

제주평화연구원 연구총서 32

2014 동아시아 평화와 협력을 위한 구상

JPI 정책포럼 시리즈

제주평화연구원 편



제주평화연구원 연구총서 32

JPI 정책포럼 시리즈

2014 동아시아 평화와 협력을 위한 구상

인쇄 2014년 12월 26일

발행 2014년 12월 31일

역은이 제주평화연구원

발행인 박 현

발행처 두일디자인

주소 서울시 중구 을지로14길 8(을지로 3가)
을지빌딩 206호

전화 02-2285-0936~7

© 제주평화연구원, 2014

ISBN 978-89-958054-5-9 03300

정가 18,000원

* 잘못된 책은 교환해 드립니다.

JPI 정책포럼 시리즈

2014

동아시아 평화와 협력을
위한 구상

발간사

‘아시아 패러독스’라는 표현이 시사하듯이 아시아는 경제적 변영에도 불구하고 해결되지 않은 정치적, 안보적 갈등이 남아 있는 지역입니다. 이 점은 우리의 주변국만 봐도 잘 알 수 있습니다. 북한은 핵무기와 사이버 무기를 개발해서 한국뿐만 아니라 일본, 나아가 미국까지도 위협하고 있습니다. 한국과 일본, 그리고 중국과 일본은 각각 해묵은 역사와 영토의 문제로 갈등 중입니다. 미국과 중국 간 불화도 심각할 뿐 아니라, 우크라이나 사태이후로 미국과 러시아의 대립도 해결책이 보이지 않고 있습니다. 그동안 해결되지 않고 있던 국가간 갈등이 2014년에는 더 심화되고 표면화되었습니다. 하지만 2014년은 드레스덴 구상 등 새로운 제안이나 한-아세안 특별정상회의의 개최 등 평화와 협력을 위한 적극적 노력도 돋보이던 한해이기도 합니다.

제주평화연구원은 창의적인 이론과 정책대안의 개발을 통해서 한반도와 동아시아의 평화에 기여하고자 2006년에 설립되었습니다. 국가간 갈등이 심화되고 표면화된 2014년은 제주평화연구원에 특별히 많은 자극과 과제를 준 기간입니다. 중국의 부상과 미국의 동아시아 회귀에 더하여 북한의 핵전력 강화, 일본의 보수화 등으로 동아시아가 복합적인 변화를 경험하면서 갈등과 긴장이 상시화되어 순식간에 분쟁이 확산될 수 있는 불안정성을 보였습니다. 제주평화연구원 연구진은 한반도와 동아시아의 평화에 영향을 주는 중요한 주제들을 분석하고 정책대안을 제시하고자 노력하였습니다.

2014년 한 해 동안 크게 ‘한반도 평화와 통일,’ ‘동북아 지역협력과 국제관계,’ ‘한국과 동남아,’ ‘지정학의 부활과 대응’ 이라는 네 가지 대주제에 대해 각 분야의 전문가를 초청하여 세미나를 개최하였습니다. 세미나를 통해 제시된 논의와 분석을 간결한 보고서 형태로 출판하여 온라인과 오프라인으로 수시로 배포하였습니다. 그러한 결과물이 『JPI 정책포럼』입니다.

이제 한 해의 결과물을 모아서 『JPI 정책포럼 시리즈: 2014 동아시아 평화와 협력을 위한 구상』이라는 제목 아래 단행본으로 출간하게 되었습니다. 다양한 논의들을 한 권의 책 안에 담아 정리함으로써 국내 우수한 전문가들의 지혜를 축적하고 또 효과적으로 활용할 수 있다는 점에서 의의가 있다고 생각합니다. 아울러 『JPI 정책포럼 시리즈: 2014 동아시아 평화와 협력을 위한 구상』의 출간이 소통과 교류를 통해 제주도와 우리나라를 세계 평화담론의 중심으로 발전시키려는 원대한 목표에 작은 보탬이 되기를 희망합니다.

이 기회를 통해서 2014년 JPI 정책포럼 세미나에 참여해 주신 국내외 모든 연구자와 전문가들에게 다시 한 번 감사드립니다. 그리고 무엇보다도 저희 연구원이 평화와 협력을 위한 이론과 정책대안의 산실로 성장할 수 있도록 관심과 지원을 아끼지 않으신 독자 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

2014년 12월

제주평화연구원장 문태영



목차

1부 한반도 평화와 통일

2014년 한반도 정세와 남북관계 개선: 정책대안의 모색 허태희	12
‘드레스덴 구상’과 지자체 및 민간 대북협력의 접목 진행남	36
북한인권상황과 인도적 자원의 정책적 효율성 평가: 시계열 분석을 통한 이해와 규범적 처방의 제안 이성우	62
한반도 평화통일환경 조성전략을 위한 주요 전제 조건 검토 이수형	84
통일 전략과 대북 전략의 조화 필요성 전재성	104
통일 대비 대북 심리전 고성운	120
드론의 군비경쟁과 안보환경의 변화 장노순	136
전시직전통제권 전환과 한미동맹: 유엔군사령부의 역할 정립을 중심으로 정재욱	154
제주포럼(Jeju Forum)과 한국의 소프트파워 전략 진행남	164



2부 동북아 지역협력과 국제관계

동북아 안보환경 변화와 박근혜 정부의 외교안보전략 이상현	192
동북아 초국경 소지역협력과 지역의 발명: “유라시아 이니셔티브” 실천 방향성에 대한 합의 신범식	212
동북아 다자안보구상: 도전과 과제 이신화	244
민족주의와 동북아 지역협력 최진우	262
중 러 영토 분쟁 해결사례: 동아시아 해양 분쟁에 주는 함의 윤태룡	280
중국 실크로드(Silk Road) 구상의 전략적 의미 이선진	292
평화공존 5원칙 60주년: 중국과 미안하는 형제인가? 장준영	308
아베 정권과 한일 관계의 개선 가능성 진창수	324
한국과 우경화 일본의 관계에 대하여 이주흠	338



3부 한국과 동남아

2014 한·아세안 특별정상회의에 거는 기대와 제안 이재현	358
동남아 Track 2 외교의 경험과 동북아에의 함의 -ASEAN ISIS의 역할을 중심으로 한인택	376
CSCAP과 아태 지역 안보협력: 평가와 함의 이재현	392
동남아시아 신생민주국가의 선거정치: 필리핀, 인도네시아, 태국 비교 신재혁	408



4부 ‘지정학’의 부활과 대응

러시아 푸틴 정부의 대미관계: 특징, 전망, 정책적 함의 서동주	424
우크라이나 사태로 인한 국제정세 변화와 한반도 안보에 미치는 영향 유영철	440
북극해 연안국의 북극점 확보 경쟁과 동아시아에 대한 함의 박영길	456
동아시아 영유권 분쟁의 과학적 이해: 세계적 차원의 영유권 분쟁에서 중·일·러·한의 행태분석 이성우	472
저자 프로필	499

JPI 정책포럼 시리즈

2014
동아시아 **평화와 협력을**
위한 구상

1부

한반도의 평화와 통일





한국의 박근혜 정부가 출범한 지 1년이 다 되어 간다. 신정부가 “창조경제”를 내세우면서 국민들에게 일자리 창출과 경기회복에 대한 기대감을 고조시킨 것처럼 작년에 어렵게 성사된 북한과의 개성공단 합의, 이어서 최근에 합의된 이산가족 상봉문제로 남북관계도 새로운 기대감이 조성되고 있다. “한반도 신뢰프로세스”라는 새로운 대북 이니셔티브로 경색된 남북관계를 완화시키고 남북교류를 재개하려던 새 정부의 정책시도가 북한의 계속된 도발과 개성공단 폐쇄조치로 인하여 한때 난항을 겪었다. 하지만 최근 미국과 중국의 대북압박, 장성택사건 이후의 북한의 내부변화, 그리고 한국 정부의 일관성이 있는 독심외교로 인하여 경색된 남북관계에도 새로운 변화의 조짐이 나타나고 있다. 이러한 동북아 안보환경의 변화, 주변국들의 대한반도정책 변화, 그리고 최근의 남북관계 문제 등을 개괄적으로 살펴보고 이를 토대로 향후 남북관계 개선을 전망한다



2014년 한반도 정세와 남북관계 개선: 정책대안의 모색

허 태 희

선문대학교 국제관계학과 교수

1. 서론

- 2013년 2월 25일 ‘국민행복시대’를 선언하면서 박근혜 정부가 출범한 지 1년이 다 되어 감. 신정부가 “창조경제”를 내세우면서 국민들에게 일자리 창출과 경기회복에 대한 기대감을 고조시킨 것처럼 작년에 어렵게 성사된 북한과의 개성공단 합의에 이어서 최근 합의된 이산가족 상봉문제로 남북관계도 새로운 기대감이 조성되고 있음
- 지난 MB 정부 5년간 고착화되었던 남북대립과 군사적 긴장의 악순환을 끊고 교착상태에 빠진 남북관계에 돌파구가 열릴 것인가? “한반도 신뢰프로세스”라는 새로운 대북 이니셔티브로 경색된 남북관계를 완화시키고 남북교류를 재개하려던 새 정부의 정책시도가 북한의 계속된 도발과 개성공단 폐쇄조치로 인하여 한때 난항을 겪었으나, 최근 미국과 중국의 대북압박 그리고 장성택사건 이후 새로운 국면을 맞게 된 북한의 내부변화 그리고 한국 정부의 일관성이 있는 독심외교로 인하여 경

색된 남북관계에도 새로운 변화의 조짐이 나타나고 있음

- 본고는 이러한 문제인식으로 동북아 안보환경의 변화와 주변국들의 대한반도정책 변화 그리고 최근의 남북관계 문제 등을 개괄적으로 살펴보고 이를 토대로 향후 남북관계 개선을 전망하면서 몇 가지 대북정책 대안을 모색하려 함

2. 동북아 안보상황의 변화와 한반도 정세

- 아시아 전 지역에 미국의 중국포위전략 대 중국의 A2/AD(반접근/지역거부)전략의 충돌로 군사적 긴장이 고조되는 상황에서 중일 간 센카쿠 분쟁, 한일 간 독도분쟁, 중국과 동남아국가 간의 남사군도분쟁 등으로 이 지역이 다시 불안정해질 개연성이 커지고 있음
- 미·중관계가 단순하게 갈등적인 측면만이 있는 것이 아니라, 상호호혜적인 측면도 많이 있기 때문에 양측 간에 전면전의 발생이나 적대적 대립구도가 형성되기는 어려울 것이나, 아태 지역에서의 미·중 간 해상경쟁이 지역국가의 해양영토 분쟁에 연계되면 매우 불안정한 안보환경이 조성될 수 있으므로 동북아 정세의 변화를 살펴봄

가. 미국의 아시아 회귀전략이 동북아에 미치는 파장

- 2012년 초 미국은 세계 금융시장의 불안과 정부 재정 적자가 눈덩이처럼 불어나는 상황에서 군사비 감축이 초래할 과도한 군사력 약화를 상쇄하기 위하여 군사력 약화 최소화 및 동맹국의 최대 활용 그리고 효율적 국방체계 발전에 초점을 맞춘 새로운 “아시아 중심전략”을 발표하였음
- 계속되고 있는 미국 경제쇠퇴와 경기침체, 정부 재정적자 증대, 상대적인 중국의 G2 부상과 군사적 도전, 지난 10년간의 대테러전쟁의 종결, 이란과 시리아를 포함한 중동의 불안정상황 등을 고려한 미국 신

- 방위전략의 핵심 요지는 향후 10년간 대략 1조 달러에 가까운 국방예산의 감축에 따라 ‘원 플러스(One Plus)전략’을 수립하여 ‘2개 전장에 서의 동시 승리’ 대신에 ‘1개 전장 승리와 1개 전장 억제’를 추구한다는 것이며 이에 따라 지상군 병력과 핵무기를 감축하겠다는 것임)
- 미국의 신 방위전략에 있어서 가장 주목해야 할 부분은 미국의 아시아 중심으로 선회임. 미국은 중동지역에서의 미군 주둔의 필요성을 인정하지만 대테러전쟁의 성공으로 테러리즘의 위협이 감소된 상황에서 이제 전략적·경제적 중요성 때문에 아태 지역으로 전략의 중심을 옮기겠다는 것임
 - 미국의 사할적 안보이익의 지역이었던 중동에서 아태 지역으로의 전환을 의미하며 이 지역의 경제적·전략적 중요성에 따른 미국의 국익 확보와 대중국 견제의 필요성을 확고하게 하려는 것임)

나. 미중 해양전략의 충돌과 해상경쟁의 심화

- 주목해야 할 또 하나의 불안정요인은 점점 격화되고 있는 미·중 해양전략의 충돌과 해상경쟁의 심화임. 최근 미국은 자신들이 대량살상무기 확산방지와 대테러전쟁에 전면해 있는 동안 중국이 군사력의 증강과 함께 장거리 투사능력의 확대에 전력을 기울여 왔으며 이러한 중국의 군사적 도전이 향후에도 경제력 증대로 인하여 더욱 더 공세적으로 될 것으로 보고 있음
- 미국은 중국의 해양전략이 1980년대 중반까지 연안방어전략이었으나 근해 적극방어전략으로 전환해왔으며 이후 원해 적극방어전략으로 나가려 하고 있다고 믿고 있음. 중국이 태평양 진출과 함께 인도양 진출을 시작하여, 인도양 연안의 국가를 공략하는 소위 ‘진주목걸이 전략(String of Pearls)’을 추진하면서 파키스탄의 과다르 항, 방글라데시의 치타공 항, 스리랑카의 함반도타 항, 미얀마의 코코군도, 태국의 송클라 항과 캄보디아의 쿠크섬을 연결함으로써 사실상 인도를 완전히 포위하는 전략을 추구하고 있다는 것임³⁾

- 중국의 근해방어전략이나 진주목걸이전략이 사실 미국에게는 “반접근 및 접근거부전략(A2/AD)”인 것으로 비추어져 이렇게 명명하고 대응하기 시작하였는데,⁴⁾ 미국은 대중국 A2/AD전략의 대응전략으로 “합동작전접근개념(Joint Operational Access Concept: JOAC) 전략”으로 맞서고 있으며,⁵⁾ 이러한 JOAC(합동작전접근) 전략을 수행하기 위해서 바퀴축전략(Hub and Spoke)을 통하여 사전에 JOAC에 적합한 환경을 구축하려고 하는바(동맹국과 전략적 협력국가들의 활용 극대화 전략), 여기에서 허브는 전통적 동맹국가군을 의미하며 스포크란 동맹 이외의 우호국가군을 의미함⁶⁾
 - 미국은 허브(바퀴축)에 해당하는 일본, 한국, 호주, 필리핀, 태국 등과 전통적 동맹관계를 공고하게 하면서 동시에 스포크(바퀴살)에 해당되는 인도, 베트남, 싱가포르, 인도네시아 등과 안보협력을 강화해나가고 있음⁷⁾
 - 중국의 A2/AD 능력이 합동군사작전에 도전이 된다는 것을 인지한 미 국방부는 공군과 해군으로 하여금 그 하부작전개념인 “공해전투” 개념을 개발하도록 하였는데 이 공해전투의 의도는 전투사령관으로 하여금 적이 “고성능 반접근 지역거부능력”을 사용하지 못하게 하거나 억지할 수 있는 능력을 제공할 수 있도록 육해공·우주 및 사이버 병력을 향상시키는 데 있음.⁸⁾ 이 공해전투개념은 지휘통제와 통신에 있어서 강력하게 네트워크화 되고 통합된 해·공군이 합동장거리 정밀타격능력을 동원해 적의 중심부를 직접 강타하겠다는 개념임⁹⁾
- 미·중 해상경쟁이 동아시아 해양영토 분쟁과 연계되면서 역내경제협력은 물론 지역안보와 안정을 크게 손상시킬 수 있다는 것임
- 이 지역에서의 미·중 간 해상경쟁은 이미 격화되고 있는 역내 국가 간 해양영토 분쟁을 더 심화시키고 고조시키면서 심각한 파국상황을 초래할 수 있음.¹⁰⁾ 2012년 7월 일본과 중국 간에 벌어진 센카쿠 열도 분쟁(중국명: 다오위다오)이 지금은 다소 진정국면에 들어섰지만 당시의 상황은 매우 심각할 정도였음

- 최근에도 이 문제와 관련하여 중국이 자국의 핵항모를 이 지역에 보내어 해상시위를 벌이는가 하면 일본도 중국의 군사력 시위에 결코 굴하지 않겠다는 태도를 보이고 있어 문제가 더욱 심각함
- 러시아와 일본 간의 해묵은 북방도서 영유권 문제가 있으며 남중국해의 서사군도·남사군도 분쟁도 역내 국가들 간의 경제적 이해관계 및 역사적/민족주의적 감정까지 얽혀 있어 분쟁이 크게 악화될 소지가 있는데 문제는 이런 해양영토 분쟁이 단지 영토 문제가 아닌 민족주의적 감정이 개입되어 합리적 해결방안을 도출하기가 어렵다는 데 있음

다. 미국의 셰일석유 개발파장과 에너지 해상수송안보

- 동북아 긴장요인을 앞에서 살펴보았지만 이 문제를 좀 더 심층적으로 살펴보면 미국의 해상전략 충돌의 배경에는 최근 세계 에너지 분야의 혁명이라고 불리는 셰일석유의 시추개발문제가 있음¹¹⁾
 - 세계 에너지분야의 지각변동을 일으키고 있는 소위 “비전통적 원유”로 불리는 셰일석유(Shale Oil)의 시추 및 개발이 가능해짐에 따라 향후 5~6년 뒤에는 미국이 세계 최대 석유 수입국에서 세계 최대 산유국으로 부상할 것으로 전망되고 있는데,¹²⁾ 문제는 이러한 미국의 석유 자급자립 및 수출국 지위 획득이 당연히 세계 에너지 시장판도에 영향을 미치겠지만 이런 에너지 문제를 넘어서서 군사전략적으로 더욱 심대한 영향을 미친다는 것임¹³⁾
 - 셰일석유의 매장량에 있어서는 사실 미국보다 더 많이 보유하고 있는 것으로 알려진 중국은 그러나 셰일석유의 개발에 있어서는 현실적으로 심각한 ‘물부족과 기술력의 한계’로 미국보다 훨씬 시간과 비용이 많이 소요될 것으로 전망됨
 - 국내 석유자급으로 인하여 미국의 소비가 줄어든 중동산 석유의 대부분을 중국과 인도가 대체하게 될 가능성이 큼. 중국으로서는 자국의 해상송유선(Sealane)을 보호해야 할 해군전력의 강화 및 적극적인

인 에너지 수송 안보의 추진이 불가피한 상황임

- 문제는 중국의 이런 전략적 고민과 해상전력 강화에 대하여 미국이 긍정적으로 수용하기보다 일본, 태국, 한국 등과 같은 친미 계통 국가들과의 해상안보이익 공유를 통해 중국을 더 압박하고 제어하려고 하고 있어서 양국 간의 해상전략 대립과 역내 분쟁발생의 개연성이 커지고 있다는 것임

3. 주변 국가들의 대한반도 정책과 북한 핵 문제

가. 러시아의 대한반도 정책

- 2012년 5월 재집권한 푸틴 대통령은 중국과 협력하면서 미국의 국제질서 주도를 견제하는 한편 시베리아·극동의 풍부한 에너지를 개발하고 수출하여 경제 수익을 증진하고 지역 발전을 기하며 동북아에 영향력을 제고하려는 ‘신동방정책’을 추진하고 있음
- 러시아는 북한을 경유하는 파이프라인을 건설하여 극동의 천연가스를 한국에 수출함으로써 경제적 수익을 증진하려 하고 중국과의 전략적 동반자 관계를 강화하면서 북핵 문제 등 한반도 안보문제에 대해서도 보다 큰 관심을 보일 것으로 예상됨
- 북한의 핵실험에 대해 러시아는 국제규범을 어긴 행위라고 비난하고 안보리 제재에도 동참하였지만, 한반도에서 미국의 군사력이 강화되고 긴장과 대립 상황이 발생해 러시아의 경제적 이해관계가 훼손되고 영향력이 약화되는 상황은 바라지 않고 있음. 안보리의 대북제재에는 동참하지만 개별적인 제재를 하지는 않을 것임을 밝히고 대북제재는 핵과 미사일의 비확산 분야에 한정되어야 하며 정상적인 북·러관계를 건드려서는 안 된다는 입장을 보이고 있음

- 2013년 말 한국을 방문한 푸틴 대통령과 박근혜 대통령은 정상회담에서 한반도 문제를 포함한 광범위한 경제협력 문제를 논의하면서 2개의 협정과 15개의 MOU를 체결하고 향후에도 양국이 “유라시아 단일경제권 구축”에 함께 적극적으로 협력하기로 하였음¹⁴⁾

나. 일본의 우경화와 대한반도 정책

- 일본 자민당 아베 정부는 우경화 정책을 채택하여 미·일동맹을 강화하면서 다오위다오(센카쿠 열도)를 두고 중국과의 정면 대립을 불사하고 있으며 북한의 장거리로켓 발사와 3차 핵실험을 빌미로 삼아 자위대를 재무장하고 집단적 자위권 행사의 범주를 더 확장해 나가려 함
 - 집단적 자위권의 적용범위가 일본의 동맹국인 미국뿐 아니라 한국 및 호주에 대한 공격에까지도 일본의 반격권이 있다고 주장하는가 하면, 적의 기지에 대한 선제공격용 순항미사일 보유와 항모급 헬기 호위함(DDH)을 진수하는 등 해상전력을 증강함
 - 2014년도 국방예산(56조원)을 2.9% 증액키로 하면서 일본 정부는 수륙양용차와 F35전투기와 같은 신규 무기 구입에 예산 27%를 증액할 것이라고 밝혔으며 NSC와 내각정보국을 신설할 방침도 밝힘. 특히 아베 정권은 2013년 7월 참의원 선거에서 승리한 이후 평화헌법을 개정하고 집단적 자위권 확보 의지를 노골화하고 있는데 최근 개헌이 힘들어지자 헌법해석 변경이라는 우회적 접근으로 집단적 자위권 행사를 추진하고 있음
 - 일본의 집단적 자위권 내용이 대폭 확대되면서 아베 1차집권(2006~2007)시 제시되었던 4개의 유형(일본자위함과 공동훈련 중인 미국함선의 공격 시 미국을 겨냥한 미사일 요격, 유엔평화유지군(PKO) 참가 시 타국부대 긴급경호, PKO 참가국 후방 지원 등)에 ‘한반도 유사시 미군지원활동’이라는 내용이 추가될 수도 있음.¹⁵⁾ 만약에 일본이 미국의 묵시적 지원하에 집단적 자위권내용에 한반도 유사시 미군지원활동을 포함시키면 이러한 사태는 중국은 물론 한국에게도 전혀

달갑지 않은 상황을 초래할 수 있음¹⁶⁾

다. 미국 오바마 행정부의 아시아 재균형 정책과 한반도

- 오바마 행정부는 초강대국을 향해 부상 중인 중국에 대해 경쟁국이자 동반자임을 강조해왔으나 최근 중국의 견제를 의식하여 대중국 헤징전략인 아시아 회귀정책을 표명함
 - 호주에 미군을 배치하고 중국 주위의 베트남, 필리핀, 싱가포르, 인도네시아 등과 군사 협력의 강화 그리고 인도와도 전략적인 협력을 강화함. 특히 미국은 일본을 주축으로 하여 한·미·일, 미·일·호 및 미·일·인 3각 동맹을 결성해 중국을 포위하려는 의도를 보임
 - 오바마 정부는 대중국 헤징전략과 협력을 병행하면서 중국으로 하여금 미국이 원하는 국제질서에 순응하도록 유도할 것임. 2013년 6월 7일 캘리포니아에서 개최된 오바마와 시진핑 주석 간의 미중 정상회담은 새로운 국제질서의 청사진을 그리는 데 있어서 양측 간의 일시적 합의를 도출하였음. 여기에서 오바마가 미국의 재균형전략이 중국의 봉쇄가 목적이 아니라 건전한 경쟁을 통한 동반자관계의 구축이라고 주장하면서 중국의 환태평양동반자협정(TPP) 가입을 반대하지 않을 것임을 천명하였으나 이후 미국의 중국에 대한 태도는 수사적인 행태일 뿐 중국과의 군사정치적 협력에 있어서는 여전히 중국을 백안시하는 태도가 나타나서 중국의 공분을 사고 있음¹⁷⁾

- 북핵 문제와 관련하여 현재 미국은 강력한 유엔안보리 대북제재결의안 2094호의 채택을 주도하였고 양자 제재까지 추가하여 시행하였음. 미 행정부는 한국 정부에 대해 확장역지의 보장을 다짐하면서 한국의 핵개발을 억제하고 전술핵무기 재배치도 어렵다는 점을 밝히고 있음. 또한 원자력협상에서는 한국의 재처리 및 농축 허용 요구에도 부정적인 태도를 보이고 있음. 반면 오바마 정부는 한국이 미국의 동북아 MD 계획에 전면적으로 참여할 것을 지속적으로 중용하고 있는바 최근에

한국 군부에서 나온 킬체인이 활용도 미국의 지원하에 이루어질 것으로 전망됨¹⁸⁾

- 향후 10년간 1조 달러 정도의 막대한 액수의 국방비를 감축해야 하는 긴축상황에서 미국은 한국에게 방위비 분담금 증액과 대형 무기 사업수주, 한미동맹 강화, 전작권 전환문제, 북핵 문제 공조 등의 양국 현안을 효과적으로 활용하려고 할 것임
- 한미동맹이 극복해야 할 주요 핵심과제는 2015년으로 예정된 전작권 전 통제권 전환과 그에 따른 동맹지휘구조의 변환임.¹⁹⁾ 최근 한미 양국 내에 보수층을 중심으로 한반도의 달라진 안보여건을 근거로 다시 연기하자는 주장이 힘을 얻고 있음²⁰⁾
- 미국의 대북정책은 북한의 핵포기와 경제개발은 돕겠지만 핵보유는 용납할 수 없다는 것으로서 지난 1기 때의 오바마 정부 입장과 원칙적으로 같음. 그러나 장기적으로 계속 현 상태가 지속되면 북한의 핵보유를 묵인할 가능성을 완전히 배제하기란 어려움²¹⁾
- 북한의 3차 핵실험에 대해 오바마 대통령이 북한의 핵 능력 보유를 막겠다는 의지보다는 WMD와 확산방지의 중요성을 강조하였고, 국제 언론도 북한과 이란 간 WMD연계를 강조하고 있어 미국의 관심이 비확산으로 옮겨갈 가능성도 있음. 우리가 이를 예방하려면 보다 능동적이고 적극적인 대북정책을 펼칠 필요가 있음

라. 시진핑 체제의 중국과 대한민국 정책

- 제5세대 시진핑 체제의 중국 정부는 덩샤오핑이 권고한 ‘도광양회’를 넘어 ‘화평굴기’와 ‘유소작위’를 적절히 구사하면서 미국에게 ‘신형 대국관계’를 요구하고 있음. 이러한 신형 대국관계의 주장 배경에는 양국이 서로 상대방의 이익을 존중하고 중대한 국제지역 문제에서 협력을 강화하는 것으로서 ‘미국이 중국의 사활적 이익을 무시하지 않는 것이 좋다’라는 경고성 메시지를 내포하고 있음²²⁾

- 일본 아베 정권처럼 중국 지도부 역시 내부적으로 끓어오르고 있는 중화민족주의와 대국외식에 사로잡혀 주변국과의 해양영토 문제에서 쉽게 타국에게 양보하거나 협상을 시도할 개연성은 없음. 오히려 새롭게 자각된 중화민족주의의 토대 위에서 G2로 부상한 막강한 경제력과 첨단기술력을 바탕으로 군사력의 강화로 나갈 가능성이 크며 이에 따른 해양영토 분쟁의 격화가 나타날 조짐이 있음
- 최근 북핵 문제와 관련하여 시진핑 체제의 중국 정부는 지난 후진타오 정부와는 사뭇 다른 입장을 견지하기 시작하고 있다는 것임. 즉 2012년 말 장거리로켓 발사에 이어 작년 초 3차 핵실험까지 감행한 북한에 대해 중국의 새 정부는 석유 공급까지 일시 차단하고 북한의 은행에 제재를 가했으며 북·중 간 세관 검열을 강화하여 북한의 군사모험주의 정책에 중국이 무조건적으로 뒤를 봐주지는 않는다는 것을 보여주려고 하였음
- 물론, 중국 정부가 북한 정권 붕괴를 이끌지 못할 치명적인 제재나 압박을 가할 개연성은 없음. 미국의 아시아 회귀정책으로 중국이 미국의 동맹·연합국들에 의해 전략적으로 포위되고 압박받고 있는 형세이므로 중국의 대북제재가 보다 전면적이고 적극적으로 시행되려면 미국의 대중정책 기조가 포위와 압박으로부터 공존·공영 쪽으로 선회하는 것이 선행되어야 할 것으로 보임²³⁾
- 향후 중국은 북한에게 핵실험 등 추가 도발 감행 시 중국이 비호해 주기 어렵다는 점을 설득하거나 경고하는 한편 일정 정도의 식량 및 석유를 지원하고 사회주의 시장경제 도입의 진척에 따라 원조와 지원을 연계할 것임
- 작년 6월 27일 열린 한중 정상회담에서 중국은 북핵불용이나 북한의 비핵화라는 표현을 사용하지 않고 한반도 비핵화라는 표현을 쓰면서 한국

과 미국이 요구하는 수준의 북한 비핵화를 넘어서는 한반도 전체의 비핵화를 지향하는 중국의 의도를 내비친 적이 있음.²⁴⁾ 시진핑 체제의 중국은 후진타오 체제보다 더 적극적인 대북정책을 펼치면서도 한반도 안정을 증진하는 방향으로 대북 영향력을 행사할 것임²⁵⁾

4. 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스와 대북정책 방향²⁶⁾

- 새로운 안보전략 환경과 동북아 안보정세의 변화에 대응하기 위하여 한국의 새 정부는 한·미동맹과 한·중 협력관계를 균형 있게 발전시키면서도 주변국과 협력하여 북핵 문제를 해결하며 남북관계를 정상화하는 데 외교력을 집중해야 함. 특히 북한의 대중국 약속을 억제하고 통일비용을 절감하며 평화통일의 기반을 구축할 뿐 아니라 통일과정에서도 서로의 경제발전과 공영에 기여할 수 있도록 다양한 경험을 추진해 나가는 것이 바람직함

가. 남북관계 개선과 대북정책의 주요 변수

- 대북정책의 결정 및 추진과 관련하여 가장 큰 영향을 미치는 구조적인 변수로는 남북관계, 북·미관계, 한·미관계, 남·남 갈등관계 등임. 대북정책은 우리가 일반적으로 인식하고 있는 것처럼 한국 정부의 북한에 대한 대외정책적 차원에서 작동하기보다는 한반도의 지정학적 상황과 내부적 상황, 역사적 전개과정에 기인하여 여러 가지 구조적 변수가 함께 복합적으로 영향을 미침
 - 대북정책의 추진을 후륜구동 자동차로 비유한다면 대북정책의 추동력을 주는 자동차 뒷바퀴의 역할로서 남북관계와 한·미관계가 영향을 미치며 자동차의 방향을 제어하는 앞바퀴의 역할로서 남·남 갈등관계와 북·미관계가 함께 영향을 미친다고 할 수 있음²⁷⁾
 - 궁극적으로 대북정책의 일관성과 효과성을 담보하는 데 4가지 바퀴

축 즉, 남북관계와 한·미관계가 상호작용하여 대북정책의 추동력을 주지만, 또한 북·미관계와 남·남관계가 대북정책 방향타의 역할을 하면서 좌 또는 우로 나가게 한다는 것을 유념해야함²⁸⁾

- 지난 진보좌파 정권기간 동안에 이념적 보혁관계에서 진보적 성향이 우세하여 좌파성향의 온건한 대북포용정책이 나왔지만, 그러한 좌파 온건정책의 추진이 미국의 보수우파정권 집권 이후 북·미관계의 단절과 경직성으로 인하여 추동력을 잃었음.²⁹⁾ 반면에 보수우파적인 성향의 이명박 정부 집권으로 인해 대북정책이 다시 강경압박으로 선회하였는바 남북관계의 교착 및 경직으로 대북정책이 추동력을 잃고 남북관계의 진전을 이루지 못함
- 마지막으로 남·남 갈등문제 또한 민주화과정 이후 진행된 이념적 스펙트럼의 확산으로 인해 당분간 한국사회 내 보혁갈등의 해소가 어려울 것이기 때문에 새 정부가 자신의 대북정책기조를 한쪽 방향으로 유지하거나 꾸준히 일관성을 확보한다는 것이 매우 어려움

○ 향후 새 정부의 한반도 신뢰프로세스라는 대북정책이 효과적으로 추진되기 위해서는 먼저 정책결정 및 추진에 앞서서 국제적·지정학적·이념적 개입요소를 고려해서 정책추진의 구조와 인프라를 잘 구축하여 추진할 필요가 있음

- 전체적인 대북정책 환경의 변화에 대한 분석을 토대로 그에 따른 대북정책의 적합성과 효과성을 고려하는 한편 한반도가 처한 지정학적 상황 및 한국사회의 내부상황 변화가 종합적으로 함께 고려되어야 함.³⁰⁾ 아울러 이런 전체적인 맥락과 구조에 연계시켜 나온 맞춤형 대북정책이더라도 추진하기 전에 미리 대북정책 추진효과를 극대화하기 위한—사전 구도정리 및 정책공조 시스템 확립—사전 정지작업을 통하여 개입변수를 치밀하게 통제해나가야 함. 그런 사전 정지작업의 하나로 남남 간 갈등해소를 위한 초당적 대북정책제도 및 장치를 마련하는 것이 매우 중요함
- 북한 핵 문제는 미해결로 지속되어 남북관계는 물론 한·미관계, 북·

미관계에 계속 장애요인으로서 발목을 잡으면서 대북정책의 추진은 물론 한반도 긴장고조 및 동북아 불안정을 초래할 수 있으므로 가능한 북핵 문제의 조기해결을 위한 전향적 조치를 마련해야함

- 대외적으로도 대북정책 기조는 무엇보다 ‘국제협력(즉 국제공조)’를 통한 북한 핵 문제의 해결과 한반도 문제의 해결에 있는바 이는 사실 대북정책의 효과적 추진에 있어서 국제공조가 반드시 필수적이라는 것임
 - 북한이 의도하는 북·미 직접협상이나 빅딜의 성사 자체가 현재의 북한 핵 해결을 위한 다자협력체제의 붕괴를 노리고 있기 때문에 미국의 대북협상, 중국의 대북경제지원, 남한의 식량지원, 북일협상 모든 것이 함께 상호 조율되고 조정되어야 시너지 효과를 낼 수 있음³¹⁾
 - 한국은 중국으로 하여금 북·중동맹의 유지도 중요하지만 북한의 핵 개발로 인한 한반도 긴장조성과 동북아 안보불안, 미국의 한반도 및 남지나해 영향력 확대, 한국의 핵 억지력 개발시도의 심각성을 고려하여 북한의 핵폐기와 개혁개방의 필요성을 계속 설득할 필요가 있음³²⁾
 - 지나치게 친미적이며 대미의존적인 외교로 중국과의 관계를 소원하게 하지 말고 중국의 중재역할을 강화시키기 위해서 한·중 간 경제협력과 교류를 넘어서는 한·중 간 안보협력 및 전략대화의 노력도 병행할 필요가 있음.³³⁾ 여기에 한국도 미국이 한·미동맹을 군사동맹에서 ‘포괄동맹, 전 지구적 가치동맹화’ 하려는 전략에 대해서는 한국의 전략적 이해관계를 신중하게 고민하고 판단해서 결정해야함
- 한국의 새 정부는 한반도 신뢰프로세스 기조를 일관되게 유지하는 가운데 한반도 문제와 남북문제를 해결하려고 하고 있으나, 전반적으로 유연성보다는 원칙에 무게를 두고 대북 전략을 구사하는 경향이 있음
 - 박근혜 정부의 대북정책 추진에 대해 국민들의 지지도는 타 분야보다 월등히 높게 나오고 있으나 박근혜 정부의 원칙적인 대응과 대북

정책 추진이 북한의 근본적인 변화를 가져오거나 실효성이 있을지에 대해서는 의문이 있음. 먼저 남북관계 개선과 관련해서 북한의 “중대한 제의나 대담한 제안”에 수동적/방어적 입장만 취하고 있을 뿐 적극적이며 창의적인 발상은 보이지 않고 있음. 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스는 북핵 문제에 대한 국제적인 공조만을 강조할 뿐 구체적이며 실효적인 해법의 모색에는 미흡하다는 평가임

- 향후 박근혜 정부가 원칙을 고수하는 엄격한 상호주의 정책을 북한에게 요구할 때, 기회주의적인 북한의 행태와 반발로 남북관계가 언제라도 다시 긴장과 대립국면으로 퇴행할 수 있다는 점에 유의할 필요 있음. 따라서 향후 남북관계 개선의 향방은 첫째 양측 최고지도자의 정책판단과 의지가 중요하며, 둘째 거시적인 시각에서 대북정책의 선순환 구조와 정책 인프라의 구축이 중요하고, 셋째는 이런 모든 대내외적 상황을 입체적이고 종합적으로 판단하여 추진할 수 있는 유연한 전략적 사고와 추진력이 필요함

- 남북관계의 개선을 주변국과의 관계개선으로, 주변국과의 관계강화를 다시 남북관계 개선으로 재유도해 낼 수 있어야 함
- 미중과의 균형된 공조관계에서 다각적인 대북공조체제 구축과 국제사회와의 일치된 협력관계 구축을 통하여 북한의 단계적 변화를 유도해 나가야 함
- 주요 정책결정에서 절대 타이밍을 놓치지 않는 유연한 사고, 전략적 사고가 필요함³⁴⁾
- 대북정책의 실효성을 담보하는데 국민들 사이에 이러한 정책방향에 대해 확고한 공감대를 선제적으로 조성해 나갈 필요가 있음³⁵⁾

나. 남북관계 개선과 대북정책 추진을 위한 제언

- 한·미동맹 강화를 통한 대북 억지력 구축 및 북핵 문제의 해결
 - 한·미동맹은 한국의 국가안보와 대외전략의 초석이므로 반드시 우호적으로 발전시켜 나가면서 이를 잘 활용하여 한반도 평화 문제와 북핵 문제를 해결해야 함. 북한의 군사도발을 억제하기 위해 양국군의 긴밀하고 유기적인 협력 체제를 유지하는 한편 조만간 핵무기의 실전능력을 보유할 북한에 대한 확장억지를 보장받고 대량보복 능력을 확보하여 북한이 감히 한국을 넘보지 못하도록 해야 함³⁶⁾

- 실용적이며 유연한 균형외교로 중국과의 국제협력 강화
 - 중국의 국력이 급속히 강화되고 북한의 대중의존도가 갈수록 커져 실효적인 대북제재, 북핵 문제 해결, 한반도 평화체제 구축뿐 아니라 급변사태의 원만한 수습과 평화통일을 위해서도 중국의 협력이 더욱 절실히 필요해지고 있음. 특히 한·미동맹을 지속적으로 발전시키면서도 한·미동맹이 반중국 구도화로 나가는 것은 삼가해야 함³⁷⁾

- 적시의 대북정책 추진으로 남북관계 개선의 이니셔티브 확보
 - 한국의 새 정부는 남북 간 상호 교류와 호혜적인 경험을 확장해 나가는 한편, 한반도를 넘어 중국과 러시아, 일본을 포함한 동북아 평화·번영의 비전과 구체적인 청사진을 제시하여 북한이 한반도 평화와 민족공영의 길로 나오도록 설득하고 유도해야 함.³⁸⁾ 물론 최근 새 정부의 대북정책에 대해 국민들의 지지도가 타 분야보다 월등히 높지만 이것이 새 정부의 대북정책이 잘 작동하여 북한의 변화를 유도한 것이라고 보기에는 의문³⁹⁾
 - 최근 북한의 이산가족 상봉 합의나 고위급회담 개최제의 등은 우리의 대북정책 추진에 매우 유리한 환경을 제공하고 있으며 작금의 한반도 주변정세도 또한 한국의 대북정책추진에 여러모로 유리한 환경을 제공하고 있으므로 너무 원리원칙에 매이기보다는 적시에 맞게

대북정책을 추진할 필요

- 전략적 사고와 유연한 대응으로 북핵 문제의 해결에서 주도권 확보
 - 최근 북핵 문제는 국제적인 제재아래 북한의 핵 포기만을 중용함으로써 북한의 핵 개발이 마냥 방치되고 있는 상황임. 북한이 우라늄 농축시설을 2배로 확장하고 있다는 분석이 제기되는 등 국제사회의 무대응 속에 북한 핵 개발이 지속되고 있는 실정임. 북핵 문제에 새로 강경한 입장을 보이고 있는 중국을 더욱 적극적으로 설득하여 북한의 핵 포기를 유도하고 한국의 한반도 신뢰프로세스 정책에 공감하고 있는 미국으로 하여금 북한과의 협상에 나오도록 유연한 자세와 전략적 사고로 대응할 필요

- 외교력의 한계를 직시한 외교적 자율성 극대화 방향 추진
 - 주변 국가들과의 선린외교 및 네트워크 외교의 강화
 - 북한 군부의 영향력 약화 및 온건파 입지강화를 위한 방향으로 대북 정책 추진

- 북한을 포함한 주변국들과의 에너지/자원협력 강화
 - 남·북·러 가스관 연결사업 등 에너지/자원 협력을 적극 추진함으로써 남북관계 및 교류협력의 심화와 잠금쇠 역할을 기대할 수 있음. 한국 정부는 더 이상 북한의 대중 예측심화를 방지하고 미래 에너지 안보를 강화하며 남·북·러 모두에게 이익이 되는 남·북·러 가스관 협력사업을 적극 추진하는 것이 바람직함

- 남북정상회담의 조기 추진과 이를 위한 사전 정지 작업의 준비
 - 마지막으로 남북정상회담의 조기 추진과 이를 위한 사전 정지 작업의 준비가 중요. 1차 남북정상회담과 2차 남북정상회담의 성과와 의미는 매우 다르며 실질적으로 남북관계의 발전에도 매우 차이가 있는데 이를 실현하기 위해서는 최소한 1년 이상의 준비와 사전 정지작

업이 필요함

- 미리 주변국들과의 공조체제 구축과 정상회담 이후의 대책까지 마련되어야 시너지 효과가 있으며 또한 역사적으로도 높게 평가받을 수 있음

■ 주석

- 1) 미국은 이에 따른 군사력약화 논란을 의식하여 대신에 미래전쟁에 부합하는 합동전력을 조정, 군사력의 신속성과 유연성을 제고하기위하여 지상군 중심전투대신에 해공군력의 증강과 함께 기동전력의 현대화, 사이버전 능력 강화, 무인기 전력의 증강으로 군사적 우위를 계속 확보해 나가겠다는 의지를 표명하고 있다. 정철호, “미국 2012 신국방전략과 한국의 군사전략발전방향,” 『정세와 정책』, 2012년 2월호, pp. 26-27.
- 2) 사실 탈냉전 이후 미국은 아태 지역의 중요성을 강조하면서도 실제로는 대테러 전쟁에 전념하게 되면서 중동지역에 몰입, 아시아-태평양 지역에 대한 관심이 약화되었으나 최근 대테러전쟁의 종결이 가까운 시점에서 중국의 급속한 G2 부상과 군사적 위상강화에 대하여 경계심을 갖고 대응하기 시작한 것이라고 하겠다. 최우선, “미국의 새로운 방위전략과 아시아안보,” 『주요 국제문제분석』, 국립외교원, 2012.6.1.
- 3) 김열수(2012), “미국의 신국방전략과 한국의 대비전략,” 『국가전략』, 제18권 2호, p. 181.
- 4) A2/AD 전략이란 1992년 미국이 중국의 해양전략을 주시하면서부터 사용해온 용어로서 2001년 QDR에서부터 본격적으로 사용하고 있다. Anti-access: Those actions and capabilities, usually long-range, designed to prevent an opposing force from entering an operational area. Area-denial: Those actions and capabilities, usually shorter range, designed not to keep an opposing force out, but to limit its freedom of action within the operational area.
- 5) 여기에서 작전접근(OA)이란 “임무를 달성하기위하여 충분한 행동의 자유를 가지고 작전지역에 군사력을 투사할 수 있는 능력”을 의미하며 또한 합동작전 접근이란 “확실접근(Assured Access)을 위하여 합동군사능력을 확보”하는 것이다(DOD, 2012). 반면에 확실접근(assured access)이란 “전 지구적 공동영역이나 주권영토, 영해 및 영공과 사이버공간에 대한 방해받지 않는 국가적 사용”을 지칭한다. Martin Dempsey, 미 합참의장, “Joint Operational Access Concept,” 2012.1.17.

- 6) 김열수(2012), pp. 183-187.
- 7) 위의 글.
- 8) 이 공해전투의 3가지 핵심요소는 첫째, A2AD의 도전을 제기하여 공식적인 협력을 확실하게 할 수 있는 조직모델을 개발하는 것과 둘째는 능력이 군 부대 간에 적절히 통합되어 운영되어지도록 개념적인 재조정이 이루어지게 하는 것, 셋째는 군사교리상의 것으로서 조직, 훈련, 지휘력, 교육, 시설상의 여러 요소들이 적절하게 상호보완적인 형태로 합동 개발되어 효율적인 획득전략으로 극대화될 수 있도록 하는 것이다. 자세한 사항은 김열수(2012), pp. 183-187 참조.
- 9) 최우선(2012), “미국의 새로운 방위전략과 아시아안보,” 『주요 국제문제분석』, 국립외교원, pp. 7-14.
- 10) 허태회(2013), “동북아 안보지형의 변화와 국가정보,” 『국가정보연구』, 2013년 제6권 1호, 국가정보학회, pp. 57-64.
- 11) 허태회(2013), pp. 57-64.
- 12) 조선일보, 2012년 11월 14일.
- 13) 허태회(2013), 위의 글.
- 14) 세계일보, 2013년 11월 13일.
- 15) 세계일보, 2013년 8월 4일.
- 16) 최근 백승주 국방부 차관은 일본의 집단자위권 행사에 있어서 북한지역도 우리의 사전 동의가 필요한 지역이라고 밝히면서 역사문제를 갖고 있는 일본이 새로운 정책변경에 앞서서 주변국들의 신뢰를 얻는 노력이 먼저 필요하지 않는가라고 일침을 놓은 적이 있다. 세계일보, 2013년 11월 7일.
- 17) 당시 정상회담에서 양측은 북핵 문제가 미중 간의 협력증진을 위한 핵심사안 중 하나이며 북한의 핵보유를 인정할 수 없다는 것과 비핵화가 대북정책의 목표라는데 의견의 일치를 보았다. 물론 북핵 문제와 관련하여 중국은 북한의 비핵화라고 적시하기보다 한반도 비핵화라는 포괄적인 의미를 사용하여 한국과 미국의 핵문제를 포함시키려고 하였다. 동북아 안보와 관련하여서는 조어도(센카쿠 열도)를 둘러싼 영유권 분쟁이 더 이상 고조되어서는 안 되며 외교적으로 해결되어야한다고 강조하였다. 시진핑 주석은 중국의 꿈과 신형 대국관계를 강조하면서 부강한 국가, 민족의 부흥, 인민행복으로 요약되는 중국의 꿈을 실현하는데 평화롭고 안정된 국제환경의 조성이 필요함을 주장하였다.
- 18) 이상현, “한반도평화를 위한 한국의 외교전략,” 『국가전략』, 2013년 제19권 2호, 세종연구소, pp. 18-25.
- 19) 이 전작권문제는 노무현 대통령시절이던 2005년 10월 37차 한미안보협의회(SCM)에서 논의가 본격화되었다가 2006년 9월 한미정상회담에서 전작권전환에 기본적으로 합의하면서 2012년 4월 17일로 예정되었으나 이후 이명박 정부

에서 북한의 핵도발을 포함한 새로운 안보환경을 명분으로 2015년 말로 재조정되었다.

- 20) 그동안 양국은 전작권전환 이행을 위하여 전환계획에 따라 전군적 추진체계를 구축하고 6개분야 35개 과업 125개 과제에 전환업무를 추진하여 이미 2010년 기준으로 65% 이상을 추진하였으며 한국합참의 기본운용능력을 검증한 결과 SCM과 MCM에서 정상추진으로 평가하는 등 성공적인 토대를 구축해온 것이 사실이다. 이상현, “한반도평화를 위한 한국의 외교전략,” 「국가전략」, 2013년 제19권 2호, 세종연구소.
- 21) 이상현(2013), 위의 글.
- 22) 이태환, “오바마-시진핑의 미중 정상회담과 한반도,” 「정세와 정책」, 2013년 7월호(통권 271호), pp. 4-8.
- 23) 위의 글.
- 24) 이태환(2013), p. 7.
- 25) 정철호, “2013년 중국 국방백서의 대한국전략 함의,” 「정세와 정책」, 2013년 8월호(통권 272호), pp. 12-15. 세종연구소.
- 26) 1. 「한반도 신뢰프로세스」의 개념: 튼튼한 안보를 바탕으로 남북 간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가서 통일기반을 구축하려는 정책. 여기서 신뢰는 △남북 간 신뢰, △국민적 신뢰, △국제사회와의 신뢰를 포괄함.
2. 「한반도 신뢰프로세스」의 목표: ○ 남북관계 발전, ○ 한반도 평화 정착, ○ 통일기반 구축
3. 「한반도 신뢰프로세스」의 추진 원칙: ○ 균형있는 접근, ○ 진화하는 대북 정책, ○ 국제사회와 협력
4. 「한반도 신뢰프로세스」의 추진 기초
○ 튼튼한 안보에 기초한 정책 추진
○ 합의 이행을 통한 신뢰 쌓기
○ 북한의 ‘올바른’ 선택 여건 조성
○ 국민적 신뢰와 국제사회와의 신뢰에 기반
- 27) 허태희·윤영미·윤황(2009), pp. 94-97.
- 28) 위의 글.
- 29) 위의 글.
- 30) 위의 글.
- 31) 위의 글, pp. 93-97.
- 32) 이태환, “한중 전략적 협력동반자관계: 평가와 전망,” 「세종정책연구」 제6권 2호 (세종연구소, 2010) 참조.

- 33) 위의 글.
- 34) 작금의 동북아 안보상황이나 한반도 주변정세 그리고 남북관계를 전체적으로 고려할 때 불확실성과 불안정이 증대되고 있지만 역으로 대북정책의 이니셔티브를 쥐고 선제적으로 남북관계의 개선에 나서는 데는 오히려 유리한 측면도 많이 있으며 지금의 시기를 놓치면 당분간 한반도 문제의 해결에 한국이 주도권을 갖는 것이 매우 어려워 질 수 있다.
- 35) 대북정책의 추진과 관련하여 실질적인 추동력을 확보하기 위해서는 무엇보다 범국민적 지지와 공감대를 형성, 확보하는 것이 중요하다. 대북통일정책의 추진에 있어서 온건진보 성향이든 강경보수이든 모두 대북정책의 정쟁화구조와 국민적 합의기반의 미비로 인하여 고비용 저효율의 정책적 한계를 노정하고 있기 때문이다. 역대정부의 대북정책 추진과정에서 살펴보았듯이 이제 남남갈등 구조의 해소 및 대북정책의 국민적 합의기반 도출이 대북정책의 효과적 추진에 중요한 선결과제가 되고 있다.
- 36) 김영호, “한반도평화 유지를 위한 군사안보전략: 대북억제력 강화방안을 중심으로,” 「국가전략」, 2013년 제19권 2호, pp. 46-50.
- 37) 이상현(2013), pp. 26-28.
- 38) 문순보(2013), “박근혜 대통령의 대북정책: 2013년 전반기 평가,” 「정세와 정책」, 2013년 7월호(통권 207호), 세종연구소.
- 39) 새 정부의 북한 개성공단 파행에 대해 원칙적으로 대응하고 북한의 태도변화를 이끌어 낸 것에 대한 평가에서 80.6%가 대북정책 찬성. KBS. 8.3. 위의 글 참조.

■ 참고문헌

<국문자료>

- 김열수, “미국의 신국방전략과 한국의 대비전략,” 「국가전략」, 제18권 2호, 2012.
- 김영호, “미국 신 국방전략의 함의와 한국 국방정책의 과제,” 동아시아연구원 Smart Q&A 인터뷰 No.2012-03, 2012.2.24.
- _____, “한반도평화 유지를 위한 군사안보전략: 대북억제력 강화방안을 중심으로,” 「국가전략」, 2013년 제19권 2호, 세종연구소.
- 문순보, “박근혜 대통령의 대북정책: 2013년 전반기 평가,” 「정세와 정책」, 2013년 7월호(통권 207호), 세종연구소.
- 박병광, “후진타오시기 중국의 대북정책기조와 북핵인식: 1·2차 핵실험 이전과 이

- 후의 변화를 중심으로,” 통일정책연구 제19권 1호, 2010.
- 서동주, “한-러관계 결산: 새로운 도약의 디딤돌 놓기,” 국가안보전략연구소, 2013년도.
- 손병권, “부시행정부의 대북정책: 북미 양자대화로의 전환,” 『국방연구』, 제52권 제1호, 2009년.
- 임상운, “한미정상회담평가와 향후 과제,” 『정세와 정책』, 2013년 8월호(통권 272호), 세종연구소.
- 오경섭, “북핵공조의 한계와 정책보완방안,” 『세종정책연구』, 2010년 제6권 2호.
- _____, “북한의 10대원칙 개정: 주요 내용과 정치적 의미,” 『정세와 정책』, 2013년 8월호(통권 272호), 세종연구소.
- 이상현, “오바마 행정부의 국가안보전략,” 『정세와 정책』, 2010년 7월호(통권 171호), 세종연구소.
- _____, “한반도평화를 위한 한국의 외교전략,” 『국가전략』, 2013년 제19권 2호, 세종연구소.
- 이태환, “오바마-시진핑의 미중 정상회담과 한반도,” 『정세와 정책』, 2013년 7월호(통권 271호), 세종연구소.
- 임을출, “6자회담의 다자적 제도화: 초기조건과 결정요인,” 『통일정책연구』, 제18권 1호, 2009.
- 전성훈, “북한비핵화와 핵우산강화를 위한 이중경로 정책,” 『국가전략』, 2010년 제16권 1호.
- 정철호, “미국의 대인도 핵용인정책과 대북핵정책변화가능성,” 『세종정책연구』, 2011년 3월호, 제7권 1호.
- _____, “미국 2012 신군방전략과 한국의 군사전략발전방향,” 『정세와 정책』, 2012년 2월호, 통권 188호, 세종연구소.
- 최우선, “미국의 새로운 방위전략과 아시아안보,” 『주요 국제문제분석』, 국립외교원, 2012.6.1.
- 최재훈, “이란의 핵개발갈등과 한반도,” 『정세와 정책』, 2012년 3월호, 통권 189호.
- 허태희, “동북아 안보지형의 변화와 국가정보,” 『국가정보연구』, 2013년 제6권 1호, 국가정보학회.
- 홍현익, “천안함사건 이후 한국의 대북정책기조: 평가와 제언,” 『정세와 정책』, 2010년 7월호(통권 171호), 세종연구소.

<영문자료>

- Christopher Ford, "Stalemate and Beyond: The North Korean Nuclear Impasse and Its Future," *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 20. No. 2, 2011.
- Haksoon Paik, "An Analysis of the North Korean Perspective on Post-Cheonan Regional Security," Presented at The Asan Institute For Policy Studies Symposium. 2010.8.13. Seoul. Korea.
- Kyung-Han Lim, "Global Access VS. Access Denial: US-Chinese Naval Security Competition In the East Asian Seas," *The Korean Journal of Security Affairs*, 17-1(June 2012), pp. 43-64.
- Larry Niksh, "North Korea's Nuclear Weapons Development and Diplomacy," CRS Report, 2009.05.27.
- National Intelligence Council, "Mapping the Global Future," Report of the National Intelligence Council's 2020 Project, University Press of the Pacific Honolulu, Hawaii. 2006.
- Ralph A. Cossa, "Post-Cheonan Regional Security: Where are we now?-A US Perspective," Presented at The Asan Institute For Policy Studies Symposium. 2010.8.13. Seoul. Korea.
- Scott A. Snyder, "The Cheonan Incident and its Impact on Regional Security," Council on Foreign Relations. 2010.8.25.



이 글은 '드레스덴 구상'을 지방자치단체 및 민간의 대북협력과 접목시키는 방안을 모색하고 있다. 우선, 다수 지자체들은 그동안 농업·축산·산림 분야의 남북협력에 상당한 정도의 경험과 노하우를 축적해 왔다. 따라서 몇 개의 지자체가 컨소시엄을 형성해 정부의 지원 아래 '복합농촌단지' 조성 사업을 공동으로 추진하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 이는 지자체와 북한 특정지역과의 관계 형성은 물론, 북한 주민들과의 접촉면을 넓히게 돼 남북한 동질성 회복에도 기여하게 될 것이다. 한편 북한의 경제체제상 의미 있는 변화가 있기 전까지는 남한과 북한만의 양자경협보다는 북한·중국·러시아 간 2자 또는 3자 경제협력에 한국이 직·간접적으로 참여하는 다자경협 형태가 바람직하다. 이러한 다자경협은 남북관계에 중국과 러시아 등의 이해관계를 높여 북한의 도발적 행태를 억제하는 한편, 북한의 도발시에도 한국이 직접 전면에 나서지 않고도 최소한 경협의 중단을 방지할 수 있게 하는 장점이 있다.



‘드레스덴 구상’과 지자체 및 민간 대북협력의 접목

진행남

제주평화연구원 연구위원

1. 드레스덴 구상의 내용 및 함의

가. 드레스덴 구상의 내용

- 박근혜 대통령은 2014년 3월 28일 독일을 국빈 방문하던 중에 성공적인 독일 통일의 상징도시인 구동독 지역의 드레스덴에서 행한 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’ 연설에서 △남북한 주민의 인도적 문제 우선 해결, △남북한 공동번영을 위한 민생 인프라 구축, △남북한 주민 간 동질성 회복 등 크게 3가지 대북 제안을 발표함. 박 대통령의 이러한 드레스덴 ‘대북 3대 제안’의 내용은 아래 <표 1>과 같음

〈표 1〉 박 대통령의 드레스덴 ‘대북 3대 제안’ 내용

3대 제안	내용
남북한 주민의 인도적 문제 해결 (Agenda for Humanity)	<ul style="list-style-type: none"> - 이산가족 상봉 정례화 위해 북측 및 국제적십자위 등 국제기관과 협의 - 유엔과 함께 산모·유아에게 영양·보건 지원 - ‘모자 패키지(1,000 days)’ 사업 - 북한 어린이의 건강한 성장 지원
남북한 공동번영 위한 민생 인프라 구축 (Agenda for Co-prosperity)	<ul style="list-style-type: none"> - ‘복합농촌단지’ 조성 위해 농업·축산·산림 공동개발 - 남북한 신뢰구축을 전제로 교통·통신 등 인프라 건설 투자, 북한은 한국에 지하자원 개발 허용 - 나진·하산 물류사업 등 남북러 협력사업 및 신의주 등을 중심으로 남북중 협력사업 추진
남북한 주민 간 동질성 회복 (Agenda for Integration)	<ul style="list-style-type: none"> - 순수 민간 접촉 확대될 수 있는 역사연구 및 보건·문화예술·스포츠 교류 장려 - 국제사회와 함께 경제운용 및 경제특구 개발 관련 경험·금융·조세관리·통계 등에 관한 체계적 교육·훈련 지원 - 미래세대 교육프로그램 공동개발 - 남북교류협력사무소 설치

출처: 연합뉴스(2014년 3월 28일 자).

나. 드레스덴 구상의 함의

○ 박 대통령이 드레스덴에서 밝힌 통일구상은 연초에 제기한 ‘통일대박론’을 뒷받침할 실천방안을 담은 구체적인 계획과 제안으로, 연설의 장소와 의미를 감안하면 일종의 ‘통일 독트린’의 성격을 띠고 있음. 평화통일 기반조성을 위한 이 드레스덴 ‘대북 3대 제안’은 천안함 폭침에 따른 5·24제재조치의 해제나 북핵 문제 해결의 진전 등 엄격한 전제조건 없이도 추진될 수 있는 여지를 두고 있음

- 청와대 측은 “5·24조치는 우리 국민이 납득할 만한 북한의 책임 있는 조치가 있을 때까지 유지돼야 한다는 정부의 기본 입장에는 변화가 없다”면서도 “다만, 분단이 길어짐에 따라 민족적 이질감이 커지고 있는 만큼, 이를 해소하기 위한 교류협력과 북한 주민에게 도움이 되는 협력 등은 국민적 공감대를 기초로 검토해 나갈 예정”이라고 함.

또 “정부는 유엔 안보리 대북제재 결의안 등 국제규범과 국제사회의 합의를 준수하는 범위 내에서 단계적인 협력과 지원을 해 나갈 것”이라면서 “북한 비핵화의 확실한 진전이 있으면 보다 본격적으로 추진될 수 있을 것”이라고 밝힘(연합뉴스, 2014년 3월 28일 자)

- 박 대통령이 드레스덴 구상을 통해 설치를 제안한 ‘남북교류협력사무소’는 남북이 상대 지역에 두는 일종의 ‘대표부’ 개념으로 볼 수 있음. 우리 정부가 대표부가 아닌 교류협력사무소라고 명명한 것에는 민감한 정치적 색채를 최대한 희석시키고 사회·문화, 경제 분야처럼 낮은 단계 교류부터 점진적으로 추진해 남북 간의 동질성 회복을 도모하겠다는 판단이 깔린 것으로 보임
- 드레스덴 구상에는 대북지원 확대의 취지가 담겨 있고 핵포기에 대한 압박의 강도 또한 낮음. 내용적인 면에서 기존의 대북 제안들과 차별성도 있지만 획기적으로 새로운 제안을 찾아보기는 어려움. 하지만 향후 박근혜 정부의 대북정책의 방향을 엿볼 수 있음. 드레스덴 구상에는 5·24조치 이래의 남북관계 교착 상태와 북한 비핵화 이전의 상황에서도 추진할 수 있는 것들부터 제시하기 위해 고심한 흔적이 역력함. 즉, 이들 장애를 뛰어넘을 패러다임 전환적 접근을 어렵게 하는 현실적 한계에 대한 인식이 반영돼 있음(양무진, 2014). 따라서 현 단계에서는 5·24 조치가 저촉되지 않는 인도적 사업을 우선 추진하고 5·24조치를 우회할 수 있는 사업 및 추진 방식을 적용할 수 있음
- 드레스덴 구상에 대해서는 현 정부의 핵심적 대외정책 기조인 ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘동북아 평화협력 구상’, ‘유라시아 이니셔티브’와 유기적으로 체계화하는 한편 정책의 일관성과 효율성을 제고해야 함
 - 드레스덴 구상에서 제기된 대북 인도적 지원과 민생 인프라 구축, 동질성 회복은 남북관계 개선 단계별로 추진할 수 있는 제안이지만, 이를 실천함에 있어서는 우리 내부 정책의 우선순위에 따라 완급과 구

모 및 방식을 재조정해야 함. 이를테면, 국제기구가 개입하는 대북 인도적 지원의 장점인 분배투명성 확보를 적극 활용하는 동시에 직접 지원 방식을 연계하는 전략 등이 요청됨. 또 새로운 남북관계를 견인함에 있어 기존의 정부중심에서 민관역할 분담이 필요한 부분에 대해서는 대북사업(민간교류 포함)의 정치적 효과, 통일준비 역량 확충 등을 고려해 추진하는 게 바람직함(유호열, 2014)

- 한편 북한은 연초부터 김정은 신년사를 통해 남북 간 관계 개선을 위한 분위기를 마련해야 한다고 강조함. 그러나 드레스덴 구상에 대해서는 2014년 4월 12일 국방위원회 대변인 담화를 통해 ‘흡수통일’ 논리라고 비난하면서 사실상 거부 의사를 밝힘. 이에 대해 통일부는 “우리는 행동으로 드레스덴 선언의 진정성을 보여줄 것이고 내부적으로 필요한 준비를 계속해 나갈 계획”임을 분명히 함(연합뉴스, 2014년 4월 14일 자). 박근혜 대통령도 2014년 4월 25일 한국을 방문한 버락 오바마 미 대통령과의 정상회담 후 가진 공동 기자회견에서 “드레스덴 구상이야말로 남북의 상생을 위해서, 주민들의 삶의 질을 높이기 위해서 정말 유연한 정책”이라며 “비록 북한이 드레스덴 구상을 거부하고 있지만 원칙을 갖고 추진할 것”이라고 강조함(연합뉴스, 2014년 4월 25일 자)

2. 드레스덴 구상과 지자체 남북협력의 접목

가. 인도적 지원 개념 검토

- 우선 ‘인도적 지원’이 무엇을 뜻하는지에 대한 개념 규정부터 할 필요가 있음. 국제적으로 널리 합의된 ‘인도적 지원(humanitarian assistance)’의 정의는 존재하지 않음. 인도적 지원의 국제적 중심체라 할 수 있는 유엔 인도지원조정실(OCHA)은 ‘인도적 지원’을 “자연 재해 또는 분쟁의 피해자들을 구제하고 그들의 기본적 필요와 권리를 충족시키는 개

입활동”으로 정의하고 있음. 경제협력개발기구(OECD) 산하 개발원조 위원회(DAC)는 ‘인도적 지원’을 “긴급사태 기간 및 직후에 사람의 생명을 살리고, 고통을 경감시키며, 인간의 존엄성을 유지·보호하기 위한 활동”으로 정의함. 이처럼 긴급구호에서 시작된 인도적 지원은, 사회·경제적 개발이라는 목적을 추구하는 ‘개발지원’과 통상 구별됨. 하지만 오늘날 인도적 위기 및 인도적 지원의 장기화로 인해 그 구별이 명백하지는 않음. 유엔 인도지원조정실의 인도적 지원 활동도 개발구호(development relief) 및 개발지원을 일부 포함함

- ‘개발구호’란 “긴급구호와 개발지원의 연계차원에서 효과적인 재난구호 및 예상되는 재난에 대한 취약성 감소 등을 위한 지원”으로, 산림 녹화·농자재 지원 등이 그 예임
- 유엔 인도지원조정실의 지원분야는 ① 농업지원, ② 경제 및 인프라 재건, ③ 교육, ④ 식량 및 식수, ⑤ 보건 및 위생, ⑥ 지뢰제거, ⑦ 인권 및 법치에 의한 보호, ⑧ 피난소 및 기타 구호물자, ⑨ 여성개발, ⑩ 환경보호 등으로 나뉘짐(제성호, 2009)

○ 한국에서도 인도적 지원이 개발구호와 개발지원을 일부 포함하는 것으로 이해하는 사례들을 찾아볼 수 있음

- 2007년 당시 국회 정형근 의원실과 평화재단이 입법을 추진했던 「대북 인도적 지원법안」에 의하면, ‘인도적 대북지원’이란 “동포애와 인도주의에 따라 북한 주민의 식량권과 생명권 해결을 위해 가장 시급한 식량·농업·의료 등 부문에서의 지원”을 말함. 이 법안에서는 인도적 대북지원 사업으로, △식량지원, △비료·비닐·농자재 등 농업지원, △축산업 관련 시설 설치·자재 지원 등 축산업 지원, △의료시설·의료기구·의약품 등 의료지원, △「재해구호법」에 규정된 내용의 긴급구호 등을 들기도 함
- 2013년 9월 국회 인재근 의원이 대표발의한 「북한 주민에 대한 인도적 지원에 관한 특례법안」에 따르면, ‘인도적 대북지원’이란 “인도주의에 입각하여 무상으로 이뤄지는 북한에 대한 긴급구호활동, 의류·

식량 등의 물품 지원 및 북한 주민의 생활환경 등을 개선하기 위한 개발지원 활동”이라고 정의함. 이 법안에서는 인도적 대북지원 사업으로, △보건의료활동, 재해복구 등 긴급구호에 관한 사업, △의류·식량·의약품 등 물품 지원 사업, △농·축·수산업에 관한 개발지원 사업, △산림 등 환경 복구 및 생활환경 개선을 위한 개발지원 사업 등을 들고 있음

- 드레스덴 구상의 대북 지원 가운데, 유엔과 함께 임신부터 2세까지 북한의 산모와 유아에게 영양과 보건을 지원하는 ‘모자 패키지 사업(1,000 days)’은 전형적인 인도적 지원에 속함. 이와 함께 드레스덴 구상에서는 민생 인프라 구축 사업의 일환으로 분류되고 있지만, 북한 지역에 농업·축산·산림을 공동 개발하는 ‘복합농촌단지’를 조성하는 사업 또한 유엔 인도지원조정실이 규정하는 인도적 지원 활동에 포함된다고 볼 수 있음

나. 지자체 남북협력의 현황

- 지자체 남북교류협력은 남북 간 동질성 회복과 화해, 통일 기여라는 명분을 공유하고 있지만, 지역별 특성과 사업추진 상황 및 시기에 따라 그 추진 배경과 목적이 다양함
 - 초기의 지자체 남북교류협력은 1990년대 중반 이후 북한의 경제난 심화에 따른 인도적 지원 필요성 증대와 2000년 6·15 남북정상회담 이후 남북관계 개선의 영향을 받음
- 지자체의 남북교류협력 사업은 1999년 제주도가 북한에 감귤 100톤을 지원한 것이 효시임
 - 비슷한 시기인 1998년에 강원도가 전국 지자체 가운데 최초로 「강원도남북협력기금조례」를 제정하고 기금을 조성하여 남북교류협력 사업에 나서면서 상당수 지자체들이 뒤따름

- 2000년 6·15 남북정상회담 이후 남북교류협력에 관심을 가진 상당수 지자체들은 의욕적으로 추진하려 한 자매결연 등의 사업에 실패를 경험했지만, 다양한 계기를 통해 점진적으로 교류협력 사업을 확대함
 - 초기 지자체 남북교류협력의 실패 원인은 주로 사업의 구체성 결여, 성급한 사업 추진, 북한의 수용능력 초과, 북한의 과도한 요구 등에 기인함
 - 이후 지자체의 남북교류협력 사업은 주로 인도적 지원이나 사회문화교류의 성격을 띠는 사업을 중심으로 진행됨. 2000년 부산 아시안 게임, 2003년 대구 유니버시아드에 북한팀이 참가한 것 등도 그 사례임
 - 내용적으로는 인도적 지원사업과 농업 관련 사업의 비율이 높은 편이며, 지역적으로는 평양 일대에 편중됨
 - 6·15 남북정상회담 이후 개성공단, 금강산관광, 남북도로·철도 연결 등 대규모 경협이 접경지역에서 이뤄지면서 관련 지자체들의 참여도 증가함
 - 2004년 용천역 폭발사고 이후, 다수의 지자체들이 인도적 지원에 관심을 보이면서 지자체 남북교류협력은 전반적으로 크게 확대됨. 특히 경기도와 전라남도, 전라북도, 경상남도 등은 농업협력사업을 적극 추진함

- 지자체의 남북교류 추진 형식과 내용은 지자체별 특성에 따라 다양함.
 - 강원도, 경기도, 인천시 등은 지자체가 중심이 되어 사업을 진행한 반면 제주도, 전라남도, 전라북도, 경상남도 등은 민간단체의 역할이 큰 반관반민 형식임
 - 경기도와 강원도는 남북교류 전담 부서가 있고 통일부와 인력 교류를 실시하고 있기도 함. 대부분의 지자체의 경우 민간단체와의 연계를 통해 사업을 추진하고 있지만, 강원도 등 일부 지자체는 별도의 민간단체를 설립하기도 함(경기개발연구원, 2013). 다음의 <표 2>는 지자체 남북교류협력 사업의 추진 계기 및 현황임

〈표 2〉 지자체 남북교류협력 사업의 추진 계기 및 현황

지자체	추진계기	최초사업	주요 남북교류협력사업		추진부서	비고
서울 특별시	2004년 용천열차 폭발사건	2004년 용천 피해지원	'04.5.	용천재해 피해지원	경영기획실	조례 제정 ('04)
			'05.5.7~8.21	고구려 유물전시회 지원		
			'05.7.25~9.20	남북공예대전 지원		
			'06.4.8~4.23	평양 고구려 안악궁터 발굴 지원		
			'06.4.29	금강산 윤이상 음악회 지원		
			'06~'09	조선중앙연구소 현대화 지원사업		
부산 광역시	2002년 아시안 게임 부산 개최	2000년 남북교류 지원협의회 구성	2000.8.18.~10.1	부산전국체전 금강산성화 채화	행정자치관실 소속 자치행정담당관	조례 제정 ('07)
			'99.9~'02.10.15	2002년 통일아시아드 구현		
			'03.8.26~8.30	부산대표단 평양 방문		
			'04.4.30	용천역 폭발사고 피해주민 구호		
			'06~'07.8	평양 항생제 공장 건립 지원		
			'07.9.11	북한 수해물자 지원		
대구 광역시	인도주의적 관점에서 성금 및 생필품 돕기로 시작	2005.8.10. 남북교류에 관한 조례 제정	'09.4.~11	북한 어린이 내복 보내기 운동	전담부서 없음, 민간단체 사업지원 / 남북교류협력 위원회 구성	조례 제정 ('05)
인천 광역시	1984년 남한 수해시 북측 수해구호물품이 인천항을 통해 도착한 것이 계기	2004년 인천시 남북교류 협력조례 제정	1984.9.29.~10.4	서울·경기 수해시 북측 수해 구호물품 도착—북측의 최초 지원	국제협력관실 남북교류팀	조례 제정 ('04)
			2004	<ul style="list-style-type: none"> • 용천 참사 지원 • 북한어린이 돕기 모금 행사 • 6.15 4주년 기념행사 인천 개최 		
			2005	<ul style="list-style-type: none"> • 북한어린이 돕기 • 피치(Pitch) 및 페인트 지원 • 시 대표단 북한 방문 		

지자체	추진시기	최초사업	주요 남북교류협력사업		추진부서	비고	
				<ul style="list-style-type: none"> 제16회 아시아육상대회 북한선수단 및 협력단 참가 시 경제대표단(평양, 남포) 방문 			
			2007	<ul style="list-style-type: none"> 평양시 체육단 축구장 현대화 북측 홍수피해 지원 노동당 통전부장일행 인천방문 			
			2008	<ul style="list-style-type: none"> 평양 치과병원 리모델링 시 대표단 평양 방문 평양 창광거리 음식점 현대화 			
광주광역시	인도적 지원 전개, 민족화해협력에 이바지, 민족 번영과 통일의 기틀 마련	2007년 북한 수해지역 주택 복구 지원	'07.9.21~10.12	북한 수해지역 주택 복구 지원	광주광역시남북교류협의회(광주광역시 자치행정과)		
			'08.12~'09	배합사료 생산공장 건설 사업			
울산광역시	2005.8 남북해운합의서 발효로 남북해상로 개설시 울산광역시 포함	2004년 농업용 비닐 지원	'07~'08	영유아 이요식 생산 시설비 지원	자치행정과내 자치행정 담당		
			'07.8.10~'07.12	북녘 국수공장 설비사업 지원			
			'07.11~'08.12	결핵어린이 돕기 치료약품 지원			
경기도	2000년 6.15공동선언 이후 경의선 연결, 개성공단 건설사업 등 추진	2001.11 경기도남북 교류협력 조례 제정	'02~'05	농업·보건·식품 등 인도적 지원	남북협력 담당관		
			'06~'08	당곡리 농촌현대화 사업			
			'07~'11	개풍 양묘장 조성사업			
			'08~'11	말라리아 남북 공동방역사업			
			'08.10.2~10.18	2008 평양 남북유소년 축구대회			
강원도	2000년 6.15남북공동선언 발표가 계기	2000년 농업용 비닐 지원	경제협력 분야	'01~'04	남북교류업무 전담부서 설치		
				'01~'08			북강원도 산림병해충 방제
				'04.12			원산 농민기술강습소 보수

지자체	추진시기	최초사업	주요 남북교류협력사업		추진부서	비고
				- 금강산 공동영농사업		
			사회 문화 교류 분야	'05.9 남북강원도 민속문화축전		
				'06.3 남북아이스하키 친선경기		
				'06.11 북한의 2014 평창동계올림픽 유치지지 합의 체결		
				'07.4 북한태권도 시범단 초청행사		
			인도 대북 지원	'00.12 못자리용 비닐 제공		
				'04.4 북한 용전역폭발사고 성금 전달		
				'07.10 북강원도 수해복구 물자 제공		
전남도	2000년 1차 남북정상회담 직후 평안남도와의 직접 교류를 위한 도차원의 남북교류협력 기본계획 수립 이후	2008년 남북교류 기본계획 수립	씨감자공급사업(행자부 승인 2001.4 → 북측 반대로 사업 포기 2003.7)		행정지원국 행정과 행정계	조례 제정 (03)
			'07.3~ '07.7	북 어린이 영양 공급을 위한 '평양 발효콩 공장' 협력사업		
			'08.3~ '09.3	북 어린이 영양 공급을 위한 '평양 발효콩 빵공장' 협력사업		
경북도	남북 사과산업 상생발전 계기 마련	2008년	'08~'10	개성지역 사과원 조성사업	새경북기획단	조례 제정 (08)
경남도	경남의 선진농업기술 전수	2005년 조례 제정	'06~지속	농업교류협력사업	(사)경남통일 농업협력회	조례 제정 (05)
			'07~'08	평양소학교 건립사업		
			'07~'08	수해피해 지원사업		
제주도	90년대 말 제주감귤의 과잉생산, 정부의 제주감귤 물류비 지원		'98~'08	감귤·당근 북한보내기 사업	남북교류협력 위원회	조례 제정 (07)
			'02~'07	제주도민 북한방문 교류사업		
			'09.1~12	제주흑돼지 평양농장 지원사업		
			'06.7/'07.9	북한 수해피해 지원사업		
			'04.4/'07.12	의약품 지원사업		

출처: 경기개발연구원, 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방향 모색』, pp. 5-6.

