

표지 면지

국방대학교

안보학술논집 제30집

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

2019 제30집

안보학술논집





국가안보는 전쟁, 지역분쟁 등 전통적인 안보개념을 넘어서서 국가와 사회 전반에 걸친 위협에 대처하는 비전통 안보위협에 대응하는 포괄적 안보개념으로 전환되고 있습니다. 그러므로 다양한 분야의 전문가 참여는 그 어느 때보다 중요 합니다. 1990년 이후 국가안보연구소에서 매년 발간하고 있는 『안보학술논집』은 이러한 의미에서 매우 중요합니다.

특히 올해 제30집 “안보학술논집”에는 평화체제와 한미동맹의 미래, 비핵화의 정치경제, 미중 군사경쟁시대의 인민해방군 실태조사, 북미 협상에서 중재자의 역할과 한계, AI시대 글로벌 안보환경 변화와 러시아의 전략적 입장과 대응, 북한의 완전한 비핵화와 연계한 남북한 군비통제 방안 등 총 6편의 귀중한 연구결과를 게재하였습니다. 최근 북한 비핵화를 둘러싼 안보환경이 매우 유동적임에도 불구하고 국가안보와 관련된 주요 현안에 대해 깊이 연구하고 정책 방향을 함께 고민해주신 전문가 여러분들께 진심으로 감사드립니다.

앞으로도 우리 국방대학교 국가안보문제연구소는 『안보학술논집』 발간을 통해 각 분야의 다양한 전문가들이 의견을 교환하고 정책 대안을 제시하고 논의할 수 있는 소통의 장을 지속적으로 마련하겠습니다. 우리나라의 국가안보를 위해 다양한 분야에서 연구를 수행하시는 학자와 전문가 분들의 뜨거운 관심과 성원을 당부 드립니다.

감사합니다.

2019년 12월

국가안전보장문제연구소장 교수 김 준 섭

목 차

안보학술논집

2019 제30집

1. 평화체제와 한미동맹의 미래 1
경희대학교 정 하 용
2. 비핵화의 정치경제: 국제비핵체제의 성립요인에 대한 실증 분석 45
울산대학교 김 치 욱
3. 미중 군사경쟁시대의 인민해방군 실태조사 97
단국대학교 이 동 민
4. 북미협상에서 중재자의 역할과 한계: 한국과 중국의 경우를 중심으로 131
경남대학교 극동문제연구소 장 철 운
5. AI(인공지능) 시대 글로벌 안보환경 변화와 러시아의 전략적 대응 181
: 동향, 전망, 함의
한양대학교 김 정 기
국가안보전략연구원 서 동 주
6. 북한의 완전한 비핵화와 연계한 남북한 군비통제 방안 247
화생방방재연구소 박 재 완

1

평화체제와 한미동맹의 미래

경희대학교 정 하 용

평화체제와 한미동맹의 미래

정 하 용*

목 차

I. 서 론	4
II. 기존 연구의 검토	6
III. 국제체제의 성격과 동맹정치: 탈냉전 시기 한미동맹의 진화	8
1. 국제 체제와 동맹 정치	9
2. 단극 체제하에서 한미동맹의 변화	14
IV. 국제 체제의 변화, 평화체제, 그리고 한미동맹	22
1. 동아시아 국제체제의 변화와 미국의 안보전략	22
2. 평화체제와 한미동맹	31
3. 미국의 유엔사 활성화	38
V. 결론	40
참고문헌	42

* 경희대학교

I. 서론

1990년대 초 냉전 체제의 붕괴 이후 동맹의 결속력, 비용 분담, 그리고 역할 등에서 꾸준한 변화를 겪어 왔던 한미동맹은 이제 커다란 전환을 앞두고 있다. 2019년 베트남 하노이에서 열린 북한과 미국의 2차 정상회담이 결렬되면서 북한의 비핵화와 미국의 북한에 대한 제재 해제와 체제 안전 보장으로 이어지는 북미 관계 정상화를 향한 도정은 쉽지 않을 것임이 분명해 졌지만, 2018년 미국과 북한의 1차 정상회담 이후 한반도에서 평화체제의 수립 가능성이 구체화 되면서 향후 한미동맹의 본질적인 변화는 불가피할 것으로 보인다. 평화체제의 도래가 여전히 불확실한 상황이기도 하지만, 이미 트럼프 행정부는 이전과는 판이한 아시아 정책의 틀에서 북한과의 직접 대화를 통한 북한 비핵화 문제 해결을 시도하면서 한미동맹의 역할과 위상에 대하여 지속적으로 문제를 제기하고 있는 상황이다. 한반도 평화체제의 수립 이후에는 물론이고 평화체제로 나아가는 과정 자체에서도 한미동맹은 상당한 변화를 겪을 것이 분명해진 것이다.

어떠한 형태라도 북미 간 대립 관계의 해소와 한반도의 “평화”를 위한 합의는 한반도의 항구적인 평화 정착이라는 목표를 향한 긍정적 발전을 의미한다. 다른 한편으로는 변화된 남북한, 그리고 북미 간의 관계 하에서 한미동맹은 공동의 위협을 재설정하거나 새로운 공동의 비전에 대한 합의를 이루어야 한다는 점에서 양면적 성격을 지니고 있다. 변화된 한미동맹의 성격에 따라서 동맹의 비전을 새롭게 설정하고 동맹 관계 변화에 따른 비용과 책임 분담의 재규정, 그리고 한국의 안보전략과 미국의 동아시아 전략 간의 조정 등이 한반도 평화체제의 전개와 동시에 제기될 것이기 때문이다. 평화체제 수립으로 나아가는 과정과 한반도 평화체제 수립이 가져 올 한미동맹의 조정 과정이 순조롭게 해결되지 않는다면 한국과 미국 간에 심각한 갈등을 가져 올 수 있다. 평화체제로 나아가는 과정은 한국의 입장에서는 안보 환경의 불안정성을 해소하기 위한 더 많은 정치적, 경제적 비용을 감당해야 하는 상황으로 작용할 수 있다.

북한의 군사적 위협이 어느 정도 해소되었다는 전제하에 한국과 미국 공동으로 추구해야 할 안보 이익은 무엇인가? 평화체제에 수반되는 한미동맹의 성격 변화, 한국과 미국 간의 조정 비용의 분담, 그에 따를 갈등의 정도는 북한 위협 해소 이후 한미동맹이 새롭게 설정해야 하는 공동의 안보 이익에 따라서 달라질 것이다. 즉, 평화체제의 수립이 한미동맹에 던지는 가장 큰 과제이자 질문은 한미동맹을 유지하기 위한 새로운 안보 이익에 대한 합의를 어떻게 이루어 내고, 공동의 안보 이익을 저해하는 위협에 대응하기 위한 한미동맹의 성격을 어떠한 방향으로 재설정해야 하는 것이다.

본 연구에서는 한미동맹이 평화체제의 수립 이후 새롭게 설정해야 하는 안보 이익과 안보 위협, 그리고 그에 따른 한미동맹의 변화의 방향을 두 가지 변수로 분석한다. 하나는 평화체제로 인한 북한 위협의 약화 정도이고 다른 변수는 동아시아 국제 정치 체계의 변화이다. 전자는 한국의 안보를 위한 한미동맹의 한국의 요구 정도를, 반면에 후자는 미국의 안보 전략에 따른 한미동맹에 대한 미국의 요구 정도를 규정할 것이다. 한미동맹이 새롭게 설정해야 할 공동의 안보 이익은 평화체제가 담보하는 북한 위협의 수준과 미국의 새로운 안보 전략에 따른 한미동맹의 역할 변화에 대한 미국의 요구 간의 접점을 찾기 위한 조정과 갈등의 과정에서 도출될 것이다. 미국의 새로운 전략적 요구를 가늠하기 위해서는 냉전 해체 이후 전개되고 있는 새로운 동맹 정치의 관점에서 한미동맹의 변화를 점검하고, 중국의 부상에 대응하기 위한 미국의 대아시아 정책의 일관성과 변화 속에서 미국이 어떻게 한미동맹을 위치 지을 것인지에 대한 분석이 필요하다.

이 연구는 탈냉전 시기 동맹 정치라는 관점에서 한미동맹이 상정하고 있는 공동의 전략적 이익 변화에 따른 한미동맹의 변화된 역할을 분석을 바탕으로 평화체제 수립 이후 한미동맹의 변화 방향을 분석한다. 우선 기존 연구의 검토 후에 1991년 냉전 종식 이후 현재까지 한미동맹의 성격 변화를 미국의 동맹 정책의 관점에서 분석한다. 미국의 국가 전략의 큰 틀에서 동아시아에서 미국의 이익이 규정되는 방식에 따라 한미동맹의 위상의 부침을 겪어 왔으며, 향후 한반도 평화체제의 수립 과정과 그 이후에도 아시아 지역에서 미국의 이익과 위협이 정립되는 양상이 한미동맹의 미래에 가장 큰 변수로 작동할 것이기 때문이다.

다음으로는 평화체제 수립 이후 한미동맹이 추구할 수 있는 공동의 안보 이익을 동아시아 지역을 중심으로 한 국제체계의 변화에 대한 미국의 전략적 대안이라는 틀에서 분석한다. 동아시아 지역에서 미국의 안보 전략은 이미 근본적인 변화가 시작되었다. 중국의 급속한 부상에 정치군사적 대응을 분명히 한 미국의 신아시아 전략인 인도-태평양 전략은 중국에 대한 기존의 자유주의적 개입(engagement) 정책을 전면 폐기하고, 동북아에서 인도에 이르는 지역에서 동맹과 협력 관계를 강화하여 중국의 영향력 확산을 저지하려는 전략이다. 한반도 평화체제를 목표로 내세운 트럼프 행정부의 북한 정책은 미국의 대중국 억지 전략과 결코 무관하지 않다. 미국의 인도-태평양 전략에서 새롭게 규정하고 있는 한미동맹의 역할은 미국의 공세적 대중국 정책이 지속되는 한 미국이 요구할 한미동맹의 변화를 예측할 수 있는 중요한 기준점이 될 수 있다.

이어서 단극 체계의 지속 가능성과 양극체제로 전환의 두 가지의 가능성으로 아시아 지역 질서의 변화를 전망한다. 한미동맹의 조정 방향을 북한 비핵화에 대한 합의 수준에 따라 결정될 평화체제의 성격과 미국의 안보전략의 두 가지 변수로 한미동맹의 역할, 결집력, 비용 분담의 측면에서 상이한 전개 가능성을 논의한다.

II. 기존 연구의 검토

평화체제가 한미동맹에 미칠 영향에 대한 최근의 연구들은 대부분 평화체제의 수립이 한미동맹의 근본적인 재조정을 가져올 것을 전제로 한미동맹의 바람직한 발전 방향에 대한 주로 논의하고 있다(이성만 2013; 손한별 2018; 우정엽 2019; 류제승 2019). 이러한 논의들 중 대부분은 평화체제 수립 이후 주한미군의 철수와 한미동맹의 약화 내지는 해체, 그리고 그로 인한 안보 불안에 대한 우려를 전제하고 있다. 현재의 한미동맹이 대응하고 있는 가장 중요한 공동의 위협을 북한의 위협으로 상정하고, 평화 체제하에서 북한 위협이 상당 부분 해소될 경우 한미동맹의 급속한 약화를 우려하면서 한미동맹의 지속을 위한 정책적 대안들을 제시하고 있다.

한미동맹의 존립 근거를 북한의 위협에 대한 억지에만 국한할 경우 평화체제가 수립되거나 그에 버금가는 정도로 북한의 위협이 해소된다면 한미동맹의 근거는 크게 약화될 것이다. 북한 위협 해소와 한미동맹의 해체라는 등식이 성립된다면 한미동맹의 장래에 대한 예측이나 분석 자체가 큰 의미가 없다. 이 경우에는 한미동맹의 해체에 대비하여 남한의 자체적인 국방력을 어떻게 재편하고 어느 수준의 국방력을 유지할 것인가에 논의의 초점이 맞춰져야 할 것이다.

또한 북한의 군사적 위협의 해소만으로 한미동맹의 약화 내지는 해체 가능성을 예측하는 것은 냉전 이후 한미동맹이 대처해야 하는 공동의 위협과 공동의 안보 이익이 지속적으로 재설정되어 온 조정의 과정을 간과한 분석이다. 1991년 소련의 붕괴로 냉전 체제가 종식된 이후에도 미국은 냉전 시기에 소련이라는 공통의 위협에 대응하기 위해 구축했던 동맹 관계를 전혀 해체하지 않았고 나토의 경우에는 오히려 회원국들을 늘림으로써 동맹 관계를 강화하여 왔다. 소련이라는 공동의 위협이 사라진 상황에서도 미국과 동맹국들이 안보 이익을 새롭게 규정함으로써 지속되어 왔던 것이다.

다른 연구들은 평화체제 이후 한미동맹의 진화 가능성을 강조하면서 평화체제의 수립

과 함께 새롭게 설정되어야 하는 공동의 안보 이익에 주목한다(이수형 2009; 류제승 2019; 김성한 2019). 한반도를 넘어서는 지역 동맹으로서의 한미동맹을 보다 발전시키거나 군사 분야를 넘어서는 인간 안보까지 포괄하는 포괄적 동맹으로 발전해야 함을 강조하고 있다. 북한의 위협에 국한된 한미동맹의 근거가 사라지더라도 한미동맹의 지속을 위해서는 지역적 범위가 확대되거나 동맹이 추구해야 하는 공동의 목표가 확장되어야 한다고 본다. 이 연구들은 냉전 붕괴 이후 한미동맹이 지속적인 변화를 겪어 과정의 연속성 하에서 한미동맹의 발전 방향을 논의하고 있다는 점에서 보다 현실적인 대안을 보다 분석적으로 제시하고 있다고 할 수 있다. 또한 이 연구들은 미국의 안보 전략의 변화를 한미동맹의 전환을 추동해 온 주요 요인으로 분석하고 있으나, 미국의 안보 전략 변화의 요인들을 미국의 국내정치적 조건에만 국한시키는 한계를 동시에 지니고 있다.

한미동맹의 장래에 대한 낙관적인 견해는 한국의 지정학적 위치와 주한미군의 전략적 중요성을 강조한다. 한미동맹은 미국의 아시아 지역 동맹국들 중에서 유일하게 대륙에 속해 있는 한국에 미군을 주둔시키고 있다는 지정학적 이점과 동맹국들 중에서 가장 강력한 지상군을 보유하고 있는 한국의 군사적 중요성으로 인하여 미국은 한미동맹을 포기할 수 없다고 본다. 특히 미국의 인도-태평양 전략을 추진하는 데 있어서 중국의 전략적 중심에 비수 역할을 할 수 있기 때문에 주한미군의 전략적 가치는 더욱 높아졌다는 것이다(정경영 2018). 한국이 지니고 있는 지정학적 중요성과 한국이 보유하고 있는 지상군은 평화 체제하에서도 미국이 한미동맹을 통하여 활용하고 싶은 중요한 전략적 자산임에 틀림없다. 그러나 한국의 지정학적 가치에 대한 평가는 미국의 전략적 선택에 의해 바뀔 수 있다. 특히 동아시아가 양극 질서로 전이하는 상황에서 미국의 역량이 쇠퇴하고 역외 개입을 최소화하려 할 때 한국의 지정학적 가치는 미국의 전략적 선택에 별다른 영향을 미치지 않을 수 있다.

평화체제하에서 한미동맹의 변화 방향은 평화체제의 성격과 미국의 안보 전략의 변화에 크게 좌우될 것이다. 북한과 미국 간의 완전한 비핵화를 이루고 진정한 평화체제가 수립된다면 한미동맹의 존속과 주한미군의 주둔에 대한 국내정치적 지지와 요구는 한국과 미국에서 공히 크게 낮아질 것이다. 그러나 북한의 완전한 비핵화를 전제로 하는 진정한 의미의 평화체제의 수립은 현실적 가능성이 매우 낮다는 것이 일반적인 평가이다. 북미 대화에 응하는 북한의 진정한 의도가 북한의 핵보유를 인정받으려는 것이라는 관측이 일반적이다.

보다 현실적으로 볼 때 한미동맹의 새로운 공동 안보 이익의 설정을 규정할 가장 중요한 변수는 동아시아 국제체계의 변화와 그에 대응하는 미국의 안보전략이다. 평화체제의 수립에도 불구하고 미국의 한미동맹에 대한 전략적 요구가 지속된다면 한미동맹은 변화된 형태로 유지될 개연성이 크다. 많은 학자들은 2008년 미국의 금융 위기 이후 국제 정치 체계는 미국 주도의 단극체계에서 다극체제로 이전하기 시작하였다고 본다. 특히 동아시아 지역 질서는 중국이 미국의 패권에 대항하는 양극체제로 전환되고 있다는 것이 지배적인 시각이다(Lane 2014; Ikenberry 2014; Maher 2018; Ross 2018; Tunso 2018; Mearsheimer 2019).

변화될 한미동맹의 성격은 여전히 미국이 추구하는 안보 전략의 큰 틀 하에서 새로운 동맹 정책과 아시아정책, 그리고 중국의 부상에 대응하기 위한 새로운 군사 전략의 성격에 의해서 규정될 것이다. 단극체계에서 다극체제로, 또 양극체제로의 전환으로 인하여 미국의 안보전략은 수정될 것이며, 안보 전략 변화의 핵심은 국제적 힘의 분포의 변화에 대응하는 동맹 정책의 전환이다. 평화체제로 인한 한미동맹의 변화 방향은 국제체계의 변화라는 체계적 수준의 규정성이 어떻게 동맹 정치를 규정하는가에 대한 분석에서 출발할 필요가 여기에 있다.

III. 국제체계의 성격과 동맹정치: 탈냉전 시기 한미동맹의 진화

전통적 현실주의 입장에서 동맹의 협조는 “대부분 적대국과의 갈등의 결과이며,” 동맹 형성을 향한 움직임은 “오직 다른 국가가 위협으로써 개입할 때에만 나타난다”(Liska 1962: 13). 더욱이 제반 정치경제적 비용을 지불하면서 동맹을 유지하는 근거가 되는 공동의 위협이 희석되면 동맹은 해체되어야 한다. 신현실주의적 동맹 이론은 한 걸음 더 나아가 “대처해야 하는 적대국의 위협을 분리하고 나면 동맹들은 아무런 의미가 없다”고 단언한다(Snyder 1997, 192). 동맹 형성의 근거였던 공동의 위협이 작용하지 않게 되면 동맹은 해체의 과정을 밟는 것이다.¹⁾

1) 현실주의 동맹 이론은 이처럼 동맹의 해체를 위협의 해소와 일치시킴으로써 동맹의 해체 과정을 포함하는 동맹의 성격 변화 가능성을 설명하지 않고 있다. 반면에 신현실주의의 동맹 이론은 동맹 해체에 대한 별다른 설명을 제시하고 있지 않는 반면에 동맹의 형성 과정에 대해서는 자세한 분석을 제시한다. 신현실주의 동맹 이론은 공동의 위협이라는 동맹의 형성 동기가 직접 동맹의 형성으로 이어진다고 보는 것은 아니다. 신현실주의 동맹 이론의 대부분은 사실상 구체적인 동맹의 형성에

신현실주의 입장에 볼 때 평화체제의 수립은 한미동맹의 약화 내지는 해체를 촉진하는 요인이 될 수 있다. 북한 위협이라는 가장 중요한 공동의 위협이 해소될 것이기 때문이다. 그러나 한미동맹은 탈냉전 초기부터 공동의 안보 이익을 부단히 재규정하면서 공동의 위협 범위를 확장시켜 왔으며, 이 과정이 탈냉전 시기 동맹 조정의 핵심이었다.

1. 국제 체제와 동맹 정치

방어적 동맹은 공동의 위협에 대항하기 위한 수단이다(Snyder 1990: 106). 무정부 상태에서는 어떤 국가(들)도 자신들을 정복하거나 압도하지 않도록 힘의 균형을 추구한다. 국가들은 적대적(opposing) 국가들에 대항하는 균형을 이루거나 그 국가의 힘이 자신들에게 위협이 된다고 여겨지는 국가에 대항하여 균형을 이루려 한다. 국가들은 자신의 자원을 동원(internal balancing)하거나 다른 국가의 도움(external balancing)으로 힘의 균형을 이룰 수 있다(Waltz 1979: 161-76). 국제정치의 자조체계(self-help)에서도 타국의 지원, 즉 안보 동맹의 형성이 가능한 이유는 공동의 적(common adversary)에 대항하여 방어하는 것이 동맹 국가들의 이익에 부합하기 때문이다. 리스카의 언급대로 “동맹은 누군가에 대항하고 무엇인가를 위해 파생된 것일 뿐이다”(Liska 1962: 12). 이처럼 공동의 위협은 동맹을 형성하는 동기를 제공해 주며, 공동의 적이 없이는 동맹의 약속이 지켜지기를 기대할 수 없다.

공동의 위협이 동맹 형성의 필요 조건이기는 하지만 위협만으로 동맹이 생겨나지는 않는다. 안보상의 위협은 근본적으로 국제정치의 무정부 상태에서 기인하는 것이며, 그 자체만로는 동맹 형성의 양태를 설명하기는 힘들다. 동맹이 생성되는 양태는 근본적으로는 무정부성에 영향을 받지만, 구체적인 동맹 정치의 양상은 체계의 구조적 속성과 동맹 형성 과정에 더 큰 영향을 받는다(Snyder 1990: 107). 특히 동맹 대상국의 선택과 동맹 내부의 비용과 이득의 배분은 국제 체계의 성격과 밀접한 연관이 있다.

무정부성이라는 국제 정치의 근본적인 속성이 부과하는 안보 불안정성은 힘의 분포와 상관없이 상수로 작용하지만, 위협의 크기는 힘의 분포 상태라는 체계의 구조적 속성을 그대로 반영하기 때문이다. 다극체계와 양극체계에서 각각의 체계가 지닌 구조적 속성은

이르는 과정에 대한 설명으로 이루어져 있다. 동맹의 형성 과정은 갈등과 동조성(affinities), 공동의 이익, 전략적 이해, 이익과 가치를 공유하는 국가들의 제휴가 존재해야 하고 동맹 파트너를 선택하기 위한 협상을 거쳐야 하는 복잡한 과정이다(Snyder 1990: 107-110).

동맹 선택의 유연성을 제약하고 동맹 관계의 불확실성에 결정적인 영향을 미친다(Waltz 1979: p. 160-65).

다극체계 하에서 동맹의 안보 이득과 그에 상응하는 비용의 크기는 적대국과의 관계 즉, 상대적 힘, 갈등의 정도, 위협의 인식 정도에 의해 결정된다(Snyder 1997: 45). 안보 이득은 국가의 동맹 필요성에 의해 결정되며 동맹의 필요성은 적대국에 의해 가해지는 위협의 함수이다. 동맹의 필요가 크고 억지와 방어 이득이 커질수록 동맹을 통한 이득은 커진다. 동맹의 비용 역시 적대국과의 관계가 규정한다. 적대국과의 역량 차이가 크고 갈등이 심각할수록 동맹에 대한 필요가 커지며 동맹 비용도 증가한다.

다극체계는 정의상 주요 국가들 간의 힘의 차이가 미미한 상태에서 유지되어야 하기 때문에 적대국과의 국력의 차이에 의해 감수해야 하는 동맹 비용 역시 미미하고 지속적으로 지불할 필요가 없다(Snyder 1997: 19). 다극체계에서는 동맹의 대상 선정이 갈등과 국력의 배치 양태에 의해 우선적으로 조건지워지지만, 동맹의 협상 과정에서 이러한 조건은 극복될 수 있기 때문에 동맹의 형성과 유지가 대단히 가변적이다. 이상적인 다극 체계라면 각 국가들은 특정 이슈에 따라서 어떤 국가와도 자유로이 제휴를 맺을 수 있다(Liska 1962:16). 국가 간 역량의 차이가 존재하더라도 미미하거나 임시적이며 반복해서 힘의 균형 상태로 회귀하는 다극체계에서는 동맹이 제공하는 억지와 방어는 임시방편일 수 밖에 없다.

반면에 양극체계에서 동맹의 대상은 선택의 문제가 아닌 체계의 규정성(determination)의 문제이다(Snyder 1990: 117). 초강대국들은 이들을 위협할 만큼 충분히 강력한 제 3의 국가가 존재하지 않기 때문에 상호간에는 동맹을 맺을 동기가 전혀 존재하지 않는다. 자신들의 이익을 위해 초강대국들은 주변의 약소국가들의 이해에 관계없이 보호를 제공하려 한다. 약소국들을 동맹에 편입시키는 것은 이들 국가들의 자원과 힘이 적대국에 의해 이용되는 것을 차단하기 위해서이다. 초강대국은 경쟁 상대인 초강대국이 여타 국가들을 장악하는 것을 원하지 않기 때문에 동맹을 통해 보호하려 한다(Liska 1962: 13).

이러한 보호는 “동맹”으로 공식화되지만, 실지에 있어서는 일방적인 안전 보장에 가깝다(Snyder 1990: 117). 적과 우방을 구분하기 힘든 다극체계와는 달리 양극체계에서 동맹의 선택은 체계의 구조에 의해 압도적인 영향을 받는다. 동맹의 비용과 이득의 배분도 분명하다. 약소국들은 초강대국들에 의한 자율성의 제약을 대가로 안보를 보장받는다(Altfeld 1983; Morrow 1990). 초강대국이 자신의 이익을 위해 약소국들을 일방적으로

보호해 주는 동맹 관계에서 명백한 공동의 적에 저항하기 위한 부담을 누가 질 것인지는 자명하다. 양극체계 하에서 방어의 부담은 거의 초강대국들의 몫이다. 군사 동맹이 제공하는 안보의 성격이 공공재(소비의 비경쟁성과 혜택의 비배제성)에 가까울수록 약소 동맹국들은 상대적으로 적은 비용을 부담하거나 아예 비용을 부담하지 않으며, 부유한 강대국이 비용을 더 많이 부담하게 된다. 나토의 비용 분담에서 보여지듯이 미국의 압도적인 국방력에 동맹국들은 무임승차하려는 경향이 나타난다.

초강대국은 현상 유지를 통해 얻을 수 있는 안보 이득이 자신의 이익과 합치하는 한 동맹국들에게 침략 위협에 대한 억지력과 방어력을 제공해 준다. 아이젠하워 행정부의 국무장관 딜레스는 소련과 중국을 미국의 동맹국들로 포위하면서 미국의 방어를 위해 동맹국들에게 아무런 기대도 하지 않는다고 언급한 바 있다(Gaddis 2005: 151). 양극 체계하에서 동맹 내부의 비용 분담은 이처럼 공공재 공급과 유사한 양태를 띤다(Olson and Zeckhauser 1966).

동맹 내부의 비용 분담 행태는 동맹의 결속력과 밀접한 연관이 있다. 동맹은 국가들의 행동을 구속하고 군대와 물자를 동맹의 필요성에 맞추어 제공해야 하는 값비싼 약속이다. 따라서 신현실주의 입장에서 동맹의 존재만큼이나 중요한 것이 동맹의 결속력이다. 동맹의 결속력은 거의 전적으로 적대국이 가하는 위협에 의해 결정된다. 공동의 위협이 클수록 동맹의 결속력은 강해진다(Snyder 1991: 125). 동맹의 결속력은 동맹의 역량이 통합된 정도이다.²⁾ 결속력이 강할수록 동맹국의 군사력에 대한 접근성이 높아지며 더 많은 군사적 지원을 동맹으로부터 제공받을 수 있다(Sorokin 1994: 426).

적대국의 힘이 쇠퇴하거나 동맹의 적대국에 대한 위협 인식이 약화되면 동맹의 결속력 역시 감소한다.³⁾ 현실주의 동맹이론에서 볼 때 동맹이 제공하는 안보 이득이 비용보다 클 때만 동맹이 유지된다. 동맹의 이득은 동맹 대상 국가의 안보 제고를 통한 공격당할 확률의 감소(억지), 공격에 대항하는 방어 능력의 증대(방어), 동맹 국가와 적국 간의 동맹 형성 방지(preclusion), 동맹 국가에 대한 영향력(자율성)의 증대이다(Snyder 1991: 110; 1997: 43-44). 동맹의 비용은 자국의 이해와는 상관이 없는 동맹 상대방

2) 리스카는 응집력(cohesion)은 동맹국가들이 함께 행동하는 정도로, 견고성(tightness)은 동맹국들이 다르게 행동할 수 없도록 묶여 있는 상태로 구분한다(Liska 1962: 116). 결속력을 통합 역량으로 규정하는 것은 신현실주의의 역량 결집(capabilities aggregation) 동맹 이론에 따르는 것으로 경험적 분석이 용이한 장점이 있다.

3) 양극체계 보다 다극체제에서 동맹의 형성이 어렵고 덜 안정적인 것은 누가 누구에게 위협인지가 분명하지 않고 양극체제와는 달리 동맹의 선택할 수 있는 여지가 크기 때문이다(Waltz 1979: 167-68).

국가의 전쟁에 말려들 가능성(연루의 위험), 외교 정책상의 제약과 군사적 의존(자율성의 손상), 대안적 동맹 선택의 어려움 등이다(Snyder 1991: 113; Snyder 1997: 43-44).

동맹의 결속력이 약화되는 것은 위협의 감소로 동맹의 안보 이득이 감소하기 때문이다. 위협의 감소는 동맹 대상국가에 대한 안보 의존성을 줄여 동맹의 효용을 감소시킨다. 동맹의 효용이 감소할수록 정책적 자율성의 제한, 정치경제적 기회 비용, 동맹을 유지하는 물질적 비용 모두가 안보상의 이득보다 점차 더 커지고 동맹 비용을 지불하려는 의지는 심각하게 약화된다.

동맹이 제공하는 안보 이득이 공공재에 가까울수록 동맹의 결속력은 크다고 할 수 있다. 공공재에 가까운 동맹 관계일수록 동맹의 군사력은 약소 동맹국의 입장에서 볼 때는 상보재라기보다는 자신의 국방력을 대체해 줄 수 있는 대체재에 가까워 진다.⁴⁾ 대체재로서 동맹 효과를 적극적으로 인정한다면 동맹국의 무임승차는 오히려 효과적인 동맹 관계를 의미할 수 있다.

대체재로서의 동맹은 일국의 군사력이 다른 동맹국의 군사력과 역비례 함수가 될 수 있으며, 이는 위협 분산을 위한 효과적인 수단이다(Conybeare 1992).⁵⁾ 한편 결속력이 약화된 동맹은 경제적 동맹 이론에서 제기하는 혼합재적(impure public good) 동맹의 행태를 강하게 띠게 될 것이다(Sandler and Hartley 2001). 혼합재적 동맹은 동맹 간의 이해 상충이 커지면서 관찰되는 동맹의 행태이며 비용 분담 양태는 더 이상 공공재적 성격을 따르지 않는다. 동맹국의 특수한 안보 이익의 방어를 위해 자국의 군사력을 지원하려 하지 않을 것이며, 특수한 안보 이익을 위한 각각의 방위비 지출은 사유재의 성격을 띠게 된다.⁶⁾ 혼합재적 동맹의 결속력은 공공재적 동맹에 비하여 크게 떨어진다.

4) 국방과 동맹의 선택(arms vs. armaments)에 대한 현실주의적 설명은 어떠한 수단이든 결집하여 힘의 우위를 추구할 것이라는 역량결집 모델이라 할 수 있다. 공공재적 안보 이론은 동맹 국가들 간의 군사력을 대체재(substitute)로 간주한다.

5) 냉전 시기 나토는 미국의 기여가 압도적이었으며 약소 동맹국들일수록 군비 지출은 미국의 군비 지출과 역비례에 가까운 행태를 보여 주었다. 반면에 바르샤바 조약 기구의 동맹국들간에는 무임승차 경향이 나타나지 않았다(Reisinger 1983; Conybeare 1994).

6) 경험적 분석의 핵심은 동맹이 산출하는 안보가 공공재라면 첫째, 동맹 내부 국가들(within allies)의 방위비 부담(군사비 지출)은 경제력 규모(GDP)와 긍정적(positive) 상관관계가 있어야 하며, 둘째, 경제력이 큰 국가들일수록 군사비 지출이 커지는 불균등한(disproportional) 상관관계가 관찰되어야 한다. 올슨과 제크하우저는 나토 회원국들 간의 방위비 분담 수준을 실증적으로 분석하여 부유한 강대국들, 특히 미국이 가장 많은 부담을 지고 있음을 보여 주었다. 비용 분담 논쟁은 주로 경제력과 국방 예산의 상관성에 집중되어 왔는데, 동맹 외부의 국가들에서는 경제력의 규모력과 국방비의 상관성이 나타나지 않는다는 것이 대체적인 합의이다(Oneal and Elrod 1989).

혼합재적 동맹의 결속력이 공공재적 성격의 동맹보다 결속력이 낮아지는 이유는 일국의 안보 이익에 국한된 지역적 위협에 대항하기 위해 동맹국이 군사적 지원을 제공할 것을 기대하기 어렵기 때문이다. 즉 체계의 안정을 위협하는 구조적 위협으로 간주되지 않은 “비구조적 요인(non-structural factor)”⁷⁾에서 기인하는 국지적 위협은 동맹에 의해서가 아니라 당사국 스스로 해결해야 하며, 비구조적 위협이 중요한 안보 위협이 될수록 동맹의 결속력은 낮아질 수 밖에 없다.

단극 체계의 가장 큰 특징은 단극이 체계의 구조로부터 받는 제약이 매우 약하다는 것이다. 단극 체계는 “역균형(counter-balance)을 추구하기에는 한 국가의 역량이 너무나 강하지만 글로벌 제국만큼 역량이 집중되어 있지는 않은 구조”이다(Wohlforth 1999: 9)이다. 제국만큼의 영향력을 행사할 수는 없지만 유일한 초강대국에 대항할 수 있는 지위나 영향력을 지닌 경쟁 국가는 존재하지 않는다. 단극 체계에서 단극은 양극 체계와 다극 체계에 비하여 훨씬 큰 행동의 자유를 지니게 된다. 단극 질서를 주도하는 패권의 대외정책은 필요보다는 선택의 영역에서 작동한다(Brooks and Wohlforth 2002). 유사한 역량을 지닌 국가의 도전을 염려할 필요가 없는 단극으로서는 동맹에 대한 안보 의존이 크게 줄어들었기 때문이다.

동맹 의존성의 감소는 단극이 동맹 파트너를 필요에 의해 일방적으로 선정할 수 있음을 의미한다. 따라서 양극 체계의 동맹의 결속력이 거의 구조적으로 규정된 반면에 단극 체계하에서 동맹의 결집력은 의미가 없어졌다. 결속력이 강한 동맹 자체의 필요성이 크게 줄어든 상태에서 미국은 자신의 정책적 선호에 따라 거의 제한없이 동맹을 선택할 수 있게 된 것이다. 동맹 대상국의 입장에서 결속력의 부재는 단극의 동맹 약속을 보장받기 위해서 정치적으로나 경제적으로나 더 많은 헌신과 비용을 약속해야 함을 의미한다.

단극 체계는 또한 단극에 대항할 수 있는 효과적인 동맹의 형성을 매우 어렵게 한다. 단일의 초강대국에 대항할만한 동맹은 대규모의 결속력있는 동맹이어야 하지만, 규모가

7) 비구조적 요인들을 월츠는 국가들의 행태, 전략, 상호 작용 등 “단위 수준(unit level)”의 변수로 지칭하고 있다(Waltz 1979: p. 69). 월츠에 따르면 국제 정치의 체계 이론은 국가 수준이 아니라 국제 수준에서 작동하는 추동력을 다루는 것으로, 상이한 구조를 지닌 체계들이 가하는 압력의 성격과 정도를 말해주는 것이지 체계의 단위들이 어떻게 이러한 압력에 대응하는 지를 설명하는 것이 아니다(Waltz 1979: 71-71). 반면에 비구조적 요인은 외교 정책에 영향을 미치는 국내 정치적 변수들로 이해되고 있다(Freidberg 1993; Rose 1998). 비구조적 요인은 분석적으로는 국내정치적 요인들에 국한될 필요는 없으며 체계의 구조와는 무관하거나 영향을 미치기 힘든 제반 요인들로, 월츠가 말하는 단위 수준의 변수들과 구조적 속성과는 무관한 “기타 요인들(other factors)”(Waltz 1979: p. 87)로 보는 것이 정확하다.

커지는 만큼 거래비용과 집단행동의 문제를 극복하기가 매우 어렵게 된다(Walt 2009: 95-96). 단국이 동맹을 이루려는 국가들 모두에게 상당한 정도의 위협을 가하고 있지 않는 한 단국에 대항하려는 국가들이 상호간에 상당한 신뢰를 구축하여 기꺼이 위협을 분담할 수 있는 동맹을 형성하기란 매우 어렵다. 단국 체계하에서는 이러한 부담을 짊어지고 동맹을 주도할 수 있는 역량을 지닌 국가가 존재할 수도 없다.

단국이 진정으로 국가들의 존립을 위협하기 시작할 때만 거대한 역균형 동맹의 형성 가능성이 제기될 수 있다(Walt 2009: 97). 이론적으로 미국이라는 유일의 초강대국에 저항하거나 저항하려는 동맹을 시도할 수 있는 국가들은 존재할 수 있으나, 단국 체계에 미치는 영향은 미미할 수 밖에 없다. 단국 체계에서 국가들의 선택은 결국 엄청난 희생을 요구하는 반미 정책을 추구하지 않는 한 미국과 적극적으로 동맹을 추구하거나 우호적인 관계를 유지하는 것 외에는 대안이 없다. 강대국들의 경우에는 사안에 따라서 중립적 입장을 취할 수도 있을 것이지만, 단국과 기본적으로는 우호적인 관계를 유지하려 할 것이다.

2. 단국 체계하에서 한미동맹의 변화

미국이 동맹을 필요로 하는 정도와 동맹의 유지 여부는 미국이 추구하는 안보 전략에 의해 좌우된다.⁸⁾ 특히 한미동맹은 북한이 가하는 위협의 성격과 한반도의 안정이 동아시아 안보에 미치는 영향에 대한 미국의 전략적 판단에 의해 변화되어 왔다. 각각의 행정부들은 미국이 처한 위협의 성격과 강도에 따라서 전세계적인 군사력의 재배치와 운용 방식, 동맹의 역할 등에 대해서 차별성있는 정책을 펼쳐왔지만, 한미동맹에서 대해서는 비교적 일관된 변화를 추진하여 왔다. 변화의 핵심은 북한의 재래식 군사력에 의한 위협을 미국의 안보 위협과 분리시켜 한국에 대한 국지적 위협으로 제한함으로써 한반도의 군사적 안정을 한국이 주도적으로 책임지는 것이다.

이는 필연적으로 주한미군 역할의 재설정과 동맹 유지를 위한 한국의 책임과 비용 분담의 대폭적인 증대를 수반한다. 단국체계하에서 변화된 한미동맹의 성격을 이해하기 위해서는 소련의 해체 이후 북한의 군사적 위협의 성격과 한반도의 안정을 위한 한국과 미국의 역할 분담이 미국의 안보 전략에 의해 새로이 규정되어 온 과정을 살펴 보아야

8) 국가 이익의 범위를 넓게 설정할수록 위협에 대응하기 위해서는 더 많은 자원을 동원, 배치해야 한다. 국가 이익을 확보하기 위한 정책적 수단은 군사력 이외에 경제적 수단과 외교적 수단을 망라해야 하기 때문에 대전략 자체의 설정이 중요한 논쟁 대상이다.

한다.

한미동맹의 변화는 소련의 위협이 사라짐에 따라 소련의 대리인인 북한의 군사적 위협을 억지하려는 목적의 한미안보동맹의 효용성이 상실되면서 전개되어 온 새로운 동맹 정치의 필연적 결과이다. 동맹 결속력의 약화와 한국 방위의 “한국화”⁹⁾가 불가분의 관계를 갖고 동시적으로 진행되어 온 것이 한미동맹 변화의 요체이다. 새로운 동맹정치의 전개는 단극 질서의 구조적 성격과 밀접한 연관을 지니고 있는 것이며, 단극 체제에서 동맹의 구성원들이 직면하는 위협의 성격이 동맹 관계의 변화를 이해하는 핵심이다. 변화된 한미동맹의 본질은 안보 동맹이나 군사적 제휴를 국가 이익의 파생물로 보는 신현실주의의 입장이 보다 명확한 설명을 제공해 줄 수 있다.

1990년 4월 미국 국방부가 의회에 제출한 1차 “동아시아전략보고서”는 탈냉전 시기 미국의 동맹 전략, 특히 한미동맹에 대한 미국의 입장을 처음으로 정리한 문건이다.¹⁰⁾ 1차 동아시아 전략 보고서는 부시행정부가 냉전 해체 이후 추구한 미국 우월 전략의 동아시아 지역 구상이라 할 수 있다. 우월 전략은 미국의 압도적인 힘의 우위만이 평화를 보장해 줄 수 있다고 본다. 평화는 모든 잠재적 경쟁국들을 제압할 만큼 미국의 역량이 충분한 힘의 불균형 상태의 결과이다. 이 전략의 가장 큰 고려 대상은 강대국들이다. 강대국들 중에서 경쟁 국가들이 부상하는 것이 국제 질서의 가장 큰 위협이자 전쟁의 위험을 높이는 것이며 미국의 최대 위협이 되기 때문이다. 미국 우월 전략의 목적은 따라서 강대국들 간의 평화를 유지하는 것에 그치는 것이 아니라, 어떠한 도전 국가와 비교해도 압도적인 정치, 경제, 군사적 우위를 지키는 것이다(Posen and Ross 1996,

9) 한국방위의 한국화는 1977년 지미 카터의 주한미군 철수 계획에서 처음 언급되었다. 1992년 24차 한미연례안보협의회는 북한이 한반도 안정에 더 이상의 위협이 되지 못하는 상황에서 한미동맹의 전환 방향을 구체적으로 보고할 것으로 요구하였고, 주한미군의 규모와 역할의 급격한 축소를 전제로 한 한미동맹의 전환 방향에 대한 보고서가 26차 한미연례안보협의회에 제출되었다(Pollack and Cha 1995). 2009년 “공동 비전”에서는 한국의 방위를 한국이 책임진다는 점을 합의하였다.

10) 1980년대 후반부터 미국 의회는 한미동맹을 비롯한 미국의 아시아 지역 동맹 관계에 대한 전반적인 재검토를 요청하기 시작했다. 상원 군사위원회의 년 위원장과 공화당의 워너 의원은 유럽지역에 주둔하는 미군과 주일미군, 주한미군 및 해외주둔 미군속 유지 경비 등에 관한 4개의 법안을 하나의 일괄 수정안으로 제출하였다. 년-워너 수정법안에 의거해 국방부는 1990년에 1차 보고서를, 1992년에 2차 보고서를 의회에 제출했다. 년-워너 보고서라고 불리는 것들이다. 클린턴 행정부하에서는 1995년과 1998년에 국방부는 동아시아전략보고서를 발표했다. 1995년 보고서는 나이보고서라고도 불린다. 이후 미국은 일체의 전략 보고서를 발표하지 않고 있다가 20019년에 다시 국방부는 “인도-태평양 전략 보고서”를 발표하였다. 2019년 “인도-태평양 전략 보고서”는 동아시아 지역의 주요 동맹 국가들과의 관계 및 전략 구상을 담고 있다는 점에서 이전의 동아시아 전략 보고서의 연장에 있는 것으로 볼 수 있다.

32). 1992년 방어지침(Defense Guidance Plan)은 미국의“전략은 어떠한 국가도 잠재력있는 미래의 경쟁자로 부상하려는 것을 차단하는 데 다시 집중해야 한다”라고 선언한다(New York Times March 8, 1992).

강대국들(러시아, 중국, 일본, 독일, 프랑스, 영국) 중에서 경쟁 국가의 출현을 최대의 위협으로 보는 우월 전략의 입장에서 미국이 필요한 동맹은 쉽사리 도출된다. 러시아를 견제하고 독일의 독자적인 대외 정책을 차단하기 위한 나토와 중국을 견제하고 일본을 통제하기 위한 미일 동맹이다. 또한 걸프 지역의 사활적 이익을 지키기 위해 이스라엘에 대한 후견 관계는 변함이 없이 유지되어야 한다. 반면에 강대국들의 잠재적 위협 조차도 미국의 압도적인 군사적 우위에 의해서 억지되는 미국 우월 전략에서 이제 지역적 갈등, 인종 갈등, 인도주의적 개입은 이제 미국에게는 별다른 관심 사항이 아니다(Posen and Ross 1996, 40). 지역적 갈등은 강대국 관계와 지역 패권의 등장에 영향을 줄 수 있을 때에만 문제가 된다.

걸프만을 제외하고는 한국을 포함한 제 3세계는 이제 거의 관심도 없고 미국의 이익에 문제가 되지도 않는다(Evera 1990). 미국의 이익에 대한 위협들은 압도적인 군사력으로 억지될 것이지만 불가피한 경우에는 미국의 병력은 “마음대로(at will)”쓰여질 수 있어야 한다(Posena and Ross 1996, 40). 따라서 미국의 군사력은 전지구적 차원의 도전을 억지하고 대응하기 위해 “재설정(reconstitution)”(New York Times 1992)되어야 한다. 소련 팽창을 억지하기 위해 3세계에 전진배치되었던 병력 역시 조정되어야 한다. 독일, 일본, 한국에 집중되어 있는 전진배치 병력 중 가장 큰 규모로 재설정되어야 대상은 당연히 한국의 전진배치 병력이다. 우월 전략은 한미동맹의 완전한 재설정을 요구한다.

1990년 보고서는 적시한 미군 감축과 동맹 재구축의 근거는 전진 배치의 필요성의 감소이다. 미군 전진 배치의 재고를 요구하는 새로운 정치군사적 조건들은 국제정치적 변화, 미국의 국내적 압력, 그리고 동맹국의 경제력 신장이다. 동아시아 전략 구상은 양자 동맹의 조정 문제뿐 아니라 동아시아 전반에 걸친 안보 환경 변화를 언급하고 있지만, 지상군의 전진 배치가 한국에 집중되어 있는 현실에서 동아시아 전략 구상이 담고 있는 핵심 조정 대상은 한미동맹이다. 변화된 조건에 맞추어 동아시아 지역에서 미군 주둔은 이전의 전통적 측면인 지역 균형자, 공정한 중재자, 그리고 ‘최종적인 안보 보증인’ 역할에서 안정화 역할로 축소된다.

미국이 동맹국의 안보를 더 이상 보장하지 않겠다는 선언이었던 것이다.¹¹⁾ 안정화 역할에 주력한다는 것은 미군 주둔이 “이 지역에서 갈등의 부재를 보장할 수는 없지만,

적대 행위를 국지화, 최소화함과 동시에 미국에게 갈등 해결에 필요한 외교적 레버리지를 제공”하려는 것이다(DoD 1990). 미국은 더 이상 한국 안보의 최종 보증인이 아니며, 분쟁 촉발시에는 갈등의 국지화, 즉 분쟁의 확산 방지로 미군의 역할이 바뀌어 진 것이다.

동보고서는 한국에 대한 북한의 위협을 과소 평가하거나 외면하지는 않는다. “우려되는 상황이 지속될 것이라는 설득력있는 근거들에도 불구하고, 신뢰 구축 조치들로 평화적 통일이나 긴장 완화를 향한 전진이 가능할 것”(DoD 1990)이라고 예측하고 있다. 북한의 위협은 주한미군이 아니라 “일본의 미군 군사력이 북한 모험주의 억지력의 핵심 요소”이다(DoD 1992). 더 이상 한반도 긴장 완화를 위해 직접 관여하지 않겠다는 것이다.

한편으로는 미국의 “군사력 감축 범위와는 무관하게, 우리는 한국의 국방비 증액을 지속적으로 촉구하며, 국방비 증액은 미군 감축을 상쇄하기 위한 것뿐이 아니라 미군의 주둔 비용에 대한 기여를 늘리는 것이어야 한다”고 못박고 있다. 미국이 제공할 최소한의 억지력 혹은 안정화 역할에 대해서도 충분한 비용을 지불해야 한다는 요구이다. 1차 년-워너 보고서가 계획했던 주한 미군의 감축과 재구조는 북한의 핵무기 개발로 유보되었지만, 보고서의 의도는 명백하다. 북한의 재래식 위협의 방어와 더욱 중요한 억지는 한국이 빠른 시일내에 책임져야 한다는 것이다. 주한미군의 감축 계획을 유보한 이유는 동북아 지역의 안정에 대한 북한의 핵위협 때문이지만, 재래식 군사력에 의한 위협이 아니다(DoD 1992).

1995년 미국 국방부는 동아시아 지역에 전진배치 미군 병력을 100,000명 수준에서 유지할 것이라고 선언한다. 나이보고서라고도 알려 진 1995년 동아시아 전략 보고서는 클린턴의 “개입과 확산”전략에 의거한 지역 안보 전략이다. “개입과 확산”전략은 안보 문제의 근원을 강대국 경쟁이 아니라 소규모 분쟁과 국지전의 확산에서 찾는다. 민주주의 국가들 간의 전쟁이 없었던 역사적 경험에 비추어 대부분의 강대국들이 민주주의 국가들이거나 민주주의로 이행하고 있는 현실에서 강대국 간의 군사적 갈등과 경쟁이 촉발된 가능성은 희박하다고 본다. 대신에 국지전이나 소규모 분쟁이 핵심적인 안보 위협이 된다.

약소국들 간의 분쟁이 미국의 안보 위협이 되는 이유는 “원격지의 갈등이 미국 본토에 직접 영향을 주었던 수 많은 역사적 선례”때문이다(Albright 1994).¹²⁾ 적은 비용으로

11) 1990년 동아시아 보고서에서 한반도의 안정을 한국이 주도적으로 책임질 것을 요구한 시점에 한국 정부에서 최초로 평화협정의 가능성을 제기한 것은 우연이 아니다. 1991년 6월 이상옥 외무장관은 남북한이 유엔에 가입한 이후 유엔사령부 해체를 포함해 현재의 휴전협정을 항구적인 평화협정으로 대체하는 문제를 본격적으로 검토해 나가겠다고 처음으로 밝힌 바 있다(중앙일보 1991.6.13.)

더 많은 파괴를 가능하게 만든 대량살상무기의 등장은 국지적 분쟁으로 인한 안보 위협을 가중시킨다. 더욱이 이미 핵무기를 보유한 극소수의 강대국들을 제외하면 핵무기 보유를 추구하는 국가들은 현상태를 위협하려는 의도를 지니고 있다. 따라서 비확산과 국지적 분쟁의 방지가 협력 안보 전략의 핵심이 된다.

넌-워너 보고서와는 달리 1995 보고서는 “역사, 지리, 그리고 인구 구성으로 인해 미국은 이 지역의 주요 구성원”임을 천명하면서 동아시아의 중요성을 강조한다. 동아시아 지역의 중요성을 강조하는 가장 큰 이유는 동아시아가 미국 경제에 갖는 비중의 증가 때문이다. 따라서 아시아의 번영과 안정이 미국 경제의 건강성과 세계 안보에 “핵심적(vital)”이며, 동아시아지역의 안정은 미국의 지속적인 경제 성장에 매우 중요하다(DoD 1995). 나아가 1995년 보고서는 동북아의 안정은 한반도의 안정과 직결되어 있고, 한국과 미국의 안보 관계를 “한반도와 동북아 안정에 중심(central)”으로 규정한다.

부시행정부의 1990년 보고서에서 한반도의 갈등이 동아시아의 안정에 별다른 영향을 미치지 못하는 국지적 갈등으로 평가했던 반면에 클린턴 행정부는 한반도의 안정을 동북아 안정의 필수적 요인으로 규정한 것이다. 한반도의 안정을 저해하는 “북한의 핵무기 개발은 한반도, 아시아, 전지구적인 비확산에 극단적으로 위태로운 위협”이며 동시에 “북한의 남한에 대한 재래식 군사 위협은 감소하지 않았고, 미국 병력의 계속적인 경계와 헌신을 요구한다”(DoD 1995). “북한의 재래식 군사력”이 미군 철수 계획 중단에 근거이며, 한국이 한국 방어의 주도적 역할로 전환하는 것은 한국군의 충분한 성숙(maturity)과 역량의 신장을 반영하여 이루어질 장기적 목표로 미루어 졌다(DoD 1995).

2001년 부시행정부의 출범 이후 한미동맹은 급격한 변환을 겪게 된다. 2001년9/11 테러 직후 미국 국방부는 전면적인 국방 변환 계획을 천명하였다. “치명적(lethal), 경량화(light), 이동성(mobile)”의 지침하에 이루어진 국방 변환의 중요한 목표 중 한 가지는 전진배치 미군, 특히 지상군 병력의 재배치였다(Rumsfeld 2011, 294-6). 해외 주둔 미군 재배치 계획의 핵심 원칙은 전략적 유연성의 확보이다.¹³⁾ 전략적 유연성은 미국이

12) 올브라이트 유엔대사는 동 연설에서 “북한의 핵보유는 동북아시아 지역의 지역 안보를 위협하고... 동맹과 미국민 자신들의 안보상의 이익에 영향을 미칠 것이다”라고 선언하였다.

13) 전략적 유연성은 미군이 주둔국의 동의를 받지 않고 신속하게 이동할 수 있는 유연성을 의미한다(Rumsfeld 2011, 303). 럼즈펠드를 위시한 국방 변환 추진론자들은 2000년대 초부터 주한미군을 국제 분쟁 지역에 파견하려는 의사를 개진하였고, 2000년대 중반 양국 정부는 전략적 유연성 에 대한 합의에 이르렀다. 합의의 내용은 한국이 미국이 한반도에서 타지역으로 미군 병력을 파견할 수 있다는 것을 인정하고 파견 병력이 한반도로 귀환하는 문제는 양국 간 ‘논의의 대상(subject to discussion)’으로 넘겨두었다(Manyin et. al. 2011).

새롭게 설정한 새로운 군사 전략의 수행을 위해서 필수적이다. 미국의 국방 계획을 지배한 이전의 전략을 고정된 적들만을 위협으로 간주한 “위협 기반” 전략으로 부르면서 새로운 안보 환경에 맞춘 “역량 기반” 전략을 내세웠다.¹⁴⁾ 다양한 층위의 우발 사태에 맞추어 군사역량을 정비하고 비가측적 상황을 처리하고 억지 전략의 불확실한 결과들에 대비하기 위해서 유연성이 필요한 것이다(Fieth 2002).

전진배치 지상군이 독일과 한국에 집중되어 있는 상황에서 주한미군의 재배치는 실질적으로 국방 변환의 핵심이었다.¹⁵⁾ 이와 같은 주한 미군 재배치는 한미동맹의 성격이 결정적으로 변화했음을 의미한다. 한미동맹의 존재의 근거인 북한 위협의 억지와 방어에서 “역량 기반” 전략은 주한미군의 억지 역할을 근본적으로 변화시켰다. “역량 기반” 전략은 기존의 고정된 적에 의해 가해지는 예측가능하고 억지할 수 있는 위협은 기존의 핵전력으로 억지가 가능하며 따라서 미국에게 치명적인 위협이 되지 않는다고 전제한다. 국방 변환의 실무를 주도한 피어쓰 국방차관에 따르면 “불확실성과 기습공격의 시대에… 미국은 미국 자신과 동맹, 우방을 억지될 수 없는 공격으로부터 방어할 수 있는 옵션을 필요로 한다”(Feith 2002).

한강 이남으로 모든 전투 병력을 재배치하는 것은 주한 미군을 북한의 장사정포 사거리에서 벗어나게 함으로써 북한의 재래식 군사 위협에 미국이 개입할 개연성을 최소화하려는 것이다. 장기적으로 오산/평택과 대구의 허브 기지들로 재배치되는 주한 미군이 한반도를 넘어선 지역의 국제 분쟁과 우발 사태를 대비하는 전략적 유연성 원칙에 의거해 운용될 의도를 분명히 한 것이다.

북한의 재래식 위협이 예측할 수 있고 억지 가능한 성격이라면 한국 방위에서 주한미군의 역할은 크게 축소될 수 밖에 없다. 미국에게는 북한의 재래식 위협보다는 북한의 핵무기와 탄도미사일 개발이 미국의 세계 전략에 정면으로 배치되는 중대한 위협이다. 북한의 핵개발 시도를 저지하고 관리하는 역할은 한미동맹에 기반한 한미간의 협력의 몫이라기 보다는 미국이 주도하는 6자회담이나 기타 형태의 다자적 접근방식이다.¹⁶⁾ 주

14) 위협기반 전략은 단일의 유사한 역량을 갖춘 적대국이 가할 수 있는 소수의 위협 상황에 대응하기 위해 군사력을 배치한 전략인데 반하여 역량기반 전략은 비가측적 위협이 가해지는 방식에 초점을 두고 이러한 위협을 억지하고 방어하는 전략이다(Rumsfeld 2002).

15) 2004년 럽스펠드 국방장관은 주한미군 재배치 계획을 승인하였고, 3,600명 규모의 전투병력을 2사단에서 이라크로 파견하였다. 또한 37,000규모의 주한미군을 2008년 9월까지 25,000으로 축소함과 동시에 한강 이남의 오산/평택 기지와 대구 기지의 두 허브로 주한 미군을 재배치 하는 계획을 발표하였다. 2008년 게이트 국방장관은 28,500명에서 주한미군 감축 계획을 동결시켰고, 2011년 현재 주한미군은 같은 수준을 유지하고 있다.

한 미군은 북한 군사 위협에 대한 상징적 억지 역할을 수행하지만 북한의 재래식 위협은 한국이 주도적으로 책임을 지고 억지해야 한다. 한국이 주도하고 책임지는 북한 위협에 대한 억지와 방어는 북한의 군사적 위협의 감소, 한국군의 역량 강화, 그리고 북한의 합리성으로 정당화되었다.¹⁷⁾ 럼즈펠드 국방장관은 “일부에서 한국에서 미군의 감축이 방어력의 감소를 가져올 것으로 우려하지만...연합 전력은 한국 방어를 이전 보다 강화시킬 것”이며, “일인당 GDP가 북한의 18배에 달하며 현대화된 60만 병력을 보유한 경제 부국인 남한”에게 재배치 계획은 “공동의 도전에 중요한 역량을 기여해야 하는 파트너임을 분명히 하는 것”이다(Rumsfeld 2004). 북한에 대해서는 미국의 재배치 계획에 대해 “김정일이 전혀 오인(misperception)할 리가 없다” (Rumsfeld 2004) 고 단언하였는데, 남한의 방어력에 대하여 “북한의 누구도 오산을 하지 않을 것”이기 때문이다(Feith 2002)¹⁸⁾. 역량 기반 전략이 요구하는 동맹은 미국이 상정하는 전지구적 위협에 신속하게 대처하기 위한 임시적인 편의의 동맹이다(Campbell 2004, 152). 미국의 요구를 적극적으로 따르지 못하는 동맹은 효용이 크게 감소하는 것이다.

한미동맹은 오바마행정부 출범 이후 새롭게 중요성이 강조된다. “남한의 지정학적 위치와 경제력, 북한과의 역사적, 문화적 유대로 인해 이제 미국의 정책결정가들 다수가 한미동맹을 동북아 안정의 초석(lynchpin)으로 인식하고 있다”(Denmark and Hosford 2010). 이처럼 한미동맹은 이전의 양국 간의 갈등을 불식시키고 상당한 관계 증진을 이루었다고 평가되었다(Manyin et. al. 2011). 동아시아 지역의 점증하는 정치 경제적 영향력, 안보 위협의 관리와 지역 안정을 위한 동맹 강화 필요성 등으로 인하여 한미동맹의 중요성이 다시 강조된 것이다. 다른 한편으로는 단극으로써 미국의 힘이 쇠퇴하고 있다는 인식과 금융 위기가 촉발한 경제 위기의 지속은 일방주의적 전략의 추진을 지속할 수 어렵게 만든 요인도 있다.

오바마행정부에서 제시했던 북한 위협을 한국이 책임지고 억지하고 방어해야 한다는

16) 부시행정부에서 추진한 6자회담의 의도는 북한이 양자협상에 기대어 사용해 온 “기만과 책략(deceit and deception)”을 차단하고 국제지구 공조로 북한을 압박하려는 것이었다(Cheney 2011, 473). 미국의 입장에서 북한의 핵위협은 미국의 안보를 직접 위협하는 문제로 한미동맹의 틀에서 다루어질 수 있는 사안이 아니다.

17) 억지 전략은 위협 회피 행태를 공유하는 적대국의 합리성에 근거한다. 2002년 9월 발표된 부시대통령의 국가안보전략은 위협을 감수하는 적들에게 더 이상 억지 전략은 적용되지 않는다고 보고 선제공격을 불가촉 위협에 대처하는 새로운 전략으로 채택한다.

18) 2006년 럼즈펠드는 북한은 가까운 장래에 한국에 대한 군사적 위협보다는 대량살상무기를 확산시키는 존재로서 더 위협이 될 것이며, 북한의 재래식 전력의 수준이 크게 떨어졌고 북한이 남한에 대한 압박한 위협이 아니라고 선언하였다(연합뉴스 2006/08/29).

논리는 이전과는 다르게 전개되었다. 천안함 사건과 연평도 포격으로 북한이 남한을 공격하려는 의지와 역량을 확인하고, 한반도의 안정이 미국의 이익과 직결되고 있다는 점을 재차 강조하면서도 한국이 북한의 위협을 책임지고 억지하고 방어해야 하는 가장 큰 이유는 미국 군사력의 제약 때문이었다(Denmark and Hosford 2010: 8-9). 2008년 금융 위기 이후 지속되고 있는 미국 경제의 어려움으로 인하여 더 이상 미국은 군사력을 분쟁지역에 투사하고 유지할 수 없다. 경제적 어려움에 더하여 이라크와 아프가니스탄의 경험은 미국의 국제적 개입에 대한 국내적 지지 기반을 크게 약화시켰다. 또한 이라크와 아프가니스탄에서 여전히 미국이 군사력을 소진하고 있는 상황에서도 테러 방지, 재해 구조, 대량살상 무기 확산의 방지 등 미군은 수많은 안보 위협을 다루어야 한다. 요컨대 한국에 대한 정치적 공약은 강화되었지만, 군사적 역량은 정치적 공약을 지탱할 만큼 충분한 여력이 없다는 것이었다.

한미동맹을 포괄적 동맹으로 진전시켜 전지구적 공조의 동맹으로 정립시켜야 하는 이유도 근본적으로 미국의 경제적 어려움에서 기인한 것이었다. 동아시아 지역의 중요성이 점증하고 미국의 경제력은 쇠퇴하고 있는 상황에서, 미국의 동맹국들은 “지역적 안정을 위한 비용과 지원을 일조하는 것을 넘어서, 21세기에 미국이 다측면적인 위협을 대처하도록 도울 수 있어야 한다”(Campbell et al. 2009, 61). 포괄적 동맹은 군사전략적으로는 한국의 전략적 효용성, 즉 전투 역량의 엄청난 잠재력을 부각시켜 협소한 공동의 이익에서 전지구적 목표로 동맹의 초점을 전환시키려는 것이었다. 헌법상의 제약에 묶여 있는 일본, 군사적으로 약소국에 가까운 오스트레일리아, 국내적 문제에 몰두해 있는 필리핀과 태국에 비하여 한국은 “대규모의 잘 훈련된 지상군, 상당한 정도의 국력 투사 역량, 수대에 걸쳐 준비된 즉각 전투 태세의 군사력”이라는 최고의 잠재력을 지니고 있다고 평가되었고 그만큼 역할 증대도 요구되었다(Campbell et. al. 2009, 4).

한국은 허브-스포크 체제 동맹에서 미국 영향력의 스포크를 지역에 투사하는 역할을 더욱 강화하여 미니 허브가 되어야 한다는 것이었다. 이 점에서 전략적 유연성을 받아들이는 것은 “첫 걸음”이며, 나아가 재래식 전투와 비재래식 전투의 균형을 맞출 수 있는 결의, 조직, 훈련, 장비를 갖추어야 한다고 요구하다(Campbell et. al. 2009: 63).¹⁹⁾

19) 캠벨은 한국 정부가 한국군 현대화 계획을 유보한 것을 동맹 발전의 저해 요인으로 비판한 바 있다(Campbell 2011). 한편 2011년 한미안보협의회의 공동 선언은 한미동맹 강화의 상징으로 여겨지던 순환배치 정상화(tour normalization) 계획을 미국측의 요구로 삭제하였다. 총 51억 달러가 소요된다고 추정된 주한미군 순환배치 정상화 계획의 사업 타당성을 연방회계감사국(GAO)에서 강하게 비판한 직후이다(GAO 2011).

오바마 행정부하에서 한미동맹의 강화는 그 내용에 있어서는 한국은 한국 방위를 조속히 책임지고 “전지구적 공조(Going Global)”를 위해 적극적으로 비용을 분담하고 책임을 강화해야 함을 의미했다는 점에서 근본적으로는 부시 행정부 2기의 동맹 정책의 연장선에 있었다고 할 수 있다.

IV. 국제 체계의 변화, 평화체제, 그리고 한미동맹

1. 동아시아 국제체계의 변화와 미국의 안보전략

2008년 미국의 금융 위기 이후 대두되기 시작한 미국 주도 단극 질서 쇠퇴론은 2016년 트럼프의 당선과 2017년부터 본격적으로 윤곽을 드러낸 미국의 새로운 안보 전략을 근거로 더욱 힘을 얻게 되었다. 트럼프 행정부 안보 전략의 핵심은 자유주의적 국제 질서 확산 정책의 폐기, 중국에 대한 압박 정책, 아시아 지역 동맹 관계의 네트워크화로 요약된다. 이 과정에서 미국이 북한과 직접 대화방식을 통하여 비핵화를 견인하고 평화체제의 수립을 선언한 것은 한미동맹의 전면적인 재편을 예고하는 것이다.

많은 학자들과 정책결정가들은 현재의 국제질서가 다극체계이거나 다극체제로 전환되고 있다고 주장한다(Posen 2011; Layne 2012; Mearsheimer 2019). 단극체계의 종식을 주장하는 입장에서는 아시아 지역, 특히 동아시아 지역에서 중국의 급속한 영향력 확대를 강조한다. 동아시아 지역에서 중국의 경제적 영향력은 이미 미국을 앞질렀으며, 군사력 증강으로 남중국해에서 미국이 누리던 항행의 자유를 잠식하기 시작했음을 주목한다.

반면에 단극주의자들은 단극체계가 종식되었다는 주장에 동의하지 않는다(Beckley 2011; Monterio 2014; Brooks and Wholforth 2014). 중국이 미국에 대항할 만큼의 역량을 갖추었는지에 대한 평가에 따라서 단극체계의 지속 내지는 종식에 대하여 상반되는 주장이 제기되고 있는 것이다. 단극주의자들은 동아시아 지역에서 중국의 영향력 확대를 인정하지만, 여전히 중국이 전지구적 차원에서 미국과 경쟁할 정도의 역량을 갖추려면 상당한 시간이 걸릴 것이라고 본다. 안보 전략을 둘러싼 개입 축소(retrenchment) 혹은 원거리 균형 전략(offshore balancing)과 적극 개입(deep engagement) 전략 등을 둘러싼 미국 내의 논쟁은 그 자체가 미국은 여전히 어떠한 전략적 선택을 하더라도 적어도 단기적인 안보 이익의 손실은 없을 것이라는 자신감을 반영한 것이라 할 수 있다.

중국의 접근거부 전력이 과장되었고 중국의 인접 도서 지역을 제외하고는 접근거부전력이 거의 위협이 되지 않고 있으며, 여전히 미국이 태평양에서 압도적인 해공군 전력을 유지하고 있다고 본다. 중국이 효과적인 접근 거부 전력을 완성하기 위해서는 적어도 20여년이 소요될 것이며 이 경우에도 일본, 한국, 필리핀 등의 동맹국들은 중국의 군사적 접근 거부 영역에서 벗어나 있을 것으로 예측된다(Biddle and Orelich 2016). 접근거부 전력을 위해 필요한 해공군 전력을 갖추기에는 중국의 군사 기술이 상당한 한계를 지니고 있다는 분석 역시 중국의 접근 거부 전력이 미국의 동아시아에서 군사적 정치적 우위에 대한 충분한 도전이 되기 힘들다는 주장이다(Gilli and Gilli 2019).

단극주의자들이 지적하고 있듯이 중국은 여전히 미국의 경제력과 전세계적인 군사적 투사력에 못 미치고 있으나, 중국의 부상은 단극 체계라는 국제 체계의 구조적 속성을 바꾸지는 못하고 있을 지라도 적어도 아시아 지역에서 미국이 누렸던 행동의 자유에 제한이 가해지고 있다고 보는 것이 타당하다.

동아시아 지역의 세력 변화를 강조하는 입장에서는 미국이 단극체계하의 안보전략과는 완전히 결별한 새로운 안보 전략을 요구한다(Mearsheimer 2019). 새로운 안보 전략은 현실주의의 복원에 기초해야 한다. 단극과 단극을 전제로 한 자유주의적 국제 질서의 시대는 끝나고 현실주의적 질서가 다시 도래했기 때문이다. 새로운 현실주의 질서하에서 심각한 경제적 군사적 경쟁은 필연적이며 경쟁의 핵심은 미국 주도 질서와 중국 주도 질서 간의 경쟁이며, 다극 질서하에서 힘의 정치가 전개될 것이며, 새롭게 전개되기 시작한 다극세계에서 두 가지 핵심 성격이 향후 질서의 모습을 만들 것으로 본다.

현실주의적 국제 질서의 도래를 필연적으로 보는 입장에서는 미국과 중국의 안보 경쟁이 21세기 국제 질서의 핵심 성격이 된다. 이러한 경쟁 구도가 중국과 미국이 지배하는 영역 질서의 창출로 이어질 것으로 본다. 군사 동맹이 이 두 질서의 핵심 요인이며 이제 형성되기 시작했는데 특히 미국은 기존의 동맹 체제를 더욱 강화해 나아갈 것이다. 경제 영역에서는 협력과 대립이 공존할 수 있다. 중국은 미국이 주도하는 경제적 협력을 돕고 촉진함으로써 여전히 이익을 얻을 수 있으나, 장기적으로는 점증하는 힘을 이용하여 새로운 국제 질서를 자신의 이익에 부합하게 재편성하려 할 것이다. 현존하는 경제 기구들의 규정을 다시 쓰고 힘을 반영하는 새로운 기구를 만들려 할 것이다. 전지구적 차원의 경제적 협력이라는 큰 틀하에서 경제적 경쟁도 격화될 것이며 상당 부분 안보 우려에 의해 이 경쟁은 추동될 것이다. 경제력은 결국 군사력의 근거이기 때문이다. 미국은 중국의 팽창을 봉쇄하는 거대한 영역 질서를 창조해야 한다.

이처럼 현실주의적 국제 질서를 예측하는 입장에서는 새로운 국제 질서 구축을 위한 미중 간의 경쟁과 대립은 불가피한 것이며 기존의 자유주의적 국제 질서를 포기하고 미국의 이익에 부합할 수 있는 현실주의적 질서를 구축하라고 촉구하고 있다. 미국의 이익을 위한 동아시아 국제 질서의 핵심은 경제적으로는 중국의 팽창을 봉쇄하는 거대한 영역 질서를 창조해야 하고 군사적으로는 미국을 축으로 했던 양자동맹을 넘어서서 NATO와 유사한 군사 동맹 네트워크의 창출이다.

트럼프 행정부의 인도-태평양 전략은 이러한 변화의 요구를 정확히 수용하고 있다. 평화체제와 한미동맹의 변화라는 관점에서 트럼프 행정부의 안보 전략은 북한 위협 해소로 생긴 공동 안보 위협의 공백을 중국에 대한 봉쇄로 한미동맹의 공동 안보 이익으로 치환하는 것이다. 트럼프 행정부의 대립적 중국 균형 정책이 지속되면서 어떤 형태라도 평화 체제가 수립되고 한미동맹이 유지되기 위해서는 미국의 입장에서는 대중국 균형 정책의 최전선에 한미동맹이 위치지워져야 하는 것이다.

현재의 평화체제 논의를 미국이 북한과의 양자 협상의 틀에서 논의하고 있고 현실적으로도 미국의 결단에 따라서 평화체제의 수립 가능성이 크다는 점에서 현재 평화체제 이후 한미동맹의 역할에 대한 미국의 요구는 이미 트럼프 행정부의 안보 전략에 드러나 있다고 볼 수 있다. 이 점에서 트럼프 행정부의 대중국 정책 전환의 배경과 인도-태평양 전략하에서 설정된 한미동맹의 위상을 살펴 보는 것은 평화체제 이후 한미동맹의 조정을 둘러싼 한국과 미국 간의 갈등과 타협의 정도를 가늠하는 시금석이 될 수 있다.

가. 미국 제일주의와 중국 정책의 전환

트럼프의 안보 전략은 수사학적으로 볼 때 분명히 개입 축소 전략에 가깝다. 미국의 전지구적 안보 공약을 축소하거나 부담을 전가하겠다는 의도를 명확히 하면서 나토를 낡은 것으로 비판하고 여타의 안보 동맹의 효용성에도 지속적으로 의문을 제기한 바 있다. 그러나 취임 후 2년이 지난 시점에서 트럼프의 실질적인 안보 정책은 기존의 개입 전략을 유지하면서 일부 영역에서는 오히려 개입을 강화하고 군사비를 대폭 증강시키고 있다.

트럼프의 '미국 제일주의(America First)'는 미국이 누리고 있는 대외 정책상의 행동의 자유를 최대한 활용하여 미국의 이익을 극대화하려는 것이다. 방법적으로는 다자주의를 거부하고 양자주의(bilateralism)에 입각한 협상에서 공격적이고 강압적으로 미국의 요구를 관철시키려는 것이다. 트럼프의 양자주의에는 인권이나 민주주의를 추구하는

상호적 외교 정책의 거부와 미국의 행동의 자유를 제한하거나 거추장스러운 국가들에 대한 깊은 회의가 저변에 깔려있다. 개별 국가들과의 관계가 어떻게 미국의 정치적 경제적 이익을 위해 작동하는지를 비용-이득 계산에 입각하여 적용하는 ‘거래적 양자주의(transactional bilateralism)’라 할 수 있다(Stokes 2018). 이러한 양자적 거래에서 핵심 수단은 미국의 압도적 힘의 우위이다.

주목할 것은 트럼프의 대외 정책은 단지 트럼프 개인의 성향을 반영한 실용적, 현실적 대외 정책이라기 보다는 이전의 행정부에서 추구해 왔던 ‘자유주의적 국제 질서(Liberal International Order)’에 기반한 단극 질서 유지의 폐기라는 점이다. 대외 정책에 있어서 자유주의적 접근을 거부하고 철저히 현실주의적 방식으로 미국이 누리는 행동의 자유를 극대화하는 전략이라고 할 수 있다. 이는 이전부터 제기되어 왔던 자유주의적 접근에 대한 비판을 대외 정책적으로 적극적으로 수용한 것이며, 트럼프의 현실주의적 대외 정책 만큼은 초당적인 지지를 받고 있다. 자유주의적 국제 질서의 폐기는 동맹에 대한 비용 분담의 증대, 중국에 대한 압박, 한반도 정책에 대한 실용적 접근 등으로 나타나고 있다.

1990년 이후 트럼프 행정부 이전까지 미국은 국제 체계를 다자적 국제기구들에 의해 규제되는 규칙에 의거한 국제 질서로 재편하고 권위주의적 국가들을 시장 경제 중심의 민주주의 국가들로 전환하려는 자유주의 확산 정책을 고수하여 왔다. 자유주의적 국제 질서는 단극이 세계를 자국의 이념에 맞추어 재편성하거나 전환하려는 시도라는 점에서 근본적으로 실패할 수 밖에 없는 기획이었다(Mearsheimer 2019). 자유민주주의의 확산은 자유주의적 국제질서를 유지하기 위한 핵심 조건이지만, 단극이라도 적대적 국가들의 체제 변환을 강제할 만큼힘이 크지 않기 때문에 매우 어려운 과제일 뿐 아니라 극단적인 갈등을 일으킬 수 있는 위험한 기획이기도 하다. 자유주의적 변환의 주된 장애물은 적대 국가 내부의 민족주의와 경쟁 국가들이 추구하는 힘의 균형이다. 중국의 경우가 가장 잘 부합하는 경우로, 중국 내부의 민족주의는 자유주의적 국제 질서하에서 오히려 강화되어 왔고 중국은 적어도 동아시아 지역에서 미국에 대항하는 힘의 균형 전략을 꾸준히 추구하여 왔다. 미국이 자유주의적 정책은 오히려 중국에게 자신들의 전략을 추진할 수 있는 엄청난 정치적 여지를 제공해 준 것이다.

또한 자유주의적 국제 질서의 경제 전략인 세계화 정책 역시 자유주의적 국제 질서의 쇠퇴를 촉진하는 요인으로 작동하였다. 국제 무역과 투자 장벽의 최소화를 추구해 온 세계화는 미국 국내적으로는 일자리 폐쇄, 임금 하락, 소득 격차의 증대로 귀결되며

반세계화의 정치·경제적 기반을 형성하였고, 반복되는 금융 위기는 미국의 상대적 힘의 우위를 잠식시키는 계기가 되었다. 반면에 세계화는 경쟁 국가들의 경제력 신장을 촉진하여 중국의 부상, 러시아의 회귀 등으로 자유주의 국제 질서를 지탱해 온 단극의 상대적 쇠퇴를 가져 왔다. 자유주의적 국제 질서가 실패하였다는 비판과 반성은 트럼프의 미국 제일주의로 나타나게 된 것이다.

트럼프의 현실주의적 대외 정책은 기존의 ‘자유주의적 국제 질서(liberal international order)’를 주도해 왔던 미국의 자유주의적 패권(liberal hegemony)을 거부하고 패권의 이익만을 강조한다는 점에서는 ‘반자유주의적 패권(Illiberal hegemony)’ 정책이라 할 수 있다(Posen 2018). 트럼프는 선거 운동 기간 보여 준 기존 대외 전략에 대한 비판과는 반대로 미국의 압도적인 경제력과 군사력을 유지하고 대부분의 지역에서 안보를 중재하는 역할을 강화하고 있지만 민주주의의 확산은 사실상 포기하고 다자적 통상 협상 체제의 역할을 부인하고 있다. 2018년 미국의 국방 예산은 2017년 비하여 20% 증액되었고 2019년 예산은 더 크게 증가하여 전세계 군사비의 절반 이상을 차지하는 정도이다.²⁰⁾ 트럼프가 트위터에 올렸듯이 “우리의 군사력을 크고 힘있고 강하게 만들어서 아무도 우리를 뒤흔들지 못하게 할 것”이라는 이전보다 더욱 강력해진 미국 우선(primacy) 전략이다.

트럼프의 미국 우선 정책이 가장 잘 드러내 주는 분야는 중국을 겨냥한 아시아 정책의 변화이다.²¹⁾ 2017년과 2018년 미국의 국가안보전략은 중국에 대하여 이전 어느 행정부에서도 선례를 찾을 수 없는 공격적인 입장을 분명히 밝히고 있다. 중국을 “인도-태평양 지역에서 미국을 대체하려는 수정주의 세력”(White House 2017)이며, “약탈적 경제와 점증하는 군사력을 이용하여 인접 국가를 위협하는 전략적 경쟁국”(DoD 2018)으로 상정하고 있다. 미국을 둘러싼 안보 환경을 경쟁적 세계로 규정하고 특히 “중국과 러시아가 미국의 힘, 영향력, 그리고 이익에 도전하면서 미국의 안보와 번영을 잠식하려 시도하고 있는” 경쟁적 환경이다.

새로운 안보 전략의 핵심은 개입 정책의 폐기이다. “이러한 경쟁은 미국의 지난 20년간의 정책들, 라이벌 국가들에 대한 개입과 이들 국가를 국제 기구와 글로벌 경제에 편입시

20) 2018년 국방 예산에서는 특히 정밀유도무기체계(precision-guided munitions) 구입을 위한 예산이 40% 이상 증액되었다. 미국이 진행 중인 군사 작전들을 강화하고 전쟁에 대비하기 위한 것으로 볼 수 있다.

21) 트럼프의 대외정책은 반자유주의적 패권, 목적과 원칙 없는 미국 우선 정책(Posen 2018)으로 비판받고 있다.

김으로써 선의의 행위자와 신뢰할 수 있는 동반자로 전환시킬 수 있다는 전제에 기반했던 정책들의 재고를 요구하고 있다. 대부분의 경우에 이러한 전제는 오류였음이 판명되었다.”(White House 2017). 이제 개입과 균형 정책을 축으로 하였던 아시아 회귀 정책에서 중국의 이익을 적극적 협력과 국제 사회의 “책임있는 지분 보유자(responsible stakes holder)”로서 역할에 찾도록 유도하고 경제 성장을 촉진하여 점증적 민주화와 개방을 통해 중국을 전환시키려는 개입 부분은 삭제되고 중국의 군사력 신장에 대한 균형만이 남게 된 것이다.

트럼프 행정부의 경쟁과 군사적 균형의 대중국 정책은 트럼프의 새로운 아시아 정책은 민주당으로부터도 지지를 받고 있다. 미국의 대중국 정책이 실패하였다는 평가는 이미 오바마 행정부 말기부터 광범위하게 공유되었다(Harding 2015). 미국의 중국에 대한 불만은 정치적으로는 정치 체계가 자유화의 방향으로 나아가는 것이 아니라 오히려 중국 사회에 대한 중국 정부와 공산당의 통제와 감시가 강화되고 있다는 것이다. 경제적으로도 마찬가지로 중국 경제의 주요 부분들은 여전히 정부와 당이 통제하거나 소유하고 있으며, 금융 부분 역시 광범위하게 개입함으로써 미국을 포함한 외국 자본의 진입 기회를 확대하는 것이 아니라 축소하고 있다는 점이다. 군사적으로는 반접근 지역거부 전력의 증강으로부터 시진핑의 일대일로 정책까지 동아시아 지역을 자신의 세력권으로 만들고 나아가 전세계적으로 미국의 영향력을 잠식하려 한다는 것이다.

1970년대 중국과의 화해 이후 유지되어 온 중국에 대한 미국의 자유주의적 개입 정책이 폐기되면서 미국의 새로운 대응 전략에 대한 논의는 여전히 진행 중이지만, 트럼프 행정부의 대중 정책은 중국의 도전에 직접 대응하여 군사적 경제적 성장을 늦추거나 저지하는 균형 정책으로 나타나고 있다.²²⁾ 트럼프의 대중국 전략은 경제적으로는 첨단 산업의 기술 이전을 저지하고 무역 분쟁을 통해 성장의 속도를 늦추려는 것이다. 군사적으로는 외적 균형과 내적 균형의 동시적 강화이다.

동맹은 미국과 일본, 호주, 인도를 축으로 하는 새로운 인도-태평양 동맹으로 중국의 세력권(sphere of influence) 형성을 저지하여 미국의 아시아 지역에서 패권을 유지하

22) 개입과 포섭을 중국의 변화를 유도하겠다는 자유주의적 개입 정책이 실패로 판명되면서 미국의 대응 정책을 놓고 중국의 영향력을 인정하는 적응(accommodation) 정책과 중국의 성장을 저지하고 군사력에 대응하는 균형(balancing) 정책 간의 논쟁은 진행 중이지만, 오바마 행정부에서 동아시아 정책을 담당했던 캠벨과 래트너가 미국이 근대 역사상 가장 역동적이고 두려운 경쟁자를 직면하고 있으며, 중국의 변화에 대한 희망적인 사고를 버릴 것을 촉구한 이후에는 적응 정책보다는 강경한 대응으로 수렴되고 있다(Campbell and Ratner 2018; Friedberg 2018, 2019).

는 것이다. 내적 균형은 국방비를 증대하여 중국의 접근거부 전력을 무력화할 수 있는 첨단 무기 체계를 강화하는 것으로 나타나고 있다.

개입 전략에서 축소 전략으로 대전략을 전환하는 것은 미국의 개입을 필요로 하는 분쟁 발생 시 해외 전진 배치 병력이 철수한 상황에서 신속하게 군사력을 투사하는 것을 어렵게 만들고 지속적인 개입을 위한 비용을 크게 증대시킬 수 있는 불확실성을 높이는 위험이 따른다. 반면에 미국의 동맹 상대국들은 미국에 대한 안보 의존도가 여전히 높고 미국이 상정하는 구조적 위험이 부재한 상황에서는 언제나 미국의 편익에 맞추어 재설정될 수 있다. 동맹 상대방들의 미국의 안보 공약에 대한 신뢰는 약화될 수 있다는 부담은 있으나, 이들이 미국의 잠재적 경쟁국들, 특히 중국이나 러시아에 편승하여 미국에 대항하는 역균형 동맹을 형성할 가능성은 극히 낮기 때문에 미국이 감수해야 하는 위험은 그리 크지 않다.

나. 인도-태평양 전략 구상과 한미동맹

한미동맹과 관련하여 주목할 것은 트럼프 행정부의 새로운 인도-태평양 전략 구상이다. 인도-태평양 전략은 아직 구상의 단계에 머물고 있고, 일본과 호주와는 달리 호주와 인도는 중국과 미국 사이에서 모호한 입장을 유지하고 있는 상태이다. 인도-태평양 전략의 핵심인 트럼프의 대중 견제 전략은 미국 의회의 초당적인 지지를 받고 있다는 점에서 향후 미국의 아시아 전략으로 자리잡을 것이 분명하고, 그 내용도 점차 분명해 지고 있다. 한동안 중단되었던 남중국해 자유항행작전(Freedom of Navigation Operation, FNO)이 재개되어 중국의 도발적 행동에 맞춰 계속 강화되고 있으며, 무역 전쟁은 무역수지 개선을 넘어 중국의 첨단산업 성장 동력을 차단하고자 하는 기술전쟁으로 확산되고 있다.

나아가 미 의회는 회계연도 2019 국방수권법(National Defense Authorization Act, NDAA)을 통해 더욱 강화된 대중 견제전략을 수립하고 추진할 것을 행정부에 요구하고 있다.²³⁾ 미 의회는 국방예산법에 해당하는 본 법안의 ‘인도-태평양 지역’ 관련 조항에서 중국에 대한 전정부적 대응전략을 수립할 것, 향후 5개년을 내다 본 ‘인도-태평양 안정 구상’을 수립할 것, 중국의 남중국해 지역에 대한 군사적, 강압적 행동에 관한 보고서를 작성하고 이를 국민 일반에 공개할 것, 중국이 이웃 국가에 대해 정치적 영향을

²³⁾ House of Representatives. (2018). “John McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019.” Washington DC: US Government Publishing Office. pp. 1046-1079.

미치려는 행동, 착취적 금융 대출 행태 등을 중국 군사 및 안보 관련 연례보고서에 수록할 것 등을 규정하고 있다.

이외에도 미 정부기관들이 중국 공산당 정보부서와 연계된 화웨이, ZTE 등이 생산한 기술을 사용하지 말 것, 중요한 안보 파트너로서 인도의 위상을 제고할 방안을 마련할 것, 중국을 림팩(RIMPAC) 훈련에 참가시키지 말 것, 대만과의 연합훈련, 무기판매, 고위급 군 간부 교류를 증진할 것, 공자연구소를 설립한 미 대학에 중국어 교육에 대한 국방부 자금 지원을 제한할 것 등까지 규정하면서 매우 포괄적이고 체계적으로 대중국 견제전략의 수립과 이행을 촉구하고 있다.²⁴⁾

지금까지 드러난 미국의 인도-태평양 전략은 2019년 6월 국방부가 발표한 “인도-태평양 전략 보고서”²⁵⁾에 가장 잘 나타나 있다. 이 보고서는 우선 미국의 태평양 국가(a Pacific nation)임을 천명하면서 인도-태평양 지역의 경제적, 군사적, 정치적 중요성을 강조한다. 지리적으로는 인도-태평양 지역을 “미국의 서부 해안에서 인도의 서부 해안”까지로 규정한다. 군사적으로는 세계 10대 상비군 병력 중 7대 상비군과 6개 핵보유국이 자리잡고 있고 경제적으로는 세계에서 가장 활발한 교역이 이루어 지는 10대 항구를 통해서 세계 해상 교역 물량의 60%가 이루어 지고 전세계 해상 교통의 1/3이 남중국해를 통과하는 지역이다.

미국이 이 지역에서 추구하는 비전은 “자유와 개방(free and open)”의 인도-태평양으로써 “자유” 인도-태평양은 이 지역 국가들이 타국의 강제에서 자유로운 주권의 행사이다. 이는 명백히 주변 국가들의 주권을 위협하는 수정주의 세력을 견제하겠다는 것으로 무엇보다 중국을 대상으로 하고 있다. “개방”의 인도-태평양의 핵심은 모든 국가들이 해상, 항공, 사이버, 우주 공간에 대한 접근을 누릴 수 있는 것으로 이 역시 중국을 의식한 것임은 분명하다.

구체적으로 보고서는 중국을 지역 질서를 재편하려는 ‘수정주의 강대국(revisionist power)’로 규정하고 인도-태평양 지역에서 미국의 비전에 대한 도전자로 간주하고 있다.²⁶⁾ 중국은 어느 국가보다도 자유와 개방의 국제 체계로 인해 많은 이득을 얻었으나, 이 질서의 점을 착취하고 규칙에 기반한 질서의 가치와 원칙을 훼손키고 있는 국가이

24) House of Representatives. (2018). pp. 1046-1079.

25) U.S. Department of Defense. (June 2019). “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region”

26) 보고서는 중국 외에도 러시아를 활력을 되찾은 악한(malign) 행위자로, 북한을 강패(rogue) 국가로 지역 안보에 도전하는 국가들로 지목하고 있으나, 보고서의 상당 부분은 중국의 부상으로 인한 인도-태평양 지역에서 미국에 대한 안보 위협의 분석과 대처 전략에 할애하고 있다.

다. 또한 중국은 “경제적, 군사적 부상을 지속하면서 단기적으로는 지역적 패권과 장기적으로는 전지구적 우위를 추구하고 있다”(p. 8)고 못박고 있는데, 군사력 투자, 핵전력 현대화, 사이버 및 전자전 작전 영역에 대한 광범한 투자, 모든 국가에게 열려 있는 중국 근해와 상공에서 여타 국가들의 활동을 막으려는 반접근-지역 거부(A2/AD) 전력의 증강을 근거로 들고 있다.

이러한 상황에서 중국과 러시아에 대비하여 미국의 군사적 이점은 잠식되고, 이 문제가 제대로 다루어지 않는다면 침략과 강압을 억지할 수 있는 미국의 역량은 훼손될 것이라는 진단하에 보고서는 미국이 직면한 도전은 미국 단독으로는 다룰 수 없으므로 미국과 ‘목적은 같이하는(like-minded)’ 동맹과 협력국들(partners)과 공조를 추구하여 도전에 대처할 것을 밝히고 있다.

이 지역에서 미국의 영향력을 유지하기 위한 미 국방부의 세부전략은 첫째 미군의 전투태세 준비(Preparedness)를 완비하는 것이다. 미국 국가안보전략의 핵심원칙 중 하나는 ‘힘을 통한 평화’(Preserve peace through strength)이다. 이 전략의 목적은 전투태세가 완비된 군을 전진 배치하고 필요시 무력도 사용함으로써 경쟁국이 군사력으로는 원하는 목표를 얻는 것이 곤란하다는 사실을 받아들이게 하는데 있다.

둘째 미국과 개별국과의 협력 관계(Partnership)을 강화하는 것이다. 이 전략의 원칙은 ‘부담 분담(burden Sharing)’으로 미국의 부담을 줄이는 대신 동맹국의 역할을 강화하는 것이다. 공동의 위협에 서로 책임을 분담하여 대항하면 안보에 대한 짐을 덜고 비용을 절감할 수 있다는 논리이다. 가령 미국의 ‘호르무즈해협 파병’ 요청은 한국의 안보가 한반도를 벗어난 이슈와도 연관되어 있으며, 한국에 대해 동맹국으로서 ‘책임 분담’(Responsibility Sharing)을 요구하는 것이라고 할 수 있다.

셋째 미국과 개별국 간의 양자관계들을 연결하여 지역 네트워크로 확장하여 궁극적으로 이 지역에 미국 주도의 일종의 집단안보체제라고 할 수 있는 ‘네트워크 안보 구조’(Networked Security Architecture)를 만들겠다는 구상이다.

주목할 것은 인도-태평양 전략에서 한미 동맹의 역할은 분명히 드러나 있지 않다는 점이다.²⁷⁾ 인도-태평양 구상에 대한 한국 정부의 모호한 태도를 반영한 것일 수 있으나,

27) 일부 언론에서는 한국 정부가 미국의 인도-태평양 전략 구상에 참가를 거부한 것으로 보고 있다 (중앙일보 2018. 3. 26). 지난 6월 30일에는 ‘북미 판문점회담’이 열리기 몇 시간 전 진행된 ‘한미정상 공동기자회견 모두발언’에서 문재인 대통령이 “한국 신남방과 미국-인도 태평양 전략을 조화롭게 추진할 것”이라고 하여 한국이 미국의 ‘인도-태평양전략’에 참여한다고 해석할 수 있는 여지를 남겨놓았다.

한미동맹의 역할은 북한의 위협에 대하여 ‘한반도와 동북아’의 안정을 위한 것으로 국한하고 있다.²⁸⁾ 미일동맹은 ‘인도-태평양지역의 평화와 번영의 주춧돌’(cornerstone)‘로 명시하고 있다. 한미동맹은 ‘한반도와 동북아시아의 평화와 번영의 핵심(Linchpin)’인 반면 미일동맹은 주춧돌로 한미동맹과 미일동맹의 성격이 다르게 서술되어 있는 것이다. 한미연합군은 ‘한반도의 튼튼한 억지력’(robust deterrent)이지만 주일미군은 ‘인도-태평양지역의 필수요소’(essential component)이다. 한국을 설명하는 부분에 ‘인도-태평양’ 내지는 지역 안보라는 단어는 등장하지 않고 있고 한미동맹은 한국 방어 위주로 기술되어 있는 것으로 볼 때 트럼프 행정부의 대아시아 전략에서 한미동맹은 북한의 위협에 의한 한반도의 안보에 국한시킨 것이라는 해석이 가능하다.

한미동맹의 역할이 한국의 안보에 국한된다면, 향후 한반도 평화체제로 인한 북한 위협의 해소는 한미동맹의 존재 근거를 크게 약화시킬 수 있다. 그러나 미국은 다른 한편으로는 한미동맹에 대하여 인도-태평양 구상의 핵심 역할을 요구하고 있다. 장기적으로 미국이 중국을 견제하기 위한 지역 안보 구조는 인도-태평양 지역 ‘네트워크 안보 구조’이다. 이는 “미국이 오랫동안 진척시켜 온 비전이며, 이 지역의 안정과 번영에 지속적으로 기여”할 것이다. 이 지역안보네트워크에서 보고서는 가장 우선 과제로 한국, 미국, 일본의 삼각 협력관계를 강력히 촉구하고 있다.²⁹⁾ 미국과 일본을 중심으로 하는 삼각협력 관계망을 구축하려는 네트워크 안보 구조에서 한미일 삼각협력이 이 구조의 출발점임을 밝히고 있는 것이다.

2. 평화체제와 한미동맹

미국 국방부의 2019 인도태평양 전략 보고서는 한미동맹의 변화된 위상을 다시 한번 보여주었고, 더 중요한 것은 향후 한미동맹의 변화를 규정할 핵심 변수들도 드러내어 주었다는 점이다. 즉 미국의 새로운 지역 안보 전략에서 한미동맹의 역할에 대한 미국의 의존도와 동맹 전환에 대한 한국의 수용 여부가 한미동맹의 미래를 좌우할 핵심적 요인들로 상호 작용하며 한미동맹의 미래를 좌우할 것이다.

28) 미국은 2017년 트럼프의 인도-태평양 구상 이후 국가 안보 전략에서 동북아 내지는 동아시아라는 이전의 지역 개념을 일체 사용하지 않고 있다. 이 보고서에서도 동북아라는 지역 개념은 한미동맹에 대한 부분에서 유일하게 사용되었다.

29) 한국이 동보고서에서 인도-태평양 지역의 안정과 번영을 위해 핵심적(critical) 국가로 언급된 것은 오직 한미일 삼각 협력관계의 맥락에서이다. 네트워크 안보 구조 구축의 핵심은 일본으로 한미일 삼각협력, 미국-일본-오스트리아 삼각 협력, 미국-일본-인도 삼각 협력으로 네트워크 안보 구조를 완성하겠다는 것이다.

평화체제의 성격은 한반도의 안정에 대한 북한의 위협 정도를 새롭게 규정지을 것이라는 점에서 한미동맹의 역할을 가늠짓는 일차적 요인으로 작용할 것이다. 평화체제의 수립 가능성 자체가 불투명한 상황에서 평화체제의 구체적 윤곽을 예측하기는 힘들다. 그러나 미국이 북미 양자협상을 통한 비핵화로 선회하고 북미 간의 협상 과정에서 한국의 역할이 잘 드러나지 않고, 오히려 한미간의 갈등이 증폭되고 있는 상황은 평화체제 수립 이후 한미동맹의 조정 과정 역시 철저히 미국의 전략적 이익에 의해 규정될 수 있다는 것을 예고한다고 할 수 있을 것이다.

가. 북미 양자 협상과 한미동맹

2017년 말까지 북미간에 격화되던 긴장 국면에서 2018년 갑작스런 대화 국면으로의 전환의 배경에 대해서는 한국 정부의 중재 노력이 중요한 역할을 한 것으로 알려져 있다. 트럼프의 태도 변화를 이끌어 낸 요인은 분명하게 알려진 바가 없지만, 미국의 중국에 대한 경쟁과 견제가 본격화된 것과 미국의 북한 정책이 변화한 것은 밀접한 연관이 있다고 보아야 한다. 새로운 대중국 전략을 구체화하는 과정에서 동아시아에서 미국의 행동의 자유를 제한하는 요인들을 최소화하는 방향으로 대북 정책을 선회한 것으로 보인다.

동아시아에서 미국의 행동의 자유를 제약하는 요인은 물론 중국의 부상이며 둘째는 미국의 전략에 동참하지 않는 거추장스러운 동맹 관계이다. 미국의 의도대로 북한의 핵문제가 해결되고 평화 협정이 체결된다면 미국은 첫째, 중국의 북한에 대한 영향력을 크게 저하시킬 수 있고, 둘째, 미국 뿐 아니라 한국에 대한 북한의 위협을 해소함으로써 한미동맹에 대한 미국의 부담을 크게 완화시킬 수 있다.

먼저 북한과 직접 대화를 통하여 미국은 북핵 문제 해결하겠다는 점을 분명히 하면서 북핵 문제 해결을 위해 중국의 협조를 더 이상 구하지 않을 것임을 분명히 했다. 트럼프의 대북 정책의 핵심에는 북한을 장기적으로는 적대적인 지역 행위자에서 적어도 중립적인 행위자로 전환시킴으로써 중국의 지역적 영향력을 크게 약화시키려는 의도가 놓여 있다. 양자주의 협상 방식에 대한 국내적 비판과 중국, 러시아 등의 다자주의적 접근에 대한 지속적인 요구를 일축하는 것 역시 중국 패싱의 전술로 볼 수 있다.

트럼프 이전 행정부에서 북핵 해결을 위해 부단히 중국의 협조를 구하던 정책은 이전의 중국 정책과 마찬가지로 실패로 판명되었다. 중국은 북한 카드를 지렛대 삼아 미국의 노력을 지연시키거나 미국과 동맹 국가들 간의 협력을 약화시켜 왔다. 중국은 핵으로 무장한 북한이 자신의 영향력 하에 있는 한에서는 미국의 동아시아에서 입지를 축소시키고

동맹 간의 결속력을 약화시킬 것으로 판단하고 있다(Freidberg 2019). 트럼프는 이같은 중국의 태도에 대하여 “중국은 북핵 문제 해결을 위해 어떠한 노력도 하지 않는다”면서 “중국에 정말 실망했다”라고 중국을 비판한 바 있다(트럼프 트위터 2017. 7. 29).

이에 대하여 중국은 “중국 또한 수년간 북핵 문제 해결을 위한 노력을 다 왔다”(신화통신 2017. 7.31)고 대응했다. 더 나아가 중국인민해방군 90년 기념식 연설에서 시진핑은 “인민군대는 항미원조 전쟁에서 승리해 나라의 위상과 군의 위엄을 떨쳤다”라고 치하하면서 미국의 축구를 무시하였다(2017년 8월 1일).³⁰⁾ 2018년 10월 폼페이오 국무장관이 중국을 방문했을 때 양국 간의 갈등은 최고조에 이르렀고, 북핵 문제에 대한 양국의 인식 차이도 극명하게 나타났다(WSJ 2018.10.9.). 양측은 북핵 문제와 미중 간의 외교-안보 전략 대화의 취소를 놓고 공방만 주고 받다가 공동기자회견도 없이 헤어졌다. 중국은 한반도 비핵화로 북미관계가 정상화될 경우에 미국의 한반도에 대한 영향력이 더욱 강화될 것을 우려하면서 미국 주도의 북한 비핵화에 미온적인 태도를 유지해 온 것이다.

트럼프가 주도하고 있는 북미 간 직접 협상은 미국이 새로운 중국 정책의 틀에서 중국이 책임있는 행위자로서 북핵 문제에 기여할 것이라는 기대를 버리고, 중국을 제외하고 양자주의로 북핵 문제를 해결하는 방향으로 선회한 결과로 보아야 한다.

한편 동맹관계에 있어서 한반도 평화 체제의 구축되면 미국은 한국의 입장에 거의 구애받지 않고 한미동맹을 재설정 할 수 있다. 이 점에서 한국 정부가 미국의 인도-태평양 전략 구상에 사실상 불참하기로 한 2017년 11월의 결정 역시 미국의 북핵 문제에 대한 양자주의적 접근을 촉진한 계기가 된 것으로 볼 수 있다. 2017년 11월 한미 정상회담 이후 발표된 한미 공동언론발표문에 “상호 신뢰와 자유·민주주의·인권·법치 등 공동의 가치에 기반한 한미동맹이 '인도-태평양' 지역의 안보, 안정과 번영을 위한 핵심축(US-ROK alliance remains a linchpin for security, stability, and prosperity in the Indo-Pacific)임을 강조하였다”는 문장이 포함되면서 한국의 인도-태평양 전략 구상 참여 여부에 대한 논란이 야기되었다.

청와대는 향후 미국의 새로운 전략 구상에 대해 한·미간 긴밀한 협의를 통한 협력방안을 모색하겠다는 공식 입장을 발표하였다. 미국이 초당적으로 지지하고 있는 새로운 전략 구상에 한국이 동참하지 않은 것에 대하여 트럼프에 비판적인 고위 관료들조차도

30) 이어서 홍콩에서 발행되는 사우스차이나모닝포스트는 미국이 북핵 문제에 취할 가장 합리적인 조치는 “북한과 직접 대화하는 것”이라면서 북한 문제를 전적으로 미국의 책임으로 돌렸다. 미국은 마치 기다렸다는 듯이 북한과 직접 대화를 시작하였다.

한국에 대해 상당한 실망과 우려를 제기하고 있는 것으로 알려졌다(중앙일보 2018.3.25.). 한국 정부는 미국과 중국 간의 전략적 경쟁에 연루되지 않고 중국을 자극하지 않으려는 의도를 분명히 한 것이겠으나, 적어도 현재의 한국 정부와 미국이 상정하는 동맹의 공동 위협, 혹은 포괄적인 공동의 이익이 상이함을 잘 드러낸 준 것이라 할 수 있다.

나. 평화체제 이후 한미동맹의 변화 방향

북미 간의 대화가 교착 상태에 있는 현재로서 북한의 비핵화가 먼저 이루어진 전제하에 북미 관계 정상화, 그리고 한반도 평화 체제로 나아가는 전망은 그리 밝지 않다. 현실적으로 평화체제의 수립은 단기간에 기대하기 힘들지만, 평화체제가 구축된다면 한미동맹을 유지할 수 있는 근거는 좁아질 수밖에 없다. 평화협정으로 북한의 핵위협과 재래식 군사력에 의한 위협이 제거된 상황에서 한미동맹을 지속하기 위해서는 공동의 안보 이익이 새롭게 규정되어야 한다. 미국으로서는 당연히 중국을 견제하고 동아시아에서 영향력 확산을 억지하려는 대중 전략에 한국의 적극적 참여와 기여를 요구할 것이다. 미국의 대중 균형 전략에 한국이 적극적인 참여를 거부하는 경우에도 미국이 한미동맹을 유지해야 하는 경우는 중국의 영향력이 미국의 안보 이익을 위협할 정도로 커짐으로서 새로운 양극 체제가 출현하는 경우일 것이다. 새로운 양극체제에서 한반도가 미중 간의 세력권(sphere of influence) 경쟁의 장으로 인식된다면 미국은 한미동맹을 통하여 한반도에 지속적인 영향력을 유지하려 할 것이다.

