

미국은 그동안 러시아와 중국이 우주 분야에서 중대한 진전을 이뤄냈으며 이들이 미국의 우주 자산에 도전하고 있다고 평가했다. 특히 중국의 경우 이미 2007년에 수명을 다한 기상위성을 미사일로 폭파한 바 있다. 미국은 중국의 이런 행위가 우주를 대상으로

군사화를 강화하는 중국의 증가하는 능력을 보여주는 도발적인 사건이라고 보고 있다. 중국은 민감한 군 자산을 더 깊은 우주 궤도에 정박시킬 수 있도록 위성을 쏘아 보내는 능력도 갖춘 것으로 평가된다.

한편, 펜스 부통령은 새로운 우주군 창설의 어려움을 언급하면서 “우주군 창설을 위한 차관보를 만들 것”이라고 밝혔다. 우주군 담당 차관보는 우주군의 성장과 확대를 감독하며 우주군 충원, 국방부 내에서의 자원 배분 경쟁 등 많은 세부 내용을 분류하고 챙기게 된다. 계급 구조를 어떻게 할지, 어떤 제복을 입을지 등 기본적인 내용도 업무 영역에 포함된다.

일각에서는 별도의 우주군 창설이 추가적인 국방부 관료 조직을 만든다는 점에서 비판적인 목소리도 제기된다. 해군 내에 해병대를 뒀던 것처럼 공군 내에 우주군을 만들어야 하는 것 아니냐는 의견도 나온다. 반면 공군 장성인 폴 셀바 미 합동참모본부 차장 등의 군 관계자들은 우주군 창설이 필요하다는 입장이다. 백악관은 국가안보 우주체계 개발을 위해 향후 5년간 80억 달러를 추가 지원해 줄 것을 의회에 요구했다. 향후 우주군 창설이 본격 추진되면 군인 확충과 장비 구매에 예산이 소요될 전망이다.

오늘날 국가안보차원에서 미국이 추구하는 우주전략의 목표는 크게 세 가지로 정리될 수 있다. 그것은 첫째, 우주에서의 안전(safty), 안정(stability), 안보(security)를 강화하고 둘째, 우주에서 국가안보전략상의 우위(advantages)를 유지·강화하며 셋째, 국가안보와 관련된 우주산업의 기초를 활성화하는 것 등으로 요약된다. ‘국가안보우주전략(NSSS)’ 보고서의 내용을 근거로 미국이 추구하는 우주전략의 목표를 보다 구체적으로 설명하면 첫째, 우선적으로 안전한 우주환경을 확보함으로써 사고나 예기치 못한 상황으로 인한 우주에서의 ‘간섭’ 및 ‘충돌’을 방지하고 둘째, ‘평화’, ‘위기’ 또는 ‘충돌’ 시에도 우주력(space capabilities)을 이용하여 국가안보상 필요로 하는 우주에 대한 접근을 보장하며 셋째, 건강하고 유연한 우주산업의 기초를 육성하여 그것이 미국의 모든 우주활동의 토대를 제공하도록 하는 것이라 할 수 있다(White House, 2011, 4).

요컨대 미국의 우주전략 목표는 “우주영역에서의 제(諸) 도전을 극복하고, 자유로운 우주사용을 보장함으로써 우주에서 미국의 이익과 우주자산을 보호하는 것”이라 할 수 있다. 그리고 이를 위해 미국의 우주전략은 우주공간에서 무력사용도 배제하지 않으며, 적대 국가에 대해서는 우주공간의 접근을 차단한다는 점을 담고 있다. 또한 미국은 우주를 경제적 대상으로 간주하여 자국이 개발하고 누려온 우주산업의 우위를 지속하고자 하는 의도를 지니고 있는 것이다.

흥미로운 것은 미국방부 내에서 우주정책을 담당하였던 그레고리 쉘츠(Gregory Schulte) 前부장관은 언론 인터뷰에서 ‘국가안보우주전략’ 보고서를 수립한 이유로 세계 주요 국가들의 우주무기 개발에 대한 우려를 거론하면서 “사실상 중국이 우주무기 개발의 선두에 서 있다”고 언급하였다는 점이다(*South China Morning Post*, February 6, 2011). 이는 사실상 미국이 수립한 국가안보우주전략의 핵심 목표는 중국에 대응하기 위한 것임을 의미하는 것이라고 볼 수 있다.

실제로 미국이 이처럼 갈수록 우주전략의 목표와 개념을 구체화하고 군사적 측면에서의 성격을 부각시키는 것은 첫째, 중국이 21세기에 들어서면서 유인우주선 발사는 물론 반위성무기(ASAT)시스템 구축에 가시적 성과를 드러냄으로써 위기감이 고조되었기 때문이라 할 수 있고 둘째, 우주과학기술 및 전쟁수단 및 기술과 범위의 확장에 따라 우주전략 역시 군사적 성격이 구체화될 필요가 제고되었기 때문이라 할 수 있다.

나. 미국의 우주전력 개발추세

미국은 세계에서 가장 먼저 우주개발에 뛰어들었고, 우주의 군사화에 있어서도 독보적인 능력과 기술을 보유함으로써 우주전력 개발에서 가장 앞서 있는 나라이다. 특히 미국은 2006년부터 적극적 우주방위정책으로 전환하고, 우주무기의 개발과 배치를 강행하여 적국의 위성시스템을 파괴할 수 있는 레이저무기 등 우주무기를 개발해 2020년까지 개발과 배치를 완료하고자 시도하고 있다.

먼저 미국의 우주전력에서 핵심 관제조직(control system)을 중심으로 살펴볼 것 같으면, 미국은 1958년 5월 ‘북미항공우주방어사령부(NORAD)’를 창설해 북미지역의 영공과 우주를 감시하고 방공작전을 통제하기 시작했다. 이후 미군은 1980년대에 들어서 공군우주사령부(1982), 해군우주사령부(1983), 해병대우주사령부(1984), 육군우주사령부(1984)를 각각 설립했으며, 1985년 육·해·공군의 우주전력을 모아 ‘우주사령부(USSPACECOM)’를 통합조직으로 설립했다(김승조, 2007, 11).

그러나 2001년 9·11테러사건의 여파로 미군은 새로운 통합군 사령부로서 ‘북부사령부(U.S. North Command)’를 설립하고, 북미항공우주방어사령부(NORAD)를 여기에 포함시켰다. 그리고 우주사령부는 합동유도탄방어구성군 등 각종 우주관련 부대와 부서 및 연구기관 등을 총 통합하여 2002년 10월 창설된 ‘전략사령부(U.S. Strategic Command)’로 통·취합되었다. 따라서 오늘날 미국의 우주관련 조직을 종합적으로 제어하고 있는 것은 전략사령부라 할 수 있다.⁶⁰⁾

다음으로 미국의 우주전력 가운데 주목을 끄는 우주무기의 경우에도 미국은 첨단산업 기술을 바탕으로 오늘날 세계에서 가장 앞선 우주무기체계를 개발, 실험, 배치중인 것으로 알려지고 있다. 여기에는 항법위성, 기상위성, 감시위성 등 각종 군사위성을 비롯하여 지상발사용 레이저무기를 포함하는 반위성무기(ASAT)는 물론 우주전투기 등 다양한 우주무기체계가 포함된다.⁶¹⁾

사실 냉전시기 미국은 소련과 1967년 10월 이른바 ‘우주조약(Outer Space Treaty)’을 체결하여 핵무기와 대량살상무기를 운반하는 물체를 지구궤도에 올리거나 우주공간에 배치해서는 안 되고, 달을 비롯한 천체는 오로지 평화적 목적으로만 이용토록 규정한 바 있다. 그러나 미국은 1970년대 들어서 위성요격을 중심으로 하는 독자적 우주무기 개발을 추진해 왔으며, 1985년 9월에는 F-15 전투기에서 ASM-135 미사일을 발사하여 고도 480km 상공의 위성을 파괴하는 실험을 실시하기도 했다. 이는 1980년대 도널드 레이건 행정부에서 추진된 전략방위구상(SDI)의 일환으로 시도된 것이었으나 소련의 멸망으로 인해 외형적으로는 중단된 상태였다.

그러나 미국은 1990년대 들어서 다시금 북한 등 불량국가들로부터의 핵 및 탄도미사일 공격에 대응한다는 명분하에 미사일방어체제(MD)를 구축해 우주무기를 배치키로 하였다. 그 결과 미국은 1972년 구소련과 체결한 탄도미사일금지조약(ABM Treaty)을 탈퇴하였으며, 2004년에는 보잉사의 점보기에서 레이저시스템을 탑재하고 빔(beam)을 발사해 적 항공기를 요격하는 실험을 실시하였다. 아울러 미국은 최근 UN에 제출된 뒤, 160개국이 찬성한 ‘우주무기개발금지 결의안’에 대해서도 유일하게 반대하면서 우주의 군사적 이용을 지속적으로 확대해 오고 있다.

그 결과 미국은 현재 우주공간에서 레이저 광선으로 적을 공격할 수 있는 ‘글로벌 스트라이크(Global Strike)’ 프로그램 개발계획을 추진하고 있다. 나아가 미국 국방부는 군사용 유인우주선(일명 Black Star)을 극비리에 개발하여 1990년대에 이미 시험비행을 마친 것으로 알려지고 있다(*Aviation Week*, March 6, 2006). 뿐만 아니라 중국의 對위성요격 미사일실험에 자극받은 미국은 우주정책의 우선순위를 우주감시, 대응방어, 우주공격 순으로 조정하여 미국의 위성 또는 우주선 등이 공격당할 경우 즉각 대응이

60) 美전략사령부의 조직과 운영 및 자세한 사항은 전략사령부홈페이지 참조. <http://www.usstrt.com.mil> (검색일: 2018.7.19.)

61) 미국이 개발 중인 우주무기체계에 대한 자세한 내용은 Bob Preston, *Space Weapons, Earth Wars* (Santa Monica: RAND, 2002), Ch 3 참조.

가능한 시스템 구축을 모색하고 있다(Defense News, February 5, 2007). 즉, 과거의 가상현실에서 오늘날의 현실이 될 수 있는 우주전쟁에도 적극 대비하겠다는 것이다.

미국은 전세계적인 우주군사화의 추세 속에서 자국의 우주체계에 대한 위협으로서 對위성요격, 전자재밍, 고출력 에너지레이저, 사이버공격, 지상기지국에 대한 공격 가능성 등을 주요 위협으로 상정하고 있다. 그리고 이에 대응하기 위해 미국은 우주상황인식(Space Situation Awareness)이 선행되어야 함을 강조하면서 미래의 우주전쟁에 대비한 우주전력 개발에도 가장 적극적으로 나서고 있다.

구체적으로 미국은 군사목적의 우주전력 개발에 있어서 다음의 네 가지를 중심으로 추진하고 있다(공군전투발전단, 2008, 55-67). 첫째, ‘우주력 증진(Space Power Enhancement)’으로서 군사통신, 항법, 군사용 기상위성의 보유를 증대하고 이를 적극 활용하는 것이다. 둘째, ‘우주감시(Space Surveillance)’시스템의 증대와 활용으로서 영상정찰위성, 신호정보시스템, 우주감시체계 등을 증대하고 이의 활용을 강화하는 것이다. 셋째, ‘우주력 응용(Space Force Application)시스템’의 증대와 활용으로서 탄도미사일, 미사일경보시스템, 탄도미사일방어, 위성공격시스템 등을 개발하고 이를 강화하는 것이다. 넷째, ‘우주력 지원(Space Force Support)시스템’으로서 이는 특히 우주발사체의 개발과 활용을 의미한다.

표-2 미국의 우주전력 현황

구 분	내 용
위 성	정찰, 감시, 조기경보, 항법위성 등 800여기
로 켓	우주왕복선 및 17여종 우주발사체 개발 운용 중
발사장	발사장 4곳, 총 1,460여회 발사
우주무기	지상 및 우주배치 레이저무기 개발 중
탄도탄(ICBM)	최소 600여기 이상 보유
감시체계	전자광학 및 레이더 우주감시체계, 지상조기경보기지 9곳 운영

미국은 20세기에 이어 21세기에도 상당기간 우주분야에서 선두주자일 뿐만 아니라 어느 나라도 쉽게 따라오기 힘든 정도의 앞선 항공우주기술과 우주전력을 보유할 것이 분명하다. 미국은 현재 감시, 정찰, 통신위성, 항법위성 등 약 800여개의 인공위성을 운영 중이며(공군전투발전단, 2008). 우주개발을 위한 핵심 조직인 미 항공우주국(NASA) 등 우주관련 조직을 통해 세계 최고의 우주기술과 우주전력을 보유하고 있다. 또한 21세기에 벌어진 수차례의 전쟁에서 확인되었듯이 미국은 전장에서 항공우주 무기체계를 가장 효과적으로 사용하는 나라이다.

2. 일본의 우주전략과 전력개발

가. 우주전략 목표 및 개념

일본은 1955년 펜슬 로켓의 실험으로 우주개발을 시작하였다. 1964년 도쿄대학에 우주항공연구소를 설립하였고, 1969년에는 우주개발사업단을 설립하였으며 1970년에는 자체 개발한 일본 최초의 인공위성 ‘오오스미’발사에 성공하기도 했다. 일본의 우주항공 산업은 주변국에 비해 기술이나 경제력 면에서 월등히 앞서 있었음에도 우주개발에 관한 국민적 관심부족으로 오랫동안 정체되어 있었다.

그러나 중국의 우주개발에 자극받은 일본은 2003년 10월 기존의 일본내 우주개발조직 세 곳을 통합하여 우주개발 계획을 전담하는 ‘일본우주항공개발기구(JAXA)’를 설립하였다.⁶²⁾ 그리고 2007년 9월에는 중국보다 먼저 달 탐사위성 ‘가쿠야’를 발사하여 자존심을 만회하는 한편 2008년에는 우주연구시설 ‘키보’를 국제우주정거장에 보내어 장착하는 데도 성공하는 등 중국과 우주개발의 주도권 다툼을 치열하게 전개하고 있다.

한편 일본이 추구하는 우주전략은 다음과 같은 세 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 우주개발 관련업체들의 기술축적을 시도하고 둘째, 해외위성 수주와 발사 등 상업적 목적을 추구하며 셋째, 국제안보질서의 변화에 능동적으로 대처하기위해 자체적인 국가안보능력을 강화하는 데 목표를 두고 있다. 일본의 우주전략은 과거 민간부문의 역할증대와 상업적 목적 추구에 중점을 두었으나 최근에는 점차 국가안보차원에서 우주군사전략의

62) 일본에서 NASDA는 상업위성·우주정거장, ISAS는 광학위성, NAL은 로켓·비행추진체 등으로 나뉘어 연구와 개발을 수행해 왔으나 효율화를 위해 JAXA로 통합하였다. 일본의 우주개발에 관해서는 다음을 참조. Stever Berner, *Japan's Space Program: A Folk in the Road*, (New York: RAND Corporation, 2005); Saadia M. Pekkanen, *Picking Winners?: From Technology Catch Up to the Space Race in Japan*, (Stanford: Stanford University Press, 2003).

비중이 증대되는 추세이다.

일례로 일본의회는 우주기술의 군사화를 가능하도록 2008년 5월 ‘우주기본법안’을 통과시켰으며, 이를 통해 위성을 이용한 본격적인 우주군사전략의 수립이 가능하게 되었다. 일본의 우주기본법은 “우주기술의 방위목적에 위한 군사적 이용을 허용하고 자위대가 최첨단 전용위성을 보유할 수 있도록 한다”는 내용을 담고 있다(毎日新聞, 2008년 5월 22일). 보다 구체적으로 일본의 우주군사전략은 단기적으로 인공위성을 이용한 ‘정보수집’과 ‘감시체계’의 구축을 통해서 자국에 대한 외부세력의 위협을 사전에 탐지하고, 국가안전을 확보하는데 일차적 목표를 두고 있다.

일본은 우주항공개발기구설치법 개정을 통해서 우주개발 관련 업체들이 기술 축적을 시도하고 해외위성 수주라는 상업적 목적에도 큰 기대를 걸고 있다.⁶³⁾ 이처럼 일본이 최근 들어 항공우주력 건설에 더욱 적극적으로 나서고 있는 것은 전술한 바와 같이 중국이 우주대국으로 발돋움하자 과거의 원칙에 얽매어서는 경쟁에 뒤지게 되고 안보위협도 증대될 수밖에 없다는 위기감이 작용하였기 때문이다. 현재 일본은 세계에서 미국 다음으로 많은 예산을 우주분야 개발에 투자하고 있으며, 세계 최초로 소행성 탐사를 성공시키는 등 우주관련 기술력 또한 세계 최고 수준의 우주강국이라 할 수 있다.⁶⁴⁾

나. 일본의 우주전력 개발추세

일본이 우주전력에서 가장 집중하고 있는 것은 위성을 이용한 정보·감시체계의 구축이다. 이를 위해 일본은 2003년 3월 자국내 우주센터에서 정찰위성 2기를 H-2A 로켓에 실어 발사한 바 있다. 당시 일본이 쏘아올린 2기의 정찰위성은 첨단 센서와 초정밀 렌즈를 탑재한 광학위성과 악천후나 야간에 전파를 이용해 목표를 감시할 수 있는 레이더 위성 등이다.

이후 일본은 2006년 9월 세 번째 정찰위성인 광학2호기를 쏘아 올렸으며, 2007년 2월에는 레이더 2호기 발사에 성공함으로써 광학위성 2기, 레이더 위성 2기의 ‘정찰위성

63) 실제로 2012년 5월 18일 발사에 성공한 우리나라의 첫 서브미터(submeter)급 지구관측위성인 ‘아리랑 3호’는 일본의 다네가시마(種子島) 우주센터에서 H2A로켓에 의해 발사되었다.

64) 한국은 초기에 위성설계 및 제작과 관련하여 이스라엘과 협력을 도모했으며, 발사체 부분에 있어서는 러시아와 협력을 추진했으나 그 결과는 매우 실망스러운 것이 사실이다. 미국과 중국 역시 우리나라와의 우주기술협력에 상당히 소극적 입장을 취하고 있다는 점을 직시할 때, 일본과의 우주개발협력을 적극 고려할 필요가 있는 것으로 보인다. 특히 우주군사력 측면에서도 한국에게 우선 필요한 것은 미국과 중국이 추구하는 우주무기체계보다도 일본이 중시하는 정보수집 및 감시체계라는 점을 고려할 때 더더욱 그렇다.

4기 체제'를 구축한바 있다.⁶⁵⁾ 정찰위성을 활용한 정보·감시체계구축을 위한 일본의 노력은 꾸준히 이어져 2011년 9월에는 광학위성 4호기 발사에 성공하기도 했다.

이처럼 정찰위성을 통해 일본은 북한의 미사일기지 및 핵관련 시설 뿐 아니라 중국과 한국 등 주변국의 군사동향, 괴선박의 침입에 관한 독자적 정보수집이 가능해졌다. 과거 일본이 미국의 위성을 통해 한반도와 중국 관련 정보를 입수했던 것에 비하면 정보자립화에 성공함은 물론 글로벌 정찰시스템을 구축하였다는 점에서 상당한 의미를 부여할 수 있게 된 것이다. 물론 일본정부는 정찰위성 발사가 “자연재해와 국가적인 위기에 대비하기 위한 것”이라고 설명하지만 실상은 그것이 군사첩보용이라는 것은 이미 널리 알려진 사실이다.⁶⁶⁾

한편 일본이 우주기술의 군사화를 서두르는 것은 중국에 대응하기 위한 의도가 크다고 볼 수 있다. 일본에서는 2007년 1월 중국의 위성요격 미사일 발사실험이 있는 뒤 이에 자극받아 2008년 5월에는 고성능 정찰위성 등 위성의 군사적 이용을 합법화 하는 ‘우주기본법안’이 일본 의회를 통과하였다. 이 법안에는 “방위목적의 군사용을 허용하고 자위대가 최첨단 전용위성을 보유할 수 있도록 한다”는 내용을 담고 있으며 미사일 발사를 탐지하는 조기경보위성과 정찰위성을 2015년까지 도입한다는 구체적 계획도 담고 있다.

특히 2011년 9월에 취임한 노다(野田) 前총리는 중의원시절인 2007년 중국의 위성요격실험에 자극받아 ‘우주청’ 신설과 우주기술을 군사방위에 이용할 수 있도록 해야만 한다고 강력히 주장했던 인물이다. 현재 집권세력인 아베(安倍) 정부는 더욱 우익 보수적 성향을 띠고 있다는 점을 감안하면 향후 일본의 우주전력 증강을 위한 관심과 노력 역시 더욱 가속화될 가능성이 높다고 할 것이다. 실제로 일본은 ‘우주기본법’제정에 이어 ‘일본 우주항공개발기구(JAXA)설치법’을 개정하여 위성을 활용한 미사일방어(MD)시스템 구축 등 우주무기의 연구개발에 본격적으로 나설 태세를 갖추고 있다.

일본의 우주전력 발전은 중국의 급속한 우주개발 및 북한의 장거리로켓 발사실험과 핵무기 개발에 크게 자극받은 것으로 평가된다. 일본은 동아시아의 주도권을 놓고 경쟁하는 중국이 2007년과 2010년 지상발사 미사일로 우주의 인공위성 격추실험에 성공하고,

65) 위성 4기체제가 중요한 것은 지구 자전으로 매번 관측지점이 달라지기 때문에 지상의 어떤 지점이라도 24시간 이내에 한 차례 이상 촬영하기 위해서는 반드시 ‘4기 체제’를 구축해야 한다는 것이다.

66) “The Politics of Northeast Asia's Space Race.” http://www.stratfor.com/products/premium/read_article.php?id (검색일: 2018.7.21.)

각종 우주무기 개발에 뛰어든 데 대해 위기감을 느끼고 있다. 또한 북한의 탄도미사일이 일본 열도를 통과하고, 핵무기까지 개발하는 데 대해 긴장하고 있으며, 유사시 북한이 일본 군사기지를 타격할 수도 있다는 우려를 안고 있다. 일본으로서는 이러한 동북아 정세의 변화를 이유로 자국의 안보전략을 강화하고 있으며, 우주전략과 우주전력 개발에도 적극성을 발휘하기 시작한 것이다.

표-3 일본의 우주전력 현황

구 분	내 용
위 성	약 80여기의 일반위성과 6기의 정찰위성 보유
로 켓	H-IIA 로켓 등 10여종 개발 운영 중
우주무기	레이저무기 개념 연구 중
탄도탄(ICBM)	ICBM은 보유하지 않으나 로켓기술력 ICBM화 가능단계
감시체계	전자광학 및 레이더 감시체계 운영 중

3. 러시아의 우주전략과 전력개발

가. 우주전략 목표 및 개념

러시아는 구소련 시절인 1957년 세계 최초의 인공위성 ‘스푸트니크’를 발사했으며, 이는 서방세계로 하여금 우주에 대한 관심과 경쟁심을 촉발시킨 사건이었다. 뿐만 아니라 1961년 4월에는 우주비행사 가가린이 4.75톤의 유인우주선을 타고 세계 최초로 우주를 비행함으로써 최초의 유인 우주비행에 성공하기도 했다. 그 만큼 러시아는 우주개발에 있어서 세계적 수준의 선두 국가이다.

구소련 붕괴 이후에도 러시아는 소련의 우주계획을 지속 추진하기 위해 미국의 NASA를 모방한 ‘러시아 우주청(RSA: Russia Space Agency)’을 설립하였다.⁶⁷⁾ 그러나 재정상의 어려움과 예산 낭비로 비난받던 우주 사업은 상당 기간 진전되지 못하고 정체된 상태에 있었다. 그러나 최근 들어서 러시아는 ‘강한 러시아의 재건’을 외치며 우주분야에 대해서도 다시금 주의를 기울이기 시작했다.

21세기에 들어서 러시아의 우주전략이 추구하는 목표는 “우주개발의 선두자리를 유지하고, 우주강국의 지위를 확고히 한다”는 것으로 요약된다. 러시아는 항공우주분야에서

⁶⁷⁾ 러시아 우주청 홈페이지는 다음을 참조하라. <http://www.roscosmos.ru> (검색일: 2018.8.18)

미국과 더불어 세계 최고의 기술력을 보유하고 있으며, 이를 활성화하여 상업분야는 물론 우주군사 분야에서도 선두자리를 유지한다는 전략을 추구하고 있다. 이를 위해 러시아 연방우주청(로스코스모스)은 2012년 6월 ‘2030년까지 및 그 이후의 러시아의 우주활동 발전전략’을 수립하였다.⁶⁸⁾

보다 구체적으로 러시아의 우주전략 목표는 첫째, 로켓시장의 우월적 지위를 지속하고 둘째, 지상우주기지의 자립을 강화하며 셋째, 달과 태양계 행성 탐사에 적극 나서며 넷째, 차세대 유인우주왕복선을 개발하고 다섯째, 항공우주군을 설립하는 것 등으로 요약된다.

이를 위해 러시아는 기존의 로켓 ‘프로톤’을 대체할 차세대 로켓 ‘앙카라’ 개발을 완료한 상태이며,⁶⁹⁾ 2001년 푸틴 대통령이 창설한 ‘우주군’을 기반으로 2011년에는 ‘항공우주군’을 설립하였다. 또한 러시아는 그 동안 임대료를 내고 사용하던 카자흐스탄의 ‘바이코누르’기지를 대신할 새로운 우주기지 ‘보스토치니’를 극동 아무르주(州)에 건설하고 있다. 아울러 러시아 연방우주청은 2015년 달에 탐사선을 보내는 ‘루나-글로브’ 프로젝트와 2030년까지 달 유인탐사와 달 기지 건설 프로젝트 등을 추진하고 있으며, 2018년 첫 시험비행을 목표로 6명의 우주인과 약 500kg의 화물을 실을 수 있는 유인우주왕복선 ‘루시’ 개발 프로젝트를 진행 중이다.

나. 우주전력 개발추세

러시아의 우주개발은 냉전시기부터 군(軍)과 연관되어 발전해 왔으며, 1950년대 후반 기부터 개발한 인공위성 대부분은 군사적 용도로 발사되어 왔던 것이다. 러시아의 우주전력 개발은 냉전시기와 마찬가지로 오늘날에도 미국을 경쟁자로 상정하고 있으며, 미국과 마찬가지로 우주력증진시스템, 우주감시시스템, 우주력응용시스템, 우주력지원시스템 등의 측면을 중심으로 추진하고 있다.

보다 구체적으로 러시아는 첫째, 우주력 증진을 위해 통신위성, 군사기상위성의 보유와 운용을 강화하며, 둘째, 우주감시 강화를 위해 1996년 말까지 정찰위성을 무려 804회나 발사했으며 현재는 6-7세대 정찰위성을 연구하고 있다. 셋째, 우주력 응용부문의 강화를 위해 700기 이상의 ICBM을 보유하고, 미국의 MD에 대응하기 위한 극초음속

68) 자세한 내용은 로스코스모스의 홈페이지를 참조하라. <http://www.roscosmos.ru> (검색일: 2018.8.21)

69) 러시아의 신형 로켓 앙카라는 한국 나로호의 1단 로켓에 적용된 것과 동일한 종류이다.

경로변경 탄두개발을 추진 중이며, 넷째, 우주력 지원과 관련하여 A-Class, Zenit, Proton, Ankara 등 다양한 성능의 우주발사체를 개발·보유하고 있다.

이와 더불어 러시아 역시 미래의 다가올지 모르는 우주전쟁(space war)에 대비하기 위해 각종 우주무기를 연구 개발하고 있으며, 자체적으로 지상배치 및 우주배치 레이저무기 등을 개발하고 있다(과학기술부, 2006, 47). 러시아가 우주전력 증강에 힘을 기울이는 것은 미국의 MD체제와 나토군의 동진(東進)에 따른 위기감이 작용하고 있으며, 구소련 시절과 다른 새로운 형태의 다양한 안보위협에 대응하기 위함이다.

표-4 러시아의 우주전력 현황

구 분	내 용
위 성	통신, 정찰, 조기경보, 항법위성 등 1300기 이상 운영 중
로 켓	Proton, Buran, Ankara 등 10여종 개발운영 중
우주무기	지상, 우주배치 레이저무기 개발 중
탄도탄(ICBM)	SS-11, SS-25, SS-27 등 700기 이상 보유
감시체계	광학 및 레이더 감시체계 운영 중

VI. 결 론

1. 중국 우주개발의 파급영향과 함의

중국의 국제적 영향력 확대와 맞물려 적극적인 우주개발정책은 주변국들의 안보에 관한 경계심을 자극하고 있다. 중국의 우주개발을 바라보는 주변국들이 가장 우려하는 것은 우주개발의 군사화 가능성이다. 미국은 중국의 우주개발이 군사전략과 밀접한 관계가 있는 것으로 보고 있다. 중국 우주개발의 직접적 경쟁상대인 미국과 러시아, 일본은 물론이고 인도의 경우에도 중국 우주개발에 자극받아 최근 우주전쟁에 대비한 우주사령부 설치계획을 밝힌 바 있다. 이는 중국의 우주개발이 단지 과학기술상의 진보만을 의미하는 것이 아니라 정치·군사적 측면에서 보다 함축적이고 민감한 의미를 내포하기 때문이라 할 수 있다.

그러나 중국정부는 주변국들의 이러한 우려를 부정하면서 오히려 우주의 이용은 평화적 목적에 의해서만 이루어져야 한다는 점을 강조한다. 중국은 공식적으로 우주의 어떠한

군사화에도 반대하고 있으며 우주공간의 이용에 기초한 미사일 방어체제(MD) 구축에 대해서도 반대의사를 표명하고 있다. 중국정부의 이러한 입장은 1999년에 발간된 ‘국방 백서’에서 처음으로 명확하게 제시되었으며, 2000년부터 2016년까지 발간된 ‘우주백서’에서도 비슷한 주장을 되풀이 하고 있다. 중국은 심지어 UN이 중심이 되어 우주의 무기화 즉 우주에서의 무기실험(testing)과 배치(deployment) 및 이용(use)을 금지하는 조치를 취해야 한다고 주장하기도 한다(Selding, March 22, 1999).

그러나 중국의 이러한 입장은 표면적인 것일 뿐 자국의 급속한 우주항공기술 발전과 미국의 미사일 방어체제에 대한 대응 등 안보상의 이해에 따라 내부적으로는 우주군사화에 대한 관심이 고조되고 있음을 숨길 수 없다. 중국은 기본적으로 21세기 미래 국가안보의 관건이 되는 것은 우주에 대한 통제권(制天權)을 장악하는 것이라 보고 있다. 즉 과거 20세기까지는 해상에 대한 통제권(制海權)이 중요한 요소로 작용하였으나 전략적·역사적 시각에서 볼 때 미래에는 ‘제천권(制天權)’을 장악하는 것이 강대국화의 결정적 요소가 될 것이라고 보는 것이다(“中國太空戰略的發展方向,” 2003, 8).

따라서 중국은 군사적인 측면에서 향후 우주기지에서의 억제체제나 우주전쟁체제의 발전 계획을 점진적으로 추진할 가능성이 높다. 중국은 우주전쟁이 아직은 개념상의 것에 불과하지만 언젠가 반드시 현실화될 것이라는 인식하에 미국의 우주방어계획과 같은 우주군사력 강화 개념을 도입하고 있다. 실제로 미국 국방부 관리들도 중국이 군사용으로 활용할 수 있는 첩보·통신인공위성 네트워크는 물론 킬러위성과 미사일, 레이저 등의 우주무기를 개발하고 있다고 주장한다. 이러한 중국의 우주무기개발은 타이완(臺灣) 침공 시에 미국의 정보·통신체계를 마비시킬 수 있을 뿐 아니라 A2/AD(반접근, 지역거부)전략을 실현하기 위한 중요한 수단이 될 것이다.

중국의 우주개발을 바라보는 미국 지도부의 우려는 우주과학기술을 포함한 중요 부문에서 미국이 그 동안 중국에 대해 누려왔던 우세가 점점 약화되고 있다는 점이다. 중국은 현대화를 추진하면서 미사일과 핵무기는 물론이고 우주분야에서도 급속한 발전을 이루고 있다. 더욱이 중국은 미국을 위협하는데 있어 미국 수준만큼의 이론적·군사적 역량을 필요로 하지 않는다. 중국은 ‘비대칭전쟁’(asymmetric war) 수행능력을 향상시킴으로써 일반적인 예측보다 훨씬 빠르게 미국과 어깨를 견줄 수 있기 때문이다. 예를 들어 중국은 우주개발과정에서 위성시스템과 정보전 역량의 집중적 강화를 통해 미국과 같은 선진과학기술 보유국에 유효적절하게 맞설 수 있는 것이다. 때문에 미국은 중국의 우주개발을 예의 주시하고 있으며 중국과의 우주경쟁(space race)이라는 새로운 양상에 대비

하고자 한다.⁷⁰⁾

2. 한국안보에 주는 시사점 및 대응방향

국제안보질서의 변화에 능동적으로 대처하고 자체적인 국가안보능력을 증진시키기 위해서는 우리나라도 효과적인 우주전략과 우주전력체계를 구축하고 항공우주군으로서의 명실상부한 시스템을 구축해 나가는 것이 필수 과제이다. 무엇보다 한국군이 21세기의 새로운 전쟁 양상에 대처하고, 북한 핵개발 및 주변국의 안보위협에 대응하기 위해서는 각종 한계에도 불구하고 독자적인 우주전략을 개발하고 우주전력 건설을 추진해야만 한다. 이를 위해서는 특히 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다.

첫째, 한국의 경우 미국, 중국, 일본, 러시아 등 우주선진국의 우주력 발전 사례와 비교할 때, 군(軍) 또는 공군이 독자적으로 주도하는 항공우주관련 사업은 거의 부재한 형편이다. 대표적으로 국가 우주개발 사업의 경우 군이나 국방부가 아닌 부처(과학기술 정보통신부)가 주도하고 있다는 점은 상당한 제약으로 작용한다. 그 결과 군의 우주개발 사업 참여 자체가 제한되고, 이와 관련하여 군이 우주작전 자산을 확보해 나가기 위한 정부 차원의 합의가 있는지도 의문시되고 있다. 정서적 측면에서도 한국군의 우주전력화는 적잖은 도전에 직면하고 있다. 즉, 군의 우주전력 구비에 대한 우리 사회의 인식과 국민적 공감대는 언제든 부정적 방향으로 변화할 수 있는 것이다. 따라서 한국군이 우주전략을 수립하고 우주전력을 구축하기 위해서는 먼저 제도적·정서적 측면의 한계와 도전을 극복하지 않으면 안 된다.

둘째, 한국군이 우주전력을 구비하기 위해서는 중·장기적으로 국가 우주개발 사업에 대한 적극 참여와 함께 우주 작전 자산 확보, 우주 작전 교리 발전 등의 구체적 실천이 뒤따라야만 한다. 이를 위해서는 먼저 우주력 발전여건 조성을 위한 우주전략 및 중장기 우주발전 기본계획을 수립할 필요가 있다. 이와 관련하여 현재 국방부에서는 ‘국방우주력 발전계획’을 세워놓고 진행 중이며, 공군에서도 3단계의 ‘공군우주력 발전계획’을 수립하여 추진하고 있다. 그러나 이러한 계획들은 예산문제 등 산적한 도전요인이 적지 않으며 국방부와 공군이 유기적으로 협력하고 있지만 국방우주력 발전에 있어서 국방부와 공군의 역할을 중복되지 않는 범위에서 어떻게 규정해야만 하는가에 대해서는 아직

70) 미국의 이러한 움직임을 보여주는 대표적 자료로는 미 국방부가 매년 발간하는 보고서 ‘중국의 군사력’(The Military Power of the People's Republic of China)과 미 의회조사국(CRS)이 작성하는 보고서 ‘중국의 우주계획’(China's Space Program)을 참조바람.

명확한 기준이 제시되지 않고 있다.

셋째, 국방부와 공군은 당면한 여건과 전략 환경을 고려하여 단계적으로 우주력 건설을 추진해 나가야만 한다. 공군은 한반도 안보를 위해 2015년 7월 공군본부에 대한민국 최초의 우주정보상황실을 개관하였고, 우주작전상황도를 개발하여 현행 작전을 지원하는 등 우주발전의 한 획을 긋는 계기를 마련한 것이 사실이다. 그러나 아직도 구체적이고 실질적인 우주감시전력체계가 만족스러울 정도로 구비된 것은 아니다. 따라서 일단 우주 감시체계의 조기 확보 추진계획이 포함되어야 하며 무엇보다도 북한의 핵 및 미사일 위협 대응능력 향상은 물론이고 북한 핵문제가 해결된 이후까지도 고려한 위성감시·정찰, 위성통신 등 시급한 우주전력의 우선 확보가 명시되어야 한다.

넷째, 우주력의 발전을 위해서는 중장기적으로 우주전력 확보와 연계한 우주부대 조직 발전 및 전문인력 양성 계획도 수립되어야만 한다. 2015년 현재 공군이 관리하는 우주특기자는 총 81명으로서 이 가운데 석사학위 보유자 50명, 박사학위 보유자 25명 등이 포함되어 있다. 이는 과거에 비해 장족의 발전을 이룬 것이 틀림없지만 “하늘로 우주로”라는 공군의 모토에 비추어볼 때 아직도 우주군으로 도약하기에는 많이 부족한 숫자이다. 또한 우주력 건설의 필요성과 개념에 대한 인식은 공군을 포함한 군 내부에 전반적으로 확산되지 않으면 안 된다. 따라서 공군이 솔선수범하여 공군대학 내에 우주 교과과정을 개설하고, 한국공군의 독자적인 우주작전 교범을 개발하며, 우주무기장교 육성을 통한 한국 공군 내에 우주분야 중요성에 대한 인식을 확산시켜 나가는 노력이 필요하다.

다섯째, 한국군의 우주전략 개발과 우주전력 구비 필요성은 분명하지만 우리나라가 미국이나 러시아, 중국과 같은 우주무기나 국방우주시스템을 갖추는 것은 기술이나 재정적 측면에서 볼 때 단기적으로는 어려운 일임에 틀림없다. 그럼에도 불구하고 우주력 건설의 중요성과 불가피성을 고려한다면 이제부터라도 한국군은 현실적이고 중·장기적인 안목에서 우주전략을 수립하고 우주전력을 건설해 나가는 데 집중할 필요가 있다. 국방부나 군 단독으로 이러한 작업을 수행하는 것이 어렵다면 민간 전문가와의 협업을 적극 고려할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

(1) 국문

- 공군본부. 『우주작전』 계룡시: 공군본부, 2006.
- 공군본부. 『최신 항공우주무기 편람』 계룡시: 공군본부, 2008.
- 공군본부. 『공군비전 2030』 계룡시: 공군본부, 2009.
- 공군본부. 『미래전에 대비한 우주로의 도약』 제19회 국제 항공우주 심포지움자료집(2015.10.19.).
- 공군전투발전단. 『한국공군의 우주력 건설방향』 계룡시: 공군본부, 2008.
- 김승조. “우주개발과 미래 공군의 역할,” 『제15회 국제항공우주심포지엄 논문집』 2007.
- 김태우. “중국의 대위성(ASAT) 무기실험과 우주 군비경쟁,” 『주간국방논단』 (2007. 5. 21).
- 나영주. “미국과 중국의 군사우주전략과 우주공간의 군비경쟁방지(PAROS),” 『국제정치논총』 제47집 3호(2007.).
- 박병광. “중국 우주개발의 의미와 영향: 정치·군사적 함의를 중심으로,” 『국가전략』 제12권 2호(2006).
- 박병광. “중국의 우주군사력 발전에 관한 연구,” 『국가전략』 제15권 4호(2009).
- 박창희. “중국인민해방군의 군사혁신(RMA)과 군현대화,” 『국방연구』 제50권 1호(2007.).
- 편집부. “중국의 유인위성 ‘神舟5號’에 대한 고찰,” 『국제문제』 제35권 1호(2004).
- 이영길. “우주경쟁에 돌입한 중국,” 『동북아 안보정세분석』 한국국방연구원발간자료(2004.10.07.).
- 이장훈. 『홍군VS청군』. 서울: 삼인. 2004.
- 이춘근. “중국의 유인우주선 개발과 향후 전망,” 『과학기술정책』 제14권 2호(2004).
- 편집부. “중국의 유인위성 ‘神舟5號’에 대한 고찰,” 『국제문제』 제35권 1호(2004).

(2) 영문

- A CNA Conference Report, *China's Space Program: Civilian, Commercial, & Military Aspects*. Alexandria, VA: CNA Cooperation, 2006.
- Ball, Desmond. “Assessing China's ASAT Program,” *Austral Special Report 07-14S*. June 14. 2007.
- Chang, Iris. *Thread of The Silkworm*. New York: Basic Books. 1995.
- Harvey, Brian. *China's Space Program: From Conception to Manned Space Flight*. New York: Springer. 2004.
- Johnson-Freese, Joan. “Houston, We Have a Problem: China and the Race to Space.” *Current History*. Vol.102, No.665. September. 2003.
- Kan, Shirley. *China's Anti-Satellite Weapons Test*, CRS Report for Congress. April 23. 2007.
- Kogan, Eugene. “China's Long March into Space,” *China Brief*. Volume V. Issue 6. March 15. 2005.

- Lewis, James A. "China as a Military Space Competitor." Proceeding of Conference Hosted by Center for Strategic and International Studies(CSIS), September 16. 2004.
- Lieggi, Stephanie and Eric Quam. "China's ASAT and the Strategic Implications of Beijing's Military Space Policy," *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol.18, No.1(2007).
- Macdonald, Bruce W. *China, Space Weapons, and U.S. Security*. New York: CFR. 2008.
- Martel, William C. and Toshi Yoshihara. "Averting a Sino-U.S. Space Race." *The Washington Quarterly*, Vol.26, No.4. Autumn. 2003.
- Moss, Trefor. "The Asian Space Race," *Jane's Defence Weekly*. October 12. 2008.
- Pilsbury, Michael P. *An Assessment of China's Anti-Satellite and Space Warfare Programs, Policies and Doctrines*. Report Prepared for the U.S.-China Economic and Security Commission, January 19. 2007.
- Pollpeter, Kevin. "The Chinese Vision of Space Military Operations," James Mulvenon and David Finkelstein (eds.), *China's Revolution in Doctorin Affairs: Emerging Trends in the Operational Arts of the Chinese People's Liberation Army*. Alexandria, VA: CNA Cooperation. 2005.
- Preston, Bob. *Space Weapons: Earth Wars*. Santa Monica, CA: RAND. 2002.
- Tellis, Ashley J. "China's Military Space Strategy," *Survival*, Vol.49, No.3(2007).
- White House. *U.S. National Space Policy*. 2006.
- White House. *U.S. National Security Space Strategy*. 2011.
- Theresa Hitchens, "U.S. Military Space Policy and Strategy," Presentation to the e-Parliament Conference on Space Security, (Sept. 14, 2005). <http://www.e-parl.net/> (검색일: 2018.7.5.)

(3) 중문

- 高 岩. "中國太空戰略的發展方向." 『廣角鏡』No.374. 11月. 2003.
- 白海軍. 『月球時代挑戰: 大國崛起新契機』北京: 世界知識出版社. 2008.
- 梁思禮. 『向太空的長征』北京: 中國宇航出版社. 2003.
- 張健志, 何玉彬. 『爭奪制天權』北京: 解放軍出版社. 2008.
- 許和震. 『作戰方式的革命性變化』北京: 解放軍出版社. 2004.
- 黃志登. "美國擊落衛星為太空武器化打開大門," 『太空探索』第4期. 2008.
- 王軍. "防止外空武器問題及前景評估," 『現代國際關係』2002年 第12期.
- 李東撤. "共軍 '空天一體'戰略發展評估," 『中共研究』第45卷 12期(2011).
- 程群·何奇松. "美國《國家安全太空戰略》評析," 『現代國際關係』2011年 3期.
- 中華人民共和國國務院新聞辦公室. 『中國的航天』北京: 中華人民共和國國務院新聞辦公室. 2000.
- 中華人民共和國國務院新聞辦公室. 『2004年 中國的國防』北京: 中華人民共和國國務院新聞辦公室. 2004.

中華人民共和國國務院新聞辦公室.『中國的航天』北京:中華人民共和國國務院新聞辦公室. 2006.
中華人民共和國國務院新聞辦公室.『中國的航天』北京:中華人民共和國國務院新聞辦公室. 2016.
中華人民共和國國務院新聞辦公室.『中国北斗卫星导航系统』北京:中華人民共和國國務院新聞辦公室.
2016.

(4)신문·잡지

Aviation Week, March 6, 2006
Defense News, February 5, 2007.
South China Morning Post, February 6, 2011.
Washington Post, August 9, 2018.
Wall Street Journal, August 9, 2018.

3

북핵 문제와 남북미 전략적 삼각관계: 정책적 함의 분석

국가안보전략연구원 이 수 형

북핵 문제와 남북미 전략적 삼각관계 : 정책적 함의 분석

이 수 형*

목 차

I. 문제 제기	84
II. 전략적 삼각관계 모델	86
1. 전략적 삼각관계의 개념 설정	86
2. 전략적 삼각관계의 4가지 유형	88
III. 남북미 전략적 삼각관계: 역사적 궤적과 유형	90
1. 김영삼 정부(1993~1997): 북미 양자우호협력관계	90
2. 김대중 정부(1998~2002): 남북미 삼자우호→남북 우호협력관계	96
3. 노무현 정부(2003~2007): 남북 양자우호협력관계	102
4. 이명박·박근혜 정부(2008~2017): 한미 양자우호협력관계	108
IV. 남북미 전략적 삼각관계의 특징과 한국의 딜레마	121
1. 전략적 삼각관계의 특징	121
2. 한국이 직면하는 3가지 딜레마	123
V. 결론	126
참고문헌	132

* 국가안보전략연구원

I. 문제 제기

지난 냉전시대 한반도 국제정치는 강대국 국제정치의 축소판이었다. 남과 북의 한반도 정치는 각기 동맹정치를 근간으로 반공세력과 공산세력간의 대립구도를 형성하였다. 그렇기 때문에 한반도 정치는 남과 북의 양자관계를 중심으로 전개되었다. 왜냐하면 냉전시대 강대국들의 한반도 정책의 핵심은 분단관리이자 현상유지정책이었으므로 특별한 상황이 발생하지 않는 한 강대국들이 한반도 정치에 직접적으로 관여할 전략적 동기가 부재했기 때문이었다.

그러나 세계적 차원에서 이념에 입각한 냉전체제가 붕괴됨에 따라 한반도의 국제정치도 남북한 중심의 양자 관계를 벗어나 남북미의 전략적 삼각관계가 형성·작동하게 되었다. 냉전종식 이후 한반도 정치를 둘러싸고 남북미의 전략적 삼각관계가 형성·작동하게 된 결정적 배경이나 요인으로 북한의 핵문제를 꼽을 수 있다. 냉전종식 이후 외교적 고립과 경제적 붕괴 상황에 처한 북한은 소위 생존전략 차원에서 핵문제를 부각시켰다. 1990년대 초반 핵개발 의혹에 대한 국제원자력기구(IAEA)의 특별 핵사찰에 직면하여 북한은 1993년 3월 12일 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 선언했다.

이를 계기로 오늘에 이르기까지 한반도 안보에서 북핵 문제는 가장 중요한 외교안보 현안으로 작용해 왔다. 1993년부터 2018년에 이르기까지 한국 정부는 북핵 문제를 해결하기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 북핵 문제를 해결하기 위한 지나간 과정에서 우리가 목격할 수 있었던 것은 북핵 문제가 단순히 남북한의 한반도 차원에 국한된 문제가 아니라는 점이다. 보다 구체적으로 북핵 문제를 들여다보았을 경우, 북핵 문제는 남북한의 한반도 문제이자 북한과 미국 간의 적대적 양자 관계, 그리고 지역적·국제적 차원에서 비확산이라는 국제 규범과 맞물려 있는 다층적이고 복합적인 쟁점이라는 점이다.

북핵 문제는 냉전 종식이라는 국제체제의 근본적 변화와 맞물려 남북한, 한미일, 그리고 북미, 더 나아가 미중이라는 강대국 정치와 맞물려 한반도와 동북아 안보 쟁점의 핵심으로 작동해 왔다. 특히, 지난 25년 동안 북핵 문제를 해결하는 과정에서 우리는 남북미 전략적 삼각관계가 작동해 왔다는 사실 또한 확인할 수 있었다. 예를 들면, 북한이 핵을 지속적으로 개발하는 과정에서 핵 문제를 도외시킨 남북관계의 진전은 한미 동맹관계의 악화와 북미 대립 관계를 지속시켜 나갔다. 역으로 북핵 문제를 해결하기 위한 한미동맹체제의 강화는 남북관계의 진전에 일정 정도 장애요인으로 작용해 왔던 것도 사실이다. 2016년에 이르기까지 총 6차례의 핵실험을 단행한 북한의 핵능력은 과거와는

비교할 수 없을 정도의 수준에 도달했다. 2017년 하반기 북한은 공화국 성명을 통해 핵 무력 완성을 선언했다. 또한 2018년 신년사를 통해 북한은 핵 무력 완성을 질량으로 보다 발전시켜 나갈 것을 공식적으로 선언했다. 이러한 북한의 행보는 미국 우선주의를 내세우고 최대 압박과 관여라는 트럼프 정부의 대북 정책기조와 정면으로 충돌하면서 한반도를 전쟁의 위기로까지 몰고 가는 매우 위험한 상황을 연출한 바 있다.

2018년 평창 올림픽을 계기로 북핵 문제를 둘러싼 한반도 정치는 대전환의 국면을 맞이하였다. 북한의 평창 올림픽 참여를 계기로 남북 관계와 북미 관계의 변화 조짐이 나타났다. 이러한 조짐은 문재인 정부의 진솔하고 적극적인 남북관계 개선 의지에 대한 북한의 반응, 그리고 2017년 7월 문재인 대통령의 베를린 구상을 구현하여 냉전의 한반도를 평화의 한반도로 변화시키기 위한 측면에서 북미 관계 개선을 위한 문재인 대통령의 적극적인 중재 노력 등이 맞물린 결과이다. 특히, 한반도 평화 분위기를 지속시켜 나가기 위해서는 단순히 남북관계의 진전만으로는 불가능하다. 즉, 한반도에서의 지속가능한 평화는 과거와는 달리 남북관계와 한미관계, 그리고 북핵 문제를 해결하기 위한 북미 대화와 양국의 신뢰회복이 전제되어야만 가능하기 때문이다.

이런 맥락에서 본 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 우선적으로 김영삼 정부부터 박근혜 정부에 이르기까지 북핵 문제를 둘러싼 남북미 전략적 삼각관계를 역사적으로 기술하고자 한다. 이런 점에서 본 연구 목표는 지난 25년 동안의 북핵 문제를 재정리하는 성격도 있다. 둘째, 북핵 문제를 둘러싸고 전개되어 온 남북미 전략적 삼각관계에서 한국이 직면해 온 딜레마를 도출하고 그 성격을 분석하고자 한다. 구체적으로 김영삼 정부에서 박근혜 정부에 이르기까지 한국의 역대 정부는 북핵 문제를 중심으로 전개된 남북미 전략적 삼각관계에서 크게 3가지 정책적 딜레마를 경험해 왔다. 즉, 하나는 북핵 딜레마로 북핵 문제를 해결하기 위한 한미공조체제의 강화는 남북관계 진전의 장애 요인으로 등장하였고, 역으로 남북관계의 진전은 북핵 문제 해결의 지체와 한미동맹 공조체제를 이완시킬 수 있는 개연성을 높여 주었다는 점이다. 두 번째 딜레마는 동맹 딜레마로 남북관계 경색 내지 정체 국면에서 북미 관계 진전은 한국의 방기의 두려움이라는 동맹 딜레마와 역으로 남북관계 진전과 북미 관계 악화는 한미관계에서 갈등을 부각시키는 측면을 보여 주었다. 마지막으로, 한국 정부가 경험했던 딜레마는 소위 시지프스의 악순환이라는 측면이다. 이는 북핵·동맹 딜레마와 상호 복합적으로 작용하면서 남북관계가 진전→정체(답보)→재개라는 악순환을 반복해 왔다는 점이다. 따라서 본 연구에서는 북핵 해결과정에서 한국 정부가 직면한 이러한 3가지 딜레마를 체계적으로 분석하고자 한다.

마지막으로, 본 연구 목표는 과거 북핵 문제를 해결하는 과정에서 한국 정부가 직면해 온 3가지 딜레마 극복방안을 제시하여 현재 및 향후 북핵 문제를 해결하는데 유의미한 정책적 고려사항을 제시하고자 한다. 이러한 연구 목표를 달성하기 위한 이 글의 논리체계는 다음과 같다. 먼저, 이 글의 제2절에서는 디트머(L. Dittmer)가 제시한 전략적 삼각관계의 이상형(Ideal Type)을 1) 삼자우호협력관계(menage a trois), 2) 낭만적 삼각관계(romantic triangle), 3) 양자 우호협력관계(marriage), 4) 삼자적대갈등(unit-veto triangle)관계로 구분하여 이들 각각의 성격과 특징을 제시하고자 한다.²⁾ 제2절에서 제시하는 전략적 삼각관계의 이상형은 본 연구의 분석틀에 해당하는 부분이다. 제3절에서는 제2절의 분석틀을 기반으로 김영삼 정부에서 박근혜 정부에 이르기까지 북핵 문제를 둘러싼 남북미 전략적 삼각관계의 전개과정과 그에 따른 남북미 3자의 관계 유형과 성격을 분석하고자 한다. 여기에서는 남북, 한미, 그리고 북미 관계를 중점적으로 다루고 한중관계나 미중관계, 그리고 북중 관계 등은 남북미 전략적 삼각관계에 영향을 미치는 매개변수로 처리하고자 한다. 제4절에서는 남북미 전략적 삼각관계에서 나타난 각 정부별 성격과 정책 교훈, 그리고 한국 정부가 직면한 딜레마의 성격을 분석하고 효율적인 딜레마 관리방안 및 가능하다면 딜레마 타개방안을 도출하고자 한다. 마지막 결론에서는 이상의 논의를 간략히 정리하고 문재인 정부 들어와 대전환을 보이고 있는 한반도 평화로의 담대한 여정에서 나타난 판문점선언과 평양공동선언의 전략적 함의를 재의미하고자 한다.

II. 전략적 삼각관계 모델

1. 전략적 삼각관계의 개념 설정³⁾

디트머는 전략적 삼각관계에 대한 분석에 앞서서 왜 특정 국가가 다른 나라와 특정한 양자관계에 놓이게 되는지에 대한 근본적인 문제를 제기하였다. 이에 대해 그는 한 나라

²⁾ Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: A Critical Review," in Kim Ilpyong(ed.), *The Strategic Triangle: China, the United States, and the Soviet Union* (New York: Paragon House, 1987), pp. 29-47.

³⁾ 이 부분에 대한 논의는 다음의 논문을 인용했을 밝힌다. 황임동, 『탈냉전기 남·북·미 전략적 삼각관계 연구』경남대학교 대학원 박사학위논문, 2017년 6월, pp. 16-18.

가 국내수준에서 어떠한 가치를 얻을 수 없을 때 필요한 가치를 제공해 줄 수 있는 다른 나라와 특정한 관계를 맺는다고 설명하였다. 그리고 이러한 관계는 보통 거래 또는 교환이라고 했다. 국가 간의 거래나 교환의 대상은 상품, 용역, 정보, 인구 등 다양한 종류가 있다. 디트머는 이러한 거래나 교환은 크게 2가지로 구분하면서 상호에게 이익을 가져다 주는 긍정적 거래와 상호에게 제재가 되는 부정적 거래를 들었다. 또한 이러한 거래나 교환은 균형적으로 이루어지는 대칭의 모습이나 불균형적으로 형성되는 비대칭적일 수도 있다.

표-1 양자관계 유형

		균형	
		대칭 균형	비대칭 균형(불균형)
가치	긍정(이익)	균형(이익)	일방의존, 불균형 이익
	부정(제재)	억제, 군사적 대치	협박, 강압, 점령

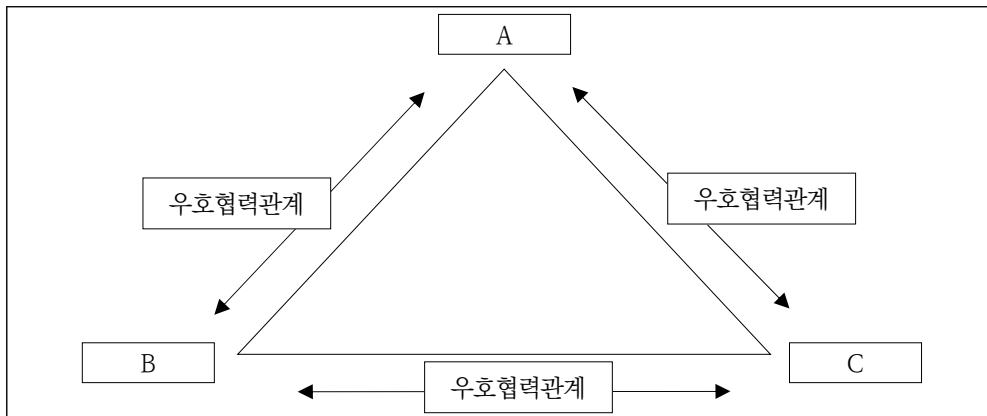
출처: Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis," *World Politics*, 33-4(1981), pp. 486-487.

이러한 거래의 종류에서 3가지 변수가 거래에 영향을 미친다. 즉, 긍정적 또는 부정적 가치는 게임에 참여하는 당사자 간의 관계에 의해 설정되고 대칭과 비대칭의 문제는 당사자 간의 국력의 차이에 의해서 결정된다. 또한 당사자 간 거래의 가치와 균형성은 상대국의 제3국과의 관계에 따라 부분적으로 영향을 받는다. 만약, 조건이 같다면 당사자들은 긍정적 관계 또는 우호적 관계를 선호할 것이다.

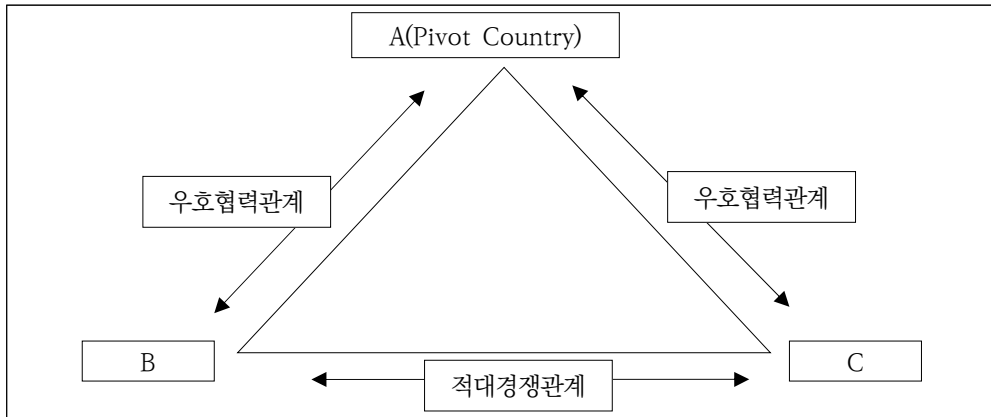
디트머는 이론적으로 각국이 균형 잡힌 상호이익을 추구할 수 있는 상태를 지속 가능하고 안정적인 상태로 인식하고 상호 우호관계를 유지하는 것을 선호할 것이라고 주장한다. 양자 간의 국력의 차이는 대부분 균형적 관계에 영향을 주나 전형적인 후원-피후견(patron-client) 관계 같이 역할 분담에 의한 균형적인 관계가 될 수도 있다. 국가 간 선택 및 형성에서 거래의 종류에 영향을 미치는 마지막 변수는 양자 관계를 맺고 있는 각각의 당사자와 제3자와의 관계이다. 이 관계는 기존의 선행 양자관계의 가치와 균형성에 영향을 미치는데 이렇게 삼각관계의 변수로 작동하는 관계가 바로 전략적 삼각관계인 것이다.

2. 전략적 삼각관계의 4가지 유형

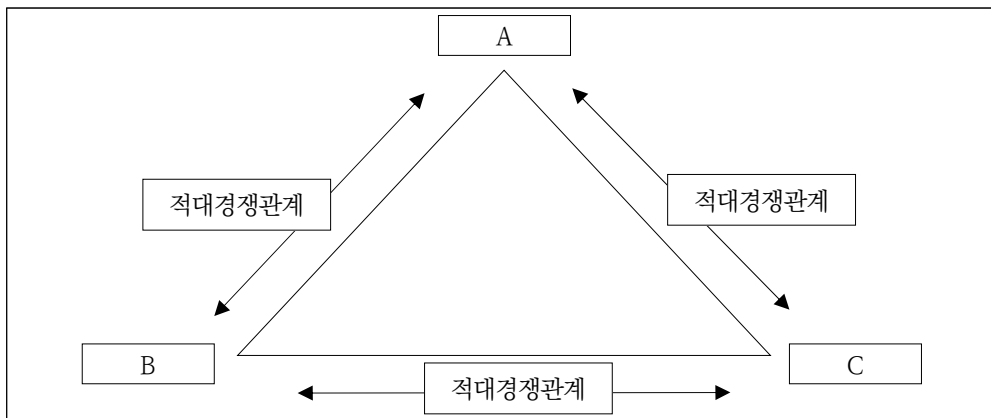
디트머가 제시한 전략적 삼각관계는 크게 4가지 유형이 존재한다. 첫 번째 유형은 삼자우호협력(menage a trois)관계이다. 이 관계는 모든 당사자들에게 가장 적은 비용으로 가장 많은 이익을 제공할 수 있는 관계이다. 따라서 이 관계가 가장 이상적이라 할 수 있다. 그러나 각국의 입장에서 보면, 직접적인 양자관계에서 상대국에 대한 의도나 목표는 투명하게 알 수 있지만 상대국과 제3국에 대한 의심이 항상 존재한다. 즉, 당사국에게 직접적으로 드러나는 불이익이 드러나지 않는 한, 당사국의 상대국과 제3국의 관계가 당사국의 이익에 부합하는 지에 대해 항상 의구심을 갖고 있다는 측면에서 불안한 관계라고 볼 수 있다.



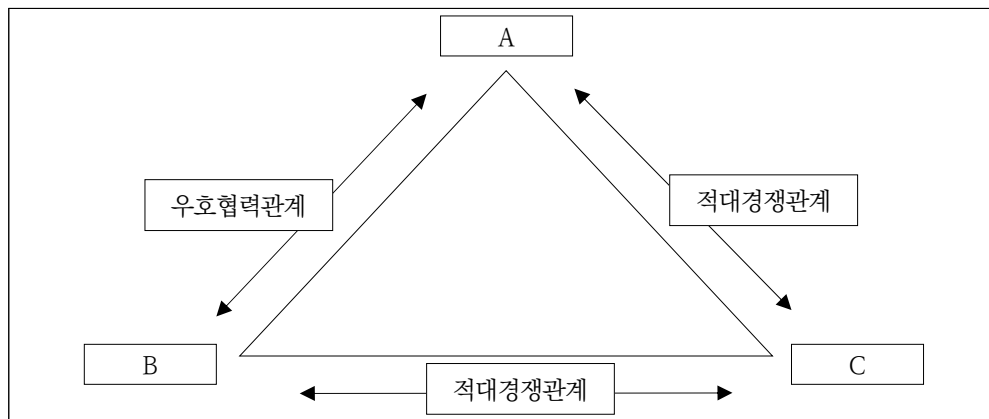
전략적 삼각관계의 두 번째 유형은 낭만적 삼각(romantic triangle)관계이다. 이 관계는 중추국가(pivot country)이 제2, 제3의 국가와 각각 양자적 우호협력관계를 유지하고 있지만, 제2, 제3국은 서로 적대관계에 있는 유형이다. 이 유형에서는 어느 한 국가가 중추국에 위치해 있다면 그 국가는 가장 많은 이익을 누릴 수 있다. 즉, 중추국은 항상 제2, 제3국으로부터 늘 구애를 받고 있기 때문에 양국으로부터 최대의 이익을 얻어낼 수 있는 것이다. 그러나 중추국은 제2, 제3국에 대해 아주 공정한 대우를 해야만 낭만적 삼각관계를 유지해 나갈 수 있다. 반면, 중추국가와만 우호적 관계를 맺고 있는 제2, 제3국은 상호간의 적대관계와 중추국과의 관계 악화 가능성은 물론 중심국과 자국을 제외한 다른 국가와의 적대적인 제휴나 동맹결성 가능성으로 항상 불안한 상태이다. 1970년대 미국·소련·중국의 삼각관계에서 미국은 중추국가 위치를 담당했다.



세 번째 유형은 양자우호협력(marriage) 관계이다. 이 유형은 초보적이면서도 3자 모두에게 이익은 적으나 가장 지속적일 수 있는 양자결합관계이다. 당사국과 제2국은 균형적인 양자 결합을 유지하고 양자결합관계의 양국 모두 제3국에 대해서는 적대관계를 유지하고 있는 관계이다. 이 유형에서 제3국은 소외된 상황을 탈피하기 위해 양자결합관계를 맺고 있는 어느 일방에 지속적인 구애를 한다. 그러나 양자결합관계의 국가들 간에 소외된 제3국과 적대적 관계를 유지하는 것에 대한 공고한 이익이 있다면 제3국의 관계 개선 노력은 매우 어려울 수 있다. 다만, 양자결합관계가 비대칭적이라면 제3국은 적은 이익을 취하고 있는 국가가 양자결합을 이탈하도록 설득하려 한다. 디트머에 따르면, 이러한 양자우호협력관계는 중·소 양국이 모두 미국과 적대관계를 유지한 1949년~1969년 시기라고 파악했다. 그러나 당시의 양자우호협력관계는 핵무기라는 절대무기를 독점하고 극단적 이념대립을 하고 있는 미국과 소련의 양극체제가 너무 공고하여 중국의 독자성이 보장되는 전략적 삼각관계에는 미치지 못하였다.



마지막 유형은 삼자적대갈등(unit-veto triangle)관계이다. 이 유형은 삼자 모두의 관계가 상호 적대적 경쟁관계에 놓여 있는 유형이다. 이 유형은 이론적 모델에서는 가능하지만 현실의 국제정치에서는 나타나기 힘든 유형이다. 참고로, 디트머에 따르면, 전략적 삼각관계가 실제 현실에서 적용되기 위해서는 다음과 같은 2가지 조건이 충족되어야 한다고 주장한다. 우선, 모든 당사국들은 정당하고 독립적인 행위자이며 상대가 전략적인 중요성을 지니고 있다고 인정해야 한다. 다음으로는 각국은 다른 제2, 제3국으로부터 적법하고 자주적인 참가자로 인정받아야 한다는 점이다.⁴⁾



Ⅲ. 남북미 전략적 삼각관계: 역사적 궤적과 유형

1. 김영삼 정부(1993~1997): 북미 양자우호협력관계

1980년대 후반부터 시작된 국제정치의 급격한 상황변화 속에서 북한은 1990년대 초반부터 국제원자력기구(IAEA)로부터 핵개발 의혹을 받기 시작했다. 국제원자력기구 및 국제사회로부터 점증하는 핵개발 의혹과 관련된 사찰 압력을 받아 왔던 북한은 회원국의 중대한 국가이익 보호를 위해 탈퇴를 허용하는 핵확산금지조약의 관계조항을 언급하면서 1993년 3월 12일 핵확산금지조약 탈퇴를 선언했다.⁵⁾ 북한의 핵확산금지조약 탈퇴

⁴⁾ Lowell Dittmer(1981), pp. 490-491.

⁵⁾ 이수형, “동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵 문제를 둘러싼 한미 갈등 관계를 중심으로,” 『국제정치논총』 제39집 1호, 1999년, p. 29.

선언을 계기로 북핵 문제를 중심으로 한 한반도 정치의 남북미 전략적 삼각관계가 형성·작동되기 시작하였다. 김영삼 정부 출범 초기에 본격적으로 전개되기 시작한 남북미 전략적 삼각관계는 역설적으로 남북 관계의 경색과 한미 관계의 갈등, 그리고 북미 우호 협력관계를 만들어 냈다.

먼저, 남북관계의 경색국면이다. 김영삼 정부는 출범 초기에 전향적인 남북관계를 구축하고자 하였다. 이러한 김영삼 정부의 의지는 김영삼 대통령의 취임사에 명확하게 나타났다. 김영삼 대통령은 취임사에서 "... 어느 동맹국도 민족보다 더 나을 수는 없습니다. 어떤 이념이나 어떤 사상도 민족보다 더 큰 행복을 가져다주지 못합니다. 김 주석이 참으로 민족을 더 중요하게 생각한다면, 그리고 남북한 동포의 진정한 화해와 통일을 원한다면, 이를 논의하기 위해 우리는 언제 어디서라도 만날 수 있습니다"⁶⁾라고 천명하면서 역사적인 남북 정상회담을 통한 남북관계의 진전을 공개적으로 표명했다. 그러나 이러한 김영삼 정부의 입장 표명이 있는 지 얼마 지나지 않아 나타난 북한의 핵확산금지조약 탈퇴선언과 향후 북핵 문제의 전개는 김영삼 정부 임기 내내 남북관계의 경색을 가져 온 가장 결정적 요인으로 작동하였다.

김영삼 정부는 북한의 핵확산금지조약 탈퇴선언에도 불구하고 남북관계를 발전시켜 나가고자 나름의 노력을 기울였다. 1994년 6월 제1차 한반도 위기설에 직면하여 김영삼 대통령은 미국의 대북 선제 타격을 반대하였고 자신이 취임사에서 밝힌 남북 정상회담을 추진코자 노력하였다. 그러나 1994년 7월 김일성 주석의 사망과 이를 둘러싼 국내에서의 조문 파동 등으로 남북관계는 보다 더 경색국면으로 빠져 들어갔다. 1995년 8월 한반도 평화체제에 대한 기본입장 발표에도 불구하고 1996년 9월 강릉 잠수함 침투사건을 계기로 김영삼 정부 당시 남북관계는 되돌아 올 수 없을 정도로 경색되었다.

왜 이렇게 김영삼 정부 당시 남북관계는 경색 국면을 극복할 수 없었는가? 표면적으로는 북한의 핵개발 문제가 가장 큰 원인으로 나타났지만, 내면적으로는 김영삼 정부의 대북정책에 남북 경색의 근원이 작용했다는 사실을 부정할 수 없을 것이다. 김영삼 대통령이 남북관계를 전향적으로 발전시켜 나가겠다는 취임사의 내용과 의도와는 달리 집권 내내 남북관계가 경색국면을 보인 첫 번째 원인은 김영삼 대통령의 통일 철학의 부재이다. 김영삼 정부의 결정적인 실책은 탈냉전기의 상황에 유연하게 대응하지 못하고 오히려 대북 압박정책을 펼쳤다는 데 있다.⁷⁾ 북한을 세차게 몰아붙이면 결국 굴복하고 대화의

6) 김영삼 대통령 제14대 대통령취임사 연설, 1993년 2월 25일.

7) 이원섭, 『새로운 모색: 남북관계의 이상과 현실』(서울: 한겨레신문사, 1997), p. 89.

자리로 나올 것이라는 예측은 변변히 빗나갔다. 힘의 우위에 바탕을 두는 대결정책의 귀결점은 북한 붕괴론이나 흡수통일론과 맞닿아 있다. 북한이 스스로 붕괴한다는 희망에 발목 잡혀 현실과 동떨어진 강경론을 옹호하고 남북 상황을 대결로 몰았다.⁸⁾

두 번째 원인은 남북문제를 국내 정치의 연장으로 보고 정략적으로 이용하려한 자세가 지나쳐 남북관계를 악화시키는 요소로 작용했다.⁹⁾ 1995년 지방선거를 앞두고 대북 쌀 지원을 지나치게 서둘다가 예기치 않았던 암초를 만나 국민정서를 악화시켰다. 또한 가시적 성과에 집착해 남북정상회담을 통해 일을 처리하겠다는 미련으로 북한과 비밀접촉을 가지려 했던 것도 국민들에게는 이해하기 힘든 일이었다. 민족적 관점에서 긴 안목으로 다루어야 할 남북문제를 조급하게 단기 페이스로 끌고 가고 ‘한진주의’ 식으로 처리하려 했던 것이 뒤튼린 것이었다.¹⁰⁾ 세 번째 원인은 북한의 상응하는 조치가 없었던 점도 김영삼 정권으로서는 불운이었다. 남북문제는 상호관계이며 무엇보다 서로간의 신뢰가 바탕이 되어야 한다. 한쪽이 유화론을 펴더라도 상대방이 이에 상응하지 않으면 관계 진전이 어렵다.¹¹⁾ 이러한 구조적인 문제로 김영삼 정부 집권 초기 구상과는 달리 남북관계는 경색국면의 지속과 악화의 악순환이 반복되었다.

김영삼 정부 당시 남북관계의 경색국면과는 대조적으로 북미관계는 대체적으로 우호협력관계가 지속되었다고 볼 수 있다. 북미관계의 우호협력관계는 역설적으로 북핵 문제에서 태동되었다. 클린턴 행정부는 1993년 9월 유엔 총회에서 대통령 결정지시 13(PDD-13)으로 알려진 비확산지침을 밝히면서 핵무기 및 대량살상무기의 확산금지가 미국의 최우선적 안보 목표중의 하나인 점을 분명히 했다.¹²⁾ 따라서 북한의 핵확산금지조약 탈퇴 선언은 한국의 입장에 관계없이 북한을 미국에게 아주 중요한 존재로 부상시켰다. 북한의 입장에서도 미국과의 접촉은 그 어느 때보다도 중요했다. 냉전 종식으로 심화되는 국제적 고립감과 안보에 대한 우려감, 그리고 붕괴직전의 경제난을 타개하기 위한 방편으로 북한은 핵무기 개발을 협상카드로 이용하여 미국으로부터 북한에 대한 승인과 안전보장, 그리고 경제적 이익을 얻어내려 했다.¹³⁾ 파국으로 치닫고 있던 북한

8) 이원섭(1997), p. 90.

9) 이원섭(1997), p. 91.

10) 이원섭(1997), p. 91.

11) 이원섭(1997), pp. 91-92.

12) Wyn Q. Bowen and David H. Dunn, *American Security Policy in the 1990s: Beyond Containment* (Brookfield USA: Dartmouth Publishing Company, 1996), pp. 122-123.

13) 이수형(1999), p. 30.

정권은 그 외에는 다른 카드가 없었기 때문에 위기감이 고조될 때마다 협상력을 높이는 데 치중했다. 북한은 극한정책을 능수능란하게 구사하면서 사태를 벼랑 끝까지 몰고 감으로써 소득을 올리곤 했다. 문제는 그 벼랑 끝이 어디인지 확실치 않다는 점이었다.¹⁴⁾

어떤 측면에서는 미국과 북한 간의 이해관계의 일치는 북한의 핵무기 해결을 위해 양국 간의 안보적 상호작용을 촉진시키는 원동력이었다. 그 과정에서 북미 양국은 주기적으로 갈등과 대결상황을 노출시키기도 했다. 이러한 북미 간의 주기적 갈등은 협상과정에서 양국 간의 입장 차이에서 비롯된 것이기도 하지만 다른 한편으로는 북핵 문제를 둘러싼 미국 내의 강경론과 온건론간의 정치적 역학관계의 산물이기도 했다.¹⁵⁾ 그럼에도 불구하고 북미 양국은 파국상황을 서로 만들지 않으면서 협상과 대화를 지속시켜 나가고자 하는 의도를 보였다. 이에 따라 북한의 핵확산금지조약 탈퇴선언 이후 북미 양국은 6월 11일 공동선언문을 발표했다. 북미 공동선언문의 요지는 미국이 제시한 안전보장, 공식 대화를 지속한다는 양측 합의, 그에 대한 보답으로 필요하다고 생각하는 동안 핵확산금지조약 탈퇴를 유보한다는 북한 측의 결정 등이었다.¹⁶⁾

1993년 6월 11일의 북미 공동성명은 북미관계 진전의 신호탄이자 앞으로 진행될 북미 협상의 서곡이었다. 비록 그 과정에서 1994년 6월 북한에 대한 선제공격이라는 한반도 위기설이 등장했지만 대화와 협상을 통해 북핵 문제를 풀고자 하는 북미 양국의 입장 조율로 결국 북미는 1994년 10월 21일 제네바 북한 대표부에서 북미 합의문을 만들어 냈다. 1994년 10월의 북미 합의문 서명은 북미 양자회담의 지속성을 보장하는 토대가 될 뿐만 아니라 향후 전개될 양국 간 협상 주제의 다양화를 촉진시켰다. 따라서 북미 합의문 서명이 갖는 함축성은 양국 간의 협상에 획기적인 진전이 없을 지라도 상황 변화에 따라 북미 양국관계 전반이 협상에 의해 변화할 수도 있다는 중요한 의미를 내포하고 있었다.¹⁷⁾ 결과적으로 북미 합의문 서명 이후 김영삼 정부 집권기간 내내 북미 양국은 수 십 차례에 걸친 양자접촉과 다자회담, 그리고 비공식회담을 전개하였다. 또한 양국 간의 회담 주제도 다양해져 핵, 미사일, 지하시설, 식량지원, 경제제재해제, 테러국 지정해제, 증유제공, 4자회담, 유해 공동 발굴 작업, 연락사무소 설치 등 양측이 관심을

14) 중앙일보 역, 『두개의 코리아』(서울: 중앙일보사, 1998), p. 283.

15) 이삼성, “북한 핵문제와 미국의 대외정책: 북한 핵문제와 클린턴 외교의 정치적·역사적 성격,” 『국제정치논총』제34집 2호, 1994. pp. 181-212.

16) 김재목, 『북핵협상 드라마: 남·북·미 삼각게임』(서울: 도서출판 경당, 1995), p. 101.

17) 이수형(1999), p. 31.

갖고 있는 거의 모든 문제가 협상테이블에 올려졌다. 비록 협상에 획기적인 진전은 없었으나 이처럼 논의의 범위가 넓어졌다는 것은 상황이 호전될 경우 양국 관계 전반이 협상에 의해 변화될 수도 있다는 가능성을 보여준 것이다. 이러한 측면에서 북한의 핵확산금지조약 탈퇴 선언 이후 본격화된 북미 접촉과 대화는 양국 간의 대화와 협상의 르네상스기를 열어 북미 우호협력관계의장을 마련했던 것이다.

김영삼 정부 당시 남북미 전략적 삼각관계에서 남북관계는 경색, 북미관계는 우호협력 관계가 지속된 반면 한미관계는 동맹 딜레마가 주기적으로 발생하였다. 한미동맹에서 동맹 딜레마의 요인은 크게 두 가지이다. 무엇보다도 먼저, 한미동맹은 권력의 측면에서 비대칭 동맹이다. 즉, 강대국과 약소국 간에 맺어진 군사동맹이다. 따라서 한국과 미국 간의 국력의 차이는 각자의 이익, 동맹에 대한 의존성의 정도와 동맹에 대한 공약의 정도를 결정한다. 특히, 초강대국인 미국은 자신의 세계적 이익과 전략에 기반하여 지역적 이익과 전략을 결정하기 때문에 미국의 세계적 이익과 전략의 변화는 한미동맹에 지대한 영향을 미친다.¹⁸⁾ 또한 국력의 차이에서 연유하는 한미동맹의 갈등은 지정학적 차이에서 파생되는 동맹 딜레마를 부각시키는 경향이 있다. 특히, 냉전 종식 이후 대북 정책을 둘러싸고 한미 양국은 주기적으로 동맹 딜레마를 노출시켰다. 1993년 6월 11일 북미간의 공동성명은 한국에게는 동맹 딜레마의 한 원인으로 작동하였다. 한국은 북미 협상에 대해 간헐적으로 불만을 표출하기도 했지만 대체적으로 북미 공동성명을 북미 관계 개선 및 한반도 안보문제를 해결할 수 있는 조치로 파악하는 경향이 컸다. 그럼에도 불구하고 한국은 핵무기를 둘러싼 북미 관계가 보다 진전됨에 따라 동맹 딜레마를 갖게 되었다.

1993년 3월 북한의 핵확산금지조약 탈퇴 선언 이후 진행되어 온 북미 협상과정에 대해 주기적으로 불만을 표출해 왔던 한국은 1994년 10월 북미 제네바 합의문 서명을 북미 간의 관계진전의 심화로 해석하였다. 이것은 한국 정부에게는 미국이 한국의 안보이익을 무시하거나 이를 희생시키고 북미 협상을 진행시키는 것으로 비춰졌다. 사실, 미국은 북한의 핵개발 의혹을 계기로 북한과의 직접 대화 기회가 마련되면서 남북을 동시에 아우르는 정책을 보여 왔다.¹⁹⁾ 이러한 미국의 정책은 북한에 대한 연착륙 정책으로 이어졌으며 또한 대미 접근을 노리는 북한의 입장과 맞아 떨어졌다. 이러한 측면은 안보를 최우선적으로 생각하는 한국에게는 미국이 한국의 안보이익을 희생시킬지도 모른다는

18) 이수형(1999), p. 22.

19) 이수형(1999), p. 31.

두려움을 가중시키는 원인이 되었다.²⁰⁾

북미 합의문 서명 이후 한국의 두려움은 대북 경수로 지원사업과 관련해 한국형이 채택되지 않고 한국이 중심역할을 못할 때는 한 푼도 안내겠다는 입장 표명으로 나타났다.²¹⁾ 이러한 한국의 불만 표출에 대해 1995년 5월 10일 한미일 3국은 북미 경수로 협상과 관련한 고위급 협의에서 대북 경수로공급 협정문에 한국형을 명기하지 않는 대신 한국의 중심적 역할을 재확인하였다. 또한 미국은 한국의 불만을 완화시키기 위해 그해 6월 7일 북미 준고위급 회담에서 한국형 경수로와 경수로 건설에서 한국의 중심적 역할에 합의하였다. 그러나 1996년 9월 18일 강릉 앞바다를 통해 침투한 북한의 잠수함 침투사건은 북미 관계의 진전에 따른 한국의 불만을 더욱 증폭시키는 결정적 계기가 되었다. 한국은 북한의 정전협정 위반에 대해 강력히 항의하는 한편 국제기구를 통한 대북 경고 및 제재를 추진하는 등 외교적 노력도 기울였다. 나아가 국방부는 한미 연례안보회의에서 그동안 중단했던 팀스피리트 훈련을 재개하자고 주장했다.²²⁾

그러나 미국의 반응은 사뭇 달랐다. 미국은 북한의 도발행위라는 데는 동의하면서도 훈련 재개에는 반대했다. 사실 미국은 한반도 상공에 떠 있는 첩보위성을 통해 24시간 상황을 점검한다. 첩보위성은 북한에서 사람이 움직이는 것 정도는 손바닥을 들여다보듯 알고 있다. 따라서 미국은 북한의 잠수함 침투사건을 사전에 인지했음에도 불구하고 동맹국인 한국에게 이를 알려주지 않았다.²³⁾ 왜냐하면 당시 미국이 직면한 국면은 북미 합의문에 따라 북한과의 새로운 관계를 유지하고 북한의 핵 계획 동결 상태를 지속시키며 한반도 평화협상 진전을 도모하는 것이 자신의 안보이익에 보다 유리했기 때문이었다. 미국의 이러한 미온적 반응은 한국의 우려감을 자아내기에 충분했다. 특히, 북한의 잠수함 침투사건은 한국이 북미 관계의 진전이 일종의 공모차원이 아닌가 하는 의구심을 가지고 있던 시기에 발생했기 때문에 동맹에 대한 한국의 불만은 매우 컸다. 과거 북한의 대남 무력도발이 발생했을 경우 미국이 무조건적 지지를 받던 한국은 미국의 태도 변화에 실망과 분노를 금치 못했던 것이다. 요컨대, 김영삼 정부 당시 한미 관계는 남북관계의 경색이 지속되는 가운데 북미 양자우호협력관계가 나타남에 북핵 문제를 둘러싸고 한미

20) 이원섭(1997), pp. 173-174.

21) 1995년 3월 31일 김영삼 대통령 발언

22) 이원섭(1997), p. 149.

23) 이정훈, “햇볕정책과 작계 5027 개정: 제2한반도 전쟁, 그날 이후...,” 『신동아 5』(서울: 동아일보사, 1999), p. 244.

동맹의 갈등이 주기적으로 나타나는 전략적 삼각관계의 형태를 보여주었다. 따라서 김영삼 정부시기에는 소위 북한의 통미봉남 전략이 본격화되었다고 볼 수 있다.

2. 김대중 정부(1998~2002): 남북미 삼자우호→남북 우호협력관계

남북미 전략적 삼각관계에서 북미관계의 우호증진에 비해 남북관계가 경색되어 있는 환경을 물려받은 김대중 정부는 이러한 상황을 타개해 나가기 위해 새로운 대북정책을 추진하였다. 그 결과 김대중 정부에서의 남북미 전략적 삼각관계는 적어도 2001년 미국의 부시 행정부 출범 이전까지는 남북관계와 북미관계, 그리고 한미관계 모두가 선순환 구조로 작동하는 남북미 삼자우호협력관계를 보여주었다. 그러나 2001년 미국의 부시 행정부 출범과 9·11 테러를 계기로 미국의 안보정책이 급변하면서 그동안 우호협력관계를 유지해 왔던 북미 관계는 과거의 적대관계로 되돌아가게 되었으나 김대중 정부 시기 남북 관계는 우호협력관계를 지속적으로 유지해 나갔다. 그러나 북미 관계가 적대적 양상을 보이는 가운데 남북 우호협력관계의 지속은 한미 관계에서 주기적 갈등을 부각시키는 가운데 국내적으로 대북정책을 놓고 남남갈등을 야기하였다.

먼저, 남북관계의 우호협력관계 창출이다. 1998년 2월 25일 김대중 대통령은 취임사를 통해 경색된 남북관계를 타개하기 위해 다음과 같은 점을 천명하였다. “저는 이 자리에서 북한에 대해 당면한 세 가지 원칙을 밝히고자 합니다. 첫째, 어떠한 무력도발도 결코 용납하지 않겠습니다. 둘째, 우리는 북한을 해치거나 흡수할 생각이 없습니다. 셋째, 남북 간의 화해와 협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진해 나갈 것입니다.”²⁴⁾ 즉, 김대중 정부는 평화·화해·협력의 실현을 통한 남북관계 개선을 대북정책의 목표로 설정하고 이러한 대북정책의 목표를 달성하기 위하여 대북 3대 원칙과 6대 추진기조를 천명하였다. 대북정책의 3대 원칙은 취임사에서 밝힌 것처럼 무력도발의 불용, 흡수통일의 배제, 남북 화해협력 추진이다. 대북정책의 6대 추진기조는 안보와 협력의 병행 추진, 평화공존과 평화교류의 우선 실현, 화해·협력으로 북한의 변화여건 조성, 남북한 상호이익 도모, 남북 당사자 해결원칙 하에 국제적 지지확보, 그리고 국민적 합의에 기초한 대북정책 추진이다. 이러한 대북정책 3대 원칙과 6대 기조는 남북관계에서 평화는 최우선적 가치이며 평화의 바탕 없이는 남북관계 개선이나 통일은 불가능한 것이라는 인식에 기초하고 있다.²⁵⁾

24) 1998년 2월 25일 김대중 대통령 취임사

25) 동북아평화연구회, 『국민의 정부, 대북포용정책』(서울: 밀레니엄 북스, 1999), pp. 106-116.

김대중 정부는 이러한 대북 3원칙과 6대 기조에 바탕을 두고 적극적인 대북정책을 추진하였다. 특히, 김대중 정부에서는 김영삼 정부 시절 원활한 대북정책을 막았던 원인이었던 ‘정경연계’ 정책에서 벗어나서 정치·군사적 이슈와 경제적 이슈를 분리하는 ‘정경분리’ 원칙을 고수하였다.²⁶⁾ ‘정경분리’ 원칙은 좁게는 대북정책에서 정치와 경제를 분리하는 것이고, 넓게는 남북관계에서 정부관계를 민간관계를 분리하여 운용하는 것을 의미한다. 즉, 민간차원의 경협이 남북한 간 정치적 상황에 의해 좌우되지 않고 경제 원리에 입각하여 기업인들의 자율적 판단에 따라 이루어지도록 하겠다는 것이다. 근본적인 목적은 정치적·군사적 제약에 관계없이 일관되게 남북경협 활성화를 추진하겠다는 의지를 담고 있다.²⁷⁾ 김대중 정부는 이러한 정경분리 원칙에 근거하여 남북관계의 발전을 도모하였다. 그 과정에서 김대중 정부는 2003년 3월 9일 베를린 자유대학에서 소위 ‘베를린 선언’을 통해 북한을 흡수통일 할 의사도 능력도 없음을 다시한번 확인하고 다음과 같은 점을 밝혔다. 1) 한국 정부는 본격적인 경제협력을 통해 북한의 경제적 어려움을 극복할 수 있도록 도와줄 준비가 되어 있다. 2) 현 단계에서 우리의 당면 목표는 통일보다는 냉전종식과 평화정착이다. 3) 북한은 무엇보다도 인도적 차원의 이산가족문제의 해결에 적극 응해야 한다. 4) 남북 당국 간 대화가 필요하다. 김대중 정부의 이러한 ‘베를린 선언’은 역사적인 남북 정상회담의 밑바탕이 되었다. 2000년 6월 역사적인 남북 정상회담을 통해 김대중 정부는 지난 김영삼 정부 당시 경색되었던 남북관계를 새로운 우호협력관계로 발전시킬 수 있는 토대를 마련하였다. 김대중 정부 당시의 남북관계는 2001년 북미 관계의 악화에도 불구하고 화해협력관계를 유지했다.

김대중 정부 시기 북미관계와 한미관계는 미국의 클린턴 행정부 재임시기까지만 우호협력관계를 유지했다. 1994년 7월 8일 김일성 사후 북한체제는 그동안 국가수반이 없는 과도기적 유헌통치하에 있었으나 1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차 회의를 통해 김정일 체제를 구축하고 군부 우대정책과 경제 전문가들의 전면적 내각운용으로 체제유지와 경제난을 타개하겠다는 의지를 천명했다.²⁸⁾ “나라는 작아도 사상과 총대가 강하면 세계적인 강대국이 될 수 있다”는 이른바 강성대국을 자신의 생존전략으로 내세웠다. 1998년 8월 17일 미 뉴욕 타임스의 “북한, 핵시설 건설중”이라는 보도와 새로

26) 김학노, “김대중 정부의 햇볕정책과 6·15 남북정상회담,” 함택영·남궁곤 편, 『한국 외교정책: 역사와 쟁점』(서울: 사회평론, 2010), p. 560.

27) 이종석, 『분단시대의 통일학』(서울: 한울, 1998), pp. 263-276.

28) 안인해, “김일성헌법과 김정일체제,” 『한국정치학회보』 제32집 4호, 1998년, pp. 207-221.

출범한 김정일 체제의 강성대국과 그에 따른 1998년 8월 31일 북한의 대포동 미사일 발사 시험은 이제까지 진전되었던 북미관계를 악화시키는 요인으로 작용하였다.

이러한 북한 내부의 변화로 클린턴 행정부의 대북정책에 불만을 품어 왔던 공화당이 다수당인 미 의회는 “클린턴 행정부의 대북정책은 전적으로 잘못된 것이며, 이제는 힘을 바탕으로 이야기할 필요가 있다”는 강경 입장으로 선화하였다. 또한 미 의회의 대미 탄도미사일 위협 조사위원회보고서는 북한이 핵과 생화학 등 대량파괴무기 프로그램을 계속 유지하는 등 미국과 미국의 우방인 한국·일본에 중대한 위협을 제기하고 있다는 입장을 밝혔다.²⁹⁾ 나아가 1998년 9월 9일 미 하원 세출위원회는 “미 정부의 북한 관련 예산 집행을 위해서는 북한이 핵무기의 획득·개발을 추구하지 않으며, 미사일 수출활동 등을 하지 않는다는 것을 미국 대통령이 보장할 수 있을 때까지 동결시킨다”는 수정안을 채택하였다. 이러한 미 의회의 대북 강경정책 하에서 찰스 카트먼 미 한반도 평화회담 담당 특사는 북한의 금창리 지하시설이 핵과 관련됐다고 믿을 수밖에 없는 강력한 증거를 갖고 있다는 입장을 밝혔다.³⁰⁾ 이처럼 미 의회의 압력으로 클린턴 행정부는 대북 협상에서 강력한 군사력의 역할을 강조하는 방향으로 선화하는 경향을 보였다. 대북 협상에서 군사 억지력을 강조하는 미국의 정책은 한반도에서 긴장을 조성시키고, 자칫 잘못하면 한반도의 전장화를 초래하는 분위기를 조성하였다. 특히, 1998년 11월 14일 할로란(Halloran)에 의해서 처음으로 공개된 작계 5027-98은 한국에게 전쟁의 두려움을 더욱 증폭시켰다. 작계 5027-98의 핵심 요지는 미국은 필요에 따라 북한을 선제공격할 수도 있다는 입장을 밝힌 것이다.³¹⁾

북미관계가 악화되어 가는 상황에 직면하여 그리고 한반도에서 전쟁이 일어나 가능성이 높아지는 상황에서 한국은 이러한 상황을 반전시킬 필요가 그 어느 때 보다도 컸다. 이에 따라 한국은 미국의 대북 강경정책으로 인해 한국이 갖고 있는 전쟁에 대한 두려움을 완화시키기 위해 적극적으로 해결방안을 모색하게 되었다. 1998년 11월 한미 정상회담을 통해 한국은 대북 정책에 대한 양국의 협조체제를 구축하여 한반도에서 긴장이 고조되는 상황을 피하고자 하였다. 한국의 전쟁에 대한 두려움에 대해 미국은 한국의 대북 포용정책에 대한 확고한 지지 입장을 표명했고, 한국과 긴밀한 협조체제를 유지해

29) 『문화일보』, 1998/8/24.

30) 이수형(1999), p. 33.

31) Richard Halloran, “New Warplan Calls for Invasion of North Korea,” <http://www.nyu.edu/globalbeat/asia/Halloran111498.html>, pp. 1/6-6/6.

나가기로 합의하였다. 물론 아래의 <표 1>에서 알 수 있듯이 한미 간의 대북정책이 완전한 일치를 보이는 것은 아니지만, 적어도 미국의 대북 강경책은 조정국면을 맞게 되었다. 그 결과 북미관계의 경색으로 인한 한국의 두려움은 상당부분 완화되었고, 북미관계 역시 다시 대화와 협상의 분위기로 전환될 수 있었다.

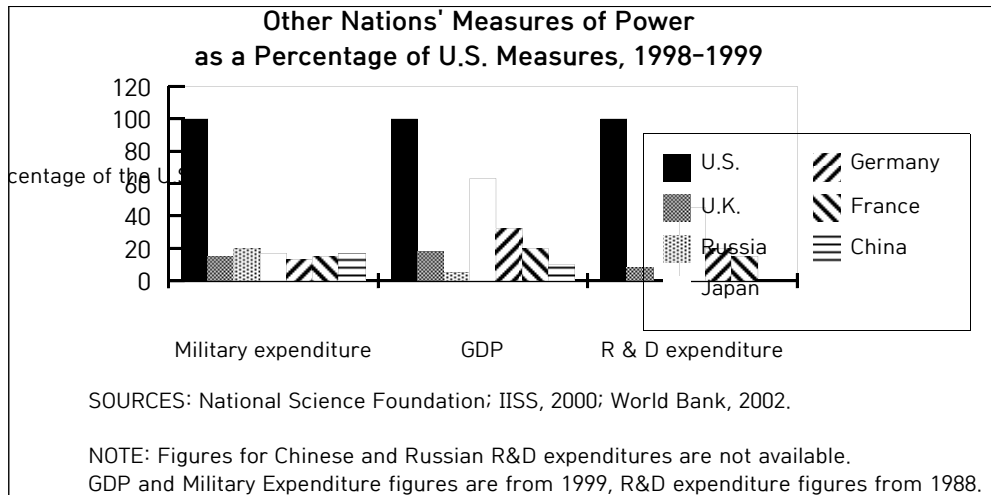
표-1 한국과 미국의 대북정책 비교

구분	한국	미국
대북정책 기초	• 냉전체제 해체를 목표로 한 근본적·종합적 접근	• 대량살상무기 확산금지를 목표로 한 기능적 접근
대북 포용정책	• 북한을 변화시킬 수 있는 최상의 선택	• 원칙적 지지
북핵·미사일 해결책	• 북미 북일 수교, 경제제재 완화, 북한체제 생존권 보장 등을 통한 일괄타결	• 북핵, 미사일의 개발 포기 선행
실패 대책	• 현 수준의 대북 포용정책 유지	• 무시 및 봉쇄·압박정책으로 전환
※한계선 설정기준	• 불필요 유사시 북한 도발에 따른 사안별 대응	• 시간과 행위개념 포함, 일률적 기준
대북제재	• 안보와 화해협력 병행, 현 단계에서는 완화	• 포용정책 실패 시 제재 불가피, 당근과 채찍의 병행
최우선적 관심사	• 한반도 평화정착	• 북핵·미사일 개발 및 수출저지
북미관계	• 관계 개선 및 국교 수립	• 북한의 태도변화에 따른 단계적 개선

※ 한계선은 북한이 한미 양국의 포용정책에도 불구하고 이에 불응하여 도전적 행동을 계속할 경우 어디까지 이러한 행동을 허용할 것인지를 정하는 개념

출처: 이수형(1999), p. 34.

그러나 북미관계와 한미관계의 우호협력관계의 지속은 그리 오래가지 못했다. 그것은 다름 아닌 미 행정부의 정권교체에 따라 대북 강경책을 주장하는 부시 행정부의 등장 때문이었다. 특히, 부시 행정부의 등장 이후 발생한 2001년 9·11 테러는 미국의 안보정책의 급격한 변화와 그동안 진행되어 왔던 북미관계의 전반적 재검토를 수반하였다. 21세기 국제안보환경을 바라보는 부시 행정부의 시각은 기본적으로 세계 유일의 초강대국이라는 미 국력의 압도적 우위(preeminence)에 바탕을 두고 있다. 미국의 힘은 학자들이 일반적으로 국력을 평가하는 데 사용하는 경제적·외교적·군사적·기술적·문화적 측면에서 다른 국가들의 힘을 압도하고 있다. 일례로, 아래의 <그림 1>은 국내총생산(GDP), 군사비지출, 그리고 연구개발(R&D) 비용에 있어서 미국의 압도적 우위를 보여 준다.

그림-1 미국과 다른 국가들의 권력 측정 비교³²⁾

미국의 압도적 우위는 경성권력에서 뿐만 아니라 연성권력에서도 목격된다. 연성권력은 국가가 지향하는 가치에서 비롯되는 것으로 미국의 경우, 민주주의, 개인의 자유, 문화적 보편성과 국제적 활동을 규율하는 일련의 유리한 법칙과 제도를 만들어내는 능력에서 상대적 우위를 보여주고 있다. 뿐만 아니라 경성권력과 연성권력은 서로 연관되고 상호보완적 구실을 하고 있다.³³⁾ 특히, 오늘날 미국의 힘과 관련하여 경성권력의 자산보다는 연성권력의 자산이 훨씬 커 보인다. 저급이건 고급이건 미국의 문화는 로마제국 시대에 마지막으로 보았던 것처럼 맹렬한 기세로 퍼져나가고 있지만 그와 색다른 면이

³²⁾ Jeremy Shapiro and Lynn E. Davis, "The New National Security Strategy," Lynn E. Davis and Jeremy Shapiro(eds.), *The U.S.-Army and the New National Security Strategy* (Santa Monica: RAND, 2003), p. 9.

³³⁾ 경성권력과 연성권력의 구분은 행태의 특성과 자원의 유형에서 나타난 정도의 차이를 반영하는 것이다. 두 가지 권력은 타국의 행동에 영향을 미침으로써 자국의 목표를 성취시키는 능력의 서로 다른 측면을 드러내는 것이다. 지배적 권력(타국의 행동을 바꾸도록 하는 힘)은 강제나 유인에 의존한다. 선택적 권력(타국이 원하는 것을 구체화시키는 힘)은 문화나 이데올로기상의 매력이나 또는 정치적 선택의 의제를 조작하되, 행위자들이 그런 선택이 너무나 비현실적으로 비치기 때문에 그런 선택을 선호한다는 의사표시를 할 수 없게 만드는 형태로 조작하는 능력 따위에 의존한다. 지배적 권력과 선택적 권력 사이에 위치한 행동 양태들은 하나의 연속선상에서 다양한 모습을 보인다. 즉, 지배적 권력과 강제, 유인, 의제설정, 매력, 선택적 권력 순으로 이어지는 여러 가지 형태를 보이는 것이다. 일반적으로 연성권력의 자원은 선택적 권력 행태와 연관되는 것이 보통이고 경성권력의 자원은 보통 지배적 행태와 연관되어 있다. Joseph S. Nye, Jr., *The Paradox of American Power* (Oxford: Oxford University Press, 2002), 홍수원 역, 『제국의 패러독스』(서울: 세종연구원, 2002), p. 37(각주 31번).

있다. 로마와 소련의 문화적 영향력은 군사적 영역을 한 치도 벗어나지 못했다. 그러나 미국의 연성권력은 해가지지 않는 거대한 제국을 지배하고 있다.³⁴⁾

이처럼 경성권력과 연성권력에 있어서 압도적 우위를 보이고 있는 미국의 일차적 목적은 자유를 선호하는 세력균형을 증진시키는 것이며³⁵⁾, 미국은 3가지 유형의 국가행위자가 포함되어 있는 세계에서 압도적 우위를 누리고 있다고 인식한다.³⁶⁾ 첫 번째 유형은 특정 지역에서 지도적 역할을 수행하면서 세계에 걸쳐서 중요한 역할을 하거나 할 수 있는 잠재력을 보유한 강대국들이다. 이러한 국가들로는 프랑스, 러시아, 중국, 그리고 유럽연합을 들 수 있다. 이들 중 일부 국가는 미국의 압도적 우위를 달가워하지 않으면서 다극체제의 세계를 선호한다. 두 번째 유형은 일부는 미국과 동맹관계에 있고, 일부는 미국에 적대적인 주요 지역 국가들이다. 터키, 오스트레일리아, 이란, 그리고 **북한**이 이에 속한다. 이들 지역적 적대 국가들은 냉전종식 이후 미국의 군사전략과 방위기획의 초점이 되어 왔고, 가장 집약적인 미 군사력 사용의 목표가 되어 왔다. 마지막으로 아프리카와 남아시아를 포함하는 수많은 약소국들이다. 이들 중 많은 국가들은 최근에 미국의 군사적 개입을 요하는 인도주의적 위기들을 겪어 왔다.

전임 행정부와는 달리 북한을 미국에 적대적인 국가로 인식한 부시 행정부는 대북 적대시정책을 추진하게 되었고, 북한 역시 이러한 부시 행정부의 강경책에 맞대응함으로써 1994년 북미 제네바 합의 이래 대체적으로 우호협력관계를 유지해 왔던 양국 관계는 적대적 대결양상으로 급선회하였다. 그 과정에서 2002년 10월 북한의 농축 우라늄 개발 의혹은 북미 관계를 최악의 상황으로 몰고 가면서 제2차 한반도 위기론을 불러 왔다. 남북미 전략적 삼각관계에서 북미 관계의 악화는 한미관계에도 부정적 영향을 미쳤다. 김대중 정부 시기 남북관계는 북미관계의 성격 여부에 관계없이 지속적으로 우호협력관계를 유지하였다. 그러나 이러한 남북관계의 우호협력관계는 한미관계에 갈등의 한 원인으로 작용하였다. 왜냐하면 동맹국가인 한국과 미국의 대북정책이 인식과 기초, 그리고 정책 추진 모든 면에서 상당한 차이를 보였기 때문에 민족공조 중심의 남북관계 발전은 동맹공조 중심의 한미관계에 대북 정책을 놓고 주기적 갈등을 야기할 수밖에 없는 반비례 관계의 양상을 보였기 때문이었다.

결과적으로 김대중 정부 시기 남북미 전략적 삼각관계의 양상은 미국의 클린턴 행정부

³⁴⁾ Josef Joffe, "Who's Afraid of Mr. Big?," *The National Interest*, Summer 2001, p. 43.

³⁵⁾ *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p. 1.

³⁶⁾ Jeremy Shapiro and Lynn E. Davis(2003), p. 10.

재임시기까지는 남북미 모두가 우호협력관계를 유지하는 삼자우호협력관계의 구조가 형성되었다. 그러나 2001년 부시 행정부의 출범과 더불어 이러한 삼자우호협력관계는 작동될 수 없었다. 비록 남북관계는 우호협력관계를 유지했지만 북미관계가 적대적 관계로 변화되면서 한미관계도 주기적 갈등 양상을 보이는 구도로 변모하였다. 따라서 김대중 정부 후반기에는 남북 우호협력관계가 유지되지만, 북미관계는 적대적 갈등관계로 돌아섰고 이러한 북미관계의 변화는 대북정책을 놓고 한미 간에 주기적 갈등을 야기하는 주된 요인으로 작동하게 되었다. 이러한 구도는 다음에서 살펴 볼 노무현 정부에서도 큰 변화가 없다고 볼 수 있다.

3. 노무현 정부(2003~2007): 남북 양자우호협력관계

2003년 2월 25일 노무현 정부가 출범하기 이전부터 한국의 대외정책은 심각한 과제에 직면하고 있었고, 대내외적인 환경변화와 새로운 외교적 현안의 등장으로 효과적인 대응이 매우 어려워지고 있는 실정이었다.³⁷⁾ 노무현 정부 출범 당시 직면한 대내외적 도전요인들은 다음과 같다. 첫째, 2001년 1월에 출범한 부시 행정부는 김대중 정부의 대북 포용정책에 대해 부정적 인식과 북한에 대한 강한 반감을 보였다. 2002년 1월 부시 대통령의 국정연설에서 악의 축 발언은 대북 포용정책을 강화하고 북핵문제를 조속히 해결하고자 했던 노무현 정부로서는 미국 부시 행정부와 의 대북정책 조화라는 큰 과제를 안고 출범해야만 했다. 둘째, 한반도의 긴장감을 심화시키고 한국의 대외정책이 심각한 딜레마에 직면하게 만든 북핵 위기가 2002년 10월에 재발했다는 점이다. 셋째, 9·11 이후 미국의 세계전략과 국가안보전략이 크게 변화하기 시작했으며, 인계철선으로 상징되는 주한미군의 존재에 근거한 한미동맹이 상당한 영향을 받기 시작한 점이다. 넷째, 1990년대 중반까지는 경제적으로 갈등 양상을 보여 온 미일관계가 1990년대 후반부터 군사적인 협력관계를 상당히 빠른 속도로 진행하는 모습도 한미동맹에 부담으로 작용하고 있었다. 다섯째, 동북아시아 지역에서 1990년대 이후 중국위협론이 제기될 정도로 단기간 내에 급부상하고 있는 중국의 존재는 경제적·안보적 측면에서 한미관계에 주된 영향을 미치는 요인으로 등장하였다. 여섯째, 노무현 정부 시기의 한미관계에 심각한 영향을 미친 국내적 요인으로 한국 사회 내부의 반미감정 악화와 확산을 들 수 있다.³⁸⁾

37) 배종윤, “노무현 정부의 외교정책과 한미동맹,” 함택영·남궁곤 편(2010), pp. 609-610.

38) 배종윤(2010), pp. 610-615.

이러한 국내외적 변화 환경에서 출범한 노무현 정부는 직면한 도전을 극복하고 한반도 평화와 번영을 추진하기 위한 차원에서 평화변영정책을 제시하였다. 평화변영정책은 기본적으로 김대중 정부의 대북 포용정책을 계승·발전시킨 것으로 화해협력이라는 남북 관계의 원칙은 그대로 계승하면서 이를 평화변영의 단계로 끌어올리고 여기에 동북아시아라는 새로운 비전을 부여한 것이다.³⁹⁾ 즉, 노무현 정부의 평화변영정책은 한반도에 평화를 정착시키고 남북한 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반을 조성하고 동북아 공존·번영의 토대를 마련하고자 하는 노무현 정부의 안보정책 구상이다.⁴⁰⁾ 따라서 노무현 정부의 평화변영정책은 초창기에는 균형적 실용외교, 협력적 자주국방과 병렬하는 대북 정책으로 규정되었으나 임기 5년의 전 시기를 통해 볼 때 대북·외교·국방정책을 총괄하는 정책으로 위치지을 수 있다. 그러므로 평화변영정책은 노무현 정부의 안보정책 전반을 아우르는 가장 기본적인 전략기조이자 동북아시아 구상에서 제시한 국가 비전을 실현하기 위한 정책이라는 점에서 통일·외교·국방 분야의 최상위정책이라고 할 수 있다.⁴¹⁾

이러한 평화변영정책을 밑그림으로 노무현 정부 당시 남북미 전략적 삼각관계의 성격을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 남북관계이다. 노무현 정부에서는 북핵문제 해결에서 적극적 역할을 수행하고자 했고 대북정책 추진에서도 이를 핵심적 요소로 다루었다. 따라서 노무현 정부에서는 북핵문제 해결과 남북관계 발전이라는 두 가지 과제를 동시에 수행해야 하는 어려운 상황에 처해 있었다. 이에 대한 노무현 정부의 기본 입장은 이 두 가지 과제가 모순되지 않는다는 것이다. 북핵문제 해결이 남북관계 발전에 유리한 조건을 제공하며, 남북관계의 발전이 북핵문제 해결에 기여한다는 선순환 발전이 노무현 정부가 추구해 온 또 다른 남북관계 발전 전략이다.⁴²⁾ 북핵문제 해결과 남북관계 병행발전이라는 전략기조 하에서 노무현 정부 당시 남북관계는 김대중 정부와 마찬가지로 우호 협력관계를 지속시켜 나갔다. 특히, 노무현 정부에서는 평화정착과 경제협력을 전략적으로 연계하는 접근을 취했다. 즉, 경제나 사회문화 분야의 교류협력이 증진되면 자연스럽게 정치·군사 분야로 확산된다는 기능주의적 접근에서 탈피하여 경제적 공동이익과 군사적 긴장완화를 동시에 증진시킬 수 있는 사업들을 발굴하고 추진하였다.⁴³⁾ 가장 대표적

39) 배기찬, “동북아시아구상의 현실과 과제,” 『한국과 국제정치』제24권 제1호, 2008년, p. 151.

40) 국가안전보장회의, 『평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상』(서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004), p. 23.

41) 이수형, “중견국가와 한국의 외교안보정책: 노무현정부의 동맹재조정정책을 중심으로,” 『국방연구』제 52권 제1호, 2009년, p. 12.

42) 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서 ⑤: 통일·외교·안보』(서울: 국정홍보처, 2008), p. 29.

인 것이 개성공단과 금강산 관광 사업이라 할 수 있다. 또한 서해평화협력특별지대 구상에 포함되어 있는 공동어로구역과 평화수역, 해주 경제특구개발, 한강하구 공동이용 등이 모두 경제적 이익과 군사적 긴장완화를 동시에 가져다주는 사업들이다.⁴⁴⁾ 물론 남북 관계는 북핵문제로 인해 노무현 정부 임기 내내 어려움을 겪었지만 이러한 원칙을 일관되게 견지한 결과 제2차 남북 정상회담이라는 역사적 성과를 이끌어냈다.

남북미 전략적 삼각관계에서 노무현 정부 당시 남북관계는 김대중 정부 때와 마찬가지로 임기 내내 우호협력관계를 유지했다. 그러나 남북관계의 우호협력관계와는 정반대로 북미관계는 지속적으로 갈등관계를 보여주었다. 비록 북핵문제 해결 과정에서 6자회담이 형성되어 2005년 9·19 공동성명이라는 큰 틀에서의 합의 도출과 2007년 2·13 합의라는 이행조치 관련 합의 등 어느 정도 가시적 성과가 있었던 것은 사실이지만, 이러한 가시적 성과와는 달리 북미관계의 실상은 부시 행정부의 대북 적대적 정책과 북한의 지속적 핵개발 야욕으로 북미관계는 서로 평행선을 갈 수 밖에 없었다. 북미관계의 상반된 입장의 가장 대표적인 사례가 바로 미국에 의한 BDA 문제였다. 북핵 해결 과정에서 6자회담은 2005년 9월 19일 공동성명을 도출해냈다. 그러나 미국은 애국법에 근거하여 2005년 9월 15일 마카오 소재 중국계 방코델타아시아(BDA)은행을 북한의 자금세탁의 주요 우려 대상으로 지정했고, 9월 20일 이를 관보에 게재했다.⁴⁵⁾ 이에 따라 BDA는 북한에 금융거래 중단을 통보한 데 이어 중국은행 마카오 지점 등 마카오 지역은행과 싱가포르, 스위스 등 다른 지역은행도 미국을 의식하여 북한과의 금융거래를 중단했다. 북한 당국은 이를 사실상의 경제제재로 받아들였다.⁴⁶⁾ 이후 미국은 2006년에 들어와 북한과 접촉을 시작하면서도 금융제재 외에 북한에 대한 제재를 계속 확대했다. 2006년 3월 30일 미 재무부는 북한의 대량살상무기 확산활동을 지원한 혐의로 스위스 공업물자 도매회사인 코하스 AG와 야콥 스타이거 코하스 AG 사장의 미국 내 모든 자산을 동결한다고 발표했으며, 2006년 5월 8일에는 미국 기업들이 화물선이나 유조선, 어선 등을 북한 선적으로 등록하지 못하도록 금지하는 대북 선박제재를 단행하였다.⁴⁷⁾ 9·19 공동성명 합의에도 불구하고 이러한 미국의 대북 제재는 공동성명의 이행 자체를 불가능하게

43) 국정홍보처(2008), p. 27.

44) 국정홍보처(2008), p. 28.

45) 국정홍보처(2008), P. 60.

46) 국정홍보처(2008), p. 60.

47) 국정홍보처(2008), p. 61.

만들었을 뿐만 아니라 2006년 7월 5일 북한의 미사일 발사라는 강력한 반발을 야기하여 북미관계는 악화될 수밖에 없는 상황이었다. 이러한 북미관계의 악화는 2007년 2·13 합의로 어느 정도 완화되는 것처럼 보였지만, 실상은 노무현 정부 끝날 때까지 지속되었다고 해석하는 것이 보다 더 타당할 것이다.

노무현 정부 당시 남북관계의 순항과 북미관계의 악화라는 구도에서 한미관계는 한미 동맹 조정문제를 놓고 주기적인 동맹 딜레마를 야기했다. 북핵 문제 해결을 놓고 한미 간의 공조와 협력 문제는 차지하더라도 노무현 정부에서 한미관계에서 가장 중요한 쟁점 중의 하나는 한미동맹 조정문제였다. 한미동맹 재조정은 우선적으로 미국의 세계안보전략의 변화에서 출발하였다. 무엇보다도 9·11 테러를 전후로 부시 행정부는 기존 미국의 국가안보전략에 대한 검토를 기반으로 새로운 안보전략의 구축 과정을 변환이라 명명하면서 본토방위와 해외주둔 미군의 융통성 있는 활용에 중점을 둔 새로운 국가안보전략을 추진해 왔다.⁴⁸⁾ 미국의 변환전략은 필연적으로 기존의 동맹 유형이나 동맹관에도 지대한 영향을 미치게 된다. 미국의 변환전략은 결국 미국과의 동맹관계에서 무조건적인 지원이나 보장만을 기대하기가 어려운 시대가 이미 현실이 되었음을 의미하는 것이며, 과거 미국의 안보 공약을 확인하는 데 중요했던 주둔 미군의 수나 인계철선 개념 등은 더 이상 고려대상이 아니다.⁴⁹⁾ 따라서 한미동맹 재조정은 미국의 변환전략에 따라 이미 변화하고 있으며 또한 미래에도 변화할 한미 양국의 공통의 안보이익을 바탕으로 새로운 동맹 틀과 이를 바탕으로 한 역할 분담을 구상해야 할 필요와 더불어 한반도 안보환경의 변화, 국내 민주주의 발전과 국력신장, 그리고 도시화에 따른 국민 생활 여건 개선 등 다양한 국민적 요구에 따라 등장하게 된 것이다.⁵⁰⁾ 이러한 상황을 배경으로 북핵 문제가 심화되는 상황에서 한미 양국은 2002년 12월 제34차 한미연례안보협의회의에서 미래한미동맹정책구상(FOTA)을 추진하기로 합의하였고 노무현 정부는 미래한미동맹정책구상 협정이 한미동맹의 변화를 위한 중요한 계기가 될 것이라는 판단 하에 단순히 군사적 분야에 국한된 것이 아니라 정치·경제적인 분야를 포괄하는 전반적 미래 동맹의 밑그림을 그려나가는 작업을 추진하게 되었다.⁵¹⁾

한미동맹에 대한 노무현 대통령의 인식은 전략적 사고에 따른 이중적 맥락을 갖고

48) 이수형(2009), p. 16.

