



한국의 안보 도전과 대응 방향

ROK's Security Challenges and Responses

김성한 편

한국의
안보 도전과
대응 방향

한국의 안보 도전과 대응 방향

발 행: 2015년 12월 30일

편 자: 김성한
발행인: 김성한

고려대학교 일민국제관계연구원
(Ilmin International Relations Institute, Korea University)

- 서울특별시 성북구 안암동 5-1 인촌기념관 5층
- TEL: (+82) 2-3290-1649/50 • FAX: (+82) 2-927-5165
- E-mail: irikor@korea.ac.kr
- 홈페이지: <http://www.iiri.or.kr>

ISBN 978-89-7778-452-9 93340

ISBN 978-89-7778-452-9 93340

한국의 안보 도전과 대응 방향

ROK's Security Challenges and Responses

김성한 편



[서문] 한국의 안보 위협과 대응 방향 | 김성한 • 7

제1부 범세계적 안보 도전과 한국의 대응

제1장 범세계적 차원의 정치·사회·외교적 도전 | 인남식 • 21

제2장 범세계적 차원의 군사적 도전 | 홍규덕 • 37

제3장 범세계적 차원의 경제적 도전 | 이 근 • 51

제2부 지역적 안보 도전과 한국의 대응

제4장 미·중관계에서 오는 한국의 안보 도전 | 신성호 • 65

제5장 중·일관계에서 오는 한국의 안보 도전 | 박영준 • 79

제6장 미·일관계와 한·일관계에서 오는 한국의 안보 도전 | 박철희 • 95

제3부 한반도 안보 도전과 한국의 대응

제7장 미·북관계에서 오는 한국의 안보 도전 | 정성윤 • 111

제8장 한·미관계에서 오는 한국의 안보 도전 | 이상현 • 127

제9장 북·중관계에서 오는 한국의 안보 도전 | 김한권 • 143

제10장 북·러관계에서 오는 한국의 안보 도전 | 김덕주 • 161

제11장 남북관계에서 오는 한국의 안보 도전 | 구본학 • 173

제4부 신안보 도전과 한국의 대응

제12장 신안보 차원의 인도적 안보 위협 | 이신화 • 195

제13장 신안보 차원의 에너지 안보 위협 | 이재승 • 213

제14장 신안보 차원의 기후변화와 전염병 위협 | 정서용 • 227

한국의 안보 위협과 대응 방향

김성한 | 고려대학교 일민국제관계연구원장

한국의 안보 위협을 논할 때 가장 먼저 떠오르는 것은 역시 북한으로부터 오는 안보 위협이다. 북한이 1993년 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴하면서부터 시작된 북핵 위기가 20년이 지난 현 시점까지도 해결이 되지 못하고 있고, 천안함 폭침과 연평도 포격전으로 대표되는 북한의 도발이 여전히 국민들의 뇌리에 강하게 남아 있기 때문일 것이다. 그러나 한국의 안보 위협은 한국의 국력이 성장한 것만큼이나 그 범위가 넓어졌다. 미국과 러시아, 미국과 중국, 중국과 일본 간에 전개되는 강대국 정치의 첨예화 현상이나 미디어와 통신수단의 발달이 안보에 미치는 영향은 말할 필요도 없고, 중동이나 북아프리카 지역의 실패국가(failed state) 등장으로 인한 테러 위협이 강 건너 불구경 하듯 넘겨버릴 수 없는 세계에 우리가 살고 있다. 안보 위협이라고 하면 전통적으로 군사적 차원의 안보 위협을 주로 의미했으나, 이제는 ‘신안보 위협’이라고 하여 기후 변화, 전염병, 난민 등 인간의 안위에 가하는 위협도 날이 갈수록 중요해지고 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 일민국제관계연구원은 2015년 초에 각 분야의 전문가들에게 의뢰하여 향후 3~5년 사이에 한반도는 물론 범세계 및 지역적 차원에서 발생할 수 있는 안보 위협 요인을 식별하고, 한국에 대한 시사점을 도출함과 더불어 이에 대한 대응 방안을 모색해 보는 작업을 약 6개월간 단행하였다. 초안을 놓고 워크숍을 개최해 수차례의 수정을 거친 최종 결과물을 한 데 모아 이번에 단행본으로 펴내게 되었다. 이 분야에 관심 있는 학자 및 정책 결정자들에게 많은 참고가 되었으면 하는 바람이다.

먼저 범세계적 안보 도전과 한국의 대응 방안에 관한 연구는 국립외교원 인남식 교수, 숙명여대 홍규덕 교수, 서울대 국제대학원 이근 교수께 부탁을 드렸다. 인 교수는 범세계적 차원의 정치·사회·외교적 도전이 강대국 정치의 부활, 미디어·정보통신의 발달, 실패국가의 증가에서 온다고 보았다. 특히 그는 ICT로 통칭되는 정보통신 인프라는 한국이 세계적인 수준을 갖고 있으나, 높은 수준의 미디어 감수성으로 인하여 가공된 정보 또는 선전·선동에 즉각적 영향을 받아 집단 공포, 분노, 좌절 확산이 용이하다는 점에서 안보 위협으로 다뤄질 필요가 있다고 보았다. 인 교수는 또한 한국이 극단주의의 테러 피해로부터 결코 자유롭지 않다고 보았다. 현재 IS(이슬람국가: 또는 ISIS, ISIL)가 과거 김선일 납치·피살사건을 저지른 조직임을 감안할 때, 그들에게는 한국에 관한 축적된 지식이 있을 개연성이 높다. 한국의 경우 인질 피랍이나 돌발 사건이 발생할 경우 국가 전체가 사건에 감정적으로 휩싸이는 경향을 보이기에 테러집단에게는 공격할만한 대상이 될 수 있다는 것이다.

홍규덕 교수는 범세계적 차원의 군사적 도전, 특히 ‘제2차 핵시대’가 도래한 가운데 북한의 핵역량이 가속화하고 있는 현실에 주목했다. 제2차 핵시대란 냉전의 종식과 함께 핵위협을 종식시키기 위한 국제사회의 노력이 전개되고 있는 상황에서 북한, 이란, 파키스탄과 같은 국가들이 핵기술을 보유하게 되면서 이들 국가들이 핵무기를 생존을 위한 전략으로 활용하는 상황을 의미한다. 과거 냉전시대의 핵전략으로는 더 이상 이러한 새로운 위협에 효과적으로 대응하기 어렵다. 이러한 가운데 핵사용을 통한 자신의 과멸을 전제로 주변국들을 위협하는 북한의 방식은 과거 냉전시대 미·소의 핵전략과는 전혀 궤를 달리하고 있다. 이러한 신흥 핵보유국에 대한 전략적 대응을 새롭게 찾아야 하며, 과거의 방식을 습관적으로 적용하는 관행에서 과감하게 벗어나야 할 것이다. 이외에도 홍 교수는 사이버 위협, 해양으로부터 오는 위협, 동아시아 군비경쟁에 대해 우려를 표명하고, 우주 영역으로부터 오는 위협을 흥미롭게 지적하였다. 우주 영역의 위협과 관련하여 북한이 추진해 온 GPS 신호교란 활동은 대표적인 사례이다. 북한의 GPS 교란 활동으로 항공기 및 선박 등 항법장애를 유발해 왔으며, 이는 매우 심각한 안보 도전 요인이라 할 수 있다.

범세계적 차원의 경제적 도전도 고려해야 한다. 이근 교수는 미·중 간의 패권경쟁이 한국에 안보적 위협으로 전환되는 시점은 다음의 몇 가지 조건이 생겨날 경우에 한정될 것이라고 보았다: 1) 중국이 미국이 구축한 다자주의에 기초한 자유무역질서를 대체하는 새로운 질서를 구상하고, 그 구상을 강압적으로 타국에 부과하기 시작할 때; 2) 중국이 미국과의 경쟁에 이기기 위하여 미국을 포함한 외국 자본과 투자의 국유화를 시도하며 사회주의 국가로 회귀하기 시작할 때; 3) 미국과의 과도한 경제적 경쟁으로 인해 중국 경제가 붕괴하여 소요사태가 주변국에 대한 위협으로 전환될 때이다. 그러나 이근 교수는 위의 세 가지 경우가 현재로서는 3~5년 사이에 발현될 가능성이 매우 낮다고 보았다. 오히려 그가 우려하는 것은 장기적 추세에서 미국의 경제적 하강(decline)이 한국에 대한 안보 위협으로 전환될 것인지 여부다. 하강 추세가 지속될 경

우, 미국은 국방비의 부담을 줄이고, 정치인들이 전전세대에서 전후세대로의 세대교체가 생겨남으로 인하여 고립주의(isolationism) 경향이 강해질 가능성도 크다. 이에 따라 향후 미국의 동맹 전략이 '방위비 분담'을 넘어서 '방위 역할 분담'으로 전환될 가능성이 있으며, 이는 한국에게도 해당될 수 있다. 이러한 움직임은 최근 일본 아베 정부의 재무장 노력과 미·일동맹의 글로벌 동맹화 구상으로 나타나고 있다.

지역적 차원의 안보 도전도 만만치 않다. 이에 관한 연구는 서울대 국제대학원 신성호 교수, 국방대학교 박영준 교수, 서울대 국제대학원 박철휘 교수께 부탁을 드렸다. 역시 한국의 안보에 가장 큰 변수로 작용하는 지역적 차원의 안보 도전은 미·중관계이다. 신성호 교수는 최근 들어 다양한 사안들에 있어서 한국이 미·중의 압력을 느끼는 경우에 주목했다. 예를 들어 한·중 FTA와 한·미 FTA, AIIB(아시아인프라투자은행)와 TPP(환태평양경제동반자협정), 한·일 역사 갈등을 둘러싼 미·중 간의 외교전, 남중국해나 중국의 방공식별구역 확대 등을 둘러싼 미·중 신경전, 미·중 간 사이버 안보갈등, 우주경쟁, 중국 내 민주화와 인권 문제에 대한 미·중 간의 갈등 등을 둘러싸고 이에 대해 우리가 어떠한 입장을 표명해야 하는가의 문제가 외교현안으로 다가왔다. 이러한 문제들은 우리의 안보와는 당장 직접적 연관이 없음에도 불구하고, 미·중 사이에서 우리의 입장(지지나 반대)을 암묵적으로 강요당하면서 미·중 모두가 한국의 입장을 테스트하고 향후 (한·미 및 한·중 양국 관계 관련) 정책에 반영할 수 있다는 점에서 우리에게 도전 요소로 다가온다.

중·일관계에서 오는 한국의 안보 도전 역시 만만치 않다. 박영준 교수는 미·일 대 중·러 군사적 대립 구도 속에서 중·일 간 경쟁, 특히 동중국해 및 센카쿠 인접 해역에서의 무력 충돌 가능성을 우려했다. 만일 센카쿠 제도 혹은 동중국해 해상에서 중국과 일본 간의 무력대립 격화 및 우발적 무력충돌 상황이 전개된다면, 이 해역을 경유하는 한국의 해상수송로 및 항공로의 유지·운영에 심각한 차질을 빚게 된다. 미국도 2+2 공동성명에 따라 직·간접적으로 관여하지 않을 수 없다. 이 경우 한·미동맹 하에서 한국에게도 나름의 역할을 요구하게 되는 상황도 발생할 수 있다. 이것은 한국 외교에 적지 않은 부담이 될 것이다.

미·일관계와 한·일관계에서 오는 한국의 안보 도전 역시 만만치 않다. 일본의 주요한 관심은 아·태 지역의 안보와 지역안정으로서 미국의 전략을 보완하기 위한 전략에 집중하고 있는데 반해, 한국은 한·미동맹을 강화하는 동시에 이를 지렛대로 일본의 과거사 인식을 교정하기 위한 협력을 강구하고 있다. 박철휘 교수는 이 과정에서 한국은 과거사에 집착하는 인상을 주는 반면, 일본은 미국의 안보전략에 대한 지원자라는 이미지가 고착화됨으로써 미국의 전략가들에게 한·미동맹보다 미·일동맹이 현실적으로 더 중요하다는 인식을 준다면 한국의 외교안보 전략에 부담이 될 게 분명하다고 보았다. 미국은 한국과 일본이 안보문제를 중심으로 협력하길 바라고 있다. 아시아의 불안정 요인인 북한 문제에 대한 한·일 간의 적절한 연계와 제휴가 없으면, 미국의 안보 부담이 커지는 것은 막을 수 없기 때문이다.

한반도 차원의 안보 도전과 한국의 대응에 관해선 통일연구원 정성운 박사, 세종연구소 이상현 박사, 국립외교원 김한권 교수, 김덕주 교수, 한림대 구본학 교수께 연구를 의뢰했다. 정성운 박사는 미·북관계가 현재와 같이 답보상태를 보이더라도 외교적 도전은 지속될 가능성이 높다고 보았다. 우선 북한이 자국의 전략적 가치를 시위하기 위해 중국 및 러시아와의 협력을 더욱 배가할 수 있다. 그 예로 북·중·러 3국이 공조할 수 있는 인권문제, 사이버 안보 갈등, 주한미군 주둔, 한·미군사훈련 등을 다양한 이슈와 연계해 가며 대미 공동대응 구도를 형성함으로써 미국의 정치·외교적 부담을 증가시키려 할 수 있다. 특히 북한은 경제적 어려움을 겪고 있으며 동아시아에서 전략적 역할을 적극적으로 모색하고 있는 러시아와의 관계를 더욱 강화할 것으로 예상할 수 있다. 실례로 중국의 국영기업에 집중되었던 광물자원 개발권을 러시아에 불하하고, 러시아 파견 노동자들의 임금을 대폭 삭감하는 등의 호혜적 조치에 나설 수 있다.

한·미관계 역시 동맹관계이지만 파생되는 안보 도전이 존재한다. 이상현 박사의 관찰에 따르면, 미국은 최근 들어 부쩍 ‘규칙기반 국제질서(rule-based international order)’의 중요성을 강조하며 한국이 이를 지지해 주기를 기대하고 있다. 미국은 21세기를 선도할 국제질서의 ‘규범과 원칙’을 한·미 양국이 함께 만들어 간다는 개념에 입각하여 한국 정부가 지지해 주기를 원하고 있다. 규칙기반 국제질서는 글로벌 및 지역 차원 분쟁의 평화적 해결, 항행의 자유 보장 등 각 차원에서 제도(institution)를 강화하는 데 중점이 있다. 그 연장선상에서 아·태 재균형 정책도 역내 모든 국가들이 함께 부상할 수 있는 여건과 규범을 창출하는 것으로 개념화하는 한편, 아·태 지역 및 아세안 국가들과의 협력을 강화하고 있다. 동·남중국해 문제, 러시아·우크라이나 사태, ISIS와의 투쟁도 결국은 미국 대 세계 간 ‘규칙기반 질서’를 누가 주도할 것인지에 대한 대결이라 할 수 있다. 한국은 이러한 규칙기반 질서를 자유민주주의 국가들과 함께 만들어 가는 데 동참한다는 원칙을 확립해야 하며, 한·미·일 안보협력도 그 연장선상에서 정당화해야 하는 부담을 안고 있다. 이상현 박사는 또한 한국과 미국이 한반도 안보와 글로벌 협력이라는 공동의 전략적 목적을 공유하고 있지만, 지역 차원의 전략, 특히 동북아에서의 전략적 공감대는 불분명하다고 주장한다. 미국은 동북아 정책에 한국이 적극 기여하기를 희망하지만, 한국은 중국을 의식해 소극적인 태도를 취하고 있다. 한국 스스로 한반도를 넘어서는 지역 차원의 전략이 있는지 모호한 상태이다. 한국의 중국 경사론, 워싱턴의 소위 ‘한국 피로증(Korea fatigue)’ 등이 제기되는 이유도 근본적으로는 지역 전략에 대한 한·미 간 청사진 공유가 미흡한 탓이라고 볼 수 있다.

북·중관계에서 오는 한국의 안보 도전은 우리가 익히 체험하고 있다. 김한권 교수는 만약 중국과 북한이 양자 관계 개선의 필요성을 느끼고 이를 실질적으로 모색하는 과정에 들어선다면, 그간 3차 핵실험 후 북·중관계의 근본적인 변화가 나타났다는 희망적 사고에 익숙한 한국으로서 큰 혼란에 빠질 수 있다고 보았다. 중국은 다시금 남북한 균형정책을 가다듬고, 북한 무력도발에 대해서는 형식적인 제재에 그치며 사실상 묵인하는 듯한 모습을 보일 경우 향후 한·중

간의 북핵 문제 해결과 한반도 통일에 대한 논의에서 심각한 이견이 표출될 수 있다. 김한권 교수는 또한 중국 경제가 경착륙(hard landing) 한다면 한국이 겪을 경제적 충격은 물론 북한도 중국으로부터의 원조가 현격히 감소해 한반도 정세가 불안해질 것을 우려했다. 이를 타개하기 위해 북한은 외부로부터의 원조를 받기 위한 새로운 무력도발을 시도할 가능성이 있다. 이러한 상황은 장기적으로 미국의 한반도 문제 개입과 역내 군사·안보적 영향력을 강화할 것이지만, 단기적으로는 한반도에서 심각한 혼란을 야기할 수 있다.

북·러관계에서 오는 한국의 안보 도전은 주로 군사 및 방산 협력 분야에서 올 수 있다. 김덕주 교수는 북한과 러시아 간 군사 및 방산 분야에서의 협력은 북한의 작전능력 확대와 무기 현대화에 기여함으로써 한국 안보에 직접적인 위협으로 다가올 것을 우려했다. 특히 SLBM(잠수함발사탄도미사일) 개발을 위해 북한은 SS-N-6(러시아명 R-27, 한·미 양국은 ‘무수단’ 미사일로 호칭)를 새로운 형태로 개조하고, 구소련의 골프급 잠수함을 탄도미사일 발사가 가능하도록 개조하고 있는 것, 러시아가 북한의 EMP탄 개발에 있어 두뇌 유출이 있었다는 사실 등은 북·러 간의 방산 협력 수준을 짐작할 수 있는 대목이다. 아울러 김덕주 교수는 비전통적 전쟁 수행 방식이 러시아로부터 북한으로 이전될 가능성을 강조했다. 이는 무기에 의존하지 않고 적을 무력화하기 위해서 비정규군을 사용하고 사이버 공격 및 정보전을 감행하는 것을 의미한다. 우크라이나 노보아조프스크에서 러시아는 수세에 몰린 친러시아 반군 세력들에게 탱크와 화포를 제공하며, 은밀하지만 단결된 공격력을 지원하였다. 아울러 푸틴 대통령은 전복과 위장술을 구사하였는 바, 일부는 이러한 접근을 ‘하이브리드 전쟁(hybrid war)’이라고 명명한다. 이러한 전술이 북한에게 전수될 경우 한국에게 심각한 우려를 초래할 것으로 보인다.

남북관계에서 오는 한국의 안보 도전은 북한 내부정세에 의한 도전 요인, 대량살상무기 위협, NLL(북방한계선) 및 휴전선 인근 도발 위협, 사이버 위협, 무인기 및 SLBM 등 새로운 위협 등이 있을 수 있다. 구본학 교수는 김정은의 강압 및 공포정치는 장기적으로 북한의 엘리트와 주민의 불만을 유발하게 될 수밖에 없을 것이라고 보았다. 그리고 우리가 무엇보다 경계해야 할 것은 북한이 핵무기를 소형화하여 단거리미사일인 스커드에 탑재할 수 있는 능력을 확보했을 가능성이다. 또한, 서해 NLL 지역은 북한 경비정의 빈번한 NLL 침범과 우리 해군의 대응으로 인한 확전 가능성을 비롯해 천안함 폭침 사건에서 보듯이 북한 잠수정 침투에 대한 우리 해군의 대응으로 인한 확전 가능성이 상존하는 지역이다. 그리고 북한의 사이버 능력은 핵과 화생무기 및 미사일 전력과 함께 비대칭위협의 핵심이라고 할 수 있다. 북한이 한국의 국가 기간산업 전산망을 공격할 경우, 엄청난 사회적 혼란이 발생하는 것은 물론이며, 한국의 안보에도 치명적인 손실을 초래할 수 있다. 이와 더불어 북한의 무인기는 한국의 군사정보 및 주요 시설에 대한 정보를 북한에 전송하기에 충분한 능력을 갖추고 있으며, 화생무기를 탑재할 경우 한국군은 물론 민간에게도 엄청난 위협으로 전환될 수 있다. 또한 SLBM은 수중에 은닉되어 적의 감시망을 피할 수 있고 선제 핵공격에도 살아남아 보복 핵공격을 할 수 있는 전략무기체계의 핵심이다.

우리군 당국은 북한이 4~5년 내에 SLBM을 실전 배치할 수 있을 것으로 예상하고 있다. 구본학 교수는 수중에서 발사되는 SLBM은 정찰위성이나 레이더로 사전에 그 징후를 포착할 수 없기 때문에 기존 북한 핵과 미사일에 대한 방어대책을 전면 재검토해야 한다고 주장했다.

신안보 위협과 관련해서는 고려대 이신화, 이재승, 정서용 교수께 연구를 부탁드렸다. 이신화 교수는 인도적 안보 위협, 북한 인권 및 탈북자 문제를 다루었고, 특히 인도적 안보 위협에 대한 관심을 촉구하였다. 유엔난민고등판무관실(UNHCR)에 따르면, 2014년 한 해 동안 동남아에서 5만 4천 명의 난민이 발생하였고, 이들을 포함하여 향후 한국행 보트피플(boat people)이 현실화 될 가능성이 커지고 있다. 이러한 난민문제는 이민문제와 맞물려 한국 사회의 신항안보 이슈로 부상하고 있다. 그럼에도 불구하고 한국은 아직도 외국인들에게는 이민 장벽이 너무 높은 나라 중 하나이다.

이재승 교수는 에너지 문제를 신안보 위협으로 간주하였다. 한국에 있어 수급 차원의 에너지 안보 위협은 주요 수입국인 중동 지역의 생산량의 유지 및 가격 변동에 일차적으로 좌우되며, 추가 수입선의 확보 여부가 다변화 측면에서 에너지 안보상의 변수로 작용한다. 또한, 기후변화와 온실가스 배출에 대한 규제는 한국 에너지 안보의 도전 요인이 되고 있다. 세계 10위권의 탄소배출국인 한국에게 온실가스 감축의 문제는 비단 환경 관리의 차원뿐만 아니라 경제·산업적으로 민감성을 지니고 있으며, 감축목표와 방식에 따라 에너지 사용 및 수급에 직접적인 영향을 미치게 되는 바, 에너지 안보 도전으로서의 대응방안이 필요하다. 이재승 교수는 지정학적 위협 요인도 간과할 수 없다고 본다. 동중국해에 있어서 중국-일본 간의 갈등, 남중국해의 중국-동남아 국가들 간의 해상 영토분쟁은 이 지역의 자원 개발사업뿐 아니라 수송로 안전에도 영향을 미치게 된다.

기후변화와 전염병도 신안보 차원의 위협으로 볼 수 있다. 정서용 교수는 지구 온난화로 인한 해수면 상승 등 재해로서의 기후변화의 문제는 한국에서도 심각한 상태로 전개될 가능성이 크다고 보았다. 아울러 한반도의 온도 상승은 지구 사회 전체의 평균 온도 상승 추세보다도 더 빨라서 한반도 전체의 생태환경의 급속한 변화와 맞물려 한반도 생태계가 파괴될 가능성이 크다. 기상변화도 심각해서 최근 들어서 매우 짧아진 봄과 가을, 그리고 빈번한 태풍과 집중호우 등은 한반도의 아열대 기후로의 변화를 즉각 감지할 수 있게 하는 징후이다. 이러한 재해 차원의 기후변화의 문제는 한국 사회의 인프라를 파괴하고, 정상적인 경제활동을 불가능하게 함으로써 사회 불안 및 경쟁력 악화를 초래할 수 있는 위협으로 작용할 수 있다. 기후변화가 한국의 안보의 위협 요인으로서 작용하는 또 다른 측면은 정치·경제적 측면에 대한 위협 요인일 것이다. 기후변화 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 궁극적으로는 온실가스 배출을 획기적으로 감축해야 한다. 정 교수는 한국이 새로운 저탄소 경제에 기반을 둔 경제성장 계획을 마련하여 저탄소 사회로의 전환을 서둘지 않는다면 새로운 저탄소 에너지 시장, 수송 시장, 국제 탄소금융 시장의 형성 과정에서 철저히 도태되어 국가 경제성장은 물론 대외적으로 국가 경쟁력의 저하가

심각하게 발생될 것이라고 경고했다.

전염병 위협 역시 간과할 수 없다. 지난해 세월호 문제에 이어서 올해에는 중동호흡기증후군(MERS: 메르스)의 발병으로 인해서 한국 사회 전체가 공포에 휩싸였음은 물론 이로 인해서 사회·경제적으로 많은 피해가 발생하였다. 소비 심리의 위축, 해외 관광객 등의 대폭 감소, 국가 기간 보건의료 체제의 불신 증가 그리고 대외적인 국가 이미지에도 심각한 타격을 입혔다. 특히 질병관리본부를 중심으로 한 정부의 메르스 초기 대응이 다소 미흡했었다는 점이 지적이 되면서, 갈수록 심각해져 가는 전염병에 대한 체계적인 국내외 대처 체계를 갖추지 못할 경우에는 국가 전체가 공포와 혼란에 빠짐은 물론 국제사회에 대한 피해 제공자가 되면서 고립되게 될 위험도 크다는 점이 부각되었다.

이렇게 범세계, 지역, 한반도, 신안보 차원에서 한국에게 가해질 수 있는 안보 위협을 종합적 놓고 볼 때 한국이 전략적으로 고려해야 할 사항들이 적지 않다. 우선 무엇보다 한·미동맹 우선 원칙을 견지하고, 중견국 외교의 공간을 활용해야 한다. 미·중 사이에서 선택을 고민함에 있어 가장 중요한 고려요인은 ‘한국의 국가안보’여야 한다. 남북 분단과 대치가 해소되지 않은 상황에서 한·미동맹은 필요불가결의 요소다. 안보를 넘어서는 국가이익은 존재하지 않는다. 남북 대치상황에서의 국가안보는 한·미동맹을 기축으로 한다. 중국의 부상 및 러시아의 야망과 맞물리는 미·중 또는 미·러의 갈등관계 속에서 한·미 안보협력은 오히려 가장 우선적으로 고려되어야 하는 변수이다. 물론 북한 문제 및 경제무역 구조에서 중국과의 관계는 중요하다. 향후 한국의 유라시아 구상의 탄력을 위해서 러시아와의 관계 역시 중요하다. 그동안 명확한 우선 순위 설정과 공유의 부족으로 사안에 따라 흔들리는 경향을 많이 보여 왔다. 향후 한·미동맹이라는 최우선의 가치에 대한 필요성을 공유하고, 이를 기축으로 하여 한·중관계와 한·러관계를 유연하게 유지하는 노력이 필요하다. 또한 한국은 ‘중견국 외교’를 활용하여 이러한 강대국들의 외교안보 경쟁에 있어서 틈새를 활용하는 전략을 구축하고 한국의 대외전략 입지를 다지는 자세를 견지해야 한다. 강대국이 해결하기 어려운 국제사회의 비전통적 안보 사안들을 선도적으로 다루어내는 모습을 보일 필요가 있다.

둘째, 미·중의 공통이익을 발굴해야 한다. 미·중이 원하는 공통이익을 적극적으로 찾아내어 한국의 이익과 부합함을 강조하고, 그 과정에서 한국의 역할을 강조하여 양측 모두로부터 신뢰를 쌓는 것이다. 특히 한반도 문제와 관련하여 미·중의 이익과 한국의 이익이 많은 부분 일치하고, 거기에서 한국의 역할이 크다는 점을 자각할 필요가 있다. 미·중이 지금 무엇보다 한반도에 원하는 것은 ‘안정’이다. 미·중이 북한 정권의 행보와 핵개발에 주목하는 이유도 당장 이 지역의 안정과 질서를 해치기 때문이다. 따라서 이들이 한국의 대북정책이나 통일정책에서 가장 원하는 것도 그것이 되도록 안정적인 과정을 통해 이루어지는 것이다. 한국이 유의해야 할 것은 한국의 대북정책이나 통일논의가 한반도에 의도치 않은 긴장을 조성하거나 폭력적인 성격을 띠는 것처럼 보이게 해서는 안된다는 것이다. 통일대박론이나 한국의 적극적 통일정책이 자칫 현

재의 남북 상황을 무리하게 억지로 변경하려는 의도처럼 해석되는 우를 범해서는 안 된다.

셋째, 한·미 ‘방위 역할 분담 동맹’ 가능성에 대비하고, 한·미 1.5 전략대화를 체계화해야 한다. 미국 경제가 획기적으로 개선되지 않는 한, 미국은 국방비의 부담을 줄이고, 정치인들이 전 전세대에서 전후세대로의 세대교체가 생겨남으로 인하여 고립주의 경향이 강해질 가능성도 크다. 반면 세계화로 인하여 미국의 국제경제적 이해는 지속적으로 남아 있으므로 완전한 고립주의보다는 향후 미국의 동맹전략이 ‘방위비 분담’을 넘어서 ‘방위 역할 분담’으로 전환될 가능성이 커지고, 이러한 움직임이 최근 일본 아베 정부의 재무장 노력과 미·일동맹의 글로벌 동맹화로 이어지고 있는 점 등 한국도 이러한 추세를 잘 파악하고 대응해야 한다.

한·미관계에 관한 양국 전문가들의 긍정적 수사에도 불구하고, 한국은 그 이면에 숨어 있는 미국 측의 불만을 정확히 바라봐야 한다. 문제는 미국 측의 불만을 거의 한국이 대응하지 못하고 있다는 점인데, 이는 한국이 너무 현 상황에 안주하는 것 때문 아닌가하는 의문을 야기한다. 결정적 국면에서의 한국에 대한 미국의 신뢰 부족, 예를 들면 미·중 대립의 순간이 왔을 때 한국이 중국편으로 기울 것이라는 우려는 한·미 간 전략적 소통의 부족, 혹은 소통방식의 문제에서 기인하는 바가 크다고 판단된다. 이러한 문제를 해결하려면 최고위급 대화 채널도 중요하지만 그에 못지않게 트랙 1.5 차원의 전략대화를 많이 열고, 상호 입장에 대한 대화와 설명의 기회를 많이 가져야 한다.

넷째, 일본에 대한 ‘투트랙(two-track) 접근’을 정착시켜야 한다. 한국은 여러 가지 의미에서 일본과의 관계 개선에 중점을 둘 필요가 있는데, 한국 외교가 지나치게 중국에 경사되어 있다는 인식, 한·미·일 협력 진전에 한국의 과거사 집착이 부정적인 영향을 주고 있다는 인식, 그리고 이러한 미국의 인식을 일본이 이용하여 국제 무대에서 한국의 외교적 고립을 야기하는 상황 등을 타개할 필요가 있다. 그리고 이러한 과정에서 효과적인 대일 투트랙 접근이 필요하다. 한국이 일본과의 과거사 문제에 지나치게 집착하고 있다는 대외적 인상을 주지 않고, 또한 한·일 간의 다양한 방면의 사회·경제적 이익을 실현하기 위해서는 ‘투트랙 접근’을 실질적으로 가동할 필요가 있다. 과거사 현안의 해결은 지속적으로 추진하면서도, 양국 간 안보·경제·사회문화적 협력은 지속적으로 추진하는 자세를 견지할 필요가 있다. 단, 투트랙 접근법의 채택이 이제까지 한국 정부가 요구해 온 과거사 현안 해결 노력으로부터의 이탈이나 회피로 연결되어서는 곤란하다. 피해자가 존재하는 과거사 현안에 대해서는 양국 정부의 치열한 협상 노력을 통해 양국이 수용할 수 있는 합리적이고 현실적인 해결책을 제시하는 것이 바람직하다.

다섯째, ‘제2차 핵시대’의 북핵 대응능력을 강화해야 한다. 한·미 당국은 최근 통합국방협의체(KIDD) 회담을 통해 4D 개념에 입각한 보다 적극적인 억제전략을 공동으로 추진한다는 데 합의했다. 냉전기와는 다른 탈냉전적 성격의 제2차 핵시대를 맞이해 북한과 같은 신흥 핵보유국들의 핵사용 의지를 절대로 가볍게 봐서는 안 된다. 특히 북의 국지도발이 핵 선제공격으로 확대되지 않도록 철저한 위기관리가 필요하다. 북한의 핵과 미사일 위협에 대비하여 킬체인과

KAMD(한국형 미사일방어체계)를 개발 배치하고 서해5도에 정밀타격 침단 무기를 배치한다고 해도 북한의 도발을 완벽하게 차단할 수는 없다. 북한은 한국이 예상하지 못한 것을 포착하고 도발할 것이기 때문이다. 즉, 완벽한 방어는 불가능하다. 따라서 방어에 치중하는 과거의 전략에서 벗어나 '억제에 중점을 두는 새로운 전략'이 필요하다. 이미 적극적 억제전략이라는 측면에서 추진되고 있는 부분도 있으나, 한국의 대북 군사전략을 억제라는 개념에서 재출발해야 한다는 의미이다. 억제란 능력(capability), 의지(will), 소통(communication) 그리고 신뢰(confidence)에 기초한다. 적이 도발할 경우 치명적인 타격을 줄 수 있는 능력이 있어야 하고, 그 능력을 사용할 의지가 있어야 하며, 도발할 경우 타격할 것임을 분명히 밝혀야 하고, 실제로 도발할 경우 언급한 대로 타격을 해야 억제가 성공할 수 있다.

여섯째, 비핵화 및 평화체제 구축을 주도해야 한다. 우역곡절 끝에 북핵 문제 진전과 더불어 미·북관계가 개선될 경우 한반도의 안보불안을 구조적으로 해결하기 위한 시발점이 될 것이다. 미·북관계 개선의 시작은 다양한 형식으로 전개 가능하지만 그 종결은 결국 양자 간 평화협정 체결일 가능성이 높다. 아울러 성공적인 평화협정은 한반도 평화체제 구축의 전제조건이 될 것이다. 아울러 평화협정 체결은 종전선언을 동반하고, 평화체제 구축은 한국을 비롯한 역내 강대국들의 참여와 지지를 동반해야만 한다. 이 과정에서 북한과 중국 그리고 러시아는 주한미군의 주둔을 논의의 핵심으로 제기할 것으로 예상된다. 북한의 핵무기 프로그램이 완전히 폐기되지 않는 상황에서, 더욱이 한국의 독자적인 대북 억지력이 확보되지 않는 상황에서의 갑작스러운 주한미군 철수 논의와 철수 결정은 한국에게 심각한 안보 도전이 될 수도 있다. 따라서 평화협정 및 평화체제 문제를 전략적으로 어떻게 활용해야 하는지에 대한 분명한 입장을 정립할 필요가 있다. 즉 한·미 간에 이 문제를 북한과의 비핵화 협상과정에서 수단으로 활용할지 아니면 북한에게 전제조건으로 제시할지에 관한 입장조율이 있어야 할 것으로 보인다. 한국 입장에서는 주한미군 철수 문제를 최소한 평화협정 논의에서는 배제하되, 평화체제 구축과정에서는 역내 주요국들과 함께 건설적으로 논의할 수 있다는 입장을 가지고 미국과 협의해야 할 것이다.

일곱째, 한·중·일 및 한·미·중 소다자 안보협력을 통한 동북아 다자안보의 제도화를 지향해야 한다. 중국과 일본 간의 관계를 한국의 국가 이익과 조화시키기 위해 필요한 외교적 메커니즘으로는 우선 한·일 간, 한·중 간 양호한 관계 유지가 필수적이다. 그에 더해 한·중·일이 같이 참가하는 소다자 협의체, 즉 2011년부터 제도화된 한·중·일 협력기구와 같은 기구의 적극적이며 활발한 가동이 중요하다. 나아가 한·중·일 3국에 더해 지역협력에 관심을 보이는 여타 국가들, 예컨대 미국이나 러시아 그리고 몽골에도 문호를 넓혀 지역협력의 지리적 범위를 더욱 확대할 필요가 있다. 더불어 한·미·중 협력이 제도화될 수 있으면 바람직하다. 그리고 종전까지 경제, 환경, 문화, 교육 등 소프트한 이슈들에 국한되어 왔던 소다자 협력의 영역을 안보 측면에까지 확대하여, 해상안보, 수색 및 구난 훈련의 공동 실시 등 비전통적 안보 분야에까지 넓힐 필요도 있다. 그리하여 궁극적으로 동북아 다자안보협력의 제도화로 발전시켜 나가야 한다.

여덟째, 후발이민국가 시대를 준비해야 한다. 글로벌 이민시대를 맞이하여 불법체류자, 인신 매매, 다문화가정 및 탈북자 문제 등과 연관된 사회적 갈등이나 불안 가능성도 높아지고 있다. 난민수용에 타국의 귀감이 되고 있는 독일의 경우, 난민분산수용 및 더블린 규약을 대체할 망명 허용과 관련한 공동기준 수립하는 등 유럽 국가들의 공동대처를 촉구하고 있는 부분에 주목할 필요가 있다. 이러한 독일의 결단은 난민 입국을 거부해 온 국가들에 압력이 될 뿐 아니라 지역 규범주도자로서의 역할을 할 수 있는 토대가 된다. 한국의 경우, 저출산·고령화 시대를 맞이하여 한국의 이민자 의존의 시급성과 필요성이 막대하기 때문에, 체계적이고 지속가능한 이민자 정책을 수립해야 한다. 또한 다문화·다민족 시대를 맞이하여 더불어 사는 삶의 가치와 행동양식에 대하여 교육 및 홍보 등을 추진하고, 이를 통하여 ‘후발이민국가’ 시대를 준비하는 대대적인 대국민 의식개혁 정책을 고안해야 한다.

아홉째, 에너지 기간시설의 안보 및 안전에 대한 국가계획을 수립해야 한다. 중단기적으로 한국이 당면할 가장 시급한 에너지 안보 위협 중 하나는 핵심 에너지 기간시설에 대한 안전 및 안보의 확보이다. 일차적으로 원자력 관련 시설에 대한 안전 강화는 후쿠시마 원전 사고와 같은 재난적 상황을 사전에 방지하는 한편, 전력 공급의 30% 이상을 맡고 있는 원자력 에너지의 안정적 공급을 가능하게 한다. 특히 원전 시설의 하드웨어적 측면뿐만 아니라 내부 통제장치 및 소프트웨어 부분에 대한 사이버 안전 역시 보완되어야 한다. 전력망과 주요 가스 배관망 역시 사고 및 외부로부터의 테러와 공격에 취약성을 가지고 있으며, 단기간에 경제 활동 전반이 마비될 수 있는 위험성을 지니고 있는 바, 원전과 마찬가지로 하드웨어 및 소프트웨어 측면의 안전을 강화할 필요가 있다. 대규모 석유 및 LNG 비축시설에 대한 안전관리 역시 개별 기업 차원에서는 불충분하며 중장기적으로는 미사일 방어체제를 포함한 안보 차원에서의 보호가 필요할 수 있다. 한국에서의 핵심 에너지 시설물의 안전은 단순한 환경 및 경제 차원의 이슈가 아니며, 남북 간 대치 상황에서 국가 안보의 문제와 직결될 수 있으므로, 이에 대한 총체적 대응체계(핵심 에너지 기간시설 안보)가 마련되어야 한다. 미국과 유럽연합(EU)은 이미 2000년대 중반 이후 이들 핵심 기간시설에 대한 종합적 안보 대책을 마련한 바 있으며, 한국 역시 이러한 핵심 에너지 기간시설에 대한 총체적 안보 시스템을 구축할 필요가 있다.

열 번째, 기후변화 및 전염병 위협에 대처해야 한다. 기후변화는 다양한 문제의 촉발자로서의 측면을 갖고 있기 때문에 에너지, 물, 보건 등 여러 분야의 에너지 문제와도 상호 연관성 차원에서 적절한 안보적 대응방안을 강구하는 것이 바람직하다. 예컨대, 주로 에너지 수급 문제에 초점을 두는 에너지 안보 이슈와 관련하여, 향후 기후변화의 대응을 위해서는 화석연료의 사용을 줄여야 하는 당위성과 필요성을 고려하여 화석연료 수급과 대체 에너지 수급 문제를 종합적으로 국가 기후변화 안보 차원에서 접근할 때 적절한 대응책을 마련할 수 있을 것이다. 개도국의 저탄소 성장을 위한 성장전략을 개발할 수 있는 글로벌녹색성장연구소(GGGI)와 개도국의 기후변화 대응을 위한 재원을 마련 지원할 수 있는 녹색기후기금(GCF)이 상호 간에 협력을 함

으로써 시너지를 낼 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 양 기구를 담당하는 부처 간에 상호 효과적인 협력이 이뤄질 수 있도록 해야 한다.

한편, 전염병 문제로부터 사회의 안전을 담보하기 위해서는 정보공유와 치료를 위한 체계적인 국제 협력체제를 구축하고, 국내적으로 안보적 차원에서 대응하기 위한 보건 그리고 안보 당국을 효과적으로 통솔할 수 있는 대응체제의 구축이 필요하다. 아울러 중장기적으로는 적대국이 전염병 확산을 통해 한국 사회 안전망에 대한 공격을 가할 수 있으므로, 국가 안보 차원의 백신 개발 등을 독자적으로 추진할 수 있는 연구개발 체제를 구축해야 한다.

마지막으로, 실패국가의 확산과 폭력적 극단주의 방지를 위한 ‘공감외교’가 필요하다. 취약국가와 실패국가의 증가는 곧 범세계적 불안정성과 직결된다. 공권력이 붕괴하고 법치 및 주권의 행사가 극도로 제한되는 실패국가에는 최근 폭력적 극단주의 세력이 발호하는 현상까지 함께 나타나고 있다. 따라서 국가 능력의 쇠퇴로 인한 취약국가화 또는 실패국가로의 전략은 단순히 특정한 국가의 실패로만 국한되는 사안이 아니다. 특정 지역의 국가가 붕괴됨과 동시에 이는 국제적 불안정성으로 연계되며 한국의 안보 사안까지 위협할 수 있는 쟁점으로 진화한다. 따라서 국가의 실패를 초래하는 다양한 원인에 대하여 국제사회의 공동 관심과 공조는 필수적이다.

한국의 강점은 현재 국가 실패의 위기에 처해있는 다양한 나라들이 겪고 있는 고통의 문제에 익숙하다는 데에 있다. 즉 식민통치로 인한 고통, 극도의 빈곤, 분단과 동족상잔, 인고(忍苦)의 경제발전, 민주화를 위한 희생 등을 겪었다. 실패국가의 경로를 위태롭게 걸으면서도 쇠망하지 않고 근대화와 민주화를 성공적으로 수행했다. 이 경험과 지식을 공유하는 것은 한국이 국제사회에 대하여 기여할 수 있는 가장 이상적인 분야다. 한국은 최빈국의 경제개발 노하우와 발전경로를 맞춤형으로 설계해줄 수 있다. 특히 권위주의가 붕괴되고 민주주의 정치체제 수립에 어려움을 겪고 있는 국가에게도 한국의 민주화 사례는 중요한 전범(典範)이 될 수 있다. 나아가 이러한 것들이 지식의 공유뿐 아니라 경험의 공유 및 감정의 공유를 통한 ‘공감외교’로 이어질 수 있어야 할 것이다.

제 1 부

범세계적 안보 도전과 한국의 대응

제1장 범세계적 차원의 정치·사회·외교적 도전 | 인남식

제2장 범세계적 차원의 군사적 도전 | 홍규덕

제3장 범세계적 차원의 경제적 도전 | 이 근

● 제1장 ●

범세계적 차원의 정치·사회·외교적 도전

인남식 | 국립외교원 교수

1. 문제의 제기

냉전 종식 이후 세계는 더 평화롭고 안전해졌는가? 그렇지 않다. 냉전이 종식된 지 25년이 지난 지금, 세계는 복잡성과 불가측성의 시대에 진입했다. 냉전이 끝날 무렵, 초강대국 지위를 획득한 미국의 시대가 도래할 것을 기대했다. 소위 팍스 아메리카나(pax-Americana)의 규범 하에서 세계는 보다 안정적이고 예측가능하게 되리라 믿었다. 실제로 미국의 힘은 압도적이었고 타의 추종을 불허했다. 미국의 압도적인 힘과 더불어 국제사회의 세계화 수준과 범위는 높아졌고 넓어졌다. 나라 간의 경제적 상호의존성은 심화되었다. 그럼에도 불구하고 국제사회는 다양한 정치 현상과 새로운 도전에 직면해 있다.

세계의 구조적 변화, 판(板)의 변화가 초래하는 다양한 정치현상은 어떻게 정리될 수 있을까? 몇 가지 정치적 변화, 그 도전 요인들이 눈에 띈다. 미·중 간의 경쟁 그리고 러시아의 야심 등이 작동하며 강대국 정치(great power politics)가 부활하고 있다. 한쪽에서는 강대국의 존재감이 확연하게 드러나는 반면, 다른 한쪽에서는 강대국의 부재로 인한 혼돈이 예기되기도 한다. 지역 통합의 성공적 사례였던 유럽 연합은 구심력의 이완 및 이로 인한 내부 균열의 조짐이 보인다. 범세계적으로 실패국가의 숫자가 늘어나며 불안정성이 높아지기도 하고, 비국가적 실체가 국제정치의 주요 행위자로 등장하기도 한다. 예측하기 힘든 불안정성이 드러나고 있다.

변화의 시대에 이러한 불가측의 상황을 제대로 짚어내기 위해서 구조의 변화를 탐색할 필요가 있다. 어쩌면 시대를 구성해 온 거대한 판(板)이 서서히 변화하는 현상이라 할 수 있다. 판의 변화는 20세기 전후 관리체제의 변화와 맥을 같이 한다. 한 시대의 모순이 축적되어 더 이상 버틸 수 없는 임계점에 이르면, 시대를 갈음하는 격변을 겪는다. 전쟁이든 혁명이든 격변을 통해 기존의 판을 바꾼 후, 정리 국면으로 진입한다. 국제정치에서는 굵직굵직한 전쟁을 거치면서 판이 바뀌어왔다. 그런데 혼돈을 정리하고 나름대로 국제체제를 안정시켜왔던 관리체제가 최근 여기저기서 동시에 흔들리기 시작한 것이다.

이러한 변화의 맥락에서 한국이 당면하는 범세계적 정치, 외교적 도전 요인이 무엇인가를 찾아내는 것은 의미 있는 과제다. 거대한 흐름의 변화에 조응(照應)하지 않는 대외 전략이란 공허하기 때문이다. 본 장에서는 범세계적인 변화에 집중하여, 그 맥락을 구조, 정보와 미디어, 행위자 등의 측면에서 살펴보고 그러한 변화와 도전들이 주는 한국에의 함의를 간략히 다루었다.

II. 범세계적 변화와 정치·사회·외교적 도전

1. 구조: 국제정치의 불안정성 증대

1차 대전 패전국인 오스만 터키 제국의 영토 분할은 전후 초미의 관심사였다. 영국, 프랑스, 러시아 및 유럽 열강은 중동(아라비아 반도 및 레반트)과 북아프리카를 재편하며 소위 근대 국민국가(nation state)를 세웠다. 이러한 1차 대전 전후체제가 100년 만에 흔들리고 있다. 이른바 사이크스-피코(Pykes-Picot)¹⁾ 체제의 이완이다. 현재 중동과 북아프리카 지역이 혼돈 국면으로 접어들면서 당시 획정되었던 국경이 점차 퇴색되어가고 있다. 가장 내연성(內燃性)이 높은 지역이기에 향후 불안정 확산의 뇌관이 될 사안이다.

2차 대전 관리체제 역시 흔들리고 있다. 당시 승전국 회합이라 할 수 있는 유엔안보리 체제에 대한 거센 문제제기가 그 단초이다. 변화는 안보리 상임이사국 개편 논의, 전범 국가였던 독일의 통일, 일본의 보통국가화 시도 등과 맞물려 구체제를 벗어나자는 논의가 이루어지고 있다. 우리로서는 일본의 집단적 자위권 문제와 헌법 개정 문제 등이 직접적인 외교 사안이기에 예의 주시하고 있다.

냉전 이후 구소련과 유럽 간의 영역을 규정했던 체제도 변화의 전기를 맞고 있다. 2014년 우

1) 1916년 영국과 프랑스의 고위급 외교대표인 마크 사이크스(Sir Mark Sykes)와 조르주 피코(George Picot) 간의 협약으로 지금의 샴(As-Sham, 이라크, 시리아, 레바논, 팔레스타인, 시나이반도를 지칭. 레반트라고도 불림) 지방의 분할을 약속함. 현 중동 지역을 구성하는 단초가 된 협정임.

크라이나 크림반도의 러시아 병합과 맞물리며 변화의 기로에 섰다. 9·11 이후 미국이 주도했던 테러와의 전쟁 구도도 최근 이슬람 무장단체 IS로 인해 새로운 국면에 접어들었다. 한 세기를 걸쳐 지나며 형성되었던 중요한 전후 관리체제가 최근 2~3년 사이 동시다발로 흔들리기 시작했다. 이에 따라 국제정치는 점차 요동쳤다. 중동에서는 국경의 해체 및 근대국가의 실패를 주장하는 중세 칼리프 국가가 등장했고, 독일은 유럽 최대 강국으로 부상했다. 일본 역시 최근 적극 평화외교를 펴며 보통국가의 수순을 밟고 있다. 동시에 러시아의 부상과 푸틴의 야심으로 유럽연합은 흔들리기 시작했다. 테러집단의 확산속도는 일반적 예측을 뛰어넘고 있다. 일련의 변화는 곧 범세계적인 정치, 사회, 외교적 도전의 배경요인으로 작동한다.

가. 유라시아: 지정학의 재현과 강대국 정치의 부활

2014년 월터 미드(Walter Mead)는 유라시아를 중심으로 고전적 지정학이 귀환하고 있다는 주장을 통해 강대국 정치 논쟁을 일으켰다.²⁾ 냉전종식 이후 ‘세계화’의 구도 위에 미국이 주도하는 ‘냉전 후 신질서’가 자리 잡아 왔으나 중국과 러시아의 부상으로 강대국 간 경합 및 갈등구조가 형성되었다는 것이다. 이 시각에 의하면 적어도 유라시아에서는 미국의 초강대국적 지위가 도전받고 있고, 다자주의의 역할 공간도 점차 축소되고 있다. 한마디로 기존의 정치질서를 갈음하려는 세력전이의 새 행위자인 수정주의 국가들(revisionist powers)의 복수가 일어나 전형적인 강대국 간 세력긴장이 촉발된다는 논리다. 전통적 지정학에 기반한 세력갈등론의 시각이며 일정 부분 설득력이 있다.

(1) 러시아의 야망

2014년 우크라이나 사태와 이에 따른 크림반도 병합은 절치부심하며 과거 소련의 영화를 재현하려는 푸틴의 강한 러시아의 의도와 맞물린다. 소위 유라시아 연합(Eurasia union)의 연대를 통해 러시아 주도의 세력권을 형성하려는 전략이었고 이는 냉전 이후 관리체제에 대한 도전이자 러시아의 재도약을 위한 승부수였다.³⁾ 이렇게 확장을 추구하는 러시아에 대하여 크림반도 사건과 관련, 미국과 EU는 2014년 7월부터 대러 경제제재를 시작했다. 러시아 역시 이에 맞대

2) Walter Mead, "The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers," *Foreign Affairs* (May/June 2014).

3) 유라시아 관세연합으로 시작된 러시아 주도의 지역경제공동체(Eurasia Economic Union)는 2015년초 유라시아 경제연합(Eurasia Economic Union: EAEU)으로 이어져 현재 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄, 키르기스스탄 및 아르메니아 등 5개국으로 구성된다. 푸틴의 유라시아 구상은 단순한 지역연합 협력체를 넘어서서 서방권에 대응하는 하나의 블록으로 해석되기 시작했다. Neil Buckley, "Putin's Eurasian Push Challenges West," *Financial Times*, October 6, 2011.

응하여 미국 및 EU산 농산물 금수조치를 취하면서 갈등은 격화되고 있다.

경제제재 및 이에 대한 맞대응을 넘어서서 최근에는 미국이 발트 3국을 비롯한 동유럽 국가에 중화기 및 병력 증강 배치를 천명함으로써 군사적 긴장도도 점차 높아지고 있다.⁴⁾ 냉전 이후 동유럽에 처음으로 미군이 배치되는 사례다. 웨일즈 정상회담 이후 나토 차원에서도 신속대응군(Very High Readiness Joint Task Force: VJTF) 설치 및 대규모 대러 합동훈련 등을 통해 군사적 대응에 나섰다.⁵⁾ 이에 맞서 푸틴은 핵탄두 장착이 가능한 대륙간 탄도미사일 40기 추가 배치를 공언했다. 이른바 신냉전 기류가 군비경쟁으로 나타나기 시작한 셈이다.

유라시아 연대를 배경으로 하는 러시아의 세력 확장은 곧 동부 유럽에게는 직접적 위협이 되어왔던 바, 우크라이나 사태가 발생하면서 러시아 접경 유럽 국가들은 긴장하기 시작했고, 이 과정에서 나토 등을 축으로 하는 군비확장이 앞으로도 계속될 가능성이 높다.

(2) 중국의 부상

러시아와 서방 간의 갈등과 경합이 유라시아 서부에서 일어나는 현상이라면, 유라시아 동쪽, 즉 동아시아에서는 중국의 부상과 맞물린 긴장이 높아지고 있다. 미국은 중국의 부상을 잠재적 위협으로 보고, 경계의 수준을 높이고 있다. 양국 간에 높은 경제적 상호의존성을 갖고 있음에도 불구하고 정치적인 갈등요인이 부상하고 있다. 비록 군비 면에서 중국은 미국과 상당한 격차가 있으나 향후 중국의 군비증강 속도가 가속화되면 지역 내에서의 충돌 국면을 배제할 수 없다.

실제로 중국은 군비, 특히 해군력 증강과 더불어 소위 제1도련선(본토 1,000 킬로미터 거리의 일본 규슈-오키나와-타이완-필리핀 서부해역을 잇는 연계선) 이내로 접근을 저지하는 ‘반접근·지역거부(anti-access/area denial, A2/AD)’ 전략을 펴고 있다. 미국은 이에 대해 소위 ‘공해전투(Air-Sea battle)’ 혹은 ‘원해통제(Offshore control)’ 개념의 대중 군사 견제 전략을 추진하고 있다. 중국의 적극적 대외 전략은 곧 동아시아 안보질서의 변수가 된다. 특히 해상수송로(Sea Lanes of Communication: SLOC) 차원에서의 영토분쟁이 당사 국가와 지속되고 있으며, 군사적 충돌 가능성이 상존한다.⁶⁾

4) 애쉬턴 카터 국방장관의 베를린 및 에스토니아 연설(2015.6.22-23). 미국은 2015년 중 3,000~5,000명 규모의 여단급 병력과 전차 등을 배치할 계획임을 밝혔다. 원문 참조: Ashton Carter, “Remarks at Atlantik Brücke: U.S., Germany, & NATO Are Moving Forward Together,” U.S. Department of Defense(June 22, 2015), <http://www.defense.gov/News/Speeches/Article/606684>(검색일: 2015년 06월 30일).

5) 위기 시에 즉각 대응 준비태세를 갖추고, 이 경우 완편 체제에 돌입함으로써 대응군 병력 수준을 3만 명 이상으로 높이는 계획을 수립. North Atlantic Treaty Organization(NATO), “Defence Ministers agree to strengthen NATO’s defences, establish Spearhead Force”(February 5, 2015).

6) Dean Cheng, “The US Needs an Integrated Approach to Counter China’s Anti-Access/Area Denial Strategy,” *Backgrounders*, No.2927(The Heritage Foundation, July 9, 2014).

상호의존성이 높은 경제 분야에서도 미·중 간 긴장 양상이 나타나고 있다. 미국이 TPP를 추진하며 태평양 연안에서 미국의 입지를 강화하고 중국을 견제하려 하자, 중국은 아세안을 중심으로 하는 역내 포괄적 경제동반자 협정(RCEP)을 중심으로 ‘아·태 자유무역지대(FTAAP)’ 협정을 추진하고 있다. 최근 ‘아시아 인프라개발은행(AIIB)’ 설립을 둘러싼 논쟁도 민감한 역내 역학 관계를 보여주고 있다.

나. 유럽연합: 통합의 위기 및 극우 민족주의의 발현

유라시아 대륙에서 중국과 러시아의 강대국 정치 현상이 가시화 되며 현실주의 세력 갈등구조가 나타나고 있는 반면, 유럽에서는 지역통합에 제동이 걸리기 시작했다. 유로존 탈퇴를 운위하는 국가가 출현했고, 유럽연합 탈퇴 움직임도 나타나고 있다. 이러한 상황의 1차적 원인은 역내 경제위기 및 관리 거버넌스의 취약성이다.

특히 그리스의 채무불이행 가능성이 높아지면서 유로존 탈퇴(Grexit)설이 나오고 있다. 유로존의 제약으로 인해 경제위기가 도래했을 때에도 국가별로 적절한 환율 및 거시 경제 정책수단을 쓸 수 없는 상황에서 적절한 위기대응은 난망하다는 점을 자각하고 있다. 그리스 외에도 스페인, 이태리 등에서도 위기의 초기 징후가 나타났다. 경제가 위기에 처했음에도 긴축을 요구하는 독일과 프랑스에 대한 반발이 커지면서 유로존 및 유럽연합의 결속력은 약화되고 있다.⁷⁾

유로존에 들어가 있지 않은 영국에서도 유럽연합 탈퇴(Brexit) 논의가 진행 중이다. 영국 정부는 현재 유럽연합 회원국들과의 협약개정 결과를 지켜보고 2017년 유럽연합 탈퇴 관련 국민투표를 실시할 것으로 보인다. 2015년 6월 총선에서 우파 야권연합이 승리한 덴마크 역시 반(反)EU 기조를 천명한 만큼, 향후 영국과 공동보조를 맞출 가능성도 있다. 반EU 정서는 유럽 전역에서 점차 거세지고 있다. 러시아와의 관계악화 국면에서 유럽연합 내부의 균열이 나타나고 있다는 점은 향후 유럽 지역의 안보불안과도 연결될 수 있는 긴장요소라 할 수 있다.

이러한 반지역주의 추세는 유럽 각국의 민족주의 바람과 맞물려있다. 특히 경제위기 대응취약, 국가주권 및 자존심의 침해, 이민 및 난민의 급속 증가 등은 극우 정파의 약진을 불러왔다. 샤를리 엡도(Charlie Hebdo) 사건은 결정적이었다.⁸⁾ 독일의 폐기다 운동(PEGIDA, Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes: 유럽 내 이슬람화를 반대하는 애국적 유

7) P.E. Petrakis, P.C. Kostis and D. Valsamis, *European Economics and Politics in the Midst of the Crisis: From the Outbreak of the Crisis to the Fragmented European Federation* (New York and Heidelberg: Springer, 2013), p.274.

8) 2015년 1월 7일 파리의 만평주간지 회사인 샤를리 엡도는 무함마드 비하만평에 분노한 이슬람계 극단주의자의 공격을 받아 편집장 등 12명이 사망했다. 이 사건은 유럽 내 반이슬람 정서를 격동시켰고 극우성향 정치집단의 발호를 촉진하는 계기가 되었다.

랍시민의 모임)⁹⁾ 등 유럽 내 반이슬람 우익의 목소리가 강해졌다. 특히 마린 르펜이 이끄는 프랑스의 극우정당 ‘국민전선(FN)’과 오스트리아 ‘자유당(FP)’ 및 네덜란드 ‘자유당(PW)’ 등은 최근 연대하여 유럽 내 연합 극우정파를 결성했다. 현재 23명의 의원을 확보하고 있고, 향후 25명 이상의 유럽의회 의원을 당선시킬 경우 유럽연합 내 교섭단체 구성까지 가능하다.

극우민족주의 세력의 확장은 유럽연합의 통합동력을 약화시킬 뿐 아니라, 유럽 전역의 이민 공동체와의 갈등을 확산시킬 가능성이 높다. 이러한 갈등이 문명담론, 종교적 근본주의와 연계될 경우 유럽은 극도의 내부불안에 휘말릴 가능성도 배제할 수 없다. 유럽발 이민 2세 공동체의 불안정성은 단순히 유럽 내부의 문제로만 국한되는 것이 아니라 범세계적 극단주의 노선과 연결될 수 있다는 점에서 예의주시 할 필요가 있다.

다. 중동 및 아프리카: 문명 충돌의 양상과 극단주의의 확산

유라시아 대륙에서 중국과 러시아의 부상, 유럽연합의 변화 기류 등과 맞물리는 또 하나의 현상은 중동-아프리카 지역의 문명담론 확산이다. 근대 국민국가의 국제관계를 넘어서서 종교 정체성에 근거한 정치세력화 기조가 점차 힘을 얻고 있다. 다시 말해 이슬람 이념에 입각한 정치운동의 발현을 의미한다. 대표적인 사례는 소위 ‘이슬람국가(ISIL)’를 비롯한 알 카에다 연계단체 등의 ‘폭력적 극단주의(violent extremism)’의 발호다.

특히 ISIL의 경우 극단적으로 잔인한 폭력성을 내세우며 칼리프 국가 수립을 선포했다. 이들은 영국과 프랑스 그리고 러시아에 의해 자의적으로 설정된 중동 내 국가 체제를 정면으로 거부한다. 사실상 사이크스-피코 협정을 시작으로, 세브르 조약(Treaty of Sevre) 및 로잔 조약(Treaty of Lausanne) 등을 거치면서 획정된 현 국가의 국경을 해체하려 한다. 이슬람과 아랍의 융성기로 돌아가 유대-기독교권을 압도하는 시대를 재현하고자 한다. 이러한 명분을 바탕으로 AD 632년의 초기 이슬람 ‘영화로운 칼리프의 시대(The Era of Caliph Rashidun)’로의 회귀를 주장한다. 확실한 이념과 역사적 맥락을 중심으로 이슬람의 향수를 간직한 지역에서는 이러한 문명충돌의 담론이 확산되고 있다.¹⁰⁾

9) 독일의 대표적 반이슬람 극우주의 집단으로 유럽 내 무슬림들의 축출을 요구하고 나섰으며 일련의 반이슬람 성향 데모를 지속하던 중 샤를리 엡도 사건과 맞물려 주로 독일을 중심으로 강력한 민족주의 집단으로 변형되고 있다.

10) 칼리프 라시둔(Caliph Rashidun)이란 ‘영화로운 칼리프의 시대’를 의미하며 과거 가장 번성했고 이념에 충실했던 이슬람 시대에 대한 향수를 의미한다. 최근의 이슬람 근본주의 운동은 대개가 이 시대 즉 선지자 무함마드 사후 4명의 후계자 시대로의 회귀를 회귀하는 경향성을 나타낸다. Helmut K. Anheier and Mark Juergensmeyer (eds.), *Encyclopedia of Global Studies* (Thousand Oaks: SAGE Publications, 2012), p.151.

중동발 문명충돌의 담론은 점차 타 지역, 아프리카와 서남아시아로 확산되는 추세다. 특히 아프리카의 폭력화 현상은 심각한 수준이다. 북부 이슬람 대 남부 기독교권으로 대별되는 아프리카 대륙에서 최근 기독교권과 이슬람권 간의 극한 충돌이 빈발하고 있다. 대표적인 곳이 나이지리아, 수단(남수단), 소말리아-케냐 등지로서 아프리카도 이제는 기존 부족단위의 내전구도에서 점차 문명충돌의 구조적 현상이 나타나고 있다. 미국을 비롯한 국제사회는 폭력적 극단주의 확산에 대응하는 국제 공조를 추진하고 있으며, 2015년 2월 미국의 오바마 대통령은 반테러를 넘어서서 반(反)폭력적 극단주의(Countering Violent Extremism: CVE)라는 새로운 구상의 화두를 던졌다.¹¹⁾

라. 실패국가의 증가

국제정치의 구조적 변화는 곧 실패국가의 증가를 초래했다. 치안, 국방 등 제반 공권력이 마비되고, 국가로서의 정상적인 기능을 수행할 수 없는 국가들의 증가는 국제정치의 불안정 및 범세계적 안보 위협요인과 직결된다. 기존의 남수단, 중앙아시아 공화국, 콩고민주주의 공화국, 차드 및 소말리아 등 정부 기능이 거의 상실된 아프리카 국가 외에도 최근 가장 심각하게 국가 실패가 우려되는 사례는 주로 아랍 정치변동 이후 극단적 무정부상태로 진입한 국가들이다.¹²⁾ 리비아, 시리아, 예멘 등이다. 리비아의 경우 정상적으로 선거를 통해 구성된 정부가 반군에 의해 동부 이집트 접경지역 토브룩(Tobruk)으로 이전한 상태다. 수도 트리폴리는 리비아의 새벽(Fajr Libya)이 장악하고 있고, 중부 시르테(Sirte) 및 미스라타 Misrata) 지역은 ISIL 및 알 카에다 그리고 각종 부족 세력들이 쟁탈전을 벌이고 있다. 한마디로 정부의 부재, 내전 상태다.

리비아의 무정부 사례는 단순히 자국 내 불안정성으로만 국한되지 않는다. 무정부상태가 지속되면서 각종 극단주의 세력이 리비아로 진입했고, 폭력의 인큐베이터 역할을 하기 시작했다. 공권력이 마비된 상태에서 다양한 루트의 사하라 남부 난민들이 리비아를 거쳐 유럽으로 지중해를 건너기 시작했다. 최근 가장 심각하게 대두되는 난민 문제도 바로 리비아의 국가실패와 연결된다. 현재 소말리아는 아라비아해, 아덴만 나아가 인도양 일부까지 진출해서 폭력적 약탈을 일삼는 해적의 주 근거지가 되고 있다. 예멘의 경우 역시 국가의 실패 양상이 드러나 현재 후티 반군의 쿠데타로 인해 중앙정부 기능이 정지된 상태이다. 시리아 역시 실패국가로 분류할 수 있

11) 미국 정부의 구상은 다음 웹사이트를 참조. The White House, Office of the Press Secretary, "FACT SHEET: The White House Summit on Countering Violent Extremism"(February 18, 2015), <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/18/fact-sheet-white-house-summit-countering-violent-extremism>(검색일: 2015년 7월 1일).

12) Fund for Peace, *Fragile States Index 2015*(Washington, DC: Fund for Peace, 2015).

으며 지난 4년간 내전으로 약 20만 명의 시민들이 사망하는 미증유의 비극적인 양상이 드러나고 있다.

2. 정보: 실시간/무차별 커뮤니케이션 시대 도래

국제정치 관의 변화는 겉으로 드러나는 현상이다. 발현되는 현상 변화의 이면에서 시대 변화를 추동하는 변수 중 대표적인 사례가 바로 정보통신의 발전과 변화다. 특히 인터넷과 위성방송 그리고 사회관계망(SNS) 등 통신 인프라의 발달은 실시간 정보교환 및 공유를 가능하게 했고, 막대한 양의 정보를 전달하기 시작했다. 정치적 의사가 결집되고, 피드백이 교환되고, 구체적인 동원까지 이루어낼 수 있는 중요한 매개체가 바로 인터넷 매체 및 미디어 그리고 SNS이다. 단순한 과학기술 발전의 영역이 아니라, 이제 정보통신은 정치적 영역에서도 매우 중요한 함의를 획득하게 된 것이다.

가. 통신 인프라의 확장과 정보의 이동속도 증대

2000년 당시 7억 3,800만 명이었던 이동통신 가입자 수는 현재 70억 명에 육박하고, 인터넷 서비스 가입자는 32억 명에 달한다(개발도상국 인터넷 가입자 2억 명 추산). 이는 전체 보급률이 15년 전 6.5%에서 43%로 7배 증가한 것을 의미하며 가구단위로는 현재 전 세계 가구의 약 46%가 인터넷 접속이 가능한 것으로 알려져 있다.¹³⁾

인프라의 확충을 바탕으로 다양한 정보 콘텐츠가 이동하게 되자 더 이상 국가단위, 지역단위로 정보의 흐름을 완전히 통제할 수 없게 되었다. 권위주의 정부에서 은폐해왔던 각종 사회부조리 현상이 노출되었다. 더불어 정부의 실책과 무능, 부패 그리고 모순 등도 실시간으로 전달되기 시작했다. 여기에 검증되지 않은 허위 정보들도 동시에 유통되기 시작하면서 일대 혼란구도에 접어들었다. 즉 너무 많이 듣고 보되, 사실이 아니고 왜곡된 정보도 방대하게 동시에 섞여 전달되는 상황인 것이다. 이러한 정보화는 역동적인 지식교환을 가능하게 함과 동시에 필연적으로 사회 불안정성과 연결되는 부작용도 수반한다.

나. 사회적 혼란 요인의 촉매제

정보통신 기술의 발전과 인프라의 확충은 그 자체로 순기능의 여지가 크다. 실제로 지구촌의

13) International Telecommunication Union(ITU), *ICT Facts & Figures, 2015*(Geneva: ITU, May 2015).

정보통신 혁명은 삶의 질을 혁명적으로 높였고, 지식사회 인프라 구축에도 기여했다. 국제협력의 비용을 획기적으로 낮추었을 뿐 아니라, 세계화의 기초 역할을 하고 있다. 그러나 부정적인 요인도 동시에 내재한다.

특히 폭력적 극단주의자들에 의해 정보통신 인프라가 이용되기 시작하면서 견잡을 수 없는 확산현상이 일어났다. 극단주의자들은 세련된 디자인과 논리, 그리고 다양한 콘텐츠를 양산하며 인터넷 플랫폼을 점유하고 있다. 선전·선동뿐만 아니라, 충원경로 및 테러기법의 전파 등의 다양한 목적으로 정보통신을 활용하고 있다. 일명 ‘다운로드 테러(Downloadable terrorism)’다. 전 세계에 흩어진 잠재적 테러분자들, 이른바 ‘외로운 늑대들(lone wolves)’에게 이슬람의 교리를 설교하고, 구체적인 테러 방법을 전달한다. 인터넷 웹사이트나 블로그, SNS를 활용하여 폭력이 확산된다. 특정 목적을 지닌 주체들이 분노의 내러티브를 생산, 살포하는 틀을 얻게 된 것이다. 긍정의 효과만큼이나 부정적인 영향력을 내포하고 있다.

스노든(Edward Snowden) 사건의 영향도 컸다. 스노든 사건 이후 국제사회의 정보당국이 기존의 감시망을 활용, 테러 정보의 흐름을 파악하고 차단하는 활동이 원천적으로 어려워졌다. 역설적이지만 현재로서는 결국 정보 흐름의 확산 추세로 인해 사회적 혼란 또는 국가적 혼란 국면이 초래될 가능성이 높아졌다. 이는 결국 범세계적 안보질서라는 측면에서 안정적 거버넌스를 작동시키기 어려운 요인이 된다.

3. 행위자: 정체성의 다양화와 비국가 실체의 득세

전술한 강대국 정치의 부활이라는 측면과는 달리 비국가 실체의 득세도 눈에 띄는 현상이다. 동아시아에서 미국의 아시아 재균형과 중국의 부상 그리고 일본의 전략 및 러시아의 동진 등과 맞물린 강대국 정치의 전형이 나타나고 있다면, 유럽에서는 통합체제의 이완과 개별국가의 선명성이 다시 드러나는 형국이다. 반면 중동과 아프리카 등은 국가, 부족, 종족, 종파, 종교 등이 혼재하며 다양한 정체성을 드러내는 행위자들이 국가를 갈음하려 하고 있다.

이러한 정체성의 다변화는 기존의 세계화 국면에서 발현되었던 글로벌 거버넌스 및 다자주의의 영역과 맞물리면서 국제정치의 행위자 구도를 더 혼란스럽게 하고 있다. 예를 들어 내전상태의 시리아 문제를 다루는 행위자들을 살펴보면, 유엔안보리를 비롯하여, 미국 및 러시아 등 강대국, 역내의 주요 국가, 다양한 난민 지원 NGO, 시리아-이라크 내 수니파 부족장 그룹, 그리고 이집트 및 사우디의 이슬람 재단 등 다양한 층위의 행위자들이 시리아 평화 문제를 다루어내고 있다. 시리아 평화회의에는 이들 다양한 층위의 주체들이 전부 모여 머리를 맞댄다. 문제는 어느 한 행위자 주체도 결정적 역할을 할 수 없는 난제들이 점차 많아진다는 점이다.¹⁴⁾

이러한 맥락에서 비국가적 실체의 존재감이 높아지고 있다. 국가가 약화되고 공권력이 붕괴되어가는 취약국가에서는 비국가적 실체의 정치적 영향력이 가파르게 상승한다.¹⁵⁾ 특히 종교나

소비니즘에 근거한 폭력적 극단주의 세력의 발호가 우려되는 시점이다. 동시에 서구사회 내부 인종주의, 또는 소수민족 디아스포라 공동체에 기반한 파라밀리터리 그룹이 등장하고 있다. 특정한 정치적 이념과 뚜렷한 목적을 달성하고자 하는 이러한 비국가적 실체들이 여하한 경로로 국제 테러리즘과 연계될 경우 국가 간 갈등보다 폭력의 내연성이 더 커질 가능성이 있다. 결국 다양한 층위의 행위자들과의 소통을 원활히 하고, 발생한 문제의 원인을 정확히 짚어내어 해결할 수 있는 거버넌스를 어떻게 구성할 수 있는가가 향후의 범세계적 도전 요인을 다루어내는 데 관건이 될 것이다.

4. 기타: 사회적 난제 표출

가. 인구 고령화 문제

국제정치적 구조 및 행위자의 변화와는 별개로, 새로운 사회현상의 발현으로 인한 불안정성의 증대 요인도 살펴볼 필요가 있다. 과거와는 달리 선진국을 중심으로 사회적 무기력증이 확산되는 경향이 나타나고 있다. 인구변화의 요인이 작동한 결과다. 즉 세계 경제를 견인해 온 주요 국가에서 고령화, 초고령화 사회로 진입함에 따라 사회적 내구성이 약화될 가능성이 높아졌다. 생산성이 저하되고, 노인층 삶의 질 유지를 위한 복지비용이 필연적으로 증가되기 때문이다. 한편 또 다른 측면에서 국제 빈곤과 불균형, 저개발의 모순 등으로 인한 남북격차가 여전히 존재한다는 점도 불안정 요인이다.¹⁴⁾

나. 도시화

인구증가 및 고령화는 곧 도시화와 연결된다. 도시화란 단순히 개발만을 의미하지 않는다. 그 자체로 사회병리적 현상을 함께 내포한다. 2045년까지 전 세계 인구의 약 70퍼센트가 도시로 분류되는 생활공간에서 거주하게 된다. 이는 거대도시를 중심으로 한 슬럼화 위험을 방증한다.

14) 다양한 부족공동체가 영향력을 발휘하는 아프가니스탄의 경우 대통령과 내각 및 의회의 주요 결정사항에 관하여 부족장회의인 로여 지르가(Loya Jirga)가 회집하여 사안에 관한 의견을 표명한다. 주권국가의 정부 결정사항에 관하여 부족단위 정체성의 대표가 일정 부분 영향력을 행사할 수 있다는 점에서 행위자 다양화의 한 측면이라 할 수 있다. 이외에도 다양한 시민단체나 NGO 그리고 종교집단 등도 일정 정도의 정치적 영향력을 획득했다. 따라서 정부는 정책결정 이후 집행과 실행과정에서 다양한 행위자들과 논의의 장을 넓히고 있다.

15) Susan E. Rice and Stewart Patrick, "Index of State Weakness in the Developing World," *Brookings Global Economy and Development Series* (The Brookings Institution, 2008) 참조.

16) <http://www.un.org/esa/population/publications/worldageing19502050/> 참조(검색일: 2015년 7월 1일).

동시에 농림어업 종사자들의 급감 및 이민의 확장과 연계되어 국제적 1, 2, 3차 산업구조의 왜곡으로 이어질 가능성이 높다. 생활 여건이 저하되고 이민이 늘어나며 슬럼화가 진행되는 과정에서 사회 균열 가능성은 폭증할 가능성이 우려된다. 이는 노령화와 맞물린 사회 내구성 약화와 더불어 향후 중요한 사회 불안요인으로 작동할 것으로 예측된다.

다. 인간안보 위기 및 복합재난

이외에도 복합재난의 문제도 간과할 수 없다. 다양한 인간안보 문제는 불가피한 측면이 있다고 하나, 재난이 발생했을 때 당사국이 실패국가 또는 취약국가인 경우 이를 해결하려는 능력과 의지가 절대 부족하다. 뿐만 아니라 당사국 지배계층이 국제사회의 개입을 빌미로 오히려 부패와 축재를 추구하는 경우도 발생한다. 향후 국제사회의 인간안보 대응 거버넌스 구축과정에서 실패국가의 복합재난의 사례를 정확히 다루어내야 할 것이다. 기타 기후변화, 물 분쟁, 식량고갈로 인한 강제적 이주 문제 등도 범세계적 불안정성과 관련된 쟁점이라 할 수 있다.

라. 범세계적 불평등의 확산

21세기에 들어서서 국제 문제 중 심각하게 부상하는 사안 중 하나는 범세계적 불평등 구조의 고착화 문제다. 상위 1%의 계층이 전 세계 부의 40%를 점유하고 있고, 상위 10% 인구가 부의 85%를 점유하는 반면, 전 세계 인구의 절반은 세계 부의 총량에서 단지 1%만 차지하고 있다는 점은 극단적인 부의 불평등 현상을 방증한다.¹⁷⁾ 불평등의 확산 및 심화 현상과 맞물려 정보교류의 속도도 빨라지고 있어 부의 편재현상은 향후 국제적 불안정 요소로 작동할 가능성이 커진다.

마. 기술의 진보에 따른 비인간화

기계화된 노동의 증가는 실업률의 증가와 연계되고, 생산연령의 실업은 곧바로 사회 불안정성으로 이어진다. 기계는 자본주의적 생산기구로 시작하여 부가가치 급등에 기여하였으나, 이러한 기술과 기계의 발전이 곧 인간을 노동에서 자유롭게 해방하고 복리를 증진시키진 못했다. 오히려 단위 근로자들의 노동부하량이 증대되고, 기계로 대체된 인력소요의 감소로 인해 실업률이 증대될 가능성이 커진다. 맥락은 다르지만 19세기 초 기계파괴운동인 러다이트(Luddite) 운동의

17) Patricia Cohen, "Richest 1% Likely to Control Half of Global Wealth by 2016, Study Finds," *New York Times*, January 19, 2015.

재현을 상상할 수도 있는 현실이다.

III. 한국에 대한 함의

앞 장에서는 최근 부각되는 국제정치적 측면에서의 범세계적 도전 요인을 다루었다. 강대국 정치의 부활, 러시아 및 중국의 부상, 지역통합 추이의 제동, 문명충돌 담론의 가시화, 비국가적 실체, 특히 테러확산의 새로운 국면, 정보통신 발달의 명과 암, 기타 사회적 이슈 등을 열거했다. 이러한 요소들이 한국에 주는 함의는 과연 있는가? 있다면 어떤 측면에서 영향을 미치는가? 그리고 우리의 대응은 어떠해야 하는가?

1. 강대국 정치의 부활과 한국

앞장에서 언급한 바와 같이 유라시아 대륙의 동서 양편에서 강대국 정치가 나타나고 있다. 동아시아에서는 중국의 부상과 미국의 아시아 재균형이, 유라시아 서편에서는 우크라이나 사태 이후 러시아의 야심과 이에 대한 미국과 유럽의 견제가 가시화되고 있다. 한반도의 지정학적 입장에서 동아시아의 강대국 정치는 주어진 현실이다. 미·중·일·러의 각축 가운데, 특히 미·중관계의 틈에서 우리의 전략적 위치 설정은 매우 엄중하고 어려운 일이다. 기계적인 ‘안미경중(安美經中)’, 즉 안보는 미국과의 한·미동맹을 축으로, 경제는 최대 무역국인 중국과의 협력을 유지한다는 입장만으로는 침체하고 냉혹한 국제 정치현실을 다루어내기 힘들다.

비단 미·중관계뿐 아니다. 작년 우크라이나 사태 이후 러시아 문제가 불거지면서 미국과 유럽연합 경제제재와 한국의 동참 여부를 둘러싸고 고민하지 않을 수 없었다. 분단된 국가로 한반도의 통일과 평화 번영을 이루어나가기 위해서는 이러한 강대국의 현실정치 국면을 얼마나 유연하게 대처하는가가 매우 중요하다.

결국 한국은 늘 선택의 고민에 노출될 수밖에 없다. 그렇다고 상황추수적으로 부유(浮遊)할 수는 없다. 주어진 상황과 현실을 우선 면밀히 검토한 후, 이를 바탕으로 무게 중심을 명확히 설정하여야 한다. 외교의 무게 중심축을 근거로 탄력적 유연성을 발휘하는 전략이 필요하다. 유연성을 바탕으로 조금씩 외연을 넓혀가야 하며, 외연 확장은 결국 ‘중견국 외교’의 틀이 될 수밖에 없다.

2. 미디어/정보통신의 발달과 한국

한국인은 미디어 감수성 및 반응감도가 높은 편으로 알려져 있다. ICT로 통칭되는 정보통신 인프라는 세계적이다. 정보처리의 속도가 빠를 뿐 아니라 콘텐츠 생산 순환구조도 탄탄하다. 국가 경쟁력을 구성하는 주요 부문이다. 산업적 측면에서 해외 진출도 활발하여 중아시아 중남미 및 중동 지역 ICT 수출 프로젝트도 활발하게 진행 중이다. 한국의 대표 브랜드 산업으로 자리매김하고 있다.

높은 수준의 미디어 감수성이 내포하는 부정적 측면은 가공된 정보, 또는 선전 선동에 즉각적 영향을 받아 집단 공포, 분노, 좌절 확산이 용이하다는 점이다. 정보 자극에 의해 대중 동원이 일어날 가능성이 높은 편이다. 돌발 상황이 발생하고 보도수요가 만들어질 경우, 한국의 언론계는 과민할 정도로 집중하여 다루어내는 경우가 있다.

기술과 인프라 발전은 적극 추진하되, 국민들의 미디어 감수성은 국가위기시라고 할지라도 여하한 자극에 필요 이상으로 반응할 필요가 없다. 계도와 교육 및 미디어의 본질에 관한 인식 공유가 절실하다.

3. 실패국가의 증가, 문명충돌과 테러리즘의 확산

최근 ISIL을 중심으로 폭력적 극단주의가 발호하고 있다. 단순히 시리아와 이라크 지역에 국한되는 것이 아니라, 범세계적 안보 위협으로 확산되는 국면이다. 아프리카와 서남아, 동남아 일대까지 테러리즘은 확산국면에 있다. 동아시아도 예외는 아니다. 고토 겐지 등 인질의 피살을 경험한 일본에서도 10여 명 내외의 ISIL 가담자가 나왔다. 중국의 신장위구르 자치구 출신의 이슬람 극단주의 전사들 약 300여 명이 ISIL에 가담한 것으로 알려지고 있다.

한국은 극단주의의 테러 피해로부터 자유롭지 않다. 2004년 이라크 김선일, 2007년 아프간 샘물교회 자원봉사단 등의 비극을 경험했다. 현 ISIL이 과거 김선일 테러사건과 같은 조직임을 감안할 때, 그들에게는 한국에 관한 축적된 지식이 있을 개연성이 높다. 한국의 경우 인질 피랍이나 돌발 사건이 발생할 경우, 국가 전체가 사건에 휩싸이는 경향성을 보이기에 테러집단에게는 공격할만한 대상이 될 수 있다. 일반적으로 한국은 1) 한·미동맹, 2) 기독교 선교사 세계 2위 파송국가 통계, 3) 한류 확산 등의 이미지가 퍼져 있다. 반미·반기독교 감정이 광범위하게 퍼져있는 지역민의 시각으로 볼 때, 한류는 젊은 세대와는 달리 구세대에게 퇴폐적인 문화전파로 인식되기도 한다. 공격목표가 될 개연성은 충분히 높다.

테러리즘을 도발할 가능성이 있는 몇 가지 이미지와 함께 직접적인 명분이 될 수 있는 부분도 있다. 현재 레바논, 남수단 등지에서의 파병활동도 하나의 구실이 된다. 더욱이 최근 이라크에 국산 고등훈련기 T50과 여타 화기 등의 방산 수출이 시작되어, ISIL 입장에서는 한국이 자신

들에 대한 이라크의 군사적 공격을 직접 지원하는 것으로 인식할 가능성이 있다. 한편 바그다드 인근 비스마야에 건설 중인 한화의 신도시 건설 프로젝트도 부담이 될 수 있다. 향후 보다 더 예의주시할 필요가 있다.

IV. 한국의 대응 방향

범세계적 변화, 즉 구조, 정보, 행위자 및 기타 사회 변화 요인의 증대는 글로벌 코리아를 지향하는 한국에도 분명 도전 요인임에 틀림없다. 국제사회에서의 존재감이 상승하고 영향력이 증대된 만큼 이러한 글로벌 도전 요인에 대하여 일정 정도의 공동책임을 부담해야 하는 상황이다. 그리고 단순히 국제사회의 일원으로서 공동 책임 부담이라는 당위론을 넘어서서 실제로 한국에 계도 위기를 가져다줄 수 있는 구체적 도전 요인이기도 하다. 그렇다면 이러한 범세계적 도전 요인에 조응하여 우리가 해야 할 일은 무엇인가?

1. 한·미동맹의 안보우선 원칙 견지 및 중견국 외교의 공간 활용

미·중의 틈바구니에서 선택을 고민함에 있어 가장 중요한 고려요인은 국가안보의 문제여야 한다. 남북 분단과 대치가 해소되지 않은 상황에서 한·미동맹은 필요불가결의 요소다. 안보를 넘어서는 국가이익은 존재하지 않는다. 남북 대치상황에서의 국가안보는 한·미동맹을 기축으로 한다. 중국의 부상 및 러시아의 야망과 맞물리는 미·중 또는 미·러 간의 갈등관계 속에서 한·미 안보협력은 오히려 가장 우선적으로 고려되어야 하는 변수가 된다.