중국의 군사적 정치적 영향력이 미국의 한반도와 아시아 지역의 영향력에 버금갈 정도로 키지는 것은 적어도 빠른 시일 내에는 불가능할 것이라는 전제하에 평화체제의 수립으로 인한 한미동맹의 변화는

- 1) 평화체제가 합의하는 북한 핵보유 인정 정도,
- 2) 미국의 대 중국 견제 전략에서 한국의 중요성,
- 3) 그리고 새로운 동맹 관계에서 한국의 역할에 대한 한국의 수용 여부에 따라서 상이하게 전개될 것이다.

위의 세 가지 요인 중에서 평화체제하에서 한국이 미국의 대중국 균형 전략을 적극 수용할 수 해야 하는 상황은 경제적으로는 중국에 의존하고 군사안보적으로는 미국에

의존하는 소위 아시아의 ‘이중 구조’ 내지는 ‘이중 위계 구조’(Feigenbaum and Manning 2012; Ikenberry 2012)가 어떻게 전개되는가에 따라서 달라질 수 있다. 한국의 경우는 중국으로 인한 안보상의 위협이 증대될 경우 여타 아시아 국가들보다도 훨씬 큰 불확실성에 직면할 수 있다(Dong 2018). 중구과 지리적 인접성으로 인하여 여타 미국의 아시아 동맹 국가들인 일본이나 필리핀과는 달리 “해양 장벽(water barrier)”가 존재하지 않기 때문이다(Tunsjo 2018). 역설적으로 중국 위협에 대한 한국의 지리적 취약성은 중국의 군사적 팽창으로 인한 위협이 크게 증대되는 상황에서는 ‘이중 구조’하에서 안보 의존성을 위하여 미국의 안보 전략에 적극 동참할 수 있을 개연성을 제공해 주고 있다.

이러한 상황은 중국이 급속한 경제적 성장을 지속하면서 군사적으로도 미국에 도전함으로써 아시아에서 진정한 양극 체계가 도래할 경우이다. 그러나 현재의 국제체계가 미국이 중국을 ‘봉쇄’해야 하는 새로운 양극 체계로 전환되는 것은 상당 기간 기대하기 어렵다. 중국의 경제 성장은 점차 둔화되는 상황이며 국내 경제를 부양해온 성장 동력들이 소진되고 있는 징후들이 드러나고 있다. 또한 동아시아를 넘어서 전세계적 전장에서 미국이 관리하는 ‘전지구적 공공재(global commons)’를 직접 위협할 정도의 군사력을 확보하기에는 중국이 극복해야 하는 기술적, 제도적 장애물들이 아직은 매우 크다.

표-1 한미동맹의 변환 시나리오

	미국의 지역 안보 전략 동참	미국의 지역 안보 전략 거부
불완전한 평화체제	I (한미동맹 유지)	II (명목상의 한미동맹)
완전한 평화체제	III (한미일 삼각협력체계)	IV (한미동맹 형해화 내지는 해체)

현재의 수준에서 중국의 상대적 위협을 관리하고 억지하려는 미국의 대중 균형 전략이 지속되는 조건에서 한국이 인도-태평양 전략에 참여를 지속적으로 거부한다면 미국으로서는 한미동맹에 대한 안보 의존성을 크게 줄이려 할 것이다.

〈표-1〉은 위의 논의를 바탕으로 평화체제의 성격과 미국의 아시아 안보 전략의 수용 여부에 따라서 네 가지로 한미동맹의 변화 가능성에 대한 시나리오를 정리한 것이다.

한미동맹의 유지(I):

첫 번째 가능성은 불안정한 평화체제 하에서 한국이 미국의 안보 전략에 지역 동반자로 적극 참여하는 경우이다. 불안정한 평화체제는 북한이 여전히 핵을 보유한 상태이나 장기적으로 협상을 지속해 나아간다는 합의 아래 북한에 대한 제재가 일정 부분 완화되고 양국 간 적대 행위의 종식을 선언하는 정도의 평화체제가 이루어지는 것이다.

미국의 한국에 대한 안보 공약은 약화되겠지만, 이 경우 한국이 미국의 지역 안보 전략에 적극 동참할 경우 미국은 한미동맹을 유지할 충분한 정치적 군사적 근거를 갖게 된다. 북한의 한국 및 주변 국가에 대한 안보 위협은 감소하였지만, 한국의 책임있는 역할 분담은 미국의 지역 안보를 위한 부담을 덜어 줄 수 있다. 또한 북한의 태도 변화로 인하여 불완전 평화체제가 와해될 경우를 대비해서라도 한미동맹은 유지될 것이다.

한국의 경우 미국의 지역 안보 전략에 대한 적극 참여를 근거로 한미일 삼각협력체계의 구축에 대한 미국의 압력을 완화시킬 수 있을 것이다. 비용 분담에 있어서는 양국 간의 갈등이 더 커질 수 있다. 미국의 경우 북한의 잠재적 위협이 어느 정도 해소된 상황에서 주한미군의 주둔 비용에 대한 전적인 분담을 요구할 가능성이 매우 크다. 한국의 입장에서는 중국과 불편한 관계를 감수하면서 지역 안보 전략에 참여하면서 치러야 하는 정치경제적 비용을 근거로 주한미군의 주둔 비용을 상쇄하려 할 것이기 때문이다. 장기적으로 한국은 증대된 주한미군 주둔 비용을 국방비를 절감으로 만회할 수도 있을 것이다. 평화체제를 근거로 북한과 적극적인 재래식 무기 및 병력 감축 협상을 이루어 낸다면, 국방비 부담을 상당히 완화시킬 수 있을 것이기 때문이다.

명목상의 한미동맹(II):

불안정한 평화체제 하에서 한국이 한미일 삼각협력체계 구축은 물론 지역 안보 전략에서 책임있는 동맹으로써의 역할을 거부하는 경우이다. 한국의 입장에서는 북한의 위협이 어느 정도 해소된 상황에서 대북 정책의 급격한 변화로 남북간 협력이 강화되고, 동시에 미국의 대중국 견제 전략에 참여하는 것에 대한 국내정치적 부담이 커질 경우 미국의 요구를 거부해야 하는 국내 정치적 여건이 조성될 수 있다. 1990년 후반 햇볕 정책과 200년대 부시행정부 초기 미국의 일방주의 정책으로 한국의 반미 정서가 크게 고양된 상황과 유사한 상황일 것이다. 미국으로서는 한미동맹을 위해 정치적, 경제적 비용을 치러야 하는 근거를 찾게 어렵게 될 것이다.

그러나 미국은 정치경제적 비용은 최소화하면서 한미동맹을 유지하려 할 개연성이 크다. 우선 미국이 한미동맹을 유지하려는 이유는 한국의 독자적 핵무장을 금지하기 위한 것이다. 북한의 핵 보유가 한시적으로라도 인정되고, 불안정한 평화체제가 또 다시 적대적인 남북 관계로 전환될 경우, 약화된 한미동맹으로 인한 안보 공백을 한국의 입장에서는 상응하는 핵능력을 보유하려는 강한 동기를 갖게 될 것이다. 미국은 동맹 관계를 유지할 경우 한국의 핵개발을 훨씬 용이하게 ‘금지(inhibition)’할 수 있기 때문이다.³¹⁾

한국이 한미동맹의 역할을 한반도의 안정에만 국한시키려 할 경우에도 미국은 한국과 동맹 관계를 유지하려는 다른 이유는 한반도에서 영향력을 유지하면서 북한의 급변 사태에 대비하려는 것이다. 안보전문가들은 북한이 핵을 보유한 상태에서 북한의 급변 사태가 발생할 경우 중국은 북한 정권을 지원하려는 목적이 아니라 자국의 안보를 위해 북한 사태에 개입할 것으로 예측하고 있다(Mastro 2018). 핵무기를 확보하고 중국으로 유입되는 난민을 막고 미국의 개입에 대한 경고를 보내기 위해서이다. 중국이 나아가 북한에 대한 통제권을 행사하려 할 경우 중국의 영향력을 최소화하기 위한 견제 장치가 필요하며 주한미군의 존재 자체가 중국에 대한 통제력으로 작용할 수 있다. 또한 다른 동맹국들과 비교하여 최대의 지상군을 보유하고 있는 한국이 다른 국가들에 편승하는 것을 방지해야 한다.

이러한 전략적 필요로 인하여 미국은 한미동맹을 유지하려 할 것이지만, 주한미군의 규모는 크게 축소될 것이고 한국에 대한 방어 공약은 선언적인 차원에서 머무를 것이다. 결속력은 크게 약화된 한미동맹이 거의 명목상으로만 지속되는 형식을 지니게 될 것이다.

한미일 삼각협력체계(Ⅲ):

세 번째 가능성은 완전한 평화 체제가 구축된 상태에서 한국이 미국의 지역 안보 전략에 적극 참여하는 경우이다. 한미동맹의 전략적 위상을 한반도를 넘어서 인도-태평양, 나아가 전지구적 안보 전략을 위한 것으로 변환하는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다 국내적으로 급격히 부상하고 있는 중국을 한국과 한반도의 잠재적 안보 위협으로 인식하는 합의가 상당 부분 이루어 져야한다. 한미동맹의 역할 범위를 한반도를 넘어서는 것으로 전환한다는 것은 중국의 입장에서는 한미동맹이 대만을 비롯한 중국의 우발적 상황에 개입한다는 것을 의미하기 때문에 중국은 이러한 한미동맹의 유지를 강하

31) 서독, 이스라엘, 대만, 그리고 1970년대 한국 등 미국의 동맹국들이나 파트너들은 핵개발을 시도한 바 있으나 미국의 강력한 ‘금지(inhibition)’정책으로 어느 국가도 성공하지 못하였다(Gavin 2015; Gerzhoy 2015).

게 저지하려 할 것이다. 한국은 한미동맹의 외연을 미국의 요구대로 거의 삼각동맹에 버금가는 한미일 안보 협력체계로 확장시킴으로써 중국의 압력에 대항하고 동시에 분산시킬 수 있을 것이다.

한미동맹의 형해화와 해체(IV):

마지막으로는 완전한 평화체제하에서 한미동맹이 형해화되고 해체의 수준을 밝는 것이다. 완전한 평화체제하에서 한국이 미국의 지역 전략에 동참하지 않을 경우 미국이 한미동맹을 마유지하려는 유일한 목적은 잠재적 위협에 대한 억지력의 제공이 아니라, 한국을 영향력 내에 두면서 한반도를 관리하려는 목적으로 전환될 것이다. 주한미군의 병력과 전략적 자산들은 대부분 괌이나 일본으로 이전되고 미군은 한반도를 벗어나 '지평 너머서(over the horizon)' 주둔하는 원거리 균형자로 남게 될 가능성이 크다. 한국의 안보를 위한 주한미군의 역할은 크게 축소된 상황에서 북한이 진로를 바꾸거나 적대적 행위를 재개할 경우를 대비하는 역할은 전적으로 한국이 맡아야 한다. 한국의 안보를 위한 비용은 거의 전적으로 한국이 부담해야 할 것이다.

3. 미국의 유엔사 활성화

마지막으로 평화체제와 관련하여 한미동맹에서 첨예한 정책적 이슈로 부상한 유엔사령부의 존속 여부도 한미동맹의 변화 가능성에 따라서 크게 달라질 수 있다.³²⁾ 평화협정이 체결될 경우 정전협정은 당연히 폐지될 것으로 정전협정과 밀접한 관계를 가지고 있는 유엔사령부(United Nations Command, 유엔사) 역시 해체되어야 하는 것인지에 대하여 다양한 견해가 제기되고 있다. 유엔사의 법적인 설립근거는 1950년 7월 7일 유엔안보리 결의 제 84호이다(S/1588).³³⁾ 유엔사는 군사분계선 이남 비무장지대에 대한 통제권한 및 정전협정의 준수 및 이행의 의무를 부여받았으며, 이후 1978년 설치된 한미연합군사령부가 유엔사가 가지고 있던 한국군 작전통제권을 대신 행사하게 되었다.

32) 유엔군사령부의 해체를 둘러싼 법적 논쟁과 관련 이슈에 대해서는 김덕주(2018), 이기범(2019) 참조. 유엔사의 전개와 이행 문제는 설인효(2018) 참조.

33) 결의 제84호는 정확히 유엔군사령부라는 용어를 사용하지는 않고 미국의 통제 하에 하나의 '통합군사령부'(unified command)를 만들고, 통합군사령부가 유엔 회원국들이 제공하는 군사력 및 기타 원조를 이용할 수 있도록 한다는 내용을 포함했는데 이 통합군사령부를 유엔군사령부로 부르고 있다. 결의 제84호는 미국이 통합군사령관, 즉 유엔군사령관을 임명할 수 있도록 하여 미국의 리더십을 명시하고 있다.

유엔사의 해체를 주장하는 입장에서는 평화협정이 체결된다면 유엔사가 정전협정에 의하여 부여받은 임무가 소멸됨으로써 유엔사 설립의 근거가 되는 안보리 결의도 더 이상 효과를 가지기 어려울 것이므로 유엔사 해체는 당연한 귀결로 본다. 반면에 존속을 옹호하는 입장은 유엔사는 정전협정의 당사자가 아니며 한국 측을 대표하여 정전협정의 준수·집행을 책임지는 하나의 행정기관으로서 정전협정의 존속과는 별개의 문제로 평화협정이 체결되면 현재의 유엔사를 그대로 존속시키면서 그 역할만을 변경하여 한반도 평화체제의 감시기구로 하여야 한다는 견해이다.

유엔사의 해체를 평화협정과 연관시키는 입장은 유엔사령부의 법적인 근거에만 초점을 맞추는 것으로 현실적으로는 유엔사 해체 여부는 전적으로 유엔사에 대한 미국의 입장에 달려 있다고 보아야 한다. 특히 농여겨 보아야 할 것은 유엔사해체 문제에 있어서 미국의 입장이 오히려 유엔사의 역할을 강화하는 방향으로 전개되고 있다는 점이다. 미국은 한편으로는 북한과 협상을 협상을 진행하면서 유엔사의 역할은 강화하려는 것은 미국의 인도-태평양 전략이 최종적으로 구축하려는 다자적 안보협력 네트워크 구상과 무관하지 않다. 더욱이 유엔사의 후방 기지가 일본에 위치하고 있다는 것은 어떠한 형식의 평화협정 이후라도 유엔사를 주축으로 한미일 삼각안보체제를 추진하겠다는 의도로도 볼 수 있다.

유엔사령부는 2019년 4월 18일 사상 처음으로 '미디어 데이'를 개최하고 "남북한이 평화협정을 맺는다고 해서 유엔사를 마음대로 해체할 수는 없다"는 점을 강조하였다. 유엔사 부사령관은 유엔사에서 주도적인 역할을 하고 있는 미국 정부가 정치적인 결정을 내리면 유엔사가 해체될 수 있을 것으로 보지만, 유엔사가 해체될 만한 정치적 상황이나 조건, 환경이 무엇일지에 대해서는 자신이 추측하거나 짐작할 수 있는 상황이 아니라고 밝혔다. 즉 유엔사령부의 해체는 오직 미국의 정치적 결정만으로 가능하다는 점을 분명히 한 것이다.

국내에서 유엔사 해체 이슈가 첨예하게 논의되는 와중에 미국은 오히려 유엔사의 역할을 강화시키려 하고 있다고 보도된 바 있다(한겨레, 2019/9/4). 이는 한국군으로 한미연합군으로 전시작전권이 이양된 이후에도 미국이 유엔사를 통하여 위시기 한국군을 통제하고, 한반도 유사시 유엔사의 후방 기지가 있는 일본의 역할을 유지할 수 있는 근거를 유지하려는 의도로 볼 수 있다.³⁴⁾ 특히 평화체제가 수립 된 이후에도 유엔사를 존속시키

³⁴⁾ 1970년대 맺어진 합참-유엔사-연합사 관계약정(TOR)에는 정전협정이 유지되는 한 유엔사가 연합사를 지휘한다는 내용이 들어 있는 것으로 알려졌다. 유엔사의 작전통제권이 연합사에 넘어간 것과

려는 것은 한미동맹이 해체되지 않는 한 미국은 한국군에 대한 지위권을 실질적으로 보유하겠다는 것으로 볼 수 있다. 장기적으로 유엔사의 활성화는 유엔사를 실질적인 다국적 군사기구로 강화하여 미국 주도의 삼각안보협력체계 네트워크의 완성을 염두에 둔 구상으로 볼 수 있다. 미국으로서는 한미동맹이 어떠한 형태라도 유지되는 한, 즉 위에서 논의한 네 가지 가능성 중에서 한미동맹이 해체되는 한 가지 경우를 제외하고는 평화협정과는 무관하게 유엔사를 유지시키면서 한국을 통제하고 지역안보협력 체계를 발전시키려는 것이다.

V. 결론

탈냉전 시대에 지속적인 변화를 겪어 온 한미동맹은 평화체제의 수립 논의가 본격화 되면서 가장 큰 전환을 예고하고 있다. 하노이 정상회담 이후 평화체제에 대한 부정적인 전망과 불확실성이 커지고 있으나, 미국의 북한과의 직접 대화 전략은 이미 한미동맹의 변화를 전제로 한 것으로 보아야 한다. 이 점에서 미국의 한미동맹의 존립 가능성과 변화의 폭은 트럼프 행정부의 새로운 중국 전략의 틀에서 이해되어야 한다. 미국이 한미 동맹에 대해 기대하는 안보 효용은 이제 중국에 대한 균형 전략 하에서 더 큰 의미를 갖게 된 것이다. 이러한 변화는 이미 시작되었고, 트럼프 행정부 이후에도 미국은 한국의 대중 전략 참여를 지속적으로 요구할 것이다. 평화체제는 어떠한 형태라도 한미동맹을 한반도의 안정 유지에 국한시켜 온 한국의 입장과 한반도를 넘어선 전략적 역할을 요구해 온 미국 간의 갈등을 증폭시킬 가능성이 크다.

미국은 한반도에서 북한의 안보 위협을 크게 줄이려는 의도를 분명히 하고 있다. 북핵 문제를 북미 직접 대화라는 양자주의로 해결하고자 하는 미국의 의도는 동아시아 전략에서 '행동의 자유'를 최대한 확보하겠다는 의도이다. 북한과 양자 회담은 한편으로는 북한과 나아가 동아시아 지역에 대한 중국의 영향력을 무력화시키고 다른 한편으로는 미국의

배치되지만, 연합사령관과 유엔사령관을 주한미군사령관이 겸하고 있는 구조에선 문제가 되지 않았다. 그러나 미래연합사 구조에서 한반도 위기 상황이 발생할 경우, 유엔사가 위기 관리에 참여하면 유엔사령관이 관계약정에 따라서 미래연합사에 지휘권을 행사할 수 있게 된다. 유엔사가 연합사를 대신해 한반도 안보 상황에 영향력을 발휘할 수 있는 구조가 되면 유엔사 후방기지가 있는 일본의 위상이 커지게 된다. 유엔사 후방기지는 유사시 전력 제공국의 병력과 장비를 지원받아 한국으로 전개하는 역할을 담당하고 있기 때문이다.

대중국 전략에 미온적인 한국 정부를 강하게 압박하는 것이다. 북한의 위협을 제거함으로써 한미동맹을 유지하기 위한 미국의 정치적 부담과 경제적 비용을 크게 줄이고 중국에 대한 견제력을 고양시키는 이중의 효과를 얻고자 하는 것으로 볼 수 있다.

한반도에서 군사적 긴장이 크게 완화된 상황에서도 미국은 여전히 한미동맹을 유지하려는 근거는 남아있다. 한미동맹의 완전한 해체는 동아시아에서 미국이 누렸던 기존의 영향력을 약화시킬 것이며 한반도에 급변 상황이 발생할 경우 다시 개입하는 것을 어렵게 할 것이기 때문에 한미동맹은 미국을 위해 유지될 필요가 있다. 북한의 핵위협이 완전히 제거되지 않은 불안정한 평화체제가 지속될 경우에는 한국의 핵개발 시도를 통제하고 억지하기 위해서도 한미동맹은 유효한 수단이다. 향후 미국의 입장에서 한미동맹은 한국에 대한 잠재적 위협에 대한 억지력의 제공보다는 한국을 영향력 내에 두면서 한반도를 관리하려는 목적과 대중국 균형 전략, 나아가 봉쇄 전략의 동참 여부에 따라서 그 효용성을 재설정 할 것이다. 결국 중국의 영향력 확대와 북한의 잠재적 위협이 상존하는 상황에서 한미동맹의 근본적 변화는 한국으로서는 국방비를 포함하여 안보를 위한 제반 비용이 상당히 증가하게 됨을 의미한다. 한국의 입장에서 평화체제하에서 한미동맹은 한국 방어의 한국화를 위한 비용을 전적으로 지불하면서, 동시에 중국과 미국 간의 갈등과 대립의 강도에 따라서 위험 분산과 결속력 유지 사이에서 부단히 전략적 계산을 수정하며 유지해야 함을 의미한다. 평화를 위해 우리가 지불해야 하는 비용은 결코 적지 않을 것이다.

참고문헌

- 김성한. 2019. “미국의 신질서 구상과 한미동맹 2030,” 신아세아 26:3.
- 류제승. 2019. “한반도 비핵화와 평화체제,” 한국국가전략 9호.
- 설인호. 2018. “유엔사의 어제와 오늘,” 군사 108호.
- 손한별. 2018. “한미 군사협력체제의 오늘과 내일,” 신아세아 25:4.
- 우정엽. 2019. “북한의 불완전한 비핵화와 한미 동맹의 문제,” 전략연구 78호.
- 이성만. 2013. “한반도 평화체제 논의와 한미동맹의 미래,” 공사논문집 66: 1.
- 이수형. 2009. “한반도 평화체제와 한미동맹,” 통일과 평화 2호.
- 이인호. 2008. “한반도 평화체제 구축에 따른 쟁점과 대책,” 국방연구 51: 2.
- 정경영. 2018. “평화협정 체결과 주한미군의 미래,” EAI Issue Brief.
- Albright, Madeline K. 1994. “Realism and Idealism in American foreign policy today.” US Department of State Dispatch 5. No. 26, 434-437.
- Biddle, Stephen and Ivan Oelrich. 2016 “Future Warfare in the Western Pacific: Chinese Antiaccess/Area Denial, U.S. AirSea Battle, and Command of the Commons in East Asia.” International Security, 41: 1, 7-48.
- Brooks, Stephen G. and William Wohlforth. 2016. “The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century.” International Security 40: 3, 7-53.
- Campbell, Kurt and Ely Ratner. 2018. “How Beijing Defied American Expectations.” Foreign Affairs March/April 60-70.
- Campbell, Kurt M. 2004. “The end of alliances? Not so fast.” The Washington Quarterly 27: 2, 151-163.
- Campbell, Kurt, Lindsey Ford, Nirav Patel, Vikram J. Singh. 2009. “Going Global: The future of the U.S.-South Korea Alliance.” Washington D.C.: Center for New American Security.
- Denmark, Abraham M. and Zachary M. Hosford. 2010. “Securing South Korea: A Strategic Alliance for the 21st Century.” Washington D.C.: Center for New American Strategy.
- Evera, Stephen Van. 1990. “Why Europe Matters, Why the third World Doesn't: American Grand Strategy after the Cold War.” Journal of Strategic Studies 13: 2, 1-51.
- Feith, Douglas. 2002. “Statement of Hon. Douglas J. Feith, Under Secretary of Defense for Policy.” Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 2003. Hearings Before the Committee on Armed Services US Senate, 107th Congress 1st session(FEBRUARY 14). Washington D.C.: US GPO.

- Friedberg, Aaron. 2019. "Getting the China Challenge Right." *The American Interest* 14: 4.
- Gavin, Francis J. 2015. "Strategies of Inhibition: U.S. Grand Strategy, the Nuclear Revolution, and Nonproliferation." *International Security* 40: 1, p.9-46.
- Gerzhoy, Gene. 2015. "Alliance Coercion and Nuclear Restraint: How the United States Thwarted West Germany's Nuclear Ambitions." *International Security* 39: 4, pp. 91-129.
- Gilli, Andrea and Mauro Gilli. 2019. "Why China Has Not Caught Up Yet: Military-Technological Superiority and the Limits of Imitation, Reverse Engineering, and Cyber Espionage." *International Security* 43: 3, 141-189.
- Harding, Harry. 2015. "Has U.S. China Policy Failed?" *The Washington Quarterly* 38:3, 95-122.
- Liska, George. 1962. *Nations in Alliance: The Limit of Interdependence*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Montgomery, Evan Braden. 2014. "Contested Primacy in the Western Pacific: China's Rise and the Future of U.S. Power Projection." *International Security* 38: 4, p.115-149.
- New York Times. 1992. "U.S. Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop: A One-Super Power World." March 8.
- Oneal, John R. 1990. "The theory of collective action and burden sharing in NATO." *International Organization* 44: 3, 379-402.
- Rumsfeld, Donald. 2002. *Hearings Before the Committee on Armed Services US Senate, 107th Congress 1st session (February 5)*.
- Rumsfeld, Donald. 2004. "The Global Posture Review of United States Military Forces Stationed Overseas." *Hearing before the Committee on Armed Services US Senate, 108th Congress 2nd Session(September 23, 2004)*.
- Rumsfeld, Donald. 2011. *Known and Unknown: A Memoir*. New York: Sentinel Trade.
- Snyder, Glenn. 1990. "Alliance Theory: A Neorealist First Cut." *Journal of International Affairs(Spring/Summer)*, 103-123.
- U.S. Department of Defense. 1990. *A Strategic framework for the Asian Pacific rim: report to Congress: looking toward the 21st Century*. Washington D.C.: US GPO.
- U.S. Department of Defense. 1992. *A Strategic framework for the Asian Pacific Rim: report to Congress*. Washington D.C.: US GPO.
- U.S. Department of Defense. 1995. *United States security strategy for the East Asia-Pacific Region*. Washington D.C.: US GPO.

- U.S. Department of Defense. 2019. Indo-Pacific Strategy Report Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region.
- Walt, Stephen. 1990. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Walt, Stephen. 2009. "Alliances in a Unipolar World." *World Politics* 61: 1, 86-120.
- Waltz, Kenneth. 1990. "International Relations in a Multipolar World" Hearing before the Committee on Foreign Relations, Senate, 102nd Congress (November 26). Washington D.C.: US GPO.
- Wohlforth, William C. 1999. "The Stability of a Unipolar World." *International Security* 24: 1, 5-41.

2

비핵화의 정치경제 : 국제비핵체제의 성립요인에 대한 실증 분석

울산대학교 국제관계학과 교수 김 치 욱

비핵화의 정치경제

: 국제비핵체제의 성립요인에 대한 실증 분석

김 치 욱*

목 차

요약	48
I. 서론	49
II. 선행연구	52
III. 주요 가설	56
IV. 실증 분석	58
1. 분석 모형	58
2. 분석 결과	61
V. 결론	77
참고문헌	79
부록	87

* 울산대학교 국제관계학과 교수

〈요 약〉

이 논문은 국제비핵체제의 성립에 영향을 미치는 정치경제적 요인을 1968년부터 2018년까지 190여개 국가를 표본으로 실증적으로 규명하고자 시도했다. 핵비확산조약(1968), 포괄적 핵실험금지조약(1996), 핵무기금지조약(2017) 등 국제비핵레짐에 가입하는 원인에 대하여 안보요소, 능력요소, 자유주의적 요소, 확산요소 등의 가설을 제시하고, 사건사분석과 회귀분석을 활용하여 검증했다. 그 결과, 핵비확산조약 가입을 가속화하는 요인은 경제적 개방성과 지역규범의 확산이었지만 국제적 지위는 가입의 속도를 늦추는 요인으로 나타났다. 핵실험금지조약의 경우, 군사동맹·국제적 지위·민주주의·규범 확산 등은 국가들의 참여를 재촉하는 요인이었지만, 내부 위협의 존재는 가입을 가로막는 걸림돌로 작용했다. 끝으로, 국가들은 핵보유국과 군사동맹을 체결하거나 국제체제 내 비중이 클수록, 그리고 민주주의 수준이 높을수록 핵무기금지조약의 협상·채택·가입에 소극적인 것으로 관측되었다. 이는 국제비핵체제의 성립을 위해서는 유엔 등 다자기구를 바탕으로 지구적 차원에서 강대국의 지지를 모으고, 지역기구를 통하여 비핵 규범의 지역적 확산에 노력할 필요가 있음을 시사한다.

I. 서론

본 연구는 핵무기 없는 세계의 제도적 기초라고 할 수 있는 국제비핵체제(international non-nuclear regime)의 성립에 영향을 미치는 정치경제적 조건을 실증적으로 규명하고자 한다. 보다 구체적으로, 국가들이 비핵화의 가치를 지향하는 국제비핵협정의 수립에 참여(주저)하는 요인을 밝혀내고, 이로부터 한반도 및 지구적 비핵화를 위한 정책적 시사점을 도출하려고 한다.

비핵화의 정치경제적 요인을 탐구할 필요가 있는 이유는 무엇보다 비핵화 문제가 최근 남-북 및 북-미 관계, 미국-이란 관계에서 가장 민감한 안보 의제로 대두된 데서 찾을 수 있다. 2017년부터 세 차례의 남북정상회담과 두 차례의 북미정상회담이 열렸지만 북한 비핵화의 돌파구는 여전히 오리무중이다. 특히 2019년 2월 북미정상회담이 결렬된 이후, 같은 해 3월 UN 안보리 대북제재위원회의 연례보고서에서 대북제재의 허점이 드러남으로써 평화적 비핵화는 커녕 지정학적 긴장이 고조되고 있다.

북한은 2018년까지 10~20개로 추정되던 핵탄두 숫자가 2019년에 20~30개로 증가했다. 북한은 2018년 핵무기와 중장거리 탄도미사일 실험을 중단하겠다고 선언했음에도 군사용 핵 프로그램을 국가안보 전략의 핵심요소로 우선시하고 있다(SIPRI Yearbook 2019). 이란은 2019년 9월 유럽이 포괄적공동행동계획(JCPOA)을 제대로 이행하지 않는다는 이유로 기존 핵합의의 이행 범위를 축소하는 3단계 조치를 개시했다. 우라늄을 농축하는 원심분리기의 수와 성능에 대한 제약이 축소되면 이란의 우라늄 농축 활동이 빨라질 전망이다. 이러한 상황에서 비핵화의 정치경제적 모멘텀에 대한 탐구 작업이 절실히 요구되고 있다.

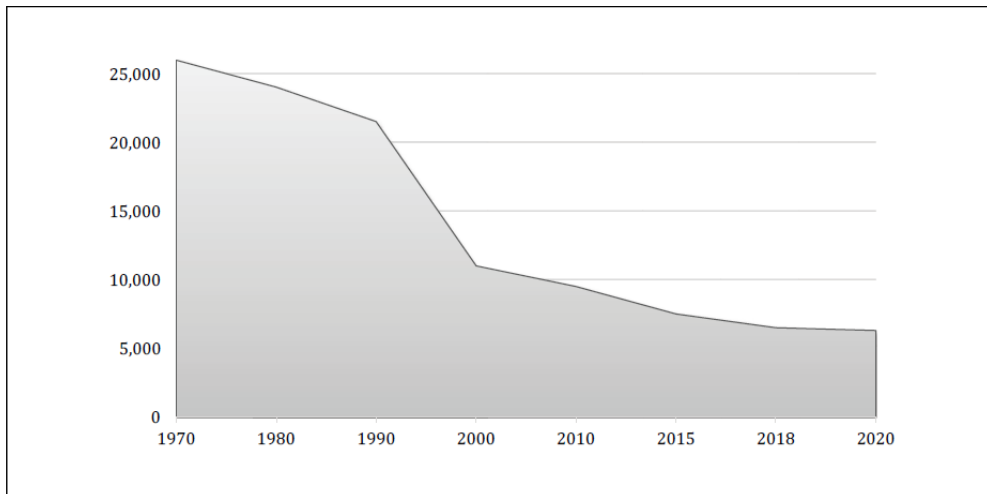
또한 핵무기의 존재와 확산은 지구적인 차원에서도 시급히 해소해야 할 위기요인이다. 핵무기는 여전히 국제안보에 가장 큰 위협요소다(Fuhrmann and Li 2009; Gartzke and Kroenig 2008). 노벨위원회는 2017년 10월 6일 노벨평화상 수상자 선정배경을 설명하면서 “핵무기를 인류와 지구상의 모든 생명에 대한 끊임없는 위협”이라고 강조했다. 유엔(UN) 군축연구소도 2019년 5월 핵 보유국이 핵무기를 사용할 위험이 2차대전 이후 최고조에 달했다면서 ‘세계가 더 심각하게 받아들여야 할 긴급 사안’이라고 밝혔다. 특히 미-중 간 전략적 경쟁이 격화되면서 핵보유국들이 새로운 핵 현대화 프로그램을 진행 중이고 무기통제 환경도 변하고 있다고 진단했다.

실제로 미국과학자연맹(FAS)의 자료에 의하면, 세계에는 2018년 중반 현재 14,485개

의 핵무기가 존재한다. 이는 1986년의 70,300개에 비하면 큰 폭으로 감소한 수치이지만, 오늘날의 핵무기가 과거에 비해 파괴력이 급격히 높아진 점을 감안하면 핵공포 그 자체가 줄었다고 보기는 힘들다. 스웨덴 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)는 2019년 현재 9개국이 14,465개의 핵탄두를 보유하고 있으며, 이 중 실전 배치 상태인 것이 3,750개이며 매우 높은 수준의 준비태세를 유지하고 있는 핵무기는 2,000개가량이다 (SIPRI Yearbook 2019).¹⁾

더구나 핵 감축의 속도가 느려진 것도 우려되는 대목이다. 핵보유국들은 핵무기의 감축을 계획하기보다는 대규모 핵시설을 무기한 유지할 계획을 갖고 있다는 관측이다. 한 예로, <그림1>은 미국은 1990년에 이어서 2000년경까지 핵무기 보유량을 비교적 급격하게 줄여왔으나, 2015년 이후에는 핵무기 감소량이 크게 둔화되었음을 보여준다. 미국과 러시아는 2021년 만료 예정인 신전략무기감축협정(New START)을 연장하기 위한 논의에 진척을 보이지 못하고 있다.²⁾ 그 대신 양국은 신형 미사일과 운반용 비행체 제, 핵무기 제조시설 개발 계획을 추진하고 있다.

그림-1 미국 핵무기 재고량 변화



출처: Wirtz(2019, 790)

- 1) SIPRI가 핵보유국으로 판정한 국가는 미국, 러시아, 영국, 프랑스, 중국, 인도, 파키스탄, 이스라엘, 북한 등 9개국이다.
- 2) 미국과 러시아 간에 2010년 체결된 New START는 배치 전략핵탄두를 각각 1,550기로, 보유 가능한 운반수단은 총 800기로, 그리고 배치된 전략적 운반수단은 700기로 제한했다(박건영 2011).

뿐만 아니라 기존 핵비확산 레짐은 이미 2000년대 들어 많은 도전에 직면하기 시작했다. 북한은 2006년과 2009년에 핵실험을 감행했고, 이란은 1980년대부터 핵비확산조약(NPT) 체제에 반기를 들었다. 이러한 핵 위협이 고조되는 속에서, 미국 오바마 대통령은 2009년 프라하선언에서 야심찬 “핵 없는 세상” 비전을 역설했다.³⁾ 이어서 전 세계적 핵군축의 일환으로 유럽에서 전술핵무기를 철수하는 방안을 유력하게 검토하기까지 했다. 그러나 2014년 3월 러시아의 크림반도 강제합병 이후, 미국 정부는 유럽에 배치된 낡은 핵무기를 현대화 하는 쪽으로 방향을 틀었다. 2016년 10월에는 브라질, 오스트리아, 멕시코, 남아공 등 비핵보유국들이 핵무기 사용 금지 방안을 추진하자 이를 적극적으로 저지하기도 했다.

그럼에도 불구하고, 국제비핵레짐의 수립을 향한 움직임도 지속되고 있다. 최근까지 퇴색의 기미가 역력했던 인류 비핵화의 염원이 2017년 7월7일 UN총회에서 핵무기금지조약(TPNW)이 122개국의 찬성으로 정식 채택되면서 되살아나고 있다. 핵무기금지조약은 2017년 채택되었고, 2019년 3월 현재 70개국이 서명하고 22개국이 비준을 마친 상태다. 이 조약은 핵무기의 전면적인 폐기를 목표로 하고 있으며, 핵보유국인 UN안보리 5개 상임이사국이 주도하는 핵비확산조약(NPT)을 대체하자는 취지를 담고 있다는 점에서 의미가 남다르다.

앞서 2016년에는 유엔 안전보장이사회에서 포괄적핵실험금지조약(CTBT)의 비준을 촉구하는 결의안이 압도적인 찬성으로 통과되었다. 전체 15개 이사국 중 14개국이 찬성하고 이집트만 기권했다. CTBT는 1996년 9월 유엔총회에서 채택된 이래 184개국이 서명하고 168개국이 비준했으나, 8개 의무가입국의 불참으로 인해 23년째 발효되지 못한 상태다.⁴⁾ 미국 공화당의 반대에 부딪쳐 의회 비준을 기대하기 어려운 상황에서 유엔 안보리 결의 채택으로써 우회적으로 의회를 압박하려는 속셈이었다.

요컨대, 국제비핵체제의 성립요인에 관한 연구는 한반도뿐 아니라 지구적인 차원에서 핵무기 없는 세계라는 비전을 구현하기 위한 출발점으로서 필요하다고 볼 수 있다.

3) 미국에서 핵무기 없는 세계가 처음으로 제안된 것은 1981년 레이건 행정부 시기까지 올라간다. 당시 레이건 대통령은 소련에게 유럽에서 중거리 핵무기를 제거하자는 제로옵션을 제안했다. 1987년 레이건-고르바초프 정상회담에서 유럽 중거리핵무기폐기협정에 합의했고, 1991년까지 총 2,900여기의 중거리핵무기를 유럽에서 전량 폐기시키기도 했다(한용섭 2010).

4) CTBT의 발효를 위해서는 원자력 능력을 보유한 44개국의 비준이 필요하다. 하지만, 이중에서 북한, 인도, 파키스탄 3국은 서명조차 하지 않은 상태고, 미국, 중국, 이집트, 이스라엘, 이란 등 5개국은 서명은 했으나 비준하지 않고 있다.

II. 선행연구

본 연구는 국가들의 국제비핵체제 참여(거부)에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 탐구한다. 사실 여기에는 국가들이 ‘비핵화에 찬성하는 이유’는 무엇이며, 비핵화를 지향하는 ‘국제협정에 가입하는 이유’는 무엇인지라는 두 물음이 결합되어 있다. 지금까지 핵무기의 국제정치는 핵확산 또는 비핵화(핵 포기 또는 비확산)의 원인에 관한 연구가 대종을 이루어왔다. 마치 동전의 양면처럼 핵확산 요인의 부재는 곧 비핵화 요인의 존재와 거의 동일시되었다. 따라서 아래의 선행연구 검토는 핵확산 결정요인에 관련된 연구와 국제협정 가입요인에 관한 연구를 중심으로 진행된다.

우선, 많은 연구자들이 국가들이 핵무기를 개발하는 동기를 찾아내려고 시도했다. 이 중에서 가장 대표적인 Sagan(1996/7)의 핵확산 모델에 의하면, 핵무기는 핵 위협 같은 안보 요인, 그리고 국내정치 및 국제규범 등의 비안보 요인에 의하여 확산된다. 첫째, 안보모델은 군사적 위협의 존재로부터 핵확산이 발생한다고 본다. 국제적 충돌의 가능성과 생존에 대한 위협을 완화할 목적으로 국가들은 핵무기를 필요로 한다고 주장한다(Epstein 1977; Mearsheimer 1990; Frankel 1993; Frankel and Davis 1993; Thayer 1995; Paul 2000). 이들에게 핵 개발의 일차적 동기는 국가의 군사적 안보이며(Epstein 1977), 안보는 ‘핵확산의 유일한 필요충분조건’으로 여겨진다(Thayer 1995). 안보위협에 더 노출되어 있는 국가일수록 핵무장에 나설 가능성이 더 높고 핵확산을 막을 가능성도 더 낮다. 안보모델은 핵무기도 무기라는 직관에 호소하면서 정책결정자들에게 상당한 영향력을 발휘해왔다. 세이건(Sagan)은 핵위협의 부상에 대한 국가들의 반응에 초점을 맞추는 연구는 가장 보편적이면서 간결한(parsimonious) 방식으로 핵확산을 설명한다고 평가했다.

하지만, 안보모델은 경험적인 부분에서 많은 약점을 드러냈다.⁵⁾ 그것은 핵확산을 과다 예측한 나머지, 핵도미노 현상이나 전략적 연쇄반응을 통하여 확산은 확산을 낳는다고 전망했기 때문이다. 그러나 1945년 이래 핵확산의 속도는 그리 빠르지 않았고 핵도미노는 벌어지지 않았다. 1960년대 미국은 중국의 성공적인 핵실험에서 위협을 느낀 인접국가들이 핵 개발 대열에 나서지 않을까 우려했다. 그러나 인도, 인도네시아, 호주, 한국, 대만 중 오직 인도만 핵무기를 개발했다(Gavin 2004/2005). 또 미어샤이머

5) 핵포기 현상을 안보모델의 틀 안에서 설명하는 연구로는 Paul(2000), Reiss(1995) 등 참조.

(Mearsheimer 1990)는 탈냉전기의 유럽이 불안정해질 것이라고 내다보면서, 그 이유로 유럽 국가들이 독자적인 핵억지 전략을 추구할 것이기 때문이라고 강조했다. 그렇지만 1960년대 프랑스의 핵개발 이후 어느 유럽 국가도 아직까지 핵무기를 획득하지 않았다. 전체적으로 보면, 국제적 위협에 직면한 국가들의 숫자보다 핵보유국의 숫자는 여전히 더 적은 수준이다.

핵확산 연구의 두 번째 유형은 비안보 요인, 즉 경제적·정치적·심리적·제도적·규범적 요소를 강조하는 입장이다(Debs and Moteiro 2017). 이 접근법은 주로 핵무기를 지지 또는 반대하는 국내정치 행위자에 초점을 맞추고, 핵확산의 동기를 국내적 이해관계에서 유추한다. 예를 들어, 핵확산은 정치지도자의 심리상태와 국가정체성에 의하여 영향을 받을 수 있다. 어떤 지도자가 민족주의적 정체성을 지니고 있을 때, 그는 위협을 더 심각하게 여기고 행동의 긴급성을 더 강조하기 때문에 그만큼 핵개발 가능성이 높아진다(Hymans 2006). 실제로 남아프리카공화국의 경우, 핵 정책이 결정될 때 지도자들의 아이디어와 신념(Grillot and Long 2000; Lavoy 1993), 심리적 편견(Purkitt and Burgess 2012), 전략적 상황 인식(O'Reilly 2012), 조직정치(Liberman 2001) 등이 크게 작용한 것으로 밝혀졌다.

또한 핵확산은 지배엘리트의 정치경제적 선호에 의해서도 좌우될 수 있다(Solingen 1994a,b; 2007). 이는 핵무기를 얻을 것인지 여부가 지배세력이 자국의 안보와 번영을 어떤 방식으로 추구하느냐에 따라 달라지기 때문이다. 내부지향형 엘리트는 군사적·자급자족적 발전모델을 추진하고 핵 무장을 선호하는 경향이 강하다. 반대로 외부지향형의 국제화된 엘리트는 국제경제에의 통합에 바탕을 둔 경제성장을 선호하고, 지역적 고립과 불안정을 초래하는 핵개발을 회피하려고 한다. 결국 핵개발의 가능성은 두 유형의 엘리트 간 국내정치적 경쟁의 결과에 따라 결정된다.

한편, 구성주의 국제정치이론가들은 국제규범이 국가들의 핵무기 획득을 자극하기도 하고 억제하기도 한다고 본다. 규범적인 제약과 그에 따른 정치행위자의 정체성 변화에 주목하여 핵 정책을 설명한다(Katzenstein 1996; Tannenwald 1999; Rublee 2009). 이를 테면, 1960년대 핵비확산조약(NPT)을 중심으로 형성된 비확산 규범은 이후 국가들이 핵무기 개발 여부를 결정할 때 중요한 제약요소로 작용했다(Fuhrmann 2009a; Fuhrmann and Berejikian 2009; Reiss 1988; Tannenwald 1999).

이상의 두 유형의 선행연구는 국가들의 핵개발 결정요인을 이해하려 하고, 방법론에서는 질적·역사적 연구방법을 채용했다. 이와 달리 최근의 핵 연구는 새로운 데이터와

통계기법에 기반한 양적인 연구방법을 활용한다(Singh and Way 2004; Jo and Gartzke 2007). 이 중에서 핵확산의 공급 측면에 주목한 연구들은 핵무기 관련 원조의 유무가 핵확산을 결정한다고 주장한다(Kroenig 2009a,b, 2014; Fuhrmann 2009a,b).

이와 같이 선행연구는 핵확산의 동학에 대한 이해를 심화시키고 정책 대안을 강구하는데 적지 않은 기여를 했다. 동시에 몇 가지 한계점도 관찰된다. 무엇보다 선행연구는 사례의 회소성과 정보의 불확실성 때문에 분석결과의 견조성(robustness)에 대한 의구심으로부터 자유롭지 않았다(Sagan 2011; 한인택 2011). 아울러 기존 연구들은 핵무기 확산 또는 핵무기 포기의 사례가 극소수라는 점 때문에 이론의 빈곤을 겪고 있다(한인택 2011). 미국 케네디 대통령은 1963년에 ‘1970년대가 되면 핵보유국이 15개, 20개, 또는 25개로 늘어날 것’이라고 예상했다. 그러나 핵확산은 예상보다 훨씬 더 느린 속도로 진행되었고(Potter and Mukhatzhanova 2010), 핵확산 연구자들은 기술적으로 핵무기 개발 능력을 갖춘 국가들의 숫자와 실제 핵무기를 개발한 국가의 숫자 사이에 큰 격차가 해소되지 않는 수수께끼를 안고 있다(Hymans 2010).

또한, 기존 핵확산 연구자들은 국가별 핵능력에 관한 정보의 불확실성으로 인하여 그들의 연구결과가 쉽게 달라지는 고민거리도 안고 있다(Sagan 2011, 229). 한 예로, 핵보유국 숫자의 경우, Meyer(1984)는 10개의 기술적, 경제적 지표를 활용하여 34개 국가를 잠재적 핵무기 제조 능력 보유국으로 분류한 반면, Stoll(1996)은 모든 국가들이 국제시장에서 얼마든지 핵 물질에 접근할 수 있다는 가정 하에 1992년 현재 48개국을 잠재적 핵무기 능력을 갖춘 것으로 분류했다. 산술적인 수치로만 보면 12년 사이에 14개의 핵보유국이 증가한 셈이다.

게다가 핵무기 개발프로그램을 언제 시작했고 포기했는지에 관한 정보도 불완전하다(Sagan 2011, 226). 그로 인해 양적 연구들의 경우, 데이터 셋에서 일부 국가를 제외하거나 새로운 국가를 추가함에 따라 핵확산의 원인에 관한 연구결과들이 크게 달라졌다. 한 예로, Montgomery and Sagan(2011)에 의하면, 핵무기를 추구하는 새로운 국가들을 데이터 셋에 포함시킨 후에 통계학적 결과의 크기가 작아지거나 방향이 역전되는 현상이 발견되었다.

마찬가지로, 이른바 ‘제도의 국제정치’에 관심을 두는 학자들도 국제비핵협정을 본격적인 탐구의 대상으로 삼지 않았다(Sagan 2011, 238). 대신 이들은 국제제도가 국가의 행동을 얼마나 또 어떻게 제약하는지, 국가들이 특정 국제기구나 국제협정에 참여하는

이유는 무엇이며, 국제협정을 준수하는 원인은 무엇인지 등에 관심을 기울였다(Boehmer and Nordstrom 2008; Chayes and Chayes 1995; Dai 2007; Moravcsik 2000; Simmons 2000, 2010). 국가들은 국제공약을 통해서 단기적인 이득 대신에 장기적인 이익을 기대할 수 있으며, 국제적 의무사항이 없다면 취하지 않았을 법한 행동을 취하게 된다(Keohane 1984).

국제협정은 국가의 의사를 전달하는 신호기 역할을 한다. 어떤 협정에 가입함으로써 국가들은 서로에 대한 적대감을 누그러뜨리고 신뢰성을 증진할 수 있다. 군축협정의 경우, 상대국에 대한 검증과 확증 절차를 통하여 국가 간에 신뢰를 제공하고 전쟁의 가능성을 줄이는 효과를 발휘한다. 이러한 제도주의자들은 주로 기능주의적인 시각에서 국제제도와 국가 행태의 관계를 조명해왔다. 국가들은 단독으로 해결하기 어려운 공통 문제에 대처하기 위하여 국제제도를 만들고 그에 참여한다. 특히 상호의존과 지구화가 가속화되면서 국제제도에 대한 수요도 증가했다. 따라서 어떤 국가가 선진국, 민주주의, 거대경제일수록 국제제도에 참여할 유인은 더 커지게 된다(Jacobson, Reisinger, and Mathers 1986; Oneal and Russett 1999).

그러나 국제제도의 독립적 효과에 대하여 회의적인 시각도 존재한다. 다운스 등(Downs, Rocke, and Barsoom 1996)은 국제제도는 종종 국가이익에 영향을 미치는 외부요인이 아니라 그로부터 영향을 받는 내부요인이라고 주장한다. 국가들이 어떤 조약에 가입하거나 의무사항을 준수하는 것은, 그 조약 자체의 효과라기보다, 조약과는 무관하게 어차피 취할 행동이었기 때문이라는 설명이다. 한 예로, 국제인권협정이 인권 관행을 개선하지 못하는 이유는 인권 침해국들이 더 적극적으로 인권협정에 가입하는 경향이 있기 때문이다(Lupu 2013).

지금까지 탐구의 대상이 된 국제협정은 고문금지협약(Hollyer and Rosendorff 2011), 무역협정(Hollyer and Rosendorff 2012), 통화협정(Simmons 2000; Simmons and Elkins 2004; Simmons and Hopkins 2005; von Stein 2005), 인권협정(Goodliffe and Hawkins 2006; Hafner-Burton and Tsutui 2007; Hathaway 2007; Neumayer 2008; Vreeland 2008), 환경협정(Fredriksson et.al. 2007; Mitchell 1994; Neumayer 2002; von Stein 2008), 군축협정(Miller 1984; Brender 2018) 등이었다.

요컨대, NPT, CTBT, TPNW 등 국제비핵체제의 성립요인에 관한 연구는 아직 초보적인 수준을 벗어나지 못하고 있다. 국제비핵체제의 하나라고 할 수 있는 비핵지대만이

몇몇 사례연구와 계량분석에서 다뤄진 적이 있을 뿐이다(Mogami 1988; Solingen 1994; Baumgart and Muller 2005; Fuhrmann and Li 2008; 2009). 다만, 비핵지대 협정은 기본적으로 지역적인 차원의 비핵화를 추구하고 기존 NPT체제 하에서 용인되는 제도이다. 이 점에서, 본 연구의 국제비핵협정에 비하여 그 범위가 제한적이고, 핵무기 없는 세계에 대한 거시적인 차원의 함의를 얻기 어렵다.

뿐만 아니라, 2019년으로 50년째를 맞이하는 NPT의 가입 요인을 분석한 연구도 극히 드물다(Sasikumar and Way 2009). 아래에서는 국제비핵협정 가입 결정요인에 관한 가설을 도출하고 검증함으로써 핵무기의 국제정치, 그리고 제도의 국제정치에 관한 선행연구가 남겨놓은 공백을 채우려고 시도한다.

III. 주요 가설

여기에서는 국가들이 국제비핵체제, 즉 핵비확산조약, 핵실험금지조약, 핵무기금지조약 등에 서명·비준하게 되는 정치적, 경제적 요인을 가설적으로 제시한다. 이 때 국제비핵체제는 핵무기의 비확산은 물론, 핵무기의 실험 및 보유가 금지된 상태를 지향하는 국제레짐(international regime)을 말한다. 흔히 국제레짐은 국제관계의 특정 이슈영역에서 행위자의 기대가 수렴되는 명시적이거나 묵시적인 원칙, 규칙, 규범, 의사결정절차 등으로 정의된다(Krasner 1983). 본 연구의 비핵체제는 핵비확산조약(NPT, 1968), (포괄적)핵실험금지조약(CTBT, 1996), 핵무기금지조약(TPNW, 2017) 등과 같이 ‘비핵화’를 공통의 가치와 명시적 규칙으로 설정하는 국제제도로 구성된다.

본 연구는 국제비핵체제의 성립 또는 국가들의 국제비핵협정 가입 여부는 합리적 행위자로서 국가가 수행하는 비용-편익 분석에 의해서 결정된다고 가정한다. 국제비핵협정에 가입하는 것은 비용과 이득을 동시에 수반한다(Fuhrmann and Li 2008; 2009). 국가들은 핵무기를 개발·제조·배치·보유·실험·이전하지 않겠다고 공약함으로써 자신의 재량권을 상당부분 희생해야 한다. 핵무기가 상대적으로 저렴하고 안보 극대화 효과가 있는 무기라는 점에서 보면 그 비용은 상당하다(Quester 1973; Singh and Way 2004).

다른 한편, 국제비핵협정에 가입함으로써 중요한 이득을 얻을 수도 있다. 특히 비핵보유국들은 핵무기 공격을 당할지도 모른다는 두려움을 덜어낼 수 있다. 또 비핵화의 가치에 대한 동의와 의무 준수 의사를 전달함으로써 대외적 신뢰성을 높일 수 있다. 그 덕분에

경제원조, 무역, 투자 등에서 물질적 보상을 얻을 수 있다(Simmons 2000; Finnemore and Sikkink 1998). 결과적으로, 국가들이 합리적이며 효용극대화를 추구하는 행위자라는 가정 하에서, 그들이 국제비핵협정에 참여하는 것은 비용보다 이득이 상대적으로 클 때일 것이다.

보다 구체적으로 Sagan(1996/7), Jo and Gartzke(2007)의 핵확산 결정요인 및 Fuhrmann and Li(2008; 2009)의 비핵지대협정(nuclear weapon free zone treaty) 비준요인 연구들을 바탕으로 국가들의 국제비핵협정(NPT, CTBT, TPNW) 가입요인에 관한 가설을 도출한다. 첫째, 전통적인 안보모델에 입각하여, 군사적인 무력충돌에 연루되어 있거나 장차 연루될 가능성이 높은 국가일수록 국제비핵협정에 가입할 가능성은 낮을 것이다. 국제협정에 가입하는 것은 국가들의 정책선택의 유연성과 자율성을 제한한다(Abbott and Snidal 2000).

그런데 국제비핵협정 가입의 이득은 모든 국가들에게 동일하지 않다. 핵확산 연구들은 안보 위협에 처한 국가들은 핵무기를 개발함으로써 가장 큰 이득을 얻게 된다고 주장한다(Sagan 1996/97; Singh and Way 2004; Jo and Gartzke 2007). 만약 국가들이 미래에 무력충돌을 겪을 것으로 예상한다면, 핵무기를 보유함으로써 얻을 전략적 이득에 큰 의미를 부여할 것이다. 따라서 국제분쟁에 노출된 국가들은 비핵화 협정 가입에 소극적일 것으로 기대된다.

둘째, 국가들은 자신의 직접적 혹은 간접적 핵 능력이 강할수록 국제비핵협정에 가입할 가능성이 낮다. 각국 정부들이 국제협정에 가입하는 경우는 이미 특정한 정책변화를 이루었을 때이다(Downs, Rocke, and Barsoom 1996). 예를 들면, 인권협정에 가입할 가능성이 높은 국가들은 국내적으로 이미 좋은 인권 보장의 이력을 갖춘 국가들이다(Goodliffe and Hawkins 2006).

이 논리를 확장시키면, 국가들이 기존 핵무기 관련 활동을 포기하는 데 드는 비용이 크다면 비핵협정에 참여할 가능성도 그만큼 낮아질 것이다. 따라서 핵무기를 이미 보유한 국가일수록, 또 상당한 핵 관련 자원을 지니고 있는 국가일수록 비핵화 협정에 들어갈 가능성이 낮을 것이다. 그리고 핵보유국과 동맹을 체결한 국가들도 국제비핵협정에 가입할 가능성은 상대적으로 희박하다고 볼 수 있다. 이미 핵을 보유한 국가가 자신의 핵을 포기하기 어렵다면, 그 동맹국들에게도 동일한 핵 태세를 요구할 수 있기 때문이다.

셋째, 정치체제가 민주주의인 국가일수록 국제비핵협정에 가입할 가능성이 높을 것으로 점쳐진다. 핵확산의 경우, 레짐 형태에 의해서 영향을 받을 수 있지만(Solingen

1994), 그 궁극적인 결과는 경험적인 영역이다(Jo and Gartzke 2007). 어떤 점에서 보면, 독재체제는 국내의 반대를 억누르고 핵무기 개발을 추진하기에 유리한 체제이다. 반대로, 민주주의체제에서 인기영합적인 정치인들이 민족주의적 여론을 동원하기 쉽다는 점에서 보면 민주주의와 핵확산의 친화성이 높다. 하지만, 비핵화는 일종의 인류 공공선의 하나라는 점에서 민주주의의 규범적 가치와 상통한다. 따라서 본 연구는 민주주의가 국제비핵협정 가입을 촉진하는 요인이라고 가정한다.

넷째, 경제체제가 개방적인 국가일수록 국제비핵협정에 가입할 가능성은 높게 나타날 것이다. 구성주의와 신자유제도주의 국제정치이론에 의하면, 국가들이 국제규범을 준수하는 이유는 국제사회의 책임 있는 구성원이라는 점을 전달하기 위한 것이다. 비핵화의 가치에 적극 동조한다는 신호를 보냄으로써 해외투자를 유치하고, 자유무역협정을 체결하며, 지역기구의 회원국 지위를 얻는 등의 혜택을 노릴 수 있다. 자유주의 공동체에 통합되려고 시도하는 국가들은 자유주의 이상에 대한 확고한 약속을 보여줄 필요가 있다(Chafetz 1993).

다섯째, 국제비핵협정의 확산효과가 클수록 국가들의 추가 가입 가능성은 높아질 것이다. 국가들의 정책 선택은 다른 국가들의 행태로부터 영향을 받는다. 더 많은 국가들이 어떤 규범을 준수할수록 다른 국가들도 그 규범을 준수하지 않으면 안 된다는 일종의 ‘동료압박’(peer pressure)을 받게 된다(Finnemore and Sikkink 1998). 법제화(legalization) 연구들에 의하면, 국가들이 국제협정을 수용하는 경우는 다른 역내국가들이 그 협정에 비준할 때이다(Simmons 2000). 만약 그 지역에서 소수의 국가만이 해당 협정에 비준한 상태라면, 다른 역내국가들은 협정 비준의 압박을 덜 받게 된다.

IV. 실증 분석

1. 분석 모형

본 연구는 국제적 비핵화의 규범을 내재화하고 있는 3개의 국제비핵협정, 즉 핵비확산조약(NPT, 1968), 포괄적핵실험금지조약(CTBT, 1996), 핵무기금지조약(TPNW, 2017)을 분석대상으로 한다. NPT 표본과 CTBT 표본의 분석 기간은 해당 조약이 UN 회원국의 가입을 위해 공개된 시점부터 2016년까지이며, TPNW 표본은 2018년 한 해이다. 분석의 표본, 즉 비핵체제 참여 후보국은 NPT의 경우 188개국, CTBT와 TPNW

는 각각 191개국이다([부록] 참조). 흔히 국제협정의 ‘가입’은 두 단계로 나뉜다. 하나는 국제 절차로서 협정에 서명(sign)하는 행위이고, 다른 하나는 국내 절차로서 협정에 비준(ratify)하는 행위이다. 본 연구에서는 해당 협정이 서명을 위해 공개된 시점부터 비준이 이뤄지기까지의 기간을 분석한다.

본 논문에서 설명하고자 하는 대상은 첫째, 비핵협정에 가입 소요기간의 국가 간 차이이다. 즉 왜 어떤 국가들은 보다 빨리 NPT와 CTBT 등에 가입(비준)하는 반면, 다른 국가들은 보다 늦게 가입하거나 아예 가입하지 않는지 질문한다. NPT 표본에서는 1968년을 기점으로 각 년도별 비준 여부가 종속변수가 된다. CTBT 표본은 1996년을 기점으로 각 년도별 비준 여부를 종속변수로 한다. 기술적으로, 관찰기점으로부터 협약 비준이 이뤄지기 전까지 종속변수는 ‘0’으로, 비준 이후에는 ‘1’로 코딩됨과 동시에 표본에서 제외된다. 협정 공개 시점으로부터 비준까지의 존속시간(duration)이 길수록 비핵체제 가입에 더 소극적이라는 것을 의미한다. 둘째, TPNW 표본은 그 조약이 2017년 채택된 지 얼마 지나지 않았기 때문에 통계분석에 적합한 존속기간의 변이를 찾기 어렵다. 따라서 2018년 현재 TPNW 가입의 강도를 기준으로 비준은 ‘2,’ 서명은 ‘1,’ 기타는 ‘0’으로 코딩하여 종속변수로 삼는다.

독립변수는 전술한 가설을 바탕으로 안보요인, 능력요인, 자유주의 요인, 확산요인 등으로 대별된다. 안보요인으로는 안보위협과 군사동맹 변수를 고려한다. 안보위협 중 외부위협은 국제적인 폭력과 전투에 참여하는 정도에 따라 위협의 부재는 ‘0,’ 최저 수준의 위협은 ‘1,’ 최고 수준의 위협은 ‘10’으로 측정된다. 내부위협은 국내적인 폭력과 인종분규의 정도에 따라 동일한 방식으로 계산된다. 해당 데이터는 Major Episodes of Political Violence 데이터베이스에서 추출되었다. 군사동맹은 COW Alliance 데이터베이스를 바탕으로 어떤 국가가 명시적 핵보유 선언국과 안보조약을 체결하고 있으면 ‘1,’ 그렇지 않으면 ‘0’으로 측정한다. 핵보유 선언국은 US(1945), Russia(1949), UK(1952), France(1960), China(1964), India(1974), Pakistan(1998) 등이다.

둘째, 능력요인에는 국제체제에서의 지위와 경제적 능력이 고려된다. 어느 국가의 ‘국제지위’는 국제체제 안에서 그 국가가 차지하는 능력의 비중을 말한다. COW National Material Capabilities 데이터베이스의 Composite Index of National Capabilities (CINC)로서 그 최대값인 1에 가까울수록 국제적 지위와 능력이 커진다고 볼 수 있다. CINC는 군사비, 군 인력, 에너지 소비량, 철강 생산량, 도시 인구 및 총인구 등 6개 지표를 종합한 것이다. 경제능력은 2010년 기준 불평가격의 미국 달러화로 표시된 1인당

GDP로 측정되었고, World Development Indicators를 이용했다.

셋째, 자유주의 요인은 민주주의와 경제적 개방성을 포함하고 있다. 민주주의는 Polity IV 데이터베이스를 기반으로 민주주의의 수준에 비례하여 0에서 1의 값을 부여한다. 경제적 개방성은 국내총생산(GDP)에서 수출입량이 차지하는 비중(%)이다. 관련 데이터의 추출은 세계은행(World Bank)의 World Development Indicators 데이터베이스를 활용하여 이뤄졌다.

끝으로, 확산요인은 지역을 사하라이남 아프리카, 북아프리카·중동, 아시아·태평양, 미주, 유럽 등 5개로 나누고, 각 지역에서 해당 년도에 비핵협정에 가입한 국가의 비율로써 측정된다. 예를 들면, 1985년 현재 사하라이남 아프리카 지역에 39개국이 표본에 존재하고 이 중 31개국이 NPT에 비준했다면 지역규범 변수는 약 82퍼센트가 된다. 특정 해에 지역규범의 수치가 높을수록, 다시 말해서 비핵체제에 가입한 국가의 비율이 높을수록, 아직 협정에 참여하지 않은 국가들은 더 큰 가입 압력으로 노출되게 된다.

이와 같이 본 연구에서 종속변수는 특정 사건(비핵협정 가입)이 발생하기까지의 존속기간(duration) 또는 생존시간(survival time)을 측정하는 변수이고, 독립변수는 그 존속기간에 영향을 미칠 것으로 가정되는 변수들이다. 본 연구에서 국제비핵협정의 가입은 사건(비준)과 시간(비준까지의 소요 년 수)을 포함한다. 이러한 경우에는 사건사 분석(event history analysis)이 통상적인 회귀모형(OLS regression model)보다 더 유용하다(Box-Steffensmeier and Jones 2004).⁶⁾

왜냐하면 본 연구의 종속변수는 주어진 시점에서 국제비핵협정에 가입할 가능성(확률)인데, 이런 경우 통상적인 OLS 회귀분석은 두 가지 문제점을 갖는다(Box-Steffensmeier and Jones 1997; 1999). 하나는 중도절단(censoring) 문제다. 예를 들어, 1968년부터 가입에 개방된 NPT에 대하여 어떤 국가들은 관찰 종료 시점(2016년) 이전에 비준한 반면, 인도·파키스탄·이스라엘처럼 끝까지 비준하지 않은 국가들도 있다. 따라서 ‘협정 비준’이라는 특정 사건이 일어난 사례와 그렇지 않는 사례(right censoring)를 모두 고려함으로써 선택 편향성(selection bias)을 회피할 수 있는 분석 도구가 필요하다.

또 다른 문제는 시간종속적 변수(time-varying covariate) 문제다. 보통 표준선형회귀모형(standard linear regression)은 마치 모든 변수가 고정돼 있는 것처럼 간주한다. 본 연구에서처럼, 관찰 기준시점에서 멀어질수록 국제비핵협정 가입 확률이 높아짐을

6) 사건사분석은 생존모형(survival model), 해저드모형(hazard model), 혹은 존속모형(duration model) 등 다양한 방식으로 불린다.

뜻하는 종속변수의 시간의존성(time dependency) 문제를 수용할 수 없다. 사건사 모형은 이러한 중도절단 문제와 변수의 시간의존성을 다루기에 적합한 분석 기법이다. 아래에서는 사건사 분석법 중에서 존속기간·생존시간이 특정한 분포와 무관하다고 가정하는, 즉 비모수적(non-parametric)인 콕스비례해저드모형(Cox proportional hazard model)을 통해 국제비핵협정 비준에 영향을 미치는 요인을 규명한다. 궁극적으로 사건사 모형으로부터 비핵협정 비준이라는 사건이 특정 시점에 발생할 확률을 추정하게 된다.

이때 확률은 해저드비율 또는 위험률(hazard rate)이라고도 한다. OLS 회귀모형에서 계수는 독립변수 한 단위의 변화가 종속변수 자체에 미치는 효과를 나타내지만, 사건사모형의 위험률은 독립변수 한 단위의 변화에 따른 사건 발생 확률의 증감을 의미한다. 예를 들어, 어떤 독립변수의 위험률이 1보다 큰 값이면 독립변수 한 단위의 변화에 따라 사건 발생 확률이 증가하고, 위험률이 1보다 작은 값이면 사건 발생 확률이 감소한다는 뜻이다.

2. 분석 결과

(1) 핵비확산조약(NPT) 가입 결정요인

아래 <표1>은 핵비확산조약(NPT) 가입 결정요인을 분석하는 모형에서 사용되는 변수의 기술통계(descriptive statistics)다. NPT를 비준하기까지 평균 8.9년이 소요되었고, 외부위협과 내부위협은 평균 0.15~1.01로 비교적 낮은 수준을 보였다. 또 표본 국가들의 민주주의 수준도 평균 2.92를 기록하여 상당히 저조한 상태에 머물렀다. 한편, 국제지위, 경제능력 및 개방성은 최소값과 최대값의 격차가 매우 크기 때문에 값이 큰 변수가 과다 대표될 우려가 있다. 따라서 이러한 변수들에 각각 자연로그(log)를 취함으로써 효과의 편향성을 보정하려고 시도했다.

<표2>는 NPT 비준이라는 사건이 발생한 빈도와 비율을 요약적으로 보여준다. 180개국으로 구성된 전체 표본을 대상으로 했을 때, 사건 발생 가능 기간(time at risk)은 1445년이었으며 그 중 12퍼센트(발생률 $0.1225 \times 100\%$)에서만 비준 사건이 실제로 발생했다. 표본의 25퍼센트가 NPT에 비준하기까지는 2년, 표본의 50퍼센트가 비준하기까지는 3년, 그리고 표본의 75퍼센트가 비준하기까지는 11년이 소요되었다.

표-1 NPT 표본 요약통계

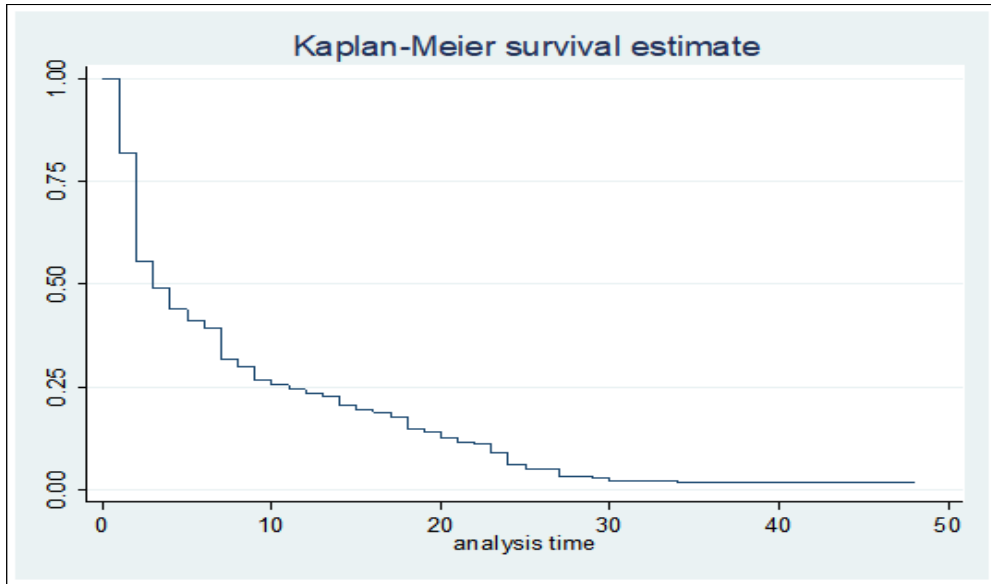
NPT		관측수	평균	표준편차	최소값	최대값
종속변수	비준여부	1,633	0.11	0.32	0	1
	준속기간	1,633	8.95	9.30	0	48
안보요인	군사동맹	1,633	0.34	0.47	0	1
	외부위협	1,472	0.15	0.70	0	9
	내부위협	1,472	1.01	2.00	0	10
능력요인	국제지위	1,568	0.01	0.02	6.63e-07	0.20
	(로그값)	1,568	-6.94	2.38	-14.23	-1.59
	경제능력	1,283	7981.03	13587.29	133.97	116232.80
	(로그값)	1,283	7.96	1.47	4.90	11.66
자유요인	민주주의	1,439	2.92	3.82	0	10
	개방성	1,159	60.45	42.29	4.92	313.96
	(로그값)	1,159	3.88	0.70	1.59	5.75
확산요인	지역규범	1,633	56.77	25.95	0	100

표-2 NPT 비준 사건 발생률

NPT		사건발생 위험기간	발생률	관측수	생존기간(survival time)		
		(time at risk)	(incidence rate)	(no. of subjects)	25%	50%	75%
전체		1445	0.1225	180	2	3	11
지역	Africa	310	0.1258	39	2	4	15
	MENA	404	0.0743	32	2	5	20
	Asia	288	0.1319	39	2	4	9
	America	285	0.1228	35	2	4	10
	Europe	158	0.2215	35	1	2	7

이러한 비준 사건 발생률을 지역별로 세분하여 보면, 북아프리카·중동 국가들 32개국 중 75퍼센트가 비준하는 데에 20년이 걸렸고, 사하라이남 아프리카 국가 39개국 중 75퍼센트가 비준하는 데에는 15년이 소요됨으로써 전체 평균 11년보다 비준이 훨씬 늦게 이뤄지는 것으로 나타났다. 반면, 아시아, 미주, 유럽은 평균 소요기간보다 일찍 비준하고, 다른 지역에 비해 5년 이상 앞서 비준함으로써 NPT 비준 비율에 지역별 편차가 존재함을 알게 해준다. 이는 NPT 비준 정치에 있어서 지구적인 차원의 동학뿐 아니라 안보환경이나 지역규범 등 지역 특유의 메커니즘이 작동하고 있음을 암시한다.

그림-2 NPT 비준 생존함수



〈그림2〉는 NPT 비준의 생존함수(survivor function)를 보여주고 있다. 여기에서 ‘생존’이라는 것은 사건을 당하지 않고, 곧 NPT에 비준하지 않고 남아있다는 의미다. 비준이라는 사건이 발생할 위험에 노출되어 있지만, 아직 그 사건이 일어나지 않은 상태를 말한다. Y축은 생존율의 변화를 나타내고, X축은 생존기간(혹은 존속기간)을 나타낸다. 1968년 NPT 채택 이후 약 3년째까지 생존율이 급격하게 하락하여, 약 50퍼센트의 국가들이 이 기간에 NPT에 비준했다. 11년이 지나는 지점에서는 생존율이 약 25퍼센트까지 하락하여, 75퍼센트의 국가들이 NPT에 가입하게 되었다. 그러다가 30년이 지난 지점에서는 생존율이 10퍼센트 미만으로 떨어짐으로써 거의 모든 국가들이 비준에 참여했다. 이는 비핵협정이 조속히 발효되기 위해서는 협정 채택 직후 3~10년 안에 집중적으로 가입을 유도할 필요가 있음을 시사한다.

이제 NPT 비준에 대한 서술적인 측면에 이어서, 〈표3〉의 사건사 분석 결과를 중심으로 NPT 비준 결정요인을 검토한다. NPT 가입에 영향을 미치는 요인 중에서 능력요인, 자유요인, 그리고 확산요인 등이 통계적으로 유의미한 것으로 관측되었다. 능력요인 중에서 ‘국제지위’가 높을수록, 즉 국제체제에서 차지하는 능력의 비중이 클수록 NPT에 가입할 가능성은 낮게 나타났다. 능력의 국제적 지위가 높아질수록 NPT 가입 확률은 10~17퍼센트 - M2(-10퍼센트), M5(-17퍼센트), M11(-14퍼센트) - 정도 감소했다.

이는 국가의 지역적·지구적 지위가 핵확산에 영향을 끼칠 수 있다는 연구결과와 상통한다(Jo and Gartzke 2007). 핵무기는 지역적 혹은 지구적 우세의 상징으로 인식되어 왔고, 국가들은 자신의 위산을 표현하고 신장시키기 위하여 핵무기를 추구한다(Quester 1973). 그런데, 모든 국가들이 핵무기를 추구할 수는 있지만 국제사회로부터 서로 다른 평판을 받는다. 강대국들은 상대적으로 약한 도덕적 비난을 받는 반면에, 약소국들은 더 큰 비난과 강대국들의 제재까지 받곤 한다. 따라서 강대국일수록 비핵협정에 가입할 압력이 상대적으로 작고, 그만큼 비준 확률도 낮아지는 것으로 해석된다.

또한 강대국일수록 군축협정에 가입할 가능성이 낮다는 연구(Brender 2018)와도 맥이 닿는다. 강대국 입장에서는 군축협정에 참여할 유인이 별로 크지 않은데, 그것은 강대국의 지도자들은 자신의 지위를 약화시키고 상대국에 대한 협상력을 저하시키는 공격용 군비를 감축할 유인을 갖지 않기 때문이다. 한마디로 강대국들은 자신의 능력에 제약을 가하는 국제협정으로부터 얻을 혜택이 별로 많지 않다. 실제로, NPT 상 5대 합법적 핵보유국 중 중국과 프랑스가 1992년에 이르러서야 NPT를 비준하게 된 것도 이러한 차원에서 이해될 수 있다.

규범의 지리적 확산도 NPT 가입 가능성을 높이는 변수로 나타났다. 비록 그 크기가 미약하기는 하지만, 2퍼센트 내외의 NPT 비준 확률을 상승시키는 것으로 관측된다. 이는 어느 지역에서 역내국가들이 NPT에 더 많이 참여할수록 그 지역에 속한 다른 국가들도 NPT에 가입할 가능성이 높음을 말한다.

표-3 NPT 가입 결정요인

NPT		M1		M2		M3		M4	
		Haz.Ratio	Std. Err	Haz.Ratio	Std. Err	Haz.Ratio	Std. Err	Haz.Ratio	Std. Err
안보요인	군사동맹	1.067	0.180						
	외부위협	1.014	0.123						
	내부위협	0.956	0.047						
능력요인	국제지위			0.900	0.031 ***				
	경제능력			1.008	0.062				
자유요인	민주주의					1.007	0.025		
	개방성					1.353	0.188 **		
확산요인	지역규범							1.022	0.004 ***
관측수(Obs.)		1,310		1,126		953		1,445	
Log likelihood		-643.26		-536.52		-426.36		-758.05	

NPT		M5		M6		M7		M8	
		Haz.Ratio	Std. Err	Haz.Ratio	Std. Err	Haz.Ratio	Std. Err	Haz.Ratio	Std. Err
안보요인	군사동맹	1.307	0.263	1.113	0.234	1.063	0.180		
	외부위협	0.899	0.178	0.976	0.157	1.036	0.128		
	내부위협	1.028	0.062	0.992	0.067	0.956	0.047		
능력요인	국제지위	0.829	0.048 ***					0.888	0.065
	경제능력	1.020	0.076					0.979	0.089
자유요인	민주주의			1.003	0.027			1.028	0.030
	개방성			1.363	0.198 **			1.162	0.223
확산요인	지역규범					1.023	0.005 ***		
관측수(Obs.)		1,047		953		1,310		897	
Log likelihood		-464.13		-426.21		-630.58		-394.15	
NPT		M9		M10		M11			
		Haz.Ratio	Std. Err	Haz.Ratio	Std. Err	Haz.Ratio	Std. Err		
안보요인	군사동맹					1.269	0.285		
	외부위협					0.919	0.185		
	내부위협					1.023	0.075		
능력요인	국제지위	0.953	0.034			0.863	0.066 **		
	경제능력	0.955	0.060			1.002	0.102		
자유요인	민주주의			0.986	0.025	1.000	0.031		
	개방성			1.177	0.173	0.982	0.188		
확산요인	지역규범	1.024	0.005 ***	1.023	0.006 ***	1.024	0.006 ***		
관측수(Obs.)		1,126		953		897			
Log likelihood		-525.81		-418.81		-385.69			

확산이론(Simmons 2000; Simmons and Elkins 2004; Goodliffe and Hawkins 2006; Neumayer 2008)에 의하면, 어떤 국가의 선택은 다른 국가들의 선택으로부터 자유롭지 않다. 국가들은 더 많은 다른 국가들이 규범을 준수할수록 그 규범을 준수하지 않으면 안 된다는 압박을 받게 된다(Finnemore and Sikkink 1998). 이를테면, NPT에 가입하지 않은 채 핵비확산 체제 밖에 남는 데 따른 기회비용, 즉 NPT에 참여함으로써 얻은 혜택은 더 많은 국가들이 NPT에 참여하면서 증가하게 된다. NPT에 참여하지 않는 국가들은 두드러질 수밖에 없고 더 큰 비용을 지불하게 된다. 이러한 압박은 국제협정의 내용, 곧 정책 변화를 요구하느냐 그렇지 않느냐와는 무관하게 작동할 수 있다(Simmons 2000; 2010). 결과적으로, 지역 내 다른 국가들이 NPT에 더 많이 가입할수록 미가입국의 비준 확률은 더 높아진다고 할 수 있다.

한편, 자유주의적 요소로서 경제적 개방성도 NPT 가입 확률을 높이는 요인이었다. 비록 일부 모형(M3, M6)에서만 통계적으로 유의미한 결과를 산출했지만, 경제적 개방성은 NPT 비준 확률을 35퍼센트 이상 증가시키는 효과를 발휘했다. Solingen(1994a; 1998)은 경제적 자유화 정책을 추구하는 지배 엘리트일수록 지역적 핵비확산 레짐에 참여할 가능성이 높다고 주장한다. 이들은 핵무기를 만들 수 있는 기회 대신에 돈을

별 수 있는 기회를 택한다는 것이다. Paul(2000)도 경제적 통합과 상호의존의 이득이 증가할수록 핵무기 개발과 같은 민감한 활동을 포기할 것이라고 주장했다. 이러한 선행연구 결과에 부합하여, 본 연구에서도 경제적 개방성과 NPT 비준 확률은 양(+)의 인과관계를 형성하는 것으로 관찰되었다. 반면에, 군사동맹·외부위협·내부위협 등 안보요인이나, 경제능력, 민주주의 등의 변수는 비준 확률에 주는 효과가 통계적으로 유의미하지 않거나 일관되지 않았다. 요약하면, NPT 비준의 촉진요인은 경제적 개방성과 규범 확산이었고, NPT 비준 저해요인은 국제적 지위인 것으로 확인되었다.

(2) 핵실험금지조약(CTBT) 가입 결정요인

포괄적 핵실험금지조약(CTBT)은 핵실험의 전면 금지를 목표로 1996년 채택된 이래 184개국이 서명하고 168개국이 비준을 마쳤으나 아직 발효되지 않은 비핵협정 중 하나다. 본 연구에서는 189개국을 표본으로 CTBT 비준 결정요인을 규명하려고 한다. <표4>는 변수의 요약통계를 보여주고 있으며, NPT 표본과 마찬가지로 국제지위, 경제능력, 개방성 변수의 과대 효과를 방지하기 위해 자연로그를 취하여 사용했다.

표-4 CTBT 표본 요약통계

CTBT		관측수	평균	표준편차	최소값	최대값
종속변수	비준여부	1,811	0.09	0.29	0	1
	존속기간	1,811	6.30	5.42	0	20
안보요인	군사동맹	1,811	0.27	0.45	0	1
	외부위협	1,513	0.09	0.60	0	6
	내부위협	1,513	0.85	1.78	0	9
능력요인	국제지위	1,650	0.01	0.02	2.44e-07	0.22
	(로그값)	1,650	-7.66	2.72	-15.23	-1.52
	경제능력	1,703	8034.93	12929.26	187.52	87516.45
	(로그값)	1,703	8.03	1.39	5.23	11.38
자유요인	민주주의	1,423	4.36	3.77	0	10
	개방성	1,556	78.90	42.51	0.03	364.36
	(로그값)	1,556	4.21	0.72	-3.51	5.90
확산요인	지역규범	1,811	37.20	28.43	0	100

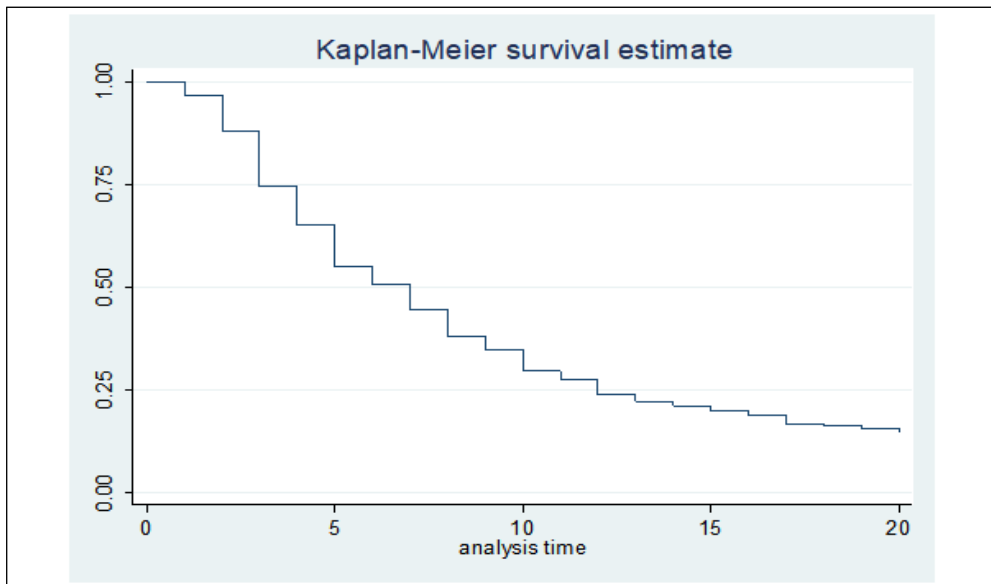
<표5>의 CTBT의 비준 사건 발생률에 의하면, 전체 189개국의 25퍼센트의 국가들이 CTBT에 비준하기까지 3년이 소요되었고, 비준국이 75퍼센트에 달하기까지 12년이 걸

렸다. 이를 지역별로 살펴보면 유럽 국가들이 비교적 짧은 기간 안에 CTBT를 비준한 것으로 관찰된다. 이들의 25퍼센트는 3년 이내에 비준했고, 75퍼센트는 5년이 지나지 않아서 협정에 참여했다. 반면, 사하라이남 아프리카와 북아프리카·중동 국가들은 비준까지 평균 기간보다 5년 더 걸렸다. 이들의 25퍼센트는 5~6년 안에 비준했고, 75퍼센트가 비준에 참여하기까지는 17년의 시간이 필요했다. 앞서 NPT 표본과 비교해보면, 모든 지역에서 CTBT에 대한 비준이 더 더디게 이뤄지고 있음을 발견할 수 있다.

표-5 CTBT 비준 사건 발생률

CTBT		사건발생 위험기간	발생률	관측수	생존기간(survival time)		
		(time at risk)	(incidence rate)	(no. of subjects)	25%	50%	75%
전체		1620	0.099	189	3	7	12
지역	Africa	447	0.074	40	5	10	17
	MENA	322	0.078	32	6	8	17
	Asia	397	0.071	39	4	9	.
	America	275	0.120	36	3	5	11
	Europe	179	0.235	42	3	3	5

그림-3 CTBT 비준 생존함수



CTBT 비준 생존함수는 <그림3>으로 나타나 있다. CTBT에 비준하지 않을 확률을 의미하는 생존율은 초기 5년 전후까지 비교적 급격하게 하락하다가 10년이 지나면서부터 하락세가 크게 둔화되었다. 생존율은 7년째에 접어들어 50퍼센트로 감소한 후 12년째 이후부터는 25퍼센트 수준에서 유지되었다. 채택 후 20년이 지나 관찰 종료시점인 2016년에 이른 상태에서도 여전히 20퍼센트 내외의 국가들은 CTBT에 비준하지 않은 채 생존하고 있는 것으로 밝혀졌다. 이는 NPT 표본의 최종 생존율 10퍼센트와는 대조적인 부분으로, 국가들이 NPT보다 CTBT 비준을 더 꺼리고 있음을 말해준다.

<표6>은 CTBT 가입 결정요인에 관한 추정 결과를 보여주고 있다. 앞서 언급한 대로 위험률(hazard rate)이 1보다 크면 비준 확률을 증가시키는 효과를, 1보다 작으면 비준 확률을 감소시키는 효과를 의미한다. 전반적으로 네 영역의 요인 중에서 안보요인이 상대적으로 두드러지고 유의미한 효과를 일관되게 지닌 것으로 나타났다. 먼저, 군사동맹 변수를 포함하는 모형(M1, M5~M7, M11)에서 핵보유 선언국과 군사동맹을 체결한 국가들은, 그렇지 않은 국가들보다, CTBT를 비준할 확률이 최소 57퍼센트에서 최대 124퍼센트까지 더 높은 것으로 조사되었다. 역설적으로 동맹국의 핵우산이 핵실험금지 조약에의 참여를 촉진하는 요소인 셈이다.

이처럼 핵우산의 존재가 국가들의 비핵체제 가입을 유도할 수 있는 이유는 첫째, 핵보유국이 핵우산을 빌미로 비핵보유 동맹국에게 핵무기 개발을 자제하도록 설득이나 압력을 가할 수 있다. 핵보유국은 핵우산을 통하여 안보 위협에 대한 동맹국의 우려를 불식시키고 핵 야망을 누그러뜨릴 수 있다(Jo and Gartzke 2007). 둘째, 비핵보유 동맹국들은 기회비용의 측면에서도 CTBT 비준으로부터 잃을 게 많지 않다. 미국의 동맹국인 서유럽의 경우처럼, 미국의 핵우산을 통하여 핵무기의 안보 효과에 무임승차할 수 있기 때문이다(Joffe 1984).

표-6 CTBT 가입 결정요인

CTBT		M1		M2		M3		M4	
		Haz.Ratio	Std. Err	Haz.Ratio	Std. Err	Haz.Ratio	Std. Err	Haz.Ratio	Std. Err
안보요인	군사동맹	2.248	0.405 ***						
	외부위협	0.305	0.245						
	내부위협	0.840	0.056 ***						
능력요인	국제지위			1.052	0.032 *				
	경제능력			1.245	0.072 ***				
자유요인	민주주의					1.061	0.031 **		
	개방성					1.241	0.067 ***		
확산요인	지역규범							1.033	0.005 ***
관측수(Obs.)		1,350		1,390		1158		1,620	
Log likelihood		-596.47		-671.88		-687.59		-725.15	
CTBT		M5		M6		M7		M8	
		Haz.Ratio	Std. Err	Haz.Ratio	Std. Err	Haz.Ratio	Std. Err	Haz.Ratio	Std. Err
안보요인	군사동맹	1.926	0.375 ***	1.958	0.395 ***	1.770	0.325 ***		
	외부위협	0.271	0.212 *	0.302	0.244	0.323	0.252		
	내부위협	0.855	0.066 **	0.833	0.064 **	0.869	0.058 **		
능력요인	국제지위	1.056	0.052					1.029	0.056
	경제능력	1.200	0.086 **					1.189	0.095 **
자유요인	민주주의			1.082	0.029 ***			1.096	0.031 ***
	개방성			1.103	0.192			1.115	0.199
확산요인	지역규범					1.029	0.006 ***		
관측수(Obs.)		1,178		1158		1,350		1038	
Log likelihood		-549.82		-526.73		-583.72		-498.14	
CTBT		M9		M10		M11			
		Haz.Ratio	Std. Err	Haz.Ratio	Std. Err	Haz.Ratio	Std. Err		
안보요인	군사동맹					1.576	0.345 **		
	외부위협					0.279	0.215 *		
	내부위협					0.805	0.074 **		
능력요인	국제지위	1.061	0.032 *			1.047	0.064		
	경제능력	1.086	0.069			1.091	0.096		
자유요인	민주주의			1.053	0.029 *	1.049	0.034		
	개방성			1.082	0.159	0.930	0.161		
확산요인	지역규범	1.032	0.006 ***	1.029	0.006 ***	1.025	0.007 ***		
관측수(Obs.)		1,390		1158		1038			
Log likelihood		-657.43		-526.02		-481.24			

핵우산은 동맹국의 핵 억지력에 의존함으로써 자신의 안보 이익을 침해하지 않고서도 국가들이 비핵체제에 들어가도록 해준다. 또한 불확실성이나 위협에 대비하는 정책 옵션을 미리 포기해야 하는 두려움도 줄여준다. 주요 핵 자원을 가진 국가들은 미래에 핵무기를 획득할 개연성이 높기 때문에 비핵화 공약을 받아들이기 쉽지 않다(Fuhrmann 2008; Lavoy 1993; Meyer 1984). 반대로 비핵체제 가입의 비용은 핵무기를 개발할 필요성을 느끼지 않는 국가들일수록 낮아진다. 핵보유국과의 군사동맹 덕분에 미래에도 핵무기를 개발할 필요성이 크지 않기 때문이다. 한 예로, 미국은 의회 내 공화당의 반대로 CTBT

비준을 아직까지 미루고 있지만, 미국의 동맹국인 한국과 일본은 각각 1999년과 1997년에 비교적 일찍 CTBT에 가입한 것도 이 같은 맥락에서 설명될 수 있다.

같은 모형에서 외부적·내부적 안보위협은 당초 가설대로 국가들의 CTBT 참여를 저해하는 요소로 작용했다. 우선, 국제적 외부위협은 핵실험금지조약 가입 확률을 72퍼센트 내외의 폭으로 감소시켰다. 현실주의 국제정치이론에 의하면, 국가들이 핵무기 개발에 나서고 비핵체제 가입을 주저하는 이유는 핵무기를 통한 안보 수요 때문이다. 핵무기를 추구할 강한 동기를 갖는 국가들은 비확산을 공약하지 않으려 할 것이다.

많은 핵확산 연구들은 국가들의 핵무기 추구 의지에 영향을 주는 가장 두드러진 요인으로 안보 환경을 꼽았다(Quester 1973; Sagan 1996/7; Singh and Way 2004; Jo and Gartzke 2007). 대외적 충돌을 경험하기 쉬운 국가들은 외부의 공격에 대비하고 억제하기 위하여 군사력을 강화하지 않을 수 없다. 핵무기는 효과적인 억제 수단이기 때문에, 이러한 안보 환경에서 국가들은 잠재적 핵 능력을 포기할 가능성이 거의 없다(Campbell 2002; Mearsheimer 1984). 그만큼 군사적 무력충돌에 연루되어 있거나 장차 연루될 개연성이 높은 국가일수록 핵실험을 전면 금지하는 CTBT에 가입하는 데에 부담을 더 크게 느낄 것이다. 법적인 약정을 하는 것은 미래의 유연성을 제한한다는 점에서 일종의 비용이다(Goodliffe and Hawkins 1996). 반대로 군사적 충돌에서 비교적 자유로운 국가들은 비핵체제 참여에 따른 비용이 더 적고 CTBT 비준 확률은 더 높다.

그리고 내부적 안보위협은 국가들의 CTBT 가입 확률을 13~20퍼센트 감소시키는 것으로 분석되었다. 비준 확률의 감소폭만 보면 내부 위협이 외부 위협보다 더 큰 영향을 끼치는 것으로 드러났다. 국내적 불안정이 핵 개발에 대한 요구를 증대시키고 핵실험을 금지하는 국제조약에 가입하지 못하도록 막을 수 있다는 의미다. 한 연구에 의하면, 핵개발 프로그램은 정치적으로 불리한 국내 이슈로부터 대중의 관심을 돌리기 위한 관심 전환용 도구로 활용된다(Sagan and Waltz 2002; Jo and Gartzke 2007).

핵개발 프로젝트는 민족주의적 정서를 대변하고 또 강화시킨다. 핵무기 보유와 민족적 자존감이 결합되는 현상은 정치지도자들이 핵무기 개발을 통하여 국내 불안을 해결하는 미봉책을 구상할 유혹을 갖기 때문이다(Nizamani 2000; Perkovich 19994). 예를 들면, 인도(Chellaney 1994)와 파키스탄(Sheikh 1994)은 핵 프로그램을 활용하여 대중의 불안감을 다른 곳으로 돌리고 민족주의적 정서를 부활하는데 성공했다. 이처럼 국내 정정이 불안할수록 핵무기 개발로 이어질 가능성이 높고, 인도·파키스탄의 예에서 보듯이 CTBT에 비준하지 않을 확률은 높아진다.

능력요인 중에서 국제적 지위는 일부 모형(M2, M9)에서만 5퍼센트 내외의 수준에서 통계적으로 유의한 비준 확률 증가효과를 수반했다. 1968년 NPT의 경우, 국제지위는 비준 확률을 감소시키는 요인이었으나, 1996년 핵실험금지조약의 경우에는 비준 확률을 높이는 요인으로 바뀌었다. 이에 대한 한 가지 설명으로 NPT와 CTBT가 체결된 국제정치적 맥락의 차이를 들 수 있다. NPT에 대한 비준이 이뤄지기 시작한 것은 냉전기 군사적 긴장이 고조되던 시기로 핵무기가 갖는 위신의 의미가 컸다. 반면, CTBT는 탈냉전 환경에서 핵무기의 상징성이 상대적으로 퇴조되던 시기에 서명에 개방되었다. 강대국들은 굳이 핵개발 프로그램이 아니더라도 재래식 군사력으로써 안보 수요를 어느 정도 충족시킬 수 있다고 판단한다. 강대국은 설사 핵개발을 금지하는 조약에 가입하더라도 핵무기가 아닌 다른 수단으로 전쟁에서 승리할 수 있기 때문에 안보상의 불이익을 덜 받는다.

자유주의 요소 중에서 민주주의는 핵실험금지조약 가입 확률을 높이는 요인이었다. 민주주의 변수는 여러 모형(M3, M6, M8, M10)에서 비준 확률을 5~9퍼센트 상승시키는 효과를 나타냈다. 민주평화론(theory of democratic peace)은 민주주의의 평화 증진 효과를 강조한다. 민주주의는 핵무기를 추구할 만큼의 두려움이나 야심을 느끼는 국가들의 수를 감소시킨다. Chafetz(1993)에 따르면, 자유민주주의의 중심부 국가들은 공통의 규범과 가치를 바탕으로 국제협력을 활성화하고 안보딜레마를 완화하며 핵 군비경쟁의 위험을 억제하고 있다. 민주주의 세계의 주변부 국가들도 더 이상 핵무기를 추구하지 않게 되었는데, 그 이유는 중심부 국가들과 정치경제적으로 통합됨으로써 많은 이득을 얻으려하기 때문이다. 결국 민주주의 확산은 평화지대(zone of peace)를 확대하여 국가들이 핵무기를 추구할 가능성을 낮춰준다.

민주주의는 또한 정책결정의 투명성을 강조하기 때문에 정치지도자들이 비밀리에 핵개발 프로그램을 추진하기 어렵다(Sasikumar and Way 2009). NPT에 가입하여 핵비확산 공약을 수용한 민주주의 국가들은 그 약속을 지속적으로 준수하는 경향이 있기 때문에 핵실험을 금지하는 조약에 대해서도 보다 긍정적인 자세로 임할 수 있다(Miller and Sagan 2011). 일부 유럽국가와 일본에서는 시민단체들이 핵무기와 핵실험에 반대하는 캠페인을 벌임으로써 CTBT 가입을 앞당길 수 있었다(Cirincione 2008; Wittner 1997).

한편, NPT 가입 결정요인 분석에서와 마찬가지로, 지역규범의 확산은 CTBT에 대한 비준 확률을 높이는 요인인 것으로 추정되었다(모형 M4, M7, M9~M11). 국가들은 자신의 행동을 국제사회의 기대에 맞게 조정한다. 일단 핵실험금지조약이 채택이 되면 그 협정에 가입(서명·비준)할지 여부를 결정해야 한다. 그런데 비준 행위는 국제협정상의

비용과는 상대적으로 관련성이 적다. 왜냐하면 국가들은 애초부터 자신의 이익에 반하는 국제협정의 창설을 지지하지 않았을 것이기 때문이다. 핵실험금지조약이 채택된 이후에는 국가들은 다소 상이한 계산법을 갖게 된다. 그 때문에 어떤 국가들은 비핵화의 가치를 지지함에도 불구하고 후속 비준 절차를 미루곤 한다.

그런데 규범의 확산은 국가의 비준을 가속화하는 역할을 한다. 법제화(legalization) 연구에 의하면, 국가들이 국제협정을 수용하는 경우는 역내 국가들이 그 협정을 비준할 때이다(Simmons 2000). 만약 그 지역에서 소수 국가만이 해당 협정에 비준한 상태라면, 다른 국가들은 협정 비준의 압박을 덜 받게 된다. 이러한 압박은 규범적인 차원과 물질적인 차원을 동시에 가해진다. 적합성의 논리(logic of appropriateness)는 국가들이 다른 국가들의 행동을 따라하는 이유는 협정의 비준이 국제사회의 구성원으로서 마땅한 책임이라고 이해하게 되었기 때문이라고 본다(Finnemore and Sikkink 1998). 결과의 논리(logic of consequences)는 비준 압박은 국가들이 자신의 신뢰도를 지탱할 필요가 있기 때문에 발생한다고 본다(Simmons 2000). 국가의 명성이 좋아지면, 그 국가는 국제협정의 비준을 거절했을 때 놓칠 수 있는 다양한 정치경제적 이득을 얻을 수 있다. 결국 CTBT 비준은 연쇄효과(cascade effect), 즉 어느 한 국가의 비준이 다른 국가의 비준을 수반하는 과정의 산물이 될 수 있다.

이러한 확산효과는 인권협정(Neumayer 2008), 국제통화협정(Simmons 2000) 등의 비준을 설명하는 요인으로 관측되었다. 마찬가지로 비핵지대협정에 대한 비준에 있어서도 국가들은 다른 국가들의 행동으로부터 영향을 받는다고 본다. 같은 지역의 많은 국가들이 비준에 동참할수록 다른 국가들도 뒤따를 가능성이 높아진다. 실제로 많은 동남아시아와 남태평양 국가들이 비핵지대협정을 비준하게 된 동기는 동료압력(peer pressure)이었다. 이와 반대로, 아프리카 국가들은 펠린다바협정(Treaty of Pelindaba)의 발효를 바라고 있지만, 인접국들이 이 협정에 비준하지 않기 때문에 서로 협정 비준을 우선순위에 두지 않게 되었다(Fuhrmann and Xi 2009).

요컨대, CTBT 가입을 촉진하는 요인은 군사동맹, 국제지위, 민주주의, 그리고 지역규범의 확산 등인 반면에, 내부 위협의 존재는 CTBT 가입을 저해하는 요인이었다.

(3) 핵무기금지조약(TPNW) 가입 결정요인

핵무기금지조약은 앞의 NPT나 CTBT에 비하여 훨씬 적극적인 국제비핵체제 수립을 위한 움직임이다. TPNW는 핵무기의 전면적인 금지와 궁극적인 철폐를 목표로 삼고

2017년 7월 7일 채택된 구속력 있는 최초의 국제협정이다. 이 조약이 발효되기 위해서는 최소 50개국이 비준해야 하지만, 2019년 10월 현재 32개국만 비준한 상태다. 유엔총회는 2016년 12월 TPNW 협상 개시를 요구하는 결의안을 채택했고, 2017년 6월 15일부터 2017년 7월 7일까지 조약안에 대한 협상이 진행되었다. 조약안 채택에는 122개국이 찬성표를 던졌고 네덜란드만이 반대표를 행사했다. 싱가포르를 기권을 택했다. 나머지 69개국은 표결에 참여하지 않았는데, 여기에는 모든 핵보유국과 북대서양조약기구(NATO) 회원국들이 포함되었다. TPNW의 성립을 강력히 추진해온 국제핵무기철폐운동(ICAN, International Campaign to Abolish Nuclear Weapons)에 의하면, 아일랜드, 오스트리아, 브라질, 인도네시아, 멕시코, 나이지리아, 남아공, 태국 등이 TPNW를 적극적으로 지지했다.

이처럼 핵무기 금지에 대한 국가들의 선호는 2016년 유엔총회 협상결의안, 2017년 핵무기금지조약 채택안, 그리고 2018년 현재 TPNW 가입 여부 등을 계기로 다양하게 표출되었다. 이 장에서는 TPNW에 대한 지지 결정요인을 회귀분석을 활용하여 조명한다. 확산요인을 제외하고 나머지 독립변수는 NPT 및 CTBT 가입 결정요인을 분석할 때 사용한 것과 동일하다. 확산요인이 빠진 것은 2018년 한해만을 분석의 대상으로 삼았기 때문이다. 다만, TPNW에 대한 각국의 입장을 나타내는 종속변수로 4가지를 고려하고 있다. 2016년 협상 결의안, 2017년 조약 채택안, 2018년 조약 가입상태, 그리고 이 세 입장을 산술평균한 전체 입장 등이다. <표7>은 이들 변수의 기술통계를 요약한 것이다.