49) 하영선 편, 『한미동맹의 비전과 과제』(서울: 동아시아연구원, 2007), p. 19.

50) 이수형(2009), pp. 17-18.

51) 국정홍보처(2008), p. 229.

있었다. 즉, 한미동맹에 대한 노무현 대통령의 인식과 관련하여 한 축에는 현실적 맥락을 중시하는 ‘동맹 자체에 대한 인식’과 또 다른 축에는 노무현 정부의 안보정책 구상과 전략기조와의 연관성을 중시하는 ‘정책적 인식’이 존재했고, 이러한 두 가지 인식 축이 상호작용을 하면서 상황에 따라 한 축의 인식이 상대적 우위를 갖는 것으로 나타났다.⁵²⁾ 현실적 맥락을 중시하는 동맹 자체에 대한 인식과 관련해서 노무현 대통령의 동맹 인식은 역대 정부의 최고 지도자의 그것과 큰 차이가 없다고 볼 수 있다. 예를 들면, 노무현 대통령은 취임사를 통해 “한미동맹은 우리의 안전보장과 경제발전에 크게 기여해 왔습니다. 우리 국민은 이에 대해 깊이 감사하고 있습니다. 우리는 한미동맹을 소중히 발전시켜 나갈 것입니다. 호혜평등의 관계로 더욱 성숙시켜 나갈 것”⁵³⁾이라는 입장을 밝힌 바 있다. 그러나 한미동맹에 대한 노무현 대통령의 정책적 인식은 현실적 맥락과는 상당한 차이점을 보여주고 있다. 특히, 정책적 맥락에서 나타나는 노무현 대통령의 동맹 인식은 평화번영정책의 협력적 자주국방이라는 안보전략기조와 불가분의 관계를 맺고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 한미동맹에 대한 노무현 대통령의 정책적 인식은 협력적 자주국방이라는 전략기조와 부합하면서 평화번영정책 목표르 달성하기 위한 차원에서 어떻게 한미동맹을 활용할 것인가의 문제로 전환되는 측면을 보이고 있다. 그렇기 때문에 한미동맹에 대한 정책적 인식은 동맹 그 자체보다는 주권국가로서 한국이 가져야만 하는 국가안보의 자주성에 대한 강조로 나타나는 것이다. 따라서 한미동맹에 대한 노무현 대통령의 이중적 인식은 한국이 처해있는 안보 공간의 상황을 극복하고자 하는 강한 바람에서 연유한 것으로 보여 진다. 즉, 현실적 맥락을 인정하면서도 그것을 뛰어 넘고자 하는 정책적 의지가 결합된 결과인 것이다. 이러한 노무현 대통령의 이중적 동맹 인식은 역설적으로 한미동맹 문제를 둘러싼 한국 사회의 정치화 내지 이념화가 심화될 수 있는 ‘편의적 선택의 창’을 제공하였던 것이다.⁵⁴⁾

이와 유사한 맥락에서 노무현 정부의 동맹재조정 전략 역시 이중적이었다. 즉, 현실적 맥락을 중시하는 동맹 자체에 대한 인식에 따른 전략(동맹 유지 및 강화전략)과 정책적 맥락을 중시하는 자신의 안보정책 구상과 전략기조에 따른 전략(정치적 자율성 제고전략)이었다. 동맹 유지 및 강화전략은 원활하고 긴밀한 한미 협력관계를 중시하면서 미국과의 협의 하에 차질 없는 동맹재조정 과정을 추진해 나가는 것이다. 정치적 자율성

52) 이수형(2009), p. 13.

53) 대통령비서실, 『노무현대통령 연설문집 제1권』(서울: 대통령비서실, 2004), pp. 28-29.

54) 이수형(2009), p. 14.

제고전략은 협력적 자주국방이라는 전략기조와 구조적으로 맞물리면서 동맹재조정 과정을 통해 어떻게 국가안보의 자주성을 달성하느냐에 관한 문제였다. 동맹유지 및 강화전략은 현실의 안보상황 및 미국과의 동맹관계를 중시하여 주로 미국의 입장을 최대한 수용하면서 동맹재조정 과정을 추진하는 것이었다. 이 전략에 근거하여 한미 양국 간의 주요 현안이 되었던 정책과제들은 한국군으로의 군사임무 전환, 주한미군 재배치, 용산 기지 이전, 주한미군 기지이전, 주한미군의 안정적 주둔여건 보장 등이었다. 반면, 정치적 자율성 제고전략은 협력적 자주국방이라는 전략기조와 불가분의 관계에 있는 것으로 평화변영정책의 제반 목표들을 선순환으로 뒷받침할 수 있는 전략적 판단에 따라 동맹재조정을 추진하는 것이었다. 이 전략에 근거하여 한미 양국 간에 주요 현안이 되었던 정책 과제들은 동맹의 미래 공동비전 설정, 동맹의 군사적 역할 규정, 전시작전통제권 전환, 전략적 유연성 문제 등이었다.⁵⁵⁾ 이러한 이중적 동맹전략 중에서 노무현 정부가 상대적으로 중시했던 전략은 정치적 자율성 제고전략이었다. 이는 노무현 정부에서 추진하고자 했던 안보정책 목표 때문이었다. 특히 노무현 대통령은 자주국방을 통해 한반도 방위의 한국화를 달성하고 이를 기반으로 한반도 평화체제 구축과 동북아 평화변영을 여는데 있어서 한국의 변수 역할을 고려했던 것이다.

노무현 정부에서 추진되었던 한미동맹 재조정은 한미 양국 모두에게 부분적 성과와 미완의 과제를 남겨둔 미시적 합의이행과 거시적 타협을 가져왔다. 이는 다음과 같은 이유에서이다. 첫째, 한미동맹 재조정정책이 한미 양국의 변화된 국가안보전략에 바탕을 두고 추진되었다는 점을 고려했을 경우, 노무현정부가 보여준 한미동맹에 대한 정책적 인식과 정치적 자율성 제고전략은 한미 양국 간의 동맹 갈등의 직접적 원인으로 작용하는 동시에 다른 한편으로는 중견국가의 입장을 견지하고자 했던 정책적 의지 때문이었다. 둘째, 동맹재조정에 대한 노무현 정부의 이중적 전략에 내포되어 있는 정책적 딜레마이다. 노무현 정부가 강조했던 정치적 자율성 제고전략이 제대로 작동하기 위해서는 무엇보다도 북핵 문제가 평화적으로 해결되어야 한다는 상황적 전제가 충족되어야만 했다. 그러나 당시의 상황은 북핵 문제가 정치적 자율성 제고전략을 구속하고 있었을 뿐만 아니라 한반도 및 동북아 역학관계라는 상황변수가 동맹재조정 과정에서 강하게 작용했다는 점이다. 바로 이러한 측면은 중견국가가 안보영역에서 자신의 정치적 자율성을 증진시키는 것이 얼마나 어려우며 또한 정치적 자율성을 추구하기 위해서는 주변 상황에

⁵⁵⁾ 이수형(2009), pp. 14-15.

대한 전략적 판단 및 상호작용을 하는 강대국의 입장과 전략에 대한 면밀한 분석과 준비가 전제되어야 함을 시사해 주는 대목이기도 하다.⁵⁶⁾

결론적으로 노무현 정부 당시 남북미 전략적 삼각관계의 구도를 정리하면 다음과 같다. 남북관계는 노무현 정부의 대북 포용정책으로 김대중 정부와 마찬가지로 우호협력관계가 지속되었다. 그 대표적인 결과물이 2007년 10월 남북 정상회담과 10·4 선언으로 귀결되었다. 반면, 북미관계는 비록 2005년 6자회담을 통해 9·19 공동성명이 도출되고 또한 2007년 2·13 이행합의라는 부분적 타협이 나타났지만 부시 행정부의 대북 적대정책과 북한의 지속적인 핵개발 도전으로 대체적으로 적대적 갈등관계라 할 수 있다. 한미관계는 한미동맹 재조정 과정에서 동맹의 미래 비전이라는 문제를 놓고 주기적인 동맹 딜레마를 야기했다.

4. 이명박·박근혜 정부(2008~2017): 한미 양자우호협력관계

이명박·박근혜 정부 시기 남북미 전략적 삼각관계는 한미 양자우호협력관계가 한층 강화되는 것과 비례하여 남북관계와 북미관계는 악화일로로 걸었다. 이명박·박근혜 시기 남북미 전략적 삼각관계가 이러한 양상을 보이게 된 주요 요인으로서는 다음과 같은 측면을 들 수 있다. 무엇보다도 먼저, 이 시기에 걸쳐 북한의 대외정책은 이전보다 공세적인 양상을 보이면서 핵 무력을 완성하고자 하는 강한 집착을 보여주었다는 점이다. 둘째, 이러한 북한의 집중적이고 강화된 핵 무력 완성 계획에 대해 한국 정부는 이를 무력화시키거나 아니면 대북 억지력 강화 차원에서 한미동맹을 보다 강화하는 양상을 보여주었다. 셋째, 이 시기에 들어와 중국의 부상이 보다 확연해짐에 따라 미국은 북핵 문제 해결보다는 아시아·태평양 지역에 걸쳐 중국의 영향력 확대를 견제하고 자신의 전략적 이익을 유지·강화하는 정책을 취하게 되었다는 점이다. 북한의 보다 빨라진 핵개발 속도, 북한 핵개발을 저지 혹은 대응책 강구 차원에서 이루어진 한미동맹의 군사력 강화, 그리고 동아시아 지역에 걸쳐 이루어지는 미국과 중국의 본격적인 영향력 경쟁 등이 복합적으로 작용하면서 이 시기 남북미 전략적 삼각관계는 한미 양자 우호협력관계가 한층 강화되는 결과를 야기했다. 이하에서는 이명박 정부 시기와 박근혜 정부시기 이와 관련된 주요 내용을 검토하고자 한다.

56) 이수형(2009), p. 24.

가. 이명박 정부 시기 남북미 전략적 삼각관계

이명박 정부의 외교안보전략은 ‘성숙한 세계국가(Global Korea)’로 명명되었다.⁵⁷⁾ 이명박 정부의 외교안보전략은 전임 노무현 정부의 그것과의 상반된 접근에 특징이 있었다. 노무현 정부의 외교안보전략이라 할 수 있는 평화번영정책의 정수가 우리 중심의 사고, 한반도와 동북아의 특수성 강조에 무게중심이 있었다면 이명박 정부의 외교안보전략인 ‘성숙한 세계국가’는 이와 정반대의 접근법을 강조했다. 즉, 노무현 정부의 외교안보전략의 주된 접근방법이 ‘한반도→동북아→세계’라는 상향식 접근방법을 취했다면, ‘성숙한 세계국가’를 내세운 이명박 정부의 외교안보전략은 ‘세계→동북아→한반도’라는 하향식 접근방법을 취했다. 그러나 이러한 접근방법에서의 약점은 지구적 차원의 보편성을 너무 강조한 나머지 한반도와 동북아가 갖고 있는 내재적 특수성을 전혀 고려하지 못했다는 점이다. 지구적 차원의 보편성의 잣대로 남북관계, 북한 핵, 한중관계 등 한반도나 동북아의 특수성 문제를 재단코자 한 시도는 처음부터 구조적 한계를 노정시킬 수밖에 없었다. 그 결과, 이명박 정부의 ‘성숙한 세계국가’에서는 한국의 외교안보정책에 있어서 가장 중요하고 사활적인 쟁점이라 할 수 있는 남북관계의 퇴행을 가져왔고, 한미동맹을 ‘전략동맹’으로 격상시킨 결과 한국의 안보 정체성을 모호하게 만들었으며, 중국이 부상하는 시점에서 한반도를 중심으로 전개되는 동북아 국제정치에서 한국의 자율적 운신의 폭을 스스로 결박시키는 자승자박의 결과를 초래하였다.

역대 정부와 마찬가지로 이명박 정부의 외교안보전략인 ‘성숙한 국가’에서도 남북관계를 강조했다. 이명박 정부에서는 상생과 공영의 남북관계를 전략적 목표로 내세웠다. 이러한 전략적 목표를 달성하기 위한 중점과제로 한반도 비핵평화구조의 공고화, 남북 경제공동체의 기반 조성, 남북 사회문화공동체의 기반 조성, 그리고 인도적 협력의 증진을 강조했다.⁵⁸⁾ 그러나 이명박 정부 시기 현실의 남북관계는 이러한 전략적 기조가 전혀 다른 방향으로 작동했다는 데 근원적인 문제가 있었다. 특히, 남북관계를 중심으로 한 노무현 정부와 이명박 정부의 한반도 상황이 극명한 차이를 보이는 것은 결국 한국 정부의 대북정책 기조와 근본철학의 차이 때문이며 그 이유는 이명박 정부가 전임 정부의 대북포용정책을 폐기하고 철저히 반(反)포용정책으로 돌아섰기 때문이었다.⁵⁹⁾ 이명박

57) 청와대, 『성숙한 세계국가』(서울: 청와대, 2009)

58) 청와대(2009), pp. 16-21.

59) 김근식, 『대북포용정책의 진화를 위하여』(서울: 한울 아카데미, 2011), p. 14.

정부의 대북정책이 외교안보전략서의 전략기조와는 전혀 다르게 왜 구호성에 치우쳤는지에 대한 주요 배경이나 이유를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 이명박 정부는 출범과 더불어 전임 정부의 대북정책의 흔적을 지우고자 했다는 점이다. 이명박 정부는 전임 정부 10년을 ‘잃어버린 10년’으로 규정하고 그중에서도 최우선 교정 분야로 대북정책과 남북관계를 꼽았다. 이에 이명박 정부는 전임 정부의 대북정책 기조와 합의사항을 정치적으로 부인했고 이는 기존 정책의 연장선에서 합의사항 이행을 요구하는 북한의 거센 반발을 초래하여 남북관계는 초반부터 삐거덕거릴 수밖에 없었다.⁶⁰⁾ 둘째, 구호성 대북정책에 집착했다는 점이다. 지난 10년간의 남북관계가 잘못된 비정상 관계였다는 인식하에 이명박 정부는 남북관계의 지속성을 하루아침에 무력화시키고 북핵 우선, 상호주의, 인권 개선 등 현실적 해법이 존재하지 않는 구화와 슬로건으로 대북정책을 예단하여 남북관계의 경색을 감수해야만 했다는 점이다.⁶¹⁾ 셋째, 이명박 정부는 일관되게 선(先)^선북한변화론을 강조했다. 비핵개방3000과 그랜드 바겐이 그것이다. 비핵개방3000은 북이 먼저 핵을 포기하기 전에는 대북지원과 남북관계 진전이 불가능한 조건부의 대북정책이었다. 그리고 그랜드 바겐 역시 북이 핵무기와 핵물질을 근본적으로 폐기하는 결심 이전에는 핵협상의 시작조차 불가능한 것이어서 사실상 북한의 선택포기를 강요하는 것에 다름 아니었다.⁶²⁾ 넷째, 북이 결국 굴복하고 말 것이라는 주관적 희망에 근거한 기다림의 전략에 따른 북한과의 대화 거부와 금강산 관광 거부, 천안함 사건과 연평도 포격에서 확인된 평화 지키기와 평화 만들기의 실패, 그리고 자의적 정세인식에 따른 급변사태 임박론 등이다.⁶³⁾ 이처럼, 이명박 정부의 대북정책의 기조와 정책 추진 방향, 그리고 내용은 외교안보전략서에서 제시한 것과는 전혀 다른 방향으로 추진되면서 임기 내내 남북관계의 경색을 가져 왔다.

이명박 정부 시기 남북관계의 경색 및 악화와는 정반대로 한미관계는 한층 강화되는 양상을 보여주었다. 이명박 정부 당시 한미관계의 강화를 상징적으로 보여주는 것이 한미동맹의 전략동맹화이다. 한미동맹의 새로운 좌표를 설정하는 데 정치적 타협을 볼 수밖에 없었던 전임 정부의 유산을 물려받고 출범한 이명박 정부는 새로운 외교안보의 비전과 전략으로 성숙한 세계국가(Global Korea)를 천명하였다. 성숙한 세계국가 대한

60) 김근식(2011), pp. 16-17.

61) 김근식(2011), p. 17.

62) 김근식(2011), pp. 19-22.

63) 김근식(2011), pp. 22-38.

민국은 범세계 차원에서 지구촌 공통 관심사에 관해 적극 협력하고 처방을 내리는 나라로 더 넓은 시야, 보다 능동적인 자세로 국제사회와 교류하고 이를 통해 세계의 평화와 발전에 적극적으로 기여하는 세계국가를 지향하는 것이다. 이는 한반도의 범주에 국한된 소극적이고 축소지향적인 외교의 관성에서 벗어나 대한민국의 대외관계와 국가이익을 세계차원의 공간에서 설정하는 개방적이고 진취적인 자세에서 출발하며, 성숙한 세계국가로서의 대한민국은 보다 안전한 한반도, 보다 풍요로운 아시아, 보다 정의로운 세계를 추구하는 것이다.⁶⁴⁾

성숙한 세계국가라는 비전과 전략의 일환으로 이명박 정부는 2008년 4월 19일 한미 정상회담을 통해 새로운 한미동맹의 미래비전으로 한미 전략동맹을 제시하였고, 이에 양국은 한미동맹을 전통적 우호관계에서 21세기 전략동맹으로 격상하기로 합의하였다. 한미 전략동맹은 21세기 새로운 국제환경에 직면하여 한국과 미국은 한반도와 아시아의 평화, 그리고 번영에 기여할 수 있는 관계라고 설명하면서 전략동맹의 핵심으로 가치동맹, 신뢰동맹, 평화구축동맹을 표방하였다. 이러한 흐름에 발맞춰 이명박 정부는 2009년 6월 16일 한미 정상회담을 통해 21세기 변화하는 환경에 부합하는 동맹미래비전을 채택하여 한반도, 아시아·태평양지역 및 세계의 평화롭고 안전하며 번영된 미래를 보장하기 위한 동맹, 개방된 사회 및 자유 민주주의와 시장경제에 대한 신념, 공동의 가치와 상호 신뢰에 기초하여 양자·지역·범세계적 범주의 포괄적인 전략동맹을 추구하기로 합의하고 자유민주주의와 시장경제 원칙에 입각한 평화통일 비전을 명문화하였다. 따라서 한미 전략동맹은 성숙한 세계국가라는 외교안보비전과 전략의 산물이자 지난 정부에서 미완의 과제로 남겨 놓았던 거시적 차원의 동맹조정을 큰 틀에서 매듭짓는 결과물이기도 하다.⁶⁵⁾

이명박 정부 출범과 더불어 나타난 한미 전략동맹은 9·11 테러 이후 소위 ‘군사 변환’에 따라 지구적 동맹 네트워크를 구축하여 자신이 설정한 안보정책의 효율적 추진을 위해 동맹의 성격과 역할 확대를 추진해 온 미국의 동맹전략과 성숙한 세계국가라는 외교안보비전 하에서 미국과의 동맹관계를 강화하고 이와 더불어 변화된 한국의 역량과 위상을 고려하여 지역적·국제적 역할 확대를 통해 국가의 위상을 높이고자 하는 한국의 동맹전략사이에 존재하는 차별성보다는 두 전략 간의 공통분모 강조에 따른 합의의 결과

64) 청와대(2009), p. 12.

65) 이수형, “한미동맹 60년의 성찰: 포괄적 전략동맹으로의 변화와 과제,” 『군사연구』제135집(2013년 6월), p. 87.

이다. 미국과 한국의 동맹전략 간의 공통분모 강조의 결과로 나타난 한미 전략동맹은 동맹의 성격과 역할 등에서 과거의 그것과는 많은 점에서 근본적인 변화 양상을 보일 가능성을 내포하고 있다. 즉, 기존의 한미동맹이 한반도 차원의 대북 억지력 강화에 초점을 둔 영토적 방위였다면, 현재의 한미 전략동맹은 동맹미래비전에서 확인할 수 있듯이 기존 동맹의 역할을 성공적으로 수행하는 가운데 변화된 안보환경 및 우리의 역량 고려, 성숙한 세계국가를 추구하는 주요 동력의 한 축을 담당할 것으로 예상된다.⁶⁶⁾

이런 맥락에서 한미 전략동맹의 주요 특성을 분석해 보면 다음과 같다. 우선적으로 동맹의 목적과 불가분의 관계에 있는 동맹의 정체성 변화이다. 2009년 6월 한미 양국이 채택한 ‘한미동맹을 위한 공동비전’을 통해 알 수 있듯이, 한미 전략동맹은 기존의 영토 방위 이외에 지역적·범세계적 범주의 다양한 안보협력 강화를 강조하고 있다. 이는 동맹의 존재이유라 할 수 있는 동맹 정체성의 변화를 야기한다. 전통적으로 한미동맹의 정체성은 안보의 지정학에 근거해 있었다. 즉, 1953년 탄생 이래 한미동맹은 대북 억지력의 보루이자 동북아의 평화와 안정의 증진자로서 한반도와 동북아라는 지역적 영토방위의 안보협력체로 존재해 왔던 것이다. 그러나 이제 한미동맹이 전략동맹화로 변화된 현 시점에서 동맹의 정체성은 기존의 지정학적 안보이외에 지역적·세계적 평화와 안정을 위협하는 다양한 안보 도전에도 대처해야 하는 기능적 안보 행위자의 성격도 갖게 되었다. 이러한 한미 전략동맹의 정체성 변화는 동맹의 임무 및 역할 확대와 불가분의 관계에 있다. 2009년 6월 ‘한미동맹을 위한 공동비전’ 채택을 계기로 한미 양국은 전략동맹차원에서 평화유지활동, 안정화 및 재건 지원, 인도적 지원 및 재난구조를 통한 협력을 포함하여 광범위한 범세계적 안보도전에 대처하기 위한 긴밀한 협력을 증진해 나갔다.⁶⁷⁾ 이러한 한미 전략동맹의 임무와 역할 확대는 2010년 10월 제42차 한미안보협의회의에서 재확인되었다. 특히, 제42차 한미안보협의회의에서는 한미 전략동맹의 지정학적 안보와 기능적 안보 활동을 뒷받침하기 위한 차원에서 ‘전략동맹 2015’, ‘국방협력지침’, 그리고 ‘전략기획지침’을 승인하였다.⁶⁸⁾ 제42차 한미안보협의회의에서 한미 양국이 합의한 국방협력지침에서 한미 양국은 21세기 포괄적 전략동맹 구축을 위한 추진방향으로 ① 한반도에서 확고한 연합방어태세를 유지하면서 지역·범세계 평화·안정에 기여 능력 강화 ② 대량살상무기 비확산 활동 지원 ③ 양자·3자·다자 활동을 통한 지역 협력 강화 ④

⁶⁶⁾ 이수형(2013), p. 87.

⁶⁷⁾ 이수형(2013), p. 88.

⁶⁸⁾ 제42차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명, 2010년 10월 8일 워싱턴 D.C.

국제안보 및 평화유지 노력 강화 ⑤ 초국가적·비전통적 안보 도전에 대한 협력에 합의하였다.⁶⁹⁾ 요컨대, 한미 전략동맹의 성격과 주요 특성은 동맹의 정체성을 새롭게 모색·정립해 가는 가운데 동맹의 역할과 활동영역의 확장을 도모해 나가는 것으로 기존의 영토적 방위와 현재 및 미래의 기능적 안보 역할을 병행하면서 동맹의 포괄성을 강조하고 있는 것이다.⁷⁰⁾

남북미 전략적 삼각관계에서 이명박 정부 시기 북미관계는 지난 노무현 정부에서와 마찬가지로 적대적 갈등과 대립관계가 지속되었다고 볼 수 있다. 오바마 행정부에서 북핵 문제는 중요한 현안 문제였음에도 불구하고 대북정책은 일종의 전략적 방치라 할 수 있는 전략적 인내로 상징되었다. 2009년 오바마 행정부는 핵전쟁의 공포로부터 인류를 해방코자 하는 정치적 의지를 표명하면서 핵무기 없는 세상을 주창하였다. 이러한 오바마 행정부의 정책적 비전은 2010년 핵태세검토보고서(NPR)와 2011년 소련과의 전략무기감축협상의 비준 등으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 북한 핵 문제를 해결하기 위한 미국의 정책은 적극적이라기보다는 일종에 방기에 가까운 전략적 인내정책을 견지해 왔다. 미국의 대북 전략적 인내는 북한의 핵 도발, 핵 위기 발생과 협상 개시, 일괄타결의 핵합의, 합의 붕괴라는 북한의 전형적인 핵협상 패턴에 대한 역사적 교훈과 이제는 그러한 북한의 기만적 행위에 말려들지 않겠다는 의도에서 나온 것이라 볼 수 있다. 그러나 미국의 의도와는 정반대로 전략적 인내 정책이 지속되는 동안 북한의 핵능력은 보다 강화되어 방향으로 진행되었다. 따라서 오바마 행정부의 대북 전략적 인내는 한편으로는 북핵 방기라는 비판을 피할 수 없을 뿐만 아니라 미국이 의도하지는 않았지만 북한의 핵 고도화 전략이 보다 진전될 수 있는 상황을 만들었다. 오바마 행정부가 대북 전략적 인내를 취하게 된 배경으로는 당시 북한의 핵 능력이 미국의 본토를 공격할 수 있을 정도로 발전된 것이 아니라는 전략적 판단에 기인한 측면도 있지만 더 중요한 변수는 중국 부상에 따른 오바마 행정부의 아시아·태평양 전략과 관련이 있었다.

오바마 행정부 제2기에 들어와 적어도 아·태 지역에 걸쳐 보다 적극적으로 추진되고 있는 미국의 재균형 전략은 기본적으로 지난 70여 년에 걸쳐 이 지역의 안정과 평화의

⁶⁹⁾ *The Guidelines for U.S.-ROK Defense Cooperation*, October 8, 2010. 이와 더불어 2009년 6월 16일 발표된 한미동맹 미래비전과 1953년 10월 1일 서명된 한미상호방위조약에 기반을 두고 있는 국방협력지침은 향후 동맹과 연합방위태세를 더욱 강화하기 위한 분야로 ① 정보 공유 ② 계획발전 능력 강화 ③ 북한 미사일 위협 대응능력 향상 ④ 확장억제정책위원회 설치 ⑤ 상호운용성 향상 ⑥ 연합연습 개선 ⑦ 제(諸) 분야 교훈 교류를 제시하고 있다.

⁷⁰⁾ 이수형(2013), p. 88.

디딤돌 역할을 담당해 온 샌프란시스코 체제를 유지·강화시켜 중국의 부상에 대응하기 위한 것이다. 특히, 긴축재정시기를 맞이하여 추진되고 있는 미국의 재균형 전략은 명시적이든 묵시적이든 앞에서 살펴본 신현실주의의 패권 축소론의 입장과 궤를 같이하고 있는 것이다.⁷¹⁾ 미국의 재균형 전략이 구체적으로 미국의 안보정책에 반영되어 나타난 것이 2012년 새해미 국방부가 발표한 국방전략지침이라 할 수 있다. 동 보고서는 향후 미국의 국방정책에 대한 거시적인 방향을 천명하고 국방력의 운영방침과 군사력의 10대 임무 등을 제시한 바 있다.⁷²⁾ 또한 미 국토안보부와 국방부는 1월 25일과 26일 각각 ‘글로벌 공급망 안전을 위한 국가전략(National Strategy for Global Supply Chain Security)’과 국방비 삭감계획 및 군사력 조정방안을 발표한 바 있다. 돌이켜보면, 2012년 새해에 들어와 연이어 발표된 미국의 주요 국방뉴스는 국방전략지침과 관련되어 있으면서 기본적으로 2011년 하반기에 오바마 행정부가 공식적으로 천명한 아시아 중시전략 혹은 재균형 전략의 방향과 목표를 담고 있는 것으로 해석할 수 있다.

이에 따라 미국의 재균형 전략은 중국의 부상에 대해 아·태 지역에서 격화되는 지정학적 변화에 대한 미국의 포괄적인 대응으로 미국과 세계의 재정위기에도 불구하고 이 지역에서 미국의 현존은 확고하고 지속될 것이라는 점을 강조하고 있다. 미국의 재균형 전략에 담고 있는 핵심적 이익은 중국의 장거리 핵능력과 초보적인 북한의 핵무기 시스템으로부터 미국의 본토를 방위하는 것, 미국의 전략적·경제적 성장력을 약화시키는 쪽으로 파급될 수 있는 중일 전쟁과 같은 강대국 전쟁을 방지하는 것, 동맹국의 안보를 유지하는 것, 대량살상무기의 확산을 막거나 적어도 이를 봉쇄하는 것, 개방적이면서도 자유로운 국제무역체제를 확보하는 것, 그리고 아·태 지역과 세계에 걸쳐 민주주의와 정치적 자유화를 촉진시키는 것이다.⁷³⁾ 이러한 핵심적 이익들을 지켜내기 위해 재균형 전략에서 채택한 다섯 가지 접근방법에 있어서 지정학적 요소로는 ① 아·태 지역에서 미국의 쌍무적 안보 동맹을 심화·현대화하는 것, ② 인도, 뉴질랜드, 싱가포르와 같은 전략적 동반자 관계들과의 관여를 확대하는 것, ③ 예측가능하고, 안정된, 그리고 포괄적인 미중 관계를

71) 이수형, “미국의 재균형 전략과 한미동맹: 신현실주의 패권축소론의 관점에서,” 『한국과 국제정치』 제 31권 제2호, 2015년, p. 9.

72) U.S. Department of Defense, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense,” January 7(Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 2012), pp. 1-8.

73) Richard Fortaine and Kristin M. Lord, “Introduction: Debating America's Future,” *America's Path: Grand Strategy for the Next Administration* (Washington, D.C.: Center for a New American Century, 2012), p. 8.

추구하는 것, ④ 이 지역의 다자안보 아키텍처에 유의미한 미국의 참여를 확보하는 것, ⑤ 확고하고 의욕적인 미국의 무역과 경제 전략을 지속하는 경성권력 구성요소에 민주주의적 가치, 인권, 그리고 법의 지배와 같은 연성권력의 요소를 연계시키는 것이다.⁷⁴⁾

이러한 오바마 행정부의 재균형 전략의 군사적 측면과 관련하여 중요한 것은 아·태 지역에 걸쳐 있는 기존 동맹 국가들과의 안보협력을 강화하는 동시에 역내 주요 국가들과의 동반자관계를 추진하여 안보협력을 도모해 나가는 것이다. 먼저, 동맹 활성화와 관련하여 미국은 이 지역에 있어서 한국, 일본, 호주, 그리고 동남아 지역의 필리핀, 태국과 공식 조약을 통해 동맹을 맺고 있다. 미국은 동맹 활성화를 통해 이들 5개 동맹 국가들과의 안보협력을 강화해 나가고자 한다. 특히, 미국은 미일 동맹을 재균형 전략의 핵심으로 삼으면서 동북아 차원의 한·미·일 동맹과 서태평양의 미·일·호 삼각 안보협력 체제를 구축하고자 한 것이다.⁷⁵⁾ 이러한 오바마 행정부의 재균형 전략의 군사적 측면을 고려했을 경우, 한미동맹 강화와 우호협력의 한미관계는 예정되어 있었다고 해석할 수 있다. 또한 오바마 행정부의 대북 전략적 인내를 통한 북한 핵 문제 관리나 해결도 어떤 측면에서 보면 재균형 전략의 한 부분으로 기능했다고 해석해도 무방할 것이다. 결론적으로, 이명박 정부 시기 남북미 전략적 삼각관계의 특징은 한미 우호협력관계의 지속적 강화와 그에 비례하여 남북관계와 북미관계의 대립 및 갈등관계가 지속되었다고 볼 수 있다.

나. 박근혜 정부 시기 남북미 전략적 삼각관계

박근혜 정부의 국가안보전략기조는 튼튼한 안보태세 구축, 한반도 신뢰프로세스 추진, 그리고 신뢰외교 전개이다.⁷⁶⁾ 이러한 국가안보전략기조는 전임 정부들의 국가안보전략에 대한 성찰에서 나왔다고 볼 수 있다. 즉, 노무현 정부에서의 한반도 특수성에 대한 강조와 이명박 정부에서의 국제사회의 보편성에 대한 강조에서 알 수 있듯이, 지난 양 정부의 국가안보전략의 한계성을 인식한 박근혜 정부는 『희망의 시대 국가안보전략』을 통해 지난 정부에서 나타났던 전략적 미비점을 보완함과 동시에 국가안보전략의 단절을 극복하고자 하는 차원에서 김대중 정부와 노무현 정부에서 강조했던 한반도의 특수성과 이명박 정부에서 강조했던 국제사회의 보편성 간의 적절한 균형과 조화를 이루어내고자

⁷⁴⁾ William Tow, "Pursuing U.S. Strategic Interests in the Asia-Pacific: Pivoting Away from Disorder?," in John R. Deni(ed.), *Augmenting Our Influence: Alliance Revitalization and Partner Development* (Carlisle, PA: U.S. Army War College Press, 2014), p. 15.

⁷⁵⁾ 이수형(2015), p. 11.

⁷⁶⁾ 국가안보실, 『희망의시대 국가안보전략』(서울: 국가안보실, 2014), pp. 17-22.

하는 전략기조를 강조하였다. 특히, 박근혜 정부는 대북정책을 추진하는 데 있어 균형적인 접근의 필요성을 강조했다. 정부는 안보에만 매몰되어 대화의 가능성을 닫아버리거나 남북관계만을 중시하고 국가안보를 소홀히 하는 일이 없도록 할 것이다. 또한 남북대화와 국제협력 간에 균형을 이루면서 상식과 국제규범에 부합하는 남북관계를 만들어 나갈 것이다. 남북대화도 국제규범을 중시해야만 우리의 국익에 부합하고 북한의 바람직한 변화를 견인해낼 수 있을 것이다.⁷⁷⁾ 의 국가안보전략은 한반도 평화통일을 위해서는 남북관계의 한반도 정치와 동북아 국제정치가 선순환구조를 형성하는 것이 무엇보다 중요하다는 점을 인식하여 이를 위한 전략적 사고에 많은 노력을 기울이고 있다. 그러나 박근혜 정부 시기 남북관계는 국가안보전략기조와는 사뭇 동떨어져 전개되었다. 이는 기본적으로 이 시기 북한의 집약적인 핵 무력 완성 노력이 전개된 측면이 무엇보다 컸지만 그에 못지않게 신뢰와 원칙에 대한 과도한 강조 때문에 대북정책에서 정책의 유연성을 상실했기 때문이었다.

남북미 전략적 삼각관계에서 박근혜 정부 시기 남북관계에서 특이점은 북한의 핵개발 노력이 이 시기에 집중되어 남북관계의 경색을 야기한 주된 원인으로 작용했다는 점이다. 2013년 새해 벽두부터 북한은 제3차 핵실험을 감행하여 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스에 타격을 주었을 뿐만 아니라 국제사회의 강력한 대북 제재를 야기했다. 북한의 핵실험 도전은 2016년에 절정에 도달했다. 2016년 1월 북한은 제4차 핵실험을 단행하였다. 이번 북한의 핵실험은 과거와는 달리 핵보유국 지위를 달성하기 위한 전략적 의도에서 비롯되었다고 판단된다. 북한의 위기 고조 전략에 대해 중국을 포함한 국제사회는 그 어느 때 보다도 강력한 대북제재를 취하고 있다. 2016년 3월 2일에 채택된 유엔안보리 결의 2270(UNSCR 2270)호는 과거 대북제재 결의안(UNSCR 1718·1874·2087)과는 분명한 차별성을 보이고 있다. 우선 제재대상이 가장 광범위하고 제재안이 법적 구속력을 가지고 있으며, 제재의 내용도 의심품목 수출통제 의무화, 대외교역 제한, 금융거래 제한, 육해공 봉쇄, 제재대상 확대 등 상당히 포괄적이다. 특히, 이번 대북제재는 각기 다른 세 가지 트랙이 동시에 작동한다는 점에서 이전 결의안과는 다른 특징을 보이고 있는 것이다. 즉, 한국의 단독제재로 개성공단 폐쇄를 비롯하여 교류협력 사업 통제 등 다양한 조치들이 있고 둘째, 양자 제재로서 미국·중국·일본·유럽 국가들과의 긴밀한 협조 하에 대북제재 여건이 구축되고 있으며, 마지막으로 다자제재로서 유엔을 중심으로

77) 국가안보실(2014), p. 19.

한 국제사회의 제재체제이다. 고강도의 대북제재에 대한 반발로 북한은 정권수립 68주년을 맞이한 9월 9일 9시(북한 시간)에 5차 핵실험을 단행했다. 북한의 이번 5차 핵실험에 대한 국내외 언론 보도의 초점은 ‘북한이 핵무기 소형화에 성공해 핵미사일 보유가 조만간 현실화할 것’이라는 점이다. 북한 당국 역시 핵실험 당일 13시 42분에 핵무기연구소 성명을 통해 핵탄두의 표준화·규격화·병기화를 강조하면서 ‘핵탄두 실험’을 성공적으로 단행했다고 밝혔다. 한국과 미국을 비롯한 국제사회의 격앙된 분위기와 유엔 안보리 차원에서 새로운 대북제재 결의안을 통해 차원이 다른 대북제재가 펼쳐질 것이라는 점은 이미 정해진 수순일 것이다. 이를 위해 한국과 미국, 그리고 국제사회는 중국을 압박하면서 동원할 수 있는 가장 강력한 제재안을 만들어 흔들림 없는 대북 공조체제를 유지·강화해 나갈 것이다.

2016년에 들어와 연이어 실시된 북한의 제4차, 5차 핵실험은 대내 결속과 병진노선 견지, 그리고 미국 및 주변 국가들의 대북정책 변화를 유도하기 위한 단순한 ‘상황적 변수’ 수준을 넘어서는 전략적 의도를 보여주었다. 즉, 북한의 제4·5차 핵실험은 과거처럼 단순히 내부 사정 및 미국과 주변 국가들과의 관계를 개선하기 위한 무력시위용이 아니라 핵보유국 지위를 달성하겠다는 북한 자체의 전략과 동력에 따른 것으로 북한의 핵 고도화 전략이라는 ‘구조적 상수’ 차원으로 인식하는 것이 중요하다. 이제 북한의 핵문제는 한반도 차원을 넘어선 강대국 국제정치화 성격이 강화됨에 따라 북한은 세상과의 호흡보다는 단결과 내부체제의 경직성을 보다 강화시키겠다는 전략적 신호로 파악된다. 특히, 김정은 북한체제는 제7차 당대회를 통해 “공화국은 책임 있는 핵보유국으로서 침략적인 적대세력이 핵으로 우리의 자주권을 침해하지 않는 한 먼저 핵무기를 사용하지 않을 것”이며 “핵 전파방지의무를 성실히 이행하고 세계의 비핵화를 실현하기 위해 노력할 것”이라고 밝혔다.⁷⁸⁾ 김정은은 이를 실현하기 위해 경제·핵 병진노선을 주문했으며 핵의 고도화를 위해 소형화, 경량화 수준을 계속 높여갈 것을 주장했다. 미국과의 대외 관계에서도 핵 강국의 변화된 위상을 강조하였다.

또한 북한은 핵 운반수단의 다양화와 정밀화 차원에서 자신의 미사일 능력을 강화해나가고 있다. 북한이 현재 보유중인 지대지 탄도미사일 종류는 크게 네 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 남한 지역을 직접 타격할 수 있는 단거리미사일로 1980년대 초 이집트로부터 수입한 소련제 스커드 미사일을 개량한 사거리 300km의 스커드-B(화성 5호)와

78) 『로동신문』 2016년 5월 9일

사거리 500km의 스커드-C(화성 6호) 미사일, 그리고 사거리 700km의 스커드-ER 미사일이며 약 200~600기 이상을 운용중이다.⁷⁹⁾ 둘째, 남한과 일본의 일부 지역을 타격할 수 있는 중거리 미사일로 1992년 5월 시험 발사에 성공한 사거리 1,300km의 노동 1호(화성 7호) 미사일이며 약 90~200기 정도 실전 배치한 것으로 알려지고 있다. 셋째, 일본 전역과 태평양에 위치한 미국의 괌 기지까지 타격할 수 있는 사거리 3,000km~4,000km 무수단 미사일로 시험발사 없이 2007년 이미 8기 이상을 실전배치한 것으로 알려지고 있다. 제4차 핵실험 이후 북한은 국제사회의 대북제재가 강화되면서 핵무기 운반 수단으로서 북한의 탄도 미사일 기술을 과시하기 위해 2016년 4월 15일부터 6월 22일까지 총 여섯 차례 시험 발사 끝에 무수단 미사일 시험 발사에 성과를 낸 것으로 파악되고 있으며 이는 북한이 향후 대륙간탄도미사일 능력을 갖추 수 있는 가능성을 암시하는 것이다. 넷째, 미국 본토 일부를 겨냥한 사거리 10,000km~15,000km의 대포동 2호 미사일이다. 북한은 2006년부터 2016년까지 총 다섯 차례 시험 발사를 시도한바 있다. 결과적으로 박근혜 정부 시기 압축적으로 진행된 북한의 핵개발 시도는 박근혜 정부의 대북정책의 핵심이라 할 수 있는 신뢰프로세스가 작동할 수 있는 정책적 여지를 극도로 축소시켜 급기야는 개성공단 폐쇄로 까지 이어졌고 나아가 한미동맹의 강화를 추동하는 가장 강력한 요인으로 작용하였다.

이런 측면에서 박근혜 정부 시기 한미관계는 이명박 정부 때와 마찬가지로 군사적 측면에서의 한미동맹 강화로 귀결되었다. 특히, 박근혜 정부에서 한미동맹의 군사적 강화는 단순히 북한의 핵능력에 대한 억지력 차원을 넘어 미국의 재균형 전략의 일환으로 추진되는 미사일방어체계 구축으로 가시화되었다. 제2기 오바마 행정부의 하반기에 추진된 아·태 지역에 대한 미국의 미사일방어정책은 재균형의 의미에서 미국의 외교안보정책의 전략적 방향전환과 맞물려 있었다. 미국의 재균형 전략이 담고 있는 핵심적 이익중의 하나가 중국의 장거리 핵능력과 초보적인 북한의 핵무기 시스템으로부터 미국의 본토를 방위하는 것이라는 점을 고려했을 경우, 아·태 지역에 대한 미국의 미사일방어정책은 재균형 전략의 부분 요소라 해석해도 무방할 것이다. 이러한 점은 미국의 지역별 미사일 방어정책의 또 다른 전략적 함의인 동맹 네트워크 강화에서 보다 확연하게 나타나고 있다.

미국의 동맹국과 우방국 그리고 미 본토에 대한 잠재적 적대세력의 미사일 공격을

79) 『조선중앙통신』 2016년 6월 23일

상쇄시키기 위한 미사일방어는 목표물 포착(target acquisition), 진의여부 식별(discrimination), 요격(interception), 그리고 네트워킹(networking)이라는 4가지 기술적 구성요소를 필요로 한다. 목표물 포착을 위해서는 조기경보위성과 결합된 강력한 레이더 시스템이 필수적이고 진의여부 식별을 위해서는 시간과 거리가 가장 중요하기 때문에 레이더 네트워킹이 필요하다. 마지막으로 요격을 위해서는 요격수단의 속도가 일정 정도 넘어서야 한다.⁸⁰⁾ 이러한 기술적 측면을 고려했을 경우, 가능한 한 많은 요격기지가 필요하고 여러 곳에 산재되어 있는 레이더 시스템과 요격수단을 통합적으로 운영할 수 있는 정보 네트워킹 시스템이 필수적이며, 사실상 이것이 없다면 미사일방어체제를 구축하는 것은 불가능하다. 그러므로 미국의 지역별 미사일방어정책은 동맹 네트워크를 필요로 하는 것이며 이것이 미국의 미사일방어정책에 내포되어 있는 두 번째 전략적 함의인 것이다. 동맹 네트워크 강화라는 미국의 전략적 함의는 아·태 지역의 쌍무적 동맹구조를 확대하거나 연계시키는 동맹구조의 조정이 필요하다는 점이다.⁸¹⁾

바로 이 부분에서 아·태 지역에 대한 미국의 미사일방어정책은 재균형 전략의 중요한 구성요소가 되고 있는 것이다. 재균형 전략의 주요 추진력중의 하나가 쌍무적 지역 동맹을 현대화하고 동반자관계를 확대해 나가는 점이라는 것을 고려했을 경우, 미국은 쌍무적 동맹관계 차원을 뛰어넘어 지역안보와 방위협력을 강화하는 측면에서 미사일방어정책을 추진하는 것 같다. 왜냐하면 효율적인 미사일방어체제를 구축하기 위해서는 개별 국가들에 산재해있는 센서와 요격수단을 통합하여 상호운영성에 기반한 통합적 정보 네트워크를 구축하고 이를 운영하는 것이 무엇보다 중요하기 때문에 이에 대한 정책 방안의 일환으로 동맹 네트워크 강화를 추진하는 것이다. 특히, 미국은 동맹 네트워크 강화를 통해 동북아시아 지역의 쌍무적 동맹구조를 지역적 미사일방어망으로 통합하여 미사일방어체제에 필수불가결한 통합적 정보네트워킹을 구축하고자 할 것이다.⁸²⁾ 만약 이러한 통합적 정보네트워킹이 구축된다면, 이는 현재의 쌍무적 동맹구조가 개별적으로 유지된다하더라도 구조적·기능적 측면에서는 미사일방어체제를 중심으로 하나로 통합된 동맹구조가 갖고 있는 효과를 발휘할 것이다. 이를 통해 미국은 동맹관리 차원에서 역내 동맹국가들

⁸⁰⁾ Steven Whitmore and John R. Deni, *NATO Missile Defense and The European Phased Adaptive Approach: The Implications of Burden Sharing and The Underappreciated Role of the U.S. Army* (Carlisle, PA: U.S. Army War College Press, 2013), pp. 11-14.

⁸¹⁾ 이수형, “미국의 미사일방어정책: 역사적 고찰과 전략적 함의,” 『한국과 국제정치』 제32권 제3호, 2016년, p. 19.

⁸²⁾ 이수형(2016), p. 20.

및 우방 국가들이 가질지도 모르는 미국의 안보 공약에 대한 신뢰성의 위기를 사전에 차단하고 필요시 역할 분담과 방위비 충당을 위한 ‘안보정책의 구조적 틀’로서 미사일방어체제를 적극 활용할 것으로 판단된다.⁸³⁾ 미국이 추진하는 이러한 전략적 함의는 박근혜 정부에서 추진된 한반도 사드(THAAD) 배치 문제가 단순히 북한의 핵능력 강화에 대한 억지력 차원을 뛰어 넘어 부상하는 중국 견제라는 미국의 전략적 이익과 결부되어 있다는 점이다. 남북미 전략적 삼각관계에서 한반도 사드 배치는 단순히 남북관계와 북미관계의 악화 수준에 머물지 않고 미중 경쟁의 격화와 한중관계의 악화로 이어지는 보다 거시적인 전략적 함의를 갖고 있었던 것이다.

한편, 박근혜 정부 시기 집약적인 북한의 핵능력 강화에 대한 한국의 대응정책 모색 차원에서 국내적으로 많은 논쟁을 야기한 또 다른 쟁점중의 하나는 미국의 한반도 전술핵무기 배치 문제였다. 북한의 지속적인 핵능력 강화와 그로 인한 한반도 위기가 고조됨에 따라 당시 한국 사회에서는 미국의 전술핵무기 재도입 논의가 주요 쟁점이 되었다. 미국의 한반도 전술핵무기 재배치를 주장하는 논리의 핵심은 북한의 핵위협에 대응하기 위해서는 전술핵무기 재도입이 필요하다는 것이다. 나아가 일부에서는 북한을 비핵화 협상 테이블로 나오게 하기 위한 임시방편의 협상용으로 전술핵무기 재도입을 주장했다. 나아가 국내 일각에서는 차제에 한국의 독자적인 핵무장이 필요하다는 극단적인 주장도 나왔다. 그러나 어떤 이유에서건 한반도에 미국의 전술핵무기가 재도입되었을 경우 벌어질 일들을 그려보자. 단순히 생각해보자. 최근 한반도 사드배치 과정에서 알 수 있듯이, 도입해야 할 전술핵무기의 종류와 숫자, 배치 지역 선정과 운영관리 비용 등의 문제가 우선적으로 발생할 것이다. 이러한 전례는 세계사적으로 전무하지만 설사 협상용으로 재도입을 추진한다 하더라도 북한이 핵협상에 응할 것이라는 점을 누가 보장할 수 있을까?⁸⁴⁾

한반도 전술핵무기 재도입 과정에서 우리가 맞닥뜨릴 동맹 갈등이나 남남갈등은 표면적 현상에 불과하다. 전술핵무기 재도입 논의에서 핵심적인 쟁점은 이제껏 한 번도 진지하게 논의되지 않았던 핵전략과 그것이 한반도 평화안보에 미치는 영향이다. 역사적 사례를 보더라도 모든 핵무기 배치에는 전쟁 가능성을 염두 해 두고 필연적으로 그와 연동된 핵전략이 미리 기획되어 있다. 한반도 전술핵무기 재도입을 우려하고 이를 반대해야 할 이유가 바로 여기에 있는 것이다. 원래의 취지나 목적과는 달리 한반도 전술핵무기 재도입은 핵전략에 따라 한반도에 국한된 제한핵전쟁의 가능성을 높이고 그로인해 구조

83) 이수형(2016), p. 20.

84) 이수형, “전술핵무기를 도입하자고?,” 『한겨레』(2017/08/17)

화된 공포와 공포속의 불안감을 확산시켜 나갈 것이다. 역사적 사실과 사례를 기억해 보자. 지난 냉전시대 미국은 소련의 위협으로부터 서유럽을 보호하기 위해 나토(NATO)라는 동맹을 만들었다. 미국은 나토 억지력 강화 차원에서 대량보복전략이라는 핵전략에 입각해 1953년부터 서유럽에 전장핵무기를 도입·배치해 왔다. 그러나 소련의 핵능력이 증강됨에 따라 나토의 핵전략은 변할 수밖에 없었다. 그 과정에서 미국은 자신의 본토를 안전하게 하면서도 서유럽 방위를 위해 소련과 핵전쟁을 수행할 수 있는 핵전략을 수립하게 되었다. 그것이 바로 유연반응전략이었다. 서유럽 국가들의 입장에서 이 전략은 유럽 지역으로만 국한된 제한핵전쟁을 상정하고 있는 것으로 이해되었다. 유연반응전략은 “미국은 과연 프랑스 파리를 위해 워싱턴이 불바다가 되는 것을 감내할 것인가?”라는 드골의 유명한 명제가 나오게 된 배경이기도 하다. 이러한 드골의 발언은 미국의 핵우산 정책에 대한 깊은 불신을 드러낸 것으로 상황에 따라 나토의 핵전략이 동맹보다 미국의 안전을 우선시할 수 있다는 것을 의미하는 것이다. 한반도 전술핵무기 재도입이 이루어진다면 미국의 한반도 전술핵전략도 이러한 상황을 고려할 것이다. 우리는 우리가 원하는 목적과 방향으로 핵전략 설계도를 그릴 수 없을뿐더러 설계도면조차 보기도 힘들 것이다. 한반도 전술핵무기 재도입이나 한국의 핵무장은 한반도 위기의 해결책은 고사하고 결코 국민의 생명과 재산을 지키는 튼튼한 보호막이 될 수 없다. 두 번 다시는 이 땅에서 전쟁은 있을 수 없다는 온 국민의 평화에 대한 염원에서 해답을 찾아야 할 것이다.⁸⁵⁾

IV. 남북미 전략적 삼각관계의 특징과 한국의 딜레마

1. 전략적 삼각관계의 특징

1993년 3월 북한의 핵확산금지조약 탈퇴 선언을 계기로 북핵 문제를 중심으로 남북미 3자 간에는 과거와는 달리 전략적 삼각관계를 보여 왔다. 김영삼 정부에서부터 박근혜 정부에 이르기까지 남북미의 전략적 삼각관계의 모습은 다양한 양상을 보여주었다. 이런 점에서 여기에서는 1993년부터 2000년 시기의 전략적 삼각관계와 2001년부터 2017년까지의 전략적 삼각관계의 특징을 살펴보고자 한다. 냉전 종식 이후 구체화된 남북미의 전략적 삼각관계의 특징을 분석하는 데 있어서 2001년을 하나의 변곡점으로 잡는 이유

85) 이수형, “전술핵무기를 도입하자고?,” 『한겨레』(2017/08/17)

는 다음과 같다. 2001년 이전까지 북한의 핵개발 문제를 둘러싸고 북미 관계는 기본적으로 제네바 합의에 따라 우호협력 관계를 유지했다고 볼 수 있기 때문이다. 그러나 2001년 부시 행정부의 출범과 9·11 테러는 미국의 세계안보전략의 근본적 변화를 야기했을 뿐만 아니라 이전 행정부에서 우호협력 관계를 유지해 왔던 북미 관계의 성격 자체를 변화시켰기 때문이다.

이런 측면에서 1993년~2000년 시기 남북미의 전략적 삼각관계의 특징을 분석해 보면 다음과 같다. 무엇보다도 먼저, 이 시기 북한의 대외전략은 전반적으로 북한문제(체제유지, 경제지원, 안전보장) 해결을 위한 생존전략의 성격이 매우 강했다고 이해된다. 그렇기 때문에 이 시기에 핵 문제에 대한 북한의 전략적 의도는 핵보유국이 되겠다는 입장보다는 핵 문제를 최대한 활용하여 북한의 생존 문제를 해결해 나가는 것이 유리하다는 입장이었던 것으로 해석해 볼 수 있다. 이런 측면에서 이 시기 남북미의 전략적 삼각관계는 미국과 한국의 대북정책 기조에 따라 삼각관계의 성격이 결정되는 경향이 강했다. 즉, 북한은 냉전 종식의 여파로 인해 가장 시급한 문제가 체제의 생존이었기 때문에 핵 개발 문제를 최대한 활용하면서 한국과 그리고 미국과의 우호적 협력관계를 만들어 나가는 것이 전략적으로 자신에게 유리했다. 따라서 결과론적 해석이지만, 이 시기 전략적 삼각관계에서 북한은 변수라기보다는 한국 및 미국과 우호협력을 맺고자 하는 방향으로의 상수적 입장을 지속적으로 견지했다고 이해하는 것이 타당하다. 이런 맥락에서 이 시기 남북미의 전략적 삼각관계의 성격은 미국과 한국이 대북정책을 어떤 방향으로 가져가느냐에 따라 북한의 대응 태세와 전략적 삼각관계의 유형이 좌우되었다. 예를 들면, 미국과 한국이 대북 포용정책을 공통적으로 추진했을 경우, 전략적 삼각관계에서는 남북미는 3자 우호협력관계를 보였을 것이다. 또한 미국이 대북 연착륙 정책을 추진하고 한국이 대북 강압 정책을 추진했을 경우, 미국이 핵심 행위자가 되면서 북미 관계 우호협력, 남북관계 경색·정체 성격을 보이고 북한의 통미봉남 전략과 한국의 방기의 동맹 딜레마가 증폭되었다. 요컨대, 이 시기 북한의 이익의 초점은 정치, 경제, 안보영역이었고, 미국은 한반도 안정 유지, 한국은 안보에서 평화로 이동되는 경향을 보임과 동시에 변수적 행위자는 북미 관계이며 핵심 쟁점은 북한의 핵문제를 포함하여 북한의 정치, 경제, 안보 등의 포괄적 영역에 걸쳐 있었다고 분석할 수 있다.

한편, 2001년부터 2016년 시기의 전략적 삼각관계의 특징을 분석해 보면 다음과 같다. 이 시기는 전반적으로 북미 적대관계가 고착화됨에 따라 한국의 대북정책 기조와 방향에 따라 남북미 삼각관계의 유형이 결정되는 경향을 보여 주었다고 분석할 수 있다.

즉, 북미 적대관계에서 한국이 대북 포용정책을 추진할 경우, 남북 우호협력관계가 지속되지만 한미 관계는 갈등이 증폭되어 한미 간에는 북한 핵 문제에 대한 상이한 접근방법과 동맹 딜레마라는 갈등 상황이 동시에 표출되었다. 다른 한편, 북미 적대관계에서 한국이 대북 강압정책을 추진할 경우, 한미 우호협력관계가 지속되지만 남북관계는 정체와 경색국면이 장기화 되는 양상을 보여 주었다. 요컨대, 이 시기 전략적 삼각관계의 변수적 행위자는 한국이며, 핵심 쟁점은 북핵 문제와 남북 경협에 초점이 맞추어져 있었다고 볼 수 있다.

2. 한국이 직면하는 3가지 딜레마

1993년 김영삼 정부 출범과 더불어 터져 나온 북한의 핵확산금지조약 탈퇴선언은 오늘에 이르기까지 한반도 문제의 핵심 쟁점을 차지하고 있다. 1993년 이후 지난 25년 동안 북한의 핵 문제는 남북미 전략적 삼각관계를 만들어 내고 삼각관계의 특징과 성격을 좌우해 왔다. 남북미의 전략적 삼각관계에서 한미관계는 기본적으로 동맹관계이기 때문에 삼각관계의 전략적 이상에 그대로 부합되지 않는 측면이 있다. 대신 남북관계와 북미관계의 성격에 따라 한미관계도 우호협력의 양상이 떨어지고 갈등적 양상이 부각되었다. 그 과정에서 한국은 남북미의 전략적 삼각관계의 유형과 성격에 따라 북핵 딜레마, 동맹 딜레마, 그리고 시지프스의 악순환이라는 3가지 딜레마를 주기적으로 경험하였다.

먼저, 한국 정부가 직면한 첫 번째 딜레마로 북핵 딜레마이다. 이것은 북핵 문제 해결을 위한 국제공조 강화가 남북관계 진전의 장애 요소로 등장하는 성격이 강한 반면, 역으로 북핵 문제가 해결되지 않는 상황에서 남북관계의 진전은 북핵 문제 해결의 지체와 국제공조 이완 효과를 낳는 딜레마이다. 다음으로 동맹 딜레마이다. 이는 남북관계가 경색 내지 정체된 국면에서 북미관계가 진전됨에 따라 한국의 입장에서 방기의 두려움이라는 동맹 딜레마가 발생하는 것이다. 즉, 북한의 통미봉남 정책이 성공적으로 추진될 경우 나타날 수 있는 한국의 안보적 두려움이다. 이러한 동맹 딜레마는 역으로 북미관계가 악화된 상황에서 남북관계의 진전이 이루어질 경우에도 나타난다. 왜냐하면 이런 경우에는 한미관계의 갈등이 누적될 가능성이 높기 때문이다. 남북미 전략적 삼각관계에서 한국 정부가 직면하는 세 번째 딜레마는 소위 시지프스의 악순환이다. 이는 북핵 딜레마와 동맹 딜레마와 복합적으로 작용하여 남북관계가 진전→정체(답보)→재개의 악순환이 주기적으로 반복되는 상황을 의미한다. 이러한 시지프스의 악순환은 남북미 3국의 차별적 권력제도에 따른 정책 시차의 부조화와 분단구조에서 파생되는 안보와 평화의 불균형

에서 기인하는 것으로 판단된다.

북핵 문제를 중심으로 전개되어 왔던 남북미 전략적 삼각관계에서 한국 정부가 주기적으로 경험하는 이러한 딜레마를 극복하거나 타개할 수 있는 방안은 무엇인가? 가장 중요한 것은 변화하는 환경 및 상황에 적절히 대응할 수 있는 정책의 유연성을 확보하는 것이라 판단된다. 정책 추진에 있어서 정책의 원칙과 일관성을 견지하는 것은 매우 중요하다. 그러나 여기에서 기억해야 할 점은 정책 원칙과 일관성의 문제는 기본적으로 정책 방향과 목표 달성의 측면에서 규정되어야 한다는 점이다. 그렇기 때문에 정책의 유연성은 정책 목표의 변경이 아니라 정책 목표를 달성하기 위한 다양한 경로 중의 어느 한 경로에 해당하는 것이다. 따라서 특정 경로를 통한 정책 목표의 달성이 힘들다면, 상황 변화에 맞게 정책 경로를 재설정하여 정책 목표를 달성하기 위한 전략적 지혜를 발휘해야 한다.⁸⁶⁾

특히, 남북미의 전략적 삼각관계에서 우리 정부가 주기적으로 직면하는 3가지 딜레마를 극복하거나 딜레마에 따른 갈등을 최소화하기 위해서는 무엇보다도 우리 주도의 남북 관계를 만들어 나가는 것이 중요하다. 남북관계는 상호작용이기 때문에 어느 한쪽의 노력만으로는 소기의 목적을 달성할 수 없지만, 한국의 대북 정책의 선택 방향은 긴 호흡으로 보면 북한의 상응하는 대응을 불러올 수 있다.

남북관계 정상화를 위해 한국은 다면적이면서도 다차원적인 대북 관여정책을 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 남북대화 추진과 남북 간 합의이행 제도화, 이산가족 및 국군포로·납북자 문제 등을 포함한 인도적 문제 해결, 대북 인도적 지원과 호혜적인 남북협력, 개성공단 등의 지속적 발전을 위한 방안 모색, 그리고 민간 사회문화교류를 활성화 시켜 나가는 것 등이다. 한국의 대북 관여는 정부 차원과 민간 차원의 경로를 통해 동시 병행적으로 추진할 필요가 있다. 특히, 정부 차원의 대북 관여는 남북관계 자체의 동력과 지속성을 확보할 수 있는 제도화 추진에 초점을 두어 과거 남북관계에서 나타났던 전형적 관계 유형이라 할 수 있는 남북교류→진전→정체(답보)→재개라는 악순환의 고리를 끊어내야 할 것이다. 이러한 남북관계의 제도화는 서로에게 합의이행의 문화를 정착시켜 상호 신뢰를 점진적으로 쌓아갈 수 있는 첩경이자 국내 선거에 의한 정부의 교체와 상관없이 남북관계가 지속될 수 있는 동력인 것이다.

한편, 민간 차원의 대북 관여는 북한 체제의 특수성과 북한이 처해 있는 현실을 고려했을 경우, 남북관계의 지속과 이를 통한 북한의 변화를 유도해 내는데 있어서 정부 차원의

86) 이수형, 『맷돌의 굴대전략: 한반도 평화통일 전략구상』(서울: 국가안보전략연구원, 2014), pp. 95-96.

대북 관여보다 더 효과적일 수 있다. 또한 민간 차원의 대북 관여는 정치적 상황과 관계없이 북한 주민들의 의식주 개선 관련 분야에 집중할 필요가 있다. 이를 위해 민간 차원의 대북 관여는 탈정치화·탈이념화·인도주의적 정신을 바탕으로 북한 주민들에게 보편적 가치와 규범을 점진적으로 이식·확산시켜 나갈 수 있는 소리 없는 변화를 이끌어낼 수 있도록 정부가 적극 지원하고 지방 차원의 남북교류도 촉진시켜 나가는 것이 중요하다. 다만, 민간차원의 대북관여는 무분별한 민간교류가 조장되거나 이를 둘러싸고 남남갈등이 유발되는 것을 사전에 방지하는 차원에서 민간 교류에 대한 정부의 전략적 관리가 필요하다.

한국이 주도적으로 남북관계의 정상화와 발전적 남북관계를 구축하기 위한 또 다른 전략적 방안은 균형 안보를 통한 절제된 역지를 행사하는 것이다. 노태우 정부의 북방정책 이후 오늘에 이르기까지 남북관계가 교류→진전→정체(답보)→재개라는 악순환을 되풀이한 가장 큰 이유 중의 하나는 북핵 문제를 제외하고 주기적으로 나타난 북한의 정치·군사적 도발과 이에 대한 우리의 대응방향에서 연유한 것이었다. 분단 상황의 남북관계에서 남북 간의 정치적 갈등과 군사적 긴장은 상시적으로 작동할 수 있을 뿐만 아니라 이는 경제사회적 부분에서의 발전과는 관계없이 남북관계를 일거에 정체 혹은 중단시킬 수 있는 효력을 갖고 있다. 또한 그 파장은 남북관계 전반에 미치고 후유증 역시 단기적으로 해소되기가 힘들어 남북관계의 재개나 진전에 큰 걸림돌로 작용한다. 바로 이러한 측면에서 한국이 주도적으로 남북관계를 이끌고 발전시켜 나가기 위해서는 절제된 역지력이라는 전략적 방안이 무엇보다 중요하다. 물론, 남북관계 발전을 위해 경제사회 부문과 정치군사 부문의 불균형을 해소하여 경제사회↔정치군사의 동시 병행발전의 선순환 구조를 만들어내는 것이 중요하다. 그러나 남북 분단이라는 구조가 남북관계 전반에 영향을 미치는 현실을 고려했을 경우, 남북 간의 정치적 갈등과 군사적 긴장의 파장을 최소화하는 하는 것이 보다 중요하며 이는 우리의 절제된 역지력에서 그 해답을 찾아야 할 것이다.

남북관계의 발전을 위한 전략적 방안으로 제시되는 절제된 역지력이란 주기적으로 등장하는 북한의 대남 비방과 군사적 돌출행위에 대한 우리의 인식 및 대응방식과 관련된 문제이다. 이와 관련, 우리는 대통령을 포함한 주요 정책결정자에 대한 북한의 실명 비방에 대해서는 적극 대응하면서도 기타 북한의 대남 비방에 대해서는 전략적 무시 방안으로 대응하여 북한의 대남 비난을 돌아오지 않는 메아리로 만들고 전략적 인내를 통해 남북 간의 정치적 갈등을 최소화하는 것이 중요하다. 또한 북한의 군사적 돌출행위

에 대해서는 그것이 한국의 영토와 국민에 대한 직접적 위해 행위가 아닌 이상, 확고한 국방태세를 통해 이를 억지할 수 있는 효과적인 대응체계를 구축하는 것이다. 특히, 균형 안보의 절제된 억지력은 독자적 대북 억지 및 대응능력 향상을 기본으로 군사적 긴장의 부정적 파장을 최소화하고 이것이 남북관계 정상화 및 발전의 장애물로 등장하지 않도록 관리할 수 있는 능력인 것이다.

V. 결론

1993년 3월 북한의 핵확산금지조약 탈퇴 선언 이후 적어도 박근혜 정부 때까지 한반도 정치의 핵심 쟁점은 무엇보다도 북한의 핵개발 문제였다. 이를 둘러싸고 냉전종식 이후 한반도 정치는 남북관계와 북미관계, 그리고 한미관계라는 전략적 삼각관계가 형성되었고 또한 이의 지속적 작동이 이루어져 왔다. 그 과정에서 한국은 주도권을 잡기 보다는 북한의 전략적 결단에 따른 남북관계와 북미관계의 성격 여부에 따라 주기적으로 극복하기 힘든 딜레마와 한미 갈등을 경험하였다.

2018년 한반도 정치의 기본 골격은 과거와 마찬가지로 남북미의 전략적 삼각관계의 구조를 이루고 있다. 그러나 2018년 지정학적 대전환을 보이고 있는 한반도 정세 변화와 관련하여 특이한 점은 북한체제에 대한 안전보장이 이루어지면 핵을 포기할 수도 있다는 김정은 위원장의 전략적 결단에 따라 기존의 남북미 전략적 삼각관계의 모습이 근본적으로 변화될 상황이 찾아올 수도 있다는 점이다. 2018년 2월 평창 동계올림픽을 계기로 점점 부각되어 왔던 남북미의 전략적 삼각관계의 모습과 성격은 이전의 삼각관계에서 전혀 볼 수 없었던 측면이 나타나고 있다. 그것은 다름 아닌 김정은 위원장의 전략적 결단과 문재인 대통령의 진정성 있고 일관된 대북정책이 가장 중요한 변인으로 작용하고 있기 때문이다. 현재 지정학적 대전환을 보이고 있는 한반도 정세에서 나타나고 있는 남북미 전략적 삼각관계의 모습은 돌이킬 수 없을 정도의 남북관계의 진전, 전략적 불신이 강하게 남아 있지만 비핵화를 통해 새로운 관계를 구축하고자 하는 유동적 북미관계, 그리고 그 어느 때보다도 강한 신뢰와 소통을 보이고 있는 한미관계이다.

2018년의 남북미 전략적 삼각관계에서 한 가지 흥미로운 점은 기존의 전략적 삼각관계에서 볼 수 없었던 한국의 적극적인 중재자 역할이 부각되고 있다는 점이다. 2018년에 들어와 한반도 대전환의 핵심은 남북 공존과 공영을 위해 남북한이 새로운 한반도 평화시

대를 만들어가자는 것이다. 남북이 평화롭게 공존·공영할 수 있는 한반도를 만들기 위해서는 남북관계의 진전과 북미 비핵화 프로세스라는 두 개의 관문을 반드시 통과해야만 한다. 두 개의 관문을 지나가는 방법은 크게 3가지가 있다. 하나는 남북관계와 비핵화 프로세스가 선순환으로 작동하여 이를 동시에 통과하는 것이다. 두 번째는 남북관계의 획기적 진전을 통해 지체되는 비핵화 프로세스를 견인하는 것이다. 세 번째는 비핵화 프로세스에 남북관계의 진전속도를 맞추는 것이다. 이러한 3가지 방법에 있어 현재 문재인 정부에서는 남북관계 진전과 북미 비핵화 프로세스 간의 선순환 구조를 형성하기 위해 많은 노력을 해 왔으며 그중에서도 결정적으로 북미 비핵화 협상이 교착 국면에 처할 때마다 이를 타개하기 위한 계기를 제공해 줄 수 있는 적극적 중재자 역할을 담당하였다.

6월 12일 북미 공동성명에도 불구하고 최근까지 북미 비핵화 협상은 크게 진전된 것이 없는 상황이다. 2018년 역사적인 북미 정상회담이후 9월 초순까지 한반도 비핵화 문제를 놓고 북미 협상이 교착 국면에 접어든 것처럼 보인다. 예정되었던 폼페이오 미 국무장관의 방북 일정이 돌연 취소되면서 북미 비핵화 협상에 먹구름이 몰려오는 것 같다. 언론보도에 따르면, 미 국무장관의 방북 계획 취소는 북한의 선 종전선언 요구와 미국의 선 비핵화리스트 제출 요구 사이에서 절충점을 찾지 못했기 때문이라는 것이다. 또 다른 언론보도는 북한이 벼랑 끝 전술 차원에서 비핵화 종료 시점에서나 가능한 평화 협정 체결문제를 들고 나왔기 때문이라는 것이다. 북미 공동성명이 나온 지 채 100일이 지나기도 전에 북미 양국의 전략적 불신이 꿈틀거리면서 한반도 비핵화 과정의 첫 번째 교착 국면이 찾아 온 것이다. 새로운 한반도 평화시대를 열어나가는 담대한 여정에서 처음으로 맞닥뜨린 한반도 비핵화 교착 국면을 어떻게 해석할 것인가? 북미 어느 한쪽이 먼저 양보를 한다면 앞으로 전개될 비핵화 과정에서 제2, 제3의 교착 국면은 없는 것인가? 설사 북미 어느 일방이 먼저 양보적 조치를 취한다고 하더라도 현재의 교착 국면은 벗어날 수 있겠지만 또 다른 교착 국면이 나타나지 않을 것이라는 점을 보장할 수는 없을 것이다. 왜냐하면 현재 목격되고 있는 북핵 협상의 교착 국면은 북미의 전략적 불신이 주된 원인이 아니기 때문이다. 보다 구조적인 문제는 한반도 비핵화를 둘러싼 북미의 상황요인, 정책요인, 그리고 시간요인의 부조화에 있다는 점을 이해하는 것이 중요하다.

먼저, 비핵화 협상의 상황요인이다. 상황요인이란 한반도 비핵화 협상이나 과정이 어떤 환경이나 상황에서 전개되고 있는 가를 뜻하는 것으로 비핵화 접근방법이라는 정책요

인이 전개되는 전략공간을 의미한다. 즉, 북한은 핵 무력 완성 선언을 통한 핵보유국이라는 입장에서, 미국은 강력한 대북제재를 통해 북한의 비핵화를 이끌어낼 수 있다는 자신감에서, 그리고 보다 더 큰 틀에서 한반도, 동북아, 그리고 동아시아에서 미중 영향력 경쟁이 격화되고 있는 현실이 비핵화 협상의 전략공간을 구성하고 있는 상황요인이다. 이러한 상황요인은 지난 25년간의 북한 비핵화 과정과는 완전히 다른 국면이자 북미 전략적 불신과 맞물리면서 주기적인 상호 기 싸움과 신경전을 야기하는 주된 원인으로 작동하고 있다. 다음으로, 정책요인이다. 정책요인은 비핵화 협상에 대한 북미의 접근방법이자 비핵화 협상과정을 통해 북미 양국의 이해관계를 관철시키기 위한 전략적 프레임이다. 북한은 비핵화 프레임으로 핵 폐기와 체제안전보장의 단계적·동시적 이행을 주장하고 있다. 미국은 과거보다는 상당한 융통성을 보이면서도 여전히 선 비핵화 후 체제안전보장의 입장을 견지하고 있다. 상황요인과 맞물려 작동하는 북미 양국의 정책요인이 바로 비핵화 협상의 교착 국면을 초래한 근본적 이유이기도 하다. 비핵화 협상에 대한 이러한 북미의 전략적 프레임이 바뀌지 않거나 부분적·일괄적 타협이 전제되지 않는다면 비핵화 협상의 진전이나 현재의 교착 국면이 돌파되기 어려울 것이다. 마지막으로 시간요인이다. 시간요인은 북미 양국의 대내외적 정치 일정에 따라 상황요인과 정책요인에 영향을 미칠 수 있는 일종의 매개변수로 작용을 한다. 현재의 국면에서 시간요인은 북한에게 불리하게 작용할 가능성이 높다. 왜냐하면 북한은 비핵화 관련 가시적 성과를 얻어내어 압축적 경제성장을 이루기 위해서라도 미국의 상황요인과 정책요인의 변화를 이끌어내야 하기 때문이다. 마찬가지로 시간요인은 미국에게도 하나의 압박 변수로 작용할 것이다. 무엇보다도 11월의 중간 선거를 앞두고 비핵화 협상을 활용하여 유리한 선거 국면을 조성할 필요가 있기 때문이다. 그러나 미국에게 시간의 압박은 북한보다는 크지 않다. 미국은 비핵화 협상의 틀을 깨지 않으면서도 대북제재라는 상황요인과 선 비핵화라는 정책요인의 지속적 유지를 통해 선거 국면을 관리해 나갈 수 있고, 또한 한국과 중국 등 비핵화 관련 이해당사국의 정책 흐름을 조정·관리해 나갈 수 있기 때문이다.

비핵화 협상 관련, 이러한 상황요인과 정책요인, 그리고 매개변수 성격의 시간요인이 선순환 구조를 형성하기보다 각자의 입장에서 개별적으로 작동한 결과 지금의 북미 비핵화 교착국면이 나타난 것이다. 이에 한국 정부는 2018 제3차 평양 남북정상회담을 성공적으로 끝내고 유엔총회 계기 교착 상태에 빠진 북미 비핵화 협상을 재가동시킬 수 있는 동력 제공 차원에서 한미정상회담을 열었다. 결과적으로 문재인 대통령의 적극적인 중재자 역할은 기존의 남북미 전략적 삼각관계에서 나타나지 않았던 새로운 모습이라 할

수 있다. 즉, 남북미의 전략적 삼각관계에서 한국 정부의 적극적인 중재자 역할은 신뢰에 바탕을 둔 남북관계 진전을 통한 새로운 한반도 평화시대 구축, 북한의 완전한 비핵화를 통한 북한체제의 안전보장과 새로운 북미관계 구축, 그리고 긴밀한 한미 공조관계에서 한국 정부는 유동적인 북미관계에서 비핵화 협상이 교착 국면에 처할 때마다 우호협력의 남북관계와 한미관계를 바탕으로 북한과 미국의 상호 입장을 수렴하여 북미 양국이 어느 정도 타협할 수 있는 정책 공간을 마련해 주어 북미 비핵화 협상이 지속될 수 있는 한국의 중재자 역할은 기존의 남북미 전략적 삼각관계에서 볼 수 없었던 상황이라 할 수 있다. 2018년의 남북미 전략적 삼각관계에서 이러한 한국의 적극적 중재자 역할이 가능했던 결정적 변수 또는 계기는 무엇이었는가? 이와 관련하여 필자는 2018년 4월 27일에 있었던 제1차 남북정상회담과 그 결과물인 판문점선언 합의가 한국의 적극적 중재자 역할을 작동시킬 수 있는 가장 중요한 배경이라 판단된다. 이에 여기에서는 판문점선언의 주요 내용과 의미를 분석하는 것으로 남북미 전략적 삼각관계의 정책적 고려사항을 대신하고자 한다.

2018년 4월 27일 남과 북은 판문점 「평화의 집」에서 역사적인 정상회담을 개최하여 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’(이하 판문점 선언)에 합의했다. 이번 정상회담에서 합의한 판문점 선언을 통해 남과 북은 “한반도에서 더 이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열리었음을 8천만 우리 겨레와 전세계에 엄숙히 천명”하고 이를 달성하기 위한 주요 합의사항을 제시했다. 따라서 남과 북이 합의한 이번 판문점 선언은 분단과 전쟁, 적대적 상호의존으로 점철되어 왔던 냉전의 한반도를 해체하고 새로운 한반도 평화시대를 여는 대장정의 이정표를 제시한 것이다.

판문점 선언의 합의 내용을 중심으로 2018년 남북 정상회담의 주요 성과와 그 의미를 분석해보면 다음과 같다. 첫 번째 가장 중요한 성과는 민족 자주의 원칙을 바탕으로 남북이 같이 번영할 수 있는 안정적이고 지속적인 남북관계 발전을 위한 기틀을 확립한 것이다. 판문점 선언에서 남과 북이 “우리 민족의 운명은 우리 스스로 결정한다는 민족 자주 원칙을 확인하였으며 이미 채택된 남북 선언들과 모든 합의들을 철저히 이행함으로써 관계 개선과 발전의 전환적 국면을 열어 나가기로” 합의한 것은 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 먼저, 한반도 운명을 우리 스스로 결정하겠다는 한반도 운명에 관한 자기결정권을 재천명했다는 점이다. 한반도 운명에 관한 남북한의 최초의 합의는 1972년 7·4 남북공동성명에서 밝힌 자주·평화·민족대단결이라는 3대원칙이다. 이번 판문점 선언에서 남과 북이 민족 자주원칙을 확인한 것은 7·4 남북공동성명의 3대 원칙을 계승함과

아울러 이를 남북관계 발전의 전환적 국면을 열어 나가는 운영지침으로 삼겠다는 것을 밝힌 것이다. 특히, 한반도 운명에 관한 자기결정권 확인은 안정적이고 지속적인 남북관계 발전을 디딤돌 삼아 한반도 문제 해결을 둘러싸고 그동안 국내외 일각에서 제기되어 왔던 코리아 패싱이 일어날 수 있는 상황을 원천적으로 방지하겠다는 의지를 완곡하게 표현한 것이라고 볼 수 있다.

이번 정상회담의 두 번째 성과는 남과 북이 새로운 한반도 평화시대를 주도적으로 열어 나갈 것에 합의했다는 점이다. 판문점 선언을 통해 남과 북은 “한반도에서 첨예한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하기 위하여 공동으로 노력해 나갈 것”과 “한반도의 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁위험을 해소하는 것은 민족의 운명과 관련되는 매우 중대한 문제이며 우리 겨레의 평화롭고 안정된 삶을 보장하기 위한 관건적인 문제이다”라고 선언하여 분단 이후 지속되어 왔던 한반도 냉전구도를 종식시켜 남북이 평화롭게 공존할 수 있는 여건을 조성해 나가겠다는 강한 의지를 천명했다는 점이다. 새로운 한반도 평화시대를 열어나가겠다는 남과 북의 합의는 그동안 안보에 의해 유지되었던 한반도 평화를 뒤로하고 안보와 평화의 선순환 관계로 구축된 새로운 한반도 평화시대의 개막을 예고하고 있다는 점이다. 특히, 이번 남북 정상회담은 판문점 선언을 통해 한반도에서 민족의 공멸을 초래할 수 있는 전쟁에 반대한다는 입장을 명문화하고 정상 수준에서 과거 남북이 합의한 불가침 의무를 존중하고 이를 이행할 것임을 공식화함으로써 불가침 합의의 신뢰성과 이행력을 담보했다는데 큰 의미가 있다. 이를 위해 우선 남과 북은 빠른 시일 내에 군사적 긴장완화와 신뢰구축과 관련된 일련의 제반 조치들을 추진해 나갈 것에 합의하였다.

2018년 남북 정상회담의 세 번째 성과는 남북관계 발전과 비핵화의 선순환을 위한 토대를 구축하여 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축의 청사진을 제시했다는 점이다. 이번 판문점 선언에서 남과 북이 “완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인”하고, “정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다”는 점은 다음과 같은 중요한 의미를 내포하고 있다. 우선, 그동안 지속적으로 논란이 되어 왔던 북한의 비핵화 의지를 판문점 선언에 명문화했다는 점과 이를 통해 북미 정상회담의 성공적 개최를 뒷받침할 수 있는 여건을 마련했다는 점이다. 즉, 이번 남북 정상회담은 냉전의 한반도 역사를 청산하기 위해서는 새로운 남북관계 확립 못지않게 북미 적대적 관계

청산이 이루어져야 한다는 남북의 공통적 인식을 바탕으로 남·북·미 선순환 관계 창출의 우선조건인 한반도 비핵화 목표를 확고하게 견지하여 한반도 정전체제를 항구적 평화체제로 전환시킬 수 있는 결정적 계기를 마련했다는 점에서 그 의미가 남다르다 하겠다.

마지막으로, 이번 정상회담의 국제정치적 성과가 매우 크다는 점이다. 지난 한국 정부는 북핵 문제와 남북관계의 한반도 문제에서 남북 만남과 대화를 통해 이를 적극적으로 해결해 나가기보다는 과도하게 강대국의 대북 정책에 편승하여 한반도 문제 해결에서 우리의 입지와 역할을 상실한 코리아 패싱을 경험한 바 있다. 그러나 이번에는 남과 북의 의지와 노력으로 남북 정상회담을 성공시켜 한반도 문제의 직접당사자로서의 위상과 역할을 재확인하였다. 이를 통해 우리는 남과 북이 중심이 되어 국제사회와의 협력관계를 구축하는 것이 한반도 문제에서 우리의 주도권과 입지 강화의 첩경이자 한국의 국제정치적 위상 확보의 관건이라는 점을 재확인할 수 있었다. 특히, 이번 남북 정상회담이 창출한 국제정치적 성과의 백미는 남과 북이 중심이 되어 ‘동북아 정상외교의 르네상스’ 국면을 이끌어냈다는 점이다. 2018년 남북 정상회담 이전까지 동북아 국제정치는 전면적인 정상외교를 경험하지 못했던 것이 사실이다. 그러나 이번 남북 정상회담 개최를 전후하여 동북아 국제정치는 전면적이고 만개한 정상외교의 국면으로 빠르게 진입하는 양상을 보이고 있다. 2018년 3월의 북중 정상회담, 4월의 남북 정상회담, 5월의 제2차 북중 정상회담과 한중일 정상회담, 그리고 한미 정상회담이 개최되었고 다가오는 6월 12일 역사적인 북미 정상회담을 촉매제로 하여 한반도 비핵화와 항구적 평화체제 구축을 위한 남북미 정상회담 등 동북아 역내 국가들 간의 전면적이고 빈번한 정상외교가 전개될 것으로 예상된다. 남과 북이 창출한 ‘동북아 정상외교의 르네상스’ 국면은 분명 새로운 한반도 평화시대의 서막이자 한반도를 중심으로 펼쳐지는 동북아 국제정치 대전환의 신호탄이 될 것이다.

참고문헌

- 국가안보실, 『희망의시대 국가안보전략』(서울: 국가안보실, 2014)
- 국가안전보장회의, 『평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상』(서울: 국가안전보장회의의 사무처, 2004)
- 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서 ⑤: 통일·외교·안보』(서울: 국정홍보처, 2008)
- 김근식, 『대북포용정책의 진화를 위하여』(서울: 한울 아카데미, 2011)
- 김재목, 『북핵협상 드라마: 남·북·미 삼각게임』(서울: 도서출판 경당, 1995)
- 김학노, “김대중 정부의 햇볕정책과 6·15 남북정상회담,” 함택영·남궁곤 편, 『한국 외교정책: 역사와 쟁점』(서울: 사회평론, 2010)
- 대통령비서실, 『노무현대통령 연설문집 제1권』(서울: 대통령비서실, 2004)
- 동북아평화연구회, 『국민의 정부, 대북포용정책』(서울: 밀레니엄 북스, 1999)
- 배기찬, “동북아시아대구상의 현실과 과제,” 『한국과 국제정치』제24권 제1호, 2008년
- 배종윤, “노무현 정부의 외교정책과 한미동맹,” 함택영·남궁곤 편(2010)
- 안인해, “김일성헌법과 김정일체제,” 『한국정치학회보』제32집 4호, 1998년
- 이삼성, “북한 핵문제와 미국의 대외정책: 북한 핵문제와 클린턴 외교의 정치적·역사적 성격,” 『국제정치논총』제34집 2호, 1994
- 이수형, “미국의 미사일방어정책: 역사적 고찰과 전략적 함의,” 『한국과 국제정치』제32권 제3호, 2016년
- _____, “미국의 재균형 전략과 한미동맹: 신현실주의 패권축소론의 관점에서,” 『한국과 국제정치』제31권 제2호, 2015년
- _____, 『햇돌의 굴대전략: 한반도 평화통일 전략구상』(서울: 국가안보전략연구원, 2014)
- _____, “한미동맹 60년의 성찰: 포괄적 전략동맹으로의 변화와 과제,” 『군사연구』제135집(2013년 6월)
- _____, “중견국가와 한국의 외교안보정책: 노무현정부의 동맹재조정정책을 중심으로,” 『국방연구』제52권 제1호, 2009년
- _____, “동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵 문제를 둘러싼 한미 갈등 관계를 중심으로,” 『국제정치논총』제39집 1호, 1999년
- 이원섭, 『새로운 모색: 남북관계의 이상과 현실』(서울: 한겨레신문사, 1997)
- 이정훈, “햇볕정책과 작계 5027 개정: 제2한반도 전쟁, 그날 이후...,” 『신동아 5』(서울: 동아일보사, 1999)
- 이종석, 『분단시대의 통일학』(서울: 한울, 1998)
- 중앙일보 역, 『두개의 코리아』(서울: 중앙일보사, 1998)
- 청와대, 『성숙한 세계국가』(서울: 청와대, 2009)
- 하영선 편, 『한미동맹의 비전과 과제』(서울: 동아시아연구원, 2007)
- 황임동, 『탈냉전기 남·북·러 전략적 삼각관계 연구』경남대학교 대학원 박사학위논문, 2017년 6월

- Bowen, Wyn Q. and David H. Dunn, *American Security Policy in the 1990s: Beyond Containment* (Brookfield USA: Dartmouth Publishing Company, 1996)
- Dittmer, Lowell, "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis," *World Politics*, 33-4(1981)
- Dittmer, Lowell, "The Strategic Triangle: A Critical Review," in Kim Ilpyong(ed.), *The Strategic Triangle: China, the United States, and the Soviet Union* (New York: Paragon House, 1987)
- Fortaine, Richard and Kristin M. Lord, "Introduction: Debating America's Future," *America's Path: Grand Strategy for the Next Administration* (Washington, D.C.: Center for a New American Century, 2012)
- Joffe, Josef, "Who's Afraid of Mr. Big?," *The National Interest*, Summer 2001, p. 43.
- Nye, Joseph S., Jr., *The Paradox of American Power* (Oxford: Oxford University Press, 2002), 홍수원 역, 『제국의 패러독스』(서울: 세종연구원, 2002)
- Shapiro, Jeremy and Lynn E. Davis, "The New National Security Strategy," Lynn E. Davis and Jeremy Shapiro(eds.), *The U.S.-Army and the New National Security Strategy* (Santa Monica: RAND, 2003)
- Tow, William, "Pursuing U.S. Strategic Interests in the Asia-Pacific: Pivoting Away from Disorder?," in John R. Deni(ed.), *Augmenting Our Influence: Alliance Revitalization and Partner Development* (Carlisle, PA: U.S. Army War College Press, 2014)
- U.S. Department of Defense, "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense," January 7(Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 2012)
- Whitmore, Steven and John R. Deni, *NATO Missile Defense and The European Phased Adaptive Approach: The Implications of Burden Sharing and The Underappreciated Role of the U.S. Army* (Carlisle, PA: U.S. Army War College Press, 2013)

트럼프 행정부의 핵정책: 국제 핵비확산 레짐과 북핵문제에 대한 함의

세종연구소 수석연구위원 이 상 현

트럼프 행정부의 핵정책: 국제 핵비확산 레짐과 북핵문제에 대한 함의

이 상 현*

목 차

I. 서론	138
1. 연구배경	138
2. 연구목표	139
II. 미국의 핵정책 변화	141
1. 오바마 행정부까지의 핵전략	141
2. 2018년 핵태세검토(NPR) 주요 내용	145
3. 원자력 이용 및 개발 정책	152
III. 트럼프 행정부의 핵정책과 국제 핵비확산 레짐	157
1. 2018 NPR과 강대국 핵경쟁 시대의 재현	158
2. 국제 핵비확산 레짐에 대한 영향	163
IV. 트럼프 정부 핵정책과 북핵문제	170
1. 북한의 핵위협과 핵무기 사용 전략 평가	170
2. 북미 비핵화 협상	174
3. 비핵화 협상과 한반도 안보에 대한 함의	180
V. 결론 및 정책제언	184
참고문헌	190

* 세종연구소 수석연구위원

I. 서론

1. 연구배경

트럼프 행정부의 핵전략 전모를 알 수 있는 2018년 핵태세검토(NPR: Nuclear Posture Review) 보고서가 발간되면서 트럼프 행정부의 새로운 핵전략의 방향이 드러나고 있다. 미국 국방부 공간 문서 중 NPR의 목적은 발간시점에서 향후 5~10년간을 내다보고 유지될 미국 핵정책과 전략 수립, 목표 능력과 전력태세를 제시하는 것이다. 냉전 이후 미국은 빌 클린턴 행정부(1994)와 조지 W. 부시 행정부(2002), 오바마 행정부(2010) 등 세 번의 핵태세검토를 단행했고 이번이 네 번째이다.

2010년 NPR에서 초점을 맞춘 목표는 크게 5가지였다. 핵 확산과 핵 테러리즘 예방, 미국의 안보전략에서 핵무기의 역할 축소, 핵 보유고를 줄이면서도 전략적 억지력과 안전성 유지, 지역적 억지력 강화와 동맹국 및 파트너 국가에 대한 안전보장, 안전하고 위험성이 없으며 효율적인 핵보유고 유지 등이 그것이다. 당시의 국제안보 위협 관련 가정은 첫째, 러시아와, 혹은 강대국간 군사충돌 가능성이 크게 줄었다는 것, 둘째, 핵무기의 역할과 숫자를 줄임으로써 핵전쟁의 위험을 줄이고 핵확산도 막을 수 있다는 것이었다. 이러한 가정에 따라 오바마 행정부는 러시아와의 다양한 핵군축 협상을 타결 지었고, 그러한 노력의 결과 미국 핵 보유고는 냉전기 최고수준에 비해 85% 이상 감축된 수준으로 줄어들었다. 오바마 미국 대통령은 2009년 프라하 연설에서 ‘핵무기 없는 세계’의 비전을 설파해 노벨평화상도 수상했다. 그리고 오바마의 비전은 2010년 워싱턴 핵안보 정상회의(Nuclear Security Summit)로 첫발을 내딛는 성과를 거두었다.

2010 NPR에 비해 2018 NPR의 기본적인 상황 인식은 2017년 12월에 공개된 국가안보전략(NSS) 보고서의 연장선상에서 미국이 현재 당면한 안보위협 of 본질은 강대국간 경쟁의 부활이며, 미국의 핵태세를 이에 맞게 조정해야 한다는 것이다. 이는 미국이 당면한 최대 안보 위협을 중국, 러시아 같은 현상타파세력이라고 규정하고, 뒤이은 국방전략보고서(NDS)에서 미국의 최대 위협은 더 이상 테러가 아니라 전통적인 강대국 간 전략적 경쟁이라고 언급한 것과 같은 맥락이다. 특히 러시아는 기존 핵군축 조약에서 규정하지 않은 다양한 무기체계를 개발하거나 혹은 기존 핵군축 합의를 위반하고 있다. 미국은 러시아가 유럽에서 재래식 전력 열세를 전술핵으로 만회한다는 이른 바 ‘종전을 위한 확전(escalate-to-deescalate)’ 전략을 우려하며, 이를 궁극적으로 NATO를 분열시켜 러시아 인근 국가들을 지배하기 위한 것으로 술책으로 이해한다. 또한 ‘모든 상황에

두루 통하는(one size fits all) 역지방안은 없다는 전제 하에 ‘유연한 맞춤형 핵억지전략(flexible, tailored nuclear deterrence strategy)’을 지향하고 있는 바, 이는 곧 이란과 북한 등 불량정권을 겨냥한 저강도 핵무기(전술핵무기) 개발과 배치를 의미하는 것으로 해석된다.

이러한 트럼프 행정부의 새로운 핵정책은 강대국간 지정학적 경쟁의 부활을 강력히 시사하며, 그 연장선상에서 신 핵군비경쟁 시대의 도래를 예고하고 있어 그 파장을 정확히 진단하고 대처해야 할 필요성을 제기한다. 또한 ‘힘에 의한 평화’를 내세운 트럼프 행정부가 ‘국가 핵무력 완성의 위협’을 달성했다는 북한에게 겁을 먹을 가능성은 없고, 오히려 역대 최대의 압박과 제재로 나갈 가능성이 크기 때문에 북핵문제 해결은 이제 새로운 단계로 들어갈 것으로 전망된다. 이러한 상황을 배경으로 본 연구에서는 트럼프 행정부의 핵태세가 국제 핵비확산 레짐에 미치는 영향과 북핵문제에 미칠 파장을 분석하고 대책을 마련하는 데 중점을 두고자 한다.

2. 연구목표

본 연구에서는 트럼프 행정부의 핵정책을 정확히 이해하고 분석함으로써 국제 핵비확산 레짐에 대한 파장을 예측하고 북핵문제를 둘러싼 북미간 대립과 갈등이 한국의 안보에 미칠 영향을 분석하고 대비하는 데 연구의 목적이 있다. 이를 위해 본 연구에서는 우선 트럼프 행정부 신 핵태세검토(NPR) 보고서를 중심으로 미국 조야의 핵정책 관련 전문가 분석, 보고서, 여론 동향 등을 분석하고 총체적인 조망을 시도할 예정이다.

트럼프 행정부 국가안보전략의 가장 두드러진 기본 인식은 현재의 국제질서가 ‘경쟁적(competitive)’이라고 보는 점이며, 역사의 변치 않는 연속성은 ‘힘의 대결(contest for power)’이라고 인식하고 있다. 트럼프 행정부의 국가안보전략(NSS) 보고서에 뒤이어 발간된 국방전략(National Defense Strategy)도 미국의 안보와 번영을 위협하는 최대의 요인은 더 이상 테러가 아니라 중국, 러시아 같은 현상타파세력이 야기하는 국가간 전략적이고 장기적인 경쟁(long-term, strategic competition)이라고 규정하고 있다. 이러한 인식은 향후 적어도 트럼프 행정부 임기 동안은 강대국 경쟁과 긴장이 일반적인 양상이 될 것임을 시사하고 있다. 그러한 강대국 경쟁을 전제로, 2018 NPR은 미국의 핵태세를 ‘유연한 맞춤형 핵억지전략(flexible, tailored nuclear deterrence strategy)’으로 제시했다. 핵무기 또한 상황과 필요에 맞춰서 사용할 수 있어야 한다는 의미이다. 물론 핵무기는 쉽게 사용해서는 안 되지만 최악의 경우 실제로 사용될 수

있다는 확신을 줄 수 있어야 역지력을 발휘한다는 인식을 반영해 저강도 전술핵무기 생산 및 배치를 시사하고 있는 것이다. 트럼프 행정부의 NPR은 이러한 인식에 근거, 오늘날 미국을 위협하는 도전을 첫째, 중국, 러시아 등 현상타파 세력, 둘째, 이란, 북한 같은 불량국가들, 셋째, 지하드 테러조직 같은 초국가적 위협으로 규정한 바, 향후 강대국 경쟁의 재현, 더욱 강경한 대북 비핵화 접근 등 한국의 안보환경에 직접 영향을 미치는 여러 상황이 전개될 것으로 전망된다. 향후 본 연구는 이러한 상황전개에 대비, 가능한 시나리오를 미리 전망하고 대비함으로써 한국의 정책적 고려사항을 점검, 효율적이 정책 대응에 참고자료가 될 것으로 판단된다.

연구의 주된 내용은 우선 2018년 NPR 분석이다. 트럼프 행정부의 첫 NPR 보고서는 기존의 비확산, 핵군축을 지향하던 기조에서 크게 벗어나 핵무기를 실제 사용가능한 정책수단으로 간주하려는 경향이 두드러진다. 이러한 변화는 최근 국제정치의 새로운 흐름인 이른 바 ‘강대국 정치의 부활,’ 혹은 ‘지정학의 귀환’ 현상과 무관하지 않은 바, 강대국 관계를 협조보다는 경쟁과 대결의 구도에서 보려는 트럼프 행정부의 상황인식과도 직결된다. 세계 최강대국인 미국의 핵전략 변화는 불가피하게 경쟁관계인 러시아와 중국, 그리고 미국의 적대국가인 이란이나 북한의 핵태세에도 중요한 변화를 미칠 전망이다. 이러한 분석을 통하여 향후 강대국 간의 핵전략 경쟁의 추세를 전망하고, 또한 그러한 경쟁이 현재 한반도 안보의 최대 걸림돌인 북핵문제 해결에 어떠한 함의를 갖는지도 분석하게 될 것이다.

그와 함께 미국의 국익을 최우선시하는 트럼프 행정부의 원자력 이용 및 개발 정책은 한미 원자력 협력과 관련하여 다양한 이슈와 논쟁을 유발할 전망이다. 트럼프 행정부는 에너지 독립이라는 원칙하에 셰일가스 등 화석연료 개발을 활성화하는 데 일차적인 중점을 두고 있지만 저탄소 에너지원으로서 원자력의 개발도 배척하지는 않을 것으로 예상된다. 특히 중국과 러시아가 빠른 속도로 국제 원전시장을 장악해 나가고 있는 현 추세는 한미 양국이 원전수출 등 분야에서 협력해야 할 필요성과 당위성을 부각시키고 있다. 본 연구에서는 한미간 원자력 이용 및 개발에서 한미 양국이 협력할 수 있는 부분을 파악하고 건설적인 협력 방향을 제시하고자 한다.

II. 미국의 핵정책 변화

1. 오바마 행정부까지의 핵전략

트럼프 행정부의 2018년 핵태세검토 보고서는 기존의 핵태세검토와 기조와 방향, 접근에 있어서 차이가 있는 바, 아직 이 주제에 관련한 선행연구는 없는 실정이다. 다만 지난 번 NPR인 2010년 NPR에 관해서는 다양한 분석이 제기된 바 있다. 본 연구를 위해 2010년 NPR의 방향과 주요 내용을 리뷰하여, 당시의 상황과 현재 사이에 존재하는 핵 관련 안보환경의 변화를 개관해보자. 2010 NPR에서 제시된 미국 핵전략의 목표를 간략히 정리하자면 다음과 같다.⁸⁸⁾

첫째, 핵 확산 및 핵 테러리즘 차단을 강조했다. 미국 핵전략 역사상 처음으로 핵정책의 최우선순위를 핵무기 보유국이 증가하는 것을 차단하고, 테러조직이 핵을 보유하는 핵 테러리즘을 막는 것이라고 천명함으로써 강력한 비확산 의지를 천명한 것이다. 이는 9.11 테러라는 미증유의 사태 이후 미국의 대외 안보전략의 우선순위가 근본적으로 변했다는 점을 잘 보여주는 대목이다.

둘째, 핵무기 역할 감소를 천명했다. 즉, 정책수단으로서 핵무기에 대한 의존도를 줄이고, 전체적인 숫자도 감축하겠다는 의지를 표명했고, 그러면서도 핵비확산 의무 준수 국가에 대한 핵무기 불사용을 선언한 소극적 안전보장(negative security assurance)을 공식화했다.

셋째, 핵 보유고 수준을 낮추면서도 전략적 억지력과 안정을 유지한다는 방향을 설정했다. 미국은 이를 위해 러시아, 중국 등 핵 강대국과의 안정적 관계를 설정함으로써 전략적 억지 및 안정 유지, 오판에 의한 핵전쟁 방지책을 제시했다.

넷째, 동맹국에 대한 확장억지력 제공을 재확인했다. 미국 안보전략에서 핵무기의 역할이 감소함에 따라, 동맹국 및 파트너 국가들에서의 억지력에서 핵무기 이외 전력의 역할이 커질 것이라며 동맹국에 대한 확장억지력 제공은 변함이 없을 것이라고 강조했다. 미국의 확장억지 제공은 잠재적 핵능력을 가진 동맹 및 우방국들의 핵무기 독자개발 유희을 억제하는 중요한 기능을 제공한다.

다섯째, 안전하고 방호되고 효율적인(safe, secure, and effective) 핵 보유고를 유지

⁸⁸⁾ U.S. Department of Defense, "2010 Nuclear Posture Review (NPR) Fact Sheet," April 6, 2010; 이상현, "오바마 행정부의 군사전략: 2010년 QDR과 함의," 『전략연구』 제XVII권 3호(2010년 11월), pp. 22-23.

한다. 미국은 추가적인 핵실험이나 탄두 개발 없이 앞으로 이미 검증된 기술과 요소만을 사용해 효율적인 핵 보유고를 유지할 것이다. 이를 위해 탄두 수명연장프로그램(Life Extension Program)과 핵연구 시설, 핵전문 인력에 대한 투자를 강화하겠다는 것이다.

2010년 핵태세 검토는 ‘핵무기 없는 세계’를 지향한다는 오바마 행정부의 강조점에 따라 핵전력의 비중을 낮추는 대신 버락 오바마 대통령이 프라하 연설에서 언급한 핵군축과 비확산, 그리고 원자력의 평화적 이용 등 세 가지 분야의 균형된 고려를 반영한 것이 특징이다.⁸⁹⁾ 오바마 행정부 NPR의 기본 방향은 대체로 2010년 3월 5일 오바마 대통령이 핵확산금지조약(NPT) 발효 40주년을 맞아 발표한 성명에서 앞으로 미국이 핵무기의 숫자와 역할을 모두 줄여나가게 될 것이라고 하며 핵무기 감축에 대한 자신의 의지를 밝힌 것과 크게 다르지 않다. 오바마 대통령은 성명에서 미국이 안전하고 확고하며 효과적인 핵 억지력을 유지하는 가운데 국가안보 전략상 핵무기 수와 역할을 줄여나갈 것이라고 강조했다. 그는 핵군축과 비확산, 그리고 원자력의 평화적 이용 등 세 가지가 프라하 연설에서 언급한 비전의 핵심 요소라고 언급했다.

오바마 행정부의 핵태세 검토에 큰 영향을 미친 것은 ‘핵무기 없는 세계’의 비전을 설파한 조지 슐츠, 윌리엄 페리, 헨리 키신저, 그리고 샘 님 등의 영향을 받은 바 크다. 이들 4인은 2007년과 2008년에 월스트리트저널지에 게재한 기고문에서 핵무기에 대한 의존 축소, 핵확산 방지 및 궁극적인 핵무기 위협 해소를 촉구하고 이를 실현하기 위한 구체적 방안을 점진적이고 단계적으로 취해나갈 것을 제시하는 한편, 미국이 관련국과 함께 이를 달성하기 위해 노력할 것을 촉구한 바 있다.⁹⁰⁾

2010 NPR이 발행됐을 당시 미국 조야에서도 미국의 핵전략에 대한 다양한 논쟁이 전개된 바 있다. 논란의 핵심은 어떻게 하면 국가안보 전략상 핵무기 수와 역할을 줄이면서도 안전하고 확고하며 효과적인 핵 억지력을 유지할 수 있을 것인가 하는 점이었다. 오바마 정부도 적을 억제하고 동맹국의 방어를 보장하는 핵무기의 역할과 기능을 현실적으로 인정할 수밖에 없기 때문에, 핵억제(nuclear deterrence)와 비핵화(denuclearization) 간에 조화와 균형을 어떻게 유지할 것인가 하는 문제를 피할 수 없었다. 또한 미국 오바마

89) "Statement by President Obama on the 40th Anniversary of the Nuclear Nonproliferation Treaty," The White House, Office of the Press Secretary, March 5, 2010.

90) George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger, and Sam Nunn, "A World Free of Nuclear Weapons," *The Wall Street Journal*, January 4, 2007 (<http://online.wsj.com/article/SB116787515251566636.html>); "Toward a Nuclear-Free World," January 15, 2008 (<http://online.wsj.com/article/SB120036422673589947.html>)(검색일: 2009년 4월 8일).

행정부가 ‘핵무기 없는 세계’를 추구하고 있는데 이는 원칙상으로는 합리적인 목표이지만 현실적으로는 매우 불합리하다는 지적도 제기되었다. 당시 조 바이든 부통령은 월스트리트 저널 기고문에서 안전하고 효율적인 핵 보유고를 유지해야 할 필요성을 강조했다. 특히 그는 지난 수년간 핵 보유고와 인프라 및 전문인력에 대한 투자가 소홀했던 결과 미국의 핵무기 연구소와 시설들이 예산부족으로 인해 충분히 활용되지 못하고 있음을 지적했다. 최신 핵시설과 고도의 전문인력은 추가적인 핵실험 없이 미국의 핵전력을 유지하기 위해 필수적이다. 이들은 향후 수년 내에 전세계 핵물질을 안전하게 봉인하겠다는 오바마 대통령의 비전 실현에도 불가결하다. 미국은 이 목표를 위해 핵보유고 관리 및 핵 인프라 시설에 70억 달러의 예산을 할애했다. 이는 미 의회가 승인한 것보다 6억 달러가 더 많은 금액이다. 바이든 부통령은 향후 5년간 오바마 정부는 이와 관련된 예산을 50억 달러 이상 증액시키려 한다고 밝혔다.

미국내 다양한 싱크탱크 및 의회 위원회 보고서들도 핵 감축이라는 기본 방향에는 동의하지만, 그것이 미국의 안보를 희생하는 방향으로 실행되어서는 안 된다는 의견이 지배적이었다. 예를 들면, 미 의회 전략태세위원회(Strategic Posture Commission) 최종보고서는 러시아 및 중국과의 군축협상을 지지하면서도 그러한 핵군축이 미국의 동맹과 우방에 대한 ‘확장억지력’을 약화시켜서는 안 되며, 군축시 반드시 그들과 협의할 것을 권고하고 있다. 또한 미국은 핵무기의 선제불사용 원칙(policy of no-first-use)은 유지하면서도 극단적 경우에는 핵무기가 사용될 수도 있다는 점을 분명히 함으로써 약간의 계산된 모호성을 유지할 필요가 있다고 지적했다.⁹¹⁾

오바마 행정부의 핵정책을 비판하는 쪽에서 제기하는 국가안보 관련 문제점 중 대표적인 것은 전략운반체 계수법과 전술핵무기 관련 내용이다. 예를 들면 미-러 신 START에서 합의한 전략운반체 800기에서 장거리폭격기 1대는 몇 개의 핵폭탄을 적재했든 하나로 계수된다. 핵없는 세상을 향해 가는 길에 또 다른 암초는 전술핵무기이다. 핵군축 역사에서 지금까지 소형 전술핵무기는 어느 조약에서도 특별히 다뤄진 경우가 없었다. 지금도 미국은 약 500개의 전술핵무기를 실전배치하고 있고, 이 중 200개 정도가 네덜란드, 독일, 이탈리아, 터키 등 NATO 소속 국가들에 배치되어 있다. 모두 전술항공기에서

91) William J. Perry and James R. Schlesinger, *America's Strategic Posture: The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 2009 (http://www.usip.org/files/America's_Strategic_Posture_Auth_Ed.pdf).

자유낙하 방식으로 투하되는 B61 타입 전술핵탄두이다. 러시아도 2,000개 가량의 전술 핵무기를 보유한 것으로 추정된다.

2010년 NPR이 발표될 당시만 해도 핵군축과 비확산에 대해서는 대체로 낙관적인 분위기가 비관적인 분위기보다 우세한 상황이었다. 당시까지 미국의 핵전략은 NPR과 더불어 제1차 핵안보정상회의, 그리고 그 해 5월에 개최된 NPT 검토회의까지 연결해 볼 필요가 있다. 4월 6일 NPR 보고서 발표를 신호탄으로, 미국과 러시아의 신START 협정 서명(4월 8일, 체코 프라하), 핵안보정상회의 개최(4.12~13일, 워싱턴 D.C.)로 숨 가쁘게 이어져온 비핵화를 위한 거대한 담론이 NPT 평가회의에서 최종 점검, 평가를 받게 된 것이다. 엘런 타우서 미국 국무부 비확산·군축담당 차관은 핵안보정상회의를 두고 “핵의 봄(春)을 마무리하는 행사”라고 정의했다.⁹²⁾

2010년 4월 12~13일 워싱턴에서 개최된 제1차 핵안보정상회의는 2009년 4월 미국의 오바마 대통령이 프라하에서 선포한 ‘핵무기 없는 세계’ 비전을 실행에 옮기는 첫 걸음이었다. 이 회의에는 5대 공인 핵보유국인 미국, 영국, 중국, 프랑스, 러시아 등은 물론이고 인도, 파키스탄, 이스라엘 등 비공인 핵보유국을 포함해 현재 원자료를 운영하고 있는 나라 등 45개국이 참석했다. 거기에 더해 유엔과 국제원자력기구(IAEA), 그리고 유럽연합(EU) 대표가 추가로 참석해서 한마디로 핵무기를 갖고 있거나 원자력 이용과 관련된 세계 모든 나라와 단체가 참여하는 명실상부한 최고의 회의라 할 수 있다. 1차 핵안보정상회의에서는 핵안보 강화와 핵테러 공동대응을 위해 테러집단의 핵물질 접근 차단과 핵확산 방지가 집중 논의되었다. 현재 전 세계에는 12만 개의 핵무기를 만들 수 있는 핵물질이 있으며 전 세계 관련국 정상들이 한자리에 모여 이 골치 아픈 물질을 어떻게 안전하게 통제할지를 함께 고민해 보자는 것이 근본 취지였다. 특히 9.11 테러 이후 알카에다처럼 정식 국가가 아닌 교전단체 등이 핵을 보유할 경우 미국은 물론이고 지구촌이 핵 테러의 위협에서 자유로울 수 없다. 핵확산은 오늘날 인류가 당면한 최대의 안보위협 중 하나로, 그것을 주도하는 것이 이란과 북한이다.

오바마 행정부가 야심차게 추진했던 ‘핵무기 없는 세계’의 비전은 이미 사라진지 오래다. 2010년 NPR과 2018년 NPR을 비교해보면 국제안보 환경의 현격한 변화가 확연히 드러난다. 미국, 중국, 러시아 등 강대국관계는 과거보다 더욱 경색되었고, 지정학의 부활 현상으로 인한 자국 이익 위주의 경쟁과 대립이 보편적 양상이 되었다. 트럼프 행정부의 2018 NPR은 이러한 상황의 변화를 반영하고 있다.

⁹²⁾ Sang Hyun Lee, “The 2010 NPR and North Korean Nuclear Issue,” *Vantage Point*, Vol. 33, No. 6 (June 2010) 참조.

2. 2018년 핵태세검토(NPR) 주요 내용

2010년 NPR이 발행된 지 8년이 지난 지금의 상황은 그 당시에 비해 매우 다르다. 특히 미, 중, 러 등 강대국 관계의 긴장과 경쟁이 그 당시와는 비교할 수 없을만큼 불확실성이 커졌다고 할 수 있다. 이하에서는 2018 핵태세검토(NPR)에 의거한 트럼프 행정부 핵정책의 주요 내용을 분석하고자 한다.⁹³⁾

NPR 내용 분석에 앞서 트럼프 행정부의 국가안보전략 시각에 대한 대략적인 검토가 필요하다. 핵태세도 결국 국가안보전략이라는 큰 틀 속에서 윤곽이 결정되기 때문이다. 트럼프 행정부 국가안보전략 보고서는 위대한 미국의 재건을 부르짖으며 당선된 트럼프 행정부의 ‘미국 우선주의(American First)’가 반영된 국가안보전략 보고서로서 관심을 끌고 있다. 미국의 국가안보전략(이하 NSS) 보고서는 미국 백악관이 발간하는 최상위 전략서이다. NSS 보고서에 근거하여 국방전략(NDS), 군사전략(NMS), 핵태세검토(NPR), 그리고 4년주기 국방태세검토(QDR) 보고서 등 국가안보에 관련된 다양한 하위 보고서들이 일관성을 지니고 발간된다.

주지하다시피 트럼프 시대 외교의 기조는 ‘미국 우선주의(America First)’이다. 미국 우선주의가 미국 외교에서 처음 등장한 것은 2차 세계대전에 미국의 참전을 막기 위해 고립주의자들이 만들어 낸 개념이었다. ‘트럼프 독트린(Trump Doctrine)’의 기조는 로널드 레이건의 구상에 연결되며, 그 핵심은 ‘경제, 군사적 힘에 의한 평화(peace through economic and military strength)’라 할 수 있다. 트럼프 대통령은 갈수록 위협스러워지는 세계에서 미국의 안전을 지키는 최상의 방법은 ‘위대한 미국의 재건(make America great again)’이라고 생각하며, 그 출발점은 미국 내부의 경제부흥에서 출발한다는 인식을 갖고 있다.⁹⁴⁾ 그에 따라 해외 군사개입 축소, 동맹 및 우방의 방위분담 확대, 세계경찰의 역할 대신 미국 국익에 집중하는 고립주의적 노선을 천명했다. 대외경제정책도 같은 맥락에서 미국의 경제이익 극대화에 초점을 두고 다양한 형태로 보호무역주의를 추진하고 있다.

트럼프 행정부 국가안보전략의 기본적인 상황인식은 현재의 국제질서가 근본적으로

93) 2018 NPR 분석은 다음의 원문에 근거하고 있다. U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2018 (<https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>).

94) Peter Navaro, “The Trump Doctrine: Peace Through Strength,” *The National Interest*, March 31, 2016(<http://nationalinterest.org/feature/the-trump-doctrine-peace-through-strength-15631>).

‘경쟁적(competitive)’이라고 보는 점이다. 특히 중국과 러시아는 미국의 힘과 영향력, 이익에 도전하면서 미국의 안보와 번영을 잠식하려고 시도하는 대표적 국가들이다. 그 뒤를 이어 이란, 북한 같은 불량국가들과 초국가적 테러집단이 미국의 안보에 위협을 가하는 요인들이다. 이러한 대결의 본질은 인간 존엄성 및 자유를 중시하는 측과 개인을 억압하고 획일성을 강요하는 측과의 대결이다. 현 국제질서의 경쟁적 속성은 미국의 과거 정책을 재고하는 계기가 되고 있다. 경쟁자들을 국제체제 속으로 끌어들여 통상 교류를 하게 되면 이들을 협력자와 신뢰할 수 있는 파트너로 변화시킬 수 있다는 전제는 대부분 잘못된 것으로 판명났다. 뿐만 아니라 미국의 경쟁자들은 정치적 선동과 기타 수단을 통해 민주주의를 훼손하고 있으며 반서구적 시각을 확산시켜왔다. 오늘날 미국은 세계 최강의 군사력을 보유하고 있다. 하지만 미국의 경쟁자들이 재래식 군사력 및 핵전력을 현대화하면서 미국의 우위는 점차 사라지고 있다. 정보전 분야의 각축 역시 정치, 경제, 군사적 경쟁을 심화시키는 요인이다. 과거의 역사에서 미국이 얻은 교훈은 미국이 리더십을 발휘하지 않으면 조만간 적대세력이 그 공백을 차지해서 결국 미국의 불이익을 초래하게 된다는 사실이다.⁹⁵⁾

미국 우선주의 시대에 우려되는 것은 이번 NSS의 근거에 깔린 제로섬적 국제관계 시각이다. 트럼프 국가안보전략이 상정하는 국제관계는 국가대 국가의 투쟁을 당연시하는 다분히 홉스적(Hobbesian) 시각에 입각해 있다. 중국과 러시아를 미국에 대한 경쟁자로 보는 시각이 대표적인 예이다.⁹⁶⁾ 트럼프 정부의 국가안보 전략 보고서는 현 국제상황을 중국과 러시아의 미국 리더십에 대한 도전이라고 명확히 규정하며 미국은 정치·군사·경제 모든 영역에서 우위를 확고히 지켜가겠다고 선언함으로써 미·중·러 간에 냉전 2.0이 시작되고 있음을 명시했다.⁹⁷⁾ 미국 우선주의를 경제 분야에 적용해보면, 이는 21세기형 중상주의(Mercantilism)의 가능성을 시사한다. 중상주의의 기본 철학은 국력의 모든 도구를 총동원하여 무역과 산업을 확대함으로써 외국의 경쟁국들을 효과적으로 견제하고 전쟁에 필요한 자원을 축적하는 데 중점을 둔다. 이러한 원칙을 현 시대에 적용해보자면, 신중상주의의 가장 명확한 특징은 분명한 정치·경제적 민족주의를 내세워

95) White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017; 트럼프 행정부 국가안보전략에 대한 종합적인 평가는 이상현, “트럼프 행정부의 국가안보전략(NSS): 국제정세 및 한반도에 대한 함의,” 『국가전략』, 제24권 2호(2018) 참조.