다. 지자체 남북협력의 성과 및 과제

1) 지자체 남북협력의 성과

- 남측 농·축산 기술 소개로 북측 농업 발전(벼농사·시설원예·축산 분야)
- 협동농장 단위의 농촌개발사업 추진(당곡리·장교리 사업)
- 호혜적 협력사업의 개발 및 추진(술잎흑파리·말라리아 공동방역)
- 지자체 남북교류협력 사업의 제도화
 - 제도적·재정적 토대 마련으로 보다 안정적 사업 추진. 기금의 경우, 신축적 운용이 가능해 사업추진 과정의 돌발 상황에 대한 대응 용이
- 지방 차원의 통일대비 역량 구축
 - 남북관계 현실 및 통일문제에 대한 지역사회의 이해와 관심 제고
 - 지역의 민간단체들의 성장과 발전 촉진

2) 지자체 남북협력의 과제

- 지자체 특성에서 기인하는 문제
 - 지자체 사업은 국제정세나 남북관계의 급격한 변화에 민감하고 취약해 상대적으로 위험 부담이 적은 일회성 사업에 편중
 - 지자체 사업이 중앙정부의 대북정책과 맞지 않는 경우 그 취지를 제대로 살리지 못하고, 북한이 중앙정부와 지자체를 분리 대응할 수 있는 가능성 대두
 - 지자체별 상이한 형편·사정에 따른 개별적 사업추진으로 중복투자 발생
 - 이윤을 창출하는 수익모델 없이 생산시설이나 원자재 등에 대한 일방적 지원 위주의 사업이 중심이 됨으로써 지속성과 호혜성 결여

- 지자체의 담당 실무자 및 기술진의 잦은 교체, 방북과 방북자 간의 업무 인수인계 부족으로 인한 사업 추진 혼선
- 북한의 특성에서 기인하는 문제
 - 지방자치에 대한 이해 부족과 남측 지자체에 대한 의도적인 무시
 - 사업의 파급효과를 차단하려는 북한 당국의 정책적 가이드라인(경기개발연구원, 2013)

라. 드레스덴 구상과 지자체 남북협력의 접목

- 박근혜 대통령은 드레스덴 연설에서 “농업생산의 부진과 산림의 황폐화로 고통받는 북한 지역에 농업, 축산, 산림을 함께 개발하는 ‘복합농촌단지’를 조성하기 위해 남북한이 힘을 합해야 한다”면서 남북 간 농업분야 협력을 강조함
- 복합농촌단지 조성과 관련해서는 2014년 2월 24일 농림축산식품부가 새해 업무보고에서 박 대통령에게 보고한 농업분야 남북협력사업 재개 방안에서 그 청사진을 읽을 수 있음
 - 농림축산식품부는 새해 업무보고에서 남북관계가 개선되면, 북한 주민의 체감도가 높은 인도적 지원 및 단계적 농업협력사업을 발굴 추진할 계획임을 밝힘. 우선, 남북농업협력사업의 재개에 대비해 ‘남북농업협력추진협의회’와 그 추진단을 구성하는 등 관계기관 간 협의체 네트워크를 구축하는 한편, 세계식량기구(FAO)와 같은 국제기구, 비정부기구(NGO) 등과도 협력해 나가겠다고 함
 - 남북농업협력 사업을 총괄할 남북농업협력추진협의회는 농림축산식품부 장관을 위원장으로 해서, 농림축산식품부·농촌진흥청·산림청·KREI(한국농촌경제연구원)·농어촌공사·aT(농수산식품유통공사)·농협 등이 참여하는 협의체로, 산하에 실무기구로 추진단을 둬. 추진단에는 통일농업전문가포럼(KREI), 남북농업협력지원단(농촌진흥청)

청), 남북공동산림녹화사업단(산림청), 남북농업개발사업단(농어촌공사)을 설치해 기관별 중점 지원·협력사업을 준비하도록 함. 남북농업협력추진협의회는 특히 온실·농축산 자재 지원을 시작으로 공동영농 시범사업을 단계적으로 확대하고, 북한의 황폐한 산림을 복원하기 위한 시범 조림·산림 병해충 방제사업을 추진하기로 함(농림축산식품부 보도자료, 2014년 2월 24일 자)

- 이대로라면 복합농촌단지 조성사업은 고스란히 남북농업협력추진협의회 추진 업무가 될 가능성이 커짐. 하지만 이렇게 복합농촌단지 조성사업에 굳이 중앙정부가 직접 나서기 보다는, 지금까지 이러한 사업과 관련해서 선구적으로 아이디어를 내고 직접 뛰어들어 시행하면서 적잖은 노하우를 축적한 지자체가 중심이 된 가운데, 이 분야에 경험이 있는 민간단체를 끌어들여 함께 추진하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음
 - 경기도·강원도·경상남도·경상북도·전라남도·전라북도·충청북도·제주도 등 지자체들은 종전에 당해 지자체의 특성을 살려 남북교류협력사업으로 농기자재 지원, 벼농사 협력사업, 농기계 수리공장 지원, 비닐온실 지원, 양돈농장 지원, 산림 병충해 방제 사업 등을 성공적으로 추진했던 산경험이 있음
 - 무엇보다 중앙정부가 복합농촌단지 조성 사업에 직접 나서게 되면, 북한 측이 아무래도 정치적인 색채를 덧씌워서 민감하게 받아들일 수밖에 없을 것임. 따라서 중앙정부는 복합농촌단지 조성에 의지와 역량을 갖추고 있는 지자체를 재정적으로 적극 지원하고 행정적으로 적절하게 조정·통제하는 선에서 머무는 게 바람직함. 물론 북한 측이 중앙정부와 지자체를 분리 대응하는 이중 전략을 구사할 수 있는 빌미를 주지 않도록, 지자체와 중앙정부의 유기적인 연계 시스템을 구축하는 일은 어떤 경우든 매우 중요함
- 현재 중앙정부는 지자체를 남북교류협력사업의 사업자로 인정하지 않

고 있지만, 지자체는 준당국적 성격과 시민단체적 성격을 공유하는 독특한 위상을 갖고 있음. 즉, 지자체는 한편으로는 준당국적 성격을 지님으로써 중앙정부보다 유연한 대북접근이 가능하고, 다른 한편으로는 시민단체적 성격을 지님으로써 대북접촉 통로의 다변화를 도모할 수 있는 장점이 있음. 특히 다수 지자체들은 그동안 농업·축산·산림 개발 분야의 남북교류에 상당한 정도의 전문성과 경험을 축적해 옴

- 개별 지자체가 남북협력사업에 투입할 수 있는 재정적 한계는 뚜렷함. 따라서 이를 감안해 몇 개의 지자체가 나뉠대로의 전문성과 경험을 십분 살릴 수 있는 컨소시엄을 형성해서 정부의 재정 지원 아래 복합농촌단지 조성 사업을 공동으로 추진하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음. 이 과정에서 박 대통령도 언급했듯이, 북한과의 농업·산림사업 경험이 많은 독일·유럽의 NGO와 국제기구의 지원과 협력도 받을 수 있을 것임
- 중앙정부에 비해 상대적으로 주민들과 밀접한 지자체 수준에서 복합농촌단지 조성 사업을 추진하게 될 경우, 당해 지자체와 복합농촌단지가 들어설 북한의 특정지역과의 관계가 형성됨은 물론, 북한 주민들과의 접촉면을 넓히게 돼 남북한 동질성 회복에도 적잖은 기여를 할 수 있을 것임

○ 복합농촌단지 조성사업을 5·24조치의 해제 없이 시행할 수 있느냐는 문제가 남음. 5·24조치에는 △남북교역 중단 △개성공단 이외의 방북 불허 △대북 신규투자 불허와 함께, “대북 지원사업을 원칙적으로 보류하되, 영유아 등 취약계층에 대한 순수 인도적 지원은 유지한다”는 내용이 포함돼 있음. 이에 따라 2010년 7월의 신의주 수해 피해 시에, 우리 정부가 5kg 단위로 소포장한 쌀 5천 톤과 컵라면 300만 개, 시멘트 3천여 톤을 지원한 것은 인도적 지원으로서 ‘긴급구호’에 해당함

- 농업생산의 부진으로 만성적인 식량난에 허덕이고 산림의 황폐화로 인한 잦은 수해로 고통받고 있는 북한 지역에 농업과 축산, 산림을 함께 개발하는 복합농촌단지 조성 사업은, 농자재 지원·산림녹화 등

을 통해 재난에의 취약성 감소를 목표로 하는 ‘개발구호’의 성격을 지닌 것으로 볼 수 있음. 동시에 이는 사회·경제적 개발이라는 목적을 추구하는 ‘개발지원’의 속성도 지니고 있음. 북한 주민의 생활환경을 개선해 전반적인 삶의 질을 향상시키기 위해서는 교통과 통신 인프라 구축을 포함한 본격적인 ‘개발지원’이 뒤따라야 할 것임

- 복합농촌단지 조성사업은 이처럼 기본적으로 북한 주민에 대한 개발구호내지 개발지원의 성격을 지니고 있기 때문에 유엔 인도지원조정실이 규정하고 있는 인도적 지원 활동 범주에 포함된다고 볼 수 있음. 따라서 드레스덴 구상에 대해서 북한이 당장은 거부 반응을 보였지만 장차 긍정적으로 호응해 올 경우, 복합농촌단지 조성 사업을 지자체가 우선적으로 중점 추진하는 문제를 전향적으로 검토할 필요가 있음. 물론 지자체는 복합농촌단지 조성 사업과 함께, 남북한 주민 간 동질성 회복을 위해 순수 민간 접촉이 확대될 수 있는 다양한 사회문화·스포츠 교류 등을 병행 추진하는 게 바람직함

3. 드레스덴 구상과 민간 대북경협의 접목

- 드레스덴 구상에서는 대북 ‘민생 인프라 구축’ 사업으로 복합농촌단지 조성을 비롯하여 남한은 북한에 교통·통신과 같은 인프라 건설에 투자하고 북한은 남한에 지하자원을 개발할 수 있도록 허용해서 남한의 자본·기술과 북한의 자원·노동을 결합해 남북한이 win-win 하자는 제안이 포함됨. 이와 함께 현재 추진 중인 나진-하산 물류사업과 같은 남북-러 협력사업과 신의주 등을 중심으로 하는 남-북-중 협력사업을 추진할 것을 천명함. 여기서는 남-북-러, 남-북-중 협력사업 등 다자경협을 집중적으로 검토하고자 함

가. 남-북-러 협력사업

1) 나진-하산 프로젝트

- 우선 남-북-러 협력사업 가운데는 북한의 나진항과 러시아의 하산 사이 총 54km의 철도노선을 개보수하는 ‘나진-하산 프로젝트’가 대표적인 사업임. 여기에는 만포·웅산·웅라 터널 등 3개의 터널을 개보수하고, 연간 400만급 나진항 화물터미널을 건설하는 사업이 포함됨. 한국 기업들이 이 사업에 참여하게 된 것은 2013년 11월 13일 박근혜 대통령과 블라디미르 푸틴 러시아 대통령의 정상회담이 계기가 됨. 정상회담 이후 한국과 러시아는 이 나진-하산 프로젝트에 한국철도공사(KORAIL)와 포스코, 현대상선이 참여하기로 합의함. 러시아와 북한이 각각 70%와 30%의 지분으로 공동 설립한 합작회사 ‘나선콘트라스트’의 러시아 쪽 지분 중 절반인 약 34%를 이들 3개의 한국 기업이 인수하는 것임. 이에 따라 한국 기업들은 총 1억 2,800만 달러를 투자해 나진-하산 철도 현대화와 러시아가 개보수 중인 나진항 3호 부두 개발·운영에 참여하게 됨
- 나진-하산 프로젝트는 박 대통령이 2013년 10월에 밝힌 ‘실크로드 익스프레스(SRX)’의 교두보로서 단순한 철도 연결뿐만 아니라, 현 정부의 ‘유라시아 이니셔티브’의 중요한 포석이기도 함. 즉, 나진-하산 프로젝트는 특히 한국중단철도(TKR)과 시베리아횡단철도(TSR)의 연결을 위한 시범사업이라는 의미가 있음. TKR과 TSR이 연결되면 한반도는 태평양과 유라시아대륙을 연결하는 다리 구실을 할 것으로 보임. 따라서 우리 정부로서는 이에 따른 외교안보적·지역적 협력까지도 아우를 수 있는 전략을 마련해야 함. 나진-하산 프로젝트는 이런 비전과 의의를 지님에도 불구하고 넘어야 할 산도 적지 않음. 단기적으로는 극동지역 석탄이 가장 중요한 화물이지만, 석탄 산지들이 나진항과 멀리 떨어져 있는 관계로 어떻게 수송의 경제성을 맞출지가 과제라고 할 수 있음 (안병민, 2013)

- 2014년 4월 22일 최연혜 한국철도공사 사장이 참석한 가운데 평양에서 열린 제29차 국제철도협력기구(OSJD) 사장단 정례회의는 2015년 OSJD 물류분야 회의 및 2019년 OSJD 사장단 정례회의의 서울 개최를 의결함. OSJD는 옛 사회주의권 27개국 간의 철도협력 기구로, ‘실크로드 익스프레스’ 실현을 위한 핵심적 협력 상대임(연합뉴스, 2014년 4월 28일 자)

2) 나진 물류 둘러싼 중·러 경쟁

- 러시아는 2012년에 북한이 지고 있던 부채 110억 달러 가운데 90%를 탕감해줌. 이는 부채를 갚지 않은 국가와는 경제협력을 하지 못한다는 러시아 국내법의 제약을 풀기 위한 조치로, 러시아로서는 그만큼 북한과의 경험이 절실하다는 것을 뜻함. 러시아에 합법적으로 진출한 북한 노동자의 수가 이미 2만 명을 넘고 있으며, 북한과 러시아는 2013년 공동실무그룹 4차회의에서 북한 노동자들의 러시아 파견절차 간소화 방안을 논의하기도 함. 현재 극동 러시아 지역에서 진행되는 인프라 개발 사업에 북한 인력 투입이 늘어나는 추세임(안병민, 2013). 하지만 무엇보다 러시아가 중시하는 사업이 바로 나진항과의 철도 연결과 나진항 터미널 개보수 사업임. 이 사업을 통해 러시아는 오랫동안 갈구해온 태평양으로 향하는 부동항을 실질적으로 얻게 됨. 러시아는 나진항에 있는 1·2·3호 부두 가운데 3호 부두에 대해 49년 이용권을 획득한 상황임(한겨레, 2013년 12월 23일 자). 한편 러시아는 TSR과 북극항로를 현대화하고, 아시아에서 유럽으로 향하는 국제 화물과 역내 화물을 모두 포괄하는 일관운송망 구축을 추진하고 있음
- 동해와 10여km 차이로 단절돼 바다로 나갈 수 없는 중국은 더욱 발빠른 움직임을 보임. 나진항 1·2호 부두는 중국 창리그룹이 석탄 부두로 임대중임. 또 중국은 나진항 4·5·6호 부두 개발 및 50년 임대 계약을 북한 측과 맺음. 나진항을 통해서 훈춘 석탄을 중국 남방으로 옮기면 물류

비와 시간을 크게 줄일 수 있음. 특히 5호 부두는 철광석과 석회석 전용 부두로 계획돼 있음(부산일보, 2013년 7월 22일 자). 또 중국은 훈춘과 나진을 잇는 고속도로 확장 사업을 2015년까지 완공하기로 하는 등 동북3성 진흥계획과 나진항 개발을 깊이 연계하고 있음. 중국의 동북3성은 외국으로 나갈 항구가 부족해 개방에 어려움을 겪고 있고 일부 산업의 원자재 부족 문제도 심각함. 이러한 중국에 있어 북한은 가까운 지역에 항구, 풍부한 지하자원, 값싼 노동력, 중국 상품에 의존하는 시장을 가지고 있는 셈임

- 북한과 긴 국경선을 접하고 항구가 없는 중국 지린성(吉林省)으로서 는 북한의 나진항을 빌려 바다로 나가는 전략은 필수적임. 지린성은 내륙으로 막혀서 경제 발전이 중국에서도 가장 더딘 편임. 서해 쪽 랴오닝성(遼寧省)의 다롄항이 동북3성 1억 인구의 유일한 해양 출구 임. 이에 중국 정부는 두만강 유역에서는 창-지-투(장춘-길림-도문) 선도구 개발 계획을 추진하고 있는데, 이는 북한의 나진·청진 개발과 맞물리게 됨. 중국은 전략적 차원에서도 북한의 물류망과 기반시설을 중국에 예속시키고자 함. 이에 따라 중국은 훈춘-나진을 잇는 93km 고속도로와 단둥-신의주를 연결하는 신압록강대교의 건설 비용을 모두 자국이 부담해 공사에 박차를 가하고 있음

- 이처럼 러시아와 중국이 나진항 관련 투자에 박차를 가하고 있는 것은 나진항이 태평양으로 향하는 출구로서 천혜의 조건을 갖추고 있기 때문 임. 나진항은 일제 식민지 시절에 일본이 ‘대륙으로 향하는 입구’로서 1935년에 이 항구를 개발할 정도로 교통의 요지임. 당시 일본은 나진항을 만주국 수도인 신징(지금의 장춘)으로 가는 가장 빠른 루트로 건설 했고, 이런 나진항은 군대나 물자를 만주로 보내기 위한 입구 항만이었 음(한겨레, 2013년 12월 23일 자). 요컨대, 북한의 나진 지구는 중국의 동진정책과 러시아의 남진정책이 맞부딪히는 곳임. 따라서 두만강 하구는 북한과 중국, 러시아가 공존할 수밖에 없는 곳이 돼 가고 있는 셈임

- 중국의 나진항 이용 시 동북 3성의 물류는 대륙 동해 쪽으로 빠져나올 가능성이 커짐. 북극항로까지 개발되면 나진항의 환적물량을 부산항으로 가져올 국가적 전략이 필요함. 나진항은 중국이 50년간 사실상 ‘조차’했기 때문에 중국이 자국선만으로 물류를 처리할 경우 자칫 부산항이 적지 않은 타격을 받을 수도 있음. 환동해경제권에서 부산항이 서해·다롄항, 상하이항과 동해 나진항에 포위돼 환적화물을 빼앗길 경우 그 위상이 크게 흔들릴 수 있음(부산일보, 2013년 7월 22일 자). 그렇잖아도 최근 글로벌 1·2·3위 선사의 해운동맹 모임인 ‘P3 네트워크’는 2014년 4월부터 아시아-유럽, 태평양, 대서양 등 주요 노선에 초대형 컨테이너 선박을 투입하기로 하면서 중국의 상하이항과 Ningbo항·저우산항 등을 중심축으로 삼아, 부산항의 비중을 축소하기로 결정함. 이에 따라 작년 한 해 환적화물 처리로 1조 원을 벌어들인 아시아 1위의 환적항인 부산항에 적색신호가 켜짐(조선일보, 2014년 4월 9일 자)

나. 남-북-중 협력사업

- 박 대통령이 드레스덴 구상에서 밝힌 남-북-중 협력사업으로는 현재 포스코가 추진하고 있는 ‘훈춘 물류단지’와 같은 사업이 대표적임. 이 사업은 포스코가 중국의 훈춘 지역에 물류단지를 건설해서 중국 동북지역과 러시아, 북한으로 나가는 물동량을 처리하는 것으로, 앞으로 남북관계 진전에 따라 북한 노동력의 고용도 염두에 둔 것으로 알려짐. 훈춘 물류단지는 단지에 모인 상품을 나진항을 통해 동해 쪽으로 실어 나르는 구상도 포함함. 이와 관련, 훈춘 물류단지가 현재 상황에서 할 수 있는 남-북-중 협력사업의 대표적인 모델이 될 수 있지만, 현지의 물동량 등을 고려하면 아직은 수익성이 크지 않다는 시각도 있음
- 일각에서는 중국이 북한에 조성하는 황금평 및 위화도 특구에 한국 기업들이 진출하는 모델도 거론됨. 중국이 황금평에 공단을 조성하면 우리 기업들이 현지에 진출해서 북한의 저렴한 노동력을 활용할 수 있다

는 것임. 특히 중국은 이 지역을 개발하기 위해 신압록강대교 건설 등 인프라 구축을 하고 있어 개성공단과 달리 한국의 대규모 투자가 필요하지는 않을 것으로 보임. 북한이 2013년 신의주를 경제특구로 지정하고 외자유치 의지를 보이는 상황에서 이 지역에 중국과 손잡고 진출하는 방안도 생각해 볼 수 있음. 이처럼 남북한이 직접 사업을 하기보다는 제3자와 함께 진출하면, 투자 리스크를 줄이고 신규 대북투자를 금지한 5·24조치를 우회하는 방법도 찾을 수 있을 것이라는 분석이 있음(연합뉴스, 2014년 3월 28일 자). 하지만 위화도는 갯벌인 데다 압록강철교로만 접근이 가능하기 때문에 개발이 늦어질 것으로 예상됨

- 이런 가운데 북한과 중국은 신의주와 개성을 잇는 총 376km 구간에 고속철도와 고속도로를 건설하기로 2014년 2월 계약을 체결함. 건설 구간은 1차로 개성-연안 40km, 신의주-동림 40km를 건설하고, 2차로 연안-평양 149km, 그리고 동림-평양 147km를 건설하게 됨. 고속철도를 중앙에 두고, 그 옆으로 고속도로를 함께 건설함. 사업자가 30년 동안 운영한 뒤 북한 측에 운영권을 넘겨주는 민자투자 방식인 BOT(Build-Own-Operate-Transfer) 방식으로 6년에 걸쳐 건설하기로 최종 합의한 것으로 밝혀짐. 북한과 중국 간의 본계약은 장관급인 김기석 북한 국가경제개발위원회 위원장이 베이징에 나와 서명한 것으로 확인됨(KBS, 2014년 4월 7일 자)

- 이 신의주-개성 간 고속철도·고속도로 사업과 관련, 김정은 노동당 제1비서는 반드시 다국적 컨소시엄 방식으로 추진하되, 중국 등으로의 국제 화물·여객 운송용으로 건설하라는 지침을 2014년 1월에 내린 것으로 최근 확인됨. 중국이 철도·도로 사업을 주도할 경우 북한의 지하자원과 수산물 등이 대거 중국으로 빠져나갈 가능성이 높음. 또 북한의 인프라·자원 개발을 중국이 독점할 수 있다는 관측도 나오고 있음. 김정은이 이번 고속철도·고속도로 사업을 다국적 컨소시엄 방식으로 추진할 것을 지시한 것은 중국이 북한의 인프라 개발을 독점하는 것을 막겠다는 의도로 보임(조선일보, 2014년 3월 29일 자)

다. 북한의 경제개발구 사업

- 북한은 기존의 나선경제무역지대, 황금평·위화도경제지대, 개성공업지구, 금강산국제관광특구 등 땅 끝자락 4곳만 ‘모기장식’으로 개방해온 것과 달리, 최근 들어 북한 내지에 다수의 경제개발구를 추가로 지정해 외자유치를 추진하고 있음. 강원도 원산지구와 함경북도 칠보산지구를 관광지구로, 청진·홍남·송림·북창·백두산 등 13개 지역을 경제개발구·공업개발구·수출가공구·농업개발구·관광개발구 등으로 개발에 나서고 있음
 - 지역단위의 개발구역서 개성공단이나 나선특구와 같은 기존의 특구보다 규모가 작아 개발구별 용지 규모는 대부분 2~3km²임. 목표치로 설정한 외자유치 규모도 1억 달러 안팎임(동아일보, 2013년 10월 28일 자)

- 2013년 5월에 제정된 ‘경제개발구법’은 북한이 향후 지정·개발하게 될 모든 개발구에 적용될 일반법으로서, 김정은 정권이 추구하는 경제특구 정책을 살펴볼 수 있음
 - 경제개발구법은 투자자들이 재산과 소득, 신변, 지적소유권 등의 보호를 받으며 토지는 북한 현행법상 최장 기간인 50년 동안 임차할 수 있다고 규정함. 또 투자자들이 기업 경영에 필요한 물자 등을 반입할 때 관세를 면제하고 외화와 이윤, 재산도 자유롭게 외부로 송출할 수 있도록 함. 경제개발구법은 북한의 기반시설에 투자하는 기업에 대해서는 토지 선택의 우선권을 주고 사용료도 면제하는 특혜를 부여함. 또 기업이 노동력을 고용할 때는 북한 주민을 우선적으로 채용하도록 함. 외자유치가 북한의 기반시설 건설과 일자리 창출, 주민 소득 증진으로 이어지도록 한 것임
 - 북한이 각 지방에 경제개발구를 건설하는 것은 지방 균형발전 전략에도 맥이 닿음. 경제개발구를 지방경제 활성화의 중심지로 키운다는 것임. 경제개발구법이 경제개발구마다 지역 관광자원을 개발하도록

하고 투자기업에 관광업과 호텔업 경영권을 취득할 때 우선권을 부여한 점도 주목됨. 외자유치가 김정은 정권의 역점 산업인 관광산업 발전의 촉매가 되도록 하려는 시도로 풀이됨(연합뉴스, 2013년 11월 13일 자)

- 북한의 경제개발구는 외자유치를 목적으로 하는 점에서는 중국의 개발구와 유사하지만, 중국의 개발구 정책이 지방정부의 창의적 개발사업을 인정하고 경제발전의 성과를 전국에 확산시키는데 주력하고 있는 반면에, 북한의 경제개발구법은 개발구에 대한 중앙정부의 관리와 통제를 강화하고 개발구를 북한의 내지와 격리시키려는 의도가 내재돼 있음(유현정, 2014)

- 김정은 정권이 경제개발을 위해 이처럼 외자유치에 힘을 쏟고 있지만 아직은 그 대상이 대체로 중국, 러시아, 몽골 등 전통적 우방국의 자본에 한정돼 있음. 그러나 북한이 외자유치를 통해 경제의 한 단계 도약을 이루기 위해서는 서방 선진국 자본을 끌어들이는 것이 관건임. 북한이 경제특구에 각종 특혜를 제시하고 있지만 까다로운 서방국 자본의 입맛에 맞추기 위해서는 아직 넘어야 할 산이 많음. 무엇보다도 북한이 외자유치를 위해 만든 법과 제도가 실제로 제대로 작용할지에 대한 의구심부터 해소해야 함. 북한이 기업의 자유로운 경제활동을 실질적으로 보장한다는 신뢰가 부족한 상태에서 법과 제도만으로 외국 자본을 끌어들이기는 어려움. 국제사회의 제재로 수출입을 비롯한 각종 경제활동의 장애물이 허다한 점도 외국인 투자자들이 북한에 등을 돌리게 하는 요인임. 북한에 들어간 기업이 성공한 사례가 극히 드물어 북한은 아직 리스크가 너무 큰 곳으로 인식되고 있기 때문에 경제개발구 전략도 성공하기 쉽지 않을 것임(연합뉴스, 2013년 11월 13일 자)

라. 다자경협의 우선 추진

- 한국은 2010년 5·24조치 이래 개성공단을 제외한 남북 경제협력을 중단하고 있고, 북한 김정은 정권은 ‘핵무력·경제건설 병진노선’의 채택으로 핵무기는 물론 대외강경책을 포기하지 않고 있음. 이러한 상황에서 남북한 양자간 경협을 발전시키기는 결코 쉽지 않지만, 통일에 바람직한 방향으로 북한의 변화를 유도하고 촉진할 수 있는 경협을 쉽사리 포기할 수도 없음. 이러한 면에서 남북관계는 일종의 딜레마에 빠져 있음
- 남북관계의 이러한 딜레마를 극복하기 위해서 북한의 경제체제상 의미 있는 변화가 있기 전까지의 단계에서는, 남한과 북한만의 양자경협보다는 남북한, 중국, 러시아가 참여하는 다자경협이 바람직할 것임. 이는 곧 북한·중국, 북한·러시아, 북한·중국·러시아 간 2자 또는 3자 경제협력에 한국이 직·간접적으로 참여하는 형태를 의미함
- 다자경협은 다음과 같은 여러 가지 이점을 지님
 - 남북한과 중국·러시아 4자 간의 다자경협은 남북관계에 중국과 러시아의 가시적인 이해관계를 높임으로써 북한의 도발적 행태를 억제하는 한편, 북한의 도발시에도 한국이 직접 전면에 나서지 않고도 최소한 경협의 중단을 방지할 수 있게 됨. 따라서 한국은 중국·러시아 접경지역과 경제특구를 중심으로 하는 다자경협에 직·간접으로 참여해, 다자경협의 진전에 따라 북한 내륙의 개발구를 대상으로 하는 남북 양자경협을 병행 추진하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음
 - 북·중, 북·러 접경지역으로부터 시작하는 다자경협은 중국의 국내적 이익(동북 3성 개발) 및 러시아의 국내적 이익(극동지역 개발)에 직결됨으로써 중국과 러시아 양국의 호응을 이끌어 낼 수 있음. 뿐만 아니라, 최근 북한이 발표한 경제 특구 및 개발구 중심의 경제발전 전략과도 부합됨으로써 실현 가능성이 높음. 이러한 다자경협은 현

정부의 핵심 외교정책인 ‘동북아 평화협력 구상’, ‘유라시아 이니셔티브’ 등과의 연계 아래 추진될 수 있음. 다자경협을 진전시키기 위해서는 한국과 중국·러시아와의 긴밀한 외교적 협의가 뒤따라야 함(김태환, 2014)

- 우리 정부가 2013년 북한의 일방적인 가동 중단 조치로 폐쇄일보 직전까지 갔던 개성공단의 재가동 후 국제화를 추진하고 있는 것도 이러한 다자경협의 장점을 살려, 개성공단의 지속가능한 발전을 도모하기 위한 방안이라 할 수 있음. 개성공단 중단 사태는 북한과의 양자경협이 안고 있는 본질적인 리스크를 선명하게 드러냄. 요컨대, 대북 다자경협은 이러한 리스크 분산 전략이자, 북한에 대한 국제사회의 자본주의 교육·훈련이라는 함의도 지님. 또한 이는 평화통일로 가는 드레스덴 구상의 여정에도 부합함

* 「지자체 남북교류실무협의회」 정책세미나(2014.4.17.) 발표자료

■ 참고문헌

- 경기개발연구원(2013), 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방안 모색』, 통일부 정책용역 수탁과제.
- 김태환(2014), “북한의 경제변혁 경로 시나리오—지대(地代)와 정치적 지배연합의 변화를 중심으로,” 『주요국제문제분석』 No.2014-14, 국립외교원 외교안보연구소.
- 안병민(2013), “유라시아 이니셔티브와 한-러 교통·물류 협력사업, 발전 전망과 향후 추진과제,” 한겨레통일문화재단·한겨레신문사·한국교통연구원 공동주최 「2014 나진-하산 교통·물류 포럼」(2013.12.20) 자료집.
- 양무진(2014), “드레스덴 3대 제안 이후 남북관계와 대북정책의 방향,” 경실련통일협회 창립20주년 특별 열린 좌담회(2014.4.15) 「드레스덴선언 이후 남북관계와 대북정책의 방향」 자료집.
- 유현정(2013), “북한의 「경제개발구법」에 대한 평가와 전망,” 『국가전략』 2014년 제20권 1호, 세종연구소.

유호열(2014), “드레스덴 선언과 한반도 통일,” 한반도포럼 창립3주년 학술회의 (2014.4.22) 「한반도 평화와 통일-통일과정을 중심으로」 자료집.

제성호(2009), “유엔의 대북 제재와 바람직한 대북 지원 방향,” 국가안보전략연구소 주최 세미나(2009.9.21.) 「대북 인도적 지원사업에 대한 평가와 개선방안」 발표논문.

농림축산식품부 보도자료, 2014년 2월 24일 자.

동아일보, 2013년 10월 28일 자.

부산일보, 2013년 7월 22일 자.

연합뉴스, 2013년 11월 13일 자; 2014년 3월 28일 자; 2014년 4월 14일 자; 2014년 4월 25일 자; 2014년 4월 28일 자.

조선일보, 2014년 3월 29일 자; 2014년 4월 9일 자.

한겨레, 2013년 12월 23일 자.

KBS, 2014년 4월 7일 자.



북한에서는 국가권력에 의한 조직적이고 중대한 인권침해가 지속되고 있다는 점에 대해서 재론의 여지가 없지만 이에 대한 원인론과 대책에 있어서는 이념적으로 대립된 주장이 남남갈등을 유발한다고 할 수 있다. 이러한 문제점에서 출발하여 본 연구는 북한의 인권현상에 대해서 가치판단을 배제하고 객관적 사실에 입각한 경험 분석을 통해 북한인권문제를 다루었다.

북한의 인권에 대해서 정치적 권리나 시민의 자유권이 아니라 경제적 생존권을 인권문제의 핵심주제로 다루어 남한으로 입국하는 탈북자 수를 종속변수로 설정하고 이를 설명하는 독립변수로 (1) 북한의 경제개발, (2) 남한의 인도적 지원, 그리고 (3) 중국으로 부터의 지원 또는 무역을 포함하여 시계열 분석을 실시하였다.

분석의 결과에 따르면 북한의 경제개발은 4년의 시차를 두고 인권상황의 개선에 긍정적인 의미를 가지는 통계적 유의도가 있는 것으로 나타났다는 점에서 북한인권의 원인의 내인론을 지지하는 것이다. 남한의 인도적 지원도 4년의 시차를 두고 통계적 유의도가 있는 것으로 나타났지만 탈북자를 증가시키는 효과를 가지는 것으로 나타났다. 이는 인도적 지원이 취약계층에게 전달되지 못하거나 전달되는 과정에 남한에 대한 정보를 제공함으로써 탈북을 유도하는 효과가 있었던 것으로 판단된다. 끝으로 중국으로부터의 지원 또는 무역은 북한인권에 대해서 즉각적이며 긍정적인 효과를 가지는 것으로 나타났다. 다시 말해서 남한의 인도적 지원이 중단되면 이에 대한 부족분을 중국이 제공함으로써 북한의 체제 위기를 보완해주고 있는 것으로 해석된다.



북한인권상황과 인도적 지원의 정책적 효율성 평가: 시계열 분석을 통한 이해와 규범적 처방의 제안

이 성 우

제주평화연구원 연구위원

1. 들어가는말

- 북한은 국가 권력에 의해서 조직적이고 중대한 인권침해가 지속되고 있고 이러한 인권실상에 대해 국제사회가 인식을 공유하고 개선을 모색
 - 정치범수용소에는 8~12만 명의 주민이 수감되어 위협에 노출된 강제노역, 열악한 영양상태, 그리고 이로 인한 생명의 위협이 상존함.
 - 북한인권상황의 참담한 현실에도 불구하고 북한 당국은 국제사회의 인권개선 권고를 자주권 침해, 중상과 모략, 미국과 남한의 음모로 선전하며 현실을 호도
- 북한인권문제에 대한 정책적 고려는 한국사회에서 다양한 사회세력들 사이의 이념적 간극에 따라 논쟁의 대상, 즉 남남갈등의 유발요인으로 작용함
 - 북한인권 연구에 대해서는 북한의 특수성에 주목하는 내재적 접근법과 인류보편가치에 입각한 보편적 접근법이 첨예한 대립을 이룸

- 북한인권 연구의 현실에 주목하고 본 연구는 두 가지의 연구목적
 - 북한인권 연구에 있어서 가능한 가치판단을 배제하고 주어진 객관적 사실을 최대한 활용하는 분석적 연구의 필요성에 대한 시도
 - 이념적 선호에 의한 대립이 가장 심각한 분야 중의 하나로 인식되는 북한인권문제에 대해 객관적 분석을 통한 규범적 처방을 제시
 - 분석결과를 기초로 북한인권의 개선을 위하여 인도적 지원, 경제협력, 주변국과의 공조, 북한인권법 제정과 같은 인도적 개입 등의 연계 방안에 대해 정책제안

2. 북한인권에 관한 기존의 연구와 가설 설정

가. 북한인권의 현상과 대응방안

- 북한인권을 직접적으로 다루는 연구는 1990년대에 들어서면서 통일연구원, 학계, 탈북자, 시민단체 등 다양한 분야에서 논의와 연구가 이루어지기 시작함
 - 탈북자들의 수기 형태로 북한의 인권상황을 전달하는 출판물
 - 통일연구원이 1996년부터 매년 『북한인권백서』를 발간하여 국내외 학계와 관계 전문가들에게 북한인권상황에 대한 지속적인 정보를 제공
 - 북한인권에 대한 단순한 소개를 넘어서 북한의 인권관념에 대한 논의, 북한의 인권관련 법제도에 대한 이론적 접근, 그리고 북한인권 개선의 한계를 극복하는 방안으로써 국제적 협력의 필요성에 대한 연구도 다수 출판
- 북한인권문제는 단순히 학문적 관심의 대상이 아니라 긴급하게 대응해야 할 국제적 차원의 인도주의 위기상황으로 파악
 - 『북한인권결의』는 2003년 유엔 인권위원회(UN Commission on

Human Rights), 현재 유엔인권이사회(UN Human Rights Council, UNHRC)와 유엔 총회에서 매년 채택되어 왔으며 2013년에는 「북한 인권상황」 결의가 무투표로 채택됨

- 2013년 북한인권결의는 북한에서 심각한 인권침해를 규탄하고 2004년 이래 매년 1년씩 연장되어온 북한인권보고관의 임무를 1년 연장하는 한편 북한에서 인권침해를 조사하기 위한 조사위원회를 설치하는 내용을 포함함

○ 북한의 인권에 대한 해결방안은 인권문제의 기원을 둘러싼 논쟁과 관련

- ‘북한 압박론’은 북한의 인권문제는 북한체제와 정권의 특징이라고 할 수 있는 수령 독재의 전체주의적 성격이 원인이라고 생각되는 만큼 수령독재의 제거가 북한인권문제를 해결하는 가장 효과적이며 유일한 대안이라고 주장함
- ‘선접촉·후변화론’은 압박론과 반대로 인도적 지원과 교류협력을 통해 북한인권이 실질적으로 개선될 수 있도록 노력해야 한다는 입장인데 북한인권문제의 기원을 냉전과 대결구도와 같은 외부적인 요인에서 찾고 협력과 인도적 지원을 통해 북한의 개혁·개방을 유도함으로써 장기적으로 북한이 스스로 인권문제를 개선할 수 있도록 하는 방안
- ‘동시접근론’은 압박론과 선접촉·후변화론의 이념적 타협의 결과라는 점에서 북한인권문제의 원인에 대해서는 내인론이나 외인론에 대한 특별한 주장이 없는 북한의 인권문제, 경제적 지원문제, 한반도 평화문제를 병렬적으로 연계하여 추진해야한다는 타협론

나. 인권과 인도적 지원의 상관관계

- 개발도상국의 인권상황 개선에 대한 선진국의 정책의지의 표명은 1970년대 후반 미국의 카터 행정부가 미국의 원조를 받는 109여 개의 개발도상국에 대한 인권상황과 이들 국가에 대한 미국의 경제 및 군사 원조

를 연계하면서 시작

- 소련과 냉전 상태에 있던 당시 미국의 대외정책에 미국의 도덕적 이상을 반영해야한다는 주장이 다소 현실성이 없는 것으로 받아들여지기도 했지만 시간이 지나면서 원조와 인권의 연계는 적절한 정책연계로 수용

○ 최근에는 인도적 지원으로 제공되는 원조와 수혜국의 민주주의의 발전에 대한 상관관계가 학문적 관심으로 부상했는데, 비판적 연구를 통해서 원조의 제공이 수혜국의 민주화를 후퇴시킬 가능성을 높이는 역효과가 있다는 주장이 제기

- 아프리카의 사례를 기초로 수행된 연구지만 독재국가인 수혜국의 지배자들이 제공받은 해외원조를 이용해 통제기구를 강화하고, 대안적 정치세력을 억압하고 배제하는 데 사용함으로써 대표성을 제약하고 민주화를 억압하는 데 이용된다는 주장이 제기

○ 북한에 대한 인도적 지원과 북한의 인권에 대한 연계의 문제는 학계와 정책전문가들 사이에서 논란의 대상이 됨

- 북한에 대한 인도적 지원이 남북한의 화해와 협력에 도움이 된다는 점에는 동의하지만 지원과 인권개선을 연계하는 것은 북한 당국을 자극할 가능성과 함께 우리 정부의 신뢰성 확보의 문제가 있다는 점에서 이견이 존재함
- ‘무조건 지원론’은 인도적 지원과 정치적 자유권과 시민의 권리에 중점을 둔 인권개선의 연계는 북한 당국을 자극할 수 있다고 판단
- ‘조건부 지원론’은 북한 당국의 집행과정에 대한 회의적 시각에서 출발. 온건론의 경우 인도적 지원으로 제공되는 의약품이나 식량과 같은 지원 물품이 곤궁한 상황에 처한 사람들에게 전달되는 것을 확인할 수 있는 투명성, 접근성, 그리고 모니터링의 수단이 확보되어야 지원을 지속할 수 있다는 입장
- 강경론의 입장에서는 남북이 서로 교환하는 이익의 등가적 호혜성은

아니지만 실질적 호혜성의 원칙을 강조. 주민의 삶의 질의 개선을 위해 일정 규모 이하의 식량지원은 순수 인도적 차원에서 제공하지만 추가적 지원은 이산가족, 국군포로, 납북자 문제의 진전과 연계하여 추진

- ‘강경론’의 입장에서는 인도적 지원을 제공하는 입장에서 요구하는 투명성, 접근성, 그리고 모니터링 체계가 확보되지 않은 상태에서는 지원할 수 없다는 입장

○ 북한에 대한 인도적 지원의 정책적 효과에 대해 제기되는 다양한 논쟁이 북한인권문제의 기원, 북한인권에 대한 대책, 인도적 지원과 인권상황의 개선에 대한 인식의 차이와 상호 연계되어 나타나는 현상

- 북한인권문제의 기원은 북한 사회의 내생적인 것으로 보고, 인권에 대한 대책도 북한에 대한 압박론을 지지하고, 인도적 지원도 조건부 지원론 또는 강경론을 지지하는 보수적인 시각에서는 개인의 자유권, 정치적 시민의 권리를 강조
- 북한인권문제의 원인을 외부적인 국제환경에서 찾고, 북한의 인권을 개선하기 위해서는 압박론보다 선접촉·후변화론을 선호하고, 무조건 지원론을 지지하는 진보적 입장에서는 경제적 생존권을 중요한 인권의 가치로 평가하는 경향

○ 본 연구는 북한의 인권상황 개선을 둘러싸고 일어나는 다양한 논쟁에 대하여 경험적인 분석을 통해 객관적 자료를 제공하려는 목적으로 시작

- 북한의 인권상황에 영향을 미치는 것으로 생각될 수 있는 다양한 요소들—정치 및 군사적 요소로는 정당제도 및 정권교체, 민주주의 및 권위주의의 지수, 군사비 지출, 주변국의 정치제도, 문맹률, 정보통신기기의 보급률 등—이 있음에도 불구하고 이들 변수는 변화가 없는 것으로 관측되거나 15년 이상에 걸친 시계열 자료의 확보에 한계가 있기 때문에 경제적 변인만을 주요 독립변수로 사용함
- 북한의 인권에 영향을 미치는 경제적 지원의 원천에 따라서 3가지로

분류: (1) 북한 자체의 경제개발, (2) 남한으로부터 인도적 지원, 그리고 (3) 중국과의 무역을 통한 필수품 조달

- 북한의 인권에 개인의 자유권이나 정치적 권리가 중요한 측면이지만 탈북자가 발생하는 중요한 원인으로 경제적 빈곤을 상정할 수 있다는 점에서 경제적 생존권의 위협에 의한 추동요인이 가장 큰 것으로 판단
 - H1: 북한의 내부 경제의 생산성 향상은 탈북자의 수로 표현되는 북한의 인권상황의 개선에 긍정적 효과를 가진다.
 - H2: 남한으로부터 인도적 지원의 증가는 탈북자의 수로 표현되는 북한의 인권상황의 개선에 긍정적 효과를 가진다.
 - H3: 중국으로부터 생필품의 유입의 확대는 탈북자의 수로 표현되는 북한의 인권상황의 개선에 긍정적 효과를 가진다.

- 북한의 경제상황을 개선시킬 수 있는 주요 원천이 앞에서 논의한 3가지 이외에도 미국의 인도적 지원, 유럽 국가들의 인도적 지원 등 일부가 북한 주민의 생활에 도움을 주고 있지만 현실적으로 북한 주민의 경제적 생존권에 영향을 미치는 유입과정은 위의 가설에 제시한 3가지 경로를 주요대상으로 설정

3. 북한인권상황에 대한 측정과 방법론

- 인권에 대한 경험적 분석을 위한 측정과 관련하여 가장 고전적인 연구로 알려진 Political Terror Scale은 Freedom House가 미국의 국무성과 국제사면위원회가 개별국가의 인권관행에 대해 작성한 보고서에 기초하여 정치적 폭력과 공포에 대한 수준을 평가하여 5단계의 척도로 측정
 - 강제적 수단을 동원하는데 이러한 강압적인 인권유린 행위는 크게 (1) 살인(extrajudicial execution), (2) 고문(torture), (3) 실종

(disappearance), (4) 투옥(imprisonment)의 구체적 사례로 대별하는데, 북한의 인권을 측정하는 과정에 국가권력에 의한 초법적 살인, 고문, 실종, 투옥이 만연하고 있다는 사실은 알려져 있지만 이에 대한 객관적 자료를 확보하여 인권상황을 계량화하는 것은 현실적으로 불가능

- 북한의 인권상황과 관련해서 UN과 같은 국제기구가 주도해서 조사하고 발표하는 보고서에 따르면 초법적인 살인(extrajudicial killing)과 같은 상당한 인권침해현상이 발견되며 북한이탈주민들의 증언에 따르면 1990년대 고난의 행군 시기에 공개처형이 만연했으나 2000년대에 들어서면서 빈도수가 감소하는 경향이 있었다고 하지만 이면에는 초법적 살인이 절대적으로 감소한 것이 아니라 비공개처형이나 비밀처형이 증가했다는 주장도 제기
- 2007년을 기점으로 공개처형이 증가하고 있으며 구체적으로 2009년의 추정 공개처형자 수가 125명으로 증가했고, 2010년 76명, 2011년 85명으로 보고되고 있지만 북한 당국은 2007년부터 2010년까지 37건의 경제사범에 대한 사형집행이 있었다고 주장
- 이런 점에서 정치권력에 의한 인권침해에 대한 자료집계는 정확도가 떨어진다. 원칙적으로 북한에서 알려진 인권에 대한 침해는 이탈주민에 의한 증언에 의존하기 때문에 조사된 자료가 분절적이며 부분적이라는 본질적인 한계

○ 북한의 인권상황을 파악하는 데 있어서 정치적 자유권이나 사회권은 북한에 대한 접근과 정보제약이 극심한 상황에서 정확한 정보에 기초한 인권상황의 평가는 비현실적

○ 본 연구는 북한에 대한 인도적 지원이 북한의 인권상황에 미치는 효과에 대해서 시계열분석(time series analysis)을 수행하기 위해 탈북자의 증감추이를 북한 내부인권상황을 반영하는 대리지표(proxy indicator)로 사용

- 북한의 체제실패와 그로 인하여 주민이 고통을 극복하기 위해 탈북자가 발생한 시기는 고난의 행군이 시작된 1995년부터 본격화 된 것으로 판단되므로 1995년부터 2011년까지의 17년의 기간을 분석대상으로 설정
- 북한의 인권상황을 탈북자의 현황을 통해 측정하는 것은 방법론의 취약점
 - 2011년까지 한국에 입국한 전체 탈북자는 2만 1,191명에 달하는 한편, 이와 별개로 북한을 이탈해서 현재 중국에 체류하고 있지만 한국으로 입국하지 않은 인원은 약 3~5만 명으로 추산됨
 - 북한의 주민들이 열악한 삶의 조건에 직면하여 평생 살았던 집과 친지를 버리고 떠나기로 결심하고 미국의 식민지로 배워왔던 한국으로 떠나기로 결심하는 상황이 북한의 인권상황이 악화되는 과정을 단적으로 보여주는 지표가 됨

4. 통계분석 결과와 논의

가. 탈북자의 변화추이와 북한인권상황

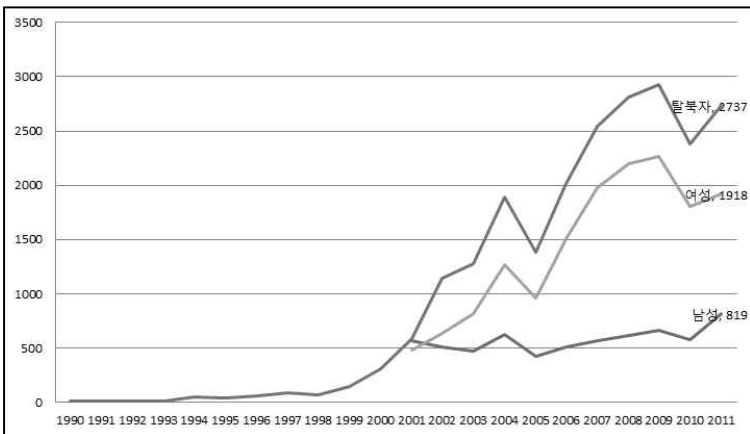
- 탈북자의 추이는 2000년에 들어서면서 숫자가 급증하다가 2005년에 감소추세를 보인 후 2008년까지 증가하고 2009년에 감소하는 추세
 - 김영삼 정부 시기였던 당시 김일성의 사망과 식량난의 악화로 탈북자는 연간 100명 선을 넘어서기 시작했다는 점에서 이전 시기에 비해서는 급격한 증가
- 김대중 정부시기인 1998년부터 2003년까지는 남북관계에 있어서 몇 가지 새로운 특징이 경향으로 드러나는 시기
 - 남북한의 체제대결에서 남한이 우월함을 입증했고, 북한은 국가 실패

로 대규모 탈북자가 본격화되기 시작했으며, 남북관계가 적대적 상호 의존관계를 벗어나서 북한을 포용하는 정책이 본격화

- 노무현 정부도 김대중 정부의 대북정책을 승계한 평화변영정책을 추구하면서 탈북자 문제에 대한 대응도 신중론을 유지하면서 적극적 대응은 자제
- 노무현 정부와 김대중 정부는 탈북자 문제를 ‘조용한 외교’를 통해 해결하였는데, 북한의 인권문제와 연계되어 발생하는 탈북자 문제에 있어서 북한을 자극하지 않으려는 기조에서 정책적으로 미온적이고 소극적인 태도

- 이명박 정부에 와서는 대북정책의 전환과 함께 탈북자 문제에 있어서도 전환이 이루어져 북한의 비핵화와 연계한 대북 경제협력과 인도적 지원을 추진한다는 상호주의원칙이 표명되면서 전 정부의 화해협력정책과 차별화를 추구

〈그림 1〉 탈북자 추이로 본 북한의 인권현황



- 탈북자의 일시적인 감소현상이 나타난 요인은 내부적 및 외부적으로 분류

- 내부적인 요인은 국제사회의 지원에 따른 북한 내부 식량난의 완화 및 북한의 장마당이 활성화됨에 따라 주민들이 자체적인 생존방식을 모색할 수 있는 조건 형성
 - 외부적인 요인은 북한 당국이 국경지역의 단속을 강화하여 탈북자를 방지하기 위한 예방조치로 사상교양을 강화하고, 주민동향 파악과 감시를 강화, 국경지역 여행증 단속 강화, 국경 경비사령부 검열의 강화, 그리고 해상을 통한 탈북에 대한 단속을 강화하는 등 예방조치를 강화
 - 탈북자에 대한 처벌을 강화함으로써 중국에 탈북자 강제 송환을 요청하고 송환된 탈북자에 대한 처벌은 물론 탈북자 가족에 대한 처벌을 강화함에 따라 탈북의 위험과 비용이 증가
 - 북한 당국이 중국방문을 합법적으로 할 수 있는 문을 열어줌으로써 중국 내에 장단기 체류가 가능
 - 노무현 정부시기인 2005년에 탈북입국자가 급감한 이유는 2004년 12월 정부가 발표한 탈북자 입국심사 강화와 정착금 축소 조치가 제3국에 체류하고 있던 탈북자들의 한국 입국동기를 약화시켰을 가능성이 큼
 - 이명박 정부시기인 2010년에 탈북입국자의 현저한 감소는 한국행 탈북자에 대한 지원정책을 '비보호탈북자'정책으로 전환함에 따라 북한에서 범죄경력이 있는 탈북자에게는 한국의 법규를 적용하여 주민증 이외에는 경제적 지원을 제공하지 않겠다는 정책때문임
 - 노무현 정부의 3,700만 원의 정착지원금이 이명박 정부에서는 수백만 원 대로 축소
- 탈북자의 숫자는 북한인권상황을 일정 정도 반영하고 있는 근거
- 북한 주민들의 인권의 중점이 개인의 신체의 자유권(personal integrity right)을 포함하여 정치적 권리(political rights and civil liberty) 보다 기본적 생명유지에 필요한 인간적 요구(subsistence rights)에 대한 제한에 있다고 할 때, 북한의 인권사정은 전반적으로

악화되어 북한 주민들이 탈북을 결심하게 하는 구조적인 배출효과(push effect)가 작용했음

- 탈북입국자의 추세를 볼 때 2005년과 2010년 2번에 걸친 급격한 감소는 있었지만 전체적으로 증가의 추세를 보여주었다는 점에서 북한의 인권상황을 단적으로 보여주는 탈북입국자의 주된 동력은 북한 내부의 인권상황의 악화라는 점이며 여기에 부가적으로 국경수비강화, 한국 정부가 제공하는 혜택 축소, 국제적 식량지원의 증가 등이 유인효과(pull effect)로 작용
- 탈북자가 전체 5만 명으로 추정되는데 이중 4만 6천이 중국에 체류하는 현실을 고려할 때 한국으로 입국하는 탈북자의 숫자가 인권상황을 반영하는 지표로 적실성이 떨어진다는 주장도 가능

나. 북한인권상황에 영향을 미치는 변인의 논의

- 북한의 인권상황에 영향을 미치는 변수 중에서 경제적 상황을 주된 변인으로 활용한 것은 자료의 접근성이 가장 큰 이유
 - 북한의 사회, 정치, 문화, 여론 등의 내부의 자료가 분석이 대상이 된 22년의 기간 동안 일정하게 축적되어 있는 경우가 거의 없음
 - 정확한 연구를 위해서는 북한에서 국가당국에 의해서 자행되는 폭력 행위가 모델에 포함되어야 하지만 현실적인 어려움이 있음
- 방법론에 있어서 동적인 시계열 분석 모델을 효과적으로 적용
 - 각각의 독립변수가 북한의 인권상황을 의미하는 탈북자의 규모와 연관되는 시차효과를 파악하기 위해서 일반적인 시계열 회귀분석을 실시
 - 일반적으로 유사한 경제변수와 시차변수의 중복으로 나타나는 다중선형성(multilinearity)을 고려하여 최대 두 개의 경제변수를 결합하여 4번째 시차(4년)까지 모델에 포함하여 분석한 결과를 <표 1>에 제시

- 통계적 유의도를 기준으로 북한의 일인당국내총생산과 한국의 인도적 지원은 시차가 길어질수록 통계적 유의도가 양호한 경향을 보이는 반면 대중국무역의존도는 시차가 짧을수록 통계적 유의도가 양호한 경향이 있는 것으로 나타남

〈표 1〉 북한인권상황과 경제변수 상관관계 예비타당성 검사

	모델 I	모델 II	모델 III
D북한의 pcGDP _t	-6.54(0.63)	-3.35(0.78)	-
D북한의 pcGDP _{t-1}	-19.36(0.40)	-15.90(0.43)	-
D북한의 pcGDP _{t-2}	-23.02(0.44)	-12.99(0.55)	-
D북한의 pcGDP _{t-3}	15.78(0.43)	0.89(0.72)	-
D북한의 pcGDP _{t-4}	-8.86(0.34)	-2.34(0.78)	-
D한국의 지원 _t	0.06(0.77)	-	-0.12(0.24)
D한국의 지원 _{t-1}	-0.26(0.77)	-	0.19(0.24)
D한국의 지원 _{t-2}	-0.25(0.47)	-	0.31(0.14)
D한국의 지원 _{t-3}	-0.09(0.81)	-	0.25(0.22)
D한국의 지원 _{t-4}	0.33(0.41)	-	0.51(0.14)
D대중무역의존 _t	-	-29.27(0.76)	-90.77(0.17)
D대중무역의존 _{t-1}	-	-13.78(0.85)	-52.05(0.21)
D대중무역의존 _{t-2}	-	-15.63(0.84)	46.88(0.25)
D대중무역의존 _{t-3}	-	60.75(0.47)	66.78(0.15)
D대중무역의존 _{t-4}	-	0.62(0.99)	48.87(0.25)
상수	-23.64(0.93)	237.13(0.64)	229.03(0.24)
	R ² =0.92 adj R ² =0.20	R ² =0.83 adj R ² =-0.82	R ² =0.98 adj R ² =0.87

주의: t-n은 시계열분석에 있어 n시점 전의 측정변수를 의미하며, D는 차별화(differencing)를 의미한다. 상관계수의 통계학적 유의도는 () 안에 표시하였다.

- 여기서 독립변수 X는 차별화된 변수와 시차변수를 동시에 모델에 포함하여 분석하였으며 결과는 다음과 같음
 - 독립변수는 북한의 일인당국내총생산, 한국의 지원, 대중무역의존도의 시차를 각각 다르게 적용
 - 앞에서 논의한 바와 같이 북한의 경제와 한국의 지원에 대해서는 차별화변수와 4시차의 변수를 포함하였고 대중무역의존도는 차별화변수와 1시차변수를 포함하여 모델을 특정

- <표 2>에서 프레이스 윈스턴과 코크레인 올컷 회귀분석의 결과와 ECM적용한 <표 3>의 결과가 방향성에 있어서 동일한 결과를 보여 주고 있다는 점에서 시계열분석 결과의 해석은 일관성을 가지는 결과

〈표 2〉 북한인권상황과 경제변수의 상관관계분석

	모델 I	모델 II
D탈북자 _{t-1}	0.21	0.32
D북한의 pcGDP _{t-4}	-2.77**	-1.92*
D한국의 지원 _{t-4}	0.37 [†]	0.40 [†]
D대중무역의존 _t	-	-42.99**
상수	6.34	205.87
	R ² =0.54 Durbin-Watson (original) =2.26 Durbin-Watson (transformed) =2.06	R ² =0.72 Durbin-Watson (original) =2.12 Durbin-Watson (transformed) =2.04

주의: t-4은 시계열분석에 있어 4시점 전의 측정변수를 의미하며, D는 차별화(differencing)를 의미한다. 상관계수의 통계학적 유의도 표시 [†]은 p<0.01, **은 p<0.05, *은 p<0.1을 각각 나타낸다.

〈표 3〉 북한인권상황과 경제변수의 상관관계에 관한 ECM 분석 및 다중회귀분석

	ECM	다중회귀분석
D탈북자 _{t-1}	-0.195	-
D북한의 pcGDP	0.248	-0.24
북한의 pcGDP _{t-4}	-3.045**	-3.11**
D한국의 지원	0.066	0.066
한국의 지원 _{t-4}	0.469**	0.497**
D대중무역의존	-57.949*	-67.23
대중무역의존 _{t-1}	-37.877**	-38.13 [†]
상수	5022.76	5059.5 [†]
	R ² =0.79 adj R ² =0.49	R ² =0.76 adj R ² =0.53

주의: t-4은 시계열분석에 있어 4시점 전의 측정변수를 의미하며, D는 차별화(differencing)를 의미한다. 상관계수의 통계학적 유의도 표시 [†]은 p<0.01, **은 p<0.05, *은 p<0.1을 각각 나타낸다

다. 북한인권상황과 경제변수의 상관관계의 이론적 및 정책적 의미

- 북한인권상황에 대한 책임론에 있어서 책임소재의 내인 및 외인론, 인권문제를 해결하기 위한 압박론과 선접촉·후변화론, 동시접근론 그리고 인도적 지원에 있어서 무조건 지원론과, 조건부 지원론, 그리고 투명성 확보되지 않은 상태에서 지원불가론의 정책적 선택에 있어서 본 연구가 근거를 제시할 수 있음
 - 본 연구는 시계열분석을 수행함에 있어서 분석단위가 연도별 자료인 관계로 20여 개에 불과한 자료에 근거해서 분석을 수행했음
 - 북한과 관련한 자료의 확보에 있어서 어려움이 있는 관계로 인해서 경제변수만을 모델에 포함하였기 때문에 이론적으로 유의미한 독립변수와 통제변수를 충분히 고려하지 못한 한계가 있으나 시계열분석 기법을 적용하여 얻은 결과가 일관된 정향성을 가진다는 점에서 논의의 가치가 있다고 판단하고 이에 논의를 전개함

$$\Delta Y_t = \alpha_0 + \alpha^*_1 Y_{t-1} + \beta^*_0 \Delta X_t + \beta^*_1 X_{t-i} + \epsilon_t$$

1) 북한의 경제상황과 북한인권상황

- 북한경제상황을 의미하는 일인당 국내총생산은 4년의 시차를 가지는 경우에 통계적 유의도가 있음
 - 1980년대의 엘살바도르, 1990년대의 시에라리온, 1990년대 말의 코소보나 르완다와 같이 반군과 정부군의 내전이 본격화되어 일반시민들의 생존이 급박한 위기에 처한 경우와 같이 세계에서 발생한 난민 자료에 대한 실제 분석에 있어서 내전의 발생과 대량학살의 발생으로 인한 난민의 증가는 10년에 걸쳐서 꾸준한 상승효과를 가지며 10년 째 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타남
 - 탈북자의 경우 다른 국가의 난민들과 마찬가지로 살던 집, 소유물, 생계의 터전, 사회적 유대관계를 포기하고 결국 어려운 사정을 참고 살

아보기를 포기해야하는 기회비용에도 불구하고 새로운 국가로 떠나는 결정을 내리는 상황

- 일반적으로 북한에서 최악의 식량난을 의미하는 고난의 행군 시기를 1996년부터 2000년의 4년간의 기간으로 보며 당시에 아사자가 약 33만 명에 달한다는 보고
- 아사라는 것이 국가권력에 의한 물리적 폭력으로 사망하는 것이 아니라 적절한 배급이 이루어지지 못해 서서히 죽어가는 상황이라는 점을 고려할 때, 북한 당국의 배급경제의 실패로 주민들이 이주를 결심하는데 걸리는 시간은 4년 정도가 소요된다는 추론은 가능

- 이 결과는 북한인권의 원인을 내인론에 무게가 실리는 경향이 있음
 - 북한의 경제사정이 개선되지 못하는 것은 주변국의 경제봉쇄와 경제제재 때문이라고 인식하는 경우도 있지만 미국과 일본이 주도하는 경제제재의 효과는 크지 않을 것이라고 보임
 - 북한 경제악화의 주 원인은 북한이 정권의 안전을 위해 주민통제에 우선순위를 두어 경제발전을 위한 개혁개방을 포기하고 소위 ‘우리식’이나 ‘주체’로 대변되는 폐쇄경제와 사회주의 배급경제제도를 유지하기 때문

2) 남한의 인도적 지원과 북한인권상황

- 남한의 인도적 지원은 지원을 제공하는 남한과 지원을 받는 북한의 인식차이가 정책의 집행과 평가에 장애물로 작용
 - 남한 내부에서는 북한에 대한 인도적 지원에 대해서 ‘퍼주기’라는 비판이 일어났고 그 이면에는 남한의 지원을 받는 북한이 남한을 위협하는 핵실험에 사용하고 있다는 의구심 상존
 - 북한은 인도주의라는 명목으로 제공되는 지원을 빌미로 북한의 내정을 간섭하려고 한다는 불만이 제기되면서 인도적 지원의 문제는 정책적으로 민감한 문제로 부상

- 통일부의 규정에 따르면 인도적 지원이란 이재민의 구호와 피해복구 지원, 식량난 해소를 위한 농업개발 지원, 보건위생 및 영양결핍의 개선 지원, 자연재해 예방, 기타 대북지원 사업을 포함하는 것으로 규정 남한에서 지원하는 식량, 의약품, 농자재, 현금 등이 유입된다면 생명유지에 필요한 인간적 요구가 충족되어 기본권이 향상될 것으로 기대
 - 일반적 기대와 달리 <표 3>의 분석 결과에 따르면 남한에서 제공하는 인도적 지원의 증가는 북한인권의 악화, 즉 탈북자의 증가로 귀결, 그 효과는 4년의 시차를 가짐
 - 북한에 대한 지원은 1995년부터 이루어졌고 2003년까지는 정부 주도의 대북 인도적 지원사업이 추진되다가 2003년 하반기부터는 규모면에서 민간주도가 정부주도를 추진
 - 1995년에 1억 8천만 달러 규모의 지원이 제공되어 이후 급격하게 감소되었다가 지속적으로 2000년대부터 2억 달러 이상의 규모를 지속적으로 유지하였는데 이는 북한의 필요에 한국 정부가 부응하는 형태로 나타났다는 주장이 있음

- 인도적 지원에 대한 남한의 요구와 북한의 대응의 현실
 - 북한 내 취약계층에 대한 직접 접촉이 보장됨으로써 의도치 않는 집권세력이 인도적 지원을 가로채거나 군사적 목적으로 전용하는 것을 방지할 수 있는 투명성이 제도적으로 보장될 것을 요구
 - 북한은 외부지원 단체의 모니터링을 간첩활동이라고 의구심을 가지고 모니터링을 제한하고 북한은 기존의 공공 배분체계를 통해 취약계층에게 지원하였는데 북한 당국은 이를 악용하여 취약계층의 지원분을 전용하였다는 비판을 받음
 - 북한 당국은 남한으로부터 인도적 지원을 받을 때 주민들에게 남한에 대한 체제 우월성을 선전해왔기 때문에 남한으로부터 지원을 숨기기 위해서 한국 상표 또는 한글로 인쇄된 표기를 제거하고 배분하는 등의 체제유지와 주민통제를 위한 조치를 취했고 한국의 민간단체의 관계자의 방북을 허용하지 않았을 뿐 아니라 세계식량계획과

같은 국제기구 모니터링 요원 중에도 한국어가 가능한 관계자의 방북을 불허하는 등 국제사회와 남한으로부터 인도적 지원이라는 실익은 취하면서 주민을 통제하는 체제안정도 동시에 추구

○ 인도적 지원이 탈북자의 증가로 나타난 이유

- 결과적으로 남한으로부터 제공되는 인도적 지원을 북한의 기존 공공 배급체계를 통해 지원을 필요로 하는 취약계층에게 적절하게 전달되지 못했음
- 2000년대에 접어들면서 대북지원은 긴급구호성 식량지원에서 개발 구호사업으로 전환되는 추세를 보여주었음에도 불구하고 탈북자가 지속적으로 증가했다는 것은 인도적 지원이 적절하게 사용되지 않고 군사적 등 다른 목적으로 전용되었을 가능성이 있다는 주장을 뒷받침
- 이와 동시에 제한적으로 취약계층에게 제공하는 남한의 인도적 지원에 대해서 북한 당국이 체제안정을 위해서 남한으로부터 인도적 지원을 숨기려고 했지만 성공적이지 못했다는 사실을 반증
- 난민에 대한 논의에서 자신이 살아왔던 지역을 떠나려는 난민이 목적지를 결정하는 데 남한에서 제공되는 인도적 지원을 접하게 된 북한의 취약계층은 남한의 인도적 지원을 통해서 목적지인 남한의 경제사정에 대한 정보를 얻게 되는 효과를 가짐
- 결론적으로 남한의 인도적 지원은 북한 주민들의 생명유지에 필요한 인간적 욕구를 개선하는 데 사용된 것이 아니라 북한을 떠나 남한으로 탈북을 결심하는 정보제공의 역할

3) 대중국 무역의존도와 북한인권상황

- 북한이 경제의 쇠퇴를 경험한 1990년대 이후 체제의 붕괴를 막는 데 중국으로부터의 지원과 무역이 상당한 역할을 수행
 - 북한의 2차 핵실험에 따른 제재조치의 일환인 유엔안보리 결의 1874

- 호가 만장일치로 통과되었지만 북한의 무역과 경제활동을 완전히 차단하는 것이 아니라는 점에서 중국의 원자바오 총리가 2009년 북한을 방문할 때 신압록강대교 건설과 같은 무상원조를 공여
- 중국은 북한의 핵실험에도 불구하고 “안보리결의의 이행과정에 북한의 입장에서 국가발전이나 정상적인 대외관계 그리고 주민들의 필요에 부응하는 인도주의 지원이 방해되어서는 안된다.”는 입장을 표명했다는 점에서 중국은 인도적 및 개발 지원의 명목으로 북한에 지원을 계속 제공
- 북한과 중국의 경제적 상호관계의 현실을 고려할 때, 본 연구에서 분석한 결과에 따르면 북한의 대중국 무역의존도가 증가할수록 북한의 인권 상황은 개선된다고 할 수 있으며 그 효과는 북한 경제상황이나 한국의 인도적 지원에 비해 즉각적인 효과를 가지는 것으로 나타남
- 앞의 <표 3>에 나타난 바와 같이 상관계수의 크기 면에서도 (-38.13) 가장 큰 효과를 가지고 북한 주민의 생존에 필요한 기본적 욕구와 관련한 권리에 단일의 가장 중요한 독립변수가 중국의 경제적 지원이라고 할 수 있음
 - 북한의 경제는 1990년대 중반부터 급속한 쇠퇴를 거듭했는데 북한 경제를 전반적으로 고찰할 때 북한의 무역규모와 북한경제의 총생산량 사이에는 정(+)의 관계가 있으며 무역규모의 축소와 총생산의 쇠퇴를 동시에 경험함
 - 2007년을 기준으로 북한무역의 주요 상대국별 비중에 있어서 대중무역의 비중이 41.6%를 차지하고 한국은 37.9%를 차지했으며 2007년 기준으로 북한의 전체 수입에서 중국으로부터 수입이 차지하는 비중이 68%에서 2011년까지 지속적으로 증가하여 89.7%까지 확대
 - 이러한 현실은 남북한 교역이 2009년부터 감소하다가 사실상 중단되는 과정에 북중무역이 확대되어 북한의 대외거래의 80% 이상을 중국이 정치적으로 독점함으로써 대중의존도가 심화

- 북한 주민들의 생명유지에 필요한 기본적 욕구를 충족하는 데 중국의 무역이 절대적인 중요성을 가짐
 - 중국으로부터 북한의 수입에서 가장 큰 비중을 차지하는 품목은 광물성 연료, 특히 원유가 26%를 차지
 - 다음으로 육류 수입이 2001년부터 급증하여 2003년에는 전체 대중국 수입에서 2위를 차지하는 항목이 되었고 이 중 대부분을 돼지고기가 차지하고 있고 가장 높은 증가율을 보임
 - 다음으로 중요한 수입 품목은 정미된 쌀과 옥수수가 대부분을 차지하고 나머지 보리와 밀이 일부를 차지, 2002년부터 중국으로부터 곡물수입이 감소하는 추세를 보이는데 그 이유는 2000년 이후 한국으로부터 무상지원의 증가와 중국의 작황의 곤란을 들 수 있음
 - 북한의 중국으로부터 무역구조는 전략적 에너지를 기본적으로 의지하고 생존에 필요한 식량을 국제사회와 한국으로부터 확보하는 노력을 하지만 최후의 안전핀으로 중국에 의존하고 있다는 점을 보여준다는 점에서 중국과의 무역의존도의 심화, 특히 수입의존도의 심화는 북한 주민의 생활에 즉각적이고 지대한 효과를 발휘

5. 결론

- 북한관련 연구에 있어서 계량적 자료를 이용한 분석은 객관적 자료의 확보라는 현실적인 한계가 분명히 존재하기 때문에 북한의 인권에 영향을 미치는 3가지 독립변수의 영향에 대한 분석이 절대적인 대안을 제시했다고 할 수는 없지만 나름대로 소기의 성과를 달성했다고 평가할 수 있음
 - 본 연구가 제시한 분석의 결과는 적어도 다음의 두 가지 연구 질문 (research questions)이 제시한 두 가지 목표 또는 적어도 둘 중 하나에 대해서는 제한적이거나 대답을 제시했다고 평가: 첫째, 북한에 대한 인도적 지원이 북한의 인권상황에 어떤 영향을 주었는가? 둘째,

북한에 대한 인도적 지원이 북한의 탈북자 증감에 어떤 영향을 주었는가?

○ 본 연구를 수행하는 과정에서 나타난 방법론의 한계가 이론적 및 논리적 한계로 이어지는 점이 있었지만 북한인권문제의 개선을 위한 결론은 다음과 같이 정리

- 단순히 북한의 경제상황이 호전된다면 인권상황은 개선될 것이라는 명제에 동의한다면 북한 당국은 정치적 고려에 앞서 경제적 상황을 고려해야하며 미국과 한국의 위협 때문에 북한이 경제적 개혁개방을 할 수 없는 것이 아니라 역사적으로 유래가 없는 세습공산국가 체제를 유지하기 위해서 주민통제에 최우선순위를 두기 때문에 개혁개방을 할 수 없는 것이라는 점에서 북한인권문제의 원인은 북한 내부에 존재
- 한국으로부터 인도적 지원은 북한의 인권상황개선에 긍정적 효과를 기대할 수 없는 것이 현실임. 적어도 북한 주민들은 남북한의 정치적 현실에 있어서는 북한 당국의 선전으로 인한 역정보에 빠져있는 상황에서, 남한이 제공하는 인도적 지원물품은 북한 주민의 경제적 권리를 개선시키는 수준에 이르지 못하지만 남한의 경제적 상황을 알려주는 정보원의 역할을 한다고 평가
- 중국과의 무역의존도는 북한이 내부의 궁핍한 경제상황을 타개하기 위해서 중국과의 국경무역에 주로 의지한 것으로 보이며 핵실험과 미사일 실험으로 남한과 국제사회로부터의 인도적 지원이 차단될수록 중국에 대한 경제적 의존도는 심화되었고 이를 통해서 주민들의 경제적 고통을 완화시킬 수 있었음
- 한국으로부터 인도적 지원이 원활하게 이루어지던 시절에는 중국에 대한 무역의존이 덜했던 반면 한국의 지원이 감소할수록 중국에 대한 의존은 확대되었던 것으로 나타났음
- 북한인권 개선을 위한 대안을 무시하거나 외면할 것이 아니라 제한적 상황에도 불구하고 북한 주민의 인권을 개선하기 위해서는 우리

정부와 시민사회가 구체적으로 북한에 대한 인도적 지원의 확대는 수요자를 위한 집행과정의 투명성을 보장하는 차원에서 수행하고 장기적으로 북한의 경제가 스스로 개선될 수 있는 개혁·개방전략을 선택하도록 하고, 중국과의 무역을 통해서 시급한 문제를 해결하는 전략을 대안으로 고려할 필요

* 본 논문은 통일연구원 연구자료로 작성됨



한반도의 평화적 통일은 통일 당사자인 남북한 관계 못지않게 한반도 주변 정세 및 한반도 통일에 대한 주변 국가들의 이해관계가 매우 중요하다. 한반도의 평화적 통일은 한반도 및 동북아 질서의 근원적 개편을 의미하는 것으로 주변국 모두가 이해 상관자일 수밖에 없기 때문이다.

한반도의 평화적 통일을 위해서는 이에 부합하는 중장기적인 통일 전략이 마련되어야 하고, 특히 한반도 통일을 적극적으로 추진하기 위해서는 평화통일 환경을 조성할 필요가 있다. 이런 측면에서 무엇보다도 한반도 평화통일을 위한 환경 조성 전략을 구상하는 데 필요한 몇 가지 주요 전제 조건을 검토하고자 한다.

21세기 국제정치 지형변화와 동북아 정세를 진단하고 이에 근거하여 평화통일 환경 조성 전략을 구상하는 데 있어서 사전에 검토해야 할 전제 조건으로 ① 분단국가이자 반도국가라는 한국의 객관적 현실에 대한 인식, ② 안보정책과 통일정책의 전략적 관리의 필요성, 그리고 ③ 동북아 공동안보(common security) 구축의 필요성을 제시하고자 한다.



한반도 평화통일환경 조성전략을 위한 주요 전제 조건 검토

이 수 형

국가안보전략연구소 연구위원

1. 문제의식

- 한반도 평화통일을 위해서는 남북한 당사자와 외적 상황(환경과 행위자) 변수가 가장 중요하다고 판단됨
 - 한반도 평화통일은 기본적으로 냉전으로 분단된 남과 북을 하나의 정치공동체로 통합하는 문제일 뿐만 아니라 한반도를 정점으로 펼쳐지는 동북아 국제관계에서의 지정학적 지각변동이기도 함
 - 남북한의 평화적 통일은 통일 당사자인 남북한 관계 못지않게 한반도 주변 정세 및 한반도 통일에 대한 이들 국가의 이해관계가 매우 중요
 - 한반도 통일은 한반도 및 동북아 질서의 근원적 개편을 의미하는 것으로 주변국 모두가 이해상관자일 수밖에 없기 때문임
 - 한반도 통일에 있어서 가장 중요한 변수는 한반도 정치의 주축인 남북한 당사자 변수와 외적 상황(환경과 행위자) 변수이기 때문에 아무리 남북한 관계가 통일의 여정에 합의했다라도 외적 상황이 이를 뒷받침해주지 않는다면 한반도 통일은 그만큼 힘든 여정을 맞이하고 또한 그에 따른 더 큰 비용을 부담할 수밖에 없을 것임

- 한반도 평화통일을 위한 환경 조성 전략에 필요한 주요 전제 조건에 대한 검토 필요성 제시
 - 한반도 통일을 위해서는 이에 부합하는 중장기적인 통일 전략이 마련되어 있어야 하며 특히, 평화통일 환경 조성 전략을 구상하는 데 있어서 선행되어야 할 핵심적인 전제 조건들을 검토하는 작업이 필요함
 - 여기에서는 21세기 국제정치 지형변화와 동북아 정세를 진단하고, 통일 환경 조성을 위한 전략구도 차원에서 통일 한국의 국가 정체성을 제시하고, 평화통일 환경 조성 전략의 전제 조건으로 ① 한국의 객관적 현실에 대한 인식, ② 안보정책과 통일정책의 전략적 관리, ③ 동북아 공동안보(common security) 구축의 필요성을 제시하고자 함

2. 국제정치 지형변화와 동북아 정세 진단

가. 21세기 국제정세의 변화 양상 진단 및 전망

- 냉전체제 붕괴 이후 지난 20년간 국제체제는 커다란 변화를 보이고 있음
 - 지구화와 정보 혁명이라는 시대적 조류와 맞물려 진행된 권위와 권력의 분산 추세는 주요 국가 간의 힘의 재편을 추동하고, 비국가 행위자 및 네트워크 힘의 증가 등을 촉진
 - 이러한 추세는 앞으로도 가속화될 것이며, 국제무대의 행위자들이 더욱 다양해짐과 더불어 이들 간의 협력 증대로 인해 국제체제가 강화될 수도 있고, 아니면 국제체제가 보다 이완되면서 주요 행위자들 간의 국제적 협력이 더욱 힘들게 될 여지도 있음
 - 현재 진행되고 있는 주요 국가 간의 힘의 대전환이 지속된다는 전제하에서 향후 국제체제는 보다 이완되고 지역적으로 더욱 세분화될 가능성이 높다고 전망됨¹⁾

○ 탈구조적 안보체제가 부각될 가능성 다대

- 소위 나머지 국가들의 부상과 지정학의 중요성에 대한 재인식을 바탕으로 21세기 국제정치는 미국 중심의 단극 상황을 지나 다극으로 변화하는 과도기적 국면 전환기에 직면하였음
- 이러한 국면 전환기를 맞이하여 미국은 국력의 쇠퇴 및 축소에 따라 자신의 지구적 지도력 행사 능력을 축소하고자 하며, 이와 더불어 부상하는 비서구적 국가들이 지구적 책임 역할을 망기하거나 또는 회피하고자 하는 경향이 커질 것임
- 미 국력과 지구적 지도력 행사 능력의 쇠퇴²⁾ 지구적 책임을 결한 중국의 상대적 권력 부상, 금융위기의 여파에서 헤어나지 못하고 있는 유럽 국가들의 내부지향적 안보 정향 확대, 지역적 행위자의 안보 자율성 증대 등으로 향후 국제체제는 기존의 자유주의적 규범에 기초한 국제제도의 효율적 작동 여부에 의문이 생기는 동시에 탈구조적 안보체제가 부각됨에 따라 국제질서의 불안정성이 더욱 증폭될 수 있음³⁾

○ 지구화로 인한 지정학적 안보 경쟁의 격화 가능성 증대

- 지구화는 역설적으로 부상하는 국가들의 지속적 경제성장을 지탱하는 데 필요한 천연자원 경쟁을 위한 지정학적 안보 경쟁을 추동시킬 가능성을 증대시키고 있음
- 자원, 에너지 공급, 해양교통로, 식량 등을 둘러싼 부상하는 국가들의 지정학적 경쟁은 지정학에 대한 새로운 인식 전환을 강요하는 가운데 영토 및 영유권 분쟁 유발 및 초국가적 환경문제를 더욱 악화시킬 것임⁴⁾
- 지정학적 안보 경쟁의 가능성은 세계정치의 중심 무대로 등장한 아시아 지역을 기점으로 소위 해양, 항공, 우주, 그리고 사이버 공간이라는 지구적 공유지(Global Commons)에 대한 경쟁이 격화될 가능성이 그 어느 때보다도 높음⁵⁾

- 힘의 구조적 분산으로 지역적 국제질서의 독자성이 더욱 중요하게 됨
 - 각 지역의 차별적 지정학이 내포하고 있는 전략적 의미가 그 어느 때보다도 국가의 외교안보정책에 있어서 중요한 결정인자로 작용할 가능성이 높아지고 있음
 - 과거와는 달리 체제가 행위자에게 미치는 구조적 제약이 상대적으로 떨어지고 국제질서를 유지·관리하고자 하는 확실한 지역적·국제적 패권국가가 존재하지 않는 상황의 도래로 인해 세계 각 지역 주요 국가들의 안보 자율성이 과거와는 비교할 수 없을 정도로 확대되면서 지역 국가들의 안보 자율성 경쟁이 지역의 안정을 위협할 수도 있음
 - 이러한 상황은 특정 지역의 질서 재구축 움직임이 국제질서의 변화를 추동하는 양상으로까지 변화·발전할 수 있을 것임

나. 아시아 시대의 도래와 중국 부상의 영향

- 아시아 시대의 도래와 아시아 패러독스의 심화
 - 21세기는 이른바 아시아의 세기로 이 지역의 양대 산맥인 중국과 인도가 아시아 시대를 주도하고 있을 뿐만 아니라 동아시아와 동남아시아의 여러 작은 국가들 역시 부상하고 있으며, 이로 인해 아시아 국가들이 정치적 주도권과 지적인 영향력을 서구에서 넘겨받을 것이라는 의견이 지배적임⁶⁾
 - 아시아 시대의 도래와 관련하여 마부바니(K. Mahbubani)는 오랜 기간 역사의 방관자였던 아시아인들이 이제 세계사의 주역으로 떠올랐으며, 아시아인들은 많은 영역(자유시장경제, 과학기술, 실적 중심 사회, 법의 지배 등)에서 서구의 최고 관행을 습득하였을 뿐만 아니라 자신만의 방식으로 혁신을 이뤄내고 서구에서는 보지 못한 방식으로 새로운 형태의 협력을 창출하고 있다고 주장⁷⁾
 - 동아시아의 정치·안보적 현실은 협력보다는 갈등이 보다 고조되는 양상을 보이면서 과거로부터 누적되어 왔던 아시아 패러독스가 한층 심화되는 양상을 보임

- 역설적으로 아시아 시대의 도래를 견인하고 있는 중국의 부상이 역내 국가에게 새로운 안보 불안감을 던져주고 있음
 - 아시아의 많은 국가는 아시아의 시대를 반기면서도 한편으로는 중국의 부상에 대해 우려감을 갖고 있는 것도 사실
 - 비록 인도와 일본 등 아시아의 크고 작은 많은 국가가 부상의 대열에 합류하고 있는 것은 사실이지만, 이들 국가 중 그 어느 나라도 지역적 차원을 뛰어넘어 지구적 차원으로의 부상에는 아직까지 한계를 보이고 있음
 - 동아시아에 자리 잡은 중국의 부상으로 이 지역 주변 국가들은 그 어느 때보다도 중국의 강대국화에 민감해지고 있으며, 아시아의 핵심이라 할 수 있는 동북아는 상위정치와 하위정치 간의 패러독스 양상을 뛰어넘어 새로운 안보질서를 구축하고자 하는 거대한 소용돌이가 일어날 조짐마저 보이고 있음

다. 샌프란시스코 체제의 변화 가능성 증대와 동북아 소용돌이 조짐

- 동북아 안보질서의 근간으로서의 샌프란시스코 체제(The San Francisco System)
 - 냉전 초창기부터 오늘에 이르기까지 동북아 안보질서는 기본적으로 1951년 9월에 구축된 샌프란시스코 체제에 바탕을 두고 있음
 - 아시아 시대의 도래를 견인하고 있는 중국의 부상은 미국과 일본의 관계를 기본 축으로 형성된 샌프란시스코 체제의 근본적 변화를 추동시키려 하며, 나아가 그동안 대체적으로 휴화산 상태로 진행되어 왔던 샌프란시스코의 논쟁적 유산들(① 오키나와와 두 개의 일본, ② 미해결된 영토 쟁점, ③ 일본 내의 미 군사력 기지, ④ 일본의 재무장, ⑤ 역사 쟁점, ⑥ 핵우산, ⑦ 중국에 대한 봉쇄와 일본의 아시아로부터의 이탈, ⑧ 일본의 종속적 독립)을 활화산으로 부활시킬 강한 조짐을 보이고 있음
 - 이러한 상황변화에 직면하여 이 지역에서 샌프란시스코 체제를 구

축·유지해 오고 있는 미국은 동아시아 지역이 국제정치의 중심 무대로 부각되고 있다는 사실을 달가워하지 않는 것 같음

- 지역 차원을 넘어 세계적 강대국으로 부상하고 있는 중국으로 인해 이제 미국은 만에 하나 동아시아에서 중국판 만로주의에 직면할 수도 있을 뿐 아니라⁹⁾ 세계적 차원에서 다양한 쟁점에 걸쳐 중국과 적대·경쟁·협력 또는 공조체제를 구축하면서 국제질서의 안정과 자신의 영향력 확대를 도모해야 하는 상황에 직면할지도 모르기 때문
- 미국은 이 지역에 대한 중국의 우위를 인정하고 전 세계에 걸친 미·중 공동 관리의 필요성을 표명하기보다는¹⁰⁾ 아시아 중시정책을 통해 우방국 및 동맹국과의 안보협력 강화를 통해 샌프란시스코 체제를 유지하고자 하는 강한 입장을 견지하고 있음
- 미국의 이러한 정책적 입장 견지와 신형대국관계에 따른 핵심 이익 사수에 대한 중국의 확고한 입장 표명의 상호작용은 1952년 4월에 발휘되어 오늘날까지 지속되고 있는 샌프란시스코 체제의 논쟁적 유산 중에서 미해결된 영토 쟁점, 일본의 재무장, 그리고 역사 쟁점의 가시적 부활을 추동시키면서 이 지역을 거대한 변화의 소용돌이로 몰아가고 있음

- 미중 관계가 아닌, 중일 관계에서 파생되고 있는 동북아 소용돌이 조짐
 - 세계적 강대국으로 부상하고자 하는 중국은 적어도 동아시아 지역 차원에서 자신의 확고한 입지를 구축하고자 하는 반면 전통적으로 이 지역에서 중국과 경쟁 관계를 벌여 왔던 일본은 미중 관계와는 별도로 중국 부상에 대한 거시적이고 중장기적인 대비 차원에서 국가 전략을 운영하고자 하는 경향을 강하게 보이고 있음
 - 이러한 중국과 일본의 역내 경쟁적 양상은 미중 관계 변화가 이 지역의 안보 정세를 좌우해 나갈 것이라는 일반적 예상과는 달리 적어도 단기적 차원에서는 중일 양국의 경쟁적 관계가 역내 안보 정세를 주도해 나가는 가장 중요한 변수로 작용할 가능성이 그 어느 때보다도 높다고 볼 수 있음¹¹⁾

- 2013년 하반기 중국의 방공식별지역(ADIZ: Air Defense Identification Zone) 선언을 계기로 통행권, 항해의 자유, 그리고 국제적 관습법에 대한 다양한 해석을 둘러싸고 역내 국가 간의 경쟁과 마찰이 보다 부각될 가능성이 높아지고 있음¹²⁾
- 중국, 한국, 그리고 일본 등 동북아 주요 국가 간의 경제적 상호의존성이 증대된다 할지라도 이것이 동북아 국가들의 상위정치 영역에서 분출되는 갈등을 제어·관리할 수 있는 주요 기제로 작동하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없음
- 지역 국가들의 안보 자율성이 상대적으로 높아짐에 따라 동북아 안보질서는 상황 변화에 따라 파편화 현상을 보일 가능성이 그 어느 때 보다도 높음
- 전통적으로 동북아 안보질서는 소위 해양세력과 대륙세력 간의 대치와 동맹 대 동맹이라는 세력균형의 구조가 형성되어 왔으며, 이러한 구조적 양상은 현재에도 유효하다고 볼 수 있음
- 샌프란시스코 체제에 대한 중국의 도전과 미국의 대응 양상, 그리고 중국의 부상에 대한 역내 국가들의 이해관계에 따라 과거와는 다른 양상의 안보적 대응차원이 점진적으로 증대되는 양상을 보일 것으로 전망됨

3. 통일 환경 조성을 위한 전략구도

가. 통일 한국의 국가 정체성

- 한반도 통일의 전략적 함의
 - 지난 독일 통일의 경험에서 확인할 수 있었던듯이, 한반도 통일은 단순히 남북 분단국가가 하나의 정치적 독립체로 새롭게 탄생하는 것 이상의 전략적 함의를 가지고 있음
 - 한반도 통일은 독일 통일과 마찬가지로 오천년 한민족의 역사를 복

원하여 역사적·민족적 정체성을 복원·확립하는 대업인 동시에 동북아 역학관계에서의 근본적 세력 재편을 의미하는 것으로 한반도 통일은 세계적 차원에서 이미 종식된 냉전의 완전한 청산이자 19세기 구한말의 동북아 국제정치로의 회귀라는 전략적 함의를 내포하고 있음

- 이런 맥락에서 한반도 통일은 통일의 당사국인 남북한뿐만 아니라 한반도 통일에 직간접적으로 이해관계를 갖고 있는 역내 및 주변 국가들 모두에게 전략적 측면에서 매우 중차대하고 민감한 문제가 아닐 수 없음
- 통일 한국의 입장에서는 한반도의 완전한 내적 통합을 완수해야 하는 통일 이후의 과제뿐만 아니라 통일된 한반도가 또다시 주변 강대국들의 지정학적 경쟁의 장이 되어 불행했던 역사의 기억이 재현되는 것을 막아야만 하는 역사적 책무가 놓여 있는 것임
- 통일 한국의 국가 정체성은 한반도의 평화적 통일을 촉진하고 통일 이후 동북아 역내에서의 강대국 정치의 악순환이 되풀이되는 것을 방지해야 하는 이중의 과제를 모두 충족시켜야 할 것임

○ 국가 정체성의 의미

- 일반적으로 국가 정체성은 어느 한 국가의 이익과 행동 기준에 대한 지표로 삼는 특성과 특질의 집합으로 국가가 처한 객관적 조건과 주관적 인식, 그리고 규범과 가치에 해당하는 자의식에 의해 역사적으로 자신을 타자와 차별화하는 준거
- 국제관계에서 국가 정체성이 중요한 이유는 그 나라의 국격(國格)과 관련된 것으로 특정 국가의 정체성을 인식하는 다른 국가들의 태도에 따라 그 국가의 대외적 이미지나 위상이 달라질 수 있기 때문임
- 이러한 국가 정체성의 하위 영역으로서 대외전략과 불가분의 관계에 있는 것이 바로 그 국가의 안보 정체성으로 이는 국제무대에서 안보 행위자로서 국가가 어떤 방식으로 자신을 조직하고 정의하며, 대외정책과 관련된 목표와 역할을 어떻게 설정할 것인가의 문제임

- 국가의 안보 정체성이 국제관계에서 그 국가의 존재 이유, 현재적 좌표와 위상, 그리고 국가의 대외적 방향과 불가분의 관계에 있으며, 그 국가의 지정학적 환경, 물리적 힘, 다른 국가와의 상대적 역량이라는 객관적 조건과 특정 시기 국제안보체제의 속성(성격과 특징)과 국가 지도자의 가치체계의 변화와 맞물리면서 지속적인 변화 과정을 겪는다고 볼 수 있음¹³⁾

○ 통일 한국의 국가 정체성으로서의 중추적 중견국가

- 통일 한국의 국가 정체성은 변화된 대외환경의 성격과 특징에 대한 정확한 인식과 판단, 통일 한국의 국제적 좌표와 위상 정립 및 그에 부합하는 역할 설정, 그리고 외교안보정책 추진의 우선순위 결정과 이들 간의 선순환 구조를 창출해 낼 수 있는 전략적 사고를 담보해 내야 할 것임
- 이를 통해 통일 한국은 지난날 고통과 아픔의 지정학이었던 한반도를 평화와 번영의 지정학으로 전환시켜 나갈 수 있는 국가 정체성을 마련해야만 하며, 이런 점에서 통일 한국의 국가 정체성은 무엇보다도 역내 주변국 모두의 안보적 우려감을 말끔히 씻어낼 수 있으면서도 역내 평화와 안정을 촉진시킬 수 있는 비전을 담고 있어야 할 것임
- 바로 이런 점에서 통일 한국의 국가 정체성으로 가장 부합하는 것이 중추적 중견국가(pivotal middle power)의 모습이며, 중추적 중견국가란 기본적으로 중견국가의 속성을 갖고 있는 가운데 그 국가의 지정학적 맥락과 외교안보 영역에서의 기능적 역할을 고려한 것임
- 현재 및 통일 한국은 지정학적 측면에서 강대국이나 주변 국가들의 안보적 이해관계에 지대한 영향을 미칠 수 있는 반도국가임
- 현재 및 통일 한국의 외교안보는 대륙과 해양을 연결하는 가교자 역할 및 이를 통한 한반도 및 동북아의 평화와 안정을 촉진시켜 나갈 수 있는 촉진자 역할을 담당해야 할 것이며, 이는 중추적 기능을 통해서만 가능하다고 판단됨

- 통일 한국은 해양과 대륙을 잇는 반도 국가의 지정학적 조건에 대한 올바른 인식을 바탕으로 통일 이후 한반도를 중심으로 펼쳐지는 역내 강대국 정치에서 파생될 수 있는 안보 딜레마를 최소화하는 가운데 한반도와 동북아를 평화와 번영의 지정학으로 전환시켜 나가는데 중추적 역할을 담당해야 함

나. 분단·반도국가에 적합한 통일 환경 조성 전략

- 남북관계와 동북아 안보 정세를 동시에 고려한 통일 환경 조성 전략의 필요성
 - 한반도의 평화적 통일은 무에서 유를 창조하는 것이 아니라 이미 주어진 현실에 바탕을 두고 시시각각으로 변화하는 대내외 환경에 적응하는 과정에 그 출발점을 두어야 함
 - 한반도의 평화적 통일 환경을 조성하기 위해서는 통일의 가장 중요한 양대 축인 남북관계와 한반도의 외적 환경을 통일에 유리한 방향으로 관리 혹은 조성해 나가야 하며, 그렇기 때문에 통일 환경 조성은 남북한의 한반도와 주변의 동북아라는 환경 모두를 고려해야하므로 무엇보다도 이를 위한 전략이 선행적으로 구축되어 있어야 함
 - 한반도와 동북아의 환경이 동일 방향으로 진행될 수도 있지만, 경우에 따라서는 한반도와 동북아의 환경이 역방향으로 진행될 수도 있기 때문이며, 우리는 통일 환경 조성 전략을 통해 양자의 환경이 통일에 유리한 동일 방향으로 나아갈 수 있도록 조정 역할을 하거나 상황이 여의치 않을 경우 부정적 환경 도래를 최소화할 수 있는 정도의 매개 변수의 역할을 수행해 내야 함