표-7 TPNW 표본 요약통계

TPNW		관측수	평균	표준편차	최소값	최대값
종속변수	전체입장	191	1.05	0.67	0	2
	(협상결의안)	191	1.50	0.81	0	2
	(조약채택안)	191	1.24	0.97	0	2
	(조약가입안)	191	0.42	0.64	0	2
안보요인	군사동맹	191	0.37	0.50	0	2
	외부위협	191	0	0	0	0
	내부위협	164	0.56	1.48	0	7
능력요인	국제지위	189	0.01	0.02	2.44e-07	0.22
	(로그값)	189	-7.50	2.58	-15.23	-1.52
	경제능력	188	14028.33	22355.08	228.43	189464.60
	(로그값)	188	8.59	1.45	5.43	12.15

TPNW		관측수	평균	표준편차	최소값	최대값
자유요인	민주주의	159	5.95	3.71	0	10
	개방성	182	88.50	50.64	19.10	416.39
	(로그값)	182	4.35	0.51	2.95	6.03

〈표8〉의 회귀분석에서 M1~M7은 전체 입장을 종속변수로 한 모형이다. M8과 M9는 2016년 결의안과 2017년 조약안에 대한 입장을, 그리고 M10은 2018년 비준 근접도를 각각 종속변수로 한 모형이다. 첫째, 안보요인 중에서 핵보유국과의 군사동맹은 TPNW에 대하여 부정적인 입장을 강화하는 것으로 밝혀졌다. 핵실험금지조약의 경우, 군사동맹은 CTBT 가입을 촉진하는 요인이었다. 핵보유국의 핵우산에 속한 국가들은 핵실험금지조약에 가입하더라도 여전히 핵무기의 안보 효과를 누릴 수 있다고 판단했기 때문이다.

그러나 TPNW에서는 동맹이 비핵체제 가입을 방해하는 요소로 작용했다. 그것은 미국, 영국, 프랑스, 러시아, 중국 등 명시적 핵보유국들이 TPNW에 소극적이거나 적극적으로 반대하고 있기 때문으로 해석된다. 실제로 핵보유국 중 어느 누구도 TPNW를 지지하지 않았다. 미국과 러시아 등 상당수는 오히려 반대의사를 명시적으로 드러내기도 했다. 특히 미국, 영국, 프랑스는 TPNW 채택 후 공동성명서를 발표하고 동 조약의 협상에 참여하지 않았음을 상기시키고 앞으로도 동 조약에 서명·비준 의사는 물론 당사자가 될 뜻이 없다고 밝혔다. 나아가 TPNW가 국제관습법을 반영하고 있다거나 국제관습법으로 발전할 가능성도 차단했다. 북한의 핵개발 프로그램 등 국제안보에 대한 위협이 상존하는 상황에서 TPNW는 현실에 부합하지 않는다고 인식했다. 또 TPNW가 지난 70년 동안 유럽과 북아시아에서 평화를 유지하는 데 필수적이었던 핵억지 정책과 양립하지 않는다고 주장했다.⁷⁾ 호주, 일본, 비핵보유 NATO 회원국들도 미국의 핵우산을 통한 안보 증진을 위하여 TPNW에 반대하는 입장을 취했다.⁸⁾

이와 관련, 동맹과 핵확산의 관계에 관한 선행연구의 결과는 일관되지 않는다. 어떤 연구자들은 안보 공약이 핵확산의 위험을 줄여준다고 주장한 반면(Bleek and Lorber 2014), 다른 학자들은 동맹과 핵확산 간의 관계는 미약하다고 본다(Singh and Way

7) "Joint Press Statement from the Permanent Representatives to the United Nations of the United States, United Kingdom and France following the adoption of a treaty banning nuclear weapons," 7 July 2017.

8) "Australia resists nuclear disarmament push because it relies on US deterrent," *The Guardian*, 16 September 2015; "U.S. 'nuclear umbrella' drove Japan's vote against U.N. resolution," *Mainichi Japan*, 28 October 2016.

2004; Reiter 2014; Monteiro and Debs 2014). 동맹은 국제비핵체제의 형성을 때로는 촉진할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 이러한 모순을 해결하기 위해서는 구체적인 안보 공약과 동맹의 동학에 대한 고찰이 요구된다(Reiter 2014).

5대 핵보유국과 NATO 회원국의 TPNW에 대한 부정적인 입장은 국제적 지위, 경제력, 개방성 등의 효과에도 연결된다. 이들이 국제체제에서 차지하는 물질적 능력의 비중이 클 뿐만 아니라, 1인당 GDP와 무역 규모가 상대적으로 크기 때문이다.

문제는 민주주의 국가들일수록 TPNW의 협상·채택·가입에 더 소극적으로 임하느냐다. <표8>에 자유주의 요소 중 민주주의 변수는 가설과 달리 부정적인 효과를 갖는 것으로 나타났다. 민주주의는 대부분의 추정모형에서 통계적으로 유의미한 음(-)의 계수를 지니고 있었다. 이는 민주주의와 핵무기금지조약의 성립 가능성 간에는 반비례 관계가 존재함을 뜻한다.

표-8 TPNW 지지 결정요인

TPNW		M1		M2		M3		M4		M5						
		Coeff.	Std. Err	Coeff.	Std. Err	Coeff.	Std. Err	Coeff.	Std. Err	Coeff.	Std. Err					
안보요인	군사동맹	-0.368	0.104	***				-0.208	0.108	*	-0.376	0.108	***			
	내부위협	-0.026	0.035					-0.027	0.040		-0.051	0.037				
능력요인	국제지위				-0.048	0.018	***			-0.041	0.033					
	경제능력				-0.156	0.032	***			-0.134	0.038	***				
자유요인	민주주의						-0.041	0.014	***			-0.028	0.015	*		
	개방성						-0.155	0.104				-0.253	0.105	**		
상수		1.180	0.067	***	2.042	0.311	***	1.943	0.448	***	1.998	0.454	***	2.456	0.466	***
관측수(Obs.)		164		186		157		161		157						
R-squared		0.075		0.152		0.070		0.176		0.147						
TPNW		M6		M7		M8		M9		M10						
		Coeff.	Std. Err	Coeff.	Std. Err	Coeff.	Std. Err	Coeff.	Std. Err	Coeff.	Std. Err					
안보요인	군사동맹				-0.230	0.112	**	-0.281	0.123	**	-0.525	0.162	***	0.115	0.116	
	내부위협				-0.012	0.042		-0.041	0.046		-0.004	0.061		0.009	0.044	
능력요인	국제지위	-0.109	0.035	***	-0.093	0.038	**	-0.134	0.041	***	-0.108	0.054	**	-0.038	0.039	
	경제능력	-0.082	0.043	*	-0.064	0.046		-0.130	0.050	***	-0.018	0.066		-0.045	0.047	
자유요인	민주주의	-0.035	0.015	**	-0.028	0.015	*	-0.060	0.016	***	-0.035	0.022		0.010	0.016	
	개방성	-0.223	0.120	*	-0.262	0.120	**	-0.251	0.131	*	-0.400	0.173	**	-0.134	0.124	
상수		2.186	0.466	***	2.357	0.524	***	3.234	0.572	***	2.816	0.755	***	1.015	0.541	*
관측수(Obs.)		154		154		154		154		154						
R-squared		0.206		0.228		0.391		0.198		0.039						

이론적으로 민주주의는 국제비핵체제의 형성에 디딤돌과 걸림돌이 될 가능성을 동시에 내포하고 있다(Jo and Gartzke 2007; Solingen 1994).⁹⁾ 독재체제는 국내의 반대를 억누르고 핵무기 개발을 추진하기에 더 좋은 위치에 있다(Chubin 1994). 반대로 민주주의체제는 인기영합적인 정치인들이 민족주의적 여론을 동원하기 쉽고 핵무기를 개발하기에 수월하다고 볼 수도 있다. 민주주의에서는 정치적 생명이 여론에 의지하고 있다는 점에서 선출직 지도자가 핵개발을 외면하기란 쉽지 않을 수 있다(Perkovich 1999; Snyder 2000). 파키스탄, 프랑스, 인도 등에서 핵무기에 대한 대중적 지지가 높는데, 이는 개방적 정치체제가 핵 추구를 억제할 것이라는 민주평화론자들의 기대에 반하는 부분이다. 오히려 민주주의는 핵개발을 선호하는 국내 유권자들의 압력에 더 취약하기 때문에 국제비핵체제에 반대할 개연성이 높다(Kroenig 2009).

핵무기금지조약의 경우, 아프리카의 55개국과 라틴아메리카 33개국 등 민주주의 수준이 상대적으로 낮은 국가들로부터 지지를 받고 있다. 동남아시아비핵지대협정에 참여하고 있는 아세안 10개국도 TPNW 협상에 참여했으며, 많은 태평양 도서국가들도 찬성하는 입장이다.

그렇다면, 독재체제는 어떤 이유로 민주주의체제보다 국제비핵체제 형성에 더 우호적일 수 있는가? 독재국가는 기본적으로 신뢰성 문제(commitment problem)를 안고 있다. 그런데 국제협정은 국가의 의도를 전달하는 신호기 역할을 한다(Mansfield, Milner, and Rosendorff 2002; Keohane 1984). 이 점에서 TPNW 같은 비핵레짐도 독재국가들의 신뢰성 결함을 보충해주는 장치이다. 국가들은 비핵협정을 지지함으로써 군사적 능력을 드러낼 필요 없이 평화적 의도를 갖고 있다는 신호를 보낼 수 있다. 이를 통하여 상대적 권력에 관한 불확실성에서 빚어지는 예방전쟁의 위험을 덜어낸다(Kydd 2000; Mesquita, Koch, and Siverson 2004). 실제로 군축협정은 국가 간에 정보를 생산하는데 기여하고 분쟁 당사자 간의 긴장을 완화하는 효과를 갖는 것으로 나타났다(Lambelet 1975).

이를 종합하면, 국가들은 핵보유국과 군사동맹을 체결하고 있을 때, 국제체제 내에서 능력의 비중이 클수록, 그리고 민주주의 수준이 높을수록 핵무기금지조약의 협상·채택·서명·비준에 소극적인 것으로 분석되었다.

9) 정치체제의 유형과 핵확산 간의 상관관계에 대하여 부정적인 연구로는 Sasikumar and Way(2009), Montgomery(2005) 등 참조.

V. 결론

이상에서 본 연구는 ‘핵무기 없는 세계’의 제도적 기초로서 NPT, CTBT, TPNW로 대표되는 국제비핵체제의 성립에 영향을 미치는 정치적, 경제적 요인을 실증적으로 분석했다. 최근 비핵화 문제가 한반도를 비롯한 지구적 차원에서 민감한 안보 이슈로 대두되고 있다는 점, 핵무기는 여전히 국제안보에 가장 위협요소라는 점, 핵 감축의 속도가 둔화되고 있다는 점, 동시에 2017년 TPNW 체결과 2016년 CTBT 비준 촉구 결의안 등 비핵체제의 수립을 향한 움직임이 가시화되는 점 등을 고려할 때, 이러한 국제비핵체제의 정치경제에 대한 탐구는 중요한 의미를 갖는다.

지금까지 국가들이 핵무기를 추구하는 동기를 찾아내려고 시도하는 많은 연구 성과가 축적되었다. 세이건(Sagan)의 안보모델, 국내정치모델, 규범모델 등 3분법은 대표적인 예다. 방법론적으로도 질적 연구와 양적 연구를 병행하면서 핵확산에 동학에 대한 이해를 심화시켰다. 그러나 기존 연구들은 사례의 희소성과 정보의 불확실성으로 인하여 분석 결과의 일관성이 약화되기 일쑤였다. 국제제도의 정치경제를 다룬 연구들에서도 국제비핵체제는 본격적인 연구 분야로 여겨지지 않았다.

이러한 지적 공백을 메우기 위하여 본 논문은 안보요인, 능력요인, 자유주의 요인, 확산요인 등 네 측면에서 가설을 설정하고 통계적으로 검증했다. 190개 내외의 국가를 표본으로 추출한 다음, 1968년 NPT와 1996년 CTBT의 가입 결정요인을 밝혀내기 위하여 사건사 분석 모형을 활용하고, 2017년 TPNW 지지 요인을 규명하는 데에 회귀분석을 사용했다.

표-9 국제비핵체제 성립 결정요인

		NPT	CTBT	TPNW
안보요인	군사동맹		+	-
	외부위협			
	내부위협		-	
능력요인	국제지위	-		-
	경제능력			-
자유주의 요인	민주주의		+	-
	개방성	+		
확산요인	지역규범	+	+	

분석 결과를 보면, 국제비핵체제는 지역규범의 확산으로부터 긍정적이고 일관된 영향을 받았다. 어떤 국가가 NPT와 CTBT를 비준한 국가의 비율이 높은 지역에 속할수록 상대적으로 일찍 국제비핵체제에 진입하는 것으로 나타났다. 이는 유엔과 같은 보편적 국제기구뿐만 아니라 지역기구 차원에서도 비핵화의 동력이 동원될 필요가 있음을 말해준다. 또한 국제체계의 능력 분포에서 상층부에 있는 국가일수록 NPT에 더 늦게 참여하고 TPNW에 대해서도 소극적인 입장이었다. 안보모델의 예측에 부합하여 내부적 안보위협 존재는 국가들의 비핵체제 참여를 주저하게 만드는 요인이었다.

한편, 군사동맹과 민주주의는 비핵협정의 종류에 따라 상이한 영향을 미치는 것으로 드러났다. 이 두 변수는 CTBT의 비준을 촉진하는 요인이었지만, TPNW에 대해서는 부정적·소극적 입장을 강화하는 요인으로 기능했다. 이러한 비밀관성은 5대 핵보유국의 상반된 태도에서 그 원인을 찾을 수 있다. 국제비핵체제가 NPT로부터 CTBT, 그리고 TPNW로 진화해갈수록 미국 등 핵보유국과 그 동맹국의 지지가 약화되거나 지지에서 반대로 역전되었기 때문이다.

이상의 분석결과는 정책적인 면에서 보다 일반화가 가능한 비핵화 방안을 도출하는데 기여할 것으로 기대된다. 일부 국내 비핵화 연구는 핵포기 사례를 분석하고 각 사례가 북핵 문제에 대해 갖는 의미를 찾았지만(고재남 2008; 조동준 2008a, 2008b; 정은숙 2008), 개별적인 분석과 정책적 함의에 그치곤 했다는 지적이다(황지환 2012, 227). 그러나 엄밀히 말하면, 한인택(2011)의 논문에서 지적한 바와 같이, 핵포기 사례는 남아공 사례가 거의 유일하다. 그만큼 선행연구의 결과는 일반화에 한계가 있었고, 그로부터 도출된 정책의 적용범위에도 적지 않은 제약이 따를 수밖에 없었다.

그러나 본 연구는 지구적인 차원에서 국제비핵체제 성립요인을 규명하려고 시도했고, 그 결과 비핵레짐은 강대국 정치의 산물이며 규범 확산의 부산물임을 밝혀냈다. 지구적 비핵화를 추진하기 위해서는 유엔 안보리 같은 다자무대에서 강대국의 지지를 이끌어낼 뿐만 아니라, 지역기구를 활용하여 지역적인 차원에서 비핵 규범이 확산되도록 노력해야 한다.

참고문헌

- 고봉준. 2011. “비확산 국제정치와 핵개발: 북한, 이란 사례의 함의를 중심으로.” 한국국제정치학회 하계학술대회 발표논문.
- 고재남. 2008. “남아공의 비핵화: 자발적 핵포기 사례.” 박기덕·이상현 편. 『북핵문제와 한반도 평화체제』. 서울: 세종연구소.
- 전성훈. 2009. “핵비확산체제의 쟁점과 개선방안.” 『국제정치논총』제49집 4호.
- 정은숙. 2008. “벨로루시, 우크라이나, 카자흐스탄 비핵화 사례.” 박기덕·이상현. 공편. 『북핵문제와 한반도 평화체제』 성남: 세종연구소.
- 조동준. 2008a. “리비아의 비핵화 선택 연구.” 박기덕·이상현. 공편. 『북핵문제와 한반도 평화체제』 성남: 세종연구소.
- 조동준. 2008b. “남아프리카공화국의 비핵화 사례 연구.” 윤영관·신성호 편. 『북핵문제와 한반도 평화정착』. 서울: 한울.
- 조순구. 2005. “핵무기 해체사례와 북한 핵의 평화적 관리방안.” 『국제정치논총』제45집 3호.
- 한용섭. 2010. “핵무기 없는 세계: 이상과 현실.” 『국제정치논총』제50집 2호.
- 한인택. 2011. “핵폐기 사례연구: 남아프리카공화국 사례의 함의와 한계.” 『한국과 국제정치』제27집 1호.
- 황지환. 2008. “핵확산의 국제정치와 비확산체제의 위기.” 『국제관계연구』제13권 1호.
- 황지환. 2012. “핵포기 모델의 재검토: 남아프리카공화국, 우크라이나, 리비아 사례를 통해 본 북핵포기의 가능성과 한계.” 『세계지역연구논총』제30집 3호.
- Abbott, Kenneth and Duncan Snidal. 2000. “Hard and Soft Law in International Governance.” *International Organization* 54(3): 421-456.
- Baumgart, Caludia and Harald Muller. 2004. “A Nuclear Weapons-Free Zone in the Middle East: A Pie in the Sky?” *Washington Quarterly* 28(1): 45-58.
- Bleek, Philipp C. and Eric B. Lorber. 2014. “Security Guarantees and Allied Nuclear Proliferation.” *Journal of Conflict Resolution* 58(3): 429-454.
- Boehmer, Charles, and Timothy Nordstrom. 2008. “Intergovernmental Organization Memberships: Examining Political Community and the Attributes of International Organizations.” *International Interactions* 34(3): 282-309.
- Box-Steffensmeier, Janet M. and Bradford S. Jones. 1997. “Time is of the Essence: Event History Models in Political Science.” *American Journal of Political Science* 41(4): 1414-1461.
- Box-Steffensmeier, Janet M. and Bradford S. Jones. 1999. *Timing and Political Change: Event History Modeling in Political Science*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

- Box-Steffensmeier, Janet and Bradford S. Jones. 2004. *Event History Modeling: A Guide for Social Scientists*. New York: Cambridge University Press.
- Brender, Agnes. 2018. "Determinants of International Arms Control Ratification." University of Hamburg ILE Working Paper Series No. 17.
- Campbell, Kurt M. 2002. "Nuclear Proliferation beyond Rogues." *Washington Quarterly* 26(1): 7-15.
- Campbell, Kurt M., Robert J. Einhorn, and Mitchell Reiss. 2004. *The Nuclear Tipping Point: Why States Reconsider Their Nuclear Choices*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Chafetz, Glen. 1993. "The End of the Cold War and the Future of Nuclear Proliferation: An Alternative to the Neorealist Perspective." Z. Davis and B. Frankel. eds. *The Proliferation Puzzle: Why Nuclear Weapons Spread*. Portland: Frank Cass.
- Chayes, Abram and Antonia Handler Chayes. 1992. "On Compliance." *International Organization* 47(2): 175-205.
- Chayes, Abram and Antonia Handler Chayes. 1995. *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge: Harvard University Press.
- Chellaney, Brahma. 1994. "India." Mitchell Reiss and Robert S. Litwak. ed. *Nuclear Proliferation after the Cold War*. Cambridge: Ballinger.
- Chubin, Shahram. 1994. "The Middle East." Mitchell Reiss and Robert S. Litwak. ed. *Nuclear Proliferation after the Cold War*. Cambridge: Ballinger.
- Cirincione, Joseph. 2008. *Bomb Scare: The History and Future of Nuclear Weapons*. New York: Columbia University Press.
- Dai, X. 2007. *International Institutions and National Policies*. New York: Cambridge University Press.
- Debs, Alexandre and Nuno P. Monteiro. 2017. "Conflict and Cooperation on Nuclear Nonproliferation." *Annual Review of Political Science* 20: 331-349.
- Downs, George, David Rocke, and Peter Barsoom. 1996. "Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation?" *International Organization* 50(3): 379-406.
- Epstein, William. 1977. "Why States Go—And Don't Go—Nuclear." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 430(1): 16-28.
- Fearon, James D. 1995. "Rationalist Explanations for War." *International Organization* 49(3): 379-414.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink. 1998. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization* 52: 887-917.

- Frankel, B. 1993. "The Brooding Shadow: Systemic Incentives and Nuclear Weapons." *Security Studies* 2(3/4): 37-78.
- Frankel, B. and Z.S. Davis. eds. 1993. *The Proliferation Puzzle: Why Nuclear Weapons Spread and What Results*. New York: Routledge.
- Fuhrmann, Matthew. 2009a. "Spreading Temptation: Proliferation and Peaceful Nuclear Cooperation Agreements." *International Security* 34(1): 7-41.
- Fuhrmann, Matthew. 2009b. "Taking a Walk on the Supply Side: The Determinants of Civilian Nuclear Cooperation." *Journal of Conflict Resolution* 53(2): 181-208.
- Fuhrmann, Matthew and Jeffrey Berejikian. 2009. *Disaggregating Noncompliance: Exit and Predation in the Nonproliferation Regime*. Columbia, SC: University of South Carolina Press.
- Fuhrmann, Matthew and Michael C. Horowitz. 2015. "When Leaders Matter: Rebel Experience and Nuclear Proliferation." *Journal of Politics* 77(1): 72-87.
- Fuhrmann, Matthew and Xiaojun Li. 2008. "Legalizing Nuclear Abandonment: The Determinants of Nuclear Weapon Free Zone Treaty Ratification." Managing the Atom Working Paper March 2008, Harvard Kennedy School, Harvard University.
- Fuhrmann, Matthew and Xiaojun Li. 2009. "Rethinking Ratification: Legalization and Nuclear Weapon Free Zone Treaties." Managing the Atom Working Paper March 2008, Harvard Kennedy School, Harvard University.
- Fuhrmann, Matthew and Yonatan Lupu. 2016. "Do Arms Control Treaties Work? Assessing the Effectiveness of the Nuclear Nonproliferation Treaty." *International Studies Quarterly* 60(3): 530-539.
- Gartzke, Erik and Matthew Kroenig. 2009. "A Strategic Approach to Nuclear Proliferation." *Journal of Conflict Resolution* 53(2): 151-160.
- Gavin, Francis J. 2004/2005. "Blasts from the Past: Proliferation Lessons from the 1960s." *International Security* 29(3): 100-135
- Gerzhoy, Gene. 2015. "Alliance Coercion and Nuclear Restraint: How the United States Thwarted West Germany's Nuclear Ambitions." *International Security* 39(4): 91-129.
- Goodliffe, Jay and Darren Hawkins. 2006. "Explaining Commitment: States and the Convention Against Torture." *Journal of Politics* 68(2): 358-371.
- Hafner-Burton, Emilie M., and Kiyoteru Tsutsui. 2007. "Justice Lost! The Failure of International Human Rights Law to Matter Where Needed Most." *Journal of Peace Research* 44(4): 407-425.
- Hathaway, Oona. 2007. "Why Do States Commit to Human Rights Treaties?" *Journal of*

Conflict Resolution 51(4): 588-621.

- Horowitz, Michael. 2010. *The Diffusion of Military Power: Causes and Consequences for International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Hymans, Jacques. 2006. *The Psychology of Nuclear Proliferation: Identity, Emotions, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hymans, Jacques. 2012. *Achieving Nuclear Ambitions: Scientists, Politicians, and Proliferation*. New York: Cambridge University Press.
- Jacobson, Harold K., William M. Reisinger, and Todd Mathers. 1986. "National Entanglements in International Governmental Organizations." *The American Political Science Review* 80(1): 141-159.
- Jo, Dong-Joon and Erik Gartzke. 2007. "Determinants of Nuclear Weapons Proliferation." *Journal of Conflict Resolution* 51(1): 167-194.
- Joffe, Josef. 1984. "Europe's American Pacifier." *Foreign Policy* 54: 64-82.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Krasner, Stephen D. ed. 1983. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kroenig, Matthew. 2009a. "Importing the Bomb: Sensitive Nuclear Assistance and Nuclear Proliferation." *Journal of Conflict Resolution* 53(2): 161-180.
- Kroenig, Matthew. 2009b. "Exporting the Bomb: Sensitive Nuclear Assistance and Proliferation." *American Political Science Review* 103(1): 113-133.
- Kroenig, Matthew. 2014. "Force or Friendship? Explaining Great Power Nonproliferation Policy." *Security Studies* 23(1): 1-32.
- Kydd, Andrew. 2000. "Trust, Reassurance, and Cooperation." *International Organization* 54(2): 325-357.
- Lambelet, John C. 1975. "Do Arms Races Lead to War?" *Journal of Peace Research* 12(2): 123-128.
- Lavoy, Peter. 1993. "Nuclear Myths and the Causes of Nuclear Proliferation." *Security Studies* 2(3/4): 192-212.
- Liberman, Peter. 2001. "The Rise and Fall of the South African Bomb." *International Security* 26(2): 45-86.
- Lupu, Yonatan. 2013. "The Informative Power of Treaty Commitment: Using the Spatial Model to Address Selection Effects." *American Journal of Political Science* 57(4): 912-925.
- Mansfield, Edward D., Helen V. Milner, and B. Peter Rosendorff. 2002. "Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements."

- International Organization* 56(3): 477-513.
- Mansfield, Edward D. and Jack L. Snyder. 1995. "Democratization and the Danger of War." *International Security* 20(1): 5-38.
- Mearsheimer, John J. 1984. "Nuclear Weapons and Deterrence in Europe." *International Security* 9(3): 19-46.
- Mearsheimer, John J. 1990. "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War." *International Security* 15(1): 5-56.
- Mesquita, Bruce Bueno de, Michael T. Koch, and Randolph M. Siverson. 2004. "Testing Competing Institutional Explanations of the Democratic Peace: The Case of Dispute Duration." *Conflict Management and Peace Science* 21(4): 255-267.
- Meyer, Stephen. 1984. *The Dynamics of Nuclear Proliferation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Miller, Nicholas L. 2014a. "Nuclear Dominoes: A Self-Defeating Prophecy?" *Security Studies* 23(1): 33-73.
- Miller, Nicholas L. 2014b. "The Secret Success of Nonproliferation Sanctions." *International Organization* 68(4): 913-944.
- Miller, Steven E. 1984. "Politics over Promise: Domestic Impediments to Arms Control." *International Security* 8(4): 67-90.
- Miller, Steven E., and Scott D. Sagan. 2011. "Nuclear Power without Nuclear Proliferation?" *Daedalus* 138(4): 7-18.
- Mitchell, Ronald B. 1994. *Intentional Oil Pollution at Sea: Environmental Policy and Treaty Compliance*. Cambridge: MIT Press.
- Mogami, Toshiki. 1988. "The South Pacific Nuclear Free Zone: A Fettered Leap Forward." *Journal of Peace Research* 25(4): 411-430.
- Monteiro, Nuno P. and Alexandre Debs. 2014. "The Strategic Logic of Nuclear Proliferation." *International Security* 39(2): 7-51.
- Montgomery, Alexander H. 2005. "Ring in Proliferation: How to Dismantle an Atomic Bomb Network." *International Security* 30(2): 153-187.
- Montgomery, Alexander H. and Scott D. Sagan. 2009. "The Perils of Predicting Proliferation." *Journal of Conflict Resolution* 53(2): 302-328.
- Moravcsik, Andrew. 2000. "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe." *International Organization* 54(2): 217-252.
- Neumayer, Eric. 2008. "Death Penalty Abolition and the Ratification of the Second Optional Protocol." *International Journal of Human Rights* 12(1): 3-21.
- Oneal, John R. and Bruce Russett. 1999. "The Kantian Peace: The Pacific Benefits of

- Democracy, Interdependence, and International Organization." *World Politics* 52(1): 1-37.
- Paul, T.V. 2000. *Power versus Prudence: Why Nations Forgo Nuclear Weapons*. Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Perkovich, George. 1999. *India's Nuclear Bomb: The Impact of Global Proliferation*. Berkeley: University of California Press.
- Potter, William C. 1982. *Nuclear Power and Nonproliferation: An Interdisciplinary Perspective*. Cambridge, UK: Oelgeschlager, Gunn & Hain.
- Potter, William C. and G. Mukhatzhanova. eds. 2010. *Forecasting Proliferation in the 21st Century: The Role of Theory*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Quester, George. 1973. *The Politics of Nuclear Proliferation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Reiss, Mitchell. 1988. *Without the Bomb: The Politics of Nuclear Non-Proliferation*. New York: Columbia University Press.
- Reiter, Dan. 2014. "Security Commitments and Nuclear Proliferation." *Foreign Policy Analysis* 10(1): 61-80.
- Rublee, M.R. 2009. *Nonproliferation Norms: Why States Choose Nuclear Restraint*. Atlanta: University of Georgia Press.
- Sagan, Scott D. 1996/7. "Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of a Bomb." *International Security* 21(3): 54-86.
- Sagan, Scott D. 2011. "The Causes of Nuclear Weapons Proliferation." *Annual Review of Political Science* 14: 225-244.
- Sagan, Scott D. and Kenneth Waltz. 2002. *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed*. New York: W. W. Norton.
- Sasikumar, Karthika, and Christopher Way. 2009. "Testing Theories of Nuclear Proliferation: The Case of South Asia." Scott D. Sagan. ed. *Inside Nuclear South Asia*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Sheikh, Ali. T. 1994. "Pakistan." Mitchell Reiss and Robert S. Litwak. ed. *Nuclear Proliferation after the Cold War*. Cambridge: Ballinger.
- Simmons, Beth. 2000. "International Law and State Behavior: Commitment and Compliance in International Monetary Affairs." *American Political Science Review* 94(4): 819-835.
- Simmons, Beth. 2010. "Treaty Compliance and Violation." *Annual Review of Political Science* 13: 273-296.
- Simmons, Beth and Zachary Elkins. 2004. "The Globalization of Liberalization: Policy

- Diffusion in the International Political Economy.” *American Political Science Review* 98(1): 171-189.
- Simmons, Beth A., and Daniel J. Hopkins. 2005. “The Constraining Power of International Treaties: Theory and Methods.” *American Political Science Review* 99(4): 623-631.
- Singh, Sonali and Christopher R. Way. 2004. “The Correlates of Nuclear Proliferation: A Quantitative Test.” *Journal of Conflict Resolution* 48(6): 859-885.
- Snyder, Jack L. 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. New York: Norton.
- Solingen, Etel. 1994a. “The Political Economy of Nuclear Restraint.” *International Security* 19(2): 126-169.
- Solingen, Etel. 1994b. “The Domestic Sources of Regional Regimes: The Evolution of Nuclear Ambiguity in the Middle East.” *International Studies Quarterly* 38(2): 305-337.
- Solingen, Etel. 1998. *Regional Orders at Century’s Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy*. Princeton: Princeton University Press.
- Solingen, Etel. 2007. *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East*. Princeton: Princeton University Press.
- Tannewald, Nina. 1999. “The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use.” *International Organization* 53(3): 433-468.
- Thayer, Bradley A. 1995. “The Causes of Nuclear Proliferation and the Utility of Non-Proliferation Regime.” *Security Studies* 4(3): 463-519.
- von Stein, Jana. 2005. “Do Treaties Constrain or Screen? Selection Bias and Treaty Compliance.” *American Political Science Review* 99(4): 611-622.
- von Stein, Jana. 2008. *Making Promises, Keeping Promises: Democracy, Ratification, and Compliance in International Human Rights Law*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Vreeland, James Raymond. 2008. “Political Institutions and Human Rights: Why Dictatorships Enter into the United Nations Convention Against Torture.” *International Organization* 62 (1):65-101.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Way, Christopher R. and Jessica L. Weeks. 2014. “Making it Personal: Regime Type and Nuclear Proliferation.” *American Journal of Political Science* 58(3): 705-719.
- Weeks, Jessica L. 2008. “Autocratic Audience Costs: Regime Type and Signaling Resolve.” *International Organization* 62(1): 35-64.
- Wirtz, James. 2019. “Nuclear Disarmament and the End of the Chemical Weapons ‘System

of Restraint'." *International Affairs* 95(4): 785-799.

Wittner, Lawrence. 1997. *The Struggle Against the Bomb: Resisting the Bomb - A History of the World Nuclear Disarmament Movement, 1954-1970*. Stanford: Stanford University Press.

부록

1. 핵확산금지조약(1968) 가입 현황

국가	서명일	기탁일	가입방식
Afghanistan	1 Jul 1968 (L, M, W)	4 Feb 1970 (W)	Ratification
Albania		12 Sep 1990 (L)	Accession
Algeria		12 Jan 1995 (L, M, W)	Accession
Andorra		7 Jun 1996 (L)	Accession
Angola		14 Oct 1996 (W)	Accession
Antigua Barbuda		17 Jun 1985 (L)	Succession
Argentina		10 Feb 1995 (W)	Accession
Armenia		21 Jun 1993 (M)	Accession
Australia	27 Feb 1970 (L, M, W)	23 Jan 1973 (L, M, W)	Ratification
Austria	1 Jul 1968 (L, M, W)	27 Jun 1969 (L, W)	Ratification
Azerbaijan		22 Sep 1992 (M)	Accession
Bahamas		11 Aug 1976 (L)	Succession
Bahrain		3 Nov 1988 (W)	Accession
Bangladesh		31 Aug 1979 (L, M)	Accession
Barbados	1 Jul 1968 (W)	21 Feb 1980 (W)	Ratification
Belarus		9 Feb 1993 (M)	Accession
Belgium	20 Aug 1968 (L, M, W)	2 May 1975 (L, W)	Ratification
Belize		9 Aug 1985 (L)	Succession
Benin	1 Jul 1968 (W)	31 Oct 1972 (W)	Ratification
Bhutan		23 May 1985 (W)	Accession
Bolivia	1 Jul 1968 (W)	26 May 1970 (W)	Ratification
Bosnia Herzegovina		15 Aug 1994 (W)	Succession
Botswana	1 Jul 1968 (W)	28 Apr 1969 (L)	Ratification
Brazil		18 Sep 1998 (L, M, W)	Accession
Brunei		26 Mar 1985 (W)	Accession
Bulgaria	1 Jul 1968 (L, M, W)	5 Sep 1969 (W)	Ratification
Burkina Faso	25 Nov 1968 (W)	3 Mar 1970 (W)	Ratification
Burundi		19 Mar 1971 (M)	Accession
Cabo Verde		24 Oct 1979 (M)	Accession
Cambodia		2 Jun 1972 (W)	Accession
Cameroon	17 Jul 1968 (W)	8 Jan 1969 (W)	Ratification
Canada	23 Jul 1968 (L, W)	8 Jan 1969 (L, M, W)	Ratification
Central African Republic		25 Oct 1970 (W)	Accession
Chad	1 Jul 1968 (M)	10 Mar 1971 (W)	Ratification
Chile		25 May 1995 (W)	Accession
China		9 Mar 1992 (L)	Accession
Colombia	1 Jul 1968 (W)	8 Apr 1986 (W)	Ratification
Comoros		4 Oct 1995 (W)	Accession
Congo, Dem.	22 Jul 1968 (W)	4 Aug 1970 (W)	Ratification
Congo, Rep.	26 Jul 1968 (M)	23 Oct 1978 (W)	Ratification
Costa Rica	1 Jul 1968 (W)	3 Mar 1970 (W)	Ratification
Côte d'Ivoire	1 Jul 1968 (W)	6 Mar 1973 (W)	Ratification

Croatia		29 Jun 1992 (W)	Succession
Cuba		4 Nov 2002 (M)	Accession
Cyprus	1 Jul 1968 (L, M, W)	10 Feb 1970 (M)	Ratification
Czech Republic		1 Jan 1993 (M, W)	Succession
Denmark	1 Jul 1968 (L, M, W)	3 Jan 1969 (L, M, W)	Ratification
Djibouti		16 Oct 1996 (W)	Accession
Dominica		10 Aug 1984 (L)	Succession
Dominican Republic	1 Jul 1968 (W)	24 Jul 1971 (W)	Ratification
Ecuador	9 Jul 1968 (W)	7 Mar 1969 (W)	Ratification
Egypt	1 Jul 1968 (L, M)	26 Feb 1981 (L)	Ratification
El Salvador	1 Jul 1968 (W)	11 Jul 1972 (W)	Ratification
Equatorial Guinea		1 Nov 1984 (W)	Accession
Eritrea		16 Mar 1995 (W)	Accession
Estonia		7 Jan 1992 (L)	Accession
Ethiopia	5 Sep 1968 (L, M, W)	5 Feb 1970 (M)	Ratification
Fiji		21 Jul 1972 (W)	Succession
Finland	1 Jul 1968 (L, M, W)	5 Feb 1969 (L, M, W)	Ratification
France		2 Aug 1992 (M)	Accession
Gabon		19 Feb 1974 (W)	Accession
Gambia	4 Sep 1968 (L)	12 May 1975 (W)	Ratification
Georgia		7 Mar 1994 (W)	Accession
Germany	28 Nov 1969 (L, M, W)	2 May 1975 (L, W)	Succession
Ghana	1 Jul 1968 (M, W)	4 May 1970 (L)	Ratification
Greece	1 Jul 1968 (M, W)	11 Mar 1970 (W)	Ratification
Grenada		2 Sep 1975 (L)	Succession
Guatemala	26 Jul 1968 (W)	22 Sep 1970 (W)	Ratification
Guinea		29 Apr 1985 (M)	Accession
Guinea-Bissau		20 Aug 1976 (M)	Accession
Guyana		19 Oct 1993 (W)	Accession
Haiti	1 Jul 1968 (W)	2 Jun 1970 (W)	Ratification
Holy See		25 Feb 1971 (L, M, W)	Accession
Honduras	1 Jul 1968 (W)	16 May 1973 (W)	Ratification
Hungary	1 Jul 1968 (L, M, W)	27 May 1969 (L, M, W)	Ratification
Iceland	1 Jul 1968 (L, M, W)	18 Jul 1969 (L, M, W)	Ratification
Indonesia	2 Mar 1970 (L, M, W)	12 Jul 1979 (L, M, W)	Ratification
Iran	1 Jul 1968 (L, M, W)	2 Feb 1970 (W)	Ratification
Iraq	1 Jul 1968 (M)	29 Oct 1969 (M)	Ratification
Ireland	1 Jul 1968 (M, W)	1 Jul 1968 (W)	Ratification
Italy	28 Jan 1969 (L, M, W)	2 May 1975 (L, W)	Ratification
Jamaica	14 Apr 1969 (L, M, W)	5 Mar 1970 (L, M, W)	Ratification
Japan	3 Feb 1970 (L, M, W)	8 Jun 1976 (L, M, W)	Ratification
Jordan	10 Jul 1968 (W)	11 Feb 1970 (W)	Ratification
Kazakhstan		14 Feb 1994 (W)	Accession
Kenya	1 Jul 1968 (W)	11 Jun 1970 (M)	Ratification

Kiribati		18 Apr 1985 (L)	Succession
Kuwait	15 Aug 1968 (M, W)	17 Nov 1989 (W)	Ratification
Kyrgyzstan		5 Jul 1994 (M)	Accession
Laos	1 Jul 1968 (L, M, W)	20 Feb 1970 (M)	Ratification
Latvia		31 Jan 1992 (L)	Accession
Lebanon	1 Jul 1968 (L, M, W)	15 Jul 1970 (L, M)	Ratification
Lesotho	9 Jul 1968 (W)	20 May 1970 (W)	Ratification
Liberia	1 Jul 1968 (W)	5 Mar 1970 (W)	Ratification
Libya	18 Jul 1968 (L)	26 May 1975 (L, M, W)	Ratification
Liechtenstein		20 Apr 1978 (L, M, W)	Accession
Lithuania		23 Sep 1991 (L, W)	Accession
Luxembourg	14 Aug 1968 (L, M, W)	2 May 1975 (L, W)	Ratification
Macedonia		30 Mar 1995 (L)	Succession
Madagascar	22 Aug 1968 (W)	8 Oct 1970 (W)	Ratification
Malawi		18 Feb 1986 (L)	Accession
Malaysia	1 Jul 1968 (L, M, W)	5 Mar 1970 (L, M, W)	Ratification
Maldives	11 Sep 1968 (W)	7 Apr 1970 (W)	Ratification
Mali	14 Jul 1969 (W)	10 Feb 1970 (M)	Ratification
Malta	17 Apr 1969 (W)	6 Feb 1970 (W)	Ratification
Marshall Islands		30 Jan 1995 (W)	Accession
Mauritania		26 Oct 1993 (W)	Accession
Mauritius	1 Jul 1968 (W)	8 Apr 1969 (W)	Ratification
Mexico	26 Jul 1968 (L, M, W)	21 Jan 1969 (L, M, W)	Ratification
Micronesia		14 Apr 1995 (W)	Accession
Moldova		11 Oct 1994 (W)	Accession
Monaco		13 Mar 1995 (W)	Accession
Mongolia	1 Jul 1968 (M)	14 May 1969 (M)	Ratification
Montenegro		3 Jun 2006 (M)	Succession
Morocco	1 Jul 1968 (L, M, W)	27 Nov 1970 (M)	Ratification
Mozambique		4 Sep 1990 (M)	Accession
Myanmar		2 Dec 1992 (W)	Accession
Namibia		2 Oct 1992 (L)	Accession
Nauru		7 Jun 1982 (L)	Accession
Nepal	1 Jul 1968 (L, M, W)	5 Jan 1970 (W)	Ratification
Netherlands	20 Aug 1968 (L, M, W)	2 May 1975 (L, M, W)	Ratification
New Zealand	1 Jul 1968 (L, M, W)	10 Sep 1969 (L, M, W)	Ratification
Nicaragua	1 Jul 1968 (L, W)	6 Mar 1973 (W)	Ratification
Niger		9 Oct 1992 (W)	Accession
Nigeria	1 Jul 1968 (L, M, W)	27 Sep 1968 (L)	Ratification
Norway	1 Jul 1968 (L, M, W)	5 Feb 1969 (L, M, W)	Ratification
Oman		23 Jan 1997 (W)	Accession
Palau		14 Apr 1995 (W)	Accession
Palestine		10 Feb 2015 (M)	Accession
Panama	1 Jul 1968 (W)	13 Jan 1977 (W)	Ratification

Papua New Guinea		13 Jan 1982 (L)	Accession
Paraguay	1 Jul 1968 (W)	4 Feb 1970 (W)	Ratification
Peru	1 Jul 1968 (W)	3 Mar 1970 (W)	Ratification
Philippines	1 Jul 1968 (W)	5 Oct 1972 (W)	Ratification
Poland	1 Jul 1968 (L, M, W)	12 Jun 1969 (L, M, W)	Ratification
Portugal		15 Dec 1977 (L, M, W)	Accession
Qatar		3 Apr 1989 (L)	Accession
Romania	1 Jul 1968 (L, M, W)	4 Feb 1970 (L, M, W)	Ratification
Russia	1 Jul 1968 (L, M, W)	5 Mar 1970 (L, M, W)	Ratification
Rwanda		20 May 1975 (L, M, W)	Accession
Saint Kitts		22 Mar 1993 (W)	Accession
Saint Lucia		28 Dec 1979 (L)	Succession
Saint Vincent		6 Nov 1984 (L)	Succession
Samoa		17 Mar 1975 (M)	Accession
San Marino	1 Jul 1968 (W)	10 Aug 1970 (L)	Ratification
Sao Tome		20 Jul 1983 (M)	Accession
Saudi Arabia		3 Oct 1988 (W)	Accession
Senegal	1 Jul 1968 (M, W)	17 Dec 1970 (M)	Ratification
Serbia		27 Apr 1992 (M)	Succession
Seychelles		12 Mar 1985 (L)	Accession
Sierra Leone		26 Feb 1975 (L, M, W)	Accession
Singapore	5 Feb 1970 (L, M, W)	10 Mar 1976 (L, M, W)	Ratification
Slovakia		1 Jan 1993 (M, W)	Succession
Slovenia		7 Apr 1992 (L)	Succession
Solomon Islands		17 Jun 1981 (L)	Succession
Somalia	1 Jul 1968 (L, M, W)	5 Mar 1970 (L)	Ratification
South Africa		10 Jul 1991 (W)	Accession
South Korea	1 Jul 1968 (W)	23 Apr 1975 (W)	Ratification
Spain		5 Nov 1987 (L, M, W)	Accession
Sri Lanka	1 Jul 1968 (L, M, W)	5 Mar 1979 (L, M, W)	Ratification
Sudan	24 Dec 1968 (M)	31 Oct 1973 (W)	Ratification
Suriname		30 Jun 1976 (W)	Succession
Swaziland	24 Jun 1969 (L)	11 Dec 1969 (L)	Ratification
Sweden	19 Aug 1968 (L, M, W)	9 Jan 1970 (L, M, W)	Ratification
Switzerland	27 Nov 1969 (L, M, W)	9 Mar 1977 (L, M, W)	Ratification
Syria	1 Jul 1968 (M)	24 Sep 1969 (M)	Ratification
Tajikistan		17 Jan 1995 (M)	Accession
Tanzania		31 May 1991 (L)	Accession
Thailand		7 Dec 1972 (L)	Accession
Timor-Leste		5 May 2003 (W)	Accession
Togo	1 Jul 1968 (W)	27 Feb 1970 (W)	Ratification
Tonga		7 Jul 1971 (L)	Succession
Trinidad Tobago	20 Aug 1968 (W)	30 Oct 1986 (L, W)	Ratification
Tunisia	1 Jul 1968 (L, M, W)	26 Feb 1970 (L, M, W)	Ratification

Turkey	28 Jan 1969 (L, M, W)	17 Apr 1980 (L, M, W)	Ratification
Turkmenistan		29 Sep 1994 (W)	Accession
Tuvalu		19 Jan 1979 (L)	Succession
Uganda		20 Oct 1982 (W)	Accession
Ukraine		5 Dec 1994 (L, M, W)	Accession
United Arab Emirates		26 Sep 1995 (W)	Accession
United Kingdom	1 Jul 1968 (L, M, W)	27 Nov 1968 (L, W)	Ratification
United States	1 Jul 1968 (L, M, W)	5 Mar 1970 (L, M, W)	Ratification
Uruguay	1 Jul 1968 (W)	31 Aug 1970 (W)	Ratification
Uzbekistan		7 May 1992 (M)	Accession
Vanuatu		24 Aug 1995 (L)	Accession
Venezuela	1 Jul 1968 (W)	25 Sep 1975 (L)	Ratification
Vietnam		14 Jun 1982 (M)	Accession
Yemen	23 Sep 1968 (M)	14 May 1986 (L)	Ratification
Zambia		15 May 1991 (W)	Accession
Zimbabwe		26 Sep 1991 (L, M)	Accession

2. 포괄적핵실험금지조약(1996) 가입 현황

국가	서명일	비준일	국가	서명일	비준일
Afghanistan	03-9-24	03-9-24	Liberia	96-10-1	09-8-17
Albania	96-9-27	03-4-23	Libya	01-11-13	04-1-6
Algeria	96-10-15	03-7-11	Liechtenstein	96-9-27	04-9-21
Andorra	96-9-24	06-7-12	Lithuania	96-10-7	00-2-7
Angola	96-9-27	15-3-20	Luxembourg	96-9-24	99-5-26
Antigua Barbuda	97-4-16	06-1-11	Madagascar	96-10-9	05-9-15
Argentina	96-9-24	98-12-4	Malawi	96-10-9	08-11-21
Armenia	96-10-1	06-7-12	Malaysia	98-7-23	08-1-17
Australia	96-9-24	98-7-9	Maldives	97-10-1	00-9-7
Austria	96-9-24	98-3-13	Mali	97-2-18	99-8-4
Azerbaijan	97-7-28	99-2-2	Malta	96-9-24	01-7-23
Bahamas	05-2-4	07-11-30	Marshall Islands	96-9-24	09-10-28
Bahrain	96-9-24	04-4-12	Mauritania	96-9-24	03-4-30
Bangladesh	96-10-24	00-3-8	Mauritius		
Barbados	08-1-14	08-1-14	Mexico	96-9-24	99-10-5
Belarus	96-9-24	00-9-13	Micronesia	96-9-24	97-7-25
Belgium	96-9-24	99-6-29	Monaco	96-10-1	98-12-18
Belize	01-11-14	04-3-26	Mongolia	96-10-1	97-8-8
Benin	96-9-27	01-3-6	Montenegro	06-10-23	06-10-23
Bhutan			Morocco	96-9-24	00-4-17
Bolivia	96-9-24	99-10-4	Mozambique	96-9-26	08-11-4
Bosnia Herzegovina	96-9-24	06-10-26	Myanmar	96-11-25	16-9-21
Botswana	02-9-16	02-10-28	Namibia	96-9-24	01-6-29
Brazil	96-9-24	98-7-24	Nauru	00-9-8	01-11-12
Brunei	97-1-22	13-1-10	Nepal	96-10-8	
Bulgaria	96-9-24	99-9-29	Netherlands	96-9-24	99-3-23
Burkina Faso	96-9-27	02-4-17	New Zealand	96-9-27	99-3-19
Burundi	96-9-24	08-9-24	Nicaragua	96-9-24	00-12-5
Cabo Verde	96-10-1	06-3-1	Niger	96-10-3	02-9-9
Cambodia	96-9-26	00-11-10	Nigeria	00-9-8	01-9-27
Cameroon	01-11-16	06-2-6	Niue	12-4-9	14-3-4
Canada	96-9-24	98-12-18	North Macedonia	98-10-29	00-3-14
Côte d'Ivoire	96-9-25	03-3-11	Norway	96-9-24	99-7-15
Central African Republic	01-12-19	10-5-26	Oman	99-9-23	03-6-13
Chad	96-10-8	13-2-8	Pakistan		
Chile	96-9-24	00-7-12	Palau	03-8-12	07-8-1
China	96-9-24		Panama	96-9-24	99-3-23
Colombia	96-9-24	08-1-29	Papua New Guinea	96-9-25	
Comoros	96-12-12		Paraguay	96-9-25	01-10-4
Congo	97-2-11	14-9-2	Peru	96-9-25	97-11-12
Cook Islands	97-12-5	05-9-6	Philippines	96-9-24	01-2-23
Costa Rica	96-9-24	01-9-25	Poland	96-9-24	99-5-25
Croatia	96-9-24	01-3-2	Portugal	96-9-24	00-6-26
Cuba			Qatar	96-9-24	97-3-3
Cyprus	96-9-24	03-7-18	Korea, South	96-9-24	99-9-24
Czech Republic	96-11-12	97-9-11	Moldova	97-9-24	07-1-16
North Korea			Romania	96-9-24	99-10-5

Congo, Dem.	96-10-4	04-9-28	Russia	96-9-24	00-6-30
Denmark	96-9-24	98-12-21	Rwanda	04-11-30	04-11-30
Djibouti	96-10-21	05-7-15	Saint Kitts	04-3-23	05-4-27
Dominica			Saint Lucia	96-10-4	01-4-5
Dominican Republic	96-10-3	07-9-4	Saint Vincent	09-7-2	09-9-23
Ecuador	96-9-24	01-11-12	Samoa	96-10-9	02-9-27
Egypt	96-10-14		San Marino	96-10-7	02-3-12
El Salvador	96-9-24	98-9-11	Sao Tome	96-9-26	
Equatorial Guinea	96-10-9		Saudi Arabia		
Eritrea	03-11-11	03-11-11	Senegal	96-9-26	99-6-9
Estonia	96-11-20	99-8-13	Serbia	01-6-8	04-5-19
Eswatini	96-9-24	16-9-21	Seychelles	96-9-24	04-4-13
Ethiopia	96-9-25	06-8-8	Sierra Leone	00-9-8	01-9-17
Fiji	96-9-24	96-10-10	Singapore	99-1-14	01-11-10
Finland	96-9-24	99-1-15	Slovakia	96-9-30	98-3-3
France	96-9-24	98-4-6	Slovenia	96-9-24	99-8-31
Gabon	96-10-7	00-9-20	Solomon Islands	96-10-3	
Gambia	03-4-9		Somalia		
Georgia	96-9-24	02-9-27	South Africa	96-9-24	99-3-30
Germany	96-9-24	98-8-20	South Sudan		
Ghana	96-10-3	11-6-14	Spain	96-9-24	98-7-31
Greece	96-9-24	99-4-21	Sri Lanka	96-10-24	
Grenada	96-10-10	98-8-19	Sudan	04-6-10	04-6-10
Guatemala	99-9-20	12-1-12	Suriname	97-1-14	06-2-7
Guinea	96-10-3	11-9-20	Sweden	96-9-24	98-12-2
Guinea-Bissau	97-4-11	13-9-24	Switzerland	96-9-24	99-10-1
Guyana	00-9-7	01-3-7	Syria		
Haiti	96-9-24	05-12-1	Tajikistan	96-10-7	98-6-10
Holy See	96-9-24	01-7-18	Thailand	96-11-12	18-9-25
Honduras	96-9-25	03-10-30	Timor-Leste	08-9-26	
Hungary	96-9-25	99-7-13	Togo	96-10-2	04-7-2
Iceland	96-9-24	00-6-26	Tonga		
India			Trinidad Tobago	09-10-8	10-5-26
Indonesia	96-9-24	12-2-6	Tunisia	96-10-16	04-9-23
Iran	96-9-24		Turkey	96-9-24	00-2-16
Iraq	08-8-19	13-9-26	Turkmenistan	96-9-24	98-2-20
Ireland	96-9-24	99-7-15	Tuvalu	18-9-25	
Israel	96-9-25		Uganda	96-11-7	01-3-14
Italy	96-9-24	99-2-1	Ukraine	96-9-27	01-2-23
Jamaica	96-11-11	01-11-13	United Arab Emira	96-9-25	00-9-18
Japan	96-9-24	97-7-8	United Kingdom	96-9-24	98-4-6
Jordan	96-9-26	98-8-25	Tanzania	04-9-30	04-9-30
Kazakhstan	96-9-30	02-5-14	United States	96-9-24	
Kenya	96-11-14	00-11-30	Uruguay	96-9-24	01-9-21
Kiribati	00-9-7	00-9-7	Uzbekistan	96-10-3	97-5-29
Kuwait	96-9-24	03-5-6	Vanuatu	96-9-24	05-9-16
Kyrgyzstan	96-10-8	03-10-2	Venezuela	96-10-3	02-5-13
Laos	97-7-30	00-10-5	Vietnam	96-9-24	06-3-10
Latvia	96-9-24	01-11-20	Yemen	96-9-30	
Lebanon	05-9-16	08-11-21	Zambia	96-12-3	06-2-23
Lesotho	96-9-30	99-9-14	Zimbabwe	99-10-13	19-2-13

3. 핵무기금지협약(2017) 가입 현황

국가	가입여부
Afghanistan	미서명
Albania	미서명
Algeria	서명
Andorra	미서명
Angola	서명
Antigua Barbuda	서명
Argentina	미서명
Armenia	미서명
Australia	미서명
Austria	비준
Azerbaijan	미서명
Bahamas	미서명
Bahrain	미서명
Bangladesh	서명
Barbados	미서명
Belarus	미서명
Belgium	미서명
Belize	미서명
Benin	서명
Bhutan	미서명
Bolivia	서명
Bosnia Herzegovina	미서명
Botswana	미서명
Brazil	서명
Brunei	서명
Bulgaria	미서명
Burkina Faso	미서명
Burundi	미서명
Cabo Verde	서명
Cambodia	미서명
Cameroon	미서명
Canada	미서명
Central African Republic	서명
Chad	미서명
Chile	서명
China	미서명
Colombia	서명
Comoros	서명
Congo	서명
Congo, Dem	서명
Costa Rica	비준
Cote d'Ivoire	서명
Croatia	미서명
Cuba	비준
Cyprus	미서명
Czech Republic	미서명
Denmark	미서명
Djibouti	미서명
Dominica	미서명

국가	가입여부
Ghana	서명
Greece	미서명
Grenada	미서명
Guatemala	서명
Guinea	미서명
Guinea-Bissau	서명
Guyana	비준
Haiti	미서명
Honduras	서명
Hungary	미서명
Iceland	미서명
India	미서명
Indonesia	서명
Iran	미서명
Iraq	미서명
Ireland	서명
Israel	미서명
Italy	미서명
Jamaica	서명
Japan	미서명
Jordan	미서명
Kazakhstan	서명
Kenya	미서명
Kiribati	서명
Korea	미서명
Kuwait	미서명
Kyrgyzstan	미서명
Laos	서명
Latvia	미서명
Lebanon	미서명
Lesotho	미서명
Liberia	미서명
Libya	서명
Liechtenstein	서명
Lithuania	미서명
Luxembourg	미서명
Macedonia	미서명
Madagascar	서명
Malawi	서명
Malaysia	서명
Maldives	미서명
Mali	미서명
Malta	미서명
Marshall Islands	미서명
Mauritania	미서명
Mauritius	미서명
Mexico	비준
Micronesia	미서명
Moldova	미서명

국가	가입여부
Oman	미서명
Pakistan	미서명
Palau	비준
Panama	서명
Papua New Guinea	미서명
Paraguay	서명
Peru	서명
Philippines	서명
Poland	미서명
Portugal	미서명
Qatar	미서명
Romania	미서명
Russia	미서명
Rwanda	미서명
Saint Kitts	미서명
Saint Lucia	서명
Saint Vincent	서명
Samoa	비준
Sao Tome	서명
Saudi Arabia	미서명
Senegal	미서명
Serbia	미서명
Seychelles	서명
Sierra Leone	미서명
Singapore	미서명
Slovak Republic	미서명
Slovenia	미서명
Solomon Islands	미서명
Somalia	미서명
South Africa	서명
South Sudan	미서명
Spain	미서명
Sri Lanka	미서명
Sudan	미서명
Suriname	미서명
Swaziland	미서명
Sweden	미서명
Switzerland	미서명
Syria	미서명
Tajikistan	미서명
Tanzania	미서명
Thailand	비준
Timor-Leste	서명
Togo	서명
Tonga	미서명
Trinidad Tobago	미서명
Tunisia	미서명
Turkey	미서명
Turkmenistan	미서명

Dominican Republic	서명
Ecuador	서명
Egypt	미서명
El Salvador	서명
Equatorial Guinea	미서명
Eritrea	미서명
Estonia	미서명
Ethiopia	미서명
Fiji	서명
Finland	미서명
France	미서명
Gabon	미서명
Gambia	비준
Georgia	미서명
Germany	미서명

Monaco	미서명
Mongolia	미서명
Montenegro	미서명
Morocco	미서명
Mozambique	미서명
Myanmar	서명
Namibia	서명
Nauru	미서명
Nepal	서명
Netherlands	미서명
New Zealand	비준
Nicaragua	비준
Niger	미서명
Nigeria	서명
Norway	미서명

Tuvalu	서명
Uganda	미서명
Ukraine	미서명
United Arab Emirates	미서명
United Kingdom	미서명
United States	미서명
Uruguay	비준
Uzbekistan	미서명
Vanuatu	비준
Venezuela	비준
Vietnam	비준
Yemen	미서명
Zambia	미서명
Zimbabwe	미서명

3

미중 군사경쟁시대의 인민해방군 실태조사

단국대학교 이 동 민

미중 군사경쟁시대의 인민해방군 실태조사

이 동 민*

목 차

1. 서론: 문제의식	100
2. 선행연구: 중국의 군사적 부상	103
3. 중국의 국방경제 인식과 민수전환정책	109
4. 시진핑 시대의 군민융합정책 동향과 전망	120
5. 정책적 함의	122
참고문헌	126

* 단국대

1. 서론: 문제의식

존 아이켄베리(John Ikenberry)가 이미 간파 하였듯이 21세기의 가장 큰 드라마는 중국의 부상이라고 할 수 있으며, 이로 인해 동아시아의 모든 국가들은 자국의 외교안보 정책을 구상하고 만들어 갈 때 미-중관계의 변화하는 양상을 고려하지 않을 수 없게 되었다¹⁾. 특히 2008년도에 발생하였던 미국발 세계금융위기 이후 중국공산당 지도부는 1949년 집권이후 처음으로 중국이 세계의 초강대국이 될 수 있다는 생각을 가지게 되었으며 공세적인 외교노선의 면모를 보이게 되면서 미-중양국간의 감정싸움의 골은 깊어지게 된다.

비슷한 맥락에서 왕지스(Wang Jisi)와 케네스 리버달(Kenneth Lieberthal) 교수가 지적한 바와 같이 이 시기부터 미-중간의 전략적 불신은 더욱 커져가고 있으며 갈등과 충돌의 개연성도 더욱 증대되고 있는 실정이다.²⁾ 다시말해 미중관계의 갈등과 충돌의 양상은 이미 10여년 전부터 예견되었으며, 단순한 경제적 차원의 무역분쟁의 차원을 넘어 첨단과학기술을 바탕으로 한 군사패권의 경쟁의 시대가 도래하고 있다는 점을 말해 주고 있다.

지난해 2018년 10월 4일 미국의 마이크 펜스(Mike Pence) 부통령은 허드슨 연구소에서 진행한 연설을 통해 그 동안 중국을 믿고 경제발전이 결국에 정치발전을 가져오게 할 것이라고 여겼던 근대화이론에 대한 회의를 표명하고 중국의 지도부를 신랄하게 비판을 하면서 중국이 구조적으로 바뀌어야 한다는 점을 강조하였다.³⁾ 이는 부상하는 중국을 본격적으로 견제하겠다는 미국의 시각을 우회적으로 말해 주는 것이며 향후 미-중관계가 순탄하지 못 할 것이라는 점을 다시 한 번 예견 하는 것이었다.

2019년 10월 1일 중국의 시진핑 국가주석은 건국절 70주년 열병식에서 “위대한 중국

1) John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?” *Foreign Affairs*, (January/February 2008)

2) Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*, John L. Thornton China Center Monograph Series, No.4, March 2012.

3) White House, “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” (October 4, 2018). <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>

공산당 만세, 위대한 중국 인민 만세 (偉大的中國共產黨萬歲, 偉大的中國人民萬歲) ”를 외치고 민족주의 의식을 자극하면서 대내외에 중국의 군사굴기의 면모를 과시하였다. 중국정부가 70주년 국경절 열병식 행사에서 선보인 580여개의 신무기체계가 대부분 중국의 자체 과학기술 역량으로 개발이 되었으며, 자주국방의 역량은 더욱 강화되고 있다고 주장을 하고 있다.⁴⁾

이러한 변화는 동아시아 안보질서에 심각한 불안정 요소를 가져올 수 있는 중대한 사안이다. 미국 국방부에서 출간한 2019년 중화인민공화국 군사 및 안보 발전에 관한 연례 의회 보고서에 의하면, 중국은 미사일 역량을 강화하면서 반접근/반거부(A2/AD) 전략을 강화하는 것으로 평가하고 있으며, 제1도련선 내에서는 미국을 상대할 수 있는 억제능력을 확보한 것으로 평가되고 있다고 진단하고 있다.⁵⁾ 이는 중국의 자체의 과장된 평가가 아닌 미국의 분석과 시각을 반영한 것이라 할 수 있어 주목을 받고 있는 실정이다.

트럼프 대통령 출범이후 그동안 금기시 되었던 자동예산삭감(Sequestration) 정책을 수정하여 2018년도 국방비를 증액시켰고 2018년 10월 20일에는 중거리핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces: INF)을 폐기 선언을 한 것은 향후 미국이 군사우위를 지속적으로 선점하겠다는 것을 간접적으로 말해주는 것이었다. 미국의 동맹국들은 아직 미국의 전략적 미사일 정책에 대해 동의하고 지지하는 국가는 없는 것으로 알려져 있다.⁶⁾ 그럼에도 불구하고 새로운 구상을 하는 것은 중국의 핵과 미사일 역량이 좌시할 수 없을 정도로 급부상을 했다는 점을 말해 주고 있는 것이며, 이는 미국이 과학기술을 통해 정보정치의 우위를 선점하려는 시도와 밀접한 연계성이 있다.

그러면 건국절 70주년 열병식에서 보여준 것처럼, 중국의 개혁개방 정책을 시작되고 40여년 만에 첨단군사과학기술 역량의 강화는 어떻게 이루어 진 것인가 하는 질문은

⁴⁾ Liu Zhen, "China's latest display of military might suggests its 'nuclear triad' is complete," South China Morning Post, (October 2, 2019).

⁵⁾ Office of the Secretary of Defense, Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019.

⁶⁾ Lara Seligman, "U.S. Begins Work on New Missiles as Trump Scraps Treaty With Russia," *Foreign Policy*, (March 14, 2019).

시의성과 군사안보적 중요성이 내재되어 있으며, 향후 미중관계의 변화를 주목해야 하는 한국의 입장에서도 중요한 정책적 질문이 될 수 있는 것이다. 물론 중국의 첨단 과학기술을 바탕으로 하는 제조기술은 아직도 조악하며 선진강국들을 따라 올 수준이 아니기에 연구를 할 가치가 없다고 보는 시각도 있다. 중국이라는 국가가 지난 40여 년간 선진과학기술의 불법 탈취, 지적재산권 침해 등이 국가가 조직적으로 동원되어 그 역량이 강화되었다고 하더라도 이미 좌시할 수 없을 정도의 견제의 대상이 되었다는 것이, 마이크 펜스 부통령이 허드슨 연구소에서 강경발언을 할 때부터 나왔다는 것은 가법계 볼 사안이 아니다.

미중관계가 악화되어 갈수록 중국정부는 전속력으로 군사현대화를 꾸준히 진행시키고 있는 것이다. 중국의 시진핑 국가주석은 2019년 1월 5일 북경에서 개최되었던 중앙군사위원회 소집회의에서 의장으로서 지침을 내리게 되는데, 급변하고 있는 국제환경하에 대외적 도전요인이 증대되고 있다는 점을 강조하면서 군사적 대응에 대한 철저한 준비를 할 것을 주문한 점은 미국의 대중 강경정책에 정면으로 대처하겠다는 점을 강조했다고 할 수 있는 것이다.

이러한 미국과 중국 간의 전략적 경쟁의 양상은 경험적 사례는 두 가지의 핵심적인 질문을 낳게 한다. 첫째는 중국이 어떻게 선진군사과학기술을 취득하는 과정의 인민해방군의 역할은 무엇이며, 중국 지도부의 정책적 기조는 무엇인가 라는 본질적인 질문이고, 둘째는 이러한 경험적 사례가 미중관계의 갈등의 양상이 첨예하게 커져가는 시기에 주는 정책적 함의는 무엇인가에 대한 질문이다. 이 보고서는 미중 군사경쟁시대의 인민해방군 실태조사라는 차원에서 다음과 같이 연구를 진행하도록 하겠다.

다음 2장에서는 과연 중국의 군사적 부상의 실체는 무엇이며 미중관계라는 거시적인 시각에서 어떠한 선행 연구들이 진행되어 왔는지에 대한 고찰을 하도록 하겠다. 3장에서는 1949년부터 현재 까지 중국의 군사비 지출과 군의 역할에 대해 어떠한 인식을 가지고 있는지 조명해 보도록 하겠다. 4장은 시진핑 지도부의 군사현대화의 인식과 군의 역할에 대해서 조명하겠는데, 군민융합정책의 실체를 파악하려고 한다. 5장에서는 이러한 경험적 발전이 미중 군사경쟁구도의 핵심인 기술패권구도에 어떠한 영향을 줄 수 있으며, 중국이 어떻게 대응하고 있는지에 대해 분석하려 하도록 하겠다. 더 나아가 연구의 한계성 및 향후 연구방향 등을 제시하면서 결론을 도출하도록 하겠다.

2. 선행연구: 중국의 군사적 부상

중국은 군사적 부상은 위협적인가 하는 질문은 단순한 한 국가의 전투역량의 향상이라는 점을 넘어 미국의 군사안보패권을 중심으로 하는 동아시아 역내의 안보질서에도 큰 영향을 줄 수 있는 중대한 사안이다. 중국은 핵과 미사일을 비롯한 전략무기산업은 물론이고 이와 연계되어 있는 민간 우주항공기술, 인공지능(AI) 등을 국운을 걸고 당-정-군이 합심하여 강화 하려는 의지를 보이고 있다. 중국은 우주항공, 해상, 핵무기, 사이버영역 분야에서 미국을 독점 체제에 도전하고 있는 형국이라 할 수 있다.⁷⁾ 이러한 중국의 군사 현대화 과정은 2020년 달성을 목표로 추진하고 있는 군사개혁과 연계되어 일관성 있게 진행되고 있다.

일반적으로 중국의 군사적 부상이라는 현상은 콩나알 세기(Bean-counting measure) 차원에서 군사역량과 전쟁수행능력에 대한 분석이 그 주를 이룬다. 이처럼 기존의 선행연구들은 ‘하드웨어’적 측면에서 군사역량에 대한 분석과 미중간의 우위비교에 대한 연구들이다. 이와 같이 기존의 중국의 군사적 부상에 대한 평가는 무기체계와 전쟁수행능력, 무장력분석, 그리고 미-중군사관계의 관점에서 여러 각도에서 해석되고 있다.

이는 중국의 국제행태를 현실주의 관점에서 해석하고 역량강화를 하고 있다는 전제하의 분석이다. 그러므로 실질적인 군사력 분석을 바탕으로 미국의 우위를 점검해 보고 향후 안보질서도 예측할 수 있는 것이다. 중국 군사현대화 연구의 하나의 큰 방향은 실질적인 무기체계를 분석하고 군사역량과 전쟁수행능력을 비교분석 하는 상세한 연구가 축적되어 왔다. 이러한 연구는 중국의 군사역량을 위협적이라고 보는 시각과 반대로 지나치게 과장되어 있다고 보는 입장으로 양분되어 있다.

가. 중국군사위협론

대다수의 중국인민해방군 (PLA) 연구자들은 중국의 군사적 역량이 빠른 속도로 발전하고 있고 위협적이라고 보고 있다. 라저 클리프 (Roger Cliff et al.) 박사는 군사상의 변화 등을 바탕으로 한 분석을 통해, 빠른 속도로 발전하는 중국의 군사역량에 대해

⁷⁾ Ashley Tellis, “Balancing without Containment: A U.S. Strategy for Confronting China’s Rise,” *Washington Quarterly*, 36:4 (2013), p.116-117.

위협적이라고 평가한다.⁸⁾ 비슷한 관점에서 이안 이스턴(Ian Easton) 박사도 미국과 같은 민주주의 국가와 달리 중국은 사회주의 국가 특성상 선택과 집중적으로 투자를 할 수 있는 효율성 극대화를 통해 군사역량을 강화하고 있다고 분석한다. 경제적 부상과 함께 국방비 지출을 공격적으로 하고 있기에, 향후 미국과 동맹국들의 부담으로 작용할 것으로 관측하고 있다.⁹⁾ 중국 마카오 대학의 중국군사전문가인 유지(You Ji)교수는 중국의 군사역량의 강화는 다른 어느 국가들과 비교해도 가장 빠르게 발전하고 있다고 진단한다.¹⁰⁾

중국의 해상능력에 대한 평가도 위협적으로 보는 시각이 있다. 미국 해군전쟁대학의 토시 요시하라(Toshi Yoshihara) 박사와 중국의 해군력 증강을 분석하면서 미국의 해상전략을 심각하게 도전하고 있다고 보고 있다.¹¹⁾ 요시하라 박사는 일본 국적임에도 불구하고 미국의 예외로 해군전쟁대학에서 근무를 했으며 현재는 미국 전략 및 예상평가연구소(Center for Strategic and Budgetary Assessments)에서 선임연구원으로 활동하고 있어 객관적인 분석을 하는 것으로 정평이 나있다.

같은 해군전쟁대학의 앤드류 에릭슨(Andrew Erickson) 교수는 부상하는 중국의 군사적 굴기, 특히 미사일 기술을 비롯한 중국의 첨단군사과학기술을 전략적으로 대응하기 위해서는 미국은 중국과 같이 가성비 높은 미사일 개발에 역량을 모아야 한다고 주장을 한다. ¹²⁾ 비슷한 맥락에서 프린스턴 대학의 에론 프리드 버그(Aaron Friedberg) 교수는 중국의 군현대화는 상당 수준 성공적으로 진행되고 있으며 중국의 반접근/반거부(A2/AD) 역량강화로 인해 중국을 현실적으로 상쇄하고 대응할 수 있는 실질적인 조치들이 나와야 한다고 주장하면서 미국의 해군력이 도전을 받을 수 있다고 경고하고 있다.¹³⁾

8) Roger Cliff et al., "Shaking the Heavens and Splitting the Earth: Chinese Air Force Employment Concepts in the 21st Century," RAND, (2011)

9) Ian Easton, "China's Military Strategy in the Asia-Pacific: Implications for Regional Stability," Project 2049 Institute (September 26, 2013)

10) You Ji, China's Military Transformation: Politics and War Preparation, China Today Series, Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press, 2016

11) Toshi Yoshihara and James R. Holmes, Red Star Over the Pacific: China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy, Naval Institute Press, (March, 2013).

12) Andrew S. Erickson, "China's Massive Military Parade Shows Beijing's is a Missile Superpower," The National Interest, (1 October 2019).

13) Aaron L. Friedberg, Beyond Air-Sea Battle: The Debate over US Military Strategy in Asia, The Adelphi Series (Books on Key Security Issues), (2014).

문제는 중국이라는 국가가 MIT 대학의 테일러 프레이블(Talyor Fravel)교수와 미해군대학원의 크리스토퍼 투미(Christopher Twomey) 교수가 지적한 바와 같이 이미 반접근/반거부를 넘어서는 군사전략을 추진하고 있다고 보고 있다는 점이다. 중국은 미사일 역량강화를 통해 제1도련선 이내의 미국의 접근 방어는 물론 인근해역의 소극적인 방어를 넘어 새로운 군사전략을 준비하고 있다고 보고 있다.¹⁴⁾

2015년도에 미국 랜드연구소에서 발간된 보고서에서는 미중 군사우위 비교를 통한 심도 있는 분석을 단행하였다. 이 보고서에서 에릭 히긴보탐(Eric Heginbotham)을 비롯한 연구진들은 미국이 총체적인 군사력은 우세하지만 중국과 달리 군사력이 아시아 이외의 지역에도 분산되어 있기에 유리한 상황은 아니다 라고 진단하고 있다. 특히 우주항공, 사이버영역, 핵전력 부분에서는 미-중양국간의 군사역량의 차이가 좁혀지고 있다고 분석한다.¹⁵⁾ 이처럼, 중국의 군사적 위협론은 미사일 역량강화가 핵심적 역할을 하며 해상전투 역량이 강화되었다고 보는 시각인 것이다.

나. 미국우세론

이와는 반대로 중국의 군사력은 한계성을 노정하고 있다고 보는 시각도 큰 비중을 차지한다. 싱가포르 난양공대 라자라트남 국제대학원의 리차드 비징거(Richard Bitzinger) 선임연구원은 중국은 미사일을 포함한 우주역량 및 사이버안보 분야와 같은 특정 분야에서는 독보적인 역량을 보유하고 있는 점은 인정 하면서도, 미국의 총체적인 군사력과 비교해 볼 때 중국이 열세라고 주장 한다.¹⁶⁾ 미사일과 같은 우주항공 분야에서는 중국의 첨단과학기술의 성과를 보이는 것이 사실이지만, 재래식 무기의 역량은 후진성을 모면하지 못하고 있다는 지적이다. 같은 맥락에서 스테인 버그와 오 한론(Steinberg and O'Hanlon) 박사는 주장하기를 중국의 군사현대화의 발전이 있는 것은 사실이지만, 무기장비의 수준을 보았을 때, 미국의 10% 정도의 역량 밖에는 되지 않는다고 평가한다.¹⁷⁾ 미국 군사력의 비교우위가 있기에 걱정할 필요가 없다는 지적이다.

¹⁴⁾ M. Taylor Fravel and Christopher P. Twomey, "Projecting Strategy: The Myth of Chinese Counter-intervention," Washington Quarterly, (Winter 2015).

¹⁵⁾ Eric Heginbotham et. al., The U.S.-China military scorecard : forces, geography, and the evolving balance of power, 1996-2017, RAND Corporation, Santa Monica, CA (2015).

¹⁶⁾ Richard Bitzingers, in Tai Ming Cheung edited, *Forging China's Military Might: A New Framework for Assessing Innovation*, Johns Hopkins University Press, 2014.

보다 구체적인 사례분석을 통해 중국군사력을 평가하는 연구도 있다. 미국 국방대학의 크리스토퍼 융(Christopher D. Yung et al)교수와 참여 집필진들은 미국 국방대학교에서 출간한 저서에서 중국의 인도양 진출을 분석하면서 인민해방군해군 (PLAN)이 동아시아 역내에 '전투능력'을 갖출 것 이라고 보고 있다.¹⁸⁾ 이는 중국의 해상능력이 위협적이지 않다고 보는 시각이다. 같은 맥락에서 미국 보스턴 대학의 로버트 로스(Robert Ross) 교수는 주장하기를 중국이 아무리 공세적 역량이 증대된다고 하더라도 미국의 해상 보복 타격능력이 우세하기에 함부로 군사적 모험을 감행 하지 못할 것이라고 본다.¹⁹⁾

중국의 사이버안보 역량 차원에서의 분석도 상세하게 이루어지고 있다. 존 린시(John R. Lindsay) 박사는 중국의 위협은 과장되어 있다고 말한다. 오히려 중국이 내부적 모순에 의해 직면하고 있는 문제점을 간과하고 있다는 주장 한다.²⁰⁾ 조엔 존슨 프리즈(Joan Johnson-Freese) 박사는 우주역량의 관점에서 과학기술진보에 주목하지만, 중국은 미국을 넘어서려는 의도가 없다는 낙관론적-현실주의의 틀 속에서 중국의 군사역량을 분석한다.²¹⁾

종합적으로 평가해 보면, 중국의 군사력은 미국에 비해 상대적으로 많은 문제에 직면해 있으며 아직 우세하다고 할 수 없다는 것이 중론이다. 특히 전쟁수행능력과 방위산업의 역량이 약하기에 미국과 상대하기는 어렵다는 총론적인 관점에서 해석을 하고 있는 것이다. 특히 전쟁수행능력과 국방산업의 역량이 약하기에 미국과 상대하기는 어렵다는 총론적인 관점에서 해석을 하고 있는 것이다.

¹⁷⁾ James Steinberg and Michael O'Hanlon, *Strategic Reassurance and Resolve: US-China Relations in the Twenty-First Century* (Princeton: Princeton University Press, 2014), pp.93

¹⁸⁾ Christopher D. Yung et al., "Not an Idea We Have to Shun": Chinese Overseas Basing Requirements in the 21st Century, China Strategic Perspective 7, (National Defense University Press, 2014).

¹⁹⁾ Robert S. Ross and Aaron L. Friedberg, "Here Be Dragon: Is China a Military Threat," The National Interest, (September/October 2009) p. 31.

²⁰⁾ John R. Lindsay, "The Impact of China on Cyber security: Fiction and Friction," *International Security*, Vol. 39, No. 3 (Winter 2014/15), pp.7-47, (44)

²¹⁾ Joan Johnson-Freese, *Space Warfare in the 21st Century: Arming the Heavens*, Routledge, (2016).

다. 대안적 분석틀

중국의 군사역량에 대한 연구의 전제는 공세적 현실주의 관점에서 출발한다. 미국의 관점에서는 중국의 군사력이 위협적인지 아닌지를 판단하는 것이 중요하다. 미국과 동맹국들이 구축해 놓은 1945년 전후질서 체제를, 중국이 팽창주의적 야욕을 가지고 도전하는 수정주의적 행태를 용납할 수 없기에 무기체계의 발전 양상과 속도를 종합적으로 분석한다. 그럼에도 불구하고 기존의 선행연구는 중국의 군사적 ‘역량 (Capability)’의 대한 판단을 할 수 있는 기준이 되고 있으나, ‘의도 (Intention)’에 대한 분석은 한계성을 노정하고 있다. 미국의 입장에서는 패권 장악을 위한 군사현대화를 추진하는 것으로 보고 있는 반면 중국은 대외안보적인 부분은 기본적으로 중요하지만, 국가경제의 부양정책과 경제발전의 목적을 가지고 방위산업을 육성하고 있다.

이 보고서는 중국의 군사현대화 과정에서 진행되고 있는 군사과학기술의 발전과 방위산업에 대규모 투자를 하는 중국정부의 ‘의도’에 대해 고찰해 보도록 하겠다. 중국의 군사적 부상에 대한 민감한 반응은 미국에서 먼저 나오게 되는데 2009년도에 매년 싱가포르에서 개최되는 세계 각국의 국방장관 연례 회의인 상그릴라 대화(Shangri-la Dialogue)에서 미국의 도널드 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 前국방장관은 “중국은 대외적인 위협이 없는데, 왜 지속적으로 국방비 증액 하는지 이해하기 어렵다”라는 지적을 하였다.

중국의 공식 국방비는 2018년 기준으로 이미 1조1,000억 위안 (1,750억 달러, 약 200조 원)을 넘어섰다. 문제는 중국정부의 국방비 발표 수치는 정확하지 못한 측면이 있어 혼란을 야기 하고 있다는 점이다.²²⁾ 스웨덴의 민간연구소인 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI)에 의하면 중국은 2017년도 이미 2,280억달러, (약 266조)를 넘어섰다고 보고 있으며, 미국에 이어 두 번째로 많은 국방비 지출을 하는 국가로 분류하고 있다.²³⁾ 2019년 7월에 발간된 국방백서에서는 중국의 국방비는 2012년부터 2017년 사이에 약 6690

22) Adam P. Liff and Andrew C. Erickson, “Demystifying China’s Defense Spending: Less Mysterious in the Aggregate,” *The China Quarterly*, (March 2013).

23) SIPRI, “Global military Spending remains high at \$1.7 trillion,” (May 2, 2018). <https://www.sipri.org/media/press-release/2018/global-military-spending-remains-high-17-trillion>

억 위안에서 1조위안 (940억 달러에서 1,410억 달러, 약 100조원에서 170조 원)으로 대폭 증액되었다.²⁴⁾ 중국정부는 국방비가 GDP의 1.28%에 불과 하고 국가 예산의 5.36% 밖에 되지 않기에 위협적이지 않는다고 주장을 한다.

한 가지 중요한 점은, 중국의 국방백서에서도 잘 나와 있듯이 자국의 국방비의 지출이 자원을 낭비하는 것이 아닌 방위산업을 육성하고 국가경제발전에 도움이 된다는 강한 신념하에 지원되고 있다는 점이다. 이러한 흐름과 함께 시진핑 국가주석은 2015년 3월 제12기 전인대 3차회의 인민해방군 대표단 전체회의에서 군사현대화의 일환으로 ‘군민 융합정책’의 중요성을 강조하면서 국가의 ‘대전략’으로 격상시켰다. 이는 방위산업의 육성이 중국의 부국강병이 실현할 수 있는 방안이며, 국가의 종합역량을 강화할 수 있는 수단으로 보고 있는 것이다. 중국의 군대인 인민해방군이 사회·경제 발전에 기여하는 것이 자조직의 특별한 역할임을 강조한 것이다. 이는 중국의 군수산업의 발전이라는 전략적 목표를 추구하면서도, 국가의 거시적인 경제성장을 동시에 중시하고 있는 국가의 대전략인 것이다.

중국은 우주항공, 해상, 핵무기, 사이버영역 등에서 미국의 독점체제에 도전하고 있는 형국이다. 이러한 중국의 군사현대화 과정은 2020년 달성을 목표로 하고 있는 군사개혁과 연계되어 일관성 있게 추진되고 있는데 특히 주목할 점은, 핵과 미사일을 비롯한 전략무기산업은 물론이고 이와 연계되어 있는 민간 우주항공 산업을 국운을 걸고, 당·정·군 (중국공산당, 국무원, 인민해방군)이 강한 의지를 보이며 합심하여 일사천리로 추진하고 있는 점이다.

이 보고서는 이러한 맥락에서 국방경제 차원에서 거시적으로 방위산업 육성에 박차를 가하고 있는 측면을 집중 조명하고 군사현대화의 ‘의도’가 중국이 주장하는 것과 같이 국방안보와 경제성장을 도모하는 방향으로 두 마리의 토끼를 잡으려 하는지 실질적으로 검증해 보도록 하겠다. 특히 마오쩌둥 시대부터 시진핑 시대까지 일관성 있게 추진되어 오는 민수전환정책을 다각도에서 분석하도록 하겠다. 이는 기존에 연구가 되지 않는

²⁴⁾ The State Council, The Republic of China, White Paper 2019, <http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/>

새로운 시도라는 점에서 향후 중국의 군사현대화를 분석하는데 있어 중요한 기본연구가 될 것으로 예상된다.

3. 중국의 국방경제 인식과 민수전환정책

가. 국방경제: 국방비와 최첨단과학기술

국방경제란 한 국가의 국방과 관련된 일련의 모든 국방경제활동을 포괄하는 국방비, 방위산업, 혁신적 국방건설 방안 등을 포함한 다각도를 분석하는 연구영역이다. 한 국가의 방위산업이 단순한 국가의 국가안보 차원을 넘어, 국가의 경제건설의 한 부분으로 이어지고 있는 것으로 파악하는 의견들이 있는 이는 케인즈 경제이론의 한 영역인 군사케인즈주의(Military Keynesianism) 경제사상에서 그 답론을 찾아 볼 수 있다. 이는 한 국가가 군사비 지출을 하고 자국의 방위산업을 경쟁력 있는 구도로 이끌어 간다면, 국가 전체의 산업역량의 강화와 더불어 경제성장의 동력과 다각적인 경제적 파생효과를 가져 온다는 이론적 시각이다.²⁵⁾

이러한 시각과 달리 평화 배당(Peace Dividend)의 중요성을 강조하는 경제학자들은 한 국가의 경제성장을 시키려는 방위산업에 한정된 자원을 소모하는 것이 아닌, 순수한 산업 발전과 경제제건을 위해 직접적으로 자원이 투입되어야 하며, 국민의 복지, 교육, 기반시설 투자 등에 역량을 모아야 한다고 제시한다. 이는 지나친 국방비 지출은 국가의 경제성장을 방해 하는 것을 전제로 하는 것이며, 경제가 건전하게 성장하려는 군비축소가 선행되어야 한다는 시각이다.

미국과 소련이 첨예하게 대립하던 냉정체제가 종식 되고, 미국 국내에서는 국방비 감축에 대한 담론들이 쏟아져 나오는데 아버지 부시(George H.W. Bush) 행정부(1989-1993) 시기부터 평화배당금의 중요성이 대두되면서 대규모 국방비 감축이 된다. 부시 행정부 당시, 미국 국방부의 무기획득 및 예산을 관리하였고, 오바마 행정부 시기 제25대 국방장관을 역임하였던, 에쉬 카터(Ash Carter) 前국방장관은 최근 출간한 저서에서 당시의 국방비의 중요성에 대한 주장을 하는데, 미국 또한 국방비를 지출하면서

²⁵⁾ James M. Cypher, The Origins and evolution of military keynesianism in the United States, *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 38, Issue 13 (2015)

국가의 선진과학기술을 선도할 수 있는 방향으로 국방부가 보이지 않는 역할을 한다고 주장한다.²⁶⁾

같은 맥락에서 미국 콜로라도 대학의 스티브 첸(Steve Chan) 교수는 냉정종식 이후 미국 국내에서 쏟아져 나오는 국방비 재편성에 대한 담론들을 정리하였다. 주목한 점은 한 국가의 국방비 지출이 반드시 재원을 낭비하는 것이 아닌 생산적으로 재투자 될 수 있는 사례를 분석하고 있는데 세계 최고의 과학 기술 강국인 미국, 독일, 일본, 영국, 프랑스, 이스라엘 같은 국가들의 공통분모는 국방비 지출의 목적이 '외부의 위협'으로부터 국가를 수호하는 1차적인 목표이외에, 국방비의 효율적 활용을 통해 최첨단과학기술의 연구개발을 하는 역할도 한다는 것이다. 이는 국가의 산업역량을 강화시키는 정책을 일환으로써 '위장된 산업정책(Disguised Industrial Policy)'로 봐야 한다는 것이다.²⁷⁾

바라우어와 말린도 교수도 이러한 군사케인즈주의 학파의 관점에서 국방비 지출과 거시적으로 세 가지의 경제파생 효과가 있다고 주장하는데, 직접적 효과 (Direct effect), 간접적 효과(Indirect effect), 그리고 유발된 효과(Induced Effect)가 있다고 주장한다. 첫째로 국방비 지출을 통해, 효율적으로 방위산업 육성정책을 추진할 수 있으며, 둘째로 방위산업을 유지하는 과정에 다른 관련 기반산업의 육성이 유기적으로 이루어지는 간접 효과가 있다고 주장하는데, 예를 들어 항공산업을 보조하기 위한, 철강, 유리, 타이어 전기산업 등의 관련 산업도 동반 성장의 효과를 본다고 할 수 있다는 것이다. 셋째로 방위산업이 활성화 된다면 신생직업종이 창조가 되고 유지되는 측면이 있어, 이 분야에 종사하는 인력의 경제활동으로 인해 유발된 경제효과를 얻을 수 있다는 것이다. 미국 같은 경우는 6백만 명 정도가 방위산업과 직접적 및 간접적으로 연계되어 종사하고 있으며, 이는 미국 인구의 5%정도의 대규모 인력인 것이다.²⁸⁾

미국 중심의 단극체제가 유지가 되고 세계의 군사패권을 미국이 유지하고 지속할 것이

²⁶⁾ Ash Carter, *Inside the Five-Sided Box: Lessons from a Lifetime of Leadership in the Pentagon*, (Penguin Press, 2019)

²⁷⁾ Steve Chan, "Grasping the Peace Dividend: Some Propositions on the Conversion of Swords into Plowshares," *Mershon International Studies Review*, (1995) 39,53-95

²⁸⁾ Jurgen Brauer and John Tepper Marlin, "Converting Resources from Military to Non-Military Uses," *Journal of Economic Perspectives* 6/4 (Fall 1992) p.149.

라고 주장하는 스테판 브룩스(Stephen Brooks)와 윌리엄 월포워츠(William Wohlforth) 교수는 주장하기를 중국이 아무리 군사적으로 부상을 하더라도 미국의 최첨단 과학기술의 역량을 따라오기는 어렵다고 진단한다. 미국 매년 국방과학기술 연구에만 1,300억 달러(150조) 가량의 재원을 투자하고 있으며 이는 세계 최강의 무기생산과 과학기술을 선도적으로 이끌고 큰 변화를 줄 수 있는 유일한 국가라고 보고 있다.²⁹⁾ 이처럼 미국의 안보연구자들도 국방비 지출과 과학기술역량의 상관관계를 중시하는 것을 볼 수 있다.

군사케인즈주의의 관점에서 국방비의 지출은 낭비가 아닌 국가 경쟁력 제고로 이어진다고 보는 것이며 한 국가의 튼튼한 국방 과학기술의 토대가 마련되고, 선순환구조가 형성이 되면 수학, 물리학, 화학, 생물학과 같은 순수 자연과학의 수용가 증폭이 될 수 있으며, 단기적인 응용산업기술을 넘어 근원적인 경쟁력을 갖추게 된다고 보고 있다. 평화배당의 중요성을 강조하는 관점에서는 국민들의 직접적인 삶의 향상을 위한 건강보험, 교육개선, 대중교통, 기반시설 투자 등을 통해 일자리를 창출해야 한다고 보고 있으며, 국민경제의 직접적인 지원에 대해 강조를 한다. 이러한 관점에서 국방경제는 단순히 국방비를 증액하여 국가의 과학기술과 경쟁력이 자동적으로 제고되는 것을 기대하는 것이 아니라, 적극적인 관리를 통해서만이 가능하다는 점을 강조하고, 그 경제적 원리를 분석한다는 측면에서 중요한 연구영역이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 이 장에서는 먼저 민수전환정책에 대한 배경설명을 하고 중국의 국방경제의 연구영역의 하나인 민수 전환정책을 고찰해 보도록 하겠다.

나. 배경설명: 민수전환정책

국방산업에서 민간영역으로의 기술 이전이나 반대로 민간영역에서 방위산업의발전을 꾀하는 선순환구조를 만들어 가며 국가조직을 움직이게 만들어가는 정책을 ‘민수전환정책’이라고 한다. 민수전환정책은 국방경제의 하나의 중요한 연구영역이며, 국민의 귀중한 세금과 재원으로 마련된 국방비를 가장 효율적으로 가용하려는 시도를 한다는 측면에서 주목될 만하다. 민수전환정책은 한 국가의 국방비 지출이 민간산업의 국제경쟁력 강화라는 전제를 하고 추진된다. 실질적으로 국방과학기술에서 민간산업으로 파

²⁹⁾ Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, “The Once and Future Superpower: Why China Won’t Overtake the United States,” *Foreign Affairs*, (May/June, 2016)

생효과(Spin-off)가 없다고 가정을 하면, 정책적 차원에서 모든 기능을 시장에서 해결하게 해야 하고 방위산업 발전과 민간산업 발전의 파생과 효과에 대해 의문을 가질 수 있다.³⁰⁾

앞서 언급한 바와 같이 방위산업이 잘 구축되어 있는 기술 강국들은 민수전환정책의 중요성을 이해하고 있으며 중시하고 있다. 특히 냉전시기와 이후에는 미국과 소련의 군수산업의 중요성과 민간영역의 파생효과가 중요한 연구의 대상이었다. 전후 질서이후 경제적으로 급성장을 하게 된 독일이나 일본 같은 국가도 사실상 방위산업으로 파생되어 나온 과학기술을 바탕으로 제조 산업의 기적(Manufacturing Miracle)을 만들어 나아갔다는 점은 부정할 수 있는 경험적 사례라고 할 수 있다. 미국 MIT대학의 샤무엘슨 교수는 주장하기를 일본은 전후질서 체제이후 미국의 감시를 피해 방위산업을 조직적으로 육성해 갔다고 주장을 한다.³¹⁾

한 국가의 민수전환정책이 효율성이 극대화 되고 실효를 거두려면 두 가지의 큰 장애요인을 넘어야 한다. 첫째는 방위산업 육성을 통해 얻은 국방과학기술을 민간영역으로 이전하는 문제이고, 둘째는 방위산업의 역량을 민간으로 이전 시키는데 방위산업과 군의 직-간접적인 동참을 요구하는 측면에서 구조적 어려움이 있다는 것인데 이는 ‘검을 쟁기로 바꾸는 작업’은 용이하지 못하기 때문이다.³²⁾ 미국의 경우는 상대적으로 민간과학기술 영역, 특히 전자 및 컴퓨터 산업의 수준이 방위산업의 수준보다 높았기 때문에 민수전환의 문제는 크게 없었다고 하겠다.³³⁾

이러한 구조적인 문제를 해결하기 위해 국방경제를 중시하는 선진강국들은 방위산업에서 민간영역으로 기술이전(Spin-off) 보다는 민간영역에서 방위산업으로 기술이전(Spin-On)의 파생효과에 지대한 관심을 가지고 있다. 군사과학기술의 발전과 산업발전

³⁰⁾ J. Davidson Alexander, "Military conversion policies in the USA: 1940s and 1990s," *Journal of Peace Research* 31/1 (February 1994) p.25

³¹⁾ Richard J. Samuelson, *Rich Nation, Strong Army: National Security and the Technological Transformation of Japan* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1994)

³²⁾ Jurgen Brauer and John Tepper Marlin (선행 각주 참조)

³³⁾ Mel Gurtov and Byung Moo Hwang, *China's Security: The New Roles of the Military* (Boulder, CO: Lynne Rienner 1998)

의 속도로 인해 군민겸용기술정책 (Dual-use technology) 의중요성이 대두되기 시작했다고 볼 수 있는 것이다.³⁴⁾ 민수전환정책의 원활한 정책실현을 위해서는 방위산업을 육성을 위해 ‘군의역할’ 이 중요하게 대두되게 되는데, 각국이 가지고 있었던, 군사상과 군의 ‘참여의지’에 따라 정책의성공여부가 결정지어져 갔다고 볼 수 있다. 미국의 군수산업은 시장주도의 경제체제를 통해 무기판매를 하기 보다는 미국 경제의 로비를 통해 국방비 증액이라는 방법으로 산업역량 강화를 추진한 측면도 부정할 수 없는 부분이 있어 민수전환정책의 효율성이 떨어지고 있다는 지적이 있다.³⁵⁾

미국정부는 민수전환정책을 성공시키기 위해 실제로 다각도의 시도를 하게 되는데, 1992년도에 미국의회에서 법안을 통과시키고, 국방부의 방위고등연구기획국(Defense Advanced Research Projects Agency: DARPA) 에게 권한을 주고, 국방과학기술의 역량을 민간영역으로 이전하고 접목시키면서, 미국의 전반적인 제조 산업 분야의 경쟁력 제고시키기 위한 작업을 추진하게 한다. 그럼에도 불구하고, 일부 보수적인 국방부의 관계자들은 국방부가 산업역량 강화정책에 참여하는 것에 부정적인 의견을 제시함에 따라 진행이 어렵게 된 측면도 있다.³⁶⁾

러시아의 경우는 정부의 지속적인 민수전환정책의 시도에도 불구하고, 상대적으로 높은 ‘군의 위상’과 방위산업 관련기업들의 협조를 얻어내지 못하였기에 성공하지 못하였다고 보고 있다. 한 예로 1989년도에 러시아의 미하일 고르바초프 대통령은 자국의 민수전환정책 실시를 위한 작업을 지시하였고, 400여개의 방위산업기업들에게 군이 보유하고 있는 첨단 과학기술을 이전시킬 것을 요구하게 되지만, 방위산업과 군의협조가 체계화 되지 못하고 안보의 이유로 군이 거부를 하게 되면서 실패한 사례라고 진단한다.³⁷⁾ 국가적인 차원에서는 분명 필요성이 제기 되었음에도 불구하고 방산기업들과 군의 직접적인 참여에 대한 회의와 인센티브 결여가 가장 큰 요인이 되어 민수전환정책이 협력을 얻어내지 못하고 실효를 크게 거두지 못했다고 볼 수 있는 것이다.³⁸⁾

34) Russell Bova, "The Soviet military and Economic Reform," *Soviet Studies* 40/3(July 1988) pp.385-405

35) J. Davidson Alexander, "Military conversion policies in the USA: (선행 각주 참조)

36) Tarja Cronberg, "Civil reconstruction of military technology: the United States and Russia," *Journal of Peace Research* 31/2 (May 1994), p.211

37) Tarja Cronberg, (36번 위의 각주 참조)

다. 중국의 민수전환정책

중국에서 국방경제 연구는 국방비의 효율적 배분, 무기개발 및 획득, 국가전략산업의 경쟁력 강화와 방위산업의 역할과 상호보완관계 등을 포함한 연구가 활발히 진행 중이라고 하겠다. 이는 중국특색의 군사상과도 무관하지 않는데, 군을 산업발전 정책에 대규모를 끌어들이며 국가의 역량 제고라는 거시적인 전략이 있기 때문이다. 중국의 경우는 민수 전환정책이 실효를 거둔 사례라고 할 수 있는데, 중국은 미국과 러시아와 어떻게 다른 정책을 추진했던 것일까를 파악하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

군을 산업발전이라는 영역에 투입하여, 국가건설에 가용하려는 시도는, 제1세대 지도자인 마오쩌둥 시대부터 현재 5세대 지도부의 핵심인 시진핑 시대까지 변하지 않은 전략적 사상이라고 볼 수 있다. 1956년 5월, 마오쩌둥은 최고국무회의에서, 군용과 민용의 생산기술의 중요성을 강조하면서, 평화시기에는 군 공장에서 민수품을 생산하고, 전쟁시기에는 군용 생산체제를 바로 전환될 수 있는 시스템 구축해야 한다고 주장하게 된다. 그럼에도 불구하고 마오쩌둥 시기에는 민수전환이 한계성을 노정하였다. 중국의 인민해방군을 민간영역에 본격적이고 대규모를 끌어 들인 것은, 제2세대 지도자인 덩샤오핑이 1977년 12월 22일, 중앙군사위원회 전체회의에서, 군과 민간 영역에서 유동적으로 활동할 수 있는 군 간부 인재들을 배양해야 한다는 취지의 지침을 내리고부터 라고 하겠다.³⁹⁾

중국의 본격적인 개혁개방과 함께, 덩샤오핑은 1980년대 초반부터 군을 대규모로 상업활동 전선에 뛰어 들게 하면서 자본주의 자본가 계급을 군이 선도적으로 취하는 동시에, 군이 보유하고 있었던 군수공장에서 민간용품을 생산 하게 함으로써, 중국의 산업화에 일조를 하게 한다.⁴⁰⁾ 하지만, 에릭 하이어 박사가 가잘 간파했듯이, 중국에서 방위산업의 민용 생산과 더불어 상업화가 성공하게된 것은 정치적인 이유가 아닌 재정적

38) Julian Cooper, "Conversion is dead, long live conversion!" *Journal of Peace Research* 32/2 (1995), p.130

39) 军事科学院军事研究所, [中国人民解放军改革发展], 军事科学出版社, p.78

40) Dongmin Lee, Chinese Civil-Military Relations: The Divestiture of People's Liberation Army Business Holdings, *Armed Forces & Society* (April, 2006), Vol.32, No.3, p.437-453

인 이유에서 나온 것이다.⁴¹⁾ 중국군은 개혁개방 이래, 중국지도부의 국방비 삭감에 따라, 불가피하게 상업 활동에 뛰어들었고, 적지 않은 성과를 내었다고 볼 수 있다.

기존에 군이 보유하고 있던 군수공장에서 민간용품을 생산해 시장에 판매를 함으로써, 군전민정책에 일조했다고 볼 수 있다. 이러한 중국군의 역할은 제3세대 지도부 장쩌민 시기에도 이어 지게 된다. 물론 장쩌민은 군이 산업영역에서 활동을 하는 것에는 달가워 하지 않았지만, 군이 방위산업에 지속적으로 역할을 하는 것에는 지지를 하게 된다. 1998년에 군의 상업활동을 전면적으로 박탈하게 되면서 군의 직접적으로 민간영역에서 활동을 하는 것은 줄어들었으나, 군이 국가의 과학기술 발전이라는 측면에서 지속적으로 일조를 하게 된다. 이러한 맥락에서, 장쩌민시대에도 군과 민간의 ‘협조발전’이라는 기조를 이어나가게 되었고, 후진타오시대에는, 중국특색의 군민융합방식발전의 길을 가야 한다는 새로운 주장을 하게 된다.⁴²⁾

라. 중국지도부의 군사상 관점에서의 분석

중국군사상의 유연한 변화가 군의 산업에 대한 전략적 대응을 가능하게 했고, 그러기에 군이 본연의 전통적인 전투의 의무 이외의, 민간산업 영역에서의 활동을 구속 받지 않고 참여할 수 있는 추동력을 얻었던 측면이 있다. 더 나아가, 군사상이 외에 제도적인 뒷받침, 특히 중국지도부의 전폭적인 지원 군사, 연구개발(R&D) 지원, 군 과 민의 기술교류 증대를 위한 일련의 정책, 그리고, 상업 활동에 대한 인센티브 보장 등 제도적 뒷받침이 확실하였다 이러한, 군의 벤처-자본주의적인 활동의 격려, 그리고 군 과 민의 유연하고 유동적으로 교류를 할 수 있는 제도적 기반이 중국의 군사상에는 담겨져 있다. 이러한 관점에서 먼저 중국지도부의 군 사관을 고찰해 보도록 하겠다.

덩샤오핑시기: 16자 지침과 민수전환정책

덩샤오핑의 군사상에는 평화 시기에 군이라는 거대한 조직을 어떻게 운영해야 한다는 철학적 요소가 담겨 있다고 하겠다. 미국과 러시아 사례와 반대로, 군이 경제발전에

41) Eric Hyer, "China's arms merchants: Profits in Command," *China Quarterly*, No.132 (December 1992) p.1107

42) 武希志, 黄靖, [国防经济学], 军事科学出版社, 北京, (2013) 6

이바지해도 된다는 군사상은, 군의 역할과 행동의 반경을 확대해 주었다고 볼 수 있다.⁴³⁾ 중국의 개혁개방정책이 궤도에 오르기 시작한 1982년 등소평은 인민해방군의 경제활동의 획기적인 바람을 불어넣어줄 수 있는 16자의 지침을 제시한다.⁴⁴⁾ 军民結合, 平战結合, 军品优先, 以民养军 의 16자 방침은 인민해방군의 경제활동, 구체적으로 군전민정책이 체계화되고, 정당화 될 수 있는 기반을 마련해 주었다는 것에 큰 의미가 있으며 하나의 큰 획을 그어주었던 정책방향이라 하겠다.