96) Elliott Abrams, “The Trump National Security Strategy,” Council on Foreign Relations, Blog Post, December 26, 2017 (<https://www.cfr.org/blog/trump-national-security-strategy>).

97) 이흥구, “냉전 2.0 시대의 한반도 평화는?” 『중앙일보』, 2017.12.30.

소통을 거부하고 국제무역의 혜택에 대해 제로섬 시각을 취한다는 점이다. 그 정향에 있어서 중상주의는 기본적으로 민족주의적이다(Ahmed and Bick 2017, 6).⁹⁸⁾ 그렇기 때문에 미국과 중국, 러시아 등 강대국 간 지정·지경학적 이익의 충돌은 어느 정도 불가피할 것으로 전망된다.

아시아태평양지역만을 놓고 볼 경우에도 트럼프 행정부 NSS와 기존 NSS 사이에서 가장 중요한 차이 중 하나는 지역전략 중 유럽이나 중동에 앞서 인도 및 인도-태평양을 언급한 것이다. 인도-태평양 전략이 NSS에 등장한 가장 중요한 배경은 중국의 점증하는 공세적 태세일 것으로 추정된다. 남중국해에 대한 해양주권 주장이나 일대일로 전략, 북핵 문제 등으로 인해 이 지역은 미국의 대외전략에서 핵심 지역으로 부상하고 있다. 오바마 행정부는 아태 재균형 전략에 역점을 두어 추진해왔다. 향후 미국의 전략은 아태 재균형 정책에 더하여 인도-아시아-태평양을 아우르는 전략공간을 대상으로 해양투사 및 전력강화를 추진할 것으로 예상된다. 향후 미중관계의 전망은 중국의 이러한 입장에 대해 트럼프 행정부가 어떻게 대응할지에 달려있다. 만일 미국이 NSS 보고서에서 적시한 대로 중국을 미국 주도의 기존 질서에 대한 전략적 경쟁자라고 보고 적극 대응할 경우 아시아에서 지정학적 경쟁, 특히 아시아 국가들을 통한 대리(代理) 세력경쟁이 부활할 가능성이 있다. 사실상 미국과 일본이 인도-태평양 전략을 언급한 것은 부상하는 중국에 대한 견제 의도를 내포하고 있다고 봐도 무방할 것이다. 아직 트럼프 행정부가 NSS 보고서 내용처럼 실제로 중국을 경쟁자로 상정하고 압박할 것인지는 확실치 않다. 트럼프 대통령이 취임 이후 보여준 중국에 대한 거친 언사에도 불구하고 실제 미중관계가 악화된 사례는 별로 없기 때문이다.

하지만 분명한 사실은 트럼프 행정부의 NPR은 바로 이러한 국가안보전략의 전반적인 상황인식을 바탕으로 하고 있어 강대국간 핵경쟁을 새롭게 유발할 가능성이 크다는 점이다. 2018 NPR은 ‘유연한 맞춤형 핵억지전략(flexible, tailored nuclear deterrence strategy)’ 기조를 바탕으로 핵무기는 쉽게 사용해서는 안 되지만 최악의 경우 실제로 사용될 수 있다는 확신을 줄 수 있어야 억지력을 발휘한다는 인식을 반영하고 있다. 구체적으로 미국 핵전략의 목표로는 네 가지를 제시했다. 네 가지는 첫째, 핵 및 비핵 공격 억지, 둘째, 동맹 및 우방국에 대한 보장, 셋째, 억지 실패 시 미국의 목표 달성,

⁹⁸⁾ Salman Ahmed and Alexander Bick, “Trump’s National Security Strategy: A New Brand of Mercantilism?” Carnegie Endowment for International Peace, August 17, 2017 (http://carnegieendowment.org/files/CP_314_Salman_Mercantilism_Web.pdf).

넷째, 불확실한 미래 대비 능력 확보 등이다.

이러한 목표를 달성하기 위해 전통적 억지력인 핵 3축체제(nuclear triad - 핵잠수함, ICBM, 전략폭격기)의 가치를 재확인하고 오바마 행정부 당시 확정된 현대화 계획을 지속적으로 추진한다고 언급했다. 그와 더불어 핵 지휘통제통신(NC3)체제의 현대화, 그리고 핵무기 인프라 강화를 위한 투자도 천명했다. 트럼프 행정부 핵정책에서 특히 강조된 것은 유연성에 기반한 맞춤형 핵전략으로 억지력을 강화한다는 것이다. 즉, ‘모든 상황에 두루 통하는(one size fits all)’ 억지방안은 없으며, 상황과 맥락에 맞는 대응을 가능케 하는 유연성이 필요하다고 지적하고 있는 바, 이는 곧 저강도 핵무기(전술핵무기) 개발과 배치를 의미하는 것으로 해석된다. 그러면서도 핵무기는 ‘극단적 상황,’ 예를 들면 미국과 동맹, 우방의 사활적 이익 방어를 위해 필요한 경우에만 사용된다는 점을 분명히 하고 있다.

2018 NPR에서 제시된 미국 핵전력 구성과 향후 태세는 다음과 같다. 첫째, 핵잠수함(SSBN) 전력은 현재 14척의 오하이오급 전략핵잠으로 구성되며, 컬럼비아급으로 대체될 때까지 운용의 효율성을 유지하고 여기에 적재된 D5 SLBM은 2042년까지 수명연장 프로그램을 적용하여 계속 배치한다.

둘째, ICBM 전력은 현재 400기의 단탄두 미니트맨 III를 여러 지역 지하사일로에 분산배치하며, 향후 지상배치 전략억지력(Ground-based Strategic Deterrent, GBSD) 프로그램에 따라 2029년부터 미니트맨 교체를 시작, 450개 발사시설을 현대화하고 400기의 ICBM 규모를 유지한다.

셋째, 전략폭격기의 경우 현재 핵무기 적재 B-52H 스트래트포트리스 46대, B-2A 스피릿 스텔스 폭격기 20대로 구성된다. 미 국방부는 차세대 폭격기인 B-21 레이더(Raider) 개발을 시작, 2020년대 중반경 현존 전략폭격기 교체가 시작될 예정이다.

이 외에 비전략 핵무기로는 소수의 B83-1, B61-11 투발형 핵무기가 가용하며, 2020년 B61-11을 B61-12 스마트폭탄으로 개조할 때까지 현재 수준에서 유지할 계획이다. B52-H에 적재되는 공중발사순항미사일(ALCM)은 장거리역외발사(LRSO: Long-Range Stand-Off) 크루즈미사일로 대체될 때까지 수명연장 프로그램을 적용하여 운용한다. 비전략핵무기를 운반하는 NATO군 이중용도 항공기(DCA)는 장차 F-35로 대체된다. 마지막으로, 향후 단기적으로는 기존 SLBM 일부를 저강도 핵탄두로 개조하고, 장기적으로는 현대화된 핵탄재 해상발사크루즈미사일(SLCM)을 개발함으로써 유연성과 억지력을 강화할 계획이다.

핵무기 의존도를 줄이는 데 중점을 두었던 오바마 행정부의 핵태세에 비해 트럼프 행정부의 핵정책은 핵무기를 실제 사용가능한 무기로 간주하고, 이에 입각한 억지력을 강화하려는 것이 특징이다. 트럼프 행정부의 이러한 핵정책은 최근 국제정치의 뚜렷한 추세인 강대국 정치, 혹은 지정학의 부활 현상과 맞물려 강대국간 핵군비 경쟁의 재연 가능성을 높이고 있다.

최근 들어 소련 붕괴 후 지난 30여년간 지속된 핵군축의 시대가 끝나고 새로운 핵군비경쟁이 시작되고 있다는 조짐은 여러 곳에서 쉽게 발견할 수 있다. 2018 NPR에 의하면 러시아는 2,000여개의 전술핵무기를 현대화하는 중이고 1987년 체결된 중거리핵전력조약(INF)에 위배되는 다양한 무기체계를 개발하고 있음을 지적하고 있다. 핵 후발 주자인 중국은 핵탄두 생산량 증가세가 세계 최고이며, 핵전력 현대화에 상당한 투자를 하고 있으며, 최근에는 우주상에서 대륙간탄도미사일(ICBM) 요격 실험을 실시해 성공한 바 있다. 우크라이나 사태로 러시아발 안보위협을 경험한 유럽에서는 프랑스가 향후 7년간 국방 예산을 3000억 유로(약 400조원)로 늘리고, 이 중 370억 유로(50조원)를 핵무기 현대화에 투입한다고 선언했다. 이러한 상황에서 더욱 공세적인 미국의 핵정책으로 인해 세계 각국이 핵군비 경쟁에 뛰어들면 이를 둘러싼 긴장과 갈등은 더욱 높아질 것이 분명하다.

강대국간 핵군비 경쟁은 국제 핵비확산 레짐에도 부정적 영향을 미침으로써 국제 핵비확산 체제의 약화가 우려된다. 원래 비핵국가에 대한 선제 핵공격을 배제하는 소극적 안전보장(negative assurance) 원칙은 NPT 체제의 핵심 원리 중 하나이다. 핵무기를 갖지 않은 국가에 대해 핵무기 국가들이 핵무기를 앞세워 위협한다면 핵비확산을 막을 방도가 없어지기 때문이다. 하지만 트럼프 행정부가 주장하듯이 재래식 공격에 대한 핵무기 사용 언급은 소극적 안전보장에 위배되며, 결과적으로 NPT 체제의 약화를 초래할 가능성이 매우 크다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 미국은 포괄적핵실험금지조약(CTBT)의 상원 비준도 추진하지 않는다고 밝혔고, 다만 CTBTO 준비위원회의 활동은 계속 지지할 것이라고 언급했다. 더 나아가 2017년에 성안되어 서명을 하기 시작한 핵무기금지조약(Nuclear Weapons Ban Treaty)은 현행 국제안보 환경의 개선 없이 핵무기를 완전히 없애자는 비현실적인 기대를 전제하고 있기 때문에 미국뿐만 아니라 동맹과 우방의 안보도 위협한다는 이유로 반대를 분명히 하고 있다.

2010 NPR 공개 당시와 현 시점을 비교해보면 핵비확산 동력이 크게 약화된 징후가 뚜렷하다. 2010년 NPR 직후인 4월 12~13일 워싱턴에서는 제1차 핵안보정상회의가 열린 바, 이는 2009년 4월 미국의 오바마 대통령이 프라하에서 선포한 '핵무기 없는

세계’ 비전을 실행에 옮기는 첫 걸음으로서의 의의를 지녔다. 이 회의에는 5대 공인 핵보유국인 미국, 영국, 중국, 프랑스, 러시아 등은 물론이고 인도, 파키스탄, 이스라엘 등 비공인 핵보유국을 포함해 당시 원자로를 운영하고 있는 나라 등 47개국이 참석한 대규모 회의였다. 2010년에는 4월 6일 NPR 보고서 발표를 신호탄으로, 5월 3일부터 시작된 NPT 검토회의, 미국과 러시아의 新START 협정 서명(4월 8일, 체코 프라하) 등 핵안보와 국제 핵비확산을 위한 다양한 활동이 전개된 바, 현재의 비확산 위축 분위기와는 크게 다른 양상이었다.

트럼프 행정부의 핵태세는 북핵문제 해결에 관해서도 여러 가지 함의를 갖는다. 무엇보다도 미국의 새 핵태세는 핵전쟁의 문턱을 낮추기 때문에 위험스럽다는 평가가 많은데, 예를 들면 핵지휘통제 인프라에 대한 재래식 공격에 핵무기로 반격할 수도 있다는 입장은 과거의 NPR과 사뭇 다른 점이다. 저장도 핵무기 보유 확대를 거론한 것은 유사시 대통령이 핵무기 사용 결정을 더 쉽게 내릴지도 모른다는 우려와 직결된다.

저장도 핵무기 개발을 찬성하는 전문가들은 미국이 현재 보유한 핵무기들이 너무 크고 치명적이어서 사실상 사용하기 어려운 무기라는 점을 지적한다. 이러한 주장에 의하면 미국은 사실상 효과적으로 ‘자기억제된(self-deterred)’ 상태이며 적들은 이를 잘 알고 있다. 그런 이유로 미국이 핵무기를 실제로 사용할 수도 있다는 점을 확실히 보여주기 위해 저장도 핵무기를 더 만들어야 한다는 것이다.⁹⁹⁾ 상황에 맞게 사용가능한 전술핵무기가 없는 상황에서 적의 도발에 ICBM이나 전략폭격기로 대응하는 것은 핵 전면전을 초래해 인류 공멸을 불러올 가능성이 크다. 이를 피하는 방법은 한 발 물러나 전쟁에서 지고 방위공약의 신뢰성을 스스로 포기하는 것뿐이다. 그렇기 때문에 전략핵무기에 중점을 둔 전통적인 미국의 핵전략 하에서는 ‘자멸 아니면 항복(suicide or surrender)’ 외에는 선택의 여지가 없다. 바로 이런 딜레마를 벗어나기 위해 미국은 제한적 핵공격 역량을 보유해야 한다는 것이다. 그리고 그 대안으로 제시된 것이 잠수함발사 저장도 핵순항미사일 및 탄도미사일 추가 개발이다.

하지만 트럼프 행정부의 NPR에 대한 비판도 만만치 않다. 무엇보다도 이번 NPR은 저장도 핵무기 개발이 왜, 그리고 어떻게 전략적 안정성을 높이고 핵전쟁의 위험을 줄일

⁹⁹⁾ Ashley Feinberg, “Exclusive: Here Is a Draft of Trump’s Nuclear Review. He Wants a Lot More Nukes,” *The Huffington Post*, January 11, 2018 (https://www.huffingtonpost.com/entry/trump-nuclear-posture-review-2018_us_5a4d4773e4b06d1621bce4c5).

수 있는지에 관해서는 논의하지 않고 있다. 모든 국가들은 자국의 이익 위주로 정책결정을 내리기 마련이지만 오늘날의 국제질서에서 미국처럼 영향력이 큰 국가가 오로지 자국만의 안보를 위해 이런 결정을 내리는 것은 분명히 사려 깊지 못한 행동이라는 비판이 제기되는 바, 핵무기를 실제 사용 가능한 무기로 만들려는 미국의 구상은 자국은 물론 타국들에게도 안보 딜레마로 끝날 소지가 크다.

트럼프 행정부의 핵태세는 북핵문제에 대해서도 시사하는 바가 크다. 만일 북핵문제가 현재보다 더욱 고도화되고 비핵화 협상이 난항에 빠지고, 미국에 대한 북한 핵미사일의 위협이 구체화될수록 미국이 저강도 전술핵무기를 실제 사용할 가능성이 커지는 바, 이러한 상황을 미연에 방지하기 위한 한국의 적극적인 대응이 요구되는 것이다. 북한의 핵미사일이 미국을 위협하게 될 순간이 점차 현실로 다가오는 가운데 미국 내에서는 저강도 핵무기, 혹은 전술핵 개발을 지지하는 목소리가 점점 커지고 있으며, 북한에 대한 제한적 선제타격인 이른 바 ‘코피 전략(bloody nose strike)’ 논의도 세간의 큰 관심을 끌은 바 있다. 트럼프 행정부의 2018 NPR은 완전하고 검증가능하며 불가역적인 한반도 비핵화가 여전히 미국의 오랜 목표임을 재확인하고 있다. 그리고 만일 북한이 미국이나 동맹국을 핵무기로 공격한다면 그것은 곧 정권의 종말이 될 것이라고 경고하는 것도 빼놓지 않고 있다. 하지만 김정은 정권은 2018년 신년사에서 북한이 국가 핵무력 완성의 위업을 달성했다고 선포했다. 핵으로 생존을 보장하려는 북한과 한반도의 완전한 비핵화를 추구하는 미국과 북한 간에 앞으로 비핵화를 둘러싼 기나긴 갈등과 긴장을 예고하는 대목이다.

트럼프 행정부의 2018년 NPR을 오바마 행정부의 2010년 NPR과 비교해보면, 가장 두드러진 차이점은 세 가지 정도로 요약할 수 있다. 첫째, 현재의 국제안보 환경을 지나치게 가혹하게 평가하고 있다. 특히 러시아의 핵 위협을 과장하며 경쟁적 측면을 부각시키고 있다. 결과적으로 러시아의 위협에 대응하기 위한 역량을 강조함으로써 새로운 핵 군비경쟁의 문을 열었다. 둘째, 핵무기의 역할을 크게 확대하고 있다. 그 결과 협정에 의한 군비통제보다는 핵무기 현대화에 더 큰 비중을 두고 있다. 셋째, 핵 군비통제는 상대적으로 간과되고 있다. 미국 핵억지(nuclear deterrence) 태세의 약점을 강조하고 대통령에게 사용 가능한 추가적인 핵 옵션을 제공함으로써 역지가 강화될 수 있다는 믿음을 견지하고 있다.¹⁰⁰⁾

¹⁰⁰⁾ Steven E. Miller, “Nuclear Battleground: Debating the US 2018 Nuclear Posture Review,” APLN (Asia Pacific Leadership Network for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament, Policy Brief No. 63 (June 2018).

3. 원자력 이용 및 개발 정책

트럼프 시대 미국 외교의 기조는 ‘미국 우선주의(America First)’이다. 이러한 외교안보 기조를 에너지 분야에 적용해 보면, 트럼프가 추구하는 에너지 정책의 핵심은 에너지 독립과 미국 이익 최우선이다. 트럼프는 청정에너지원의 진흥을 통해 성장과 고용을 견인하고, 온실가스 감축정책으로 기후변화에 적극적으로 대응했던 오바마 행정부와는 정반대의 길로 가겠다고 공언했다. 이 목표를 위해 미국 내 에너지 개발과 혁신에 방해가 되는 인위적 규제를 철폐하고 특정 에너지원에 특혜를 주는 정책적 배려를 배격하는 한편, 시장메커니즘에 의한 에너지 믹스를 추구하는 데 중점을 두겠다는 것이다. 이러한 에너지 정책 기조는 당연히 파리기후변화 협약과 양립할 수 없다. 트럼프는 지구온난화가 허구이며 미국 제조업을 약화시키려는 속임수라며 미국 이익 최우선 원칙에 위배되기 때문에 이를 반대한다고 공언한 바 있다. 트럼프는 취임 이후 전임 오바마 정부가 석탄 화력발전소와 자동차, 석유 및 가스 관정을 겨냥해 세운 온실가스 감축목표를 대부분 폐기했다.

트럼프 행정부는 미국이 보유한 셰일가스, 석유와 함께 원자력 인프라의 확충과 관련 산업의 수출 진작을 통한 에너지 자립에서 한걸음 더 나아가 세계 에너지 공급을 주도하는 에너지 패권을 추구하기 시작했다. 트럼프 행정부가 추진 중인 ‘미국 우선 에너지 정책(America First Energy Plan)’은 전 세계로 미국산 에너지 수출을 통한 미국의 리더십과 영향력 확대를 도모하는 경제정책이다. 트럼프 행정부는 안정적인 전력 공급과 값싼 전기 생산비, 원전 수출 경쟁력 등 원자력 산업이 갖는 가치를 긍정적으로 재평가하고 있다. 트럼프 행정부 하에서 한미간 원자력 협력에 대해서도 아직은 매우 불확실한 전망만을 할 수 있을 뿐이다. 트럼프 대통령이 공개적으로는 원자력 이용을 지지한다고 말하지만, 그의 우선 관심사는 석탄, 석유, 천연가스(셰일가스) 등 화석연료 자원의 개발 및 생산 확대, 즉 전통에너지 자원으로서의 회귀이다. 트럼프는 인류의 화석연료 사용에 의한 탄소배출이 기후변화를 야기하는 주원인이라는 과학적 사실 자체를 불신하고 있다. 그렇기 때문에 트럼프의 에너지 정책은 기후변화 및 재생가능 에너지에 대한 오바마 정부의 정책을 뒤집는 것에 중점을 두고 있다.

미국은 세계 최대의 원자력 발전국으로 2018년 9월 현재 98기의 원자로를 가동하고 있으며, 원자력 발전량은 총발전량의 20%를 차지하는 8,050억 KWh이다. 현재 2기의 신규 원자로가 건설되고 있으며, 2020년 이후 완공될 예정이다.¹⁰¹⁾ 장기적으로 보면 미국의 원자력 에너지 사용 장기전망은 경제성, 혹은 정책적 고려 등 여러 이유로 인해

다양한 전망이 혼재하고 있다. 미국 원전 대부분은 미시시피강 동쪽에 위치하고 있으며, 주에 따라 원전 선호도에서도 차이를 보이며 원전이 아예 없는 주도 있다. 대체로 미국에서는 값싼 천연가스 덕분에 전기 생산에서 가스 비중 증대, 석탄 비중 감소, 원자력 비중은 2000년대 이후 정체 현상을 보이고 있다. 최근 미국내 논의는 대규모 원전에서 소형모듈원전(SMR), Gen-IV, 선진 경수로(advanced LWRs) 등 다양한 형태에 초점을 맞추어 전개되고 있다.

원자력 이용 개발에 있어서 부정적 요인은, 현재 트럼프 행정부의 경제우선 논리에서 보면 값싼 가스 탓에 원자력은 불리한 여건에 처해 있다. 국내적으로 유카산(Yucca Mountain) 폐기물 사이트 프로젝트가 백지화된 이후 사용후연료 처분 정책의 불확실성도 원자력 이용 관점에서 보면 부정적 요인으로 작용하고 있다. 유카산이 고준위 폐기물 처리장 후보지로 선정된 것은 2002년 조지 W. 부시 행정부 때다. 그러나 이 프로젝트는 버락 오바마 대통령에 의해 중단됐고, 지금은 사실상 백지화된 상태다. 그 이유는 복잡적이다. 지하수 오염과 화산 분출 가능성 논란이 일었고, 수요예측이 잘못됐다는 지적도 있었다.

반면에 미국 우선주의를 앞세운 트럼프 행정부의 정치/외교 우선, 주권 우선 시각은 긍정적 요인으로 작용하고 있다. 원전은 전력생산을 위한 경제적 시설인 동시에 핵무기 생산과 직결되는 전략적 자산이기 때문에 다른 분야와 구별되는 시장의 특성을 지닌다. 무엇보다도 수요, 공급자가 제한적이고, 강력한 규제, 정부보조, 국가안보적 고려가 크게 작용한다는 특징이 있다. 사용후연료, 우라늄 농축 등 추가적인 문제도 야기한다. 또 다른 긍정적 요인은 대기오염(PM 2.5)도 탄소를 배출하지 않는 원자력에 대한 수요를 확대하며 전 세계적으로 전기자동차(EV) 증가도 원전수요 확대에 기여하는 요인이다. 후쿠시마 사고 이후에도 원자력 에너지 수요는 여전하다. IAEA 전망에 의하면 2050년 최대-최저(high-low) 전망에 따라 큰 격차가 있긴 하지만 기존 원전 교체만으로도 신규 원전 건설 수요는 지속될 전망이다. 세계적인 컨설팅회사인 맥킨지(McKinsey)에 의하면 세계 600대 도시가 세계 GDP의 60%를 생산하고 있는 바, 도시화가 전력 수요를 재촉하는 주된 요인이다. 상해, 뭍바이 등 대도시 성장이 에너지 수요를 자극하고 있으며, 2030년까지 메가시티는 아시아에 집중될 전망이며 특히 중국에서 최대 증가가 예상된다.¹⁰²⁾

101) World Nuclear Association 웹사이트 자료 (<http://www.world-nuclear.org/information-library/facts-and-figures/world-nuclear-power-reactors-and-uranium-requireme.aspx>).

102) 2018년 한미 NPLI 워킹숍에서 Andrew Patterson (Verdigris Capital)의 발표자료 참조.

트럼프 행정부의 정책이 친원자력 입장인지는 아직 확실치 않아 보인다. 트럼프 행정부가 말하는 ‘에너지 독립’은 미국을 에너지 독립국으로 만들겠다는 것을 선언한 것인데, 이는 국내 에너지 자원을 최대한으로 활용하는 데 일차적인 방점을 두고 있기 때문이다. 트럼프 당선 직후 인수위에서는 개발대상인 국내 에너지자원에 전통적인 화석에너지 자원뿐만 아니라 신재생에너지원도 명시적으로 포함하였다. 인수위는 미국 영토를 아직 개발하지 않은 엄청난 에너지자원의 보고라고 일컬으며 이러한 에너지자원 개발을 활성화하고 수출도 확대하는 에너지혁명(energy revolution)을 통해서 미국이 에너지 순수출국이 되고 수백만개의 일자리를 창출할 것이라고 강조하였다.¹⁰³⁾

뒤이어 2017년 1월 20일 트럼프 대통령의 취임과 동시에 백악관은 홈페이지를 통해 미국 우선 에너지계획을 발표하였다. 짧게 정리된 동 계획은 대선과정에서 동일한 제목으로 2016년 5월에 발표했던 미국 우선 에너지계획의 연장선상에 있으며 인수위의 에너지 정책 기조와도 거의 유사하다. 미국 우선 에너지계획은 첫째 ‘미국 내 에너지자원 개발 확대’, 둘째 ‘에너지산업에 대한 규제, 특히 화석에너지 관련 규제의 철폐’, 그리고 셋째로 ‘에너지정책과 환경정책의 동반추진’이라는 세 가지 어젠다로 정리된다.¹⁰⁴⁾

첫째, 미국 내 화석연료 개발 확대와 에너지독립 추구를 선언했다. 트럼프 행정부는 동 계획에서 셰일자원 및 원유가스 자원의 최대한 개발·활용하여 미국인의 고용과 소득 증진을 추구한다는 것을 가장 먼저 밝히고 있다. 이를 위해서 미국 영토에 매장된 막대한 규모의 화석 에너지 자원을 반드시 개발해야 하며, 특히 연방공유지의 자원개발도 제약 없이 개발할 것을 제시하였다

둘째, 에너지산업 관련 규제 해소를 천명했다. 트럼프 행정부는 동 계획에서 에너지산업에 부과되는 각종 규제들을 해소할 것을 천명하였다. 특히 청정전력계획(CPP)이나 미국수자원 규제를 불필요하고 에너지산업에 피해를 주는 사례로 직접 언급하면서 이를 폐지하겠다고 밝혔다.

셋째, 에너지정책과 환경정책의 동반추진을 선언했다. 트럼프 행정부는 미국의 에너지 정책을 책임성 있는 환경정책과 동반 추진할 것이며 미국의 대기와 수질보호, 자연서식지 및 천연자원보전에 언제나 우선순위를 둘 것이라고 강조한다. 그러나 이러한 입장은

103) 트럼프 당선인 인수위원회 웹사이트 자료 참조 (<https://greatagain.gov/energy-independence-69767de8166>, 접속일: 2017.1.10.). 또한 유학식, 「미국 트럼프 행정부의 에너지 정책과 시사점」, 에너지경제연구원 수시연구보고서 16-15 (2017) 참조.

104) 백악관 웹사이트 참조(<https://www.whitehouse.gov/america-first-energy>, 접속일: 2017.3.10.).

원론적인 관점에서의 환경정책과 에너지정책의 조화를 이야기할 뿐 이것이 오바마 행정부에서와 같은 적극적인 환경규제를 말하는 것은 결코 아니다. 앞에서 지적했듯이 트럼프 에너지 정책의 출발점은 오바마 행정부의 친환경적 정책을 죄다 뒤집는 것에서부터 출발하기 때문이다.

원자력 정책이라는 관점에서 보면 트럼프 행정부의 방향성은 무엇인가? 트럼프 대통령은 취임 두 달이 지난 2017년 3월 28일 '에너지 독립과 경제성장에 관한 행정명령'(Presidential Executive Order on Promoting Energy Independence and Economic Growth)을 내림으로써 각 연방 정부부처와 연방기관들은 에너지부문의 규제 완화를 위한 가장 포괄적인 조치에 착수했다. 동 행정명령은 도입부에서 에너지자원 개발을 촉진하는 것이 국익에 부합하며 이를 위해서는 반드시 규제완화가 필요하므로 이를 위한 조치를 단행한다고 밝히고 있다. 주목할 점은 미국 내 전력 공급의 원칙으로 가격의 적절성 외에도 안정성, 안전성, 청정성의 원칙을 제시하면서 전력을 생산하기 위한 발전원으로 석탄, 천연가스, 원자력, 수력 및 기타 신재생에너지 등 국내 자원을 활용해야 한다고 강조하고 있는 점이다. 따라서 트럼프 행정부 에너지 정책의 최우선 순위는 미국의 에너지 독립이며, 그것에 도움이 되는 한 원자력의 이용 개발도 지속한다는 것으로 정리할 수 있다. 때문에 트럼프 행정부의 현 정책이 원자력을 특별히 선호하거나 장려한다고는 볼 수 있지만, 미국의 국익에 현저한 도움이 되는 국제적 협력은 당연히 환영할 것으로 기대할 수 있을 것이다.

원자력은 지난 30여 년 간 미국 전력의 1/5 정도를 공급하여 왔다. 현재 원자력은 미국 전력공급의 약 20%를 담당하여, 석탄과 천연가스 다음으로 많은 전력을 공급하고 있다. 30개주 60개 부지에서 99기의 원자력발전소가 가동되어 8,050억 kWh의 전력을 생산 하였으며, 가동률은 92.5%로 다른 어느 발전원보다 우수한 상황이다. 미국에서 운전 중인 대부분의 원전이 기존 40년의 운전 인허가를 넘어서는 연장운전 인허가를 신청 및 획득하고 있다. 미국에서 가동 중인 2세대 원전들의 80% 이상은 40년의 설계수명을 넘어서 추가로 20년의 연장 운전을 위한 인허가를 취득하여 60년 동안 운전할 수 있으며, 더 나아가 일부 전력업체들은 80년까지 운전을 연장할 수 있는 인허가를 취득코자 하고 있다.

트럼프 행정부의 에너지 진흥 정책에 힘입어 미국내 석유생산은 크게 증가하는 추세이다. 미국의 원유생산은 2010년 이후 미국 내 3대 셰일오일 지대인 퍼미언(Permian) 분지, 이글포드(Eagle Ford) 분지, 바켄(Bakken) 분지에서 셰일오일 생산이 급격히

증가하면서 미국의 원유생산 증가를 주도해왔다. 수압파쇄법의 실용화로 셰일자원의 개발이 가능해짐과 동시에 미국의 원유 가스 생산 기업들은 기술개발을 통해 시추비용 감소와 효율성 개선을 지속적으로 달성함으로써 생산량을 늘려왔다. 2015년에는 미국의 셰일오일 생산량이 미국 전체 원유 생산량의 절반을 넘어서며 미국에서는 전통원유(conventional crude oil) 생산보다 비전통원유의 생산이 주를 이루게 되었다.¹⁰⁵⁾

이러한 추세에 힘입어 미국은 최근 들어 세계최대의 산유국 지위에 오르게 되었다. 미국이 셰일가스와 셰일오일 생산을 늘리면서 러시아와 사우디아라비아를 제치고 세계 최대 산유국 지위를 탈환했다. 미국이 세계 1·2위 산유국였던 두 나라의 산유량을 추월한 것은 1973년 이후 45년 만에 처음이다. 미국 에너지정보청(EIA)은 12일(현지 시각) 미국이 올해 초 사우디보다 석유를 더 많이 생산한 데 이어 올해 6월과 8월에도 러시아의 산유량을 뛰어넘었다고 밝혔다. EIA의 발표에 따르면 지난 10년간 미국의 산유량은 두 배 이상 늘었다. 특히 올해 8월 미국은 매일 평균 약 1,090만배럴의 석유를 생산했다. 같은 기간 러시아의 일일 산유량은 약 1,080만배럴로 1999년 2월 이후 처음으로 미국에 추월당했다. 앞서 미국은 올해 2월 사우디의 산유량을 20여년만에 추월했다. AP통신에 따르면 미국의 석유 생산량이 대폭 증가하게 된 배경에는 새로운 채굴 기술인 ‘수압파쇄법’의 등장이다. 수압파쇄법이란 모래와 화학약품을 배합한 물을 이용해 수압으로 퇴적암층에 묻힌 원유와 천연가스를 채굴하는 기술이다. 덕분에 미국은 저렴한 비용으로 많은 석유를 채굴할 수 있게 됐다. 현재 텍사스주와 뉴멕시코주에서 수압 파쇄법을 이용해 석유를 채굴하고 있다.¹⁰⁶⁾

이상에서 검토한 바와 같이 트럼프 행정부 정책의 모든 주안점은 결국 ‘미국 우선주의’에 부합하는지 여부와 직결돼 있다. 군사와 외교안보, 그리고 경제정책 등 모든 정책적 고려 사항은 미국의 이익을 어떻게 극대화할 것인가에 집중돼 있다. 원자력 정책도 예외가 아니다. 트럼프 행정부의 에너지 정책이 원자력을 특별히 우선시하는 것은 아니지만, 원자력 이용 및 개발이 미국의 이익에 도움이 되는 한 이를 거부할 가능성은 적어 보인다. 따라서 한미 원자력 협력의 확대를 위해서는 한미간의 협력이 미국의 쇠퇴해가는 원전산업에 어떻게 활력을 주고, 한미간의 협력이 국제 원전시장에서 어떻게 미국 경쟁력을

105) EIA, “Today in Energy - Tight oil expected to make up most of U.S. oil production increase through 2040” (2017.2.13.) 자료에 근거.

106) “미국, 45년만에 ‘세계 1위 산유국’ 자리 탈환,” 『조선일보』, 2018.09.13. (http://news.chosun.co.kr/site/data/html_dir/2018/09/13/2018091302359.html).

높여 결국 미국의 이익으로 돌아올지를 보여주는 것이 중요한 과제가 될 것이다.

한미 간에 원자력 분야에서 협력이 유력한 분야는 여러 가지가 있다. 대다수의 원자력 정책 전문가들은 한미의 미래 협력분야로 ①소형모듈러원전(SMR) 개발 및 수출, ②후행 핵연료주기 및 사용후핵연료 처분 문제, ③폐로 및 제염 분야, ④원전의 사이버보안 등을 꼽는다.¹⁰⁷⁾ 소형모듈러원전은 차세대 원자로로 여러 나라에서 각광을 받고 있다. SMR은 300MWe 이하의 원전으로 공장에서 모듈형태로 제작하여 현장으로 수송, 설치하는 소형원전을 지칭한다. 한국 원자력연구원에서 개발 중인 스마트(SMART), 미국이 개발 중인 누스케일(NuScale) 등이 이에 해당한다. 후행 핵연료주기의 경우 한미간에 이미 공동연료주기 연구로서 파이로프로세싱 연구가 진행 중이다. 동연구의 결과가 2020년에 나올 예정이기 때문에 연구사업은 지속되겠지만 가까운 미래에 파이로 기술이 한미 양국에서 상용화될 가능성은 결코 높다고 할 수 없는 상황이다. 미국은 파이로 연구결과가 경제성 및 비확산성을 입증한다고 해도 그것이 곧 자동적으로 파이로 프로세싱 허용을 의미하는 것은 아니라는 입장을 견지하고 있다. 폐로 및 제염은 새로 부상하는 협력 분야이다. 세계적으로 설계수명이 다하여 영구정지에 이르는 원전이 2040년 즈음에는 300기가 넘을 것으로 추정된다. 한국도 처음으로 월성1호기가 영구 정지되어 향후 폐로 처리 문제는 한국에게도 중요한 사안이 될 전망이다. 마지막으로 원전의 사이버보안도 과거에는 별 문제가 되지 않았으나 원자력 발전소의 전산화가 진전될수록 사이버 공격의 위험성들 함께 커지는 현실을 외면할 수 없는 상황이다. 우리나라의 한수원도 북한 해커의 소행으로 추정되는 사이버 공격이 2014년에 발생했으며, 원전 매뉴얼 등 자료가 유출된 사례가 있다. 향후 과제는 이러한 유망한 협력 분야에서 협력 어젠다와 프로젝트를 발굴하는 데 주력하는 것이다.

III. 트럼프 행정부의 핵정책과 국제 핵비확산 레짐

트럼프 행정부의 핵태세는 국제 핵비확산에 두 가지 측면에서 부정적 영향을 미칠 전망이다. 첫째는 2018 NPR에서 언급한 바와 같이 중국과 러시아를전략적 경쟁상대로 상정하는 안보 인식의 연장선상에서 핵무기 역량의 강화를 추진하겠다고 선언한 부분이

107) 임은정, “민간부문 한미 원자력 협력 활성화를 위한 정책 제언,” 한국핵정책학회, 제1차 핵정책 전문가 네트워크 포럼(2018.9.6.) 발표 자료 참조.

다. 그 결과 강대국간 핵군비 경쟁의 재현 가능성이 매우 커졌다. 둘째, 그 연장선상에서 오바마 행정부까지 미국이 집중해 온 핵비확산 노력이 설득력을 상실하게 됐다는 점이다. 특히 실제 사용가능한 소형 전술핵무기 개발 가능성을 언급한 것은 핵비확산의 중요한 전제가 되어온 ‘소극적 안전보장’ 원칙의 존립 근거를 약화시킴으로써 이란과 북한 등 미국과 적대적인 불량국가들의 핵무기 개발 의지를 자극하는 부정적인 효과를 미칠 것으로 전망된다.

1. 2018 NPR과 강대국 핵경쟁 시대의 재현

트럼프 대통령은 2016년 대선 유세를 통해 한국과 일본 등 특정 핵비보유국의 핵무장에 대해 여러 차례 언급했다. 또한 오바마 행정부가 역점을 두어 추진해왔던 핵안보정상회의(Nuclear Security Summit)는 2016년 워싱턴 개최를 마지막으로 더 이상 열리지 않게 되었다. 더구나 최근 도널드 트럼프 미국 대통령 당선자와 블라디미르 푸틴 러시아 대통령이 일제히 핵 능력 증강을 주장하고 나서면서 미국과 러시아 간 핵무기 경쟁이 재연될 것이란 우려가 확산되고 있다.

트럼프 대통령이 비확산 정책을 반대하지는 않을 것으로 보이지만, 반면 자신만의 정책적 방향성을 가질 정도로 비확산 문제에 대한 인식도 높지 않다. 때문에 트럼프 시대의 핵비확산 정책은 ‘핵무기 없는 세상’을 주창하며 그 공로로 노벨평화상을 수상했을 정도로 강력한 글로벌 차원의 비확산을 추구한 오바마 정부와는 상황이 사뭇 다를 것이다. 비확산 정책에 있어 트럼프가 속한 공화당은 전통적으로 강경한 입장을 취해왔다. 공화당은 오바마 정부의 대표적 치적으로 꼽히는 이란 핵협상에 대해서도 불만이 컸다. 결국 2016년 12월 초 공화당이 주도하는 의회는 협상안에 따라 제재를 완화하는 대신 이란제재법을 10년 더 연장하는 법안을 통과시켰다. 미국 상원은 12월 1일 이란제재(ISA) 연장안을 표결에 부쳐 찬성 99표 반대 0표로 만장일치로 통과시켰다. 하원에 이어 상원까지 이란 제재 연장안을 통과시키면서 버락 오바마 미 행정부가 추진한 이란핵합의안(JCPOA)에 빨간불이 들어왔다. 이런 전반적 상황을 고려해보면 트럼프 행정부는 핵비확산에 대한 강력한 의지를 표명하지는 않을 것이다. 공화당의 정책에 따라 핵확산의 위험에 대해서는 강경한 입장을 가지겠지만 비확산정책을 적극적으로 펼칠 동력은 보이지 않는다. 미국 국내적으로는 핵무기 수를 줄이고 핵물질 감축 노력을 하는 대신 핵무기 현대화와 핵에 관한 절대적 우위를 통해 미국의 입지 강화에 노력할 것이다.¹⁰⁸⁾ 트럼프 행정부의 핵비확산 정책에 대한 우려는 사실상 트럼프 자신의 입을 통해 나온 말들 때문

이다. 트럼프는 대선 기간 중 여러 기회에 한국과 일본의 핵무장 가능성을 언급했다. 그 발언이 처음 등장한 것은 2016년 3월 뉴욕타임즈와의 인터뷰를 통해서였다.¹⁰⁹⁾ 당시 트럼프는 한국과 일본이 북한과 중국의 위협에 대해 미국의 핵우산에 의존하게 하기보다는 그들 자체의 핵무기 개발을 허용해야 한다고 주장했다. 트럼프는 이 말과 함께 한국과 일본이 방위분담을 상당히 늘리지 않는다면 미군을 철수해야 한다고 주장했다. 트럼프는 2016년 4월 위스콘신에서 열린 타운홀미팅에서 이 문제를 다시 거론했다. 하지만 트럼프의 발언은 대선 이후 선거캠페인 때의 '강경론'에서 한발 물러서 여러 분야 현안에서 조금씩 부드러워지고 있다. 결국 미국이 한국의 핵무장을 용인할 것으로는 보이지 않지만, 북핵 위협에 맞서 독자적 핵무장 목소리가 커지는 한국에게 트럼프의 부주의한 핵무장 용인 발언은 언젠가 핵무장 반대론자들과의 균형을 깨는 부작용을 초래할지도 모른다는 점에서 우려의 소지가 있다.¹¹⁰⁾

국제안보 차원에서 더욱 심각한 문제는 강대국간 전략무기 경쟁이 재연될 가능성이 갈수록 커지고 있는 현실이다. 2018년 NPR은 미국이 핵무기 개발 경쟁을 자제하고 있는 반면, 경쟁자들은 미국의 우위를 잠식하기 위해 각종 기존 협약에 위배되는 무기 개발을 지속하고 있다는 인식을 반영하고 있다. 다음 그림에서 보듯이 2010년 이후 핵무기 운반수단 개발에 있어서 미국은 F-35A를 추가하는데 그친 반면, 러시아와 중국, 그리고 북한은 새로운 핵무기 운반수단을 개발하는 데 전력하고 있다.

블라디미르 푸틴 러시아 대통령은 2018년 3월 1일(현지시간) 연례 의회 국정연설에서 신형 핵미사일 개발을 발표했다. 2시간여 국정연설 중 45분을 발표에 할애했다. 푸틴 뒤에 비친 화면엔 미국 본토를 향해 날아가는 핵미사일 궤적이 담겼다. 2일(현지시간) 미국 워싱턴 포스트는 “미·러 관계는 탈냉전 이후 가장 최악”이라는 국가안보회의 러시아 담당 국장 토머스 그레이엄의 발언을 표제로 달았다.¹¹¹⁾ 미·러 간 핵 경쟁이 다시

108) 박지영, “트럼프 행정부의 비확산 정책,” 아산정책연구원 「이슈브리프」, 2016.12.30.

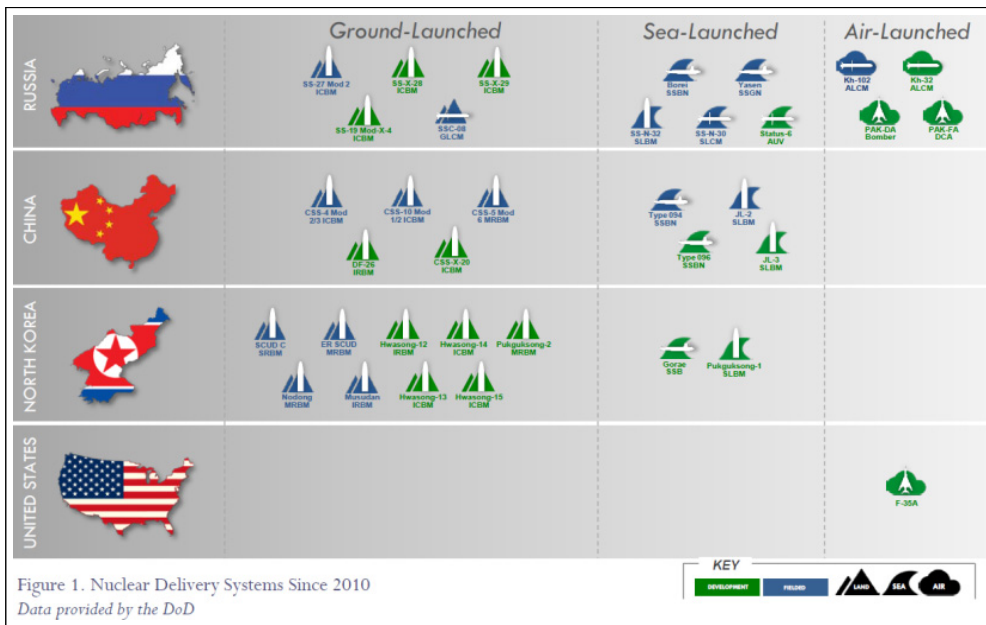
109) David E. Sanger and Maggie Haberman, “In Donald Trump’s Worldview, America Comes First, and Everybody Else Pays,” *The New York Times*, March 26, 2016 (https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-foreign-policy.html?_r=1).

110) Jeffrey Lewis, “Did the Donald Suggest South Korea Build the Bomb? No, but That Might be the Outcome Anyway,” *38 North*, December 8, 2016 (<http://38north.org/2016/12/jlewis120816/print/>).

111) Karen DeYoung, “Russian relations with US at worst point since Cold War,” *Washington Post*, March 2, 2018 (http://www2.philly.com/philly/news/nation_world/relations-with-us-at-worst-point-since-cold-war-20180302.html).

시작하면서 냉전으로 회귀한다는 우려가 나온다. 푸틴이 이날 공개한 러시아 신형 대륙간 탄도미사일(ICBM) 사르마트(Sarmat)은 최대사거리가 1만km 수준이라 미국 어디라도 사정권에 들어온다. 또 마하 20의 속도여서 미국이 대응할 시간이 짧은 데다, 핵무기 10개를 동시에 탑재하는 MIRV(다탄두 독립목표 재돌입탄도탄)라서 요격하기도 어렵다.

그림-1 2010년 이후 핵무기 운반수단 추가개발 현황¹¹²⁾



2018년 8월 7일(현지 시각) 앨라배마주 헨츠빌에서 열린 우주·미사일 방어 심포지엄에서 미국 전략사령부 존 하이튼(John Hyten) 사령관이 전혀 예상치 못한 충격적인 고백을 했다. 미 군부에서 핵전력을 담당하는 사령관이 중국과 러시아의 극초음속 무기를 방어할 수 없음을 토로하면서, 이 분야에서 미국이 추월당했음을 인정한 발언이었다. 그러면서 그는 “우리는 대응할 수 있는 능력을 개발해야 한다”고 강조했다. 그의 발언이 나오기 나흘 전 중국이 극초음속 무인기인 싹쿵(星穹)-2호의 첫 시험 발사에 성공했다고 발표했다. 중국항천과기집단 산하 공기동력기술연구원(CAAA)이 개발한 싹쿵-2호는 지난 3일 중국 서북부의 한 시험장에서 발사된 뒤 3만m 고도에서 약 400초간 마하 5.5의

¹¹²⁾ U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2018, p. 8.

속도로 날다가 최고 마하 6의 속도에 도달했다.

표-1 미·중·러의 극초음속 미사일 비교¹¹³⁾

	미국	러시아		중국	
이름	X-51	킨잘	아방가르드	DF-ZF	싱쿵
최고속도	마하 5.1	마하 10	마하 20	마하 5~10	마하 6
사거리	미상	3,000km	5500km~	2,000~ 1만2,000km	미상
용도	미상	공대지	ICBM	대함, 중거리, ICBM 모두 가능	미상

러시아 또한 신무기 개발에 박차를 가하고 있다. 2018년 3월 푸틴 러시아 대통령은 6종의 차세대 수퍼 신무기를 전격 공개했다. 그중 RS-26 아방가르드는 최대 속도가 무려 마하 20으로 미국 MD 요격망을 뚫을 수 있는 극초음속 미사일이었다. 러시아는 또 마하 10의 속도를 자랑하는 킨잘(Kinzhal)의 시험 발사에도 성공했다. 중국도 2014년부터 2017년까지 7차례에 걸쳐, 극초음속 비행체인 동평(DF)-ZF 시험비행을 진행했고, 항모 킬러로 불리는 동평(DF)-17 극초음속 미사일도 개발 중이다. 극초음속 무기에 대해 미 군부가 이처럼 긴장하는 것은 기존의 미사일 방어시스템(MD)을 무용지물로 만드는 놀랄 만한 능력 때문이다. 극초음속 무기는 최대 속도 마하 5, 즉 음속보다 최소 5배 빠르다. 초당 1.61km를 주파하는 엄청난 속도 때문에 적이 발사 사실을 알아도 대응할 시간이 부족하다. 극초음속 미사일은 또 현재의 탄도미사일보다 낮거나 높은 고도로 날아간다. 원격 조종으로 수시로 궤도를 바꿀 수도 있다. 미국 랜드연구소는 “예측 불허의 궤도로 날아오기 때문에 타격 당하기 전까지는 진짜 타겟이 어디인지 알 수 없다”고 말할 정도다. 사드(THAAD·고고도 미사일 방어체계) 같은 기존 탄도미사일 방어체제로는 방어할 길이 없다.¹¹⁴⁾

극초음속 무기는 마하 5이상의 속도가 되면 통상적인 제트엔진이나 로켓엔진을 사용할 수 없고 초고속 연소 램젯(ramjet) 엔진인 스크램젯(SCRAMJET) 기술을 사용한다. 또한 고속과 고열을 견디기 위한 특수한 소재가 필요하다. 탄도미사일은 야구에서 플라이

113) “美의 충격고백... 中·러, 우리가 못 막는 극초음속 무기 만들어,” 『조선일보』, 2018.08.13. (<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=023&aid=0003392323>).

114) 출처: 앞의 기사.

볼과 같아서 외야수가 낙하지점을 미리 예측하고 방어할 수 있다. 하지만 극초음속 미사일 일은 탄도 보정이 가능해서 낙하지점을 예측하기 어렵다. 엄청난 속도로 떨어지는 동시에 탄도를 예측할 수 없기 때문에 사실상 방어가 불가능한 무기로 간주된다.¹¹⁵⁾

이러한 최첨단 극초음속 무기 경쟁 외에도 강대국간 새로운 핵군비경쟁을 촉발할 가능성이 있는 것은 트럼프 행정부 NPR에서 핵무기의 사용 가능성을 높이기 위해 두 종류의 저위력 핵탄두 미사일을 개발한다고 공개한 점 때문이다. 하나는 잠수함발사탄도미사일이고, 다른 하나는 함정에서 발사되는 순항미사일이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 새 NPR은 핵무기는 핵 보유 사실만으로는 핵 공격을 사전에 억제하는 데 한계가 있다고 밝히고 있다. 하지만 일반적으로 핵무기는 대형의 경우 메가톤급에 이르는 엄청난 폭발력을 갖고 있어서 사실상 사용할 수 없는 무기로 인식돼 왔다. 이에 따라 미국은 한정된 지역과 목표를 대상으로 하고 실전 사용에 대한 부담이 상대적으로 적은 저출력 핵무기에 주목하고 있다. 두 가지 신형 핵미사일 가운데 하나인 저위력 잠수함발사탄도미사일은 현재 배치 중인 트라이던트 미사일의 핵탄두를 저위력 탄두로 교체하는 형태다. 오하이오급 전략 핵잠수함에 탑재된 트라이던트 미사일에는 핵탄두 W76 혹은 W88이 3~8발 장착돼 있다. 이들 핵탄두는 서로 다른 목표물을 향해 유도된다. 이들 핵탄두는 소형의 기폭용 원자폭탄(primary)과 폭발력을 증폭시키는 핵 융합장치(secondary)로 돼 있으며, 각 탄두의 폭발력은 100킬로톤(W76), 475킬로톤(W88)에 이른다. 저위력 핵탄두는 여기에서 세컨더리를 제거하고 프라이머리만 사용하는 방식이어서 핵 실험을 하지 않고 이르면 2년 안에 비교적 낮은 비용으로 개발을 마칠 수 있다. W76-2로 명명된 저위력 핵탄두의 폭발력은 10킬로톤에 훨씬 못 미치는 것으로 알려져 있다.

미국은 실제 사용 가능한 저출력 핵무기는 상대방의 핵 사용 문턱을 높이고, 핵 긴장으로 상대방이 얻는 혜택을 없앴으로써 핵 사용을 줄일 수 있다는 논리를 펴고 있다. 미국이 트라이던트 미사일의 일부를 저위력 탄두로 교체하려고 계획하는 한 이유는 러시아가 나토 동쪽 국가와의 분쟁에서 핵무기를 사용할 가능성에 대한 고려 때문이다. 결과적으로 트럼프 행정부의 NPR은 미국과 러시아, 중국 등 강대국간 새로운 핵무기 및 운반수단 분야의 군비경쟁을 촉발할 가능성이 큰 상황이다. 미국이 자국의 안보를 강화하기 위해

115) "Russia and China are 'aggressively developing' hypersonic weapons — here's what they are and why the US can't defend against them," *CNBC*, March 21, 2018 (<https://www.cnbc.com/2018/03/21/hypersonic-weapons-what-they-are-and-why-us-cant-defend-against-them.html>).

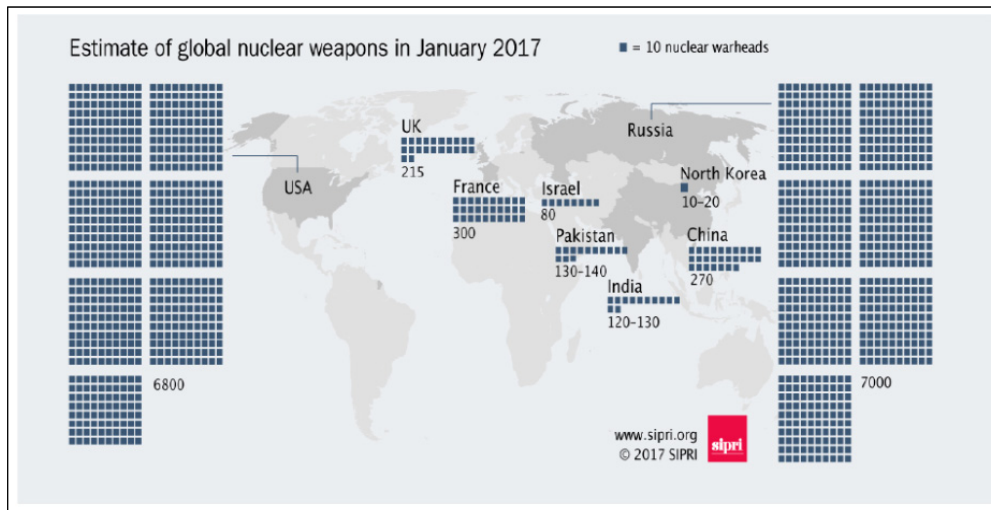
NPR에서 새로운 핵태세를 제시했지만, 역설적으로 그것이 반드시 미국의 안보를 강화해 줄지는 불확실한 상황이 되고 있는 것이다.

2. 국제 핵비확산 레짐에 대한 영향

가. NTP 체제

핵비확산 체제(nuclear non-proliferation regime)는 핵무기의 수평적 확산(horizontal proliferation)과 수직적 확산(vertical proliferation)을 방지하기 위한 조약, 제도, 조치 등을 총칭하여 일컫는 표현이다. 수평적 확산이란 핵무기를 보유하는 국가가 증가함을 의미하며, 수직적 확산이란 핵무기 보유국이 보유한 핵무기의 수를 증가하거나 핵무기의 성능을 향상시키는 것을 의미한다. 핵비확산체제는 1945년 7월 미국이 핵무기 개발에 성공한 직후부터 구축되기 시작하여 핵무기의 확산을 방지하는 다층적이고 다각적인 체제로 발전해왔다.

그림-2 세계 핵무기 보유 현황(2017년 현재)¹¹⁶⁾



수평적 핵확산을 방지하기 위한 다자체제로는 핵확산금지조약(NPT), 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치(safeguards) 체제, 국제원자력 수출통제 체제, 핵물질 방호관련 체제

¹¹⁶⁾ 출처: SIPRI (www.org.sipri), 2017.

등이 있다. 수직적 핵확산을 방지하기 위한 체제로는 핵실험 금지조약, 핵무기 배치금지조약, 비핵지대 조약 등이 포함된다. NPT는 5개의 핵무기국(미국, 영국, 프랑스, 러시아, 중국) 이외의 국가로 핵무기가 확산되는 것을 방지하기 위한 핵비확산체제의 핵심을 이룬다. NPT는 1960년대 핵국과 비핵국 간의 협상에 의해 1968년에 채택되고 1970년에 발효되었다. NPT는 (1) 핵국이 선의를 가지고 궁극적으로 모든 핵무기를 제거하며(핵군축), (2) 비핵국들이 핵무기를 제조하거나 획득하지 않고(핵비확산), (3) 모든 회원국이 IAEA와 안전조치 협정을 체결하고 평화적 목적의 원자력 연구, 생산 및 이용 개발 권리를 가지는 것(원자력의 평화적 이용)을 목표로 한다.

NPT 체제의 현황과 문제점을 점검하기 위해 1975년부터 매 5년마다 평가회의를 개최하고 있다. 1995년에는 NPT 회원국들이 NPT 검토회의에서 이 조약을 영구히 연장하기로 결의했다. 오늘날 NPT 서명국은 190개국에 이르며 대체로 성공적인 것으로 평가된다. 하지만 동시에 1995년 NPT 검토회의는 핵확산과 관련해 국제사회가 당면한 지속적인 문제점도 잘 보여준다.

첫째 문제는 NPT가 보편적인 것이 아니라는 점이다. 이스라엘, 인도, 파키스탄은 조약 자체에 서명한 적이 없다. 북한은 서명은 했으나 2003년에 탈퇴했다. 1995년에 NPT 연장 결정과 함께 채택된 결의안은 중동지역의 모든 국가들이 NPT에 가입하도록 촉구했고, 국제사회가 북한의 NPT 준수를 설득하기 위해 지속적으로 양자 및 다자적 노력을 기울일 것을 촉구했다. 이러한 노력들은 지금까지 큰 성과가 없었다. 둘째는 이란과 북한의 핵개발 문제를 다루는 과정에서 드러났듯이 NPT가 강제성이 약하다는 점이다. 셋째, NPT의 비판자들은 이 조약이 근본적으로 불공정하다는 점을 지적한다. 비판자들은 NPT가 핵보유를 현상 동결함으로써 조약에 의해 승인된 5대 핵보유국에게 특권을 부여하는 반면 이들이 실제로 핵무기를 철폐하도록 충분히 압박하지 못한다고 주장한다. 1975년부터 2015년까지 총 8회의 NPT 검토회의가 개최되었는데, 그 중 절반인 4번에서 최종문서를 채택하지 못한 사실이 NPT 체제를 둘러싼 국제사회의 이견을 잘 보여준다.

표-2 NPT 검토회의 현황과 주요 내용¹¹⁷⁾

개최 연도	NPT 회원국수	주요 사항	최종 결과문서 채택여부
1975	91	핵무기국들의 군축 노력 부재를 지적하는 비핵국가들과, 비핵국가들의 비확산 의무 이행을 강조하는 핵국가들간 대립이 팽팽히 맞섬	채택
1980	112	핵무기국과 비핵국들 사이에서 핵국의 핵군축 의무 이행 및 비핵국에 대한 안전보장 제공에 대한 이견 겨고하	미채택
1985	131	핵군축 및 원자력의 평화적 이용에 관한 논의에 덧붙여 핵안전 조치와 핵물질 및 시설의 방호에 관한 논의 전개	채택
1990	140	CTBT 체결과 1995년으로 예정된 NPT의 무기한 연장을 연계시키려는 비핵국들과 이를 별개의 문제로 접근하려는 핵국들의 의견 충돌	미채택
1995	178	핵국들이 CTBT 체결에 합의하고 비핵국가에 대한 소극적 안전보장(NSA)과 비핵지대 설치에 관한 '중등문제 결의안' 채택에 협조. 비핵국가는 NPT의 무기한 연장에 협조	일련의 결정문 채택
2000	187	핵군축을 위한 구체적이고 실질적인 조치를 담은 '핵군축 13개 실질조치(13 Practical Steps for Nuclear Disarmament)' 채택	채택
2005	188	9/11 여파 속에 미국은 핵비확산을 강조한 반면 이란 등 비동맹 국가들은 핵국들의 실질적인 핵군축 및 소극적 안전보장 명시를 요구	미채택
2015	190	중등 비핵지대 논의 난항, 1995년 NPT 무기한 연장안에 대한 이견	미채택

현재 NPT 체제에 도전을 제기하는 국가로는 북한과 이란이 대표적이다. 이란은 포괄적 동시행동계획(JCPOA, Joint Comprehensive Plan of Action) 체결 이후 비핵화 가능성이 커졌으나 트럼프 대통령이 JCPOA 탈퇴를 선언한 이후 불확실성이 커지는 상황이다. 이란 핵합의의 핵심 골자는 이란에게 농축을 허용하되 향후 15년간 저농축(3.67%) 수준을 유지하고, 전체 농축우라늄 보유 규모를 현 10,000kg에서 300kg으로 제한하는 등 핵무기화 방지 수준 규제에 집중한 타협안이라 할 수 있다. JCPOA는 합의문 본문과 5개의 부속합의서로 구성되는데 주요 내용으로 첫째, 핵관련 조치로 이란의 농축 및 우라늄 비축량을 제한하고, 일부 핵시설을 재설계 및 전환하여 플루토늄 생산이 불가능한 상태로 개조하며, IAEA에 보다 강화된 사찰을 허용하도록 하였다. 둘째, 제재 관련 조치로 핵 감축의 반대급부로 IAEA의 검증 이후 미국, 유럽연합 그리고 UN은 이란에게 부과된 제재조치를 해제하도록 하고 있다.¹¹⁸⁾

¹¹⁷⁾ 출처: 박재적, “제8차 NPT평가회의의 결과 및 NPT체제 전망,” 외교안보연구원 「주요국제문제분석」, No. 2010-17(2010.6.22.), p. 2; 이에 근거하여 2010년 NPT 검토회의 내용 필자가 추가.

¹¹⁸⁾ JCPOA(<https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa/>) 자료 참조.

이란 핵합의가 가능했던 요인으로는 우선 대이란 경제제재의 효과를 꼽을 수 있다. 협상 자체가 가능하도록 촉발시켰던 요인은 첫째, 핵 의혹 관련 국제사회의 대이란 경제 제재였으며, 특히 2012년 미 행정부의 국방수권법(National Defense Authorization Act) 발효로 원유 수출 제한 조치가 확대되고, 대이란 금융거래가 전면 중단되면서 이란 내부의 경제난이 극심해 진 원인이 크다. 둘째, 역내 혼란 해소를 위한 정치적 해법 필요성 부상이다. 아랍 정치변동(재스민 혁명, Jasmine Revolution) 이후 권위주의 공화정의 연속적 붕괴와 함께 안정적 민주화가 이루어지지 못함에 따라 중동 전역에 정치 불안 증대 및 공권력 부재 상황이 노정되었다. 셋째, 미·이란 리더십 및 중재자 역할이다. 본 협상 타결의 핵심요인 중 하나는 행위자의 결단이라고 볼 수 있는바, 특히 미국과 이란의 리더십 간 협상 타결을 위한 이해 일치가 중요한 요소였다.¹¹⁹⁾

하지만 트럼프 대통령은 2017년 10월 새로운 대이란 정책을 발표하면서, 이란 핵 합의 내에 존재하는 일몰조항(sunset clauses)으로 인해 일정 시기가 지나면 이란 핵개발에 부과되는 주요한 제한조치들이 해제될 수밖에 없다는 점, 그리고 JCPOA가 이란의 미사일 프로그램에 대해 거의 언급하고 있지 않다는 점 때문에 이를 인증할 수 없다고 주장하였다. 즉, 트럼프 행정부는 JCPOA가 이란의 핵개발을 영구적으로 금지할 수 없고, 미사일 개발과 테러 지원 등 이란의 위협을 충분히 제거할 수 없다는 등 심각한 오류가 있으므로 이는 반드시 수정되어야 한다고 주장하였다.¹²⁰⁾

트럼프 행정부의 핵정책이 NPT 체제에 제기하는 가장 심각한 도전 중 하나는 핵무기 사용 가능성을 높임으로써 핵비확산의 근간 중 하나인 ‘소극적 안전보장(negative security assurance),’ 즉 핵무기 국가가 비핵무기 국가를 핵무기로 선제공격하지 않는다는 원칙을 약화시키고 있다는 점이다. 다시 말해 비핵국가들이 핵무기 보유국가로부터 핵무기 공격을 당하지 않는다는 보장이 없으면 비핵국가들은 독자적인 핵무기 개발의 유혹으로부터 자유로울 수 없다. 핵무기 위협에는 핵무기로 대응하는 것이 가장 확실한 대응책이기 때문이다. NSA에 법적 구속력 부여에 대해서는 핵무기 보유국과 비보유국 간 이견이 존재한다. 핵무기 비보유국들은 핵무기 개발 포기과 핵 비확산 의무에 상응하

119) 인남식, “이란 핵협상 타결의 함의와 전망,” 국립외교원 외교안보연구소 「주요국제문제분석」, No. 2015-19 (2015.7.24), PP. 5-6.

120) “President Trump Announces Iran Strategy,” 2017.10.13. (<https://www.whitehouse.gov/articles/president-trump-announces-iran-strategy/>); 김도희 “트럼프 행정부의 이란 핵 합의에 대한 입장과 북한 핵문제에 대한 시사점,” 국회입법조사처 「이슈와 논점」, 제1444호 (2018.4.3.) 참조.

는 법적 구속력 있는 다자간 협정을 통해 NSA를 보장해야 한다고 주장하고 있다. 반면 핵무기 보유국들은 양자 협정을 통해 NSA는 이미 보장하고 있으니 다른 협정이 필요하지 않다는 입장이다.

트럼프 행정부 NPR은 전술핵무기 사용 가능성을 열어 둠으로써 소극적 안전보장에 의지해 핵무기 개발을 자제해온 잠재적 핵보유 국가들의 비핵화 의지를 약화시킬 우려가 크다. 동맹국과 우방에 대한 안보공약의 일부로서 NPR이 강조하는 것은 맞춤형 억지(tailored deterrence)와 유연한 역량이다. ‘모든 상황에 두루 통하는(one size fits all)’ 억지는 있을 수 없다. 특정 위협에 효과적인 억지전략은 다른 종류의 위협에는 통하지 않을 수도 있다. 그렇기 때문에 미국은 적의 성격과 위협, 맥락에 맞는 맞춤형 억지전략을 채택해야 한다. 그것이 가능하려면 상황에 맞게 다양한 핵 및 재래식 전력의 믹스가 가능하도록 유연성을 확보해야 한다.¹²¹⁾ 그러한 유연성을 대표하는 것은 ‘비전략적(non-strategic)’ 핵무기, 즉 전술핵무기이다. 현재 미국이 가용한 비전략적 핵무기로는 이중용도 항공기(DCA, dual-capable aircraft)인 F-15E 항공기 투하형 핵폭탄인 B61이 유일하다. B61을 스마트폭탄으로 업그레이드한 B61-12는 2021년부터 실전배치가 가능할 전망이다.

나. UN 핵무기금지조약

핵무기 전면 폐기와 개발 금지를 목표로 하는 핵무기 전면 금지 국제협약(NWPT: Nuclear Weapons Prohibition Treaty)은 2017년 유엔에서 채택됐다. 유엔은 총회를 열어 ‘핵무기 없는 지구’를 목표로 협약을 채택했다.¹²²⁾ 이번 협약에는 미국을 비롯해 핵보유국 지위를 인정받고 있는 주요 국가들은 모두 협약에 참여하지 않았으며 오스트리아와 브라질, 멕시코, 남아프리카공화국, 뉴질랜드 등이 주도, 총 141개국이 참여했다. 핵무기 전면 금지 협약은 기존의 핵확산금지조약(NPT)을 대체하는 것으로, 핵무기 개발과 비축(stockpiling), 위협 등을 포괄적으로 금지한다. 기존 핵무기의 완전한 폐기를 요구하는 내용도 담겼다. 미국과 러시아, 영국, 중국, 프랑스 등 유엔 안전보장이사회 상임이사국인 공인 핵보유국 5개국과 인도, 파키스탄, 북한, 이스라엘은 모두 협상에 불참했다. 한국, 일본 등 소위 핵우산 보호하에 있는 국가들도 불참을 선언하여 해당 조약의 실효성에 대해 의문이 제기되고 있다. 특히 역사상 유일한 핵무기 피폭경험을

121) *Nuclear Posture Review*, 2018, pp. 26-27.

122) 흔히 ‘금지조약(Ban Treaty)’으로 약칭된다.

가진 국가인 일본은 오랫동안 핵무기 반대를 주장하다가 정작 해당조약이 거론되자 갑자기 불참을 선언하여 핵무기를 반대하는 타국뿐만 아니라 일본 내부에서도 논란이 되고 있다.

핵무기 금지조약(Ban Treaty)은 성공할 수 있을 것인가? 그리고 트럼프 행정부의 핵정책은 이 조약의 앞날에 어떤 영향을 미칠 것인가? 핵무기 금지조약은 유엔총회에서 122개국의 찬성으로 통과되었다.¹²³⁾ 핵무기 금지조약은 2017년 9월 서명을 받기 시작했다. 동 조약은 50개국이 비준한 후 90일 후에 발효한다. 현재까지 국제사회에서 금지조약을 지지하는 쪽에서는 기존 핵무기 보유국들이 NPT 체제하에서 핵군축을 향한 성의 있는 태도를 보여주지 못했기 때문에 핵무기 금지조약은 비핵국가들의 불가피한 선택이라고 주장한다. 이들은 궁극적인 세계적 핵군축을 앞당기기 위해서는 매우 극단적인 행동이 필요하다고 보며, NPT 체제하의 다자적 핵군축이 지지부진한 현실로 인해 핵무기 자체를 불법화하는 것이 도덕적이고 인도적인 요청이라고 주장한다.¹²⁴⁾ 현재 국제사회의 대다수는 비핵국가들이다. 대부분의 비핵국가들은 핵군축의 더딘 진전에 실망하고 있으며, 김정은이나 푸틴, 트럼프 같은 믿을 수 없는 정책결정자들의 핵전쟁 결정에 인질로 잡혀있기를 원하지 않는다. 이러한 비핵국가들의 불만은 일면 타당한 면이 없지 않지만, 현재 논의되는 금지조약은 심각한 안보위협에 직면한 국가들의 타당한 안보우려를 적절히 다루지 못한다는 한계가 있다. 더 나아가 현행 NPT보다 더 효율적으로 핵무기 금지를 강제하고 검증할 방법이 없기 때문에 조약으로 발효될 가능성은 적다.¹²⁵⁾ 한국이나 일본 등 미국의 핵우산 아래 있는 대부분의 국가들은 미국이 제공하는 확장억지 필요성 때문에 조약에 반대하고 있다. 핵무기가 불법화되면 핵무기로 뒷받침되는 확장억지도 사라지기 때문이다.

핵무기를 지역적 차원에서 금지하는 방안으로 비핵지대(NWFZ: Nuclear Weapon-Free Zone) 구상이 오래 전부터 제기돼왔다. 트럼프 행정부의 핵정책은 동북아 비핵지대 구상에도 부정적 영향을 미칠 것으로 전망된다. 현존 비핵지대는 지역 특유의 역사나

123) 찬성 122, 반대 1(네덜란드), 기권 1(싱가포르)로 통과되었다. 유엔 회원국 중 5대 핵국과 네덜란드를 제외한 NATO 회원국 전원 등 69개국은 표결에 참석하지 않았다.

124) Maaïke Beenes, "Institutional Arrangements," Statement at the United Nations, New York, NY, March 31, 2017 (<http://www.icanw.org/campaign-news/ican-statement-to-the-negotiating-conference/>).

125) George Perkovich, "The Nuclear Ban Treaty: What Would Follow?" Carnegie Endowment for International Peace, May 31, 2017.

정치적 환경에 따라 각각의 성립 과정이 매우 다르지만 세 가지의 공통 요소를 갖고 있다. 핵무기의 부재, 소극적 안전보장, 그리고 조약 기구의 설치이다. 첫째, 핵무기의 부재로서 해당 지역 내에 핵무기의 개발, 제조, 실험, 보유, 배치 등을 금지한다. 둘째, 해당 지대에 대한 핵무기의 사용 및 사용 위협을 금지하는 소극적 안전보장이 유지된다. 셋째, 조약의 위반을 방지하고 관련된 분쟁을 해결할 조약 준수 기구를 설치한다.¹²⁶⁾

표-3 현존 비핵무기지대 조약(2014.5월 현재)¹²⁷⁾

조약명	체결 서명	발효	가입국
남극조약	1959.12.1.	1961.6.23.	5대 핵보유국 포함 50개국
라틴아메리카 및 카리브해 지역 핵무기 금지에 관한 조약 (틀라텔렐코조약)	1967.2.14.	1968.4.25. (1967.9.20.이라는 해석도 존재)	33개국 서명 및 비준, 지역내 국가 전원 참가
남태평양 비핵지대 조약 (라로통가조약)	1985.8.6.	1986.12.11.	13개 국가 및 지역이 서명 비준. 자치령을 포함, 태평양제도 포럼 (16개 국가 및 지역)이 대상
동남아시아 비핵지대 조약 (방콕조약)	1995.12.15.	1997.3.27.	10개국 서명 및 비준. 아세안 회원국 전원 참가
아프리카 비핵무기지대 조약 (펠린다바조약)	1996.4.11.	2009.7.15.	50개국 서명, 37개국 비준. 아프리카 연합(54개 국가 및 지역)이 대상
중앙아시아 비핵무기지대 조약	2006.9.8.	2009.3.21.	5개국 서명 및 비준
몽골 비핵무기지대 지위 (유엔 결의)	1998.12.4. (결의 일자)		현재까지 일국(몽골) 비핵무기지대로는 유일

비핵지대는 안보적 고려와 더불어 정치적 이해관계의 타협의 산물이라는 측면이 강하다. 이는 마치 영세중립국과 비슷한 과정을 거쳐 성립된다. 영세중립국은 영구히 전쟁에 참여하지 않을 의무를 지는 국가의 지위 또는 국책을 말하며, 다변적 조약에 의해 특별히 승인되고 그 권리·의무가 있는 지위, 혹은 나라를 지칭한다. 영세 중립의 지위를 수립하기 위해서는 중립국과 관계 국가와의 다변적인 협정이 필요하다. 영세중립국은 평시에 중립정책을 실행하여 군사동맹이나 군사블록에 참가하지 않으며, 영세중립국을 전쟁으로 이끌어 들일 가능성이 있는 협정을 체결하지 않는다. 그리고 타국과 우호관계를 강화하도록 해야 하는 조약상의 의무를 지고 있다. 동북아 비핵지대가 성립하려면 특히 한반

126) 우메바야시 히로미치(梅林廣道), 김마리아(역), 『비핵무기지대』(파주: 서해문집, 2014), pp. 19-20.

127) 출처: 우메바야시 히로미치(梅林廣道), 김마리아(역), 앞의 책, p. 18.

도를 둘러싼 핵문제에 대한 주변국들의 입장이 수렴되어야 하는데, 현행 북한 비핵화 협상에서 보듯이 진전은 매우 더딜 전망이다. 특히 미국과 중국의 대결 국면 속에서 북한 비핵화는 물론 동북아 비핵지대 설치를 위한 협력은 적어도 가까운 미래에 실현될 가능성은 적어 보인다. 핵무기를 금지하는 국제적 공감대가 형성되려면 현행 국제질서에서 핵무기의 역할과 의미에 대한 우리의 인식이 근본적으로 변해야 가능할 것으로 전망된다.¹²⁸⁾ 동북아에서 비핵지대가 성립하려면 우선 한반도의 안보구조가 근본적으로 변해야 한다. 흔히 말하는 냉전의 잔재가 완전히 청산되고, 역내의 안보불안이 해소되어 어느 국가도 핵무기를 개발해야 할 필요나 유혹도 느끼지 않을 여건이 조성되어야 한다. 미국의 대북적대시 정책을 이유로 핵무기를 개발하는 북한의 안보위협 인식이 근본적으로 변해야 함은 물론, 미중간의 강대국 경쟁과 대결구도가 해소되어야 하는 것이다.

IV. 트럼프 행정부 핵정책과 북핵문제

1. 북한의 핵위협과 핵무기 사용 전략 평가

최근 한반도 상황은 ‘경천동지(驚天動地)’라고 할 정도로 급변하고 있다. 코리아 디스카운트가 코리아 프리미엄으로 변하고 있다는 낙관적 소리도 들린다. 트럼프 행정부는 최대압박, 군사행동 위협이金正은의 행동을 바꿨다고 믿지만,金正은의 전략적 결단을 긍정적으로 평가하는 전문가들은 북한이 이미 핵무기와 ICBM을 가졌기 때문에 트럼프가 양보한 것으로 본다. 이들에 의하면 한반도 상황의 변화를 추동한 가장 핵심적인 요인은 생존과 번영을 위한金正은 위원장의 전략적 결단이기 때문에 이번에는 북한의 비핵화에 진정성이 있다고 보는 것이다.

우리 정부도 남북정상회담과 6.12 북미정상회담 이후 성안된 두 정상선언문은 지금까지 가보지 않은 길을 인도하는 새로운 문서로서 한, 미, 북 지도자들이 직접 서명을 했고, 그런 면에서 매우 강력한 정치적 결의(commitment)를 내포하고 있기 때문에 그 의미가 큰 것으로 평가하고 있다. 트럼프,金正은, 문재인 세 지도자들 간의 케미도 남달라 서로에 대한 존중, 진정성, 솔직함으로 어려운 문제를 함께 논의해 갈 가능성이

¹²⁸⁾ Manpreet Sethi, "The Ban Treaty and Non-NPT Nuclear-Armed States: Can India Make a Difference," Asia Pacific Leadership Network for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament, *Policy Brief*, No. 47 (October 2017).

크다고 보고 있다. 한미, 북미간 정상회담은 현재까지 무엇을 성취했는가? 첫째, 한반도 군사충돌의 가능성이 크게 줄었고 국제사회에 대한 북한발 위협도 현저하게 낮아졌다. 둘째, 한반도의 완전한 비핵화, 항구적인 평화체제 구축이라는 공통의 목표를 공유하고, 장차 북미 연락사무소 개설도 논의했다. 셋째, 김정은 위원장은 완전한 비핵화 의지를 재확인한 바, 미사일 발사장 폐쇄, 미국 인질 석방은 북한 입장에서 진정성을 표현한 것으로 볼 수 있다. 싱가포르 선언에 비판적인 논자들은 ‘알맹이는 어디 있나(Where is the beef?)’라는 질문을 하는데, 싱가포르 선언은 살을 붙여야 할 뼈대를 만든 것으로서, 북미간 후속 협상으로 구체화되어야 한다는 것이 우리 정부의 입장이다.

이러한 낙관적 전망에도 불구하고 전반적으로 한반도 비핵화와 평화체제의 앞날에 대해서는 ‘기대반, 걱정반’으로 요약할 수 있겠다. 남북간 세 번의 정상회담에도 불구하고 정상선언문 속에는 손에 잡히는 확실한 비핵화 방안이나 구체적 일정 등이 결여돼 있기 때문이다. 기대가 컸던 싱가포르 북미정상회담도 비핵화의 끝이 아니라 시작일 뿐이며, 앞으로 북미간에 지나긴 실무협상이 기다리고 있다고 할 수 있다. CVID가 언급되지 않은 것은 오히려 비핵화 협상의 무한성을 지향한 것으로서 긍정적으로 보는 시각도 있으나, ‘합의와 반복’으로 점철된 지난 대북협상의 역사와 경험에 비추어보면 일말의 불안감을 금할 수 없다.

2008년 12월에 마지막으로 6자회담 수석대표회의가 개최된 이후, 북한 비핵화 협상은 정체 상태이다. 그런 가운데 북한의 핵능력과 위협은 지속적으로 고도화되어 왔다. 북한의 계속되는 핵·미사일 역량 고도화에 대해서는 한미 양국이 일치된 평가를 하고 있다. 북한은 2017년 5월 14일, 한국의 새 대통령이 취임하고 일주일도 지나지 않아 화성12호라는 준 ICBM급 미사일을 발사했다. 북한 관영 조선중앙통신은 “로켓 연구부문의 과학자, 기술자들은 주체106(2017)년 5월14일 새로 개발한 지상대지상 중장거리 전략탄도로켓 ‘화성-12’형 시험발사를 성공적으로 진행했다”며, “발사된 로켓은 예정된 비행궤도를 따라 최대정점고도 2,111.5km까지 상승비행해 거리 787km 공해상의 설정된 목표수역을 정확히 타격했다”고 보도했다. 조선중앙통신은 또 가혹한 대기권 재돌입 환경 속에서 조종 전투부의 말기 유도특성과 핵탄두 폭발체계의 동작 정확성을 입증했다면서 대기권 재진입(re-entry) 기술을 확보했다고 주장했다. 2017년 4월 15일 열병식 당시 한국 언론이 무수단 개량형 또는 무수단 미사일(화성 10호)인 것 같다고 보도한 것과 동일한 외양의 미사일을 북한 언론은 화성 12호라며 여러 장의 사진을 보도했다. 김정은은 화성 12호를 ‘주체탄’이라고 명명했다. 화성 12호가 ICBM인지는 아직 불분명

하나 지난 3월 북한이 시험했다고 밝힌, 네 개의 보조엔진에 단일 노즐을 갖춘 새로운 엔진을 사용한 것으로 추정된다. 연료 형태나 단 분리도 알려지지 않았다. 만일 단 분리 없이 1단 로켓만으로 이 정도 성능을 보였다면 이는 상당한 기술 진전으로 볼 수 있다.¹²⁹⁾

뒤이은 2017년 5월 21일(한국시간) 탄도미사일 발사에 대해 북한 노동신문은 고체연료를 사용하는 지대지 중장거리 전략탄도탄 ‘북극성 2형(KN-15)’을 성공적으로 시험 발사했다며 김정은 북한 노동당 위원장이 부대 실전배치를 승인했다고 보도했다. 북한 조선중앙통신은 북극성 2형의 계열생산 준비를 끝냈으며, 이번 실험이 북극성 2형 무기 체계 전반의 기술적 지표들을 최종 확증하고 서로 다른 환경 속에서 적응 가능성을 충분히 검토해 부대들에 실전 배치하는 데 목적을 두고 진행됐다고 설명했다. 북극성 2호는 2016년 잠수함발사탄도미사일(SLBM)으로 시험한 북극성 1호를 지상발사용으로 개조한 것이다. 북극성 2호는 안정성과 성능을 확증하기 위해 추가적인 시험이 필요하지만 북한은 이를 무시한 채 앞당겨 실전배치를 서두르는 것으로 보인다(Elleman 2017). 하지만 지금 당장 북한이 북극성 2호 대량생산에 돌입한다 해도 실전배치에 필요한 수량을 확보하고 초기운용역량(IOC: initial operational capability)에 도달하려면 1년 이상 소요될 것으로 예상된다. 그리고 북극성 2호가 스커드-ER 및 노동 미사일을 대체해 주력 전략미사일 전력으로 자리 잡으려면 적어도 5년은 걸릴 것으로 전망된다.¹³⁰⁾

핵전략 전문가인 비핀 나랑(Vipin Narang)의 구분에 의하면 신생 핵무기 보유국들은 대체로 세 종류의 핵전략 중 하나를 택할 가능성이 크다. 첫째는 유인용, 혹은 촉매용(catalytic) 핵사용 전략이다. 이 전략은 신생 핵보유국이 기존 후원국을 자신 편으로 더욱 가까이 끌어들이기 위한 용도로 핵무기를 사용하는 경우이다. 둘째는 비대칭적 확전(asymmetric escalation) 전략이다. 위기 혹은 분쟁시 이의 종결을 강제하거나 정치적 이익을 얻기 위해 선제적으로 핵무기를 사용하는 경우를 말한다. 셋째는 확증보복(assured retaliation) 전략이다. 핵 선제공격을 회피하고 살아남은 핵무기로 제2 핵타격을 보장할 목적으로 핵무기를 운용하는 경우이다.¹³¹⁾ 북한은 중국이 북한의 전략적 가치를 여전히 중요시하고, 한반도 유사시 중국이 북한 편을 들어줄 것으로 믿는 한 촉매용 핵사용 전략을 채택할 가능성이 크다. 하지만 반대의 경우, 즉 유사시 중국이

¹²⁹⁾ John Schilling, “North Korea’s New Hwasong-12 Missile,” *38 North*, May 24, 2017.

¹³⁰⁾ John Schilling, “The Pukguksong-2 Approaches Initial Operational Capability,” *38 North*, May 24, 2017 (<http://38north.org/2017/05/jschilling052417/>).

¹³¹⁾ Vipin Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict* (Princeton: Princeton University Press, 2014).

북한을 위해 개입할 것으로 기대하지 않는다면 비대칭 확전 전략으로 기을 가능성이 크다. 이는 마치 남아공 정부가 냉전기 동안 소련의 위협에 대응해 미국의 개입을 촉발하기 위해 핵무기 사용을 위협했던 것과 유사한 맥락이다. 하지만 북한이 단지 한반도 유사시 중국의 우호적 개입을 촉발하기 위해 핵무기를 개발하고 있다고 생각하는 전문가 는 많지 않을 것이다. 그보다는 북한이 비대칭적 확전, 특히 위기나 갈등 상황에서 그렇게 할 가능성이 높다고 판단된다.

미국 트럼프 대통령은 취임 직후부터 대북 군사행동 가능성을 공공연히 언급하면서 실행 가능성을 검토해온 것으로 알려졌다. 점증하는 북한의 위협에 대한 인식을 반영하듯 2017년 한·미 연합 키리졸브(KR)와 독수리훈련(FE)에는 9·11 테러의 주범인 오사마 빈라덴을 제거한 데브그루(DEVGRU)를 비롯한 레인저, 델타포스, 그린베레 등 미국 특수전 부대가 역대 최대 규모로 참가했다. 이들은 한국군 특수전 부대와 유사시 북한의 전쟁 지휘부를 타격하고, 핵물질 저장고 등 대량살상무기(WMD) 시설을 장악하는 훈련을 실시했다. 이는 김정은 참수 작전을 염두에 둔 것으로, 북한의 핵과 미사일 도발이 통제불가능한 수준 이상으로 심각해지면 결국 미국은 대북 군사행동으로 들어갈 수밖에 없다는 점을 시사한 것으로 볼 수 있다. 뉴욕타임즈 분석에 의하면 대략 세 가지 선택이 가능하다. 어느 옵션을 선택하든 위험과 도전요인이 내포돼 있다.¹³²⁾ 첫째는 미국을 겨냥한 북한 핵미사일 발사를 저지하기 위한 일회성 정밀타격이다. 즉, 북한이 핵탄두를 장착한 대륙간탄도탄을 발사할 조짐을 보일 때 발사대를 타격하거나 발사 직후에 이를 요격하는 방식이다. 마이크 멀린 전 합참의장은 이를 선제타격이 아닌 ‘자위(self-defense)’로 규정한다. 이 옵션의 경우 최근 북한이 이동식 발사대를 주로 이용하기 때문에 발사대의 위치를 정확히 파악하기가 어렵고, 터널 등에 은닉한 경우도 많아 어려움이 예상된다. 또한 북한의 모든 미사일을 발사 전에 탐지해 제거한다는 것이 사실상 불가능하고 미사일 방어도 완전한 대비책이 되지 못한다.

둘째, 북한 위협요소에 대한 다중 병행타격 방식이다. 북한의 핵과 미사일 발사시설에 대한 공격과 병행하여 사이버 공격 같이 북한의 군사역량을 제약하기 위한 일련의 공격을 감행하는 방식이다. 이 옵션의 경우 북한의 핵·미사일 개발이 대부분 자생적인 기반에서 이뤄졌기 때문에 북한은 파괴된 시설을 신속히 대체하고 일시적 타격을 빨리 회복할 수 있다. 북한 전역에 산재 은닉된 전략자산을 모두 타격하기가 불가능하기 때문에 위협

132) Max Fisher, "The Risks of Pre-emptive Strikes Against North Korea," *The New York Times*, March 18, 2017.

요인은 여전히 남게 된다. 타격의 범위가 커지면서 북한의 반격 가능성이 커지고, 당연히 전면전으로의 비화 위험도 증대한다.

셋째, 미국 주도의 전면적인 공격으로, 2003년 이라크전처럼 북한 정권을 완전히 제거하기 위한 군사행동이다. 이 경우 가장 큰 위협요인은 북한이 핵을 포함한 모든 수단을 동원해 반격할 가능성이다. 북한 정권이 정권교체가 임박했다고 판단할 정도로 위기를 느낄 때, 핵무기를 사용하지 않으면 망하는 ‘use or lose’ 상황일 경우, 국가붕괴의 절박한 상황에서 군사력 균형을 타파하기 위한 마지막 수단으로 핵무기를 사용할 가능성이 크다.¹³³⁾ 또한 북한은 체제의 존망이 위태롭다고 판단할 경우 핵은 물론 화학무기까지 동원해 수백만의 사상자가 발생할 가능성이 크다.

어느 경우이든 북한에 대한 군사작전은 북한의 보복과 확전 가능성이라는 본질적 위험을 내포하고 있다. 북한이 한국이나 미국에 비해 가진 장점은 본질적으로 체제 자체가 위험수용적(risk-acceptant)이라는 점이다. 이는 북한이 제한적 공격을 당하더라도 적들이 감내하기 어려운 비대칭적인 과도한 보복을 가할 수 있음을 의미한다. 물리적 보복 뿐만 아니라 2013년 한국에 대한 사이버 공격이나 2014년 소니사 해킹 같은 사이버 공격을 병행할 수도 있다. 이러한 가능성 때문에 그 피해를 고스란히 당해야 할 한국이나 일본 국민들로서는 미국의 대북 군사행동이 결코 달가운 것만은 아니다. 미국이 대북 군사행동을 실행에 옮기려면 한국과 일본의 반대부터 극복해야 가능한 것이다. 2010년 한국의 천안함 폭침이나 최근 말레이시아 쿠알라룸푸르 국제공항에서 VX 신경가스를 사용한 김정남 독살 등은 북한의 막무가내식 보복 가능성을 시사하는 사례이다.

대북 군사행동에서 우려되는 또 다른 가능성은 통제불능한 상황으로 확전되는 경우이다. 한반도에서 다시 무력충돌이 발생하면 사실상 북한이 승리할 가망이 없다는 점은 북한 당국도 잘 알고 있다. 따라서 북한은 만일 미국이 군사행동을 개시하면 미국의 추가 개입을 막기 위해 전면적이고 죽기살기식의 대응을 할 가능성이 크다.

2. 북미 비핵화 협상

역사적인 북미 싱가포르 정상회담 이후에도 북한 비핵화는 좀처럼 진도를 나가지 못하고 있다. 북미정상회담 이후 북한 비핵화의 급속한 진전을 기대했던 것과는 다르게 북미

¹³³⁾ Van Jackson, “What is North Korea’s Nuclear Strategy?” *The Diplomat* 인터넷판(<http://thediplomat.com>), May 28, 2015.

간의 팽팽한 기싸움 속에 협상이 공전하는 교착상태를 보이고 있는 것이다. 8월 4일 싱가포르에서 개최된 아세안지역안보포럼(ARF) 외교장관 회의에서 폼페이오 미 국무장관과 리용호 북한 외무상이 서로 웃는 낯으로 악수는 했지만 기대했던 미북 외교장관 회담은 성사되지 않았다. 심지어 북한은 우리 강경화 외교장관의 회담 요청을 “지금은 응할 입장이 아니다”며 거부하기까지 했다. 북한 비핵화가 애초 기대만큼 그리 만만한 일이 아니라는 점을 잘 보여주는 최근의 추세이다.

트럼프 대통령은 북미 싱가포르 정상회담을 ‘대단히 성공적(extremely successful)’이라고 자평했다. 이처럼 ‘역사적’이고 ‘대성공’이라고 자평된 회담에도 불구하고 미북간 비핵화 쟁점을 둘러싼 이견은 여전해 보인다. 리용호 외무상이 최근 ARF 외무장관 회담에서 던진 메시지는 명확했다. 리 외무상은 미국에 대해 북미 공동선언의 단계적 동시 이행을 요구하며, 북한만이 일방적으로 먼저 움직이는 일은 절대로 없을 것이라고 했다. 북한은 대북 제재 유지와 종전선언 협상 부진에 불만을 드러냈고, 미국은 국제사회에 대북 제재를 더욱 엄격히 시행할 것을 요구했다. 그와 함께 한반도 종전선언과 대북 제재 완화도 주장했다. 이러한 북한의 태도로 미루어 보건대 북한은 실상 비핵화에는 별 뜻이 없고, 실리를 최대한 챙긴 후 마지막 순간에 가서야 핵 문제를 거론할 태세임이 분명하다. 북미간 비핵화 협상이 ‘동상이몽’ 가운데 길을 잃었다는 우려가 서서히 고개를 드는 것은 지지부진한 협상 진전에 대한 자연스런 반응이라 할 수 있다.

현 시점에서 다시 한번 북미정상회담 당시의 비핵화 기대치를 복기해보면, 현재의 상황이 방향을 잃고 있음을 쉽게 알 수 있다. 싱가포르 북미정상회담은 세기적 협상으로 서 큰 기대를 모았다. 어떻게 평가하든 북미 간에 역사적 대면을 했다는 사실은 북한 비핵화와 한반도의 항구적 평화를 위한 첫걸음을 뗐다는 점에서 그 의미가 매우 크다. 하지만 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화(CVID)’ 개념에 북미 양국이 얼마나 합의했는지의 관점에서 보면 정상회담의 내용은 극히 원론적인 수준이라 실망스럽다. 특히 애초에 기대했던 비핵화 시간표, 비핵화의 디테일에 대한 언급이 전혀 없다. 이는 향후 북미 간에 미국이 강조하는 프런트로딩(front loading) 방식을 둘러싸고 실무차원의 협상이 전개되어 싱가포르에서 합의된 비핵화 ‘뼈대’에 ‘살’을 붙이는 작업이 진행되어야 함을 예고한 것이다. 하지만 현재까지의 진척 상황은 지극히 실망스럽다. 북한에 대한 체제안전보장안의 내용도 무엇인지 현재로서는 정확히 알려진 바가 없다. 북한은 오래 전부터 일관되게 북한이 핵을 개발한 이유는 미국의 대북적대시 정책 때문이라고 주장해왔다. 따라서 북한이 핵을 포기하기 위해서는 미국이 대북적대시 정책을 포기해야

한다고 주장해왔다. 현재로서는 미북 간에 CVID와 체제안전보장의 맞교환 공식을 찾기가 어떻게 논의되는지 전혀 알 길이 없다.

북한은 비핵화의 댓가로 무엇을 요구할 것인가? 2016년 7월 북한 정부 대변인 담화는 다섯 가지를 요구했다. ①남한 내 주한미군의 핵무기 공개, ②남한 내 주한미군의 핵무기 철폐 및 검증, ③핵타격 수단의 반입 금지, ④핵무기 위협·사용금지의 확약, ⑤핵사용권을 준 주한미군의 철수 선포 등이 그것이다. 북한은 뒤이어 남북정상회담 일정을 논의하기 위한 우리측 대북특사단 방북시 군사위협 해소와 체제안전 보장을 추가했다. 그리고 싱가포르 정상회담을 조율하기 위한 북미간 실무접촉시 다음과 같은 다섯 가지 요구사항을 내 놓았다. ①미국 핵전략자산 한반도 철수, ②전략자산 동원한 한미연합훈련 중지, ③재래식, 핵무기 공격 포기, ④북미 평화협정 체결, ⑤북미수교 등이 그것이다.¹³⁴⁾ 이러한 북한의 핵포기 조건 요구사항 중 일부는 북한의 비핵화 의지의 증거로서 약간의 선제적 조치만 취해져도 시행 가능할 것으로 판단된다. 그러나 현 시점에서 북한이 과연 선제적 비핵화 조치를 취할 의지가 있는지는 미지수이다.

오래 동안 북한을 연구한 미국의 한 전문가는 북한이 미국에게 요구해온 것은 사실상 매우 일관성이 있고 분명하다고 주장한다. 현재까지 북한은 핵무기를 개발한 이유가 미국의 대북 적대시 정책 때문이라고 일관되게 주장해왔다. 따라서 북한이 핵을 포기하기 위해서는 먼저 미국이 대북 적대시 정책을 중단해야 한다는 것이다. 미국이 대북 적대시 정책을 중단한다는 것은 무엇을 의미하는가? 첫째, 정치적으로는 미국이 북한을 주권국가로 인정하고 체제를 외부에서 흔들려는 시도를 하지 말아야 하며, 궁극적으로는 미북관계 정상화, 즉 국교수립까지 가야 한다는 것이다. 둘째, 군사안보적으로는 한반도의 정전상태를 종식시키고 이를 항구적 평화협정으로 대체해야 한다는 것이다. 셋째, 경제적으로는 미국이 북한에 부과한 제재를 해제하고, 대외교역 제한을 폐지해서 북한이 자력갱생할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 그리고 이들 조치는 단계적, 동시행동 원칙으로 진행되어야 하며, 이에 따라 비핵화는 동결, 불능화, 폐기 3단계로 추진되어야 한다는 것이다.¹³⁵⁾ 최근까지 드러난 북한의 입장은 대체로 단계적, 동시행동 원칙이라는 기존의 틀에서 한발짝도 나가지 않은 것으로 보인다. 일부 전문가들은 북한에게 요구만 하고 아무 것도 주지 않으려고 해서는 북핵문제를 결코 해결할 수 없다고 주장하기도 한다.¹³⁶⁾

134) 『한겨레신문』, 2018.4.13.

135) Joel S. Wit, "What the North Koreans Told Me About Their Plan," *38North*, June 5, 2018.

그렇다면 이번에는 북한에게 무엇을 줄 것인가? 북한에게 종전선언을 선물로 주면, 그 반대급부로 핵신고를 받아낼 수 있을까? 과연 미북 양국은 단계적 동시 행동의 해법을 이번에는 찾아낼 수 있을 것인가? 현재까지의 진척상황을 보면 낙관적인 답을 내놓기가 쉽지 않아 보인다.

김정은 위원장이 생각하는 한반도 비핵화는 북한의 '핵무기 포기'와 미국으로부터 오는 대북 '핵위협'의 제거'에 초점을 맞추고 있다. 9월 6일자 북한 《로동신문》은 김정은 위원장이 남한 특사단을 만나 "조선반도에서 무력충돌위험과 전쟁의 공포를 완전히 들어내고 이 땅을 핵무기도, 핵위협도 없는 평화의 터전으로 만들자는 것이 우리의 확고한 입장이며 자신의 의지라고 비핵화 의지를 거듭 확약"했다고 밝힌 바 있다. 북한은 '단계적, 동시행동 원칙'을 내세우고 비핵화 초기조치와 종전선언을 교환할 것을 미국에 요구했지만, 미국이 추가적인 '선 비핵화' 행동을 요구하면서 협상에 진전을 보지 못하고 있다. 북한은 그들이 취한 핵실험장 폐기가 '불가역적인' 데 비해 미국의 한미군사연습 중단은 '가역적'이라고 주장하면서 미국의 '선 비핵화 초기조치' 요구에 대해 '선 종전선언 추진'으로 맞서고 있다. 북한과 미국이 자신이 취한 행동은 과대평가하고, 상대가 취한 조치와 행동은 과소평가하는 등 상호 불신이 쌓여 진전이 어려운 것이다. 거기에서 미중 간 무역전쟁, 11월 미국 중간선거 등의 변수들이 작동하면서 북미 비핵·평화협상이 교착상태에 빠지는 형국이다.

9월 10일, 김정은 위원장이 트럼프 대통령에게 보낸 친서를 통해 제2차 북미정상회담을 제의하고, 트럼프 대통령이 이에 대해 구체적인 조율에 들어가는 등 호의를 보임으로써, 조만간 북미 간 대화가 재개될 것으로 보인다. 그러나 북미 간 협상의 어려움을 고려할 때, 이러한 교착상태를 타개하는 데 한국정부의 도움이 필요하다. 김정은은 9월 5일 남측 특사대표단에게 "역사상 처음으로 열린 조미수뇌상봉을 위해 문재인 대통령이 바친 성심과 노고를 높이 평가하며 항상 감사하게 생각한다"(《로동신문》, 2018년 9월 6일)고 말함으로써 문재인 대통령에 대한 강한 신뢰감을 표시한 바 있다. 김정은 위원장은 국제사회가 북한의 완전한 비핵화 의지를 믿지 않고 선 비핵화 행동조치를 평가절하하는데 대해서 아쉬움을 표시하고, 남측이 그들의 비핵화 진정성을 관련 국가들에게 설득해 줄 것을 당부한 것으로 알려졌다.

비핵화 이행이 더딘 것에 비해 남북간 평화 증진은 매우 빠른 속도로 진행되고 있다.

136) Leon V. Sigal, "All Take, No Give Won't Work with North Korea," *38North*, August 9, 2018.

문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 2018년 9월 18일부터 20일까지의 평양 정상회담 기간 중에 한반도에서의 전쟁 위험 제거와 적대관계 해소, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 대책 강구(조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업 정상화), 이산가족문제를 해결하기 위한 인도적 협력 강화, 사회문화 분야 교류협력 적극 추진, 한반도 비핵화 진전을 위한 노력(동창리 엔진시험장과 미사일 발사대 폐기, 미국이 상응 조치를 취하면 영변 핵시설 영구 폐기), 김정은 위원장의 조기 서울 방문 등을 주요 내용으로 하는 ‘평양공동선언’에 서명했다. 또한 평양공동선언 서명 직후 두 정상이 임석한 가운데 송영무 국방부 장관과 노광철 북한 인민무력상은 ‘판문점선언 이행을 위한 군사 분야 합의서’에 서명했다. 군사 분야 합의서는 지상과 해상 및 공중에서의 적대행위 중지, 우발적 충돌을 막기 위한 남북 공동의 작전수행절차 적용, 비무장지대 내 감시초소(GP) 철수, 공동경비구역(JSA) 비무장화, 철원 화살머리고지 일대에서의 공동유해발굴, 한강하구 공동이용 등을 주요 내용으로 하고 있다. 군사 분야 합의서는 적대행위 중지 차원에서 지상 완충지대에서의 포병사격훈련 중지, 해상 완충수역에서의 포병·함포사격 중지, 비행금지구역 설정 등 우발적인 남북 무력충돌의 가능성을 근본적으로 차단하는 가히 ‘혁명적인’ 내용을 포함하고 있다.

국내외의 큰 관심 가운데 진행된 3차 남북정상회담은 남북간 적대관계 해소와 전쟁 가능성 저감에는 큰 성과를 거둔 것으로 볼 수 있지만, 아쉽게도 비핵화에 관해서는 지난 두 번의 정상회담과 마찬가지로 ‘한반도 비핵화 진전 노력’을 재확인하는 수준에 그쳐 실망스럽다. 남북간 세 차례의 정상회담, 그리고 조만간 북미간 두 번째 정상회담이 개최될 전망이지만, 비핵화의 핵심인 신고-사찰-검증으로 이어지는 복잡하고도 어려운 과정은 아직 시작도 하지 못한 상태라는 점을 알 수 있다. 앞으로 본격적인 비핵화 이행이 시작되면 관련국들이 다중의 복잡한 과제를 해결해야 있다. 최소한 세 분야에서 국제적인 협력과 조율이 필요하다. 첫째는 북핵 검증 분야이다. 비핵화 과정이 본궤도에 오르면 첫 단계 도전은 북한의 비밀 핵시설 검증 문제가 될 것이다. 순서상 북한의 핵신고서 제출 → 현장 사찰 → 시료 분석 → 비파괴 검증 → 이력 검증 등 여러 단계에 걸쳐 검증이 진행될 것이다. 둘째는 북핵 폐기 및 해체 분야이다. 여기에는 북한 전역에 산재해 있는 채광 및 정련시설, 즉 우라늄광산, 우라늄 정련시설 등에 대한 현장 확인과 폐쇄 작업이 포함된다. 그리고 핵무기 개발의 핵심인 핵연료 제작 시설(핵연료봉 제조시설), 민감 핵연료 주기시설(농축, 재처리 시설) 등의 동결 및 폐기가 진행되어야 한다. 셋째는 인력 관리 및 전환 분야이다. 북한이 항구적으로 핵무기 개발을 하지 못하게

하려면 지금까지 북한의 핵프로그램을 지탱해 온 전문인력의 인프라까지 완전히 해체해야 하는 것이다. 알려진 바로는 북한에서 핵개발에 직접 관여하는 과학자, 기술자, 전문가들이 약 200여명이고, 미숙련 노동자, 지원인력 등 관련 인력은 약 6천~1만명에 이를 것으로 추산된다.¹³⁷⁾

최근 논쟁이 집중되는 또 다른 이슈는 종전선언 문제이다. 북한 《로동신문》은 종전선언에 대해 북미 적대관계를 해소하기 위한 ‘정치적 선언에 불과’하다고 주장하고 있고, 김정은 위원장은 종전선언이 주한미군과 한미동맹에 영향을 미치지 않는다고 공언한 바 있다. 하지만 북측 주장과 달리, 미국은 종전선언을 비핵화 조치의 첫 단계에 대한 상응조치로 이해한다. 즉, 북한이 의미 있는 선 비핵화 조치를 취한 후에야 종전선언이 가능하다는 입장이다. 그리고 종전선언 참가 주체와 관련, ‘중국 변수’가 최근 대두된 바, 중국은 종전선언이 아무리 정치적 선언일지라도 한국전쟁의 교전당사자이고 평화협정의 법적 당사자로서 중국이 참여해야 한다는 입장을 고수하고 있다. 또한 중국은 종전선언 이후에는 유엔사의 해체논의를 시작해야 한다고 생각하고 있으며, 평화협정이 체결되면 한미동맹과 주한미군도 철수를 검토해야 한다는 입장인 것으로 이해된다.

그러나 지난 10월 12일, 러시아 블라디보스톡에서 열린 동방경제포럼(EEF)에 참석한 시진핑 중국 국가주석은 블라디미르 푸틴 러시아 대통령, 이낙연 국무총리, 아베 신조 일본 총리, 할트마긴 바툴가 몽골 대통령과 함께 한 좌담에서 한반도 평화체제의 당사자를 언급하는 과정에서 중국을 제외하고 북한, 한국, 미국을 당사자로 밝혀 이 문제에 관한 입장이 바뀐 것인가 하는 의문을 낳았다. 시진핑은 “국제사회가 함께 (한반도 평화체제를) 보장해주는 것이 필요하다. 이 문제를 해결할 주인공은 누구냐? 바로 당사자다”라면서 “지금 당사자는 북한, 한국, 미국이다. 결자해지해야 한다”고 말했다. 시 주석은 이어 “그들(남·북·미)은 한반도비핵화와 평화 과정의 각종 일들을 계속해야 하고 우리는 그들을 도울 것”이라며 “모두의 노력을 통해 이 좋은 목표가 실현될 것으로 믿는다”고 말했다.¹³⁸⁾ 시 주석이 남·북·미 3국의 해결을 거론한 것은 북한이 미국에 요구하는 종전선언 문제로 북·미 협상이 정체된 상황에서 돌파구를 열어주려는 의도가 엿보인다.

한편 폼페이오 미 국무장관의 방북을 앞둔 현재, 북한은 종전선언에 대한 입장을 바꾼

137) 임채영, “북한의 비핵화를 위한 기술적 대응과 원자력계의 역할,” 한국핵정책학회/원자력학회 공동세미나 발표자료 (2018.07.06.).

138) “시진핑, 한반도 평화체제 지금 당사자는 남-북-미,” 『오마이뉴스』, 2018.09.13. (http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002471863).

듯한 발언을 해, 미국과의 협상을 앞두고 ‘몸값 올리기’를 시도하고 있다는 분석이 나온다. 북한은 10월 2일 조선중앙통신 논평을 통해 “종전(선언)은 우리의 비핵화 조치와 바뀌먹을 수 있는 흥정물이 아니다”며, “미국이 종전을 바라지 않는다면 우리도 연연하지 않을 것”이라고 공언했다. 종전선언을 대가로 실질적 비핵화 조치를 얻어내려는 미국을 향해 종전선언과 비핵화 조치를 등가(等價)로 연계하지 않겠다고 선을 그은 것이다. 이는 다시 말해 미국이 원하는 비핵화 조치를 취하기 위해서는 ‘종전선언 + α’를 요구한 것과 같다고 볼 수 있다. 워싱턴과 서울 조야에선 북한의 종전선언 요구에 응하는 대신 핵물질·시설 등 핵 리스트 제출과 영변 핵시설 폐기 등 실질적 비핵화 조치를 받아내야 한다는 제언이 분출했다. 그러나 북한은 이날 이를 “황당무계하기 짝이 없는 궤변들”이라고 일축했다. 북한이 먼저 거론했던 영변 핵시설 폐기에 대해서도 “우리 핵 계획의 심장부와 같은 핵심 시설”이라며 쉽사리 내놓지 않을 것임을 명확히 했다.¹³⁹⁾

미 국무부는 폼페이오 국무장관이 10월 7일 북한을 방문, 김정은 국무위원장과 회담할 예정이라고 해터 나워트 국무부 대변인이 2일(현지시간) 발표했다. 폼페이오 장관은 이번 방북 동안 다소 소강 상태에 있는 북한 비핵화 협상을 타개를 위해 전력을 다하면서 종전 선언을 카드로서 테이블에 올려놓을 가능성이 크다는 관측이 대체적이다.¹⁴⁰⁾ 하지만 이번에도 북한과의 비핵화 협상이 획기적인 돌파구를 마련할지는 여전히 불투명하다.

싱가포르 프로세스가 와해한 것이라 해도 트럼프 행정부로서는 제재든 군사력이든 북한을 압박해 비핵화 목표를 달성할만한 효과적인 수단이 없다. 결과적으로 사실상 오바마 행정부 당시의 전략적 인내로 돌아가는 셈이다. 다만 당시엔 선택에 의해서였지만 이번에는 다른 대안이 없기 때문에 그렇게 하는 셈이다.¹⁴¹⁾

3. 비핵화 협상과 한반도 안보에 대한 함의

북한 비핵화 협상이 교착 상황에 빠지면서 다시 비핵화 회의론이 자주 제기된다. 이러한 상황에서 한국은 어떻게 대응해야 할 것인가? 무엇보다도 북한처럼 비밀스런 국가를 비핵화하는 것은 지극히 난해한 과제일 수밖에 없다. 일단 북한 핵의 역사가 오래됐고, 북한 전역에 산재하거나 은닉된 핵시설들을 일일이 파악하고 사찰하여 검증, 폐기하는

139) “북한, 종전선언 연연 안해,” 『중앙일보』, 2018.10.03.

140) 『조선일보』, 2018.10.03. (http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/10/03/2018100300276.html).

141) 존 에버라드, 전 평양주재 영국대사, “싱가포르 회담이 오래전 일 같다,” 『중앙일보』, 2018.09.01.

것은 어느 한 국가나 조직이 감당하기에는 벅찬 임무이다. 결국 북한 비핵화는 국제적 협력이 필수적으로 수반되는 메가프로젝트가 될 수밖에 없다.

북핵문제 권위자인 미국 스탠포드대학교의 지그프리드 헤커 교수와 로버트 칼린 연구원의 보고서에 의하면 북한이 쉽게 핵을 포기하지 않는다는 전제하에 북한을 완전히 비핵화하는 데는 최소한 10~15년이 소요될 것으로 추정된다.¹⁴²⁾ 반면에 국제과학안보연구소(ISIS) 데이빗 올브라이트 등 전문가들은 북한이 전적으로 협력할 경우 30개월 내에 북한의 핵심 핵관련 시설 해체가 가능하다는 추산을 제시하기도 한다.¹⁴³⁾ 북한의 핵프로그램은 무기급 플루토늄(PU) 혹은 HEU, 무기, 운반수단 등 크게 세 덩어리로 구성된다. 여기에서 북한의 핵시설로서 공개된 시설 16곳, 비공개 시설 40~100개를 사찰하고 검증해야 하는 벅찬 과제이다. 아무리 낙관적으로 추산해도 초기 핵심 비핵화에 1~3년, 시설 해체와 제염까지 최종적이고 완전한 비핵화에 10~20년은 소요되리라는 것이 대다수 원자력 전문가들의 판단이다.

북한 핵문제는 글로벌 차원의 공통위협인 동시에 지역안보의 핵심 장애요소이기 때문에 북핵문제를 비용분담(burden-sharing) 관점에서 봐야한다. 북핵 문제는 한국만의 문제가 아니고 일본과 미국, 중국의 공통 문제이기도 하다. 따라서 한국, 미국, 중국, 일본 등 주요 관련국들이 역할 배분(role-assignment), 비핵화 비용, 사용후연료 반출, 핵폐기물 관리, 사찰 검증 등 분야에서 협력과 역할을 분담할 이유가 충분하다. 장기적으로 보면 북한의 에너지 안보에 대한 대안적 방안도 한미일 안보협력 정신의 연장선상에서 고려해야 한다.

북한 비핵화 이행이 본격적으로 시작될 때를 대비하여 한국은 미국, 중국 등 주요국들과 비핵화 과정에서의 잠재적 역할 분담에 관해 미리 협의를 시작해야 한다. 예를 들면 미국은 사찰 및 검증, 중국은 경제지원, 한일은 민수용 전환 등을 담당하는 것도 하나의 방안이 될 것이다. 더 나아가 북한이 보관중인 사용후연료를 파이로그린 고속로에서 재활용하거나 한미일 공동 저장시설에 보관하는 등 협력의 여지는 크다고 할 수 있다.

첫째, 국제 사찰과 검증 분야 협력을 준비해야 한다. 앞서서도 지적했듯이 북한 핵은 플루토늄(PU) 프로그램, 고농축우라늄(HEU) 프로그램, 핵무기 프로그램 등 크게 세 분

¹⁴²⁾ Siegfried S. Hecker, Robert L. Carlin, "A technically-informed roadmap for North Korea's denuclearization," CISAC, Stanford University, presentation PPT file, May 28, 2018.

¹⁴³⁾ 국제과학안보연구소(<http://isis-online.org/>)의 여러 자료 참조.

야로 구성된다. 특히 핵무기에 관한 한, 한국은 비핵국가로서 관여하기 어렵고, 기존 핵무기국들이 참여하게 될 전망이다. 단, 한국도 PU, HEU 관련 검증은 이미 가진 기술력을 바탕으로 참여가 가능할 것이다. 북핵 폐기 및 해체 분야에서는 핵시설의 해체를 위한 준비와 기술역량 점점이 필요하다. 한국의 경우 습식 재처리시설, 농축시설, 흑연감속로 등 국내 경험이 없는 분야는 차제에 우리의 역량을 강화할 새로운 기회가 될 것이다. 한미중 3국은 방사능 폐기물의 처리, 방사선 안전관리 등의 현안 해결도 협력이 가능하다. 다만 북한 전역에 산재한 수많은 시설에 대한 정보 부족, 시설해체/제염에 상당한 기간이 소요될 것을 각오를 해야 할 것이다.

둘째, 북한 핵관련 인프라와 인력의 민주전환 과정에서의 협력을 준비해야 한다. 이 분야에서는 과거 구소련 공화국의 비핵화를 성공적으로 추진한 협력적 위협감소(Cooperative Threat Reduction) 전례를 참고할 필요가 있다. 북한 원자력 인력 중 일반 지원인력은 평화적 원전 분야로 흡수하고, 고급인력은 국제과학기술센터(ISTC) 사례를 참고하여 한미중 주도로 고급인력의 생계보장 및 연구지속 프로그램 개발을 위한 새로운 국제과학기술센터를 창설할 필요가 있다. ISTC가 창설되면 북한 원자력계 종사자들에게 연구기회 부여 및 재취업 기회를 제공하는 동시에 핵관련 지식의 확산 방지에도 유용하게 활용할 수 있을 것이다. 과거 구소련 공화국들의 비핵화 과정에서 국제과학기술센터가 중요한 역할을 수행했었다는 점을 상기할 필요가 있다.