1) 한국의 객관적 현실에 대한 검토

- 통일 환경 조성 전략을 구상하는 데 있어서 가장 중요한 출발점은 한국이 처한 객관적인 현실에 바탕을 두어야 함

- 한국이 처한 객관적 현실 중의 하나는 바로 분단국가라는 점이며, 또 다른 객관적 현실은 지정학적 측면에서 반도국가라는 점임
 - 한반도의 평화적 통일을 위한 통일 환경 조성 전략을 구상하는 데 있어서 분단과 반도국가라는 두 가지 현실은 반드시 고려·반영되어야 하는 것으로 나중에 자세히 설명하겠지만 분단국가에게 있어서 가장 핵심적인 정책은 바로 안보정책이고, 이는 분단을 극복하고자 하는 통일정책과 조화를 이루어내기가 쉽지 않기 때문임
 - 지정학적 측면에서 한국이 반도국가라는 현실은 우리가 통일한국을 건설하는 과정에 있어서 선택 가능한 대안 중의 하나인 중립화 통일 방안에 회의적 입장을 갖게 만들며, 필자 역시 한국의 중립화 통일 방안에 반대하는 입장임
- 필자가 한국의 중립화 통일 방안에 반대하는 입장에 대한 논거
- 한반도의 평화적 통일은 현실과 통일이라는 이상(목표) 간의 균형과 조화를 통해 이루어지는 것이 가장 바람직한 것이기 때문에 한반도의 평화적 통일은 현실을 도외시한 채 ‘1민족 1국가’의 전통적 생존양식으로서의 낭만적 회귀의식이나 민족주의적 통일정서에 호소하는 신화적 성격¹⁴⁾을 과도하게 강조해서는 안 될 것이며, 이런 점에서 필자로서는 한국의 중립화 통일 방안이 현실보다는 이상에 치우친 측면이 강하다고 판단할 수밖에 없는 것임¹⁵⁾
 - 필자가 한국의 중립화 통일 방안에 반대하는 보다 직접적인 이유는 반도국가라는 한국의 객관적 현실에서 연유함
 - 일반적으로, 근대 국제체제의 출범 이래 특정 국가가 중립국의 지위를 획득하거나 분단국가가 중립화를 통해 통일을 달성한 경우는 있다 하더라도 극히 예외적인 경우임
 - 어느 한 (분단)국가가 국제정치에서 중립국의 지위를 얻기 위해서는 대체적으로 그 국가의 지정학적 위치가 기본적으로 이해관계가 얽혀 있는 강대국들의 전략적 이해관계에 큰 영향을 미치지 않아야 하기 때문이며, 바로 이 대목에서 반도국가로서 한국의 지전략적 가치가

- 통일 한국의 중립화에 제약요인으로 작용하고 있는 것임
- 예나 지금이나 한반도는 주변 강대국의 국가이익이 교차하는 전략적 요충지로 한반도 통일은 세계적 차원에서 이미 종식된 냉전의 완전한 청산이자 19세기 구한말의 동북아 국제정치로의 회귀라는 전략적 함의를 내포하고 있음
 - 설사 통일 한국이 주변 강대국으로부터 중립국의 위상을 확보한다 하더라도 중립국으로서의 통일 한국은 지정학적 가치로 인해 주변 강대국으로부터 끊임없는 관여와 개입의 상황에 직면할 수밖에 없을 것이며, 상황에 따라서는 중립국으로서 통일 한국은 강대국 정치의 또 다른 희생물이 될 개연성을 갖고 있는 것임
 - 한국의 통일 전략은 시시각각으로 변화하는 강대국의 이해관계의 부산물로 나타나는 중립국의 위상보다는¹⁶⁾ 우리의 역량과 국제적 위상을 적절하게 배합하고 한반도의 지정학적 가치를 최대한 활용하여 정상적 통일 국가를 구축해 내는 것이 통일 한국의 미래에 보다 더 부합할 것임
 - 필자가 통일 한국의 국가 정체성으로 중추적 중견국가를 제시한 것도 바로 이런 의미에서 임

2) 안보정책과 통일정책의 전략적 관리

- 통일 환경 조성 전략을 구상하고 이를 정책으로 추진하는 데 있어서 가장 중요한 것이 바로 안보정책과 통일정책을 어떻게 전략적으로 관리하고 가능하다면 이를 조화시켜 나갈 것인가의 문제임
 - 대한민국 정부 수립 이후 오늘에 이르기까지 한국의 외교안보정책에 있어서 안보정책과 통일정책은 구조적으로 반비례 관계를 형성하면서 주기적으로 정책 갈등을 야기해 왔으며, 분단국의 안보는 분단 현상의 안정화 요구에서 출발하는 데 반해서 통일정책은 본래적으로 분단 현상의 타파에서 기대할 수 있기 때문임¹⁷⁾
 - 한국의 안보정책은 기본적으로 국제정치이론의 현실주의에 지적 바

탕을 두고 분단체제에서 국가의 생존을 담보하는 것이 일차적인 목적인 반면, 통일정책은 적어도 자유주의나 구성주의에 이론적 바탕을 두고 통일지향적인 민족주의 정서를 반영해 왔음

- 한국의 통일정책에 있어서 명분과 실천 목표와 과정 간의 괴리는 바로 그러한 민족주의적 정서와 관련이 있으며, 통일의 실현으로 접근하는 하등의 실천이나 남북관계의 실질적 진전 없이 통일의 목표나 당위성만을 남북한이 되풀이하여 경쟁적으로 강조해 온 배경도 바로 통일의 민족주의적 정서와 불가분의 관계에 있는 것임. 남북한 간에서 통일논의가 곧 이념 논쟁의 성격을 띠게 된 이유도 그런데 있었음¹⁸⁾

○ 안보정책과 통일정책의 갈등을 최소화하고 이들의 반비례적 정책 관계를

- 관리하거나 가능하다면 이를 조화시킬 수 있는 방안 강구의 필요성
- 이를 위해서는 냉전적 현실주의에 바탕을 두고 있는 안보정책에 전략적 유연성을 강화해야 하며, 이와 더불어 민족주의적 정서에 호소하는 통일정책의 신화적 성격이 제거되어야 함
- 안보정책의 유연성 강화나 냉전적 현실주의 논리로부터의 탈피를 위해서는 무엇보다도 남북 상호 간에 현 분단 체제의 안정적 유지나 관리를 위한 공통의 인식과 실천적 노력, 그리고 상호 신뢰에 바탕을 둔 합의 준수가 선행되어야 함
- 남북 상호 간에 분단체제의 안정적 관리를 위한 많은 노력과 제도적 협의가 이루어진다 할지라도 어느 일방이 이를 준수하지 않고 주기적으로 분단체제의 불안정을 야기한다면 이는 상대방으로 하여금 부득이하게 안보적 대응논리를 강화시켜 냉전의 현실주의를 보다 강화시켜 줄 수 있는 토양만 제공할 뿐이기 때문에 남북 간의 안보정책은 소위 적대적 상호의존관계에서 협력적 상생관계로 나아갈 수 있는 최소한의 공통적 입장을 만들어 내야 함
- 통일정책은 '1민족 1국가,' 오천년의 유구한 단일민족으로서의 한민족이라는 과도한 민족주의적 정서보다는 현실지향의 통일정책을 만

들어 나가야 함

- 현실지향의 통일정책이란 변화하는 상황에 유연하고 탄력적으로 대응할 수 있도록 상황에 따른 안보정책과의 연계·분리 접근방법에 바탕을 두고 있는 것임
- 이러한 현실지향의 통일정책은 과거 역대 정부에서 보여준 통일정책과는 많은 차이를 갖고 있는 것이며 이를 통해서 안보와 통일을 종합적으로 사고할 수 있는 통일 환경 조성 전략을 만들어내야 할 것임
- 이를 위해서는 무엇보다도 통일 전략과 대북 전략의 정합성 증진 노력이 이루어져야 하며, 점진적 통일을 전제로 한 통일과정을 우선으로 고려할 경우, 대북 전략과 통일 전략, 통일 방안을 일치시키고 이를 위한 외교적 노력을 기울일 필요가 있는 것임¹⁹⁾

3) 동북아 공동안보 구축 노력

- 통일 환경 조성 전략을 구상하는 데 있어서 안보정책과 통일정책의 전략적 관리 내지 조화 추구가 무엇보다도 한반도 정치의 남북관계에 방점이 찍혔다면, 동북아 공동안보 구축의 필요성은 한반도 통일의 외적 환경에 무게중심을 두고 있음
 - 앞에서 살펴보았듯이, 현재의 동북아 정세가 지속된다면, 이는 결코 한반도 통일에 유리한 국면이라 할 수 없을 것이기 때문에 우리는 동북아 안보환경이 적어도 한반도 통일에 최대의 장애 요인이 되는 것을 사전에 제어해 나갈 수 있는 국면 타개전략을 갖고 있어야 함
 - 현재 및 향후의 동북아 안보질서는 미국과 중국, 그리고 지역 국가들의 이해관계의 복합적 상호작용에 따라 다양한 선택지를 가질 수 있기 때문임
 - 향후 동북아 안보질서는 지속적인 중국의 부상으로 인한 중국 중심으로의 아시아 지역질서의 재편, 성공적인 아시아 중시정책의 결과에 따른 미국 주도의 아시아 질서 구축, 미중 간의 적절한 이해관계의 조정에 따라 다양하게 나타날 수 있는 협조체제나 세력권 논리, 또는

미국에 의한 역외균형, 미국과 중국뿐만 아니라 동아시아의 주요 중견국가들 모두가 참여하는 새로운 형태의 지역적 세력균형, 미중 간의 긴장과 대립을 완화시키고 협력적 지역안보를 촉진시킬 수 있는 지역 안보제도의 구축 및 강화 등이 존재할 수 있음²⁰⁾

○ 다양한 동북아 안보질서의 선택지에서 한반도 통일 환경을 조성하고 통일 이후에도 강대국 정치의 영향을 최소화하기 위해서는 동북아 공동안보(common security)를 구축하기 위한 우리의 창의적이고 적극적인 역할이 요구됨

- 공동안보는 냉전 시기 핵전쟁의 위협이라는 특별한 상황과 군비경쟁의 심화와 같은 상황, 그리고 국가 간의 상호의존성이 증대하면서 기아문제, 경제적 갈등, 환경오염 등에 대한 국가 간 협력의 필요성이 높아지는 상황에서 이전 시기와는 다른 새로운 시각으로 다양한 문제들에 대한 공동 해결을 추구하려는 목표로부터 출현한 안보개념임²¹⁾
- 공동안보를 창안한 팔머 위원회(Palme Commission)가 제시한 공동안보의 6가지 원칙²²⁾은 오늘날의 동북아 소용돌이의 부정적 영향을 최소화할 수 있는 현실적 대안이라 볼 수 있음
- 우리는 동북아 평화협력구상을 적극적으로 추진하여 동맹과 다자안보협력체를 조화시켜 나갈 수 있는 동북아 안보환경을 만들어 내는데 유의미한 매개 변수의 역할을 수행해야 함. 이런 측면에서 동북아 평화협력구상의 최종 종착지의 하나로 동북아 공동안보 구축을 고려해 볼 수 있을 것임
- 동북아 공동안보를 구축하기 위한 한반도 차원에서의 통일 전략은 우선적으로 남북관계의 점진적·구조적 변화가 이루어져야 함
- 현실점에서 남북관계는 구조적으로 미국과 중국이라는 동북아 강대국의 동맹정치에 편입되어 있어 남북한의 안보 자율성이 제한되어 있기 때문에 한반도 통일의 물꼬를 트기 위해서는 무엇보다도 강대국 동맹정치의 영향을 최소화하면서 남북한이 한반도 정치의 자율성

과 적극성을 가지적으로 점증시켜 나갈 수 있는 서로에 대한 정책 방향과 접근방법에 있어서의 최소한의 공통적 입장을 도출해 내야만 할 것임²³⁾

- 이를 바탕으로 남북한은 동북아 정치의 핵심변수인 미중 관계의 변화에 따른 부정적 영향을 최소화하고 긍정적 영향을 극대화할 수 있는 한반도 정치판을 점진적으로 구축해 나가면서 통일의 발판을 구축해 나가야 함

4. 결어

- 한반도 통일 전략의 동북아 차원에서 가장 핵심적인 변수는 미중 관계
 - 지역적 차원에서뿐만 아니라 지구적 차원에서도 국제정치의 핵심 변수로 부상한 미국과 중국은 남북한 한반도 정치의 상위의 결정적 행위자로서 우리의 통일 전략 구상에서 가장 핵심적 이해당사국들임
 - 한국은 통일 과정의 진행과 통일에 유리한 환경 조성전략 차원에서도 미국과 중국과의 관계를 어떻게 설정할 것이며, 또한 미중 관계의 변화에 따라 한국과 남북한이 어떠한 관계를 구축해 나갈지가 핵심적인 방향 설정이 될 것임
- 한반도와 동북아 차원에 걸친 한국의 통일 전략의 상호 밀접한 연동성
 - 한반도 평화통일을 위한 통일 전략 구상에 있어서 중요한 것은 남북한 변수와 동북아 상황변수에 따른 각각의 통일 전략을 상호 밀접하게 연동시켜 나가는 동시에 하나의 통합체제로 만들어 나가는 것임
 - 한반도 통일과 관련하여 출발점이자 최종점은 남북관계의 한반도 차원이지만 동북아의 미중 관계는 한반도 통일과정의 촉매 또는 저해 요인으로 작용할 수 있는 것이 현실의 상황이기 때문에 통일 전략상 미중 관계의 동북아 차원이 중점이 되어야 할 것임
- 정상적 남북관계는 한반도 통일의 동력

- 한국은 미중 관계를 통일 협력을 위한 지역적·국제적 네트워크 구축의 중심축에 놓고 남북한의 한반도 관계를 주된 동력으로 통일 협력의 밑그림을 그려나가야 할 것임
- 남북관계는 미중 관계의 변수가 한반도 통일에 부정적으로 작용하는 상황이 도래했을 경우에도 이러한 상황을 타개해 나가면서 미중 관계를 통일의 촉매 요소로 전환시킬 수 있는 통일의 동력이 되어야만 함

■ 주석

- 1) National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, November 2008), 박안토니오 역, 『변모된 세계 글로벌 트렌드 2025』(서울: 한울, 2009), p. 23.
- 2) Christophe Layne, “The Waning of U.S. Hegemony—Myth or Reality?: A Review Essay,” *International Security*, 34-1(Summer 2009), pp. 147-72; Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent, “Graceful Decline?: The Surprising Success of Great Power Retrenchment,” *International Security*, 35-4(Spring 2011), pp. 7-44.
- 3) Stephen F. Szabo, “Welcome to the Post-Western World,” *Current History*, 110-732(January 2011), p. 10.
- 4) Stephen F., Szabo(2011), p. 9.
- 5) 아시아의 안보와 지구적 공유지 경쟁에 대해서는 다음을 참조. Abraham M. Denmark, “Asia’s Security and the Contested Global Commons,” in Ashley J. Tellis, Andrew Marble, Travis Tanner (eds.), *Asia’s Rising Power and America’s Continued Purpose* (Seattle and Washington, D.C.: The National Bureau of Asian Research, 2010), pp. 171-203.
- 6) Bill Emmott, 손민중 역, 『2020 세계경제의 라이벌: 글로벌 패권을 둘러싼 중국·인도·일본의 미래전략』(서울: 랜덤하우스코리아, 2010), p. 36.
- 7) Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to The East* (New York: Public Affairs, 2008), pp. 51-99.
- 8) John W. Dower, “The San Francisco System: Past, Present, Future in U.S.-Japan- China Relations,” *The Asia-Pacific Journal*, 12-2(February

- 2014); Kent E. Calder, “Securing security through prosperity: the San Francisco System in comparative perspective,” *The Pacific Review*, 17-1(March 2004), pp. 135-57.
- 9) John J. Mearsheimer, “The Future of the American Pacifier,” *Foreign Affairs*, 80-5(September/October 2001), pp. 46-61.
- 10) “미, 세계 경찰 능력 상실… 아시아서 중 우위 인정해야,” 브레진스키 전 백악관 국가안보보좌관의 포린 폴리시 인터뷰 내용, 『한겨레』, 2014년 7월 24일.
- 11) 이러한 측면이 바로 Khanna가 주장한 소위 제2세계(중견국) 국가들의 외교안보정책이 제1세계(강대국) 외교안보정책에 미치는 영향인 것이다. 이에 대해서는 다음을 참조. Parag Khanna, *The Second World: Empires and Influence in the New Global Order* (New York: Random House, 2008).
- 12) Evan A. Feigenbaum, “Ten Trends That Will Shape Asia in 2014,” 2013, p. 2. <http://carnegieendowment.org/2013/12/30/ten-trends-that-will-shape-asia-in-2014/gxc6>.
- 13) 이수형, “중추적 중견국가와 한국의 새로운 외교안보전략 모색: 가교전략과 헤징전략을 중심으로,” 『외교안보연구』 제7권 제2호, 2011년, pp. 239-40.
- 14) 김덕, 『분단한국의 통일모색』(서울: 동아일보사, 1997), pp. 144-154.
- 15) 이와 유사한 맥락에서 한국전쟁 당시 미 국방부는 미 국무성이 기획·제출한 ‘한국의 중립화 통일 방안’을 반대했던 것이다. 미 국무성은 휴전성립 후의 대한반도정책으로 한국의 중립화 통일 방안을 가장 바람직한 대안으로 선택, 이를 1953년 6월 15일 미 국가안전보장회의에 제출했으나 미 군부의 반발과 휴전의 전제조건으로 한미군사협정을 체결해야 한다는 한국 정부의 주장으로 이를 정책화하지 못했다. 『동아일보』, 1984년 6월 9일.
- 16) 한반도가 강대국 정치의 각축장이 되기 때문에 이에 대한 대안으로서 조선은 중립국이 되어야 한다는 주장이 바로 유길준의 ‘조선중립론’이다. 유길준의 조선중립론을 포함하여 한반도의 중립화 통일 방안에 대한 논의는 다음을 참조. 강광식, 『중립화와 한반도 통일』(서울: 벽산서당, 2010); 강종일, 『한반도 중립화 통일의 길』(서울: 들녘, 2001); 유명철, 『한반도 중립화』(서울: 교육과학사, 2010).
- 17) 김덕(1998), p. 160.
- 18) 김덕(1998), p. 156.
- 19) 전재성, “통일 전략과 대북 전략의 조화 필요성,” 『JPI정책포럼』, No. 2014-05, p. 10.

- 20) C. Raja, Mohan, "China's Rise, America's Pivot, and India's Asian Ambiguity," *India Seminar*, January 31, 2013, pp. 3-4. <http://carnegieendowment.org/2013/01/31/china-s-rise-america-pivot-and-india-sas>.
- 21) 신범식, "집단안보, 공동안보, 협력안보," 함택영·박영준 편, 『안전보장의 국제정치학』(서울: 사회평론, 2010), p. 270.
- 22) 팔머 위원회(Palme Commission)가 제시한 공동안보의 6가지 원칙은 다음과 같다. 첫째, 모든 국가들은 안보에 대한 정당한 권리를 가지고 있다. 둘째, 군사력은 국가들 사이의 분쟁을 해결하는 데 정당한 수단이 아니다. 셋째, 국가 정책을 표현하는데 자제가 필요하다. 넷째, 안보는 군사적 우위를 통해서 획득될 수 없다. 다섯째, 공동안보를 위해서는 군비의 감축과 질적 제한이 필요하다. 여섯째, 군비협상과 정치적 사건들을 연계시키는 것을 피해야만 한다. Olaf Palme(et al), *Common Security: A Blueprint for Survival* (New York: Simon and Schuster, 1982), pp. 7-11.
- 23) 이수형, "남북한 한반도 정치와 강대국 동맹정치 간의 연계성 분석," 서울대학교 국제문제연구소 편, 『남북한 관계와 국제정치이론』(서울: 논형, 2012), p. 165.



최근 한국 사회에서 통일대박론이 제시되어 통일에 대한 기대와 통일준비 필요성에 대한 인식이 높아져 가고 있다. 장기간 지속된 북핵 문제와 한국 내 다양한 정치 사회변화로 통일에 대한 열망이 줄어드는 가운데 통일대박론이 통일편익을 강조하면서 통일논의를 활성화하는 것은 바람직한 현상이다. 동시에 유의해야 할 점으로는 첫째, 통일의 경제적 편익을 지나치게 강조하는 경향을 벗어나 정치, 사회, 외교적 편익을 종합적으로 고려해야 하고, 둘째, 통일 한국의 국가이익뿐 아니라 동아시아와 세계에 미치는 편익을 함께 강조해야 하며, 셋째, 구체적인 통일 방안을 가다듬어 흡수통일 유도론으로 비치지 않도록 노력해야 하고, 넷째, 통일의 상대인 북한의 상황에 주의를 기울여야 한다는 점 등이다. 통일논의가 본격화되면서 대북 정책을 향한 고민이 통일론에 흡수되어버리는 경향이 있는바, 북핵 문제와 남북 교류, 협력 등 해결이 쉽지 않은 문제라 하더라도 대북 정책 자체를 고민하는 노력도 동시에 진행되어야 한다. 향후 대북 정책이 통일의 가능성을 높이는 방향으로 진행될 수 있도록 통일 전략과 대북 전략의 조화가가능성을 최대화해야 할 것이다.



통일 전략과 대북 전략의 조화 필요성

전 재 성

서울대학교 교수

1. 통일대박론의 의의

- 최근 한국 사회에서 통일대박론 및 통일기반 조성의 국정과제에 대해 다양한 관점이 제기되고 있음
 - 주요 언론들이 통일에 관한 특집 논의를 제시하면서 통일에 대한 논의가 강조되고 있는 분위기가 강화됨
 - 장성택 사건 이후 북한 정치 불안정 및 향후 급변사태 발발에 대한 예측이 강화되는 추세에 있음
 - 핵안보정상회의를 계기로 대통령의 유류 순방 역시 한국의 통일지향성을 공개적으로 강화함

- 이러한 논의들은 다음과 같은 장점을 가짐
 - 통일의 당위성 및 통일의 편익에 대한 논의들이 한국 사회에서 약화되고, 젊은 세대 통일 인식이 약화되어 통일 관심 환기의 장점을 가짐. 1997년과 2008년 경제 위기 이후 취업난 및 경제성장 부진 등의 상황에서 젊은 세대들은 민족주의적 정체성이 약화되는 가운데 통일

에 대한 당위성은 인정하지만, 이를 위한 적극적 비용지출 의지가 약화된 것이 사실임

- 통일에 대한 민족주의적 당위성 논의를 확장하여 현재 한국의 경제 문제 등 새로운 문제와 접합한 편익론은 통일 지향 노력을 배가할 수 있는 장점이 있음
- 급격한 통일보다 통일 기반 확보로 목표를 현실화함으로써 단계적 통일 지향성을 강화하는 방향이 강조되고 있음

○ 통일대박론은 통일편익을 강조하여 통일을 막연한 당위적 사업이 아닌 한국 경제의 성장 동력 회복 및 선진국 진입이라는 구체적이고 가시적인 목표라는 점을 강조하는 의미가 있음

- 통일편익은 “통일된 남북한지역, 즉 통일한국이 통일이 이루어지지 않았을 경우에 비하여 통일로 인하여 얻게 되는 편익”임
- 골드만삭스 보고서는 2050년 경제력 순위를 중국, 미국, 인도, 브라질, 러시아, 인도네시아, 멕시코, 통일한국, 영국, 터키, 일본, 프랑스, 독일 등의 순서로 전망함
- 세계 경제력 평가에서 통일한국의 국력이 일본, 프랑스, 독일을 앞지를 수도 있다는 것. 한반도 통일이 동아시아의 평화와 공동번영 및 세계 평화에 크게 기여하게 될 것을 예측하게 함¹⁾

○ 2050년 통일한국의 인구는 7,350만 명으로 세계 26위가 될 것이며, 명목 GDP는 6조 560억 달러로 세계 8위의 위상을 가지게 될 것임

- 생산 가능 인구가 전체 인구의 58%로 4% 포인트 증가할 것으로 전망됨
- 1인당 GDP도 8만 6,000달러를 기록할 것으로 예상됨. 북한의 유망 광물자원이 한국 내수의 50%를 담당할 경우, 2011년 기준으로 연간 153.9억 달러의 수입 대체 효과를 기대할 수 있음
- 2010년 현재 GDP 대비 2.7%인 국방비 지출은 2013년부터 매년 0.1%씩 줄어들어 2027년부터는 독일 수준인 GDP 대비 1.4%를 지

출한다고 가정하면, 통일한국의 국방비 절감효과는 1조 8,862억 달러의 누적을 기대할 수 있다고 평가됨²⁾

- 독일 통일 사례를 보면 통일 초기에 동독 경제가 고도성장하여 동서독 간 소득수준 수렴이 빠른 속도로 이루어짐
 - 동독의 1인당 소득이 서독의 60%를 넘은 후부터는 동독의 성장 속도 및 동서독 간 소득수렴 속도가 크게 느려짐
 - 독일 통일 사례는 소득수준 격차가 큰 두 지역이 경제적으로 통합할 경우 저소득 지역이 초기에는 고도성장, 이후 시일이 흐름에 따라 점차 성장속도가 느려질 가능성이 높다는 점을 시사함
 - 통일 이후 북한 경제도 기본적으로 동일한 변화를 겪게 될 것임. 주요 동아시아 국가들 못지않은 고도성장이 기대되고 남한으로부터의 대규모 통일비용 지원 덕분에 초·중기 상당 기간 동안 동아시아 국가들보다 훨씬 더 빠른 성장실적을 기록할 수 있을 것으로 예상됨
 - 통일 초기 5년간 북한지역은 연평균 20% 이상, 다음 6년은 연평균 10~20% 수준의 초고속 성장, 그 후에는 연평균 10% 미만으로 성장세가 둔화될 것으로 전망됨

- 통일이 실현될 경우 세계적으로 유례를 찾기 힘든 고도성장이 기대되지만 소득수준 상승에 따라 성장세는 점차 둔화될 것으로 예상됨
 - 남한 대비 북한의 1인당 GDP 비율은 통일시점인 2030년에 지금과 비슷한 5% 근방에서 출발하여 10년 후에는 24%, 20년 후에는 39%에 도달할 것으로 예상함
 - 북한지역의 초고속 성장 덕분에 남북 간 소득 격차가 빠르게 좁혀지지만, 통일시점에서 남북 간 소득 격차가 워낙 크기 때문에 20년이 경과한 후에도 여전히 남북 간에는 큰 격차가 남게 된다는 것이 문제가 될 것임
 - 북한지역 GDP 중에는 남한 자본 소유자가 거두는 이익도 포함된다

는 점을 고려하면, 남한 주민 대비 북한주민 1인당 GNP 비율은 더 낮을 것으로 추측됨³⁾

2. 통일대박론에 관한 우려사항

가. 통일대박론의 경제편익론 편향의 문제점

- 통일편익론이 한국만의 국가이익을 위한 통일계기론으로 정착되는 것은 바람직하지 않음
 - 통일편익의 주된 청자가 한국민들에 한정되는 경향이 강함. 통일한국이 강한 선진국으로 부상할 수 있다는 논의가 주종을 이루는 한편, 통일한국의 외교적 지향에 대한 명확한 비전이 없는 상황에서 주변국들은 강한 통일한국 출현에 대해 우려를 할 소지가 있음
 - 주변국들과 국제사회가 한국 통일의 편익을 공유할 수 있다는 논리를 제시하는 것이 필요함. 통일한국이 미중 간의 지역 리더십 경쟁에서 어떠한 외교전략을 추진할 것인지, 지역의 평화를 위한 전략이 무엇인지 등에 관해 논의가 병행되어야 함
 - 북한의 정권과 주민도 통일편익론의 향방에 민감한 관심을 가질 것임. 한국 통일론의 철학적 기초가 북한에게 전파된다는 생각하에 북한 주민들을 포용하고자 하는 한국의 노력, 북한 정권의 정상화를 환영하여 개혁, 개방을 지원한다는 정치적 방향을 설득시킬 필요가 있음
 - 통일론의 확산은 북한 정권으로 하여금 흡수통일에 대한 불안감을 느끼게 할 가능성이 높는데, 북한의 도발 자제 및 협상 노력의 긍정적 효과를 낼 수도 있지만 소극적 태도 및 개혁, 개방 거부 등의 부정적 효과를 낼 수도 있음. 이들을 정확히 파악하여 대처하는 것이 필요함

나. 통일대박론의 희망적 사고 경향

- 통일이 막대한 편익을 제공해주기 때문에 통일이 바람직한 것이며 따라서 통일을 이루어야 한다는 명제가 도출된 이후, 이를 조속히 이루기 위한 정책 방향이 설정될 소지가 있음
 - 통일이 어떻게 이루어질지에 대한 대북 전략, 통일 전략, 통일 방안 등의 논의와 통일 후 편익론이 연결되지 않아 통일 과정에 대한 명확한 인식이 결여됨
 - 신뢰프로세스가 구체적인 남북관계의 현황과 전략적으로 연결되지 않는다는 문제점이 제기되고 있는 상황이 발생함. 신뢰프로세스에 기반한 대북 전략과 통일기반 확보 노력 간의 논리적 연결점이 불명확함

- 통일대박론이 북한의 급변사태 후 통일론에 대한 전망을 강화하고 이를 위한 정책적 노력으로 연결되는 것은 희망적 사고의 이상주의적 경향을 보일 수 있음
 - 장성택 처형 후 북한 내부 불안정론이 급격히 확산되면서 급변사태 대비론이 등장하는 것은 일정 부분 의미가 있으나, 현 상황에서 통일론이 강조되면 급변사태 대비보다 급변사태 유도로 보일 소지가 다분함
 - 급변사태 유도에 의한 통일이 가능할지에 대한 명확한 전략이 없는 상황에서 급변사태가 통일로 이어지는 과정에 대한 전략이 부재한다는 비판이 가능함

다. 통일 방안의 정비 필요성과 통일대박론

- 현 정부는 기존의 민족공동체 통일 방안 계승 입장을 보이고 있기에, 북한 상황에 대한 정확한 평가, 국제정세의 변화 반영, 통일편익론과의 연결성을 고려한 정비된 통일 방안 제시가 필요한 상황임
 - 1980년대 말 이후 다양한 통일 방안들이 제시되어 왔는데 이들은 대

개 남북 교류협력에 기반한 점진적 통일론들이고, 이들이 공식 정부 견해임

- 현 정부의 통일 방안이 명확히 제시되지 않은 상황에서 통일론이 대두하는 것은 통일 과정에 대한 비전이 불명확하다는 비판의 소지가 있음
- 신뢰프로세스의 구체적 로드맵에 대한 질문을 가지고 있는 주변국들, 특히 중국의 경우 국내 통일론이 어떠한 함의를 가지는지 더 큰 의문을 제기할 수 있음

○ 통일의 편익을 강조하는 것도 중요하지만 민족공동체 통일 방안의 수정 방향을 구체화하는 작업이 선행되어야 함

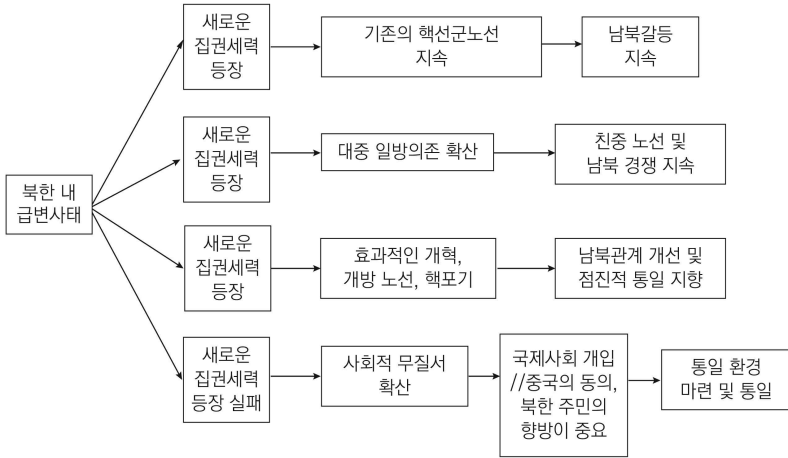
- 탈냉전기 북한의 구조적 변화에 대한 고려를 보다 적극적으로 반영할 필요가 있음
- 교류, 협력을 상정했지만, 관여(engagement)정책, 특히 구조적 관여에 대한 논의가 없었음. 민족공동체 통일 방안이 제안될 당시 남북간의 국력격차는 지금처럼 크지 않았고, 북한에 대한 국제적 외교상황도 지금과는 크게 달랐음
- 민족공동체 통일 방안은 국가차원의 행위자만 주로 고려함. 변화하는 통일 환경을 생각해 볼 때, 거버넌스적인 접근이 필요함
- 한국 사회 변화에 대한 고려를 보다 적극적으로 포함할 필요가 있음. 한국의 탈민족적, 세계적 경향 등이 강화되면서 통일에 대한 새로운 시각과 접근법이 필요함
- 국제정치에 대한 고려를 보다 적극적으로 할 필요가 있음. 1980년대 말 국제정치는 여전히 냉전적 상황에 의해 규정되고 있었던 반면, 향후 통일 환경은 미국 패권의 약화, 중국의 부상, 동북아 세력구도의 급격한 변화, 이와 더불어 세계화와 민주화, 정보화의 경향 등으로 거버넌스적, 네트워크적 국제정치 성격의 강화, 초국경적 문제의 증가 등 다양한 변화를 포함하게 될 것임

3. 통일 시나리오와 북한 급변사태 후 통일의 문제점

- 통일대박론은 우선 구체적인 통일 시나리오를 현재의 상황에서 재구성하여 통일 전략 및 통일 방안, 대북 전략과 연결시켜 설정하는 작업이 필요함
 - 통일 전략에 대한 명확한 비전이 부재한 상황에서 환경 분석, 전략 목적 설정, 구체적 실행방안 등의 논의를 진행하는 데 많은 어려움이 있을 수 있음
- 통일의 구체적 과정에 대한 가능한 로드맵과 장단점을 생각해 보면 다음과 같음

고려요소들	흡수통일유도론	관여, 타협에 의한 통일	연성, 네트워크 통합
가능성: 국제적, 남북 간, 국내적 차원에서 가능한 정책 수단이 있는가?	북한의 급변사태 발발가능성, 중국의 대북 정책에 따른 실현가능성	북한의 피관여 거부를 극복할 수 있는가의 문제, 북한 내 관여찬성론자, 시장세력의 형성가능성 고려 필요	통일 개념에 대한 비판, 한국 내 여론의 문제, 동아시아 세력 균형과 지역통합의 가능성
정당성: 목적과 수단 의 정당성	목적은 정당할 수 있으나, 수단은 강압적	목적과 수단 모두 타당	수단은 타당하나 목적에 대한 문제제기가 가능
이익: 통일 과정, 통일 이후 통합에서 이익 정도	통일 이후 막대한 통합 비용, 통일 이후 북한에 대한 차별가능성	남북 간 동질성 회복, 국력 격차 감소, 이후의 통일로 이익 증가	평화적 통합 상태에 의한 이익, 그러나 단일 근대국가 형성이 안 된 손해의 문제

- 북한 김정은 정권 등장 이후, 지배연합 내부의 균열 양상, 경제적 어려움의 가중, 지도자의 경험 부족 등을 들어 급변사태가 발생하면 통일이 도래할 것이라는 막연한 기대가 생길 수 있음
 - 구체적인 상황을 전제로 급변사태가 발생하더라도 통일로 이어질 가능성에 대해서는 다양한 경로를 생각해 볼 수 있음



○ 급변사태가 통일로 자동 연결되지 않는다는 전제하에 한국이 급변사태에 대비하며 통일을 지향하되, 급변사태 자체를 유도/지향하지 않는다는 전략 목표를 명확히 할 필요가 있음

- 급변사태 유도 노력은 ① 중국의 강한 반발, ② 북한 주민들의 한국에 대한 우려 및 불신감 증폭, ③ 이로 인한 지역 불안정을 염려하는 미국 및 일본의 의구심 증폭 등의 외교적 손실이 있을 수 있음
- 더욱이 급변사태 발생 시 중국 등 주변국의 지지가 없을 경우 북한이 더욱 중국에 편향되거나 한국에 반대하는 세력의 북한 집권의 부작용을 우려할 수 있음
- 급변사태로 인한 급격한 통일 시 통일 비용 상승, 북한 지역 정상화를 위한 노력 난관 등의 문제로 통일 이후 통합 과정을 위한 국제적 연대 형성에 어려움을 겪을 수 있음

○ 급변사태 대비를 위한 사전 정지(整地) 외교적 노력도 매우 중요함

- 통일 한반도의 외교 지향에 대한 주변국의 합의를 도모해 놓을 경우, 급변 사태 시 국제연합에서의 한국의 입지 확보, 이후 북한 내 안보 불안 시 한국의 개입 정당성 확보 등의 이점이 있고 이를 위해 노력해야 함

- 급변사태 이후 통일로 이어지지 않고 새로운 북한 내 세력이 집권할 수도 있음. 이 경우 한국과의 우호적 관계 유지를 독려할 중국, 러시아 등 외교적 지원을 확보하는 것이 필요함
 - 급변사태 이후 새로운 남북관계가 형성될 경우에 대비하여, 한국이 새로운 세력의 개혁, 개방을 지원하며 점진적 통일을 향해 나아갈 것이라는 로드맵도 미리 제시해 놓을 필요가 있음
- 급변사태 이후 북한 안정화 작업에 들어가는 비용은 통일 편익에 대한 위의 계산을 급격하게 변화시킬 수 있음
- 한 연구는 북한 안정화 작업에 필요한 구체적 비용과 어려움을 제시하고 있음.⁴⁾ 특히 북한 지역 안정화를 위한 한국군의 규모가 막대함을 들어 대비 필요성을 강조함
- 급변사태는 물론 점진적 사태 전개에 의한 통일이 가시화될 경우, 북한 내 군부세력의 우발적 도발 행동의 가능성, 안정화 과정에서의 사태 대처를 위해 한미 간 군사협력 프로그램, 대량살상무기 해체를 위한 미중과의 협력 프로그램 등을 구체화해 놓을 필요가 있음

4. 통일 전략의 방향

가. 통일편익론의 국제정치적 재구성

- 통일편익을 계산할 때, 어떠한 통일을 이루는가, 어떠한 통일 과정을 거치는가가 매우 중요함
- 통일 과정을 통일 준비과정, 통일 진행과정, 통일 후 통합과정, 통합 후 통일 국가 발전 과정으로 나누어 생각해 볼 필요가 있음
 - 통일편익을 경제적 관점에서만 생각할 것이 아니라, 국제정치적 관점에서 국가전략을 고려하여 생각해 볼 필요가 있음

- 한반도 통일이 한국의 강대국화라는 좁은 의미의 국익이 아니라 현재 세력전이가 활발히 이루어지고 있는 동북아 정세 안정에 도움이 되고, 주변국들의 개별이익에도 도움이 된다는 국제정치적 편익 논리 개발이 필요함
 - 현재 통일편익론은 협의의 한국 국익에 국한된 논의이며, 이는 보다 강대해진 한국의 출현을 국가이익 침해라고 생각하는 국가가 있을 경우 한국의 통일 노력에 불리하게 작용할 것임

- 이를 위해 한국의 통일은 동북아 국제정치의 비정상상의 정상화라는 논리를 고려해 볼 수 있음
 - 동북아 국제정치의 가장 큰 문제점은 단위들의 근대 이행의 불완전성과 이에 근거한 강한 경쟁성에 있다고 보아야 함
 - 분단된 중국과 한국의 통일 노력, 그리고 2차 대전 이후 비보통국가인 일본의 보통국가화 등의 상황들이 얽혀서 많은 문제점이 발생함. 또한 역외 세력이 이러한 동북아의 비정상상태를 활용하려는 전략이 합해지면서 문제가 더욱 악화됨
 - 한국의 통일은 통일된 중국, 보통국가화된 일본과 함께 상호 공존하고 협력하는 동북아 다자협력에 공헌할 수 있다는 논리개발이 필요함
 - 각 단위의 정상적 공존을 전제로 한 주권평등, 타국의 주권존중, 전쟁 방지, 다자협력 등의 규범이 확립되는 방향으로 통일론을 전개해야 함

- 통일된 강한 한반도가 동북아 강대국 정치의 경쟁성을 완화할 수 있는 기초가 된다는 규범적 견해를 확립할 필요가 있음
 - 이를 위해서는 현재 한국 외교전략이 중요한바, 한국의 중견국적 규범외교, 강대국 간 협력 촉진 외교, 다자주의 지향 외교 등을 강조할 필요가 있음
 - 통일 한반도는 현재 한국의 지역적 중견국 외교를 더욱 강화할 것이

라는 확신을 줄 필요가 있음. 강대국 간 충돌을 막을 수 있는 보다 강한 한반도의 완충 역할론을 제시할 필요

- 이러한 외교전략을 정초로 하여 향후 한미동맹, 한미일 협력, 한중 전략 협력관계를 상호 조정하는 비전을 제시
- 그러할 때 통일 한반도가 친미, 반중 세력이 될 것이라는 중국의 우려, 통일 이후 한미동맹 약화, 대중 편향될 것이라는 미국과 일본의 우려를 잠재울 수 있음

나. 통일 전략과 통일 외교

- 통일 전략을 위해 통일 외교의 목적과 주된 영역을 생각해 보아야 함. 상호 중첩되는 부분이 있으나 다음과 같은 목적을 생각해 볼 수 있음
 - ① 통일의 당위성 및 국제적 공헌도에 대한 논리 개발 및 홍보
 - ② 한국의 대북 정책이 통일로 이어질 수 있도록 통일을 전제로 한 국제적 대북 공동 노선 강화
 - ③ 통일 이후 통일 한반도의 외교노선에 대한 비전 개발 및 홍보
 - ④ 통일이 가시화될 경우 통일 과정을 안정적으로 관리하기 위한 군사적 억제력 확보
 - ⑤ 북한과의 통합을 순조롭게 하기 위한 국제적 대북 지원 확보
 - ⑥ 급변사태 발생 시 한국 주도의 통일 과정이 이루어질 수 있도록 외교적 지지 확보
 - ⑦ 통일 비용을 줄이기 위한 북한 지역 정상화 촉진
 - ⑧ 통일 한반도의 외교 전략에 대한 국제적 지지 확보
- 통일 외교 추구 과정에서 특히 미국과 중국의 외교적 지원을 획득하는 것이 중요함
 - 한국이 통일을 장기적·점진적으로 도모한다는 메시지를 전달하고, 이 과정에서 한반도와 중국 간의 국경 안정, 통일 한반도의 군사적·외교

적 중견국 역할을 강조할 필요가 있음

- 북한의 정상화를 유도하기 위한 남북 간의 교류협력은 물론 북한의 개발, 발전을 위한 국제적 대북 공조, 지원 체제를 마련하고 한국이 이를 주도하는 노력이 필요함. 이러한 노력이 궁극적으로 통일을 지향한다는 명확한 메시지 전달도 필요함

다. 통일 전략과 대북 전략의 정합성 증진 노력

- 과거 대북 관여/포용정책을 추진할 경우 통일 담론의 공식화를 의도적으로 회피하는 경향이 존재했음
 - 북한의 급변사태 후 통일을 추진할 경우, 대북 관여전략은 북한을 약화시키기보다 강화시키는 경향이 존재하므로, 급변사태 유도론 혹은 기대론은 전략적 대북 정책 추진과 모순 관계에 있음
 - 점차 통일의 가능성을 염두에 두고 대북 전략을 추진해야 하는 상황이 도래했으며, 향후 대북 교류, 협력을 추진하면서 통일의 가능성을 높일 수 있는 방법을 추진해야 함
 - 이전 대북 관여정책에서 흡수통일 불용을 흡수통일 대비로 내용을 바꾸고 대북 억제와 교류협력 추진을 해야 할 상황이 도래함
- 점진적 통일을 전제로 한 통일과정을 우선적으로 고려할 경우, 대북 전략과 통일 전략, 통일 방안을 일치시키고 이를 위한 외교적 노력을 기울일 필요가 있음
 - 북핵 폐기, 북한 개혁, 개방 유도 등 어려운 대북 정책의 과제를 우회하기위해 통일정책에 몰두하는 것 같은 인상은 경계해야 함
 - 통일 친화적 대북 정책의 핵심은 북한 주민들의 통일 염원을 강화시키는 것임
 - 남북 교류 협력이 증가하면서 한국 및 국제상황에 대한 북한 주민의 인식을 제고시키고 통일에 대한 한국의 비전과 준비상황을 알리는 것이 필요함

- 더불어 대북 지원이 북한 정권의 강화에 오용되지 않도록 교류, 협력의 방향을 조절하는 것이 필요함
 - 정부 대 정부 간 대규모 경제지원 보다는 인도적 지원을 시작으로 민간 단체가 주도하는 대북 협력을 추진하는 노력이 중요함
- 통일 전략과 대북 전략 간의 정합성을 증가시키기 위해서는 북한 정권의 안정성에 대한 정확한 평가가 필요함
- 이를 위해서는 대북 정보의 적절한 공유 및 정책활용 환경을 조성하는 것이 필요함
 - 향후 북한은 단기적 안정, 중장기적 불안정성 증가의 전망을 해볼 수 있음
 - 북한은 경제적 어려움이 가중되고 북핵 보유를 선언하면서 대중 경제의존도가 심화됨
 - 동시에 광물자원을 수출하여 대내적 생산성은 증가되지 않은 채 정권 유지 및 분파의 경제적 이익 확대에 몰두하는 지대추구국가화의 경향이 증가됨⁵⁾
 - 이러한 상황에서 북한 내 분파 간 정치적 불안정성 동향, 경제적 쇠퇴의 가능성을 정확히 평가하는 것이 필요함
- 향후 대북 정책 자체에 관해서는 별도의 연구가 필요하나, 당분간 경제제재를 통해 북핵 폐기를 유도하는 한편, 중장기적 평화공존의 전망을 제시할 수 있는 평화체제 구축 노력, 동시에 개혁, 개방 지향 북한 내 세력 독려 및 지원 등의 순차적 노력을 기울일 필요가 있음
- 북한은 단기적 안정 기간 중 핵보유, 경제발전의 병진전략을 추구할 가능성, 군부세력의 강경한 대외 노선을 예상할 수 있음
 - 이산가족 상봉 이후, 금강산 관광 재개, 5.24 제재 조치 수정방향 제시, 북한의 개혁, 개방을 이끌 수 있는 구조적 관여의 전반적 방향 제시 등의 노력이 필요함
 - 북한은 2월 1차 고위급 회담 이후 한국의 대북 정책 전반에 대한 비

전을 듣고 싶어 할 것임. 드레스덴 성명은 본격적 대북 교류를 시작하기 위한 준비단계에 관한 것이 주요 내용이므로, 북한은 지속적인 도발과 무력 시위를 통해 향후 한국과 미국의 본격적 대북 교류 로드맵을 촉구하려 할 것임

- 이러한 가운데 통일의 가능성을 증가시킬 수 있는 대북, 외교 노력의 총체적 로드맵을 제시할 필요가 있음

■ 주석

- 1) Goohoon Kwon, "A United Korea? Reassessing North Korea Risks(Part I)," *Global Economics Paper*, No.188(September 21, 2009).
- 2) 통일연구원·한국전략문제연구소 외, 남북공동체 기반조성사업 중간보고회 자료집(I) (2011.3.31), pp. 179-182.
- 3) 조한범·김규륜·김석진·김형기·양문수·이명진·임강택·정성철·황선재, 『정치, 사회, 경제분야 통일비용, 편익 연구』(서울: 통일연구원, 2013) 참조. 이 연구는 점진적 3단계 통일 방법을 상정하고 있으며 통일 시기로 2030년을 설정하고 있음.
- 4) Bruce W. Bennett and Jennifer Lind, "The Collapse of North Korea: Military Missions and Requirements," *International Security*, Vol. 36, No. 2 (Fall 2011), pp. 84-119.
- 5) 박형중·임강택·조한범·황병덕·김태환·송영훈·장용석, 『독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점』, 통일연구원 연구총서(2012) 참조.



김정일 사후 남북관계 진전에 대한 기대에도 불구하고 2014년 들어 북한군의 도발이 잦아지고 심리전 차원의 '공갈협박'도 도를 넘은 지 오래다. 지난 7월 14일 사격 도발에는 해안포와 방사포 100여 발을 포함 총 200여 발의 포, 로켓, 미사일 등 다양한 유형의 중단거리 무기가 동원되었다. 이 대목에서 중요한 사실은 일련의 사격이 점점 휴전선 가까이로 발사지점을 옮기고 있는 점이다. 대한민국을 주 표적 대상으로 삼아 심리적인 압박을 가해 유리한 국면을 만들겠다는 의도가 노골적이다. 마음만 먹으면 언제라도 무차별 포격을 가할 수 있다는 능력과 의지를 과시하면서 심리적으로 압박하겠다는 것이다. 이는 북한이 처한 상황과 무관치 않다. 김정은 정권은 장성택 제거로 권력상승부의 안정은 확보하였는지 모르나, 민심은 여전히 불안한 상태다. 더욱이 최근 시진핑 주석의 방한을 계기로 심화되고 있는 한중관계로 김정은의 심기는 더욱 불편할 수밖에 없는 상황이다. 북한이 일·러와 관계를 넓히고 있으나 실속은 없어 보인다. 김정은이 핵 무장화와 잦은 대남 도발에 더욱 목을 매는 이유이다.

앞으로의 과제는 북한 비핵화를 위한 마땅한 방안을 찾아 한반도 비핵화와 평화적 통일의 여건을 조성하는 일이다. 이러한 상황인식하에 필자는 우리가 취할 대북 심리전의 큰 방향을 모색해 보았다. 중·단기적으로 물리적 충돌 없이 북한 체제를 안정적으로 관리하고, 장기적으로는 북한을 '연착륙(soft landing)' 시켜 평화적이고 단계적인 남북통합 여건을 조성하는 데 필요한 대북 심리전을 강화하는 방향에서 답을 찾고자 접근하였다. 이를 위해 대북 심리전의 실효성을 증진하기 위한 군사적 조치와 비군사적 영역에서의 가능한 정책대안들을 살펴보았다. 결론에서는 김정은 정권이 핵을 포기하지 않고 도발을 중단하지 않을 경우 동북아(東北亞) 안정을 위하여 '레짐 체인지(regime change)'도 국제공조를 통해 추진할 수 있음을 심리전 메시지에 담아야 할 것임을 강조하였다.



통일 대비 대북 심리전

고 성 윤

前 KIDA 국방현안연구위원장

1. 기본 인식

- 한반도 평화 및 동북아 안정을 위하여 추진되는 대북 심리전은 북한 정권의 '체질개선' 및 통일과정에서 매우 큰 역할을 할 것으로 판단
 - 심리전은 정치 및 외교, 경제, 사회, 군사 등 광범위한 분야에서 필수적 지위를 확보하고 있으며,¹⁾ 오늘날 심리전은 주체나 대상이 군 영역을 넘어 일반에게까지 널리 확대됨.²⁾ 실제 심리전은 현대전에 있어서 독립적 성격에도 불구하고 무력전·경제전·정치전·외교전의 영역을 공유하는 '작전적' 특성을 지님³⁾
- 대북 심리전에 의한 북한 주민들의 의식 변화는 새로운 가치관을 선택, 내재된 잠재적 욕구를 분출시켜 북한의 지도부를 압박하는 변화의 원동력이 될 가능성이 높을 것으로 판단
- 본 연구는 대북 심리전을 강화해야 하는 이유, 김정은 정권의 대남 심리전 양상, 통일 대비 심리전 운용 방향과 정책대안을 주 연구내용으로 할 것임

- 대남 무력도발 시 자위권 차원의 ‘원점 타격’이란 군사적 조치는 당연한 정책임이 전제되어야 할 것이며, 충분한 억제력 완비 및 향후 북한태도와 연동한 ‘정권교체’ 대안 또한 대북 심리전의 실효성을 높이는 차원에서 검토할 필요성 제기⁴⁾

2. 왜 대북 심리전을 강화해야 하는가?

- 첫째, 북핵 문제 접근, 북한 변화 유도, 통일 준비과정에서 심리전이 갖는 역할과 기능이 매우 크기 때문임
 - 효과적인 대북 심리전은 중·단기적으로 북한으로 하여금 개혁·개방의 길로 나오도록 작용할 것이며, 남북 간 조성된 긴장과 갈등을 완화시켜 상호관계를 개선하는데 기여할 것으로 판단⁵⁾
 - 대북 심리전은 북한 주민과 북한군으로 하여금 남북한의 실상과 외부의 변화를 ‘피부로 느끼도록’ 유도함으로써 의식의 변화와 이념적 변화를 촉발시킬 수 있음
 - 장기적으로는 변화의 충격이 각계각층과 북한 전역으로 확산될 경우 북한군의 호전성과 전의는 떨어질 것이며, 일반 주민들에게는 남한에 대한 동경과 패배의식을 조성, 지도부에 대한 이념적 동의, 맹종의 폐습이 약화되도록 작용
 - 심리전이 군사 분야는 물론 정치·외교·경제·사상전 등 모든 분야에 참여하는 구성원들에 의하여 수행된다는 점을 고려할 때 효과적인 대북 심리전은 주민의 의식 변화, 사상 개조, 정권교체, 체제급변까지도 유발하는 역할을 할 것임
 - 대북 심리전은 북한 지도층 및 주민의 심리상태에 영향을 주는 전략임. 데이비스(J. C. Davis) 또한 “정치적인 안정 및 불안정은 궁극적으로 사회구성원들이 견지하는 일반적 심리상태에 달려 있다.”고 지적⁶⁾

- 둘째, ‘착각’에 빠진 동북아 국가들의 유동적 입장, 급변하고 있는 정세의 위중함에 맞서는 차원에서 일관성 있는 대북 심리전은 상황관리에서 중요한 기능을 할 것이기 때문임
 - 북한은 일부 나아졌으나 ‘제2의 고난의 행군’ 상황(배급제 붕괴, 장마당 확산, 식량 부족, 전력난, 연료부족)으로 한류 영향 및 한중관계 심화, 5.24 조치의 지속 등으로 김정은 정권은 어려운 국면이며 단기 성과도 내야 할 상황. 그런데 북한은 과거처럼 ‘핵공갈’, 무력도발과 버티기로 한국으로부터 양보받고 러·중 간 ‘줄타기’ 외교로 실리를 확보, 일본을 활용해 한국과 중국을 견제할 수 있다고 착각(핵을 고수하는 한·중·러·일 모두 북한을 적극 지원하기에는 한계)까
 - 중국은 북한 비핵화 관련 국내 여론, 유엔 대북제재 동참이 불가피하나 ‘순치관계(唇齒關係)’인 북한을 임계점 이상 압박하는 데는 부담. 중국은 한국과 가까워짐으로써 한미동맹을 약화시킬 수 있으며, 일본을 확실히 견제할 수 있다고 착각(한국에게 있어 북한이 존재하는 한 한미동맹의 중요성은 불변임에도 불구하고 일방적으로 기대)
 - 미국은 ‘핵 없는 세상’을 추구해야 하는 입장으로 비핵화 관련 북한의 과거행태에 대한 학습효과를 중시, 구체적 약속 없으면 ‘6자회담’은 물론 ‘미·북 대화’도 없다는 입장. 그런데 미국은 한미동맹과 미일동맹을 기반으로 한미일 3각동맹을 기대하는 착각(한일 역사적 관계, 일본 우경화, 한중관계 고려 시 3각동맹은 원천적으로 불가)
 - 일본 아베 정권은 미국의 아시아 중시정책과 집단적 자위권 지지에 힘입어 군사대국화와 보통국가화를 추구. 미국처럼 한미일 3각동맹의 틀이 가능할 것이라고 착각(미국이 일본 보통국가화를 용인하는 것은 중국견제라는 정치군사적 목표 때문임), 북한카드 효용성에 대한 착각
 - 한국은 ‘한반도 신뢰프로세스 구상’과 ‘드레스덴 선언’을 염두에 두고 북한 비핵화를 위한 유엔의 대북제재 공조, 북한의 무력도발에 대한 철저한 대응과 함께 대화의 지속을 통한 긴장 완화와 천안함·연평도 사태에 대한 사과 관철, 5.24 조치 지속 등 현안 문제들을 동시에 고

려해야 하는 어려운 상황임. 그런데 한국은 동북아에서 균형자 역할을 할 수 있다고 착각하는 것은 아닌가(?)

- 통일 대비 남북관계 개선·북한 비핵화를 위한 변화의 모멘텀은 우리 위상과 동북아 정세를 감안하고, ‘한반도 신뢰 프로세스’에 담긴 정책 유연성을 바탕으로 북한에 출구를 제공, 대북한 레버리지를 강화해야 하며, 그 추진전략은 대북 심리전인 바 슬기롭고 꾸준한 추진이 절실함

3. 독일·베트남 통합과정에서의 심리전 역할과 교훈

○ 독일통합과 심리전⁸⁾

- 초기 서독의 대동독 심리전은 동독 지도자들의 경계심과 불안감을 완화시키고 신뢰를 구축하고자 두 정부, 두 국가, 두 국민을 인정하는 실질적 동반자 관계를 구축하는 데 초점
- 첫째, 서독의 신동방정책이 강조한 심리전의 주제는 ‘접근을 통한 변화’와 ‘자결권에 의한 통일 구현’에 둬. 『동방정책의 구상자인 에곤 바(Egon Bahr)는 동독 사회의 공산주의 이념을 타도의 대상으로 설정하지 않고 “이데올로기에 의한 대립의 종료를 핵심 주제로 선택.” 접근을 통하여 자체적으로 점차 변화되어 나갈 대상으로 인식. 서독의 심리전 담당자들은 안정된 양독관계를 보장하면서 서독 체제의 우월성을 동독 주민에게 자연스럽게 확산시키는 데 심혈을 기울였으며 독일국민의 자결권에 의한 통일 구현을 전략의 주제로 삼았음』
- 둘째, 서독 정부는 동족인 동독인들의 고통을 최소화하려는 ‘인도주의적’ 지원을 통한 동질성 회복을 주요 심리전의 주제로 선정. 서독인을 대상으로 한 심리전 주제는 ‘동독인들의 통일에 대한 강한 의지’가 확산되고 있음을 알려 국민적 지지와 지원을 확보. 이를 활용하여 독일은 하나가 되어야 한다는 역사적 불가피성을 여론화
- 셋째, 외교정책 차원의 심리전 주제는 ‘윤리 및 책임성’을 강조하는

데 돛. 경제대국이지만 군사적 소국인 서독으로서는 한계성을 인식하여 국제사회에서 인정받고 정치적인 영향력을 확대하기 위하여 윤리 및 책임성을 강조하였던 것임. 『서독은 나치 통치시절 고통을 받았던 국가에 대하여 솔직한 사과를 하고 경제적으로 배상하는 데 정성을 쏟음. 이러한 노력과 함께 서독은 민주사회를 정착시키고 자본주의 시장경제를 성공적으로 이룩한 모범적 국가임을 내외에 알려 대외적 이미지를 개선』

○ 베트남 통합과 심리전

- 미군과 구월남 정부는 주민들에게 ‘진실된 정책’을 충분히 알려주고 설득하는 데 실패하였으며, 기본적 욕구인 먹는 문제와 거처하는 문제를 해결해주는 데 소홀. 민심이반으로 군사작전의 효율성마저도 위협을 받게 됨(심리전의 실패가 전쟁에서 패배로 연결)
- 통일 베트남 정부는 미군과 월남군의 폐해를 적극 알리는 성공적인 심리전을 수행함으로써 통합 후 ‘전체 인민’의 지지하에 수복지역 행정관리 및 치안확보, 새로운 제도와 통일국가 수립에 성공함
- 공산화된 베트남의 경우 민족 통일국가 건설이라는 명목하에 과거 월남 정권의 핵심계층에 대한 ‘제한된 숙청’을 단기간에 종결, 신속한 군사통합을 마무리해 저항세력의 태동을 원천적으로 봉쇄
- 통일 베트남은 통합 후 수복민은 물론 외국인들이 지닐 수 있는 생존에 대한 불안한 심리를 차단하고자 안전보장과 생활경제 측면에서 효과적인 대책을 추진하고 통합을 위한 계획들을 신속하게 집행
- 예상과는 달리 적대국 체류자들에게도 비교적 관대한 처우로 국가 이미지를 고양, 외교적 환경을 유리하게 조성

4. 북한의 대남 심리전 양상

- 대남 심리전 목표→‘남조선 혁명’을 위한 ‘통일전선전략’의 구현

- 군사차원의 경우 대남 심리전 목표는 우리 군내부에 ‘반정부세력’, ‘중복세력’을 배양, 군내 혼란 조성 및 한미동맹 체제를 손상시키는 데 기본 목표를 두고 있음. 김정일 사후에도 줄곧 한국군 기강의 붕괴를 목표로 대남 군사심리전을 강화해 왔으며, 이는 궁극적으로 한반도 적화통일을 위한 ‘통일전선전략’의 구현에 있는 것으로 이러한 행태는 앞으로도 지속될 것으로 관측⁹⁾
 - 사회차원의 경우 북한의 대남 심리전 목표는 한국 정부 및 지도자에 대한 흑색선전과 정치 선동을 통하여 남남갈등을 확대하는 데 두고 있음. 이 또한 ‘통일전선전략’을 변함없이 추진하고자 하는 것임(특히 대남 사이버 심리전에 유의해야 할 것임)¹⁰⁾
 - 문화·체육인 교류 역시 ‘통일전선전략’ 실현을 목표로 심리전 차원에서 기획하고 추진하는 것은 북한의 전형적 행태
- 김정은은 장성택 등 정적 제거 및 공포정치로 권력 상층부를 장악, 적대적·도발적 대남 심리전을 전개해 3대 세습체제 안정화에 긍정적으로 기여하고 있는 것으로 자평
- 김정은 정권은 정권 승계 초기 천안함 폭침, 연평도 포격, 서해상에서의 잦은 도발, 핵전쟁 운운하는 공포 분위기 조성을 통해 체제 단속 및 남남갈등 조성을 통해 상황을 주도적으로 관리하고자 함(김정일 사후 야기될 수 있는 내부혼란이나 외부로부터의 위협을 단기간에 차단하는 데 성공)
 - 2014년 2월 사격 도발 이후 7월 14일 현재까지 200발 이상의 포, 로켓, 미사일 발사로 무력 시위, 4차 핵실험 위협, 도서 상륙훈련, 비무장 지대 도발 등으로 긴장 수준을 높이고 있음
 - 북한은 6자회담에서도 한국을 배척한 채 미국과의 직접대화의 기회를 모색하거나, 한국 측으로부터 실익을 챙기면서도 우리 정부가 마치 민간차원의 인도적 지원조차도 방해하는 것처럼 선전
 - 북한의 목적은 한국 정부에 대한 북한 주민의 적대감과 남남갈등을 증폭시키고, 국제적 비난을 조성하는 데 있으며, ‘위장평화공세’로

한국 정부를 곤란에 처하도록 고도의 정치심리전을 수행 중(2000년 4월 전단살포 중지합의→2012년 7월 21~25일, 1만6,000장 대남 선전전단 발견)¹¹⁾

- 최근 북한은 시진핑 주석의 방한을 계기로 심화되는 한중관계를 심각하게 평가, 다층적 외교와 대남 위협·평화공세 심리전을 강화
 - 납북자(일본인 납치피해자) 문제 협의를 고리로 일본과의 대화 강화 및 경제지원 확보, 러시아와의 협력 확대 등 실리를 취하고 이를 통해 한국을 압박하고자 하나 ‘실속’은 없어 보임¹²⁾
 - 2014년 1월 16일 국방위원회 명의의 ‘중대제안’에 이어 6월 30일 ‘특별제안’을 통해 “서로를 자극하고 비방 중상하는 모든 행위, 상대방에 대한 모든 군사적 적대행위를 전면 중단할 것”을 요구. 급기야 7월 10일 인천 아시안 게임에 북한 선수단과 ‘미녀’ 응원단을 보내기 위한 실무협의를 제안하는 등 파상적인 대남 유화 심리전과 7월 14일 군사분계선(MDL) 인근에서 100여 발의 방사포·해안포 발사와 같은 강도 높은 무력시위로 ‘화전양면(和戰兩面)’의 심리전을 펴고 있음(무력충돌 회피, 화전예방 차원에서 북이 탄착지 고려한 것은 유의미함)

5. 통일 대비 심리전 관련 정책 제안

가. 대북 심리전 방향

- 김정은 정권의 불안정성에 유의
 - 외형상 안정되어 보이나 혼란스러운 정도의 ‘화전양면(和戰兩面) 전술’을 구사하는 것으로 볼 때 체제 내부는 불안정한 상태로 판단됨
- 대북 심리전의 기본 방향

- 중·단기적으로 물리적 충돌 없이 북한 체제를 안정적으로 관리하고 변화시켜 나가는 것이며, 장기적으로는 북한을 ‘연착륙(soft landing)’ 시켜 혼란을 최소화하여 평화적이고 단계적인 남북통합 여건을 조성하는 데 있음
 - 향후 대북 심리전은 구서독처럼 ‘접촉을 통한 북한의 변화 유도’를 목표로 삼아 공식·비공식 접촉기회의 확대, 지도층 및 주민의 의식을 변화시키는 쪽으로 인내심을 갖고 추진해야 할 범정부·범국가·세계사적 과제¹³⁾
 - 심리전의 핵심 내용은 북한 주민은 물론 여론 주도층(지도층 중심)의 대남 적개심을 완화하는 방향으로 설계되어야 할 것이며, 특히 핵 문제 해결 없이는 진정한 관계개선이 불가능한 것 또한 확신시켜야 함
- 북한 지도부가 ‘확실한 인식’을 갖게 할 수준의 억지력 보장과 정치적 의지가 전제되어야 할 것이며, 이를 토대로 한 심리전 추진 원칙은 일방적 양보가 아니라 균형성·일관성에 기반한 것으로 상황에 따라 비협력-협력의 동반됨을 주지토록 해야 할 것임
- 향후 북한은 경제실리를 챙기겠다는 ‘단기적·기만전술적 거래’가 아닌 핵포기 등 관계개선에 대한 진정성을 증명해야 함. 북한이 공언한 것처럼 서북도서, 전후방 지역 지상, 해상, 공중에서의 적대적 행위와 관련하여 진정성 있는 선행 조치와 우리의 사할적 이익인 핵에 대한 전향적 입장을 보일 경우, 이를 남북한 신뢰구축 및 평화공존의 모멘텀으로 삼을 수도 있으며 ‘북한경제 살리기의 통큰 지원’도 가능할 것임

나. 실효성 제고를 위한 제언(1): 군사적·비군사적 조치

- 확실한 보복을 담보할 전력 구비 및 사회적 합의 기반 강화
 - ‘맞춤형 억제전략의 딜레마’ 극복을 위한 미국의 의지 명문화
 - 최근 북한이 핵을 사용하더라도 미국은 핵을 사용할 수도, 사용하

지 않을 수도 없는 딜레마 상황에 빠지게 될 것이라는 시나리오 대두

• 4 Grim Scenarios

* 근거: K. Lieber(Georgetown U.), D. Press(Dartmouth College) 교수의 “Conventional War and Nuclear Escalation” 발제문 (2014.6.10, KIDA 회의실)

• 북한이 핵 사용 시 딜레마 상황이 예견되더라도 반드시 응징한다는 원칙을 명문화 할 필요(북한 태도를 보아 신(新) 한미상호방위 조약 개정착수, “New Guideline” 필요성 정책적 검토를 제안)

1. <u>Accept cease fire</u> • Halt operations	• Sets dangerous precedent • Encourages proliferation by adversaries and allies
2. <u>Punitive Nuclear Response</u> • Target NK leadership • March on Pyongyang • Missile defense	• Targets may be located in major population center • <u>Risks several more nuclear hits on allied territory</u>
3. <u>Continue campaign</u> • March on Pyongyang • Missile defense	• <u>Risks several more nuclear hits on allied territory</u> • Permanent damage to global alliance network
4. <u>Nuke / conv counterforce</u> • March on Pyongyang • Missile defense	• May not destroy them all • If U.S. strike nuclear – kill many noncombatants

• 군사적 조치로 태평양사 전략폭격기의 한반도 상공의 지속적인 폭격기 유지정책(Continuous Bomber Presence: CBP) 및 핵투발 능력을 갖춘 제7함대 잠수함 전력의 한반도 인근순시(Patrol) 명문화(MCM 의제화)

- 한국형 미사일방어체계(Korea Air Missile Defense: KAMD) 구축 및 주한미군의 고(高)고도미사일방어체계(Theater of High Altitude Area Defense: THAAD) 운용

• KAMD 조기 구축 및 주한미군 THAAD 배치 허용으로 북핵 및

미사일 위협 상쇄

- 중국을 향해서는 중국의 북핵 책임론, THAAD가 방어위주의 무기임을 강조, AN-TPY-2 레이더의 중국 군사력 감시효과는 레이더 가동에 따른 부수적 사안임을 강조

- 킬 체인(Kill Chain) 조기 구축

- Kill Chain 전력은 선제공격에 사용될 수도 있는 전력이므로 주변국 설득도 병행. 기술적 수준 및 효과성, 비용 등 문제가 거론되나 북한 핵 및 미사일 위협에 대응하는 데 있어 필요한 전력

○ 한미연합전력에 기반한 '확실 인지' 수준의 보복전력이 있어야 심리전 실효성이 배가될 것임. 적(敵)의 군사적 모험주의를 예방할 수 있는 억제력 구비는 방위의 선결조건이자 심리전에서 우위를 보장하는 자산임. 북한이 아무리 비대칭 전력을 건설하더라도 그 효과는 상쇄되고 '정권 붕괴'로 연계될 수 있음을 심리전 메시지에 포함¹⁴⁾

○ 사회적 합의에 의한 공감대 조성으로 남남갈등의 틈새 최소화

- 통일의 필요성/당위성에 대한 국민적 공감을 어떻게 확장?
- 통일 부담 능력에 대한 냉정한 평가와 고통을 감내할 물질적·정신적 준비에 대한 논의는 어떻게?
- 어떤 유형의 통일을 목표로 할 것인가?
- 북한 스스로의 체제급변 외 인위적 급변사태를 유도할 것인가?
- 대주변국 정치외교 심리전
- 현 대북제재, 통일대박론, 한반도 신뢰프로세스, 드레스덴 선언의 관계정리

○ 내부적으로 통일 염원을 확산하고 통일비용 등 고통을 분담할 각오를 해야 우리가 지향하고자 하는 통일의 모습(de facto unification→완전 통일)으로 접근할 수 있음. 인위적 급변사태 유도는 위험하며 북한의 자연적 급변상황 또한 경계해야 할 것임. 전략적 소통 차원의 정치외교 심

리전 수행으로 주변국들을 지지세력화가 급선무(미국의 북한 진입문제, 중국의 ‘개런티’, 일본의 동의가 중요)¹⁵⁾

다. 실효성 제고를 위한 제안(2): 수행 방안

- 심리전은 ‘솔직한 정보’를 담고 ‘끈질긴’ 수행 필요
 - 가능한 수단을 동원(방송, 세미나, 기자 회견, 발간물, 사이버 공간 등)하여 북한 주민들에게 솔직한 정보를 일관되게 전파
 - 북한 당국자들에게는 비핵화는 양보할 수 없는 ‘마지노선’, 5.24 조치는 ‘천안함 폭침 사고’를 넘어 비핵화와 연계, 반대급부가 없는 한 절대로 양보할 수 없다는 입장 천명(‘핵개발과 경제건설’ 병진노선을 고수하는 한 협력에는 분명한 한계, 진정성은 핵 문제 관련 전향적 입장이 전제되어야 함을 전파)
 - 과거처럼 버티던가, 도발 강도를 높이면 굴복·양보·챙겨주는 ‘대한민국 정부’는 더 이상 존재하지 않음을 알려야 함(5.24 조치가 현 정부 말기까지도 간다는 우리 자신의 각오도 필요)
 - 한국을 전쟁 도발국으로 생각하지 않는다는 북한 주민의 분위기를 활용,¹⁶⁾ 이는 해외정보 유입 및 한류문화 동경의 결과로 대남적개심 약화로 연결될 것으로 판단됨

- 특사파견→정상회담안에 대한 고도의 전략적 판단을 할 시점
 - 북한 당국의 변화가 없는 한 국제사회 제재 지속, 5.24 조치의 유지
 - 장기간 경색된 남북관계 탈피를 위해 우리 정부가 남북정상회담을 주도적으로 제안할 필요성에 대한 정책적 검토는 필요함
 - 회담 대비 보수층 반발 및 원칙의 훼손을 감내할 정도로 5.24 조치의 해제가 필요한지 정책적 검토는 필요(필자는 현 여건 하 해제 반대쪽임)
 - 장기화된 현 경색국면 돌파를 위해 특사교환 및 정상회담의 적기라고 판단

- 북한이 선호하는 ‘특사교환’ 방식에 대한 검토를 제안함
- 김정은 정권은 내부적 안정을 위해 외부의 지원이 절실히 필요한 상황
이므로 명분과 실리가 보장되면 문호를 점차 개방할 것임. 현재 북한은
외국 기업의 투자 유인은 물론 자강도를 제외한 8도 지역 관광특구에
외국인 관광객 유치에 적극 나서고 있는 상황. 김정은으로서도 북한 주
민들에게 줄 가지적 선물을 만들 필요가 있음. 외국 기업, 외국 관광객
보다 남한 기업·남한 관광객을 선호하는 북한을 활용¹⁷⁾
- 대남 적개심 완화하도록 접근
 - 과거 서독 정부의 심리전은 독일 통일에 대하여 동독 주민과 주변국
들이 가질 수 있는 불안감을 없애고 그들을 지원세력으로 만드는 데
진력하였음을 명심¹⁸⁾
 - 다양한 채널과 기회를 통해 ‘보복없는 통일 한국’을 만드는 데 동참하
도록 전략적 소통 및 선전홍보전 강화
 - 인간적인 삶을 보장하고 있는 한국은 병영국가인 북한과 달리 인권
의 존엄성을 중시하고 있기 때문에 통일후 동족인 북한 주민을 포용
하는 것은 우리 국민의 합의된 사항이며 공식적인 정책임을 자세히
알려 주어야 함
 - 구서독이 ‘무리한 통일정책’을 접어두고 동족인 동독인들의 고통을
최소화하려는 ‘인도주의적’ 지원을 핵심 심리전의 정책으로 선정한
것처럼 민족동질성 회복에 집중
 - “5.24 제재조치와 인도적 지원을 밀접히 연계할 필요가 없음.” 인도
적 차원의 지원은 국민정서를 감안, 상황별 대응은 필요하되 융통성
을 발휘할 필요가 있으며 지속적인 사업 추진을 제안
- 결론적(結論的)으로 김정은 정권이 핵을 포기 안 하고 도발을 중단하지
않을 경우 동북아(東北亞) 안정을 위하여 ‘레짐 체인지(regime change)’
도 국제공조를 통해 추진할 수 있음을 심리전 메시지에 담아야 할 것임.

한편, 북한 및 주변국을 향해 급변사태 발생 등 유리한 상황 도래 시라도 이를 기회로 삼아 북한을 강점하거나 흡수통일하지 않을 것이라는 통일정책을 이해시키는 정치·외교 심리전 또한 더욱 강화할 필요가 있음. 북한 핵은 체제 생존용이 아니라 고립과 악순환의 뿌리이자 김정은 정권 패망의 고리임을 ‘당근과 채찍’으로 설득, 전과해 나가야 할 것임.¹⁹⁾ 나아가 한반도 유사시 유엔사 후방기지 기능 및 통일과정에서 ‘매우 중요한 국가인 일본과의 냉각기가 장기화되는 것은 냉정히 경계할 필요가 있음’

■ 주석

- 1) 역사적 사례들은 심리전이 정책을 달성하기 위한 지원 수단으로 수행되었음을 보여 준다. 1972년 구소련을 견제하기 위하여 수행된 닉슨의 ‘중공’ 방문을 통한 외교관계 개선, 구소련 후르시초프 집권기 제3세계에 대한 곡물원조 및 경제 지원, 최근 북한의 미녀 응원단 파견 등 ‘위장평화공세’와 미군 유해 송환, 일본인 납북자 관련 북일 간 대화, 시진핑 주석의 북한에 앞선 방한 외교, 일본 아베 총리의 한반도 유사시 주일미군 기지 활용 제한 등이 좋은 예이다.
- 2) 이광현, 「현대사회와 심리전략」(서울: 화일, 1993), p. 42; 심진섭, 「심리전 이론과 실제」(서울: 학지사, 2012).
- 3) 김종열, 「정보의 역할」(서울: 우문사, 1970), p. 130; 전계서 심진섭(2012); 조영갑, 「국방심리전략과 리더십」(서울: 북코리아, 2006), pp. 25, 35-36.
- 4) 2014년 6월 30일 한민구 신임 국방장관은 원점타격은 합참의장 재직 시 원칙을 정립했음을 강조하고 이를 자위권 차원에서 유지할 것임을 천명하였다(연합뉴스 속보, 2014.6.30); 2010년 12월 합참의장 재직 시 장관은 “현장지휘관의 자위권적 재량으로 위협근원 제거”를 단호히 강조한 바 있다(연합뉴스, 2010.12.9.).
- 5) R. D. McLaurin, “Psychological Operations and National Security,” in Ron D. McLaurin (ed.), *Military Propaganda: Psychological Warfare and Operations* (New York: Praeger Publishers, 1982), pp. 1-3. McLaurin은 그의 글에서 국제관계에서 심리전은 상대국의 인식, 태도, 견해 및 행태에 영향을 끼치고 변화를 유발한다고 보았으며 그것은 모든 수준에서 유용한 자원으로 보았다.

- 6) James C. Davis, "Toward a Theory of Revolution," *American Sociological Review*, Vol. 27, 1962.
- 7) KRIS 정책토론회 결과보고서 14-05(No. 208), "김정은 체제의 핵 및 대남 정책노선 진단"(서울: KRIS, 2014.4.14).
- 8) 독일 통합과정에서의 심리전의 역할은 다음 자료에서 다루어 졌다. 김학성, 「서독의 분단질서 관리 외교정책 연구」(서울: 민족통일연구원, 1995); 서병철, 「공산권 붕괴와 독일 통일」(서울: 계축문화사, 1991); 이영기, 「독일 통일의 해부」(서울: 국제언론문화사, 1990); 육군본부, 「두개의 군과 하나의 조국」(계통대: 육군본부, 1994); 이광현, 「현대사회와 심리전략」(서울: 도서출판 파일, 1993); 하정열, 「한반도 통일후 군사통합 방안」(서울: 팔복원, 1996).
- 9) 김일성, 「김일성 저작집」 제30권 (평양: 조선로동당출판사, 1985), p. 550. 김일성은 본 논문에서 동구사회주의권의 경제난에 따른 체제 기반의 약화 및 정책변화 노선에 영향을 받아 '80년대 중반 이후 과거 노동계급 주도의 통일전선보다는 포괄적인 '민족통일전선'의 구축을 역설한 바 있다; 김동성, "북한의 통일전선 전략전술과 대남 정치심리전," 「전략연구」, 통권 57집(서울: KRIS, 2013.3), pp. 309-349.
- 10) 이상호, "북한 사이버 심리전의 실체와 대응방향," 「한국정치외교사논총」, 33집 1호(2011.8), pp. 263-290.
- 11) 연합뉴스(2012.7.26) 보도 참조.
- 12) 송화섭, "북·일 합의의 의미와 전망," 「국가안보전략」(서울: KRIS, 2014.7), pp. 20-22.
- 13) 최근 북한 주민의 대남의식 조사는 전쟁 도발국가로 한국을 꼽는 숫자가 매우 적음을 밝히고 있어 심리전을 통해 이러한 현상이 더욱 강화되도록 해야 함(조선일보, 2014.7.9). 2013년 KIDA 연구진이 전체 탈북자 조사, 군출신·일반주민 구분 조사에서도 유사한 결과 도출.
- 14) 이명철, "북한의 긍정적 변화 유도를 위한 우리의 전략," 「동북아안보정세분석」(서울: KIDA Press, 2012.3).
- 15) 남성욱, "예상가능한 통일 시나리오와 대응 방향"을 주제로 KIDA 정책포럼에서 발제된 모노그래프(2014.7.15) 및 토론 내용 일부를 인용하여 제작성함.
- 16) 정상돈, "전쟁 가능성과 도발국가에 대한 북한의 인식," 「동북아안보정세분석」(서울: KIDA Press, 2013.11).
- 17) 김석진, "김정은 시대 북한의 경제개혁 실패와 전망"(KRIS: 서울, 2014.7), pp. 26-28). 북한 경제는 90년대 중후반 '고난의 행군' 시기보다 개선되었으나 아직도 최빈국 수준인 바 김정은은 문제해결을 위해 개선책(확실치는 않으나 '포전담당제' 등)을 내놓고 있어 제한적이거나 정책변화의 가능성을 보이고 있음.

- 18) 김세연, “한반도 통일시 위기 관리 방안 연구,” '97 신진연구자 북한 및 통일 관련 논문집 『통일정책환경(I)』(서울: 통일원, 1997), p. 96.
- 19) 서울신문(2014.8.1), “미 대북정책은 전략적 인내… 압박·제재기조 변함없다” 보도 참조. 글린 데이비스 미 6자회담 수석대표는 의회 청문회에서 미국의 대북정책 기조는 전략적 인내가 아닌 인내정책이며, 국제적 공조로 북한의 불법행위에 따른 비용은 높이고 무기수출은 원천봉쇄하여 압박을 지속할 것임을 천명함.



드론(무인항공기)의 출현이 21세기 안보의 '게임 체인저'가 될 가능성이 증가하고 있다. 드론이 전장에서 본격적으로 활용되고, 전력의 핵심적인 수단으로 주목받게 된 계기는 미국의 '테러와의 전쟁'이다. 드론은 오바마 행정부의 대테러 전략에서 핵심 축을 이루고 있고, 테러의 직접적인 위협을 크게 경감시켰다는 평가를 받고 있다. 하지만 드론의 표적 사살 전략이 장기적으로도 미국의 안보에 도움이 될 것 인지는 여전히 의문이다. 또한 드론의 확산은 안보수단으로서 불확실성, 불안정성, 무규범성 등의 이유로 국제안보질서를 지속적인 불안과 갈등 상황으로 몰아갈 가능성이 충분하다. 특히 동북아 지역에서 미중 관계의 재조정, 중일의 영토 분쟁, 남북한의 갈등으로 드론의 군비경쟁이 이미 가시화되었다. 한국 정부는 드론이 게임 체인저가 될 수 있는 만큼 안보전략적 의미를 재평가해야 하고, 드론의 도입과 드론 위협에 대한 방어시스템을 갖추기 위하여 안보전략의 조정과 체계적인 준비가 필요하다.



드론의 군비경쟁과 안보환경의 변화

장 노 순

한서대학교 교수

1. 문제제기

- 기술 발전은 일상의 편안함과 산업의 발전에 영향이 국한되는 것이 아님. 안보전략과 국제안보구조는 기술과 과학의 발전으로 엄청난 변화의 계기를 맞이하였음. 미사일, 항공모함, 전략폭격기, 핵무기 등은 지난 20세기에 등장하여 국제안보 환경의 변화를 주도했던 무기들이고, 이 신무기는 기술 발전의 결과로 탄생한 것이지만 국제안보의 구조와 전략에서 게임 체인저(game changer)로 작용하였음
 - 게임 체인저로서 신무기는 기존의 방식으로 안보들의 근간을 유지하기 어렵게 하였고, 이에 대처하려는 안보 환경은 새로운 안보전략과 대응 수단을 마련해야 했음
 - 드론(drone) 즉 무인항공기(UAVs)의 출연은 21세기 안보의 게임 체인저로서의 가능성을 인정받고 있음. 드론이 전장(battlefield)에서 전투의 보조 수단으로 본격적인 모습을 드러낸 것은 9/11 테러 직후 아프가니스탄 전쟁이었지만, 지난 몇 년 사이에 국제안보의 불안정과 전쟁의 일상화를 우려하는 비판이 고조되고 있음

- 드론은 비대칭적 안보수단의 특성을 갖추고 있지만, 그렇다고 약자의 전략적 수단으로써만 기능하는 것이 아님. 미국과 중국을 필두로 전투용 드론을 개발하는 데 경쟁하고 있고, 다양한 용도로 활용하기 위한 계획을 추진하고 있음. 동북아 지역은 군사적 긴장과 대립의 수위가 증가하고 안보 환경과 맞물려서 드론의 안보전략적 가치가 더욱 높아지고 있음. 군사 강대국으로 부상하는 중국을 견제하려는 미국의 전략은 일본의 재무장으로 이어지고 있고, 영토를 둘러싼 중국과 일본의 갈등 그리고 남북한의 군사적 긴장은 역내 세력균형의 불리함을 극복하기 위한 안보수단으로 드론의 활용도가 높이 평가되고 있음
 - 드론은 오바마 행정부의 대테러 전략의 핵심적 축을 이루고 있고, 미국을 공격하는 테러위협이 현실화되는 사례가 줄었다는 점에서 외형적 성과에도 불구하고, 오바마의 드론 활용은 테러위협으로부터 미국의 안전이 확보되었고 국제안보의 안정에 도움이 되고 있는지에 관한 논쟁이 지속됨
 - 드론은 무기체계로서 재래식 무기와 다른 특징을 갖고 있고, 이런 특징을 바탕으로 미국이 활용하고 있는 방식 역시 불확실성, 불안정성 그리고 무규범성 등의 원인으로 미국 국내외에서 찬반의 논쟁을 불러일으키고 있음.