한 가지 재미있는 점은, 이러한 16자 방침에 군의 역할과 사회적 기여에 대한 군사상이 담겨져 있다는 것이다. ‘军民結合’이란 군과 민간을 결합하라는 의미이며 군과 민간이 분리될 수 없다는 사상에서 기반을 두는 것이다. 일반적으로, 서양의 사고방식으로는 군대라는 조직과 민간영역의 기능적 분리를 요구하고 있다. 군과 민이 분리가 되어야 만이 군의 전문화가 이루어질 수 있고, 안정된 민군관계의 기반을 구성할 수 있다는 것이 보편적인 사상이다.⁴⁵⁾ 하지만, 이러한 덩샤오핑의 새로운 방침은 중국의 주관적 민군관계의 요소가 내제되어 있다는 것을 역설적으로 증명한다. 즉 군과민이 분리될 수 없었던 중국공산당 혁명시대의 사상적 요소가 덩샤오핑의 개방개혁시기에 와서도 존재한다고 할 수 있는 것이다. 이사상은 1950년대 모택동의 시대 부터 변함없이 내려져 오는 것이고, 또 덩샤오핑의 다음세대인 장쩌민 시대까지 이어져 내려가는 중국 전통의 군사지침이라는 점을 간파해야 한다.⁴⁶⁾

平战結合 라는 것은 중국의 지도부가 얼마나 군을 평화 시기에 이용하고, 군을 본연의 의무 이외에 다른 각도로 보고 있느냐 하는 것에 대한 복합적인 반증이다. 军品优先, 以民养军 에서는 중국군의 군전민사상이 내제되어 있음을 알 수 있다. 군용품 생산에 대한 전폭적인 국가적 지원과, 민간이 군을 키워가라는 사상은 군전민정책의 핵심적 내용이라고 할 수 있는 것이다. 20세기 이래의 핵기술, 항공, 우주기술, 정보기술 등 당대생활상의 최첨단기술 발전과정상의 관점에서 볼 때, 기본적으로 방위산업이 우선적 이용이 되었음을 알 수 있고, 이후에 민수전환을 통한 일반화가 이루어진 것을 알 수

43) Thomas A. Bickford, "Regularization and the Chinese PLA: An Assessment of Change", *Asian Survey*, (2000) p.462

44) 张楠征, 张胜旺, 当代国防经济理论前沿问题研究, 国防大学出版社, 北京, (2003)。

45) Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, (Harvard University Press, 1957)

46) 张楠征, 张胜旺, 当代国防经济理论前沿问题研究, 北京, 46쪽

있다. 중국 당대의 방위산업은 과학발전과정상의 선도자 역할을 해왔던 것이다. 여기서 우리는 중국당국이 국방비 증가를 단순한 안보적측면에서 다루는 것이 아닌, 산업적 측면에서 바라보고 있다는 것을 갈파해야 하는 것이다.

장쩌민시대의 군사상: 군전민정책의 발전

장쩌민 시대는 1989년에 발생한 천안문사태와 함께 급변하는 내부정치 문제와 더불어 급조된 면이 없지 않아 있기에 덩샤오핑의 시기의 정책과 깊은 연관성이 있다고 하겠다. 즉, 장쩌민이라는 인물은 중국 지도부가 모여 있는 종난하이(中南海)에 지지기반이 없음에도 불구하고, 베이징의 정치무대에 입성했기에, 덩샤오핑의 후광이 누구보다도 필요로 했다. 그러므로 이 시기는 덩샤오핑의 사상과 정책적 기초가 계속 이어지고 중복되는 시기라고 할 수 있다. 1989년도에 중앙군사위원회 의장자리를 덩샤오핑으로부터 물려받은 장쩌민은 중국인민해방군의 경제활동을 적극 지원한 것으로 여겨진다.

장쩌민은 “军民结合, 寓军于民, 大力协同, 自主创新”이라는 슬로건을 내걸고 군 정책을 펴 나간다.⁴⁷⁾ 등소평의 시대와 정책기조와 대동소이 하다고 하겠으나, 협동과 혁신을 강조했다라는 점은, 더 과학적이고 군의 역할이 단순한 군민전환이나, 비 군사부문에 머무르는 것을 강조하기 보다는, 군이 포괄적으로 국가에 봉사할 수 있다는 의미로 군사상이 발전시켜 나아갔다고 추론해 볼 수 있다. 여기서 우리가 중요하게 생각해야 하는 것은 军民结合과 더불어 寓军于民 이다. 이는 군민양용기술의 발전의 이론을 군사상의 측면에서 뒷받침했다는 중요한 것이다. 이러한 방침이 국방과학기술공업과 국가경제의 유기적인 상호발전을 옹호하고, 중국의 무기장비기술의 혁신적으로 향상 시켰다는 분석이 있다.⁴⁸⁾ 덩샤오핑 시대와는 달리, 군의 비군사적 상업적 역할의 강조는 빠진 반면에, 군민양용기술의 발전을 도모하는 이론을 제시 발전시켰다는 것은 중요한 차이점이라고 하겠다. 사실 장쩌민은 군과 민간의 기술적 교류는 적극 찬성했지만, 군을 대대적으로 이용한 상업활동 자체는 찬성하지 않았던 것으로 필자는 보고 있다.

한편으로, 장쩌민도 국가적 차원에서 거시적으로 국방과학공업 건설을 위한 인재양성이 중요하고 법적 제도적 기반이 마련되어야 한다는 입장을 견지하고 있었다.⁴⁹⁾ 베이징

47) 张楠征, 张胜旺, 当代国防经济理论前沿问题研究, 北京, 146쪽

48) 위의 각주 참조, 145쪽

에 정치의 기반이 약했던 장쩌민은 원로정치의 혜택을 받으면서 정권유지를 해왔기에, 직접적으로 상반된 의견을 내 놓지 못하였고 않았고, 정권장악이 완벽하지 않았다는 것을 반증하는 것이라도 하겠다. 1997년 등소평이 서거하고, 1998년에 와서야 대 개혁을 진행하고, 중국군의 경제활동을 전면적으로 중단시킨 경험적 사례에서 추론해 볼 수 있는 것은, 1998년의 일련의 대 개혁이 있기까지의 군전민정책은 덩샤오핑의 입김이 작용했으리라고 판단된다.

후진타오시대: 군전민정책에서 군융합정책으로의 발전

중국의 군을 이용한 경제발전을 꾀하려는 발상은 덩샤오핑의 개혁개방의 시기를 넘어, 장쩌민, 그리고 제4세대의 핵심인 후진타오의 군사상에서도 엿볼 수 있다. 특히 후진타오의 정치적 사상인 ‘과학발전관’에서도 군의 발전이 국가경제 발전과 같다는 사상이 내재되어 있음을 알 수 있다. 중국군이 전문주의적인 군대를 지향하면서도, 非군사영역, 특히 국가발전이라는 거시적인 측면에서, 발전주의적인 면모를 보이는 것은, 중국지도부가 추진하고 있는 군경제와 민간경제의 조화로운 발전을 국가의 이상목표로 설정함에서 증빙된다. 군의 역할이 일반적인 상업 활동을 넘어 보다 체계적으로 이루어 질 수 있는 이론적 변화를 가지고 온 것은 제4세대 지도부의 핵심인 후진타오 (2002~2012) 중국공산당 서기가 “과학발전관”을 제창하면서 라고 할 수 있다. 후진타오는, 2002년에 개최되었던 17대 당대회에서 과학발전관에 대해 구체적인 선을 보이게 되는데 중국 경제발전과정의 전략적 지도사상이라고 볼 수 있다.

중국이 1979년도부터 시작한 개혁개방 이후, 경제발전 우선주의만을 강조하게 되면서, 사회적 모순과 발전의 부작용이 대두되었고, 그 심각성이 사회 전반에가시화 되어 가게 된다. 특히 중국이 안고 있는 내부적 모순은 첨예해져 갔으며, 환경문제와 빈부격차 같은 문제들이, 경제발전의 축과 함께 주목을 받게 되었다. 이러한 맥락에서, 과학발전관이란, 중국 산업발전의 과도기에, 산재된 문제들을, 과학적이고 체계적으로 풀어야겠다는 자숙적인 측면에서 나오는 지침 이며 정책 기조라고 볼 수 있다. 여기서 중요한 점은, 국가의 이러한 목표를 위해, 군의 역할 또한 지속적으로 강조한다는 것이다. 국방개혁과 국방발전에군이 전력을 다해 일조를 해야 하며, 더 나아가, 국방발전이 사회발전의초석

이 된다는 경제철학을 담고 있다는 점이다. 구체적으로, ‘국방건설과 경제건설의 협조발전’ 방침의 지지는, 중국이 강국으로 가는 정책뿐만이 아니라, 강군으로가는 길이라는 것을 강조한다.⁵⁰⁾ 후진타오 전 당서기는 다음과 같은 취지의 발언을 한다.

부국과 강군의 통일적 실현은, 중화민족이 지난 몇 천년간 가져왔던 ‘꿈’이며 중국공산당원들이 지난 몇 대에 걸쳐 투쟁적으로 해결하려 했던 이상적인 숙원사업이며, 당대 중국발전의 최고 요구인 것이다.⁵¹⁾

군의 과학발전의 역할은 민본사상의 바탕 위에 이루어져야 한다는 논리를 편다. 이는 국방과학기술의 발전이, 사회과학기술발전과 사회발전에 도움이 된다는 사상이 기저에 깔려있고, 중국에는 중국정부가 추진하고 있는 소강사회를 실현하는데, 일조한다고 보고 있는 것이다. 다시 말해, 국방건설과 경제건설을 병행하면서 추진하려는 시도가 있어 왔다고 할 수 있는 것이다. 이러한, 산업정책을 추진하기 위해, 군이 적극적으로 가용되고 있는 실정이다. 군의 역할의 실체는 중국정부가 실질적으로 구상하고 있는 군민융합 정책에서 찾아 볼 수 있는데 후진타오는, 군민융합이라는 간결한 표현으로, 국방과학과 민간과학의 융합을 요구한 것이다.

군민융합정책은 다음과 같은 3가지 측면에서 상이성을 보인다. 첫째, 국방과 국가경제의 동시적인 발전을 꾀한다. 군민융합의 영역이 국방산업에만 국한되는 것이 아닌, 국가의 국방산업과 국가경제발전이라는 두개의 큰 축을 염두 해 두고 추진되는 정책이라고 볼 수 있다. 둘째, 군민융합은 단순한 군사정책이 아닌, 국가발전의 대전략으로 격상되었다는 점이다. 이를 위해, 군의 관련 지도자들과 민간영역의 전문가들이 상호적인보완을 해 가면서,협력해 나가는 기반을 조성했다고 할 수 있다. 셋째로, 군민융합이란 군수산업과 민간산업간의 협력을 의미하는 것으로 거시적으로는 산업정책의 일환으로 봐야 한다는 점이다. 군민융합 정책을 통해, 방위산업은 역사적인기회를 얻었다고 볼 수 있고, ‘국방산업과 국가의 과학기술을 바탕으로 하는 민간영역의 산업의 융합이 이루어 질수 있는 기반을 조성해 가고 주장을 하고 있는 것이다.

50) 张少华, [科学发展观与军队思想政治建设], 北京, 军事科学出版社, 2006, 10

51) 许志功, 赵小芒, 赵周贤, [科学发展观是指导国防和军队建设的世界观方法论], 北京, 解放军出版社, 2010

4. 시진핑 시대의 군민융합정책 동향과 전망

중국 5세대 지도부의 핵심인, 시진핑 국가주석도 선대의 지도자들과 같이 국가의 국방 산업발전에 군의 역할을 강조하고 나섰다⁵²⁾고 볼 수 있다. 중국의 지도부는 국방과학기술의 발전과 진보가 결국 사회발전을 가져 오고, 국가의 과학기술을 한 층 강화하게 할 것으로 기대하고 있다. 군을 국가발전이라는 목적에 끌어들이려는 중국 지도부의 사상은 지속적으로 표현되고 있다. 중국 공산당 총서기와 중앙군사위원회 주석을 겸임하고 있는 시진핑은, 12차 전인대회의 해방군대표단을 접견하는 자리에서, “경제건설과 국방건설을 이룩해 부국과 강군을 현실화해야 한다”라고 강조하였다.⁵²⁾ 이는 전 세계적으로 제4차 산업혁명이 진행되는 이 시기에, 군의 역할의 중요성을 강조했다고 볼 수 있는 것이다. 실질적으로, 중국의 우주항공 같은 분야는, 인민해방군의 제2포병 (로켓군)이 적극적으로 참여하여 발전을 꾀하고 있다.⁵³⁾

시진핑 지도부가 국가의 전략산업을 국방과학기술과 접목시켜 병행 발전시키려는 전략은, 군이라는 조직이 국가발전에 지속적으로 투입되는 당위성을 제공해 준다고 할 수 있다. 기존의 국방산업 과학기술을 동원해, 민간영역에의 기술이전 (spin-off) 을 꾀하고 있고, 더 나아가, 민간기업이 국방산업에 참여하는, “民參軍”의 활동이 활발하게 이루어지면서, 반대의 기술이전 (spin-on) 의 결과들이 나오고 있다. 중국의 현역장교이고, 국방경제학 교수인 장차오천은 주장하기를, 이러한 “양개전변”을 위해, 국방기술과 민간기술의 이해가 있는 인재들이 필요하다는 주장을 한다. 특히 정보화 시대에, 국가의 자원운용을 위해, 군은 더 깊게 개입이 되어야 한다고 주장한다. 현재 중국은 매년 증강되는 신 장교들, 약 4~6만 명 중, 과학기술 분야의 전문성을 가지고 있는 장교가 40% 정도를 이루고 있다.⁵⁴⁾ 이러한 일관된 정책이 중국의 군민융합정책을 용이하게 진행시키는 제도적 뒷받침을 하고 있다고 추론해 본다.

주지하는바, 중국에서는 당-정-군이 하나의 유기체처럼 힘을 합쳐 방위산업과 민간산업이 유기적으로 협력할 수 있는 기반들을 조성해 나아가고 있다. 이를 민군관계의 관점

52) 毕京京 主编, [中国军民融合发展报告 2014], 北京, 国防大学出版社, (2014), 138

53) 李升泉, 刘志辉 主编, [说说国防和军队改革新趋势], 北京, 长征出版社, (2015), 67

54) 张晓天, [军民融合式发展的探索与实践], 北京, 国防大学出版社, (2009) 120

에서 본다면, 군이당에 대해 절대적인복종을 하고, 군의산업역할 증대와 다각화에 거부 반응이 없이, 보조적인 역할을 수행한다고 분석된다. 이러한 중국특색의 민군관계의 구도하에, 양용겸용기술정책을 추진할 수 있게 된다는 점이 주목할 만하다. 중국의 인민해방군은 개혁개방 이후 경제의구조적 과도기에 자조직이 보유하고 있는 무기 생산능력을 비롯한 고등 과학 기술력과 더불어 군대라는 조직의 특유의 효율성을 바탕으로, 민수전환 정책에 대대적으로 참여하게 된다.

중국의 군수산업은 과학기술적인 측면에서 민간영역보다 우위를 선점하고 있었기에, 용이하게 진행 되었다고도 볼 수 있다. 전략적 산업 육성에 군을 적극적으로 가용할 수 있는 것은, 중국지도부와 군의 핵심지도부가, 군의 역할에 대해, 유동적으로 수용하고 있기 때문이라고 하겠다. 중요한 점은, 미국과 러시아와 달리, 국방발전전략이라는 목표 하에 제도적 지원을 마련하게 했고, 더 나아가, 중국특유의 군사상이 정책의 일관성을 유지시키고, 발전시키는 초석이 되었다고 분석된다. 이는, 중국지도부와 군부 간에 철저한 전략적인 주관적 통제가 이루어지기 때문에 가능하다고 볼 수 있는 것이다.

중국정부는 군대의 비당화, 비정치화, 그리고 군의 국가화 같은 조류와 담론에 대해 불온한 사상적 침투라고 보고 있으며, 전면적으로 대응이 이루어 져야 한다고 보고 있다.⁵⁵⁾ 이는 군의 본연의 의무인, 국방과 “폭력의 관리”의 차원을 넘어, 비군사분야에 군이 투입되어, 국가경제건설에 일조하는 것을 당연히 생각하고, 이상적으로 받아들이는 군사상의 숨은 코드가 있기에 가능한 것이다. 실제로 이러한 중국의 정책은 많은 부작용도 가져왔지만, 국방과학기술과 국방산업발전이라는 양상도 함께 가져왔음을 부인할 수 없다. 향후 이러한 국가전략하에 국가의 거시적인 경제발전을 위해 군이라는 조직을 적극적으로 가용할 것으로 추론된다.

앞으로 주목할 점은, 국가의 전략산업인, 항공, 우주, 조선, 핵자원, 전자산업 등에 파급효과를 가져 온 것이 보편적인 군민융합의 면모라고 할 수 있는 것인데 이는, 구체적으로 장비건설, 항공, 신자원, 신소재산업의 4대 주요산업을 보조하고, 우주, 화학공업, 전자정보, 조선산업 등의 4대 특색산업을 군민융합을 통해 발전하려는 의도를 가지고

55) 许志功, 赵小芒, 赵周贤, [科学发展观是指导国防和军队建设的世界观方法论] 北京, 解放军出版社, 2010

있는 것이다.⁵⁶⁾ 시진핑 지도부는 이러한 거시적인 양용겸용과학기술정책을 동원해, 중국의 방위산업의 역량 제고는 물론이고, 민간영역의 국제적 산업역량을 지속적으로 가속화 시킬 것으로 보인다.

5. 정책적 함의

이 보고서는 중국이 국방비를 지속적으로 증액시키면서 군사현대화를 추진하는 중국의 의도에 대한 분석을 하였다. 주지하는 바, 중국의 국방비 증액은 1차적으로 외부의 위협으로부터 국가를 보위하는 안보영역의 목적이외에도 국가의 경제성장 촉진을 위해, 최첨단 방위산업을 육성하려는 중국정부의 전략적 의도가 숨어 있다는 것을 알 수 있었다. 미국과 중국간의 무역분쟁이 더욱 심화되어가고, 기술패권과 군사패권의 경쟁의 시대가 오는 작금에 중국의 전략적 의도를 파악하는 것은 시의성과 중요성이 있다고 하겠다.

가. 기술패권과 군사패권

앞서 왕지스와 케네스 리버달이 주장한 바와 같이 미국과 중국의 갈등은 이미 2008년도 금융위기부터 심각해져 같으며, 무역분쟁은 이제 기술패권과 군사패권의 경쟁의 시대로 접어들었다는 평가가 대내외에서 나오고 있는 실정이다. 2019년 10월1일 국경절에서 선보인 것과 같이 핵운반 역량의 강화는 미국과 국제사회의 큰 도전이 되고 있는 실정이다. 미국 국방부에서 출간한 2019년 중화인민공화국 군사 및 안보 발전에 관한 연례의회 보고서에 의하면, 중국은 미사일 역량을 강화하면서 반접근/반거부 (A2/AD) 전략을 강화하는 것으로 평가하고 있으며, 제1도련선 내에서는 억제능력을 확보한 것으로 평가되고 있다고 진단하고 있다.⁵⁷⁾ 향후 미국과 중국간에 진행되는 무역분쟁이 악화되어 기술패권과 군사패권 경쟁으로 확장되어 나아간다면 동아시아의 불안정 요소는 더욱 증대될 것으로 추론된다.

중국의 군사적 부상과 위협은 실질적으로 다가오고 있다고 판단된다. 중국은 2000년대에 접어들면서 본격적으로 기술패권을 장악하고 더 나아가서 과학기술 발전이 국방건

⁵⁶⁾ 毕京京 主编, [中国军民融合发展报告 2014], 北京, 国防大学出版社, (2014), 17-18

⁵⁷⁾ Office of the Secretary of Defense, Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019.

설은 물론, 민간산업의 발전을 유도하는데 도움이 된다는 국방경제의 시각에서 일관성 있게 정책을 추진해 나아갔다. 앞서 선행연구에서 언급을 하였지만, 그동안 중국의 군사적 부상에 대해서는 현실주의적 관점에서 아직 위협적이지 못하다는 것이 중론이다. 한 예로, 미국의 국제전략연구소(CSIS)의 스코트 케네디(Scott Kennedy)박사는 중국은 모방을 할 수 있지만 혁신과 창조는 할 수 없다고 폄하하여 왔었다.⁵⁸⁾

중국정부가 추진한 과학기술정책이 지적재산권 불법도용, 기술이전 강요, 산업 스파이 등을 통해 중국으로 유입한 것은 사실이다. 한 가지 분명한 점은 세계 첨단 산업의 시장의 점유율을 보았을 때 중국은 기술 후진국이 아니라는 점이라 할 수 있다. 중국정부가 지난 개혁개방 40여 년 동안 아무런 준비 없이 해외기술의 불법 탈취만을 통해, 국가의 첨단 방위산업과 과학기술을 바탕으로 하는 첨단산업을 육성하려 한 것은 아니다 라는 점이다. 특히 시진핑 시기에 들어와서 군민융합정책을 국가의 대전략으로 격상시키고, 시진핑 주석이 직접 진두지휘를 하면서 첨단기술 산업 육성을 지도하고 있다.

중국이 개혁개방을 하고 오늘날의 과학기술역량과 산업기술역량을 보유하게 된 것은 후진국으로써 선진국의 역량을 손쉽게 받아들인 것이 크게 작용한 부분은 사실이다. 그럼에도 불구하고, 중국정부가 조직적으로 개입하고 전략적으로 대응하지 못하였다면 아무런 효과가 없었을 것으로 추론된다. 앞장에서 고찰해 본 바와 같이 중국정부는 과학기술의 발전을 위해 국방예산을 투입하고 방위산업과 민간영역이 협력하여 시너지 효과를 얻게 하려는 전략을 구하고 있다. 한 가지 분명한 점은 중국이 기술혁신을 목표로 하고 국가의 총력을 동원하여 산업정책을 만들어 가고 있는 점은 가볍게 간과하지 말아야 할 것으로 보인다.

미국국립과학재단(National Science Foundation)의 정책 수립 기관인 미국국립과학위원회(National Science Board)는 2018년도에 출간한 과학기술 역량 보고서(Science & Engineer Indicator)에서 중국의 과학기술 역량에 대해 다음과 같이 서술하고 있다. 중국은 2000년도부터 2014년의 기간 전국의 대학에서 ‘자연과학 및 엔지니어’ 학위를 120만개 수여하였으며, 이는 400%가 증가한 수치임. 같은 기간 엔지니어

⁵⁸⁾ Kennedy, Scott, "The Fat Tech Dragon Benchmarking China's Innovation Drive," Center for Strategic and International Studies, China Innovation Policy Series, (2017).

학위는 43%에서 33%로 줄었다.⁵⁹⁾ 이는 중국정부가 응용기술을 넘어 수학, 물리학, 생물, 화학과 같은 순수 자연과학에 집중적으로 투자하고 있는 것이라 추론해 볼 수 있는 대목인데, 순수 자연과학의 인재들을 사회가 대거 흡수 할 수 있는 것은 그 만큼 원천기술을 필요로 하는 산업이 존재한다는 것을 의미하는 것이다.

미국의 과학기술역량 보고서에서는 2016년 기준으로 볼 때, 전 세계의 최첨단산업 제조업 분야에서 미국이 31%를 차지하고 있고, 중국이 전 세계 2위로 24%를 차지하고 있어 바짝 추격해 오고 있는 것으로 분석하고 있음.⁶⁰⁾ 한 가지 분명한 점은 4차 산업혁명의 문을 열어줄 수 있는 5G 와 같은 기술역량을 사활을 걸고 보유하려 하는 전략적 목표를 가지고 있는 것이다. 이러한 기술패권 경쟁의 기저에는 시진핑 정부가 추진하려는 군민융합정책이 있으며, 이는 마오쩌둥 시기부터 변하지 않는 정책 하에 추진되고 있는 것이다.

나. 한국의 전략적 대응모색:

미중간의 첨예하게 대립하고 있는 무역전쟁으로 인해 한국은 어려움에 직면해 있다. 무역전쟁의 핵심은 결국 기술패권 경쟁으로 귀결될 수 있으며, 그 충돌의 소용돌이의 중심에 한국이 서 있다. 중국의 기술정책은 기술민족주의의 성격이 강하며, 시진핑을 '핵심'으로 하는 5세대 지도부는 미국이 요구하는 산업정책의 구조조정을 하기 어려운 측면이 있다. 향후 4차산업혁명의 기술이라고 알려져 있는 정보통신, 우주항공 분야는 중국 특히 강세를 보이는 분야이며 양용기술의 측면이 강하며 이러한 맥락에서 미중무역 전쟁을 중심으로 진행되고 있는 미중양국간의 갈등을 더욱 격화될 것으로 추론되는데, 화웨이와 같은 기업이 무역전쟁의 와중에 살아남지 못한다고 하더라도 중국의 첨단기업들이 다 무너지는 것은 아니라는 것이라 추론된다.

과거 독일이나 일본이 2차 세계대전 패망이후 빠르게 재건을 할 수 있었던 것은 군수산업의 인재들이 민수전환을 통해 민간으로 이전되고 군수용품에서 민간산업 용품들을 대량 생산하여 혁신적인 제조업을 만들어 냈기 때문이다. 중국정부는 시진핑을 중심으로

⁵⁹⁾ National Science Board, National Science Foundation (NSF), Science & Engineering Indicators 2018 (January, 2018), p.91

⁶⁰⁾ Chapter 6, Industry, Technology and Global Market Place in National Science Board, National Science Foundation (NSF), Science & Engineering Indicators 2018.

이러한 케인즈주의적 국방경제 발전모델을 수용하고 있기에 공세적으로 대응할 여지는 지속될 것으로 예상되며,

불확실성이 대두되고 있는 시기에 한국정부는 기업들이 4차산업혁명 시대에 선두주자로 나설 수 있고 새로운 성장축을 만들어 갈 수 있게 제도적 도움을 주고 협력을 하여 전략적으로 대응해야 한다고 제시한다. 기술패권을 비롯한 패권경쟁은 당분간 지속될 것으로 추론되는데, 한국의 정보통신 기술과 더불어 우주항공 분야에서도 혁신을 주도할 수 있도록 협력해 나아가야 할 것이다.

참고문헌

[영문자료]

- Aaron L. Friedberg, (2018) Competing with China, *Survival*, 60:3, 7-64
- Aaron L. Friedberg, Beyond Air-Sea Battle: The Debate over US Military Strategy in Asia, The Adelphi Series (Books on Key Security Issues), (2014).
- Adam P. Liff and Andrew C. Erickson, "Demystifying China's Defense Spending: Less Mysterious in the Aggregate," *The China Quarterly*, (March 2013).
- Andrew S. Erickson, "China's Massive Military Parade Shows Beijing's is a Missile Superpower," *The National Interest*, (1 October 2019).
- Ash Carter, Inside the Five-Sided Box: Lessons from a Lifetime of Leadership in the Pentagon, (Penguin Press, 2019)
- Ashley Tellis, "Balancing without Containment: A U.S. Strategy for Confronting China's Rise," *Washington Quarterly*, 36:4 (2013), p.116-117.
- Chapter 6, Industry, Technology and Global Market Place in National Science Board, National Science Foundation (NSF), Science & Engineering Indicators 2018.
- Christopher D. Yung et al., "Not an Idea We Have to Shun": Chinese Overseas Basing Requirements in the 21st Century, China Strategic Perspective 7, (National Defense University Press, 2014).
- Colin Dueck, The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today, New York, Oxford University Press, (2015).
- David M. Lampton, The Three Faces of Chinese Power, University of California Press, (2008)
- Dongmin Lee, "Chinese Civil-Military Relations: The Divestiture of People's Liberation Army Business Holdings," *Armed Forces & Society*, (April, 2006)
- Eric Heginbotham et al., The U.S.-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996-2017, RR-393-AF, (RAND Corporation, September 2015)
- Eric Hyer, "China's arms merchants: Profits in Command," *China Quarterly*, No.132 (December 1992)
- Evan A. Feigenbaum, "The Deep Roots and Long Branches of Chinese Technonationalism," *Macro Polo: Decoding China's Economic Arrival*, (August 12, 2017)
- Ian Easton, "China's Military Strategy in the Asia-Pacific: Implications for Regional Stability," Project 2049 Institute (September 26, 2013)

- J. Davidson Alexander, "Military conversion policies in the USA: 1940s and 1990s," *Journal of Peace Research* 31/1 (February 1994)
- James M. Cypher, The Origins and evolution of military keynesianism in the United States, *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 38, Issue 13 (2015)
- James Steinberg and Michael O'Hanlon, *Strategic Reassurance and Resolve: US-China Relations in the Twenty-First Century* (Princeton: Princeton University Press, 2014)
- Joan Johnson-Freese, *Space Warfare in the 21st Century: Arming the Heavens*, Routledge, (2016).
- John Ikenberry, "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?" *Foreign Affairs*, (January/February 2008)
- John R. Lindsay, "The Impact of China on Cyber security: Fiction and Friction," *International Security*, Vol. 39, No. 3 (Winter 2014/15), pp.7-47, (44)
- Julian Cooper, "Conversion is dead, long live conversion!" *Journal of Peace Research* 32/2 (1995), p.130
- Jurgen Brauer and John Tepper Marlin, "Converting Resources from Military to Non-Military Uses," *Journal of Economic Perspectives* 6/4 (Fall 1992) p.149.
- Kennedy, Scott, "The Fat Tech Dragon Benchmarking China's Innovation Drive," Center for Strategic and International Studies, China Innovation Policy Series, (2017).
- Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*, John L. Thornton China Center Monograph Series, No.4, March 2012.
- Kurt M. Campbell and Ely Ratner, "The China Reckoning," *Foreign Affairs*, (March/April 2008 Issue).
- Lara Seligman, "U.S. Begins Work on New Missiles as Trump Scraps Treaty With Russia," *Foreign Policy*, (March 14, 2019).
- M. Taylor Fravel and Christopher P. Twomey, "Projecting Strategy: The Myth of Chinese Counter-intervention," *Washington Quarterly*, (Winter 2015).
- Mel Gurtov and Byung Moo Hwang, *China's Security: The New Roles of the Military* (Boulder,CO: Lynne Rienner 1998)
- Michael Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace American as the Global Superpower*, Henry and Holt Company, (2015)
- National Science Board, National Science Foundation (NSF), *Science & Engineering Indicators 2018* (January, 2018), p.91
- Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*.

Office of the United States Trade Representative, "Update Concerning China's Acts, Policies and Practices related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation, 301 Report, (November 20, 2018)

Peter Gries and Tao Wang, "Will China Seize Taiwan?: Wishful Thinking in Beijing, Taipei, and Washington Could Spell War in 2019," *Foreign Affairs*, (February 15, 2019)

Phillip C. Saunders, Arther S. Ding et al., (edited), Chairman Xi Remakes the PLA: Assessing Chinese Military Reform, National Defense University Press, 2019, p. 412-413.

Richard Bitzingers, in Tai Ming Cheung edited, Forging China's Military Might: A New Framework for Assessing Innovation, Johns Hopkins University Press, 2014.

Richard J. Samuelson, Rich Nation, Strong Army: National Security and the Technological Transformation of Japan (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1994)

Robert Lighthizer, "Opening Statement of USTR Robert Lighthizer to the House Ways and Means Committee, (February 27, 2019).

Robert O. Work and Greg Grant, "Beating the Americans at Their Own Game: An Offset Strategy with Chinese Characteristics," CNAS Report, (June 6, 2019).

Robert S. Ross and Aaron L. Friedberg, "Here Be Dragon: Is China a Military Threat," *The National Interest*, (September/October 2009)

Roger Cliff et al., "Shaking the Heavens and Splitting the Earth: Chinese Air Force Employment Concepts in the 21st Century," RAND, (2011)

Russell Bova, "The Soviet military and Economic Reform," *Soviet Studies* 40/3(July 1988)

Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, Harvard University Press, (1957)

Scott A. Cuomo, "It's Time to Make a New Deal: Solving the INF's Treaty's Strategic Liabilities to Achieve U.S. Security Goals in Asia," *Texas National Security Review*, Vol.2, Issue 1 (November 2018).

Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "The Once and Future Superpower: Why China Won't Overtake the United States," *Foreign Affairs*, (May/June, 2016)

Steve Chan, "Grasping the Peace Dividend: Some Propositions on the Conversion of Swords into Plowshares," *Mershon International Studies Review*, (1995) 39, 53-95

Tarja Cronberg, "Civil reconstruction of military technology: the United States and Russia," *Journal of Peace Research* 31/2 (May 1994)

Thomas A. Bickford, "Regularization and the Chinese PLA: An Assessment of Change", *Asian Survey*, (2000).

Toshi Yoshihara and James R. Holmes, Red Star Over the Pacific: China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy, Naval Institute Press, (March, 2013).

U.S. Department of State, "Treaty Between The United States Of American And The Union of Soviet Socialist Republics on The Elimination of Their Intermediate-Range And Shorter-Range Missiles (INF Treaty), Signed December 8, 1987

Wei, Shang-Jin, Zhuan Xie, and Xiaobo Zhang, (2017). "From 'Made in China' to 'Innovated in China': ecessity, Prospect, and Challenges," *Journal of Economic Perspectives*, 31 (1); 49-70.

You Ji, *China's Military Transformation: Politics and War Preparation*, China Today Series, Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press, 2016

[중문자료]

军事科学院军事研究所, [中国人民解放军改革发展], 军事科学出版社

李升泉, 刘志辉 主编, [说说国防和军队改革新趋势], 北京, 长征出版社, (2015)

武希志, 黄靖, [国防经济学], 军事科学出版社, 北京, (2013)

张楠征, 张胜旺, 当代国防经济理论前沿问题研究, 国防大学出版社, 北京, (2003)。

张少华, [科学发展观与军队思想政治建设], 北京, 军事科学出版社, (2006)

张晓天, [军民融合式发展的探索与实践], 北京, 国防大学出版社, (2009)

毕京京 主编, [中国军民融合发展报告 2014], 北京, 国防大学出版社, (2014)

许志功, 赵小芒, 赵周贤, [科学发展观是指导国防和军队建设的世界观方法论] 北京, 解放军出版社, (2010)

胡丽华, 刘志红, 江泽民国防科学工业 建设思想研究, 电子工业出版社, 北京, (2004)

북미협상에서 중재자의 역할과 한계: 한국과 중국의 경우를 중심으로

경남대학교 극동문제연구소 교수 장 철 운

북미협상에서 중재자의 역할과 한계: 한국과 중국의 경우를 중심으로

장 철 운*

목 차

요약	135
I. 서론	138
1. 연구 배경	138
2. 선행연구 검토	139
3. 연구 목표	139
II. 협상 중재에 관한 이론적·경험적 논의	141
1. 협상 중재에 관한 이론적 논의	141
2. 이란 핵협상 과정에서의 독일 및 EU 등	142
3. 미국-쿠바 국교정상화 과정에서의 교황(청)	145
4. 이스라엘-이집트 및 이스라엘-요르단 평화협상 과정에서의 미국	147
III. 2000년대 중후반 6자회담과 중국·한국	153
1. 제2차 북핵위기의 발단과 6자회담의 성립	153
2. 6자회담의 성과와 중국·한국의 역할	155
3. 6자회담의 사실상 종료와 중국·한국의 역할	159

* 경남대 극동문제연구소 교수

IV. 2018년 이후 북미관계와 한국	160
1. 2018년 이후 한반도 정세 전환: 구조와 행위자	160
2. 제1차 북미정상회담과 한국의 역할	166
3. 제2차 북미정상회담과 한국의 역할	169
4. 사실상의 제3차 북미정상회담과 한국의 역할	171
5. 소결	174
V. 결론	174
참고문헌	177

〈요 약〉

2019년 10월 4일 현재 북한과 미국은 제3차 북개최를 위한 양측 간 실무협의를 앞두고 있다. 북미 간 실무협의를 2019년 2월 27~28일 베트남 하노이에서 열렸던 제2차 북미정상회담이 성과 없이 종료된 이후 한 동안 냉각기를 갖던 북한과 미국의 정상회담이 2019년 6월 30일 문재인 대통령의 중재로 이뤄진 회동에서 합의한 것이다. 제2차 북미정상회담 이후 김정은 위원장과 트럼프 대통령은 친서 교환 등을 통해 서로에 대한 존중을 표하면서도 상대방의 태도 변화를 요구하며 쉽게 물러서지 않았다. 이러던 가운데 문재인 대통령은 주요 20개국(G20) 정상회의를 위해 일본 오사카를 방문한 트럼프 대통령의 방한을 적극적으로 추진했으며, 트럼프 대통령은 방한한 다음날인 6월 30일 판문점을 방문해 김정은 위원장과 회동함으로써 돌파구를 만들었다.

북미 간 협상에서 한국의 이러한 중재자 역할은 2018년 2월 평창 동계 올림픽 이후 본격적으로 두드러지기 시작했다. 이를 감안해 본 연구는 북미 협상에서 중재자의 역할과 한계가 무엇인지를 규명하는데 초점을 맞추고자 한다. 한국이 북미 간 협상에서 하고 있는 중재(mediation)란 협상을 통한 자발적 합의를 분쟁 당사자들이 끌어낼 수 있도록 환경을 조성하는 것, 협상을 통해 분쟁의 완화 또는 해소를 목표로 분쟁 관련 제3자가 개입하는 형태라고 할 수 있다. 중재자가 되기 위해 갖춰야 할 요건은 갖고 있는 자원을 활용하는 동시에 의사소통능력, 의제형성능력, 조정능력, 공정성, 인지도 및 능숙한 중재 기술 등이다. 국가 간 또는 국제적 분쟁을 국제법적 차원에서 해결하기 위한 국제사법재판소의 판결이 모두 수용되지 않는 이유는 분쟁 당사국들이 ‘법률적’인 해결이 아니라 이해관계 충돌로 발생하는 문제를 ‘효과적’으로 해결하는 것을 원하기 때문이다.

2000년대 중·후반 열린 6자회담 과정에서 중국과 한국은 중재 역할을 비교적 성과적으로 수행했다고 할 수 있다. 6자회담 의장국을 자처한 중국은 거의 대부분의 6자회담을 베이징에서 개최하며 북한과 미국의 입장을 조율하기 위해 노력했다. 특히, 중국은 전통적인 우호 관계에 있는 북한을 설득하기 위해 애썼으며, BDA 문제 등으로 6자회담이 공전될 때에는 북·중·미 3자 비공식 회담을 개최하는 등을 통해 6자회담을 제 궤도로 돌려놓으려 했다. 한국 역시 4차 6자회담이 예정된 대로 개최되지 않고 북한이 상황을 악화시키는 조치를 잇달아 취하자 특사 파견 및 ‘중대제안’을 통해 김정일 위원장으로부터 북한의 6자회담 복귀를 약속받아내 6자회담이 지속되는데 중요한 모멘텀을 마련했다.

또한 한국은 당시 비교적 원활했던 남북관계를 활용하며 북한을 설득하는 동시에 한미동맹 관계를 통해 미국의 입장 변화를 유도했다. 그러나 한국과 중국이 북한 핵문제와 관련해 핵심 이해 당사국이 아닌 주요 이해 당사국에 불과했으며, 북한과 미국에 대한 영향력이 제한적이었다. 검증 문제를 둘러싸고 미국과 북한이 대립하며 6자회담이 사실상 종료되는 과정에서 한국과 중국은 거의 아무런 역할을 하지 못한 것에서도 이러한 한계를 확인할 수 있다.

2018년 이후 한반도 정세가 전환되는 과정에서는 북한과 미국의 관계 개선 과정에서 한국의 중재 역할이 두드러졌다. 한국은 2018년 6월 12일 싱가포르 센토사섬에서 개최된 역사적인 제1차 북미정상회담을 사실상 성사시켰다. 제1차 북미정상회담 이후 양측이 관계 개선에서 어려움을 겪자 문재인 대통령은 2018년 9월 평양을 방문해 한반도 정세 전환을 가속화시키는 모멘텀을 마련했다. 2019년 2월 베트남 하노이에서 열린 제2차 북미정상회담이 '노딜'로 종료되고 북미 간 기싸움이 본격화되며 한반도 정세 전환이 정체되자 한국은 트럼프 대통령이 2019년 6월 방한 기간 판문점을 방문해 김정은 위원장과 사실상의 제3차 북미정상회담을 개최하도록 적극 유도했다. 그렇지만 직접 당사자인 북한과 미국이 대립하는 상황에서 북미 협상의 간접 당사자에 해당하는 한국의 중재 및 촉진 역할은 제한적일 수밖에 없다.

주요 의제가 핵문제 및 관계 개선이라는 점에서 작금의 북미 협상은 이란 핵협상 및 미국-쿠바 국교정상화 과정과 유사하다고 할 수 있다. 그러나 북미 협상과 관련된 한국의 역할은 이란 핵협상 과정에서 나타났던 독일의 역할, 미국-쿠바 국교정상화 과정에서 나타났던 교황청의 역할과 일정하게 차이를 보인다. 이란 핵협상 과정에서 독일은 대립하는 양자, 특히 독일에 경제적으로 적지 않게 의존하는 이란의 입장 변화를 추동하고 미국을 논리적으로 설득하며 협상을 성공으로 이끌었다. 교황청 역시 미국과 쿠바에서 모두 통하는 종교적 영향력을 바탕으로 비밀협상을 주재하며 양측의 입장 차이를 조율해 나갔다. 그렇지만 북한과 미국에 대한 한국의 영향력은 독일과 교황청에 비견할 수 없을 정도로 크지 않은 것이 사실이다. 이스라엘-이집트 평화협상 및 이스라엘-요르단 평화협상 과정에서 중재자의 역할을 자임했던 세계 최강대국 미국과 작금의 한국을 직접적으로 비교하는 것은 큰 의미가 없다.

향후 북미 협상에서 한국이 중재 또는 촉진 역할을 성공적으로 하기 위해 한국은 남북한 및 한미 간의 공고한 신뢰를 바탕으로 북한과 미국에 대한 영향력을 강화해야

할 것이다. 한국 입장에서는 미국의 입장을 변화시키는 것보다 북한의 입장을 변화시키는 것이 더 수월할 수 있다. 이를 위해서는 이란 핵협상 과정에서의 독일처럼, 남북관계 발전을 통해 남북한 간 신뢰를 공고히 하면서 북한의 대남 의존도를 강화시켜 나가야 할 것이다. 이를 통해 북한의 입장 변화를 한국이 이끌 수 있다면 이는 곧 한국의 대미 영향력 강화로도 연결될 수 있다. 한국이 북한을 적극적으로 설득하고, 미국에 충분히 설명함으로써 6자회담에서 상당한 성과를 거둘 수 있었던 근본적 배경은 결국 남북관계 개선과 공고한 한미동맹이었다는 점을 다시 상기할 필요가 있는 것이다.

I. 서론

1. 연구 배경

2019년 10월 4일 현재 북한과 미국은 제3차 북미정상회담 개최를 위한 양측 간 실무 협의를 앞두고 있다. 북미 간 실무협의를 2019년 2월 27~28일 베트남 하노이에서 열렸던 제2차 북미정상회담이 성과 없이 종료된 이후 한 동안 냉각기를 갖던 북한과 미국의 정상이 2019년 6월 30일 문재인 대통령의 중재로 이뤄진 회동에서 합의한 것이다. 제2차 북미정상회담 이후 김정은 위원장과 트럼프 대통령은 친서 교환 등을 통해 서로에 대한 존중을 표하면서도 상대방의 태도 변화를 요구하며 쉽게 물러서지 않았다. 이러던 가운데 문재인 대통령은 주요 20개국(G20) 정상회의를 위해 일본 오사카를 방문한 트럼프 대통령의 방한을 적극적으로 추진했으며, 트럼프 대통령은 방한한 다음날인 6월 30일 판문점을 방문해 김정은 위원장과 회동함으로써 돌파구를 만들었다.

북미 간 협상에서 한국의 중재자 역할은 2018년 2월 평창 동계 올림픽 이후 본격적으로 두드러지기 시작했다. 북한이 평창 올림픽에 특사단을 파견했던 것에 대한 답례 차원에서 2018년 3월 방북한 한국의 대북 특사단은 김정은 위원장 접견에서 북미정상회담 개최 의지를 트럼프 대통령에게 전해달라는 요청을 받았다. 한국의 특사단은 북한에서 돌아온 직후 미국을 방문해 트럼프 대통령에게 김 위원장의 이러한 의사를 전달함으로써 제1차 북미정상회담 개최에 결정적 계기를 마련했다. 북미 간 기싸움으로 제1차 북미정상회담이 불발될 위기에 봉착하자 김 위원장은 문재인 대통령에게 만날 것을 요청했고, 2018년 5월 26일 판문점에서 이뤄진 ‘원포인트’ 남북정상회담을 통해 제1차 북미정상회담 개최를 정상 궤도로 돌려놓았다.

이처럼 한반도 정세 변화와 관련해 결정적 문제라고 할 수 있는 북미관계에 있어 한국은 중재자로서 결코 적지 않은 역할을 했다. 그렇지만 일부 전문가들은 김정은 위원장의 2018년 신년사 또는 2017년 11월 29일 북한이 ‘화성-15형’ 발사를 계기로 선포한 ‘국가 핵무력 완성’ 선언이 한반도 정세 전환의 결정적 전환점이 됐다고 주장하기도 한다. 본 연구자는 이러한 주장이 일정하게만 타당하다고 생각한다. 2018년부터 지속되고 있는 한반도 정세 변화에 있어 북한의 변화가 주요 요인 중 하나임에는 틀림없지만, 이것이 전부는 아니기 때문이다. 북한의 변화와 함께 북한의 변화가 한반도 정세 전반의

변화로 이어질 수 있도록 조율한 한국의 역할을 제대로 평가하는 것 역시 중요하다. 그렇게 할 때에만 작금의 한반도 정세 변화 전반을 제대로 설명하고 이해할 수 있을 것이다.

2. 선행연구 검토

북미 협상에서 중재자의 역할과 관련된 선행연구는 많지 않다. 6자회담을 주제 또는 소재로 삼은 선행연구 중에서 중재 역할을 했던 중국이나 한국보다는 협상의 핵심 당사자인 북한과 미국에 연구의 초점을 맞춘 것이 훨씬 많다. 6자회담에서 한국의 역할과 관련해 이수혁의 저작¹⁾과 송민순의 저작²⁾, 6자회담이 열리는 기간 한국 외교(통상)부에서 발간한 자료 등이 그나마 참고할 만한 자료라고 할 수 있다. 중국의 역할과 관련된 선행연구의 대부분은 6자회담에서 중국이 중재자로서 어떠한 역할을 했는지를 논의하기보다는 중국이 왜 중재자 역할을 했는지에 대한 논의가 주를 이루고 있다. 2018년 이후의 북미관계와 관련된 선행연구는 시간적 제약 등으로 아직까지 제대로 나타나지 않고 있으며, 2018년 이후 한반도 정세 전환 과정에서 한국의 역할과 관련된 연구 역시 거의 없는 상황이다.

이러한 문제점을 보완하기 위해 북미 협상의 특징 및 중재자의 역할에 초점을 맞춰 몇몇 사례를 검토할 수 있을 것이다. 첫째, 북미 협상이 주로 비핵화 및 상응조치 논의에 초점이 맞춰져 있다는 점에서 미국과 이란 사이의 핵협상에 참여했던 독일과 EU, 미국을 제외한 유엔 안보리 4개 상임이사국의 역할을 살펴볼 필요가 있다. 둘째, 북미 협상이 사회주의 약소국과 민주주의 강대국 간 협상이라는 점을 감안해 쿠바와 미국의 관계 정상화 과정에서 교황(청)이 어떠한 역할을 했는지에 대해 알아봐야 할 것이다. 셋째, 중재자의 역할 및 한계에 초점을 맞춰 이스라엘-이집트 평화협정 및 이스라엘-요르단 평화협정 체결 과정에서 중재자를 자임하며 큰 영향력을 행사했던 미국의 역할을 살펴봄으로써 일정한 시사점과 교훈을 도출할 수 있을 것이다.

3. 연구 목표

1) 이수혁은 제1~3차 6자회담에 한국측 수석대표로 참석했던 인물로서, 이와 관련된 내용을 『전환적 사건: 북핵 문제 정밀 분석』(서울: 중앙북스, 2008)에서 다루고 있다.

2) 송민순은 「9.19 공동성명」이 도출된 제4차 6자회담에 한국측 수석대표로 참석했던 인물로서, 이와 관련된 내용을 『빙하는 움직인다: 비핵화와 통일외교의 현장』(서울: 창비, 2016)에서 다루고 있다.

본 연구는 북미 협상에서 중재자의 역할과 한계가 무엇인지를 규명하는데 초점을 맞추고자 한다. 앞서 간략하게 논의했던 것처럼, 2018년부터 현재까지 진행되고 있는 한반도 정세 전환 과정에서 한국은 북한과 미국이 정상회담을 2차례나 개최하는 등의 성과를 거두는 데 결코 작지 않은 기여를 한 것이 사실이다. 그렇지만 제1차 북미정상회담과 달리 제2차 북미정상회담에서는 합의문 도출에 실패했다. 제2차 북미정상회담에 앞서 북한과 미국, 한국과 미국이 긴밀하게 협의했다고 알려졌고, 이로 인해 제2차 북미정상회담의 성과에 대한 나름의 기대가 있었던 것이 사실이지만, 합의문 도출에 실패함으로써 한국이 다시 중재자 역할을 자임하며 보다 적극적인 행보를 보일 것이 예고되고 있다.

2018년 이전에 북미 협상에서 중재자가 비교적 두드러진 역할을 했던 경우는 2000년대 중반에 이뤄진 6자회담에서 중국과 한국의 역할이었다고 할 수 있다. 2002년 10월 이른바 ‘제2차 북핵위기’가 대두된 이후 북한과 미국은 ‘강 대 강’ 대결 구도를 이어가며 벼랑끝으로 향하는 것처럼 보였다. 이러한 와중에 중국이 중재자를 자임하며 나섰고, 북·중·미 3자회담을 거쳐 남북한과 미국, 중국, 일본, 러시아가 참여하는 6자회담이 개최됐다. 6자회담은 형식적으로 다자회담이었지만, 실질적으로는 북미 양자 협의가 중심이었다.

제1~3차 6자회담에서는 각국이 자신들의 기본 입장을 밝히고, 상대방의 입장을 이해하는 것에 초점을 맞춰 아무런 성과를 거두지 못했다. 그럼에도 불구하고 6자회담은 2008년 말까지 계속됐으며, 2005년에 열린 제4차 6자회담에서 북핵 문제 해결의 로드맵으로 평가되는 「9.19 공동성명」에 합의했다. 「9.19 공동성명」을 발판으로 제5차 6자회담과 제6차 6자회담에서도 각각 「2.13 합의」와 「10.3 합의」라는 성과를 거뒀다. 6자회담이 지속되고 「9.19 공동성명」이 채택되는 과정에서 중국과 한국, 특히 중국의 중재 역할이 매우 컸던 것으로 알려져 있지만, 자세히 알려진 것은 많지 않다. 2008년 12월 개최된 수석대표회의를 끝으로 6자회담이 사실상 종료되는 과정에서 중국과 한국이 중재자로서 6자회담의 파탄을 왜 막지 못했는지, 즉 어떠한 한계를 보였는지에 대한 논의도 거의 없는 것이 사실이다.

II. 협상 중재에 관한 이론적·경험적 논의

1. 협상 중재에 관한 이론적 논의

국가 간 협상에 있어 제3자가 개입하는 유형과 관련해서는 제임스 라위(James Laue)가 규정한 실천가(activist), 주창자(advocator), 재결자(arbitrator), 집행가(enforcer), 중재자(mediator)의 분류를 먼저 살펴볼 필요가 있다. 라위에 따르면, 실천가는 갈등의 한 당사자편에서 긴밀히 행동하는 개인 또는 집단이고, 일종의 공동체 조성자라고 할 수 있는 주창자는 때로는 조직의 가치를 주장하거나 선도한다. 재결자는 심판 또는 경찰과 같은 역할을 하고, 집행가는 갈등 당사자들을 통제할 정도의 역량이 있는 개인 또는 국가이며, 중재자는 협상 등의 방법으로 갈등 해소를 위한 환경을 조성하는 역할을 한다.³⁾

중재(mediation)란 협상을 통한 자발적 합의를 분쟁 당사자들이 끌어낼 수 있도록 환경을 조성하는 것, 협상을 통해 분쟁의 완화 또는 해소를 목표로 분쟁 관련 제3자가 개입하는 형태 등이라고 정의할 수 있다.⁴⁾ 제3자가 협상에 관여하는 유형 가운데 하나인 중재는 갈등 당사자들이 만족할만한 결과를 얻기 위해 도움을 주는 외교 과정이다. 따라서 중재는 갈등 당사국들이 스스로 해결하지 못하는 문제들을 찾을 수 있도록 도와주는 방식이 최상일 수 있다. 중재가 성공적으로 이뤄지기 위해서는 갈등 당사국들로부터 중재국 또는 중재자로 인정을 받아야 한다. 중재자는 분쟁 당사자들 간의 의사소통 통로를 제공하고 갈등 해결을 위한 제안들을 개발하는 것에 도움을 줘야 한다. 중재자는 갈등 해결을 위한 주요 문제들을 개발하는 의제 형성 역할을 담당하기도 하며,⁵⁾ 중재자가 협상 중인 두 주체에 합의를 강제할 힘이 없는 상태에서는 중재의 정당성과 권위를 발휘하기 위해 절차와 질서를 강조하기도 한다.⁶⁾

³⁾ James Laue, "The Emergence of Institutionalization of Third-party Roles in Conflict," Dennis J. D. Sandole and Ingrid Sandole-Startoste, eds. *Conflict Management and Problem Solving: Inter-personal to International Applications* (New York: New York University Press, 1987).

⁴⁾ P. J. Carnevale, "Mediation in International Conflict," S. Oskamp, eds. *International Conflict and Public Policy Issue: Applied Social Psychology Annual 6* (Beverly Hills, C.A.: Sage, 1985); S. Touval and I. W. Zartman, eds. *International Mediation: Theory and Practice* (Boulder, Co: Westvies, 1985).

⁵⁾ 조윤영, "미래의 한미동맹과 미국의 역할 변화: 탈냉전기 미패권의 동맹 중재자(alliance mediator) 역할에 관한 분석과 전망," 『한국정치학회보』, 38집 1호 (2004), 285쪽.

⁶⁾ 김연철, 『협상의 전략: 세계를 바꾼 협상의 힘』 (서울: 휴머니스트, 2016), 672쪽.

투발과 자트만(Touval and Zartman)이 제시한 조정자(manipulator) 개념도 살펴볼 필요가 있다. 이들에 따르면, 조정자는 자국의 이익을 떠나 갈등 당사자들의 문제가 해결될 수 있도록 당근과 채찍을 사용한다. 이를 ‘권력중재(power mediation)’라고 하는데, 권력중재는 의사소통과 의제형성 기능을 하는 전통적이면서 순수한 측면의 중재와 구별된다. 순수한 중재를 주로 약소국의 중재 행위에 적용할 수 있다면, 권력중재 또는 조정자 개념은 미국 등 강대국의 중재 행위에 적용할 수 있다. 중재자가 되기 위해 갖춰야 할 요건은 갖고 있는 자원을 활용하는 동시에 의사소통능력, 의제형성능력, 조정능력 등이다. 이와 함께 갈등 해결을 위한 중재자로서의 공정성, 갈등 당사자들에 대한 인지도 및 능숙한 중재 기술 등이 필요하다. 여기에서 가장 문제가 되는 것은 중재자로서의 공정성 문제이다.⁷⁾

국제적 차원에서 중재의 공정성 문제를 법률적으로 해소하기 위해 설립된 기구가 국제사법재판소(ICJ: International Court of Justice)이다. UN 헌장은 제2조 3항을 통해 국가 간 및 국제적 분쟁의 평화적 해결을 강조하고 있으며, 제33조를 통해서는 분쟁의 평화적 해결 방법 가운데 하나로 중재재판 등을 구해야 한다고 규정하고 있다. 국가 간 갈등의 주요 사안이 되는 영토 및 영해 문제 등과 관련해 국제사법재판소는 국제법에 근거한 중재자의 자격에서 공정성을 내세우며 많은 사안을 결정하지만, 국제사법재판소의 결정을 분쟁 당사국들이 모두 수용하는 것은 아니다. 이는 분쟁 당사국들이 가장 중요하게 여기는 것이 ‘법률적’인 해결이 아니라 이해관계 충돌로 발생하는 문제를 ‘효과적’으로 해결하는 것이라는 점을 시사한다.⁸⁾

2. 이란 핵협상 과정에서의 독일 및 EU 등

미국의 이라크 공격 이후인 2003년 5월 이란은 안전보장 제공과 외교 정상화를 조건으로 핵활동의 완전한 투명성 및 하마스(Hamas)와 헤즈볼라(Hezbollah) 집단에 대한 지지 철회 등을 교환하는 소위 ‘그랜드 바겐(Grand Bargain)’ 방안을 미국에 비밀리에 제안했지만 부시 행정부는 이러한 이란의 제안에 대한 진위 여부와 진실성을 의심하며 일축한 것으로 알려졌다. 이란은 미국과의 협상에서 어려움을 겪자 유럽연합(EU)을 대표하는 영국, 프랑스, 독일과 2003년 핵협상을 개시해 동년 10월 21일 ‘테헤란 선언’을

7) 조윤영, “미래의 한미동맹과 미국의 역할 변화: 탈냉전기 미패권의 동맹 중재자(alliance mediator) 역할에 관한 분석과 전망,” 『한국정치학회보』, 38-1 (2004), 285쪽.

8) 나인균, “UN에 의한 분쟁의 해결,” 『성균관법학』, 15권 1호 (2003), 132쪽.

채택하고 처음으로 상호 관심사에 합의했다. 이란은 국제원자력기구(IAEA) 추가의정서 가입, 자발적 추가의정서 이행, 우라늄 농축의 일시 중단 등을 약속했고, EU 3개국은 이란의 핵활동 권리를 인정하고 핵활동의 조건에 대해 추가적인 협의를 벌이기로 합의했다. EU 3개국과 이란 사이의 핵협상은 계속돼 2004년 11월 소위 ‘파리 합의’를 채택했다. 그러나 2005년 8월 아흐마디네자드(Mahmoud Ahmadinejad) 이란 대통령이 취임하고 핵활동 재개를 선언하면서 파리 합의가 붕괴되고, 이란의 안전조치협정 위반에 대한 유엔 제재가 시작됐다.

2010년대 초까지 이란 핵개발을 둘러싸고 서방진영과 이란 사이의 갈등이 고조되는 가운데 4가지 사건이 핵협상 국면의 전환 계기를 제공했다. 첫째는 아야톨라 하메네이(Ayatollah Ali Khamenei) 이란 최고지도자가 2012년 방송에서 “핵연료를 생산하는 핵연료 주기 기술은 이란의 존엄과 자랑이지만, 핵무기 보유는 죄이고, 불필요하며, 위험하다”고 발언하며 비핵정책을 선언한 것이고, 둘째는 2013년 6월 이란 대선에서 승리한 온건파 하산 로하니(Hassan Rouhani) 대통령이 핵협상 타결로 방향을 전환한 것이고, 셋째는 버락 오바마(Barack Obama) 미국 대통령이 2013년 9월 로하니 이란 대통령과 직접 전화 통화를 하며 핵협상 추진에 합의한 것이다. 네 번째 사건은 EU 국가들은 이란으로부터의 수입을 금지하는 조치를 2012년 7월 단행한 것이다. 이 조치는 서방 국가들의 대이란 금융제재(2011년 11월), 미국의 석유수출대금 송금 금지(2013년 2월) 등의 조치와 함께 석유수출 급감, 리알(Rial)화 폭락, 생필품 사재기 등 이란의 경제에 큰 타격을 입혔다.⁹⁾ 2013년 2월부터 유엔 안전보장이사회 상임이사국 5개국과 독일, 그리고 이란 사이의 협상이 본격 가동되기 시작했으며, 2013년 11월 스위스 제네바(Geneva)에서 ‘공동행동계획(Joint Plan of Action)’이라는 잠정합의에 서명하며 이란 핵문제 해결을 위한 획기적인 전기를 마련했다.¹⁰⁾

9) 백동환·권정민, “이란의 핵협상 과정 분석과 정책적 함의,” 『융합보안논문지』, 15권 6호 (2015), 37쪽.

10) 전봉근, “‘로잔’ 이란핵 잠정합의와 외교안보적 함의,” 국립외교원 외교안보연구소, 『주요국제문제 분석』, No. 2015-11 (2015.4.27.), 4~7쪽.

표-1 이란의 주요 수출입 국가

이란의 주요 수출국				순위	이란의 주요 수입국			
1990년	2000년	2005년	2011년		1990년	2000년	2005년	2011년
EU	EU	EU	중국	1	EU	EU	EU	UAE
일본	일본	일본	EU	2	독일	독일	UAE	중국
독일	한국	중국	인도	3	일본	UAE	독일	EU
이탈리아	이탈리아	이탈리아	일본	4	이탈리아	러시아	프랑스	한국
영국	중국	한국	터키	5	영국	이탈리아	중국	독일

출처: 홍우택·정구연·장지향, 『대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2016), 79~80쪽.

미국과 이란 사이의 상호 불신을 해소하기 위한 단초는 양측으로부터 모두 신뢰를 얻은 중재자의 노력에서 시작됐는데, EU 3개국과 오만이 일정하게 역할을 분담한 것으로 알려졌다. 역내에서 이란과 비교적 우호적 관계를 맺고 있는 오만의 술탄 까부스(Qaboos bin Said Al Said) 국왕이 적극적으로 중재해 미-이란 간 고위급 협상이 시작되는 계기를 마련했다.¹¹⁾ 이후 핵협상이 본격화하면서 EU의 전 외교안보 고위대표인 캐서린 애슈턴(Catherine Ashton)과 현 고위대표인 페데리카 모게리니(Federica Mogherini) 전 이탈리아 외무장관이 적극적 중재 및 촉진자 역할을 함으로써 회담 성사에 기여했다.¹²⁾ 영·프·독 등 EU 3개국은 2003년부터 이란과 핵협상을 시작해 지속적으로 대화를 통한 해결 원칙을 견지하며 미국의 핵협상 참여를 견인했다. EU 3개국은 이란이 현실주의 외교원칙을 갖고 있으며, 2003년 미국의 이라크 공격으로 사담 후세인(Saddam Hussein) 정권이 사라지자 이란이 핵개발을 포기했다고 믿고 있었다. 그런데 이러한 유럽식 접근법은 미국의 부시 행정부와 이스라엘 등으로부터 순진하며, 경제적 이익만 중시한 타협적 접근이라는 비판을 받았다. 또한 문제 국가의 농축 관련 권리를 전면 부정하는 미국과 달리 EU 3개국은 핵비확산 원칙과 핵투명성이 보장될 경우 모든 국가가 농축을 할 수 있다는 다소 유연한 입장을 보였다. 끝으로 유럽은 중동지역의 불안정과 전쟁으로 인한 난민 유입과 수출입 위축 등 직접적인 피해를 받고 있기 때문에 중동의 평화와 안정을 지지하며, 이란 핵문제 해결을 통한 중동 정세의 안정화를 추구했다.¹³⁾

11) 인남식, “2013 이란 핵문제 제네바 합의의 함의와 전망,” 국립외교원 외교안보연구소, 『주요국제문제 분석』, No. 2013-35 (2013.12.26), 9쪽.

12) 인남식, “이란 핵협상 타결의 함의와 전망,” 국립외교원 외교안보연구소, 『주요국제문제분석』, No. 2015-19 (2015.7.24.), 8쪽.

이란 핵 협상 과정에서 독일은 유연한 관여와 대화, 프랑스는 강경한 원칙 강조를 내세우며 채찍과 당근을 적절히 구사했다. 특히, 독일의 관여와 대화 강조 정책은 이란 핵 협상을 촉진시키는데 효과적으로 작동했다. 독일은 2006년 유엔 안보리 상임이사국과 독일이 참여하는 이란 핵 협상 다자체제 틀이 발족했을 때부터 유엔 안보리 상임이사국이 아님에도 적극적인 참여자로 활동하면서 협상의 견해차를 좁히는 역할을 했다. 독일의 전 외교장관 요슈카 피셔(Joshcka Fischer)는 이란 핵 협상에서 독일이 미국의 압박으로부터 이란을 지켜주는 ‘방패’ 역할을 하고 있다고 표현하기도 했다. 이란도 2013년 제네바 협상 이후 “온건하고 공정하며 이란 협상단에 대해 지지를 보이는” 독일의 역할을 매우 긍정적으로 평가했다.¹⁴⁾

3. 미국-쿠바 국교정상화 과정에서의 교황(청)¹⁵⁾

2014년 12월 미국과 쿠바가 관계회복 합의를 발표하기 1년 전인 2013년 12월 10일 남아프리카공화국 전 대통령인 넬슨 만델라(Nelson Mandela)의 장례식장에서 오바마 미국 대통령과 라울 카스트로(Raul Castro) 쿠바 국가평의회 의장이 악수했다.¹⁶⁾ 당시 미국 백악관은 두 사람의 악수는 계획된 것이 아니었다는 성명을 발표했지만, 1년이 지난 후 양국이 관계 개선에 합의했다고 발표하면서 18개월 전부터 협상이 시작됐다고 밝힘으로써 오바마와 라울의 악수가 단순한 우연이 아니었음이 증명됐다. 미국-쿠바 관계 회복 발표와 관련해 주목되는 내용은 양국의 협상과정에서 교황청과 캐나다가 막후 역할을 했고, 특히 교황청의 중재 역할이 결정적이었던 사실이다. 캐나다가 미국과 쿠바 사이에서 중립국 자격으로 협상 장소를 제공하고, 2014년 여름 협상이 난항을 겪고 있을 때 교황의 특사가 중재자 역할로 협상에 관여해 돌파구를 마련한 것으로 알려졌다.

미국과 쿠바 사이의 협상은 2013년 중반 비밀리에 시작됐다. 오바마 대통령의 최측근이었던 벤자민 로즈(Benjamin Rhodes) 백악관 국가안보회의 부보좌관과 리처드 주니

13) 전봉근, “‘로잔’ 이란핵 잠정합의와 외교안보적 함의,” 국립외교원 외교안보연구소, 『주요국제문제 분석』, No. 2015-11 (2015.4.27.), 11쪽.

14) 홍우택·정구연·장지향, 『대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2016), 24~25쪽.

15) 조한승, “건설적 관여의 역동적 시스템 모델을 통한 미국-쿠바 관계 개선 분석: 교황의 중개외교를 중심으로,” 『평화학연구』, 17권 4호 (2016) 참고.

16) 황지환, “미국-쿠바 국교 정상화와 북·미관계의 구조적 한계와 변화 가능성,” 『통일정책연구』, 24권 2호 (2015), 70쪽.

가(Richard Zuniga) 국가안보회의 서반구 담당 수석국장은 캐나다의 오타와와 토론토에서 쿠바 관리들과 7차례에 걸쳐 만났다. 그렇지만 50여년 동안 누적돼 온 양국 간 불신이 하루아침에 해소되지는 못했고, 협상은 지지부진했다. 오바마 대통령이 2014년 3월 로마 교황청을 방문하는 일정을 잡으면서 미국은 교황청을 협상의 중재자로 관여시키기 위한 작업을 시작했다. 민주당 하원의원 딕 더빈(Dick Durbin)이 수전 라이스(Susan Rice) 백악관 국가안보보좌관에게 쿠바와의 협상에 교황청을 관여시키자는 아이디어를 제안했고, 민주당 상원의원인 패트릭 레히(Patrick Leahy)가 하이메 오르테가(Jaime Ortega) 쿠바 아바나 추기경, 시어도어 맥캐릭(Theodore McCarrick) 워싱턴 대주교, 쉰 오말리(Sean O'Malley) 보스턴 대주교와 접촉해 미국-쿠바 문제에 교황청이 관여해줄기를 바란다고 요청한 것으로 알려졌다.

오바마 대통령이 2014년 3월 24일 교황청을 공식 방문해 프란치스코(Franciscus) 교황과 면담했고, 교황은 교황청 국무원장인 피에트로 파롤린(Pietro Parolin) 추기경에게 양국 간 협상에서 교황청의 중재 역할을 지시했다. 같은 해 8월 교황은 오르테가 추기경을 통해 비공식적으로 오바마와 라울 카스트로에게 서한을 전달했는데, 교황은 서한에서 '양국 관계가 새로운 단계로 나아가기 위해서는 미국과 쿠바 간 간접 협의로 장기간 수감하고 있던 사람들을 석방하는 것이 공통의 이해관계인 인도적 문제를 해결하는 방법'이라는 내용을 언급한 것으로 전해진다. 이러한 교황의 관여로 협상은 다시 급물살을 타게 된다. 교황은 아직 서로를 신뢰하는데 주저하는 양국 지도자, 특히 쿠바 지도자에게 '접촉의 문화(culture of encounter)'를 역설하면서 양국 대표를 교황청에 초청했다. 2014년 10월과 11월 미국측 대표와 쿠바측 대표가 바티칸 교황청을 방문해 파롤린 교황청 국무원장이 주재하는 비밀협상을 가졌다. 최종적으로 양국 대표가 협상문서에 서명했고, 교황은 두 나라 사이의 합의에 대한 사실상의 보증인이 됐다.

이후 협상은 일사천리로 진행돼 2014년 12월 양국 지도자는 관계 개선 합의를 발표했고, 2015년 4월 파나마에서 열린 미주기구(OAS) 정상회의에서 오바마 대통령과 라울 카스트로 의장이 단독회담을 가졌다. 이 자리에서 오바마 대통령은 "내가 태어나기도 전에 시작된 분쟁을 계속 치르는 것에는 관심이 없다"고 언급하며 쿠바와의 적대관계 청산을 선언했다. 그리고 2015년 7월 양국 수도에 상대국 대사관이 다시 개설되는 등 국교회복이 이뤄졌으며, 2016년 3월에는 오바마 대통령이 쿠바를 방문했다.

미국-쿠바 관계 개선 협상에서 교황청의 중개 역할이 성공할 수 있었던 이유로는 첫째, 사회주의 쿠바와 가톨릭 교회와의 전통적인 관계를 언급할 수 있다. 둘째, 가톨릭 교회를

국내 정치적으로 활용하려는 쿠바 당국의 전략적 선택도 영향을 미쳤다. 쿠바에 사회주의 정권이 수립됐음에도 쿠바의 가톨릭은 꾸준히 명맥을 유지했고, 전체 주민의 80% 이상이 가톨릭 신자인 쿠바에서 가톨릭 교회는 쿠바 사회와 지도층에서 영향력이 있는 존재였다. 셋째, 충돌하는 이익보다는 공유하는 이익을 발견해 과감하게 제3의 행위자를 이해관계자로 포함시킨 오바마 대통령의 전략적 판단이 매우 중요했다. 넷째, 서반구 출신인 프란치스코 교황의 의지와 열정 역시 중요하게 작용했다.

4. 이스라엘-이집트 및 이스라엘-요르단 평화협상 과정에서의 미국

가. 이스라엘-이집트 평화협상 과정에서의 미국

1967년 6월 5~10일 벌어진 이른바 ‘6일 전쟁’, 즉 ‘제3차 중동전쟁’은 이집트 나세르 대통령의 티란 해협 봉쇄를 계기로 이스라엘이 이집트와 시리아를 공격하고, 시나이 반도와 골란고원 점령한 사건이다. 나세르 대통령이 사망하자 1970년 9월 이집트에서 집권한 사다트 대통령은 아랍국가들간 협력과 연대를 추구하여, 3차 중동전쟁에서 이스라엘에 빼앗긴 시나이 반도 회복을 목표로 설정했다. 그러나 이스라엘이 점령지역으로부터의 완전 철수를 거부하자 사다트 대통령은 이를 이스라엘이 미국의 지원을 받아 이스라엘이 점령한 영토 점유의 영속화 시도로 해석했다. 따라서 사다트의 외교 목표는 미국과의 관계 개선을 통해 이스라엘과 대규모 군사 충돌을 지양하면서 시나이 반도를 회복하는 것으로 좁혀졌다.

이집트와 시리아가 제3차 중동전쟁에서 잃어버린 지역의 회복을 위해 1973년 10월 이스라엘을 공격한 소위 ‘속죄일(욘키푸르)’ 전쟁, 즉 제4차 중동전쟁에서 선전한 이후 이집트는 중동에서 주도권과 자신감을 어느 정도 확보하여 자신감을 가지고 이스라엘과의 협상을 시도했다. 제4차 중동전쟁 이후 이집트는 석유 자원 덕분에 부국화한 다른 아랍국가들과 달리 경제사정이 악화되어 미국의 경제원조가 절박한 상황이었다. 이로 인해 사다트 대통령은 전쟁보다는 협상을 통해 조금 더 효과적으로 영토 반환 및 경제원조 확보가 가능하다는 인식을 가지게 됐다.

이스라엘 역시 중동문제 해결에 있어 UN 등에 의한 포괄적 접근보다는 개별·양자협상이 자국에 유리하다고 판단했다. 이스라엘의 정계와 여론 주도층에서는 점령지역 반환의 대가에 의한 아랍국가와의 전면적인 평화의 가능성을 모색하기를 원했다. 1977년 이스라엘 총선에서 승리하여 취임한 베긴 총리는 온건파를 내각 요직에 발탁했고, 실용적인 외교노선을 천명했다. 이스라엘은 중동의 최강국 이집트와 평화협정을 체결함으로써

국방의 큰 부담을 더는 대신 미국으로부터의 경제·군사원조를 통해 국가발전을 추구한다는 전략을 수립했다. 아랍석유수출국기구(OAPEC)의 '석유무기화 전략'은 이스라엘의 국제적 고립 심화와 함께 이스라엘을 지원하던 미국 등 서방국가에게 압력으로 작용했다. 이스라엘은 시나이 반도를 비무장화하여 이집트에 반환하는 대신 이스라엘에게 종교적·안보적으로 시나이 반도보다 더 중요한 요르단강 서안, 골란고원, 가자지구 및 동예루살렘에 대한 통치권 확보를 시도했다.

이러한 가운데 미국은 중동평화 및 제도화를 통해 동 지역에서의 영향력을 확대함으로써 석유의 안정적 확보와 소련의 팽창 저지를 위해 양국을 적극적으로 중재하려 했다. 특히, 카터 행정부는 국제적인 데탕트 분위기 속에서 1977년 10월 소련과의 공동성명에서 처음으로 팔레스타인의 권리를 인정하는 등을 통해 아랍권 내의 신뢰를 구축하려 했다. 이 과정에서 카터 대통령은 이집트 사다트 대통령과 신뢰를 구축했으며, 이를 바탕으로 이스라엘에 대한 당근과 채찍을 병행하면서 이스라엘을 압박하여 협상에 임하게 했다.

제4차 중동전쟁은 두 차례의 시나이 협정을 통해 끝났다. 1973년 11월 11일 체결된 「6개항 협정(Six Point Agreement)」은 제4차 중동전쟁 이후 이스라엘, 이집트 양국이 상호 상호 적대관계 청산에 대한 의지 표명한 것이다. 제4차 중동전쟁 직후 미국은 키신저 국가안보보좌관의 왕복외교를 통해 시나이 반도를 비무장 완충지대로 설정하고, 이집트와 이스라엘 사이의 군사적 신뢰구축 및 긴장완화를 도모했다. 첫 번째 시나이 협정인 「1차 시나이 군사력분리협정(시나이-I 협정)」은 1974년 1월 18일 체결됐다. 「시나이-I 협정」의 주요 내용은 이집트와 이스라엘 사이에 UN 긴급군(UNEF : UN Emergency Force)의 감시 및 통제를 받는 군사력 배치제한지대와 비무장 완충지대 설치한다는 것이다. 수에즈 운하 동쪽 시나이 반도 18마일 지역을 3등분하여 완충지대 및 군사력 배치제한지대로 설정하고 쌍방 군사력을 분리배치한다는 계획이었다. 1975년 9월 4일 체결된 「2차 시나이 군사력분리협정(시나이-II 협정)」은 「시나이-I 협정」 이행을 감독하고 상호 오해를 불식시키기 위한 이스라엘과 이집트 공동위원회의 공동 검증이 주된 내용이다. 이 결과 상호협력이 눈에 띄게 발전하였으며, 미국의 적극적 역할에 대한 신뢰도 증가했다.

1977년 11월 이집트 사다트 대통령이 예루살렘을 전격 방문하면서 「캠프 데이비드 협정」을 위한 이집트와 이스라엘, 미국 사이의 협상이 시작됐다. 사다트 대통령은 예루살렘에서 중동 평화 실현을 위해 이스라엘과의 평화공존, 이스라엘 국가승인, 이스라엘의

점령지역 철군, 팔레스타인 자결권 및 국가수립 승인 등을 주창했다. 사다트 대통령의 방문에 대한 답방으로 이스라엘 베긴 수상이 1977년 12월 이집트를 방문했다. 베긴 수상은 이집트에 이스라엘측의 평화안을 제시하고, 양국 간 정치·군사위원회를 설치해 교섭을 지속하는 동시에 시나이 반도에서의 철군에 관한 교섭에서 진전을 거뒀다. 그럼에도 불구하고 팔레스타인 문제에 대한 이견을 좁히지 못하고 1978년 1월 양측 간 협상이 결렬됐다.

그러자 미국이 나섰다. 이집트와 이스라엘 사이의 교섭 중단 직후 미국은 양국 간 조정을 강력하게 실행해 1978년 7월 영국에서 3개국 외무장관 회의를 개최했으나 성과를 거두지 못했다. 이후 카터 대통령이 사다트 대통령과 베긴 수상을 미국의 캠프 데이비드로 초청해 3국 정상회담이 13일 동안 회담을 벌였고, 3자 정상 회담 끝에 중동평화의 포괄적 틀과 시나이 철군 및 국교정상화를 담은 「캠프 데이비드 협정」을 1978년 9월 17일 체결했다. 협상이 성공할 수 있었던 요인으로 여러 가지를 꼽을 수 있지만, 이스라엘과 이집트가 자신들의 협상 목적을 달성하기 위해 미국을 중재 국가로 활용하고자 했으며, 미국 또한 당시의 국내 사정과 중동지역이 갖는 전략적 중요성을 감안하여 적극적으로 참여했다는 점을 성공요인으로 빼놓을 수 없다.

미국은 이집트와 이스라엘이 체결한 「캠프 데이비드 협정」에 증인 자격으로 하기 서명(post-script)했는데, 미국은 조약 체결 과정에 적극적으로 개입하며 협정의 보장자로서 증인자격으로 서명함으로써 협정 이행 과정에서 중재자의 역할 수행을 약속했다. 시나이 반도에 설치된 비무장 지대에서 미군 900여 명 등 다국적군이 주둔했는데, 주둔 비용은 이집트, 이스라엘, 미국이 동일 액수를 공동 부담하고 일본, 독일, 스위스 등이 지원했다. 또한 미국은 이스라엘에게 「미국-이스라엘 안보협정」 체결 및 15년간의 석유 수급 보장을 약속했다. 「미국-이스라엘 안보협정」의 주요 내용은 ▲이스라엘이 공격을 받거나 항구가 봉쇄될 경우 미국은 긴급물자를 제공하고 해상권의 행사 등의 조치를 취함 ▲미국은 티란 해협과 아카바만의 이스라엘 항해·항공권을 지지 ▲미국은 동 평화조약을 위협하는 UN에서의 어떠한 움직임에도 반대 ▲미국은 이스라엘의 군사적·경제적 지원 요청에 책임진다는 등이지만 이러한 사항은 어디까지나 정치적 보장에 불과할 뿐이며 「미국-이스라엘 안보협정」이 양국 간의 동맹 조약이나 상호방위조약은 아니다.

한편 미국은 1980년 이후 군사원조를 중심으로 이집트에 대한 원조를 지속했다. 걸프전 이후 미국은 이집트에 매년 13억 달러의 군사원조를 제공했는데, 1994년에는 22억 달러의 군사원조를 제공했다. 뿐만 아니라 미국은 8억 1,500만 달러의 경제원조, 식료품

수입을 위한 용자금 2억 5,000만 달러를 공여하기도 했다. 이집트는 군사원조를 해주는 미국과 합동군사연습을 1981년부터 2년마다 실시했으며, 미국의 M1A1 전차를 1992년부터 면허생산 했다. 이처럼 연간 20억 ~ 30억 달러에 달하는 미국의 경제 및 군사원조는 이스라엘과 이집트가 평화를 유지하는 중요한 요소로 작동했다.

이집트와 이스라엘이 상호 적대감을 해소하고 평화를 공고히 하는 과정에서 미국의 외교적 역할은 매우 큰 영향을 미쳤다. 닉슨 대통령은 당시 윌리엄 로저스(William P. Rogers) 당시 국무장관에게 중동 문제를 전적으로 일임했으며, 로저스 국무장관은 소위 '로저스 계획(The Rogers Plan)'을 만들어 중동문제를 적극적으로 해결하기 위해 노력했다. 로저스 계획의 핵심적인 목표는 이집트와 이스라엘간 평화체제를 구축해야 한다는 것이었다. 1969년 12월 9일 작성된 로저스 계획의 제1안은 이집트-이스라엘 평화안을 통해 시나이 반도로부터 이스라엘 군이 철수한 이후 비무장지대를 만들고, 이스라엘-요르단 평화안을 통해 웨스트 뱅크 지역에서 이스라엘 군을 철수시키고 그 지역을 완전히 비무장지대로 만들자는 것이었다. 1970년 6월 19일 작성된 수정안은 이집트와 이스라엘이 3개월 간 휴전하고, 1967년 11월 22일 채택된 UN 안보리 결의 242호를 실천한다는 것이었는데, 수정안이 이집트와 요르단, 이스라엘에 의해 수용되면서 중동 평화의 주춧돌이 됐다. UN 안보리 결의 242호의 주요 내용은 중동에서 정당하고 항구적인 평화를 수립하기 위해 제3차 중동전쟁을 통해 이스라엘이 점유한 영토로부터 이스라엘 군이 철수하고, 상호 교전상태를 중지하며, 중동에서 자유 항해권을 보장한다는 등이다.

나. 이스라엘-요르단 평화협상 과정에서의 미국

1967년 6월 발생한 제3차 중동전쟁에서 이스라엘은 요르단이 차지하고 있던 웨스트 뱅크(West Bank)를 점령했다. 웨스트 뱅크 지역은 요르단 국토의 중요한 부분을 차지하는 요르단 강 서안을 의미하는데, 이 지역의 상실은 요르단에게 있어서 경제적으로 중요한 지역의 상실을 의미했다. 요르단은 웨스트 뱅크를 상실함으로써 많은 팔레스타인 난민들을 수용할 수밖에 없었으며, 요르단의 팔레스타인 게릴라들은 이스라엘에 대한 공격을 증가시키며 요르단 안에 또 다른 국가로 성장하는 등 내전 발생했다. 이와 같이 요르단은 취약한 안보여건으로 인해 유화적인 입장을 견지하면서 중동지역의 분쟁에 대처한다는 입장이었고, 경제난 극복을 위해서라도 이스라엘과의 협력을 필요로 했다.

이스라엘은 요르단으로부터 심각한 군사적 위협을 느끼지 못했지만, 요르단의 전략적 중요성을 고려해 요르단과의 협력을 증진시키고자 하는 입장이었다. 특히, 요르단은 절

대적인 ‘물’ 부족과 이로 인한 만성적인 식량난 해소를 위해 이스라엘과의 관계 개선이 필수적이었으나, 1991년의 걸프전에서 요르단이 이라크를 지지함으로써 미국·사우디아라비아·쿠웨이트·이집트·시리아 등과 관계가 악화됐으며, 요르단에 대한 이 국가들의 경제 지원이 격감했다. 이러한 대외원조 격감은 국가재정이 외부의 지원과 해외에 취업한 요르단인들의 임금 송환에 대한 의존도가 높은 ‘지대추구국가’로 전락한 요르단에게 치명적이었다.

그렇지만 1990년대 들어 중동 지역에 조성된 우호적 국제환경을 요르단은 적극적으로 활용했다. 1990년대 들어 마드리드 중동평화회의의 등 이스라엘과 팔레스타인 해방기구 간 평화분위기 고조, 특히 걸프전 종결로 중동에서 포괄적 평화안이 마련돼야 한다는 국제적 여론이 증대했다. 이스라엘로서도 아랍 국가들에 대한 ‘각개격파식’ 관계 개선 노력의 일환으로 요르단과의 평화체제 구축을 진행했다. 특히, 이스라엘은 걸프전 이후 중동에 새로운 평화질서 구축을 주도하던 미국의 압력을 어느 정도 무마하기 위한 차원에서 요르단과의 관계 개선에 적극적일 수밖에 없었던 상황이었다. 냉전 종식 이후 미국은 이스라엘의 전략적 비중이 작아짐에 따라 100억 달러 융자보증 문제와 중동문제에 대한 이스라엘의 양보를 연계시키는 등 이라크에 대한 포위망에 금이 가지 않도록 이스라엘과 일정하게 거리를 두는 전략을 구사했다.

걸프전이 종결된 이후 중동에서의 포괄적 평화안 마련을 위해 1991년 10월 마드리드에서 진행된 중동평화회의에서 이스라엘과 요르단은 양국 간 ‘평화교섭을 위한 공통의 의제’에 합의했고, 평화조약 체결을 약속했다. 그러나 단독 평화의 인상을 회피하려 했던 요르단이 정식 조인을 주저함에 따라 평화조약 체결은 잠정적으로 보류됐다. 이스라엘과 요르단은 1993년 9월 14일 미국 백악관에서 기존 마드리드에서의 합의 문안을 ‘공동비망록(The Israeli-Jordanian Common Agenda)’의 형태로 서명했다. 이스라엘-요르단 공동비망록의 주요 내용은 당시 양국 간 가장 중요한 현안들이라고 할 수 있는 안보, 물, 난민 및 추방된 사람들, 국경선 및 영토문제 등인데, 공동비망록은 이스라엘과 요르단 간의 평화체제 구축을 위한 청사진이라고 평가할 수 있다.

1994년 7월 18~19일 이스라엘의 라빈 수상과 요르단의 후세인 왕은 아카바(Aqaba)와 에이라트(Eilat) 지역 북쪽 국경지대에 위치한 아인아브르나(Ein Avrona)에서 본격적으로 회담을 시작했다. 이 회담에서 이스라엘과 요르단은 양측의 국경지대에 위치한 지역에서 장소를 바꾸어 가면서 회담을 개최할 것에 합의했다. 1994년 7월 25일 클린턴 대통령은 요르단의 후세인 왕과 이스라엘 라빈 수상을 백악관으로 초청해 이른바 ‘워싱턴

선언' 서명을 유도했다. 양국은 UN 안보리 결의 242호 및 338호에 입각해 양국 간 전쟁상태 종결을 정식으로 합의하고 공정하고, 영구적이며, 포괄적인 평화를 모색하기 위한 의견일치를 공개적으로 선언했다. 이와 함께 이스라엘은 예루살렘 내에 있는 회교도들 성지에 대한 하쉬마이트 왕궁의 특별한 역무를 존중한다고 밝혔다. 이 외에도 양국 간의 평화를 지향하는 구체적인 조치들, 즉 직통전화 설치, 공용 전기시설 설치, 새 국경선 설정, 제3국 여행자들의 자유로운 출입, 범죄인 추적 및 수사에 있어 공동협조 등이 '워싱턴 선언'에 포함됐다. 또한 양국은 두 나라 사이에 항공로를 개설하여 운영하고, 양국 사이에 경제적인 면에서 '보이콧'하던 제반 사항들을 폐지하고, 상호 협력할 수 있는 방안들에 대하여 계속 교섭할 것에 합의했다.

워싱턴 선언이 선포된 지 약 3개월 후인 1994년 10월 26일, 이스라엘과 요르단은 양국 국경 부근에서 총 30개의 조항과 5개의 부속합의서 등으로 이뤄진 「이스라엘-요르단 평화조약」을 정식으로 체결했다. 1994년 12월에는 상호 대사관을 설치했으며, 양국 간 상업적 직통전화 허용, 상호 국경 개방 등이 이뤄졌다. 미국은 「이집트-이스라엘 평화협정」에서와 마찬가지로, 「요르단-이스라엘 평화협정」에도 증인 자격에서 하기 서명했다. 평화협정 체결 이후 양국은 완전한 관계 정상화를 위해 상업·무역, 교통, 항공수송, 물 문제, 농업 등을 비롯한 14개 분야에 대한 구체적인 합의서를 채택해 이행했다.

특히, 이스라엘과 요르단은 미국과 3개국 경제위원회를 설치했다. 3개국 경제위원회는 1993년 10월 클린턴 대통령, 요르단의 핫산 황태자, 이스라엘 페레 외무장관이 백악관에서 만나 경제문제에 있어 상호 협조와 발전을 위해 설립한 기구이며, 1993년 11월 워싱턴에서 첫 회의를 개최한 이후 지역을 순회하며 수시로 회의를 개최했다. 3개국 경제위원회는 세부 분야들에 대한 구체적인 토의와 협력을 위하여 여러 분과위원회를 두고 있는데, 무역 분과위원회, 재정 및 금융 분과위원회, 요르단 계곡 협력 분과위원회, 민강항공 분과위원회 등이 대표적이다. 이처럼 이스라엘과 요르단이 평화협정을 체결하고 이행함으로써 평화를 공고화해 나가는 과정에서 미국의 역할은 결코 작지 않았다. 1991년 마드리드 중동평화회의 이후 미국은 이스라엘과 요르단 두 나라를 거의 2년 동안 미국의 워싱턴에 부여잡고 공동비망록에 서명하도록 유도했다. 특히, 요르단 왕과 이스라엘 수상 사이에 '워싱턴 선언'이 도출되는 과정에서 미국은 결정적 역할을 수행했다. 또한 3개국 경제위원회 구성 및 실질적 운영을 통해 미국이라는 국제정치의 강대국이 중재자로서, 그리고 평화체제 구축을 위한 협조자로서 노력했다는 점은 결코 간과할 수 없는 부분이다.

Ⅲ. 2000년대 중후반 6자회담과 중국·한국

1. 제2차 북핵위기의 발단과 6자회담의 성립

2000년 대선을 통해 집권한 조지 W. 부시 행정부는 2002년 10월 초 자신들의 새로운 대북정책을 설명하기 위해 제임스 켈리 국무부 동아태 차관보를 특사로 북한에 보냈다. 방북 이후 켈리 특사는 방북 기간 중 북한이 ‘농축 우라늄에 의한 핵무기 개발 계획의 존재를 시인했다’고 발표하면서 이른바 ‘제2차 북핵위기’가 본격적으로 대두했다. 켈리 특사의 방북 이전인 2001년 6월 부시 행정부는 ‘대북정책 검토 결과 성명’을 통해 ▲북·미 양자접촉 ▲핵폐기가 아닌 핵동결 합의 ▲잘못된 행동에 대한 보상 등을 ‘제네바 기본합의’ 실패의 핵심 요소로 간주했다. 켈리 특사 방북 이후인 2002년 10월 25일 북한은 외무성 대변인 담화를 통해 근본적 해결방안으로 ‘先 불가침 조약 체결, 後 미국의 안보상 우려 해소’를 제안했다. 그러나 미국은 북한의 이러한 제안을 거부하며 북한이 먼저 핵개발 계획을 폐기해야 한다는 ‘先 핵포기, 後 대화’ 입장을 고수했다.

2002년 10월 26일 멕시코에 열린 한·미·일 정상회담에서 3국 정상은 북한이 핵무기 프로그램을 신속하고 검증 가능한 방법에 따라 폐기하고, 모든 국제적 의무를 완전히 준수할 것을 촉구했다. 그렇지만 「제네바 기본합의」 이행을 위해 설립된 한반도에너지개발기구(KEDO)는 2002년 11월 14일 「제네바 기본합의」에 따라 북한에 제공하던 중유를 2002년 12월부터 공급하지 않겠다고 발표했다. 북한은 중유 공급 중단으로 「제네바 기본합의」가 깨어졌음을 주장하며 2002년 12월 12일 외무성 대변인 담화를 통해 핵동결 해제를 선언하며 대응했다. 이후 북한은 북·미 불가침 조약 체결 주장을 고수하며 단계적으로 위기를 고조시켜 나갔다. 2002년 12월 22일에는 폐연료봉 저장시설의 봉인 및 감시카메라를 제거했고, 나흘 뒤에는 5MWe 원자로에 새 연료봉을 장전했으며, 12월 27일에는 중단했던 원전 건설 재개 및 방사화학실험실(재처리 시설) 가동을 발표했다. 2002년 12월 31일에는 북한에 체류하며 북한의 핵시설 활동을 감시하던 국제원자력기구(IAEA) 사찰관을 추방했고, 이듬해인 2002년 1월 10일에는 ‘공화국 정부 성명’을 통해 「핵무기비확산조약(NPT)」에서 탈퇴한다고 밝혔다.

북한이 위기를 고조시켜 나가자 북한과의 양자 논의를 거부하던 미국의 태도가 조금씩 변화했다. 부시 대통령은 2002년 12월 31일과 2003년 1월 2일, 2003년 1월 7일 등 북핵문제를 외교를 통해 평화적으로 해결할 수 있다는 의사를 지속적으로 표명했다. 이어 미국 국무부는 2003년 1월 10일 성명을 통해 북한의 NPT 탈퇴를 국제적 핵비확산

체제에 대한 중대한 도전으로 규정했지만, 콜린 파월 국무장관은 이를 뒤에 「제네바 기본합의」를 대체할 수 있는 새로운 북·미 합의들이 필요하다고 언급했고, 2003년 1월 14일 부시 대통령은 기자회견에서 북핵문제의 다자적 해결을 추진할 것이라고 공언했다. 이후 주변국들은 문제 해결을 위한 다양한 방식을 제안했다. 러시아는 2003년 1월 11일 양자 또는 다자대화를 통한 북한의 안전보장을 강조했고, 중국은 2003년 1월 21일 평화적 해결 원칙을 견지하면서 북·미 직접대화의 중요성을 강조했다. 일본은 6자대화 입장 표명 이후 다른 다자대화 형태도 가능하다는 입장을 보였다.

그러나 북한은 2003년 1월 25일 외무성 대변인 기자회견을 통해 ‘핵문제를 국제화하려는 모든 시도를 반대하며 어떤 형태의 다자회담에도 참여하지 않겠다’는 입장을 표명했다. 이에 대해 미국의 부시 대통령은 2003년 3월 6일과 4월 13일 북핵문제가 지역적인 문제이므로 다자적인 틀에 따라 해결해야 한다는 입장을 거듭 천명했다. 2003년 3월 12일 켈리 차관보는 유엔 안보리 상임이사국 5개국(P5) + 5개국(남북한, 일본, EU, 호주) 방식, 6자대화(남북한, 미, 일, 중, 러) 방식 등을 제시했다. 다자회담 불참 입장을 견지하던 북한은 2003년 4월 12일 외무성 대변인 기자회견을 통해 “미국이 핵문제 해결을 위하여 대조선 정책을 대담하게 전환할 용의가 있다면 대화의 형식에 크게 구애되지 않을 것”이라고 밝히며 다자대화 수용 가능성을 시사했다.

이러한 가운데 제2차 북핵위기 해소를 위한 첫 다자회담 개최를 한국이 발표했다. 윤영관 외교부장은 2003년 4월 16일 북·중·미 3자회담이 4월 중으로 개최될 것이라고 밝혔고, 그의 말처럼 4월 23~24일 중국 베이징 영빈관 다오위타이에서 3자회담이 진행됐다. 미국은 3자회담에서 북한에 핵무기 개발 계획을 검증 가능하고 되돌릴 수 없는 방법으로 폐기해야 한다는 점과 향후 회담에는 한·일이 반드시 참여해야 한다는 입장을 피력했다고 밝혔다. 북한은 3자회담에서 ‘대담한 해결방도’를 제시했다고 주장했으나, 3자회담 시작 전인 2003년 4월 18일 8,000여개의 사용후 연료봉 재처리 진행을 발표하고, 회담 과정에서 미국측 대표에게 “핵무기 보유”를 주장해 사태를 악화시켰다. 3자회담 이후 미국은 한·일이 참여하는 5자회담 또는 러시아가 추가되는 6자회담이 개최되어야 한다는 입장을 견지했다. 북한의 입장은 오락가락 했는데, 2003년 5월 24일 외무성 대변인 담화와 6월 26일 백남순 외무상의 서한을 통해 ‘양자회담 후 다자회담 개최’ 입장을 밝혔다가 2003년 7월 31일 미국 뉴욕에서 열린 북·미 접촉에서는 ‘6자회담 속에서 양자회담 개최’로 다시 입장을 변경했다. 북한이 2003년 6월 소위 ‘핵억제력 보유’를 언급하고, 2003년 7월 뉴욕 채널을 통해 미국에 ‘사용후 핵연료 재처리 완료’를 통보하는 가운데 2003년 7월 31일 러시아 외무부는 6자회담 개최를 공식 발표했다.

2. 6자회담의 성과와 중국·한국의 역할

중국은 6자회담을 전후해 고위급 인사를 북한과 미국에 보내 양측을 협상장으로 유도했다. 3자회담이 성과를 내지 못했지만, 이를 계기로 중국은 다이빙궈(戴秉国)와 왕이(王毅) 외교부 부부장을 각각 북한과 미국에 보내 설득하는 이른바 ‘셔틀외교’를 펼쳐가며 제1차 6자회담을 성사시켰다. 이 과정에서 중국은 3자회담에서와 같은 단순한 주선자 역할이 아니라 보다 적극적이고 힘이 있는 중재자이자 실질적인 회담 참여자로서 전례 없는 능동적 역할을 자임했다. 특히, 중국은 경제지원을 지렛대로 활용하며 북한의 협상 참여를 압박했다. 2003년 10월 우방궈(吳邦国) 전인대 상무위원장은 방북 시 5천만 달러의 대북 추가지원을 약속했고, 2004년에는 김영남 북한 최고인민회의 상임위원장 방중 시 4차 6자회담의 조기 성사를 설득하며 경제지원을 약속하기도 했다.¹⁷⁾

6자회담에 앞선 3자회담에서 북·미 대표를 베이징으로 초청해 양자회담을 중재했던 중국은 모든 6자회담 본회담과 6자회담의 마지막 회의였던 2008년 12월의 6자회담 수석대표회의를 모두 베이징에서 개최하는 등 의장국을 자임하며 회담의 원활한 진행을 위해 물심양면으로 지원했다.¹⁸⁾ 특히, 중국은 6자회담이라는 틀이 어렵게 만들어졌기 때문에 이러한 회담 틀을 유지하는 것이 무엇보다 중요하다고 인식했다.¹⁹⁾ 그리고 이를 위해 가급적 그간 대립했던 입장 등에서 한 걸음 물러나서 상대측의 주장을 곧바로 정면에서 반박하지 말고 충분히 듣고 절충해나가야 한다는 점을 강조했다.

또한 중국은 별다른 성과를 도출하지 못했던 2~3차 6자회담 직후 6자회담을 주재한 의장국 자격으로 발표한 ‘의장성명’을 통해 차기 6자회담 개최 일정을 발표하며 회담 유지를 위한 기본적인 모멘텀을 마련했다. 1차 6자회담 직후 아무런 성명도 내놓지 않았던 중국은 2차 6자회담 직후 의장성명을 통해 2004년 2분기 내 베이징에서 제3차 6자회담 전체회의 개최 및 실무그룹을 구성한다고 발표했고, 3차 6자회담 직후에는 제4차 6자회담을 9월말 이전 베이징에서 개최하기로 참가국들이 원칙적으로 합의했다고 밝혔다. 2~3차 6자회담 직후 발표된 중국의 의장성명은 물론 참가국들이 모두 내용과 발표 등에 동의했기 때문에 가능한 것이었다. 그렇지만 성과 없이 끝난 회담을 지속하는 것이

17) 이동률, “한반도 비핵, 평화 프로세스에 대한 중국의 전략과 역할,” 『한국과 국제정치』, 35권 1호 (2019), 166쪽.

18) 한석희, “‘6자회담’과 중국의 딜레마,” 『국제정치논총』, 45집 1호 (2005), 176~177쪽.

19) 리단, “후진타오(胡錦濤) 지도부의 대 북한 ‘신사고(新思維)’: 6자회담을 중심으로,” 『한국동북아논총』, 10권 4호 (2005), 66쪽.

쉬운 일이 아니다. 따라서 차기 회담 개최 일정 등을 포함하는 의장성명 발표를 통해 중국이 초기 6자회담이 지속적으로 개최될 수 있도록 기본적인 모멘텀을 마련했다고 평가하는 것이 무리는 아니다.

6자회담에서 「9.19 공동성명」이 채택되는 동시에 이른바 ‘BDA 문제’가 불거졌다. BDA 문제를 둘러싸고 북·미간의 입장 대립이 격화되는 가운데 북한은 2006년 7월 5일 대포동 2호를 포함하는 미사일 시험 발사를 실시하고, 동년 10월 9일 전격적으로 제1차 핵실험을 단행했다. 결과론적이지만, 역설적으로 북한의 미사일 시험 발사와 제1차 핵실험은 6자회담을 다시 작동하게 하는 모멘텀으로 작용했다. 이 과정에서 중국의 제의로 2006년 10월 31일 베이징에서 중국, 북한, 미국의 6자회담 수석대표들이 참여하는 비공식 회담이 개최됐다. 3개국은 6자회담을 다시 추진하는 문제에 대해 서로 솔직하게 의견을 교환했으며, 빠른 시기에 6자회담을 개최한다는 데 합의했다.²⁰⁾

요컨대 중국은 북핵문제 해결을 위한 6자회담을 전후한 과정에서 단계적으로 ‘조용한 역할’에서 대화의 주선자로, 다시 영향력을 행사하는 중재자로 역할을 변화시켰다. 특히, 중국은 미국은 대북 군사적 행동에 대한 우려가 커지고, 북한에 체제 위기가 도래할 가능성이 제기될 때마다 적극적인 중재 역할을 모색했다. 심지어 중국은 미국과 협조 기조를 유지하며 북한에 대한 압박을 시도하기도 했다. 그러면서 중국은 북한에 위기를 초래할 정도로 강한 압박과 제재까지 동원하는 것은 회피했으며, 제재의 목적이 대화를 유도하는데 있다고 설명했다.²¹⁾

한편 2004년 6월 개최된 제3차 6자회담 이후 북한은 3차 6자회담에서 합의한 대로라면 4차 6자회담이 2004년 9월에 개최됐어야 하지만 회담 재개를 지연시키면서 잇단 상황 악화 조치를 취했다. 2005년 2월 10일 북한은 외무성 성명을 통해 핵무기 보유 및 6자회담 참가 중단을 선언했고, 2005년 3월 31일에는 6자회담의 ‘군축회담’ 전환을 주장했다. 2005년 5월 11일에는 5MWe 흑연감속로에서 8,000개 사용후 핵연료봉을 인출했다고 발표하기도 했다.

이러한 가운데 남한은 2005년 5월 17일 열린 차관급 회담을 통해 이른바 ‘중대제안’을 준비하고 있다는 의사를 북한에 전달했다. 2005년 6월 평양에서 열린 「6.15 공동선언」

20) 徐松, “中朝美三方同意在近期举行六方会谈”, (新华网, 2006年 11月 1日); 왕이성(王宜胜), “6자회담의 회고와 전망: 2006년 말 중국학자의 시각,” 『국방정책연구』, 75호 (2007). 131쪽 재인용.

21) 이동률, “한반도 비핵, 평화 프로세스에 대한 중국의 전략과 역할,” 『한국과 국제정치』, 35권 1호 (2019), 167쪽.

5주년 공동행사에 당국 대표단 단장으로 참가한 정동영 통일부 장관은 노무현 대통령의 특사로서 김정일 위원장 면담을 북한에 요청했다. 2005년 6월 17일 열린 면담에서 정 특사는 김 위원장에게 ▲6자회담에서 북한이 핵폐기에 합의하면 ▲경수로 건설공사 종료 대신 ▲경수로 공사 기간 중 남한이 200만kW의 전력을 북한에 직접송전 방식으로 제공하겠다는 ‘중대제안’을 상세하게 설명하며 북한이 6자회담에 조속히 복귀할 것을 촉구했다. 이에 대해 김정일 위원장은 남측의 ‘중대제안’을 신중하게 검토하겠다고 하면서 2005년 7월 중 6자회담에 복귀할 용의가 있다고 언급했다.²²⁾ 2005년 7월 9일 북·미·중은 3자 회동을 개최해 북한의 6자회담 복귀를 약속했으며, 4차 6자회담 1단계 회의가 2005년 7월 26일부터 8월 7일까지 베이징에서 개최됐다. 결과적으로 정동영 특사를 통한 남한의 중대제안이 북한의 6자회담 복귀를 끌어내는데 결정적 계기가 된 것으로 평가된다.²³⁾

이처럼 한국이 6자회담에서 북한을 설득할 수 있는 배경으로는 당시 비교적 발전적이었던 남북관계를 언급하지 않을 수 없다. 역사적인 2000년 첫 남북정상회담 이후 경제 및 사회·문화 부문에서의 남북한 간 교류·협력은 비약적으로 발전했고, 이로 인해 전반적 남북관계가 크게 개선됐다. 또한 남북한 당국 간 협의를 위해 거의 정기적으로 개최됐던 남북장관급회담은 남북관계 전반을 관리하고 발전시키기 위한 유용한 소통 수단이었다. 김대중 정부가 시작한 대북 화해·협력 정책을 노무현 정부가 평화·번영정책으로 계승·발전시키며 대북정책의 일관성을 유지한 것 역시 북한을 설득하는데 있어 긍정적으로 작용했다. 한국은 북한과 미국 사이의 직접 협상이 어려운 조건에서 미국과의 공조 및 북한의 직접 접촉을 통해 협상이 가능하고 성과가 도출될 수 있도록 ‘촉진자(facilitator)’ 역할을 수행할 수 있었다.²⁴⁾

한국은 제2차 북핵위기가 시작되고 6자회담을 통해 해결책이 모색되는 과정에서 한반도에 조성된 위기상황이 더 이상 고조되지 않도록 중요한 조정적 역할을 수행했다. 이러한 한국의 역할로 인해 제2차 북핵위기는 더 이상 고조되거나 확대되지 않고 적정 수준에서 관리되며 대화를 통해 해결책을 모색할 수 있었다. 북한과 미국 사이의 대결과 갈등을 중심으로 하는 한반도 위기상황에서 한국은 구조적 특성 상 위기를 만들어내거나 위기를

22) 통일부, 『2006 통일백서』 (2006), 42~46쪽.