셋째, 한국과 일본, 중국은 북한 비핵화 비용 및 북한 재건 비용 분담도 협력해야 한다. 한중일 삼국은 동북아 지역의 안정과 평화라는 이익을 공유하는 국가로서 선의의 협력을 통해 장차 동북아 전체의 평화와 안정에 중요한 역할을 담당해야 할 것이다. 만일 북한이 비핵화에 협조하면 일본은 비핵화 비용의 상당 부분을 제공할 용의가 있음을 이미 밝힌 바 있다. 1991년 미국이 주도한 CTR 프로그램에 따라 16억 달러 규모의 정부 예산을 마련해 러시아, 우크라이나 등에 있는 수천 기의 핵무기를 제거했다. 여기에는 전직을 위해 과학자 및 관련 기술자들의 직업 훈련 비용도 포함했다. 우크라이나의 핵무기 및 핵물질 제거에 3억 3750만 달러, 핵통제 프로그램에 3860만 달러, 핵무기 부대 인력의 민간 직장 전환에 2억 6390만 달러 등 총 6억 달러를 투입해 1840개의 핵탄두를 제거했다. 우크라이나의 핵과학자와 기술자 4500여 명을 민간 직업으로 전환하는 데 미국은 1억 8000만 달러의 비용을 지출했다. 북한이 보유한 최소 20기 이상의 핵무기는 물론 ICBM 등의 폐기와 1만여 명의 기술자 및 관련 인력의 직업 훈련 비용을 포함한다면 최소 200억 달러(약 22조원) 이상의 초기비용이 소요될 것이다.¹⁴⁴⁾ 문제는

비핵화가 끝이 아니라는 데 있다. 비핵화 이후 이미 붕괴지경인 북한경제의 인프라를 재건하는 데는 얼마의 돈이 들지 현재로서는 상상조차하기 어렵다. 결국 북한과 인접한 한국과 중국, 일본이 가장 많은 비용을 부담하게 될 가능성이 큰만큼 한중일 삼국이 이 문제에 대한 협의를 강화할 필요가 있다.

넷째, 미국에 대해서는 비핵화 과정의 안보상황 대비를 협의해야 할 것이다. 판문점선언과 평양선언을 통해 남북간에는 전쟁 가능성을 실질적으로 없애기 위한 다양한조치들이 논의되고 있다. 한미간에 조만간 논의되어야 할 가장 중요한 문제는 한미동맹과 유엔군사령부의 위상 문제가 될 것이다. 한반도 평화체제의 핵심 요소 중 하나는 현 정전협정의 평화협정으로의 대체이다. 한미동맹과 주한미군의 경우에는 종전선언이나 평화협정이 동맹 자체의 존립과 배치되지는 않을 것이라는 게 대체적인 중론이다. 하지만 정전관리를 책임지고 있는 유엔사의 경우 논란의 소지가 크다. 남북한이 평화협정의 당사자로 참여할 경우 평화체제를 관리하는 주체는 당연히 남북한이 되어야 할 것이지만 현실은 그리 간단하지 않은 바, 한반도는 현재 법적으로 정전상태이고, 그 정전상태를 관리하는 주체는 유엔군사령부이기 때문이다. 종전선언과 관련한 우리의 후속조치 중 가장 중요한 문제 중 하나가 유엔사의 역할 변경에 미리 대비하는 것이다. 유엔사는 정전체제의 핵심인 비무장지대를 관리하고 전시에는 유엔군을 한국에 지원하는 기능을 담당하고 있다. 미국은 이러한 중요한 임무를 가진 유엔사를 계속 유지할 수 있도록 한국이 보장하라는 입장인 것으로 알려져 있으나, 이는 유엔사와 정전협정을 체결한 중국 인민의용군, 북한 인민군이 개입된 문제로 한국 정부가 쉽게 결정할 수 있는 문제는 아니다. 논란이 되는 가장 근본적 이유는 유엔사의 임무 중 어디에 방점을 두는가에 따라 역할이 달라지기 때문이다. 만일 유엔사의 임무를 정전관리에 중점을 두는 시각에서 보면 평화협정으로 정전관리 임무가 소멸될 경우 유엔사는 해체되는 것이 자연스런 귀결이다. 반면에, 전력제공자(force provider) 역할을 중시할 경우 유엔사의 존립은 한반도, 혹은 동북아 전체의 안보상황 여하에 따라 판단할 문제이다. 미국의 기본 입장은 유엔사를 한미동맹 해체 혹은 약화시 한반도 문제에 지속적으로 관여하기 위한 대안적 메커니즘으로 활용하려는 의도가 있는 것으로 판단된다. 미국은 이미 2006년부터 유엔군사령부의 중요성을 강조해왔다. 2006년 9월 전시작전통제권 전환 합의 이후, 미측이 이 문제에 대해 심층적으로 고민하고, 유엔사를 부쩍 강조하는 모습을 보여온 것이다. 예를 들면 버웰 벨 주한미군사

144) “북핵 해체는 결국 돈! 누가 지갑 열까,” 『월간중앙』, 2018.8월호 (<https://news.joins.com/article/22822074>).

령관은 2006년 3월 미 의회 청문회에서 앞으로 한반도에서 주한 미 지상군의 역할이 줄어들고 공군과 해군의 비중은 늘어나며, 주한미군 중심으로 한반도 정전체제를 관리해 온 유엔군사령부(UNC)는 유사시 다국적 연합군(coalition)으로 확대 개편된다는 주한 미군 재편 방향을 언급한 바 있다. 특히 주목할 부분은 벨 사령관이 유엔사의 개편 방향에 대해 참전국(16개국)의 역할을 늘리고 유사시 및 작전계획 수립에 이들을 적극적으로 끌어들이 진정 다국적 연합기구가 되도록 할 방침이라고 밝힌 내용이다.¹⁴⁵⁾ 요컨대, 한반도 비핵화 과정에서 대미 외교의 핵심은 전환기 한반도의 안보를 굳건히 하면서도 미래지향적으로 진화하는 동맹의 상을 새롭게 정립하는 것이다.

V. 결론 및 정책제언

트럼프 행정부의 행정책은 미국만의 정책으로 끝나는 것이 아니라 불가피하게 동북아는 물론 글로벌 차원의 파장을 불러올 것이다. 미중관계를 포함한 강대국 관계의 긴장과 갈등, 북핵문제를 둘러싼 북한과의 기싸움, 동맹국에 대한 적나라한 타산적 접근, 국제문제의 공정한 중재자라는 오랜 역할의 포기 가능성 등, 트럼프 시대가 제기하는 도전은 만만찮다. ‘미국 우선주의’를 주창하며 당선된 트럼프 대통령은 취임 이후 대체로 이러한 자신의 정책기조에 충실한 외교를 해왔다고 평가할 수 있다. 하지만 트럼프 취임 이후 치적에 대한 전반적 평가는 진영에 따라 극명한 대조를 이루고 있다. 특히 핵비확산 문제를 비롯한 주요 국제문제에서의 현격한 후퇴는 2차대전 이후 국제질서의 주도자로 역할해온 미국 스스로 글로벌 리더십을 포기한 것이라는 비판을 받고 있다.

트럼프 행정부의 국가안보전략 보고서는 국제문제의 공정한 관리자라는 위치에서 후퇴, 더 이상 자유주의적 공공재 유지를 위한 투자는 가급적 하지 않겠다는 입장을 분명히 하고 있다. 트럼프 행정부가 미국의 국가이익을 우선시하는 외교정책을 취하게 되면 그만큼 전지구적 관심사인 초국가적 문제에 대한 관심이 약화될 가능성이 크다. 이미 트럼프 행정부는 2015년에 체결된 파리협약 탈퇴를 결정했다. 이는 역사적으로 가장

¹⁴⁵⁾ Burwell, B. Bell, “Statement of General B. B. Bell, Commander, United Nations Command; Commander, Republic of Korea-United States Combined Forces Command; and Commander, United States Forces Korea, Before the Senate Armed Services Committee,” 7 March 2006 (<http://armed-services.senate.gov/statement/2006/March/Bell%2003-07-06.pdf>, 검색일: 2006-3-10), pp. 21-23.

많은 이산화탄소 배출국으로서 미국이 세계에 대한 의무를 저버렸다는 점에서 뉴욕타임즈는 이를 미국의 ‘불명예스런 탈퇴(disgraceful exit)’라고 표현했다.¹⁴⁶⁾ 국제안보 관점에서 더욱 심각한 것은 핵비확산 정책의 후퇴 가능성이다. 핵안보정상회의의 중단, 러시아와의 핵 군비경쟁 재개, 북한을 포함한 불량국가에 대해 핵무기 사용 가능성 증대 시사, 유엔을 포함한 국제기구 편당을 크게 삭감하고 일부 다자협정을 재검토하거나 폐기하는 행정명령 등 트럼프 시대의 여파는 한국에게도 중요한 안보적 파장을 예고하고 있다.

이상을 종합해 본다면, 이는 결국 ‘가치외교’에서의 후퇴라고 요약할 수 있다. 트럼프 시대의 출범은 지난 수십년간 미국 외교에서 조성된 자유주의적 국제질서에 대한 초당파적 공감대와의 결별로 평가될 가능성이 크다. 지저분한 세상에서 고결한 가치를 추구하고, 좋은 행위와 모범으로 미국 외교의 길잡이를 삼고, 미국의 힘을 좋은 행위에 사용해야 한다는 우드로 윌슨의 원칙은 트럼프 시대에 들어 존폐의 기로에 서게 되었다.¹⁴⁷⁾

워싱턴 아웃사이더로 백악관에 입성한 트럼프 대통령은 자신의 정치적 기반이 약하다. 거기에 더하여 독불장군식 정치 스타일은 워싱턴 정치에서도 배제되는 결과를 초래했을 뿐 아니라 백악관 내부의 상황도 혼란스럽다.¹⁴⁸⁾ 트럼프 대통령이 처한 현 상황은 트럼프 대통령 대 나머지 관료조직 전체가 괴리된 상황이다. 미국 주류언론은 대부분 트럼프를 무조건 비판하느라 트럼프 정책의 효과에 대해서 큰 그림을 놓치고 있다. 미국 정치에서 대통령을 견제하는 최고의 조직은 의회이지만 안보 이슈 관련한 의회의 역할은 특히 존 메케인 상원의원 타계 이후 매우 소극적이다.

그런 가운데 현재 트럼프 대통령은 다가오는 11월 중간선거에 사활을 걸고 있다. 중간선거 결과 민주당이 의회를 장악하게 되면 탄핵소추 가능성이 그만큼 커지기 때문에 중간선거 승리를 위해 전력을 다하고 있다. 북한 비핵화 협상도 중간선거에 도움이 되지만 하면, 심지어 아무 내용 없는 합의라도 대대적인 성공이라 과시할 것이다. 또한 한반도

146) “Our Disgraceful Exit From the Paris Accord,” *The New York Times*, June 1, 2017 (<https://www.nytimes.com/2017/06/01/opinion/trump-paris-climate-change-agreement.html>).

147) “Goodbye to values: America’s foreign policy - embrace thugs, dictators and strongmen,” *The Economist*, June 3, 2017 (<https://www.economist.com/international/2017/06/03/americas-foreign-policy-embrace-thugs-dictators-and-strongmen>).

148) 트럼프 백악관 내의 혼란상에 대해선 최근 밥 우드워드의 신간 저서가 잘 소개하고 있다. Bob Woodward, *Fear: Trump in the White House* (New York: Simon & Schuster, 2018) 참조.

비핵화 성공을 빌미로 노벨평화상에 집착하는 모습도 숨기지 않는다. 워싱턴 전문가들의 평가에 의하면 정작 트럼프 대통령 본인은 탄핵은 신경쓰지 않는다는 평가가 우세하다. 탄핵소추는 되겠지만 대통령직에서 파면되려면 상원의석수 2/3 찬성을 요하기 때문에 실현가능성이 적다는 것을 잘 알고 있기 때문이다. 다만 트럼프 대통령은 장남의 돈세탁 혐의, 사위 쿠슈너와 딸 이방카의 이권사업 등 직계가족을 겨냥한 수사에는 매우 민감하게 반응하는 것으로 알려져 있다. 이러한 복잡한 국내정치 상황으로 인해 트럼프 대통령은 거창한 말과는 달리 비핵화 협상에 크게 집중하지 어려운 상황이고, 별 성과는 없을 전망이다. 공화당 주류 입장은 트럼프 대통령이 비록 엉터리일지 몰라도 정책적 성과가 있다고 평가하는 분위기이다. 미국 경기는 호전됐고, 대법원 인선 완료, 중국과의 무역전쟁에서 승리, 법인세 인하 등 정책적 효과에 일반 국민들의 지지도가 높기 때문에 결과적으로 갈수록 재선 가능성이 커지는 상황이다.¹⁴⁹⁾

트럼프 행정부의 핵정책은 한국내 독자 핵개발 주장, 혹은 주한미군의 전술핵 재배치 주장에도 영향을 미칠 전망이다. 이와 관련하여 한국의 입장에서도 여러 가지 문제점을 검토하고 대책을 마련할 필요가 있다. 트럼프 행정부의 핵정책은 한국 같은 동맹국은 물론 지역적, 글로벌 차원에서 미치는 영향이 클 것이기 때문이다. 한국은 과연 어떻게 전략적인 대응을 할 것인가?

첫째, 트럼프 행정부의 영향으로 흔들리는 국제 핵비확산 레짐에 대한 확고한 지지를 재확인해야 한다. 핵비확산 레짐은 기본적으로 다자주의를 전제로 한다. 트럼프 시대 국제주의의 퇴조에 대비하여 국제적 규범과 룰의 확립, 국제사회의 공동가치를 지향하는 외교를 강화해야 한다. 트럼프의 미국 우선주의는 전후 수립된 규칙기반의 국제질서(rule-based international order) 및 자유주의 국제질서의 약화를 시사한다. 이러한 상황에 대비하려면 생각과 뜻을 같이하는 국가들이 가치와 규범, 룰과 표준을 세우려는 중견국 네트워크, 소다자주의로 연대하는 것이 효과적인 대응책이 될 것이다. 한국은 북핵문제로 인해 국제 핵비확산의 취약지대로 인식되는 동시에, 그러한 한국이 핵비확산을 향한 강력한 의지를 표명하는 것은 한국 같은 중견국이 적극 주도해야 할 가치외교의 대표적인 사안이다.

둘째, 한국의 독자 핵개발 주장, 혹은 주한미군의 전술핵 재배치 등 실현가능성은 낮고 불필요한 의구심을 자초하는 주장에 대응하여 비확산 여론을 주도해나가야 한다.

149) 필자가 지난 9월 워싱턴 방문시 개인적으로 워싱턴 싱크탱크 전문가들을 면접한 내용에 근거한 평가이다.

한국의 독자 핵개발을 지지하는 일부 전문가들은 국제사회의 반대를 극복하는 것이 중요한 과제가 되겠지만, 상대적으로 개발비가 적게 드는 북한의 핵에 대해 한국이 훨씬 많은 비용이 들어가는 재래식 무기로 대응하는 ‘고비용 저효율의 안보정책’을 핵무기를 기반으로 하는 ‘저비용 고효율의 안보정책’으로 전환하는 것이 바람직하다고 주장한다.¹⁵⁰⁾ 한편, 전술핵 재반입을 주장하는 전문가들은 북한의 핵에 맞대응 할 수 있는 정도의 핵무기를 한국에 들여와서 ‘핵 對 핵’의 균형을 맞추고 한반도에서 상호 억지관계를 구축하는 것이 제대로 된 처방이라는 주장을 제기한다. 일단 쌍방 간에 핵억지력을 갖게 되면 힘의 균형을 토대로 남북관계를 안정적으로 유지하면서 평화를 유지할 수 있다는 것이 골자이다. 우리가 억지력을 갖춰야만, 핵을 보유한 북한이 건설적인 방향으로 변화하도록 북한관리전략을 추진하는 것도 가능해진다는 것이다. 이런 점을 고려할 때, 일정 규모의 전술핵무기를 한국에 재배치하는 것은 트럼프 행정부의 군사옵션 행사 동기를 없애어 전쟁을 막고 한반도 평화를 지킬 수 있는 핵심적인 정책이다. 전술핵 재배치가 우리 국민을 북한 핵의 인질에서 벗어나게 하는 것은 물론 전쟁의 위험으로부터 보호할 수 있는 일석이조의 카드라는 것이다.¹⁵¹⁾ 물론 아직 우리의 핵개발이나 전술핵 재배치에 대한 논란의 여지로 인해 실현될 가능성은 적지만 모든 외교·경제적 옵션을 소진한 후에도 북한이 한국의 생존을 위협한다면 한국도 결국은 핵무장이라는 옵션을 검토하지 않을 수 없는 상황이 올 것이다. 그때까지는 비핵 옵션을 통한 북한 비핵화 전략에 우리의 총력을 결집해야 한다.

셋째, 트럼프 행정부의 핵정책이 문재인 정부의 탈원전 정책 방향성에 대한 함의도 분석을 하고 대비해야 한다. 트럼프 정부 하에서 비확산 정책은 후퇴할지 몰라도 원자력 산업을 비즈니스 이익 차원에서 바라보는 트럼프 행정부와 원전 수출이나 차세대 원자력 에너지 개발·연구는 협력의 소지가 크므로 문재인 정부의 탈원전 정책을 적정한 수준으로 조절해 가면서 우리의 국익을 추구하는 자세가 필요하다.

북한 비핵화 협상의 전도가 불투명한 가운데 한국으로서는 최악의 상황을 막기 위해 최선을 다해야 한다. 우리가 상상할 수 있는 최악의 상황은 북한이 알맹이 없는 원론적인 북미정상회담이 대성공이라는 트럼프 대통령의 자화자찬에 근거해 경제 제재를 해제받

150) 보수 안보전문가들 및 일부 진보진영 인사들의 주장이다. “핵무기, 대통령 결단하면 18개월내 제조가능,” 『문화일보』, 2016.02.19. (<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2016021901070430114001>).

151) 전성훈, “트럼프 행정부의 대북 군사옵션 행사 가능성: 배경과 함의,” 아산정책연구원 「이슈브리프」, 2018-02 (2018.01.12.).

고, 협상과정을 질질끌다 파키스탄처럼 사실상의 핵보유국 지위를 인정받게 되는 경우다. 그렇게 되면 북한은 실리를 챙기는 반면 한국은 여전히 북핵 위협 아래서 살게 될 것이다. 그것은 한국에게는 최악의 상황이 될 것이고, 일본 또한 적극 피해야 할 사태이다. 한국과 일본은 북한의 직접적인 핵미사일 위협 아래 놓인 대표적인 미국의 두 동맹국이다. 북한이 비핵화 하지 않으면 결국 동북아 전체의 안보가 언제든지 위협받을 가능성이 크다. 이는 중국 또한 원하지 않는 사태일 것이다. 여러 가지 이유로 국제사회가 북한 비핵화를 위해 협력해야 할 이유는 굳이 부연할 필요 없이 자명하다.

북한 비핵화는 매우 복잡하고 어려운 과제이다. 앞으로 펼쳐질 북핵 엔드게임은 3차원 복합게임이 될 전망이다. 그 게임판에서 한국은 적극적 중재자로서의 선의와 균형감을 잘 유지해야 한다. 첫째 차원은 남북한 차원으로, 남북관계 개선, 10.4선언 이행, 철도/도로 연결, 한반도 군사긴장 완화와 평화체제 등 남북 간에 검토 가능한 이슈들이 논의될 것이다. 둘째 차원은 북-미 차원으로, CVID와 불가역적인 체제보장(CVIG)의 맞교환 공식을 찾는 게 최대의 관건이다. 더 나아가 남북, 미, 중 등 3자 혹은 4자는 종전선언 문제를 논의해야 할 것이다. 셋째 차원은 북한과 국제사회의 관계이다. 여기서는 안보리 제재 해제와 비핵화 검증 및 사찰 문제가 논의되어야 한다. 비핵화 협상과 한반도 평화체제가 성공하려면 세 차원의 진도가 비교적 같은 수준으로 진행돼야 한다. 그렇지 않을 경우 알력과 파행이 발생할 수 있다. 이 세 차원의 진도를 맞추는 가장 중요한 기준은 실질적인 비핵화 진도이다. 한국이 비핵화 진도보다 남북관계 개선에 앞서 나가면 우리가 원하지 않는 시나리오를 맞게 될 가능성이 커진다는 점을 유념해야 한다. 예를 들면 서해 평화수역 조성, 즉 NLL 문제는 남북이 논의는 할 수 있겠지만 북한의 비핵화가 구체적으로 시작되기도 전에 먼저 논의하는 것은 별 의미가 없다. 또한 한반도 평화체제가 구축되면 한미동맹의 미래 문제, 동맹의 성격 변화, 주한미군의 철수 여부, 유엔사 위상 등이 쟁점이 될 것이므로 남북한만이 논의한다고 될 문제는 아니다.

또한 한국은 북핵문제 해결의 당사자로서 주변국들과의 긴밀한 협조 하에 이 문제를 해결해야 한다. 특히 북한 비핵화 과정에서 어느 특정 국가가 배제되는 상황, 특히 중국이나 일본 '패싱' 논란이 나오지 않도록 한국정부는 유의할 필요가 있다. 북핵문제에 관해 논의할 때 일본에서는 의례 납치자 문제가 제기되면서 협상의 동력을 저감시키는 사례가 있었다. 일본에게 납치자 문제는 인도주의적 문제인 동시에 국내정치적으로 민감한 사안이라 논의를 하지 말라고 요구할 수는 없으나, 적어도 일본이 '재팬 패싱'으로 느끼지 않도록 비핵화 과정에 적절히 관여하도록 유도하는 것이 중요하다. 중국 또한 북한과의

관계에서 특수한 이익이 있음을 인정하더라도 북한 비핵화가 동북아 평화의 관건이기 때문에 그것은 결국 중국에게도 이익이 된다는 점을 설득해야 할 것이다.

비핵화 협상이 기로에 선 현재, 북핵문제 해결과 관련해서 ‘희망적 사고(wishful thinking)’는 피해야 한다. 1차 북핵위기가 발생한 1990년대 초, 국제사회는 북한 정권의 생존가능성에 큰 무게를 두지 않았었다. 미국이 1994년 북한의 제네바합의를 체결할 때만 해도 미국 조야의 일반적인 기대는 북한 체제가 조만간 붕괴해 사실상 제네바 합의가 이행되기도 전에 북핵문제가 해결될 것이라고 했다. 하지만 북한 정권은 90년대 고난의 행군을 견뎌냈고 이러한 기대는 순진한 희망적 사고였음이 드러났다. 그 시절에 비해 지금은 어떠한가? 당시는 북한의 붕괴에 과도한 기대를 걸었다면 지금은 김정은의 선의에 너무 기대를 걸고 있는 것은 아닌가? 북한은 비핵화 의지를 밝혔지만 아직 행동으로 그 의지를 보여준 것은 아무 것도 없다. 북한 비핵화에 관한 한 국제사회는 김정은의 선의에 성패를 걸 수는 없는 것이다. 그렇기 때문에 북한의 진정성을 ‘불신하며 확인하는(distrust and verify)’ 것 외에는 방법이 없다.

참고문헌

- 김도희 “트럼프 행정부의 이란 핵 합의에 대한 입장과 북한 핵문제에 대한 시사점,” 국회입법조사처 「이슈와 논점」, 제1444호 (2018.4.3.).
- 박재적, “제8차 NPT평가회의의 결과 및 NPT체제 전망,” 외교안보연구원 「주요국제문제분석」, No. 2010-17(2010.6.22.).
- 박지영, “트럼프 행정부의 비확산 정책,” 아산정책연구원 「이슈브리프」, 2016.12.30.
- 우메바야시 히로미치(梅林廣道), 김마리아(역), 『비핵무기시대』. 파주: 서해문집, 2014.
- 유학식, 「미국 트럼프 행정부의 에너지 정책과 시사점」, 에너지경제연구원 수시연구보고서 16-15 (2017).
- 이상현, “2018년 북한 신년사와 미북관계 전망,” 세종연구소 「세종논평」 No. 2018-03 (2018.01.05.).
- _____, “트럼프 행정부의 국가안보전략(NSS): 국제정세 및 한반도에 대한 함의,” 『국가전략』, 제24권 2호(2018).
- _____, “트럼프 행정부의 대외전략,” 이대우(편), 『미국 신정부 출범과 한미현안』. 성남: 세종연구소, 2017.
- _____, “미국의 대북 군사행동 옵션과 가능성 평가,” 세종연구소 「세종논평」 No. 2017-30 (2017.08.17.).
- _____, “오바마 행정부의 군사전략: 2010년 QDR과 합의,” 『전략연구』 제XVII권 3호(2010년 11월).
- _____, “오바마 행정부 외교안보정책 기조와 주요 아젠다,” 하영선 편, 『21세기 新동맹: 냉전에서 복합으로』(서울: 동아시아연구원, 2010).
- _____, “미국의 2010 《핵태세검토(NPR)》와 핵안보정상회의,” [EAI 논평 제6호] (2010.05.11.).
- 이성훈, “북한의 핵전략: 분석과 전망,” 『항공우주력연구』, 제5집(2017).
- 이흥구, “냉전 2.0 시대의 한반도 평화는?” 『중앙일보』, 2017.12.30.
- 인남식, “이란 핵협상 타결의 함의와 전망,” 국립외교원 외교안보연구소 「주요국제문제분석」, No. 2015-19 (2015.7.24.).
- 임은정, “민간부문 한미 원자력 협력 활성화를 위한 정책 제언,” 한국핵정책학회, 제1차 핵정책 전문가 네트워크 포럼(2018.9.6.).
- 임채영, “북한의 비핵화를 위한 기술적 대응과 원자력계의 역할,” 한국핵정책학회/원자력학회 공동세미나 발표자료 (2018.07.06.).
- 전성훈, “트럼프 행정부의 대북 군사옵션 행사 가능성: 배경과 함의,” 아산정책연구원 「이슈브리프」, 2018-02 (2018.01.12.).
- 조양현, “미국 트럼프 행정부의 대일 정책 분석 및 전망: 미중일 관계를 중심으로,” 국립외교원 외교안보연구소 정책연구시리즈 2017-27 (2018.8).
- 황일도, “북한 핵고리의 진화와 한국의 대응,” 『항공우주력연구』, 제5집(2017).

- Abrams, Elliott, "The Trump National Security Strategy," Council on Foreign Relations, Blog Post, December 26, 2017 (<https://www.cfr.org/blog/trump-national-security-strategy>).
- Ahmed, Salman and Alexander Bick, "Trump's National Security Strategy: A New Brand of Mercantilism?" Carnegie Endowment for International Peace, August 17, 2017 (http://carnegieendowment.org/files/CP_314_Salman_Mercantilism_Web.pdf).
- Beenes, Maaïke, "Institutional Arrangements," Statement at the United Nations, New York, NY, March 31, 2017 (<http://www.icanw.org/campaign-news/ican-statement-to-the-negotiating-conference/>).
- Bell, Burwell, B., "Statement of General B. B. Bell, Commander, United Nations Command; Commander, Republic of Korea-United States Combined Forces Command; and Commander, United States Forces Korea, Before the Senate Armed Services Committee," 7 March 2006 (<http://armed-services.senate.gov/statement/2006/March/Bell%2003-07-06.pdf>, 검색일: 2006-3-10).
- Byrne, Thomas, "Kim Jong Un's New Year's Resolution: What it Means," Pacific Forum CSIS, PacNet #3, January 10, 2018.
- DeYoung, Karen, "Russian relations with US at worst point since Cold War," *Washington Post*, March 2, 2018 (http://www2.philly.com/philly/news/nation_world/relations-with-us-at-worst-point-since-cold-war-20180302.html).
- Feinberg, Ashley, "Exclusive: Here Is a Draft of Trump's Nuclear Review. He Wants a Lot More Nukes," *The Huffington Post*, January 11, 2018 (https://www.huffingtonpost.com/entry/trump-nuclear-posture-review-2018_us_5a4d4773e4b06d1621bce4c5).
- Fisher, Max, "The Risks of Pre-emptive Strikes Against North Korea," *The New York Times*, March 18, 2017.
- Hecker, Siegfried S. and Robert L. Carlin, "A technically-informed roadmap for North Korea's denuclearization," CISAC, Stanford University, presentation PPT file, May 28, 2018.
- Jackson, Van, "What is North Korea's Nuclear Strategy?" *The Diplomat* 인터넷판 (<http://thediplomat.com>), May 28, 2015.
- Kroenig, Matthew, "The Case for Tactical U.S. Nukes," *The Wall Street Journal*, January 24, 2018 (<https://www.wsj.com/articles/the-case-for-tactical-u-s-nukes-1516836395>).
- Lee, Sang Hyun, "The 2010 NPR and North Korean Nuclear Issue," *Vantage Point*, Vol. 33, No. 6 (June 2010).
- Lewis, Jeffrey, "Did the Donald Suggest South Korea Build the Bomb? No, but That Might

- be the Outcome Anyway," *38 North*, December 8, 2016 (<http://38north.org/2016/12/jlewis120816/print/>).
- Lissner, Rebecca Friedman, "The National Security Strategy Is Not a Strategy," *Foreign Affairs*, December 19, 2017 (<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-12-19/national-security-strategy-not-strategy>).
- Luttwak, Edward, "It's Time to Bomb North Korea - Destroying Pyongyang's nuclear arsenal is still in America's national interest," *Foreign Policy*, January 8, 2018 (<http://foreignpolicy.com/2018/01/08/its-time-to-bomb-north-korea/>).
- Miller, Steven E., "Nuclear Battleground: Debating the US 2018 Nuclear Posture Review," APLN (Asia Pacific Leadership Network for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament, Policy Brief No. 63 (June 2018).
- Narang, Vipin, *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict*. Princeton: Princeton University Press, 2014.
- Navaro, Peter, "The Trump Doctrine: Peace Through Strength," *The National Interest*, March 31, 2016(<http://nationalinterest.org/feature/the-trump-doctrine-peace-through-strength-15631>).
- Perkovich, George, "The Nuclear Ban Treaty: What Would Follow?" Carnegie Endowment for International Peace, May 31, 2017 (https://carnegieendowment.org/files/CP_309_Perkovich_Nuclear_Treaty_Final_Web.pdf).
- Perry, William J. and James R. Schlesinger, *America's Strategic Posture: The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 2009 (http://www.usip.org/files/America's_Strategic_Posture_Auth_Ed.pdf).
- Riley-Smith, Ben, "Exclusive: US making plans for 'bloody nose' military attack on North Korea," *The Telegraph*, December 20, 2017 (<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/12/20/exclusive-us-making-plans-bloody-nose-military-attack-north/>).
- Sanger, David E. and Maggie Haberman, "In Donald Trump's Worldview, America Comes First, and Everybody Else Pays," *The New York Times*, March 26, 2016 (https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-foreign-policy.html?_r=1).
- Schilling, John, "North Korea's New Hwasong-12 Missile," *38 North*, May 24, 2017.
- Sethi, Manpreet, "US NSS 2017: Through the Nuclear Prism," *Pacific Forum CSIS, PacNet* #2, January 8, 2018.
- _____, "The Ban Treaty and Non-NPT Nuclear-Armed States: Can India Make a Difference," Asia Pacific Leadership Network for Nuclear Non-Proliferation and

- Disarmament, *Policy Brief*, No. 47 (October 2017).
- Shultz, George P., William J. Perry, Henry A. Kissinger, and Sam Nunn, "Toward a Nuclear-Free World," January 15, 2008 (<http://online.wsj.com/article/SB120036422673589947.html>)(검색일: 2009년 4월 8일).
- _____, "A World Free of Nuclear Weapons," *The Wall Street Journal*, January 4, 2007 (<http://online.wsj.com/article/SB116787515251566636.html>).
- Sigal, Leon V., "All Take, No Give Won't Work with North Korea," *38North*, August 9, 2018.
- Trump, Donald J., "Remarks by President Trump to the World Economic Forum," January 26, 2018, Davos, Switzerland.
- _____, "President Donald J. Trump's State of the Union Address," January 30, 2018 (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>).
- _____, "Inaugural Address," January 20, 2017 (<https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>).
- _____, "A New National Security Strategy for a New Era," December 18, 2017 (<https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>).
- U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2018(<https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>).
- _____, "[News Transcript] News Briefing on the 2018 Nuclear Posture Review," February 2, 2018 (<https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1431945/news-briefing-on-the-2018-nuclear-posture-review/>).
- _____, "Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge," 2018.
- _____, "2010 Nuclear Posture Review (NPR) Fact Sheet," April 6, 2010.
- U.S. Department of Navy, "A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower," March 2015.
- White House, *National security strategy of the United States of America*, December 2017.
- _____, "Statement by President Obama on the 40th Anniversary of the Nuclear Nonproliferation Treaty," Office of the Press Secretary, March 5, 2010.
- Wit, Joel S., "What the North Koreans Told Me About Their Plan," *38North*, June 5, 2018.
- Woodward, Bob, *Fear: Trump in the White House*. New York: Simon & Schuster, 2018.

G2 시대 한국의 안보전략 강화에 관한 연구: 퓨전 파워(Fusion Power) 극대화 전략을 중심으로

서울평화상재단 김 승 채

G2 시대 한국의 안보전략 강화에 관한 연구: 퓨전 파워(Fusion Power) 극대화 전략을 중심으로

김 승 채*

목 차

I. 서론	198
II. 한국의 국가 성격: 강중국(強中國)의 지위	201
III. G2 시대의 미국과 중국: 문명의 충돌, 문명의 공존, 그리고 패권경쟁? 208	
IV. 퓨전 파워(fusion power)의 의미와 내용	217
1. 영향력 개념	217
2. 하드 파워, 소프트 파워, 스마트 파워	220
3. 퓨전 파워	225
V. 퓨전 파워 극대화를 통한 한국의 안보전략	231
1. G2 시대 한국의 안보상황	231
2. 퓨전 파워 극대화를 통한 한국의 안보전략	232
VI. 결론	253
참고문헌	256

* 서울평화상재단

I. 서론

본 연구는 최근 미국과 중국으로 통칭되는 G2의 등장과 이에 따른 강중국(強中國)¹⁵³⁾ 대한민국의 안보전략 강화방안을 국가이익 확장방안의 하나로 고안된 시론적 대안 개념인 퓨전 파워(fusion power)의 적용을 통해 제시하려는 것이다.

약소국의 지위에 있었던 대한민국이 냉전 시기에는 미소(美蘇)의 세력 경쟁 상황에서, 중진국의 지위로 격상된 탈냉전 시기에는 미국, 러시아, 중국, 일본 등 4대 강국의 각축 상황에서, 그리고 강중국으로 불리는 최근에 와서도 G2라는 미중(美中) 대결과정에서 왜 충분한 안보역량과 안정적인 안보환경을 확보하지 못하고, 항상 의존적이고 수세적인 위치에서 탈피하지 못할까? 특히 북한의 핵과 미사일 능력 증강에 따른 한반도 안보상황이 어느 때보다도 한층 위중한 상황임에도 불구하고 왜 대한민국은 안보역량의 한계적 상황에만 머물러 있는가? 이런 상황에서 어떻게 하면 우리의 능력을 극대화하여 한국이 한반도 안보문제 해결과정에서 핵심적 이해 당사자로 역할을 할 수 있을까 하는 문제의식에서 본 연구를 진행하려고 한다.

미국의 국가안보보좌관을 역임한 정치학자 브레진스키(Zbigniew Brezinski)가 미국과 중국을 겨냥하여 2006년 처음으로 학계에 제시한 G2 개념은 그 뒤 언론에서 자연스럽게 인용되다가 이제는 냉전시기 미소(美蘇)를 지칭했던 것과 유사하게 세계 질서의 중요한 두 축을 의미하는 용어로 자리매김하고 있다.

특히 G2 개념은 세계적인 경기침체에 직면하여 기존의 서방 주요 7개국(G7) 체제나¹⁵⁴⁾ 주요 20개국(G20) 체제가 이 위기를 효율적으로 해결하지 못하는 과정에서 하나의 대안으로 더욱 의미를 갖게 되었다.

그러나 경제적 차원에서 출발한 G2 개념은 탈냉전 이후 미국이 패권국가(hegemonic state)의 역할을 포기하고 단극적(unipolar) 지위가 위협 받는 상황과 다른 한편에서 막강한 경제력을 기반으로 한 중국의 부상(浮上)과 더불어 이제는 정치외교, 경제, 군사, 심지어 문화적 차원에서 국제질서의 두 축을 형성하는 미국과 중국의 관계를 설명하는 용어로 자리매김하였다고 해도 과언이 아니다.

153) 강중국은 현재 대한민국의 국가성격을 필자의 입장에서 규정한 용어다. 이에 대한 자세한 논의는 본 연구의 2장을 참조.

154) 한 때 러시아를 포함한 G8 체제도 있었지만 러시아는 우크라이나의 크림반도를 불법적으로 무력 침공하여 점령하고, 또 러시아가 경제위기에 직면하여 세계경제와 주요문제를 다룰만한 능력이 부족하다는 이유로 G7 국가들이 러시아를 제외하였다.

다시 말하면 최근 미국과 중국은 각각 경제적인 발전을 근거로 국가발전모델로 강조했던 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)¹⁵⁵⁾ 베이징 컨센서스(Beijing Consensus)¹⁵⁶⁾ 넘어 ‘미국 우선주의’(America First)와 ‘중국의 꿈’(中國夢)을 통해 ‘필라델피아 체제’(Philadelphian system)와 ‘신천하질서’(新天下秩序, 신중화사상, Neo Sinocentrism)¹⁵⁷⁾ 정착시키기 위한 무한경쟁에 돌입하고 있는 상황이다.

이와 같은 미중 양국의 경쟁은 전세계에 걸쳐 정치, 외교, 경제, 군사안보, 문화 등 다양한 분야에서 진행되고 있다. 특히 한반도를 포함한 동아시아에서 미중 갈등과 경쟁은 해당 지역의 국가들에게 일방적으로 한쪽에 편입되기를 압박하고 있다. 이런 상황에서 우리는 어떤 입장을 취할 것인가?

한편 클린턴(Bill Clinton) 행정부 시절 국방부 부장관을 역임한 나이(Joseph S. Nye, Jr.)는 2003년 대외관계에서 가장 효과적인 전략은 하드 파워(hard power)와 소프트 파워(soft power)의 적절한 혼합전략인 스마트 파워(smart power)의 사용이라고 강조하였다.¹⁵⁸⁾

나이의 지적 이후 노셀(Suzanne Nossel)은 2004년 3월 「Foreign Affairs」 지(誌)를 통해 스마트 파워의 개념을 학문적으로 정의하면서 군사, 경제와 같은 강요하는 힘의 의미를 가진 하드 파워와 가치관, 교육, 문화, 제도 등 강제력 없이 권력 추구를 가능케 하는 정당성(authority) 혹은 매력(attraction)과 같은 확산시키는 힘인 소프트 파워의

155) 워싱턴 컨센서스는 1989년 미국경제연구소(Institute for International Economics)의 윌리엄슨(John Williamson)이 개념화 한 것으로 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 미국정부 관료, 전문가 등이 모여서 1990년대초 남미의 경제위기를 극복하기 위한 방안을 모색하는 과정에서 도출된 내용이다. 이들은 남미의 경제위기를 자유시장원칙, 정부 역할의 약화 내지 최소화 등 과거 서방국가들의 경험과 같이 자유민주주의와 시장경제에 바탕을 둔 발전전략을 통해 극복할 수 있다고 조언하였다.

156) 베이징 컨센서스는 골드만 삭스(Goldman Sachs)의 정치경제 고문이었던 조슈아 라모(Joshua Cooper Ramo)가 중국 칭화대(清華大)의 객원연구원으로 있으면서 개도국의 성장전략으로 제시한 개념이다. 그는 중국식 발전 모델, 특히 국가의 통제 강화와 중국적 가치에 대한 자신감 속에서 중국의 국가주도 경제성장정책이 개혁개방 선언 이후 지속적인 성장을 통해 성공한 중국의 사례가 근대화 모델의 전형이 될 수 있다고 강조하면서 이를 통한 중국과 개도국 간의 경제교류 증대가 중요하다고 주장하는 개념이다.

157) 필라델피아 체제와 신천하질서, 신중화사상에 대해서는 본 논문의 3장 참조.

158) 나이가 주장한 스마트 파워에 대해서는 Joseph S. Nye, Jr. *Soft Power* (New York: Public Affairs, 2004) ; The CSIS Commission on Smart Power, *A Smarter, More Secure America*(Washington D.C.: The CSIS Press, 2007), 홍순식 옮김. 『스마트 파워』(서울: 삼인, 2009) ; Joseph S. Nye, Jr., *The Future of Power*(New York: Public Affairs, 2011), pp.207-234 참조.

효율적인 조합이라고 말하고 있다. 스마트 파워 개념은 그 뒤 나이에 의해 좀더 발전되고 국제관계에서 권력개념의 하나로 자리잡았다.

나이의 지적 이후 국제관계에서 강대국을 포함하여 많은 국가들이 외교정책을 추진하는 과정에서 명칭은 다르지만 내용적으로 스마트 파워를 적극적으로 활용하여 국익을 극대화시키고 있다. 특히 패권국가로서 미국은 과거에도 이와 유사한 정책적 내용을 가지고 스마트 파워를 추진하고 있었지만 나이의 지적 이후 더욱 활발하게 스마트 파워에 바탕한 외교정책을 추진하고 있다.

중국도 종합국력이라는 이름으로 스마트 파워를 정책에 포함시켜왔었는데, 특히 2012년 11월 시진핑(習近平)이 중국공산당 총서기로 등장한 이후 신형대국관계(新型大國關係)를 강조하고 중국의 문화와 가치, 제도를 적극적으로 홍보하기 위하여 전세계적으로 공자학원(孔子學院)을 설치하면서 스마트 파워를 적극적으로 활용한 외교를 펼치고 있다.

그러나 스마트 파워는 어느 정도의 하드 파워와 얼마만큼의 소프트 파워가 결합된 것인지, 사회과학의 특성상 엄격한 계량화가 불가능 할지라도 상호 허용할 수 있는 기준이 불명확하다는 점, 그리고 그동안 강대국들이 사용해 왔던 외교전략의 상당부분이 이미 스마트 파워를 동원한 것이었다는 점에서 새로운 국가대외전략 수단으로 평가하는 데에는 한계가 있는 것도 사실이다. 특히 스마트 파워는 강대국의 대외전략과 안보역량을 강화하기 위해서 이용할 때는 어느 정도 효과를 볼 수 있지만 우리나라와 같이 강중국이 나 발전도상국에서 사용할 때에는 또 다른 한계를 갖게 된다. 따라서 강중국이 안보역량을 강화하고 효과적인 대외정책을 추진하는 과정에서는 스마트 파워를 넘어서는 새로운 힘의 자원을 사용할 필요성이 대두된다.

이런 점에서 본 연구는 강중국이 갖는 다양한 여건을 고려하여 강중국의 안보역량과 외교력을 극대화하기 위한 하나의 시론적(試論的) 대안 개념인 퓨전 파워(fusion power)를 통해 한국의 안보전략 강화 방안을 제시하려는 것이다.

결국 본 연구는 G2가 경쟁하는 새로운 국제질서와 북한의 핵과 미사일 위협에 따른 한반도 위기가 최고조에 이르고 있는 상황에서 기존의 한국의 안보능력 증대 과정에서 간과되었던 부분에 대해 새로운 인식을 제공하는 것은 물론 현실적이고 객관적이며 실현 가능한 안보전략 강화방안을 도출하려고 한다.

II. 한국의 국가 성격: 강중국(強中國)의 지위

서론에서 제시한 연구목적을 달성하기 위해서 우선적으로 논의되어야 할 부분은 한국의 국가성격에 대한 이해라고 할 수 있다. 그래야 이러한 상황에서 한국의 안보전략 강화를 위한 대응방안이 보다 구체적으로 제시될 수 있기 때문이다. 이 점은 한국이 미국이나 중국과 같은 최강국도 아니고 일본이나 영국, 프랑스, 독일과 같은 강대국도 아니며, 그렇다고 강소국이나 약소국도 아닌 강중국(強中國)의 수준에 머물러 있다는 현실에 대한 분명한 인식이 필요하다는 것을 의미한다.

현재 전세계적으로 200여개 국가가 있고, UN 가입국은 193개국이다. 국제체제에서 국가를 어떻게 분류할 것인가에 대해서는 많은 논란이 있지만 일차적으로 이들 국가를 강대국과 약소국으로 분류한다면 200여개 국가 중에서 강대국으로 분류될 수 있는 국가는 그렇게 많지 않다. UN 안전보장이사회 상임이사국 5개국(미국, 영국, 프랑스, 중국, 러시아), 혹은 여기에 더해서 G7 국가인 독일, 일본, 이탈리아, 캐나다가 강대국의 대열에 포함될 수 있다. 이렇게 된다면 몇 개의 강대국을 제외한 나머지 국가들은 모두 약소국으로 분류된다.

그러나 냉전과 탈냉전의 시기를 거치면서 국제관계의 주요 이슈가 국가안보나 군사문제, 정치외교 등 소위 고위정치(high politics)에서 경제, 질병, 환경, 기후변화, 인권문제 등 소위 저위정치(low politics)로 이동하면서 국가들을 단순히 강대국과 약소국으로 분류하는데 한계를 가지게 되었다. 이제는 강대국이 아니면서 이와 같은 국제적 이슈에 적극적으로 역할을 담당하는 국가들이 생겨났는데 이들 국가들을 중견국(middle power)¹⁵⁹⁾, 중진국 등으로 부르게 되었다.¹⁶⁰⁾

많은 학자들이 강대국을 제외한 약소국에서 중견국을 분류할 수 있는 기준으로 크게 네 가지를 제시하고 있다. 먼저 위계적 분류를 들고 있다. 즉 인구수, 영토의 크기, 경제력, 군사력의 차원에서 특정국가가 자국의 영향력을 상대적으로 자율적으로 행사할 수

159) 홀브라드(carsten Holbraad)는 미들 파워를 처음으로 사용한 사람은 1차대전 직후 베르사이유 평화회의에 참가했던 독일대표단의 슈무츠(Jan Chritian Smuts) 장군이라고 하면서 그는 베르사이유 평화회의 집행위원회 참가국을 결정하기 위하여 국가를 강대국(great power), 약소국(minor power), 중견국(middle power)으로 구분하였다. Carsten Holbraad, *Middle Powers in international Politics*(New York: St. Martin's Press, 1984), pp.48-49.

160) 중견국에 대한 보다 구체적인 논의는 김우상, 『미·중 사이 한국의 스마트 외교: 중견국전략』(서울: 세창출판사, 2016) 참조.

있을 때 중견국으로 분류할 수 있다는 것이다. 둘째는 기능적 분류 기준으로서 지정학적인 요인을 말하는데, 특정국가가 지정학적으로 강대국 사이에 위치하든지 아니면 지정학적 요충지에 위치할 경우 중견국으로 분류될 수 있다는 것이다. 세 번째는 규범적 기준으로서 특정국가가 국제체제의 발전과 안정에 기여하면서 국제사회의 다양한 이슈들에 대해서 인도주의적, 도덕적, 헌신적으로 대응하면서 국제규범을 준수한다면 중견국으로 분류해야 한다는 주장이다. 네 번째는 행태적 분류기준으로서 특정국가가 국제적 문제를 해결하는 과정에서 타협적일 뿐만 아니라 다자주의적 접근을 선호하고 선량한 국제시민의 역할에 충실한다면 중견국으로 분류할 수 있다는 주장이다. 중요한 것은 특정국가가 이 네 가지 분류 기준을 모두 충족하는 것이 아니라 이 중에서 한 가지 분류 기준이라도 충족한다면 약소국의 지위에서 벗어나 중견국의 지위를 가질 수 있다는 점이다.¹⁶¹⁾

그런데 중견국에 대한 정의는 다양하다. 즉 중견국은 패권국이 주도적으로 정립한 기존의 국제질서를 현상태로 유지하는데 관심이 많은 국가다. 그래서 중견국은 패권국을 측면에서 지원하고 우호적인 파트너 역할을 하는 제1의 동행자로서 역할을 하고 있다. 중견국은 다른 국가의 도움 없이도 자국의 생존을 지킬 수 있는 군사력과 권위를 가진 국가이기도 하다.

클라우제비츠(Karl von Clausewitz)는 중견국에 대해 좀더 구체적으로 제시하였는데, 지리적으로 강대국 사이에 위치해야 하고, 전략적으로는 주변 강대국으로부터 자국을 스스로 지킬 수 있을 정도의 국력을 보유한 국가라고 지적한다. 린드너(Friedrich Ludwig Lindner)는 중견국의 지리적, 전략적 역할을 강조하여 중견국은 강대국 사이의 갈등이나 분쟁의 경우에 양 국가간에 세력균형을 유지하는 데에도 역할을 하는 국가라고 주장한다. 이들은 특히 유럽정치에서 세력균형의 유지를 통한 평화와 질서유지 과정에서 중견국의 요새국가 역할을 지적하였다.¹⁶²⁾

2차 대전 이후 캐나다, 호주, 브라질, 멕시코, 폴란드, 벨기에 등은 중견국의 목소리를 냈는데, 특히 캐나다 외교관 리델(R. G. Riddell)은 중견국을 영토의 크기, 책임을 감수할 수 있는 능력과 의지, 영향력과 안정성있어서는 강대국과 거의 비슷하지만 자국을 방어할 수 있는 국력이 강대국에 비해 약한데도 불구하고 강대국의 지위를 요구하다가 자칫

161) 이러한 입장에 대해서는 Andrew F. Cooper, Richard A. Higgot, Kim R. Nossal, *Relocating Middle Power: Australia and Canada in Changing World Order* (Vancouver: UBC Press, 1993) 참조.

162) Holbraad(1984), pp.16-43.

심각한 안보위기 상황에 빠질 수 있다고 경고하였다.¹⁶³⁾

하스(Michael Haas)는 중견국은 지역 내에서 두드러진 영향력을 가진 국가로서 종종 강대국들의 동맹 파트너가 되기도 하지만, 지역체제를 대표하는 지역 강대국은 아니라고 말한다.

오간스키(Kenneth Organski)는 대부분 기존 질서에 만족하는 국가들로서 지배국 주도의 기존질서에 순응하는 국가인데, 단독으로는 체제 안정을 해칠 수 있는 능력은 보유하고 있지 않지만 불만족한 강대국 도전세력과 연합하여 집단적으로는 기존 질서를 위협할 수 있는 정도의 국력을 보유한 국가다. 즉 강대국처럼 국제체제에서 정치적, 군사적 이해관계를 추구할 수 있는 군사투사력을 가지고 있지는 않지만, 지역차원의 이해관계를 위해 동원할 수 있는 국력을 보유하고 있거나 지정학적으로 중요한 위치에 있는 국가라고 말한다.¹⁶⁴⁾

그러나 중견국에 대한 이와 같은 평가는 1970년대까지의 평가라고 할 수 있다. 1980, 90년대에 들어서면서 국제정치가 고위정치에서 저위정치로 변화하고 과거에 다루지 않았던 이슈들이 국제정치에서 중요한 문제로 등장하면서 중견국의 지위가 변화하였다. 다시 말하면 국제체제가 가장 시급하게 해결하여야 할 문제로 국가안보가 아니라 인간안보에¹⁶⁵⁾ 더 많은 노력을 기울여야 한다는 입장으로 전환하게 되었다. 이제 강대국은 자신들이 이런 모든 문제까지를 해결할 수 있는 능력의 한계를 인식하고 중견국, 심지어 약소국들과도 문제해결을 논의하게 되었다.

이런 과정에서 중견국의 지위가 격상된 것은 사실이지만 그럼에도 불구하고 중견국은 강대국에 저항할 수 없고, 강대국의 지위를 획득하는데 결정적인 한계를 가지고 있음을 부정할 수 없다.

이상의 논의를 정리해보면 중견국의 개념을 정의하는데 있어서 전통적으로 국가의 크기와 국력, 지리적 위치로 인한 영향력과 관련된 요소들의 중요성, 그리고 기능적 역할로서 체제 내 평화와 안정을 위해 특정한 역할을 담당할 수 있는 능력과 의지의

163) 김우상(2016), p.149.

164) A. F. K. Organski, *World Politics*(New York: Alfred A. Knoph, 1958), pp.364-370.

165) 인간안보는 공포, 궁핍으로부터 인간을 보호하는 것, 인간 권리를 법적으로 보호하는 것과 관련된 인간 개개인에 대한 안전보장으로서 과거 국민, 영토, 주권에 대한 안전보장의 개념인 국가안보와 관련된 비전통적인 안보를 의미한다. 최근의 국가안보는 군사력에 바탕을 둔 전통적인 안보와 인간안보, 환경, 경제 등을 포괄하는 비전통적인 안보로 대별되기도 한다. 대외정책과 관련된 인간안보에 대한 보다 자세한 논의는 김우상(2016), pp.209-228 참조.

중요성이 핵심적인 요인이라고 할 수 있다.

한편 국제체제에서 중견국의 능력은 상황에 따라 변화한다. 양극체제에서 초강대국의 관계가 애매할 때, 즉 초강대국의 관계가 경쟁과 협력의 애매한 상황이 전개될 때 중견국의 역할은 더 커질 수 있다. 그러나 두 초강대국이 첨예하게 대립하거나 협력적인 상황에서는 중견국의 역할은 지극히 제한된다. 이런 의미에서 콕스(Robert Cox)는 중견국을 변화하는 국제질서 속에서 자국의 이익을 추구하는데 유리한 환경을 조성하려고 노력하는 국가라고¹⁶⁶⁾ 규정했다.

이러한 중견국이 자신의 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 세 가지 능력을 가지고 있어야 한다.¹⁶⁷⁾ 먼저 특화된 이슈에서 주도적 역할을 하기 위한 지적(知的) 능력과 더불어 뜻을 같이하는 국가들을 이끌어 나가는 촉매(catalyst) 역할을 할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 둘째, 특화된 이슈에 공감하는 국가들의 역할을 더욱 공고히 하는 촉진자(facilitator) 역할을 할 수 있는 능력이 있어야 한다. 그리고 다자기구를 설립하거나 국제레짐을 만들고 운영하는 관리인(manager)의 역할을 할 수 있는 능력을 갖추어야 한다.

레이븐힐(John Ravenhill)은 중견국은 국가의 외교적 능력,¹⁶⁸⁾ 특정이슈에 집중적으로 동원할 수 있는 외교력, 국가간의 관계에서 중재적 역할을 수행할 수 있는 지적(知的), 기업가적 리더십, 국제적인 특정이슈와 문제에 공감하는 국가들을 결집시킬 수 있는 능력, 주변국들로부터 철저한 신뢰를 얻어내는 능력을 갖추 때 가능하다고 한다.¹⁶⁹⁾

김우상 교수의 경우는 중견국의 필요조건으로 인구수, 경제력, 군사력, 영토의 크기, 지정학적 위치를 들면서, 충분조건으로는 외교스타일을 제시하고 있다. 여기서 말하는 외교스타일은 앞에서 여러 학자들이 언급한 기능적, 규범적, 행태적 접근을 통합한 것으로서 국제체제의 평화와 안정 확립에 적극적으로 동참하면서, 글로벌 이슈에 대한 인도주의적인 접근, 국제적 갈등과 분쟁에 대한 타협적이고 평화적인 해결 방안을 선호하면서, 국제체제에서 선량한 시민의 역할을 하는 국가를 중견국이라고 말하고 있다. 특히 그는

166) Robert Cox, "Middlepowermanship, Japan and the Future World Order", *International Journal*, vol. 44, no.4(1989), p.826.

167) Andrew F. Cooper, Richard A. Higgot, Kim R. Nossal(1993), pp.23-25.

168) 여기에는 해외공관 수, 외교관의 소통 및 정보 수집 능력, 외교 예산 등이 포함된다.

169) John Ravenhill, "Cycles of Middle Power Activism: Constraint and Choice in Australian and Canadian Foreign Policies", *Australian Journal of International Affairs*, vol. 52, no.3(1998), pp.309-327.

중견국의 필요조건과 충분조건을 모두 충족하는 국가를 중추적 중견국(pivotal middle power)이라고 지칭하면서 전세계적으로 한국을 포함하여 21개국이 이에 속한다고 규정하고 있다.¹⁷⁰⁾

김우상 교수는 중추적 중견국은 기존 질서를 주도하는 패권국가의 국력, 군사력, 정치력, 외교력이 잠재적 도전세력, 즉 현상타파세력의 국력이나 정치력보다 우위를 지속적으로 유지하는데 기여할 수 있는 물리적 능력이나 지정학적 요충지를 확보하고 있다. 그래서 기존질서를 유지하고자 하는 패권국이나 현상타파에 관심이 있는 잠재적 도전국 모두 자국이 추구하는 목적에 기여할 능력이 있는 중추적 중견국과 우호적인 관계를 유지하기를 원하는 경향이 있다. 이렇게 강대국 사이에 놓인 중추적 중견국 역시 기존 지역질서의 안정을 위해 강대국의 충돌가능성을 낮추는데 기여하는 중재자 역할을 자처하는 경향이 있다.

또 패권국이나 강대국이 하기 어렵고, 간과하기 쉬운 새로운 질서, 규범, 가치 등의 정립을 위한 촉매역할과 촉진자 역할을 한다. 이 말은 중추적 중견국은 제1의 동행자를 넘어 창의적이고 진취적인 역할을 기대할 수 있다.¹⁷¹⁾

김우상 교수의 지적은 중견국으로서 한국의 입장을 적절하게 부각시켰다는 점에서 의미가 있다. 그럼에도 불구하고 한국을 다른 20개 국가와 함께 중추적 중견국으로 분류한 김우상 교수의 지적은 한국의 특징적 상황에 대해 비교적 가볍게 평가한 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 특히 그는 중견국을 중견국의 필요조건과 충분조건에 근거하여 중추적 중견국, 일반적 중견국, 불만족한 중견국으로 구분하였는데, 세 하부적 중견국 사이의 상호배타적 특징을 가지고 있지 못하다는 한계와 더불어 지정학인 차원에서 분단구조와 더불어, 4강의 잠재적인 갈등 구조, 그리고 국내적인 갈등과 정체성의 위기를 겪으면서도 상대적으로 안정적인 경제구조를 가지고 있는 한국의 특징적 국면을 설명하는 데에는 한계를 가지고 있다는 생각이 든다.

연구자는 한국에 대해 이렇게 중견국 혹은 중추적 중견국으로 분류하는 것에 대해 크게 부정하지 않는다. 특히 기능적이고 내용적인 측면에서는 동의하는 면이 많다. 단지 한국을 단순히 중견국으로 분류한다면 한국이 가지고 있는 위상과 미래가치를 평가할 때 미흡한 측면이 있다는 점을 인정하지 않을 수 없다.

한편 본 연구자는 중견국 혹은 중진국의 성격을 가지고 있는 한국의 국가성격에 대해

170) 김우상(2016), pp.175-203.

171) 김우상(2016), 179.

강중국(強中國)이라고 규정하려고 한다. 국가 분류에는 다양한 요인들이 포함되어야 하지만 일차적으로 계량화 할 수 있는 부분을 준거로 분류하였을 때 우리나라는 강중국으로 구분될 수 있다.

즉 인구수에 따라 대국(大國, 1억명 이상), 중국(中國, 5천만명-1억명), 소국(小國, 5천만명 이하)으로 구분하고, 국민의 소득수준(1인당 국민총생산액, GDP)에 따라 강국(強國, 1만 5천 달러 이상), 중국(中國, 1만 달러-1만 5천 달러), 약국(弱國, 1만 달러 미만)으로 나눈다면 국가는 크게 9가지 범주로 구분할 수 있다. 통상적으로 강소국(強小國)은 인구가 5,000만 명 미만이고 1인당 GDP가 1만 5,000달러 이상인 국가에 해당하는 것으로 해석이 가능하며 대표적인 강소국은 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 룩셈부르크, 벨기에, 스웨덴, 스위스, 싱가포르, 아일랜드, 오스트리아, 타이완, 핀란드, 홍콩 등을 들 수 있다.¹⁷²⁾ 특히 강소국은 고도의 산업 및 경제발전을 이룬 국가를 칭하는 선진국과는 구별되는 개념으로 모든 강소국이 선진국이라고 할 수는 없다. 한 때 우리나라는 선진국 도약 단계에서 강소국으로 분류하고 이에 따라 강대국으로 되기 위한 전략들을 모색하던 연구들이 있었다. 그러나 최소한의 수준에서 계량화 된 분류기준인 인구와 경제규모의 측면에서 본다면 우리나라는 강중국으로 분류될 수 있다.

한편 국가분류 과정에서 계량화할 수 있는 대표적인 변수로 국방비를 들 수 있다. 국방비 지출의 측면을 보면 우리나라는 2017년 기준으로 391억 달러로 전세계에서 10위를 기록하고 있다.¹⁷³⁾ 즉 우리나라는 6,097억 달러의 1위 미국과 2,282억 달러인 2위 중국을 제외하면 694억 달러로 3위의 사우디아라비아부터 164억 달러로 15위의 이스라엘의 중간 정도에 위치하고 있다. 1위 미국과 2위 중국이 지출액이 워낙 막대하기 때문에 두 국가를 제외하면 우리나라는 전체 180개국 중에서 10위에 위치하여 상위에 속할 수 있지만 3위부터 9위까지와의 격차, 그리고 휴전상태로 남북대치 상황에 있는 국가로서의 국방비를 감안한다면 중간 정도에 위치지우는 것이 타당할 수 있다. 이런 점에서 본다면 분단국인 대한민국이 주변 관련국과의 관계에서 독자적으로 철저하고 완전한 자주국방력을 확보하는 데에는 분명히 한계가 있다고 할 수 있다.

결국 우리나라는 경제적인 측면에서는 강국이지만 인구수나 국방비와 같은 하드 파워

172) 국제통화기금(IMF)에 따르면 우리나라는 2014년 기준 인구수 5.042만명, 2014년 1인당 GDP 28,101 달러로 인구수가 많아 강소국으로 분류하기 어렵다는 견해도 있다(IMF, 「World Economic Outlook Database, April 2015」). 「KERI Brief 15-23」(2015. 10. 21), p.2.

173) http://www.sipri.org/sites/default/files/1_Data.pdf(검색일: 2018. 9. 3)

기준으로 본다면 강중국으로 분류하는 것이 적실성이 있다고 볼 수 있다.

특히 한국을 강중국으로 분류하는 이유는 김우상 교수가 지적인 중추적 중견국 21개국 가운데 경제적으로 한국은 1인당 GDP에서 볼 때 호주(59,655 달러), 네덜란드(55,185 달러), 벨기에(49,271 달러)에 이어 4위(32,774 달러)를¹⁷⁴⁾ 차지하면서 안정적인 경제적 지표를 나타내고 있다.

특히 국가신용등급에서 보면 한국은 세계 3대 국제신용평가사 중 한 곳인 S&P(Standard & Poor's)는 2018년 10월 2일 한국의 국가신용등급을 'AA(안정적)'으로 평가하였다. 'AA' 국가신용등급은 국가신용등급 중에서 세 번째로 높은 것으로 2016년 8월 이후 변동이 없다.¹⁷⁵⁾ 더불어 무디스(Moody's)가 세 번째로 높은 'Aa2' 등급, 피치(Fitch)가 네 번째로 높은 'AA-' 등급으로 한국의 신용등급을 평가하고 있다.

한국의 국가신용등급이 이렇게 높게 평가된 것은 현재적 지위 뿐만 아니라 향후 일정 기간 동안 한국의 경제적 기초여건(fundamental)은 물론 경제의 안정성을 높이 평가한 것인데, 이것을 볼 때 단순히 한국을 중견국으로 분류하는 것은 한계를 가질 수 있다.

한국의 성장 가능성과 더불어 다른 중견국과 차별성을 갖는 것은 한국의 문화적 가치가 과거에 비해 상당히 높아졌다는 점을 들 수 있다. 예를 들면 최근 한류는 한국의 TV, 음악, 영화, 음식, 패션·뷰티, 애니메이션·만화·캐릭터, 게임, 도서 등 대중문화콘텐츠라는 대중문화 뿐만 아니라 한국의 순수예술, 전통문화, 역사 등 문화의 모든 분야를 망라하여 전세계적으로 크게 관심을 모으고 있다.

과거에는 이와 같은 문화 분야가 국력을 평가하는 과정에서 극히 제한되거나 무시되어 왔지만 이제는 이 분야가 소프트 파워의 가장 핵심적인 자원이 될 정도로 상당히 큰 의미를 갖는 자원으로 등장하였다. 그런 점에서 모든 국가들이 앞장서서 이 분야의 성장을 이끌어내기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다.

결국 이런 점에서 볼 때 한국은 다른 중견국과 다르게 강대국으로 자리매김하는 데에는 분명한 한계가 있는 것은 사실이지만 그럼에도 불구하고 현재적 위상이나 미래 지위향상 가능성을 볼 때 큰 가능성과 잠재력을 보유하고 있다는 점에서 강중국이라는 개념으로 규정하는 것이 적절하다고 볼 수 있다.

특히 이와 같은 지적에 비추어 보면 한국은 지속적인 패권유지를 강조하는 미국과

174) IMF 2018년 통계.

175) 그런데 이같은 등급은 영국, 프랑스와 같은 수준이고, 'AA+' 등급인 미국, 홍콩보다는 한 단계 낮다. 독일, 캐나다, 호주, 싱가포르의 최고 높은 'AAA' 등급이다. 『이데일리』, 2018. 10. 4.

이에 도전해서 현상을 변경시켜 과거 제국의 영광을 재현하려는 중국 사이에서 충분히 역할을 할 수도 있다는 점에서 강중국으로 분류하는 것이 타당하다.

III. G2 시대의 미국과 중국: 문명의 충돌, 문명의 공존, 그리고 패권경쟁?

탈냉전을 거치며 국제질서에서 과거 미소(美蘇) 중심의 양강 구도는 사라지고 1990년대 말까지 미국을 중심으로 다른 경쟁 세력들이 상호 각축을 벌이는 단극-다극체제(uni-multi polar system)로 전환하였다. 이제 국제사회에서 미국의 패권에 도전할 수 있는 세력은 당분간 출현할 수 없고 자유민주주의와 시장경제의 가치를 전 세계적 보편표준으로 삼는 미국 중심의 국제질서가 재편되었다는 점에 대해 대부분의 국가들이 동의하는 형국으로 전환되었다.

이와 같은 국제질서 속에서 미국의 세계질서에 대한 인식은 ‘필라델피아 체제’(Philadelphian System)의 공고화를 넘어 세계 보편으로 전파하려는 의식이 강하게 작용하였다. 그런데 필라델피아 체제는 미국의 독립전쟁에서부터 역사적 배경을 갖고 있다.

미국은 1648년에 조인된 ‘베스트팔렌 조약’(Westfälischer Friede, Peace of Westphalia)을 넘어 1787년 새로운 국제질서인 ‘필라델피아 체제’를 구축하였다. 이것은 헌법제정회의(Constitutional Convention)로도 불리고 있지만 실제로 미국은 1776년 필라델피아에서 독립선언을 한 이후 1781년에 각 주의 비준을 얻어 연맹규약(Articles of Confederation)을 채택하여 미국 내에서는 13개 주(州)가 마치 각각 개별 국가로서 존재하였지만 그 과정에서 중앙정부는 효과적인 외교정책을 추진하지도 못했다. 더군다나 각 주들 간에 벌어진 분쟁에 대해서도 제대로 해결하지 못하는 상황이 지속되면서 마치 베스트팔렌 체제에서 한편으로 위계질서가 있는 듯하면서도 무질서한 상황이 지속되었던 것과 유사한 상황이 전개되고 있었다. 다시 말하면 미국의 대영제국으로부터의 분리는 13개 개별 주(국가)들이 자연상태에 놓이도록 만들었고¹⁷⁶⁾, 남북전쟁 이전의 미국은 국제체제 내부에 존재하는 국가간 체제였다.¹⁷⁷⁾

¹⁷⁶⁾ Herbert J. Storing, *What the Anti-Federalists Were For* (Chicago: University of Chicago Press, 1981), p.13.

¹⁷⁷⁾ Robbie J. Totten, “Security, two diplomacies, and the formation of the U.S. Constitution:

이러한 상황은 개별 국가로서의 역할을 하고 있던 각 주들은 특히 1786년의 셰이즈의 반란(Shays' Rebellion)과¹⁷⁸⁾ 영국과의 독립전쟁을 겪으면서 각 주들 사이의 안보문제와 생산협력 등 협력(외교)문제가 중요한 이슈로 대두되게 되었다. 그러한 안보이슈와 협력(외교)이슈를 해결하기 위하여 1787년 필라델피아에 다시 한번 각 주의 대표 55명이 회동하였다. 이들은 116일간에 걸친 논의 끝에 대타협(Great Compromise)을 이루면서 위계질서와 무질서를 모두 극복하고 13개 개별 주(국가, states)들이 상호 주권을 공유하는 필라델피아 체제를 구축하였다. 이 체제는 유럽의 세력균형체제와 제국체제 모두를 넘어서는 새로운 국가간 질서를 만들어냈다. 이렇게 만들어진 미합중국(the United States of America)은 그 자체로 국가(national)이면서 다른 한편으로 국제체제(international)의 성격을 가졌다고 할 수 있다. 이것은 13개의 주(국가)들이 유럽식의 전쟁과 정치에 굴복하는 일이 없도록 하기 위해서 새로운 양식의 국가간 연맹으로서 대영제국체제에서 모방된 일종의 주권공유복합체제(imperium in imperio)라고 할 수 있다.

각 주(국가)의 독립적인 주권을 인정하면서도 강력한 권한을 가진 중앙정부와 입법, 사법, 행정부 사이의 공정한 견제와 균형에 근거하여 마련된 필라델피아 체제가 형성되는 데에는 연방주의자와 반연방주의자 사이의 길고도 건설적인 토론을 통해 가능했다. 실로 필라델피아 체제는 일종의 네카키 혹은 네트워크 체제로서 근대국제체제와 초국적 제국이라는 유럽적인 체제를 넘어 상호간 주권을 공유하고 제약한 새로운 국가간 평화 프로젝트를 구현한 미국 예외주의의 탄생을 의미한다.¹⁷⁹⁾

Review, Interpretation, and New Directions for the Study of the early American period", *Diplomatic History*, vol.36, no.1, pp.79-80.

¹⁷⁸⁾ 셰이즈의 반란은 1786년에서 1787년에 매사추세츠 주 중부와 서부에서 일어난 무장 봉기이다. 이 반란은 미국 독립 전쟁 재향군인 대니얼 셰이즈가 주도했기 때문에 그 이름을 따서 붙여진 것이다. 이들의 대부분은 가난한 농민이었으며, 생활을 파탄나게 했던 빚과 세금에 분노해 있었다. 부채 상환을 못한 사람들이 '채무자 감옥'에 수감되거나 군에 의해 자산이 몰수된 경우가 많았는데, 이들은 지폐 발행 및 저율의 세금을 통해 부채 경감을 요구하였고, 매사추세츠 서부 법원을 강제 폐쇄하여 법원이 부채를 진 농부들의 자산을 몰수하는 것을 방해하려고 했다. 이들은 사적으로 조직된 민병대에 의해 진압되었으나 이 사건으로 인해 연합 규약에 대한 재검토를 하게된 계기를 제공했다.

¹⁷⁹⁾ Taesuh Cha, "The Formation of American exceptional identities: A three-tier model of the 'standard of civilization' in US foreign policy", *European Journal of International Relations*, vol.21, no.4, p.750; 이와 같은 체제를 김상배는 네트워크 질서(Networkarchy)라고 하고(김상배, 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전(파주: 한울, 2014), pp.319-359), 듀드니(Daniel Deudney)는 네가키(negarchy)라고 칭한다(Daniel Deudney, *Bounding Power: Republican Security Theory from the Polis to the Global Village*

필라델피아 체제 수립 이후 미국은 이 체제가 “보편적으로 매력적인 모델이며, 또 보편적으로 실현가능한 삶의 방식”이라고 확신했다.¹⁸⁰⁾ 따라서 이들은 “미합중국은 자유 공화주의적 역사 종언의 비전을 체현한 것”이라든지,¹⁸¹⁾“(미합중국) 연방체제가 세계질서의 궤적에 있어 인류진보의 최종 단계가 될 것이다. 즉 인류정치체제의 역사가 왕조와 국가들이 분열되고 적대적인 상황(과거 유럽)에서 세력균형으로 불리는 보다 확대된 상황(베스트팔렌 체제)를 거쳐 최종단계로서 아메리카 연방의 수립을 통해 영구평화를 가져다 줄 인류의 미래가 밝아졌다”고¹⁸²⁾ 주장하게 이르렀다.

미국은 세계질서 구축 혹은 창립에 대한 이와 같은 자신감에 근거하여 20세기에 두 차례의 전쟁을 거치면서, 그리고 주요한 역사적 국면들을 세계질서 건설자로 자처하면서 패권국가(hegemonic state)로 자리매김하였었다. 실제로 미국은 세력균형과 제국주의에 익숙했던 유럽적 상황을 극복하고 미국중심적 혹은 미국특색적인 자유주의적 제국주의를 구축하여 기존의 질서와 규범을 새롭게 고치는 일종의 규범 주창자(norm entrepreneur)로서¹⁸³⁾ 행동하였다. 그리고 이것의 구체적인 표현으로서 윌슨(Woodrow Wilson)의 주장으로 국제연맹(League of Nations)을 탄생시켰다. 미국은 국제연맹을 “세계가 민주주의에 안전하도록 만드는 혹은 유럽 문명표준에 대항하는 국제질서변화를 위한 미국문명의 해법을 의미한다고 생각했다. 이러한 인식은 후버(Herbert Hoover) 대통령이 베르사이유 평화회의를 둘러싼 논란은 300년간 자라온 문명들 간의 충돌”을 의미한다고 한 언급에서 잘 알 수 있다.¹⁸⁴⁾

그러나 미국은 의회의 비준거부로 자신이 주장했던 국제연맹에 가입조차 못하는 상황으로 인해 국제질서의 근본(필라델피아 체제)을 제공하는 국가로서의 위상을 갖추지 못했다. 그러나 1, 2차 세계대전을 거치면서 미국은 유럽의 일원적 근대국가와 구분되는

(princeton: Princeton University Press, 2008).

180) 차태서, “미중간 세계질서 설계 경쟁: 필라델피아 체제 대 천하질서”, 『서울대학교 국제문제연구소 워킹페이퍼』, No.47(2018. 3), p.7.

181) Daniel Dudley, Jeff Meiser, ‘American exceptionalism’ in Michael Cox and Doug Stokes, eds., *US Foreign Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2008), p.25.

182) David C. Handrickson, *Peace Pact: The Lost World of the American Founding* (Lawrence: University of Kansas, 2003), pp.24-25, 142-143.

183) Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, no. 52 (autumn 1998): 887-917.

184) George H. Nash, “Ronald Reagan’s Vision of America”, in Charles W. Dunn ed., *American Exceptionalism: The Origins, History, and the Nation’s Greatest Strength* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2013), p.122 f(3).

고유한 정치체로서 조정국가(coordinate state)라고 칭하면서 세계의 국가간 질서개혁에 유용한 정치체제로 이것을 전세계로 전파해 나가는 것이 미국외교정책의 목표가 되어야 한다는 주장까지¹⁸⁵⁾ 하게 되었다.

실제로 미국은 그 뒤 미소 냉전에서 승리하고, 자유민주주의와 시장경제의 가치를 근거로 패권국의 역할을 수행하면서 자유주의적 리바이어던(liberal leviathan)으로서¹⁸⁶⁾ 전세계적인 패권국가로 인정되어 왔다.

그러나 미국은 2001년 9·11 테러와 이후 이에 대처하는 과정에서, 그리고 2007년부터 시작된 서브프라임 모기지 사태(subprime mortgage crisis), 리먼 브라더스(Lehman Brothers) 사태, 2008년 9월부터 시작된 미국의 금융, 재정 위기로 인해 전 세계적인 패권국가의 지위를 잃어가고 있다.

한편 이와 같은 과정에서 전세계는 G2(Group of Two)라는 새로운 국제질서의 행위자를 창출하였다. G2라는 용어는 카터(Jimmy Carter) 행정부 시기 미국 백악관의 국가안보보좌관이었던 브레진스키(Zbigniew Brzezinski)가 2006년에 미국과 중국을 통칭하는 용어로 처음으로 학계에서 제시한 이후 2006년 6월 제4차 중·미전략경제대화를 계기로 언론매체를 통해 인용된 개념이다.

2001년 세계무역기구(WTO)에 가입한 중국은 2005년에는 영국과 프랑스를 제치고 GDP 규모에서 전세계 4위를 점한데 이어, 2008년에는 독일을 제치고 3위로 부상했고, 2010년에는 일본을 제치고 세계 2위로 성장하였다. 비록 2011년 당시 1인당 GDP에서 중국은 일본의 1/10 정도에 머물렀지만 중국의 힘은 막강한 것으로 평가되고 있다. 따라서 이때부터는 미국과 중국의 전세계 두 개 강대국이라는 측면에서 G2라는 용어가 자연스럽게 사용되고 있다.

그러나 미국이 중국을 G2의 일원으로 지칭한 데에는 글로벌경제에서 중국의 역할 증대와 책임 확대를 기대한다면 세계 리더십 역시 공유해야 한다는 중국의 견해가 반영된 개념으로, 사용하였다. 중국도 처음에는 이 용어에 대해 부정적인 입장을 취했으나 2012년 중국공산당 18차 당대회에서 중국공산당 총서기로 시진핑(習近平)이 등장한 이후 G2의 지위를 더욱 공고히 하려는 의도를 보이고 있다. 특히 2014년 중국특색적 강대국

¹⁸⁵⁾ Frank Tannenbaum, "Balance of Power versus Coordinate State", *Political Science Quarterly*, vol.67, no.2(1952), pp.172-173; 차태서, 앞의 글(2018, 3), p.9에서 재인용.

¹⁸⁶⁾ John G. Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2011).

외교를 강조하고 2017년 19차 당대회에서 신형국제관계의 구축을 선언할 정도로 G2 국가로서의 위상을 인정하고 있다.

그런데 중국의 부상을 경계하는 차원에서 중국위협론, 그리고 강대국으로서 책임을 지우려는 중국책임론을 제기하면서 G2 체제를 주장했던 미국은 실제로 2000년대 초반을 거치면서 패권국가로서의 위상이 낮아지고 실제로 중국에 추격을 당하는 상황으로 전개되면서 단극-다극체제에 변화가 나타나기 시작하였고 이제는 미국과 중국의 양극-다극체제가 전개되고 있는 양상이 전개되고 있다.

한편 미국의 패권국가로서의 위상이 축소되고 있는 것과는 반대로 중국은 자신의 위상을 상당한 정도로 격상시키고 있다.

그동안 중국의 부상에 대해서는 많은 연구가 이루어졌다. 경제, 군사 등 소위 하드 파워(hard power) 측면 뿐만 아니라 중국의 전통과 가치를 전파하는 소프트 파워(soft power)에 대한 중국의 강조에 대해서도 관심을 가지고 있다. 중국이 전세계적으로 확장해 가고 있는 공자학원(孔子學院)이 바로 소프트 파워 강조의 한 전형으로 보고 있다. 결국 중국은 1978년 12월 개혁·개방이후 급속도로 성장한 경제를 바탕으로 군사 강국을 추구하면서 정치외교, 전통문화 등을 급속도로 확장함으로써 물질적 우위를 넘어 정신적 차원에서의 성장을 도모하고 있다. 이제 G2 시대를 맞이하면서 중국은 강대국 중국을 넘어 사상, 정치, 군사, 문화 등 모든 분야에서 중심에 있다는 중화사상(中華思想), 중화제국주의의 부활을 넘어 보편화까지를 목표로 하게 되었으며, 이를 ‘중국의 꿈(중국몽, 中國夢)’이라는 용어로 내세우고 있다.

그런데 중국의 이와 같은 원대한 꿈은 소위 ‘지적(知的) 각성’, ‘문화적 자각(自覺)’이라는 학문적, 이론적 논의에 바탕을 두고 있다. 특히 1980, 90년대 중국에서 사회학과(社會學科)의 재건과 설립을 주도한 페이샤오통(費孝通, Fei Xiaotong)이 1990년대 중반에 주장했던 ‘문화자각’ 논의에¹⁸⁷⁾ 영향받은 바가 크다. 이 논의는 중국이 세계화와 서구화의 물결에 맞서 전통문화를 재구성하고 재활성화해야 한다는 점에 대한 논의다. 심지어 북경대학의 판웨이(潘維, Panwei) 교수는 ‘중국모델론’을 통해 새로운 보편표준으로서 중국의 전통적 정치, 경제, 사회모델이 서구근대체제를 대체할 것이라고 주장하였는데,¹⁸⁸⁾이것은 G2의 지위를 넘어 세계적 보편, 세계의 중심으로 자리매김하려는 중국의

187) 중국에서 문화자각에 대한 논의는 Fei Xiaotong, *Globalization and Cultural Self-Awareness* (Berlin: Springer, 2015) 참조.

188) Pan, Wei, “Reflections on the ‘China Model’ Discussion”, *International Critical Thought*,

속내를 잘 드러내는 것이라고 할 수 있다.

한편 페이샤오통의 문화자각에 대한 논의는 중국 지식계의 패러다임의 전환으로 이어지고 이것은 20세기말 문화보수주의와 신유가(新儒家) 논의와도¹⁸⁹⁾ 궤를 같이하면서 진행되고 있다. 그런데 이와 같은 중국의 지식인들의 문화자각은 유교문화를 본위로 한 문화 중건(重建), 중국특색의 국가체제구성, 중화의 재보편화 등을 추구하고 있다는 평가를¹⁹⁰⁾ 받기도 한다. 중국의 문화자각은 개혁개방 이후 중국의 성장에 대한 자긍심인면서도 다른 한편으로 물질만능주의로 파생된 도덕적 위기에 대한 지식인들의 대응이라는¹⁹¹⁾ 측면을 동시에 가지고 있다. 이러한 점은 여러 학자들의 다양한 연구 속에서 잘 나타나고 있다.

칭화대의 왕후이(汪晖, Wang Hui) 교수는 20세기 중국의 국가정체성 형성은 서구사회의 문화와 가치라는 기준점에 맞추어 자신의 사회와 전통을 재평가하는 과정이었다고¹⁹²⁾ 말한다. 이 말은 1990년대말 중국에서 대두된 문명국가론은 유럽문명 표준에 대항하는 형태로 구성되었는데 단기적으로는 서구표준을 따라잡고 과거의 전통을 버리는 것이 중국민족 전체의 목표였다면 장기적으로는 세계 역사를 주도하는 중국문명의 재보편화라는 꿈이 중국인민들의 가슴 속 깊이 자리잡고 있음을 보여준 것이라고 할 수 있다.

중국은 1839년부터 시작된 아편전쟁의 패배로 영국과 1842년 난징조약(南京條約)을 체결하면서 중화제국이 무너지고 베스트팔리안 체제에 편입되면서 중화제국이라는 정체성을 상실하였었다. 이후 중화인민공화국의 건국과 개혁개방을 거치면서 서서히 정체성을 회복한 중국은 이제 중화제국이라는 과거의 영광을 회복하려는 움직임을 확고하게 보여주고 있다.

아편전쟁의 패배로 인해 세계문명의 중심에서 야만으로 추락했던 중국의 위상을 경제

vo.1(2011), no.1, pp.11-17.

189) 이에 대한 자세한 논의는 조경란, 『현대 중국 지식인 지도: 신좌파, 자유주의, 신유가』(파주: 글항아리, 2013); 전인갑, 『현대중국의 제국몽: 중화의 재보편화 100년의 실험』(고양: 학교방, 2016) 참조.

190) Daniel Bell, *China's New Confucianism: Politics and Everyday Life in a Changing Society* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2008).

191) William A. Callahan, "History, Tradition and the China Dream: Socialist modernization in the World of Great Harmony", *Journal of Contemporary China*, vol.24, no. 96, pp.983-1001.

192) Wang Hui, "Contemporary chinese thought and the Question of Modernity", *Social Text*, vol.55(1998), p.11; 차태서, 앞의 글(2018), p.10에서 재인용.

성장을 통해 G2의 위상을 넘어 이제는 세계의 새로운 중심으로 역할을 하려는 의도를 숨기지 않고 있다. 이제 중국은 ‘미래의 모델로서 과거에 대한 노스텔지아적 열망’을 재강화하면서 문화적 재부흥과 신문명 표준의 건설을 자신의 국가목표로 삼고 있다.¹⁹³⁾ 이들의 주장은 유교사회주의부터¹⁹⁴⁾ 중국의 통치체제가 자유민주주의보다 우월하다고 주장하는 신권위주의파에¹⁹⁵⁾ 이르기까지 다양하지만 이들은 21세기 중국의 부상은 중국이 문명국가로 부상하고 있다는 점에서 공통점이 있다. 심지어 중국내에서 지우주의적 지성인이라고 평가받는 쉬지린(許紀霖, Xu Jilin)까지도 문명대국으로서 중국의 목표는 국가단위를 넘어 인류보편을 사유(思惟)하던 전근대의 ‘천하주의적 화하문명(華夏文明)’을 혁신하여 오늘날의 보편적 세계주의로 전환하는 것이라고 주장한다. 그러면서 전근대 조공체제(朝貢體制)의 지적 혁신으로서 ‘신천하주의’가 우리시대의 새로운 세계주의(cosmopolitanism)로 제시된다고 주장하고 있다.¹⁹⁶⁾

이와 같은 중국 지식계에서의 논의는 국제정치 분야로까지 전이되어 새로운 질서에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 레오나드(Mark Leonard) 같은 학자는 중국은 20세기 미국을 계승하여 세계질서를 새롭게 자신의 이미지대로 만들어 가는 21세기의 첫 번째 혁명국가라고¹⁹⁷⁾ 규정하기도 한다.

덩샤오핑(鄧小平, Deng Xiaoping)은 개혁개방을 선언하면서 중국은 적어도 1949년 중화인민공화국 건국 이래 100년 동안은 과거 중화제국의 영광을 재현하기까지 우리의 입장을 철저하게 감추고 그때 까지는 절대로 우두머리로 나서지는 말아야 한다는 절부당두(絕不當頭)를 지키며 오히려 중국의 능력을 키워야 한다는 도광양晦(韜光養晦) 전략을 강조하였다.

덩샤오핑의 후임자인 장쩌민(江澤民, Jiang Zemin)은 덩샤오핑의 입장을 충실하게 이행하였다. 장쩌민의 후임자인 후진타오(胡錦濤, Hu Jintao)는 국내외적으로 영구평화와 공동번영을 구가하는 조화세계(調和世界, 중국어로는 和諧社會)를 강조하면서 덩샤오

193) Daniel Bell, “From Communism to Confucianism: China’s Alternative to Liberal Democracy”, *New Perspectives Quarterly*, vol.27, no.2(Spring 2010), pp.18-27.

194) 이런 입장을 주장하는 대표적 학자는 간양(甘陽, Gan Yang)이다(Daniel Bell, (2008), p.xxx).

195) 장웨이웨이(張維爲, Zhang Weiwei)가 대표적인 학자다. Zhang Weiwei, *The China Wave: Rise of Civilizational State* (Singapore: World Scientific Publishing Company, 2011) 참조.

196) 쉬지린, 송인재 역, 『왜 다시 계몽이 필요한가: 현대 지식인의 사상적 부활』 (파주: 글항아리, 2013).

197) Mark Leonard, *Who does China Think?* (New York, NY: Public Affairs, 2008), pp.6-7.

평의 유지를 받들었지만 다른 한편으로 덩샤오핑이 주장했던 모두가 평화롭게 발전한다는 화평발전(和平發展)을 넘어 화평굴기(和平崛起)를 강조하여 중국이 더 이상 평화롭게 발전만 하는 국가를 넘어 세계질서에서 우뚝선다는 것을 강조하였다. 후진타오의 이와 같은 주장은 중국에 대한 논의를 패권국가로서 미국 이후의 세계질서(post-American world order)에 대한 논의를 야기했다고¹⁹⁸⁾ 볼 수 있다. 후진타오가 주장한 조화세계 독트린은 국제질서에서 중국 예외주의를 공식적으로 선언한 것처럼 보이며 폭력적인 서구문명과 본래적으로 평화로운 중국문명을 대조시키고 있다.¹⁹⁹⁾ 여기서 말하는 중국 예외주의는 폭력적 무정부상태와 제국주의적 억압으로 가득찬 구미의 세계질서에 대해 '강대국개혁론', '자비로운 평화론', '조화로운 포용론' 등을 제창한다.²⁰⁰⁾

이러한 학문적이고 사상적 논의를 바탕으로 시진핑은 중화의 부흥에 한층 더 다가선 듯한 행보를 보이고 있다. 2013년 3월 12기 전국인민대표대회에서 국가주석으로 취임한 시진핑은 중국의 국가 목표가 중국몽(中國夢)을 실현하는 것이며, 대외정책으로는 함께 G2로 불리는 미국과 대등한 관계에서 국제 문제에 대처하는 '신형대국관계(新型大國關係)'를 구축한다는 전략을 밝혔다. 이제 중국은 세계 최강을 꿈꾸고 있고, 그것을 실현시킬 준비가 되어 있음을 전세계에 선언한 것이라고 할 수 있다.

이것은 시진핑 중국의 외교정책 기조가 도광양회에서 해야 할 역할을 한다는 유소작위(有所作爲)를 넘어 자신의 목표를 달성하기 위해 적극적으로 나서는 주동작위(主動作爲)의 단계로 진행하였음을 의미한다. 아직까지도 중국의 공식매체에서는 중국의 외교정책이 주동작위로 전환되었음을 인정하는 문건은 확인되지 않고 있지만 그 성격은 분명하게 나타나고 있음을 부인할 수 없다. 특히 시진핑이 G2를 중심으로 한 신형대국관계라는 새로운 국제질서를 주창한 것은 이제 중국은 더 이상 이제는 발전도상국가(發展中國家)가 아니며, 세계제일의 국가를 꿈꾸는 중국의 의도를 분명하게 드러낸 것이라고 할 수 있다. 더욱 중요한 것은 중국공산당의 기관지인 『치우스(求是)』에서 2013년에 선언한 시진핑의 중국몽 비전은 5,000년 중국문명사의 논리적 연장선상에서 도출된 것이라는 지적은 이러한 입장을 분명하게 대변하고 있다고 할 수 있다.

198) June T. Dreyer, "The Tianxia trope: Will China Change the International System?", *Journal of Contemporary China*, vol.24, no.69(2015), p.1018.

199) William A. Callahan, "Sino-speak: Chinese Exceptionalism and the Politics of History", *Asian Survey*, vol.52, no.4(July/August 2012), pp.662-627.

200) Zhang Feng, "The Rise of Chinese Exceptionalism in International Relations", *European Journal of International Relations*, vol.19, no.2(2011), pp.310-314.

특히 최근에 중국에서 ‘신천하질서’ 논쟁이 활기를 띠고 있는데, 여기서 어떻게 국제체제의 규범적 기초가 재구성될 수 있을지, 또는 중국이 정의하는 국제질서란 어떤 모습일지를 고민하고 있다는²⁰¹⁾ 지적은 중국의 의도를 알 수 있는 대목이다.

또 중국이 국내적으로 현대화에 필수적인 현상유지로의 완전한 통합을 추구하면서도 전지구적 게임의 규칙들을 재정의할 수 있는 위치를 얻으려고 노력하고 있다는 지적은²⁰²⁾ 중국의 미래비전과 관련된 의미있는 지적이다.

최근에 중국에서 중국의 정체성이 어떻게 형성되고 상상되고 있는가를 알려주는 대표적인 사례가 천하체제 담론이다. 여기서 핵심은 새롭게 인식되고 있는 ‘천하 개념의 비전’은 국제체제의 미래조직원리에 대한 엘리트 중국외교 담론의 새로운 규범적 준거점으로 자리잡아가고 있다는 점이다.²⁰³⁾

궁극적으로 동아시아 국제관계에 대한 현재의 논쟁들은 정체성, 안보, 그리고 세계에서 중국의 역할이라는²⁰⁴⁾ 문제와 긴밀하게 연계되어 있다는 점에서 이제 중국의 세계전략은 세계 제1의 국가, 제2의 중화제국, 미국을 넘어선 패권국가의 지위를 확보하려는 의도가 분명히 드러난다고 할 수 있다.

결국 오늘날의 국제질서는 미국중심의 단극-다극체제가 와해되는 것처럼 보이면서 다른 한편으로 새로운 패권국가 중국의 부상에 관심을 쏟고 있다. 그것의 가능성 여부도 문제지만 가장 관심을 끄는 이유는 그것이 헌팅톤(Samuel P. Huntington)이 말하는 문명의 충돌인가,²⁰⁵⁾ 아니면 문명의 공존인가,²⁰⁶⁾ 아니면 단순히 패권경쟁인가에 대한 논의다.

서구문명과 중국문명의 충돌이라고 하기에는 미국과 중국의 경쟁 혹은 각축이 과연

201) Allen Carlson, “Moving beyond Sovereignty? A brief consideration of Recent Changes in China’s Approach to International Order and the Emergency of the Tianxia Concept”, *Journal of Contemporary China*, vol.20, no.68(2011), p.102.

202) Chris Connolly, Jörn-Carsten Gottwald, “The Long Quest for an International Order with Chinese Characteristics: A Cultural Perspective on Modern China’s Foreign Policies”, *Pacific Focus*, vol.28, no.2(2013), p274.

203) Allen Carlson(2011), p.91.

204) William A. Callahan, “Chinese Vision of World Order: Post-hegemonic or a New Hegemony?”, *International Studies Review*, vol.10, no.4(2008), p.756.

205) Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996); Samuel P. Huntington, 이희재 옮김, 『문명의 충돌』 (서울: 김영사, 1997).

206) Harald Müller, 이영희 옮김, 『문명의 공존』 (서울: 푸른숲, 2000).

본질적인 문제에서 나오는 것인가에 대한 의구심이 많은 것이 사실이다. 그렇다면 미국과 중국의 대립이 문명간의 대립을 넘어 새로운 문명의 공존인가 하는 부분에 대해서도 믿음이 가지 않는 것은 마찬가지라는 생각이 든다. 그렇다고 단순히 미국과 중국 사이의 패권경쟁이라고 하기에는 지나치게 현실을 단순하게 평가한 것이라는 한계를 인정하지 않을 수 없다.

결국 현재까지 보기에 미국과 중국으로 대표되는 현재의 G2 체제는 한편으로는 서구 기독교 문명에 근거하여 자유민주주의와 시장경제를 강조하면서 서구문명을 대표하는 미국과 다른 한편으로 공산주의 이데올로기를 바탕으로 그것을 실현하기 위해 과거 중국의 유교적 중화사상으로 치장한 중국이 유교문명의 가면을 쓰고 문명의 충돌과 같은 형국으로 대립하는 양상을 보이고 있다. 따라서 G2의 경쟁과 갈등은 결코 문명의 충돌이라고 볼 수 없으며, 그렇다고 갈등의 20세기를 넘어 새로운 공존과 변명을 이룩하려는 문명의 공존은²⁰⁷⁾ 더구나 아니다.

지금의 G2 체제는 문명의 충돌을 기반으로 하면서도 현실주의자들이 말하는 힘에 바탕한 패권경쟁의 성격이 많이 녹아있는 경쟁체제라고 보는 것이 보다 타당한 지적이 아닐까 하는 생각이 든다. 단지 아직까지는 미국이 상대적인 차원에서 상당한 우위에 있다는 사실은 의심의 여지가 없는 것도 사실이다.

IV. 퓨전 파워(fusion power)의 의미와 내용

1. 영향력 개념

본 연구는 앞에서 지적한 바와 같이 G2의 시대에 강중국인 대한민국의 안보전략을 강화시키기 위하여 과거에 국가이익의 강화방안들에서 간과되거나 경시되었던 부분에 대해 대안적인 국력인 퓨전 파워 개념을 통해 안보전략 강화방안을 제시하려는 것이다. 여기서 제시된 대안적 국력 개념 혹은 대외전략인 퓨전 파워는 기본적으로 권력 혹은 영향력으로 한 형태라고 할 수 있다. 그런 점에서 본다면 퓨전 파워에 대한 보다 구체적인 논의 전에 국제관계에서 권력이나 영향력에 대한 설명이 우선되어야 한다.

다시 말하면 이런 연구목적을 성취하기 위해서는 무엇보다도 영향력이란 무엇인가,

207) 같은책 참조.

영향력이 어떤 상호작용을 통해 정책으로 완성되고, 어떻게 집행되어 정책적인 효과를 도출해 낼 수 있는가에 대한 개념과 이론적 근거를 살펴보는 것이 중요하다.

정치학에서 영향력(influence)은 권력(power)개념과 혼재되어 사용되어 온 것이 사실이다. 많은 학자들이 국제정치에서 권력에 대해 정의를 내리고 있다. 홀스티(Ole Rudolf Holsti)는 “다른 나라의 행동을 변화시킬 수 있는 한 나라의 능력”이라고 정의하였고, 스파이크만(Nicholas John Spykman)은 “권력이란 설득, 매수, 교환 또는 강제 등을 통해 어떤 인간의 행동을 자신이 바라는 방향으로 지향하도록 할 수 있는 능력”이라고 규정하였으며, 모겐소(Hans Joachim Morgenthau)는 “권력이란 다른 사람의 마음과 행동을 통제하는 것”이라고 했다. 또 울퍼스(Justin Wolfers)는 “권력이란 자신이 원하는 것을 가질 수 있도록 하는 힘 또는 원하지 않는 것을 하지 않을 수 있도록 하는 힘”이라고 정의하였으며, 도이치(Karl W. Deutsch)는 “권력을 하나의 상징으로 표현하면서 인간행동의 결과를 변화시킬 수 있는 능력”이라고 규정하였다.²⁰⁸⁾

달(Robert Dahl)은 권력을 “결과의 가능성을 변화시킬 수 있는 능력”이라고 정의하였고,²⁰⁹⁾ 볼딩(Kenneth E. Boulding)은 권력을 “변화를 추구하거나 변화에 저항하는 힘, 혹은 우리가 얻기 원하는 것을 얻는 힘”이라고 정의하였다.²¹⁰⁾

권력에 대해 학자들마다 다양한 해석을 내리고 있지만 이들의 공통점은 “권력이 없었다면 일어나지 않았을 일을 일어나게 할 수 있는 능력”, 다시 말하면 “권력은 결과의 배분, 특히 인간행동의 결과를 변화시킬 수 있는 능력”이라는 점이다.

나이(Joseph S. Nye, Jr.)는 권력을 사전적으로 볼 때 “특정한 사회적 상황(in social situation)에서 우리가 원하는 것을 갖기 위하여 다른 사람에게 영향을 미쳐 어떤 일을 하게 하는 능력”인데 이것을 어떤 사람들은 영향력이라고 말한다고 하며, 이것을 권력과 구분 짓고 있다고 말한다. 그러나 그는 이런 구분은 두 용어가 상호교환적일 수 있기 때문에 상당히 혼란스러운 구분이라고 한다. 오히려 나이는 권력(경제력, 군사력, 인구, 영토 등의 자원을 보유한 하드 파워의 성격이 강한)이 반드시 영향력이 된다고 보지 않고, 수단과 목적을 연계한 권력전환 전략으로서 새로운 맥락으로 해석할 수 있는 관계적 권력(relational power)을 영향력으로 보고 있다.²¹¹⁾

208) 이기택, 『현대국제정치이론』(서울: 박영사, 1997), pp.66-67.

209) Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory*(Chicago: University of Chicago Press, 1956), p.13; 구영록 외, 『정치학개론』(서울: 박영사, 1997), p.40에서 재인용.

210) Kenneth E. Boulding, *Three Faces of Power* (London: Sage, 1989), p.15.

나이는 일방적인 권력보다는 관계적인 권력이 진정한 의미의 권력이라고 주장한다. 그는 이러한 권력은 상대방의 원래적인 선호에 반하는 행동을 하도록 상대방에게 명령하는 능력, 의제(agenda)의 통제를 통해 상대방과의 관계에서 선호하는 결과를 얻어내는 것, 그리고 선호하는 것을 함께 만들어 내는 능력이라는 세 요인을 포함하고 있다고 한다. 그러면서 상대의 행동 변화는 명령적이고 강압적인 방법을 통해서만 목적을 달성할 수 없고, 세 요인을 적절하게 운영할 때 더욱 효과적이라고 주장한다. 특히 국제정치에서 특정 국가의 권력은 상대국가와의 관계를 고려하고 상호작용하면서 권력의 세 가지 국면을 적절하게 혼합하여 운영될 때 최대의 효과를 갖는다고 말하고 있다.²¹²⁾ 결국 나이는 권력의 상대성, 관계적 측면을 강조하면서 이것이 영향력이라는 점을 의미하고 있다.

이런 점에서 권력과 영향력이 구분되는 측면도 있지만 다른 한편으로 두 개념이 분명하게 구분되지 않는 측면도 있다. 권력관계에 비해 강제력의 위협이 덜하기는 하지만 제재 위협이 아예 존재하지 않은 상태에서 영향력 행사가 현실적으로 이루어질 수 없기 때문이다. 즉 영향력 행사가 형식상에 있어서는 상대방을 설득하는 방식으로 이루어 질 수 있지만 그 설득하는 사람이 자신의 권력적 근거를 통해서 설득하고 있고, 만약 그 설득에 동의하지 않는다면 더 큰 불이익과 손실을 받을 수 있다는 점이 암묵적으로 작용하고 있기 때문에 영향력이 작용하는 경우가 대부분이기 때문이다.

권력과 영향력에 대해 좀더 구체적으로 살펴보자. 권력과의 관계에서 볼 때 여러 가지 자원을 보유한 권력만을 가지고 있다고 해서 다른 사람들의 행동을 권력 행사자가 선호하는 방향으로 변화시킬 수는 없다. 즉 물리적 강제력으로서의 권력 이외에 개인적인 명성이나 신뢰감, 가치관이나 신념, 정치문화와 같은 심리적 강제력을 통해 상대방의 행동 변화에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 심리적 강제력을 영향력이라고 할 수도 있다.

라스웰(Harold Lasswell)은 정치학을 “영향력과 영향력 있는 사람의 연구”라고 규정하면서 “비교적 온건한 제재(sanction) 결정에의 참여”를 영향력이라고 정의하고 있다.²¹³⁾ 이 점에 착안한다면 상대방을 외적으로 강제하는 힘을 권력이라고 부를 수 있고, 상대방의 생각이나 느낌과 같은 심리적 요소를 움직임으로써 발휘할 수 있는 힘을 영향력이라고 부를 수 있다. 이런 점에서 본다면 권력이 있는 사람은 어떤 형태로든지 영향력을

211) Joseph S. Nye, Jr.(2011), pp.3-18.

212) *Ibid.*, pp.10-18.

213) Harold Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, and How*(New York: McGrawHill, 1950), p.3; 구영록(1997), p.42에서 재인용.

발휘할 수 있지만, 영향력이 있다고 해서 모든 사람이 반드시 권력을 행사하는 것은 아닐 수 있다. 따라서 영향력은 보다 포괄적이고 온건한 형태의 권력이라고 할 수 있다. 이와 같은 측면에서 권력과 영향력은 구분되어 사용된다.

한편 국제정치에 있어서 힘은 절대적인 일정한 힘을 말하는 것이 아니며 상대적인 의미를 내포하고 있으며 국가간의 힘의 관계는 실질적으로 인간관계에 기초하고 있다. 국가간에 외교 협상을 할 때 그 협상은 실제로 외무 관료가 그 국가를 대표하여 힘의 관계를 교섭하게 되며 이를 통해 국가간의 힘이 상호간에 표현된다는 점에서 그렇다. 그러나 협상 대표자들 사이의 인간관계에 국한되지 않고 자신의 국가의 정치체제의 성격, 국가의 규모, 핵심적 국가이익(vital national interest), 대외정책에 영향을 미치는 다양한 자원들과의 관계, 그리고 그것이 협상 상대국과의 관계 속에서 나타나는 모습 등 여러 정치적 자원과의 관계와 밀접하게 연관되어 힘의 역학관계, 즉 영향력이 결정된다고 볼 수 있다.

그런데 여기서 한 가지 분명한 사실은 국제관계에서 권력과 영향력은 상대방과의 의견 대립(conflict)이 존재하고, 권력과 영향력을 행사하는 과정에서 당사국들 간에 이득을 보는 경우도 있지만 일방이 순응(comply)하는 과정이 있으며, 만약 타협이나 협상을 하지 않을 경우 제재를 당할 것이라는 위협(threat)이 존재한다는 점을 전제로 의미를 갖게 된다는 점이다.

결국 국제정치에 있어서 권력은 상대적으로 더 막강하고, 더 많은 군사력, 경제력, 영토, 인구 등의 자원을 활용하여 상대 국가가 자국이 원하는 방향으로 정책선택을 하도록 직접적인 행동을 전제로 하는 힘이라고 할 수 있다. 한편 영향력은 상대국의 권력의 자원에 비해 우세하거나 부족한 것과 상관없이 하드 파워와 소프트 파워의 자원을 적절하게 혼용하면서, 필요한 경우에는 자신의 동맹이나 연합세력의 힘까지 포괄하면서 보다 포괄적이고 복합적이며 간접적인 수단을 우선으로 자국의 선호대로 상대국의 정책을 변경시키는 힘이라고 할 수 있다.

이런 점에서 본다면 영향력은 국제관계를 규정하는 과정에서 핵심적인 요인이며, 이것은 다양한 자원으로 구성된다. 최근에 국력의 자원으로 많이 언급되고 있는 하드 파워, 소프트 파워, 스마트 파워는 영향력을 구성하는 가장 핵심적인 자원들이라고 할 수 있다.

2. 하드 파워, 소프트 파워, 스마트 파워

하드 파워, 소프트 파워, 스마트 파워는 기본적으로 국제관계에서 권력 그 자체는 물론

권력을 구성하는 중요한 자원이라고 할 수 있는데, 그것은 국제정치학자들이 지난 세기에 권력을 다양한 차원에서 분석하는 과정에서 잘 보여져왔다. 대부분의 국제정치학자들은 한편으로 한 국가의 인구, 자본, 영토의 크기, 군사력, 군사비 등 물리적 힘에 근거하거나 다른 한편으로 가치, 이념, 문화, 외교력 등 비물리적 차원의 힘을 통해 국력을 정의해 왔다.

일반적으로 볼 때 2001년 9·11 테러가 발생하기 전까지 모든 국제관계를 분석하는 학자들이나 실제로 국가 내에서 대외관계를 담당하는 사람들은 하드 파워라고 불리는 물리적 힘에 근거하여 국력을 평가해 온 것이 사실이다. 즉 대부분의 국가들은 상대 국가로 하여금 자국이 원하는 것을 얻기 위해 당근과 채찍을 구사하였는데, 당근으로서의 경제지원, 협력 등 경제력에 토대한 힘과 채찍으로서의 폭력 등 군사력에 토대한 힘을 바탕으로 하는 하드 파워를 사용하여 왔다.

그러나 대다수의 국가들이 국제관계에서 하드 파워만을 사용해 온 것은 아니다. 하드 파워 같은 물리적 힘만을 바탕으로 한 영향력 행사는 이미 제국주의가 붕괴하면서 사라지고 보다 세련된 수단을 통한 힘, 비물리적인 힘을 발휘해 왔고, 그것이 소프트 파워다.

소프트 파워는 이러한 강제적 힘과는 달리 문화, 정치적 가치관, 그리고 대외정책 등의 자원을 통해 다른 국가를 내 편으로 끌어당기는 능력, 즉 매력(attraction)을 말하는 것이다.²¹⁴⁾ 이를 구성하는 요소는 가치, 이념, 문화, 지식, 정책, 제도, 외교(력)를 포함하는 것으로서 경제력과 군사력이라는 하드 파워의 요소를 제외한 모든 힘을 의미하기도 한다. 소프트 파워가 무력을 사용하지 않고 사람들이나 다른 국가를 내 편으로 끌어당기는 능력이라고 한다면, 여기서 그와 같은 능력을 발휘하게 하고, 또 그것을 자연스럽게 받아들이게 하는 정당성(authority)은 소프트 파워의 핵심이고, 이를 통해 매력을 갖게 된다. 그래서 나이는 소프트 파워를 매력자원이라고 말하기도 했다.

소프트 파워는 어느 나라의 가치체계를 존중하고 그 나라의 본을 따르고자하며, 또한 번영과 개방성의 수준을 동경케 함으로써 그 나라를 뒤따르게 하는 권력으로서, 국제정치 무대에서 의제를 설정하는 능력인 동시에 국가행위의 정당성과 도덕성에 기반을 두는 권력이다.²¹⁵⁾

214) 나이가 소프트 파워 개념을 처음으로 사용한 것은 1990년 그의 저서인 *Bound to Lead*에서다. Joseph Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature Of American Power*(New York: Basic Books, 1990). 그 뒤 나이는 9·11 테러 이후 이를 보다 구체화하였다. Joseph Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics* New York: Public Affairs, 2004), pp.5-11.

1980년대를 거치면서 미국의 국력이 쇠퇴하는 과정을 겪게 되었는데, 그 이유가 경제력의 감소와 더불어 지나친 군사력 팽창과 패권적 역할에 따른 국력부담이었다. 즉 경제력과 군사력 부문에서 미국의 권력이 약화되고 있었지만 그럼에도 불구하고 미국은 가치, 이념, 문화, 외교력, 제도, 정책과 같은 소프트 파워로 상쇄해 갔다. 이런 점에서 소프트 파워는 미국 쇠퇴론을 보완하는 기제로 작용하였다고 해도 과언은 아니다.

그러던 중 1990년대 탈냉전과 더불어 국제질서가 세계화, 정보화, 민주화라는 시대적 조류에 직면하면서 강제력, 물리력보다는 소프트 파워를 형성하고 있는 자원들에 대한 관심과 의존이 증대되게 되었다. 다시 말하면 이러한 시대적 조류에 편승하여 한 국가의 강제력에 의한 통치는 더 이상 정당성을 담보할 수 없게 되었다. 특히 정보화의 확산은 전세계의 국가와 국민들이 실시간으로 정보를 공유함으로써 지식과 문화에 기반한 국제정치가 일반화되었고, 그 과정에서 공공영역에서 외교, 정치, 설득, 타협 등이 중요한 권력 자원으로 추가되게 되었다.

이 시기까지만 하더라도 미국이 경제적으로 신자유주의에 기반한 워싱턴 컨센서스와 인권, 자유민주주의, 법치에 기반한 패권국가의 지위를 공고하게 유지하였다. 그러나 9·11 테러의 발생은 미국주도의 단극-다극체제의 위기를 가져왔고, 특히 미국의 패권국가의 지위는 심각한 위기에 직면하였다. 다시 말하면 신자유주의로 대표되는 미국 중심의 경제질서가 세계적 불평등을 심화시키고, 미국식의 자유민주주의의 강조는 가치적인 측면에서 반발을 가져온 것이다. 즉 세계화의 이름으로 추진된 미국표준에 대한 일반화와 강요는 오히려 미국 주도의 국제질서에 반발을 가져온 것이라고 볼 수 있다.

예를 들면 베이징 컨센서스와 같은 비물리적인 방법을 통해서도 미국에 대항하였지만 9·11 테러와 같은 물리적이고 강제적인 방법을 통해서도 미국의 ‘확대와 관여’(enlargement and engagement)정책에 대해 적극적으로 반발하였다.

한국은 한국전쟁 이후 아주 짧은 기간 동안에 경제성장과 민주화를 성공적으로 달성한 경험을 가지고 있고, 이것을 우리는 흔히 ‘한강의 기적’이라는 말로 표현하곤 한다. 이에 더해 우리의 경험을 좀더 과감하게 자유민주주의와 시장경제를 바탕으로 하는 워싱턴 컨센서스와 국가주도의 경제성장을 강조하는 베이징 컨센서스에 대비하여 서울 컨센서스(Seoul Consensus)로 부르는 경우가 있다. 서울 컨센서스로 불리는 우리의 경험은 한국의 소프트 파워의 중요한 자원이라고 평가할 수 도 있다.

215) 김상배, “스마트 파워의 개념적 이해와 비판적 검토: 중견국 네트워크 권력론의 시각”, 『국제정치논총』, 제49집 4호(2009), p.12.

한편 이와 같은 상황은 미국은 물론 강대국들에게 경제력과 군사력 보다는 가치, 문화, 동의에 기반하는 국제관계의 형성에 더욱 관심을 갖게 만들었다. 특히 나이는 1990년대 이후에는 미국의 패권국가 지위를 유지, 발전시키기 위하여 소프트 파워 중시론을 제시했지만 2000년대에 들어와서는 하드 파워 독주 경제론과 더불어 소프트 파워의 보완필요성을 넘어 소프트 파워 중시론까지 주장하게 되었다.

그러나 나이의 이런 주장은 미국이 아직도 하드 파워는 물론이고 가치, 이념과 문화, 외교력, 그리고 정책과 제도의 측면에서 다른 나라에 비해 우월한 지위에 있다는 점을 전제로 하고 있음을 부인할 수 없다. 그렇지만 다른 한편으로 나이의 소프트 파워 중시론 주장 이후 세계 모든 나라는 자국의 영향력을 확장하기 위해 자국의 소프트 파워 자원 생산 및 확산 가능성을 적극적으로 연구하거나 활용하고 있다.

그러나 인식론적 차원에서 볼 때 어떠한 현상이나 (외교)정책이 소프트 파워의 작동으로 일어난 것이라고 할 때, 그러한 과정이 어떻게 일어났는가를 측정하거나 설명하는데 한계를 가진다. 다시 말하면 가치와 이념, 문화와 제도에 영향을 받은 국가나 개인들이 주체의 의도대로 움직였다고 하더라도 이러한 과정이 어떻게 일어났는지 실증적으로 입증하는데 문제를 가지고 있다는 점이다.

이와 같은 문제는 국제정치에서 구성주의자들이 관념적 요소가 구조화되어 구성원들의 정체성을 구성한다고 주장할 때, 구성원들의 관념속에서 일어나는 정신적 현상을 정확히 파악하는데 어려움을 겪는 것과 유사한 것이 아닌가 한다.

하드 파워와 소프트 파워는 그것의 행사방식(하드 파워는 강제적, 소프트 파워는 타협적이고 협력적)과 권력의 영역에서 다른 차원으로 존재하지만 그럼에도 불구하고 권력을 생산해내는 과정에서 긴밀하게 연결되어 있다. 즉 특정 국가가 하드 파워 부분에서 취약성을 갖고 있다면 소프트 파워를 생산할 수 있는 권력자원이 절대적으로 부족하다. 반대로 하드 파워가 충분히 생산되기 위해서는 군사력과 경제력을 원활하게 생산해낼 수 있는 제도, 전략, 산업문화, 심지어 국민들의 통합성을 유지하기 위한 가치와 이념 등이 절대적으로 필요하다. 즉 적절한 소프트 파워의 지원이 없다면 하드 파워는 생산될 수 없다.

이와는 반대로 한 국가가 일시적으로 가치와 이념, 문화상품, 제도적 우월성이 다른 나라로 하여금 자국의 의도대로 움직일 수 있을지 모르지만 실제로 경제력이나 군사력 같은 자원에 바탕하지 않는다면 양국 간의 협력적인 관계나 영향력 관계가 유지되기는 쉽지 않다.

그러나 한 국가가 이와 같은 하드 파워와 소프트 파워를 가지고 있다고 해서 대외정책에서 항상 긍정적인 효과만을 가져오는 것은 아니다. 그 자원을 어떻게 효과적으로 사용해서 보다 많은 이익을 창출해내는 것은 다른 문제이기 때문이다. 따라서 이와 같은 한계를 극복하고 상대국가와의 관계에서 한 국가의 이익을 극대화하기 위한 전략으로 하드 파워와 소프트 파워의 적절한 혼합인 스마트 파워²¹⁶⁾ 개념이 고안되었다.

즉 스마트 파워는 앞에서 지적인 바와 같이 하드 파워와 소프트 파워의 적절한 혼용을 통해 특정 국가가 자국의 이익을 극대화 할 수 있는 권력이라고 할 수 있다. 사실 그동안 대부분의 국가들은 대외정책을 추진하는 과정에서 하드 파워와 소프트 파워를 혼용하여 사용되어 왔지만, 그 명칭을 스마트 파워라고 규정하지 않았을 뿐이라는 점을 부인할 수 없다. 그렇다고 스마트 파워는 단순히 하드 파워와 소프트 파워의 정책적 혼합은 아니며, 자신의 능력이나 자원에 따라 효과가 고정된 권력이 아닐뿐더러 상대방에 따라 그 효과가 유동적인 권력이라는 점에 유의해야 한다.