2. 드론의 발전과 안보수단의 의미

가. 드론 발전의 역사

- 무인항공기(드론)에 대한 관심은 20세기 초부터 시작되었음. 항공기가 전장의 주요 수단으로 등장하는 시점과 거의 비슷하게 무선으로 비행체를 조종하는 문제에 관심이 있을 만큼 역사가 오래되었음. 하지만 안보 목적으로 무인항공기의 개발은 1980년대부터 본격화되었음. 미국은 드론의 기술 발전과 안보전략적 활용을 주도하고 있음. 초기 단계에 드론

은 정보수집의 수단으로써 전장에서 본격적으로 이용되었고, 다양한 용도의 공격 무기로 용도를 확장하려는 시도가 계속되고 있는 상황임

- 1991년 걸프전에서 미국은 이라크의 방공망 등의 정보를 수집하는 군사작전의 지원 수단으로 드론을 본격 사용하였음. 그 이후 발칸분쟁에서 미국은 정보수집 목적으로 더욱 개량된 드론을 활용함으로써 그 효과와 성능을 더욱 명확하게 확인하는 기회를 가졌음. 2001년 아프가니스탄 전쟁과 2003년 이라크 전쟁은 미국이 전장에서 드론의 역할을 획기적으로 전환하는 계기가 되었음

○ 2001년 미 공군은 정찰용 드론인 프리데이터(Predator)에 미사일(Hellfire)을 실험 발사하여 성공을 거두었음. 성공 직후 9/11 테러 공격이 발생하고, 미군은 아프가니스탄에서 프리데이터를 실전에 배치하고, 10월경에 사상 처음으로 군사공격 임무를 수행하였음

- 2002년 미국은 테러 용의자를 사살하기 위해 공식적인 전쟁 지역이 아닌 아프리카의 예멘 지역에서 드론을 활용한 첫해가 되었음. 예멘에서 미국의 드론 활용은 두 가지 논쟁적 이슈를 갖고 있음. 하나는 전쟁지역이 아닌 곳에서 드론을 전투용으로 활용했다는 점임. 그리고 다른 한 가지는 예멘에서 드론의 공격으로 6명의 테러 용의자가 사망하였고, 그중에는 무슬림이었던 미국 시민을 재판 없이 안보위협 세력으로 간주하여 사살한 것임

○ 2007년 미국은 사상 처음으로 60대 프리데이터와 6대 리어퍼(Reaper)로 구성된 무인비행단을 창설하였음. 프리데이터는 안보 목적으로 미국이 개발한 기본 모델이고, 리어퍼는 프리데이터를 개량하여 처음부터 전투용 목적으로 개발되었음. 이와 달리, 프리데이터는 정찰용에서 전투용으로 기능을 개선하였음

○ 2011년 미국은 테러용의자를 사살하기 위해 소말리아에서 드론 전략을 펼침으로써 지리적으로 더욱 확대함. 예멘은 미국이 선언했던 '테러와

의 전쟁' 지역이 아니었듯이, 소말리아도 공식적인 전쟁이 발생했던 지역이 아님. 그리고 미국의 드론 작전은 파키스탄으로 확장되어 이른바 '의심대상 공격(signature strike)' 전략으로 발전하였음. 미국의 안보에 위협을 당장 가하는 용의자가 아니라 테러활동과 관련이 있는 개인이나 집단과 연계되어 있는 것으로, 의심이 드는 대상을 공격하는 전략의 수단으로 확대하였음

- 2012년 오바마 대통령은 아직도 드론의 활용에 관한 부분이 기밀로 공개되지 않고 있지만, 드론 공격의 기준을 공식적으로 제시하였음. 즉 미국은 외국 정부가 테러 용의자를 체포하는 것이 불가능한 경우에 한하여 드론을 사용하여 사살한다는 것임

○ 미국은 드론 기술과 성능에서 가장 앞선 국가이고, 이스라엘과 중국이 그 뒤를 따르고 있음. 미 공군은 크게 두 가지의 핵심 유형 드론으로 중고도 드론인 프리데이터와 전략적 목적을 갖는 글로벌 호크(Global Hawk)를 갖추. 이들 드론은 각각 3만 피트와 6만 5천 피트 상공에서 36시간을 제공함. 미 육군은 헌터(Hunter)와 신형 쉐도우 200(Shadow 200)을 개발하여 보유하고 있고, 해군과 해병대는 파이어니어(Pioneer)를 보유하고 있음. 미 육군은 지금까지는 정찰 목적으로 드론을 활용하였으나, 다목적용으로 활동 반경을 대폭 확대한 워리어(Warrior)를 개발하였음. 워리어는 미 공군의 프리데이터와 유사한 유형이지만 전투용 드론으로 정찰 목적에서 전투용으로 군사작전에 적극 활용하겠다는 의지를 드러냄¹⁾

- 미군은 2006년 4개년 국방검토보고서에서 공군의 특수작전사령부 산하에 특수작전부대의 무인항공기 비행단을 설치할 것임을 공개하였음

○ 미국은 2005년부터 2013년까지 전투용 드론의 보유 규모를 1,200% 정도로 증가시켰음. 즉, 지난 10년간 미국은 50대 수준이었던 보유 드론 수를 7,500대로 늘렸음. 이 드론의 절대다수는 정찰용이지만, 미국 국방

부가 보유하고 있는 항공기의 31%를 드론이 차지하고 있음. 미군이 전력의 구조를 개편하여 드론의 전략적 비중을 높이려는 체계적인 작업을 하고 있음

- 2011년 미 공군은 전투기와 전폭기 조종사를 모두 합친 숫자보다 더 많은 드론 조종사를 훈련시켰고, 공군사관학교에서 드론 조종사 병과로 첫 졸업생이 배출되었음

○ 전 세계적으로는 75개국 정도가 드론에 관심을 갖고 개발하거나 획득하려고 노력하고 있음. 이들 국가의 대부분은 정찰 목적으로 드론을 활용하려는 단계에 머무르고 있음. 그러나 25개국은 전투용 드론에 관심을 갖고 있고, 2020년까지 전 세계적으로 드론 개발과 구입 예산은 900억 달러 규모가 될 것으로 추산되며 이 중 90억 달러가 원거리 전투용 드론 개발에 투입될 것으로 전망됨.

- 중국은 25종 이상의 드론을 보유하거나 개발 중에 있고, 이스라엘은 42개국 이상에 드론을 수출하고 있으며 이는 자국의 무기수출 중 10% 이상을 차지함
- 2013년 전 세계의 드론 연구 개발비는 66억 달러로 추산되고, 2022년에는 114억 달러로 증가될 것으로 보임. 이 중 50% 이상을 미국이 차지할 것으로 예상됨²⁾

나. 안보수단으로서 드론의 특징

○ 드론이 국제안보질서에 미치는 영향의 수준을 평가하는데 크게 두 가지의 기준에서 분류될 수 있음. 하나는 드론의 전략적 목적을 기준으로 정찰용과 전투용으로 구분됨. 다른 하나의 기준은 드론의 활동 반경으로 비행 거리에 따라 분류한다면 장거리와 단거리용으로 나누는 것임. 장거리용은 전략폭격기와 마찬가지로 작전의 반경이 확대됨으로써 공격과 방어력을 크게 향상시키는 수단임

- 이 두 가지의 기준에 따라 드론의 유형을 나눈다면, 크게 네 가지로

구분이 가능함(아래 <표 1> 참조). 단거리 정찰용, 단거리 전투용, 장거리 정찰용, 장거리 전투용이고, 기술적으로나 생산 비용 측면에서 장거리 전투용 드론이 가장 상위에 자리매김 될 것임. 반면에 국제사회에서 가장 널리 확산된 유형은 단거리 정찰용 드론임

<표 1> 드론의 유형

활동 목적 활동 범위		전략적 목적의 구분	
		정찰용 드론	전투용 드론
비행 반경의 구분	장거리 드론	장거리 정찰용 드론 (Global Hawk)	장거리 전투용 드론 (Predator, Reaper, Warrior, Shadow)
	단거리 드론	단거리 정찰용 드론 (Old Predator)	단거리 전투용 드론 (RQ-11 Raven)

(비행 반경은 편도 비행거리를 300km 기점으로 나눈 것이고, 전략적 목적의 기준에서 전투용은 엄밀한 의미에서 정찰용의 기능을 동시에 수행함)

- 이런 기준에 비행 고도의 기준을 추가한다면, 저고도, 중고도, 고고도 유형의 드론을 더욱 세분화가 가능함. 또한 개발 기술의 수준을 기준으로 분류한다면 더욱 세분화된 유형과 국제안보질서에 미치는 파급 효과를 분석할 수 있음. 이 밖에 드론의 주된 목적은 전투용이나 정찰용 이외에 대잠초계 드론, 장거리 통신 드론, 수중 드론 등 다양한 목적으로 개발되고 있음
- 드론의 개발과 발전에는 다음과 같은 무기로써의 핵심적인 특징이 있음. 첫째, 드론의 비용이 저렴하다는 점임. 미 공군의 한 보고서에 따르면, 드론은 제작과 운용면에서 기존의 유인항공기에 비해 매우 저비용으로 제작이 가능함
 - 프리데이터 대당 가격은 4.5백만 달러이고 리어퍼(Reaper)는 1,050만 달러 수준이지만 합동타격기(JSF)인 F35 1대 가격은 1억 5,900만 달러이고, F22는 3억 7,700만 달러에 이릅니다. 더욱이 조종사 훈련비용은

1/10 수준 이하로 평가됨. 미국이 드론의 비중을 높이는 이유 중 하나는 국방비 삭감에 따른 전투력의 보완 수단으로 적합성을 인정받은 점임. 오바마는 작은 군대를 실현하기 위해 공군력, 정보, 특수작전, 드론과 같은 기술혁신 등의 요소를 강조하였음

- 둘째, 드론은 첩보위성과 전투기의 기능을 혼합한 장점을 갖춤. 첩보위성은 정보를 수집하는 데 활용되고 정지 궤도 혹은 지구 궤도를 순환하지만, 첩보위성은 군사공격 목적으로 활용되지 못하고 있음. 반면에 전투기는 빠른 비행속도와 목표물을 타격하는 데 매우 유용하지만, 특정 지역을 장시간 체공하면서 감시 혹은 정찰활동을 하기는 어려움. 또한 전투기의 공격은 많은 민간인의 희생을 피하기 어려움. 드론은 이런 첩보위성의 정찰 기능과 특정 장소를 장시간 감시할 수 있는 기능을 갖추고 있으면서도 비교적 빠른 속도로 비행하고, 정밀 유도 미사일을 장착하여 공격할 수 있음
 - 강대국들이 개발 중인 드론의 발전 방향은 훨씬 장시간 체공하거나, 장거리를 비행하도록 하며, 정밀한 공격 무기와 스텔스 기능을 갖춘 최첨단의 전투용 드론을 만들려고 함. 반면에 군사적 강대국이 아닌 국가들은 중단거리의 사정권 내에 있는 목표물을 공격할 수 있는 전투용 드론을 개발하고 있음

- 셋째, 드론의 기술은 비교적 쉽게 획득할 수 있고, 이중용도의 기술로 국가뿐만 아니라 비국가 행위자들도 용이하게 활용할 수 있음. 드론의 기술은 민간영역에서 이미 활발하게 이용되고 있음. 기술이나 비용 문제에서 드론은 개인도 개발하여 활용이 가능함. 최근 사례를 보면, 2011년 미국의 국경선에 추락하여 드러난 사건으로 멕시코 경찰은 국경선을 감시하는 정찰용 드론을 운용하였음. 심지어 미국의 보스턴 교외에 거주한 한 청년은 드론으로 미국 국방부를 공격하려는 계획을 세우다 발각되었음. 헤즈볼라 무장세력은 이란제 드론에 무기를 탑재하여 이스라엘을 공격하려고 시도하기도 했음

- 드론 기술의 확산은 다른 무기체계에 비해 빠르게 확산될 가능성이 높음. 이는 상업용이나 국내치안 목적에서 활용됨으로써 군사 안보전략의 수단으로 쉽게 전용될 것임. 그와 같은 기술의 확산은 기존의 국제안보구조에 불만을 갖는 도전 세력이 획득하는 것을 방지하기란 사실상 불가함
- 록히드 마틴사는 2010년 드론을 매우 쉽게 조종할 수 있는 소프트웨어를 개발하여 휴대폰으로도 가능한 단계에 이르렀고, 심지어 20여 개 이상의 민간 기업들은 다른 국가를 위해 정찰과 정보 수집을 대행하는 드론을 운용하고 있음

3. 드론의 안보전략과 국제안보

가. 드론의 안보전략과 특징

- 이미 살펴보았듯이, 미국은 드론을 전쟁과 안보수단으로써 가장 광범위한 지역에서 활용하고 있음. 반면에 드론의 해외 판매를 주도하고 있는 국가는 이스라엘과 중국임. 미국은 일부 동맹국에게 수출을 하고 있지만, 전투용을 제외하고 수출대상국은 제한해 놓고 있음. 드론의 확산은 안보전략의 수단으로 일반화되고 있다는 점을 의미하고, 확산된 드론은 국제안보와 동북아 지역의 안정성에 영향을 미칠 것임
- 드론의 안보전략적 의미는 크게 세 가지가 있음. 첫째, 드론을 전쟁 무기로써 활용하는 국가는 자국 군인의 희생을 걱정할 필요가 없음. 드론 조종자는 수천 킬로 떨어진 장소에서도 통제가 가능하기 때문에, 아프가니스탄에서 운용되는 드론이 미국 캔자스의 통제소에서 조종됨. 미국이 드론의 활용을 급격하게 확대한 이면에는 미군의 희생을 줄일 수 있을 것이라는 현실적인 판단에 따른 것임
 - 미군의 희생은 국내정치에서 유권자가 매우 거부적인 태도를 보이는

요소이고, 정치지도자가 국내정치에서 탄핵될 가능성이 높은 원인임. 따라서 이라크 전쟁과 이미 미국 역사상 최장기 전쟁이 된 아프가니스탄 전쟁에서 미군의 희생이 계속해서 증가하는 어려운 국면에서 오바마의 선택은 충분히 예견되는 것이었음

- 둘째, 드론은 비대칭적 안보전략의 수단으로 효과적임. 일반적으로 비대칭적 안보전략은 약자가 강자를 상대로 강자의 우위를 극복하는 전략을 의미함. 드론은 저렴한 비용으로 제작이 가능하고 손쉽게 이용되는 기술로 인해, 비국가 행위자가 정부와 강대국을 상대로 드론 공격을 충분히 예상할 수 있음. 드론은 그 자체가 최첨단 유형이 아니라 하더라도, 생화학 무기 혹은 방사능 물질을 장착하거나 심지어 자폭형으로 다양한 방식의 공격이 가능함. 근거리에서 적의 레이더에 탐지되지 않고 강자를 공격할 수 있다면 위협적인 공격 수단이 될 것임. 이 점은 국제안보의 불안 요인으로 가장 많이 제기되는 주장임
 - 드론은 강자의 안보 전략을 강화해 주는 수단이기도 함. 미국의 표적 사살은 최첨단 드론이 테러용의자를 효과적으로 제거하는 성과를 거두고 있음. 지상군이 작전을 전개하기 어렵고, 정확한 정보를 확보하지 못한 상태에서 정밀무기의 공격조차도 많은 민간인 희생자를 낳는 부작용이 있기 때문임. 파키스탄, 예멘 등에서 활용되고 있는 미국의 드론은 수 시간을 체공하면서 정보를 수집하고 최적의 시점에 공격함으로써 부작용을 최소화하고 있음
 - 9/11 테러 이후 미국이 비전투지역에서 표적 사살한 95%가 드론의 공격으로 이루어졌고, 나머지는 크루즈 미사일, 전폭기, 함포 등으로 수행됨. 파키스탄에서는 드론 공격으로 2,700여 명의 테러 용의자가 사살된 것으로 보고됨
- 셋째, 드론의 활용을 규제할 수 있는 실질적인 국제규범이 없음. 전쟁이 아닌 지역에서 군사안보 수단으로 미국의 드론 작전은 전쟁관련 국제법의 정당성을 인정받을 수 있는가에 대한 근본적인 의문이 제기됨. 미사

일 확산을 통제하고 있는 미사일기술통제레짐(MTCR)과 바세나르협정(Wassenaar Arrangement)이 있지만, 드론을 대상으로 이들 제도를 그대로 적용하는 데는 한계가 있음. 이런 상황에서 미국의 드론 활용은 국제안보질서에서 선례를 남기는 의미를 가짐. 특히 테러 용의자를 표적 사살하는 데 드론은 다른 국가의 영공을 비행해야 함

- 미국의 선례는 중국, 러시아 등 다른 국가에게 유사한 공격의 정당성을 부여하게 될 것임. 중국은 티베트나 신강/위구르 지역에서 분리 독립을 주장하는 세력을 추적하기 위해 주변국가의 영공을 침범할 수 있음. 마찬가지로 러시아는 체첸 반군을 소탕하려는 목적으로 인도는 카슈미르 분리 독립주의자를 공격하기 위해 영공을 침범하는 것이 가능함

○ 넷째, 드론은 공격형 무기이면서 공격자의 정체를 숨기는 것이 다른 무기에 비해 용이함. 드론은 공중, 해상 등 여러 방식으로 공격이 가능하고, 공격이 이루어진 시발지와 공격 행위를 주도한 행위자를 파악하기가 어렵게 함. 물론 중고도 전투용 드론은 레이더에 포착될 가능성이 높다는 지적이 있지만, 여전히 미사일, 유인 항공기, 혹은 대포와 같은 무기체계에 비해 공격자의 정체를 명확하게 파악하는 데 제약이 많은 수단임. 공격형의 무기가 공격자의 정체를 숨길 수 있는 장점을 갖는다면 공격의 효과가 높아짐. 소형의 단거리 공격형 드론을 사전에 탐지하기 어렵게 하는 한계는 반군 세력이나 테러조직이 이를 공격 수단으로 삼고 싶어 하는 요소임

○ 다섯째, 드론은 전쟁 상태가 아닌 상황에서 무력 공격의 수단으로 변형되어 사용될 가능성이 높음. 미국의 경우, 드론의 활용은 전쟁을 더 이상 선언하지 않아도 되는 시점에 대통령이 무력을 사용하는 권한을 갖도록 하는 결과를 가져옴. 전쟁을 치루는 통상적인 방식을 우회하는 방법으로 활용될 수 있고, 오바마 행정부는 그런 특징을 분명하게 보여줌. 이는 지난 수십 년간 국제안보질서를 지탱하고 있는 국제법의 근간을

훼손할 여지가 충분함

- 국제법상 무력 공격이나 무력 응징의 행위는 드론의 공격에 그대로 적용되기에 애매하지만, 당장 드론의 준비를 무력 공격의 위협으로 판단하고 선제공격의 정당성으로 삼을 수 있음

나. 드론과 불안한 국제안보

- 드론은 당분간 국제안보구조의 안정성에 변화를 줄 것이 분명함. 다만 획기적인 변화를 유도하는 게임 체인저의 역할을 할 것인지, 아니면 다른 무기의 성능과 영향에서처럼 비슷한 결과만을 초래할 것인가 하는 문제임. 드론의 등장과 확산은 국제안보구조를 불안정하고 불확실성을 높일 것이라는 예측이 우세함. 드론이 무기체계로서 갖는 이점은 미국만이 절대 우위를 보장하거나 미국만이 독점적 지위를 확보할 수 있는 것이 아니기 때문임. 드론의 영향은 강대국 간의 경쟁, 규범의 부재와 미국의 선례, 정치지도자들의 변형된 전쟁 수행 방식 등의 요인에 의해 결정될 것이고, 그에 따른 불안한 국제안보구조의 특성은 세 가지로 구분해 볼 수 있음
- 첫째, 드론의 군비경쟁임. 미국과 중국 사이에 드론 군비경쟁의 양상을 보이고 있고, 동아시아 지역과 중동 지역 등 안보 갈등이 높은 지역 내에 있는 국가들은 경쟁적으로 드론 개발에 박차를 가하고 있음. 중국은 2010년 주하이 에어쇼에서 드론의 양적 및 질적 위상을 보여줌
 - 중국의 해안선을 따라 향후 2015년까지 11곳의 드론 기지를 건설할 예정임. 미 국방부의 최근 보고서들에 따르면, 중국은 장거리 정찰 및 공격 목적으로 정찰용 드론과 전투용 드론을 실전배치하거나 개발 중임. 특히 군사 선제공격을 위한 역량을 강화하는 전투용 드론을 개발하려고 노력하고 있고, 퇴역 전투기를 전투용 드론으로 바꾸는 데 관심을 갖고 있음
 - 전 세계적으로도 전투용 드론을 개발하려는 국가가 크게 늘어나 있

음. 23개국 정도가 전투용 드론을 개발하거나 보유하고 있는 것으로 알려져 있지만, 이 중에 미국, 중국, 러시아, 인도, 이란 등 8개국이 장거리 전투용 드론이나 중고도 장거리 정찰용 드론을 개발하고 있음. 이들 국가는 직간접적으로 군사적 경쟁관계의 국가가 있고, 지역 패권을 차지하려는 투사력을 확보하고자 하는 국가들임

- 둘째, 오바마 행정부의 안보전략은 정찰용을 넘어서 전투용의 다양한 용도로 드론을 적극 이용함으로써 국제안보구조에 중대한 선례를 만들고 있음. 드론은 전장과 전장 밖에서 테러 활동과 연계되었다는 의혹 수준에서 민간인을 살해하는 데 동원되면서 활용의 범위가 확대됨
 - 드론은 무력 공격의 특성을 갖고 있지만 전쟁으로 규정되지 않는 지역에서 드론 공격은 무력 사용의 범위를 확대하면서 무력 사용의 가능성을 높이는 결과로 이어짐. 이에 따라 전쟁의 방식이 달라지면, 군사 공격의 대상과 보복 그리고 정당성도 확대될 것임. 나아가서 드론을 조종하는 통제시설은 무력 공격의 대상이 될 수 있음을 의미함. 즉, 미국 본토에 있는 드론 통제소는 적대세력이 공격의 대상으로 삼는다고 하더라도 정당성을 인정받게 될 것임
 - 러시아, 중국, 인도 등이 미국처럼 드론을 이용하여 유사한 공격 행위를 따라 할 여지가 충분함. 이를 제어하는 전쟁에 관한 국제법이 있었지만, 이제는 그런 국제규범의 억제력이 심하게 훼손되는 상태임. 전면적인 무력충돌이 아닌 표적 사살은 때론 관련 국가의 정부가 반정부 세력을 제거하기 위한 편법으로 강대국의 드론 전략을 이용하는 부작용이 나타났음. 파키스탄 정부는 미국의 드론 공격을 허용하는 조건으로 반정부 세력을 소탕하는 데 활용하곤 했음
 - 미국의 드론 전략은 군과 정보기관의 역할과 활동 범위에 대한 경계를 모호하게 함. 파키스탄, 소말리아, 예멘 지역에서 미국의 드론 공격은 미군이 담당하는 것이 아니라 CIA가 맡아서 하고 있음. 이는 정보기관이 정보활동이 아닌 군사 공격을 담당함으로써, 국제사회에 군대의 군사 활동이 아닌 수준으로 낮추어 보이게 하는 의도로 보임

- 셋째, 드론은 전쟁을 무제한적으로 연속시키며, 국제안보의 질서를 불안정하게 함. 전쟁에서 군인을 적지에 보내지 않아도 된다는 점은 전쟁의 양태를 급격하게 바꾸고 있음. 군사작전으로 자국 병사의 희생이 거의 없다면 전쟁에 대한 국내정치적 부담이 크게 줄어들 것이고, 정치지도자는 전쟁을 종결해야 하는 급한 압박을 덜 받게 됨. 드론은 전쟁 개입의 임계점을 낮추는 효과가 있기 때문에 전쟁 갈등이 계속되는 결과로 이어짐. 이는 “끝없는 전쟁”의 위험으로 경고되기도 함. 드론을 이용한 미국의 전쟁은 이런 끝없는 전쟁의 일면을 확실하게 보여줌. 아프가니스탄과 이라크를 대상으로 9/11 테러 용의자와 후견국을 응징하려는 전쟁은 이제는 파키스탄, 소말리아, 예멘 등 테러와 직접 관련이 없거나 미국의 안보에 직접적인 위협을 가하고 있지 않는 대상을 제거하기 위해 드론전쟁을 지속하고 있는 것임

4. 결어

- 드론은 21세기 국제안보구조를 획기적으로 바꿀 수 있는 게임 체인저로 평가됨. 국제 평화의 안정성을 불안정하게 영향을 미칠 가능성이 높음. 그러나 핵무기와 같은 파급 여파를 미칠지는 아직은 미지수임. 미국이 전장에서 활용하기 이전에 많은 국가들은 드론 개발에 관심을 갖고 있었고, 정보수집이나 민간용으로 활용되고 있었음. 드론에 관한 국제규범이 부재하고, 이를 통제하려는 국제사회의 구체적인 시도가 아직 없음. 결국 드론의 강점과 폭넓은 활용 가능성 그리고 드론의 기술과 성능이 확산되는 속도는 국제안보구조의 불확실성을 높이고 있다는 점이 분명함. 또한 오바마의 드론 안보전략은 민간인 희생의 부작용, 국제법의 무력화, 테러용의자 사살의 대외적 정당성과 대내적 합법성, 대통령의 권한 한계 등 여러 시각에서 비판을 받고 있음
- 동북아 지역은 드론의 군비경쟁이 현실로 나타날 안보 환경이 조성되어

있음. 미국의 아시아 재균형 전략으로 한층 심화되고 있는 미국과 중국의 군사적 긴장관계는 드론의 활용에서도 분명하게 드러남. 중국은 드론의 해외 수출에 적극적일 뿐만 아니라 전투용 개발도 빠르게 발전시키고 있음. 일본 역시 첨단 드론을 수입하려고 하고 있고, 북한과 남한은 모두 정찰용 드론을 이미 보유하고 있으며, 대만 역시 전투용 드론을 개발하고 있는 것으로 알려짐. 드론이 군사 분쟁의 결과를 좌우하는 단계는 아니지만 동북아 지역에서 새로운 군비경쟁이 가속될 것이고, 이는 세력균형을 안정적으로 유지하기보다는 불안정한 영향을 미칠 가능성이 충분함. 공격형 무기로 발전되는 드론이 파괴력을 향상시키고, 스텔스 기능을 강화하며, 장거리를 비행할 수 있다면, 그에 따른 방어형 무기를 강화시키려고 할 것임. 드론의 군비경쟁은 향후 드론에 대한 방어 시스템의 경쟁으로 이어질 수 있음

- 한국은 드론의 역내 군비경쟁이 한반도 불안정으로 확대되지 않기 위한 독자적인 대응책을 마련하기가 용이하지 않음. 한국이 드론 관련 국제 제도를 주도하는 것도 현재의 동북아 외교안보 환경에서 실현되기가 어려움. 그리고 미국이 우위의 선점을 확실히 하고자 하고, 중국은 군사력 불균형을 만회하려는 추격의 자세를 늦추지 않을 것이며, 드론의 장점을 찾고자 하는 북한이나 일본이 자제할 가능성도 없음. 한국은 드론의 도입과 드론 위협의 방어시스템을 갖추는 데 당분간 안보전략의 재조정이 필요하지만, 자칫 미국의 안보전략에 대한 의존성을 강화하는 관성을 경계해야 함

■ 주석

- 1) 2011년 말 미국의 드론 보유 현황을 보면, 육군이 Shadow 450대를 보유하여 가장 수량이 많고, 공군이 Predator 175대, Reaper 40대, Global Hawk 14대, 해병대가 Shadow 52대를 운용하고 있음(*The Washington Post*, December 23, 2011).
- 2) IHS Industry Research and Analysis는 2011~2020년 사이에 전 세계의 드론에 대한 연구 개발 비용에서 국가별로 차지하는 비율을 미국 56%, 중국 12%, 이스라엘 9%, 러시아 8%, 유럽 전체, 3%, 영국, 프랑스, 이탈리아가 각각 2%, 그리고 기타 6%로 추정하였음(*The Economist*, October 8, 2011).

■ 참고문헌

- Bowcott, Owen. "Drone Strikes Threaten 50 years of International Law, Says UN Rapporteur," *The Guardian* (June 21, 2012).
- Breen, Michael and Joshua A. Geltzer. "Asymmetric Strategies as Strategies of the Strong," *Parameter*, Vol. 40 (Spring 2011).
- Brimley, Shawn, Ben Fitzgerald and Ely Ratner. "The Drone War Comes to Asia," *Foreign Policy* (September 2013).
- Bumiller, Elisabeth and Thom Shanker. "War Evolves With Drones, Some Tiny as Bugs," *New York Times* (June 19, 2011).
- Byman, Daniel. "Why Drones Work: The Case for Washington's Weapons of Choice," *Foreign Policy*, Vol. 92, No. 4 (July/August 2013).
- Cronin, Audrey Kurth. "Why Drones Fail: When Tactics Drive Strategy," *Foreign Policy*, Vol. 92, No. 4 (July/August 2013).
- Dowd, Alan W. "Drone Wars: Risks and Warnings," *Parameter*, Vol. 42, No. 4 (Winter-Spring 2013).
- Miller, Greg. "Under Obama, An Emerging Global Apparatus for Drone Killing," *The Washington Post* (December 27, 2011).
- Parker, Richard. "Pilotless Planes, Pacific Tensions," *New York Times* (May 12, 2013).
- Sanger, David E. *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power* (Crown Publishers, 2011).

- Shane, Scott. "Coming Soon: The Drone Arms Race," *New York Times* (October 8, 2011).
- Shaw, Ian G. R. "Predator Empire: The Geopolitics of US Drone Warfare," *Geopolitics*, Vol. 18, No. 3 (2013).
- Sloan, Elinor. *Military Transformation and Modern Warfare* (Praeger Security International, 2008).
- Sutherland, Benjamin, ed. *Modern Warfare, Intelligence and Deterrence* (Wiley, 2011).
- "Unmanned Military Aircraft: Attacks of the Drone," *The Economist* (September 3, 2009).
- US Department of Defense. *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China* (2011).
- Zenko, Micah. *Reforming U.S. Drone Strike Policies* (Council on Foreign Relations, 2013).



최근 한미정상 간 회담에서 전시작전통제권 전환의 재연기 가능성이 언급되었으나, 미국의 동아시아전략 차원에서 볼 때 한미동맹에 있어 미국의 주도보다는 한국의 적극적 역할을 강조하는 기조에는 큰 변화가 없을 것으로 평가된다. 따라서 한국 정부(군)는 전작권 환수와 관련된 문제점을 도출하고 대책을 사전에 마련하는 노력을 지속적으로 진행할 필요가 있다. 그중 가장 핵심 사안은 전작권 전환 이후 유엔 군사령부의 존치문제 및 역할에 대한 정립이다. 북한은 지속적으로 유엔사 해체를 주장하고 있는 반면, 최근 미국의 움직임을 보면 유엔사의 역할과 기능을 강화해 나가려는 모습을 보여주고 있다. 이러한 미국의 의도는 전작권 전환에 따라 연합사가 해체될 경우 한반도 작전을 통제할 수 있는 유일한 기구가 유엔사이고 나아가 유엔사는 동아시아 전략에 있어 미국의 전략적 이익구현에 중추적인 역할을 담당할 수 있는 기구('아시아의 NATO')라는 인식에 기인한다고 평가된다. 한국의 안보에 있어 유엔사는 지금까지 전반적으로 순기능적인 역할을 해오고 있으나 이러한 미국의 구상과 관련하여 정비되고 보완되어야 할 과제들이 존재한다. 한국군은 유엔사의 역할 강화를 추구하는 미국의 구상과 노력을 적극적으로 지원하되, 향후에도 유엔사의 존재 및 역할이 한국안보에 최우선적인 중점을 두도록 유지해야 하고, 특히 유사시 한국 주도의 한반도 작전이 원활히 수행되도록 유엔사와 한국 합참 간의 지휘관계 정립 등 상호 윈-윈 할 수 있는 제도적/법적 노력을 지속해 나아가야 한다.



전시작전통제권 전환과 한미동맹: 유엔군사령부의 역할 정립을 중심으로

정재욱
숙명여대 교수

1. 문제제기

- 지난 4월 25일 한미정상회담에서 오바마 대통령은 2015년 12월로 예정된 전시작전통제권 전환시기를 재검토할 수 있다고 언급함으로써 다시 한 번 그 연기의 가능성을 열어 두었음
 - 미국의 향후 4개년 국방전략을 명시한 2014년 QDR을 보면, 비록 전작권 전환을 직접적으로 언급하지는 않았지만, 전략적 유연성과 전작권 전환의 필요성을 강조한 2010년도 QDR과의 근본적인 변화를 식별하기 어려움
 - 예산상황에 따른 미군 감축관리의 불가피성과 이와 관련하여 아태 지역에 있어 동맹국 역할의 적극적 확대 강조, 분쟁에 대한 직접개입 자제 명시 등을 고려할 때, 한미동맹에 있어 '주도'보다는 '지원'의 역할을 강조하는 전략기조에 큰 변화가 없는 것으로 평가됨

- 현 상황에 안주하기보다는 전작권 전환에 대한 미국 입장의 재변화가

능성과 나아가 중기적인 차원에서의 대비가 필요하다는 관점에서, 전작권 전환과 관련하여 문제가 될 주요 현안들에 대한 양국 간 실무협의를 지속적으로 진행하고 정책적 합의점을 마련해 둘 필요성이 존재한다고 판단됨

- 이러한 관점에서 본고에서는 전작권 전환 이후 유엔사의 존치문제 및 역할에 대한 미국의 구상과 우리의 입장을 분석하고 상호 발전적인 정립 및 보완방향을 제시하고자 함
 - 미국의 경우 유엔사는 전작권 전환 이후 한반도 작전과 관련하여 유일하게 직접 지휘통제할 수 있는 기구이자 나아가 동아시아 전략 구상에 있어 중추적인 역할을 담당할 수 있는 기구로 변화 모색
 - 한국의 경우 90년대 이후 북한의 본격적인 정전협정 무실화 책동과 군사도발을 거치면서 유엔사의 위상과 역할에 대한 회의적인 시각이 국내에 확산되어 왔고, 특히 전작권 전환과 함께 유엔사의 실질적 뒷받침이 되어 온 한미연합사가 해체 또는 한국군 지휘(주도)로 될 경우 상당한 국내적 논란이 야기될 것으로 예상됨

2. 유엔사의 법적근거 및 임무(기능)

가. 법적 근거

- 1950.7.7. UN안보리, 미국 주도하 통합사령부(Unified Command) 창설 결의안(S/1588) 채택
 - 군대와 기타 원조를 제공하는 모든 UN회원국은 이러한 군사력과 원조를 미국(지휘)하에 통합사령부에 가용토록 하는 것을 권고
 - 사령관을 미국이 임명하도록 요청하며, 통합사령부에 참가국 국가와 UN기 사용권한이 부여, 미국에게 통합사령부 조치과정을 안보리에 보고할 것을 요청

나. 임무 및 기능

- 정전시, 정전협정 유지 및 관리
 - UNC-KPA 장성급회담을 통한 북한측과의 대화, 접촉 유지
 - 필요시, 연합사령관에 정전협정 유지·준수 관련 지시
 - 정전협정 유지 임무수행 관련 UN에 보고 및 건의

- 전시, 회원국 전력(국제적 지원)을 제공(Force Provider)
 - 한반도 전쟁 재발시 파견되는 UN회원국 군대에 대한 통제 및 지원·수용태세 유지
 - * 참전 16개국 선언문('53.7.27, 워싱턴): 북한의 무장공격행위 재발시 재단결하여 즉각적으로 이에 대응할 것

- 주일 UN군 기지의 유지·활용
 - UNC-일본 간 SOFA체결('54.2.19)
 - * 일본 정부는 극동에서 어떤 UNC의 교전행위를 위해 UN회원국의 군대가 일본에 진입시 이를 허가하고 시설사용의 편의를 제공

3. 북한의 전략적 의도와 유엔사 기능의 약화

가. 북한의 전략적 의도

- 북한의 전략적 의도는 유엔사를 해체함으로써 미북 양자간 직접 군사접촉채널을 확보하고 궁극적으로는 미북 평화협정을 체결하려는 것으로 평가됨
 - “한반도 비핵화 실현보다 미북관계 개선 및 평화협정 체결이 우선”(외무성 대변인 담화, '09.1.13)
 - “미국이 전시작전통제권 이양 후의 공백을 운운하면서 유엔사를 유지/

확대/강화하려는 것은 절대 용납할 수 없음”(노동신문, '07.2.27)

- “미국이 진정으로 대북 적대시 정책을 끝낼 의도가 있다면 유엔군사령부를 해체하고 현재의 한반도 정전협정을 평화협정으로 대체해야 함”(유엔주재 북한대사, '13.6.13)

나. 정전협정 무실화 책등과 유엔사 기능의 약화

- 이를 위해 실제로 북한은 정전협정의 양대 축인 군사정전위원회(군정위)와 중립국감독위원회(중감위)의 기능을 의도적으로 약화시켜 왔음
 - 북한의 군정위 무실화 추구
 - '92.5.29. 군정위 수석대표직에 한국군 장성 임명('91.3.25)을 거부 하면서 회의 불참
 - '94.12.12, 조중측 군정위대표단 판문점에서 철수
 - '94.5.24, 「조선인민군 판문점 대표부」 설치
 - '96.4.4, 북한외무성 ‘정협준수 임무 포기’ 선언
 - '95.3.2 북미 장성급회담 제의
 - '98.6.8 『UNC-KPA간 장성급회담 절차』 합의(총 17회 실시)
 - 북한의 중감위 무실화 추구
 - '91.4.10. 북측은 중감위가 실질적으로 정전협정에 기여하지 못한다는 ‘중감위 무용론’ 주장하며 철수 종용(시설·비용 지원 중지)
 - '93.1.8, 중감위 4개국, 추방 거부 결의문 채택
 - '93.4.10, 중감위 체코 대표단 판문점 철수
 - '95.2.28, 중감위 폴란드 대표단 판문점 철수

4. 유엔사에 대한 미국의 구상과 위상 강화 노력

가. 미국의 유엔사에 대한 인식과 전략적 구상

- 유엔사에 대한 배타적인 권한을 보유하고 있는 미국은 해체문제를 포함한 유엔군사령부 관련 일체사항에 대해 미국이 결정권을 가지고 있다는 입장을 취하여 옴
 - UNC는 1950년 7월 7일 UN안보리의 결의안(S/1588)에 의해 설치된 UN의 보조기관으로서, UNC의 해체문제는 정전협정의 폐기나 평화협정으로의 대체와는 별개의 사안으로 인식함
 - UN안보리가 UNC 설치권을 미국에 위임했던 만큼 UNC의 해체문제는 최우선적으로 미국 정부가 결정할 사안이라는 입장

- 한반도에서의 유엔사 존속을 한반도의 안보문제와 동시에 나아가 동북아시아의 안보전략적 이해의 틀 속에서 인식해야함
 - 전작권 전환 이후 미국은 한국군의 독자적인 대북군사행동에 대한 통제장치가 없어진다는 점을 우려하고 있는데 유엔사는 정전협정 준수관리 임무 차원에서 이를 제어 또는 통제할 근거를 제공함
 - 일본에 주둔한 7개의 유엔사 후방기지는 향후 미국 군사전략의 중심이 될 아시아 지역 내 군사적 상황 발생시 다국적 군대를 신속하게 집결하고 운용하는 데 매우 유리한 기반을 제공함

나. 전작권 전환에 대비한 유엔사의 위상 강화 노력

- 최근까지 행보로 미루어 볼 때 향후에도 지속적으로 유엔사를 존속시키며 그 위상과 역할의 강화를 추구해 나갈 것으로 보여 짐
 - 사실상 기능이 정지된 중립국 감독위원회 국가들에게 한미연합훈련 및 한국군 단독훈련에 대한 참관 임무를 부여
 - 정전협정 위반사건 특별조사팀 구성시에 이들을 포함시키는 등 중감

- 위 국가들의 역할 확대 방안을 추진
- 다국적 통합군으로서의 정당성과 면모를 갖추고 유사시 회원국들의 전력동원 및 통제기능을 강화하기 위해 현재 한국군과 미군 위주로 편성된 참모진을 다국적군 위주로 개편하려는 움직임도 조심스럽게 보이고 있음

5. 한국 안보에 대한 유엔사의 순기능과 역기능

가. 유엔사의 순기능

- 남북 간 군사적 우발충돌 가능성을 억제시키는 평화유지 기능을 수행
 - 만약 유엔사가 없이 남북한 간의 군사적 대치상황이 형성될 경우 우발적 충돌 또는 이로 인한 우발전쟁의 위험이 상존함에 따라 국민들의 안보 불안감이 증폭될 수 있음
- 평시 북한의 군사도발행위에 대한 책임과 규탄을 위한 국제사회의 지지 확보 및 공조체계 구축에 효과적인 기구
 - 유엔사는 넓은 의미에서 유엔의 보조기관이자 정전협정에 의거 북한의 군사도발 등 위반사항에 대한 국제적 조사활동, 책임추구를 위한 공식대화 요청 및 시정 요구, 유엔안보리에 보고할 수 있는 합법적인 권한을 보유함
- 유사시 국제사회의 한국에 대한 지지와 유엔군사령부 회원국들의 신속한 참전을 유도하는 기능을 수행
 - 이는 한국 주도의 대북군사행동에 대한 정당성을 제고시키고 미국의 신속한 증원군 파견에도 유리한 여건을 제공함
- 한미동맹의 약화 및 북한의 오판 초래 가능성

- 미국은 아시아 전략 차원에서 유엔사의 존속 입장이 확고하므로 만약 한국 정부의 유엔사 주둔 반대시 일본으로 철수하여 존속시킬 가능성
- 이 경우 한미동맹의 결속력 약화 또는 자칫 북한에게 제2의 ‘에치슨(Acheson) 라인’이 형성된 것으로 오인을 줄 가능성

나. 유엔사의 역기능

- 한국의 정치적 자주성과 외교적 유연성을 제약
 - 정전협정체제는 지난 50년 동안 남북관계를 비정상적인 것으로 만들고 있을 뿐만 아니라 한국 정부의 교류협력 추진과 주민들의 생활에 직·간접적인 영향력을 부여함
 - 남북 간 철도·도로 연결, 개성공단 건설, 금강산 육로관광 등 교류협력사업 등에도 직간접적 영향력 행사 가능
 - 평시 또는 한반도 유사시 유엔사의 법적근거 자체를 일체 부정하는 중국과의 공조에 걸림돌이 될 수 있음
 - 북한급변시 ‘한국주도-UNC지원’의 개입에 대한 중국의 동의 획득에 제한 등
- 유엔사의 정전협정 관리 능력의 한계 및 방어태세 구축에 제약
 - 북한이 수많은 군사도발을 통해 명백히 정전협정을 위반해오고 있지만 정전협정은 어떠한 위반사항에 대해서도 협의에 의한 평화적 해결을 명시하고 있으므로 물리적인 조치는 매우 제한
 - 사실규명/책임자 처벌/재발방지 대책 수립 등 책임 있는 실질적 조치를 제대로 도출해내지 못하고 있음
 - 유엔사의 『정전시 교전규칙』의 경우 유엔사의 통제를 받고 있는 한국군에게만 적용되고 있으며, 이는 북한의 도발에 대한 한국군의 독자적인 군사행동의 범위와 수위를 제한
 - 북한의 군사도발에 대한 강력한 보복의 실행 및 DMZ내 강력한 방어태세 구축에 제약

- UNC측의 전략적 의도에 대한 불명확성
 - 미 합참의 직접적인 지휘를 받는 유엔사는 한국군과 무관한 독자적인 작전수행이 가능한 조직으로 유사시 한측 배제하 단독 운용 가능성
 - 유사시 다국적군 사령부로서의 전환 가능성
 - 걸프전과 같은 다국적군을 구성하여 UN결의 확보 후 한반도 및 동아시아 사태에 개입할 가능성
 - 이 경우 한국군은 다국적군의 일원으로 급변사태 및 전시 한반도 군사작전의 주도권 상실 가능성

6. 정책적 시사점

- 한국의 안보에 미치는 긍정적인 역할들을 고려할 때 전작권 전환 이후에도 북한의 실제적 위협이 존재하는 한 유엔군사령부의 존재는 여전히 필요하다고 판단됨
 - 이러한 측면에서 한국 정부는 위상과 역할을 정상화하려는 유엔군사령부의 자체적인 노력에 적극적인 지원을 아끼지 않아야 할 것임
 - * 군정위나 중감위 등 중추적 기능 정상화 노력 지원
- 다만 한국이 미국 측의 유엔사 유지 및 강화 입장을 존중해주는 대신 미국은 한국 측의 우려사항을 적극적으로 수용하고 개선하는 상호 윈-윈 차원에서의 발전적 정비가 조속히 이루어져야 할 것임
- 가장 우선적인 과제는 전시 또는 급변사태 발생시 유엔사와 한국 합참과의 지휘관계를 정립하여 유사시 유엔사의 독립작전 가능성에 대한 우려가 확산되지 않도록 하는 것임
 - 이를 위한 법적 조치는 유사시 한국 합참을 직접 지원·협조하고 한반도 방위를 위한 한국군 지원이 최우선 임무임을 공식문서(전략지시)

에 명기해야함

- 조직편성 측면에서는 유엔사 참모부 및 다국적군협조본부(MNCC)에 한국군 편성 및 역할이 축소되지 않도록 협의해야함

○ 둘째, 북한의 군사도발 등 중대한 정전협정 위반시 유엔사 역할의 실효성을 제고시키기 위한 외교적/제도적 노력을 강화해야 함

- 평시 북한의 의도적이고 계획적인 중대한 군사도발에 대해 유엔안보리 보고에 그치지 않고, 도발의 심각성을 확신시키고 효과적인 조치를 도출하기 위한 적극적인 외교적 노력을 강화해야 할 것임
- 북한의 중대한 정전협정 위반에 대한 유엔군사령부의 보고서가 유엔안보리에서 실제 효력을 발휘할 수 있도록 미 합참과 국방부 등 유관기관과의 공조체제 구축·강화가 필요함
- 북한의 도발과 관련하여 정전협정 서명국인 중국의 책임을 환기시키고 군정위 복귀를 종용하는 등 적극적인 대중국 외교를 시도하는 방법 등을 고려할 수 있음

○ 셋째, 『정전시 교전규칙』 등 유엔군사령부 내규의 일방적 적용에 있어 발생될 수 있는 문제점을 해결하고 현실성 있는 내규 수정에 적극적으로 임해야 함

- 정당한 자위권 행사와 관련된 한국군의 입장을 최대한 존중하고, 한국군과의 토의를 통해 현시점에 적용이 제한되는 노후화된 규정이나 한국군에게만 적용되고 있는 비현실적인 규정의 대폭적인 점검 및 개선이 요구됨



소프트파워를 기반으로 추진하는 공공외교(public diplomacy)의 한 유형인 포럼 외교(forum diplomacy)가 최근 들어 활성화되고 있다. 세계의 여러 나라가 다보스포럼처럼 널리 알려진 국제포럼을 공공외교의 장으로 활용하는 한편, 자국이 직접 이러한 국제적인 포럼을 만들기 위한 노력을 경주하고 있다. 이러한 추세는 우리도 공공외교 차원에서 한국을 대표하는 국제포럼의 육성에 적극 나설 필요가 있음을 함축한다. 현재 국내의 국제포럼들 가운데, 다보스포럼이나 보아오포럼에 상대적으로 근접한 종합포럼 성격의 포럼으로는 '제주포럼'을 들 수 있다. 정부는 포럼 외교를 주도하기 위한 정책의지를 갖고 제주포럼을 세계적인 포럼으로 끌어올리기 위한 마스터플랜 마련에 나서야 할 것이다. 이에 제주포럼에 대한 트랙1.5 형식의 강화, 대통령의 참석 관례화 등 다양한 전략적 포석이 적극 검토돼야 한다. 이러한 국제포럼의 육성은 중견국으로서의 한국의 소프트파워 증진 차원에서도 매우 바람직하다.



제주포럼(Jeju Forum)과 한국의 소프트파워 전략

진 행 남

제주평화연구원 연구위원

1. 소프트파워와 포럼외교 개념의 검토

가. 지식과 네트워크의 소프트파워

- 조지프 나이(Joseph S. Nye)에 의하면, 소프트파워(soft power)란 ‘강제나 보상보다는 사람의 마음을 사로잡아 원하는 것을 얻어내는 능력’을 말함. 소프트파워는 국제정치 무대에서 의제를 설정하는 능력이고, 국가행위의 정당성과 도덕성에 기반을 두는 권력이라 할 수 있음. 조지프 나이의 소프트파워 개념은 ‘비물질적 변수’에 대한 강조와 함께, 행위자의 속성이나 보유 자원에서 우러나오는 권력을 넘어서 행위자들이 구성하는 ‘관계적 맥락’에서 발생하는 권력에 대한 국제정치학계의 주의를 환기시켰다는 데에 큰 의미가 있음
- 조지프 나이는 21세기 세계정치를 3차원 체스게임에 비유함. 맨 위의 체스판에서는 단극적인 군사력 게임이 벌어지고, 중간판에서는 다극적인 경제력 게임이 벌어짐. 맨 아래의 체스판에서는 테러·국제

범죄·기후 변화·전염병 확산 등의 초국가적 이슈들이 전개되는데, 여기서는 단극이나 다극을 넘어 매우 광범위한 권력 분산이 나타날 뿐만 아니라 국가와 비국가 행위자들이 벌이는 복합적인 게임의 양상이 드러남. 국제사회의 성숙과 정보화에 따른 지식과 네트워크의 확산으로 말미암아 21세기 세계 정치의 체스판은 3단계에 접어들었다는 것임(Nye, 2004)

- 네트워크의 시각에서 조지프 나이(Joseph Nye)가 강조하고자 한 것은 하드파워(hard power)처럼 물질적 자원을 바탕으로 ‘밀어붙이는 완력’보다는 소프트파워처럼 비물질적 자원에 의지하여 ‘끌어당기는 매력’이, 노드(node)들을 불러모아 네트워크의 세를 불리는 데 더욱 중요해졌다는 점임(서울대 국제문제연구소, 2008). 이른바 ‘네트워크 파워’는 네트워크상에서 자기를 통하지 않고는 소통이 되지 않는 요충지를 차지하고 ‘통(通)’하는 과정을 통제하는 권력임. 이는 일종의 스위처(switcher) 또는 조정자(coordinator)가 네트워크상에서 발휘하는 권력이라 할 수 있음(이상배, 2009)

나. 공공외교로서의 포럼외교

- 소프트파워를 기반으로 추진하는 새로운 방식의 외교로 재등장한 공공외교(public diplomacy)에는 문화외교, 지식외교, 미디어외교 등의 형태가 있음. ‘지식외교(knowledge diplomacy)’는 지식의 전파와 공유를 통해 범지역적·범세계적 지식 공동체, 지식 네트워크를 구축함으로써 국제사회의 새로운 규범과 질서를 창출할 수 있는 잠재력을 지님. 지식외교의 한 유형으로서, 주요 국제 문제들을 어젠다로 설정해 다양한 국제회의, 세미나 등 회의체를 통해서 국제적인 지식연대와 합의를 구축해 나가는 ‘포럼외교(forum diplomacy)’가 최근 들어 주목받고 있음 - ‘포럼’의 사전적 의미는 ‘토론의 장소’ 또는 ‘토론을 위한 모임’임. 토론을 통해서 전달되는 것은 본질적으로 ‘지식’이며, 포럼 참가자들은

특정 주제나 이슈, 현상에 대한 자신의 견해를 지식의 형태로 전달함.
'포럼외교'란 곧 회의체에 참가한 사람들을 대상으로 포럼을 수단 또는 매체(medium)로 사용하는 공공외교의 한 형태를 지칭함

- 공공외교의 매체로서 국제포럼은 다음과 같은 특징을 지님
 - 첫째, 포럼은 개방적·쌍방향적 커뮤니케이션의 장으로서 특정 이슈나 어젠다에 대해 자국의 입장을 밝힘으로써 상대방의 이해를 도모할 뿐만 아니라, 나아가 상대방을 설득할 수 있음. 상대방을 설득함으로써 궁극적으로 자국의 영향력을 행사하는 것도 중요하지만, 상대방과의 차이를 알고 인정하는 것이야말로 공공외교의 중요한 출발점임
 - 둘째, 포럼을 주관하고 조직하는 입장에서는 포럼의 어젠다를 설정하고 발신할 수 있음. 어젠다가 국제적 관심과 반향을 불러일으킬 여지가 클수록 포럼 조직자의 어젠다 설정력(agenda setting power)은 보다 큰 공공외교적 의미를 갖게 됨
 - 셋째, 포럼의 회의체를 통해 인적 네트워크를 구축할 수 있음. 특정 포럼이 지속성을 가질 경우 국가 간 교류를 심화·확대하는 장으로 기능하게 됨. 이는 또 제도화된 정부 또는 민간 사이의 소통 채널로서의 역할을 할 수 있음
 - 넷째, 포럼을 통해서 참가자들 간 합의적인 지식(consensual knowledge)을 구축할 수 있으며 이와 같은 합의된 지식의 축적은 궁극적으로 '지식 공동체(epistemic community)'의 형성으로 이어질 수 있음. 국제사회에서 다양한 현안 이슈들을 둘러싼 지식공동체의 존재는 합의를 통한 갈등관리, 위기관리, 문제해결에 유리한 공공재(public good)로서의 의미를 지님(김태환, 2014)

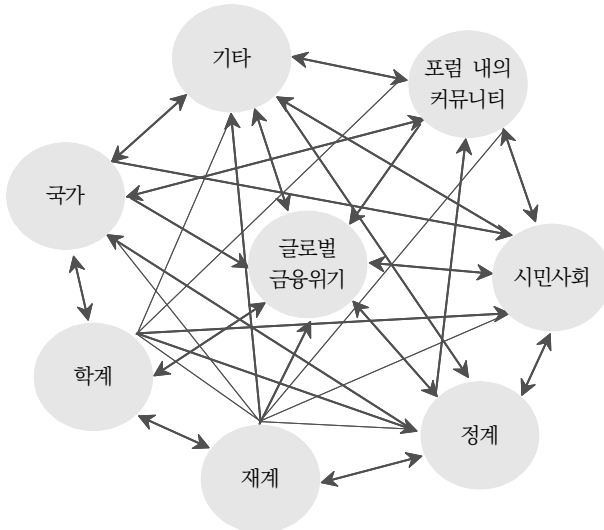
다. 포럼의 컨셉: 다중이해관계자 이론

- '다보스포럼(Davos Forum)'을 창설한 클라우스 슈밥(Klaus Schwab) 회장은 포럼의 컨셉으로 '다중이해관계자 이론(Multistakeholder

Theory)’을 제시함

- 슈밥이 1971년에 다보스포럼의 전신인 ‘유럽 경영 심포지엄(European Management Symposium)’을 기획하면서 기초로 삼은 ‘다중이해관계자 이론’은 기업이 다양한 이해관계자(multistakeholder), 즉 소비자·종업원·협력업체·정부·시민사회 등의 주체들과 상호작용하는 환경에서 존재하고 있다는 사실을 전제로 함. 슈밥이 그의 책 『기계공학적 현대 기업 경영(Moderne Unternehmensführung im Maschinenbau)』에서 처음 소개한 이 이론에 따르면, 기업이 장기적으로 성장하고 번창하기 위해서는 이들 이해관계자들을 모두 만족시켜야 한다는 것임

<그림 1> ‘글로벌 금융위기’ 이슈에 따른 네트워크



* 출처: 문정인·이재영(2014), 『다보스 이야기』, p. 50.

- 원래 다중이해관계자 이론의 중심에는 이처럼 기업이 있었음. 그러나 이 이론이 포럼을 설계하는 데에 사용되면서부터는 다음 <그림 1>에서 볼 수 있듯이, 그 중심에 이슈(이를테면, 글로벌 금융위기)가 들

어가고 각 이해관계자들 사이에도 연결고리가 생기는 등의 변화를 겪음. 이를 바탕으로 세계의 문제를 해결하기 위해 다양한 이해관계자들이 모두 참여하여 논의할 수 있는 지식 기반의 플랫폼을 만드는 것이 슈밥의 목표였음. 오늘날 다보스포럼 내에 존재하는 각종 커뮤니티들뿐만 아니라 정계·재계·학계·시민사회 등 다양한 주체들은 거미줄처럼 복잡하게 얽혀 네트워크를 형성함(문정인·이재영, 2014)

2. 국내외 대표적 국제포럼의 현황

가. 다보스포럼

- 연차총회가 스위스의 다보스에서 열려 ‘다보스포럼’으로 더 잘 알려진 ‘세계경제포럼(World Economic Forum)’은 국제적으로 가장 성공한 포럼임. 다보스포럼은 스위스에 기반을 둔 민간의 독립재단이면서 사실상 국제기구 형태로 운영되고 있음. 다보스포럼의 미션은 글로벌 공동체 건설에 창조적 동력을 제공하고 지구의 여건을 개선하는 데에 촉매제가 된다는 것임
 - 다보스는 스위스 동부의 그라우뷘덴 주에 위치한 스키 휴양지로, 인구가 1만여 명에 불과한 알프스기슭의 외진 마을임. 이러한 다보스에서 슈밥이 1971년에 처음 시도한 ‘유럽 경영 심포지엄’이 성공을 거두자, 같은 해에 이를 ‘유럽 경영 포럼(European Management Forum)’으로 이름을 바꾸고 비영리재단으로 정식 등록함
 - ‘유럽 경영 포럼’은 초기에는 주로 유럽 기업들이 미국의 경영 기법을 따라잡기 위한 토론의 장으로 운영되었지만, 1973년의 브레튼우즈(Bretton Woods) 체제 붕괴와 아랍-이스라엘 전쟁을 계기로 1974년에는 경영 외에 경제·사회 이슈들로 논의의 초점을 넓히고 정치지도자들도 처음으로 초청함. 1976년에는 1,000개의 세계 선도기업을 대상으로 멤버십 제도를 도입함으로써 자체적으로 포럼의 재정을 충

당할 수 있는 기반을 다짐. 지역별 회의를 여는가 하면, 1979년에는 ‘세계경쟁력보고서(Global Competitive Report)’를 발간하는 등 명실상부한 ‘지식 허브(knowledge hub)’로 자리 잡기 시작함. 이러한 성장을 바탕으로 ‘유럽 경영 포럼’은 1987년에 ‘세계경제포럼’으로 개칭하고, 국제적 갈등 해결을 위한 플랫폼을 추구하는 등 그 비전과 활동 영역을 더욱 확장해 나감

- 매년 1월의 다보스포럼 연차총회 이후에 남미·아프리카·동아시아·인도·유럽·중동에서 개최되는 6개 지역회의에서는 연차총회에서 제기된 테마 가운데 그 지역에 맞는 것을 집중적으로 다룸. 다보스포럼은 또 매년 9월 중국에서 ‘뉴 챔피언 연례회의(The Annual Meeting of the New Champions)’라는 일명 ‘하계 다보스포럼’도 개최하고 있음. 이처럼 지역단위 모임의 활성화와 각종 이벤트 개최로 인해 다보스포럼은 사실상 연중 상시적으로 가동되고 있음. 여기에도 재정 건전성까지 더해져 다보스포럼은 어느 국제기구 못지않은 경쟁력을 갖추. 2013년도의 경우 다보스포럼의 고정 수입인 회비만도 1억 3,300만 스위스 프랑(약 1,596억 원)으로 총수입의 71%에 달함
- 다보스포럼은 100여 개국에서 2,500여 명사들이 참가한 가운데 매년 1월 마지막 주의 4일 동안(수·목·금·토) 최고 수준의 네트워킹의 장이 됨. 다보스포럼이 초청하는 250명의 정상급 정치지도자·국제기구 수장과 함께, 세계적 기업 CEO들은 금융위기, 양극화, 일자리창출, 기후변화 등 글로벌·지역·경제·산업 및 비즈니스·미래와 관련한 다양한 이슈를 논의함. 다보스포럼은 정치인을 초청할 경우에는 현안 이슈 해결에 영향력을 지닌 현직이어야 한다는 원칙을 고수함. 공식 세션만도 250여 개에 달하는 다보스포럼에서 관심을 모은 주요 의제들은 G8과 G20 등에서 더욱 구체적으로 다뤄지는 경향이 있음
- 다보스포럼은 스위스 제네바의 근교 콜로니(Colony)에 본부를 두고

뉴욕, 베이징, 도쿄에 지사를 운영하고 있음. 다보스포럼의 최고 의사 결정 기구인 재단 이사회는 슈밥을 포함해 정계·재계·학계·국제기구를 대표하는 22명으로 구성됨. 다보스포럼의 내부조직으로는 슈밥 회장을 필두로 하는 상무 이사진 아래 디렉터들이 있고, 이들과 함께 60여 개국의 다양한 출신 배경과 경력을 지닌 스태프 550명이 포럼의 실무를 담당함

- 다보스포럼이 회원제를 도입한 후 회원들 간에 활발하게 의견을 나누는 비공식적 소모임인 커뮤니티들이 자발적으로 생겨남. 1997년에는 이들 중 몇몇을 엄선해 ‘파트너’ 개념을 도입하자 커뮤니티 활동은 더욱 활발해짐. 오늘날에는 100개의 ‘전략적 파트너’와 320개의 ‘산업 파트너’ 커뮤니티들로 늘어남. 이러한 커뮤니티들이 지식생산과 문제해결 활동에 적극 참여하면서 다보스포럼은 다중이해관계자 플랫폼을 구축할 수 있는 동력을 확보함
 - 이들 가운데 핵심 커뮤니티가 ‘글로벌 어젠다 위원회(GAC)’임. GAC에는 각각 15~20명으로 구성된 88개의 소위원회에 모두 1,500여 명의 세계적인 전문가들이 속해 있음. GAC는 매년 11월에 UAE에서 ‘세계최대의 브레인스토밍 세션’이라 불리는 ‘글로벌 어젠다 정상회의’를 열어 세계가 직면한 가장 큰 이슈들에 대한 전체적인 그림을 그려냄. 이러한 과정을 통해 이듬해 1월의 다보스포럼 연차총회에 내놓을 의제가 다듬어짐. 또 다보스포럼 커뮤니티들은 140여 개국을 대상으로 12가지 기준에 대한 경쟁력을 평가하는 ‘세계경쟁력보고서’를 비롯, 150개의 보고서를 해마다 발간함
- 한편 초청 인사들만 참석할 수 있는 다보스포럼에 대해 ‘소수의 가진 자들만의 축제’, ‘세계화의 침병’이라는 등의 비판이 제기되기도 함. 이러한 비판을 수렴해서 다보스포럼은 2001년부터 NGO나 시민사회의 운동가들도 함께 포럼에 초청하고 있음. 다보스포럼은 2003년 이래 일반 대중이 참여할 수 있는 ‘오픈포럼(Open Forum)’을 연차총회가 열리는

기간에 다보스 한복판의 학교에서 별도로 마련하고 있음

- 2014년 1월 22일~25일에 열린 제44차 다보스포럼의 대주제는 ‘세계의 재편: 사회, 정치, 기업에 대한 영향(The Reshaping of the World: Consequences for Society, Politics and Business)’임. 이는 세계의 5대 리스크(국가 간 분쟁 확산, 소득 불균형 확대, 구조적 실업 증가, 기후변화 심화, 사이버 위협 확대)를 인지하고 5대 변화요인(초연결 사회의 도래, 수직적 의사결정의 네트워크화된 수평화, 지구촌 거버넌스의 변화, 아시아의 부상, 지구 생태계의 급격한 변화)을 활용함으로써 세계의 재편에 대비하는 것임. 이러한 ‘세계의 재편’을 위해 올해 다보스포럼에서는 △포괄적 성장의 성취 △파괴적 혁신의 포용 △사회의 새로운 기대들의 충족 △90억 명의 지속가능한 세계 등 4개 테마를 골간으로 내걸었음(현대경제연구원, 2014). 이번 다보스포럼에서는 60개 이상의 세션이 스트리밍 형태로 인터넷으로 생중계되고 트위터 등 소셜 미디어를 통해 현장의 분위기가 전달되는 등 ‘디지털 다보스포럼’도 점차 활성화돼 가고 있음을 보여줌(연합뉴스, 2014년 1월 22일 자)

나. 보아오포럼

- 매년 4월 중국 하이난성(海南省)의 휴양지 보아오(博鳌)에서 열리는 보아오포럼의 정식명칭은 ‘아시아를 위한 보아오포럼(Boao Forum for Asia: BFA)’임. 명칭에 ‘아시아’가 들어가 있듯이 보아오포럼은 전통적으로 아시아의 경제발전과 역내 협력을 주된 의제로 다뤄왔음. 근래 들어 포럼 참가 대상이 크게 확대돼 아프리카·유럽·남미 등 다른 지역과 관련된 현안들에까지 논의의 폭을 확장하면서 보아오포럼은 세계적인 포럼으로 성장을 거듭하고 있음
 - 보아오는 ‘동양의 하와이’로 불리는 하이난섬(海南島)의 동해안 충하이시(瓊海市)에 속하는 진(鎮: 우리나라의 읍 정도에 해당)으로, 2000년대 이전까지만 해도 어업과 농업에 종사한 작은 어촌에 지나

지 않았음. 남중국해에 접하는 이곳에서 보아오포럼이 열려 세계의 이목을 끌면서 30여 개의 호텔과 리조트가 들어서고, 컨벤션센터와 온천·골프장 등을 갖추으로써 중국 유수의 관광지로 탈바꿈함

- 1996년 말에 호크(B. Hawke) 전 호주 총리, 라모스(F. V. Ramos) 전 필리핀 대통령, 호소카와(M. Hosokawa) 전 일본 총리가 ‘아시아판 다보스포럼’ 창설 아이디어를 냈지만 아시아 금융위기로 논의가 중단됨. 그러다가 이들은 1998년 9월에 다시 이를 정식으로 제안함. 1999년 10월 호크 전 총리와 라모스 전 대통령이 중국의 후진타오 당시 부주석을 면담한 후, 중국은 호주와 함께 포럼 창설 계획서를 작성하고, 보아오포럼 포럼 장소로 선정하면서 2001년 2월 창립총회를 갖게 됨. 보아오포럼 창설에 대한 구상은 세계화와 지역화의 추세 속에 EU와 NAFTA를 중심으로 한 경제통합의 가속화에 아시아가 대응해야 한다는 압박감과, 아시아인에 의해 주도되고 아시아인의 시각에서 개최되는 아시아 전체의 포럼이 부재하다는 각성에서 출발함
- 보아오포럼 출범 당시 창립 회원국은 한국을 비롯 중국·일본·호주·필리핀·인도·인도네시아·태국 등 26개국임. 보아오포럼의 제1차 연례총회는 2002년 4월에 개최됐는데, 이후 보아오가 영구 개최지로 결정됨. 보아오가 개최지로 정해진 것은 당시 포럼 설립을 논의하던 당사자들이 주로 이곳에서 모임을 가졌고, 관광 진흥을 위한 하이난성의 이해에도 부합됐기 때문임(한국은행 북경사무소, 2009; 외교부 보도자료, 2006년 4월 21일 자)
- 보아오포럼이 다루는 주제는 아시아의 경제통합 촉진과 경제발전뿐만 아니라 지속가능 개발, 에너지·자원 문제, 기후변화 등에 이르기까지 국제사회의 이슈와 보편적인 현안으로 확장되고 있음. 보아오포럼은 매년 4월의 연례총회 외에도 금융회의 등 다양한 형태의 국제회의를 세계 각지에서 수시로 개최하거나 후원함. 또 보아오포럼은 매년 아시아 30여

개국을 대상으로 △비즈니스 행정효율 △기반시설 △거시경제 △사회 발전 수준 △인력자원 및 혁신 등 5개 지표를 지수화해 경쟁력 순위를 발표함

- 정치인들이 창설을 주도했지만 공식적으로는 비영리 민간기구 형태인 보아오포럼은 사무국을 베이징에 두고 있음. 참석 대상과 어젠다가 아시아를 넘어넘음에 따라 15명으로 구성된 보아오포럼 이사진에도 골드만삭스 CEO 출신으로 미국 재무장관을 역임한 헨리 폴슨(Henry Paulson)과 볼보(Volvo)그룹 회장을 지낸 스웨덴의 라이프 요한손(Leif Johansson) 등 비 아시아인들이 포함됨. 지난해에는 최태원 SK 회장의 후임으로 이재용 삼성전자 부회장이 신규로 보아오포럼 이사에 선임됨. 후쿠다 야스오 전 일본 총리가 현재 보아오포럼의 이사를 맡고 있음
- 참석자가 초기의 1,000여 명에서 점차 늘어 2013년 4월 6일~8일에 열린 제12차 보아오포럼에는 43개국에서 2,500여 명이 참석함. 물론 중국 측 인사들이 압도적으로 많았지만, 세계 도처에서 정관계·경제계·학계·언론계 등의 유력 인사들이 대거 참석함. 시진핑(習近平) 중국 국가주석, 나자르바예프 카자흐스탄 대통령, 존 키 뉴질랜드 총리 등 11개국 정상과 라가르드 IMF 총재 등 국제기구 수장, 마이크로소프트 창업자 빌 게이츠, 헤지펀드 거물 조지 소로스 등 명사들도 자리를 함께함(연합뉴스, 2013년 4월 6일 자). 중국의 우수한 재계 대표들이 거의 모두 참석하는 보아오포럼에 대해 ‘관시(關係) 비즈니스’의 연장이라거나 ‘금권 교역(金權交易)의 무대’라는 비판도 있지만 서구 중심의 다보스포럼에 비해 개방적이라는 호평도 있음(정상화, 2013)
- 제13차 보아오포럼은 ‘아시아의 새로운 미래: 새로운 성장동력을 찾아서(Asia's New Future: Identifying New Growth Divers)’를 주제로 2014년 4월 9일~11일에 열릴 예정임. 이번 제13차 보아오포럼은 31

개의 세션과 4개의 라운드테이블, 7개의 대화(Dialogue), 9개의 비공개(closed-door) 세션, 그 밖에 야외 스튜디오에서 진행되는 3개의 TV토론(Debate), 오·만찬 세션과 조찬모임, 밤 시간의 보아오살롱(Boao Salon) 등으로 다채롭게 구성됨. 세션의 주제들로는 △인터넷 금융 △자본시장의 문제와 해법 △중앙은행의 미래 △상해 자유무역실험지대 △국제금융센터로서의 홍콩의 미래 △지역주의와 다자주의 △기후변화 △EU 개혁 어젠다 △중국과 미국: 아태 지역에서의 긍정적 상호작용 △러시아-중국 에너지·금융 대화 △일본을 위한 신성장 전략 △APEC과 아시아의 새로운 미래 △도시화 △공공외교와 국가이미지 △빅데이터와 클라우드 컴퓨팅 등임. ‘남중국해: 원·원과 협력 모색’ 주제는 비공개 세션으로 진행될 예정임

다. 국내의 국제포럼

- 국내의 대표적인 국제포럼에는 제주평화연구원이 주관하는 제주포럼과 같은 다보스포럼 스타일의 ‘망라형 종합포럼’이 있는가 하면, 특정 분야에 중점을 두는 국제포럼이 있음. 여기서는 매일경제신문의 세계지식포럼, SBS의 서울디지털포럼, 조선일보의 아시안리더십콘퍼런스, 한국경제신문의 글로벌 인재포럼, 인천광역시가 주도하는 아시아경제공동체포럼을 간략하게 살펴보고, 제주포럼에 대해서는 다음 장에서 보다 상세히 다루고자 함

1) 세계지식포럼

- 매일경제신문과 매일경제TV가 두뇌강국, 창조적 지식국가의 ‘비전코리아’를 내걸고 2000년 ‘세계지식포럼(World Knowledge Forum)’을 창설함
 - 세계지식포럼에는 매년 50여 개국 200여 명의 글로벌 리더를 포함해 모두 3,000여 명이 참석하고 있음. 매년 10월에 세계적인 기업가,

석학, 각 분야 전문가들이 한자리에 모여 미래를 예측하고 기업경영 전략을 제언함

- 세계지식포럼은 2007년 ‘부의 창조와 아시아’를 주제로 내건 이래 ‘협력의 마법&아시아시대’(2008년), ‘원아시아 모멘텀, G20리더십 &창조적 혁신’(2010) 등 아시아의 역할을 강조해옴. 제14회 세계지식포럼은 2013년 10월 15일~17일에 ‘원아시아 대변혁(One Asia Metamorphosis)’을 주제로 총 67개 세션이 서울 워커히호텔에서 진행됨

2) 서울디지털포럼

- SBS가 디지털 시대를 맞아 혁신을 이뤄낼 영감을 공유하고 미래의 비전을 제시하기 위해 ‘서울디지털포럼(Seoul Digital Forum)’을 2004년 창설함
 - 매년 5월에 T.I.M.E.(Technology, Information, Media and Entertainment) 산업과 주요 글로벌 이슈들을 선도하는 연사들을 초청, 범세계적인 지식 혁명과 산업의 변화 등을 논의하고 미래 비전을 제시함. 메인세션과, 별도로 세부 주제에 대한 3개 심화세션으로 구성된 제10회 서울디지털포럼이 2013년 5월 2일~3일에 ‘초(超)협력-내일을 위한 솔루션’을 주제로 서울디큐브아트센터에서 개최됨

3) 아시안리더십콘퍼런스

- 조선일보가 주최하는 ‘아시안리더십콘퍼런스(ALC)’는 국가적 어젠다를 발굴하고 활로와 해법을 모색하는 국제회의로, 2005년에 처음 열림
 - 동남아 쓰나미 사태에 대해 아시아 협력을 도모하기 위한 제1회 ALC가 2005년 3월 3일~4일에 열림. 제2회 ALC는 2008년 2월 21일~22일 한국의 새 대통령 취임에 맞춰 ‘리더십과 변화’를 주제로 개최됨. 제3회 ALC(2012년 3월 6일~7일)는 ‘자본주의 4.0: 따뜻한

자본주의로 가는 길'을, 제4회 ALC(2013년 3월 26~27일)는 '아시아의 새로운 과제: 착한 성장, 똑똑한 복지'를 주제로 진행됨. 2014년 3월 3일~4일 '하나의 한국, 더 나은 아시아'를 주제로 서울 신라호텔에서 열린 제5회 ALC에는 박근혜 대통령과 조지 W. 부시 전 미국 대통령 등이 참석함(조선일보, 2014년 3월 5일 자)

4) 글로벌 인재포럼

- 교육부와 한국경제신문, 한국직업능력개발원이 글로벌 인재의 육성과 활용을 위해 2006년 '글로벌 인재포럼(Global HR Forum)'을 창설함
 - 글로벌 인재포럼은 인류가 직면하고 있는 주요 문제의 해결을 글로벌 협업을 통한 창조적 인재 개발에서 찾음. 2013년 11월 5일~7일 제8회 글로벌 인재포럼이 '벽을 넘어서'를 주제로 각국 관계장관, 글로벌 기업 CEO 및 HR 총괄 부서장, 세계 우수대학 총장, 국제기구 관계자 등이 참석한 가운데 서울 워커히호텔에서 열림

5) 아시아경제공동체포럼

- '아시아경제공동체포럼(Asia Economic Community Forum)'은 아시아 및 세계 경제의 현안에 대한 해결책을 모색하고 아시아 경제공동체의 형성 등을 논의하기 위해 인천광역시의 주도로 2009년 창설됨
 - 아시아경제공동체포럼재단의 주최로 매년 11월에 열리는 아시아경제공동체포럼에는 아시아·태평양 10여 개국 300여 명의 학계·재계 인사 등이 참석하고 있음. 23개 세션으로 구성된 제5회 아시아경제공동체포럼이 2013년 11월 1일~2일에 '아시아 공동체: 이슈와 해법'을 주제로 인천 하얏트리젠시호텔에서 개최된 바 있음

3. 제주포럼의 현황 및 과제

가. 제주포럼의 현황

- 제주포럼은 2001년 6월 ‘제주평화포럼’이라는 이름으로 창설돼 격년제로 열리다가 2011년 제6회 포럼부터 ‘평화와 번영을 위한 제주포럼(약칭 ‘제주포럼’)’으로 개칭, 매년 5월 마지막 주의 3일 동안(수·목·금)에 정례 개최되고 있음
 - 제1회 제주평화포럼은 한반도와 동북아의 평화정착 및 안보협력을 위한 대안 모색과 함께 ‘세계평화의 섬 제주’ 건설을 위한 국내의 지지기반의 확보를 위해 2001년 6월 15일~17일에 제주 신라호텔에서 열림. ‘동북아시아 공동평화와 번영’을 주제로 내건 제1회 제주평화포럼에는 김대중 대통령이 참석해 기조연설을 하고, 윌리엄 페리 전 미국 국방장관이 기조연설에 대한 특별논평을 함. 이듬해인 2001년 4월 12일~13일에는 ‘21세기 세계평화의 재검토와 평화의 확산’을 주제로 한 약식포럼(‘세미포럼’)이 개최됨
 - 2003년 10월 30일~11월 1일에 열린 제2회 제주평화포럼과 2007년 6월 21일~23일에 치러진 제4회 제주평화포럼에서는 노무현 대통령이 기조연설을 함. 2009년 8월 11일~13일에 개최된 제5회 제주평화포럼에서는 반기문 유엔 사무총장이 기조연설을 함. 2007년 제4회 제주평화포럼에서는 동북아 평화협력체 구축을 위해, CSCE(유럽안보협력회의)/ OSCE(유럽안보협력기구)를 탄생시킨 ‘헬싱키 프로세스(Helsinki Process)’를 모델로 하는 ‘제주 프로세스(Jeju Process)’의 추진을 촉구하는 ‘제주선언문’을 채택한 바 있음
- 외교부와 제주특별자치도의 기금 출연으로, 한반도의 평화정착과 동아시아의 다자협력, 세계평화의 섬 구현 등을 위한 연구와 교류·네트워크의 거점 마련 차원에서 2006년 3월 출범한 제주평화연구원은 2007년 제4회 포럼을 시작으로, 2013년 제8회 포럼까지 그동안 5차례의 제주포

럼을 주관해 오고 있음

- 제주포럼은 2011년 5월 27일~29일에 열린 제6회 포럼부터 격년 개최를 연례 개최로 바꾸면서 포럼의 이름도 ‘제주평화포럼’에서 ‘평화와 번영을 위한 제주포럼’으로 개칭함. 제주포럼에서 다루게 되는 어젠다 영역을 기존의 평화와 안보 위주에서 경제·환경·문화·여성 등에 이르기까지 확장해 종합포럼으로서의 면모를 갖추는 한편, 참가 대상 지역도 동북아에서 동아시아로 넓힘
- 2012년 1월 제주특별자치도의 「평화와 번영을 위한 제주포럼 육성 및 지원 조례」가 제정 공포됨에 따라 제주포럼 상설 사무국이 같은 해 12월에 제주포럼의 주관 기관인 제주평화연구원의 산하에 설치됨. 이에 따라 제주포럼의 추진 체계는 조직위원회(조직위원장: 제주특별자치도 도지사)와 집행위원회(집행위원장: 제주평화연구원 원장), 의제선정위원회, 사무국으로 정비됨
 - 현재 제주포럼은 제주특별자치도·국제평화재단·동아시아재단·중앙일보가 공동주최하고, 외교부·국토건설부·한국국제교류재단·동북아역사재단 등 20여 개 기관의 후원으로 치러짐. 제주포럼에 참여하는 기관들이 직접 주제 개발 및 세션 운영에 나서는 콘도미니엄 운영 방식도 정착되고 있음. 제주포럼의 결과는 책자로 발간해 각계에 배포함
- 2013년 5월 29일~31일에 ‘아시아의 새로운 물결’을 주제로 제주 해비치호텔에서 열린 제8회 제주포럼에는 49개국에서 정치·경제 지도자, 전·현직 각료, 학자, 외교관, 언론인 등 3,672명이 참가한 가운데 총 54개 세션으로 진행됨. 세부 주제들은 △외교·안보·국제협력 △경제·경영·개발·IT △환경·문화·여성·제주지역 이슈 등이었음
- 올해 제9회 제주포럼은 ‘새로운 아시아 설계(Designing New Asia)’를

대주제로 5월 28일~30일에 열릴 예정이다. 제9회 제주포럼에서는 외교 안보·경제경영·문화·여성·환경·지역개발 분야에서 모두 60여 개 세션과 세계지도자 세션, 특별세션 등이 기획되고 있음. 아래 <표 1>은 역대 제주포럼의 개요임

<표 1> 역대 제주포럼의 개요

회차 및 개최일	주제 및 참가자	
제8회 포럼 2013.5.29~ 5.31	주제	“아시아의 새로운 물결”
	참가자	정홍원 국무총리, 마하티르 모하마드 말레이시아 전 총리, 하토야마 유키오 일본 전 총리, 윤병세 외교부 장관, 주철기 청와대 외교 안보수석, 시모무라 하쿠분 일본 문부과학성 장관, 호세 루이스 구테레스 동티모르 외교장관, 짐 로저스 로저스 홀딩스 회장, 프레다 미리클리스 전문직여성세계연맹 회장 등 49개국 3,672명 참석
제7회 포럼 2012.5.31~ 6.2	주제	“새로운 트렌드와 아시아의 미래”
	참가자	김황식 국무총리, 오무르벡 바바노프 키르기스스탄 총리, 폴 키팅 전 호주 총리, 람베르트 자니에르 OSCE 사무총장, 한승수 전 총리 등 36개국 3100명 참석
제6회 포럼 2011.5.27~ 5.29	주제	“새로운 아시아: 평화와 번영을 위하여”
	참가자	글로벌리아 마파카발 아로요 전 필리핀 대통령, 김황식 국무총리, 자오 지칭 중국 인민정치협상회의 외사위원회 주임 등 23개국 1,880명 참석
제5회 포럼 2009.8.11~ 8.13	주제	“생과 공영의 동아시아 질서: 공동의 비전을 향하여”
	참가자	반기문 유엔사무총장, 한승수 국무총리, 존 하워드 전 호주 총리 등 13개국 650명 참석
제4회 포럼 2007.6.21~ 6.23	주제	“동북아시아 평화와 번영:유럽 경험의 탐색”
	참가자	노무현 대통령, 가이후 도시키 전 일본 총리 등 13개국 500명 참석
제3회 포럼 2005.6.9~ 6.11	주제	“동북아시아 공동체의 건설: 평화와 번영을 향하여”
	참가자	이해찬 총리, 무라야마 도미이치 전 일본 총리 등 10개국 500명 참석
제2회 포럼 2003.10.30~ 11.1	주제	“동북아시아 평화 공동체의 건설: 도전과 새로운 비전”
	참가자	노무현 대통령, 예브게니 프리마코프 전 러시아 총리 등 8개국 450명 참석

회차 및 개최일	주제 및 참가자	
세미포럼 2002.4.12~ 4.13	주제	“21세기 세계평화의 재검토와 평화의 확산”
	참가자	윌리엄 페리 전 미 국방장관, 임동원 청와대 특보, 공로명 전 외교 통상부장관, 국내외 정계학계 언론계 전문가 등 60여명 참석
제1회 포럼 2001.6.15~ 6.17	주제	“동북아시아 공동평화와 번영”
	참가자	김대중 대통령, 윌리엄 페리 전 미국 국방장관 등 9개국 350명 참석

나. 제주포럼의 과제

- 앞의 <표 1>에 나타나 있듯이, 2001년 제1회 포럼에는 9개국 300여 명이 참가한 데에 비해 2013년 제8회 포럼에는 49개국 3,600여 명이 참가한 사실 하나만 놓고 봐도 제주포럼이 장족의 발전을 해 왔음을 알 수 있음. 제주포럼이 다보스포럼이나 보아오포럼과 같은 명실상부한 세계적인 포럼으로 자리 잡기 위해서는 만만치 않은 과제도 안고 있음
 - 제주포럼은 2000년 남북정상회담 개최로 남북한 사이에 해빙 무드가 조성되기 시작하자 한반도 평화정착과 이를 기반으로 한 동북아 평화공동체 건설을 위한 토론과 대화의 장으로 2001년에 창설됨. 제주포럼은 이처럼 초기에 ‘평화’를 화두로 던지고 격년제로 운영돼 오다, 10년만인 2011년에 ‘평화’ 외에 ‘번영’을 또 하나의 모토로 내걸고 연례 개최라는 탈바꿈을 단행함. 이러한 탈바꿈의 바탕에는 ‘평화’라는 주제만을 가지고는 포럼에 대한 참여 열기를 지속적으로 끌어올리는 게 쉽지 않아 포럼의 장기 발전에 한계가 있을 수밖에 없다는 현실적인 판단이 깔려 있었음. 연례화 단행은 격년 개최로 인해 포럼의 단절이 반복됨으로써 연속성과 이슈 장악 등에 적잖은 문제점이 노정됐기 때문임. ‘평화와 번영을 위한 제주포럼’으로 탈바꿈한 지 3년째가 되는 오늘날, 일각에서 제주포럼의 정체성에 의문을 제기하는 목소리가 있는 것도 사실임. 이에 중앙정부의 지원을 받고 있는 포럼인 제주포럼으로서는 한국의 소프트파워 증진 차원 등에서 특유의 정체

- 성을 확립해 나가야 하는 과제를 안고 있다고 하겠음
- 제주포럼은 제주의 MICE산업에 일정 부분 기여하고 있기 때문에 창설 초기부터 재정적 지원을 해온 제주특별자치도의 기대에 어느 정도 부응하고 있음. 다만 제주도민의 동참과 성원을 더욱 제고하기 위해 다보스포럼이 시행하고 있는 ‘오픈포럼’ 형태의 세션 도입 등을 검토할 필요가 있음
 - 제주포럼이 한국을 대표하는 국제종합포럼으로서의 위상을 확고하게 갖추기 위해서는 대통령의 제주포럼 참석의 관례화가 절실함. 이와 함께 제주포럼 기간에 맞춰 정부가 제주도에서 정상회담 개최를 추진함으로써 제주를 방문한 정상들이 자연스럽게 제주포럼에 참석해 세계의 이목을 끌도록 하는 전략적 포석도 과제로 제기되고 있음

4. 제주포럼과 한국의 소프트파워 전략

가. 다보스·보아오 포럼의 소프트파워적 함의

- 다보스포럼은 민간조직이면서도 세계의 평화와 공익을 추구하는 국제기구와 같은 역할을 수행함. 다보스포럼이 표방하는 모토는 ‘더 나은 세상을 위해 헌신한다(Committed to improving the state of the world)’는 것임. 그동안 다보스포럼은 갈등 속에서 평화를 일궈내기 위한 소프트파워 전략적 행보로도 큰 명성을 얻음
- 1988년 그리스와 터키가 에게 해를 사이에 두고 전쟁으로 치닫자 안드레아 파판드레우 그리스 총리와 투르구트 오잘 터키 총리를 초청, 다보스포럼에서 정상회담을 통해 화해의 기틀을 마련한 ‘다보스 선언’은 유명함. 1989년 다보스에서 열린 남북한 최초의 장관급 회담, 독일 통일을 논의한 한스 모드로우 동독 총리와 헬무트 콜 서독 총리 간의 다보스 회담, 1992년 인종차별정책 철폐를 마무리하기 위한 남아공의 데 클레르크 대통령과 넬슨 만델라의 다보스 회담, 1994년 아

라파트 PLO 의장과 시몬 페레스 이스라엘 외무장관이 다보스포럼에서 평화협상의 물꼬를 튼 일 등도 그 사례임. 2001년 미국에서 9·11 테러가 발생하자 그 이듬해인 2002년의 ‘세계경제포럼’은 다보스가 아니라 뉴욕으로 장소를 옮겨 열린 적도 있음

- 세계의 주요 언론들이 ‘다보스 주(Davos Week)’라 부르며 집결해 열린 취재 경쟁 속에 다보스포럼이 열리게 되면, 스위스는 최고위 인사들이 일시에 몰리는 데에 따른 경비와 보안 등에 막대한 비용과 에너지를 투입해야 함. 스위스로서는 ‘경제올림픽’이라 불리는 다보스포럼 개최로 자국의 소프트파워를 자연스럽게 국제사회에 한껏 투사하게 됨. 막강한 네트워크 파워를 지닌 다보스포럼을 해마다 개최하는 호스트 국가라는 사실 자체만으로도 스위스가 얻게 되는 국가 브랜드 이미지는 가격으로 산정할 수 없을 정도로 엄청난 것임. 스위스는 다보스포럼에 대통령과 각 부처 장관 등이 대거 참여하면서 ‘포럼외교’의 무대를 최대한 활용할 수 있는 ‘특전’까지 누리게 됨