물론 북한 문제 및 경제무역 구조에서 중국과의 관계는 중요하다. 향후 한국의 유라시아 구상의 탄력을 위해서 러시아와의 관계 역시 중요하다. 이러한 중요성을 면밀히 검토하고 쉼법을 명확히 마련, 정책결정자들이 공유하여야 한다. 그동안 명확한 우선순위 설정과 공유의 부족으로 사안에 따라 흔들리는 경향을 많이 보여 왔다. 향후 한·미동맹이라는 최우선의 가치에 대한 필요성을 공유하고, 이를 기축으로 하여 한·중관계와 한·러관계를 유연하게 유지하는 노력이 필요하다.

하지만 강대국 정치의 세력경쟁에서 안보에만 치중하는 모습을 보일 수는 없다. 차제에 한·미동맹의 범주를 한반도의 안보지평을 넘어서는 글로벌 동반자 수준으로 확장하여 평화와 번영의 규범을 공동으로 창출해 나가는 전략적 비전을 공유하여야 한다. 동시에 중견국 외교의 공간을 적극 활용함으로써 한국의 대외전략 입지를 다지고, 강대국이 해결하기 어려운 국제사회의 민감한 이슈들을 적극적, 선도적으로 다루어내는 모습을 보일 필요가 있다.

2. 정보통신의 발달과 사회관계망 확산에의 대응

한국의 국내 미디어/정보통신 민감도는 매우 높다. 반면 국제 정세에 관해서는 민감도가 낮다. 국내적으로는 중요하지 않은 정보에 과도한 의미를 부여하거나, 확인되지 않은 선정적, 선동적 정보에 휩쓸려 불안정성이 폭증하는 경향이 있다. 반면 국제정세의 구체적인 함의와 추이에 관해서는 둔감한 경향성을 나타낸다. 국내에서는 정제되고 신뢰할만한 여론이 건전하게 논의될 수 있는 미디어, 인터넷 문화를 정착시키는 일이 시급하다. 각종 계도와 캠페인, 무차별적 가십 보도에 대한 성찰 등이 필요하다. 반면 국제정세에 관한 지식과 이해의 수준을 높이기 위한 노력도 수반되어야 한다. 범세계적 다양한 도전에 대해 정확히 인지하고, 문제의 근원 및 해결방안에 대한 국민의 식견을 높이는 노력을 의미한다.

3. 실패국가의 확산과 폭력적 극단주의의 발호에의 대응: 공감외교

취약국가와 실패국가의 증가는 곧 범세계적 불안정성과 직결된다. 공권력이 붕괴하고 법치 및 주권의 행사가 극도로 제한되는 실패국가에는 최근 폭력적 극단주의 세력이 발호하는 현상까지 함께 나타나고 있다. 따라서 국가 능력의 쇠퇴로 인한 취약국가화 또는 실패국가로의 전략은 단순히 특정한 국가의 실패로만 국한되는 사안이 아니다. 특정 지역의 국가가 붕괴됨과 동시에 이는 국제적 불안정성으로 연계되며 우리의 안보 사안까지 위협할 수 있는 쟁점으로 진화한다.

따라서 국가의 실패를 초래하는 다양한 원인에 대하여 국제사회의 공동 관심과 공조는 필수적이다. 한국의 강점은 현재 국가 실패의 위기에 처해있는 다양한 나라들이 겪고 있는 고통의 문제에 익숙하다는 데에 있다. 즉 식민통치로 인한 고통, 극도의 빈곤, 분단과 동족상잔, 인고의 경제발전, 민주화를 위한 희생 등을 겪었다. 실패국가의 경로를 위태롭게 걸으면서도 쇠망하지 않고 근대화와 민주화를 성공적으로 수행했다. 이 경험과 지식을 공유하는 것은 한국이 국제사회에 대하여 기여할 수 있는 가장 이상적인 분야다.

지식공유(Knowledge Sharing Programme: KSP)를 통하여 최빈국의 경제개발 노하우와 발전경로를 맞춤형으로 설계해줄 수 있다. 특히 권위주의가 붕괴되고 민주주의 정치체제 수립에 어려움을 겪고 있는 국가에게도 한국의 민주화 사례는 중요한 전범(典範)이 될 수 있다. 나아가 지식의 공유뿐 아니라 경험의 공유 및 감정의 공유를 통한 공감으로 이어질 수 있어야 한다. 비록 한국의 정성권력 자산(군사력과 경제력)은 여타 강대국에 비하여 취약하지만, 한국이 지난 70년 동안 걸어왔던 경로와 그 경험은 현재 어려움을 겪는 국가에게 희망이 될 수 있으며, 이를 통한 ‘공감’의 확산으로 우리의 외교 입지를 구축할 수 있을 것이다.

4. 사회구조 변화로 인한 불안정성 확산에 대응

고령화, 도시화, 기계화, 불평등 확산 등 사회적 요인의 변화는 한국이 현재 경험하고 있는 주제다. 특정한 정책을 통해 이러한 사회현상의 경로를 수정하기란 쉽지 않다. 한국의 출산율은 세계 최하위권이며, 고령화도 급속히 진행되고 있다. 이러한 문제들을 한국 혼자 해결할 수는 없다. 유엔 인구협약 등 사회구조 변화에 대한 국제공조에 적극 동참하고 다양한 시민사회 네트워크와 공동대처하는 방안을 모색하여야 한다.

V. 결론

이상에서 다양하게 드러나는 범세계적 국제 정치환경의 변화 양상을 살펴보았다. 구조의 변화, 정보 흐름의 변화 그리고 행위자의 변화 양상 속에는 현 시대 국제정치를 규정하는 현상들이 내포되어 있다. 범세계적 차원의 여러 현상들은 지역 차원의 주요 쟁점들과 맞물린다. 따라서 한반도 주변의 역학관계에 민감하고, 안정과 평화가 절실한 우리는 역내 쟁점에 집중하면서도 동시에 전지구적 정황도 늘 예의주시해야 한다. 범세계적 차원에서의 도전 요인을 거시적으로 이해하고, 지역에서 제기되는 도전 요인들을 세밀하게 다루면서, 이에 수반되는 구체적 쟁점 하나하나를 입체적으로 다루어나가야 한다. 결국 국제정치 세력 구도의 변화, 정보전달 체계의 혁명, 행위자의 다양화 그리고 사회구조의 변화로 인해 배태되는 범세계적 도전 요인들에 적절하게 대응하기 위해 우리가 택할 수 있는 정책방향은 한·미동맹의 강화, 중견국 외교의 공간 활용, 지식 및 경험 전수의 한국형 공감외교 패키지 마련 그리고 다양한 사회 문제에 대응하기 위한 국제공조 등이다.

● 제2장 ●

범세계적 차원의 군사적 도전

홍규덕 | 숙명여자대학교 정치외교학과 교수

I. 문제제기

본 보고서에서는 향후 2년 내지 3년간 글로벌 안보 차원에서 주목해야 할 주요 도전 과제들과 이들이 국제사회에 미칠 영향을 식별한 후, 주요국들의 대응 방향 등을 살펴보고, 우리 안보에 주는 함의를 검토하며 효과적인 대응 방향을 모색하는 데 목표를 두고 있다. 그리고 다음 5대 도전영역을 살펴보고자 한다. 1) 제2차 핵시대(the second nuclear age)의 도래와 북한의 핵 도전 가속화; 2) 사이버 위협; 3) 해양으로부터의 위협; 4) 무기 거래의 도전과 동북아 군비 경쟁; 5) 우주영역으로부터의 위협이 그것이다.

가장 무서운 위협과 도전 요인은 새로운 도전 요인을 바라보는 우리 내부의 자세에 있다. ‘Our own worst enemy’라는 표현이 잘 설명해 주듯이, 밖과 안을 연계시키는 전략적 사고의 부재를 극복하는 것이 가장 큰 도전 과제이며, 북한위협에 대해 단선적 대응으로 일관해 온 오랜 관행을 극복하는 것이 관건이다.

II. 5대 도전 영역

1. 제2차 핵시대의 도래와 북한의 핵역량 가속화

제2차 핵시대(The Second Nuclear Age)는 미 예일대학의 폴 브래큰(Paul Bracken) 교수가 최근 저술한 책의 제목이다. 저자는 냉전의 종식과 함께 핵위협을 종식시키기 위한 미국과 러시아 등 국제사회의 노력이 전개되고 있는 가운데 북한, 이란, 파키스탄과 같은 국가들이 핵기술을 보유하게 되면서 이들 국가들이 핵무기를 생존을 위한 전략으로 활용하는 상황 하에서 과거 냉전시대의 핵전략으로는 더 이상 이러한 새로운 위협에 효과적으로 대응하기 어렵다는 문제의식을 강력하게 표방하고 있다.¹⁾

제1세대 즉 냉전시대에 작동했던 억지(deterrence) 개념은 대체로 3가지 영역에 고착되어 있다. 1) 미국 본토에 대한 핵사용 억제; 2) 미국의 동맹국들에 대한 핵억제, 즉 확장억제(extended deterrence); 3) 미국 본토에 대한 재래식 공격이나 해외 주둔 미군기지나 병력 공격에 대한 억제 등이다. 그러나 폴 브래큰은 제2차 핵시대에는 과거 허드슨연구소(Hudson Institute)의 돈 브래넨(Don Brennan)이 주장한 바처럼, 억지개념을 핵공격에 국한해서는 안 되며, 도발(provocation)이 더 큰 불행으로 이어질 가능성을 염두에 둘 필요가 있다고 주장한다. 즉, 1) 미 본토에 대한 핵공격; 2) 극도의 핵도발(extreme nuclear provocations); 3) 극도의 비핵/전략무기에 의한 도발위협(An extreme nonnuclear provocation); 4) 그 외 소규모 도발위협(Other smaller provocations) 등에 관심을 가져야 한다고 주장하는 것이다.

1994년 르완다 사태 당시 국제사회가 100만 명 이상의 사망자가 발생한 상황에 미처 대처하지 못했고, 스레브레니차에서 보스니아 난민 15만 명의 희생을 예방하지 못했던 사례를 교훈 삼아, 핵무기 사용에 따른 대량 학살을 방지할 수 있는 구체적인 대안을 마련해야 한다는 점을 강조하고 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 북한의 현 김정은 정권의 핵과 경제발전 병진전략과 미국 및 동맹국 한국에 대한 선제타격 의지를 간과해서는 안 될 것이다. 북한의 핵전략은 자신의 취약점을 핵사용의지와 연계하고 있다는 점에서 특징을 찾을 수 있다. 이는 한반도에서 안정(stability)을 유지하고자 하는 이해당사국 및 주변국들로부터 지속적으로 대가를 얻어내며, 자신의 생존을 연장하는 독특한 방식이다. 핵사용을 통한 자신의 과멸을 전제로 주변국들을 위협하는 북한의 방식은 과거 냉전시대 미·소의 핵전략과는 전혀 궤를 달리하고 있다. 이러한 신흥 핵보유국에 대한 전략적 대응을 새롭게 찾아야 하며, 과거의 방식을 습관적으로 적용하는 관행에서 과감하게 벗

1) Paul Bracken, *The Second Nuclear Age* (New York: Times Books, 2012).

어나야 할 것이다.

향후 10년간 북한의 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 능력과 탄도탄 개발 능력은 상당 부분 발전하게 될 것이다. 이들이 미국 본토나 일본 유엔 후방사 7개 기지, 괌, 오키나와, 하와이 태평양 사령부를 직접 공격할 수 있는 가능성은 커지겠지만, 북한이 기본적으로 의존하는 제한적 억제(limited deterrence) 전략의 범주를 벗어나지는 못할 것이며 자신들의 한계를 극복하기는 더욱 어려울 것이다. 물론 미국의 입장에서 대북 선제공격을 취할 가능성은 제한될 것이나 미국은 어떠한 경우에도 북한에 대한 선제공격을 취할 의사가 사실상 없기 때문에 기존 대북 정책의 노선에는 큰 차이가 없을 것이다. 그러나 만약 북한이 미국을 상대로 핵무기를 선제적으로 사용하게 될 경우, 북한 정권이 생존할 수 있는 가능성은 희박하다고 볼 수 있다. 다만 북한의 핵 및 미사일 기술의 발전은 한국과 일본을 위협하는데 유용한 수단이 될 것이며 여론을 압박하는 효과를 나타낼 것이라 예상할 수 있다. 또한 핵 및 미사일 부품을 제3국에 수출할 가능성은 더욱 확대될 것이다.

2. 사이버 위협

21세기 새로운 도전은 사이버상의 안보 위협이며, 향후 10여 년간 한국의 안보에 심각한 문제를 초래할 것이다. 사이버 전력은 상대국의 기간 산업망, 전력망, 통신망에 사이버 테러를 감행하여 상대국을 공황상태로 몰아갈 수 있는 심리전의 효과를 가지게 됨으로써 전쟁 못지않은 유용한 수단으로 간주되고 있다.

일본은 2014년 자국의 핵시설에 대한 사이버 공격을 받아 상당한 피해를 입은 바 있고, 이란의 핵시설도 스텔스 넷의 공격을 받아, 1천 개 이상의 원심분리기가 파괴되는 물리적 피해를 경험한 바 있다.²⁾ 이렇듯 사이버 공격은 원자력 발전소 등 주요 산업시설과 국가 기간망을 일시에 파괴하거나 마비시킬 수 있기 때문에 각국은 사이버 전력을 확대하고, 새로운 비대칭 위협으로부터 자국의 중요시설과 안전망을 보호하기 위한 무한 경쟁에 돌입하고 있다.

북한은 사이버전 능력을 지속적으로 향상시키기 위해 매년 수백 명의 해킹 전문 인력을 양성시켜왔다. 최근 원전 사이버 공격도 북한이 과거 사용한 적이 있는 파일을 공유하는 웹사이트 페이스트 빈을 이용해서 자료를 내려 받은 점과 중국 선양 지역의 IP를 사용한 점 등의 증거로 북한 소행이라는 주장을 뒷받침하고 있다.³⁾

북한은 과거 2009년 7월 7일부터 3일간 총 61개국의 435대의 좀비컴퓨터를 활용하여, 한국

2) 『국민일보』, 2015년 1월 5일.

3) 『한국일보』, 2014년 12월 24일; 『디지털타임스』, 2014년 12월 24일.

과 미국의 주요 기관과 웹사이트 35개를 대상으로 디도스(DDos) 공격을 가해 피해를 입히는 사이버 테러를 자행했다.⁴⁾ 또한, 2011년 3월 3일부터 3일간 총 70개국 746대의 좀비컴퓨터를 활용하여, 국내 주요 40개 사이트를 DDos 공격한 바 있다.⁵⁾ 북한은 2011년 4월 12일 농협을 대상으로 사이버 공격을 시도함으로써 국내 농협 전산망을 공황상태로 몰아넣었으며,⁶⁾ 2013년 3월 20일에는 국내 주요 방송사(KBS, MBC, YTN)와 주요 은행(신한, NH 농협, 제주) 전산망을 악성코드에 감염시켜 컴퓨터를 일제히 마비시킨 바 있다. 조사 결과 북한 내부에 있는 PC가 인터넷망을 이용하며 금융사에 악성코드를 심고 PC 저장정보를 빼내간 사실이 확인되었으며 이 과정에서 북한 해커가 사용하고 있는 PC 고유번호가 있는 악성코드도 18종이나 발견됨으로써 북한 소행임을 입증하기도 했다. 또한 2013년 6월 25일 북한은 청와대, 국무조정실, 새누리당, 연합뉴스, 조선일보, 대구일보, 매일신문 등의 홈페이지를 해킹하고 서버를 마비시켰다.⁷⁾ 북한은 2014년 12월 9일 대규모 해킹메일을 한수원 직원들에게 배포하여 직원들의 인적사항을 파악하고 월성 1호기 도면파일 등 기밀자료를 공개한 바 있다. 한국은 12월 25일부로 3개의 원자로 가동이 중단될 것이라는 협박을 받기도 하였다.⁸⁾

북한은 미국을 상대로도 해킹을 시도했다. 2014년 11월 24일金正은의 암살을 소재로 한 소니영화사의 '인터뷰'라는 영화가 보급되는 것을 저지하기 위해 전산시스템에 대한 해킹공격을 감행했고, 영화 상영에 대한 포기를 압박했지만 미 연방수사국 FBI에 의해 전모가 드러나게 되었다. 미국은 오바마 대통령이 북한의 해킹에 대한 상응하는 조치가 이루어질 것이라는 강력한 경고 발언과 함께 보복 차원에서 대북 제재 행정명령 13687호를 발동하여 북한 경찰총국, 무기 판매를 담당하는 조선광업개발무역회사와 소속 개인 10명을 제재 대상으로 지목하였다.⁹⁾

현재까지 북한의 사이버 공격능력을 평가해보면 북한은 자신들이 원하는 개인, 기관, 주요 웹사이트를 언제든지 뚫을 수 있는 역량을 가진 것으로 판단된다. 특히 북한은 이미 GPS 교란능력과 전자기파탄(Electro Magnetic Pulse: EMP)의 배치 능력을 가진 것으로 평가되는데, 북한의 이러한 능력은 향후 한미연합군의 정보망과 C4I 체계를 교란할 수 있으며 무기체계와 군수지원 체계를 무력화함으로써 전쟁의 주도권을 획득하는데 목적을 두고 있다.

4) 『전자신문』, 2009년 12월 16일.

5) 『세계일보』, 2011년 3월 5일.

6) 『국민일보』, 2011년 5월 3일.

7) 『국민일보』, 2013년 10월 13일.

8) 『동아일보』, 2014년 12월 22일.

9) 『국민일보』, 2015년 4월 2일.

3. 해양으로부터의 위협

최근 남중국해 문제를 둘러싸고 미·중관계가 자칫 군사적 충돌로 이어질 가능성이 조심스럽게 제기되고 있다. 중국이 메이지자오(Mischief Reef)와 용수자오(Fiery Cross Reef) 등 남사군도의 일부 암초를 인공섬으로 만들고 군사기지를 설치하면서, 이 지역에 대한 영유권을 주장하는 필리핀과 베트남이 미국 및 일본 등과 군사훈련을 시도하기 시작하는 등 새로운 긴장국면이 형성되고 있다.¹⁰⁾ 중국이 주변국과 미국의 반대에도 불구하고 남중국해 암초와 바위섬을 매립하여 전투기 이착륙이 가능한 군사시설을 구축하는 이유는 해양자원의 확보, 해상수송로 보호, 영해주권 확립 및 ‘일대일로’ 구상 실현에 집착하기 때문이다. 시진핑 시대에 들어서면서 남중국해에 대한 중국의 집착은 더욱 확대되고 있다. 2013년 시진핑이 카자흐스탄과 인도네시아를 방문하면서 제기한 ‘일대일로의 구상’을 성공적으로 실천하기 위해서는 남중국해에 대한 지배력 강화가 매우 중요하다. 푸제성 취안저우에서 출발하는 21세기 해양실크로드의 앞마당이 바로 남중국해이기 때문이다.

미국은 동아시아 지역 동맹국들과 공조를 강화하며 대중국 압박을 강화하고 있다. 미 국방성은 2015년 5월 8일 발표한 「중국 군사·안보발전 연례보고서」에서 중국의 남사군도에 대한 전초기지 구축 강화 활동을 자세히 분석하며, 2014년 이후 남중국해 주요 암초에 접안시설과 통신 및 정찰시스템과 병참 시설을 확대하고 있으며, 활주로를 구축한 점도 지적하였다.¹¹⁾ 이 보고서는 중국이 지난해 12월 기준으로 남사군도 내 5개 전초기지의 부지를 500에이커로 확대한 것으로 파악하고, 그 이후 1,500에이커 이상으로 추가 확대를 추진 중이라고 설명하였다. 이 보고서는 이러한 시진핑 정부의 남중국해 영유권 강화와 군사시설 확충노력이 고강도의 지역비상 사태에 대처하기 위한 차원이며, 자국군의 군사현대화를 추진하기 위한 것이라고 분석하고 있다. 특히 보고서는 중국이 2023년까지 105억 달러를 들여 4만 1,800개 이상의 육상 및 해상 발진 무인기(drone)를 생산할 것이라고 전망하고 있다. 아울러 워싱턴 프리비컨은 동 보고서를 인용하여 중국이 미국의 탄도미사일 방어체계에 맞서기 위해 핵무기 증강의 일환으로 다탄두이동핵미사일(MaRV)을 개발하고 있으며 지난해 “WU-14”로 알려진 극초음속 비행체 실험을 했다고 주장한다.

2013년 11월 20일 미의회 자문기구인 미·중 경제안보검토위원회는 465쪽 분량의 보고서에서 중국의 인민해방군이 아시아·태평양 지역에서 미군의 오랜 아성에 도전할 것으로 전망하였

10) 『서울경제』, 2015년 5월 26일; 『파이낸셜뉴스』, 2015년 9월 13일.

11) Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015* (Washington, DC: U.S. Department of Defense, 2015).

다.¹²⁾ 이 보고서는 중국군 전력의 질적 향상에 주목하고 있으며 중국의 군 현대화 프로그램의 추진 결과에 따라 괌의 미군 시설까지 타격할 수 있는 능력을 갖추고 있다고 판단한다. 2020년까지 중국의 잠수함 규모가 서태평양에서 미국을 추월할 것으로 전망하며, 대함 순항미사일로 무장한 잠수함 60여 척과 각종 전투함 75척을 보유하게 될 것으로 분석하였다. 새로운 전투함들은 대함 미사일 요격이 가능한 근접방어무기체계(CIWS)를 갖춘 신형 이지스(Aegis)급 함들이 주축을 이루게 될 것으로 설명하고 있는데, 이러한 군 현대화 계획에 따라 중국은 반접근, 지역 거부(A2/AD)를 위한 전략무기 확보에도 박차를 가하고 있다. 항공모함 라오닝 호의 시험 운용에 이어 실전배치를 완료했으며, 제2의 항모를 2020년까지, 또 다른 한 척을 2025년까지 실전 배치한다는 계획을 추진하고 있다. 중국은 그동안 미 본토를 직접 공격할 수 있는 대륙간탄도탄(ICBM)만 보유하고 있었으나, 핵 잠수함 및 전략폭격기를 개발하면서 명실 공히 3축 체제를 확보하기 위해 노력하고 있다. 이미 스텔스 기들의 실전배치를 완료했고, 사거리 1,500Km의 동평(DF-21 D) 대함 탄도미사일을 배치하고 있으며, 이는 향후 미 태평양함대가 운용중인 항모들에게 큰 위협이 될 것이다. 현재 094형 원자력 잠수함에 장착할 사거리 7,000Km의 위랑2 잠대지탄도 미사일의 실전배치를 눈앞에 두고 있다. 중국은 094형 핵 잠수함에 이어 크루즈 미사일을 탑재할 수 있는 095형 핵 잠수함과 탄도미사일 탑재가 가능한 096형 핵 잠수함 개발 계획을 추진하고 있다. 미국은 중국이 10년 내 아시아 지역에서 미국의 군사적 우위를 위협하게 될 것으로 보고 있다. 중국 공군은 장거리 공대지 크루즈 미사일을 장착한 전략폭격기 H-6K 15대를 실전배치 했으며, 이는 미국령 괌과 서태평양의 수상 및 지상 목표를 타격할 수 있는 능력을 갖춘 것으로 판단된다. 또한 중국은 최근 미·일 간 안보협력 증가에 대한 대응 차원에서 러시아와의 군사협력을 대폭 강화하고 있다. 러시아 흑해함대와의 원양 훈련을 최초로 진행하는 등 중국 해군의 현대화는 빠른 속도로 확대되고 있으며 이는 한반도에도 그 영향력을 미치게 될 것이다.

오바마 행정부는 필리핀, 일본 등과 지역 내에서 군사훈련을 실시하고 있으며, 지난 2015년 5월 31일 미 카터 국방장관은 베트남을 방문하면서 베트남의 해군력 강화를 위해 미국제 순시정 구매비용을 지원하겠다고 약속했다.¹³⁾ 특히 일본 해상 자위대로 하여금 남중국해에 대한 감시 활동을 강화해 주도록 요구하고 있다. 러셀 미 국무부 동아태 차관보는 6월 3일 한국 정부에 남중국해에서 중국 정부가 보여주고 있는 위협적인 행동에 대해 적극 반대 입장표현을 해줄 것을 요구하였다.¹⁴⁾ 특히 미국은 6월 23~24일 개최된 미·중 전략 및 경제 대화에서도 중국 지도

12) U.S.-China Economic and Security Review Commission, *USCC 2013 Annual Report* (Washington, DC: U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2013).

13) 『세계일보』, 2015년 6월 1일.

14) 『한국일보』, 2015년 6월 4일.

자들에게 인공섬을 건설하는데 대한 강력한 우려의 입장을 전달했다.

4. 무기 확산의 위협과 동북아의 군비 경쟁

냉전 종식으로 축소된 전 세계 군비는 1998년부터 증가세로 전환되었으나 SIPRI Yearbook 2013 보고서에 따르면 2012년에 전 세계 국방비 지출은 다시 전년 대비 감소하였다.¹⁵⁾ 이는 부분적으로는 미국 국방비의 감축에서 기인했다고 볼 수 있다. 그러나 미국의 테러와의 전쟁 당시인 2001년 국방비보다 실질가치 기준으로 69%나 높은 수준이어서 최근의 전 세계 국방비 지출은 사실상 미국에 의해 증가세를 이어왔음을 증명할 수 있다.

미국 국방비의 감소추세는 중단기적으로 지속될 것으로 전망된다. 오바마 행정부의 내수 진작 우선 정책에 따라 중단기적으로 미국의 국방예산은 지난 10여 년간의 점증추세를 계속 이어 나가는 어려울 것으로 보인다. 2012년에 통과된 예산조정법에 따라 2012~21년 사이에 국방비를 4,870억 달러 감축하기로 결정되었는데 이와 함께 ‘시퀘스터’에 따라 향후 10년간 추가 국방비 삭감이 불가피한 상황이다.

그러나 미국의 재정적자 문제와 국방비 감축이 향후 전 세계 군축비확산에 어떤 영향을 미칠지는 예측하기 어렵다. 다만 미국을 중심으로 한 서방 선진국들이 무기를 생산 및 판매에 적극 참여함으로써 큰 이득을 취하고 있는 것은 사실이다. SIPRI Yearbook 2013 보고서에 따르면 전 세계 100대 군수산업체 중 89개가 미국, 서유럽 및 OECD 국가에 기반을 두고 있다.

미국의 경기 부진에도 불구하고 세계 10대 무기생산업체 중 미국 회사가 8개나 차지하고 있으며, 이들이 평균 10% 이상의 이윤을 달성했다는 점을 근거로 판단해 본다면 당분간 무기의 생산 및 유통추세에 큰 변화를 기대하기는 어려울 것이다.

현재 미국은 유엔에서 2014년 12월에 발효된 무기거래조약(ATT)에 비준하지 않고 있다.¹⁶⁾ 미국의 내수 부진이 장기화되고 있는 상황 하에서 핵심 군수업체들은 시장을 해외에서 확장하려는 움직임을 보이고 있으며, 이는 특히 남중국해의 불안정 상황과 함께 북한의 핵 및 미사일 역량개발과 더불어 동아시아 지역안정을 위협하는 매우 중요한 요인으로 작용하게 될 가능성이 크다. 특히 미국의 국방비 감소추세가 계속 이어진다면 미국의 군수산업체들은 해외시장 개척에 사활적 노력을 기울일 것이 분명하다.

동아시아 군비경쟁 확대는 중국의 군사력 확대와 북한의 위협 증가에 따른 지역 불안정 요인과 미 군수산업의 시장개척 노력이 함께 작동하고 있다. 따라서 동북아 국가들은 경제위기에도

15) Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2013*(Stockholm: SIPRI, 2013).

16) 『경향신문』, 2015년 5월 14일.

불구하고 국방비를 증가시킬 수 있는 잠재력을 가졌다고 볼 수 있다. 또한 동아시아 국가들 사이에 산적한 영토 및 역사와 관련한 깊은 갈등은 잠재적 군사적 충돌을 대비하게 만드는 헷징(hedging) 전략을 구사하게 만들고 있다. 2000년도 이후 지속된 연간 군사비 증액과 다양한 갈등의 격화는 지역 내 불안정성을 꾸준히 증가시키고 있으며, 특히 동아시아 국가들로 하여금 각종 전략무기 개발에 힘쓰게 만들고 있다. 우리 국방부를 포함한 역내 국가들은 지휘통제통신체제의 개선, 전략전술정보체계의 개선, 다목적 전투기, 초계기, 최신예 전투함, 스텔스 전투기, 신형 잠수함, 미사일방어체계(MD)와 관련된 요격용 미사일 개발 및 레이더 기능을 개선하는 데 많은 관심과 함께 예산을 투자하고 있으며 이는 안보딜레마(security dilemma) 현상을 촉발시키고 있다. 이러한 현상은 상당 기간 지속될 가능성이 크다.

5. 우주 영역으로부터의 위협

우주 영역으로부터의 위협은 북한 및 주변국의 핵 및 미사일 능력을 포괄하고 있다. 우주는 통상 인공위성의 궤도 비행이 가능한 최저고도인 100Km부터 정지궤도 위성 고도인 36,000Km까지의 광활한 공간을 의미한다. 우주에서는 미국의 독점적 우위가 유지되어 왔지만 최근 중국으로부터의 심각한 도전을 받고 있다. 우주는 전략적 목적 이외에도 경제적 부가가치를 생산하는 특별한 공간이기도 하다. 미국은 2011년 한 해에 2,900억 달러의 부가가치를 우주 관련 산업에서 창출했다. 그러나 우주 공간이 각국의 인공위성으로 넘쳐나면서 충돌가능성이 점차 확대되고 있으며, 충돌에 의한 우주잔해(debris)는 모든 국가에 공통적인 위협이 되고 있는데, 이러한 부수적 피해(collateral damage)에 대한 국제사회의 경각심이 점차 확대되고 있다. 또한 인공위성을 궤도에 진입시킨다는 것은 엄청난 폭발력을 갖는 탄두를 대기권에 올리는 것과 같은 매우 위험한 작업이며, 정해진 기간 내에 외부로부터의 수리도 불가능하다. 특히 우주 공간에 대한 미국의 지배력에 대한 군사적 도전이 점차 확대될 것이며 이런 점에서 우주 공간은 매우 취약한 상황이다.¹⁷⁾

경쟁국들은 정치 및 군사적 목적 달성을 위해 우주 전력을 꾸준히 확대해왔다. 한반도 상공 우주공간에는 약 500여 기의 타국 위성이 정찰 및 통신 감청활동을 수행하고 있다. 우주에서 활동 중인 각종 위성들에 의한 영향으로 인해 지상·해상·공중에서의 통신 및 항법 장애가 발생하고 있으며, 특히 폐위성 등 우주 잔해물이 아국의 영토에 추락할 가능성도 있다. 미국은 폐위성의 추락 사고를 방지하기 위해 2007년 요격미사일을 사용하기도 했다.

17) Eric R. Sterner, "Ceding the Next Battlefield," *The Journal of International Security Affairs* 23 (Fall/Winter 2013), pp.31-40.

우주 영역으로부터의 위협과 관련하여 북한이 추진해온 GPS 신호교란 활동은 대표적인 사례이다. 북한의 GPS 교란 활동으로 항공기 및 선박 등 항법장애를 유발해왔으며, 이는 매우 심각한 안보도전 요인이라 할 수 있다. 북한은 2010년부터 매년 우리 군의 훈련기간에 GPS 신호교란을 시도해왔고 민항기도 위협한 상황을 맞은 적이 있다. 북한은 최근에는 GPS/레이더 교란 장비 등 특수무기 개발에 주력해오고 있다. 참고로 30dB 이상시 군사위성의 전파교란(Jamming)이 가능하며 지상배치 레이저 무기나 탄도미사일 등을 활용하여 우리 군의 위성요격이나 무력화 시도도 향후 10년 내에 가능해질 수 있다.¹⁸⁾ 중국은 이미 2007년도에 탄도미사일을 활용하여 위성 요격(ATSW)실험을 성공시킨 바 있다.

우주 영역에서의 위협과 관련하여 세계 각국은 매년 100여 기의 위성을 발사하고 있다. 2009년 미·러 통신위성이 러시아 상공 790Km에서 충돌하였다.¹⁹⁾ 또한 불규칙한 태양풍에 의한 위성활동 장애로 인해 군의 임무수행이 제한된 적도 있다. 2003년에도 무궁화 3호 위성이 통신장애를 경험했고, 2008년에는 무궁화 2호가 통신 두절 상황을 경험한 바 있다.

따라서 향후 주변국 및 경쟁국의 한반도 상공에 대한 군사 활동을 식별하고 감시할 필요가 있다. 지상 기반 감시수단을 이용, 우주 감시 및 아군의 자유로운 우주활동을 보장하기 위한 우주 통제 역량이 강화될 필요가 있으나 경쟁국 대비 예산이나 경험 면에서 매우 뒤떨어져 있다. 우주로의 접근, 우주의 활용, 우주 통제에 관한 한, 경쟁국 대비 우리의 역량이 현저하게 부족하며 이러한 격차를 줄이기 위한 정부 차원에서의 계획과 집중적인 노력이 요구된다.

주요 국가의 우주개발은 점차 가속이 붙고 있다. 미국은 「신 우주정책」(2010년 6월)을 통해 2030년 유인 화성탐사계획을 발표하였다.²⁰⁾ 미 NASA도 2011년 11월 네 번째 화성 탐사선 큐리오시티(Curiosity)호를 발사하였고, 세계 각국의 우주분야 투자 규모 총 715억 달러 중 75% 수준을 미국이 투자하고 있으며 오바마 행정부는 우주에서의 전략적 우위를 유지한다는 확고한 의지를 가지고 있다. 미 공군은 우주에서 제2의 진주만 공습(Pearl Harbor)을 방지한다는 목표 하에 경쟁국들의 도전에 대응하고 있다.

러시아는 2006~2016년까지 진행하는 「연방 우주프로그램」(2015년 10월)을 승인했고, 세계 우주개발의 주도적 위치로의 재도약을 천명하였다.²¹⁾ 독자적인 「전 지구적 위성항법체계」 구축을 완료(2011년)했다. 중국은 달 탐사선(2007년), 우주유영(2008년), 원격탐사 위성(2012년) 발사에 각각 성공함으로써 우주분야에서의 새로운 강자로 급부상하고 있다. 중국은 우주정거장 프

18) 『아시아경제』, 2015년 6월 2일.

19) 『국민일보』, 2009년 2월 12일.

20) The White House, *National Space Policy of the United States of America* (Washington, DC: The White House, 2010).

21) 『동아일보』, 2006년 11월 9일.

로그래 실험모듈인 텐궁 1호 발사에 성공(2011년)했으며, “바링 허우” 10만 양성계획으로 대변되는 우주인력 양성에 박차를 가하고 있다. 대 인공위성 요격(ATSW) 능력을 확대하고 있으며, 독자적 「전 지구적 위성항법체계」 구축을 2015년까지 추진할 계획이다.²²⁾ 일본은 「우주기본법」을 2008년에 제정하면서 군사목적의 우주개발 근거를 마련했다. 2009년 이후 34기의 위성 개발 및 2020년까지 무인 달 탐사기지 개발을 추진할 계획을 갖고 있으며, 2030년까지 우주태양광 발전소 건설을 계획하고 있다.²³⁾

북한은 조선우주공간기술위원회를 통해 국가 우주개발 프로그램을 진행하고 있다. 2012년부터 「우주개발 5개년 계획」을 추진 중이며, 2015년 5월 3일에는 국가우주개발국의 「위성관제종합지휘소」를 평양 김정은 노동당 제1비서의 숙소와 불과 400m 거리에 있는 보통강 구역 서재골에 건립하여 우주로의 접근을 확대하겠다고 밝혔다.²⁴⁾

위성운영 측면에서 미국과 러시아는 정찰위성과 정보수집전용기 등 총 900여 기를 확보하고 있다. 반면, 중국은 정찰위성 등 총 60여 기, 일본은 정찰위성 등 총 16기를 보유하고 있으며, 한반도 주변 정찰용으로 4기의 위성을 별도 운영하고 있다. 위성요격수단과 관련하여 미국은 공중레이저 발사체(Airborne Laser)를 개발 중이며, SM-3 미사일 등 다수를 확보하고 있다. 러시아는 지상배치용 레이저무기를 개발 중이며 TOPOL-M 등 10,500Km 사거리를 갖는 대륙간 탄도탄을 보유하고 있으며, 레이더에 잡히지 않는 야르스 탄도미사일을 개발하고 있다. 중국은 지상배치용 레이저 무기 개발을 이미 완료했으며, 사거리 12,000Km의 탄도 미사일(DF-41)을 다수 보유하고 있다. 일본은 미국의 MD망에 의존하고 있지만 이지스(Aegis)급 구축함에 SM-3 등을 확보하고 있으며, 요격능력을 개선하고자 노력하고 있다. 위성 발사체와 관련하여 미국은 우주왕복선 디스커버리(Discovery) 외 17종, 러시아는 프로톤(Proton) 로켓 등 10여 종, 중국은 장정(Long March) 로켓 등 14종, 일본은 H-2 로켓 등 10여 종을 보유하고 있으며, 북한은 다단계 로켓으로 사거리 12,000Km의 대륙간 탄도탄 KN-08, 대포동 2호, 은하 3호 등을 개발하고 있으며, 광과 오키나와를 사정권에 두고 있는 무수단 미사일 등을 성공적으로 개발한 바 있다. 특히, 중국은 최근 소형위성 20기를 탑재한 로켓 발사에 성공하기도 하였다.²⁵⁾

22) 『국민일보』, 2015년 7월 26일.

23) 『한겨레』, 2014년 2월 13일.

24) 『중앙일보』, 2015년 5월 3일.

25) Reuters, September 20, 2015; 『경향신문』, 2015년 9월 20일.

III. 한국의 대응 방향

1. 제2차 핵시대 북핵 대응능력의 강화

북한의 김정은이 세계가 주목하는 가운데 2015년 10월 10일 개최된 노동당 창건 70주년 기념사에서 핵 억제력 강화에 대해 전혀 언급을 하지 않고 사전에 예고했던 바와 달리 인공지구 위성 발사를 시도하지 않았다.²⁶⁾ 이는 박근혜 정부와 중국 등 주변국들의 거듭된 경고와 한반도 위기 조성에 반대하는 국제 공조가 작동했기 때문이다. 시진핑 주석이 70차 유엔총회 기조연설에서 북한의 장거리 로켓 발사나 4차 핵실험 등에 관해 구체적인 언급을 하지 않았지만 한반도 비핵화에 대한 지지 입장을 분명히 했고, 위기상황을 초래하는 어떠한 도발에도 적극 반대하는 입장을 취했기 때문일 것이다.²⁷⁾ 북한은 10월 6일 노동신문에 공개된 김정은의 논문을 통해 핵강화 필요성을 재차 확인했으며, 통일신보를 통해 당이 결심한 시간과 장소에서 로켓 발사가 언제든지 가능하다는 점을 밝힘으로써 당장은 아니지만 시험 발사를 포기한 것은 아니라는 점을 보여줬다.²⁸⁾

한·미 당국은 최근 통합국방협의체(KIDD) 회담을 통해 4D 개념에 입각한 보다 적극적인 억제전략을 공동으로 추진한다는 데 합의했다.²⁹⁾ 다만 폴 브래큰은 제2차 핵시대를 맞이해 북한과 같은 신흥 핵보유국들의 핵사용 의지를 절대로 가볍게 봐서는 안 된다고 주장했다. 특히 북의 국지도발이 핵 선제공격으로 확대되지 않도록 철저한 위기관리가 필요하다. 한·미 당국은 새로운 국지도발 공동대응계획을 승인한 바 있지만, 실제로 한·미 간 이견이 발생할 소지가 클 뿐 아니라 이번 목함지뢰 사태에서 경험했듯이 비교적 작은 규모의 도발이 순식간에 준 전시상태로 확대될 가능성이 있다. 따라서 핵 억제력 확보를 위해 선제타격을 포함 공세적 전략을 갖는 동시에 관련 당사국들과의 공조유지를 위한 외교적 노력에 힘써야 한다.

2. 사이버 안보 역량 제고

북한은 중국, 일본 조총련계열 단체, 러시아, 이란, 시리아, 쿠바에 은밀한 해외거점 네트워크를 두고 필요시 공조하여 사이버 테러를 일으키고자 노력하고 있다. 특히 북한은 121 부대 소속 사이버 전사들을 중국 선양에 파견하여 훈련을 시키고 중국의 웹사이트를 이용하고 있다.³⁰⁾

26) 『세계일보』, 2015년 10월 10일.

27) 『한겨레』, 2015년 9월 29일.

28) 『조선일보』, 2015년 10월 7일.

29) 『문화일보』 2015년 9월 23일.

북한의 웹사이트들은 중국에 개설되어 중국이 제공하는 서버와 라우터와 네트워크 하드웨어를 사용하는 등 중국에 대한 의존도가 상당히 높은 편이다. 북한은 러시아에 사이버 요원들을 파견하여 러시아의 EMP 기술을 습득한 것으로 알려지고 있다. 북한은 2012년 8월 전략사이버사령부를 창설했고 전체 사이버 전력의 1만여 명에 달하는 세계 3위의 사이버 공격능력을 갖추고 있는 만큼, 이들과 중국 및 러시아의 관계를 차단하고, 미국 등 국제사회와의 협력을 대폭 강화해나갈 필요가 있다.

3. 해양 안보 역량 강화

중국은 이미 황해에 미국의 항모가 진입할 경우 사전 통보를 요구한 바 있고 미국의 사드(THAAD) 배치에 필수적인 미 해군의 해상레이더(SBX) 전진배치를 반대하고 있다. 물론 아직까지는 한·중관계가 양호하지만 과거 중국은 베트남 석유탐사선 케이블을 차단하거나, 난사군도 주변에서 군사훈련을 지속적으로 강화해 왔던 경험이 있으며, 이어도 주변에 대한 영유권을 인정하지 않을 가능성이 얼마든지 있다. 따라서 유사사태가 발생할 경우에 대한 대응책이 필요하며, 강정해군기지를 해상자원과 해상교통로 확보를 위한 원거리 해양 작전의 새로운 중심기지로 적극 활용할 필요가 있다.

4. 동북아 군비경쟁에 대응

북한은 이러한 상황에서도 중동 지역이나 세계 다양한 분쟁 지역을 대상으로 재래식 무기 수출을 지속하고 있다. 유엔 차원의 제재에도 불구하고 이를 강제하는 기능이 부재한 상황에서 시리아와 이란 등에 지속적으로 무기 수출이 진행되고 있다. 특히 대량살상무기확산방지구상(PSI)에 대한 추진력과 감시망이 상대적으로 소홀해진 틈을 이용하여 북한은 2014년에 체결된 유엔의 무기거래조약(ATT)도 비준하지 않은 채 각종 소형무기나 화학물질, 비인도적 무기, 각종 부속 및 탄약 등의 밀수출을 통해 부족한 경화를 확보하고자 노력하고 있다.³¹⁾ 이는 궁극적으로 불안정 지역 내 활동하는 테러집단과 무장단체들과의 접촉 및 연계를 확대시킬 가능성이 크다. 따라서 이를 차단하기 위한 국제 공조와 이들의 불법수출을 제재하기 위한 효과적인 대응책이 필요하다.

30) 『경향신문』, 2015년 2월 6일.

31) Paul Holtom and Mark Bromley, "Next Steps for the Arms Trade Treaty: Securing Early Entry Into Force," *Arms Control Today*(June 2013); 『세계일보』, 2014년 12월 24일.

5. 우주 역량 확대

이러한 가운데 우리의 우주감시 및 통제 능력은 취약하다. 북한 및 주변국에 대한 감시 및 정찰 능력이 매우 부족하다. 북한의 핵심표적 1일 감시율이 매우 저조하며, 위성 해상도 역시 군이 요구하는 능력을 안타깝게도 충족시키지 못하고 있다. 인공위성에 대한 정밀 감시능력과 관련된 전자광학 위성감시체계를 전력화하기 위한 계획을 2019년까지 완성하는 것을 목표로 추진하고 있다. 2016년도를 목표로 한국천문연구원 광학 레이저 감시체계와 연동을 추진하고 있다. 적 탄도탄 조기경보능력과 관련하여 우리 군은 탄도탄 조기 경보레이더 2대를 2012년에 도입했으며, 탄도탄감시대를 공군 제2방공포병여단 예하에 창설했으나 적 탄도탄 발사 초기단계의 탐지능력은 여전히 부족하며, 미국의 조기 경보위성에 의존하고 있는 실정이다. 이는 우리 정부가 추진하고 있는 한국형미사일방어체계(KAMD)와 킬체인(Kill-Chain)과 밀접하게 연계되는 매우 중요한 부분으로, 독자적인 탐지 능력 확보 없이 2023년까지 킬체인을 완성한다는 것은 지나치게 낙관적인 목표로 판단된다. 우주통제 능력과 관련하여 아직 우리는 항법체계를 타국에 의존하고 있을 뿐 아니라 우주 환경에 대한 관측 및 분석 능력을 보유하고 있지 못한 실정이다. 특히 위성에 대한 요격능력을 기대하기는 어려운 것으로 판단된다.

국방부는 현재 「국방 우주력 발전 기본계획서」를 작성 및 운용하고 있으며, 공군에 위성감시 통제대를 창설, 전자광학 위성감시체계를 가동시키고, 우주 물체를 감시함으로써 적성 위성의 이동경로와 시간대를 파악하여 실시간으로 보호 및 대응조치를 수행할 수 있는 체계를 갖추고자 노력하고 있다. 또한 국내 천문연과의 광학 레이저 감시체계와 연동체제를 구축하는 방법도 고려하고 있다. 그러나 독자적인 능력을 갖추기 때까지 해외협력을 통해 동맹국 레이더 감시체계와 연동하여 운영하는 방법을 적극 검토해야 한다.

IV. 결론

세계 국가로 발돋움 하는데 가장 필요한 일은 미래의 위험을 식별하고, 적극적으로 대처할 강력한 리더십의 확보에 있다. 본문에서 제기한 다양한 도전 과제 중 가장 어려운 목표는 관행의 늪에서 벗어나, 전략적 목표를 갖기 어렵게 만드는 안목의 부재를 극복하는 일이 될 것이다. 즉 장애요인은 외부에서 오기보다는 우리 내부로부터 올 가능성이 크다는 것이다. 미래 국제사회가 원하는 시대적 요구를 읽어낼 수 있는 비전과 혜안을 확보해야 하며, 이를 바탕으로 우리의 역할을 확대해 나가고 '보다 안전한 세계'를 구축하고자 하는 범세계적 노력에 적극 동참해야 한다.

범세계적 차원의 경제적 도전

이 군 | 서울대학교 국제대학원 교수

I. 문제제기

이 글의 목적은 향후 3~5년 간 경제적 이유로 인하여 생겨나는 한국에 대한 안보 위협이 어떠한 것이 있는지를 검토하는 것이다. 여기서 말하는 안보 위협이란 “군사적”인 안보 위협을 의미하는 것이기 때문에, 분석의 대상은 경제적 원인에 의한 “전통적인 안보 위협”에 국한되며, 경제 안보나, 에너지 안보, 인간 안보와 같은 이른바 “비전통적인 안보 위협”은 이 글의 대상에서 제외된다. 즉 경제적 이유로 생겨나는 근대국가 간 군사적 충돌의 가능성이 어느 정도인지를 분석하는 것에 초점을 맞추고 있다.

잘 알려져 있다시피 안보 위협은 다양한 원인으로부터 발생한다. 그리고 대부분의 국제정치 분석에서는 안보 위협의 원인을 주로 군사적인 요인에서 찾고 있다. 현실주의 국제정치 이론은 무정부상태(anarchy)라는 국제체제의 구조 속에서 생존을 위해 국가가 군사력을 쌓아 나가는 것이 타국에게는 바로 안보 위협으로 인식되고, 그에 대응하여 타국이 군사적 힘을 쌓는 것이 역시 안보 위협으로 인식된다는 주장을 한다. 전형적인 안보 딜레마의 상황을 상정하는 것이다. 요즘 중국의 부상으로 학자들 사이에서 많이 언급되는 세력전이 이론(power transition theory)도 강대국 간 군사력의 차이가 좁혀지면서 생겨나는 안보 위협에 대한 분석이고,¹⁾ 양극체제, 다극체제, 패권체제와 관련한 안보 위협 분석도 다 기본적으로는 군사력에 기초한 분석들이다.²⁾

군사력이 직접적인 원인이 아닌 경우는 민족주의와 같은 이념적 요인이 원인이 되기도 한다. 최근 러시아의 우크라이나 침공에서 보듯 자민족을 보호하거나 자민족을 하나로 통합하기 위하여 군사력을 사용하는 경우 군사적 안보 위협이 생겨나며, 한반도의 경우 갈라진 민족을 하나로 통일하기 위하여 무력통일을 추구할 때 역시 군사적 위협이 생겨난다. 9·11 테러에서 보듯이 세계관이나 종교적 요인으로 안보 위협이 생겨나는 경우도 있고, 국경선에 대한 생각의 차이로 인하여 생겨나는 안보적 위협도 있다. 또한 어떤 문제를 강제력으로 해결하고자 할 때 군사력을 사용하는 경우도 있는데, 예컨대 사회주의 혁명을 전파하기 위해 군사력을 사용하는 경우나, 마음에 들지 않는 정권을 전복시키기 위해 군사력을 사용하는 경우가 이에 해당한다.

여기서 안보적 위협이 생겨나는 모든 요인을 다 거론할 수는 없으나, 국제정치의 안보와 관련한 주류 분석은 대부분 비경제적 요인에 초점을 맞추어 안보 위협을 분석한다. 하지만, 안보 위협이 경제적인 요인에 의하여 생겨나는 경우도 상당수 존재한다. 제국주의 시기, 자원과 시장, 노동력 확보를 위해 식민지 개척을 한 것이 가장 전형적인 예이고, 전근대 시기에는 유목민족이 농경민족을 약탈하는 것이 역시 경제적인 원인에 의해 생겨난 안보 위협이다. 1차 세계대전 이후, 독일에 대한 무리한 전쟁배상 요구, 보호무역정책과 근린궁핍정책(Beggar Thy Neighbor Policy), 경쟁적 환율절하 정책 등이 2차 세계대전의 원인으로 거론되기도 하는데, 이 역시 경제적인 요인에 의해 생겨난 군사적 안보 위협 분석이다. 사회주의 진영과 자본주의 진영 간의 대결이라는 냉전도 엄밀히 따지면 상이한 경제체제 간의 경쟁에서 생겨난 안보 위협으로 발생한 것이라고 해석할 수 있다. 이렇듯 안보는 경제적 원인, 이념적 원인, 군사적 원인, 제도적 원인 등 다양한 원인이 있는데, 이 글은 이중에서 경제적 원인을 특정하여 한국에 대한 안보 위협 중 경제가 원인이 되는 위협의 종류와 위협의 정도를 분석하는 것을 목적으로 한다. 그러한 분석을 위해, 안보 위협에 대한 좀 더 구체적인 구분과 정밀한 정의가 필요하다.

1. 안보 위협의 정의

가. 국가 생존에 대한 군사력에 의한 실존적 위협(existential threat)

안보 위협에 대한 정의는 어떤 대상에 대한 위협이냐를 놓고 각기 다른 정의가 내려지고 있

-
- 1) A.F.K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger*(The University of Chicago Press, 1981).
 - 2) Kenneth Waltz, "The Stability of a Bipolar World," *Daedalus*, Vol.93, No.3(Summer 1964) pp.881-909; Karl Deutch and David Singer, "Multipolar Power Systems and International Stability," *World Politics*, Vol.16, No.3(April 1964), pp.390-406; Charles Kindleberger, *The World in Depression 1929-1939* (London: Allen Lane, 1973).

는데, 국제정치에서 전통적인 의미의 안보 위협은 근대국가(modern nation-state)의 국가안보(national security)에 대한 위협에 한정되어 있었다. 국가안보에 대한 위협은 일반적으로 국가의 생존을 위협하는 이른바 실존적 위협(existential threat)으로 정의되는데,³⁾ 이러한 실존적 위협을 주는 주체는 역시 일반적으로 다른 근대 국가이며, 위협의 수단은 군사력으로 이해되었다. 즉 다양한 원인이 위협을 발생시키지만 중국적으로는 그 원인이 군사력에 의한 위협으로 전환되고, 그 위협은 타국에 의한 자국의 생존에 대한 위협이라는 것이다. 따라서 전통적 의미의 안보 위협은 “국가의 생존에 관련된 타국의 군사력에 의한 실존적 위협”을 의미한다.

한편 이보다는 좁은 의미로, 국가의 생존에 관한 타국의 군사력에 의한 실존적 위협은 아니라 하더라도, 타국의 군사력에 의해 자국 국민의 생명과 재산에 위협을 가하는 것도 역시 안보 위협에 해당한다. 즉 국가가 정복되거나, 식민지가 되거나, 병합되는 것과 같이 국가의 생존 자체가 위협해지는 경우가 아니라 하더라도, 국경분쟁이라든가, 특정 사안에서 협상력을 높이기 위해서라든가, 아니면 우발적이거나 계산된 국지적인 군사적 충돌이 일어나는 경우도 전통적인 의미의 안보 위협에 해당된다.

나. 인간안보(human security)에 대한 위협

냉전이 끝나면서, 국가안보에 대한 직접적인 위협이 급격히 감소하면서 새로운 대상을 중심으로 한 안보 위협 개념이 나타나기 시작하였다. 즉 이제는 국가의 생존의 문제가 아니라 그 하위 수준인 인간의 생존에 대한 문제가 안보 문제로 부상하였고, 어떠한 위협이든 인간의 결핍과 공포로부터의 자유를 해치는 위협은 인간안보 위협으로 간주하는 일군의 학자들이 나타났다.⁴⁾ 따라서 이 인간안보에 대한 위협은 빈곤, 인권탄압, 불평등 및 다양한 형태의 폭력 등을 포함하게 되는데, 전통적인 안보에 대한 위협이 주로 군사력을 통해서 온다면, 이 인간안보에 대한 위협은 군사력을 포함한, 군사력 이외의 다양한 형태로 위협이 가해진다. 또한 인간에게 위협을 가하는 주체가 반드시 타국이 아니고, 독재 국가의 인권탄압과 같이 자국이 될 수도 있으며, 혹은 내전과 같이 자국 내의 교전단체가 될 수도 있다. 인간안보 위협이 전통적인 의미의 안보 위협과 구분되는 것은 근대국가 타국이 근대국가 자국에게 무력으로 위협을 가하는 것이 아니라 타국, 자국, 교전단체, 테러집단 등 어떠한 주체든 국가가 아닌 인간 개인에게 어떠한 방식으로든 위협을 가할 때 인간안보 위협이라고 부른다.

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

4) 인간안보 개념의 효시는 *Human Development Report* (UNDP, 1994)에서 시작되었다.

다. 에너지안보, 경제안보, 환경안보 등 이슈 영역에 대한 안보

안보의 대상이 국가도 아니고 인간도 아닌 특정 이슈 영역이 되는 경우도 있다. 이러한 안보 개념이 예전에는 없었던 개념은 아니나, 이 역시 냉전 종식 이후 좀 더 중심으로 부각된 안보 개념이다. 예를 들어 에너지 안보, 경제안보, 환경안보 등이 그러한 이슈 중심의 안보를 지칭하는데, 이러한 경제를 불안하게 하는 위협, 에너지의 수급을 불안하게 하는 위협, 그리고 환경을 파괴하는 위협 등이 이 이슈 영역에서의 안보 위협이 된다. 이러한 안보 위협도 특정 근대국가가 다른 근대국가의 생존에 위협을 가하는 위협이 아니기 때문에 전통적 의미의 안보 위협이 아니라 비전통 안보 위협이라고 한다.⁵⁾

이상의 다양한 안보 위협의 개념이 있지만 본 논문은 범위의 무제한적 확대와 논의의 모호성을 피하기 위하여 전통적인 의미의 국가안보만을 분석의 대상으로 하고자 한다. 전통적 안보의 개념을 넘어 다른 의미의 안보 개념을 도입하게 되면 자칫 잘못하다가는 안보의 문제가 “안전”의 문제로 변화하여 그야말로 위험한 것을 총망라하는 논문이 될 수 있기 때문이다. 따라서 본 논문은 경제적 원인에 기인한 전통적 안보 위협만을 분석의 대상으로 한다.

2. 안보 위협의 외적 근원과 내적 근원의 구분

가. 외적 근원(external sources)

안보 위협이 국가의 외부로부터 오기도 하고, 국가의 내부에서부터 발생하는 경우도 있는데, 안보 위협의 외적 근원은 기본적으로 대한민국 밖의 외생요인(exogenous factor)에 주목하는 것이다. 예를 들어 중국과 일본 간의 영토분쟁이나 미국의 동맹 재조정과 같은 우리의 의사와 상관없이 생기는 외적인 변수가 한국에 어떠한 군사적, 폭력적 위협을 가하게 되느냐를 보는 것이다. 가장 전통적인 안보연구에서 주로 주목하는 변수이다. 일반적으로 특정 국가의 군국주의 및 민족주의, 국경선에 대한 관념, 식민지 정복을 포함하는 제국주의, 무력통일 및 병합, 무력으로 문제를 해결하고자 하는 의지 등이 전통적 안보 위협의 외적 근원이다.

5) In-taek Hyun, Sung-han Kim and Geun Lee, “Bringing Politics Back In: Globalization, Pluralism, and Securitization in East Asia,” in Ralf Elmmers, Mely Caballero-Anthony and Amitav Acharya (eds.), *Studying Non Traditional Security in Asia: Trends and Issues*(Singapore: Marshall Cavendish Academic, 2006).

나. 내적 근원(internal sources)

안보 위협의 내적 근원은 대한민국의 내생요인(endogenous factor), 즉 원인이 대한민국 내부에 있는 위협을 의미하는데, 혁명이나 시스템 붕괴 등과 같은 대한민국 내부의 변수에 의해서 외부의 군사적 위협이 형성되는 경우를 말한다. 동학혁명으로 인하여 중국과 일본이 한반도에 충돌하게 되는 예나, 한국의 특정 결정이 외부의 군사적 행동을 불러일으키는 경우가 여기에 해당한다. 한국이 핵개발을 추진하면서 외국의 선제공격을 받는 경우가 하나의 가상의 예가 될 수 있다. 남한이 대한민국만의 독립 국가를 선포함으로써 북한의 무력 공격을 불러온다거나, 대한민국이 수정주의적인 국경선을 선포하면서 이웃 나라의 무력 공격을 불러오는 것 등이 안보 위협의 내적 근원에 해당하는 예일 것이다. 물론 안보 위협의 내적 근원과 외적 근원을 아주 엄밀하게 구분하는 것은 어쩌면 불가능한 일이지만 주요 원인이 어디에 있는지는 한계 내에서 구별할 수 있을 것이다.

다. 안보 위협의 경제적 근원

경제적 요인으로 오는 안보의 외적 근원은 대한민국 밖의 경제적 외생요인의 외부효과(externality)가 대한민국에 대한 군사적 안보 위협으로 전환되는 경우를 의미한다. 예를 들어 대공황의 발생이나 보호무역주의로의 회귀가 주변 강국의 제국주의를 불러일으키고, 그 제국주의로 인하여 주변 강국이 군사력으로 대한민국을 식민지화 하려는 위협이 생겨나면 이는 경제적 요인으로 오는 안보 위협의 외적 근원이다. 대개 경제적 근원으로 오는 안보 위협은 이러한 경제적 외생요인이 궁극적으로 군사적 위협으로 전환되는 경우에 해당한다. 과거 19세기 말과 20세기 초의 제국주의 전쟁, 독일에 의한 세계 2차 대전의 발발을 이렇게 경제적 외적 근원으로 설명하는 학자들이 있고, 냉전도 사회주의와 자본주의 간의 대결이라는 시각에서 보면 사회주의 국가에 의한 자국 시장에 대한 위협이라는 경제적 외적 요인을 냉전의 안보 위협으로 간주할 수 있다.

반면 경제적 요인으로 오는 안보 위협의 내적 근원은 경제적 내생요인의 외부효과가 대한민국의 안보 위협으로 전환되는 경우를 의미한다. 예를 들어 청년 실업률의 지속적 확대가 반체제적 내부 소요로 이어지고 이러한 내부 소요가 외부의 군사적 위협을 끌어들이는 경우가 여기에 해당된다. 내부의 경제적 혼란이 권력의 공백을 가져오고, 그 공백을 기회로 보고 북한이 남침을 하는 경우가 경제적 요인으로 오는 안보 위협의 내적 근원에 대한 가상의 상황이다. 또 다른 상황은 내부의 경제적 문제를 회피하기 위하여 정부가 민족주의를 이용하고, 그러한 민족주의가 이웃 국가에게 위협을 가하여, 이웃 국가가 선제공격이나 예방전쟁을 하는 경우가 이에 해당한다.

본 논문에서는 안보 위협의 경제적 내적 근원의 현실적 가능성이 향후 3~5년 내에 높지 않다는 전제 하에 주로 외적 근원을 분석의 대상으로 하되, 세계화로 인하여 경제의 상호의존성이

깊어짐으로 인해 내/외의 구별이 분명치 않은 경우 혹은 내부적 요인을 매개로 하여 안보 위협이 발생하는 경우에는 내부적 요인도 다루기로 한다.

II. 국가 안보 위협의 경제적 근원과 한국에 대한 위협 분석

1. 미·중 패권경쟁

최근 중국 경제가 하강하기 시작하고, 미국 경제가 부활하는 추세가 형성되어 예전만큼 중국의 부상과 미국의 상대적 하강에 의한 우려가 강하게 나오지는 않지만, 장기적 추세로 볼 때 중국의 경제규모가 미국을 능가하는 날이 올 가능성은 여전히 남아 있다. 따라서 중국이 부상하고 미국이 상대적으로 쇠퇴하면서 미·중 간의 패권경쟁이 한국의 안보에 위협을 가할 것이라는 문제가 제기된다. 가장 대표적인 논리는 미국과 중국 간에 세력전이(power transition)가 생기면서 무력 충돌이 발생하고, 미국의 동맹국인 한국은 그 무력 충돌에 연루되게 된다는 논리이다.

이 논문에서는 기본적으로 현재의 미·중 간 패권경쟁을 경제의 시각으로 파악하는데, 그 이유는 중국의 부상이 군사적으로 강대국을 전쟁으로 하나씩 무찌르면서 부상한 것이 아니라 자체적인 경제성장으로 인하여 자연스럽게 부상한 것이기 때문이다. 즉 국가 간 힘의 순위 변화가 전쟁의 승패로 결정되는 것이 아니라, 경제력·경제규모에 의해서 결정된다는 것을 의미한다. 중국의 세계 2위의 강대국 지위는 전쟁으로 달성된 것이 아니라 비폭력적 방법을 통한 경제성장으로 달성되었다.

그렇다면 미·중 간의 패권경쟁이라는 것이 경제적 성격을 띠는 것인지, 군사적 성격을 띠는 것인지를 파악하여야 하는데, 다행스럽게도 패권경쟁은 상당 기간 동안 경제적 차원에서의 경쟁에 머무를 것으로 예상된다. 즉 미·중 간의 안보 위협, 그리고 그 위협이 한국에 대한 안보 위협으로 전환될 가능성은 매우 낮다. 중국은 자신을 세계 2위의 강대국으로 만들어 준 자본주의 시장경제를 통하여 계속 부상하고자 할 것이고, 미국도 자신을 세계 1위의 강대국으로 유지시켜주고 있는 자본주의 시장경제의 재활성화를 통하여 세계 1위의 자리를 유지하려고 할 것이지, 안정적인 자본주의 시장경제를 파괴하는 무력 충돌을 감행할 이유가 없기 때문이다. 즉 두 강대국 모두 자본주의 시장경제에 대하여 이익을 공유하는 이익상관자(stake-holder)가 되었다. 제국주의 시대와 달리 무력에 의해서 식민지를 획득하지 않아도, 또 무력으로 타국의 자원과 노동력을 확보하지 않아도 시장을 통하여 성장을 할 수 있는 시대이기 때문에, 미국과 중국은 견제하고, 경쟁하면서 동시에 협력하는 관계를 구축할 가능성이 매우 높다. 이제는 강대국의 지위에서 전쟁 능력과 그에 따른 영토의 획득이 중요한 것이 아니라 누가 더 크고 활력 있는 시장을 지배하느냐의 문제가 더 중요해졌다.

그리고 냉전 이후 미국으로 대표되는 패권국가(hegemon)의 정의는 일반적으로 개방된 자유무역질서에 군사적 안정을 제공하고 개방성을 유지하기 위해 안정적인 국제제도, 항행의 자유 등의 공공재를 제공하는 국가로 정의되는데,⁶⁾ 중국이 그러한 자유무역질서 안에서 세계 2위의 국가로 부상한 국가이기 때문에 중국이 강대국이 되면 이러한 질서를 유지·확대하기 위하여 미국과 함께 공동으로 공공재를 제공할 유인이 너무나도 크게 존재한다. 따라서 미·중 간 패권경쟁은 전근대적 의미의 영토를 놓고 벌이는 군사적 경쟁이 아니라 시장과 제도라는 공공재를 놓고 자국에게 유리하게 공공재의 조정(adjustment)을 유도하는 경쟁의 형태를 띠게 될 것으로 보인다.

따라서 미·중 간의 패권경쟁은 궁극적으로 시장의 확대와 개방을 유지하기 위한 공공재 제공의 경쟁이라는 양상을 띠게 됨으로 한국에게 직접적인 군사안보 안보 위협으로 발전하기보다는 오히려 경제적 기회를 제공할 가능성이 더 크다. 예를 들어 중국이 설립한 아시아인프라투자은행(AIIB)은 미국이 제공한 공공재인 세계은행(World Bank)으로는 부족한 인프라 투자 재원을 중국이 보완 제공하는 공공재 역할을 하는 것이고, 중국의 일대일로 전략도 기본적으로 중국의 서부시장을 개척, 확대하는 것이기 기존의 시장에 더해서 새로운 시장을 창출하는 공공재의 성격을 띠기 때문에 한국에게 더 큰 시장 기회를 제공하게 된다. 한·중 FTA도 자유무역체제의 개방성을 유지하는 공공재이기 때문에 한국(다른 국가에게도)에게 기회를 제공하는데, 이러한 한·중FTA를 체결한다고 하여 미국이 한국에게 군사적, 정치적 위협을 가하지는 않는다. 또한 미·중 기업 간에 지구적 가치사슬(global value-chain)로 연결되어 있기 때문에 이러한 가치사슬이 일거에 끊어지는 무력충돌보다는 미·중 간 공공재의 공동제공 가능성이 더욱 커지고 있다. 이번 2015년 9월 말에 열린 미·중 정상회담에서 기후변화 문제에 공동 대응하겠다는 미·중 간의 협력도 공동 공공재 제공의 대표적 사례이다.

반면, 이러한 낙관적인 예측에 반하여 미·중 간의 패권경쟁이 한국에 안보적 위협으로 전환되는 시점은 다음의 몇 가지 조건이 생겨날 경우에 한정될 것이다. 1) 중국이 미국이 구축한 다자주의에 기초한 자유무역질서를 대체하는 새로운 질서를 구상하고, 그 구상을 강압적으로 타국에 부과하기 시작할 때; 2) 중국이 미국과의 경쟁에 이기기 위하여 미국을 포함한 외국 자본과 투자의 국유화를 시도하며 사회주의 국가로 회귀하기 시작할 때; 3) 미국과의 과도한 경제적 경쟁으로 인하여 중국 경제가 붕괴하여 소요사태가 주변국에 대한 위협으로 전환될 때이다.

최근 중국 경제가 하강함으로 인하여 중국이 또 다른 의미에서의 불안요인이 되고 있지만, 이는 미·중 간의 패권경쟁에서 발생하는 불안요인이 아니라 중국의 내생적 경제변수에 의해서 생

6) Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

겨나는 불안요인이고, 이러한 중국의 내생변수에 의해서 생겨나는 불안요인도, 주변국에게 군사 안보적 위협으로 전환될 가능성은 향후 3~5년 사이에 그리 높지 않다. 오히려 경제성장을 부활시키고 경제적 안정을 꾀하기 위하여 주변 안보환경의 안정을 도모할 가능성이 훨씬 높다. 반면 미·중 간의 패권경쟁에 의해서 생겨나는 경제적 요인에 의한 안보 위협 발생가능성인 위의 세 가지의 경우도 현재로서는 향후 3~5년 사이에 그 조건이 발현할 가능성은 거의 없다고 판단된다. 중국의 대체 질서의 구축이나 사회주의 회귀 가능성의 어떠한 조짐도 현재로서는 보이지 않으며, 중국 경제가 3~5년 사이에 붕괴할 가능성도 거의 없다.

2. 글로벌 금융위기와 대공황

현재 일각에서는 미국과 일본을 비롯한 선진국들의 지속적인 양적 완화(QE)로 인하여 자산 버블이 다시 형성되고, 이로 인하여 또 한 번의 글로벌 금융위기가 올 수 있다는 경고가 있는데, 이러한 글로벌 금융위기 발생의 가능성과, 금융위기 발생이 군사적 위협으로 전환될 가능성을 따져 볼 필요가 있다. 가설적으로 생각해 볼 때, 만일 이러한 사태가 발생하고 그것이 무역이나 금융 규제로 발전하게 되면 최악의 경우, 경쟁적 보호무역주의의 가능성이 있어 독일에 대한 경제적 압박과 대공황 이후의 경제적 상황이 2차 대전 발발에 기인한 것과 유사한 조건이 생겨날 수도 있다.

하지만 그러한 가설이 현실화될 가능성은 매우 낮다. 우선 계속된 지역 및 글로벌 금융위기의 경험으로 학습효과가 생겨, 동아시아 지역은 금융위기 전파를 막기 위해 상당한 외환보유고를 확보하고 있고, 또 치앙마이 이니셔티브(CMI)나 다양한 통화스왑 조치 등을 통해 이러한 위기를 지혜롭게 극복할 가능성이 매우 크다. 또한, 1945년 이후 여러 번의 경제위기가 있었으나 자유무역 체제와 개방경제에 대하여 역행한 적이 없었고, 최근 여러 차례의 지역 및 글로벌 금융위기가 보호무역주의를 가져오지 않은 것을 보아도 개방경제를 유지하고자 하는 학습과 의지는 확실히 관찰되고 있다고 판단할 수 있다. 2008년 글로벌 금융위기 이후에 생겨난 G-20과 같은 국가 간 협력은 매우 고무적인 협력이라고 하지 않을 수 없다.⁷⁾ 따라서 향후 글로벌 금융위기가 대공황과 같은 사태 및 근린궁핍정책(beggar-thy-neighbor policy)으로 발전하고, 또 그것이 한국에 안보위기로 전환될 가능성은 향후 3~5년 내에 거의 없다고 판단할 수 있다.

7) 보호무역의 위험성에 대한 학습이 국가들에 의해 이미 이루어졌다는 주장은 이미 1980년대에 Jagdish Bhagwati, *Protectionism* (Cambridge: The MIT Press, 1989)에서 주장되었다.

3. 미국의 경제적 하강

최근 미국 경제가 부활하는 조짐이 보이기는 하지만, 중산층의 붕괴와 부의 소수집중으로 인하여 반드시 낙관적인 전망만을 내 놓기도 힘든 상황이다. 따라서 장기적 추세에서 미국의 경제적 하강(decline)이 한국에 대한 안보 위협으로 전환될 것인지를 판단할 필요도 있다. 여기서 중요한 것은 미국의 경제적 하강과 미국 기업의 하강은 구별하여야 한다는 점이다. 미국 기업과 중국을 포함한 전 세계 기업들은 소위 글로벌 가치사슬(global value chain)로 기업들이 엮여 있기 때문에 미국 경제가 하강해도 미국 기업은 하강하지 않을 수 있으며, 반대로 강한 미국 기업이 존재해도 반드시 미국 경제의 재부상(re-rise)에 크게 도움이 안 될 수도 있다. 미국에 강한 기업이 존재한다 하더라도 미국의 불평등 확대, 정치 및 경제의 양극화 문제, 높은 실업의 문제, 더딘 구조개혁 등의 문제를 계속 해결하지 못하면 미국의 경제적 재부상은 괄목할 성적을 내지 못할 것이다. 실제로 현재 미국의 추세는 불평등 확대, 정치 및 경제의 양극화, 미국 산업의 서비스 산업화, 더딘 구조개혁 등으로 인하여 경제 하강의 추세는 지속될 것으로 보이고, 반면 IT나 미래 산업에서 미국의 강한 기업은 계속 존재할 것으로 보인다. 하지만 그 분야의 강한 미국 기업의 존재를 미국 경제의 재부상의 지표로 판단할 근거는 없다.

이러한 추세가 지속될 경우 미국은 국방비의 부담을 줄이고, 정치인들이 전전세대에서 전후세대로의 세대교체가 생겨남으로 인하여 고립주의(isolationism) 경향이 강해질 가능성도 크다. 반면 세계화로 인하여 미국의 국제경제적 이해는 지속적으로 남아 있으므로 완전한 고립주의보다는 향후 미국의 동맹전략이 '방위비 분담'을 넘어서 '방위 역할 분담'으로 전환될 가능성이 커지고, 이러한 추세가 최근 일본 아베 정부의 재무장 노력과 미·일동맹의 글로벌 동맹화로 이어지고 있다.

조만간 한·미동맹에 대해서도 조정압력이 있을 것이고, 한·미·일 삼각안보협력을 강화하고자 하는 지속적인 요구가 있을 것으로 예상되는데 한·미·일 삼각안보협력은 동아시아 지역의 불확실성을 제거하고 지역 및 글로벌 시장질서에 안정을 제공한다는 면에서 볼 때 반드시 부정적인 것은 아니나, 파생적 효과로 일본의 잘못된 군사적 역할 확대, 중국에 오해를 줄 수 있는 시그널 전달, 지역 군비경쟁 등으로 이어질 위험이 있다. 따라서 외부적 경제요인이 주는 가장 큰 안보적 함의는 바로 여기에 있으며, 향후 3~5년 사이에 발생할 가능성이 가장 큰 위협이라고 할 수 있다. 다만 이러한 위험도 우발적인 충동이 현실화되는 것을 배제한다면, 상당한 수준에서 통제될 것이라고 예상되는데, 그 이유는 군사적인 전면전을 불사할 정도의 이해의 충동이 동북아시아에 존재하지 않기 때문이다. 단순한 위협인식의 증대는 제도적이고 외교적인 방법을 통해 통제될 수 있다.

4. 아베노믹스의 실패

아베노믹스의 실패는 일본 경제를 다시 한번 긴 불황으로 되돌리는 것이므로 이에 대한 일본의 반응은 무력감으로 나타나거나 민족주의적 반응이 될 것이다. 여기서 가장 위험한 시나리오는 일본의 군사적 역할이 확대된 상황에서 민족주의적인 기운이 결합되는 경우인데, 일본의 고령화, 민주주의, 군국주의에 대한 학습효과, 강력한 제국주의나 군국주의 담론의 부재, 예견되는 시장의 역습 등으로 인하여 이러한 최악의 시나리오가 발생할 확률은 매우 낮다. 어떤 의미에서는 아베노믹스의 실패가 우익 세력의 실패를 의미하면서 우익 세력의 퇴조를 가져올 가능성도 배제할 수 없다.

5. 에너지 시장의 동요

중동의 불안정과 러시아의 에너지 무기화 등 다양한 이유로 에너지 시장에서 공급부족으로 인한 에너지 위기를 예상하는 분석가들이 있었지만 현재의 추세는 셰일 혁명, 선진국의 에너지 효율성 증대, 이란의 에너지 시장 재진입 등으로 인하여 당분간 공급이 수요를 상회할 것으로 예상된다. 그리고 에너지 무기화의 가능성도 이들 국가 경제의 에너지 산업 의존도가 워낙 높기 때문에 판매 감축으로 오히려 경제적 역풍(backfire)의 가능성이 커서 이 위험도도 그다지 높지는 않다.

이상의 분석에 기초하여 판단하건대, 전반적으로 외부 경제적 요인으로 인한 대한민국에 대한 안보 위협은 향후 3~5년 간 그다지 높지 않으며 가장 주목해야 할 추세는 미국 경제의 하강 추세와 그로 인한 동맹 재조정 압력이 될 것이라고 판단된다. 하지만 이러한 위협 요인도 제도적이고 외교적인 방법으로 통제될 가능성이 훨씬 높는데, 그 이유는 현재 동아시아의 어느 국가도 제국주의의 부활을 꿈꾸면서 급격하게 현상을 변경하고자 하는 국가가 존재하지 않기 때문이다.

III. 한국의 대응 방향

경제적 근원을 가진 한국에 대한 국가 안보 위협은 향후 3~5년간 발생할 가능성은 상당히 낮다. 동북아시아의 국가들이 모두 현재의 국제질서에 대해 이해상관자가 되었기 때문이며, 또 경제적 위기에 대하여 다자주의적으로 대처하는 역량과 학습효과를 높여왔기 때문이다. 무력으로 영토를 확장하던 영토가 중요했던 시기를 지나 지금은 제도로써 시장의 사이즈가 중요한 시대로 변화한 것도 영토를 놓고 전쟁을 벌였던 예전과 확연하게 구별되는 특징이다.

다만 한국이 주의해야 할 경제적 근원의 안보 위협이라고 한다면 미국의 경제적 여력 부족으

로 동아시아에서 안보역할을 동맹국과 분담하면서 생겨나는 중국과 한·미·일 간의 안보딜레마 상황이다. 이 경우에도 상호 간 핵억지력(확장억지를 포함하여)으로 인하여 전면전으로 군사적 충돌을 확대할 유인이 존재하지 않기 때문에, 우발적 충돌을 어떻게 제어하고 방지하느냐의 문제가 가장 중요한 대응 방향이 될 것이다.

이를 위해서 현 정부에서 지속적으로 추진하는 ‘동북아평화협력구상’을 통하여 지역의 다자적 연계를 더욱 촘촘히 엮어 나가고, 동북아시아 국가들의 다층적 레벨의 지도자들이 자주 만날 수 있는 장을 지속적으로 열어 놓아야 할 것이다. 한·중·일 정상회담, ASEAN+3, EAS, 양자 정상회담, ARF, APEC 등에 참여하면서 지속적으로 현안에 대해 논의하고, 각자의 군사 활동의 정확한 목표가 무엇인지를 상호 확인하는 과정을 밟아야 할 것이다. 다행스러운 것은 미·중 간에 전략경제대화 및 다양한 형태의 협의 채널이 작동하고 있어서 안보딜레마가 통제 범위 밖으로 넘어갈 것으로 보이지 않으며, 미·중뿐만이 아니라 동북아시아의 모든 국가가 다자적 협력에 제도적으로 묶여 있고, 다자적 제도의 범위 밖으로 넘어가는 모험을 피하지 않는다는 점에서 위협 요인이 크지 않다고 분석된다.

IV. 결론

이상의 분석에 더하여 유로존의 위기 혹은 중국의 급격한 경제적 붕괴 등에 대한 우려를 제기하는 사람들도 있다. 그러나 이 역시 군사적인 안보 위협으로 발전하기보다는 오히려 국가 간 협력에 대한 유인을 제공할 가능성이 더욱 크다. 일례로 국가부채위기를 겪는 그리스 사태에서 알 수 있듯이, 과거 19세기 말이나 20세기 초 혹은 냉전기간 같았다면 그리스 사태와 같은 위기는 그리스에 대한 식민지화 및 침공의 호기이며, 그리스를 사회주의 진영으로 끌어들이는 호기이기도 하다. 하지만 그리스 사태는 오히려 유로존과 국제사회의 협력과 그리스에 대한 구제 노력으로 연결되었지, 그리스 영토나 재산에 대한 제국주의적, 군사적 위협으로 발전하지 않았다. 즉 약소국에 대해서 식민지를 피하던 시대와 달리 요즘에는 빈곤한 국가의 자립을 위하여 오히려 개발원조(ODA)를 제공하고 있듯이, 같은 자본주의 시장경제질서에 속해 있는 국가들끼리는 타국의 경제적 어려움을 정복이나 군사적 야욕의 기회로 삼기보다는 오히려 시장 교란의 요인을 방지하기 위한 국제협력의 필요성으로 보고 있다.

중국의 부상과 반대로 중국의 급격한 경제적 붕괴가 안보 위협이 되지 않을까 우려하는 시각도 이와 동일 선상의 논리에서 보아야 한다. 중국이 경제적으로 급격히 하강하는 시나리오가 현실화 된다면이라도 그것이 세계 경제에 미치는 파급효과가 워낙 커서, 국제사회는 G-20이든 혹은 다른 다자협력기구를 통하여 중국 경제를 안정화시키는 방향으로 움직일 가능성이 크다. 건잡을 수 없을 정도로 중국 경제가 붕괴되는 것을 용인하고, 그로 인해 세계시장 및 안보환경이

악화되는 것을 방지할 가능성이 크지 않다. 우리가 우려할 수 있는 모든 경제적 요인에 의한 안보 위협은 국제사회의 통제범위 안에 있고, 통제의 의지와 제도적 메커니즘 또한 강하다고 판단된다.

결론적으로 우리가 현재 제기할 가장 중요한 질문은 과연 21세기에 영토적 병합과 확대를 꿈꾸는 제국이 부활할 것인가라는 질문이다. 우리가 우려하는 패권국가도 미국과 같이 세계질서와 시장에 공공재를 제공하는 패권국가가 아니라 영토의 확장과 식민지 확보라는 제국을 꿈꾸는 패권국가이고, 우리가 우려하는 중국도 경제적으로 시장이 커지는 중국이 아니라 주변국을 휘하에 넣으려는 제국을 꿈꾸는 중국이다. 또한 아베 정부가 일본을 정상국가화하려고 노력하고 있지만, 우리가 우려하는 일본은 정상국가 일본이 아니라 식민지를 다시 거느리는 제국의 꿈을 꾸는 일본이다. 과연 미국, 중국, 러시아, 일본, 한국 등 동북아시아의 국가들이 제국의 꿈을 꾸고 있는지, 그리고 그것이 가능한지에 대해서 자문한다면, 향후 예견되는 미래에는 현실화 가능성이 거의 없다. 영토 확장과 속국을 거느리는 제국이 예전과 달리 오히려 국가 안정을 가져오기 보다는 안보, 경제, 정치적인 부담이 되고 과거 제국을 건설하면서 얻을 수 있었던 혜택들이 강한 경제력과 시장을 통해서 거의 다 얻을 수 있게 되면서, 이제는 제국을 건설하는 유인이 제로(zero)에 수렴하고 있다. 인류 역사 이래 그 많던 제국이 왜 다 사라졌고, 1945년 이후 그 부활의 조짐이 왜 전혀 없었는지를 생각해 본다면, 이제 타국을 병합하고 식민지를 만들고 속국을 만드는 제국의 시대가 저물고 오히려 약소국이 제대로 자립하는 것을 도와주는 그야말로 진정한 의미의 주권 독립국가의 시대가 왔다고 단언해도 과언이 아닌 시대가 왔다. 중요한 것은 영토의 확장이 아니라 시장의 안정적 확대이고, 그 안에서 전쟁 없이 강대국의 순위가 바뀌는 새로운 국제질서의 논리이다.

중국의 부상, 미국의 상대적 쇠퇴, 에너지 시장의 동요, 새로운 세계 혹은 지역 금융위기, 혹은 중국 경제의 급속한 하강 등이 모두 경제적으로는 불안 요인이기는 하지만, 이러한 불안 요인이 군사적인 위협으로 확대 전환되기에는 모든 주요 국가들이 다 자본주의 시장경제에 이익상관자(stake-holder)가 되었고, 또 다자주의 질서 속에서 협력의 습관을 학습해 왔다. 그런 의미에서 결론적으로 경제적 요인에 의한 안보 위협의 발생 가능성뿐만 아니라 전반적인 안보 위협의 가능성이 3~5년 내 동북아시아에서 크지 않다고 판단된다.

제2부

지역적 안보 도전과 한국의 대응

제4장 미·중관계에서 오는 한국의 안보 도전 | 신성호

제5장 중·일관계에서 오는 한국의 안보 도전 | 박영준

제6장 미·일관계와 한·일관계에서 오는 한국의 안보 도전 | 박철희

● 제4장 ●

미·중관계에서 오는 한국의 안보 도전

신성호 | 서울대학교 국제대학원 교수

I. 문제제기

미·중관계가 심상치 않다. 지난 5월 중국을 방문한 케리 미 국무장관은 최근 불거진 남중국해의 중국의 인공섬 확장 건설 공사와 관련하여 미국의 우려를 표시하고 “중국 측에 긴장 완화와 외교적 신뢰를 증진할 수 있는 조치들을 취할 것을 촉구했다”고 말했다. 이에 대해 중국 외교부의 왕이 부장은 난사군도와 주변 섬에서 이루어지는 인공섬 건설은 완전히 “중국 주권범위 내의 일”이라고 규정하고, 이는 “인민들의 요구이자 합법적인 권리”라고 맞섰다. 미·중 양국은 겉으로는 양국 관계의 중요성과 상호협력을 강조하여 왔다. 동시에 각종 지역현안과 관계에서 대립각을 세우는 모습이 점증하는 것도 사실이다. 중국의 시진핑 정부가 ‘일대일로(一帶一路)’ 정책을 내세우며 아시아와 유럽 지역을 아우르는 야심적인 발전계획을 수립하자 미국 의회는 그동안 회의적이던 무역우선협상권(Trade Promotion Authority: TPA)을 오바마 행정부에 허가해 주면서 미국과 일본이 주도하는 환태평양무역협정(Trans Pacific Partnership: TPP)을 통한 새로운 경제공동체 구축에 박차를 가하는 모습을 보였다.