특히 스마트 파워는 하드 파워와 스마트 파워를 잘 조합하여 성공적인 전략을 도출하는 권력인데, 하드 파워를 바탕으로 소프트 파워가 성공적으로 발휘될 수 있고, 소프트 파워가 하드 파워의 성공적 행사를 도와준다고도 할 수 있다. 그런 의미에서 스마트 파워는 하드 파워나 소프트 파워와 다른 제3의 권력이라고 볼 수 없다. 오히려 하드 파워와 소프트 파워의 상호작용을 원활하게 하는 효과를 극대화시킬 수 있다는 점에서 양자를 엮어내는 ‘권력에 대한 권력(power about power), 즉 메타권력(meta power)의 성격을 갖는다고 할 수 있다.²¹⁷⁾

또 스마트 파워는 하드 파워 자원이 갖고 있는 명령적 기술과 소프트 파워 자원이 보유한 거대적, 설득적 기술을 적절하게 조합하는 리더십의 능력이라는 말로도 표현할 수 있다. 다시 말하면 스마트 파워는 주어진 상황에서 문제점을 파악하고 추종자들의 요구를 반영하여 목표를 달성하기 위하여 하드 파워가 가지고 있는 인지지성(cognizant intelligence) 혹은 IQ(intelligence quotient)과 소프트 파워가 가지고 있는 감성지성(emotional intelligence) 혹은 EQ를 적절하게 혼용하는 리더십 능력이라고도 할 수 있다.²¹⁸⁾

216) 스마트 파워에 대해서는 Joseph S. Nye Jr., *The Power to Lead*(Oxford & New York: Oxford University Press, 2008) 참조.

217) 김상배(2009), p.13.

218) 김상배(2009), p.16.

그러나 스마트 파워는 앞에서 지적인 바와 같이 하드 파워와 소프트 파워를 어느 정도의 수준으로 혼용할 것인지에 대한 명료한 설명이 부족하다. 더욱이 사회과학에서는 자연과학에서 볼 수 있는 계량화의 수준은 기대할 수 없을지라도 예측가능하고 설득력 있는 기준을 제시하는데 한계를 가지고 있다. 이와 더불어 그동안 강대국들이 사용해 왔던 외교전략 대부분이 스마트 파워를 활용한 것이었다는 점에서 스마트 파워를 새로운 국가대외전략 수단으로 평가하는 데에도 한계가 있다.

다시 말하면 스마트 파워가 보다 엄격한 분석적 지침을 결여하고 단순히 포괄적인 방향만을 제시하는 개념으로 활용된다면 보다 효과적이고 실질적인 정책 대안을 창출하는 수단이 되기에는 어려움도 가질 수 있다.

이런 점에서 본다면 스마트 파워는 막강한 하드 파워를 기반으로 이를 보완할 수 있는 소프트 파워를 가지고 있는 강대국의 대외전략과 안보역량을 강화하기 위해서 이용할 때는 어느 정도 효과를 볼 수 있다. 그러나 우리나라와 같이 강중국이나 발전도상국에서 스마트 파워를 대외관계에서 사용할 때에는 또 다른 한계를 갖게 된다는 점을 부인할 수 없다. 따라서 강중국이 안보역량을 강화하고 효과적인 대외정책을 추진하는 과정에서 스마트 파워를 넘어서는 새로운 힘의 자원을 사용할 필요성이 대두된다.

이런 점에서 강중국이 갖는 다양한 여건을 고려하여 강중국의 안보역량과 외교력을 극대화하기 위한 대안적 개념의 필요성이 요구된다. 본 연구에서는 이와 같은 필요성에 부응하고 보다 효과적인 안보전략을 수립하기 위하여 하나의 시론적(試論的) 대안 개념인 퓨전 파워(fusion power)를 제시하고, 이를 통해 한국의 안보전략 강화 방안을 제시한다.

3. 퓨전 파워

퓨전 파워는 하드 파워, 소프트 파워, 그리고 스마트 파워 개념의 전제와 내용에 동의하면서 이들 파워 개념에서 간과되거나 불충분했던 부분을 보완하는 개념이라고 할 수 있다.

본 연구자가 국제관계에서 영향력 혹은 권력 개념의 보완적 형태로 제시하는 퓨전 파워는 외교정책 결정과정에서 국내적 요인과 국제적 변수의 상호작용이 중요하며, 최고 정책결정자의 의지나 역할, 그를 통해 나타나는 국가의 정체성, 그리고 시민사회를 포함한 민간부문의 정책결정 과정에서의 중요성이 과거에 비해 한층 증가하였다는 사실에 근거한 것이다.

외교정책행위는 단순히 어떤 특정 요인을 중심으로 설명하기란 쉽지 않다. 왜냐하면

한 국가의 외교정책은 서로 영향을 주고 받는 상호작용관계에 있는 하드 파워 요인과 소프트 파워 요인이 동시에 작용하기 때문이다. 따라서 외교정책행위는 하드 파워와 소프트 파워 두 수준에서 일어나는 상호작용의 역동적인 과정을 통합적으로 파악하는 과정에서 외교정책을 효과적으로 설명하는데 도움이 될 수 있다. 다시 말하면 오늘날 하드 파워와 소프트 파워가 연관되어 있다는 것은 기정사실이 되었다.

이런 점에서 본다면 이제는 대외정책을 추진하는 과정에서 하드 파워와 소프트 파워의 연관성을 규명하기 보다는 언제, 어떻게 하드 파워와 소프트 파워가 연계되어 있는가를 설명하는 것이 대외정책행위를 분석하는데 더 적절한 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 특정 국가의 권력행사는 단순히 하드 파워와 소프트 파워라는 독립변수에 의해서만 결정되지는 않을 수 있다. 정책결정 담당자들이 두 권력을 어떻게 평가하고 있으며 그 과정에서 어떤 결정을 내리는 가도 중요한 요인이라는 점을 묵과할 수 없다. 다시 말하면 정책결정자들의 성향이나 상황 인지능력 등도 국제관계에서 상당한 영향력을 가지고 있음을 인정해야 한다. 그 이유는 어떤 외교정책은 너무나 비합리적이고, 어떤 것은 너무나 많은 변수가 관련되어 그 인과관계를 밝히기 쉽지 않기 때문이다.

결국 그동안에는 대외정책을 추진하는 과정에서 하드 파워가 중요하게 부각되었지만 어떤 요인이 더 큰 영향력을 가지고 있느냐에 대한 평가는 그 국가의 성격과 경제발전 수준, 그리고 그 국가가 처한 상황에 따라 달라지고, 좀 더 포괄적이고 통합된 접근방법으로서 하드 파워와 소프트 파워 등 모든 요인들이 고려되는 이론틀에 대한 필요성이 증대되었다.

한편 한 국가의 외교정책은 구조주의를 넘어 구성주의적 성향까지를 포함하여야 한다.²¹⁹⁾ 다시 말하면 구조주의(현실주의와 자유주의)에만 치우칠 경우 국가내부의 정책결정과정에 대한 분석과 정권 교체에 따른 정책변화에 대한 설명에 한계를 가질 수밖에 없다. 반면 구성주의에만 입각한 분석은 정권교체에 따른 변화된 정책에 대한 설명력을 가질 수 있으나 지도자의 상이한 인식이 어떤 요인과 연결될 때, 어떻게 동일한 인과적인 정책결과를 만들어 내는 것인지가 불충분할 수도 있다.

따라서 한 국가의 위기 대응정책과 영향력에 미친 변수들과 이에 따른 영향력 변화에

219) 구조주의는 국가이익과 국가간 힘의 배분상태를 기초로 전쟁과 평화의 원인을 분석하는 이론으로 현실주의와 자유주의 패러다임이 이에 속한다. 한편 구성주의는 정책결정자의 관념, 규범, 사상, 가치 등의 상호작용으로 결과된 정체성과 이익개념에 의해 정책결정이 이루어지고 이에 따라 전쟁과 평화가 도출된다는 이론이다.

대한 분석은 지도자의 정체성을 포함한 하드 파워적 요인과 소프트 파워적 요인을 동시에 분석할 때 보다 객관적이고 정확한 분석이 가능하다고 할 수 있다. 즉 경제와 군사적인 측면만이 아니라 소프트 파워적 요인들이 충분히 분석되어야 국가의 대외정책을 효과적으로 세울 수 있다.

특히 협상의 구조를 분석함에 있어서 협상 당사자 내부의 구성과 구조를 분석하는 일은 매우 중요하다. 최근의 협상은 협상 테이블 위에서의 협상과 협상 대표들이 자국의 국민들과 벌이는 사후의 협상까지를 고려한 협상이어야 하는데 그 이유는 협상당사자들 간의 게임과 협상당사자와 자국 국민들 간의 게임은 밀접히 연관되어 있기 때문이다. 다시 말하면 하드 파워 뿐만 아니라 소프트 파워에 대한 국민적 지지나 합의가 절대적으로 중요하다고 할 수 있다.

이런 점에서 한 국가의 대외 영향력 결정과정에 영향을 미치는 요인들의 연관성을 보다 종합적으로 설명하고, 이들의 역동성을 중심으로 한 상호작용 개념이나 모델을 확립하는 것은 절대적으로 필요한 부분이다.

헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 어떠한 이론도 하나의 특정사건이나 집단적인 사건을 완전하게 설명할 수 없다고 주장하면서, 이와는 반대로 '설명(explanation)'은 복잡하고, 얽히고 설킨 듯 하고, 지적(知的)으로 완전하게 만족하지는 못하지만 엄밀성보다는 포괄적이고 종합적이라는 차원에서 사건을 잘 분석할 수 있다고 지적하였는데²²⁰⁾ 그의 지적은 국가권력에 대한 나이의 주장을 보다 설득력 있는 것으로 만드는 것이라고 할 수 있다.

이러한 입장에 근거하여 본 연구자는 연구목적을 달성하기 위하여 퓨전 파워라는 대안적, 시론적 개념을 제시한다. 이것은 하드 파워와 소프트 파워를 혼용한 스마트 파워와는 다른 개념이다.

앞에서 논의한 스마트 파워는 기본적으로 자국의 이익을 도모하기 위하여 가용한 모든 자원을 동원하는 권력개념이다. 하드 파워의 한계를 극복하고 이를 보완할 수 있는 소프트 파워 개념을 창출하여 가용한 권력의 효과를 극대화시킨 것이다. 그런 의미에서 본다면 스마트 파워는 국제관계에서 국가권력의 필요조건이라고 할 수 있다.

특정 국가가 자국의 영향력의 효과를 극대화하기 위해서는 국가권력의 필요조건도 중요하지만 이에 덧붙여 충분조건이 충족되는 것이 중요하다. 이런 점에서 본다면 연구자

220) Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*(Norman: the University of Oklahoma Press, 1991), p.xiii.

가 제시하는 퓨전 파워는 대외관계에서 국가 권력의 충분조건이라고 할 수 있는데, 퓨전 파워를 구성하는 요인들은 다음과 같다.

먼저 가장 중요한 것으로 정치지도자의 의지를 들 수 있다. 최고정책결정자는 국가간 관계에서 자신이 동원할 수 있는 다양한 자원에 대한 정확한 이해와 이에 대한 사용의지가 중요하다. 정책결정과정에서 정치지도자가 가용한 자원에 대한 사용 의지와 더불어 정책을 추진하려는 의지도 상당히 중요하다. 정치지도자가 그와 같은 의지가 없다면 특정 국가가 가지고 있는 하드 파워와 소프트 파워는 의미가 없어지고, 그의 정책은 무용지물이 될 수 있다. 이런 상황은 국익 극대화를 위한 스마트 파워의 추진은 더욱 기대할 수 없는 상황이 된다.

중견국이 특정 분야에서 주도권을 잡고 리더십을 발휘하기 위해서는 관료들의 재능과 기술, 전문성을 가진 전문가들의 역할도 중요하지만 가장 중요한 것은 인적, 물적 자원을 특정분야에 동원하여 효과를 극대화시킬 수 있는 국가지도자의 의지와 열정이다. 특히 최고정책결정자를 포함하여 고위직 관료들이 스마트 파워와 스마트 외교에 대해 확고한 의지를 가지고 추진하는 것이 절대적으로 필요하다. 이 과정에서 소프트 파워를 바탕으로 성공적인 공공외교를 추진할 때 이에 공감하는 다른 국가들로부터 신뢰를 확보하고 이들을 관리할 수 있는 관리자적인 리더십을 확보할 수 있다.

대부분의 국가에서 지도자들은 정책선호와 의지에 대해 분명한 입장을 가지고 있는 것처럼 보이지만 실제로 있어서는 자신의 연임, 자신이 속한 정당의 입장, 자신의 정치적 신념의 변경 등에 의해 정책실천 의지가 변화하는 경우가 많다. 따라서 이 문제에 대해 정치지도자가 분명한 의지를 가지고 있지 않을 경우 문제해결 능력이 갑작스럽게 떨어지는 경우가 많다.

예를 들면 정치지도자가 상대방과의 협상과정에서 더 이상 양보할 수 없는 레드 라인(red line)을 설정하고 이것에 대한 굳은 신념과 이를 지키려는 의지가 분명히 있을 때 국익 극대화 실현은 물론 자신의 정치적 이해관계도 달성할 수 있다. 단지 레드 라인에 대해 협상과정에서 공개적으로 표명할 경우 협상의 한계를 보이는 것은 물론 협상대표의 협상력을 떨어뜨릴 수도 있기 때문에 이에 대해서는 공식적으로 표명하기가 쉽지 않은 문제다. 그러나 대외협상과정에서 이 문제에 대한 입장이 불분명할 경우에는 협상 상대로 하여금 더 강한 요구, 양보하기 어려운 요구를 할 가능성이 크기 때문에 이 문제를 분명히 하는 것이 필요하다.

케네디(John F. Kennedy) 대통령 정부가 1962년 쿠사 미사일 위기 당시 미국 정부

는 소비에트 연방의 쿠바에서의 미사일 기지 건설을 무력시위라고 주장하여, 미사일 기지의 완공을 강행한다면 이를 선전포고로 받아들일 것이며, 제3차 세계대전도 불사하겠다는 공식성명을 발표했다. 또 케네디 대통령이 쿠바에 대한 해상 격리 조치(실질적으로는 해상봉쇄)와 더불어 미군이 소련 함정이 쿠바로 이송하려고 하는 공격용 무기와 관련 자재를 압수할 것이라고 경고했고, 이를 실행 단계 바로 직전까지 가자 흐루시초프(Nikita S. Khrushchev)는 어쩔 수 없이 쿠바의 미사일 기지 건설을 취소하여 핵전쟁을 막을 수 있었다.

케네디 대통령의 레드 라인 설정과 이에 대한 강력한 추진 의지가 소련과 쿠바의 의지를 꺾고 정책철회로 이어지게 한 사건은 정치지도자의 의지가 국제관계에서 아주 중요하다는 사실을 지적한 것이라고 볼 수 있다.

퓨전 파워를 구성하는 두 번째 요인은 정치지도자의 시민사회에 대한 협상력이라고 할 수 있다. 국제적인 차원에서 세계화, 정보화, 민주화의 는 이제 거스를 수 없는 거대한 역사적 조류다. 이미 많은 국가들이 정도의 차이는 있지만 이들 과정에 들어갔으며 이런 조류를 확산시키기 위하여 노력하고 있다.

그런데 이와 같은 과정은 필연적으로 국가 내 시민사회의 성숙을 가져오고, 그것을 통해 국가의 정책결정 과정에서 시민사회의 요구와 참여가 높아지게 되었다. 시민사회는 개별적인 수준을 넘어 이제 집단의 효율성을 인식하고 이를 통한 이해관계의 극대화를 추구하게 되었다.

선진국은 이미 상당한 수준의 시민사회 역량이 있고, 중견국 중에서도 민주주의를 발전시키려는 국가들에서는 시민사회의 목소리가 크게 증대하고 있다. 심지어 중국과 같은 국가에서도 국가의 통제가 지속되고 있고, 공산당 일당지배와 권위주의적 지배가 상존하고 있음에도 불구하고 맹아적 수준에서 시민사회의 요구나 주장이 거세지고 있으며, 중국 정부는 선별적이거나 이를 받아들이는 상황으로 변화하고 있다.

이와 같은 상황은 퍼트남(Robert Putnam)의 양면게임 이론(two level game)에서 보다 구체적으로 설명된다.²²¹⁾ 퍼트남은 국제정치와 국내정치는 분명한 경계를 가지고 있지 않고 양자는 서로 불가분의 관계로 연계되어 있기 때문에 이 연계 부분에 대한 이해를 통해 외교정책을 이해할 수 있다고 주장한다. 그러면서 양면(two level)게임에서 한 면은 국제적 행위 주체인 국가대표자 간의 게임이고, 다른 한 면은 그 국가 대표자와

221) Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two-Level games," *International Organization*, vol.42, No.3(Summer, 1988), pp.427-460.

국내 정치세력간의 게임이라고 하면서 이런 과정을 통해서 대외적으로 국가 대표인 최고 정책결정자는 국내 행위자들과의 관계에서 무엇이 국가이익인가를 결정하고, 이것이 다른 국가와의 관계에서 최대한 실현될 수 있도록 노력하고, 이것이 국제적인 차원에서 인정받을 수 있도록 조치를 취한다고 말한다. 퍼트남이 국내적 정치세력이 바로 정당 성격과 분포, 시민사회의 각 이익집단, 여론 등이다. 이런 점에서 본다면 정치지도자의 시민사회에 대한 협상력은 국가의 협상력, 국가권력을 형성하는데 있어서 상당히 중요하다고 할 수 있다.

퓨전 파워를 구성하는 마지막 요인은 바로 국민통합 혹은 국민적 의사 결집의 문제다. 여기서 말하는 국민통합은 국가 구성원 대부분이 자국이 외국과의 협상과정에서 협상대표의 협상력을 높이기 위하여 협상대표에게 정책결정에 대한 권한을 부여하는 것에 동의하는 것을 의미한다.

대부분의 민주주의 국가에서는 선거를 통해 집권한 정부의 대표에게 협상의 전권을 부여하고 정치지도자는 협상 후 국회나 유권자에게 책임을 지게 되어 있기 때문에 국민통합에 대해 큰 문제를 야기하지 않는다. 그러나 절차적 정당성을 가진 국가라 할지라도 어떤 경우에는 국민통합의 수준이 낮게 나타나는 경우가 있다.

국민통합의 문제는 해당 국가의 정치문화일 수 있지만 사회가 세분화되고 전문화되어 가는 과정에서 다수의 국가들이 내부적 균열에 대한 내구성을 갖지 못하고 오히려 한계를 더욱 크게 보여주는 경우가 있는 것도 사실이다. 이와 같은 현상은 특정 국가의 협상력을 저해하고 정치적 안정성을 결여함으로써 국가의 영향력을 침해할 뿐이다.

이상에서 퓨전 파워를 구성하는 요인을 크게 세 가지로 설명하였다. 이 세 요인은 이미 한 국가의 대외정책 운용과정에서 이미 사용되었거나 그것을 근거로 영향력을 행사해 온 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 연구자가 이것을 기존의 하드 파워나 소프트 파워에서 분리하여 별개의 권력으로 분류하여 제시한 이유는 하드 파워와 소프트 파워가 아주 중요한 권력 자원이며 권력 그 자체라고 할지라도 정치지도자의 의지, 정치지도자의 시민사회에 대한 협상력, 그리고 국민통합이라는 변수가 제대로 기능을 하지 못한다면 한 국가의 외교적 영향력이나 협상력은 항상 정체상태를 벗어나지 못하기 때문이다.

특히 우리나라와 같이 강중국의 수준에 있는 국가들은 항상 강대국과의 관계에서 생존해야 하는 한계적 생존조건에 있는 국가들은 기존의 하드 파워나 소프트 파워, 심지어 아무리 훌륭한 수준의 스마트 파워를 활용할지라도 더 이상의 발전이나 국익 극대화한 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 강중국이 갖고 있는 한계적 상황을 극복하고, 강대국의

로 도약하거나 아니면 강대국으로부터 최대한의 자율성을 가진 강중국으로 자리매김하기 위한 일종의 열에너지가 필요한데 그것이 바로 퓨전 파워라고 할 수 있다.

결국 퓨전 파워는 하드 파워, 소프트 파워, 스마트 파워와 별개의 국가권력이 아니라 이들의 권력을 보다 극대화할 수 있도록 도와주는 보완권력으로 볼 수 있다.

V. 퓨전 파워 극대화를 통한 한국의 안보전략

1. G2 시대 한국의 안보상황

지금 세계는 과거에는 상상도 할 수 없었던 격동의 시기를 경험하고 있다. 세계경찰로서 패권국가인 미국의 위상이 흔들리고 이에 도전하려는 중국의 기세가 대단하다. G2로 불리는 두 강대국의 갈등과 경쟁은 한편으로 경제력을 넘어 군사력을 근거로 지리적, 영토적 패권경쟁으로 치닫고 있고, 다른 한편으로 자유민주주의와 시장경제를 바탕으로 한 자유증식적 문화와 국가통제와 공산당 일당 지배, 시장 사회주의를 근본으로 한 사이비 유교문화의 갈등으로 심화되고 있다.

이들의 경쟁을 문명의 충돌로 설명하기에는 지나치게 학문적 사치라는 것을 부인할 수 없다. 그들이 문명을 기반으로 한 갈등이라면 인간존중과 상호 협력, 그리고 공존공영의 가치가 우선되어야 할 것이다. 그러나 최근에 나타나는 G2의 경쟁과 대립은 자국의 패권을 확장하기 위한 패권경쟁에 더 몰입된 측면이 강하다.

이와 같은 글로벌 차원에서의 경쟁과 갈등은 이들에게 대항할 수 있는 하드 파워와 소프트 파워를 겸비하면서 이것을 효과적으로 활용할 수 있는 스마트 파워를 갖춘 능력 있고 현명한 강대국을 제외한 모든 국가들에게 과연 이 틈새에서 어떻게 자국의 이해를 극대화시킬 수 있을까 하는 외교적인 딜레마를 안겨주고 있다.

한편 한반도 차원에서의 안보상황은 한층 복잡하게 전개되고 있다. 특히 금년 4·27남북정상회담을 비롯한 세 차례의 남북정상회담과 6·12 미북정상회담의 개최는 우리들에게 상당한 혼란을 던져주고 있다. 남북정상회담과 미북정상회담이 북한의 비핵화 문제를 해결하려는 차원에서 개최된 것은 사실이지만, 이제는 북한의 비핵화 문제를 넘어 한반도를 둘러싼 국제관계의 틀을 전면적으로 재고해야 하는 단계로 전환시켰다는 점에서 한국의 안보상황을 더욱 어렵게 진전시키고 있다.

그러나 최근의 이러한 일련의 상황은 한국에게는 안보상황의 차원에서 본다면 위기와

기회를 동시에 던져주고 있다고 볼 수 있다. 즉 남북정상회담을 통한 비무장지대(DMZ), 북방한계선 문제와 종전선언의 문제 등은 정전협정 속에서의 제한된 평화마저 변화되고 있다는 점에서 위기를 조장하고 있다. 다른 한편으로 현재와 같은 미중간의 갈등이 심화되는 상황에서 한반도 문제의 본질적 해결을 추구하는 한국정부와 이에 대해 적극적인 호응을 해오고 있는 북한 지도부의 입장을 감안한다면 지금이 한반도의 항구적 평화를 창출할 수 있는 유리한 시점에 있다는 점에서 기회를 부여하고 있다고 할 수 있다.

결국 현재 한국은 이러한 위기와 기회를 동시적으로 해결할 수 있는 전략을 마련하고 추진하는 것이 더욱 절실한 시점에 있다. 이와 같은 전략은 한반도의 불안정한 안보상황을 본질적으로 해소할 수 있는 중·장기적인 전략과 중장기적 전략의 성공을 담보하고 당장의 시급한 안보불안을 해결할 수 있는 단·중기 전략을 동시에 수립하는 것이 필요하다.

중·장기 전략은 한반도의 불안정한 안보상황을 가져온 한국전쟁을 궁극적으로 해소하는 근본적인 전략이고 구조적인 전략이라고 할 수 있는데, 이것은 한반도 평화체제 구축이라는 거시적 전략을 의미한다. 단·중기 전략은 G2의 갈등적 상황에서 당장의 우리의 안보이익을 확보할 수 있는 미시적 전략이며, 기능적이고 행위자 중심의 전략을 의미한다.

이러한 전략들은 그동안 우리의 하드 파워와 소프트 파워의 활용을 통해 다양한 차원에서 추진되어 왔으나 효과 측면에서 만족할만한 수준은 아니었다. 그 이유는 여러 가지가 있겠지만 하드 파워, 소프트 파워를 보다 효율적으로 활용하지 못한 측면과 더불어 안보 불안 상황에 대한 보다 근본적이고 입체적인 분석과 이에 기초한 보다 효과적이고 실현가능한 정책대응과 전략이 부족한 측면이 있었던 것이 아닌가 하는 평가들도 있다.

그러나 본 연구자는 그러한 것도 원인이 될 수 있지만, 기존의 연구들이 변화된 현실에 대한 대처가 조금 부족했고, 또 이들 하드 파워와 소프트 파워의 효과를 한층 제고시킬 수 있는 부분, 즉 퓨전 파워에 대한 효과를 경시하거나 간과한 측면도 있었던 것이 아닌가 하는 생각이 있다. 따라서 G2 시대의 보다 실현가능성 높은 한국의 안보전략을 퓨전 파워 극대화를 통해 제시한다.

2. 퓨전 파워 극대화를 통한 한국의 안보전략

앞에서 퓨전 파워를 구성하는 요인으로 정치지도자의 의지, 정치지도자의 시민사회에 대한 협상력, 그리고 국민통합을 지적하였다. 그런데 이것은 단순히 어떤 특정 정책이나 전략, 그리고 특정 시기적 전략만 적용된다면 효과에 한계를 보일 수 있다.

한국의 안보전략은 다양한 차원에서 설명될 수 있는데, 본 연구에서는 중·장기적 차원

의 전략을 거시적 차원으로, 그리고 단·중기적 전략을 미시적 차원으로 분류하여 설명한다. 이런 점에서 퓨전 파워는 단·중기 전략으로서 미시적 전략은 물론 중·장기 전략으로서 거시적 전략에 동시적이고, 중첩적이며, 지속적으로 활용될 때 효과를 극대화할 수 있다.

가. 거시적 전략: ‘전략적 통합’을 통한 한반도 평화체제 수립

1945년 분단된 이래 한국전쟁을 거치면서 한국은 분단으로 인해 안보상황이 안정적이었던 적이 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 그래서 정부는 물론 민간 등 다양한 차원에서 안정적인 안보전략을 마련하기 위하여 많은 노력이 있었다. 그러한 노력의 결과 정전체제를 유지하면서 최소한의 수준에서 안보상황을 유지해왔음을 부정할 수 없다. 그러나 그동안의 노력들은 미시적이었고 단기적인 대응방안이었기 때문에 불안정한 안보상황을 근본적으로 극복하는 데에는 한계를 가지고 있었고 안보불안을 가져온 보다 근본적인 문제에 대해 효과적인 접근을 못한 것이 아닌가 하는 아쉬움이 있다. 따라서 이제는 보다 근본적인 안보불안정 요인을 극복하는 것이 필요하다는 요구가 증대하고 있는 것이 사실이다.

그 중에서도 가장 시급한 문제는 한반도 평화체제 문제다. 특히 지난 ‘4·27 남북정상회담’ 이후 종전선언과 정전협정 그리고 한반도 평화체제에 대한 관심이 한층 고조되고 있다. 그동안에도 한반도 평화체제에 대해서는 많은 논의들이 있어왔는데, 더 이상 구체화되거나 진전되지 못했다. 그 이유는 국내외적으로 한반도 평화체제 구축에 대한 요구와 이에 대한 실천의지가 많이 부족했기 때문이다. 특히 한반도 평화체제에 대한 개념부터 시작하여 그 실천방안을 모색하는 방법과 목적에 대해 많은 논란이 있었고, 이에 대한 국내외적인 합의나 실천의지가 부족했던 것이 가장 큰 문제였다.

따라서 본 연구에서는 보다 실천 가능성이 높은 ‘전략적 통합’의²²²⁾ 차원에서의 한반도 평화체제와 이것의 실천을 위한 방안을 제시한다.

(1) 새로운 통합으로서 전략적 통합의 필요성

일반적으로 통합이론은 연방주의, 다원주의, 기능주의, 신기능주의 등 비교적 동질의 국가들이 평화적 방법에 의해서 하나로 결합되는 과정을 설명하기 위해서 개발된 이론이

222) 전략적 통합과 한반도 평화체제에 대한 논의는 김승채, 『전략적 통합과 한반도 평화체제』(서울: 집문당, 2009) 참조.

라고 볼 수 있다. 따라서 이념적으로 분단되어 군사적 대치상태에 있는 분단국의 통일문제를 설명하기에는 한계가 있기 때문에 대안적 통합이론이 필요하다. 대안적 통합이론의 필요성은 다음의 몇 가지로 설명될 수 있다.

먼저 새로운 정치적 환경이다. 즉 21세기는 단일국가라는 영토적 제약을 넘어 지역, 세계, 그리고 인터넷이라는 무한히 큰 공간에서 살아가고 있는데 우리사회에서는 아직도 단일국가 수립을 통한 통일을 강조하는 역설적인 모습을 보이고 있다. 따라서 이제 새로운 시대에 걸맞는 실천가능성 높은 통합의 방법을 추구하여야 한다는 본질적인 문제를 극복해야 한다.

둘째, 모호한 한반도 평화정착의 개념을 구체화할 필요가 있다. 현재까지 한국의 공식적인 통일방안은 민족공동체 통일방안이고, 단계적으로는 화해협력, 남북연합, 통일국가의 3단계를 거친 인간 중심의 자유민주주의 통일한국의 완성이다. 그러나 국민의 정부와 참여정부에서는 김대중의 남북연합, 연방제, 온전 통일단계라는 3단계 통일론이, 특히 2000년 「6·15 남북공동선언」에서 남한의 연합제와 북한의 낮은 단계의 연방제가 통일의 방안으로 제시됨으로써 평화정착에 대해 원칙과 현실이 서로 상이하게 존재하고 있음을 부인할 수 없다. 따라서 이제는 한반도 평화와 평화정착의 개념을 분명히 할 필요가 있다.

셋째, 세계화 시대에 걸맞는 통합이다. 세계화시대에 단일 주권국가의 지위 및 기능의 변화는 국가보다는 정부의 개념을 중심으로 한 정치체계를 모색하게 해준다. 이것은 일정한 영토 내에서 조직적 독점폭력을 정당하게 행사해 온 국가의 역할을 비폭력 강제²²³⁾ 역할로 변화시키게 한다. 이런 점에서 세계화 시대의 민족통일은 단일국가의 형성을 전제로 한 좁은 의미의 통일을 지양하고, 분단현실과 세계화라는 국민국가에 대한 도전간의 변증법적 상호작용을 통해 이룩해야 한다. 특히 가까운 시일내에 평화적 방법을 통한 단일국가의 형성 가능성이 희박한 남북한 간에는 더욱 그럴 필요성을 증대시키고 있다. 따라서 무리한 국가통합으로 내부식민지화로²²⁴⁾ 인하여 민족통합에 실패할 가능성이 많기 때문에 이 점을 고려한 새로운 방안을 창출이 필요하다.

223) 이에 대한 자세한 논의는 John Hoffman, *Beyond the State: An Introductory Critique* (Cambridge: Polity Press, 1995) 참조.

224) 독일 통일 이후 동독은 여러 가지 차원에서 내부식민적인 변화를 경험하고 있는데 이에 한 자세한 논의는 이병련, “독일통일 이후 신연방주(동독지역)의 역사교육”, 『역사비평』, 통권50호(2000, 봄), pp.217-235; Maax, Hans-Joachim & 강희진, “독일통일과정에 나타난 사회심리적 난제들: 감정정체로부터 마케팅지향까지”, 『통일연구』, 제6권, 제1호(2002), pp.87-98 등 참조.

넷째, 실현가능한 통합방안이 요구되기 때문에 새로운 통합방안이 필요하다. 기존의 통합방안은 중앙집권적 단일국가의 형성을 전제로 한 통합 혹은 통일로 그 방식에 있어 합의통일, 무력통일, 흡수통일, 그리고 남북한의 동시 붕괴 후 통일이라는 방안들이 있는데, 이것들은 현실적으로 불가능하다. 따라서 이제는 이들과는 다른 실현가능한 새로운 통합방안이 요구된다. 이런 점에서 본다면 “바람직한 통일은 남북한 체제를 빨리 해결하는 것이 아니라, 반대로 독립적인 두 국가체제를 상호 인정하고 각 체제가 더 자주적이고 강한 생존력을 갖도록 발전시키는 것이 필수적”이라는 지적은²²⁵⁾ 상당히 의미있는 것이다.

끝으로 최소의 비용으로 최대의 효과를 도출해 내는 경제원칙에 충실한 통합방안이 필요하다. 이런 인식은 통일은 통합의 시작이지 끝이 아니라는 인식에서 출발한다. 즉 통일은 반드시 단일민족국가로의 통일이 아니더라도 가능하다는 인식을 확산시켜 통일의 목표를 민족 공존과 공영의 정신을 바탕으로 한 경제공동체 내지 국가연합 정도를 수립하는 것으로 축소시켜야 한다. 즉 남북한이 별 문제없이 합의할 수 있는 ‘공통이익가능영역’(joint interest possibility)을 만들어 내고 이를 통한 통합의 구체적 실현을 담보해내는 것이 필요하다. 예를 들면 EU, NAFTA, ASEAN의 사례들은 단일민족국가의 중요성 보다는 단일국가를 뛰어넘어 (인근)지역이라는 거대한 공간적 개념 속에서 ‘비영토적 통합’을 통해 각자의 이익을 극대화하고 있는데 이런 사례들이 경제원칙에 충실한 통합사례라고 할 수 있다.

위와 같은 새로운 통합의 필요성도 중요하지만, 다른 한편으로 최근의 우리의 상황은 글로벌 차원에서 G2의 패권경쟁이 우리에게 던져주는 위기와 기회와 이와 더불어 2000년 남북정상회담 이후, 특히 최근 문재인 정부 이후 심화되고 있는 남북대화 시기가 한반도에 던져주는 위기와 기회를 적극적으로 활용하여 한반도 평화를 적극적으로 달성할 수 있는 시대적 소명의식과 책임을 다해야 한다는 점을 일깨우고 있다.

한국이 북한과의 협력의 토대를 만들지 못한다면 그 기회가 줄 수 있는 여러 가지 혜택을 볼 수 없다. 오히려 가장 큰 비용으로 가장 적은 효과만 집착하는 것이 될 것이다. 이런 점에서 우리는 과거와 같은 단일민족국가를 통한 통합에 집착하기보다는 통합 혹은 통일을 의미하는 ‘비영토적 차원’의 통합의 개념을 새롭게 만들 필요가 있다. 그것이 바로 필자가 주장하는 ‘전략적 통합 모델’에 입각한 남북협력시대의 새로운 한반도 평화

225) 최장집, “한국의 통일: 통일의 조건과 전망,” 『열린지성』, 1997년 여름호, p.157.

체제라고 할 수 있다.

(2) 전략적 통합의 개념

‘전략적 통합 모델’은 필자가 기존의 통합이론의 한계를 인식하고, 보다 실현가능성이 높은 통합의 한 모델로 제시한 개념이다. ‘전략적 통합 모델’은 분단국가의 통합을 달성하려는 정치지도자의 의지와 국제적 변수(분단국을 둘러싼 상황변화와 주변국의 지지) 사이의 상호작용의 결과로서, 양자의 변증법적 관계로 설명할 수 있다.

즉 통합은 대치·분단상태에서 어떻게 양 국가가 최적의 해결에 도달할 수 있는가의 문제이다. 국제적 상황변화와 국가의 생존에 직면하여 정권담당자에게는 체제유지라는 비용을 부담시키고, 국민들에게는 생존이라는 절박한 위기국면을 제공하여 전쟁이나 극단적인 대치를 극복하고 차선적 해결책으로 항구적인 평화와 안정을 가져오는 것이다.

이것은 최고 정책결정자에게는 최적이 아니지만 국가 혹은 국민에게는 최적인 타협전략을 선택하는 것이다. 즉 정권을 담당하고 있는 최고 정책결정자는 정권과 체제유지라는 절박한 상황하에서 국제적 변화에 순응하고, 생존이라는 국민적 요구에 부응하여 분단국의 최고 정책결정자들의 정치적 결단과 주변국의 지지를 통하여 정권과 국가의 생존을 위한 전략적 통합이 이루어진다는 것이다. 이것은 분단국가의 주권이나 독립성에는 훼손을 가하지 않으면서도 항구적인 평화와 안정을 확보하는 것이라고 할 수 있다.

전략적 통합은 통합이론에서 다원주의의 하부 유형인 다원적 안보공동체와 신기능주의에서 정책결정자의 정치적 역할을 혼용한 것이다.

먼저 다원적 안보공동체는²²⁶⁾ 통합된 사람들의 집단인 안보공동체(security community)의 정책결정기구가 둘 이상을 의미하며, 개별국가들이 독립과 자율성을 가지면서 평화적인 분쟁해결의 과정을 갖는 것을 말한다. 따라서 여기서는 통합된 국가가 존재하지 않고, 개별국가의 주권이 소멸되지 않더라도 국가간 분쟁이나 전쟁이 소멸된 상태를 통합으로 인정하고 있다.

이것은 마치 휴전협정에 대한 확대해석과 유사한 것이다. 즉 과거에는 휴전협정을 교전당사자 간의 전쟁행위의 임시적 중단을 위하여 체결되는 군사협정이라고 보았는데, 2차대전 이후에는 전쟁을 통하여 전쟁의 원인을 해결하기 어렵게 되었고, 교전 당사국들

²²⁶⁾ 다원주의 통합에 대해서는 Karl W. Deutsch et. al, *Political Community and the Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton: Princeton University Press, 1957) 참조.
https://www.lsu.edu/faculty/lray2/teaching/7971_1s2009/deutsch1957.pdf(검색일: 2018.8.15)

이 오랜 전쟁으로 인하여 더 이상의 전쟁을 포기하고 합의하게 된 것, 다시 말하면 전쟁행위의 임시적 중단이 아니라 궁극적 포기라고 해석하는 것과²²⁷⁾ 동일한 논리라고 할 수 있다.²²⁸⁾

이런 점에서 본다면 「6·15 남북공동선언」에서 나타나고 있는 남한의 연합제와 북한의 낮은 단계의 연방제도 어떤 점에서는 다원적 안보공동체에서 주장되고 있는 정부형태를 의미한다고 볼 수 있다.

또한 다원적 안보공동체가 통합과정에서 정치엘리트의 역할을 강조하면서도 국제제도와 같은 제도, 기구의 창립을 통한 통합에는 반대하고 있는데 남북한도 이와 유사한 측면을 강조한다는 점에서 원용할 수 있는 대안이라고 생각한다.

그리고 다원적 안보공동체가 구성원간의 의사소통(communication)과 거래(transaction)의 증대를 통해 신뢰를 확보할 수 있는 계기를 제공한다는 이유로 통합의 필수조건으로 제시하고 있는데 전략적 통합에서 이 논리를 차용하고 있다.

한편 전략적 통합이 신기능주의 통합 모델을 차용하는 이유는 먼저 비정치적 분야의 교류 증대가 자연스럽게 정치적 분야로 파급되어 통합을 이루는 것이 아니라 정치 엘리트의 역할과 의지를 통해서 가능하다는 전제가 의미가 있기 때문이다. 즉 분단국 정치지도자의 정치적 의지를 통해서 비정치적 교류가 정치적 통합까지 가능케 할 수 있는 파급효과를 기대할 수 있기 때문이다.

또한 신기능주의에서 말하는 관(官)과 민(民)이 결합하여 명분이 아닌 실리에 기초한 의도적인 정치적 선택이 통합의 과정에서 중요하다는 것과 이들 행위자들이 의사결정에 참여하여 논의하는 소위 정치화 과정(politicization process)을 강조하는 측면이 통합의 실질적 효과를 높이는 과정에서 의미 있다고 볼 수 있다.

퓨전 파워의 중요한 요인이 정치지도자의 의지와 정치지도자와 시민사회와의 협상력, 그리고 국민통합이라고 규정했는데, 이런 점에서 본다면 신기능주의 통합이론이 전략적 통합에 주는 시사점은 대단히 의미 있는 것이다.

(3) 전략적 통합에 근거한 한반도 평화체제

227) 이런 해석은 국제법학자들에 의해서 이루어지고 있는데, 대표적인 사람으로 Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict*(New York and London, 1973) 참조.

228) 그러나 현대적 휴전협정은 평화협정을 대체한다는 의미는 아닌데, 그것은 휴전협정이 전쟁의 원인 자체를 해결하지 못하기 때문에 전쟁원인을 해결하는 평화협정과 구분된다.

사전적으로 평화체제는²²⁹⁾ 평화를 유지하는 체제인데 국제정치이론에서 평화체제라는 용어가 학술적으로 통일적으로 사용되지 않아 개념화가 요구된다. 특히 평화체제를 영어로 표현할 때 시스템(system) 또는 레짐(regime)으로 번역하여 peace system²³⁰⁾ 또는 peace regime²³¹⁾ 사용됨으로서 혼란을 가중시키고 있다. 이런 혼란은 한반도 평화체제라는 용어에 그대로 적용되어 학술적 논란과 개념의 혼동을 초래하고 있다.

먼저, 국제정치이론적 관점에서 보면 peace system이란 표현은 매우 애매한 의미를 가지고 있다. 시스템을 “통일적으로 질서 지워진 전체의 집합적 배열과 분류”로 규정한다면 어떤 시스템이 성립되기 위해서는 필수적인 구성요건들(각 단위요소들의 상호 관계에서 일정한 정도의 통합과 결속을 의미하는 구조, 다른 시스템 내지 환경과 구분되는 경계선, 다른 시스템과의 관계를 맺는 특정한 질서, 그리고 시스템 내 요소들 사이의 관계를 규정하는 특정한 연속성과 규칙성 등)이 갖추어져야 한다. 그런데 인식론적, 존재론적 문제는 물론 가치 지향성을 지닌 ‘평화’가 시스템으로 이해되기에는 힘들다.

그런데 peace regime이란 표현 역시 어색하다. 레짐은 “국제관계의 주어진 이슈영역들에서 행위자들의 기대가 모아지는 명시적 또는 묵시적 원칙, 규범, 규칙, 결정절차들의 집합”이다.²³²⁾ 그러나 레짐도 학파에 따라 개념적 차이가 있고, 또 이러한 개념정의만으로 레짐을 이해하는데 어려움이 있기 때문에 몇 가지 중요한 특징을 부가적으로 설명할 필요가 있다.²³³⁾

레짐의 특징으로는, 국제레짐은 국제제도의 특수한 어떤 형태라는 것, 국제레짐은 특

229) 평화체제의 이론적 논의에 대해서는 김학성, 『한반도 평화체제에 대한 이론적 접근』(서울: 통일연구원, 2000) 참조.

230) 한반도 평화체제에 시스템의 개념을 적용한 대표적인 것으로 송대성, 『한반도 평화체제: 역사적 고찰, 가능성, 방안』(성남: 세종연구소, 1998), pp.19-20 참조.

231) 한반도 평화체제를 레짐 개념을 적용하여 분석한 대표적이 사례는 한용섭, “한반도 평화체제 구축방안,” 『한반도 평화체제 구축방안 모색』(서울: 민족통일연구원, 1995), pp.96-98 참조.

232) 레짐에 대한 자세한 논의는 Stephen D. Krasner, “Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables,” *International Organization*, vol. 36, no.2(Spring 1982), pp.497-510 참조; http://www.jstor.org.ssl.oca.korea.ac.kr/stable/2706531?seq=1#metadata_info_tab_contents(검색일:2018.8.30.)

233) 이는 레짐 개념이 국제정치학에 도입된 배경을 이해하면 보다 명확해진다. 즉 안보, 국제경제, 역학관계(특히 미국의 패권) 등을 망라하여 2차대전 후에 형성된 국제체제의 모습이 1970년대에 들어오면서 엄청난 변화를 겪었으며, 기존의 국제제도적 장치들도 더 이상 효력을 발생하기 힘든 상황이 전개되는 가운데 국제정치학자들은 국제관계 현실에 대한 지식의 빈틈을 메울 수 있는 개념을 필요로 하게 되었다. 레짐 개념을 처음으로 국제정치학에 도입한 학자는 러기(J. G. Ruggie)다 (John G. Ruggie, “International Responses to Technology: Concepts and Trends,” *International Organization*, Vol.29, No.3(1975), pp.557-583).

정 이슈를 중심으로 형성된다는 점,²³⁴⁾ 국제레짐의 행위자들은 현실적으로 대개 국가이지만, 비정부단체들과 개인도 행위자로 간주될 수 있다는 점, 국제레짐은 정태적이지 않으며, 기본적으로 생성, 유지, 변화(발전 또는 쇠퇴)라는 역동성을 가진다는 점, 국제레짐의 성립과정에는 일정한 필요조건들이 존재한다는 점이다. 다시 말하면 국제레짐은 발생론적으로 어떤 상황구조의 결과 또는 특별한 갈등적 요인의 반영으로서 집단적 딜레마의 극복과 서로 경쟁하는 행위자들간 협력이 중요한 발생 동기이다. 그렇지만, 국제레짐이 실제로 성립하는 배경에는 단수 또는 복수의 관련 행위자의 역할과 관련 이슈와 직접적인 연관성을 갖는 국제제도의 선존재(先存在) 유무가 핵심관건으로 작용한다.

이상과 같이 레짐의 개념과 특징을 정리한다면, 한반도 평화체제를 레짐으로 이해하는 것도 충분히 가능하다.

그 근거로는 첫째, ‘한반도 평화’를 지역적 범위를 가진 하나의 국제적 이슈로 볼 수 있기 때문이다. 물론 평화를 하나의 이슈로 간주하는 것도 생각해볼 수 있으나, 평화개념의 불명료성 뿐만 아니라 국제레짐의 기능적 효과들²³⁵⁾ 중에는 이미 평화확립이 전제되는 경우가 적지 않기 때문에 평화를 이슈로 간주하는 것은 적절하지 못하다.

둘째, 한반도 평화체제를 구축하기 위해서는 남북한을 비롯한 주변 강대국들간에 평화목적의 지역적 특수성을 지닌 어떤 형태의 제도가 마련되어야 할 것은 의심의 여지가 없다. 이런 제도가 성립하기 위해서는 여기에 참여하는 행위자들이 한반도 평화에 대해 명시적 또는 묵시적이든 원칙과 규범을 공유하고 동시에 규칙과 결정절차들을 합의해야 한다. 더욱이 한반도 평화체제는 국제기구와 같이 형식을 갖춘 제도는 아니지만 동북아 국제체계의 일반적 요소들로만 설명되기에는 충분치 않기 때문에 특정한 제도적 틀을 상정하는 레짐 개념이 적용될 수 있다.

셋째, 한반도의 갈등을 해소하기 위해 특정한 제도적 장치의 필요성이 제기되고 있으며, 관련행위자들 역시 한반도 안정과 평화 구축에 대한 의지와 실천을 보이고 있는 현실에 주목하면, 이미 국제레짐의 발생요건은 갖추어져 있다고 말할 수 있다.

한편 한반도 평화체제가 국제레짐의 성격을 가진다는 점을 인정한다면, 다음의 두 가지 문제가 제기된다. 먼저 ‘한반도 평화’라는 이슈의 내용과 적용범위가 구체적으로 어떠한가의 문제이고, 다른 하나는 레짐에 대한 어떤 학파의 접근법이 한반도 평화체제를

234) 예를 들면 무역레짐, 국제통화레짐, 해양레짐, 통신레짐 등이 있다.

235) 국제레짐은 일반적으로 행위적응, 목표실현, 국제체계의 변화라는 효과를 수반할 수 있다. 비단 안보관련 레짐이 아니라도 국제레짐은 평화확립이라는 부수적 효과를 동반한다.

설명하는 데 가장 적합한지의 문제다.

첫 번째 문제와 연관지어서는 한반도 지역의 특수성과 평화 개념이 동시에 고려되어야 한다. 즉 한반도 평화의 내용은 정전상태의 소극적 평화를 넘어 구조적인 폭력까지 제거한 적극적 평화의 실현을 목표로 우선 전쟁재발의 가능성을 현저히 낮추는 것은 물론, 예상되는 모든 차원의 갈등들을 조화롭고 질서 있게 관리하는 것이 고려되어야 한다. 즉 ‘평화의 회복’이라는 점이 전제되어야 한다. 여기서 행위자로는 관련 국가와 사회단체, 개인들이 모두 포함되고, 적용범위로는 군사안보 분야 뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 분야가 포괄된다.

두 번째 레짐이론과 관련하여 현실주의 학파는 권력관계를, 신자유주의 학파는 이익의 문제를, 그리고 구성주의(인식론) 학파는 지식의 역동성, 의사소통 및 정체성을 중심으로 각각 레짐이론을 전개하고 있다.²³⁶⁾ 순수 이론적 차원에서는 특정 시각에 입각하여 한반도 평화체제에 접근하는 것이 논리적 일관성을 유지하는 데 매우 유리하다. 그러나 한반도 평화체제에 대한 보다 정확한 설명은 물론 전략적 통합모델에 의한 한반도 평화체제 구축에 대한 논의를 위해서는 어떤 특정한 이론이 필요충분조건으로 작동할 수 없다.

따라서 ‘전략적 통합’ 모델에 기초한 한반도 평화체제 구축과정에서는 권력관계, 이익의 문제, 지식과 가치의 역동성 등 모든 것을 포괄하는 것이 필요하다. 특히 현재 형성단계에 있는 한반도 평화체제는 향후 정립, 유지, 그리고 변화의 단계를 겪게 될 것으로 예상되며, 이 과정에서 권력, 이익, 지식 및 가치가 실제로 각각 어떠한 비중을 가지고 상호 작용할 것인가에 따라 각 단계별 특징과 발전 가능성이 다르게 나타날 것이다. 따라서 특정 이론을 통한 한반도 평화체제는 한계를 가질 수밖에 없기 때문에 여러 학파에서 필요한 부분을 혼용하는 것이 유리하다.

이런 점에서 본 연구에서 말하는 평화체제는 국제레짐적 성격을 가지며, 권력이나 국가이익, 지식과 가치가 모두 중시되는 평화를 유지하는 체제라고 규정할 수 있다. 또한 한반도 평화체제는 남북한과 한반도 평화에 직간접적으로 연관을 갖는 주변국 등이 구조로 자리 잡게 되며, 한반도 평화를 보호하는 역할을 한다. 단지 이 과정에서 행위자들

236) 세한 내용에 대해서는 Peter M. Haas, *op. cit.*(1993), pp.173-180와 Andreas Hasenclever, P. Mayer, & V. Rittberger, “Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes,” *Mershon International Studies Review*, No.40 (1996), pp.177-228 참조; 물론 분류의 기준에 따라 더욱 자세히 구분할 수도 있다. 이에 대해서는 Stephan Haggard & B. A. Simmons, “Theories of International Regimes,” *International Organization*, Vol.41(1987), pp.491-517 참조.

이 한반도 평화체제를 ‘전략적 통합’이라는 차원에서 수립하고 발전시키려고 노력한다는 전제를 가지고 있다.

한 가지 여기서 분명하게 밝혀둘 점은 한반도 평화체제에 대한 인식과 성격에 관한 것이다. 먼저 한반도 평화체제에 대한 기존의 연구들은 한반도 평화체제를 통일로 나아가는 ‘하나의 과정(transitional stage)’으로 인식함으로써 더 이상 통합이나 통일에 다가서지 못했다. 그러나 앞에서 지적한 바와 같이 변화된 상황에 걸맞는 한반도 평화체제는 통일과는 다르지만 통일의 또 다른 형태인 ‘하나의 상태’로서 한반도 평화체제를 인식하는 것이 필요하고, 그렇게 됨으로써 통합이나 통일에 보다 더 접근할 수 있으며, 실현가능성을 높일 수 있다는 사실을 분명히 해야 한다.

한편 기존의 연구들은 한반도 평화체제를 ‘평화의 유지’라는 차원으로만 규정하였는데, 여기서 말하는 한반도 평화체제는 평화의 보호(safeguard peace)를 말한다. 즉 ‘평화의 보호(safeguard peace)’는 ‘평화의 유지(maintenance of peace)’와 ‘평화의 회복(restoration of peace)’의²³⁷⁾ 방법에 의해 이루어진다. 여기서 ‘평화의 유지’는 전쟁발발의 방지에 의하여 평화를 이룩하는 것이며, ‘평화의 회복’은 적대행위의 종식에 의해 평화를 이룩하는 것이다.

그런데 한반도에서 통일과 통합의 문제 혹은 평화와 안정을 확보하는 평화체제 문제는 단순히 ‘평화의 유지’만이 중요한 것이 아니라 ‘평화의 회복’을 통해 한반도 전체의 안정을 확보하는 것이 중요하다. 결국 이것은 물리적 폭력의 부재만을 설명하는 소극적 평화의 개념을 넘어, 갈통(Johan Galtung)이 말하는 사회경제적 측면의 평화를 포함한 구조적 평화인 적극적 평화를 의미하는 것이다.

결국 전략적 통합으로서의 한반도 평화체제는 하나의 국제레짐으로서, 통일의 또 다른 형태로 통일과 유사한 ‘하나의 상태’의 성격을 가지며, 평화의 유지와 평화의 회복을 포괄하는 평화 보호의 의미를 가지는 적극적 평화의 한 형태를 말한다.

다시 말하면 G2 시대에 필자가 주장하는 ‘하나의 상태’로서의 새로운 한반도 평화체제는 이와 같은 전략적 통합에 입각하여 만들어지는 체제고, 그것이 남북협력시대의 한반도 평화정착이라고 말 할 수 있다.

(4) 퓨전 파워 극대화를 통한 한반도 평화체제구축 위한 거시전략

²³⁷⁾ J. G. Starke, *An Introduction to the Science of Peace*(Leyden: Sijthoff, 1968), p.88.

퓨전 파워 극대화를 통해서 실천가능한 통합방안으로 전략적 통합으로서 한반도 평화 체제를 달성하기 위해서는 세 가지 차원에서의 정책대응을 마련해야 한다.

(가) 대북 대응방안

퓨전 파워 극대화를 통한 한반도 평화체제를 구축하기 위한 거시적인 대북 정책은 다음과 같다.

먼저 남북관계에서 신축적인 속도 조절이 있어야 한다. 국민의 정부와 참여정부에서 급증했던 남북관계가 이명박 정부와 박근혜 정부에서 천안함 폭침과 연평도 포격 사건, 북한의 핵과 장거리 미사일 실험으로 단절되는 상황이 전개되었다. 갑작스럽게 평화체제 형성을 방해하거나 촉진시키는 요인들이 발생할 수 있지만 그에 따라 관계의 완전 단절이나 전폭적인 질주는 문제해결에 한계를 가져올 수 있기 때문에 남북관계의 속도를 신축적으로 조정할 필요가 있다.

둘째, 당국자 회담의 효율성을 제고시키기 위하여 신축적 상호주의와 주변국을 동원하는 노력이 필요하다. 즉 남북관계에서 우리는 신축적 상호주의를 활용해야 한다. 경우에 따라서는 엄격한 상호주의가 필요한 경우도 있지만 폐쇄국가의 속성상 자신을 드러내기를 꺼려하는 북한의 상황을 고려하여 엄격한 상호주의 보다는 북한이 응할 수 있는 신축적이고 탄력적인 상호주의 정책을 추진하여야 한다. 특히 북한 중심으로 주도된 남북당국자 회담에 대해서도 신축적인 상호주의를 내세워 우리의 요구도 동시에 하는 방안이 강구되어야 한다.

이 과정에서 주변국의 지원을 확보하는 신축적 정책도 필요하다. 남북관계가 주변국의 지원을 견비한다면 북한으로서도 신뢰할 수 있는 근거를 확보했다는 차원에서 남북관계에 적극적으로 임할 수 있는 여지를 줄 수 있어 평화체제 구축에 적극성을 떨 수도 있다.

이와 같은 방법은 일차적으로 북한의 반발을 살 수 있지만 장기적인 차원에서는 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 만들어주는데 기여할 수 있기 때문에 적극적으로 활용하여야 한다.

셋째, 지속적인 남북한 의사소통과 교류협력의 양적, 질적 심화방안을 모색하여야 한다. 2000년 남북정상회담 이후 남북한 간에 과거에 볼 수 없었던 교류협력이 이어지고 있지만, 이 분야도 상황에 따라 지속성이 없는 것은 물론 이 분야에 있어서도 급감과 급증을 반복하고 있고, 특히 한국의 요구나 협력 제안보다는 북한의 일방적인 주장이나 요구를 들어주는 형식이 대부분이었다.

특히 사회문화 분야에 있어서의 접촉은 가장 쉬우면서도 어려울 수 있다. 비정치적인 분야이기 때문에 교류가 쉬울 수도 있지만 쉽게 접촉하는 과정에서 체제 비교나 문화적 차이에 따른 갈등이 더 직접적으로 표출됨으로써 교류협력의 본질과 목적을 훼손시킬 수 있기 때문에 이를 더욱 유의하여 교류의 분야를 확대하는 것과 더불어 교류의 질적 심화를 위한 정책들이 강구되어야 한다.

넷째, 북한의 대남 강경정책을 온건정책으로 하는 정책변화를 유도해야 한다. 북한의 대남전략은 기본적으로 강경노선을 견지해 오고 있는데, 최근에 와서 대결정책 기조 하에 실리정책을 추구하는 이중정책 구사하고 있는데, 특히 주도적(actionary) 정책과²³⁸⁾ 반응적 정책(reactionary) 정책의²³⁹⁾ 혼합은 변화의 성격을 잘 보여주고 있다. 북한이 변화의 성격을 보여주는 것은 전술적인 차원일 수 있지만 온건노선을 채택하기 시작하였다는 점이다.

이와 같은 북한의 정책변화에 대응하여 우리도 정책변화를 강구해야 한다. 먼저 균형적 접근 방법(balanced approach)이 필요하다. 전통적 접근에서는 북한의 강경노선을 평가할 때, 온건노선은 부차적인 것으로 무시하고, 강경노선을 확대해석(overestimate)하는 경향이 지배적이었다. 새로운 접근방법은 대남노선의 전체적 맥락에서 강경과 온건(화해, 협력)의 측면을 균형적으로 평가하여 대남강경노선의 성격변화(변화와 지속)를 파악하는 것이다.

또 포괄적 접근방법(comprehensive, cross-sectional approach)을 모색하여야 한다. 전통적 접근방법은 북한의 대남 강경노선을 평가할 때, 주로 군사적인 차원만을 고찰하였다. 그러나 새로운 접근방법은 다차원적으로 군사, 경제, 정치, 사상 등 모든 분야에서 북한의 대남 강경노선을 평가하는 것이다.

또한 강경과 온건의 공존 vs. 균형적 접근방법의 신축적 대응이 요구된다. 북한은 기본적으로 강경하고, 부분적으로 온건한 정책을 유지하고 있지만 우리는 균형적 접근방법을 통하여 강경과 온건을 적절히 조합할 필요가 있다. 단, 우리의 강경 개념은 북한과 다르게, 방어적 충분성(NOD)의²⁴⁰⁾ 개념에서 나와야 한다.

238) 이것은 북한이 주도적으로 실리에 바탕한 정책적 변화를 의미하는데, 예를 들면 핵 문제, 미사일 문제를 북한이 주도적으로 운영하면서 타협의 대가로 이에 대한 보상을 요구하는 것이다.

239) 북한이 외부의 자극에 대응하여 제시하는 정책변화의 양상을 의미한다. 예를 들면 1994년 제네바 합의 당시, 미국이 북한을 지원하는 대신 한국이 미국에게 요구한 남북간 대화 제의를 응했던 것을 들 수 있다.

240) 1950년대 초 동서독 분단상태의 유럽에서 구서독을 중심으로 발전되어 온 안보개념인데, 1980년대

다섯째, 남북한 군축 및 군사적 균형을 확보하는 정책방안이 있어야 한다. 군사적 긴장완화와 신뢰구축 방안은 전략적 통합이라는 한반도 평화체제를 구축하는 과정에서 상당히 중요한 요인이다.

지난 2007년 「10·4 합의」와 금년도 「4·27 판문점 선언」과 「9·19 평양공동선언」, 그리고 금년 9월 19일 「판문점선언(4·27 남북정상회담 합의) 이행을 위한 군사 분야 합의서」에 이 부분에 대한 합의가 이루어졌지만, 이것이 아직까지 제대로 실행되지 않았다.

따라서 향후 남북한 평화체제를 구축과정에서는 이 문제가 보다 구체화되고, 또 그것의 실현을 위한 전제적 조건들에 대해 남북한과 주변국이 합의하여 우리의 목표를 달성하도록 노력하여야 한다.

특히 이 과정에서 중요한 것은 한국이 추구해야 할 안보전략은 주변국들에게 위협세력으로 인식되지 않으면서도 외부로부터 침략을 당할 경우 침략국이 이득을 얻는 것보다 손실을 더 많이 감수하도록 강제할 수 있는 전력과 정책을 구비하여야 할 것이다. 이를 위해 한국은 제한적 방어적 충분성(limited defense sufficiency) 개념에 입각하여 주변 강대국에 대한 강력한 비도발 방위능력(non-provocative defense capabilities)과 거부적 억제능력을 배양하는 것도 한 가지 방안이 될 수 있다.

전략적 통합을 통한 한반도 평화체제 구축을 위한 대북 대응 방안은 특히 휴전 파원에서 정치지도자의 정책과 실행의지에 의해 크게 좌우되는 요인이다. 국내외적으로 이와 같은 대북정책은 상당한 저항에 부딪힐 수 있는 부분이다. 따라서 이 부분에 정치지도자의 의지라는 휴전 파워는 전략적 통합이 성패를 좌우하는 핵심적인 사항이라고 할 수 있다. 따라서 중장기 적인 전략에서 가장 중요한 대북정책은 정치지도자의 확고한 의지가 더욱 필요한 분야라고 할 수 있다.

(나) 대주변국 대응방안

전략적 통합을 통한 한반도 평화체제 구축과정에서 또 다른 한 축은 한반도를 둘러싼 주변국이고, 따라서 주변국의 한반도 평화체제 지지 유도 방안은 상당히 중요하다.

먼저 한반도 평화체제를 형성하는 과정에서 가장 중요한 주변국은 미국인데, 그 이유는

구소련의 SS-20 미사일의 유럽배치에 대하여 NATO가 이중정책(핵미사일 배치와 유럽배치 미사일의 폐기를 동시에 주장한 것)을 쓰면서 논의가 재개된 개념이다. 이 이론의 핵심은 상대방을 공격하기에는 부족하지만 자국을 방어하기에는 충분한 전력과 군 구조를 유지함으로써 긴장고조와 전쟁발발 가능성을 막자는 것이다.

미국이 한국전의 직접적인 당사자이며, 정전협정의 서명자고, 특히 북한이 한반도 평화 체제 구축과정에서 미국의 역할을 절대적인 것으로 평가하고 있기 때문이다. 이런 점에서 미국의 지지를 유도하는 방안은 핵심적 사안인데 그 방안은 다음과 같다.

첫째, 한반도에서 미국의 역할을 인정하여야 한다. 미국은 1945년 이래 한반도를 포함한 동북아에서 가장 중요한 힘의 균형자(balancer of power) 역할을 해 온 것은 사실이며, 특히 북한이 한반도 평화체제를 미국과의 평화협정을 통해 해결하려는 의지가 상당히 강하기 때문에 미국의 역할은 부정되어서는 안된다.

둘째, 주한 미군의 역할을 인정하여야 한다. 주한 미군의 한국 주둔은 한미상호방위조약에 의해 보장되고 있다. 그동안 북한은 주한미군의 철수를 지속적으로 주장해 오고 있지만, 그것은 정전협정과 관계없는 것이다. 더욱이 김정일 국방위원장은 김대중 전 대통령과 임동원 전 통일부 장관에게 주한 미군의 존재를 인정한다는 언급을 했었고, 최근 남북정상회담 과정에서 김정은 국무위원장이 문재인 대통령에게 주한 미군의 현존은 물론 통일 이후에도 인정했다는 점에 그렇다. 따라서 한반도 평화체제가 구축되기 전까지 힘의 균형자로서, 평화의 담임자로서 주한미군의 역할은 더욱 의미가 있다.

마지막으로 종전선언과 정전협정의 폐기, 또 이를 대체할 평화협정의 담당자로서의 미국의 역할을 인정하여야 한다. 미국이 빠진 평화협정은 체결될 가능성도 희박하고, 또 의미도 없기 때문에 미국의 지위가 남북한은 물론 미국 등 주변국의 동의하에 인정되어야 한다. 특히 미국의 한반도 평화체제를 유지시키는 기초인 한반도 평화체제를 위한 평화협정의 서명자의 역할을 인정해야 한다.

한편 한반도 평화체제 구축을 위해 중국을 유인하는 방안이 필요하다. 이 과정에서 먼저 한반도 평화체제 구축과정에서 중국이 북중관계에서 대북 영향력을 최소한 현재 수준을 유지하도록 권고할 필요가 있다. 그 이유는 만약 중국이 이런 정책을 수행하지 않는다면, 제한된 대북채널만을 가지고 있는 우리에게 북한 문제를 해결하는데 한계를 가질 수밖에 없기 때문이다. 따라서 중국의 이와 같은 정책성향은 한국의 대중국정책에 따라 북한에 대한 일종의 레버리지로 작용할 수 있음은 물론 그 과정에서 대북문제 해결의 또 다른 채널을 확보할 수 있기 때문이다.

대중 정책의 두 번째 방안은 중국과의 외교관계를 강화할 필요가 있다. 한국은 한미공조 체제를 기본으로 하지만, 미국과 심각한 마찰을 겪지 않는 수준에서 한중관계를 강화할 필요가 있다. 이러 차원에서 본다면 전략적 협력동반자관계를 보다 긴밀하게 유지할 필요가 있다.

중국과 관련된 또 하나의 대응방안은 종전선언과 한반도 평화체제를 위한 평화협정의 당사자, 서명자로서의 중국의 역할을 인정해야 한다. 미국이 한반도 평화체제에서 가장 중요한 역할을 하는 것은 당연한 것이지만, 그럼에도 불구하고 중국의 역할이 축소된다면 한계를 가질 수 있다. 그것은 중국이 과거 분단과정, 정전과정에서의 역할은 물론 한반도와 국경을 접하고 있다는 현실적인 이유에서도 그렇다.

한편 전략적 통합으로서 한반도 평화체제 구축과정에서 일본이나 러시아도 중요한 보조적 행위자가 될 수 있도록 이들 국가에 대한 적극적 외교도 동시에 진행되어야 한다.

일본의 경우는 한반도 분단과정에서 직접적인 연관성을 가지고 있지 않지만, 그럼에도 불구하고 한반도 평화를 떠받칠 수 있는 보조적 역할이 필요하기 때문에 일본의 역할을 인정해야 한다.

러시아의 경우는 한반도의 분단과 김일성의 남침 과정에서 북한을 지원했다는 차원에서는 한반도 평화체제와 관련성이 상당히 높지만 그럼에도 불구하고 정전협정의 직접적인 당사자가 아니라는 제도적, 법적 차원에서 한계를 가지고 있다. 그러나 러시아도 일본과 마찬가지로 한반도에서 평화와 안정을 확보, 유지하는데 있어서 보조적 지위를 인정해야 한다. 따라서 일본과 러시아를 한반도 평화체제의 보조적 일원으로 참가하도록 유인할 필요가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 전략적 통합에 기초한 한반도 평화체제 구축 과정에서 주변국의 역할은 상당히 중요한데, 이들을 한반도 평화체제의 동반자가 되도록 하기 위해서 정치지도자의 의지 뿐만 아니라 국가와 시민사회의 협력도 필요하다.

한편 급속히 발전한 한국에서는 시민사회가 국가 정책결정과정에 상당한 수준으로 개입하고 있다. 그 과정에서 한중관계나 한일관계를 설정하는데 과정에서 시민사회와 국민들이 적극적으로 의견을 제시하고 있다. 최근의 예를 든다면 한국에 사드 배치에 따라 중국정부가 한국으로 가는 관광객을 제한한다거나, 중국에 진출한 우리 기업이나 기업의 상품에 대해 직간접적인 제한과 피해를 줌으로써 한국에서 중국에 대한 인식이 부정적으로 변화하였다. 또 일본과는 위안부 문제, 한국인 강제 징병과 징용 문제, 독도 문제 등으로 한일간의 갈등이 심각한 상황이다.

이런 상황에서도 한반도 평화체제는 반드시 필요하다면 정치지도자는 물론 시민사회가 적극적으로 협력해야 한다는 점에서 퓨전 파워의 활용이 더욱 필요한 시점이고 분야라고 할 수 있다.

(다) 국내적 대응방안

퓨전 파워 극대화를 통한 전략적 통합을 달성하기 위하여 한국내에서 많은 노력들이 선행되어야 한다.

먼저 정부가 통일방안에 대해 명확한 입장을 보여주어야 한다. 앞에서 지적한 바와 같이 2000년 남북정상회담 이후 한국의 통일방안에 대해 혼란이 있는 것이 사실이다. 따라서 정부는 통일방안에 대한 혼란을 불식시키기 위하여 우선적으로 통일방안에 대한 논의를 단행하고, 정부의 공식적이고 분명한 입장을 제시하여야 한다. 이 과정에서 국민적 지지와 동의를 창출할 수 있도록, 국회, 전문가와 학자, 그리고 시민단체를 포함한 국민적 차원의 논의를 포함하여야 한다.

둘째, 통일에 우선한 평화정착을 강조하는 과정에서 통일을 위한 과정이 아니라 통일과 유사한 ‘하나의 상태’로서 한반도 평화체제를 인정하여야 한다. 즉 통일을 먼 훗날에 달성할 수 있는 것으로 상정하고 ‘하나의 상태’로서 한반도 평화정착을 국가의 중요한 목표로 설정하여야 한다. 그목표의 변경은 정치지도자들은 물론 국민들에게도 또 다른 희망과 가능성을 제시한다는 측면에서 큰 의미를 가질 수 있다. 이럴 경우 최고정책결정자는 다양화되고 세분화되어 있는 국민감정과 시민사회의식을 새로운 목표에 적응시키기 위하여 실용적 차원의 정책 대안을 가지고 국민적 설득과 지지획득을 위해 노력할 필요가 있다.

셋째, 이런 과정에서 높은 수준의 정치적 역동성을 보이고 있는 한국의 상황에서 국민적 합의와 지지를 창출하는 정책이 추진되어야 한다. 특히 한국은 민주화 이후 시민사회의 역동성이 과거의 어떤 때보다도 활발하고, 또 시민사회의 정책결정 과정에의 참여 정도가 무척 증대되었기 때문에 내부적 합의와 지지 과정은 더욱 필요하다.

구체적으로는 정부의 통일정책과 대북정책에 대한 적극적 홍보, 국회를 통한 통일정책이나 대북정책에 대한 동의 확보, 지식인들과 여론주도층을 활용한 국민적 합의 도출, 영상물을 통한 정책 홍보와 지지 획득 등의 방안을 고려해볼 수 있다.

넷째, 정부의 일관된 대북관을 수립하고 정권 변경과 상관없이 이를 지속적으로 추진하려는 노력이 필요하다.

‘하나의 상태’로서 새로운 통합의 형태인 전략적 통합에 근거한 한반도 평화체제를 수립하기 위한 국내적 대응은 가장 중요한 대응방안이다. 그 이유는 우리가 내부적으로 그와 같은 한반도 평화체제에 대해 확고한 신념과 정책을 갖고 있지 않다면 대북 대응이

나 대주변국 대응은 효과를 발휘하지 못하기 때문이다.

그런데 한국의 국내적 대응방안은 하드 파워와 소프트 파워의 힘만으로는 쉽지 않을 수 있다. 왜냐하면 기존의 정부들에서도 정도의 차이는 있었지만 하드 파워와 소프트 파워를 가지고 있었음에도 불구하고 한반도에서 만족할만한 평화를 가져오지 못했고, 오히려 불안정성이 더욱 증대되었기 때문이다. 대표적인 것이 북한의 핵과 미사일 위기가 시간이 갈수록 더욱 증대하고 있다는 것을 들 수 있다.

이런 상황에서 정치지도자의 의지, 정치지도자의 시민사회에 대한 협상력, 그리고, 국민통합으로 구성되는 퓨전 파워 요인들의 역할이나 기능이 한층 절실하게 요구된다. 따라서 한국의 국내적 상황이 한반도 평화체제 구축에서 중심적 역할을 하기 위해서는 퓨전 파워를 더욱 많이 활용하는 지혜가 필요한 시점이다.

한편 국가별 대응방안과 더불어 장기적인 차원에서 주변국 전체에 대해 한반도 평화체제 구축을 위해 한국이 제시하는 대주변국 정책의 핵심으로 한국은 주변국들에게 국제레짐으로서 한반도 평화체제에 대해 지지와 동의를 요구하는 정치적 선언과 실질적인 협력 체제 구성을 제안하여 한다.

앞에서 연구자는 퓨전 파워 극대화를 통한 전략적 통합을 달성하고 이렇게 구성된 한반도 평화체제를 peace regime으로 규정하여 이를 통한 한반도의 평화와 안정을 확보하는 것으로 상정하였다. 따라서 한국은 이러한 전제하에 북한과 주변국 모두에게 국제레짐으로서 한반도 평화체제를 구성할 것을 제안할 필요가 있다. 이 과정에서 한국은 스스로 국제질서의 촉진자, 관리자 역할을 강조하면서 peace regime의 형성과 유지에서 핵심적 당사자가 될 수 있다는 신념하에 레짐 설립의 필요성과 구체적인 설립에 관한 정책들을 추진하여야 한다.

나. 미시적 전략: 한국의 안보전략 강화를 위한 단·중기전략

최근의 국제사회는 글로벌차원, 지역차원, 한반도차원에서 다양한 도전들이 대두되고 있다. G2의 격돌, 중국의 급부상과 이로 인한 지역안보질서의 재편가능성, 한미동맹의 균열 문제, 북한의 적극적인 대외정책과 한반도의 통일 환경의 변화가 그런 위기 요인을 형성하고 있다. 현재 국제정세는 다분히 갈등적이고 위기가 고조되고 있는 상황이 전개되고 있음에 주목할 필요가 있다.

이런 상황에서 최근에 한반도 평화체제 문제가 큰 관심을 끌고 있다. 이런 상황에서 한국의 안보전략을 강화하기 위한 방안으로 퓨전 파워의 극대화를 통한 안보전략 강화

방안을 제시하는 과정에서 연구자는 중·장기적 전략이면서 거시적인 전략으로 전략적 통합 방안을 제시하였다. 이것은 한반도의 불안정을 가져온 근본적인 문제인 분단의 문제를 극복하는 방안이기 때문에 거시전략으로 명명하고 이에 대한 방안들을 대북 차원, 대 주변국 차원, 그리고 한국의 국내적 차원으로 나누어 제시하였다.

그러나 최근의 한반도 상황은 북한의 핵과 미사일 실험으로 조성된 위기 상황과 더불어 미중 간의 무역 전쟁으로 더욱 위기를 고조시키고 있는 G2의 패권경쟁으로 인해 불안정한 상황이 상당히 긴박하게 전개되고 있다. 이런 상황에서 한국의 안보전략은 중·장기적인 거시전략에 대한 대응만큼 단·중기적 방안이 시급히 요구되는 절박한 상황에 처해 있다. 따라서 여기서는 긴박하게 변화하고 있는 환경 속에서 한국의 단·중기적 안보전략을 퓨전 파워를 극대화하는 과정에서 제시한다. 미시적 차원에서 한국의 안보전략 강화전략도 거시 전략과 마찬가지로 대북 대응전략, 대 주변국(특히 대미, 대중) 대응전략, 그리고 국내적 대응 차원으로 나누어 제시한다.

(1) 대북 대응방안

먼저 선(先) 비핵화와 평화상태 유지 후 대북지원을 천명할 필요가 있다. 4·27 남북정상회담 이후 남북간에는 화해의 분위기가 고조되고 있고 그 과정에서 북한의 비핵화가 논의가 되고 있다. 그러나 미국의 선 비핵화 후 대북 제재 해제 주장이 논란이 되고 있고 북미간에 합의가 이루어지지 않고 있는 상황에서 문재인 정부는 비핵화 선제조치에 대한 미국의 상응조치 진행이라는 해법을 제시하면서 북미간 합의를 이끌어내려고 노력하고 있다.

그러나 현재의 상황에서 오히려 한국은 선비핵화와 평화상태 유지, 그리고 대북 제재 해제는 물론 대북 지원을 추진하는 것이 북한에 대한 실질적이고 더 효과적이라는 것을 설득할 필요가 있다.

둘째, 김정은 체제 보장에 대해 한국이 적극적으로 나설 수 있음을 천명하는 방안도 고려할 수 있다. 이러한 선언은 김정은이 미국으로부터 체제보장을 강력하게 요구하는 상황이지만 한국의 도움 없이 미국이 북한의 급변상황을 만들 수 없다는 점을 인식시킴으로써 체제 보장을 간접 확인하는 효과를 거둘 수 있다.

셋째, 김정은 정권과의 협력을 공개적으로 선언하는 정책도 필요하다. 이것은 이미 4·27 판문점 선언과 9·19 평양공동선언에 담겨져 있지만, 한국이 북한과 한반도 평화체제 문제 등에 대해 동등한 협상 파트너가 될 수 있음을 천명하는 방안도 단·중기적 전략으

로 제시될 수 있다.

넷째, 앞에서 언급한 한반도 평화체제를 국제레짐의 한 형태로 발전시킨다는 전제에서 한국이 북한에게 다자간 안보, 경제, 평화체제 대화에 적극적으로 동참하도록 촉구하는 방안도 필요하다. 이것은 북한이 다자대화에 적극 참여함으로써 대중 일변도 정책에서 오는 북한의 정책수단의 한계와 위기의식을 극복할 수 있다는 점을 지속적으로 강조하면서 북한의 동참을 촉구할 때 성공 가능성이 높은 정책대안이라고 할 수 있다.

다섯째, 국제기구 통한 다자간 대북 경제지원 제안이다. 북한이 호전적이고 갈등조장적인 행태를 버리고 평화지향적인 태도로 전환하는 것을 전제로 다양한 차원의 국제기구를 통해 북한의 경제난을 해소하고 경제회생을 위한 대북 경제지원을 제안할 수 있다.

여섯째, UN을 통한 북한 안정화 조치를 제안할 수 있다. UN 차원에서 북한 안정화 조치를 채택하고, 한반도 평화정착을 위한 환경조성에 UN의 역할을 유도할 수 있다. 한반도 관련국가들에 의한 북한 안정화 조치는 각국의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있기 때문에 효과가 경감된다는 점을 인식하고 UN차원의 다자적 공동개입을 통한 한반도의 평화 분위기 조성 및 실현을 기대할 수 있다.

끝으로 남북관계의 당사자 해결을 위한 북한의 전향적 입장 전환을 촉구할 수도 있다. 현재와 같이 미중대립이라는 지역구도에 있긴 하지만 남북한 관계는 의지만 있으면 이와 별개로 남북한이 한반도 평화문제를 따로 관리해나갈 수도 있음을 주지시키고, 이를 위한 북한의 전향적 자세를 촉구할 수도 있다.

(2) 대미국 대응방안

먼저 확고한 한미공조 체제의 지속적 유지를 천명해야 한다. 우선적으로 갈등적 미중관계로 인한 중국의 강한 북한 지원정책에 대처하기 위해 한미동맹의 확고한 협조체제를 지속적으로 유지해야 한다. 한반도 평화체제 구축과정에서 중국의 독주를 견제하고 되도록 한국의 입지를 많이 반영하기 위해서는 미국과 강력한 공조체제를 유지하는 것이 현실적으로 가장 유익한 방안일 수 있기 때문에 한미동맹에 대한 입장을 분명히 하여야 한다.

둘째, 전시작전권 전환 이후 한국의 안보 최우선 정책에 만전을 기해야 한다. 전시작전권은 머지 않아 한국으로 전환될 것으로 보이는데, 이 때 북한의 한반도 상황 오판을 막기 위해 한국 안보의 최우선적 정책을 추진하여야 한다.

셋째, 중국의 대북 단독개입 저지 및 다자협의체 구성을 위한 외교적 지원을 요청해야

한다. 최근의 갈등적 미중관계를 이용하여 북한에 대한 중국의 단독개입 시도가 있을 수 있는데 이를 적극적으로 차단하고 다자협약에 의한 한반도 평화 구축에 대해 주변국들이 합의할 수 있도록 미국이 외교적 지원을 하도록 요청하여야 한다. 더불어 한반도 평화체제에 대한 다자적 협의과정에서 원만한 달성을 위한 경제적, 외교적 지원에 미국이 앞장 서줄 것을 요청하여야 한다.

(3) 대중국 대응방안

먼저 중국에게는 한반도 평화를 위한 다자간 안보대화, 예를 들면 국제레짐으로서 한반도 평화체제 창설을 중국에게 제안하여야 한다. 특히 미중관계 악화가 동북아 안정에 부정적인 영향으로 전환되는 것을 막기 위하여 미국과 중국에게 다자간 안보대화의 틀을 마련하고 최소한 이 틀의 유지를 위해 노력해야 한다.

둘째, 동북아 경제협력대화 창설 제안하는 방안도 고려될 수 있다. 현재 미중의 갈등 상황이 당장 군사적으로 전환되지는 않을 것이다. 따라서 양국의 갈등은 비군사적인 분야, 특히 경제, 인권 등의 분야에서 갈등이 심화되고 있는 상황이다. 따라서 이런 비군사적 분야의 갈등이 군사적이고 직접적인 충돌로 전환되기 전에 갈등을 최소화하고 다시 관리적 혹은 협력적 미중관계로 나아갈 수 있는 환경 조성이 필요하다. 그런데 이런 상황에서 동북아의 경제협력 대화는 미중관계 뿐만 아니라 미중관계 악화로 인한 북한의 독자적 행동, 북한 중국일변도 정책과 긴밀화를 제한하고 한반도에서 최소한의 평화상태를 유지하기 위해 필요하다.

셋째, 중국이 다자적 한반도 평화체제 실무회담에 참여할 것을 촉구하여야 한다. 한반도 평화체제 실무회담을 실현시켜 미중 갈등으로 인한 한반도 긴장고조 분위기를 완화하고 평화상태 유지를 적극적으로 모색하여야 한다. 이 정책은 한미공조가 절대적으로 확보된 상태에서 추진함으로써 미중 갈등 완화와 한반도 평화분위기를 확보할 수 있다는 점을 명심하여야 한다.

넷째, 대북관련 한중 핫라인 운영을 제안할 필요가 있다. 비록 최근에 문재인 정부 들어 3차례의 남북정상회담으로 북한의 한반도 상황에 대한 오판가능성이 감소하고 있다고 할 수 있지만, 그럼에도 불구하고 지금 미중 갈등으로 인해 북한이 한반도 상황, 특히 대남정책에서 오판할 가능성이 상존하고 있다. 북한의 오판을 막고 동북아 현상변경이 오지 않도록 한중 협조의 차원에서 대북 문제와 관련하여 한중 핫라인을 운영할 필요가 있기 때문에 이에 대해 중국과 협력할 의사가 있음을 밝히는 것이 필요하다.

다섯째, 중국의 대국책임론 부각을 통해 한반도 문제 해결에 중국이 긍정적인 역할을 할 것을 촉구하는 방안도 있다. 즉 중국의 북한에 대한 지지와 지원은 좋으나 한반도 통일을 방해하거나 분단을 지속시키는 행위가 있어서는 안된다는 점을 지속적으로 주지시킬 필요가 있다. 오히려 중국이 대국으로서 책임감을 통감하고 한반도 통일 문제에 적극적으로 개입할 것을 촉구하여야 한다.

끝으로 중국과 트랙 투(Track II)를 통한 한반도 안정화 대책을 강화하여야 한다. 한반도 평화문제는 이제 남북한 당사자 원칙을 떠나 다자가 개입하는 방향에서 추진되는 것이 효과가 있기 때문에 이제는 당국간, 정치적 차원을 넘어 한반도 평화에 유리한 환경을 조성한다는 차원에서 Track II를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

(4) 국내적 대응방안

첫째, 다자적 평화체제 구성의 불가피성에 대해 대국민 홍보를 강화하여야 한다. 한국 주도의 통일이나 평화체제 구축은 당연한 것이지만 북한 및 지역정세의 불투명성과 한국 단독의 역량 한계로 인해 다자적 협의를 통한 통합이나 평화체제 추진이 보다 현실적이고 효과적이라는 점을 국민들에게 널리 알리고 공감대를 형성해야 한다.

둘째, 대통령과 정부의 분명한 통일원칙 천명이 필요하다. 불투명한 북한 및 지역정세 속에서 우리의 통일정책과 평화체제 구축은 물론 대주변국 외교정책을 정치적으로 활용하여 친미, 친중, 친일, 친러 등 외교노선을 둘러싼 극단적 정쟁상황이 야기되는 것을 예방하고 및 대비해야 한다. 이것을 위해 한국정부와 대통령의 통일원칙에 대한 분명한 입장 표명과 더불어 북한 및 주변정세의 변화추세에 대한 객관적이고 정확한 판단을 하고 이를 국민들에게 적극적으로 알리는 정책적 노력이 필요하다.

셋째, 상생의 다자협의체의 구성을 제안하는 것도 퓨전 파워 극대화를 통한 한국의 안보전략으로서 의미를 갖는다. 다자협의체에 참여할 국가, 국가별 역할, 협의 및 합의도출 방식 등을 결정하는데 있어 한국의 이익이 최대한 반영될 수 있도록 사전에 철저한 전략수립이 필요한데, 이 때 수립된 계획에 대해 폭넓은 국민적 공감대를 확보하고 아울러 통합과 평화체제에 수반되는 비용과 희생에 대해서도 국민들에게 충분히 홍보해야 한다. 특히 한국주도가 아닌 다자적 협의에 의한 통합과 평화체제를 추진할 수밖에 없는 외부적 상황에 대한 적극적 대국민 홍보가 필요하다.

넷째, 국민안보의식 강화 속에 한반도 평화 확보에 대한 열망 유지시켜야 한다. 다시 말하면 글로벌 정세와 지역정세의 불안정성으로 인한 만약의 사태에 대비하기 위해 국민

의 안보경각심을 고취시켜야 할 한다. 특히 평화적 통합이나 평화체제에 대한 희망이나 지지가 상실되는 상황이 가장 나쁜 것인데 이에 대해 범국민적 희망과 지지를 지속적으로 확보하기 위한 민관 공동노력이 절실하다고 할 수 있다.

끝으로 신중한 외교안보 및 통일, 평화정책을 추진하여야 한다. 이것을 위해서는 한미 동맹을 기본으로 하되 다자협력도 병행하여 남북관계 개선은 물론이고 북한의 개혁개방을 유도할 수 있는 다자적 협력방안을 추진해야 한다.

VI. 결론

미국과 중국이 세계적 표준으로 군림하려는 사상적 배경을 기초로 형성되고 있는 G2 시대는 과거와는 완전히 다른 국제질서의 양상으로 진행하면서 미국과 중국 이외의 국가들이 어떻게 자신의 정체성(identity)을 확립시킬 것인지에 대해서도 혼란을 야기시키고 있다. 그 이유는 과거와 같이 한 쪽에 일방적으로 가담하기에는 개별 국가의 정치, 군사안보, 경제, 사회 상황이 아주 복잡하게 얽혀있기 때문이다.

특히 한국과 같이 분단을 경험하면서, 북한의 핵 위협이라는 직접적이고 비대칭적인 힘의 분포 상황에서 우리의 독자적인 정책을 추진할 수 없는 강중국의 위치에 있는 국가로서는 더욱 어려운 국면으로 진행하고 있다. 더욱이 전통적인 안보위기는 물론 비전통적인 안보위기와 더불어 특히 한국만이 갖는 정체성의 위기, 계층, 이데올로기, 부에 대한 극단적 분열구조 등은 우리의 안보 상황을 더욱 어렵게 하고 있다.

본 연구는 한국을 둘러싼 이와 같은 안보위기가 고조되고 있는 상황에서 최근 미국과 중국으로 통칭되는 G2의 등장과 이에 따른 강중국(強中國) 대한민국의 안보전략 강화방안을 국가이익 확장방안의 하나로 고안된 시론적 대안 개념인 퓨전 파워(fusion power)의 적용을 통해 제시하려는 것이었다.

본 연구는 이와 같은 연구목적을 달성하는 과정에서 우선적으로 몇 개의 주요 개념을 규정하였다. 먼저 한국을 강중국으로 분류하였는데, 한국은 경제 규모에서는 강국으로 분류할 수 있지만 인구수와 국방비 지출에서는 중견국이다. 그러나 국가신용등급과 한국의 문화적 가치 등에서 볼 때 단순히 중견국으로 분류하는 데에도 한계가 있다. 다시 말하면 한국은 다른 중견국과 다르게 현재적 위상이나 미래 지위향상 가능성을 볼 때 큰 가능성과 잠재력을 보유하고 있다는 점에서 강대국으로 발돋움하는데 상당한 장점을

가지고 있는 강중국이라고 규정하였다.

한편 미국과 중국으로 대표되는 현재의 G2 체제는 서구 기독교 문명에 근거하여 자유민주주의와 시장경제를 강조하면서 서구문명을 대표하는 미국과 공산주의 이데올로기를 바탕으로 그것을 실현하기 위해 과거 중국의 유교적 중화사상으로 치장한 중국이 유교문명의 가면을 쓰고 문명의 충돌과 같은 형국으로 대립하는 양상을 보이고 있다. 그러나 G2 체제는 문명 충돌적 측면도 있지만 힘에 바탕한 패권경쟁의 성격이 많이 녹아있는 경쟁체제다. 그렇지만 아직까지는 미국이 상대적인 차원에서 상당한 우위에 있다는 사실이다.

그동안 국력 증대 방안으로 하드 파워와 소프트 파워의 적절한 혼용인 스마트 파워와 이를 통한 스마트 외교에 대한 논의가 많았고, 이론적이고 실질적인 차원에서 어느 정도 효과를 본 것도 사실이다. 그러나 스마트 파워는 강대국을 중심으로 적용하였을 경우에 적실성이 크지만 한국과 같이 중견국 이하의 국가들에게는 적용에 한계가 있는 개념이다. 따라서 본 연구에서는 스마트 파워의 보완 개념이라고 할 수 있는 퓨전 파워를 통해 한국의 안보전략 강화방안을 제시하였다. 퓨전 파워는 정치지도자의 의지, 정치지도자의 시민사회에 대한 협상력, 그리고 국민통합이라는 요소를 가지고 있는 권력이다. 퓨전 파워는 스마트 파워에서 간과되었던 권력 개념에서 의미 있는 보완적 개념이라고 할 수 있다.

이와 같은 기초적인 개념을 가지고 퓨전 파워 극대화 전략을 통한 한국의 안보전략 강화방안을 두 가지로 제시하였다.

하나는 거시적 전략으로 중·중기전략을 제시하였다. 이것은 한국의 안보상황을 근본적인 차원에서 불안정하게 하는 구조적 요인에 대한 전략이라고도 할 수 있다. 한국의 불안정한 안보상황은 본질적으로 분단구조 있다는 전제하에 이것을 극복하는 차원에 초점을 맞췄다. 가장 단순한 방법은 한국주도의 통일을 달성하여 분단한국의 산업화와 민주화 경험을 통일한국에도 적용하여 잘사는 국가를 만드는 것이다.

그러나 통일은 우리가 생각하는 바와 같이 단순하고 쉬운 문제는 아니며, 더구나 앞으로는 더욱 어려워질 수도 있다. 만약 통일을 통한 불안정한 안보상황을 극복하지 못한다면 통일과 유사한 형태의 전략적 통합을 통해 한반도 평화체제라는 국제레짐을 만들고 이를 통해 한반도의 안정을 확보하는 것이 보다 실현가능성이 높은 전략이라는 것을 제시하였다. 전략적 통합은 통일로 가는 ‘하나의 과정’이 아니라 통일과 유사한 ‘하나의 상태’로서 평화의 유지와 평화의 회복을 포함하는 평화 보호의 레짐이다. 구성 국가의

주권과 독립성을 보장하고, 하나의 제도로써 통합되는 것은 아니지만 구성국가 간의 거래와 의사소통을 활발하게 하여 교류협력을 강화하고 체제 안정을 담보하는 통합의 한 형태고, 그것을 통해 한반도 평화체제를 확립하자는 전략이다.

한국의 안보전략을 강화하는 또 다른 전략은 미시적 전략으로서 대북한, 대미, 대중국, 그리고 한국의 국내적 상황에 대한 단·중기적 전략을 통해 한국의 안보불안정성을 낮추고 안정성을 증대시키는 안보전략 강화방안이다.

이와 같은 과정을 통해서 볼 때 한국의 안보전략 강화방안으로 스마트 파워를 활용하는 것도 의미가 있지만 그것만으로는 쉽게 안정이 확보되지 못하고, 또 안정 확보를 위한 관리자, 촉진자로서의 역할에는 한계가 있음을 확인하였다.

이와 같은 한계를 보완하는 것이 바로 정치지도자의 의지가 가장 중요한 요인 중의 하나라는 점을 확인하였다. 본 연구에서 제시한 거시적 전략과 미시적 전략은 기본적으로 정치지도자가 그와 같은 전략에 대한 확고한 믿음과 실천하려는 분명한 의지가 있다면 성공가능성은 상당히 높다. 특히 한국사회가 민주화와 세계화, 정보화를 거치면서 과거에 볼 수 없을 정도로 활성화되고 정책결정과정에 참여 욕구가 증대되어 정치지도자가 시민사회와의 관계를 어떻게 설정하느냐도 안보전략을 강화하는데 크게 작용한다. 또한 전략적 통합과 이에 기초한 한반도 평화체제라는 거시적 전략은 물론 미시적이고 행위자 중심의 전략을 추진하는데 가장 기본적인 것은 국민통합 부분이다.

결국 퓨전 파워를 극대화하는 것은 한국의 안보전략을 강화시킬 수 있는 보다 효과적인 전략이라는 점을 확인하였다. 단지 한 가지 유념할 점은 퓨전 파워는 하드 파워, 소프트 파워와 다른 제3의 파워는 아니며, 오히려 하드 파워와 소프트 파워를 기초로 이들과 함께 사용될 때 효과를 발휘할 수 있는 보조적이고 보완적인 권력이라는 것이다.

참고문헌

- 구영록 외, 『정치학개론』(서울: 박영사, 1997)
- 김상배, “스마트 파워의 개념적 이해와 비판적 검토: 중견국 네트워크 권력론의 시각”, 『국제정치논총』, 제49집 4호(2009), p.12.
- 김상배, 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전』(파주: 한울, 2014),
- 김승재, 『전략적 통합과 한반도 평화체제』(서울: 집문당, 2009).
- 김학성, 『한반도 평화체제에 대한 이론적 접근』(서울: 통일연구원, 2000)
- 송대성, 『한반도 평화체제: 역사적 고찰, 가능성, 방안』(성남: 세종연구소, 1998).
- 쉬지린, 송인재 역, 『왜 다시 계몽이 필요한가: 현대 지식인의 사상적 부활』(파주: 글항아리, 2013).
- 이기택, 『현대국제정치이론』(서울: 박영사, 1997)
- 이병련, “독일통일 이후 신연방주(동독지역)의 역사교육”, 『역사비평』, 통권50호(2000, 봄), pp.217-235;
- 전인갑, 『현대중국의 제국몽: 중화의 재보편화 100년의 실험』(고양: 학고방, 2016) 참조.
- 조경란, 『현대 중국 지식인 지도: 신좌파, 자유주의, 신유가』(파주: 글항아리, 2013);
- 차태서, “미중간 세계질서 설계 경쟁: 필리핀의 체제 대 천하질서”, 『서울대학교 국제문제연구소 워크페이퍼』, No.47(2018. 3)
- 최장집, “한국의 통일: 통일의 조건과 전망,” 『열린지성』, 1997년 여름호, p.157.
- 한용섭, “한반도 평화체제 구축방안,” 『한반도 평화체제 구축방안 모색』(서울: 민족통일연구원, 1995), pp.96-98.
- Bell, Daniel, “From Communism to Confucianism: China’s Alternative to Liberal Democracy”, *New Perspectives Quarterly*, vol.27, no.2(Spring 2010), pp.18-27.
- Bell, Daniel, *China’s New Confucianism: Politics and Everyday Life in a Changing Society* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2008).
- Boulding, Kenneth E., *Three Faces of Power* (London: Sage, 1989)
- Callahan, William A. “Chinese Vision of World Order: Post-hegemonic or a New Hegemony?”, *International Studies Review*, vol.10, no.4(2008), p.756.
- Callahan, William A., “History, Tradition and the China Dream: Socratic modernization in the World of Great Harmony”, *Journal of Contemporary China*, vol.24, no. 96, pp.983-1001.
- Callahan, William A., “Sino-speak: Chinese Exceptionalism and the Politics of History”, *Asian Survey*, vol.52, no.4(July/August 2012), pp.662-627.
- Carlson, Allen, “Moving beyond Sovereignty? A brief consideration of Recent Changes in China’s Approach to International Order and the Emergency of the Tianxia Concept”, *Journal of Contemporary China*, vol.20, no.68(2011), p.102.

- Cha, Taesuh, "The Formation of American exceptional identities: A three-tier model of the 'standard of civilization' in US foreign policy", *European Journal of International Relations*, vol.21, no.4, p.750;
- Connolly, Chris, Jörn-Carsten Gottwald, "The Long Quest for an International Order with Chinese Characteristics: A Cultural Perspective on Modern China's Foreign Policies", *Pacific Focus*, vol.28, no.2(2013), p274.
- Cooper, Andrew F., Higgot, Richard A., Nossal, Kim R., *Relocating Middle Power: Australia and Canada in Changing World Order* (Vancouver: UBC Press, 1993)
- Cox, Robert, "Middlepowermanship, Japan and the Future World Order", *International Journal*, vol. 44, no.4(1989), p.826.
- Deudney, Daniel, *Bounding Power: Republican Security Theory from the Polis to the Global Village* (princeton: Princeton University Press, 2008).
- Deutsch, Karl W. et. al, *Political Community and the Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton: Princeton University Press, 1957).
- Dreyer, June T., "The Tianxia trope: Will China Change the International System?", *Journal of Contemporary China*, vol.24, no.69(2015), p.1018.
- Dudney, Daniel, Meiser, Jeff, 'American exceptionalism' in Michael Cox and Doug Stokes, eds., *US Foreign Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2008), p.25.
- Fei, Xiaotong, *Globalization and Cultural Self-Awareness* (Berlin: Springer, 2015).
- Finnemore Martha, and Sikkink, Kathryn, "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, no. 52 (autumn 1998): 887-917.
- Haggard, Stephan & Simmons, B. A. "Theories of International Regimes," *International Organization*, Vol.41(1987), pp.491-517
- Handrickson, David C., *Peace Pact: The Lost World of the American Founding* (Lawrence: University of Kansas, 2003), pp.24-25, 142-143.
- Hasenclever, Andreas, Mayer, P. "Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes," *Mershon International Studies Review*, No.40 (1996), pp.177-228
- Hoffman, John, *Beyond the State: An Introductory Critique* (Cambridge: Polity Press, 1995).
- Holbraad, Carsten, *Middle Powers in international Politics*(New York: St. Martin's Press, 1984), pp.48-49.
- Huntington, Samuel P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996); Samuel P. Huntington, 이희재 옮김, 『문명의 충돌』 (서울: 김영사, 1997).

- Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*(Norman: the University of Oklahoma Press, 1991), p.xiii.
- Ikenberry, John G., *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2011).
- IMF, 「World Economic Outlook Database, April 2015」. 「KERI Brief 15-23」(2015. 10. 21)
- Krasner, Stephen D., "Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables," *International Organization*, vol. 36, no.2(Spring 1982), pp.497-510
- Lasswell, Harold, *Politics: Who Gets What, When, and How*(New York: McGrawHill, 1950), p.3;
- Leonard, Mark, *Who does China Think?* (New York, NY: Public Affairs, 2008).
- Maax, Hans-Joachim & 강희진, "독일통일과정에 나타난 사회심리적 난제들: 감정정체로부터 마케팅지향까지", 『통일연구』, 제6권, 제1호(2002), pp.87-98.
- Müller, Harald, 이영희 옮김, 『문명의 공존』 (서울: 푸른숲, 2000).
- Nash, Geroge H., "Ronald Reagan's Vision of America", in Charles W. Dunn ed., *American Exceptionalism: The Origins, History, and the Nation's Greatest Strength* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Ins., 2013), p.122 f(3).
- Nye Jr., Joseph S., *The Power to Lead*(Oxford & New York: Oxford University Press, 2008).
- Nye, Jr., Joseph S., *Soft Power* (New York: Public Affairs, 2004)
- Nye, Jr., Joseph S., *The Future of Power*(New York: Public Affairs, 2011),
- Nye, Jr., Joseph, *Bound to Lead: The Changing Nature Of American Power*(New York: Basic Books, 1990).
- Nye, Jr., Joseph, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* New York: Public Affairs, 2004), pp.5-11.
- Organski, A. F. K., *World Politics*(New York: Alfred A. Knoph, 1958),
- Pan, Wei, "Reflections on the 'China Model' Discussion", *International Critical Thought*, vo.1(2011), no.1, pp.11-17.
- Putnam, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two-Level games," *International organization*, vol.42, No.3(Summer, 1988), pp.427-460.
- Ravenhill, John, "Cycles of Middle Power Activism: Constraint and Choice in Australian and Canadian Foreign Policies", *Australian Journal of International Affairs*, vol. 52, no.3(1998), pp.309-327.
- Ruggie, John G., "International Responses to Technology: Concepts and Trends," *International Organization*, Vol.29, No.3(1975), pp.557-583).
- Starke, J. G., *An Introduction to the Science of Peace*(Leyden: Sijthoff, 1968).
- Stone, Julius, *Legal Controls of International Conflict*(New York and London, 1973)

- Storing, Herbert J., *What the Anti-Federalists Were For* (Chicago: University of Chicago Press, 1981),
- Tannenbaum, Frank, "Balance of Power versus Coordinate State", *political Science Quarterly*, vol.67, no.2(1952), pp.172-173;
- The CSIS Commission on Smart Power, *A Smarter, More Secure America*(Washington D.C.: The CSIS Press, 2007), 홍순식 옮김. 『스마트 파워』(서울: 삼인, 2009)
- Totten, Robbie J., "Security, two diplomacies, and the formation of the U.S. Constitution: Review, Interpretation, and New Directions for the Study of the early American period", *Diplomatic History*, vol.36, no.1, pp.79-80.
- Wang, Hui, "Contemporary chinese thought and the Question of Modernity", *Social Text*, vol.55(1998),
- Zhang, Feng, "The Rise of Chinese Exceptionalism in International Relations", *European Journal of International Relations*, vol.19, no.2(2011), pp.310-314.
- Zhang, Weiwei, *The China Wave: Rise of Civilizational State* (Singapore: World Scientific Publishing Company, 2011).
- http://www.sipri.org/sites/default/files/1_Data.pdf (검색일:2018.9. 3)

6

남북 에너지네트워크 구축과 한반도의 평화

성균관대 좋은민주주의연구센터 나 용 우

남북 에너지네트워크 구축과 한반도의 평화

나 용 우*

목 차

I. 서 론: 연구의 목적 및 필요성	264
II. 남북 에너지네트워크 구축을 위한 이론적 틀	267
1. 남북 협력을 위한 새로운 이론적 틀: 안보공동체이론	267
2. 안보공동체이론의 변형	271
III. 김정은시대의 경제정책과 에너지	273
1. 김정은시대 경제건설의 목표: 인민생활의 향상	274
2. 김정은시대 산업정책의 내용과 특징	276
3. 김정은시대 대외개방정책의 특징	277
IV. 북한의 에너지·전력 현황과 평가	286
1. 북한의 에너지 및 전력 현황	287
V. 남북 에너지협력의 편익 및 협력 분야	297
1. 한국의 에너지 상황	297
2. 남북한 에너지분야의 구조적 문제 비교	302
3. 남북한 에너지분야 협력 방안	303
VI. 결론: 남북 에너지네트워크 구축을 위한 정책 제언	311
참고문헌	315

* 성균관대 좋은민주주의연구센터

I. 서론: 연구의 목적 및 필요성

한국을 포함해 동북아 역내국가들이 지난 20여 년 이상 북한을 상대로 펼쳐온 정치적 차원의 압박과 협상 또는 경제적 차원의 교류 및 협력은 성과를 거두기도 했지만 그 생명력은 지속되지 못했을 뿐 아니라, 오히려 북핵 및 미사일기술의 고도화가 진행되며 남북관계는 물론 동북아 국제관계는 긴장국면이 지속되고 있다. 다행스럽게 끝을 향하던 한반도의 긴장이 지난해 출범한 문재인 정부가 “평화와 번영의 한반도” 비전을 진정성 있게 추진하면서 최근 남북 및 미북 정상회담 개최라는 성과를 거두었다. 갈등과 대결의 불씨를 끄고, 평화와 번영의 한반도라는 새싹을 틔우기 위한 다차원적 노력이 절실한 시점이다.

현재까지 우리 정부의 대북정책은 기능주의적 접근(functionalism)으로 추진되었다. 즉 남북한 간 경제·사회·문화 등 하위영역에서의 협력이 정치·군사부문의 협력 및 신뢰 구축으로 이어질 것이라는 전제가 있었던 것이다. 이것은 보수성향의 정부에서든 진보성향의 정부에서든 마찬가지였다. 그러나 지난 20년의 경험을 반추해보면 이러한 기능적 접근이 성공적이지 않았다. 이는 하위정치에서의 협력이 반드시 상위정치로 확산되지 않는다는 기능주의의 한계에서 비롯되는 것이다. 따라서 한반도 평화와 번영을 위해 고려할 수 있는 선택은 1) 상위정치로 전환되지 않는다고 하더라도 기능적 접근을 통해 하위영역에서라도 남북한 협력을 달성하거나, 또는 2) 협력이 상위영역으로 확산(spill-over)되도록 하는 창의적인 정책을 전개하는 것이다.

지난 70여 년간 서로 상이한 이념과 정치체제를 유지해온 남한과 북한은 근본적으로 상이한 이익구조를 갖고 있기 때문에, 이를 조화하거나 수렴시키는 것은 매우 어려운 과제이다. 즉 한국은 남북간 교류협력이 심화되면 북한이 우리가 원하는 방향으로 변화할 것으로 기대하지만, 북한은 이를 통해 북한(김정은 정권)의 생존에 도움이 될 것으로 기대할 것이다. 다시 말해서 남한의 이익구조는 북한의 변화에 초점이 맞춰져 있는 반면, 북한에는 생존에 그 초점이 있다. 따라서 남북의 이익구조에 근본적인 영향을 미칠 수 있는 이슈 또는 아젠다를 발굴하는 것이 매우 중요하다.

김정은이 북한을 세계무대에 ‘정상국가’로 발돋움하기 위한 노력은 집권 2년차인 2013년부터 시작되었다. 물론 2013년 경제·핵무력 병진노선을 공식 천명하였을 때 국내에서는 ‘핵무력’에 방점이 있다는 것을 강조하였지만, 김정은은 6·28조치, 5·30담화 등 대내개혁, 그리고 경제개발구 등 대외개방정책 등 경제강국 건설을 위한 나름의

노력을 전개해왔는데, 김정은 시대의 경제발전전략 변화에 대한 의미를 객관적으로 살펴볼 필요가 있다.

이러한 차원에서 에너지 문제는 북한의 이해관계는 물론 동시에 남한의 이해관계에 매우 중요한 영향력을 미치는 아젠다로 기능할 수 있다. 결국 에너지안보는 한반도의 미래, 즉 남북한 사이의 상이한 이익구조를 수렴하게 만드는 중요한 모멘텀을 제공할 수 있는 정책 아젠다라 하겠다. 이러한 과정에서 이익의 수렴은 남북 모두 서로 깨닫지 못하는 사이에 시간이 흐르면서 자연스럽게 발생할 수 있는 현상이며, 결과적으로 일종의 남북한 ‘네트워크적 결합’을 가능하게 하는 기회를 제공할 수 있다.

본 연구는 최근 개선되고 있는 남북관계를 지속 가능하도록 하는 새로운 남북간 협력모델을 모색하는 것을 그 목표로 한다. 갈등관계에 있는 두 행위자가 긴장을 완화하기 위해서는 행위자들간 적대행위 중단 등의 상호신뢰구축조치가 필수적이다. 그러나 유럽적 경험을 통해 확인할 수 있듯이, 쌍방간 신뢰구축은 수사적 선언 혹은 당위적 명제로 가능한 것이 아니라 개별 이익에 기초한 공동이익의 확대라는 현실적인 토대에서 그 실천가능성이 높아진다. 따라서 본 연구에서는 남북한간 신뢰메커니즘 형성의 출발점으로 상대적으로 분쟁의 소지가 크지 않으면서 당사자간 이익의 수렴이 상대적으로 용이한 이슈인 에너지에 주목해보고자 한다.

지난 20여 년간 북핵문제를 해결하기 위한 정치·군사차원의 협상, 그리고 남북관계 개선을 위한 금강산관광, 개성공단으로 상징되는 경제교류 등은 한반도의 평화와 통일이라는 국가의 핵심목표에 있어 일부 성과가 있었다고 해도 그 생명력이 지속되지 못했다는 점에서 이제 새로운 접근법을 모색할 시점에 직면하고 있다. 이러한 측면에서 에너지안보(에너지협력)는 남북한 신뢰구축을 통한 한반도의 평화와 번영을 위한 새로운 아젠다로서의 의의를 갖는다. 더 나아가 남북한 에너지네트워크를 통한 협력은 최근 갈등의 원심력이 보다 심화되고 있는 동아시아 지역협력을 위한 중요한 모멘텀을 제공하는 파급효과를 가졌다는 점에서 현 정부가 제시한 ‘한반도 신경제지도’의 출발점으로서의 의의도 갖는다.

남북 에너지네트워크의 구축은 한반도와 동북아를 네트워크적으로 결합시킴으로써 한반도와 동북아의 갈등과 경쟁에 따른 지역적 불안정성을 평화와 번영의 길로 선순환하도록 하는 기회를 제공할 수 있다. 추후에 다룰 남-북-러 가스관사업이나 동북아 슈퍼그리드 프로젝트들에서 확인할 수 있듯이, 한반도의 안정과 평화가 유지되지 않고서는 동북아 지역협력은 그 실천성을 발휘하기 어렵다. 이러한 측면에서 남북 에너지네트워크

는 한반도-동북아공동체를 상호 발전할 수 있는 연계고리가 될 수 있을 것이다.

북한 에너지 및 남북 에너지협력과 관련된 기존 연구는 자료 및 조사의 접근이 용이하지 않다는 기초적 한계 속에서 소수의 연구만이 진행된 바 있다. 국내에서 이루어진 북한 에너지연구들²⁾은 대체로 정책연구 중심, 특히 남북 에너지협력을 통한 북한 에너지 문제의 해결³⁾에 초점이 맞춰져 있다. 최근 중국, 러시아와의 석유 무역을 중심으로 북한 에너지산업의 실태를 파악하려는 연구⁴⁾ 및 북한 에너지산업부문에 대한 국내 투자효과에 대한 연구들⁵⁾도 일부 이루어지고 있다.

그러나 대부분의 기존 연구들은 주로 당위론적 혹은 미시적 차원에서 이루어지고 있다는 한계가 있다. 다시 말해 남북간 에너지협력의 필요성만을 강조하거나 지나치게 낙관적으로 분석하는 경우가 이에 해당된다. 남북 에너지협력은 그 필요성에도 불구하고 동시에 많은 장애요인을 갖고 있다. 에너지협력을 당위적인 목표로 삼고 이의 유용성과 이에 따른 추진전략만을 논의하기보다는 객관적인 시각에서 분석을 시도하는 것이 보다 학술적 가치가 있다.⁶⁾

-
- 2) 이수훈, “북한 문제의 에너지적 차원,” 『현대북한연구』 제6권 1호 (서울: 경남대학교 북한대학원, 2003); 양의석, “북한 에너지산업 재건 및 개발을 위한 투자자원 조달 방안 연구,” 『정책연구보고서』 (의왕: 에너지경제연구원, 2004); 김규륜, “북한의 에너지 실태 및 과제,” 한국세계지역학회 편, 『협력과 갈등의 동북아 에너지 안보: 현황과 쟁점』 (서울: 인간사랑, 2008); 김일수·박상현, “남북한 에너지 협력 구축방안,” 한국세계지역학회 편, 『협력과 갈등의 동북아 에너지 안보: 현황과 쟁점』 (서울: 인간사랑, 2008); 양운철, “북한 자원 개발을 둘러싼 북·중 전략게임,” 『정세와 정책』 12월호 (성남: 세종연구소, 2011); 안세현, “북한의 에너지 안보 구축: 동북아시아 천연가스 협력 방안,” 『국제관계연구』 제18권 1호 (서울: 고려대학교 일민관계연구원, 2013).
 - 3) 대표적으로 안세현은 남-북-러 천연가스 가스관 프로젝트를 통해 북한 에너지문제의 해결과 남북협력, 나아가 동북아의 평화를 가져 올 수 있다고 제시한 바 있다. 안세현(2013), 위의 글. pp. 92-94; 그 외 관련 연구들은 심의섭·이성인, “남북한 에너지협력 과제와 정책방향,” 『한국동북아경제학회』 제19권 1호 (서울: 한국동북아경제학회, 2007); 신동천, “에너지 부문의 대북투자과 북한경제,” 『자원·환경경제연구』 제16권 2호 (서울: 한국환경경제학회, 2007); 배성인, “북한의 에너지난 극복을 위한 남북 협력 가능성 모색: 신재생에너지를 중심으로,” 『북한연구학회보』 제14권 1호 (서울: 북한연구학회, 2010); David Von Hippel and Peter Hayes, “DPRK Energy Sector Development Priorities: Options and Preferences,” Energy Policy Vol. 39, Issue 11 (2011); Se Hyun Ahn, “North Korea’s Energy Conundrum: Is Natural Gas the Remedy,” Asian Survey Vol. 53, no. 6 (2013).
 - 4) 박종철·정은이, “중국의 대북 원유 무역과 북한의 석유산업,” <2016년 한국국제정치학회 60주년 하계학술회의> 발표문 (2016).
 - 5) 김형태 외, “북한 에너지산업과 천연가스분야 투자에 따른 경제적 파급효과,” 『KIGAS』 제20권 4호 (서울: 한국가스학회, 2016); 김형태 외, “북한 천연가스산업과 석탄산업 투자에 따른 경제적 파급효과,” 『에너지공학』 제25권 3호 (서울: 한국에너지학회, 2016).
 - 6) 나용우, “동북아 안보딜레마와 에너지협력: 한일 공동에너지시장의 가능성을 중심으로,” <성균관대학

또한 기존의 연구들에서 보여지듯, 남북간 에너지협력이 에너지문제에 봉착한 북한에 계만 도움을 주는 것으로 접근하는 방식은 오히려 국내에서 또 다른 ‘퍼주기’라는 정치적 논란을 가져올 수도 있다. 그러한 점에서 본 연구는 남북한의 개별 이익에 기초한 상호이익의 확대라는 점에서 기존 연구들과의 차별성을 갖는다.

한국의 국익 차원에서 보면, 남북 에너지협력은 자원확보를 위한 국제사회의 경쟁이 심화되고 있는 환경 속에서 지속가능한 발전을 위한 필수조건인 에너지자원의 충분한 확보, 즉 국가의 에너지안보를 확보하는데 큰 도움이 될 수 있다. 예를 들어 북한의 협력이 실질적으로 보장된다면 저비용의 파이프라인을 통한 러시아의 원유 및 천연가스의 수입 등 공급원의 다변화 등 에너지안보라는 국가이익을 제고할 수 있다.

김정은은 북한을 정상국가로의 등장시키기 위해 집권 직후부터 경제강국 건설을 위한 대내적, 대외적 개혁개방정책을 추진해왔다. 물론, 국제사회의 전면적인 대북제재의 강화에 따라 실질적 효과를 거둘 수 없었지만, 결국 정상국가로 발돋움하기 위해서는 본격적인 대외개방을 추진할 수밖에 없으며, 그 과정에서 에너지문제는 북한의 대외개방 및 경제발전을 위한 중요한 정책적 유인으로 기능할 수 있을 것이다.

II. 남북 에너지네트워크 구축을 위한 이론적 틀⁷⁾

1. 남북 협력을 위한 새로운 이론적 틀: 안보공동체이론

본 장에서는 에너지협력을 통한 남북에너지네트워크 구축을 위한 이론적 근거로서 안보공동체이론을 적용해보고자 한다. 1980년대 말 냉전의 종식, 세계화의 심화 등 국제 구조적 환경의 변화에도 불구하고, 한반도 나아가 동북아 지역의 안보 불안정성은 해소는 커녕 오히려 심화되었다. 글로벌 차원에서의 냉전구조가 해체되었지만, 이 지역은 여전히 냉전적 안보 불안정과 안보위협에서 벗어나고 있지 못하고 있으며, 테러, 환경, 에너지 등 탈냉전 이후 새롭게 등장한 비전통적 안보위협들도 증가하고 있다.⁸⁾ 특히 한반도는

교 박사학위논문〉(2016), p.15.