23) 배중윤·명세진, “탈냉전 이후 한반도 문제에 대한 한국 대외정책의 ‘주도적 위상’과 그 가능성,” 『한국과 국제정치』, 27권 4호 (2011), 56~58쪽.

24) 김주삼, “북핵6자회담과 남북한평화체제구축에서 남한의 역할,” 『한국동북아논총』, 10권 4호 (2005), 202~205쪽.

종결시키는데 있어 제한적인 역할을 할 수밖에 없지만, 위기를 관리하는 측면에서는 나름의 역할을 다 하며 주변국 및 주요 당사국들이 타협하고 협상하도록 하는데 중요한 역할을 수행했다.²⁵⁾

중국과 한국은 6자회담 본 회의 등을 전후해 이뤄지는 양자 및 다자 접촉을 통해 핵문제를 둘러싸고 입장 차이를 보였던 미국과 북한을 각각 설득함으로써 6자회담 본 회의에서 성과를 거두기 위한 노력을 지속했다. 한국은 중국에게 대북 설득 노력을 요청했고, 중국은 미국과 동맹관계에 있는 한국이 적극적으로 나서야 한다고 강조하며 일종의 협조체제를 만들었다.²⁶⁾ 또한 중국과 한국은 미국 및 북한과의 사전 접촉을 통해 북·미의 입장을 모두 확인한 뒤 6자회담 본 회의에서 나름의 절충안을 제시하는 방법으로 문제를 해결하기 위한 노력도 기울였다.²⁷⁾ 특히, 중국과 한국은 북한에 대한 설득 노력을 중점적으로 기울였는데, 이는 전통적인 북·중 양자 관계와 당시 비교적 원활했던 남북관계를 통해 가능했다.²⁸⁾ 북한이 한반도 비핵화의 조건으로 평화체제를 언급함으로써 평화체제 구축이 6자회담 국가들 사이에 관심 사안으로 등장했을 때, 한국은 평화체제 구축을 위해 미국과 일본을 설득해 한반도 평화체제 구축에 대한 관심을 환기시켰다.²⁹⁾

이상에서 살펴본 것처럼, 6자회담과 관련해 중국과 한국은 중재 및 균형자 역할을 했다고 평가할 수 있다. 중국은 북·미 간의 직접 대화가 용이하지 않다는 점을 감안해 3자회담 및 6자회담이라는 다자형태의 대화 틀 속에서 북·미 양자 대화를 주선했다.³⁰⁾ 또한 중국과 한국은 6자회담에서 북한과 미국이 대립하는 사안에 대해 나름의 중재안과 절충안을 제시하며 성과를 만들어내기 위해 노력했다. 이를 위해 중국과 한국은 역할을 분담하기도 했는데, 중국은 북·중관계를 이용해 주로 북한을, 한국은 남북관계와 한미관계를 적극적으로 활용하며 북한과 미국을 각각 설득해나갔다.³¹⁾

25) 이성우, “한반도 위기상황에서 한국의 역할: 제2차 북핵위기 사례연구,” 『민주주의와 인권』, 10권 2호 (2010), 215~216쪽.

26) 신상진, “중국의 북핵 6자회담 전략: 중재역할을 통한 영향력 강화,” 『국가전략』, 11권 2호 (2005), 41~44쪽.

27) 이성우, “한반도 위기상황에서 한국의 역할: 제2차 북핵위기 사례연구,” 『민주주의와 인권』, 10권 2호 (2010), 208~209쪽.

28) 리단, “후진타오(胡錦濤) 지도부의 대 북한 ‘신사고(新思維)’: 6자회담을 중심으로,” 『한국동북아논총』, 10권 4호 (2005), 67~73쪽.

29) 이수석, “한반도 비핵화와 한국의 역할,” 『평화학연구』, 12권 1호 (2011), 99쪽.

30) 이원봉·이시형, “북핵문제에 대한 중국의 정책,” 『정치·정보연구』, 7권 1호 (2004), 176쪽.

31) 리단·박동훈, “한반도 비핵화와 한·중 협력,” 『한국민족문화』, 29호 (2007), 16~18쪽.

3. 6자회담의 사실상 종료와 중국·한국의 역할

적지 않은 우여곡절이 있었지만 나름 의미있는 성과들을 도출하고 이를 이행해나가던 6자회담은 2008년 말 수석대표회의를 끝으로 사실상 종료됐다. 6자회담의 사실상 종료는 중국과 한국의 중재 및 균형자 역할이 한계를 보인 지점이라고도 할 수 있다. 따라서 6자회담에서 중국 및 한국이 보였던 한계를 논의하기에 앞서 6자회담이 사실상 종료되는 과정부터 살펴볼 필요가 있다.

2007년 9월 27~30일 베이징에서 개최된 제6차 6자회담 2단계 회의에서 「10.3 합의(「9.19 공동성명」 이행을 위한 2단계 조치)」 이후 2007년 말까지 북한의 모든 핵프로그램의 완전한 신고를 둘러싸고 난항을 겪기 시작했다. 북한은 2008년 6월 26일 중국에 ‘핵프로그램 신고서’를 제출했는데, ‘검증 이행계획서’와 관련해 미국과 입장 차이로 어려움을 겪었다. 미국은 검증 이행계획서 합의 후에 대북 테러지원국 해제 조치가 가능하다는 입장이었던 반면 북한은 테러지원국 해제 조치 후에 검증 이행 관련 협의를 진행할 수 있다고 맞섰다. 미국은 ‘확고한 신고서 검증 체제’ 구축을 요구하며 2008년 8월 11일 북한에 대한 테러지원국 지정 해제를 보류했다.

북한과 미국은 2008년 8월 22일 뉴욕에서 실무협의를 벌여 신고서 검증 이행 방안을 협의했으나 진전이 없었다. 북한은 2008년 8월 26일 외무성 대변인 성명을 통해 미국의 테러지원국 지정 해제 보류 조치를 ‘행동 대 행동’ 원칙 위반이라고 비난하며 불능화 조치 중단 및 원상복구를 발표했다. 크리스토퍼 힐 미국측 6자회담 수석대표가 2008년 10월 1~3일 방북해 북·미 간 검증 문제 관련 협의를 진행했다. 이 협의에서 미국은 우선 영변 핵시설에 국한해서 검증을 실시하고, 이후 미신고 핵시설을 포함한 핵무기, 우라늄 농축 프로그램, 핵확산 문제 등은 차후에 검증하는 방안을 제시했다. 이후 미국은 북한과 검증 이행 계획서를 합의한 뒤인 2008년 10월 12일부로 테러지원국 지정 해제 및 적성국교역법 적용을 종료했다.

이후 2008년 12월 8~11일 베이징에서 검증 이행 계획을 협의하기 위해 6자회담 수석대표회의가 열렸으나 합의 도출에 실패했다. 이 회의가 사실상 6자회담과 관련된 마지막 회의였다. 이 회의에서는 ▲2단계 조치 관련 북·미 간 합의사항 문서화 협의 ▲경제·에너지 지원 관련 사항(잔여분 지원 시기 등) ▲3단계 조치 시행 위한 초보적 논의 등이 진행됐다고 한다. 그러나 6자회담 수석대표회의에서 북한은 검증 대상에 우라늄 농축 프로그램을 포함하고 과학적 시료 채취 등이 추가되는 등의 구두 양해사항이 문서화되는 검증합의서 수정은 수용할 수 없다는 입장을 밝혔다. 그러나 미국은 검증합의

서 수정이 곤란하면 의정서 해설서로 문서화할 것을 제안해 합의에 이르지 못한 것으로 알려졌다.

이 회의에서 대립하는 북한과 미국의 입장을 중재하기 위해 한국과 중국이 어떠한 역할을 했는지는 구체적으로 알려져 있지 않다. 다만, 한국과 중국이 6자회담의 사실상 종료를 막지 못했던 이유와 관련해 북한과 미국에 대한 한국과 중국의 영향력이 그다지 크지 않았기 때문 아니겠느냐는 점을 언급할 수 있다. 한국과 중국의 대미 영향력이 어느 정도인지에 대해서는 굳이 설명하지 않아도 될 것이다. 그렇다면 한국과 중국의 대북 영향력이 한계를 보였기 때문이라는 설명이 가능하다. 먼저, 한국의 대북 영향력에 대해 살펴보면, 6자회담이 종료되는 상황으로 치닫던 2008년 한국에서는 이명박 정부가 들어선 이후 금강산관광객 피격 사망 사건 등이 발생하며 남북관계가 단계적으로 경색되는 국면이었으며,³²⁾ 이는 자연스럽게 한국의 대북 영향력을 축소시켰다. 중국 역시 북한에 영향력을 발휘하기 위해 사용할 수 있는 수단이 마땅치 않았다.³³⁾

IV. 2018년 이후 북미관계와 한국

1. 2018년 이후 한반도 정세 전환: 구조와 행위자

가. 2018년 이후 한반도 정세 전환의 구조

한반도 비핵화와 한반도 평화의 관계에 대한 남북한의 인식은 2018년 4월 27일 남북 정상회담에서 문재인 대통령과 김정은 위원장이 합의한 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」(이하 「판문점 선언」)에서 확인할 수 있다. 남북한은 「판문점 선언」에서 총 3개 조, 13개 항에 합의했는데, 한반도 평화 및 비핵화와 관련된 내용은 3조에서 주로 다루고 있다.

3. 남과 북은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것이다.

32) 이명박 정부의 대북정책 및 이 시기의 남북관계에 대해서는 백학순, 『이명박 정부의 대북정책: 2008~2012』 (성남: 세종연구소, 2013) 등 참고.

33) 리단·박동훈, “한반도 비핵화와 한·중 협력,” 『한국민족문화』, 29호 (2007), 18~19쪽.

한반도에서 비정상적인 현재의 정전상태를 종식시키고 확고한 평화체제를 수립하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제이다.

① 남과 북은 그 어떤 형태의 무력도 서로 사용하지 않을 때 대한 불가침 합의를 재확인하고 엄격히 준수해 나가기로 하였다.

② 남과 북은 군사적 긴장이 해소되고 서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라 단계적으로 군축을 실현해 나가기로 하였다.

③ 남과 북은 정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다.

④ 남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다.

남과 북은 북측이 취하고 있는 주동적인 조치들이 한반도 비핵화를 위해 대단히 의의 있고 중대한 조치라는데 인식을 같이 하고 앞으로 각기 자기의 책임과 역할을 다하기로 하였다.

남과 북은 한반도 비핵화를 위한 국제사회의 지지와 협력을 위해 적극 노력하기로 하였다.³⁴⁾

이상의 내용에서도 알 수 있는 것처럼, 남북한은 한반도 비핵화보다 한반도 평화를 더 큰 개념으로 상정하고 있다. 즉, 한반도 평화 정착을 위한 주요 사안 가운데 하나로 한반도 비핵화를 다루고 있는 것이다. 남북한은 한반도 비핵화 외에도 한반도 평화 정착을 위해 필요한 사안으로 상호 불가침, 군사적 긴장 해소 및 신뢰구축과 군축 실현, 종전선언과 평화협정 체결, 평화체제 구축을 위한 다자회담 개최 추진 등을 제시하고 있다.

이처럼 한반도 평화를 한반도 비핵화보다 더 큰 개념으로 상정하는 인식은 「6.12 북·미 정상회담 공동성명」에서도 어렵지 않게 확인할 수 있다. 「공동성명」은 전문을 통해 양 정상은 회담에서 새로운 북·미관계 수립과 한반도에서의 항구적이고 공고한 평화체제 구축에 관해 협의했고, 트럼프 대통령은 대북 안전 보장을 확인했으며, 김 위원장은 한반도의 완전한 비핵화 의지를 재확인했다고 밝히고 있다. 또한 「공동성명」은

34) 청와대 웹사이트(<http://www.president.go.kr/>) 참고(검색일: 2018년 8월 17일).

두 정상이 새로운 북·미관계 수립(1항), 한반도 평화체제 구축(2항), 한반도 비핵화(3항), 북한 지역에 있는 미군 유해 공동 발굴 및 인도(4항) 등에 합의했다고 명시하고 있다.

각 항이 적시된 순서가 아무런 의미도 담고 있지 않을 가능성을 배제할 수는 없지만, 「6.12 북·미 정상회담 공동성명」이 역사적 문서라는 점을 감안할 때 그러한 가능성이 큰 것처럼 보이지는 않는다. 오히려 양국이 공동으로 추구하려는 사안의 중요성 및 포괄성 등을 종합적으로 감안해 가장 큰 사안부터 작은 사안 순으로 1항부터 4항까지 나열한 것으로 이해할 수 있다. 「판문점 선언」을 해석한 것과 유사하게 「6.12 북·미 정상회담 공동성명」을 해석하면, 한반도 평화체제 구축을 위해서는 한반도 비핵화 외에도 다른 사안들의 해결이 필요하고, 새로운 북·미관계 수립을 위해서는 한반도 평화체제 구축 외에도 다른 사안들의 해결이 필요하다는 것으로 이해할 수 있다.

나. 2018년 한반도 정세 전환의 주요 행위자

한반도 비핵화와 관련된 행위자로는 2000년대 초·중반 구성됐던 6자회담 참여국, 즉 남북한과 미국, 중국, 일본, 러시아를 상정할 수 있다. 그리고 한반도 평화와 관련된 행위자로는 한반도에 군대를 주둔시키고 있는 남북한과 미국을 우선 상정할 수 있으며, 중국이 한반도 비핵·평화와 관련된 주요 행위자인지에 대해서는 별도의 검토가 필요하다. 따라서 이 글에서는 남북한과 미국이 왜 한반도 비핵·평화와 관련된 주요 행위자인지에 대해 논의하고자 한다.

(1) 북한

한반도 비핵·평화에 있어 북한은 단연 주요 행위자라고 할 수 있다. 김정은 위원장이 3차례의 남북정상회담과 북·미 정상회담을 통해 대내외에 공약한 ‘한반도의 완전한 비핵화’는 북한 비핵화와 사실상 동의어라고 할 수 있다. ‘북한 비핵화’가 아닌 ‘한반도 비핵화’라고 표현하는 이유는 북한의 입장을 일정하게 배려했기 때문으로 보인다. 즉, 북한 비핵화를 위해서는 외부, 특히 미국의 대북 안전 보장이 필요하며, 이를 위한 실질적 조치의 일환으로 미국 전략자산의 한반도 전개 중단이 이뤄져야 했기 때문이다. 문재인 대통령과 김정은 위원장이 2018년 9월 평양 남북정상회담에서 합의한 것처럼, 핵무기와 핵위협이 없는 한반도 실현은 남한뿐 아니라 북한에게도 긴요한 것일 수 있다.

한반도 평화에 관해서도 북한은 주요 행위자가 아닐 수 없다. 한반도에서 군사적으로 대치하고 있는 실체는 군사분계선 이북 지역의 조선인민군(이하 북한군)과 군사분계선

이남 지역의 한·미 연합군이다. 따라서 당연하게도 북한군을 포함하는 북한은 한반도 평화의 주요 당사자라고 할 수 있다.

한반도 평화는 우리만 원하는 것이 아닐 수도 있다. 6.25전쟁을 시작한 것이 북한이고, 북한이 무력에 의한 적화통일 야욕을 완전히 포기하지 않았을 수도 있다. 그렇지만 탈냉전 이후 북한은 세계 최강대국인 미국과 직접적으로 군사적인 대결을 벌인다고 인식하고 있다. 게다가 1980년대를 지나면서 재래식 군사력 측면에서의 대남 우위가 사실상 무너졌다. 즉, 북한이 느끼고 있는 피포위 의식과 외부로부터의 안보 위협은 우리가 상상하는 것 이상일 수 있다. 다시 말하면, 북한도 한반도 평화를 갈구하고 있을 수 있는 것이다.

(2) 남한

앞서 언급한 것처럼, 남한은 미국과 연합군을 형성해 한반도에서 북한군과 군사적으로 대치하고 있다. 한·미 연합군은 1978년 창설돼 현재에 이르고 있으며, 한·미 연합군 창설 이전까지는 한국군과 주한미군이 북한군과 군사적으로 대치하고 있었다. 6.25전쟁 기간 한국군에 대한 지휘권이 유엔군사령관에게 이양됐고, 전시 작전통제권이 아직 한국군으로 전환되지는 않았다. 그렇지만 이를 근거로 한반도에서 북한군과 군사적으로 대치하고 있는 실체에서 한국군을 제외하는 것은 논리적·현실적 측면에서 있을 수 없는 일이다. 한국군이 북한군과 군사적으로 대치하고 있다는 사실 그 자체는 남한이 한반도 평화의 주요 당사자이며, 한반도에 평화를 정착시켜야 하는 주요 행위자가 남한이라는 의미이다.

남한은 한반도 비핵화의 주요 당사자 중 하나이기도 하다. 북한의 핵·미사일 개발과 이로 인한 위협을 전제하는 한반도의 완전한 비핵화가 실현되기 전까지 남한은 북한의 핵·미사일 위협으로부터 자유로울 수 없기 때문이다. 문재인 대통령과 김정은 위원장이 「9월 평양 공동선언」을 통해 ‘핵무기와 핵위협이 없는 한반도’를 강조했다지만, 이제 막 비핵화 및 이를 위한 협상의 초입에 진입했을 뿐이다. 한반도의 완전한 비핵화가 실현되거나 한반도의 군사적 대치 구조가 완전하게 없어지지 않는 이상 남한은 한반도 비핵화의 주요 행위자일 수밖에 없는 것이다.

(3) 미국

미국 역시 한반도 비핵·평화의 주요 당사자라고 할 수 있다. 트럼프 행정부가 ‘세계의 경찰’ 역할을 자임하고 있는지에 대한 평가는 차치하더라도 그동안 미국이 견지해 온

세계전략을 감안했을 때, 대량살상무기의 세계적 확산은 미국의 이익에 반하는 것이며, 이러한 맥락에서 한반도의 완전한 비핵화는 미국의 주요한 외교적 과제일 수밖에 없다. 특히, 북한이 핵·미사일을 개발·고도화시킨 이유가 외부의 위협으로부터 자신들의 체제 안전을 보장하기 위해서이고, 북한이 인식하는 가장 큰 외부의 위협이 바로 미국이라는 점에서 미국은 한반도 비핵화의 주요 당사자가 아닐 수 없다.

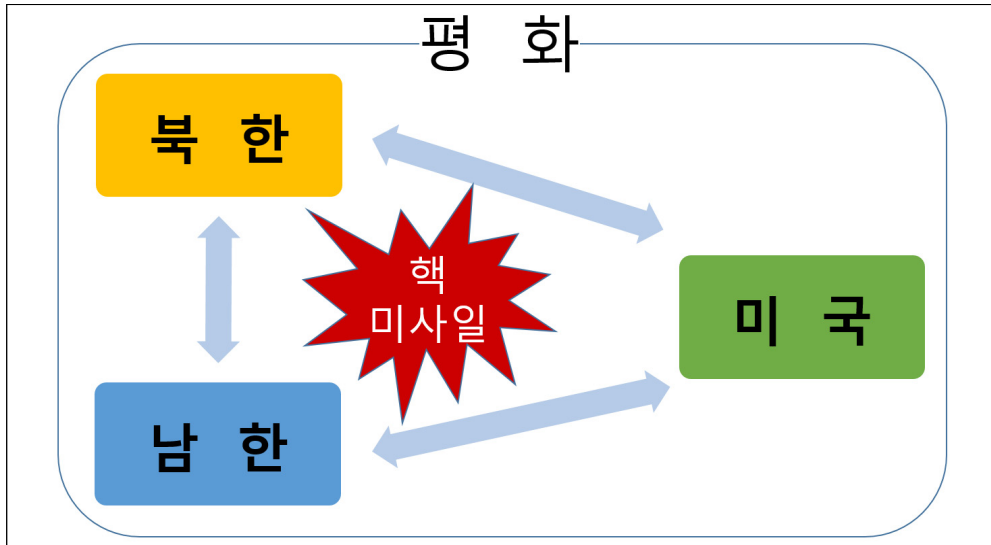
북한이 미국 본토를 타격할 수 있는 능력을 갖추기 전까지 미국은 북한 비핵화가 중요한 사안이라고 언급하면서도 이의 해결을 위한 실질적 행동에는 미온적이었던 것이 사실이다. 그러나 북한이 2016~2017년 핵·미사일 고도화를 추진한 결과, 북한의 장거리 지대지 탄도 미사일이 미국 본토에 닿을 수 있다는 점이 물리적으로 입증된 이후 미국은 매우 빠르게 움직이기 시작했다. 개념적 차원에만 머물던 북한으로부터의 핵·미사일 위협이 현실적 차원으로 전이되며 실질적 위협으로 다가왔기 때문이다. 이러한 측면에서 미국은 자신들의 안보를 위해 한반도의 완전한 비핵화에 주요 행위자로 적극 참여했던 것이다.

한편, 비핵화와 관련성을 굳이 언급하지 않더라도, 미국은 한반도 평화의 주요 행위자가 아닐 수 없다. 앞서 언급한 것처럼, 6.25전쟁으로 한반도에 군대를 주둔시키기 시작한 미국은 여전히 한반도에 많은 병력을 주둔시키며 한국군과 연합군을 구성해 북한군과 군사적으로 대치하고 있다. 특히, 미국은 주한미군사령관이 유엔군사령관과 한·미 연합군 사령관을 겸하게 하며 한국군에 대한 전시 작전통제권을 행사하는 동시에 「정전협정」의 서명 당사자이자 주요 행위자로 기능하고 있다. 또한 한반도 평화의 한 축이라고 할 수 있는 북한의 대외 위협 인식은 바로 미국으로 인해 발생하는 것이라는 점에서 미국은 한반도 평화의 주요 행위자가 아닐 수 없는 것이다.

다. 한반도 정세 전환 메커니즘

앞서 정리한 한반도 비핵·평화의 구조, 그리고 이와 관련된 주요 행위자인 남북한과 미국을 포함시켜 한반도 비핵·평화의 거시적 메커니즘을 그림으로 형상화하면 아래와 같다.

그림-1 한반도 비핵·평화의 거시적 메커니즘



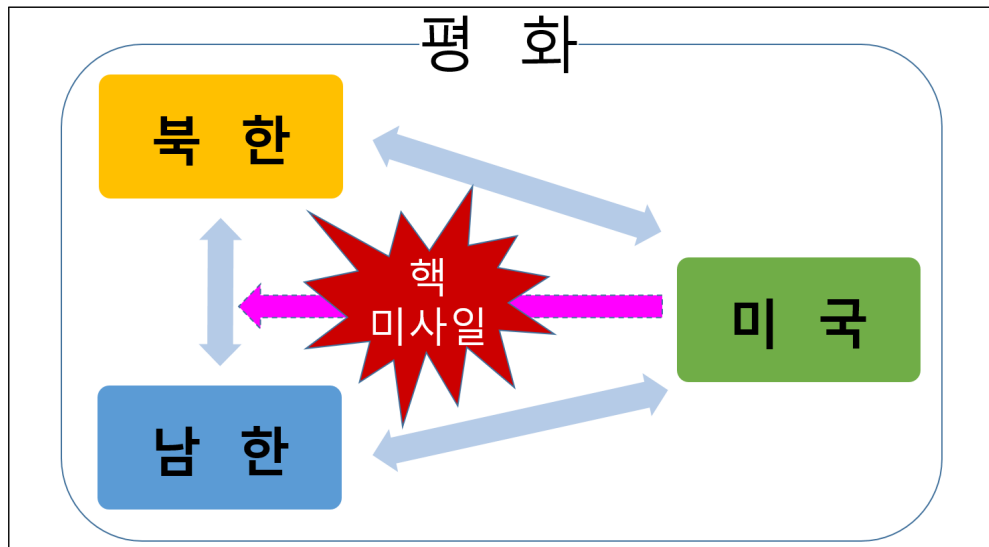
위 <그림-1>에서도 확인할 수 있는 것처럼, 한반도의 비핵·평화를 실현하는 기제는 결국 남북관계와 북·미 관계라고 할 수 있다. 역사적인 측면에서 살펴보면, 한·미 관계가 부침을 겪는 과정에서 한반도 평화에 어려움이 조성됐던 경우가 없지 않았던 것이 사실이다. 그렇지만 현재와 미래의 한반도 비핵화 및 평화 정착과 관련해 한·미 관계가 난관을 조성할 것이라고 예상하기는 쉽지 않다. 특히, 한반도 평화와 직결되는 북한의 핵·미사일 능력이 미국의 사활적 이해관계에 현실적 도전이 되고 있다는 점에서 북한의 핵·미사일 문제 해결과 한반도 평화 유지 및 정착을 위한 한·미 간의 협력은 앞으로도 지속될 개연성이 크다고 할 수 있다.

한편 거시적 메커니즘을 미시적 수준으로 구체화하는 과정에서는 하나의 주요 행위자가 나머지 두 주요 행위자 사이의 관계에 영향, 특히 부정적 영향을 미치는 경우를 상정하지 않을 수 없다. 즉, 남한이 북미관계에, 북한이 한미관계에, 미국이 남북관계에 부정적 영향을 미치는 경우를 상정해 볼 수 있다는 것이다. 예를 들어, 북한이 지속적으로 한미관계의 이간을 모색해 온 역사, 1994년 북한과 미국이 「제네바 기본합의」로 귀결되는 협상을 할 때 한국이 부정적 영향을 미치려 한 사실, 남북관계의 진전에 미국이 장애를 조성하려 했던 사례 등이다.

2018년 이후 한반도 정세가 급변하는 과정에서 북한은 아직까지 한미관계에 부정적 영향을 미치려 하지 않았다. 오히려 상호 신뢰가 부족한 미국을 설득하기 위해 한국을

이용했다고 할 수 있다. 특히, 한국은 스스로를 당사자이면서도 중재자로 자처하며 북·미 관계가 개선되는 과정에 긍정적 영향을 미치려 했다. 그러나 미국이 남북관계에 장애를 조성하려 하거나 진전 속도를 조절하려 하지는 않았는지는 곰씹어볼 대목이다. 상호 신뢰가 부족한 북·미 관계가 급진전하기 어렵기 때문에 관계 진전의 경험이 있는 남북관계의 급진전을 미국이 우려할 수는 있다. 그렇지만 과연 이러한 행태가 한반도의 비핵화와 평화 정착이라는 근본적 목표를 달성하는데 부정적인 영향을 미치는 것은 아닌지에 대한 우려가 있는 것이 사실이다. 이러한 내용을 형상화하면 <그림-2>와 같이 나타낼 수 있을 것이다.

그림-2 한반도 비핵·평화의 미시적 메커니즘



2. 제1차 북미정상회담과 한국의 역할

2018년부터 이어지고 있는 한반도 정세 전환의 시작은 평창 동계 올림픽이었다. 김정은 위원장은 2018년 신년사를 통해 평창 동계 올림픽에 북한의 대표단과 선수단 등을 파견하겠다고 남북대화 용의를 표명했다. 이에 호응해 문재인 대통령과 트럼프 대통령은 1월 4일 평창 동계 올림픽 기간 중 한미연합군사훈련을 연기하기로 합의했다. 2월 9일 전용기를 이용해 인천공항에 도착한 북한의 고위급 대표단은 김영남 최고인민회의 상임위원장이 단장을 맡았으며, 김여정 당 제1부부장 등 총 22명으로 구성됐다.

문재인 대통령은 다음날 북한의 고위급 대표단과 접견했는데, 이 자리에서 김여정 당 제1부부장은 김정은 위원장의 특사 자격에서 김 위원장의 친서를 전달하며 문 대통령의 방북을 초청했다.

문재인 대통령은 2월 20일 슬로베니아와의 정상회담에서 ‘최근 북미 모두 대화 필요성을 느끼고 있는 것으로 보인다’고 언급했고, 3월 5일 문 대통령의 대북 특별사절단은 평양을 방문했다. 방북 첫날 대북 특사단은 김정은 위원장을 접견했는데, 이 자리에서 김 위원장은 남북정상회담에 대한 문재인 대통령의 의중을 전해 듣고 이의 성사를 위한 실무 조치를 취하라고 지시했다. 다음 날 방북을 마치고 귀환한 대북 특사단은 4월 말 판문점 평화의집에서 문 대통령과 김 위원장 사이의 남북정상회담을 개최한다는 등의 방북 결과를 발표했다. 대북 특사단 단장을 맡았던 정의용 청와대 국가안보실장은 ‘김 위원장이 트럼프 대통령에게 전해달라는 메시지가 있지만 구체적인 내용을 밝히기는 어렵다’는 취지의 발언을 했고, 3월 9일 방북 결과를 설명하기 위해 미국으로 향했다.

정의용 실장은 트럼프 대통령 면담 후 백악관에서 직접 면담 결과를 발표했는데, 정 실장은 면담에서 김정은 위원장이 ‘트럼프 대통령을 가능한 조기에 만나고 싶다는 뜻을 표명’한 사실을 전달했고, 이에 대해 트럼프 대통령이 ‘항구적인 비핵화 달성을 위해 김정은 위원장과 금년 5월까지 만날 것’이라고 언급했다고 설명했다. 즉, 평창 동계 올림픽을 계기로 조성된 남북대화 국면을 이용해 김정은 위원장은 한국에 북미정상회담 개최 의사 전달을 요청했으며, 한국은 중재자 역할을 충실히 수행하며 역사적인 첫 북미정상회담 개최를 사실상 합의하는데 현저하게 기여했다고 할 수 있는 것이다.

2018년 4월 27일 판문점 평화의집에서 열린 문재인 대통령과 김정은 위원장 사이의 첫 남북정상회담은 남북관계에 있어 그 자체가 갖는 의미가 매우 크다. 이에 더해 4.27 남북정상회담은 결과적으로 6.12 북미정상회담의 성공적 개최에도 크게 기여한 것으로 평가할 수 있다. 왜냐하면 이른바 ‘도보다리’ 대화 등을 통해 김 위원장과 문 대통령은 트럼프 대통령과의 북미정상회담 및 북미관계 개선 등에 관해 허심탄회하게 대화한 것으로 알려졌기 때문이다.

2018년 5월 9일 방북한 폼페이오 미국 국무장관은 김정은 위원장을 접견해 트럼프 대통령의 구두 메시지를 전했고, 이에 대해 김 위원장은 트럼프 대통령의 새로운 대안과 대화를 통한 문제 해결 입장 및 북미정상회담에 대한 적극적 태도 등에 사의를 표명했다. 이 자리에서 김 위원장과 폼페이오 국무장관은 북미정상회담과 관련해 만족한 합의를 도출했고, 다음날 폼페이오 장관의 복귀를 맞이한 트럼프 대통령은 6월 12일 싱가포르에

서 역사적인 첫 북미정상회담이 개최된다고 공식 발표했다.

첫 북미정상회담 개최를 20여일 앞둔 2018년 5월 22일 문재인 대통령이 미국을 방문해 트럼프 대통령을 만났다. 이 한미정상회담에서 양 정상은 북미정상회담의 차질 없는 진행에 최선을 다하고, 완전한 비핵화 천명 후 북한이 가질 수 있는 체제불안감 해소방안 등을 논의했다. 이를 뒤 북한은 방북한 국제기자단이 참관하는 가운데 6차례에 걸쳐 핵실험을 단행한 함경북도 길주군 풍계리 핵실험장을 폭파해 폐기했다.

그러나 북한의 핵실험장 폭파·폐기 이후 몇 시간 지나지 않아 트럼프 대통령은 김정은 위원장에게 보내는 공개서한을 통해 북미정상회담 취소를 전격적으로 발표했다. 이 소식을 접한 김 위원장은 문재인 대통령에게 5월 26일 판문점 북측지역인 통일각에서 만나자고 연락해왔고, 문 대통령이 이를 수용해 문 대통령과 김 위원장 사이의 두 번째 남북정상회담이 개최됐다. 회담 다음날 문 대통령이 밝힌 바에 따르면, 2018년 제2차 남북정상회담에서 양 정상은 한반도의 완전한 비핵화 및 북미정상회담 성공을 위해 협력하기로 합의했고, 앞으로도 언제든지 격의 없이 소통하기로 했다.

2018년 제2차 남북정상회담 이후 한국이 미국을 설득해 북미정상회담을 성공적으로 개최하기 위해 어떠한 노력을 기울였는지에 대해서 구체적으로 알려진 내용은 거의 없다. 그렇지만 5월 30일 북한의 김영철 당 부위원장은 미국을 방문해 6월 2일까지 머물면서 트럼프 대통령 접견 및 김 위원장 친서 전달, 폼페이오 국무장관과의 만찬 및 회담 등의 일정을 소화하며 첫 북미정상회담 개최 준비가 제 자리로 돌아왔다.

앞서 언급한 것처럼, 트럼프 대통령이 북미정상회담 개최 취소를 전격적으로 발표한 5월 24일부터 김영철 당 부위원장이 미국을 방문한 5월 30일 사이의 6일 동안 북한과 미국 사이에 어떠한 협의가 오갔는지, 그리고 이 과정에서 문재인 대통령과 한국 정부가 어떠한 역할을 했는지에 대해 구체적으로 알려진 내용이 거의 없는 것이 사실이다. 그렇지만 트럼프 대통령의 북미정상회담 취소 발표가 없던 일이 되고, 북미정상회담 개최가 제 자리로 돌아가는 과정에서 통일각 남북정상회담이 작지 않은 역할을 했고, 그 이후 문 대통령과 한국 정부가 적지 않은 노력을 했을 것이라는 추정은 비교적 합리적일 수 있다. 문재인 대통령과 한국 정부의 노력과 역할을 인정해서인지 확인할 수는 없지만, 폼페이오 국무장관은 북미정상회담 직후인 6월 14일 한국을 방문해 문 대통령을 예방했으며, 북미정상회담 결과를 설명했다.

3. 제2차 북미정상회담과 한국의 역할

6.12 북미정상회담 개최 및 일부 사항 이행으로 순항할 것으로 기대됐던 북미관계는 북미정상회담이 개최된 지 한 달도 지나지 않아 다시 삐걱거리기 시작했다. 7월 6~7일 방북한 폼페이오 국무장관은 평양을 떠나며 가진 기자회견에서 "우리(북미)는 수 시간에 걸쳐 생산적 대화를 했고, 거의 모든 주요 이슈에서 진전을 이뤘다"고 밝혔다. 그러나 북한은 외무성 대변인 담화를 통해 방북시 폼페이오 국무장관 등 미국이 보인 태도에 대해 유감을 표시했다. 북한은 미국이 'COVID요, 신고요, 검증이요 하면서 일방적이고 강도적인 비핵화만 요구했다'며 북한이 원하는 '평화체제 구축 문제에 대하여서는 일절 언급이 없었다'고 주장했다. 그러면서 북한은 자신들의 비핵화 의지가 '흔들릴 수 있는 위험한 국면'이라고 강변했다. 8월 23일 폼페이오 미국 국무장관은 '내주에 방북할 계획'이라고 밝혔지만, 이튿날 트럼프 대통령은 '무역 문제로 중국이 예전과 달리 비핵화 과정을 돕고 있지 않다고 생각'한다며 폼페이오 장관의 방북을 전격적으로 취소했다.

2018년 9월 5일 문재인 대통령의 대북 특사단이 두 번째로 방북해 김정은 위원장을 접견하고 문 대통령의 친서를 전달했다. 특사단 단장을 맡았던 정의용 청와대 국가안보실장은 다음날 귀환해 '9월 18~20일 평양에서 남북정상회담을 개최한다'며 '김 위원장이 한반도의 완전한 비핵화 의지를 재확인했고, 대미 협력 의사를 표명했다'는 등의 방북 결과를 발표했다. 김정은 위원장은 특히 트럼프 대통령의 첫 임기 안에 한반도 비핵화를 실현하겠다는 언급도 한 것으로 알려졌다. 대북 특사단 방북을 통해 합의한 것처럼, 문 대통령과 김 위원장 사이의 세 번째 남북정상회담이 2018년 9월 18~20일 평양에서 개최됐다. 「9월 평양 공동선언」에서 남북 정상은 '북측은 미국이 6.12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명하였다'(제5조 2항)는 등의 내용에 합의했다.

문재인 대통령은 유엔 총회 연설을 위해 미국을 방문했으며, 2018년 9월 24일 뉴욕에서 트럼프 대통령과 한미정상회담을 가졌다. 이 자리에서 문 대통령은 '북미정상회담의 조기 개최와 성공을 기원'한다고 밝혔고, 트럼프 대통령은 '2차 북미정상회담이 멀지 않은 미래에 열릴 것'이라고 화답했다. 이틀 뒤 트럼프 대통령은 미일정상회담 시 기자단 대상 발언을 통해 전날 김 위원장으로부터 특별한 편지를 받았고, '아주 빨리 2차 북미정상회담을 하게 될 예정'이라고 언급했다. 트럼프 대통령의 이렇게 언급하던 날, 북한과 미국은 유엔 총회를 계기로 뉴욕에서 외교장관회담을 개최했으며, 이 자리에서 폼페이오 국무장관은 김 위원장의 10월 평양 방문 초청을 수용했다. 폼페이오 장관은 10월 7일

평양에서 김정은 위원장을 만나 오찬을 함께 했으며, 한국에 들러 문 대통령을 예방해 방북 결과를 설명했다. 폼페이오 국무장관은 네 번째 방북에서 2차 북미정상회담을 가급적 빠른 시일 내에 개최한다는 등에 관해 협의한 것으로 알려졌다.

폼페이오 장관은 11월 5일 사흘 뒤에 김영철 당 부위원장을 뉴욕에서 만날 것이라고 밝혔지만, 이틀 뒤 미국 국무부는 대변인 성명을 통해 북미 고위급회담 연기를 발표했다. 그렇지만 트럼프 대통령은 이와 관련해 ‘북한과 다른 날짜를 잡을 것’이라며 ‘2차 북미정상회담이 내년(2019년) 초에 열릴 수 있다’고 언급했다. 이처럼 제2차 북미정상회담 개최 시기를 둘러싸고 북한과 미국이 물밑 싸움을 벌이는 가운데서도 김정은 위원장은 12월 30일 문재인 대통령에게 보낸 친서에서 ‘2019년에도 문 대통령과 자주 만나 한반도 평화·번영을 위한 논의를 진척시키고 한반도 비핵화 문제도 함께 해결해 나갈 용의가 있다’고 밝혔다.

제2차 북미정상회담 개최가 지연되는 가운데 김정은 위원장은 2019년 신년사를 통해 ‘한반도의 완전한 비핵화’를 재확인하고, ‘새로운 북미 관계 수립’ 의사를 표명했다. 트럼프 대통령은 1월 2일 김 위원장이 보낸 친서를 공개하며 2차 북미정상회담 개최 의지를 거듭 피력했고, 나흘 뒤에는 ‘2차 북미정상회담 장소를 협상 중’이라고 언급했다. 문 대통령은 1월 10일 신년 기자회견에서 “제2차 북미정상회담이 열린다면 남북관계의 선순환을 위해서 어떤 형태로든 남북정상이 마주 앉아서 제2차 북미정상회담 결과를 공유하면서 그에 따른 남북관계의 발전을 협의해 나갈 필요가 있다”고 강조했다.

북한과 미국은 1월 18일 폼페이오 국무장관과 김영철 당 부위원장 사이의 북미 고위급 회담을 개최하고, 김영철 당 부위원장의 트럼프 대통령 접견도 이뤄졌다. 이 접견과 관련해 트럼프 대통령은 ‘2차 북미정상회담을 2월 말쯤 개최한다는 데 합의했다’며 ‘개최국을 선정했으나 추후에 발표하겠다’고 밝혔다. 김정은 위원장은 1월 24일 트럼프 대통령이 보낸 친서와 관련해 ‘트럼프 대통령의 긍정적인 사고방식을 믿고 인내심과 선의를 갖고 기다릴 것’이라며 회담 정형(형식)과 활동 결과에 만족을 표시하고, 2차 북미정상회담과 관련해 철저한 실무 준비를 지시했다.

2차 북미정상회담을 약 한 달 가량 앞두고 스티븐 비건 미국 국무부 대북정책 특별대표는 미국 스탠포드대학에서 한 연설을 통해 동시적 병행원칙을 표명하고, 6.25전쟁 종료 준비를 언급하며, 김 위원장이 플루토늄과 우라늄 농축 시설의 폐기 및 파기를 약속했다는 등 2차 북미정상회담과 관련한 미국의 기본적인 입장을 밝혔다. 트럼프 대통령은 2월 5일 신년 국정연설을 통해 2차 북미정상회담이 2019년 2월 27~28일 베트남에서

열린다면 ‘대담하고 새로운 외교의 일환으로 우리는 한반도의 평화를 향한 역사적인 노력을 지속하고 있다’고 밝혔다. 다음날 비건 미 국무부 대북정책 특별대표는 2차 북미 정상회담 준비를 위해 방북해 실무협상을 벌였으며, 트럼프 대통령은 2월 8일 2차 북미 정상회담이 베트남 ‘하노이’에서 개최된다고 밝혔다.

2019년 2월 27~28일 김정은 위원장과 트럼프 대통령은 베트남 하노이에서 제2차 북미정상회담을 개최했지만, 이 회담은 합의를 도출하지 못하고 끝났다. 제2차 북미정상 회담 직후 트럼프 대통령은 기자회견에서 ‘회담을 생산적·우호적으로 마무리했다’면서도 북한이 완전한 제재 해제를 원했으나 그 요구를 들어줄 수 없었다고 설명했다. 그리고 김정은 위원장이 영변 핵시설 해체에 동의했지만, 미국은 더 많은 것을 원했고, 김 위원장은 로켓이나 핵 실험은 하지 않을 것이라고 약속했으며, 이에 대해 신뢰한다고 밝혔다. 이에 대응해 북한의 리용호 외무상과 최선희 외무성 제1부상은 ‘제재 전면 해제가 아니라 일부해제, 즉 유엔이 2016~2017년 채택한 5건 중에서 민수경제와 인민생활에 지장을 주는 항목들의 우선 해제’를 요구했다고 주장했다.

문재인 대통령은 2019년 3월 4일 국가안보회의(NSC) 전체회의 모두발언을 통해 제2차 북미정상회담이 합의 없이 종료된 것과 관련해 ‘영변 핵시설의 완전한 폐기, 부분적인 경제 제재 해제, 북한 내 미국 연락사무소 설치 등을 논의하는 성과’를 거뒀다며 ‘북미 양측의 입장 차이 확인 및 차이를 좁힐 수 있는 방안 모색, 제재의 틀 내에서 남북관계 발전을 통해 북미 대화에 도움을 줄 수 있는 방안 모색, 신한반도체제 개념 정립 및 비전 마련’을 주문했다.

4. 사실상의 제3차 북미정상회담과 한국의 역할

제2차 북미 정상회담이 합의를 도출하지 못하고 종료된 이후 북한과 미국은 기존 입장을 재확인하며 이른바 ‘기싸움’을 이어갔다. 2019년 3월 11일 미국의 비건 대북정책특별대표는 한 학술회의에 참석해 “미국이 요구하는 것은 핵연료 사이클의 모든 영역을 제거하는 것”이라고 언급했다. 나흘 뒤 북한의 최선희 외무성 제1부상은 평양에서 기자회견을 열고 “트럼프 대통령은 합의문에 ‘제재를 해제했다’고도 조선이 핵활동 재개시 제재는 가역적이다’는 내용을 포함시킨다면 합의가 가능할 수도 있다는 신축성 있는 입장을 보였다”면서도 제2차 북미 정상회담이 ‘노딜’로 끝나는데 결정적 영향을 미친 “미국의 강도적 입장은 사태를 위험하게 만들 것이며, 이번과 같은 협상은 할 계획이 없다”고 강변했다.

폼페이오 국무장관은 3월 18일 언론 인터뷰를 통해 “대화는 확실히 계속되고 있으며, 미국은 김정은 위원장에 대해 다시 관여할 것”이라고 언급했다. 약 1개월 뒤인 2019년 4월 12일 최고인민회의 제14기 제1차 회의 2일차 회의에서 김정은 위원장은 이례적인 시정연설을 통해 “미국이 올바른 자세로 제3차 조미수뇌회담을 하자고 한다면 우리로서도 한번은 더 해볼 용의가 있”다고 밝혔다. 그렇지만 폼페이오 국무장관은 4월 24일 언론 인터뷰에서 비핵화이 실패로 돌아갈 경우 ‘경로를 변경’할 수 있다고 언급하며 북한을 압박했다. 이에 대해 최섉희 제1부상은 4월 30일 “우리(북한)의 비핵화 의지에는 변함이 없으며, 때가 되면 비핵화를 할 것이지만, 그것은 어디까지나 미국이 현재의 선행을 바꾸고 입장을 재정립해 가지고 나오는 조건에서만 가능”하다고 미국의 입장 변화를 다시 한 번 강조했다.

북한은 2019년 5월 4일 김정은 위원장이 지켜보는 가운데 ‘전연 및 동부전선 방어부대들의 화력타격훈련’을 실시했으며, 그 일환으로 전술유도무기 수 발을 발사했다. 북한의 미사일 발사는 2017년 11월 29일 소위 ‘국가 핵무력 완성’을 선언한 이후 약 1년 6개월 만에 처음으로 이뤄진 것이었다. 북한의 단거리 미사일 발사 사흘 뒤 문 대통령과 트럼프 대통령은 전화 통화를 갖고 “이번 발사(5.4)에도 불구하고 북한이 비핵화를 위한 대화 궤도에서 이탈하지 않도록 하면서 가능한 조기에 비핵화 협상을 재개하기 위한 방안에 관해 의견을 교환”했다. 그렇지만 북한은 5월 9일 김 위원장이 참관한 가운데 ‘군 전연 및 서부전선방어부대들의 화력타격훈련’을 실시했으며, 그 일환으로 단거리 미사일 2발을 동쪽 방향으로 발사했다.

한 동안 소강 및 정체 상태를 보이던 북미관계는 6월 중순 김 위원장이 트럼프 대통령에게 친서를 보내며 전환되는 기미를 보이기 시작했다. 2019년 6월 10일 트럼프 대통령은 “김정은 위원장으로부터 방금(6.10) 아름다운 편지를 받았으며, 나는 관계가 매우 좋다고 생각”한다며 제3차 북미 정상회담 개최와 관련해 “그런 일이 벌어질 수 있다. 어느 시점에 이뤄지길 바란다”고 밝혔다. 이희호 여사가 별세하자 김 위원장은 여동생인 김여정 당 제1부부장을 보내 유가족 측에 본인 명의의 조의문과 조화를 전달했으며, 이를 수령하기 위해 정의용 청와대 국가안보실장과 서호 통일부 차관 등이 판문점에서 김여정 당 제1부부장을 만났다. 6월 20일부터 21일까지 1박 2일에 걸쳐 시진핑 중국 국가주석이 방북해 김정은 시대 들어 다섯 번째 북중 정상회담을 개최했다.

2019년 6월 23일에는 트럼프 대통령이 김정은 위원장에게 친서를 보낸 사실을 북한 매체가 공개했는데, 김 위원장은 트럼프 대통령의 친서에 대해 ‘훌륭한 내용이 담겨 있다’고 만족을 표하며 ‘트럼프 대통령의 정치적 판단 능력과 남다른 용기에 사의를

표한다. 흥미로운 내용을 심중히 생각해 볼 것'이라고 언급했다. 주요 20개국(G20) 정상 회의를 위해 일본 오사카를 방문한 트럼프 대통령은 방일을 마치고 6월 29일 한국을 방문하기 직전 자신의 트위터를 통해 "그곳(한국)에 있는 동안 김 위원장이 이것을 본다면, 나는 DMZ에서 그를 만나 악수하고 인사(say hello)할 수 있을 것"이라고 밝혔다. 이에 대해 북한은 매우 이례적으로 신속히 반응했다. 북한의 최선희 제1부상이 같은 날 오후 "트럼프 대통령의 의중대로 분단의 선에서 조미수뇌상봉이 성사된다면 두 수뇌분들 사이에 존재하고 있는 친분관계를 더욱 깊이하고 양국관계 진전에서 또 하나의 의미 있는 계기가 될 것이라고 본다"고 밝혔다.

문재인 대통령과 트럼프 대통령의 DMZ 방문 일정이 잡혀있던 2019년 6월 30일, 이에 앞서 열린 한미정상회담 이후 양 정상은 기자회견에서 남북미 3자 정상의 판문점 회동을 예고했다. 트럼프 대통령은 "DMZ 방문은 내가 오랜 기간 기획했던 계획으로 많은 기대를 하고 있다"며 "김정은 위원장을 그곳에서 만날 가능성도 있다"고 밝혔지만, 문 대통령은 "정전이 선언된 후 66년 만에 판문점에서 미국과 북한이 만난다"고 밝혔다. 이어 문 대통령은 "사상 최초로 미국과 북한의 정상이 분단의 상징 판문점에서 마주 서서 평화를 위한 악수를 할 것"이라며 "오늘 트럼프 대통령님과 나는 비핵화 관련 양국의 입장이 일치하며, 동일한 목표를 갖고 있음을 다시 한 번 확인한다"고 강조했다.

문 대통령과 트럼프 대통령이 예고했던 것처럼, 2019년 6월 30일 오후 남북미 3자 정상의 판문점 회동이 이뤄졌다. 문재인 대통령과 트럼프 대통령이 판문점 우리측 구역인 자유의집에 도착했고, 트럼프 대통령이 군사분계선을 향해 걸어가는 시간 김정은 위원장도 판문점 북측 구역에서 군사분계선을 향해 걸어왔다. 군사분계선 위에서 악수한 뒤 김 위원장의 제의에 의해 트럼프 대통령은 군사분계선을 넘어 북한 영토에 발을 내디뎠다. 이후 트럼프 대통령은 김 위원장과 함께 군사분계선을 다시 넘어 판문점 자유의집으로 향했고, 문재인 대통령이 자리를 비켜줘 사실상의 제3차 북미 정상회담이 약 1시간 동안 진행됐다. 북미 정상의 세 번째 만남이 끝나고 김 위원장을 배웅한 트럼프 대통령은 김 위원장과 향후 2~3주 내에 실무협상을 하기로 합의했다고 전하며 김 위원장의 백악관 방문을 초청했다고 밝혔다.

사상 초유의 남북미 3자 정상 판문점 회동과 관련해 문재인 대통령은 2019년 7월 2일 국무회의 모두발언을 통해 "남북에 이어 북미 간에도 문서상의 서명은 아니지만 사실상의 행동으로 적대관계의 종식과 새로운 평화 시대의 본격적인 시작을 선언했다고 말할 수 있을 것"이라고 평가했다.

언론 보도를 통해 알려진 바에 따르면, 김정은 위원장은 트럼프 대통령과의 회동을 마치고 판문점 자유의집을 나서며 트럼프 대통령과 함께 자신을 배웅하는 문재인 대통령에게 ‘고맙다’고 말했다고 한다.

5. 소결

2018년 이후 이뤄지고 있는 북미 협상 과정에서 한국은 균형적 중재자 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다. 과거 북미 협상 과정과 달리 2018년 이후 한국의 중재자 역할은 북미 간 ‘치킨게임’에서 한쪽이 무작정 돌진하는 것을 회피할 수 있도록 하는 ‘셀링 포인트’ 도달을 유도함으로써 극적인 결과를 도출할 수 있도록 기회를 제공하고 있다. 한국이 이러한 균형적 중재자 역할을 할 수 있었던 이유는 남북 및 북미 정상회담 등을 통해 북한의 비핵화 의지를 미국에 이해시키고, 북미 간 신뢰 구축을 견인할 수 있었기 때문이다. 이러한 균형적 중재자 역할은 2019년 3~9월 북미 간 회피 국면이 발생했을 때 한국에 협상 결렬의 책임과 기존 협상 틀의 손상이라는 리스크를 부여하기도 했다.³⁵⁾

V. 결론

중재(mediation)란 협상을 통한 자발적 합의를 분쟁 당사자들이 끌어낼 수 있도록 환경을 조성하는 것, 협상을 통해 분쟁의 완화 또는 해소를 목표로 분쟁 관련 제3자가 개입하는 형태라고 할 수 있다. 중재자가 되기 위해 갖춰야 할 요건은 갖고 있는 자원을 활용하는 동시에 의사소통능력, 의제형성능력, 조정능력, 공정성, 인지도 및 능숙한 중재 기술 등이다. 국가 간 또는 국제적 분쟁을 국제법적 차원에서 해결하기 위한 국제사법재판소의 판결이 모두 수용되지 않는 이유는 분쟁 당사국들이 ‘법률적’인 해결이 아니라 이해관계 충돌로 발생하는 문제를 ‘효과적’으로 해결하는 것을 원하기 때문이다.

이란 핵협상이 타결되는 과정에서 이란과 경제적 이해관계가 비교적 크며 미국과도 신뢰 관계에 있던 EU와 독일은 이란과 비교적 우호적 관계를 맺고 있는 오만 등과 함께 중재자 역할을 자처하며 협상 타결에 기여했다. 특히, 독일의 관여와 대화 강조 정책은

35) 홍석훈·조운영, “북미 비핵화 협상 구도 변화와 한반도 정세: 균형적 중재자로서 우리 정부의 역할,” 『한국동북아논총』, 24권 1호 (2019), 9~21쪽.

이란 핵 협상을 촉진시키는데 효과적으로 작동했다. 미국과 쿠바 사이의 국교정상화 과정에서는 종교적으로 양측 모두에 미치는 영향력이 막대한 교황청이 중재자로 나섰다. 교황청은 미국과 쿠바 사이의 비밀협상을 주재했고, 특히 교황은 미국과 쿠바의 지도자들에게 협상의 필요성과 협상의 돌파구를 마련할 수 있는 구체적 방법을 조언하기도 했다. 이스라엘-이집트 및 이스라엘-요르단 평화협상 과정에서 미국은 갈등을 벌이는 양국에 대한 경제적·안보적 지원을 지렛대로 삼으며 평화협상이 타결되도록 사실상 강제했다. 미국의 이러한 중재자 역할은 전형적인 ‘권력중재’라고 할 수 있다.

2000년대 중·후반 열린 6자회담 과정에서 중국과 한국은 중재 역할을 비교적 성과적으로 수행했다고 할 수 있다. 6자회담 의장국을 자처한 중국은 거의 대부분의 6자회담을 베이징에서 개최하며 북한과 미국의 입장을 조율하기 위해 노력했다. 특히, 중국은 전통적인 우호 관계에 있는 북한을 설득하기 위해 애썼으며, BDA 문제 등으로 6자회담이 공전될 때에는 북·중·미 3자 비공식 회담을 개최하는 등을 통해 6자회담을 제 궤도로 돌려놓으려 했다. 한국 역시 4차 6자회담이 예정된 대로 개최되지 않고 북한이 상황을 악화시키는 조치를 잇달아 취하자 특사 파견 및 ‘중대제안’을 통해 김정일 위원장으로부터 북한의 6자회담 복귀를 약속받아내 6자회담이 지속되는데 중요한 모멘텀을 마련했다. 또한 한국은 당시 비교적 원활했던 남북관계를 활용하며 북한을 설득하는 동시에 한미동맹 관계를 통해 미국의 입장 변화를 유도했다. 그러나 한국과 중국이 북한 핵문제와 관련해 핵심 이해 당사국이 아닌 주요 이해 당사국에 불과했으며, 북한과 미국에 대한 영향력이 제한적이었다. 검증 문제를 둘러싸고 미국과 북한이 대립하며 6자회담이 사실상 종료되는 과정에서 한국과 중국이 거의 아무런 역할을 하지 못한 것에서도 이러한 한계를 확인할 수 있다.

2018년 이후 한반도 정세가 전환되는 과정에서는 북한과 미국의 관계 개선 과정에서 한국의 중재 역할이 두드러졌다. 한국은 2018년 6월 12일 싱가포르 센토사섬에서 개최된 역사적인 제1차 북미정상회담을 사실상 성사시켰다. 제1차 북미정상회담 이후 양측이 관계 개선에서 어려움을 겪자 문재인 대통령은 2018년 9월 평양을 방문해 한반도 정세 전환을 가속화시키는 모멘텀을 마련했다. 2019년 2월 베트남 하노이에서 열린 제2차 북미정상회담이 ‘노딜’로 종료되고 북미 간 기싸움이 본격화되며 한반도 정세 전환이 정체되자 한국은 트럼프 대통령이 2019년 6월 방한 기간 판문점을 방문해 김정은 위원장과 사실상의 제3차 북미정상회담을 개최하도록 적극 유도했다. 그렇지만 직접 당사자인 북한과 미국이 대립하는 상황에서 북미 협상의 간접 당사자에 해당하는 한국의 중재

및 촉진 역할은 제한적일 수밖에 없다.

주요 의제가 핵문제 및 관계 개선이라는 점에서 작금의 북미 협상은 이란 핵협상 및 미국-쿠바 국교정상화 과정과 유사하다고 할 수 있다. 그러나 북미 협상과 관련된 한국의 역할은 이란 핵협상 과정에서 나타났던 독일의 역할, 미국-쿠바 국교정상화 과정에서 나타났던 교황청의 역할과 일정하게 차이를 보인다. 이란 핵협상 과정에서 독일은 대립하는 양자, 특히 독일에 경제적으로 적지 않게 의존하는 이란의 입장 변화를 추동하고 미국을 논리적으로 설득하며 협상을 성공으로 이끌었다. 교황청 역시 미국과 쿠바에서 모두 통하는 종교적 영향력을 바탕으로 비밀협상을 주재하며 양측의 입장 차이를 조율해 나갔다. 그렇지만 북한과 미국에 대한 한국의 영향력은 독일과 교황청에 비견할 수 없을 정도로 크지 않은 것이 사실이다. 이스라엘-이집트 평화협상 및 이스라엘-요르단 평화협상 과정에서 중재자의 역할을 자임했던 세계 최강대국 미국과 작금의 한국을 직접적으로 비교하는 것은 큰 의미가 없다.

향후 북미 협상에서 한국이 중재 또는 촉진 역할을 성공적으로 하기 위해 한국은 남북한 및 한미 간의 공고한 신뢰를 바탕으로 북한과 미국에 대한 영향력을 강화해야 할 것이다. 한국 입장에서는 미국의 입장을 변화시키는 것보다 북한의 입장을 변화시키는 것이 더 수월할 수 있다. 이를 위해서는 이란 핵협상 과정에서의 독일처럼, 남북관계 발전을 통해 남북한 간 신뢰를 공고히 하면서 북한의 대남 의존도를 강화시켜 나가야 할 것이다. 이를 통해 북한의 입장 변화를 한국이 이끌 수 있다면 이는 곧 한국의 대미 영향력 강화로도 연결될 수 있다. 한국이 북한을 적극적으로 설득하고, 미국에 충분히 설명함으로써 6자회담에서 상당한 성과를 거둘 수 있었던 근본적 배경은 결국 남북관계 개선과 공고한 한미동맹이었다는 점을 다시 상기할 필요가 있는 것이다.

참고문헌

[논문]

- 강준영, “북한과 미국에 대한 중국의 입장: 과거와 현재의 중국의 대 한반도 전략변화,” 『한국국가전략』, 3권 1호 (2018).
- 김강석, “제4차 중동전쟁 직후 키신저의 서틀외교와 아랍-이스라엘 철군 협정,” 명지대 중동문제연구소, 『중동문제연구』, 14권 4호 (2015).
- 김대규, “북한 핵문제와 중국의 역할,” 『대한정치학회보』, 13집 2호 (2005).
- 김상길, “중동지역의 평화협상과 테러리즘에 관한 고찰: 아랍과 이스라엘의 평화협상을 중심으로,” 대명출판사, 『법학연구』, 13집 (2003).
- 김선재, “중국의 부상에 대한 미국의 대응: 미국-쿠바 국교 정상화에 대한 전망이론적 분석,” 『사회과학연구』, 26집 1호 (2018).
- 김성형·이왕재, “북핵 6자회담 교차과 한국의 대응정책: 윈윈(win-win) 협상전략을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 14권 2호 (2005).
- 김재홍, “운용적 군비통제 비교 연구: 유럽, 중동, 한반도 사례를 중심으로” (경남대 대학원 정치학 박사학위논문, 2011).
- 김주삼, “북핵6자회담과 남북한평화체제구축에서 남한의 역할,” 『한국동북아논총』, 10권 4호 (2005).
- 나인균, “UN에 의한 분쟁의 해결,” 『성균관법학』, 15권 1호 (2003).
- 남만권·김명진, “시나이 협정 모델의 한반도 적용 가능성에 관한 연구,” 『국방논집』, 제32집 (1995).
- 리 단, “후진타오(胡錦濤) 지도부의 대 북한 ‘신사고(新思維)’: 6자회담을 중심으로,” 『한국동북아논총』, 10권 4호 (2005).
- 리 단·박동훈, “한반도 비핵화와 한·중 협력,” 『한국민족문화』, 29호 (2007).
- 박홍석, “미국의 대 북한 경제제재와 중국의 역할,” 『통일전략』, 12권 4호 (2012).
- 배종윤·명세진, “탈냉전 이후 한반도 문제에 대한 한국 대외정책의 ‘주도적 위상’과 그 가능성,” 『한국과 국제정치』, 27권 4호 (2011).
- 백동환·권정민, “이란의 핵협상 과정 분석과 정책적 함의,” 『융합보안논문지』, 15권 6호 (2015).
- 신상진, “중국의 북핵 6자회담 전략: 중재역할을 통한 영향력 강화,” 『국가전략』, 11권 2호 (2005).
- 신성호, “중동평화협상과 미국의 역할,” 서울대 국제학연구소, 『국제지역연구』, 19권 4호 (2010).
- 왕이성(王宜胜), “6자회담의 회고와 전망: 2006년 말 중국학자의 시각,” 『국방정책연구』, 75호 (2007).
- 이동률, “한반도 비핵, 평화 프로세스에 대한 중국의 전략과 역할,” 『한국과 국제정치』, 35권 1호 (2019).
- 이명수, “북핵문제와 우리 정부의 대응: 노무현, 이명박 정부의 북핵정책 비교연구,” 『한국동북아논총』, 13권 3호 (2008).
- 이상돈, “요르단 강 유역의 물 분쟁,” 『중앙법학』, 13집 1호 (2011).
- 이상환, “북한 핵무기 개발과 한국의 외교전략: 미국 신행정부의 대외정책에 대한 대응을 중심으로,” 『정치·정보연구』, 20권 1호 (2017).

- 이성우, “한반도 위기상황에서 한국의 역할: 제2차 북핵위기 사례연구,” 『민주주의와 인권』, 10권 2호 (2010).
- 이수석, “한반도 비핵화와 한국의 역할,” 『평화학연구』, 12권 1호 (2011).
- 이승철·오일환, “북한의 핵전략 분석과 한국의 대북, 대중, 대러 전략 방향 모색: 2.10 북핵 보유 선언에서 9.19 공동성명까지,” 『중소연구』, 29권 4호 (2006).
- 이원봉, “6자회담과 중국,” 『정치·정보연구』, 8권 2호 (2005).
- 이원봉·이시형, “북핵문제에 대한 중국의 정책,” 『정치·정보연구』, 7권 1호 (2004).
- 인남식, “2013 이란 핵문제 제네바 합의의 함의와 전망,” 국립외교원 외교안보연구소, 『주요국제문제 분석』, No. 2013-35 (2013.12.26.).
- 인남식, “이란 핵협상 타결의 함의와 전망,” 국립외교원 외교안보연구소, 『주요국제문제분석』, No. 2015-19 (2015.7.24.).
- 임경한·이창현, “이란 핵개발 제재와 중국의 대(對)이란 에너지 외교전략,” 『국제정치연구』, 13집 2호 (2010).
- 전리리·안외순, “북한 핵실험과 중국-북한 관계 변화,” 『동양문화연구』, 18집 (2014).
- 전봉근, “‘로잔’ 이란핵 잠정합의와 외교안보적 함의,” 국립외교원 외교안보연구소, 『주요국제문제분석』, No. 2015-11 (2015.4.27.).
- , “북핵협상 20년의 평가와 교훈,” 『한국과 국제정치』, 27권 1호 (2011).
- 정상률, “이란의 핵-미사일 프로그램에 대한 국제적 대응과 JCPOA 이행 계획,” 『글로벌정치연구』, 9권 2호 (2016).
- 조운영, “미래의 한미동맹과 미국의 역할 변화: 탈냉전기 미패권의 동맹 중재자(alliance mediator) 역할에 관한 분석과 전망,” 『한국정치학회보』, 38집 1호 (2004).
- 조한승, “건설적 관여의 역동적 시스템 모델을 통한 미국-쿠바 관계 개선 분석: 교황의 중개외교를 중심으로,” 『평화학연구』, 17권 4호 (2016).
- 하대성, “북한 핵위기에 대한 한국과 미국의 대응전략 고찰,” 『대한정치학회보』, 24집 2호 (2016).
- 한석희, “‘6자회담’과 중국의 딜레마,” 『국제정치논총』, 45집 1호 (2005).
- 한형근, “중동정세가 팔레스타인 분쟁 해결을 위한 중동평화로드맵(단계별 평화정착안) 실행에 미치는 영향력 연구,” 『21세기정치학회보』, 16집 1호 (2006).
- 홍석훈·조운영, “북미 비핵화 협상 구도 변화와 한반도 정세: 균형적 중재자로서 우리 정부의 역할,” 『한국동북아논총』, 24권 1호 (2019).
- 홍현익, “북핵문제와 6자회담: 전개과정, 평가 및 과제,” 『한국과 국제정치』, 24권 1호 (2008).
- 황지환, “이란 핵협상 타결과 북한 핵문제: 오바마의 적대국 관여외교와 한반도 통일문제,” 『한국과 국제정치』, 32권 1호 (2016).
- , “미국-쿠바 국교 정상화와 북·미관계의 구조적 한계와 변화 가능성,” 『통일정책연구』, 24권 2호 (2015).
- Bercovitch, Jacob, and S. Ayse Kadyifci-Orellana, “Religion and Mediation: The Role of Face-based Actors in International Conflict Resolution,” *International Negotiation*, Vol. 14 (2009).

- Carnevale, P. J. "Mediation in International Conflict," S. Oskamp, eds. *International Conflict and Public Policy Issue: Applied Social Psychology Annual 6* (Beverly Hills, C.A.: Sage, 1985).
- Druckman, Daniel, "Turning Points in International Negotiation," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 45, No. 4 (2001).
- Dueck, Colin and Ray Takeyh, "Iran's Nuclear Challenge," *Political Science Quarterly*, Vol. 122, No. 2 (2007).
- Laue, James, "The Emergence of Institutionalization of Third-party Roles in Conflict," Dennis J. D. Sandole and Ingrid Sandole-Startoste, eds. *Conflict Management and Problem Solving: Inter-personal to International Applications* (New York: New York University Press, 1987).
- Kim, Samuel S. "China and the Six-Party talks: the new turn to mediation diplomacy," *International Journal of Korean Studies*, Vol. 9, No. 2 (2005).
- Zartman, I. William, "The Timing of Peace Initiative: Hurting Stalemates and Ripe Moment," *Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 1 (2001).

- 龚克瑜, "中国在朝核问题上的国家利益, 作用和前瞻性思考," 『国际观察』 (2008).
- 刘志河, "中国在北京六方会谈中的作用," (吉林大学, 2009).
- 尚咏梅, "中国在朝核“六方会谈”中的地位与作用," 『东北亚研究』 (2005).
- 张雁虹·钱文华, "中国在六方会谈中的作用探析," 『世纪桥』 (2009).

[단행본]

- 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』 (2018).
- 국가안전보장회의(NSC), 『평화변영과 국가안보』 (서울: 세기문화사, 2004).
- 김연철, 『협상의 전략: 세계를 바꾼 협상의 힘』 (서울: 휴머니스트, 2016).
- 박종철, 『미국과 남북한: 갈등과 협력의 삼각관계』 (서울: 오름, 2002).
- 백학순, 『이명박 정부의 대북정책: 2008~2012』 (성남: 세종연구소, 2013).
- 송민순, 『빙하는 움직인다: 비핵화와 통일외교의 현장』 (서울: 창비, 2016).
- 아론 브레이크먼 지음, 정희성 옮김, 『6일 전쟁 50년의 점령』 (서울: 니케북스, 2014).
- 오기철, 『중동평화 협상과 정착에 따른 한국의 대중동 외교방안』 (서울: 외교안보연구원, 2001).
- 외교통상부 평화외교기획단, 『외국 평화협정 사례 연구』 (2009).
- 이수혁, 『전환적 사건: 북핵 문제 정밀 분석』 (서울: 중앙북스, 2008).
- 통일부, 『2006 통일백서』 (2006).
- 홍우택·정구연·장지향, 『대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2016).

- Feiler, Gil, Israel-Jordan and Israel-Egypt Economic Cooperation: Analysis and Case Studies (Tel Aviv: Tel Aviv University, 2007).
- International Crisis Group, How Europe can Save the Iran Nuclear Deal (2018).
- LeoGrande, William M., and Peter Kornbluh, Back Channel to Cuba: the Hidden History of Negotiation between Washington and Havana (NC: University of North Carolina Press, 2015).
- Oskamp, S. eds. International Conflict and Public Policy Issue: Applied Social Psychology Annual 6 (Beverly Hills, C.A.: Sage, 1985).
- Sandole, Dennis J. D. and Ingrid Sandole-Startoste, eds. Conflict Management and Problem Solving: Inter-personal to International Applications (New York: New York University Press, 1987).
- Stewart, Dona J. Good Neighbourly Relations: Jordan, Israel and the 1994-2004 Peace Process (London: Palgrave Macmillan, 2012).
- Touval, S. and I. W. Zartman, eds, International Mediation: Theory and Practice (Boulder, Co: Westvies, 1985).

AI(인공지능) 시대 글로벌 안보환경 변화와 러시아의 전략적 대응: 동향, 전망, 함의

한양대학교 연구교수 김 정 기
국가안보전략연구원 수석연구위원 서 동 주

AI(인공지능) 시대 글로벌 안보환경 변화와 러시아의 전략적 대응 : 동향, 전망, 함의

김 정 기* , 서 동 주*

목 차

I. 서론	185
1. 문제의 제기	185
2. 선행연구 및 연구방법	187
II. AI(인공지능) 시대 글로벌 안보환경 변화	190
1. 제4차 산업혁명 시대 도래의 군사 안보적 함의와 연계성	190
2. 글로벌 안보환경 변화 동인과 특징	198
III. 러시아의 유라시아 안보환경 변화에 대한 인식	206
1. 푸틴 정부의 군사안보정책 결정요인과 기조	206
2. 대내외 위협과 안보환경 변화에 대한 인식	212
3. AI(인공지능) 시대 러시아의 주요 안보 현안	214
IV. 푸틴정부의 전략적 입장과 대응 동향	216
1. 푸틴정부의 군사안보정책 결정 구조와 실행	216
2. 국가전략 목표와 제4차 산업혁명 추진 전략	222
3. 첨단 군사무기 개발 동향과 신군사정책 방향	224

* 한양대 연구교수

* 국가안보전략연구원 수석연구위원

V. 동북아·한반도 안보·군사환경에의 파급영향	228
1. 글로벌 안보환경 변화에 따른 파급영향	228
2. 러시아의 전략적 입장과 대응에 따른 파급영향	231
V. 결론 : 시사점 및 정책적 고려사항	234
참고문헌	242

I. 서론

1. 문제의 제기

최근 글로벌 안보환경은 세계적 수준에서의 세력균형(balance of power), 세력재편(power reshaping), 세력전이(power transition) 현상이 동시에 진행되고 있으며, 국제체제의 성격도 단·다극체제 + G2 체제 + 미·EU·러시아 3각 체제가 혼재하고 있다. 특히 유럽-중동지역권에서는 2014년 3월 우크라이나 사태에 따른 크림반도 합병과 2015년 9월 시리아 내전에의 군사적 개입 등을 계기로 '강국 러시아'가 주요 행위자로 부각되고 있다.¹⁾ 국제체제 측면에서 보아 '미·EU·일 등 G7 對 중·러 간 블록' 형성 움직임이 보다 가시화되고 있으며, 유라시아 지역에서는 미·러 갈등, 미·중 무역전쟁과 남중국해에서의 군사적 긴장 증대 등 상호 견제와 대립, 경쟁 양상이 심화되고 있다.

2017년 1월 미국 트럼프 행정부 출범 이후 글로벌 안보환경은 지정학의 귀환(Return of Geopolitics), 투키디데스의 함정(Thucydides Trap), 비자유주의 국제질서(Illiberal International Order), 뉴노멀(New Normal), 신냉전(New Cold War)이라는 용어로 설명되고 있으며, 가장 큰 핵심적 특징으로 초불확실성(Hyper Uncertainty)을 꼽을 수 있다.

한편, 2016년 다보스 포럼에서 처음 언급된 제4차 산업혁명(the 4th Industrial Revolution)²⁾ 불과 몇 년 사이에 미래 사회를 결정짓는 중요한 담론으로 부각되고 있다. 고도의 첨단통신기술을 토대로 자율 네트워크로 연결되는 제4차 산업혁명 시대의 도래는 경제 부문 뿐만 아니라 군사·안보적 측면에서도 이전과 성격과 차원이 다른 새로운 전략 환경의 출현을 예고하고 있다. 소위 인공지능(AI), 로봇기술, 정보통신융합, 자율주행자동차, 무인드론, 사물인터넷과 같은 것이 융합되어 전장(戰場)의 성격과 군사전략, 무기 수준을 새롭게 혁신할 것으로 전망되기 때문이다. 이미 미·일·중·러 등 주요국들은 이의 중요성과 잠재적 파급영향을 염두에 둔 가운데 미래 국가발전과 생존, 군사안보 개념을 투영하고 이 조류를 선도하기 위해 진력하고 있는 상황이다. 러시아의 경우도

1) 서동주, "동아시아·한반도 안보정세와 한러관계: 북핵 해결 공조와 전략적 협력의 내실화를 위하여," 「JPI 정책포럼」, No. 2017-17, p.2.

2) Klaus Schwab, "The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond," (14 Jan. 2016), <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond> 참조.

푸틴 대통령은 2018년 3월 연례교서를 통해 서방의 MD 체제를 뚫는 사르마트(Sarmat), 아방가르드(Avangard), 킨잘(Kinzhal), 핵추진 수중 드론 등 새로운 첨단 군사무기 개발 영상을 대형 프로젝트를 통해 보여주는 등 국제적 이목을 집중시킨 바 있다. 정부 차원에서 '2035 국가기술이니셔티브'(NTI) 추진 등 4차 산업혁명에도 적극 대처해 나가고 있는 것으로 평가되고 있다.

우리로서는 국제질서 재편 및 글로벌 안보환경 변화에 조응하는 한편 인공지능(AI)을 비롯한 제4차 산업혁명의 군사·안보적 파급영향과 전략적 함의, 한반도 안보 현안의 당사자인 러시아의 전략적 입장과 대응을 분석·평가하고, 이에 따른 대비책 강구가 긴요하다. 불가측성의 인공지능(AI) 시대를 맞아 글로벌 안보환경 변화와 군사안보적 측면에서의 함의 분석 및 2040년까지 내다보는 중장기적 군사안보 전략 구상과 미래 대비책을 마련해 보는 것이 중요하다.

본 연구에서는 위에서 살펴본 제4차 산업혁명과 이에 따른 글로벌 안보환경의 변화라는 측면을 염두에 두면서 다음과 같은 점에 초점을 두고 탐구하고자 한다.

첫째, 제4차 산업혁명 시대 도래의 의미와 군사안보 부문과의 연계성, 최근 글로벌 안보환경 변화 요인, 주요 특징과 동향(변화 사례), 이의 파급영향과 전략적 함의에 대해 탐구한다. 2014년 3월 러시아의 크림반도 병합, 2017년 1월 '미국우선주의'(America First)를 내세운 도널드 트럼프 행정부의 출범, 미·중 무역 전쟁과 패권 경쟁의 가시화, '인도-태평양 전략 구상 對 일대일로'의 정책 게임 등 현재 진행 중인 글로벌 안보질서 재편 동향을 분석·평가하고 정책 시사점을 도출하고자 한다.

둘째, 러시아의 국가안보전략 개념, 군사독트린, 대외정책 개념 등 군사안보 문서에 대한 분석·평가를 토대로 글로벌 안보환경 변화에 대한 인식, 대내외 안보위협 인식, 군사안보 전략 기조와 특징을 살펴본다.

셋째, 세르게이 쇼이구 러시아 국방장관이 추진하는 군 현대화 동향, 첨단 군사무기 개발 동향과 군사력 증강, 국방개혁 및 사이버전, 우주전, 하이브리드전 등 새로운 전장 출현에의 대비 동향 등을 비롯해 러시아의 4차 산업혁명과 연계된 군사적 부문에서의 대비 전략 및 대응 동향을 살펴본다.

끝으로 군사적 측면에서 향후 글로벌 안보환경 변화와 동북아·한반도에의 파급영향, 러시아의 대응을 전망하고, 향후 한국의 군사안보 능력 제고에 기여할 수 있는 방안을 비롯해 한·러 간 군사협력 증진 방안, 한국의 중장기 대응전략 등 대러 정책적 고려사항을 제시하고자 한다.

2. 선행연구 및 연구방법

글로벌 안보환경 변화에 대한 선행연구는 주로 국제질서와 안보환경,³⁾ 국제체제,⁴⁾ 주요국 대외정책,⁵⁾ 군사력 동향 분석,⁶⁾ 군사전략,⁷⁾ 주요국의 군사안보 문서 평가, 유관국 관계 동향⁸⁾ 등과 관련된 연구 결과물이 다수를 차지하고 있다. 이밖에도 한국국방연구원⁹⁾에서 발간하는 〈동북아 군사력 평가〉 등 연례적으로 분석하는 것 이외에 비교적 현재 진행 중인 사안까지 다루는 등 시의성을 지닌 연구물이 제법 많이 축적된 상황이다.⁹⁾

한편 4차 산업혁명과 관련된 연구물은 이를 소개하는 책자들과 관련 지식을 전달하는 기초적인 연구물이 다수를 이루고 있다.¹⁰⁾ 주로 4차 산업혁명의 중요성을 소개하고 정책적 대안을 마련하고자 하는 학술 세미나 등이 비교적 많이 개최되고 있는 것으로 평가된다.¹¹⁾

-
- 3) 이석, 조병구 편. 『동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략』 (서울: KDI, 2017); 김진하. “미북 정상회담과 동북아 국제질서: 전략적 함의와 파급효과 분석.” 『전략연구』 25(3), (2018); 이지용. “중국의 국가정체성 진화와 동아시아 해양안보환경 변화.” 『국제관계연구』 19(1), (2014); 조한승. “21세기 안보환경의 변화와 핵억지 전략의 문제점.” 『국제관계연구』 12(2), (2007)
 - 4) 이준근, 『미중 패권전쟁과 한국의 전략』 (서울: 김앤북스, 2016); 최윤식, 『앞으로 5년 미중전쟁 시나리오』 (서울: 지식노마드, 2018); 피터 자이한 지음, 홍지수·정훈 옮김, 『21세기 미국의 패권과 지정학』 (서울: 김앤북스, 2018) 외
 - 5) 손한별, 이진기. “트럼프 행정부의 한반도정책.” 『한국군사』(3), (2018); 유희복. “신흥 강대국 중국의 국제질서 인식과 실천.” 『아태연구』 24(3), (2017); 이정남. “시진핑의 중국몽: 팍스 시니카(Pax-Sinica) 구상과 그 한계.” 『아세안연구』 61(4), (2018); 정구연. “트럼프 대외정책 기조와 동아시아 안보지형의 변화 전망: 재균형 정책의 진화를 중심으로.” 『통일정책연구』 25(2), (2016); 조진규. “아베 정권의 외교안보정책: 국가안전보장회의, 집단적 자위권 그리고 헌법 개정 문제.” 『동북아역사논총』 58, (2017).
 - 6) 라미경. “비군사적 위협 증가에 따른 중국의 군사적 대응태세 변화,” 『한국군사』 4, (2018)
 - 7) 박일송, 나종남. “하이브리드 전쟁(Hybrid War) : 새로운 전쟁 양상?.” 『한국군사학논집』 71(3), (2015); 조한승. “탈냉전기 미국 군사혁신(RMA)의 문제점과 교훈.” 『평화연구』 18(1), (2010).
 - 8) 김진호. “중국의 대한반도 정책과 한국의 대응전략: 미중, 한미관계 및 한중, 북중관계를 중심으로,” 『한국동북아논총』 23(2), (2018)
 - 9) 한국국방연구원 편. 『2019 국방정책 환경 전망 및 과제』, 한국국방연구원 (2018); 한국국방연구원 편. 『2016 동북아 군사력과 전략 동향』, 한국국방연구원 (2017) 외
 - 10) 클라우스 슈밥 지음, 송경진 옮김, 『클라우스 슈밥의 제4차 산업혁명』 (서울: 새로운 현재, 2016); 클라우스 슈밥 외 26인 지음, 김진희, 손웅수, 최시영 옮김, 4차 산업혁명의 충격 (서울: 흐름출판, 2016); 요시카와 료조 편저, 한일 IT경영협회 지음, KMAC 옮김, 제4차 산업혁명 (서울: KAMC, 2016); 하원규, 최남희 지음, 제4차 산업혁명 (서울: 콘텐츠하다, 2015); 원동규. “인공지능과 제4차 산업혁명의 함의.” 『ie 매거진』 23(2), (2016) 외
 - 11) 서울대학교 국제문제연구소, 육군본부 공동 주최, “제4차 산업혁명과 미래전, 그리고 세계정치” 제4차 학술회의(2019.7.29); 최병삼, 양희태, 이제영. “제4차 산업혁명의 도전과 국가전략의 주요 의제.” 『STEP Insight』 215, (2017); 국회입법조사처 주관, “제4차 산업혁명과 한국의 미래” 제4차 세미나(2016.7.8) 외

반면에 4차 산업혁명에 따른 군사안보적 파급영향 및 첨단과학기술의 시대를 연 4차 산업혁명의 전략적, 정책적 함의를 중점적으로 다룬 연구물은¹²⁾ 시작단계에 있는 상태이다. 러시아의 군사안보와 관련된 연구물로는 이홍섭,¹³⁾ 유영철,¹⁴⁾ 고재남,¹⁵⁾ 김성진,¹⁶⁾ 김규철¹⁷⁾ 등 러시아 전문가를 중심으로 주로 러시아 안보정책의 연계선상 속에서 군개혁, 군사전략, 군사력 동향, 대외위협 인식, 한반도 정세 및 한러 군사협력 등을 다루고 있다.¹⁸⁾ 러시아에서는 IMEMO, RIAC, RISS, 극동연구소 등 러시아 연구소와 싱크탱크들을 중심으로 러시아의 대외정책 전개와 관련된 안보문제를 다루고 있으며, 미·러, 중·러, 러·일 관계 등 관계론에 치중하는 경향을 보이고 있다.

전체적으로 4차 산업혁명에 따른 군사안보적 파급영향 및 첨단과학기술의 시대를 연 4차 산업혁명의 전략적, 정책적 함의를 중점적으로 다룬 연구물은 그리 많지 않아 보인다. 특히 인공지능(AI) 시대 4차 산업혁명의 군사전략적 측면에 중점을 두고 4차 산업혁명의 파급영향과 전략적 함의를 탐구하고, 우리의 대응방안을 제시하는 연구 결과물은 최근에 이뤄지고 있으며 거의 시작단계에 있다고 여겨진다.¹⁹⁾ 이러한 점에서 본 연구는

-
- 12) 박민규, 조승관, 김정민, “VR의 군사적 활용을 위한 사이버보안 대응방안 연구.” 『한국정보기술학회 Proceeding of KIIT Conference』, (2018.11); 정춘일, “4차 산업혁명과 군사혁신 4.0.” 『전략연구』 24(2) (2017); 한국방위산업진흥회 편, “2017 첨단국방산업전 개최: 4차 산업혁명과 미래 군사력 건설을 위한 여정.” 『국방과 기술』 461, (2017) 외.
- 13) 이홍섭, “러시아 정치체제의 권위주의화: “안보위협”의 효과를 중심으로.” 『국제지역연구』 15(4), (2012).
- 14) 유영철, “2019년 러시아의 안보정세 전망,” 『동북아안보정책분석』 (2018.12).
- 15) 고재남, 『제3기 푸틴정부의 신외교안보 전략과 실제』, 국립외교원 정책연구시리즈(2006-16); 고재남, “미국의 유럽 미사일 방어(MD) 추진과 러시아의 대응.” 『국제문제연구』 13(4), (2013).
- 16) 김성진, “러시아 안보정책의 변화,” 『슬라브학보』, 제33권 2호(2018).
- 17) 김규철, “2018년 러시아 군사전략: 다극화 세계의 군사 강국으로 질적 성장.” *Russia-Eurasia Focus*, (2019.2.18.)
- 18) 김정기, “러시아의 전면적 군개혁: 현황과 전망,” 『전략연구』(2011); 성일권, “푸틴 복귀에 따른 러시아 국방개혁의 방향성 연구,” 『21세기 정치학회보』, 제22집 2호(2012년); 한국전략문제연구소 편, 국제안보환경 변화에 따른 러시아 군사정책의 변화. 『전략연구』 31, (2004); 홍완석, 탈 소비에트 공간에서 러시아, 우크라이나 관계와 유라시아 정치경제 안보질서. 『국제지역연구』 11(1), (2007) 외.
- 19) 신성호, “동북아 디지털 군사안보 거버넌스: 인공지능과 자율무기의 활용과 논쟁,” 『서울대 국제문제연구소 워킹페이퍼』, No. 106(2019.2.18.); 조현석, “인공지능, 자율무기체계와 미래 전쟁의 변환,” 『21세기정치학회보』, 8(1), (2018), pp.115-139.; 장상훈, “4차 산업혁명과 국방분야의 과제,” 『국방과 기술』 (4670(2018), pp.114-127.; 정춘일, “4차 산업혁명과 군사혁신 4.0,” 『전략연구』 24(2)(2017), pp.183-211.; 김종열, “미래 무기체계와 군사과학기술 발전추세 분석 - 미국을 중심으로,” 『전략연구』, 25(3), pp.79-108.; 오원진, “4차 산업혁명기술을 적용한 스마트 전장의 모습,” 『국방과 기술』, (471)(2018), pp.80-91.

나름대로의 독창성과 창의성을 지니고 있다고 본다. 기존의 연구들이 러시아의 대외정책, 군사정책, 외교안보문서 분석 등 특정 주제에 한정시켜 탐구하였던 점을 뛰어 넘어 보다 중범위의 총괄적이고 큰 틀의 시각 속에서 탐구하고자 한다. 현재 진행 중인 글로벌 안보환경 변화 문제를 다루고 있는 가운데 이에 조응하는 러시아의 전략적 입장과 대응을 탐구하고자 하려는 점에서 정책 시의성과 적실성도 지니고 있다고 생각된다.

또한 본 연구는 다음과 같은 기대효과를 지니고 있다. 무엇보다 최근 글로벌 안보환경 변화에 대한 이해 제고 및 역내 국제질서 재편과 한반도 평화프로세스에 있어 러시아의 역할 및 전략적 입장과 상황을 파악하는 데 도움을 주고, 중장기적으로는 역내 안보환경의 안정과 평화와 번영을 위한 정책 방안 강구에 일조할 것으로 기대된다. 나아가 군사안보정책 책임자, 실무담당자를 비롯한 안보연구 전문가들에게 글로벌 안보환경 변화와 對러시아 외교의 틀과 방향, 방안을 이해하는 데 도움을 주며, 세부 정책 추진에서의 정책 아이디어를 제공하는데도 기여할 것으로 여겨진다. 이밖에도 한국 주도의 한반도 안보환경 조성 and 군사적 대비를 위한 이론적, 학술적 접근과 함의 도출, 논리적 논거 등을 제공하며, 향후 한반도 평화체제 구축 과정에서 북한의 개혁·개방 유도, 평화적, 외교적 통일 해법 추진에의 시사점도 제공할 것으로 기대한다. 책자로 발간될 경우 군사안보 관련 교육 교재 및 일반인들의 글로벌 안보환경과 국제안보질서에 대한 관심을 높이는 교양서로도 활용할 수 있으며, 한반도 평화프로세스에 대한 범국민적 공감대 형성에도 기여할 것으로 보인다.

연구시기는 푸틴 집권 3기 출범 시기인 2012년을 포함하되 2014년 3월 크림반도 병합, 2018년 첨단무기 개발 시험 등 최근 시점에 중점을 두고 연구한다. 전망은 푸틴 집권 4기 종료인 2024년까지 포함해 단중기적으로 살펴보고 2040년까지의 전략적 함의도 포함시킨다. 연구범위는 글로벌 안보환경, 국제체제와 안보질서 구도, 제4차 산업혁명의 군사안보적 파급영향과 함의, 러시아의 대내외 위협인식, 군사안보 전략과 군 현대화 등이 포괄적으로 포함된다.

연구방법은 먼저 러시아 국가안보회의, 외교부, 국방부 등 러시아 정부의 공식 문서를 참조하고, 기타 정책결정자들의 언론 인터뷰 및 기고문, 학계 및 연구소의 연구 분석 자료를 토대로 객관성을 떨 수 있도록 문헌 평가 방법도 병행한다. 특히 글로벌 안보환경 변화와 러시아의 전략적 입장과 대응 부문에는 사례를 원용하는 사례연구를 통해 논거를 보충하려 한다. 러시아의 유라시아 안보정세 인식과 한반도정책 입장과 대응 등에 대한 분석에는 외교정책결정이론을 원용해 최고지도자의 리더십과 안보관을 비롯해 러시아

대외정책 결정요인, 대외정책 목표, 전략적 입장, 한반도에 대한 시각 등을 중심으로 분석한다. 이밖에 글로벌 안보질서 재편, 각국의 제4차 산업혁명에 대한 대응, 대외정책과 전략 등과 관련된 사안의 분석에는 각국의 정책에 대한 현황 기술과 정확한 사실 해석에 중점을 둔다.

연구의 구성은 먼저 2장에서는 인공지능(AI) 시대 글로벌 안보환경의 변화를 살펴본다. 이에는 4차 산업혁명 시대 도래의 군사안보적 함의와 연계성을 살펴보고 글로벌, 유라시아 안보환경 변화 동인과 특징에 대해 분석한다. 3장에서는 러시아의 유라시아 안보환경 변화에 대한 인식과 인공지능 시대 러시아의 주요 안보 현안을, 4장에서는 푸틴정부의 전략적 입장과 대응 동향, 5장에서는 동북아 한반도 안보·군사환경에의 파급 영향과 함의를 다룬다. 끝으로 결론에서는 정책 시사점과 고려사항을 제시하고자 한다.

II. AI(인공지능) 시대 글로벌 안보환경 변화

1. 제4차 산업혁명 시대 도래의 군사 안보적 함의와 연계성

가. 제4차 산업혁명과 첨단기술, 디지털 정보 사회

4차 산업혁명은 2016년 1월 다보스 포럼에서 클라우스 슈밥(Klaus Schwab)이 ‘4차 산업혁명의 이해(Mastering the Fourth Industrial Revolution)’라는 주제를 다루면서 본격 논의되기 시작하였다.²⁰⁾ 이 회의에서 강조된 4차 산업혁명 사회는 ‘모든 것이 연결되고 보다 지능적인 사회’이며, 사물인터넷(IoT)과 인공지능을 기반으로 사이버와 현실세계가 네트워크로 연결된 통합 시스템으로, 지능형 CPS(cyber-physical system)를 구축한다는 것이었다.²¹⁾ 이제는 익숙하게 다가온 인공지능(AI)과 로봇, 클라우드, 자율자동차, 빅데이터(Big data), IoT(사물 인터넷), 나노, 바이오 기술, 비트코인, 블록체인, 가상현실, 증강현실, 3D 프린팅, 드론, 5G 등 첨단기술이 모두 망라되는 미래 사회의 모습을 그린 것이다.

20) 다보스 포럼(World Economic Forum)에서 다루고 있는 4차 산업혁명 주제 관련 자세한 내용은 <https://www.weforum.org/agenda/archive/fourth-industrial-revolution> 참조.

21) 조영임, “인공지능과 4차 산업혁명,” 국회입법조사처 주관 ‘4차 산업혁명과 한국의 미래’ 제4세미나 자료집(2016.7.8.), p.20.

4차 산업혁명은 여러 정의, 모습, 특징으로 나타나고 있다. 그중에서도 유비쿼터스 모바일 인터넷, 작고 강력한 센서, 인공지능과 machine learning 등이 핵심적 특징을 이룬다. 인공지능을 통해 온라인에 올라온 빅 데이터를 분석해 맞춤형 예측 서비스를 제공해 주는 시대이며, 빅 데이터를 이용해 가치를 창출하는 기술 BI (Business Intelligence), 디지털 정보혁명이 구현되는 시대를 일컫기도 한다. 과거의 산업혁명과 비교해 보면, 제1차 산업(1784년)은 기계적 생산, 증기기관이, 제2차 산업혁명(1870년)은 대량생산, 전기에너지, 제3차 산업혁명(1969년)은 전자장치와 IT가 주류를 이뤘다. 반면 제4차 산업혁명은 인공지능, 빅 데이터가 핵심적 자리를 차지하고 있다.²²⁾ 4차 산업혁명의 특징과 주요 내용은 [표-1]과 같이 정리해 볼 수 있다.

표-1 제4차 산업혁명의 특징과 주요 내용

- 4차 산업혁명은 자동화와 연결성이 극대화되는 변화를 뜻함
- 극단적인 자동화는 자동화 할 수 있는 작업의 폭을 크게 넓혀서, 저급 수준의 기술뿐 아니라, 중급 수준의 숙련 기술들에 대해서도 적용될 것임
- 인공지능(AI)이 적용된 자동화의 최전선에서는 언어와 이미지를 포함하는 빅데이터를 분석하고, 처리하는 등 인간만이 가능하다고 여겨졌던 업무들 중 상당 부분도 로봇이 대체할 것으로 전망됨
- 극단적 자동화를 통해 저급 및 중급 기술자들의 업무를 로봇이 대체하게 되면, 경제적 불평등의 문제를 더욱 촉발할 것으로 전망됨
- 국제적이면서도 즉각적인 연결을 통하여 새로운 사업 모델이 창출될 것임(공유 경제, 온디맨드 경제 등)

* 자료: 장필성, “2016 다보스 포럼: 다가오는 4차 산업혁명에 대한 우리의 전략은?” 「과학기술정책」, 제26권 제2호(2016.2.29.), p.14.

첨단 기술의 융합과 새로운 세계가 전개되기에 각국은 변화가 몰고 올 미래의 모습에 주목하고, 이를 선점하기 위한 국가적 차원에서의 노력을 경주하고 있다. 즉 제4차 산업혁명의 도래와 함께 각 국가별로 미래 국가발전 전략을 마련하는 등 새로운 국제질서 재편이 발 빠르게 이뤄지고 있는 상황이다.

²²⁾ 장필성, “2016 다보스 포럼: 다가오는 4차 산업혁명에 대한 우리의 전략은?” 「과학기술정책」, 제26권 제2호(2016.2.29.), p.14.

이를 테면 미국은 첨단제도 파트너십을 운영하고 안보, 첨단소재, 로봇공학, 제조공정에 투자해 일자리를 확보하려 하고 있다. 또한 IoT 생태계 주도권 확보를 위한 산업 인터넷도 추진하고 있다. 구체적으로 미국의 과학기술재단(NSF)은 신기술 개발을 위한 ‘10대 아이디어’ 사업에 착수, 2019년에만 3억 달러 규모의 자금을 투입하기로 하였다.²³⁾ 독일은 잘 알려져 있듯이 ‘인더스트리 4.0’을 주축으로 삼고, 스마트 공장으로 제조 혁명을 선도하고 있다. 즉 제조업에 ICT를 결합시키고 인공지능(AI)에도 60억 유로를 투입하였다. 일본의 경우 ‘신산업구조 비전’을 내세우며 새로운 산업 혁명을 주도하고자 한다. 불황 탈출, 산업 재편을 목표로 모빌리티, 로봇, 인공지능(AI)에 투자를 아끼지 않고 있다. 일본정부는 미국과 중국에 맞서기 위해 ‘파괴적 혁신 기술’ 개발을 위해 향후 5~10년간 100억엔(약 1조원)을 투자하기로 하였다.²⁴⁾ 중국은 ‘중국제조 2025’를 통해 반도체, 로봇, 자율주행차, 항공 등 10대산업 대표기업을 육성하고자 하고 있다. 2017년에는 군민융합발전위원회를 설립하였고, 양자컴퓨터 분야에서는 이미 상당히 앞서나가고 있는 것으로 평가되고 있다. ‘일대일로’, ‘중국몽’을 내세우는 국가비전과 정책의 추진도 4차 산업혁명이 가져올 미래 사회에 대한 대비책의 의미도 담고 있다. 인도 역시 ‘디지털 인도’, Make in India를 내세우며 이에 대비하고 있으며, 한국은 혁신성장, 제조업 르네상스, 제2 벤처 붐을 목표로 성장 동력을 발굴하고 있다. 또한 제조업 혁신 3.0, 4차산업혁명위원회(www.4th-ir.go.kr)를 설립해 국가 차원에서 조응하려 노력하고 있다.

표-2 주요국의 4차 산업혁명 관련 산업혁신 정책 및 국가발전 전략

국가	주요 내용
미국	- 첨단제도 파트너십 : 안보, 첨단소재, 로봇공학, 제조공정에 투자해 일자리 확보 - IoT 생태계 주도권 확보를 위한 산업 인터넷 추진. - 미 국방부 산하 국방혁신단(DIU: Defense Innovation Unit) (2018.8 출범)
중국	- 중국제조 2025, - 반도체, 로봇, 자율주행차, 항공 등 10대산업 대표기업 육성 - 군민융합발전위원회 설립(2017년) - 일대일로, 중국몽

23) 「조선일보」, 2019. 4. 1.

24) 「조선일보」, 2019. 4. 1.

국가	주요 내용
독일	• 인터스트리 4.0, 스마트 공장으로 제조 혁명 선도, 제조업에 ICT 결합, 인공지능(AI)에 60억 유로 투입
일본	• 신산업구조 비전 • 불황탈출, 산업재편 목표로 모빌리티, 로봇, 인공지능(AI)에 투자 • 새로운 산업혁명 주도
인도	• ‘디지털 인도’, Make in India.
한국	• 혁신성장, 제조업 르네상스, 제2 벤처 붐 목표로 성장동력 발굴, • 제조업 혁신 3.0, 4차산업혁명위원회(www.4th-ir.go.kr)

* 자료: “조선비즈 특집 미래 혁신 산업,”(2019.3.14.) 외

나. 첨단 군사기술의 군사혁신, 국방산업과의 연계

한편 4차 산업혁명을 견인하는 과학기술은 그 잠재력과 파급영향으로 인해 국방과 국가안보 차원에서도 새로운 인식과 접근을 하도록 요구하고 있다. 즉 새로운 과학기술과 무기체계가 등장, 발전하면서 장차 전쟁의 본질, 작전 개념, 조직 편성, 교육 훈련, 리더십, 군수지원 등 전쟁 및 군사 패러다임에 혁명적 변화가 초래될 것으로 분석되고 있는 것이다.²⁵⁾ 이는 크게 보아 군사기술혁명, 군사분야혁명, 안보분야혁명 등 세 차원에서 새로운 전쟁 패러다임을 창출할 것으로 보인다.²⁶⁾

4차 산업혁명과 함께 ‘밀리테크 4.0’의 용어가 사용되고 있다. 밀리테크(mili TECH)는 군사와 기술의 합성어로 전쟁의 승부를 판가름하는 핵심 군사기술이자 산업 기술의 원천을 일컫는다.²⁷⁾ 이와 연계된 군사기술로 10대 기술이 선별되었는데 구체적인 내용은 <표-3>과 같다.

25) 정춘일, “4차 산업혁명과 군사혁신 4.0,” 「전략연구」, 24(2) (2017), p.194.

26) 정춘일, “4차 산업혁명과 군사혁신 4.0,” p.195.

27) 자세한 내용은 매일경제 국민보고대회팀 지음, 『밀리테크 4.0』 (서울: 매일경제신문사, 2019); 「매일경제」, 2019. 3. 21.

표-3 '밀리테크 4.0' 10대 기술

R&D 유형	10대 기술	군수 및 민수 응용 분야
전략적 육성형	인공지능(AI)	자율비행, 스마트팩토리, 차세대 IoT
	메타소재	스텔스
	수소연료	에너지혁명
추격형	퀀텀컴퓨팅	사이버공격, 스마트시티, 지휘통제장비
	레이저	레이저무기, 첨단의료기
	바이오	스텔스, 생화학무기, 헬스케어, 스마트시티
상용화 목표형	5G	자율주행, MoT(Mobility of Things)
	센서	자율주행, IoT, 무인로봇
	나노소재	스텔스, 첨단의료기, 초소형 칩소
	사이버보안	스마트시티, 지휘통제장비, 무인로봇

* 자료: 「매일경제」, 2019. 3. 20.

인공지능이 대표적이며 레이저, 바이오, 5G, 센서, 사이버 보안 등이 포함되어 있다. 특히 인공지능(AI)은 자율비행, 스마트팩토리, 차세대 IoT와 연동되어 미래전쟁의 게임 체인저가 될 것으로 평가되고 있다.²⁸⁾ 또한 위의 기술들은 국방분야에 적용되고 있으며 군사 무기체계의 변화, 국방산업 육성, 군사 작전, 전략 전개에도 영향을 미치고 있다.

4차 산업혁명 신기술을 적용해 다음과 같은 점이 가능하게 되었다. 첫째, 무기체제와 4차 산업 신기술(ICBM + AI)을 융합하는 무기체제의 스마트화(Smartization), 둘째, 4차 산업혁명 신기술의 국방분야에 적용하는 스핀온(Spin-on)화, 셋째, 국방분야 데이터 축적 및 분석을 통한 데이터 플랫폼 구축하는 디지털 플랫폼화와 서비스화로 신제품, 신시장 창출 및 고부가 가치를 추구하는 국방산업의 혁신활동이 가능하게 되었다.²⁹⁾

주변국들의 군비증장, 무기 획득 시스템, 국방산업 증진 노력 등은 [표-4]와 같다.

28) 미국 해군의 자율 운항 무인 군함 시헌터(Sea Hunter), 영국의 극비 무인기 타라니스(Taranis) 등 주요국의 AI 무기 개발에 대한 자세한 내용은 "[양낙규 Defence Club] 인공지능 첨단무기 논쟁... 어디까지 개발됐나," 「아시아경제」, 2019. 7. 22. 참조.

29) 장원준, "4차 산업혁명에 대응한 국방산업 주요쟁점과 정책과제," 『국회 스마트국방 토론회 발표자료 ppt』(2019.7.8.), p.6.

표-4 최근 주변국들의 국방산업 환경 변화

국가	주요 내용
미국	• 2015년 이후 3차 상쇄전략을 통한 군사기술적 우위 강화 • 무인, 장거리공중작전 등 5대 핵심역량 확보를 위한 4차 산업혁명 신기술 적용 확대 • 획득시스템의 대대적 혁신(OTA, Alternate Pathways, DIU 등), 민간첨단기술의 Spin-On 확대 • 2020년 미 행정부가 국방예산 7,500억 달러를 의회에 제출
중국	• 2017년 국방예산 1.04조 위안(1,530억 달러) 규모로 GDP의 1.3% 차지(세계 2위) • 미군융합전략에 따라 3,870억 위안(63조원)의 VC 펀드 조성 • 국방과학기술공업 지재권 전환 가속화(118개 전환목록 발표)
일본	• 중장기적으로 GDP대비 2% 수준까지 국방비 증액 추진 • '19-'23 중기방위대강에 F-15 전투기, 첨단유도무기 개발 등 포함 • 미, 영, 호 등 선진국과의 공동개발 및 수출 적극 추진
러시아	• 국가무장계획(2011-20)에 따라 최대 19조 루블(2,800억 달러) 투자로 무기현대화 70% 달성 추진 • 푸틴 대통령 주재 '방위산업위원회' 분기별 개최 • 2017년 무기수출 153억 달러로 10년 전 대비 2배 성장 • SIPRI 100대 방산기업에 미국에 이어 세계 2위 차지(2018)

* 자료: 장원준, “4차 산업혁명에 대응한 국방산업 주요쟁점과 정책과제,” 『국회 스마트국방 토론회 발표자료 ppt』(2019.7.8.), p.8.