이러한 미·중의 경쟁은 한반도에도 다양한 모습으로 나타나고 있다. 중국이 주도하는 아시아 인프라 개발 은행(Asia Infrastructure Investment Bank: AIIB) 참여를 놓고 한국 정부는 이에 불참을 선언한 미국 정부와 마지막까지 미묘한 신경전을 벌여야 했다. 반면 중국은 미국이 주도

하는 미사일 방어체제 구축과 관련한 사드(THAAD)의 한국 배치 가능성에 민감하게 반응하며 한국 정부에 대해 이를 재고할 것을 공식, 비공식적으로 압박하여 왔다. 한·일 간 역사 분쟁에 중국이 한국 정부와 공동전선을 강조하는 한편 이에 대해 미국 정부 내외에서 한국의 ‘중국 경사론’과 ‘한국 피로증’과 같은 비판론이 나오는 것은 또 다른 예이다. 아직 중국과 미국이 본격적인 충돌에 이를 가능성은 희박하다. 그럼에도 불구하고 아시아와 동북아를 중심으로 진행되고 있는 미·중 간의 경쟁과 갈등의 대립구도는 한국의 외교안보에 중요한 과제와 도전으로 다가온다. 본 연구는 미·중관계의 현 주소와 향후 중장기 전망을 알아보고 그것이 한국 안보에 가지는 도전 요인과 우리의 대응방안을 제시코자 한다.

II. 미·중관계와 동북아

1. 미국의 아시아 재균형

오바마 행정부의 아시아 중시(재균형) 정책은 크게 두 가지 요인에 의해 추진된다. 첫째는 아시아가 21세기 정치·경제의 중심이 될 것이라는 점과 둘째, 그 가운데 중국의 부상이 미국에게 기회와 도전을 동시에 제시한다는 점이다. 그 기본 목표는 아시아·태평양 지역의 중심국가 역할을 하겠다는 강력한 의지를 표명함과 동시에 이를 통해 미국의 패권을 유지하겠다는 것이다. 특히 중국의 부상은 아시아 재균형의 핵심 사안이다. 양국이 추구하는 공동의 이익을 위한 상호간 협력이 요구되는 가운데 상충된 국가이익을 추구하기 위한 양국의 마찰과 갈등 요소는 점차 증가할 가능성이 높다. 중국의 부상이 평화로울 것인가 아니면 위협적일 것인가에 대한 찬반 논쟁들이 지속되고 있는 가운데, 중국이 점점 아시아는 물론 세계 차원에서 미국의 패권을 위협할 수 있는 유일한 행위자로 등장하고 있다는 인식이 확산되고 있다.

미국은 그동안 중국의 부상을 주시하면서도 여전히 중국이 미국을 따라잡기에는 많은 시간과 격차가 있는 것으로 파악하고 선부론 중국 경계론보다는 건설적인 협력관계 형성에 주력해왔다. 여기에는 9·11 이후 중동을 중심으로 테러와의 전쟁에 집중하면서 여타 지역이나 지구적 차원의 문제를 풀기에서 중국의 협력과 지원이 필요했던 현실적 요인이 있다. 북한과의 핵위기를 안정적으로 관리하기 위해 초기 대북 강경책에서 중국이 주도하는 6자회담 참가로 선회한 부시 행정부의 정책은 대표적인 사례이다. 더욱이 2008년 경제위기를 해결하는 과정에서 G2로 부상한 중국의 영향력이 명백히 인정되면서 오바마 행정부는 미·중 간의 전략적 협력관계를 강조하고 중국의 역할과 발전이 미국은 물론 세계를 위해서도 도움이 된다는 점을 강조하였다. 양국이 경제 및 외교 장관이 함께하는 정기적 전략대화를 가지기로 한 것은 이러한 미국의 입장을 반영한다. 여기에는 중국의 힘이 미국에 도전할 만큼 성장하지는 않았고 미국이 여전히 지구적 차

원의 패권국으로 세계 전반의 안보, 경제 국제 구조를 주도하고 유지할 능력이 있다는 자신감이 깔려있었다.

오바마 행정부는 중국의 부상에 대한 본격적인 견제보다는 관여와 협력의 구도를 추구하여왔다. 동시에 중국이 전후 미국이 짜놓은 국제체제 속에 편입되어 세계 평화와 경제번영, 인권과 같은 보편적 가치의 진작 등에서 보다 책임 있는 대국으로 역할을 수행하길 기대한다. 그러나 장기적 관점에서는 중국의 패권도전이 가능하다는 생각을 가지고 있는 것도 사실이다. 이에 대비하기 위해 한편으로는 중국을 미국의 틀 속에 묶어두면서도 중국을 견제하는 장치들을 마련하기 위해 노력하였다. 미국의 동아시아 전략의 틀 속에서 대중 정책의 뼈대는 기존의 동맹국(한국, 일본, 호주, 필리핀, 태국) 및 파트너들(인도네시아, 인도, 베트남, 싱가포르, 말레이시아, 뉴질랜드)과 긴밀한 관계를 유지하는 전진배치 외교 전략을 추진하면서 미·중 양자 관계에서는 지속적인 관여전략을 추진하여 정치, 경제 전략대화를 유지하고 지구적 차원에서 기후변화, 비확산, 테러, 에너지, 사이버 등 다양한 이슈에서 중국과의 긴밀한 협력을 추구하는 것이다.¹⁾

이러한 오바마 행정부의 대중 관여정책은 2기 행정부에서 새로운 딜레마에 직면한다. 첫째로, 미국의 아시아 중시 정책이 중국과의 협력적 공생관계의 발전을 천명하였음에도 불구하고 중국의 입장에서는 이것이 대중국 견제 내지는 봉쇄로 이해된다는 점이다. 중국에서 널리 퍼진 미국 음모론은 “중국을 영토적으로 분할(divide)하고, 정치적으로 파괴(subvert)하고, 전략적으로 봉쇄(contain)하며, 경제적으로 좌절(frustrate)시키려는 미국의 장기적 계획”, “아시아의 미군기지, 미사일 방어 구축, 각종 군사훈련과 동맹 등을 총 동원한 중국에 대한 초승달 포위(crescent encirclement) 전략”, “아시아판 나토 창설”, “중국의 천문학적 외환보유는 미국 달러 함정(trap)을 통한 중국 경제의 공동화(hollow out) 음모”, “천안함과 센카쿠 분쟁도 한국과 일본의 반미 감정을 악화시켜 미군 주둔을 합리화 하려는 미국의 음모” 등 다양한 해석과 억측을 양산하고 있다.²⁾ 두 번째, 시진핑 주석의 등장과 함께 “신형대국관계”를 주창하면서 중국의 대외정책이 보다 적극적, 공세적인 모습을 보이고 있다는 점이다. 최근 중국이 보여준 행동들은 미국으로 하여금 부상하는 중국의 미래에 대한 의구심을 갖게 하였다. 이전부터 진행되어 온 대만무기판매나 달라이 라마 방문에 대한 중국 정부의 민감한 반응, 천안함과 연평도 사건 이후 서해상에서의 한·미해상합동훈련에 대한 비난과 경고에 이어 최근 남중국해와 센카쿠/다오위다오를 둘러싼 주변국과의 분쟁 등은 중국 정부가 주장하는 평화로운 부상에 대한 미국 내의 비판적 시

1) Hillary Rodham Clinton, “Inaugural Richard C. Holbrooke Lecture on a Broad Vision of U.S.-China Relations in the 21st Century,” Speech, Benjamin Franklin Room, Washington, DC, January 14, 2011 참조.

2) Zheng Wang, “American Conspiracy: Strategic Suspicion and US Re-engagement in Asia,” in “Round Table: U.S. Re-Engagement in Asia,” *Asia Policy*, No.12(NBR, July 2011) pp.27-28, http://www.nbr.org/publications/asia_policy/Preview/AP12_B_EngageRT_preview.pdf

각을 강화시키면서 미·중 안보딜레마가 심화되는 경향을 보인다.

2. 중국의 신형대국관계

신형대국관계(新型大國關係)는 2012년 2월 방미 중 당시 국가부주석이었던 시진핑(習近平)이 신형대국관계 수립을 공식적으로 제기하면서 주목을 받기 시작하였다. 2012년 5월 3일 제4차 미·중 전략경제대화(S&ED) 개막식에서 후진타오 당시 국가주석은 “중국과 미국은 모두 협력동반자관계를 증진시켜 양국 인민과 전 세계 인민이 안심할 수 있는 ‘새로운 유형의 강대국 관계’를 발전시켜야 한다”고 주장하면서, 이는 불신과 경쟁으로 점철된 과거 강대국 관계와 다르다는 점을 분명히 하였다. 중국의 미·중 신형대국관계 설정 논의는 중국의 꿈(中國夢)을 주창하며 새로이 들어선 시진핑 지도체제 하에서 본격적으로 제기된다. 주석 취임 후 처음으로 오바마 대통령과 마주한 2013년 6월 캘리포니아 정상회담에서 시진핑 국가주석은 미·중 간 신형대국관계의 수립을 재차 강조하고 그 의미를 다음의 세 가지로 제시했다. 첫째, 불충돌(不衝突), 불대항(不對抗)이다. 즉, 쌍방의 전략적 의도를 객관적으로 이해하고 파트너 관계를 유지하며 적대시하지 않는다. 대항 또는 충돌하는 방식을 통하지 않고서 문제점과 차이를 대화를 통해서 해결해 나간다는 의미이다. 둘째, 상호존중(相互尊重)으로, 이는 각자의 발전경로를 존중하고, 핵심 이익과 주요 관심사항에 대해서 존중함을 의미한다. 셋째, 협력과 윈-윈(合作共贏)하는 관계의 형성이다. 이는 제로섬적인 사고를 탈피하여 이익 추구 시 타방의 이익도 고려함으로써 상호이익이 융화될 수 있는 구조를 형성하는 것을 의미한다.³⁾

이어진 기자회견에서 양제츠(楊潔篪) 국무위원은 신형대국관계 수립을 위한 네 가지 구체적 방안을 제시하였다. 그 내용은 (1) 양국 간 대화와 상호신뢰의 수준을 더 높은 수준으로 높이는 것. 이를 위해 G20, APEC 등 다자회의에서 양국 정상 간의 대화를 정례화하고 현존하는 약 90여 개의 정부 간 대화 채널을 충분히 이용할 것, (2) 실질적인 협력이 이루어지는 새로운 국면을 열 것. 이를 위해 미국 정부는 중국에 대한 첨단기술제품의 수출 통제를 완화하고 양자 간 무역과 투자를 개선할 것, (3) 강대국 간 상호작용의 새로운 패러다임을 세울 것, 이를 위해 한반도, 아프가니스탄과 같은 국제적 주요사안(hotspot issue)과 관련하여 긴밀한 협조를 유지하고 초국경범죄, 평화유지활동, 재난구호, 사이버안보, 기후변화와 우주 안보와 같은 사안에서 공조할 것, (4) 상호 이견을 관리하는 새로운 방법을 모색하고 미·중 신형대국관계에 부응하는 신형군사관계를 적극적으로 구축할 것을 제시하였다.⁴⁾

3) “习近平概括中美新型大国关系,” 『신화통신』, 2013년 6월 10일, http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/10/c_116107914.htm(검색일: 2014년 05월 13일).

4) “Xi-Obama summit opens new chapter in trans-Pacific cooperation,” 『신화통신』, 2013년 6월 9일,

2013년 9월 20일 미국을 방문한 왕이(王毅) 외교부장은 신형대국관계를 실현하기 위해서 첫째, 보다 공고한 기반을 토대로 이러한 신형대국관계 발전시키기 위해서 전략적 신뢰를 강화할 필요가 있다. 둘째, 보다 공유된 이익을 토대로 이러한 신형대국관계를 발전시키기 위해서 실질적인 협력을 증진시킬 필요가 있다. 셋째, 더욱 공고한 대중의 지지를 얻기 위해 인적 및 문화적 교류를 심화시킬 필요가 있다. 넷째, 공동책임을 토대로 신형대국관계를 발전시키기 위해서는 국제 및 지역 분쟁 및 지구적 사안에 있어서 협력을 강화할 필요가 있다. 다섯째, 아시아·태평양 지역에서의 협력을 최우선시하고 이 지역에서 신형관계를 수립을 시작해야 한다는 점을 언급하였다. 특히, 아시아·태평양 지역을 신형대국관계의 시험대로 변모시키기 위해서 미·중 양국은 아시아·태평양 지역에서의 각자가 갖는 이익과 관심사를 존중하고 수용해야 하며, 아시아·태평양 지역에서의 분쟁사안과 관련하여 실질적 결과를 창출할 수 있는 협력을 위해서 노력해야 한다고 밝혔다.⁵⁾

중국이 주창하는 신형대국관계는 종합국력의 상승에 따른 위상 변화에 따라 자국의 역할 및 미국과의 관계 재조정의 필요성이 대두되었고 미국과의 새로운 관계 설정에 이전에 비해 적극적인 이니셔티브를 취하는 중국 지도부의 자신감을 반영한다. 여기에는 단순 개도국에서 책임 강대국으로써의 중국의 자기인식 변화, 중국의 부상에 따른 부정적 시각 및 견제 타파의 필요성, 미국의 아시아 선회(pivot to Asia) 또는 재균형(rebalancing) 전략의 가시화에 대한 고차원적 대응, 중국의 핵심이익에 대한 보다 적극적인 정책 필요성 등의 다양한 요인이 작용한 것으로 분석된다. 그러나 신형대국관계가 표방하는 ‘새로운 형태’의 개념과 구체적 내용이 아직은 불분명하다. 이러한 개념의 모호성이 중국 정부로 하여금 상이한 상황과 대상에 따라 신형대국관계의 내용과 목표를 상이한 방식으로 적용할 수 있도록 만드는 측면이 존재한다는 인식이 미국 측에 존재한다.⁶⁾ 미·중 경제안보검토위원회는 중국의 신형대국관계가 주로 미국의 책임을 강

http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-06/09/c_132444094_2.htm(검색일: 2014년 05월 13일). 2013년 6월 14일 당시 주미 중국대사였던 추이텐카이(崔天凱)는 6월 미·중 정상회담에 대해서 새로운 유형의 강대국 관계를 수립하는 것이 미·중관계의 목표이자 발전방향으로 설정하는 자리가 되었다고 평가한 바 있다. 추이텐카이는 신형대국관계가 단순한 표어가 아닌 미·중 양국이 공동으로 분담해야 하는 책임이라는 점을 강조했다.

5) Wang Yi, “Toward a New Model of Major-Country Relations Between China and The United States,” Speech, the Brookings Institution, Washington, DC, September 20 2013, <http://www.brookings.edu/~media/events/2013/9/20%20us%20china%20foreign%20minister%20wang%20yi/wang%20yi%20english%20prepared%20remarks.pdf>(검색일: 2014년 05월 13일).

6) Caitlin Campbell and Craig Murray, “China Seeks a “New Type of Major-Country Relationship,” with the United States,” U.S.-China Economic and Security Review Commission Staff Research Background-er (Washington, DC: U.S.-China Economic and Security Review Commission, June 25, 2013), http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China%20Seeks%20New%20Type%20of%20Major-Country%20Relationship%20with%20United%20States_Staff%20Research%20Backgrounder.pdf(검색일: 2014년 05월 13일).

조하고 있으며 ‘신형’ 관계를 실현하는데 있어서 미국 측에 부담을 떠넘기고 있다고 평가한다.⁷⁾ 중국이 내세우는 신형대국관계가 과연 미국과의 평화적 공생협력을 위한 것인지 아니면 부상하는 중국의 이해와 주장을 보다 적극적으로 제기하고 이에 대한 상대방의 양보를 받으려는 것인지에 대한 의구심이 존재한다. 따라서 신형대국관계의 보다 구체적 전개와 그 결과에 대해서 판단을 내기에는 아직 이르다.

3. 미·중관계의 전략적 불신

2013년 6월 미·중 정상회담에서 시진핑 국가주석과 오바마 대통령이 신형대국관계를 수립해 나가기로 합의했음에도 불구하고 여전히 중국이 제시하는 신형대국관계의 개념과 미국의 아시아 정책 간에는 간극이 보인다. 이와 관련하여 새로운 대국관계의 기초가 되는 상호 핵심이익에 이해가 불충분하다는 지적이 나온다. 시진핑 주석은 신형대국관계 의미를 설명하는 과정에서 상호존중(相互尊重)을 내세웠고, 이는 각자의 발전경로, 핵심이익과 주요 관심사항에 대한 존중을 의미하는 것으로 설명하고 있다. 문제는 중국이 내세우는 핵심이익의 범위가 모호하다는 점이다. 2009년 미·중 전략경제대화에서 다이빙궈(戴秉国) 전 외교담당 국무위원이 제시한 중국의 핵심이익은 국가 기본체제의 보호, 국가안보와 영토보전, 경제 및 사회의 안정적인 발전이다. 그러나 중국의 핵심이익의 범위가 확대되고 있으며 대만에 대한 무기판매, 달라이 라마, 남중국해 등 미국과 유관한 사안에까지 적용되고 있다는 인식이 존재하는 상황 하에서 미국이 신형대국관계에서 말하는 상호존중에 합의할 수 있는지 의문이 존재한다.⁸⁾ 이에 대해서 마이클 체이스(Michael Chase)는 중국이 제시하는 신형대국관계가 상호이익의 조정보다는 미국에 대해서 일방적으로 중국의 이익을 인정할 것을 요구하는 문제가 있다고 평가하고 있다.⁹⁾ 또한 이는 중국이 존중해야 하는 미국의 “핵심이익”이 미국 측에서 명확하게 정의되어 있지 못한 상태라는 점에서도 신형대국관계의 구체적 내용에 대한 합의가 존재한다고 보기는 어려워 보인다.¹⁰⁾

한편, 미·중관계의 미래는 미·중 양자 간의 문제뿐 아니라 주변국과의 관계 특히 미국의 아시아 동맹정책에 의해서도 크게 영향을 받을 것이다. 중국은 미국의 이익을 해친 적이 없으나

7) Campbell and Murray(2013).

8) Michael D. Swaine, “China’s Assertive Behavior: Part One: On ‘Core Interests,’” *China Leadership Monitor*, No.34(February 22, 2011), pp.1-25.

9) Michael Chase, “China’s Search for a “New Type of Great Power Relationship,”” *China Brief*, Vol.12, Issue 17(September 7, 2012).

10) Stephen Harner, “Clarity in Core Interests, a Must for “A New Type of Power Relations,”” *China US Focus* (April 8, 2014), <http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/clarity-in-core-interests-a-must-for-a-new-type-of-great-power-relations/>(검색일: 2014년 05월 07일).

미국이 아시아에 지나치게 관여함으로 인해 미·중관계에 악영향을 끼치고 있음으로 신형대국관계의 성공 여부는 미국에게 달려 있다는 시각이 중국 내에 광범위하게 존재한다. 미국 오바마 정부가 주창하는 미국의 아시아 중시 정책이 결국은 미국이 중국의 세력 확장을 억제하려 하는 노력으로 이해하는 경향이 강하다. 최근 나타나는 미·일동맹의 강화를 포함한 아시아의 양자 동맹 강화 노력은 이러한 미국의 대중국 봉쇄의 대표적인 사례로 여겨진다. 또한 미국 정부가 내세우는 민주주의와 인권은 냉전시기에 미국이 소련에 취한 정책으로 미루어 보아 어디까지나 미국이 자신의 이익 추구를 미화시키기 위해 쓰는 도구에 불과하다는 시각이 존재한다. 즉 미국의 대아시아 및 대중국 정책에 대한 ‘전략적 불신’이 광범위하게 존재한다.¹¹⁾

특히 최근 중국 주변국들과의 영토분쟁에서 미국의 동맹국들이 중국과 충돌했을 때 미국이 보인 행동들은 동아시아의 영토 문제에서 중립적인 입장을 취하겠다는 미국의 공언이 얼마나 진실된지를 의심케 하고 있다. 이에 대해 미국 정부는 미국이 동아시아에서 무조건적으로 중국의 편을 들어줄 수 없다는 점을 중국이 인지해야 하며, 굳건한 미·중관계가 미국의 동맹관리를 대체하는 것이 아니라 공존해야 한다는 점을 인정할 것을 희망한다. 최근 불거진 중·일 간 해양 영토분쟁을 놓고 미국 오바마 대통령이 이에 대해 미·일 상호 방위조약의 대상임을 확약한 것은¹²⁾ 중국의 공격적 외교정책을 견제하려는 미국의 의도를 나타낸다. 그럼에도 불구하고 여전히 중국이 추구하는 핵심이익을 어디까지 존중하고 견제할지에 대한 미국의 고민은 중국과 공생협력하며 아시아에서 재균형을 추구하는 미국 지도부에 많은 딜레마를 안겨준다.¹³⁾

III. 한국에 대한 도전 요인

앞서 말한 미·중관계의 불신과 불안요인에도 불구하고 당분간 미·중관계는 안정적으로 진행될 것으로 예상된다. 중국은 여전히 국내 경제 개발과 다양한 정치, 사회, 환경 등의 문제 해결을 위해 평화적인 대외 환경 조성에 주력할 것이다. 2015년 4월 반둥회의에 참석한 시진핑 주석이 일본의 아베 수상과 두 번째 정상회담을 통해 중·일 갈등의 완화를 꾀한 것도 이러한 맥락에서 이해된다. 특히 중국의 최근 둔화된 경제성장과 부동산 버블 등의 국내요인은 중국 지도

11) John Podesta, C. H. Tung, Samuel R. Berger and Wang Jisi, "Toward a New Model of Major Power Relations," *China US Focus*, February 21, 2014, <http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/towards-a-new-model-of-major-power-relations/> (검색일: 2014년 05월 07일).

12) "U.S. vows to defend Japan over Senkakus: Obama," *Nikkei Asian Review*, April 24, 2014, <http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/International-Relations/U.S.-vows-to-defend-Japan-over-Senkakus-Obama>

13) Joseph Nye, "Our Pacific Predicament," *The American Interest* (March/April 2013).

부로 하여금 미·중관계에 대해 보다 신중한 접근을 하는 계기가 될 것이다. 2014년 12월 중순 미 시카고에서 열린 미·중 통상무역합동위원회(JCCT)에 참석한 왕양(汪洋) 부총리는 “세계를 주도하는 건 미국이다. 중국은 미국 주도의 세계질서를 존중한다”고 말했다. 나아가 다시 “중국 은 미국에 도전할 의지도 능력도 없다. 미국의 주도적 위치를 존중한다”고 천명했다. 이러한 발언은 중국의 학자들에 의해서도 이어졌다. 2015년 초 진찬룽(金燦榮) 런민대 국제관계학원 부 원장은 중국은 계속 낮은 자세의 외교를 펼칠 것이라고 말했고, 연이어 자칭궈(賈慶國) 베이징 대 국제관계학원 원장이 나서 중국은 기존 국제질서에 도전할 의사가 없다고 밝혔다. 친야칭(秦亞青) 외교학원 원장은 중국의 외교가 강경하게 변했다는 말이 있지만 중국은 기존 외교 전략 을 2050년까지 유지할 것이라고 밝혔다. 이러한 변화는 중국의 꿈을 설파하며 보다 적극적인 외교 전략을 펼치던 시진핑 시대의 신도광양회 전략으로 이해되기도 한다. 이는 중국 경제가 숨 고르기에 들어간 사이 미국의 경기회복이 생각보다 빠르게 진행되자 위기감을 갖게 된 중국이 재빨리 미국과의 대결 자세를 회피하는 전략으로 돌아섰다는 것이다.¹⁴⁾ 미국의 오바마 행정부 역시 중국의 공세적 외교에 대한 견제와 함께 협력적 관계 유지/발전 정책 기조를 유지할 것이 다. 더욱이 2016년 대통령 선거 이후 퇴임을 앞둔 국내 정치 일정으로 인해 오바마 행정부의 말기 정책은 대외 관계에서의 새로운 도전을 되도록 피하려는 정책으로 나타날 것이다.

그럼에도 불구하고 지속되는 중국의 부상에 따른 양측의 전략적 긴장관계와 견제 속에 장기 적으로 충돌요인은 상존한다. 최근 남중국해를 둘러싼 미·중 간의 설전은 이를 반영한다. 2015 년 5월 북경을 방문한 케리 국무장관의 중국의 인공섬 건설 행위에 대한 우려에 대해 왕이 외 교부장은 “중국의 국가 주권과 영토 안정을 수호하려는 의지는 확고하며 절대로 흔들림이 없을 것”이라고 못 박았다. 곧이어 싱가포르의 샹그리라 회의 참석차 아시아를 방문한 애쉬턴 카터 국방장관은 하와이 진주만에서 열린 해리 해리스 태평양사령관 취임식에 참석하여 “남중국해에 서 이뤄지는 모든 간척사업은 즉각적이고 영구적으로 중단돼야 한다”고 요구했다. 이에 대해 화 춘잉 중국 외교부 대변인은 정례브리핑에서 “미국은 다른 나라가 중국 섬을 불법 점거해 건설 활동을 할 때는 아무 말 않고, 중국이 주권 범위에서 정상적 건설 활동을 할 때는 이러쿵저러쿵 하고 있다”고 비판했다. 이어 “미국이 이중 잣대에 습관이 된 것이 아니라면 다른 의도가 있는 것”이라고 지적했다. 그는 “중국의 건설 활동은 국제적 책임과 의무에 부합하는 것”이라며 “어떻 게 할지는 중국인 스스로 판단할 것이며 그 누구도 중국에 어떻게 하라고 요구할 권리가 없다” 고 목소리를 높였다. 화 대변인은 일본과 미국을 겨냥한 듯 “일부 국가는 사익을 위해 남중국해 에서 끊임없이 사고를 일으켜 중국의 영토주권을 함부로 도발하고, 또 일부 국가는 이를 부추기

14) 유상철, “시진핑 시대의 신 도광양회 전략,” 『중앙일보』, 2015년 2월 18일, <http://joongang.joins.com/article/604/17188604.html?ctg=>

고 있다”면서 “여기에 현재 남중국해가 혼란스러워진 원인이 있다”고 주장했다. 그러면서 “미국은 심시숙고해 행동해야 하며 모든 도발적인 언행을 즉각 중단하라”고 촉구했다.¹⁵⁾ 이에 대해 카터 국방장관 “미군은 늘 해왔던 대로 태평양 이곳에서 비행하고, 항해하고, 작전을 할 것”이라고 강조하며, 남중국해 공해상에서 미국의 필요에 따라 언제든지 “군사작전을 계속할 것”이라고 재천명했다.¹⁶⁾ 만일 이러한 사태가 발전하여 미·중 갈등이 심화될 경우 이를 둘러싼 한국이 입장이 어려워질 것은 자명하다.

이러한 가운데 보다 구체적으로 살펴본 한국에 대한 안보도전 요인은 다음과 같다. 첫째, 당장 일상화되고 있는 한·미동맹과 한·중 전략적 협력동반자 사이의 갈등이다. 최근 들어 한국에 당장 심각한 안보 위협을 끼치지 않고 선택을 강요당하지는 않지만 다양한 사안들에 있어서 미·중의 압력을 느끼는 경우가 나타나고 있다. 예를 들어 한·중FTA와 한·미FTA, AIB와 TPP, 한·일 역사 갈등을 둘러싼 미·중 외교전, 남중국해나 중국의 방공식별구역 확대 등을 둘러싼 미·중 신경전, 미·중 간 사이버 안보갈등, 우주경쟁, 중국 내 민주화와 인권 문제에 대한 미·중 간의 갈등 등을 둘러싸고 이에 대해 우리가 어떠한 입장을 표명해야 하는가의 문제가 외교현안으로 다가왔다. 이러한 문제들은 우리의 안보와는 당장 직접적 연관이 없음에도 불구하고 미·중 사이에서 우리의 지지나 반대 입장을 암묵적으로 강요당하면서 미·중 모두가 한국의 입장을 테스트하고 향후 정책에 반영할 수 있다는 점에서 도전 요소로 다가온다.

둘째, 북한 문제를 둘러싼 미·중의 입장차이다. 북한 핵개발 및 북한의 정권 안정성과 관련하여 미·중이 다른 이해관계와 우선순위를 가진다는 것은 널리 알려진 사실이다. 핵문제에 관하여 미국은 보다 많은 압박과 제재를 중국은 대화를 통한 협상을 강조한다. 또한 북한 김정은 정권과 관련하여서도 중국은 북·중 간 최근 관계악화에도 불구하고 여전히 북한의 정권 생존을 전략적 자산으로 간주하는 정책을 보인다. 이에 비해 미국은 북한 정권의 폭압성과 인권 문제를 비판하며 독재정권과의 비타협을 강조한다. 핵문제 해결 및 남북관계 개선을 동시에 추구해야 하는 우리 정부로서는 이러한 차이를 어떻게 조율하고 선택하느냐의 문제가 항상 시급한 딜레마로 작용한다. 또한 북한체제 및 정책의 불안정성이 언제 어떠한 형태로 발현될지 모르는 상황에서 미·중의 개입이 불가피해질 경우 한반도의 군사적 긴장이 확대/상승되면서 미·중 간의 충돌 가능성도 배제할 수 없다. 북한이 새로운 군사 도발이나 핵실험을 감행할 경우 나타날 양국 간 입장차이나 북한 핵위협에 대항하는 미국의 사드(THAAD) 배치 제안을 놓고 미·중이 대립하는 모습을 보이는 것도 북한 문제에 관한 미·중관계 안보 도전의 좋은 예이다.

15) 배병우, “미 국방, 중 남중국해 인공섬 즉각, 영구적으로 중단하라,” 『국민일보』, 2015년 5월 29일, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923096521&code=11142200&cp=nv>

16) “미국방장관 남중국해에서 군사작전 계속할 것,” 『연합뉴스』, 2015년 6월 1일, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/06/01/0200000000AKR20150601171500085.HTML?input=1195m>

셋째, 미·중 간에 직접적인 충돌이 아니더라도 이들 간의 긴장과 경쟁이 제3자를 통해 나타나는 경우이다. 만약 중국이 대만이나 일본과의 갈등관계를 가지게 되고, 여기에 미국이 개입을 하는 경우 한국은 미·중 사이에 간접적 선택을 강요당하는 외교안보적 도전에 직면하게 될 것이다. 즉, 중·일 간에 센카쿠 섬을 둘러싼 국지전이나 충돌이 일어날 경우 미국이 이에 대해 미·일동맹 의무규정을 준수할 때 이에 대해 우리는 어떠한 입장을 취할 것인가? 마찬가지로 대만이 국내정치 문제로 독립을 선포하고 중국의 군사개입에 대해 미·중이 충돌할 경우 우리가 취할 수 있는 입장은 무엇인가? 물론 당장 이러한 상황이 현실화 될 개연성은 여전히 낮다. 그럼에도 불구하고 이러한 최악의 사태에 대해 우리의 대응방안을 미리 고민해 보는 것은 충분한 의미가 있다.

넷째, 중국의 부상으로 인한 강대국 세력전이가 한반도와 한국에 대해 가지는 장기적 도전 요인이다. 만약 중국의 부상이 미·중 세력전으로 가시화되어 미·중 간의 안보딜레마가 본격적으로 발현될 경우 한반도는 미·중 간의 세력다툼이 첨예하게 전개되는 장이 될 것이다. 이 경우 한반도는 구한말에 그러했듯이 이들 간에 선택을 강요당하는 가장 근본적인 외교안보 도전에 직면할 것이다. 즉, 미·중 간에 우리의 의도를 테스트하는 상황이 아니라 한·미동맹과 한·중동맹 사이의 실제적인 선택을 강요당하는 상황이 올 수 있다. 이 경우 우리는 어느 한쪽을 선택할 것인가 아니면 중립을 선언할 것인가? 물론 이러한 상황은 아직 먼 훗날의 이야기이고 그때의 미·중 판세와 국제정세에 따라 새로운 판단의 근거가 생길 수 있다. 또한 그러한 상황이 아예 도래하지 않을 수도 있다. 그럼에도 백여 년 전 한반도를 둘러싼 열강의 세력다툼을 각성하지 못한 대가를 치른 경험을 잊지 않고, 심각한 위기 위식과 그에 준하는 비장한 각오와 상상력이 필요한 상황임을 인식해야 한다.

IV. 한국의 대응 방안

미·중이 당장 동북아와 한반도에서 직접적인 충돌이나 대결을 벌이지는 않을 것이다. 대신 양국 간 경쟁이나 견제는 비군사적 영역이나 제3자를 대상으로 보다 빈번하게 나타날 수 있다. 이러한 경우 한국은 직·간접적으로 미·중 양자 간에 우리의 입장이나 선택을 나타내야 하는 경우가 증가할 것이다. 이에 대한 우리의 대응 방안은 무엇인가?

1. 미·중 협력과 공생 강조

우리가 선택해야 할 상황을 만들지 않거나 되도록 피하는 것이다. 우리의 일상에서 벌어지는 많은 일들이 마치 모두 미·중 간의 선택요소가 있는 것처럼 생각할 필요는 없다. 아직까지는

미·중 스스로가 대결을 피하고 되도록 협력과 공생을 강조하는 것이 현실임을 냉철하게 인식하고, 우리 스스로가 미·중 사이에서 선택을 강요하는 모순적인 상황을 만들지 않도록 노력해야 한다. 여기에는 정부와 언론, 시민사회 모두가 보다 성숙하고 객관적인 시각으로 미·중관계와 한국의 상호 공생관계를 부각하고 개발하려는 노력이 필요하다. 북한 문제와 같이 심각한 안보 현안의 경우 우리가 주도적으로 북한이 핵실험이나 군사 도발을 할 빌미를 제공하지 않거나 그러한 상황을 만들지 않으려는 선제적 예방 노력이 필요하다. 북한 핵의 꾸준한 비핵화를 추구하되 북한과의 대화와 관여를 통해 북한의 모험적인 행동을 미연에 방지하고 안정적으로 한반도 상황을 관리하려는 자세가 필요하다.

2. 회피/지연 전략

미·중 간의 충돌이 우리와 직접적인 연관성이 없는 경우 되도록 선택을 회피하거나 미루는 전략이다. 미·중 양자 모두 우리에게서 군사, 외교, 경제적으로 중요한 상대인 것이 한반도의 현실이다. 양자 간의 갈등에 최대한 연루되지 않고, 선택을 미루는 것이 현명하다. 이에 대해 혹자는 이러한 우리의 모습이 이중적으로 보이지 않을까 우려의 목소리를 제기한다. 그러나 국제정치에서 이상이나 도덕적 행위는 국내정치의 그것과 구분되고, 냉철한 국가 이익의 판단이 가장 중요시된다는 점은 미·중 스스로가 가장 잘 인식하고 있다는 점에 주목해야 한다. 1차 대전을 전후하여 미국이 유럽에서 서로 경쟁관계에 있는 영국, 독일과 3국 중립국 조약을 체결하여, 양국 모두와 우호적인 관계를 지속코자 한 것은 좋은 예이다. 전통적으로 영국과 우호관계에 있던 미국은 1914년 1차 대전이 발발하여 영국과 독일이 각각 선전포고를 하고 치열한 전쟁에 돌입한 후에도 3년간 영국 및 독일과의 중립국 조약을 유지하며 양자 모두와 무역을 하였다. 최근 중국의 시진핑 주석이 아베 총리와 일본의 역사관을 문제 삼으며 한국과 역사전쟁의 공동보조를 강조하면서도, 정작 작년 북경 APEC 정상회담을 빌미로 아베 총리와 면담을 한 데 이어 올해 2차 정상회담을 한 것은 역시 국익을 앞세운 실리외교의 한 단면을 보여준다. 미·중 간의 일상적인 경쟁이나 심한 경우 대만이나 일본을 둘러싼 미·중의 충돌이 있을 경우에도 선부터 선택을 하기보다는 상황과 단계에 따라서는 최대한 선택을 미룰 수 있는 상황판단과 논리의 개발이 필요하다.

3. 국익에 대한 명확한 입장 표명

경우에 따라서는 우리의 국익이 무엇인가, 그리고 우리가 원하는 것이 무엇인가를 명확히 하고 솔직 당당하게 밝혀야 한다. 금번에 문제가 된 사드(THAAD)의 경우 이것이 무엇보다 북한의 핵과 대량살상무기에 대한 방어용으로 우리의 국가안보와 생존을 위해 필요하다고 판단되면

얼마든지 고려할 수 있다는 입장을 표명하는 것이 중요하다. 중국의 의심에 대해 이것은 어디까지나 북한 위협에 대한 것이지, 중국의 안보이익에 침해되는 방향으로 진행되지는 않을 것이라는 우리의 명확한 입장을 천명하면 된다. 그리하여 중국이 이를 미·중 간의 문제로 비화하여 우리의 의지를 테스트 할 수 있는 여지를 처음부터 제공하지 말았어야 한다. 2014년 말 한·미·일 간에 체결된 군사정보교환약정의 경우, 이것의 용도를 북한의 대량살상무기 개발에 국한한 것과 동시에 여기에 어떠한 의무조항 없이, 필요하다고 생각되면 한국의 독자적인 판단에 의거하여 언제든지 파기할 수 있다고 문서에 명시한 것은 그 좋은 예이다. 실제 상당히 민감할 수 있었던 한·미·일 군사 공조에 대해 중국 외교부는 한반도 안정에 저해되지 않기를 바란다는 지극히 원론적인 입장을 표명하고 크게 문제삼지 않았다.

4. 국제적 규범에 입각한 원칙 제시

필요에 의해 우리의 입장을 피력해야 할 경우, 국제적 규범과 보편적 가치에 의거하는 우리 스스로의 원칙을 제시해야 한다. AIIB 가입의 경우, 아시아 지역의 인프라를 개발한다는 대원칙과 이것을 중국을 중심으로 한 세계 각국이 다자적인 협력을 통해 시행한다는 점에서 국제규범과 보편가치에 부합한다는 점이 우리 판단의 중요한 근거로 작용할 수 있었다. 이에 대해 미국이 중국 주도의 국제기구 설립에 민감한 반응을 보인 것은 명분에서 구차한 모양새가 된 것이다. 내부 의사결정이 불투명하고 집행과정에서 중국식의 과도한 개발 위주 정책이 지역의 환경이나 노동 문제를 악화시킬 수 있다는 미국의 우려는 어디까지나 우려이지 현실화 되지 않은 것이었다. 영국과 프랑스를 위시한 주요 유럽 선진국이 적극적으로 참여를 결정한 것은 자신들의 국익을 바탕으로 국제적 규범과 명분을 잘 조화시킨 외교력의 결과였다.

5. 미·중 공통이익 발굴

미·중이 원하는 공통이익을 적극적으로 찾아내어 우리의 이익과 부합함을 강조하고, 그 과정에서 우리의 역할을 강조하여 양측 모두의 신뢰를 쌓는 것이다. 특히 한반도 문제와 관련하여 미·중의 이익과 한국의 이익이 많은 부분 일치하고 거기에서 우리의 역할이 크다는 점을 자각할 필요가 있다. 미·중이 지금 무엇보다 한반도에 원하는 것은 안정이다. 미·중이 북한 정권의 행보와 핵개발에 주목하는 이유도 당장 이 지역의 안정과 질서를 해치기 때문이다. 따라서 이들이 한국의 대북정책이나 통일정책에 가장 원하는 것도 그것이 되도록 안정적인 과정을 통해 이루어지길 원한다. 예를 들어, 미·중은 통일에 앞서 북한 문제가 안정적으로 해결되고 그 과정에서 남북관계와 한반도가 안정적으로 관리되기를 원한다. 한국이 유의해야 할 것은 우리의 대북정책이나 통일논의가 한반도에 의도치 않은 긴장을 조성하거나 폭력적인 성격을 띠는 것처럼

보이게 해서는 안 된다는 것이다. 통일대박론이나 우리의 적극적 통일정책이 자칫 현재의 남북 상황을 무리하게 억지로 변경하려는 의도처럼 해석되는 우를 범해서는 안 된다. 대신 핵을 포함한 북한의 불안정성을 최대한 안정되게 관리한다는 원칙 하에 필요할 경우 미·중과 협력하여 한반도와 동북아에 보다 안정적인 공동 평화와 번영의 체제를 구축하려는 노력의 일환으로 제시되어야 한다. 북한의 무모한 도발이나 비이성적 정책을 냉정하게 주변국과 협의하며 관리하는 우리의 모습에서 미·중 양국은 한반도 문제에 관한한 신뢰할 수 있는 대한민국의 모습을 발견할 것이다. 한국에 대한 기본적 신뢰야 말로 미·중과의 외교에 가장 큰 자산이 될 것이다.

6. 미·중과의 전략적 소통 강화

이러한 신뢰를 바탕으로 미·중과의 전략적 소통을 강화해야 한다. 이는 한·미 간, 한·중 간 그리고 한·미·중 간의 다양한 방법을 통해 시도되어야 한다. 여기서 중요한 것은 우리가 미·중 모두에게 일관된 메시지를 전해야 한다는 것이다. 한국이 미·중의 우려를 충분히 인식하고 있다는 점, 한국 역시 많은 부분 이러한 우려를 공유한다는 점 등을 꾸준히, 지속적으로 전달해야 한다. 여기에는 한반도 비핵화에 대한 확고한 의지, 남북 간의 안정적 관계를 바탕으로 한 통일 논의, 통일 과정이나 이후 현재 확립된 주변국의 영토 주권 존중, 통일 과정에서의 미·중을 포함한 국제사회와의 긴밀한 협조 의지 등이 포함 되어야 한다. 이는 무엇보다 우리 스스로 중장기적인 남북관계, 한반도의 미래와 통일에 대한 전략적 비전을 세우고 이를 공유하려는 노력이 선행되어야 함을 의미한다.

V. 결론

흔히 미·중의 갈등관계가 심화되면 한국이 가장 큰 안보적 도전을 받을 것으로 예상된다. 지난 구한말의 상황을 돌이켜 보면 이는 엄연한 현실이다. 그러나 동시에 한국 사회를 지배하는 운명적 비관론이 과도하게 우리의 잠재력과 능력을 지나치게 비하하거나 과소평가하는 경향이 있는 것도 간과해서는 안 된다. 현실은 오히려 미·중도 한반도의 문제를 놓고 남북을 바라보며 고민하고 있는지도 모른다. 실제 미·중은 양국의 전략대화나 신형대국관계의 가장 중요한 공동 협력의 의제로 북핵 문제의 해결을 다루고 있다.¹⁷⁾ 그 경우 미·중이 이익이 대한민국의 그것과

17) 2013년 오바마와 시진핑 주석의 캘리포니아 정상회담 시 북핵문제가 양국이 공통으로 당면한 가장 중요한 지역현안으로 다루어 졌다. The White House, Office of the Press Secretary, "Press Briefing By National Security Advisor Tom Donilon"(June 8, 2013), <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/>

일치하는 부분도 상당히 존재한다.

미·중과의 외교는 남북관계와 한반도의 안정을 원하는 저들의 입장을 이해하는 것에서부터 시작해야 한다. 동시에 북한 체제의 취약성이 동북아 세력전이에 가지는 위험성을 한·미·중 삼국이 협력하여 안정적으로 관리한다는 큰 틀에서 접근해야 한다. 그리고 그 과정은 한·미·중이 함께 만들어 가야함을 강조해야 한다. 궁극적으로 통일은 한반도는 물론 동북아와 미·중 간의 평화적 세력균형에 기여해야 한다. 흔히들 정치를 가능성의 예술이라 한다. 한반도 역사상 그 어느 때보다 발전한 한국의 능력과 위상을 이용하여 21세기 한반도의 운명을 미·중 사이에서 새로이 개척할 용기와 상상력이 필요하다.

2013/06/08/press-briefing-national-security-advisor-tom-donilon(검색일: 2014년 02월 19일).

중·일관계에서 오는 한국의 안보 도전

박영준 | 국방대학교 안전보장대학원 교수

I. 문제제기

국제정치 학자들은 국가 간 분쟁, 전쟁의 발발 원인에 대한 기존의 설명들을 세 가지 이미지, 즉 인간, 국가, 국제관계 차원으로 정리할 수 있다고 보았다.¹⁾ 예컨대 인간 차원에서는 국가지도자들의 심리(mentality)에 나타나는 공격성과 팽창적 성향, 국가 차원에서는 국가들의 군사전략과 군비확장 여부, 혹은 민주주의의 성숙도 여부, 그리고 국제관계 차원에서는 국가들의 차별적 성장에 따른 불안감과 안보딜레마 등을 국가 간 분쟁의 주요 요인들로 설명해 왔다.²⁾

이런 관점에서 한반도 및 동아시아 안보환경을 볼 때, 지도자의 공격성이나 국가의 호전적 군사전략과 군비 팽창 등의 측면에서 북한발 분쟁위험이 가장 크다고 하는 점은 의문의 여지가 없다.³⁾ 북한 이외에 한반도 및 동아시아 지역에서 분쟁의 개연성이 높은 상황으로서는 우선 지

1) Kenneth N. Waltz, Man, the State and War: A Theoretical Analysis(New York: Columbia University Press, 1959).

2) 이 점에 관해서는 武田康裕, 『戦争と平和の理論』, 防衛大学校安全保障學研究會, 『安全保障學入門』(亞紀書房, 2003) 참조. 다케다 야스히로(武田康裕)는 일본 방위대학교 교수이다.

3) 박영준, “북한의 전쟁위험평가와 한국 대북전략의 방향: 직접접근전략과 간접접근전략의 병용,” 『국가전략』 제21권 1호(세종연구소, 2015).

역 강대국으로 부상한 중국과 기존 강대국인 미국 간의 관계를 들 수 있다.⁴⁾ 미·중 간의 대립 가능성과 아울러 중국과 경쟁적 관계에 놓여있는 일본 간의 대립 상태를 상징하지 않을 수 없다. 중국과 일본은 세계 2위와 3위 수준의 경제대국으로 부상하면서, 보다 적극적인 국가전략을 강구해 왔고, 국가재정의 팽창 속에서 국방예산의 증대 및 군사력 증강도 지속적으로 추진되어 왔다. 문화나 정치체제 면에서도 양국은 차이가 있고,⁵⁾ 그 연장선상에서 역사 문제나 영유권을 둘러싼 갈등도 존재한다.

사실 중국과 일본 양국은 이념의 차이에도 불구하고, 냉전기였던 1972년에 국교정상화를 단행하고, 1978년에 평화우호조약을 체결했던 시점에는 오히려 우호협력의 관계를 표방해 왔다. 1989년의 천안문 사건 이후 일시 대립관계가 노정된 바 있었으나, 양국이 본격적인 갈등과 대립관계를 노정하게 된 것은 2000년대 들어와서 부터인 것으로 보인다.

개혁개방 이후 중국이 급속도로 경제성장을 이룩하면서 2010년 일본의 경제력을 추월했다. 이 과정에서 일본은 중국의 국력 부상과 그에 따른 군사력 증강이 자신들의 안전보장을 위협하게 되리라는 인식을 공공연하게 표명하게 되었다. 이와 병행하여 영유권 및 역사 문제에 대한 내셔널리즘적 갈등이 양국 관계를 지배했다. 2012년 9월, 당시 일본 민주당 정부가 양국 간 영유권 갈등의 현안이 되어온 센카쿠(중국명 다오위다오) 제도를 국유화하는 조치를 취하자, 중국은 이에 맞서 센카쿠 주변에 대한 영해기선을 선포하였고, 2013년 11월에는 동중국해 방면에 대한 방공식별구역(Air Defense Identification Zone)을 일방적으로 설정하였다. 설상가상으로 2012년 12월, 일본에서 자민당의 아베 정부가 출범한 이후 야스쿠니 신사를 참배하고, 종군위안부에 관한 기존의 고노 담화 및 침략전쟁에 대한 무라야마 담화를 수정하려는 시도를 보이자, 중국이 강력하게 반발하면서 양국 관계가 경색되어 버렸다.

물론 2014년 11월과 2015년 4월, 시진핑 국가주석과 아베 수상이 각각 두 차례에 걸쳐 정상 회담을 갖고 전략적 호혜관계를 확인한 이후, 양국 관계의 갈등은 봉합된 것처럼 보인다. 그러나 언제라도 다시 양국 간 갈등이 표면화될 개연성은 부정할 수 없다. 문제는 중국과 일본 간의 갈등 및 대립관계 노정이 한국의 대외 안보환경에 큰 도전을 가져다준다는 점이다.⁶⁾ 뿐만 아니라 만일 한·일 간, 혹은 한·중 간 관계가 악화되고 있는 가운데 중·일관계가 개선되거나 전략적 협력관계가 전개된다면, 이 같은 상황 역시 한국의 외교안보적 입지를 좁히거나 압박하는 요인으로 작용할 수 있다. 요컨대 중·일관계가 악화되거나 혹은 극적으로 개선되거나 여부가 한

4) 이에 관해서는 같은 프로젝트에서 신성호 교수가 담당한 연구 등을 참조할 것.

5) Huntington은 중국을 유교문명권으로, 일본을 그와 별개의 일본 문명권으로 구분한 바 있다. Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs*(Summer 1993).

6) 이에 대한 필자의 관심은 박영준, "중일간 영토분쟁에 대한 우리의 대응방안은?" 정덕구·장달중 편, 『한국의 외교안보 퍼즐』(서울: 나남, 2013)에서 이미 표명한 바 있다.

국의 외교안보 환경에 부정적인 영향과 부담을 안기는 측면이 다 같이 존재하는 것이다. 이 같은 문제의식 하에 본 고에서는 향후 4~5년의 시점에서 중국과 일본 간의 외교전략적, 군사적, 영유권을 포함한 내셔널리즘적 갈등과 대립이 발생할 경우, 어떤 경로를 거쳐 한국의 국가이익과 안보환경에 큰 도전과 위협이 되는가를 설명하고, 그에 대응하기 위한 한국의 외교안보적 대응방안을 제시하도록 하겠다. 또한 중·일 간의 관계가 극적으로 개선되거나 전략적 협력관계를 유지할 경우에 어떤 외교안보적 부담이 발생하는가에 관해서도 논하기로 하겠다.

II. 중·일관계 차원의 안보 도전

중국과 일본의 양자 관계가 협력과 갈등, 평화와 분쟁의 갈림길에서 어떤 경로를 보이게 될 것인가의 여부는 다음과 같은 몇 가지 변수에 의해 결정될 가능성이 크다. 즉 양국에 있어 경제력과 군사력 등 국력 증강 여부, 이러한 국력요소에 기반한 양국 정치지도자의 국가전략과 외교적 리더십, 영유권 분쟁과 역사 문제 등 양국 간에 내재하는 내셔널리즘 갈등 요소의 관리 여부, 그리고 미국과 러시아 등 양국이 밀접한 관계를 유지하고 있는 주변 강대국들과의 역학관계 등이 그것이다. 이러한 변수들의 상호작용에 따라 중국과 일본의 양자 관계는 다음과 같이 갈등이 봉합된 상태에서 현상유지의 경로를 보이거나, 아니면 경쟁과 갈등이 표면화되는 대결 국면을 보일 것이다.

1. 시나리오 1: 양국 관계의 현상유지

중국과 일본 양국이 여러 갈등요인에도 불구하고, 대립을 회피하면서 현상유지적인 관계를 보일 수 있는 상황은 다음과 같은 요인들이 중첩될 때이다. 우선, 양국 지도자들이 각각의 국가이익에 비추어 양국 간 대립과 갈등 보다는 협력유지가 더욱 필요하다고 인정하고, 이러한 국가이익관념에 따라 대외협력의 국가전략을 일관되게 추진하는 경우이다. 예컨대 중국은 2013년 하반기에 주변국 외교방침을 정립하면서, 향후 친성혜용(親誠惠容: amity, sincerity, mutual benefit, inclusiveness)의 방침에 따라 일본 등 주변국과의 관계를 유지하기로 결정한 것으로 알려졌다. 그리고 2015년 3월 28일, 시진핑 국가주석은 보아오 포럼에서 행한 연설을 통해 중국이 한국 및 일본, 그리고 아세안 국가들과 더불어 2020년까지 아시아 경제공동체를 건설하고, 이를 토대로 2049년까지 아시아 운명공동체를 건설하겠다는 비전을 밝힌 바 있다.⁷⁾

7) Xi Jinping, "Towards a Community of Common Destiny and a New Future for Asia," Keynote

한편 아베 수상도 2015년 2월 12일, 중참 양원에서 행한 시정방침연설에서 중국과 전략적 호혜관계의 기본 목표 하에 향후에도 안정적인 우호관계를 구축할 것이라고 공언하였다.⁸⁾

양국 지도자들은 상호 관계유지에 대한 기본적 전략 속에서 관료나 정당, 그리고 경제계 등 다양한 레벨에서 실무접촉이 재개되고, 협력의 추진 방안이 논의될 때, 현상유지적 관계는 보다 강화될 수 있다. 예컨대 2014년 11월과 2015년 4월, 두 차례에 걸쳐 양국 지도자가 정상회담을 갖고, 우호협력관계의 재구축을 확인한 이후, 관료 및 정당 차원에서 중·일 양국 간 협력기조가 보다 강화되었다. 2014년 9월에는 양국의 고위급 해양정책협회가 재개되었고, 2015년 3월 19일에는 차관급 안보대화가 재개되었다. 그리고 2015년 3월 23일에는 중국 공산당과 일본 자민당 간의 집권정당 교류채널이 복구되기에 이르렀고, 4월 24일에는 과학기술분야의 양국 간 협력위원회가 재가동되기에 이르렀다.

이 같은 양국 간 현상유지 및 협력 기조가 향후에도 유지된다면 한국의 안보환경 및 국가이익에도 긍정적 영향을 주게 될 것이다. 중·일 양국 간의 협력기조는 북한 문제에 대한 국제적 해결 노력에도 도움을 줄 것이며, 우리의 경제, 안보환경에도 양호한 여건을 조성하게 되기 때문이다. 다만 한·일 간, 혹은 한·중 간 관계가 악화되고 있는 가운데 중·일관계가 개선되거나 전략적 협력 관계가 전개된다면, 이 같은 상황은 한국의 외교안보적 입지를 좁히거나 압박하는 요인으로 작용할 수 있다.

2. 시나리오 2: 갈등 및 대립의 표면화

중국과 일본 간 갈등과 대립이 표면화될 가능성은 미·중 간 관계와도 연동된다. 일본의 대외 정책, 특히 아시아 정책은 동맹관계인 미국의 세계전략과 불가분하게 연결되어 있기 때문이다. 그러한 미국이 부상하는 중국을 잠재적 경쟁자로 간주하고, 대중 대결적 정책을 취하고, 그에 대해 중국도 맞대응할 경우, 중·일관계는 대결구도로 선회할 수 있다. 예컨대 현시점에도 그러한 징후는 충분히 존재한다. 2015년 2월 공표된 미국 오바마 행정부의 국가안보전략서는 아·태 지역에 대한 재균형(rebalancing) 정책의 지속을 확인하면서, 이 지역 내에서 특히 중국의 잠재적인 군사위협을 지적하였다.⁹⁾ 같은 해 4월에 공표된 미국의 사이버전략서는 보다 직접적으로 미국의 사이버 안보에 위협을 가할 수 있는 국가들로 중국, 러시아, 이란, 북한을 직접 거명하였다.¹⁰⁾ 미국은 이러한 대중 견제의 전략 기조 하에 일본의 동조와 참가를 유도하고 있다.

Speech, Boao Forum for Asia Annual Conference 2015, Boao, March 28, 2015. 이에 대한 중국 언론의 논조는 “Editorial: Common destiny brings Asian state closer,” *Global Times*, March 27, 2015 참조.

8) 연설 전문은 『朝日新聞』 2015년 2월 13일자 참조.

9) The White House, *National Security Strategy* (Washington, DC: The White House, February 2015).

2015년 1월 29일, 미 제7함대 사령관 로버트 토마스 제독은 일본이 항공순찰의 지리적 범위를 남중국해까지 확대해 줄 것을 요청하기도 하였다. 물론 미국의 대중 정책은 견제뿐만 아니라 협력의 양상도 동시병행적으로 진행되고 있는 것이 사실이다. 예컨대 미·중 양국 간의 전략경제 대화와 안보대화가 진행되고 있고, 2014년도에 중국 인민해방군을 립콕 훈련에 초청하면서 군사적 신뢰구축도 추진하고 있다.

그런데 일본은 미국의 대중 견제적 정책에 적극 부응하는 양상을 보이고 있다. 2013년 12월, 아베 정부가 공표한 방위계획대강에서 일본은 중국의 해공군력 증강 등 군사동향을 잠재적 위협으로 간주하는 인식을 표명한 바 있다. 그리고 그에 대응하기 위한 차원에서 그동안 금기시되어왔던 해병대 전력의 창설을 표명하였고, 2014년 7월에는 집단적 자위권 용인의 결정도 내렸다. 그리고 2015년 4월 28일 공표된 미·일 양국의 신가이드라인에서는 향후에 양국이 사이버 및 우주분야에서까지 협력할 것을 명언하였고, 동시에 발표된 2+2 회담의 공동성명에서는 중·일 간에 영유권 분쟁의 대상이 되고 있는 센카쿠 제도가 미·일동맹의 적용범위임을 재확인하였다.¹¹⁾ 즉 미·일동맹 차원에서 센카쿠 제도에 대한 중국의 개입을 억제하려는 의도를 분명하게 밝혔고, 나아가 중국의 사이버 위협에 대한 공동대응도 표명한 것이다.

집단적 자위권 용인 이후 일본 정부는 기존 안보관련 법제의 대폭적인 개정을 추진하고 있다. 2015년 7월 현재 무력공격사태법 개정안, 중요영향사태법, 국제평화지원법 등 10여 개 관련 법제가 각의 결정된 이후 중·참양원에서의 심의 과정을 거치고 있다. 이들 법제들은 일본의 안보에 직접 영향을 미치는 소위 ‘존립위기사태’ 시 집단적 자위권 행사가 가능하며, 미군뿐만 아니라 우방관계에 있는 제3국에 대한 군사적 지원까지 가능하며, 만일 전쟁이 벌어진다면 미국뿐 아니라 제3국에 대한 후방지원까지 가능하다는 내용을 담고 있다.¹²⁾ 이 같은 일본의 군사적 보통국가화 행보는 센카쿠 영유권 등을 둘러싼 갈등을 안고 있는 중국에게 불안요인이 될 수 있다.

미국의 아·태 지역에 대한 재균형 정책과 이에 적극 참여하는 일본에 대해, 중국도 날카로운 대응을 하고 있다. 2015년 5월에 공표된 중국의 군사전략서는 미국의 재균형 전략이 아시아 역내에서 미국의 군사적 존재감을 높이고, 군사동맹을 증진하는 목적을 갖는 것이라고 지적하였다. 특히 일본의 군사정책 변화가 역내 다른 국가들에게 중대한 불안을 야기하는 것이라고 평가하였다.¹³⁾ 그리고 남중국해의 중국 영유권에 대해 외부 국가들이 부당하게 간섭하고 있다는 불

10) David E. Sanger, "Pentagon outlines new strategy on cyberwarfare," *International New York Times*, April 25-26, 2015.

11) 『日米防衛協力のための指針(The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation)』, 2015년 4월 27일, www.mofa.go.jp

12) 일본의 안보법제는 9월 19일, 참원에서 가결되었다.

13) The State Council Information Office, *China's Military Strategy* (May 2015).

만을 토로하기도 하였다. 2015년 7월 1일에 제정된 중국의 국가안전법은 안전보장의 임무로서 영토, 해양권익, 우주, 사이버 공간, 나아가 극지의 평화유지까지 규정하였다.¹⁴⁾ 이 같은 중국의 확대된 안보영역의 규정은 미국이나 일본과의 지역질서에 대한 대립을 염두에 두고 마련된 것으로 보인다. 이러한 인식의 연장선상에서 중국은 국방부 성명 및 관영 신문 사설 등을 통해 미국의 사이버전략서 및 미·일 신가이드라인을 각각 비판하기도 하였다.¹⁵⁾ 미국의 아·태 지역 재균형 전략에 대한 대응의 일환으로 중국은 남중국해 해상에서 필리핀과 영유권 갈등의 대상이 되고 있는 남사제도 인근 미스취프 지역에서 준설 작업을 하면서 인공도서를 만들 것을 기도하고 있기도 하다.¹⁶⁾

미국과 일본의 국가안보전략 및 사이버전략, 그리고 중국의 군사전략이 이 같은 대립의 가능성을 내포하고 있는 가운데 만일 중국과 일본 사이에 센카쿠, 혹은 남중국해 및 동중국해 해역에서 치명적인 오해(misperception)가 생겨나거나, 우발적 충돌이 발생한다면 전면전쟁까지는 아니더라도, 지역 내 긴장이 격화되고, 나아가 국지적 군사분쟁도 발발할 수 있다. 예컨대 중국이 동중국해 해역에서 그러하였듯이, 남중국해에 대한 영유권 강화 차원에서 방공식별구역을 일방적으로 선포하던가, 혹은 2015년 5월, 지중해에서 그러하였듯이, 러시아와 연합으로 남중국해 해상에서 공동의 해군훈련을 실시하여 군사력을 시위하는 등의 선택을 하게 될 경우 등이 그러하다.

이상에서 살펴본 바와 같이 중국과 일본 간에는, <표 1>에서 요약되듯이, 상호 관계가 현상 유지 및 협력으로 갈 수 있거나, 아니면 갈등과 대립의 격화, 나아가 분쟁으로 갈 수 있는 개연성을 다같이 내포하고 있다.

〈표 1〉 중·일관계의 두 가지 시나리오

중·일관계	양상
현상유지 및 협력	• 정치지도자들의 국가발전전략 • 관료 및 정당 레벨의 상호 대화와 협력 기조 유지
갈등과 대립 격화	• 미국과 중국의 전략적 각축 격화 • 일본 국가안보전략과 방위계획대강에서 중국 견제적 입장 • 중국 국방백서와 국가안전법 등에서 미국 및 일본에 대한 대립적 자세 • 중국과 일본 해상 및 항공전력 경쟁적 증강 • 중국과 일본 사이버 전략 및 우주개발전략 대립

14) 중국 국가안전법 제정에 대해서는 『朝日新聞』, 2015년 7월 2일 기사 참조.

15) “Editorial: US-Japan defense guidelines danger to Asia,” *Global Times* (2015.04.30).

16) David E. Sanger and Rick Gladstone, “Piling sand, China literally gains ground,” *International New York Times*, April 10, 2015.

문제는 중·일관계가 두 가지 시나리오 가운데 갈등과 대립의 격화 양상을 보이게 된다면, 그 진전 여하에 따라 한국의 국가이익과 안전보장에 극히 부정적인 영향을 초래하게 될 수 있다는 점이다. 또한 한·일관계나 한·중관계가 양호하지 않은 가운데 중·일관계가 전략적 협력 내지 관계 개선의 양상을 보인다면, 이 역시 우리의 외교안보 정책에 부담이 될 수 있다는 것이다. 다음 장에서 이 점을 상술하기로 한다.

III. 한국에 대한 도전 요인

중국과 일본의 관계가 한국의 국가안보에 부정적인 영향을 주는 경우는 다음과 같은 두 가지 경우로 대별된다. 첫째, 중·일관계가 서로 간의 내셔널리즘 대립이나 군사대립을 노정하면서 한국의 경제 및 외교안보 환경에 부정적 영향을 줄 경우, 둘째, 한·일관계나 한·중관계 등이 악화된 가운데 중·일관계가 전략적 협력을 유지하거나, 극적인 관계개선을 보이는 경우 등이 그것이다. 중·일 간 잠재적인 갈등과 대립이 한국의 국가안보에 불리한 영향을 미치게 되는 경우는 다음과 같은 사례들을 들 수 있다. 첫째, 중국과 일본이 센카쿠 영유권을 둘러싸고, 동중국해 일대에서 해상 및 항공전력을 전개하여 대립하거나, 무력충돌이 발생했을 경우, 둘째, 스프라틀리 제도(남사군도)의 영유권을 둘러싸고 남중국해 해상에서 베트남 및 필리핀 등 동남아 국가와 중국과의 사이에 충돌이 발생하고, 일본이 집단적 자위권 개념 하에 이를 후방 지원하는 경우, 셋째, 중국과 일본 간에 육해공 재래식 전력은 물론이고, 사이버 공간이나 우주 공간에서 군비경쟁이 진행될 경우, 넷째, 일본이 미국과의 동맹 하에서, 그리고 중국이 러시아와의 전략적 협력 동반자 관계 속에서 각각 동중국해, 남중국해, 그리고 동해상에서 군사적 대립구도를 노정할 경우가 그것이다. 중·일 간 전략적 협력관계가 한국 외교안보에 부정적인 부담을 주는 경우는 이러한 사태 전개가 한·일관계 악화 등과 맞물리는 경우이다. 전체적으로 이러한 두 가지 경우에 한국의 국가안보에 어떠한 부정적 영향이 초래되는 것인가를 아래에서 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

1. 중국과 일본 간 내셔널리즘 및 군사적 갈등과 대립 악화 경우

가. 중국과 일본 간 동중국해 및 센카쿠 인접 해역 무력 대립 및 충돌

센카쿠 제도를 둘러싼 중국과 일본 간의 대립은 2012년 10월, 일본이 이 도서들을 국유화하는 조치를 취하고, 이에 대해 중국이 다음 해에 영해기선을 선포하고, 일방적으로 방공식별구역을 공표하면서 정점에 달했다. 이후 중국과 일본은 각각의 해군과 해상자위대, 그리고 공군과

항공자위대 전력을 이 해역에 전개하면서 일촉즉발의 대립 상태를 연출하였다. 이 같은 센카쿠 및 동중국해 해상에서의 무력대립 및 우발적 충돌은 향후 언제라도 발생할 개연성이 크다. 중국은 동중국해에서 가스전 개발을 지속적으로 추진하고 있으며, 이에 대해 일본이 자신들의 배타적 경제수역을 침범하고 있다는 항의를 표시할 가능성도 여전히 크다. 중국 정부가 자체의 태도를 취한다고 해도, 내셔널리즘에 민감한 민간 단체들이 예전의 경우처럼 센카쿠 제도에 대한 행동을 감행할 가능성도 배제할 수 없다.

미국과 일본은 2000년대 중반 이후 센카쿠 제도가 제3국에 의해 탈취될 경우, 이를 다시 탈환하기 위한 시나리오 하에서 각각의 해병대와 육상자위대가 참가하는 상륙작전훈련을 캘리포니아와 괌 등지에서 실시해오고 있다.¹⁷⁾ 이는 명백히 센카쿠 제도를 둘러싼 중국과 일본 간의 대립이 무력충돌 상황까지 이르게 된 경우를 상정한 연합군사훈련이다. 2015년 4월 28일 공표된 미·일 양국의 2+2 공동성명에서는 센카쿠 제도가 일본의 시정 하에 있는 영역이고, 미·일 동맹의 적용범위에 들어간다는 점을 명확하게 표명하였다.

만일 센카쿠 제도 혹은 동중국해 해상에서 중국과 일본 간의 무력대립 격화 및 우발적 무력충돌 상황이 전개된다면, 이 해역을 경유하는 한국의 해상수송로 및 항공로의 유지 및 운영에 심각한 차질을 빚게 된다. 이 해역은 한국에게 있어 동남아 및 중동으로 연결되는 중요한 해상수송로 및 항로이다. 중동으로부터의 원유 수입은 물론, 유럽 및 아시아 지역으로 나가는 수출의 통로이기도 하다. 그러한 중요성을 갖는 해역에서 중국과 일본 간의 무력이 전개되고 충돌까지 벌어지는 상황은 한국의 경제안보에 심각한 도전이 될 것이다.

또한 일본이 센카쿠에서 중국과 무력충돌을 벌일 경우, 미국도 2+2 공동성명에 따라 직간접적으로 관여하지 않을 수밖에 없게 될 것이다. 이 경우 한·미동맹 하에서 한국에게도 나름의 역할을 요구하게 되는 상황도 발생할 수 있다. 이것은 한국 외교에도 적지 않은 부담이 될 것이다.

나. 남중국해 일대 동남아 국가들과 중국 간의 영유권 대립과 충돌

동중국해 못지않게 남중국해도 한국의 해상수송로 및 항공로로서 중요하다. 그런데 남중국해 해역에서는 스프라틀리(남사군도) 제도의 영유권을 둘러싸고, 한편에서는 베트남 및 필리핀, 다른 한편에서는 중국 간의 분쟁이 지속되고 있다. 중국은 소위 구단선(nine-dash line) 논리에 따라 스프라틀리 제도가 역사적으로나 국제법적으로 중국의 영유권 대상이라고 주장하고 있고, 이에 대해 필리핀과 베트남은 중국의 주장을 반박하면서, 필리핀의 경우는 국제중재재판소나 해

17) 2015년 2월에도 캘리포니아 팬들턴 기지에서 미 해병대와 일본 육상자위대 간에 이같은 훈련이 실시된 바 있다. 『朝日新聞』, 2015년 2월 23일.

양재판소에 중국을 제소하려는 움직임도 보이고 있다.

문제는 미국과 일본이 남중국해 해양분쟁에 대해 베트남과 필리핀의 입장을 지원하는 태세를 취하고 있다는 점이다. 미국은 클린턴 국무장관 시기에 이 점을 분명히 밝혔으며, 상그리라 안보대화 등 이 지역에서의 다자간 회의에도 중국의 입장을 반박해 왔다. 나아가 미국은 2015년 5월 이후 싱가포르에 연안전투함(LCS)을 배치하고, 스프라틀리 해역에 대한 해상순찰을 실시하는 등 군사적으로도 동남아 국가들을 지원하는 태세를 취하고 있다.¹⁸⁾

한편 집단적 자위권 용인 결정을 내린 아베 정부도 동남아 국가들의 입장을 적극 옹호하는 자세를 보이고 있다. 2015년 6월 4일, 아베 수상은 필리핀 아키노 대통령과 회담을 갖고, 중국이 추진하는 남사군도에서의 준설작업에 우려를 표명하고, 일본으로서는 필리핀군과 자위대 간의 공동훈련 추진 및 군사적 지원 강화를 하겠다는 의사를 표명하였다.¹⁹⁾ 이 같은 일본-필리핀 정상회담을 전후하여 일본 자위대와 필리핀군 간의 연합군사훈련이 스프라틀리 제도를 중심으로 한 남중국해 해역에서 빈번하게 실시되고 있다. 2015년 5월 12일, 일본 해상자위대가 필리핀 해군과 공동훈련을 실시하였으며, 6월 21일부터 27일 사이에도 해상자위대와 필리핀 해군 간 훈련이 필리핀 서부 파라완 제도 근해에서 실시되었다. 이 훈련에서 해상자위대는 P3C 초계기를 파견하여 필리핀 해군의 해상초계능력을 지원하기도 하였다.²⁰⁾

일본은 베트남과의 군사협조태세도 구축하고 있다. 2015년 5월 13일, 일본 해상자위대의 P3C 초계기가 베트남 다낭 기지를 최초로 방문하였다. 물론 이 초계기는 소말리아 해적퇴치활동을 지원하기 위해 지부티에 파견되었다가 귀국하는 시점에 베트남에 기착한 것이지만, 향후 남중국해 해역에서 일본과 베트남 간에 해상군사협력이 전개될 수 있음을 시사하는 장면이기도 하였다.

이 같은 남중국해에 대한 일본의 군사적 관여 확대는 미국의 전폭적인 환영과 지원 속에서 추진되고 있다. 2015년 1월, 미국 7함대 사령관 로버트 토마스 제독은 일본의 남중국해 방면 항공순찰 확대를 환영한다고 밝힌 바 있다.

중국과 영유권 분쟁을 벌이고 있는 필리핀과 베트남 등 동남아 국가들에 대해 미국뿐 아니라 일본이 적극적으로 군사협력을 실시하고 있는 이 같은 상황 하에서 만일 중국과 동남아 국가들 간에 무력을 동원한 분쟁이 발생한다면, 일본이 현재 추진 중인 안보관련 법제의 집단적 자위권 개념에 따라 동남아 국가들을 후방지원 할 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 남중국해의 스프라틀리 제도를 중심으로 한 해역은 중국과 동남아 국가들, 그리고 경우에 따라서는 미국과 일본의 군사력이 대치상태를 보이고, 긴장이 고조될 가능성이 높아질 것이다. 중국은 2013년 동중국

18) 『朝日新聞』, 2015년 5월 15일.

19) 『朝日新聞』, 2015년 6월 5일.

20) 『朝日新聞』, 2015년 6월 28일.

해에서 그러했듯이, 남중국해 해역에서 일방적으로 방공식별구역을 선포할 수도 있다.

이 같은 상황의 발생은 한국에게 외교적으로나, 경제적으로 큰 안보 도전이 아닐 수 없다. 한국의 중요한 해상수송로가 차단될 위험에 처해질 것이고, 항공로 운영에도 지장을 받을 수 있다. 더욱이 미국과 일본, 그리고 중국이 각각 남중국해 분쟁에 대한 한국의 입장을 분명히 하라고 요구할 경우, 외교적으로도 상당한 부담이 될 수 있다.²¹⁾

다. 중국-일본 간 군비경쟁 및 사이버 분쟁

센카쿠 방면에서 영유권 분쟁을 벌이고 있는 중국과 일본은 경제력을 바탕으로 상당한 수준의 군사력 증강을 추진하고 있다. 중국은 2,000억 달러에 달하는 국방비를 편성하면서, 육해공의 재래식 전력은 물론, 미사일, 사이버 및 우주 관련 전력을 집중 증강시키고 있다. 한편 일본은 공격용 무기 비보유 원칙 등 일련의 비군사화 규범이 제약으로 작동하고는 있지만, 600억 달러 전후의 국방예산 속에서 나름 중국에 대응하는 전력 증강을 도모하고 있다. 해상자위대의 이지스함 및 잠수함, 항공자위대의 F35 도입 및 자체 스텔스기의 생산, 그리고 미사일 방어체계 구축 등이 그것이다. 향후에도 일본은 신규 창설되는 육상자위대 예하 수륙전투단(해병대) 관련 전력의 증강, 그리고 미·일동맹 하에서의 사이버 방어능력 증강 등을 추진할 것으로 보여진다.

이 같은 중·일 양국의 경쟁적인 군비증강은 한국의 국방정책에도 부담이 될 수 있다. 우리의 군사력 증강 프로그램은 기본적으로 북한의 군사적 위협에 대응하기 위해 기획된 것이지만, 중국과 일본이 경쟁적으로 군사력을 증강하는 추세에 비추어, 이에도 대비하지 않으면 안 되기 때문이다.

나아가 군사력 증강의 일환으로 작년에 일본이 기존의 무기수출금지 3원칙을 폐지하고, 이를 대체한 방위장비이전 3원칙을 제정한 것도 한국에게는 기회이자 부담이 될 수 있다. 즉 이제까지 대외수출이 사실상 허용되지 않았던 일본 방산업체들의 무기들이 국제무기시장에 판매되고, 공동연구 될 수 있는 길이 열린 것인데, 이 경우 한국 방산업체들은 국제무기시장에서 일본 무기들과 경쟁하지 않으면 안 되게 된 것이다.²²⁾

21) 지난 2015년 6월 초, 상그리다 안보대화에 참석한 한민구 국방장관에 대해 관련 국가들이 이같은 질의를 제기한 것으로 알려져 있다.

22) 이와 관련하여 박영준, “일본 방위산업 성장과 비군사화 규범들의 변화: ‘무기수출 3원칙’의 형성과 폐지 과정을 중심으로,” 『한일군사문화연구』 제18집(한일군사문화학회, 2014) 참조.

라. 미·일동맹 대(vs) 중·러 간 군사적 대립구도 노정

동중국해 및 남중국해에서 중국과 일본 간의 군사적 대립이 노정될 경우, 중국은 전략적 협력 동반자관계를 유지하고 있는 러시아와, 일본은 동맹국인 미국과 연합으로 상대를 압박하고자 할 수 있다. 이미 미·일동맹 차원에서는 중국을 견제하기 위한 다양한 연합훈련과 정책 논의가 진전되고 있다. 중국과 러시아는 동맹은 아니지만, 미국의 영향력 확대를 견제한다는 측면에서는 동일한 이익을 공유하고 있다. 이미 중국과 러시아는 동해와 시베리아 방면에서 수차례 공동군사훈련을 실시한 바 있고, 지난 5월에는 지중해에서 양국의 연합해군훈련이 실시된 바도 있다. 이러한 추세를 고려할 때, 러시아는 중국의 동중국해 및 남중국해에서 갖고 있는 국가이익 옹호를 위해 이 해역에서 중국과 공동 해군군사훈련을 실시할 가능성도 갖고 있는 것으로 보여진다. 이럴 경우 동중국해 및 남중국해 해역에서는 미·일동맹 대 중·러 전략관계의 군사적 대립이 노정되게 될 것이다.

만일 미·일동맹 대 중·러연합의 군사적 대립이 동아시아 지역에 전개될 경우, 한국으로서는 외교적으로나, 군사적으로 극히 부담스런 상황이 될 것이다. 북한 핵문제를 해결하기 위해 필요한 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변 국가들로부터 협력을 얻기 곤란해 질 것이고, 외교적으로도 부담이 가중될 것이다.

이상과 같은 네 가지 유형의 상황은 중국과 일본 간의 관계가 갈등과 대립 격화로 가게 될 경우, 우리의 국가이익 및 안전보장에 중요한 악영향을 미칠 수 있는 상황들을 상정해 본 것이다. 때문에 우리는 중·일관계의 악화 여부를 강 건너 불 보듯 할 것이 아니라, 우리의 국가이익 및 국가안보와 관련하여 주의 깊게 관찰할 필요가 있다.

2. 중·일 간 전략적 협력관계 유지와 한·일관계 악화 등이 맞물릴 경우

중국과 일본이 구조적으로 대립과 갈등 관계를 유지해 갈 가능성이 높지만, 한편 양국이 전략적 협력을 견지할 가능성도 배제할 수 없다. 중국은 시진핑 국가주석이 2015년 4월, 보아오 포럼에서의 연설에서 밝혔듯이 2049년까지 소위 중국의 꿈을 실현하려는 목표를 내세우고 있고, 그를 위한 준비 작업으로서 미국 등의 강대국과는 신형대국관계를, 주변국과는 친성혜용의 관계 유지를 추진하려고 하고 있다. 지속적 경제성장을 위해서는 강대국 및 주변 국가들과의 양호한 대외관계 구축이 필요하다고 보기 때문이다. 그에 더해 시진핑 주석은 2020년까지 한·중·일 및 아세안을 포함한 지역에서 동아시아 경제공동체를 형성하고, 남중국해와 인도양, 지중해로 연결되는 해양통로와 서아시아 및 유럽으로 이어지는 육상통로, 즉 일대일로(一帶一路, One Belt One Road) 구상을 제시하였다. 이러한 전략적 대구상에 따르면 중국으로서는 일본과 관계를 악화시킬 필요가 없다. 갈등 요인은 상존한다 하더라도 이를 최소화하면서, 경제적, 외

교적 관계를 확충시키는 것이 중국의 대전략 추진에 중요할 것이기 때문이다.

한편 일본으로서도 경제적으로 세계 2위의 규모로 성장하는 중국과 갈등관계를 확대하는 것이 좋은 외교전략은 아니다. 아베 수상도 표면적으로는 중국과의 전략적 호혜관계 회복을 희망하는 발언을 계속하고 있는 것은 그런 연유에서라고 보인다. 2015년 9월 3일에 예정된 중국의 항일전쟁 전승 70주년 기념식에 아베 수상이 참석하려는 의향을 보였던 것도 그 때문이라고 보인다.

이러한 중·일 간 협력 추세가 지속된다면 예컨대 일본이 개최하는 자위대 관함식에 중국 합정의 참가가 재개되는 등 안보협력이 이루어질 것이고, 양국 간 인적교류나 물적교류도 종전에 비해 비약적으로 늘어날 수도 있다. 이 같은 중·일관계 개선이나 전략적 협력 추진은 그 자체로 동아시아 질서의 안정성을 위해 바람직한 것이다. 그러나 한·일관계가 악화된 속에서 중·일관계가 극적으로 개선된다면 한국의 외교안보적 입지는 여러모로 압박을 받게 된다. 대외적으로 한국이 한·미·일 정책공조의 프레임에서 벗어나 중국으로 경사하고 있다는 인식을 심어줄 가능성이 크다. 북한 문제에 관한 주변 국가들의 협력도 적시에 제공받을 수 없는 가능성도 상존한다. 동아시아 주요 국가들의 협력 메커니즘 속에서 한국이 외교적으로 소외될 가능성도 존재한다. 요컨대 역사적 문제 등을 이유로 한·일관계 악화를 방치한 속에서 중·일관계가 극적으로 개선되고 전략적 협력이 유지된다면, 한국 외교는 동아시아의 국제무대 속에서 존재감이 약화될 것이다.²³⁾

IV. 한국의 대응 방향

이상에서 서술된 것처럼 중국과 일본 간의 관계 여하는 한국의 외교안보 정책에도 부정적인 영향을 줄 수 있는 사안이다. 중국과 일본 간의 관계, 나아가 동아시아 안보질서가 한국의 국가이익과 외교안보 목표에 유리한 방향으로 조정되게끔 여건을 만드는 것이 한국 외교안보 정책의 중요한 목표가 되어야 한다. 생각해 보면 한국 외교는 1948년 정부 수립 이후 이러한 과제를 지속적으로 의식하고, 외교정책 면에서 추구해온 것이 사실이다. 이승만 정부시기에 추진되던 태평양 반공동맹, 박정희 정부시기에 추구한 아스팍(ASPAC), 노태우 정부시기에 제안한 동북아 6개국 협의체, 김대중 정부 및 노무현 정부시기에 추구한 4자회담과 이를 발전시킨 6자회담, 이명박 정부시기에 추구한 한·중·일 협력기구, 그리고 박근혜 정부시기에 표방하고 있는 동북아평화협력구상이, 비록 표현은 약간씩 다르지만, 이 같은 문제의식을 염두에 둔 정책구상

23) 이러한 문제의식을 담은 줄고로는 박영준, “중·일관계 개선은 한국의 기회,” 『중앙선데이』, 2015년 8월 2일.

이었던 것이다. 향후에도 중국과 일본 간의 관계를 우리의 국가이익, 안보목표에 조화되는 방향으로 끌고 나가기 위해서는 우리 외교에 다음과 같은 정책방향이 필요하리라고 생각된다.

1. 중견국 아이덴티티와 사명감 정립

우선 한국의 국가적 위상이 냉전 초기와 같은 약소국이 아니라, 경제력이나 군사력과 같은 하드파워, 그리고 문화와 가치 면의 소프트파워 측면에서 국제사회의 중견국(middle power) 위상이 되었음을 인식할 필요가 있다. 한국의 경제력은 세계 10위권 전후로 평가되며, 군사력도 그 언저리의 수준인 것으로 평가된다. 한류 등으로 대변되는 문화적 매력도 무시하지 못할 수준에 와 있다.

그러한 하드파워 및 소프트파워를 바탕으로 동북아 지역 및 국제사회의 안정적 질서 형성에 무언가 역할을 할 수 있다는 사명감과 자의식을 가져야 한다. 국력과 국가위상이 증진되었기 때문에, 역으로 지역질서의 불안정으로 인해 우리가 부담해야 하는 비용과 손실도 적지 않게 커졌다. 따라서 중견국으로서의 위상을 인식하면서, 동북아 지역질서의 안정과 협력 촉진을 위해 건설적이면서 적극적인 역할을 수행해야 하겠다는 자세가 필요하다. 비록 표현의 문제가 있긴 했지만, 노무현 정부시기에 표방된 ‘동북아 균형자’, 혹은 이명박 정부시기에 표명된 ‘글로벌 코리아’의 개념은 이러한 국제사회 중견국의 자의식을 가지면서, 나름의 역할을 수행하겠다는 정책적 의지를 담은 것으로 보여진다.

향후에도 이 같은 중견국으로서의 자의식을 가지면서 동아시아 지역의 안정과 협력 촉진을 위한 외교안보적 역할을 확대해야 한다. 특히 위에서 언급한 중국과 일본 간의 관계가 우리의 국가이익과 지역질서의 안정을 훼손하지 않기 위한 역할도 중요하다. 이를 위한 구체적 과제로 아래와 같은 정책 어젠다를 제시할 수 있다.

2. 중·일관계에 대한 전략적 인식

중국과 일본 간의 관계를 우리와 상관없는 ‘강 건너 불’의 문제로 볼 것이 아니라 양국 간 안정된 관계가 우리가 추구하는 남북관계의 안정, 나아가 통일준비에 필요하다는 인식이 필요하다. 중국과 일본은 북핵 문제를 해결하기 위해 설치되었던 6자회담의 당사국들이고, 어느 형태로든 북한 문제에 대응해 가는 과정에서 중요한 역할을 할 수 있는 국가들이다. 그런 점에서 우리는 중국과 일본에 대한 양자 관계에서 지속적으로 협력적 관계를 유지해야 할 뿐 아니라, 중·일 간 양국 관계가 지나치게 갈등과 대립 국면으로 전개되는 것을 방지해야 한다. 중·일관계의 안정 속에서 유사시 우리가 대북 정책수행에 필요한 외부로부터의 원조를 비교적 용이하게 확보할 수 있기 때문이다.

중·일 간 관계의 안정 및 신뢰구축은 지역질서의 안정을 위해서도 중요하다. 만일 중·일관계가 긴장과 대립 국면으로 치닫는다면, 국제사회 중견국 위상으로 부상한 한국의 경제 및 외교공간이 크게 제약받을 수 있다. 이 경우 경제적, 외교적 국익 손실은 물론, 한국의 국제적 위상과 역할에도 제약을 받을 수 있다. 우리 외교의 정책적 관심의 하나로 중·일관계 및 동아시아 지역질서의 안정이 중시되어야 할 이유가 여기에 있다.

3. 한·중·일/한·미·중 소다자 안보협력 추진

중국과 일본 간의 관계를 우리의 국가이익과 조화시키기 위해 필요한 외교적 메커니즘으로는 우선 한·일 간, 한·중 간 양호한 관계 유지가 필수적이다. 그에 더해 한·중·일이 같이 참가하는 소다자 협의회, 즉 2011년부터 제도화된 한·중·일 협력기구와 같은 기구의 적극적이며 활발한 기동이 중요하다. 한·중·일 협력기구는 1990년대 말부터 시작된 한·중·일 정상회의 및 관계 각료회의를 제도적으로 뒷받침하기 위해 3국 정상의 합의에 의해 2011년에 설립된 중요한 국제기구이다.²⁴⁾ 2015년 현재 한·중·일 협력기구 사무국은 3개국 간에 가동 중인 정상회담이나 각료급 회담은 물론이고, 여타 경제, 환경, 교육, 문화 분야 등의 50여 개 이상의 협력 사업들을 관리하고 있다. 따라서 한·중·일 협력 사업들을 잘 관리하고, 그 원활화를 더욱 촉진하는 외교적 노력들은 중·일 간뿐만 아니라 한·중·일 간의 동아시아 지역협력을 활성화하는 데 중요한 의의들을 갖는다. 앞으로도 한·중·일 협력사무국이 관리하는 지역협력의 사업들과 이를 협의, 추진하기 위한 3국 간 정상회담 및 각료급 회담들을 더욱 중점적으로 추진할 필요가 있다.