- 1970년대에 중국의 개혁개방을 민간기구 중 최초로 의제화하는 등 다보스포럼은 세계적인 ‘어젠다 세팅 플랫폼(agenda setting platform)’으로 자리 잡음. 이러한 다보스포럼에 한국 대통령이 처음 초청받아 참석한 것은 2010년 1월 제40차 다보스포럼에서의 일임. 같은 해 11월 서울에서 열릴 예정이었던 G20 정상회의의 의장 자격으로 이명박 대통령이 참석해 특별연설을 함. G20의 운영 방향과 과제는 글로벌 금융위기 극복에 초점을 맞춘 다보스포럼의 당해 연도 주제(‘더 나은 세계: 다시 생각하고, 다시 디자인하고, 다시 건설하자’)와 밀접한 연관이 있는 주요 의제였음. ‘어젠다 세팅 파워’가 큰 다보스포럼에서 던져진 화두가 뜨거운 반응을 얻을 경우, 국제사회에서 이 분야의 리더십을 가질 수 있고 국가 브랜드의 제고로 이어지게 됨. 다보스포럼 자체가 소프트파워의 경연장이라 할 수 있음

- 보아오포럼은 형식적으로는 비정부 조직인 보아오포럼 사무국이 주관하는 행사지만, 실질적으로는 중국 정부가 주도하는 국제여론 형성의 장임
 - 역대 최대 규모로 평가된 2013년 제12차 보아오포럼에는 시진핑 국가주석이 퍼스트레이디인 펑리위안(彭麗媛) 여사와 함께 참석함으로써 이 포럼을 국가 최고의 행사로 격을 높임. 중국은 외국의 정상들을 비롯해, 각 분야 요인들을 대거 ‘안방’에 불러들여 자국의 국제적 위상을 높이고 공공외교를 강화하는 계기로 삼음. 11개국 정상이 한 자리에 모여면서 자연스럽게 다자외교의 장이 열렸고, 시진핑 주석은 참가국 정상들과 개별 양자회담을 통해 화려한 ‘포럼외교’를 펼쳤음. 이와 관련 취싱(曲星) 중국 국제문제연구소장이 “보아오포럼의 규모가 커지고 격이 높아진 것은 각국이 중국의 새 지도자와 접촉할 기회를 얻고 중국과의 협력을 강화하기를 바라고 있다는 걸 보여준다”고 분석한 것은 시사적임(연합뉴스, 2013년 4월 6일 자)
 - 중국이 보아오포럼을 권위주의 정부 주도의 시장경제 발전전략을 뜻하는 ‘베이징 컨센서스(Beijing Consensus)’나 중국위협론에 대한 대응논리로서의 ‘화평발전(和平發展)’론, 유구한 중화문명 등 소프트 파워의 확산을 위한 발판이자, 책임감과 리더십을 갖춘 국가 이미지를 심는 호기로 십분 활용하고 있는 점 등은 적지 않은 함의를 지님

나. 국가적 차원의 제주포럼 육성

- 한국에서 비교적 널리 알려진 다보스포럼이나 보아오포럼 이외에도, 프랑스의 ‘세계정책회의(World Policy Conference)’나 러시아의 ‘상트페테르부르크 국제경제포럼(St. Petersburg International Economic Forum)’ 등 다양한 국제포럼들도 자국 정부의 뒷받침 아래 세계적인 포럼으로 자리 잡아가고 있음. 이러한 추세는 우리 정부가 공공외교 차원에서 국가를 대표하는 국제포럼으로서 제주포럼의 육성에 적극 나설 필요가 있음을 함축함

- ‘세계정책회의’는 프랑스의 국제관계연구소(IFRI)가 주관하는 심포지엄으로, 2008년 당시 사르코지 대통령의 후원 아래 프랑스 에비앙에서 열린 제1차 회의 이래 유럽의 도시들을 전전하며 개최되고 있는 글로벌 거버넌스 관련 정책토론의 장임. 한편 푸틴 러시아 대통령의 고향인 상트페테르부르크에서 매년 6월 열리는 ‘상트페테르부르크 국제경제포럼’은 당면한 세계경제 이슈 등을 논의함
- 2001년 창설된 제주포럼이 격년제로 개최돼 오다 2011년 제6회 포럼부터 연례 개최로 바꾼 주된 배경은 ‘한국판 다보스포럼’으로 도약하기 위한 비전에 따른 것임. 제주포럼은 연례화 이후 참가 대상과 어젠다의 폭을 크게 확대하는 등 국제종합포럼으로서의 새 면모를 갖춰가고 있음
- 이러한 제주포럼의 현주소와 관련해 일각에서는 “제주포럼이 아시아·태평양 국가의 정치, 기업, 문화 및 학계 대표의 토론 프로세스로 기능하고 있지만 그 위상이나 국제적 평판은 보아오포럼에 한참 못미친다”(정상화, 2013)는 냉정한 평가를 내리기도 하는 게 현실임. 앞으로 한국의 국가적 특성을 살린 참신한 포럼 개념을 재정립하고 성공적 정착을 위한 적절한 전략과 충분한 지원책이 마련되면 국제사회에서 한국의 국가 브랜드를 크게 향상시킬 수 있는 국제포럼으로 자리 잡을 수 있을 것임. 우리가 보아오포럼에서 특히 본받아야 할 점은 중국 정부의 소프트파워 육성 의지라는 지적이 있음. 국제사회의 공감과 호감을 사는 소프트파워는 한국과 같은 중견국(middle power)이 외교목표를 달성하고자 할 때 유용한 전략적 수단이 됨

다. 대통령의 제주포럼 참석 관례화

- 박근혜 대통령은 2014년 1월 22일 제44차 다보스포럼에 참석해 ‘창조경제와 기업을 정신’을 주제로 특별 개막 연설을 함. 다보스의 콩그레스센터에서 슈밥 회장의 사회로 진행된 이날 연설에서 박 대통령은 한국의 창조경제를 국제사회에 소개했고, 질의응답시간에는 한반도의 통일이 한국은 물론 동북아 주변국들에게도 ‘대박’이 될 것임을 역설함. 이러한 박

대통령의 연설 내용은 참석자들에게 동시통역으로 전달됐으며 웹으로도 생방송 됨

- 올해 다보스포럼에는 반기문 유엔 사무총장과 존 케리 미국 국무장관도 시리아 국제평화회담이 스위스에서 열리는 것과 때를 맞춰 참석했으며, 이란 핵 문제 해법을 둘러싸고 극단적으로 맞선 이스라엘의 베냐민 네타냐후 총리와 이란의 하산 로우하니 대통령도 참가함. 김용 세계은행(WB) 총재, 마리오 드라기 유럽중앙은행(ECB) 총재, 크리스틴 라가르드 국제통화기금(IMF) 총재, 데이비드 캐머런 영국 총리, 엔리코 레타 이탈리아 총리, 지우마 호세프 브라질 대통령 등도 자리를 함께함. 박 대통령의 연설회장에는 아베 신조 일본 총리가 모습을 나타내 눈길을 끌(연합뉴스, 2014년 1월 22일 자)

- 박 대통령이 ‘다보스포럼의 꽃’으로 불리는 플리너리 세션에서 한국의 창조경제를 세계의 긍정적 재편 문제와 연계해 널리 알린 것 자체가 국제사회 속에서 우리나라의 위상이 얼마나 올라갔는지를 보여주는 좋은 사례임. 동시에, 해발 1,500m 고지에 위치해 날씨도 춥고 교통과 숙소마저 불편한 산골마을에 40여 명의 정상급 인사들을 포함, 100여 개국의 파워 엘리트 2,500여 명을 한자리에 모은 것 자체가 다보스포럼의 국제적 위상이 어떠한지를 여실히 입증함. 중국의 국가주석이 보아오포럼에서 개막 연설을 함으로써 포럼의 위상을 끌어올리고 있듯이, 현재 국내의 국제포럼들 중 다보스포럼이나 보아오포럼에 상대적으로 가장 근접한 종합포럼 성격의 제주포럼에도 한국 대통령의 참석을 관례화할 필요가 있음. 이는 제주포럼을 브랜드 네이밍을 갖춘 세계적 포럼으로 육성하는 전략적 포석이 될 뿐만 아니라 중견국으로서의 한국의 소프트 파워 증진 차원에서도 매우 바람직함

라. 포럼외교의 활성화

- 다보스포럼이나 보아오포럼 등에 정상들을 포함, 현직 고위 인사들이 대거 참석하면서 이러한 포럼들이 국제정치 무대에서 수행하는 역할이

갈수록 커짐에 따라 공공외교의 진일보한 형태로서의 ‘포럼외교’가 더욱 활성화되고 있는 양상임. 예전에는 유엔과 같은 국제기구에서 공식적으로 마련된 다자외교의 장을 통해 이슈들이 논의됐다면 이제는 국제포럼이 그런 기능을 상당부분 대체해 가는 경향을 보임. 이는 국제기구를 통한 논의가 실질적인 해결책을 도출하는 데에 한계를 보여온 점도 작용한 것임. 포럼은 기업이나 NGO처럼 국제적 공론장에서 소외됐던 대상에게도 목소리를 낼 기회를 주는가 하면, 정반대의 견해를 가진 이들도 다소 비공식적인 방식으로 서로에 대한 경계를 풀고 얘기를 나눌 수 있는 ‘아고라’와 같은 열린 공간을 제공함. 이처럼 국제기구를 중심으로 하는 정부 간 논의보다 훨씬 다채로운 이슈를 수준을 달리하며 다룰 수 있는 점이야말로 포럼이 지닌 큰 장점임(문정인·이재영, 2014)

- 이러한 국제포럼에서는 공식 세션 이외에 다양한 형태의 비공식 행사가 마련돼 허심탄회한 의견교환은 물론 네트워킹의 기회로 활용됨. 다보스포럼의 경우 공식 세션은 250개가량인 반면, 비공개의 경제지도자 회합을 뜻하는 IGWEL(Informal Gathering of World Economic Leaders) 등 비공식 행사는 700개가 넘는 것으로 알려짐
- 올해 다보스포럼에서 전경련 주최로 열린 ‘한국의 밤(Korea Night)’ 행사에 박근혜 대통령이 참석해 세계 경제계 핵심인사들을 상대로 ‘코리아 세일즈’에 나서는 등 ‘막후의 포럼외교’도 갈수록 중시되고 있음

- 오늘날 여러 나라들이 다보스포럼과 같은 공공외교의 장을 적극 활용하는 한편 자국이 직접 국제적인 포럼을 만들기 위해 노력하는 추세임을 감안, 한국도 이러한 포럼외교를 주도하는 차원에서 제주포럼의 체계적 육성을 위한 마스터플랜 마련에 나서야 할 것임. 이를테면 한국과 중국 정부의 고위 인사가 제주포럼과 보아오포럼에 교차 참석하는 방안을 모색하는 등 다양한 전략적 지원이 요청됨

마. 트랙1.5 형식의 가미

- 제주포럼은 본질적으로 ‘트랙2(track 2)’의 민간회의 성격이기 때문에 시사점이 풍부한 논의 결과라도 정책에 직접 반영되기가 쉽지 않음. ‘트랙2’ 포럼은 왕왕 긴장감이 떨어지는 담론의 장으로 그치게 되는 한계를 지님. 또한 ‘트랙2’ 포럼의 참여인사들이 대체로 전직 중심이어서 정책 현장에 대한 거리감이 있게 되면 언론의 관심을 끌기도 어려워짐. 현직 정상을 포함해 고위 인사 등의 참석이 많을수록 그 포럼의 영향력은 자연 커지기 마련임. 제주포럼의 경우 현직 정부 측 인사가 개인 자격으로 참석해 자유롭게 의견을 피력할 수 있는 반관반민(半官半民)의 ‘트랙1.5’ 형식을 가미하는 문제를 적극 검토할 필요가 있음
 - 외교부와 유엔 아·태평화군축센터의 공동주최로 2002년부터 매년 제주도에서 열고 있는 ‘한·유엔 군축비확산회의(약칭 ‘제주 군축회의’)’는 전형적인 ‘트랙1.5’ 형식의 국제회의임. 아·태지역의 대표적인 연례 군축비확산회의인 이 ‘제주 군축회의’에는 유엔 관리 및 10여 개국 전문가 40여 명이 참석함. 이 회의에서는 당해 연도 군축비확산 분야의 핵심 현안 4~5개를 선정해 평가하고 토론함. 2013년 11월 14일~15일 제주 신라호텔에서 열린 제12차 ‘한·유엔 군축비확산회의’에는 신동의 외교부 다자외교조정관, 안젤라 케인 유엔 군축고위대표, 카를로 트레자 미사일기술통제체제(MCTR) 의장, 모하메드 롤리키 유엔 대테러위원회(CTC) 의장, 그리고 한국·미국·중국·일본 등의 군축비확산 전문가 45명이 참석함. 이러한 ‘제주 군축회의’와 같은 트랙1.5 형식의 세션을 제주포럼에 다양하게 가미하는 방안을 강구하는 게 바람직함
 - 현 정부의 외교정책의 큰 축을 이루는 ‘동북아 평화협력 구상’을 본격적으로 추진할 경우에도 제주포럼을 활용할 수 있음. 초기에 참가국들이 재난 구호·원자력 안전·기후 변화 등 연성의제와 관련한 협력 사안에 대한 의견을 개진하는 트랙1.5 형식의 회의는 정치적 색채가 얇은 휴양지인 제주도에서 개최하는 방안을 적극 검토할만함. 이는

동북아 국가들이 프로세스에 참여하는 데에 거부감을 줄일 수 있음.
이러한 회의가 제주도에서 개최될 경우 제주포럼에 포함시켜 진행하
는 게 자연스러울 것임

■ 참고문헌

김상배(2009), “소프트파워와 21세기 권력,” 『소프트파워와 21세기 권력: 네트워크 권력론의 모색』, 김상배 엮음, 파주: 도서출판 한울, pp. 15-56.

김태환(2014), “21세기 공공외교의 한 형태로서의 포럼외교,” 『JPI PeaceNet』, 2014- 03.

문정인·이재영(2014), 『다보스 이야기』, 서울: 미래엔.

서울대 국제문제연구소(2008), 『지식네트워크의 세계정치』, <세계정치>, 29(1), 기획특집, 서울: 논형.

연합뉴스, 2014년 1월 22일 자; 2013년 4월 6일 자.

외교부 보도자료, 2006년 4월 21일 자.

정상화(2013), “보아오포럼과 중국의 소프트파워 전략,” 『정세와 정책』, 2013년 5월호, pp. 21-24.

조선일보, 2014년 3월 5일 자.

한국은행 북경사무소(2009), 「뉴스레터」(2009.4.27.).

현대경제연구원(2014), “다보스포럼이 세계를 이끈다!” 『현안과 과제』, 14-02호 (2014.1.13.).

Nye, Joseph S.(2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, 홍수원 역, 『소프트파워』, 서울: 세종연구원.

<http://www.aecforum.net/>

<http://www.boaforum.org/>

<http://www.ghrforum.org/>

<http://www.seouldigitalforum.org/kr/>

<http://www.weforum.org/>

<http://www.wkforum.org/>

JPI 정책포럼 시리즈

2014
동아시아 **평화와 협력을**
위한 구상

2부

동북아 지역협력과 국제관계





출범 2년 차를 맞는 박근혜 정부 외교안보에 대한 국민들의 평가는 대체로 호의적이지만 현재의 동북아에서 도전요인도 만만찮다. 근간 아태 지역 전체의 추세를 주도하는 두 가지 동인(動因)은 중국의 '공세적 부상'과 미국의 아태 전략적 재균형(strategic rebalancing) 정책으로, 한국은 이 두 개의 큰 흐름 속에서 외교안보전략을 모색해야 하는 어려운 과제에 당면해 있다. 또 우리를 위협하는 북핵 문제의 경우 미, 중, 일 등 주요국들의 전체적인 열의나 압박함은 느껴지지 않고, 6자회담 재개를 위한 '전제 조건' 조율에 매달리는 등 큰 변화는 감지되지 않는 상황이다. 이러한 상황 가운데 박근혜 정부는 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상을 통해 한반도와 동북아에서 평화와 안정을 확보하고자 한다. 주변국들은 이러한 구상에 대해 일단 긍정적 반응을 보이고 있으나, 한국 정부는 조만간 동 구상들을 이행하기 위한 구체적 액션 플랜과 가시적 성과를 내야 할 부담을 안고 있다. 한국 정부는 미중 관계 속에서 적절한 스탠스 취하기, 북핵 문제 해결 진전, 한일 관계 개선 등 중요한 과제를 앞두고 있다. 이럴 때일수록 정부는 전략적 비전과 마인드를 가지고 슬기롭게 헤쳐나가야 한다.



동북아 안보환경 변화와 박근혜 정부의 외교안보전략

이 상 현

세종연구소 안보전략연구실장

1. 박근혜 정부 외교안보 1년 평가

- 출범 2년 차를 맞는 박근혜 정부 외교안보에 대한 국민들의 평가는 대체로 호의적임
 - 박근혜 정부 출범 1년을 맞아 정부가 스스로 매긴 국정과제 점수에 의하면 안보와 외교 분야는 합격점이지만, 경제 분야는 낙제
 - 140개 국정과제가 얼마나 성과가 있었는지 국무조정실이 평가해보니 전체 성적은 보통 수준으로, 우수 등급은 29개, 보통은 84개, 미흡이 27개 - 국방과 외교 분야 과제 가운데 40%가 우수 등급으로 집권 1년 만에 성과를 거뒀다는 평가
 - 대국민 여론조사에서도 외교안보에 대한 긍정적 평가가 많아, 박근혜 정부 외교안보의 주요 축인 한반도 신뢰프로세스, 동북아 평화협력 구상(약칭으로, 동평구), 유라시아 이니셔티브 등은 대체로 방향성과 목표가 타당한 것으로 생각하는 국민들의 인식을 반영
 - 박근혜 대통령의 취임 1주년(2월 25일)에 즈음해 실시된 지상파TV

3사의 여론조사에서도 박 대통령의 국정운영에 대한 지지율이 모두 60%를 웃도는 것으로 나타남

- 이러한 호의적 평가는 상황에 의한 상대적 ‘반사이익’의 작용이 크다고 판단되며, 외교안보 분야에 대한 국민들의 긍정적 평가는 상당 부분 정상외교 등 ‘이미지 외교’의 효과임
 - 미, 중, 러 성공적 정상회담 개최, 동평구와 신뢰프로세스에 대한 원론적 지지 확보는 긍정적임
 - 집권 1년 차에 한반도 신뢰프로세스, 동북아 평화협력 구상, 유라시아 이니셔티브 등 주요 외교안보 개념을 성공적으로 론칭했다면 집권 2년 차는 가시적인 성과를 위해 구체적인 액션 플랜과 로드맵을 제시해야 할 시점
 - 아직 구체적인 액션플랜이나 로드맵이 정부 차원에서 제시된 것은 거의 없다는 것이 한계임
 - 집권 첫해에 주변 4강과 정상회담을 하던 관계를 깨고 일본과는 아직 정상회담이나 관계개선의 실마리를 찾지 못하는 상태임
 - 한일 관계 악화가 지속되면 동평구 추진이 어려운 것은 물론 미국과의 관계도 순탄치 못할 전망

2. 동북아 정세 현황 및 분석

가. 아태 재균형 정책과 신형대국관계

- 아태 지역 전체의 추세를 주도하는 두 가지 동인(動因)은 중국의 ‘공세적 부상’과 미국의 아태 전략적 재균형(strategic rebalancing) 정책
 - 중국은 근래 동·남중국해를 핵심국가이익(core interest)으로 추가하고 동 지역에서 공세적 대응을 강화하는 한편, 미국에 대해서는 ‘신형 대국관계’ 설정을 요구- 첫 항모 랴오닝함 시험운항, 스텔스전투기

개발, DF-21D(항모킬러) 미사일, 사이버전 능력 강화 등

- 이에 대응해 미국은 2011년 하반기 이후 아태 재균형 정책을 적극 추진-미국은 아태 재균형 정책을 중국 봉쇄의 차원이 아닌 보다 포괄적인 아태 지역 관여정책으로서 접근하며, 군사·외교·경제적 차원 등 다차원적(multifaceted) 접근으로 규정하고 접근-일시적인 정책이 아니라 multiple budget cycle을 염두에 둔 전략적 방향 수정으로 이해

	미국	중국	한국
군사적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 지리적으로 분산, 전략적으로 유연, 정치적으로 지속가능한 배치 - 오키나와 해병대 재배치(호주 다윈, 괌) - 싱가포르, 필리핀, 코코스제도 등 순환배치 - 공해전(AirSea Battle) 	<ul style="list-style-type: none"> - 군사현대화, 해양팽창 - 반접근, 지역거부 (A2/AD) - 비대칭전력 강화(잠수함, DF-21D, 최초의 항모 취역) - 제1도련에서 제2도련으로 해양방어선 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 한미동맹의 안정적 관리 - 21세기 전략동맹 성숙화, 글로벌 이슈 관련 협력 확대 - 전작권 전환 이후 대비
외교적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - APEC, ARF, EAS 등 지역다자체제 중시 - 동맹 및 우방과의 협의 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역다자체제 참여 확대 - 아세안에 대해서 'divide and rule' 접근 	<ul style="list-style-type: none"> - 중견국 이니셔티브를 통한 글로벌 거버넌스 참여 확대(G20 정상회의, 개발원조총회, 핵안보정상회의, GGGI, GCF)
경제적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - TPP 협상 추진 및 가속화 	<ul style="list-style-type: none"> - 아세안+3 위주 접근 - 한중일 FTA 협상 개시 - RCEP 협상 참가 	<ul style="list-style-type: none"> - 미국, EU 등 거대경제권과의 FTA를 바탕으로 전방위적 글로벌 FTA 네트워크 확대

- 중국은 미국의 아태 재균형 정책을 기본적으로 중국의 부상을 지지 하려는 봉쇄의 일환으로 간주하며, 지역정세에 불안정을 초래할 뿐이라고 비판-미국은 아태 재균형 정책이 중국을 겨냥한 것은 맞지만, '중국만을' 겨냥한 것은 아니라는 시각 견지
- 아태 지역 중시 선언의 배경은 아태 지역의 경제적 중요성 증대, 중

국 군사력 강화 및 공세적 성향 증대, 이라크, 아프간에서 미국의 군사작전 마무리 단계 돌입에 따라 아태 지역 집중 가능한 여력 발생, 국방예산 삭감에 따른 선택과 집중의 필요성 등으로 요약됨

- 최근 동·남중국해 지역에서 중국의 공세적 태세가 강화되면서 아시아 전체가 위기인가, 기회인가 하는 논쟁 전개
 - 최근 동북아 정세에 관해 국내 주요 언론들은 대부분 한반도가 냉전 이후 최대의 안보 소용돌이에 휘말리고 있다는 취지로 보도함
 - 분석의 요지는 미일동맹 vs. 중국 구도가 형성되면서 동북아에서 본격적인 패권 경쟁이 시작되고 있으며, 한반도는 냉전 이후 최대의 안보 상황 변화 속으로 들어가고 있다는 것임
 - 일부 전문가는 현 상황을 한국이 주변 강대국들의 권력정치에 희생양이 되었던 '구한말'에 비유하기도 하며, 최근 중국의 대규모 서해상 군사훈련과 미국의 미사일 방어(MD) 체제 동참 요구, 일본과의 관계 악화에 대해서도 우려의 목소리가 커지고 있는 상황임
 - 주변 강대국들이 주도권을 잡기 위해 격돌하게 되면, 경우에 따라 한반도와 관련해 중요한 결정 상황에서 우리가 배제될 수 있다는 점에서 위기 상황이 될 가능성이 있고, 상황의 불확실성이 커진다는 점에서 치밀한 상황진단과 대처가 필요한 상황임

- 위기의 징후로서 중국의 최근 일방적인 방공식별구역 선포에 대한 미국의 시각
 - 방공식별구역 선언 자체는 큰 의미가 없으나 그것이 향후 점점 더 높은 수준의 도발을 암시하는 갈등상황의 시작이라고 생각할 가능성이 있고, 그런 이유로 오바마 정부는 이번에 물러서면 앞으로 중국의 도발을 막을 수 없기 때문에 결코 물러설 수 없다고 생각-최근 중국의 행동이 A2/AD 전략의 일환이라면 더더욱 물러서서는 안 된다고 생각
 - 미중 간 군사적 충돌까지는 아니더라도 통제불능 상황으로 비화할

가능성이 증대하기 때문에 우려

- 중국은 일본과의 관계에서 해양에서의 균형은 상당히 달성했다고 인식(그동안 일본이 누렸던 독점적 우위를 상쇄)하고 있으며, 2008년경부터 일본의 의지를 시험하기 시작해 이제는 공중에서의 균형달성을 시도하는 것으로 분석
- 미·일의 방공구역에 도전하면서 의지를 시험하는 것이며, 근본적으로 중국의 전략적 경계(strategic perimeter)를 해양으로 팽창하려는 움직임의 일환으로 이해
- 실상 모든 ADIZ는 일방적으로 선포된 것으로, 국제법적 근거는 없으나 이번 결정은 외교부보다는 주로 국방부가 관여한 것으로 판단
- 중국과 주변국들 간에 “전혀 협의 없이(total lack of coordination)” 선언되었다는 점에서 우려의 소지가 있다는 시각

○ 최근 중국의 태도 변화

- 중국이 동중국해에 방공식별구역(CADIZ)을 선포한 것은 중국 외교의 기본 틀이 ‘주동작위(主動作爲·할 일을 주도적으로 한다)’로 바뀌었다는 의미라는 분석 제기-1980년대 덩샤오핑(鄧小平)이 설계한 대외 전략인 ‘도광양晦(韜光養晦·빛을 감추고 어둠 속에서 힘을 기른다)’가 사실상 막을 내렸다는 관측이며, 또 방공식별구역 선포는 시진핑(習近平) 중국 국가주석이 지난 8월 직접 결정한 사안이라고 홍콩 주간지 아주주간(亞洲週刊) 최신평가 보도(조선일보 2013.12.10.)
- 對美외교 ‘신형대국관계’와 병행… 주변국 개입수위 높여 이익 관철- 對日 강경대응-北 압박이 사례
- “지난해 중국 외교는 적극작위(積極作爲)를 통해 성공의 시작을 연 해였을 뿐 아니라 새것을 창조한 해였고 풍성한 수확을 거둔 해였다”고 왕이(王毅) 중국 외교부장이 8일 전국인민대표대회 기자회견에서 지난해 외교성과를 평가- 그는 특히 ‘적극작위’, 즉 ‘적극적으로 할 일을 한다.’를 강조(동아일보 2013.3.10.)

	미국, 일본	한국	중국
집단적 자위권	- 일, 자위대 작전 반경 확대 위해 추진 - 미, 중국 견제 위해 지지	- “한반도 안보 및 우리 국익에 영향을 끼치는 사안은 우리의 요청이 없는 한 용인될 수 없다” (조태영 외교부 대변인)	- “부득이 일본의 진정한 의도에 대해 경계하지 않을 수 없다” (화춘잉 외교부 대변인)
방공식별구역	- 중 식별구역에 “안정 위협” 반발	- 중 선포에 “유감” 자국 식별구역엔 이어도 제외	- 이어도, 센카쿠 포함 선포
센카쿠 (다오위다오) 분쟁	- 일 영유권 주장 - 미 “센카쿠는 미-일 안보조약 대상”		- 영유권 주장 “핵심 이익”
북핵 6자회담	- 북한의 비핵화 선조치 요구		- 조건없는 재개
미사일방어(MD)	- 중국 견제용 공조 추진	- 저고도 독자 MD 추진	- “중국 포위전략” 강력 반대

- 중국의 일방적인 방공식별구역 설정으로 촉발된 중·일 갈등이 미·중 간 신경전으로 확대되면서 이른바 G2 사이에 끼어 있는 우리나라의 군사 안보 차원에서의 대응도 복잡해지는 양상
 - 동북아 안보구조 재편 과정에서의 갈등 소지가 있는 요소들을 앞의 표와 같이 정리함1)

나. 북한의 정세

- 북핵 문제 해결을 위한 6자회담의 경우 오바마 행정부의 전체적인 열의나 급박함은 느껴지지 않고, 회담재개를 위한 ‘전제 조건’ 조율에 매달리는 등 큰 변화는 감지되지 않는 상황임
 - 북한 정세는 최근 장성택의 실각을 둘러싼 드라마틱한 상황 전개로 보여지듯이 김정은 체제의 공고화 과정이 진행되고 있는 것으로 보이나 아직 장기적인 체제 안정성에는 불확실한 요인을 내포하고 있음
 - 오바마 행정부는 북핵 관련 대화는 반드시 실질적 비핵화를 가져올 수 있는 대화가 되어 한다는 입장을 견지하고 있으며, 이 점에도 한

국과 일본도 크게 다르지 않은 상황임

- 중국은 북한의 비핵화 원칙에 대해 미국과 같은 입장이지만 상대적으로 조기 대화를 선호하고 있고, 러시아는 북핵 불용·비핵화 원칙을 견지하면서 대화 재개에는 상대적으로 유연한 입장을 취하고 있는 것으로 관찰됨
- 6자회담에 대해서는 아직 유용한 협상의 틀이기 때문에 그 틀을 활용해 북한의 비핵화를 위해 국제사회가 긴밀한 공조를 할 필요가 있다는 입장 - 오바마 행정부의 입장은 북한이 ‘진정성 있는 증거와 협상 의지’를 보이려는 것임
- 미국 측 북핵 6자회담 수석대표인 글린 데이비스 국무부 대북정책특별대표는 작년 11월 22일 “북한이 핵무기 개발을 포기한다고 판단할 수 있는 구체적인 징후(Indications)가 없는 상태에서 6자회담으로 돌아가길 원치 않는다.”며 재차 북한의 비핵화 사전조치를 촉구 - “우리가 북한으로부터 찾고 있는 가장 중요한 점은 북한이 비핵화를 이행할 것이라는 진정성의 신호… 그것이 6자회담의 주요 목적”
- 미국의 입장이 변화의 조짐을 보이지 않는 것은 미국이 현재 이란 문제와 이른바 ‘오바마 케어’ 등 국내 현안에 관심을 집중하고 있다는 것도 한 원인이며, 북한 문제의 결정은 국무부 차원이 아니라 백악관에서 결정하는 최고위급 결정 사안인데 지금 북한 문제를 끌어안을 만한 충분한 여유의 폭이 없는 것으로 관찰됨(빅터 차 CSIS 연구원)

○ 최근 남북 고위급회담 전격 회동과 이산가족 상봉행사 재개 합의로 남북관계 개선의 계기를 마련한 진전이 있었으나 장기적인 전망은 여전히 불투명

- 북측은 “(박근혜) 대통령이 신뢰를 중시하신다니 그 말을 믿겠다. 통 큰 용단을 해서 받을 테니 앞으로 잘해보자”며 이산가족 상봉과 한·미 군사훈련을 연계한 기존의 주장에서 한발 물러나는 모습을 보여 향후 남북관계 개선에 대한 기대를 갖게 함
- 대신 북측은 상호 비방·중상 중단과 관련해 우리 측 언론 보도를 문

제 삼는 태도는 견지 - 앞으로 민간단체의 대북 전단 살포 활동이 '중단' 문제의 핵심이 될 소지를 남김

3. 박근혜 정부의 대응

가. 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상

1) 구상의 개요

- 박근혜 정부는 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상을 통해 한반도와 동북아에서 평화와 안정을 확보하고자 함
 - 북한을 포함해 역내의 다양한 불확실성에 대처하여 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상을 병행 추진함으로써 동북아의 평화와 한반도의 평화가 선순환 구조를 이루도록 한다는 것이 이 구상의 주된 목표임
 - 동북아 평화협력 구상은 미국과 중국의 이익에도 부합-동북아 평화협력 구상을 통해 역내 신뢰가 조성되고 지속 가능한 협력의 기반이 조성되면, 이는 미국의 재균형 정책 추진에 유리한 환경을 조성하며, 중국이 우려하는 미·중 갈등 상황이나 북한발 위협요인 완화에도 도움이 될 것임
 - 동북아 평화협력 구상은 구성원 혹은 참여국과 관련하여 미국을 포함한 일본, 중국, 러시아, 몽골 등 역내 모든 국가의 참여를 전제로 하고 있으며, 유럽이나 동남아 국가들과 같은 역외국가들의 참여와 협력의 가능성도 열어두고 있다는 점에서 '열린 지역협력(inclusive open regional cooperation)'의 성격을 지향함
 - 출범 초기에는 북한 참여 문제로 인해 다자안보대화와 협력이 지체되는 것을 방지하기 위해 북한 참여에 대한 문호는 열어 둔 상태로 시작함

- 다자안보협력의 경험이 일천한 동북아지역의 현실을 감안하여 군비 통제나 군축과 같은 전통적인 안보 문제보다는 비전통적이고 초국가적인 이슈, 즉 연성안보(soft security) 이슈에 대한 협의와 협력에 우선순위를 두고 이러한 이슈를 중심으로 한 협력의 습관과 신뢰를 배양하여 점진적으로 경성안보(hard security) 이슈로의 전이와 확산을 목표로 함
- 연성안보 이슈들(예: 초국가적 범죄, 환경, 기후 변화, 에너지, 재해·재난, 질병, 핵안보, 사이버 테러 등)은 21세기에 들어서 중요성이 부상하고 있고 다수의 국가와 구성원들에게 영향을 미치고 있음
- 연성안보 문제를 중심으로 한 기능적 협력을 통해 역내 구성원들 간에 존재하는 불신과 의혹의 벽을 넘어 서로에 대한 신뢰를 쌓고 협력의 범위를 점차 확대함으로써 다층적(multi-level)·다원적(multi-dimension) 차원에서 신뢰의 문화, 협력의 습관 그리고 새로운 지역 정체성(identity)을 확립하고 궁극적으로 동북아지역 내에서 지속 가능한 평화와 안정, 그리고 번영의 틀과 기초를 만드는 것을 목표로 함
- 이러한 취지하에 동북아 평화협력 구상으로 당장 시행 가능한 연성안보의 예로는 태풍·해일·지진 등 동북아 재해·재난 대응, 환경과 저탄소 에너지자원 역량 강화, 역내 빈곤 감축 및 인간개발 수준 제고, 고령화·난민·노동력 이용·탈북자 문제 등 포괄적 의미에서의 인구 문제, 문화·학술 및 청소년 교류, 사이버 안보 협력 등을 고려할 수 있음

2) 주변국들의 반응

- 한미 정상회담에서 오바마 대통령은 한반도 신뢰프로세스 및 동북아 평화협력 구상에 대한 원칙적 지지를 표명한 바 있으나, 실현 가능성 및 정책성과 창출 전망에 대해서는 유보적 태도인 것으로 관찰됨
 - 미국은 한국이 동북아 평화협력 구상을 제시하고 추진함에 따라 한국의 동맹국으로서 지지하는 입장을 가지고 있기는 하나 적극성이

- 결여되어 있으며, 양자관계상에서의 제약, 경쟁적 구도 등으로 인해 실현 가능성에 대해서는 회의적인 입장을 가지고 있는 것으로 평가됨
- 박근혜 정부의 동북아 평화협력 구상은 노무현 정부가 추진했던 동북아균형자론과는 근본적인 차이가 있음에도 불구하고, 미국은 한국이 미중 사이에서 사실상 “균형정책”을 추구할 가능성과 동맹의 약화로 이어질 가능성에 대해 우려를 가질 수 있음
 - 기후 변화와 같은 소프트 이슈를 중심으로 하는 역내 국가간 협력이 전통적인 하드 이슈의 영역까지 확대·발전될 가능성에 대해서도 회의적 시각을 가지고 있음
 - 역내 여타 국가들의 호응 가능성에 대해서도 회의적인 입장을 가지고 있는 것으로 판단됨. 한일 관계가 악화되어 있고 중일 관계 역시 대립적 상황이라는 점이 동북아 평화협력 구상 추진에 장애요인으로 작용하고 있다는 평가가 지배적인 것으로 판단
 - 오바마 행정부는 재균형정책(Rebalancing)하에서 동아시아로의 접근을 강화하겠다는 입장을 보유하고 있기는 하나, 당분간(단·중기적) 미국은 국내 경제와 정치 문제에 몰입할 수밖에 없는 상황이며, 대외 관계에 있어서 주된 관심사항은 중동 문제로 설정되고 유지될 것으로 판단되며 결과적으로 동북아 혹은 동아시아에 대한 정책적 관심이나 비중이 높지 않을 것으로 전망
 - 새로운 안보협력의 틀이나 제도를 도입하기보다는 동북아지역에서 현재 상황과 구도를 안정적으로 관리하고 유지하는 것에 치중하는 입장을 견지할 것으로 예상
- 아직 박근혜 정부의 대외정책에 대한 국내외의 지지도가 비교적 높은 상황이기 때문에 한반도 신뢰프로세스 정책 추진의 여건이 양호한 것으로 판단
- 임기 첫해가 지나고 나면 가시적 정책성과를 기대하는 분위기가 커지고 정부 정책에 대한 기대와 더불어 정책성과가 미흡할 경우 각종 요구사항이 각계로부터 제기될 전망이므로, 적어도 내년 상반기에는

가시적 성과를 도출하는 데 주력할 필요

- 현재 동북아의 정세는 긴장 제고의 가능성이 높은 상황이지만 하나, 역설적으로 과거에 비해 한국의 운신 폭이 더 커진 것이라는 판단도 가능
 - 미국 오바마 행정부는 대북 전략적 인내 정책 지속으로 인한 피로증 노정, 연방예산 자동삭감 등 국내외적 여력 저하, 아태 재균형 정책 집중 등의 요인으로 동아시아 다자안보를 추동할 여력이 없는 상태
 - 중국은 시진핑 체제가 당면한 국내정치 현안 산적, 센카쿠 문제를 둘러싸고 최악으로 치닫는 중일 관계에 더 신경을 쓰는 상황이고, 스스로 대북 레버리지가 외부에서 보는 것보다는 한계가 있다고 실토
 - 일본은 동일본 대지진 이후 심리적 위축, 아베 정권의 보수우경화 역풍으로 인해 역내 리더십 및 존재감을 상당 부분 상실한 상태
 - 이러한 이유로 미, 중, 일 모두 한국이 어떤 이니셔티브를 취해주기를 기대하는 분위기 감지-남북관계도 이명박 정부 시절 최저점을 친 이후 이제는 반등할 차례라는 인식이 조성되는 분위기로, 박근혜 정부가 이런 분위기를 적극 활용한다면 향후 대외전략에서 실질적인 성과가 가능할 것으로 전망
 - 문제는 ‘bold leadership’을 실행할 전략과 로드맵이 있는지의 여부

나. 핵심 이슈에 대한 한국의 대응

1) 미중 경쟁 구도 속에서 한국의 위상 정립

- 한국으로서는 한미동맹과 한중관계의 병행 발전 외에는 대안이 없음-미중 관계 속에서 한국이 취할 전략의 대전제는 한미 전략동맹관계와 한중 전략적 협력동반자관계의 ‘병행발전’은 피할 수 없는 과제
 - 비유적으로 표현하자면, 한국은 미·중 사이에서 코드 분할이 필요-특정 분야에서는 한·미 협력이 우선하고, 다른 특정 분야에서는 한·중 협력이 우선한다는 시각에서 접근할 필요가 있음

- 한미관계와 한중관계의 어젠다가 서로 제로섬 관계가 아니라는 점을 중국 측에게 지속적으로 설득-중국과는 해난구조(SAR), 정보보호 협정(GSOMIA) 등 군사적 차원에서도 실현가능한 초보적인 협력부터 시작해서 점차 다른 핵심 분야의 협력까지 확대하는 방식으로 접근하는 것이 바람직함
- 한중 전략적 협력동반자 관계에서 ‘전략적’이라는 말의 진정한 의미는 한중관계가 원래 협력적 관계가 아니지만 사안과 이슈에 따라 전략적 계산을 바탕으로 협력할 수도 있음을 의미하는 것으로 이해

2) 일본의 집단자위권

- 일본의 집단자위권 추구는 미일동맹 강화 추세와 결부해볼 때 역내 불안정을 야기할 소지가 있음
 - 미 태평양함대사령관인 해리 해리스 대장은 작년 11월 22일 일본의 집단자위권 행사와 관련, “집단자위권은 유엔이 보장하는 국가 고유 권한”이라고 미국 정부의 입장을 재확인-한국을 방문 중인 해리스 대장은 이날 용산 미군기지에서 가진 기자간담회에서 “집단자위권을 어떻게 운용할 것이냐는 각 국가가 선택할 문제”라고 언급
 - 동시에 그는 한·미·일 해군 협력을 확대해야 한다고 주장하여 최근 한일 관계 악화와 관련해 추가적인 긴장감을 조성함
- 한국의 스탠스는 일본이 유엔헌장에도 명시된 집단적 자위권을 행사하는 것 자체를 반대할 수 없으며, 그것은 일본이 자국의 안보 국익에 따라 판단할 사안-한국도 한국의 국익에 따라 판단
 - 일본의 집단적 자위권 행사가 우리 안보에 당장 위협은 되지 않을 것으로 전망되지만 일본의 집단적 자위권 행사 범위에 대해서는 사전에 우리 정부가 미·일 양국과 충분히 논의하는 것이 필요함
 - 일본이 국제법을 준수하는 범위 안에서 자위권을 행사하는 것을 공개적으로 반대할 경우 한국이 ‘감정적’으로 대응한다는 인상만 주게 되므로 우리도 원칙을 준수하는 선에서 가급적 low-key로 대응하는

것이 바람직함

- 분명한 전제는 일본의 집단적 자위권 행사가 한국의 국익과 충돌할 경우, 한국의 입장에서는 한국의 국익이 우선하며, 일본의 집단적 자위권 행사가 한국의 국익을 저해해서는 안 된다는 점을 분명하게 밝혀야 함

3) MD 문제

- 미국은 한국이 MD에 공식 참여하기를 희망하지만 이는 우리의 국익에 따라 결정해야 할 사안임
 - 우리 정부는 북 탄도미사일의 비행시간이 짧아 요격이 쉽지 않은 한반도 환경, 중국의 반발 등을 고려해 미 MD에 참여하지 않으면서 우리 나름의 방어 수단을 확보하는 한국형 미사일 방어(KAMD) 체제 구축을 추진
 - 미국은 한국이 어정쩡한 태도를 취하고 있다는 불만을 갖고 있으며, 탐지거리가 1,800km 이상인 지상배치 X밴드 레이더를 백령도에 배치해줄 것을 요청하기도 했음
- 김대중 정부 이래 한국은 미국 MD에 공식 참여하기보다는 북한의 탄도미사일을 겨냥한 저층방어 위주의 한국형 미사일방어인 KAMD를 추진한다는 입장을 견지
 - 미국은 한미 간에 통합 대미사일역량(Integrated Counter-missile Capability) 구축을 요구하고 있으며, 한국이 어떠한 형태의 미사일 방어망을 구축하든 미국 MD와 연동하지 않으면 의미가 없다고 판단하고 있음
 - 한국의 MD 참여에 민감한 반응을 보이는 중국에 대해서는 중국이 한국을 미사일로 공격할 의도가 없는 한 중국이 한국의 KAMD에 관해 우려할 바는 없다는 점의 설득이 필요함
 - KAMD는 고도나 사거리가 지극히 제한적인 체제이며, 미국 MD 참

여는 한국 국방비로는 감당할 수가 없는 옵션이라는 점을 이해시킬 필요가 있음

- 다만 우리의 입장에서는 KAMD 구축 입장을 견지하되 미국 MD에 연동 가능하도록(즉, 유사시 미국 시스템에 ‘plug-and-play’ 될 수 있도록) 시스템을 구성하는 것이 바람직함
- 그것이 중국에 대한 일종의 전략적 모호성을 유지하는 방안- 최악의 경우, 북한이 탄도미사일과 핵탄두를 적재해 한국을 위협하는 것을 중국이 방치하거나, 혹은 중국이 북한을 의식해 한국을 압박할 경우 한국은 자연스럽게 미국의 MD에 합류할 수밖에 없다는 잠재적 가능성을 열어둘 필요가 있음

4) 최악으로 치닫는 한일 관계 개선의 필요성

- 미국 주요 언론들은 최근 들어 최악의 상황에 빠진 한일 갈등이 미 외교전략에 큰 걸림돌이라는 논조를 유지
 - 과거사 문제를 놓고 냉각된 한일 관계가 미국의 아시아 외교·안보 정책에 새로운 두통거리로 부상했다고 뉴욕타임스(NYT)가 보도(11월 24일)-NYT는 “최근 최악 상황에 빠진 한일 갈등이 버락 오바마 행정부의 외교 전략인 ‘아시아로 중심축 이동(Pivot to Asia)’에 큰 걸림돌이 되고 있다”고 보도함
 - NYT는 한일 관계 갈등이 격화된 배경을 두 가지로 분석- 먼저 미국이 ‘아시아로 중심축 이동’ 정책을 통해 중국을 견제하기 위해 일본의 군비 확장을 지지함으로써 일본의 군국주의 회귀에 민감한 한국을 자극했다는 것임
 - 박근혜 대통령과 아베 신조 일본 총리 등 양국 새 지도자들의 개인사도 한일 관계 갈등의 한 요인이 되고 있다고 분석-NYT는 아베 총리는 오랫동안 2차 세계대전 시기의 일본사를 긍정적으로 묘사하려고 시도해온 우파로, 총리가 되기 전부터 전범으로 체포된 외조부의 결백을 증명하려는 깊은 욕망을 갖고 있었다고 분석함

- 박 대통령에 대해서도 일제강점기 일본군 장교로 복무한 군부 통치자였던 박정희 전 대통령의 딸로서, 일본과 유대를 가졌던 아버지와 거리를 두라는 끊임없는 압박을 받고 있다고 분석²⁾
- 작년 초까지만 해도 일본의 역사인식에 문제가 있다는 인식이 많았지만, 한국 정부가 일본을 계속 무시하면서 최근에는 한국이 너무 한다는 인식이 조성되고 있음을 주목할 필요가 있음
 - 미국 일각에서는 한국의 비이성적이고 감정적 대응이 한일 관계를 망치고 있으며, 한국이 한미일 전략협력을 방해하는 주범이라는 인식이 조성되는 추세임
- 한일 관계가 현재 나쁘다고 해도 안보 문제에 관한 한 한국과 일본은 거의 같은 시각을 공유하고 있다는 사실을 간과해서는 안 됨
 - 한일 관계가 나빠지고 최근 한중관계가 우호적이라고 해서 한국이 중국과 안보문제에 있어서 전략적 이익의 우선순위를 공유할 가능성은 적으므로 일본의 전략적 가치를 냉정하게 판단할 필요가 있음
 - 한반도 유사시 미군 증원전력이 일본의 유엔 후방사를 통해 한반도로 전개된다는 사실을 간과해서는 안 됨
 - 현 상황은 아베의 야스쿠니 전격 방문과 일본 고위관료들의 퇴행적 역사인식 발언들이 뒤를 이은 탓에 일본이 수세인 형국임
 - 우리가 ‘upper-hand’를 갖고 있을 때 대일 선제적 관계개선 조치를 취해야 효과가 클 것으로 전망되며, 오바마가 4월 아시아를 방문하기 전인 지금이 바로 적기라고 판단됨
 - 일본에 대해 우리가 원하는 게 무엇인지 분명히 제시하고, 최소한 만나서 대화하려는 자세를 보이는 것이 중요-최소한 일본과 대화는 하려는 자세를 보여야 우리의 주장이 설득력을 갖게 될 것임
- 한국도 감정적이거나 비전략적인 대응은 자제하는 것이 바람직함
 - 아태 재균형 정책의 수행에 있어서 미국에게 일본이 더 중요한가, 한

국이 더 중요한가 하는 논쟁은 의미가 없음

- 미국에게 한국과 일본은 전반적인 아시아 전략 수행에서 중요한 파트너로서의 의미를 갖기 때문에 미국이 어느 한쪽 편을 더 중요시하거나, 편을 들기는 어려운 상황임
- 미국 측에서 한국과 일본을 지칭하는 표현들—예를 들면 linchpin, cornerstone 등—에 집착해서 일희일비할 필요는 없다고 판단됨.
- 일본에서 나오는 과거사 관련 발언 하나하나에 민감해 하나 “일본에서 표출되는 발언들이 일본 전체를 대표하는 발언이 아님을 알고 반응”하는 것이 중요함
- 일본과의 관계 악화는 박근혜 정부 외교안보 전략의 핵심인 동북아 평화협력 구상 이행에도 큰 장애 조성의 문제가 있음

○ 3월 4일 미국 상원 외교위원회 청문회를 주목할 필요가 있음

- 이 자리에 출석한 다니엘 러셀(Daniel Russel) 국무부 동아태 담당 차관보는 한미동맹과 미일동맹, 그리고 한-미-일 3자 협력 강화가 미국의 아시아 재균형 전략의 핵심이라는 점을 거듭 강조하면서 “오바마 대통령의 한일 순방을 계기로 우리의 노력이 강화될 것”이라고 언급함
- 그는 특히 “분명한 사실은 한-미-일 3자 간의 전략적 협력이 동북아에서 안보 질서를 발전시키는 데 본질적인 사안에 해당된다”며, “누구도 역사 문제의 부담으로 인해 우리가 안전한 미래를 건설하는 것을 가로막을 수는 없다”고 지적—일본에는 역사 문제로 한국을 자극하지 말고, 한국은 더 이상 과거에 얽매이지 말라는 메시지
- 러셀과 함께 상원 청문회에 나선 데이비드 헬비(David F. Helvey) 국방부 동아시아 부차관보 역시 3자 동맹의 필요성을 강조—그는 “3자 안보협력은 북한의 위협에 대처하기 위한 역제의 핵심적인 요소”라며, “우리는 지속적으로 세 나라가 군사훈련에 참가하고 한일 양국 정부 사이에 협력과 대화와 투명성을 제고하는 틀로써 3자국방 회담(DTT)에 높은 가치를 부여할 것”이라고 언급함

5) 대북관계의 걸림돌 정리

- 대표적인 사안은 '5.24' 조치의 발전적 해체
 - 남북려 경제협력 가시화 단계에 들어가면 결국 5.24 조치의 해제가 관건이 될 전망
 - 시간을 끌수록 이는 풀기가 더 어려워진다는 사실을 유념할 필요가 있음

- '통일대박론'을 뒷받침할 통일외교의 재정립 필요성이 있음
 - “한마디로 통일은 대박이라고 생각한다. 통일은 우리 경제가 대도약할 기회… 남북분단으로 인한 사회분열과 비용을 줄이기 위해 한반도 통일시대를 열기 위한 기반구축을 해나가겠음”
 - 통일의 ‘효과’만 말할 뿐 ‘어떻게’ 통일을 이룰지는 언급이 없음. - 국내 보수언론도 마찬가지임
 - 통일 가시화 단계, 혹은 북한 급변사태 시 국제사회가 개입할 경우, 실제 진행되는 것은 국제역학, 국제정치의 틀 속에서 개입 여부가 결정 - 한국 정부에 대하여 실질적 권한이 어느 정도로 위임 또는 이양 될 것인지의 문제(달리 말하면 한국 정부의 북한지역 통치에 대한 실질적 참여도)는 한국 정부의 전반적인 통치 및 행정능력에 대한 국제사회의 평가와 밀접히 연관됨
 - 북한이 붕괴할 경우, 한국이 북한지역을 관리하기에 합당하고 감당할 수 있는 주체라는 인식이 국제사회에 각인될 수 있도록 외교적 노력을 경주해야 하며, 그것이 바로 통일외교가 담당해야 할 부분 - 한국이 북한지역을 제대로 통제할 수 있는지, 그 역량을 국제사회가 어떻게 평가하는지가 한국의 북한지역 접수 여부를 판가름하는 잣대가 됨
 - 교류협력을 통한 점진적·단계적 통일, 무력의 행사가 아닌 평화적 방식의 통일을 지향 - 북한 주민의 ‘마음을 사서’ 급변사태 혹은 통일 가시화 단계에서 북한 주민들 스스로 중국이 아니라 한국을 선택하게

만드는 게 최선임

- 110만 무장병력의 항배는 또 다른 변수-흡수통일 시도 시 이들이 거부하고 총부리를 한국을 겨냥할 경우 통일은 심각한 장애에 봉착할 것임

6) '전략' 마인드와 태세 구비

- 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상 2.0 업그레이드의 필요성이 있음
 - 집권 2년차인 금년에는 구체적인 액션플랜이 확실히 제시되고 이를 추동하기 위한 전략적 로드맵이 분명히 정립되어야 함
 - 정부는 현 상황이 우리에게 유리한 것으로 판단하고, 상황을 장악하고 있다고 판단하는 듯하나 실제로 그러할지는 의문임
- '전략문화'의 부재
 - 전략적으로 생각하는 습관 → 제도 및 문화로 발전해서 정착해야 지속 가능
- 시스템과 인적 구성의 문제
 - 외교안보 컨트롤타워로서의 NSC 사무처 부활-전략가와 실무자의 균배, 현안 대응과 중장기 전략기획의 균형을 고려할 필요가 있음
 - 현재보다 인원과 조직, 기능이 대폭 확대되지 않으면 기존 안보실의 활동과 대동소이할 것으로 전망
 - 전문가집단에 대한 outreach를 전담할 부서 필요-EX) QDR 프로세스 이면에는 엄청나게 많은 전문가 워크숍과 세미나 등 개최

■ 주석

- 1) 『한겨레』, 2013.11.26.
- 2) “A Growing Chill Between South Korea and Japan Creates Problems for the U.S.,” *The New York Times*, November 23, 2013; “최악 상황에 빠진 韓·日갈등… 美 외교전략에 큰 걸림돌,” 『조선일보』, 2011.11.26.



현재 '동아시아' 공간은 중국의 부상으로 인한 미·중 간 관계변화, 일본의 보통국가화 전략 추구하고 중·일 갈등, 한반도 통일 및 동아시아 지역협력을 추구하는 한국의 중견국 외교, 북한의 병진노선에 따른 핵 문제 지속 등으로 인한 정치적 변동이 더욱 심해지면서 국제적인 관심의 중심에 '동아시아'가 자리잡게 되었다. '동아시아'라는 지역을 어떻게 규정하고 해석할 것인가는 매우 중요하다. 본 연구는 동아시아의 지역성을 본질주의적 입장에 대비되는 구성주의적 입장에서 이해하고, '지역의 발명'이라는 관점에서 접근할 것을 제안한다. 지역으로서 동아시아는 형성과정에 있지만, 아직 비정형적 상황에 머물고 있다는 것이 잠정적인 결론이다. 문제는 동아시아에서의 지역형성 과정을 포착할 수 있는 소지역 협력과 네트워크 그리고 이동과 흐름 등에 초점을 맞추는 접근법이 필요하다. 그 사례로서, 북-중-러 접경지대 소지역협력에 주목할 필요가 있다. 북한 동북지방, 중국의 동북 3성, 러시아의 연해주지방이 함께 만나는 두만강 하구의 경제협력 프로젝트에 대한 관심이 최근 커지고 있는데, 이 초국경지역 개발협력이 참여국들의 어떤 개별 및 양자적 이해를 동력으로 추진되고 있는지, 이 노력이 동북아 지역정치 일반에 대하여 지니는 영향과 의의는 무엇인가를 밝히고 있다. 두만강지역개발계획(Tumen River Area Development Plan)으로 출발하여 광역두만강개발계획(Greater Tumen Initiative)으로 이어지는 동북아 소지역협력은 참여국들의 복잡한 이해가 얽히면서 양자, 3자 그리고 다자의 협력구도가 복합적으로 작동하고 있다. 중국의 동북진흥전략과 광역 블라디보스토크 건설 등을 추구하는 러시아의 신동방정책 그리고 북한의 나진·선봉 등의 접경특구개발 정책은 이 소지역협력의 중요한 동력이 되고 있다. 이 소지역협력은 단순히 북-중-러 경제협력의 차원에서 머물지 않고 향후 동북아시아 지역협력의 구도와 북한의 미래에 커다란 영향을 끼침으로써, 지역질서의 변동을 이끄는 모멘텀을 형성할 가능성에 주목해야 한다. 이 소지역협력이 지니는 지역정치적 의미와 영향을 이해하기 위하여 동북아 세력망 구도에서 관찰되는 '사회적 자본'과 '구조적 공백'을 네트워크론의 견지에서 파악하는 작업은 유용하다. 그리고 이러한 작업의 결과 동북아 소지역협력이 중국 주도형의 경직적 사회적 자본으로 형성되거나, 미국 등에 의한 대(對)중국 견제로 갈등하게 되는 것보다는 동북아의 균형적이고 유연한 사회적 자본이 성장하는 것이 필요하며, 이 과정에서 러시아와 한국 그리고 북한 사이의 협력이 중요한 역할을 할 수 있음을 강변한다. 이를 현실화하기 위해서 구체적으로는, 러시아의 신동방정책과 한국의 유라시아 이니셔티브의 전략적 접점을 찾아 나가되, 이를 대북정책 혹은 대중, 대일 정책에 종속시키는 것이 아니라, 해륙복합국가의 건설이라는 한반도의 신북방정책의 전략을 구현하는 기제(機制)로서 발전시켜 나갈 필요성이 있다. 요컨대, 동아시아의 지역적 세력균형과 안정 그리고 협력을 가능하게 하는 기반을 창출하려는 노력의 한 일환으로 대전환 국면에서 한국의 복합적 중견외교가 마련되고 추진될 필요가 있다.



동북아 초국경 소지역협력과 지역의 발명: “유라시아 이니셔티브” 실천 방향성에 대한 합의

신 범 식

서울대학교 교수

1. 동(북)아시아 지역의 발명

가. 동(북)아시아의 변환

- 21세기 현재 동아시아라는 지리적 공간에서 벌어지고 있는 정치적 변동은 매우 심대함
 - 기존 질서가 느슨해지면서 새로운 질서를 형성할 수도 있는 힘의 상관관계의 변동이 발생하고 있음. 그 중심에는 중국의 부상과 미국의 상대적 약화가 관찰됨. 중국은 경제 초강대국화에 따른 급속한 종합국력 상승을 기반으로 2008년 세계경제위기 이후 G2시대의 주역으로 등극했으며, 새로운 5세대 지도자 시진핑은 “중국의 꿈”이라는 21세기적 제국의 꿈을 다시 꾸고 있음. 이런 중국의 부상에 반응하지 않을 수 없는 미국은 내부의 재정비와 더불어 대외적으로는 아시아로의 귀환을 서두르고 있음. 테러 전쟁의 여파와 세계경제 위기의 타격으로 상대적인 영향력의 하락을 경험한 미국은 군사력을 아시아 지역에 집중시키고 신(新)동맹네트워크를 정비하는 한편 환태평양경

제협력체(TPP)를 통한 경제연대 다지기도 애를 쓰고 있음. 2020년대 어느 시점에 중국의 GDP가 미국을 추월하게 되더라도 상당 기간은 군사력을 위시하여 미국의 종합국력이 우위인 시간을 보내게 되겠지만, 특별한 계기를 만나기 전까지는 중국의 미국 따라잡기는 가속화될 것임이 분명함

- 미-중 경쟁으로 불안정해지고 있는 동아시아의 지역정치 지형에 일본의 최근 행보는 불안감을 가중시키고 있음. 장기 경제침체로 고민이 깊던 일본은 후쿠시마 사태 이후 심각한 위기의식에 사로잡히면서 엘리트는 리더십 위기에 봉착하였고, 이를 돌파하기 위한 방편으로 내부로는 평화헌법 개정으로 무장을 정당화하는 보통국가화 전략을 추진하면서, 밖으로는 동아시아 공동체론으로부터 급속히 후퇴하여 일-미 동맹을 강화하려 함. 북한의 리더십 교체와 예측불가능한 대외정책은 이 지역의 위기를 더욱 심화시킬 수 있는 중대한 변수로 남아 있음. 김정은의 핵-경제 병진노선, 장성택 처형과 엘리트의 동요 등은 개혁·개방을 감당하기에 버거운 북한의 속내를 더욱 깊이 내보여 주고 있음
- 성장의 한계에 도달한 한국 경제에는 양극화, 인구노령화, 이념적 지형의 분열로 인한 통합적 정치실현이라는 난제에 막혀 더욱 험난한 여정이 예고되는 가운데, 한반도 통일과 동아시아 지역협력 촉진 등을 통한 국면전환에 대한 기대도 커지고 있음. 이 거대한 과제가 중견국 외교를 통하여 얼마나 달성될 수 있을지는 아직 미지수이지만, 분명한 것은 어떤 전략과 어떤 제후를 통하여 동(북)아시아 지역의 협력과 통합의 동학을 창출하고 강화해 갈 것인가가 한국 중견국 외교의 중요한 과제요 방향이 되어야 한다는 것임

나. 아시아와 지역의 발명

- 근래에 아시아에 대한 관심이 증대되고 있음. 중국의 부상과 아시아 지역의 빠른 경제성장은 물론 이 지역에서 점증하고 있는 안보상 도전들

이 미국의 아시아 피보팅 정책으로 연결되는 상황과 관계됨

- 이 지역의 중요성이 빠른 속도로 증대되고 있음에도 불구하고 지역을 하나로 묶을 기제가 없다는 점은 지역의 안정과 번영을 지속하는 데 걸림돌이 됨. 지역주의에 대한 다양한 논의와 시도가 있었지만, 아직 아시아, 특히 동아시아를 하나로 묶어주는 틀은 존재하지 않음
- 동아시아는 존재하는가, “동아시아 공동체”는 신화인가 가능한 목표인가 등과 같은 질문은 동아시아에서 대전환의 시대를 살아가고 있는 모두에게 매우 절실한 질문임. 미국과 중국이 동아시아 지역질서 주도권 경쟁을 심화해 가고 있는 가운데, 동아시아 공동체까지는 아니어도 지역 거버넌스 내지 지역 아키텍처의 형성과 안정화에 대한 희구는 더욱 고조됨

○ 문명의 대립 개념, 팽창과 식민주의의 대상, 군사 작전의 대상 등과 같은 오리엔탈리즘적 산물로서의 “아시아”는 탈냉전과 함께 마침내 주체로서 지역 형성을 위한 가도에 등장함

- 탈냉전은 지역 블록화라는 전 지구적 물결을 형성하였고, 이 과정에서 동아시아 지역통합에 대한 다양한 논의가 등장함. 동아시아 지역통합, 동아시아 공동체, 동아시아 국제사회, 동아시아 지역주의, 동아시아 (지역)아키텍처, 아시아·태평양협력체 등과 같은 다양한 개념들이 제시되고 토론되어 왔으며, “동아시아”는 용어는 유행과도 같이 자연스러운 개념으로 수용되고 있음
- 이 지역에 팽배한 “지성적 회의주의” 또한 만만치 않음. 동아시아의 이질성, 국가 간 발전의 격차, 문화적 동질성 기반의 취약, 지역협력 기제의 부재 등은 동아시아의 협력과 통합의 취약한 지역중의 펀더멘탈을 상정하며, 이에 중국과 미국의 경쟁 및 그에 따른 지역 내 새로운 분열구도의 형성은 동아시아 지역협력과 통합에 대한 비관적 전망만을 강화시킨다는 주장. 과연 이런 지성적 회의주의의 비전은 적절한가라는 질문을 던질 필요 있음

○ “지역”에 대한 대비되는 두 시각-본질주의(essentialist) 입장과 구성주의(constructivist) 입장

- 전자는 지역이 지니는 내재적 속성이 지역을 하나 되게 만드는 본질로 작용한다는 점을 강조하고, 후자는 지역의 특성이란 만들어진 것으로 지역은 상호작용의 누적과 시간이 만들어 낸 산물이라는 점을 강조함.¹⁾ 이처럼 지역을 다양한 주체들의 사회적 관계들이 특정한 장소를 중심으로 하여 공간적으로 구체화되고 물화 되면서 구성되는 것으로 이해하는 후자의 시각은 좀 더 설득력이 있어 보이며, 점차 힘을 얻고 있음. 이러한 구성주의적 시각은 점차 사회공간의 내재적 연관성을 구체적으로 연구하면서 사회 공간적 관계를 장소(place), 영역(territory), 스케일(scale), 네트워크(network) 등의 네 차원으로 나누어 설명하는 종합적 인식으로 발전함.²⁾ 이런 관점에서 동아시아의 지역형성과 통합에 대한 이해는 “지역의 발명(invention of a region)”이라는 관점에서 접근하는 것이 더 타당해 보임
- 현재 동아시아에서 ‘지역’으로서의 동아시아성을 찾거나 동아시아 공동체의 형성 가능성을 묻기보다는 동아시아에서 형성 내지 구성되고 있는 “장소”의 특징과 가능성을 분석하고, 그를 바탕으로 어떤 전략적 강조점에 집중할 것인가를 밝히는 것은 매우 중요함. 동아시아에는 다양한 스케일의 지역협력을 창발해 가는 과정이 진행 중에 있기 때문임
- 소지역 협력, 네트워킹, 이동과 흐름 등으로 포착되는 상호작용에 깊은 주의를 기울여야 할 필요가 있음. 이 과정에 대한 이해가 없이 지역형성의 전략이나 중견국 외교를 논하기는 쉽지 않음. 지역으로서 동아시아는 분명 형성과정에 있다고 볼 수 있지만. 그 형태는 아직 비정형적인 상황에 머물고 있다고 잠정적으로 결론 내릴 수 있음. 이런 관점에서 동북아의 접경지대에서 벌어지고 있는 초국경 소지역협력에 대해서 주의 깊게 관찰할 필요 있음. 그 예로 북-중-러 접경지대 소지역협력에 주목해야 할 필요성이 있음

2. 북-중-러 접경지대의 초국경 소지역협력³⁾

가. 광역두만강유역개발계획(GTI)

- 북한 동북지방, 중국의 동북 3성, 러시아의 연해주지방이 만나는 두만강 하구의 경제협력 프로젝트에 대한 관심이 다시 커지고 있음
 - 두만강 유역과 그 주변 지역은 동북아시아에서 유일하게 러시아, 중국 그리고 북한의 3개국이 육지를 통해 그 국경을 접하고 있는 지역이자 동해를 통해 한국, 일본과도 통하는 요충지임. 이 지역에서 과거 제정 러시아와 청(淸) 두 강대국이 대치하였으며, 이후 냉전기에는 동서 진영이 대치하던 최전선 중 한 곳이었음. 군사적, 정치적 대립의 최전선이었던 두만강 유역은 냉전 종료와 함께 새로운 가능성의 지역으로 주목받기 시작하면서, 1991년 이후 다양한 분야에 걸쳐 협력 프로젝트들이 구상·추진되어 왔음
 - 현재 ‘북-중-러 접경지대’⁴⁾의 개발계획으로는 두만강 유역 개발과 관련된 논의로 ‘광역두만강개발계획(Great Tumen Initiative)’이 대표적이며, 이는 1991년 10월 24일, 유엔개발계획(UNDP)의 지원하에 두만강유역개발계획(Tumen River Area Development Plan)으로 출범했다가 2005년 9월 사업대상 지역범위를 확대하고 공동기금을 설립하는 등 추진체계를 강화하여 사업을 전환함
 - 1991년 UNDP의 입안하에 두만강유역개발계획(TRADP)이 시작되었는데, 특정 구역을 협정 당사국들이 공동 투자, 개발하는 두만강경제구역(Tumen River Economic Zone) 모델보다는 접경 국가들이 자국의 영토 내에 독자적인 경제개발구역을 설치·운영함과 동시에 국제적 협력에 따라 이를 연계 및 발전시키는 방식의 ‘점진적 조화’의 두만강경제개발구(Tumen River Economic Development Area) 모델로 출발함. 이에 따라 개발 범위도 [나진(북한)-훈춘(중국)-포시에트(러시아)]를 연하는 소(小)삼각지역에서 [청진(북한)-옌지(중국)-나훗카(러시아)]를 잇는 대(大)삼각지역으로 확대됨. 야심차게

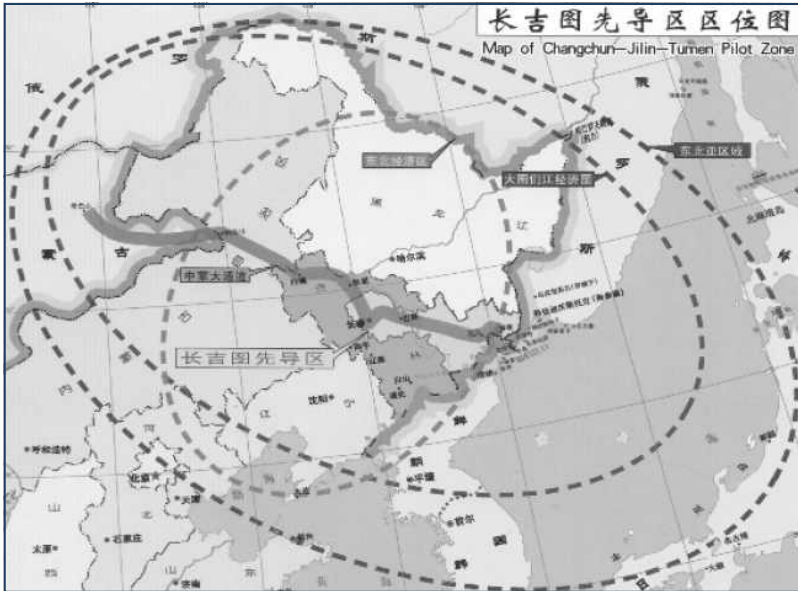
시작된 TRADP는 1990년대 말의 아시아 외환 위기와 북한의 핵 개발 추진으로 당사국들이 프로젝트 실현에 미온적인 태도를 견지함으로써 성과가 미약했음

- TRADP는 2005년 중국 창춘(長春)에서 열렸던 5개국 위원회가 프로젝트 10년 연장에 합의하고 국가 간 통관절차 간소화 및 비자발급 간소화 등 인적·물적 교류 활성화를 위한 논의를 진척시켜 광역두만강개발계획(Greater Tumen Initiative)으로 발전하게 되어, 「GTI 전략 사업 구상 2005-2015」(GTI Strategic Action Plan 2005-2015)이 확정됨. 사업 대상 범위도 중국 동북 3성 및 내몽골, 몽골 동부 지역, 한국의 동해안과 부산 및 울산 지역, 그리고 러시아 연해주를 포함하는 거대한 지역으로 확장됨
- 북한은 GTI로의 전환을 결정한 2005년의 창춘(長春) 협정에 합의함으로써 프로젝트의 당사국으로 남았지만, 이후 2009년 11월 국제사회의 경제제재와 핵 사찰 등을 이유로 탈퇴함. 현재 GTI에는 러시아, 중국, 몽골 그리고 한국의 4개국이 참여하고 있으며, 사무국은 중국 베이징에 소재함. 두만강을 이용한 중국-러시아 간 교통로 개설과 더불어 이를 환동해권 국가들과 연결할 수 있는 통합 교통망 개설, 그리고 두만강에 접경하지 않은 한국과 현재 참관국으로 프로젝트에 대한 제한적 자격을 부여받은 일본의 보다 적극적인 참여와 투자를 유도하는 방안 등이 논의되고 있음
- 동북아시아 지역개발과 경제협력 증진을 목적으로 한국의 기획재정부, 중국 상무부, 러시아 경제개발부, 몽골 재무부 등 4개국 정부 경제부처가 GTI에 참여하고 있으며, 2009년 탈퇴한 북한은 이 다자협력에 아직은 참가하고 있지 않음

〈그림 1〉 광역두만강지역 개요도



〈그림 2〉 중국 동북개발계획의 공간 범위



출처: Tumen Program, "Greater Tuemn River Area," http://www.tumenProgram.org/data/upload/123_RNbNPm.jpg(검색일: 2012.3.21); 원동욱(2011), p. 51.

나. 각국의 입장

- 이 소지역 개발협력을 둘러싼 관련국들, 중국과 러시아 그리고 북한은 물론 한국 등의 이익 계산과 관련국들의 전략구사의 수 싸움이 복잡하게 얽혀 들어가고 있음

- 북한의 입장
 - 북한은 지난 1991년 12월에 나진·선봉 지역을 북한 최초의 ‘자유경제 무역지대’로 설정하고 2010년까지 동북아의 국제적 물류기지 및 수출, 관광, 금융 중심으로 발전시키려는 구상을 제시한 바 있음. 나진·선봉 자유무역지대 개발 계획은 북핵 문제 및 북한 정권 교체와 함께 TRADP가 겪었던 부침과정을 같이 겪게 되었고, 2005년 이후 GTI의 활성화와 더불어 다시 주목을 받게 되었으나, 나진·선봉의 개발계획은 중국과 러시아 그리고 한국 등 주변국의 실질적 투자에 따라 그 성패가 갈릴 수밖에 없는 계획임
 - 북한은 개성공단 운영이 파행을 겪었고, 금강산사업 중단과 국제제재가 장기화되고 있는 가운데 대외 교역 및 외화 획득을 위해서 서북창구로서 신의주의 위화도와 황금평 그리고 동북창구로서 나진과 선봉을 다시 적극적으로 활용할 수밖에 없는 상황임. 장성택 처형 이후 이 계획 추진의 주체가 불명확해 보이지만, 외부의 지원이 경제개발에 결정적으로 중요한 조건이라는 사실에는 변함이 없어 보임
 - 최근 들어 북한은 국제제재 국면을 타파하는 방안으로 해외 노동력 송출과 특수 외화벌이 일꾼들의 파견을 통해 개성공단이나 금강산사업으로 벌어들였던 양을 초과하는 외화를 획득하고 있는 것으로 알려지고 있음. 이는 장기적으로 유지가능한 조치는 아닐지라도 체제유지에는 중요한 기능을 하는 것으로 추정됨
 - 북한은 자국에 대한 영향을 최소화하는 범위에서 나선특구나 신의주-황금평 특구 등에 대한 중국 및 러시아와의 협력을 포기하지 않을 것이며, 양국의 경쟁적 측면을 활용하여 나선 경제특구를 개발하는

동력을 확보하려는 전략을 구사하려 할 것임. 이를 통한 지역적으로 제한적인 경제개발전략을 계속해서 추진하게 될 것으로 보임

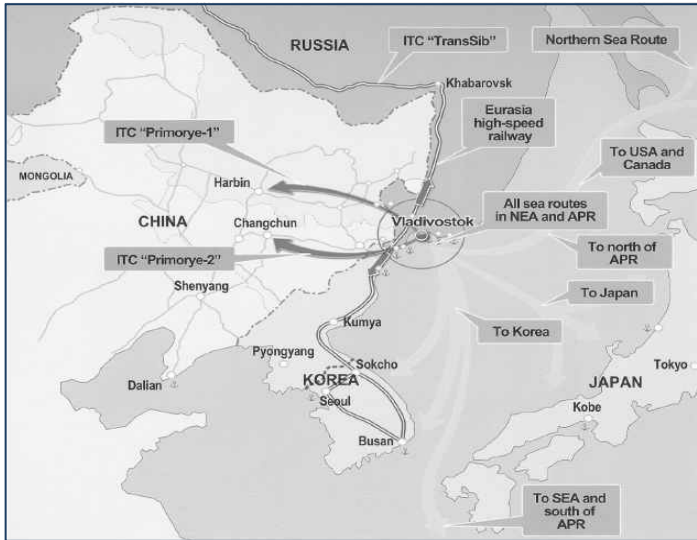
○ 중국의 입장

- 1980년대 광둥 중심 개발, 1990년대 상하이 중심 개발, 2000년대 텐진·다롄 중심의 개발을 거쳐 2010년대에는 제4세대 지도부가 의욕적으로 추진했던 동북진흥전략이 부각되면서 동북3성 지방이 주목을 받게 되었음. 이에 중국은 랴오닝성 ‘연해경제벨트계획(5점1선계획)’과 지린성의 ‘창·지·투 개발계획’을 2009년 7월과 8월에 각각 발표하였으며, 헤이룽장성의 접경협력을 적극적으로 추진하고 있음. 이는 중국의 동북 3성 개발을 위한 노력이 중앙정부에 의하여 본격적으로 추진되기 시작하였다는 신호탄으로 해석됨. 앞의 두 계획은 북한과의 접경지역을 염두에 두고 만들어진 계획임이 틀림없음
- 중국은 프로젝트의 시작을 2010년으로 잡고 그로부터 10년에 걸친 기간 동안 추진할 8대 주요 사업 부문을 설정하고 있으며, 이에 따라 2020년을 목표로 북-중, 중-러 간 초국경 경제협력지구 건설을 통한 동해·태평양으로의 ‘출해통로(出海通路)’ 확보를 적극 추진하고 있음. 그 결과 현재 창춘-지린-투먼을 연결하는 고속도로와 창춘-지린 간 고속철도가 완공되었으며, 훈춘(琿春) 지역에 2016년까지 대규모의 동북아 변경무역센터를 건설기로 함
- 이 계획들이 발표된 2009년 중국은 러시아 및 북한과 교섭을 통해 중-러 간 「중국 동북지역과 러시아 극동 및 동시베리아 지역 협력계획강요(2009-2018)」를 체결하고, 북-중 간 양국 접경지역인 압록강과 두만강 지역에 대한 협력 사업을 합의하는 등 동북지역 개발을 위한 노력을 가속화하였음. 중국의 동북개발계획은 러시아 극동과의 연계는 물론 북한의 신의주-황금평 개발 및 나진-선봉 개발과 깊은 연관을 추진되고 있으며, 북-중-러 3각 협력을 활성화하고자 하는 중국 정부의 의지가 집약된 사업임. 중국의 인프라 구축사업은 북한 나진항을 중국의 동북지방의 거점 항만으로 활용하려는 의도를 반영하

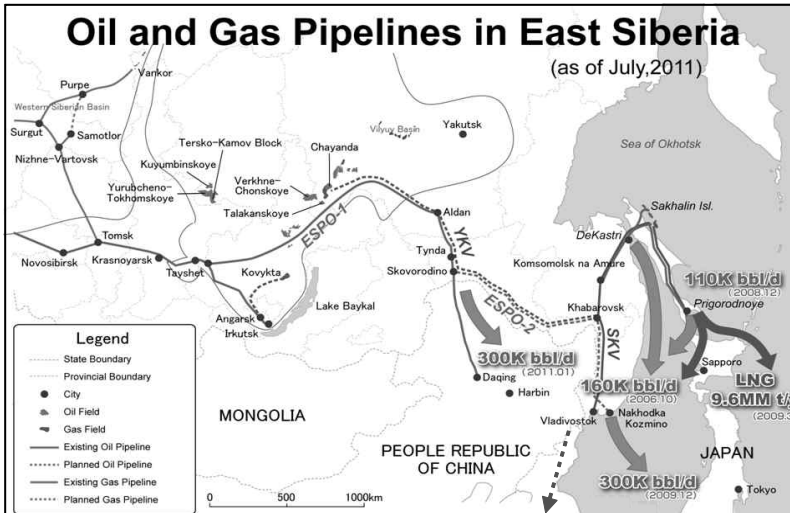
고 있음

- 두만강 유역의 자국 도시들을 하나의 경제권역으로 묶으려는 초기구상이 더욱 확장되어, 현재 동북진흥계획은 중국의 랴오닝성과 헤이룽장성 동부, 러시아 연해주, 북한 북동해안 등을 포함하는 지역을 그 2차 권역으로 설정하고 있음. 그 지역적 범위는 GTI 사업 대상지역으로 상정하는 광역두만강지역과 거의 일치하며, 이는 사실상 동북아 경제협력지대의 형성에서 중국의 이니셔티브를 실질적으로 강화하려는 정책으로 해석됨. 중국의 동북개발계획은 러시아 및 북한과의 접경지역 협력을 아우르면서 3자 간 소다자협력을 넘어 동북아 지역협력 전략으로 확대·승화되는 가운데, 향후 북-중 관계와 중-러 관계의 성격은 이 개발계획의 성패에 커다란 영향을 미칠 가능성이 다분함
- 북한 동북지방과의 협력에서 경쟁성을 지닌 러시아와의 정책조화는 물론 나선특구에 대한 변덕스러운 모습을 보이고 장성택 처형 이후 중국의 대북 경제진출에 대한 경계심을 드러내고 있는 북한을 어떻게 유도하는가가 향후 중국 정책의 성패에 중요한 영향을 미칠 변수가 됨
- 중국의 동북개발과 소지역협력은 광역두만강지역에 대한 중국의 영향력을 가늠할 수 있는 시금석이자, 향후 동북아시아 지역협력 구도의 변화를 끼칠 수 있는 하나의 단면이라고 할 수 있음. 중국의 소지역 개발협력 계획은 경제발전을 통한 자국 영향력 제고와 지역적 협력의 실현이라는 언뜻 서로 모순적인 두 가지 목표를 동시에 이루려는 대외 정책적 전략이 투영된 프로젝트로 이해될 수 있음

〈그림 3〉 블라디보스토크 교통·물류 허브구축



〈그림 4〉 러시아의 동북아 에너지수송망 구축



출처: JOMEG(Japan Oil, Gas, and Metals National Corporation) 홈페이지: www.jogmec.go.jp/

○ 러시아의 입장

- 러시아도 자국 동방 끝 영토인 극동지방 연해주를 개발하여 동북아 경제와 통합되는 데 오랫동안 관심을 보여 왔으며, 화석에너지, 전기, 철도, 식량 등 다양한 분야에서의 지역협력을 기대하면서 나선은 물론 청진과 원산에 이르는 북한 동북지방의 개발에도 커다란 관심을 보여 왔음
- 러시아는 2012년 APEC 정상회담을 준비하고 치러내면서 블라디보스토크를 아태 지역을 향한 경제 수도로 전환하려는 국가적 프로젝트들을 추진하고 있음. 러시아가 블라디보스토크를 러시아의 아태 지역 지역을 향한 창으로 변모시키려는 계획은 극동 지역개발과 동북아 지역협력 추진 전략이 본격화했다는 신호로 해석되면서, 대륙과 해양의 발전 벡터가 만나는 접점으로서 블라디보스토크를 동북아 에너지시장, 교통과 물류의 거점, 식량 및 해양자원의 기지로 만드는 사업에 대한 관심이 고조됨. 러시아는 동북아 경제에로의 진입과 전략적 행위자로서의 지위를 획득 및 강화하기 위한 국가전략을 추진하고 있으며, 이 전략의 핵심적 고리가 바로 북한과의 교통망, 에너지수송망, 전력망 등을 연결하는 사업들과 깊이 연관됨
- 교통·물류: 러시아 측의 주도로 그간 한-러 철도협력의정서 교환(2001), 한-러 교통협력위원회 개최(2001, 2002), 남-북-러 3자 철도 전문가회의(2003), 남-북-러 철도장관급회의(2006)가 연이어 열리며 그 가능성을 한껏 높인 바 있으며, 2006년 3월 러시아 이르쿠츠크 철도장관 회의에서는 시베리아횡단철도(TSR)와 한반도중단철도(TKR)를 나진(북한)-하산(러시아) 노선을 통해 연결하는 보다 구체적인 방안이 제기됨. 순항하던 3국 철도연결 프로젝트는 2009년 2차 핵실험으로 인해 더 이상 진전되지 못하고 소강상태가 장기화되었고, 2차 핵실험 이후 대북정책 기조를 포용과 개입으로 변경한 중국의 적극적인 접경지역협력 정책이 시도되면서 러시아는 초조한 입장으로 물리게 됨
- 러시아는 초국경 지역협력 과정에서 소외되지 않으면서도 북한과의

양자협력의 고리를 강화하기 위한 노력을 지속하여, 2011년 8월, 북한 김정일 국방위원장의 방러 시 양국 정상은 철도와 에너지 협력 증진에 합의하게 되었고, 이후 이명박 대통령이 2011년 11월 모스크바를 방문하여 3국 간 철도연결사업의 적극적 추진에 대해 메드베데프 대통령과 합의함. 2012년 7월 북-러 양국 간 경제교류 활성화 골자의 국경조약이 새로이 체결되었으며, 블라디보스토크에서 열린 아태경제협력체(APEC) 정상회의에서 이 주제가 주요 의제로 채택됨

- 에너지: 가스관 및 전력망 연결과 같은 에너지 관련 프로젝트들도 중요함. 러시아는 동시베리아와 극동 지역의 천연가스 및 석유 등 에너지 자원을 중국과 한국 및 일본 등에 공급하기 위한 에너지수송망 인프라 구축에 힘을 쏟고 있는데, 이는 화석에너지 자원을 바탕으로 한 러시아의 영향력이 동북아와 아태 지역에 대해 투사될 수 있는 통로를 구축하는 작업의 일환으로 이해될 수 있음. 에너지 수입원의 다변화를 추진해 가고 있는 중국, 천연가스 장기도입에 관심을 가진 한국은 물론 후쿠시마 사태 이후 연해주와 사할린의 천연가스 개발과 구매에 대한 일본의 높은 관심은 이런 러시아의 정책에 힘을 더하고 있음
- 러시아의 대동북아 에너지수송망의 구축은 극동 지방을 동북아 지역과 연결시키는 링크로 기능하면서 러시아의 동북아 및 아태 지역에서의 에너지공급자 및 중계자로서의 지위를 강화하여 러시아의 '위치권력(positional power)'을 강화하게 될 것이며, 나아가 이런 러시아의 지위 및 권력 변동은 동북아 지역정치 구도의 새로운 변화 가능성을 높일 것으로 예상됨. 러시아의 다양한 경로의 에너지수송망 구축 시도는 한반도를 둘러싼 세력구도에 영향을 미쳐 역내 국가들의 세력망을 좀 더 분산적 구도로 바꿔갈 가능성을 지니고 있음. 이렇게 형성된 새로운 구조로부터 파생되는 새로운 관계의 패턴은 러시아의 동북아에서의 중재자 역할의 가능성을 높임으로써 러시아의 영향력을 다시 강화할 수 있음