4차 산업혁명 기술의 국방분야 적용에 있어 주목해야 할 또 다른 부문은 하이브리드전, 사이버전, 우주전 등을 포함해 미래전에 대한 대비이다. 미국은 2016년 사이버보안 사령부를 창설하였다. 트럼프 대통령은 2019년 2월 미 공군 산하에 우주군(Space Force)을 창설하는 정책 명령에 서명하였으며, 3월에 우주군 창설 입법안을 의회에 제출하였다. 미국은 위성을 통해서 중동 페르시아만 미 항공모함과 예멘 상공의 드론, 시리아 상공의 전투기를 운용하고자 한다. 또한 아프가니스탄 순찰에 위성위치확인시스템을 활용하고 우주군을 활용하는 것도 증대될 것이다. 중국도 2015년부터 우주군 창설 목표를 제시한 가운데 2018년에 위성 39기를 발사하였다. 2015년에는 인민해방군 산하 전략지원군을 창설하였으며, 2030년까지 남중국해에 인공지능 기지를 세운다는 계획을 발표하였다.³⁰⁾ 일본 방위성은 2022년까지 교도에 위치한 항공자위대 후추(府中) 기지에 우주관련

30) 『매일경제』, 2019. 3. 21.

업무를 담당할 부대를 신설할 것이라고 발표하였다. 물론 미일동맹의 기반 하에 신설을 추진하는 것이며, 4월에 개최된 미일 2+2 회의에서 사이버 공간과 우주에서도 협력한다는 합의문을 발표하였다. 사이버와 우주 영역까지 군사적 공동 협력할 것임을 천명한 것이다. 또한 2018년 방위계획 대강에는 전자파, 사이버 분야와 함께 우주 분야의 역량 강화를 향후 추진 과제로 포함시켜 주목된다.³¹⁾ 일본이 생각하는 군사전략적 공간이 어디에까지 미치고 있는지 유념해야할 대목이다. 러시아는 냉전기 창설한 기존 우주군을 2011년에 우주항공방위군으로 이미 강화시켜 운용하고 있는 상태이다.³²⁾

한편 유럽의 경우에도 예외가 아니다. 프랑스 마크롱 대통령은 2019년 7월에 2020년 9월까지 우주군사령부를 창설할 것이라고 발표하였으며, (2019년 7월 13일), 2019년부터 2025년까지 36억 유로(약 4조 8000억원)의 예산을 투입할 것임을 밝혔다. 이는 레이더 감시 시스템 구축, 첩보위성 위치 추적 등을 담당할 것으로 알려졌다. 나토 역시 우주전략 수립에 본격적으로 나서고 있다. 나토 국방장관 회의에서 처음으로 우주를 둘러싼 위협, 위성 공격, 우주군을 포함한 다양한 우주전략에 대해 논의한 바 있다. 미국과 유럽은 우주 패권을 놓고 러시아와 중국에 맞서 사실상 신냉전 구도를 형성하고 이끈 것으로 평가되고 있다.³³⁾ 4차 산업혁명의 여파가 우주군, 하이브리드전, 사이버전 등 전장의 확대를 가져오고, 주요국간 이에 대한 주도권과 패권 장악을 위한 경쟁이 가열되고 있는 것이다. 미국은 우주군을 창설하고자 하며, 중국은 인공지능 해양 기지를 구축하고자 하며, 러시아는 위성 공격 레이저를 개발하려는³⁴⁾ 등 저마다의 특성을 갖춘 군사 경쟁을 펼치고 있다.

끝으로 인공지능의 군사부문에의 원용을 살펴보자. 인공지능(AI)은 미래 전쟁 판도를 바꿀 핵심기술로 떠오르고 있다. 적은 비용으로 더 정확하게 적을 타격할 수 있기 때문이며, 또한 사람보다 빠른 속도로 전장의 각종 정보를 수집해 대응방안을 마련해주기 때문이다. 평시에도 군수, 부대 운영 측면에서 군사적 활용 가치가 높다고 평가되고 있다.³⁵⁾

31) 「조선일보」, 2019. 5. 15.

32) 「동아일보」, 2019. 7. 15.

33) 「동아일보」, 2019. 6. 24.

34) 이진명, “4차 산업혁명, 방위산업 재도약 기회,” 「매일경제」, 2019. 3. 14.

35) 양승식, 최인준, “AI 세계대전, 길 잃은 한국, (5) AI 안보 3류 수준인 한국”, 「조선일보」, 2019. 6. 4.

표-5 주요국의 인공지능(AI) 군사기술 적용 현황

국가	주요 내용
미국	• 자율 수중 탐색 무인정 • 벌떼 드론³⁶⁾ • 탄도미사일 예측, 탐지 프로그램 • 무인 스텔스기 개발 • 킬러 로봇 '애틀러스' 개발
중국	• 벌떼 드론 • 초대형 무인 잠수정 개발
러시아	• 무인 전투 지상 차량 실전 배치 • 킬러 로봇 '이반 터미네이터' 개발
이스라엘	• 국경 경비용 무인 차량 배치

* 자료: 「조선일보」, 2019. 6. 4.

미국은 중국군이 추진하고 있는 차세대 인공지능(AI) 무기에 관심을 갖고 있으며, 이를 견제하는 차원에서 다루고 있다. 이와 연계된 부문은 무인 극초음속 무기, 항우주 무기, 지능형 무인무기, 전자기장 레일건 등이다. 트럼프 대통령은 2019년 2월 11일 '인공지능(AI) 이니셔티브' 행정명령에 서명하고, "인공지능(AI) 분야에서 지속적인 주도권은 미국 경제와 국가 안보 유지에 최상의 과제다"라고 그 중요성을 설파한 바 있다. 또한 미국이 차세대 대형 인공지능(AI) 발명을 하도록 연방정부 자원을 인공지능(AI) 연구 개발에 집중시켜 나가고 있다.

중국 역시 인공지능 연구에 적극 나서고 있다. 2017년 7월에 중국 국무원은 '차세대 인공지능 발전 계획' 통해서 인공지능(AI) 기술을 고도화시켜 나갈 것임을 선언하였다. 또한 2018년 10월에는 공산당 정치국 집단 학습을 통해 "중국이 인공지능(AI) 이론 연구에 우위에 서고, 반드시 AI 핵심 기술을 우리 손에 쥐어야 한다"고 결의를 다진 바 있다. 미국과 중국 모두 인공지능에 담겨져 있는 군사적 의미를 알고 있으며, 차세대 패권 경쟁과 맞물려 첨단 군사기술 경쟁도 병행해 나가고 있는 것이다.³⁷⁾

러시아는 실전에 이미 배치한 전력에 있다. 즉 지상에서 소라트니크(Sorotnik)라는 이름의 인공지능(AI) 무인 차량을 실전 배치하였다. 또한 2025년까지는 군사 장비의

³⁶⁾ 미군은 2016년 FA-18 전폭기 3대로 '페르딕스 마이크론 드론' 103대를 투하해 벌떼 공격을 구현하였다. 중국도 2017년 1000대의 중국형 벌떼 드론을 구현했다.

³⁷⁾ 이왕희의 이코노믹스, "미중의 인공지능 전쟁," 「중앙일보」, 2019. 3. 27. 참조.

30%를 인공지능(AI) 기반 로봇으로 대체하겠다는 목표를 세우고 실천에 옮겨 나가고 있다.³⁸⁾

이상을 통해 볼 때 4차 산업혁명이 가져온 첨단기술 개발과 이의 군사적 파급영향을 염두에 둔 새로운 군사 안보 영역에서의 패러다임 변화에 주목할 필요가 있다. 또한 각국의 이에 대한 대응전략과 세부 실천에 대해서도 주목하는 한편 우리의 적극적인 대응책 강구와 실천이 매우 중요함을 일깨워 주고 있다.

2. 글로벌 안보환경 변화 동인과 특징

가. 변화 동인

현재 진행 중에 있는 글로벌 안보환경은 제2차 세계대전 이후 다섯 번째의 국제질서 재편 파고에 해당된다. 국제체제의 측면에서 제1차 파고는 1945년 이후부터 시작해 동유럽의 체제전환과정을 겪은 1989년까지이다. 소위 냉전체제, 알타체제로 불리운 시기이다. 그 이후 1990년 구소련의 붕괴와 함께 미국의 일방주의 또는 단극체제가 형성되었다. 제2의 파고이다. 2001년 9/11 테러가 발생한 시기부터 2008년 글로벌 금융위기까지는 소위 테러전시대로 제3의 파고에 해당된다. 2008년 이후 국제체제는 중국의 부상과 미국의 상대적 쇠퇴가 나타나 단-다극 질서의 양태를 띠었으며 제4의 파고에 해당된다. 그리고 2007년 1월 트럼프 행정부 출범 이후 세계질서는 미중 무역전쟁을 비롯해 미중 간 패권 경쟁 모습이 본격화되고 있으며, 그 성격도 초불확실성의 모습을 띠고 있다.

최근 글로벌 안보환경의 변화 동인으로는 첫째, 미국 트럼프 대통령을 비롯한 시진핑 국가주석, 푸틴 러시아 대통령 등 소위 스트롱맨(strongman)들의 정치적 리더십을 꼽을 수 있다. 둘째는 주요국이 전개하고 있는 대외정책이 있다. 미국 우선주의, 인도-태평양 전략, 일대일로, 중국몽, 대유라시아주의, 신동방정책 등이 이에 해당된다.

38) 「조선일보」, 2019. 6. 4.

그림-1 총돌 다극화 가져온 미국의 외교전선 확대



* 자료: 「동아일보」, 2019. 5. 31.

셋째는 에너지 안보의 측면에서 셰일혁명을 꼽을 수 있다.³⁹⁾ 셰일혁명은 2008년 9월 미국 노스다코타주 바켄 셰일 유전에 석유와 가스가 채굴되면서 시작되었다. 2017년 여름에 트럼프 대통령은 “우리 정부는 이제 에너지 독립뿐만 아니라 에너지 지배를 추구한다”고 공언한 바 있다.⁴⁰⁾ 셰일혁명이 가져온 여파로 미국의 대중동 정책의 변화 가능성을 엿볼 수 있으며, 미국이 보다 독자성 있는 대외정책을 추진하는데 일조하고 있다.⁴¹⁾ 셰일혁명으로 미국의 석유 생산량이 세계 1위가 되고, 독자적인 에너지 안보를 구축함에 따라 미국의 세계전략이 변화될 계기를 마련한 것으로 평가되고 있는 것이다. 일대일로와 인도-태평양 전략의 이면에는 에너지 안보를 둘러싼 견제와 대응이라는 측면이 포함되어 있기 때문이다.

39) 김연규, “제1장: 셰일혁명과 신국제에너지 질서,” 『세계정치』, 23권 0호(2015), pp.29-81; 이흥중, “셰일가스의 국제정치경제학: 러시아 등 유럽을 중심으로,” 『유럽연구』, 34권 3호(2016), pp.369-404.; 채재병, “셰일혁명과 미국의 세계전략,” 『정치정보연구』, 18권 3호(2015), pp.29-49 참조.

40) 「조선일보」, 2019. 6. 15.

41) 피너 자이한 지음, 홍지수·정훈 옮김, 『21세기 미국의 패권과 지정학』 (서울: 김앤김북스, 2018)의 참조.

끝으로 제4차 산업혁명과 주요국의 국가발전 전략을 꼽을 수 있다. 앞에서 살펴보았듯 주요국들은 4차 산업혁명이 가져올 파급영향을 염두에 두고 미래 첨단기술 선점 노력과 국력 증진을 위한 노력을 전개하고 있는 것이다. 물론 이러한 변화 동인들은 상호 복잡적으로 작용하며 다음과 같은 특징을 나타내고 있다.

나. 특징

무엇보다 미중 무역전쟁을 비롯해 미국과 중국 간 국제질서 주도권을 위한 경쟁이 점차 심화되고 있다는 점이다. 미국의 인도-태평양 전략과 중국의 일대일로 간 대결과 경쟁, 견제의 모습이 본격화되고 있는 것이다. 투키디데스의 함정이 포함된 세력전이의 관점에서 보면 이는 단순한 무역전쟁에 국한되어 단기간에 끝날 것이 아님을 보여준다. 또한 미중 간 경쟁은 외교, 안보, 경제, 군사 부문이 모두 결합된 양상을 띠면서 전개되고 있다. 미국의 화웨이 장비 사용 금지 등은 첨단기술과 국가 안보 문제가 결합된 대표적인 사례에 해당된다. 특히 2019년 초 중국 우주탐사선 창어 4호가 인류 최초로 달 뒷면에 착륙하고, 현재 옥토끼 2호가 달이면 탐사를 이어가고 있는데 이는 미국에 커다란 충격으로 다가왔다.⁴²⁾ 결과적으로 4차 산업혁명 시대 미래의 주도권을 둘러싸고 미국의 중국에 대한 경계심은 더 높아져 가고 있으며, 글로벌 안보질서를 재편하는 추동력으로 작용하고 있다. 미중간의 무역전쟁 이면에는 4차 산업혁명 기반 첨단 군사기술인 ‘밀리테크’ 4.0을 선점하기 위한 패권전쟁임의 성격이 담겨져 있는 것이다.⁴³⁾

둘째, 첨단기술과 안보 사안이 결합된 복합적 상호 견제, 경쟁의 출현이다. 첫 번째 특징의 연장선에 있는 것으로 이의 대표적인 사례는 미국의 화웨이 장비의 사용 금지 조치이다. 이는 디지털 시대의 첫 번째 기술전쟁으로 꼽히고 있다. 2019년 5월 미국은 통과된 국방수권법에 따른 조치로 중국 최대 통신장비업체인 화웨이를 블랙리스트에 올렸다. 8월 7일에는 트럼프 행정부는 미 정부기관이 중국 업체의 통신, 감시 장비를 구매하지 못하도록 하는 규정을 발표하였다.⁴⁴⁾ 미국은 한국, 일본, 호주, 영국 등 우방국에도 화웨이 제품을 구입하지 말라고 압박하고 있는 상황이다. 이와 관련해 미국 정부는

42) 「매일경제」, 2019. 3. 20.

43) ‘밀리테크 4.0 혁신기술로 산업과 군사력을 키우고 다양성 품는 능력 길러 평화와 번영에 기여해야 진정한 강대국이다’. 김명수, “21세기 강대국의 조건,” 「매일경제」, 2019. 3. 21.

44) 미국 연방조달청(GSA) 홈페이지(www.gsa.gov)에 화웨이, ZTE, Hangzhou Hikvision, 다화(Dahua), 하이테라(Hytera) 등 5개 중국회사의 통신, 감시 장비를 미 정부기관이 구입하지 못하도록 하는 규정을 게재하였다. (<https://www.gsa.gov/cdnstatic/FY'19%20NDAA-Sec889pdf.pdf>); 「조선일보」, 2019. 8. 9.

5G 네트워크 구축사업에 화웨이를 배제하지 않겠다고 발표한 독일에 대해 경고하였으며, 철회하지 않으면 안보관련 정보를 공유하지 않겠다고 밝힌 바 있다. 구체적으로 지난 3월 8일 주독일 미국대사는 독일 경제부에 “만약 베를린이 화웨이와 계약을 맺기로 결정하였다면 독일이 미국 정보기관에 접근하는 것을 제한하겠다”는 화웨이 보이콧을 압박하는 내용의 경고 서한을 보냈다. 동맹국들 중 처음으로 명시적으로 경고해 국제적 주목을 끌었다.⁴⁵⁾

다른 한편으로 미 육군은 세계최대 드론 메이커인 중국 DJI 제품 사용을 2017년부터 금지하고 있다. 2020 회계연도 국방수권법을 통해 미군의 중국산 드론 구매를 금지하는 법안을 추진하고 있다고 보도된 바도 있다. 이는 드론에 장착된 카메라와 센서를 통해 수집된 정보가 중국 드론 메이커가 운용하는 중앙서버로 보내진 뒤 중국정부에 제공되거나 비행 중에 해커들에 의해 실시간으로 해킹당할 위험이 있다는 것이다.⁴⁶⁾ 첨단기술이 군사 안보의 영역에서 불신과 우려감으로 작용하고 있음을 보여준다. 첨단기술과 사이버 영역이 접합되고 있으며 이를 새로운 국가안보 현안으로 다루고 있음을 알 수 있다.

셋째, 4차 산업혁명 첨단기술의 군사부문에의 적용이 본격화되고 있다는 점이다. 미, 일, 중, 러 등 주요국들은 군사 주도권 확보 및 군사력 강화를 위한 군 현대화를 추진 중에 있다. 최근에는 빅 데이터, 딥러닝, 인공지능, 자율주행, 로봇 등 4차 산업혁명의 기술을 원용한 미래 군사 부문의 혁신을 위해 노력하고 있다. 4차 산업혁명과 이를 주도하는 사물인터넷, 빅데이터, 로봇, 자율주행, 인공지능 기술 등은 전쟁 수행의 기본적인 개념과 원리가 근원적으로 변혁되는 군사/국방 부문의 패러다임 전환을 가져오고 있는 셈이다. 특히 인공지능과 이를 활용한 로봇과 같은 자율무기의 등장도 주목된다.⁴⁷⁾

미국은 4차 산업혁명 기술의 국방분야 적용된 대표적인 사례를 보여주고 있다. 이에겐 미국의 소형무인기 군집 비행, 미 해군의 무인 군집 함정 등을 꼽을 수 있다. 미 레이이온사의 경우 인공지능 탑재형 무인기 ‘코요테’ 개발, 무인군집 드론, 무인수중 드론 등을 구상하고 있다.⁴⁸⁾ 또한 미국은 제3차 상쇄전략 추진하면서 딥러닝, 신속의사결정지원체계, 무인체계, 네트워크 자동화체계, 병사전투능력 향상체계 등 5대 핵심 군사기술을 4차 산업혁명과 연계시켜 준비하고 있다. 이를 위해서는 로봇, 자동화, 빅데이터, 스마트

45) 「매일경제」, 2019. 3. 13.

46) 「조선일보」, 2018. 7. 8.

47) 신성호, “동북아 디지털 군사안보 거버넌스: 인공지능과 자율무기의 활용과 논쟁,” p.4.

48) 장원준, “4차 산업혁명에 대응한 국방산업 주요쟁점과 정책과제,” p.7.

공장 등 4차 산업혁명이 기술이 필수적이다.⁴⁹⁾ 3월 12일 보도된 2020년도 미 국방 예산 제안서에도 지난 70년 이래 가장 많은 R&D 예산을 신청하였으며, 차세대 기술, 우주, 미사일, 사이버 능력 제고를 위한 부문에 집중 투자할 것임을 밝힌바 있다.⁵⁰⁾ 러시아도 국가무장계획(2011-20)에 따라 최대 19조 루블(2,800억 달러) 투자로 무기현대화 70%를 달성하기 위해 진력하고 있다. 또한 푸틴 대통령 주재로 ‘방위산업위원회’를 분기별로 개최하는 등 방위산업에 대해 높은 관심을 보이고 있다.

제4차 산업혁명 시대의 초연결 사회, 첨단 기술혁명이 결합되어 새로운 군사안보 환경이 형성되고 있는 것이다. 또한 인공지능(AI), 빅데이터의 활용 등 새로운 안보환경에의 기술접맥과 정보수집의 중요성이 커지고 있음을 알 수 있다. 미래에는 정보보호와 보안이 국가안보 차원에서 핵심 도전요소로 등장할 것으로 예상되고 있으며, 초연결 정보융합사회의 출현과 그 파급영향에도 주목할 필요가 있다.⁵¹⁾

첨단기술을 둘러싼 경쟁 모습은 미중 간 양자정보 헤게모니 전쟁에서도 나타난다. 2016년 중국은 인공위성 모झ를 발사하고 지상과 양자 암호처리된 교신을 하였다. 2017년 미국은 ‘국가 양자이니셔티브(NQI) 법안’을 만들고 과학기술에 대한 진흥 법안을 통과시켰다. 그리고 트럼프 행정부는 앞으로 5년간 양자 기술에 12억 7500만 달러를 투자할 예정이다.(약 1조 5000억원) 왜냐하면 양자정보는 해킹이 불가능한 기술로 미래 암호, 보안체제를 바꿀 게임체인저이기 때문이다. 중국이 최초로 개발, 시험하였으며, 미국은 이를 제2의 스푸트니크 충격으로 받아들였다.⁵²⁾ 이에 질세라 유럽연합도 2016년 양자 기술 진흥계획을 세웠으며, 2018년 10년간 총 10억 유로(약 1조 3000억원)를 투자한다는 ‘양자기술 플래그십 프로그램’을 발표한 바 있다. 이제는 첨단기술의 미래 군사부문에서의 활용 가능성까지도 염두에 둔 가운데 주요국 간 치열한 첨단기술 개발 경쟁이 전개되고 있는 것이다.

넷째, 글로벌 안보환경 성격이 동시 다발적, 복합적 성격을 띠며 높은 수준의 불확실성을 띠고 있다는 점이다. 2014년 3월 러시아의 크림반도 병합 이후 미국과 서방측의 대러 제재 지속, 2015년부터 계속 중인 시리아 내전, 이란 핵협상의 폐기와 호르무즈해협

49) 장원준, 「위의 글」, p.12.

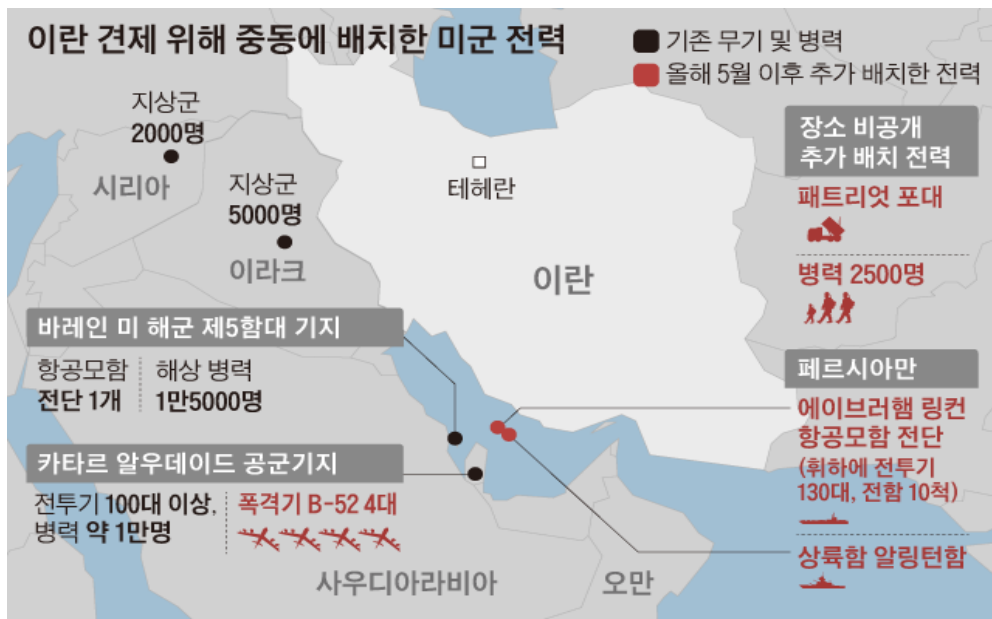
50) Department of Defense, “DOD Releases Fiscal Year 2020 Budget Proposal,” (March 12, 2019). Release NO: NR-049-19.

51) 초연결사회 출현과 국가정보와의 연계성 등에 대한 연구는 이상호, “초연결 사회의 사이버 위협에 대비한 국가안보 강화 방향.” 「국제문제연구」 (2014 겨울).

52) 양자 기술을 둘러싼 미-중 간 경쟁의 자세한 내용은 권혁주, “양자정보 헤게모니 전쟁,” 「중앙일보」, 2019. 5. 7. 참조.

의 안보 불안정성 증대,⁵³⁾ 북한 핵-미사일 문제 등 NPT 체제 위기와 WMD 확산 가능성 증대, 베네주엘라 국내정세 불안과 중러의 군사적 개입 활동, 남중국해를 둘러싼 미-중-일-호주-대만 간 군사적 긴장 상황 등이 지속되고 있다. 이밖에도 최근 홍콩 시위 사태, 인도-파키스탄 간 영토 분쟁 재연과 무력 충돌 가능성⁵⁴⁾, 터키의 러시아 산 사드체계인 S-400 도입과 미국과의 군사적 갈등, 브렉시트 등도 이러한 정세 불안정에 한 몫을 하고 있다. 특히 터키는 러시아산 S-400 구입하였으며, S-500 공동 생산을 논의하고 조종사들의 교육 훈련을 계획하고 있는 것으로 알려졌다. 이에 대응해 미국은 록히드 마틴사의 F-35 공동 생산과 100대 판매 예정을 취소할 것으로 알려져 주목된다. 이는 나토 회원국인 터키의 러시아산 군사무기 구입은 터키로 하여금 동맹 안보의 불확실성과 중동정세의 불안정을 제공하고 새로운 전략적 판단과 선택의 기로에 놓이게 하고 있음을 보여준다.

그림-2 중동 배치 미군 전력 현황



* 자료: 「조선일보」, 2019. 6. 19.

53) 영국과 이란은 상대방 유조선을 피랍하였으며, 미국은 호르무즈해협에 대비 항모와 폭격기 등 2,500명을 추가 파병한 바 있다.

54) 2019년 8월 5일 인도가 인도령 카슈미르 자치권을 박탈하자 파키스탄도 7일 교역중단을 선언하는 등 양국관계가 악화되고 있다.

다섯째, 미-중 간 무역전쟁의 연장선에 유라시아권에서 미, 일, 인도, 호주를 중심으로 하는 ‘인도-태평양 전략 블록 대 중국과 러시아의 전략적 연합’ 간 상호 군사블록화 현상이 공고해져 나가고 있는 점이다.

미국은 자국의 일련의 군사안보 문서를 통해 중국과 러시아를 수정주의 국가로 규정하고 이에 대해 적극적으로 견제, 대응하는 모습을 나타내고 있다. 즉 2017년 12월 발표한 국가안보전략(National Security Strategy)에서 미국은 ‘중국과 러시아 같은 수정주의 국가들이 기술, 선전, 강제를 동원하여 미국의 이해와 가치에 반하는 세계질서를 만들고자 한다’고⁵⁵⁾ 중-러에 대한 평가를 기술하고 있다. 즉 중국과 러시아를 세계질서를 흔들고자 하는 적대국과 경쟁자(adversaries and competitors)로 규정하고 이와 더불어 불량국가 북한과 이란, 국경을 넘어선 위협 조직들에 의해서 국제정치는 이미 패권을 향한 경쟁이 시작되었다고 평가하고 있는 것이다.⁵⁶⁾ 또한 2018년 2월 발표한 국방전략(National Defense Strategy)에서도 수정주의 국가들에 의한 장기적이고 전략적인 패권경쟁이 다시 시작한 것으로 평가하고 있다. 특히 러시아는 주변국들을 군사적으로 침범하고 경제, 외교, 안보 정책들에서 주변국들에게 영향력을 행사함으로써 미국의 패권에 도전하고 있는 것으로 평가해 주목된다.⁵⁷⁾ 핵, 우주, 사이버 공간, 정보, 미사일 방어, 자율 시스템 등 모든 가능한 주요 영역에서 현대를 위한 투자와 중국과 러시아의 장기적인 전략적 패권전쟁이 국방비의 주요한 우선 과제임을 명시하고 있다.⁵⁸⁾

나아가 핵태세보고서(Nuclear Posture Review)(2018.2)에서도 핵관련 국제정세가 악화되었으며, 미국의 핵무기 감축 노력과는 달리 중국과 러시아는 신종 핵무기 기술 개발 등 핵무기 비중을 높여온 것으로 판단하고 있다.⁵⁹⁾ 러시아의 비확산조약준수와 군비통제 관련 위반에 대한 대처방안이 필요함을 지적한 것이다. 미국의 중국과 러시아에 대한 군사적 인식의 일단을 엿볼 수 있다. 2019년 6월 발간된 인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)(2019.6.1) 보고서에서도 중국 공산당 리더십을 비판하고 한미 동맹을 “한반도와 동북아시아의 평화와 번영을 위한 핵심축(linchpin)으로, 일본은 인도

55) The White House, *National Security Strategy* (2017.12); 강인선, “트럼프행정부의 대외정책 분석 및 전망,” 「INSS 전략보고」 (August 2019), No. 39, p.6.

56) The White House, *National Security Strategy* (2017.12). p.27.

57) The White House, *National Defense Strategy* (2018.2); 강인선, 「앞의 글」, p.15.

58) 강인선, 「위의 글」, pp.9-10.

59) U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review* (2018.2); <https://dod.defense.gov/News/Special-Reports/NPR/>

-태평양의 평화와 번영을 위한 주춧돌(cornerstone)으로 명시해⁶⁰⁾ 중국과 러시아에 대한 견제 모습의 일단을 보여주고 있다. 상대적으로 중국과 러시아는 전략적 동반자관계를 더욱 격상시켜 나가며⁶¹⁾ 7월 23일 동해에서 공동 연합훈련을 실시하고 처음으로 독도 영공을 침범하는 등 역내 군사적 긴장도를 높여가고 있다.

여섯째, 군사안보적 측면에서 러시아의 위상과 영향력이 적지 않음을 보여주고 있다는 점이다. 러시아는 2014년 3월 우크라이나 사태에 따른 크림 병합 이후 대외적으로 공세적인 모습을 보여주고 있다. 이미 언급한 2015년 9월 시리아 내전에서의 개입을 비롯해 베네수엘라 정국 불안정에도 대미 견제적 요소를 띠러 군사적 개입을 해 나가고 있다. 이밖에도 동유럽, 지중해, 중동권에서의 국제적 위상 제고와 영향력 확대에 나서고 있는 것으로 평가된다. 글로벌 안보환경의 변화와 국제질서 재편 움직임 속에 중요한 안보 현안 개입자로 등장하고 있는 것이다.

특히 8월 2일 미국의 INF 조약 폐기를 놓고 러시아는 이에 대해 비판하고 나름대로의 대응을 할 것임을 천명해 주목된다.⁶²⁾ 이미 나토 회원 29개국 국방장관은 6월 26일 벨기에 브뤼셀에서 회의를 열고, “러시아가 8월 2일까지 ‘9M729’ 크루즈 미사일을 철수하지 않으면 나토의 공중 및 미사일 방어, 재래식 무기 능력, 첩보 및 감시 프로그램을 재검토 하겠다”고 의견을 나눈 바 있다.⁶³⁾ 앞으로 INF 폐기 이후 미-러-중국 간 군비 경쟁이 가열될 것이며, 한국과 일본에의 중거리 미사일 배치 가능성이 언급되는 등 역내 안보 정세에도 부정적 영향을 끼칠 것으로 평가되고 있다.⁶⁴⁾

끝으로, 주요국 간 신무기 경쟁, 군비 경쟁이 심화되고 사이버전, 우주전, 하이브리드전 등 새로운 전쟁 양상에 대한 대응 노력도 강화되고 있다.

이는 제4차 산업혁명 기술 도입에 따른 미래전의 양상이 달라질 것이기 때문이며 또한 첨단기술을 원용한 신무기 개발 여하에 따라 군사력과 국력에 있어 큰 차이가 드러날

60) U.S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report* (2019.6); <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>

61) 시진핑 중국 국가주석은 6월 5일 모스크바에서 푸틴 대통령과 ‘현시대 글로벌 전략적 안정 강화를 위한’ 공동성명, ‘신시대 포괄적 동반자와 전략적 협력 관계’ 발전에 관한 러중 간 공동성명을 발표하는 등 긴밀해 진 중러관계를 과시하였다.

62) <http://kremlin.ru/events/president/news/61271>

63) 「동아일보」, 2019. 6. 28.

64) 이수형, “중거리핵전력(INF) 조약 폐기와 동북아 정세,” 「이슈브리프」, 통권 142, www.inss.re.kr 참조.

것이기 때문이다. 이미 앞에서 살펴보았듯이 미, 일, 중, 러 주요국들은 4차 산업기술의 군사부문에의 적용의 중요성을 인식하고 이에 대한 투자와 노력을 집중하고 있다. 인공지능과 빅데이터의 군사부문에의 적용을 포함해 우주분야에 대한 민간 부문 참여와 우주 시장의 개척 경쟁도 본격화하고 있는 것이다.⁶⁵⁾

III. 러시아의 유라시아 안보환경 변화에 대한 인식

1. 푸틴 정부의 군사안보정책 결정요인과 기조

가. 외교·군사안보 정책의 주요 결정요인

러시아는 소련 붕괴 후 30여 년에 걸쳐 정치적 혼란과 경제적 파탄의 시기를 지나 국제에너지 가격 상승을 배경으로 경제발전을 구가하고 정치적 안정을 회복하였다. 대외적으로는 국제사회에 러시아가 강대국으로 부활하는 존재감을 과시했다. 물론 권위주의적 정치 체제 고착 등 러시아가 아직도 많은 문제적 요소를 안고 있지만 그래도 이러한 안정적인 상황에 이르기까지에는 어려운 대내외 상황을 극복하고 군사안보 체제를 보다 굳건히 하려는 러시아 지배 엘리트 세력들의 고뇌 어린 수많은 정책결정이 있었고, 그 결정에 따른 정책추진 과정이 존재했다.

여기에서 중요한 것은 정치, 군사, 외교 등 제 분야에서 러시아의 발전전략이 어떠한 이념하에서 추구되었고 어떠한 프로세스를 거쳐 결정되었으며, 또 어떠한 세력들이 어떤 방식으로 의사결정에 관여했는지를 투명하게 밝히는 것이다. 이는 러시아의 행동반경과 방향성, 그리고 경향을 예측할 수 있는 필요한 요소이기 때문이다. 즉 러시아의 의사결정 구조와 행태를 밝히는 것은 바로 러시아 정치의 특수성과 정책 방침, 더 나아가서는 대외 및 군사안보 등 미래 러시아의 전략방향과 의도를 유추할 수 있기 때문이다.

러시아의 군사안보정책결정 구조를 정확히 알기 위해서는 가능한 한 정치, 경제, 외교, 군사안보 분야에서의 다양한 정책결정 과정을 분석하고 그러한 영역에 속해 있는 다양한 조직과 주체들이 어떤 형식으로 정책결정에 관여하는지를 파악하여 일반화할 필요가 있다.

⁶⁵⁾ 미국의 우주정거장 도킹, 일본의 달에서의 자율주행 등 민간 기업의 우주시장 개척 모습은 “달에서 달리겠다는 일, 우주호텔 만드는 미... 한국은?” 「조선일보」, 2019. 3.11.

일반적으로 한 나라의 독특한 지정학적 상황, 역사, 전략 문화가 복합적으로 작용하는 가운데 그 나라의 전략과 전쟁 수행 방식, 전쟁관이 결정되고 발전되어 간다. 역사적으로 이러한 전략과 전쟁 수행 방식 혹은 전쟁관은 국가별로 다른 형태로 다양하게 구사되고 발전되어 왔다. 따라서 정치, 경제, 군사, 외교 등 대내외의 정책 결정 과정은 정부·민간 차원에서 볼 때 다루기가 쉽지 않은 과정이다. 그래서 국가의 정치 체제와 이념, 구조, 계층 구조, 안보 상황 변화 연구가 필요한 데다 대외적으로 잠재된 동기를 이해해야 한다. 거기에서 각 국가는 수많은 원칙과 고정 관념, 그리고 경향성을 가지고 있는 데다, 그리고 항상 상수와 이에 따른 변수가 존재하고 있어 각 국가의 이러한 상황이나 행동을 성공적으로 예측하기 어렵다.

러시아의 외교 및 군사안보정책 형성과정도 마찬가지이다. 대외 및 군사안보 정책 결정과 관련 내부적 요인인 여론(사회적 합의)과 군부, 산업, 언론, 전문가 집단 등의 역할이 군사안보정책 결정자에게 힘을 실어 주게 되며, 다만 결정 과정 참여 및 개입은 제한적이지만 외교는 물론 군사안보정책 방향 설정에 끼치는 영향력은 무시하기 어렵다. 실제 러시아의 군사안보전략에서 최우선으로 고려했던 요인은 바로 적의 침입을 막아내는 것이었고, 이러한 연유로 안보 제일주의 문화가 형성될 수밖에 없었으며 지정학적 측면이 가장 중요시되었다. 근세기 러시아 역사에서 1차 세계대전, 볼셰비키 혁명, 러시아 내전, 스탈린 시대의 전체주의화 과정, 2차 세계대전 등 안보에 취약한 독특한 시대적 상황을 거치게 되었고 그 과정에서 군사안보 정책이 나름대로 발전되어 왔다. 그러한 유산이 안보 군사적으로 취약했던 1990년대에 이어 현재 러시아의 전쟁 수행 방식과 전략에도 적용되고, 이어지고 있다.

러시아의 대외 및 군사안보정책 결정에는 권위주의 체제에서 절대적 권력을 행사하고 있는 푸틴과 그의 측근, 특히 이너서클 측근들이 핵심적인 역할을 하고 다양한 분야의 소수 지배 엘리트들과 정치세력들의 견해가 반영된다. 이 과정에서 국내외 정세와 외교 및 군사안보 정책목표들이 고려되고 이를 바탕으로 국가이익을 최대화 내지 최적화할 수 있는 정책이 결정된다고 할 수 있다. 그리고 정책 결정과정에서 상수로 작용하고 있는 지리적·문화적·역사적 및 민족적 요인들과 함께 국내외적 요인들이 푸틴을 포함한 지배 엘리트들, 일반 국민들의 외교 및 군사안보정책의 정향과 목표에 큰 영향을 미치게 된다.

이러한 외교, 안보, 군사정책 결정에 영향을 미치는 요인과 관련해서는 러시아 국내외 전문가들과 학자들은 다양한 분석을 제기하고 있다. 그러나 대체적으로 국내외 요인으로

구분하는 데 러시아 국가정체성, 국가 목표, 리더와 관료들의 정향, 정치 문화 및 정치·경제·군사적 조건, 국제질서 환경 등으로 집약할 수 있다. 참고로 전문가들이 제시한 결정요인들을 구체적으로 정리하면 아래 [표-6]과 같다.

표-6 전문가별 ‘푸틴시대 러시아 외교·군사안보정책 결정요인’ 구분

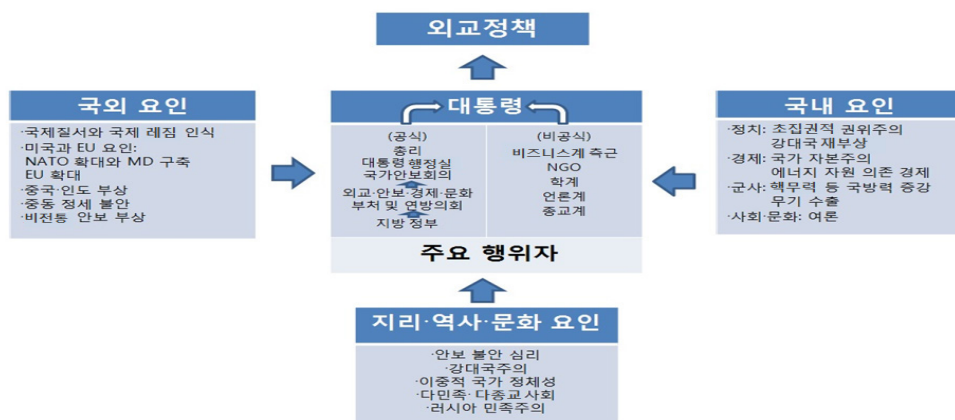
학자/전문가	주요 결정 요인	비고
Bobo Lo	• 국내 요인: 정책결정 환경, 정치문화, 정칭적 조건, 경제요인, 사회 세력 • 대외 요인: 러시아 세계관, 신흥주적 비전, 다극 질서 등 국제질서에 대한 러시아 정책 목표 • ‘러시아 외교정책의 푸틴화’ 강조	변화가 극심한 국제질서 상황 측면 고려
Giovanni Baldoni	절대적 리더, 관료의 지지, 국내 개혁, 외부 충격	푸틴 정부 하 외교정책 변화요인 분석 기증
Nikolas K. Gvosdef, Christopher Marsh	대통령, 총리, 외무장관 등 외교정책 결정 주요 정부 인사들의 역할과 정부, 비정부 기관들의 역할	
Robert H. Donaldson and Joseph L Nogee	국제체제의 양국체제로부터 변화, 러시아의 군사력 쇠퇴, 러시아의 명령경제로부터 시장경제로의 변화, 러시아의 세계경제로의 편입과 의존도 증가, 국내정치 미치 리더십 변화, 역사적 요인으로 팽창주의 지적	
Yuki Naruoka	푸틴, 국내 환경, 대외적 영향 등 3가지	외교정책 변화 요인으로 간주
Mark B. Leskoff	푸틴 집권	러시아에서의 반미주의 유래와 함의 분석
Roman Szporluk, Alla Kassianova, Igor Ivanov 등	러시아의 국가정체성	
Robert Nalbandov	푸틴의 집권과 그의 국내외 정세에 대한 정책 정향/정치 문화 중요성 강조	푸틴 요인 가장 중요시
Roger E. Kanet and Remi Piet	정치문화 관련 요소/이중 가장 중요한 요인은 ‘푸틴’	
Dmitri Trenin	푸틴의 인식	러시아와 서방 관계 악화 과정이

* 자료: 고재남, “러시아 외교정책결정의 요인과 행위자,” 국립외교원 「정책연구시리즈」 (2018-3), pp.4-9를 참조하여 작성.

이와 관련 일반적으로 외교 및 군사안보정책결정 요인으로는 지리·역사·문화적 요인, 국내요인, 국제적 요인으로 대별하고, 지리·역사·문화적 요인으로서의 안보불안 심리, 강대국 주의, 이중적 국가 정체성, 다민족·다종교 사회와 러시아 민족주의를 거론하고 있다. 국내적 요인으로서의 정치적 요인(체제전환과 정체성 및 정치·경제·사회적 혼란, 푸틴정부 등장과 권위주의 체제 확립), 경제적 요인, 군사안보적 요인 등을 들 수 있으며, 대외적 요인으로서의 현 국제질서와 국제레짐에 대한 인식, 미국과 EU요인, 중국·인도 부상과 이들의 유라시아 정책, 중동정세 불안 및 비전통 안보 부상 등을 들 수 있다.⁶⁶⁾ 그러나 역사적으로 러시아에서 군사안보 정책 결정의 핵심적인 요인은 지정학적 측면에서 국가를 증시한다는 것이다. 이를 현실적인 문제와 연계해서 보다 구체적으로 살펴보면 크게 보아 푸틴 리더십, 국가목표, 국가능력, 내각의 성격, 지배엘리트 구조 및 정책 방향, 대내외 정치경제사회 환경, 대외(외교, 안보, 국제체제)환경에 대한 인식 등을 들 수 있으며, 이중에서 푸틴 리더십과 국가목표 및 국가능력, 지배엘리트들의 정책 방향 등은 여전히 러시아 대외정책 결정의 중요요소로 작용하고 있다.

그러나 최근 푸틴 대통령의 권위주의 체제 성격이 더욱 강화되면서 푸틴 자신의 정책의지와 의사가 가장 중요한 대내외 정책 결정요인이 되고 있으며 특히 우크라이나 사태 이후 그러한 경향이 강화됨에 따라 대외정책에서의 경직성이 강화되고 있는 형국이다. 이러한 여러 요인과 이들 요인들 간 상호 관계를 다음과 같이 도식화할 수 있다.

표-7 러시아 외교안보정책 결정의 주요 요인과 행위자



* 자료: 고재남, “러시아 외교정책결정의 요인과 행위자,” 『정책연구시리즈』, (2018-3), p 9 참조.

66) 고재남, “러시아 외교정책결정의 요인과 행위자,” 『정책연구시리즈』 (2018-3).

나. 러시아 외교·군사안보 정책 기초

러시아는 국제사회에서 강대국으로서의 러시아 위상과 가치를 드높이고 러시아 국민의 위대성을 구현하는 데 외교 및 군사안보정책의 목표를 두고 있다. 그러기 위해서는 국가의 영속적 발전과 국제무대에서의 지위 강화에 필요한 우호적인 외교안보 환경을 조성하고 이를 뒷받침할 군사적 역량을 강화하는 것이 무엇보다 중요하다고 본다.

보다 구체적으로는 러시아 유럽지역의 안보적 취약을 보완하면서 동방 진출을 가속화하는 한편 국제문제에서 유엔의 지도적 역할과 유엔 평화유지활동 참여 확대, 다양한 형태의 다자외교 적극 참여 및 활용, 대량살상무기와 운반수단 확산 방지, 국제테러·마약 밀매·조직범죄·지역분쟁 차단 등 세계적 도전과 위협들에 대처해 나가는 것이다. 그리고 이에 필요한 군사력을 재건하고 이의 해외투사 역량을 강화해 나가는 것이다.

이러한 관점에서 러시아의 외교 및 군사안보 정책 기초는 다음과 같다.⁶⁷⁾ 먼저 대외정책적인 측면에서는 첫째, 실용적인 신전방위 강대국 노선 지속 견지이다. 우크라이나 사태와 이에 따른 서방의 압박 강화에 적극 대응한다는 차원에서라도 실용주의 추구, 러시아인으로서의 자긍심 고취, 국제적 위상 제고, 국익 극대화, 복리 증진 및 경제성장을 도모하는 ‘강대국 러시아 지향’의 대외정책 성향을 지속 추구해 나갈 것으로 보인다.

둘째, 국제질서 주도권 재편에 능동적으로 대응하고 주요국과의 협력 및 견제, 편승 전략을 혼재시켜 국익확대를 도모한다. 러시아는 2008년 글로벌 금융위기 발생 이후로 주요국간 국력과 세력권의 상대적 변화가 발생하고 이에 따른 세력전이 현상이 심화되고 있으며 자국의 크림반도 합병에 따른 신냉전 도래 가능성에 유의하고 있다. 이러한 국제환경의 특징하에 향후 미·중·러 3국이 새로운 지정학적 세력균형을 창출하는 세계질서 재편 가능성이 있다고 보고 이 과정에 조용하는 전략을 구사해 나갈 것으로 보인다.

셋째, 외교안보적으로 협력과 견제 그리고 편승 전략을 추구하는 가운데 상당기간 ‘서방에 대한 경계심 강화와 대결적 자세를 견지’한다. 푸틴 대통령은 ‘러시아는 강대국’이라는 자존심을 기저에 깔고 있는 가운데 내정문제에 대한 서방측의 비판을 자신의 정치적 입지와 연계시켜 민감하게 반응하고 있다. 즉 국민들의 지지를 확보하기 위해 국익 우선의 국가주의, 루스키 중심의 민족주의, 서방을 경계하고 의심하는 애국주의, 러시아의 문화적·문명적 고유성에 대한 자부심 등 러시아의 비서방적 대외정책성을 은근히 강조하고 있다. 따라서 서방과 WMD 확산 방지, 국제테러리즘 대처 등 전 지구적

67) 김정기, “최근 러시아의 동아시아 정세 인식과 전략적 입장,” 「중소연구」, 제40권 1호(2016년 봄), pp.285-287

사안에 대해서는 협력을 하지만, 러시아 대내 정치적 요소와 자존심을 건드리는 부문에 대해서는 대립각을 세워나가는 정책 성향을 나타낼 것이다.

넷째, 유라시아 중심 역할을 확대하는 ‘대(大)유라시아주의’(Grand Eurasia) 추구이다. 이 속에서 극동-시베리아 중시 정책을 강화해 나갈 것으로 보인다. 러시아는 지정학적으로 유라시아 국가임을 재인식하고, 유라시아 경제연합을 확대 발전시키고 이를 바탕으로 ‘대(大)유라시아 연합’ 창설 여건을 조성하는 데 주력할 것이다. 이와 함께 유라시아 거대 전략벨트 관점에서 동북아 및 한반도지역에 대한 관심을 높여 나갈 것이며, 중국의 일대일로(一帶一路)와의 연계를 도모해 나가고 있다.

다섯째, 유라시아권의 동서 전략적 균형 도모이다. 이를 위해서는 자국에 대한 미국의 ‘견제 네트워크’를 저지하면서 동북아 다자안보체제 구축을 추구할 것이다. 그리고 역내 경제공동체에 편입하는 한편 극동시베리아와 북극 개발 참여를 유도하는 정책을 지속 전개할 것으로 보인다. 이와 함께 세력균형의 유라시아 연대망 구축, 지경학적 협력과 투자 유인, 에너지 자원의 포괄적 정치 무기로의 활용 전략 등을 구사해 나갈 것으로 예상된다.

러시아는 이러한 대외전략 기초를 뒷받침하기 위해 군사적 역량 강화에 주력하고 있다. 이와 관련 군사안보 측면에서의 정책 기초는 다음과 같다.

첫째, 국방개혁의 성공적 추진이다. 즉 강대국 러시아를 위한 현대화된 강군을 육성하는 것이다. 미국 등 서방의 제재로 인한 경제적 어려움 속에서도 국방예산을 늘리고 군 개혁을 지속하고 있다. 푸틴 대통령은 집권 2기 후반부터 추진해온 재래식 전력 현대화와 첨단무기 개발, 핵전력 강화, 군 기동력 및 작전 역량 강화 등을 핵심으로 하는 군 개혁을 3기에 이어 4기 집권기에도 강력하게 추진하고 있다.

둘째, 대규모 전쟁보다는 소규모 국지전 개연성이 크다고 보고 즉각적인 대응능력을 강화하는 가운데 미국과 전략적 균형을 유지할 수 있는 핵전력을 갖추는 데 집중한다. 핵무기와 신형 첨단무기를 기반으로 미국의 글로벌 신속타격체제를 무력화시킬 수 있는 준비태세를 완비하고 무기 현대화와 실전 운용능력을 배양한다.

셋째, 군사전략을 보다 예방적이고 공세적인 개념을 바탕으로 구사하는 것이다. 강대국으로서의 러시아의 자존심과 정체성, 그리고 영토의 통합성이 위협을 받거나 손상될 경우 공세적으로 군사력을 전개하여 국익을 달성하는 것이다. 이와 함께 일부 잠재적 위협이 연방 전체를 와해시킬 수 있다는 관점에서 모든 위협의 초기 단계에서 군사적 수단을 선제적으로 활용하여 위협을 제거한다.

넷째, 국가방어체계의 통합성을 유지하고 미래의 전쟁 양상에 대비하는 군사전략과 작전개발에 집중한다. 미래전은 우주, 북극, 사이버 등 전쟁 공간 확대가 불가피하고 신기술이 적용된 첨단 정밀무기 개발과 사용이 보편화된다. 그리고 군사적·비군사적 수단이 통합적으로 사용되고 정규전과 정보전이 통합 운용되는 하이브리드 전쟁이라고 할 수 있다. 따라서 첨단 무기시스템 구축에 전력을 기울 것으로 보인다.

다섯째, 러시아의 국제적 영향력을 확대하고 잠재 적국인 미국과 NATO의 안보위협에 적극적으로 대응하기 위해 외국과의 합동 군사훈련을 하는 등 군사력의 해외전개와 해외 투사를 적극적으로 시행할 것으로 보인다.

러시아가 이러한 외교 및 군사안보 정책 기조를 추진해 나가기 위해서는 현실과 능력에 맞게, 그리고 시의성 있게 정책 결정이 이루어져야 한다. 더군다나 러시아는 군사력을 제외하고는 국력 면에서 점점 중국에도 뒤처지고 있다는 불안감이 내재해 있는 데다 미국과 유럽이 경제제재를 지속해 나가고 그 정도가 더 심화되어 것이라는 점에서 러시아 지도부의 정책 결정 행위와 그 향배는 그 무엇보다도 중요한 요소로 작용할 것이다.

2. 대내외 위협과 안보환경 변화에 대한 인식

대내외 위협인식은 외교 및 군사안보 정책의 출발점임과 동시 정책결정 요인이다. 그리고 이를 기반으로 군사력의 건설 및 운용이 이루어진다. 바로 실질적 또는 잠재적 안보위협이 군사정책을 비롯하여 러시아의 대내외 정책을 결정하게 되는 바탕이 된다. 따라서 러시아의 군사전략을 제대로 이해하기 위해서는 러시아의 대내외 위협인식을 파악하는 것이 무엇보다 중요하다.⁶⁸⁾ 그것은 대내외 위협인식에 따라 국가의 행동이 달라지기 때문이다. 이는 러시아 지도부가 위협을 어떻게 인식하느냐에 따라 군사안보 정책이 달라짐을 의미한다.

러시아 정부는 1990년대 엘친 집권시기부터 현재까지 군사독트린,⁶⁹⁾ 국가안보정책개

⁶⁸⁾ 위협의 정의와 관련 러시아 군사백과사전은 “군사위협이란 경쟁국가간의 격심한 대결상태로 특징되는 군사 정치적 상태를 말하며, 어느 일방이 현존하는 갈등을 해결하기 위하여 군사적 강제수단을 이용하거나 준비할 의도가 있는 상태”를 말한다고 규정하고 있다. Министерство Обороны РФ, *Военный Энциклопедический Словарь* (Москва: Военное Издательство, 2007), с. 743. 또한 러시아의 방어에 관한 법률(1995.3.5. 제정)에는 “위협은 개인·사회·국가의 핵심적 이익에 위협을 일으키는 조건과 사실들의 총합”으로 정의되어 있다. О безопасности: Сборник законодательных и нормативных документов (М.: Буквица, 1998), p. 38. 김규철, “러시아 군사전략 연구- 정체성, 지정학코드, 미래전 요소를 중심으로”, 정치학 박사학위 논문, 한국외국어대(2017.2)’, p. 11에서 재인용.

념,⁷⁰⁾ 대외정책개념,⁷¹⁾ 해양 전략 등을 수립하여 발표하고 이를 바탕으로 관련 정책을 추진해 왔다. 이러한 정부 발표 문건에 군사적 위협 등 대내외 위협 요소와 안보상황의 변화 등을 명문화하였고, 이에 대응하는 정책 방향과 전략적 고려사항 등을 제시하고 있다. 그리고 국내외 상황 변화에 맞추어 그 내용을 수정하여 공포하고 추진해 나간다.

2014년 군사독트린에 명문화된 대내외 위협은 러시아의 자존과 정체성, 지정학적 압박, 미래 전략적 균형 위협 등의 관점에서 구분하고 있다. 먼저 자존과 정체성의 측면에서는 러시아 주권과 정치적 독립 위협, 외국의 정보활동 강화, 외국 조직과 특수부대들의 러시아에 적대적인 전복활동, 타국의 러시아 영토 할양 요구, 내정 개입, 비합법적 무장부대의 창설·훈련과 인접지역 활동, 헌법질서·주권·영토보전·국가기능·애국심 침해 등 국내 안정 위협 부문을 다루고 있다. 지정학코드 면에서는 NATO의 무력 강화와 인프라 확대 등 존재 또는 확대 행동보다 NATO 전력의 강화를 강조했다. 또한, 주변국가 간 긴장 및 영토 갈등, 분리주의 증가, 테러집단의 WMD 사용을 위협으로 인식했다. 미래전 측면에서는 미국의 MD, 우주공간 무기화, 정밀무기의 전개를 위협으로 인식하고 있다.

표-8 러시아의 대내외 위협인식 (2014년 군사독트린)

구분	대내외 위협 인식
주권, 정치적 독립, 영토보전을 침해할 목적의 정보활동	• NATO 무력강화, 지구적 기능 수행, 인프라 확대 • 러 주변 국가 간 긴장, 영토적 갈등, 분리·극단주의 증가 • 일부 국가 및 지역 상황의 불안정, 세계 및 지역안정 침해 • 대러 정치군사적 압력을 위해 러 인근 국가에 외국군 전개 • 러시아 인근지역에서 UN 헌장을 위배하는 군사력 사용 • 러시아와 동맹국 인근 국가에 무장분쟁 근원 존재 및 확대 • 극단주의와 테러집단의 WMD 사용, 초국가적 조직범죄 등 • 주변 국가에서 합법적 정권을 전복하여 러 국익 위협

69) Военная доктрина Российской Федерации, (утверждена Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014г, № Пр-2976), <http://www.scrf.gov.ru/security/military/document129/>(검색일: 2018.09.17.) 군사독트린은 1993년 11월 2일 발표 이후 2004년, 2010년, 2014년 수정되어 발표

70) Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, (утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. N 683), <http://www.scrf.gov.ru/security/docs/document133/> (검색일: 2018.09.17.).

71) Концепция внешней политики Российской Федерации, Утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 ноября 2016 г. <http://www.scrf.gov.ru/security/international/document25/>(검색일: 2018.09.17). 대외정책개념은 2000년 이래로 2008년, 2013년, 2016년 등 4회 발표되었다,

구분	대내외 위협 인식
러시아 핵무기, 국가 및 군사통제 기능 방해 활동	• 미국 MD구축, 우주 공간의 군사화, 정밀무기 전개 • 대량살상무기, 미사일 및 미사일기술 확산 • 일부 국가들의 국제조약 위반 및 미준수 • 국제관계의 급격한 긴장과 군사력 사용을 위한 여건 조성 • 러시아 인접지역에서 훈련 및 군사력 시위 • 일부국가들이 동원 및 전시조건 하 군사활동

전체적으로 러시아는 러시아를 둘러싼 정치적 불안정이 서방 국가들에 의한 위험한 행동 때문이라고 인식하고 있다. 이를 테면 ‘군사적 위협’에 이르기 전 단계라고 할 수 있는 위협스런 단계가 바로 서방의 NATO 강화, 러시아 근린 지역에 반러시아 정권 수립 추구, 국내 애국적 전통 훼손하는 선전 활동 전개를 거론하고 있다. 즉 서방이 안보환경을 불안정화 시키고 있다고 여기고 있는 것이다.

3. AI(인공지능) 시대 러시아의 주요 안보 현안

러시아는 앞에서 살펴보았듯이 나토의 동진, 색깔혁명의 확산, 테러리즘과 분리주의 등에 대한 안보위협을 여전히 느끼고 있으며, 글로벌 MD 구축, 이란 핵협상 문제, 시리아 내전, 베네주엘라 정국 위기, INF 폐기 등 기존의 안보 현안도 그대로 남아있는 상태이다. 유라시아와 동북아를 잇는 군사 전략적 틀의 측면에서 러시아는 미일 동맹의 강화에 대한 대응 차원에서 중국과의 전략적 동반자관계를 심화 발전시켜 나가고 있다. 나름대로의 전략적 균형을 취하려는 것으로 이해된다.

다른 한편으로 러시아는 여타 주요국과 마찬가지로 4차 산업혁명의 도래에 따른 파급 영향과 군사적 함의를 염두에 두고 국가발전 전략을 도모해 나가고 있다. 이는 2018년 3월 1일 푸틴 대통령의 연례교서와 취임식 연설, 그리고 2019년 2월 20일 행한 연례교서에 잘 나타나 있다. 경제안보와 관련해 푸틴 대통령은 2021년 3% 경제성장률을 달성하는 것을 목표로 내세웠으며, 경제 시스템의 문제 해결을 강조하면서 새로운 기술과 디지털화에 기반한 노동생산성의 빠른 성장, 비즈니스 환경과 국가관할권의 질 향상, 2020년 6~7% 투자 증가, 경제발전과 인프라 제약 제거, 현대 인력훈련 및 강력한 과학기술 토대를 마련할 것임을 밝혔다. 또한 디지털 플랫폼 창출과 2021년을 기점으로 정부 규제 체제를 전면적으로 개편할 것임도 천명하였다. 과학, 기술, 교육의 중요성을 인식하고 국가적 차원에서 미래를 대비하고 있는 것이다.⁷²⁾

푸틴정부는 제4차 산업혁명 도래에 따른 미래 국가발전 전략을 실천에 옮기는 과정에서 다음과 같은 안보 현안도 함께 다뤄야 하는 상황에 놓여 있다.

무엇보다 글로벌 안보환경 변화에 따른 러시아의 전략적 위상과 군사 강국의 면모를 유지해 나가는 것이 제일 중요하다. 러시아로서는 동북아 4강의 군사력을 염두에 두면서 역내 전략적 균형자로서의 위상 정립과 역할 제고에 신경을 써야만 한다.

둘째, 군비증강과 군사력 강화에 진력하는 한편 군 현대화 계획을 성공적으로 추진해 효율성을 높이는 작업도 안보 현안 중의 하나이다. 이에는 인구감소에 따른 국방 부문에서의 부정적 여파를 해결 및 방위산업의 육성 문제도 포함된다.⁷³⁾

셋째, 4차 산업혁명 시대의 도래와 함께 미래전에 대비하는 것이다. 미래전은 첨단 정보전과 네트워크 중심전이 될 것이다. 이에 미, 일, 중, 러 주요국들은 군사력 증강과 더불어 로봇, 자율시스템, 소형화, 빅데이터, 무인화 등 새로운 신기술 적용을 시도하고 있다.⁷⁴⁾ 러시아가 추진하고 있는 군 개혁 방향도 이에 보다 초점을 둘 것으로 보인다. 이전 보다 군 개혁을 성공적으로 계속 추진해 나가는 것이 중요하게 되었다. 러시아로서는 이미 효과적으로 선보인 하이브리드전(hybrid warfare)의 경험을⁷⁵⁾ 가꾸어 가면서, 우주전, 사이버전, 네트워크 중심전에 대한 대응책도 강구해 나갈 것이다.

아울러 푸틴 대통령이 2018년 3월 연례교서에서 선보인 신무기 개발에도 적극 나설 것이다. 이 또한 새로운 군사 현안으로 부각되고 있는 것이다. 향후 전쟁 판도를 바꿀 무기에 대한 개발 및 대비가 중요하게 되었다. 이를테면 레이저와 레일건, 전자기펄스(EMP) 무기 등 초정밀 타격을 특징으로 하는 미래형 무기의 도입은 전쟁의 전개 방식도 다르게 할 것으로 전망되기 때문이다.⁷⁶⁾

72) 서동주, “푸틴 대통령 2019년 연례교서(2.20)의 정책적 함의,” 『이슈브리프』, 통권 208호(2019.2.28.), pp.2-3.

73) 러시아 군개혁에 대한 구체적인 연구는 우평균, “러시아의 국방개혁: 성과와 시사점,” 중소연구, 제40권 제2호(2016 여름), pp.121-162.; 김정기, “러시아의 전면적 군개혁: 현황과 전망,” 전략연구, 통권 제53호(2011.11), pp.113-151.; 김경순, “러시아 군개혁의 동향과 전망: 2008년 군개혁을 중심으로,” 국제관계연구, 제17권 제1호(2012), pp.147-177.

74) 미국과 영국 등 선진국들의 지휘통제·통신, 감시정찰체계, 타격체계, 무인분야 등 국방과학기술 개발 동향에 대한 자세한 내용은 김찬수, “선진국 및 국내 국방과학기술 개발 동향,” 『과학기술정책』, 제27권 제11호(2017년 11월) pp. 25-30 참조.

75) 김경순, “러시아의 하이브리드전 - 우크라이나사태를 중심으로-,” 『한국군사』, (4)(2018.12), pp.63-95.; 나호선, “러시아의 하이브리드전에 대한 NATO의 대응 전략,” 국제문제연구소 『미래전 연구센터 위킹페이퍼』, No.4(2019.7.10.), pp.1-36.

76) 드론 잡는 레이저, ‘꿈의 병기’ 레일건, ‘스마트 무기 킬러’ 전자기펄스(EMP) 등에 대한 자세한

이밖에 시급한 과제로 떠오르고 있는 것은 8월 2일 INF 조약의 폐기에 따른 대응과 파장이다. 또한 신전략무기감축협정(New START)이 2021년 만료될 예정인 가운데 앞으로 미러 간 새로운 핵무기 감축 협정을 위한 협상 문제도 주요 안보 현안으로 부각될 것이다. 미국 존 하이틴 미 전략사령관은 미 상원 무기위원회에 출석해 “러시아는 새로운 핵무기와 핵전력 무인 잠수함, 크루즈 미사일, 극초음파 핵무기 등을 개발하고 있으며, 기존 뉴스타트 조약의 적용을 받지 않으려 한다”고 발언한 바 있어,⁷⁷⁾ 앞으로 미러 간 New START 연장 협상이 쉽지 않을 것임을 예고해 주었다.

IV. 푸틴정부의 전략적 입장과 대응 동향

1. 푸틴정부의 군사안보정책 결정 구조와 실행

가. 군사안보정책 결정구조와 과정

러시아의 지배 엘리트들은 국가라는 피라미드의 상층부에 위치하여 기본적으로 전략적인 권력자원을 관리하고 국가적인 차원의 정책결정을 행한다. 이들 지배엘리트들은 구체적으로는 최고 지도부, 정부, 연방의회, 연방구성주체(지방정부)의 지도부, 또한 재력을 이용하여 막대한 영향력을 발휘하는 재계 실력자들을 가리키며, 대외정책 결정이 이들의 범주에서 이루어진다. 이런 지배 엘리트들의 최정점에는 푸틴 대통령이 자리하고 있고 러시아 대외정책결정에 직간접적으로 관여한다. 방법과 절차에서 차이는 있지만 실제 러시아에서 국가이익 정립과 목표 및 전략에 관한 구상 등 외교 및 군사안보정책결정 과정에서의 구심점은 대통령이다.

그렇다고 해서 러시아 외교 및 군사안보 정책의 모든 문제들을 최고 지도부가 결정하는 것은 아니다. 대통령 이외 외교 및 군사안보정책 결정 주요 행위자는 외교부, 국방부, 해외정보부와 연방보안부,⁷⁸⁾ 총리실,⁷⁹⁾ 상하원, 전문가 집단 등이다. 여기에서 대통령행

내용은 이용성, “[이슈분석] 미래 첨단무기,” 『Economy Chosun』, 199호(2017.5.8) 참조.

77) 『동아일보』, 2019. 3. 6.

78) <http://svr.gov.ru/>, <http://www.fsb.ru/fsb/structure.htm>(검색일 2019.8.12.)

79) 총리는 헌법상 외교·안보·정보부서의 장을 지휘·감독하지는 않지만 대통령과 면담, 국무회의, 국가안보회의, 외교·안보군사·정보 장관회의, 비공식 다자회의 등의 참석을 통해 주요 외교 및 군사안보 정책결정에 영향력을 행사한다. Nikolas K. Gvosdev & Christopher Marsh, *Russian Foreign*

정실⁸⁰⁾과 안보회의⁸¹⁾가 대통령을 보좌하며 정부 내외(内外)의 전문가들로 구성된 자문 회의를 둔다. 외교정책 결정에 영향을 미치는 유명 대학과 주요 국제 및 민간 연구소로서 는 모스크바 국립대학(MSU), 모스크바 국제관계 대학(MGIMO)과 외교부 산하 외교아카데미⁸²⁾, 세계경제 및 국제관계 연구소(IMEMO), 전략연구소(RISS), 발다이트론클럽, 국제문제위원회(RIAC) 등을 들 수 있으며, 저명 학자 및 전문가들이 집중되어 있다. 또한 안보회의에 설치된 ‘학자평의회’는 중요한 정책채널로 기능하고 있다. 지도부의 관심을 받는 이슈와 관련된 정책 결정은 상당히 집중적인 방식으로 이루어진다. 실제 러시아 지도부가 외교정책의 기본방향을 설정하고 중요한 전략적 이슈에 대해서는 관심을 집중하지만 일상적으로 모든 이슈에 대해 결정을 내리는 것은 아니다. 어느 나라나 거의 유사하다. 러시아의 경우 지도부의 관심사항은 외교·군사안보정책의 노선·전략·방침 설정, 주요 강대국에 대한 정책이나 북핵 등 민감한 이슈 및 국가와 관련된 정책, 다른 국가와 연관된 군사작전, 그리고 외교업무와 관련된 중요한 인사 등이 될 것이다. 나머지 일상적인 이슈나 기술적 이슈에 대해서는 외무부 등 관료기구에 의해 결정이 이루어지게 된다. 이와 관련 러시아 지도부와 관료조직 간의 상호작용과 연계가 긴밀하게 이루어진다.

특히 군사안보정책과 관련해서는 지도부가 국민적 여론이나 군사교리에 입각한 군부 의견을 종합하여 안보위협을 설정하는 등 정책을 결정한다. 각종 안보위협은 러시아의 안보문서에 명시되어 있다. 대외정책 개념이나 군사독트린 등 안보문서의 작성에 참여하는 지도부는 내부적 논의를 거쳐 합의를 도출하고 정책을 결정하게 된다. 러시아의 대표적인 안보문서인 국가안보전략이나 군사독트린의 작성에 있어서 총괄적인 조정과 작성 책임은 안보회의에 주어지고 있다. 군사전략과 직접 관련된 군사독트린의 작성 시에는

Policy: Interests, Vectors, and Sectors (Washington, D.C.: Sage, 2014), p. 29.

80) <http://kremlin.ru/structure/administration>(검색일 2019.8.14.); 대통령행정실내 외교정책 핵심부서는 ‘대통령외교정책부’이며, 또한 행정실내에는 대통령 외교안보담당 보좌관과 고문이 있으며, 이들이 외교정책 결정과정에서 1차적인 역할을 수행한다고 할 수 있다. <http://kremlin.ru/structure/administration>(검색일 2019.8.14.)

81) 안보회의는 헌법(제83조 7항 : 러시아연방 안전보장회의를 구성하고 주재한다. 이 회의의 지위는 연방 법률로 정한다)에 따라 대통령이 구성하고 주재하는 헌법 기구이다. 1992년 4월 엘친 대통령 당시 창설되어 오늘에 이른다. www.scrf.ru

82) 모스크바국제관계대학(MGIMO)과 외교 아카데미는 외교관을 양성하거나 외교관 재교육에 참여하면서 외교정책결정과 실행에 필요한 역량을 키워주는 역할을 하고 있으며, 대외정책 결정과정에 영향을 미치고 있다.

국방장관과 안보회의 서기가 중심적 역할을 수행하며 최종적인 결재는 대통령이 한다. 러시아의 안보정책은 안보의 성격이나 위협의 내용에 대한 정의를 누가 수행하는가에 따라 정책의 내용이 달라진다.

러시아 국방부는 소련방 시기 국방부가 소련 대외 및 군사안보정책결정의 주요 행위자였던 것처럼 현재 외교 및 군사안보 정책결정 과정에서 주요 역할을 수행하고 있다. 러시아 국방부도 국가안보 개념과 군사독트린 등에 규정된 것처럼 정책결정 과정에서 고려해야할 주요 대상이 되고 있다. 국방과 외교는 별개의 사안이 아니라 밀접하게 연관되어 있다는 의미이다. 구체적으로 보면 NATO의 동진 및 기능 확장에 대한 반대, 미국의 미사일방어계획에 대한 비판, 우크라이나 크림반도 병합, 시리아 군사개입, 미국의 INF 조약 폐기에 따른 대응 조치 등은 국방부가 러시아 외교정책 결정과정에 미칠 수 있는 현안이라 하겠다. 러시아 국방부는 현재 무기 현대화 계획과 함께 자국 군 전력의 해외 투사 역량을 배가하기 위한 군 전력 강화에 집중하고 있다. 이것은 ‘강대국 러시아’라는 국가목표를 달성하기 위한 한 축으로서, 대외정책 목표 및 전략과도 긴밀하게 연계되어 있다. 이 과정에서 러시아 국방부는 군사안보 정책에 미칠 영향을 고려하여 외교정책 결정 과정에 관여할 수밖에 없다. 역으로 국방부도 국방정책을 결정하거나 시행할 경우 대외적인 상황을 고려하지 않을 수 없으며, 이 경우 외교부도 국방은 물론 방산 분야 정책과 전략에 영향을 미치게 된다.⁸³⁾

다음으로 대외 및 군사안보 정책 결정 과정을 살펴보자. 대외 및 군사안보 정책 결정 과정은 한마디로 어떠한 기구와 행위자들이 어떠한 관계 속에서 대외 및 군사안보 정책을 결정하고 집행하는지를 살펴보는 것을 의미한다. 러시아의 주요 대내외정책, 군사안보 정책들이 어떻게 결정되는가에 대해 검토하기 위해서는 두 가지 측면에서 접근해야 하며 이 두 가지 측면이 서로 복합적으로 작용하는 현상을 살펴봐야 가능하다. 그중 하나가 앞에서 기술한 러시아의 외교 및 군사안보 정책 결정 구조(조직 및 주요 행위자)로서 군사안보정책 결정 과정을 이해하는 기본적인 틀이라고 할 수 있다. 다시 말하면 어떤 조직과 인물들이 중심을 이루고 결정 과정에서 누구의 영향력이 좀 더 지배적이나 하는가를 살펴보는 것이다. 다른 하나는 외교 및 군사안보 정책 결정 과정을 어떻게 정형화하는가가 관건이라 할 수 있다. 즉 러시아의 일반화된 외교 및 군사안보 정책 결정 메커니즘을 모색하는 것이 필요하다.

⁸³⁾ <https://structure.mil.ru/mission/credentials.htm>(검색일 2019.8.13.)

사실 러시아에서 정책 결정은 공식적인 체계를 거치는 것 이외에 지배 엘리트들의 비공식적인 측면도 일부 중요하게 작용하게 된다. 이러한 점을 고려하면 러시아의 외교 및 군사안보정책 결정 과정은 앞에서 기술한 공식적인 결정 구조(조직과 주요 행위자)와 이 결정 구조의 이면적 요소들이 서로 긴밀하게 연계되고 복합적으로 작용하면서 진행된다고 할 수 있다.

러시아 대통령은 대통령행정실과 안보회의 등의 자문기구를 통해 결정에 필요한 관련 정보를 받아서 판단하고 결정하는 데 당면한 국내외 정세 및 중·장기적 외교정책의 목표를 고려하면서 국익 제고 및 확보에 가장 적합한 정책 방향을 모색하게 된다. 이 과정에서 안보회의는 헌법기구로서 대통령이 주재하고 주요 외교안보부문 수장들이 모인다는 점에서 외교안보정책 결정의 매개 역할을 하게 된다. 푸틴 대통령은 매주 안보회의 상임위원들과 실무회의를 개최하여 당면 주요 현안을 논의하고 결정한다. 그리고 에너지 정책, 우주 정책 등 중장기적으로 시행하는 미래 전략에 관한 안건들은 전체 회원들이 참여하는 확대 안보회의를 통해 논의하고 결정한다. 이러한 외교 및 군사안보 정책 결정은 선제적(preemptive)·예방적(proactive)일 수도 있지만 방어적(defensive)·대응적(reactive) 차원에서 이루어질 수도 있다. 안보회의에서 이러한 논의가 이루어지기까지는 대통령 행정실과 안보회의 소관 위원, 그리고 관계 부처에서 전문가들의 의견을 듣고 반영한다. 전문가들은 전략 싱크 탱크로서 나름의 문제 해결 방안을 제시한다.

이러한 공식적인 결정 과정에서 영향을 미치는 조직과 주요 행위자는 표면상 국방부, 외교부 등 소관 부처와 책임자들이나 보다 실권을 보유한 인사들은 바로 국가안보회의 상임위원들이다. 물론 비상임위원들도 나름 영향을 미치게 된다. 그러나 상임위원 회의에서 상임위원들의 의견은 사전에 대통령 행정실장이나 안보회의 서기를 통해 조율되어 제시되나 대통령의 생각에 영향을 미치는 것은 사실이다. 특히 상임위원 중에서도 바니노(ВАЙНО Антон Эдуардович) 대통령행정실장과 파트루셰프(ПАТРУШЕВ Николай Платонович) 안보회의 서기는 모든 안건을 조율하고 상정해야 하는 위치라는 점에서, 그리고 세르게이 이바노프(ИВАНОВ Сергей Борисович) 자연보호·환경·수송 문제 대통령 특별대표의 경우는 직책상으로는 안보회의 상임위원이 되기 어려우나 푸틴 대통령을 뒷받침하는 실로비키 세력의 원로이고 푸틴의 과거 동료이자 친구라는 점에서 영향력이 크다고 할 수 있다. 총리, 상하원 의장, 국방부장관, 외교부장관 등 나머지 상임위원들은 직책상 영향력을 가질 수밖에 없다.

다른 한편으로 이러한 공식적인 결정 과정과 함께 보이지 않는 비공식적 결정요소로

작용하는 과정을 살펴볼 필요가 있다. 공식적인 과정을 거치는 와중에 이면에서는 푸틴의 이너서클에 속해 있는 정재계 및 실로비키 측근들의 견해도 은연중에 반영된다. 푸틴 대통령은 2000년대 집권 초기 정책결정 시스템을 정비하였다. 매주 월요일(각료회의 성격)과 토요일(안보회의 성격)에 이너서클에 속한 측근을 포함시킨 회의를 크렘린에서 개최하였으며, 주중에는 이너서클 멤버 중 메드베데프, 세르게이 이바노프 등 2명의 최측근(고정 멤버)과 여타 측근들 일부가 참여하는 ‘비공식 회의’를 개최하였다.⁸⁴⁾ 월요일과 토요일 회의는 일종의 공식 회의였다. 이를 통해 안보회의와 대통령 행정실이 공식적 정책결정 과정에 큰 역할을 하는 기구로 부상하게 되었고 현재와 같은 정책결정 시스템이 정비되었다. 이와 함께 최소의 이너서클 측근만이 참석하는 비공식 회의는 물밑에서 정책 방향의 흐름을 선도함으로써 러시아가 안정을 찾았고 푸틴 정권의 권위 확립과 안정 구축에 기여 하였다.

나. 특징과 군사안보정책 실행

이상에서 살펴본 대로 러시아의 외교 및 군사안보 정책 결정 과정은 다음과 같은 양상을 나타낸다. 우선 푸틴 대통령이 최종결정권자로서 절대적인 권한을 가진다. 결정에는 푸틴 대통령의 인식이나 정향, 본인이 생각하고 있는 국가적 소명 의식이 절대적으로 작용하기 때문에 푸틴의 견해를 중심으로 논의가 이루어진다. 두 번째는 공식적으로 연방 안보회의라는 헌법 기구를 통해 결정되는 구조가 확립되어 있으며 대통령행정실이 핵심 매개체 역할을 수행한다. 세 번째는 공식적인 결정 과정과 함께 푸틴 대통령의 이너서클 측근세력 영향력이 작용하고 있다. 네 번째는 대외정책개념, 국가안보개념, 군사독트린 등 국가의 대내외적 상황과 국가목표를 고려하여 전략을 수립하고 문서화하며 이를 지침으로 삼아 외교 및 군사안보 현안에 대응한다. 그리고 국내외 정세 변화나 국가전략 목표 수정 등 여건 변화에 맞추어 이러한 전략문서를 수정한다. 이는 러시아의 정책 결정이 선제적(preemptive)·예방적(proactive) 내지는 방어적(defensive)·대응적(reactive) 차원에서 이루어지고 있음을 의미한다.

이러한 관점에서 보면 러시아의 외교 및 군사안보정책 결정 과정과 구조에는 다음과

⁸⁴⁾ Olga Kryshstanovskaya & Stephen White, “Inside the Putin Court: A Research Note,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 57, No. 7(November 2005), pp. 1065-1075. 월요일, 토요일, 주중 회의 등 3개 회의에 모두 참석하는 측근은 메드베데프, 이바노프 국방장관 2명이고 토요일 회의에는 상기 2명과 대통령행정실장, 연방보안부장, 안보회의 서기, 내무장관, 외교장관, 행정부실장, 검찰총장 7명 등 9명이 참석하였으며, 월요일 회의에는 상기 9명과 각료 일부를 포함하여 각료의 반수 이하가 참여하였다.

같은 몇 가지 특징이 묻어난다. 우선 러시아는 강력한 권위주의 체제이고 관료들은 물론 일반 시민들 대다수가 이러한 권위주의 행태에 젖어 있으며, 이들이 이에 순응하고 있다는 점들이 대외정책이나 군사안보정책을 결정하는 과정에 크게 작용하고 있다고 할 수 있다. 러시아는 절차적으로는 민주주의가 확립되어 있다. 그러나 대의제도가 제대로 발달한 미국이나 유럽국가들과는 다른 차별성을 보인다. 지도자와 그의 이너서클 측근과 추종 세력들의 영향력이 절대적이라고 할 있다.

두 번째 특징은 미국 등 서방과는 달리 외교 및 군사안보정책 결정 과정에서 의회의 존재감과 기여도 현저히 낮고 전담 부처들의 역할이 일상적인 외교 및 국방 업무수행에 그치고 있다는 점이다. 연방의회가 주도적으로 외교 및 군사안보 현안을 다루거나 행정부를 리드하기 보다는 대통령의 의중을 쫓아 지지하는 모양새를 취하거나 지지 결의문을 채택하는 정도의 수준에 그치고 있다. 대외정책 결정 과정에서 상하원 의장과 외교 및 국방부 장관이 안보회의 상임위원으로 참여하나 대통령행정실과 안보회의 역할을 넘어서지 못하고 있다.

세 번째는 군사안보 정책은 일반적으로 외부적 요인(독립변수, 외부 위협)에 대한 내부적 요인(매개변수, 여론 및 언론, 전문가 등)들의 반응에 의해 결정(종속변수, 중재역할 수행자)되고 있으나 러시아에서는 이러한 내부적 요인인 여론(사회적 합의)과 군부, 산업, 언론, 전문가 집단 등의 역할이 미약하다는 점이다. 앞에서 언급한 대로 대통령의 생각이 절대적일 수밖에 없는 구조이기 때문이다.

네 번째는 푸틴의 권위주의적 체제가 강화됨에 따라 대외정책 결정 과정에 유연성이 떨어지고 폐쇄성을 지니게 되었다는 점이다. 자유로운 정보의 흐름을 안보저해 요인으로 인식하면서 사회통제에 대한 유혹이 강해지고 있고 정당이 사실상 제 기능을 하지 못하고 있다.

다섯 번째는 러시아는 외교 및 군사안보정책 결정 과정에서 주권과 국가이익, 그리고 이에 대한 위협 상황을 가장 큰 요인으로 간주하고 있으며, 미국에 대한 강한 적대 의식과 중국에 뒤처지고 있다는 초조감이 지배하고 있다는 점이다. 즉 러시아는 국제무대에서 자국의 정치적, 경제적 및 군사적 영향력을 강화하는 데 집중하고 있다.

2010년대 들어 이러한 푸틴 정권의 외교 및 군사안보정책 결정 과정에서 주목할 것은 외교력과 군사력 운용을 공세적으로 전개하고 있다는 점이다. 특히 러시아의 정체성이나 지정학적 차원과 관련된 국가 위상과 안위, 국익 등과 관련되는 사안에 대해서는 더욱 그러하다. 앞에서 고찰한 러시아 정부의 군사안보정책 결정 구조는 푸틴 대통령을 비롯한 러시아 지도부의 생각이 매우 중요하다는 것을 나타낸다. 이들은 러시아가 명실상부한

강대국으로 부상하기 위해서는 국제사회의 현안에 적극적으로 개입하고 이를 통해 국제적 위상을 강화하는 한편 대내외 안보 상황 변화에 군사적인 수단을 포함하여 대응해 나가야 한다는 것을 공공연하게 거론하고 있다.

이와 관련 실제적 행동으로 나타난 것 중의 하나가 군사력의 해외투사이다. 즉 러시아 군대의 해외에서의 전개이다. 러시아 군사 doktrina는 러시아 연방의회의 사전 동의 없이도 안보위협에 대한 대응수단으로 자국의 이익 및 재외동포의 안전을 위해 러시아 군사력의 국외 전개를 공식화하고 있다.⁸⁵⁾

그것은 2014년 3월 크림반도 병합과 우크라이나 동부지역 내전 사태의 과정과 2015년 시리아 내전의 무력개입으로 현실화되었다. 크림반도 병합과 연이은 우크라이나 동부 사태 발발 과정에서 러시아 특수 군의 은밀한 투입과 관련 지역의 장악, 그리고 시리아 내전에서의 러시아군 투입과 성공적인 작전 전개는 비우호적인 국제환경에서 러시아가 국제적 위상을 제고시키고 국제적 영향력을 강화하는 계기가 되었다. 물론 크림 사태와 관련 미국과 유럽의 경제제재로 경제적 어려움을 겪고 있고 시리아 내전 개입으로 경제적 비용 소모가 상당했으나, 푸틴 대통령과 러시아 지도부가 추구하고 있는 강대국으로서의 위상을 여실히 과시하였다는 점에서 러시아 푸틴 정권이 외교·군사안보 정책을 공세적으로 전환하는 결정을 한 것은 나름대로 성공을 거두었다고 할 수 있다. 문제는 ‘2020-무장 계획’에 따라 재래식 전력과 핵전력 현대화가 차질없이 진행되고 이를 바탕으로 국외에서의 공세적인 군사력 운용이 계속되어 갈 것이며, 근원이 어디에 있든 강대국들의 첨단 전략무기 개발과 배치 등 군비경쟁이 가속화되어 갈 것이라는 점이다.

2. 국가전략 목표와 제4차 산업혁명 추진 전략

러시아는 푸틴 대통령은 2018년 3월 18일 치러진 대선에 76.7%의 지지를 얻어 재선되었으며, 2024년까지 집권 4기를 이끌어 가고 있다. 5월 7일 취임하자마자 ‘2024년까지 국가발전 목표 및 전략적 과제’라는 행정명령에 서명하고, 향후 국정운영 방향과 미래 비전을 제시하였다.⁸⁶⁾ 이에 6년 이내에 러시아를 세계 5대 경제 강국으로 발전시

85) “Военная доктрина Российской Федерации,” 05. 02. 2010 года, <https://rg.ru/2010/02/10/doktrina-dok.html>. (검색일: 2019. 9. 10).

86) Президент подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (7 мая 2018 года);

키고, 빈곤 수준을 1/2로 축소시키는 한편 1인당 GDP를 1.5배 상승시키겠다는 내용을 담고 있다.

현재 러시아는 크림반도 병합에 따른 서방측의 대러 제재가 지속되는 있는 상황하에서 경제침체를 극복해 나가는 것이 중요하다.⁸⁷⁾ 이를 극복하기 위해 수입대체산업의 육성, 경제특구의 신설 운영 등 대내 경제 활성화와 외국인 투자 유치를 위해 노력하고 있다.

이미 푸틴 대통령은 연례교서를 통해 4차 산업과 연계된 인공지능(AI), 빅 데이터, 사물 인터넷 및 로봇과 같은 분야에 혁신이 필요하다는 점을 강조하였다. 또한 디지털 경제 인프라 개발을 위한 마스터 플랜 채택, 초고속 인터넷에 대한 보편적 접근과 5G 통신 네트워크 사용, 국가우주센터 설립을 비롯해 원자력, 유전자, 인공지능 등 선진과학 인프라 개발을 가속화해 나갈 것임도 밝혔다.⁸⁸⁾ 최고 지도자로서 앞으로 4차 산업혁명에 대한 대응이 얼마나 중요한지 그 인식의 일단을 보여주었다.

푸틴 집권 4기에 들어와 러시아는 4차 산업에 관심을 집중하고 있으며, 스마트 팩처링과 ITC 기술 산업에 관심을 두고 국가 차원에서 프로그램을 추진하고 있다.⁸⁹⁾ 디지털 경제와 지역 발전, 혁신도시를 공간적 배경으로 검색엔진 얀덱스(Yandex), 메일 토털 mail.ru 등 스타트업, 벤터기업들의 성공 사례를 창출하고 있다. 인공지능 시대 4차 산업혁명에 대비해 나가고 있는 것이다. 일례로 푸틴정부는 2015년에 '2035 국가기술이니셔티브(NTI) 프로그램을 수립하는 등 미래의 로드맵 구축한 바 있다.⁹⁰⁾ 이에 따른 대표적인 산업 기술 로드맵은 무인항공기 시스템, 에너지 분야의 스마트시스템과 소프트웨어, 무인 운송시스템, 해양 스마트 시스템, 의료와 의약품, 스마트 식품산업, 고급 보안 기술과 모바일 앱 개발 등의 내용을 담고 있다.

이밖에도 푸틴정부는 스마트팩토리, 디지털 매뉴팩처링의 관점에서 첨단 과학기술 중심의 제조업 육성 정책을 적극 수용하면서 이러한 디지털 경제 기반을 조성하기 위해

<http://kremlin.ru/acts/news/57425> (검색일: 2019.9.20).

87) 2014년 3월 크림반도 병합 이후 러시아의 연평균 경제성장률은 IMF 발표 기준으로 2015년 -2.5%, 2016년 -0.2%를 기록하였다가, 2017년부터는 1.5%, 2018년 1.7% 등 점차 회복되는 상태를 보이고 있다.

88) 서동주, “푸틴 대통령 2019년 연례교서(2.20)의 정책적 함의,” p.3.

89) 김선래, “4차 산업혁명, 러시아와 한국의 협력 로드맵,” 『Russia-Eurasia FOCUS』, 제504호(2018년 11월 26일).

90) 러시아 국가기술혁신[National Technology Initiative] 전략에 대한 내용과 내용은 <http://korustec.or.kr/kr/front/board/view/id/2/no/114>; Kotra, “러시아 혁신성장정책의 평가와 협력 시사점,” Global Market Report, 19-084(2019), pp.17-19 참조.

도시공간을 혁신하고자 한다.⁹¹⁾ 2017년 7월 28일 푸틴정부는 ‘러시아의 디지털 경제’ 프로그램을 승인하였으며, 2018년 3월 대선 승리 직후에는 디지털 매스미디어부를 디지털 통신부로 바꾸었다.⁹²⁾ 정부 차원에서 미래 산업 발전을 적극후원할 수 있는 구조로 바꾸는 등 범정부 차원에서 4차 산업혁명에 대한 준비를 게을리하지 않고 있다.

3. 첨단 군사무기 개발 동향과 신군사정책 방향

러시아의 첨단 군사무기 개발은 푸틴 대통령이 2018년 연례교서에서 직접 소개한 다음의 6가지가 핵심을 이룬다.⁹³⁾

첫째는 핵 추진 순항미사일 아방가르드(Avangard)이다. 푸틴은 이미 성공적으로 시험을 거친 이 순항미사일의 사거리가 무제한이고, ‘예측하기 어려운’ 비행경로 채택해 사실상 요격이 불가능하다고 주장했다. 이 신형무기는 ‘원자로를 장착한 전략 핵미사일’로 RS-26로 불리운다. 서유럽을 겨냥한 중거리탄도미사일(IRBM)로 개발돼 양산 단계에 들어간 아방가르드는 최대 속도가 마하 20(2만4천480km/h) 이상이다. 사거리 5천800km에 최대 16개의 분리형 독립목표 재돌입핵탄두(MIRV)를 탑재할 수 있다. 각 탄두의 위력은 100~900kt로 알려졌다. 또 최대 5MT(TNT 500만t) 위력을 내는 극초음 탄두는 1개를 실을 수 있는 것으로 전해졌다. 러시아군은 2018년 3월 4일 신형 전략무기 가운데 하나인 극초음속 미사일 ‘아방가르드’가 양산 단계에 들어갔다고 타스 통신이 보도하기도 하였다.⁹⁴⁾

둘째는 ‘킨잘’(Kinzhal) 미사일이다. 2017년 12월부터 러시아 남부 지역에 배치된 킨잘은 발사 후 마하 10 이상의 속도로 수분 이내에 표적을 타격할 수 있는 극초음속 무기다. 사거리 2천 마일(3천218km)의 중거리 미사일인 킨잘도 요격이 사실상 어렵다. 러시아 국방부는 2019년 3월 11일 극초음속 미사일 ‘킨잘’ 발사 시험에 성공했다고 발표하였다.⁹⁵⁾

셋째는 차세대 ICBM인 RS-28로 불리우는 ‘사르마트’(Sarmat)이다. 푸틴은 일련의 사

91) 이상준, “러시아의 디지털경제와 도시혁신,” EMERiCs, 「전문가 오피니언」 (2018년 6월), p.1.

92) 이상준, 「위의 글」, p.1.

93) 이 부문은 <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/56957> 및 「연합뉴스」, 2018. 3. 2. 윤지원, “러시아 국방개혁의 구조적 특성과 지속성에 대한 고찰,” pp.97-99. 등을 중심으로 정리하였다.

94) 「연합뉴스」, 2018. 3. 4.

95) 「연합뉴스」, 2018. 3. 11.

르마트 발사 시험이 성공해 본격적인 실전 배치 과정을 앞두고 있다고 강조했다. 사르마트은 사드(THAAD, 고고도미사일 방어체계) 등 거의 모든 미사일 방어(MD) 체계를 무력화할 수 있는 성능을 보유한 것으로 알려졌다. 러시아는 지하격납고(사일로) 사출 등 기술결함으로 최소 3차례 연기했지만 사르마트의 시험발사를 2017년에 사실상 마무리했다. 무게 100t, 최대사거리 1만1천185마일(1만8천km)에 이르는 사르마트은 최대 15개의 탄두를 탑재하고 오는 2019~2020년부터 러시아 크라스노야르스크주(州)와 오렌부르크주(州)의 전략미사일군 기지에 본격 배치될 예정으로 알려졌다. 사르마트은 특히 '오브젝트 4202'(object 4202)로 불리는 신형 극초음속(HGV) 탄두를 탑재한다. 지구상 어느 곳이든 1시간 이내에 타격할 수 있는 HGV는 미사일에서 분리된 뒤에도 자체 경로를 따라 비행하도록 설계됐다. 푸틴 대통령도 사르마트에 대해 “첨단 MD 회피 시스템을 장착하고 남극과 북극 방향 모두로 발사가 가능한 이 미사일은 어떤 MD로도 요격이 불가능하다”고 강조하였다.⁹⁶⁾

넷째는 핵 추진 대륙간 수중 드론이다. '카년'(Kanyon)이라는 암호명을 가진 러시아의 이 드론은 수십 메가톤급의 위력을 지닌 자동잠항타격체(ASSP)로 옛 소련 시절 개발된 핵 어뢰 T-15에 기반을 둔 것이라고 알려져 있다.

다섯째는 신형 레이저 무기 '페레스베트'(Peresvet)이다. 이는 2018년 12월 5일 시험용으로 실전 배치되었다고 보도되었다. 이는 방공 및 미사일 방어용을 이용될 예정이다.⁹⁷⁾

여섯째는 어뢰 형태의 핵 추진 무인 수중 잠수정인 '포세이돈'이다. 공격형 무인 잠수정(UUV)의 일종으로 이에 극초음속 아방가르드 탄도미사일 핵탄두를 탑재하여 핵 억제력을 증강하려는 것으로 분석되고 있다.

이밖에도 러시아는 현대화된 여러 무기에 대한 시험발사를 지속적으로 하고 있다. 이를테면, 2018년 2월과 4월에는 소련 시절 개발된 PRS-1의 개량형인 PRS-1M 미사일 것으로 추정되는 방어용 신형 요격미사일의 시험발사에 성공하였다. 이는 미사일 공격 초기 경보 및 우주공간 통제 시스템 구성요소의 임무도 수행하는 것으로 알려졌다.⁹⁸⁾ 보레이급 핵잠수함 '윤리 돌고루키'는 불라바 미사일 4기 동시 사격에 성공하였으며, Tu-160 전략폭격기는 X-101 미사일 시험 사격 12회를 성공시키기도 하였다.⁹⁹⁾ 2019

96) 「연합뉴스」, 2018. 3. 30.

97) 「문화일보」, 2018. 12. 6.

98) 「연합뉴스」, 2018. 4. 2.

99) 김규철, “2018년 러시아 군사전략: 다극화 세계의 군사 강국으로 질적 성장,” 「Russia-Eurasia

년 2월 쇼이구 국방장관은 “2019-2020년 해상발사 장거리 순항 미사일 ‘칼리브르’의 지상 발사형 장거리 극초음속 미사일도 개발하겠다”고 밝힌 바 있다.¹⁰⁰⁾

첨단무기 개발과 관련해 영국 일간 익스프레스는 2015년 미래 러시아군을 무장시킬 첨단 장비로 4종을 소개한 바 있다. T-50 Pak FA 스텔스 전투기, PAK DA 전략 폭격기, 능동형위상배열(AESA, Active Electronically Scanned Array) 레이더, T-14 아르마타 주력 전차 등이다.¹⁰¹⁾ 이외에도 러시아 국방부는 전략미사일부대에 인간의 개입 없이 표적을 선택하고 파괴할 수 있는 보조병 로봇을 미사일기지 5곳에 배치하겠다는 계획을 발표하기도 했다.¹⁰²⁾ 미래 첨단무기로 전쟁 판도를 바꿀 3대 무기로 ‘레이저·레일건·전자기 펄스’를 꼽는다. 러시아도 EMP 무기 개발에 적극적으로 나서고 있으며, 반경 36km 안의 전자장비를 무력화시킬 수 있는 ‘라네츠(Ranets) E’ 시스템을 개발한 것으로 알려져 있다.¹⁰³⁾

러시아는 미래 핵심기술과 관련된 첨단 군사무기의 개발이 중요함을 인지하고 있으며, 제한된 여건에도 불구하고 기존의 MD 체제를 무력화할 수 있을 뿐만 아니라 군사력 증강도 꾀할 수 있는 신무기 개발과 무기 현대화에 적극 나서고 있는 것으로 평가된다.

러시아군 현대화의 큰 방향성은 다음과 같은 내용을 담고 있다. 첫째, 국방획득 예산의 증대, 둘째, 지휘체제의 개편, 셋째, 군병력의 감축과 모병제로의 전환, 넷째, 각 군의 개편, 다섯째, 무기체제의 현대화 등으로 집약된다.¹⁰⁴⁾

러시아군은 2007년 4월에 ‘2007-2015 군사력 현대화 계획’을 수립하였으나, 실질적인 효과를 이루지 못하였다. 이에 2008년 러시아군은 ‘군현대화 계획 2020’(무장계획

FOCUS, 제516호(2019. 2. 18).

100) 「동아일보」, 2019. 2. 7.

101) 이에 대한 자세한 내용은 「나우뉴스」, 2015. 11. 19.: <https://nownews.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20151111601029#csidx413541859c5d98db1d07d661777856a> 참조.

102) “양낙규의 Defence Club: 인공지능 첨단무기 논쟁... 어디까지 개발됐다.” 「아시아경제」, 2018. 4. 7.

103) 이용성, “[이슈 분석 2] 미래 첨단무기] 전쟁 판도 바꿀 3대 무기 ‘레이저·레일건·전자기 펄스’ 미국·러시아·이스라엘이 개발 선도... 한국은 시작단계.” 「ChosunBiz」, 2017. 12. 23. http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2017/12/20/2017122001478.html

104) 윤지원, “러시아 국방개혁의 구조적 특성과 지속성에 대한 고찰: 푸틴 4기 재집권과 국가안보전략을 중심으로,” 「세계지역연구논총」, 36집 3호(2018), pp.83-104.; 김정기, “러시아의 전면적 군개혁: 현황과 전망,” pp.113-151.; 우평균, “러시아의 국방개혁: 성과와 시사점,” pp.121-162.; 성일권, “푸틴의 복귀에 따른 러시아 국방개혁의 방향성 연구,” 「21세기정치학회보」, 22(2)(2012), pp.225-245.

2020)을 수립하였으며, 이를 일관성 있게 이행하고 있는 것으로 평가된다.¹⁰⁵⁾ 2018년부터는 ‘국가무장계획 2018-2027’을 추진하여 현대화 수준이 2017년 59%에서 2018년 61.5%로 증가했다.¹⁰⁶⁾

신군사정책 방향은 군 현대화의 방향성과 연계되어 있다. 푸틴 집권 4기 러시아는 국방비 증액을 통한 군 개혁과 현대화 추진, 신형 전략무기 개발 및 배치, 핵 억제 시스템 강화, 획기적인 작전수행, 실전적 훈련 확대, 미래 전장에 대비한 첨단 전략자산 도입 및 배치 등에 진력하고 있다.¹⁰⁷⁾ 향후 러시아의 신군사정책이 어디에 중점을 둘 것인지 가늠해 볼 수 있다. 특히 4차 산업혁명과 연관되어 있는 점에 주목할 필요가 있다.

러시아는 21세기 전장 환경에 맞는 군 전력 강화에 우선순위를 두고 국방개혁을 꾸준히 성공적으로 수행해 왔으며, 미래전을 대비하는 전략으로 네트워크 중심전(NCW, Network Centric Warfare)을 적극 도입하고 적용시켜 왔다.¹⁰⁸⁾ 또한 정규전, 비정규전, 정치 심리전이 혼합된 전쟁 방식인 소위 ‘게라시모프 독트린’으로 불리우는 하이브리드전도 수행하고 있다.¹⁰⁹⁾ 이밖에도 사이버전에 대한 대비도 하고 있다. 해킹 방어, 해킹 공격 체계 구축을 비롯해 러시아 국민의 국제 인터넷서비스 접근을 완전히 차단하는 실험인 러넷(Runet)을 실행하고자 하고 있다. 이는 러시아만의 인터넷을 구축하려는 것이다.¹¹⁰⁾ 모든 데이터의 이동을 미디어-통신 감독기관인 로스콤나조르가 관할하려는 것으로 러시아는 미국의 ‘국가사이버 전략(National Cyber Strategy)(2018.9)¹¹¹⁾에 대응하는 조치라고 주장하고 있다.

반면에 러시아의 군현대화와 신무기의 개발에는 난관 또한 적지 않게 남아 있다. 대표

105) 한국국방연구원, 『동북아 군사력과 전략동향(2015-2016)』 (서울: 한국국방연구원, 2016), p.20.

106) 김규철, “2018년 러시아 군사전략: 다극화 세계의 군사 강국으로 질적 성장,” 『Russia-Eurasia FOCUS』, 제516호(2019. 2. 18).

107) 윤지원, 「앞의 글」, p.94.

108) 러시아 네트워크 중심전에 대한 자세한 분석은 이홍섭, “21세기 러시아 군 개혁의 배경과 방향: 네트워크 중심전(NCW) 대비,” 슬라브연구, 제29권 1호(2013), pp.99-119.; 우평균, “러시아의 미래전 대비 전략: 네트워크 중심전과 시사점,” 중소연구, 제41권 제3호(2017 가을), pp.213-249 참조.

109) 러시아의 하이브리드전, 군개혁, 정치전, 심리전의 중요성에 대한 자세한 내용은 (황성준, ‘정치적, 심리전도 중요하다.’, 문화일보, 2019.3.20.)

110) 2019년 2월 하원 1차 심의를 통과하였으며 3월 현재 상원 표결과 푸틴 대통령의 최종 서명 남겨놓은 상태이다.

111) <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Cyber-Strategy.pdf> (검색일: 2019.8.21).

적인 예가 8월 12일 발생한 신무기 개발 중에 일어난 핵관련 사고이다. 이는 푸틴정부가 앞으로 극복해야할 또 다른 과제로 남아있다.

V. 동북아·한반도 안보·군사환경에의 파급영향

1. 글로벌 안보환경 변화에 따른 파급영향

글로벌 안보환경 변화에 따른 역내 파급영향은 다음과 같이 집약해 볼 수 있다. 무엇보다 미래 국력의 요소 중에서 군사안보 부문의 중요성이 증대될 것이며, 안보와 경제 부문이 결합되어 미래 국제질서 패권을 다투는 경향이 강화될 것이라는 점이다. 이미 화웨이(Huawei) 사태에서 목격하고 있듯이 4차 산업혁명의 여파에 따른 차세대 국력 경쟁, 첨단기술 개발 경쟁이 시작된 것이다. 이를테면 미 하원은 이미 2012년 10월 화웨이가 중국 사이버전쟁 부대에 특수 네트워크 서비스를 제공한 사실을 밝히며 안보 위협요소로 거론한 바 있다. 2018년 8월 미 정부기관이 화웨이 장비 사용을 금지하는 ‘국방수권법’이 통과되었으며, 2019년 1월에는 미 법무부가 T모바일 로봇 기술 빼돌린 혐의로 화웨이를 기소하였다. 2019년 5월에는 트럼프 대통령이 정보통신 기술 보안 위협 국가비상 사태를 선언하였다. 미국 상무부는 화웨이 및 68개 계열사 거래 제한 기업으로 지정하였으며, 구글, 인텔, 퀄컴 브로드컴 등 미국 기업들은 화웨이와 거래 중단을 선언하였다.¹¹²⁾ 이에 대응하는 중국은 14억 인구를 지니고 있으며, 빅데이터, 5G 기술, 인공지능을 통한 기술 도약을 통해 2030년에는 미국을 따라잡고 세계 최고의 기술 강국이 되겠다는 의지를 갖고 있다. 차세대 기술 패권 경쟁이 어떤 모습을 띠고 있는지 확인해 주는 것이며, 이러한 추이는 앞으로도 지속되어 나갈 것이다. 현재 진행 중인 미중의 무역전쟁과 상호 갈등, 견제 모습은 장기전 성격을 띠며 지속되어 나갈 것으로 보인다.