나아가 한·중·일 3국에 더해 지역협력에 관심을 보이는 여타 국가들, 예컨대 미국이나 러시아, 그리고 몽골에도 문호를 넓혀 지역협력의 지리적 범위를 더욱 확대할 필요가 있다. 그리고 종전까지 경제, 환경, 문화, 교육 등 소프트한 이슈들에 국한되어 왔던 협력의 영역을 안보측면 에까지 확대하여, 해상안보, 수색 및 구난 훈련의 공동 실시 등 비전통적 안보분야에까지 넓힐 필요도 있다.

4. 동아시아 다자 간 안보협약체 주도

궁극적으로는 이러한 중·일 간, 한·중·일 간, 나아가 동아시아 지역협력의 사업들을 동아시아 다자 간 안보협약체 창설로 귀결시켜야 한다. 우리는 유럽이 최초에는 석탄 철강의 공동개발

24) 이에 관해서는 신봉길, 『한·중·일 협력의 진화: 3국 협력사무국(TCS)의 설립과 협력의 제도화』(고려대학교 아연출판부, 2015) 참조. 신봉길 외교안보연구소 소장은 한·중·일 협력사무국의 초대 사무총장을 역임한 바 있다.

등과 같은 경제협력 이슈에서 시작하여 급기야는 통화통합과 안보 면에서의 통합까지 이른 경위들을 목도하고 있다. 역사와 이념 측면에서의 이질성과 격차가 존재하는 동아시아에서 그러한 지역통합 및 지역공동체 형성은 아직은 거리가 먼 이야기이기는 하나, 그러한 가능성을 염두에 두면서 동아시아 범위 내에서의 경제 및 안보협력을 추진해 갈 필요가 있다. 이러한 지역 레벨에서의 안보협의체 형성 노력이 지역의 안정에도 기여할 뿐 아니라, 고립주의와 모험주의적 성향을 갖는 북한에 대한 견제와 압박 효과도 가질 수 있을 것이다.

중국과 일본 간 관계를 어떻게 조정해 나갈 것인가 하는 문제는 사실 지난 70여 년간 진행되어온 우리 외교안보 정책에 있어 크나큰 도전을 의미한다. 일국주의적 외교안보 정책에만 만족한다면 그러한 거시적 비전은 필요하지 않을지 모른다. 그러나 국제사회 중견국의 위상으로까지 발전한 우리의 국력과 국가수준을 고려한다면, 우리는 중국과 일본을 포함한 동아시아 지역질서를 어떻게 안정적이고 협력적인 구조로 견인해야 할까를 적극적으로 검토하지 않으면 안 된다. 중국과 일본 간에 전개되는 관계의 양상을 우리 국가안보 정책의 문제로 진지하게 고민하는 것이 그 출발점이 될 수 있다.

미·일관계와 한·일관계에서 오는 한국의 안보 도전

박철희 | 서울대학교 국제대학원 교수

I. 문제제기

미국과 일본은 한국에 있어 안보 도전이라기보다는 안보의 담보자이다. 미국은 한·미동맹을 통해 북한에 대한 억지력을 확보하는 가장 중요한 지렛대가 되고 있으며, 일본도 주한 및 주일 미군에 대한 후방 지원 및 기지와 물자의 제공이라는 측면에서 한국의 안보에 도움을 주고 있는 국가이다. 그러나 한국 내에서 유행하고 있는 대중적 담론은 이와 사뭇 다른 느낌을 준다.

우선 미국과 관련하여 지적할 수 있는 것은 미·일동맹과 한·미동맹을 경쟁적인 것으로 이해하는 경향이다. 미·일관계가 긍정적으로 발전하면 마치 한·미관계가 뒤처지고 미·일관계의 발전에 의해 약화되는 것으로 보는 제로섬적인 인식이 존재한다. 특히, 아베 정권에 들어서서 일본이 집단적 자위권의 행사를 용인하고 적극적 평화주의를 통해 국제안보 및 평화질서 유지에 앞장서면서 일본의 안보 존재감이 두드러지는 반면, 한국은 북한과의 대치라는 현실 속에서 한반도 차원의 안보에 집중하는 양상을 띠다보니 미국이 일본을 한국보다 더욱 중시한다는 경쟁적 의식이 표면화되고 있는 것도 사실이다. 과연 한국과 일본은 미국과의 동맹관계에 있어 경쟁적인 위치에 있는가에 대한 비판적 성찰이 요구된다.

한·일관계와 관련해서는 아베 내각이 표명하고 있는 역사인식이 뒤뜰린 관계로 일본을 과거 회귀적인 정권으로 인식하면서 마치 일본이 한국의 가상적국인 것처럼 이해하고 보도하는 경향

이 늘어나고 있다. 아베 내각이 추진하고 있는 집단적 자위권의 행사 용인이나 안보 법제 통과에 대해 마치 한국의 안보를 위협하는 요인으로 이해하는 것은 일본을 한국 안보의 담보를 위한 우호세력이 아닌 잠재적 위협세력으로 인식하는 경향에서 비롯되는 것이다. 일본이 ‘전쟁 가능한 나라’로 탈바꿈한다면 한국을 침략할 수도 있다는 전전(戰前) 일본의 연장선상에 선 논의는 현실감을 결여한 측면이 있지만 현실에서는 실제로 통용되는 논리이다. 과연 일본이 한국의 안보에 대해 어떤 역할을 수행하고 어떠한 중요성과 함의를 가지는가에 대한 객관적이고 현실적인 이해가 절실한 이유이다.

나아가 일본의 국제적 위상에 대한 이해도 안보 도전을 논할 때 필수적인 부분이다. 일본의 국제적 영향력이 저하하고 있는 데 반해, 중국의 부상으로 인해 마치 중국이 미국을 추월하는 국가로 성장할 수 있다는 논리적 이해는 한국의 담론에서 G2라는 용어를 정착시키게 된 계기가 된다.¹⁾ 이 개념의 전제 속에 일본의 존재는 없다. 마치 일본은 한국의 가시적 전략 상대국에서 사라진 듯한 착시현상을 가져오게 하는 반면, 중국은 미국에 대등하게 경쟁하는 강대국이라는 인식을 정착시키는 원인을 제공한다. 이러한 ‘중국 중시’ 경향과 중첩되어 나타나는 ‘일본 경시’ 현상은 한국이 일본을 상대하면서 국제적으로 고립시키거나 일본의 양보를 충분히 받아낼 수 있다는 과잉된 자신감으로 표출되곤 한다. 과연 일본은 우리가 인식하는 만큼 국제적 영향력이 추락하고 있는가? 또한 일본은 한국이 단독으로 상대하면서 양보와 굴복을 받아낼 수 있는 만만한 상대인가를 냉정하게 고찰해 봐야 하는 이유이다.

이와 같은 ‘인식의 부정합성(cognitive dissonance)’의 교정이 필요하지만, 미·일관계와 한·일관계가 우리에게 던지는 도전은 보다 현실적이며 구체적일 수 있다. 아래에서는 미·일관계와 한·일관계가 한국에 어떤 도전을 부과하고 있는가를 집중적으로 다루어보고자 한다.

II. 일본과 관련된 다차원적 안보 도전

일본과 관련된 안보 도전은 다차원적이다. 일차적으로는 아베 정권 이후 특히 심화되고 있는 양국 인식의 격차나 전략적 선택의 차이로 빚어지는 갈등의 확산이다. 대북 억지력 확보를 위해 한·미·일 삼각 안보공조체제가 필요하다는 사실을 감안하면, 인식의 격차는 갈등의 심화로 이어질 수 있어 염려스럽다.

나아가 한국과 일본의 갈등은 장기적으로 미·일관계와 한·일관계의 역학 조정 속에서 한·

1) 세계 정세를 G2개념으로 이해하는 것이 부적절하다는 지적은, 박철휘, “스윙스테이트로 인식되는 위험성,” 『조선일보』 글로벌포커스 논단, 2015년 4월 13일.

미관계에 영향을 미칠 공산이 아주 크다. 한국과 일본의 협력을 요구하는 미국의 전략에 부응하지 못할 경우 나타날 수 있는 직·간접적 안보 도전은 무시할 수 없다. 또한 미·일동맹의 강화가 중국과의 갈등을 부채질할 경우 동아시아 지역에서의 안보딜레마는 커질 수 있고, 한국의 안보 선택을 외부로부터 강요받는 상황이 도래할 수 있다.

1. 인식의 격차에 기인하는 안보 도전

한·일 간에 존재하는 상호 인식의 격차와 전략적 선택의 편차는 직접적으로 안보 도전을 구성하지는 않지만, 양국 간 갈등을 심화시킬 수 있는 요인으로서 중장기적 도전이 아닐 수 없다. 한·일 양국의 국가전략 정체성의 차이와 간극이 커질수록 한·일 양국의 갈등은 확산될 것이기 때문이다.²⁾ 이는 한·일 간의 협력을 요구하는 미국의 이해와 상치됨으로써 미국의 안보 관여(security commitment)에 의도하지 않은 부담을 안겨줄 수 있다.

가. 한국 내 일본 인식의 대내외적 도전

일본에 관한 담론과 언론 보도는 특정한 편향성을 가지고 있으며, 갈등을 확대 재생산하는 재료가 되고 있다.

(1) 일본을 위협국가로 인식하는 오류

일본과의 불행한 역사를 가진 피해자 국가인 한국은 전전 일본의 연장선상에서 일본을 이해하는 경향이 뿌리 깊게 남아 있으며, 일본을 우호적인 상대국이라는 이미지보다는 경계해야 할 대상으로 받아들이는 경우가 비일비재하다. 나아가, 일본을 한국에 대한 잠재적 위협국가로 이해하는 경우가 많다. 특히, 일본이 방위력의 팽창 및 방위태세의 유연화를 시도할 경우 이러한 인식은 더욱 확대된다.

최근의 집단적 자위권의 용인을 둘러싼 논의가 이를 잘 보여준다. 일본의 집단적 자위권이 용인된다면 일본은 전쟁을 할 수 있는 위험한 국가가 될 것이고, 이러한 일본은 한국의 영토나 영해를 침범할 수 있는 국가로 간주하는 것이 대표적인 예이다. 실제로 집단적 자위권의 행사가 이루어지는 경우, 한반도에서의 유사시 미군의 활동을 도와 한반도의 안보와 생존에 기여하는 바도 있음에도 불구하고, 일방적으로 일본의 방위태세 수정을 위협하고 경계할 대상으로 보는

2) 이에 대한 자세한 논의는, 박철휘, “국가전략과 시민수용의 정합성으로 본 한일관계 50년,” 기미야 다다시/이원덕 편, 『한일관계사 1965-2015』(동경: 동경대학 출판부, 2015), pp.65-84(일본어).

경향은 뿌리 깊은 대일 불신에 기인한다.

그러나 미국의 동맹국인 일본이 미국의 또 다른 동맹국인 한국을 군사적인 침탈의 대상으로 여긴다는 것은 현실적으로 상정하기 어려운 일이다. 같은 진영의 국가를 적대적 진영의 국가로 이해하는 것은 한국의 안보에 대한 내적 도전을 심화시키는 착란효과를 가져올 수 있다. 한국의 안전과 안보를 위해서는 미국은 물론 일본의 도움이 중요하다는 사실에 착목할 필요가 있다. 일본에 있는 7개의 유엔기지는 한국의 안보를 위해 필수적인 요소라는 인식이 아주 약하다.

(2) 일본의 국제적 영향력을 과소평가하는 오류

일본이 2010년 중국에게 밀려나 세계 3위의 경제대국으로 '전락'하면서 일본의 국제적 위상의 저하를 필요 이상으로 확대 해석하는 경향이 한국에 존재한다. 향후 동아시아에서의 국제질서의 전개를 미·중 양강 시대로 규정하면서 중국의 영향력을 과대평가하는 반면, 일본의 영향력은 지나치게 과소평가하는 경향은 이러한 편향된 인식의 반영이라 할 수 있다.

우선 일본은 1967년부터 2010년까지 43년간 세계 2위의 경제대국 자리를 지켜온 나라임을 잊어서는 안 되며, '잃어버린 20년'이라는 기간을 거치면서도 그 자리를 20년이나 지킨 저력을 가진 국가임을 잊어서는 안 된다. 또한 아베 내각에 들어 '아베노믹스'의 성공에 의해 경제의 활력이 다시 살아나고 있음에도 주목할 필요가 있다. 경제력은 물론 군사력의 측면에서도 일본은 결코 무시할 수 없는 실력을 갖춘 국가임을 인지할 필요가 있다.

무엇보다도 국제기구나 다자기구의 틀에서 일본이 오랫동안 쌓아온 외교적 자산을 결코 가볍게 보아서는 안 된다. 20세기 초부터 국제법의 틀을 이해하며 다양한 국제기구 및 국제적 조직들에서 쌓아온 경험적 지식은 한국을 압도할 수도 있을 정도다. 유엔 무대에서 외교전을 펼쳐본 경험자들은 평균적으로 보면 한국이 표 대결을 할 때 20표 정도를 더 모은 게 일본이라고 한다. 한국 정부의 공공외교 예산이 150억 원에 미치지 못하는 상태인데, 2015년 일본 외무성이 공공외교 예산만 5,000억 원에 가깝게 배당하고 있다는 사실만으로도 일본의 외교력을 판단할 수 있는 잣대가 된다.³⁾

일본에 대한 경시 및 국제적 영향력의 과소평가는 일본에 대해 지나치게 공세적이고 압박적인 외교를 전개함으로써 한·일 갈등의 전선을 확산시킬 수 있는 소지가 있다. 이는 한국 외교안보 자산을 인접국이자 우호국인 일본에 소진하는 우를 범할 수 있다.

(3) 일본을 미국의 종속국가로 보는 오류

일본은 미국을 가장 중요한 동맹국이자 우호국으로 인식하고 있는 관계로 미국에 대한 정책

3) 박철희, “서면 편들기 발언 끌어낸 로비의 힘 일 국화클럽은...,” 『매일경제신문』, 2015년 3월 3일.

은 비교적 순응적이며 미국의 압력에 대하여 수용적인 자세를 취할 경우가 많다.⁴⁾ 이는 안보전략의 면에서 미국의 협력을 절대적으로 필요로 한다는 절박한 이유에서이다. 평화헌법질서가 존재하는 한 일본은 자국 안보를 위해 미국의 안보 관여를 반드시 필요로 한다.

하지만, 일본을 미국의 종속적 국가로 보는 시각은 현실적이지 않다. 한국이 일본을 외교안보적으로 고립시키려할 때, 워싱턴을 상대로 한 로비를 주로 전개하는 것은 미국의 종속 국가인 일본이 미국의 요구를 긍정적으로 수용하리라는 전제가 있기 때문이다. 하지만, 미국이 일본에 대한 영향력이 있다는 사실을 확대 해석하여 마치 미국이 한국 편에 서서 일본에게 압박을 가할 것이라고 상정하는 것은 비현실적이다. 우선 미국은 한국과 일본의 어느 한편에 서서 다른 편을 비판하는 편들기 전략을 취하지 않을 공산이 크다. 위안부 문제와 같은 특정한 인권 이슈에 대해서는 미국이 한국의 입장에 공명하여 일본에 압박을 가할 수 있지만, 안정보장과 관련된 이슈에서도 일본을 압박하는 상황을 연출할 수 있다고 보는 것은 현실을 자의적으로 해석한 것에 불과하다. 아·태 지역 안정을 위한 일본의 안보 기여가 미국에게 대단히 중요하기 때문이다.

또한, 일본이 미국의 요구에 무조건 순응적으로 응할 것이라는 전제도 검증된 것이 아니다. 일본의 이해에 합치할 때만 일본이 미국의 요구에 응하고, 적절하지 않을 때는 시간을 끌거나 반응을 유보함으로써 갈등을 회피하고 있다고 보는 것이 보다 일반적이다. 1980년대 말 1990년대 초 미·일 간 무역협상 사례는 이를 잘 보여준다.⁵⁾ 따라서 일본을 미국의 종속적 추종 국가로 간주하고 미국을 향해 일본에 대한 압력을 높여달라고 요구하는 것은 오히려 갈등을 확대 심화시킬 수 있다.

나. 일본 내 한국 인식의 도전

일본에서 횡행하고 있는 한국에 대한 부정적 인식도 장기적으로 외교안보적 도전을 심화시킬 수 있다. 일본이 한국을 우호국으로 인식하지 못하고 갈등의 원천으로 볼 때, 한·일관계의 복원은 간단하지 않기 때문이다.

4) 일본이 미국의 요구에 반응한다는 논지의 연구는, Kent Calder, "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State," *World Politics*, Vol.40, No.4(July 1988), pp.517-541; 한국의 입장에서 이를 비판적으로 고찰한 연구로는, 박철휘, "일본의 대외정책 결정패턴의 변화: 반응형 국가모델에 대한 비판적 고찰," 이면우 엮음, 『일본의 국가재정립: 정치제도의 변화를 중심으로』(서울: 한울아카데미, 2006), pp.174-205.

5) 이와 관련된 연구로는, Merit Janow, "Trading with an Ally: Progress and Discontent in U.S.-Japan Trade Relations," in Gerald Curtis (ed.), *The United States, Japan and Asia* (New York: The American Assembly, 1994), pp.53-95.

(1) 한국을 중국에 경사된 국가로 보는 오류

중국의 부상이 가시화되고 중국의 대외전략이 공세적인 양상을 띠면서 일본은 중국을 잠재적인 위협 및 경계해야 할 대상으로 보고 있다. 아베 내각 하에서 전개되는 방위태세의 재정비 및 안보법제의 강행 처리, 미·일동맹의 강화 전략 등은 모두 중국의 부상을 염두에 두고 이에 대비하기 위한 전략을 실행에 옮기고 있는 것이라고 해도 과언은 아니다.⁶⁾

이에 반해, 한국은 중국을 적대적인 국가나 안보 위협으로 위치시키기 보다는 협력 대상국으로 보는 경향이 강하다. 무역의존도가 높을 뿐만 아니라, 북한 문제를 안정적으로 관리하기 위해서는 중국의 협조가 필요불가결하기 때문이다. 하지만, 북한의 군사적 위협에 대응하기 위해서는 미국과 일본의 협력이 필수적이므로 한국이 안보태세의 면에서 중국에 경사할 공산은 적다.

그럼에도 불구하고 박근혜 대통령 집권 이후 아베 총리와의 정상회담은 유보한 채, 시진핑 중국 주석과의 정상회담은 6회나 가짐으로써 한국이 중국에 일방적으로 경사되어 있다는 인상을 주는 것은 부정할 수 없는 현실이다. 일본이 가입을 꺼리고 있는 아시아인프라투자은행(AIIB)에 한국이 가입한다든가, 환태평양경제동반자협정(TPP) 가입을 미뤄두고 한·중FTA를 타결한다든지, 사드(THAAD) 배치를 둘러싸고 중국의 눈치를 보는 것 같은 태도는 더욱 일본의 의구심을 자극하는 계기가 된다.⁷⁾

만약 일본이 한국을 자국이 아닌 중국에 친화적인 국가로 인식할 경우 한·일관계 특히 안보면에서의 협력을 진척시키는 데에는 많은 장애가 발생할 수 있다. 한국의 안보를 위해 필요한 한·미·일의 안보 연계를 중국의 눈치를 보거나 일본과의 알력 때문에 진전시키지 못하는 양상이 점점 더 확대되어 나타날 수 있다.⁸⁾ 이는 한국의 안보전략에 대한 장기적인 도전이 아닐 수 없다.

(2) 한국을 민주국가가 아니라고 보는 오류

한국은 명실상부한 민주국가임에도 불구하고 일본의 입장에서 한국의 외교현안에 대한 사법부의 관여를 둘러싸고 한국이 민주국가가 아니라는 인식이 현재화되고 있다. 쓰시마 불상 반환 거부, 산케이 지국장 기소 및 출국거부 등은 그러한 예에 속한다. 이를 빌미로 일본은 한국이 민주주의라는 가치관을 공유하는 나라에서 이름을 삭제하였다. 이는 냉전 종식 후, 그리고 한국

6) 박영준, “일본의 방위전략: 반군사주의에서 보통군사국가로의 변화,” 박철희 엮음, 『동아시아 세력전지와 일본 대외전략의 변화』(서울: 동아시아재단, 2014), pp.59-98.

7) 이런 시각을 보여준 하나의 예로는, 장달중, “[중앙시평] 우리는 미중의 통역관인가 균형자인가,” 『중앙일보』, 2015년 3월 28일; 스즈키 요시카츠, “안전보장문제와 한일관계,” 한일저널리스트포럼 발표논문, 일본 동경, 2015년 10월 19일.

8) 이와 관련된 좋은 토론은, “윤덕민/문정인 대답,” 『중앙선데이』 4면, 2015년 10월 25일.

의 민주화 이후 한·일 양국을 이어주는 이념적 기반으로서의 민주주의와 시장경제라는 가치관과 체제의 공유를 부정하는 듯한 인상을 주는 것으로서 한·일 간 협력의 장애물로 작용한다.

그러나 일본의 이와 같은 인식이 현실과 괴리되어 있기 때문에 일본이 한국을 전략적으로 경원하기 위해 일부러 이런 여론을 조장하는 것은 아닌가하는 의구심까지 낳고 있다. 한국이 민주국가라는 사실을 부정함으로써 마치 한국의 중국과 유사한 체제의 국가라는 자리매김을 하게 된다면 한·일관계의 복원을 한층 어렵게 만들 수 있다. 이는 전략적 인식의 뒤틀림을 가져와 한·일협력을 막는 외교안보적 도전을 야기한다.

2. 미국과의 동맹관리 차원의 안보 도전

가. 미·일동맹 중시 노선의 등장

한국과 일본이 미국에게 가장 중요한 아·태 지역의 동맹국가라는 사실에는 변함이 없다. 하지만, 미·일동맹과 한·미동맹을 경쟁의 대상이나 상호 배제적인 관계로 인식하여 워싱턴에서 미국의 관심을 얻기 위한 외교전을 전개하고 있는 것도 사실이다. 일본의 주요한 관심은 아·태 지역의 안보와 지역안정으로서 미국의 전략을 보완하기 위한 전략에 집중하고 있는 데 반해, 한국은 한·미동맹을 강화하는 동시에 이를 지렛대로 일본의 과거사 인식을 교정하기 위한 협력을 구하고 있다.

그 과정에서 한국은 과거사에 고착하는 인상을 주는 반면, 일본은 미국의 안보전략에 대한 지원자라는 이미지가 고착화됨으로써, 미국의 전략가들에게 한·미동맹보다 미·일동맹이 현실적으로 더 중요하다는 인식을 준다면 한국 외교안보전략에 부담이 될 게 분명하다. 미국이 한국이나 일본 어느 한편을 선택할 수 있는 입장은 아니지만, 아·태 지역 안보를 위해 일본의 역할을 중시할 가능성은 충분히 있기 때문에 한국에게는 미·일관계의 밀월상황이 안보부담이 될 수 있다.⁹⁾ 한·미동맹과 미·일동맹의 비대칭성을 가시화시킬 공산이 있기 때문이다.

나. 한·일관계의 악화가 한·미관계에 미칠 가능성

미국은 한국과 일본이 안보 문제를 중심으로 전략적으로 협력하길 바라고 있다. 아시아 재균형(rebalancing) 정책과 아시아로의 회귀(pivot to Asia)는 기본적으로 중국을 대상으로 한 것이기는 하지만, 아시아의 불안정 요인인 북한 문제에 대한 한·일 간의 적절한 연계와 제휴가

9) 박철희, “한미 정상회담에서 한일관계 복원의지 밝혀야,” 『조선일보』, 2015년 10월 7일.

없으면 미국의 안보 부담이 커지는 것은 막을 수 없기 때문이다. 일본 내 일곱 개의 유엔사 기지를 활용하지 않고서는 한반도 유사사태에 대처할 수 없는 미국의 전략적 관점을 고려한다면, 한·일 간 북한 문제를 중심으로 한 안보협력의 유도는 현실적 긴박성이 있다.

하지만, 한·일 간의 역사 문제를 둘러싼 마찰이 해소되지 않으면서 사실상 안보협력의 진전이 가로막혀 있다. 한·일 간 갈등이 과거사에 대한 집착으로 인한 것으로 비쳐진다면, 미국의 입장에서 보면 대화의 거부와 협력 아젠다 교착의 책임이 한국에 있다고 여겨질 수 있다. 이러한 인식이 역전되지 않는 한 한·일관계의 악화가 궁극적으로 한·미관계의 원만한 발전에도 부정적 영향을 줄 여지가 크다.

III. 한국에 대한 도전 요인

1. 중국 경사론의 확산이 가져오는 동맹 방기의 조장

대외적으로 한국이 일본이 아닌 중국에 경사되어 있다는 인식이 강화되면 될수록 한국에 대한 의구심이 강화되면서 장기적으로 미국의 안보 관여가 줄어들거나 일본의 우호적 협력이 거부되면서 한국의 동맹관리 전략에 부정적 영향을 미칠 공산이 크다.

현실적으로 한국은 북한과 대치하면서 미국과의 동맹에서 방기(abandon)되어서도 안되고 방기될 가능성도 적지만, 일본에 대한 갈등적 양상이 지속되는 반면 중국과의 우호적 협력자세가 가시화될 수록 한·미동맹의 방기를 요구하는 목소리가 제기될 수도 있다.¹⁰⁾ 이는 한국의 대외 전략 전반 및 안보 전략에 커다란 부담으로 작용하지 않을 수 없다.

2. 일본과의 갈등에 대한 반작용으로서의 한국 두들기기(Korea Bashing)

한국은 일본의 영향력을 과소평가하면서 일본이 한국에 대해 부정적 레버리지를 사용할 가능성을 과소평가하고 있지만, 사실상 일본이 비우호적인 태도를 강화하거나 위협적 태도, 나아가 적대적 태도로 전환할 경우 한국에게 상당한 부담을 줄 수 있다. 한국에서는 일본이 자신들의 안보 자원을 한국에 불리하게 행동화(action)하는 것을 우려하고 있지만, 한국에게 더욱 부담이 되는 것은 미국과의 동맹 구조 하에서 일본이 한국에 대한 안보 지원을 거부하고 행동화하지

10) 동맹에 대한 연루와 방기의 논리로 동맹국의 정치를 설명하는 이론으로는, Glenn Snyder, *Alliance Politics*(Ithaca: Cornell University Press, 1997).

않는 것(non-action)이다.¹¹⁾ 나아가 일본이 가진 자원, 제도, 능력을 한국에 부정적(negative)으로 사용할 경우 한국의 외교안보적 도전은 증대할 수밖에 없다. 이제까지의 협력적 태도를 수정하려는 시도를 한다거나, 비우호적 태도를 증가시키는 행동, 위협적인 정책 조치를 취한다든가, 나아가 적대적인 행동에 나서는 것도 고려사항에 넣을 필요가 있다.

IV. 한국의 대응 방향

1. 한국의 대외 전략에 대한 공공외교의 정교화

한국에 대한 외교안보 도전에 대응하기 위해서는 먼저 한국의 대외전략을 적극적으로 설명하고 대외적으로 설득력 있는 논리를 개발하는 것이 급선무이다. 정책 전환 이전에 인식 변경을 위한 노력이 선행되어야 한다.

가. 한국의 대중 경사론에 대한 균형 있는 설명

한국이 동아시아의 새로운 국제환경 속에서 중국 쪽으로 일방적으로 경사되고 있다는 인식에 대해서는 적극적인 대응이 필요하다.¹²⁾ 단지, 중국 경사론이 외부 일부 세력의 그릇된 인상에 불과하다는 전제 하에 이를 방관한다면 중국 경사론의 확산을 방조하는 결과를 낳을 수 있다. 한국 외교가 미국과의 동맹을 사활적인 것으로 인식하고 있다는 메시지와 더불어 중국과의 관계 강화가 한국은 물론 미국, 그리고 주변국의 이해에도 도움을 줄 수 있다는 논리의 개발과 확산이 필요하다.

나. 중국과 일본 사이의 균형 있는 외교

한국 외교의 정책 현실 속에서 실제로 중국과 일본을 균형 있게 대하지 않는다면 공공외교 측면에서 아무리 좋은 논리를 설파한다 하더라도 구두선에 그칠 공산이 크다. 한국 외교의 장기적 이익을 염두에 두고, 중국과의 우호관계 설정은 물론 일본과의 친선관계를 심화하는 균형 있

11) 이러한 분석은 권력의 생리를 논한 다음 논문의 분석을 원용한 것이다. Peter Bachrach and Morton Baratz, "Decisions and Non-Decisions: An Analytical Framework," *American Political Science Review*, Vol.57, Issue 3(September 1963), pp.632-642.

12) 심규선, "중국경사론은 불식되었는가," 『동아일보』, 2015년 10월 19일.

는 외교를 회복해야 한다.

다. 북한이 문제의 근원이라는 대외적 설득

한국이 중국에 대한 접근을 강화하는 근거에는 북한에 대한 중국의 영향력 행사에 대한 기대가 있다. 역으로 말하자면, 북한 문제가 문제의 근원이며 북한 문제에 대해 공동으로 대처하면서 평화적인 방법으로 북한을 국제사회에 대해 개방적, 개혁적으로 유도해낼 수 있다면 중국에 대한 지나친 의존은 줄어들 수 있다. 따라서 북한 문제를 해결하는 주도적 접근법의 개발이 시급하다.

2. 일본에 대한 투트랙(two track) 접근법의 내실화

중국에 치우친 외교라는 인상을 벗어나기 위해서는 현재 추진 중인 투트랙 전략을 더욱 적극적으로 추진할 필요가 있다.

가. 일본과의 안보, 경제, 문화협력의 적극 추진

한국이 일본과의 과거사 문제에 지나치게 집착하고 있다는 대외적 인상을 주지 않고 또한 한·일 간의 다양한 방면의 사회경제적 이익을 실현하기 위해서는 투트랙 접근법을 실질적으로 가동할 필요가 있다. 과거사 현안의 해결은 지속적으로 추진하면서도 양국 간 안보 협력, 경제 협력, 사회문화적 협력은 지속적으로 추진하는 자세를 견지할 필요가 있다.

나. 과거사 문제에 대한 현실적 타결책 모색

단, 투트랙 접근법의 채택이 이제까지 한국 정부가 요구해 온 과거사 현안 해결 노력으로부터의 이탈이나 회피로 연결되어서는 곤란하다. 피해자가 존재하는 과거사 현안에 대해서는 양국 정부의 치열한 협상 노력을 통해 양국이 수용할 수 있는 합리적이고 현실적인 해결책을 제시하는 것이 바람직하다.

3. 북한에 한정한 한·일 안보협력의 추진

일본과의 안보협력은 한정적이고 지역적인 제한을 가질 수밖에 없지만, 북한과 연관된 안보협력에 대해서는 미온적일 필요가 없다. 이는 북한에 대한 레버리지로도 작용할 수 있다. 중국이

반발할 것이라는 우려도 없지 않지만, 북한이 핵과 미사일을 포기하지 않는 것이 근본적 이유라고 설명함으로써 중국이 대북 압력을 증대시킬 수 있는 계기로 활용하는 것이 바람직하다.

가. 북한에 한정된 한·일 군사정보교환협정 및 군수지원 협정 추진

일본은 북한에 관련된 양질의 정보 자산을 가지고 있다. 북한이 한국에 대한 직접적이고 가시적인 위협으로 존재하는 한, 한국은 일본이 가진 정보 자산을 유효적으로 활용하고 한·미·일 간의 전략적 연계를 고도화하는 조치를 도입하는 것이 대북 억지력 확보에 유리하다. 따라서 대북 억지력 향상이라는 목적 달성을 염두에 두고 북한에 한정된 한·일 간 군사정보교환협정과 군수지원 협정을 추진할 필요가 있다.¹³⁾

나. 일본의 통일 지원 태세 적극 유도

남북한 통일을 위해서는 당사국들의 노력 이외에도 주변국들의 이해와 협조가 대단히 중요하다. 중국과 더불어 가장 인접국인 일본이 통일 한국에 대한 긍정적 이해를 가지고 적극적 지지에 나서도록 유도하는 것은 아주 중요하다. 일본은 자유민주주의 국가이자 시장경제체제를 운영하고 있는 한국이 주도하는 통일을 마다할 이유가 없다. 하지만, 일본이 더욱 적극적으로 통일 한국의 비전에 동참하도록 유도하는 노력은 지속되어야 마땅하다.

4. 한·미동맹의 광역화에 대한 전략 마련

한·미동맹은 대북 억지력 확보를 목적으로 한다는 기본원칙을 확실히 견지하면서도 미국의 동맹 확대 및 심화요구에 대해 적극적으로 대응하는 전략을 구사하는 게 좋다. 한국이 미온적이거나 수동적이라는 인상을 줄 이유는 없다. 단, 실제로 주한미군이 주변 지역 사태로 인해 동원되는 메커니즘은 방지하는 게 바람직하다.

가. 해양 문제에서의 국제법 준수에 대한 입장 대외 발표

한국이 남중국해에서의 해상 충돌 등에 직접적으로 개입해야 할 현실적 개연성은 낮을 수 있

13) 전략적 관점에서 한일 간 방위협력에 대한 필요성 제시로는, 서울포럼/세계평화연구소 공동연구보고서, “한일관계의 새로운 50년을 향하여”(서울포럼/세계평화연구소, 2015년 6월).

다. 또한 한반도에서의 대북 억지력 균형 유지를 감안한다면, 대규모 병력을 한국에서 빼낸다는 것도 적절하지 않을 수 있다. 다만, 해양 문제에 있어서의 기본적 국제준칙을 지키기 위한 한국의 입장은 대내외적으로 확실하게 선언할 필요가 있다.¹⁴⁾ 자유항행의 원칙, 힘을 사용한 국제법 질서 변경의 반대, 한 국가에 의한 일방적 제재 조치의 반대 등을 밝힐 필요가 있다.

나. 힘을 사용한 현상변경 세력에 대한 공동 대처 입장 표명

한국이 한반도를 넘어선 안보 문제에 어느 정도 적극적으로 관여할 것인가는 상황과 국제여론을 감안하면서 정책적으로 판단할 이슈이기는 하지만, 만약 특정 국가가 선제적으로 힘을 사용하여 현상 변경을 시도하려 한다면 이에 대해 적극적으로 공동 대처하겠다는 입장은 확인할 필요가 있다. 이는 만약 한반도 유사시 북한이 힘을 사용한 현상변경을 시도할 경우 한국이 국제적 협조를 확보할 수 있는 근거가 된다는 점에서도 한국에 유리한 입장 표명이다.

다. 자유주의적 국제질서의 편익 및 유지 필요성에 대한 공감

한국은 자유주의 국제질서의 편익을 향유하고 있는 국가의 하나로서 이를 유지하고 보호하는데 있어 다른 자유주의 국가들과 함께 행동할 수 있다는 일반 원칙을 분명하게 할 필요가 있다.¹⁵⁾

V. 결론

미·일관계 및 한·일관계와 관련된 안보 도전은 복합적이다. 정책수단을 동원한 현실적 도전에 앞서 한국에 대한 부정적 인식의 확산으로 인해 한국의 안보이익이 중장기적으로 손상될 가능성에 대해 조기에 대처할 필요가 있다. 나아가 일본이 한국에 대해 부정적으로 영향을 끼치는 정책 수단을 상당수 지니고 있다는 현실 인식이 있어야 한·일관계의 적정한 관리 및 협력 복원

14) 버락 오바마 미국 대통령은 박근혜 대통령과의 한미 정상회담 직후 가진 공동기자회견에서 중국의 국제규범과 법 준수를 거론하며 “한국이 목소리를 낼 것”을 강조, 미중 간 갈등이 계속되고 있는 남중국해 문제에 대한 한국의 보다 분명한 입장을 요구한 바 있다. 『연합뉴스』, 2015년 10월 17일.

15) 자유주의 국제질서와 동아시아 국제관계를 잘 접목시킨 논문으로는, John Ikenberry, “East Asia and Liberal International Order: Hegemony, Balance, and Consent in the Shaping of East Asian Regional Order,” in Takashi Inoguchi and John Ikenberry (eds.), *The Troubled Triangle* (New York: Palgrave Macmillan, 2013), pp.1-12.

이 가능하다. 영향력의 비대칭성에 대한 객관적 이해가 필요한 이유이다.

또한, 한·일관계의 정상화가 건강한 한·미관계의 유지를 위해서도 중요하다는 전략적 인식을 새롭게 해야 한다. 한국이 지닌 독특한 동맹의 매력을 알리면서도 장기적으로 한·일 간 관계를 통한 한반도 문제의 해결 및 지역 안정화 노력 동참에 대해 뒷걸음질 치는 모습을 보이지 않는 것이 좋다.

제 3 부

한반도 안보 도전과 한국의 대응



제 7 장 미·북관계에서 오는 한국의 안보 도전 | 정성운

제 8 장 한·미관계에서 오는 한국의 안보 도전 | 이상현

제 9 장 북·중관계에서 오는 한국의 안보 도전 | 김한권

제10장 북·러관계에서 오는 한국의 안보 도전 | 김덕주

제11장 남북관계에서 오는 한국의 안보 도전 | 구본학

미·북관계에서 오는 한국의 안보 도전

정성운 | 통일연구원 연구위원

I. 문제제기

향후 미·북관계는 한국에게 다양한 외교안보 도전을 제기할 것이다. 이러한 도전에 한국이 어떻게 대응하느냐 따라 한반도와 역내 외교안보 지형은 변화할 것이며, 이에 조응해 한국의 미래 또한 결정될 것이다. 이러한 문제의식 하에 변화하는 미·북관계 속에서 한국이 당면하게 될 도전 요소들은 무엇이며, 우리의 정책적 대응은 어떠한지 분석하는 것이 본 연구의 주요 목적이다. 이를 위해 본 연구는 우선 향후 3~4년간 미·북관계의 전개 양상에 따라 발생할 수 있는 다양한 차원의 외교안보 현안들을 예상해 볼 것이다. 그리고 이 중 한국에 대한 도전 요인들을 식별하고, 이에 대응하기 위한 한국의 외교안보적 전략 방향을 제시하도록 하겠다.

II. 미·북관계 차원의 외교안보 도전

미·북관계에서 파생되는 도전들에 대한 정책적 수월성을 분석하기 위해서는, 특정 도전들의 발발 조건 및 환경 그리고 도전에 대한 파급효과에 우선 주목해야 한다. 보통 외교안보적 도전들은 상황적 맥락에 따라 그 내용과 처방이 달라지기 때문이다. 즉 양국 관계의 진척 여부에 따

라 빈도, 도전의 속성, 파급효과의 경중이 결정된다. 또한 특정 도전 요소는 상황에 따른 종속 변수일 수도 있고, 상황을 더욱 악화시키는 독립변인이 될 수도 있다. 대부분의 도전들은 양국 관계가 악화될수록 그 발생 가능성이 높아질 뿐 아니라, 도전이 야기하는 위험성도 증가할 것이다. 아울러 역설적이지만 관계가 개선되는 상황에서도 안보 도전이 제기될 수도 있다. 이상과 같은 점들을 감안해 향후 3~4년 간 양국 관계를 현상유지·악화 그리고 개선의 상황으로 대별해 분석하고, 각각의 경우에 파생되는 도전들을 발생 조건·도전의 내용·파급효과로 분석해 보겠다.

1. 미·북관계 현상유지 시 외교안보 도전

미·북관계가 현재와 비교해 큰 변화 없이 현상유지의 모습을 보이는 경우에도 양국 관계로부터 다양한 외교안보 도전들이 제기될 수 있다.¹⁾ 현재 미국은 북한에 대해 소극적이면서도 일면 단호한 정책적 기조를 유지하고 있다. 그리고 국제사회와의 협력을 통해 장기적·구조적 해결을 지향하고 있다. 미국은 정책 우선순위에서 한창 떨어진 북한 문제에 당장 소중한 자원을 투사하기는 어려워 보인다. 더욱이 2014년 11월 미 의회를 장악한 공화당조차 오바마 행정부의 '전략적 인내' 기조에 큰 반대를 하지 않고 있는 상황이다. 따라서 중대한 돌발변수가 발생하지 않는 한, 오바마 행정부의 집권기간인 2016년 하반기까지는 현재의 대북 기조를 유지할 것으로 예상된다. 즉 미국은 북한을 지속적으로 압박하면서 천천히 변화를 기다릴 것이다. 아울러 미국의 대북정책 기조나 전략의 변화 여부와 상관없이, 북한 스스로가 심각하고도 '직접적인' 대미 안보 갈등을 회피하는 경우에도 미·북관계에 큰 변화는 없을 것이다. 즉 북한이 장거리 미사일 발사와 핵실험을 자제하고, 소니 해킹과 같은 도발행위로 미국의 안보이익을 더 이상 직접적으로 침해하지 않는 경우가 이에 해당한다.²⁾

이상과 같은 전략 환경이 구축되어 미·북관계가 현재와 같이 담보상태를 보이더라도 다음과 같은 외교적 도전은 전개될 가능성이 높다. 우선 전반적으로 미국이 2012년 2·29 합의 때처럼 미·북 간 양자 접촉에 적극적으로 나서지 않을 가능성이 높으며, 북한 또한 상투적인 대미 비방 공세만을 반복하면서도, 미국의 추가 경제제재와 국제적 고립 심화를 회피하기 위해 대미 도

1) 현상유지 상황은 다음과 같은 세 가지 조건이 충족될 때 예상가능하다. 첫째, 미국의 '전략적 인내'에 큰 변화가 없어야 한다. 둘째, 북한이 미국과의 심각한 마찰을 삼가하는 경우이다. 셋째, 한국 정부가 한·미공조를 우선시해, 남북관계를 통해 미·북관계에 영향을 미치려는 북한의 의도를 차단하는 경우이다.

2) 북한의 장거리 미사일 실험과 4차 핵실험을 통해, 미사일 발사체의 사거리 증가와 핵 폭발력 등 그 기술적 수준이 획기적으로 고도화된 것으로 판명되는 경우, 미국 내에서 대북 전략의 강경 노선 전환 주장이 탄력을 받을 것이며 양국 간 관계는 급속히 악화될 것이다. 이 경우 미국이 여러 어려움에도 불구하고 외교안보적 자원을 북한의 강압에 우선적으로 동원할 수 있다.

발의 수위를 조절할 수 있다. 이 경우 북한은 미국을 직접 상대하기보다는 UN과 ARF 등의 다자 무대를 활용해 미국의 강압에 대한 적극적인 비난 선전을 강화할 수 있다. 특히 전통적으로 북한과 긴밀한 외교관계를 맺어왔던 인도네시아를 비롯한 동남아 일부 국가들과 중동 및 아프리카 국가들을 대상으로 하는 강도 높은 외교전을 전개할 가능성이 있다.

아울러 북한이 자국의 전략적 가치를 시위하기 위해 중국 및 러시아와의 협력관계 강화 노력을 더욱 배가할 수 있다. 그 예로 3국이 공조할 수 있는 인권 문제, 사이버 안보 갈등, 주한미군 주둔, 한·미 군사훈련 등을 다양한 이슈와 연계해 가며 대미 공동대응 구도를 형성함으로써, 미국의 정치·외교적 부담을 증가시키려 노력할 수 있다. 특히 북한이 경제적 어려움을 겪고 있으며 동아시아에서 전략적 역할을 적극적으로 모색하고 있는 러시아와의 관계를 더욱 강화할 것으로 예상할 수 있다. 실제로 중국의 국영기업에 집중되었던 광물자원 개발권을 러시아에 불하하고, 러시아 파견 노동자들의 임금을 대폭 삭감하는 등의 호혜적 조치에 나설 수 있다.

북한이 향후 감행할 핵실험과 장거리 미사일 발사의 명분을 축적하고 자국의 안보 불안을 국제적으로 선전하기 위해, 미국을 직접 대상으로 하는 외교군사적 도발을 감행할 가능성도 있다. 즉 관광 및 스포츠 행사, 그리고 학술회의에 참석한 미국 측 민간인들을 억류하고 간첩혐의로 재판에 회부하는 방법을 통해 양국 간 갈등 고조를 유도할 가능성을 배제할 수 없다.

하지만 이상과 같은 도전 요소들은 빈도는 높을 수 있지만 그 강도 및 파급효과는 비교적 제한적일 것이다. 미국은 가급적 군사적 수단을 동원하기보다는 외교 및 경제 제재 등의 비군사적 수단을 활용해 현안을 해결하고자 할 것이다. 북한 또한 사태가 심각하게 악화되는 것은 바라지 않을 것이다. 북한이 고강도의 대미 도발을 자제한다면 그 이유는 다음과 같은 세 가지로 추정할 수 있다. 우선 핵실험과 장거리 미사일 실험 발사 등으로 미국의 대북정책이 강경하게 전환될 경우, 북한이 감내할 수밖에 없는 비용이 기대 이익보다 훨씬 클 것이라고 판단할 수 있다. 아울러 중국의 대북정책 전환 및 제재 강화 등 국제적 수준의 부정적 파급효과도 고려할 수 있다. 마지막으로 미국을 강압할 정도로 아직 핵과 미사일 개발 수준이 고도화에 이르지 못한 경우³⁾ 상정해 볼 수 있다. 하지만 미국의 대북 정책기조가 바뀌지 않고 북한이 미국에 대한 심각한 군사적 도발을 자제하는 상황이 전개되더라도, 북한이 상기와 같은 다양한 우회적 방법을 동원해 미국의 대북정책 전환을 지속적으로 도모할 가능성은 항상 열려 있다.⁴⁾

3) 핵과 미사일 능력이 고도화되지 못한 상황에서 선부르게 실험을 감행할 경우, 북한의 핵미사일 능력에 대한 신뢰성이 저하되어 대미 관계에서 북한의 입장에서 볼 때 레버리지가 약화되는 부작용이 초래될 수 있다.

4) 또 다른 우회적 방안으로는 북·일관계 및 남북관계 개선을 통한 한·미·일 3국 공조의 이완 등을 예상할 수 있다.

2. 미·북관계 악화 시 외교안보 도전

미·북관계가 악화되는 상황에서 파생되는 외교안보적 도전들은 훨씬 심각할 것이다.⁵⁾ 우선 양국 관계가 심각하게 악화되는 경우는 다음과 같은 몇 가지 요인과 상황 때문일 것이다. 먼저 미국의 대북정책이 강경한 기조로 전환하는 경우이다. 아울러 북한이 군사적 수단을 동원해 미국의 본토 안보를 직·간접적으로 위협하는 경우이다. 마지막으로 북한이 천안함 폭침과 연평도 피격과 같은 심각한 대남 군사 도발을 감행하는 경우도 미·북관계의 악화는 불가피할 것이다.

먼저 북한의 대미정책 변화와 상관없이 미국의 대북정책이 좀 더 강경하게 선회함으로써 미·북관계가 단기간 악화될 수 있다. 현재 미국의 조야에서는 이란과의 핵협상과 쿠바와의 관계 정상화 이후, 적대국가에 대한 강압과 봉쇄가 결국은 효과적 전략일 수 있다는 공감대가 확산되고 있다. 오바마 행정부는 2015년 봄, 북한이 미국과 한국의 소위 ‘탐색적 대화’ 제의를 거부한 이후 북한에 대한 외교적 해결에 대한 기대를 상당히 포기한 듯하다. 따라서 북한 인권 문제 등 북한에 대한 압박을 강화하면서, 북한의 변화만을 기다릴 가능성이 점점 높아지고 있다. 미국 의회의 대북 기조도 더욱 강경해질 것으로 예상된다. 현재 미국 공화당 일각에서 강력히 주장하는 것처럼, 소위 ‘세컨더리 보이콧(secondary boycott)’⁶⁾을 포함한 대북 경제제재 법안이 미 의회에서 통과된다면, 이는 양국 관계의 심각한 긴장 요인이 될 것이다. 미국의 외교정책 결정에 중요한 영향력을 행사하고 있는 주요 싱크탱크의 대북 전문가들조차도 점점 북한에 대한 지속적 혹은 증가된 강압을 주문하고 있는 점도 이러한 최근 기류를 반영하는 것이다.⁷⁾

아울러 북한이 좀 더 고도화·정밀화된 기술력으로 장거리 미사일 발사 및 핵실험을 감행하는 경우에도 미·북관계는 심각한 수준으로 악화될 것이다.⁸⁾ 그간 미국은 북한의 장거리 미사일 및

5) 대미 관계 악화는 현상유지 과정에서 도출된 중·저강도의 외교안보 도전이 심각해질 경우에 발생할 수도 있고, 현상유지 상황에서 고강도의 갈등상황이 전개되거나 양국의 국가 내부의 돌발변수(Black Swan)로 인해서 촉발될 수도 있다. 예를 들면 미국의 경우 2008년도의 경제위기처럼 경제적 상황이 단기간 그리고 급격히 악화되어 외교안보전략에 영향을 미치는 경우가, 북한의 경우 정책결정자 집단에서 군부의 영향력이 과도하게 증가하거나 김정은이 개인적 차원에서 과격한 위험감수적인 선택을 하는 경우가 대표적이다. 미국 경제의 악화에 따른 외교안보전략 전환 가능성은 다음 저서를 참고하기 바람. Michael D. Swaine (ed.), *Conflict and Cooperation in the Asia-Pacific Region: A Strategic Net Assessment* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2015).

6) 에드 로이스(Ed Royce) 하원 외교위원장 등 공화당의 대북 강경론자들과 작년 소니 해킹 문제에 격앙된 민주당 의원 일부는 2005년 BDA(Banco Delta Asia) 금융제재 방식과 마찬가지로, 북한과 거래하는 제3국의 기업과 은행 그리고 정부 등을 제재하는 소위 세컨더리 보이콧(Secondary boycott)의 입법을 강력히 주장하고 있다.

7) 에반스 리비어(Evans Revere), “한반도 통일과 동북아 지역 안보에 대한 담화,” 『KINU 통일 플러스』 2015년 가을호, Vol.1, No.3(통일연구원, 2015), pp.3-11.

8) 2015년 5월, 북한 국방위원회 정책국은 성명을 통해 “우리의 핵 타격수단은 본격적인 소형화, 다중화 단계에 들어선 지 오래며 중단거리 로켓은 물론, 장거리 로켓의 정밀화, 지능화도 최상의 명중 확률을 담보할

핵능력이 심각하긴 하지만, 미국의 ‘본토 안보’와 사활적 안보 이익을 ‘단기적’으로는 위협하지 못할 것이라는 전략적 판단을 하고 있었다. 즉 북한이 미국 본토를 타격할 수 있는 핵미사일을 개발 및 배치한다고 해도, 미국은 북한에 비해 질적·양적으로 월등한 핵전력을 유지할 수 있으며 미사일 방어체제와 재래식 선제타격능력도 갖추고 있다는 것이다.

하지만 2014년 하반기 이후 미국의 이러한 입장에 미미한 변화가 감지되고 있다. 이미 미 국방정보국은 2014년 2월에 북한의 ‘핵무기 탑재 탄도 미사일’에 대해 그 가능성이 충분하다고 평가한 바 있으며, 2014년 9월과 10월에 미국의 태평양사령관과 주한 미군사령관도 각각 북한이 핵탄두 소형화 능력을 갖춘 것으로 평가한 바 있다.⁹⁾ 미국의 헤리티지재단은 올 초 「2015 미국 군사력 지수」 보고서에서 북한은 현재 10기 정도의 핵무기를 갖고 있으며, 노동 미사일에 핵탄두를 장착할 수 있을 만큼 소형화 기술을 갖춘 것으로 평가했다. 아울러 금년 4월 윌리엄 고트니(William Gortney) 북미항공우주사령관 겸 북부사령관은 북한이 핵탄두를 소형화해서 KN-08 미사일에 탑재해 미국 본토에 발사할 능력이 있다고 밝힌 바 있다.¹⁰⁾ 미국이 북한의 핵능력을 본토 안보에 대한 심각한 위협으로 판단하여 대북 제재안을 추가적으로 마련하거나 북한을 테러지원국으로 재지정한다면, 북한이 이에 강력히 저항할 것이며 미·북관계의 악화는 불가피할 것이다.

마지막으로 북한이 천안함 폭침과 연평도 포격과 같은 심각한 수준의 대남 군사 도발을 감행하는 경우도 미·북관계는 악화될 것이다. 미국의 미온적 태도는 한국에 대한 안보 공약의 신뢰성을 급격히 저하시킬 것이고, 한국의 대중국 경사에 대한 분위기를 고조시킬 수 있다. 이러한 점을 고려해 미국은 한·미연합전력의 가시성을 높이는 등 북한에 대한 강경한 태도로 한국 정부와 국민들을 안심시키려 할 것이다. 따라서 북한의 대남 군사적 도발이 발발할 경우 미국은 확장억제와 핵우산을 거듭 강조하며, 독자적인 대북 관계 진전의 속도를 조절할 것으로 예상된다.

이상과 같이 미·북관계가 악화될 경우의 주요 도전 요인들을 식별해보면 다음과 같다. 우선 양국 관계에 가장 심각한 과급효과를 야기할 수 있는 유력한 도전 요인들은 북한의 핵실험 및 장거리 미사일 발사 실험, 그리고 사이버 도발, 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 실험, 생화학 무기 실험과 같은 비대칭 무기를 활용한 군사 도발이다. 이러한 군사 도발은 다음과 같은 두 가지 특징이 있다. 먼저 미국 본토의 안전 및 핵심 안보이익을 직접적으로 훼손할 수 있다. 더욱 심각한 문제는 이러한 안보 도전에 대한 효과적인 억지력 확보가 쉽지 않다는 점이다. 이러한 점

수 있는 단계”라고 밝혔다. 그러면서 “우리(북한)의 정정당당한 자위력 강화 조치에 함부로 도전하지 말라”고 협박했다. 『연합뉴스』, 2015년 5월 21일.

9) 그동안 일부 전문가들이 핵탄두 소형화 가능성을 지기한 적은 있지만, 미군 지휘관이 이 사실을 확인한 것은 이례적이다.

10) KN-08은 이동식 대륙간탄도미사일(ICBM)을 말하는 것으로, 사거리가 10,000Km~13,000Km에 달하는 것으로 알려져 있다.

에서 북한의 직접적 안보 위협이 심각하다고 판단 될 경우, 선제적·예방적 군사적 조치에 대한 미국 내 요구가 증가할 수 있다.¹¹⁾ 미국의 대북정책 기조가 강경하게 전환될 경우의 안보 갈등도 그 파급효과는 광범위할 것으로 보인다. 우선 양국 간 정치·외교적 갈등이 심화될 것이다. 미국 조야에서 북한 정권 교체론에 대한 공감대가 확산될 수 있으며, 북한은 이를 정권 차원의 심각한 위협으로 간주하여 다양한 수단을 동원하여 결사적으로 대응할 것이다. 아울러 북한이 미국의 위협을 강조하며 중국과 러시아에 대한 안보 의존을 강화하는 위험회피(risk aversion) 전략을 적극적으로 추구할 수 있다. 또한 고강도의 대남 국지적 도발을 연쇄적으로 감행하여 한반도를 분쟁 지역화 함으로써, 강대국들의 전략적 관심을 고취하고 이를 외교적으로 활용할 가능성도 있다.

3. 미·북관계 개선 시 외교안보 도전

미·북관계가 진전되는 경우에도 역설적으로 외교안보 도전 이슈들이 제기될 수 있다. 첫째, 북한이 미·북관계의 진전 과정에서 다양한 안보 이슈들을 다음 단계로 나가기 위한 전제조건으로 내세울 가능성이 농후하다. 소위 북한 특유의 ‘살라미 전술’이다. 대북 제재 해제, 대북 인권 압박 중단, 한·미군사훈련의 중단 등의 요구가 대표적 도전 요소이다. 둘째, 양국 관계 개선이 북한에 대한 국제적 제재 해제로 이어질 경우에도 도전 요인이 발생할 수 있다. 북한의 국제적 금융거래가 가능해짐에 따라 김정은 정권의 통치자금 유입이 용이해질 수 있다. 또한 제재가 느슨해지는 분위기에서 북한의 군수물자를 비롯한 수출입 금수 물품이 유입될 수 있다. 셋째, 북한이 비핵화에 대해 전향적인 태도를 보일 경우 양국 관계가 상당히 급진전 될 수도 있다. 이 과정에서 미·북 간 평화협정 체결과 한반도 평화체제 논의가 양국 간 협상의 최대 현안이 될 가능성이 높다. 하지만 이 경우 북한의 요구사항들을 어느 수준에서 그리고 어떠한 방식으로 수용할 것인가와 관련해 딜레마가 야기될 수 있다. 고민의 요체는 한·미연합훈련의 즉각 중단과 주한미군 철수 요구일 것이다. 이는 미국의 동아시아 재균형 전략 및 한국의 대북 억지력과도 직접 연관되어 있기 때문에 미국의 선택이 쉽지는 않을 것이다.

11) 이는 한국 입장에서 미국의 요구에 대한 연루(entrapment)의 문제를 야기시킬 수 있음을 의미한다.

III. 한국에 대한 도전 요인

향후 3~4년 동안 미·북관계에서 파생되는 외교안보 도전들은 한국에게도 직간접적인 안보 위협이 될 수 있다. 이는 그 유형과 주요 파급효과에 따라 북한의 국지적 군사 도발 가능성 증대, 한국의 대북 억지력 약화, 북한의 대(對) 한·미연합전력 억지력 강화, 한·미동맹 이완 가능성 등 크게 네 가지로 식별할 수 있다.

1. 북한의 국지적 군사 도발 가능성

미·북관계가 악화되는 경우에 발생하는 북한의 국지적 도발들은 한국에게 심각한 안보 도전이 될 수 있다. 무엇보다 그 전장(戰場)이 한반도가 될 가능성이 높기 때문이다. 미국이 대북 제재를 강화하고 인권 문제 등을 빌미로 소위 ‘최고 존엄’에 대한 강압 수준을 높일 경우, 북한은 미국을 대상으로 직간접적 군사 도발을 감행할 수도 있다. 즉 1968년 푸에블로호 사건, 1969년 EC-121 피격사건, 1976년 판문점 도끼사건, 2014년 소니사 해킹 사이버 도발과 유사한 도발을 감행할 수 있다. 예상할 수 있는 북한의 도발은 한·미연합사령부와 미국 본토 주요 시설에 대한 사이버 공격, 한·미연합훈련 시기 미군 부대 포격, 판문점에서의 총격 도발 등이다. 이러한 북한의 도발이 전개될 경우 한국은 한·미연합전력을 동원해 미국과 공동 군사 대응을 펼칠 수밖에 없는 연루(entrapment)의 문제가 제기되거나, 남북관계의 경색을 감수하고 미·북관계의 해결을 기다릴 수밖에 없는 상황에 처할 가능성이 높다. 미·북관계가 답보상태이거나 개선의 과정에서도 북한의 군사 도발은 발발할 수 있다. 하지만 이 경우에도 자칫 미국의 보복이나 한·미연합전력 강화에 빌미가 될 수 있는 고강도·대규모 도발은 자제할 것이다. 즉 미 본토나 주한미군에 대한 직접적 도발 보다는 북한 방문 미 국민의 간첩 혐의 체포 및 재판 회부와 같은 정치외교적 도전에 치중할 것으로 예상된다.

2. 한국의 대북 억지력 약화

향후 미·북관계에서 파생되는 안보 도전으로 인해 한·미연합전략의 취약성이 증대되고 그 결과 한국의 대북 억지력이 약화될 수 있다. 먼저 북한의 핵무기 능력이 상당한 수준으로 고도화 된 것으로 입증된다면 이로 인한 안보 도전은 상당히 광범위하고 심각할 것이다.¹²⁾ 특히 북

12) James Jay Carafano, *Missiles and the Morning Calm: Get Ready for the Next Wave of Trouble with North Korea* (Washington, DC: The Heritage Foundation, July 2015), pp.3-7.

한이 KN-08 미사일 능력을 실전 배치할 경우 한국은 심각한 안보 위협에 직면할 수 있다.¹³⁾ 북한의 잠수함탄도미사일(SLBM)과 각종 생화학 무기와 같은 비대칭 전력의 강화 또한 심각한 안보 도전이다.¹⁴⁾ 이들 무기 체계에 대한 억지력 확보에는 적지 않은 시간과 막대한 자원의 투입이 요구될 뿐 아니라 그 효과 또한 불확실하다.¹⁵⁾ 특히 북한이 생화학 무기를¹⁶⁾ 주한미군 기지 및 미군 이용 시설 등의 테러에 활용할 경우, 도발 책임 소재 등을 입증하기가 난망해 군사적 피해뿐 아니라 남남 및 한·미 간 갈등 까지도 야기될 수 있다.

미·북관계가 진전되거나 비핵화 협상의 전기를 마련하기 위해 한국과 미국이 전향적으로 한·미연합훈련을 축소하거나 잠정 중단할 가능성도 배제할 수 없다. 북한은 2015년 김정은의 신년사를 통해 한·미연합군사훈련의 중단을 촉구한 데 이어, 2015년 1월 9일 공식적 외교경로를 통해 미국에게 한·미연합군사훈련 중단을 조건으로 핵실험 잠정 중단을 제안하였다. 그리고 6자 회담 수석대표인 이용호 북한 외무성 부상이 1월 19일 싱가포르에서 열린 미국 측 전직 관료들과의 회담 직후 “한반도 긴장 완화의 첫 번째 발걸음은 (한국과 미국의) 대규모 연합 군사훈련 중단”이라고 주장하며, ‘핵실험 유예와 한·미 군사훈련 잠정중단’ 카드를 거둬 제기한 바 있다.¹⁷⁾

마지막으로 미·북관계가 획기적으로 진전되어 양국 간 평화협정이 논의되는 과정에서 주한미군 철수가 한국과의 ‘충분한 논의 없이 성급히 추진’되는 상황이 발생한다면, 한국은 예기치 않은 안보 도전에 직면할 수 있다.¹⁸⁾ 북한은 지난 30여 년 동안 정전협정을 폐기하고 유엔사의

13) KN-08 탄두는 약 500kg이나 스커드와 노동미사일의 탄두는 대략 700~1,000kg이다. 따라서 KN-08에 핵무기를 탑재할 수 있다면 북한이 다량 보유한 스커드와 노동 미사일에 핵무기를 탑재하는 것은 더욱 용이하다. 이는 일본과 괌의 미군기지뿐 아니라 한국에 대한 직접적이고도 현실적 위협이 될 수 있음을 의미한다.

14) Bruce Klingner, *Gamechanger: North Korea's Submarine Launched Missile Test* (Washington, DC: The Heritage Foundation, May 2015), pp.6-9.

15) Bruce W. Bennett, *The Challenge of North Korean Biological Weapons* (Los Angeles: The RAND Cooperation, October 2013), pp.1-2.

16) 북한의 생화학 무기 능력이 구체적으로 알려진 바는 없다. 2012년 국정감사에서 공개된 자료와 한국국방연구원 연구에 의하면, 북한은 질식·최루·구토작용제 등의 화학작용제를 약 2,500톤에서 5,000톤 정도 보유하고 있는 것으로 추정된다. 북한이 보유한 화학작용제 전량을 화학탄으로 만들면 62만 5,000발에서 최대 125만발까지 제조할 수 있다. 화학작용제 5,000t은 서울 면적의 4배인 2,500Km²를 오염시킬 수 있는 양이다. 특히 북한은 탄저균과 장티푸스, 콜레라 등 각종 생화학 무기 13종을 보유하고 있으며 유사시 소요량을 배양해 단기간 무기화 할 수 있을 것으로 보인다. 북한이 보유한 TIC라는 화학 물질은 기존 우리 군이 보유한 방독 장비로는 탐지 및 보호가 불가능한 것으로 알려져 있다. 서울 30Km²에 탄저균 10kg이 살포될 경우 최고 90만 명의 사상자가, 사린가스 1t이 7.8Km²에 살포될 경우에는 약 23만 명의 사상자가 발생할 것으로 추정되고 있다. 『아시아경제』, 2015년 8월 7일, <http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2015080709273840138>(검색일: 2015년 8월 10일).

17) 미국이 북한의 제안을 수용할 가능성은 현재로서는 지극히 낮다. 유엔에서 불법으로 규정한 핵실험을 조건으로 연례적 군사훈련을 중단할 명분이 약하며, 미국의 안보 공약에 대한 의구심을 야기해 한·미동맹의 근간이 훼손될 수 있기 때문이다. 『연합뉴스』, 2015년 1월 20일.

18) 첫째, 북한이 비핵화의 전제조건으로 이를 강력히 요구하고 미국이 이를 수용하는 경우이다. 둘째, 중국

해체와 주한미군의 철수를 강력하게 주장해 왔다.¹⁹⁾ 특히 주한미군 철수 문제는 ‘공식적 논의’만으로도 한국의 안보에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 우선 미국의 한반도 안보 공약에 대한 한국의 의구심이 제기될 수 있다. 육군 위주의 주한미군의 철수는 한·미동맹에 대한 국민들의 믿음을 현저히 저하시킬 수 있다. 이는 미국의 확장억제와 핵우산 공약에 대한 불신으로 이어질 수 있다. 둘째, 북한에게 잘못된 시그널을 줄 수 있다. 그간 미·북 간 협상의제에 포함되지 않았던 이 문제를 미국과 한국이 공식적으로 고려하는 순간, 북한은 이를 비핵화 과정에서 협상 가능한 ‘잠재적 이익’으로 계산할 것이다. 셋째, 북한이 평화협정 논의 과정에서 전략적으로 이 문제를 제기하지 않아도, 결국 평화체제 구축과정에서 비핵화 완료의 전제 조건으로 제기할 가능성이 높다. 따라서 궁극적으로 평화협정 자체의 타결을 어렵게 만들 수도 있다.²⁰⁾

3. 북한의 억지력 강화

미·북관계가 개선되어 대북 제재가 이완될 경우 역설적으로 북한의 안보 억지력이 강화되는 역효과가 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 즉 북한이 러시아, 중국 혹은 중동 및 동유럽 국가들로부터 전략 무기를 반입할 개연성이 있다. 예를 들면 북한이 무기 수출입 금수 조치가 해제되는 틈을 타, 러시아 등으로부터 대공 미사일과 5세대 전투기 그리고 방공 레이더 시설과 같은 첨단 전략 무기체계를 도입할 수 있다.²¹⁾ 이를 통해 북한은 막강한 한·미연합 공군전력에 대한 억지력을 단기간에 만회하려 할 것이다. 이 경우 러시아가 보유하고 있는 S-300과 S-400 등의 방공 미사일과 방공 레이더가 우선 도입 대상이 될 확률이 높다.²²⁾ 아울러 북한은 5세대 스텔

이 6자회담을 적극적으로 주도하는 과정에서 평화체제 논의를 국제적으로 공론화할 가능성도 있다. 셋째, 북핵 비핵화 과정이 순조롭게 진행되는 과정에서, 과거 9·19 선언과 2·13 선언에서 합의된 내용들을 되살리려는 외교적 노력이 한국은 물론 미국 측에서 시도될 가능성도 있다.

- 19) 북한 주장의 이면에는 다음과 같은 전략적 의도가 있을 것이다. 첫째, 정전체제의 법적 정당성을 다시 문제 삼고 유엔사 해체 주장을 통해 한반도에 대한 국제사회의 개입을 차단하고자 할 것이다. 둘째, 평화체제만이 한반도 안정을 담보할 수 있다는 잘못된 기대감을 한국 국민들에게 부각시킬 수 있을 것으로 판단할 것이다. 무엇보다도 비핵화와 평화체제를 연계함으로써 6자회담이 재개될 경우 초점을 흐릴 수 있다는 전략적 계산을 하고 있을 것이다.
- 20) 한반도 평화체제에 대한 가장 중요한 쟁점 중 하나는, 평화체제의 완성을 북핵 위협이 완벽히 사라진 이후로 보느냐, 아니면 평화체제를 북핵 문제 해결의 수단으로 활용하느냐이다. 각각의 관점에 따라서 상기 주장의 평가는 달라질 수 있다.
- 21) 『국가안보전략』 2015년 5월, 통권 제35호(서울: 한국전략문제연구소), p.15.
- 22) 러시아는 2007년 이란과 5기의 첨단 방공 미사일시스템인 S-300 PMU1을 공급하기로 계약을 체결한 바 있다. 이 무기체계는 미국과 이스라엘의 공급을 막는 데 효과적일 것으로 알려졌다. 하지만 UN의 대이란 제재결의안 1929호에 의해 수출이 연기되어 왔다. 하지만 지난 4월 이후 미국과 이란 핵협상이 잠정 타결된 이후 러시아는 미사일 수출을 재개하겠다는 입장을 밝혔다. 또한 러시아가 중국에 수출하기로 한 최신 방공미사일 S-400(SA-21 Growler) 또한 북한이 도입 가능한 무기체계이다. 2015년 4월에 중국이 구매 결정한 S-400 방공미사일은 사거리가 400Km에 달하며 탄도 미사일과 한국이 도입 예정인 F-35도

스 전투기를 탐지하기 위해 최신 레이더를 확보하려고 노력할 것으로도 예상된다.²³⁾

북한이 미·북관계 개선을 틈타 상기 전략 물자를 단기간에 도입할 경우 북한의 한·미연합전력에 대한 억지력은 높아진다. 북한의 억지력이 강화된다는 것은 역으로 우리의 군사적 강압 능력이 북한으로부터 거부당할 가능성이 높아진다는 것을 의미한다. 비록 북한의 가용 자원이 상당이 빈약하고 중국과 러시아가 북한의 요청에 협력할 가능성이 낮기 때문에, 단기간 북한의 대공(對空) 억지력 강화가 현실화되기는 어렵다. 하지만 러시아가 이란에 미사일 수출을 결정한 바와 같이, 관련국의 이해와 전략에 따라 전략무기의 대북 수출이 전혀 불가능한 것은 아니다. 이 경우 한국은 중장기적으로 심각한 안보적 부담을 지게 된다. 우선 한국이 추진하고 있는 공격적 방어 수단인 킬체인(Kill Chain)의 효용성이 낮아질 것이다. 둘째, 북한의 방어막을 무력화하기 위한 양적 우세를 점하기 위해 다량의 미사일 보유와 5세대 전투기 도입에 막대한 자원이 투입될 수밖에 없다. 셋째, 한국의 독자적 능력 구축이 완료될 때까지 미국의 공군력 및 포병 부대에 의존함으로써, 동맹 관리비용이 증가할 수 있다. 무엇보다도 창(핵무기)과 방패(대공 방어 능력)를 동시에 보유한 북한에 대해 한국의 비핵화 협상 레버리지의 약화는 불가피할 것이다.

4. 한·미동맹의 이완 가능성

미·북관계가 장기간 고착되거나 혹은 악화되는 경우, 한국 내부에서 남북관계 개선에 대한 정치적·사회적 요구가 증폭될 수 있다. 이는 자칫 한·미동맹의 이완 혹은 균열 현상을 야기해 궁극적으로 한국의 안보에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 이는 크게 두 가지 상황이 전개될 경우에 가능하다. 첫째, 한국이 미국의 현실적 한계를 감안해 대북 문제 해결과 관련해 중국의 영향력에 의존하는 경우이다. 둘째, 한국이 북한의 남북대화 재개 조건을 수용하며 독자적인 대북 관계 개선에 나서는 경우이다. 이러한 경우 한·미 간 긴장이 고조될 여지가 있다.

이러한 현상이 전개된다면 한국은 몇 가지 중대한 안보 딜레마에 봉착할 수 있다. 우선 소위 한국 내 ‘중국 경사론’이 탄력을 받게 되면서 한국에 대한 미국의 불신이 깊어질 것이다. 이는 굳건한 한·미·일 3국 공조를 전제로 아시아·태평양 안보 전략을 투사하고 있는 미국의 역내 전략에 장애로 등장할 수 있다. 이 경우 미국이 추진하고 있는 역내 군사력 재편에 주한미군을 포함할 것을 고려할 수 있다. 비록 주한미군의 철수는 아니더라도 주한미군의 육군 편성을 줄이고 공군력을 강화할 수 있다.²⁴⁾ 이 자체가 즉각적인 안보 취약성으로 발현되지는 않지만, 만약

그 방어 범위에 포함되는 것으로 알려져 있다.

23) 중국이 미국의 스텔스 전투기를 탐지하기 위해 체코 옴니폴(Omnipol)사의 베라(Vera)레이더 구매를 추진한 바 있었으나 미국의 압력으로 인해 체코가 수출을 포기한 적이 있다. 『국가안보전략』 2015년 4월호 (서울: 한국전략문제연구소), p.30.

급변사태 등이 발생하면 전장에서의 육군력 동원은 한국군이 주로 담당하고 미국은 해·공군 지원에 그칠 가능성이 상대적으로 높아지게 된다. 이는 유사시 한국군의 작전 전개에 상당한 부담 요인으로 작용할 것이다.

IV. 한국의 대응 방향

1. 거부적 강압전략의 채택

북한이 한반도에서 미국을 대상으로 국지적 군사 도발을 할 경우라도, 우리 정부는 가급적이면 비군사적 해결책을 우선 모색해야만 한다. 하지만 때로는 군사적 대응이 불가피할 경우가 있다. 미국이 주도하여 우리 정부에게 한·미연합전력을 활용한 대북 강압에 동참을 요구할 수도 있기 때문이다. 이 경우에도 우선 한국이 단독으로 북한에 대한 군사적 대응을 고려하는 것은 자제해야 할 것이다.²⁵⁾ 그리고 북한의 도발이 아주 엄중하지 않다면 한·미 양국이 대북 참수(斬首)전략이나 처벌전략은 지양하고 거부전략(denial strategy)을 채택하는 것이 효과적이다.²⁶⁾

즉 우리의 목표는 북한의 굴복이 아닌 북한의 도발 능력과 목표를 거부하는 것에 초점을 맞추어야 한다. 북한에 대한 ‘지나친’ 보복은 자칫 확전의 위험을 높이고 북한의 저항의지만 고취시킬 수 있다. 따라서 북한의 저항 능력을 거부하는 것이 현실적으로 수월할 뿐만 아니라 강압이 초래할 수 있는 부작용과 역효과를 비교적 용이하게 방지할 수 있다. 아울러 이러한 거부전략은 강압에 대한 국내적 혹은 국제적 명분 획득에도 상대적으로 유리하다. 무엇보다도 북한이 저항을 포기하고 물러날 가능성이 ‘상대적으로’ 높다.

구체적으로 다음과 같은 세 가지 차원의 전술적 대응을 고려할 수 있다. 우선 초기 강압국면에서 소규모 국지도발에 대해 우리 정부가 한·미동맹 차원에서 미리 경고했던 군사적 대응을 주저 없이 행해야 할 것이다. 이를 통해 북한군이 한·미연합전력의 군사 강압에 ‘신뢰’를 가질 수 있다. 둘째, 초기 강압 시 북한에게 강압의 목표를 분명히 제시해야만 한다.²⁷⁾ 마지막으로 강압

24) Anthony H. Cordesman and Aaron Lin, *The Changing Military Balance in the Koreas and Northeast Asia* (Washington, DC: CSIS, March 2015), pp.34-41.

25) 1968년 푸에블로호 사건과 1976년 관문점 도끼 사건의 경우에, 우리 정부가 미국의 우려와 만류에도 불구하고 한국 단독으로 군사 강압을 고려한 적이 있다.

26) 군사적 차원에서의 처벌 전략은 역효과와 부작용이 우려되어 신중을 기해야 하지만, 경제적·외교적 차원의 처벌은 불가피할 수 있다.

27) 예를 들면 북한이 미국 시민들을 부당하게 억류하는 경우, 한·미 양국의 궁극적 목표가 북한에 대한 군사적 보복이 아니라, 미 시민들의 신속한 송환과 향후 재발 방지 약속임을 북한 측에 주지시켜야만 한다.

의 투사 과정에서, 북한 측이 상황의 불리함을 인지하고 적절한 수준에서 퇴로를 선택할 수 있는 기회를 제공할 수 있어야 한다.²⁸⁾ 북한의 지나친 체면 손상은 강압의 목표 달성에 그리 도움이 되지 않을 수도 있다. 물론 이 모든 과정에서 한·미 간 면밀한 조율과 합의는 필수적이다.

2. 한·미연합전력의 확전우세능력 강화

거부전략이 군사적 강압의 충분조건이 아니다. 거부전략이 충분히 그리고 단기간 효과를 발휘하기 위해서는 한·미연합전력의 확전우세능력(escalation dominance)이 중요하다. 확전우세를 점하기 위해서는 객관적 능력의 보유 여부뿐만 아니라 이의 지속능력과 강도조절 능력의 확보가 반드시 요구된다. 이를 통해 북한에게 우리 정부와 미국의 의지와 능력에 대한 신뢰성을 부여할 수 있다. 아울러 확전우세의 효과를 촉진하기 위해서는 되도록 북한에게 수용 가능한 요구사항을 명확하고 신속하게 제시해야 한다.

확전우세능력은 북한의 도발에 대한 맞대응 과정에서뿐만 아니라 도발을 예방하기 위해서도 필요하다. 북한의 군사적 도발의 유형과 시점 그리고 그 강도를 예측하기는 사실상 불가능하다. 따라서 북한의 군사 도발을 미연에 억지하고, 혹 군사 도발을 감행하더라도 확전의 가능성을 차단하기 위해서는 우리 군과 한·미연합전력의 확전우세능력을 강화해만 한다. 이를 위한 최우선 과제는 북한의 비대칭 능력을 무력화할 수 있는 무기체계를 신속히 갖추어야만 한다. 확전우세는 한·미연합전력의 방어적 취약성 극복이 전제되어야 하기 때문이다. 다음과 같은 세 가지 차원의 대비가 요구된다.

먼저 북한의 핵무기와 미사일 전력에 대비하기 위해 한국형 미사일방어체계(KAMD)와 킬체인(Kill Chain) 시스템을 조기에 구축해야만 한다. 이에 대한 구축이 지연될 경우 이스라엘의 ‘아이언 돔’ 시스템이나 미국의 PAC-3 등을 추가 구입함으로써 시급히 전력 공백을 메워야 한다. 둘째, 미국의 확장억제공약을 강화함으로써 한·미동맹의 신뢰성을 높일 수 있는 정책적 노력을 미국에게 지속적으로 요구해야만 한다. 예를 들면 한·미확장억제수단 운용연습(TTX)을 정례화 하는 등 한·미억제전략위원회(DSC) 기능을 강화하고, 한반도 비상 상황 시 미국의 전략자산이 조기에 투입될 수 있는 여건 또한 마련되어야 할 것이다. 마지막으로 북한의 생화학 무기 공격과 사이버 테러, 그리고 국가 기간망과 한국 내 미국 자산에 대한 공격에 대비하기 위해 방어 및 피해 복구 시스템을 더욱 정교화해야 할 것이다.

28) 비록 미국에 대한 안보 도전은 아니었지만, 금번 8월 남북한 충돌 위기에서 우리 정부는 초기 거부전략이 실패하자 즉시 위험전략(risk strategy)로 전환했다. 하지만 이 세 가지 전술을 효과적으로 전개하여 북한을 성공적으로 강압했다고 평가할 수 있다.

3. 평화협정 및 평화체제 구축에서 한국의 주도력 확보

미·북관계 개선은 한반도의 안보불안을 구조적으로 해결하기 위한 시발점이 될 것이다. 미·북관계 개선의 시작은 다양한 형식으로 전개 가능하지만 그 종결은 결국 양자 간 평화협정 체결일 가능성이 높다. 아울러 성공적인 평화협정은 한반도 평화체제 구축의 전제조건이 될 것이다. 아울러 평화협정 체결은 종전 선언과, 평화체제 구축은 한국을 비롯한 역내 강대국들의 참여와 지지를 동반해야만 한다. 이 과정에서 북한과 중국, 그리고 러시아는 주한미군의 주둔을 논의의 핵심으로 제기할 것으로 예상된다. 북한의 핵무기 프로그램이 완전히 폐기되지 않는 상황에서, 더욱이 한국의 독자적인 대북 억지력이 확보되지 않는 상황에서의 갑작스러운 주한미군 철수 논의와 철수 결정은 한국에게 심각한 안보 도전이 될 수도 있다. 이러한 상황에 대비하기 위한 전략적 고려사항은 다음과 같다.

우선 종전선언이나 평화협정 체결이 정치 및 군사적 신뢰를 저절로 가져다주지 않는다는 역사적 교훈을 항상 유념해야만 한다. 즉 한반도의 구조적 평화와 평화통일을 견인하기 위해 평화협정과 평화체제 구축이 반드시 필요하지만, 그 자체가 필요충분조건이 아니다. 따라서 반드시 남북한을 비롯한 역내 강대국 간의 정치군사적 신뢰회복 조치와 동반되어야 하며, 기존의 규칙과 제도들의 본질이 훼손되지 않도록 세심한 전략적 접근이 필요하다.

아울러 협정과 체제 구축의 과정에서 한국이 소외되지 않도록 노력해야만 한다. 특히 미국이 한국과 긴밀히 협의를 하지 않고 평화협정 의제를 결정하지 않도록 주의해야만 한다. 아울러 북한 핵문제와 관련해 미국과 중국이 한국을 배제한 채 중대 합의(혹은 결정)를 할 수 있다는 경계를 늦추지 말아야 한다. 이를 위해서는 향후 한·미 전략대화에서 평화협정 논의를 심도 있게 논의할 필요가 있다. 또한 한반도 평화체제 구축에 대한 한·미의 전략적 인식을 중국과 공유해야만 할 것이다.²⁹⁾ 또한 북핵 문제 해결을 위한 한·미·일, 한·중·일, 한·미·중 등의 소다자주의 협의체를 한국이 주도해 활성화시켜야 할 것이다.³⁰⁾

마지막으로 평화협정 및 평화체제 문제를 전략적으로 어떻게 활용해야 하는지에 대한 분명한 입장을 정립할 필요가 있다. 즉 한·미 간에 이 문제를 북한과의 비핵화 협상과정에서 수단으로 활용할지 아니면 북한에게 전제조건으로 제시할지에 관한 입장조율이 있어야 할 것으로 보인다. 최근 한국과 미국은 북한과의 대화에서 평화협정 문제를 논의할 수 있다고 주장하고 있다. 북한도 이에 대한 명시적인 거부감을 표출하지 않고 있는 상황이다. 결국 북한이 주한미군철수 문제

29) 아마도 중국이 북한의 군사적 도발을 방관하지 않겠다는(혹은 돕지 않겠다는) 점을 분명히 해야만 관련 논의가 촉진될 수 있을 것이다.

30) 김성한, “동북아 세 가지 삼각관계의 역학구도,” 『국제관계연구』 제20권 제1호(일민국제관계연구, 2015), pp.83-85.

를 평화협정 체결의 양보할 수 없는 의제로 채택할지에 따라, 평화협정 논의 시작과 체결 여부가 결정될 것으로 예상된다. 한국 입장에서는 주한미군 철수 문제를 최소한 평화협정 논의에서는 배제하되, 평화체제 구축과정에서는 역내 주요국들과 함께 건설적으로 논의할 수 있다는 입장을 가지고 미국과 협의해야 할 것이다.

4. 5·24 대북 제재의 성급한 해제 자제

북한이 장거리 미사일 발사와 4차 핵실험을 감행할 경우 미·북관계는 상당 기간 경색될 것이고, 미국과 UN을 비롯한 국제사회는 대북 제재 수준을 한층 강화할 것으로 예상된다. 특히 북한의 핵미사일 수준이 상당히 고도화된 것으로 판명되고, 미국이 이를 자국의 본토 안보에 심각한 안보 위협으로 인식할 경우, 미국의 대북정책은 전략적 인내에서 '전략적 징벌'로 전환될 가능성도 배제할 수 없다. 이 과정에서 미국은 한국에게 대북 제재에 대한 동참을 적극 요구할 수 있다. 하지만 이 경우 남북관계 경색은 불가피하다.

북한은 당분간 2015년 8·25 합의의 실천을 명분으로 우리 정부에게 5·24 대북 제재 전면 해제와 같은 값비싼 대가를 요구할 것이다. 만약 북한의 요구에 선부르게 응하면, 이는 북한의 돈줄을 막고 제재를 더욱 강화하려는 국제사회의 노력에 역행된다. 5·24 대북 제재가 북핵이 아닌 천안함 폭침과 관련된 것이라도 이를 선불리 해제할 경우 국제사회로부터 한국의 비핵화 의지와 진정성을 의심받게 될 것이며, 북한의 비핵화에 대한 국제공조 또한 느슨해 질 수 있다. 무엇보다도 국제적 공조를 통해 전략물자의 대북 반입을 철저히 감시 및 규제해야 하는 우리 정부의 목표에도 차질을 빚을 수 있다. 어느 상황이든 신뢰프로세스와 신뢰외교를 주장해 온 우리 정부에게 전략적 부담이 될 수밖에 없다.³¹⁾ 따라서 한국은 남북대화 모멘텀을 유지하면서도 국제사회의 대북 제재에 동참할 수 있는 방향으로 5·24 대북 제재 해제 문제에 접근해야 할 것이다. 구체적으로 북한의 대남 신뢰회복 조치에 연동해 5·24 대북 제재의 단계적 해제를 고려할 수도 있으며,³²⁾ 제재 대상에 해당되지 않는 대북 인도적 지원 부문을 '상당한 수준'으로 업그레이드하여 북한의 전략적 관심을 묶어 두는 것도 고려해볼 만하다.

31) 정성윤, "8.25 남북합의, 이후 1개월," 『서울신문』, 2015년 9월 25일.

32) 이는 소위 북한식 '살라미 전술'을 원용하는 것이다.