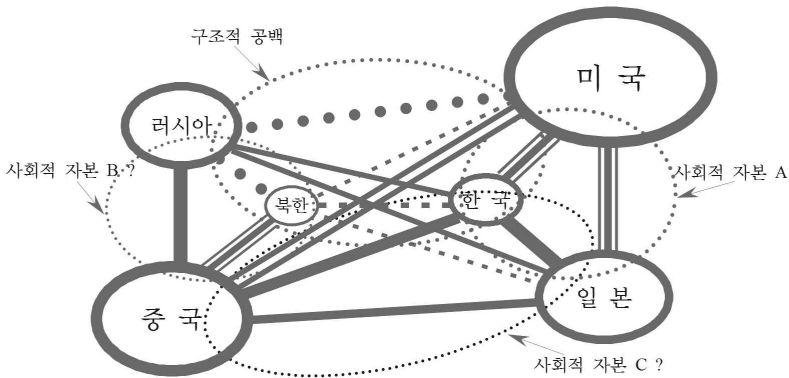
- 신의주 지역의 개발에 대한 중국의 안정적 이권, 나진항 개발에 대한 러시아와 중국의 경쟁의 면모, 그리고 이를 활용하려는 북한
 - 중국의 동북진흥 정책에 의하여 동북아 소지역협력 구도가 중국이 주도하는 방향으로 전개되는 데 대한 러시아의 우려는 분명해 보이며, 최근 들어 중국이 북한, 특히 나선특구에 적극적으로 진출하면서 러시아는 더욱 부담을 느끼게 되었고, 2012~13년에는 그간 북-러 간 협력에 장애였던 북-러 간 부채문제를 청산하고 보다 적극적으로 북한과의 사업여건을 개선하고 있음
 - 러시아는 중국 및 북한 그리고 한국 등과 함께하는 광역두만강개발계획(GTI)의 추진에 대하여 관심을 가지고 있었지만, 이는 여러 국가의 이익을 조정하는 복잡하고 장시간의 다자적 조정을 요하기 때문에, 이 과정에서 중국에게 북한 지방 개발 및 자원에 대한 선점권을 잃지 않기 위하여 북한과의 양자관계 및 남-북-러 3각 협력에 대해 더 적극적으로 나서고 있음. 그 결과 2013년 11월 한-러 정상회담을 통하여 양국은 나진항 3번 부두 및 나진~하산 철도 운영 사업을 둘러싼 남-러-북 삼각협력을 성사시킴. 이는 중국의 동북아 소지역협력에서의 성과를 견제하는 측면을 가짐
 - 한반도와의 연결을 위한 러시아의 남진정책과 중국의 출해통로를 위한 동진정책은 북한의 나진항을 두고 맞부딪히고 있으며, 이에 대한 조율이 필요한 상황임
 - 북한에 대한 영향력 경쟁 과정에서 북한은 중국과 러시아의 권익을 균형화함으로써 자국의 대외적 의존의 균형을 꾀하였고, 이러한 기조는 당분간 지속될 것으로 보임. 북한이 전통적으로 소련과 중국 사이에서 줄다리기 외교를 벌여왔던 것처럼 “의존의 균형”을 추구하는 북한의 전략이 나선지구의 장래, 나아가 북-중-러 접경협력의 장래에 어떤 영향을 미치게 될 것인지 관심이 모아지고 있음

3. 초국경 소지역협력과 동북아 지역정치

가. 동북아 세력망 구도에서의 사회적 자본과 구조적 공백

- 동북아 국가들의 세력망(network of powers)의 시각화(<그림 5>).
 - 동북아에서 가장 강한 권력 링크는 동맹관계로 미-일, 한-미, 북-중 간에서 발견됨. 이에 못지않은 ‘전략적 협력관계’는 한-일 그리고 중-러 간에 발견됨. 한-중 및 한-러 간에는 2008년 “전략적 협력 동반자 관계”가 수립되어 있는데, 이를 통해 전략적 협력의 필요성과 이를 위한 상호 의지는 확인되었지만 전략적 상호작용과 조율에는 이르지 못하고 있는 상황임

<그림 5> 동북아시아 세력망 구도상의 사회적 자본과 구조적 공백



각진 점선은 미수교 및 갈등 관계를 의미하고, 원점선은 수교 및 미미한 협력관계를, 실선은 포괄적 및 전략적 협력관계를, 쌍선은 전략적 상호작용 및 갈등관계를, 삼선은 동맹 관계를 각각 의미한다

- 지역질서의 미래를 결정할 가장 중요한 관계는 미-중 관계임. 양국은 지구적 수준과 특히 동북아 지역에서 경쟁과 협력의 구도를 첨예하게 형성하고 있음. 지구적 수준에서 중국 영향력은 현존 지구거버넌스를 구축한 미국의 그것을 넘어서기에는 부족함. 상당한 쟁점영역에서 미국과의 협력이 불가피함. 2011년 이래 양국 간 경쟁을 관리하기

위한 전략적 조율에 힘쓰고 있지만, 양국 관계는 매우 불안정하며 장차 갈등 국면으로 진입할 가능성은 여전히 커 보임. 2012년 이후 중-일 간 영토 분쟁은 이런 경향을 더욱 심화시킬 소지가 높음. 미-중 관계는 전략적으로 상호작용할 수밖에 없는 관계임에 틀림없지만, 협력과 경쟁이 공존하고 있는 이중성의 비정형 관계로 이해됨

○ 동북아 세력망의 사회적 자본(social capital)과 구조적 공백(structural hole)

- 미-중 기본 축 이외에 동북아 지역정치의 현재와 미래를 관측하는 데 중요한 의미를 지니는 네 개의 지점이 있음. 이 지점들의 의미와 중요성은 기존 현실주의적 힘의 상관관계에 대한 설명만으로는 파악하기 어려움. '사회적 자본(social capital)'과 '구조적 공백(structural hole)'에 관한 네트워크론적 이해가 매우 유용함⁵⁾

○ 동북아시아의 주요 사회자본과 구조 공백

● 한-미-일 삼각관계[사회적 자본 A]

- 동북아의 대표적 사회적 자본이 한-미-일 삼각관계임. 이 관계는 한-미 및 미-일 간 두 개의 동맹 링크와 한-일 간의 밀접한 협력 링크가 튼튼히 결합된 사회적 자본임에 틀림없음. 2012년 들어 한-일 간에 독도를 둘러싼 영토 문제와 과거사 문제로 인한 관계 악화에 대한 우려가 있는 것은 사실이지만, 아직도 한-미-일 3국 간 전략적 조율의 메커니즘이 마비될 정도는 아닌 것으로 보임. 미국은 이 사회적 자본을 중국과의 경쟁 내지 중국에 대한 견제의 용도로 사용하고 동북아에 대한 미국의 영향력을 발휘하는 중요한 통로로 사용하려는 명확한 의도를 가지고 있는 것으로 보임

● 한-중-일 [사회적 자본 C?]:

- 사회적 자본으로 발전될 가능성이 있으며, 이를 위한 노력도 시도되고 있지만, 최근 중-일 간 갈등은 이 사회적 자본의 형성을 깊이 제한하고 있는 것도 사실임. 이 사회적 자본의 미래는 거의 일본의 정책

에 달려 있다고 해도 과언은 아님

- 북-중-러 삼각관계[사회적 자본 B?]:
 - 이 관계가 사회적 자본으로 기능하는 데에는 북-러 간의 연약한 고리가 한계로 작용하고 있으며, 동시에 최근에 그 정도가 더해가고 있는 중-러 간 전략적 경쟁성을 관리하는 문제가 존재함
 - 하지만 최근 우크라이나 사태 이후 서방과 미국의 대러 압박의 수위가 강화되면 러-중 간의 전략협력이 동북아에서도 강화될 가능성이 높아지고 있음
- 구조적 공백(I): 북-미, 북-일, 남-북 관계
 - 최근 러시아의 북-러 링크를 전략적 협력의 수준으로 발전시키려는 노력은 단순히 중국과의 북한에 대한 경제적 이익의 다툼을 벌이는 수준에서 끝나지 않고 결국은 동북아 세력망 구도에서 가장 약한 고리 즉 가장 깊은 '구조적 공백'에 링크를 치려는 작업으로, 이는 동북아의 전략적 협력과 경쟁의 관계로 구성되는 동북아 지정학적 네트워크의 구조적 변형을 야기할 수 있는 변수로 인식되어야 함. 북-미, 남-북, 일-북의 링크도 비슷한 효과가 있을 수 있지만, 그 실현 가능성은 러-북 링크가 가장 크며, 남-북 링크도 큰 가능성을 여전히 가지고 있으며, 일-북 링크도 최근 희박했던 가능성을 살려내는 형국이며, 미-북 링크의 구성은 아직 다소 어려워 보임
- 구조적 공백(II): 러-미, 러-북 관계
 - 과거 러시아가 북한과의 전략적 협력 관계를 포기한 잘못된 탈링크(de-link) 정책으로 인한 공백과 냉전기 미국의 소련 견제 정책의 관성에 따른 미-러 간 지역정치 수준에서의 전략적 상호작용의 상실 그리고 대안적 관계 구축의 실패에 따른 결과로 만들어진 구조적 공백임. 탈냉전기 미국과 러시아는 지구적 수준에서의 협력을 논하면서도 동북아 지역 수준에서의 전략적 협력의 상호작용은 물론 논의도 이루어지지 못함
 - 탈냉전 후 미국은 동북아에서 러시아를 다룰 전략이 부재한 상태에서 러시아의 국가이익을 방치함. 러-북, 러-미 사이의 전략적 상호작용

용을 불능화시킨 탈링크 과정의 결과로 나타난 구조적 공백은 아직 동북아 지역정치에서의 협력적 질서의 출현을 저해하는 결정적 요인으로 작용하고 있음. 미, 러의 동북아 수준에서의 전략적 소통과 조율은 동북아 질서의 새로운 가능성으로 검토될 필요가 있음. 하지만 최근 우크라이나 및 크림 사태에서 보여지듯이 양국 간 뿌리 깊은 전략적 불신은 미-러 간 동북아 내지 아태 지역에서의 전략적 협력이 대단히 어렵다는 점을 여실히 보여주고 있음

나. 북-중-러 삼각협력의 재평가

○ 북-중-러 관계의 사회적 자본 가능성

- 미-중 관계의 경쟁성과 더불어 러-북, 러-미 간의 구조적 공백은 동북아 지역정치 질서의 출현을 저해하는 결정적 요인임. 이와 관련하여 주목받는 관계가 북-중-러 삼각관계[사회적 자본 B?]임. 최근 강화되고 있는 북-중-러 소지역협력이 동북아 지역에 미칠 영향을 밝히는데 이 삼각관계의 성격을 규정하는 것이 중요함. 과연 이 삼각관계는 한-미-일 삼각관계와 같이 동북아 지역정치에서 사회적 자본의 기능을 할 수 있을까? 북-중 간 혈맹관계는 건재하고, 역사적으로 유례없는 수준으로 발전한 중-러 간 '전략적 동반자관계'도 부정할 수 없는 현실임. 이런 측면에서 일견 이 삼각관계를 사회적 자본으로 볼 수도 있겠으나, 실상은 그리 간단치는 않음
- 우선, 북-러 간의 연약한 고리의 문제. 사실 러시아는 소련 해체 이후 지구적 수준에서 급속한 영향력의 후퇴를 경험하였지만, 동북아에서는 그 정도가 특히 심했음. 그 가장 큰 이유 중의 하나는 바로 러시아가 북한에 대한 동맹 및 전략적 상호작용의 링크를 스스로 제거하는 탈(脫)링크 정책을 채택함으로써 한반도에 대한 영향력이 급속히 줄었고, 이것이 러시아의 동북아 전역에서의 영향력의 후퇴로 연결되었기 때문임. 그 결과 러시아는 1차 북핵위기 해법구도인 4자회담으로부터 소외됨. 이후 러시아는 북한과의 관계 정상화를 위한 노력을 경

주했지만, 계속되는 2차 북핵위기는 러시아의 노력을 상당부분 퇴색 시킴. 대북 전략적 링크의 회복은 러시아 동북아 정책의 중요한 모티브가 되어 왔음

- 최근 주목할 만한 변화의 조짐도 있음. 2011년 8월 북-러 정상회담을 통하여 양자 간 전략적 협력의 조짐이 가시화되고 있음. 부채문제해결과 경제협력, 군사 분야 협력, 러-북-남 가스관연결, 러-북 전력망연결, 러-북-남 철도연결 등 다방면에 걸친 관계개선의 청사진이 발표되고 있음. 북-러 간의 링크는 조만간 전략적 성격의 링크로 변화할 가능성이 높은 고리로 이해하는 것이 옳을 듯함
- 다음, 북-중-러 삼각협력의 고리가 한-미-일 삼각협력의 고리와 같은 사회적 자본으로 전환되어 전략적 협력을 해 나가기에는 넘어야 할 다른 도전은 러-중 관계에 내재하고 있는 경쟁적 속성을 어떻게 관리할 수 있을 것이냐는 질문과 관련됨
- 사실 중-러 간 전략적 협력은 수준(지구적 내지 지역적)과 지역에 따라 그 내용 상의 차이가 나타남. 중앙아시아와 동북아시아에서 양국이 가진 입장에는 분명한 경쟁적 요소를 내포하고 있음. 중앙아시아에서의 경쟁성은 상하이협력기구를 통한 조정이 가능하지만 동북아에서 러시아의 국가이익은 중국의 부상과 함께 도전받고 있는 것이 사실임. 이런 부분에 대한 러시아의 인식도 차츰 변화하고 있음. 최근 러시아가 아시아에서 중국에 일방적으로 의존하던 기존의 정책기조에서 벗어나 점차 중국과의 차별화 및 독자성 강화의 노력을 보이고 있다는 견해가 높아지고 있음에 주목할 필요가 있음
- 문제는 중국의 동북아에서의 영향력이 워낙 압도적이어서 러시아가 중국에 비해 확실히 열세에 처해 있다는 점임. 이에 러시아는 러-북 관계를 강화하는 데 필요한 투자를 한국과 분담하고 싶어 함. 러-중 사이에 내재하는 경쟁성은 아직 완전히 정리되거나 해소되지 않은 측면이 있음. 최근 북-중-러 간 양자 및 삼자 간 초국경 지역협력의 향방은 소지역 차원을 넘어 동북아 지역 전반에 대한 영향을 미칠 것임

○ 북-중-러 접경협력과 지역정치 발전 시나리오

- 첫째, 중국의 동북개발계획의 성공으로 중국 주도형 지역협력 기제가 출현하는 경우
 - 현재 진행되고 있는 북-중-러 접경지역 협력을 중국이 주도하는 추세가 강화된다면 이미 중국이 10여 년간 치밀하게 준비하고 있는 “두만강의 동해시대”가 열리게 될 것이며, 이러한 추세는 중국의 동북아 경제에 대한 독자적 통합 능력을 더욱 높이게 될 것임
 - 동북아에서 중국 영향력의 강화는 미국의 아시아 전략에 타격을 줄 것임. 일부 학자들은 중국 중앙정부가 본격적으로 이 사업에 나선 이상 이 프로젝트의 본격적 추진에 따른 일정한 성과를 거두는 것은 시간문제이며, 이 성공으로 인해 중국의 북-중-러 삼각협력에서의 영향력이 강화되면 이 소지역에서 존재하고 있던 기존의 세력균형의 상태가 깨어지고, 중국이 동북아 지역개발의 주도권을 쥐게 될 것이라고 예상함
 - 이미 중국은 나진항 1호 부두 사용권을 확보하였으며, 새로 개발하는 5-6호 부두 개발권도 확보하게 된다면, 그리고 러시아나 한국의 나진항에 대한 권리가 현실화되지 못한다면 나진지역에 대한 중국의 압도적 지위가 강화되고 이미 중국의 영향권하에 들어가고 있는 서북관문(단동~신의주)지역에 이어 북한 동북부(훈춘~나선)도 중국의 영향권하에 들어가게 되는 것을 뜻함. 이럴 경우, 러시아는 중국의 주도권을 수용하면서 자국의 한반도 전략의 일정부분 내지 상당부분을 수정할 수밖에 없게 될 것이며 동북아에서 중국에 대한 편승 전략을 채택하는 방식으로 국익 추구에 임하게 될 것임. 그 결과 중국이 주도하는 소동북아 경제권의 탄생은 점차 그 영향력을 동북아 전역으로 확대해 갈 기반을 구축하게 될 것이며, 이로써 북-중-러 삼각관계는 중국이 주도하는 동북아의 강력한 사회적 자본으로서 중국의 영향력 확대 및 유지에 기여하게 될 것임. 한-미-일 경제협력의 의미는 상대적인 쇠퇴를 겪어 동북아에 대한 중국의 지배적 영향력을 확보할 수 있는 가능성을 높일 수 있음

- 이는 단지 경제권력의 확대만을 의미하지 않음. 한반도와 동해에서의 중국의 지정학적 영향력의 강화와 “전략적 경계”의 확장으로 자연스럽게 연결될 수 있음. 2011년 6월 신의주-단둥 및 훈춘-나선의 북-중 경제협력 착공식을 거행하고 7월 북-중 우호협력조약 50주년 기념행사를 치른 후, 8월 4~8일에 중국 북양함대 소속 군함 2척이 원산항에 입항한 점을 주목해야 함. 중국 동해로의 출해통로 확보는 경제·정치적 의미뿐 아니라 군사적 의미를 가질 수 있음. 중국의 해군력이 정당하게 동해에 진출하게 될 경우 이 지역의 군사안보 상황에서 새로운 갈등 축이 형성될 수도 있음. 그야말로 제1도련선의 돌파를 뜻할 수도 있게 될 것임. 이처럼 중국의 동해 진출은 인접한 러시아는 물론 일본과 한국 그리고 미국의 심각한 근심거리가 될 수 있음. 중국의 한 전문가는 나진항이 기본적으로 경제적 의미를 가진 항구이지만 한반도 유사시 그 군사적 사용 가능성을 배제하지 않았다는 점은 이런 우려를 더욱 증폭시키고 있음
- 중국이 북-중-러 소지역협력에서의 압도적 주도권을 행사하여 만들어질 경직적인 사회적 자본은 동북아 세력망 구도에서 한-미-일 삼각협력의 역할에 도전하고 그 역할을 제한하게 될 가능성이 높음
- 둘째, 러시아가 한국 내지 경우에 따라서는 일본의 도움으로 자국이 중국에 비하여 북한에 대하여 지닌 장점을 현실회함으로써 중국에 비견되는 영향력을 확보하고 유지하는 북-중-러 관계가 출현하는 경우
 - 중국의 치밀하고 파상적인 동북진흥 전략에 비해 러시아의 전략이 그 강도와 투입 자산의 규모에서 열세인 것은 분명함. 하지만 러시아가 가지고 있는 에너지, 전력, 농업, 물류에서의 가능성과 강점은 현실화될 경우 중국의 영향력에 대해 충분한 경쟁력을 가질 수 있음
 - 문제는 이를 추진하려는 러시아의 의지와 경제적 자산 투여 능력인데, 이런 열세를 극복하기 위해 러시아는 한국의 도움을 통한 남-북-러 삼각협력의 실현에 기대하는 바가 큼. 한국도 박근혜 정부가 북한과의 관계 개선과 러시아와의 협력을 적극적으로 추진하고 있는 가

운데 러시아와의 전략협력을 현실화하는데 성공할 수 있다면 동북아 소지역협력에서의 균형화 가능성은 아직 남아 있음. 북한은 접경한 강대국 중국에 대한 과도한 의존이 가져올 국내정치적 영향과 경제 종속성에 대한 부담으로 항상 자국의 대외의존을 분산하고 균형화하려는 외교를 추구하는 경향을 보여 왔으므로 러시아의 이런 적극적 행보에 힘을 실어 줄 가능성이 높음. 러시아와 중국 사이의 한반도 전략에서의 차별성이 조금씩 가시화되기 시작하였으며, 북한 또한 중국 및 러시아와의 관계를 “의존성의 균형(balance of dependence)”이라는 전략적 목적을 위해 활용하려는 입장을 취하게 될 경우 러시아의 입지가 강화될 가능성은 있음

- 이 같은 러시아의 적극적 역할은 동북아 접경지역 협력 내에서의 러시아와 중국 간 세력균형을 가져올 수 있으며, 이는 북-중-러 삼각관계 속에서 협력과 경쟁이 균형을 이루는 유연한 상호작용을 가능하게 함으로써 주변국들과의 협력도 가능하게 만드는 유연한 사회적 자본으로 기능할 수 있는 가능성을 높일 것임. 나아가 동북아 세력망 구도에서 러시아가 미-중 관계의 경쟁과 마찰을 완화하는 안전판과 같은 역할을 하게 됨으로써 러시아의 동북아에서의 전략적 행위자로서의 입지를 강화시켜 줄 수도 있음

- 셋째, 러시아가 일본을 포함해 미국과의 협력을 통해서 자국의 극동 및 블라디보스토크 개발을 적극적으로 추진함으로써 동북아 소지역협력의 중심축을 러시아 쪽으로 끌어오게 되는 경우

- 소지역협력은 중국의 지역발전에 기여하는 수준에서 제한되고 중국의 좀 더 적극적인 지역정치에 대한 영향력 확대는 상당 부분 제한받게 될 것임. 이 경우 북-중-러 삼각관계는 사회적 자본으로 기능하기 어려울 것이며, 미국의 한반도에 대한 영향력은 러시아와의 협력을 통해 강화될 수도 있을 것임
- 이러한 시나리오가 가능해지기 위해서는 북-미관계 개선이 이루어지는 필요조건이 동반되어야 함

- 결국 동북아 세력망 구도에서 가장 눈여겨보아야 할 지점은 바로 북한을 중심으로 형성되고 있는 구조적 공백임. 북-미 및 북-일관계는 물론 남-북관계는 동북아 세력망 구도에서 가장 명확히 드러나는 구조적 공백임. 이 구조적 공백을 어떻게 메우느냐에 따라 동북아 세력망 구도는 상당한 변화를 겪게 될 것임

○ 시사점

- 동북아 세력망 구도에서 한-미-일 삼각관계는 미국의 역할에 의해 사회적 자본으로 계속 기능할 가능성이 크나, 한-중-일 삼각관계는 중-일 갈등으로, 러-중-북 삼각관계는 러-북 간 성긴 링크와 러-중 간 경쟁성으로 사회적 자본으로 기능하기 쉽지 않아 보임. 북한을 중심으로 형성되고 있는 구조적 공백이 러시아에게 북한 및 미국과의 관계 개선을 통해 새로운 위치권력을 강화시켜 줄 수 있는 여지를 제공할 수 있다는 점은 동북아 국가들이 러시아의 역할에 더 주목하고 그 활용방안을 고민할 필요성을 입증해 줌
- 현재 진행 중인 북-중-러 접경협력을 중국이 주도하는 추세는 더욱 강화될 것임. 러시아가 지닌 가능성을 주변국들이 어떻게 활용하는가와 북한이 어떤 선택을 할 것인가라는 변수는 여전히 중요한 사태전개의 변수로 남아 있음. 하지만 그 가능성이 현실화될 수 있는 골든 타임은 상당부분 지나가고 있으며, 중국의 동북개발계획 추진 속도를 두고 볼 때 주변국에게 남은 기회는 그리 길지는 않아 보임
- 북한의 변화와 관련하여 크게 안으로부터의 변화와 밖으로부터의 변화 압력을 나누어 생각해 볼 수 있음. 안으로부터의 변화의 핵심이 엘리트집단의 레짐 생존전략의 변화와 직결되어 있다면, 밖으로부터의 변화의 핵심은 북한의 안보를 해치지 않으면서 진행되는 접경협력으로부터 시작될 수 있음. 이 외부의 변화를 주도하는 힘이 다자주의적 내지 균형적 접근이 아니라 중국의 주도하에 진행될 경우 이는 북한에 대한 중국의 영향력을 더욱 강화하고 북한의 중국에 대한 경제적 및 정치적 예속을 강화하는 결과를 가져올 가능성이 크

다는 점에서 한국의 입장에서는 이 시나리오를 받아들이기가 쉽지 않을 것임

○ 한국의 대응

- 한국 대응의 관점에서 볼 때에 두 번째 시나리오의 균형화 발전전략이 가장 바람직해 보임. 이 시나리오의 경우 남-북-러 삼각협력의 고리를 어떻게 현실화시킬 것인가라는 숙제가 주어지는데, 이에 대한 다음과 같은 도전들에 대응할 수 있어야 함
- 우선, 중국의 압력이 있을 수 있음. 중국은 한국에 비하여 러시아에 대해 훨씬 친밀한 전략적 소통과 조정의 경험과 기제를 가지고 있음. 중국이 러시아에 더 큰 당근을 제공하면서 중국 주도의 초국경지역 협력을 주도하려 할 수 있음. 이러한 중국의 도전에 대하여 러시아를 설득할 수 있을 만큼 충분한 전략적 소통과 조율의 기제를 한국은 가지고 있는가, 그렇지 않다면 마련할 수 있는가가 우선적 과제가 될 것임
- 다음, 소지역 협력과정에서 소외감을 느낄 수 있을지도 모를 미국을 어떻게 대응하여야 할 것인가의 과제임. 과연 한국은 남-북-러 삼각협력의 틀이 한반도의 안정과 지역협력을 강화할 수 있을 것이라는 믿음을 미국에 심어줄 수 있는가? 이러한 과정이 궁극적으로 미-중 관계를 안정화시킬 수 있는 조건이 될 수 있다고 확신을 줄 수 있어야 함. 이를 위해서 한국은 미국의 아태정책 입안가들과의 긴밀한 논의·협력과정을 통해서 동북아의 질서에 대한 구상을 제시할 수 있는 지적 작업을 준비하여야 함. 한미동맹과 미국의 강권정치적 “재균형화 정책”을 넘어서는 지역 네트워크의 구성과 그 속에서 미국의 군사적 우위와 경제적 협력 과정에의 참여방안을 함께 그려갈 수 있어야 할 것임
- 끝으로 한국이 국내적 여론의 분열을 딛고 남-북-러 협력에 충분한 경제력을 투입할 수 있을 것인가의 도전도 만만치 않음
- 이런 도전들에 대응하기 위해서는 고정적 물적 자산에 기반한 강권정

치의 사고를 넘어 네트워크론적 접근의 전략적 가치를 활용할 필요 있음. 북-중-러 접경지역의 초국경지역 협력은 실상 북-러 및 북-중의 양자 협력과 북-중-러 내지 남-북-러 등의 삼각협력 그리고 다른 역내 국가들의 참여를 포함하는 다자주의 협력 등의 다양한 층위가 중첩적으로 엮이면서 진행될 가능성이 있기 때문임. 협력의 분야도 항만과 철도 및 도로 연결과 연동되어 추진되는 물류망의 구축, 에너지 운송망 구축이나 전력망 연결과 관련된 에너지 협력, 자본-노동-토지의 결합에 의한 농업협력 등과 같은 다양한 분야에서의 협력의 소재들을 지니고 있음. 이 지역의 소지역협력의 다양한 형태를 네트워크론적으로 엮어내되, 동북아 내의 새로운 지역협력의 모티브를 창출하고 강화하는데 한국이 배제되지 않으면서, 역내 국가들이 모두 참여하여 이익을 얻는 구도를 만들고, 소지역에서 광역지역으로 확산되는 지역협력/형성을 위한 시도를 한국이 주도해 나갈 방안을 속히 구상하여야 할 것임

4. 러시아의 신동방정책과 한국의 유라시아 이니셔티브의 전략적 접점

○ 러시아의 신동방정책

- 카라가노프(S. Karaganov)는 유라시아 국가로서의 자신감을 회복한 푸틴 러시아가 “신동방정책”이라는 새로운 전략을 통하여 유라시아 국가로부터 한 걸음 더 나아가 유로-퍼시픽 국가로의 전환을 시도하고 있다고 주장함. 푸틴의 신동방정책은 러시아의 아시아 방면으로부터의 도전에 최소주의적으로 대응하는 소극적 방어정책이 반복되고 있을 뿐이라는 라린(Larin)의 비판도 주의해 볼만함
- 분명한 것은 러시아가 자국의 내적 역량을 강화하기 위해서 뿐만 아니라 관계적 역량을 강화하기 위하여 종합국력 강화 전략과 더불어 네트워크 강화 전략을 병행할 필요가 있다는 것이며, 신동방정책은

바로 이런 견지에서 러시아가 고안한 생존과 번영의 정책으로 이해 될 수 있음

○ 동아시아의 변동과 러시아의 역할

- 동아시아 지역질서의 구축을 위한 러시아가 유의미한 역할을 할 수 있는가는 과연 러시아가 현재의 미-중 관계 중심의 동아시아 역내 경쟁성을 변화시키거나 최소한 완화시킬 새 모멘텀을 형성할 수 있는지 여부에 달림. 러시아는 소극적으로는 편승과 균형 정책을 적절히 결합하여 미-중 양국의 세력균형에 기여할 수 있는 가능성을 가지며, 적극적으로는 역내 창조적 협력 네트워크의 구축을 통해 역내 다자주의 안보·경제제도를 창출하고 지역질서를 구축하는데 건설적인 기여를 할 수 있음. 러시아가 지역질서 형성에 적극적으로 기여할 수 있는 가능성은 러시아가 어떤 다자주의 제도 형성 전략을 지향하는가에 따라 달라질 수 있음. 러시아는 동아시아의 역내 이해상관자(stake holder)로서의 위상을 확고히 하든지 아니면 지역의 전략적 행위자(strategic actor)로서의 위상을 회복함으로써 동아시아 지역질서 형성에 건설적으로 참여 내지 기여할 의사를 가지고 있으며, 그럴 수 있는 가능성을 점차 높여가고 있음
- 어떤 역할이든 간에 러시아가 동아시아의 중요 행위자로 기능하려면 다음의 조건들을 충족시켜야 함. 첫째, 에너지에 과중하게 의존하는 경제의 한계를 극복하고 성공적인 정치 및 경제 개혁을 통하여 종합국력을 꾸준히 회복하여야 하며, 둘째, 잃어버리거나 약화된 아시아 국가들과의 링크들을 회복하고 강화하는 외교적 성과를 이룩해야 하며, 셋째, 활성화되고 있는 동아시아에서의 소지역주의를 강화시키고 지역 내 다자주의적 협력기제를 형성하는 외교를 꾸준히 펼쳐야 함
- 러시아는 미국과 중국 사이에서의 균형자 역할을 회복하거나 지역 내 미-중-러 사이의 전략적 상호작용을 통한 전략적 삼각관계를 회복해야 함. 러시아의 신동방정책 및 극동·동시베리아 개발정책이 지니는 의의는 러시아의 경제발전을 위한 정책의 추진과 더불어 그간

잃어버렸던 아시아 국가들과의 링크를 회복한다는 목표는 물론, 동북아 소지역주의를 활성화시키는 정책으로서의 다층적 목표를 추구하고 있을 뿐만 아니라, 이를 통하여 궁극적으로는 미국과의 전략적 상호작용을 회복하기 위한 기초를 마련해 보려는 수단으로서의 복합적 의미를 지니고 있음

○ 중견국의 거시전략으로서의 유라시아 이니셔티브

- 2013년 박근혜 정부는 “한반도 신뢰프로세스”와 “동북아 평화협력 구상”에 이은 “유라시아 이니셔티브”를 제안함. 유라시아 이니셔티브가 한국외교사에서 지니는 의의는 자못 큼. 한국 외교사에서 최초로 “유라시아”라는 용어가 언급되어 중요한 외교적 지향의 목표로 등장하였다는 사실 자체가 매우 의미심장하다 할 수 있음. 1980년대의 북방정책이 시도되고, 그 결과 1990년대 한-소, 한-중 수교가 이루어졌으며, 이러한 시도는 이후 햇볕정책과 대북 정책의 중요한 기반이 됨. 이후 한국은 러시아와 중국과 전략적 협력 동반자관계를 수립하게 되었고, 이러한 외교적 전통은 유라시아 이니셔티브에 의하여 그 맥을 잇게 되었음. 이는 한국 외교가 오랫동안 막혀있던 북방을 외교의 대상으로 인식한 이후 긴 여정의 오랜 논의가 드디어 외교적 비전으로 정립되고, 이를 실현하여 가시적 성과를 결실할 노력을 기울이기 시작했다는 것을 의미함. 이제 한-러 전략협력을 통한 러시아의 동방을 향한 비전과 한국의 대륙을 향한 비전이 함께 결합되어 거대하고도 창조적 변화를 시도해 나갈 시기가 다가오고 있음
- 문제는 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상 사이의 상호성은 이해 가능한데, 그 유라시아 이니셔티브와의 연관성이 매우 모호한 상태로 남겨져 있음. 동북아 평화협력 구상과 유라시아 이니셔티브 사이의 간극을 메우는 과제가 급함. 바로 이러한 고리로서 한국과 러시아 관계를 이해하고 이를 재평가할 필요성이 있음. 이런 견지에서 러시아의 신동방정책은 재평가되고 이에 대한 협력의 강도와 전략이 새롭게 설정되어야 함. 그 바탕 위에 한-러 전략 협력의 내용과

목표가 결정되어야 함. 이는 일방적 작업이기보다는 러시아와의 상호적 작업의 결과로 도출되어야 할 것임

- 러시아의 신동방정책과 유라시아 이니셔티브 사이의 상충성에 대한 지적도 있음. 이런 외형상의 상충성은 광역 유라시아를 공간적으로 구획하여 각 수준에 따른 맞춤형 다자주의 및 양자주의 정책을 고안하고 결합함으로써 극복할 수 있을 것으로 보임. 해북북한국가의 건설이라는 대전략에 기초한 한국의 신북방정책 전략을 구현하는 기제로서 유라시아 이니셔티브를 발전시키고 그 내용을 채워갈 필요가 있음. 이를 위해 기존 북방정책의 한계에 대한 반성을 바탕으로 전향적인 대륙정책이 추진되어야 함. 이 정책은 대북한 정책에 종속되는 성격의 것이어서는 안 되며, 대륙정책과 짝이 되는 해양정책에 대한 구상과 함께 조화를 이루는 보다 거시적인 전략적 비전을 내포하여야 함. 이 같은 한국 외교의 전략적 사고의 틀 속에서 대러시아 외교가 새롭게 조명되고 이해될 필요가 있음
- 전반적으로 동북아 역내 국가들이 변동의 불안정성을 관리하면서 역내 안정과 평화를 추구하는 정책적 배경을 공유하고 있는 것이 사실임. 러시아도 예외는 아니며, 한국은 이를 잘 활용할 필요가 있음. 무엇보다 미·일·중·러 주요국들의 역내 안정과 평화에 대한 기본 인식과 필요성이 지속되도록 분위기를 만들어가는 것이 중요함. 이를 위해서 한·미·일, 한·중·일 3각 구도 외에도 러·북·남 삼각협력 구도는 물론 한·러·미, 한·러·일, 한·미·중·러 등과 같은 다양한 형태의 대화와 협력의 틀을 동시에 활성화할 필요가 있음. 더불어 동북아 소지역, 동북아 지역, 동아시아 광역 및 유라시아 지역 차원의 다층 협력네트워크를 강화해 가야 할 것임

○ 유라시아 이니셔티브의 주요 추진 방향

- ‘가능성으로 존재하는’ 한·러 ‘공유이익’을 ‘전략협력’으로 현실화하는 것이 향후 유라시아 이니셔티브 실현의 주요 방향으로 상정되어야 함

- 우선, 북한을 염두에 둔 협력을 한 영역으로 상정해 볼 수 있음. 북한 문제가 과대화 되면 미, 중의 입장이 강화되고 우리 입장에서 러시아를 활용할 수 있는 외교 영역의 한계가 커지는 측면이 있음. 한-러 양자관계 강화를 추진하고, 기회의 창이 열릴 때까지 다면적 남-북-러 협력안을 연구하며 기다려야 함. 러시아의 동북아에서의 일정 정도의 역할 확대를 지원하면서 기회가 도래할 때에 이 방안을 중심으로 동북아 평화와 협력을 위한 이니셔티브를 한국이 취하여야 함. 구체적으로는 동북아협력체 구축을 위한 장기적 구상의 틀 속에서 러시아의 극동개발을 한국이 주도하고 동북아 국가들이 다자적인 지원하에 러시아 극동개발 과정을 자연스럽게 북한의 동북지방의 개발과정과 연계시키는 방안을 마련하여야 함
- 유라시아 이니셔티브를 염두에 두고 추진되는 남-북-러 삼각협력은 거시 과제들을 해결하는 데 필요한 첫발을 내딛는 노력이 될 수 있음. 남·북·러 협력은 중국의 한반도 영향력 확대를 균형화하여 한반도를 둘러싼 거시적 세력균형을 이룩하는 데 도움이 될 수 있음. 중국의 출해통로 전략이 현실화되거나, 러시아의 남진과 중국의 동진이 충돌하는 형국을 피하면서 동시에 과도한 영향력의 쓸림을 막을 수 있어야 함. 나아가 남-북-러 삼각협력은 동북아 지역형성의 전략과 연관되어야 함. 그 협력이 한반도와 동북아의 균형을 촉진하고 강대국 간 협조를 강화하며, 궁극적으로는 한반도 및 동북아 다자적 협력들의 형성으로 연결되어야 함. 이러한 시도는 삼국 간의 정치적 이익뿐만 아니라 경제적으로도 이익이 되는 방안을 찾아가는 과정에서 성취될 수 있을 것임. 이와 관련해서는 경제적 영향력의 통로이면서 지역 내 교류와 협력을 촉진하는 물류 분야의 협력이 매우 중요함. 항만 네트워크, 복합 수송, 동아시아~유라시아 물류망, 북극해로의 활용방안 등이 중요한 이슈가 될 수 있음
- 이런 삼각협력의 모티브가 한반도 내부로는 하산~나진에서 시작되어 청진, 원산, 금강산으로 연결해 내려오면서 환동해 항만네트워크와 철도의 복합물류 체제를 구축하는 방향으로 나가야 함. 이는 한반

도 중단 철도를 완성하는 과제를 푸는 데서부터 시작될 수 있음. 이런 모티브는 중국 동북지방과 러시아 극동지방 그리고 일본 등을 아우르는 지역의 협력기제로 연결되어야 함

- 나아가 동북아로부터 유라시아로 확장되는 한·러 공동 진출 프로젝트를 강구해야 함. 동북아시아의 변화와 협력의 강화가 유라시아에서의 다양한 협력기제와 독립적이면서도 동시에 상보적인 형태로 발전되어야 함. 이처럼 유라시아 이니셔티브와 신동방정책의 접점을 찾고, 분류하고, 범위와 단계를 나누고, 종합적으로 실현해 나가는 단계적 구상과 노력이 경주되어야 할 것임. 유라시아에 대한 진출이 우리에게 주는 미래적 가능성은 동북아에서의 우리 기반의 확고함에 의거해 큰 기회가 될 수도 있고, 반대로 유라시아에서의 기반 구축이 동북아에서의 기회를 창출할 수도 있다는 유연한 사고 속에서 파악되어야 함

○ 한-러 전략 협력과 동북아 지역질서의 미래에 관한 소결

- 한국 외교가 대륙과 해양의 복합을 지향하면서 양자 사이의 균형을 구축해 나가는 과정에서 러시아는 한국의 유력한 파트너가 될 수 있음
- 나아가 “한-일-러”, “미-일-러” 등과 같은 3국의 동북아 지역협의 채널을 정례화하는 방안을 비롯하여 6자회담과는 별도로 동북아 지역협력 증진을 위한 다양한 수준에서의 대화채널을 러시아를 포함시켜 시도해봄직함. 이러한 노력은 러시아의 중국 의존도를 줄이고, 독자적 동북아 행위자로서의 위상 및 전략적 행위자로서의 가치를 고양시켜 줌으로써 한국은 물론 일본과 미국에게도 불리하지 않은 방안임을 러시아와 미국 그리고 일본을 설득할 필요가 있음. 동시에 중국이 다자적 협력의 틀 속에서 자국의 변형을 주변국들과의 안정적 관계 속에서 안정적으로 모색해 가는 것이 중국의 중장기적 국익에도 부합함을 설득시킬 대화가 필요함. 동아시아의 중간자 외교의 비전이 한국에 의해서 형성되고 러시아와 일본 등과 공유되고 미국과 중국의 지지를 얻어 실천될 수 있다면, 동아시아의 안정과 평화 그리

- 고 공동번영을 창출하는 중요한 기반을 마련할 수 있을 것임
- 우리가 던져야 할 질문은 동아시아에 공동체가 있는가가 아니라 동아시아의 안정, 질서, 협력을 가능하게 할 기제를 정초할 기반을 어떻게 창출할 것인가, 이를 위한 역내 국가 간의 균형 잡힌 전략적 상호작용을 어떻게 만들 것인가라는 질문임. 이 질문에 대한 답을 찾아가는 과정이 바로 동아시아 지역을 발명하는 실천적 과정이 될 것임에 틀림없음

■ 주석

- 1) Edward C. Relph, *Place and Placelessness*, 1976; T. Cresswell, *In Place/Out of Place: Geography, Ideology and Transgression*, 1996.
- 2) B. Jessop, N. Brenner, M. Jones, "Theorizing Socio-Spatial Relations," 2008.
- 3) 이하 2장과 3장의 논의는 필자의 줄고 "북-중-러 접경지대를 둘러싼 초국경소 지역 개발협력과 동북아시아 지역정치(『국제정치논총』, 53-3, 2013)"를 본고의 취지에 맞도록 수정, 편집하였음.
- 4) '북-중-러 접경지대'는 좁게는 3국 국경이 만나는 두만강 하구 지역을 의미하지만, 새로운 경제적 상호작용의 단위로 부상하고 있는 중국의 동북 3성과 러시아의 연해주·극동 그리고 북한의 두만강~압록강 유역을 아우르는 "초국경 지역(transnational region)"을 지칭함.
- 5) 버트는 통합형 네트워크의 강점을 '사회적 자본'으로, 분절형 네트워크의 균열을 '구조적 공백'으로 파악함. 본고에서 사회적 자본은 3개 이상의 국가들이 공동의 전략을 형성해 낼 수 있는 관계망을 이야기하며, 특히 구조적 공백은 네트워크상에서 전략적인 목적으로 한두 개의 링크를 추가로 연결함으로써 채워질 수 있는 공백을 의미함. 구조적 공백은 중개(brokerage)를 통해 정보 확산 및 네트워크상의 상호작용을 통제하려는 전략의 대상으로 주목 받게 되는데, 구조적 공백을 연결하는 중개자는 많은 정보를 취득함으로써 사회적 자본을 향상시킬 뿐만 아니라 자신의 위치권력을 증대시킬 수 있기 때문임. R. S. Burt, *Structural Holes: The Social Structure of Competition* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992); R. S. Burt, *Brokerage and Closure: An Introduction to Social Capital* (New York: Oxford University Press, 2005).
- 6) "중국 인민해방군 해군 훈련함선편대," 『조선』 661호(평양: 조선화보사 2011). 박종철(2012, 95) 재인용.

* 개원8주년 기념세미나(2014.3.28.) 발표자료



중국의 급격한 부상으로 동북아뿐 아니라 국제사회 전반에 걸친 질서재편이 시작(G2)되었고, 갈등과 협력의 복합적 양국관계가 보다 가시화될 것으로 보인다. 한편, 한중일의 상충되는 이해관계와 대립적 양자관계로 인해 ‘동북아 혼돈시대’ 혹은 ‘19 세기의 확장판’이라는 우려가 커지고 있다. 이렇게 변화하는 동북아 국제질서 속에서 강대국들의 힘의 역학 속 ‘샌드위치’ 한국이 직면한 정치외교적 도전을 제대로 규명하고 외교역량을 강화할 필요가 있다. 비록 복잡하고 불확실한 동북아정세를 고려할 때, 기존의 양자구도가 역내 안보에 필수불가결하다는 점은 부인할 수 없지만, 지역다자안보협력이 제도화되어 양자체제를 보완하는 것이 바람직해 보인다. 왜냐하면, 다자협력이 제도화되어 정례적으로 참여국들이 만나게 된다면, 설혹 양자 간 문제가 생긴다해도 만남과 대화 자체를 거부하는 상황은 피할 수 있을 것이기 때문이다. 결론적으로 여러 가지 난관과 한계점에도 불구하고 동북아 지역협력체이나 다자이니셔티브는 거스를 수 없는(irreversible) 추세이다. 지역협력체 구축을 위한 4가지 조건, 즉 4 Is(interest, idea/identity, image, institutionalization)가 긴밀하게 연계되어야 한다. 특히 역내 공동위협이나 증차대한 현안문제에 대처하기 위해 몇몇 유관국들이 함께 회동하는 ‘소다자주의적(minilateral)’ 접근이 유용한데, 이러한 회동은 상호배타적이거나 한시적이지 않아야하며, 이를 토대로 좀 더 포괄적인 역내 국가들 간 다자안보협력의 기회가 마련되어야 한다.



동북아 다자안보구상:

도전과 과제

이 신 화

고려대학교 교수

1. 동북아 안보환경의 급변성과 불확실성

가. 2012년 ‘동북아 권력 교체의 해: ‘Wait and See’

- 역내 주요 국가들에서 정권 교체가 한꺼번에 이루어짐
 - 대만(1월 마잉주 총통의 재선), 러시아(3월 푸틴 대통령선거에서 당선, 5월 취임), 중국(11월 시진핑이 국가주석에 오름), 미국(11월 오바마 대통령 재선 성공, 2013년 1월 취임), 한국(12월 박근혜 대통령 당선, 2013년 2월 취임), 그리고 예기치 않았지만 북한에서 2011년 12월 북한 김정일 사망으로 2012년 김정은 체제 출범
 - 역내 유동성과 불확실함이 팽배한 가운데, 권력개편하의 새로운 지역 질서하에서 공존과 협력을 모색해보려는 기대심리가 작용하여, 동북아 국제관계는 사태를 관망하는(wait and see) 상황이었음

나. 2013년 동북아 긴장상황: 위험수위

- 동북아 정세는 상충하는 국가목표, 대립되는 이해관계, 상이한 국가별 우선순위 등으로 인해 역내 국가 간 경쟁과 긴장, 갈등이 ‘위험한’ 수준에 이름
 - 북한 핵 문제나 정세 불안정, 기습 도발이나 급변사태 가능성, 중국의 급부상과 일본의 보통국가화로 대변되는 군사적 팽창과 상호갈등 및 충돌가능성, 미국의 아시아 회귀(pivot to Asia) 혹은 재균형(rebalancing)정책, 대중 견제정책(중국의 입장에서는 대중 봉쇄정책) 등으로 인한 미중대결 가능성이 존재함
 - 2013년 들어 더욱 심화된 일본과 중국, 일본과 한국의 역사적 갈등, 영토 분쟁으로 동북아 국제관계가 악화일로에 처함
 - 2013년 11월 중국의 항공식별구역(CADIZ) 선포와 이에 대응한 한국의 KADIZ 선포 등으로, 지상과 해상뿐 아니라 영공으로도 이어지는 소위 “3D 차원의 갈등과 마찰”문제가 지속되고 있음
 - 존 미어샤이머 교수는 중국(hegemonic challenger)의 부상으로 미중은 전쟁가능성도 배제할 수 없는 포괄적 안보경쟁을 할 것이며, 일본과 한국뿐 아니라 싱가포르, 베트남, 러시아 등도 미국의 대중 견제 정책에 협력할 것이라고 주장한바 있음¹⁾
 - 미중 관계는 대립일변도가 되기에는 매우 복합적인 배경과 속성을 지님. 특히 냉전기 미소 이념대립과는 달리 미중 관계는 경제적 협력과 안보적 대립이라는 이중적 속성을 지님
 - 미중 관계보다 중일 간의 지역패권 경쟁구도 및 참여한 이해관계 대립이 현재로서는 더욱 심각한 상황임. 북한 변수와 더불어 동북아질서의 불안정과 불확실성의 직접적인 요인이 되고 있음
 - 경제규모가 세계 2위인 중국, 3위인 일본, 8위인 한국(세계경제 비중 20%): ‘아시아시대’의 견인차역할을 하는 이들 동북아 국가들의 갈등으로 인해 공멸을 우려하는 목소리도 나옴

- 중국의 급격한 부상으로 동북아뿐 아니라 국제사회 전반에 걸친 질서재편이 시작(G2)되었고, 갈등과 협력의 복합적 양국관계가 보다 가시화될 것으로 보임. 특히 미국의 아시아 회귀와 중국의 군 현대화 및 신형대국 관계 지향으로 양국관계가 맞물리면서 경쟁이 보다 치열해질 것으로 예상됨
 - 미국은 2008년 미국발 세계금융위기로 인해 재정절벽, 국가부채, 연방정부의 예산자동삭감이라는 시퀘스터(sequester) 등 경제적 어려움에 직면하게 됨. 이에 따라 앞으로 10년 동안 5천억~1조 달러 가량의 국방비를 감축하고 지역안보에 대한 동맹국과 우방국의 참여를 촉구하는 실정임.²⁾ 반면 ‘상대적으로 선전(善戰)’한 중국이 도광양회를 뛰어넘어, 유소작위, 대국굴기를 내세우고 있음
 - 2010년 중국은 세계 경제 대국 2위가 되었고, 시진핑 국가주석은 ‘중궈몽(中國夢)’, 즉 중화민족의 위대한 부흥과 부국강군의 꿈을 새로운 국가비전으로 제시하였고 그 구체적 전략으로 해양강국 건설을 내세움. 특히 해양 진출과 에너지 수송로 보호정책의 일환으로 랴오닝 항공모함도 갖게 됨. 아프리카 및 중동으로부터 수입하는 석유와 가스를 말라카해협을 통해 수송하는 중국으로서는 미국 주도로 그 해협이 봉쇄될 경우, 경제타격이 클 수밖에 없어 미국 해군을 잠재적 위협 존재로 인식하고 있음. 이로 인해 중국은 1990년대부터 동지나해, 남지나해상에서의 미국 개입을 견제하기 위해 군사력의 현대화를 지속적으로 추진해옴
 - 2009~2010년 중국의 대외정책은 공세적, 적극적이었음. 중동 문제에 깊이 관여하던 미국이 2011년 이래 적극적인 대아시아정책(중국 견제, 세계경제의 중심축으로서의 아시아)을 펴고, 이에 따라 중국의 외교정책이 다소간 유연성을 보이는 것 같았으나 오랜 역사와 문화의 중심부였던 중국의 자존심과 자신감이 세계질서 재편의 시작과 맞물려 있음
 - 미중 관계는 2009년 달라이 라마의 미국방문 이후 대만 무기수출 문제 및 중국 인권 문제 등으로 힘들었던 양자관계가 조금씩 풀어지기

시작함. 2009년 4월, 버락 오바마 대통령은 미중 관계가 21세기 가장 중요한 양국관계라고 선언함. 2011년 5월, 힐러리 클린턴 국무장관은 미중 관계를 동주공제(同舟共濟, 같은 배를 타고 강을 건넌)라고 하며 미중 협력의 중요성을 강조함

- 시진핑 국가주석이 부주석이었던 2012년 2월 방미시 “태평양은 두 대국을 포용할 만큼 넓다”라고 하였고, 2013년 6월 시진핑 국가주석으로서 ‘신형대국관계’를 강조함.³⁾ 대결과 충돌보다는 상호협력으로 윈윈전략을 펴는 것이 두 강대국의 국익에도 부합하다고 보는 신형대국관계는 상대방 국가의 핵심이익 및 사회제도와 발전경로를 존중해야한다는 것을 골자로 충돌과 대립을 피하고 상호동반자로서의 관계를 강조함⁴⁾
- 이는 국제질서 형성에 중국도 적극 동참한다는 뜻으로 G2시대라는 말에 부당스러워하던 중국도 이를 공식 인정한 것으로 보임. 하지만, 이러한 미중 간 관계는 협력을 낙관하기에는 매우 복잡적이고 불확실성과 갈등적인 측면이 많이 있음
- 예를 들어, 급격한 중국 군사력 증강에 대응하여 미국은 2014년 <4개년 국방 검토보고서(QDR)>에서 2020년까지 아태 지역 미 해군 전력을 현 50%에서 60%로 확대한다고 밝힘.⁵⁾ 이는 전반적인 국방비 감액을 추진하면서도 태평양에서의 전력강화는 최우선시 하겠다는 의미로 미국의 아시아 회귀전략과 궤를 같이함
- 미국 주도의 환태평양 경제동반자협정(TPP)과 중국이 아세안과 협력하여 적극적으로 추진하고 있는 역내 포괄적 경제동반자협정(RCEP)은 회원국 간 투자와 무역을 활성화하고 지역의 자유무역 확대를 목적으로 하는 경제협정임. 그러나 두 개의 ‘메가 FTA’가 경쟁하게 되면서 미중의 경제패권 갈등이 심화될 경우 정치적, 외교적 파장이 클 것으로 예상됨⁶⁾
- 더욱이 최근 우크라이나 사태를 둘러싼 미래 갈등이 표면화되면서 ‘신냉전’시대를 예고하는 목소리가 있음. 미국의 입장에서 볼 때, 중국과의 협력관계를 강화하여 하나의 강대국, 즉 러시아와의 정치외교

적 다툼에 전념하려는 계산을 할 수도 있으나 그 과정에서 중국이 역내 정치외교적 역량을 강화하여 미국이 상대적인 약세를 보일 가능성도 있음

- 요약하면, 미중 관계는 양국 간 협력과 갈등의 역학에 더하여, 다른 나라들과의 관계나 제반 상황들에 의해 그 복합성과 불확실성이 매우 큼

○ 한중일의 상충되는 이해관계와 대립적 양자관계로 인해 ‘동북아 혼돈시대’ 혹은 ‘19세기의 확장판’이라는 우려가 커지고 있음

- 한중일 3국은 역사적 반목, 영유권 분쟁, 민족주의 등을 바탕으로 상대국을 비난하고 각자 유리한 방향으로 정세를 해석하고, 정체성을 강화하고, 국내정치적으로도 활용하는 경향을 보임
- 중일 관계 악화가 심화되고 있는 상황임. 특히 센카쿠/다오위다오 열도 분쟁이 양국의 지역 주도권 경쟁과 맞물려 심각해지고 있음. 2014년 1월 다보스포럼에서 아베 총리는 양국관계를 제1차 세계대전 발발 직전의 영국과 독일의 갈등상황에 비유함. 2014년 2월 뮌헨 안보회의에서 헨리 키신저 전 미 국무장관도 현 동북아 갈등을 19세기 유럽의 상황에 비유하면서, 중일 간 무력충돌 가능성을 경고함
- 일본은 ‘잃어버린 20년’이라 표현될 만큼 심각한 경제 침체를 벗어나 G2 시대 일본의 지역안보 역할을 확대하고자 함. 더욱이 아베 총리가 집권하면서 평화헌법 개정과 집단적 자위권을 추진하고, 일본군 위안부 강제동원을 부인하는 등 우경화, 보통국가화 현상이 심화됨. 특히 2013년 12월 아베 총리의 전격적인 야스쿠니 신사참배에는 보수세력 결집을 통한 경제회생과 정책추진력 강화라는 국내정치적 계산이 깔려있지만, 대외적으로 한국과 중국뿐 아니라 미국의 비판까지 받게 됨
- 아베 총리는 전통적인 미일관계의 유지·강화라는 측면에서 TPP 확대과정에 적극적으로 참가하고, 중국의 부상이 가져올 군사안보적 파장을 견제하고자 후텐마기지 이전 등 미국의 전략적 이해관계에 부합하는 대외정책을 구사하고 있음. 한편, 2014년 4월 일본을 방문한

척 헤이글 미 국방장관은 중국의 방공식별구역 선포와 센카쿠/다오 위다오를 둘러싼 중일갈등과 관련하여, 중국이 힘을 구사하여 현상을 바꾸는 시도에 반대한다는 사실상 일본을 지지하는 발언을 함.

- 최근 한일 관계가 악화되는 것과 관련하여 일본은 한국이 역사에 집착하는 것이 그 원인이라고 미국 내 여론을 이끌어가고 있음. 2013년 11월 박 대통령이 헤이글 국방장관과의 회동에서 역사 문제에 대한 일본의 반성하지 않는 태도가 한일 협력 및 한미일 공조의 걸림돌이라고 한 것에 대해 ‘고자질외교’라는 식으로 한국을 비판함
- 주변국과의 갈등으로 외교적 돌파구가 필요한 일본은 경제개혁을 위해 주변국의 지원이 절실한 북한과의 관계 개선도 독자적으로 추진하려는 움직임을 보임. 2014년 1월 북일 간 오랜 갈등의 핵심이었던 일본인 납북자문제와 관련하여 베트남에서 대북 비밀접촉을 하였다는 보도가 있고, 3월에는 일본인 납북자의 대표적 상징으로 알려진 요코다 메구미의 부모가 북한에 살고 있는 손녀를 몽골에서 만남. 한국과 미국은 북핵 해결을 위한 한미일 공조노력에 반하는 일본의 일방적인 대북 접촉을 자제할 것을 촉구함
- 아태 지역에서 한미일 공조를 그 핵심전략으로 삼고 있는 미국은 한일, 중일 간 갈등심화에 대해 심각한 우려를 표명하고, 한일 양국이 안보와 역사 문제를 분리하여 접근할 것을 강조함. 2013년 12월 동북아 순방을 한 조 바이든 부통령은 한일 간 중재역할을 모색하였고, 2014년 4월 오바마 대통령의 아시아 순방도 같은 맥락을 가질 것으로 보임
- 2013년 12월 아베 총리의 야스쿠니 참배에 대해 미국도 비판하고 있고, 미 하원이 일본군 위안부 피해자들에 대한 일본의 사죄를 결의하는 법안을 통과시킴. 하지만, 이러한 조치가 미일 동맹관계에 근본적 변화를 가져온 것은 아님. 또한 한국이 중국과 공조하여 일본을 비판하는 것과 같은 상황이 있어서는 안 된다는 일본의 입장에 사실상 공감함을 표명함

- 동북아 힘의 역학 속 ‘샌드위치’ 한국이 직면한 정치외교적 도전을 제대로 규명하고 외교역량을 강화해야 함
 - 한국은 국제사회에서 짧은 기간 동안 경제근대화와 정치민주화를 동시에 달성한 벤치마킹 국가로 자리매김함. 그러나 4강의 힘의 역학이 복잡하게 얽혀있고 북한의 돌발적 행동의 직접적인 피해자일 수밖에 없는 동북아 지역에서 자신의 역량을 최대한 발휘하며 주도적인 역할을 수행하기에는 역부족인 실정임. 일제 강점기 위안부나 강제징용 피해자, 교과서 왜곡 등 일본의 반성하지 않는 행위로 역사적 반목이 커지고 독도를 둘러싼 영토 문제도 한일 관계를 악화시키는 지속적인 요인임. 그러나 경제협력, 북한 문제 등과 관련한 양국 공동관심사를 규명하고 미래지향적인 협력방안을 모색하는 것이 필요함. 특히 효과적인 대북제재나 한반도 안정을 위해 한미동맹과 더불어 긴밀한 한미일 공조가 필요함
 - 미중 사이에서 변화하는 역내 세력구도를 제대로 읽어내고 그 속에서 국익을 보호하고 국가적 입지를 굳건히 할 실리와 명분을 찾기 위해서는 한미동맹과 더불어 중국과의 전략적 동반자 관계가 필요함. 미국과는 안보협력, 중국과는 경제협력이라는 이분법적 사고방식은 바람직하지도 현실적이지도 않음. 2013년 12월 방한한 바이든 부통령이 한중관계가 점점 가까워지는 것을 겨냥하여 “미국의 반대편에 베풀하는 것은 좋지 않은 것”이라 표현한 것에서 살펴볼 수 있듯이 중국과의 협력 공조 방안을 모색하는 동시에 공동가치를 추구하는 전통적인 한미동맹을 어떻게 유지발전 시킬 수 있는지에 대해 외교적 신중함(prudence)과 냉철하면서도 융통성 있는 지도력이 필요함. 향후 미중이라는 거대 공룡사이에서 한국이 새우가 될 것인가 돌고래가 될 것인가는 어떠한 밸런싱(balancing) 전략을 추구하느냐에 달려있음
 - 한중일 관계에 있어서도 힘의 역학상 상대적 열세인 한국은 국익을 지키고 지역협력을 이끌어내기 위한 중간자적 역할을 수행할 기회와 역량을 만들어가야 함. 이를 위해 일희일비하지 말고 긴 호흡으로 중

장기적 비전을 마련하고 신중한 대응방안을 마련해야함

- 예를 들어, 아베 총리의 야스쿠니 참배는 일본이 책임있고 진정성있는 반성과 대응을 해야 한다는 국제사회의 여론을 불러일으키는 자충수가 됨. 그렇다고 일본을 무조건 비난하거나 중국과 한편이 되어 일본을 압박하거나 소외시키는 상황은 한국의 국가이익에 결코 도움이 될 수 없음. 특히 일본으로 하여금 한국이 중국과 ‘패거리’를 지어 맞선다(gang up)’라는 식으로 인식하고 외교적 대응을 하려는 것을 견제해야 하는데, 이는 한일 양자관계의 정치적 돌파구를 찾는 데 걸림돌이 됨
- 비록 일본의 역사인식과 제국주의 행위에 대해 반성하지 않는 외교로 인해 한국과 중국이 대일 비판적 입장을 공유하고 있지만, 각론으로 들어가 이슈별로 살펴보면 한중 간 구체적인 이해관계는 서로 다름. 중국의 동북공정과 같은 역사왜곡이 한국과의 갈등이 되고 있으므로 근시안적인 관계설정은 옳지 않음
- 요약하면, 중국의 제국주의 역사와 일본의 식민주의 역사를 뛰어넘어 한국이 한중일 협력체 구축을 위한 중간자적 역할을 하는 것은 쉽지 않지만, 실용적이고 미래지향적인 공동위협이나 협력이슈를 찾아내어 잦은 만남과 대화를 통해 관계를 지속해나갈 수 있는 협력틀을 만들어내는 노력을 배가해야함

다. 한중일 협력의 한계와 필요성

- 동북아국가들은 경제적 상호의존과 활발한 인적·문화적 교류에도 불구하고 역사, 정치, 군사적 갈등 및 민족주의 감정은 오히려 강화되는 소위 ‘아시아 패러독스’ 상황으로 인해 지속가능한 지역협력을 이어가는데 한계를 보이고 있음
- 1997년 아시아 금융위기 이후 역내 국가 간 유기적 협력이 강조되기 시작하였고, ASEAN에 한중일 지도자들이 참여하는 ASEAN+3 정상회의가 정례화되고 2000년대 들어서면서 비정부적 차원의 동아시아

아비전그룹(EAVG)과 정부차원의 동아시아연구그룹(EASG)과 같은 역내 협력방안 협의과정을 통해 동아시아공동체에 대한 공동 관심사가 구체화됨. 그 결과 ASEAN과 한중일 이외에 인도, 호주, 뉴질랜드가 회원국으로 참가하는 2005년 12월 동아시아정상회의(EAS)가 발족되었고, 2011년 11월, 제6차 연례회의에서 미국과 러시아가 정식회원국으로 가입함. 그러나 동아시아 지역주의의 발전이 동북아 국가들 간 협력을 제도화하는 결과로 이어지지 못하는 것. 무엇보다도 한중일 3국은 긴장과 대립의 양자적 문제로 인해 협력의 제도화를 위한 여건이 마련되지 못함

- 1997년 ASEAN+3 연례 정상회담이 최초로 열린 이래 1999년부터 한중일 지도자들의 비공식 조찬모임이 매년 개최됨. ASEAN+3회의는 매년 아세안 국가 중 한군데서만 열리고 3국 정상들의 회동도 하부회의(sub-meeting) 혹은 부차적인 사이드라인(sideline) 회의이므로, 동북아 고유의 이슈들을 다루는 3국만의 독자적인 정상급 회담의 정례화, 제도화 필요성이 대두됨
- 2004년 한중일 외교장관 주도의 위원회가 발족하여 3국 간 정상회담을 공식적으로 추진하려는 노력이 시작되었으나 이듬해 고이즈미 일본 총리의 야스쿠니 신사참배로 일본과 한중 간 관계가 악화됨. 우여곡절 끝에 2008년 12월 일본 후쿠오카에서 제1차 연례 정상회의가 열렸고, 2012년 5월까지 3국을 번갈아가며 5차례 진행됨
- 3국 간 정상회담의 주요 의제는 경제, 환경, 사회 문화, 과학 기술, 교육과 같은 연성이슈로 이루어짐. 정치적으로 예민한 역사 문제, 군사적 의제는 거의 다루지 않고, 불가피하게 다루어야 하는 경우라 해도 각자의 의견을 원론적인 차원에서 피력하거나 포괄적이고 상징적인 의견교환을 하는 데에 그침
- 1차(2008년) - 한중일 동반자 관계를 위한 공동설명 발표, 국제금융 위기대처, 재난상황대처; 2차(2009년) - 경제 성장과 환경 균형 발전, 사이버협력 사무국개설, 포괄적 인적교류강화; 3차(2010년) - 3국 협력비전 2020채택, 한중일FTA 공동연구 2012년까지 완료, 상설사무

- 국 한국에 설치, 한반도 평화와 안정 위한 긴밀한 협력공조; 4차(2011년)－재난관리, 원자력 안전 협력, 투자 협력 공동연구, 관세협력 강화 등 경제성장; 5차(2012년)－국가 간 포괄적 협력 동반 관계 증진에 관한 공동선언문 발표, 한중일 투자보장 협정서명, 한중일 FTA 협상개시 합의 등이 이루어짐. 하지만 이러한 ‘기능주의적 접근’은 3국 간 역사, 군사, 정치적 현안문제를 다루는 데에는 커다란 한계가 있음
- 예를 들어, 북핵 문제나 천안함 사건과 같은 도발과 관련해서도 입장차나 서로 다른 이해관계로 인해 어떠한 합의도 이루지 못함. 중국은 지속적인 북한의 ‘나쁜 행동’에도 불구하고 ‘북한 감싸기’ 입장을 견지하여 비판을 받아왔는데, 이는 완충국가로서의 북한을 전략적인 자산으로 간주하고 중국 주도의 북한 변환을 목적으로 삼고 있기 때문이었음. 그러나 최근 들어 북중 경협이 미온적이고, 북핵 문제 등을 포함하지만 중국의 대중 영향력이 별다른 효과를 거두지 못하고 있다는 평가를 받는데다 친중파 장성택이 숙청되면서, 중국은 제한적으로나마 한국과 미국과의 대북정책에 관한 공조방안을 모색하기 시작함. 이러한 중국의 입장이 근본적인 대북정책 변화를 불러올 것으로 기대되지는 않지만, 한중일 정상회담이 단순한 기능주의적 협력을 논하는 자리 이상의 전략적 공조 노력의 장이 될 수 있다는 기대가 생김
 - 2013년에는 일중, 한일 양자관계의 갈등으로 여러 외교채널 및 민간 차원의 노력에도 불구하고 3국 정상회담 자체가 개최되지 못함. 2014년 3월 오바마 대통령의 중재형태로 네덜란드 핵 정상회담에 참석한 박 대통령과 아베 총리가 미국과의 3자 형태로 만나 북핵 문제라는 공동 안보위협에 관한 협력에 대해 논의한 것과 같이, 한중일 정상들도 이 문제를 두고 함께 모일 필요성이 생김. 이를 위해 박 대통령의 주도적 역할을 기대하는 목소리가 있었으나, 한일 양자갈등 해결이라는 우선적 과제는 차치하고라도 어떠한 외교적 역량을 펼 수 있을지는 여전히 미지수임
 - 이에 더해 그동안 한중일 정상회담에서 중국은 국가주석이 아닌 총리를 참석시켜옴. 향후 회동이 보다 효과적이고 권위있는 정상회담이

되기 위해서는 박 대통령과 아베 총리의 대화상대인 시진핑 국가주석이 참여하는 3국 정상회의가 되어야 함⁸⁾

○ 한중일이 과거를 딛고 미래로 함께 나아가기 위해서는 공동목표와 지역차원의 정체성과 이해관계를 설정할 수 있는 협력방안이 마련되어야 하고, 이러한 협력을 정례화·제도화해야 함. 특히 공동위협을 규명하고 3국이 협력 공조할 수 있는 전략을 모색해야함

- 동북아 국제관계는 냉전기 한미, 미일관계 혹은 북중, 북소 관계와 같이 양자동맹을 중심으로 이루어져 왔으며, 제반 지정학적 여건과 역내 힘의 역학을 고려할 때 양자구도는 앞으로도 계속하여 역내 국가들에게 있어 핵심적임. 하지만 양자동맹이 다자지역협력체를 구축하는데 걸림돌이 된다는 인식은 바뀌어야함. 특히 복잡하고 불확실한 지역정세를 감안할 때, 지속가능한 신뢰와 협력관계를 발전시키고 자국의 안보를 지키기 위해서는 양자관계에만 전적으로 의존할 수 없음. 오히려 다자협력은 양자관계의 보완적 역할을 할 수 있을 것임. 왜냐하면, 다자협력이 제도화되어 정례적으로 참여국들이 만나게 된다면 설혹 양자 간 문제가 생긴다해도 만남과 대화 자체를 거부하는 상황은 피할 수 있음

- 다자협력체를 통해 대화의 횡수를 늘린다면, 그 성과에 관계없이 한자리에 모여 입장교환과 지역문제들을 논의할 수 있다는 자체가 이해와 협력의 가능성 제고라는 의의를 지님. 또한 협력레짐이 만들어질 경우, 참가하는 회원국들 사이 준수해야 할 규범이나 원칙 및 행동세칙을 제정할 수 있으며, 레짐자체가 갖는 권위(regime authority)가 생김.⁹⁾ 물론 지역차원의 규범이나 행동강령, 레짐권위가 지역안정과 평화를 보장하는 것은 아니라할지라도, 적어도 회원국들이 이를 ‘인지’하고 준수해야 한다는 인식을 갖고 있다는 점에서 보다 ‘예측가능한’ 국가 간 관계를 설정할 수 있을 것으로 기대됨¹⁰⁾

- 국가 간 환경 문제, 사회문화 교류, 경제 상호 의존과 같은 연성이슈에 대한 협력이 보다 민감하고 해결책 모색이 힘든 정치, 역사, 군사

적 안보와 관련한 협력의 촉매제가 될 수 있다는 기능주의적 접근은 중요함. ‘아시아 패러독스’ 현상이 팽배한 동북아 상황을 고려할 때, 기능주의적 협력이 보다 포괄적인 지역 안보 협력을 이끌어내는 것은 힘들. 그러므로 연성이슈들에 대한 지역 국가들 간 협력을 적극적으로 추진하되, 이와 더불어 역내 정치군사적 안보위협을 규명하고 그 해결안을 모색해야함

- 그 대표적인 예로 북한 문제를 풀어나가는데 있어 다자협력은 매우 중요함. 장성택 숙청 이후 북한 내부정세의 불투명성과 불안정성 확대, 대남 도발위협 증가, 핵무기와 미사일 및 대량살상무기문제, 탈북자문제, 급변사태 발발가능성 및 이와 관련한 미중 간 갈등 가능성 등 많은 이슈들은 개별국가나 양자적 접근으로 해결되기 힘들
- 북한이 핵을 포기할 가능성은 김정은 체제가 존속하는 한 매우 희박함. 왜냐하면 이는 김일성의 유헌정치의 핵심이며 정권생존의 문제이기 때문임. 북한의 변화를 유도하는 것과 통일한국을 준비하는 것을 위한 지역적 차원의 구체적 비전과 전략이 필요함¹¹⁾
- 통일에 대한 한국뿐 아니라 주변 강대국들의 정확한 ‘내심’을 파악할 필요가 있음. 한반도 통일은 ‘진심으로 누구도 원치 않는다.’라는 것이 과거의 통설이었다면, 현재는 미국과 중국의 한반도 통일에 관한 관점이 다소 바뀐 것으로 보임. 미국의 경우, 무력 통일이나 중국 의존도가 높은 통일이 아닌 경우는 분단비용보다 통일비용을 치루고 통일하는 것에 반대하지 않는 것으로 보임. 중국의 경우도 한반도 통일은 남북한 당사국 문제이고 자주적으로 통일하기를 바라는 입장이라고 하며, 미국이 한반도 통일 후 38선 이북으로 미군을 배치하지 않는다면 미군의 한반도와 일본 주둔을 반대하지 않는다고 함. 즉, 자신들의 핵심이익(국가의 주권, 안전, 영토보존, 국가의 통일, 중국 헌법이 확립한 국가정치제도와 사회안정, 경제사회의 지속가능한 발전을 확보하는 것)에 반하지 않는다면 한반도 통일을 수용한다는 입장임. 일본의 경우가 통일 한반도에 대해 가장 큰 부담을 느낄 것으로 보임
- 역내 국가들이 역점을 두고 추진하고 있는 경제발전을 위해서는 역

내 안보의 안정적 관리 및 상호이해가 선결조건임. 또한 환경오염, 기후변화, 전염성 질병 문제, 자연재해와 인공적 재난, 마약과 인신매매와 같은 초국가적 범죄 등 지역전체에 위협이 될 초국가적 이슈들이 증가함에 따라 지역협력이 중요해짐. 또한 인적 교류와 같은 비정부 차원의 사회문화적 소통이 역내 협력의 발판이 되고 있음

- 약소국이나 한국과 같은 중견국은 미국 및 중국과 같은 강대국을 일대일 양자적 구도에서만 대하는 것보다는, 다자적인 틀 속에서 이념과 가치를 공유하고 역량이 비슷한 유사입장국가(like-minded countries)와 더불어 스스로 할 수 있는 일들을 찾고 국익을 지키는 것이 더 바람직할 수 있음

라. 동북아 다자안보구상: 전망과 제언

- 한중일 정치지도자와 일반시민들 모두 환경오염, 초국가적 범죄, 북한 문제 등 지역문제를 함께 짊어지고 갈 지정학적 운명공동체라는 인식을 제고하고 협력의 필요성을 공유해야함
 - 기후 변화나 에너지 문제, 재난 구호, 금융위기와 같은 초국가적 비전통 안보 영역에서의 기능적 협력이 다자협력의 습관과 문화를 역내에 정착시키는 디딤돌 역할을 해야 함. 물론 이러한 연성안보협력이 역내 안보딜레마를 극복하고 안전을 보장하기에는 역부족임. 오히려 역사 갈등, 정치외교적 문제와 같은 경성안보이슈가 지금처럼 국가 간 긴장과 대립을 불러일으킬 경우, 그동안 점진적으로 축적한 연성안보 중심의 협력이 지역협력의 견인차 역할을 할 수 있는 여지도 줄어들게 됨
 - 어떠한 협력체라도 국가 간 합의에 의해 만들어진 경우는 레짐 그 자체로서도 권위(regime authority)를 가짐. 시대적 상황이나 역내 힘의 역학관계로 인해 경성안보이슈가 심각한 문제로 부각될 경우, 연성안보이슈의 중요성이 상대적으로 미미해질 수는 있지만, 기능적 협력체 자체의 의의를 간과하지 말아야함
 - 기능주의적 협력의 유용성과 한계를 제대로 인식하고, 현재의 정치

외교적 갈등구도를 타파할 최고 정치지도자들의 신중함과 결단력이 필요함. 각국 정상들이 현재의 교착상태를 뚫을만한 정치적 돌파구를 찾기 위해 공동대응과 협력을 위한 정치적 의지와 헌신(committment)의 지도력을 발휘해야 함. 하지만 이와 더불어 민간 차원이나 정부차원에서 시행할 수 있는 구체적인 연성이슈 협력이 확대될 수 있도록 제도적 장치를 만들어야 함. 즉 거시적 차원의 정치적 대타협과 미시적 차원의 기능적 협력이 상호보완적으로 시너지 효과를 발휘하는 선순환 구조를 만들어야 함

- 여러 가지 난관과 한계점 및 지난한 과정에도 불구하고 동북아 지역협력이나 다자이니셔티브는 이제 거스를 수 없는(irreversible) 추세임. 동북아 지역협력의 제도화를 위해서 4가지 조건, 즉 4 Is(interest, idea/identity, image, institutionalization)가 긴밀하게 연계되어야 함¹²⁾
 - 우선, 역내 국가들, 특히 한중일은 정부 차원에서 정례적이고 구체적인 회동을 갖고 상호 긴밀한 협의와 의견조율을 통해 지역 공동의 전략적 이해(interest)를 찾아야 함. 특히, 어떠한 초국가적 이슈가 지역전체의 위협이 될 경우, 자국의 이해관계보다는 지역공동의 이해관계를 먼저 고려하여 판단하고 대응하는 것이 궁극적으로 국익에 더 유리하다는 인식을 공유해야함
 - 둘째, 한중일 3국이 함께할 수 있는 공동프로젝트나 교류사업을 적극적으로 추진하고, 공유할 수 있는 가치나 규범, 경험 등을 찾아내는 노력을 통해 지역정체성(identity)을 발전시켜야함. 이를 위해 대중을 계도하고 정책결정자들에게 개념과 전략적 아이디어를 제공하는 전문가나 오피니언리더 등으로 구성된 인식공동체의 역할이 중요함
 - 셋째, 한 국가의 일반 국민들이 다른 국가나 다른 국민들에 대하여 가지고 있는 관점이나 평가가 지역협력을 구축하는 데 매우 중요함. 긍정적인 이미지(image)는 민족주의적 정서를 감소시키고 소통과 교류를 확대하여 지역 공동 이해관계 및 정체성을 구축하는 데 유용함. 이를 위해 일반 국민들은 특정 국가에 대한 선입견이나 편견에

매몰되는 것을 자제해야하며, 지도자들은 여론이나 국민들의 인식을 자신들의 정치적 목적달성을 위해 왜곡하거나 이용하지 말아야 함

- 넷째, 지역협력을 정례화하고 제도화(institutionalization)를 통해 참여국 간 공동목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 상호 지켜야 할 원칙과 규범 및 행동규칙들을 제시해야 함. 물론 제도는 앞서 언급한 세 가지 'I' 조건들이 모두 충족될 경우에만 지속가능하고 효과적인 역할을 할 수 있을 것임

○ 결론적으로 동북아 지역에서는 미중, 일중의 패권경쟁이 뚜렷하고, 한반도는 여전히 '냉전의 박물관'으로 남아있음. 이러한 상황에서 기존의 양자구도가 역내 안보에 필수불가결하다는 점은 부인할 수 없지만, 지역다자안보협력이 제도화되어 양자체제를 보완하는 것이 바람직해 보임

- 이를 위해 역내 공동위협이나 중차대한 현안문제에 대처하기 위해 몇몇 유관국들이 함께 회동하는 '소다자주의적(minilateral)' 접근이 유용할 것으로 사려됨. 이러한 회동은 상호배타적이거나 한시적이지 않아야하며, 이를 토대로 좀 더 포괄적인 역내 국가들 간 다자안보협력의 기회가 마련되어야 함
- 북핵 문제를 비롯한 여러 가지 복잡한 동북아 지역문제들을 효과적으로 해결하기 위해 한미일 공조나 한중일 협력, 한미중 전략대화과 같은 소다자주의적 회동이 활성화되어야 함. 이에 더하여 미중일 3자 회담도 지역 강국들의 역할 확대를 위해 필요할 것임. 물론 한반도 문제나 한국의 이해관계가 걸려있는 지역 문제를 한국을 제외한 미중일이 논의하거나 결정하는 것은 용납할 수 없음. 하지만 무조건 반대하는 네거티브 전략보다는 미중일과의 양자관계를 확고히 하고 한국의 입장을 분명히 밝힘으로써 이들 3자 간 회동의 의제설정부터 회의과정 및 합의 단계에 이르기까지 한국의 국익이 적극 고려될 수 있도록 하는 포지티브섬(positive sum) 접근을 해야 함

■ 주석

- 1) John J. Mearsheimer, "China's Unpeaceful Rise," *Current History*, Vol. 105, No. 690 (2006), pp. 160-162.
- 2) Nick Simeone, "Hagle Outlines Budget Reducing Troop Strength, Force Structure," American Forces Press Service, U. S. Department of Defense, 2014년 2월 24일, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121703>.
- 3) "오바마-시진핑 '백악관 회동,' G2 긴장감," 『연합뉴스』, 2012년 2월 15일, [http://www.yonhapnews.co.kr/international/2012/02/15/0619000000AKR20120215008900071.HTML\(검색일: 2014.3.5\)](http://www.yonhapnews.co.kr/international/2012/02/15/0619000000AKR20120215008900071.HTML(검색일: 2014.3.5)).
- 4) 구본학, "미국과 중국의 패권경쟁과 북한의 전략," 『신아세아』, 제20권 4호 (2013), pp. 88-111.
- 5) U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, Washington, D.C. 2014년 3월 4일, pp. 34-35.
- 6) 한인택, "미국의 다자협력과 제도화 전략: 미국의 '내발적·전략적' 다자주의와 동아시아 경제협력 전략," 2011 JPI 공동연구시리즈.
- 7) 한중일 3국 협력사무국, "한중일 협력 관련 기본 문서," http://kr.tcs-asia.org/dnb/board/list.php?board_name=3_5_1_documents_1.
- 8) 배공찬, "한중일 3국협력의 전망과 과제: 일본 아베 신내각 출범을 계기로," JPI 정책포럼, 2013-19.
- 9) 이신화, "동북아 다자안보협력 제도화의 이론과 실제," 서진영·이신화·김장수 편, 『21세기 동북아시아의 정치지형과 전략』(서울: 오름, 2006).
- 10) Gerald Segal, "North-East Asia: Common Security or à la carte?" *International Affairs*, Vol. 67, No. 4(1991), pp. 755-767; 한용섭, "한반도 군사적 신뢰구축: 이론, 선례, 정책대안," 『국가전략』, 제8권 4호(2002).
- 11) 진행남, "북한 핵 문제와 동북아 공조방안," 『북핵과 한반도 평화』, JPI정책포럼, 2013-06/07/08.
- 12) Shin-wha Lee, "The East Asia Summit and the Difficulty of Establishing a Security Regime in Northeast Asia: Current Issues in U.S.-ROK Relations," Council on Foreign Relations, November 2011, <http://www.cfr.org/south-korea/east-asia-summit-difficulty-establishing-security-regime-northeast-asia/p26543>.



전 세계적인 신지역주의의 추세 속에서도 동북아에서는 제도화된 형태의 지역통합의 진전이 매우 더디며, 그 이유로 강력한 민족주의 정서가 꼽히고 있다. 근대적 국제관계의 틀에 머무르고 있는 동북아 국가들에게는 주권 수호가 가장 중요한 국가 이익이며, 따라서 주권 침식의 가능성을 수반하는 지역통합의 추구는 정권의 정당성 훼손으로 이어질 수 있다는 우려가 존재한다는 것이다. 민족주의는 정당성의 기반이고, 지역주의와 민족주의는 모순관계에 있으므로 동아시아의 정치지도자들은 지역주의에 적극적이기 어렵다는 것이다. 그러나 민족주의, 정당성, 지역주의 사이의 연결고리에 대해서는 적지 않은 이견이 있고, 더욱이 지역통합이 경제적 번영과 정치적 평화를 위한 처방이 될 수 있다면 꾸준히 동아시아 지역주의에 대한 담론을 확대재생산함으로써 '상상된 공동체'로서의 동아시아에 대한 지역 정체성을 구축하려는 노력이 요청된다.