7) 본 장은 나용우의 박사학위논문 제2장 이론적 분석틀의 내용을 본 연구를 위해 수정보완한 것임을 밝힌다.

8) 이삼성, “동아시아 국제질서의 성격에 관한 일고: ‘대분단체제’로 본 동아시아,” 『한국과 국제정치』 제22권 4호 (서울: 경남대 극동문연구소, 2006), pp. 6-11; 채재병·나용우, “동북아 지역질서

북한의 핵개발 등으로 인한 남북간, 북미간 갈등이 파국까지 치닫기까지 했다. 금년부터 시작된 한반도에서의 평화 분위기가 시작되었지만, 아직까지 한반도는 전통적·비전통적 안보 불안정성과 안보위협이 혼재된 상황에 처해 있다. 이러한 다양한 위협들을 해소하기 위해서는 새로운 협력모델을 모색할 필요가 있다.

이러한 차원에서 안보공동체이론은 남북관계의 개선 나아가 동북아의 지역협력 심화를 위한 중요한 의미를 갖는다. 물론 안보공동체이론은 양자간 관계의 협력과 통합보다는 다자간 특히 지역적 공간에 기반을 둔 지역간 협력질서의 한 유형으로 하나의 그룹으로 통합⁹⁾되는 것에 초점을 두고 있는 이론적 접근법이다. 그러나 국제관계에서 비폭력적 방식의 변화 가능성을 증대시키기 위한 시도로 구성된 안보공동체론은 안보딜레마를 평화로운 변화를 통해 협력 나아가 하나의 공동체로 발전시키기 위한 노력이라는 측면에서 남북간 오랜 불신과 갈등을 넘어서는 새로운 협력, 평화와 번영으로 이끌 수 있는 이론적 접근법으로서의 적용해볼 수 있다.

2차 세계대전 이후 등장한 안보공동체이론은 국제관계에 있어 비폭력적 변화의 가능성을 증대시키기 위한 시도이었는데, 이들 이론가들은 현실주의자들이 강조하는 안보를 위한 국력의 증강은 오히려 필연적으로 타국의 군비경쟁을 초래해 안보딜레마를 야기하게 된다는 점을 비판하고,¹⁰⁾ ‘안보공동체’를 통해 국제정치 행위자들 간에 내재된 인식과 정체성을 통해서 평화적인 변화를 추구할 수 있으며, 그 과정에서 국가들 간의 상호의존이 지속 가능한지와 국가들 간의 무력사용 가능성을 포기하는지를 설명하고자 했다. 이처럼 안보공동체론의 핵심은 바로 안보딜레마의 해소이며, 안보공동체가 국가간 안보딜레마를 감소시키기 위해 수행하는 역할은 국가의 내부작용에 대한 투명성을 증가시키고 국가들의 행위에 대한 예측 가능성을 높이는 것이다. 또한 안보공동체는 국가간 안보관계의 안정성을 증대시킴으로써 국가간 동질성 강화에도 기여한다.¹¹⁾ 안보공동체를

변화와 한국의 전략,” 『한국정치외교사논총』 제34집 2호 (서울: 한국정치외교사학회, 2013), p. 258; 나용우(2016), 위의 글, p.39.

9) 여기서 통합이란 공동체이식의 획득으로 정의될 수 있으며, 이는 공동체 구성원들이 오랜 기간 동안 상호 합리적인 믿음을 갖는 공식 혹은 비공식 제도와 실천적 경험을 포괄한다. Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia* (London: Routledge, 2001), p. 5.

10) 국제관계를 거래와 상호작용 및 사회화에 의한 사회적 학습과 일체성 형성의 과정으로 인식하고자 하였다. Donald J. Puchala, “The Integration Theories an the Study of International Relations,” Charles Kegley & Eugene Wittkopf, eds., *The Global Agenda: Issues and Perspectives* (New York: Randaom House, 1984), p. 189.

11) 조윤영, “동아시아 안보와 제도주의: 안보공동체 형성의 조건과 발전 가능성,” 『한국정치외교사논총』 제27집 2호 (서울: 한국정치외교사학회, 2006), p. 332.

통해 무정부적 국제체제 하에서 각국이 협력을 통해 상호 안보위협요인들을 축소함으로써 안보딜레마를 피하고 보다 안전한 상태를 만들 수 있다고 본다.

안보공동체론을 체계화한 도이치(Karl W. Deutsch)에 따르면, “공동체란 국가들 간에 공통된 속성을 지니고, 상호작용하며 신뢰와 존경을 가지고 지역 전체가 스스로의 정체성과 전체성을 인지하고 있는 상태”라 정의하고, 안보공동체는 이러한 공동체 개념을 지역 또는 국제사회로 확장하여 적용한 개념으로써 “공동체 구성원들 상호간 물리적 충돌이 아닌 다른 방법을 통해 그들의 분쟁을 해결할 것이라는 진정한 확신이 있을 정도로 통합된 사람들의 집단”이라 정의했다.¹²⁾ 즉 안보공동체의 필요조건으로 ‘참여국간 위협인식의 부재’를 제시했던 것이다. 그는 참여단위의 정치적 합병 여부에 따라 ‘융합적 안보공동체(amalgamated security community)와 다원적 안보공동체(pluralistic security community)¹³⁾’로 구별하였는데, 현실적으로 관심을 모으고 있는 것은 다원적 안보공동체로서 이 공동체 내의 국가들은 공동의 제도로부터 그리고 공동의 정체성(mutual identity), 충성심, ‘우리’(we-ness)라는 인식을 공유함으로부터 나오는 핵심 가치들을 공유한다.¹⁴⁾ 안보공동체 참여국가들 간에 ‘우리’라는 인식에 바탕을 둔 정서적 유대는 그들 사이의 갈등을 해결하기 위한 정당한 방법 중 하나로 폭력이나 폭력의 위협을 배제하도록 만든다는 것이다. 이처럼 도이치의 안보공동체 개념은 당시 냉전체제에 있어서 ‘지역주의’와 ‘안보’ 개념을 연계시킨 것으로서 지역주의가 안보공동체로 발전할 수 있다는 진화론적 통합론을 주장하였다.¹⁵⁾ 이러한 안보공동체 개념은 탈냉전과 함께 다시 재조명받았다. 특히 아들러(Emanuel Adler)와 바넷(Michael Barnett)은 사회적 구성주의에 기초해 도이치의 개념을 보다 정교화하여 “다원적 안보공동체란 사람들이 평화적 변화의 신뢰할만한 기대를 유지하는 주권국가들로 이루어지는 초국가적 지역”이

12) Karl W. Deutsch, et al., *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton: Princeton University Press, 1957), pp. 5~6.

13) 에머슨은 다원적 안보공동체를 ‘최소한의(minimal) 혹은 얇은(thin)’ 안보공동체와 ‘최대한의(maximal) 또는 두터운(thick)’ 안보공동체로 보다 세분화하였다. 전자는 회원국들이 국가간 발생하는 갈등을 무력을 사용해서 해결하지 않고 대화를 통해 해결하려는 공감대가 형성된 즉, 공동체의식과 안보기대를 공유하는 상태이고, 후자는 공동체가 한 국가가 다른 국가를 침략했을 경우 공동체의 회원국들이 연합하여 침략국을 공동으로 응징할 수 있는 실질적 안보를 제공함을 보여주는 상태로 제시하였다. Donald K. Emmerson, “Security, Community and Democracy in Southeast Asia: Analyzing ASEAN,” *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 6, No. 2 (2005).

14) Deutsch(1957), 위의 책, pp. 66-67.

15) 변창구, “동남아시아 안보공동체로서의 ASEAN: 전략과 과제,” 『정치정보연구』 제12권 1호 (서울: 한국정치정보학회, 2009), p. 195.

라 정의했다.¹⁶⁾ 특히 그들은 전쟁의 부재와 관련하여 구성주의자들의 견해를 적극적으로 수용하였는데, 공동체 내에 뿌리내려진 물질적(material) 요소와 규범적(ideational) 요소가 평화적 변화를 가져올 것이라 보았다. 그들에게 있어 중요한 것은 ‘무력이 안보의 요소가 아니라는 사실’인데, 국가안보를 공동체에 기초한 자신과 상대방의 관계로부터 추출해냄으로써 현실주의자들과 달리 무력의 필요성이 배제될 수 있다는 점을 강조한다. 이처럼 안보공동체 구축에 대한 구성주의적 시각은 물질적 요소 못지않게 사상적·규범적 요소를 강조하고 있다. 공동체라는 인식은 안보적, 물질적 이익의 공유와 함께 관념적 일체성이 어느 정도 존재해야만 가능하다. 유사한 입장에서 아차라(Amitav Acharya)도 “다원적 안보공동체는 여러 특징을 갖지만, 그 중에서도 특히 두 가지가 중요한데, 그 하나는 전쟁의 부재이며 다른 하나는 한 집단 내에서 다른 회원국에 대해 전쟁도발 의지가 없어야 한다는 것”이라 하면서 “안보공동체의 핵심목표는 행위자들 간에 존재하는 공동위협만을 억지하기보다는 평화와 안정이라는 행위자들의 공통관심사를 발전시키는 데 있다”고 하였다.¹⁷⁾ 이처럼 분쟁의 회피와 평화적 해결이야말로 안보공동체 구성원들의 가장 중요한 공동의 관심사라는 점에서 동북아 안보공동체의 구축이라는 본 연구의 목적에 기여할 수 있다.

그러나 기존 안보공동체이론은 현실적 설명력을 갖기에 근본적인 한계를 갖고 있다. 도이치는 안보공동체가 성공하기 위한 필수조건으로 첫째, 국가들이 정치적 정책결정을 함에 있어 고려되는 주요 가치들의 양립가능성, 둘째 참여하는 정부들이 폭력에 의존하지 않고 상대 정부의 메시지나 행동에 신속하고 적절하게 행동할 수 있는 능력, 셋째 상호간 행위의 예측가능성이라 제시하고 이러한 조건들이 충족되어 공동체를 형성하기 위해서는 무엇보다 정치적 교류, 여행, 무역, 운송 등 커뮤니케이션 거래가 많아야 한다고 하였다. 커뮤니케이션 거래량이 크게 증가함에 따라 국가간 상호의존도가 높아짐으로써 공동체 의식이 강화되고 궁극적으로 국가들이 특정 목표를 달성하기 위해 호전적 행동을 취하지 않게 될 것이라는 신뢰에 기초한 공동체가 구축된다는 것이다. 도이치는 이처럼 안보공동체 형성에 있어 정치적 교류를 포함한 국가간 거래량 증가를 무엇보다 중시하였는데, ‘아시아패러독스’라는 용어에서 확인할 수 있듯이 경제적 상호의존이 상당히 심화

¹⁶⁾ Emanuel Adler and Michael Barnett, “Security Communities in Theoretical Perspective,” Emanuel Adler and Michael Barnett, eds., *Security Communities* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), p. 30.

¹⁷⁾ Acharya(2001), 위의 글, p. 16.

된 동북아에서 커뮤니케이션 거래량의 증가에 따라 자연스럽게 안보공동체가 형성될 것이라 기대하기가 어렵기 때문이다.¹⁸⁾

점진주의적 입장에 입각해 도이치는 안보공동체의 구축을 정치와 비정치부문으로 구분하고 비정치적 영역에서의 통합이 선행되면 정치영역의 통합을 촉진할 수 있다고 하였다. 이러한 기능주의적 접근은 EU 통합과정에서 보였듯 기능주의적 확산(spillover)에 의해서 통합으로 진전되었다기보다 프랑스, 독일, 영국 등 역내 핵심국들간의 자율적 선택과 통합을 통한 국익 확대라는 현실주의적 선택을 설명해내지 못했다.

2. 안보공동체이론의 변형

한반도에서의 안보공동체 구축은 적극적 평화를 실현하는 것이다. 이러한 맥락에서 남북 안보공동체는 분쟁과 갈등의 구조적 원인들을 근원적으로 제거하고 당사자들간의 원활한 소통을 통해 공동체적 질서를 수립해나가는 것을 의미한다. 이를 위해 정체성의 공유, 이익의 조화와 수렴, 그리고 레짐의 정상적 기능이라는 요소가 충족되어야 한다.

남북 안보공동체의 구축에 있어 남과 북의 개별적 이익 조정을 넘어서는 양자간의 '우리'라는 공동정체성이라는 관념의 역할이 중요하다.¹⁹⁾ 물론 남과 북은 한민족으로 단일한 언어를 사용하고 있다는 점에서 정체성의 수렴성이 상대적으로 높은 것이 사실이다. 분단 이후 70년간의 시간은 이념, 민족의식, 역사의식 등 정신적 공감 또는 공유수준이 그다지 동질적이라고 보기 어려운 것이 사실이다. 정체성은 집단의식 그리고 궁극적으로 집단을 만드는 기제라 할 수 있는데, 안보공동체는 구조와 행위자들 간의 상호작용 속에서 장기적 시간의 흐름, 소통을 통해 형성될 수 있다.²⁰⁾ 협력을 통한 학습과정에서 신뢰와 공동체의식이 생성되고 발전될 수 있다. 정체성은 국가들 간의 교류와 협력을 확대하면서 자연스럽게 형성된다는 점에서 공동체 형성의 원인이라기보다는 결과라 할 수 있으며, 동시에 공동체 형성을 촉진시키는 촉매제 역할을 한다고 볼 수 있다.²¹⁾ 공동

18) 나용우(2016), 위의 글, p.43.

19) 웬트(Alexander Wendt)에 따르면, 유럽과 아시아에서의 상이한 제도주의의 발전 또는 다자적 지역협력을 설명하는 가장 중요한 요인으로 집단 공동체의식의 발전차이에서 찾았었다. Alexander Wendt, "Collective Identity Formation and the International State," *American Political Science Review*, Vol. 88 (1994), pp. 384-386.

20) 아들러와 바넷은 "안보공동체가 역사를 가지고 있을 뿐 아니라 시간의 화살(arrow of time)에 따라 미성숙한(nascent), 성장하는(ascendant), 그리고 성숙한(mature) 안보공동체로 진화하는 형태를 보여준다."고 언급하면서 안보공동체의 장기적 변화를 강조하였다. Adler & Barnett(1998), 위의 글, p. 49.

정체성은 다자주의적 제도의 발전을 위한 중요한 사회적 기반을 제공함은 물론 규칙화된 원칙들에 의거한 행위를 가능하게 하고 동시에 참여국가들간 호혜적 이익에 대한 인식의 공유하도록 한다.

일반적으로 안보공동체 논의는 관념, 정체성 등 구성주의적 접근 혹은 다자적 제도주의를 통해 주로 다루어졌으나, 실제 EU 통합과정에서 확인할 수 있듯이 행위자인 국가의 자율성 혹은 의도적인 선택(intentional choices)이 중요한 역할을 하였다. 여기서의 국가이익은 현실주의와 자유주의에서처럼 주어진 것이 아니라, 장기적으로 상호작용에 의해 만들어진다는 구성주의적 입장이면서도 행위자가 이를 수동적·자동적으로 수용하는 것이 아니라 상황에 따라 자율적으로 선택할 수 있는 능력과 가능성이라는 의미를 갖는다.²²⁾ 구성주의적 안보공동체 논의에서는 정체성 등 관념의 요소에 의해 지역통합이 실현된다고 주장한다.²³⁾ 그러나 아이디어가 그 자체만으로 통합의 동력이 되기에는 불충분하다. 왜냐하면 아이디어가 행위자들을 움직이는 것이 아니라 행위자가 아이디어를 일종의 레퍼토리로 전략적 자원으로 동원하고 활용하기 때문이다.

유럽연합의 통합과정을 돌이켜볼 때, 그것의 출발은 협력에 의해 가능했었다기보다 경쟁과 투쟁에서부터 시작되었다. 즉 유럽국가들 간의 오랜 갈등과 전쟁이 역설적이게도 지역공동체 형성에 긍정적 역할을 했던 것이다. 이 과정에서 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community, ECSC)의 설립되었는데, 이러한 제도적 합의는 유럽의 평화를 목표로 한다는 국제적 차원은 물론 개별 국내정치의 안정화에도 크게 기여한다는 판단에서 가능했던 것이다. 나아가 전통적 주권 개념이 가지는 ‘불가침성(involuntaryness)’에 대한 양보를 토대로 유럽시장이라는 경제적 공동체의식이 생겨났고, 결과적으로 주권의 재해석을 통해 국제적 제도주의의 일원이라는 의식과 특정국가의 국민이라는 의식의 조화로운 공존이 가능했던 것이다. 현실적으로 유럽공동체 일원으로

21) 실제 1990년대 후반 경제위기를 계기로 상호의존의 현실과 경제협력의 필요성을 인식하게 되어 하나의 공동운명체라는 공감대가 형성되기 시작하면서 보다 적극적인 지역통합을 모색하게 되었고, 그 결과 APT와 EAS 등 지역협력의 제도화가 가능하였으며, 이는 다시 국가들간 공동체의식과 지역적 정체성을 증대시키고 있다. 변창구(2009), 위의 글, p. 17.

22) Nicolas Jabko, *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe, 1985-2005* (Ithaca: Cornell University Press, 2006); 조홍식, “지역통합과 전략적 구성주의: 이론 및 비판적 고찰,” 『유럽연구』 제30권 3호 (서울: 한국유럽학회, 2012), p. 9.

23) 대표적으로 맥나마라는 ‘아이디어의 커런시(currency)’를 통해 신자유주의적 금융통합과 안정적 통화정책으로 프랑스와 독일의 정책 패러다임이 수렴되면서 유럽통합이 가능했다고 분석했다. Kathleen R. McNamara, *The Currency of Ideas: Monetary Politics in European Union* (Ithaca: Cornell University Press, 2009).

서의 지위에서 파생하는 많은 긍정적 이익들이 궁극적으로 유럽통합을 더욱 가속화시키는 계기가 되었다.²⁴⁾

결국 협력보다는 경쟁의 속성이 상대적으로 강력하게 작동하고 있는 한반도의 안보구조 하에서 안보공동체의²⁵⁾ 구축은 남북의 이익 조화가 용이하고 신뢰 및 공동체의식을 제고하기 위한 상대적으로 쉬운 영역에서부터 출발해야 할 것이다. 한반도는 여전히 규범보다는 힘이, 협조보다는 갈등이, 제도보다는 편의적 관계 등 현실주의적 기제가 여전히 크게 작용하고 있지만, 최근 최고지도자들의 결단에 의한 한반도에서의 관계개선은 남북 안보공동체 구축을 위한 우호적 환경이 조성되고 있다고 하겠다.

이러한 측면에서 최근 그 중요성이 날로 높아지고 있는 에너지이슈에 주목할 필요가 있다. 에너지는 일반적으로 적절한 금액을 지불하면 언제든지 쉽게 확보할 수 있는 경제재로서 인식되고 있으나, 희소한 에너지자원의 물리적 특성과 그것이 가진 전략적 성격으로 인해 점차 안보재로서 그 위상이 높아지고 있다. 실제 에너지는 전통적, 그리고 비전통적 성격의 안보로서 소위 ‘연계이슈(linkage issue)’이다. 특히 지속적인 에너지부족에 의해 국가경제 전반의 발전에 장애를 겪어오고 있는 북한과 지속가능한 성장을 위해 안정적인 에너지 공급이 중요한 국가과제인 한국에게 있어 국가이익의 수렴이 상대적으로 가능한 이슈영역임에 틀림없다.

III. 김정은시대의 경제정책과 에너지

김정은시대의 경제정책을 포함해 전반적인 국가발전전략은 집권 5년차였던 지난 2016년 제7차 노동당대회에서 구체적으로 제시된 바 있다. 제7차 노동당대회에서는 비상국가체제에서 당-국가체제로의 정상국가라는 방향을 설정했다. 특히 경제건설을 중심으로 한 체제변화가 시도되기 시작했다.²⁶⁾ 물론 국가전략으로 ‘경제건설 및 핵무력

24) 박인휘(2006), 위의 글, p. 273; 조운영(2006), 위의 글, p. 329.

25) 남공곤에 따르면, 동북아 지역은 완전한 안보공동체를 구축한 경험은 없지만 역사적으로 지역공동체의 성격을 지닌 질서를 경험한 적은 있다. 17-18세기 중국 중심의 중화주의질서라는 전근대성을 전제로, 그리고 20세기 초 일본 중심의 대동아공영권은 군사주의와 상업주의라는 근대성을 중심으로 시도되었다. 남공곤, “동북아시아 안보공동체 실천 유형과 관련 6개국 입장 평가,” 김영작·김기석 엮음, 『21세기 동북아공동체 형성의 과제와 전망』 (서울: 한울아카데미, 2006), pp. 224-226.

26) 이관세, “김정은 정권의 통치전략 노선과 그 함의,” 『한반도포커스』 제36호 (2016), p.5.

건설 병진노선'을 추진할 것, 병진노선이 북한이 추구해야 하는 '항구적인 전략적 노선'이라고 강조하였다. 그럼에도 불구하고 경제강국 건설과 인민생활 개선을 핵심과제로 제시한 것에 주목할 필요가 있다. 지난 해 11월 '핵무력 완성' 선언을 통해 '핵·군사강국의 지위를 획득'한 북한은 금년 4.27 남북정상회담을 앞둔 4월 20일 당 중앙위원회 제7기 3차 전원회의에서 '경제건설과 핵무력건설 병진노선의 위대한 승리를 선포함에 대하여'와 '혁명발전의 새로운 높은 단계의 요구에 맞게 사회주의경제건설에 총력을 집중할 데 대하여'라는 2가지 결정서를 채택하고 "경제건설 총력노선"이라는 새로운 국가전략노선을 제시하였다.²⁷⁾

1. 김정은시대 경제건설의 목표: 인민생활의 향상

김정은의 경제건설의 비전은 공식적으로 사회주의강성국가의 건설이다. 지난해 9월 제6차 핵실험에 뒤이은 11월 화성-15형 미사일 발사 이후 '핵무력완성'을 선언한 북한은 정치·군사·사상강국을 달성했지만, 아직 경제강국의 달성은 쉽지 않은 목표이다. 따라서 경제부문 발전이라는 목표를 달성한다면, '사회주의강성국가'로 발돋움할 수 있다는 점에서 경제건설 총력전에 나선 것으로 볼 수 있다.

그런데 사실 경제강국의 진정한 실현을 위한 필수적인 요소는 인민경제의 향상이다. 역설적이지만 그가 추구해온 핵보유국 지위 확보전략도 인민생활향상 목표와 밀접하게 연관되어 있다.²⁸⁾ 인민생활의 향상을 위한 북한 김정은의 경제정책 목표 제시 뿐 아니라 이를 달성하기 위한 노력은 꾸준히 일관되게 전개해왔다. 김정은 정권 출범 초기부터 주민생활 향상을 위한 경제건설을 강조해왔을 뿐 아니라 현재까지 나름대로 메시지를 지속적으로 표명해왔다.²⁹⁾

김정인이 경제발전의 필요성을 강조해왔던 사례들은 적지 않다. 김정은은 2012년 4월 15일 첫 공개연설에서 '주민들이 다시는 허리띠를 조이지 않겠다'고 약속했고, 2013년 신년사에서는 경제발전과 인민생활향상을 가장 우선적으로 추진하겠다고 육성으로 다짐했다. 특히 주목할 만한 것은 바로 2013년 3월 경공업대회이다. 키리졸브 한미합동 군사훈련 종료를 나흘 앞둔 같은 해 3월 18일, 일촉즉발의 첨예한 정세가 조성된 가운데

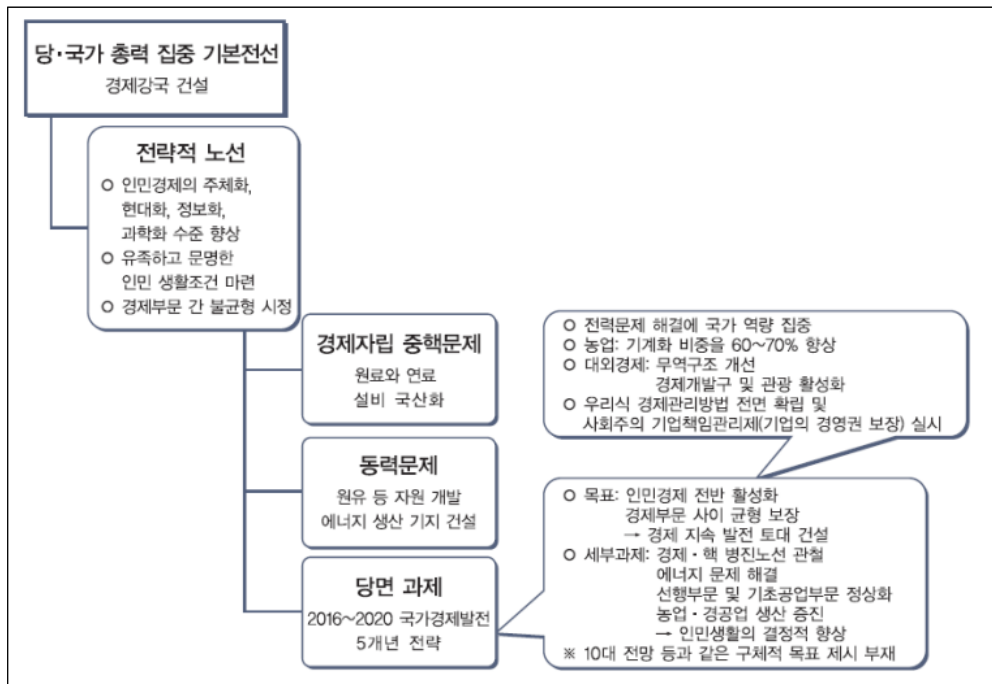
27) "결정서: 경제건설과 핵무력건설병진노선의 위대한 승리를 선포함에 대하여," 『조선중앙통신』, 2018년 4월 21일

28) 임을출, "김정은의 경제건설 총력집중 새 전략노선과 비핵화," 『IFES 현안진단』 NO-75 (2018-04).

29) 임을출(2018), 위의 글.

서도 전국경공업대회를 10년 만에 개최했다. 김정은은 연설에서 “조선(한)반도에서 새 전쟁을 막고 평화적인 환경에서 경제건설을 다그쳐 인민생활문제를 하루빨리 해결하려는 것은 우리당의 확고부동한 입장”이라고 강조했다. 이처럼 김정은은 전례 없는 높은 수위의 군사적 도발을 감행하고 이에 따른 고강도의 제재를 받으면서도 경제발전에 대한 의지를 꺾지 않았고, 악조건 속에서도 일관성 있게 경제개발에 박차를 가해왔다. 이러한 노력은 오늘날 북한 시장에서 경공업 제품의 국산화 비중이 크게 높아지게 되었다.³⁰⁾ 이러한 노력들이 궁극적으로 경제건설 총력노선으로 본격화되었다. 뒤에 자세히 살펴볼겠지만, 김정은식 개혁과 개방도 이러한 목표 하에서 집권 이래 꾸준히 추진되었다.

그림-1 경제부문 정책노선



※ 출처: 이관세(2016), 위의 글, p.15

30) 임을출, “김정은의 ‘경제건설 총력집중; 새 전략노선과 남북경협 방향,’” 『수는 북한경제』 제57호 (2018), pp.27-29.

그동안 점차 그 강도를 더해온 대북제재의 영향으로 인해 북한이 새로운 경제전략노선을 실현하기 위한 방법으로 강조하는 것은 자력경쟁과 과학기술중시이다. 우선 ‘자력자강’, ‘자강력제일주의’ 등의 표현을 강조함으로써 자재 및 설비의 국산화를 추진해 외자 및 자본에 의존하지 않고 스스로 생산과정을 완성시켜 제재의 영향을 정면 돌파하는 방식으로 경제를 운영하고 있다. 이러한 자력자강정책은 2016년 제7차 당대회에서 채택된 새로운 국가경제발전 전략에 그대로 반영되었다. 이 전략은 사실상 그렇게 새롭지 않다고 할 수 있지만, 경제발전에 있어 과학기술의 역할을 크게 강조했던 것이나 사회주의기업책임관리제의 전면화 등은 상당한 변화로 판단된다.

과학기술의 강조는 어떻게 보면, 자강력제일주의 및 대북제재와 밀접하게 연결되어 있다. 제재 국면에서 외국자본이나 기술을 적극적으로 끌어들이 수 없는 외부적 환경에서 자체 과학기술의 발전은 불가피한 것이다. 국방공업 및 군수기술분야 뿐 아니라 식료, 유탄유 공장 등 인민생활과 직결된 경공업분야에서도 본보기공장들을 다수 건설했고, 과학중시정책이 성과를 내어 생산현장에서 기술혁신이 이루어졌다고 자평하고 있다.

2. 김정은시대 산업정책의 내용과 특징

김정은은 아버지 김정일 시대의 경제정책노선을 기본적으로 유지하면서도 정책을 실현하는 수단과 방식에서는 특징적인 변화를 보이고 있다.

첫째, 선대에 통제와 이완을 반복했었던 시장(장마당)을 적극적으로 용인하고, 제도화함으로써 이를 활용하는 정책을 지속하고 있다. 또한 ‘우리식경제관리방식’ 등 경제체계 개혁을 통해 국영기업의 시장경제 활동을 공식적으로 법제화하기도 했다. 둘째, 투자 및 자원배분의 측면에서는 현 투자능력 혹은 기술수준을 고려해 단기적 성과를 내기 어려운 분야에 대한 충분히 투자하기보다는 성과를 거둘 수 있거나 거두고 있는 분야로 자원집중을 통한 실용주의적 정책을 전개하고 있다. 이러한 기초 하에 ① 에너지 부문에 자원을 우선 투입, ② 기존 설비의 안정화나 현대화 등을 통한 소재공급 역량의 확충 노력, ③ 소비재 부문에서는 중앙정부 재정의 역할을 축소하고 시장을 적극 활용하는 등 국가 역할의 재정립을 모색, ④ 기술개발이나 설비투자에서는 성과확인 후 확산하는 정책을 적극 활용하는 등의 특징을 보이고 있다.³¹⁾ 셋째, 김정은 시기의 두드러진 경제정책 중 하나는 자력갱생에 토대한 ‘국산화 정책’을 적극적으로 추진하고 있다는 것이다.

31) 이석기, “김정은 시대 북한산업과 남북경협에 대한 시사점,” 『KIET 산업경제』 8월호(2018), pp.8-9.

연료, 자재와 설비 그리고 제품 등 거의 모든 형태에서 국산화를 추진하고 있으며, 대북 경제제재의 수위가 높아짐에 따라 ‘자력갱생’, ‘자강력제일주의’ 등 자립이 더욱 강조되고 있다. 어느 정도 성과를 보이고 있는 국산화 정책은 중국을 통한 기계와 설비, 원·부자재의 수입 감소효과가 나타나지 않고 있어 아직까지는 진행되고 있지만, 대북제재의 효과가 북한 사회·경제로 본격화될 경우 국산화 정책에도 영향을 받을 수밖에 없다. 넷째, 김정은은 과학기술 중시와 기술향상을 통한 경제발전을 전개하고 있다. 이러한 차원에서 북한은 교육·훈련 강화를 통한 인재육성, 과학기술 보급망 구축, 원격교육 확산, 과학기술 및 기술자에 대한 투자확대 등을 실시하고 있다. 또한 제7차 노동당대회에서 제시된 국가경제발전 5개년전략에서도 과학기술중시를 크게 강조했고, 또한 공장·기업소의 기술 혁신 활성화를 주문한 바 있다. 다섯째, 실용주의적 산업정책과 인민경제 향상과 관련된 건설사업을 중점 전개하고 있다.³²⁾

이러한 변화에도 불구하고 오늘날 북한의 산업 및 경제정책은 여전히 근본적인 한계가 존재한다. 현 대외환경이나 조건에서는 김정은의 경제·산업정책이 크게 성과를 내기는 어렵다. 물론 실용주의적 투자정책, 과학기술 중시 및 국산화정책 그리고 경제건설 총력 노선으로의 전환 등 자원의 낭비를 줄이고, 성장잠재력을 확충한다는 점에서 상당히 긍정적이지만, 북한 내부로부터의 자원 동원은 그 한계가 분명한 것이다. 특히 해외로부터의 자본과 기술의 유입채널이 계속 존재하지 않고, 관련 법·제도적 토대가 마련되지 않는다면 북한이 현재 보이고 있는 긍정적 요인들이 지속가능한 성과로 이어지기는 사실상 불가능할 것이다. 결국 김정은의 경제·산업정책이 성과를 지속적으로 달성하기 위해서는 무엇보다 자본과 기술의 안정적 확보, 이를 위한 관련 제도의 마련이 시급하고 중요하다.³³⁾

3. 김정은시대 대외개방정책의 특징

북한에게 있어 사회주의경제강국을 건설하기 위한 또 다른 중요한 정책은 해외자본과 기술을 유치해 경제건설을 추진하려는 대외개방정책이다. 중국, 베트남 등 사회주의국가들이 경제발전을 위해 특구 등의 제한적 대외개방정책을 활용했듯이,³⁴⁾ 북한 역시 부침

32) 이석기(2018), 위의 글, pp.8-10.

33) 북한이 도모하고 있는 질적성장 전략이 성과를 거두기 위해서는 궁극적으로 소유권 제도의 개편이 필요한데, 이 부분에서 큰 진전이 되지 않고 있다. 이석기(2018), 위의 글, pp.11-12.

34) 일반적으로 경제특구·개발구 정책을 통해 얻을 수 있는 경제적 효과는 다음과 같다. (1) 대외무역

을 거듭해왔지만 경제정책의 한 축으로 대외개방정책을 활용해왔다.

특히 경제특구 정책은 현 시점에서 북한이 외국인 투자 유치를 위해 추구할 수 있는 가장 효과적인 정책 수단이 될 수 있다. 대외개방에 의한 체제 이완을 우려하는 북한으로서 경제특구는 거의 유일한 외국인 투자유치 정책이자, 제조업 성장을 위해 필수적인 인프라가 절대적으로 부족한 상황에서 특구 정책은 인프라 개발 부담도 크게 줄일 수 있는 수단이기도 하다.³⁵⁾

북한의 경제특구정책은 북한의 대외무역 정책 방향과 긴밀하게 연관되어 있는데, 북한의 대외무역은 시기에 따라 외부 및 국제환경에 의해 직접적인 영향을 받으면서 상이한 패턴을 보였고 북한의 경제특구 정책 역시 그러한 흐름에 따라 변화해왔다.

가. 대외개방정책의 추진경과: 김정일에서 김정은까지

북한 대외개방정책의 시작은 1984년 합영법(최고인민회의 상설회의 결정 제10호) 제정이라 할 수 있으나, 실제 경제특구정책이 도입된 것은 1991년 12월 28일 라진선봉 지역을 자유경제무역지대로 선포한 때부터이다. 특히 이 때부터 외자유치와 관련된 법제를 제정하고,³⁶⁾ 1993년 1월 13일 최고인민회의 상설회의 결정 제28호 자유경제무역지대법 제정했다.³⁷⁾ 김일성시대에 경제특구를 활용한 대외개방정책을 시작하였으나, 북한의 대외개방정책이 본격적으로 이루어진 시기는 ‘고난의 행군’이라는 경제위기를 돌파해야 했던 김정일시대부터였다.

김정일시대의 대외개방정책은 3단계로 추진되었다. 제1단계(1994~2002)는 경제특구 모색기로, 김일성의 유훈에 따라 라진선봉 자유경제무역지대 건설을 적극적으로 추진하였다. 1994년 10월 제네바합의가 특구 건설에 있어 긍정적인 환경³⁸⁾으로 작용하였지

확대, (2) 부족한 외자도입 확대, (3) 선진 기술과 관리 경험 도입, (4) 일자리 창출 등 고용의 확대, (5) 지역경제 발전과 인접지역으로의 확산(림금숙 외 2015, 213-216), (6) 특구단지의 집적화를 통한 규모의 경제 실현, (7) 다양한 업종의 공존으로 정책적 시너지 효과 창출. 림금숙·김성남·현동일. 『중국 경제체제 개혁의 경험과 함의』(중국: 연변대학교, 2015), pp.213-216; 조영기. “북한경제특구(개발구) 진출기업에 대한 지원수요 정책.” 『NARS 정책연구용역보고서』(2014) p.26.

35) 이석기, “북한의 경제특구 개발과 남북한 경제협력 과제,” 『국토』 제386호 (2013), p.33.

36) 1992년 10월 5일 합자법/외국인기업법, 1993년 1월 31일 외국투자기업 및 외국인세금법/외화관리법, 1993년 11월 24일 외국투자은행법이 연달아 제정되었다.

37) 자유무역경제지대법의 특징으로는 (1) 시행정경제위원회가 지대당국의 역할을 맡은 지대관리기구체 제였고, (2) 라진선봉지역에서의 관세를 면제했으나, 완전한 무관세지역은 아니었으며, (3) 남한기업의 투자를 제한하였다. 배종렬, “김정은 시대의 경제특구와 대외개방: 평가와 전망,” 『북한연구학회보』 18권 2호 (2014), pp.30-31.

만, 1997년 금융위기의 여파는 라진선봉 경제특구건설에 부정적인 영향으로 작용했으며, 이를 외국인투자법제의 변화 및 경제특구의 위상 조정으로 대처하고자 했다.

제2단계는 2002~2008년으로 경제특구 추진기라 할 수 있다. 라선 특구의 경험을 바탕으로 다른 핵심지역(신의주, 개성, 금강산)으로 확장을 시도했는데, 이 시기의 특징은 경제특구 설치의 핵심대상이 외국에서 남한으로 전환되었다는 것이다. 특히 신의주특구 정책 추진과정에서 불거진 북중관계의 갈등과 일본인 납치문제로 인한 북일관계의 악화가 그 요인으로 작용했다. 이러한 대외환경 속에서 교류협력을 중시하는 김대중-노무현 정부는 북한 김정일에게 중요한 옵션으로 부상하며, 금강산과 개성 등 남북협력을 통한 경제특구를 본격화하게 되었다. 이에 따라 금강산관광지구법(2002.11.13.), 개성공업지구법(2002.11.20.) 등 특구법 및 북남경제협력법(2005.7.6.) 제정되기에 이르렀다. 경제특구와 관련된 각종시행규정, 준칙, 지침, 기준 등 법제가 마련되어 남북 경제교류가 공식적으로 제도화되고, 특구 운영의 주체가 북한 중앙당국에서 개발업자와 관리위원회로 이관되어 특구의 국제경쟁력이 강화되었다. 그럼에도 불구하고 여전히 북한 기관·기업소·단체가 특구 개발에 참여할 수 없다거나, 특구와 내륙(배후)지역과의 경제적 연계가 존재하지 않았던 것은 특구의 제한적 성공에 그치도록 하였다.

제3단계는 2008~2011년 기간으로 경제특구 전환기라 하겠다. 김정일의 건강악화와 남한의 정치적 변화가 있었던 시기로, 경제특구 설치의 대상 및 협력파트너가 남한 중심에서 중국으로 다시 전환되었다. 당시 무엇보다 김정은 후계체제의 구축이 당시 북한 정권에게 절체절명의 과제였다. 2008년 7월 금강산 관광객 피사사건으로 남북관계가 급격하게 경색되는 비우호적 환경이 조성되었고, 북한 국내적으로는 2009년 4월 헌법 개정에서 선군사상이 북한 정권의 공식이념으로 등장해 김정은 후계체제 확립하는데 힘을 실었다. 또한 2010년 천안함사건 발생 이후 5.24조치가 시행되는 등 남북관계의 긴장국면이 고조되면서 북한은 특구건설과정에서 중국과의 경제협력을 강화하게 되었다. 남북관계의 급격한 악화는 2011년 4월 금강산관광지구법의 폐지로 이어졌고,³⁹⁾

38) 이 시기 북한은 인프라건설에 국내자금을 동원하고, 법령정비를 가속화해 총 16개의 법과 41개의 규정을 공포했으며, 지대개발은 싱가포르모델을 지향하고, 1997년 6월 1일 변동환율제 실시, 자영업의 허용(가내편의봉사업), 국영기업 및 지방기관소유기업의 독립재산제 전환 가능 등 자본주의실험을 강화하는 여러 조치들을 단행했다. 배종렬, “북한의 외국자본유치실태에 대한 평가 및 전망,” 배종렬·박유환 편, 『남북한 경제협력: 발전전략과 정책과제』 (서울: 한국수출입은행, 2000), pp.347-349.

39) 조선아시아태평양평화위원회 대변인담화를 통해 북한이 “금강산관광에서 현대측에 준 독점권에 관한 조항의 효력을 취소한다.”고 발표했다. 이어 최고인민회의 상임위원회 정령 제3373호(금강산지구를 내움에 대하여: 2002.10.23.)의 효력을 없애는 최고인민회의 상임위원회 정령 제1618호(금강산

중국과의 관계 개선을 본격적으로 추진했다. 중국은 그동안 북한과의 관계를 개선하려는 측면과 함께, 북한과의 협력 속에서 낙후된 동북3성의 지역 경제발전을 추진하려는 목표가 결합되어 북한의 경제특구 정책을 적극 지원하게 되었다.

법제도적으로는 2010년 1월 라진·선봉직할시를 특별시로 승격시켰고, 같은 해 12월 “조선민주주의인민공화국 정부와 중화인민공화국 정부 사이의 라선경제무역지대와 황금평·위화도경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정” 체결하였다. 또한 2011년 11월 외국인투자법을 재정비하고, 12월에는 황금평·위화도경제지대법을 제정하고, 라선경제무역지대법도 대폭 수정하였다. 이 조치들의 핵심은 북중 공동개발운영이라는 기초 아래 개성특구형의 관리위원회 제도를 도입하고 중국 기업에게 특혜적인 경영활동 조건을 보장하는 것이었다.

이러한 김정일 시대의 대외개방정책을 도식화하면,

그림-2 김정일 시대의 대외개방정책



현재까지 김정일의 대외개방정책은 기존 경제특구의 조정 및 새로운 경제개발구 정책을 수립해 전개되고 있는 것으로 보인다. 다만, 아버지 시대와 차별화되는 것은 단계별 접근보다는 동시에 병행되고 있다는 것이다.

우선 기존 특구정책을 조정하는 전략을 취하고 있다. 2012년 5월 31일 최고인민회의 상임위원회는 정령 제1673호를 공포하며, 김정은 시대 최초의 특구법(금강산국제관광특구법)을 제정하였는데, 이 법은 오히려 개방을 확대하기보다는 개방을 축소하는 성격이 있어 기존 특구정책이 일정 부분 후퇴한 시기라 할 수 있다. 특수경제지대이지만 라선경

제무역지대와 같은 헌법상 특구의 위상이 아니었으며, 특구의 운영주체가 개발업자에서 북한 당국으로, 투자유치방식 역시 민간 개발업자 주도에서 북한 당국으로 바뀌었으며, 주요 남북관계 관련규정들이 삭제 혹은 수정되었다.⁴⁰⁾

2016년 1월 제4차 핵실험 이후 2월 10일 우리 정부의 개성공단 가동 전면중단 조치에 반발해 다음날 북한은 개성공단의 남측 인력을 전원 추방하고 남측 자산의 전면 동결 및 개성공단 폐쇄를 선포하였다. 이 시기의 중요한 특징은 북한 경제특구 정책의 초점이 북한의 남측 접경지역에서 중국과의 변경지역으로 이동했다는 것이다.⁴¹⁾

■ 그림-3 김정은 시대의 대외개방정책



이러한 정책조정은 김정은식 경제개발구 설치 및 확대하는 경제개발구 확산기로 이어지고 있다. 북한은 2013년 3월 31일 당중앙위원회 전원회의에서 ‘경제·핵 병진노선’을 공식 천명했고, 김정은은 동년 4월 1일 최고인민회의 제12기 7차 회의에서 경제개발구를 최초 언급하였다.⁴²⁾ 동년 5월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3192호로 경제개발구법을 제정하고, 10월에는 국가경제개발총국을 국가경제개발위원회로 개편, 민간단체인 조선경제개발협회를 조직하였다. 2013년 11월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 14개 특수경제지대(13개 지방급 경제개발구와 신의주 특수경제지대)의 추가설치

40) 이러한 변화는 시행규정에도 그대로 반영되었다. 자세한 내용은 배종렬(2014), 위의 글, pp.36-37을 참조.

41) 이승욱, “김정은 시대 북한의 경제특구전략: 영역화, 분권화, 중국식 개혁개방?” 『한국경제지리학회지』 19권 1호 (2016), p.124.

42) 김정은은 당시 “원산지구와 칠보산지구를 비롯한 나라의 여러곳에 관광지구를 잘 꾸리고 관광을 활발히 벌리며 각도들에 자체의 실정에 맞는 경제개발구들을 내오고 특색있게 발전시켜야 합니다.”라고 했다. 강정남, “경제개발구법제도에 대한 이해에서 제기는 기초적인 문제,” 『정치법률연구』 제43호 (2013), p.52.

를 공포하였다.⁴³⁾

김정은의 대외개방정책에서 드러난 가장 큰 특징은 전국적으로 확대되었을 뿐 아니라 경제특구 및 개발구의 유형이 다양화되었고, 평양 인근지역으로까지 확산시켰다는 것이다. 이후 2014년 7월 23일 6개의 경제개발구, 2015년 4월과 10월 2개의 경제개발구(무봉 국제관광특구와 경원 경제개발구)를 추가로 지정, 역대 최강의 대북제재가 발효된 2017년 12월 평양인근 강남개발구를 추가 지정해 현재 기존 4대 경제특구와 23개 경제개발구 총 27개의 특수경제지대를 설치·운영하고 있다.

특히 이 경제개발구 정책의 핵심은 북한의 지방정부가 특수경제지대(특구개발구)의 관리운영과 관련된 세칙을 제정할 권한을 중앙정보로부터 위임받았다는 것이다.⁴⁴⁾

표-1 북한 특수경제지대의 담당기관 및 역할 비교

구 분	담당기구	역할 및 세부 내용
나선 특구	대외경제성	• 지대면적의 선정, 외국투자 대상에 대한 심의 및 개발과정을 모두 맡아 수행
	도(직할시)	-
중앙급 경제개발구	대외경제성	• 외국투자 대상의 창설 및 개발 승인을 담당
	도(직할시)	• 외국투자 심의와 개발당사자 선정 등 개발과정에서의 권한을 가짐
지방급 경제개발구	대외경제성	• 실무적 사업에 대한 전반적 관리를 담당
	도(직할시)	• 개발계획과 세부 계획을 작성하고 개발기업을 선정할 수 있는 권한을 가짐

※ 출처: 이종규, “북한의 경제특구·개발구 추진과 정책적 시사점,” 『정책연구시리즈』 2015-13 (2015), p.54에서 인용.

경제개발구 지정시 지역적 특성을 고려해 ①경제개발구, ②수출가공구, ③공업개발구, ④농업개발구, ⑤관광개발구 등 5개 유형의 특수경제지대를 설정하며 다양화를 모색하고, 2014년 6개 경제개발구를 추가 지정하면서(조선신보 2014/07/30) ⑥첨단기술개발구, ⑦국제록색시범구를 새롭게 지정, 특히 첨단기술개발구에 평양의 일부지역을 포함시

43) “신의주시에 특수경제지대, 도들에 13개 경제개발구,” 『조선신보』 2013년 11월 27일자

44) 실제 북한과 중국 양측 중앙정부 차원의 합의를 기반으로 북한의 평안북도인민위원회와 중국의 랴오닝성 정부가 황금평·위화도 경제무역지대 공동개발을, 북한의 라선시인민위원회와 중국 지린성 정부가 라선경제무역지대 공동개발을 추진하기로 합의하였다.

켰는데 이는 북한의 대외개방에 있어 중요한 변화를 보여주고 있다.

조직체계 차원에서 그동안 2014년 6월 북한의 대외개방 및 특구정책을 담당할 조직체계를 개편(기존 무역성, 조선합영투자위원회 그리고 국가경제개발위원회를 무역성으로 통합하고 대외경제성으로 개칭⁴⁵⁾), 즉 당 통제 하에 내각 중심으로 대외경제사업을 진행할 것을 밝혔다. 이처럼 북한 대외개방정책의 추진경과를 종합적으로 도식화하면, 아래의 그림과 같다.

그림-4 북한 대외개방정책의 추진 경과



나. 김정은시대 대외개방정책의 특징과 가능성

김정은 정권 이후 새롭게 추진되는 경제개발구 정책은 김정일 시대에 추진되었던 특구 정책과는 차별성을 보이고 있다. 과거 특구정책의 ‘점’ 혹은 ‘모기장식’ 개방과 달리 변경 지역뿐 아니라 내륙지역으로까지 확대함으로써 소위 ‘전국토의 경제개발구화’를 전개하고 있다.⁴⁶⁾ 특히 ‘혁명의 심장부’인 수도 평양까지 포함된 것은 주목할만한 변화라 하겠다.

지방 차원의 개발구이기 때문에, 개발구별 용지규모는 대부분 2~3km², 목표 외자유치 규모도 대부분 1억 달러 내외로, 개성이나 나선 등 기존 특구보다 규모가 상당히 작다.

⁴⁵⁾ 2010년 북한은 외자유치를 위한 공식창구로 조선합영투자위원회와 조선대풍국제그룹을 조직했다. 특히 2010년 7월 8일 북한 내각 전원회의에서 비준, 결성된 합영투자위원회는 외자유치와 합영, 합작 등 외국과 관련된 모든 사업을 통일적으로 지도하는 북한의 국가적 중앙지도기관이었으나, 2014년 6월 대외경제성으로 통합되었다. 권영경, “중국의 사례를 통해 본 김정은정권 경제개발구 정책의 과제와 향후 전망,” 『평화학연구』 제16권 1호(2015), pp.187-188.

⁴⁶⁾ 권영경은 선(線)개방의 가능성을 보여주고 있다는 점을 김정은의 경제개발구 정책의 특징으로 제시하였다. 권영경(2015), 위의 글, p.190.

지역별 특성에 따라 공업, 농업, 관광, 수출가공 등 구체적인 개발분야를 선정해 지정한 것도 특징적, 이는 외자유치 경로를 다양화하려는 의도가 있다. 실제 실현 가능성을 배제하고 계획 그 자체만 보면 과거 특구정책보다 한 단계 업그레이드된 것으로 평가할 수 있다. 지방의 실정에 맞게 소규모로 개발하도록 함으로써 과거보다 현실성 있는 계획으로, 대규모 산업특구와 달리 농업, 관광 등 소규모 자본으로 개발을 추진할 수 있는 기회를 부여하고 있다. 실제로 2015년 4월에 국제관광특구로 지정된 무봉 특구는 중국 허룽시와의 공동개발을 통해 같은 해 7월 15일 정식 개방된 바 있다.⁴⁷⁾

그동안 북한의 특구정책이 개성공단을 제외하고 두드러진 성과가 없었지만, 과거의 경험은 김정은의 새로운 경제개발구 정책을 수립하는데 긍정적 영향을 미쳤다. 중국의 경제특구 정책을 벤치마킹하는 동시에, 운영방식에서는 개성공업지구의 관리시스템을 경제개발구 추진에 적용하였다. 특히 개발구 운영방식에 있어 중국처럼 지방정부가 독립적으로 자체 개발계획에 따라 인프라를 조성하고 외자유치 활동을 하도록 하지 않고, 지방지도기관-지방정부의 지도기관-관리위원회-개발기업 4단계 관리시스템을 적용하는 등 개성공단 모델을 벤치마킹한 것이다.⁴⁸⁾

현재 추진 중인 경제개발구정책의 가능성은 우선 폐쇄적 경제특구에서 ‘개방적’ 경제개발구로의 전환되고 있다는 것이다. 초기 라선자유무역지대와 남포공단, 이후 개성공단, 금강산관광특구, 신의주특구에서는 특구 내부와 외부간 경제관계가 철저히 차단되는 폐쇄적인 특구로 설정 및 운영되었다. 이러한 폐쇄성은 특구의 영향이 북한 사회 전반으로 확산되는 것을 막는 효과는 있으나 특구의 본래 목적이 달성되는 것을 제약하고 경쟁력도 약화시키는 결과를 초래했다. 그래서 최근 경제개발구에서는 일정 정도의 개방적인 성격을 보이고 있다. 오히려 지방급 개발구가 더욱 개방적으로 운영될 가능성이 높다. 그러한 근거로는 경제개발구의 개발계획에 명시적으로 개발구 외부와의 경제관계를 설정하고 있을 뿐 아니라 이를 개발구의 장점으로 설명하고 있다.⁴⁹⁾ 더욱 중요한 것은 북한 기업에게도 개발구의 개방성이 적용되고 있다는 것, 즉 개발구에 북한 기업이 입주하거나 북한 기업과의 합작·합영 기업이 진출하는 것을 허용하고 있다.

47) 2016년 1월 4차 핵실험 이후 유엔안보리 대북제재결의안 발표된 3월초부터 투자를 잠정 중단된 것으로 알려짐. 『노컷뉴스』, 2016년 5월 21일.

48) 권영경(2015), 위의 글, pp.191-192.

49) 예를 들어 청진 공업개발구의 장점으로 이 지역에 입지해 있는 제철 및 기계공업과의 연계가능성을 제시한 바 있음. 양문수 외, “북한의 경제 특구·개발구 지원방안,” 『중장기통상전략연구』 15-02호 (2015), p.48.

두 번째 특징은 경제특구 및 개발구가 특수한 지역에만 허용되는 예외적인 것이 아니라 보편적인 경제정책으로서 전개되고 있다는 것이다. 2013년 5월 경제개발구법 제정 이후 기존 경제특구와 경제개발구가 동시에 존재하면서 개발계획이 발표됨에 따라 특정지역으로 제한되던 특수경제지대가 보편화되었다. 이는 단지 많은 지역에서 특구 혹은 개발구를 통해 개발된다는 것 이상 경제특구·개발구가 북한 경제개발의 핵심적 수단이 되었음을 의미하는 것이다.

셋째, 경제개발구 도입 및 운영과 관련해 지방정부의 정책적 자율성이 제고되었다는 것이다. 지방정부가 주체가 되어 지방의 인민경제를 활성화하도록 특화된 소규모의 경제개발구 전략을 의도한 측면, 사실상 계획경제시스템의 붕괴로 방기되었던 지방경제를 자력갱생 논리에 따라 회생시켜 나가라는 당국의 의도가 담겨 있다고 하겠다. 기존 특구의 운영 및 관리는 중앙특수경제지대지도기관 등 중앙정부의 소관이었으나, 지방정부가 직접 관리하고 운영할 수 있는 개발구 설치가 허용되면서 대외경제관계를 확대함에 있어 지방정부의 정책적 자율성이 높아졌다.⁵⁰⁾ 물론 중앙기관의 개입이나 관여가 여전히 가능하기 때문에 지방정부에게 실질적 자율성이 없다는 비판에서 자유로울 수 없으나, 엄격한 중앙집권적 계획 및 통제를 강조해왔던 북한 체제에 있어서 상당한 의미 있는 변화이다.

넷째, 특구 및 개발구가 다양화 혹은 특화되고 있다. 규모 측면에서 국가 차원의 대규모 특구에서 지방 차원의 소규모 경제개발구까지 다양화되었을 뿐 아니라, 유형 측면에서도 종합형 개발구, 수출가공구, 농업, 공업, 관광개발구 등으로 다양화하고 있다. 그와 함께 관광, 농업, 수출가공, 첨단기술, 녹색시범 등 특화된 개발구를 추진하고 있다. 실제로 북중 접경지역의 관광 및 농업개발구는 중국의 자본을 도입해 외화수입을 확대하며 농업 생산을 증대시키겠다는 목적으로 개발하고 있으며, 은정 첨단기술개발구는 기술집약적 산업의 육성을 목적으로 하는 등 세분화 및 특화에 주력하고 있다.

다섯째, 개발구의 개발방식 및 개발주체의 다양화도 이루어지고 있다. 과거 개성 혹은 금강산특구와 달리, 북중 특구인 라선 및 황금평·위화도 경제특구의 경우 관련 특구법에서 다양한 개발방식을 허용했는데, 이러한 경험은 경제개발구법에서 더욱 명확하게 명시되어 있다. 경제개발구법 제20조에 따르면, “다른 나라 투자가는 승인을 받아 경제개발구

50) 온성군 인민위원회가 중국 투먼시와의 합동개발계약을 체결해 온성섬 관광개발구를 추진하기로 하였는데, 지방정부로의 결정권 양도가 긍정적 영향을 준 대표 사례이다. Andray Abrahamian, *The ABCs of North Korea's SEZs* (Washington D.C.: US-Korea Institute at SAIS, 2014), p.20.

를 단독 또는 공동으로 개발할 수 있다”고 규정, 다양한 형태의 잠재적 개발방식을 허용한다. 동법 동조항에서 “우리나라의 기관, 기업소도 승인을 받아 경제개발구를 개발할 수 있다”고 규정해 그동안 막아왔던 북한 기관 및 기업소의 참여를 허용, 즉 경제개발구 개발 주체가 지방기관, 기업소 뿐 아니라 해외기업에게까지 확대하고 있다. 특히 제26조에서 “기관, 기업소, 단체는 다른 나라 투자가와 함께 개발기업을 설립하는 경우에는 정해진 데 따라 토지이용권을 출자할 수 있다”고 규정해, 자본투자 여력이 없는 북측이 토지이용권으로 출자하는 방식으로 자유롭게 참여할 수 있도록 보장한다.

마지막으로 과거와 달리 점차 개방과 개혁의 결합 가능성이 높아지고 있다. ‘개혁 없는 개방’을 북한의 개방정책에 대한 한계로 많이 지적되었는데, 최근 경제개발구 정책의 전개과정에서 이 문제에 대한 개선 조짐이 나타나고 있다. 경제특구·개발구에 진출한 기업들은 북한의 공식 경제관리체제인 사회주의 계획경제가 아닌 시장경제를 기반으로 설립 및 운영되는데, 개발구가 전국적으로 확산됨에 따라 공식적으로 시장경제로 운영되는 지역이 확대된다는 의미를 지닌다. 북한 기업이 경제개발구에 단독으로 혹은 합작·합영의 형태로 진출하는 것이 허용되면서 보다 직접적으로 개발구에서 개혁과 개방이 결합될 수 있다. 결국 경제특구·개발구가 발전하고 이들 지역에 진출한 기업이 늘어나게 되면 자연스럽게 실질적인 시장화, 특 개혁도 진전될 가능성이 점차 높아질 수 있다.

IV. 북한의 에너지·전력 현황과 평가

북한은 최근 경제적 낙후성을 탈피하기 위해 2016년 제7차 노동당대회에서 향후 2020년까지 국가경제발전 5개년 계획을 추진할 것을 천명하고 특히 에너지문제 해결을 그 중심에 놓을 것이라고 김정은 위원장이 직접 언급한 바 있다.⁵¹⁾ 북한의 에너지 상황은 최근 대북제재 이후 끊어진 석유류 수입에 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 알려졌는데 특히 부족한 전기를 각 가정 차원에서 해결하고자 각 세대는 경유발전기를 예전부터 따로 설치하기도 하였으나 최근에는 태양광 발전시설을 갖추고 있는 세대가 약 10만호에 이를 정도로 태양광발전 도입이 급속하게 이루어지고 있는 등 에너지 및 전력문제 해결을 위해 다양한 차원의 노력을 경주하고 있다.⁵²⁾ 이 장에서는 북한의 전반적인 경제, 에너지

51) 『2018년 북한 신년사』

52) 광대중, “북한 에너지·전력 현황과 남북 태양광분야 협력방향,” 『KIET 산업경제』 9월호(2018),

및 전력상황을 살펴보고, 어떠한 문제들을 갖고 있는지 검토하도록 한다.

1. 북한의 에너지 및 전력 현황

가. 북한의 경제 상황

북한 경제는 2000년대 중후반 마이너스 성장을 보이기 전 2000년대 초반 4% 수준까지 성장하기도 하였다. 그러나 2010년 이후 1%대의 성장률을 보이다가 2016년 3.9%의 높은 성장률을 달성하고 2017년 다시 -3.5%라는 큰 폭으로 하락하는 등 불안정한 모습을 보이고 있다(아래 표 참조). 반면 1인당 GNI는 2001년 이후 작년까지 연평균 3.14%의 상대적으로 견고한 성장세를 유지하고 있다. 그러나 이러한 경제성장세는 1980년대 말 동유럽 사회주의권의 체제전환과 자연재해로 인해 9년 연속 마이너스성장을 한 것에 비해서는 양호 한 수준이라고 할 수 있다. 이러한 최근 북한경제 회복세는 시장화 확산 및 대중국 교역의 급증 등 경제여건의 호전과 함께 “6.28방침” 등 경제회복을 위한 김정 은식 대내개혁정책이 어느 정도 정상적으로 작동한 결과로도 볼 수 있다.⁵³⁾

표-2 남북한 인구 및 경제지표 비교(2001~2017)

		단위	2001	2005	2010	2015	2016	2017	CAGR (2001~17)
인구	북한 (A)	천명	22,902	23,561	24,187	24,779	24,897	25,014	0.55
	남한 (B)	천명	47,370	48,185	49,554	51,015	51,246	51,446	0.52
	(B/A)	배	2.1	2	2	2.1	2.1	2.1	
1인당 GNI	북한 (A)	만원	89	105	124	139	146	146	5.43
	남한 (B)	만원	1,443	1,894	2,556	3,074	3,212	3,364	2.18
	(B/A)	배	16.3	18	20.6	22.1	22	23	
경제 성장률	북한 (A)	%	3.8	3.8	-0.5	-1.1	3.9	-3.5	
	남한 (B)	%	4.5	3.9	6.5	2.8	2.9	3.1	

※ 자료: 한국은행

이러한 경제규모의 격차는 사회간접자본 영역에서도 그대로 발현되고 있다. 철도 중심의 물류체계를 갖추고 있는 북한의 철도 총연장이 5,287km로 우리나라의 4,078km보다 더 길지만, 도로의 경우는 격차가 매우 커서 우리나라의 도로 총연장이 11만km인 반면 북한은 2만 6,000여 km에 불과하다. 항만 하역능력은 북한이 4,176만 톤에 불과한 데 비해 우리나라는 11억 6,445만 톤으로 북한보다 막대한 규모를 보이고 있다. 선박 보유는 북한이 101만 톤, 우리나라는 1,270만 톤으로 북한보다 약 13배 정도 큰 규모이다.⁵⁴⁾

나. 북한의 에너지 및 전력 현황

전력산업은 전력을 생산하여 송전 및 배전과정을 거쳐 수요자에게 전기를 공급하는 산업이며 다른 산업의 기반이 되는 국가기간 산업이며, 북한은 전력산업을 인민경제 선행부문으로 매우 중시하고 있다. 실제로 김일성은 ‘전기는 산업의 쌀’로, 김정일은 ‘강성대국건설에서 제일 절실한 문제는 전력문제’라고 강조한 바 있다. 북한의 『전력법』 제2조, 제3조는 “전력은 인민경제의 기본 동력이며, 전력시설 건설은 나라의 동력기지를 강화하기 위한 기본담보이다.”라고 강조하고 있다.

북한의 주요 동력자원은 수력·화력·재생에너지이며, 수력에 의한 전력생산이 가장 큰 비중 차지하고 있다. 실제 2016년 기준 북한의 발전설비용량은 수력 61.4%, 화력 38.6%로, 수력발전 우위의 구조가 유지되고 있다. 현재 북한의 발전량은 239억kwh로 한국 5,404억kwh의 4.4% 수준이며, 발전설비용량은 7,661MW로 한국105,866MW의 불과 7.2%에 해당한다.⁵⁵⁾

표-3 북한의 발전설비용량

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
수력	2,105	2,550	2,730	2,910	3,360	4,292	4,337	4,592	4,812	3,958	4,467	4,701
화력	280	1,000	1,800	2,100	2,600	2,850	2,900	2,960	3,010	3,010	2,960	2,960
합계	2,385	3,550	4,530	5,010	5,960	7,142	7,237	7,552	7,822	6,968	7,427	7,661

※ 자료: 통계청(2017).

54) 광대중(2018), 위의 글, p.22.

55) 광대중, 위의 글, p.22.

북한은 1950년대부터 이른바 ‘체취공업’ 중에서도 석탄을 “공업의 식량, 주체공업의 연료이자 원료”로 규정해 왔는데, 이러한 석탄의 자리매김은 경제에 있어서 ‘자립’ 혹은 ‘자력갱생’을 최우선시 여기는 ‘주체사상’의 반영이라고 평가할 수 있겠다.⁵⁶⁾ 북한의 주요 부존자원 중 하나인 석탄의 이용을 극대화하고, 수력 이용의 확대를 통해 수입 에너지의 소비를 최소화하는 것에 북한 에너지정책의 핵심이 있었다. 이는 외부로부터의 수입 자원에 절대적으로 의존하고 있는 한국의 상황과는 매우 대조되는 것인데, 이러한 북한의 전통적인 정책 기조의 결과는 현재 북한의 에너지 통계에서도 여실히 드러나고 있다.

표-4 김정은 집권 이후 북한 1차에너지 공급 현황

연도	총계	석탄	구성비	석유	구성비	수력	구성비	기타	구성비
2012	12,284	6,970	56.7	684	5.6	3,370	27.4	1,260	10.3
2013	10,630	5,190	48.8	710	6.7	3,470	32.6	1,260	11.9
2014	11,050	5,810	52.6	730	6.6	3,250	29.4	1,260	11.4
2015	8,700	3,930	45.2	1,010	11.6	2,500	28.7	1,260	14.5
2016	9,910	4,280	43.2	1,170	11.8	3,200	32.3	1,260	12.7

* 단위: 천TOE, %

※ 출처: 통계청, 『2017 북한의 주요통계지표』(2017)에서 재구성

위의 표는 2012년 김정은 집권 이후 북한의 1차 에너지 공급 현황을 정리한 것이다. 여전히 석탄과 수력의 비중이 상대적으로 높음을 확인할 수 있다. 한편 중화학 공업 및 산업의 가장 근간이라 할 수 있는 석유 부분에서 북한의 통계는 남한과 큰 격차를 보인다. 남한의 1차 에너지 공급에 있어서 석유가 차지하는 비중이 40% 가량이었던 것에 비해, 북한의 그것은 11%대에 머무르고 있다.

북한 에너지 수급구조의 특징은 에너지 규모의 지속적 감소세를 보이고 있다는 것이다. 아래의 <표>에서 확인할 수 있듯, 주 에너지원인 석탄의 생산량도 지속적으로 감소하여 2001~2017년 기간 중 연평균 약 0.4%의 감소세를 지속하였다. 또한 원유도입량과 발전용량 역시 동 기간 중 각각 -0.6%, -0.06%의 연평균 감소세를 보였다. 단 발전량만

⁵⁶⁾ 한국에너지기술연구원, 『북한 에너지자원 분석 및 기술협력 방향』(대전: 한국에너지기술연구원, 2014), p.2.

동 기간 중 미세하게 증가하여 연평균 0.95% 증가를 보여 2017년 총 발전량은 235억 kWh를 나타냈다. 에너지 관련 주요지표 중 북한이 풍부한 매장량을 보유한 석탄의 경우 북한은 우리나라에 비해 14.5배의 생산규모를 보이고 있는 점을 제외하고는 발전용량은 우리가 약 15.3배, 발전량은 23.6배 원유도입량은 무려 290.6배 정도로 큰 규모를 보이고 있다.

표-5 남북한 에너지 및 전력 관련 추이(2001~2007)

		단위	2001	2005	2010	2015	2016	2017	CAGR (2001~2017)
석탄 생산량	북한(A)	만톤	2,310	2,406	2,500	2,749	3,106	2,166	-0.40
	남한(B)	만톤	382	283	208	173	173	149	-5.71
	(B/A)	배	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
발전 용량	북한(A)	만kW	775	782	697	743	766	767	-0.06
	남한(B)	만kW	5,086	6,226	7,608	9,765	10,587	11,716	5.35
	(B/A)	배	6.6	8	10.9	13.1	13.8	15.3	
발전량	북한(A)	억kWh	202	215	237	190	239	235	0.95
	남한(B)	억kWh	2,852	3,646	4,747	5,281	5,404	5,535	4.23
	(B/A)	배	14.1	17	20	27.8	22.6	23.6	
원유 도입량	북한(A)	만배럴	424	383	385	385	390	385	-0.60
	남한(B)	만배럴	85,937	84,320	87,242	102,611	107,812	111,817	1.66
	(B/A)	배	202.7	220.2	226.6	266.5	276.5	290.6	

※ 자료: 한국은행

둘째, 북한은 수력발전이 중심을 이루고 화력발전이 부수적인 발전원인 구조- ‘수주화종(水主火從)’-를 갖고 있다는 점이다. 북한은 자력갱생 원칙에 입각하여 화력보다는 수력을 석유보다는 석탄의 개발을 우선한 결과 전체 에너지공급에서 수력발전의 비중이 1990년 15.6%에서 최근 30%대로 확대되었다. 김정은 역시 집권 이후 수력발전을 통한 전력공급을 지속적으로 강조하고 있다. 특히 2016년 이후 김정은이 육성으로 발표한 신년사에서 3년 연속 단천발전소 건설을 언급했는데, 이는 전력부족 해결을 위해 대규모 발전소 건설이 필요함을 강조하고 있음을 확인할 수 있다.⁵⁷⁾

57) 김정은 신년사(2016~2018), 단천발전소 건설이 완료될 경우 함경남북도 동해안 일대의 전력공급 여건이 개선되어 해당지역 산업 활성화에 기여할 것으로 전망된다.

표-6 최근 3년간 북한 신년사의 에너지·자원분야 과업⁵⁸⁾

2016년	2017년	2018년
• 전력·석탄·금속·철도 발전 • 원료·설비·자재 국산화 • 자원보호 강조 • 단천발전소 건설	• 전력·금속·화학공업 발전 • 석탄·철도운수 발전 • 원료·연료·설비·자재 국산화 • 단천 광산, 기업소 생산 정상화 • 단천발전소 건설	• 전력·금속·화학공업 발전 • 석탄·광물·철도운수 발전 • 원료·자재 국산화 • 단천발전소 건설

셋째, 전력의 부족에 따라 북한 산업에 미치는 영향력이 더욱 커지고 있다는 점이다. 북한은 농림수산업 비중이 높고 서비스업 비중이 낮으며 광공업 비중이 점차 증가하는 산업화 초기단계의 산업단계를 보이고 있는데 중화학공업의 비중이 제조업의 2/3를 차지하고 있는 대신 경공업에는 전력 제한공급으로 인한 생산성 저하가 지속되고 있다.

마지막으로 이러한 에너지공급 추이 변화는 주민생활의 변화도 초래하였는데 1990년대 중반 이후 주민들에 대한 전기 공급은 크게 줄어들었으나 각 도·시·군별 중소형 수력발전소 건설이 추진되면서 다소 개선되었을 가능성이 있다. 그렇지만 전반적인 주민에 대한 에너지 공급은 1990년 이전보다 크게 나아지지 못하고 있다고 추정된다. 이러한 주민들의 전력공급 부족상황은 개별 가정 및 세대 차원에서 독자적인 전력수급에 나서도록 했고, 최근 태양광발전시설의 개인 설치가 급증하는 양상으로 나타나고 있다.⁵⁹⁾

다. 북한 전력산업 정책의 변화와 성과

해방 직후 북한 지역에는 일본이 건설한 168.3만 키로와트의 수력발전소가 존재했으며 이러한 시설을 이용하기 위해 북한은 수력 중심의 발전정책을 추진하였다. 그 당시 압록강, 두만강 등 풍부한 수력자원을 활용한 6개의 수력발전소-수풍, 허천강, 부령, 부전강, 장진강, 강계청년발전소-가 있었던 반면, 화력원료인 석탄은 주로 공업원료로 우선적으로 이용해야 했을 뿐 아니라 화력발전 기술도 갖고 있지 못했기 때문이다.

1960년대에는 수력발전의 단점을 극복하기 위한 화력발전을 병행하는 정책을 본격적으로 전개했다. 수력발전은 가뭄과 같은 강수량 부족 등 수자원의 계절적 제약을 갖고 있었기 때문에 이를 해결하기 위해 화력발전소 건설을 추진했다. 김일성은 1967년 최고

⁵⁸⁾ 남북교류협력지원협회 자원개발팀, “2018년도 북한 에너지·자원 정책 전망,” 『남북협회 북한자원 보고서』 18-N01 (2018), p.5.

⁵⁹⁾ 광대중(2018), 위의 글, p.23.

인민회의 제4기 1차 회의에서 “수력발전 소 건설과 화력발전소 건설을 옹계 배합하고 대규모 발전소와 중소규모 발전소 건설을 병진시켜야 한다. 전력생산에서 계절적 파동성을 극복할 수 있다”고 하였다.⁶⁰⁾

북한은 1984년까지 화력발전 비중을 68%로 증대시킬 계획으로 화력발전소 건설을 추진한 결과 1990년대 말까지 8개의 중대형 발전소를 건설하였다.⁶¹⁾ 이와 함께 화력발전에서 무연탄의 이용을 최소화하면서 발전용량이 큰 수력발전소들에서 수자원의 효율적 활용을 위한 전략도 추진하였다.

표-7 북한의 화력발전소

발전소명	소재지	준공년도	총용량만(만 kw)	비고
북창화력발전소	평안남도 북창	1970~1985	160	무연탄 열병합
평양화력발전소	평양시 평야구역	1965~1968	50	무연탄 열병합
선봉화력발전소	함경북도 용기군	1971~1977	20	중유 열병합
청천강화력발전소	평안남도 안주군	1976~1978	20	갈탄화력
청진화력발전소	청진시	1984~1986	15	갈탄화력
순천화력발전소	평안남도 순천군	1987	20	무연탄 열병합
동평양화력발전소	평양시 낙랑구역	1994	5	무연탄 열병합
12월화력발전소	남포시 대안구역	1996	5	무연탄 열병합
계			295	

※ 자료: 김경술, “북한의 에너지 인프라 현황과 향후 과제,” 『국토』 443호 (2018), p.44.

수력발전의 계절적 한계, 화력발전의 석탄생산량 감소 및 설비 노후화로 인해 발전능력 감소로 인해 2000년대 들어 새로운 동력원으로 신재생에너지를 크게 강조하였다. 특히 김정은 집권 이후 신재생에너지의 연구가 활발해지면서 전력난 해소방안으로 강조하고 있다.

김정은은 재생에너지 개발을 위한 제도 마련 및 중장기 계획을 발표하면서 재생에너지 확대 정책을 추진하고 있다. 2013년 「재생에너지법」을 제정하고 2014년에는 국가과학원 산하 〈자연에너지연구소〉를 설립하는 등 재생에너지 개발을 위한 제도를 구축하

60) 『김일성 저작집』 21권, p.512.

61) 이들 중대형 발전소 중 북창·평양·동평양·순천화력발전소 등은 무연탄을, 청진·청천강화력발전소는 유연탄을 연료로 활용하였다. 박은진, “북한 전력산업 정책의 변화 및 전망,” 『KDB북한개발』 통권 14호(2018), p.201.

였다. 같은 해 ‘신재생에너지 중장기 개발계획’을 수립하고 2044년까지 향후 30년간 재생에너지 발전설비 용량을 500만kW로 확대하는 추진 계획을 수립하였다.

우선 풍력발전에서는 전력수요의 15%를 담당하기 위한 장기목표를 세우고 중규모 발전용 풍력발전기 개발과 국제교류 확대를 꾀하고 있다. 평양국제신기술경제정보센터(PIINTEC)는 2005년 세계풍력에너지협회(WWEA)에 가입하고, 2004년부터 꾸준히 세계풍력에너지대회에 참가하는 등 기술확충 우선사업으로 선정하여 외국교류를 추진하고 있다.⁶²⁾ 2015년 7월 러시아 극동 최대 전력회사인 라오극동에너지와 공동으로 연해주와 나선시에 40MW급 풍력발전단지 건설계획을 발표하였다.

바이오발전에서는 나무, 농업부산물을 직접 태워 에너지로 사용하거나 메탄가스를 이용하는 기술개발을 모색하고 있다. 2000년 벚겨가스 개발 이후 2002년 벚겨가스 발전소 건설, 2005년 메탄가스 이용한 조명등 <광명2002-가>를 도입하기도 했다. 조수력 부문에서는 시·군단위로 중소형 조수력 발전소 건설을 통해 자체 에너지 수급도를 높이는 방향으로 정책을 추진하고 있다. 1998년 황남 용진군, 1996년 황남 강령과 벽성군에서 소형 조수력 발전소 건설이 완공되었으며 발전용량은 100~300kW 수준으로 추정된다.

살펴본 것처럼 해방직후에는 수력자원 중심, 1960년대 이후에는 수력과 화력자원의 병행, 2000년대 이후에는 재생에너지원을 추가하는 정책으로 동력원에 따라 정책이 변화해왔음을 알 수 있다.⁶³⁾

1990년대 이후 발전량 확대를 위한 지속적 투자와 에너지 절약을 위한 투자가 모든 산업부문으로 확산되고 있다. 물론 전력공급량의 증대효과는 제한적으로 나타나고 있지만, 신재생에너지 활용 및 에너지 절약을 위한 투자는 지속되어 있어 주민이나 산업설비의 에너지 상황이 전력수급보다는 개선되었을 가능성이 있다.⁶⁴⁾ 전력공급능력을 제고하기 위해 중대형 수력발전소의 건설을 추진하고, 기존 화력발전소의 개보수 및 현대화도 중점적으로 추진한 바 있다.⁶⁵⁾

62) 정우진, 『북한 CDM사업 잠재력 분석 및 남북협력방안 연구』(에너지경제연구원, 2009).

63) 「전력법」 제3조에서도 수력을 기본으로 하고, 다른 동력자원을 병행할 것을 규정하고 있다. 박은진(2018), 위의 글, p.199.

64) 이석기(2018), 위의 글, p.13.

65) 회천 1, 2호 발전소, 백두산영웅청년 1, 2, 3호 발전소 등 중대형 수력발전소가 건설되고, 북창화력발전소 등 주요 화력발전소의 현대화 및 연료탄 공급 증가 등이 이루어졌지만, 그 개선효과는 아직 제한적인 수준이다. 이석기(2018), 위의 글, p.13.

또한 에너지사정을 개선하기 위해 다양한 정책을 추진해왔다. 북한은 송배전 시설이 매우 낙후되어 있어 송전과정에서 상당한 전력이 손실되고 있는 것으로 평가되는데, 북한당국은 송배전 시설의 현대화 필요성은 인식하고 있지만 재정능력의 부족으로 이를 위한 투자는 거의 이루어지지 못했다.⁶⁶⁾ 또한 실질적 통합전력망 구축을 통하여 전국적 차원에서 전력의 수급을 조절하기 위한 투자도 이루어지고 있다. 이와 관련해 2016년 북한 전력공업성이 전국적인 통합전력관리체계를 개발하였으며, 2017년에는 국가통합 전력관리체계 완성을 위한 사업을 추진 중이라고 알려지고 있다.

김정일 시기부터 강조되어왔던 신재생에너지 개발 및 확대정책을 김정은 시대에 들어서며 더욱 적극적으로 전개하고 있다. 2016년 제7차 당대회에서 제시한 경제발전 5개년 전략에서도 “에너지문제 해결을 위해서 재생에너지의 개발 및 보급을 확대할 것”임이 강조되었다. 신재생에너지에 대한 관심은 현재 북한의 환경에서 대형 수력발전소의 건설과 화력발전소에 대한 석탄공급 확대만으로 충분한 전력공급이 어려움을 인식한 것이다. 또한 신재생에너지의 개발 및 보급은 김정은이 강조하는 과학기술중시 정책과 맥이 닿아 있다는 점도 고려되어야 할 것이다. 특히 태양광, 풍력 그리고 바이오에너지의 기술개발을 적극 추진하고 있다. 북한은 풍력발전 등 일부 분야에서 상당한 성과를 거두었다고 발표하고 있지만, 아직까지 신재생에너지의 개발이 에너지공급의 측면에서 크게 평가받기는 어렵다. 그럼에도 일부 구매능력을 갖춘 주민들은 정부의 전력공급에 의존하지 않고 중국산 태양광 패널을 수입, 설치해 개별적으로 전력을 생산해 사용하고 있는 것으로 알려지고 있다.

뿐만 아니라 에너지 절약, 즉 에너지효율성 제고를 위한 투자도 제한적으로 이루어지고 있다. 1950년대 이후 북한은 전력 다소비형 산업구조 및 설비구조를 구축했는데, 이러한 산업구조는 1990년대의 전력난에 의해 설비가동률의 감소 폭을 보다 확대시키는 결과를 가져왔다. 이에 따라 북한은 1990년대 말부터 발전능력을 확충하는 노력과 더불어 기존 산업설비의 에너지효율성을 높이기 위한 투자를 계속하게 되었다. 실제 대부분 산업설비의 개보수 및 현대화를 위해 투자하는 경우 에너지 절약 및 에너지원 전환을 우선적으로 추진했다. 2010년경, 특히 김정은 집권 이후부터 석탄가스화를 통한 고온공기연소기술

66) 북한경제가 제한적이지만 회복되고, 그에 따라 정부재정 능력이 어느 정도 회복되고, 전력공급 체계 개선 필요성이 더욱 강조됨에 따라 송배전망 개보수를 위한 투자를 조금씩 확대하고 있다. 대표적으로 2016년에 120km의 송배전 시설 현대화를 추진하였으며, 2017년에는 전국적으로 120여개의 주변압기와 수천km의 배전선로를 개조하였다고 한다. 이석기(2018), 위의 글, p.14.

을 대규모 에너지를 사용하는 산업설비에 도입함으로써 에너지 부족에 적극 대응하고 있다.⁶⁷⁾ 이는 기존에 전기나 중유 등을 사용하던 공정을 북한에 많이 부존되어 있는 석탄을 활용하는 공정으로 전환함으로써 전기에너지나 수입 중유에 대한 의존을 줄이려는 시도이다. 이러한 석탄가스화 고온공기연소기술이 전력이나 중유 등에 비해서 효율적인 기술인지는 확인하기 어렵지만 국가 차원의 투자가 요구되는 전력과 달리 기업단위에서 대응이 가능하며, 수입이 필요한 중유에 대한 의존을 줄일 수 있다는 점에서 합리적인 측면도 있다. 에너지·전력부문에 대한 투자에도 불구하고, 제한적인 성과를 거둘 수밖에 없는 것은 바로 북한 에너지상황을 둘러싼 구조적 문제가 있기 때문이다.

라. 북한 에너지를 둘러싼 구조적 문제

북한의 에너지 상황에서 가장 문제시될 수밖에 없는 것은 무엇보다도 전력공급의 불안정함과 설비의 열악함이다. 홍순직은 북한 전력난의 원인으로 이하 세 가지 정도의 요인을 거론하고 있다.⁶⁸⁾

첫째, 북한의 폐쇄적 에너지 정책이 근원적인 문제라 하겠다. 주체사상에 기반한 에너지정책이라고 평가할 수 있으나, 사실 냉전 종식 이후 경제적 침체 지속과 함께 대외관계의 고립 및 대북제재의 영향으로 인해 해외로부터의 에너지수급이 어려워진 현실적인 상황에서 비롯된 것이다. 따라서 북한은 전력 공급에 있어서는 수력 발전을 중심으로 하고 화력 발전으로 보완하는 이른바 ‘수주화종(水主火從)’ 전략을 취해 왔고, 산업 전락을 위해서는 국내 주요 부존자원인 석탄에 의존하는 ‘주탄중유(主炭從油)’라는 정책 방향을 유지할 수밖에 없었던 것이다. 이러한 북한의 ‘수주화종’ 전략은 지속가능하기 어려운 구조이다. 핵심적 발전원인 수력은 계절적 요인에 의해 크게 영향을 받을 수밖에 없으며, 시설의 노후화를 개선할 수 있는 자본과 기술이 부족함에 따라 수력발전소의 가동률이 낮아지게 되었다. 수력발전은 단가 면에서도 화력 발전에 비해 상대적으로 우위에 있지 못하다. 실제 북한의 수력 발전설비는 2009년~2011년 사이 오히려 감소하기도 했다. 결국 북한 수력발전의 침체는 곧바로 전력공급에 부정적인 효과를 미칠 수밖에 없게 되었다고 하겠다.

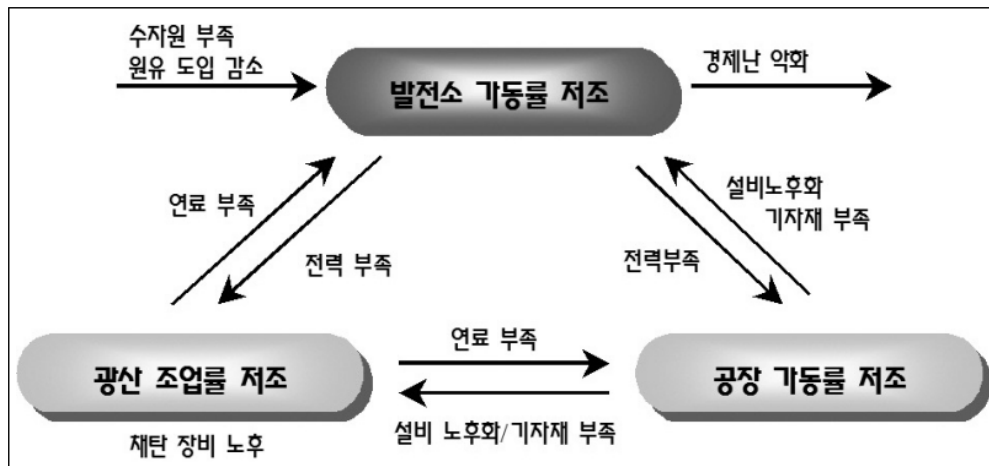
첫 번째와 밀접한 관련을 맺는 두 번째 요인은 에너지원 공급 그 자체가 급격하게

67) 초기에는 김책제철소, 황해제철소, 성진제강소 등 제철소에 도입되었으며, 점차 적용되는 산업이 확대되고 있다. 이석기(2018), 위의 글, p.15.

68) 홍순직, “북한의 전력난 현황과 남북 협력 방안,” 『통일경제』 통권 109호 (2015), pp.38-39.

축소되었기 때문이다. 이는 북한 석탄생산량의 감소와 기존 중국, 러시아 등 사회주의 경제권으로부터 원유 공급이 감소한 결과에서 비롯된 것이다. 셋째, 북한의 전력시설의 낙후성이다. 특히 낙후한 시설송배전체계⁶⁹⁾로 인해 전력 주파수와 전압이 상당히 불안정하다. 이렇듯 열악한 전력 공급 상황은 북한 경제 전반의 문제점과 맞닿아 있다. 이처럼 북한의 전력난은 단순히 전력만의 문제가 아닌 에너지공급부족, 자본의 부족, 생산의 부족 등과 상호작용을 하며 전력의 부족문제를 해결하기 어렵도록 하고 있는 상황이라 하겠다.

그림-5 북한 전력난의 악순환 구조⁷⁰⁾



북한 경제는 폐쇄 경제로서 국제화의 경쟁적인 변화에 민감하게 적응하지 못했고, 국제 경쟁력이 없는 산업들은 국제 무역에서 외화를 벌어들이는 역할을 하지 못했다. 더군다나 핵무장에만 집중한 나머지 역사적으로도 유례없이 중국을 포함한 국제사회로부터 강력하고 일관된 제재조치를 당하면서 북한의 무역은 점점 더 난관에 봉착하였고, 이로 인해 만성적인 자본 부족 상황은 더욱 심각한 상태가 되었다. 이러한 자본 부족 상황은 결국 북한의 전력 설비가 노후함에도 불구하고 개보수를 하지 못하는 상황을 초래했을 뿐만 아니라 주요 부존자원인 석탄의 생산성마저도 저하시켰으며, 공장의 가동률도 저조하게

69) 북한의 송전 계통은 평양과 신의주를 연결하는 서부 송전계통과 동부 주계통으로 나뉘는데 모두 선로전압은 220kV이며, 황해도와 휴전선 인근지역은 66kV로 운전되고 있다고 알려져 있다. 김동명, “통일과 연계된 남북한 배전사업 협력방안,” 『전기설비』 제31권 6호 (2014), p.20.

70) 홍순직(2015), 위의 글, p.40의 그림을 인용.

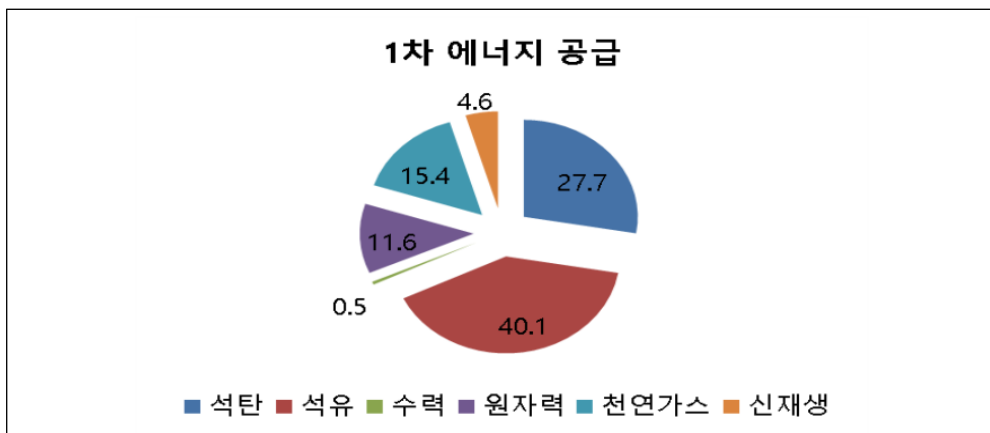
만들었다. 아울러 북한의 전력 공급이 석탄과 수력이라는 두 특정 전력원에 집중되어 있었기 때문에, 석탄 광산의 생산성이 저하하고 기존 수력 발전소 및 송배전 시설이 노후하면서 전력 공급에 큰 차질을 겪을 수밖에 없었던 것인데, 이는 다시 생산성 저하로 연결되어 자본 부족을 심화시키는 악순환 구조를 형성하고 있는 것이다. 결국 이 악순환의 고리를 끊을 수 있는 방법은 폐쇄에서 개방경제로 안정적으로 전환하는 것이다.

V. 남북 에너지협력의 편익 및 협력 분야

1. 한국의 에너지 상황

남북한 에너지협력의 편익 및 협력 분야를 구체적으로 살피기 전에 한국의 에너지 상황과 에너지정책을 개괄적으로 살펴보고자 한다. 우리의 1차 에너지 공급 현황은 아래의 <그림>에 정리되어 있다. 여기에서 알 수 있듯, 2016년 기준 한국은 석탄과 석유의 약 70% 가까이 의존하고 있는 화석연료 의존적인 국가이다. 이것은 남한의 도시화 비율이 무려 82.7%에 이르는 초고도도시화사회이기 때문이지만, 보다 근본적으로 한국 경제의 생산 구조 자체가 고도산업화 사회이기 때문이다. 실제로 국내총생산(GDP)의 대략 40% 규모가 산업으로부터 산출되고 있을 뿐 아니라, 주요 수출품목인 석유화학제품, 반도체, 자동차, 조선 등 에너지 집약적인 산업에 집중되어 있다.

그림-6 한국의 1차에너지 공급 현황



※ 출처: 통계청, 『2017 북한의 주요통계지표』(2017)에서 필자가 재구성

그럼에도 불구하고 국내에는 산업화의 필수적인 투입요소인 부존자원이 사실상 전무하기 때문에 1차 에너지의 공급은 수입에 절대적으로 의존할 수밖에 없는 상황이다. 그 중에서도 석유의 수입에서 중동산 원유가 차지하는 비중은 절대적인 수준이라는 점에서 그 심각성이 크다. 2016년 통계에 의하면, 10.78억 배럴 가량의 총 석유수입량 중 9.26억 가량이 사우디아라비아, 아랍 에미리트, 이란, 쿠웨이트 등의 중동 국가에서 도입되었으므로, 남한의 중동 의존도는 무려 85.9%를 기록하였다.⁷¹⁾ 천연가스의 경우에도 카타르, 인도네시아, 말레이시아, 오만, 브루나이 등이 주요 수입국으로서 3,300 톤의 수입 중 이들 국가로부터의 수입이 대략 77% 가량을 차지하고 있다.⁷²⁾ 이러한 중동의존도는 한국의 에너지 안보가 말라가 해협을 거치는 해상수송로의 안전 확보에 절대적으로 달려 있음을 의미하는 것이며, 다시 말하면 우리의 에너지 안보가 지정학적 요충지에서의 리스크에 극히 취약한 구조에 놓여 있다는 것이다.

그림-7 한국의 에너지 수송로



한국의 에너지 정책은 시기별로 나누어 볼 수 있다. 가장 첫 번째 에너지정책은 1950년대 석탄개발 중심의 정책이다. 한국전쟁에 의해 기존 에너지시설들이 파괴됨으로써 선택하게 된 경사생산(傾斜生産)⁷³⁾ 방식의 기본전략이었다. 즉 무연탄 개발을 기초로 에너지

71) 산업통상자원부·에너지경제연구원 편, 『2017 에너지통계연보』 (울산: 에너지경제연구원, 2017), pp.86-87.

72) 산업통상자원부·에너지경제연구원 편(2017), 위의 책, p.115.

73) 경사생산(傾斜生産)은 2차세계 대전 이후 일본이 경제 부흥을 위해 선택한 전략으로 특정 산업에

체계를 만들고, 생산된 에너지로 비료 생산에 집중하는 것이었다. 생산된 비료는 농산물 생산을 증대하고 이를 다시 수출하여 획득한 외화로 낙후된 제조업을 성장시키는 발전전략이다.

1960년대의 에너지정책은 기존 석탄 중심에서 석유 중심으로 전환되었다는 점에서 매우 중요한 시기였다고 하겠다. 이는 수출지향적 경제개발정책이라는 목표와 연동되어 있었다. 제조업 육성을 위해서는 산업생산을 안정적으로 가능하게 하는 효율성 높은 에너지원인 석유가 크게 필요하게 되었다. 그러나 한편 높은 에너지 소비는 해외 에너지 의존도를 심화시키게 되도록 하였다.

1970년대 2차레의 오일쇼크의 결과로, 1970-80년대에 비로소 체계적 에너지정책이 수립되었다. 해외로부터의 과도한 의존이 경제에 미치는 영향을 몸소 확인한 한국은 에너지안보라는 차원에서 에너지정책을 마련하게 되었다. 따라서 그 정책에서는 에너지 수입원의 다원화, 효율성 확보를 통한 에너지 절약 그리고 비상시를 대비한 비축기지 등을 핵심으로 하고 있었다. 같은 맥락에서 원자력발전소와 유연탄발전소 건설이 추진되었다. 이 시기 안정적인 에너지의 공급에 대한 어려움을 겪으면서 주요 에너지원과 수입원의 다양화 및 다원화의 필요성 그리고 에너지 절약과 비축의 중요성을 인식하게 되었다. 그 이후 에너지 정책이 脫석유화와 LNG 및 LPG 도입 등 연료전환사업이 시작되는 모멘텀이 되었다. 또한 에너지안보를 위해, 특히 석유공급안보를 위해 한국이 직접 에너지개발사업에 진출하게 된 시점이 되기도 한다.⁷⁴⁾

환경오염에 대한 인식이 크게 높아졌던 1980년대 들어 우리 에너지정책은 기존의 에너지 수급과 관련된 정책에서 환경오염을 감소시키려는 정책이 추진되기 시작했다. 이러한 측면에서 무연휘발유가 등장하였고, 도시생활 주요 에너지원이 석유와 석탄에서 도시가스로 전환되며 천연가스의 사용비율이 점차 높아지게 되었다.⁷⁵⁾

1990년대 에너지정책의 주된 특징은 에너지시장에 민간 참여가 허용되었다는 점이다. 그간 한국 경제는 꾸준한 성장을 거듭하였지만, 에너지수급시장은 여전히 매우 불확실하기 때문에, 미래의 경제성장 동력과 시장경쟁력을 확보하기 위한 목적에서 민간부문의

집중적으로 투자해 이 효과가 타 산업으로 전이시키는 효과를 기대하는 것이다. 김상원, “한국의 에너지 정책 변화와 러시아 LNG 도입에 대한 소고,” 『중소연구』 제42권 2호(2018), p.288.

74) 2016년말 기준으로 378개 사업에 참여하고 있다. 해외자원 개발현황 http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1167 (검색일: 2018. 08. 30).

75) 우리 정부는 평택에 최초로 LNG기지를 1986년에 준공하였고, 당해 10월 31일 세계에서 일곱 번째로 LNG를 도입하는 국가가 되었다. 김상원(2018), 위의 글, p.289.

에너지시장 참여를 허용했던 것이다. 이를 위해 에너지 규제를 부문별로 완화하거나 철폐하였고, 에너지 공기업들의 민영화를 추진하였다.⁷⁶⁾

2000년대 에너지정책은 국내 에너지 관련기업들의 해외진출이 본격화되면서 관련 기술의 확보를 위한 정부의 지원 강화라는 특징을 갖는다. 기존의 에너지정책은 수요와 공급에만 초점을 두었고, 기술과 관련해서는 지원이 거의 없었다. 이 시기 원자력 관련 기술분야는 크게 성장할 수 있었는데, 그것은 에너지가격의 상승과 지구온난화 등 기후변화문제가 국제사회에서 핵심과제로 등장하면서 원자력에 대한 관심과 지원이 크게 늘어났기 때문이다. 또한 에너지 효율성 확보, 신재생에너지, 청정에너지 확보, 원자력 에너지 등을 핵심 분야로 설정하고 기술력 확보를 위해 노력했다.

문재인 대통령은 취임 이전부터 남한의 에너지 관련 문제 중 전력 부분의 개혁을 강조해 왔다. 특히 원자력과 석탄 발전에 대해 비판적인 입장을 표명했다.⁷⁷⁾ 이는 2011년 일본의 후쿠시마 원자력발전소 사고와 2015년 경주에서 발생한 지진 등으로 인해 원자력발전의 안전성에 대해 우리 사회에서 국민적인 우려가 높아졌다는 것과 기후변화 및 미세먼지 문제로 인한 경제적 손실과 국민 건강에 대한 위협이 실로 막대해 졌다는 점 등을 반영한 측면으로 이해된다.

실제로 남한의 발전설비용량을 보면 <표>에서 보다시피 화력 발전이 무려 60% 가까이 에 이르고 있으며, 그 중에서도 석탄화력 발전이 차지하는 비율은 2000년대 이후 줄곧 30% 수준에 이르고 있다.⁷⁸⁾ 게다가 실제 발전전력량을 보면 석탄화력 발전과 원자력 발전의 의존도는 더욱 높게 나타난다. 아래의 <표>에서 확인할 수 있듯이 2016년 기준으로 석탄화력 발전이 전체 발전 실적에서 차지하는 비중은 무려 40% 가까이에 이르고 있으며, 원자력 발전의 실적은 30%이다. 이 두 전력원의 합으로만 무려 70%에 이르는 전력 공급이 이루어졌다는 사실을 알 수 있다.

76) 박정수·박석희, 『공기업 민영화 성과평가 및 향후과제』(서울: 조세연구원, 2011), pp.77~88.

77) 더불어민주당, 『더불어민주당 제19대 대선 공약』(서울: 더불어민주당, 2017), p.259.

78) 산업통상자원부·에너지경제연구원 편(2017), 위의 책, pp.176-177.

표-8 2016년 한국의 발전설비용량 및 발전전력량 현황

〈2016년 발전설비용량 현황〉

총계	수력	화력	원자력	신재생	집단에너지
105,866	6,485	62,587	23,116	7,477	6,200
구성비	6.1	59.1	21.8	7.1	5.9

단위: MW, %

자료: 산업자원통상부, 『제8차 전력수급 기본계획(2017-2031)』 (2017), p.176.

〈2016년 발전전력량 현황〉

총계	수력	화력	석탄	석유	천연가스	원자력	신재생
5,404	66	3,489	2,138	142	1,209	1,620	229
구성비	1.2	64.6	39.6	2.6	22.4	30	4.2

단위: 억kWh, %

자료: 산업자원통상부·에너지경제연구원(2017), 위의 책, pp.180-181

문재인 정부의 출범 이후 공식 발표된 〈제8차 전력수급 기본계획〉에서는 기존의 발전원을 구성하는 데 있어서 성장을 전제로 경제성을 최우선시한 나머지 환경 친화성 내지 안전성에 대한 배려는 미흡한 측면이 있었다는 것을 주된 문제로 지적하였다.⁷⁹⁾ 다시 말해서 인구감소와 경제성장 둔화 등의 현실을 반영하여 새로이 수요전망을 예측할 필요가 있다는 반성과 이제껏 석탄과 원자력에 지나치게 의존해 왔다는 것에 대한 비판이라 하겠다. 따라서 이번 8차 기본계획에서는 향후 수요전망에 대한 계산을 보다 보수적으로 진행하고, 노후 원자력 발전소 및 석탄 발전소를 점차적으로 폐쇄해 나가면서 가스 발전 및 신재생에너지의 활용을 확충할 것을 제안하고 있다.

또한 문재인 정부의 에너지 정책, 요컨대 전력부문의 개혁에 핵심을 두고 gas와 신재생에너지 활용을 높이겠다는 전략은 언급한 한국의 에너지구조의 취약성, 즉 특정 에너지원 및 특정 지역 과다 의존으로 인한 지정학적 리스크의 취약성을 극복하고자 하는 의도도 있다. 전력은 2차 에너지로서 발전원을 다양화하는 것은 에너지 안보 측면에 기여하는 바가 크다. 또한 석탄에 비해 상대적으로 환경 친화적일 뿐만 아니라 러시아 가스나 셰일 가스 유입 등으로 수입처의 다변화가 가능한 gas의 활용을 높이겠다는 전략은 에너지 안보 상황의 개선에 기여할 수 있다. 아울러 한국의 과학기술과 접목할 수 있는

79) 산업통상자원부(2017), 위의 책, pp.11-12.

신재생에너지 기술을 확장한다는 전략은 남한의 4차 산업 혁명 같은 산업 정책과도 상호 보완되는 긍정적인 측면이 있다.

그러나 이러한 에너지정책은 파리협정 이후 우리 정부가 국제사회에 공약한 내용과 다소 상충하는 측면도 있다. 지난 박근혜 정부 당시 파리협정(The twenty-first session of the Conference of the Parties, 약칭 COP21)에서 국가별 기여방안(Intended Nationally Determined Contributions, INDC)으로 2030년까지 온실가스 배출전망치(business-as-usual, BAU) 대비 37% 온실가스 감축을 공약하였다. 온실 가스배출 측면에 있어서 절대적인 우위에 있는 원자력 발전을 줄이고 이를 또 다른 화석연료인 가스로 채우겠다는 전략은 국제적인 공약의 실현가능성을 염두해 볼 때 다소 우려되는 요소이다. 물론 이는 신재생에너지가 얼마나 빠른 속도로 확보될 수 있을 것인지에 따라 상쇄될 수 있는 여지가 있다. 하지만 신재생에너지의 한계, 즉 기후의 변동에 따라 전력생산성이 크게 좌우되기 때문에 원자력 발전과 달리 베이스로드 전원으로 역할하기에는 어렵다는 점 등은 여전히 부정할 수 없는 현실이다. 전력의 안정적인 확보가 절대적으로 중요한 고도산업화·고도도시화 사회인 한국의 입장에서는 원자력 발전이나 화력 발전 같은 베이스로드 전원의 안정적인 확보가 국가 안보와도 직결된다는 것을 부정할 수 없다. 더군다나 수입자원에 절대적으로 의존하고 있는 입장에서 원자력 발전이 에너지 자급율을 높여주는 데 지대한 공헌을 하고 있다는 사실도 간과되어서는 안 될 것이다. 또한 원자로 수출 등의 산업 정책과 궤를 함께 놓고 생각해 보아도 원자력 발전과 원자력 관련 산업의 급진적인 축소는 매우 조심스럽게 다가가야 할 문제이다.

2. 남북한 에너지분야의 구조적 문제 비교

한국과 북한이 현재 처해 있는 에너지 분야의 구조적인 문제는 다음과 같다. 우리의 경우 무엇보다 중대하고도 시급한 과제는 ‘에너지 전환’이다. 앞서 살펴보았듯 한국의 경우 1차 에너지 공급의 무려 40% 이상이 석유로 구성되어 있지만, 이를 절대적으로 감축하는 것은 그리 쉬운 문제가 아니다. 석유는 전력 에너지원으로 사용되기보다는 교통·운송 수단용 연료로 사용되며 주요 수출산업 중 석유화학제품 생산용 원료이기 때문에 석유수입량의 증가는 한국 경제의 성장과 밀접하게 연결되어 있다. 따라서 우리의 에너지 전환은 2차 에너지, 즉 전력원의 구성에 초점이 맞춰질 수밖에 없다. 현재 문제인 정부가 남한의 전력원 구성에 있어서 석탄과 원자력의 의존도를 낮추고 가스와 신재생 에너지의 비중을 높이고자 하는 것은 상술한 바와 같은 한계점이 있다고는 하지만 큰

틀에서 보면 타당한 방향 설정이다.

한편 북한에게 있어서는 전력공급이 절대적으로 부족하다는 것이 무엇보다 시급하고도 엄중한 과제이다. 앞에서 살펴보았듯이 북한의 전력 부족 상황은 상당히 심각하다. 예를 들어 평양의 경우에도 전력 수급의 문제 때문에 태양광 집열판 등을 설치하여 자체적으로 전력을 공급하고 있는 가구가 많은 것으로 알려져 있는데, 이렇듯 태양광 집열판의 수요가 많다보니 가격 역시 상당히 높다는 것이다.⁸⁰⁾ 북미간 비핵화 프로세스가 순조롭게 진행되어, 북한이 개방경제로 전환된다면 향후 1차 에너지는 물론 폭발적인 전력수요 증가를 예측할 수 있다. 하지만 북한이 전통적으로 의존해온 수력 발전의 개보수에 시간과 자금이 든다는 사실과 수력 발전이 베이스로드 전력원으로서 역할을 감당하기에 한계가 있다는 점 등을 생각할 때, 현재 북한의 수주화중 구조를 개혁하면서도 안정적으로 전력 공급을 할 수 있을지가 중요한 과제라 하겠다.

요컨대 남한은 에너지 전환, 특히 전력원 구성의 전환이 당면과제라면 북한은 에너지의 안정적 공급, 그 중에서도 전력의 안정적 공급이 가장 시급한 목표인 상황이다. 그렇다면 이 두 가지 목표를 어떻게 상호보완적으로 달성해 갈 수 있을까? 이어서 남북한 사이에 가능할 수 있는 에너지 분야 관련 협력 방안에 대해 분야별로 살펴보도록 한다. 이는 남북한 에너지네트워크 구축을 위한 실천적인 과제가 될 것이다.

3. 남북한 에너지분야 협력 방안

가. 남-북-러 가스파이프라인

문재인 정부의 에너지 정책 기조의 핵심을 차지하고 있는 천연가스 확대정책과 관련해 우선적으로 고려할 수 있는 것은 오래전부터 논의되고 추진된 바 있는 남-북-러 가스관 연결 사업이다. 실제 문재인 정부는 ‘한반도신경제구상’을 발전전략으로 제시하면서 에너지·관광을 중심으로 한 환동해경제벨트를 중요한 성장축으로 제시한 바 있으며, 정부 출범 직후인 5월 24일 송영길 더불어민주당 의원을 러시아에 특사로 파견하여 ‘러시아산 천연가스의 한국 공급을 위한 북한 경유 가스관 건설사업 재개’에 대하여 문재인 정부의 구체적인 계획을 전달한 바 있다.⁸¹⁾

80) 정영, “북한 전력난 심각, 태양광 전지판과 변압기 가격 높아,” 『자유아시아방송』, 2018년 5월 21일.

81) 『중앙일보』, 2018년 5월 24일

그림-8 남북러 가스관 연결 구상도



※ 자료: “남·북·러 잇는 1100km 가스관... ‘에너지 허브’ 도약,” 머니투데이 (2018.5.4.)

한국이 유라시아 대륙과 가스관을 연결했을 경우 얻을 수 있는 이익을 3가지 차원에서 살펴볼 수 있다.⁸²⁾ 첫째, 가스관 연결 사업을 통해 보다 가격효율성이 좋게 가스를 공급하거나, 남한의 주요 산업 중 하나인 철강 산업 등과의 동방 상승효과, 고용창출 등에서 기대할 수 있는 경제적 효과이다. 둘째, 가스관 연결을 통해 남한 에너지 공급 구조의 가장 취약한 부분인 에너지원 다변화에 기여할 수 있다는 점이다. 셋째, 가스관과 같은 사회 주요 기반 시설, 즉 인프라공유 사업이 갖는 정치적인 상징성이다. 한편, 가스관 연결 사업에는 위험부담 역시 만만치 않다. 우선 PNG의 가격경쟁력은 북미 대륙의 셰일 가스 개발 및 수출의 추이와 국제 가스 가격의 변동에 따라 상쇄될 수 있기에 경제성 측면에서도 리스크가 발생할 수 있다.

둘째, 가스관과 같이 주요 국가기간시설을 북한이나 중국, 러시아와 같이 역사적으로 신뢰하기 힘든 국가들과 공유하는 것은 러시아-우크라이나 가스분쟁사태에서처럼 언제든지 공급 교란사태가 발생할 수 있는 위험성이 있다.⁸³⁾ 셋째, 북핵 위협이 완전히 해소

82) 임은정, “한국의 대륙융합적 외교의 이상과 현실: 러시아 가스관 사업의 추이를 중심으로,” 손기섭 외, 『한반도 통일외교: 공감의 확산과 국제협력』 (부산: 부산외대 출판부, 2018), pp. 118-121.

83) 남북러 가스관의 국제정치적 리스크에 대한 논문으로는 Lee, Yu-shin. “Potential Risks of the Russia-North Korea-South Korea Gas Pipeline: Is There Any Lesson Seoul Can Learn from the Russia-Ukraine Gas Disputes?” *Asian Survey* 53(3) (2013), pp.584-606.

되지 못한 상황에서 한국이 어디까지 대륙세력과 전통적 우방인 미국 사이에서 균형을 취할 수 있을지 변수로 생각하지 않을 수 없다.

이처럼 기대효과와 비용에 대한 평가가 공존하는 가운데 남-북-러 가스관 연결이 실현되지 못한 가장 중요한 이유는 북핵 등 북한문제로 인한 동북아 정세 악화에서 기인한다. 최근 남북관계의 개선이 북미간 비핵화 프로세스의 진전으로 이어져 종전선언 및 평화체제 논의의 국면으로 이어지고, 그에 따라 북한에 대한 국제사회의 제재가 완화된다면 남-북-러 가스관 연결은 파급효과가 매우 큰 협력프로젝트가 될 수 있다.

나. 동북아 에너지허브의 구축⁸⁴⁾

동북아의 석유 수요는 세계 석유시장의 20%를 넘어서고 있다. 이에 따라 동북아 오일 허브의 필요성이 높아지고 있다. 이러한 필요성은 아시아 지역에서의 국가간 오일허브 구축 경쟁을 야기하는 원인이 되고 있다. 실제 역내 석유제품 수급불균형의 지속적 증가에 따라 저장시설에 대한 높은 수요가 전망되면서 역내 국가들은 석유제품 저장시설을 경쟁적으로 건설하고 있다.⁸⁵⁾

아래의 <그림>처럼, 오일허브는 원유 및 석유제품의 집산과 가공을 위한 저장시설과 파이프라인 등의 시설 및 금융 인프라로 구성되는 총합적 석유타레이딩시스템으로 정의되며, 반드시 석유제품의 트레이딩을 위한 충분한 유동성(liquidity)이 확보되어야 오일 허브로서 기능할 수 있다.⁸⁶⁾ 이러한 오일허브는 석유제품의 트레이딩을 활성화함으로써 석유제품 가격의 변동성 증가에 효과적으로 대응할 수 있다. 특히 세계 6위의 정제능력을 보유하고 있는 한국이 동북아 지역에서 싱가포르를 보완하는 오일허브의 중심이 될 수 있다.⁸⁷⁾

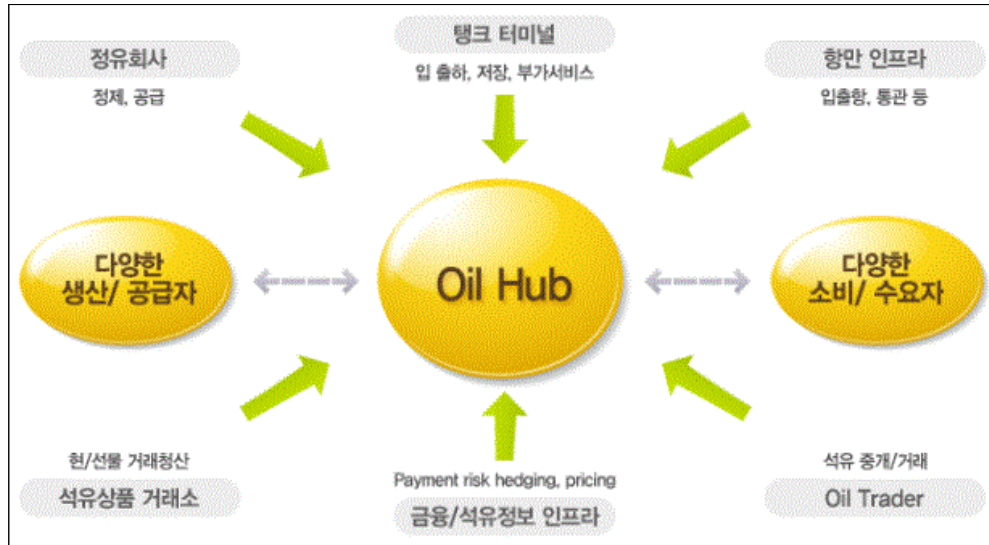
84) 나용우, 위의 논문, pp.121-124.

85) 말레이시아는 2007년 7월 Port of Tanjung Pelepas(PTP)에 위치한 40ha 매립지에 4억 달러 투자를 통한 총 630만 배럴 규모의 Asia Petroleum Hub(APH) 프로젝트를 개시하는 등 블랜딩 등의 기능을 갖춘 오일허브를 구축하고 있으며, 싱가포르도 저장시설을 위한 유희부지 소진으로 지하동굴저장시설(Jurong Rock Cavern, JRC)과 대규모부유저장시설(Very Large Floating System, VLFS)을 추진하고 있으며, 중국도 2005년 이후 저장시설의 확충을 활발하게 진행하면서 동부지역과 남부지역에 각각 2천만 배럴 규모의 저장시설을 추진하고 있다. 백훈, “동북아 오일허브의 전략적 접근,” 『동북아경제연구』 제21권 2호 (서울: 동북아경제학회, 2009), p. 23

86) 백훈(2009), 같은 글, p. 13; 박용덕, 『국제에너지협력 편익극대화 방안을 통한 국가별·권역별 협력전략개발 연구』 (의왕: 에너지경제연구원, 2010), p. 223.

87) 2014년 기준으로 정제능력은 미국(17,791), 중국(14,098), 러시아(6,338), 인도(4,319), 일본(3,749), 한국(2,887)의 순이다(단위: 천배럴/일). BP(2015), 위의 자료, p. 16; 자료에 의하면 한국의 1일 석유소비량은 245만 6천 배럴로, 1일 평균 43만 1천 배럴의 잉여 석유제품이 발생하고

그림-9 오일 허브



※ 출처: 한국석유공사 홈페이지(www.knoc.co.kr)

실제 산유국들과 탱크터미널 운영사들도 동북아를 오일 물류 중심지로 주목하고 있다. 세계 1위 탱크터미널 업체인 보팩(Vopak)은 2015년까지 추가 저장시설 구축규모 중 30%에 해당하는 850만 배럴을 동북아에 구축하고자 했으며, 사우디, UAE 그리고 브라질은 일본 가고시마와 한국석유공사의 저장시설을 임차해 물류기지를 구축했다. 러시아가 추진 중인 ESPO 송유관 건설이 마무리되면 연간 3억 배럴의 시베리아산 원유가 동북아로 유입될 것으로 예측되며, 미국산 원유와 캐나다 오일샌드 등도 동북아 시장으로 수출 확대를 모색하고 있어 동북아 에너지 허브 구축을 위한 유리한 환경이 조성되고 있다.⁸⁸⁾

있음을 확인할 수 있다. 양의석은 세계석유시장에서 동북아의 높은 시장영향력에도 불구하고 동북아 지역에서는 아직까지 독립적인 석유시장을 보유하지 못하고 싱가포르 석유시장에 편승하고 있다고 지적하면서, 그 이유는 소비 규모의 문제에서 기인하는 것이 아니라 공급력의 부재에서 찾고 있다. 또한 국제석유시장이 되기 위한 필수조건인 가격정보유동성, 지역시장 가격지표, 거래물량의 규모, 석유저장시설 등의 물적 인프라, 석유제품 및 원유의 유출입을 원활히 할 수 있는 물류체계, 석유거래 결제를 위한 금융시스템 등의 부재가 동북아 석유시장의 태동을 막는 요인들로 분석하였다. 양의석, “동북아 에너지협력 구상과 전략,” 동북아시아위원회·대외경제연구원 주최 심포지엄 〈한반도와 동북아 경제통합〉, 2007년 10월 16일 발표논문, p. 7.