V. 결론

미·북관계로 인해 파생되는 외교안보 도전 대부분은 한국에 대한 도전이다. 미·북 간 갈등을 야기할 수 있는 안보적 도발이 한반도에서 전개될 확률이 지극히 높으며, 외교적 도전 또한 한·미동맹의 이유로 한국이 연루되는 상황을 피하기 어렵기 때문이다. 향후 3~4년간 미·북관계가 어떻게 전개될지 현재로서는 가늠하기 힘들다. 하지만 현상유지·악화·개선의 모든 상황에서 한국에 대한 외교안보 도전 이슈들이 야기될 수 있다. 양국 관계가 악화될수록 위협과 도전의 빈도 및 심각성은 증대될 것이다. 그리고 이에 비례해 문제 해결 과정에서 미국의 직접적 개입 가능성은 높아질 것이나, 북한으로부터 본토 안보와 사활적 국익을 심각하게 위협당하지 않는 한 미국은 가급적 군사적 수단의 활용에는 신중을 기할 것이다. 미·북관계가 호전되면 양국 간 직접적인 도전 요소는 줄어들겠지만, 한국에게는 주한미군 재편 혹은 철수와 같은 중요한 안보 도전이 예기치 않게 야기될 수 있다.

북한의 국지도발과 비대칭적 위협 증대와 같은 군사적 도전에 직면해 직접적인 군사적 대응이 불가피할 경우가 있다. 이 경우 북한 수뇌부에 대한 참수전략과 처벌전략은 역효과와 부작용이 크므로 신중을 기해야한다. 따라서 한·미 간 확장억제력과 확전우세능력을 동원해 북한의 목표 달성 능력을 실효적으로 무력화시키는 거부전략의 채택을 고려할 필요가 있다. 아울러 미·북관계에서 파생하는 외교적 도전에 대응하기 위해서 무엇보다도 도전 현안과 관련해 한국이 외교적으로 소외당하지 않도록 노력해야 할 것이다. 즉 다자적 협력, 소다자주의 활용 및 양자 협력의 중층적 협력구도 구축에 한국이 주도적인 역할을 해야만 한다. 마지막으로 미국과 국제사회로부터의 요구에 조응하면서도 남북관계를 진전시킬 수 있는 전략적 해안을 모색해야만 한다. 이를 통해서만 남북관계와 한·미관계 그리고 나아가 미·북관계가 선순환(善巡還)을 이룩할 수 있을 것이다.

한·미관계에서 오는 한국의 안보 도전

이상현 | 세종연구소 수석연구위원

1. 문제의 제기

한국의 중장기 안보 도전 요인 가운데 우리의 주요국 관계, 특히 한·미관계에서 비롯되는 외교안보 사안들은 우리의 안보환경에서 중요한 변수를 구성하는 요인들이다. 현재 한·미관계는 흔히 ‘이보다 더 좋을 순 없는 최상의 상태(It couldn't be better than this)’라는 평가를 받는다. 한·미관계는 주변 4강 관계가 갈등에서 조정 국면으로 진입하였고, 기존 한·미 현안들도 대부분 타결된 상태이므로 양국 간에 크게 갈등이 될만한 사안은 없다고 할 수 있다. 그러나 워싱턴의 한국 전문가들이나 미국 의회 인사들을 만나면 이런 주장에 의문을 갖게 된다. 겉으로 보면 한·미 양국 간에는 해결해야 할 시급한 현안이나 이견이 없는 것으로 보인다. 하지만 속을 들여다보면 한국에 대한 미국의 불만이 쌓여가고 있다는 느낌을 갖게 된다. 한·미 간에는 안보에 관한 한 큰 이견도 없고 중요한 현안은 대부분 합의된 틀 안에서 관리되고 있다. 마치 잔잔한 호수의 수면 아래 이런저런 암초들이 서서히 고개를 드는 형국이라 할 수 있다. 다만 현재의 분위기는 한·미관계에 문제가 있다고 할 경우 발생할 외교적 파장과 부담 때문에 실제로 문제나 불만이 있어도 솔직하게 내놓고 이야기할 수 없는 상황이다. 한·미 간에 중국의 부상과 대중(對中)정책, 한·일관계 및 한·미·일 안보협력, 북핵과 대북정책, 한국의 안보 무임승차, 한·미 자유무역협정(KORUS FTA) 이행 등에 대해 한·미 간 조율이 갈수록 중요해질 전망이기

때문이다.

한·미관계에서 비롯되는 도전 요인은 글로벌 차원, 동북아 차원, 한반도 차원 등 다양한 층위로 다가올 것이다. 현재의 국제질서는 여전히 미국이 압도적 우위를 지니는 상황이지만 이러한 미국의 우위는 서서히 약화되고 있다. 그에 따라 한·미동맹이 작동하는 맥락에도 변화가 예상된다. 이러한 변화의 맥락을 잘 짚어야 한국의 국가전략을 제대로 수행할 수 있다. 이하에서는 한·미관계에서 비롯되는 안보상 도전 요인을 살펴보고 이에 대처하기 위한 방안을 살펴보고자 한다.

II. 한·미관계의 구조와 기능: 동맹의 작동 메커니즘 변화

한국은 미국의 동맹국이다. 또한 한국은 1953년 한국전쟁 종전 이후 미국과의 상호방위조약을 통해 안보와 경제발전, 민주화를 이룬 몇 안 되는 국가 중 하나이다. 현재까지 한국의 안보에 미치는 미국의 영향력은 매우 크다. 한·미동맹은 한국의 안보를 지키는 초석인 동시에 동북아 안정자로서 성공적으로 그 역할을 해 왔다. 이러한 역사적 배경을 감안할 때, 한·미관계의 변화가 한국의 안보에 미칠 영향은 여전히 중요하다.

1. 글로벌 차원

국제질서의 변화 추세를 전망하고 진단하는 여러 지표 가운데서도 힘의 분배를 둘러싼 상황의 변화는 여전히 강력한 설명 변수이다. 향후 국제질서 및 동북아 정세를 관망하는 키워드는 미국의 쇠퇴인가, 그리고 미국의 쇠퇴로 인한 빈자리를 중국이 얼마나 메울 것인가가 관건이다. 이라크 전쟁과 글로벌 금융위기 이후 미국은 여러 각도에서 절대적, 상대적으로 약화의 길로 들어서고 있다고 판단된다. 최근 미국의 경제력 회복은 이러한 절대적, 상대적 약화현상을 어느 정도 지연시킬 수 있을 것으로 전망된다. 그러나 경제적인 측면 이외에 미국의 정체성 문제를 둘러싼 갈등과 정당정치의 양극화 현상은 단기적으로 해결이 어려운 문제로서 대외적으로 '나머지의 부상 혹은 침몰(rise or fall of the rest)'과 상관없이 미국의 '쇠퇴'에 중요한 변인으로 작용할 전망이다. 더 나아가 미국의 절대적인 역량(capability)의 약화라기보다는 의지력(willing power)의 약화가 중요한 의미를 지닌다. 이러한 문제의 해결을 위해서 새로운 국내적 합의의 창출이 중요한데, 민주당의 중간선거 패배 이후 정당정치의 양극화 현상의 완화를 기대하기가 어려운 것이 현실이다.

우선 미국 자체의 변화, 즉 미국 대외정책 방향의 변화, 역량의 변화, 의지의 변화 등은 불가피하게 한·미동맹의 환경에 영향을 미치게 될 것이다. 최근 수년간 이른바 '지정학의 부활

(return of geopolitics)' 여파로 강대국 관계의 경색이 초래할 파장은 미국의 대외정책을 일정 부분 제약하는 요인으로 작용할 것이다. 최근 2~3년간은 냉전 종식 이후 확립된 미국 주도의 단극적 국제질서를 시정하고자 하는 현상타파(revisionist) 움직임이 강대국 정치의 양상을 더욱 강화하고 있다. 최근 국제질서에서 중국, 이란, 러시아 등 현상타파 세력들이 전면에 등장해 미국 주도의 단극적 국제질서 변화의 동력을 제공하고 있다.¹⁾ 예를 들면 미국의 대러시아 제재에 한국이 동참할 경우 그로 인해 유라시아 이니셔티브의 추진은 큰 난관에 봉착하게 될 것이다. 최근에 많이 논의되는 미국의 상대적 쇠퇴, 중국의 부상 지속, 그리고 러시아의 복귀 등은 대표적인 강대국 정치의 변수들이다. 더욱 우려되는 것은 국제무대에서 미국의 후퇴(retreat) 징후이다. 글로벌 리더십을 행사하려는 의지의 약화, 국제 문제에서 대결을 회피하려는 소극성, 국내 정치의 양극화로 인한 과감한 정책결정의 어려움 등이 이러한 징후를 촉진하는 요인들이다. 이러한 상황을 틈타 에너지/식량/수자원 등 새로운 전략자원 배분을 둘러싼 갈등, IS 같은 새로운 비전통적 위협 요인 등장, 사이버 안보 등 새로운 위협 요인들이 글로벌 안보환경을 위협하는 것이다.

현재 우리가 목도하고 있는 것은 미국이 건설한 전후 질서의 패러독스, 자유주의 국제질서의 역풍이라고 할만하다. 오늘날의 세계질서 구조는 2차 대전 이후 미국이 주도해서 건설한 자유주의적 국제질서(liberal international order)로부터 큰 혜택을 받았다. 역설적으로 2차 대전까지 미국의 주적이었던 독일, 일본, 중국은 세계 2~4위의 경제대국으로 성장했다.²⁾ 이러한 변화가 가능했던 것은 '미국에 의한 평화(Pax Americana)'가 작동했음을 시사한다. 향후에도 그것이 작동할지는 커다란 불확실성으로 남아 있다. 앞에서 지적했듯이 미국의 상대적 쇠퇴와 '나머지 국가들의 부상'이라는 현상이 국제질서의 게임을 변화시키고 있기 때문이다.

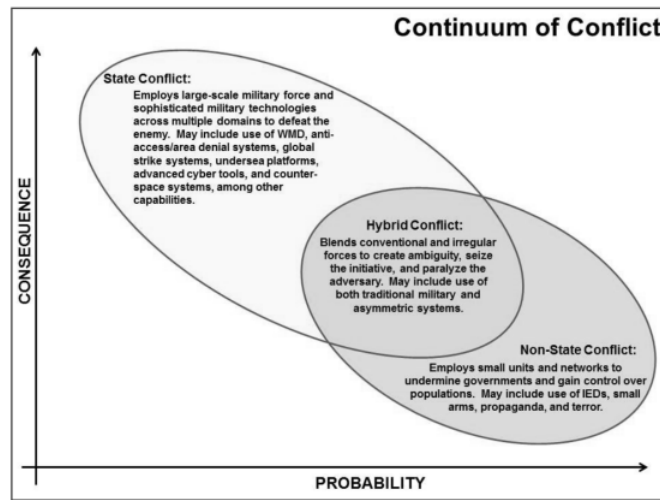
글로벌 차원에서 미국과 관련된 또 다른 변수군은 초국가적 위협이다. 대표적인 클러스터는 글로벌 리스크이다. 리스크란 향후 10년 이내에 특정 국가나 산업분야에 심각한 부정적인 영향을 미칠 수 있는 사건 혹은 조건을 지칭한다.³⁾ 위협(threat)이 특정 대상과 목표를 향한 지향성을 가진 위협이라면 리스크(risk)는 체제 내의 모든 구성원들이 노출되는 보편적 위협이라 할 수 있다. 세계경제포럼(WEF)이 발표한 2015 글로벌 리스크 보고서에 의하면 향후 10년 이내에 발생 가능성이 높고 임팩트가 큰 리스크 중에는 국가 간 전쟁, 국가통치의 실패, 국가붕괴나 위기 등 국가 단위의 관계나 속성에서 비롯되는 리스크들이 상위에 포진해 있다. 극심한 기후변화, 실업, 자연재해, 수자원 위기, 사이버 공격 등 글로벌 차원의 조율이나 협력적 해결 실패에

1) Walter Russell Mead, "The Return of Geopolitics," *Foreign Affairs* (May/June 2014).

2) 니어재단 간담회, "혼돈 속의 동북아시아 체스판," 그랜드힐튼호텔, 서울, 2015년 6월 13일. 이근 교수 발표자료 참조.

3) World Economic Forum, *Global Risks 2015, 10th Edition* (Geneva: World Economic Forum, 2015).

〈그림 1〉 미래 분쟁의 스펙트럼⁴⁾



서 비롯되는 리스크들이 큰 비중을 차지한다. 미국은 대부분의 리스크 관리의 중심에 위치해 있다. 글로벌 리스크의 거버넌스 실패는 곧장 지구촌 전체의 위기로 확산될 가능성이 크다.

미래 분쟁 스펙트럼의 변화 또한 유사한 함의를 지닌다. 〈그림 1〉에서 보듯이 최근 발간된 미국의 군사전략보고서는 미래의 안보환경을 특징짓는 세 가지 추세를 세계화, 기술의 분산, 인구구조의 변화로 꼽았다. 세계화와 정보혁명의 심화는 기술의 확산을 초래했고, 아프리카 중동 지역의 청년인구 유동성의 증가가 분쟁의 스펙트럼에도 영향을 미친다. 군사 분야에서는 국가 행위자에 의한 전통적 분쟁 외에 WMD 확산 및 폭력적 극단주의 조직(Violent Extremist Organizations: VEOs)에 의한 소규모, 비전통 분쟁의 가능성이 커질 전망이다.

미국이 세계적 대테러 전쟁의 중심에 있고, 문명갈등의 중심적 위치를 차지한다는 사실은 향후 미국을 향한 비대칭 분쟁의 여파가 우리에게도 먼 곳의 이야기만은 아니라는 함의를 갖는다. 한국은 아직 비전통 분쟁의 안전지대로 여겨지는 경향이 있으나 한국인들의 국제적 활동이 증대하면서 우리도 이제는 테러나 납치 등 새로운 형태의 안보 위협으로부터 안전을 담보하기 어려운 시대가 되었다. 미래의 안보태세는 전통안보, 지역 차원에 고정된 우리의 안보정향을 좀 더 넓게 규정하는 방향으로 수정되어야 할 것이다.

이러한 상황은 불가피하게 미국이 좀 더 큰 틀의 글로벌 문제에 집중하고 한·미동맹은 지역 차원 혹은 한반도 차원의 문제에 좀 더 집중하게 하는 효과가 있을 것으로 예상된다. 다시 말해 한·미동맹에는 일종의 역할 분담, 혹은 분업체계가 작동할 가능성이 있는 것이다.

4) U.S. Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America* (Washington, DC: U.S. Department of Defense, June 2015), p.4.

2. 지역 차원

동북아 지역 차원에서는 당분간 미·중관계 변화가 핵심이다. 미국의 쇠퇴인가 혹은 부활인가를 둘러싸고 여러 논의가 있다. 최근 미국의 경기가 회복되는 추세인 것은 분명하지만 경기회복에 따른 자신감이 실제 국제정치 질서에 반영되기에는 시간이 걸릴 듯하다. 더구나 오바마 정부는 이제 임기 말로 향해 가고 있다. 오바마 정부 2015년 국가안보전략(NSS) 보고서에는 강한 자신감이 반영돼 있다. ‘강력하고 지속가능한 리더십(strong and sustainable leadership)’을 강조하는 한편 목표가 분명한 리더십 행사를 천명했다. NSS는 미국의 리더십 때문에 지난 70년간 국제질서가 유지됐음을 지적하는 한편 씨케스터 종식도 강력히 시사했다.⁵⁾

하지만 동북아 지역 차원의 상황을 고려하면 미국의 입지는 떠오르는 중국에 비하면 상대적으로 위축되어가는 인상을 받는다. 지난 9월 3일 중국은 항일전쟁 승리 70주년을 기념하는 전승절 행사를 천안문 광장에서 대대적으로 거행했다. 역대 최대 규모로 진행된 이번 열병식에는 군 병력 1만 2,000여 명과 500여 대의 무기 장비, 200여 대의 군용기가 총동원됐다. 이번에 선보인 무기는 모두 중국산이며 84%가 이번에 처음으로 외부에 모습을 드러낸 최신행이다. 대륙간탄도미사일(ICBM) 동풍(東風)-31A와 항모 킬러로 불리는 최신행 동풍-21D 탄도미사일 등 7종류 100여 기의 미사일이 등장했다. 또한 공중조기경보기와 공격형 헬기, 전투기, 폭격기, 함재기, 해상초계기 등 중국의 최신행 군용기 200여 대가 천안문 위를 비행했다. 가히 중국의 군사굴기를 만천하에 드러낸 야심찬 퍼레이드였다고 할 수 있다.

중국은 시진핑 체제 출범 이후 지속적으로 추진해 온 중국몽(中國夢)의 실현을 위해 특히 경제와 외교 차원에서 다방면의 노력을 기울여왔다. ‘신형대국관계’의 요구에서부터 아시아인프라투자은행(AIIB) 창설과 일대일로(一帶一路) 구상에 이르기까지 그간 중국의 부상은 주로 외교와 경제 차원에서 논의돼왔다. 이번 전승절 행사는 중국의 군사굴기를 공식적으로 대내외에 천명함으로써 경제·외교·군사로 구성되는 중국굴기 3종 세트에 방점을 찍는 행사라 할 수 있다. 중국은 시진핑 등장 이후 군사현대화에 많은 투자를 해왔다. 군사현대화를 바탕으로 제1도련에서 제2도련으로 해양방어선을 확대하는 한편, 미국을 겨냥한 반접근/지역거부(A2/AD) 전략에 집중하고 있다. 이번 열병식에서 선보인 첨단 무기들은 바로 그러한 목적을 가진 것으로 봐도 무방하다. 중국의 군사적 자신감은 남중국해에서 공세적인 태세로 나타나 불가피하게 역내 긴장을 고조시키는 요인으로 작용하고 있다.

군사굴기를 굳이 숨기지 않으려는 중국의 속내는 결국 아시아뿐 아니라 미국과의 글로벌 패권경쟁에서도 자신의 정당한 위상을 인정하라는 요구로 볼 수 있다. 하지만 우리의 입장에서는

5) The White House, *National Security Strategy* (Washington, DC: The White House, February 2015).

중국의 군사적 위세가 강화될수록 미·중 사이에서 한국의 운신의 폭이 줄어든다는 사실을 유념해야 한다. 지금 당장 한국이 미·중 사이에서 양자 택일할 상황은 아니지만 최악의 경우 미·중 사이에서 선택을 강요당할 가능성도 배제할 수 없다. 그런 상황을 대비한 한국의 전략은 한·미동맹을 명실상부한 전략동맹으로 발전시키는 한편 중국, 일본, 러시아 등 주변 강대국들과 협력동반자관계를 병행 추진하는 방안 외에는 대안이 없다. 미국은 A2/AD 능력에 대한 견제로 중국을 제어하고 아시아 동맹국과 우방국에게 신뢰성을 유지할 필요성을 인식하고 있다. 그래서 미국은 지역 내 기존의 동맹을 강화하고 있을 뿐만 아니라 군사력을 아·태 지역 중심으로 재배치하는 재균형 정책을 추진하고 있는 것이다.⁶⁾

미국의 노력, 즉 당분간 아·태 재균형 정책에 대한 미국의 의지와 공약에도 불구하고 역내 국가들의 신뢰도 저하는 불가피하다. 비록 미국이 의지와 관심이 있다 할지라도 능력과 자산이 부족함에 따라 아시아 동맹국에 대한 책임과 역할 분담을 강조할 것으로 예상된다. 향후 미국은 부족한 부분을 동맹국들의 기여와 역할분담을 통해 보완하는 정책을 추진하고 동맹국들은 연계하는 정책을 추진할 것으로 판단된다. 미국을 비롯한 동맹, 우방국들이 국방과 안보에 투자하기 어려운 상황에서 안보협력의 필요성은 더욱 증대할 것이다. 특히 국방예산 삭감이 가시화되면서 미국이 혼자 세계의 안보부담을 담당하기가 점점 더 어려워지면서 미국은 동맹과 우방의 역할 분담을 희망하고 있다. 그런 이유로 미국 내 일각에서는 이제 미국과 우방국들이 힘을 합쳐 안보 문제에 대응하는 이른바 ‘연합방위(federated defense)’ 필요성이 제기된다.⁷⁾ 이러한 미국의 입장에서 보면 근간 한·일관계의 악화는 미국의 입장에서 보면 한·미·일 모두에게 부정적 사태이다. 미국의 아시아 구상에서 가장 중요한 협력 파트너는 일차적으로 한국, 호주, 일본 등 미국의 동맹국들이며, 다음으로는 미국과 안보협력 관계에 있는 파트너 국가들이다. 문제는 가장 긴밀히 협력해야 할 한·일 두 나라가 최근 최악의 관계를 면치 못하고 있고, 이러한 상황은 조만간 개선될 기미가 보이지 않고, 오히려 더 악화될 가능성마저 배제할 수 없다는 사실이다.

한편 중국은 시진핑 체제 들어서 ‘중국의 꿈(中國夢)’ 실현을 위한 국력 결집에 주력하고 있다. 대내적으로는 민생개선, 대외적으로는 중화민족의 부흥에 방점을 두고 시진핑 초기부터 강력한 개혁 드라이브를 추구하고 있다. 중국은 외교안보 차원에서 국제관계의 민주화(i.e., 미국 독주체제 반대)와 다극화 등 중국 외교의 새로운 정체성을 적극 추구할 전망이다. 특히 미국에 대한 신형대국관계 요구는 미국 주도의 기존 국제질서에 도전하지 않고 순응하는 대신 중국의 핵심 국가이익에 대한 상호존중 요구가 골자이다. 이는 당분간 글로벌 차원에서 미국의 힘을 능가하기 어렵다는 판단 하에 미국의 불필요한 견제를 피하고 종합국력(comprehensive power)

6) 이상현, “군사굴기를 숨기지 않으려는 중국,” 『조선일보』, 2015년 09월 04일.

7) Michael J. Green, Kathleen H. Hicks and Zack Cooper, “Federated Defense in Asia,” *A Report of the Federated Defense Project* (Washington, DC: CSIS, December 2014).

배양에 필요한 시간을 벌자는 현실적 계산을 반영한 것이다. 하지만 주변 지역 차원에서는 유소작위(有所作爲)를 넘어 적극작위(積極作爲)로 불릴 만큼 최근 들어 뚜렷한 목소리를 내기 시작했다. 해상경제벨트와 새로운 실크로드 건설을 추진하는 일대일로(一帶一路), 아시아 인프라투자은행(AIIB), 아시아교류 및 신뢰구축회의(CICA) 등 다양한 정책이 분출하고 있다.

한국의 입장에서 큰 도전은 갈수록 빈발할 중국의 한국 흔들기이다. 최근 사드 논란이 좋은 예이다. 우리는 사드를 방어용으로 생각하나 중국은 사실상 미국이 중국을 겨냥한 MD를 한반도에 설치하는 것으로 이해하고 있다. 또한 실제로 중국에 위협이 된다고 생각해서라기보다는 향후 한·미동맹의 방향성을 시사하는 것으로 해석하여 이에 반대하는 것으로 추정된다. 문제는 사드가 중국에 실질적인 위협은 아닐지 몰라도 사드 배치에 따른 중국의 보복은 우리에게 실질적 위협이라는 사실이다.⁸⁾

3. 한반도 차원

한반도 차원의 가장 큰 도전 요인은 여전히 북한 변수이다. 한·미동맹이 북한의 위협에 효율적으로 대처하기 위해서는 김정은 권력 승계 이후의 변화를 주목할 필요가 있다. 북한은 3대 세습을 통해 북한 주민의 이익과 행복 보다는 김일성-김정일-김정은으로 이어지는 권력의 영구화를 추구하고 있다. 김정은은 은둔적이고 신비주의적이었던 김정일과 차별화되는 젊고 활동적 모습을 통한 공개적·대중적 리더십 스타일을 과시하면서 ‘포병의 천재’론, 핵무기 개발, 그리고 대남 긴장 조성을 통해 군사적 리더십을 고양하는 데 주력하고 있다. 권력 세습의 정당화가 완결되지 않은 가운데 아직 정권기반이 취약한 김정은 일인지배 강화를 위한 여러 조치를 시행하고 있다. 핵보유 국가임을 인정받기 위한 지속적인 핵실험과 핵능력 확대는 주변국과의 갈등을 유발하고, 북한의 고립 강화 및 경제발전의 장애 요인으로 작용하고 있다. 김정은 정권 출범 후 3대 세습을 정당화하고 김정은의 업적을 내세우기 위한 토목건설 공사도 대대적으로 진행하고 있다.

김정은 시대 들어 경제 상황 및 경제정책의 변화도 감지되고 있다. 김정은 정권 출범 이후 경제정책에서 새로운 동향이 등장했는데, 2012년 6월 ‘6·28 조치’ 도입이 대표적인 예이다. 6·28 조치는 흔히 ‘새로운 경제관리방법’으로 불린다. 북한 당국은 더 나아가 2013년 3월 31일 “경제건설과 핵무력 건설의 병진” 노선을 표방하고, 11월 21일 1개 특구 및 13개 국가경제개발구 설치를 발표했다. 하지만 ‘경제건설’과 ‘핵무력 건설’의 상호 모순은 이의 성공을 어렵게 만들 것이

8) 사드에 대한 분석과 평가는 이상현, “사드의 한반도 배치, 어떻게 볼 것인가?” 『정세와 정책』 2015-5(통일연구원, 2015) 참조.

다. ‘경제건설’을 위해서는 주변국과의 긴장완화를 통해 외국 투자유치 증대와 무역확장, 군비증강 대신에 생산적 투자 시행이 필요하다. 반면, ‘핵무력 건설’에 주력하면 주변국과 갈등이 심화되어 투자와 무역 증가 불가능해지고, 내부적으로도 군비확장에 우선 투자해야 하는 모순이 발생한다.

최근 파워엘리트의 빈번한 처형과 변동이 김정은 정권의 불안정성을 시사하는 것인지 논란이 있는 바, 서구의 시각은 김정은의 정권 장악력과 안정성을 낮게 보는 경향이 있다. 우리 국정원 분석에 의하면 김정은 정권 들어 당과 정권 핵심 인사 교체는 20~30% 정도로 추산되나, 군부는 40% 이상 교체된 것으로 파악된다. 군부 직책의 변동이 빈번한 이유는 김정일 시대 선군정치를 너무 앞세우다 지나치게 비대해진 군부의 영향을 다시 축소하는 과정으로 이해된다. 북한 군부의 핵심 3인방은 인민군 총정치국장, 인민군 총참모장, 국방위원회 인민무력부장을 꼽을 수 있으며, 그 밑에 4명의 차관급간부(총참모부 작전국장, 인민무력부 제1부부장, 총정치국 조직부국장, 총정치국 선전부국장)들이 파워엘리트 그룹을 형성하고 있다. 인민군 총정치국장은 최룡해(항일 빨치산 영웅 최현의 아들, 2014년 이후 당뇨 악화로 일선 퇴진 추정)에서 현재 황병서가 보임하고 있는데, 두 사람 모두 군출신이 아니고 당의 엘리트라 할 수 있다. 황병서는 대장진급 1개월도 안되어 차수로 승진, 최룡해가 맡았던 국방위 부위원장직도 승계한 것으로 알려진 인물이다. 김정은 시대 들어 가장 변화가 많은 직책은 국방위원회 인민무력부장으로, 김영춘 → 김정각 → 김격식 → 장정남 → 현영철 → 박영식 등으로 교체되어왔다. 총참모장은 리영호 → 현영철 → 김격식 → 리영길 등으로 교체되어 인민무력부장보다는 변화가 덜하다. 국가안전보위부장은 김원홍이 맡고 있는데, 군부를 제외한 모든 파워엘리트 감시 및 통제임무를 맡고 있으며, 현재까지 책임자가 바뀌지 않은 유일한 직책이다. 이렇게 본다면 현재 북한에서 주로 당과 내각 등 정치와 이념을 담당할 부서의 권한이 군부의 권력자들보다 상대적으로 안정적 상황에 있음을 알 수 있다. 김정일 시대에는 당이 군을 지원하는 가운데 선군정치를 앞세웠다면, 김정은 시대에는 당을 통한 군의 통제가 특징이라 할 수 있다.

북한군 지휘관들은 정치 간부들의 동의 없이는 부대 이동도 할 수 없고, 일거수일투족을 보위부가 감시하는 상황이다. 따라서 군부가 모반 등 ‘극단적 선택’을 할 가능성은 매우 낮다고 할 수 있다. 현영철 숙청은 군 내에서 안 그래도 막강한 정치 간부들의 영향력을 더욱 확대한 것으로 평가된다. 하지만 현영철 처형은 김정일 사망이나 장성택 처형보다는 체제 충격이 약한 사건으로 평가되며, 군사 간부들은 불안한 지위를 유지하고 있지만, 그들을 통제하는 군부 내 정치 간부들의 위상은 여전히 막강한 것으로 평가된다. 일부에서는 김정은이 ‘즉흥적’으로 간부들을 처형한다고 주장하지만 이러한 공포정치가 반드시 정권의 불안정성을 의미하는 것은 아니다. 우리 국정원은 김정은 집권 이후 3년반 동안 약 70여 명 간부들 처형한 것으로 분석하고 있는 바, 이는 과거보다 현저히 낮은 수준(김일성 사망 후인 1996~1999년 ‘심화조사건’의 경우 2천~2만 3천 명 정도 숙청한 것으로 파악)이다. 다만 과거의 경우 파악할 정보력이 없어서 충분히 알려

지지 않았을 뿐이라 할 수 있다. 또한 김정은이 군부를 미숙하게 관리한다는 지적도 실제와 괴리가 있다. 김정은을 나이 하나만 보고 ‘미숙한 지도자’로 단정하는 것은 안보적으로 위험할 수 있음을 유념해야 하며, 김정은을 ‘위험한 군사전략가’로 규정하고 철저히 대비하는 것이 합당한 판단이다.⁹⁾

III. 한국에 대한 도전 요인

이상의 논의를 바탕으로 미국과 관련된 한국에 대한 안보 차원의 도전 요인을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 한·미 간 국제질서의 근간을 이루는 원칙에 대한 공조가 새로운 문제로 대두되고 있다. 미국은 최근 들어 부쩍 ‘규칙기반 국제질서(rule-based international order)’의 중요성을 강조하며 한국이 이를 지지해 주기를 기대하고 있다. 미국은 21세기를 선도할 국제질서의 ‘규범과 원칙’을 같이 한·미 양국이 함께 만들어간다는 개념에 입각하여 지지해 주기를 원하고 있다. 규칙기반 국제질서는 글로벌 및 지역 차원 분쟁의 평화적 해결, 항행의 자유 보장 등 각 차원에서 제도(institution)를 강화하는 데 중점이 있다. 그 연장선상에서 아·태 재균형 정책도 역내 모든 국가들이 함께 부상할 수 있는 여건과 규범을 창출하는 것으로 개념화하는 한편, 아·태 지역 및 대 아세안 협력을 강화하고 있다. 동·남중국해 문제, 러시아·우크라이나 사태, ISIS와의 투쟁도 결국은 미국 대 세계 간 ‘규칙기반 질서’를 누가 주도할 것인지에 대한 대결이라 할 수 있다. 한국은 이러한 규칙기반 세계질서를 자유민주주의의 국가들과 함께 만들어나가는 것에 동참한다는 원칙을 확립해야 하며, 한·미·일 안보협력도 그 연장선상에서 정당화할 필요가 있다. 한·미 FTA 이행 문제에 관한 미국의 불만도 결국은 한국이 규정을 안 지킨다는 인식 때문이며, 이는 다시 규칙제정(rule-setting)의 문제로 귀결된다. 하지만 문제는 미국도 정작 물을 지키지 않는다는 비판이다. 미국은 포괄적핵실험금지조약(CTBT) 미비준, 해양법협력 미가입 등 일부 사안에서 스스로 국제적 규범의 기저를 약화시키는 이율배반적 행태를 보인다. 그렇기 때문에 규칙기반 국제질서에 대한 미국의 입장 지지 요구를 무조건 받아들이야 하는가 하는 근본적 딜레마가 우리에게 주어진다.

미국의 아·태 재균형 정책에 대한 지지 및 협력 표명도 보편적이고 바람직한 지역질서를 확립한다는 차원에서 지지할 필요가 있다. 우선 2차 대전 이후 지난 70년간 미국의 리더십이 개

9) 정성장, “김정은 시대 북한군 핵심 요직의 파워엘리트 변동 평가,” 『정책브리핑』 No.2015-4(세종연구소, 2015) 참조.

방적 국제질서 확립에 핵심적 역할을 했음을 평가하고 미국의 아·태 재균형 정책이 바람직한 아·태 지역질서 확립에 긍정적 기여를 하고 있음을 인정할 필요가 있다. 그 연장선상에서 미국의 아·태 재균형 정책은 박근혜 정부가 역점을 두어 추진하고 있는 동북아평화협력구상과 시너지 효과를 낼 수 있음을 강조해야 한다. 그리고 한·미동맹이 동평구, 한신프, 유라시아 이니셔티브 등을 통해 동북아의 평화와 안정에 기여할 수 있다는 점을 강조해야 한다. 미국 애슈턴 카터 미 국방장관, 상그리타 안보대화 연설 중에 재균형 정책의 다음 단계는 안보공약을 재확인, 안보태세 다양화, 신무기 체제도 확충하는 것이라고 밝힌 바 있다. 그에 의하면 재균형의 다음 단계는 단순히 안보만이 아니고 외교, 경제(TPP) 네트워크 다양화로 지평을 확대하는 것이다. 한국은 이러한 미국의 입장을 판단해 동맹의 공감대를 확대하고 그 과정에서 드러날 현안을 관리하는 데 유의해야 한다.

둘째, 글로벌 이슈에 관한 구체적 협력과 기여 문제이다. 미국은 환경, 기후변화, 에너지, 보건, 원자력 안전 및 안보, 개발협력, 평화유지군, 사이버, 테러문제 등 초국가적 비전통 안보 문제에 관한 한·미 간 협력 확대를 희망하고 있다. 이러한 문제들은 지난 2013년 동맹선언에 포함되어 있으나 구체적인 진전이 미흡한 것으로 평가된다. 추후 정상회담에서는 동 분야 협력을 구체화하기 위한 방안을 논의할 필요가 있다. 이러한 비전통안보 의제들은 이미 동평구 틀 안에서 초보적인 논의가 이뤄지고 있으나 아직 본격적인 협력 단계는 아니다. 문제는 동평구에 대한 미국 측 관심과 이해가 여전히 낮은 수준이라는 점이다. 향후 한국 정부가 동평구를 좀 더 적극적으로 이행(implement)하겠다는 의지를 표명하는 것이 중요할 것으로 판단된다. 실제로 주변국들에서는 한국 정부가 동평구를 이행하려는 본격적 액션이 아직 없다는 인식도 있는 것으로 판단된다. 미국이 특별한 관심을 가지고 있는 분야는 사이버, 질병 및 보건, 에너지 분야 등이다. 따라서 동 문제에 대한 구체적 협력방안을 제안하거나 구체화하기 위한 협의체 구성 및 운영을 제안해 볼 수 있을 것으로 판단된다. 예를 들면 정부 차원에서 동북아평화협력 대사직을 신설하는 것도 우리 정부의 의지를 나타내는 하나의 방안이 될 것으로 판단된다.

셋째, 한·미동맹의 지역전략 조율 문제이다. 한국과 미국은 한반도 안보와 글로벌 협력이라는 공동의 전략적 목적을 공유하고 있지만 지역 차원의 전략, 특히 동북아에서의 전략적 공감대는 불분명하다. 미국은 동북아 정책에 한국이 적극 기여하기를 희망하지만 한국은 중국을 의식해 소극적인 태도를 취하고 있다. 한국 스스로 한반도를 넘어서는 지역 차원의 전략이 있는지 모호하다. 한국의 중국 경사론, 워싱턴에서의 소위 '한국 피로증' 등이 제기되는 이유도 근본적으로는 지역 전략에 대한 한·미 청사진 공유가 미흡한 탓이라고 판단된다. 예를 들면 중국의 공세외교에 대한 대응, 한·일관계 개선 및 한·미·일 안보협력에 대한 장기적 비전 공유 결여를 들 수 있다.

한·미 간 지역전략 속에는 한·미·일 안보협력 증진을 위한 협력 방안도 포함되어야 한다. 양국이 한·미·일 협력의 방식, 협력의 내용에 대한 논의가 필요하다. 한국에서는 일본의 우경

화, 아베의 극우노선을 한·일관계 악화의 근본 원인으로 지적하지만, 일본에서는 오히려 반대로 한국이 일본에 대해 강경하기 때문에, 그 반작용으로 일본인들이 한국을 싫어한다는 반응이 다수이다. 이러한 상호 인식이 갈수록 악화되는 ‘부정적 심화곡선(negative spiral)’을 타고 있어서 역사인식 문제의 개선이 어렵고 한·일관계에도 부정적 영향을 미친다. 결국 이는 상호 커뮤니케이션의 문제에 더하여 정치 리더십이 이를 악화하는 양상의 반복으로 귀착된다. 따라서 한·미·일 협력의 필요성 대 역사회귀적 일본이 초래하는 현실적 제약 사이에서 전략적 판단이 필요한 것이다.

한국의 입장에서 고려할 점은 첫째, 한·일관계 악화가 지연될수록 결국 한·미관계에도 부담이 되므로 한·일관계가 조속히 개선되는 것이 바람직하다. 둘째, 일본의 전략적 가치를 정확히 인식할 필요가 있다. 특히 한반도 유사시 미군증원군은 일본 내 유엔후방사를 통해 전개된다는 점과, 서서히 살아나는 일본의 경제를 감안, 한·일 경제관계의 장기전략도 고려할 필요가 있다. 셋째, 일본과 대화하지 않고서는 박근혜 정부 외교안보 정책의 핵심 축 중 하나인 동북아 평화협력구상이 공염불로 끝날 가능성도 직시할 필요가 있다. 한·일관계의 악화가 지속되면 한국이 미·일의 지역안보 구상에서 배제될 가능성이 우려된다. 한·일 간의 정치적 긴장은 역사적으로 미국의 두 긴밀한 동맹국들 간 안보협력이 형성되는 것을 저해했고, 이는 곧 한·미·일 삼자 안보협력이 최적의 잠재력을 발휘하지 못하는 것을 의미한다. 이에 비해 일·호 안보관계는 냉전 종식 이후 지속적으로 강화되어 왔다. 1990년대부터 일·호 양국은 동티모르나 이라크 전후 재건을 포함해 UN 평화유지군 같은 글로벌 차원의 다자안보협력 분야에서 협력을 강화해왔다. 양국의 안보협력은 2007년 일·호안보협력공동선언(Japan-Australia Joint Declaration on Security Cooperation)을 계기로 급속히 강화되었다. 일·호 안보관계는 서로에게 미국을 제외한다면 가장 제도화된 양자 관계로 꼽힌다. 양국은 상호군수지원(ACSA) 및 군사정보보호협정(GSOMIA)도 2010년과 2012년에 각각 체결했다. 한·미·일 안보협력이 압도적으로 북한의 위협에 초점을 맞춘 반면, 미·일·호 안보협력은 역내 국제질서를 유지하고 강화한다는 분명한 지향점을 지닌다. 이들 삼국은 현존 국제질서 속에서 민주주의 확산, 인권 존중, 자유무역, 평화적 갈등해결 등 근본적인 가치와 원칙의 확산에 중점을 두는 경향이 있다.¹⁰⁾ 현행 국제질서 속에서 미국이 관련된 여러 어젠다들이 대부분 큰 틀에서 글로벌 질서의 확립과 거버넌스에 관련된 사안이라는 점을 감안한다면 미국으로서는 한·일 역사 갈등에 발목이 사로잡힌 한·미·일 협력보다는 미·일·호 협력을 선호할 이유가 충분하다.

넷째, 대북정책 조율 문제가 있다. 특히 북핵 문제 해결은 시급성이 절실한 문제이지만 주변국

10) Yuki Tatsumi (ed.), *US-Japan-Australia Security Cooperation: Prospects and Challenges* (Washington, DC: Stimson Center, April 2015), pp.17-18.

들의 관심과 열의는 고갈된 상태이다. 북핵 문제 해결을 위한 6자회담이 오래 공전되면서 오바마 행정부의 '전략적 인내' 접근은 이제 한계에 이른 것으로 평가된다. 전략적 인내의 대안은 무엇인가? 오바마 정부 임기 끝날 때까지 현행 '전략적 인내' 정책을 유지할 것인가? 시간이 흐를수록 비핵화 협상은 더욱 어려워질 전망이다. 한국 주도의 남북관계 개선 이니셔티브는 어디까지인지, 미국이 용인할 수 있는 범위에 대한 협의도 필요하다. 현재 워싱턴의 분위기는 북한에 대해 관여(engagement)보다는 억지와 압박(deterrence and pressure)에 무게를 두는 분위기가 매우 강한 상태라 할 수 있다. "억지와 압박, 외교의 적절한 믹스(right mix of deterrence, pressure and diplomacy)"로 표현(댄 러셀)되지만, 사실상 미국의 대북정책은 여전히 '전략적 인내'가 주축이며, 북한 비핵화 외교는 사실상 개점휴업 상태로 해결보다는 관리 모드라 할 수 있다. 북한이 먼저 성의를 보이기를 기다리면서 오바마 행정부는 북핵 문제에서 사실상 손을 놓은 것이라는 분위기가 팽배해 있다. 국무부에서 6자회담 특사로 북핵 문제를 다뤘던 시드니 사일러도 최근 퇴임한 것으로 알려졌다. 성 김 국무부 대북정책 특별대표 밑에서 대북 관련 접촉이나 회담 등을 도맡아서 해오던 그는 국가정보국(DNI)으로 복귀할 예정으로 알려졌다. 특히 일부 관계자는 사일러 특사가 물러나면 후임을 임명하지 않을 가능성도 있다고 전망했다. 이는 가장 권위 있는 북한 전문가가 물러나면서 오바마 정부가 북한과의 관계 개선에 크게 비중을 두지 않는다는 점과 더불어 오바마 행정부가 임기 말기에 더 이상 북한과의 대화에 나서지 않을 것임을 시사하는 것으로 해석된다. 한·미 양국은 북핵 문제, 북한 정세에 대한 공동대응 강화 방안 협의, 상황인식 공유를 위한 협의 메커니즘 점검을 추진해야 한다. 북한의 국지도발에 대응하기 위한 연합대응 방안 협의, 한·미동맹이 주도적으로 6자회담 재개를 위한 여건조성에 노력할 필요가 있다.

만일 북한이 4차 핵실험을 감행하고, 핵탄두 소형화 성공, 핵미사일 역량 완성 등의 진전을 이루면 이는 동북아 안보구도에 결정적 게임체인저가 될 것이다. 북한의 핵활동을 방치할 경우 상황은 더욱 악화될 것이 자명하다. 북한 정권은 2012년 4월 핵보유를 헌법 전문에 명기했고, 2013년 정권의 국가정책 기조로 '핵무력과 경제 건설 병진노선'을 채택하고 있어 핵보유를 기정사실로 하는 한편, 향후에도 핵개발을 계속 견지한다는 결의를 공개적으로 표명했다. 조엘 위트존스 홉킨스대학교 초빙연구원은 2015년 2월 24일 북한이 이미 10~16개의 핵무기를 보유하고 있다고 전제하고 최악의 경우(high-end로 추정할 경우, 즉 핵물질 축적과 운반수단 개발을 최대한으로 추진) 2020년까지 100개를 보유할 수도 있다고 전망했다.¹¹⁾ 중국 핵전문가들도 북한이 2014년 말 기준으로 이미 20개의 핵탄두를 보유하고 있다고 추정한 바 있다.¹²⁾ 그리고 북한

11) Joel S. Wit and Yun Young Ahn, "North Korea's Nuclear Future: Technology and Strategy," *North Korea's Nuclear Futures Series* (Washington, DC: US-Korea Institute at SAIS, February 2015).

12) *Wall Street Journal*, April 22, 2015; 『연합뉴스』, 2015년 4월 23일.

의 핵전략이 현재는 모호한 핵역량을 바탕으로 미국이나 중국의 반응을 촉진하기 위한 위협 ‘축매’로서의 의미가 크나, 점차 전략적 보복을 입증하는 수단으로, 장기적으로는 전쟁수행의 수단으로 진화하고 있다는 분석도 있음을 주목해야 한다.¹³⁾ 이에 대비해 북한 핵미사일 위협 증대에 따른 한·미 군사대응태세 강화(사드 배치 등), 북한의 국지도발(서해5도 기습점령, 해상 도발, DMZ상 국지도발 등) 대비에도 유의해야 한다.

최근까지 북한의 정세는 권력세습 공고화, 정권의 정치적 안정성 및 단기적인 경제적 안정성 확보 등이 무리 없이 진행되고 있는 것으로 보인다. 김정은의 경우 군부에 대한 장악력이 높아졌으며 잦은 군 지도부에 대한 인사 이동과 부대 시찰과 훈련을 통해 군 내부의 긴장도를 높여 군을 통제하고 있는 것으로 보인다. 당에 대한 통제, 당을 통한 통제도 장성택 숙청 이후 비교적 안정화되고 있음으로 김정은은 유일한 지도자로서의 위상을 유지하는 것으로 보인다. 그러나 장성택 처형의 여파가 수면 하에서 잠복되어 있고, 상황에 따라 추가적인 숙청이 이루어질 수 있기 때문에 표면에 드러난 것과 달리 체제 탈출 러시 또는 복지부동의 만연 등 구조적 문제점들을 극복할 수 있을 지는 여전히 불분명하다. 더욱이 체제의 안정성은 장기적으로 미지수이다. 경제적 안정성은 공식부문보다는 비공식적 시장에서 비롯된다. 북한의 경제성장은 공식/계획부문의 성장에 따른 것이 아니라 비공식/시장부문의 확장에서 기인하며, 공식/계획부문조차 시장에 의존하고 있는 실정이어서, 역설적이지만 북한경제는 “성장하며 붕괴”하고 있는 상황인 것이다. 대내 경제개혁(“새로운 경제관리 조치”[6·28방침])과 대외경제개방(경제개발구, 경제특구)의 노력이 나름대로 성과를 맺기 시작하고 있는 것으로 보이나, “평화적 환경” 조성의 어려움과 투자 유치의 어려움, 평양/도시와 시골 간 경제 상황의 차이, ‘경제 양극화’ 현상이 심각한 사회경제적 현상으로 대두되고 있는 것으로 평가된다.

다섯째, 한·미 간 전략적 목표 및 방향 공유에 대한 확고한 입장 표명이 필요하다. 기존 동맹 미래비전, 한·미동맹 60주년 공동선언 등 계승 발전을 재확인해야 한다. 한·미 양국이 가치와 제도(민주주의와 시장경제, 인권, 법치 등), 동맹의 목표(지역질서 창출과 유지에 건설적 기여, 갈등을 해소하고 협력의 기저를 확대)를 공유하고 있다는 점을 재확인해야 한다. 그리고 동맹의 지속이 양국 모두의 이익임을 강조하는 한편, 여러 현안을 둘러싼 전략적 소통(strategic communication) 메커니즘 구축 및 강화 방안을 논의해야 한다. 단기적으로는 한국의 합당한 방위역량 기여를 표명하여 ‘안보 무임승차론’에 대한 적절한 대응이 필요하다. 특히 한국이 ‘한반도 방위의 한국화’를 위해 적절한 투자와 노력을 진행할 의지 표명이 필요하다. 전작권 전환 연기가 한국 방위의 부담을 미국에게 미루는 것이 아님을 해명하고, 전작권 전환의 조건을 충족

13) Shane Smith, “North Korea’s Evolving Nuclear Strategy,” *North Korea’s Nuclear Futures Series* (Washington, DC: US-Korea Institute at SAIS, August 2015).

시키기 위한 투자를 확대하겠다는 의지도 천명해야 한다. 그와 함께 동맹의 전환과 관련된 여러 문제를 협의할 수 있는 메커니즘(DSC, EDPC, CMCC 등)도 재확인해야 한다.

IV. 한국의 대응 방향

한국의 외교안보 환경에서 미국 변수가 중요하다는 점은 새삼 강조할 필요가 없다. 하지만 한·미동맹의 작동 환경은 다양한 변화에 직면해 있다. 변화하는 동맹의 환경 속에서 한국의 안보전략의 핵심은 일차적으로 건실하고 안정적인 동맹관리에 있다. 일각에서 부각되는 미국의 쇠퇴, 혹은 한국의 중국 경사론 등에도 불구하고 한국 안보의 핵심인 한·미 동맹관계를 잘 관리해야 할 당위성은 여전하다.

우선 ‘미국 쇠퇴론’의 함정을 벗어나 한국 스스로 선부른 ‘중국 경사론’으로 갈 가능성을 경계해야 한다. 나머지의 부상, 그에 따른 미국의 쇠퇴라는 논지는 대체로 GDP라는 한정된 지표에 근거한 단선적 분석인 동시에 ‘default power’로서의 미국의 위상을 간과한 것이다. 흔히 말하는 미국의 쇠퇴는 ‘상대적’일 뿐, 여전히 미국은 패권국으로서 세계질서를 주도하고 있다. 미국 쇠퇴론의 핵심은 국제정치의 역사는 ‘패권의 계승’을 반복한다는 것이다. 즉, 강대국의 흥망, 일련의 장주기(long cycles)를 반복하는 게 역사의 순리라는 것이다. 이 시각에서 보면 미국은 공공재의 공급국이고, 약소국들은 이에 무임승차할 뿐만 아니라 미국의 패권에 반대하는 반미연합(anti-American)을 초래해 결과적으로 미국의 제국적 과부하(imperial overstretch)를 초래한다. 또한 개방된 국제경제질서 하에서는 빈국들이 부국보다 빨리 성장하는 경향이 있고, ‘후발주자의 이익’을 향유하기 때문에 선두주자의 이익은 금새 사라진다. 하지만 미국의 건재를 주장하는 측에서는 미국이 ‘체제 설계자인 동시에 이익 향유자(system-maker and privilege taker)’이기 때문에 미국이 국제체제 유지를 위해 많은 비용을 지출하는 것은 사실이지만, 동시에 그로부터 발생하는 이익도 타국들에 비해 훨씬 많이 수거한다는 반론을 제기한다.¹⁴⁾ 패권은 단순히 권력우위를 말할뿐 아니라 구조적 권력(structural power) 측면을 내포한다. 패권국은 의제를 설정하고, 국가들의 관계를 규율하는 규범적 틀을 조성한다. 이러한 시각에서 보면 미국은 자비롭거나 유약한 국가가 아니라 강압적이고 유능한 국가이며, 미국이 공급하는 공공재는 집합재(collective goods)라기보다는 사유재(private goods)에 가깝다. 또한 미국의 군사우위를 유지하기 위한 비용이 상당하긴 하지만 역사적 기준에서 보면 예외적이라 할 정도로 적은 부담이다. 과거의 패권

14) Michael Mastanduno, “System Maker, Privilege Taker: U.S. Power and the International Political Economy,” *World Politics*, Vol.61, No.1(2009).

국들은 GDP의 10%(많은 것은 100에서 200%까지도) 이상을 국방에 지출했던 반면, 미국은 GDP의 4% 내외를 지출하면서도 세계 유일 초강대국의 지위를 유지하고 있다.¹⁵⁾

거기에서 미국이 보유한 각종 무형의 자산(소프트파워, 지식네트워크 등)을 고려하고, 미국은 혼자만 아니라 대서양공동체(Atlantic community)의 일원으로서 중국을 상대한다는 점을 감안한다면 미국의 우위는 더욱 두드러진다. 또한 안보 위주 관점에서 흔히 간과하는 가장 중요한 변수 중 하나는 인구학적 변화(demographic change)인데, 중국이 이미 고령화 사회로 진입한 반면 미국은 끊임없이 젊은 인력을 이민으로 받아들이는 사회라는 점을 감안한다면 미국의 쇠퇴는 사실상 크게 과장된 것이라 할 수 있다. 오바마 행정부만 해도 씨퀘스터를 겪으면서 무기력한 외교를 하고 있다는 저평가를 받기도 했으나 외교안보 분야에서 성취한 게 적지 않다. 이란 핵협상 타결, 쿠바, 미얀마 등과의 관계 정상화, 씨퀘스터 종식 선언 모색 등, 위기극복 관점에서 보면 미국의 취약성을 대표했던 정부가 상당한 성취를 거둔 것으로 평가할 수 있다.

한·미관계에 관한 양측 전문가들의 긍정적 수사에도 불구하고 그 이면에 숨어 있는 미국 측의 불만을 정확히 바라봐야 한다. 문제는 미국 측의 불만을 거의 한국이 대응하지 못하고 있다는 점인데, 이는 한국이 너무 현 상황에 안주하는 것 때문 아닌가 하는 의문을 야기한다. 결정적 국면에서의 한국에 대한 미국의 신뢰 부족, 예를 들면 미·중 대립의 순간이 왔을 때 한국이 중국 편으로 기울 것이라는 우려는 한·미 간 전략적 소통의 부족, 혹은 소통방식의 문제에 기인하는 바가 크다고 판단된다. 이러한 문제를 해결하려면 최고위급 대화 채널도 중요하지만 그에 못지않게 트랙 1.5 차원의 전략대화를 가급적 많이 해야 한다. 또한 한국이 마땅히 해야 할 기여를 안 하고 한국이 져야 할 안보상의 부담을 미국에 미루고 있다는 인식을 시정하기 위해 전략권 전환 연기에 따른 후속조치를 충실히 이행하려는 의지를 보여줘야 한다. 사드 배치 문제, 한·일관계 악화 등 미국과의 정책 조율에서 한국이 엇박자를 내고 있다는 인식을 바로잡기 위해서는 정부 차원의 대화와 병행해 전문가 집단 간의 대화를 통해 상호 인식의 갭을 줄여나가는 노력이 필요하다. 미국과 일본 일각에서 거론되는 한국의 '중국 경사론' 우려를 불식시키고, 한·미 동맹관계의 건실한 관리에 집중해야 한다. 일본과는 미래지향적 차원에서 조속히 위안부 문제를 해결하고 협력의 공통분모를 확대해야 한다.

결론적으로, 한국이 독자적으로 우리의 뜻을 관철할 하드파워가 없는 상황이라면 우리의 수단은 능란한 외교술이 될 수밖에 없다. 그 핵심에 있는 것이 한·미관계의 안정적 관리이다. 그와 더불어 동북아평화협력구상, 한반도 신뢰프로세스, 유라시아 이니셔티브, 중견국 외교 등 우리 외교의 포트폴리오와 선택지를 넓히는 다양한 방안을 모색해야 한다. 소다자 네트워크와 지역 다자주의 조성에도 노력해야 하는데, 한·미·중 협력에 대한 강조는 좋지만 그와 동시에 한·중·

15) Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*(New York: Vintage, 1989).

일, 한·미·일 등 다양한 소다자 협력을 추구하는 허브의 역할을 추구해야 한다. 중국 9·3 전승절 행사 당시 논의됐듯이 연내 한·중·일 정상회담 성사에 주력하고, 이를 일회성 성취가 아니라 이를 미국과 어떻게 연결시킬지 한국이 고민해야 한다. 한·중·일 대화와 협력에는 미국도 반대하지 않을 것이므로, 주변국들에 대해 한국 패싱보다는 한국과 함께 하는 것이 이익이라는 인식을 확산시키는 데 주력해야 할 것이다. 지구적 차원에서 한국의 중견국 리더십을 확보할 수 있는 이슈영역 구체화 및 정책 수단도 확보해야 한다. 므타(MIKTA) 등 다양하고 다차원적 네트워크 정비를 통해 중견국 간 연대 강화 및 리더십 확보에 노력해야 한다. ODA, PKO, 환경 분야 등 인간안보 분야에서 리더십 확보를 위한 전략 문화 창출, 정책 수단 극대화, 정책 지식 공동체 구축에도 주의를 기울일 필요가 있다.

한국은 향후 다양한 기회와 도전 요인에 직면할 것인 바, 우리는 강점과 동시에 약점을 갖고 있다. 강대국들이 지정학적 이익의 격돌에 집중하는 상황은 불가피하게 지역하부(sub-regional) 차원에 대한 관심과 이익을 약화시켜 한국과 같이 지역적, 국가적 어젠다가 중요한 국가에게는 오히려 기회가 될 가능성 크다고 판단된다. 이러한 시점에서 특히 필요한 것은 한·미·일, 한·중·일, 한·미·중 등 다양한 층위별로 선제적으로 치고 나가는 창의적 접근과 대담한 리더십(bold leadership)이다.

북·중관계에서 오는 한국의 안보 도전

김한권 | 국립외교원 교수

I. 문제제기

2013년 2월 박근혜 정부 출범 이후 한국은 ‘동북아평화협력구상’, ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘중견국 외교’, 그리고 ‘유라시아 이니셔티브’ 등의 구상과 비전을 국내외에 제시하며 외교정책을 펼쳐왔다. 하지만 한국 정부의 많은 노력에도 불구하고 일각에서는 전반적인 한국 외교에 대한 비판이 일어나고 있다. 예를 들면 한때 미·중 모두로부터 구애를 받는다면 한국이 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB)과 한·미 간 고고도미사일방어체계(Theater of High Altitude Area Defense: THAAD) 이슈들에서 나타난 바와 같이 양(兩)강대국의 국익에 따라 도리어 압박을 받고 결정을 미루는 우유부단한 모습을 보였다는 시각이다. 또한 ‘동북아평화협력구상’의 비전과는 다르게 대일관계가 위안부 문제를 포함한 역사인식 차이에 발이 묶여있고, ‘한반도 신뢰프로세스’ 또한 목표와는 다르게 남북대화가 진전을 보이지 못하고 있다는 비판들이 존재하였다.

하지만 최근에 와서 이러한 한국 외교에 관한 우려들은 새로운 국면을 맞이하고 있다. 지난 8월 4일 서부전선 비무장 지대에서 목함지뢰 사건이 발생한데 이어 8월 20일에는 북한이 한국의 경기도 연천군 중면 지역으로 포격을 하였다. 북측은 준전시상태까지 선포하며 긴장을 높였으나 결국 극적인 대화 국면으로 해결의 가닥을 잡아 나갔다. 8월 22일부터 3박 4일간 진행된 남북

고위 당국자 협상은 6개항에 합의하고 25일 새벽 2시에 이를 발표했다.¹⁾ 이를 통해 9월 7~8일 사이에 남북 적십자사 실무접촉이 진행되었고, 이어 이산가족 상봉이 10월 20~26일 금강산에서 이루어지는 등 남북한 간의 새로운 대화 국면을 이어가고 있다.

이러한 남북관계의 변화가 나타난 시기에 한국 정부는 ‘중국 역할론’을 강조하며 향후 북핵 문제 해결과 한반도 통일 문제에서 중국의 ‘역할’은 필수적임을 미국에 설득했다. 또한 박근혜 대통령은 미국과의 조율 후 9월 2~4일 사이 중국을 방문하여 열병식을 포함한 ‘항일전쟁 및 세계 반파시스트 전쟁 승리 70주년 기념행사’에 참석하며 6번째 한·중 정상회담을 가졌다. 이를 통해 한국은 중국과 함께 “한반도의 긴장을 고조시키는 어떠한 행동도 반대”한다는 공식 입장 표명과 한·중·일 3국 정상회담에 대한 중국 측의 참여를 이끌어내는 등 북한 무력도발에 대한 진전된 한·중 공조와 함께 동북아의 안정과 평화에 대한 기여와 한·일관계의 전환점도 마련하였다.

물론 10월 10일 북한 노동당 창건 70주년 기념식 이후에도 ‘중국역할론’이 북한의 무력도발에 대한 억제력을 발휘하며 남북 간의 대화 국면과 한·중 간의 대북공조를 이어갈 수 있을지는 아직 의문이다. 하지만 한국을 둘러싼 동북아의 기류는 대화국면으로 접어들며 지역 관련국들 사이의 긴장을 낮추고 갈등을 관리하는 방향으로 선화하려는 모습이 보인다. 한국의 입장에서는 이러한 변화를 활용하여 한국의 외교적 역할의 공간을 넓히는 한편, 향후 다가올 안보도전 요인들을 점검하고 이에 대응하는 정책적 방안을 준비하는 모습이 필요한 시기이다.

한반도를 둘러싸고 나타나는 이러한 국제정세 변화의 흐름 하에서 이 글은 동북아에서 나타날 수 있는 다양한 양자 간, 다자 간의 관계 변화 가능성 중에서 북·중관계 변화의 가능성을 분석하고 이로 인해 발생할 수 있는 한국의 안보에 대한 도전 요인을 살펴보고 이에 대한 정책적 대응방안을 논의해보고자 한다.

1) 8·25 합의문의 6개항은 1) 남과 북은 남북관계를 개선하기 위한 당국자 회담을 서울 또는 평양에서 빠른 시일 내에 개최하며 앞으로 여러 분야의 대화와 협상을 진행해 나가기로 하였다. 2) 북측은 최근 군사분계선 비무장지대 남측 지역에서 발생한 지뢰 폭발로 남측 군인들이 부상을 당한 것에 대하여 유감을 표명하였다. 3) 남측은 비정상적인 사태가 발생하지 않는 한, 군사분계선 일대의 모든 확성기 방송을 8월 25일 12시부터 중단하기로 하였다. 4) 북측은 준전시상태를 해체하기로 하였다. 5) 남과 북은 올해 추석을 계기로 이산가족 상봉을 진행하고, 앞으로 계속하기로 하였으며, 이를 위한 적십자실무접촉을 9월 초에 가지기로 하였다. 6) 남과 북은 다양한 분야에서의 민간 교류를 활성화하기로 하였다.

II. 북·중관계 차원의 안보 도전

1. 중국의 외교원칙과 전략

중국은 1970년대 말 덩샤오핑의 개혁·개방정책 실시 이후 국가 최고 목표로 ‘안정적이고 지속적인 경제 발전’을 견지하고 있다. 또한 대외적으로 ‘평화공존 5원칙’, ‘비동맹 원칙’, ‘독립 자주 평화외교’ 등 기존의 외교원칙을 그대로 유지하고 있다. 국가 외교 전략으로는 근본적으로 덩샤오핑 이후 이어져 온 ‘도광양회’ 전략을 국가목표를 이루기 위한 외교정책의 기조로 삼고 있다. 물론 덩 시대의 ‘도광양회’와 시진핑 시대의 ‘도광양회’ 전략은 몇 가지 점에서 중요한 차이를 보이고 있다. 먼저 덩의 ‘도광양회’는 중국을 현대화하여 중국 국민들을 빈곤에서 벗어나게 하고, 지속적인 경제 발전을 위해 미국은 물론 서구 강대국들과 일본과의 관계에서도 인내하며 자본과 기술을 끌어들이며 국력을 증대시키는 모습이었다. 반면 시의 ‘도광양회’는 대미(對美) 관계에서 미·중 간 세력전이의 가능성을 염두에 두고 경제 발전 중심의 외교에서 ‘적극적인 외교’와 ‘강한 군대’를 중심으로 하는 미·중 양강(兩強)구도 중심의 외교로 점진적, 부분적인 변화를 보이고 있다.

이러한 외교 전략적 기조아래 시진핑 지도부는 ‘위대한 중화민족의 부흥’을 가리키는 ‘중국의 꿈(中國夢)’이라는 새로운 슬로건을 중심으로 1) 대국외교, 2) 주변외교, 3) 개도국 외교, 4) 다자회의 외교 등을 중국의 적극적인 외교가 나타나야 할 주요 분야로 지목했다. 특히 중국은 ‘신형대국관계’를 중심으로 하는 대국외교와 ‘일대일로(一帶一路)’와 ‘운명공동체(命運共同体)’를 중심으로 하는 주변 외교에 정책적 역량을 집중하고 있다.

이 외에도 중국의 개도국 외교는 경제력과 군사·안보를 중심으로 확장되고 있으며, 국제회의와 국제 다자기구를 통한 다자외교 또한 적극적으로 추진해 왔다. 이에 대한 구체적인 정책적 실행으로는 경제력을 중심으로 지역포괄적경제협정(RCEP), 아·태자유무역지대(FTAAP)를 통해 동아시아의 경제적 통합을 추구하는 한편, 아시아 인프라 투자 은행(AIIB), 그리고 브릭스(BRICS) 국가들을 중심으로 한 신개발은행(NDB)과 위기대응기금(CRA) 등의 국제개발 금융기구들을 설립했다. 군사·안보적으로는 2014년 5월 제4차 아시아 교류 및 신뢰구축회의(CICA)에서 ‘아시아 신안보관’을 발표하였으며, 이외에도 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO) 등이 있다.

중국은 다자외교도 전방위적으로 펼치고 있다. 예를 들면 2014년 베이징 APEC 정상회의는 물론이고, 이 회의 직전인 11월 8일에는 ‘Dialogue on strengthening connectivity partnership (加强互联互通伙伴关系对话会)’을 역시 베이징에서 개최하며 방글라데시, 라오스, 몽골, 미얀마, 타지크스탄, 캄보디아, 파키스탄, 유엔아·태경제사회이사회(ESCAP), SCO 대표 등 APEC 회의에서 소외된 중국의 주변국들과의 회의를 따로 갖고 이들과의 협력을 강화하였다.

2. 한반도 정책

시진핑 지도부 등장 이후, 특히 북한의 3차 핵실험 이후 중국의 한반도 정책 방향의 변화에 대해서는 아직도 한국 내에서 여전히 논쟁의 여지가 있지만, 근본적으로 중국은 동북아 지역에서 나타나는 미·중의 전략적 경쟁과 견제구도 하에서 평화적인 남북관계와 공존을 위한 균형정책과 한반도 비핵화를 장기적인 정책 목표로 삼고 있다. 중국의 입장에서 3차 핵실험 이후 북한의 핵개발 과정이 중국의 기준을 넘어서며 한반도 비핵화의 중요성이 커진 것은 사실이나 근본적으로 한반도 전략의 변화를 불러온 것은 아닌 것으로 보인다. 중국은 3차 핵실험 이후 북한에게 엄중한 경고를 보내며 북·중관계를 재정립해왔다.

이는 중국의 한반도 정책이 한·중/북·중관계보다는 동북아에서 나타나는 미·중의 전략적 경쟁구도에 더 많은 영향을 받고 있음을 나타낸다. 미·중의 경쟁구도와 중·일 갈등이 높아지고, 미·일/한·미동맹이 강화된다면 중국은 전략적으로 북한을 포용할 수밖에 없기 때문이다. 하지만 만약 중국이 대미 관계와 북한과의 관계 재정립에 기인한 ‘남북 균형’ 정책을 견지해 간다면 한반도 통일과 비핵화를 실현하려는 한국의 입장에서는 향후 한반도 문제와 관련된 중국과의 전략적 협력에서 양국 간에 심각한 정책적 의견차를 느낄 수밖에 없다. 예를 들어 중국은 대외적으로 한반도의 평화적이고 자주적인 통일을 지지하나, 현재 동북아에서의 미·중 간의 경쟁구도를 생각한다면 중국의 입장에서 남북한의 평화적 공존과 한반도 비핵화(또는 북한 핵개발 동결에 이은 안정적 관리)가 중국에게 가장 유리한 구도가 되기 때문이다.

가. 한·중관계의 현주소: 한·중 동맹론 논쟁

동북아에서 미·중 간의 전략적 경쟁이 나타나고 미·일동맹이 강화되자 중국은 한국을 미·일동맹에서 중국 쪽으로 끌어당기기 위해 노력을 기울여왔다. 박근혜 대통령 취임 이후 한·미 동맹과 더불어 중국 중시 정책이 나타난 것도 중국이 한국과의 관계를 중시하는 또 하나의 계기가 되었다. 2013년 들어 한·중 동맹론까지 등장한 한·중관계는 2014년 시진핑 주석의 한국 방문에 즈음하여 중국 내에서 한반도 전문가들 사이에서 많은 관심과 논쟁을 불러왔으나, 이후 서서히 사그라졌다. 이들의 주장은 크게 네 가지의 논점을 중심으로 나타났다.

(1) 양단(兩端)외교(double alliance)

옌쉐통(閔學通) 칭화대 당대국제관계 연구원장은 그의 저서 “역사의 관성(历史的慣性)”(2013)을 통하여 향후 미·중의 양극체제 구도가 나타날 것으로 주장했다. 중국이 이러한 국제사회 구조에서 미국과의 경쟁에 승리하려면 그간 자국이 견지해 온 비동맹 원칙을 버려야 하며, 미·중 경쟁에서 중국의 편이 되어줄 동맹과 우방을 늘려나가야 한다고 주장하였다. 그는 한국과 태국

이 비록 미국과의 동맹이나 중국과도 동맹관계를 맺는 것이 가능하다고 보았다.²⁾ 특히 동북아시아에서는 1) 일본의 안보 위협, 2) 북한 핵문제 그리고 3) 동아시아 평화 유지를 한·중 공동의 세 가지 안보이익으로 명명하며 이를 위한 한·중 간의 동맹의 가능성을 주장하였다.

그는 또한 한·미동맹의 존재를 지적하며 한·중동맹 체결의 현실성에 의문을 표하는 비판에 대해서는 역사적으로 고려와 조선이 보여주었던 ‘양단(兩端)외교(double alliance)’를 가리키며 한국이 미국과 중국 모두와 동맹관계를 유지하는 것이 가능하다고 주장하였다. 하지만 옌 교수는 2014년 들어 현실성을 감안하여 한국인들이 ‘동맹’이란 용어에 거부감이 있다면 시 주석이 주창한 ‘운명 공동체’라는 용어를 사용해도 된다고 동맹론의 강도를 낮추었다.

(2) ‘한·중선린우호협력조약’ 체결 주장

2014년 7월 시 주석의 방한 직전 왕이웨이(王義桅) 인민대 국제사무연구소 소장은 중국 언론에 기고문을 통해 한국이 경제와 안보 두 가지 측면에서 파트너가 필요하기 때문에 중국과 미국과의 관계를 동시에 강화하는 일이 서로 모순은 아니라고 주장하였다.³⁾ 그는 중국이 한국과 핵포기, 안보, 통일의 삼위일체를 기본내용으로 하는 ‘한·중선린우호협력조약(中韩睦邻友好合作条约)’을 체결이 가능하다고 보았다. 왕 소장은 또한 중국의 주변을 둘러보면 북으로는 러시아, 서쪽으로는 파키스탄과 ‘선린우호협력조약’을 체결하였으며, 동으로는 ‘중국-ASEAN 우호협력조약’을 논의 중에 있는데, 유독 동쪽만 공식으로 남아 있다고 지적하였다. 따라서 중국의 입장에서는 ‘한·중선린우호협력조약’의 체결은 장차 자국의 북·서·남·동의 주변 외교 전략 포석의 완성을 뜻한다고 주장하였다.

(3) 한·중동맹은 동북아 역사의 순리

중국의 대표적인 한반도 역사 전문가인 리둔치우(李敦球) 前중국한국사연구회 비서장은 2014년 7월 시 주석의 방한이 끝난 직후 한·중관계는 경제와 인문교류영역에서 이미 ‘동맹관계’에 도달했거나 또는 초과하였다는 주장을 펼쳤다.⁴⁾ 그는 역사상으로 본다면 중국과 한국은 일찍이 우호적인 동맹관계였으며 동북아의 안정을 공동으로 보호하였다고 강조하였다. 또한 현재 중국이 비동맹 대외원칙을 유지하므로 다른 국가와의 동맹 가능성이 크지 않은 것은 사실이나 이것이 중국과 한국이 동맹의 의미를 내포한 양자 관계를 갖추는 것을 배척하는 것은 아니라고 주장하였다. 리둔치우는 양국 지도자가 중·한 전략협력동반자 관계를 새로운 단계로 올리는 것을

2) 閻學通, 『历史的慣性: 未來十年的中国与世界』(北京: 中信出版社, 2013), pp.198-199.

3) “王义桅: 中韩可考虑缔结睦邻友好合作条约,” 『联合早报网』, 2014년 7월 1일.

4) “专家: 中韩结盟可能性不大 但不排斥同盟内涵,” 『环球网』, 2014년 7월 5일.

추진하여야 하며, 이것은 현재의 역사 발전의 조류에 부합한다고 보았다.

(4) 장기적 관점에서의 한·중 동맹론

천딩딩(陳定定) 마카오 대학교수는 장기적 관점에서 한·중 동맹론의 당위성을 강조하였다.⁵⁾ 천딩딩은 한·중동맹이 한·미동맹을 대체할 필요가 없다는 시각에 동의하는 한편, 더 나아가 중국은 이미 한국의 가장 큰 무역 파트너이며 한국의 경제 발전의 미래는 중국의 거대시장에 의지할 수밖에 없는 점과 만약 한국 주도의 한반도 통일이 필연이라는 생각을 중국도 끌어안는다면 한국으로서는 중국과의 안보관계를 발전시키는 것은 자연스러운 일이라고 주장하였다. 또한 그는 현재로서는 중국도 북한을 버릴 수 없고, 한국도 안보 문제를 미국에 의지할 수밖에 없으나, 20년 후 미·중관계가 지금과 달라진다면 한·중동맹 체결도 충분히 일어날 수 있다고 보았다.

나. 중국의 대북정책 논쟁

2014년 중반 시진핑 주석의 방한을 계기로 다시금 수면위로 부상했던 한·중 동맹론은 이후 중국 내에서 논쟁이 사라졌다. 대신 중국 내에서는 뒤이어 ‘기조론(弃朝论)’에 대한 뜨거운 논쟁이 이어졌다. 기조론은 ‘방기조선(放弃朝鲜)’, 즉 북한을 포기해야 한다는 주장을 뜻한다. 2014년 말 당시 중국 내 기조론자들은 크게 두 가지의 이유를 내세우고 있었다. 하나는 전통적인 북한의 지정학적 가치가 이제는 시대에 뒤떨어진 관념이고, 둘째는 북·중 사이에 많은 모순과 분쟁이 있으며 북한이 중국의 말에 귀를 기울이지도 않아 중국에게 마이너스 자산(负资产)이 되었다고 주장하였다.

2014년 11월 27일자 중국의 환구시보에 한·중 동맹론을 주장했던 리둔치우(李敦球) 교수가 기조론을 비판하는 기고문을 실었다. 그는 세 가지의 반론을 펼쳤는데 첫째, 중국과 북한은 독립적인 주권 국가이므로 국가이익의 불일치와 갈등이 나타나는 것은 당연하며, 문제는 이러한 갈등을 어떻게 관리하고 통제하는가에 있다고 주장했다. 둘째, 중·일관계는 영토, 역사 인식, 동아시아 국제정세 등 전략적인 차원에서 조화가 불가능하나, 북·중관계는 지정학적으로 서로가 필요한 관계라고 보았다. 셋째, 냉전의 유산이 남아 있는 동북아 정세에서 북·중은 지정학적으로 근본적인 이익이 일치하며 이는 동북아 정세에 근본적인 변화가 발생하지 않는 한 계속 될 것이라 주장했다.

그러자 12월 1일 前남경군구 부사령관 왕홍광(王洪光)이 리 교수의 주장을 비판하는 글을 환구시보에 기고했다. 그는 북한 비핵화 문제는 동북아 정세에 큰 변화를 가져올 것이며, 이 점에

5) Dingding Chen, "Is a China-South Korea Alliance Possible?" *The Diplomat*, July 08, 2014.

서 리 교수가 주장하는 지정학에 근거한 북·중 간의 근본적인 이익의 일치는 존재하지 않는다고 보았다. 또한 북한이 그간 핵개발과 미사일 실험 등에서 중국과 의논하지도, 중국의 의견을 존중하지도 않았으며, 오히려 이러한 북한의 도발들이 중국의 근본적인 이익을 침해해왔다고 주장했다. 왕은 끝으로 중국의 대북관계는 국가이익에 기반을 두어야 하며 중국은 북한을 끌어들이지도 포기하지도 않는 자세를 보여야 한다고 결론을 내렸다.⁶⁾

바로 다음날 차오시공(曹世功) 중국국제문제연구기금회 연구원이 이번에는 왕의 주장과 기조를 모두를 비판하는 기고문을 중국 언론에 실었다. 그는 기조론은 결국 중국의 국가이익을 해칠 것이라 보았다. 북핵 문제에서도 이는 분명히 지역의 평화를 깨는 문제이지만 만약 핵문제로 북한을 포기한다면 이는 북한 비핵화 차원에서도 감정적인 대응이고 전략적 사고의 결핍이라 주장하였다. 이어서 그는 오늘날 국제정세에서 지정학적 개념이 떨어졌다는 주장에 의문을 표하며 그렇다면 왜 미국은 한국과 일본과의 동맹을 강조하며 아시아 회귀정책을 채택했는지 반문하였다. 결국 북·중이 갈라서면 양측 모두 피해를 입을 수밖에 없다고 주장했다.⁷⁾

이외에도 한반도 전문가인 장롄구이(张琏瑰) 중앙당교 교수는 왕홍광의 주장에 일부 동의하며 만약 남북한이 충돌하면 중국은 개입하지 말아야 한다고 주장했다. 반면 진찬룽(金灿荣) 인민대 교수는 중국은 국익과 지역의 평화를 보호할 것이며 누가 이에 반하는 행동을 한다면 그 행위를 반대할 것이지만 그 국가 자체를 반대하지는 않을 것이라는 보아오 포럼에서 나온 시진핑 주석의 발언을 인용하며 ‘기조’와 북한을 끌어안는 ‘옹조(拥朝)’ 모두의 과장된 접근을 경계하였다.⁸⁾

2014년 말에 돌아올랐던 중국 내 대북정책에 대한 논쟁의 본질은 한국에게 크게 세 가지의 중요한 함의를 던져주었다. 첫째, 2014년 시 주석의 한국 방문 전후로 가열되었던 한·중 동맹론이 이후 급격히 사그라진 것과 뒤이어 기조/옹조론의 논쟁을 불러온 것은 한국을 한·미동맹에서 떼어내 중국 쪽으로 끌어오는 것이 현실적으로 불가능하다는 인식 하에, 그렇다면 북한은 어떻게 다루어야 하는가에 관한 논쟁이었다. 즉, 중국은 한국과 한·미동맹에 관하여 냉철한 판단을 내린 것이었다. 둘째, 따라서 이들 논쟁의 핵심은 새로운 미·중관계를 중심으로 변화해가는 동북아 정세 하에서 어떤 대북정책이 중국의 이익을 더 높일 수 있는가였다. 셋째, 이러한 논쟁들은 한국에서 생각하는 중국이 북한을 포기하느냐 아니냐의 문제가 아니라, 동북아 정세변화 가능성에 따른 세밀한 대북전략의 개발로 점차 진화해 나타나고 있었다. 즉, 중국은 북한과의 관계 그 자체도 중요하지만 그보다 동북아 정세 특히 역내 미국과의 전략적 경쟁 구조의 변

6) 王洪光, “中国不存在“放弃朝鲜”的问题,” 『人民网-环球时报』, 2014년 12월 1일.

7) “曹世功: 视朝鲜为“白眼狼”者缺大局观,” 『环球时报』, 2014년 12월 2일.

8) “金灿荣: 习近平讲话暗示中国对朝鲜半岛政策,” 『凤凰卫视』, 2014년 12월 28일.

화에 따라 대북정책이 기조론과 옹조론 사이를 오가며 많은 가능성을 논의한 것이었다. 따라서 한국은 향후 희망적 사고에 기인하여 3차 핵실험 이후 북·중관계의 냉각을 너무 과장되게 해석하는 것을 경계할 필요가 있다.

III. 북·중관계의 변화에 기인한 한국에 대한 도전 요인

1. 미·중의 전략적 경쟁 구도하의 북·중관계 개선과 한반도 균형정책

중국 공산당의 서열 5위인 류원산(劉雲山) 중앙정치국 상무위원이 2015년 10월 9~12일 사이 북한의 조선로동당 창건 70주년 기념식에 참석하기 위해 평양을 방문하였다. 이로 인해 북·중 관계는 일단 관계 개선의 계기를 만들었다. 최근 북·중관계가 예전 같지 않으며, ‘혈맹’에서 ‘정상국가’ 관계로 재조정이 나타나는 것은 사실이다. 하지만 류원산 상무위원의 방북에서 나타난 바와 같이 북·중 간의 당대당(黨對黨) 교류는 여전히 양국을 연결하는 전통적인 채널임을 다시금 확인하였다. 그럼에도 불구하고 북한 핵문제는 여전히 북·중관계 개선의 커다란 걸림돌로 남아 있다. 실제로 양자 관계 개선의 가능성은 이미 수면 하에서 조금씩 나타나고 있었다. 2014년 12월 중공 중앙 정치국 상무위원인 류원산은 김정일 사망 3주기 주중북한대사관 추도회에 참석하였다. 시진핑 주석도 2015년 7월 16~18일 사이 중국 동북 지역에 위치한 지린성(吉林省) 일대를 방문하였다. 이는 경제 성장률이 떨어진 동북3성 지역민들을 위로한다는 위미도 있었지만 북한에 대한 압박과 회유의 의미를 가지고 있었다.⁹⁾

사실 중국의 최고 지도부라 할 수 있는 7명의 중국공산당 중앙위원회 정치국 상무위원들은 보통 일 년 동안 지역을 나누어 약 20군데 이상의 지방 순회를 하고 있으며, 이번 시 주석의 지린성 방문도 이러한 지방 순회의 일환으로 볼 수 있었다. 하지만 바쁜 일정 속에서 같은 달 27~28일 사이 라오닝성(遼寧省)의 성도 선양(沈陽)시를 방문하며 9일 만에 다시 북한과 밀접한 관계를 가지고 있는 동북 지역을 연속 방문한 점은 북한에 대한 정치·외교적 의미를 가질 수 있다.¹⁰⁾ 이와 더불어 시 주석의 연이은 동북3성 방문은 시드니 사일러 당시 美국무부 북핵 특

9) 2014년 동북3성의 경제 성장률은 라오닝성 5.8%, 지린성 6.5%, 헤이룽장(黑龍江)성 5.6% 등 다른 성과 비교하여 최하위권에 머물렀다. “연변 방문 약속지킨 시진핑, 북·중·러 ‘동북진흥’ 시동거나,” 『연합뉴스』, 2015년 7월 17일.

10) 물론 시 주석의 연이은 지린성과 라오닝성의 방문은 국내 정치적, 경제적 의미를 가지고 있는 것도 사실이다. 첫째, 경제적 의미이다. 이번 시 주석의 방문은 창지투 계획을 중심으로 한 ‘동북진흥’ 계획, 북중 경험은 물론 북·중·러 경험의 활성화를 통한 중국 동북 지역의 경제개발 독려의 의미가 있었다. 둘째로 약속을 지키는 지도자로서의 시 주석의 정치적 이미지 강화의 의미가 있다. 시 주석은 올해 3월 12기 전

사가 2015년 7월 26일부터 한국, 중국, 그리고 일본을 방문하며 북핵관련 주요 인사들과 회동한 것과 더불어 북한에게 커다란 압박으로 다가왔을 것이다.

하지만 이러한 압박과 회유에 대한 북한의 대답은 이어진 자국의 고위직 외교 관리들의 발언 릴레이를 통해 명확한 거부 의사로 나타났다. 예를 들어 이란 핵협상 타결 이후 북한 외무성 대변인은 지난 7월 21일 “북한은 이란과는 달리 핵보유국”임을 주장하였다. 이어 7월 28일에는 장일훈 유엔 주재 북한대표부 차석대사가 기자회견을 통해 10월 10일 노동당 창건 70주년 기념일에 “대규모의 성대한 기념식이 있을 것으로 확신한다”고 발언하였다. 같은 날 지재룡 중국 주재 북한 대사는 베이징 북한 대사관에서의 기자회견을 통해 북한이 핵보유국임을 선언하며 일방적인 핵포기를 논의하는 대화는 거부하겠다는 북한의 입장을 밝혔다. 다음날인 7월 29일 서세평 제네바 주재 북한대표부 대사는 “위성 기술을 향상시키는 것은 주권 국가의 권리”라고 주장하였다.¹¹⁾ 같은 날 김형준 러시아 주재 북한 대사는 러시아 인테르팍스 통신과의 인터뷰를 통해 북한이 핵보유국임과 일방적인 핵포기를 논의하는 협상에는 흥미가 없음을 강조하였다.

8월에 들어서는 아세안지역안보포럼(ARF) 외교장관 회의에 북측 대표단의 일원으로 참석한 리동일 前유엔대표부 차석대사는 8월 6일에 열린 기자회견을 통해 북핵 등 한반도 정세의 악화 책임을 미국에게 돌리고, 10월 10일 노동당 창건 70주년 기념일에 장거리 로켓 발사 가능성을 묻는 질문에 “인공위성은 주권사항”이라 답변하였다.¹²⁾

이렇듯 북한은 핵과 미사일에 대한 대답은 분명하게 하고 있다. 하지만 다른 한편으로는 중국과의 북핵 문제의 제의를 전제로 양국 관계 개선의 사인도 보내고 있는 것으로 보인다. 예를 들어 김정은은 지난 7월 25일 평양에서 개최된 제4차 전국노병대회 축하연설에서 한국 전쟁에 참전했던 중국 인민지원군에 대해 두 차례에 걸쳐 경의를 표한 것으로 알려졌다. 또한 김정은은 다음날인 27일에 평안남도 회창군에 위치한 중국인민지원군 열사능원에 정전협정 62주년을 기념하며 화환을 보낸 것으로 보도되었다.¹³⁾ 중국의 신화통신을 포함한 언론매체들은 김정은이 화환을 보낸 것을 보도하며 이에 대해 많은 의미를 부여했다. 특히 김정은의 이러한 행동은 절대로 단순한 기념 활동이 아니라고 주장하며 중국 지도부와 중국 인민들에게 의미 있는 메시지

국민대에서 리징하오(李景浩) 조선자치주 주장을 포함한 자치주 대표단과 만나 지린성 방문 시 반드시 연변을 꼭 방문하겠다는 약속을 하였었다. 셋째로 동북 지역에 위치한 선양군구(沈阳军区)를 위무할 필요가 있었다. 선양군구는 2014년 부패혐의로 체포되어 조사를 받던 중 올해 3월 방광암으로 사망한 前중국중앙군사위 부주석 쉬차이허우(徐才厚)의 정치적 뒷발이었다. 취임 후 반부패 정책을 몰아치며 당정 고위관료에 이어 군 지도부의 부정부패에도 손을 댄 시 주석으로서는 쉬 前부주석이 대학 졸업 후 68년부터 92년까지 근무하며 영향력을 넓히고 행사한 선양군구를 위무할 필요가 있었다.