민족주의와 동북아 지역협력

최진우

한양대학교 교수

1. 서론

- 동아시아 또는 동북아 지역통합의 저발전은 이미 상당 기간 학문적 관심을 끌어난 주제
 - 다양한 요인이 거론되는 가운데, 관념적 요인의 하나로 민족주의 정서가 지목되고 있음(또 다른 관념적 요인으로는 문화적 이질성, 제도화에 대한 부정적 인식 등이 거론됨)

- 민족주의는 문화적 요인이며 정체성의 문제임. 이것은 오랜 기간을 통해 누적적으로 형성돼 온 것이기 때문에 쉽게 바뀌기 어려움
 - 민족주의가 지역통합의 걸림돌이라면 동북아 지역통합을 위해 할 수 있는 일이 많지 않으며, 따라서 향후 전망 또한 비관적일 수밖에 없음

- 정말 민족주의가 문제인지, 만일 문제라면 왜 문제인지에 대한 대답을 구해보고, 과연 민족주의가 지역통합을 저해하는 결정적 요인인지, 혹

민족주의에도 불구하고 지역통합이 진전될 수 있는 가능성은 없는지를 탐색해 보는 것이 이 연구의 목적임

2. 신지역주의의 등장과 동북아

- 1980년대 후반을 기점으로 전 지구적 차원에서 지역주의 경향이 강화됨
 - 이는 1950년대 유럽을 필두로 전 세계에 확산됐으나 유럽을 제외하고는 대체로 실패로 돌아갔던 1세대 지역통합과 구별해 2세대의 신 지역주의(new regionalism)로 지칭됨
 - 1세대 지역통합은 냉전의 전개에 대한 대응
 - 1990년대의 신지역주의 또한 국제정세의 구조적 변화와 밀접한 관련이 있음(Hettne and Söderbaum 2000, p. 457)
 - 냉전 종식에 따른 양극 체제의 소멸
 - 미국 패권의 상대적 쇠퇴와 지역협력에 대한 미국의 수용적 태도(permissive attitude)
 - 국가중심적 베스트팔렌 체제의 이완과 상호의존성 및 세계화의 확산
 - 개도국과 탈공산화된 중·동유럽 국가들이 신자유주의적 사고에 기반을 둔 경제발전 모델과 정치 체제 전환을 수용하는 방향으로 태도가 변화

- 지역통합은 전 세계적 현상으로 확산됐으나 동북아에서만큼은 지역통합이 상대적으로 지체 또는 저발전됐다는 평가

- 이러한 동북아의 상황은 이론적 도전이자 정책적 도전을 제기
 - 왜 동북아는 전 지구적 현상의 예외인지에 대한 설명이 필요
 - 동북아 지역통합을 활성화시키기 위한 방법의 강구가 필요

- 동북아 지역통합에 대한 두 가지 평가
 - 동북아 지역통합은 저발전: 예) “동북아는 공식적 제도의 결핍 (organizational gap)이 지구상에서 가장 두드러진 지역”(Calder and Ye 2004, 191)
 - 동북아에서의 지역통합이 저발전 상태에 있는 것이 아니라 단지 유럽과는 다른 형태의 지역통합이 진행 중(Katzenstein 1997, 3): 예) 동북아를 포함한 동아시아에서는 발전의 경로는 다르나 유럽과 마찬가지로 규제적 지역주의(regulatory regionalism)가 부상하고 있다는 주장(Hameiri 2013)

- 두 가지 견해가 공유하고 있는 인식: 동아시아에서는 제도화된 형태의 지역통합 부재(Katzenstein 1996; Archarya 2007)
 - 말하자면 동아시아에는 ‘지역화’(regionalization)는 진행되고 있지만 ‘지역주의’(regionalism)는 부재하다는 것
 - 지역화: 국가 간 협력의 공식적 제도화를 수반하지 않은 상태에서 진행되는 경제적 및 사회적 상호의존의 심화
 - 지역주의: 국가 간의 공식적 합의를 통한 초국가적 기구의 설립과 일정 부분의 주권 이양을 수반하는 제도화된 형태의 역내 국가 간 협력
 - Hettne and Söderbaum의 “지역성”(regionness) 개념에 비추어 보더라도 동아시아 지역통합은 유럽에 비해 제도화의 수준이 낮음
 - 지역성의 다섯 가지 수준(Hettne and Söderbaum 2000, pp. 463-468)
 - ① 지역 공간(regional space): 산개된 소규모 공동체들이 물리적 거리의 근접성에 힘입어 상호 간의 접촉과 교류가 이루어지는 상태
 - ② 지역복합체(regional complex): 서로 분리돼 존재하는 소규모 공동체들 간의 접촉, 교류, 거래가 증가하면서 하나의 사회체제 (social system)가 형성되고 지역정체성의 맹아가 싹트는 단

계. 지역 공간의 단계와는 달리 사실상 지역화(regionalization)가 시작되는 단계라고 볼 수 있음. 그러나 이 단계에서는 교류와 거래가 호혜성과 상호신뢰 등의 기반 위에서 이루어지는 것이 아니라 근시안적이고, 이기적 이익 추구에 초점이 맞추어져 있어 불안정성이 내재된 상태임. 상호작용의 행위 단위는 국가

③ 지역사회(regional society): 국가를 비롯한 다양한 행위자들 간에 다양한 수준에서 복합적으로 상호작용이 이루어져 국경의 의미가 희석되고 행위자들 간의 관계가 규칙에 기반해 형성됨. 이 단계는 지역성의 심화가 제도화된 협력관계를 통해 진행될 수도 있고 행위자들의 자발적 의지에 따라 진행될 수도 있음. 영국학파의 ‘국제사회’ 개념이 지역 수준에서 작동하는 것으로 볼 수 있음

④ 지역공동체(regional community): 지역이 독자적인 정체성을 구축하게 되고 행위자로서의 능력을 갖추게 되며 정통성을 인정받는 의사결정 구조를 갖게 되는 단계. ‘안보공동체’가 여기에 해당되며 경제적으로는 시장의 통합을 넘어 행위자들 간의 불균형을 시정하기 위한 재분배의 메커니즘까지 갖추으로써 국가가 수행하는 기능의 일부를 맡게 되는 단계임

⑤ 지역 국가(regional state): 마스트리히트 조약 이후의 EU가 여기에 해당됨. 기존의 정치 단위들의 자발적인 주권 통합에 따라 형성된 분권적이고 다층적인 거버넌스를 특징으로 하는 지역 기구가 시장통합, 대외 안보, 대내 치안, 사회 정책 등의 기능을 담당하는 단계

- 다섯 단계 가운데 EU는 5단계에 진입했으며, 동아시아는 2단계에서 3단계로 진입하고 있는 수준인 것으로 판단됨

3. 동북아 지역협력의 제도적 저발전과 민족주의

- 제도적 저발전의 원인에 대해서는 다양한 논의가 있음
 - 국제체제적 요인(현실주의)-힘의 분포 및 힘의 분포상의 변화에 초점-미국 중심의 양자적 관계가 지배적임. 미국이 동북아 지역주의를 억제. 또는 유럽과 달리 미국이 동아시아 국가들과의 관계를 양자관계 중심으로 편성, 다자주의적 협력의 기반이 부재한 관계로 다자주의적 지역주의가 발전을 못함(Katzenstein 1996). 아울러 무역의 안보 외부효과에 대한 우려로 인해 적대적 관계에 있는 국가와는 경제적 차원에서의 지역통합에 대해서도 주저할 수 있으며 따라서 경제적 지역통합은 우호적 관계에 있는 국가들끼리 추진될 가능성이 높음(지역통합에 대한 무역의 안보 외부효과에 대한 논의는 Mansfield and Solingen 2010, p. 151에서 소개되고 있음). 이는 전형적인 상대적 이득의 문제이기도 함
 - 국내정치적 요인-지역주의에 친화적인 제도적 전통이 동아시아 국가들 사이에서는 부재(Katzenstein 1996) (역사적 제도주의(historical institutionalism)의 시각)
 - 결정적 계기(critical juncture) 가설-동북아에는 한국전쟁이라는 결정적 계기를 통해 구축된 질서가 온존하고 있는 상태에서 이를 근본적으로 재편할 수 있을 정도의 강한 에너지를 공급하는 새로운 결정적 계기가 아직 도래하지 않아 제도화된 다자주의 협력구도가 부재한 현상유지의 상태로 지속되고 있는 것(Calden and Ye)

- 동아시아에서의 제도화된 지역통합의 부재를 설명하는 또 하나의 요인이 민족주의
 - 민족주의를 지역통합의 최대 장애 요인으로 지목하는 견해: Rozman 2000; Quinones 2013; He 2004; 김미경 2010
 - 민족주의를 지목하는 것은 어떻게 보면 동아시아의 특수성을 부각시키고 있는 견해(각 지역에서의 지역통합의 수준, 양상, 속도 등을 비

교함에 있어 동아시아 이외의 지역에서는 민족주의가 지역통합의 저 발전, 지체 등의 원인으로 거론되는 경우는 별로 없음. 만일 동아시아에서만 민족주의가 문제가 된다고 한다면 동북아 민족주의의 특수성에 대한 연구 필요)

- 민족주의가 동아시아 지역통합에 걸림돌이 되는 이유
 - He에 의하면 아시아 지역주의는 이러한 민족주의적, 국가중심적인 규범의 기반 위에 구축되어 있다고 함. 동아시아 국가들이 제안하는 지역통합의 청사진은 모두 자신들의 민족주의적 프로젝트의 표현일 따름. 따라서 동아시아 국가들이 쏟아내고 있는 다양하기 그지없는 지역주의에 대한 아이디어들은 근본적으로 서로 양립할 가능성은 없다는 것(He 2010, 107)
 - He는 민족주의를 주권 수호의 의지, 또는 국익 증대의 의지 등으로 간주(He 2010, 119-120)

- 동아시아 국가들은 주권의 침해, 자율성의 제약의 가능성을 내포하는 지역주의의 심화에 대해 소극적일 수밖에 없음
 - 지역적 수준의 문제를 해결하기 위해 국가 수준의 역량과 자원이 부족하기 때문에 지역 수준의 협력이 필요한데 이때 주권에 제약을 받아야 하는 경우가 발생하는 것에 대해 거부감을 가지고 있다는 것
 - 지역주의를 인접 지역의 국가들 간에 제한된 범위에서 행해지는 정부 간 협력 정도로 인식하는 한편 그러한 협력의 목표는 국가이익의 추구에 두어짐

- 나아가 동아시아 국가의 정치지도자들은 주권의 신장, 자율성의 확대를 추구하는 모습을 국내 유권자들에게 보임으로써 정치적 지지 기반을 구축하려 함
 - 지금까지 동아시아 정치지도자들이 제안한 다양한 지역주의 모델 또한 대외적 자율성과 국제정치적 위상을 제고함으로써 국내적 정통성

을 확보하려는 하나의 방안이었음. 이른바 ‘지역주의의 과잉공급’(oversupply of regionalism: 각기 다른 내용을 가진 지역주의의 구상이 넘쳐난다는 점을 꼬집은 표현임)은 바로 이러한 과정의 결과임. 문제는 이러한 제안들이 국내정치적인 정통성 확보 게임에서 비롯된 관계로 이웃 국가들의 동의를 받기 힘들다는 점. 따라서 제안만 무성하고 지역통합의 제도화로 이어지지 않는 것은 필연적 결과(Cho and Park 2014)

- 동아시아 국가들 사이에서의 지역주의에 대한 논의는 대내적으로는 주권과 자율성의 보존에 대한 사회적 요구를 충족시켜야 할 필요성, 그리고 대외적으로는 범세계적인 추세인 지역주의에 동참하는 모습을 보임으로써 국제사회의 규범을 적극 수용하고 있음을 보여줄 필요성을 동시에 만족시키기 위한 ‘조직된 위선’(김미경 2010)이라는 것
- 궁극적으로 이 논의에 따르면 동아시아 국가들에는 강력한 민족주의 정서가 존재하고 있고, 이러한 정서에 비추어볼 때 주권의 제약과 자율성의 감소를 의미하는 지역협력의 제도화(지역주의)를 정치지도자들이 추진했을 때 이에 대한 역풍이 있을 것이며, 나아가 지역주의 담론을 정치지도자 자신의 정치적 입지와 국제적 위상을 제고하기 위한 방편으로 사용하기 때문에 지역주의의 진전에 대한 진정성이 결여돼 있고, 각 국가가 제시하는 지역주의 플랜은 자국의 이익 및 자국의 국내정치적 게임의 동학을 반영하고 있는 것이기 때문에 서로가 수용하기 힘들다는 것. 예컨대 동아시아 지역주의 비전을 크게 나누자면 아시아주의(Asianism)와 태평양주의(Pacifism 또는 Asia-Pacificism)로 구분할 수 있는데, 이는 각각 중국과 일본이 그 주축이 되고 있으며, 이 둘 사이에는 메우기 힘든 간극이 존재
- 민족주의는 정치지도자들의 행동반경을 결정
 - 정통성 확보의 게임의 동학으로부터 자유로울 수 없는 정치지도자들

은 지역주의 담론을 수행함에 있어서도 민족주의 어젠다를 기각할 수 없기 때문에 동아시아 국가들의 지역주의 비전들은 서로 양립이 어렵고 그 결과 역내 국가들 간의 합의하에 추진될 수 있는 지역주의 플랜의 수립이 어렵다는 것

4. 민족주의와 정치적 정당성

- 민족주의는 통치의 정당성을 부여
 - 민족주의 정서에 호소해 통치의 정당성을 확보하려는 동기는 특히 리더십이 불안정한 경우 더 빈번하게 나타나며, 민족과 국가의 일치성에 도전이 제기될 때 더 강해짐

- 정당성에는 세 가지 수준이 있음(Connor 2002, 27 참조)
 - 정권의 정당성(regime legitimacy) - 정치지도자, 정당, 정파. 예) 노무현 정부, 이명박 정부 등 (정당성 거부 방식 - 정권 교체)
 - 정부의 정당성(government legitimacy) - 정치체제의 형태. 예) 사민주의, 자유주의, 사회주의 등 (정당성 거부 방식 - 혁명)
 - 국가의 정당성(state legitimacy) - 국가의 존재 방식에 대한 판단. 예) 다민족국가, 분단국가 등 (정당성 거부 방식 - 분리주의, irredentism 등)

- 민족주의를 정당성 획득의 도구로 이용하는 데는 크게 세 가지의 동기가 작용(Downs and Saunders 1998-1999, 114-115)
 - 사회적 요구를 충족시키지 못하는 국가의 무능력을 감추기 위한 방편으로 민족주의 구호를 주창
 - 팽창주의적 성향을 지닌 정부 내 인사들이 자신들의 입장을 관철시키기 위해 민족주의 구호를 주창
 - 국내정치 경쟁에서 우위를 점하기 위해 정치 엘리트들이 민족주의

정서에 부채질

- 민족주의는 입지가 약한 엘리트들이 지지 기반을 확보하기 위한 목적이거나 아니면 잠재적 도전을 차단하기 위한 목적으로 이용될 수 있음
 - 지역통합의 맥락에서는 지지 기반에 위협을 받는 정치지도자들이 지역통합에 의한 주권의 제약을 부각시키며 민족주의 가치의 수호자로 자처함으로써 통치의 정당성을 부여받고자 시도하는 상황이 발생할 수 있음

- 정당성 확보를 위한 민족주의 담론이 우려스러운 것은 민족주의 담론에 불이 붙었을 때 이는 정부의 의도와 달리 과도한 열기를 펼 수 있다는 것
 - 중국의 국가 민족주의(state nationalism)와 대중 민족주의(popular nationalism)의 괴리가 그 예. 민족주의의 강화 추세가 통제를 벗어나면 오히려 통치의 정당성에 도전하게 되기도 함. 주권과 국가의 위상이 위협을 받고 있는 상황에서 국가의 대응이 미온적이라는 비판이 제기되는 경우가 바로 그것. 따라서 민족주의는 양날의 칼. 때로는 통치의 정당성의 기반이 되지만 통치의 정당성에 대한 도전의 원천이 되기도 함

- 나아가 민족주의는 국가 간 갈등(국가 내부적으로는 민족 집단 간의 갈등)의 주요 원인으로서 국가 간 협력의 저해 요인으로 작용할 수 있으며, 민족주의와 폭력성은 강력한 '선택적 친화성'(selective affinity)을 갖고 있다는 견해도 있음.¹⁾ 아울러 민족주의와 폭력성 사이의 인과관계를 역으로 파악하는 견해도 있음. 즉 민족주의가 갈등을 유발하는 것이 아니라 폭력적 대결의 경험이 민족주의 이념을 호출한다는 것. 따라서 민족주의가 부활되면 국가 간 또는 집단 간의 갈등이 격화될 것으로 보는 관점에서 민족주의는 우려스런 현상이지만, 민족주의의 부활이 갈등적 상황에서 파생되는 것이라고 보는 관점에서 민족주의의 옹기는

곧 갈등적 상황이 심화되고 있는 것을 의미하기 때문에 우려스러운 현상인 것은 마찬가지라는 점에서 민족주의의 활성화는 우려의 대상이 되고 있음

- 민족주의에 대한 이런 우려는 과장됐을 가능성이 높음
 - 민족주의가 실제로 레토릭의 수준을 넘어 국가 간 물리적 충돌로 진화되는 것은 극히 드문 일이며, 이념적 요인만의 작용으로는 어려운 일
 - 많은 경우 레토릭의 수준에서 그치는 경우가 많음
- 민족주의가 폭력성을 수반하는 갈등을 유발할 것이라는 우려는 과장된 것일 수도 있으나, 그럼에도 불구하고 민족주의가 협력의 진전을 저해하는 것은 가능한 일. 지역통합이 주권과 자율성을 침해하는 것으로 인식된다면 민족주의 정서는 지역통합에 부정적인 에너지로 작용할 것
- 민족주의는 정당성의 기반으로서의 작용을 별로 하지 못한다고 하는 연구도 있음을 기억할 필요가 있음. Gilley에 의하면 가장 강력한 정당화의 효과가 있는 요인들은 굿거버넌스, 민주적 권리, 복지 혜택 등이며, 일반적으로 정당성의 원천으로 생각되고 있는 것들 중 사실과 다른 것으로는 혈연적 동질성과 민족주의를 꼽고 있음. 다만 Gilley는 계량적 연구를 통해 정당성에 영향을 미칠 것으로 보이는 여러 요인들의 실제 효과를 계량적 연구를 통해 비교하고 있기 때문에 왜 민족주의가 정당성의 기제로 작용하지 못하고 있는지에 대해서는 설명하지 않고 있음 (Gilley 2006, 48)

5. 결론

- 동북아에서 민족주의가 지역주의의 걸림돌이 되는 이유는 결국 정치적 정당성의 문제
 - 민족주의는 정치적 정당성의 중요한 근거

- 지역주의는 민족주의 가치를 훼손할 가능성
 - 지역주의는 정치적 정당성의 보호를 위해 거부되거나, 아니면 립서비스의 대상에 머무르게 됨
- 적어도 세 가지 질문이 가능
- 과연 민족주의가 정치적 정당성의 근거인가
 - 민족주의는 지역주의와 대립관계인가
 - 지역주의의 추구가 정치지도자들의 정치적 정당성을 높이는 경우는 없는가?
- 민족주의와 정치적 정당성
- 민족주의가 정치적 정당성의 중요한 근거라는 점에 대해서는 이견이 많지 않음
 - Connor 2002; Downs and Saunders; Darr 2011 등이 그 예
 - 전술한대로 민족주의와 정치적 정당성 간에는 별반 상관관계가 없다는 연구도 있음(Gilley 2006)
- 민족주의와 지역주의
- 민족주의는 최상위의 정체성이며, 지역주의 등의 다른 정체성과는 양립 불가능한가?
 - 최근의 스코틀랜드의 분리독립에 대한 주민투표의 과정은 강한 민족적 정체성과 유럽적 정체성이 서로 배타적이지 않을 수 있음을 보여주고 있음. 스코틀랜드 민족주의에 입각해 분리독립을 지지한 사람들이 동시에 유럽연합에의 가입을 원하는 경향을 보임
 - 사실 유럽의 경우, 유럽적 정체성과 국가정체성이 반드시 서로 제로섬 관계에 있지 않음을 보여주는 연구가 적지 않음(Medrano and Gutiérrez 2001). 물론 서로 제로섬관계에 있다는 연구도 있음(Carey 2002)
 - 적어도 지역정체성과 국가정체성 간의 관계는 완전히 입증된 것은

아니며 아직도 논쟁이 진행되고 있다는 점에서 동북아 국가들의 민족정체성이 지역정체성의 형성에 결정적 장애 요인이 된다고 예단할 필요는 없을 것임

○ 지역주의와 정치적 정당성

- 지역주의의 추구가 정치적 정당성을 가져다주는 경우는 없는가?
- 중국의 경우 민족적 정체성의 유지 발전도 정당성의 중요한 원천이지만, 경제 발전을 통한 생활 수준의 개선 또한 정당성 확보를 위해서는 반드시 필요함. 따라서 만일 지역주의가 중국의 경제 발전에 긍정적으로 작용한다면 지역주의가 정치적 정당성의 확보에 기여할 수 있음
- 다만 지역주의와 정당성의 관계는 경제 발전과 생활 수준 향상이라는 중간 단계를 거쳐야 하는 간접적 관계이고, 그 효과가 나타나기에는 시간이 걸린다는 점에서 단기적인 정치적 동원 효과는 제한적임을 인정할 수밖에 없음. 민족주의와 지역주의의 이러한 비대칭성으로 인해 민족주의의 효과가 지역주의의 효과를 압도하는 현상이 나타날 수 있음

○ 결론적으로 만일 민족주의가 어떤 이유에서건 동북아 지역주의의 걸림돌이라면, 그러나 동북아의 번영과 평화를 위해 지역주의가 추구되어야 한다면, 무엇을 어떻게 할 것인가?

○ 일단 동북아 통합 담론을 추상적 수준과 구체적 수준 모두에서 지속적으로 확대재생산함으로써 동북아 지역통합의 노력과 함께 정체성의 형성을 위한 노력이 병행되어야 함

- 지역통합은 기본적으로 공동체 구성원들의 정체성 형성이 수반될 때 가능성이 높아짐. 처음부터 먼저 정체성을 형성해 놓고 통합을 진행해 들어가는 것은 사실상 불가능할 것이나, 통합의 과정에서 정체성의 형성이 수반되지 않으면 결속력 있는 공동체의 구축이 어려울 수

밖에 없을 것. 따라서 동북아 지역통합의 과정에는 동북아 정체성의 형성 노력이 함께 진행되어야 할 것

- 물론 동북아 3국 국민들 간에 공통의 정체성을 형성하는 것은 매우 어려운 일. 그러나 그것이 공동체 수립 노력을 포기하는 원인이 되서는 안 되며, 오히려 그렇기 때문에 더욱 공동체 수립의 노력을 지속시켜야 함
- 정체성은 상징과 담론을 통해 생성됨
 - 이익의 공유에 초점을 맞춘 설득력 있는 논리와 정서적 유대감을 강조하는 감성적 호소가 결합된 비전과 당위성이 제시되고 이에 대한 공감대가 만들어질 때 정체성이 형성
- 앤더슨(Benedict Anderson)이 지적했듯 ‘민족’은 ‘상상된 공동체’(imagined community)임(Anderson 1991)
 - 민족은 민족에 대한 담론의 산물. 민족이라는 개념이 없다면 민족은 존재하지 않음. 민족주의 없는 민족은 성립 불가능
- 이러한 논리는 지역 차원에도 적용될 수 있음. 지역 또한 상상을 통해 공동체로 구성(construct)될 수 있음
 - ‘지역’이라는 개념이 더 이상 지리적 근접성이나 문화적 유사성, 정치 경제적 연결성만을 근거로 하는 것이 아니라 구성원들이 공유하고 외부 행위자들이 인정하는 집합적 정체성을 근거로 한다는 것이 최근 지역주의 연구에서 빈번하게 언급되고 있음
 - ‘지역성’(regionness)이란 지역주의를 주창하는 상상과 담론에 의해 형성되며(Bettne and Soderbaum 2000, p. 469) 지역의 실존성은 ‘현실’ 뿐만 아니라 담론 속에서 어떻게 표상(representation)되는가에 의해 규정되는 바가 크다는 것(Acharya 2007, p. 634)
- 동북아 공동체는 공동의 정체성을 바탕으로 성립될 수 있는 것. 따라서

동북아 공동체의 구축을 위해서는 동북아 담론, 즉 동북아 공동체에 대한 상상이 지속되어야 함

- 주변국들에 비해 왜소한 물리적 능력을 가진 우리나라로서는 동북아 담론의 확대재생산을 통해 동북아에 지역통합이라는 공공재를 제공하는 데 기여할 수 있을 것

■ 주석

- 1) 민족주의와 폭력성 간에 긍정적인 상관관계가 있다는 견해에 대한 소개와 이에 대한 반론을 제기하고 있는 연구로는 Siniša Malešević, “Nationalism Intrinsically Violent?” *Nationalism and Ethnic Politics*, 19:1, 2013, pp. 12-37 참조.

■ 참고문헌

- 김동노. 2012. “민족주의의 다원화와 이념 갈등.” 『동방학지』 159, pp. 369-420.
- 김미경. 2010. “조직된 위선과 동아시아 지역통합: 동아시아 지역통합의 제도적 저 발전에 대한 이론적 소고.” 『아세아연구』 53:4, pp. 187-220.
- Acharya, Amitiv. 2007. “The Emerging Regional Architecture of World Politics.” *World Politics*, 59:4, pp. 629-52.
- Anderson, Benedict. 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. New York: Verso.
- Breslin, Shaun. “Comparative Theory, China, and the Future of East Asian Regionalism(s).” *Review of International Studies*, 36:3, pp. 709-729.
- Calder, Kent and Min Ye. 2004. “Regionalism and Critical Junctures: Explaining the ‘Organization Gap’ in Northeast Asia.” *Journal of East Asian Studies*, 4, pp. 191-226.
- Carey, Sean. 2002. “Is National Identity an Obstacle to European Integration?” *European Union Politics*, 3:4, 387-413.
- Cho, Il Hyun and Seo-Hyun Park. 2014. “Domestic Legitimacy Politics and Varieties of Regionalism in East Asia.” *Review of International*

- Studies, 40:3, pp. 583-606.
- Connor, Walker. 2002. "Nationalism and Political Illegitimacy." Daniele Conversi, ed. *Ethnonationalism in the Contemporary World: Walker Connor and the Study of Nationalism*. Routledge.
- Downs, Erica Strecker and Phillip C. Saunders. 1998-1999. "Legitimacy and the Limits of Nationalism: China and the Diaoyu Islands." *International Security*, 23:3, pp. 114-146.
- Gilley, Bruce. 2006. "The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 Countries." *International Political Science Review*, 27:1, pp. 47-71.
- Hameiri, Shahar. 2013. *Theorising Regions through Changes in Statehood: Rethinking the Theory and Method of Comparative Regionalism*. *Review of International Studies*, 39:2, pp. 313-335.
- He, Baogang. 2010. "East Asian Ideas of Regionalism: A Normative Critique." *Australian Journal of International Affairs*, 58:1, pp. 105-125.
- He, Baogang. 2012. "A Concert of Powers and Hybrid Regionalism in Asia." *Australian Journal of Political Science*. 47:4, pp. 677-690.
- Hettne, Björn. 2005. "Beyond the 'New' Regionalism." *New Political Economy*, 10:4, pp. 543-571.
- Hettne, Björn and Fredrik Söderbaum. 2000. "Theorising the Rise of Regionness." *New Political Economy*, 5:3, pp. 457-473.
- Katzenstein, Peter J. 1996. "Regionalism in Comparative Perspective." *Cooperation and Conflicts*, 31:2, pp. 123-59.
- Katzenstein, Peter J. 1997. "Introduction: Asian Regionalism in Comparative Perspective," in Peter J. Katzenstein and Takashi Shiraiishi, eds. *Network Power: Japan and Asia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Malešević, Siniša. 2013. "Is Nationalism Intrinsicly Violent?" *Nationalism and Ethnic Politics*, 19:1, pp. 12-37.
- Mansfield, Edward D. and Etel Solingen. 2010. "Regionalism." *Annual Review of Political Science*, 13:1, pp. 145-163.
- Medrano, Juan Díez and Paula Gutiérrez. 2001. "Nested Identities: National and European Identity in Spain." *Ethnic and Racial Studies*, 24:5 pp. 753-778.
- Quinones, C. Kenneth. 2013. "Regionalism versus Nationalism in Northeast

- Asia.” *Journal of Political Criticism*, 13, pp. 1-22.
- Rozman, Gilbert. 2000. “Restarting Regionalism in Northeast Asia.” *North Pacific Policy Papers*, No. 1, pp. 1-25.
- Rozman, Gilbert. 2004. *Northeast Asia’s Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Solingen, Etel. 2008. “The Genesis, Design and Effects of Regional Institutions: Lessons from East Asia and the Middle East.” *International Studies Quarterly*, 52, pp. 261-294.
- Warleigh-Lack, Alex and Ben Rosamond. 2010. “Across the EU Studies-New Regionalism Frontier: Invitation to a Dialogue.” *Journal of Common Market Studies*, 48:4, pp. 993-1013.



최근 미국의 동아시아 재균형 정책과 중·러의 전략적 제휴가 맞부딪혀 양 진영 간 新냉전으로 비화되지 않을까 하는 우려가 커지고 있는 가운데, 동아시아에서 동시에 진행 중인 해양 분쟁이 심화되는 양상을 보임으로써 이 지역의 안정에 대한 암울한 전망을 던져주고 있다. 그럼에도 불구하고, 비관론에 대한 반증으로서 과거 300년 이상 지속되어온 중·러 영토 분쟁의 타결사례는 한 가닥 희망의 근거가 될 수도 있다는 점에서 되돌아볼 가치가 있다. 중·러 영토 분쟁의 성공적 타결은 현재 영토 갈등을 겪고 있는 국가들에게 희망을 주는 사례로서 중요한 함의를 갖고 있다.

역사나 국제정치에서 필연은 없다. 비록 과거 역사로부터 주어진 환경(구조)에 의해 제약은 받기는 하지만, 결국 역사를 만들어가는 것은 인간이기 때문이다. 국가의 지도자들은 주어진 국제정치 환경에 기계처럼 반응하는 존재가 아니라, 의지를 갖고 의도적으로 어떤 정책을 추진함으로써 암울한 현실을 변화시키는 힘을 가진 존재이다. 따라서 동아시아의 미래는 관련국가의 국민들이 어떤 지도자들을 선택하느냐에도 크게 좌우된다. 국제정치의 현실은 늘 인간과 구조(혹은 의지와 결정론)의 양극단이 아닌 양자의 상호작용 속에서 만들어지는 것이다. 중·러 영토 분쟁의 타결사례가 보여주듯이 민족주의적 감정을 자극하고 선동을 일삼는 정치인들이 퇴출되고 역사가 주는 교훈을 현실에 적용하는 비전과 역량을 갖춘 정치인들이 집권한다면 평화의 실현이 반드시 불가능한 것만은 아닐 것이다.



중·러 영토 분쟁 해결사례: 동아시아 해양 분쟁에 주는 함의

윤 대 통
건국대학교 조교수

1. 서론: 해양 분쟁이 만연한 동아시아, 그리고 한 가닥 희망

- 최근 미국의 동아시아 재균형 정책과 우크라이나 사태 이후 강화되고 있는 중·러의 전략적 제휴가 맞부딪혀 양 진영 간 新냉전으로 비화되지 않을까 하는 우려가 커지고 있음
 - 이런 가운데, 동아시아에서 동시에 진행 중인 해양 분쟁은 관련국 간에 평화적 해결방식이 모색되어 갈등해소의 방향으로 나아가기보다는 오히려 시간이 갈수록 더욱 심화되는 양상을 보임으로써 이 지역의 안정에 대한 암울한 전망을 던져주고 있음

- 냉전 와해 직후 일부 현실주의자들은 “(전쟁으로 점철된) 유럽의 과거는 아시아의 미래”라고 예측하거나, 혹은 세력전이론(Power transition theory)을 근거로 근래 중국의 부상과 관련하여 미·중 간 패권경쟁이 결국 양국 간 갈등(혹은 전쟁)으로 귀결될 것으로 예측하는 등 비관적 전망을 제시하고 있음

- 이러한 비관적 전망은 “영토 분쟁이 시간에 비례하여 강화된다”라는 명제를 제시한 해스너(Ron E. Hassner)의 주장에 비추어 보면 꽤 설득력이 있어 보임
- 이들 비관론에 대한 반증으로서 중·러 영토 분쟁의 타결사례는 작금의 암울한 전망이 현실화되지 않기를 바라는 이들에게 한 가닥 희망의 근거가 될 수도 있다는 점에서 되돌아볼 가치가 있음

2. 중·러 영토 분쟁의 역사적 배경

- 유럽에서 1648년 베스트팔렌 조약으로 근대 국민국가체제가 성립되고 난 후 제국주의가 전 세계를 풍미하기 전까지는 서양의 동양침탈 과정에서 나타난 현상으로서의 중국과 러시아 간 영토 분쟁은 없었음
- 그 이전인 1567년 베이징에 도착한 두 명의 코사크족이 중국황제와의 만남을 청하였다가 거절당한 적이 있었을 뿐, 러시아인들은 17세기 중반에 이르러서야 우랄산맥과 시베리아를 넘어 태평양 연안으로 세력을 확장하기 시작했음
 - 남쪽으로 방향을 틀어 아무르 분지에 진출한 후에 네르친스크라는 마을을 세우고 모피거래를 위한 교역소와 요새를 설치하였음
- 1670~1680년대에 발발한 러시아와 중국의 전쟁은 결국 1689년 네르친스크 조약으로 귀결됨
 - 이는 근대적 의미의 국경선을 확정하는 것은 아니었고 대략적인 경계지역을 규정한 것으로서, 지도상의 정확한 구분선이 아니라 산맥과 같은 지리적 특성에 기반한 지역적인 영유권 분리를 이루는 정도였음
 - 이로부터 중국의 영토는 1세기 반가량 러시아의 침략으로부터 보호받을 수 있었음

- 서세동점의 시대적 흐름 속에서 19세기 중반 중국이 영국과의 아편전쟁에서 패배하고 태평천국의 난에 의해 내부적으로 분열되고 취약해진 틈을 타, 러시아는 아무르 분지에 대한 식민지배를 강화하였고, 이전에 네르친스크 조약에 따라 중국의 영해로 규정되었던 호호츠크 해까지 진출하기에 이르렀음

- 1850년대까지는 지속적인 탐사를 통해 아무르 분지에 대한 러시아의 실질적인 지배권이 확립되었고, 저항할 여유가 없었던 중국을 상대로 보다 많은 것을 강탈할 수 있게 된 러시아가 새로운 경계확정을 요구하기에 이르렀음
 - 그 결과로 중국은 1858년 아이훈 조약과 1860년 베이징 조약에 의해 한반도 북쪽 바다와 중국영토, 그리고 우수리 강이 만나는 지점 아래쪽에 위치한 지역에 대한 권리를 박탈당했음
 - 그 후 일본이 아시아대륙을 침탈함에 따라 아무르 분지와 우수리 강이 사실상 러시아와 일본 사이의 경계가 되고 말았고, 그 결과 중국은 1912년 공화국으로 체제를 변환시키는 데 성공하였으나 더 이상 북동쪽에서 러시아와 국경을 마주하지 않게 되었음

- 러시아 혁명 이후 1919년 소비에트 정권의 외상 카라한은 과거 러시아 황제가 강탈했던 중국 내의 모든 영토를 일방적으로 무조건 포기한다는 소련 정부의 입장을 선언했음
 - ‘카라한 선언’ 당시 소련이 포기한 영토의 상당부분은 새로 수립된 소비에트연방의 통제를 벗어난 반혁명세력(백군)의 지배하에 있었고, 얼마 지나지 않아 혁명세력의 일시적인 열세가 만회되자 소련은 카라한 선언을 철회하였음
 - 중국의 약화로 인해 중·러 간 국경하천의 중국 측 제방에 이르는 소련의 영유권 주장에 대한 중국 측의 이의제기가 없는 틈에, 소련은 강 내의 모든 섬을 차지해 버렸음. 이로 인해 소련에 대해 중국인들이 일시적으로 가졌던 호감은 배신감으로 돌변하였음

- 마침내 중국은 내전을 끝내고 1949년 중화인민공화국을 수립했음. 하지만 중국이라는 거대한 국가에 대한 통제력을 확보하는 데 큰 어려움을 겪었던 중국 신정부의 최우선 과제는 절박하게 필요로 하던 경제적 지원과 정치적 연대의 유일한 돌파구였던 소련과의 동맹 관계를 강화하는 것이었음
 - 말하자면 잠자는 사자였던 중국은 다시 힘을 얻기까지 기다릴 수밖에 없었던 것임. 중국이 힘을 회복하면, 과거에 당하였던 것에 대해 모종의 조치를 취할 가능성이 있음은 당연히 예견될 수 있는 일이었음

3. 영토 분쟁의 핵심요인: 불평등 조약, 이념갈등, 3가지 장애요인

- 양국의 국경은 역사적으로 단 한 번도 명확하게 확정된 바가 없었고, 영토 분쟁은 주로 19세기에 양국이 체결한 ‘불평등조약’에 기인한 것이었음. 이로 인해 중국이 공산혁명 이후 정권을 안정시키고 점차 국력을 회복하면서 1960년대에 양국관계는 악화일로에 놓이게 되었음
 - 냉전 중이던 1969년 우수리 강의 전바오섬(다만스키섬)에서 대치한 중국과 러시아는 전면전의 위기에 봉착하기도 했음
 - 1969년 8월 신장의 중·소국경 서부에서 양국이 대립했을 때는 핵전쟁의 가능성이 제기될 정도로 긴장이 고조되기도 했음
 - 과거의 불평등 조약에 기인한 양국관계의 악화는 또 다른 요인에 의하여 더욱 증폭되었음
- 흐루시초프가 1956년 스탈린 격하운동을 벌인 이후 중·소 간에는 이념 분쟁이 심화되었음
 - 양국의 불협화음은 국내적으로 사회주의를 수립하는데 적용할 방법 및 자본주의 세계에 대한 사회주의 진영의 공동정책 방향에 대한 이견에서 비롯되었음

- 중국 내 지도층의 갈등 속에서 마오쩌둥은 자신의 입지를 강화하기 위해 중·소관계를 활용한 측면도 있었음
- 이에 더해, 어떤 이념이 소속원들로 하여금 단일 권위적 리더십에 복종하는 중앙집권적 운동에 합류할 것을 요구하는 경우 역설적이게도 소속원들 간에 갈등발생 가능성이 더 커질 수 있다는 월트(Stephen Walt)의 주장에도 주목할 필요가 있음
 - 말하자면, 중국과 소련은 서로를 수정주의자, 교조주의자로 비난하며 세계공산주의 운동의 주도권을 둘러싸고 다투는 형국에 놓였던 것임
- 이와 같은 역사적, 정치적 맥락에서 1969년 발생한 중·소의 전바오섬 충돌사건은 3,000명가량의 사상자를 발생시켰고, 양국은 긴급회담을 통해 전면전을 겨우 피할 수 있었음
 - 중·소의 갈등은 1971년 닉슨의 중국방문을 계기로 미·중이 소련에 대항하여 연합하는 세력구도를 형성하는 배경이 되었음
- 이런 가운데 중·소 양국 간 영토 문제의 해결을 위한 협의는 실질적인 진전을 이루지 못한 채 1979년까지 중단과 재개를 반복하다가, 그나마 소련의 아프가니스탄 침공 이후 완전히 중단되고 말았음
 - 이후 중국은 관계정상화를 위한 다음의 3가지 조건을 내걸었음: ① 중국 국경과 몽골에 배치된 소련의 대규모 병력 철수, ②소련의 아프가니스탄 침공 중지, ③베트남의 캄보디아 점령에 대한 소련의 지지 철회

4. 영토 분쟁의 타결요인: 국제정치·환경적 요인, 국내정치 (및 리더십) 요인

- 중국은 계속해서 앞에서 언급한 3가지 문제의 해결을 관계정상화를 위

한 조건으로 요구했음. 이때 돌파구가 될 해결책을 제시한 것은 고르바초프였음

- 앞서 언급한 공산주의 이념이 지닌 분열적 성질 때문에라도 고르바초프의 개혁과 개방으로 표방된 '신사고'는 동서 간에서 뿐만이 아니라 중·러 간에서도 이념적 경쟁을 종식시키고, 영토 분쟁의 장기적 해결을 위한 초석을 마련했다는 중요한 의미가 있음

○ 고르바초프는 1986년 블라디보스토크 연설에서 중국 국경에 배치된 병력의 감축과 몽골 및 아프가니스탄에 파견된 병력의 철회 등 3가지 조건 중 일부에 대해 타협의 의지를 처음으로 보여주었음

- 고르바초프와 같은 지도자가 등장할 수 있었던 것은 당시 국제정치적 환경의 변화와 떼어 수 없는 상관관계가 있었음
- 1979년 미·중관계의 정상화에 따라 소련은 국제적으로 고립되었고 국내적으로는 경제적 난국에 처해 있었음
- 이러한 국제적 고립과 국내적 곤경 상태에서 벗어나기 위해서 시대는 고르바초프와 같은 인물을 요구하고 있었던 것임
- 고르바초프는 중국과의 관계 정상화를 통해 소련의 입지가 더 이상 추락하지 않도록 노력하지 않을 수 없는 상황이었던 것임
- 아무리 국제적, 국내적 여건이 갖추어져 있었다고 할지라도, 고르바초프라는 인물의 유연하고 타협적인 리더십이 없었다면 중·러 간 국경 문제의 해결이 원만하게 이루어지지는 못했을 것임

○ 1986년 블라디보스토크 연설에서 고르바초프는 분쟁 중인 영토의 상당 부분을 중국에 양보하겠다는 의미를 담은 “공식적 국경은 강의 간천(幹川, main stream)을 따라 규정될 수 있다”라는 발언을 통해 러시아의 방향 전환을 선언했음

- 이는 러시아가 중국 측 간천의 수백 개에 이르는 하천섬에 대한 권리를 자진해서 포기했음을 의미하는 것이었고, 차후 중·러관계에 있어서 ‘공정적 상호주의’의 시발점이 되었음

- 과거에 카라한(그리고 레닌)은 러시아가 침탈한 영토를 중국에 반환 하겠다는 약속을 번복함으로써 중국의 원한을 샀지만, 고르바초프가 택한 행보는 이와는 정반대되는 매우 긍정적 조치였음
- 이어 1989년 5월 중국과 소련은 고르바초프의 베이징 방문을 통해 양국 관계를 정상화하였음
 - 정상회담 개최 이전에 주요 영토 분쟁의 해결을 향한 상당한 진전이 이미 이루어졌음
 - 1989년 10월 중국은 첫 번째 양보조치로서 모든 영토 분쟁의 ‘포괄적 일괄타결’이라는 이전의 요구를 철회하고, 지역별로 특정의 개별 조약을 체결하기로 합의하는 유연성을 발휘했음
- 이에 따라 중국은 분쟁대상이 되었던 두 개의 섬을 제외하는 합의에 서명했음. 이처럼 중국의 타협적 자세로 인해 합의에 이르는 방향으로 협상이 진행될 수 있었고, 마침내 1991년 5월 첸지천 중국 외교부장과 베스메르트니히 러시아 외상이 동부국경에 대한 협정을 체결하기에 이르렀음
 - 1991년 소련의 붕괴는 이미 합의된 협정의 발효에 영향을 미치지 않았음
- 양국은 지속적으로 국경 문제 해결에 노력하여 그 결과가 2005년 블라디보스토크에서 체결된 ‘중·러 동쪽국경에 관한 보충협정(블라디보스토크 조약)’에 의해 공식화되었음
 - 양국의 4,300km에 이르는 육상국경의 모든 부분에 대한 경계획정이 완전히 마무리지어진 것은 2008년 7월 21일에 이르러서였음. 현재 중국과 러시아 사이의 국경 분쟁은 모두 해소된 상태임

5. 영토 분쟁의 타결에 적용된 원칙

- 중·러 간 영토 분쟁의 타결 과정에서 양국은 호혜의 원칙을 준수했음.
 - 이는 구체적으로 양국이 아주 엄격한 수준은 아니더라도 대체로 (각각의 구체적 사안마다가 아니라) 전체적으로 50:50원칙을 적용하는 형태로 나타났음
- 분할이 어려운 지역에 대한 협상 과정에서는 ‘공동사용’이라는 방식도 최종적 합의에 도달하는 데 매우 유용하게 작용했음
 - 50:50원칙이라는 것은 분쟁지역을 반드시 정확하게 반으로 나누는 것을 의미하지는 않고, 법적 해결책이 아닌 서로 주고받는(give and take) 정치적 타협을 추구했음을 의미함
- 사실 서양 제국주의 국가들이 동양을 침탈하면서 전가의 보도처럼 휘둘렀던 근대 국제법 체계를 엄격하게 적용했다면, 국경 하천들 중 다수는 러시아의 관할로 하는 것이 법적으로는 타당했음. 불평등 조약도 조약이기 때문임
 - 러시아는 그런 태도를 취하지 않고, 중국에 수백 개의 섬을 양보했음
 - 이러한 ‘윈-윈’의 이미지는 중국 측의 반발과 민족주의적 감정을 억제시키고 양국이 수용 가능한 타협점을 찾는 데 큰 역할을 했음

6. 결론: 동아시아 해양 분쟁에 주는 함의

- 300년 이상 지속되어온 중·러 영토 분쟁의 성공적 해결사례는 그 자체가 매우 고무적인 사건으로 현재 영토 갈등을 겪고 있는 국가들에게 희망을 주는 사례로서 다음과 같은 함의를 갖고 있음
 - 첫째, 중·러 영토 분쟁의 해결과정은 불평등 조약, 제국주의 침탈 등 역사 문제의 해결과 그 궤를 같이했음. 중국은 국력이 쇠퇴했을 때

빼앗겼던 것을 고르바초프 이후 대체로 절반 정도는 러시아로부터 되찾았는데, 이것은 중국으로서는 역사적 한(恨)을 풀다는 의미가 있는 것이었음. 이처럼 영토 문제와 역사 문제는 같이 얽혀있는 것이어서 명확히 구분하기가 힘든 것임

- 둘째, 중·러 사례는 정치적 리더십의 지대한 중요성을 일깨워주고 있음. 악순환의 굴레에서 벗어나기 위해서는 반드시 역사를 만들어가는 주체가 인간임을 자각하는 지도자들과 그를 뒷받침해주는 민중들의 자각이 필수적임. 고르바초프는 과거 중·러관계를 특징지었던 ‘부정적 상호주의’를 ‘긍정적 상호주의’로 전환하는데 지대한 역할을 했음
- 셋째, 명시적 혹은 묵시적으로 원용되었던 50:50원칙으로 표현되는 공정성, 합리성의 문제는 영토 문제의 해결에 중요했음. 분할하는 것이 불가능할 경우에는 공동 사용도 좋은 해결책이 될 수 있음. 하지만 이는 기술적, 법적 개념을 기계적으로 적용하는 식이 아니라, 정치적 유연성 혹은 정치적 합의를 전제로 하는 것임
- 넷째, 중·러 영토 분쟁의 사례에서 나타나는 역설 중의 하나는 양국이 영토 분쟁을 성공적으로 해결할 수 있었던 이유가 이들의 분쟁이 매우 심각한 수준이었고, 양국의 국경에 분쟁의 원인이 될 만한 수많은 발화점이 존재했기 때문이라는 것이었음. 분쟁지역의 수가 매우 많아서 서로 주고받을 수 있는 것이 많았기 때문에 오히려 쉽게 양보하고 타협할 수 있었고 ‘긍정적 상호주의’를 성취할 수 있었던 것임

○ 역사나 국제정치에서 필연은 없음. 마르크스(Karl Marx)가 초기저작에서 설파했듯이, 비록 과거 역사로부터 주어진 환경(구조)에 의해 제약을 받기는 하지만, 결국 역사를 만들어가는 것은 인간이기 때문임

- 국가의 지도자들은 주어진 국제정치 환경(혹은 구조)에 기계처럼 반응하는 존재가 아님. 오히려 의지를 갖고 의도적으로 어떤 정책을 추진함으로써 암울한 현실을 변화시키는 힘을 또한 가진 것이 인간이며 정치지도자들임
- 동아시아의 미래는 관련 국가의 국민들이 어떤 지도자들을 선택하는

나에도 크게 좌우된다고 볼 수 있음. 국제정치의 현실은 늘 인간과 구조, 악(evil)과 비극(tragedy), 의지와 결정론의 양 극단이 아닌 양자의 상호작용 속에서 만들어지는 것임

- 작금의 동아시아 상황은 암울한 전망을 던져주는 것이 사실이지만, 중·러 영토 분쟁의 타결 사례가 보여주듯이 민족주의적 감정을 자극하는 선동을 일삼는 정치인들이 퇴출되고, 역사가 주는 교훈을 현실에 적용하는 비전과 역량을 갖춘 정치인들이 집권한다면 평화의 실현이 반드시 불가능한 것만은 아닐 것임

■ 참고문헌

윤태룡. “중·러 영토 분쟁의 해결: 그 타협의 원칙과 독도.” 『민족연구』 통권 제53호 (2013), 46-68쪽.

Fravel, M. Taylor, *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2008).

Hassner, Ron E. “The Path to Intractability: Time and the Entrenchment of Territorial Disputes,” *International Security*, Vol.31, No.3(Winter 2006/07).

Iwashita, Akihiro. “An Inquiry for New Thinking on the Border Dispute: Backgrounds of “Historic Success” for the Sino-Russian Negotiations,” in Akihiro Iwashita, ed., *Siberia and the Russian Far East in the 21st Century: Partners in the “Community of Asia,”* Vol.1 Crossroads in Northeast Asia (Sapporo: Slavic Research Center, 2005).

Maxwell, Neville. “How the Sino-Russian Boundary Conflict Was Finally Settled: From Nerchinsk 1689 to Vladivostok 2005 via Zhenbao Island 1969,” *Critical Asian Studies* 39:2(2007), pp. 229-253.

Robinson, Thomas W. “The Sino-Soviet Border Dispute: Background, Development, and the March 1969 Clashes,” *The American Political Science Review*, Vol.66, No.4(December 1972).

Rozman, Gilbert. *Chinese Strategic Thought toward Asia* (Palgrave

Macmillan, 2010).

Walt, Stephen M., *The Origins of Alliances* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1987).

Wang, Jianwei. "Territorial Disputes and Asian Security," Muthiah Alagappa, ed., *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2003), pp. 380-423.

Yoon, Tae-Ryong. "Learning to Cooperate Not to Cooperate: Bargaining for the 1965 Korea-Japan Normalization," *Asian Perspective*, Vol.32, No.2(Summer 2008).



시진핑이 앞장서서 동아시아에서 미국, 일본과 쟁패를 겨루던 외교전략을 수정하고 있다. 방향을 바꾸어 중앙아시아, 남아시아, 동남아와의 지역 경제협력을 강화하여 자국의 영향력을 넓히는(실크로드 구상) 한편, 지역 안보문제에 관하여 자신의 목소리를 내겠다고 하였다. 향후 5~10년 동안 추진하겠다고 하는 시진핑의 “주변국 외교전략”과 同 전략의 실천 방안인 실크로드 구상은 향후 한반도, 동아시아 및 중국·미국 관계에 구조적 변화를 예고하고 있다.

실크로드의 구상은 구체적으로 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 첫째, 시진핑이 제안에서부터 논의 과정까지 직접 나섰다. 향후 5~10년 중국 외교의 방향으로 제시하였다. 둘째, 동아시아에서 미국과 경쟁하던 기존의 틀을 벗어나 외교의 외연을 넓히고, 국토의 균형 발전과 새로운 성장 동력 개발에 주력한다. 셋째, 행동지향적(action-oriented)이다. 아세안에 대한 제안에서 이러한 특징이 잘 나타나고 있다.

실크로드 구상은 시진핑 외교의 3대 축, “경제, 안보 및 공공외교(Public Diplomacy)” 중 경제의 실천항목에 해당되며, 세계 대국을 준비하는 시진핑 외교의 선두 주자로 손꼽을 수 있는 항목이다.



중국 실크로드(Silk Road) 구상의 전략적 의미

이 선 진

서강대 동아연구소 책임교수/前 주인도네시아 대사

1. 들어가는 말

- 필자는 지난 7월 미얀마/중국 국경 지역을 여행하였다. 2010년 7월과 2012년 1월에 이어 세 번째 방문한 이 지역은 중국-미얀마-인도(방글라데시) 경제회랑 건설의 길목에 위치하고 있다. 이 경제회랑 건설은 실크로드 구상의 한 갈래이자, 인도양 진출 전략의 핵심 사업이기도 하다.
- 2년여 만에 다시 찾은 중국의 국경 도시 “루이리(瑞麗)”의 변화에 놀랐다. 대대적인 도시 개발은 물론, 고속도로, 철도 등 대규모 인프라 건설이 한창 진행 중이었다. 이곳을 지나가는 미얀마 경유 파이프라인 건설은 작년 완공되었다. 실크로드 구상이 외교적 수사(修辭)가 아닌 국가 전략임을 실감하였다.
- 시진핑이 앞장서서 동아시아에서 미국, 일본과 쟁패를 겨루던 외교전략을 수정하고 있다. 방향을 바꾸어 중앙아시아, 남아시아, 동남아와의 지역 경제협력을 강화하여 자국의 영향력을 넓히는(실크로드 구상) 한편,

지역 안보문제에 관하여 자신의 목소리를 내겠다고 하였다.

- 향후 5~10년 동안 추진하겠다는 시진핑의 “주변국 외교전략”과, 동 전략의 실천 방안인 실크로드 구상은 향후 한반도, 동아시아 및 중국·미국 관계에 구조적 변화를 예고하고 있다.
- 이 글에서 실크로드 구상의 내용, 배경과 이제까지 밝힌 구체적 제안 등을 살펴보고, 필자의 평가와 한국 외교의 단기적 과제를 제기하겠다.

2. 시진핑의 실크로드 구상

가. “Belt & Road”와 소지역 경제회랑 제안

- “실크로드 경제벨트(經濟帶, Economic Belt)” 제안(이하 Belt)
 - 시진핑은 2013년 9월 카자흐스탄 나자르바예프(Nazarbayev) 대학 연설에서, 중국과 중앙아시아 경제를 연결하여 경제협력을 강화하고자 제안하였다.¹⁾
- “해양 실크로드(Maritime Silk Road)” 제안(이하 Road)
 - 시진핑은 2013년 10월 3일 인도네시아 국회에서 “21세기 해양 실크로드” 건설을 제안하였다.²⁾ 중국 언론에 의하면,³⁾ 동남아, 남아시아, 중동을 대상으로 상정하고 있다.
- 경제회랑(Economic Corridor) 건설
 - 언론들은 주로 상기 “Belt & Road(중문, 一帶一路)” 중심으로 기술하고 있으나 중국 지도부는 방글라데시-중국-인도-미얀마 경제회랑(economic corridor)과, 중국-몽골-러시아 경제회랑 건설사업도 실크로드 구상⁴⁾에 포함시키고 있다.⁵⁾

나. 구체 협력 분야

- 시진핑 자신이 상기 연설에서 5가지 협력 분야를 제시하였고, 올해 3월 인민일보⁶⁾도 동 구상이 추진할 5개 연결(link) 분야에 관하여 설명하고 있다.
 - 정책대화(policy link): 당사국들이 경제개발에 관한 전략과 정책을 협의하여 정책의 조화와 협력 및 지역통합의 방안을 개발하고 강화함.
 - 수송망 연결(transport link)
 - 무역 촉진(trade link): 무역 및 투자의 촉진 방안을 강구하여 장애요소를 제거하고 지역협력을 넓힐 수 있는 방안을 마련함
 - 화폐/금융협력(monetary link): 무역청산 및 통화스와프에서 자국 화폐 사용 비율을 높이고, 양자/다자간 금융협력, 지역 금융기구 설립, 국제금융위기 대응 체재를 마련함
 - 인적 교류 강화(people-to-people link)

3. 실크로드 구상의 목표와 배경

- 시진핑 시대에 들어서 왜 실크로드 구상인가. 실크로드 구상이 제안된 직후 2013년 10월 24일~25일 중국 “주변국 외교전략”에 관한 좌담회가 개최되었다. 시진핑은 기조연설에서 주변국 외교전략에 있어서 실크로드 구상의 역할을 설명하였다.
- 이 자리에 시진핑, 리커창을 비롯한 당 중앙 상무위원 및 정치국원 전원 (1949년 중국 설립 후 처음), 기업인 등 민간 경제주체, 지방 정부 인사들이 참석하였으며, 주변국 외교의 목표, 기본방침, 주요 문제에 대한 정책방향 등이 결정되었다.⁷⁾

가. 주변국 외교 죄담회

- 시진핑은 연설에서 주변국 외교가 “중국의 꿈,” 대국(大國)의 재현(再現)에 부합하며 중국 외교의 핵심 골격이라고 하면서 3가지 추진 방향을 제시하였다. 첫째, 주변국과의 경제협력 강화 둘째, 지역안보협력 (regional security cooperation) 셋째, 인적·사회적·문화 협력과 통합이다.⁸⁾

- 주변국과의 경제협력 강화 방안의 일환으로 실크로드 전략을 언급
 - 실크로드 經濟帶 및 21세기 해양 실크로드 건설을 실현해야 함
 - 구체적으로, 인프라 연결(interconnection and intercommunication), FTA 이행, 무역의 확대, 투자협력 분야의 확대 및 지역금융협력을 강화하기 위하여 아시아 인프라투자은행(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank)의 설립과 지역금융안전망의 개선 등

- 지역안보협력과 관련
 - “총체적, 공통적이며 협력적인 안보구상”을 제안하며, 중국은 “지역/소지역 안보 협력에 적극 참여해야 함. We should actively participate in regional and sub-regional security cooperation.”

- 장기적인 지역평화와 발전을 위해서 공공외교, 대중외교(folk diplomacy), 문화적 협력과 통합이 필요함

나. 중국 언론 및 학자들의 해설/논평

- 상기 죄담회 이후, 주변국 외교전략과 실크로드 구상의 배경과 함의에 관하여 많은 중국 언론 및 학자들의 해석이 있었다. 이 중, 몇 가지만 소개한다.

1) 연쉐통(閻學通, Yan Xuetong) 교수의 2014.2.27 인터뷰⁹⁾

- 실크로드 구상을 제안한 배경
 - 중국은 이제까지 주변국 외교에 비하여 대미국 관계에 더 큰 비중을 두어왔으나 앞으로 대미관계보다 주변국 외교에 더 큰 비중을 두기로 함

- 주변국들과 경제협력 수준을 넘어 통합(중문, 一体化)을 추구할 것임
 - 중국-아세안 관계에서 자유무역지대수준에 만족하지 않고 통합(一体化)을 향해 나가야 함

- Belt 구상에 러시아 참여 유도
 - 당초 러시아를 우회하여 철도, 가스/석유 파이프라인공사를 건설할 계획. 그러나 러시아를 통과하여 건설하기로 수정하여 러시아의 참여를 유도

- 중국-아세안 관계와 상해협력기구(SCO)에 대한 평가
 - 중-아세안 관계는 경제적으로 성공한 사례. 반면, SCO와는 경제협력 수준이 높지 않지만 전략, 군사, 정치 협력 수준은 매우 높음

2) 세계지식(世界知識)¹⁰⁾ “해상 실크로드 건설” 설력(薛力)(2014.5.16. 제1629호)

- 중국의 대국 관계가 한계에 직면, 중국발전의 새로운 돌파구 필요.
 - 향후 5~10년간 대미국 정치, 외교, 안보 협력의 여지가 많지 않음
 - 향후 10년간 대일본 경제협력은 지속되나 정치, 안보 관계의 취약점은 계속될 전망
 - 대러시아 정치, 안보 협력은 최고조에 달하였으나 추가적 협력 여지가 많지 않고, 경제협력의 여지는 많으나 러시아 경제 규모의 한계

- 과거 어느 때보다 주변국 외교에 많은 중점을 둘 방침(周邊是首要).
- 주변국 외교의 3단계 발전 중, 중국은 현재 제1단계에서 제2단계로 이동 중
 - 제1단계 주변안정(穩定周邊); 제2단계 주변경영(經略周邊); 제3단계; 자기 영역을 만드는(塑造周邊) 단계
 - 향후 중국 주변국 정책 방향은 통일전선 확대, 주변에 영향권 조성 및 지축(支軸) 국가 육성, 개별 국가의 고립화¹¹⁾ 등으로 예상
- 주변국 외교의 실천 방안으로 향후 10년간 “Belt & Road” 구상을 활용¹²⁾

3) 인민일보 영문인터넷, “The Silk Road—from the Past to the Future” (2014.3.11)

- 실크로드 제안의 배경
 - 아시아의 지역통합¹³⁾은 시대적 요구
 - 중국 동부, 중부, 서부의 발전 격차 확대 해소 필요
 - 유라시아 대륙에도 큰 시장이 존재함
- 국경 지역을 개방하여 주변국과 경제회랑을 건설. 한편, 연안 지역은 개방을 계속하여 해양협력을 확대
- 중앙아, 러시아, 남아시아, 동남아가 실크로드 구상의 우선대상 지역임

4) 국무원발전연구중심국 자오진핑(趙晉平) 부장(2014년 7월 한 중 경제포럼 발표)

- 실크로드 구상은 중국의 개방형 경제체제 구축, 미국 주도의 태평양 (TPP)과 대서양(TTIP)에 대응, 그리고 잠재력이 높은 주변 신흥시장과의 연계 목적임

5) 북경대학교 왕지스(王缉思, Wang Jisi) 교수 논문¹⁴⁾

- 왕지스 교수가 2012년 중국 정부에게 “서진(西進) 정책 Marching Westwards”, “신 실크로드”를 건설하자고 건의한 내용이 이번 구상에 많이 반영됨
- 왕지스 교수는 중국이 동아시아에만 집착하지 말고 서아시아로 향하는 서진 정책을 취하여 남아시아, 중앙아, 중동으로 향하는 실크로드 건설을 제안
 - 동아시아 지역과 달리, 서아시아 지역에서는 미국, 일본과 협력의 여지가 많이 있음(예로, 아프가니스탄 문제, 에너지 협력, 테러 협력 등)
 - 서진 정책은 중국의 경제 성장, 소수민족 문제 해소에도 필요함

4. 실크로드 구상의 구체적 실천방안

- 시진핑은 작년 해양 실크로드 구상을 제안하는 자리에서 중-아세안 관계를 “공동운명체(community of common destiny for peace and prosperity)”로 규정하였다.¹⁵⁾ 그 후 여러 계기에 제안한 대아세안 협력 방안도 매우 구체적이다.

가. 대아세안 협력 사업

- 중국 지도부가 아세안과의 협력 방안을 직접 제안하였고,¹⁶⁾ 왕이 외교부장도 올해 8월 12개 항목의 사업을 제시¹⁷⁾하였다. 이를 정리하면,
 - 중/아세안 정상회의의 정례화(보아오포럼, 또는 중-아세안 포럼 계기)
 - 2015년 최초의 중/아세안 국방장관회의 중국 개최
 - 중/아세안 우의·친선·협력 협정의 조기 체결
 - 중/아세안 전략적 파트너십 2016~2020 행동 계획 작성
 - 중/아세안 FTA의 업그레이드: 2020년까지 중국-아세안 무역을 1조

- 달러로, 투자를 1,500억 달러로 확대
- 중/아세안 투자협력기금을 활용하고, 아시아 인프라 건설 은행(AIIB)을 설립하여 철도, 도로, 해상, 항공, 통신 등 지역 연계를 강화
- 양자 통화스와프 체결, 자국화폐로 무역 청산, 중국 채권시장의 아세안 참가 지원, 지역금융안전망 구축 등 금융 협력을 강화
- 해양 실크로드의 건설에 아세안의 참여 및 중/아세안 해양 협력을 강화. ① 2015년을 “중/아세안 해양협력의 해”로 지정, ② 남중국해 연안 국가 사이 대화·협력·공동 개발 논의 강화 및 올해 9월 남중국해 COC 회의 개최 ③ 해양 협력 파트너십을 체결, ④ 항만도시협력 네트워크 구축, ⑤ 중국이 제공하는 중/아세안 해양협력기금(30억 RMB) 활용 등
- 중-아세안 “동남아 비핵지대” 조약 체결
- 인적 교류의 활성화: 향후 3~5년 사이 아세안 15,000명에 정부 장학금 지원 등

나. 시진핑의 중앙아시아, 남아시아 순방

- 시진핑은 지난 9월 타지키스탄 개최 상해지구 정상회의(SCO) 참석 후 몰디브, 스리랑카, 인도를 순방하면서 실크로드 건설에의 동참을 촉구하였다. 이번 순방 중 주요 제안 및 합의 내용은 다음과 같다.
- 중앙아-중국 천연가스 파이프라인 착공(총연장 1,000km, 우즈베키스탄-타지키스탄-키르기스스탄 통과. 2016년 완공)
- 타지키스탄 대규모 수력발전소 건설 착공
- 중국-몽골-러시아 경제회랑(economic corridor) 건설에 합의
- 스리랑카, 아세안 인프라 투자은행(AIIB) 설립 및 해양 실크로드 참여 약속
- 인도에 대하여 중국-미얀마-인도 경제회랑 건설, 인도 철도사업에 중국 참여, 인도에 2개 중국 공단 건설, 평화적 핵 협력 등 12개 항목의 합의

5. 필자의 관찰, 평가 및 전망

- 실크로드 구상이 앞으로 수정·발전되겠지만 중국 제안이 구체성을 띠고 있음에 비추어 동 구상은 이미 실천 단계에 돌입하였다.

1) 실크로드 구상의 특징

- 실크로드 구상은 시진핑이 직접 제안하였고, 주변국 외교의 방향도 공개 석상에서 직접 제시하였다. 이 구상은 또한 다음과 같은 특징을 가지고 있으며, 중국의 기존 외교 행태 및 전략과도 차이를 보이고 있음
- 시진핑의 집권이 예상되는 2022년까지를 내다본 장기 전략으로 보임¹⁸⁾
- 동아시아에 집중하던 외교 중심을 동남아, 중앙아, 남아시아로 우회(迂回)
- ☞ 첨부: Belt & Road지도(신화사)



- 대결자세 지양(Non-confrontational) 한 자세
 - 동아시아에서 미국, 일본과 대립하던 모습과 달리, 중앙아시아에서는 러시아, 인도와 경쟁보다 협력하려 모습
- 행동지향적(Action-oriented) 구상
 - 작년 Belt & Road 제안 이후 중국지도부와 외교부장은 매우 구체적인 실천방안을 제안하고 있음

2) 실크로드 구상은 시진핑 세계전략(global strategy)의 핵심

- 실크로드 구상은 중국 부상에 대한 미국, 일본, 인도 등의 견제와 압박이 심화되고 있는 현실을 직시한 대응책으로 보인다. 1990년대 후반에도 중국은 미국의 관심이 약한 동남아 지역에 경제를 앞세워 접근하여 크게 성공하였다.¹⁹⁾
 - 태평양에서 미국과 공존하는 “신형대국관계”의 실현이 당분간 어렵고, 동아시아에서 미국과 전면적 패권경쟁에 돌입할 여건도 성숙되지 않았음
 - 이러한 상황하에서, 중국은 우선 아래와 같이 주변 지역 전략에 집중함으로써 성장 동력을 찾는 한편, 외교 영역을 확대하려는 의도로 보임.
 - 중앙아시아, 남아시아 지역에 대한 경제교류를 확대하고 정치적 영향력을 높인다(經略周邊).
 - 동남아를 자국 영향권하에 두려는 노력을 계속한다(塑造周邊). 동남아는 주변국 외교의 최우선 고려 지역이며,²⁰⁾ 아세안은 관건적 위치를 차지²¹⁾
 - 중국은 아시아 지역 안보구조의 개편에 참여도를 높여나간다.
 - 그 결과에 따라 세계 대국을 겨냥한 외교전략을 본격 추진할 것임

3) 국제정세는 실크로드 구상에 유리한 국면

- 현 국제정세는 지난 2~3년 전과 달리 중국을 견제하려는 세력이 크게 약화된 반면, 중국의 지역협력 제안에 오히려 호응하는 분위기이다.
 - 크림 사태로 미국·러시아 대립 속에서 중국·러시아 협력 분위기 고조
 - 미국은 크림 사태, ISIS 대응, 중동사태, 아프가니스탄 철군, 이란 핵 협상 등 문제로 인하여 중국과 대립할 여력이 없고, 오히려 중국의 협력이 필요한 시점
 - 일본의 대중국 견제력의 한계: 아베노믹스(경제)의 전망 불투명, 일본의 대중국 견제 노력에 대하여 아세안, 한국 등 주변국의 낮은 호응도
 - 중국의 부상에 편승하려는 아세안 내 분위기: 2010~2년 미국에 동조하여 중국에 대응하던(gang-up) 분위기와 달리, 올해 중국 시추선의 남중국해 진입에도 불구하고 아세안은 차분하게 대응

4) 장애 요인

- 실크로드 구상 추진의 장애 요인도 존재하는 가운데 그중 다음 요인들은 단시일 내 극복하기 어려운 문제들이다.
 - 남중국해 영유권 분쟁: 영유권 분쟁이 있는 한 중국의 공동 개발제안, 다양한 해양 협력 방안에 대한 호응을 유도하기 쉽지 않고, 자칫하면 중국 위협론마저 다시 부상할 가능성
 - 인도, 러시아의 참여 유도: 중앙아시아(經濟帶), 동남아 및 남아시아에 대한(해양 협력) 실크로드 추진에 있어서 대인도 및 러시아 관계를 경쟁이 아닌, 참여자로 계속 확보하는 문제
 - AIB 설립, 대아세안 협력 기금, 해양 협력 기금, 인민폐의 국제화 및 지역금융협력 등에 막대한 재정 부담과 금융 위기가 존재하는 바 이에 대한 대비책 강구

6. 한국 외교의 단기적 대응과제

- 시진핑 주변국 외교는 경제와 안보 전략을 병행하고, 행동을 앞세우고 있다는 점에서 동아시아 정세에 구조적 변화를 가져올 것이다. 한국이 이에 대응하기 위해서는 장단기 외교전략이 필요하다. 그러나 우리 국내적으로 논쟁의 유발을 기대하면서 우선 단기적 과제만 정리하였다.

1) 미국(일본)·중국 대립 속에서 한국의 결정을 어렵게 할 사안들

- 아시아 인프라 투자은행(AIIB) 설립문제: 아세안 9개국(인도네시아만 결정유예), 중앙아, 남아시아 국가들이 참여 의사 표명
- 중국 자국 화폐 사용 및 통화스와프 네트워크 확대
- 중-아세안 해양 협력 사업에의 참여 문제(중국이 30억 인민폐 제공, 생태 조사, 환경, 긴급피난 사업 개발)
- 중국이 남중국해에 항공식별구역(CADIZ) 확대할 경우의 대응책
- 장기적으로 시진핑의 “아시아에 의한 아시아 안보관,” 동남아를 자신의 영향권 지역으로 삼으려는 중국 전략에 대한 대응

2) 동남아 진출 한국 기업에 대한 지원책

- 중국과 일본이 정부 지원하에서 동남아 진출을 본격화하고 있어서 정부 차원의 대응책 필요(예로, 아세안 해군력 증강과 인도네시아의 산업화 계획 등)

3) 국제정치 무대에서 동북아의 상대적 퇴조

- 동아시아의 경제 활력이 동남아/서남아로 이동 중임
- 중국의 해양 실크로드 제안과 인도네시아, 미국, 호주, 인도 등이 Indo-Pacific 협력방안을 부각시키고 있어 국제적 관심도 남하(南下) 추세
- 이러한 환경에서 북한의 “벼랑 끝 전술,” 또는 한국 고립책에 대한 대응책. “동평구(東平構)” 전략의 수정 보완도 필요

4) 한국 외교의 주변화 가능성

- 동북아 지역 협력의 퇴조 추세하, 한국 경제가 저성장의 늪에 빠지고, 한반도 긴장 상황이 개선되지 않을 경우 한국이 동아시아에서 주변화 될 가능성

5) 한국 유라시아 전략과 중국의 실크로드(Belt) 조화문제

■ 주석

- 1) 시진핑, 카자흐스탄 방문 중 Nazarbayev 대학에서 2013.9.7 연설(중문 연설문 참조).
- 2) 시진핑의 인도네시아 국회 연설문(영역).
- 3) 시진핑의 몰디브, 인도 방문(2014.9), 왕이의 이집트 등 순방(2014.8).
- 4) 시진핑은 금년 SCO정상회의 계기에 러시아 푸틴 대통령, 몽골 대통령과의 9·11 회동에서 중국-몽골-러시아 경제회랑 건설을 제안(신화 2014.9.12. 영문판).
- 5) 예로, 시진핑은 금년 9월 인도 방문에 앞서 인도 언론 기고문에서, 방글라데시-중국-인도-미얀마 경제회랑, 해양 실크로드, 실크로드 經濟帶 3가지를 거론하면서 인도의 참여를 촉구하였다.
- 6) 인민일보 영문 인터넷(2014.3.11), “The Silk Road—from Past to the Future.”
- 7) 世界知識 “해상 실크로드 건설” 薛力(2014.5.16 제1629호).

- 8) Chinese Central Government's Official Web Portal, "Important Speech of Xi Jinping at Peripheral Diplomacy Work Conference(2013.10.30)" (2014.9.18 열람).
- 9) 연합뉴스 교수의 기자회견, Silk Road Economic Belt shows China's New Strategic Direction: Promoting Integration with its Neighbors(2014.2.27 21st Century Business Herald 게재).
- 10) 중국 외교부의 지원을 받아 발간하는 隔 주간지.
- 11) "개별 국가 고립"의 의미가 명확치 않으나 중국의 정책과 대립되는 국가는 고립시킨다는 의미로 해석된다.
- 12) 주변국 외교, 실크로드 전략이 향후 5~10년 중국 외교전략의 기본이라는 말은 중국 언론 및 학자들 사이 널리 사용되고 있음. 중국 외교부 산하 중국국제문제 연구원 원장 Qu Xing도 같은 내용의 발언(Beijing Review 2013.11 제45호).
- 13) 이 글에서 regional cooperation과 regional integration을 혼용하여 쓰고 있다.
- 14) Wang Jisi, "Marching Westwards": The Rebalancing of China's Geostrategy (북경대학 International and strategic Studies Report 73호, 2012.10.7).
- 15) 리커창, 2013.9.3 난닝 개최 '중·아세안 EXPO 겸 중·아세안 비즈니스/투자 포럼'에서 연설. 시진핑과 리커창은 작년 10월 동남아 순방 중에도 "중·아세안 공동운명체"라는 용어 사용하였다.
- 16) 리커창이 작년 9월 난닝 중·아세안 포럼에서, 그해 10월 시진핑과 리커창이 각각 동남아를 순방하면서 제안하였다.
- 17) 왕이 외교부장은 미얀마 개최 ARF 계기 아세안+중국 외교부장관 회의에서 12개 항목의 대아세안 협력 방안을 제시하였다
- 18) 시진핑도 주변국 외교를 향후 5~10년 전략으로 규정하였다(주변국 외교 좌담회 연설).
- 19) 1990년대 동남아 지역은 동북아와 달리 미국의 관심도가 매우 낮았으며, 9·11 테러 이후 미국이 세계적 대 테러 작전에 몰두하고 있는 시기임을 활용하여 동남아 지역에 적극 접근하였다. 그 결과, 아세안 국가들에게 "중국 위협" 이미지를 크게 낮추면서 경제교류를 통하여 "중국 기회" 이미지를 고양시킨.
- 20) 리커창, 2013.9.3 난닝 개최 중·아세안 EXPO에서 연설, "China will unswervingly give priority to ASEAN in its neighborhood diplomacy."
- 21) 세계지식(2014.5.16.): "해상 실크로드 건설이 남중국해 해결의 촉진제," 아세안이 주변국 외교의 최종점지역이다. 즉, 중국 新安全觀의 실험대상이며, 자유무역지대의 대상 지역이다.



시진핑 주석의 방한에 앞서 중국은 평화공존 5원칙 발표 60주년을 기념하여 안사리(Mohammad Hamid Ansari) 인도 부통령, 떼잉쎬인(Thein Sein) 미얀마 대통령을 초대하여 회담을 개최했다. 이 회담은 시 주석 취임 이후 해당 3개국 정상이 공동의제로 한자리에 모인 최초이면서 이례적인 최고위급 회담이다.

해당 3개국은 평화공존 5원칙의 기치 아래 마약, 인신매매, 밀매 등 초국가적인 범죄와 테러리즘에 공동으로 대처한다는 합의에 도달했다. 그러나 회담에 참석한 각 정상의 속내는 동상이몽에 가까웠다.

중국은 미얀마 신정부 출범 이후에도 양국 관계가 긴밀해질 것으로 예상했다. 그러나 미얀마 신정부의 행동은 중국의 기대와 달랐다. 경제보다 정치적 자유화, 반중 정서의 현실정치 반영 등을 통해 중국의 속국이라는 이미지를 탈피했다. 나아가 군부 정권에 비판적이던 서방세계와 외교 관계를 개선함으로써 부분적으로 제재 조치를 완화하는 성과를 거두었고, 정권에 대한 국제적 정통성도 확보했다.

변화하는 미얀마에 대한 대응책을 마련하지 못한 중국은 2011년 이후 급속히 냉각된 미얀마와의 관계 개선이 필요했다. 특히 2014년은 미얀마가 아세안 의장국에 취임한 해인바, 중국은 아시아 지역 내에서 확산되는 '중국위협론'을 불식시키기 위해 온건한 정책을 제시하여 미얀마를 설득하고 '중국기회론'을 다시금 지피고자 한다.

정권 교체에 성공한 인도도 미얀마를 가교(架橋)로 설정하고, 동진(東進) 속도를 낼 필요성이 제기된다. 전략적으로 미얀마와 우호적 관계를 형성할 경우 인도는 동남아와 남아시아를 횡단하는 경제회랑을 완성할 수 있고, 중국에는 중국을 견제할 수 있는 잠재적 패권국 반열에 오를 수 있다.



평화공존 5원칙 60주년: 중국과 미얀마는 형제인가?

장 준 영

한국외국어대학교 동남아연구소 연구원

1. 배경과 목적: 평화공존 5원칙의 성립

- 전후 국민국가 출범과 함께 인도, 미얀마는 제3세계를 중심으로 하는 비동맹운동의 주도 국가였음
 - 서구 식민화를 자발적으로 치유하고 향후 재발 방지를 위한 제도로서 비동맹중립외교노선의 필요성 확산
 - 중국과 인도는 미국과 소련의 강대국 사이에서 상호 갈등할 경우 공멸할 수 있다는 위기감 확산
 - 지정학적으로 미얀마는 중국과 인도 등 강대국에 끼어 있는 약소국으로 국가의 생존을 위해 중립적 외교 전략이 필요했음

- 평화공존 5원칙의 성립 배경과 내용
 - 인도와 중국 간 티베트 영유권 문제 해결 협상(1953.12~1954.4) 당시 중국 저우언라이(周恩來) 주석이 제안함
 - “중국과 인도의 티베트 지역에 대한 무역과 교섭 협정”으로 합의, 이

- 후 이 원칙은 양국 외교정책의 기조로 채택됨
 - 이 협상의 연장선상에서 중국과 미얀마도 외교관계 기조로 본 원칙을 채택함
 - 영토와 주권에 대한 상호 존중, 상호 불가침, 상호 불간섭, 평등과 상호 이익, 평화 공존 등을 원칙의 주요 내용으로 함
- 평화공존 5원칙의 부침(浮沈)
- 중국과 인도는 카슈미르 지역과 관련한 영토 분쟁으로 1962년 전쟁을 치렀고, 지난 4월에도 동 지역의 실질통제선과 관련하여 약 3주간 각 군이 대치했음
 - 중국과 미얀마는 국민당 잔당의 미얀마 유입과 아편 재배, 1950년대 미얀마 동북부지역 영토 분쟁, 1967년 문화혁명 여파로 인한 미얀마 내란 발생, 미얀마 소수종족 분리운동에 따른 내전 발생과 중국의 무관심 등 초국적 의제가 산재함
 - 인도와 미얀마는 냉전기까지 평화공존 5원칙을 유지했으나 1988년 미얀마 신군부 집권 이후 1992년 인도가 동방정책을 선택하기까지 적대적 관계 유지
- 위와 같은 배경에서 이 글은 변화한 환경 속에서 평화공존 5원칙의 가치와 모순을 분석하고, 미얀마와 중국 관계를 중심으로 각 국가가 취하고 있는 외교 전략을 분석하고자 함. 또한 거대 국가 속에서 미얀마의 지정학적 가치가 강화되는 측면을 강조함으로써 한국에 주는 시사점과 대응전략을 제시하고자 함

2. 미얀마와 중국 관계의 발전과 변화: 피를 나는 형제

- 미얀마 정신 및 물질문명의 절반은 중국임
 - 미얀마는 중국 유교사상을 수용하지 않았으나 왕조시기부터 인도와

- 함께 중국의 영향권하에서 물질과 정신문명을 발전시켜 왔음
- 동남아에서 유일하게 중국의 침략으로 왕조가 멸망하는 사례(1287)가 발생했을 정도로 미얀마는 중국을 부담스런 존재로 인식해 왔음
- 17~19세기에도 중국의 왕조 교체, 왕위 찬탈전 등 내부적 문제가 발생할 때마다 미얀마 동북부 지역으로 유민 발생 및 국지전의 원인이 되었음

○ 빠옥포(Pauk Phaw) 관계의 설립

- 미얀마는 제3세계 국가 중 마오쩌둥 정권을 최초로 인정한 국가임
- 저우언라이 주석의 미얀마 방문(1954) 당시 양자관계는 ‘형제, 혈맹’을 의미하는 빠옥포로 정의됐고, 이후 이 용어는 두 국가 간 관계를 설명하는 고유명사로 고착됨
- 1978년 중국이 공식적으로 공산혁명 수출을 중단하기까지 중국은 ‘당대 당 전략’으로 미얀마 내 공산당을 지원함
- 미얀마는 비동맹 중립노선을 외교정책의 근간으로 채택하여 중국과 직접적인 물리적 마찰을 피해 왔음

○ 등거리 외교에서 밀월관계로 발전

- 1988년 이전까지 미얀마는 중국이 협조 또는 지지를 구하는 국제적 사안에 중립적 원칙에 근거한 등거리 외교를 고수함
- 미얀마 신군부 집권(1988.9.18) 이후 미국, 유럽연합 등 서방세계가 민주화 지연, 인권 탄압을 명분으로 대 미얀마 제재 시행
- 국내뿐 아니라 국제적 정통성을 상실한 미얀마 신군부는 중국과 긴밀한 관계를 형성하여 정권 퇴진 압력을 정면으로 돌파하고자 시도함
- 중국은 유엔안보리 상임이사국 지위를 이용하여 미얀마를 적극적으로 옹호하는 한편, 미얀마와 독점적 경제교류를 통해 자국의 지속적인 경제발전환경을 구축함
- 나아가 중국은 미얀마를 교두보로 활용하여 남서실크로드의 부활과

인도양에서 한반도 일대 태평양을 잇는 해상권 장악을 목표로 하는 군사전략을 구체화하고 있음

○ 새로운 관계의 모색

- 2007년 1월, 미얀마 제재안이 유엔안보리에서 중국의 반대로 무산된 뒤 왕광야(王光亞) 중국 대사는 미얀마 내정을 직접 언급했고, 2월에 도 탕지쉬안(唐家璇) 외교부장이 민주화 조치를 요구하는 등 양자 관계의 이상기류가 포착됨
- 2008년 미얀마 반체제 인사들이 중국에서 회합을 하자 미얀마는 중국으로 향하는 가스관 및 송유관 공사를 중단하는 태업을 벌임
- 2009년, 2010년 미얀마 군부 지도자의 중국 방문 당시, 중국은 양국 간 경제협력 이외에도 미얀마가 제안한 국경지역 소수종족 소탕 건에 대해 소극적으로 대응함으로써 미얀마 군부의 태도 변화에 결정적 계기를 제공함
- 미얀마 신정부의 출범 배경(졸고, JPI 정책포럼 2012-1 참조)에서도 드러났듯이 미얀마 국민뿐 아니라 군부 실세까지 중국 종속구도에 대한 우려와 반중국인 정서가 확산되었음
- 중국의 연성외교, 정부 대 정부 간 대화 채널, 군사적·경제적 지렛대로만 인식하는 중국의 대 미얀마 전략은 미얀마의 반발을 야기했음

○ 재설정되는 양자 관계

- 2010년 총선 이전, 중국은 자국의 전철을 밟아 미얀마가 경제 발전을 통하여 실적에 의한 정통성(performance legitimacy)을 확보할 수 있을 것으로 미얀마 군부에게 조언함
- 위의 경우 중국은 양자 간 경제교류는 더욱 긴밀해질 것이며, 미얀마의 중국 의존도는 보다 심화될 것으로 예측함
- 예상과 달리 미얀마 신정부는 정치범 석방, 인권 개선, 자유화 조치 등 정치 분야의 개혁을 통해 정치적 입지를 강화하고, 대외적으로 경제제재 해제를 위해 서방세계와 관계 개선을 시도함

- 미국의 아시아 중시정책(pivot to Asia)과 연동하여 미얀마는 중립 노선의 토대 위에 헤징전략을 통해 외교적 국익을 제고하려는 입장으로 선회함
- 군사정부 시기와 달리 미얀마는 중국 기업의 배타적이고 독점적인 투자환경을 철회하고, 밋송(Myitsone)댐 건설 중단, 렛빠따웅(Letpataung) 구리광산 투자 조건 재설정 등 국민들의 반중 감정을 현실정치에 적극적으로 반영함
- 2012/13년 기준, 중국의 대 미얀마 직접투자(FDI)는 4억 700만 달러로 1년 전(82억 7천만 달러)에 비해 급감했고, 미얀마 내 주요 투자 입찰 건에서 중국 기업은 단 한 건도 낙찰받지 못함

3. 미얀마의 약진과 중국의 제자리걸음

- 미얀마는 2011년 신정부 출범 이후 성공적인 개혁을 바탕으로 국제적인 입지를 강화하고 있음
 - 중국 일변도의 외교정책을 다자화하고, 자유화 조치를 통해 서방세계의 지도자 방문과 지속적인 지지를 유도함
 - 중국은 정부 대 정부 관계에만 천착하여 미얀마의 급진적 변화에 능동적이고 탄력적으로 대처하지 못함으로써 양자관계는 일정 수준 후퇴함
 - 미얀마의 개혁은 특히 아세안의 지지를 이끌어 2014년 미얀마가 아세안 의장국으로 선택되는 데 결정적인 역할을 함
 - 2012년 캄보디아 사례처럼 중국의 영향력하에서는 동남아 약소국이 아세안 의장국 고유 역할을 수행하지 못할 것이라는 가능성이 제기됨
- 아세안 의장국 역할을 무난히 수행 중인 미얀마
 - 지난 50년간 국제사회에서 은둔한 경력으로 인해 국제정서에 밝지 못하고, 장기간 군부집권으로 인해 국제행사 경험 전무, 행정력 부재

등으로 의장국 역할을 소화할 수 없을 것이라는 일각의 우려가 제기 되었음

- 2011년 미얀마와 중국은 전략적 협력 동반자 관계로 양자 관계를 격상하는 등 여전히 미얀마를 중국의 위성국가로 취급하는 경향도 관측됨
- 위와 같은 우려에도 지난 5월 개최된 아세안 정상회담(Summit)에서 미얀마는 의장국 본연의 역할과 임무를 적절하게 수행함으로써 아세안의 지지를 유도함
- 아세안 외무장관들은 남중국해 영토 분쟁 지역의 긴장고조에 대해 심각한 우려를 표명, 국제법에 따라 평화적으로 분쟁 해결을 촉구하는 공동 성명을 발표함
- 이외에도 대화를 원칙으로 하는 태국사태의 평화적 해결과 민주주의 원칙 존중, 한반도 비핵화 지지 재확인을 통한 긴장완화 노력, 중국-일본 간 동중국해 분쟁, 역내 사이버범죄, 인신 밀매, 기후 변화, 식량 및 에너지 안보 등 지역 현안에 대한 포괄적 논의를 거침

○ 원칙을 고수하는 중국

- 중국은 남중국해 영토 분쟁과 관련하여 아세안 차원의 다자적 해결 보다 분쟁 당사국의 양자 관계로 해결하려는 원안을 고수함
- 상기 영토 분쟁과 관련하여 중국은 캄보디아와 마찬가지로 정상회담 이전 미얀마에 대한 압력을 행사한 것으로 확인됨
- 중국과의 관계를 재설정하고, 중국 이외 국가(군)와 관계 개선을 희망하는 미얀마는 아세안의 입장을 지지함으로써 아세안 회원국으로서 무용론을 불식시키고, 동시에 아세안 내 입지를 강화함
- 미얀마가 미국의 아시아 복귀를 지렛대로 활용하자 중국의 고립은 가중화되는 추세임
- 중국 일각에서는 대 미얀마 진출 및 외교전략 수정을 위한 자성의 목소리가 제기되고 있으나 중단된 밋송담 건설 재개 주장 등 큰 틀에서 정경분리 및 경제우선원칙을 고수함

- 중국은 가스관 및 송유관 안전 문제로 미얀마 서부 해상지역 해군 주둔 또는 접안 등 미얀마와 군사협력을 시도했으나, 이는 미얀마의 대중 반발 심리를 강화함

4. 3국 정상급 회담의 의의와 평가

가. 주요 회담 내용

- 평화공존 5원칙의 고수를 바탕으로 한 아태 지역의 안보와 협력을 위한 “새로운 건축”의 필요성 역설함
 - 시진핑(習近平) 주석, 무커지(Pranab Mukherjee) 인도 대통령, 떼잉쎬인 미얀마 대통령은 6월 28일 축전 교환을 통해 평화공존 5원칙 제정 60주년을 축하하며 3국 공동발전과 번영을 위한 우호교류의 해로 지정함
 - 시 주석은 미국과 이라크를 직접 언급하지 않았지만, 외부의 개입으로 인해 한 국가가 혼란을 겪는 상황을 방지할 필요성을 제기하며 중국은 국력이 강해진다고 하더라도 결코 패권(hegemony)을 지향하지 않을 것이라고 역설함
 - 시 주석은 패권이나 군사화는 중국인의 유전자가 아니라고 언급하며, 중국은 중국의 이익, 아시아와 나아가 세계의 이익을 위해 평화적인 발전을 추구할 것이라고 함
 - 국제사회의 공존을 위해 중국은 모든 국가가 개방, 투명, 평등한 질서 속에서 아태 지역의 안보협력을 도모할 필요가 있으며, 이를 새로운 건축이라고 명명함
- 경제협력을 통한 통합경제권 구축 필요
 - 리커창(李克強) 총리는 안사리 인도 부통령, 떼잉쎬인 미얀마 대통령과 각각 양자회담을 통해, 평화공존 5원칙의 토대 위에 BCIM 경제

회랑과 21세기 해상실크로드 부활 등 경제협안 협력, 평화적 협상을 통한 국경 분쟁의 해결책 모색 등을 논의함

- 리 총리는 미얀마와 가스관, 광업 개발, 항구 건설 등 주요 인프라 사업을 순조롭게 시행 및 운영할 필요성을 제기함
- 인도와는 세계에서 가장 유망한 신흥경제국으로서 발전전략과 거대한 협력의 잠재성을 공유하고, 국경문제에 대한 원활한 해결을 희망함

※ BCIM(Bangladesh, China, India, Myanmar) 경제회랑: 1999년 8월, 중국 윈난성 성도 쿤밍에서 개최된 4개국 간 트랙 2 회담으로 해당 4개국 간 무역, 관광, 기술 및 인적 교류를 포함한 경제교류와 마약과 무기 밀매, 불법 이주 등 초국적 범죄에 공동 대처하기 위한 BCIM 포럼의 경제분야 협력 의제이다. 각국의 싱크탱크 중심으로 연례 회담을 개최하여 경제협력 강화, 현안에 대한 원활한 대응책을 마련하는 것을 그 목적으로 한다. 중국은 이 포럼을 통해 남서실크로드의 부활을 꿈꾼다.