88) 카네키요는 산유국들의 가격 장악력에 대응하기 위해 유럽, 미주, 아시아시장에 이어 4번째 동북아 석유시장의 창설을 모색할 필요가 있다고 주장하였다. Kensuke Kanekiyo, “Energy Outlook of China and Northeast Asia and Japanese Perception toward Regional Energy Partnership,” *IEEJ Report* (Tokyo: IEEJ, 2005).

2020년 동북아 지역의 기초 물동량은 최대 75억 배럴로, 동북아 오일 허브의 최대 잠재수요는 최대 4억 5천만 배럴에 이를 것으로 추정된다. 한국 정부는 2020년까지 2조 원의 민간자본을 투자해 여수와 울산에 연간 최대 4억 배럴 규모의 물동량을 처리할 수 있는 3천 660만 배럴 규모의 상업적 탱크터미널-여수 820만 배럴, 울산 북항 990만 배럴, 울산 남항 1,850만 배럴 규모-을 건설해 동북아 오일 허브로 키운다는 계획이다.⁸⁹⁾

한국은 경쟁하고 있는 중국과 일본과 비교해 오일허브로서 높은 경쟁력을 갖추고 있다. 중국의 경우 수심이 얕아서 대형 유조선이 정박하기 어려움이 있고, 일본은 빈번한 자연재해로 인해 원유를 장기간 안정적으로 보관하기 어렵기 때문이다. 또한 운임비용, 정제비용 및 항만물류비용 등이 중국과 일본 등 주변국들에 비해 상대적으로 저렴할 뿐 아니라 단위공장당 일일 정제능력도 60만 8천 배럴로 16만 7천 배럴인 일본보다 3배 이상되기 때문에 한국의 여건이 보다 경쟁력을 갖는다.⁹⁰⁾

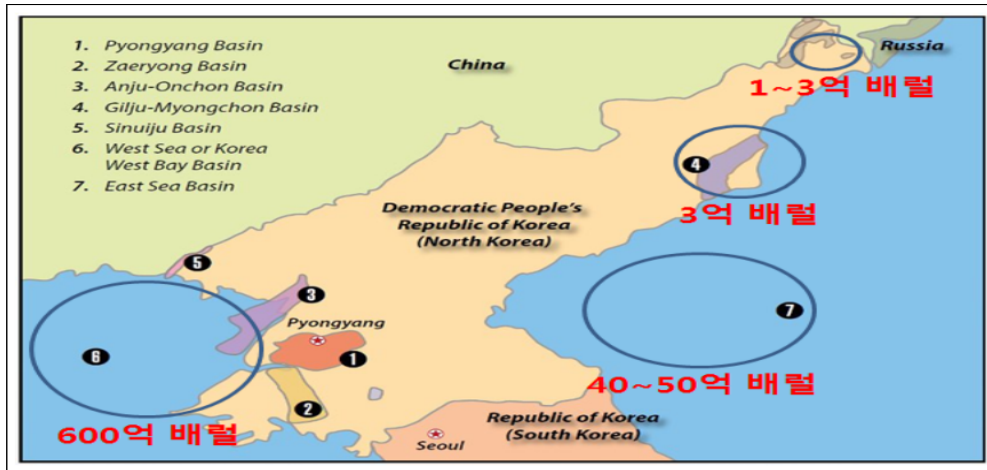
한편, 여러 이유에 의해 원유의 소비가 미비한 북한이 오일허브 구축과 관련해 한국과의 협력이 가능한 이유는 국제사회의 대북제재가 완화 혹은 해제되는 상황에서 매장 추정되는 북한 지역의 석유 채굴 및 생산 가능성이 있기 때문이다. 2002년 8월 싱가포르의 Sovereign Ventures Pte. Ltd.는 북한의 두만강 유역에서 소규모 오일·가스 매장지역을 발견했다고 발표한 바 있고, 황해의 안주 대륙붕에서 120억 배럴 규모의 원유가 매장되어 있는 것으로 추정되고 있다.⁹¹⁾

89) 한국석유공사 동북아오일허브사업(http://www.knoc.co.kr/sub03/sub03_8_2_1.jsp) 참조; 동북아 오일허브 구축이 갖는 또 다른 함의는 그 인프라를 활용해 동북아 공동석유비축의 가능성도 높아질 수 있다는 것이다. 임상범, 『한/중/일 에너지 삼국지』(서울: 좋은땅, 2015), p. 194.

90) “[전환기 에너지시장, 새 활로를 찾아라] <5> 동북아 오일허브 육성,” 『서울경제신문』, 2015년 8월 11일; 나용우(2016), 위의 글, p.124.

91) 북한은 개발을 위해 많은 해외 파트너들과 협력해 원유 개발을 모색했다. 1965-80년 중국, 1986년 소련, 1988-90년 호주, 1993년 스웨덴, 1997년 말레이시아, 2001년 싱가포르, 2004년 영국 등. 그러나 북·중간 영토경계획정 혹은 재정적·법률적 문제로 인해 그 탐사프로젝트는 성과를 내지는 못했다. Kent E. Calder, *Korea's Energy Insecurities: Comparative and Regional Perspectives* (Washington D.C.: Korea Economic Institute, 2005), p.31; 영국의 아미넥스사는 2004년 북한 동해 동한만 분지에 원유가 매장됐을 가능성이 높다고 보고 북한 전 지역에서 20년간 원유탐사와 개발하기로 북한 조선원유개발총회사와 계약을 맺었지만, 북핵문제로 인한 국제적 환경변화로 인해 사업을 중지했다. 나용우(2018), 위의 글, p.95.

그림-10 북한 석유 매장 추정지역과 추정매장량



※ 출처: Rego(2015), 위의 글, Figure 1을 필자가 재구성.

<http://www.geoexpro.com/articles/2015/09/north-korea-hydrocarbon-exploration-and-potential>

지질학자 레고는 “북한: 탄화수소 탐사와 잠재력”이라는 보고서를 통해 북한 육지와 바다에 원유와 천연가스가 존재한다는 많은 증거가 있으며, 평양, 재령, 안주-온천, 길주-명천, 신의주 유역의 내륙 5곳과 서한만, 동해 유역의 해양 2곳에 석유 및 천연가스가 매장되어 있을 가능성이 높다고 발표한 바 있다.⁹²⁾ “북한의 원유 매장량은 600~900억 배럴 정도(세계 8위 해당)로 추정된다.”라는 북한 대외경제성 관계자의 언급을 그대로 믿을 수는 없지만,⁹³⁾ 분명한 것은 북한 지역에 경제성 있는 원유가 매장되어 있을 가능성이 있다는 것이다.⁹⁴⁾

오일허브로 갖추어야 할 저장 및 정제시설, 파이프라인 등의 시설 및 금융인프라등의 시스템을 갖추고 있는 한국과 향후 석유생산 및 공급자의 역할로서 기능할 수 있는 북한에 있어 한반도 지역 내 오일허브를 구축하는 것은 남-북-러 파이프라인과 함께 에너지 공급 차원에서 상호보완성을 높일 수 있는 중요한 협력사업이라 하겠다.

⁹²⁾ Mike Rego, “North Korea-Hydrocarbon Exploration and Potential,” GeoExPro Magazine, Vol. 12, no. 4 (2015). <http://www.geoexpro.com/articles/2015/09/north-korea-hydrocarbon-exploration-and-potential>.

⁹³⁾ 1997년 북한은 연안지역에 약 50억-400억 배럴 규모의 원유매장지역을 발견했다고 공식적으로 발표한 바 있다. Ahn(2013), 위의 글, p.1044.

⁹⁴⁾ 『중앙일보』 2015년 3월 17일; 『경향신문』 2015년 11월 13일; 나용우(2018), 위의 글, p.95.

다. 남북 전력망 연계와 동북아 슈퍼그리드

현재 문재인 정부는 동북아시아 슈퍼그리드 연결에 많은 관심을 표명하고 있다. 문재인 대통령은 지난 해 9월 러시아 블라디보스토크에서 열린 제3회 동방경제포럼에서의 기조연설을 통해 “동북아시아는 세계 최대 에너지공동체를 형성할 수 있다”고 언급한 뒤 동북아시아 슈퍼그리드가 동북아시아 경제번영과 평화를 동시에 가져올 수 있다고 강조한 바 있다.⁹⁵⁾ 동북아시아 슈퍼그리드란 한-중-일, 한-러 송전망 구축을 통해 극동 시베리아 및 몽골 고비사막에서 가스나 풍력 등의 신재생에너지와 같은 보다 환경친화적인 전력원을 통해 생산된 전력을 동북아시아 국가가 공동으로 사용할 수 있도록 다자간 전력망을 연결한다는 구상이다. 이 동북아시아 슈퍼그리드 구상은 <8차 전력수급 기본계획>에도 언급되었다. 한국의 입장에서는 주변국과의 예비력 공유로 현재 ‘계통섬’ 처럼 되어 있는 지리적 한계를 극복함으로써 전력수급의 우려를 완화시킬 뿐만 아니라, 동북아시아에서의 신뢰 구축과 역내 긴장 완화에도 공헌할 수 있다고 기대하고 있는 것이다.⁹⁶⁾

그림-11 동북아 슈퍼그리드 구상도⁹⁷⁾



문재인 정부 출범 이전에도 산업계를 중심으로 이러한 노력이 전개되었다. 한국전력공사는 2016년 3월 중국 국가전망공사(State Grid Corporation of China, SGCC),

95) 김진철, “동북아 슈퍼그리드... 경제번영과 평화 가져올 수단,” 『에너지타임즈』 2017년 9월 7일.

96) 산업통상자원부(2017), 위의 글, p.61.

97) <http://www.koenergy.co.kr/news/articleView.html?idxno=100514> (검색일: 2018.9.10)

일본의 소프트뱅크, 러시아의 로세티(Rossetti)와 함께 전력망 연계 양해각서(MOU)를 체결한 바 있으며, 1단계 사업으로 한·중·일 전력계통 연계 사업, 이어 한·중·일 공동연구를 진행하고 있다.⁹⁸⁾ 다만, 한전은 여전히 정책적 측면에서의 합의를 이루는 것이나 자금 조달 측면에서의 합의를 이루는 것이 기술적인 측면에서의 위험부담이 보다 높다고 판단하고 있다.

동북아 차원의 슈퍼그리드가 실현되기 위해서는 남북간 전력망 연계가 우선적으로 이루어져야만 가능하다.

현재 한국의 경우 전력발전 부문만이 자유화된 상황에서 송배전은 여전히 한전이 독점하고 있는 구조이다. 한편 발전시설은 남동쪽에 집중되어 있고, 소비는 서울이 위치한 북서쪽에 집중되어 있기 때문에 남-북, 동-서를 잇는 송배전 시설의 안정적 운영이 국가 안보에 직결되어 있는 상황이다. 북한 역시 현재 수력 발전 위주이다 보니 발전 시설은 북동쪽 중심, 소비는 평양을 비롯한 산업 단지들이 위치한 서쪽에 집중되어 있는 구도이다. 양 쪽 다 서쪽에 수요가 집중되는 구도 속에서 극복해야 할 기술적인 난제들이 있을 수 있다. 물론 기술적인 문제들 외에도 극복해야 할 정치적, 사회적, 법적 장애물이 더 많다. 막대한 송배전 시설 건설비용도 난제 중 하나이다.

라. 신재생에너지 및 CDM 분야

남북 에너지협력에 있어서 전도유망한 분야는 신재생에너지 및 CDM 분야이다. 북한은 2013년 10월, 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)에 제2차 기후변화 국가보고서를 제출한 바 있으며, 김정은 체제 이후 청정개발체제(Clean Development Mechanism, CDM) 사업에도 적극 추진하고 있는데, UNFCCC에 등록된 북한의 CDM 사업은 일반 CDM 사업이 6건, 프로그램 CDM 사업이 2건으로 총 8건이 공식 등록된 바 있다. 함흥청년 1호 수력발전소 사업은 일반 CDM 사업의 대표적인 사례로 함경남도 정평군 금진강 하류에 수력발전소를 건설하여, 동부 전력망에 전력을 공급할 뿐만 아니라 북한의 함흥전력회사는 동 사업을 통해 체코의 토픽 에네르고에 연간 23,738톤 CO₂eq의 배출권을 10년 간 이전하는 CDM 사업이다.

한편 남한이 2018년 1월 22일 현재 UNFCCC에 등록한 CDM 사업건수는 92건으로 2012년 말의 90건에 비해 5년 넘는 시간 동안 단 2건이 추가되었다. 이는 유엔 전체

98) 『한겨레신문』, 2017년 11월 2일.

등록에서 1.18%를 차지하는 수준인데, 이를 통해 예상되는 CERs은 20,179 천tCO₂/yr으로 이 역시 전체에서 2.01% 수준에 머무르는 것이다. 앞서 제시했듯이 한국은 신기후 변화체제에서 온실가스를 BAU 대비 37% 감축하겠다고 국제적으로 공약한 바 있다. 그러나 현재 한국의 에너지 소비 구조와 문제인 정부의 친가스 및 탈원전 정책 기조를 염두할 때 실제 제출한 국제공약을 얼마나 실천할 수 있을 수 있을지 우려가 되는 상황이다. 이런 남한의 상황과 만성적인 전력 부족으로 시달리고 있는 북한의 상황을 볼 때, 신재생에너지를 통한 CDM 사업은 양쪽 모두에게 긍정적인 효과를 가져 올 수 있다. 또한 이 사업은 비정치적인 이슈로 상대적으로 정치적인 비용도 그리 크지 않다.

VI. 결론: 남북 에너지네트워크 구축을 위한 정책 제언

본 연구는 최근 개선되고 있는 남북관계를 지속 가능하도록 하는 새로운 남북간 협력모델을 모색하는 것을 그 목표로 한다. 갈등관계의 두 행위자가 긴장을 완화하기 위해서는 행위자들간 적대행위 중단 등 상호신뢰구축조치가 반드시 선행되어야 한다. 유럽통합의 경험을 통해 확인할 수 있듯, 쌍방간 신뢰구축은 수사적 선언 혹은 당위적 명제로 가능한 것이 아니라 개별 이익에 기초한 공동이익의 확대라는 현실적인 토대에서 그 실천가능성이 높아진다. 따라서 본 연구에서는 남북한간 신뢰메커니즘 형성의 출발점으로 상대적으로 분쟁의 소지가 크지 않으면서 당사자간 이익의 수렴이 상대적으로 용이한 이슈인 에너지에 주목해보았다.

북한의 전력을 비롯한 에너지 부족은 북한 주민들의 기본적 삶을 영유하지 못하도록 할 뿐 아니라 산업 및 경제전반에 걸친 발전을 가로막는 문제로서 정상국가로 국제사회에 복귀하기 위한 핵심적인 과제이다. 또한 세계 경제규모 10위권 국가로서 에너지다소비사회인 한국은 지속가능한 발전을 하기 위해 안정적인 에너지수급이 중요하며, 이를 위해 그동안 원자력, 천연가스, 신재생에너지 등 에너지원의 다양화, 중동으로부터 러시아 등으로 에너지공급원의 다변화 등 많은 노력을 기울여왔음에도 불구하고 여전히 에너지 안보를 확보했다고 평가하기는 어렵다.

에너지 이슈는 남북 모두에게 현실적인 국가이익 및 국가발전과 직결된 문제로서 이들간의 협력을 통해 공유이익을 확대할 수 있다면 일차적으로 각각의 에너지문제를 해결할 수 있으며, 나아가 신뢰와 협력의 메커니즘으로 작동함으로써 보다 업그레이드된 남북관

계로 발전시킬 수 있다. 이렇듯 에너지는 남북한 신뢰구축을 통한 한반도의 평화와 번영을 위한 새로운 아젠다로서의 의의를 갖는다. 더 나아가 남북한 에너지네트워크를 통한 협력은 최근 갈등의 원심력이 보다 심화되고 있는 동아시아 지역협력을 위한 중요한 모멘텀을 제공할 수 있다.

에너지안보는 한반도적 요인과 동북아적 요인을 서로 결합시키고, 북한문제와 동북아 문제의 해결을 선순환구조로 접근하게 만드는 기회를 제공할 수 있다. 남-북-러 가스관 사업의 사례에서 볼 수 있듯이, 한반도의 안정과 평화가 유지되지 않고서는 동북아 지역 협력은 실질적 의미를 가질 수 없으며, 그 실현은 더더욱 어렵다. 따라서 한반도평화-동북아공동체를 선순환구조로 만들 수 있는 연계고리를 에너지안보를 통해 개발해 낼 수 있을 것이다.

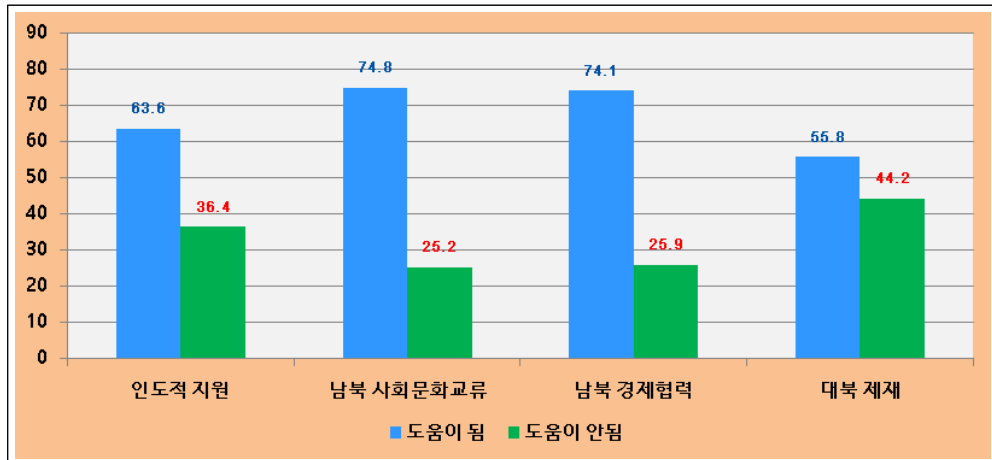
그러나 앞에서 살펴본 것처럼 남북은 과거 70여 년 동안 서로 상이한 에너지시스템을 발전시켜왔으며, 남북 에너지시스템은 서로 소통한 바 없으며, 에너지 교역이나 협력의 경험도 거의 존재하지 않았다. 그럼에도 불구하고 에너지부문에서 남북의 협력분야는 에너지원별 혹은 산업별로 다양한 협력구조를 구상해볼 수 있다는 점에서 에너지를 통한 남북간 네트워크적 결합이 가능하다. 다만 이를 추진하기 위해서는 에너지네트워크 구축을 위한 과제들이 해결해야 한다.

남북 에너지협력이 가능하기 위해서는 현재 미국, 한국, 일본 등 대북독자제재를 비롯한 국제사회의 대북제재가 해제되어야 하는 협력을 위한 환경조성이 일차적인 선결 과제이다. 2018년 3차례의 남북 정상회담의 성과인 4.27 판문점선언과 9.19 평양공동선언의 성과는 그간 남북간 불신구조를 타파하고 신뢰에 기반한 새로운 남북관계로 발전시켜 나가고 있다. 물론 남북관계의 실질적 발전은 한반도 비핵화와 그에 따른 북미관계의 정상화에 의해 가능할 것이다. 6.12 북미정상회담의 개최 이후 북미간 비핵화협상이 기대했던 것만큼 진전을 보이지 못하고 있지만, 과거보다는 발전된 북미관계로 진전되어 온 것을 부정할 수 없다. 교착의 흐름으로 진행중이었던 북미간 비핵화협상이 9월 평양정상회담 이후 다시 재개되고 있으며, 2차 북미정상회담은 시간적 문제이지만 개최될 것이기 때문에, 비핵화협상은 보다 진전될 가능성을 기대감을 갖고 조심스럽게 예상할 수 있다. 북미협상이 보다 진전되는 양상으로 전개된다면 자연스럽게 대북제재가 완화되는 환경이 조성될 것이며, 다양한 분야에서의 남북간 교류와 협력이 본격적으로 전개될 수 있을 것이다.⁹⁹⁾

또 다른 환경적 측면에서는 남북 에너지협력의 추진에 대한 남북 사회 내에서 협력추진

에 대한 합의를 이끌어낼 수 있는 사회적 수용성을 확보하는 것이 요구된다. 특히 우리 사회에서의 강화되고 있는 대북정책을 둘러싼 국민적 갈등, 소위 남남갈등은 남북관계가 개선되고 있는 상황에서 일정 수준이지만 장애요인으로 작용하고 있다. 남북간 에너지협력은 이러한 갈등을 약화시키고 남북간 실질적 협력 동력으로써 작용할 수 있다. 그것은 에너지협력이 지속가능한 사회 및 경제발전의 원동력으로 국가이익에 기여하기 때문이다. 아래의 <그림>에서 확인할 수 있듯이, 최근 우리 국민들의 인식은 남북문제에 있어서도 더 이상 일방적인 지원보다는 남북간 교류를 통해 직접적인 이익을 얻는 것을 보다 선호하고 있다.

그림-12 정책별 북한의 개혁개방에 대한 영향력 인식수준¹⁰⁰⁾

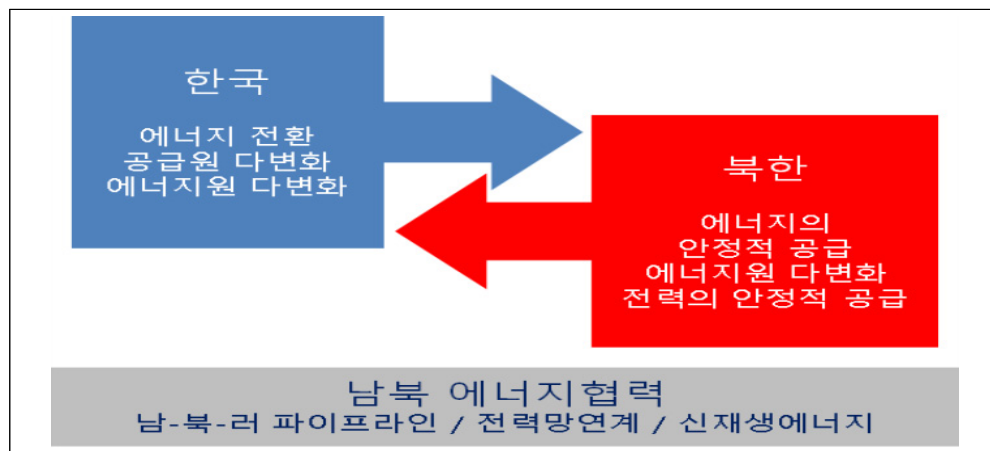


99) 평양 정상회담에서 양 정상은 지난 판문점선언에 이어 남북 교류협력의 중요성을 다시 강조하였다. 특히 제2조 “남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕 위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적 대책들을 강구해나가기로 하였다.” 그리고 제4조에서도 “남과 북은 화해와 단합의 분위기를 고조시키고 우리 민족의 기개를 내외에 과시하기 위해 다양한 분야의 협력과 교류를 적극 추진하기로 하였다.” 이처럼 5개 합의사항 중 2개 조항에서 교류협력을 강조하였다.

100) “다음의 정책이 북한의 개혁개방에 도움이 된다고 생각하십니까?”라는 물음에 대한 답변. 나용우, “대북정책에 대한 인식,” 서울대 통일평화연구원, 『2018 통일의식조사: 대전환기 한반도, 국민의 생각은?』 (서울대 통일평화연구원 2018), p.54.

구체적으로 남북 에너지네트워크 구성을 위한 과제로는 첫째, 정책 공유 및 법제도 정비이다. 남북 에너지 실태에 기반한 에너지정책을 조율함으로써 한반도 전지역을 대상으로 한 에너지시스템을 구축하기 위한 방향을 공유하는 것이 무엇보다 중요하다. 또한 에너지협력사업을 주도할 수 있는 법제도 및 절차를 마련함으로써 실질적인 협력체계를 구성할 수 있다. 이 과정에서 북한의 현행 사회주의 방식의 에너지시스템을 상업적 에너지시스템으로 전환하는 것이 가장 중요한 과제가 될 것이다.

그림-13 남북 에너지네트워크적 결합



둘째, 남북 에너지시장 환경에 대한 공동의 실태조사가 이루어져야 한다. 이는 에너지 수급 상황과 에너지공급시스템에 대한 사전조사를 통해 남북이 서로 이익을 확보할 수 있는 상호보완적 협력부문들을 보다 명확하게 확인할 수 있기 때문이다. 특히 북한의 경제 및 산업발전의 가장 큰 아킬레스건인 전력부문의 생산, 변환, 송배전시스템에 대한 실태조사를 실시함으로써 남-북 전력망 연계를 위한 구체적인 실행계획(action plan)을 수립하기 위한 기초작업이 될 것이다.

마지막으로 에너지협력을 체계적으로 추진하고 관리할 수 있는 남북 에너지거버넌스를 구축해야 하는 것이다. 특히 국영기업, 공기업 및 민간기업 등 남북한의 에너지산업의 소유구조를 조정함으로써 에너지문제에 대한 통합적 관리시스템을 구축함으로써, 한반도 전지역을 대상으로 하는 에너지시스템 운영체제를 구축할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강정남, “경제개발구법제도에 대한 리해에서 제기는 기초적인 문제,” 『정치법률연구』 제43호 (2013).
- 곽대중, “북한 에너지·전력 현황과 남북 태양광분야 협력방향,” 『KIET 산업경제』 9월호(2018).
- 권영경, “중국의 사례를 통해 본 김정은정권 경제개발구 정책의 과제와 향후 전망,” 『평화학연구』 제16권 1호(2015).
- 김경술, “북한의 에너지 인프라 현황과 향후 과제,” 『국토』 443호 (2018).
- 김규륜, “북한의 에너지 실태 및 과제,” 한국세계지역학회 편, 『협력과 갈등의 동북아 에너지 안보: 현황과 쟁점』 (서울: 인간사랑, 2008).
- 김동명, “통일과 연계된 남북한 배전사업 협력방안,” 『전기설비』 제31권 6호 (2014).
- 김상원, “한국의 에너지 정책 변화와 러시아 LNG 도입에 대한 소고,” 『중소연구』 제42권 2호(2018).
- 김일수·박상현, “남북한 에너지 협력 구축방안,” 한국세계지역학회 편, 『협력과 갈등의 동북아 에너지 안보: 현황과 쟁점』 (서울: 인간사랑, 2008).
- 김진철, “동북아 슈퍼그리드... 경제변영과 평화 가져올 수단,” 『에너지타임즈』 2017년 9월 7일.
- 김형태 외, “북한 에너지산업과 천연가스분야 투자에 따른 경제적 파급효과,” 『KIGAS』 제20권 4호 (서울: 한국가스학회, 2016).
- 김형태 외, “북한 천연가스산업과 석탄산업 투자에 따른 경제적 파급효과,” 『에너지공학』 제25권 3호 (서울: 한국에너지학회, 2016).
- 나용우, “동북아 안보딜레마와 에너지협력: 한일 공동에너지시장의 가능성을 중심으로,” <성균관대학교 박사학위논문> (2016).
- 나용우, “대북정책에 대한 인식,” 서울대 통일평화연구원, 『2018 통일의식조사: 대전환기 한반도, 국민의 생각은?』 (서울대 통일평화연구원 2018).
- 남궁곤, “동북아시아 안보공동체 실천 유형과 관련 6개국 입장 평가,” 김영작·김기석 엮음, 『21세기 동북아공동체 형성의 과제와 전망』 (서울: 한울아카데미, 2006).
- 남북교류협력지원협회 자원개발팀, “2018년도 북한 에너지·자원 정책 전망,” 『남북협회 북한자원 보고서』 18-N01 (2018).
- 더불어민주당, 『더불어민주당 제19대 대선 공약』 (서울: 더불어민주당, 2017).
- 림금숙·김성남·현동일, 『중국 경제체제 개혁의 경험과 함의』 (중국: 연변대학교, 2015).
- 박용덕, 『국제에너지협력 편익극대화 방안을 통한 국가별·권역별 협력전략개발 연구』 (의왕: 에너지경제연구원, 2010).
- 박은진, “북한 전력산업 정책의 변화 및 전망,” 『KDB북한개발』 통권 14호 (2018).
- 박정수·박석희, 『공기업 민영화 성과평가 및 향후과제』 (서울: 조세연구원, 2011).
- 박종철·정은이, “중국의 대북 원유 무역과 북한의 석유산업,” <2016년 한국국제정치학회 60주년 하계 학술회의> 발표문 (2016).
- 배성인, “북한의 에너지난 극복을 위한 남북 협력 가능성 모색: 신재생에너지를 중심으로,” 『북한연구학

- 회보』 제14권 1호 (서울: 북한연구학회, 2010).
- 배종렬, “북한의 외국자본유지실태에 대한 평가 및 전망,” 배종렬·박유환 편, 『남북한 경제협력: 발전전략과 정책과제』 (서울: 한국수출입은행, 2000).
- 배종렬, “김정은 시대의 경제특구와 대외개방: 평가와 전망,” 『북한연구학회보』 18권 2호 (2014).
- 백 훈, “동북아 오일허브의 전략적 접근,” 『동북아경제연구』 제21권 2호 (서울: 동북아경제학회, 2009).
- 변창구, “동남아시아 안보공동체로서의 ASEAN: 전략과 과제,” 『정치정보연구』 제12권 1호 (서울: 한국정치정보학회, 2009).
- 산업자원통상부, 『제8차 전력수급 기본계획(2017-2031)』 (2017).
- 산업통상자원부·에너지경제연구원 편, 『2017 에너지통계연보』 (울산: 에너지경제연구원, 2017).
- 신동천, “에너지 부문의 대북투자과 북한경제,” 『자원·환경경제연구』 제16권 2호 (서울: 한국환경경제학회, 2007).
- 심의섭·이성인, “남북한 에너지협력 과제와 정책방향,” 『한국동북아경제학회』 제19권 1호 (서울: 한국동북아경제학회, 2007).
- 안세현, “북한의 에너지 안보 구축: 동북아시아 천연가스 협력 방안,” 『국제관계연구』 제18권 1호 (서울: 고려대학교 일민관계연구원, 2013).
- 양문수 외, “북한의 경제 특구·개발구 지원방안,” 『중장기통상전략연구』 15-02호 (2015).
- 양운철, “북한 자원 개발을 둘러싼 북·중 전략게임,” 『정세와 정책』 12월호 (성남: 세종연구소, 2011).
- 양의석, “북한 에너지산업 재건 및 개발을 위한 투자재원 조달 방안 연구,” 『정책연구보고서』 (의왕: 에너지경제연구원, 2004).
- 양의석, “동북아 에너지협력 구상과 전략,” 동북아시대위원회·대외경제연구원 주최 심포지엄 〈한반도와 동북아 경제통합〉, 2007년 10월 16일 발표논문.
- 이관세, “김정은 정권의 통치전략 노선과 그 함의,” 『한반도포커스』 제36호 (2016).
- 이삼성, “동아시아 국제질서의 성격에 관한 일고: ‘대분단체제’로 본 동아시아,” 『한국과 국제정치』 제22권 4호 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2006).
- 이석기, “북한의 경제특구 개발과 남북한 경제협력 과제,” 『국토』 제386호 (2013).
- 이석기, “김정은 시대 북한산업과 남북경협에 대한 시사점,” 『KIET 산업경제』 8월호 (2018).
- 이수훈, “북한 문제의 에너지적 차원,” 『현대북한연구』 제6권 1호 (서울: 경남대학교 북한대학원, 2003).
- 이승욱, “김정은 시대 북한의 경제특구전략: 영역화, 분권화, 중국식 개혁개방?” 『한국경제지리학회지』 19권 1호 (2016).
- 이종규, “북한의 경제특구·개발구 추진과 정책적 시사점,” 『정책연구시리즈』 2015-13 (2015).
- 임상범, 『한/중/일 에너지 삼국지』 (서울: 좋은땅, 2015).
- 임은정, “한국의 대륙융합적 외교의 이상과 현실: 러시아 가스관 사업의 추이를 중심으로,” 손기섭 외, 『한반도 통일외교: 공감의 확산과 국제협력』 (부산: 부산외대 출판부, 2018).

- 임을출, “김정은의 경제건설 총력집중 새 전략노선과 비핵화,” 『IFES 현안진단』 NO-75 (2018-04).
- 임을출, “김정은의 ‘경제건설 총력집중; 새 전략노선과 남북경협 방향,” 『수은 북한경제』 제57호 (2018).
- 정우진, 『북한 CDM사업 잠재력 분석 및 남북협력방안 연구』 (에너지경제연구원, 2009).
- 정 영, “북한 전력난 심각, 태양광 전지판과 변압기 가격 높아,” 『자유아시아방송』, 2018년 5월 21일.
- 조영기, “북한경제특구(개발구) 진출기업에 대한 지원수요 정책,” 『NARS 정책연구용역보고서』 (2014).
- 조운영, “동아시아 안보와 제도주의: 안보공동체 형성의 조건과 발전 가능성,” 『한국정치외교사논총』 제27집 2호 (서울: 한국정치외교사학회, 2006).
- 조흥식, “지역통합과 전략적 구성주의: 이론 및 비판적 고찰,” 『유럽연구』 제30권 3호 (서울: 한국유럽학회, 2012).
- 채재병·나용우, “동북아 지역질서 변화와 한국의 전략,” 『한국정치외교사논총』 제34집 2호 (서울: 한국정치외교사학회, 2013).
- KDB산업은행, 『북한의 산업 2015 개정판』 (2016).
- 통계청, 『2017 북한의 주요통계지표』 (2017).
- 한국에너지기술연구원, 『북한 에너지자원 분석 및 기술협력 방향』 (대전: 한국에너지기술연구원, 2014).
- 홍순직, “북한의 전력난 현황과 남북 협력 방안,” 『통일경제』 통권 109호 (2015).
- Alexander Wendt, “Collective Identity Formation and the International State,” *American Political Science Review*, Vol. 88 (1994)
- Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia* (London: Routledge, 2001).
- Andray Abrahamian, *The ABCs of North Korea's SEZs* (Washington D.C.: US-Korea Institute at SAIS, 2014).
- David Von Hippel and Peter Hayes, “DPRK Energy Sector Development Priorities: Options and Preferences,” *Energy Policy* 39(11) (2011).
- Donald J. Puchala, “The Integration Theories an the Study of International Relations,” Charles Kegley & Eugene Wittkopf, eds., *The Global Agenda: Issues and Perspectives* (New York: Randaom House, 1984).
- Donald K. Emmerson, “Security, Community and Democracy in Southeast Asia: Analyzing ASEAN,” *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 6, No. 2 (2005).
- Emanuel Adler and Michael Barnett, “Security Communities in Theoretical Perspective,” Emanuel Adler and Michael Barnett, eds., *Security Communities* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998)

- Kathleen R. McNamara, *The Currency of Ideas: Monetary Politics in European Union* (Ithaca: Cornell University Press, 2009).
- Karl W. Deutsch, et al., *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton: Princeton University Press, 1957).
- Kensuke Kanekiyo, "Energy Outlook of China and Northeast Asia and Japanese Perception toward Regional Energy Partnership," *IEEJ Report* (Tokyo: IEEJ, 2005).
- Kent E. Calder, *Korea's Energy Insecurities: Comparative and Regional Perspectives* (Washington D.C.: Korea Economic Institute, 2005)
- Mike Rego, "North Korea-Hydrocarbon Exploration and Potential," *GeoExPro Magazine* 12(4) (2015). <http://www.geoexpro.com/articles/2015/09/north-korea-hydrocarbon-exploration-and-potential>.
- Nicolas Jabko, *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe, 1985-2005* (Ithaca: Cornell University Press, 2006)
- Se Hyun Ahn, "North Korea's Energy Conundrum: Is Natural Gas the Remedy," *Asian Survey* 53(6) (2013).
- Yu-shin Lee, "Potential Risks of the Russia-North Korea-South Korea Gas Pipeline: Is There Any Lesson Seoul Can Learn from the Russia-Ukraine Gas Disputes?" *Asian Survey* 53(3) (2013).

『경향신문』, 2015년 11월 13일.

『노컷뉴스』, 2016년 5월 21일.

『로동신문』, 2011년 4월 29일.

『서울경제신문』, 2015년 8월 11일.

『조선신보』, 2013년 11월 27일.

『조선중앙통신』, 2018년 4월 21일.

『중앙일보』, 2015년 3월 17일; 2018년 5월 24일.

『한겨레신문』, 2017년 11월 2일.

7

인도·태평양 전략 공간에 대한 미국, 호주, 일본, 인도의 접근

한국외국어대학교 박 재 적

인도·태평양 전략 공간에 대한 미국, 호주, 일본, 인도의 접근

박 재 적*

목 차

I. 서론	322
II. 인도·태평양 전략 공간과 Quad	323
1. Quad 버전 1	323
2. Quad 대상 국가들 삼자 안보협력 증진	326
3. quad 버전 2 및 quad 플러스	326
4. quad 버전 1과 quad 버전 2 비교	329
III. 인도·태평양 지역에서 중국의 영향력 확대와 미국의 대응	330
IV. 일본의 인도·태평양 전략공간 접근	335
V. 호주의 인도·태평양 전략공간 접근	339
VI. 인도의 인도·태평양 전략공간 접근	344
VII. 결론	350
참고문헌	352

* 한국외국어대학교

I. 서론

2017년 11월 미국 트럼프 대통령의 아시아 순방을 계기로 ‘인도·태평양’ 공간이 부각되고 있다.¹⁰²⁾ 중국이 주창하는 ‘동아시아(East Asia)’ 지역주의에 대항하여, 좀 더 포괄적인 ‘아시아·태평양지역 (Asia-Pacific, 이하 아·태)’ 지역주의를 강조해왔던 미국이 더욱 더 광범위한 범위의 지역주의를 밀어 붙이고 있는 형국이다. 미국은 2018년 5월 30일 아·태지역을 관할하던 ‘태평양사령부’의 명칭을 ‘인도-태평양 사령부’로 개명하였다. 또한 중국이 해상실크로드 구축 프로젝트의 일환으로 역내 국가들의 항만, 철도 등 기간산업(infra-structure)의 건설 및 확충을 대규모로 지원하는 것을 대응하기 위해서, 미국도 본격적으로 인프라 투자에 뛰어들기 시작하였다. 일례로 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) 미국 국무장관은 인도·태평양 지역의 에너지, 사회기반시설, 디지털 경제 분야 발전을 위해 총 1억1,300만달러(약 1,260억원) 규모를 신규 착수금을 투자하겠다고 선언하였다.

중국과 미국의 지정학적 경합의 맥락에서 전개되고 있는 인도·태평양 논쟁의 한 가운데는 이른바 미국, 일본, 인도, 호주와의 ‘4자 안보 협력(Quadrilateral Security Cooperation, 이하 Quad)’이 있다. 1992년에 시작된 미국과 인도와의 양자 군사훈련인 ‘말라바(Malabar)’에 2007년 일본과 호주가 참여하면서 촉발되었던 Quad 버전 1은 당시 호주와 인도의 유보적 태도로 추진되지 못했었다. 그러나 2017년 트럼프 대통령의 인도·태평양 발언으로 다시 주목받게 된 Quad는 호주와 인도의 우호적인 입장으로 인해 버전 2를 맞이하고 있다. Quad 버전 1이 ‘민주주의 국가들 간의 연대 (democratic diamond)’를 명분으로 하였다면, Quad 버전 2는 인도·태평양 공간에서 ‘항행 및 비행의 자유’와 ‘법의 지배(rule of law)’를 강조하고 있다.

Quad 버전 1이 불어졌던 2007년과 버전 2가 제기된 2017년 사이 10년간 4국의 중국에 대한 위협인식이 높아졌다. 따라서 현재 미국, 일본, 호주, 인도 4국이 상호 간 양자와 삼자 안보 협력을 증진시켜나가고 있는 것은 ‘중국 위협론’과 무관하지 않다. 그렇다면 과연 미국, 일본, 호주, 인도가 중국을 견제하기 위해 의도적으로 인도·태평양 공간 개념을 가공하고, 그 공간 속에서 Quad를 활성화시키고 있는 것인가? 이에 답하기 위해 본 보고서는 다음과 같이 구성된다. 첫째, 인도·태평양 공간에서 Quad 버전 1과

102) 본 보고서에서 인도·태평양 지역은 인도양과 태평양을 포함하며, 동북아시아, 동남아시아, 서남아시아, 중동, 동 아프리카를 지칭한다.

버전 2의 전개과정을 집어보고, Quad 버전 2 및 Quad-플러스(+)'의 추진 가능성을 전망한다. 둘째, 중국이 인도·태평양 지역에서 영향력을 확대하고 있는 경향을 점검하고, 이에 대한 미국의 대응 양상을 살펴본다. 셋째, 인도·태평양 지역에서 미국과 중국의 지정학적 경합이 전개되는 양상은 Quad 구성국가인 일본, 호주, 인도가 중국과 미국 사이에서 취하는 입장에 지대하게 영향받게 될 것이라는 점에서, 각국이 인도·태평양 전략공간에 어떻게 접근하고 있는지를 살펴본다.

II. 인도·태평양 전략 공간과 Quad

1. Quad 버전 1

2004년에 인도양 해양지진(Tsunami)으로 인해 15개국에서 약 25만 명의 사상자가 발생하였는데, 미국이 주도하여 일본, 호주, 인도가 각국의 개별적 대응을 조정하기 위해 ‘쓰나미 코어 그룹(Tsunami Core Group)’을 결성하였다. 당시 4국은 약 4만 명의 군인과 재난구호 인력을 투입하였다. 동 경험을 통해 점증적으로 증가하고 있는 비전통 해양 안보 의제에 효과적으로 대응하기 위해 역내 국가들이 해양 안보 협력을 증진시켜나가야 한다는 분위기가 조성되었다.

당시 일본은 역내에서 자국의 안보적 영향력을 확대시키고자, 호주 및 인도에 접근하였다. ‘아베 신조(Abe Shinzo)’ 총리는 수상 물망에 올랐던 내각관방장관 시절에 이미 일본이 ‘가치(value)’에 중심을 둔 외교정책을 펼쳐야 하며 호주 및 인도와 우호관계를 더욱 증진시켜야 한다고 주장했다. 2016년 9월 아베가 자민당 총재에 선출되고 총리로 취임한 후, 아베 내각의 외무대신인 ‘아소 타로(Aso Taro)’ 장관이 이를 새로운 내각의 외교정책이라고까지 강조하였다. 12월에는 ‘만모한 싱(Manmohan Singh)’ 인도 총리가 일본을 방문하여 일본과 인도가 ‘동심국가(like-minded)’ 국가로 상호 관심사를 논의하는 것이 유용하다고 언급하였다. 이에 발맞추어 미국의 ‘딕 체니(Dick Cheney)’ 부통령은 2007년 2월 호주를 방문한 자리에서 ‘존 하워드(John Howard)’ 총리와 함께 일본의 새로운 외교정책을 지지하였다. 3월에 일본을 방문한 하워드 수상은 미국, 일본, 호주와 인도가 민주국가로서 공유하고 있는 가치를 강조하였다. 이어 2007년 4월 일본 영해 밖에서 미국·일본·인도 간 삼자 군사훈련이 실시되었고, 인도 외교장관의 일본 방문, 일본 외교장관의 인도 및 미국 방문이 성사되었다. 드디어 5월에는 필리핀에서

개최된 아세안지역포럼(ARF)의 부속회의 형식으로 4개 국가의 관료들이 4자연대의 가능성을 탐색해보기 위한 회의를 최초로 개최하였다. 비록 동 회의가 비공식적이었고 차후 회의 개최를 논의하지도 않았지만, 4국이 다시 회동할 것이라는 관측이 일반적이었다. 이 시점부터 중국이 Quad가 출범할 가능성을 비난하기 시작하였다. 그러자 중국을 방문한 ‘브렌단 넬슨(Brendan Nelson)’ 호주 국방장관이 중국을 의식하여 호주는 Quad를 추진하지 않다고 발언하였고, 인도를 방문해서는 호주가 특정 국가를 불필요하게 자극하는 행동을 하지 않을 것이라고 언급하였다.

그러나 일본 아베 수상이 2007년 8월 인도를 방문하여 의회에서 “태평양과 인도양이 하나로 합쳐지고 있다(the confluence of the two seas is coming into being)”고 연설하였고,¹⁰³⁾ 태평양과 인도양을 포괄하는 의미로 ‘확장된 아시아(broader Asia)’라는 지역 개념을 제기하였다. 미국 조야는 아베 수상의 발언을 광범위하게 지지하였다. 일례로 당시 미국 대선 후보였던 존 메케인(John McCain)은 당선되면 Quad를 제도화하겠다고 공약하기도 하였다.

2007년 9월 일본과 호주가 역내 국가들의 해양 안보협력을 증진시킨다는 명분으로 ‘말라바(Malabar)’ 군사훈련에 참여하였다. 말라바 군사훈련은 1992년부터 미국과 인도가 1998년-2002년 간 4년을 제외하곤 매년 정기적으로 실시해온 양자 군사훈련인데¹⁰⁴⁾, 벵골만에서 실시된 2007년 훈련에 호주와 일본이 참여하였다. 또한 해양 안보에 지대한 관심을 가지고 있는 싱가포르도 2007년 말라바 훈련에 참여하였다. 말라바 군사훈련은 Quad 버전 1의 출현을 알리는 상징적인 이벤트였다.

그러나 2017년 말라바 훈련으로 촉발된 이른바 Quad 버전 1은 이내 동력을 잃게 되었다. 무엇보다도 Quad를 적극 추진하였던 아베 수상이 2007년 9월에 실각하였다. 호주에서도 하워드 수상이 실각하고, ‘Quad’ 추진에 부정적인 입장을 견지하던 ‘케빈 러드(Kevin Rudd)’가 2007년 11월에 수상으로 취임하였다. 러드 수상은 중국어를 유창하게 구사하는 중국통으로, 전임 하워드 정부보다 친중 성향을 띄었다. 인도의 ‘만모한 싱(Manmohan Singh)’ 수상은 인도 내에서 중국을 고려하여 말라바 훈련의 외연을 일본에게까지 확대하는 것을 반대하는 세력을 설득시켜야 했다. 또한 인도가 ‘원자력

103) Ministry of Foreign Affairs in Japan (2007) ““Confluence of the Two Seas” Speech by H. E. Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan at the Parliament of the Republic of India,” <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>.

104) 1998년 인도의 핵무기 실험으로 말라바 군사훈련은 1998년부터 2002년까지 중단되었다.

공급국 그룹(Nuclear Suppliers Group)에 가입하기 위해서는 중국을 지나치게 자극하지 말아야 했다. 한편 미국에서는 Quad 추진으로 기존의 미국·일본·호주 간 '3자 전략대화(trilateral strategic dialogue, 이하 TSD)'가 약화될 수 있다는 우려가 제기되었고, Quad를 추진하였던 '조지 부쉬(George Bush)' 대통령의 지지도가 하락하였다.¹⁰⁵⁾

결국 일본과 미국이 Quad를 적극 추진하였지만, 호주와 인도가 거리를 둬으로써 이른바 Quad 버전 1은 막을 내렸다. 그러나 아베 수상이 제시하였던 '확장된 아시아(broader Asia)' 개념에 관한 논쟁은 2011년 '힐러리 클린턴(Hillary Clinton)' 미국 국무장관이 아·태 지역을 확대시키는 개념으로 인도·태평양을 언급함으로써 다시 점화되었다. 미국은 중국이 주장해온 '폐쇄적인 동아시아' 지역개념에 대응하기 위해 '포괄적인 아·태지역' 개념을 사용해 왔다. 그러한 미국이 아·태지역에 인도가 포함되는 인도·태평양 지역 개념을 들고 나오자, 중국은 이를 미국이 인도와 함께 중국을 견제하려는 의도로 받아들였다.

인도양 지역에서 중국의 군사력 증강을 우려하는 인도는 인도·태평양 공간 개념을 지지하였다. 중국은 인도양 패권을 차지하기 위해 인도 반도 주변 국가들의 항구 건설을 지원하는 진주 목걸이 전략을 구사하고 있다. 또한 인도양 지역에 전략 핵잠수함을 출몰시키고 있다. 인도는 중국이 인도양 지역에 잠수함을 파견하는 이유는 미국과의 군사적 충돌에 대비하여 인도양의 지형을 충실히 파악하는데 있다고 본다. 또한 중국이 해적방지를 명문으로 함정을 동원한 정찰의 횡수를 늘리고, 지부티(Djibouti)에 해외군사기지를 설치하여 함정과 해병대를 배치함으로써 인도의 중국위협 인식이 배가되었다.

미국이 주도하는 자유주의 안보 및 경제 질서가 유지되는 것을 선호하는 호주는 미국이 주도하는 인도·태평양 공간 개념을 지지하고 있다. 호주의 최대 수출국은 중국, 일본, 한국, 인도, 홍콩, 미국 순서 인바, 인도·태평양 안보가 불안정해지면 호주는 교역에 직접적인 타격을 입게 된다. 즉, 역내 안정과 평화가 호주의 국가이익에 지대한 영향을 미치는 것이다.

¹⁰⁵⁾ Madan, T, (2017) The Rise, Fall, and Rebirth of the 'Quad,' November 16, <https://warontherocks.com/2017/11/rise-fall-rebirth-quad>.

2. Quad 대상 국가들 삼자 안보협력 증진

Quad 버전 1이 호주와 인도의 반대로 추동되지 못하였지만, Quad 대상 국가들 간 삼자 안보협력은 증진되었다. 무엇보다도 주목받는 것은 미국-호주-일본 간 TSD이다. TSD는 2001년에 차관급 '3자 안보대화(Trilateral Security Dialogue)'로 출범하였는데, 2006년에 장관급으로 격상되었다. 3국이 정기적인 회동과 비정기적인 군사훈련을 개최하고 있다. 또한 국가 수반 간의 3자 정상회담도 3차례 개최하였다. 미·일동맹과 미·호동맹을 연계하는 TSD의 맥락에서 호주와 일본의 양자 안보협력은 '준동맹(quasi-alliance)' 수준으로 발전하였다.

또 다른 삼자 안보협력은 미국-일본-인도 간 전략대화이다. 동 대화는 2011년에 차관 보급으로 시작되어 2015년에 장관급으로 격상되었다. 아울러 호주-인도-일본 삼자 간 차관급 대화도 2015년에 시작되었다. 그러나 미국-호주-인도와의 삼자 대화는 인도의 유보적 태도로 다른 삼자 대화와 비교할 때 정체되어 있다. 인도의 유보적 태도는 호주가 역내 안보의 관점에서 주요국이기 보다는 미국 편에 서서 움직이는 미국의 조력자라고 인도가 인식하고 있는데서 기인한다.¹⁰⁶⁾ 인도의 관점에서 안보의 영역에서 호주보다는 일본이 더 강대국이다. 인도의 이러한 인식을 호주가 받아들일 수 없기 때문에, 미국-호주-인도의 삼자 안보협력은 '위상'과 같은 정치적 고려에 덜 민감한 군인들에 의해 순수한 군사적인 측면에서 구동되지 않는 한 다른 삼자 협력에 비해 발전하지 못할 것으로 전망된다.

3. quad 버전 2 및 quad 플러스

위에서 살펴본 바와 같이 Quad 버전 1은 인도와 호주의 반대로 무산되었다. 그러나 일본이 제시한 '확장된 아시아' 공간 개념을 미국이 '인도-태평양' 맥락에서 지지한 이래, 동 공간에서 Quad가 아닌 미·일·호, 미·일·인도, 일·호·인도의 3자 협력이 증대되었다. 이후 2017년 후반기에 Quad 버전 2가 다시 추진되기 시작하였다. 10월 18일 틸러슨(Tillerson) 미국 국무장관이 미국-인도-일본 간 TSD에 타국을 초청할 공간이 있다고 언급한 뒤, 미국 고위 관료가 인도-태평양 시대를 이끌어 갈 Quad가 필요하다고 발언하

¹⁰⁶⁾ Brewster, D. (2016), "Australia, India and the United States: The challenge of forging new alignments in the Indo-Pacific," United States Studies Centre, University of Sydney, p. 13.

였다. 이어 일본 ‘타로 카노(Taro Kano)’ 외상이 10월 25일 일본 니케이 신문과의 인터뷰에서 ‘4자 전략대화(Quadrilateral Security Dialogue)’을 다시 활성화시킬 것을 제안하였다.¹⁰⁷⁾ 곧 이어 호주와 인도가 ‘동심국가(like-minded state)’와 공동보조를 취할 의향이 있음을 분명히 하였다. 이러한 와중에 2017년 11월 트럼프 대통령의 아시아 순방 시 발언이 Quad 버전 2 논의를 본격적으로 촉발시키게 된다. 트럼프 대통령과 문재인 대통령의 정상회담 후 발표된 공동성명에 트럼프 대통령이 ‘한미 동맹이 인도·태평양 지역의 안보, 안정과 번영을 위한 핵심축 임을 강조했다’는 내용이 포함되었다. 또한 트럼프 대통령은 11월 10일 베트남에서 개최된 ‘아시아·태평양경제협력체(APEC)’ 정상회의의 시 연설을 통해 경제와 안보 분야로 나누어 미국의 인도·태평양 정책을 설명하였다. 이어 필리핀에서 개최된 아세안 정상회의의 부속회담 형식으로 4국 관료 회합이 11월 12일에 개최되기도 하였다. 이듬해인 2018년 6월 1-3일에 개최된 제17차 아시아 안보회의(일명 상그릴라 대화)에서 ‘제임스 매티스(James Mattis)’ 미국 국방장관은 자유롭고 개방된 인도·태평양 지역을 강조하면서, 인도·태평양이 미국이 우선시하는 권역이라고 언급하였다. 동 회의에서 4국 관료간의 2차 회합이 개최되었다.

‘민주주의 국가들 간의 연대 (democratic diamond)’를 명분으로 일본과 미국이 2007년에 추진하였던 Quad 버전 1이 호주와 인도의 유보적 태도로 추동되지 못한 반면, 인도·태평양 공간에서 항행 및 비행의 자유와 법의 지배를 강조하는 Quad 버전 2는 호주와 인도가 지지하고 있다.

Quad 버전 2와 더불어 일부에서는 이른바 Quad-플러스(plus)의 가능성도 제기하고 있다.¹⁰⁸⁾ ‘플러스’ 대상 국가로 역내에서는 싱가포르와 인도네시아가 지목되고 있다. 싱가포르는 2007년 일본과 호주가 말라바 군사훈련에 참가하여 Quad 버전 1이 제기되었을 때 싱가포르도 참가하였고, 이후에도 말라바 훈련에 간헐적으로 참가하였다. 인도네시아의 경우 이미 2012-13년에 아세안+6 국가와 미국 등이 연계되는 ‘열린 협의체(open arrangement)’를 구축하고자 제안 한바 있다. 물론 싱가포르와 인도네시아는

¹⁰⁷⁾ Shearer, Andrew (2018) “The Quadrilateral Security Dialogue and the Maritime Silk Road Initiative,” Asia Maritime Transparency Initiative, Center for Strategic and International Studies, April 4, <https://amti.csis.org/quadrilateral-security-dialogue-maritime-silk-road/>

¹⁰⁸⁾ Rej, A. (2018), “Reclaiming the Indo-Pacific: A Political-Military Strategy for Quad 2.0,” ORF Occasional Paper, March, p. 74, file:///C:/Users/user/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/U7BHV6R/ORF_OccasionalPaper_147_Quad_FinalForUpload.pdf

자국의 quad-플러스 가입 가능성을 부정하고 있다. 일례로 ‘응 옹 헨(Ng Eng Hen)’ 싱가포르 국방장관은 2017년 11월 29일 인도를 방문하여 ‘니르말라 시타라만(Nirmala Sitharaman)’ 인도 국방장관과 제2차 싱가포르·인도 국방장관 회담을 개최하였을 때, 양국이 해양 안보협력을 강화하기로 하였지만 싱가포르가 Quad에 참여할 가능성은 부정하였다.

언론이 역외 국가 중 ‘플러스’ 국가가 될 가능성을 제기하는 국가는 영국과 프랑스이다. 그 이유는 다음과 같다.¹⁰⁹⁾ 첫째, 2017년 5월 미국, 영국, 프랑스, 일본이 괌 일대에서 군사훈련을 실시하였다. 둘째, 영국과 일본과의 군사협력이 강화되고 있다. 일례로 2017년 7월에 일본 항공자위대가 공중급유기를 영국에 파견하였고, 2017년 10월과 11월에는 영국 공군 전투기 타이푼이 일본 상공에서 자위대와 첫 번째 연합훈련을 실시하였다. 2018년 1월에는 양국이 탄약 제공을 포함한 상호군수지원협정(ACSA)을 체결하였고, 2018년 하반기에는 양국 합동 군사훈련이 예정되어 있다. 셋째, 미국, 영국, 일본 삼국의 해군 총장들이 2016년 10월 20일 미국 펜타곤에서 삼자 협정서를 체결한 이래, 영국해군이 일본과 미국에 합류해서 남중국해 정찰에 참여할 가능성이 제기되고 있다. 사실 3국은 동 아프리카, 유럽, 서 태평양 지역에서 정기적으로 군사훈련을 실시해 왔는데, 삼국이 남중국해에서 공동 군사훈련을 실시하면 군사훈련 지역이 아시아로까지 확장되는 것이다. 넷째, 인도·태평양 지역의 서쪽 끝인 ‘아프리카의 뿔(Horn of Africa)’ 지역에서 프랑스가 해군력을 증강시키고 있다. 다섯째, 영국, 프랑스, 미국이 삼자 안보협력을 증진시키고 있다. 삼국은 2017년 6월 아라비아만(Arabian Gulf), 오만만(Gulf of Oman), 홍해(Red Sea)에서 반 잠수함 전개를 조정하는 협정을 체결하였다. 또한 삼국은 일본과 함께 2017년 5월 일본 남방해상에서 ‘잔다르크(Jeanne D’Arc)’로 명명된 연합군사 훈련을 실시하였다. ‘잔다르크’는 프랑스가 주도하는 해군 훈련인데, 일본과의 공동 훈련은 중국의 군사적 행동에 대항하여 미국이 펼치고 있는 ‘항해와 항공의 자유’ 작전을 지지하려는 의도로 보인다.¹¹⁰⁾ 여섯째, 인도가 미국에 이어 프랑스와도 군수지원 협정(logistic agreement)을 체결할 예정이다. 인도와 프랑스는 2018년 3월 10일 ‘인도양 지역에서 인도-프랑스 협력을 위한 공동 전략 비전(Joint Strategic Vision of India-France Coop in the IOR)’을 체결하였다. 또한 양국은 1983년부터 양자 군사훈

¹⁰⁹⁾ Scimia, Emanuele (2018), “New alliance could emerge in Indo-Pacific,” Asia Times, March 4, <http://www.atimes.com/new-naval-alliance-emerge-indo-pacific/>

¹¹⁰⁾ Scimia, Ibid.

련을 실시해오고 있는데, 양국 간 군사훈련은 2001년부터 ‘바루나(Varuna)’로 명명되었다. 양국은 바루나의 규모를 매년 확대하고 있는데, 2018년 3월 20일부터 24일 사이에 실시된 훈련에서 양국은 해양 테러 방지, 반 잠수함 훈련뿐만 아니라, 통행훈련(passage exercise)을 실시하였고 이를 위해 자국의 항구를 상대국에 개방하였다. 또한 양국은 ‘해양상황인식(Maritime Domain Awareness)’을 향상시키기 위해 노력하고 있는데, 이를 위해서 인도양에 특화된 해양 정찰 위성을 공동으로 개발하고 있다.

4. quad 버전 1과 quad 버전 2 비교

2007년에 대두되었던 Quad 버전 1은 인도와 호주의 유보적 태도로 시행되지 못했지만, 현재 진행 중인 Quad 버전 2는 인도와 호주의 동참 속에 추진되고 있다. 그렇다면 무엇이 두 버전의 차이를 만든 것인가? 첫째, 앞서 살펴본 데로 인도, 호주, 미국, 일본 내에서 국내정치 변동이 그 차이를 상당부분 설명해준다. 2007년에는 호주의 케빈 러드 총리와 인도의 맘모한 싱 총리가 유보적인 태도를 견지했으나, 2017년에는 호주가 말콤 턴불(Malcolm Turnbull) 수상 및 인도의 나렌드라 모디(Narendra Modi) 수상이 버전 2를 지지했다.

둘째, 국내정치적 영향 못지않게, 중국 위협론이 커진 것도 Quad 추진에 동력이 되고 있다. 호주에서는 중국이 연구비 제공과 로비 등을 통해 학계와 정계에 부당한 영향력을 행사하려 한다는 우려가 팽배하다. 인도는 중국과 2017년에 인도, 중국, 부탄 3국 접경지대인 도카라(중국명 등랑(洞朗), 부탄명 독클람(Doklam))에서 국경분쟁을 겪었다. 또한 중국의 일대일로 사업을 통한 경제 레버리지 확보 시도, 중국과 파키스탄과의 경제 회랑 건설, 인도의 ‘핵연료공급자그룹(NSG)’ 가입에 대한 중국의 반대로 인도에서 중국 위협론이 고조되었다. 일본은 센카쿠(중국명, 댜오이다오) 열도에서 중국과 영토 분쟁 중이다. 미국에서는 중국의 추동을 받아 활동하는 산업 경제 스파이에 대한 우려가 증가하였다.

셋째, Quad 버전 1과 버전 2 사이의 또 다른 차이점은 Quad 버전 1의 추동이 실패했지만, 이후 4국이 다양한 양자 및 소다자 안보협력을 통해 Quad를 위한 토대를 마련했다는 점이다. 넷째, 인도에서 동남아시아와 서 태평양에 대한 관심이 증가하였고, 일본에서 인도양에 대한 관심이 증가하였다. 다섯째, 버전 1이 동맹국인 미국, 일본, 호주가 동맹국이 아닌 인도를 끌어들이는 모양새이어서 인도의 입장에서는 거부감이 있었던 반면, 버전 2는 말라바 군사훈련에 참여하고 있는 미국, 일본, 인도가 호주를 초청하는 모양새를 띄고 있다. 여섯째, 트럼프 요인으로 인해 중국과 미국에서 서로에 대한 불확실성이

버전 1보다 버전 2 시기에 더욱 고조되었다.¹¹¹⁾

위와 같이 Quad 버전 2의 추진에 우호적인 상황이 전개되고 있지만, 반면 그에 못지않게 걸림돌도 있다. 무엇보다도 중국이 Quad를 중국 봉쇄로 인식하고, Quad를 강력히 비난하고 있다. 중국은 Quad가 추진되는 것을 지켜만 보지않고, 캄보디아, 라오스 등을 통해 아세안 국가들을 분리시키듯이 4국 사이를 분리시키려 할 것이다.¹¹²⁾ 따라서 4국 중 어느 한 국가가 Quad 추진에 유보적인 틈새를 보이게 되면, 중국이 이를 파고들려고 할 것이다.

한편, 4개국이 Quad를 통해 중국을 견제하려는 의도가 있다면, 역설적으로 4개국은 Quad를 통해 중국을 견제하려는 의도를 노골적으로 나타내면 안된다. 4국이 조용하게 다양한 의제 영역에서 공동보조를 맞추어 가면서 상호 간 신뢰를 축적하고, 군사적인 '상호운용성(interoperability)'을 증대시키는 것이 필요하다. 이러한 관점에서 Quad는 형태보다는 '기능(function)'에 초점을 두고 추진되어야 한다. 그러한 기능은 (1) 중국의 능력, 의향, 행동 평가 및 대응방안 마련, (2) 해양 안보, (3) 중국의 일대일로보다 더 투명하고 경제적으로도 더 이윤이 남을 수 있는 역내 대규모 사업 수행을 통한 지역의 연계성 강화, (4) 주로 양자 협력에서 발전해오던 사이버 안보의 다자화, (5) 테러 대응, (6) 아프가니스탄이나 동남아에서의 공동 관심사 논의, (6) 부정한 의도를 가지고 있는 해외투자를 걸러내는 등 역내 개방된 민주주의 시스템의 정치·경제적 취약성 대처 등이 포함된다.¹¹³⁾

III. 인도·태평양 지역에서 중국의 영향력 확대와 미국의 대응

미국은 인도·태평양 지역에서 중국의 군사적 부상에 대해 우려하고 있다. 중국은 이미 2015년 5월 발간된 군사전략 백서에서 기존의 연안방어 전략에서 연안방어와 근해방어를 결합하는 적극적인 해양전략으로 전환할 것임을 공표하였다.¹¹⁴⁾ 중국은 지부티에

111) Madan, Ibid.

112) Mukherjee, R. (2018), "Japan's strategic outreach to India and the prospects of a Japan-India alliance," International Affairs, Volume 94, Issue 4, p. 853

113) Madan, Ibid.

114) 성연철, (2015), "중국 국방백서 "해양주권 수호...무장 충돌 대비," 한겨레 신문, 5월 26일, <http://www.hani.co.kr/arti/international/china/692939.html>

군사기지를 건설하여 아직 기초적인 수준이기는 하지만 동 아프리카와 서 인도양 지역에 서 해군력을 투사할 수 있는 발판을 마련하였다. 아울러 중국은 동남아시아와 서남아시아 거점국가들의 항만 건설 사업을 수행하면서, 상업적 선박의 항구 접근권을 확보해 가고 있다. 현재 중국은 파키스탄의 과다르(Gwadar), 스리랑카의 함반토타(Hambantotta)에서 항구 건설 프로젝트를 수행 중에 있다. 또한 미얀마의 차우크 퓨(Kyaukpyu), 말레이시의 인도양 해안에 위치한 말라카 게이트웨이(Melaka Gateway), 몰디브, 케냐의 몸바사(Mombasa) 등에서 유사한 프로젝트를 수행할 여정이다. 또한 중국은 ‘회색지대 강압(grey zone coercion)’ 전략을 펼치고 있다. 미국이나 역내 국가들이 즉각적인 군사 대응을 펼쳐야 하는 수준까지는 도발하지는 않지만 낮은 단계의 강압적 행동을 자행하고 이의 강도와 빈도를 점증적으로 높여간다.

미국은 중국이 일대일로 사업의 일환으로 동남아시아 및 서남아시아 국가들의 사회기반산업 건설에 투자하고 있지만, 궁극적으로는 항만을 군사적 목적으로도 사용할 의도가 있다고 판단하고 있다. 투자로 인해 항만의 운영권을 가지게 된 중국 (국영) 기업이 확보한 지분을 기반으로 중국 해군이 항만을 군사함정의 재급유(refuel), 재보급(resupply), 정비(repair) 등 군사적 목적으로도 사용할 수 있도록 용도 변경을 할 수 있기 때문이다. 일례로 중국이 일대일로 사업의 하나로 추진 중에 있는 ‘중국-파키스탄 경제 회랑(China-Pakistan Economic Corridor)’ 건설은 중국의 신장과 파키스탄 과다르를 잇는 3천km 지역에 도로와 철도, 에너지망 등을 구축하는 사업이다.¹¹⁵⁾ 동 프로젝트가 수행되면 파키스탄이 중국의 경제적 영향권에 들어가게 될 가능성이 농후한데, 중국-파키스탄 경제회랑이 포함하는 지역에 인도와 파키스탄이 영토분쟁 중인 캐시미르(Kashmir)가 포함되어 있다. 미국의 입장에서 볼 때 중국의 항만 건설 프로젝트는 경제적 목적뿐만 아니라 안보적 목적도 함께 내포하고 있다.

중국은 또한 ‘아프리카의 뿔(horn of Africa)’ 지역에서 해적퇴치를 명분으로 군사작전과 군사훈련을 하고 있는데, 이의 빈도를 늘릴 것으로 예상된다. 중국의 입장에서 볼 때 중국이 본토에서 원거리에 있는 지역엔 군사작전을 펼치는 것을 훈련할 수 있는 기회이며, 타 국 해군과의 공동훈련을 통해 중국 해군의 장점과 단점을 비교할 수 있는 기회이기 때문이다. 또한 타국 해군에 대한 정보를 습득하게 된다. 아울러 군사 훈련을

115) Vickery, Raymond (2018) “The United States and India need a Maritime Initiative,” Asia Maritime Transparency Initiative, CSIS, May 16, <https://amti.csis.org/u-s-india-need-maritime-initiative/>

실시하면서 정보, 감시, 정찰을 통해 해저 지형 등 인도양 지역의 지리 정보를 습득·축적하게 된다.¹¹⁶⁾

중국의 경제적, 군사적 영향력 확장에 대항하여 미국은 인도·태평양 지역에서 자국이 주도하는 안보 네트워크를 강화·확장 시키고 있다. 냉전 이후 미국은 아·태지역에서 한국, 일본, 태국, 필리핀, 호주와의 5개 동맹으로 구성되는 이른바 ‘중심축과 바퀴살(hub and spoke) 동맹체제’를 구축하고 있다. 탈 냉전기에도 개별 5개 동맹을 강화시키면서, 동맹들의 연계를 추구하고 있다. 아울러 동맹국뿐만 아니라 미국에 안보적으로 우호적인 국가들까지 포함하는 다양한 종류의 ‘안보 네트워크’를 형성해 나가고 있다. 오바마 행정부 2기 미국 국방부장관이었던 애슈턴 카터(Ashton Carter)는 이를 ‘원칙기반 안보 네트워크(principled security network)’로 명명하였다.¹¹⁷⁾ 미국의 안보 네트워크 추구로 첫째, 미국이 주도하는 다양한 삼자 안보협력이 전개되고 있다. 대표적인 예가 앞에서 살펴본 미국-일본-호주 간 TSD이다. 미국의 안보네트워크 구축과정에서 일본과 함께 호주의 역할이 주목받고 있다. 2016년 호주는 ‘환태평양 합동군사 훈련(Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC) 시에 2년마다 실시되는 한국-미국-일본과의 군사훈련인 ‘태평양 용(Pacific dragon)’에 참석하였다. 2017년 10월에 호주 해군이 첫 번째로 이지스가 정착된 ‘호바트급 구축함(Hobart-class destroyer)’을 진수함에 따라, 미국과 미국의 동맹국들이 호주와 미사일 방어를 매개로 협력할 수 있는 공간이 넓어졌다. 또한 한국, 일본, 호주가 모두 F-35 전투기를 확보할 것으로 예상되는 바, 공동공 상호운용성을 제고하기 위해서도 3자 군사훈련이 시행되어야 하는 실정이다.¹¹⁸⁾

둘째, 역내 국가끼리의 안보협력이 증진하고 있다. 일본과 호주가 필리핀의 해양 능력을 배양하는데 기여하거나, 일본과 베트남이 군사훈련을 실시하고, 일본-인도-호주 간 삼자 안보 협력이 태동한 것이 대표적인 예이다. 셋째, 안보 네트워크가 ‘아세안 확대 국방장관회의(ADMM-Plus)’와 같이 기존에 존재하는 다자기구에서 파생되어 생겨나기

116) Cooper, Zack (2018) “Security Implications of China’s Military Presence in the Indian Ocean,” Asia Maritime Transparency Initiative, CSIS, April 4, <https://amti.csis.org/security-implications-chinas-military-indian-ocean/>

117) Carter, A. (2016), “The Rebalance and Asia-Pacific Security: Building a Principled Security Network,” Foreign Affairs, 95: 65.

118) Jilani, Erum (2017), “Next steps for the US-Australia-Japan trilateral defence relationship,” The United States Studies Center, The University of Sydney, May 22, <https://www.usssc.edu.au/analysis/networking-allies-and-partners-next-steps-for-the-us-australia-japan-trilateral-defence-relationship>

도 한다.

인도·태평양 전략적 공간이 대두됨에 따라 미국은 ‘안보네트워크’를 태평양에서 인도양으로까지 확대하려고 한다. 현재 중국의 인도·태평양 지역에서의 군사력 증강에도 불구하고, 개관적인 전력에서는 미국이 우세하다.¹¹⁹⁾ 일례로 중국과 미국이 군사적으로 대치하게 되면, 미국이 중국의 주요 무역 통로인 말라카 해협을 봉쇄할 가능성이 높다. 이 경우 중국이 다른 수송로를 찾으려 할 텐데 이에 대비하여 인도는 ‘안다만 니코바르 제도(Andaman and Nicobar Islands)’에 있는 군사시설을 급속도로 강화시키고 있으며, 미국은 디에고 가르시아에 전진 배치해놓은 미군전력을 강화하고 있다. 따라서 중국은 육상 수송로를 통한 배급 노선을 확보하거나, 군사대치 기간동안 비축해 놓은 식량으로 버티어야 한다. 중국이 ‘항모타격단(carrier strike group)’을 배치할 수 있으나 경험적으로 보았을 때 ‘육상발진항공기(land-based aircraft)’에 취약하다.¹²⁰⁾

따라서 미국은 인도·태평양 지역에서 아직까지는 자국이 주도하는 안보네트워크를 중국봉쇄라기 보다는 비전통안보에 대한 대응을 위해 활용하고 있다. 미국 ‘전략국제연구구소(Center for Strategic and International Studies)’가 ‘연합 국방(federated defense)’이라고 지칭하기도 한 역내 국가 간 공동 안보협력의 영역은 ‘인도적 지원 및 재난구조(HA/DR)’, 정보 및 첩보 공유, 해양 안보 등이다. 실제로 미국의 동맹국과 안보 파트너 국가들이 이러한 영역에서 효율적인 안보능력을 구비하는 데는 막대한 비용이 든다. 따라서 국가들이 고가의 무기 및 장비를 구비하는데 있어 협력체제를 갖추면 비용절감 효과가 나타난다. 또한 해저 군사 활동 경험이 풍부하고 관련 군사 자산을 확보하고 있는 국가들이 이를 역내국가와 공유할 수 있다. 일례로 미국이 경제적으로 여유롭지 못한 국가에게 고가의 탐지장비나 정찰 비행기를 원조하기도 한다. 나아가 ‘연합 국방’이 좀 더 궤도에 오르면 고가의 탐지장비나 정찰 비행기를 몇몇 국가끼리 공동 구매하여 공유할 수도 있게 된다.¹²¹⁾ ‘연합 국방’을 통해 미국, 미국의 동맹국, 미국 안보 협력국의 비전통안보 이슈 대응 능력이 급속히 향상될 수 있는 것이다. 그런데 비전통안보 영역에서 안보협력의 경험과 신뢰가 축적이 되면, 이는 전통안보 영역으로 전이가 가능하다. 일례로 비전통안보 영역에서의 군사훈련은 참여국가들 간의 ‘상호운영

119) Cooper, Ibid.

120) Ibid.

121) Green, M. J., Hicks, K. H., & Cooper, Z. (2014), “Federated Defense in Asia,” Center for Strategic and International Studies, December, <https://www.csis.org/analysis/federated-defense-asia>

성'을 높일 수 있는 기회인데, 축적된 '상호운영성'은 전통안보 영역에서도 활용될 수 있다.

따라서 현재 미국의 인도-태평양 지역에서 군사전략의 초점은 중국이라는 특정위협에 대한 대응에 있다기보다는 역내에서 부상하고 있는 제반 비전통안보 의제에 대응할 수 있는 자체 능력을 강화하고, 역내국가의 능력을 배양시키며, 미국과 역내 국가와의 협력 체계를 구축하는 것이다. 이는 위에서 언급한대로 아직까지는 중국의 군사력이 미국의 군사력에 대한 실질적인 위협이 되지 못하고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 중국이 향후 국방력을 지속적으로 증강시키고, 역내에 위치하고 있다는 지리적 이점을 이용해 미국의 안보에 심각한 위협이 될 가능성을 배제할 수 없다. 이와 같은 맥락에서 비전통안보 영역에서 역내국가의 대응 능력을 배양하고, 미국과 역내국가의 안보네트워크를 강화하는 것이 궁극적으로는 중국의 군사적 부상에 대한 '헤징(hedging)'도 되는 것이다. 사실 역내의 소규모 국가들이 중국의 미사일에 대항하여 '미사일 방어(Missile Defense)' 시스템을 구축하는데는 한계가 있다. '운동 에너지 요격기(Kinetic Interceptors)' 등 최첨단 장비, 해커에 대비하기 위한 사이버 안보 기술의 확보 등에 천문학적인 비용이 들어가기 때문이다. 그런데 역내 국가와 비전통안보에 대한 협력을 강화시켜나가는 과정에서 미국이 자국의 자산을 공유하고, 경험을 전수해줄 수 있게 된다.

한편 미국은 Quad 국가와의 협력을 강화하고 있다. 군사적 측면에서 미국이 Quad를 통해 추구하는 목표는 중국이 인도-태평양 안보 질서를 자국에 유리하게 재편성하려는 시도를 단념(dissuade) 시키는 것이다. 중국이 반접근·반거부 전략(anti-access/anti denial, A2/AD)을 통해 해양 공공재의 자유로운 접근·사용을 제한하는 것을 방지하기 위해서 역내 국가들의 능동적 접근거부 능력을 배양시키고, 전쟁 시에는 미국의 ISR 자산을 제공함으로써 역내 국가의 반접근·반거부 능력을 배가시킨다.¹²²⁾

유사한 맥락에서 미국은 Quad 외 국가와도 안보협력을 증진시키고 있다. 특히, 필리핀, 싱가포르 인도네시아, 말레이시아 등과의 안보대화를 강화하면서, 파트너십을 형성해나가고 있다. 말레이시아와는 '케리스 스트라이크(Keris Strike)' 군사 훈련을 실시하고 있다. 아울러 미국은 연례적으로 방글라데시, 브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 필리핀, 태국, 동 티모르와 일련의 양자 훈련을 실시하는 '캐럿(Cooperation Afloat Readiness and Training, CARAT)을 2018년 6월 현재 24회

¹²²⁾ Rej, *ibid.*, pp. 11-12.

실시하였다.

한편 미국은 중국에 대한 ‘헤징’ 전략을 펼치면서도, 중국이 미국이 주도하는 안보질서에 순응하도록 유도하려고 한다. 그렇게 되면, 미국과 중국의 불필요한 지정학적 경합을 피할 수 있게 되기 때문이다. 따라서 미국은 중국도 미국이 주도하는 안보네트워크에 동참하기를 희망한다. 2014년 3월 ‘말레이시아항공 370(MH-370)’ 실종 시 중국도 수색 작업에 참여했었는데, 이처럼 중국이 미국이 주도하거나 미국이 참여하는 (소) 다자 안보협력에 적극 동참하게 된다면, 미국의 안보적 부담은 줄어들게 된다. 따라서 ‘리차드 폰테이네(Richard Fontaine)’는 미국이 인도·태평양 지역에서 (소) 다자 안보협력을 촉진시키는데 있어 중국을 끌어들이면서, 역내 국가가 중심이 되어 끌고 가는 모양새를 취할 것을 권고하고 있다.¹²³⁾ 물론 이러한 주장의 이면에는 인도·태평양 지역에서 자생적인 안보 네트워크가 생겨난다고 하더라도, 역내 국가가 궁극적으로는 여전히 미국의 리더십을 필요할 것이라는 자신감이 녹아있다. 일례로 미국 일부에서는 코코스 아일랜드 등에서 미국-인도-호주 3국이 참여하는 ‘해양 상황인식(Maritime Domain Awareness)’ 배양 훈련을 제의하여 중국을 압박하기도 하고, 다른 한편에서는 중국이 포함되는 새로운 ‘인도적 구조 및 재난구호(HA/DR)’ 프로그램을 제안하기도 한다.¹²⁴⁾

IV. 일본의 인도·태평양 전략공간 접근

중국의 군사적 부상을 우려하는 일본은 미국이 인도·태평양 지역에서 주도하는 안보네트워크의 강화에 적극적으로 협력하고 있다. 무엇보다도 일본은 인도·태평양 공간에서 일본-미국-호주-인도와의 Quad를 촉진시키기 위해 진력하고 있다. 이미 미국-일본 동맹과 미국-호주 동맹은 높은 수준에서 연계되어 있다. 사실 냉전 기간 동안 미국·일본 동맹과 미국·호주 동맹은 독자적으로 운용되었다. 또한, 일본과 호주 간의 안보 협력도 미미하였다. 그러나 앞서 언급한대로 미국·일본 동맹과 미국·호주 동맹이 TSD를 매개로 연계되면서, 일본과 호주의 안보 협력 관계도 증진되었다. 양국은 2010년 상호군수지원

¹²³⁾ Fontaine, R., Cronin, P., Rapp-Hooper, M., & Krejsa, H. (2017), *Networking Asian Security: An Integrated Approach to Order in the Pacific*, June, Center for a New American Security, <https://www.cnas.org/publications/reports/networking-asian-security>, p. 38.

¹²⁴⁾ Fontaine, et al., p. 38.

협정과 2012년 군사정보공유 협정을 체결하였고, 외교·국방장관 간 2+2 회담을 2010년 이래 연례로 개최하고 있다. 2017년 1월에는 상호 간에 탄약 제공도 가능하게 상호군수지원협정을 개정하였다. 호주가 일본 영토 내에서 실시된 미·일·호 군사훈련에 참가하고, 호주 영토 내에서의 미국과 호주의 군사 훈련인 ‘탈리즈만 세이버(Talisman Sabre)’에 일본이 참가하는 등 높은 수준의 안보 교류가 이루어지고 있다. 일본과 호주가 2014년부터 협상 중인 일종의 ‘상호방문군지위협정(SOFA)’인 상호기지 제공 협정이 2018년에는 공식 체결예정인데, 체결된다면 양국의 영토 내에서 군사훈련도 용이해질 전망이다.

일본은 안보협력의 외연을 인도까지 넓혀 미국-일본-호주-인도 안보 협력 체제를 구축하려 한다. 2007년에 추진되었던 Quad 버전 1이 중국의 입장을 고려한 호주와 인도의 유보적 태도로 추진되지 못했는데, 결과적으로 중국이 군사적으로 더욱 공세적이 되는 결과를 낳았다는 비판이 일본에서 제기되고 있다.¹²⁵⁾ 2013년에 발간된 일본의 ‘국가안보 전략(National Security Strategy)’은 ‘적극적인 세계 평화에의 기여’를 일본 안보정책의 기조 중 하나로 제시하였다. 동 기조 아래 일본은 ‘안보 다이아몬드(security diamond)’를 구성하고 있는 미국, 인도, 호주와의 양자 및 다자 안보 관계를 증진시키기 위한 적극적 정책을 펼치고 있다.¹²⁶⁾

이미 2003/2004년부터 인도가 일본 ‘해외개발원조(ODA)’의 최대 수혜국이었다. 일본이 인도와 관계를 증진시키게 된 중요한 요인 중 하나는 미국이 인도과의 관계를 증진시켰기 때문이다. 특히 미국이 인도와 2006년에 원자력 협정을 체결하는 등 인도의 핵정책에 관용적인 태도를 보이자 일본도 인도와의 관계 증진에 본격적으로 뛰어들었다.¹²⁷⁾ 일본에는 인도가 전략적으로 중요한 국가라는 인식이 초당적으로 공유되고 있다. 고이즈미 준이치로(Junichiro Koizumi) 전 총리를 비롯하여, 아베총리, 아소 외상과 같은 보수주의자들은 인도가 일본이 보통국가가 되는 데 도움을 줄 수 있는 국가로 간주한다. 이에 비해 온건 보수주의자들에게 인도는 일본이 국제사회에 기술을 전수해주고,

¹²⁵⁾ Ryosuke, Hanada (2018), “Quadrilateral Cooperation as Seen from Japan: Distraction or Assurance?,” Asia Maritime Transparency Initiative, Center for Strategic and International Studies, June 27, <https://amti.csis.org/quadrilateral-cooperation-seen-japan-distraction-assurance/>

¹²⁶⁾ Tatsumi, Yuki (2018), “Is Japan Ready for the Quad? Opportunities and Challenges for Tokyo in a Changing Indo-Pacific,” War on the Rocks, University of Texas, January 9, <https://warontherocks.com/2018/01/japan-ready-quad-opportunities-challenges-tokyo-changing-indo-pacific/>

¹²⁷⁾ Mukherjee, Ibid, pp. 851-2.

기간사업에 투자하며, 외교적 재화를 공급해오고 있다는 것을 증명해줄 수 있는 사례국가이다. 자유주의자들은 인도가 서양에 일방적으로 의존하지 않으면서도 민주체제를 갖추고 있는 것을 높이 친다.

일본은 인도와 2016년 민간 원자력 협정(civil nuclear deal)을 체결하였고, 2016년에 일본의 무기 수출 규제를 완화시키는 법안이 통과된 후 일본이 처음으로 무기를 수출한 국가가 인도이었는데, 당시 일본은 인도에 12대의 수륙 겸용 수색/구조 및 해양 감시 항공기를 판매하였다.¹²⁸⁾ 2017년 11월에는 일본, 인도, 미국 3자 군사훈련이 일본의 영해에서 실시되었는데, 미국의 경우 로널드 레이건(Ronald Reagan) 항공모함이 참여하였다.

아베 수상의 인도와의 개인적 친분도 일정부분 일본이 인도와의 관계를 증진시키는 요인이 되고 있다. 아베 수상의 할아버지인 노부스케 키시(Nobusuke Kishi) 수상이 2차 대전 전범 중의 한명이었는데, 1948년 극동 국제군사재판(일명 동경재판)에서 인도의 라다비노드 팔(Radhabinod Pal) 재판관이 재판관들 중 유일하게 키시를 포함한 A급 전범 25명 전원의 무죄를 주장하였다. 키시 수상은 1957년 해외 방문국으로는 최초로 인도를 방문하였다. 아베 수상은 2007년 인도 의회 연설에서 팔(Pal) 재판관을 기리고, 그 아들을 직접 만났다.¹²⁹⁾

그런데 아베 수상의 인도에 대한 개인적 호감에 더해 일본이 Quad를 밀어붙이도록 만들고 있는 것은 미국의 상대적 권력이 쇠퇴하고 있고, 미국이 역내에서 철수할 수도 있다는 '방기(abandonment)'의 우려가 크기 때문이다. 호주와 인도에서도 동일한 우려가 제기되고 있는 바, 일본은 호주 및 인도와 더불어 Quad 전략 프레임을 구동시켜 미국이 지속적으로 역내 안보이슈에 연루(entrapment)되도록 유인하고자 한다.¹³⁰⁾

한편, 일본과 인도는 중국 일대일로에 대항하기 위해 '아시아-아프리카 성장회랑(Asia-Africa growth corridor)'을 출범시켰다. 양국이 2008년 '양자 안보협력에 관한 공동성명(Joint Declaration on Bilateral Security Cooperation)'을 체결하였는데, 일본에게는 인도가 유사한 성명을 채택한 3번째 국가였다. 일본은 인도와의 관계를 증진시키기 위해, 인도가 '핵연료 공급자 그룹'에 회원국이 되는 것을 반대하지 않고 있으며,

¹²⁸⁾ Fontaine, et al., p. 21.

¹²⁹⁾ Chanlett-Avery, Emma (2018), "Japan, the Indo-Pacific, and the "Quad"," The Chicago Council on Global Affairs, Feb. 4, <https://www.thechicagocouncil.org/publication/japan-indo-pacific-and-quad>

¹³⁰⁾ Ibid.; Mukherjee, Ibid, p. 839.

인도의 기간사업 투자를 돕기위해 저리의 용자를 인도에 제공하고 있다.

그러나 일본-인도 관계가 일본-호주와의 관계처럼 준동맹의 수준까지 발전할 것으로 전망되지는 않는다.¹³¹⁾ 일본은 인도와 동맹을 원하겠지만, 인도는 비동맹 운동의 유산으로 인해 특정 국가와 동맹에 준하는 관계를 확립하는 것에는 유보적이다. 일본은 미국주도 안보질서의 유지·강화를 원하는 반면 인도는 '전략적 독립(strategic independence)' 의식이 강하다. 역사적 구원, 영토문제 등으로 인해 역내 국가 중 단지 소수만이 일본이 '강대국 지위(great power status)'를 획득하는 것을 찬성하고 있다는 점도 인도-일본 관계의 증진을 방해하는 요소 중 하나다.

Quad와 별개로 인도·태평양 지역에서 일본의 행보 중 주목할 것은 일본이 호주와 유사하게 인도·태평양 국가들의 '해양능력배양'과 기간산업 육성을 적극 지원하고 있다는 점이다. 일례로 일본 방위성 장관인 토모미 이나다(Tomomi Inada)는 2016년 9월에 일본이 미국과 함께 남중국해에서 미국 해군과 공동 순찰(joint patrols) 활동을 늘리겠다고 발언하였다. 공적개발원조 형태로 베트남에 정찰선 6척을 제공해왔던 일본이 2017년 1월 양국 정상회담 시, 신형 정찰선 6척을 추가로 베트남에 제공하겠다고 공언하였다. 또한 2017년 10월 일본 아베 수상이 필리핀 두테르테 대통령과의 회담 시, 일본이 해양 감시 레이더를 필리핀에 제공하고 이를 운영하기 위한 지원팀을 파견할 것이라고 발언하였다. 두테르테 대통령 취임 후 미국-필리핀 관계가 악화되었음에도, 일본-필리핀은 좋은 관계를 유지하고 있다. 양국은 '상호 방문군 지원 협정(SOFA)'의 체결도 추진 중이다.¹³²⁾ 한편 일본은 빠뎀반 신항 개발 사업을 수주하는 등 인도네시아 기간 산업시설 건설 프로젝트에 참여하기 위해 적극적으로 움직이고 있다. 특히 일본은 인도네시아의 양대 도시인 자카르타와 수라바야를 연결하는 철도건설 사업을 수주하기 위해 진력 중이다.

일본은 인도·태평양에서 미국 및 역내 국가들과의 네트워크를 강화시키면서 1) 상호 운용성 증가, (2) 역내 국가의 해양능력배양, (3) 무기 판매 등 다양한 정치, 군사 및 경제적 이익을 추구하고자 한다.¹³³⁾ 특히 주목할 것은 미국, 호주 등이 동남아 국가의 해양안보 능력 배양에 기여하고 있는 바, 일본이 3국의 정책을 조율하고 향후 전개발향을 선도적으로 제시하는 역할을 하고 싶어 한다는 것이다.¹³⁴⁾

131) Mukherjee, Ibid, p. 854 and 857.

132) Fontaine, et al., p. 22.

133) Ibid., p. 20.

134) Tatsumi, Ibid.

그런데 향후 만약 아베 수상이 실권한다면 일본이 인도·태평양에 관해 어떠한 입장을 취할지는 미지수이다. 또한 만약 미국이 인도·태평양의 군사적 유용성에 대해 부정적이 된다면, 일본이 주도적으로 호주, 인도와 함께 인도·태평양 전략 공간을 이끌어 나갈지도 두고 볼 일이다.¹³⁵⁾

V. 호주의 인도·태평양 전략공간 접근

호주는 인도·태평양 지역의 안정이 호주의 경제적 이익에 지대한 영향을 끼친다. 2016-2017년 호주의 상위 4대 교역국이 중국, 미국, 일본, 한국 순서인 것이 방증하는 것처럼 호주의 무역에서 역내국가가 차지하는 비중이 매우 높다. 호주는 자국의 경제적 이익을 극대화하기 위해 항해의 자유, 법치주의, 시장경제, 공정무역 등과 같은 가치가 유지되어야 하는데, 이러한 가치는 미국이 발전·유지시켜온 ‘자유주의 질서(liberal order)’에 녹아있다고 인식한다. 따라서 미국과 일본이 주도하고 있는 인도·태평양 전략에 적극 협력하고 있다.

호주가 미국 및 일본과 안보 협력을 증진시키고 있는 것은 호주에서 중국 위협론이 증가하고 있는 것과 무관하지 않다. 최근 호주 정책 서클에서 중국의 경제적·군사적 부상이 향후 호주의 주요 안보이익을 침해할 수 있다는 중국 위협론이 재부상하고 있다. 일례로 중국계 거부들의 호주 정치인에 대한 거액 정치 후원금이 여론의 뭇매를 맞으면서, 중국이 거액의 현금과 뇌물로 호주 정계 및 내정에 간섭하고 있다는 여론이 광범위하게 조성되고 있다. 2017년 3월 테니스 리처드슨(Dennis Richardson) 국방차관이 퇴임하면서 호주 내에 중국 스파이가 다수 활동하고 있음을 우려하기도 하였다.¹³⁶⁾ 중국이 일대일로 프로젝트를 통해 호주 경제에 영향력을 증가시키는 것을 미연에 방지하기 위해 호주정부가 호주의 기간산업 조성을 위한 입찰에 중국이 참여하지 못하게 제한하기로 한 것도 호주 내 중국 위협론이 반영된 결과였다. 호주 내에서의 중국 위협론은 중국의 인도·태평양 지역에서의 공세적 군사행동과 무관하지 않다. 현재 중국이 남중국해 상

¹³⁵⁾ Ibid.

¹³⁶⁾ Bordan, Primrose (2017) "China has been 'spying in Australia,'" The Australian, May 12, <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/defence/china-spying-in-australia-dennis-richardson-says/news-story/84b92773d886d02c42636db75981c38f>

영토분쟁 지역에 인공섬들을 건설하고 있는데, 인공섬에는 항공기 발진 시설이 들어서고 있다. 항공기 급유 기술이 발달한다면, 인공섬에서 전투기가 발진하여 중간급유 없이 호주 북부지역에 도달하는 것이 조만간 가능해질 수도 있다. 또한 중국과 바누아투 양국 모두 부인하고 있지만, 중국이 남태평양 지역에서 군사적 교두보를 마련하려고 바누아투에 군사기지를 건설하려 한다는 언론보도도 있었다.

호주의 '본토방위(defence of Australia)' 전략은 최근까지 해상을 통한 침략의 방어에 주안점을 두었으나, 중국의 군사력 팽창에 대한 우려 속에 호주가 해상뿐만 아니라 영공을 통한 공격까지 대비 하는 '이중저지(dual-denial)' 태세를 구비해나가고 있다. 호주는 경제규모에서는 세계 12위, 군사비 지출에서는 세계 13위이다. 국방비로 GDP 1.95%를 사용하고 있는데, 2012-13년 1.7%에서 증가한 수치이고, 2021년까지 2%로 늘릴 예정이다. 그러나 호주의 자체적 '내적균형(internal balancing)' 만으로 중국의 (잠재적) 위협에 대응하기에는 역부족이다. 호주가 미국과의 동맹을 최근 강화시키고 있는 이유가 여기에 있다. 미국-호주 동맹은 호주 군에게 세계 최강인 미국 군대와 훈련할 수 있는 기회를 제공하고 있으며, 미국과 호주가 2005년부터 격년으로 실시하고 있는 킬리만 세이버 군사훈련은 양국 간 긴밀한 국방협력 상징일 뿐만 아니라 양국군의 '상호 운용성(interoperability)'을 제고시키고 있다. 호주와 미국이 호주의 파인갭(pine gap)에서 공동으로 운영하고 있는 군사정보 및 첩보 시설을 통해, 양국은 냉전 초기부터 상당히 높은 수준의 군사 정보 공유하고 있다.

호주 영토 내에 영구적인 미군기지는 없다. 위에서 언급한 파인갭도 양국이 공동으로 운영하는 군사정보 기지이지 미국의 군사기지는 아니다. 그러나 호주는 미국이 남태평양 및 동남아시아 지역에서 작전을 수행하기 위해 호주 영토 및 군사시설을 이용하는 것에는 협조하고 있다. 이러한 기초 하에 2011년부터 호주 다윈 지역에 미국 해병대가 순환 배치되고 있다. 2018년 현재 약 1500명이 순환 배치되고 있는데, 양국은 이를 2500명 수준까지 늘릴 예정이다. 미국이 호주 영토인 인도양 상의 '코코스 킬링 군도(The Cocos Keeling Islands)'나 퍼스(Perth)의 해군 기지를 무인 정찰기 발진 기지나 해군 선박의 정박시설로 활용할 것이라는 언론보도 및 정책연구소의 보고서가 다수 출간되고 있다.

중국의 군사적 부상에 대응하여 호주는 인도·태평양 공간에서 미국뿐만 아니라 다른 '동심국가(like-minded)'와도 안보 협력을 증가시키고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 호주는 미국, 일본과 TSD를 강화하고 있으며, 일본과는 준동맹 관계에 접어들었다. 또한 한국과는 2013년에 외교·국방 장관의 2+2 회담을 발족시켜 2년마다 양국 안보현안을

논의하고 있다. 2011년 양국 국방장관 회담에서 합의돼 2012년부터 ‘해돌이-왈라비’로 명명된 양자 군사훈련을 실시하고 있다. 동 군사훈련은 부산 및 제주 인근 해상에서 실시되는 해상 훈련으로 2017년 5차 훈련이 실시되었다. 2017년 11월에는 한국, 미국, 호주가 연합 해상 차단 훈련을 실시하기도 하였다.

인도·태평양 전략공간과 관련하여 특히 주목할 것은 호주가 인도와의 안보협력 수준을 높이기 위해 노력하고 있다는 점이다. 호주는 역내에 효율적인 안보 협력체를 만들고자 하는데, 인도와 협력하여 ‘환인도양연합(Indian Ocean Rim Association)’, ‘인도해군 심포지엄(the Indian Ocean Naval Symposium)’과 같은 다자 기구들을 좀 더 효율적인 기구로 향상시키고자 한다.¹³⁷⁾ 아직 아이디어 차원이기는 하지만, 호주, 미국, 인도가 모두 정보·감시·정찰 능력 향상에 주력하고 있는 바, 3국 모두 미 해군의 차세대 대잠기(ASW)인 보잉 P-8 포세이돈(Boeing P-8 Poseidon)등을 주요 자산으로 확보하게 되면 공동 훈련, 정비 등이 원활해질 수 있다.¹³⁸⁾ 나아가 호주가 미국 및 인도가 인도양에 위치한 호주영토인 코코스 섬(Cocos Island)을 군사적 목적으로 사용할 수 있도록 허락해야 한다는 주장도 대두되고 있다.¹³⁹⁾ 코코스 섬은 인도양과 남중국해 양쪽 모두에 전략적인 요충지인데, 삼국이 코코스 섬을 무인정찰기를 공동으로 운영하는 거점으로 사용하여 ‘해양상황 인지(Maritime Domain Awareness)’ 능력을 향상시킬 수 있다.

호주는 Quad 버전 1이 붙여진 2007년에 미국과 인도와의 양자 군사훈련인 말라바에 한번 참여한 이후 아직까지 참여하지 않고 있다. 중국을 불필요하게 자극하지 않기 위해서이다. 그러나 언론보도에 의하면 2015년부터 일본의 정기적인 참여로 미국-인도-호주와의 3자 군사훈련이 된 말라바 군사훈련에 2017년 호주가 참여를 타진하였다. 그러나 중국을 불필요하게 자극하지 않으려는 인도의 거부로 호주의 참여는 성사되지 않았다. 하지만 호주와 인도는 2014년 11월 ‘안보협력을 위한 프레임 (Framework for Security Cooperation)’을 체결하였는데, 이는 해양안보 분야 협력과 정기 해상 군사 훈련을 포함하는 것이었다. 실제로 2015년부터 양국은 양자 군사훈련(Exercise Australia-India, AUSINDEX)을 2년마다 실시하고 있는데, 동 훈련을 말라바 군사훈련 전에 실시함으로써 호주가 향후 말라바 군사훈련에 참여할 수도 있다는 메시지를 중국에 던져주고 있다. 일부에서는 인도를 미국과 호주와의 정규 군사훈련인 텔리즈만

137) Brewster, Ibid., p. 19.

138) Ibid., p. 20.

139) Fontaine, et al., p. 38.

(Talisman)에 참여시켜야 한다는 주장도 펼치고 있다.¹⁴⁰⁾

호주는 인도와의 안보협력을 촉진하여 궁극적으로는 인도가 역내에서 미국의 안보적 역할을 보충할 수 있도록 유인하는 것이 역내 안보정세의 안정을 위해 중요하다. 중국의 잠재적 위협에 대한 대응뿐만 아니라, 만약 역내에서 미국에서부터 중국으로의 세력전이가 발생한다면 호주가 1960년대와 1970년대에 영국에서 미국으로의 세력전이를 원활하게 하였던 것처럼 인도가 미국에서 중국으로의 세력전이를 도울 수도 있을 것이다.¹⁴¹⁾

호주는 인도뿐만 아니라 기타 인도·태평양 국가와의 안보협력도 증진시키고 있다. 호주는 지난 20여 년 간 남태평양 지역에서 ‘호주의 태평양 순찰선 프로그램 (Australia’s Pacific Patrol Boat Program, PPBP)’을 성공적으로 수행했는데, 남태평양에서의 경험을 바탕으로 동남아시아에서도 역내국가의 ‘해양능력배양’ 등에 적극적으로 앞장서고 있다. 일례로 호주는 이미 2007년에 필리핀과 ‘상호방문군대 지위협정(VFA)’을 체결하였고, 현재 필리핀에서 p-3 오리온 정찰기 2대를 운용하는 등 필리핀의 ‘해양능력배양’에 기여하고 있다. 또한 2017년 9월 개최된 호주와 필리핀 국방장관 회담에서 호주가 소규모의 군대를 필리핀에 파병하여 필리핀 군대를 훈련시킬 의사가 있다고 표명했다. 아울러 필리핀 군대가 필리핀 남부 도시 마라위 지역에서 시리아 이슬람 국가(ISIS)에 추동된 테러요인들을 소탕하는 데 도움을 제공하겠다는 의사를 표명했다.

호주는 베트남의 해양능력 배양에도 적극적으로 나서고 있다. 2017년 8월 베트남을 방문한 마리제 페인(Marise Payne) 호주 국방장관이 베트남 응오 쑤언 린 국방장관과의 회담에서 베트남의 해양 방위 능력을 제고시키기 위해 호주가 군사 장비를 지원하는 문제를 협의했다. 또한 호주는 인도네시아가 제안한 남중국해 영역에서의 ‘공동 해양 순찰(joint maritime patrols)’을 긍정적으로 검토하고 있다. 2016년 11월 줄리 비숍(Julie Bishop) 당시 호주 외무장관은 인도네시아를 방문하였을 때, 양국의 남중국해 영역에서의 공동 순찰이 동 지역의 안정에 도움을 줄 수 있다고 천명하였다. 인도네시아 조코 위도도(Joko Widodo) 대통령이 2017년 2월 호주를 방문하여 성사된 정상회담 후 양국 정상은 해양협력을 강화할 것이라고 발표하였다. 하지만 2017년 3월 인도네시아를 방문한 호주 말콤 턴불(Malcolm Turnbull) 총리는 호주가 인도네시아와 공동순찰을 펼칠 계획이 없다고 발언하기도 하였다.¹⁴²⁾ 이는 호주가 인도네시아와의 해양협력을

¹⁴⁰⁾ Ibid.

¹⁴¹⁾ Brewster, Ibid., p. 18.

¹⁴²⁾ Rej, Ibid., p. 96.

강화시키기 원하지만, 불필요하게 중국을 자극하여 남중국해에서 긴장을 유발시킬 수 있는 행위는 자제하겠다는 의사를 표명한 것이었다. 또한 호주가 인도네시아에서 독립한 동티모르의 안정을 위해 유엔이 구성한 다국적군(International Force East Timor, INTERFET)을 주도한 것에 대한 양국 간의 양금이 아직 남아있다. 그럼에도 불구하고 호주가 미국과 함께 인도네시아와의 해양협력을 확대해 나갈 것으로 예상된다. 일부 언론이 호주와 미국이 주도하여 인도 및 인도네시아와 함께 코코스 제도에서 ‘해양상황 인지(maritime domain awareness)’를 위해 공동으로 무인기를 운영할 가능성 제기하고 있는 것은 이를 방증하여 준다. 2018년 호주·아세안 정상 회담 시 인도네시아 조코 위도도 대통령이 호주의 아세안 가입을 용인할 수 있다고 언급하기도 하였는데, 실현 가능성이 거의 희박함에도 불구하고 호주와 인도네시아가 양국 간 안보협력 증진이 필요하다고 인식하고 있음을 잘 나타내주고 있다. 호주 스콧 모리슨(Scott Morrison) 총리가 2018년 8월 31일 취임 후 첫 방문국으로 인도네시아를 방문하여 조코 위도도 대통령과 정상회담을 갖고 ‘포괄적 경제동반자 협정’에 잠정 서명하였다. 포괄적 경제동반자 협정이 연내에 공식적으로 최종 타결되면 양국 관계는 한층 더 가까워질 것으로 전망된다.

호주가 미국과의 국방·안보 협력을 강화하고, 미국, 일본과 함께 인도·태평양 국가들에 대한 ‘해양능력배양’에 기여하고 있지만, 호주는 호주가 미국과 중국 사이에서 미국에 전적으로 경도되는 것으로 인식되는 것은 바라지 않는다. 호주는 2007년 Quad 버전 1이 제기되기 전부터 호주가 인도·태평양 개념을 주창하였고, 호주는 항상 인도·태평양 국가이었다고 주장한다. 인도·태평양이 미국과 중국이 지정학적 경합의 공간으로 변질되는 것을 방지하기 위해 호주는 역내 국가가 주도하는 소 다자 안보협력을 발전시키고자 한다. 호주는 2013년에 18개국이 참여한 ADMM+의 첫 번째 해군 훈련 장소를 제공하였다. 말레이시아, 싱가포르, 영국, 뉴질랜드와 함께하고 있는 ‘5개국 군사협력(Five Power Defense Arrangement, FPDA)’의 맥락에서 행해지는 다양한 양자 군사훈련에 더해 다자군사훈련인 베르사마 리마(Bersama Lima) 훈련에도 적극 참여하고 있다.¹⁴³⁾ 호주는 2018년에는 10월 2-19일에 싱가포르, 말레이시아 및 남중국해 연안에서 펼쳐진 베르사마 리마 훈련에 약 759명의 호주군인을 파견하였다. 2016 국방백서에서 기술되어 있는 것처럼, 호주는 인도·태평양 국가들과 호주 내에서 군사교육훈련을 늘리고, 해외에 파견되는 연락장교의 수를 늘리며, 호주 내에 배치되는 외국군의 연락장교의 수도 늘리고 있다.

143) Fontaine, et al., p. 29.

이를 통해 역내국가 군대와와의 '상호운용성'을 높이고, 연합 작전을 용이하게 할 수 있다.¹⁴⁴⁾

또한 호주는 역내 국가들이 호주 북부 지역의 광활한 군사 훈련장을 사용하게끔 허용하고 있다. 인도, 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아 등이 사용하고 있는데, 이를 통해 인도·태평양 다자의 국가 군대와 '상호운용성'을 확립하고 있다. 역내 국가들이 호주 북부지역에 위치한 다윈을 안보협력의 중심축으로 활용하기를 희망한다.¹⁴⁵⁾ 일부에서는 인도 및 인도네시아가 역내에서 좀 더 긍정적인 안보역할을 수행하도록 유도하기 위해, '양 국가를 FPDA에 참여시킬 것을 제안한다.¹⁴⁶⁾ 그렇게 된다면 호주가 인도양 지역에서 까지 해상 능력을 향상시킬 수 있게 되고, 안다만 니코바르 제도(Andaman and Nicobar Islands) 연안에서 해상 능력을 향상시키고 있는 인도와 시너지 효과를 낼 수 있게 된다.

한편 호주는 중국도 역내 안보협력에 동참시키고자 한다. 역내 미·중 지정학적 대결 구도에서 미국으로의 지나친 경도는 호주의 영향력을 감소시킬 것이라는 우려가 호주 내에서 제기되고 있기 때문이다. 따라서 호주는 미·호 군사협력 증진에 대한 중국의 반발을 예의주시하고 이를 무마하기 위해 노력하고 있다. 일례로 중국과 최고 책임자급 안보전략 대화 채널을 유지하고, 인도적 차원의 재난구조 지원 협정을 체결하였다. 또한 2014년 이래 미국-호주 간의 군사교육 훈련인 '코와리 (Kowari)'에 중국군을 초청하여 호주 영토 내에서 미군과 함께 군사 교육훈련을 실시하고 있는데, 2018년에는 8월에 케언즈(Cairns)에서 동 훈련을 개최하였다.

VI. 인도의 인도·태평양 전략공간 접근

인도에서 최근 중국 위협론이 증가하고 있다. 첫째, 중국이 동남아시아 및 서남아시아 지역 국가들의 항만 등 기간산업을 건설하는데 적극적으로 나서고 있다. 둘째, 인도·태평양 지역에 잠수함을 파견하는 등 공세적 군사정책을 펼치고 있다. 셋째, 2016년에는 인도의 핵공급자 그룹 가입이 중국의 반대로 무산되었다. 인도는 핵공급자 그룹 가입을 강대국의 반열에 올라가는 중요한 과정으로 간주한다. 넷째, 중국이 파키스탄에 기반을

144) Ibid.

145) Brewster, Ibid., p. 20.

146) Ibid., p., p. 17.

두고 인도 영토 내에서 다수의 테러 행위를 획책하고 있는 극단 종교주의자 마스우드 아자르(Masood Azhar)에 대한 유엔 제재에 반대해 왔다. 다섯째, 인도는 중국이 파키스탄과 군사훈련을 실시하고, 파키스탄의 해양능력 배양에 기여하고 있는 것을 우려하고 있다. 중국-파키스탄 경제 회랑의 경우 인도가 자국 영토로 주장하고 있는 카시미르 일부를 통과한다. 무엇보다도 여섯째, 중국-부탄-인도 국경지역에 중국이 도로를 건설하는 것 때문에 2017년 6월부터 2달 반간 인도와 중국 사이에 군사적 대치가 있었다.¹⁴⁷⁾

중국의 ‘진주목걸이 전략(string of Pearl Strategy)’에 대비해 인도는 미국, 호주, 일본 등 Quad 국가들과의 안보협력을 강화하고 있다. 인도는 ‘20세기 국가 건설’ 프로젝트를 완수하기 위해서 군사력에 국가 경제력을 쏟아 붓기보다는, 외부 균형을 통해 중국을 견제할 수밖에 없다. 따라서 인도가 미국 및 일본과의 군사협력을 강화하고 있는 것이다. 인도는 최근 10년간 미국과 60여 차례나 군사훈련을 실시하는 등, 역내 국가 중에서 미국과 군사훈련을 가장 많이 실시하고 있다. 2010년부터 인도-미국 대화가 시작되었다. 2015년에는 ‘미국-인도 아시아·태평양·인도양 지역 공동 전략 비전’에 서명하였는데, 동 문서는 남중국해에서 해상안보와 항해 및 비행의 자유를 강조하고 있다. 양국은 2016년에는 상업용 선박의 정보를 공유하기 위한 ‘화이트 해운협정(white shipping agreement)’을 체결하였다. 또한 앞서 언급한 바와 같이 인도와 미국의 정규 연례 군사훈련인 말라바는 이미 일본의 함께하는 3자 군사훈련이 되었다. 2017년에는 삼국이 항공모함, 15척의 군함, 2척의 잠수함, 다수의 전투기, 정찰기, 헬리콥터 등을 동원하여 말라바 군사 훈련을 대규모로 실시되었다. 동 훈련 전에 ‘인도와 중국이 부탄과 중국 국경 지역(Sikkim-Bhutan-Tibet tri-juncture)’인 도크람에서 2개월 반 동안 대치했었던 것을 고려한다면, 인도가 2017년 말라바 훈련을 통해 중국에게 중국의 공세적 군사행동이 계속되면 인도-미국-일본 연대가 강화될 수밖에 없다는 메시지를 던진 것이었다.

인도는 전통적으로 비동맹주의와 그것의 약화된 형태인 ‘전략적 자율성(strategic autonomy)’을 강조해 왔으나 이에 함몰되기를 원하지는 않는다. 실제로 인도의 전략적 자율성의 훼손은 인도가 Quad 국가와 협력하는데서 오는 것이 아니라, 중국의 공세적 군사정책에서 기인할 가능성이 더 높다. 그러나 중국이 인도를 안보협력국으로 받아들이고 있지 않기 때문에 인도가 미국과 중국 사이에서 ‘경합국가(swing state)’가 될 가능성

¹⁴⁷⁾ Rej, Ibid, pp. 7-8.

은 적다.¹⁴⁸⁾ 인도는 중국 때문에라도 미국과 안보적 우호관계를 유지할 것이다. 물론 인도는 미국이 파키스탄과 안보관계를 증진시키는 것을 우려한다. 일례로 말라바 군사훈련 시 일시적으로 정보(data)를 공유하는 것 외에는 미국과 정보를 공유하지 않고 있는데, 그 이유 중 하나는 파키스탄 해군 장교가 바레인에 위치한 미국 5th Fleet HQ에 상주하고 있기 때문이다.¹⁴⁹⁾ 한편 미국도 인도가 러시아와 정보를 공유할 것을 우려한다. 그럼에도 불구하고 양국은 2016년 6월 '군수교환협정(Logistics Exchange Memorandum of Agreement, LEMOA)'을 체결하였다. 미국은 이미 80여개 국가와 유사한 협정을 맺고 있지만, 비동맹주의와 전략적 독자성을 주창해온 인도의 입장에서는 예외적인 협정이었다. 동 협정을 통해 미국이 인도의 지상 시설, 공군기지, 일시적인 물자 공급, 부품 지원, 정비 등을 위한 항구 접근권을 확보하게 되었고, 인도는 인도-태평양에 지역의 미국 영토인 디에고 가르시아(Diego Garcia)와 괌 등의 접근권을 확보하게 되었다.¹⁵⁰⁾

Quad의 틀에서 삼자 안보협력도 발전하고 있다. 인도, 미국, 일본은 2011년에 시작되어 2015년부터 장관급으로 격상된 삼자 대화에서 해상안보를 비롯한 광범위한 지역 협력 문제를 논의하고 있다. 특히 인도는 동 삼자협의를 통해 인도가 상대적으로 취약한 대잠수함 능력을 보강하려 한다. 인도가 대잠수함 작전이 가능한 P-8Is를 도입하였지만, 일진에 배치된 함정들에 다수의 대잠수함 헬리콥터가 부족한 것이 보여주는 것처럼 대잠수함 자산이 충분하지 못하다. 이를 보충하기 위해서 미국, 일본과의 해양협력이 필요한 것이다. 일례로 일본전기(Nippon Electric Company, NEC)가 첸나이(Chennai)와 포트블레어(Port Blair)를 연결하는 해저케이블 건설에 참여하는 것이 2018년 7월에 확정되었다. 포트블레어는 안다만 니코바르제도의 주도인데, 안다만 니코바르제도는 태국, 말레이시아, 미얀마와의 해상경계선에 위치하고 있으며 말라카 해협에 근접해 있다. 인도의 주요 군대가 배치되어 있어 원활한 통신접속이 군사적으로 중요하다, 통신시설의 건설을 NEC가 맡게 된 것이다. 인도는 광활한 인도양 지역에서 군사작전을 펼치기 위해서는 미국, 일본, 호주 군함들과 정보를 공유하고, 조율하여야 할 필요성을 인지하고 있다.¹⁵¹⁾ 인도의 입장에서 볼 때, 일본과의 상호운용성을 높이는데 있어 언어와 무기

148) Brewster, Ibid., p. 4.

149) Rej, Ibid, p. 19.

150) Brewster, Ibid., p. 7 and p. 9.

151) Singh, Abhijit (2018), "Countering China's submarine operations in South Asia," The Interpreter, Lowy Institute, May 23, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/countering-china-s-submarine-operations-south-asia>

운영체계의 문제가 있다. 일본은 주로 미국 시스템을 사용하고 있으나 인도는 러시아 시스템이다.¹⁵²⁾ 그럼에도 불구하고 일본과 인도는 말라바 군사훈련을 통해 상호운용성을 향상시켜 가고 있다.