11) “제네바 주재 북한 대사 “위성 권리 있다”…로켓 발사 시사,” 『연합뉴스』, 2015년 7월 30일.

12) ““영어로 질문해라”…ARF 찾은 北 거침없는 공세적 여론전,” 『연합뉴스』, 2015년 8월 6일.

13) “북한 김정은, 중국에 잇단 화해 손짓…중공군 묘에 화환,” 『연합뉴스』, 2015년 7월 28일.

를 전달하고 있다고 주장했다.¹⁴⁾ 이러한 모습들은 또한 중국 측의 대북관계 개선에 관한 관심을 나타내고 있다.

만약 중국과 북한이 양자 관계 개선의 필요성을 느끼고 이를 실질적으로 모색하는 과정에 들어선다면 그간 3차 핵실험 후 북·중관계의 근본적인 변화가 나타났다는 희망적 사고에 익숙한 한국으로서는 큰 혼란에 빠질 수 있다. 특히 중국이 북한의 김정은 체제가 정권의 사활을 걸고 지키려는 핵무기를 인정하 가운데 양국 관계개선과 위협관리 체제로 들어갈 가능성도 염두에 두어야한다. 중국은 다시금 남북한 균형정책을 가다듬고, 북한 무력도발에 대해서는 형식적인 제재에 그치고 사실상 묵인하는 듯한 모습을 보일 것이다. 이럴 경우 향후 한·중 간의 북핵 문제 해결과 한반도 통일에 대한 논의에서 심각한 수준의 이견이 표출될 우려가 있다.

2. 북·중관계 개선에 이은 중·일관계 개선

중국은 현재 일본이 남중국해 문제에 직접적인 개입을 시도하고 있다고 인식하고 있다. 중국 외교부 홍레이 대변인은 2015년 6월 12일 정례 브리핑을 통해 최근 일본이 남중국해에 대한 개입의 수위를 높이고 있는 점에 대해 “엄중한 우려와 분개를 표시하며” 항의의 뜻을 이미 수차례 전달했다고 언급하였다.¹⁵⁾

하지만 2014년 11월 베이징에서 개최된 APEC 정상회담에서의 중·일 정상 간의 만남 이후 양자 간 관계 개선을 모색하는 모습이 나타나고 있다. 예를 들어 최근 미쓰비시(三菱)머티리얼은 2015년 7월 19일 미국 로스앤젤레스에서 2차 세계대전 당시 미국인 포로와 중국인 강제노동자에 대해 사과했다. 하지만 한국인 강제노동자에 대한 사과는 없었다. 이에 대해 미쓰비시머티리얼의 오카모토 사외이사는 미국인 포로와 중국인 강제노동자는 기본적으로 ‘포로’로서 일본에서 강제노동에 동원되었으나, 이들은 일본인과 함께 일했던 한국인 노동자와는 기본적으로 다르다고 주장했다.¹⁶⁾

일본의 이러한 주장은 한·일 사이 식민지 지배의 합법성과 한국인의 강제 노동에 대한 시각 차에 기인한 것일 수 있지만, 다른 한편으로 2차 대전 당시 강제 노동자에 대한 사과에서 한국과 중국을 다르게 대하는 모습이 나타났다. 이는 동북아에서 나타나는 역사인식 문제에서 한·중을 따로 떨어뜨리고 중국과의 관계 개선을 모색하려는 일본의 전술로도 해석될 수 있다. 게다가

14) “金正恩出席朝鲜第四次老兵大会并致辞,” 新华网, 2015년 7월 26일; “金正恩向志愿军烈士陵园送花圈,” 『凤凰网财经』, 2015년 7월 29일; 『연합뉴스』, 2015년 7월 28일.

15) “2015년6월12日外交部发言人洪磊主持例行记者会,” 『中华人民共和国外交部』, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/jzhsl_602247/t1272718.shtml

16) “[단독]미쓰비시머티리얼, 日정부에 보고한 후 美포로에 사죄했다,” 『연합뉴스』, 2015년 8월 6일; “[단독]미쓰비시머티리얼 사외이사 “징용은 잘못… 포로문제와는 달라,” 『연합뉴스』, 2015년 8월 6일.

가 이번 아베 총리의 8·14 담화에도 일본 측에서 본다면 중국 측을 배려하는 문구(침략, 반성)는 모두 포함되었다. 물론 2015년 11월 1일에 서울에서 열린 중·일 정상회담에서는 여전히 역사인식 문제와 남중국해 문제로 양국 간의 갈등의 골이 깊음을 다시금 확인하였다.

하지만 만약 미·중관계가 경쟁에서 협력의 구도로 변화하고, 중국이 북한과 함께 일본과도 관계 개선(주변외교에 기반을 둔)을 이룬다면 한국 외교가 동북아 외교에서의 역할이 현격히 축소되는 상황이 발생할 가능성도 있다. 이는 앞서 지적한 한국이 갖는 두 가지의 외교 전략적 문제점을 아직 풀지 못했음에도 불구하고 그간 ‘반사이익’ 또는 ‘몸값 높이기’를 할 수 있었던 외교적 위치와 이점이 상당 부분 사라질 수 있기 때문이다.

3. 동북아시아 민족주의 발호에 따른 한·중관계 동요

최근 대만에서는 양안 간의 경제통합 과정에서 중국에 대한 반감과 대만인에 대한 민족적 정체성이 강하게 나타나고 있다.¹⁷⁾ 만약 이러한 반감이 확대되어 양안관계 갈등고조와 미국의 개입이 나타난다면 대만에서는 ‘독립’과 ‘민족의 정체성’ 문제가 빠르게 부상할 수 있다. 이러한 민족주의적인 논쟁이 확산된다면 한반도 내에서도 한·중 사이의 민족주의와 역사 문제가 다시 부상할 수 있다. 특히 ‘동북공정’ 문제가 다시 불거져 나온다면 한·중 간의 역사적 갈등을 가라앉히기가 쉽지 않을 것이다. 반면 주민들의 여론 제어가 용이한 북한이 중국과의 역사 갈등 문제를 내부적으로 제어하고 한·중 간 묵시적인 중립의 위치를 잡는다면 한국으로서는 중국과 일본 모두와 역사적 갈등이 존재하는 어려운 위치에 서게 될 것이다.

4. 미국의 장기적인 ‘상대적 쇠퇴’와 북·중관계의 강화

현재의 추세대로 미국의 ‘상대적인 쇠퇴’가 계속된다면 미·일동맹 대(vs.) 북·중(또는 북·중·러)의 구도 하에서 한국이 선택의 압력을 받거나 외교·안보적으로 고립될 가능성이 존재한다. 이러한 미국의 ‘상대적인 쇠퇴’가 계속 된다면 정치적으로 국제사회에서 서구 민주주의와 인권, 그리고 자유시장경제 체제에 대한 가치관의 위기가 나타날 수 있다. 특히 개도국과 저개발 국가들을 중심으로 ‘중국식 발전모델’을 선택한다면 국제사회는 심각한 가치관의 혼란과 마주할 수 있다.

17) 이에 대한 최근의 연구로는 Arthur S. Ding, “From Three Small Links to Three Direct Links: Current Status of the Cross-Strait Exchange and Cooperation,” a presented paper at the conference on *A New Way for Peace and Unification in Korean Peninsula: Beyond German Model and Cross-Strait Model* organized by The Institute of Peace and Unification Studies, Seoul National University in Seoul, Republic of Korea, April 14, 2015.

만약 북한이 중국식 정치·경제 제도의 부분적 도입 시도한다면 북·중관계는 한층 강화될 것이다. 경제 부분에서도 미국이 확립한 기존 국제 금융질서에 대한 중국의 도전(위안화 국제화와 AIIB, ADB, CRA 등을 통한)은 더욱 거세질 것이며 현재의 국제무역 규범과 기준에 대한 중국식 대안과 개혁 시도가 나타날 것이다. 이미 미국의 정치·경제적 가치와 제도에 익숙한 한국으로서 아시아에서 미국의 퇴조가 나타나고 북한이 중국이 내세우는 발전 모델과 가치관을 공유하며 북·중관계가 강화된다면 한국이 장기적으로 한반도에서 통일의 주도권을 잃게 될 가능성이 있다.

5. 중국의 경제 경착륙과 북·중관계 악화

미래 중국의 경제를 보는 시각은 여전히 논쟁 중이다. 하지만 만약 중국 경제가 경착륙 한다면 한국이 겪을 경제적 충격은 물론 북한도 중국으로부터의 원조가 현격한 감소를 겪을 가능성이 나타나며 한반도의 정세가 불안해 질 수 있다. 병진정책의 견지와 폐쇄적이고 제한적인 개혁(또는 개선)·개방정책으로 인해 외부로부터의 투자 가능성이 낮은 북한으로서는 중국에 비정상적인 의존도를 보일 수밖에 없었다.

이러한 상황 하에서 중국의 경제적 경착륙은 북한에 심각한 혼란을 줄 수 있으며 이를 타개하기 위해 북한은 외부로부터의 원조를 받기위한 새로운 무력도발을 시도할 가능성이 있다. 이는 중국으로부터의 원조를 유지하는 한편, 한국과의 협상을 통해 경제적 지원을 얻어낼 수 있다고 보기 때문이다. 이러한 상황은 장기적으로 미국의 한반도 문제 개입과 역내에서의 군사·안보적 영향력을 강화하게 할 것이지만, 단기적으로는 한반도에서 심각한 혼란을 야기할 수 있다.

6. 동북아시아 핵안전 사고 발생에 따른 한·중/북·중관계의 혼란

근래에 중국은 공기 오염의 주범인 석탄을 주원료로 하는 화력 발전소를 대신하여 현재 31기의 원자력 발전소를 건설 중이다. 이미 건설된 기존의 17기의 원전과 함께 중국은 이미 원자력 에너지의 강국이다. 하지만 국제사회는 아직 중국의 핵안전 기술에 대해 의문을 표하고 있다. 특히 이들 원전의 다수가 중국의 동부 연안에 자리하고 있어 중국 원전의 안전사고에 관해 한국도 안심할 수 없는 입장이다. 북한 또한 영변에 존재하는 오래된 5MW 원자로에서 방사능이 유출될 가능성이 있다는 시각이 존재하여 왔다. 특히 영변 지역의 핵안전 사고 발생 시 북·중관계는 혼란에 빠질 수 있다.

7. 북·중 및 남북 간 교류 증가에 따른 보건 피해

향후 북·중 간의 관계가 개선되고, 북·중 간과 남북 간의 무역과 인적 교류가 늘어난다면 북한의 감염성 질환(한국에서는 거의 사라진 장티푸스 등)에 대한 남한 주민, 특히 청소년 계층을 비롯한 면역력이 낮은 한국 국민들에게 심각한 보건피해가 나타날 수 있다. 또한 이는 역으로 영양 결핍의 북한 주민, 특히 소아들에 대한 남한의 새로운 병원균 감염확산의 가능성도 존재한다.

IV. 한국의 대응 방향

1. 북·중관계 개선과 한반도 균형정책에 대한 한국의 대응

중국이 자국의 국익에 대한 손해와 심각한 한반도의 혼란을 감수하면서까지 북한 핵문제와 한반도의 통일을 해결하기 위해 한국을 도와준다는 것은 지양해야 할 ‘희망적 사고’이다. 한국은 중국의 진정한 협력을 유도하기 위해 우선 통일 후 러시아를 포함한 3각 경제협력을 통해 한국과 중국은 물론 러시아까지 경제적 이익을 누릴 수 있는 지역경제 변영의 비전을 제시해야 한다.

중국이 예상하는 시각처럼 한반도의 통일과정은 크고 작은 혼란을 동반할 수밖에 없고, 이는 중국의 경제발전을 위협할 수 있는 것도 사실이다. 하지만 이는 단기적인 충격이며 향후 안정된 한반도는 중국과 동북아는 물론 아시아 경제 발전에 새로운 동력이 될 수 있음을 중국에 강조하며 인식시켜야 한다.

이와 더불어 북한의 모순이 계속 쌓여 왔음을 지적하며 북한의 급변사태에 한국과 중국 그리고 미국이 함께 대비해야 함을 중국에게 설득해야 한다. 그간 북한과 관련된 민감한 주제들의 논의를 피해왔던 중국이 한국과 한반도 통일에 관해 논의를 시작한 것은 최근의 일이다. 비록 이것이 제멋대로인 북한에 대한 경고의 의미이든, 또는 중국의 판단으로는 아직 가능성이 낮지만 북한의 급변사태에 대비하는 것이든, 한국의 입장에서는 중국이 통일 논의의 문을 열은 이 시기를 중국의 한반도 균형 전략의 변화를 유도 할 수 있는 기회로 활용해야 한다.

결국 자국이 부상하는 동안 한반도의 상태를 균형적, 안정적으로 관리하려는 중국을 향해 한국은 북한 김정은 체제의 정치적, 경제적 모순을 지적하며 향후 터져 나올 수밖에 없는 북한 내부의 혼란에 대비해 한·중 간의 전략대화 채널을 강화하고 미국의 협력을 유도하기 위한 한·미·중 전략대화가 필수적임을 설득해야 한다. 또한 북한이 개혁·개방을 거부하고 병진정책을 고집한다면 중국의 남북한 균형정책은 북한의 다가올 내부혼란으로 인해 장기적으로 유지될 수 없다는 점을 강조해야 한다.

끝으로 한국은 북한의 비핵화를 위해 단기적으로 중국이 추진하는 6자회담의 재개와 북한 핵

의 동결과 안정적 관리를 전략적으로 검토해보는 대신, 장기적으로는 한반도의 완전한 비핵화를 위한 로드맵을 중국에 제시하고 중국의 명확한 약속을 받아내야 한다. 특히, 북한이 6자회담에서 합의된 약속을 어길 경우 중국은 강도 높은 금융제재를 포함한 국제사회의 대북 제재에 진정성 있게 협력한다는 약속을 받아내야 한다. 그런 점에서 2015년에 연이어 열린 9·2 한·중 정상회담, 9·25 미·중 정상회담, 10·16 한·미 정상회담 그리고 11·1 한·일·중 3국 정상회담에서 “한반도에 긴장을 조성하거나 관련 유엔 안보리 결의를 위반하는 어떠한 행동도 반대한다”는 한·미·중·일의 단호하고 분명한 북한의 무력도발에 대한 반대 입장을 밝힌 점은 매우 고무적인 현상이다.

2. 중·일관계 개선에 대한 한국의 대응

중국과 일본 사이의 근본적인 불신과 국내정치적 상황, 그리고 지역 내 패권구도를 생각한다면 장기적인 관점에서 한국은 중·일관계의 개선 움직임에 너무 민감해할 필요는 없다. 중국의 입장에서는 본다면 중·일 간의 관계개선은 자국의 국력부상이 진행되는 동안 주변 강대국들과의 충돌을 피하고 위기를 관리하려는 의도에서 출발한다. 특히 소수민족 문제가 끊이지 않고 일당체제 하에서 공산당이 이끄는 중국은 앞으로도 공산당 리더십의 정통성과 소수민족과의 화합을 위해 지속적인 애국·민족주의의 유지가 필요하며 일본은 그 대상이 될 가능성이 높다.

일본 또한 중국과의 관계 개선에 관심이 있지만 근본적으로 중국의 부상을 위협으로 인식하고 있다. 특히, 보수우익 그룹이 이끄는 일본은 한·중관계에서 나타나는 전략적 신뢰를 쌓기가 어려운 근대역사의 배경을 가지고 있다. 또한 일본 정치 내에서 보수우익 그룹을 대체할 정치 세력이 나타나지 않고 있으며, 현재 일본의 보수우익 리더십을 미국이 중국 견제를 위해 지지하고 있다는 점에서 중·일관계의 근본적인 변화는 당분간 나타나기 어려운 구도이다.

한국의 입장에서는 한·미 안보동맹과 균형을 이룰 ‘경제적 운명공동체’로서의 한·중관계를 강화하여 미·중 사이에서의 중국이 한국을 전략적으로 신뢰하고 인정할 수 있는 한국의 역할과 위치를 잡아나가야 한다. 이와 더불어 한국은 한·미·중, 한·중·일, 한·미·일 등 소다자 회의를 활발히 진행하며 동북아 지역의 미·중 구조에서 한국은 일본과는 다른 새로운 외교적 역할을 할 수 있음을 미국은 물론 중국에 이해시켜야 한다.

3. 동북아시아 민족주의 발호에 대한 대응

동북아 지역에서 민족주의의 발호가 나타난다면 향후 한반도 통일과정과 남북한 화합에 긍정적인 요인으로 작용할 수 있다. 하지만 중국과의 ‘동북공정’ 문제와 더불어 일본과 과도한 민족 감정적인 대립이 나타나지 않도록 외교 전략적인 선제적 관리가 필요하다.

따라서 한국은 장기적, 점진적으로 한·대만 관계를 경제 분야를 중심으로 강화하며, 주변국들과의 관계에서 역사와 안보, 경제 문제를 분리하여 대응하는 ‘탈연계(de-link) 정책’의 수립과 이에 대한 선제적 실행이 필요하다. 또한 북한과 한민족이 세운 고대 국가들에 대한 공동연구를 통해 중국과의 역사 논쟁에는 남북학자가 함께 참석하여 역사적 공동체 의식을 나누는 모습이 필요하다.

일본과의 역사인식 차이에서도 중국과 역사적인 인식의 공감대는 유지하나, 근본적인 문제 해결의 방법에서 국제사회의 보편적 가치인 인간의 존엄성과 인권, 특히 전시 하의 어린 여성에 대한 인권의 문제로 다가가는 한국과 애국·민족주의적인 접근을 하는 중국과는 차이가 있음을 나타내야 한다. 또한 이를 통해 일본 내의 양심주의자들과 반전·평화주의자들의 담론을 전략적으로 보호하고 지지해야 한다.

4. 미국의 장기적인 쇠퇴와 북·중관계의 강화에 대한 대응

현재의 미·중관계를 고려한다면 한국은 중국과의 경제적 협력을 강화하는 한편, 미국의 인도-양-서태평양에서의 존재와 역할을 인정하고, 국제사회의 보편적 가치인 시장경제 체제, 민주주의, 인권에 관한 의미, 그리고 전후 미국이 확립한 국제사회의 경제, 무역, 금융 질서를 지지하고 미국과 공유하고 있음을 분명히 표명할 필요가 있다.

하지만 변화하는 미·중 역학구도에 대응하기 위해서는 장기적인 관점에서 지정학적 구조의 미국과 지정학적 구조의 중국이 주도하는 두 개의 역내 리더십에 대해 효과적으로 대응하는 한국 이원(二元)외교의 확립이 필요하다.¹⁸⁾ 미·중 사이에서의 선택이 아닌 한국의 국가목표와 이익을 설정하고 이에 따른 외교 전략의 수립과 정책적 우선순위의 설정이 필요하다.

장기적으로 나타날 수 있는 지역 내 미국의 퇴조는 한·미·일과 북·중·러의 신(新)냉전 구도를 야기할 수 있다. 이는 한국이 추구하는 한반도 비핵화와 통일을 사실상 불가능하게 만들 것이다. 따라서 한국은 이를 피하기 위해 앞서 지적한 중국의 한반도 남북 균형정책에 변화를 유도하고 한·미·중의 협력구도를 이룩해야 한다.

5. 중국 경제의 경착륙과 북한의 도발 가능성에 대한 한국의 대응

중국 경제의 경착륙을 방지하기 위해 한국이 개입할 수 있는 부분은 현실적으로 한계가 있다.

18) 김한권, “미·중 사이 한국의 이원외교,” 『주요국제문제분석』, No.2015-23(국립외교원 외교안보연구소, 2015년 8월 26일).

따라서 한국은 중국의 경제가 경착륙이 나타나더라도 북·중관계의 악화를 방지하고 북한의 경제적 충격을 최소화하는 방안에 중점을 두고 정책적 대안을 마련해야 한다. 이를 위해서는 우선 중국의 경제적 영향력이 강하게 존재하는 시기에 북한의 경제개선 조치와 개방정책이 진전되도록 한·중 간의 긴밀한 협력이 필요하다.

특히 북한의 대중 수출이 철광석과 석탄 등의 에너지 원자재 품목에서 의류 등의 노동집약적 생산품목 중심으로 변화해 가는 시기를 적절히 활용할 필요가 있다. 즉, 제한적인 인력과 지역에 국한되던 북한의 대중 수출 구조가 숙련되고 임금이 낮은 북한의 노동력을 요구하는 구조로 바뀌며 개방의 폭이 확대될 가능성이 있기 때문이다. 따라서 중국의 동북3성과 북한과의 무역에 한국이 가세하는 남·북·중의 경제협력 강화가 필요하다. 실제로 이는 남·북·중 모두의 이익에 부합한다. 김정은 체제는 북·중 무역의 활성화를 통해 무역과 북한 내 시장체계를 통한 통치 자금의 확대를 꾀할 수 있다. 중국은 경제 발전이 더딘 동북3성 지역의 경제에 돌파구를 마련할 수 있다.

물론 동북3성에서의 남·북·중 경협이 중국 경제의 경착륙을 근본적으로 해결하기는 어렵다. 하지만 이러한 노력은 북한 경제체계의 변화를 유도하여 중국으로부터의 경제적 과급에 가능한 안정적으로 대응하고, 또한 북한의 노동력을 이용하려는 주변 국가들과의 경협을 통해 더욱 북한의 개방을 유도할 수 있다. 이러한 과정에서 미국의 역할은 필수적이다. 특히 남·북·중과 남·북·러 경협의 활성화가 동북아 신냉전 구도의 도래를 막고 궁극적으로 동북아에서의 미국 리더십 유지에도 도움이 된다는 점을 강조해야 한다.

6. 동북아시아 핵안전 사고 발생에 대한 대응

한·중·일 간에는 원전안전에 대한 문제를 공유하고 만일의 비상사태에 대응하기 위한 3국 협력시스템의 시급한 강화가 필요하다. 기존의 한·중·일 원자력 안전 최고규제자회의(TRM)의 역할 강화와 중국의 적극적 협력 권고, 그리고 국제사회에서의 북한 핵안전에 관한 지속적인 관심이 요구된다. 실제로 한·중·일은 TRM을 통해 원전 사고 시 정보를 알려줄 것 등을 3국이 합의했다. 하지만 중국의 소극적인 태도로 사전에 정보를 얻거나 실질적인 협력은 현재 어려운 상황이다. 따라서 한·중·일 간의 핵안전 메커니즘의 확립과 궁극적으로 북한을 핵안전 메커니즘에 포함시키는 장기적인 노력이 필요하다.

그런 점에서 2015년 10월 개최된 제8차 한·일·중 원자력안전고위규제자회의(TRM) 및 제3차 TRM+회의(동북아원자력안전협력회의)에서 이러한 논의에 진전을 보인 점과 이어 11월 1일 한·일·중 3국 정상회담에서의 합의를 통해 민간 원자력안전 분야에서 지역 협력프로세스의 증진을 통한 협력을 계속 강화해 나가기로 한 점은 매우 의미 있는 모습이다.

7. 북·중 간/남북 간 교류 증가에 따른 보건 피해에 관한 대응

남북 간의 의료·보건 교류 강화와 시급한 대북 이원화 정책의 검토 필요하다. 특히 인도주의적인 의료·보건의 대북 원조는 북한 주민들의 한국에 대한 신뢰감 형성에 중요한 요인이 되므로 끊임없이 지속적으로 이어져야 한다. 그간의 경험으로 의료·보건 부분에서의 약품지원의 갑작스런 중단은 한국에 대한 북한 주민들의 신뢰를 크게 손상시켜 왔으므로 한국 정부는 대북(對北)정책에서 김정은 체제에 대한 압박과 북한 주민에 대한 인도주의 접근의 대북 이원화 정책의 조속한 확립이 필요하다.

또한 국제사회의 지지를 얻어 다자적인 접근의 의료, 보건, 식량의 원조 체계가 한층 강화되어야 한다. 끝으로 항상 문제로 지적되는 의료와 식량 원조물자의 배급 모니터링 문제를 해결하기 위해 북한을 향한 국제사회와 비정부기구(NGO)의 강한 압박은 물론 유엔의 공식적인 대북한 설득 작업 또한 필요하다.

V. 결론

중국의 부상과 함께 변화해 온 미·중관계와 이에 직접적인 영향을 받아온 동북아 지역 국가들 간의 국제관계는 앞으로도 많은 변화를 겪게 될 것이며 그 변화의 방향성도 지금으로서는 예상하기 어렵다. 특히 한국의 안보목표와 전략의 수립과 실행에 직접적인 영향을 미치고 있는 중국과 북한의 양자 관계의 변화는 향후 한국으로서는 많은 관심을 가지고 주의 깊은 관찰이 필요함에는 이론의 여지가 없을 것이다.

한국으로서는 무엇보다도 한·미동맹을 공고히 하며 미·중 사이에 존재하는 대북정책에 관한 이해관계의 차이를 한국이 주도적으로 줄여나가는 전략적 연결고리의 역할을 계속해야 한다. 또한 한·미동맹과 한·중 전략적 협력동반자관계를, 또는 미국이 주도하는 지정학적 리더십과 중국이 주도하는 지정학적 리더십에 각각 대응하는 한국 이원외교의 확립이 요구된다.

이러한 외교적 기반 아래에서 한국은 향후 북·중관계의 변화에서 나타날 수 있는 북·중/중·일 관계 개선에 따른 한국의 외교적 고립, 역내 민족주의의 요인들의 부상, 미국의 장기적인 상대적 쇠퇴 가능성, 원자력 시설의 안전 문제 등 다양한 안보 위협 요인들에 탄력적으로 대응해 나가야 하며 동시에 한반도의 안정과 평화 구축, 그리고 궁극적으로 통일을 실현해야 한다. 이를 위해 한국은 향후 미국과 중국은 물론 북한과 일본, 러시아와 몽골, 그리고 대만과도 끊임없이 대화하고 문제를 협의해 나가는 열린 외교의 모습이 요구된다. 또한 이들을 이해관계 별로 묶는 다양한 소다자 회의의 구성에 한국이 앞장서는 모습이 필요하다.

북·러관계에서 오는 한국의 안보 도전

김덕주 | 국립외교원 교수

I. 문제제기

소연방 해체 이후 친서방 외교정책을 펼친 러시아는 자국의 체제개혁에 유리한 방향으로 한반도 문제를 접근하였고, 북한보다도 한국과의 관계를 중시하는 정책을 전개하였는 바 북·러 관계는 상대적 침체기를 맞이하였다. 2000년 푸틴이 집권하면서 실리외교를 중시하는 러시아의 대외정책은 한반도에도 그대로 투영되었는데, 푸틴 대통령은 러시아 최고지도자로서는 처음으로 평양을 방문하는 등 한반도에 있어서 등거리외교 전략을 구사하였다.

2011년 12월 김정일의 사망과 2012년 5월 푸틴의 대통령 복귀라는 양국 정상의 교체는 새로운 북·러관계 정립의 기회가 되었다. 그러나 준비가 채 되지 않은 상태에서 최고 지도자에 오른 김정은은 자신의 권력기반이 공고화되지 않은 상태에서 새롭고 적극적인 대러정책을 펼친 만한 여유가 없었다. 반면 푸틴은 북한의 핵개발 및 장거리 미사일 실험 발사 등에 대해서는 명백한 반대 의사를 표명하면서도, 하산·나진 간 철도 현대화 및 나진항 부두 건설에 주도적 역할을 추구하는 등 북한과의 협력 기반도 착실히 확대하는 실리적 접근을 지속하였다.

2014년에 접어들어 고위층의 접촉이 활발해지면서 북·러 양국 관계는 빠른 속도로 가까워지기 시작했다. 특히 푸틴 대통령은 과거 소련 시기로부터 유래하는 110억 달러 상당 북한 채무의 90%를 탕감해주고 나머지 잔액은 ‘지원을 통한 채무변제’ 방식에 따라 양측이 합의하는 교

육, 의료, 에너지 등 분야 프로젝트에 사용하기로 하는 법안에 서명함으로써 북한 측에 큰 호의를 베풀었다.¹⁾ 한편 11월에는 최룡해 노동당 비서가 특사 자격으로 러시아를 방문하여 푸틴 대통령과 면담하였으며, 동행한 노광철 북한군 총참모부 부총참모장은 안드레이 카르티폴로프 러시아군 총참모부 작전총국장과 회담을 하는 등 군사 분야 협력에 관해서도 논의한 것으로 알려졌다. 동 방문은 2014년 들어 급속히 강화된 양국 간의 우호 관계를 재확인하고 이를 한 차원 높일 발판을 마련했다는 점에서 나름 성과를 거둔 것으로 평가된다.

북·러 양국은 해방 70주년과 제2차 세계대전 승리 70년을 맞이하는 금년 2015년을 ‘북·러 친선의 해’로 선포하여 모스크바와 평양을 비롯한 여러 도시에서 공동 문화행사를 개최하는 등 정치·경제·인문 등의 분야에 걸친 양국 관계를 새로운 높은 수준으로 끌어올리고자 하였다. 최근 우크라이나 사태 이후 서방으로부터 제재와 압력을 받고 있는 러시아의 상황과 장성택 처형 이후 소원해진 북·중관계 및 경제적인 어려움에 처한 북한의 상황을 고려할 때, 양국 관계는 실질적 진전을 이루기보다는 다시금 침체기로 접어들 수도 있는 것으로 전망된다. 그럼에도 불구하고 유럽으로의 진출이 막힌 러시아가 대안으로 생각할 수 있는 극동 지역으로의 관심 및 진출과, 내재적 한계에도 불구하고 잠재적이나마 중국의 대안으로서 러시아를 고려할 수 있는 북한의 이해가 합치되었으며, 이는 우리에게 시사하는 바가 크다. 특히 양국이 역사적으로 군사 및 방산 협력에서 무시할 수 없는 성과를 이루어왔고 최근 양국의 경제 상황과 같은 현실적 어려움에도 불구하고 동 분야에서의 협력 의지가 노정되는 것을 볼 때 이는 우리 안보에 대한 큰 도전이라 할 것이다.

II. 북·러관계 차원의 안보 도전

북한으로서는 3차 핵실험과 장성택 처형 이후 대미, 대남 관계가 교착상태에 빠져 있는데다가 중국과의 관계마저 소원해진 상황에서 당분간 숨통을 트고 국면전환을 위한 시간 벌기를 위해 서라도 러시아와의 협력이 필요했다. 북한은 러시아와의 협력을 통해 핵무기 및 미사일 개발, 그리고 인권 문제 등을 둘러싼 국제사회의 압력과 이로 인한 외교적 고립을 일정 정도 벗어나 보려는 전략적 목표를 가지고 있다. 아울러 에너지, 원자재, 식량 등의 공급을 포함하는 실리적 경제협력을 모색하는 전술적 목표를 추구하였다.

러시아는 이미 푸틴 집권 2기인 2000년대 중후반부터 미국의 일방주의와 NATO의 지속적인 동진정책에 반감을 갖기 시작했다.²⁾ 이러한 반감은 서방과의 갈등 구조를 심화시키면서 러시아

1) 외교통상부, 『러시아 개황 2013』(서울: 외교통상부), p.185.

로 하여금 유라시아 통합에 본격적으로 나서게 하였으며, 2012년 집권 3기와 더불어 천명한 ‘신동방정책’은 아시아 중시라는 러시아의 외교 노선을 개념화하였다. 2013년 2월 12일 발표된 ‘대외정책개념’에 따르면 세계 정세의 축이 아·태 지역으로 이동하고 있다는 점을 인식한 러시아는 아·태 지역 통합과정에 적극적 참여, 시베리아 및 극동 경제 발전, 역내에서의 다자 안보구조 창출 시의 기여 등을 천명하고 있다.³⁾ 러시아는 지역 질서의 재편과정이나 동아시아 다자안보협력 과정 등에 적극적으로 참여함으로써 러시아의 국익을 확보하고자 하는 것이다.⁴⁾

이러한 정책에 대해 유사한 개념이 이전에도 존재하였으므로 수사학에 불과하다는 평가도 일부 제기되었으나, 극동개발부 신설, 대규모 극동개발 프로젝트의 가동, 정치 안보를 포함한 다양한 분야에서 중·러관계의 강화, 몽골 및 CIS 국가와의 유기적 경제협력 모색 및 외교관계 확대 등 이후 전개된 러시아의 중요 정책들에서 이전과는 다른 구체적 징후들이 발견되었다.⁵⁾

이러한 배경 하에서 아·태 지역 국가들과의 협력을 강화하고, 이를 낙후된 시베리아 및 극동 지역 개발의 원동력으로 삼을 것을 골자로 한 푸틴의 ‘신동방정책’은 2014년 북한과의 관계 개선과 경제협력 확대를 계기로 한반도까지 그 범위를 확대했다.⁶⁾ 러시아는 북한과의 협력을 강화시킴으로써 동아시아 지역에서 미국의 독주를 견제하고 한반도 및 동북아에 있어서 자국의 존재감을 유지하고자 하였다.

중·러협력이 역사적으로 가장 좋은 관계로 강화되고 있으나 러시아는 다른 한편으로 중국의 영향력 확대에 경계심을 갖고 있는 것도 사실이다. 그러한 측면에서 러시아로서는 북한과의 관계를 개선함으로써 한반도에서 중국의 지나친 영향력 확대를 일정 부분 상쇄시킬 의도도 가지고 있는 것이다. 한편 최근 러시아가 북한과의 협력을 부쩍 강화시키고 있는 것은 우크라이나 사태로 인한 대 서방 관계 악화를 고려한 전략적 선택으로 볼 수도 있다. 그러나 푸틴 정권이 국정 최우선 과제로 설정한 극동 시베리아 지역 개발의 필요성과 절실함이 보다 근본적인 영향을 끼친 것으로 보아야 할 것이다.

특히 군사·안보적인 측면에서 러시아는 지속적으로 극동 지역의 중요성을 인식하고 극동 지역에 정책수행의 우선권을 두었으며, 해당 지역에서의 영향력 확보 및 경제적 이익 등 국가이익

2) 장덕준, “최근 북·러관계의 변화: 현황, 동인, 전망 및 한국의 대응,” 『러시아연구』 제24권 제2호(서울대학교 러시아연구소, 2014), p.293.

3) Концепция внешней политики Российской Федерации, http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F

4) 김열수·김경규, “주변국(중·일·러)의 대외·국방정책과 한국의 대응전략,” 『전략연구』 통권 제63호(한국전략문제연구소, 2014), p.22.

5) 이용권, “러시아, 신동방정책 추진 이유는?” 『통일 한국』 2015년 2호, 통권 제374호(평화문제연구소, 2015), p.58.

6) 현승수, “북·러 관계 전망,” *Online Series*, CO14-22(통일연구원, 2014년 12월 31일), p.2.

수호를 위해 노력해 왔다. 러시아는 현재 추진 중인 군개혁과 ‘국가무장계획 2020’을 연계하여 역내에 존재하는 미국, 중국, 일본의 군사력에 대응할 수 있는 군사력의 건설과 함께 유사시 타 지역 전력을 지원받을 수 있는 동원 체제 확립 등을 추진하고 있다.⁷⁾ 즉 극동 지역의 군사력은 전략 및 전술핵무기를 기반으로 중국 위협에 대응하기 위해 지상군을 현대화하고, 미국 및 일본의 위협에 대응하기 위해 전략 및 전술잠수함, 신형 항공기, 방공무기 현대화에 주력하면서 아울러 역내 배치된 군사력의 즉각 사용이 가능토록 자체 및 연합훈련과 전략동원체제 확립을 추구하고 있다. 2012년 11월 국방장관으로 부임한 쇼이구는 군개혁 결과 점점 및 객관적인 전비태세 수준 평가를 위해 불시점검훈련 시스템을 도입하였는데, 특히 자바이칼 변경의 추골 지역과 사할린주의 우스페놉스키 지역에서 집중적인 훈련을 실시함으로써 동 지역에 대한 관심과 중요도를 감추지 않고 있다.

극동 지역은 인구 산업화 등 사회경제적 상황과 지역 내의 군사력 유지 문제가 상호 영향을 미치는 대표적인 지역인 바, 특히 소련 시대에는 군사기지 및 방위산업체의 발전이 지역의 인프라 및 주민 생활 향상에 매우 긍정적 역할을 해왔다.⁸⁾ 신동방정책의 추진과 함께 극동 지역의 군사력 증강은 러시아 정부의 필연적인 과제가 되었으므로, 군사 인프라 및 군수산업 기지의 개발은 군사력 증강뿐만 아니라 극동 지역발전에도 도움이 되는 선순환적 구조의 창출을 모색하고 있다.

이러한 배경 하에서 러시아는 북한과의 군사 및 안보 분야 협력에도 적지 않은 관심과 실질적인 진전을 모색하고 있다. 우선 제도적인 관점에서 2001년 4월 김인철 당시 인민무력부장이 러시아를 방문했을 때 양국 간 「방위산업 및 군사장비 분야 협력 협정」과 「2001 군사협력협정」을 체결하여 양국 간 협력의 법적 기초를 다시금 정비하였다.

2014년에는 양국 관계 개선과 위협한 군사적 충돌을 사전에 방지하는 차원에서 「북·러 위험군사활동 방지에 관한 협정」 체결을 협의하였다. 동 협정은 양 국가 간 평화 정착을 위해 군사적 충돌 등의 불상사가 일어나지 않도록 노력하며, 협정 국가 간 영토에 군사 장비 및 인력이 투입되는 등의 군사적 행동을 방지하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.⁹⁾

금년 1월에는 러시아 국방부가 북한을 비롯한 브라질, 베트남, 쿠바와 대규모 군사회담을 하고 총참모장 수준에서 접촉을 확대할 것이며 이들 국가의 육해공군이 참여하는 합동군사훈련을

7) 국가무장계획(State Armament Program)은 정부 방산위원회가 주축이 되어 작성하는 정부문서로서, 군 및 각종 무장부대에 소요되는 무기 및 장비에 대한 개발, 생산, 공급계획임. 본 문건은 비밀로 분류되어 있어 본문에 대한 접근은 불가하며, 관련 책임자의 단편적 발언, 언론보도, 전문가들의 연구논문 등을 통해 개략적 내용을 파악할 수 있다. 김규철, “2020년경 러시아 극동 군사력 전망과 한국안보에 대한 함의,” 『국방정책연구』 제30권 제3호(한국국방연구원, 2014), 101~102쪽에서 재인용.

8) 김규철(2014), p.120.

9) “러시아 북한과 ‘위험군사활동 방지에 관한 협정’ 체결 예정,” 러시아의 소리, 2014년 12월 16일.

실시할 계획이라고 발표하였다. 국제사회의 정치·군사적 상황 변화에 대응해 국제협력 분야에서 러시아 국방부의 우선순위를 재검토했다면서 아시아·태평양 지역의 전통적 동반 국가들과의 접촉이 더 활발해질 것이라고 하였다.¹⁰⁾

러시아 외교부는 북·러 간 당장 군사훈련을 계획하고 있는 것은 아니라며 확대해석을 경계하였다. 그러나 노동신문은 2015년에 북·러 양국은 정치적·경제적 관계뿐만 아니라 “군사 분야에서 교류와 협력을 강화하기로 합의했다”고 기술함으로써 양국 간 군사협력에 대한 기대를 감추지 않았다.¹¹⁾

III. 한국에 대한 도전

1. 북·중·러 대 한·미·일 대결구도 정립

최근 다양한 분야에서 북·러 협력관계가 진전됨에 따라 ‘더할 나위 없이 좋은 관계’를 유지하고 있는 중·러관계와 결합되어 동북아 지역에서 북·중·러 대 한·미·일·의 신냉전 대결구도가 정립될 수 있는 바, 이는 우리 안보환경에 극히 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이념적 동질성에 기초한 1950년대 중·소 밀월관계와는 달리, 1990년대 이후 중·러관계는 실리에 입각한 동반자 관계로서 양국은 향후 자국의 경제발전 및 국제적 지위의 제고를 위해서는 양국의 협력이 필수적이라는 인식을 가지고 있다. 이러한 공통된 인식 기반 위에서 ‘준군사 동맹’이라 일컬어지는 양국 간 군사 안보협력은 양국 관계의 핵심적 요소이자 양국 관계 발전에 순기능을 하고 있다.¹²⁾ 특히 최근에는 양측 지도자들이 직접 참석한 가운데 한·미, 미·일합동 군사훈련이 실시되는 동중국해 북부 수역이라는 민감한 해역에서 합동 해양 군사훈련을 개최하는 등 적극적으로 공세적인 태도를 시험하고 있다.¹³⁾

한편 러시아가 소련을 승계한 이후 지금까지 북·러 간 군사훈련은 없었으나, 북한군의 훈련 수준을 끌어올리고 유명무실해진 ‘북·러 군사동맹’의 재건을 상징적으로 보여준다는 측면에서 북한이 전술한 러시아의 군사훈련 제의를 수용할 가능성을 배제할 수 없다. 북·러 군사훈련 추진은 한·미군사훈련에 대한 대응 성격을 지니고 있는 바, “한·미군사훈련을 중단하지 않으면

10) “러시아, 북한과 합동군사훈련 실시 계획,” 러시아의 소리, 2015년 1월 30일.

11) 서울경제 디지털 미디어부, 2015년 1월 31일.

12) 김태호, “중·러 군사관계의 긴밀화와 동북아/한반도 안보,” 『Strategy21』 제9권 제2호(한국해양전략연구소, 2007), p.25.

13) “합동군사훈련, 러시아·중국 군사정치 협력관계 전시효과,” 러시아의 소리, 2014년 5월 19일.

러시아와 군사훈련을 하겠다”고 위협할 여지도 있다.

물론 북한과 러시아가 합동군사훈련을 강행했을 때 북·러 양국이 떠안게 될 부담도 만만치 않다. 북한은 한·미군사훈련에 대해 ‘외세와 야합한 것’이라고 맹비난해 왔는 바, 만일 북·러 군사훈련을 실행하면 한·미군사훈련을 비난해 온 가장 중요한 근거 중 하나를 잃게 될 것이기 때문이다. 러시아 역시 북한의 군사모험주의를 강하게 비판해 왔는 바, 북한과의 군사훈련은 ‘북한 두둔하기’로 비취질 수 있고 그만큼 국제사회에서 러시아의 이미지는 추가적으로 추락할 수밖에 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 만일 북·러 간 군사훈련이 실시되면 한반도와 동북아 정세가 다시금 냉전 시대로 뒷걸음치게 된다는 것을 상징적으로 보여주는 것이 될 것이며 러시아의 무기 수출 등 북·러 군사관계가 새로운 국면에 접어들 수도 있다.¹⁴⁾

북·러협력을 한 축으로 북·중·러 대 한·미·일의 대결구도가 정립될 경우, 북핵 문제의 해결과 이를 위한 6자회담 진전에 걸림돌로 작용할 것이며, 지역 정세의 불안을 야기하여 전반적인 한국의 경제 활동을 저해할 것은 물론 다양한 갈등 요소들이 폭발하여 일부 국가들 사이에서 무력분쟁을 야기할 가능성도 완전히 배제할 수는 없다.

2. 북·러 군사 및 방산 협력

북한과 러시아 간 군사 및 방산 분야에서의 협력은 북한의 작전능력 확대와 무기 현대화에 기여함으로써 우리 안보에 직접적인 위협으로 다가올 것이다. 북한은 2001년 4월 김인철 당시 인민무력부장을 러시아에 파견하여 「방위산업 및 군사장비 분야 협력협정」과 「2001 군사협력협정」을 체결하여 소원해진 러시아와의 군사 및 방산협력의 개선을 모색하였다. 그러나 이후 북한의 열악한 경제 사정으로 인하여 시장경제원칙을 고수하는 러시아의 기준을 충족치 못해 양국 간 실질적인 협력의 진전은 크지 않았다. 이러한 사실에 기반하여 북·러 간 군사 및 방산 협력에 대해 회의적인 시각이 있는 것도 사실이나 북한은 여전히 직·간접적인 방법으로 동 분야에서 러시아로부터 큰 도움을 받고 있다.

역사적으로 살펴볼 때, 북한은 1960년대 말 소련과 「북한군 현대화를 위한 군사원조합의」를 법적 기반으로 미사일 개발에 있어서 초기 단계부터 소련의 도움을 받았다. 이를 통해 북한은 SA-2A 지대공 미사일을 바르샤바 조약국을 제외하고 중국과 쿠바에 이어 3번째로 배치 받았으며, 당시 소련은 시스템 조립과 점검 및 유지보수에 대한 기초적인 교육 훈련을 제공했다.

2000년 7월 북한을 방문한 푸틴 대통령은 김정일과의 회담에서 북한의 미사일 기술을 확인하고 양국 간 미사일 기술 협력 및 교류를 논의했던 것으로 알려져 있는데, 이후 미국의 미사일

14) 정육식, “우려스러운 북한-러시아 합동군사훈련,” 『프레시안』, 2015년 2월 5일.

방어(MD) 체제에 대항하여 북한-러시아-중국 '삼각 미사일 협력체제' 구축을 통해 탄생된 미사일이 바로 북한의 ICBM 대포동-2호 미사일이다.¹⁵⁾ 이와 같이 북한은 미사일 개발의 기초를 소련으로부터 제공받았고, 소연방 붕괴 후 갈 곳이 없었던 러시아 미사일 전문가를 영입하여 미사일 기술 개발에 적극 활용하였다.

북한은 2015년 5월 비록 '북극성-1' 호 모의 탄도탄이 150~200m 날아가는데 그쳤지만, 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 사출 시험에 성공한 것으로 보인다. 2013년에는 신포에서 지상 미사일 수직 발사 시험 시설이 공개되었고 2014년에는 수상에서 시험 발사하던 장면이 포착된 데 이어 이번에는 수중실험을 공개했다.¹⁶⁾ 미국, 영국, 중국, 러시아, 프랑스 등 안보리 상임이사국 외에는 아직 이 기술을 자체적으로 개발한 나라가 없는데, 스콧 스워프트 미군 태평양함대 사령관은 "지역 정세를 불안정하게 만드는 실질적 위협으로 간주해야" 한다고 밝혔다.¹⁷⁾

그런데 SLBM 개발을 위하여 북한은 SS-N-6(러시아 명은 R-27, 한·미 양국은 '무수단' 미사일로 호칭)를 새로운 형태로 개조하고, 구소련의 골프급 잠수함을 탄도미사일 발사가 가능하도록 개조하고 있는 것으로 알려져 있다. 그런데 동 미사일과 잠수함의 원천 기술은 모두 소련·러시아 것이다.

한편 임종인 청와대 안보특보는 북한이 방송사와 금융사 전산장비 4,800대를 파괴한 2013년 3월 20일 사이버 테러 직후, "북한의 전자전사 전면 공격 시 남한 주요 시설은 5분 내 초토화가 가능하다"고 밝힌 바 있다.¹⁸⁾ 그런데 제임스 울시 전 미국 중앙정보국(CIA) 국장은 2014년 7월 23일 하원군사위원회 청문회에 제출한 서면 답변서에서 "2004년 러시아가 북한의 EMP탄 개발에 도움(두뇌 유출)을 줬다고 미국 측에 알려왔다"고 밝혔으며, 금년 3월 방한하여 "북한의 EMP탄 공격 가능성에 대비하지 않으면 나중에 가서야 또다시 실수라는 것을 깨닫게 될 것"이라고 경고했다.¹⁹⁾ SLBM에 이어 우리 안보에 직접적 위협을 줄 수 있는 수단이 북·러협력으로 진화되고 있는 것이다.

3. 비전통적 전쟁

우크라이나 사태 시 푸틴 대통령이 전개한 일련의 '전술'을 놓고 기존의 전쟁 개념과는 다르다는 차원에서 새롭게 해석하는 입장이 있다. 영국 하원 국방위원회는 러시아의 군사 전략을 소

15) 김필재, "러시아의 지원으로 완성된 북의 장거리 미사일," 『조갑제 닷컴』, 2014년 11월 18일.

16) 김열수, "북한 SLBM에 대응한 정책방향과 군사적 대비책," 2015년 5월 20일, <http://blog.naver.com>

17) 『연합뉴스』, 2015년 7월 20일.

18) 오청균, "사이버전쟁, 북한은 이미 부산까지 점령했다," 『뉴데일리』, 2015년 7월 26일.

19) "북 EMP탄 대비 안 하면 후회," 『세계일보』, 2015년 3월 1일.

위 ‘모호한 전쟁(ambiguous warfare)’이라고 부르고 있는데, 이는 무기에 의존하지 않고 적을 무력화하기 위해서 비정규군을 사용하고 사이버 공격 및 정보전을 감행하는 것을 의미한다. 예를 들면 러시아의 리투아니아에 대한 공격은 전면적인 침공이 아니고 대신 러시아권 매체를 이용해 리투아니아 내의 러시아계 주민들을 선동하는 한편, 사이버 공격을 감행하고 비정규군을 투입하여 리투아니아의 기초적인 국정능력을 약화시키는 것을 가정할 수 있다는 것이다. 이러한 의미에서 러시아의 크림반도 병합은 러시아의 새로운 공격방식에 대한 청사진을 제시해 주었다고 평가한다.²⁰⁾

한편, 우크라이나 노보아조프스크에서 러시아는 수세에 몰린 친러시아 반군 세력들에게 탱크와 화포를 제공하며, 은밀하지만(*stealthy*), 단결된(*concerted*) 공격을 지원하였다. 아울러 푸틴 대통령은 전복(*subversion*)과 위장술(*feint*)을 구사하였는 바, 일부는 이러한 접근을 ‘하이브리드 전쟁(*hybrid war*)’이라고 명명한다. 하이브리드 전쟁에서는 소속 불명 특수부대 요원들에 의해 충돌이 발생하고, 무장 군인들이 밤중에 국경을 넘고, 거짓된 프로파간다·정보들이 퍼지고, 불의의 습격이 빈번히 발생한다. 하이브리드 전쟁에서도 여느 전쟁과 같이 사망자가 발생하지만, 침략자가 누구인지 기만 속에 가리어져 있는 것이 특징이라고 할 수 있다. 푸틴 대통령은 적의 약점에 집중하고 직접적이고 명백한 대치를 피하는 전술을 사용하는 비대칭적 대응을 한 것이다.²¹⁾

푸틴 대통령이 구사한 전술은 전통적 개념에 따른 전쟁을 수행하기에는 너무나 부담이 큰 북한에게 시사하는 바가 적지 않을 것이다. 따라서 이러한 전술이 북한에게 전수될 경우 우리에게 는 심각한 우려를 초래할 것으로 보인다.

4. 재러 탈북자

북한 노동력의 대러 송출은 북·러 간 교역이 미미한 가운데에서도 양측 간 경제협력의 주요 부분을 차지하고 있는 것으로 관찰된다. 러시아 통계에 따르면 2007년 8월 체결된 ‘임시노동활동에 관한 양자협정’에 근거하여 러시아 내 유효한 노동허가를 받은 북한인 규모는 2012년 상반기 기준 2만여 명으로 파악되나, 실제 규모는 러시아 내 노동 수요 및 북한 정세 등 여타 요인에 따라 유동적이다.²²⁾

그런데 최근 북한이 러시아 극동 지역의 농지를 임차한 후 북한 노동력과 장비를 이용해 농사를 지은 뒤 생산물 일부를 본국으로 가져가는 형태의 농업협력 사업을 대규모로 확대하고 있

20) “The Russian Threat to NATO,” *The Wall Street Journal*, August 4, 2015.

21) “Russia’s new tactics of war shouldn’t fool anyone,” *The Washington Post*, August 27, 2014.

22) 외교통상부, 『러시아 개황 2013』(서울: 외교통상부), p.185.

다. 극동 아무르주를 기반으로 이미 농작물 재배를 시작한 북한은 이 지역의 농지 임차 규모를 늘리는 한편 다른 극동 지역으로도 진출을 서두르고 있다.²³⁾ 또한 채소 재배, 목축, 가공 수산 기업 설립을 목적으로 러시아 하바롭스크 지역 1만 헥타르 토지를 임대할 계획도 검토하고 있는 것으로 알려져 있다.

러시아는 북한 근로자들의 전문성, 책임감, 규율성에 대해 이미 오래전부터 매우 높게 평가하고 있는 바, 중국 이민자들의 극동 진출을 견제하기 위해 약 5만 명으로 추정되는 북한의 이주 노동자를 적극 받아들이고 있다. 북한 정부가 자국민 근로자를 ‘무제한’ 제공할 방침인 가운데, 이제는 모스크바 근교, 볼가 지역 및 기타 지역까지도 기존의 중국인 근로자를 대체할 수도 있을 것으로 보인다.²⁴⁾ 이와 같이 북한 노동자가 러시아에 대규모로 진출할 경우, 탈북자 문제가 처음 제기된 곳이 러시아 벌목장이었음을 고려할 때, 최근에는 잠잠해진 탈북자 문제가 다시금 대두될 가능성도 배제할 수 없다.

IV. 한국의 대응

1. 러시아에 대한 정확한 인식 요망

러시아의 ‘신동방정책’이나 대북정책을 분석하고 이에 대응하기 위해서는 무엇보다도 현재 러시아 국민의 인식과 푸틴 대통령에 대한 정확한 이해가 우선되어야 한다. 러시아는 역사적으로 외부 세력의 위협에 굴복한 전통이 없다. 나폴레옹과 히틀러도 막강한 화력을 바탕으로 러시아를 침략하였지만 결국 정복하지 못했다. 이러한 역사적 사실에 대해 러시아 국민들은 대단한 자부심과 긍지를 가지고 있다. 이러한 배경 하에서 미국을 중심으로 하는 서방의 전방위적 압박에 대하여 러시아 국민들은 이를 또 하나의 외부로부터의 위협으로 인식하고 이에 굴복하지 않아야 한다는데 국민적 공감대를 형성하고 있다. 민족적 자존심을 지킬 수만 있다면 경제적인 어려움은 얼마든지 견디고 이겨나갈 수 있으며, 당연히 그래야 한다는 인식을 전 국민이 공유하고 있다고 해도 과언이 아니다.

따라서 서방에 굴복하기보다는 경제적 손실을 감수하더라도 단호히 맞서고 있는 푸틴 대통령의 선택에 대해 불만을 표출하는 사람은 극소수에 불과하다. 서방의 압박이 강해질수록 오히려 러시아 내부의 결속력이 높아지고 푸틴 대통령에 대한 지지도가 상승하는 것이다. 서방 세계는

23) “북한, 러시아 극동 지역과 농업 협력에 가속도,” 『연합뉴스』, 2014년 11월 14일.

24) “러시아 극동지역, 중국인 근로자 북한인으로 대체할 계획,” 『Sputnik 코리아』, 2015년 4월 9일.

러시아 내 신흥 중산층 세력을 지원하면 그들이 푸틴 대통령에게 반기를 들 것이라고 예상했지만 반대로 그들은 푸틴 대통령 주위로 모여들었다.²⁵⁾

다시금 대통령직에 복귀한 푸틴 대통령은 이미 충분히 권력을 향유하였다고 보아야 하며 이제는 러시아 역사에 어떻게 기록될 것인가에 더욱 관심을 집중하고 있다. ‘강력한 러시아 건설을 통한 러시아의 위대한 부흥’을 이루어낸 지도자로 남기 위해 대외정책에 있어서는 교활하고 할 정도로 전략적이며 실리적인 그러면서도 단호한 입장을 견지하고 있다. 최근 러시아에서는 다음과 같은 이야기가 회자되고 있다. “푸틴 대통령, 그는 이미 영웅이다!”

2. 인적 네트워크 관리

미국은 시스템이 지탱하는 나라라면, 러시아는 사람이 지탱하는 나라이다. 더구나 러시아는 스스로도 강조하듯이 유라시아 국가로서 동양적인 사고와 문화가 적지 않게 배어 있는 나라이다. 이러한 점을 고려할 때 대러시아 정책을 추진함에 있어서는 신뢰를 바탕으로 한 인적 네트워크의 활용이 절대적으로 필요하다.

한·러관계가 정상화된지도 이제 25년이 경과하였는데 그동안 쌓인 인적 네트워크를 적절히 관리하고 충분히 활용했는지에 대해 적지 않은 회의와 의문이 드는 것이 사실이다. 필요할 때만 찾고 평상시에는 방치함으로써 귀중한 인적 네트워크를 상실하고, 추후 이를 복귀하기 위해 더 많은 시간과 노력이 필요했던 뼈아픈 경험을 되풀이하지 않도록 인식의 전환과 제도적인 방안을 모색해야 한다.

또한, 러시아 국민들의 자긍심을 충분히 이해하고 공감한다는 입장에서 접근하는 자세가 필요하다. 이러한 측면에서 지난 5월 모스크바에서 열린 전승 기념식에 윤상현 의원이 참석한 것에 대해 “그는 300명 중 한 명에 불과하다”며 러시아 국민에 대한 감성적 접근을 아쉬워한 일부 러시아 여론의 지적은 경청할 만하다는 견해도 있다.

반면 전술한 EMP탄 개발 관련 두뇌 유출건의 경우, 미국을 비롯한 서방 세력으로부터의 압력에 직면하고 있다는 감정적 공감대와 북·러 간 비공식적인 인적 네트워크가 작용을 한 것으로 보인다. 이는 우리에게 시사하는 바가 적지 않다. 한편 우크라이나 사태 이후 한국 정부는 미국의 대러 압박에 영향을 받아 러시아와의 관계에 있어서 매우 신중한 태도를 보이고 있는 상황이고 이는 정부 차원에서 대러 외교가 다소 침체되는 원인으로 작용하고 있다.²⁶⁾ 따라서 한국의 입장에서는 정부 차원의 협력 이외에도 학계, 언론계, 경제계, 문화계, 시민사회 등 민간

25) “Western delusions triggered conflict and Russians will not yield,” *Financial Times*, September 14, 2014.

26) 장덕준(2014), p.296.

부문에서 러시아와의 인적 네트워크 구축을 위한 대화와 협력채널을 꾸준히 가동시켜 나가야 한다.

3. 러시아 역할에 대한 이해 촉구

푸틴 대통령은 “중국의 경제 성장, 일본의 첨단 기술, 한국과의 오랜 친선 관계, 그에 못지않은 북한과의 우호 관계 등을 이용하지 않는다면 이는 어리석은 일일 것”이라면서 동북아 지역 국가들과의 협력을 통한 ‘신동방정책’ 추진의 적극적 의사를 표명하였다.²⁷⁾ 그런데 동 정책 성공의 열쇠는 러시아 극동과 이웃한 동북아 지역 국가들과의 공조와 이 국가들로부터의 투자유치임을 감안할 때, 동북아 지역 상황 안정화는 러시아에게 있어서 무엇보다 중요한 선결 과제이다.

이러한 배경 하에서 동북아 지역 안보의 최대 위협 요소인 북핵 문제가 어떤 식으로든 통제되거나 해결되어야 러시아의 목표가 이루어질 수 있음을 러시아 측에 각인시켜야 할 것이다. 아울러 북·중·러 대 한·미·일이라는 신냉전 구도의 형성은 푸틴 대통령의 최대 아젠다인 ‘신동방정책’ 추진에 결코 도움이 되지 않고, 오히려 역내 불안정에 따른 경제협력의 저하와 투자 기회를 야기할 것이라는 점을 주지시켜야 한다. 한편 현재 김정은에게 손을 내밀고 있는 유일한 지도자가 푸틴이라는 점을 강조하면서 한반도 문제 해결에 있어서 러시아가 중재자 역할을 자임하는 등 적극적 태도를 취할 가능성도 배제할 수 없는 바, 이에 대한 우리의 입장을 미리 검토하여 대응책을 마련해야 한다.

4. 북·러 군사 및 방산 협력에 대비

전술한 바와 같이 북·러 간 군사 및 방산 협력은 우리에게 직접적인 안보 위협을 제공할 수 있다. 이에 대해서는 러시아 측에 강력한 경고의 메시지를 전달하는 것과 동시에 미국 등 관련 국가와의 협력을 통한 대응책을 모색해야 한다.

이바노프 전 국방장관은 국가 경제력을 노골적으로 언급하면서 북한이 옛 소련 시절과 달리 구매국으로서 매력이 없어 이와 관련한 업무를 주로 맡는 무관부를 아예 폐쇄해 버렸다고 공개적으로 밝히기도 하였다.²⁸⁾ 오히려 최근에는 러시아군이 ‘불곰사업’의 일환으로 우리 군에 넘긴 무기의 부품을 다시 구입하겠다는 의사를 전해오기도 하였는 바, 공식적인 차원에서의 북·러 군사 및 방산 협력은 우리가 우려할 만한 수준에 이르지 못하고 있는 것은 사실이다.

27) “푸틴, 러시아가 한반도 문제 해결에서 중재자 역할 해야,” 『연합뉴스』, 2014년 10월 18일.

28) “러시아, 남북 차별적 군사외교 눈길,” 『아시아경제』, 2015년 5월 3일.

그러나 만일 양국이 합동군사훈련을 재개하고 이를 통해 군사 및 방산 협력이 새롭게 진전된다면 이는 한반도와 동북아 안정에 위협 요인으로 작용하여 결국 극동 지역 개발 계획에도 부정적인 영향을 초래하는 부메랑 효과를 가져올 것이라는 점을 러시아 측에 주지시켜야 할 것이다. 특히 비공식적인 루트를 통해 첨단 무기 및 관련 기술 이전이 이루어지는 것에 대해서는 러시아 측에 깊은 우려를 표명하는 것과 동시에 미국 등 관련국과의 협조를 통하여 사전에 이를 방지하는 수단을 강구해야 한다.

남북관계에서 오는 한국의 안보 도전

구본학 | 한림국제대학원대학교 교수

I. 문제제기

냉전이 종식되고 25년이 지났지만 동북아 안보정세는 여전히 불안정 상태에 있고 한반도는 냉전적 대결구조 하에 있다. 2차 대전 이후 지속되어 온 미국의 패권이 상대적으로 약화되고 있는 반면, 중국은 경제력을 바탕으로 한 군사력 증강을 통해 영향력 확대를 추구하고 있다. 미·중 간 세력전이 또는 패권전쟁 가능성은 높지 않지만, 미·중 간 협력과 경쟁이라는 2중 구도가 지속되고 있다. 대테러전 이후 미국의 개입 능력과 의지의 약화는 동맹국에 대한 방위역할 분담으로 나타나고 있으며, 미국과 이해관계가 일치하는 아베 정부는 보통국가를 지향하면서 미·일방 위협력지침 개정과 집단적 자위권 등을 통해 중국의 영향력 확대를 견제하고 있다. 이러한 미·중·일 간의 세력경쟁은 동중국해와 남중국해에서의 영유권 갈등에 더하여 지역정세 불안 요인으로 작용하고 있다.

대남 강경태세를 유지하고 있는 김정은 정권은 우리에게 대한 직접적 안보 위협 요인이다. 김정은은 집권 이후 공포정치를 통하여 권력을 장악하고 있으며, 김정일에 의해 등용된 원로그룹을 권력의 일선에서 퇴진시키고 새로운 권력구조를 형성하고 있다. 김정은은 고모부 장성택과 인민무력부장 현영철을 숙청해 총살하였고, 김정일 시대의 선군정치로 인해 높아진 군부의 위상을 당을 통해 견제함으로써 잠재적 도전세력을 제거해 나가고 있다.

한반도에서의 냉전적 국제질서와 북한의 군사위협을 해소하기 위해서는 남북관계의 발전이 필수적이다. 그러나 김정은 정권의 대남 강경정책과 군사 도발 및 위협의 지속은 남북관계 발전을 저해하고 있다. 천안함 폭침과 연평도 포격 사건 이후 단절된 남북관계는 개성공단사업과 일부 제한적인 인도적 지원 분야를 제외할 경우 교류가 없다고 해도 과언이 아니다. 북한이 간헐적인 대화 제스처를 보이고 있지만 핵문제를 해결하거나 남북관계를 개선할 의지는 없는 것으로 판단된다. 오히려 한·미연합훈련의 중단을 요구하고, 우리 정부에 대한 원색적 비난을 지속하고 있으며, 서해5도 및 휴전선 인근 지역에 대한 도발 위협을 증대시키는 등 군사긴장을 고조시키고 있다.

2015년 8월 4일 군사분계선 남측 비무장지대에서 북한이 매설한 폭발지뢰 폭발사고는 북한의 은밀한 도발이 지속되고 있음을 확인시켜 준 것이다. 북한의 지뢰도발에 대해 우리 군은 대북 확성기방송 재개로 대응하였고, 남북은 휴전선을 사이에 두고 포격으로 대응했다. 일촉즉발의 위기상황에서 8월 22일부터 판문점에서 김관진 청와대 안보실장과 홍용표 통일부 장관, 북측의 황병서 총정치국장과 김양건 대남비서 겸 통전부장의 2+2 고위급협상이 개최되었다. 사흘에 걸친 마라톤 협상 끝에 8월 25일 6개항의 남북합의로 위기는 진정되었고, 남북관계 개선을 위한 새로운 국면이 전개될 가능성도 있다. 그러나 금강산관광사업 재개, 5·24 조치 해제, 북한의 핵 및 미사일 개발 포기 등과 같은 핵심적 문제들은 해결되지 않았다. 8·25 합의가 그동안 단절되었던 남북대화에 물꼬를 트는 역할을 했다고 할 수 있지만, 갈등의 불씨는 여전히 남아 있다. 북한이 5·24 조치 또는 한·미연합훈련을 빌미로 또다시 도발할 가능성도 배제할 수 없다.

II. 남북관계 차원에서의 안보 도전

1. 남북관계: 교착상태의 지속

2014년 10월 4일 북한의 황병서 군 총정치국장, 최룡해 노동당 비서, 김양건 노동당 통일전선부장 등 북한 실세 3인방이 인천아시안게임 폐막식에 참석하기 위해 전격적으로 인천을 방문하여 김관진 청와대 국가안보실장, 류길재 통일부장관 등과 회동했으나 교착상태를 지속하고 있던 남북관계에 돌파구를 마련하는 데는 아무런 도움을 주지 못했다.

2010년 천안함 사건 이후 우리 정부의 대북 경제제재 조치로 인해 남북교역은 물론이며 개성공단을 제외한 각종 교류협력 사업은 전면적으로 축소 또는 중단되었다.¹⁾ 2009년 2억 5천만

1) 2010년 5월 24일 우리 정부는 5개항의 대북 경제제재조치를 발표했다. (1) 북한 선박의 남한해역 운항 전

〈표 1〉 5·24 조치 이후 남북교역 변화(2009년~2014년)

(단위: 1,000 USD)

	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
일반교역	255,140	117,666	227	844	559	117
위탁가공교역	409,713	317,579	4,992	0	0	0
개성공단	940,552	1,442,855	1,697,632	1,961,194	1,132,174	2,337,808
금강산관광 및 기타	73,676	34,148	11,004	9,067	3,114	4,654
전체교역	1,679,081	1,912,248	1,713,855	1,971,105	1,135,847	2,342,639

※ 자료: 통일부, 『월간 남북교류협력동향』, 2009년~2014년

달러 이상 기록하던 일반교역은 2010년 1억 1천 7백만 달러로 감소했고, 2011년에는 227달러로 축소되었다. 위탁가공교역도 2009년 4억 1천만 달러에 달했으나, 2010년 3억 1천7백만 달러에서 2011년 5천 달러 미만으로 줄었다. 개성공단 사업을 제외하고는 실질적 교류는 거의 없었다고 할 수 있다(위 〈표 1〉 참조).

개성공단 사업은 양적 규모 면에서는 꾸준히 증가하고 있지만 북한 근로자의 임금 문제를 둘러싼 남북 정부 간 이견으로 인해 여전히 불안정한 상태에 놓여있다. 2015년 1월부터 5월까지 개성공단 생산액은 2억 3천만 달러로 지난해 같은 기간(1억 9천만 달러)보다 21.9% 증가했으며,²⁾ 최저 임금을 둘러싼 남북 당국 간 대립 속에서도 성장세를 이어가고 있다. 북한이 올해 들어 우리 정부의 대화 제의에 유일하게 응한 사례도 지난 7월 16일 개성공단 남북공동위원회라는 점은 북한이 개성공단의 경제적 이익을 인정하고 있을 뿐만 아니라 남북관계에서 마지막 남은 문을 열어놓고 있다는 의미이기도 하다.

북한이 2015년 7월에 개최된 광주 하계유니버시아드대회에 불참을 선언한 데 이어 6·15 남북공동선언 15주년 기념행사와 광복 70주년 남북공동행사에도 응하지 않았으며, 지난 10월 개최된 경세계군인체육대회에도 참가하지 않은 것은 집권 4년차를 맞은 김정은 정권이 남북관계 개선에 별 관심이 없음을 의미하는 것이다.

2015년 신년사에서 고위급접촉도 재개할 수 있고 부분별 회담도 할 수 있으며 ‘최고위급 회담도 못할 이유가 없다’고 했지만, 남북대화를 위한 전제조건으로 한·미의 ‘전쟁연습 중단’, ‘체

면 금지, (2) 남북교역을 위한 모든 물품의 반출입 금지, (3) 남한 국민의 방북 불허(금강산 및 개성공단 지구 제외) 및 북한 주민과의 접촉 제한, (4) 북한에 대한 신규투자 불허, (5) 대북 지원사업 원칙적 보류(영유아 등 취약계층에 대한 인도적 지원 제외) 등.

2) 『서울경제』, 2015년 8월 6일, <http://economy.hankooki.com/lpage/politics/201508/e20150806181505142840.htm>(검색일: 2015년 8월 10일).

제대결 중단', '7·4 공동성명, 6·15 공동선언, 10·4 선언 준수' 등을 주장한 것은 남북대화를 사실상 거부한 것이나 다름없다. 반면, '핵 억제력을 중추로 한 국방력 강화'와 선군정치 및 경제건설과 핵 무력 건설의 '병진노선' 추구를 선언한 것을 보더라도 남북대화보다는 남북대결을 통한 내부결속 강화와 체제안정에 더 중점을 둔 것이라고 할 수 있다.³⁾

북한의 지뢰도발로 인해 극도의 긴장상태에 있던 남북관계는 8·25 합의로 인해 대화를 재개하게 되었다. 10월에는 이산가족 상봉행사를 개최하기로 합의되었으나, 금강산 관광사업 등 본격적인 교류협력이 재개될 수 있을지는 여전히 의문이다. 천안함 폭침과 연평도 포격에 대한 북한의 진정성 있는 사과와 핵을 포기하지 않는 한 적대적 남북관계의 본질적 변화를 기대하기 어렵다. 남북관계에 적대적 긴장관계가 유지되어야 권력구조를 더욱 공고히 하고 내부결속을 강화할 수 있다는 점을 김정은이 잘 알고 있기 때문이다. 다만, 8·25 합의에서 언급된 바와 같이, 이산가족 상봉 행사와 서울과 평양을 오가는 고위급회담을 통해 상호 불신을 해소해 나갈 경우 남북교류협력 사업들이 재개될 수 있을 것으로 생각된다.

이렇게 볼 때, 향후 3~5년 사이 남북관계에 있어서의 본질적 변화는 기대하기는 어려울 것이다. 8·25 합의로 인해 당분간은 대화와 협력의 분위기가 유지될 것으로 생각되지만, 5·24 조치와 북한의 핵문제가 해결되지 않는 한 남북관계의 근본적 해결은 어려울 것이기 때문이다.

2. 김정은의 공포정치와 내부결속 강화

2012년 12월 장성택 숙청과 총살부터 2015년 4월 30일 현영철 인민무력부장 총살에 이르기까지 약 2년 6개월간 김정은은 공포정치로 자신의 권력기반을 장악해 나갔다. 장성택을 비롯하여 김정은 집권 이후 처형된 고위 간부가 70여 명에 이른 것으로 알려졌다. 이들 고위 간부 대부분이 김정은을 권좌에 올립하는 데 기여했던 사람들이라는 점에서 아이러니(irony)라고 하지 않을 수 없다.

집권 4년차에 이른 김정은이 2년 이상 공포정치를 지속한 이유는, (1) 김정일에 의해 발탁된 원로들을 제거함으로써 자신만의 1인 독재체제를 구축하거나 숙청을 통해 충성경쟁을 유도하려는 것, (2) 김정은의 권력이 아직 취약하기 때문에 잠재적 도전세력을 제거하기 위한 것, (3) 정치·경제·외교적 위기를 돌파하는 김정은의 능력에 회의적이거나 정책에 불만을 가진 세력을 제거하기 위한 것 등으로 분석할 수 있다. 이들 중 첫 번째 이유가 가장 적절한 해석이라고 생각된다.

3) 통일연구원 북한연구센터, "2015년 북한 신년사 분석 및 대내외 정책 전망," *Online Series*, CO 15-01(통일연구원, 2015년 1월 1일), p.3; 이승열, "2015년 북한 신년사 특징과 전망," 『이슈와 논점』(국회입법조사처, 2015년 1월 5일), p.2; 통일부, 『2015년 북한 신년사 분석』(통일부, 2014년 1월 1일).

김정은의 공포정치는 단기적으로는 정권의 안정화에 도움이 될 수 있을 것이나, 중장기적 측면에서 북한의 엘리트들은 김정은을 분노하게 할 수 있는 어떠한 대안도 제시하려 하지 않을 것이며, 자신이 위기에 처할 경우 반대 세력들을 규합하여 김정은의 권력에 도전할 수도 있을 것이다. 공포정치의 지속은 필연적으로 핵심 엘리트의 충성심 악화로 이어질 수밖에 없다. 이로 인해 고위 간부의 대량탈북, 김정은의 암살 또는 쿠데타가 발생하거나 최악의 경우 내전 또는 정권붕괴로 이어질 가능성도 배제할 수 없다.⁴⁾

김정은은 공포정치를 통해 원로그룹들의 충성 경쟁을 유발하고, 주민들의 내부결속을 다지기 위해 ‘미국위협론’을 지속적으로 제기하고 있다. 2015년 7월 24일 개최한 육해공군 및 전략군장병들의 반미집회와 7월 25일의 제4차 전국노병대회 등 정전협정 체결 62주년을 앞두고 대규모 군중대회를 개최한 것도 내부결속을 다지기 위한 것이다.⁵⁾

지난 8월 6일 말레이시아에서 개최된 ARF 외교장관회의에서 북한의 리수용 외무상은 추가적인 핵실험과 장거리로켓 발사 가능성을 언급하면서 한·미 군사연습의 중단과 미국의 대북정책 변화를 촉구하기도 했다. 즉, “미국이 무력증강을 통해 군사동맹을 강화하는 구실로만 조선을 이용하려 든다면 제2의 조선전쟁을 피할 수 없을 것”이라고 하는 등 한·미연합훈련에 강력히 반발한 바 있다.⁶⁾ 또한, 8월 중순 예정된 한·미 을지프리덤가디언(UFG) 연습을 중단하지 않으면 “일찍이 역사가 알지 못하던 상상을 초월하는 종말을 맞이하게 될 것”이라고 하는 등 북한의 대남 협박은 지속되고 있다.⁷⁾

이러한 북한의 대남 및 대미 군사위협은 한편으로 우리와 미국의 대북정책을 북한이 원하는 조건으로 수정하도록 강요하는 동시에, 남북 간 군사긴장을 고조시킴으로써 내부적으로 주민들의 사상적 이완을 통제하고 내부결속을 다지기 위한 것이다. 이를 통해 김정은의 권력기반을 더욱 공고히 하려는 복합적인 의도가 포함된 것이라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 김정은 정권이 외부세계의 정보를 완전히 차단할 수는 없다. 오늘날 정보의 세계에는 국경이 없으며 북한도 예외일 수 없다. 북한에서도 이미 350만 대 이상의 휴대폰이 보급된 것으로 알려져 있으며, 중국 등지로 해외여행을 다녀온 사람들과 USB를 통해 외부세계의 정보가 서서히 확산되고 있다. 북한 사회에 대한 정보의 유입은 평양을 방문한 학자 또는 외교관을 비롯하여 최근 평양을 방문한 우리 측 인사들을 통해서도 알려지고 있다. 이렇게 볼 때, 급격한 북한의 변화를 기대하기는 어려울지 모르지만 점진적인 변화는 불가피할 것으로

4) 차두현, “김정은식 공포정치 하의 북한,” *Online Series*, CO 15-11(통일연구원, 2015년 5월 15일).

5) 『중앙일보』, 2015년 7월 26일, http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=18318618&ctg= (검색일: 2015년 8월 10일).

6) 『조선일보』, 2015년 8월 7일, <http://news.chosun.com>(검색일: 2015년 8월 7일).

7) 『News1』, 2015년 8월 9일, <http://news1.kr>(검색일: 2015년 8월 10일).

보인다.

3. 경제·핵 병진정책

김정은 집권 이후 북한의 핵정책은 이전보다 더 강경해졌다. 2013년 1월 24일 북한 국방위원회는 “평화와 안정을 위한 대화와 협상은 있지만 비핵화를 위한 대화는 없다”⁸⁾는 성명을 발표한 후 동년 2월 12일 3차 핵실험을 감행했다. 이후 북한은 ‘소형화, 경량화, 다종화’된 핵 억제력이란 용어를 사용하면서 핵능력을 절대로 포기하지 않을 것이라는 의도를 밝혀왔다. 2013년 3월 7일에는 외무성 성명을 통해 ‘핵 선제타격권리’를 주장했고, 4월 2일에는 영변 원자로의 재가동을 선언하면서 핵개발을 지속할 것임을 분명히 했다. 또한, 7월 27일 ‘전승절(종전기념일)’ 기념연설에서 인민군 총정치국장 황병서는 “백악관과 펜타곤을 향하여, 태평양 상의 미제 군사 기지와 미국 대도시들을 향해 핵탄두 로켓을 발사하게 될 것”⁹⁾이라고 하는 등 핵위협을 가중시켰다.

특히, 2013년 3월 30일 노동당 중앙위원회 전원회의는 경제건설과 핵무력 건설의 병진노선을 채택했다. 북한은 이제 핵무기를 보유했기 때문에 재래식 군사력 건설에 대한 투자를 줄일 수 있고, 그 대신 경제발전에 대한 투자를 증가시킬 경우 핵무기를 보유하면서 동시에 경제발전도 성취할 수 있다는 주장이다. 그러나 북한이 핵개발을 포기하지 않을 경우 국제사회의 대북 제재와 압박은 지속될 것이며, 북한에 대한 국제사회의 경제지원 및 경제협력은 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 북한이 핵을 포기하지 않는 것은 성공할 수 있을지 모르지만 경제발전까지 달성하는 병진노선이 성공할 수 있을지는 의문이다.

김정은 체제가 경제발전을 위한 개혁조치를 시행하고 있는 것은 사실이지만 그 효과는 아주 미미하다. 2012년 김정은 체제가 출범하면서 시행한 ‘우리식 경제관리방법(「6·28 방침」)’은 (1) 당과 군이 장악하고 있던 사업들을 내각으로 이관하였고, (2) 협동농장의 분조 인원을 축소하고 목표를 초과달성한 생산에 대한 자율처분권을 부여하였으며, (3) 기업의 경영자율권 확대와 근로자의 임금을 인상하는 조치를 취하였다. 6·28 조치는 국제화와 세계화의 환경에서 북한이 적응하기 위한 시도라고 평가할 수 있다.¹⁰⁾ 김정은은 「6·28 방침」을 통해 북한의 경제시스템 변화를 시도했고, 2년간의 운영 경험을 거쳐 2014년 5월 30일 새로운 ‘경제개혁조치(「5·30 조치」)’를

8) 『중앙일보』, 2013년 1월 25일, http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=10520304&ctg= (검색일: 2015년 1월 25일).

9) 『중앙일보』, 2015년 8월 8일, http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=15481071&ctg= (검색일: 2015년 8월 8일).

10) 『동아일보』, 2013년 10월 1일, <http://news.donga.com/3/all/20131001/57932495/1> (검색일: 2015년 9월 7일).

단행했다.

「5·30 조치」는 「6·28 방침」의 적용범위를 전국적으로 확대한 것이라 볼 수 있다. 즉, 전국의 모든 회사, 상점, 기업소에 자율권을 부여하여 각 기업소가 노동자의 임금 및 가족의 생계 문제를 자체적으로 해결하도록 했으며, 각 기업소는 이윤의 10~15%만 국가에 납부하고 나머지는 자체적 분배를 허용하는 획기적인 조치다. 「5·30 조치」가 성공할 수 있을지는 아직 미지수이지만 2010년 5월 장마당(시장)이 허용되면서 북한 경제의 시장화가 빠른 속도로 진행되고 있으며, 중앙정부의 통제가 사실상 어려워진 상황에서 각 기업소의 자율권을 확대함으로써 북한 경제가 정상화될 가능성도 있는 것으로 판단된다.

북한 경제가 비록 소폭에 지나지 않지만 2011년 이후 4년간 플러스의 성장을 지속하고 있는 것도金正은의 경제개혁이 지속될 수 있는 긍정적인 요인으로 작용된다. 2014년 북한의 1인당 국민소득(GNI)이 139만 원에 지나지 않아 한국의 1인당 국민소득(2,968만 원)의 5%에도 미치지 못하고 명목국민총소득(명목 GNI)의 남북격차는 44배로 늘어났지만 플러스 성장을 지속하고 있는 것은 긍정적이라고 평가된다.¹¹⁾

그러나 ‘우리식 경제관리방법’ 또는 경제특구 및 개발구 정책이 큰 성과를 나타낼 가능성은 그다지 높지 않다. 「5·30 조치」가 국영기업과 협동농장의 관리제도에 중점을 두고 있지 북한 경제의 작동원리를 근본적으로 바꾸는 것이 아니기 때문이다. 북한 주민들은 국영기업이나 협동농장보다는 개인 장사와 개인 농사를 통한 민생해결에 더 관심을 두고 있으며, 경제특구와 개발구 정책은 남북관계 및 대외관계와 밀접히 연관되어 있는데 핵 및 장거리미사일개발, 대남 강경 정책 및 도발 등으로 인해 해외투자를 유인할 수 없는 상황이다. 이에 더하여 중국으로부터의 지원도 원활하지 못하며 러시아는 북한을 지원할 여력이 없는 상황이다.

金正은의 「경제·핵 병진노선」이 성공할 가능성은 높지 않다. 핵을 포기하지 않을 경우 국제사회의 제재와 압박이 지속될 것이며, 이는 결국 북한의 경제발전에 필요한 투자를 차단할 것이기 때문이다. 제한된 범위에서 플러스의 경제성장을 지속해 나갈 수 있을지 모르지만 핵과 장거리미사일을 포기하지 않을 경우 경제 문제를 근본적으로 해결하지는 못할 것이다. 수년 내金正은은 핵을 포기하고 경제를 선택할 것인지, 경제를 포기하고 핵을 선택할 것인지 기로에 서게 될 것이다. 어느 것을 선택하더라도 1인 독재와 강압통치체제를 지속하기는 어려워 질 것이다. 핵을 선택할 경우, 주민들의 경제적 불만이 폭발할 수 있으며, 경제를 선택할 경우, 개혁과 개방의 조류가 통제체제를 붕괴시킬 수 있을 것이다.金正은 체제의 안정성은 이러한 변화에 어떻게 적응하느냐에 달려있다.

11) 한국은행에 의하면, 북한의 경제성장률은 2010년 -0.5%를 기록한 후 2011년 0.8%, 2012년 1.3%, 2013년 1.1%, 2014년 1.0%를 기록했다. 『서울파이낸스』, 2015년 7월 17일, <http://www.seoulfn.com>(검색일: 2015년 8월 24일).

4. 북한의 군사동향

2015년 5월 20일 북한 국방위원회는 성명을 통해 자신들의 “핵타격 수단이 본격적인 소형화·다중화 단계에 들어선 지 오래”라고 주장했다.¹²⁾ 북한의 핵능력에 대해서는 다양한 평가가 존재하고 있지만, 그동안 3차례의 핵실험을 실시했고, 고농축 우라늄을 생산할 수 있는 시설까지 확인되었다는 점에서 지속적으로 핵무기를 생산할 수 있는 능력을 가진 것은 분명하다. 2015년 초 미국 존스홉킨스대학 부설 한미연구소의 조엘 위트(Joel Wit) 연구원은 북한이 10~16개의 핵폭탄을 보유했을 것으로 추정했으며, 영변의 재처리시설과 원심분리기를 가동할 경우 2020년까지 최대 100개의 20kt급 핵탄두를 보유할 수 있다고 평가했다.¹³⁾

2015년 8월 11일 영국의 군사전문 기관인 『IHS 제인』은 북한이 지난 2월부터 두 번째 원심분리기 시설을 정상 가동하기 시작했다고 발표했다. 첫 번째 시설의 2,000개의 원심분리기를 통해 농축률 90%인 HEU를 연간 40kg까지 생산할 수 있으며, 두 번째 시설이 가동됨으로써 북한의 연간 HEU 생산능력은 80kg까지 늘어날 것으로 예상된다. 핵폭탄 1개를 만드는 데 약 20kg의 HEU가 필요하다는 점에서 북한은 매년 4개의 HEU 핵폭탄을 제조할 수 있을 것으로 전망된다.¹⁴⁾

북한은 핵무기를 운반할 수 있는 운송체계의 개발에도 몰두해 왔다. 1990년대에 이미 사정거리 1,300Km인 노동미사일을 작전 배치했으며, 2007년에는 사정거리 3,000Km 이상으로 추정되는 무수단 미사일을 실전배치했고, 1998년부터 2012년 12월까지 5차례의 장거리로켓 시험발사를 통해 대륙간탄도미사일(ICBM) 개발에도 성공한 것으로 평가되고 있다. 또한 2013년부터 빈번한 동·서해상으로의 미사일 시험발사를 통해 중단거리 미사일의 정확도와 사거리 연장 등을 추진해 왔다. 이러한 미사일 개발을 통해 2020년까지 미국 본토까지 사정거리에 두는 KN-08 미사일을 20~30기 확보할 수 있을 것으로 예상된다.¹⁵⁾

2014년 발표된 국방백서는 북한이 탄도미사일 1,000여 발, 잠수함 70여 척, 장사정포 700여 문, 화학무기 2,500~5,000톤, 특수전병력 20만 명, 사이버전력 6,000명 등을 확보하고 있는 것으로 평가하고 있다. 또한 북한의 핵무기와 장거리미사일 능력이 미국의 본토를 위협할 수준으로 고도화된 것으로 평가하고 있다. 이미 스커드-D, 노동, 대포동 1·2호 등 다양한 탄도미사일

12) 『조선일보』, 2015년 5월 20일, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/05/20/2015052002410.html(검색일: 2015년 6월 19일).