둘째는 인도-태평양 지역권에서 미일 군사동맹이 더욱 강화되고 있다는 점이다. 물론 이에는 중국을 견제하려는 공동 이해가 맞아 떨어진 가운데 트럼프 대통령과 아베 총리 간의 정치적 리더십이 결합된 결과이기도 하다.

¹¹²⁾ 「동아일보」, 2019. 6. 3.

미국과 일본의 중국 견제에의 공조는 이미 새로운 단계로의 진화를 한 것으로 평가된다. 2016년 집단적 자위권의 법제화로 미국이 제3국으로부터 공격받을 경우 이를 일본에 대한 공격으로 간주해 공동 대응할 수 있게 된 상태이다. 또한 최근에는 최신 함정 배치, F-35 스텔스기 기밀 제공, MD 관련 협조, 사이버-우주 공간에서의 협력 강화 등 군사부문의 협력이 강화되고 있다. 2018년 10월부터 요코타 기지에서는 수직 이착륙기 CV-22 오스프리 5기를 배치해 운용 중에 있다. 2024년까지 오스프리기를 2배로 늘릴 예정으로 알려져 있다. 2019년 5월 초에는 최신 강습상륙함 아메리카호와 스텔스 상륙함 뉴올리언스호를 일본 남서부의 사세보 기지에 전진 배치하기로 하기로 하였다. 또한 미 본토 방위 레이더인 신형레이더 HDR을 2025년까지 일본에 배치하는 것을 협의 중인 것으로 알려졌다¹¹³⁾ 스텔스기를 싣는 미니항모 최신 강습상륙함 아메리카함을 일본에 전진 배치할 예정인 것으로 보도되었다.¹¹⁴⁾

셋째, 미일 동맹의 강화 모습에 대응하듯 중-러 군사적 연합 활동 역시 강화되고 있다. 중-러는 반미 연합 전선을 구축하고 있는 것이다. 정치외교적 측면에서 2019년 6월 푸틴 대통령은 중국을 방문해 양국 정상회담을 하였으며, 양국관계를 '신시대 전면적인 전략적 협력 동반자 관계'로 격상하기로 하였다. 푸틴 대통령은 6월 7일 시진핑 국가주석과의 회담에서 "미국이 세계를 무역전쟁 이상으로 내몰고 있다. 전세계에 관할권을 행사하려 한다"고 비난하는 등 중국 편에 손을 들어주었다.¹¹⁵⁾ 군사안보적 측면에서 양국은 긴밀히 협력하는 모습을 강화해 나왔다.

중국은 러시아제 사드 S-400을 도입하기로 하였으며, 2018년 7월 1차 인도분을 전달 받고 12월에 시험발사를 하였다. 2차 인도분도 수개월 앞당겨 인도될 것으로 알려졌다. 사실 중국은 러시아로부터 S-400을 도입한 첫 번째 국가이며, 최대 탐지거리가 700km로 한국군과 주한미군의 움직임을 탐지할 수 있다.¹¹⁶⁾ 금년도에 만에도 '해상연합-2019'(4.29-5.4)의 중러 합동군사훈련을 실시하였다. 이에는 중-러 양국 잠수함 2척, 수상함 13척, 비행기 7대, 헬리콥터 4대와 해병대원이 참여하였다. 7월 23일 중러의 동해에서의 항공 연합훈련과 러시아 군용기의 독도 영공 침범 등에서 보듯 최근 중러

113) 「조선일보」, 2019. 5. 20.

114) 스텔스 상륙함 뉴올리언스호(LPD-18)과 최신형 강습상륙함 아메리카호(LHA-6)에 대한 자세한 내용은 「중앙일보」, 2019. 4. 30; 「동아일보」, 2019. 4. 30 참조.

115) 「조선일보」, 2019. 6. 10.

116) 「조선일보」, 2019. 7. 26.

간 군사협력의 긴밀도와 역내에서의 협력 정도를 가늠할 수 있다.

넷째, 남중국해를 비롯한 역내 지역에서 군사적 충돌 가능성이 증대되고 있다는 점이다. 인도 태평양 대 중국의 해양굴기 간 대립이 심화되면서 중러의 군사 공조도 강화되고 있다. 주지하는 바처럼 미일은 중국의 해양 굴기에 대한 공동 대처를 하고 있으며 군사적 이해도 일치하고 있다. 일본은 자유롭고 열린 인도-태평양(FOIP)을 강조하는 한편, 전수 방위를 무력화하기 위해 미국의 묵인하에 인도태평양 전략을 활용하고 있다. 일본은 또한 연합훈련 대상자를 넓혀 영국, 프랑스, 인도와도 연합훈련을 하는 등 군사협력 대상자를 다변화해 오고 있다.¹¹⁷⁾

남중국해에서의 '항해의 자유' 작전은 현재 전개 중에 있다,¹¹⁸⁾ 린다 페이지 미 해병대 태평양지역 사령관은 6월 11일 "미 해안경비대는 앞으로 남중국해에서 자신의 경계수역을 지키려는 작은 국가들을 도울 것이다", "미 해군 7함대 지원을 위해 서태평양에 배치된 해안 경비대 소속 버솔프함과 스트래튼함을 남중국해에 투입한다"고 밝힌 바 있다.¹¹⁹⁾ 이에 대해 중국의 환구시보는 "중국은 남중국해에서 갖고 있는 주권과 관할권에 대한 도전"이라고 하고, 중국측의 시위성 군사행동도 연출되는 등¹²⁰⁾ 상호 맞서고 있어 물리적 충돌 가능성이 높아지고 있다.

다섯째, 중-대만 군사적 갈등의 가능성이 높아지고 있다는 점이다. 미국은 약 22억 달러(약 2조 6000억원)에 해당되는 무기를 대만에 판매하기로 하였으며, 인도태평양 전략보고서에 대만을 독립국가로 표기한 바도 있다. 이에 대해 중국은 군사적 대응 방침도 불사하겠다고 천명하는 등 군사적 대립이 고조되고 있다. 실제로 중국은 SLBM 시험 발사 등 군사 시위를 증대시켰으며, 대만 인근 해역에서 군사훈련을 실시하고

117) 2018년 9월, 자위해 해상호위함 가가와 이나즈마를 인도양에 보내 인도 및 스리랑카 해군과 공동훈련을 가졌다. 「동아일보」, 2019. 5. 30. 이외에도 영국 국방부는 2019년 2월 21일 남중국해에 쿼 엘리자베스호를 파견하겠다고 발표하였으며, 프랑스도 함모 전단을 3월부터 5개월 동안 태평양과 인도양에 파견해 공동 작전을 전개할 예정이다. 이들은 일본 자위대와 인도, 이집트와 공동 훈련할 계획인 것으로 보도되었다. 「조선일보」, 2019. 2. 23.

118) 2019년 5월 19-20일 미 미사일 구축함 프레블(Peble)함이 타이완 해협을 지나 중국이 점령한 남중국해 스카버러 암초를 12해리(22km) 이내로 접근해 항행한 바 있다. 프레블함만 2월 들어 세 번째 남중국해를 통과하였다. 「조선일보」, 2019. 6. 1.

119) 「중앙일보」, 2019. 6. 14.

120) 중국 항공모함 '랴오닝' 함전단은 미국의 군사기지가 있는 괌 부근 해역에 처음 진출해 6월 25일 대만해협을 통과하고 칭다오 방향으로 북상한 바 있다. 또한 남중국해 파라셀 군도(중국명 시사 군도)에 중국의 최신예 전투기 쟈-10을 처음 배치한 것으로 확인되었다. 「동아일보」, 2019. 6. 26.

(2019.7.28), 대만 역시 대만군 F-16기를 통한 대함미사일 발사 연습을 실시한 바 있다.(2019.7.30).

끝으로, 미래전, 사이버전을 통한 신냉전의 출현 가능성이다. 트럼프 행정부는 러시아의 주요 전력망에 악성 소프트웨어를 침투시켜 사이버 공격을 가할 수 있는 디지털 전투 능력을 강화하겠다고 천명하였다. 이는 2018년 미 의회를 통과한 새로운 군사법안에 따라 이뤄진 것으로 사이버사령부에 대통령 승인 없이 공격적 온라인 작전을 지휘할 수 있는 권한을 부여하는 것이다.¹²¹⁾ 러시아 역시 하이브리전, 사이버전에 대한 대비를 하고 있어, 가까운 시일내에 신사이버 냉전의 출현 가능성도 배제하기 어렵다.

2. 러시아의 전략적 입장과 대응에 따른 파급영향

러시아의 신군사무기 개발과 중요 지역에 대한 군사적 개입 및 투사는 여러 가지 파급 영향을 낳고 있다.

먼저 러시아의 군사적 능력 투사에 따른 역내 안보정세의 불안정성 증대를 꼽을 수 있다. 미러 간 군사적 긴장 증대와 대결의 격화 가능성이 있는 것이다. 2019년 6월 4일 지중해 상공에서 러시아 전투기가 미군 해상초계기에 초근접 비행을 해 충돌 가능성을 보인 적이 있다.¹²²⁾ 6월 7일에도 러시아 해군 군함은 중국과 군사적 밀착과 공조를 강화한 가운데 지난 6월 7일 동중국해 남쪽 공해상에서 15미터까지 근접하는 항해를 하는 등 위험한 상황이 노출된 바 있다.

러시아의 군사무기 판매에 따른 유관국들 간의 불협화음도 높아져 가고 있다. 대표적인 사례가 터키의 러시아판 사드인 S-400 미사일 체계의 수입이다. 물론 미국은 F-35프로 그램에서 터키는 배제하는 경고를 보내고 있지만 나토 회원국인 터키의 친러시아 행보와 연계되어 향후 향배가 주목되고 있다. 이는 중동 안보 정세에 불안정 요인으로 작용할 것이다.

2019년 8월 2일 미국의 INF 조약 폐기에 따른 역내 안보환경의 불안정성도 심화될 것이다. 러시아의 콘스탄틴 코샤체프 러시아 의회 외교위원장은 8월 5일 “미국의 중거리 미사일을 배치하는 국가는 우리의 잠재적 핵공격 목표”라고 언급한 바 있다. 또한 푸틴 대통령도 8월 3일 ‘미국이 INF 조약에서 금지됐던 중단거리 미사일을 개발한다면 러시아

121) *NewYork Times*, 2019. 6. 15; 「조선일보」, 2019. 6. 17.

122) 「중앙일보」, 2019. 6. 9.

역시 똑같이 금지 미사일을 개발할 것'이라고 언급하는 등 군사적으로 대응할 것임을 천명하였다.¹²³⁾ 한편 마크 에스퍼 미 국방장관은 8월 3일 '아시아 지역에 중거리 미사일을 배치하고 싶다'고 언급한 바 있으며, 중국의 푸창(전총) 중국 외교부 군비통제국장도 "(중국의) 이웃 국가들은 신중하게 행동해 그들 영토안에 미국의 중거리 미사일 배치를 허용하지 말아야 한다"고 말하는 등 역내 주요국들이 이와 관련해 예민한 반응을 보이고 있는 상황이다.¹²⁴⁾ 특히 중국은 한국, 일본, 호주를 지목해 발언하고, 일종의 위협적 언사를 표명하면서 일종의 제2의 사드 보복을 시사한 것으로 해석되기도 하였다.¹²⁵⁾ INF 조약 폐기 상황과 맞물려 앞으로 2021년 시한 만료의 신전략무기 감축협정(New START) 갱신 여부도 주목받게 될 것이다.

또한 우리에게 보다 중요한 것으로는 중국과 러시아 간 연합훈련을 통한 카디즈(KADIZ)에 대한 침범을 상시화할 가능성이 있다는 점이다. 러시아가 중국과 꽤 오랫동안 군사적 협력을 강화해 오고 있는 것은 주지의 사실이다. 특히 지난 7월 23일 발생한 사건은¹²⁶⁾ 중러 간 치밀한 군사적 전략 하에 행한 침범으로 매우 엄중하게 분석 평가하고 향후 대책을 마련해야 한다. 당시 상황은 한일 간 갈등, 지소미아 연장 여부 검토, 북한의 잇달은 단거리 탄도미사일 발사 등 역내 정세 불안이 나타나던 시기였다. 이에 한미일 군사 태세 떠보기, 중러의 역내 연합군사 훈련 실시와 존재감 과시 등 복합적 의도를 갖고 도발한 것으로 추론된다.¹²⁷⁾ 역내 중러 군사 연합의 증대에 따른 부정적 파급영향이 지속될 것임을 시사한다.

123) 2019년 2월 미국의 INF 조약 파기 언급에 따른 푸틴 대통령 등 러시아의 공식반응은 <http://kremlin.ru/events/president/news/59763> 참조. (검색일: 2019.2.7)

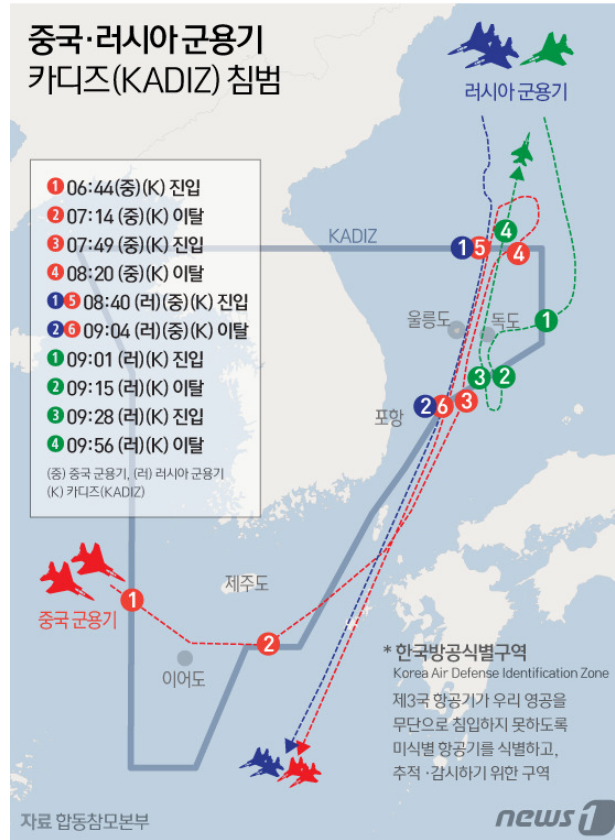
124) 한국의 경우 노영민 청와대 비서실장이 8월 6일 "우리 정부는 관련 논의를 한적도 없고 검토한 적도 없다. 앞으로 계획도 없다"고 언급하였다.

125) 푸창 중국 군비통제국장은 8월 6일 기자회견에서 "첫째, 미국의 INF 탈퇴에 깊은 유감을 표한다, 둘째, 미국이 아시아에 중거리 미사일을 배치한다면 중국은 좌시하지 않고 대응조치를 취한다, 셋째, 중국은 미국-러시아와 3각 핵무기 감축 협상에 참여하지 않는다"고 밝혔다. 「조선일보」, 2019. 8. 9.; 「동아일보」, 2019. 8. 7.

126) 7월 23일 중러 폭격기 4대가 KADIZ에 진입하고, 태평양서 첫 장거리 연합훈련을 실시하였다. 이 가운데 러시아의 A-50 공중조기경보통제기가 독도 영공을 두 번이나 드나들면서 7번 간 침범하였고, 아군은 KF-16. 2대로 플레어 20여발, 기관포 360여발로 쏘며 경고사격을 하는 등 군사적 조치로 대응하였다.

127) 「연합뉴스」, 2019. 7. 23.

그림-3 중국 러시아 군용기 카디즈(KADIZ) 침범



* 자료: 합동참모본부, News1.

러시아는 지난 4월 북러 정상회담 이후 대북 접근을 확대해 나가고 있으며,¹²⁸⁾ 향후 군사 부문에서의 협력을 보다 강화해 나갈 가능성이 있다. 지난 5월 4일 북한의 이스칸데르형 탄도미사일 발사와 관련해 이스칸데르를 러시아로부터 정식 도입한 아르메니아와 알제리, 러시아군이 주둔하면서 이스칸데르를 운용하는 시리아 등에서 기술을 넘겨받았거나 첩보활동을 통해 입수했을 가능성도 보도된 바 있다.¹²⁹⁾ 이스칸데르급 미사일은 우리에게 있어 고무줄 사정거리, 낮은 정점 고도, 회피 기동, 이동식 미사일 발사대(TEL),

128) 2019년 7월 3일 알렉산드르 포민 러시아 국방차관은 북한을 방문해 김형룡 인민무력성 부장과 회담을 가졌다. 포민 국방차관은 "러시아·북한 사이 실질적인 군사협력 방안을 세부적으로 마련하는 것이 (이번 방문의) 주된 목표"라고 밝힌 것으로 알려졌다. 「연합뉴스」, 2019. 7. 3.

129) 「중앙일보」, 2019. 5. 7.

핵담재 가능 등 5대 위협 요소를 지니고 있다.¹³⁰⁾ 또한 북한 비핵화 과정과 체제 안전보장 문제 등과 연계되어 러시아의 입지를 다지고 역내 현안예의 당사자 참여의 명분 강화를 위해 북러 간 군사협력을 확대해 나갈 개연성이 있다. 물론 이는 한러 안보 현안예의 갈등을 노정할 것이며, 긍정적 측면의 한러 군사교류 증진예도 어려움을 제공할 수 있다. 우리가 염두에 두어야 하고 극복해야 할 또 하나의 과제인 셈이다.

V. 결론 : 시사점 및 정책적 고려사항

현재 글로벌 안보환경은 지정학의 복귀(Return of Geopolitics), 세력전이, 투키디데스 함정(Thucydides Trap), 비자유국제질서(Illiberal International Order)의 등장 등의 특징 발현과 함께 상호 불신과 대립이 보다 격화되어 가고 있다. 이전보다 국지적 군사 분쟁이 초래될 가능성이 높아지고, 불확실성과 불안정성도 높아져 가고 있다. 소위 초불확실성(Hyper-uncertainty)의 시대가 전개되고 있다. 또한 인공지능(AI), 빅 데이터(Big data), 초연결성, 초자율성으로 대별되는 제4차 산업혁명의 시대가 도래하면서 주요국들의 첨단군사무기의 개발과 군비 증강이 심화되고 있고, 글로벌 질서 재편과정에서의 주도권 장악과 영향력 제고를 위한 노력도 강화되고 있다. 이는 군사적 측면에서 새로운 군사환경 변화에 대한 조음이 얼마나 중요하며, 미래전, 하이브리드전(hybrid warfare), 우주전 등 미래 전장에 대한 대비의 중요성을 함께 일깨워 주고 있다. 특히 자율 네트워크로 연결되는 제4차 산업혁명 시대의 도래는 군사·안보적 측면에서 이전과 다른 새로운 전략 환경의 출현을 예고하고 있다. 이는 현재 진행중에 있으며 이에 어떻게 조용하고 대처하느냐에 따라 미래 국가 번영과 쇠락의 갈림길에 놓여있을 수 있음을 시사해 준다.

나아가 최근 미중 무역전쟁을 뛰어넘어 중국의 일대일로(一帶一路) 대(對) 미국의 인도-태평양 전략, 미-일-인도-호주의 쿼드(Quad) 진영 대 중-러 전략적 동반자관계 강화 등 국제질서 블록화 경향이 심화되고 있는 상황에도 주목해야 한다. 근본적으로 미중 간 전략적 패권경쟁이 심화되고 있는 역내 안보질서 재편의 움직임에 현명히 대처해야할 것이다.

130) 이에 대한 자세한 내용은 「조선일보」, 2019. 5. 11. 참조.

한편 러시아 푸틴정부는 2014년 3월 크림병합, 중동 시리아 내전과 이란 핵협상에의 주도적 역할, 남미 베네주엘라 위기에의 개입, 중-러관계 긴밀화와 전략적 공조 강화, 러시아-터키-이란의 연합 모색 등 국제현안에 있어 보다 공세적인 모습을 보여주고 있다. 2018년 3월 연례교서를 통해 보여주었듯 서방의 MD 체제를 뚫는 사르마트(Sarmat)을 비롯해 아방가르드(Avangard), 킨잘(Kinzhal), 핵추진 수중 드론 등 새로운 첨단 군사무기의 개발과 배치에 적극 나서고 있다. 또한 국가 차원에서 '2035 국가기술이니셔티브'(NTI) 추진 등 4차 산업혁명에도 적극 대처해 나가고 있다. 러시아는 하이브리전의 수행 등 우주전, 사이버전 등 미래전에 대한 대비에도 상당히 앞서 나가고 있는 것으로 평가되고 있다.

러시아의 공세적 대외정책과 신군사무기의 개발, 시리아 등 주요 지역에 대한 군사적 개입 및 투사, S-400 등 첨단 군사무기의 판매는 글로벌 안보정세에 불안정성을 높이는 방향으로 작용할 가능성이 높다. 2019년 8월 2일 미국의 INF 조약 폐기에 따른 러시아의 대응 역시 역내 안보환경의 불안정성을 심화시킬 것이다. 이밖에 7월 23일 중·러 연합훈련을 통한 카디즈(KADIZ) 진입과 독도 영공 침범 등과 같은 군사적 도발도 보다 빈번해질 가능성도 있다. 나아가 북한 비핵화와 한반도 평화체제 구축을 둘러싼 한반도 현안과 관련하여서도 러시아는 당사자로서의 개입을 보다 강화해 나갈 개연성이 높다. 우리로서는 현 글로벌 안보환경의 변화에 조응하는 한편, 러시아를 비롯한 주요국들의 4차 산업혁명에 따른 군사혁신과 첨단군사무기 개발, 새로운 전장에 대한 대비 등을 염두에 두면서 자력자강의 모습을 갖추어나가도록 해야하는 과제를 안고 있다하겠다. 구체적으로 과제 해결을 위한 정책적 고려사항을 살펴보자.

첫째, 위에서 언급했듯 현재 진행 중인 미중 무역전쟁을 포함한 글로벌 안보질서 재편에 대한 이해 제고가 필요하다. 이는 역내 안보환경과 질서 재편에 영향을 끼치며 중장기적으로 지속될 개연성이 높다. 특히 지정학의 귀환, 신냉전(New Cold War), 뉴노멀(New normal) 등 특징뿐만 아니라 이에 덧붙여진 제4차 산업혁명과 연계된 사안과 전략적, 정책적 함의에 대해서도 관심을 기울이는 것이 필요하다. 이를 토대로 주변국의 첨단기술 개발, 군비경쟁, 블록화 경향, 군사력 투사 등 제반 군사적 상황을 이해하고 바람직한 대응책을 마련하는데 도움이 될 것이기 때문이다.

둘째, 보다 현실적 입장에서 역내 군사 환경, 군사적 현안에 대한 대처이다. 즉 주변국의 군비 증강과 경쟁, 역내 안보환경 불안정성이 증대되고 있음에 주목하고, 한미동맹을 보다 공고히 해 나가는 가운데 우리 나름대로의 대비책을 강구해 나가는 것이 필요하다. 지소미아(GSOMIA) 문제를 비롯해 사드(THAAD) 배치, INF 폐기 여파, 미·중·일 군비 증강 등 역내 주요국의 군사 관련 동향과 향배에 관심을 기울이고, 글로벌 안보질서 재편의 과정 속에서 동북아 역내 미·일·중·러 강대국 간 군비증강 경쟁이 심화될 것에 대비하는 것이 중요하다.

일본 아베 정부는 최근 헬기 탑재 호위함 가가를 항공모함으로 개조하기로 하고, F-35 스텔스 13대 보유 중에 있다. 향후 추가로 105대를 구입할 예정이며, 앞으로 10년 내 F-35를 총 147대 체제로 운영할 예정으로 있다. 신형 조기경보기 E-2D 도입도 늘리고, 장거리 고고도 무인정찰기 글로벌 호크도 수입해 운용할 계획인 것으로 알려져 있다. 미국 트럼프 대통령이 지난 5월 28일 아베 신조 일본 총리와 함께 요코스카 기지를 방문하고 가가에 승선함으로써 미일 동맹의 우의를 과시한 점에도 주목할 필요가 있다. 참고로 한반도 주변국의 군사력 현황은 아래와 같다.

그림-4 한반도 주변 군사력 현황



* 자료: 「연합뉴스」, 2019. 7. 24.

이와 대조적으로 7월 24일 중국은 2019년 국방백서인 ‘신시대 중국국방’을 발간하였다. 여기서 중국은 ‘미국이 한국에 사드를 배치하면서 아시아태평양 지역의 전략적 균형과 안보 이익을 엄중하게 훼손했다’고 주장한 바 있다. 아직도 사드의 운영에 대해 부정적 인식을 갖고 있으며 역내 안보환경에 부정적 영향을 끼칠 것이다. 10월 1일에 중국은 건국 70주년 군사퍼레이드를 통해 미국 본토를 사정권에 둔 ICBM 동평-41을 공개했고, 주한미군과 주일미군을 겨냥한 중거리 탄도미사일 동평-26도 공개하였다. 군사력을 과시한 것이기도 하지만 역내 군비경쟁을 가져오고, INF 폐기에 따른 중거리 미사일 배치 문제가 역내 현안으로 빨리 부각될 수도 있게 되었다.¹³¹⁾ 참고로 중국 국방백서에 나타난 중국의 주변국에 대한 안보시각은 [표-9]와 같다.

표-9 중국 국방백서에 나타난 對 주변국 안보시각

구분	주요 내용
대한국	• 사드 배치로 지역전략 균형 및 안전 이익 크게 훼손
대미국	• 아태 군사동맹 강화와 간섭 확대로 지역 안보 불확실성 커져
대일본	• 자위 개념에서 대외 지향적인 군사화 움직임
대호주	• 미국과의 군사동맹 강화로 남중국해 등지에서 중 견제
대대만	• 중국 분열 시도 반대, 필요시 무역 사용 배제 안해
대남중국해	• 영유권 및 해양 분쟁 적절히 대응 중

* 자료: 「매일경제」, 2019. 7. 25.

우리로서는 제2의 사드 사태가 발생하는 것을 방지하고, INF 폐기에 따른 중거리 미사일 배치 문제도 현안으로 대두될 가능성에도 대비해야 한다. 미국 국방대는 ‘21세기 핵 억제력: 2018 핵태세 보고서’를 통해 한국, 일본과 비전략적 핵 능력을 공유하는 방안을 제시한 바 있어 주목을 끌었다.¹³²⁾ 이밖에 제임스 인호프 상원 군사위원장도 7월 31일 한국 및 일본과 ‘핵공유 협정’을 체결하는 방안에 대해 ‘검토할 만하다’고

131) 미국은 INF 폐기를 통해 중국과 러시아에 대한 군사적 견제에 들어갔으며, 극초음속 무기의 개발 등 미중러 간 군비경쟁이 가속화될 가능성이 높아 보인다. 존 하이텐 미국 전략 사령관은 2018년 4월 극초음파 미사일 무기 개발을 위해 여러 건의 계약을 체결한 록히드마틴사에 9억 2천8백만 달러를 지급한 사실도 공개한 바 있다. 「[글로벌 돋보기] 빨라진 미사일에 다급해진 미... ‘극초음속 무기’ 누가 더 빠를까?」 「KBS News」, 2018. 8. 11.

132) 콰에 전술핵을 배치하고 유사시 F-35로 한반도에 옮겨 놓고 사용할 가능성 등 나토와 다른 한국식 핵공유에 대한 내용은 「조선일보」, 2019. 7. 31 참조. 전술핵무기 B-61에 대한 핵공유 상황과 제원 설명은 「동아일보」, 2019. 7. 31. 그림 참조.

언급해 향후 역내에 뜨거운 감자로 부각될 개연성을 남겨 놓았다. 이에 대한 면밀한 검토와 사전 대비책 강구가 필요하다.

셋째, 4차 산업혁명 시대 도래에 따른 사이버전, 하이브리드전 등 미래전에 대한 대비와 첨단군사 무기 개발 및 군사혁신을 통한 발빠른 조응이 필요하다. 이와 관련해 본 연구 2장 ‘인공지능시대 글로벌 안보환경 변화’ 부문에서 검토한 ‘제4차 산업혁명 시대 도래의 군사 안보적 함의와 연계성’, ‘첨단 군사기술의 군사혁신, 국방산업과의 연계’ 부문의 내용을 참조할 필요가 있으며, 러시아의 경우 푸틴 대통령을 중심으로 전국가적 차원에서 군사안보전략과 정책을 다듬고, 새로운 군사환경에 따른 조응에 적극 나서고 있음에 주목할 필요가 있다. 러시아 사례에서 나타나는 긍정적 시사점과 교훈점을 새겨볼 필요가 있는 것이다.

우리나라도 최근에는 4차 산업혁명과 관련하여 로봇, 자율시스템, 소형화, 빅데이터 및 무인화 등의 신기술도 국방분야에 활용될 수 있도록 관련 과제 기획 또한 적극적으로 추진하고 있다.¹³³⁾ 2019년 3월 15일 국방부장관 주관하에 “『4차 산업혁명 스마트 국방혁신』 추진단 전체회의”를¹³⁴⁾ 열고 4차 산업혁명 시대에 부합하는 국방혁신 구현을 위한 토론을 진행하였다. 국방부는 ‘4차 산업혁명 기반 국방혁신을 통한 스마트하고 강한 군대 건설’을 비전으로 설정하였다. 구체적으로 국방부는 국방운영, 기술·기반, 전력체계 3대 혁신 분야에 걸쳐 8대 과제를 선정하였으며, 각 과제를 이행하기 위해 우선적으로 추진이 필요한 기본 사업 60여 개를 선정해 예산에 반영하는 등 추동력 있게 진행해 나갈 계획이다.¹³⁵⁾ 이를 위해 ‘선택과 집중’, ‘제도와 문화 개선’, ‘추동력 확보’, ‘민간기술 활용’ 등의 세부 전략을 통해 실천해 나가고자 하고 있다.¹³⁶⁾ 앞으로 이를 실질적으로 구현해 나가는 것이 중요하다.

133) 김찬수, “선진국 및 국내 국방과학기술 개발 동향,” 『과학기술정책』, 제27권 제11호(2017년 11월) p.31.

134) 추진단은 장관 직속 국방 분야 4차 산업혁명의 컨트롤타워로서, 2019년 1월 14일 출범하였다. 국방부 차관을 단장으로 3대 분야(국방운영, 기술기반, 전력체계) 혁신팀으로 구성되어 있으며, 국방부·합참·방위사업청 및 관련 정부출연연구기관 등 국·과장급 30여명이 참여하고 있다. 자세한 내용은 국방부, “국방부, “4차 산업혁명”과 함께하는 미래 국군 그린다-『4차 산업혁명 스마트 국방혁신』 추진단 전체회의 -” 제하 보도자료(2019.3.25.) 참조.

135) 4차산업혁명위원회(위원장 장병규)는 2019년 7월 4일 제12차 회의를 개최하고, 「4차 산업혁명 스마트 국방혁신 추진계획」을 심의·의결하였다.

136) 4차 산업혁명 기반 스마트 국방혁신에 대한 자세한 내용은 국방부 홈페이지 중 http://www.mnd.go.kr/mbshome/mbbs/reform/subview.jsp?id=reform_010601000000 참조.

그림-4 '4차 산업혁명 스마트 국방혁신'의 비전, 추진전략, 3대 분야, 8대 과제



* 자료: http://www.mnd.go.kr/mbshome/mbs/reform/subview.jsp?id=reform_010602000000 (검색일: 2019.9.20.)

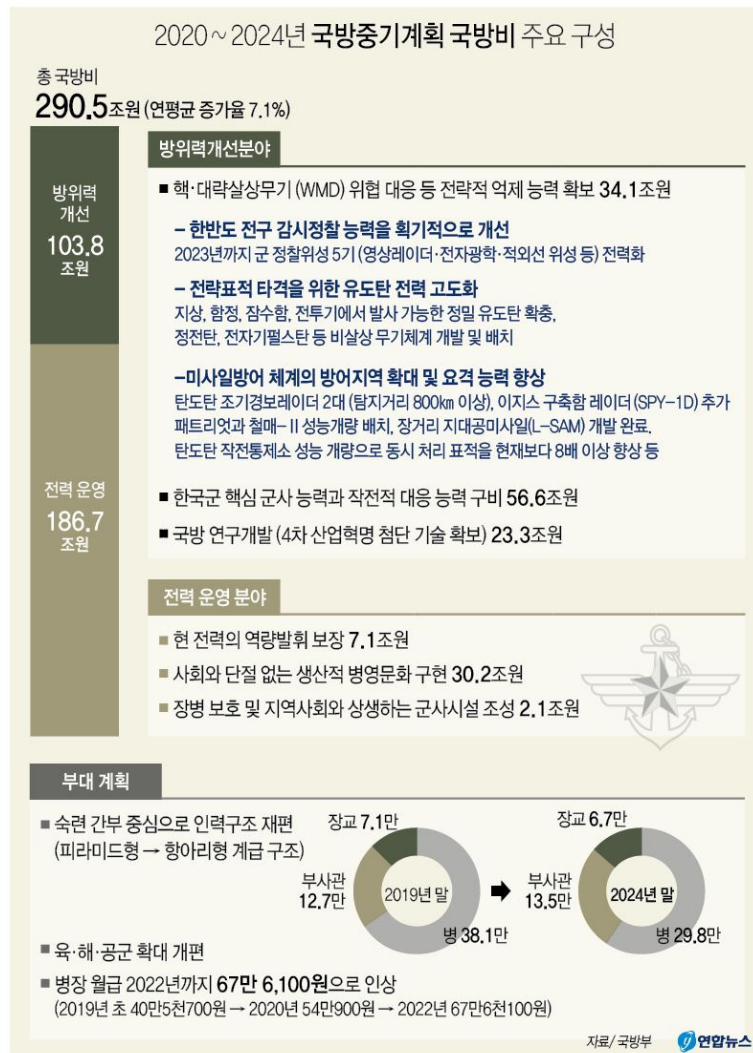
넷째, 세 번째의 연장선에서 군사 자강력을 증진시켜 나가는 것이다. 구체적으로는 ‘2020-2024 국방중기계획’의 강점을 살리고 비판적 조언을 반영한 가운데 실질적인 효과를 발휘하도록 하는 방향으로 실행해 나가는 것이 중요하다.

동계획에는 F-35B 수직 이착륙 스텔스 전투기 10여 대를 탑재할 수 있는 3만t급 경항공모함 건조 추진을¹³⁷⁾ 비롯해 북한의 이스칸데르 미사일과 신형 400mm급 방사포에 대한 대비책을 강구해 나가는 내용이 담겨 있다. 또한 경항공모함 다목적 대형상륙함(수송함) 설계, 정찰위성 전력화, 정전탄-전자기 펄스탄(EMP) 개발, L-SAM(요격미사일) 개발 완료 등의 내용도 담고 있다. 한편 해군의 경우 ‘해군비전 2045’을 추진 중이며, 이는 4차 산업혁명 기술을 활용해 첨단 스마트 함정(smart battleship)으로 개조, 한반도 해상에 유무선 감시체계를 배치해 통합 감시하는 스마트 작전운용(smart operations), 해상 수송로 보호와 해양재난에 대비한 국제사회와 스마트협력(smart cooperation)

¹³⁷⁾ 2019년 7월 12일 합동참모회의에서 ‘대형 수송함-II’ 사업을 장기소요로 추진하기로 결정하였다. 『동아일보』, 2019. 7. 23.

등의 내용을 담고 있다.¹³⁸⁾ 이밖에 군사력 증강 계획과 관련하여 자폭형 스텔스 무인기 등 첨단 타격 수단, 지상 감시 정찰기, 소형 정찰위성 같은 감시 정찰 수단이 대폭 보강될 필요가 있다는 지적에도 유념할 필요가 있다.¹³⁹⁾

표-10 2020~2024년 국방중기계획 국방비 주요 구성



장예진 기자 / 20190814
트위터 @yonhap_graphics 페이스북 tuneey.kr/Le/N1

138) “김민석의 Mr. 밀리터리 - 파고 높아지는 해양 영토분쟁,” 「중앙일보」, 2019. 3. 1.

139) 유용원의 군사세계, 「조선일보」, 2019. 8. 7.

다섯째, 한러 군사교류 및 역내 군사적 긴장을 낮추는 협력을 강화해 나가는 것이다. 2020년은 한러가 수교한지 30주년을 맞이하는 해이기도 하다. 한러는 1992년 11월 엘친 대통령의 방한을 계기로 한러 군사교류 양해 각서를 체결한 이래 1994년 해상사고 방지협정, 1997년 군사기술방산군수협력 협정, 2002년 위험한 군사행동 방지협정 등 제협정과 양해각서를 토대로 관계 증진을 도모해 왔다.

한러 군사협력은 고위급에서 실무진에 이르는 군인사교류, 합정 및 항공기 상호방문, 연합수색구조 훈련, 군사교육 교류, 방산군수 협력, 국방분야 학술 세미나 등 다양한 형태로 진행되어 왔다. 전체적으로 긍정적인 측면의 발전이 있었던 반면 실질적인 교류는 잠재된 능력에 비해 크게 활성화되지 못한 측면도 있다. 불곰사업 등 방산협력, 사드 배치, 천안함 폭침에 대한 태도, 독도 영공 침범 등에서 일정정도 이견과 협력의 한계를 나타낸 바 있다. 앞으로 북한 비핵화 관련 러시아와의 이견, INF 폐기에 따른 여파, 중러 연합군사 훈련과 카디즈 침범, 한반도 군사 현안에의 개입 가능성, 북러 군사관계 긴밀화 등 역내 긴장을 고조시킬 사안에 대한 대비책 강구가 긴요한 상황이다. 2020년 한러 수교 30주년을 맞아 국방부 차원에서 나름 관계 발전을 위한 계획을 수립 실천하는 것이 필요하다. 양국 국방장관과 차관의 상호 방문 확대, 한국의 국가안보실과 러시아의 국가안보회의 간 교류도 강화시키는 것이 긴요하며, 상호 신뢰 증진을 도모할 수 있는 제반 군사협력도 더욱 활성화시켜 나가도록 하는 것이 바람직하다.

끝으로, 글로벌 안보환경 변화와 첨단기술발전에 따른 군사혁신, 미래전에 대한 대비 등과 관련, 군 관련 고위 정책 결정자들의 지속적인 관심 제고와 연구 지원이 긴요하다. 2019년 9월 16일 예멘 후티 반군이 10대의 드론을 이용해 사우디 아라비아의 유전 시설을 공격한 것은 사이버전을 포함해 미래전의 모습이 어떠하며, 현실적으로 실행에 옮겨지고 있다는 점을 보여주었다.

컴퓨터와 통신망을 활용한 가상전, 사이버전, 정보전 등 ‘미래전과 정보’에 대한 탐구가 중요해 진 것이다. Facebook, twitter, instagram, youtube 등 새로운 시대의 정보소비자 등장, 가짜뉴스(fakenews) 범람, 공개정보활동(OSINT)의 중요성 증대 등 미래 사이버 공간을 염두에 둔 군사부문에서의 연구 작업도 긴요하다. 끊임없이 변화하는 세상과 군사환경에 맞춰 새로운 군사혁신 노력을 게을리 하지 않는 마음가짐과 이를 잘 조응해 극복해 나가려는 자세가 그 어느 때보다도 필요한 시점이다.

참고문헌

- 강인선. “트럼프행정부의 대외정책 분석 및 전망.” 『INSS 전략보고』 (August 2019), No. 39.
- 고재남. 『러시아 외교정책결정의 요인과 행위자』. 국립외교원 「정책연구시리즈」 (2018-3).
- 고재남. 『제3기 푸틴정부의 신외교안보 전략과 실제』. 국립외교원 정책연구시리즈(2006-16)
- 고재남. “미국의 유럽 미사일 방어(MD) 추진과 러시아의 대응.” 『국제문제연구』. 13(4), (2013).
- 국회입법조사처. “제4차 산업혁명과 한국의 미래.” 제하 세미나(2016.7.8.).
- 김경순. “러시아 군개혁의 동향과 전망: 2008년 군개혁을 중심으로.” 국제관계연구, 제17권 제1호 (2012).
- 김경순. “러시아의 하이브리전 - 우크라이나사태를 중심으로-.” 『한국군사』, (4)(2018.12).
- 김규철. “2018년 러시아 군사전략: 다극화 세계의 군사 강국으로 질적 성장.” 『Russia-Eurasia FOCUS』, 제516호(2019. 2. 18).
- 김규철. “러시아 군사전략 연구- 정체성, 지정학코드, 미래전 요소를 중심으로.” 정치학 박사학위 논문, 한국외국어대(2017.2).
- 김선래. “4차 산업혁명, 러시아와 한국의 협력 로드맵.” 『Russia-Eurasia FOCUS』, 제504호(2018년 11월 26일).
- 김성진. “러시아 안보정책의 변화.” 『슬라브학보』, 제33권 2호(2018).
- 김연규. “제1장: 세일혁명과 신국제에너지 질서.” 『세계정치』, 23권 0호(2015).
- 김정기. “러시아의 전면적 군개혁: 현황과 전망.” 『전략연구』, 통권 제53호(2011.11).
- 김정기. “최근 러시아의 동아시아 정세 인식과 전략적 입장.” 『중소연구』, 제40권 1호(2016년 봄).
- 김종열. “미래 무기체제와 군사과학기술 발전추세 분석 - 미국을 중심으로.” 『전략연구』, 25(3) (2018).
- 김진하. “미북 정상회담과 동북아 국제질서: 전략적 함의와 파급효과 분석.” 『전략연구』 25(3), (2018)
- 김진호. “중국의 대한반도 정책과 한국의 대응전략: 미중, 한미관계 및 한중, 북중관계를 중심으로.” 『한국동북아논총』 23(2), (2018)
- 김찬수. “선진국 및 국내 국방과학기술 개발 동향.” 『과학기술정책』, 제27권 제11호(2017년 11월).
- 나호선. “러시아의 하이브리드전에 대한 NATO의 대응 전략.” 국제문제연구소 『미래전 연구센터 위킹 페이퍼』, No.4(2019.7.10).
- 라미경. “비군사적 위협 증가에 따른 중국의 군사적 대응태세 변화.” 『한국군사』 4, (2018).
- 매일경제 국민보고대회팀 지음. 『밀리테크 4.0』. 서울: 매일경제신문사, 2019.
- 박민규, 조승관, 김경민. “VR의 군사적 활용을 위한 사이버보안 대응방안 연구.” 『한국정보기술학회 Proceeding of KIIT Conference』, (2018.11)
- 박상혁. “인공지능(AI) 기반 사이버전과 역제전략의 변화.” 서울대 국제문제연구소 미래전 연구센터 위킹페이퍼, No.12(2019.7.10).
- 박일송. 나종남. “하이브리드 전쟁(Hybrid War): 새로운 전쟁 양상?” 『한국군사학논집』 71(3), (2015).

- 서동주. “동아시아·한반도 안보정세와 한러관계: 북핵 해결 공조와 전략적 협력의 내실화를 향하여.” 『JPI 정책포럼』, No. 2017-17.
- 서동주. “푸틴 대통령 2019년 연례교서(2.20)의 정책적 함의.” 『이슈브리프』, 통권 208호(2019.2.28).
- 서동주. “한·미·중 삼각구도에서 러시아의 역할과 의미.” 『슬라브학보』 (2016).
- 서동주. “러시아 푸틴정부의 대미관계: 특징, 전망, 정책적 함의.” 『JPI 정책포럼』(2014).
- 서동주. “세일가스 혁명의 파급영향과 국제정치적 함의.” 『STRATEGY 21』(2014).
- 서울대 국제문제연구소, 육군본부. “4차 산업혁명과 미래전, 그리고 세계정치.” 서울대학교 국제문제연구소 미래전략연구센터 창립기념 컨퍼런스 자료집(2019. 7. 29).
- 성일권. “푸틴 복귀에 따른 러시아 국방개혁의 방향성 연구.” 『21세기 정치학회보』, 제22집 2호 (2012년).
- 손한별, 이진기. “트럼프 행정부의 한반도정책.” 『한국군사』(3), (2018)
- 신성호. “동북아 디지털 군사안보 거버넌스: 인공지능과 자율무기의 활용과 논쟁.” 『서울대 국제문제연구소 워킹페이퍼』, No. 106(2019.2.18.).
- 오원진. “4차 산업혁명기술을 적용한 스마트 전장의 모습.” 『국방과 기술』, (471)(2018).
- 요시카와 료조 편저. 한일 IT경영협회 지음, KMAC 옮김. 『제4차 산업혁명』. 서울: KAMC, 2016.
- 우평균. “러시아의 국방개혁: 성과와 시사점.” 『중소연구』, 제40권 제2호(2016 여름).
- 우평균. “러시아의 미래전 대비 전략: 네트워크 중심전과 시사점.” 『중소연구』, 제41권 제3호(2017 가을).
- 원동규. “인공지능과 제4차 산업혁명의 함의.” 『ie 매거진』 23(2). (2016).
- 유영철. “2019년 러시아의 안보정세 전망.” 『동북아안보정책분석』 (2018.12).
- 유희복. “신흥 강대국 중국의 국제질서 인식과 실천.” 『아태연구』 24(3), (2017)
- 윤지원. “러시아 국방개혁의 구조적 특성과 지속성에 대한 고찰: 푸틴 4기 재집권과 국가안보전략을 중심으로.” 『세계지역연구논총』, 36집 3호(2018).
- 이상준. “러시아의 디지털경제와 도시혁신.” EMERiCs, 『전문가 오피니언』 (2018년 6월).
- 이상호. “초연결 사회의 사이버 위협에 대비한 국가안보 강화 방향.” 『국제문제연구』 (2014 겨울).
- 이석, 조병구 편. 『동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략』. 서울: KDI, 2017.
- 이수형. “중거리핵전력(INF) 조약 폐기와 동북아 정세.” 『이슈브리프』, 통권 142.
- 이용성. “[이슈분석] 미래 첨단무기.” 『Economy Chosun』, 199호(2017.5.8).
- 이정남. “시진핑의 중국몽: 파스 시니카(Pax-Sinica) 구상과 그 한계.” 『아세안연구』 61(4), (2018).
- 이지용. “중국의 국가정체성 진화와 동아시아 해양안보환경 변화.” 『국제관계연구』 19(1), (2014).
- 이춘근. 『미중 패권전쟁과 한국의 전략』. 서울: 김앤북스, 2016.
- 이홍섭. “21세기 러시아 군 개혁의 배경과 방향: 네트워크 중심전(NCW) 대비.” 『슬라브연구』, 제29권 1호(2013).
- 이홍섭. “러시아 정치체제의 권위주의화: “안보위협”의 효과를 중심으로.” 『국제지역연구』 15(4), (2012).

이홍종. “세일가스의 국제정치경제학: 러시아 등 유럽을 중심으로.” 『유럽연구』, 34권 3호(2016).

장상훈. “4차 산업혁명과 국방분야의 과제.” 『국방과 기술』(467), (2018.1).

장원준. “4차 산업혁명에 대응한 국방산업 주요쟁점과 정책과제.” 『국회 스마트국방 토론회 발표자료 ppt』(2019.7.8).

장필성. “2016 다보스 포럼: 다가오는 4차 산업혁명에 대한 우리의 전략은?” 『과학기술정책』, 제26권 제2호(2016.2.29).

정구연. “트럼프 대외정책 기조와 동아시아 안보지형의 변화 전망: 재균형 정책의 진화를 중심으로.” 『통일정책연구』, 25(2) (2016).

정춘일. “4차 산업혁명과 군사혁신 4.0.” 『전략연구』, 24(2) (2017.7).

조영임. “인공지능과 4차 산업혁명.” 국회입법조사처 주관 ‘4차 산업혁명과 한국의 미래’ 제하 세미나 자료집(2016.7.8).

조진구. “아베 정권의 외교안보정책: 국가안전보장회의, 집단적 자위권 그리고 헌법 개정 문제.” 『동북아역사논총』 58, (2017).

조한승. “21세기 안보환경의 변화와 핵억지 전략의 문제점.” 『국제관계연구』 12(2), (2007).

조한승. “탈냉전기 미국 군사혁신(RMA)의 문제점과 교훈.” 『평화연구』18(1), (2010).

조현석. “인공지능, 자율무기체계와 미래 전쟁의 변환.” 『21세기정치학회보』, 8(1), (2018).

채재병. “세일혁명과 미국의 세계전략.” 『정치정보연구』, 18권 3호(2015).

최병삼, 양희태, 이제영. “제4차 산업혁명의 도전과 국가전략의 주요 의제.” 『STEP Insight』 215, (2017)

최윤식. 『앞으로 5년 미중전쟁 시나리오』. 서울: 지식노마드, 2018.

코트라(Kotra). “러시아 혁신성장정책의 평가와 협력 시사점.” 『Global Market Report』. 19-084(2019).

클라우드 슈밥 외 26인 지음, 김진희, 손용수, 최시영 옮김. 『4차 산업혁명의 충격』. 서울: 흐름출판, 2016.

클라우드 슈밥 지음, 송경진 옮김. 『클라우드 슈밥의 제4차 산업혁명』. 서울: 새로운 현재, 2016.

피너 자이한 지음, 홍지수·정훈 옮김. 『21세기 미국의 패권과 지정학』. 서울: 김앤김북스, 2018.

하원규, 최남희 지음. 『제4차 산업혁명』. 서울: 콘텐츠하다, 2015.

한국국방연구원 편. 『2016 동북아 군사력과 전략 동향』. 서울: 한국국방연구원, 2017.

한국국방연구원 편. 『2019 국방정책 환경 전망 및 과제』. 서울: 한국국방연구원, 2018.

한국국방연구원. 『동북아 군사력과 전략동향(2015-2016)』. 서울: 한국국방연구원, 2016.

한국방위산업진흥회 편. “2017 첨단국방산업전 개최: 4차 산업혁명과 미래 군사력 건설을 위한 여정.” 『국방과 기술』 461, (2017).

한국전략문제연구소 편. “국제안보환경 변화에 따른 러시아 군사정책의 변화.” 『전략연구』 31, (2004)

홍완석. “탈 소비에트 공간에서 러시아, 우크라이나 관계와 유라시아 정치경제 안보질서.” 『국제지역연구』 11(1), (2007).

http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2017/12/20/2017122001478.html
<http://korustec.or.kr/kr/front/board/view/id/2/no/114>
<http://kremlin.ru/acts/news/57425> (검색일: 2019.9.20).
<http://kremlin.ru/events/president/news/59763> 참조. (검색일: 2019.2.7)
<http://kremlin.ru/events/president/news/61271>
<http://kremlin.ru/structure/administration> (검색일 2019.8.14.)
<http://kremlin.ru/structure/administration> (검색일 2019.8.14.)
<http://svr.gov.ru/>, <http://www.fsb.ru/fsb/structure.htm> (검색일 2019.8.12.)
<http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/56957> (검색일: 2019.9.20)
http://www.mnd.go.kr/mbshome/mbs/reform/subview.jsp?id=reform_010602000000 (검색일: 2019.9.20)
<http://www.scrf.gov.ru/security/docs/document133/> (검색일: 2018.09.17.).
<http://www.scrf.gov.ru/security/international/document25/>(검색일: 2018.09.17.).
<http://www.scrf.gov.ru/security/military/document129/>(검색일: 2018.09.17.)
<https://dod.defense.gov/News/Special-Reports/NPR/>
<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>
<https://nownews.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20151111601029#csidx413541859c5d98db1d07d661777856a>
<https://rg.ru/2010/02/10/doktrina-dok.html>. (검색일: 2019. 9. 10).
<https://structure.mil.ru/mission/credentials.htm>(검색일 2019.8.13.)
<https://www.gsa.gov/cdnstatic/FY'19%20NDAA-Sec889pdf.pdf>
<https://www.weforum.org/agenda/archive/fourth-industrial-revolution>
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Cyber-Strategy.pdf>
(검색일: 2019.8.21.).
<https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond>
www.inss.re.kr (국가안보전략연구원 홈페이지)
www.scrf.ru (러시아 국가안보회의 홈페이지)
www.gsa.gov (미국 연방조달청(GSA) 홈페이지)

Department of Defense. "DOD Releases Fiscal Year 2020 Budget Proposal." (March 12, 2019). Release NO: NR-049-19.

Klaus Schwab. "The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond." (14 jan. 2016),

Nikolas K. Gvosdev & Christopher Marsh. *Russian Foreign Policy: Interests, Vectors, and Sectors*. Washington, D.C.: Sage, 2014.

Olga Kryshstanovskaya & Stephen White. "Inside the Putin Court: A Research Note." *Europe-Asia Studies*, Vol. 57, No. 7(November 2005).

The White House. *National Security Strategy* (2017.12)

U.S. Department of Defense. *Indo-Pacific Strategy Report* (2019.6).

U.S. Department of Defense. *Nuclear Posture Review* (2018.2).

Военная доктрина Российской Федерации, (утверждена Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014г, № Пр-2976).

Концепция внешней политики Российской Федерации, Утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 ноября 2016 г.

Министерство Обороны РФ, Военный Энциклопедический Словарь. Москва: Военное Издательство, 2007.

О безопасности: Сборник законодательных и нормативных документов. М.: Буквица, 1998.

Президент подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (7 мая 2018 года).

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, (утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. N 683).

기타 「ChosunBiz」, 「KBS News」, 「나우뉴스」, 「동아일보」, 「매일경제」, 「문화일보」, 「아시아경제」, 「연합뉴스」, 「조선일보」, 「중앙일보」 외.

6

북한의 완전한 비핵화와 연계한 남북한 군비통제 방안

화생방방재연구소 연구관 박사 박 재 완

북한의 완전한 비핵화와 연계한 남북한 군비통제 방안

박 재 완

목 차

요약	250
I. 서 론	254
제1절 연구배경 및 목적	254
제2절 연구중점 및 방법, 범위	256
제3절 선행연구 검토	257
II. 비핵화와 남북한 군비통제 이론적 배경	259
제1절 북한의 완전한 비핵화 로드맵	259
제2절 군사적 신뢰구축 조치의 군비통제	265
제3절 비핵화와 군비통제와의 관계와 함의	269
III. 비핵화와 남북한 군비통제 논의 과정 고찰	270
제1절 북한의 완전한 비핵화 논의	270
제2절 남북한 군비통제 논의	273
제3절 소결론	281
IV. 북한의 비핵화와 연계된 남북한 군비통제 방안	282
제1절 비핵화와 연계된 남북한 군비통제	282
제2절 군비통제 추진전략과 로드맵 구상	288
V. 결 론	294
참고문헌	297

〈요 약〉

본 연구의 목적은 북한의 완전한 비핵화와 연계된 남북한 군비통제 방안을 연구하는 것이다. 2018년을 지나면서 평창 동계올림픽을 통해 한반도 평화무드 조성, 대북 특사단 파견, 세 차례의 남북 정상회담을 통한 ‘4·27 판문점 선언’, 미·북 정상회담을 통한 ‘6·12 싱가포르 공동선언문’ 발표, ‘9·19 평양공동선언’과 ‘판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서’ 등으로 북한의 비핵화, 평화체제, 군비통제 전환기가 마련되고 있다고 할 수 있다. 물론 2019년 2월 27일부터 28일까지 베트남 하노이에서의 제2차 미·북 정상회담이 ‘노딜(no deal)’ 회담으로 끝나면서 이후 북한의 비핵화를 위한 실무협상 등이 장기간 교착상태에 빠져있는 것도 사실이다.

남북은 ‘4·27 판문점 선언’에 포함된 ‘한반도 긴장 상태 완화’와 ‘9·19 평양공동선언’, 부속합의서인 ‘군사분야 합의서’의 이행을 위해 적대 행위 전면 중지, 5월 1일부터 확성기 방송 및 전단 살포 중지 및 수단 폐기, 서해 북방한계선 일대 평화수역 지정, 협력·교류를 위한 군사적 보장 대책 시행, 장성급 군사회담 개최 등을 시행하였다. 그리고 군사실무회담과 장성급 회담 등을 통해 DMZ 공동유해발굴, DMZ 내 GP 시범철수, JSA 비무장화 등에 큰 틀에서 견해 일치를 보고 실질적인 조치를 시행하고 있는 상황이지만, 추후 북한의 비핵화 추진과 연계하여 추가적인 군비통제 조치가 시행될 것으로 보인다.

특히, 9·19 평양공동선언과 부속합의서인 ‘역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서’를 통해 비무장지대의 비무장화, 서해 평화지대화, 남북경협외의 군사적 보장 및 지원 등 합의 이행방안을 보다 구체화해야 할 것이다. 군사분야 합의서에는 지상과 해상, 공중에서 적대행위의 전면중지, 비무장지대 평화지대를 위한 실질적인 군사대책 강구, 북방한계선 일대 평화수역의 설정, 교류협력의 군사적 보장대책 강구, 상호 군사적 신뢰구축을 위한 다양한 조치 강구 등을 담고 있다.

하지만 미·북 사이의 북한 비핵화 협상에 따라 국제사회의 대북 제재 때문에 남북 철도·도로, 산림녹화, 개성공단, 금강산 관광 재개 등 남북 경제협력은 추진동력을 얻지 못하고 있는 실정이다. 남북 경제협력은 북한의 실질적인 비핵화 조치와 연계하여 국제사회의 대북 제재 해제와 보조를 맞추어 가면서 추진해야 할 것이다. 한반도 긴장상태 완화와 평화체제 구축은 위해 ‘4·27 판문점 선언’이 제대로 이행될 수 있는 여건 조성이 필요하다. 북한의 성의 있는 비핵화 조치가 우선되어야 하지만, 비핵화 추진 동력을 얻기 위해서라도 한반도 긴장 상태를 완화 할 수 있는 군사적 신뢰구축과 남북 군사협력 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

본 연구의 목적은 최근 북한의 핵문제와 안보환경 변화 속에서 북한의 완전한 비핵화와 연계한 남북한 군비통제 추진전략을 모색하는 것이다. 북한의 완전한 비핵화 방안을 모색함에 있어 기존 북한의 비핵화 추진 경과에 대한 분석이 선행되어야 할 것이다. 그리고 기존 실패의 원인과 교훈을 도출하여 그것을 극복할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

북한의 비핵화를 추진함에 있어 한반도 평화프로세스와 남북한 군비통제도 연계하여 함께 추진되어야 한다. 이전의 연구들은 ‘先 비핵화, 後 군비통제’가 주를 이루고 있지만, 북한의 비핵화 협상 단계부터 군사적 신뢰구축 조치를 위한 논의가 진전될 것이기 때문에 운용적 군비통제와 구조적 군비통제가 비핵화 단계와 연계되어 추진되어야 할 것이다.

실질적인 남북한 군비통제를 추진하기 위해서는 북핵 문제와 평화체제, 군비통제의 상관관계를 알아볼 필요가 있다. 물론 각 과제가 선후의 문제가 아니라 상호 연계시켜 단계적이면서 동시적이고 포괄적으로 진행해 나가는 새로운 추진전략과 로드맵을 구상해야 할 것이다.

따라서 한반도 군비통제 모델 구축을 위해 군비통제의 개념과 유형, 사례 검토를 통해 한반도 군비통제 모델을 구축해야 한다. 그리고 한반도 비핵/평화 프로세스를 구상하고 관련국과의 협력사항까지 도출해서 진정한 비핵화와 평화체제, 군비통제를 달성해야 할 것이다. 이 부분도 세밀한 남북한 군비통제 추진전략과 로드맵이 필요할 것이다.

이에 본 연구의 2장에서는 비핵화와 남북한 군비통제 이론적 배경으로 북한의 완전한 비핵화 로드맵과 군사적 신뢰구축 조치의 군비통제에 대해 검토하였다. 북한의 완전한 비핵화 로드맵에 있어서 우선적으로 비핵화 정의와 단계, 비핵화 프로세스, 비핵화 방식, 비핵화 로드맵에 대하여 개관하였으며, 우선적으로 비핵화 정의부터 정립할 필요가 있음을 도출하였다. 그리고 비핵화 프로세스와 방식에 있어서도 추후 협상에 있어서 많은 난관이 도사리고 있으며, 특히 비핵화 로드맵에 있어 북한의 비핵화 의지도 중요하지만, 기술적으로도 10년 이상의 장기간이 소요된다는 점이다. 이 기간도 북한이 적극적으로 임해주었을 경우이고, 이전 북한의 행태처럼 협상 이후 도발하고 재협상하는 악순환을 반복한다면 그 기간과 소요는 더욱 증대될 것이다.

군사적 신뢰구축 조치의 군비통제 관점에서 군비통제의 전반적인 개념, 군비통제의 목적과 유형을 개관하였다. 특히 북한의 비핵화와 군비통제와의 관계와 함의에 있어서 군비통제를 추진하기 위한 첩경이 북한의 비핵화이며, 또한 북한의 실질적인 비핵화 조치는 군사적 신뢰구축 조치의 일환이 될 수도 있다. 비핵화 추진과 연계하여 북한이

요구하는 체제안전 보장이나 평화체제 구축, 주한미군 철수 등 다양한 변수들이 함께 작용한다는 측면에서 현재도 진행중인 4·27 판문점 선언 이행과 9·19 평양공동선언과 부속합의서인 군사분야 합의서 이행에 있어서도 북한의 비핵화와 연동되어 추진되어야 한다는 것이다.

3장에서는 비핵화와 남북한 군비통제 논의과정을 고찰하여 북한의 과거 핵협상 행태를 반복하고 있으며, 합의는 있지만 실천이 없다는 점에 대하여 새롭고 창의적인 비핵화 해법이 필요함을 도출하였다.

그리고 남북한 군비통제 논의도 6·25 전쟁 이후부터 긴 시간 동안 진행되어 왔지만 실질적인 진전이 없는 이유를 도출함에 있어 논의의 핵심은 상호신뢰와 북한의 진정성이라는 점을 부인할 수 없을 것이다. 북한은 각종 협상을 통해 북한의 전략전술을 관찰하기 위한 방법으로 임해왔다는 것이고 항상 화전양면전술, 강압전략, 벼랑끝 전술, 살라미 전술 등 다양한 협상전술로 임해왔다는 것이다. 북한의 완전한 비핵화를 위한 첩경도 결국은 북한의 진정성 있는 비핵화 의지라고 할 수 있다. 따라서 북한의 진정성 있는 비핵화 의지를 확인하는 절차도 필요할 것이다. 그 방법은 노동당 규약, 핵보유국 법 등 핵보유국 위상부터 포기하는 노력이 있어야 할 것이다.

그리고 군비통제에 있어서도 중요한 것은 상호신뢰이다. 그래서 군사적 신뢰구축 조치(CBMs: Confidence Building Measures)를 통해 운용적, 구조적 군비통제를 추진하는 것이다. 조금 우려스러운 부분은 실질적인 비핵화 조치도 없이 과도한 운용적 군비통제와 구조적 군비통제를 추진해서 안보의 허점이 생길 수도 있고, 추후 지렛대(leverage)로 활용할 부분이 먼저 소진된다는 측면도 고려해야 할 것이다.

상호 신뢰를 바탕으로 비핵화와 군비통제가 추진되어야 하는 것은 일반적인 상식일 것이다. 하지만 비핵화와 군비통제를 추진함에 있어 상호 신뢰를 무너뜨리는 현상이 많이 발생했고, 또 미래에서 그런 일들이 발생할 수 있다는 측면에서 안전장치나 스냅백(snap back) 조항들이 포함되어 언제든지 되돌릴 수 있다는 융통성도 보장되어야 할 것이다.

4장에서는 북한의 비핵화와 연계된 남북한 군비통제 방안으로서 비핵화와 연계된 남북한 군비통제를 추진, 군비통제 추진전략과 로드맵을 구상하였다. 비핵화, 한반도 평화 프로세스와 연계하여 남북 군비통제 추진 기본원칙을 바탕으로 북핵 문제 등 대량살상무기의 우선적 해결, 군사적 신뢰구축 조치 방안, 위협감소 조치로서의 운용적 군비통제, 검증 가능한 구조적 군비통제, 평화체제의 제도화 방안을 제시하였다.

그리고 군비통제 추진전략과 로드맵을 구상함에 있어 남북한 군비통제 모델을 구축하고, 남북한 비핵/평화 프로세스를 가동해야 하며, 남북한 군비통제 추진전략과 방향, 로드맵을 제안하였다. 핵심은 각 사안을 별개로 추진하거나 순차적으로 접근하는 것이 아니라 상호 보완, 촉진하는 방향으로 추진되어야 한다는 것이다.

I. 서 론

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

미국과 북한은 싱가포르 6·12 공동성명과 베트남 하노이에서 제2차 미·북 정상회담을 통해 북한의 완전한 비핵화를 위해 협상을 지속하고 있다. 북한의 김정은은 2018년 신년사와 평창 동계올림픽을 통해 한반도 평화무드 조성, 대북 특사단 파견, 세 차례의 남북 정상회담을 통한 ‘4·27 판문점 선언’, 미·북 정상회담을 통한 ‘6·12 싱가포르 공동선언문’ 발표, ‘9·19 평양공동선언’과 ‘판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서’ 등으로 북한의 비핵화, 평화체제, 군비통제 전환기가 마련되고 있다고 할 수 있다.¹⁴⁰⁾ 2019년 북한의 신년사를 통해 북한은 ‘사실상의 핵 보유국 선언’을 했다고도 할 수 있으며, 사실상의 핵보유국으로서 미국과의 핵군축으로 나설 수도 있다는 것을 암시하고 있다.

제2차 미·북 정상회담을 베트남 하노이에서 개최하여 ‘하노이 선언’을 통해 2018년 싱가포르에서의 미·북 정상회담에서 포괄적으로 합의한 미·북 관계 개선, 한반도 평화체제 구축, 북한의 비핵화에 대한 실질적이고 구체적인 합의를 할 것으로 기대했으나 ‘노딜(no deal)’로 끝남으로써 북한의 완전한 비핵화 협상과 이에 따른 군비통제 추진에 많은 난관이 있을 것으로 판단된다. 남북은 ‘4·27 판문점 선언’에 포함된 ‘한반도 긴장 상태 완화’를 위해 적대 행위 전면 중지, 5월 1일부터 확성기 방송 및 전단 살포 중지 및 수단 폐기, 서해 북방한계선 일대 평화수역 지정, 협력·교류를 위한 군사적 보장 대책 시행, 장성급 군사회담 개최 등을 시행하였다. 그리고 군사실무회담과 장성급 회담 등을 통해 DMZ 공동유해발굴, DMZ 내 GP 시범철수, JSA 비무장화 등에 큰 틀에서 견해 일치를 보고 실질적인 조치를 시행하고 있는 상황이지만, 추후 북한의 비핵화 추진과 연계하여 추가적인 군비통제 조치가 시행될 것으로 보인다.

특히, 9·19 평양공동선언과 부속합의서인 ‘역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서’를 통해 비무장지대의 비무장화, 서해 평화지대화, 남북경협의 군사적 보장

140) 본 문건에 한반도 비핵화, 북한의 비핵화, 북한의 완전한 비핵화 등을 혼용하고 있는데, 한반도 비핵화란 용어는 북한이 주장하는 조선반도 비핵지대화의 용어를 포함할 수 있는 오해를 불식시키기 위해 참고문헌 등을 제외하고는 ‘북한의 비핵화’로 용어를 통일해서 사용하였다. 북한의 완전한 비핵화는 비핵화 방식에서 검증이 가능하고, 검증된 비핵화란 의미로 사용하였으며, 대표적인 용어로 북한의 비핵화로 하였다.

및 지원 등 합의 이행방안을 보다 구체화해야 할 것이다. 군사분야 합의서에는 지상과 해상, 공중에서 적대행위의 전면중지, 비무장지대 평화지대를 위한 실질적인 군사대책 강구, 북방한계선 일대 평화수역의 설정, 교류협력의 군사적 보장대책 강구, 상호 군사적 신뢰구축을 위한 다양한 조치 강구 등을 담고 있다.

하지만 미·북 사이의 북한 비핵화 협상에 따라 국제사회의 대북 제재 때문에 남북 철도·도로, 산림녹화, 개성공단, 금강산 관광 재개 등 남북 경제협력은 추진동력을 얻지 못하고 있는 실정이다. 남북 경제협력은 북한의 실질적인 비핵화 조치와 연계하여 국제사회의 대북 제재 해제와 보조를 맞추어 가면서 추진해야 할 것이다. 한반도 긴장상태 완화와 평화체제 구축은 위해 ‘4·27 판문점 선언’이 제대로 이행될 수 있는 여건 조성이 필요하다. 북한의 성의 있는 비핵화 조치가 우선되어야 하지만, 비핵화 추진 동력을 얻기 위해서라도 한반도 긴장 상태를 완화 할 수 있는 군사적 신뢰구축과 남북 군사협력 방안을 적극 모색할 필요가 있다.¹⁴¹⁾ 그것이 남북한 군비통제가 될 것이다. 이런 전반적인 대변혁의 한반도 안보상황을 고려하여 북한의 완전한 비핵화 추진 전략과 남북한의 실질적인 군비통제 방안 모색이 필요한 시기라고 판단된다.

2. 연구목적

본 연구의 목적은 최근 북한의 핵문제와 안보환경 변화 속에서 북한의 완전한 비핵화와 연계한 남북한 군비통제 추진전략을 모색하는 것이다. 북한의 완전한 비핵화 방안을 모색함에 있어 기존 북한의 비핵화 추진 경과에 대한 분석이 선행되어야 할 것이다. 그리고 기존 실패의 원인과 교훈을 도출하여 그것을 극복할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

북한의 완전한 비핵화를 추진함에 있어 한반도 평화 프로세스와 남북한 군비통제도 연계하여 함께 추진되어야 한다. 이전의 연구들은 ‘先 비핵화, 後 군비통제’가 주를 이루고 있지만, 북한의 비핵화 협상 단계부터 군사적 신뢰구축 조치를 위한 논의가 진전될 것이기 때문에 운용적 군비통제와 구조적 군비통제가 비핵화 단계와 연계되어 추진되어야 할 것이다.

141) 정의용 청와대 국가안보실장은 2018년 9월 13일 서울안보대화(ADD) 기조연설에서 “남북 간 군사적 긴장완화는 한반도 비핵화의 기본 전제이자 환경”이라고 하면서 “군사적 긴장이 완화되면 북한 비핵화를 촉진할 것이며, 긴장이 완화되면 될수록 핵 없이도 번영할 수 있다는 주장이 더욱 설득력을 얻을 것이다.”라고 말하기도 했다. 『조선일보』, “정의용, 군사적 긴장 낮아지면 북한 비핵화 촉진할 것,” 2018년 9월 13일자.

2018년 4.27 판문점 선언과 9.19 평양공동선언과 그 부속서인 군사분야 합의서도 검토하고 향후 추진에 대해 개관할 필요가 있다. 그리고 실질적인 남북한 군비통제를 추진하기 위해서는 북핵 문제와 평화체제, 군비통제의 상관관계를 알아볼 필요가 있다. 물론 각 과제가 선후의 문제가 아니라 상호 연계시켜 단계적이면서 동시적이고 포괄적으로 진행해 나가는 새로운 추진전략과 로드맵을 구상해야 할 것이다.

따라서 한반도 군비통제 모델 구축을 위해 군비통제의 개념과 유형, 사례의 검토를 통해 한반도 군비통제 모델을 구축해야 한다. 그리고 한반도 비핵/평화 프로세스를 구상하고 관련국과의 협력사항까지 도출해서 진정한 비핵화와 평화체제, 군비통제를 달성해야 할 것이다. 이 부분도 세밀한 남북한 군비통제 추진전략과 로드맵이 필요할 것이다.

다시 연구의 목적을 간단히 요약하자면, 연구의 필요성을 통해 북한의 비핵화를 위한 최적의 방안과 비핵화와 연계된 남북한 군비통제 추진전략을 모색하는 것이 본 연구의 핵심 목적이라고 할 수 있다.

제2절 연구중점 및 방법, 범위

1. 연구중점

연구중점은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 북한의 완전한 비핵화 추진과 연계한 군비통제 방안 모색이다. 그리고 두 번째는 북한의 완전한 비핵화 추진 로드맵을 검토하는 것이다. 세 번째는 남북한 군비통제 추진 로드맵을 검토하는 것이라고 할 수 있다.

2. 연구방법

기본적인 연구방법은 문헌연구, 전문연구기관 방문 및 토의, 전문가 자문을 통해 북한의 완전한 비핵화 추진전략과 남북한 군비통제 방안과 로드맵을 설정하는 것이다. 북한의 완전한 비핵화와 남북한 군비통제와 연계하되, 남북한 군비통제를 위한 실질적인 남북한 군사적 신뢰구축 조치에 대한 구체적인 대안을 제시하고자 한다. 그리고 북한의 비핵화 및 군비통제와 관련된 기관인 국방부, 합참, 국방연구원, 통일연구원 방문을 통한 자료수집과 전문가 자문을 병행하였다. 또한 북한 비핵화와 군비통제 관련 학회, 세미나 참석을 통해 비핵화 사찰과 검증 관련 전문적인 내용을 확인하고 분석하였다. 북한의 비핵화 관련해서 가장 중요한 관건인 사찰과 검증에 대해서는 기술적이고 전문적인 내용이 필요

하여 국방부 군비통제검증단, 연합사, 합참, 국회사 등을 방문하여 현안분석과 연계하여 연구를 추진하였다. 그리고 한반도의 항구적인 평화 정착을 위한 한반도 평화 프로세스 구축을 위한 북한의 완전한 비핵화와 남북한 군비통제 추진방안을 연계하는 연구방법을 적용하였다.

3. 연구범위

북한의 완전한 비핵화 추진 로드맵과 연계한 남북한 군비통제 추진과 군사적 신뢰구축 조치를 위한 군사협력 방안에 주안을 두고, 북한의 비핵화 추진과 남북한 군비통제 등은 주변 환경 요인에 영향을 많이 받는 점을 감안하여 영향요소 포함하여 연구하였다. 그리고 그동안 추진되어 왔던 북한의 비핵화 조치에 대한 합의 분석과 남북한 군비통제를 위한 신뢰구축 조치 분석도 병행하는 것을 연구범위에 포함하였다.

제3절 선행연구 검토

북한의 비핵화를 추진함에 있어 한반도 평화 프로세스와 남북한 군비통제도 함께 추진되어야 한다. 이전의 연구들은 ‘先 비핵화, 後 군비통제’가 주를 이루고 있지만, 북한의 비핵화 협상 단계부터 군사적 신뢰구축 조치를 위한 논의가 진전될 것이기 때문에 운용적 군비통제와 구조적 군비통제가 비핵화 단계와 연계되어 추진되어야 할 것이다.

북한의 완전한 비핵화 관련 논의가 많이 되었지만, 변화된 상황을 적용하기가 제한되고, 특히 상호 연관된 남북한 군비통제와의 상관관계를 규명하지 못한 한계가 있었다. 즉, 북한 비핵화, 군비통제를 별도로 연구하여 추진한 경향이 있었다고 할 수 있을 것이다.

1990년 후반부터 2000년대 초반 국민의 정부, 참여정부 시절 한반도 평화체제에 대한 논의가 활발했으나 최근 10년 간 평화체제 논의가 저조한 실정이다. 북핵 문제 해결을 위한 6자 회담(2003년 전·후) 당시 한국의 학회와 연구단체에서 평화체제와 여러 연관된 주제들에 대한 학술회의 등을 활발히 진행하였다. 곽태환 등은 『한반도 평화체제의 모색』 단행본을 통해 평화체제에 대한 법리적 검토와 정치적 측면의 남북한 역사와 구조적 분석을 통해 한반도 평화체제를 모색하기도 하였다.¹⁴²⁾

142) 곽태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』, 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997.

한용섭은 1998년 ‘한국 평화학회 창립’과 『한반도 평화와 군비통제』 저서를 통해 한반도 군비통제 연구모임을 발족하는 등 평화체제와 군비통제 관련 연구를 활발히 수행하였다.¹⁴³⁾ 하영선 등은 『21세기 평화학』 단행본을 통해 한반도 평화를 위한 ‘평화학’의 개념과 의미를 알리기도 하였다.¹⁴⁴⁾ 그리고 문정인 등은 『남북한 정치갈등과 통일』을 통해 남북한 분단구조, 정치 갈등을 치유할 수 있는 다양한 통일유형과 갈등의 관리 및 해소방안들을 제시하였다.¹⁴⁵⁾

하지만 위의 연구들은 주로 정치·외교적인 평화체제와 거시적 군비통제의 연구에 국한된 측면이 있었다. 다시 말해 군사·안보적인 접근이 미흡했다고 할 수 있다.

군사·안보적 접근을 통해 한반도 평화체제를 연구한 논문도 일부 있으나, 주로 군비통제적인 측면에서 고찰을 하였다고 할 수 있다. 김재철은 “한반도 평화체제 구축에 따른 군비통제 추진방향”을 통해 평화체제 구축과 한반도 비핵화, 군비통제를 연관 지어 평화체제와 군비통제 로드맵을 구상하기도 하였다.¹⁴⁶⁾ 하지만, 이 논문도 한반도 평화체제를 통한 거시적 군비통제의 일환으로 검토하고 있어 남북한 군사협력보다는 평화체제 구축을 통한 군비통제, 군축을 주로 언급하고 있다.

최근의 연구로는 김덕주가 “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점”을 통해 최근 활발하게 논의되는 종전선언과 ‘평화협정’에 대한 주요 쟁점 사항을 주로 고찰하였다.¹⁴⁷⁾ 그리고 문성묵은 “남북 간 군비통제 추진방안”을 통해 기존 남북 간 군비통제 논의과정과 현주소, 남북장성급군사회담 분석을 통해 전반적인 군비통제 추진방안을 제시하였다.¹⁴⁸⁾ 이 연구도 종전선언과 정전협정의 상관관계, 북한의 비핵화 문제와 연계된 정책제언을 하고 있어 실질적인 남북 군사협력 방안은 제시하지 못한 측면이 있다. 이호령은 “4·27 판문점 선언에 따른 군비통제의 전략적 접근 필요성”을 통해 남북군비통제의 역사, 남북 군비통제의 주요 사안 분석을 통해 4·27 판문점 선언에 기초한 남북군비통제방향을 제시하였다.¹⁴⁹⁾ 이 기사를 통해 DMZ 평화방안, 서해지역 평화방안에 대한

143) 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』, 서울: 박영사, 2005.

144) 하영선 편, 『21세기 평화학』, 서울: 풀빛, 2002.

145) 문정인 외, 『남북한 정치갈등과 통일』, 서울: 오름, 2002.

146) 김재철, “한반도 평화체제 구축에 따른 군비통제 추진방향,” 『한국동북아논총』 제48집, 한국동북아학회, 2008, pp. 261-284.

147) 김덕주, “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점,” 『IFANS 주요국제문제분석』 2018-19, 국립외교원 외교안보연구소, 2018.

148) 문성묵, “남북간 군비통제 추진방안,” 『한국국가전략』 제3권 제2호, 2018, pp. 125-147.

내용이 언급되나 3쪽 분량의 월간지 기사로 단편적인 내용만을 제시한 측면이 있다.

그리고 조한범의 “한반도 평화체제 구축 로드맵”,¹⁵⁰⁾ 김현욱의 “북·미 정상회담 이후 비핵화·평화 프로세스 전망”,¹⁵¹⁾ 김연철의 “한반도 평화체제: 어떤 시퀀스가 현실적일까?” 등은 4·27 판문점 선언과 북미 정상회담 이후에 이루어질 북한의 비핵화 협상과 연계하여 거시적인 한반도 평화체제 구축을 모색하고 있어 평화체제 구축을 위한 남북 군사협력 방안에 대해서는 세부적으로 제시하지 못하였으며, 평화체제를 군비통제와 한반도 비핵화와 연계하여 개괄적인 평화체제 구축 로드맵 제시에 국한된 측면이 있다고 할 수 있을 것이다.¹⁵²⁾

위에 제시한 많은 연구들이 북한의 비핵화, 평화체제, 군비통제를 개별적으로 연구함에 따라 서로 영향을 미치고, 연관, 연동된다는 것을 간과하고 있으며, 일부 현재의 상황과 상이한 부분이 많기 때문에 새롭게 접근하고 연구할 필요가 있다고 할 수 있을 것이다.

II. 비핵화와 남북한 군비통제 이론적 배경

제1절 북한의 완전한 비핵화 로드맵

1. 비핵화 단계

비핵화(denuclearization)의 정의는 말 그대로 ‘핵이 없는 상태로 만드는 것’을 말한다. 하지만 국제적으로, 특히 한·미와 북한이 말하는 비핵화는 전혀 다른 의미로 활용되고 있다. 한·미는 비핵화를 ‘북한의 핵 폐기’의 의미로 협상에 임해왔고, 북한은 선대의 유흔이라고 하면서 조선반도 비핵지대화(NWFZ: Nuclear Weapons Free Zone)라는 말로 용어혼란전술을 펴고 있다. 특히 조선반도 비핵지대화는 미국의 핵우산까지 확장함으로써 협상의 진전이 더 이상 될 수 없도록 하고 있다는 것이다.

149) 이호령, “4·27 판문점 선언에 따른 군비통제의 전략적 접근 필요성,” 『국가안보전략』 2018년 7월호, 통권 70호, 한국국가전략연구원, 2018. pp. 26-28.

150) 조한범, “한반도 평화체제 구축 로드맵,” 『Online Series』 CO 18-26, 통일연구원, 2018.

151) 김현욱, “북·미 정상회담 이후 비핵화·평화 프로세스 전망,” 『IFANS FOCUS』 2018-13K, 국립외교원 외교안보연구소, 2018.

152) 김연철, “한반도 평화체제, 어떤 시퀀스가 현실적일까?,” 『동아시아재단 정책논쟁』 제96호, 동아시아재단, 2018.

북한의 핵 프로그램의 비핵화를 단계화하여 세부적으로 유예(moratorium), 동결(freezing), 불능화(disabling), 폐기(dismantlement)로 구분할 수 있다.¹⁵³⁾

1단계는 유예(moratorium)이다. 이 단계는 핵 프로그램 운용에 대해 일정 기간 실행하는 것을 유예하는 선언을 의미한다.¹⁵⁴⁾ 북한은 2018년 4월 20일 조선노동당 제7차 제3기 전원회의 결정서를 통해 더 이상 핵실험과 대륙간탄도미사일 시험발사를 중지할 것을 천명하기도 했다.¹⁵⁵⁾ 하지만 이것이 유예선언이 아니라 핵보유국 선언임을 배제할 수는 없다.

2단계는 동결(freezing)이다.¹⁵⁶⁾ 동결단계에서는 핵시설 가동중단, 국제원자력기구(IAEA) 감시단에 의한 핵시설 폐쇄(shutdown), 핵보유국 전문가들의 정밀사찰, IAEA 봉인조치(sealing), 한반도 종전선언의 관계 개선 논의 등이 해당된다. 이후 신고, 사찰 등 검증이 이 단계에 포함된다.

3단계는 불능화(disabling)이다.¹⁵⁷⁾ 불능화(disabling) 단계에서는 모든 핵 프로그램의 IAEA 신고, 핵시설 불능화 등이 이루어지며, 이 단계에서도 검증 활동이 이루어진다.

4단계는 폐기(dismantlement)이다.¹⁵⁸⁾ 폐기에서는 핵 프로그램을 전체적으로 폐기하는 것으로 핵무기와 핵물질, 핵시설의 폐기, 핵 과학자 전직프로그램 가동 등이 이루어진다.

153) 비핵화 3단계는 1단계 핵 유예 및 동결(모라토리엄 선언 등), 2단계는 핵시설 사찰 및 불능화, 3단계는 핵 프로그램 해체로 구분하고, 4단계는 1단계를 유예와 동결을 구분한다. 또는 신고, 사찰, 불능화, 폐기로 구분할 수도 있다. “비핵화 속도 내는 북...핵 폐기·핵기술 관리가 관건,” 『해럴드경제』 2018년 5월 3일자; 박재완, “북한의 비핵화를 위한 효과적인 북핵 검증 방안 연구,” 『한국동북아논총』 제23집 제3호, 한국동북아학회, 2018. p. 163.

154) 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의 결정서를 통해 핵·미사일 실험을 중단하고 북부 핵실험장을 폐기한다는 선언이 1단계에 해당한다고 볼 수 있다.

155) ‘경제건설과 핵무력건설 병진로선의 위대한 승리를 선포함에 대하여’라는 결정서를 통해 핵실험을 더 이상 하지 않는다고 천명하였지만, 이것을 비핵화의 진정성을 담보할 수는 없을 것이다. 결정서 3항에 ‘핵군축’이라는 용어를 사용하여 핵보유국을 기정사실화하기도 하였다. “조선노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의 결정서,” 『조선중앙통신』 2018년 4월 21일.

156) 동결(凍結, freezing) 사전적 의미는 사업, 계획, 활동 따위가 중단되거나 그렇게 함을 의미한다.

157) 불능(不能, disable)의 사전적 의미는 ‘할 수 없게 하는 것’의 의미로 불능화(disabling)는 ‘할 수 없게 하는 것’의 명사형이라고 할 수 있다. 그리고 북핵 폐기에 있어서 불능화(disabling)는 더 이상 핵 프로그램을 가동할 수 없도록 장기간의 복구를 통하지 않으면 더 이상 핵무기 및 물질을 생산할 수 없음을 의미한다.

158) 폐기(廢棄, dismantlement)의 사전적 의미는 못 쓰게 된 것을 버린다는 의미이고, 분해하고 해체, 철거를 의미한다. 북한의 비핵화 4단계에서는 핵탄두의 무기급 고농축 우라늄, 무기급 플루토늄을 중국, 미국, 한국 등에 이전하여 폐기할 수 있다.

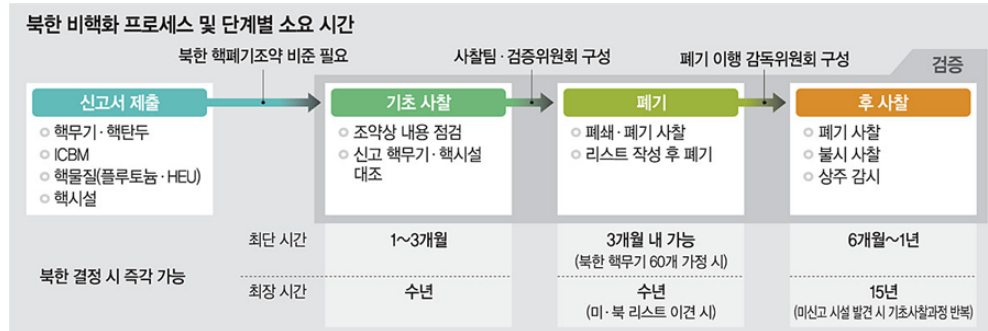
2. 비핵화 프로세스

비핵화 프로세스는 기본적으로 비핵화 단계를 이행하는 과정을 의미한다.¹⁵⁹⁾ 그래서 비핵화 프로세스는 신고서 제출 ⇒ 기초사찰 ⇒ 폐기 ⇒ 폐기 후 사찰로 구분할 수 있다. 우선 신고서 제출이다. 신고서 제출의 경우 북한이 비핵화 의지가 확고하다면 그렇게 어려운 것이 아닐 수 있지만, 그렇다고 이 부분이 쉬운 것만은 아니다. 신고서 제출은 핵무기와 핵탄두, 대륙간탄도미사일(ICBM), 핵물질(무기급 플루토늄, 고농축우라늄, 삼중수소 등), 핵시설, 핵기술과 핵 기술자 등 핵프로그램 전반에 걸친 내용을 신고하는 것이다. 그리고 신고서가 제출되고 나면 북한 핵폐기조약 비준과 사찰 및 검증의정서 등의 협상이 필요하다. 이후에 기초사찰, 폐기, 폐기 후 사찰로 진행된다. 그리고 비핵화 프로세스 전반에 걸쳐 신고한 것이 정확한지, 제대로 폐기가 이루어지는지 확인하고 검사하는 것이 ‘검증’이라고 할 수 있다. 검증(檢證, verification)이란 어떤 것을 검사하여 증명한다는 사전적인 의미를 가지고 있다. 군축이나 핵 폐기에서의 검증은 ‘어떤 합의서에 대한 의무사항들을 해당국의 준수여부를 입증하는 절차’라고 유엔의 보고서에 정의하고 있다.¹⁶⁰⁾ 검증이 이루어지는 과정은 크게 합의서에 따른 정보 수집, 정보 분석, 판단 및 대응의 과정을 거친다. 그리고 검증이 이루어지기 위해서는 신고 및 서류를 확인하고 현장사찰을 통해 핵무기와 물질, 미사일 등 운반체계를 확인하게 된다. 검증에서 중요한 부분을 차지하는 것이 사찰이 될 것이다. 북한 비핵화 프로세스와 단계별 소요 시간에 대한 개략적인 그림은 아래와 같다.

159) 북한과의 비핵화 협상에서 주로 논의되는 내용이 비핵화에 대한 정의, 비핵화 방식, 비핵화 프로세스와 시간표(time table), 비핵화 로드맵(road map) 등이 있다. 각각의 용어가 유사한 의미를 가지는 것 같지만 미묘하게 차이가 나고, 그 차이에 의해 협상이 교착국면에 빠진다고 할 수 있다.

160) 박재완, “북한의 비핵화를 위한 효과적인 북핵 검증 방안 연구,” 『한국동북아논총』 제23집 제3호, 한국동북아학회, 2018. p. 163.

그림-1 북한 비핵화 프로세스 및 단계별 소요 시간



출처: 신보영, “북 비핵화 시간표 어떻게 될까,” 『문화일보』 2018년 7월 6일.

3. 비핵화 방식

비핵화는 유예, 동결, 불능화, 폐기 또는 신고, 사찰, 불능화, 폐기의 단계를 거치지만 미국의 주장처럼 핵탄두와 핵물질, ICBM의 일부를 조기에 반출하는 초기적재(front loading) 방식으로 부분 폐기를 우선할 수 있다. 비핵화 단계에서 불능화 및 폐기에 중점을 두는 것이 CVID(완전하고 검증가능하며 되돌릴 수 없는 핵폐기, Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement)이며, 신고와 검증에 중점을 둔 것이 FFVD라고 할 수 있다. 미국의 북한 비핵화 원칙이 CVID라고 지속적으로 천명해 왔으나 미·북 정상회담에서 CVID를 공동성명서에 포함하지 못하고 ‘완전한 비핵화’(V와 I가 빠진 CD)’의 포괄적으로 합의하였으며 이후 북한의 강력한 반발로 FFVD로 한 발 물러선 방식을 택하는 듯하였으나 FFVD(최종적이고 완전히 검증된 비핵화, Final, Fully Verified Denuclearization)도 ‘先 핵폐기, 後 보상’이라는 미국의 원칙과 ‘단계적·동시적 조치’라는 북한의 입장이 대립하면서 북한이 수용하고 있지 않은 측면이 있다.

CVID는 2003년 8월 조지 W. 부시 행정부의 대북강경책을 주도했던 네오콘이 북핵 폐기를 위한 제1차 6자 회담이 열렸을 때 제시한 비핵화 방식이다. 북한은 CVID가 패전국에게나 적용되는 표현이라고 강력하게 반발해 오고 있다. CVID와 유사한 PVID(영구적이고 검증가능하며 불가역적인 핵 폐기, Permanent, Verifiable, Irreversible Dismantling)는 2018년 5월 3일 마이크 폼페이오 미국 국무부 장관 취임사에 처음 사용되었는데 과거와 현재의 핵뿐만 아니라 미래의 핵까지 영구적으로 폐기한다는 수사적(rhetoric)인 측면이 있다고 할 수 있다.

FFVD는 4·27 판문점 선언과 6·12 싱가포르 미·북 공동성명에 포함된 ‘완전한 비핵화’를 구체화한 것으로 평가된다. FFVD는 북한 비핵화의 방향을 더 분명히 제시한 것이라고 할 수 있다. 이것은 북한이 현재까지 만들어놓은 핵무기를 폐기하는 것뿐만 아니라 핵물질은 물론 핵개발에 전용할 수 있는 시설·물자 일체를 사용 불능(disabling) 상태로 만들어야 한다는 점을 강조한 것이라고 할 수 있다. 특히 기존 CVID의 V에 해당하는 ‘검증가능한’(verifiable)을 ‘완전히 검증된’(fully verified) 표현을 사용함으로써 북한의 비핵화에 대한 ‘철저한 검증’에 방점을 찍었다고 할 수 있다. 또한 미국 언론이나 전문가들 사이에서 북한이 비밀리에 핵 능력을 보강 중이고 미국을 속이려 하고 있으며 비핵화 의지가 없다는 지적이 잇따르고 있는데 대해 이처럼 명료한 단어를 선택해 부정적 여론을 잠재우려는 목적도 있을 것이다.¹⁶¹⁾

4. 비핵화 로드맵

비핵화 로드맵에 대해서는 많은 논란이 있다. 이 로드맵은 비핵화 정의, 프로세스, 방식 등에 영향을 받으며 각종 정치적인 사항이 고려되기 때문이다. 그래서 이 부분에서는 기본적인 북핵 폐기 로드맵을 설명하고, 3장의 비핵화 논의와 4장의 군비통제 추진전략과 연계된 비핵화 로드맵을 발전방안으로 제시할 것이다.

우선 비핵화 로드맵에서 가장 현실적으로 접근한 것을 예로 들어 설명할 수 있을 것이다. 지그프리드 헤커 박사는 북핵의 완전한 폐기까지 최소 10년이 걸릴 것이라고 판단했다. 그 이유는 첫째 핵무기를 만든다는 건 그야말로 방대한 사업이고, 둘째 북한 핵무기는 사실상 완성 단계에 있으며, 셋째 북한 협조 없이는 제대로 된 핵 폐기 검증이 사실상 불가능하기 때문이라고 했다. 헤커 박사는 북핵 CVID가 이뤄지려면 크게 8개 카테고리, 세부적으로 22개 항목에 걸쳐 폐기 절차가 진행되어야 한다고 분석했다. 또한 8개 카테고리에 대한 폐기 절차를 기간별로 단기(1년 소요), 중기(2~5년 소요), 장기(6~10년 소요)로 제시했다. 미 핵과학자 헤커 박사의 로드맵은 크게 3단계로 구분할 수 있다. 1단계는 핵프로그램 중단(halt), 2단계는 점진적으로 철회(roll back), 3단계는 제거(eliminate)이다. 1단계에서는 핵실험, ICBM·IRBM 시험발사와 플루토늄이나 고농축 우라늄 생산, 핵·미사일 기술 수출 등을 중단하는 것으로 비핵화 첫 해 1년이 소요될

161) 로이터 통신은 2018년 7월 4일 미국이 한국 정부의 조언에 따라 북한에 대한 CVID에서 한 발 물러서 FFVD란 새로운 개념을 만들었다고 보도하기도 했다. “美언론, 트럼프가 속아 넘어간 것...김정은이 그를 배신할 것이다.” 『조선일보』, 2018년 7월 6일, A3.

것으로 판단했다. 2단계는 서서히 가동을 줄이거나 점진적으로 철폐하는 것으로 4년 정도 소요되는 것으로 판단했다. 3단계는 최종적으로 이를 없애거나 해체하는 것으로 5년에서 길게는 정치적 변수로 인해 10년까지 소요되어 총 10년에서 최대 15년이 소요 되는 것으로 추산했다. 그리고 해커 박사는 CVID를 하나의 차트로 그리고 독특한 분석을 가미하기도 했다. 총 66개 항목 중 비교적 위험이 적은 것과 그렇지 않은 것을 나누었다. 그는 위험이 높은 항목, 즉 그만큼 난도가 높은 과제는 붉은색으로 표시하고 위험과 난도가 낮은 과제는 푸른색으로 표시했다. 미국의 스탠퍼드 국제안보협력센터 지그프리드 해커 박사의 '기술적 관점에서 본 북한 비핵화 로드맵(북핵 폐기 로드맵)'은 아래 그림과 같다.

그림-2 북핵 폐기 로드맵

북핵폐기 로드맵				
분류	구체적 시설 및 활동	단기 목표: 중지(1년)	중기 목표: 되돌리기(2~5년)	장기 목표: 비핵화 완료(6~10년)
핵무기	핵무기 재고	봉인	신고 및 감축	제거 및 검증(NPT가입)
핵개발인력	과학자, 기술자 등	핵개발 활동 중지	핵시설 해체 지원	민간 취업 유도
핵실험	핵실험	중지	금지	핵실험금지조약(CTBT) 가입
	지하터널	사용 중지	폐쇄	파괴
	실험시설	가동 중지	해체	검증
미사일 실험	대륙간탄도미사일	개발 중지	신고, 불능화 및 감시	파괴
	잠수함탄도미사일·고체연료 로켓엔진	개발 중지	신고, 불능화 및 감시	파괴
	새 엔진 실험	개발 중지	개발 중단 및 감시	실험 및 개발 금지
	단거리·중거리 미사일	일단 개발 중지	추후 결정(허용가능한 한도 설정)	추후 결정(허용가능한 한도 설정)
	우주발사체	일단 개발 중지	추후 결정	추후 결정
플루토늄	플루토늄 재고	봉인	신고 및 감시	폐기
	5Mwe 원자로	동결	시설 해체	폐로
	실험용 경수로	동결	사찰 및 해체 여부 추후 결정	폐로 여부 추후 결정
	영변 연구용 원자로	동결	해체	폐로 또는 다른 시설로 대체
	사용후 핵연료 재처리 시설	가동 중지	해체	폐기
	금속연료 제조 시설(확인 필요)	가동 중지	해체	폐기
우라늄 농축	농축우라늄 재고	봉인	신고 및 감시	폐기
	영변 우라늄농축시설	가동 중지 및 사찰	해체 여부 추후 결정	해체 여부 추후 결정
	비밀 우라늄농축시설(평양 인근 추정)	가동 중지	신고 및 사찰	해체
핵융합 연료 (수소폭탄)	트리튬(삼중수소)	융합로 동결	융합로 해체	삼중수소연료 제거
	리튬-6	생산 중단	생산 시설 해체	리튬-6 연료 제거
금수 조치	핵·미사일 기술 수출	수출 금지 약속	수출 중지·미사일기술통제체제(MCTR) 가입	

■ 일부 이행 ■ 협상으로 난이도 높은 과제

미확인

자료: 스탠퍼드 국제안보협력센터

출처: 권승준, “북핵 CVID, 10년 걸린다고? 66단계 중 초기 3단계만 이행,” 『조선일보』, 2018년 11월 3일.

제2절 군사적 신뢰구축 조치의 군비통제

1. 군비통제 개념

군사적 신뢰구축 조치의 군비통제를 논하기 전에 우선 군비통제의 개념과 특징을 먼저 알아볼 필요가 있다. 일반적으로 군비통제는 “잠재적국 사이에 전쟁의 가능성과 전시(戰時) 그 확산범위와 파괴력을 제한하며, 평시(平時) 전쟁에 대비한 정치경제적 기회비용을 감소시키기 위한 다양한 형태의 군사적 협력”을 의미한다.¹⁶²⁾ 그리고 다양한 개념적 정의가 가능하다. 퍼그슨(A. Ferguson)은 “완전한 무장해제로부터 상호 억제제의 안정성을 증가시키기 위해 몇 가지의 무기를 증강하는 것을 포함하는 개념”이라고 오히려 무기의 증강을 포함하여 정의하기도 했다.¹⁶³⁾

블룸필드(L. Bloomfield)는 위협제거의 관점에서 군비통제를 “군비경쟁을 안정화 또는 제도화하려는 노력”이라고 정의하였다.¹⁶⁴⁾ 그리고 구본학은 군비통제는 전쟁을 비롯한 위협의 감소에 초점을 맞추고 있으며 군사적 대결 상태의 관리를 주목적으로 한다고 하였다.¹⁶⁵⁾ 황진환과 한용섭은 군비통제를 안보의 관점에서 접근하고 이해하려고 하였다. 황진환은 군비통제를 “일방, 쌍방, 혹은 다자간 합의를 통해 특정 군사력의 건설, 배치, 이전, 운용, 사용을 확인, 제한, 금지 또는 축소하여 군사적 투명성을 확보하고 군사적 안정성을 제고하여 궁극적으로 국가안보를 달성하려는 안보협력 방안”이라고 정의하였다.¹⁶⁶⁾ 한용섭은 황진환과 유사한 개념으로 군비통제를 “평시에 양자 간 혹은 다자간의 상호협의를 통해 군사적 위협요인을 감소시키거나 약화시킴으로써 안보를 달성하는 행위”라고 정의했다.¹⁶⁷⁾

¹⁶²⁾ 황진환 외, 『신 국가안보론』, 서울: 박영사, 2017, p. 233; Tomas C. Schelling and Morton H. Halperin, *Strategy and Arms Control*, Washington D.C: Pergamon-Brassey, 1985, p. 2.

¹⁶³⁾ Allen R. Ferguson, “Mechanics of Some Limited Disarmament Measures,” *American Economic Review*, Vol. 51, May 1961, p. 479.

¹⁶⁴⁾ Lincoln P. Bloomfield, “Arms Control,” in: Walter R. Fisher and Richard D. Burns(eds.), *Armament and Disarmament: The Continuing Disputes*, Belmont, California: Wardsworth Publishing Co., 1962, p. 259.

¹⁶⁵⁾ 구본학, “북핵위협과 한반도 군비통제의 과제,” 『신아세아』 제24권 제1호, 신아세아질서연구회, 2017, p. 3.

¹⁶⁶⁾ 황진환, 『한반도 평화체제구축과 군비통제』, 성남: 세종연구소, 2001, p. 25.

¹⁶⁷⁾ 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』, 서울: 박영사, 2015, p. 80.

안보관점에서 접근하는 군비통제 개념은 군비증강만을 추구할 경우 나타나는 문제점을 보완하기 위해 군비통제의 역할에 주목한다. 군비통제 없이 군비증강에만 집중할 경우 국방재원의 제약에 직면할 수 있고, 북한체제에 내재된 취약성을 충분히 이용할 수 없으며, 미국의 한반도전략을 적극적으로 활용할 수 없는 문제점을 갖는다는 것이다. 그래서 궁극적인 평화를 달성하기 위해서는 억제력으로 전쟁을 억제하고, 전쟁 발발시 전승을 추구하는 국방정책과 다른 한편으로 적과의 대화를 통해 상대국의 침략의도를 투명하게 만들어서 억제를 추구하는 군비통제의 두 요소가 상호 배타적이지 않고 양립할 때 국가안보능력이 강화된다고 할 수 있을 것이다.¹⁶⁸⁾

군비통제(Arms Control) 개념은 군비축소(Reduction of Armaments, Disarmament), 군비제한(Arms Limitation), 무장해제(Disarmament) 등을 구분 없이 사용하는 경향이 있다. 군비통제의 유래는 2차 세계대전 이후 군비축소, 또는 군축이라는 개념에서 찾을 수 있다. 군축은 군사력의 양적 축소를 통해 평화를 달성하고자 하는 이상주의적인 시도에서 비롯되었다고 할 수 있다. 이러한 이상주의적인 시도들은 미·소 간의 핵경쟁을 완회시키지도 못하였을 뿐만 아니라 국제사회는 또 다시 군비증강에 돌입하는 역설적인 상황이 벌어지게 되었다.¹⁶⁹⁾ 이에 따라 조그마한 성과라고 달성하자는 현실주의적인 입장이 등장하게 되어 새롭게 정의를 내린 개념이 군비통제라는 것이다. 군비통제는 냉전기 미·소 간 공포의 균형(BOT: Balance of Terror) 하에서 상호 생존하기 위한 평화공존을 모색하는 과정에서 합의한 개념이다. 따라서 군비통제에 참여하는 국가들은 각각의 안보동기를 인정하는 가운데 상호 규제가 가능하고 예측 가능한 범위 내에서 군비경쟁을 진행함으로써 군비경쟁의 악순환과 전쟁발발 가능성을 방지하는 차원에서 군비통제를 접근하였다.

따라서 군비통제는 무기를 없애는 군축의 개념에서 벗어나 군사력의 배치와 운용, 그리고 이를 위한 상호 군사적 신뢰구축과 투명성을 확보하여 군사적 안정성을 도모하는 일체의 상호 군사협력 활동을 포괄한다고 할 수 있다. 중요한 것은 군비통제가 국가 간 세력균형이 유지되는 가운데 세력균형을 안정화시키고, 전쟁의 유혹을 감소시키는 맥락에서 추진되어야 한다는 것을 전제로 한다는 점이다.¹⁷⁰⁾

168) 김태현, “남북한 재래식 군비통제: 평가와 발전방향,” 『한국군사』 제4호, 한국군사문제연구원, 2018, p. 5.