한편 인도는 호주와의 안보협력도 증진시키고 있다. 양국은 2015년부터 2년마다 군사훈련을 실시하고 있다. 그러나 인도는 인도-미국-호주와의 삼자 안보협력에는 인도-미국-일본과의 삼자협력처럼 적극적이지 않다. 2011년 호주 러드(Rudd) 수상이 제안했던 인도-미국-호주 삼자 대화를 인도가 거부한 것이 잘 방증하여준다.¹⁵³⁾ 인도는 일본을 인도와 격이 맞는 강대국이라고 간주하지만, 호주는 아직 미국의 안보적 이익을 대변하는 국가라고 인식하고 있다. 물론 호주는 인도의 이와 같은 인식을 수용하지 못한다. 따라서 일부에서는 인도-미국-호주 3자 안보협력의 경우, 정치적 목적이 아닌 순수한 군사적 목적에서 추진되어야 한다고 주장한다. 군인들의 경우, 위에서 언급된 인식이 상대적으로 약하기 때문이다. 특히 인도 군대는 미국, 호주와 함께 ‘해양상황 인지(Maritime Domain Awareness)’에 공동보조를 맞추는 것에 관심이 많다. 인도·태평양이 광활하기에 한 국가의 역량만으로는 전 영역을 살피는 것이 불가능하기 때문이다. 인도와 일본, 호주와의 삼자 안보대화는 2015년에 발족되었다. 삼자의 틀에서 현재 진행 중인 인도와 일본의 해상경비 훈련을 확대하여 호주도 참여하는 것도 논의되고 있다.¹⁵⁴⁾

인도는 일본 및 호주 외의 역내국가와도 안보협력을 증진 중이다. 첫째, 스리랑카, 몰디브, 마우리티우스(Mauritius), 세이셸(Seychelles)를 포함한 인도양 도서 국가들과 접촉의 폭을 넓히고 있다. 인도가 인도양에서 주도적인 역할을 수행하기 위해서는 걸프만, 서인도 지역, 동 아프리카 지역에서 힘의 투사 능력을 증강시켜야 한다. 인도가 매년 마우리티우스와 세이셸의 해양능력 배양을 위해 지원해오고 있으나, 그 정도로는 불충분하다. 인도는 군사 보급 지원 시설 등을 인도양 도서 국가에 건설하는 것이 필요하다고 판단하고 있으며, 마우리티우스와 세이셸에 군사 기간 시설의 건설을 타진하고 있다.¹⁵⁵⁾

둘째, 인도는 중국이 스리랑카를 군사 전략적으로 활용하는 것을 미연에 방지하려고 한다. 일례로 인도에서 중국 잠수함이 스리랑카 콜롬보에 정박하는 것에 대한 우려가

152) Rej, Ibid., pp. 48-9.

153) Madan, Ibid.

154) Brewster, ibid. p.12.

155) Baruah, Darshana (2018), “Islands as Game Changers in the Indian Ocean,” Asia Maritime Transparency Initiative, Center for Strategic and International Studies, April 20, <https://amti.csis.org/islands-game-changers-indian-ocean/>

높은데, 모디 총리가 2017년 5월에 스리랑카를 방문한 뒤 스리랑카가 콜롬보에 잠수함을 정박시키려는 중국의 요청을 거부하였다. 중국 잠수함이 아덴만에 해적퇴치를 위한 작전에 참여하기 위해 중국으로부터 이동하는 중 병참 지원을 위해 잠시 정박하려 한 것을 파키스탄이 허용하지 않은 것이다.¹⁵⁶⁾

셋째, 인도는 인도네시아, 베트남, 싱가포르 등 동남아 국가들과의 국방협력을 증진시키고 있다. 인도가 인도네시아 해군에게 반잠수함 훈련 등을 포함한 해군 군사 교육을 위해 자국 군사시설을 제공하겠다고 제의한 바도 있다. 최근 베트남, 싱가포르, 미얀마가 인도로부터 주요한 무기 및 국방기술을 제공받고 있으며, 향후 필리핀도 인도 산 무기 구입을 고려중이다.¹⁵⁷⁾ 인도-인도네시아-호주 삼자 대화가 1.5 트랙에서 2013년부터 개최되고 있으며, 인도-베트남-일본의 삼자 대화도 추진 중이다. 인도는 베트남과 베트남 잠수함 승조원 교육과 군수품 보급을 포함한 양자 군사협력을 강화할 방안을 논의하고 있다.¹⁵⁸⁾

그러나 인도는 인도가 Quad 및 역내 국가와의 군사협력을 통해 인도가 중국을 봉쇄하는 전선에 동참하고 있다는 인식이 확산되는 것을 경계하고 있다. 인도는 Quad를 4국이 인도-태평양 지역 제반 안보 의제를 협의하기 위한 포럼으로 운영하거나, 재난 구호, 전염병 퇴치, 에너지, 기후 등 역내 비전통안보 의제를 다루기 위한 ‘기능적’ 협력을 촉진시키는 기제로 활용하고 싶어 한다.¹⁵⁹⁾ 인도 주재 호주 무관이 호주가 ‘참관자’로 참여하겠다고 요청했음에도 불구하고, 인도가 이를 거절하였다. 일부에서는 호주와 중국의 관계가 회복되었을 때 호주의 전략적 선택이 명확하지 않기 때문이라고 주장한다.¹⁶⁰⁾ 인도의 입장에서 볼 때, 인도가 이미 인도-미국-일본과 인도-일본-호주 안보협력을 가동시키고 있기 때문에 굳이 Quad를 중국 봉쇄를 위한 도구로 가동시킬 필요성을 못 느끼고

¹⁵⁶⁾ Singh, Ibid.

¹⁵⁷⁾ Heydarian, Richard Javad (2018), “The Perils of a Philippine-China Joint Development Agreement in South China Sea,” Asia Maritime Transparency Initiative, CSIS, April 27, <https://amti.csis.org/perils-philippine-china-joint-development-scs/>

¹⁵⁸⁾ Pandit, Rajat (2017), “Malabar exercise to bring together Indian, US, Japanese warship,” The Times of India, July 5, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/with-china-in-crosshairs-india-us-and-japan-deploy-largest-warships-for-malabar-exercise/articleshow/59447016.cms>

¹⁵⁹⁾ Alwis, Akshan (2016) “A New Age of Minilateralism: Potential Solutions for the South China Sea Conundrum,” Diplomatic Courier, June 7, [new-age-minilateralism-potential-solutions-south-china-sea-conundrum](https://www.diplomaticcourier.com/a-new-age-of-minilateralism-potential-solutions-south-china-sea-conundrum)

¹⁶⁰⁾ Madan, Ibid.

있다. 인도가 4국간의 협력을 quad로 지칭하지 않고 ‘인도·태평양에서의 인도-호주-일본-미국 간 협의’로 지칭하는 것도 이에 부합한다.¹⁶¹⁾ 즉, 인도는 미국이 주도하는 Quad를 공식적으로 구동시킬 의향이 현재로서는 없다.¹⁶²⁾

또한 인도는 2017년 9월 중국에서 개최된 ‘브릭스(BRICS, 브라질, 러시아, 인도, 중국)’ 정상회담을 앞두고 중국과 국경 대치 상황을 중단하기로 합의하였다. 양국은 2018년 4월 중국 후베이성 우한에서 개최된 정상회담에서 양국 관계를 긴밀히 발전시키자고 합의하였다. 2017년 11월 아세안 정상회의의 부속회담 형식으로 4국 관료 회합이 개최된 후 발표된 각 국 외교부의 언론보도문을 비교하면, 인도가 타국에 비해 중국이 켜켜이 하는 ‘해양안보’에 대한 언급을 자제하고 있음을 알 수 있다.¹⁶³⁾ 2018년 6월에 개최된 아시아안보회의(일명 상그릴라 대화)에서 모디 수상이 인도 수상으로서 2002년 동 회기가 발족된 이후 최초로 기조연설을 하였는데, 모디 수상이 ‘개방적인 인도·태평양 지역’ 비전을 제시했으나, Quad에 대해서는 전혀 언급하지 않으면서 인도·태평양 공간이 특정 국가를 배제해서는 안 된다고 역설하였다.¹⁶⁴⁾ 모디 수상은 오히려 중국과 러시아를 인도의 협력국으로 지칭하였다.¹⁶⁵⁾ 모리 수상의 연설 후인 2018년 7월에 싱가포르에서 Quad 4개국의 협의 회의가 개최되었는데, 언론 보도문에는 해양 협력이 인도적 지원 및 재난 구호와의 연관 속에서 짧게 언급되는 수준에 그쳤다.

인도가 미국과 달리 직접적으로 Quad와 해양안보를 언급하는 것을 자제하는 이유 중의 하나는 인도가 아직 중국과 해양 분쟁이 없기 때문이다. 물론 중국이 인도양에 잠수함을 출몰시키는 등 점증적인 공세적 군사행동으로 인도의 우려를 자아내고 있다. 그러나 2018년 7월에 베이징에서 개최된 2차 ‘인도-중국 해양 대화(India-China Maritime Affairs Dialogue)’가 방증하듯이, 인도는 해양이슈에서 중국을 배척하기 보다는 협력 파트너로 끌어안기를 원한다.¹⁶⁶⁾ 종합하자면, 인도는 안보적으로 미국에 접근하면서, 중국을 자극하지 않고, 그러면서도 전략적 자유성을 유지하고자 하는데 이 세 가지 사이에서 아직 명확한 입장이 정립되어 있지는 않다.

161) Panda, Jagannath (2018) “India’s Continental Connect on Indo-Pacific and Quad 2.0,” Asia Pacific Bulletin, East West Center, Number 441, Sep. 26.

162) Alwis, Ibid.

163) Panda, J., Ibid.

164) Heydarian, Ibid.

165) Panda, J., Ibid.

166) Ibid.

VII. 결론

미국, 일본, 호주, 인도는 인도·태평양 전략 공간에서 미국이 주도해온 자유주의 질서를 유지하기 위해 안보협력을 강화하고자 한다. 이를 위한 ‘상호공통성(alliance or security mutuality)’을 정립하기 위해 4국은 모두 ‘항해 및 비행의 자유’와 ‘법의 지배’를 강조하고 있다. ‘항해 및 비행의 자유’와 ‘법의 지배’를 강조하는 것은 인도·태평양 공간에서 공세적 군사행동을 전개하고 있는 중국을 비난하기 위한 것이지만, 동시에 인도·태평양 공간에서 안보협력을 촉진시키기 위한 명분을 정립하기 위한 것이기도 하다.

한편, 4국의 인도·태평양 전략 공간에 대한 접근에는 상이점도 분명히 존재한다. 미국은 인도·태평양 상에서 해양 관련 이슈를 ‘안보화(secularization)’ 시키면서, 중국의 군사적 부상과 공세적 행위에 대한 대응에 주력한다. 미국이 2017년 태평양 사령부를 인도-태평양 사령부로 개명한 것은 이와 같은 미국의 의도가 표출된 것이다. 이에 비해 인도는 인도양, 태평양, 동 아프리카를 연결하는 광활한 지역개념을 창출시키는 ‘지역 간 연결(continental connect)’에 인도·태평양 전략의 초점을 맞추고 있다.¹⁶⁷⁾ 2016년 인도와 일본의 정상회담 시 제안되었던 ‘아시아-아프리카 성장 회랑(Asia-Africa Growth Corridor)’의 비전문서가 2017년 제 52차 아프리카 개발은행 연차 총회 시 발표된 것은 이를 잘 방증하여 준다. 인도는 중국의 군사적 부상에 대항하여 미국, 일본, 호주와 안보협력을 확대할 필요성을 인식하고 있지만, 중국을 지나치게 자극하여 인도·태평양 공간이 미국과 중국의 지정학적 세력 경합의 장으로 자리매김하는 것을 바라지 않고 있다. 따라서 인도는 호주의 말라바 군사훈련 참여를 거부하고 있으며, 인도 내에서는 중국을 Quad에 초청하자는 아이디어도 제시되고 있는 실정이다.¹⁶⁸⁾

일본과 호주는 한편으로는 중국의 잠재적 위협에 대응하여 미국과의 안보협력을 증진시키고 그 외연을 인도에까지 넓히려고 하지만, 다른 한편으로는 미국의 방기(abandonment)에 대비하여 인도·태평양 공간에서 역내 국가들과의 안보협력도 증진시키고 있다. 일본과 호주가 역내 국가들의 ‘해양 능력 배양’, ‘해양상황 인지’, 인프라 투자 등에 앞장서고 있는 것도 이러한 맥락에서다. 물론 일본과 호주 사이에서도 차이점은 있다. 일례로 일본은 미국과 함께 인도·태평양 지역에서 항해의 자유를 위해 공동으로

¹⁶⁷⁾ Ibid.

¹⁶⁸⁾ Panda, Jagannath, (2018), “India’s Call on China in the Quad: A Strategic Arch between Liberal and Alternative Structures,” *Rising Powers Quarterly*, Vol 3, No. 2.

순찰(Joint Patrol)하는 것에 찬성하지만, 호주는 공동 순찰에 참여하는 것에는 유보적이다. 호주는 인도처럼 영토분쟁 지역에서의 해양안보 이슈보다, 아직 분쟁의 여지가 덜한 비전통안보 영역에서의 협력에 더욱 주력한다.¹⁶⁹⁾ 이처럼 Quad 국가들의 상이한 접근으로 인해 Quad가 전대미문의 지정학적, 경제적, 기술적 변화가 일어나고 있는 인도·태평양 지역에서 ‘동심국가(like-minded state)’들의 안보 프레임으로 작동하기에는 아직 한계가 있다.

¹⁶⁹⁾ Rej, Ibid., p. 25

참고문헌

- Alwis, Akshan (2016) "A New Age of Minilateralism: Potential Solutions for the South China Sea Conundrum," *Diplomatic Courier*, June 7.
- Baruah, Darshana (2018), "Islands as Game Changers in the Indian Ocean," Asia Maritime Transparency Initiative, Center for Strategic and International Studies, April 20.
- Biordan, Primrose (2017), "China has been 'spying in Australia,'" *The Australian*, May 12,
- Brewster, D. (2016), "Australia, India and the United States: The challenge of forging new alignments in the Indo-Pacific," United States Studies Centre, University of Sydney.
- Carter, A. (2016), "The Rebalance and Asia-Pacific Security: Building a Principled Security Network," *Foreign Affairs*, 95: 65.
- Chanlett-Avery, Emma, (2018), "Japan, the Indo-Pacific, and the "Quad"," *The Chicago Council on Global Affairs*, Feb. 4
- Cooper, Zack (2018), "Security Implications of China's Military Presence in the Indian Ocean," Asia Maritime Transparency Initiative, CSIS, April 4.
- Fontaine, R., Cronin, P., Rapp-Hooper, M., & Krejsa, H. (2017), *Networking Asian Security: An Integrated Approach to Order in the Pacific*, June, Center for a New American Security.
- Green, M. J., Hicks, K. H., & Cooper, Z. (2014), "Federated Defense in Asia," Center for Strategic and International Studies, December.
- Heydarian, Richard Javad (2018), "The Perils of a Philippine-China Joint Development Agreement in South China Sea," Asia Maritime Transparency Initiative, CSIS, April 27.
- Jilani, Erum (2017), "Next steps for the US-Australia-Japan trilateral defence relationship," The United States Studies Center, The University of Sydney, May 22.
- Madan, T. (2017), "The Rise, Fall, and Rebirth of the 'Quad,'" *War on the Rocks*, University of Texas, November 16.
- Ministry of Foreign Affairs in Japan (2007) "'Confluence of the Two Seas' Speech by H. E. Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan at the Parliament of the Republic of India." <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>.
- Panda, Jagannath (2018) "India's Continental Connect on Indo-Pacific and Quad 2.0," Asia Pacific Bulletin, East West Center, Number 441, Sep. 26.
- Panda, Jagannath, (2018), "India's Call on China in the Quad: A Strategic Arch between Liberal and Alternative Structures," *Rising Powers Quarterly*, Vol 3, No. 2.
- Pandit, Rajat (2017), "Malabar exercise to bring together Indian, US, Japanese warship,"

The Times of India, July 5.

Rej, A. (2018), "Reclaiming the Indo-Pacific: A Political-Military Strategy for Quad 2.0," ORF Occasional Paper, March.

Ryosuke, Hanada, (2018) "Quadrilateral Cooperation as Seen from Japan: Distraction or Assurance?," Asia Maritime Transparency Initiative, Center for Strategic and International Studies.

Scimia, Emanuele (2018), "New alliance could emerge in Indo-Pacific," Asia Times, March 4.

Shearer, Andrew (2018) "The Quadrilateral Security Dialogue and the Maritime Silk Road Initiative," Asia Maritime Transparency Initiative, Center for Strategic and International Studies, April 4.

Singh, Abhijit (2018), "Countering China's submarine operations in South Asia," The Interpreter, Lowy Institute, May 23.

Tatsumi, Yuki (2018), "Is Japan Ready for the Quad? Opportunities and Challenges for Tokyo in a Changing Indo-Pacific," War on the Rocks, University of Texas, January 9.

vickery, Raymond (2018), "The United States and India need a Maritime Initiative," Asia Maritime Transparency Initiative, Center for Strategic and International Studies, May 16.

성연철, (2015), "중국 국방백서 "해양주권 수호...무장 충돌 대비," 한겨레신문, 5월 26일,

남북한 환경안보 및 환경협력의 위기와 기회 요인 분석

고려대학교 이 재 승
건국대학교 정 하 윤

남북한 환경안보 및 환경협력의 위기와 기회 요인 분석

이 재 승*, 정 하 윤**

목 차

I. 서론	358
II. 기존연구 및 분석의 틀	360
1. 기존연구	360
2. 분석의 틀	363
3. 안보-환경 이슈의 연계	364
III. 남북 환경안보 이슈 및 아젠다	367
IV. 남북 환경안보 및 환경협력의 사례	371
1. 산림협력	371
2. 광역두만강개발계획(GTI)	375
3. 황해광역생태계관리프로그램 (YSLME)	380
4. DMZ 생태평화공원	382
5. 동북아환경협력계획(NEASPEC)	384
V. 남북 환경안보 및 환경협력 분석	384
1. 환경안보 및 환경협력 맥락	384
2. 기회와 제약요인	388
VI. 결론	391
1. 주요 결과	391
2. 정책적 함의와 고려사항	391
참고문헌	394

* 고려대학교

** 건국대학교

I. 서론

1960년대 초 환경이슈가 국제적 쟁점으로 대두된 이후 환경문제의 안보적 함의에 대한 인식이 확산되었고, 1990년대부터 본격적으로 환경과 안보 이슈가 연계되어 논의되기 시작하였다. 환경변화가 안보문제(갈등)를 발생시키고, 자원을 둘러싼 분쟁 등이 실제로 나타나자 환경과 안보가 본격적으로 연계되었다. 전통적으로 안보문제는 국가안보, 국제정치 영역에서 다루어졌지만, 전 지구적인 쟁점인 기후변화, 자원고갈 등의 환경문제는 안보문제까지 연결되면서, 군사적·전략적 차원에서도 고려되어야 할 요소로 부각되었다. 또한 안보를 국가의 생존으로 정의하는 경우, 자연 및 환경자원을 둘러싼 갈등과 분쟁이 문제시 되었다. 게다가 안보의 의미를 확장하면 ‘인간안보(human security)’까지 이르게 되는데, 이를 기아, 질병, 가혹행위 등 만성적 위협으로부터 인간을 보호하는 것, 그리고 가정, 직장, 사회공동체 속에서 일상생활 양식이 갑작스럽게 파괴되는 것으로부터 보호하는 것으로 간주한다면 환경문제와 안보의 연관성은 더욱 높다고 할 수 있다.

전통적 현실주의 안보연구 패러다임에서는 환경이슈가 국가의 생존과는 다른 차원이기 때문에, 이 같은 연성이슈(soft issue)를 안보연구에 포함하고, 환경과 안보를 연계시키는 것에 비판적이었다. 그러나 구성주의적 시각에서 안보의 개념이 재구조화 된 안보화(securitization) 논의가 전개되면서, 환경 의제가 정치적 의제로서 안보화되었다는 주장이 제기되었다. 또한 현실에서 환경문제가 발생시키는 분쟁과 갈등이 다수 발생함에 따라 전통적 안보영역인 군사적 갈등에 대한 영향의 논의까지 나아갔다. 그리고 환경협력이 긴장완화와 신뢰구축을 위한 메커니즘이 될 수 있다는 평화구축론(peacebuilding)으로까지 이어졌다.

한국에서도 1990년부터 남북한 갈등완화를 환경협력을 통해 해결해야 한다는 주장이 제기되었다. 남북 환경협력의 파급효과는 정치적으로 평화적 공존을 유지하며, 경제적으로 남북협력을 추동하고, 통일을 위한 민족동질성 회복에도 긍정적 영향을 미친다는 것이다. 또한 남북 환경협력은 환경파괴로 피해를 입고 있는 북한 내 소외계층을 지원하는 인도적 지원 사업, 통일 이후 북한 지역 환경정화비용을 절감하는 통일준비사업, 한반도 생태자산을 함께 보호하는 환경공동체 형성사업의 성격도 지니고 있기 때문에 환경을 통한 협력이 다른 분야에 비해 용이하다는 것이었다. 남북 간 산림협력, 해양공동관리, 평화공원 등이 제시되었지만, 실제 가시적 성과를 거두지는 못하였다.

그 동안 남북한 환경협력을 통한 안보 문제 해결에 대한 논의는 주로 당위성과 필요성

의 차원에서 전개되었다. 실제 엄밀한 분석을 통해 갈등을 완화할 수 있는 요인과 메커니즘을 도출하기보다는 규범적, 당위적 차원에서 접근하였다는 한계를 지닌다. 따라서 남북한 환경안보와 환경협력에 대한 객관적 분석이 필요하며, 특히 그 동안 진행되었던 다수의 사례분석을 통해 향후 남북갈등 해결에 기여할 수 있는 요인을 도출하는 연구가 필수적이다.

본 연구는 남북문제 해결의 기제로서의 환경이슈를 다루는 데 있어, 사례분석을 통해 기회와 제약요인을 도출하고, 이를 통해 향후 한반도 환경안보의 함의까지 도출하는데 중점을 둔다. 갈등과 협력의 공존의 개념화로부터 분석틀을 설정하고, 그 동안 이루어졌던 남북한 환경협력의 사례들-황해광역생태계사업(YSLME), 광역두만강개발계획, DMZ 생태평화공원, 산림협력 등-을 체제·구조적 차원, 제도적 차원, 행태적 차원에서 분석한 뒤 각 차원에서의 기회요인과 제약요인을 제시하고자 한다. 이를 통해 향후 남북 환경안보 및 환경협력에 정책적 방향과 함의를 도출하는 것이 목표라고 할 수 있다.

본 연구는 다음에 중점을 두어 진행된다.

첫째, 1990년대 이후 정부의 남북 갈등 완화를 위한 환경협력 사례들을 수집 및 분석한다. 안보와 환경과 연계된 다양한 이슈들, 예를 들어 산림, 해양, 하천, 생물다양성, 대기뿐만 아니라 경제와도 연계된 에너지 등 협력 성과를 낸 사례뿐만 아니라 협력이 시도되었던 다양한 사례들을 포함한다. 또한 남한 정부가 주도하였던 사업 외에 민간단체가 주도하였거나(예를 들어 산림협력), 국제기구나 다른 국가들이 참여한 사업(예를 들어, 광역두만강개발계획)도 연구대상으로 한다. 더불어 북한의 국제환경협약 가입, 국제기구와 공동으로 진행하였던 환경보호 프로젝트와 같은 북한의 환경협력 사례도 살펴볼 것이다.

둘째, 남한 정부 및 국제사회에서 추진하였던 다양한 환경협력 사례들을 안보의 관점에서 분석한다. 기존의 연구에서는 환경이슈의 특수성, 예를 들어 대기, 해양, 수자원, 산림 등, 이슈 별 차이점을 고려하지 않았지만 본 연구에서는 각 이슈별 특징도 고려하면서 분석을 진행한다.

셋째, 환경협력과 연관된 새로운 안보적 고려사항을 도출하고자 한다. 기존의 접근법은 환경협력을 통한 갈등완화에 초점을 두었다면, 본 연구에서는 환경이슈의 경성안보화, 환경갈등의 안정화까지 고려한다. 이를 남북문제에 적용함으로써 새로운 안보적 요소를 도출하는 것이 가능할 것이다.

넷째, 갈등과 협력의 공존 틀 내에서 체제 및 구조, 제도, 행태 차원 분석을 통해 기회와

제약 요인을 도출한다. 체제 및 구조적 차원에서는 국제정세, 남한 정부의 정책방향 변화, 제도적 차원에서는 남한과 북한의 환경정책, 국제법, 협력기구 제도화 등이 요인으로 작용한다. 행태적 차원은 참여 행위자들의 선호를 의미하며, 여기에는 남북한 정부, 민간단체, 기업, 국제기구, 동북아 국가 등이 포함된다.

마지막으로 SWOT 분석을 통해 향후 남북 갈등 완화에 기여할 수 있는 요인과 정책적 함의를 제시한다. 남북한 환경협력 사례분석을 통해 체제 및 구조, 제도, 행태적 차원의 기회 및 제약 요인을 도출하고, 분석을 통해 향후 남북한 환경안보 및 환경협력의 정책방향, 접근법 등을 제시하는 것이 본 연구의 목표이다.

II. 기존연구 및 분석의 틀

1. 기존연구

본래 국제관계 연구, 남북한 관계 연구에서 환경과 안보의 연계는 핵심 주제가 아니었으며, 부수적인 것이었다. 특히 국제정치 현실주의자들의 틀에서는 안보와 환경을 연계하지 않았다. 월트(S. Walt)는 연성이슈가 안보연구에 포함되어 연구분야가 확장되는 것에 비판을 제기하였고, 듀드니(Daniel Deudney) 역시 환경문제는 인간의 의도 여부와 상관 없기 때문에 안보의 관점에서는 보기 어렵다고 주장하였다.

그러나 신자유주의, 구성주의에서는 환경과 안보의 높은 상관성을 제시하였다. 안보확장론자인 부잔(Barry Buzan)은 특정 행위자들이 환경의 안보화를 시도하였다는 점에 주목하였다. 환경의 안보화 과정을 보면 환경의제는 과학적 의제와 정치적 의제로 분류되어 현실상황과 함께 결합되면서 논의되었다. 그 중 정치적 의제로서의 환경문제는 정부 간 합의를 통한 레짐 및 제도형성을 중심으로 다루어졌다. 하지만 이 같은 노력만으로 충분하지 않다는 인식이 확산되었고, 환경안보의 대상으로 긴급한 환경문제 발생 그 자체뿐만 아니라 인간이 이룩한 문명의 손실 위험성까지도 고려해야 한다는 주장이 제기되었다. 즉 자원고갈 문제나 지속가능성 등으로 대표되는 환경 이슈들은 궁극적으로 인간 문명의 유지에 대한 위협의 관점에서 파악되어야 한다는 것이다(Buzan 1998).

환경문제와 군사적 안보의 직접적 연관성을 제시한 호머 덕슨(Thomas Homer-Dixon)은 환경문제가 전통적 안보 영역인 군사적 갈등에까지 영향을 미칠 수 있다는 점을 강조하였다. 첫째, 재생가능한 자원의 고갈로 인한 분쟁 혹은 자원경쟁은 물, 토양과 같이

관리할 수 있는 환경자원의 공급 감소에 의해 발생 가능하다. 둘째, 환경적 영향에 의한 인구 이동은 집단 간 정체성 분쟁과 종족 대립을 야기한다. 셋째, 재생 불가능한 자원의 부족은 경제적 빈곤을 증가시키고, 사회제도를 붕괴시키며, 이는 다시 내전과 폭동 등 자원의 고갈로 인한 갈등을 초래한다는 점(Homer-Dixon 1991)을 제시하였다.

표-1 환경과 안보의 상관성

환경-안보 상관성	시각	핵심 논지
부정적	전통적 안보론자 (윌트, 듀드니)	전통안보는 국가안보의 영역이기 때문에 환경문제를 안보문제로 볼 수 없다
	서구중심 시각 비판 (아옴)	환경문제의 안보화는 철저히 서구중심적 논리이기에 환경문제를 안보문제로 분류할 수 있다
긍정적	안보 확장론자 (부잔)	안보에 대한 위협은 공동체 내 구성된 사회적 담론이기 때문에 환경문제는 안보와 연결될 수 있다
	환경-군사 연관론자 (호머딕슨)	환경문제가 사회적 영향의 매개변수를 거칠 경우, 전통안보 영역인 군사적 갈등에 영향을 미칠 수 있다

출처: 신범식 (2018).

더 나아가 환경이 긴장완화와 신뢰구축을 위한 메커니즘으로서의 유일하고 유용한 특성을 지닌다는 주장도 제기되었다. 정치적 경계를 벗어난 환경문제에 대한 해결책은 장기적인 시각을 필요로 하며, 지역과 비정부기구의 참여를 독려하고, 조치를 위한 정부·경제·사회적 역량을 구축하는데 도움이 되며, 경제 양극화를 초월하는 공동의 유대관계를 서서히 구축하도록 할 수 있기 때문이다. 환경협력을 통한 갈등해결을 목적으로 한 긴장완화와 신뢰구축은 생태적, 경제적, 정치적 근거에서 모두 중요한데, 이는 평화를 구축하는 데 핵심이 될 수 있다. 첫째, 환경적 근거에서, 생태문제는 국가 간 경계를 넘어선 환경보호의 확대를 필요로 하기 때문에, 생태계와 생태지역 잠재력을 개발하기 위해서는 더 큰 규모의 관리와 확대된 협력을 필요로 하며, 즉 생태적 상호의존이 중요하다는 것이다. 둘째, 경제적 근거에서 초국경적 환경협력은 경제발전에 대한 기여로 정당화될 수 있다는 것이다. 셋째, 정치적 근거에서 초국경적 환경협력은 환경과 경제영역을 능가할 수 있으며, 보존지역에서 제도화된 초국경적 협력을 지역화(regionalization)을 향상시킬 수 있다. 마지막으로 평화구축(peacebuilding)을 들 수 있다. 환경협력은 자원을 둘러싼 갈등이 발생하는 경우, 협력을 통한 평화 증식 효과를 지니며, 지역 안정의

촉매제가 될 수 있다는 것이다. 여기서 평화구축이란 정의롭고 지속가능한 평화 건설을 위한 노력과 활동을 의미한다(Carius 2006; Martin, Rutagarama 2011).

한국에서 환경과 안보 연계 논의는 주로 남북갈등 해결에 초점을 두어 진행되었다. 학문적 논의는 1990년대부터 남북 환경협력을 주제로 이루어지기 시작하였다. 남북 환경협력은 비정치적이고, 경제협력과 직결되어 있으며, 비대칭적 협력을 전제로 하고 있어 다른 분야에 비해 협력이 용이할 것으로 기대되었기 때문이었다. 여기에는 북한 환경문제 분석을 통한 남북한 환경협력 사업 제안과 협력의 의미 도출(남상민 2003; 손기웅 2007; 정희성 2003), 북한의 수자원, 폐기물, 산림문제 등 개별 환경분야의 상태와 환경정책을 분석하는 연구(박순애 2007; 박경석·박소영 2012; 송민경·박미선·윤여창 2012) 등이 포함된다. 이들 연구는 한반도 자연환경의 보존, 비정치적 분야 협력을 통한 관계 개선, 통일비용의 감소 차원에서 진행되었는데, 대부분 남북 환경협력을 통한 갈등 완화라는 필요성 및 당위성 차원에서 이루어졌다.

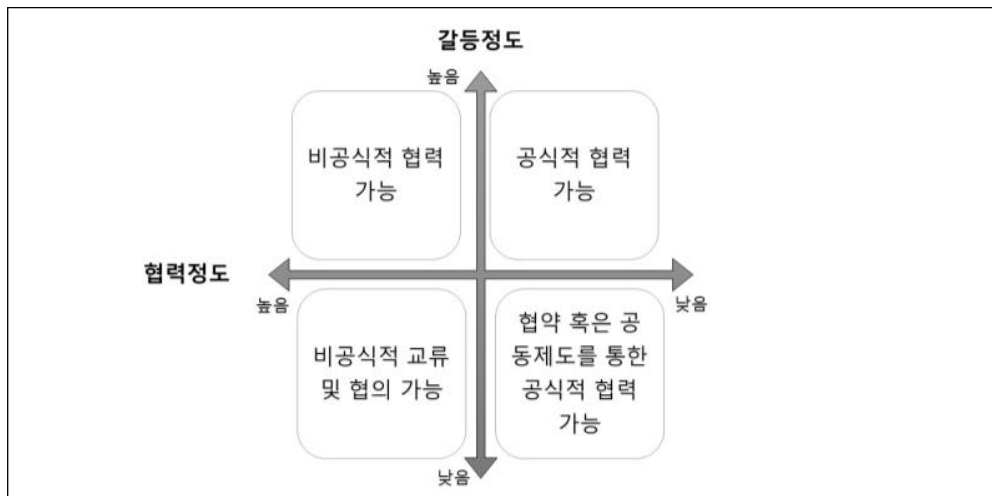
남북한 환경협력을 주제로 다룬 연구들은 관심의 대상이 아니었을 뿐만 아니라 '환경협력을 통해 평화구축'이라는 규범적 차원에서 접근하였기 때문에 과학적 엄밀성, 객관성이 부족하였다. 게다가 남북한 관계의 국제정치 및 국내정치에의 종속, 국제기구 및 국내정부의 제한적 영향력, 공동이익에 대한 선호 차이 등으로 인하여 실제 성과를 거두지 못함에 따라 연구의 범위는 더욱 제한되었다. 그러나 전 지구 차원에서 환경협력을 통한 긴장 및 갈등완화의 실제 사례가 연구되고, 환경과 안보의 연계가 논의되고 있다는 점에서 남북한 환경협력을 통한 긴장완화의 가능성은 여전히 유효하다고 볼 수 있다.

본 연구는 기존 연구를 검토하고 그 동안 진행되었던 남북한 환경협력의 사례를 분석함으로써 시사점을 도출하고 향후 정책적 제안을 제시하는 데 중점을 둔다. 특히 갈등과 협력의 공존 틀 내에서 체제 및 구조 차원, 제도 차원, 행태 차원에서의 기회와 제약요인을 사례분석을 통해 도출함에 있어 분석틀을 설정하고, 객관적, 과학적 연구를 진행한다는 점에서 기존 연구와 차별성을 지닌다. 즉 본 연구는 남북한 환경협력을 통한 갈등완화 혹은 해결 시도들을 안보 차원에서 분석함으로써, 왜 협력이 제대로 이루어지지 않았는지, 평화구축이 이루어지지 않았는지, 협력이 가능하다면 기회요인은 무엇인지를 설명하고자 한다.

2. 분석의 틀

환경협력과 분쟁 및 갈등이 공존한다고 가정할 때, 협력과 갈등의 정도를 기준으로 환경협력을 통한 분쟁 해결 사례들을 범주화하면 다음과 같은 도식으로 나타낼 수 있다.

그림-1 협력과 갈등의 정도를 중심으로 환경협력을 통한 분쟁해결



출처: Adrian Martin(2011)에서 저자가 발췌 및 재작성.

환경 이슈들을 협력정도 및 갈등정도에 근거하여 분류한다면 다음과 같다. 환경 관련 이슈들에는 산림, 수질, 해양, 대기, 토양, 생물다양성, 기후변화, 에너지 등이 포함된다.

표-2 협력 및 갈등정도에 따른 환경이슈의 분류

		갈등 정도	
		높음	낮음
협력 정도	높음	자연자원	산림
	낮음	생물다양성, 해양	대기

3. 안보-환경 이슈의 연계

앞에서도 언급했듯이, 신자유 제도주의와 구성주의 학자들은 안보와 환경이슈가 상관 관계가 있으며, 사회적 요인과 결합하였을 때 분쟁 혹은 갈등, 안정화, 혹은 긴장완화의 결과를 초래한다고 가정하였다. 환경문제가 안보화되는 경우, 혹은 안보문제를 환경협력을 통해 해결하는 경우, 다음과 같은 접근법이 존재한다.

가. 환경문제의 경성안보화

우선 안보-환경 연계를 경성안보의 관점에서 논하는 접근법이다. 환경문제의 경성안보화는 환경문제가 사회적 영향과 결합 양상을 보이는 경우 갈등이 보다 다원적으로 나타남을 의미한다. 환경문제로 인하여 발생하는 대부분의 갈등은 국가간 갈등이라기보다 산만하고 지속적으로 국가 내부에서 발생하는 경우가 많다. 인구와 환경의 불균형, 물·농토·산림 등 재생가능한 자원의 부족, 극심한 환경문제 혹은 환경재난의 발생, 자원의 불균형한 배분과 이로 인한 자원불평등, 국가와 생태·인종지역의 불일치 등의 문제는 갈등을 넘어 분쟁을 야기할 수 있다(이신화 1996).

환경변화가 폭력 갈등으로 이어지기까지는 다음의 과정을 거친다. 첫째, 인구압력으로 인한 난민의 대량유입과 인구증가로 인한 자원소비 및 공해유출, 둘째, 자원부족으로 인한 자연환경 개간과 심각한 환경훼손 확대, 셋째, 공정한 자원분배의 실패, 넷째, 자원 확보 경쟁의 심화와 집단공동체 의식 강화, 다섯째, 자원품귀현상, 환경훼손으로 인한 과용이나 오염, 환경 회복 불가능, 여섯째, 상대적 박탈감 집단의 정치동원화, 일곱째, 환경난민 발생과 국가 간 갈등 유발, 여덟째, 사회규범 붕괴 혹은 국가의 정치적 무정부상태 발생, 아홉째, 사회 내 불안정상황 악화, 폭력갈등 확산으로 이어지는 것이다. 즉 환경갈등(eco conflict)은 개인이나 그룹이 환경변화나 부족한 자원의 불공정한 분배로 인하여 자신들의 생존이나 안녕이 위협 당하고 있다고 판단하여 스스로를 보호하고자 다른 경쟁집단이나 정부에 대항하여 비폭력적 시위, 폭력적 반란 등 정치적 집단행위를 취하는 과정을 의미하며, 이러한 갈등은 과거의 갈등을 재발시키거나 이미 진행 중인 전쟁을 악화시키기도 한다(이신화 1996). 환경문제의 경성안보화의 대표적인 사례로는 수단 북부에서 발생하였던 다르푸르 분쟁, 요르단강 수자원 갈등 등을 들 수 있다.

표-3 환경문제의 경성안보화 시나리오

	단기적 전망 (2007-2020)	중기적 전망 (2021-2050)	장기적 전망 (2051-2100)
물	지방분쟁 발발	지방 혹은 국제분쟁 증가	주요 국제분쟁 발발
식량	UN MDGs 기준충족 실패	기아사태와 난민 발생	대량 유민사태 발생, 정치적 격변
건강	UN MDGs 기준충족 실패	식량부족으로 인한 건강문제	전염병으로 인한 대량 유민사태
대형 프로젝트	개발로 인한 이재민이나 유민발생	대형, 댐, 재난 적응계획으로 지방 빈곤층의 강제 이주	강제 이주에 반발하는 폭동, 정치적 불안
재난	국가 공신력 저하	재난 복구 실패로 정치적 불안정	국가안보 위협, 국제적 불안
바이오 연료	식량, 연료, 경쟁, 가격 폭등	식량, 연료, 경쟁 가속화, 생물다양성 감소	식량, 연료 경쟁으로 갈등과 불안정 확대
해수면 상승	적은 수의 이재민과 유민 발생	유민사태가 심각, 국내 및 국제 갈등	주요 국제분쟁 야기

출처: 이신화 (2008).

나. 환경문제의 사회경제적 이익 관점에서 공동관리

안보-환경 연계를 ‘공동관리’ 차원에서 논하는 접근법이다. 환경문제의 안정화는 하천과 같은 공공재의 공동관리와 협력 필요성에 따라 공동기구를 설립하고, 제도화를 통해 협력에 이르는 것이다. 환경문제를 사회경제적 이익 공유의 차원에서 해결함을 의미한다.

예를 들어, 하천과 관련된 사회경제적 이익은 첫째, 하천 자체에 주는 이익, 둘째, 하천 이용을 통한 이익, 셋째, 하천 이용을 통한 정치 및 사회경제적 비용경감과 이로 인한 이익, 넷째, 하천유역을 초월한 이익을 들 수 있다(Sadoff and Grey 2002; 이승호 2015). 여기서 이익공유(benefit sharing)란 ‘협력과 관련된 이익과 비용분배를 변화시키는 특정한 행위’이며, 자원관리에 적용이 가능하다. 이익은 국가에서 관리하는 국부펀드 이익으로부터 민간회사와 지역사회 간 체결하는 이익의 다양한 의미를 내포하며, 이익공유 방식은 한정된 자원의 공동 이용을 통해 다양한 이익을 창출하고 분배하며 더 나아가 삶의 질을 향상시키고 성장을 촉진할 수 있는 협력방식이다.

이 개념을 하천에 확장·적용하면, ‘타인에게 해를 끼치지 않는 범위에서 수자원의

공평하고 합리적인 이용 원칙'과 부합하며, 결국 이익공유 관점에서 하천문제를 분석하면 연안국가 간 쟁점이 수량 분배에서 수자원 이용을 통한 이익으로 접근법이 변화하게 되는 것이다(이승호 2015).

환경자원의 공동관리가 가능하기 위해서는 당사자들 간 힘의 관계, 이익, 의사소통 및 정보 공유가 대칭적으로 이루어져야 하며, 신뢰가 있어야 하며, 소유권 문제가 해결되어야 하고, 변화를 이끌어내기 위한 전략이 필요하다. 또한 공식대표자들 외 관련 이해당사자들이 의사결정과정에 광범위하고 민주적으로 참여 가능해야 하며, 체계적인 관리구조를 구축해야만 성공적인 이익공유가 가능해진다(Feil 2009). 환경문제의 안정화의 대표적인 사례로는 스위스, 독일, 프랑스, 룩셈부르크, 네덜란드 등이 국제하천관리를 위한 협력을 기초로 설립한 국제라인강보호위원회(ICPR)를 들 수 있다.

다. 환경협력을 통한 평화구축

이는 안보-환경 연계를 환경협력을 통한 문제해결의 수단 차원에서 논하는 접근법이다. 이는 환경이슈를 안보문제 해결에 적극적으로 활용하는 것을 의미하는데, 환경협력을 통한 긴장완화는 평화구축(peacebuilding)과 연결된다. 환경과 직접적으로 관련된 분쟁을 사전적으로 예방하고, 분쟁 및 갈등지역에서 대화를 위한 기반으로서 환경협력을 추진하며, 장기적 지속가능성이 영구평화를 위한 선행조건이 되는 것을 포함한다.

환경협력과 긴장 및 갈등이 공존한다고 가정할 때, 환경협력을 통한 평화구축은 다음을 통해 가능해진다. 카리우스(Carius 2006)는 환경협력을 통한 평화구축의 접근법으로 다음의 세 가지 방법을 제시하였다. 첫째, 환경과 직접적으로 관련된 분쟁을 사전에 방지하는 것이다. 이는 자원에 대한 압력, 제도적 역량 등을 포함하여 생태분쟁의 원인에 초점을 맞추는 접근법과도 연계된다. 환경협력은 자연자원의 무분별한 개발, 생태계 파괴, 혹은 자연자원에 근거한 생계의 황폐화로 인하여 분출하는 폭력을 방지하는 역할을 할 수 있다. 환경악화와 폭력에 대응하기 위해서는 사람들이 경제적으로 의존하고 있는 자원에 대한 압력을 감소시키거나, 환경적 도전에 대응할 제도적 역량을 강화하는 것이 필요하다. 이 경우 환경협력을 통해 환경 불평등과 그러 인한 경제적 불이익을 경험한 희생자들의 분노를 완화하는 것이 가능해진다.

둘째, 분쟁 및 갈등 지역에서 대화를 위한 기반으로써 환경협력을 추진하는 접근법이다. 이 접근법은 특정한 환경적 원인이 없는 분쟁을 다루는 경우를 의미한다. 이러한 이니셔티브는 공동의 환경적 도전에 대한 협력 해결책을 도모하기 위해 분쟁 당사자들을

불러 모음으로써 평화를 창출하고자 시도하는 것이다. 반대자들은 다른 정치적, 외교적 접근법이 실패하는 경우 공유된 환경 이슈에 대한 대화를 구축하는 데 찬성할 가능성이 높다. 다수의 사례에서 적대적인 국가들은 서로 대화를 유지할 수 있는 몇 개 안되는 주제들 중 하나로 환경 이슈를 선택하였다. 게다가 공동의 환경적 도전은 불신, 의심, 서로 다른 이해관계를 공유된 지식 기반 및 공통 목표로 전환하는데 이용될 수 있기 때문에 분쟁으로 훼손된 관계를 회복시킬 수 있다.²⁾

셋째, 장기적, 종합적 지속가능성이 영구 평화를 위한 선행조건이 된다는 전제에 근거한 접근법을 들 수 있다. 공유 자원에 대한 공동 관리는 당사자들을 지속적으로 대화할 수 있는 방안을 제공할 뿐만 아니라 해결책을 협상하도록 할 수 있기 때문이다(Carius 2006).³⁾

이러한 접근법들을 통해 환경협력은 평화구축과 분쟁해결의 직접 메커니즘으로 영향력을 행사하기도 하였으며, 평화구축의 부수적인 효과로서 특정 이슈에 대한 협력을 증진시킬 목적인 지역협력 이니셔티브로 작용하기도 하였다. 또한 물, 에너지, 미네랄, 석유, 가스 등 천연자원 등에 대한 국가 및 지역 간 분쟁을 해결하기도 하였다. 즉 환경협력은 생태계와 생태지역의 잠재력을 개발하고, 생태적 상호의존을 추진하면서, 사회 및 정치체계의 민주화를 이루어가는 가운데 갈등 전환과 평화구축을 위한 메커니즘으로 작용하였다고 할 수 있다.

III. 남북 환경안보 이슈 및 아젠다

1991년의 남북한 사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서(기본합의서)와 2000년 6.15 남북공동선언, 2007년 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 등에는 환경보호를 위한 남북한 협력 실시가 명시되어 있다. 그러나 남북환경협력 시도는 산림협력을 제외하고 대부분 실행되지 않았다.

남한정부는 1992년 리우 유엔환경개발회의(UNCED)에서 비무장지대 생태계 공동조사를 포함한 생태계 보전을 위한 북한과의 환경협력에 최초로 관심을 표명하였다. 그러나 후속 조치는 이루어지지 않았는데, 남북교류협력이 진행되었던 김대중, 노무현 정부 시

2) 대표적인 사례로 아르메니아와 아제르바이잔 Caucasus의 Nagorny-Karabakh 지역협력, 인도와 파키스탄 간 Kashmir 분쟁 및 Karakoram산 평화공원 등을 들 수 있다.

3) 이 접근법의 사례로는 이스라엘 팔레스타인 분쟁 및 협력을 들 수 있다.

기에도 환경협력을 위한 정부간 접촉은 없었다. 2002년 임진강 수해방지와 임남댐 공동조사 협의, 2007년 백두산 화산 공동연구와 평양에 대기오염 측정시설 설치, 산림병해충예방과 산림녹화사업 등 논의가 있었지만 시행되지는 않았다. 기후변화로 인한 기상재해 피해를 최소화하기 위해 시작된 기상분야 협력의 경우, 2000년 남북정상회담에서 항공기상 자료를 주고받은 것과 2007년 10월 남한이 북한 금강산 지역에 자동기상관측장비를 설치한 것에 그쳤다. 2007년 10.4 선언에 따라 12월 남북보건의료·환경보호협력분과위원회 제 1차 회의에서 백두산화산공동연구와 평양에 대기오염 측정시설 설치, 산림병해충예방과 산림녹화사업 등에 합의하였지만 시행되지 못하였다(김미자 2015).

민간차원의 환경협력의 경우에도 접촉이 활발하게 이루어지지 못하였다. 1995년 녹색연합과 북한 전문가들이 태국에서 개최되었던 「환경과 개발에 관한 동아시아 학자회의」에서 만났으며, 2000년 말레이시아에서 개최되었던 「21세기산림연구기관연합회」 회의에서 동북아산림포럼과 평화의 숲 관계자가 북한 전문가를 만난 경우가 존재한다. 또한 2002년 환경운동연합과 북측 관계자들이 중국 베이징에서 만나 인적교류, 공동조사 및 환경보전 설비지원 등 협력사업을 추진하기로 합의하였지만 후속조치가 이루어지지 못하였다(김미자 2015).

남북한 환경협력이 성과를 보인 분야는 민간이 추진하였던 산림협력이다. 1999년 창립된 평화의 숲(Forest for Peace)은 북한의 산림복원을 위하여 묘목지원, 양묘장 조성사업 등을 진행하였고, 동북아산림포럼도 2001년부터 북한 양묘장 조성사업을 지원하였다.

표-4 남북환경협력 10대 아젠다

	분야	아젠다
1	산림	지속가능한 산림관리를 위한 전략수립
		산림병충해 피해 방지
2	수질	도시폐수 및 순환처리 시스템 시범사업
		두만강 오염방지 및 환경 보존사업
3	대기	통합 대기환경모니터링 시스템 구축
		평양지역 발전 집진 설비 도입
		주요도시 대기보전 워크숍
4	토지	광해 방지시설 설치 및 토양/하천 오염 정화
		토양오염조사, 모니터링을 위한 능력배양사업

	분야	아젠다
5	생물다양성	생물다양성 자원 목록 작성 및 평가사업
		생물다양성조사 및 관리사업
6	기후변화	한반도 청정개발체제 도입
		자연재해지역 복구 및 예방 인프라 구축
7	에너지	녹색 에너지 자립마을 건립
		전력시설개보수
		바이오매스 에너지원 활용기반 구축
8	남북인접	비무장지대 생태계 및 지리문화유적 보호
		남북 공유하천 교류사업
		남북 공유하천 유역 생태계 보전 관리
9	기타	북한 환경교육과 인식 증진
		백두산 화산 공동대응

출처: 박상현 외 (2015).

남북한 양자간 환경협력의 성과가 거의 부재하였지만, 북한은 국제사회와의 환경협력을 진행하였다. 북한은 다수의 국제환경협약에 가입하거나 국제기구와 환경보호사업을 추진하였다. 2000년 이후 북한은 환경문제 영역에서 국제협력의 중요성을 인식하고 법적, 제도적 정비와 더불어 국제 환경협력에 참여하였다. UNDP, UNEP와 공동으로 2004년 〈북한환경상태보고서〉를 발간하였고, 중국과 2005년 환경협력협정을 체결하였다. 북한이 가입한 국제환경협약으로는 유엔생물다양성협약, 유엔기후변화협약, 오존층 보호를 위한 비엔나 협약, 몬트리올 의정서, 카르타헤나 의정서, 유엔 사막화방지협약, 로테르담 조약, 유해물질의 국경이동 및 그 처분 규제에 관한 바젤 조약 등이 있다.

북한은 국제기구들과 다수의 환경보호사업도 진행하였다. 유엔은 밀레니엄개발목표(MDGs) 달성을 위해 사회발전, 지식과 개발관리, 영양, 기후변화와 환경 4개의 전략적 우선분야에서 북한에 상주 또는 비상주하는 유엔국가팀의 활동 가이드라인을 마련하였다. 특히 북한은 유엔개발계획(UNDP)과 다수의 환경보호사업을 진행하였는데, 농업복구 및 환경보호 프로그램 하에서 산림 조림, 임업관리 능력 향상 등을 위한 지원사업이 이루어졌다.

더불어 북한은 1990년대부터 국내 환경보호를 위한 정책도 마련하기 시작하였다. 북한정부는 환경보호를 위한 기본법 성격을 지니는 환경보호법을 1986년에 제정하였으며, 1990년대 중반 이후부터 대홍수, 가뭄 등 자연재해로 국토가 황폐해지자 관련 법, 제도 등을 정비해 왔다. 1995년 환경보호법 시행규칙 마련 이후, 1996년 내각에 국토환

경보호성을 설치하였다. 환경보호법 실행을 위하여 물자원법 및 바다오염방지법, 국토환경보호단속법, 하천법, 환경영향평가법 등을 제정하였다.

표-5 북한이 국제기구들과 추진한 환경보호사업

활동	기간	수행기관
북한 내 오존층 보호사업	1995	유엔공업개발기구(UNIDO) 유엔환경계획(UNEP)
생물다양성 전략준비	1998	유엔개발계획(UNDP) 세계야생생물기금(WWF)
아시아 최소비용 온실가스 감축전략	1999	지구환경기금(GEF), 아시아태평양경제사회위원회(ESCAP), 유엔개발계획(UNDP)
북한에서 유엔기후변화협약 하 첫 번째 보고 준비	2000	유엔환경계획(UNEP) 유엔기후변화협약 사무국
묘향산에서 생물다양성보호 사업	2002	유엔개발계획(UNDP) 유엔환경계획(UNEP)
환경보호를 위한 국가능력배양 사업	2003	유엔개발계획(UNDP) 유엔환경계획(UNEP)
토질저하, 사막화, 가뭄방지를 위한 국가활동계획 (2006-2010)	2006	유엔환경계획(UNEP)
지속가능한 의사결정을 위한 환경감시 기능과 정보기술 강화	2006	유엔개발계획(UNDP) 유엔환경계획(UNEP)
북한 내 잔류성 유기오염물질 관리를 위한 국가이행계획	2008	유엔훈련조사연수원(UNITAR)
북한 내 폴리염화비페닐 관리계획	2010	유엔훈련조사연수원(UNITAR)

출처: 김미자 (2015).

이 외에도 ‘그린데탕트’는 한반도와 동북아시아를 대상지역으로 포괄하는 평화와 협력 전략이었다. 이는 한반도와 동북아 차원에서 국가성장과 통일을 이끌어 내기 위하여 우선 환경분야 교류협력이 제도적 차원에서 활성화되어, 상호 상생의 혜택을 입을 수 있는 환경공동체를 형성하면서 경제 공동체를 병행하여 견인하고, 그 협력과 신뢰를 바탕으로 정치외교, 군사, 문화적 차원에서 통합의 수준도 높여가고자 하는 국가전략으로 DMZ 생태평화공원이 대표적인 사례이다.

남북한 환경협력은 첫째, 국제정치 정세와 남북관계에 종속된 사업이 대부분이었고, 둘째, 국제기구의 대북 환경협력 사업은 대부분 제한적으로 활용되었으며, 셋째, 남북한

공동이익보다는 선호도 및 우선순위의 차이가 나타났고, 넷째, 서로의 상대이익에 민감하게 반응할 수밖에 없었다는 점에서 한계를 지닌다(박상현 외 2015).

IV. 남북 환경안보 및 환경협력의 사례

1. 산림협력

남북환경협력에 있어 상대적으로 많은 사업이 추진되었던 분야가 산림 분야이다. 민간이 주체가 되어 산림협력을 추진한 반면, 정부는 주로 민간단체나 지자체를 후원하는 간접협력 형태를 취하였다. 산림협력사업 초기에는 이벤트성 단기지원, 지원기관의 전문성 부족 등으로 시행착오가 있었지만, 이후 중장기 지원계획도 마련되는 등 안정적 지원 체계를 갖추게 되었다.

가. 북한의 산림파괴 및 재해현황

민간 차원에서 산림협력이 가능했던 이유는 북한지역의 필요성과 관련되었는데, 북한 지역 자연재해의 대부분은 산림파괴 때문이었다. 북한의 황폐산림면적은 경제난과 식량난이 극심했던 1990년대 이후 급증하여 284만ha로 제주도 면적 14개의 산림면적이 황폐화된 것으로 추정되었다. 북한은 집중호우와 홍수 등 자연재해로 남한 토사유출량인 1.3톤의 약 40배에 달하는 연평균 40-60톤/ha의 토사가 유출되고 있다고 한다. 산림황폐화로 인하여 가뭄에 더욱 취약해지고 있고, 북한 전체 면적의 1/3 이상이 홍수에 취약한 지역으로 분류되어 집중호우 시 도시와 농경지 침수피해가 증가하고 있다(명수정 외 2008). 북한 산림황폐화로 인한 피해는 결국 북한의 식량자급과 경제회생을 가로막는 걸림돌이 되고 있고, 임진강유역과 인근 산림병해충 발생에도 영향을 미치기 때문에 그 피해가 남한까지 확대되었다.

이러한 산림파괴로 인한 환경피해가 지속적으로 발생하자 북한당국은 2000년대부터 국토보호와 관리에 관심을 기울이기 시작하였다. 특히 2000년대 중후반부터 홍수와 산사태로 인한 피해가 확대되면서 산림보전과 복구를 위한 제도와 정책을 정비하였다. 2002년 ‘국토를 보호하기 위해 울창한 산림을 조성’한다는 의미의 ‘수림화’가 등장하였는데, ‘원림화’와 더불어 북한 산림정책의 목표가 되었다. 북한정부는 2001년부터 매년 10만 ha-15만 ha에 식수를 진행하여, 10년 동안 황폐산림 150만 ha를 복구하기 위한

‘산림조성 10개년 계획(2001-2010)’을 발표하기도 하였다. 이 계획은 새롭게 조림해야 할 산림면적과 개조해야 할 산림면적 등을 포함한 포괄적인 계획이며, 계획 완수를 위하여 국토환경기관과 임업기관의 역할을 강화하고, 사업목표 달성을 위해 각 지방 양묘장 복구, 산림조성 및 관리에 대한 투자 등을 강조하고 있다. 2008년 9월에는 ‘2012년까지 조국의 산과 들판을 황폐한 곳이 한 곳도 없도록 푸르게 단장해야 한다’는 목적 하에 주민들의 산림소토지를 회수하고, 그 자리에 땔나무림을 조성할 것을 지시하고, 산림조성사업이 단순한 환경보호 사업이 아닌 계급투쟁이라는 선전도 진행되었다(박소영, 박경석 2015).

2012년 김정은 정권은 ‘산림조성과 보호관리 사업을 결정적으로 혁신하여 10년 안으로 모든 벌거숭이산들을 모두 수림화하여야 하겠다’면서, 이것이 ‘우리 당의 확고한 의지’라는 점을 강조하였다. 김정은 정권은 산림보호를 위한 구체적 방법으로 땔나무림을 조성하여 주민들의 무분별한 땔감채취를 근절하고, 공장·기업소·협동농장의 소규모 탄광 발굴, 메탄가스 이용 확대 등 생활에너지 구조의 다양화를 통해 산림남벌을 방지할 것을 제시하였다.

2015년 김정은 정권은 산림복구를 목표로 국토환경보호성 산하의 산림총국을 국방위원회 산하로 재편하고, 산림복구사업에서 군대의 역할을 강조하면서 각 군 조직에 산림조성 및 보호를 위한 부대를 편성하였다.

또한 북한은 산림복구와 관련하여 국제사회의 지원을 받아들였다. 유엔식량농업기구(FAO)와 스위스는 양묘장 조성조림을 통한 산림복구사업뿐만 아니라 북한의 임농복합경영방법의 사업을 지원하였다. 북한정부는 외부단체의 지원사업을 보다 원활하게 진행하기 위하여 ‘조선록색사업개발협회’를 구성하였다. 2014년 북한은 산림병해충 방제를 위한 약제를 남한에 요청하기도 하였다.

나. 남북 정부간 산림 협력

남북 정부 간 산림분야 환경협력을 위한 논의는 1991년 12월 ‘남북기본합의서’에서부터 시작되었다. 남북기본합의서 제 16조에는 “환경 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”는 조항을 두어 환경문제가 협력의 한 분야라는 데 합의하였다. 또한 1992년 9월 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서의 제 3장 남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서” 제 2조 1항에서는 ‘남과 북은 과학·기술, 환경분야에서 정보자료의 교환, 해당 기관과 단체, 임원들 사이의 공동연구 및 조사, 산업부문의 기술협

력과 기술자, 전문가들의 교류를 실현하며 환경보호 대책을 공동으로 세운다'는 남북환경협력을 위한 기초 합의가 이루어졌다.

본격적인 산림협력은 2005년 8월 “남북농업협력위원회 제 1차 회의 합의문”이 체결되면서 구체적 논의가 시작되었다. 합의문 제 5항에는 ‘남과 북은 토지 및 생태환경보호를 위한 양묘장 조성 및 산림병해충방제 등 산림자원을 늘려나가기에 서로 협력하기로 한다. 이를 위하여 쌍방은 북측의 동서부 지역에 각각 1개씩 양묘장을 조성하며 구체적인 장소는 앞으로 정하기로 한다’는 규정이 포함되었다.

2007년 10월 “제 2차 남북정상회담 공동선언” 제 5항에는 ‘남과 북은 안변과 남포에 조선협력단지를 건설하며, 농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력 사업을 진행해 나가기로 하였다’는 점이 명시되었다. 이 공동선언의 후속조치로 개최된 2007년 11월 남북총리회담의 “남북관계발전과 평화번영을 위한 선언 이행에 관한 제 1차 남북총리회담 합의서”의 5항에서도 ‘남과 북은 산림녹화 및 병해충방제, 환경오염방지를 위한 협력사업을 추진’하기로 합의하였다. 2007년 12월에 채택된 “남북경제협력공동위원회 제 1차 회의 합의서”에서는 남북이 양묘장을 조성하고, 산림녹화와 병충해 방제사업에 협력하기로 하였다. 같은 시기 체결된 “남북보건의료·환경보호협력분과위원회 제 1차 회의 합의서”에도 환경보호와 산림분야 협력사업 내용이 규정되었다.

제 4항 남과 북은 양묘 생산능력과 조림능력강화를 위한 산림녹화협력 사업을 단계적으로 추진하며, 당면하여 사리원 지역에 양묘장을 조성하기로 하고, 이를 위한 공동조사를 2008년 3월 중에 진행한다.

제 5항 남과 북은 산림병해충 피해를 막기 위한 조사와 구제를 공동으로 진행하기로 하고, 남측이 농약, 설비 등을 제공하기 위한 실무접촉을 2008년 3월 중 개성에서 진행한다.

그러나 남북합의서 체결에도 불구하고 이후 실제 사업은 진행되지 못하였다(박소영, 박경석 2015).

다. 민간 차원의 산림협력

남북 산림협력은 주로 민간단체를 통해 진행되거나 정부가 민간단체를 지원하는 형식으로 이루어졌다. 특히 민간단체 연합체인 ‘겨레의 숲’을 통해 종합적 사업매뉴얼을 작성하고, 지원사업을 협의·조정하는 등 지원 관련 체계를 갖추었다.⁴⁾

⁴⁾ 겨레의 숲은 남북 간 산림분야 협력사업을 통해 한반도의 자연생태계를 복원하고 평화통일 기반 조성에 기여할 목적으로 2007년 창립되었다. 양묘장 현대화 및 기술협력, 조림사업, 산림병해충

평화의 숲, 민족화해협력범국민협의회, 우리겨레 하나되기 등의 단체가 평양, 개성, 회령, 나선 등지에 양묘장을 조성하여 묘목을 지원하고, 금강산 솔잎혹파리 방제사업을 실시한 사례도 존재한다. 동북아산림포럼도 2001년부터 북한 양묘장 조성사업을 추진하였으며, 대한불교 천태종, 대한적십자사, 미래숲, 새천년생명운동, 민화협, 한민족어깨동무 등의 단체가 나무심기 사업을 진행한 사례도 존재한다(손기용 외 2015).

라. 지자체 차원의 산림협력

지자체 차원에서는 2005년 충청북도와 이원묘목영농조합의 복숭아, 자두나무 총 3만 그루 지원 사업, 경기도의 2007년 묘목 50만 그루 지원사업, 경기도의 2008년 개성시 개풍동 일대 9ha 양묘장 조성사업 등이 있다. 특히 남북의 산림이 연결되어 있는 경기도와 강원도에서는 산림병해충 방제에 대한 지속적 지원으로 북한 측 산림자원 복구와 보호에도 영향을 미쳤다.

이 외에 정부가 지원한 대표적 사업으로는 2015년 10월 5-7일 기간 남북강원도협력협회 관계자를 지원하여 이루어진 금강산 산림병해충에 대한 남북 공동조사 및 방제사업 실시를 들 수 있다. 이 외에도 1999-2002년 한국수목보호연구회, 강원도 등이 참여하여 약 3000ha의 금강산 산림을 대상으로 시행한 솔잎혹파리방제사업도 포함된다.

마. 최근 산림협력 성과

2018년 남북정상회담과 합의 사항 실현을 위해 구성된 ‘판문점선언 이행추진위원회’의 첫 사업으로 ‘남북산림협력연구’를 추진하기로 합의하였다. 이행추진위원회는 산하 3개 분과위원회 중 남북관계발전분과에 ‘산림협력연구 태스크포스’를 설치하여 운영하기로 결정하였다. 2018년 7월 4일 산림협력 분과회담 결과, 남북 정부는 양묘장 현대화, 임농복합경영, 산불방지 공동대응, 사방사업 등 산림조성과 보호를 위한 협력문제들을 협의하고 단계적으로 추진해 나가는 데 합의하였다.

방제사업 등을 진행하고 있다. 남북평화재단 경인본부, 늘푸른삼천, 동북아산림포럼, 동학민족통일회, 평화의 숲 등이 참여하고 있다.

〈남북 산림협력분과 회담 합의문〉

1. 남과 북은 양묘장 현대화, 임농복합경영, 산불방지 공동대응, 사방사업 등 산림 조성과 보호를 위한 협력문제들을 상호 협의하고 단계적으로 추진해 나가기로 하였다.
2. 남과 북은 산림병해충 방제에 상호 협력하기로 하고 당면하여 남북접경지역과 해당지역에 대한 병해충 공동방제를 진행하기로 하였다. 이와 관련하여 병해충 방제지역에 대한 현장방문을 7월 중순에 진행하며 남측은 병해충 방제에 필요한 대책을 세우기로 하였다.
3. 남과 북은 산림 조성과 보호 부문에서 이룩된 과학기술 성과들의 교류를 비롯하여 산림과학기술 분야에서 적극 협력하기로 하였다.
4. 남과 북은 남북산림협력사업을 추진하기 위한 실무기구 조직과 회담에서 합의된 사항들을 이행하는데서 제기되는 문제들은 문서교환을 통하여 협의 해결해 나가기로 하였다.

2. 광역두만강개발계획 (Greater Tumen Initiative, GTI)

광역두만강개발계획(GTI)는 남북한의 양자간 환경협력의 사례가 아닌 북한이 참여하였던 국제기구의 환경협력사업이라고 할 수 있다. GTI는 북한의 나진, 선봉과 중국의 동북 3성, 러시아 연해주 일부를 아우르는 광범위한 지역을 개발 대상으로 하는 협의체이다. 본래 남북한과 중국, 러시아, 몽골 등 5개 회원국이 참여하였지만, 2009년 북한이 탈퇴하였다.

가. 광역두만강지역의 특징

광역두만강지역은 인접국들 간 경제협력을 촉진할 개발 잠재력이 높은 지역으로 평가되었지만, 국제정치 환경, 관련국 간 경제적 이해상충, 자원부족 등으로 2000년대까지 본격적인 개발이 이루어지지 못하였다. 그러나 2009년 중국이 동북 3성 개발계획을 중앙정부 사업으로 격상시키고, 러시아가 극동 및 바이칼 지역 사회경제발전전략 2025를 채택하면서 광역두만강지역 개발에 대한 관심이 증가하였다(박지연 2014).

환경적 관점에서 두만강 접경지역은 멸종위기에 놓여 국제적 보호관리가 이루어지고 있는 36종의 서식, 활동공간이며, 전 세계 이동성 조류 중 절반에 가까운 종들이 최종 또는 중간기착지로 활용하고 있는 공간이다. 생물다양성 측면에서 볼 때 두만강 접경지역은 호랑이, 표범, 늑대, 여우, 산양 등 한반도 지역에서 이미 사라졌거나 거의 사라질 위기에 처한 야생동물들이 서식하고 있다. 즉 두만강 지역은 핵심 생태네트워크의 연결지역이라고 할 수 있다(환경정책·평가연구원 2015).

2002년 유엔개발계획이 두만강유역을 대상으로 실시하였던 환경분석에 의하면 두만

강 생태계를 위협하는 환경문제에는 토지 및 습지의 쇠퇴, 산림전용, 생물다양성 감소, 수질 및 대기오염이 발생한 것으로 나타났다(환경정책·평가연구원 2015).

한국에 있어 이 지역은 첫째, 동북아 내 대규모 개발사업을 통해 신성장동력을 확보할 수 있는 전략적 요충지이며, 둘째, 한반도 통일기반 조성을 위한 다자간 개발 협력의 장이라는 점에서 중요하다고 볼 수 있다(박지연 2014).

나. 추진과정

두만강지역개발 논의는 1980년대 중반 중국이 동해출로 확보방안을 모색하는 과정에서 부터 시작되었다. 중국은 동해출로 확보를 위해 1988년 지린성의 훈춘시를 경제기술개발 구로 지정하였고, 1990년과 1991년 두만강 실험항해를 실시하면서 개발에 필요한 조사를 추진하였다. 더불어 1991년 10월 유엔개발계획(UNDP)은 한국, 중국, 러시아, 몽골, 북한, 일본 등 대표자들과 함께 평양회의를 통해 ‘두만강개발계획(Tumen River Area Development Program, TRADP)’ 수립을 결정하고, 이 사업을 동북아지역 개발 최우선 추진과제로 지정하였다. 평양회의에서 참여국 대표들은 두만강 개발사업의 타당성 조사, 연구기반 조성을 위하여 두만강개발계획위원회를 구성하였고, 실무자 회담을 개최하는 것에 합의하였다. 여기에는 300억 달러 규모의 투자 유치를 통한 두만강유역 내 현대적 부두시설과 부대시설을 갖춘 새로운 산업도시와 국제투자도시 건설 계획이 포함되었다. 1992년 유엔개발계획 주도 하에 평양회의 결과를 기반으로 두만강개발계획(TRADP)이 공식 출범하게 되었다. 환경이슈와 관련하여 회원국 대표자들은 1995년 뉴욕에서 ‘두만강 경제개발지역 및 동북아 관리 환경원칙에 관한 양해 각서(Memorandum of Understanding on Environmental Principles Governing the Tumen River Economic Development Area and Northeast Asia)’에 서명하였다(박지연 2014).

표-6 유엔개발계획의 북·중·러 접경지역 개발계획 (1991년)

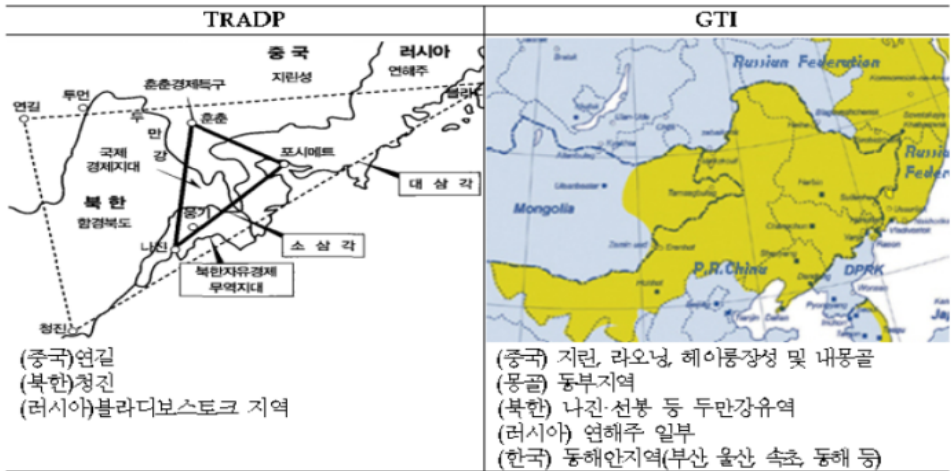
구분	중국	북한	러시아
기본목표	자유경제무역지대 (훈춘)	자유경제무역지대 (나진, 선봉)	자유경제무역지대 (블라디보스토크)
지대유형	수출가공지대	중계형수출가공지대	수출입가공지대
거점도시	훈춘, 방천, 연길	나진, 선봉, 청진	자루비노, 나호트카, 블라디보스토크
지대기능	국제내륙항 지린성중심공업도시	국제화물중계지 가공수출기지 국제관광기지	국제화물중계지

출처: 이성우(2010), 조명철, 김지연(2010), 박지연(2014)에서 발췌 및 재인용.

당시 두만강개발계획은 회원국들이 자금을 공동출자하여 공사를 설립하고, 이를 통해 지역을 직접 개발하는 방안을 검토하였지만 가시적 성과를 거두지 못하였다. 1996년 유엔개발계획은 개발전략을 직접적 개발방식에서 점진적 조화방식으로 수정하기로 결정하고, 교역 및 투자환경을 장기간에 걸쳐 개선해가는 전략을 채택하였다. 즉 회원국 간 투자계획에 대한 정보를 교환하고, 이를 통해 협력방안을 모색하는 등의 활동을 핵심 기능으로 설정하였다. 2000년대 이후 참여국들은 이 사업이 두만강 유역에 국한될 경우 주요국과 국제사회의 관심을 모으기 어렵다고 판단하고, 두만강개발 사업을 동북아 국가 간 협력으로 확대하는 데 합의하였다.

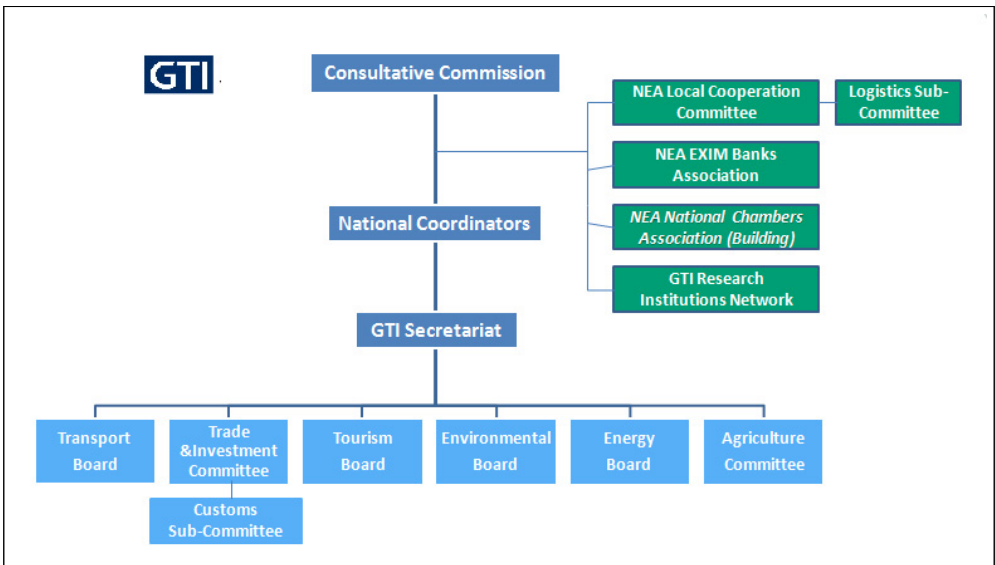
2005년 9월 두만강개발계획은 중국, 북한, 러시아 중심에서 몽골과 한국의 부산까지 사업지역을 확대하면서 명칭을 광역두만강개발계획으로 변경하였다. 여기에는 중국 지린성, 라오닝성, 헤이룽장성, 내몽골, 러시아 연해주 일부, 농골의 동부지역, 한국의 동해안 지역과 북한의 나진, 선봉이 포함되었다.

그림-2 사업의 범위



출처: 기재부(2013) “광역두만강개발계획 제 14차 총회 참가 결과.” 박지연(2014)에서 재인용.

그림-3 조직도 (홈페이지)



출처: 광역두만강개발계획 홈페이지 (<http://www.tumenprogramme.org/>)

다. 광역두만강개발계획에서의 환경아젠다

광역두만강개발계획은 교통, 무역, 관광, 에너지 등 경제협력에 초점을 맞추었지만 환경에도 관심을 두었다. 각각의 위원회를 통해 구체적 사업을 수행하며, 상공회의소 협의체, 동북아 지방협력 협의체, 동북아 수출입은행 협의체 등도 운영하였다.

광역두만강 지역은 다른 아시아 지역과 마찬가지로 경제발전의 결과 환경적 피해를 입었다. 환경을 복원하고, 추가 피해를 방지하는 것은 지역과 지방 차원에서도 시급한 문제이다. 구체적으로는 환경기준 설정, 환경정화시설 구축 등이 문제에 포함된다. 이에 따라 광역두만강개발계획은 환경문제를 우선순위로 다루고자 하였고, 기후변화, 친환경 관광, 청정에너지 산업기술 등의 환경이슈를 개발 계획에 통합시키고자 하였다. 환경 위원회는 민간부문, 지방정부, 국제조직 등 다양한 이해관계자들을 포함시켜 환경적, 경제적 실행가능성을 보장하기 위한 실행 방안을 구축하고자 하였다.

광역두만강개발계획은 지역 내 환경 지속가능성을 증진하기 위한 지역 활동 조화 및 통합을 목표로 하고 있다. 또한 회원국들은 환경정책과 환경보호의 조정을 목표로 공동활동에 대한 적절한 제안을 확인하고, 이행하는 데 중점을 두었다. 여기에는 생태환경 복원 및 보전, 수질관리, 대기질관리, 폐기물관리 등이 포함된다.

그러나 교통, 무역, 관광, 에너지위원회 등이 각각 다수의 회의를 개최하고, 핵심연구 과제를 수행한 반면, 국가 간 환경정책 조정을 목표로 구성된 환경위원회의 활동은 미비하였다. 예를 들어, 2014년까지 에너지위원회가 지역 에너지 문제 해결을 위하여 다수의 회의를 개최하고, 전력생산 및 송전, 석탄추출 천연가스 공급 타당성, 역내 에너지효율 향상 관련 신규사업을 승인받았던 반면, 환경위원회는 2회 회의를 개최하고, '두만강 수자원 보호에 대한 실행가능성 연구'(2010-2011)만을 수행하는 데 그쳤다.

라. 광역두만강개발계획에서 한국과 북한의 입장

한국은 대부분의 광역두만강개발계획 활동에 참여하면서, 새로운 프로젝트 발굴에도 적극적이었지만, 북한은 2009년 개발계획에서 탈퇴하였다. 그러나 위원회 회의에는 참여한 사례도 존재하였다. 2018년 4월 남북정상회담 이후 북한은 중국 베이징에 소재한 광역두만강개발계획 사무국에 인력을 파견하여 물밀 접촉 중인 것으로 확인되었다. 만약 북한이 재가입할 경우, 동북아 지역에 강력한 경제협력 허브가 탄생하고, 대규모 교통 및 물류 수송망을 구축할 것으로 기대되고 있다.

3. 황해광역생태계관리프로그램

(Yellow Sea Large Marine Ecosystem Project, YSLME)⁵⁾

황해광역생태계관리프로그램은 한국과 중국이 주도하는 해양협력 프로그램으로서 북한이 참여의사를 밝혔지만 실제 참여하지는 않은 사업이다.

가. 황해의 환경적 특징

황해는 한국, 중국, 북한 3국이 공유하는 곳으로, 황해 자원의 지속가능한 이용과 환경 보전에 대한 공동협력의 필요성이 요구되는 해역이다. 황해의 환경과 자원은 3국의 경제활동과 밀접하게 연계되었고, 한 국가의 오염이 다른 국가에 직접적이고 중대한 영향을 미치기 때문이다.

남한의 연안해역의 환경은 환경기초시설 투자확대와 환경 개선사업의 시행으로 꾸준히 개선되고 있지만, 고밀도 연안이용 지역은 수질오염, 유해화학물질 오염이 심화되고 있다. 북한의 경우, 황해로 유입되는 청천강, 대동강, 압록강 등의 폐수오염, 수질악화가 심각한 수준이고 처리시설이 미흡한 실정이기 때문에 황해 역시 심각한 오염 상태로 알려졌다.

이로 인한 황해의 환경문제에는 오염, 부영양화, 적조 및 유해조류, 지속가능하지 않은 어업과 양식, 서식지 감소 및 황폐화, 생태계 구조변화, 간척·매립 및 이로 인한 생태계 훼손과 환경악화 등을 들 수 있다. 이러한 환경문제들을 해결하기 위하여 11개의 관리목표를 설정하고, 실행을 위하여 지역전략계획(strategic action programme)을 수립하였다. 여기에는 현 수준의 어획 노력량 20-30% 감축, 남획된 수산 자원의 회복, 환경스트레스 완화를 위한 지속적 양식기술 개선, 오염물질에 관한 국제기준 충족, 2006년 수준 총영양염 부하량 감소, 해양쓰레기 현존량 감소, 해수욕장 및 해양관광지 수역의 오염물질 저감, 적응적 관리를 위한 생태계 변화 예측 및 이해증진, 고유종과 멸종위기종을 포함한 해양생물의 개체군 규모와 분포 및 유전적 다양성의 현재 수준 유지 및 개선, 2007년 규정과 표준에 근거한 서식지 면적 유지, 외래종의 위험 감소가 포함된다.

5) 황해광역생태계사업 외에 황해 환경, 해양생물자원, 연안 통합관리와 관련된 국제기구 프로그램으로는 동아시아지역해관리프로그램(PEMSEA) 등이 있다. PEMSEA는 1994년 국제해사기구를 실행기구로 하는 지구환경기금 지역해 관리시범사업을 통해 설립되었다.

나. 황해광역생태계사업 현황

황해광역생태계사업은 전 세계 64개 해역으로 구분하여 운영되고 있는 광역생태계 프로그램 중 하나이다. 1994년 국제부흥개발은행(IBRD)의 항만개발과 환경개선사업 차관협정에 의거한 한국 해역 수산자원과 오염현황 조사사업 및 지구환경기금(GEF)의 지원기금으로 황해 전 해역의 수산자원과 오염현황 조사를 위한 사업을 통해 제기되었다. 2005년 공식 출범한 사업의 목표는 “황해와 이를 둘러싸고 있는 유역의 지속가능한 이용을 통해 황해를 보호, 보존, 관리하는 것”이다. 이를 위하여 수산자원, 해양오염, 생물다양성, 해양생태계 및 투자정책 등 5개 분야별로 실무전문가그룹(regional working group)이 한국과 중국에 구성되었고, 사무국이 한국에 설치되었다.

황해광역생태계 프로그램은 2005년 1기 사업을 시작으로, 현재 2기 사업이 진행 중에 있다. 2005년부터 2010년 6월까지 진행된 1기 사업에서는 황해환경의 월경성 진단분석(TDA), 지역전략계획(SAP), 국가전략계획(NSAP) 등을 수립했다. 그 결과를 토대로 생태계기반 관리 강화를 위한 제도적·정책적·재정적 기반의 안정적 마련을 위해 2기 사업이 계획됐다. 2014년 2기 프로젝트가 승인되었고, 2017년 발족한 이후 현재 프로젝트가 진행 중에 있다.

황해는 한국, 중국, 북한이 공유하고 있지만 한국과 중국이 회원국으로서 주도적으로 사업을 진행하고 있으며, 북한은 비공식으로 참여하고 있지만 사업 2기부터는 정식 참여 의사를 표명하였다.

황해광역생태계사업은 해양자원을 둘러싼 3국 간의 갈등해결에 기여하고, 지역경제 활성화를 유도하는 효과를 거두었다. 남북과 관련하여 해양 공동관리를 통해 서해 접경지역의 긴장완화와 지속가능한 발전에 기여할 것으로 기대되고 있다.

다. 관련 프로그램

황해광역생태계사업 외에 황해와 관련된 국제협력 프로젝트로는 북서태평양보전실천계획(Northwest Pacific Action Plan, NOWPAP)을 들 수 있다. 전 세계 18개 지역해 프로그램 가운데 북서태평양지역 소재 국가인 한국, 일본, 중국, 북한, 러시아 해역을 대상으로 하는 프로그램이다. 총괄업무를 담당하는 사무국이 일본과 한국에 분산 설치되어 있고, 해양유류오염방제, 연안환경평가, 자료 및 정보네트워크, 오염감시 등 4개 분야 지역활동센터가 각각 한국, 일본, 중국, 러시아에 설치되어 있다. 북서태평양보전실천계획의 목표는 지역의 해양환경보호를 위한 인접 국가간 협력체제 강화이다. 주요 사업에는

종합적 자료 및 정보관리체계 구축, 각국의 법제도 및 정책조사, 지역해 공동 모니터링 시스템 구축, 해양오염방지를 위한 효과적인 수단개발, 해양·연안·하구 환경보전 인식제고 등으로 설정되었다.

4. DMZ 생태평화공원

DMZ를 중심으로 하는 환경 관련 사업은 생태계에 대한 조사와 연구를 기반으로 생태공원을 조성하여 평화, 생태적 의미를 확대하는 것을 목적으로 하였다. 또한 동쪽을 금강산 관광과 연계하고 서쪽으로 개성공단 등 경제협력과 연계하여 북한의 참여를 유도하고 휴전선의 군사적 긴장을 감소시킬 수 있다는 장점을 지니고 있기 때문이다.

가. DMZ 지역의 특징

DMZ 지역은 남북한 허리이자 한반도 핵심 생태축이라고 할 수 있다. 국토분단의 역사적 유물임과 동시에 분단으로 인해 자연생태계가 보존, 복원되는 곳이다. 한반도 3대 핵심축의 하나로 자연생태계가 기후변화 적응시 필요한 완충지이기도 하다.

그러나 DMZ 일원은 북한과의 관계에 따라 접근과 교류가 예측불가하게 변동되는 곳이며, 남북간 긴장이 상존하는 구간으로 민간인 출입이 통제되기 때문에 지역의 잠재적 가치를 파악하기 어렵다는 문제가 존재한다. 또한 지리적 특성상 다양한 개발수요, 기회증대로 인해 부처별, 지역별로 중복되고 분산된 계획의 중첩 수립으로 효율 저하를 초래하기도 한다.

나. DMZ 관련 남북협력 현황

DMZ 평화적 이용을 위한 최초의 시도는 1971년 남한과 유엔군에 의해 시작되었다. 이 일대에 대한 ‘평화적 이용’에 관한 남북 정부간 공식 합의문은 1991년 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」를 통해 작성되고 이후 평화에 대한 논의와 더불어 개발관련 사업에 대한 논의가 진행되었다.

생태적 보전 측면에서는 1979년 IUCN, UNEP, UNESCO를 통해 DMZ 내 ‘국제평화공원’, ‘환경공원’, ‘생물권보전지역’의 활성화를 제안하는 데서 시작되었다. 이 지역의 생태계조사, 세계유산 지정, 생물권보전지역 추진 등이 진행되었지만 북한 측의 비협조로 실제적 협의는 부족한 실정이다.

표-7 남북한 DMZ 일원에 대한 협력 현황 및 성과

	평화적 이용	생태계 보전
합의문	남북 사이의 화해와 불가침 및 교류, 협력에 관한 합의서(1991) (제12조)	남북 사이의 화해와 불가침 및 교류, 협력에 관한 합의서(1991) (제12조)
주요 활동	• 1971년 유엔군수석대표가 평화적 이용 제안 • 1988년 이후 남한 정부의 평화도시, 자유 무역지대, 평화재건, 협력지대 설립 제안 • 2000년 이후 철도 및 도로 건설	• 1979년 IUCN/UNEP/UNESCO의 국제평화공원, 환경공원, 생물권보전지역 활성화 • 1992년 이후 남한정부의 DMZ보전을 위한 UNESCO 생물권보전지역 지정 활성화, 국내법, 제도, 보전지역, 행동계획 시행
성과	• 2000년대 이후 DMZ의 평화적 이용과 더불어 경제적 이용에 대한 논의 • DMZ일원에 철도 및 도로 건설 • 북한 내 DMZ이외 지역에 개성공단, 금강산 관광지구 설립	• 국제기구와 남한정부의 CCZ/BZ를 포함한 DMZ보전활동은 성공적이지 못함 • 북한의 무응답, 비협조

출처: 환경부(2011).

DMZ 관련 정책 및 사업추진은 중앙정부 차원과 지자체 차원에서 진행되었다. 중앙정부 차원에서는 행정안전부의 남북교류·접경권 초광역개발계획 중 DMZ생태·평화벨트 육성 계획, 접경지역 10개년 종합계획, 평화도시 조성계획 등이 포함되었다. 환경부에서도 자연환경보전기본계획, DMZ 생태관광프로그램 개발 계획, DMZ 평화생태공원 조성, 유네스코 생물권보전지역 지정을 추진하였던 사례가 존재한다.

지자체 차원에서는 접경지원계획을 바탕으로 다양한 지역사업을 계획하였다. 경기도에서는 접경지원계획(안)을 바탕으로 DMZ에코파크 조성계획, 파주시, 연천군, 김포시 지자체 차원의 관련 사업을 추진하였다. 강원도는 한민족 평화지대 3대교류 모델사업 등 광역계획을 중심으로 인제군, 양구군, 화천군, 철원군 등 지자체 차원에서 평화생명동산을 추진하였다.

그러나 중앙정부와 지자체 차원의 DMZ 환경협력은 부처간 협조 부족, 환경계획 수립 미비, 지역주민 고려 부족 등의 한계를 지녔다.

다. 추진 결과

DMZ는 여전히 남북군사대치의 최전방이며, 남쪽 DMZ의 관리책임이 유엔군에 있기 때문에 사업진행 과정에서 상당한 협상과정과 협상주체 간 이견을 조절해야 할 문제가 존재하였다. 또한 사실상 무장지역인 DMZ 안에 있는 지뢰 등 군사무기 해체 등 남북

군사협력이 선행되어야 한다는 점도 한계로 지적될 수 있다(박소영, 박경석 2015).

5. 동북아환경협력계획 (North-East Asian Sub-regional Programme for Environmental Cooperation, NEASPEC)

동북아환경협력계획은 지역의 환경문제에 대응하기 위한 공동의 관심을 가진 한국, 중국, 일본, 북한, 몽골, 러시아가 참여한 동북아 환경문제 대응 협력을 위한 포괄적인 정부간 환경협의체이다. 황사, 대기오염, 기후변화, 생태계 보전, 에너지 등 공동의 환경 문제에 대해 동북아 지역 차원에서 정책을 논의하고 구체적 협력사업을 추진할 목적으로 1993년 시작되었다. 이 계획은 남한과 북한이 모두 참여하고 있는 환경 관련 협력 프로그램이라고 할 수 있다.

1992년 한국 이상옥 외무장관이 제 48차 ESCAP 총회에서 동북아 환경협력 계획 수립에 관한 연구 수행을 제의하고, 1993년 동북아 환경협력을 위한 제1차 고위급회의가 서울에서 개최되면서 공식 발족하였다.

동북아환경협력계획에 참여한 회원국들은 1993년 에너지 및 대기오염, 생태계관리, 능력형성 등 3개 분야 협력에 합의한 이후 1994년 역내 국가들 간 공동 이해관계, 각국 능력형성에 대한 기여, 환경과 지속가능개발에 미치는 영향, 각국의 필요사업 우선성, 비용효과성 및 가시적 효과 기대여부의 5대 지침을 채택하였다.

동북아환경협력계획에 북한은 거의 참여하지 않았으며, 북한 관련 의제로는 2009년 러시아-중국-북한 접경지역 백두산 호랑이 보전사업을 승인하였던 사례가 존재한다.

V. 남북 환경안보 및 환경협력 분석

1. 환경안보 및 환경협력 맥락

갈등과 협력이 존재하는 국제사회의 맥락에서 분쟁과 갈등지역의 환경협력을 인센티브로 이용하는 경우, 이것이 정치협력으로 전환될 가능성이 높아질 수 있다. 여기서 정치, 사회, 경제, 문화적 맥락은 환경협력을 촉진하거나 제약하는 요인으로 작용할 수 있다.

가. 체제 및 구조적 차원

남북 환경협력은 국제 정치상황과 남북관계에 따라 성공과 실패, 번영과 쇠락을 맞을 가능성이 높다. 북한의 최우선 고려 사안은 정권의 안보이다. 남북관계가 원만하게 진행되고, 북한 안보에 도움이 된다면 북한으로서는 환경협력 사업을 지속할 것이고, 환경협력 사업은 성공적 사업이 될 수 있다(박상현 외 2015).

북한은 북핵과 관련하여 도발-합의-불이행을 반복하였다. 이에 대해 유엔을 비롯한 국제사회는 언론성명, 의장성명, 결의안 채택 등을 통해 북한 제재조치를 취해왔으며, 동북아 국가들을 비롯한 다수의 국가 역시 독자적인 대북 제재를 추진하였다.

그러나 2018년 구조 측면에서 관계 양상이 변화하고 있다. 2018년 판문점 선언을 계기로 남북관계와 북미관계에 변화가 이루어지고 있다. 2018년 4월 27일 제3차 남북정상회담에서 남북관계 개선, 군사적 긴장완화, 한반도 항구적 평화체제 구축 등의 내용이 포함된 판문점 선언이 도출되었다. 이후 5월 26일 한반도의 완전한 비핵화 의지를 재확인하고 판문점 선언의 조속한 이행을 위한 제4차 남북정상회담이 연이어 이루어졌다. 6월 12일에는 미국과 북한이 싱가포르에서 정상회담을 개최하여 새로운 북미관계 수립과 한반도 평화체제 구축을 위해 논의하면서, 지속·안정적인 평화체제, 한반도의 완전한 비핵화 노력 등을 주요 합의사항으로 하는 공동성명을 발표하였다.

특히 환경분야에서는 남북정상회담 개최 이후인 7월 4일 산림협력 분과회담 개최를 통해 산림협력방안에 대해 논의가 이루어졌다. 남측은 산림청 차장이 수석대표로, 북측은 산림총국 부총국장을 단장으로 하여 참석하였는데, 남한은 북한이 산림복구로 재해를 방지하는데 공감한다면서 신뢰의 태도로 좋은 성과를 낼 수 있도록 노력하겠다고 하였고, 북한은 산림 동업자를 강조하면서 평화와 번영의 푸른 숲을 가꾸간다는 목표를 제시하였다. 이후 실천 대책 마련을 위한 사항에 합의가 이루어졌다.

나. 제도적 차원

국제관계의 신자유 제도주의 이론에 의하면 국가들이 서로 반복적으로 교류하다 보면 점진적으로 게임의 규칙을 만들어가고 규칙들이 점차 제도화되어 국가 간 관계를 예측 가능하고 안정으로 조성한다고 한다. 또한 제도와 규칙들은 국가 간의 불신과 반목을 낮춤으로써 미래에도 지속적 협력을 촉진하는 데 도움을 줄 수 있다. 제도와 규칙들은 국가 간 공유되는 정보의 양을 증가시키고 거래비용을 낮추는 등의 긍정적 기능을 수행할 수 있다.

환경안보의 개념에 의하면 환경문제가 지구에 위협이 되지 않도록 방지하는 데 목적이 있다. 국제사회에서 효율적 환경 거버넌스를 갖추고 국가들 간 협력을 통한 문제해결의 원칙은 국제법에서도 찾을 수 있다. 환경과 관련하여 스톡홀름 원칙, 리우선언, 산업재해 협약 등에서는 협력의 원칙이 존재한다. 심각한 환경피해에 대응하여 국제 공동체에서는 국가들로 하여금 공동으로 효율적으로 대응하는 것을 목표로 한다. 또한 사전주의 원칙 역시 다수의 국제법(국제포경협약, 런던협약 등)에 명시되어 있는데, 과학적 확실성이 부족하더라도 심각한 피해가 발생하지 않도록 사전에 예방해야 한다는 원칙이다. 이외에도 국제환경법에서는 환경에 대한 피해를 방지하거나 피해를 일으키거나 일으킬 위험이 있는 행위를 감소, 제한 혹은 통제할 의무를 명시하고 있다. 이 원칙에 근거하여 국가들은 자국의 배타적 관할권 내에 있는 자국 영역을 사용함으로써 발생할 수 있는 다수의 피해를 방지하기 위하여 규제, 행정수단을 고안할 의무를 부담하게 된다. 1978년 유엔환경계획(안)에 명시되어 있는 이러한 원칙을 통해 국제사회 합의사항의 국내적 이행 담보가 가능해졌다.

남북한 환경협력과 관련된 법적 제도는 남북교류협력에 관한 법률에 명시되어 있는데, 이는 남북간 상호교류와 협력을 촉진함으로써 한반도 평화와 통일에 이바지 하는 것을 목적으로 하였다. 남북교류협력추진협의회 설치, 남북한 방문, 주민접촉, 협력사업 진행 과정, 교류 협력 지원 등이 명시되어 있다.

그러나 실제 남한에서 북한 관련 환경사업에 착수할 경우를 대비한 국내 법적, 제도적 규정은 미비한 수준이다. 예를 들어, 「남북경제협력 사업처리에 관한 규정」은 사업승인의 요건으로 남북경제협력서에 환경관리계획을 포함할 것을 요구하고 있지만, 환경관리 계획 작성을 위한 세부지침은 마련되어 있지 않다. 또한 환경부의 「남북경제협력사업 환경가이드」는 법적 구속력이 없는 권고사항에 불과하기 때문에 법적, 제도적 장치가 미비한 수준이라고 할 수 있다.

또한 만약 북한 대상으로 사업을 진행할 경우, 협력체계와 협력주체의 상호 비대칭 문제도 존재한다. 북한은 통일전선부 주도로, 남한은 통일부를 통해 실무부처가 참여하는 현행 남북한 교류협력체계는 의사결정과정의 복잡하고 혼재되어 있으며 실무부처가 주도적으로 사업을 추진하기에는 원천적으로 어려운 구조를 지니고 있다. 또한 국제업무 담당부처와 남한 관련업무 담당부처가 상이한 이원적 구조를 갖고 있는 북한 시스템으로 인하여 국제기구 등에서 남북한 간의 교류협력의 성과가 남북한 간 직접적 교류협력으로 전환되거나 연계되지 못하는 한계를 지닌다.

다. 행태적 차원

국가 간 협력은 공동이익(common interests)에 기초하여 추진되고 발전한다. 협력 참가국들이 같은 목적을 지니고 있다면 어려움 없이 협력 기반이 마련되지만, 다른 목적을 지니고 있거나 목적 선호도에서 차이가 있다면 갈등이 발생할 가능성이 높다(박상현 외 2015).

환경협력의 주체인 남한과 북한 외에 제 3의 이해당사자들(미국, 중국, 국제기구 등)의 입장도 중요하다. 국제기구인 UNEP, UNDP 등은 북한과 기존에 환경협력사업을 진행한 경험이 있다. 환경분야 국제협력증진 및 정책권고를 목적으로 하는 UNEP의 경우, 북한과 공동으로 북한의 환경상태를 평가한 「북한환경상태보고서 2003」을 발간하고, 국제사회에 북한 환경상태 개선을 위한 16개 사업을 제안하기도 하였으며, 2012년에는 「북한환경기후변화보고서」를 발간하기도 하였다.

개도국의 경제, 사회분야의 개발촉진을 위한 기술원조 및 제공을 위해 설립된 UNDP 역시 북한과 일부 사업을 공동으로 진행하였다. 1979년 이후 UNDP는 북한의 경제개혁, 식량안보, 농촌개발 등을 지원하기 위해 대북사업을 추진하였다. 1980년에는 유엔기구 최초로 북한에 사무소를 개설하였고, 이후 북한과 국제기구 간 연락과 국제기구의 현지활동을 지원하는 역할을 수행하고 있다. 북한 내에서 UNDP는 지역 단위 재난관리 및 예방능력을 배양하고 북한 농업기반 복구 및 식량생산 역량 증진에 중점을 두는 사업을 진행 중이다.

아시아-태평양지역 협력을 위한 유엔아태경제사회위원회(UNESCAP)는 북한과 에너지, 환경과 수자원, 교통, 지역협력 사업을 수행하였다. UNESCAP 대북사업 방식은 제 3국 또는 다른 국제기구의 협력기관과 프로그램 개발을 통해 다자간 협력기회를 제공하는 다자간-국제협력사업과 국내 현장에서 역량강화, 정책개발 지원 등을 수행하는 양자간-국내사업의 형태로 진행되었다.

이 외에도 세계자연보전연맹(IUCN)은 북한의 전문가를 대상으로 교육훈련 등 역량배양 사업을 수행하였고, 유엔국제식량농업기구(FAO)는 다른 국제기구와 공동으로 북한의 농업생산 증대를 위한 사업에 중점을 두고 주로 기술협력사업을 전개하였다.

동북아 차원에서는 동아시아해양환경협력관리기구(PEMSEA), 한중일 3국 환경장관회의(TEMM) 등이 북한 관련 의제를 제시하거나 공동 사업을 진행하였다. 한국에 소재한 환경 관련 녹색기후기금(GCF), GGGI 등은 향후 북한과의 환경협력 진행 시 주요 기구로 활용이 가능할 것이다.

2. 기회와 제약요인

앞에서 살펴보았듯이 남북간 환경협력은 정부, 지자체, 민간, 국제기구를 통한 사업의 형태로 진행되었다. 환경분야 협력사업은 주로 남북간 협력채널 구축 및 협력합의서 체결, 역대 정부 국정과제의 일환 등의 방식으로 추진되었지만 남북대화 단절로 대부분 사업이 중단되거나 보류되었다. 에너지 관련 협력 역시 협력의제의 민감성, 적절성 문제로 인하여 제한적인 범위 내에서 전개되었다. 산림의 경우 북한의 수용성이 높은 분야로서 협력 가능성이 높은 의제라고 할 수 있다. 그 동안 지자체와 민간 차원에서 소규모 사업으로 추진되어 왔으며, 중앙정부 차원에서 대규모 사업은 진행되지 못하였다(KEI 2013).

가. 기회요인

환경협력이 갈등 지역의 대화의 기반으로 작용할 때 평화의 가능성이 높아질 수 있다. 당사자들은 공동의 환경적 도전에 대한 협력 해결책을 도모하기 위하여 당사자들을 불러 모음으로써 평화를 창출하고자 시도한다. 반대자들은 다른 정치적, 외교적 접근법이 실패하는 경우, 공유된 환경이슈에 대한 대화를 구축하는 데 찬성할 가능성이 높아진다. 게다가 공동의 환경적 도전은 불신, 의심, 서로 다른 이해관계를 공유된 지식 기반 및 공통 목표로 전환하는데 이용될 수 있기 때문에 분쟁으로 훼손된 관계를 회복시킬 수 있다. 때로 환경과 같은 공유자원의 공동 관리는 당사자로 하여금 지속적으로 대화할 수 있는 통로를 제공할 뿐만 아니라 해결책을 협상하도록 하는데 긍정적 영향을 미칠 수 있다.

첫째, 다양한 환경이슈에 따라 협력의 가능성 및 정도가 달라질 수 있는데, 산림과 같은 경우는 공공재이면서도 경제적 이익 창출 가능성이 있다는 점에서 협력 가능성이 높은 이슈라고 할 수 있다. 해양의 경우도 경제적 가치가 있는 자연자원이 내재되어 있다는 점에서 향후 협력 가능성이 있다고 할 수 있다. 경제적 이익뿐만 아니라 공동관리를 통해서도 적대적 관계가 완화될 가능성도 존재한다.

둘째, 국제기구와 같은 영향력과 자원이 있는 제 3자 혹은 중재자가 참여하는 경우 협력 가능성이 높아지는데, 남북한 모두 국제기구의 참여 가능성이 높은 편이다. 남한은 국제기구와의 긴밀한 협조체제를 구축하여 협력사업을 추진할 수 있다는 강점을 지니며, 북한은 산림 등 환경협력 분야에서 이미 국제기구와의 사업추진 경험을 보유하고 있기 때문에 다자간 협력도 가능할 것이다.

셋째, 상호이익에 대한 합의가 존재하는 경우 협력 가능성이 높아진다. 남한은 국정과

제로서 한반도 신뢰프로세스, 동북아 평화협력 구상 등의 통일정책과 외교안보정책을 이미 추진한 경험이 있고, 세계적으로 우수한 산림복원 경험과 기술, 상용화된 신재생에너지 기술을 보유하고 있다. 북한은 서해안과 동해안의 해안지역과 마식령산맥 및 백두산 일대 등 내륙지역에 풍부한 풍력자원을 보유하고 있다. 더불어 남한과 기후 및 지형 등 지리적 여건이 유사하고 언어 및 문화적 제약이 낮아 협력사업 추진에 용이한 장점을 지닌다.

나. 제약요인

갈등완화를 위한 환경협력을 추진하는 경우, 협력 추진 당사자들 간 비대칭적 힘의 관계, 이익, 의사소통 및 정보가 존재하여 균형이 부족한 경우, 당사자들 간 신뢰가 부족한 경우, 외부행위자 개입으로 인한 소유권 문제가 발생하는 경우, 변화를 이끌어내기 위한 전략이 부족한 경우, 광범위한 이해당사자들의 참여가 부족한 경우, 그리고 명시적·체계적 분쟁 민감성과 평화구축 요소가 부족한 경우에는 환경협력을 통한 평화구축이 제약될 수 있다(Feil 2009).

첫째, 남한과 북한 간 균형이 부족하다는 점이 환경협력의 제약으로 작용할 수 있다. 여기에는 힘의 관계뿐만 아니라 비대칭적 정보, 이익, 의사소통 등이 포함된다. 남한이 환경협력을 남북 신뢰회복의 기회로 활용하여 북한을 개방으로 유도하는 데 관심을 가지는 반면, 북한은 환경협력을 자연재해 예방과 경제적 이익의 관점에서 인식한다는 점에서 비대칭성이 존재한다. 북한의 교류협력에 대한 소극적 태도와 협력당사자 간 상이한 관심사로 인하여 한국과 국제기구가 북한의 태도변화와 적극적 참여를 유도해 낼 충분한 인센티브를 제공하는 데 한계를 지니고 있다.

둘째, 당사자들 간 신뢰부족을 들 수 있다. 2018년 남북한 정상회담 이후 남북관계가 변화하고 있지만 그 동안 북한의 핵실험, 미사일 발사 등으로 인한 남북관계와 북미관계 악화, 그리고 대화 및 교류협력의 단절을 반복하였다. 북한의 예측 불가능한 태도 변화, 돌발적 상황에 민감하게 반응하는 남북관계 신뢰부족과 취약성, 정책변경에 따른 영향 등이 제약으로 작용한다.

셋째, 제도적 여건 부족 역시 환경협력의 제약으로 작용한다. 남한의 경우, 북한과 협력 추진에 필요한 정보와 협력경험이 부족하고 재원조달에 있어서도 한계가 있다. 북한의 경우, 환경 관련 기초시설, 제도 및 기술여건 등이 미비하고, 해당 분야 사업을 주관하는 실무부처의 의사결정권이 부재하다는 문제도 존재한다.

넷째, 여전히 안보 문제가 주요 쟁점이기 때문에 남한이 환경협력에서 주도력을 발휘하는 데 일정한 한계가 있을 수밖에 없으며, 외부 행위자가 개입할 수밖에 없는 구조라는 점도 제약요인으로 작용한다.

아래 <표 8>는 남북 환경협력의 강점, 약점, 기회, 위협요인을 행위자별로 분석한 것이다.

표-8 남북 환경협력의 SWOT 분석

강점		약점	
남한	• 한반도 신뢰프로세스 및 그린데탕트 등 통일정책 추진 • 산림복원기술 및 경험 보유 • 신재생에너지 상업화 기술력 보유 • 자연재해 대응기술 및 자원보유 • 국제기구와 협조체제 유지 가능	남한	• 북한과 협력여건 및 수요정보 미흡 • 북한과의 관련분야 협력경험 부재 • 재원조달의 어려움 • 협력관련 주관부처의 분산 • 남북협력 주도력 상대적 한계 존재
북한	• 풍력 등 재생에너지 잠재량 보유 • 최고 의사결정권자 결정으로 협력가능 • 언어, 문화적 제약 낮음 • 기후, 지형 등 지리적 여건 흡사 • 다양한 분야와 형태의 협력가능성 존재	북한	• 남한 및 국제사회의 불신과 신뢰관계 미흡 • 관련 기초시설 미비 • 제도, 조직 등 추진여건 미비 • 전력계통 등 기술여건 상이 • 협력 주관부처의 의사결정권 부재
국제	• UNEP, UNDP 북한과 협력경험 • 국제기구의 비정치적 접근 가능 • 선진국의 우수한 기술력 보유	국제	• 미국의 북한에 대한 불신 • 국제적 지원자원 조달 한계 • 전략물자 규정으로 협력분야 제한
기회		위협	
남한	• 창조경제를 통한 재생에너지 등 녹색산업 육성 • 기후변화 남북공동대응 필요성 증대 • 북한과의 CDM 협력 가능성 • 남북관계 개선 수단으로 활용	남한	• 남북협력 정책 및 재정운용의 제한성 • 민간부문 참여연계 • 협력반대 또는 우려 여론 상존
북한	• 국가자원의 에너지난 해결에 역점 • 풍력 등 신재생에너지 개발사업 추진 • 자연재해 등 기후변화대응 사업 추진 • 산림복구 등 국토환경복원사업 추진 • CDM 사업 등 국제협력 의사표명	북한	• 실태조사 및 정보제공 비협조 • 협력효과 모니터링 제약으로 신뢰미흡 • 협력의 효과성 및 지속가능성 우려 • 정치/안보상 북한의 돌발행동 상존 • 신뢰기반을 무너뜨리는 일방행동 상존
국제	• 기후변화대응 국제협력기회 증가 • 한미, 한중간 기후변화 공동성명 채택 및 협력강화 • 원자력안전 등 재난대응 국가간 협력 관심 고조	국제	• 북핵문제 및 남북관계 악화와 불안정 상태 • 북미관계 불안정성 • 선진국 대비 국내 에너지기술 경쟁력 취약

출처: KEI (2013)

VI. 결론

1. 주요 결과

남북한 갈등완화의 한 방식으로 제기되었던 환경협력 의제는 그 동안 다양한 이슈 영역에서 다양한 방식으로 진행되었다. 남북 환경협력을 통해 최종적으로는 정치적 평화 공존을 유지하고, 경제협력을 추진하며, 통일을 위한 동질성 회복에도 긍정적 영향을 미치는 것을 목표로 하였다.

남북한 환경협력은 양자간 협력보다는 다자간 방식, 국제기구를 통한 협력의 형태, 그리고 중앙정부가 주도하고자 하였지만 주로 민간 영역에서 협력이 이루어졌다. 남북한 환경협력은 산림을 비롯하여 해양, 하천, DMZ 등의 영역에서 진행되었다. 산림협력의 경우 어느 정도 효과를 거두었지만, 다른 이슈 영역에서는 실제 가시적 성과를 거두지 못하였다.

구조적으로 남북관계는 협력보다는 긴장과 불안정이 유지되었고, 환경과 같은 연성이슈보다는 경성이슈가 중요 쟁점으로 등장하였다. 북한의 비협조와 신뢰부족 역시 협력의 제약 요인으로 작용하였다.

제도적으로 남북환경협력의 논의는 지속적으로 제기되었지만, 실효성을 거두지 못하였다. 의사소통제도가 미비하였고, 이를 위한 법제도 역시 구축되지 못한 점도 한계로 지적된다.

행태적으로 남한 정부가 환경협력을 주도하지 못하였는데, 이슈의 우선순위가 떨어지는 측면도 존재하였지만 구조적으로 주도력을 발휘할 수 없었던 구조 역시 영향력을 미쳤다.

2. 정책적 함의와 고려사항

남북한 환경안보와 환경협력을 진전시키기 위하여 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 국가들 간 갈등의 정도가 높더라도, 공공재 관리에 대한 공통의 이해관계가 존재한다면 협력의 가능성은 존재할 것이다. 예를 들어, 해양, 하천 등 환경 공공재를 공유하면서 공동관리의 필요성에 공감대를 창출한다면 협력 창출이 가능할 것이다.

둘째, 제도화는 갈등해결과 협력에 중요 요인이다. 특히 체제가 유사한 국가들 간

협력은 협상을 통해 제도화가 가능하지만, 불평등하거나 비대칭적 관계에 있는 당사자들 간 협력은 쉽지 않다. 이러한 문제 해결을 위해서는 지속가능성을 담보할 수 있는 협정 체결, 위원회 구성 등 환경협력기구의 제도화가 필수적이다.

셋째, 갈등의 정도가 높더라도 정부가 리더십을 발휘하는 경우, 갈등해결의 가능성이 높아진다. 즉 협력 당사자들의 의지 역시 가능성을 높일 수 있는데, 피해를 입은 국가의 정부가 리더십을 발휘하고 주도하는 경우가 여기에 포함된다. 환경협력에 대한 북한 정부의 인식전환이 이루어진다면 환경협력은 가능하다고 볼 수 있다.

넷째, 협력 창출이 가능할지라도 영향력 있는 제 3자의 참여 혹은 중재역할이 중요하다. 동북아 국가들은 상이한 정치체제, 문화, 제도를 기반으로 하고 있으며, 이해관계도 다양하기 때문에 협력 창출이 쉽지 않다. 그러나 각 국가 정부가 공통 자원의 관리의 중요성에 합의하고, 적극적으로 협력을 시도하는데 동참한다면 협력이 가능할 것이다.

목표	지속성, 유연성, 제도화, 국제성, 다자성
내용	• 갈등정도가 낮고 협력정도가 높은 산림 이슈에서부터 점차 확대 • 산림, 해양, 하천, 대기, DMZ 등
방식	• 공공재 관리의 공동이익 모색 • 제도화를 통한 협력의 지속가능성 모색 • 리더십 발휘 • 영향력 있는 제 3 당사자의 참여 - 국제기구: UNEP, UNDP, UNESCAP, UNFCCC - 한국주도 국제기구: GCF, GGGI - 동북아지역 협력기구: NOWPAP, NEASPEC, YSLME

참고문헌

- 김미자. 2015. “북한의 환경정책과 남·북한 환경협력 강화 방안: 그린데탕트를 위하여.” 『환경정책』 23(3).
- 남상민. 2003. “남북한 환경 협력과 한반도 녹색 공동체 형성의 과제,” 『환경과 생명』 36.
- 명수정 외. 2008. 『북한의 자연재해 취약지 추정 및 남북 협력방안 연구』 환경정책·평가연구원.
- 박경석·박소영. 2012. “남한의 산림복구 경험을 통한 북한 황폐산림복구지원 방향,” 『북한학 연구』 8(1).
- 박상현, 이정석, 강택구. 2015. “대북 환경협력 추진을 위한 남북한 협력과 국제기구 활용.” 『국제지역 연구』 18(5).
- 박순애. 2007. “북한의 환경문제와 폐기물 정책에 관한 시론적 연구.” 『한국정책과학학회보』 11(4).
- 박지연. 2014. “광역두만강개발계획의 현황과 시사점.” 『수은북한경제』 겨울호.
- 손기웅 외. 2015. 『그린데탕트 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안』 서울: 통일연구원.
- 손기웅. 2001. 『남북환경공동체』 형성 방안』 서울: 통일연구원.
- 손기웅. 2007. 『북한의 환경정책과 실태』 서울: 통일부.
- 송민경·박미선·윤여창. 2012. “「로동신문」에 드러난 북한의 산림정책.” 『환경정책연구』 11(3).
- 신옥주. 2010. 『남북한 환경영향평가법 비교연구』 한국법제연구원 남북법제연구보고서.
- 이성우. 2010. “두만강개발과 동아시아 다자협력 전망.” 『JPI 정책포럼』 2010-20.
- 이신화 (2008). “기후안보와 인간복지.” 『기후변화와 인간복지』
- 이재승, 김성진, 정하윤. 2014. “환경협력을 통한 평화구축 이론과 사례: 한반도에의 적용에 대한 고찰.” 『한국정치연구』 23(3).
- 정희성 (편). 2003. 『남북환경포럼』 서울: 한국환경정책·평가연구원.
- 조명철, 김지연. 2010. 『GTI의 추진동향과 국제협력방안』 대외경제정책연구원.
- 추장민 (편). 2008. 『남북환경포럼』 서울: 한국환경정책·평가연구원.
- 추장민·정성운·정소라·박선규. 2013. 『한반도 「그린 데탕트」 추진방안에 관한 연구』 서울: 한국환경 정책·평가연구원.
- 홍규덕. 2005. “남북환경협력의 중요성과 북한환경의 질적 향상을 위한 대안.” 『국제관계연구』 10(1).
- 환경부. 2011. 『생태평화공원조성 최종보고서』 환경부.
- 환경정책·평가연구원. 2015. 『두만강 접경지역 월경성 환경영향평가 시범사업 추진방안 마련』 환경부.
- Buzan, Barry and Lene Hansen eds. 2007. *International Security*. London: Sage.
- Buzan, Barry and Ole Wæver and Jaap de Wilde. 1998. *Security: A new Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rinner.
- Carius, Alexander. 2006. “Environmental Peacebuilding: Conditions for Success,” *ECSP Report* 12.

- Deudney, Daniel. 1990. "The Case Against Linking Environmental Degradation and National Security." *Millennium: Journal of International Studies* 19(3).
- Feil, Moira, Diana Klein, Meike Westerkamp. 2009. *Regional Cooperation on Environment, Economy and Natural Resource Management: How Can It Contribute for Peacebuilding?*, Synthesis Report (Initiative for Peacebuilding).
- Gleditsch, N. P. 1998. "Armed conflict and the environment: A Critique of the literature." *Journal of Peace Research* 35(3).
- Homer-Dixon, T. 1991. "On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict." *International Security* 16(2).
- Martin, Adrian, E. Rutagarama, A. Cascao, M. Gray, and V. Chhotray. 2011. "Understanding the co-existence of conflict and cooperation: Transboundary ecosystem management in the Virunga Massif," *Journal of Peace Research* 48-5.
- Walt, Stephen M. 1991. "The Renaissance of Security Studies." *International Studies Quarterly*. 35(2) (Jun, 1991).

안보학술논집 (제29집)

2018년 11월 인쇄

2018년 11월 발행

저 자 고상두 외

편집·발행 국방대학교 안보문제연구소

인 쇄 경성문화사

(代) 02 · 786 · 2999

ISSN 1229-3628

〈무단복사금지·한정배부〉