13) 『동아일보』, 2015년 2월 26일, <http://news.donga.com/3/all/20150226/69822556/1>(검색일: 2015년 2월 26일).

14) 『동아일보』, 2015년 8월 13일.

15) 『동아일보』, 2015년 2월 26일.

을 실전 배치했고, 탄도미사일과 장사정포는 우리 수도권을 직접 겨냥하고 있다.¹⁶⁾ 이와 함께, 최근에는 사정거리 120~200Km에 달하는 단거리 미사일 개발에 주력하면서 전략 목표를 기습 타격 할 수 있는 능력을 강화하고 있는 것으로 알려졌다.

최근 북한이 잠수함 발사 탄도미사일(SLBM)의 사출시험에 성공했고, 앞으로 4~5년 내에 SLBM을 탑재할 수 있는 잠수함을 전력화할 수 있다는 전망도 있다. 또한, 북한이 핵추진 잠수함을 건조하려 할 것이라는 전망도 있다.¹⁷⁾ 북한이 잠수함을 이용해 후방 지역에서 탄도미사일을 발사할 경우 사전 포착이 어렵고, 요격도 어려워 우리 군이 추진하고 있는 킬체인(kill chain)과 한국형미사일방어체계(KAMD)가 무력화될 수 있다는 우려도 있다.¹⁸⁾

또한 북한은 2,000톤 규모의 '신포급 잠수함' 1척과 1,800톤 규모의 로미오급 잠수함 20여 척을 보유하고 있다. 여기에 상어급 30여 척, 연어급 10여 척, 유고급 20여 척 등 최소 70척 이상의 잠수함을 운용하고 있다. 북한이 수년 내에 3,000톤 규모의 골프급 잠수함까지 보유할 수 있을 것이라는 전망도 있다.

이와 더불어, 북한은 기습침투와 국지도발을 위해 비대칭 전력의 하나인 특수전병력 양성에 집중하고 있다. 특수전병력은 전후방 구분 없이 침투하여 주요 시설을 파괴하고 요인 암살 등의 임무를 수행할 것으로 예상된다. 북한 특수전부대는 AN-2기나 헬기, 잠수함, 공기부양정, 무인기 등 다양한 침투수단을 이용하여 한국의 후방 지역 및 주요 시설에 침투하는 훈련을 하고 있는 것으로 알려져 있다.

북한은 1990년대부터 김정일의 지시로 '정보전사'를 집중 육성해 왔으며, 2009년에는 기존의 정찰과 작전 조직을 통합하는 정찰총국을 신설했다. 김정은 체제에 들어와서는 2012년 '전략사이버사령부'를 창설해 해커부대원 수를 6천 명 이상으로 늘리면서 사이버전력 강화에 집중하고 있다. 이러한 전문 사이버전력을 통해 북한이 우리의 금융, 교통, 전력 등 국가 주요 기반시설에 대한 공격을 감행할 가능성도 배제할 수 없다.¹⁹⁾

북한은 NLL과 서해5도에 대한 도발을 지속하고 있다. 북한 경비정은 2012년 5회, 2013년 9회, 2014년 13회 NLL을 침범했고, 올해 들어서는 4월과 5월에 각 한 차례 침범했으나 6월에는 4차례 NLL을 침범했다. 북한의 NLL 도발은 더욱 과감하고 위협적인 것으로 나타나고 있다. 지난 5월에는 NLL 인근 백령도와 연평도 해상에서 수백발의 포사격 훈련을 실시했고, 6월 14일에는 동해상에서 KN-01 단거리 미사일 3발을 시험 발사했다.²⁰⁾ KN-01은 지대함파 함대함으로

16) 대한민국 국방부, 『2014 국방백서』(서울: 대한민국 국방부, 2014년 12월), pp.27-29.

17) 박창규, “우리도 핵추진 잠수함을 개발하자,” 『국가안보전략』 통권 38, Vol.4, Issue 8(2015), p.32.

18) 『동아일보』, 2015년 5월 11일.

19) 『뉴스시스』, 2015년 8월 10일, http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?CID=&ar_id=NISX20150730_0010195683(검색일: 2015년 8월 10일).

모두 운용할 수 있는 단거리미사일로 우리의 함정을 목표로 하는 개량형 미사일이다. 최근에는 연평도 인근의 갈도에 122mm 방사포 기지를 건설한 것으로 알려졌다.²¹⁾ 과거 서해에서의 충돌이 NLL을 둘러싼 해상함정들 간의 포격전인 것에 비해 향후 북한의 위협은 서해5도에 대한 대량포격 또는 기습점령 등으로 변화할 가능성도 배제할 수 없다.

5. 군사적 긴장 지속 가능성

김정은 체제가 획기적인 개혁개방 정책을 추진할 가능성은 높지 않아 보인다. 개혁개방으로 인한 정치적 불안정을 극복할 수 있을 만큼 김정은의 리더십이 확고하게 자리 잡았다고 할 수 없기 때문이다. 2년 이상 공포정치로 자신의 권력구조를 공고히 하고 있지만 공포정치에 희생된 그룹과 김정은 체제 자체에 불만을 가진 그룹들을 완전히 제거할 수는 없을 것이다. 공포정치가 오래 지속될수록 체제에 대한 불만세력은 더 커질 가능성도 있다. 따라서 김정은의 공포정치는 1~2년 내에 정상화될 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 국가안전보위부, 인민보안성, 인민군 보위사령부 등 공안기관들에 의한 권력엘리트 및 주민들에 대한 강력한 통제는 지속될 것으로 예상된다.

다른 한편, 2011년부터 북한이 플러스의 경제성장률을 기록하고 있지만 여전히 북한의 경제는 취약한 상황이다. 핵과 미사일 개발로 인한 국제사회의 제재와 중국의 압박, 그리고 남북 교류협력사업의 중단은 북한의 경제발전에 장애요인으로 작용하고 있다. 특구와 개발구 정책을 추진하고 있지만 국제사회의 제재가 지속되고 남북관계 개선이 없는 한 해외자본을 유치하거나 주민들의 민생 문제를 해결할 수 있는 능력은 개선되지 않을 것으로 보인다. 경제관리제도의 일부 개선 등 경제개혁 조치를 지속 추진할 것으로 예상되지만, 체제개방이 수반되지 않는 부분적 개혁만으로 북한 경제를 해결할 수는 없을 것이다.

이러한 정치경제 상황에서 향후 3~5년 동안 김정은 정권이 체제를 유지하기 위해서는 핵과 장거리미사일 및 남북 군사긴장에 의존할 수밖에 없다. 경제를 희생하면서도 핵과 장거리미사일을 포기하지 않을 것이며, 외부사조의 유입으로 인한 주민들의 이념적 이완을 방지하고 내부결속을 강화하기 위해 군사긴장을 조성하는 행위를 지속할 것으로 예상된다.

20) 『조선일보』, 2015년 6월 17일, <http://news.chosun.com>(검색일: 2015년 6월 17일).

21) 『동아일보』, 2015년 5월 26일.

III. 한국에 대한 안보 도전 요인

1. 북한 내부정세에 의한 도전 요인

김정은의 강압 및 공포정치는 장기적으로 북한의 엘리트와 주민의 불만을 유발하게 될 수밖에 없을 것이다. 물론 그러한 상황이 북한에서 발생할 가능성은 그다지 높지 않을 것이지만, 그 가능성을 완전히 배제할 수는 없다. 북한의 지도 엘리트 계층과 주민들의 불만이 고조될 경우 대규모 소요사태가 발생하여 북한이 극도의 혼란 상태로 들어가거나 급변사태가 발생할 가능성도 있으며, 반대로 내부 결속을 위해 군사긴장을 조성할 목적으로 대남 도발을 감행할 가능성도 있다. 북한 정세의 혼란에 따라 대량 탈북 난민이 발생하거나 탈북 과정에서 남북 간 무력충돌 또는 군사긴장 조성 목적에 의한 남북 간 무력충돌 가능성도 배제할 수 없다.

다른 한편, 북한도 21세기의 정보화 혁명을 비껴갈 수는 없다. 북한의 휴대폰 보급이 이미 350만 대를 넘어선 것에서도 보듯이 북한에서도 IT혁명이 진행되고 있다. 이로 인해 외부 세계의 정보는 지속적으로 북한으로 유입될 것이며, 이를 완벽하게 차단하는 것은 불가능하다. 또한, 북·중 국경을 통한 공식 또는 비공식적 인적·물적 교류를 통해 외부 세계의 정보는 자연스럽게 북한으로 흘러들어 갈 수밖에 없다. 따라서 주민들의 사상적 이완은 지속될 것이며, 주민들의 북한 체제 경직성에 대한 불만은 고조될 수밖에 없을 것이다.

중국 및 외부 세계와의 교류 증대는 불가피하게 내부의 이념 갈등을 유발하게 될 것이다. 물론 김정은 체제의 강압통치와 각종 통제기제들이 내부 갈등으로 증폭되는 시간을 지연시킬 수는 있을 것이지만 갈등의 수준은 점진적으로 증대될 것이다. 또한, 북한의 인권 문제를 둘러싼 국제사회의 압박과 개혁과 개방을 요구하는 국제사회 및 중국의 압박도 지속적으로 증대될 것이다. 이러한 상황이 지속될 경우, 북한 내부에서도 북한의 체제 변화에 대한 요구가 증대될 것이다. 이에 따라, 강압적 통치와 이에 대한 불만은 충돌할 수밖에 없을 것이며, 평양에서도 아랍 민주화 운동과 같은 대규모 시위가 발생하여 극심한 혼란상태가 초래될 가능성도 있다.

이와 더불어 장기적 경기침체로 인해 북한 경제시스템이 붕괴되어 주민 폭동 또는 대량 탈북 사태가 발생할 가능성도 있다. 국제 원자재 가격의 폭락으로 북한의 주요 수출상품인 광물 가격이 폭락하거나 극심한 재해로 인한 농업생산량의 급감으로 대규모 아사 상황이 발생할 경우 대규모 주민 폭동이 발생하거나 대량 탈북사태가 발생할 수 있으며, 북한 정권은 위기를 해소하기 위해 남북 군사긴장을 고조시킬 수 있으며, 그 과정에서 무력충돌이 발생할 가능성도 있다.

2. 핵/미사일 등 대량살상무기 위협

우리가 경계해야 하는 것은 북한이 핵무기를 소형화하여 단거리미사일인 스커드에 탑재할 수

있는 능력을 확보했을 가능성이 있다. 아직 북한이 스커드미사일에 핵무기를 탑재할 수 있는 능력(500kg급)을 확보했다는 증거는 없지만 지금까지 핵무기 기술개발의 속도를 고려할 경우 2020년경 그 정도 능력을 확보할 수 있을 것으로 평가된다. 더욱이 노동미사일에 탑재할 수 있는 700~1,000kg급 핵무기를 생산할 수 있는 능력은 충분히 확보할 것으로 예상된다.

2014년 3월 북한은 노동미사일의 사거리를 줄이고 발사고도를 높이는 실험을 한 것으로 알려졌다. 이것은 북한이 탄두중량이 1,000kg으로 소형화된 핵무기를 대포동미사일에 탑재하여 한국을 공격할 가능성을 시사한 것이다. 물론 북한이 한국에 대한 미사일 공격을 할 경우 스커드를 사용하는 것이 훨씬 경제적이지만 노동미사일에 핵무기를 탑재하고 사거리를 줄여서 공격할 가능성을 배제할 수 없다.

3. NLL 및 휴전선 인근 도발 위협

서해5도와 북방한계선은 군사전략적으로 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 대한민국에게는 수도권 안전보장의 전초기지이자 방어선 역할을 수행하며, 북한에 대해서는 서해에서 북한 함정 및 잠수함의 자유로운 활동을 방해하는 동시에 북한 지역 종심을 타격할 수 있는 전초기지의 역할을 수행한다. 그렇기 때문에 북한은 서해5도와 북방한계선을 눈엣가시처럼 여기고 이를 무력화시키기 위한 다양한 책동을 저질러 왔다.

북한은 황해도와 경기도 도계선의 연장선을 기준으로 해상 군사분계선을 주장하고 있다. 북한은 1999년 6월 연평해전을 도발한 후 북방한계선을 인정할 수 없다고 주장하고, 9월 2일 ‘조선 서해 해상군사분계선’을 선포하였고, 2000년 3월 서해 5개섬에 대한 ‘통항질서’를 발표하였다. 즉, 서해5도를 3구역을 구분하고 2개 수로를 지정하여 모든 함정과 선박의 통항은 폭 2Km의 수로를 이용해야 한다고 주장한 것이다. 만약 북방한계선과 북한이 주장하는 서해 해상군사분계선 사이에 공동어로수역과 평화협력특별지대가 설정된다고 하면 수도권 서쪽 해역의 안보는 심각한 위협에 빠지게 된다. 서해5도는 완전히 북한에 포위되어 북한이 마음만 먹으면 순식간에 기습 점령할 수 있으며, 서해 방어선은 강화도-덕적도-태안반도를 연결하는 선으로 밀려 내려올 수밖에 없다. 또한, 북한 함정들이 어선으로 위장하여 공동어로수역에 들어와 선제기습 공격할 경우 우리 함정들의 대응은 매우 제한적이며 취약할 수밖에 없다.

남포에 위치하고 있는 북한의 서해함대사령부에는 6개 전대가 편성되어 있으며, 수십 척의 잠수함(정)을 포함하여 어뢰정 및 경비정을 보유하고 있다. 북한이 보유하고 있는 로미오급, 상어급 등 중소형 잠수함과 연어급을 비롯한 소형 잠수정은 우리 경비함에 심각한 위협이 되고 있다. 황해도 강령군 사곶에 위치하고 있는 8전대는 고속경비정 80여 척을 운용하면서 북방한계선 인근 해역의 우리 함정을 위협하고 있다.²²⁾

북한은 2012년 초 황해도 고압포에 70여 척의 공기부양정을 수용할 수 있는 기지를 건설한

것으로 알려졌다. 북한의 공기부양정은 40~50명이 탑승할 수 있으므로 70척의 공기부양정은 약 4,000명의 특수부대를 동시에 침투시킬 수 있으며, 30~40분 이내에 백령도를 기습 침투할 수 있는 능력을 가지고 있다. 북한이 주장하는 공동어로수역 또는 서해평화협력지대를 그대로 인정할 경우 서해5도는 무방비 상태에 노출되는 것이나 다름없다.²³⁾

이렇게 볼 때, 서해 NLL 지역은 북한 경비정의 빈번한 NLL 침범과 우리 해군의 대응으로 인한 확전 가능성을 비롯해 천안함 폭침 사건에서 보듯이 북한 잠수정 침투에 대한 우리 해군의 대응으로 인한 확전 가능성이 상존하는 지역이다. 이와 더불어, 북한 해안포의 연평도 및 백령도 포격 또는 공기부양정을 이용한 백령도 및 서해 도서 지역 기습 점령 및 협상 제의 가능성 또는 그 과정에서 확전 가능성은 매우 높다고 할 수 있다.

이와 더불어, 탈북자단체의 대북전단 살포 강행에 대한 정부의 저지에는 한계가 있으며, 북한이 전단지 살포 풍선에 대한 공격을 감행하고 일부 포탄이 우리 민간 또는 군에 피해를 유발할 경우 우리 군은 대응하지 않을 수 없고 이로 인한 확전 가능성도 상존한다. 뿐만 아니라 북한이 군사긴장을 유발할 목적이나 우리 측 정보 탐지 또는 도발 목적으로 DMZ 침투를 감행할 가능성도 매우 높다. 최근 비무장지대 내에서의 목함지뢰 사건에서 보듯이 북한은 우리 군의 준비태세 또는 대응을 파악할 목적으로 비무장지대 내에 지뢰를 매설할 가능성은 얼마든지 있다. 이로 인해 비무장지대 내에서 사고 또는 충돌이 발생하거나 대응 과정에서 확전될 가능성도 충분하다.

4. 사이버 위협

북한은 2012년 8월 전략사이버사령부를 창설했으며, 사이버전 수행 인력은 6,000명에 달하는 것으로 파악되고 있다. 이러한 북한의 사이버 능력은 미국과 중국 다음 세계 3위의 수준인 것으로 알려져 있다. 북한에 의한 우리 인터넷 공격은 과거 월 4~5회에서 최근 월 20여 회로 급증하고 있으며, 2014년 우리 국민들의 스마트폰 해킹을 위해 악성코드 유포를 시도하기도 했다.²⁴⁾

북한 사이버 요원들의 인터넷을 통한 사이버통일전선구축 및 사이버선전선동 방식은 북한 관련 주요 이슈 발생시, (1) 해외 주재 간첩 및 한국 내 좌경세력에게 북한 지령을 하달하고, (2) 한국 내 좌경세력이 해외 친북 사이트에 선전선동 글을 게시하면, (3) 북한 사이버 요원들이 국내 사이트에 선전선동 글을 게재하고, (4) 이를 국내 좌경세력들이 개인 블로그와 유명 사이트

22) 『아시아경제』, 2015년 3월 24일, <http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2015032409583089465> (검색일: 2015년 9월 10일).

23) 『조선일보』, 2015년 8월 25일, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/08/25/2015082501560.html (검색일: 2015년 9월 10일).

24) 『조선일보』, 2014년 10월 29일, http://premium.chosun.com/site/data/html_dir/2014/10/29/2014102900257.html (검색일: 2015년 9월 11일).

에 퍼 나르기 하여 (5) 국내에 유포 및 확산하는 것이며, 「1 대 9 대 90 법칙」에 의하여 북한 사이버 요원 1명이 선전선동 글을 게재하면 추종 세력 9명이 실시간으로 퍼 나르고 이를 90명이 읽는 것으로 파악되고 있다.²⁵⁾

정찰총국산하 ‘전자정찰국(121국)’ 소속의 해커 500~1,000명이 한국군과 전략기관에 대한 해킹과 바이러스, 악성코드 유포를 전문으로 하고 있으며, 사이버 심리전부대인 ‘적공국 204호’는 100여 명으로 구성되어 대남 심리전을 수행한다. 또한, 해외에 친북사이트 및 소셜네트워크서비스(SNS)를 통하여 대남 심리전 강화하고 있다. 최근 우리 군과 수사당국은 해외에 서버를 두고 있는 친북사이트 및 SNS 계정 1,784개를 적발하였으며, 그중 90% 이상이 중국에 서버를 두고 활동하며, 운영자의 상당수가 대남 사이버 심리전에 투입된 북한 정예요원인 것으로 추정하고 있다.

북한의 사이버능력은 핵과 화생무기 및 미사일 전력과 함께 비대칭위협이라고 할 수 있다. 2009년, 2011년, 2012년 국내 주요 사이트에 대한 디도스 공격이 있었으며, 2014년에는 KBS와 MBC 등 방송사와 금융사의 전산망이 마비된 적도 있다. 북한이 우리의 국가 기간산업 전산망을 공격할 경우 엄청난 사회적 혼란이 발생하는 것은 물론이며, 우리의 안보에도 치명적인 손실을 초래할 수 있다. 특히, 원전과 전력망을 공격하거나 항공, 철도 등의 교통수송망에 대한 공격, 또는 가스, 상수도 등 서비스망을 공격할 경우 엄청난 혼란이 초래될 수 있다는 점을 간과해서는 안된다.

5. 무인기 및 SLBM 등 새로운 위협

2014년 3월부터 4월 사이 백령도와 파주 및 삼척 인근에서 북한에서 날려보낸 것으로 보이는 무인기가 발견되었다. 이들 무인기는 저고도로 우리의 영공을 침투하여 군사목표 및 주요 시설에 대한 최신 사진을 촬영한 것으로 알려졌다. 북한이 중단거리 미사일을 발사하기 위한 정확한 표적을 식별하기 위한 전술영상 수집 목적일 것으로 추정된다. 아직은 조잡한 수준에 지나지 않는 무인기이지만 문제는 우리의 레이더망에 잡히지 않을 정도로 소형이며 단순한 비행체에 불과하다는 점이다. 그럼에도 불구하고 무인기는 우리의 군사정보 및 주요 시설에 대한 정보를 북한에 전송하기에 충분한 능력을 갖추고 있으며, 화생무기를 탑재할 경우 우리 군은 물론이며 민간에도 엄청난 위협으로 전환될 수 있다는 점이다.

다른 한편, 북한은 지난 5월 8일金正은이 참관한 가운데 함경남도 신포 앞바다에서 잠수함

25) 『조선일보』, 2013년 8월 12일, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2013/08/11/2013081100784.html(검색일: 2015년 9월 10일).

발사 탄도미사일(SLBM)의 수중 사출시험을 한 것으로 알려졌다. SLBM은 수중에 은닉되어 적의 감시망을 피할 수 있고 선제 핵공격에도 살아남아 보복 핵공격을 할 수 있는 전략무기체계의 핵심무기이다. 우리 군 당국은 북한이 4~5년 내에 북한이 SLBM을 실전배치할 수 있을 것으로 예상하고 있다. 수중에서 발사되는 SLBM은 정찰위성이나 레이더로 사전에 그 징후를 포착할 수 없기 때문에 기존 북한 핵과 미사일에 대한 방어대책을 전면 재검토해야 할 필요성이 제기된다. 한국이 2020년대 초중반을 목표로 추진 중인 킬체인과 KAMD로는 대응하기 어렵다는 점이다.²⁶⁾ 킬체인의 주요 표적은 지상 고정 목표에 대한 타격이므로 북한의 이동식발사차량(TEL)과 SLBM에 대해서는 사실상 무용지물이라고 할 수 있다.

IV. 한국의 대응 방향

1. 북한 급변사태 대비

북한 급변사태 발생 시 우리가 관심을 가져야 하는 부분은 대량 탈북사태에 어떻게 대처할 것이며, 북한 정권 붕괴로 인한 내전 발생 시 어떻게 대처할 것인지 그리고 남북 간 무력충돌이 발생할 경우 어떻게 대처할 것인지가 될 것이다.

대량 탈북사태 발생 시 탈북민들을 수용할 수 있는 충분한 시설과 물자가 필요할 것이며, 이를 어떻게 확보할 것인지를 사전에 마련해 두어야 한다. 탈북민들이 북·중 국경을 통해 중국으로 유입될 경우 이들을 어떻게 처리할 것인지에 대해 중국과 협의해 두어야 하며, 동해상으로 탈출할 경우 일본과의 협조체제를 어떻게 구축할 것인지도 사전에 검토해 두어야 한다. 또한 휴전선을 통하여 탈북할 경우 이들을 어떻게 수용할 것인지, 북한군과의 마찰 가능성 또는 무력충돌이 발생할 경우 어떻게 관리할 것인지 등 사전에 치밀한 준비가 필요하다.

2. 핵 및 미사일 위협 대비

북핵 문제를 대화와 협상으로 해결하기는 매우 어렵지만 그 가능성은 (1) 김정은 정권이 스스로 핵을 포기하거나, (2) 김정은 정권이 붕괴하고 개혁개방을 지향하는 온건한 대체 정권이 등장하거나, (3) 김정은 정권이 붕괴되어 통일을 지향하는 상황으로 발전될 경우 등이다. 우리의

26) 『조선일보』, 2015년 5월 11일, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/05/11/2015051100284.html(검색일: 2015년 5월 11일).

정책 대안은 상기 세 가지 가능성을 현실화시키는 방향으로 추진할 필요가 있다. 이를 위해, (1) 미국과 국제사회를 통한 대북 제재와 압박을 지속, (2) 중국을 통하여 북한이 개혁과 개방 정책을 추진하도록 지속 설득, (3) 북한 개혁개방을 유도할 수 있는 이데올로기적 침투를 지속 하는 방안 등을 고려할 수 있다.

미국의 헤리티지재단은 2015년 2월 24일 '2015년 미국 군사력 지수' 보고서에서 "북한은 2013년 2월 3차 핵실험을 강행한 이후 꾸준히 핵개발을 지속해 왔다"고 하면서 현재 10기 정도의 핵무기를 가지고 있으며, 중거리미사일인 노동미사일에 핵탄두를 탑재할 수 있을 만큼 소형화 기술을 갖추었을 것으로 평가했다.²⁷⁾

이러한 북한의 핵과 미사일 위협에 대해 우리 군은 현재 제한된 요격능력만 갖추고 있는 패트리엇-2(PAC-II) 미사일을 보유하고 있으나, PAC-II로서는 북한의 미사일 요격이 곤란하기 때문에 2016년부터 PAC-III를 도입한다는 계획을 수립해 놓고 있다. 그러나 PAC-III의 요격 고도는 15Km로서 북한의 탄도미사일이 대기권 밖에서 정점을 지나 낙하 마지막 단계에 접어들 때만 요격이 가능하게 된다. 북한의 미사일이 우리의 지상에 도달하기 직전에야 요격하게 되며, 핵무기가 탑재된 미사일에 대한 요격이 실패할 경우 치명적인 피해로 이어질 수 있다. 북한의 노동미사일이 대기권으로 재진입 후 낙하속도는 마하7-8에 달하며, 이를 요격할 수 있는 시간은 1초에 불과하다는 주장도 있다.²⁸⁾ 이론적으로는 요격이 가능할지 몰라도 현실적으로는 불가능하다는 의미이다.

북한의 미사일 공격에 대한 방어를 위해 한국형미사일방어(KAMD) 체계를 구축하면 충분하다는 견해도 있다. 그러나 KAMD는 아직 연구 단계에 있으며, 24시간 북한을 감시할 수 있는 군사위성을 확보해야 하며, 미사일의 궤적을 탐지할 수 있는 레이더 장비, 요격체계의 확보 등 아직도 많은 문제점들을 가지고 있다. 그리고 이들 장비들을 확보하는 데 필요한 천문학적인 비용을 어떻게 확보할 것인지에 대한 확실한 대책도 없다. 이들 장비가 확보된다 하더라도 기상여건에 따라 북한의 미사일 발사 징후를 탐지하지 못하는 한계를 극복할 수 있는 방법은 없다.

KAMD와 더불어 북한의 핵미사일 공격을 선제타격하는 킬체인에 대한 논의도 진행되고 있으나, 북한의 미사일은 고정발사대에서 이동식발사대를 이용하는 경향으로 전환되고 있으며, 미사일의 연료도 은폐된 지하에서 주입하거나 연료를 주입한 채 상당 기간 대기할 수 있는 기술을 개발하고 있는 것으로 알려져 있다. 킬체인이 개념적으로는 가능하다고 평가할 수 있지만 북한이 한국을 공격할 확실한 징후를 어떻게 판단하느냐 하는 것도 문제일 뿐만 아니라 이동식미사일 또는 은폐된 시설을 이용할 경우 북한이 핵미사일 공격을 할 것인지를 판단하는 것은 사실

27) 『조선일보』, 2015년 2월 26일자, A3.

28) 『뉴데일리』, 2015년 3월 24일, http://www.newdaily.co.kr/news/article_s.html?no=239490&rvw_no=1559(검색일: 2015년 3월 25일).

상 불가능하다.

한국에 특수한 맞춤형 한·미연합억제전략을 이행하기 위해서는 북한 지도부와 정책결정자들의 인식 및 심리, 북한의 정책결정과정, 북한의 전략적 자산 등에 대한 정보를 기반으로 억제전략 수립이 필요하며, 또한, 군사적 수단뿐만 아니라 외교, 경제 등 다양한 수단을 종합적으로 활용하여 추진하는 것이 효과적이다. 상황별 시나리오를 개발하고 대응책을 마련해야 하며,²⁹⁾ 동시에 전면전과 국지전 상황에 대한 대응 방안도 마련해야 한다.³⁰⁾

북한 핵미사일에 대한 방어능력의 미비점을 보완하기 위해서는 역비대칭전력을 조속히 확보할 필요가 있다. 국방부는 올해 초 업무보고에서 창조국방을 내세우면서 북한의 핵과 대량파괴 무기를 무력화하기 위한 역비대칭전력 즉, 레이저빔, 고출력 마이크로웨이브(HPM)탄, 전자기(EMP)탄 등 신무기를 2020년대 초반까지 개발할 계획이라고 밝혔다. 그러나 이러한 역비대칭 전력들은 2020년대 중반에 가서야 확보될 수 있으며 예산 문제로 인해 실현될지도 불투명하다. 국가의 안위가 걸린 문제라는 인식 하에 조속한 능력 확보가 필요하다.

이와 더불어 한·미연합확장억제전력의 신뢰성을 높여야 한다. 확장억제는 한·미연합방위체제, 주한미군의 주둔, 한·미 간 긴밀한 안보 및 국방협력, 미국의 대한 핵우산 및 안보공약 등에 의해 보장되는 것이다. 그럼에도 불구하고, 북한의 핵위협은 기존 재래식 군사위협과는 차원이 다른 문제이므로 미국의 핵우산/확장(대)억제 능력을 수시로 확인하는 조치가 필요하다. B-2/B-52 전략폭격기에 의한 시위, 핵추진 항공모함의 부산항 기항, 한·미연합훈련 등을 수시로 실시할 필요가 있다. 또한, 한국형 미사일방어체제 등 거부적 억제전략의 조기 구축도 미국의 핵우산/확장(대)억제의 신뢰성을 높이는 효과적 대안이 될 수 있을 것이다.

다른 한편, 북핵 문제의 평화적 해결을 위한 국제협력도 강화해야 한다. 교착상태에 있는 북핵 문제 해결을 위해서는 보다 현실적인 방안을 마련해야 한다. 북한이 핵포기 의지가 없는 한 6자회담 등 대화를 통한 북핵 문제 해결은 비현실적 접근법이지만, 주변국들과의 긴밀한 협력과 협조가 북핵 문제의 평화적 해결을 가능하게 할 수도 있음을 인식해야 한다. 이러한 차원에서 우리는 다양한 다자안보협력체제 회의에서 북한의 무력도발, 핵위협 및 협박, NLL 도발 등 한반도를 비롯한 지역 군사긴장 고조의 책임이 북한에 있음을 적극적으로 설명함으로써 국제무대에서 북한을 더욱 압박하는 정책을 지속 추진해야 한다.

29) 북한이 핵사용 위협 시, 핵사용 임박 시, 핵사용 시 등 상황을 구분하여 억제전략을 준비해야 한다. 핵사용 위협 시는 외교적 대응, 핵사용 임박 시는 능동적 억제전략에 의거한 선제타격(preemptive strike; kill-chain 능력 구비), 핵사용 시는 소극적 안전보장 정책에 따른 응징타격 방안을 마련해야 한다.

30) 전면전 상황에서는 한·미연합군의 모든 가용 능력을 동원하여 응징하고, 국지전 상황에서 핵무기로 북한을 공격하는 데는 신중한 입장을 취해야 하나, 북한이 국지전을 전면전으로 확대 또는 핵무기로 공격하려는 의지를 포기하도록 압도적 우위에 의한 응징보복전략이 효과적일 것으로 판단된다.

3. 능동적 억제전략 조기 구축

북한의 핵과 미사일 위협에 대비하여 킬체인과 KAMD를 개발 배치하고 서해5도에 정밀타격 첨단 무기를 배치한다고 해도 북한의 도발을 완벽하게 차단할 수는 없다. 북한은 우리가 예상하지 못한 것을 포착하고 도발할 것이기 때문이다. 즉, 완벽한 방어는 불가능하다. 따라서 방어에 치중하는 과거의 전략에서 벗어나 억제에 중점을 두는 새로운 전략이 필요하다. 이미 능동적 억제전략이라는 측면에서 추진되고 있는 부분도 있으나, 우리의 대북 군사전략을 억제라는 개념에서 재출발해야 한다는 의미이다.

억제란 능력(capability), 의지(will), 소통(communication) 그리고 신뢰(confidence)에 기초한다. 적이 도발할 경우 치명적인 타격을 줄 수 있는 능력이 있어야 하며, 그 능력을 사용할 의지가 있어야 하며, 도발할 경우 타격할 것임을 분명히 밝혀야 하고, 실제로 도발할 경우 언급한 대로 타격을 해야 억제가 성공할 수 있다. 그 과정에서 어느 정도의 희생은 불가피하다는 점도 인정해야 한다. 어떤 희생을 감수하고서라도 응징하겠다는 의지가 있어야 억제가 성공할 수 있는 것이다.

4. 사이버 위협, 무인기 및 SLBM 대비

사이버 안보 위협에 대응하기 위한 법령 제도 및 기구, 기술적 문제, 예산 마련이 필요하다. 사이버 안보 위협을 방지하는 행위자인 사이버 안보요원 양성 및 사이버 안보 환경을 개선해야 하며, 북한의 사이버 안보 위협을 제어할 관련 법령 신설 및 보완 등 제도적 정비도 필요하다. 또한, 북한의 사이버 공세에 대응하여 적극적으로 이들에 대한 역 사이버 공세를 구사할 필요도 있다. 북한의 대남 심리전은 저장도 공작이어서 그 위험성이 명확하게 보이지 않지만 국민들의 의식을 서서히 적화시키는 유용한 수단으로 기능하기 때문에 철저한 차단이 필요하다.

북한의 무인기와 SLBM에 대응할 수 있는 효과적인 대책은 사실상 부재하다. 북한 무인기와 잠수함을 전방위로 24시간 탐지할 수 있는 감시체계를 구축하는 것은 불가능하며, 그렇게 할 수 있는 기술적 및 재정적 여건도 되지 않는다. 무인기를 탐지하기 위해 휴전선 전역에 저고도 레이더를 설치하는 것은 엄청난 고비용인 동시에 매우 비효율적인 방법이다. 그렇게 하더라도 완벽한 탐지는 불가능하기 때문이다. 북한 잠수함을 탐지하기 위해 동해와 서해, 남해에 이지스 구축함을 상시 배치하고, 수중음파탐지기(소나)의 성능이 뛰어난 해상초계기의 중강 배치와 3천 톤 급 잠수함의 조기 도입 등이 필요하지만 그렇게 하더라도 역시 잠수함에 대한 완벽한 대응은 불가능하다. 즉, 방어만으로는 적절한 대응을 할 수 없으므로 북한의 도발을 억제할 수 있는 억제능력과 전략이 필요하다.

V. 결론

북한의 핵무기와 미사일, SLBM을 비롯하여 특수전부대, 무인기 및 사이버전 등 비대칭전력에 대해 효과적으로 방어할 수 있는 수단은 매우 제한적이다. 특히 핵무기와 SLBM에 대한 방어수단은 거의 존재하지 않는다고 하는 것이 더 정확할 것이다. 킬체인과 KAMD를 통해서 어느 정도 방어할 수 있다고 해도 매우 제한적이며, 우리가 그런 수단을 확보할 시점에 북한은 킬체인과 KAMD를 회피할 수 있는 새로운 수단을 확보하고 있을 것이다. 이동식발사대에서 발사되는 미사일을 사전에 포착하는 것은 불가능한 것이며, 감시 및 탐지체계를 구축하고 타격수단까지 보유해야 하는 것도 문제점으로 지적된다. 즉, 북한의 위협에 대한 방어수단을 확보하는 것으로는 북한의 위협을 제거할 수 없다. 따라서 북한의 위협을 방어하는 것보다는 억제하는 것이 더 효과적인 방법이다. 북한이 핵무기와 미사일 및 SLBM에 대한 완벽한 방어는 불가능하기 때문에 그러한 비대칭무기들을 사용하지 못하게 하는 강력한 억제전략이 필요하다. 북한의 도발을 강압적으로 억제하는 전략을 수립하고 능력을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 강력한 독자적 타격수단을 확보해야 한다. 스텔스기를 도입하고 이지스함을 추가 건조하는 것에 더하여 역비대칭 능력을 구비해야 한다.

이와 함께, 북한의 국지전 도발을 억제하기 위해 한·미 간 연합 국지도발 대응계획을 더욱 발전시켜 나가야 한다. 진화하고 있는 북한의 다양한 도발양상을 사전에 예측하고 대응수단을 확보해야 한다. 북한의 국지도발은 NLL과 서해5도에 그치지 않고 무인기를 통한 도발에서 최근에는 휴전선 비무장지대 침투로 나타나고 있다. 금융, 방송, 정부기관 및 주요 국가 기간시설에 사이버테러를 감행할 가능성도 상존한다. 이에 대한 철저한 대비가 필요하다.

앞에서 언급한 대비태세를 구축하는 것은 우리의 안보를 위해 기본적으로 구축해야 하는 필수 사항들이다. 다른 한편, 국제사회와의 공조체제를 통해 북한을 대화의 장으로 끌어내고 국제사회의 책임 있는 일원으로 행동하도록 유도하는 노력을 지속해야 한다. 지역 차원에서의 다자안보대화를 활성화하여 북한이 국제사회의 규범에 적응하도록 유도해 나가야 한다.

다른 한편, 북한 체제를 근본적으로 변화시키는 노력을 지속해야 한다. 박근혜 정부 출범 이후 강조되어 온 통일 논의는 국민들의 관심을 통일에 집중시키는데 매우 중요한 역할을 수행했다. 그러나 ‘통일대박’ 또는 ‘통일준비논의’가 통일을 앞당기지 않는다는 통일 논의는 우리의 내부 역량을 집중시키는 데 유용할 수 있지만 북한을 변화시키는 데는 오히려 부정적으로 작용될 수 있다. 우리 내부에서 통일 논의가 활성화되면 될수록 북한은 더욱 반발할 것이며, 더 굳건하게 내부를 단속할 것이다.

따라서 북한 주민의 마음을 움직일 수 있는 대북정책이 중요하다. 대북방송, USB를 활용한 인기 TV드라마 및 영화 배포, SNS 등을 적극 활용하되 김정은 개인 또는 정권에 대한 부정적 이미지보다는 우리 사회의 긍정적인 측면을 강조하는 것이 바람직할 것이다. 이와 더불어, 북한

이탈주민에 대한 지원 대책을 확대하여 이들을 한국 사회에 잘 적응 및 정착하도록 함으로써 이들을 통해 한국 사회의 우월성과 김정은 정권의 부정적 측면을 홍보하는 것도 매우 중요한 방안이다. 북한에 솔제니친과 류샤오보 같은 민주투사들이 존재하지 않는 한 통일은 환상에 불과할지도 모른다.

제 4 부

신안보 도전과 한국의 대응

제12장 신안보 차원의 인도적 안보 위협 | 이신화

제13장 신안보 차원의 에너지 안보 위협 | 이재승

제14장 신안보 차원의 기후변화와 전염병 위협 | 정서용

신안보 차원의 인도적 안보 위협

이신화 | 고려대학교 정치외교학과 교수

I. 문제제기

외부의 군사적 위협이나 도발로부터 자국을 보호하는 것을 골자로 하는 전통적 안보개념은 영토와 주권보호를 통한 국가안보가 바로 국민 개개인의 안전을 보장한다는 논리에 기초하고 있다. 그러나 프리덤 하우스(Freedom House)의 연례보고서에 따르면, 지구촌에는 자국 정부에 의해 생존과 복지를 위협받는 사람들이 매우 많으며 전 세계 인구의 36%가 시민적 자유와 인권을 유린하는 독재정권이나 권위적 정부의 국민들이다. 특히 2014년은 러시아, 아제르바이잔, 헝가리, 시리아, 이집트, 터키, 베네수엘라, 태국, 나이지리아, 케냐 등 지구촌 곳곳에서 민주주의가 눈에 띄게 쇠퇴한 해이다.¹⁾ 정부의 가장 기본적 임무가 국민의 안위를 지키는 일임에도 불구하고 오히려 위협하거나 훼손하는 경우가 종종 발생하고 있는 것이다. 따라서 한 국가의 ‘정

1) 2015년 프리덤 하우스(Freedom House) 연례보고서에 따르면, 전 세계 조사대상 195개국 중 46%에 해당하는 89개국(29억 명, 전체 세계인구의 40%)가 자유로운 국가에 거주하고, 28%에 해당하는 55개국(17억 명, 전체 세계인구의 24%)이 부분적으로 자유로운 국가에 거주하고, 26%를 차지하는 51개국(26억 명, 전체 세계인구의 36%)이 자유롭지 않은 국가에 거주하고 있다. Arch Puddington, *Freedom in the World 2015—Discarding Democracy: A Return to the Iron Fist* (Washington, DC: Freedom House, 2015), www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015

권안보(regime security)'가 국민의 안보와 반드시 일치하지 않을 뿐더러 정권수호를 위해 국민의 안전이 중대한 위기에 처하게 되는 경우가 늘어나면서 개개인이나 그룹의 생존과 인간안보(human security)가 탈냉전기 국제사회의 핵심 담론으로 부상하게 되었다.

요컨대 '안보'라는 용어는 정치·외교적으로는 강력한 개념이지만 뚜렷하게 합의된 정의가 없어 항상 논란 거리가 되어왔다. 특히 안보개념을 논할 때 그 대상(whose security)과 수단 및 비용의 문제가 중요한데, '안보대상이 누구인가'란 개인, 그룹, 국가, 지역, 세계 중 어느 것이 안보의 최우선 대상인가의 문제이다. '안보의 수단은 무엇인가?'는 안보를 확보하기 위해 군사적, 정치적, 외교적, 경제적 수단들 중 어느 것이 가장 효율적인가의 문제이고, '안보의 비용은 얼마인가'는 안보를 성취하기 위해 경제나 사회적, 정치적 가치에 대해 얼마만큼의 대가를 치르느냐에 대한 문제이다.

이와 같은 질문과 관련한 안보개념은 냉전기를 거쳐 탈냉전기 및 9·11 테러사태 등을 거치면서 변화 양상을 보여 왔다. 이들 개념들이 어떤 측면에서는 중첩되고(예: 정치안보나 환경안보의 인간안보적 측면), 어느 상황에서는 충돌하는 지(예: 경제발전과 국가안보로 인한 인간안보 침해, 환경보호를 위한 경제활동 저해) 등에 대한 이해를 위해 안보 문제를 영역별로 각각 접근하기보다는 총체적 차원에서 분석하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 본고는 우선 국제관계에서 비군사적, 비전통적 안보라 일컬어지는 신(新)안보의 이슈 및 특징에 대하여 논하고, 왜 이러한 위협들이 안보 문제인가에 대하여 고찰할 것이다. 그리고 전통적 범주의 군사안보 문제뿐 아니라 신안보 이슈를 아우르는 포괄안보관점에서 세계 인도적 안보 위협에는 어떠한 문제들이 있으며, 이러한 위협이 한국에게 어떠한 외교안보적 도전이슈가 되는지 살펴보고, 그 대응 방안을 모색하고자 한다. 범세계적 인도적 안보 위협은 전쟁이나 내전, 박해와 같은 인재(人災)뿐 아니라 자연재해로 인한 인명피해나 강제이주민 발생 등을 들 수 있는데, 본 장에서는 탈냉전기 분쟁 및 정치 불안으로 인한 인도적 위기상황에 초점을 두고 논의를 진행하고자 한다.

II. 포괄안보 관점에서의 세계 인도적 이슈

1. 탈냉전기 신안보 이슈와 특성

전통적으로 안보란 군사적 관점에서 규정된 국가안보, 즉 국가 간 전쟁 가능성 및 외부세력의 위협을 제거하는 것을 주목적으로 한다. 따라서 군사적, 정치적 이슈를 소위 '상위정치(high politics)'라 하여 경제, 사회, 환경, 질병 등을 아우르는 '하위정치(low politics)' 이슈들은 부차적으로 간주하였다. 하지만 탈냉전기 세계화, 정보화, 기술변혁이 급속히 전개되고 국제관계에 있어 이슈의 다양화가 안보의 개념과 범위를 확대하면서 글로벌안보 패러다임이 근본적으로 변

하게 되었다. 지구온난화 현상, 에너지 경쟁, 초국가적 범죄, 테러리즘, 사이버 공격, 전염병 확산, 기근, 국가 내 인종분쟁, 인도적 위기상황, 이민 문제 등과 관련된 비군사적·비전통적 안보(non-traditional security) 이슈들이 소위 신안보(new security)로 부상하였다. 이렇듯 전통적 안보 이슈인 군사위협과 정치안정 뿐 아니라 신안보를 포함하는 ‘포괄적 안보(comprehensive security)’가 세계안보질서를 규정하는 주요 개념으로 자리매김하게 된 것이다.

국제관계나 세계안보 담론이나 정책에 있어 비전통안보 혹은 신안보라 불리는 문제들이 점점 중요해지고 있지만, 이에 대한 합의된 정의나 관리 및 해결접근법은 아직까지 부재하다. 따라서 신안보에 대한 연구는 많은 경우 그 개념이나 이론 틀을 개발하는 것 보다는 위협이슈 및 그 국가안보적, 경제사회적, 인도주의적 함의를 살펴보는 것에 초점을 두고 있다. 신안보 위협에 대한 효과적이고 지속가능한 해결책을 제시하는 것이 가장 바람직 하겠지만, 지역별, 국가별 상황이나 우선순위 및 인식격차 등으로 인해 위협의 심각성이나 대책마련을 둘러싼 학자들 간 논란 및 각국 정책 결정자들 간 이견이 좁혀들지 않고 있다. 따라서 신안보와 관련한 개념이나 정형화된 이론 및 정책수립을 위한 소모적 논쟁보다는, 이러한 이슈들을 규명하고, 국가적, 지역적, 세계적 차원의 심각성과 함의를 구체적, 체계적으로 살펴보는 것이 중요하다. 이를 통해 신안보 문제들을 안보담론과 연구영역에 ‘주류화(mainstreaming)’시킴으로써 이 이슈들을 ‘안보화(securitizing)’하고 효과적 대응을 위한 국제사회의 관심과 인적, 물적 자원마련을 배가할 필요가 있다.

신안보 이슈들로는 우선 앞서 언급한 인간안보를 꼽을 수 있다. 탈냉전기 확산된 내전이 대량 학살, 대량난민, 대량강간사태를 발발하는 등 인도적 범죄(crime against humanity)가 횡행하게 되면서 인도적 위기상황을 안보 문제로 규정하여 범국가적으로 대처해야 한다는 인식이 확산되었다. 또한 전시(戰時)가 아니라도 일국 정부에 의해 죽임을 당하는 소위 데모사이드(democide)나 기근과 자연재해 등에 제대로 대처하지 못하여 많은 희생자를 발생시키는 일부 정부의 무능함이나 고의적 방치 등도 심각한 인간안보 문제가 되고 있다. 최근 시리아 사태 등으로 인한 대량 난민유입으로 인해 골머리를 앓고 있는 유럽의 경우 ‘이민안보’가 중요한 국가안보 의제가 되었다.

정보화 시대가 본격화되면서 사이버 공간 내 해킹이나 테리확산이 주요 국가 안보 위협이 되고 있다. 이메일 폭격이나 악성코드 주입, 기업이나 국가 차원의 해킹 급증 등 ‘사이버 안보’ 문제가 심각해지고 있음에도 불구하고, 가상적인 사이버 공간은 공격주체나 위협방법을 규명하는 것이 매우 어렵고, 북한과 같은 국가 행위자인 경우보다는 테러나 범죄단체와 같은 비국가 행위자들의 소행인 경우가 많아 응징이나 예방이 힘들다. 유엔을 포함한 여러 국제기관이나 전문가들은 제3차 세계 대전은 사이버 전쟁이 될 것이라고 경고하기도 했다.²⁾ 2010년 사이버 사령부

2) S.E. Smith, “Why World War III will be Fought on the Internet,” *The Daily Dot*, January 8, 2015, <http://theweek.com/articles/441194/why-world-war-iii-fought-internet>

를 전략사령부 산하에 창설한 미국은 그 이듬해 사이버 공간을 육·해·공·외기권에 이은 ‘제5의 전장(fifth dimension operation)’으로 규정하며 적극적으로 사이버 안보전략을 개발해가고 있다.³⁾ 영국도 2010년 범정부 차원에서 사이버안보정보보호국(OCSIA)을 창설하여 사이버 공간에서의 난전과 사이버 무기 개발에 집중하고 있다.⁴⁾

해킹이나 원전사고 등으로 인한 원자력 안전성 문제로 국론이 분열되어 사회갈등이 커지고, 후쿠시마 원전사고 등과 같은 대형 사고는 초국가적 피해를 가져오는 등 ‘원자력안보’에 대한 대응책 마련이 중요해지고 있다. 특히 중국을 비롯한 동아시아 지역에 신규 원자력 발전소 건설이 늘고 있는 점을 감안할 때 원전사고에 대한 우려는 커질 수밖에 없다. 이와 더불어 에너지 패권 경쟁과 관련한 중동 문제, 중-러 에너지공조, 대체에너지 개발경쟁 등과 연계된 미국의 셰일가스 주도권 공방 등 국제사회 내 ‘에너지안보’ 이슈가 주요한 국가 어젠다이며, 한국과 같이 에너지 수입의존국의 경우 에너지 대책은 국가생존 문제와 직결되어 있다.

지구온난화, 자연재해로 인한 경제적 손실과 환경난민 발생, 자원고갈, 공해, 식수오염, 생태계 위기 등 환경 문제가 가져올 범세계적 부정적 여파로 인한 ‘환경안보’도 국제사회의 점점 더 심각한 우려거리가 되고 있다. 하지만, 환경으로 인한 국내외적 갈등이나 난민발생에서부터 초국가적 환경 문제로 인한 지정학적 불안요인, 생태멸종에 대한 대응, 그리고 지속가능한 개발이나 지구환경외교에 이르기까지 광범위한 이슈들을 환경안보로 총칭해야 하는가를 둘러싼 논쟁은 지난 20여 년간 계속되고 있다.⁵⁾ 한편, 중증급성호흡기증후군(SARS), 신종플루, 에볼라 바이러스, 중동호흡기증후군(MERS)와 같은 강력전염성 신종 질병이 전염속도나 규모면에서 재앙 수준에 달하게 되면서 ‘보건안보’ 문제도 심각한 위협 요소가 되고 있다.

이렇듯 신안보 이슈들은 국가 간 문제나 한 주권국가 내에서 발생하는 문제일 뿐 아니라 지역적, 세계적 차원에서 복잡하고 밀접하게 얽혀 있어 일국의 외교노력이나 군사적 역량배양이나 동맹과 같은 전통적인 방법으로만은 관리나 해결이 불가능하다는 특징을 지닌다. 국제범죄, 테러, 산업보안, 통상마찰, 난민사태와 같은 인도적 위기 등 많은 현안들이 국내와 국외로 구분하기 힘들 정도로 상호밀접하게 연계되어 발생하고 하고 있기 때문이다. 하지만 주목할 것은 이러한 신안보 개념 역시 국가를 일차적인 대상으로 전제한다는 점에서 전통안보와 맥을 같이 한다. 즉 국내외적 위협들에 대응하는 가장 중요한 행위자는 국가(정부)이고, 국민의 안전과 복지를

3) U.S. Department of State, “Office of the Coordinator for Cyber Issues,” <http://www.state.gov/s/cyberissues/>

4) Government of the United Kingdom, “Office of Cyber Security and Information Assurance,” <https://www.gov.uk/government/groups/office-of-cyber-security-and-information-assurance#policies>

5) 현인택·김성한·이근 편, 『동아시아 환경안보』(서울: 도서출판 오름, 2005); 이신화, “환경전쟁(Eco Conflict)? 폭력갈등과 국제질서 위협요인으로서의 환경과괴,” 『한국정치학회보』 제30권 제3호(한국정치학회, 1996).

확보 및 증진시키는 일차적인 책임도 국가에 있다는 점에서 전통안보가 제시하는 기본적인 가정이 신안보 담론이나 정책 수립에도 똑같이 적용된다. 그러나 비전통 안보는 다양하고 복합적인 안보 위협과 불안정한 국제정세에 대응하기 위해 군사적 위협 및 정치갈등 부재에 역점을 두고 있는 전통 안보의 패러다임 전환 및 인식변화를 강조한다. 따라서 신안보 문제의 해결을 위해서는 일국의 노력을 뛰어넘어 국가행위자들, 국제기구, NGO들을 아우르는 공동협력과 공조를 통한 대응이 매우 중요하다.

또한 신안보 문제는 국제관계의 현실주의적 제로섬(zero-sum) 접근법이 아닌 ‘공존이나 공멸 이냐’라는 인식 하에 다자적 협력, 다자외교의 필요성을 제고하는 계기를 마련하였다. 특히 정보화, 세계화의 심화와 더불어 많은 국가들의 정책 결정자들이 수시로 지구촌 곳곳에서 회동하거나 온라인상으로 소통할 수 있는 기회가 급증하면서 지역적, 국제적 차원에서 다자외교의 유용성과 효과성이 점점 힘을 얻게 되었다. 대표적인 다자기구인 유엔과 유럽연합 등에서도 인권, 테러, 사이버, 질병, 환경과 같은 비전통 안보 위협에 대한 논의와 대응방안 마련이 주요 과제가 되고 있으며 이와 같은 문제들과 관련한 이들 기구들의 필요성과 적실성(relevance)도 점점 확대되고 있다. 특히 인권수호, 기근과 빈곤퇴치, 기후변화와 환경 문제에 대한 대응과 같은 지구촌 공동관심사에 대한 범국가적 대처가 불가피해지면서 냉전기 양극체제 하에서 정치화 또는 무력화되었다고 비판받던 유엔을 비롯한 국제기구의 역할과 국제 NGO들의 인도적 구호 및 개발노력 등이 세계 안보와 평화를 추구하는데 중요하게 자리매김하게 된 것이다.

한편, 상기 언급한 신안보 이슈들을 광범위하게 정의되는 인간안보 문제로 접근하는 시각도 많다.⁶⁾ 비전통 안보가 안보의 준거점을 국가뿐 아니라 개개인이나 그룹공동체로 삼고 있다는 점에서 인간안보의 취지나 개념과 일맥상통하기 때문이다. 그러나 이 경우 인간안보가 모든 위협 요소들을 아우르는 경우 포괄적 안보와 다를 것이 없고, 안보라는 개념이 산만해져서 제대로 된 학문적 연구나 정책적 제안을 만드는 것이 불가능해진다는 비판을 받을 수 있다. 하지만 국가차원에서 안보 위협을 규명하는 포괄적 안보와 구분하여 개인수준에서의 인간생존과 복지를 다루는 인간안보 관점에서의 신안보 위협을 살펴보는 것은 중요하다.⁷⁾ 특히 국가안보가 국민안보와 일치되는 것이 아니라 정권안보(regime security)를 추구하기 위해 악용될 경우, 정부가 전쟁이나 기근, 자연재해 등의 위협으로부터 국민을 보호하는 안보보장자(security guarantor)로서의 역할에 실패할 뿐 아니라, 오히려 국민을 박해하고 국민의 생명과 재산을 침해하는 안보

6) Ralf Emmers, Mely Caballero-Anthony and Amitav Acharya, *Studying Non-Traditional Security in Asia: Trends and Issues*(Singapore: Marshall Cavendish Academic, 2006), Introduction, pp.xiii-xix.

7) 이신화, “비전통안보와 동북아시아협력,” 『한국정치학회보』 제42집 제2호(한국정치학회, 2008); Amitav Acharya and Arabinda Acharya, “Human Security in the Asia Pacific: Puzzle, Panacea, or Peril?” *CANCAPS Bulletin* (November, 2000).

훼손자(security spoiler)나 파괴자(violator)가 되기 일쑤이다. 따라서 코피아난 전 유엔 사무총장이 강조한 바와 같이 ‘개인주권(individual sovereignty)’이 국가주권에 우선해야 한다는 인간안보적 시각이 국제안보 담론과 정책수립과정에서 반드시 고려되어야 할 것이다.

2. 탈냉전기 분쟁양상의 변화와 인도적 위기사태

탈냉전기 세계 분쟁은 전통적인 국가 간 전쟁에서 한 국가 내에서 종족, 종파, 지역, 공동체 간 무력분쟁으로 그 양상이 변화되었다. 냉전 이후 1989년부터 2014년 사이 총 99개의 주요 무력분쟁⁸⁾이 있었으며, 이 중 6건만이 국가 간 전쟁이었고, 나머지 93건은 국가 내부에서 벌어진 분쟁이었다.⁹⁾ 스웨덴 옉살라대학교 분쟁데이터 프로그램(UCDP)의 연구에 따르면, 2014년 한 해 동안 40개의 무력분쟁이 있었는데, 이 중 인도-파키스탄 분쟁을 제외한 모든 분쟁이 내전이였다.¹⁰⁾ ‘새로운 전쟁(New War)’이라고 불리는 내전의 상당수는 과거 서구 열강의 식민지 지배를 겪은 아프리카와 아시아의 다민족 국가들 내에서 벌어지는 인종정치분쟁(ethnopolitical conflict)이다.¹¹⁾ 이러한 내전은 인접국가나 유관 국가들이 연루되어 더욱 복잡해지는 경우가 종종 있는데, 2014년 벌어진 총 39건의 내전 중 13건(33%)이 인접국가나 국제사회가 관여를 하여 ‘국제화(internationalize)’된 무력 분쟁이었다.¹²⁾

내전과 더불어 탈냉전기, 특히 미국의 9·11 테러사태 이후 테러리즘과 국가 대(對) 비국가 행위자 간 대립과 충돌이 늘어나고 있다. 군사위협외의 부재나 외부로부터의 침입으로부터 자국 영토와 국민을 보호하는 군사 및 전쟁 중심의 전형적인 안보개념과 전략은 여전히 국가안보 정책의 핵심이지만, 이에 더하여 금융, 환경, 질병과 같은 이슈로 안보의 영역이 확장되고 있다. 전투원과 비전투원 간 구분이 모호해지고, 민간인, 특히 여성과 아동의 피해확대, 그리고 난민, 국내유민(Internally Displaced People: IDP)을 포함한 강제이주민의 급증 등 인도적 위기상황이 문제가 되고 있다. 주목할 것은 이러한 인도적 위기상황은 분쟁의 결과이면서 동시에 그 자체가 사회불안정이나 국가 간 갈등요인, 그리고 분쟁 과정이나 전후 평화구축과정에서 분쟁당사

8) 주요 무력분쟁은 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI) 연례보고서와 스웨덴 옉살라대학교 분쟁데이터프로그램이 사용하는 기준인 1년 내 25명 이상의 전투관련 사망 혹은 분쟁기간 동안 1,000명 이상의 축적된 사망자 수를 낸 분쟁을 일컫는다.

9) Ernie Regehr, “Lessons from Contemporary Armed Conflict,” Canadian War Museum, September 2014, <http://ploughshares.ca/programs/armed-conflict/>

10) Therése Pettersson and Peter Wallensteen, “Armed Conflicts, 1946-2014,” *Journal of Peace Research*, Vol.52, No.4(July 2015), pp.536-550.

11) Ted R. Gurr, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict* (Washington, DC: July 1993).

12) Pettersson and Wallensteen(2015).

자들 간 화해가 이루어지지 않을 경우, 그 자체가 안보 위협의 원인이 될 수 있다는 점이다.

유엔난민기구(UNHCR)의 연례보고서에 의하면, 2014년 말 기준, 분쟁이나 폭력으로 인해 난민이 되거나 강제이주한 사람 수가 5천 950만 명에 육박한다. 이는 인구 순위로 세계 24위 정도인 영국이나 이탈리아 전체 인구수에 버금가는 수치이고, 현재 전 세계 인구기준 122명당 1명꼴로 강제이주민 상태인 셈이다. 2011년 시리아 난민이 발생하기 이전의 4천250만 명 대비 40%가 증가한 규모로 제2차 세계대전 이후 최고치이다. 이들 전체 강제이주민들 중 합법적으로 인정된 난민은 1천950만 명, 망명신청대기자(asylum seeker)는 180만 명, 그리고 IDP들이 3천 8백20만 명이다. 특히 IDP의 경우, 하루에 3천 명씩 강제이주를 한 꼴로 지난 10년 사이 가장 심각한 수준이었고, 2013년 대비 470만 명이 늘었다.¹³⁾

이렇듯 지난 4~5년간 강제이주민들이 폭증한 이유는 이라크, 중앙아프리카공화국, 남수단, 시리아, 콩고민주공화국(DRC), 예멘, 나이지리아, 우크라이나 등에서 15건 이상의 내전이 발생하여 대부분 해결되지 않고 격화된 결과이다. 아프가니스탄과 소말리아와 같이 장기간 내전에 시달리고 있는 국가들의 경우, 수백만 명이 난민 상태를 지속하고 있고, 리비아, 시리아, 사하라 이남 아프리카 등지로부터 수십만 명이 죽음을 불사하고 지중해, 아덴만, 안다만 등을 건너 유럽으로 향하고 있다. 2011년 7만 명이었던 지중해를 넘은 난민들은 2014년 21만 9천 명으로 3배 이상 증가하였으며, 이들 중 2014년 3,070여 명의 지중해 보트피플, 2015년 4월 800여 명의 리비아 난민이 난민선 전몰로 목숨을 잃는 등 2000년 이후 2만 명 이상이 사망하였다.¹⁴⁾ 또한 이들 난민들이 밀입국 알선이나 인신매매와 같은 조직범죄의 희생자가 되는 사태도 비일비재한 실정이다.¹⁵⁾

지중해를 건너 유럽으로 건너온 생존 난민들도 대다수가 본국 송환의 위기에 처하기 일쑤이다. 2014년 한 해 동안 EU로 유입된 전체 난민수가 약 28만 명이었던 데 비해, 2015년 1월~7월 사이 34만 명이 들어왔고, 7월 한 달 동안에만도 10만 명 이상의 난민이 유입되었다. 이렇듯 급증하는 난민 사태에 골머리를 앓고 있는 유럽연합(EU) 국가들은 인도적 이슈보다 국경수호를 통한 사회 안정에 초점을 두는 ‘유럽요새화(Fortress Europe)’에 방점을 두고 있다. EU 국가들은 첫 도착국가에 망명을 신청해야 한다는 ‘더블린 규약’을 토대로¹⁶⁾ 난민의 입국이나 망명허용

13) UN High Commissioner for Refugees(UNHCR), “Worldwide Displacement Hits All-time High as War and Persecution Increase,” News Stories, June 18, 2015, <http://www.unhcr.org/558193896.html>; Internal Displacement Monitoring Centre(IDMC), *Global Overview 2015: People Internally Displaced by Conflict and Violence* (Geneva: Internal Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council, May 2015).

14) UNHCR(June 18, 2015); IDMC(2015).

15) “지중해 난민 사태를 제대로 이해하기,” *The Huffington Post*(한글판), 2015년 4월 29일, http://www.huffingtonpost.kr/2015/04/29/story_n_7168004.html

에 미온적이거나 부정적인 입장을 취해왔다. 독일 역시 난민 문제가 통독 이후 최대의 도전적 과제라고 고심해왔지만, 독일 안젤라 메르켈 총리는 유럽 국가 모두가 연대책임의식을 가지고 현재의 난민 문제를 공정하게 분담해야 한다고 강조하면서 첫 입국지를 고려하지 않고 시리아 망명신청자들을 포함, 전체 독일인구의 1%에 해당하는 80만 명을 받아들이겠다고 발표하였다. 스웨덴과 오스트리아의 경우도 난민수용을 긍정적으로 검토해왔지만, 그 밖의 대부분 유럽 국가들은 난민수용을 거절해 왔다.¹⁷⁾

독일 정부의 난민수용 정책은 다른 나라의 귀감이 되어 ‘고통분담’에 대한 공감대를 형성할 수도 있지만, 더 많은 난민들의 유입요인이 되어 유럽요새화 현상이 강화될 수도 있다. 실제로 메르켈 총리의 발표 이후 한 주도 채 안된 사이에 시리아, 아프가니스탄, 파키스탄 등으로부터의 난민신청자들이 대거 유럽으로 밀려들어 일주일 새에 7,000여 명이 EU 국가로 유입되었다.¹⁸⁾ 지난 9월초 세 살배기 시리아 난민 아일란 쿠르디가 유럽 밀입국 과정에서 익사체로 발견되면서 난민수용에 대한 전 세계 동정 여론이 확산되어 영국, 미국 등에서 난민 수용에 대한 압력을 느끼게 되었지만, 유럽에서는 급증하는 난민들로 인해 점점 더 국경을 통제하는 추세가 강화되고 있는 실정이다.

3. 국제이주 확대로 인한 사회불안정 문제

이민은 전 세계적 현상으로 ‘21세기 메가트렌드’라고 불릴 만큼 점점 활발해지고 있다.¹⁹⁾ 세계화·정보화 시대의 도래와 더불어 인구이동성이 증가하면서 세계은행(World Bank)이 조사에 따르면 지구촌 전체 인구의 3.2%인 2억 5천만 명이 국제 이민자이고, 조사대상 211개국 중 35개국의 이민자 비율은 국가전체 인구의 20%가 넘는다.²⁰⁾ 경제협력개발기구(OECD)의 통계에 의하면, 2014년 호주 전체 인구의 45%, 캐나다, 스위스 및 뉴질랜드 전체 인구의 40%가 이민

16) European Commission Migration and Home Affairs, “What is the Dublin Regulation?” Country Responsible for Asylum Application(Dublin), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm

17) Germany Expects Refugee Numbers to Quadruple to Record 800,000,” Reuters, August 19, 2015, <http://www.reuters.com/article/2015/08/19/us-europe-migrants-germany-idUSKCN0QO1QR20150819>

18) “Asylum Seekers Pour Across Hungarian Border,” *China Daily*, August 27, 2015, p.1.

19) William Lacy Swing, “Making Migration a Positive Force for Development in the Americas,” *52nd Lecture of the Americas*, Organization of American States(OAS), Washington, DC, September 30, 2013, http://www.oas.org/en/ser/dia/lecture/docs/Remarks-William_Lacy-Sept2013final.pdf

20) The World Bank, “Migration, Remittances, Diaspora and Development,” Topics in Development, April 13, 2015, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/0,contentMDK:21924020~pagePK:5105988~piPK:360975~theSitePK:214971,00.html>

자로 집계되었고, 터키, 인도네시아, 모로코 등 200개가 넘는 국가로부터 이민을 받아들인 네덜란드의 경우 수도 암스테르담에 거주하는 이민자 수가 41만 명으로 자국민보다도 1만 명이 많은 것으로 조사되었다.²¹⁾ 또한 7억 5천만 명이 자국 내에서 고향을 떠나 타 지역에 살고 있는 등 전 세계 이민자의 수가 10억 명에 이른다.²²⁾ 이주의 요인으로는 앞서 언급한 내전이나 자연재해의 피해자가 되어 강제적으로 이주를 하는 경우뿐 아니라, 보다 나은 주거 및 노동환경, 교육, 높은 삶의 질을 추구하기 위한 자발적 이주도 점점 증가하고 있다.

선진국 행을 원하는 이민자가 매년 증가 추세에 있는데, 세계 최대 이민국가인 미국은 2015년 6월 기준, 불법이민자 포함 외국태생 이주자가 4,210만 명으로 집계되었다. 2014년 6월에 비해 170만 명이 늘어난 수치로 미국 거주자 7명 중 1명꼴로 외국에서 태어난 셈이다. 세계 불황 및 유럽 경제위기 속에서도 비교적 경제가 안정되어 있는 독일의 경우 전년 대비 39만 명이 증가하여 1,090만 명이 이민자로 기록되어 러시아를 제치고 세계 2위 이민 대국이 되었다. 영국과 프랑스 역시 각각 800만 명, 700만 명의 이민자를 지닌 이민대국들이다. EU 조사통계기관에 의하면 유럽인들의 38%가 이민자 문제를 최대 당면 문제로 생각하고 있는 상황이다.²³⁾

국제이주가 거스르기 힘든 추세로 자리매김하게 되면서 이민유입이 많은 국가들, 특히 서구 선진국에서는 대응책 마련에 고심하고 있다. 인구통계학적 추세로 볼 때 선진국이나 신흥 산업국의 인구는 감소하고 저개발국이나 개도국의 인구는 증가하면서 전자의 이민 수용 여부가 잠재적인 사회불안정요소가 된다는 우려와 개발이나 발전을 위해 반드시 필요하다는 의견으로 갈리면서 해당 국가 내 커다란 쟁점이 되고 있다. 심각한 사회적, 정치외교적 문제를 야기하는 이유는 불법이민이 증가하고, 저렴한 외국노동인력에게 일자리를 빼앗긴 내국인들의 불만이 확대되고, 역사적, 사회문화적으로 다른 배경을 가진 이주민들이 제대로 적응하지 못한 채 정착국에 대한 불만을 표출하기 때문이다. 이러한 불만은 불법이민이나 난민들에 대해서만이 아니라 합법적 이민자 수가 늘어나면서도 나타나는 현상이지만, 전 세계적으로 난민을 가장한 불법체류자들이 증가하면서 내국인들의 불만은 점점 더 커지고 있는 실정이다. 최근 미국의 대선 주자 도널드 트럼프가 이민자 비하 발언을 포함한 잇따른 독설공세에도 지지율이 오르고 있는 이면에는 이민자들을 직업, 의료보험, 주택 등을 두고 자신들과 경쟁하는 상대라고 여기는 보수당 유권자들이 63%나 되는 요인이 크다 하겠다.²⁴⁾

더욱이 순수한 이민자들만 이주하는 것이 아니라 마약밀매나 본국에서의 범죄행위 등에 연루

21) OECD, *International Migration Outlook 2014*(Paris: OECD, December 2014).

22) The World Bank(2015).

23) “세계 불황에 이민자들 천덕꾸러기로 …독일만 문턱 낮춰,” 『중앙일보』, 2015년 8월 29일, p.14.

24) 민주당 유권자의 경우는 32%가 이민자를 경쟁상대로 보고 있다. “트럼프 지지율 밀어올린 보수의 분노,” 『한국일보』, 2015년 7월 20일, <http://www.hankookilbo.com/v/add69dc5a81344029a3c578350be866f>

되어있던 전과자나 사회 부적응자들이 유입되기도 하기 때문에 범죄행위나 사회불안이 확대되기도 하고 내국인과 이주민 사이에 갈등이 야기되기도 한다. 2005년 10월 프랑스 파리 외곽도에서 발생했던 인종소요사태는 오랜 기간 차별과 가난에 불만을 품어온 아랍과 북아프리카계 이민 2세들에 의해 발생한 사건으로 선진국일지라도 다민족 국가의 경우 극심한 사회불안정사태가 나타날 수 있다는 것을 입증한 대표적인 사례였다. 이주민 정착국이 경제난이나 테러위협, 사회 불안정성을 가지고 있는 경우 반이민정서가 강해져 이주민들을 강제 추방하려는 움직임도 나타날 수 있다. 예를 들어 알 카에다, 이슬람국가(IS) 세력, 보코하람 등 국제무장단체에 의한 테러 공포가 확산되고 자국 내에서 이들 세력에 동조하는 이민 2, 3세들이 생기면서 유럽 전역에서 이슬람 이주자들을 꺼려하는 경향이 커졌다. 또한 유럽 경제가 어려워지면서 국내 일자리나 복지혜택이 자국민에게 돌아가야 한다는 목소리가 높아진 것도 반이민정서를 부추기고 있다. 최근 서구 유럽에서 더욱 가시화되고 있는 ‘신극우파(New Far Right)’ 움직임은 이민 문제를 중심으로 이루어지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 국가 수립부터 미국과 캐나다와 같이 이민자들로 이루어져 다민족·다문화적 특성과 연관된 정체성을 가지고 있는 국가들과는 달리 ‘후발 이민국가’인 영국, 프랑스, 북구 유럽 국가들은 점점 늘어나는 외국이주자 문제, 그리고 저출산 문제가 심각한 자국민들과는 달리 상대적으로 높은 출산율을 보이는 이민자 현상들을 경계하게 된 것이다.²⁵⁾

III. 한국의 외교안보 도전²⁶⁾

1. 외국인 난민 및 이주자 문제

한국은 1991년 9월 유엔의 공식회원국이 된 이래 1992년 난민지위에 관한 협약(Convention)과 난민의정서(Protocol)에 가입하고 비준도 하였다. 하지만, 난민지위를 인정한 것은 2001년 2월 에티오피아 국적의 비호신청자인 테구 다다세 데레세의 경우가 첫 사례였다. 이 경우도 탈북자가 늘어나면서 난민 문제에 대한 국내의 관심이 증가하게 되었고, 중국이나 여타 제3세계 국가들에게 탈북자 강제송환방지 및 유입허용을 요구하면서 한국은 단 한명의 외국난민도 받아들이지 않는다는 국제사회의 비판을 의식한 조치였다.

25) International Centre for the Study of Radicalisation(ICSR), “Europe’s New Far Right,” <http://icsr.info/projects/europes-new-far-right/>

26) 한국의 인신매매문제와 자연재해문제는 이 논문에 포함시키지 않았다.

〈표 1〉 연도별 체류외국인 현황(2010~2014)

	2010	2011	2012	2013	2014
장기체류	1,002,742	1,117,481	1,120,599	1,219,192	1,377,945
단기체류	258,673	277,596	324,504	356,842	419,673
불법체류	168,515	167,780	177,854	183,106	208,778
총 체류외국인	1,261,415	1,395,077	1,445,103	1,576,034	1,797,618

출처: e-나라지표, “체류외국인 현황,” 출입국 외국인정책 통계연보, 2015년 1월, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2756

이후 2002년 1명, 2003년 12명, 2004년 18명, 2005년 9명, 2006년 11명, 2007년 13명, 2008년 36명, 2009년 74명, 2010년 47명, 2011년 42명, 2012년 60명, 2013년 57명, 2014년 94명 등 총 475명에게 난민지위를 인정하였는데, 이는 1994년부터 지난 20년간 난민신청을 한 총 9,539명 중 5%도 채 안 되는 수준이다. 2013년 7월 난민법 시행이후 2015년 5월까지 난민인정을 받은 사람은 총 159명이다.²⁷⁾ 지구촌 여러 곳에서의 내전으로 인해 난민들이 큰 폭으로 증가하면서 한국으로의 난민신청도 2011년 1천749명에서 2014년 4천866명으로 3배 가까이 증가하였다. 하지만 한국의 난민보호는 여전히 OECD 34개 회원국 중 최하위 수준이다.

유엔난민고등판무관실(UNHCR)에 따르면, 2014년 한 해 동안 동남아에서 5만 4천 명의 난민이 발생하였고, 이들을 포함하여 아시아에서도 점점 증가하고 있는 난민이나 밀입국인 문제들로 향후 한국행 보트피플이 현실화 될 가능성이 커지고 있다. 이러한 난민 문제는 이민 문제와 맞물려 한국 사회의 신흥안보 이슈로 부상하고 있다. 지구촌 ‘이민대란’ 상황 속에서 아메리칸 드림(American Dream)이나 유러피언 드림(European Dream)을 꿈꾸는 제3세계로부터의 이민은 코리안 드림으로도 이어져 한국행을 원하는 세계인이 늘고 있다. 오랜 역사를 통해 단일민족국가로 유지해오던 한국 내 체류외국인 수는 1990년 5만 명이었는데, 2000년 50만 명으로 크게 늘었으며, 2004년 75만 명(전체인구의 1.6%)이었다. 2014년 말 기준 179만 7천6백여 명(전체인구의 3.5%)으로 집계되었고, 이 수치는 전년 대비 22만 1천5백여 명(14.1%)이 증가한 것이고 2015년 7월 말 기준 180만 명을 넘어섰다. 〈표 1〉에서 보듯이 최근 5년간 매년 9% 이상 체류외국인 수가 늘고 있는 추세이다.²⁸⁾

27) 법무부 대변인실, “「난민법 시행 2년에 난민인정 2명뿐……. 인정률 0.16%」 보도 관련,” 2015년 7월 2일, http://www.moj.go.kr/HP/COM/bbs_03/ShowData.do?strNbodCd=noti0006&strWrtNo=338&strAnsNo=A&strFilePath=moj/&strRtnURL=MOJ_30300000&strOrgGbnCd=100000

28) e-나라지표, “체류외국인 현황,” 출입국 외국인정책 통계연보, 2015년 1월, <http://www.index.go.kr/potal/>

2014년 단기 방문을 포함하여 국적별로 가장 많은 체류자는 58만 9천 명가량 되는 중국동포(조선족)를 포함한 중국 국적자가 898,654명으로 50%를 차지하였고, 다음으로 미국 136,663명(7.6%), 베트남 129,973명(7.2%), 태국 94,314명(5.2%), 필리핀 53,538명(3%), 일본 49,152명(2.7%)순이었다. 이외에도 우즈베키스탄, 인도네시아, 캄보디아, 몽골 국적자들도 상당수 거주하고 있다. 이 수치들은 공식적으로 잡힌 통계임을 감안할 때 더 많은 수의 외국인들이 체류하고 있다는 것을 짐작할 수 있는데, 특히 불법 체류자들의 경우는 정확하게 그 규모와 구체적인 신상파악이 쉽지 않다.²⁹⁾

이와 같이 체류외국인의 수가 늘고 있는 것은 한류 및 한국 상품의 인지도 상승으로 인해 단기간 체류하는 관광객이 증가하였고, 중국동포에 대한 재외동포자격(F-4 비자) 대상의 확대, 국적취득 요건에 부합한 외국 국적동포의 영주권(F-5) 자격 신청 증가, 그리고 결혼 이민자나 취업자격을 체류외국인 등이 꾸준히 증가하고 있기 때문으로 분석된다. 이에 더하여 앞서 언급한 중국의 경우와 마찬가지로 외국인 우수인재 유치를 위해 마련 특정 활동(E-7) 자격소지자인 전문 인력이 늘었고, 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2) 자격소지자 등이 늘어났기 때문이다. 특히 ‘세계에서 가장 빨리 늙어가는 나라’ 중 하나인 한국이 저출산 고령화 사회로 인한 외국노동력의 필요성 증가, 글로벌시대 국제결혼의 증가, 유학생 및 외국국적의 동포 귀환 등으로 국내 체류외국인 수는 점차 늘어날 전망이다.³⁰⁾ 따라서 법무부 출입국 관리정책본부의 통계도 보여주듯이, 체류이민자는 계속 증가하여 2018년 한국은 ‘외국인 200만 시대’를 맞게 되고, 2048년에는 500만 명이 넘게 될 것이다.³¹⁾

그럼에도 불구하고 한국은 아직도 외국인들에게는 이민장벽이 너무 높은 나라 중 하나이다. 저출산으로 인한 경제 및 산업개발 저조현상을 타개하기 위해서라도 이민자 유입은 시급하고 중요한 국가적 정책이 되어야 한다. 2017년 기준 생산가능인구수를 그대로 유지하기 위해서는 2030년까지 920만 명, 2060년까지 1,500만 명 외국인 노동인력을 유입해야 한다. 이제 ‘다민족 국가 대한민국’도 후발이민국가로 골머리를 앓고 있는 상당수 유럽 국가들과 마찬가지로 점점 사회 문제가 되고 있는 이주민 정책을 어떻게 수립하느냐가 국가의 중차대한 정책과제가 되고 있다. 특히 자국민과 이민자 간 갈등과 통합을 고민해야 하는 것은 국가안보 문제이기도 하다. 물론 아직까지 앞서 언급한 프랑스의 인종소요사태나 많은 다민족 국가에서 발생하고 있는 정

main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2756

29) e-나라지표(2015).

30) e-나라지표(2015).

31) 출입국·외국인정책본부, “외국인 출입국자 2,800여만 명, 국내 체류외국인 179만 명,” http://www.immigration.go.kr/HP/COM/bbs_003/ListShowData.do?strNbodCd=noti0091&strWrtNo=794&strAnsNo=A&strOrgGbnCd=104000&strRtnURL=IMM_3020&strAllOrgYn=N&strThisPage=2&strFilePath=

치인종분쟁 같은 내전은 그저 ‘강 건너 불구경’하는 입장일 수 있을 것이다. 하지만 코리안 드림을 꿈꾸고 이 땅을 찾아온 이주노동자들이나 생사의 갈림길에서 자유를 찾아온 난민들, 그리고 혼혈아들의 한국에서의 삶이 사회적 편견이나 무관심 및 법적, 제도적 차별로 이들의 불만과 사회계층 갈등이 확대될 경우, 범죄율과 실업률이 높아지고 가정파탄 상황이 나타나는 등 사회 혼란이 심해질 수 있을 것이다. 특히 이민 2세나 혼혈아들이 정치적 소수그룹을 형성하여 집단행동을 감행할 가능성을 배제할 수 없다. 반면, 난민이나 이주민에 대한 사회적 비용증가로 외국인 배척하는 유럽 정당들이 득세하거나 트럼프 미국 대통령 대선후보가 지지자를 확보해가는 최근 추세를 감안할 때 내국민들의 불만 역시 무시할 수 없다. 따라서 프랑스 소요를 비롯한 유럽의 난민사태가 결코 남의 일로만 여길 수는 없는 일이다.

2. 인간안보 위협: 북한인권 및 탈북자 문제

남북분단 및 대치상태인 한반도의 특수상황 상 이제까지 한국의 안보정책은 북핵 문제나 미사일과 대량살상무기, 예측불허의 군사 도발에 대응한 대북 억지력 및 전쟁방지를 위한 정치군사적 하드파워(hard power) 및 한·미 군사동맹의 틀 속에서 이루어져왔다. 하지만 1995년 이후 북한의 식량난 및 이에 따른 탈북사태 등이 이어지면서 인도적 지원 등 비전통적 안보(nontraditional security) 측면에서 남북관계를 재조명하는 목소리가 나타나게 되었다. 특히 2000년대 들어서면서 북한 인권 문제가 유엔을 비롯한 국제사회의 우려거리가 되면서 유엔 북한인권조사위원회(COI) 설립되고 보고서가 채택되는 등 북한 인권과 정권 문제를 연계시키는 이슈로 회원국 간 찬반논란이 있어왔다. 한·미동맹 역시 국가안보와 인간안보 위협이 병존하는 21세기 국제정세 및 동북아 상황에 걸맞은 새로운 비전과 협력 체제를 모색하기 시작하였다. 그 결과 한·미 간 포괄안보동맹이 체결되었고, 이 맥락에서 한·미 간 테러, 환경, 해적, 마약, 인신매매와 같은 새로운 안보 위협에 양국이 포괄적으로 협력 대응해 나가는 ‘인간안보동맹’을 강조하게 되었다.³²⁾

2013년 유엔인권이사회 결의안을 통해 설립된 북한인권 사실조사위원회(COI)가 2014년 2월 최종보고서를 통해 북한 인권유린상황을 자세히 공개했는데, 이 보고서는 반인도 범죄에 준하여 R2P 적용이 가능할 수 있다는 내용을 담고 있다. 이에 따라 북한에의 R2P 적용 문제가 국내에 까지 커다란 논쟁거리가 되고 있지만, 실패국가나 복합위기상황에 R2P를 적용할 수 있는지, 그리고 R2P 적용이 비참한 북한 주민들을 실질적으로 보호하고 도울 수 있는지를 판단하는 것은

32) 김성환, “The Future of the ROK-US Alliance, A Korean Perspective,” 『전략연구』 제10권 제1호 통권 제27호(한국전략문제연구소, 2003).

아주 민감하고 조심스러운 접근을 필요로 하는 사안이다.

무엇보다도 2005년 유엔에서 합의된 4대 R2P 중죄(重罪), 즉 집단살해, 인종청소, 전쟁범죄 및 반인도 범죄에 국한된 협의의 R2P 범주에 근거해서는 북한 상황에 국제사회가 개입할 명분이 없다. 설사 반인도 범죄로 규정하여 개입을 추진하려 해도 유엔안보리 승인을 요하는 R2P 이행에 상임이사국 중국과 러시아가 거부권을 행사할 확률이 크다. 설혹 세계 여론이나 강대국들의 정치적 이해관계에 의해 R2P가 적용된다 하더라도, 리비아의 경우에서 큰 논란이 되었듯이 국민보호와 정권교체를 어떻게 구분하여 개입남용의 비난이나 국제적 논란에서 자유로울 수 있는가가 문제이다. 더욱이 국제사회의 합의나 용인이 이루어진다 해도 김정은 정권은 R2P 적용에 강력히 항의하고 미사일발사와 같은 군사적 도발을 감행할 수 있고, 이 경우 한국이나 일본 등에는 직접적인 국가안보 위협이 될 것이다. 또한 북한주민 보호를 목적으로 한 R2P를 토대로 한 인도적(군사)개입이 실시되고 있는 가운데, 북한 정권이 급작스레 붕괴하거나 여타 급변사태가 발생할 경우 북한 내 대량살상무기와 핵무기 처리, 그리고 한반도 미래 문제가 유엔을 비롯한 국제사회의 핵심 사안이 될 것이다. 하지만 R2P를 토대로 한 개입이 이미 있는 경우, 이를 다른 유엔안보리 승인을 토대로 한 다른 임무로 전환 또는 확대하는 것은 매우 힘들 것으로 보인다. 왜냐하면, 복잡한 강대국 역학이 작용하고 있는 한반도에서 북한의 미래나 한반도 통일과 관련되어 유엔이 새로운 임무를 부가하는 것은 주권침해금지 원칙에도 위배된다는 비판이나 논란을 불러일으킬 가능성이 크기 때문이다. 그러므로 북한 인권상황에 대한 R2P의 적용은 현재뿐 아니라 향후에도 쉽지 않은 일이다.³³⁾

탈북자의 경우, 탈북 원인으로서의 북한 내 식량난, 경제난 등 인도적 위기상황, 중국이나 제3국에서 북한이탈주민의 난민인정 여부 문제, ‘도망자’ 신분의 재중 탈북자들의 인권 문제, 강제 북송당할 경우의 인권탄압 문제, 한국에서의 적응 문제, 남북관계에 따른 탈북자 정책, 탈북자를 둘러싼 유입국과의 외교 갈등 등 여러 측면에서 고려할 사항이 많다. 북-중 국경을 넘어 중국으로 탈출한 탈북자의 경우 직접적인 동기가 식량난·경제난이므로 합법적인 난민지위를 얻기 위한 두 가지 조건, 즉 정치적인 이유에서 국적국 밖으로 탈출해야 하는 조건을 동시에 충족시키지 못하기 때문에 공식난민이 아니다. 왜냐하면 이들은 중국이나 제3국으로 나왔지만, 전쟁이나 박해와 같은 정치적 요인 때문에 도망 나온 것이 아니기 때문이다. 이들은 경제적 이유로 중국에 머무는 불법체류자로 분류되어 국제법적 보호를 받지 못하고, 중국 당국의 방침에 따라 북한으로 강제송환되는 상황에 처해 있다. 북송된 탈북자들은 불법국경출입죄로 노동교화형에 처해지거나 강제수용소에 수감되고, 민족반역죄로 분류되면 사형에 처해지고 그 가족들까지 처벌

33) 이신화, “국가실패와 보호책임(R2P)의 북한 적용가능성,” 『한국정치학회보』 제46집 제1호(한국정치학회, 2012).