169) 국제사회는 군축과 무장해제 개념을 1899년 헤이그 만국평화회의, 제1차 세계대전 이후 국제연맹규약과 일본의 해군력 규제를 위한 1921년 워싱턴 회의, 1934년 영국의 유화정책, 제2차 세계대전 이후 유엔 헌장의 군축(Disarmament)과 무장규제 조항 등으로 평화체제를 구축하려는 이상주의적인 시도가 있었다.

2. 군비통제 목적과 유형

군비통제의 목적은 군비통제의 정의로부터 잠재적국 간의 전쟁의 가능성을 감소시키고, 전쟁 발발 시 확산범위와 파괴력을 제한하며, 평시 전쟁준비에 대한 정치경제적 부담을 감소시키는 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 군비통제는 전략적 균형을 통해 전쟁위험을 감소시키는데 우선적인 목적이 있다. 불안정한 군비경쟁은 전쟁의 가능성을 높이기 때문에 군비경쟁을 안정화하여 군사적인 안정성 또는 전략적 안정성을 높이고 이로써 전쟁을 억제하는 것을 의미한다. 둘째, 전쟁 발발 시 피해의 규모를 줄이는 것도 중요한 목표이다. 군비통제가 달성된 이후에 전쟁이 발발할 경우 그 전쟁은 군비통제가 달성되기 전의 상황에서의 전쟁에 비해 피해의 정도가 현저히 줄어들 가능성이 있다. 폭력을 확대하더라도 해도 그 수단이 되는 군사능력의 운용, 배치, 건설을 제한하면 전쟁피해도 감소될 수 있기 때문이다. 셋째, 평시 군비통제를 통해 국방비 부담을 감소시킴으로써 경제적인 비용을 기타 목적으로 전환할 수 있는 기회가 생길 것이다.

물론 군비통제의 목적과 그 효과에 대해 회의적인 시각이 없는 것은 아니다. 현재 보유하고 있는 무기의 양을 줄이고 제한하더라도 파괴력과 성능이 향상된 첨단 무기체제로 대체할 경우 군사적 안정성이 유지될 수 있을지가 불분명하다는 것이다. 핵무기 등 대량살상무기 개발은 오히려 살상규모를 확대할 수도 있으며, 첨단기술과 무기체계 개발과 도입으로 인해 평시 국방재원이 오히려 상향되는 결과도 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 군비통제의 기능들이 효과적으로 실현되기 위해서는 정치, 경제, 사회 등 비군사적 분야에서의 교류와 정보교환이 가능할 정도로 상호 신뢰구축이 우선되고 병행되어야 한다는 것이다. 이러한 조건이 충족될 때 비로소 군비통제는 기습공격이나 전면전을 어렵게 하고, 현재 및 미래 군사력의 균형유지에 불확실성을 약화하여 위협의 가능성을 줄일 수 있다.¹⁷¹⁾

군비통제의 유형별 구분은 참여국 수, 무기형태, 통제대상, 접근방법, 강제성 여부에 따라 <표-1>과 같이 여러 유형으로 구분할 수 있다.

170) 이춘근, “군비통제의 이론적 접근방법,” 『사회과학논총』 제22권, 사회과학연구소, 1991, p. 109.

171) 이춘근, “군비통제의 이론적 접근방법,” 『사회과학논총』 제22권, 사회과학연구소, 1991, p. 109.

표-1 군비통제의 유형별 구분

기 준	유 형	사 례
참여국수	• 일방적 군비통제: 상대국 협력을 유도하기 위해 협정을 체결하지 않은 상태에서 일방적으로 자신의 군사력 통제	• 1987년 구소련군 감축, 틱스 피리트훈련 중단, 1991년 한국 비핵화 선언
	• 쌍무적 군비통제: 2개의 경쟁 상대국이 상호 합의하여 군비통제 방안 마련 및 이행	• 미소 간 SALT, 나토와 WTO 간 CFE
	• 다자적 군비통제: 3개국 이상의 국가가 상호 합의하여 집단적으로 군비통제 이행	• 1930년 워싱턴 해군군축 조약, 1968년 NPT, 1972년 BWC, 1987년 MTCR, 1993년 CWC
무기형태	• 재래식 군비통제	• MBFR, CFE
	• WMD 군비통제	• SALT-I/II, START-II, CTBT
통제대상	• 구조적 군비통제: 병력과 무기체계를 구조적인 차원에서 통제하여 군사력 균형과 안정을 유지	• SALT, START, CFE NPT, CWC, BWC
	• 운용적 군비통제: 군사력 배치/운용을 통제하여 투명성을 보장하고 상호감시를 통해 기습공격을 방지하여 전쟁위험을 감소	• 1975년 헬싱키 협정 CBM, 1986년 스톡홀름의 CSBM, 1992년 비엔나 CSBM
접근방법	• 기능주의적 접근 • 정치적 접근	
통제방법	• 대칭적 군비통제: 협정당사국 간에 특정 무기체계에 대해 서로 같은 상한선 설정이나 균등하게 의무 이행	• 나토와 바르샤바조약기구 간 5대 재래식 무기 상한선 을 동일하게 둔 CFE
	• 비대칭적 군비통제: 협정당사국 간 상한선을 달리 설정하는 것	• 미소간 핵협정 일부 • NPT 체제
강제성여부	• 합의적 군비통제 • 강압적 군비통제	

출처: 김열수, 『국가안보: 위협과 취약성의 딜레마』, 파주: 법문사, 2013, pp. 313-317.

군비통제는 통제대상에 따라 운용적 군비통제(OAC: Operational Arms Control), 구조적 군비통제(SAC: Structural Arms Control)로 구분하거나 군사적 신뢰구축 조치(CBMs: Confidence Building Measures)를 추가해서 세 가지로 구분할 수 있다. 통상 군비통제는 ‘군사적 신뢰구축 조치 ⇒ 운용적 군비통제 ⇒ 구조적 군비통제’ 3단계 시나리오로 진행된다. 첫 번째 단계인 ‘군사적 신뢰구축’은 상호 군사적 신뢰를 쌓는 작업이다. 군사회담 등 군 인사 교류, 훈련 통보 및 참관, 직통전화 등이 포함된다. 군비통제의

기초적이고 근본적인 내용이 되는 것이 군사적 신뢰구축 조치(CBMs: Confidence Building Measures)라고 할 수 있다.

두 번째 단계인 운용적 군비통제는 군사력의 운용과 배치를 통제하는 것을 의미한다. 이것은 과거의 많은 전쟁이 오해와 오산, 상호불신에서 기인하는 것으로 보고 이러한 전쟁원인으로서의 상호불신, 오해와 오산을 줄이기 위해 군사적 의도에 대한 투명성과 예측가능성을 높인다면 전쟁가능성을 줄일 수 있다고 간주하는 접근방법이다. 따라서 운용적 군비통제는 군사활동, 군 배치상황을 상대방에게 투명하게 공개하고 확인하는 작업을 허용하여 기습공격, 전쟁도발 의지가 없음을 입증하여 예측가능성을 높이는데 주안을 둔다. 운용적 군비통제는 군사적 신뢰구축 조치의 일환으로도 병행해서 추진된다고도 할 수 있다.

세 번째 단계인 구조적 군비통제는 군사력의 규모와 구조를 통제하는 것을 의미한다. 구조적 군비통제는 군사력 건설, 획득, 동원의 제한, 특정지역에서의 특정무기 사용제한, 무기생산과 이전규제 등에 주안을 두는 군비통제 방법이라고 할 수 있다. 이것은 동결(freeze), 상한선(ceiling)을 정해놓고 그 이상으로 군비증강을 막는 것, 특정유형의 무기 또는 화력사용을 규제하는 것, 그리고 일정 비율 또는 일정 수량의 무기를 폐기시키는 감축(reduction)이 있다.¹⁷²⁾

이와 달리 운용적 군비통제에 군사적 신뢰구축 조치와 제한조치 또는 군비제한을 포함 하기도 하고, 구조적 군비통제를 군비감축으로 구분해서 군비통제를 군사적 신뢰구축 조치, 제한조치 또는 군비제한, 군비감축으로 구분하기도 한다.¹⁷³⁾

제3절 비핵화와 군비통제와의 관계와 함의

한·미와 북한의 비핵화 정의에서부터 일치를 보지 못하는 것부터 상호 신뢰가 부족하고, 자신들의 핵심이익을 침해받지 않으려는 것이 있다. 그리고 비핵화 프로세스와 방식 로드맵에 있어서도 상호신뢰를 바탕으로 이루어진다. 마찬가지로 군비통제도 군사적 신뢰구축 조치(CBMs)를 바탕으로 추진된다. 서로 믿지 못하기 때문에 비핵화에 있어서 서로 확인하기 위해서 검증 절차를 받는 것이다.¹⁷⁴⁾

172) 김열수, 『국가안보: 위협과 취약성의 딜레마』, 파주: 법문사, 2013, p. 315.

173) 김태현, “남북한 재래식 군비통제: 평가와 발전방향,” 『한국군사』 Vol. 4, 한국군사문제연구원, 2018, p. 8.

또한 비핵화 방법에 있어서 다소 다른 측면이 있지만 핵군축(nuclear reduction)을 들 수 있다. 이것은 비핵화와 군비통제, 군축이 결부된 것이다. 물론 핵군축은 북한의 비핵화에 있어서 합당하지 않은 측면이 있다. 만약 북한이 주장하는 핵군축이 이루어진다면 그것은 한국의 핵과 북한의 핵을 상호 군축하는 것이 아니라 미국의 핵과 북한의 핵을 동시에 군축하는 의미이기 때문에 어쩌면 본질적으로 다른 것이라고 할 수 있다. 그리고 비핵화와 군비통제가 상호 보완적인 관계도 될 수 있다. 어느 것이 먼저라기보다는 비핵화가 진행되고, 그 신뢰를 바탕으로 군비통제가 이루어질 수 있으며, 군비통제를 통한 상호 신뢰를 바탕으로 북한의 비핵화 추진 동력을 제공받을 수 있기 때문이다. 물론 북핵 문제의 근원적인 해결이 없이 선불리 군비통제를 추진하게 된다면 또 다른 문제와 부작용을 야기한다는 것도 고려해야 한다. 그래서 북한의 비핵화와 군비통제 추진이 병행, 상호 보완적으로 추진되어야 할 것이다. 그리고 비핵화 추진과 연계하여 북한이 요구하는 체제안전 보장이나 평화체제 구축, 주한미군 철수 등 다양한 변수들이 함께 작용한다는 측면에서 현재 진행되고 있는 4·27 판문점 선언 이행과 9·19 평양공동 선언과 부속합의서인 군사분야 합의서 이행에 있어서도 북한의 비핵화와 연동되어 추진되어야 한다는 것이다.

III. 비핵화와 남북한 군비통제 논의 과정 고찰

제1절 북한의 완전한 비핵화 논의

북한의 완전한 비핵화 논의는 30년 가까운 시간동안 거슬러 올라가야 한다. 하지만 북핵 폐기를 통한 북한의 비핵화 논의와 협상은 북한의 벼랑 끝 전술(brinkmanship)과 ‘도발 ⇒ 위기·제재 ⇒ 협상 ⇒ 제재 완화 ⇒ 도발’의 악순환이었다. 한·미 행정부의 주기적인 교체에 따라 북핵 대응전략이 변화하였고, 위기에 따른 변화에 따라 북한에게 진정성을 보이지 않으면서 오히려 핵능력 고도화의 시간만 벌여준 측면도 있을 것이다.

이제까지 미국의 북핵 정책은 북한의 비핵화를 달성하는데 실패했다고 해도 과언은

174) 로널드 레이건(Ronald Reagan)의 유명한 말이 있다. ‘믿어라, 하지만 검증하라(Trust, but verify)’라는 말처럼 상호신뢰를 바탕으로 비핵화와 군비통제가 이루어지되, 검증한다는 말은 역설적으로 상호신뢰가 부족하고, 상호신뢰가 그 만큼 중요하다는 의미일 것이다.

아니다.¹⁷⁵⁾ 북한의 비핵화를 달성하지 못했고, 북한의 핵능력은 고도화되었기 때문이다. 북한이 본격적으로 핵 개발에 매진한 지난 30년 가까운 시간동안 1·2차 북핵 위기를 거치면서 봉쇄와 압박, 전략적 인내, 무시 정책 등 다양한 당근과 채찍으로 압박과 대화를 병행하였지만 북한은 굴하지 않고 핵개발을 지속했다고 할 수 있다.¹⁷⁶⁾ 오바마 대통령은 ‘핵 없는 세상(nuclear free world, global zero)’을 주장하며 2009년 노벨평화상까지 수상했지만, 북핵 개발 저지는 물론 핵무기 없는 세상을 달성하지 못했다. 그리고 미국 대통령으로서 전쟁 발발 시 먼저 핵무기를 사용하지 않겠다는 ‘선제불사용(NFU: No First Use)’ 구상도 실행하지 못했다.¹⁷⁷⁾ 핵무기 없는 세상을 위한 북핵 정책의 일환으로 전략적 인내(strategic patience)로 일관했지만 북한의 핵능력 고도화를 위한 시간만 벌어주는 결과를 초래했다. 오바마 행정부 말기에 시행한 북한의 5차 핵실험으로 더 강력한 대북 제재에 집중했지만 결과적으로 북한의 비핵화 달성에는 실패했다고 할 수 있다. 미국의 트럼프 행정부도 마찬가지로 북한의 2017년 9월 3일의 6차 핵실험과 2017년 11월 29일 화성-12형의 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사시험을 성공을 통한 ‘국가 핵무력 완성’ 선언에 따라 이제는 북한이 ‘사실상의 핵보유국(de facto nuclear states)’ 지위를 인정받고 있는 분위기라고 할 수 있다.

오랜 시간동안 북한과의 비핵화 협상과 많은 정상회담을 통한 북한 비핵화 논의의 핵심은 북한의 비핵화 진정성에 대한 문제이다. 과연 북한은 비핵화 의지가 있는가? 만약 북한이 진정한 비핵화 의지가 있다면 비핵화 정의, 방식, 프로세스, 로드맵은 말 그대로 실무적인 조치로 가능할 수도 있다. 하지만 아직도 여전히 북한의 비핵화 의지와 진정성은 의심받고 있다고 할 수 있을 것이다.

비핵화 정의부터 문제이다. 우선 북한이 주장하는 조선반도 비핵지대화(NWFZ: Nuclear Weapons Free Zone)는 말 그대로 핵군축을 의미한다고 볼 수 있다. 북한이 4·27 판문점 선언과 6·12 싱가포르 공동선언, 9·19 평양공동선언, 그리고 많은 이전의 합의 등에서 비핵화에 합의했다고 생각했지만 실상과 달랐다는 것이다.¹⁷⁸⁾ 북한은 2018

175) 여기서 말하는 북한의 비핵화는 검증된 북핵 폐기, 즉 유엔안보리 결의안에 명시된 CVID, 미국이 사용하고 있는 FFVD를 의미한다.

176) 1993년 북한의 NPT 탈퇴로 시작된 1차 북핵 위기는 북한 영변 핵시설에 대한 외과수술적 선제타격(surgical preemptive strike) 등 북폭의 위협이 고조되었으나 김영삼 대통령의 반대와 김일성의 사망(1994. 7. 8.) 등으로 극적인 북·미 제네바 합의(Geneva Agreed Framework)를 1994년 10월 21일에 체결하여 마무리되었다.

177) “美 오바마 대통령, 핵무기 ‘선제 불사용’ 구상 철회할 듯,” 『동아일보』, 2016년 9월 7일.

년 12월 20일 조선중앙통신을 통해 개인필명의 논평에서 “싱가포르 성명에서 언급한 ‘조선반도 비핵화’의 정의를 미국이 ‘북한 비핵화’로만 받아들이는 것은 그릇된 인식”이라며 “우리의 핵 억제력을 없애는 것이기 전에 조선에 대한 미국의 핵위협을 완전히 제거하는 것이 제대로 된 정의”라고 주장하기도 했다. 이어 “조선반도 비핵화의 의미는 북과 남의 영역 안에서 뿐 아니라 조선반도를 겨냥하고 있는 주변으로부터의 모든 핵위협 요인을 제거하는 것”이라고 미국과의 핵군축을 노골적으로 표시하기도 했다. 북한은 기회가 있을 때마다 핵강국, 당당한 핵보유국으로서 북한의 비핵화 조치가 아니라 핵군축 노력에 동참할 의사가 있다는 것을 밝히기도 했다.

핵보유국으로서의 핵군축 주장과 연계하여 북한은 단계적·동시적 조치를 고집하고 있다. 말 그대로 단계적으로 핵군축을 하면, 이에 상응한 대가를 지불하라는 것이다. 비핵화 단계를 세분화 하고 매 단계마다 북한과 미국이 동시에 주고받기를 해야 한다는 입장이다. 이러한 문제로 2019년 2월 27일과 28일 있었던 베트남 하노이 미·북 정상회담에서 ‘노딜’로 끝난 것도 결국은 북한이 비핵화를 한다기보다는 미국과의 핵군축 노력에 동참한다는 동상이몽적인 차이에서 기인한 것이라고 할 수 있을 것이다. 그리고 이러한 협상 과정에서 북한은 소위 살라미 전술(Salami tactics)을 구사해왔다.¹⁷⁹⁾ 이러한 협상전술을 구사하는 것으로 판단해 볼 때, 북한이 진정 미국과 국제사회가 바라는 검증된 비핵화에 호응할 가능성이 희박해 보인다는 것이다. 이것은 최대한 시간을 끌면서 자기들이 원하는 상황과 여건을 조성하고, 궁극적으로 인도와 파키스탄과 같이 비공식적으로나마 핵보유국의 지위를 확보하려는 꼼수라고 할 수 있을 것이다.¹⁸⁰⁾

북한이 핵을 개발하고 핵보유국이 되려는 궁극적인 목적과 의도부터 간과하고 있다. 많은 전문가들도 북핵은 체제유지 목적이라고 하지만 실제로 북핵의 궁극적인 목적과 의도는 대남적화전략목표 달성을 위한 것이라고 봐야 할 것이다. 2018년 4월 정의용 국가안보실장이 대통령 특사자격으로 북한을 방문했을 때 김정은 위원장이 “군사위협이

178) 2018년 5월 북한의 김계관은 북한 비핵화 주장은 일방적이며 낯강도 같은 것이라고 강변했던 이유도 여기에 있다. 그리고 조선중앙통신 보도를 통해 미국이 먼저 핵위협을 제거하는 것이 소위 선대의 유훈인 ‘조선반도 비핵지대화’라고 주장하기도 했다.

179) 살라미 전술이란 하나의 과제를 여러 단계별로 세분화해서 하나씩 해결해 나가는 협상전술의 한 방법으로 얇게 썰어먹는 이탈리아 소시지 살라미에서 유래된 말이다.

180) 이와 관련해서 중국의 태도도 문제라고 할 수 있다. 북한의 입장을 두둔하고, 대북 제재에 동참하는 듯이 보이지만 실제 북한의 든든한 뒷배가 되고 있다는 것이다. 뿐만 아니라 중국은 쌍중단(雙中斷)·쌍궤병행(雙軌並行)을 주장하며 북한 핵문제도 해결하고 한반도에서 미국의 영향력을 축소시키는 반면 중국의 영향력을 확대하려고 하고 있다는 것이다.

해소되고, 체제안전이 보장된다면”이라는 조건부 비핵화 의지를 밝히기도 했다. 하지만 군사위협 해소와 체제안전 보장은 북핵 보유의 명분일 뿐이며, 이 명분을 바탕으로 평화협정 체결, 주한미군 철수, 한미연합훈련 영구중단 등을 통해 북한이 궁극적으로 달성하려는 것은 결국 전(全)한반도 공산화라는 것을 부인하기 힘들다는 것이다.

앞서 언급했듯이 북한은 과거 핵협상 행태를 반복하고 있다. 최근 북핵 협상 행태를 보면 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 우선 동상이몽(同床異夢)이다. 같은 비핵화라는 말은 하지만, 북한이 바라는 핵군축, 조선반도 비핵지대화를 주장하고, 미국과 국제사회는 북한의 검증 가능한 비핵화를 염두에 두고 있다는 것이다. 완전한 비핵화에 합의하고 핵없는 한반도를 언급하고는 있지만 각자의 생각이 다르다는 것이다.

둘째, 합의는 있지만 실천은 없다. 4·27 판문점 선언, 6·12 성명을 통해 비핵화에 합의했지만, 이를 실천해 나갈 수 있는 로드맵, 즉 일정표나 구체적인 합의가 없었다는 것이다. 정상회담을 하면서 탑다운(Top-down) 방식으로 접근하고 있는 것이니 이전과는 다른 협상 산물이 나올 것이라는 희망도 있었지만 비핵화 진전은 없었다. 북한 체제의 특성을 감안할 때 최고 의사결정권자가 합의한다면 이행 가능성도 배제할 수 없다는 기대가 없었던 것은 아니지만 정상간 합의를 이행할 수 있는 실무회담이 공전(空轉)하고 있다는 아쉬움이 있다. 셋째, 말의 성찬만 있을 뿐 비핵화 진척은 없다는 것이다. 북한은 마치 비핵화를 할 것처럼 말하면서 남북, 미·북정상회담에 나서면서 핵실험이나 미사일 발사도 유예하고, 풍계리 핵실험장 폐기와 동창리 미사일 발사장의 해체 등으로 비핵화 의지가 있는 것처럼 보여주는 이벤트도 벌였지만 이것은 비핵화의 본질과는 거리가 멀다. 오히려 김정은 위원장이 2018년 신년사에 언급한 것처럼 핵무력을 강화해 나가고 있는 형국이다. 영변핵시설의 가동이 이어지고 있고, 핵탄두 소형화와 미사일 역량을 강화하고 있다.¹⁸¹⁾

제2절 남북한 군비통제 논의

남북의 군비통제 논의는 크게 시기별로 네 단계로 구분할 수 있다. 첫 번째 단계는 6·25 전쟁 이후부터 1970년대까지와 두 번째 단계는 1990년대 미·소 냉전 이후, 세

181) 북한은 2019년 7월 23일 동해안 신포조선소에서 3,000톤급 신형 잠수함을 공개하기도 했으며, 2019년 5월 4일과 9일, 7월 25일 북한판 이스칸데르 신형 단거리 유도미사일 등 지속적으로 단거리 미사일 등 불상의 발사체를 시험발사하며 대남 경고 및 압박을 가하기도 하였다.

번째는 2000년대 6·15 남북공동선언 이후, 그리고 마지막 네 번째 단계는 2018년 4·27 판문점 선언 이후로 구분하여 남북의 군비통제 노력이 진행되어 왔다.¹⁸²⁾

첫 번째 단계는 6·25 전쟁 이후부터 1970년대이다. 1953년 휴전 이후 1960년대 말까지 북한은 미군 등 유엔군을 포함한 외국군대의 한반도에서 철수, 남북한 병력을 10만 이하로 감축, 남북한 무력 불사용을 보장하는 평화협정체결 등 운용적 군비통제를 넘어 구조적 군비통제를 제안했다. 하지만 이것은 북한의 진정한 군비통제라기 보다는 정치선전에 가깝다고 할 수 있을 것이다. 남한도 1970년대 미·중 관계 정상화와 닉슨독트린이 발표되면서 신뢰구축, 불가침협정, 군비축소라는 군비통제를 제안하며 남북한 간의 군사적 긴장상태를 완화하고 군사적 신뢰구축을 위한 현실적인 방안을 제시하기도 했다.¹⁸³⁾

세부적으로는 비무장지대의 우발적 충돌을 방지하기 위한 평화지대화와 대규모 군사 훈련과 병력이동, 훈련의 사전 통보와 군사훈련 참관단 교환, 쌍방 고위급 군사당국자 간 직통전화 설치, 군 인사의 상호 교환방문 등을 제의하기도 했다. 이러한 내용은 1972년 7·4 남북공동성명을 통해 군사적 신뢰구축 사항을 명문화, 문서화 했다는 점에서 큰 의미가 있을 것이다. 하지만 선언적이고 상징적인 수준에 그쳤기 때문에 1980년대 말까지의 남북한 간에 실질적인 군비통제와 군축문제를 협의하기 위한 남북대화는 제대로 이루어지지 않았다.

두 번째 단계는 미·소 냉전 종식 이후이다. 남한은 냉전이 종식되자 중국과 러시아와 수교하면서 남북 간 신뢰구축 논의가 속도를 내기 시작했다.¹⁸⁴⁾ 1991년 12월 남북고위급회담에서 남북기본합의서를 채택하고 9조에서는 남북한은 상대방에 대해 무력을 사용하지 않을 것, 무력으로 서로를 침략하지 않는 상호 불가침선언을 했다. 10조에서는 의견대립, 분쟁문제들을 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결할 것을 선언했다. 12조에서는 남북군사공동위원회 구성과 운영을 위해 비무장지대의 평화적 이용, 대규모 부대이

182) 이호령, “4·27 판문점 선언에 따른 군비통제의 전략적 접근 필요성,” 『국가안보전략』 2018년 7월호, 통권 70호, 한국국가전략연구원, 2018. pp. 26-27.

183) 닉슨 독트린(Nixon Doctrine)은 1969년 7월 25일 괌에서 미국 대통령 닉슨(Richard M. Nixon)이 밝힌 아시아에 대한 외교정책이다. 괌 독트린(Guam Doctrine)이라고도 한다. 주요 내용은 아시아 각국이 스스로 안보를 책임질 수 있어야 하고, 미국은 다만 동맹국이나 중요한 관계가 있는 국가들에 핵우산을 제공한다는 것이다.

184) 미·소 냉전 종식 이후 1988년 7월 7일 노태우 대통령의 「민족자존과 통일번영을 위한 특별 선언」에서 남북한 관계 개선과 사회주의권과의 관계 개선에 대한 의지를 표현하면서 한·소, 한·중 수교가 이루어 졌다. 한·소 수교는 1990년 9월 30일, 한·중 수교는 1992년 8월 24일 체결되었다.

동과 군사연습 통보, 군인사 교류, 군사정보 상호 교환 등 군사적 신뢰구축 문제를 협의하여 추진하기로 규정했다. 13조에서는 우발적인 무력충돌과 확대를 방지하기 위해 쌍방 군사당국자 간 직통전화를 개통, 운영하도록 합의하여 신뢰구축 조치사항을 담았다. 이후 8차에 걸친 남북군사분과위원회 회의를 통해 1992년 9월 남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서가 채택되었다.

그리고 1992년 1월 ‘한반도 비핵화에 관한 공동선언’으로 핵무기의 시험·제조·생산·접수·보유·저장·배비·사용 금지와 핵재처리시설과 우라늄 농축시설을 금지하는 내용에 합의하기도 하였다. 또한 한반도 비핵화 검증을 위한 남북핵통제공동위원회 구성과 운영에 관한 합의서를 1992년 3월에 채택하기도 하였다. 그러나 1차 북핵 위기로 인해 남북 간 군비통제 이행과 이행여부를 검증하기 위한 군사공동위원회는 구성되지 못했다.¹⁸⁵⁾ 남북 군비통제의 큰 전환점을 맞았던 1990년대 초반 일련의 남북합의서들은 채택만 되고 이행하지 못한 특징을 보인다.

세 번째 단계는 2000년 6·15 남북공동선언 이후이다.¹⁸⁶⁾ 6·15 남북공동선언을 계기로 이루어진 남북 간 화해와 협력의 분위기가 조성되면서 국방장관회담, 장성급군사회담, 군사실무회담 등 일련의 군사회담이 이루어지면서 회담체계를 갖추기 시작했다.

2002년 경의선·동해선 철도와 도로 연결사업의 군사적 보장을 위해 직통전화 설치와 비무장지대 지뢰제거 작업에 합의하였다. 2004년 6월에는 「서해 해상에서 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지와 선전수단 제거에 관한 합의서」와 「부속 합의서」를 채택하기도 했다. 2005년 8월 30일부터 서해 통신연락소가 설치되어 남북의 해군 당국 간 유선과 무선으로 직접 의사소통이 가능한 채널이 확보되어 초보적인 군사적 신뢰구축 조치의 일부를 실행하는 성과를 거두기도 했다.

남북관계의 군사와 비군사 분야의 불균형 발전을 시정하고 남북관계의 질적 변화를 추구하기 위해 2007년 10월 2차 남북정상회담 개최를 통해 “서해평화협력특별지대”

185) 1차 북핵 위기는 북한이 중단되었던 한·미연합군사훈련인 ‘탐스피리트 훈련’ 재개에 반발하여 1993년 3월 12일 핵확산금지조약인 NPT(Nuclear nonProliferation Treaty) 탈퇴를 선언하면서 일어난 사건이다. 1994년 10월 21일 미·북 제네바 합의(Geneva Agreed Framework)로 위기는 봉합되었다.

186) 6·15 남북공동선언은 2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 남북정상회담을 가진 김대중 대통령과 김정일 국방위원장이 발표한 선언문이다. 5개항의 합의 내용과 김정일 국방위원장이 적절한 시기에 서울을 방문한다는 내용을 명시하였다. 이 선언 이후 이산가족방문단 교환, 남북장관급 회담, 남북 경제협력추진위원회 구성 등이 이루어졌으며, 남북분단으로 단절되었던 경의선과 동해선 연결을 위한 복원공사가 착수되기도 하였다.

조성을 비롯해 정전체제 종식과 항구적인 평화체제 구축 관련 논의를 처음으로 합의서에 담기도 했다. 2007년 10·4 선언의 이행을 위한 11월 2차 남북국방장관회담 개최로 남북군사공동위원회 개최와 남북 간 군사적 긴장완화와 평화보장, 서해상에서의 충돌방지, 남북 유해공동발굴, 각종 교류협력사업의 군사적 보장방안 등에 대한 대책이 협의되고 합의서를 도출하기도 했지만, 북한의 6차례 핵실험을 비롯한 미사일시험발사와 능력 고도화에 따른 한반도 긴장 고조로 2018년 4·27 판문점 선언 이전까지는 남북 간 초보적 신뢰구축은 답보 내지는 퇴보상태였다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 남북 군비통제 노력의 세 번째 단계는 신뢰구축을 위한 노력이 단순한 합의서 채택으로만 그치는 것이 아니라 초보적인 이행단계로 나아갔다는 측면에서는 점진적 발전이 있었다고 할 수 있다.

그리고 네 번째 단계는 2018년 평창올림픽을 계기로 조성된 평화무드에 따른 4·27 판문점선언과 9·19 평양공동선언과 그 부속합의서인 군사분야 합의를 통해 남북 군비 통제 역사의 새로운 장을 열고 있다고 할 수 있다.

남북한은 2018년 4월 27일 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’(이하 ‘판문점 선언’) 제3조 4항에서 “완전한 비핵화”에 합의했다.

표-2 4·27 판문점 선언 주요내용

구분	내용
남북관계 개선	• 과거 남북 선언과 모든 합의 철저히 이행 • 고위급 회담 등 각 분야의 대화·협상 진행 • 개성 남북 공동 연락사무소 설치 • 남북 공동행사 추진 및 국제 경기 공동 참가 • 8·15 이산가족 상봉 진행 • 동해선·경의선 철도와 도로 연결 등 10·4선언 합의 사업 추진
한반도 긴장 상태 완화	• 적대 행위 전면 중지 • 5월 1일부터 확성기 방송 및 전단 살포 중지 및 수단 폐기 • 서해 북방한계선 일대 평화수역 지정 • 협력·교류를 위한 군사적 보장 대책 시행 • 5월 중 장성급 군사회담 개최
한반도 평화체제 구축	• 불가침 합의 재확인 • 군사적 신뢰 구축에 따른 단계적 군축 • 올해 종전선언, 평화협정 전환을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자 회담 추진 • ‘완전한 비핵화’를 위한 남북 공동의 목표로 확인

출처: 박재완, “남북, 북미 정상회담 합의분석을 통한 북한의 비핵화 방안,” 『군사발전연구』 제17호, 조선대학교 군사연구소, 2018, p. 15.

문재인 대통령은 판문점 공동발표에서 이에 대해 각별한 의미를 부여했다. “오늘 김 위원장과 나는 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현하는 것이 우리의 공동목표라는 것을 확인했습니다. 북측이 먼저 취한 핵 동결 조치들은 대단히 중대한 의미를 가지고 있습니다. 한반도의 완전한 비핵화를 위한 소중한 출발이 될 것입니다. 앞으로 완전한 비핵화를 위해 남과 북이 더욱 긴밀히 협력해 나갈 것을 분명히 밝힙니다.” 한편, 판문점 선언에서 비핵화가 앞이 아니라 마지막 문항에서 언급되고, 또한 구체적인 비핵화 조치가 빠진 채 비핵화 목표만 합의한 것에 대해 국내·외에서 비판적 견해가 없지 않았다. 과연 판문점 선언을 통해 북핵문제 해결이 얼마나 진전되었는가? 아래와 같은 긍정적인 부분이 있다.¹⁸⁷⁾

첫째, 4·27 판문점 선언은 북한이 2008년 6자회담 불참을 선언한 이후 10년 만에 처음으로 대외적으로 ‘비핵화’ 목표를 천명하고 합의했다는 점에서 중요한 의미가 있다. 특히 김정은 정권은 2013년에 핵무장을 전면에 내세우는 ‘병진노선’을 국가 노선으로 채택하고, 강도 높은 핵·미사일 도발을 계속 자행했다. 그런데 김정은 시대 들어 처음으로 4·27 판문점 선언에서 사실상 핵무장의 포기를 선언한 셈이다. 향후 이행이 중요하지만, 10년 만에 핵무장 목표를 “완전한 비핵화” 목표로 급선회한 것 자체가 중대한 의미가 있다.

둘째, 일부 전문가들은 당초 한국 정부가 천명한 것과 달리 판문점 선언에서 비핵화 문제는 마지막 조문에서 다루어지고, 전체 내용도 남북관계 발전에 집중한 나머지 북핵 문제를 소홀히 취급했다고 비판하였다. 사실 정부는 당초 3차 남북 정상회담의 의제로 비핵화, 평화체제, 남북관계 발전 등 3개를 순서대로 제시했었다. 막상 판문점 선언에서는 남북관계 발전, 군사적 긴장 완화, 비핵화와 평화체제 등 순서로 기술되었다. 그렇다면 남북관계 발전과 군사적 긴장 완화가 핵 문제 해결에 갖는 의미가 있을 수 있다. 김정은 위원장은 최근 우리 특사단 면담과 북·중 정상회담에서 “안보불안과 체제 불안이 없다면 핵무장을 할 이유가 없다”고 발언했었다. 학계에서는 북한 핵무장의 가장 보편적인 이유로 안보 위기와 국내정치적 동기를 들고 있는데, 이는 김정은의 상기 발언을 뒷받침한다. 북한의 핵무장 동기를 분석하면, 남한과의 무한 안보 경쟁 및 남한의 흡수통일 거부, 적대국인 미국의 공격 가능성 억제, 체제 위기 안정화 등 3개를 들 수 있다. 이 중에서도

187) 전봉근, “판문점 선언의 비핵화 조항 평가,” 『IFANS FOCUS』 IF 2018-09K, 국립외교원 외교안보연구소, 2018.5.17., p. 1-2.

가장 큰 핵무장 동기는 남한과의 무한 안보 경쟁 및 남한의 흡수통일 거부이다. 북한은 탈냉전기 들어 남북 간 경제력 차이가 50배로 벌어지고, 경제 위기와 체제 위기가 만연하자 남한의 흡수통일과 체제 위기를 거부하기 위해 핵무장을 선택했다고 할 수 있을 것이다. 이때 남북관계 개선과 군사적 긴장 완화는 남북 간 안보 경쟁을 완화시켜 북한의 핵무장 동기를 약화시키는 효과를 낳는다. 문재인 정부는 줄곧 북핵 문제의 ‘근원적’ 해결을 강조하였는데, 판문점 선언에서 합의한 남북관계 개선과 군사적 긴장 완화는 바로 북핵 문제의 근원적 해결을 위한 첩경이 될 것이다.

셋째, 4.27 남북 정상회담은 6.12 북·미 정상회담과 사실상 연관되어 열린다는 점을 감안해야 한다. 특히 북한과 미국 양측이 북·미 정상회담에서 북핵 문제를 협상키로 이미 합의한 만큼 남북 정상회담에서 중복적인 협상의 필요성은 없다. 다만 남북 정상회담에서 10년 만에 처음으로 “완전한 비핵화” 목표에 대한 합의를 도출함으로써, 북·미 정상회담에서 그 방법론을 협상할 수 있도록 길을 터주는 역할을 수행한 의미가 있는 것으로 본다.

4·27 판문점선언을 통한 북한 비핵화 촉진 방안은 강구할 수 있다. 6월 12일 싱가포르 북·미 정상회담을 앞두고, 미국의 트럼프 행정부는 북한의 즉각적, 전면적 핵 포기를 요구하였다. 소위 ‘리비아식’ 해법을 주장한 것이다. 그런데 리비아와 북한의 핵무장 결정 환경과 핵 능력이 판이하므로, ‘리비아식’ 해법이 그대로 적용될 가능성은 작았다고 할 수 있다. 김정은 위원장이 비핵화 결정을 내렸다고 하나, 북한이 즉각적으로 모든 핵무기, 핵물질, 핵시설을 한 번에 모두 포기할 것으로 보는 전문가들은 거의 없었다. 김정은 위원장은 “단계적·동시적 이행”을 지속해서 주장했으며 우리 정부는 현실적으로 “일괄 타결, 단계적 이행”이 불가피하다고 보았다. 다만 우리 정부는 단계적 이행이 최대한 빠른 속도로, 압축적으로 진행되어야 한다는 입장이었다. 북한의 대외정책이 급선회한 배경에 대해 제재·압박 때문이라는 평가가 있었다. 따라서 일부에서는 더욱 강한 제재·압박으로 북한의 “결정적 양보”를 확보하자는 목소리도 높았다. 그런데 북한의 입장에서 새로운 동향이 자신의 국가 안보와 체제 안보에 오히려 위협이 된다고 판단하게 되면, ‘평창 이전’으로 복귀할 가능성이 있었다는 점을 유의해야 한다. 북한 비핵화를 촉진하는 환경을 조성하기 위해 한반도 평화공존체제 구축 논의도 병행하여 추진해야 할 것이다. 한반도 평화공존체제는 잠정적으로 한반도 정전과 분단 체제를 안정화시켜 북한이 느끼는 안보 위협과 체제 위협을 완화시킬 것이다. 이를 위한 구체적인 방안으로 3가지를 들 수 있다.

첫째, 남북 간 상호인정과 평화공존을 위한 ‘남북기본협정’을 체결한다. 이는 1991년 남북기본합의서와 ‘불가침 합의’를 법제화하는 것이다. 남북기본협정을 남북한 국회가 각각 비준함으로써 이행 보장성과 지속성을 강화토록 한다. 둘째, 미·북 정상회담에서 수교 협상 개시를 선언하고, 상호 연락사무소 설치에 합의한다. 북한은 자신의 핵무장 해체가 물리적 행위로서 불가역성이 높은 반면에 미국의 안전보장은 법·정치적 행위로서 가역성이 높아 상호 균형이 맞지 않는다고 주장했다. 미국도 불가역성이 있는 대북 안전 보장을 제공하는 차원에서 수교 협상을 개시하고 연락사무소를 설치한다면 북한 비핵화 촉진에 도움이 될 것이다. 셋째, 남·북·미·중 4국 정상이 참여하는 ‘평화포럼’을 조기에 개최하여, ‘한반도 비핵·평화 선언’을 채택토록 한다. 비핵·평화 선언을 통해 평화체제의 비전과 개념적 로드맵을 제시하도록 한다. 또한 비핵·평화 선언에 종전 선언의 내용을 포함하여, 후자를 대체하는 효과도 있을 것이다.

9·19 평양공동선언은 제3차 남북정상회담이 2018년 9월 18일부터 20일까지 평양에서 개최되어 그 결과물로 나온 선언이다.¹⁸⁸⁾ 그리고 이 남북정상회담을 통하여 ‘9월 평양공동선언’(이하 평양선언)과 부속합의서인 ‘역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사 분야 합의서’(이하 군사합의서)를 채택했다. 그리고 이번 남북정상회담을 통해 채택한 ‘평양선언’은 6개항 14개 세항으로 구성되어 있으며, ‘군사합의서’는 8개항 20개의 세항으로 구성되어 있다.

남북정상회담은 ‘북한의 완전한 비핵화’를 위한 미국과 북한의 비핵화 협상이 교착 상태에서 실시되었다. 지난 ‘4·27 판문점 선언’의 후속조치 성격도 있었지만, 더 중요한 것은 북한의 완전한 비핵화를 위한 제2차 미·북 정상회담을 건언하는 회담이라고 할 수 있었다.¹⁸⁹⁾ 제3차 남북정상회담의 핵심 의제는 남북관계 개선, 비핵화 촉진, 남북 군사적 긴장 완화 및 전쟁 위협 종식이라고 정상회담 이전 청와대에서 밝히기도 했다. 그리고 북한의 완전한 비핵화를 위한 ‘비핵화 촉진’이 남북정상회담의 가장 중요한 핵심 의제라는 것은 재론의 여지가 없을 것이다. 그래서 제3차 남북정상회담의 성공여부는 ‘북한의 비핵화 촉진’이 판단의 근거가 될 것이다.

제3차 남북정상회담은 각종 이벤트의 연속이었다. 공항에서의 융숭한 환대, 평양 시내 카퍼레이드, 평양시민의 환호, 두 정상의 친근한 스킨십, 화기애애한 만찬, 능라도 5·1

188) 평양공동선언의 정식 명칭은 ‘9월 평양공동선언’이며, 군사합의서는 ‘역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사 분야 합의서’이다.

189) 각종 매체에서 제3차 남북정상회담이라고 하지만, 실질적으로는 다섯 번째 실시되는 제5차 남북정상회담이라고 할 수도 있었다.

경기장에서 대집단체조와 예술공연 ‘빛나는 조국’ 관람 이후 15만 평양시민 앞에서의 ‘7분 연설’, 깜짝 백두산 등정 등 ‘최초’라는 수식어들이 많이 생산되었다. 실시간 생중계 되는 화면을 통해 온 국민과 전 세계인들은 한반도에 평화가 온 것으로 착각할 수 있을 것이다. 각종 이벤트와 남북관계 개선, 비핵화 촉진, 남북 군사적 긴장 완화와 전쟁 위협 종식이라는 핵심의제를 큰 틀에서 보면 성공적으로 보일지 모르지만, 합리적 의심을 하게 되면 실상을 달라질지 모른다. 제3차 남북정상회담의 핵심은 북한의 비핵화 확약이었다.¹⁹⁰⁾ 김정은 위원장은 기자회견에서 “조선반도를 핵무기도, 핵 위협도 없는 평화로운 땅으로 만들기 위해 적극 노력해 나가기로 확약했다.”고 했다. 김정은이 ‘비핵화 의지’를 육성(肉聲)으로 처음 밝혔다. 하지만 이것이 ‘북한의 비핵화 의지’에 대한 확약인지는 아직도 모호하다. 그리고 평양선언문을 자세히 보면 북한의 비핵화에 대한 진정성을 더 의심케 하고, 의구심만 증폭시키는 측면이 있다. 평양선언문 5항에 비핵화 관련 내용이 나오는데 비핵화 의지인지 의심하지 않을 수 없다.

동창리 엔진시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관 하에 폐기하는 것도 단순한 물리적 조치에 불과하다. 미국의 상응한 조치에 따라 영변 핵시설을 영구적으로 폐기할 수도 있다는 것도 북한의 진정성을 의심케 한다. 조건부 폐기이며, 영변에 국한된 폐기는 핵 시설에 대한 현재 핵의 부분 폐쇄에 불과하다고 할 수 있다. 그리고 진정한 핵 폐기는 핵무기, 핵물질 등 과거 핵을 폐기해야 한다.¹⁹¹⁾ 그리고 가장 중요한 관전포인트였던 북핵 리스트 신고와 북핵 폐기 로드맵은 제시되지 않았다. 북한 비핵화의 실질적인 진전은 없었다고 할 수 있다.

북한 비핵화의 실질적인 진전이 없음에도 불구하고 남북관계 개선과 남북 군사적 긴장 완화 의제는 과속, 급발진 하는 것이 아닌지 의심된다. 물론 구체적인 남북 경제협력 방안은 유엔 등 국제사회의 대북 제재 상황에서 협의하는 것은 쉽지 않았을 것이다. 그럼에도 ‘9월 평양공동선언문’ 2항에는 연내 동·서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공

190) 박재완, “제3차 남북정상회담의 관전포인트, 북한의 비핵화 확약이 관건이다,” 『디 어셈블리』 2018년 9월 16일.

191) 과거 핵, 현재 핵, 미래 핵에 대한 구분은 논란이 될 수 있다. 문재인 대통령도 정상회담 전 자문단 간담회 등에서 핵무기, 핵물질, 핵시설 등을 현재의 핵으로, 연구 및 실험시설 등을 미래 핵으로 지칭하는 등 현재 보유하고 있는 것을 현재 핵, 갖게 될 것을 미래 핵으로 구분하고 있다. 엄격히 말하면 미국이나 국제원자력기구(IAEA) 등은 이미 추출한 핵물질인 무기급 플루토늄(WGPu, Weapon Grade Pu), 고농축우라늄(HEU, Highly Enriched Uranium), 미사일 장착 가능한 핵무기를 과거 핵으로 분류한다. 그리고 현재 핵은 핵 시설, 원자로 등이며, 미래의 핵은 문서, 인원, 핵 기술 등을 의미한다. 조성욱, “한반도 비핵화의 단계적·포괄적 해법 연구,” 『북한대학원대학교 박사학위논문』, 2018.1, pp. 183-184.

식을 갖고, 조건이 마련되는 데 따라 개성공단, 금강산관광 사업의 우선 정상화, 서해경제 공동특구, 동해관광공동특구 조성을 협의하기로 하는 등 북한의 비핵화 보조에 부합되는 지 의구심이 남는다. 현 정부는 남북관계 개선이 북한의 비핵화를 견인하고 촉진할 수 있다고 판단하고 있는 것 같다. 북한의 비핵화는 아직도 요원한데, 남북 경협 등 남북관계 개선과 남북의 군사적 긴장 완화를 우선하는 것이 타당한지도 재검토가 필요할 것이다.

그리고 4·27 판문점 언과 9·19 평양공동선언과 군사분야 합의서는 현재 진행형으로 세부적인 내용은 4장의 남북한 군비통제 분야에서 별도의 논의과정에서 다루겠다.

제3절 소결론

북한의 완전한 비핵화와 남북한 군비통제 논의의 핵심은 상호신뢰와 북한의 진정성이라고 할 수 있다. 북한은 각종 협상을 통해 북한의 전략전술을 관찰하기 위한 방법으로 임해왔다는 것이고 항상 화전양면전술, 강압전략, 벼랑끝 전술, 살라미 전술 등 다양한 협상전술로 임해왔다는 것이다. 북한의 완전한 비핵화를 위한 첩경도 결국은 북한의 진정성 있는 비핵화 의지이다. 비핵화 협상의 장으로 이끌어 내려는 노력도 게을리 하지 말아야 하지만, 북한의 진정성 있는 비핵화 의지를 확인하는 절차도 필요할 것이다. 그 방법은 노동당 규약, 핵보유국 법 등 핵보유국 위상부터 포기하는 노력이 있어야 할 것이다.

그리고 군비통제에 있어서도 중요한 것은 상호신뢰이다. 그래서 군사적 신뢰구축 조치(CBMs)를 통해 운용적, 구조적 군비통제를 추진하는 것이다. 조금 우려스러운 부분은 실질적인 비핵화 조치도 없는 상황에서 너무 운용적 군비통제와 구조적 군비통제를 추진해서 안보의 허점이 생길 수도 있고, 추후 지렛대(leverage)로 활용할 부분이 먼저 소진된다는 측면도 고려해야 할 것이다.

상호 신뢰를 바탕으로 비핵화와 군비통제가 추진되어야 하는 것은 일반적인 상식일 것이다. 하지만 비핵화와 군비통제를 추진함에 있어 상호 신뢰를 무너뜨리는 현상이 많이 발생했고, 또 미래에서 그런 일들이 발생할 수 있다는 측면에서 안전장치나 스냅백(snap back) 조항들이 포함되어 언제든지 되돌릴 수 있다는 융통성도 보장되어야 할 것이다.

IV. 북한의 비핵화와 연계된 남북한 군비통제 방안

제1절 비핵화와 연계된 남북한 군비통제

현재 남북 간 정치·외교·군사적 여건은 군비통제 추진에 매우 부정적이다. 북한 핵문제와 이를 해결하기 위한 관련국들 간의 입장이 서로 상이하며, 자국 이익을 극대화하려는 극우성향의 각국 리더십이 활성화되고 있다. 미국과 중국 간 남중국해를 둘러싼 패권 경쟁과 화웨이 등의 무역 갈등이 지속되고 있으며, 역내 영유권 분쟁과 관련하여 군비통제보다는 군비경쟁이 지속되고 있는 상황이다. 남북관계도 동아시아의 불안정한 정세가 반영되어 있어 서로의 입장 차이를 좁히기 쉽지 않기 때문이다.

북한이 6차 핵실험과 미국 본토까지 타격 가능한 장거리미사일 시험발사와 잠수함발사미사일(SLBM: Submarine Launched Ballistic Missile) 개발을 지속하고 있는 상황에서 한반도 군비통제가 추진되기는 매우 어렵다. 북한이 이미 합의한 「9.19 공동성명」, 「2.13 합의」 및 「10.3 합의」를 이행하지 않는 한 북한 핵과 장거리미사일문제의 해결은 쉽지 않다. 물론 2018년의 「4·27 판문점 선언」과 「9·19 평양공동선언」과 부속합의서인 「군사분야 합의서」가 추진되고 있지만, 북한의 대량살상무기 문제가 우선적으로 해결되어야 남북 군비통제가 추진될 수 있는 여건이 마련될 것으로 생각된다. 군비통제를 추진하기 위함도 있지만 북한의 비핵화를 위해서라도 남북 간에 군사적 대결을 중지하고 서로 교류협력을 확대해 나가면서 신뢰를 쌓아 나가야 한다. 그렇게 해야 군사적 긴장이 완화될 수 있으며, 이러한 바탕 위에서 장기적 차원에서 평화통일을 지향하는 남북 군비통제 방안과 북한의 비핵화를 추진해야 한다.

1. 남북 군비통제 추진 기본 원칙

북한이 핵과 장거리미사일 개발에 집착하고 있는 한 남북 군비통제는 실현되기 어렵다. 남과 북이 진정한 정치적 화해를 하지 못하고 있는 한 실질적인 군비통제는 희망에 불과하다. 북한이 지금까지 제시한 군축제안들은 (1) 주한미군을 철수시키기 위한 분위기를 조성하고, (2) 한국의 군비태세를 약화시키며, (3) 북한의 국제적 평화이미지를 제고(提高)하는 동시에, (4) 남북 군사력 균형에서 우위를 유지하는데 목적이 있다. 북한이 이러한 입장을 고수하고 있는 한 남북 군비통제는 실현되기 어려울 것이다.

남북 군비통제는 (1) 현재의 정전협정을 준수하는 가운데 한국의 안보에 긍정적으로 기여해야 하며, (2) 남북 화해와 남북관계의 발전에 기여해야 하며, (3) 상호주의의 입장에서 추진되어야 하며, (4) 점진적으로 '쉬운 것부터' 추진해야 하고, (5) 다양한 군사적 조치들이 정치·경제·사회·문화적 요인들과 상호 대칭적 또는 비대칭적으로 연계되어 추진되어야 한다. 이상과 같은 전제 하에 남북 군비통제는 다음과 같은 원칙하에 추진되어야 한다.

첫째, 북한의 핵과 미사일 및 화생무기 등 대량살상무기 제거에 우선적인 중점을 두어야 한다. 대량살상무기에 대한 남북 간 불균형은 남북 군비통제 추진에 있어서 최대의 걸림돌이 되고 있으므로 북한의 대량살상무기를 우선적으로 제거한 후 군비통제를 추진해야 한다. 물론 우선적으로 비핵화를 한다는 것이 현실적인 제한사항이 있으므로 그것을 전제로 병행 추진하는 방안이 있다는 것이다.

둘째, 한반도의 군사적 안정성을 유지하는 범위 내에서 군비통제를 추진해야 한다. 북한의 공세적 군사전략과 도발의지가 지속되고 있는 한 남북관계는 발전될 수 없다. 북한은 한반도 군축의 핵심은 주한미군 철수와 미·북 평화협정 체결에 있다고 주장하지만, 주한미군과 한·미동맹은 북한의 도발을 억제함으로써 한반도의 군사적 안정성을 유지하는데 있어 핵심 기제이므로 북한의 주장을 받아들여서는 곤란하다.

셋째, 남북 군비통제는 남북관계 변화를 고려하면서 탄력적으로 추진해야 한다. 북한이 한반도의 적화통일을 국가목표로 하고 있는 한 한반도 군비통제는 실현되기 어렵다. 북한이 핵무기를 포기하고 체제변화를 추구하면서 남북관계 발전에 긍정적인 태도를 보일 경우 남북관계 변화에 맞추어 군비통제를 추진해 나가야 한다.

넷째, 남북 간에 존재하는 상호불신을 제거해야 한다. 북한의 국가목표, 남북 간 이념적 갈등, 6.25 전쟁의 경험 등으로 남북 간에는 뿌리 깊은 불신과 갈등이 존재한다. 이러한 상황에서 군비통제가 추진될 수는 없다. 남북 간 정치, 경제, 사회, 문화적 측면에서 교류협력의 기회가 확대되어 상호 불신이 사라져야 군비통제의 출발점인 군사적 신뢰구축이 가능해진다.

다섯째, 군 내부의 공감대 형성도 중요하다. 남북 군비통제가 당장의 군축을 의미하는 것이 아니며 군사적 위험을 감소하고 안정성을 제고하는 목적에서 추진된다는 점을 군이 충분히 이해해야 군비통제에 대한 군의 부정적 인식 또는 반발을 불식시킬 수 있을 것이다.¹⁹²⁾

192) 남만권, 『군비통제 이론과 실제』, 서울: 국방연구원, 2004. pp. 355-357.

2. 북핵 문제 등 대량살상무기의 우선적 해결

1993년 북한의 NPT 탈퇴선언으로 촉발된 북한 핵문제는 1990년대 초 남북 간에 합의한 「남북기본합의서」와 「한반도비핵화공동선언」의 실천을 중단시킨 원인이었으며, 2000년 남북 정상회담 이후 마련된 남북 교류협력의 분위기 하에서도 군비통제의 실질적 진전을 방해한 결정적 요인이었다. 김정일은 핵무기가 북한 체제를 유지시켜 주는 유일한 수단이라고 믿었고, 2006년 9월 제1차 핵실험을 강행하였다. 이후 장거리미사일 시험발사를 통해 미국을 핵미사일로 타격할 수 있는 능력을 키워나갔다.

2011년 12월 김정일의 사망으로 권력을 승계한 김정은은 핵과 미사일 능력을 더욱 고도화시켜 나갔으며, 2016년 1월 4차 핵실험에 이어 9월 5차 핵실험을 강행했으며, SLBM과 ICBM 개발에 박차를 가하고 있다. 미국의 전문가들은 북한이 2~3년 내에 핵을 탑재한 ICBM을 실전배치할 수 있을 것이라고 경고하고 있으며, 2020년까지 최대 100개의 핵무기를 보유할 것으로 예측하고 있다. 2005년 「9.19 공동성명」, 2007년 「2.13합의」 및 「10.3합의」에도 불구하고 북한의 거듭된 합의 파기로 인해 국제사회에서 북한을 신뢰하는 국가는 없다. 핵과 미사일 및 화생무기 등 북한의 대량살상무기를 폐기하지 않고는 한반도 평화와 안정은 사상누각에 불과하다. 따라서 북한 핵과 미사일 등 대량살상무기 폐기는 남북 군비통제의 전제조건이 되어야 한다. 물론 순차적인 해결인지, 병행의 해결인지의 문제는 별개의 문제가 될 것이다.

3. 군사적 신뢰구축 조치

남북 군비통제의 원활한 추진을 위해서는 그 동안 제기되었던 남북 간 쟁점들을 해소할 수 있는 방안들을 고려해야 한다. 첫째, 한국은 「先 신뢰구축, 後 군비감축」을 주장한 반면, 북한은 「先 군비감축, 後 신뢰구축」을 주장해 왔다. 이와 같은 군비통제에 대한 접근 개념에서의 차이는 남북 군비통제의 실질적 진전을 어렵게 만든 요인이다. 북한을 군비통제로 유도하기 위해서는 군사적 신뢰구축의 필요성에 대해 북한이 인식하도록 지속적으로 노력해야 한다. 다만, 군사적 안정성이 담보되는 범위 내에서 신뢰구축 조치와 군축조치를 신축적으로 병행 추진할 수도 있을 것으로 생각된다.¹⁹³⁾

둘째, 포괄적 접근이 필요하다. 정치, 경제, 사회, 문화, 군사 관련 사안들을 포괄적으로

193) 신범철, 『평화공동체 추진 구상』, 서울: 한국전략문제연구소, 2011, p. 163.

고려하면서 병행 추진할 필요가 있다. 남북 간 경제, 사회, 문화적 측면에서의 교류협력은 정치적 신뢰구축에 기여하게 될 것이며, 이를 통해 군사적 신뢰구축이 가능하게 될 것이다. 군비통제에 소극적인 북한의 입장을 고려할 때, 비군사분야의 교류협력을 통해 군사분야에서의 협력을 유도할 수 있을 것이다. 또한, 남과 북의 상호 관심사항을 포괄적으로 고려할 필요가 있다. 남한의 관심사인 북한의 장사정포 및 기습공격능력 제한과 북한의 관심사인 한미 연합훈련 문제 또는 서해 북방한계선 문제를 초기단계에서 의제로 채택할 경우 남북 군비통제 추진에 유리한 환경을 만들 수 있을 것이다.

셋째, 군사적 투명성을 확보할 수 있는 신뢰구축 방안들을 추진해야 한다. 군사적 투명성은 신뢰구축의 출발점이며, 군비통제는 군사적 투명성을 확보함으로써 군사적 안정성을 유지하는 데 목적이 있다. 군사적 투명성 확보를 위해서는 (1) 남북 간 우발적 충돌 방지를 위한 군 당국 간 핫라인 재가동, (2) 일정규모 이상의 군사 활동 및 훈련의 상호 통보 의무화, (3) 상호 군 인사 교류 및 군사회담 정례화, (4) 군사정보의 교환 등이 필요하다. 군사정보는 군사력의 규모와 배치에 관한 사항을 포함하여 군사분계선 일대에서의 기습공격 또는 수도권에 대한 위협을 판단할 수 있어야 한다. 그렇게 함으로써 서로 기습에 대한 예측 가능성을 높일 수 있고 신뢰를 증진시킬 수 있을 것이다.

4. 운용적 군비통제 : 위협감소조치

초기 신뢰구축 단계가 성공적으로 추진될 경우 점진적으로 실질적 위협을 감소시키는 조치를 추진해 나가야 한다. 남북 군비통제의 궁극적 목표는 한반도에서 전쟁 재발을 방지하는 것이다. 정치, 경제, 사회, 문화적 교류협력 또는 우발적 무력충돌 방지 같은 소극적 방법만으로는 전쟁 재발을 보장할 수 없다. 의도적인 무력도발과 기습공격 능력을 제한하는 적극적인 방안인 운용적 군비통제 방안이 필요하다.

운용적 군비통제란 군사력의 운용을 통제하는 데 중점을 둔 방법이며, 군사적 신뢰구축 방안을 포함하여 특정 군사행위 금지, 완충지대 또는 안전지대 설치, 공세적 부대배치의 제한 등 군사력의 운용을 일정 수준에서 제한함으로써 군사적 안정성을 높이고 무력사용 가능성을 억제하는 데 목적이 있다.¹⁹⁴⁾ 또한, 운용적 군비통제는 선제기습공격 능력을 제한하는 동시에 방어 능력을 제고함으로써 군사적 안정성을 높이려는 것이며, 상대의 오해와 오판의 소지를 원천적으로 제거하기 위해 군사적 투명성을 높이는 조치를 포함한다.

194) 남만권, 『군비통제 이론과 실제』, 서울: 국방연구원, 2004. p. 115.

남북 간 운용적 군비통제는 (1) 북한의 기습공격 능력을 제한하고, (2) 북한의 기습에 대비하여 우리에게 충분한 경고의 시간을 확보해야 하며, (3) 통제조치의 이행 여부가 검증될 수 있어야 한다. 이를 위해, 남북간 군사적 투명성을 증대하는 방안, 남북 군사력의 운용을 규제하는 방안, 그리고 합의사항을 이행하는 검증방안 등을 포함해야 한다.

위험감소 단계에서 추진할 운용적 군비통제 조치로서는 비무장지대 내에서 중화기 배치 금지, 수도권을 위협하는 거리 내에서 기습공격무기를 포함한 훈련의 통제 등 군사활동을 통보하고 통제하는 조치와 장사정포의 후방배치, 비무장지대 내 GP 철수 등 비무장화를 비롯해 특정 무기 및 병력의 배치제한지대를 설정하는 조치 등을 취해야 한다. 또한, 비무장지대를 비롯하여 서해 NLL 등 접경지역 일정거리 내 군사활동을 금지하고 기습공격이 가능한 일정 규모 이상의 군사훈련이나 군사활동을 통제하며, 북한군의 장사정포 및 미사일 등 핵심적인 기습공격 전력의 후방배치를 추진해야 한다. 특히, 장사정포, 미사일, 전차, 헬기 및 강습항공기 등 기습공격무기를 전면적으로 후방 이동시키고 배치제한구역을 확대하는 등 수도권 안전보장 조치를 포함해야 한다.¹⁹⁵⁾

5. 구조적 군비통제: 검증 가능한 군비통제

군비축소 단계에서는 군사력의 규모, 편성 등 군사력을 구성하는 실질적인 요소인 병력과 장비를 통제함으로써 군사력의 균형과 안정을 유지하는 방안 즉, 구조적 군비통제를 추진해야 한다. 구조적 군비통제란 군사력의 건설·획득·동원의 제한, 특정지역에서의 특정 무기의 사용 제한, 병력 및 장비의 감축과 폐기, 무기의 생산이나 이전에 대한 규제 등을 의미한다.¹⁹⁶⁾

군비감축을 추진할 때는 적절한 군사력 보유수준, 군비감축이 기습공격 능력을 제한 및 통제할 수 있는 효용성, 방어충분성 차원에서 군사력 균형을 고려하면서 남북 군비감축을 추진해야 한다.

첫째, 북한의 대량살상무기를 최우선적 감축대상으로 해야 한다. 핵, 미사일 및 화생무기와 같은 대량살상무기는 재래식 무기 감축과는 별도로 최우선적이며 불가역적으로 폐기하고 반드시 검증해야 한다. 또한, 이들 무기의 생산, 배치, 사용을 일체금지하고 관련 국제협약에 가입하여 의무사항을 철저히 준수하도록 해야 한다.

195) 신범철, 『평화공동체 추진 구상』, 서울: 한국전략문제연구소, 2011, p. 176.

196) 김열수, 『국가안보: 위협과 취약성의 딜레마』, 서울: 법문사, 2010, p. 317.

둘째, 군비감축은 남북 간에 실질적인 상호신뢰가 조성되고 위험감소 조치가 추진된 후 단계적·점진적으로 추진해야 한다. 북한이 군비감축에 동의한다고 해서 무력 적화통일 야욕을 포기했다고 볼 수는 없으므로 북한이 한반도의 공산화를 명시하고 있는 노동당 규약을 개정하고 진정한 남북관계 개선과 평화체제 유지에 관심을 보일 때 군비감축을 추진해야 한다. 핵심은 공고한 상호신뢰가 전제되어야 한다는 것이다.

셋째, 무기의 보유량은 적게 보유한 측의 수준에 맞추어 군사력 불균형을 해소해야 한다. 군사력 균형을 유지하기 위해서는 감축대상무기에 대한 보유 상한선을 설정한 후 상한선을 초과하여 보유한 무기를 감축해야 한다. 북한의 기습공격 능력이 남한에게 최대의 위협 요인이므로 북한의 공격무기를 최우선적인 감축대상으로 해야 한다.

넷째, 무기의 감축은 반드시 검증되어야 한다. 검증은 군비통제 합의사항의 이행을 보장하는 제도적 장치로서 군비통제 합의의 이행 여부를 확인하기 위해 필수 불가결하다. 검증이 보장되지 않을 경우 북한의 기만으로 인해 우리의 안보가 심각한 위협에 놓일 수도 있다. 다만, 과도한 검증은 서로 상대방을 자극하여 불필요한 긴장을 초래할 수 있으므로 감축관련 자료의 교환, 표본조사 활용, 감시장비 사용 등을 고려할 수 있다.

다섯째, 병력감축은 무기감축 이후 실시하거나, 무기감축과 병력감축을 동시에 추진할 수도 있다. 무기감축에 비해 병력감축은 훨씬 어렵고 다양한 사회적 문제와 연계되어 있다. 병력감축으로 인해 사회에 복귀하는 인력을 사회가 흡수할 수 없을 경우 정치·경제·사회적으로 큰 혼란이 초래될 수 있기 때문이다. 상비병력의 수가 결정되면 부대 재편성을 어떻게 할 것인지도 동시에 고려되어야 한다.¹⁹⁷⁾

이렇게 볼 때, 북한의 기습공격 능력을 제한 및 통제하고, 한반도에서 군사적 안정성을 유지하면서 평화통일의 기반을 마련하기 위해서는 북한의 헬기, 전차, 장사정포 등 기습 공격무기부터 감축을 추진하고, 先 장비後 병력 감축 순으로 추진하여 군사적 안정성을 확보할 필요가 있다. 또한, 통일한국의 주변정세 및 주변국의 능력, 방어충분성, 병력자원 감소 추세 및 통일한국의 적정 병력규모를 고려하여 결정할 필요가 있다.

6. 평화체제의 제도화

한반도 평화통일을 위해서는 남북관계의 정상화와 안정화가 전제되어야 한다. 이를 위해서는 현재의 정전체제를 유지하면서 신뢰구축, 위험감소, 군비축소를 단계적으로

197) 남만권, 『군비통제 이론과 실제』, 서울: 국방연구원, 2004. pp. 385-388.

추진한 후 평화체제로 전환해야 한다. 한반도 평화체제란 한반도에서 남과 북이 전쟁의 위험으로부터 벗어나 평화공존하는 체제를 말한다. 이를 위해서는 남북 간 상호 불신, 대결 및 위협요소를 감소시키고, 상호 신뢰, 협력 및 상호의존을 확대해야 한다.

정전체제의 평화체제로의 전환을 위해서는 군사정전위원회와 중립국감독위원회 등 정전협정체제를 정상화해야 하고, 1998년 이후 가동되어 온 유엔사-북한군 간 장성급회담도 적절히 활용해야 한다. 정전협정을 대체하는 평화협정이 체결된 이후에는 평화관리 기구를 가동해야 하며, 일정기간 동안 군사공동위원회가 그 임무를 대신하는 방안도 고려 할 수 있다.¹⁹⁸⁾

평화체제가 수립되기 위해 반드시 평화협정이 필요한 것은 아니다. 한반도에 불안한 평화가 유지될 수 있었던 것은 정전협정 때문이 아니라 유엔군사령부와 주한미군의 역할 때문이라고 할 수 있다. 정전체제의 기반 위에서 교전 당사국들이 적대의식을 버리고 전쟁으로 얻는 이익보다 평화와 공존을 통한 이익이 더 크다고 인식할 때 비로소 평화체제가 성립할 수 있다. 단순한 평화협정 체결은 오히려 평화를 위태롭게 할 수도 있다.¹⁹⁹⁾

평화체제의 제도와 단계에서는 남과 북이 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 평화협정의 체결, 미·북 및 일·북 관계정상화가 추진되어야 한다. 또한 한반도뿐만 아니라 동북아 지역 차원에서 한반도의 평화를 보장할 수 있는 다자안보협력체가 구축되어야 한다. 한반도 평화체제가 지속되기 위해서는 주변 4강의 지원이 필수적이기 때문이다. 따라서 유럽안보협력기구(OSCE: Organization for Security and Cooperation in Europe)와 유사한 기능을 가진 동북아 지역차원에서의 안보협력기구를 설립하여 한반도와 동북아 지역의 평화와 안보를 보장하도록 해야 한다. 이를 통해 역내 안보문제를 대화로 해결하고 군사긴장과 갈등을 조절·해소해야 할 것이다.

제2절 군비통제 추진전략과 로드맵 구상

1. 남북한 군비통제 모델 구축

남북한 군비통제를 추진함에 군비통제 원칙을 견지하면서 추진전략은 (1) 북핵 문제의 우선적·병행적 해결, (2) 군사적 신뢰구축을 포함한 상호 신뢰구축, (3) 위협 감소, (4)

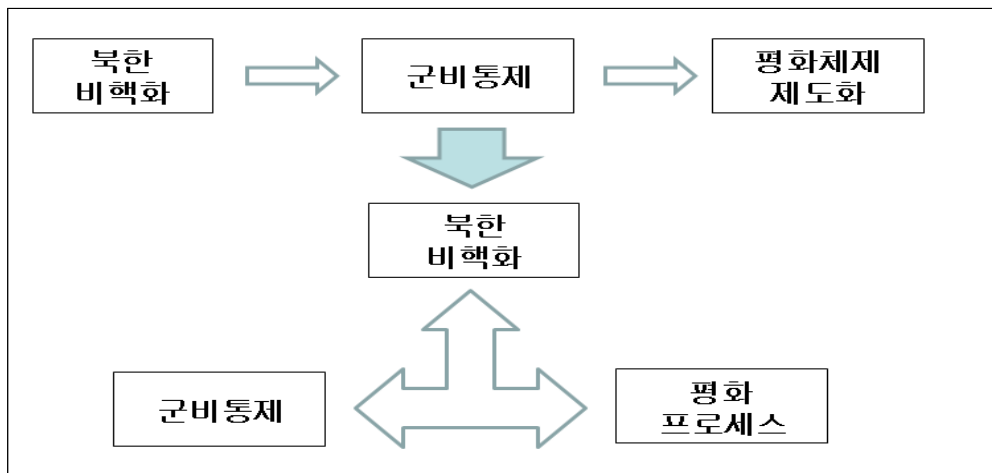
198) 신범철, 『평화공동체 추진 구상』, 서울: 한국전략문제연구소, 2011, p. 186.

199) 김열수, 『국가안보: 위협과 취약성의 딜레마』, 서울: 법문사, 2010, pp. 373-374.

평화체제의 제도화 등을 고려해서 군비통제를 추진할 수 있다. 이것이 꼭 순차적 진행 방법(SPM : Sequential Process Method)을 고집할 필요가 없이 병행, 상호 보완적으로 작용할 수 있도록 추진하는 창의적인 모델을 구축할 필요가 있다.

아래 그림과 같이 북한 비핵화가 진전되어야 군비통제가 가능하고, 이후에 평화체제를 제도화하는 순차적인 진행이 아니라 북한 비핵화와 군비통제, 평화 프로세스가 상호 보완하고 시너지 효과를 발휘하여 병행 추진해야 한다는 것이다. 물론 북한의 비핵화에 대한 진정성과 비핵화 의지는 군비통제의 군사적 신뢰구축 조치의 일환이 될 수 있다. 여기에서 중요한 것은 너무 과속해서도 곤란하고, 불성실 이행 시 스냅백(snap back) 조항을 포함시켜 병행, 상호보완적으로 진행하는 것에 대한 부작용을 사전에 예방하는 노력도 필요할 것이다.

그림-3 남북한 군비통제 모델 구축



2. 남북한 비핵/평화 프로세스

비핵화와 평화체제의 관계에 대해서는 다양한 해석이 가능하다. 먼저 상호 의존성이 있기는 하지만 대등한 관계로 볼 수 있다는 것과, 다른 경우는 평화체제를 상위의 개념으로 보고 비핵화 달성 이후에 가능한 것으로 볼 수 있다. 순수한 이론적인 차원에서는 비핵화 달성 이후 순차적으로 평화체제를 생각할 수 있으나 구체적인 사례에서는 비핵화와 평화체제의 관계를 정형적으로 판단하기는 제한된다.

비핵화 문제가 기술적, 정치적 양 측면에서 그 내용이 복잡하고 민감한 부분이 많은 점을 고려할 때 비핵화 이후에 평화체제를 고려하게 된다면 요원한 측면이 있다. 다시 말해 한반도 평화체제 구축은 북한의 비핵화가 결정적인 국면으로 진입하기 전에는 협상의제로 오르기도 힘든 상황이라는 것이다. 현실적인 상황과 맥락을 가지고서도 순차적으로 접근하기 보다는 대등한 관계로 보고 병행, 보완적으로 접근하는 것이 타당할 것이다. 앞서 그림으로 설명했던 것과 같이 비핵화 이후에 군사적 신뢰구축, 운용적 군비통제, 구조적 군비통제 이후에 평화체제가 제도화 되는 것에 대한 새로운 접근이 필요하다는 것이다. 물론 각각의 사안이 전혀 별개로 움직이는 것은 아니지만 접근 자체를 병행, 보완적으로 하자는 취지이다.

그리고 다른 한편으로는 先 평화체제, 後 비핵화를 논의할 수도 있다. 하지만 비핵화가 진척이 없는 상태에서 先 평화체제는 각종 난관에 부딪혀 추진 동력을 상실하고 말 것이다. 이 문제는 미국과 북한의 협상 전략에서도 차이점을 찾아볼 수 있다. 미국은 先 비핵화 입장을 취해왔고, 북한은 先 평화체제를 선호해 왔다는 것이다. 한국은 先 비핵화 입장 또는 비핵화와 평화체제 동시 병행을 선호해 왔다고 할 수 있다.²⁰⁰⁾

3. 남북한 군비통제 추진전략과 로드맵

가. 남북한 군비통제 추진전략과 방향

남북한 군비통제 추진전략과 방향은 첫째, 선도적 군비통제이다. 선도적 군비통제로 북한의 요구를 반영한 수동적 군비통제를 지양하고, 한국이 군비통제과정을 선도 및 주도할 필요가 있다. 한국군의 미래 안보전략에 입각하여 군비통제과정을 선도해야 할 것이다.

둘째, 미래 전장 환경의 불확실성을 대비해야 한다. 남북의 군사적 긴장 완화뿐만 아니라 동북아시아, 대테러전 등 미래 전장 환경의 불확실성에도 대비해야 한다. 유럽의 경우 재래식무기 감축 협정이 성사된 것은 데탕트 및 소련과 동구권의 해체 등 역내 안보적 위협이 현저하게 감소한 점에 기인한다. 하지만 현재의 동북아시아 안보상황이 그것에 부합하는지도 면밀히 살펴야 할 것이다. 한반도 비핵·평화체제를 구축할 경우 동북아 新 안보질서 형성을 촉진할 수도 있지만, 오히려 역내 안보적 긴장 및 불확실성을

200) 이 부분은 해당 시기 정부의 대북정책에 따라 선호도의 차이를 보여 왔기 때문에 어떤 것을 선호했다고 단정을 짓기는 제한된다. 하지만 엄격히 따지면 한국은 미국과 동일한 先 비핵화 입장을 취했다고 하는 것이 타당할 것이다.

증대시킬 수 있다. 그리고 북한군의 주적개념 폐기와 남북 군사적 대치의 완화에도 불구하고 북한의 노동당 규약 등 전한반도 공산화를 포기하지 않은 상태도 고려해야 한다.

셋째, 합리적 충분성(Reasonable Sufficiency) 개념의 창의적인 적용이 필요하다. 소련의 고르바초프 정권은 新 데탕트와 안보적 위협의 감소 판단에 기초하여 합리적 안보에 충분성 개념을 적용하였다. 왜냐하면 소련은 대내적으로 미·소 군비경쟁을 감당할 능력을 상실했었기 때문이다. 하지만 한반도 및 동북아 안보환경은 상이하며 군비통제 과정에서 방어에 충분한 전력을 보유하여 방어적 충분성 개념을 창의적으로 해석, 공격을 당할 경우 상대방의 핵심영역에 대한 전략적 타격능력 등을 보유해야 한다. 군비통제를 추진하더라도 무분별한 군비축소가 되어서는 곤란하다는 의미이다. 양적으로는 축소가더라도 질적으로는 오히려 군비확장을 해야 하는 상황이 생길 수도 있을 것이다. 다시 말해 근거리 타격능력 위주에서 원거리 타격능력도 확보하는 방향으로 방향성을 전환해야 한다.

넷째, 북한의 완전한 비핵화와 대량살상무기 제거와 연계해야 한다. 북한의 완전한 비핵화까지는 상당한 시간이 소요될 것이며, 비핵화 완료 시점 이전까지는 비대칭 위협이 상존할 것이다. 그리고 비핵화뿐만 아니라 한국에 상당한 위협이 되는 대량살상무기까지 제거되어야 하는 상황을 고려해야 한다. 이러한 상황들을 고려하면 지나친 군비통제와 축소는 안보불안이 증대되고, 적으로 하여금 오히려 도발의 유혹을 가지게 할 지도 모른다. 기존 한국형 3축체계였던 핵·WMD 대응체계의 전략적 타격 및 요격, 방호능력은 더욱 향상시켜야 할 부분이다.

다섯째, 국방선진화와 자주국방체계 구축과 병행해야 한다. 상호 간의 신뢰를 바탕으로 무리한 군비확장을 경계하는 것과 무장해제를 하는 것과는 차이가 있다. 남북 군사적 대치는 좁은 전장 환경을 중심으로 진행되었다는 점에서 현재 전장 환경에 있어 고비용 저효율의 경향이 있었다. 소모적 군비를 축소하되 안보역량을 강화하는 국방선진화 관점을 적용해야 할 것이다. 노후 및 과잉무기 체계는 도태시키되, 선진 첨단무기체계는 도입을 촉진해야 할 것이다. 그리고 전시작전통제권 환수와 관련해서 단계적 자주국방 실현에도 노력해야 한다. 한반도 평화체제가 구축되고 주한미군의 성격전환과 전략적인 능력이 약화될 것이 불가피하기 때문에 동북아 新 안보질서의 도래에 대비한 자주적 역량 강화의 필요성이 증대될 수 있기 때문이다.

나. 남북한 군비통제 추진 로드맵

남북한 군비통제 추진 로드맵을 구상함에 있어 북한의 비핵화와 한반도 평화프로세스와 연계해야 한다. 앞서 설명했듯이 한반도의 영구적인 평화 정착을 위해서는 남북한 군비통제가 필요하고, 북한의 비핵화는 한반도 평화 정착과 군비통제에 있어서 가장 중요한 요소이기 때문이다. 그렇다고 한반도 평화프로세스를 통한 영구적인 평화정착을 함에 있어 북한의 완전한 비핵화 이후에 군비통제를 추진하여 평화체제를 구축하는 순차적인 방법을 고수하게 된다면 이 문제는 영원히 풀리지 못하는 과제가 될지도 모른다. 그래서 상호 보완, 연계해서 추진해야 한다는 것이다.

군비통제 추진 로드맵을 구상함에 있어 한반도 평화프로세스와 북한의 비핵화와 연계해야 한다. 군비통제와 북한의 비핵화에 있어서도 상호 신뢰가 중요하고 군사적 신뢰구축 조치가 필수적일 것이다. 따라서 준비단계-전환단계-정착단계로 구분하고, 한반도 평화프로세스가 기본적으로 작동하여 상호 신뢰를 구축하면서 북한의 비핵화를 견인하고, 북한의 비핵화의 진척에 따라 군비통제가 이루어져 궁극적으로 다시 한반도 비핵/평화체제가 구축 및 제도화 될 수 있다고 할 수 있을 것이다. 한반도 평화프로세스와 북한의 비핵화, 군비통제가 서로 긍정적인 영향을 미칠 수도 있지만, 오히려 악영향을 미칠 수 있다는 점에서 상황관리를 유의해서 해야 하는 어려운 작업이 병행되어야 한다는 것이다.

표-3 한반도 평화프로세스-북한의 비핵화-군비통제 로드맵 구상

구분	한반도 평화프로세스	북한의 비핵화	군비통제
준비단계	• 정치적 신뢰구축 • 남북정상회담 추진 • 연락사무소 설치 • 종전선언 • 남북 교류·협력 강화 • 한반도 평화포럼 가동	• 비핵화 의지 표명(핵 포기/폐기 선언) • NPT 복귀 • 비핵화 초기조치 이행 • 북한 핵시설 불능화 • 핵신고서 제출 • 사찰 및 검증	• 우발적 무력충동 예방 • 군사적 신뢰구축 조치(CBMs) 심화·발전
전환단계	• 남북정상회담 정례화 • 미·북, 북·일관계 정상화 • 평화협정 체결	• 핵무기 및 핵물질 폐기 • 핵시설 폐기 • 전문기술인력 전환 • 사찰 및 검증 • 비핵화 완결	• 군사적 신뢰구축 제도화 • 운용적 군비통제 추진

구분	한반도 평화프로세스	북한의 비핵화	군비통제
정착단계	• 실질적 평화공존 유지 • 남북 공동체 형성 • 동북아 다자안보협력체 제 확립		• 구조적 군비통제

출처: 김재철, “한반도 평화체제 구축에 따른 군비통제 추진방향,” 『한국동북아논총』 제48집, 2008, pp. 265-266을 참조하여 저자 재작성

기본적으로 한반도 평화프로세스를 가동하여 북한의 비핵화와 군비통제를 촉진해야 한다. 그리고 북한의 비핵화와 군비통제를 통한 남북한의 군사적 대치와 긴장상태를 종식하고 남북한 민족공동체 형성을 통해 궁극적으로 평화와 번영을 본격적으로 추진하여 평화적 통일을 이룩해야 할 것이다. 그리고 북핵 문제가 한반도의 공고한 평화체제를 구축하고 실질적인 군비통제를 추진함에 있어 가장 큰 장애요인이기 때문에 결국은 북한의 비핵화가 전제되어야 한다는 것이다.

북한이 핵개발을 추진한 목적이 정치·군사·외교·경제적 측면에서 추진되어 왔다는 점에서 북한의 비핵화는 간단한 문제가 아니다. 북한은 미·북 관계 정상화, 체제 보장, 에너지 및 경제지원 카드, 대남 군사력 열세 극복을 통한 우위 확보, 핵보유 기술 과시 및 핵보유국 지위 획득, 그리고 북한은 궁극적으로 아직도 전(全) 한반도의 대남적화통일 야욕을 포기하지 않았다는 것이다.

한반도 평화프로세스와 군비통제는 점진적·단계적으로 이루어지더라도 북한의 비핵화는 포괄적으로 비핵화 의지를 표명하고, 노동당 규약과 핵보유국법을 폐기하고 핵 포기과 폐기선언을 우선적으로 해야 한다는 것이다. 그리고 NPT 복귀선언과 비핵화 초기조치 이행 등을 통해 상호 신뢰 구축을 우선적으로 시행해야 한다는 것이다. 여기서 유의할 것은 이제까지 북한이 전형적으로 사용해 왔던 살라미 전술에 휘말리지 않도록 해야 하며, 되돌아 갈 수 없도록 하는 조치가 필요하고, 만약 북한이 약속을 파기한다면 핵 폐기와 포기 대가도 되돌릴 수 있도록 스냅 백(snap back) 조항과 조건을 만들어야 한다는 것이다.

그리고 군비통제를 추진함에 있어서도 군비통제의 목적인 상대 적국 간 전략적 안정성을 제고하여 전쟁의 가능성을 감소시키고, 전쟁발발 시 확산범위와 피해를 제한하며, 평시 전쟁준비에 대한 정치·경제적 부담을 감소시키는 것에 부합되는지 확인해야 한다. 그리고 군비통제의 기능인 군사적 측면에서 군사적 충돌 가능성 감소, 군비경쟁 억제,

군사적 투명성과 예측성의 증대 등이 있으며, 정치적 관계개선에 기여하고, 국가경제 이익을 도모하는 것이라는 점을 유념해야 한다. 이러한 군비통제의 목적과 기능 관점에서 9·19 평양공동선언의 부속합의서인 군사분야 합의서의 내용과 추진에 있어서 과속하는 것은 아닌지, 상호 신뢰를 담보하지 않은 상황에서 무리하게 추진하는 것은 아닌지 주도면밀하게 검토하고 되돌아보아야 한다는 것이다.²⁰¹⁾

4. 소결론

남북한 군비통제 모델과 남북한 비핵/평화 프로세스, 남북한 군비통제 추진전략과 로드맵을 통해 기본적으로 북한의 비핵화가 군비통제와 평화 프로세스를 견인하면 이상적이겠지만, 비핵화 협상과 추진이 교착상태인 점을 고려하면 4·27 판문점 선언과 9·19 평양공동선언, 군사분야 합의서에 대한 내실 있는 추진을 통해 남북한 상호 신뢰를 바탕으로 군사적 신뢰구축과 운용적 군비통제와 구조적 군비통제를 추진할 수 있을 것이며, 이것이 비핵화를 촉진하고 평화체제 제도화에도 기여할 수 있을 것이다.

V. 결 론

본 연구를 통해 북한의 완전한 비핵화와 연계한 남북한 군비통제 방안을 제시하였다. 남북한 군비통제에 있어서 가장 큰 걸림돌이며 첩경은 북한의 핵문제 해결이라고 할 수 있다. 그렇다고 북핵 문제가 해결되고 나서 군비통제를 추진할 수도 없다. 그래서 본 연구의 핵심은 한반도 평화프로세스와 북한 비핵화와 연계·연동되어 상호 보완, 촉진하여 남북한 군비통제가 추진되어야 한다는 것이다.

남북한 군비통제를 추진함에 있어 우선적으로 (1) 현재의 정전협정을 준수하는 가운데 한국의 안보에 긍정적으로 기여해야 하며, (2) 남북 화해와 남북관계의 발전에 기여해야

201) 4·27 판문점 선언과 9·19 평양공동선언, 부속합의서인 군사분야 합의서와 그 이행에 대한 논란이 많은 점을 고려해 볼 때, 많은 부분 상호 신뢰 확보 측면에서 많은 부분 재검토가 이루어져야 할 부분이 있는 것도 사실이다. 2018년의 남북정상회담을 통해 이미 대북 확성기 방송 및 전단 살포 중단(2018.5.1.), 한미연합훈련 중단(2018.8), 개성공단 남북 공동연락사무소 개설(2018.9.14.), 판문점 공동경비구역(JSA) 비무장화(2018.10.28.), GP 지뢰 제거작업(2018.10.1.), GP 시범철수(2018.12.12.), 남북도로·철도 연결 착공식(2018.12.13.), 서해평화협력특별지대 조성을 위한 한강하구 수로조사(2018.11.5.) 등이 봇물처럼 이루어지고 있다.

하며, (3) 상호주의의 입장에서 추진되어야 하며, (4) 점진적으로 '쉬운 것부터' 추진해야 하고, (5) 다양한 군사적 조치들이 정치·경제·사회·문화적 요인들과 상호 대칭적 또는 비대칭적으로 연계되어 추진되어야 한다는 점이 전제되어야 한다.

그리고 남북 군비통제 추진원칙은 (1) 북한의 핵과 미사일 및 화생무기 등 대량살상무기 제거에 우선적인 중점을 두어야 한다. (2) 한반도의 군사적 안정성을 유지하는 범위 내에서 군비통제를 추진해야 한다. (3) 남북 군비통제는 남북관계 변화를 고려하면서 탄력적으로 추진해야 한다. (4) 남북 간에 존재하는 상호불신을 제거해야 한다. (5) 군 내부의 공감대 형성도 중요하다는 것이다.

이러한 전제사항과 추진원칙 하에 남북한 군비통제를 추진함에 있어 군비통제 원칙을 견지하면서 추진전략은 (1) 북핵 문제의 우선적·병행적 해결, (2) 군사적 신뢰구축을 포함한 상호 신뢰구축, (3) 위협 감소, (4) 평화체제의 제도화 등을 고려해서 군비통제를 추진해야 한다. 이것이 꼭 순차적 진행 방법(sequential process method)을 고집할 필요가 없이 병행, 상호 보완적으로 작용할 수 있도록 추진하는 창의적인 모델을 구축할 필요가 있다는 것이다. 북한 비핵화가 진전되어야 군비통제가 가능하고, 이후에 평화체제를 제도화하는 순차적인 진행이 아니라 북한 비핵화와 군비통제, 평화 프로세스가 상호 보완하고 시너지 효과를 발휘하여 병행 추진해야 한다는 것이다. 물론 북한의 비핵화에 대한 진정성과 비핵화 의지는 군비통제의 군사적 신뢰구축 조치의 일환이 될 수 있다. 여기에서 중요한 것은 너무 과속해서도 곤란하고, 불성실 이행 시 스냅 백(snap back) 조항을 포함시켜 병행, 상호보완적으로 진행하는 것에 대한 부작용을 사전에 예방하는 노력도 필요할 것이다.

그리고 남북한 군비통제 추진전략과 방향은 (1) 선도적 군비통제, (2) 미래 전장 환경의 불확실성을 대비, (3) 합리적 충분성(reasonable sufficiency) 개념의 창의적인 적용이 필요, (4) 북한의 완전한 비핵화와 대량살상무기 제거와 연계, (5) 국방선진화와 자주국방체계 구축과 병행해야 한다는 것이다.

남북한 군비통제 모델과 남북한 비핵/평화 프로세스, 남북한 군비통제 추진전략과 로드맵을 통해 기본적으로 북한의 비핵화가 군비통제와 평화 프로세스를 견인하면 이상적이겠지만, 비핵화 협상과 추진이 교착상태인 점을 고려하면 4·27 판문점 선언과 9·19 평양공동선언, 군사분야 합의서에 대한 내실있는 추진을 통해 남북한 상호 신뢰를 바탕으로 군사적 신뢰구축과 운용적 군비통제와 구조적 군비통제를 추진할 수 있을 것이며, 이것이 비핵화를 촉진하고 평화체제 제도화에도 기여할 수 있을 것이다.

본 연구를 통해 북한의 완전한 비핵화와 연계한 남북한 군비통제를 위한 추진전략을 모색함에 있어 진정한 한반도 평화를 위한 국가안보전략 수립에 기여할 수 있을 것이다. 문재인 정부의 국가안보전략에서 제시한 국가안보 목표는 북핵 문제의 평화적 해결 및 항구적 평화정착, 동북아 및 세계 평화·번영에 기여하고 국민의 안전과 생명을 보호하는 안심사회 구현이다. 이러한 목표를 달성하기 위한 가장 기본적인 첩경이 북한의 완전한 비핵화이며 군사적인 긴장을 해소하기 위한 남북한 군비통제가 될 것이다. 상호 군사적 신뢰가 구축되지 않고, 북한이 완전히 비핵화가 되기 전에 선불리 평화체제와 군비통제를 단행하여 안보 위협을 가중시켜서는 곤란하다. 하지만 70년 넘은 상호 불신과 대립, 군사적 대결과 군비경쟁만을 할 수 없을 것이다. 항구적인 평화를 정착하기 위한 다각적인 방안을 모색해야 할 시점이다. 따라서 본 연구는 항구적인 평화를 정착하는 정책과 국가안보전략을 수립하는데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

안보환경을 바탕으로 가장 첨예하고 중요한 문제인 북한의 비핵화 방안을 모색하고 남북한 군비통제 방안을 강구하는 것은 학술적인 가치뿐만 아니라 국가정책 수립에 기여할 수 있을 것이다. 특히 북한의 완전한 비핵화, 북핵 폐기에 있어 사찰과 검증이 관건이 될 수 있기 때문에 사찰과 검증에 대한 기술적이고 전문적인 내용을 연구하여 추후 검증 의정서 등에 포함될 수 있는 핵심사항을 도출하여 활용할 수 있을 것이다. 그리고 군비통제 추진방안도 비핵화와 연계하여 남북한 신뢰구축 조치방안 등 세부적인 로드맵을 제시하여 과속하거나 지연되지 않도록 적절한 단계별 조건을 충족한다면 추후 비핵화와 군비통제 전략 수립에 기여할 수 있을 것으로 보인다.

현재도 북한의 비핵화 관련 협상이 교착상태에 빠져있고, 미·북 협상과 남북한의 긴장 상태가 완전히 제거되지 않은 실정이다. 그리고 북한의 비핵화와 연관된 군비통제 문제와 연계된 문제들이 산적하여 비핵화와 군비통제 관련된 사안들은 남남갈등을 부추기고 있는 실정이다. 따라서 다양한 시각과 문헌을 고찰하여 객관적이고 균형 잡힌 더 나은 대안을 발전시킬 필요가 있다. 추후 북한의 비핵화 협상과 한반도 평화프로세스 추진, 남북한 군비통제를 추진함에 있어 본 연구가 추진과제와 쟁점사항을 식별하고 시행착오를 최소화 하는데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

참고문헌

(1) 저서

- 곽태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』, 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997.
- 권태영 외, 『북한 핵·미사일 위협과 대응』, 서울: 북코리아, 2014.
- 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』, 서울: 다원디자인프린팅, 2018.
- 김갑식 외, 『한반도 비핵/평화 프로세스와 남북한 군비통제 추진전략』, 서울: 아름다운사람들복지회, 2018.
- 김강녕, 『남북관계와 군비통제』, 부산: 신지서원, 2008.
- 남만권, 『군비통제 이론과 실제』, 서울: 한국국방연구원, 2004.
- 더불어민주당, 『나라를 나라답게: 4대 비전 12대 약속』, 서울: 더불어민주당, 2017.
- 대한민국 국방부, 『2016 국방백서』, 서울: 국방부, 2016.
- 대한민국 국방부, 『2018 국방백서』, 서울: 국방부, 2018.
- 대한민국 국방부, 『대량살상무기에 대한 이해』, 서울: 국방부, 2007.
- 문정인 외, 『남북한 정치갈등과 통일』, 서울: 오름, 2002.
- 박건영, 『한반도의 국제정치』, 서울: 오름, 2002.
- 박영규, 『한반도 군비통제의 재조명: 문제점과 개선방향』, 서울: 통일연구원, 2000.
- 박휘락, 『북핵 억제와 방어』, 서울: 북코리아, 2018.
- 송대성, 『한반도 평화체제 구축과 군비통제: 2000년대 초 장애요소와 극복방안』, 서울: 세종연구소, 2001.
- 신범철, 『평화공동체 추진 구상』, 서울: 한국전략문제연구소, 2011.
- 통일연구원, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집』, 서울: 한디자인코퍼레이션, 2018.
- 하영선 편, 『21세기 평화학』, 서울: 풀빛, 2002.
- 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』, 서울: 박영사, 2005.
- 합동참모본부, 『비핵화에 대한 이해 I』, 서울: 국군인쇄창, 2018.
- 황진환, 『한반도 평화체제구축과 군비통제』, 성남: 세종연구소, 2001.
- 황진환 외, 『신 국가안보론』, 서울: 박영사, 2017.
- 허문영 외, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』, KINU 연구총서 2007-8, 통일연구원, 2007.
- 홍우택·박창권, 『북한의 핵전략 분석』, KINU 연구총서 18-14, 통일연구원, 2018.
- 황일도, 『북핵 상황과 역내 군사억제 구도 변화의 상화작용』, 국립외교원 정책연구시리즈 2018-19, 2018.
- Christine Bell, On the Law of Peace-Peace Agreement and the Lex Pacificatoria, New York: Oxford Press, 2008.
- James Mackintosh, Confidence(and Security) Building Measures in the Arms Control Process : A Canadian Perspective, Ottawa, Canada: Department of External Affairs, 1985.

- Tomas C. Schelling and Morton H. Halperin, *Strategy and Arms Control*, Washington D.C: Pergamon-Brassey, 1985
- Vinjamuri, Leslie and Aaron P. Boesenecker, *Accountability and Peace Agreements Mapping trends from 1980 to 2006*, The Centre for Humanitarian Dialogue in Geneva, 2007.
- Vipin Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict*, Princeton University Press, 2014.
- Walter R. Fisher and Richard D. Burns(eds.), *Armament and Disarmament: The Continuing Disputes*, Belmont, California: Wardsworth Publishing Co., 1962.
- Y. Ben-Horin, R. Darilek, M. Jas, M. Lawrence, and A. Platt, *Building Confidence and Security in Europe: The Potential Role of Confidence and Security-Building Measures*, Santa Monica: Rand, 1986.

(2) 논문

- 구본학, “북핵위협과 한반도 군비통제의 과제,” 『신아세아』 제24권 제1호, 신아세아질서연구회, 2017.
- 권승준, “북핵 CVID, 10년 걸린다고? 66단계 중 초기 3단계만 이행,” 『조선일보』, 2018년 11월 3일.
- 김광수, “한반도 평화체제 구축에 관한 연구: 주요쟁점 및 과제를 중심으로,” 『조선대학교 정치외교학과 박사학위논문』, 2018.
- 김계동, “한반도 평화체제 구상,” 『국방정책연구』 통권 61호, 한국국방연구원, 2003
- 김덕주, “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점,” 『IFANS 주요국제문제분석』 2018-19, 국립외교원 외교안보연구소, 2018.
- 김연철, “한반도 평화체제, 어떤 시퀀스가 현실적일까?,” 『동아시아재단 정책논쟁』 제96호, 동아시아 재단, 2018.
- 김일기·안제노, “북한의 완전한 비핵화를 위한 검증전략,” 『국가안보전략연구원 전략보고』 2018-19, 2018.
- 김준형, “한반도 비핵·평화의 길: 비핵화-평화협정의 교환매트릭스의 유효성을 중심으로,” 『통일정책 연구』 제26권 제2호, 2017.
- 김재홍, “한반도 평화체제 구축과 남북군비통제,” 『주간국방논단』 제1178호(07-47), 한국국방연구원, 2007.
- 김재철, “남북한의 군사적 긴장완화 방안: 근본요인과 촉발요인을 중심으로,” 『한국동북아논총』 제 77집, 한국동북아학회, 2015.
- 김재철, “한반도 평화체제 구축에 따른 군비통제 추진방향,” 『한국동북아논총』 제48집, 한국동북아학회, 2008.

- 김창희, “한반도 평화정착과 4.27 판문점 선언,” 『한국정치외교사논총』 제40집 1호, 한국정치외교사학회, 2018.
- 김태현, “남북한 재래식 군비통제: 평가와 발전방향,” 『한국군사』 제4호, 한국군사문제연구원, 2018.
- 김현욱, “북·미 정상회담 이후 비핵화·평화 프로세스 전망,” 『IFANS FOCUS』 2018-13K, 국립외교원 외교안보연구소, 2018.
- 문성묵, “남북간 군비통제 추진방안,” 『한국국가전략』 제3권 제2호, 2018.
- 문성묵, “북핵 협상과 남북 재래식 군비통제 평가 및 과제,” 『제7회 한국국가전략연구원-미국 브루킹스 연구소 국제회의 자료집』, 2019.
- 박성진, “평화협정 위한 필수 과정, ‘군축’ 3단계로 진행된다,” 『경향신문』 2018년 5월 1일자.
- 박재완, “북한의 비핵화를 위한 효과적인 북핵 검증 방안 연구,” 『한국동북아논총』 제23권 제3호, 한국동북아학회, 2018.
- 박재완, “남북, 북미 정상회담 합의분석을 통한 북한의 비핵화 방안,” 『군사발전연구』 제17호, 조선대학교 군사연구소, 2018.
- 박장권, “북한의 탄도미사일 위협과 한국의 대응체제 발전방향,” 『국방정책연구』 제28권 제2호, 2012.
- 박창희, “북한의 핵 위협에 대응한 한국의 군사전략,” 『국가전략』 제23권 4호, 2017.
- 박휘락, “남북한 평화협정의 함정,” 『판문점 선언 긴급현안 진단 세미나 자료』, 새사회전략연구원, 2018.
- 박휘락, “북한 핵 폐기 없는 평화협정은 위험한 함정,” 『중앙일보』, 2018년 4월 27일.
- 손한별, “북한의 핵위협 현실과 한국의 대응방안,” 『국방과 기술』 427호, 2014.
- 신범철, “상쇄전략(Offset Strategy)의 관점에서 본 북핵 대응 방향,” 『IFANS 주요국제문제분석』 2017-29, 국립외교원 외교안보연구소, 2017.
- 윤정원 외, “북한의 평화협정 주장에 관한 미·중의 전략적 입장과 한국의 대응 방향,” 『세계지역연구논총』 제35집 제2호, 한국세계지역학회, 2017.
- 이기범, “중전선언, 한반도 법적 체제의 방향을 제시해야 한다,” 『issue BRIEF』 2018-16, 아산정책연구원, 2018.
- 이근수, “한반도 평화체제 구축 방안,” 『조선대학교 정책대학원 석사논문』, 2000.
- 이서행, “한반도 신뢰구축을 위한 전략: 휴전협정에서 평화체제로,” 『국민윤리연구』 제54호, 아산정책연구원, 2003.
- 이성우, “한반도 평화체제와 한반도 비핵화의 가능성과 의미,” 『국제지역연구』 제21권 제5호, 한국의국어대학교 국제지역연구센터, 2018.
- 이성현, “중국의 평화협정 제안 동기와 미중관계에 대한 고찰,” 『세종논평』 314호, 세종연구소, 2016.
- 이종석, “북한 비핵화와 평화협정: 논의 배경·역사·전망·대응방향,” 『정책브리핑』 2016-10, 세종연구소, 2016.
- 이춘근, “군비통제의 이론적 접근방법,” 『사회과학논총』 제22권, 사회과학연구소, 1991.

- 이호령, “4·27 판문점 선언에 따른 군비통제의 전략적 접근 필요성,” 『국가안보전략』 2018년 7월호, 통권 70호, 한국국가전략연구원, 2018.
- 이호령, “한반도 안보환경 변화와 군비통제정책 발전방향,” 『국방정책연구』 제23권 제4호, 2008.
- 전봉근, “북핵 시나리오 분석과 한반도 비핵·평화체제 추진체계,” 『IFANS 주요국제문제분석』 2017-46, 국립외교원 외교안보연구소, 2017.
- 전봉근, “북핵 해법 논쟁과 한반도 비핵·평화공존체계,” 『IFANS 주요국제문제분석』 2018-09, 국립외교원 외교안보연구소, 2018.
- 전봉근, “판문점 선언의 비핵화 조항 평가,” 『IFANS FOCUS』 IF 2018-09K, 국립외교원 외교안보연구소, 2018.
- 정태욱, “한반도 평화협정 관련 논의의 전개과정과 시사점,” 『법학연구』 제19집 제2호, 인하대학교, 2016.
- 조성렬, “문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의 비전을 중심으로,” 『통일정책연구』 제26권 제1호, 통일연구원, 2017.
- 조한범, “한반도 평화체제 구축 로드맵,” 『Online Series』 CO 18-26, 통일연구원, 2018.
- 홍민, “남북 및 북미 정상회담과 한반도 평화로드맵: 일괄타결·동시실행, 한반도 평화선언을 통한 새로운 로드맵 구상,” 『Online Series』 CO 18-10, 통일연구원, 2018.
- 황수환, “평화협정의 유형에 따른 한반도 평화체제의 경로,” 『세계지역연구논총』 제35집 제2호, 한국세계지역학회, 2017.
- Allen R. Ferguson, “Mechanics of Some Limited Disarmament Measures,” *American Economic Review*, Vol. 51, May 1961.
- Christopher D. Jones, “The Axis of Non-proliferation,” *Problems of Post-Communism*, Vol. 53, No. 2, 2006.
- Lebow, Richard Ned, “The role of Trust in International Relations,” *Global Asia*, Vol. 8, No. 2, 2013.
- Policy Research Group, “Moving the US-ROK Alliance into the 21 Century,” INSS Special Report(IDS and National Defense Univ.’s INSS, Sept. 2007.
- Virginia P. Fortna, “Scraps of Paper-Agreements and the Durability of Peace,” *International Organization*, Vol. 57, 2003.
- Vipin Narang, “Nuclear Strategies of Emerging Nuclear Powers: North Korea and Iran,” *The Washington Quarterly*, Vol 38, No. 1, 2015.
- Wang, Xiaobo, “Is Hope of Dialogue Looming on Peninsula?” *Global Times*, 2017.5.4.
- Zheng, Jiyong, and Gao Yin, “Road Map to a Korean Peninsula Peace Regime: A Chinese Perspective,” *Asian Perspective*, Vol. 39, No. 1, 2015.

안보학술논집 (제30집)

2019년 12월 인쇄

2019년 12월 발행

저 자 정하용 외

편집·발행 국방대학교 안보문제연구소

인 쇄 경성문화사

(代) 02 · 786 · 2999

ISSN 1229-3628

〈무단복사금지·한정배부〉