되기도 한다. 설혹 중국에 머무르는 경우도 값싼 노동력이나 성착취의 대상이 되지만 신고당해 북송될까봐 두려워 이를 악용하는 집단에 의해 인권유린의 이중고에 시달리기 일쑤이다.

북한의 인권 문제와 더불어 탈북자들의 고충이 국제사회에 알려지면서 2009년 제64차 유엔총회에서 탈북자에 대한 강제송환금지원칙을 촉구하고 인도적 견지에서 탈북자들을 지원하고 이들의 UNHCR에 대한 접근보장권을 요구하는 북한인권결의안이 채택되었다. 이러한 유엔의 조치가 중국과 북한 정부에게 압력으로 작용하여 탈북자의 안전과 권리가 보장되지는 못하였지만, 그 이후 북한 내 인권 문제와 더불어 탈북자 문제가 지속적으로 유엔회의의 ‘테이블 메뉴(table menu)’가 되어왔다.

한국으로 유입되는 탈북자의 경우, 한국은 헌법과 국적법에서 북한 영토를 한국의 일부로 규정하고 있고 따라서 북한인들은 한국 국적을 지니게 된다. 그러나 냉전기 한국은 1987년 1월 ‘남한의 보트피플’ 김만철씨 일가족 귀순을 포함, 탈북자들을 ‘귀순용사’라 지칭하면서 남북 경쟁의 성과로 받아들였지만 그 수가 증가함에 따라 탈북자들의 정치적 가치는 감소하게 되었다. 냉전종식이후, 특히 1990년대 ‘탈북러시’가 이어지면서 탈북자의 수용방법 등에 대해 한국 정부는 고심하게 되었다. 한국 정부의 대탈북자 정책과 관련해서는 세 가지 입장이 있을 수 있는데, 1) 탈북자의 발생과 입국을 유도·장려하는 것, 2) 탈북자의 발생과 입국을 억제·통제하는 것, 3) 탈북자의 발생과 입국을 유도·장려하지는 않지만 국내 입국자는 전원 수용하는 것이다.³⁴⁾ 재중 탈북자들의 경우, 전원 수용할 의사를 보이긴 했지만 탈북자를 불법월경자로 규정하는 중국 정부의 입장을 무시할 수 없는 실정이다. 더욱이 탈북자를 비롯한 북한 관련 안전들에 대한 한국 정부의 입장은 필연적으로 통일정책과도 연결되어 있다. 즉, 탈북자들에 대한 접근과 지원은 북한에 대한 한국 정부의 입장, 남북관계의 전략, 안보 문제를 중심으로 북한 정부와의 관계변화 추이에 따라 크게 변화해왔다.

한국으로 향하는 탈북자들이 늘면서 한국 정부는 이들을 한국 사회 일원으로 정착할 수 있도록 1997년 1월 시행된 ‘북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률’을 토대로 원칙적으로 수용 및 지원하는 입장을 밝혔지만,³⁵⁾ 북한 정부와의 관계가 우선시되는 가운데 탈북자와 북한인권 문제는 부차적인 문제로 다루어졌고 남북관계에서 핵심적인 의제로 부각되지 못했다. 김대중, 노무현 정부의 경우, 탈북자의 발생과 입국을 유도하거나 장려하지는 않지만 국내 입국자는 전원 수용한다는 입장을 취하였으나, 실제로는 북한과의 관계를 고려하여 해외 탈북자에 대한 적극적인 보호나 입국지원을 한 것이 아니라 오히려 입국을 억제·조절하는 입장을 보였다.³⁶⁾ 일

34) 윤여상, “해외 탈북자 실태와 대책,” 『북한』 통권 437호(북한연구소, 2008), p.76.

35) 통일부, “인도적 문제: 북한이탈주민,” <http://www.unikorea.go.kr>

36) 통일부, “인도적 문제: 북한이탈주민.”

례로 2004년 베트남에서 수 백 명의 탈북자를 한국으로 수송한 이후 당시 한국 정부는 NGO 주도로 이루어지는 탈북자들의 이동을 자제할 것을 촉구한 바 있다.³⁷⁾ 이명박 정부는 인권 문제로 북한을 자극하지 않는다는 기조에서 벗어나 적극적으로 탈북자 및 북한 국내 인권 문제를 여러 국제기구 및 NGO와 연계하여 다룬다는 입장을 표출하였고, 탈북자 정착지원이 한국 정부의 주요 과제임을 밝혔다.³⁸⁾

2005년에서 2006년 사이 큰 폭으로 증가한 후 지속적으로 늘어나 2009년 2,914명으로 최다치를 기록한 국내정착 탈북자 수는 2011년 12월 김정은이 집권한 이래 크게 줄어 2012년 이후에는 연간 1,300~1,500명 정도의 규모가 되었다. 이러한 추세는 한편으로는 북한이 시장경제 요소를 확대도입하여 경제상황이 예전보다 상대적으로 다소 나아진 것에 기인하고, 또 다른 한편으로는 김정은 체제출범 이후 탈북주민에 대한 감시가 강화되었기 때문이라는 분석이 있다.³⁹⁾ 1998년까지 10%를 약간 웃돌던 여성 탈북자 비율은 2001년 46%였고 2002년 55%로 남성을 초월한 이래 계속하여 증가하여 70%를 웃도는 비율을 보인다. 2015년 6월 기준 2만 8천1백3십여 명의 탈북자가 국내에 입국하였고, 조만간 탈북자 3만 명 시대를 맞이하게 되었다. 하지만 한국 사회의 탈북자에 대한 배타적 인식이 확산되면서 탈북자 정책도 장기적 관점에서 안정적이고 지속적인 정착방안을 마련할 필요가 증대하고 있다.

IV. 한국의 대응전략

한국은 비교적 빠른 시간에 경제개발과 민주화를 동시에 달성한 세계 10위권의 경제 강국이자 IT나 한류 등에서도 지구촌 상당수 국가들의 벤치마킹 국가가 되고 있다. 이제 한반도와 동북아 지형을 뛰어넘어 국제사회의 안보와 번영을 위해 어젠다를 개발하고 유엔평화유지활동(PKO)나 평화구축, 그리고 국제질서 안정에 적극 기여하는 한편, 전 세계인들이 공감할 수 있는 ‘올바른 국제시민(good international citizenship)’, ‘규범기안자/전파자(norm entrepreneur/distributor)’로서의 건설적인 역할을 적극 모색해야 할 것이다. 이를 위해 중견국 외교안보 전략으로서 인도주의 외교를 활성화하고 인도적 안보 위협에 대한 도전을 기회로 활용할 수 있는 전략을 개발하기 위해 다음과 같은 사항을 신중하고 체계적으로 고려해야한다.

첫째, 복잡하고 다양해진 안보 위협에 대처하는 방안으로 다자 간 협력을 적극적으로 활용해

37) “동남아 탈북자 국내 이송 외교적 노력 계속할 것,” 『중앙일보』, 2004년 8월 18일.

38) “한국 정부, 탈북자 정착 지원 움직임 활발,” 『자유북한방송』, 2009년 4월 10일.

39) “국내입국 탈북자 수 3년간 절반 급감,” 『연합뉴스』, 2015년 2월 9일.

야 한다. 다자협력은 중견국 한국이 인도주의 외교와 인도적 안보 위협에 대응하는 데 있어 명분과 실리를 동시에 쌓을 수 있는 방안이다. 특히 이주 문제나 난민·유민사태 등은 글로벌 인도적 위기이자 강대국들이 효과적으로 선점하기 어려운 비상위정치영역이다. 따라서 한국의 인도적 안보 위협과 관련하여 외교적 목표를 달성하기 위해서는 유엔 등 국제기구 및 유관 국가, 그리고 MIKTA 등 다른 중견국들과의 긴밀한 협력공조가 중요하다. 특히 다른 중견국가들과 상호 연대하여 경쟁으로서가 아닌 협력의 기제로서 다자외교를 활용하고 이 과정에서 타협과 합의를 만들어내기 위해서는 장기적 관점에서 단기적 이해관계는 다소 희생할 수 있는 태도가 필요하다.

둘째, 유엔은 최근 인도적 개입이나 R2P 등의 논의들을 포함하여 인권 문제를 안보리 차원에서 다루는 노력을 하고 있는데, 이 범주에 난민에 대한 논의도 포함해야 한다. 이와 연계하여 분쟁 지역에서의 지속가능한 평화구축활동(PBO) 및 분쟁예방을 위한 노력을 인도적 재난에 대한 대응방식으로 적극 활용해야 한다. 특히 분쟁예방은 인도적 지원이나 대응과 비교할 때 훨씬 덜 비싼(less costly) 방법으로 유엔 PKO 및 PBO활동에서 적극 고려하고 있는 개념이며,⁴⁰⁾ 중견국 외교전략으로서 한국 정부가 이니셔티브를 취할 수 있는 분야이다.

셋째, 무엇보다 중요한 것은 1648년 웨스트팔렌체제 이후 확립·공고화된 주권개념을 뛰어넘어 개개인의 인권을 존중하고, 국제사회가 전반적으로 합의할 수 있는 인류보편적인 규범을 준수하기 위해 국가 지도자 및 대중들의 인식을 전환하는 것이다. 이를 위해 국가 지도자들의 비전과 정치력을 통한 국가들 간의 국가이기주의 극복, 오피니언 리더들을 포함한 인식공동체들의 전략과 전문적 정책, 대중설득 교육 및 홍보 강화, 그리고 대중들의 신중한 판단과 적절한 대정부 지지노력들이 총체적으로 이루어져야 한다. 또한 이와 더불어 서구 중심의 인도주의 외교나 인도적 개입에 대한 반발이 거세지는 배경 및 역학을 이해하고, 윤리적 원칙에 기반을 둔 서구와 비서구를 연결(bridging) 할 수 있는 인권규범을 발전시키고, 이를 근거로 인도주의 외교를 펼 필요가 있다. 특히 한국의 글로벌 인도주의 외교가 한반도 및 동아시아 상황에 활용될 수 있는 방안과 전략을 모색해야 한다. 이를 위해 주요 국가별, 그리고 중견 국가들의 인도주의 외교 전략을 비교·연구할 필요가 있다. 이와 관련하여 군사, 정치, 외교와 같은 전통적 범주의 안보는 물론 국제범죄, 산업보안, 환경 문제, 인도적 위기사태 등 신안보 영역까지 포괄적으로 아울러 국내외 정보를 수집하고 평가하는 학계나 정책입안자들의 연구 및 정책개발 노력 못지않게 외교부나 국방부 및 국정원 등 국가안전보장과 관련한 주무부서 실무자들의 역할이 매우 중요하다.

40) United Nations Peacebuilding Commission(UNPBC), *Report of the Advisory Group of Experts on the 2015 Peacebuilding Review*(New York: UNPBC, June 30, 2015).

다섯째, 글로벌 이민시대를 맞이하여 불법체류자 문제, 인신매매 문제, 다문화가정 및 탈북자 문제 등과 연관된 사회갈등이나 사회불안 가능성도 높아지고 있다. 난민수용에 타국의 귀감이 되고 있는 독일은 난민분산수용 및 더블린 규약을 대체할 망명허용과 관련한 공동기준 수립 등 유럽 국가들의 공동대처를 촉구하고 있는데 주목할 필요가 있다. 이러한 독일의 결단은 난민입국을 거부해온 국가들에 압력이 될 뿐 아니라 지역 규범주도자로서의 역할을 할 수 있는 토대가 된다. 한국의 경우, 저출산, 고령화시대를 맞이하여 한국의 이민자 의존의 시급성과 필요성이 막대하기 때문에, 체계적이고 지속가능한 이민자 정책을 수립해야 한다. 또한 다문화, 다민족 시대를 더불어 사는 삶의 가치 및 행동양식에 대하여 교육, 홍보 등을 통하여 ‘후발이민국가’ 시대를 준비하는 대대적인 대국민 의식개혁 정책을 고안해야 한다.

여섯째, 재외탈북자 문제에 대한 한국 정부의 비전과 정책제안은 여전히 부족한 실정이다. 물론 이는 북한 핵문제로 인한 역내 국제관계의 제한과 탈북자의 전반적인 감소에 기인한 바가 크다. 남북한 관계를 감성적 관계가 아니라 실리와 보편적 원칙에 입각한 외교관계의 맥락에서 사고한다는 현 정부의 입장은 국제사회에서 한국의 지명도를 높이는데 기여할 수 있다. 그러나 일반적으로 상당한 국력이나 군사력을 갖춘 국가에는 국제사회의 관여가 어렵다는 점에서 볼 때 탈북자와 북한 국내 인권 문제에서 실질적이고 급속한 변화를 이끌어내는 것은 매우 어려운 일이다. 물론 이는 한국 정부의 문제라기보다는 일반적인 국제 인권레짐의 실행 상 취약성에 따른 것이다. 따라서 북한 인권 문제와 관련한 국제사회의 공동노력에 대한 지지를 이어가되 한국 정부의 독자적인 활동, 특히 탈북자 문제와 관련한 중국과의 직접 협상, 명확한 탈북자 보호의사 표명, NGO 및 국제기구와의 현장 협력방안 모색 등이 필요하다.

신안보 차원의 에너지 안보 위협

이재승 | 고려대학교 국제학부 교수

I. 문제제기

한국은 부존자원이 빈약한 상황에서 제조업 및 수출 기반을 포함한 주요 경제활동을 수입 에너지에 의존해서 수행해 나가는 전형적인 에너지 안보 취약국이다. 한국은 2013년 총 1차 에너지 소비 기준으로 9위의 에너지 소비국이자, 세계 5위의 석유 소비국 및 수입국이며, 석유 수입의 절대량을 중동 지역에 의존해 왔다.¹⁾ 에너지 수급의 외부 의존도가 큰 상황에서 대외적 상황 변화에 따른 에너지 수급의 위기는 곧바로 경제 및 산업 위기로 이어지고, 나아가 남북 대치 상황에 있는 한국의 안보 위기로 이어질 위험성에 노출되어 있다.

1970년대 오일 쇼크 이후 한국의 에너지 안보는 에너지 공급의 안전성에 초점이 맞춰져 왔으며, 특히 석유 공급에 대한 안정성 문제가 에너지 안보 전략의 근간을 형성해 왔다. 그러나 2000년대 이후 에너지 안보 문제는 전통적 및 비전통적 차원에서 더 넓은 차원의 의제를 포함하기 시작했다. 에너지의 수급은 석유뿐 아니라 천연가스의 생산 및 수요 증가를 반영하기 시작

1) International Energy Data and Analysis, EIA-DOE, <http://www.eia.gov/beta/international/country.cfm?iso=KOR>(검색일: 2015년 7월 15일).

하였고, 우라늄과 희토류를 비롯한 광물자원의 수급 역시 중요하게 되었다. 또한 공급 측면 상에서의 안보뿐만 아니라 에너지 수요관리의 중요성이 증대되기 시작하였으며, 온실가스 배출을 비롯한 기후변화 관련 논의 역시 에너지 안보의 핵심적인 축을 형성하였다. 이처럼 에너지 공급에 기반한 전통적 개념의 에너지 안보 개념에서 확대된 포괄 에너지 안보의 틀에서는 수요관리, 지속가능발전 등의 요소들이 포함된다.

나아가 한국의 에너지 안보 위협에 있어서는 수급과 관련한 국내 상황뿐만 아니라 국제 및 지역 상황 변화에 따른 전반적인 지정학적 안보 위협 요인들이 영향을 미친다. 주요 에너지 공급원인 중동 지역, 러시아 및 북미 지역뿐 아니라 중국, 일본, 동남아시아 등 주요 소비국들의 동향도 중요할 뿐 아니라, 이들 지역에서의 크고 작은 지정학적 갈등 역시 에너지 안보에 영향을 미치게 된다. 또한 한국의 에너지 안보는 남북 분단과 북한으로부터의 위협의 상존이라는 특수성을 반영하고 있다. 이처럼 에너지 안보 이슈는 상위정치적인 요소와 하위정치적 요소를 동시에 지니고 있다.²⁾

II. 에너지 차원의 안보 도전 요인³⁾

에너지 안보는 본질적으로 정치적 요인과 경제적 요인을 포괄한다. 에너지 자원이 전 세계에 불균등하게 분포되어 있는 상황에서 소수의 생산국 및 매장 지역을 중심으로 에너지 지정학의 중심축이 형성될 수밖에 없으며, 에너지 수급은 매장량과 가격이라는 시장 상황 이외에도 여러 형태의 지정학적 변수들을 반영하게 되었다. 영토 분쟁, 정치적 갈등, 주요 생산지에서의 정치적 불안정 등은 에너지 수급 상황을 악화시킬 일차적인 변수로 작용해 왔다. 1, 2차 오일 쇼크는 수급상의 불균형과 더불어 아랍-이스라엘 간의 분쟁에 의해 촉발된 바 있다. 아랍 석유 엠바고(1973), 이란혁명(1978), 이란-이라크 전쟁(1980), 걸프 전쟁(1990), 베네수엘라 소요사태(2002), 이라크 전쟁(2003), 리비아 사태(2011) 등이 석유 수급 상의 불안을 가져온 대표적인 지정학적 사례로 지적된다. 생산량의 변동과 감소는 곧바로 가격의 상승으로 이어지고, 대외 의존도가 큰 수입국들에게 있어서는 일차적으로 경제적인, 이차적으로는 안보 및 정치적인 영향을 미치게 된다.

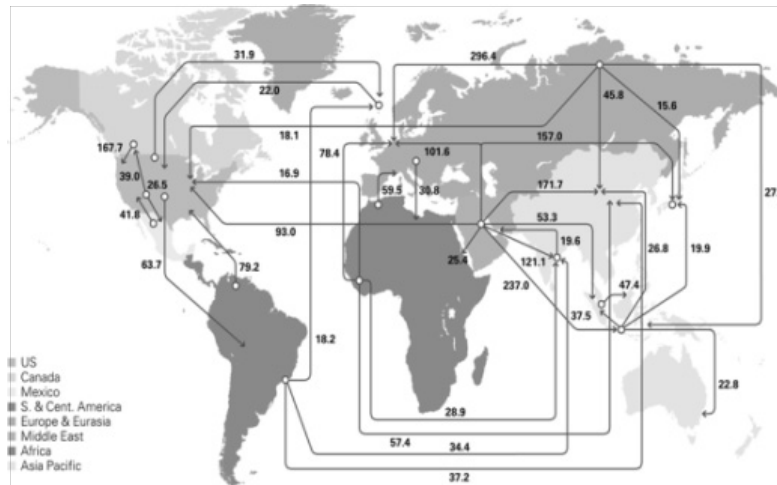
〈그림 1〉, 〈그림 2〉에서 보여지듯이 석유와 가스의 매장 지역은 제한적이며, 생산-수급을 연

2) 이재승, “에너지 안보와 동북아 협력: 하위정치이슈에 대한 상위정치적 접근,” 『국제지역연구』 Vol.14, No.1(국제지역연구센터, 2005).

3) 본 장에서 다루는 에너지 안보의 유형화 논의에 있어서는 이재승, “동아시아 에너지 안보 위협 요인의 유형화: 에너지 안보의 개념적 분석을 중심으로,” 『국제관계연구』 제19권 제1호(일민국제관계연구원, 2014), pp.207-237을 참조.

〈그림 1〉 석유의 국제교역 경로

(단위: 백만 톤)



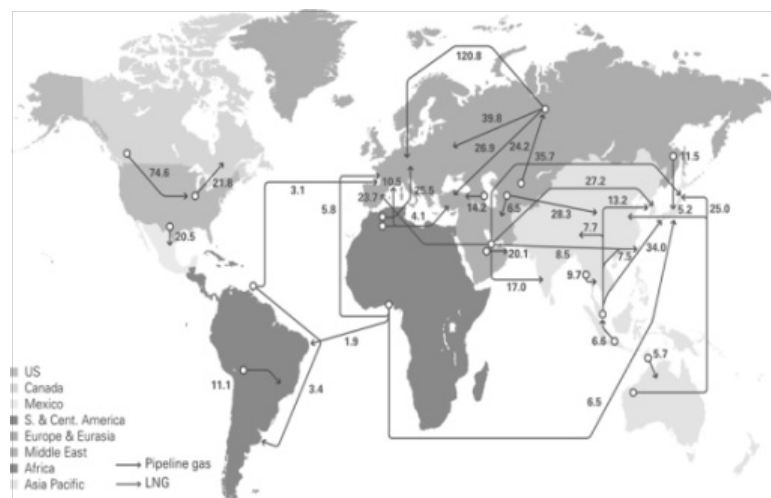
※ 자료: BP, *BP Statistical Review of World Energy 2015* (June 2015)

결하는 교역 경로는 매우 비대칭적으로 존재한다. 특히 한국을 포함한 동북아 국가들의 경우 중동 지역으로부터의 석유 비중이 절대적으로 높으며, 이는 중동 지역의 생산 및 수급 여건이 이들 수입 국가들의 에너지 안보의 근본적인 축을 형성함을 보여주고 있다. 천연가스의 주요 수출국들은 보다 제한적이며, 석유에 비해 더욱 긴밀한 수요-공급 연계구조를 반영하고 있다.

공급 차원의 에너지 안보와 더불어 수요 관리의 문제는 에너지 안보의 또 다른 도전 요인이다. 석유, 천연가스와 같은 주요 에너지원의 매장량과 생산량이 제한되어 있는 상황에서 에너지 수요의 증가는 공급과의 불균형을 야기하게 되고 이는 경쟁적 차원의 에너지 안보 이슈로 연결

〈그림 2〉 천연가스의 교역 경로

(단위: 10억 cbm)



※ 자료: BP, *BP Statistical Review of World Energy 2015* (June 2015)

된다. 에너지 절감, 효율성 제고, 에너지 전환 및 이를 위한 기술개발 노력 등이 에너지 안보를 위한 수요 관리 범주에 해당된다.

또한 에너지 안보에는 에너지 수송 및 분배의 안전성이 포함된다. 주요 에너지 수송로의 안보 및 안전 문제와 더불어 해상 에너지 시설, 플랫폼, 송유관 및 가스관, 전력망, 정유시설, 저장시설, 발전 시설 등의 에너지 공급 인프라 전반이 에너지 안보 개념에 포함되며, 이러한 에너지 기간시설의 안전 문제는 그 상황과 규모에 따라 안보의 차원에서 다뤄져야 할 필요성이 증대하고 있다. 특히 원자력 시설의 안전 문제는 높은 민감성을 지니고 있다.

나아가 에너지 안보 개념은 환경 영역에도 적용된다. 기후변화 문제가 환경뿐 아니라 에너지 영역에도 중심적인 의제로 등장하면서 온실가스 감축, 효율성 개선 및 신재생에너지 개발은 환경 차원에서 에너지 안보 역량을 강화하는 주요한 과제로 부각되었다.

전통적인 에너지 안보 논의에서는 공급 및 수송의 문제가 주된 이슈로 제기되어 왔으나, 향후 에너지 안보에 있어서는 지속가능발전 및 수요 관리의 비전통적 안보 요인이 지속적으로 강화될 전망이다. 이상의 에너지 안보의 유형화 논의는 다음과 같이 요약될 수 있다:

- 생산 차원의 위협: 생산량 감소 및 변동
- 수입 차원의 위협: 가격, 계약, 수입선 변동
- 수요 차원의 위협: 급속한 에너지 수요 증대
- 수송/배급 차원의 위협: 해상수송 및 파이프라인/전력망(해외, 국내)
- 안전 차원의 위협: 원전 및 핵심에너지기간시설
- 환경 차원의 위협: 온실가스 배출, 환경오염 등.

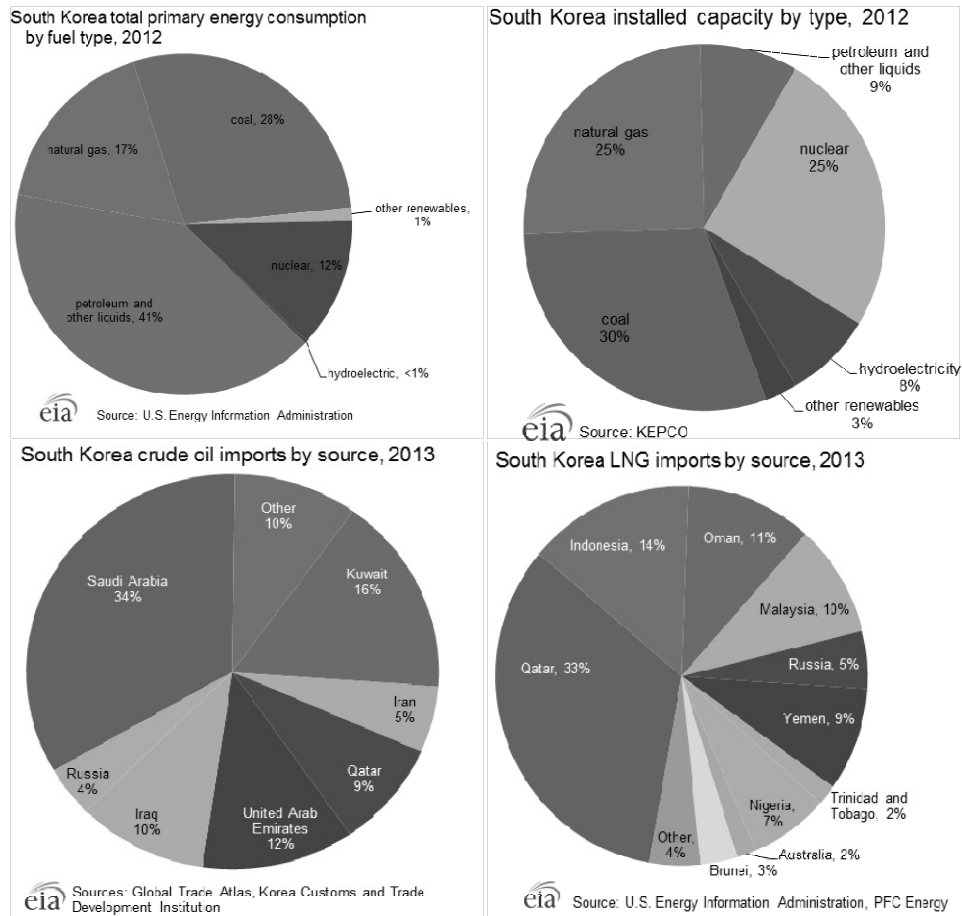
III. 한국의 에너지 안보 위협 요인

1. 수급 차원의 위협 요인

한국의 에너지 소비는 화석연료의 비중이 절대적으로 높고, 가장 큰 비중을 차지하고 있는 석유의 수입선이 중동으로 편중되어 있다. 사용 비중이 증가되고 있는 천연가스 역시 중동에의 의존도가 높은 상황이다. 전력 생산에 있어서는 화력(석탄)과 원자력의 비중이 높다. <그림 3~6>는 한국 에너지 소비 형태와 주요 수입선을 보여준다.

한국에 있어 수급 차원의 에너지 안보 위협은 주요 수입국인 중동 지역의 생산량의 유지 및 가격 변동에 일차적으로 좌우되며, 추가 수입선의 확보 여부가 다변화의 측면에서 에너지 안보상의 변수로 작용한다. 2009년 이후 미국의 셰일가스 개발이 본격화되면서 천연가스 가격은 하

〈그림 3~6〉 한국의 에너지 수급 현황 및 주요 에너지 현황



※ 자료: Energy Information Administration, Department of Energy, U.S.

향안정세를 보여 왔으며, 셰일오일의 증산을 비롯한 공급원 확대와 재고분의 증가는 2014년 하반기 이후 급격한 유가 하락을 가져왔다. 최대 석유 생산국인 사우디아라비아를 위시한 OPEC가 감산에 대한 의지를 보이지 않고 기존 생산량을 유지하고 있는 가운데 미국의 셰일가스 및 셰일오일 개발은 일부 위축되기는 하였지만 생산량에 있어 급격한 감소는 보이지 않고 있다.

향후 중단기적으로 석유 및 가스 시장은 당분간 구매자 우위의 성향을 보일 것으로 전망되며, 이는 가스 시장에서 보다 두드러지게 나타날 전망이다. 중동 지역에서의 석유 생산이 안정적이고, 향후 이라크 및 이란의 석유 수출이 본격적으로 증가할 경우 공급 측면에서의 압력은 상당 부분 감소할 것으로 보이며, 가격 상승폭에 따라 북미 지역의 셰일오일 및 오일 샌드 부문의 추가 생산 여력이 상시적으로 존재하는 점을 고려한다면 공급량의 부족에 따른 유가의 급등 가능성은 그리 높지 않아 보인다. 천연가스 시장 역시 북미 지역의 증산으로 인해 가스 가격의 하향 안정세가 지속되고 있고 북아프리카, 남미 지역에서의 천연가스 신규 매장이 확인되고 있는 바, 가까운 시일 내 공급 차원에서의 급격한 쇼크는 예상되지 않는다.

그러나 북미 지역을 비롯한 신흥 생산 및 수출국으로부터의 공급 다양성이 증가하고는 있으

나, 기본적으로 한국을 비롯한 동아시아 지역은 중동 및 북아프리카 지역의 지정학적 안보 요인으로부터 자유로울 수는 없다. 이슬람국가(IS)의 활동과 영향력이 지속되고 있는 상황에서 중동 지역에서의 크고 작은 국지전의 가능성이 실제화되고 있다. 시리아, 이라크, 아프가니스탄이 아직 내부적으로 매우 혼란스러운 상황에 있으며, 북아프리카 국가들 역시 취약한 국내 거버넌스 체제로 인해 상시 위기상황으로 옮겨갈 여지가 존재한다. 이란 역시 최근 제재가 해제되기는 하였으나 내부적 정치변동의 가능성이 존재하고, 예멘 사태에서 보여지듯이 이란이 주도하는 시아파와 사우디아라비아가 주도하는 수니파 간의 직, 간접적인 대립 가능성도 점쳐지고 있다. 아직까지는 IS의 확장 및 기타 국지적인 분쟁들이 주요 에너지 생산 및 수출시설에 직접적인 영향을 미치지지는 못하고 있으나, 이들 불안정 요소가 장기간 지속되거나 확산될 경우 중동 지역으로부터의 공급이 위축될 가능성이 있다.

유가하락으로 인한 재정위기가 촉발하는 중동 국가들의 내부정치적 불안정 및 이로 인한 단기적 생산 불안 요소도 존재한다. 2010년대 초반 “중동의 봄” 이후 상당수의 중동 및 북아프리카 국가들은 내부적인 정치, 사회적인 도전 요인들을 안고 있다. 경제 상황의 악화는 이들 국가들의 내부적 안정성을 위협함으로써 중장기적으로 역내 불안정 요소로 이어질 수 있다. 중동 지역은 한 국가의 불안정이 인접국으로 연쇄적으로 확대될 개연성이 높은 관계로, 내부적 취약성을 지닌 국가들의 정치경제적 상황 역시 에너지 수급의 주요한 변수가 된다. 북미 지역의 셰일오일의 증산이 아직 수출로 이어지지 않는 상황에서 중동 지역의 불안정 요인의 발생은 한국 및 동북아 국가들에게는 향후 에너지 위협으로 작용할 전망이다.

중동 이외에도 러시아 및 기타 주요 에너지 생산국의 지정학적 불안정 및 자연재해에 따른 생산량 감소는 수급 차원의 도전 요인으로 상존한다. 북미 지역의 셰일가스 개발 역시 환경 소송 등 일련의 국내적 요인에 의해 영향을 받을 요소도 존재한다. 최근 수익성 악화에 따른 내부적 분열의 소지를 보이고 있는 OPEC 체제가 향후 결집력을 상실할 경우 이에 따른 글로벌 에너지 거버넌스 체제의 불안정도 예상된다. 결국 이들 외부적 차원의 공급 불안 요소는 한국 에너지 안보의 일차적인 도전 요인이 된다.

2. 수요 차원의 위협 요인

한국에서의 에너지 수요 증가세는 향후 완만히 유지될 것으로 예측되며 석유 수입량은 실제로 점진적으로 감소 추세에 있어 왔다(KEEI, 산업자원부).⁴⁾ 현재의 에너지 소비 구조 및 정책

4) 산업통상자원부, “제2차 에너지기본계획 (2014),” http://www.motie.go.kr/common/download.do?fid=bs&bbs_cd_n=16&bbs_seq_n=78654&file_seq_n=3(검색일: 2015년 7월 25일); 국가에너지통계종합정보시스템, www.kesis.net

기조가 유지되는 상황에서 한국 내부로부터의 주요한 수요 차원의 에너지 도전 요인의 발생 가능성은 높지 않다. 오히려 한국에게 국제 에너지 시장의 주요 소비국의 수요 증가로 인한 도전 요인이 더 크게 작동한다.

에너지 수요에 있어서 아시아·태평양 지역 대비 OECD 국가들의 에너지 증가세는 향후 지속적으로 나타날 것으로 예상된다.⁵⁾ 중국은 2030년까지 석유의 최대 소비국으로 부상하며, 중국과 인도는 세계 전력 신규증가분의 40%를 차지하며 에너지 소비를 주도할 전망이다. 인도와 ASEAN 지역의 에너지 소비 증가 역시 향후 두드러질 것으로 보인다.⁶⁾ 중국의 경제성장세가 둔화되면서 현재 이들 신흥 경제권들의 에너지 소비 증가율은 2010년대에 들어오며 하락세를 보이고 있지만, 인구 증가 및 경기부양에 따른 에너지 소비의 재증가 가능성은 상존하고 있다.

3. 환경 차원의 위협 요인

기후변화와 온실가스 배출에 대한 규제는 한국 에너지 안보의 도전 요인이 되고 있다. 미국을 제치고 세계 1위의 이산화탄소 배출국이 중국과 오랜 기간 주요 배출국이었던 일본과 더불어 한국은 세계 10위권의 탄소배출국이며, 배출량의 증가세 역시 두드러진 상황이다.⁷⁾

한국은 교토의정서상의 감축의무 대상국(Annex I)에는 들어가 있지 않았으나 Post-2020 신기후체제 형성에 있어서는 선도적인 입장에서 가시적인 감축 목표를 설정할 것으로 요구받고 있다. 특히 교토의정서 체제에 반대 의사를 표명해 온 미국이 셰일 혁명으로 인한 온실가스 감축 여력의 증대를 바탕으로 보다 공격적인 감축 목표를 설정한 이후, 한국이 신 기후체제에 보다 선진국의 입장에서 전향적인 입장을 취할 것을 요구받는 국제사회의 압력이 증가하고 있다. 2015년 파리 당사국 총회 이후 보다 구체화될 감축 목표 설정에 있어서 한국은 보다 많은 의무를 부담하게 될 가능성이 높다.

온실가스 절감에 있어서는 화석연료, 특히 석탄 사용의 감축과 청정에너지 및 신재생에너지의 보급 확대가 주요한 의제로 부각된다. 그러나 온실가스 감축의 문제는 비단 환경 관리의 차원뿐만 아니라 경제적, 산업적으로 민감성을 지니고 있으며, 감축목표와 방식에 따라 에너지 사용 및 수급에 직접적인 영향을 미치게 되는 바, 에너지 안보 이슈로서의 대응이 필요하다.

5) IEA, *World Energy Outlook 2014*(Paris: OECD, 2014).

6) IEA (2014).

7) 1990~2005년 기간 동안 한국의 이산화탄소 배출량은 97.6% 증가한 바 있으며, 이러한 증가 속도는 다른 주요 배출국에 비해 높은 수치이다.

4. 기간시설 차원의 위협 요인

한국의 에너지 안보의 당면한 위협 요소는 수급의 불안뿐 아니라 발전, 소비 및 배분을 담당하고 있는 주요 에너지 기간 시설의 안전 문제에서도 찾을 수 있다. 이들 핵심 기간 시설물들의 안전 문제는 단순한 기술적 관리 문제가 아니라 한국 경제를 일시에 마비시킬 수 있고 나아가 심각한 안보 역량의 약화를 가져온다는 점에서 보다 안보적 시각에서 접근할 필요가 있다.

특히 원자력 시설물의 안전 문제는 환경안보와 군사안보에 미치는 영향이 심각하게 나타날 수 있다. 원전의 관리 결함으로 인한 내부적 사고의 위험부터 외부로부터의 테러 및 공격에 의한 안전 위험성이 존재하고 있다. 실제로 사이버 공격에 의한 원전의 안전성 위협은 향후 지속적으로 발생할 수 있는 사례이기도 하다. 원전 가동은 일정 정도의 위험요인 발생 시 선제적으로 가동을 중단하는 안전 시스템을 가지고 있는 관계로 반드시 주요한 사고나 공격이 없이도 상대적으로 작은 규모의 위협 요인이 전체 가동에 차질을 가져올 수 있다. 실제로 원자로 1기의 가동 중지는 전력 수급에 있어 상당한 차질을 가져오게 되며, 다수의 원자로가 동시에 가동을 멈출 경우 단기적인 전력 공급의 쇼크 상황이 발생할 가능성이 높다.

방사능 누출을 동반한 원전 사고의 피해는 상당히 넓은 지역으로 확산할 수 있으며, 특히 중국 동부 지역에 건설 중인 원전의 안전 문제는 편서풍의 영향을 받는 한반도에 직접적으로 영향을 미칠 수 있다는 점에서 원자력 시설물의 안전 및 안보 문제는 한국 차원을 넘어서 동북아 차원의 중요 에너지 공조 의제로 볼 수 있다.

전력망 안전 문제 역시 에너지 안보의 취약성으로 볼 수 있으며, 전력에의 의존도가 급격히 높아진 상황에서 원활한 수급에 지장을 줄 수 있는 자연재해 및 외부로부터의 공격이 가져올 수 있는 피해 규모 역시 급격히 증가할 수 있다. 같은 관점에서 석유, 가스의 주요 저장시설 및 배송 체계 역시 해당 기관 및 기업 차원의 안전관리를 넘어서 국가적 차원의 에너지 안보 의제로 다룰 필요가 있다.

5. 지정학적 위협 요인

생산국 중심의 지정학적 위협 요인 이외에도 한국의 에너지 안보는 주요 수송로 및 인접국의 지정학적 불안 요인에도 영향을 받는다. 대표적으로 동아시아의 영토 분쟁은 역내 지정학적 불안정성을 높이는 가장 큰 요인이 되어 왔다. 동중국해에 있어서 중국-일본 간의 갈등, 중국-동남아시아, 남중국해의 중국-동남아 국가들 간의 해상 영토 분쟁은 이 지역의 자원 개발 사업뿐 아니라 수송로 안전에도 영향을 미치게 된다. 민족주의의 강화, 역사적 갈등 등의 정치적 요인이 에너지 개발 및 수송 문제와 결부될 가능성은 상존하고 있고, 중국의 해군력 팽창 역시 이러한 차원에서 미국, 일본 및 인접국들과 군비 경쟁의 강화와 지정학적 갈등을 빚을 요소가 많다.

석유 수송로의 주요 병목점(choke point)으로 꼽히는 호르무즈 해협과 말라카 해협의 안전 문제는 오랫동안 상존해 왔으며, 앞으로도 중요성을 가질 것이다. 호르무즈 해협은 중동 지역의 불안정 요인에, 말라카 해협은 남중국해 분쟁 및 테러 위협에 노출되어 있다. 실제 중국은 석유 수송로 안보를 이유로 인도양 및 남중국해에서 해군력을 팽창을 시도해 온 바 있다.

지정학적 갈등이 고조되는 상황에서 에너지의 문제는 수급의 차원을 넘어서 안보적 차원에서 고려될 가능성이 높아진다. 이는 시장 중심의 관리 모드에서 에너지 문제가 보다 전략적으로 고려되면서 경쟁적 수급 및 관리 체제로 이행되는 것을 의미하며, 필요 이상의 긴장 요인을 에너지 부문에 부여할 위험성도 있다.

북한의 만성적인 에너지 및 전력 부족 역시 한반도 안보 상황을 악화시키는 요인이 되고 있다.⁸⁾ 국내 생산이 한정적이고 석유 및 가스의 절대량을 중국으로부터 제공받는 상황에서, 북한의 에너지 부족 현상은 표면적으로는 핵개발의 논거로 사용되기도 하였다. 북한의 중국에의 과도한 에너지 의존은 한반도 문제에 있어 외부 국가에 지나치게 많은 레버리지를 부여하는 결과를 가져올 수도 있다. 따라서 평화 증진 및 비핵화와 연관된 에너지 지원은 한반도 안보 상황을 개선시킬 여지가 있다.

IV. 한국의 대응방안

1. 주요 생산국에 대한 지속적 관리 강화

한국의 수급 부문의 에너지 안보는 단기적 가격 등락과 관계없이 주요 수입국에 대한 지속적인 관리와 모니터링을 기반으로 해야 한다. 특히 중동 정세의 변화가 수급 라인에 미치는 영향을 최소화하도록 하는데 외교적 역량을 강화할 필요성이 있다. 이들 전통적인 주요 자원 보유국들과는 상시적이고 중장기적인 신뢰구축이 선행될 필요가 있으며, 이를 기업뿐 아니라 외교 차원에서 관리해 나갈 필요가 있다. 중단기적으로 이란이 제재 해제 이후 석유 수출시장에 다시 본격적으로 진출할 것이 예상되고, 이라크 역시 IS로 인한 불확실성이 제거될 경우, 생산기반을 확충할 것으로 전망되는 만큼 이들 지역에 대한 수급, 개발 및 인프라 부문에의 진출 전략이 요구된다.

특히 중동 지역은 한국의 독자 역량으로는 지정학적 불안정성을 관리해 나가기 어려운 측면

8) 이재승, "Energy Security and Cooperation in Northeast Asia," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol.22, No.2(June 2010).

이 있으며, 미국을 비롯한 주요 우방국들의 글로벌 안보 전략과의 공조 체제를 강화하는 과정에서 중동 지역의 에너지 안보에 대한 변동성을 최소화해 나가는 방안을 고려해야 한다.

러시아로부터의 가스 및 석유 도입은 지리적 및 상업적으로는 유리한 점이 있으나 북한 통과 옵션의 정치적 선택 가능성이 남아 있고, 가스 가격 하락으로 인한 블라디보스톡 LNG 프로젝트를 비롯한 일련의 사업들이 지연되는 등 변수가 존재하는 바, 지속적인 모니터링을 수행해 나갈 필요가 있다. 북미 지역으로부터의 에너지 수급은 셰일가스 및 셰일오일 개발과 더불어 논의되고 있고, 이는 지정학적 불안정성을 일정 정도 상쇄하는 효과가 있다. 그러나 실제 수입 가능한 물량 및 이에 수반되는 현지 인프라 등의 추가 비용은 보다 면밀히 고려되어야 한다. 북미 지역, 특히 미국으로부터의 가스 및 석유 도입은 그 자체의 상업적 요소뿐 아니라 안보적 요인과 동시에 고려할 필요가 있다.

해외 자원개발은 석유 및 가스 가격 하락과 기존 투자분의 수익성 약화로 인해 급격히 위축되는 모습을 보이고 있으나, 중장기적으로는 선별적으로 보다 전문화된 상류부문에의 진출을 도모하는 것이 바람직하다. 이를 위한 신규 시장 및 사업에의 모니터링은 중단 없이 지속시키는 동력 확보가 중장기적 수급 능력 강화에 필수적이며, 수급 부문의 에너지 안보 역량에의 핵심적인 요소가 된다.

2. 에너지 시장 변동성에 대한 내부적 대응 역량 강화

2010년대 중반 이후 국제 에너지 가격이 하락세에 접어들기는 했지만 가격 변동성의 측면에서는 여전히 불안정 요소가 존재하고 있다. 또한 에너지 가격 변동폭의 확대는 에너지 개발 및 수급과 관련된 여러 프로젝트의 수익성을 변화시킬 수 있다는 점에서 에너지 안보 관련된 종합적인 위험관리(risk management) 체제 확보가 필요하다.

에너지 안보 위험관리 체제는 크게 시장 변동성에의 대응을 중심으로 한 수급 차원의 위험 분석과 정치, 안보적 변동 요인을 중심으로 한 지정학적 차원의 위험 분석으로 나누어 접근할 수 있다. 이제까지의 에너지 수급과 해외 자원개발에 있어 리스크 관리가 개별 사업 차원에서 진행되면서 여러 시행착오를 겪어온 점을 고려한다면 민간 또는 정부 차원에서 이러한 변동성에 대한 위험관리 체제를 보다 상시적으로 강화시킬 필요가 있다. 나아가 해외 자원개발 부문은 전문성 강화와 탈정치화를 두 가지의 핵심 원칙으로 추진해 나가야 한다. 이제까지의 자원 개발의 실패 사례들에는 시기적으로 가격 정점 부근에서 지분 투자를 하게 된 시기적 요인과, 정보 및 노하우의 부족, 그리고 정치적으로 자원개발을 추진하면서 전문성 대신 정책목표 부합성과 단기성과 위주로 평가지표가 설정된 데에서 파생된 제도적 요인이 복합적으로 작용했다. 따라서 이벤트 및 단기성과 위주의 자원개발사업을 상시적이고 전문적인 성격으로 재편하는 과정에서 위험관리 체제를 강화하는 방향으로 대응전략을 마련할 필요가 있다.⁹⁾

아울러 에너지 기술 개발 및 R&D 부문의 역량 강화를 지속적으로 추진해야 한다. 여기에는 신재생에너지 및 청정에너지 분야뿐 아니라 셰일가스, 셰일오일, 심해 유전 등 기술적으로 난이도가 높은 상류부문의 개발 기술, 그리고 에너지 관련된 인프라 건설과 관련된 기술 개발 등을 포괄하여 한국 에너지 안보 강화의 주요 틀을 기술개발 및 보유로 설정해야 한다.

3. 기후 변화 및 재난 관리 역량 제고

2015년 이후의 에너지 안보에 있어서는 기후변화 관련 에너지 전환 및 효율성 개선이 핵심적인 의제를 형성할 가능성이 있다. 따라서 신기후변화 체제 하에서 온실가스 감축 목표를 수행하는데 있어 수동적, 방어적인 기제보다 특히 기술 개발을 중심으로 한 기후변화 대응 역량 강화를 지속적인 에너지 안보의 축으로 형성할 필요가 있다. 2000년대 말부터 수행해 온 녹색성장의 동력이 상당 부분 약화된 상황에서, 이를 다시 저탄소 경제로의 이행이라는 틀로 재편하는 것이 시급하다.

또한 자연재해 및 재난 관리에 대한 역량 제고 역시 범에너지 안보 및 기후변화 대응 체제 하에 포함되어야 한다. 일본의 후쿠시마 원전 사고 역시 자연 재해에 뒤이은 재난 관리 부문에서의 취약성이 반영된 것으로, 이러한 재난 관리의 문제는 상시 발생할 수 있으며 그 강도 또한 강화될 것으로 전망되는 바, 이에 대한 대응책 역시 기후변화 및 에너지를 통합하는 틀 하에서 마련할 필요가 있다.

4. 에너지 기간시설 안보에 대한 국가계획 수립

중단기적으로 한국이 당면할 가장 시급한 에너지 안보 위협 중 하나는 핵심 에너지 기간시설에 대한 안전 및 안보의 확보이다. 일차적으로 원자력 관련 시설에 대한 안전 강화는 후쿠시마 원전 사고와 같은 재난적 상황을 사전에 방지하는 한편, 전력 공급의 30% 이상을 맡고 있는 원자력 에너지의 안정적 공급을 가능하게 한다. 특히 원전 시설의 하드웨어적 측면뿐만 아니라 내부 통제 장치 및 소프트웨어 부분에 대한 사이버 안전 역시 보완되어야 한다.

전력망 및 주요 가스 배관망 역시 사고 및 외부로부터의 테러와 공격에 취약성을 가지고 있으며, 단기간에 경제 활동 전반이 마비될 수 있는 위험성을 지니고 있는 바, 원전과 마찬가지로 하드웨어 및 소프트웨어 측면의 안전을 강화할 필요가 있다. 대규모 석유 및 LNG 비축시설에

9) 이재승, “한국형 자원외교와 역량강화: 원칙과 전략,” 박인휘 외, 『글로벌 자원개발현황과 자원외교의 중요성: 한국형 자원외교모델과 주요 정책 제언』(세종: 산업통상자원부 정책융역과제, 2013.12).

대한 안전 관리 역시 개별 기업 차원에서는 불충분하며 중장기적으로는 미사일 방어체제를 포함한 안보 차원에서의 보호가 필요할 수 있다.

한국에서의 이들 핵심 에너지 시설물의 안전은 단순한 환경 및 경제 차원의 이슈가 아니며, 대치 상황에서 국가 안보의 문제와 직결되는 바, 이에 대한 총체적 대응체제 (핵심 에너지 기간 시설 안보) 마련이 필요하다. 미국과 EU는 이미 2000년대 중반 이후 이들 핵심 기간시설에 대한 종합적 안보 대책을 마련한 바 있으며, 한국 역시 이러한 핵심 에너지 기간시설에 대한 총체적 안보 시스템을 구축할 필요가 있다.

5. 국제 및 지역 에너지 협력 강화

한국의 에너지 안보는 내부적인 역량만 가지고는 담보될 수 없으며, 다양한 형태의 국제 및 지역협력을 통해 가능하다. 앞서 논의한 바와 같이 중동을 비롯한 주요 생산국들과의 수급 차원의 양자적 협력 관계 관리가 중요하며, 미국과의 동맹 역시 향후 에너지 안보를 포함하는 실질적인 포괄적 동맹 체제로 개편해 나갈 필요가 있다. 이를 위해 한국의 전반적 안보 전략 역시 글로벌 안보 전략 부문을 강화해 나가야 한다.

국제 다자에너지 협력 기구들은 에너지 수급에 있어서 직접적인 주체들은 아니나, 이러한 다자 에너지 기구에서의 논의들이 한국 에너지 개발 주체들의 가시도 향상, 기술 및 정보공유, 주요국의 리스크 분석 등의 여러 차원에서 간접적인 효과와 역량 강화에 기여한다는 점에서 중요성을 부여할 수 있다.

또한 아시아-태평양 및 동아시아 차원의 다자협력기구에서도 에너지 관련 논의가 활발히 이루어지고 있으며 이들 협력체들을 에너지 안보에 접합시킬 필요가 있다. 에너지에 특화된 다자기구들이 제한적인 범위에서 전문적인 논의를 진행하는 반면, 이들 역내 지역 협력체들에서의 에너지 논의들은 안보, 경제 등 타 이슈들과 연계되어 이루어져 왔으며, 이러한 복합적 논의들은 동북아 지역의 지역협력 및 북한을 포함한 한반도 문제와 에너지 안보를 연계시킬 수 있는 유용한 외교적 장이 될 수 있다.

V. 결론

향후 중단기적인 한국의 에너지 안보 위협은 수입 및 공급을 중심으로 한 전통적 에너지 안보와 수요관리, 기후변화 및 인프라 안보를 포함하는 광의의 비전통 에너지 안보 요인에서 찾아볼 수 있다. 현재 셰일가스 개발로 인해 석유 및 가스 가격이 안정세를 보이고 있는 상황에서 단기적인 에너지 급등 가능성은 높게 예상되지는 않는다. 추가 생산 여력이 있는 대기 공급자들

이 북미 및 기타 지역에 존재하고, 이란 및 이라크에서의 추가 공급 전망도 나오고 있다. 그러나 중동 지역의 정치적 불안 요소는 국지적으로 상존하고 있으며, 대 중동 의존도가 큰 한국의 경우 상시적인 위험 관리 및 모니터링 체제가 필요하다. 아울러 북미 지역으로부터의 에너지 공급은 시장적인 관점뿐만 아니라 지정학적 위험 분산 및 안보와의 연계라는 측면에서 고려가 가능하다.

해외 자원개발이 전면적인 재편을 겪고 있는 상황에서 본격적인 재투자가 이루어지기에는 상당시간이 소요될 것으로 보이나, 수급뿐만 아니라 기술역량 개발 및 인프라 진출의 차원에서는 지속적인 해외 자원개발 전략 수립이 요구되며 이는 시장 및 지정학적 위험관리 체제의 강화를 통해서 뒷받침되어야 한다. 이러한 일련의 대응은 탈정치화 및 전문화를 통해 보다 “상시적” 성격의 대외 에너지 전략으로 이행해 가는 과정에서 이루어져야 한다.

중단기적으로 비전통적 에너지 안보 역량의 강화는 정책적 전략성을 가지고 보다 강력히 추진될 필요가 있다. 특히 기후변화 대응 에너지 전략과 에너지 기간시설에 대한 안보 문제는 상시 위협에 노출되어 있는 바, 예방적 차원에서의 접근이 필요하다. 원전 및 핵심 에너지 기간시설은 자연재해, 테러 및 사이버 안보에 있어 “안전”의 차원을 넘어선 “안보”의 관점에서 국가적 관리체제 수립이 요구된다. 신재생에너지 및 저탄소기술 기술 개발 역시 기후변화와 연계된 에너지 안보의 강화라는 측면에서 에너지 안보 강화의 새로운 축을 형성해야 한다.

신안보 차원의 기후변화와 전염병 위협

정서용 | 고려대학교 국제학부 교수

I. 문제제기

세계가 점점 더 글로벌화 되어가고 다양한 과학기술들이 발전함에 따라서 각 주권 국가들의 안전보장을 위협하는 요인들도 더 다양화되어 가고 있다. 전통적으로 국가의 안전보장에 대한 위협 요인으로는 군사적 위협이 가장 큰 요인으로 고려되어 왔고, 이에 따라서 각 주권 국가들은 자국의 안전보장을 확보하기 위해서 때로는 군비 증강을 하는 등 다양한 대응책을 마련해 왔다.

그러나 이제는 비군사적 요인에 의한 국가의 안전보장에 대한 위협이 점점 더 증가하고 있다. 기후변화로 인한 대기온도 하락으로 유럽 대륙 전체가 빙하시대와 비교될 만큼 큰 피해를 볼 가능성이 있고, 해수면의 상승은 군소 도서국가 전체를 해수면 밑으로 수몰시킬 수도 있다. 온실가스 감축을 위한 다양한 국가들의 노력은 새로운 기술과 비즈니스를 만들어 내고 이것은 궁극적으로 국제사회에서 국가의 새로운 생존을 위한 치열한 경쟁을 요구하면서 지구 사회의 정치·경제 지도에 큰 변화를 가져올 수도 있다.

한편 새로운 안보 위협 요인으로서 기후변화만큼 큰 피해를 가져올 수 있는 것으로 전염병을 주목할 필요가 있다. 전염병의 경우에는 인류 역사를 통해서 대규모 인명 피해를 유발하고 사회의 흥망성쇠를 결정하는 결정적인 요인으로 작용해오곤 했지만, 최근의 전염병은 풍토병 성격을 넘어서 인구의 빈번한 이동을 인해서 확산 및 피해의 가능성이 높아지고 그 규모 역시 제대로

대응하지 않는 경우에는 매우 심각하게 되어 가고 있다. 더구나 전염병균이 적대국을 공격하기 위한 생화학 무기로 활용이 될 경우에는 그 피해가 상상을 못할 정도에 이를 수 있다.

이러한 기후변화, 전염병과 같은 새로운 안보에 대한 위협 요인들에 대한 적극적인 대응에 있어서 우리도 예외가 아니다. 자원이 빈약하고, 좁은 국토에 매우 많은 인구가 에너지 집약적인 산업에 의존하면서 살고 있는 우리나라는 기후변화나 전염병이 순식간에 우리 사회 전체에 결정적인 피해를 줄 수가 있다. 이러한 상황에서 이 글은 이러한 새로운 안보 위협이 지구촌 사회에서 과연 얼마나 심각한지, 그리고 우리나라에 대한 안보 위협 요인으로서 어떤 의미가 있고 그에 대한 대응 상태는 어떤지, 그리고 향후 어떻게 대응을 해야 하는지에 대해서 다루고 있다.

II. 안보에 대한 새로운 도전 요인: 기후변화와 전염병

1. 기후변화

일반적인 차원에서 국가의 안보 도전 위협 요인으로서 기후변화는 다양한 측면을 갖고 있다. 즉 기후변화는 21세기 국가 안보와 국가 경쟁력과 관련하여 제기되는 다양한 문제들에 대한 중요한 인자(driver)로서 인식되고 있는 것이다.

가장 일반적으로 이해되고 있는 것은 재해유발 요인으로서 기후변화 문제이다.¹⁾ 지구온난화로 인해서 빙하가 녹고 이로 인해서 해수면이 상승함으로 인해서 많은 인구가 모여 있는 해안 도시와 도서 국가들이 침수될 위험이 있다는 것은 다양한 과학적 연구에 의해서 제시되어 왔다.²⁾ 해수면 상승이 되면 많은 국가 인프라가 상실되고, 삶의 터전을 상실한 사람들의 대규모 이주가 발생하여 소위 수많은 기후난민 문제가 발생할 가능성이 있다.³⁾ 이렇게 되면 상실된 인프라를 어떻게 재구축하며 기후난민의 인근 지역으로의 이주로 인해서 국가 간에 새로운 분쟁이 발생할 수 있다.

또한 우리에게 잘 알려진 영화 “투모로우”에서도 알려져 있듯이 기후변화는 다양한 기상재해를 유발함으로써 엄청난 사회적 피해를 가져올 수 있다. 동아시아 지역에서는 유사 이래 최대

1) L. Schipper and M. Pelling, “Disaster Risk, Climate Change and International Development: Scope for, and Challenges to, Integration,” *Disasters*, Vol.30(2006), pp.19-38.

2) J.A. Church, N.J. White, T. Aarup, W.S. Wilson, P.L. Woodworth et al., “Understanding Global Sea Levels: Past, Present and Future,” *Sustainability Science*, Vol.3(2008), pp.9-22.

3) Rafael Reuveny, “Climate Change-induced Migration and Violent Conflict,” *Political Geography*, Vol.26 (2007), pp.656-673.

규모의 피해를 줄 수 있는 태풍 발생이 빈번하게 발생하고 있고, 지구 온난화로 인한 대기 시스템의 이상으로 인해서 폭우와 가뭄, 한파와 폭염이 계속해서 지구 사회 전체를 휩쓸고 있다. 최근 온난화로 인해 북극 빙하가 녹아감에 따라서 새로운 경제활동의 기회에 대해서 국가들이 관심을 갖고 있기도 하지만, 계속해서 북극 빙하가 녹게 된다면 북극 지역의 생태계 파괴는 물론이고, 서유럽 부근의 난류와 한류의 이동에 결정적인 변동을 가져와서 순식간에 유럽 대륙에 새로운 빙하시대를 가져올 수도 있다. 만일 이러한 가능성이 현실이 된다면 엄청난 경제적 손실은 물론 지구사회에서 도저히 감당할 수 없는 규모의 6억 명에 달하는 기후난민의 발생은 전 세계를 심각한 혼란 속으로 몰아넣을 가능성이 크다. 이러한 이유로 인해서 기후변화 문제는 유엔 안전보장이사회에서 안보 차원에서 중요한 이슈의 하나로 다뤄지게 되었다.⁴⁾

2. 전염병

인류 역사를 되돌아보면 페스트 등 매우 심각하고도 광범위한 피해를 가져온 다양한 전염병들이 발생하여 국가의 흥망성쇠를 결정하곤 하여 왔다. 이러한 전염병 피해는 기후변화, 교통의 발달로 인한 전염병 인자의 이동 가능성 증가 등으로 인해서 최근 들어서 더욱 심각하고 빈번하게 발생하고 있다.

2000년대 초 중국에서 발생하여 한 때 아시아 지역을 공포로 몰아넣었던 중증급성호흡기증후군(또는 사스)의 발생으로 인해서 수많은 인명피해가 발생을 한 바가 있다. 심각한 피해 가능성으로 인해서 세계의 경제성장 엔진으로 여겨지던 중국과의 인적, 물적 교류가 중단이 되고, 많은 여행, 수송 산업에 심각한 타격을 주기도 하였다.⁵⁾

신종인플루엔자(또는 H1N1)는 감염된 사람의 기침이나 재채기 등을 통해서 사람 간에 전파가 되는데, 미국의 경우에는 올 가을에만 하더라도 약 200여만 명의 환자가 병원에 입원하고 3~9만 명에 이르는 사망자가 발생할 수 있다는 심각한 상황에 대한 예상도 되고 있다. 21세기 들어서는 교통과 통신의 발달로 인해서 다양한 사람들 간의 이동과 접촉이 빈번한 상황에서 사람을 통하여 전염이 쉽게 되는 이러한 전염병은 통제가 제대로 되지 않는다면 전 지구적인 피해와 혼란을 가져올 수 있다.

2014년 서아프리카에서 발생한 에볼라바이러스도 지구촌을 전염병 공포로 몰아넣은 바 있다.

4) John Podesta and Peter Ogden, "Security Implications of Climate Change," *The Washington Quarterly*, Vol.31, Issue 1(2008), pp.115-138.

5) Yanzhong Huang, "The SARS Epidemic and Its Aftermath in China: A Political Perspective," in S. Knobler, A. Mahmoud, S. Lemon et al.(eds.), *Learning from SARS: Preparing for the Next Disease Outbreak* (Washington, DC: National Academies Press, 2004).

대개 아프리카 중심부에서 발생하던 이 전염병은 2014년 아프리카 서부에서 발생하면서 치사율 60%로 여겨지는 무서운 전염력과 치사율을 갖고 있다. 이전에 지역 풍토병으로 여겨지던 이 전염병은 미국에서도 전염병 확산이 심각하게 진행되면서 한 때 미국 사회를 공포로 몰아넣기도 했었다.

이렇듯 심각한 전염병의 피해는 실제 사회적 피해 규모는 물론이고 심리적으로도 상당한 피해를 유발하고 있다. 더욱이 전염병은 기후변화 및 교통의 발달로 인해서 안전지대까지 피해가 확산되면서 지구촌 전체가 전염병에 더욱 심각하게 노출이 되고 있다. 이에 한 발 더 나아가서 전염병 관련 바이러스 등이 생화학 무기로 개발 이용이 된다면 그 피해의 정도와 규모는 한 사회를 전멸시킬 수 있는 정도가 될 수 있다는 점에서도 사회의 안전보장 차원에서 그 심각성이 더욱 커질 수 있다.⁶⁾

III. 한국의 안보에 대한 위협 요인으로서 기후변화와 전염병

기후변화 및 전염병과 같은 새로운 안보 이슈가 우리의 안보의 맥락에서는 어떠한 의미를 가지며, 이에 대해서 어떻게 대응할 것인지 기후변화와 전염병을 각각 별도로 살펴볼 필요가 있다.

1. 기후변화

가. 한국 안보에 대한 위협

기후변화는 우리의 안보에 대한 위협 요인으로서 다양한 맥락에서 나타난다. 먼저 지구 온난화로 인한 해수면 상승 등의 재해로서의 기후변화의 문제는 우리나라에서도 심각한 상태로 전개될 가능성이 크다.⁷⁾ 부산, 인천 등 많은 인구가 밀집되어 있는 해안 도시들이 침수됨으로 인해서 대재앙이 발생할 가능성이 있다. 아울러 한반도의 온도 상승은 지구사회 전체의 평균 온도 상승 추세보다도 더 빨라서 한반도 전체의 생태환경의 급속한 변화로 인해서 한반도 생태계가 파괴될 가능성이 크다. 실제로 벌써 기존에 한반도 부근에서 재배 및 채취되던 농작물이나 수산물들이 다른 종들로 대체되고 있다. 우리 국민의 주요 영양 공급원을 담당하고 있는 주요 수산

6) Susan Peterson, "Epidemic Disease and national security," *Security Studies*, Vol.12, Issue 2(2002), pp.43-81.

7) 권원태·백희정·최경철·정효상, "국가 기후변화 적응 전략 수립 방안에 관한 연구," 『대기지(Journal of Atmosphere)』 제15권 제4호(한국기상학회, 2005), p.216.

어종이던 대구는 더 이상 한반도 부근에서는 찾아볼 수 없고, 거의 대부분의 물량을 러시아와 같은 타국으로부터 수입해야 하는 상황이 되었다. 기상변화도 심각해서 사계절이 뚜렷함이 한반도 기후의 오랜 기간의 특징이었는데, 최근 들어서 매우 짧아진 봄과 가을, 그리고 빈번한 태풍과 집중호우 등은 한반도의 아열대 기후로의 변화를 즉각 감지할 수 있게 하는 징후이다. 이러한 재해차원의 기후변화의 문제는 우리 사회의 기간 인프라를 파괴하고, 정상적인 경제활동을 불가능하게 함으로써 사회 불안 및 경쟁력의 악화를 초래할 수 있는 위협이 다분하다.

아마도 기후변화가 우리 안보의 위협 요인으로서 작용하는 또 다른 측면은 정치·경제적 측면에 대한 위협 요인으로서 작용하는 것일 것이다. 기후변화 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 궁극적으로는 온실가스 배출을 획기적으로 감축해야 한다. 전 세계 온실가스 배출의 약 3퍼센트를 차지하면서 배출 순위로는 10위권 내외에 위치하고 있는 우리나라로서는 온실가스 감축의 부담이 매우 크다. 이것은 그동안 우리가 유엔 기후변화협약 체제에서 온실가스 감축 의무를 부담하지 않는 개도국 그룹으로 분류가 되어서 상대적으로 온실가스 감축에 대한 대비가 잘 이뤄지지 않은 면도 있지만, 더 근본적인 원인은 보유 자원이 많지 않은 상태에서 국가의 성장발전 원동력이 에너지 다소비 산업에 있기 때문이다. 여기에 단위 면적당 인구밀도가 매우 높은 상태에서 개인 생활 소비가 매우 에너지 집약적이라는 데에도 또 다른 이유가 있다.

올해 말 타결될 것으로 예상되는 2020년 이후 발효될 신기후체제 하에서 우리는 현재보다 훨씬 더 적극적인 감축 계획을 제출하였다.⁸⁾ 새로운 저탄소 경제에 기반을 둔 경제성장 계획을 마련하여 저탄소 사회로의 전환을 서둘지 않는다면 새로운 저탄소 에너지 시장, 수송 시장, 국제 탄소금융 시장의 형성 과정에서 철저히 도태되어 국가 경제성장은 물론 대외적으로 국가 경쟁력의 저하가 심각하게 발생될 것이다. 또한 최근 들어 불안정해지고 있는 에너지 수급 요인들을 고려할 때 기후변화 문제로 촉발되는 화석연료 수급과 관련된 에너지 문제도 석유 생산이 거의 이뤄지지 않는 우리나라의 입장에서는 향후 우리 사회의 안전보장을 고려하면 매우 중요하고도 심각하게 기후변화 안보 차원에서 다뤄야 할 이슈로 보인다.

나. 대응 방안

(1) 기후안보 차원에서 대응 대책 마련

국제사회에서 기후변화에 대한 대응, 특히 안보적 차원에서의 대응은 유엔 안전보장이사회에서 기후변화 안보에 관한 논의를 다루면서 본격화되었다. 유럽의 영국과 독일이 중심이 되어서,

8) 환경부, 『2030년 우리나라 온실가스 감축목표 BAU(851백만 톤) 대비 37% 감축으로 확정(보도자료)』, 2015년 6월 30일.

〈그림 1〉 기후변화 안보의 개념



기후변화의 재난의 측면에서 지구사회 및 국가에 가져올 엄청난 피해 위협이라는 측면에서 기후변화 안보문제를 안전보장이사회의 중요한 어젠다로 보기 시작한 것이다.⁹⁾

또한 기후변화의 이슈는 〈그림 1〉에서 보는 것처럼 다양한 문제들의 촉발자로서의 측면을 갖고 있기 때문에 에너지, 물, 보건 등 다양한 분야의 에너지 문제와도 그 상호 연관성 차원에서 적절한 안보적 대응방안을 강구하는 것이 바람직하다. 예컨대, 주로 에너지 수급문제에 초점을 두는 에너지 안보 이슈와 관련하여서 향후 기후변화의 대응을 위해서는 화석연료의 사용을 줄여야 하는 당위성과 필요성을 고려하여 화석연료 수급과 대체 에너지 수급 문제를 종합적으로 국가 기후변화 안보 차원에서 접근할 때 적절한 대응책을 마련할 수 있을 것이다.

기후변화 이슈를 에너지 안보 차원에서 접근을 하게 되면 그 이행 차원에서 화석연료 확보가 수월하면 이산화탄소 다배출 에너지를 더욱 확보하고자 할 수 있기 때문에 궁극적으로 기후변화 안보 차원에서 심각한 문제를 발생시킬 수 있다. 실제로 우리나라의 전력 산업의 경우에는 기후변화 문제에 대한 고려 없이 다양한 화석연료들을 어떻게 전력발전을 위해서 활용할 것인가를 고려하기 때문에 석탄과 같이 향후 기후변화 대응을 위한 온실가스 감축 차원에서 보면 우리나라 국가 경제 및 정치 안보 차원에서 심각한 문제를 제기할 수 있는 방안이 국가의 기본 에너지 계획으로 에너지 담당 부처에서 제시가 되곤 한다.¹⁰⁾ 오히려 에너지 안보는 기후변화 안보의 하부 이슈의 한 요인으로 파악하고 화석연료 수급 이외의 재생 에너지, 원자력 에너지, 탄소 포집저장, 수소경제 등 기후변화의 온실가스 감축에 대한 기후변화 안보 차원의 다양한 논의에서 다루는 것이 우리의 적절한 대응을 이끌어 내는 좋은 방안의 하나가 될 수 있다.

9) K. Harris, "Climate Change in UK Security Policy: Implications for Development Assistance," *ODI Working Paper 342*(Overseas Development Institute, January 2012) 참조.

10) 산업통상자원부, 『제2차 국가에너지기본계획』(산업통상자원부, 2014).

(2) 기후에너지부의 창설 가능성

그리고 중장기적으로는 기후변화 안보 차원에서 종합적인 에너지 수급 문제를 다루기 위해서는 현재 환경부, 산업부 등 다양한 부처로 분산되어 있는 관련 이슈를 하나로 다룰 수 있는 정부 조직의 개편을 고려할 필요가 있다. 다양한 방법이 있을 수 있는데 그 중의 하나가 기후에너지부를 창설함으로써 기후변화와 에너지 문제를 통일적인 의사결정 과정에서 다룰 수 있을 것이다. 이렇게 되는 경우 에너지 수급을 온실가스 저감이라는 큰 맥락에서 다루게 됨으로써 국가 에너지 정책이 저탄소 친환경적으로 개발되고 시행될 수 있을 것이다.

그동안 기후변화 대응이 그 필요성에 비하여 덜 효과적으로 되어 왔던 이유는 기후변화라는 매우 범위가 크고 복잡한 이슈에 대응함에 있어서 기존의 정부 조직으로는 적절한 대응이 어렵다는 점에 있다. 환경부의 경우에는 환경보호를 위한 규제 중심의 정책을 입안하고 추진하는 데 그 초점을 두고 있다. 기후변화의 경우에는 온실가스 배출 규제, 규제를 위한 다양한 모니터링, 이행 강제 수단의 개발 등을 하고 있다. 최근에는 환경기술, 저탄소 기술에 대한 연구개발 및 상용화를 위한 다양한 정책개발 및 이행도 하고 있지만 아직은 초기 단계에 그치고 있는 것이 현실이다.

사실 기후변화의 온실가스 저감의 핵심은 에너지 관련 이슈를 어떻게 다루는가에 있다. 대부분의 국가가 그렇듯이 에너지 관련 문제는 환경부가 아닌 각국 정부의 에너지 담당 독립 부서가 따로 담당을 하고 있다. 우리나라의 경우에는 현재 산업자원통상부가 이 역할을 하고 있다. 산업통상자원부는 2차관 산하에 에너지 담당 조직이 있고, 우리나라 국가 에너지 기본계획을 비롯한 대부분의 중요한 에너지 관련 이슈를 다루고 있다. 그리고 기후변화 관련 업무는 1차관 산하의 과 단위에서 제한적으로 다루고 있다. 이러한 산업통상자원부의 조직구조를 보더라도 에너지 수급에 초점을 두고 있는 에너지 관련 정책은 기후변화 대응이라는 매우 중요한 이슈가 에너지 정책 개발에 자연스럽게 고려될 수 있는 구조가 아니다. 비산유국으로서 산업 활동 등을 위해서 매우 많은 에너지를 사용하고 있는 우리나라 입장에서는, 현재의 에너지 정책 개발 및 시행 구조 하에서는 기후변화에 대한 대응 필요성과 그에 따른 적절한 정책 개발이 고려되기 어렵다. 더욱이 우리나라 기간산업 정책을 책임지고 있는 현재의 상황에서는 에너지 다소비 산업 구조를 가진 우리나라에서 기존 국가 경제의 기간을 흔들 수 있는 주요 산업 구조를 변경한다는 것은 쉽지 않은 선택일 수밖에 없다.

이러한 문제점은 국가의 기본 경제정책을 입안하는 기획재정부의 역할에서도 찾아볼 수 있다. 기존의 우리나라 거시경제정책을 개발 시행하는 데 있어서 기후변화의 문제는 다른 많은 나라에서와 같이 중요한 변수로 고려되지 않았던 것이 사실이다. 지난 이명박 정부에 들어와서야 대통령직속 녹색성장위원회 기획단에 기획재정부가 중심적인 역할을 하면서 거시경제 정책에서 있어서 기후변화가 중요한 요인으로 고려되기 시작하였다. 그에 따라서 가장 중요한 기후변화 대응 국제기구인 녹색기후기금을 유치하고 이에 대한 업무를 담당하고, 기후변화 대응 관련 다

양한 금융정책 등을 개발 시행하고 있다. 그러나 아직까지는 기후변화 관련 이슈가 기획재정부의 거시정책을 개발 시행하는 데 있어서 가장 중요한 요인의 하나로 보이지는 않고 있다. 그 일례로서 최근에 전기요금과 관련하여서 녹색기술의 투자 개발을 위해서는 낮게 책정된 전기요금을 현실화하는 것이 필요함에도 오히려 물가를 고려하고 국민복지 차원에서 전기요금 인하가 이뤄진 적이 있다는 점을 들 수 있다.¹¹⁾

따라서 부처 내부 및 부처 간 기후변화 대응을 위한 적절한 정부 정책이 마련되기 어려운 상황에서는 기후변화 및 관련 에너지 업무를 (가칭) 기후에너지부로 일원화하는 경우, 국내 기후변화/에너지 정책의 입안 및 실현에 있어서 기후변화 대응을 위한 가장 효율적인 정책 개발 및 시행을 담보할 수 있을 것이다. 아울러 기존 기후변화 대외협상은 외교부 중심으로 집중하도록 함으로써 국내 기후변화/에너지 정책을 감안한 대외 외교 전략의 마련 및 새로운 관련 국제 동향을 국내에 적절하게 전달할 수 있는 메커니즘이 구축될 수도 있다.

(3) 기후변화 관련 국제기구에 대한 전략 개발

기후변화 문제가 갖는 다양한 측면은 국가들이 기후변화에 대한 위협에 대응을 요구하기도 하지만, 기후변화 대응의 근본적인 방법으로서 새로운 저탄소 경제질서를 만들어 내기도 한다. 이 과정에서 새로운 중요한 국제기구들이 설립되고 있는데, 우리나라에 본부를 두고 있는 글로벌녹색성장연구소(GGGI)와 녹색기후기금(GCF)이 그 대표적인 예이다. 개도국의 저탄소 성장을 위한 성장전략을 개발할 수 있는 글로벌녹색성장연구소와 개도국의 기후변화 대응을 위한 재원을 마련 지원할 수 있는 녹색기후기금이 상호 간에 협력을 함으로써 시너지를 낼 수 있도록 하는 것이 중요하다.

현재 글로벌녹색성장연구소는 외교부를 담당 부처로 해서 관련 정책이 입안·시행되고 있다. 우리나라는 조약상의 기구로서 글로벌녹색성장연구소 설립을 하는 데 있어서 주도적인 역할을 했으며, 현재는 이사회의 유일한 상임이사국이자 최대 예산기여국이고 본부 유치국이다.

우리가 그동안 글로벌녹색성장연구소 설립에 대한 기여 및 현재의 주어진 위상을 고려했을 때 과연 얼마나 글로벌녹색성장연구소에 대한 우리의 외교 및 국내 관련 정책이 시행되고 있는지 다시 한번 검토할 필요가 있다. 애초에 글로벌녹색성장연구소는 의사결정기구로서 총회와 이사회가 있는데 실질적인 기구 관련 의사결정권은 이사회 중심으로 되어 있었다. 그러나 최근 사무국의 업무 효율화 추진 및 사무국의 독립성 강화 차원에서 이사회와 총회가 사실상 하나의 기구로 운영되고 있다. 이것은 설립조약의 취지와 운영에 필요한 여러 법적 요건의 측면에서도

11) “7월부터 9월까지 한시적 전기요금 인하 … 한달 평균 8368원 아껴,” 『조선일보』, 2015년 6월 21일, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/06/21/2015062100678.html

문제가 있지만 무엇보다도 우리나라의 글로벌녹색성장연구소에서의 리더십 측면에서도 과연 바람직한 것인지 다각도의 검토가 필요한 것으로 보인다.

또한 글로벌녹색성장연구소는 초기에는 주요 선발개도국을 중심으로 저탄소 경제개발 전략을 마련하고 이를 국가가 잘 시행하게 함으로써 지구사회 온실가스 저감 및 저탄소 경제질서 실현에 기여하는 중요한 국제기구로서의 역할을 담당할 것으로 예상되었다. 그러나 최근 글로벌녹색성장연구소는 최빈개도국 등 저개발국의 녹색성장 정책을 이행하는 기구로 초점을 이동하면서 온실가스 저감과 저탄소경제성장 실현이라는 원래 설립 취지를 얼마나 달성할 수 있을지에 대한 의문이 생기는 것을 피할 수 없게 되었다. 물론 저개발 국가를 지원하는 것도 매우 중요하지만 우리나라와 같은 선발개도국이 신기후체제에서 저탄소경제정책의 실현을 통하여 글로벌 온실가스 저감에 기여하면서 저탄소 경제성장을 이룰 수 있는 본보기를 보일 수 있도록 하는 것이 외교전략 차원에서도 더욱 활용가치가 클 것이다. 왜냐하면 글로벌녹색성장기구는 저개발국 개발지원 기구가 아니라 글로벌 기후변화 대응 기구라는 측면이 더 중요할 수 있기 때문이다.

한편 녹색기후기금의 경우 우리나라에서는 기획재정부 중심으로 관련 정부 정책이 입안되고 실현되고 있다. 글로벌녹색성장연구소와 달리 녹색기후기금은 유엔 차원의 기구 중의 하나이고, 우리나라는 녹색기후기금의 이사회의 정식 회원국도 아니기 때문에, 거버넌스 차원에서 행사할 수 있는 영향력에는 한계가 있다. 그렇지만 글로벌녹색성장연구소와 관련된 정책을 적극적으로 녹색기후기금 이사국들과 협력하여 녹색기후기금의 주요 정책화하고, 이를 바탕으로 적극적으로 녹색기후기금의 홍보 및 기금모금에 주도적인 역할을 한다면 기후재원 분야에서 매우 많은 성과를 만들어 낼 수 있을 것이다.

이를 위해서는 양 기구를 담당하는 부처 간에 상호 효과적인 협력이 이뤄질 수 있도록 해야 한다. 즉 글로벌녹색성장연구소의 담당 부처인 외교부와 녹색기후기금의 담당 부처인 기획재정부 사이에 긴밀한 협력이 필요하다. 또한 산업통상자원부의 기술 및 에너지 정책, 환경부의 관련 정책 역시 일관된 전략 하에서 상호 시너지 효과가 날 수 있도록 조정 및 시행될 필요가 있다. 이를 위해서는 궁극적으로는 범부처 차원에서 조정이 가능한 컨트롤 타워역할을 할 수 있는 정부 조직이 절대적으로 필요할 것이다.

2. 전염병

가. 한국의 안보에 대한 위협

지난해 세월호 문제에 이어서 올해에는 중동호흡기증후군(메르스)의 발병으로 인해서 우리 사회 전체가 공포에 휩싸임은 물론 이로 인해서 사회·경제적으로 많은 피해가 발생하였다.¹²⁾ 소비 심리의 위축, 해외 관광객 등의 대폭 감소, 국가 기간 보건의료 체제의 불신 증가 그리고 대

외적인 국가 이미지에도 심각한 타격을 입기도 했다. 특히 질병관리본부를 중심으로 한 정부의 메르스 초기 대응이 다소 미흡했었다는 점이 지적이 되면서 갈수록 심각해져가는 전염병에 대한 체계적인 국내외 대처 체계를 갖추지 못하는 경우에는 국가 전체가 공포와 혼란에 빠짐은 물론 국제사회에 대한 피해 제공자가 되면서 고립되게 될 위험도 크다.¹³⁾

사실 이번 메르스 사태는 2003년 사스 사태와 비교할 필요가 있다. 당시 사스 사태는 앞에서도 언급한 바와 같이 아시아 지역을 중심으로 국제사회에서 매우 큰 문제가 되어 가고 있었고, 발병지인 중국 옆에 위치한 우리나라로서는 전염 위협에 노출이 심각하여 메르스 사태 수준 이상으로 사회 전체가 공포에 휩싸인 적이 있다. 그러나 당시에는 전염병 대응에 있어서 제일 중요한 초기 대응, 즉 초기 감염자에 대한 격리가 정부의 효과적인 컨트롤타워 구축으로 잘 이뤄져서 큰 피해의 발생을 피해갈 수 있었다.

즉 당시 보건복지부 중심의 대응은 전염병 대응에 있어서 초기 격리가 매우 중요한 상황에서 기존 의료진 인력망으로는 대처에 한계가 있었다. 이에 따라서 총리실을 중심으로 보건의료 관련 부처는 물론 군 당국까지 동원되어 감염환자 초기 격리를 효과적으로 추진함으로써 전 세계적으로 확산되고 있던 사스에 대한 공포 속에서도 별다른 피해 없이 사스 사태를 마무리할 수 있었다.

나. 대응 방안

2000년대 초 사스가 지구촌을 공포로 몰아넣었을 때, 중국 등 피해 국가들은 서로 다른 대응을 하였고, 대응 방법의 적절함에 따라서 문제 해결의 신속성과 효과성에 많은 차이를 나타내었다.¹⁴⁾ 전염병은 사회의 안전에 심각한 위협 요인이 되기 전 초기에 감염경로를 파악하고 감염자 등 감염원에 대한 초기 격리를 통한 치료를 하는 것이 매우 중요하다. 이러한 점에서 중국의 경우에는 사스 발병지였음에도 불구하고 초기에 관련 정보 공유를 하지 않고, 필요한 여행 제한 조치도 취하지 않음으로써 결과적으로 많은 인명 손실 등 심각한 피해를 감수해야 했다.¹⁵⁾ 그러나 베트남 등 일부 국가의 경우에는 사스와 같은 전염병 대응에 대한 노하우 및 네트워크가

12) 보건복지부 질병관리본부, 메르스 포탈, <http://www.mers.go.kr/mers/html/jsp/main.jsp>

13) “WHO, “정보공개 늦어져 메르스 초기 방역 실패”, 『허핑턴포스트코리아』, 2015년 6월 13일, http://www.huffingtonpost.kr/2015/06/13/story_n_7574858.html

14) Yanzhong Huang, “Global Health, Civil Society and Regional Security,” in Rizal Sukma and James Gannon(eds.), *A Growing Force: Civil Society's Role in Asian Regional Security*(Tokyo/New York: Japan Center for International Exchange, 2013) 참조.

15) Huang(2004); RSIS Center for Non-Traditional Security Studies, *Conference Report on “Pandemic Preparedness in Asia”*(RSIS, Nanyang Technological University, 2009) 참조.

구축되어 있는 세계보건기구와 긴밀히 초기부터 협력을 함으로써 사스를 초기에 효과적으로 대응하면서 피해를 최소화할 수 있었다. 우리나라의 경우에도 앞에서 언급한 바와 같이 정부 내 총리실 중심의 컨트롤 타워를 구축하고 보건 당국은 물론 국가 안보 차원에서 군 당국까지 동원이 되어서 효과적으로 초기에 감염자 격리 조치를 취하면서 사스에 효과적으로 대응할 수 있었다.

이렇게 전염병 문제로부터 사회의 안전을 담보하기 위해서는 정보 공유와 치료를 위한 체계적인 국제협력 체제의 구축, 국내적으로 안보적 차원에서 대응을 위한 보건 및 안보 당국을 효과적으로 통솔할 수 있는 대응체제의 구축이 필요하다. 아울러 중장기적으로는 전염병의 확산을 통한 적대국의 우리 사회 안전망에 대한 공격이 있을 수 있으므로, 전염병 치료를 위한 국가 안보 차원의 백신 개발 등을 독자적으로 추진할 수 있는 연구개발 체제도 구축하는 것이 필요하다.

IV. 결론

21세기에서는 비전통 안보 혹은 신안보 이슈들이 주권 국가의 안전보장에 매우 중요한 변수로 부상하고 있다. 기후변화, 전염병과 같은 요인들이 주권 국가에게 가져다 줄 수 있는 위협과 피해는 전통 군사력 행사에 의해 발생할 수 있는 위협과 피해보다 훨씬 더 클 수 있다. 이러한 비전통 안보 이슈들이 우리 사회에 가져다 줄 수 있는 안보 위협과 피해 가능성에서 우리도 예외는 아니다. 그러나 아직 우리 사회에서 이러한 안보 위협 요인에 대한 안보적 차원에서의 인식과 대비가 미비한 것 같다. 이슈의 특징에 따른 국제협력, 국내 정부 차원에서의 체계적 조정, 대응을 위한 기술적 대비 등 다양한 측면에서 대비가 요청되는 시점이다.

한국의
안보 도전과
대응 방향

ROK's Security Challenges and Responses