나. 각국의 속내

○ 중국

- 미국과의 갈등, 일본과의 영유권 분쟁, 남중국해 영유권 분쟁 등 국제사회에서 고립되어가는 형국을 돌파하기 위해 인도와 아세안 차원의 협력 및 지지를 유도하기 위한 자구책으로 해석됨
- 동남아 국가들은 중국위협론을 인지하며 아세안 차원의 집단적 대응

체제를 구축함에 따라 중국은 불순한 의도가 없다는 외교정책을 전 시함

- 미얀마 신정부가 중국과의 관계를 재설정함에 따라 중국의 독점적·배타적 이익이 소멸될 위기에 봉착했고, 미국과 미얀마의 관계가 급진전되자 중국의 위기의식은 고취됨
- 일례로 5월 28일, 미 육사 졸업식에서 오바마 대통령은 “버마(미얀마)가 성공하면 미국은 총 한 번 쏘지 않고 새 파트너를 얻게 된다.”라고 하여 미국의 아시아전략에서 미얀마를 중요한 행위자로 지목함
- 미얀마의 친미화는 일국 차원을 넘어 중국이 미얀마를 교두보로 설정하여 추진해 온 ‘중국산 진주목걸이 전략’, 인도양에서 한반도까지 잇는 해상권 장악 전략 등 군사 및 경제적인 타격이 불가피함
- 중국은 아세안 의장국인 미얀마를 선제적으로 포섭하는 차원에서 하반기 실시될 아세안정상회담, 아세안+3 정상회담에서 미얀마의 유화적인 행동을 유도하고 있음
- 국가 대 국가 관계로는 미얀마와 경제교류 회복, 군사협력 강화를 통해 양국 간 관계 복원을 희망함

○ 인도

- 지난 6월 초 왕이(王毅) 중국 외교부장 방인의 연장선 상에서 중국과 긴장관계 청산 및 경제 교류활성화 등을 목적으로 하고, 금번 회담은 연말 시 주석의 방인을 대비한 외교장으로 활용함
- 모디(Narendra Modi) 신임 총리는 구라자트 주지사 재임 당시부터 중국의 경제성장을 주목한 인물로, 중국의 발전 모델을 채택하여 기술, 규모, 속도 면에서 경제발전을 견인할 전담임
- 동방정책 계승을 위해 미얀마와 지속적인 관계 증진 및 경제적 협력 필요성 증대
- 중국 및 미얀마와 경제교류 활성화를 통해 장기적으로 국력 증대를 도모하여 중국과 경쟁 관계 형성 및 동아시아세계에 영향력 확대

○ 미얀마

- 전통적으로 비동맹 중립외교를 표방하는 외교정책상 주권 보장과 상호불가침원칙은 국가의 존속을 위해 필수불가결한 본 원칙을 옹호함
- 중국을 외교정책 결정에 있어서 최우선 국가로 선택해 왔으나 최근 소원해진 양자관계를 일정 수준 회복하는 차원에서 현안에 대한 포괄적 논의와 대응 방안을 강구함으로써 혈맹 관계의 연속성을 전시함
- 각종 밀매, 인신매매, 소수종족 무장반군 등 중국이 관심을 두지 않았던 분야에 대한 공조체제를 유도하여 내부적으로 정권의 안정을 도모하고 외부적으로 중국의 대 미얀마 태도 변화를 유도함
- 중국, 인도 등 주변 강대국과의 동등한 외교관계를 과시함으로써 대외적으로 국제 협상력을 제고하고자 함. 특히 미국의 대 미얀마 지원과 협력을 유도하는 전시효과를 지향함
- 인도와는 남아시아 국가와의 경제협력 의지를 재확인시키고, 미얀마가 중국의 영향력하에 들지 않도록 인도의 견제와 균형을 유도함

다. 변화한 환경과 평화공존 5원칙

○ 평화공존 5원칙과 21세기 동아시아 질서

- 본 원칙은 미국과 소련연방 등 양극체제를 돌파하기 위한 제3세계의 자구책으로 21세기 지역질서와 상충되는 면모가 다수 발견됨
- 중국은 타국과 충돌 금지, 국제적 공조 추구, 평화공존 5원칙 고수, 낮은 수준의 정치 협력 등 대외정책을 추진해 왔음. 해양안보 측면에서 향후 50년을 목표로 인도양과 태평양 연안의 해상권 장악을 목표로 설정함
- 1997년 외환위기 이후 동남아에서 소위 ‘중국기회론’을 제공하며 우호관계를 형성했으나 동남아는 중국의 행태를 기회와 위기 등 동전의 양면으로 인식함
- ‘G2 시대’를 맞아 인도와 미얀마는 중국과 우호적인 관계 유지를 통

해 상황과 조건에 따른 편승 및 균형 전략으로 국익을 제고할 필요성이 증대됨

○ 평화공존 5원칙의 수정 필요성

- 영토와 주권에 대한 상호 존중: 중국과 인도의 영토 분쟁 지속 및 평화적 해결을 위한 제도 부재, 미얀마 내전으로 인한 난민 발생 및 주변국(중국, 태국)으로 유입
- 상호 불가침: 중국과 대륙부동남아가 추진 중인 메콩광역권(GMS) 개발이 중국의 지배적인 위치에서 진행되는 등 중국과 동남아 개도국 간 경제교류는 중국이 주도권을 쥐고 있음
- 상호 불가침: 이론적으로 3국 간 원칙을 고수할 수 있지만, 미얀마의 자유화 조치 및 인권 강화, 향후 체제변동 가능성에 따른 중국의 대응 전략 미비. 인도는 세계 최대의 민주주의국가로서 중국의 인권 문제를 국제화시킬 가능성을 배제할 수 없음
- 평등과 상호 이익: 강성 및 연성권력 차원에서 해당 3개국은 비교 자체가 불가함. 해당 3국은 경제협력에 방점을 찍고 있으나 정경분리가 항상 주효하지는 않음
- 평화공존: 공동안보, 테러리즘 관리, 국제관계의 민주화와 법치화 등은 현실주의적 국제관계에서 달성할 수 없는 미완의 과제이며, 평화공존을 위해 주권이나 국익 일부를 포기해야 할 상황이 발생할 수 있음

5. 평가와 전망: 한국에 주는 시사점

가. 3자 회담의 의의

- 지역 내 중국의 위상을 확인할 수 있었던 회담
 - 평화공존 5원칙을 매개로 정상급 회담을 개최했으나 중국은 지역 내

에서 초강대국 지위를 입증했음

- 중국은 동남아와 남아시아를 연결하는 경제회랑계획의 이니셔티브를 주도하고, 그들이 추구하는 해양안보전략을 구체화하고자 함
- 시 주석 취임 이후 중국은 활발한 대외전략을 통해 국제적 입지를 공고히 하고, 잠재적으로 아태 지역을 주도할 역량을 배양하고 있음
- 중국의 대외관계는 '경찰국가'와 같은 미국의 행태를 우회적으로 비판하고, 중국만의 연성전략을 전시함

○ 국제사회에서 고립되는 중국의 입지를 확인할 수 있었던 회담

- 미국의 대 동남아 약진은 중국의 상대적 퇴보를 의미하므로, 중국은 동남아에서 미국의 영향력을 상쇄시키기 위한 구체적인 액션플랜이 필요함
- 남중국해 영유권 분쟁과 관련하여 중국은 베트남, 필리핀, 말레이시아, 브루나이 등 동남아국가와 갈등을 빚고 있으며, 캄보디아의 사례처럼 경제적 지원을 불모로 동남아 내 영향력을 행사해 옴
- 중국위협론이 가시화되자 아세안 내 친중국가는 감소했고, 이에 따른 중국의 대 동남아 전략은 수정이 불가피한 상황임
- 일본과의 영토 분쟁에서도 상호 물리력을 전시함에 따라 동남아국가의 안보딜레마 자극, 이에 따른 아세안 차원의 집단적 대응 필요성 제기

○ 미얀마의 가치를 재확인할 수 있었던 회담

- 1990년대 이후 중국은 미얀마의 내정을 간섭하지 않았다고 항변해 왔으나, 정치·경제적으로 미얀마는 중국의 속국화되는 추세였음
- 개혁개방 이후 미얀마는 중국과 등거리 외교로 전환함에 따라 중국의 군사적·경제적 이익은 축소되었음. 이는 미얀마가 중국을 강제할 수 있는 힘이 존재했다는 점을 의미함
- 중국, 인도에 비해 미얀마는 약소국이지만 본 회담에서 대등한 지위를 보장받는다든 사실은 미얀마가 두 국가의 외교 전략에서 중요한

역할을 하는 것으로 판단됨

- 향후 과제를 확인할 수 있었던 회담
 - 하반기 개최 예정인 아세안정상회담, 아세안+3정상회담에서 중국은 남중국해 영유권 문제와 관련하여 기존 입장을 고수할 것으로 예상되며, 아세안 의장국인 미얀마의 지지를 유도할 것으로 관측됨.
 - 위와 관련하여 이번이 없는 한 미얀마는 아세안 회원국의 의견을 존중할 것으로 예상됨
 - 중국은 미얀마와 관계 개선을 위해 현지 진출 전략의 수정, 미얀마 야당과의 교류 등 새로운 접근 방식을 모색하겠지만, 평화공존 5원칙은 두 국가 관계 개선에 일정 수준 장애물이 될 것으로 보임
 - 중국은 최근 미국이 미얀마와의 경제교류를 포함하여 군사적 연대까지 모색하는 가운데, 미국의 영향력을 상쇄 또는 쇠퇴시켜야만 지역 내 지속적인 영향력을 행사할 것임
 - 연말 방인이 예상되는 시 주석은 인도와 국경 문제를 해결할 수 있는 영구적이고 평화적인 제도 마련이 필요함

나. 한국에 주는 시사점

- 중국의 전략을 직시하고, 한국은 전략적 선택을 할 필요가 있음
 - 금년 들어 중국은 아시아 지역을 중심으로 외교의 공을 들이는 추세로 보이며, 평화공존 5원칙 발표 60주년 기념 회담과 시 주석의 방한, 시 주석의 연내 인도 방문 등도 중국의 아시아 외교 연장선상으로 간주할 필요가 있음
 - 이번 시 주석의 방한은 국제적으로 고립되는 중국이 새로운 전략적 파트너를 통해 외교적 지지를 획득하려는 수단으로 활용하려는 의도가 있었음
 - 중국은 한·미·일 삼각동맹에서 한국의 이탈을 통한 중국과의 긴밀한 관계 형성을 도모하고, 특히 한국과 함께 대 일본 압박정책을 통해

일본과의 갈등에서 우위를 점하고 나아가 아시아 주도권을 장악하려고 함

- 한국은 중국과 북한, 중국과 미국, 중국과 일본 등 중국이 최근 갈등 관계를 겪은 일련의 국가들과 전략적 선택을 통해 국익을 제고하는 방안을 강구할 필요가 있음

○ 동남아를 경제협력의 대상으로만 인식하지 않고, 외교 스펙트럼의 확장이 필요함

- 대 동남아 지원 규모를 참고했을 때, 한국은 중국, 일본을 초월할 수 없으므로 경제 분야 이외의 협력의제를 설정하고 관계 강화에 나설 필요가 있음
- 베트남이 중국을 견제하기 위해 미국, 일본과 우호적 관계를 형성했고, 필리핀도 미국의 안보벨트에 적극 동참하는 등 동아시아 안보정세의 급변을 예의주시할 필요가 있음
- 아세안이 한반도 평화, 북핵 문제, 테러리즘 등에 대해서도 큰 관심을 표명하는 것처럼 한국도 동북아 외교전략보다 외연을 확장하는 전략적 스펙트럼이 필요함
- 아세안 관련 회담에서 한·중·일 3국의 의제에 관심을 두기보다 아세안을 중심으로 한 폭넓은 시각과 배려가 필요함
- 동남아는 정치적으로 중국, 경제적으로 일본의 패권 장악에 잠재적으로 우려를 표명하고 있어 새로운 전략적 파트너를 모색하는바 한국이 모범적인 동반자가 될 수 있음

○ 미얀마의 지정학적 가치는 한반도의 그것과 매우 유사함

- 미얀마를 교두보로 아시아 재진입 전략을 완성하려는 미국, 해양으로 뻗어 나가려는 중국, 동남아를 넘어 동아시아와 협력관계를 구축하려는 인도 등 강대국의 이권은 미얀마를 중심으로 형성되고 있음
- 헤징전략으로 중간자적 입장을 취하여 국익을 제고하려는 미얀마의 외교적 노력은 미·중·일 틈바구니에 낀 한국의 지정학적 상황에 적지

않은 교훈을 주고 있음

- 적성국가로 분류되던 미얀마의 변화는 북한의 변화를 유도할 수 있는 표본이 될 수 있으나 미얀마와 북한의 내부 사정은 상이한 점을 유의할 필요가 있음. 일례로 미얀마는 그들의 변화와 북한과는 아무 관련이 없고, 두 국가를 비교하는 것 자체를 거부하는 성향이 강함



한일 관계의 악화가 동북아 질서, 경제 관계, 민간 교류에까지 악영향을 미치고 있지만 정작 한일 양국은 서로를 비판할 뿐 쉽사리 관계 개선에 나서려고 하지 않고 있다. 한일 관계를 개선하기 위해서는 포퓰리즘에 휩쓸리지 않는 한일 양국의 국익을 위한 정치적인 결단이 필요하다는 주장도 많이 나오고 있다. 그러기 위해서는 아베 총리가 역사인식을 바꾸고 박 대통령도 한일 정상회담을 해야 한다는 주장도 있다.

앞으로 한일 양국 모두 관계를 개선할 수 있다는 메시지를 보낼 필요가 있다. 올해 안에 한일 관계의 개선을 위한 모멘텀을 만들지 못한다면 한일 관계 개선은 힘들어질 가능성이 높다. 따라서 한국은 여러 가지 한일 관계의 개선의 의지와 행동을 보임으로써 일본과 국제사회로 하여금 한일 정상회담에 대한 기대감을 갖게 만들고, APEC 등 다자회담을 계기로 한일 정상회담을 성사시켜 내년 한일국교정상화 50주년을 준비할 필요가 있다.



아베 정권과 한일 관계의 개선 가능성

진 창 수

세종연구소 일본연구센터장

1. 한일 관계의 현황과 갈등의 배경

가. 현황

- 한일 관계의 악화가 동북아 질서, 경제 관계, 민간 교류에까지 악영향을 미치고 있지만 정작 한일 양국은 서로를 비판할 뿐 쉽사리 관계 개선에 나서려고 하지 않음. 한일 관계 개선에는 ‘백약이 무효’라는 무력감마저 일고 있음. 한일의 여론조사를 보더라도 한일 관계 개선의 필요성에 대해서는 한일 모두 80% 이상 인정을 하고 있음. 그러나 ‘받아들일 수 없는 주장을 상대국이 하는 한 관계가 개선되지 않더라도 어쩔 수 없다’는 응답도 한국인 77%, 일본인 57%나 되어 한일 관계의 개선이 현실적으로 쉽지 않다는 것을 보여주고 있음
- 한일 관계를 개선하기 위해서는 포퓰리즘에 휩쓸리지 않는 한일 양국의 국익을 위한 정치적인 결단이 필요하다는 주장이 많음. 그러기 위해서는 아베 총리가 역사인식을 바꾸고 박 대통령도 한일 정상회담을 해야 한다는 주장도 있음. 한국에서는 한일 관계 개선을 위해 일본의 반성이

선결 과제라는 주장이 힘을 얻고 있음. 냉정히 생각해 보면 아베 총리가 반성을 표명하더라도 한국이 만족할 만한 수준이 될 수 없는 현실에서는 한일 관계 개선에 대한 박 대통령의 결단도 요구될 수밖에 없음

- 한일 관계의 개선은 양국의 리더십이 정치적 결단을 할 수 있도록 만드는 환경에 있다고 해도 과언이 아님. 양국의 리더십이 여론의 분위기를 거스르면서까지 정치적인 결단을 하는 것은 용기 있는 자세이기는 하지만 정치적 생명을 건 모험일 수도 있음. 더욱이 한일 관계가 국내정치와 연동되어 있는 현실에서의 설부른 정치적 결단은 돌이킬 수 없는 논쟁만을 가져올 수 있다는 위험성도 있음
- 문제는 한일 모두 여론의 급격한 악화로 인해 점차 리더십이 결단할 수 있는 공간이 줄어들고 있다는 점임. 최근 아산정책연구원의 여론조사에 의하면 2012년 이후 한국인의 일본에 대한 호감도는 급격히 떨어져 회복 기미를 보이지 않고 있음. 일본에 대한 불신은 북한에 이어 최악의 수준이며 일본도 마찬가지임
 - 일본 내각부의 조사에 의하면 2012년부터 ‘친밀감을 느낀다’는 62%에서 40%로 급격히 줄었으며, 반면 ‘친밀감을 느끼지 않는다’가 35%에서 59%로 급격한 변화를 보였음. ‘왜 상대방을 싫어하는가’에 대한 내용을 보면, 한국인은 일본이 반성을 하지 않기 때문인가 71%, 일본인은 한국이 역사 문제에 대해 지속적인 비판을 하고 있기 때문인가 79%를 차지하고 있음. 양국 모두 역사 문제에 대한 상대방에 대한 불신이 존재함
 - 이러한 결과는 양국 리더십에 영향을 미칠 수밖에 없으며 한일 관계 개선의 발목을 잡는 중요한 요인이 됨. 여론조사의 결과에서는 희망적인 부분도 있음. 한일 양국 모두 민간교류의 중요성에 대해서는 ‘한 일이 함께 해야 한다’가 70% 이상을 차지했음. 또한 ‘한일 관계가 발전하면 역사 문제도 풀릴 것’이라는 대답도 여전히 높은 비율을 차지하고 있음

나. 갈등의 배경

- 첫째, 지금까지 한일 양국이 쌓아온 과거사에 대한 합의(반성과 사죄)에 대해 일본 정치권이 문제를 제기하는 상황이 더욱더 빈번하게 나타날 수 있기 때문임
 - 아베의 야스쿠니 참배는 일본의 제국주의 전쟁이 잘못되었다는 전제에 정면으로 문제를 제기하는 것과 마찬가지로이기도 함. 최근 일본의 정치권은 국제사회의 시선은 아랑곳하지 않고 전후 체제의 속박에서 벗어나고자 몸부림치고 있음
 - 아베 정부는 지금까지 인정해온 위안부의 강제성에 대해 부정할 뿐만 아니라 독도 문제에 대해서도 더욱더 공세적인 자세로 임하고 있음. 이로 인해 한국이 과거사 문제에 대해 일본으로부터 양보를 받아 내기는 힘들어졌을 뿐만 아니라 일본 국내의 여론도 더 이상 한국에 긍정적인 것만은 아님

- 둘째, 한일 관계는 국제질서 속에서 규정되는 부분이 확대되어 한국이 한일 관계를 제어할 수 있는 부분이 줄어들었음
 - 일본의 집단적 자위권 문제는 미일동맹의 틀 속에서 진행되는 측면이 있어 한국이 영향력을 발휘하기가 힘들. 또한 중일 관계가 악화되는 가운데 역사 문제에 대해서도 중국과 함께 일본을 몰아붙일 수만 없게 되었음
 - 미국이 아베의 야스쿠니 참배에 대해 비판적이라고는 하지만 미국의 역사인식은 우리와는 다르다고 할 수 있음. 미국은 역사인식 문제와 현실의 국제정치를 구분하면서 동북아에서 일본의 역할 확대에 지지를 보내고 있음. 따라서 한국이 지나치게 역사에 집착하는 모습을 보이는 것은 한미관계와 한국의 동아시아 외교안보정책에도 부담으로 작용할 가능성이 높음

- 셋째, 대일정책의 국내정치화로 인해 전략적인 외교가 힘을 잃어가고

있음

- 한국의 시민단체와 반일단체는 끊임없이 일본의 사죄와 배상을 요구하고 있으며 한국 여론도 이를 지지하고 있음. 그렇기 때문에 국익을 생각한 전략적인 외교는 국내정치의 소용돌이 속에서 중심을 잡기가 힘들어졌음. 특히 조만간에 징용피해자 문제에 대한 대법원의 판결이 나오면 여론의 빗발치는 대일 공세 속에서 올바른 대일정책을 수립하기는 쉽지 않을 것임

2. 아베 정부의 대외정책에 대한 인식

가. 전략적 발상

- 국내정치를 우선하며 정권의 장기집권을 생각하고 있음
- 미국과의 외교노선의 차별화를 모색하며 미국에 무조건적인 추종은 지양: 예) 북일교섭, 러일관계
 - 반면 외무성 내에서는 대외관계 균형을 중시, 한미일 공조가 지속되고 강화되는 것이 바람직하다는 의견이 있음
- 중국에 대응하기 위해서는 미국 이외의 러시아, 인도, 호주, 아세안과의 포위망을 건설해야 하며, 이는 미국과 약간의 불협화음이 있더라도 유지를 해야 함. 미국의 불만은 일본이 미국에 대한 부담을 확실히 하는 것으로 미국도 용인할 것으로 봄

나. 한일 관계 개선에 대한 인식

- 보통의 관계에서 한국을 인식함
 - 한국도 이전과 달리 대국이 되었기 때문에 이에 대한 합당한 인식을

가져야 함

- 더 이상 과거사에 대한 한국의 요구는 받아들일 수 없음. 그 이유는 한국은 계속적인 요구를 할 것이고 끝이 없기 때문임
- 일본도 이제는 한국과 타협할 수 있는 여유가 없음
- 한국과의 관계 개선이 당장은 힘들다고 보며 상황이 진전될 때까지 기다리는 것이 좋음. 중국과의 관계가 호전되면 한국은 자연스럽게 따라올 가능성이 높음
- 한일 관계의 개선은 필요하다는 인식도 소수로 존재함. 과거사에 대한 타협은 한국이 적극적인 책임을 가지고 임할 때 가능하다고 생각함
- 중일 관계의 회복을 위해 많은 노력을 기울이고 있으며, 올 11월 APEC에서의 중일 정상회담을 위해 야스쿠니란 카드를 들고 나옴. 그리고 현상 유지를 추구하고 있으나 중국이 당장 협력할 생각은 낮음. 중일 관계가 풀리면 한국과의 문제는 차후에 풀터라도 괜찮다는 생각이 지배적임

다. 위안부 문제

- 관저내부에서는 고노담화의 검정 결과가 의외의 결과였고 이에 대한 불만은 있으나 부정하지는 않음. 스가 관방장관이 주도하여 아베의 불만을 약화시킴
- 위안부에 대한 대책은 사사에 제안의 3점 세트로 타협이 가능하다고 생각하고 있지만 지금은 정치적인 환경이 마련되지 않아 불가능함. 소수 의견으로 마지막 결착을 맺기 위해서는 미래지향적인 형태를 포함한 포괄적인 것으로 하지 않으면 안 되며 한국도 열심히 노력을 해야 함

- 20만 명의 강제연행은 없었고 성노예도 아니라는 것을 한국이 받아들이지 않으면 타협점이 없다는 것에 대해 관저의 우파는 강조하고 있음
- 종전 70년이 되는 내년 아베는 담화를 발표할 예정이며, 이는 미래지향적인 내용이 될 것임. 이전의 아시아에 대한 반성과 사죄를 포함할 것인지에 대해서는 완전히 새로운 내용을 생각하고 있음
- 외무성은 고노담화의 계승을 유지한 것에 대해 평가를 하며, 고노담화는 지속할 수 있다고 평가함
- 아사히신문이 요시다 세이지의 강제연행에 대한 폭로기사가 허위였다는 사실을 발표하면서 위안부 문제에 대한 일본의 여론은 강제성마저 부정하는 상황이 나타남으로써 아베 정권이 사죄할 가능성은 더욱더 줄어들게 되었음

라. 야스쿠니 문제

- 한국과 중국과의 관계가 개선된다면 야스쿠니 신사에 가기는 힘들겠지만 이번에 그런 진전이 없다면 야스쿠니에 가도 된다는 입장임
- 스가 관방장관은 3년에 한 번만 가면 되고 우파들은 공약을 지켜야만 한다, 그렇다고 매년 참배할 것을 공약으로 한 것은 아니기 때문에 갈 것인지 안 갈 것인지는 아베의 판단이지만, 갈 때는 미국과의 협의가 필요하다는 발언을 함
- 대체적인 분위기는 정치 일정상 가지 않을 것이라 보고 있음. 더 이상의 야스쿠니 참배는 없을 것으로 봄
- 우익에 대한 배려는 다한 것으로 생각하기 때문에 이번에는 참배가 없

을 것이고 있다면, 총리의 마지막 퇴임 시가 될 수도 있음. 불필요한 잡음은 피하는 것이 필요함

마. 북일교섭

- 북한과 러시아 카드를 활용할 필요가 있음. 북한이 어떻게 나올지 모르기 때문에 북한과의 교섭은 신중하게 진행을 해야 함
- 일본 측이 빨리 나아가서는 안 되며 러시아를 이용하여 북한에 압력을 가하는 것도 필요함
- 북일 정상회담은 재조사 결과를 보고 판단하지만, 당장은 정상회담이 없을 것으로 보임. 더욱더 많은 것을 가져오기 위해서는 정상회담을 레버리지로 사용할 필요가 있음
- 앞으로 남은 일본의 레버리지는 만경봉호와 재일동포 건물임
- 국교정상화는 어려울 것임. 그 이유는 핵 문제가 풀리지 않는 상황에서 일본이 먼저 할 수는 없으며 국제적인 제재와 함께 갈 필요가 있음. 미국도 일본이 투명성을 가져야 한다고 압박하고 있음
- 만경봉호의 해제를 통해 비밀자금을 보낼 수 있음. 상당한 진전이 있어야 함
- 납치 문제의 해결은 중요하지만 북한의 미사일과 한미일공조에 대한 악영향은 최소화할 필요가 있음. 북일 국교정상화를 진행하는 만큼 북한과의 교섭이 잘 진행될 것인지에 대한 의문이 있음

바. 북일수교의 가능성

- 아베의 장기집권을 위해 내년 가을의 총재 선거 전의 북일 정상회담을 준비하고 있음. 특히 북한이 납치자를 한 명이라도 돌려보내준다면 이것은 아베 정권의 성과로 작용할 가능성이 높음
- 그 이후는 아베 정권이 어떻게 대응할 것인지가 관건이지만, 일본 여론은 북한을 더욱더 의심하게 됨으로써 명확한 근거를 요구할 가능성이 높아져 교섭이 진전될 가능성은 줄어들 수 있음
- 일본 정부는 납치 문제의 해결이 주는 영향으로 장기집권과 국제적인 제재와의 균형을 생각할 가능성이 높음. 납치 문제가 해결되더라도 결국 핵, 미사일 문제의 진전이 있어야만 북일수교를 할 수 있기 때문에 대규모의 지원은 불가능한 상황임

사. 집단적 자위권 해석 문제

- 집단적 자위권의 해석 변경 문제는 국민들과 공명당의 비판에 부딪쳐 한발 물러난 상태이며 아베의 지지율이 40%대로 내려감으로써 추진에 신중을 기하고 있음
- 내년 4월 이후 법률을 제정할 때 상당부분 진통이 예상되며 이것이 헌법 개정의 초안이 될 가능성이 높음
- 당초에는 서두르는 분위기였으나 공명당과의 조율을 위해서도 내년까지는 정세를 판단하면서 진행할 가능성이 높음

3. 한일 관계 개선의 필요성 및 방향

가. 한일 관계의 경색이 미친 악영향

- 과거사 인식에 대한 무조건적 비판과 감정 대응의 확산으로 다시 이전으로 돌아가기에는 많은 코스트가 들 수밖에 없는 상황
 - 한국에서는 일본이 과거사 문제에 대한 반성과 사죄를 한 적이 없다는 극단적인 반응이 나오고 있으며 일본을 무시하는 상황임
 - 일본에서는 한국에 대한 압박과 따돌림이 국민들의 감정적인 카타르시스와 연관되어 상업적으로 한국에 대한 비판이 이익이 되는 현상이 나타남
- 역사인식에 대한 한일 갈등, 집단적 자위권 등에 대한 한미와 국제사회간의 시각차가 형성되어 한국의 외교적인 대응에 문제점이 나타나고 있음
 - 미국 지식계는 한국이 중국에 경사되어 한미일 공조를 등한시하고 있다고 생각하여 한국에 대해 비판적으로 돌아서고 있음. 이에 따라 한일 관계 악화의 원인은 한국에 있다고 생각하는 경향이 일반적으로 나타나고 있음
 - 유럽의 경우에도 동아시아를 연구하는 학자들의 대부분이 일본 연구에서 시작하였기 때문에 일본에 대해서는 친밀감을 가지고 있음. 특히 일본으로부터 정보를 받기 때문에 친일적인 감정이 우선되는 측면이 있음
- 한일 갈등이 양국 간의 경제, 사회, 문화 교류에 영향을 미치기 시작함
 - 투자, 교류, 공동사업에 영향을 주고 있음. 투자는 전년대비 40% 정도가 마이너스인 상황에 있음
 - 일본 정부의 투자 자제 및 연기 요청이 나타나고 있으며, 나아가 일간지나 주간지등을 통하여 한국의 이익에 영향을 줄 수 있는 정책 수단을 개발해야 한다는 논의가 주류를 이루고 있음

- 1965년 체제에 대한 부정적인 인식의 확산으로 인해 박근혜 정부의 정치적 부담이 증가하고 있음
 - 야당이나 진보세력은 현재 독도 문제와 일본군 위안부 문제가 해결되지 않는 이유로 1965년의 한일기본조약에서 명확히 처리하지 못했다는 논의를 들고 있으며, 이를 정치적으로 이용하고자 하는 움직임이 2015년을 정점으로 확산될 가능성이 높음
 - 앞으로 대법원 징용 피해자 문제가 대두되면 1965년 기본조약에 포함되지 않는 많은 문제들이 사회적인 이슈로 등장하면서 1965년 기본조약의 재개정 논의가 국민들의 공감대를 형성할 가능성이 높음
 - 대일 비판세력이 늘어날수록 대통령의 보폭 및 정상회담의 가능성은 점점 축소될 것임. 그 이유는 한일 관계가 외교의 영역이 아니라 국내정치의 영역으로 환원되면서 더욱더 원칙론과 강경론이 목소리를 크게 할 가능성이 높기 때문임

나. 아베의 장기집권 가능성

- 아베의 지지율이 높아질 가능성에 대한 요인은 북일 정상회담, 러일 정상회담임. 이를 적절한 시기에 사용함으로써 지지율을 유지하여 내년 총재 선거에 임하고자 하고 있음. 또한 여성의 권리 신장을 어필함으로써 지지율을 올리려고 함
- 아베의 불안 요인으로는 ① 12월에 소비세 10% 인상을 결정하게 되면 지지율은 떨어질 수밖에 없음. ② 핵발전 재가동이 쟁점이 되면서 자민당의 재가동에 대한 반대여론이 집약되고 있음. ③ 11월 오키나와 선거에서 자민당의 현역 후보는 낙선하고, 반대편의 후보가 나고(名護) 시장이 된다면 미국에 대한 약속에 문제가 생길 가능성이 있음. ④ 가장 큰 문제는 내년 4월의 집단적 자위권 관련 법률을 통과시키고자 할 때 많은 반대에 부딪치고, 이것이 총재선거에 영향을 미칠 가능성이 높다는 것임

- 일본 정치권 내에서는 아베 총리에 반대할 만한 세력이 존재하지 않음. 야당은 아베 정권을 상대할 수 없으며 여당 내에서는 아베 총리에 맞설 만한 인물이 없음
- 아베의 장기집권 가능성은 야당이 분열되어 있고, 자민당 내의 이시바 등의 후보군이 아직 약하다는 분석을 통해 알 수 있음. 따라서 9월의 내각 개조에서 이시바를 정부 내에 묶어둠으로써 대항세력이 없는 상황임
- 한국은 아베의 장기집권을 생각하여 대일정책을 고려할 필요가 있음

다. 한일 관계 개선을 위한 제언

- 앞으로 한일이 서로 개선할 수 있는 메시지를 보낼 필요가 있음. 올해 안에 한일 관계의 개선을 위한 모멘텀을 만들지 못한다면 당분간 한일 관계 개선은 힘들어질 가능성이 높음
- 수상 관저의 분위기는 한국이 계기를 마련해 주어야 한다고 생각하고 있음. 또한 현재 일본 여론은 더욱더 반한감정이 확산되어 아베 정권의 한일 관계 개선을 통한 이익이 줄어들고 있음. 문제는 11월 중일 정상회담 성사를 통하여 한국을 압박하려는 자세가 점차적으로 나타나고 있다는 것임
- 일본의 분위기가 악화되었다고 해서 한국이 한일 관계를 개선하려는 의지를 보이지 않는다면 일본은 국제사회에 한국의 문제점을 부각시킬 뿐만 아니라, 한국이 만들 수 있는 공간을 스스로 축소하는 결과를 가져올 수도 있음
- 앞으로 한국은 여러 가지 한일 관계의 개선의 의지와 행동을 보임으로써

일본과 국제사회로 하여금 한일 정상회담에 대한 기대감을 가지게 만들고, APEC 등 다자회담을 계기로 한일 정상회담을 성사시켜 내년 한일 국교정상화 50주년을 준비할 필요가 있음. 그러나 한일 정상회담에 대해서는 서두를 필요가 없음. 당분간 한일 정상회담이 없더라도 실무진의 교류가 활발하게 이루어지도록 하는 것이 필요함

- 현재의 국장급 협의가 해결책을 마련해 줄 것으로 생각하는 사람은 없음. 다만 국장급 협의를 통해 양국 간의 대화가 진행되고 있고 해결책의 토대를 마련한다는 것에는 의의를 두고 있음

- 지금 필요한 것은 ① 한일 간의 파이프를 통하여 오해를 없애고, 한일 정상이 정치적인 결단을 내릴 수 있도록 환경을 만드는 것임. 이를 위해서 일본 측은 모리 전 수상을 특사로 활용하였음. 관저와 외무성은 파이프를 통해 대통령과 직접 소통을 하고자 하는 의욕이 강함. ② 고위급 정부 간 대화를 촉진해야 함. 장관급 대화와 차관, 그리고 NSC간의 대화를 활성화하여 안보에 대한 인식의 갭을 매우는 작업이 필요함
- 북일 교섭이 북일 국교정상화로 이어지기는 어려움. 다만 납치 문제의 해결에 대해 진전은 있을 것으로 보임, 따라서 상황의 진전을 파악하기 위해서라도 한일 안보협의를 심화시킬 필요가 있음
- 집단적 자위권의 문제에 대해서 일본 정부는 당혹해하고 있음. 따라서 집단적 자위권의 문제에 대한 대응은 투명성을 제고해야 한다는 수준에서 신중한 태도를 유지할 필요가 있음



동북아는 가해·피해의 역사가 있어 정치는 대립하고 경제는 상생하는 정경분리 속에서 기존 질서를 바꾸려는 중국과 그 유지를 원하는 미일이 갈등을 겪는 구조이다. 한중과 마찰을 빚는 일본의 우경화는 과거청산의 실패 등이 원인이며, 대국위상을 찾는 데에 그 목표를 두어 대외자세가 공세적일 수 있다는 점이 문제이다. 한국은 그런 일본의 현실을 직시하며 창조외교를 펼쳐야 한다. 원칙의 문제에 대해서는 단호하되 통일이라는 원대한 국가목표를 시야에 두어 공유하는 보편적 가치를 연결하는 서구형의 선린관계를 만들기 위해 국익의 공통분모를 찾고 추구해야 할 것이다.



한국과 우경화 일본의 관계에 대하여

이 주 흙

한국외국어대학교 국제지역대학원 초빙교수/전 주미안바 대사

1. 바람직한 대외정책의 정의에 관하여

- 국민의 사고방식, 국내정치, 사회풍토 등이 영향을 미치는 대외정책은 국제정세를 객관적, 균형적으로 파악하는 것이라야 건전하다고 볼 수 있음. 이것은 국력, 역학, 국제법의 제약을 받는 가운데 분명히 정의된 합리적인 국익을 추구하기 위해서임.¹⁾ 그러나 정치지도자들은 대외정책으로 얻으려는 이익을 국내 여론에 따라 정의하는 경향이 있으며, 문제는 여론의 판단이 관념에 흘러 큰 맥락에서 정의된 수명이 긴 국익에 어긋날 수 있다는 점임. 외교에 능해 성공의 역사를 썼던 국가들의 대외정책에 특징이 있다고 함. 국민적 총의를 이루어 설정한 목표에 유연성과 일관성을 담아 길게 보며 포석하고 당장의 이익과 더 큰 잠재이익을 모두 인식하는 것으로서 국제적 보편성을 갖는다고 함.²⁾ 한국이 우경화 일본과의 관계를 생각할 때도 이것이 출발점이라야 함

2. 한일 관계를 위해 진단할 사항에 관하여

가. 동북아 정세

- 역학적 관점에서 동북아는 패권적 대립의 현상이 되어가는 조짐이 있음. 중국이 현상타파주의로 기울면서 지역의 안정에 기여해온 기존 질서를 지키려는 미일 양국과 마찰을 빚기 때문임. 반면에 경제는 중국과 미일의 교류가 서로에게 유익하여 정치는 경합하고 경제는 상생하는 정경분리현상을 보이고 있음

[참고 1] 일본·중국의 갈등을 보여주는 여론조사 결과³⁾

- 2014년 7~8월 일본인 1,000명, 중국인 1,600명을 대상으로 이뤄진 조사에서 양국 응답자의 9할이 상대 국가에 반감을 느낀다고 답한 가운데 일본인들은 그 이유를 중국이 국제사회의 규칙과 관행을 지키지 않고, 그 정부가 역사인식의 갈등을 선동하고 언동이 자기중심적이며, 영유권을 부당하게 주장하기 때문이라는 순서로 답하였음. 중국인들은 일본이 영유권을 부당하게 주장하고, 역사인식이 틀렸으며, 정치가의 언동이 잘못되었고, 내셔널리즘이 강하기 때문이라는 순서로 열거함. 분쟁해결방법에 관한 다수 의견도 일본 측은 교섭과 국제사법재판소 회부를, 중국 측은 중국의 컨트롤을 강화하는 것이라고 응답함. 양국관계의 장래는 모두 더 더 나빠질 것이라고 했으나 정상회담 개최 필요성은 모두 인정함
- 영유권과 역사인식을 두고 다투는 동북아는 국제관계를 시기심의 체계가 지배하여 재앙이 끊이지 않던 19~20세기 전반의 유럽과 닮았음. 그 이유는 강대국들 간의 역학을 축으로한 지정학적 구도에서 한 나라의 합리적 선택은 다른 나라가 이기적이기 때문에 벌어지는 각축양상에 연유함. 영국, 프랑스, 독일, 러시아, 오스트리아·헝가리는 모두 내셔널리즘을 국민통합의 수단으로 이용하였으며, 대립하는 동맹구조는 불신의 악순환을 낳았고, 모든 정부는 나름의 그럴듯한 논리로 상대 국가들에 대한 국민의 적개심을 고취시켰음
- 동북아는 가해 vs 피해의 역사 탓에 국민감정이 민감한 가운데 국내정치가 이것을 자극하는 형국임. 내치의 연장인 외교는 여론이 전부인 국

내정치를 넘어서지 못하고 그렇게 반영되는 여론은 눈에 보이는 것, 보인다고 생각하는 것으로 형성되어 제1차 세계대전 전야의 유럽이 그랬던 것처럼, 이성보다 감정의 지배를 받기 쉬운 애국심과 애국심들 간의 충돌 위험성이 나타나고 있음

- 근세 이전의 동아시아는 중국이 패권적 지위를 누린 느슨한 제국으로서의 역사가 길었음. 이에 따라 주변 국가들이 그 정변에 휘말려 변화에 적응이 늦으면 화를 입는 가운데 13세기부터는 위치적으로 신흥 세력의 배후에 해당되는 한반도의 타격은 컸음. 노쇠한 중국이 서양 세력에 밀린 19세기 중엽 이후 열강은 패권적 위상을 다뤘음. 지중해로부터 서남아에 걸친 러시아의 남진을 막던 영국이 극동에서도 러시아의 남진을 저지하기 위해 거문도를 점령하였고 이후 중국이 일본에 패해 한반도에 대한 기득권을 잃자, 다시 그 지배권을 둘러싸고 일본과 러시아가 다투었고, 승자 일본이 동북아 석권을 노려 중국을 침략하자, 미국의 제재가 개입되었고 일본은 질 싸움을 벌임. 중국은 1949년 공산정권이 들어서며 자주독립을 찾았지만, 한국전쟁에 개입하여 미국의 봉쇄로 고립되었다가 1972년 미중 관계 해빙으로 국제사회에 복귀함. 그리고 1978년 이래, 개혁개방으로 국력을 키웠고 21세기에 들어서면서 미국의 주도권에 도전하여 미일은 서로 견제하고 있음
- 리관유(李光耀) 전 싱가포르 총리는 미중 관계를 이렇게 말함. “어느 나라든 중국의 핵심적인 이해관계가 걸렸을 때, 그 뜻에 어긋나면 ‘13억을 기분 나쁘게 만들었다.’며 시장접근을 제한할 것임. 경제를 무기로 영향력을 넓히려는 중국은 국내시장과 해외투자에 대한 기회를 제공하여 동남아, 일본, 한국을 그 경제의 틀로 끌어들이고, 지배적 위상을 세워 이들 국가와 기업이 중국의 위상을 존중하지 않으면 퇴출을 위협받게 됨. 그러나 중국이 경제발전을 이어가려면 미국이 필요하며 양국의 갈등은 ‘중국이 계속 미국의 문을 두드릴 수 있는 범위 내’일 것임. 중국에게는 기존 질서에 도전하고 실패한 독일과 일본, 미국과의 군비경쟁으

로 파산한 소련이 타산지석임. 한 가지 우려는 중국의 신세대가 벌써 때가 된 것으로 착각하고 미국에 도전하는 경우임. 미중의 경쟁은 불가피하지만 서로를 위한 길은 협력할 수 없는 경우에도 공존하면서 태평양 지역의 성장과 번영을 꾀하기로 합의하는 것임. 미국도 중국의 부상을 막을 수는 없어 현재 누리고 있는 위상을 중국과 나눠 가져야 함”⁴⁾

[참고 2] 역사에 비추어 본 동북아의 지정학에 관하여

- “중·동유럽에는 민족정체성(Ethnicity) 분포와 정치의 구조가 일치하지 않는 가운데 여러 민족이 섞여 살았으며 1940년대의 대량살육은 주로 이런 지역에서 벌어졌음. 민족의 다양성, 구성 비율, 정치적 분화에서 이곳을 닮은 곳이 만주와 한반도임. 1904~1905년 러일전쟁으로 불안정을 경험하고, 엘베 강과 드니예프르 강 사이의 중·동유럽에 견줄만한 새로운 분쟁 지역이 아무르 강과 압록강 사이에 출현했음. 사상 최악의 폭력시대인 ‘50년 전쟁(1904~1953년)’의 시작은 일본이 처음으로 유럽(러시아)의 동양지배에 타격을 가한 해였고, 그 끝은 한국전쟁이 종식되면서 한반도가 분단된 해였음”⁵⁾

[참고 3] 동아시아 질서 재편에 대한 중국의 갈망에 관하여

- “수 세기 동안 동아시아의 중심이었으나 반식민지로 전락하고 일본에 주역자리를 내줬다가 되찾으려는 중국은 미국이 주도하는 질서를 치욕스러웠던 역사의 연장으로 봄. 그렇다고 세계지배를 꿈꾸는 것은 아님. 자원과 시장에 대한 것을 빼면 관심은 아시아를 벗어나지 않고 모든 아시아 국가의 최대 교역상대라는 입장을 살려 미국은 중남미에 적용했던 먼로주의를 중국이 동아시아에 적용하는 우월적 지위를 원함. 2013년 방미한 시진핑 주석이 오바마 대통령에게 “태평양은 두개의 대국을 수용하기에 충분하다.”고 한 것도 그런 취지임. 거의 모든 국가가 미국주도 질서의 유지를 바라는 가운데 중국은 자기 위상이 부인되면 거부하고 그 속에서 번영을 누릴 수 있다고 보면 참여할 것임. 미국은 중국의 야심을 수용하여 대만, 한반도 문제도 논의하여 개선된 지역 체제에 끌어들여야 함”⁶⁾

다. 일본의 정세와 중국, 미국과의 관계

- 2012년 말 등장한 아베 신조 내각의 정책은 그에 앞선 정권들의 정책과 구별됨. 불황을 벗어나기 위해 아베노믹스를 과감히 추진하고 아직 한국, 중국과 정상회담을 못 열 정도로 외교에 타격을 주는 우경화도 이어감. 반면, 미국과의 관계에 공을 들임. 민주당 내각 당시 오키나와 미군기지 이전을 둘러싸고 초래된 갈등을 해소하고 미국이 원하는 대로 범

태평양자유무역협정(TPP)교섭에 참가함. 그는 짧게는 다음 총선 기한인 2016년, 길게는 다음 자민당 총재 임기 기한인 2018년까지 집권이 가능함. 경제가 다소나마 생기를 되찾고 실업이 줄어 지지율이 나쁘지 않은 가운데 야당이 약체이기 때문임. 그의 약점이 될 수 있는 한중과의 관계도 여론이 양국을 더 탓해 큰 부담은 아님

- 영유권 분쟁으로 중국과의 갈등이 첨예한 배경에는 내정상의 이유로 양국이 타협하기 어려운 현실이 있음. 일본의 역사인식이 부른 중국의 반감, 그것을 과도한 것으로 보는 일본의 반감, 일본의 식민지였으나 친일적인 대만을 둘러싼 대립의식, 중국경제는 성장하고 일본경제는 침체하여 불거진 경쟁의식, 역사적 유산 측면에서 섬나라 일본이 갖는 취약한 의식과 중국의 피해의식 등이 얽혀 국민정서와 지지기반(중국군부와 일본우파)이 강경한 현실임

[참고 4] 중국의 동중국해 방공식별구역(ADIZ) 선포에 관하여

- “2009년 일본이 센카쿠(다오위다오) 5개 도서 가운데 민간소유 3개를 국유화하여 분쟁이 고조된 가운데 2013년 중국이 선포한 ADIZ가 분쟁 지역 상공을 포함하고, 일본 ADIZ와 겹치면서 상시적인 전쟁유발요인(Casus Belli)이 발생했음. 중국이 선포한 것 자체는 무방하나, 일방적 방식과 공세적 내용이 문제임. 다른 나라들은 사전통보의무를 면제하는 단순 통과 민간 항공기까지 사전통보의무 대상에 포함시켰음. 중국 외교당국의 신중론을 군부의 강경론이 압도한 것이 그렇게 된 배경인 것처럼 보이지만, 한국의 이어도 상공 ADIZ와 중복되어 밀월관계라는 인상이던 한중관계가 영향을 받고 중국과 영유권 분쟁을 겪는 국가들은 물론, 그렇지 않은 다른 동남아 국가들도 중국을 경계하게 됨”
- 일본을 아시아 중시 정책의 발판으로 여기는 미국은 아베 내각이 집단적 자위권 행사를 결정하고 오키나와 미군기지 이전에 적극적인 것에 대해 안보부담을 공유하려는 노력으로 보고 환영함. 엔저가 기초인 아베노믹스를 문제 삼지 않는 태도도 그런 일본을 평가하는 분위기를 반영함. 일본도 중국과의 갈등이 이어지는 가운데 만일의 사태를 생각하여 미일동맹을 중시하며, 한일 관계의 경색을 풀기 위한 미국의 도움도 기대함. 동시에 미국은 일본의 우경화가 지역에 긴장을 낳는 현실과 관

련하여 수면 위아래에서 자제를 촉구하는 것으로 보임. 또한 미국조야의 일각은 아베 총리가 대표하는 일본의 우파 세력이 추구하는 노선의 착지점이 “보다 자주적인 일본”일 수 있으며, 이는 미일 사이의 역학 관계에도 변화를 초래할 가능성을 경계하는 것으로 관측함⁸⁾

라. 전후 일본이 안고 온 문제들의 진단

- 첫째, 역사인식과 청산의 문제임. 점령초기의 미국은 일본을 “동양의 스위스”로 만들기 위해 팽창정책에 책임있는 엘리트그룹을 공직에서 추방하여 구체제와의 절연을 주장한 진보세력이 부상함. 그러나 냉전이 시작되어 동북아에 두는 미국의 전략목표가 반공진영 강화로 바뀌고, 그 보루로서 일본의 재건이 우선되어 구질서가 살아남고 역사청산은 물 건너감.⁹⁾ 구세력은 자기들의 과거를 부정할리 없었기 때문임. 이에 따라 군 위안부를 만든 반인도적 행위를 단죄할 근거가 국내법체계에서 빠지고 원폭피해가 상징하는 희생은 강조되며 “피해자 일본”이 부각되고, 영토 문제가 내셔널리즘의 온상으로 자리 잡음. 즉, 역사인식과 청산에서 드러나는 일본의 문제는 구조적인 것임
- 둘째, 영유권과 내셔널리즘의 문제임. 영유권을 두고 무심할 나라는 없겠지만, 오늘날 그것이 내셔널리즘의 온상이 된 선진국은 없고, 일본은 예외적임. 냉전 당시 러시아와의 “북방영토(쿠릴열도)” 문제는 주를 이루었고, 안보정책과 연계된 전략적 고려는 내셔널리즘의 축을 이뤘음. 그때는 지나가듯 거론하는 수준이던 독도 문제가 불거진 것은 근년의 일이며, 냉전이 끝나 러시아에 대한 적대감이 퇴색하고 장기불황은 육구불만을 잉태하고 중국의 부상이 상대적 박탈감을 낳은 것이 얹히면서, 내셔널리즘의 불씨가 키워지는 입장이 경회됨
- 셋째, “잃어버린 십년”의 경제 문제임. 엔고와 함께 1985년 시작된 경제의 거품은 1989년 절정에 이르고 1990년에 꺼지며, 지난 20여 년간 명

목성장이 거의 없어 비정규직이 30%를 넘고 청년실업이 크게 늘어남. 국채도 GDP의 2배를 넘고 세계 2위 경제대국의 지위도 상실함. 세계의 공업판도를 좌우하는 대기업군을 거느리고 첨단기술로 세계시장을 석권하는 중견기업이 버티는 일본은 국민저축으로 견디는 사정이 됨. 장기불황은 소비자보다 생산자, 내수보다 수출, 부의 순환보다 축적을 우선하는 패러다임을 바꾸라는 신호지만 정치, 경제, 사회 문제가 얽혀 응급처방에 매달리고 구조개혁은 미뤄짐.¹⁰ 고이즈미 총리가 개혁에 나섰으나 생각이 다른 후계자들이 구태의연하여 용두사미가 됨. 2009년 복지를 내세워 집권한 민주당도 성장을 위한 개혁은 목표가 아니었고, 단명내각을 이어간 끝에 무력하게 무너짐. 그렇게 초래된 여론의 좌절감은 정치적 의도와 결부되어서 바깥세계에서 출구를 찾을 수 있게 된 것임

- 넷째, 우경화 문제임. 일본 정계는 “과거반성”, “호헌”을 내세우는 진보 좌파가 공산당과 사민당을 합쳐 양원의석의 10%에 못 미치고 민주당에서도 소수라서 우경화가 대세임. 우경화는 가해자로서의 역사를 잘못으로 인정하기 때문에 출발은 인색함. 제국주의는 후발주자로서 구미를 따라 했을 뿐이고, 과오는 미국이라는 벽찬 상대와 맞섰던 무모함, 패자로 전락할 운명의 파시스트 국가들과 제휴한 점이 오산이라고 함. 과거에 대한 반성에서 식민지 지배와 침략이 희석되는 가운데 새로운 목표는 역사의 부채를 벗어던지고 국력에 걸맞은 대국위상을 회복하는 것임. 우경화는 1990년대 중반부터 금기를 차례로 깨는 것으로 나타남. 외침에 대비한다며 비상동원 체제를 갖추고 자위대를 해외에 내보내며 개헌이 가능하게 국민투표법을 제정함. 아베 총리 재등장 후에는 무기수출 금지를 완화하고, 2014~2019년 국방예산을 이전 5년보다 5% 늘리며 국가비밀보호법을 만들고, 2006년 이후 일본 총리로서 처음 야스쿠니를 참배하며 집단적 자위권 행사가 가능한 것으로 헌법해석을 바꿨음. 독도 영유권 주장을 강화하고 군위안부에 관한 고노담화를 “검증”한 것은 한국과 직접 관련된 조치임. 우경화 추진방식의 위험성을 드러

낸 것이 집단적 자위권 문제임. 지난 30년 동안 위헌이라고 했고, 여론도 이것을 바꾸려면 개헌이 필요하다는 것인데, 국무회의 결의로 대신 하며 전후의 “평화국가” 역사를 청산했기 때문임. 일본과 “밀접한 관계”인 국가가 공격을 받아 위협이 일본에 미칠 것으로 보이면 행사한다는 것인데 일본이 판단한 “밀접한 관계”에는 동맹국인 미국과 함께 한국이 포함되고 있다는 데 의문의 여지가 없음. 미일 양국은 1997년 일본영토가 아닌 주변 지역에서 유사(有事)가 발생할 경우의 안보협력을 정한 지침을 2014년 말까지 대상지역을 전 세계로 넓히는 내용으로 바꿀 예정이다. 이런 추세에 서방과 동남아 국가 대부분이 찬성이고 반대나 유보는 중국과 남북한 정도임. 재정이 어려워 국방비를 줄여야하는 미국이 일본의 자금과 기술을 필요로 하는 이상 한국은 다른 선택이 없고, 적응하는 문제만 남게 됨. 이런저런 조건을 붙였지만 유명무실해질 것이고 다른 나라들처럼 제약 없이 행동할 터라서 일본은 더 이상 어제의 일본일 수 없게 됨. 한국에게 북한은 생각하면 약이지만, 미일과 중국의 갈등을 생각하면 독이기 때문에 양날의 칼임. 미국의 이해관계가 한국과 다른 경우도 가능해서 선택이 어려울 수 있고, 대세가 된 일본의 우경화를 한국인들이 직시하지 못해 상황이 복잡해질 수 있음. 우경화가 계속되고 한국의 국민감정, 언론, 정치권의 강경기류로 외교당국의 운신이 제약되면 작용·반작용의 악순환에 빠질 수 있는 것임

마. 양국이 공유하는 한일 관계 장애의 진단

- 첫째, 시행착오의 문제임. 1965년 수교 이후의 한일 관계는 한국에 새 정부가 등장한 초기에는 잘나가는 듯이 보이다가 나중에 나빠지는 패턴을 반복함. 한국이 지녔던 기대가 역사인식·청산 문제의 대두와 더불어 실망으로 바뀐 것이 이유였음(출범초기부터 문제가 불거진 박근혜 정부는 예외). 일본이 도의(道義)의 척도는 피하고 법리의 척도에 기운 편협도 한국을 자극함. 단, 일본이 표리가 부동했다거나 역사인식이 더 나빠졌다거나 정책과 태도가 변했기 때문에 그랬던 것으로 보기는 어려움.

일본은 그대로였는데 한국이 일본이 “새로운 차원”, “미래지향”, “성숙한” 관계라는 언어에 담으려 했던 “이제 과거를 넘어서자”는 메시지를 제대로 못 읽고 희망적 관측에 기울었음

- 둘째, 첫째와 관련된 상호적 불신임. 한국은 일본이 드러내는 역사인식과 청산의 한계 때문에, 일본은 한국이 과거에 매달리며 남 탓만 하고 감정적이라고 불신함. 불신을 낳는 오해는 양국에 공통된 점으로 그 뿌리는 상대를 잘 모르는 현실에 있음. 비슷한 듯이 보이지만 서로 다른 문화이고 사고방식, 가치관의 차이가 엄연한데도 자기들 것을 상대에게 기대하여 실망하고 불신함
- 셋째, 정치논리의 속박임. 민감한 현안을 둘러싸고 양국의 여론이 상대의 입장이나 태도에 반발하는 가운데 정치권이 여기에 맞추려 하고 이것이 정부당국의 운신의 폭을 제약하면서 문제를 키우고 장기화시키는 경향이 있음
- 넷째, 제3국·다자 요소임. 북한의 위협에 맞서고 통일도 의식하는 한국은 한반도와 연결되고 북한을 완충지대로 여기는 중국과의 우호가 중요하여, 중국과 미일의 연결고리가 되어 지역의 공존공영을 꾀하는 것이 바람직함. 반면 영유권 문제도 있어 중국을 잠재위협으로 보는 일본은 한중관계에 민감함. 또한, 한일은 보편적 가치를 공유하여 국제공조가 중요하고, 실제로 그렇게 이뤄지는 추세지만 일본이 원하는 유엔안보리 상임이사국 진출에는 한국이 일본의 과거청산이 미진하다고 반대함. “평화국가”로서 국제사회를 위해 공헌해왔다고 자부하는 일본은 러시아, 중국의 체제 문제를 들어 납득하지 않음

3. 한국과 우경화 일본의 관계에 대하여

가. 전제로서의 국제관계 이해

- 첫째, 분쟁 역사에 대한 당사국들의 인식이 일치하기 어려운 현실에 대한 이해가 필요함. 제국주의의 가해자·피해자, 시오니즘과 이스라엘·팔레스타인, 카슈미르와 인도·파키스탄, 냉전과 미국·소련, 베트남전쟁과 미국·베트남 간 인식의 괴리가 그 경우임
- 둘째, 역학관계가 지정학의 바탕을 이루는 가운데 상대적 약자는 제한된 선택 중에서 생존과 번영의 지혜를 찾아야 하는 현실에 대한 이해가 필요함. 강대국 틈에서 여러 번 명멸한 폴란드, 패권다툼에 치어 주권이 거둬 유린된 벨기에와 네덜란드, 시행착오 끝에 인접한 강대국의 안보 수요를 받아들여 생존권을 지킨 핀란드가 그 사례임. 대륙과 해양을 잇는 한반도 역사도 시행착오의 연속이라서 대륙의 판세를 잘못 읽거나 명분에 매달려 비싼 대가를 치렀고, 대륙과 해양 세력 사이에서 시련을 겪었음. 현실을 직시하며 득실을 따지고 다층구조에서 유·무형으로 기능하는 역학을 깨닫고 택하는 것이 아닌, 아전인수로 계산하고 분수를 돌보지 않는 선택은 실패를 낳는다는 교훈임
- 셋째, 내셔널리즘이 관념과 정서로 형성되고 정치가 여기에 맞추어 절제를 상실하면 위기가 증폭되는 현실에 대한 이해가 필요함. 군국주의 일본, 나치즘 독일, 아랍주의 이집트, 주체사상 북한의 자기 파괴성 내셔널리즘이 그 사례이고, 패전국 프랑스 입장에서 본 1870~1871년 프러시아와의 전쟁, 승패 구별 없이 모든 참전국이 엄청난 희생을 치른 제1차 세계대전이 그 산물임
- 넷째, 다원적 가치의 소중함에 대한 이해가 필요함. 역사는 자유, 개방, 진취, 관용을 실천한 국가가 국제관계도 공존공영으로 이끈다고 증언함.

민족, 문화, 종교, 가치의 차이를 우열의 문제로 인식하지 않고, 존중하는 다원주의가 그 바탕임. 국제관계에서 “눈부신 성과”, “큰 이익”이 위협한 것은 최근으로 남을 박탈감 때문이라서 이해관계의 접점을 찾으려면 상대입장에서도 생각해야 함. 프랑스에 이기고 알자스-로렌을 빼앗아 제1차 세계대전의 원인을 만든 프러시아의 과욕, 제1차 세계대전 종식 후의 베르사유 평화회의에서 패자 독일에게 가혹하여 제2차 세계대전을 부른 연합국의 과오는 타산지석임

나. 일본의 대한정책

- 일본 정부가 천명하는 정책과 취하는 자세에 비춰보면 한일 관계에 두는 목표를 ① 보편적 가치를 공유하는 이웃으로 선린(善隣)관계를 쌓고, ② 폭넓은 우호친선을 위해 인적, 물적 교류를 활발히 하며, ③ 미국을 사이에 둔 안보협조로 지역의 평화와 안정을 도모하고, ④ 세계와 지역 과제의 해결을 위해 공조하는 것으로 상정할 수 있음. 일본은 앞으로도 한일 관계를 중시하여 정상외교를 비롯한 각계각층 교류의 발전을 위해 노력할 것임. 그러나 이미 드러나고 있듯이 역사인식과 청산 등에 관한 태도는 종래와 다를 수 있음. 그동안 이런 사안에 관해 일본이 보인 모습은 본의였다기보다 필요에 따라 여러 요소를 고려하며 조절한 결과였는데, 그 경향이 후퇴할 수 있음. 2012년 독도, 역사청산, 일본의 국가적 상징과 국제위상에 관한 한국 요로(要路)의 언동이 초래한 여론조사결과를 그 추이를 보여줌(표: 2012년 11월 일본 정부 발표)

	2011년	2012년	비고
한국에 친밀감을 느낀다	62.2%	39.2%	1999년 이래 최저
친밀감을 느끼지 않는다	35.3%	59%	"
한일 관계가 좋지 않다		78.8%	1975년 이래 최고

여론조사는 일본의 내각부가 1975년부터 매년 실시

다. 한국의 선택

1) 기본방향

- 한국의 과제는 우경화 일본과의 관계를 어떻게 정립할 것인가임. 그동안에는 민감한 현안을 둘러싼 한국의 강경기조에 정면대응을 자제하는 경향이었던 일본이 앞으로는 달라질 전망이다이라서, 한국이 일본의 현실을 직시하지 않고 희망적 관측이나 아전인수의 해석으로 기울면 오산의 악순환을 초래할 수 있음. 좋고 싫고를 떠나 한국이 당연히 여겨왔던 일본이 아닌, 우경화 일본을 현실로 받아들여야 대책 수립이 가능해짐. 그 대책도 한국이 무엇을 취하고 버릴지를 선택한다는 것이 아니라 주어진 여건에 적응하면서 한국을 위해 바람직한 방향으로 한일 관계를 이끌기 위해 노력하는 선택임. 원칙에는 단호하되 출구도 시야에 두며 문제를 다룬다는 것으로써, 이를 위해 양국 외교당국은 긴밀한 연락 체제를 운영하며 함께 상황을 관리하고, 필요하면 선제적으로 국내여론의 이해도 얻어 갈등이 관리 불능에 빠지는 것을 막아야 함
- 양국이 긴 안목으로 더불어 지향할 한일 관계의 목표는 서구형의 선린임. 사안별로 입장과 이해관계가 다르면 시비를 가리되 공유하는 더 큰 이익이 손상되지 않게 냉정을 지키는 성숙한 관계임. 이를 위한 한국의 과제는 정책의 일관성이 문제되는 현상을 극복하는 것이고, 일본의 과제는 보다 대국적인 자세를 보이는 것임. 그렇게 해서 가치관의 공유라는 연결고리를 기초로 국민적 동의에 바탕을 두며, 서로의 정체성을 존중하고 전략적 이해관계의 합치에 근거하면서 지역과 세계의 공존공영을 위한 실서를 함께 모색해야 함

2) 주요 현안

- 한일 관계의 마찰요인은 공유하는 역사에서 가해자와 피해자라는 차이임. 약육강식의 전국(戰國)시대를 거친 일본은 상대적으로 힘의 논리에

기울고, 외세에 시달린 한국은 피해의식이 강하다는 점이 대조적임. 한국은 일본이 기억할 과거와 잊을 과거를 자의적으로 나눈다고 봄. 원폭 피해는 전자, 가해 역사는 후자임. 교육현장에서 역사를 제대로 가르치지 않고 있기 때문에, 한국이 거론하면 반발하는 것도 불만임. 한국도 일본의 한계를 알아야 한일 관계 관리가 가능해짐. 전쟁 전의 체제가 그대로 남고 인도에 반하는 범죄의 인정과 단죄를 피해 “집합적 죄”로 책임을 희석하고 원폭희생을 들어 피해자로 부각된 현실이 뜻하는 한계임.¹¹⁾ 그간의 경위가 보여주듯 한일 관계가 안정적으로 발전하려면 역사 문제를 극복해야 함. 이를 위해 일본은 역사에 겸허해야 하고, 그런 태도를 한일 관계에 반영해야 하며, 한국은 공유하는 역사를 인식하는 문제의 상대성에 대해 이해해야 함. 갈등이 관계전체로 비화하지 않게, 균형과 냉정을 유지하기 위함임

- 같은 제2차 세계대전의 패전국인 독일은 러시아, 폴란드, 체코로 넘어간 영토가 침략의 역사와 상관없는 고유영토라고 주장할 근거가 충분해도 그렇게 하지 않고 있음. 일본이 그와 다른 배경을 살펴야 독도에 대한 태도를 알 수 있음. 냉전 당시 일본이 한국을 중시한 것은 일본 안보를 위한 일선국가로서의 의미가 있었고, 냉전 후에는 보편적 가치를 공유하는 한국과 가까워질 필요가 있었기 때문임. 그래서 독도는 “북방영토” 문제가 불거지면 덤으로 스쳐가는 정도였는데, “북방영토”에 대한 열기가 시들고 독도가 이슈로 불거질 때마다 관심이 높아져 NHK가 “다케시마”라던 호칭을 “시마네 현의 다케시마”로 바꿀 정도에 이름. 한국과 정면충돌할 의지는 아니지만, 영유권 주장의 실적은 계속 쌓이고 독도를 한국영토로 전제하는 영토외적(어업, 해저자원 등) 권리주장은 인정하지 않을 것임. 독도를 두고 일본이 드러내는 문제는 편협함. 일본 영토가 될 수 없는 줄 알면서도 국제법상 일본 입장이 유리해진다고 보는 행위를 멈추지 않으며, 아베 내각 출범 후 이것은 더욱 현저해졌음. 일본이 현상변경을 피하지 못할 줄 알 터이지만, 한국의 대응도 때때로 합리성을 넘어서는 아쉬움이 있음. 도발할 경우에는 단호한 자세를 보

이고 국제사회를 향해서 한국입장을 분명히 알려야 하지만, 전략적 사고를 할 필요가 있음. 문제가 비화되면 서로 물러서기 어려운 만큼, 첫 행동부터 출구전략을 시야에 두고 이뤄져야 하고 이를 위해 외교당국 간에 긴밀한 소통채널이 가동되어야 함

- 국민이 서로 알고 이해하는 것이 선린의 토양임. 한국인과 일본인은 서로 그런 줄로 생각하지만 실재는 그렇지 못함. 장단점이 있는 그대로 알려지지 않은 측면도 있고, 노력이 부족한 측면도 있음. 오해와 편견도 장애임. 그래서 정부 차원 못지않게 풀뿌리 차원의 교류가 중요함. 장애를 극복하고 우호친선을 쌓으려면 서로에 대한 호감을 확산시켜야 하고, 이를 위해 각계각층의 활발한 교류가 필요하며 그중에서도 양국의 장래를 맡을 청소년의 교류와 교육현장에서 호의적 소개가 중요함. 특히 국민정서에 직접 영향을 미치는 여론형성계층에서 서로의 차이를 존중하며 조화를 이루려고 노력해야 함. 상대의 어두운 모습이 아닌, 밝은 모습에 초점을 맞추어 그 연장선상에서 2002년 월드컵 공동개최 후 서로의 순수 및 대중예술에 대한 관심을 높이고 교류는 비약적으로 발전시켜 새로운 흐름이 끊이지 않게 해야 함
- 양국이 자유무역체제를 구축하는 문제도 공통의 경제 이익과 함께 전략적 연결고리를 마련한다는 관점에서 대국적으로 다뤄져야함. 이미 한미가 자유무역협정을 체결한 만큼 한일이 비슷한 틀을 갖추면, 한국은 미국에 이어 양대 해양 세력 모두와 안정적인 연결고리를 마련하는 결과가 됨. 날로 심화하는 중국시장에 대한 의존을 상쇄하고 균형을 회복하는 효과도 기대할 수 있음

[참고 5] 바람직한 한일경제관계를 생각하기 위한 지역경제통합 추세에 관하여

- “일본은 기업의 해외 직접투자로 동아시아에 제조의 네트워크를 형성해왔음. 동아시아 전역에 걸쳐 형성된 제조 네트워크는 일본이 부품과 소재를 제공함으로써 근간을 이루고 있음. 각국의 부품과 소재의 수입에서 일본 제품이 차지하는 비율

은 한국 53.8%, 중국 43.2%, 동남아 23.4~70.5%, 대만 50.5% 등이며 이에 힘입어 동아시아의 역내무역은 전체의 60%로서 EU의 65%에 육박함. 일본은 그렇게 기업과 시장이 주도해 온 동아시아의 지역의 경제통합을 계속 선도하는 것이 바람직함¹²⁾

- 한국은 진취적인 한일 관계를 위해 이해관계를 함께하는 세계의 안보 질서, 경제 질서, 글로벌 이슈에 관해 보조를 맞춰 협력하고 지역협력의 발전을 위해 제휴하며 공유하는 보편적 가치의 확산을 위해 협조해야 함. 특히 한국은 지역정세의 불안요인인 북한 문제 해결을 통일, 평화질서 정착, 공동의 번영을 위한 지역 협력 체제의 구축으로 이어지는 방안을 일본과 더불어 모색해야 함

[참고 6] 바람직한 지역협력을 위한 “동북아 공동의 집” 구상

- “유럽통합에는 지방적 특성이 있어 인류를 위한 보편적 메시지는 아님. 동북아처럼 이질적인 지역의 통합이라야 지구 차원의 의미를 가진. 강대국의 패권다툼이 지역 장래를 좌우하는 데 맞서 대항할 유일한 방안은 “동북아 공동의 집”을 세우는 것이며, 긴장과 대결의 장인 한반도에 화해와 공생의 블록을 만들면 “공동의 집” 형성을 주도할 수 있음. 북한체제가 바뀌지 않는 한 수명 긴 평화공존은 불가능하여 다자협력의 틀이 필요하며 동북아 각국에 거주하는 수백만 한인도 이를 위한 자산임
- 남북한, 중국, 일본, 러시아, 미국, 몽골, 대만, 오키나와, 사할린, 하와이를 망라하는 손쉬운 환경보호에서 시작하여 경제협력을 거쳐 안보 분야로 발전시켜야 하며 정치작업으로 먼저 북한 핵 문제를 해결해야 함. ① 북한은 일본, 한국, 몽골과 함께 핵무기 제조 포기를, 미국은 러시아, 중국과 함께 핵무기의 불사용을 약속하고 이행방안을 마련해야 하며, ② 일본과 북한이 납치 문제 등을 해결하여 수교하고, ③ 남북한이 경협을 진전과 함께 철도를 연결하며, ④ 휴전협정을 남북한, 미, 중의 4자 평화조약으로 대체하고 일본, 러시아가 지지하며, ⑤ 군사경계선을 대신할 잠정 국경선을 남북이 관리하면서 10년 정도에 걸쳐 국가연합으로 이행한 다음, 이것을 ⑥ 정상회담 정례화를 포함한 “공동의 집” 골조로 이어가야 함. 골조내용은 자연재해발생 시의 긴급원조 체제, 해양, 대기오염, 산성비, 황사, 지구온난화, 원전 등과 관련한 공동대책, 지역적 보편성을 갖는 문화권의 형성 등이며, 공동의 경제발전을 위해 우선 북한재건 지원방안을 강구하고, 자유무역시대 구상의 일환으로 양자FTA체결을 추진하면서 먼저 한일이 FTA를 맺어 돌파구를 마련하고, 최종목표로 정치안보 공동체를 추구해야 함¹³⁾

4. 맺음말

- 서독은 속적 프랑스 등의 인접국 → 미국을 비롯한 서방세계 → 공산권
중주국 소련 → 형제국가 동독과 차례로 신뢰를 쌓아 베를린장벽 붕괴
라는 미증유의 사태에서 직·간접 당사국의 동의와 묵인으로 통일을 이
뤘음.¹⁴⁾ 그런 정책의 창의성이 지금의 한국에 절실히 필요함. 특히 동독
과의 관계를 전략적 사고로 섬세히 관리하여 결정적 순간에 주민과 지
도자가 흡수통일을 받아들여 외세간섭의 여지를 없앤 지혜는 눈여겨 볼
만함. 초강대국이 아닌 나라가 스스로 역사를 열어가기는 쉽지 않지만
누구도 예측 못한 혼미에서 그것을 기회로 살리려면 미리 준비해야 함.
분명히 지금의 한일 관계는 어려우나 그것이 위기라면 기회로 바꾸는
것은 가능함. 그렇지 않으면 양국 모두 얻는 것 없이 잃기 때문임. 상대
의 입장에서라도 생각하여 국익의 공통분모를 찾으면 공존공영의 길이 열
릴 것임. 역사는 그 중대한 고비에서 스스로 길을 열어가야 하는 나라만 인정
15)하는 만큼, 통일이 원대한 국가목표인 한국은 앞장서 그 길로 이끌
어야 함

■ 주석

- 1) 『日本の外交』, 이리에 아키라(入江章, 전 하버드대 교수).
- 2) The Wealth & Poverty of Nations, David Landes(전 하버드대 교수); 『大英帝國 衰亡史』, 나카니시 테루마사(中西輝政, 교토대 교수); The Paradox of American Power, Joseph Nye(하버드대 교수).
- 3) NHK News Nine, 2014.9.9.
- 4) Lee Kwan Yew, Graham Allison & Robert Blackwill(미국 언론인).
- 5) The War of the World, Niall Ferguson(하버드대 교수).
- 6) The Economist, 2013.5.4, 2014.8.23.
- 7) The Economist, 2013.12.30 등.
- 8) Int'l New York Times, 2014.9.13, Norihoro Kato(와세다대 교수).

- 9) Colossus: The Rise & Fall of the American Empire, Niall Ferguson(하버드대 교수)
- 10) The Economist, 2009.1.31, 2010.1.2.
- 11) 『日本とドイツ：二つの戦後思想』, 나카마사 마사키(中政正樹, 가나자와대 교수)
- 12) 『日本經濟の進路』, 사카키바라 에스케(榊原英資, 게이오대 교수·前 일본 재무성 재무관).
- 13) 『北東アジア共同の家』, 와다 하루키(和田春樹, 전 도쿄대 교수).
- 14) Der Spiegel, 2009.3.2.
- 15) War Memoirs, Charles de Gaulle.

JPI 정책포럼 시리즈

2014
동아시아 **평화와 협력을**
위한 구상

3부

한국과 동남아





2014년 12월 부산에서 열리는 제2차 한·아세안 특별정상회의는 그간 한·아세안 관계의 발전을 돌아보고 한·아세안 관계의 미래 방향을 정하는 중요한 계기이다. 우리 입장에서 정치·안보, 경제, 그리고 사회문화 모든 부문에서 아세안이 차지하는 비중이 점차 높아지고 있고, 한국의 국가 이익에 직접적 영향을 미치고 있는 만큼 현재의 한·아세안 관계와 이 관계의 미래방향을 잘 설정하는 것이 중요하다. 특별히 이번 한·아세안 특별정상회의가 성공적이라는 평가를 듣기 위해서 현재 한국의 대 아세안정책을 요약하는 큰 주제가 필요하다. 특히 아세안 쪽의 관심과 참여를 극대화하기 위해서 이런 큰 주제는 필수적이다. 또한 이번 정상회의를 계기로 동아시아 지역의 강대국 경쟁 속에서 지역 중소국가들의 자율적, 전략적 공간을 확보하기 위한 한국과 아세안 간의 전략·안보 협력의 기틀을 다지는 것도 매우 중요할 것이다.



2014 한·아세안 특별정상회의에 거는 기대와 제안

이 재 현

이산정책연구원 연구위원

1. 2014 한·아세안 정상회의의 배경

가. 한·아세안 관계의 배경

- 국민국가 수립 이후 한·아세안 관계는 국민국가 수립~한국전쟁, 냉전기(60~70년대), 경제 관계 심화기(80~90년대), 그리고 동아시아 지역 협력기(1997년 이후)로 크게 나누어 볼 수 있음
- 국민국가 수립부터 한국전쟁까지 한·아세안 관계는 식민지배 경험, 국민국가 수립 및 국가통합의 과제 등 유사한 도전 앞에 협력할 부분이 있었으나 국내적 정비, 정치·경제적 어려움 등으로 인해 의미 있는 관계를 맺지 못함. 이 시기 직접적 관계는 태국, 필리핀이 한국전쟁에 파병한 정도에 그침
- 냉전기 한·아세안 관계는 남북이 정통성 경쟁을 하면서 수교국가 수를 경쟁적으로 늘려가는 맥락에 의해 규정됨. 대부분 동남아 국가와 남북

한의 수교가 이 시기에 집중되었으나 그 이상의 의미 있는 관계로 발전하지는 못함

- 한국이 빠른 경제성장의 결과로 대외 투자 등의 여건이 생김에 따라서 1980년대와 1990년대 한·아세안 관계는 한국의 대 아세안 무역 및 해외 직접 투자로 규정되며 경제적 관계의 심화로 설명될 수 있음. 또한 1990년대 냉전이 끝나고 베트남 등 구 공산권 국가가 경제적으로 개방되면서 투자, 무역관계는 더욱 급속히 발전함

- 1997년 경제위기는 동남아와 동북아 국가의 경제적 연계를 확인시켰고, 공동의 노력으로 경제위기를 극복하기 위한 동아시아 지역협력을 태동시켰음. 이를 계기로 한국과 아세안은 하나의 동아시아라는 지역단위 속에서 서로를 인식하게 됨. 이때부터 한국과 아세안 관계도 질적 변화를 겪음
 - 1997년 경제위기를 계기로 아세안+3이 형성되고 이어 2005년에는 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit)가 출범했음. 이를 계기로 동북아와 동남아를 묶는 동아시아라는 개념이 지역에 확산되기 시작했음
 - 한국과 아세안의 관계도 동아시아라는 지역 단위 속에서 인식되기 시작했으며 한·아세안 관계는 양자뿐 아니라 동아시아 지역협력이라는 다자 틀 속에서도 만나게 됨
 - 동아시아 지역협력의 초기에 한국이 중요한 역할(EASG, EAVG 등)을 하면서 한국과 아세안 사이 전략적 협력의 가능성도 생겼으며, 이런 관계는 더욱 심화되어 한·아세안 전략적 동반자관계 수립, 한·아세안 FTA 등으로 발전했음

- 동아시아 지역협력을 전후로 해서 한국과 아세안 정상 간에 다양한 정상회의의 장이 마련되었고 이는 한국과 아세안의 양자관계를 더욱 가속화시키는 기제로 작용해왔음

- 동아시아 지역협력기 시작되기 전 1990년대 한국은 아세안의 대화상대국(dialogue partner)으로 아세안정상회의의 직후에 열리는 확대외교장관회의에 참여해 왔으며, 아셈(Asia-Europe Meeting)과 아태경제협력위원회(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation)에서도 정상급 교류를 해왔음
 - 1997년 비공식 아세안+3 정상회의가 시작된 이후 매년 아세안+3 차원에서 13개국 정상회의에 참여해온 것은 물론이고 아세안+3 회의시 지속적으로 아세안+1 (한국) 정상회의를 개최해 왔으며, 2005년 EAS 출범 이후에는 여기에 EAS 정상이 만나는 회의까지 포함하여 매년 3~4차례 정상 간 회동의 기회를 가져왔음
 - 정상뿐만 아니라 앞서 언급한 아세안확대외교장관회의를 필두로 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum)에서는 외교장관이, 그리고 2009년부터 개최되는 아세안국방장관회의 플러스(ADMM+: ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus)에서는 국방장관이, 그리고 아세안+3와 EAS의 다양한 기능협력 분야에서 아세안과 한국의 장관급 회의가 일 년에도 수십 차례 열려왔음
- 기존의 다자협력체 회의 시 열리는 정상회의 외에 2009년 열린 한·아세안 특별정상회의는 한국과 아세안 양자관계에서 특별한 위치를 차지함
- 2009년 제주에서 열린 특별정상회의는 한·아세안이 부분대화관계를 수립한지 20년을 기념하는 정상회의로 기획되었으며, 아세안 10개국 정상이 모두 한국에 모인 것은 처음있는 일임
 - 한국이 한·아세안 정상회의를 한국에서 개최할 수 있었던 데는 그간 특히 동아시아 지역협력기 시작된 이후 지속적으로 한·아세안 관계의 발전을 위해서 한국이 많은 노력을 한 결과이고 아세안의 시각에서 한국의 중요성이 입증되었다는 의미가 됨
 - 정상회의를 통해서 한국은 특히 개별협력과 사회문화 협력에서 아세안과의 관계 증진을 위한 중요한 이니셔티브들을 발표했고, 아세안 국가들의 호응을 이끌어냈음. 또한 원전수출, 녹색성장 등의 분야에

서 아세안의 지지를 얻어 내는 성과를 거두었음

나. 왜 아세안인가?

- 정치·안보 차원에서 동남아/아세안은 한국과 동아시아 지역협력에서 파트너이고, 한반도 문제나 우리의 외교적 구상에 함께할 수 있는 동반자인 동시에, 동아시아 지역강대국 간 전략적 경쟁을 완화시키는 데 힘을 합칠 수 있는 대상임
- 한국의 입장에서 동남아 국가들은 일차적으로 한반도 문제에 관해서 몇 가지 중요한 열쇠를 쥐고 있는 국가들이라는 점에서 우리의 이익과 직결됨
 - 일차적으로 동남아 국가들은 아세안을 이용하여 지역 유일의 안보협력기구인 ARF를 주도하고 있음. ARF에서는 매년 되풀이되듯 한반도 문제가 주요 의제로 다루어지고 있으며, 더욱이 북한이 참여하고 있다는 점에서 한반도 문제에 관한 일정한 영향이 있음. 따라서 ARF에서 한국의 한반도 문제에 대한 입장을 실현하기 위해 동남아 국가들은 매우 중요함
 - 아세안에 속한 동남아 10개국은 모두 북한과 남한의 이중 수교 국가들임. 일부 국가는 북한과 의사소통 채널을 가지고 있고 베트남, 라오스 등은 여전히 당대당 관계를 유지하므로 한반도 문제에 활용할 여지가 있음
 - 현재 추진되고 있는 한반도 신뢰 프로세스, 동북아 평화협력 구상과 관련 동남아 국가들의 적극적인 지지, 나아가 긴밀한 관계를 맺고 있는 국가들 차원에서 북한에 대해 적극적인 행동을 주문하는 등의 대북압력을 행사할 여지도 있음
- 두 번째로 동남아 지역은 한국의 지역 및 글로벌 외교에 있어서 중요한 자산이 될 수 있음. 특히 한국이 추구하는 중견국 외교, 그리고 한국이

한 구성원으로 되어 있는 동아시아 지역협력에서 동남아는 매우 중요한 협력 파트너임

- 1997년 경제위기 이후 시작된 아세안+3와 동아시아정상회의는 한국의 지역 외교에 있어서 중요한 장인 동시에 아세안 국가들에 의해서 주도되고 있는 장임. 또한 지역협력 차원에서 새로운 다자제도들이 지속적으로 확대되고 있어 여기서 동남아 국가와의 협력이 필요함
- 현재 한국 정부가 중요한 외교적 목표로 삼고 있는 중견국 외교의 실현을 위해서도 동남아는 외교적으로 중시해야만 할 대상임. 동남아를 중시하고 한국이 중견국으로 동남아 지역 국가들이 바라는 바를 지속적으로 수행하는 것은 지역을 넘어 글로벌 전체 차원에서 한국의 중견국 지위를 공고히 하는 출발점이 될 수 있음

○ 동남아 지역 국가들이 아세안을 통해서 대외적으로 한목소리를 내는 힘을 가지고 있고, 미·중 경쟁의 불확실성이 높아지는 시점에서 한국의 활용 여부에 따라 좋은 전략적 자산이 될 수 있음

- 동남아 지역 국가들은 아세안을 통해서 지역협력을 주도해왔을 뿐만 아니라 냉전 시기부터 지역에서 충돌하는 강대국 사이에서 집합적 힘을 이용하여 자신의 자율성과 이익을 지켜왔음
- 현재 동아시아 지역에서 벌어지고 있는 중국과 미국 사이의 전략 경쟁은 경제와 안보 문제에 있어서 한국에게 하나의 딜레마를 가져오고 있음. 이런 상황은 지역의 많은 국가들에게 공통적으로 나타나고 있음
- 이런 상황에서 지역의 중소국가, 중견국가들의 전략적 연대는 미·중 경쟁이 가져오는 전략적 불확실성에 대한 하나의 대안이 되거나 제3의 힘으로 미·중 경쟁의 부정적 결과를 차단할 수 있는 하나의 레버리지가 될 수 있음

○ 이미 동남아 지역은 한국 경제와 매우 밀접히 연결되어 있는 상태이며 우리 경제 이익의 상당 부분이 동남아 지역에서 실현되고 있음을 감안

할 때 현 경제관계를 더욱 심화 발전시켜야 할 필요가 있음

- 아세안은 중국에 이어 한국의 두 번째로 큰 무역 파트너로서 무역액이 2011년에는 1,250억 달러, 2012년에는 1,310억 달러, 2013년에는 1,353억 달러에 달함
- 한국은 이 지역에서 꾸준히 무역 흑자를 기록하고 있음. 2012년에는 약 270억 달러, 2013년에는 290억 달러의 무역 흑자를 기록했음
- 해외 직접 투자에서도 동남아는 한국의 가장 큰 해외 직접 투자처로 2011년에는 46억 달러, 2012년에는 43억 달러, 2013년에는 38억 달러의 해외투자를 기록했음. 2010년 이후 동남아 누적 투자액은 중국에 대한 누적 투자액 보다 큼
- 한국의 ODA에서도 동남아 지역은 매우 중요한데, 한국은 동남아 지역에 2013년 3.8억 달러가 넘는 ODA를 제공했음. 그리고 이 ODA는 주로 베트남, 캄보디아, 라오스, 필리핀 등에 집중되었음. 한국이 동남아에 제공한 ODA는 한국이 아시아에 제공한 ODA의 절반 이상, 전 세계에 제공한 ODA 총액에서도 20~24% 정도를 차지함

〈표 1〉 정부개발원조(ODA) 총 지급금(원조국: 한국)

(단위: 미 백만 달러)

	2009	2010	2011	2012
콜롬비아	17.05	37.33	62.23	58.1
인도네시아	31.75	28.16	31.68	44.5
라오스	25.14	27.75	33.48	23.5
말레이시아	1.07	1.73	1.85	0.4
필리핀	23.02	30.59	37.58	33.1
태국	2.32	2.49	6.47	2.9
베트남	62.22	101.2	146.45	207.6
합계	162.57	229.25	319.74	379.2

출처: OECD Statistics

- 동남아와 한국의 경제 관계에서 현재의 경제 관계도 중요하지만, 동남아를 중시해야 하는 더 큰 이유는 향후 동남아 경제의 변화와 그에 따라 생기는 기회의 가능성 때문임
 - 아세안은 현재 2015년 말을 목표로 역내 경제통합을 추진하고 있음. 무엇보다도 아세안 10개국이 하나의 시장으로 통합된다는 의미가 있음. 이럴 경우 인구 약 6억, GDP 2조 달러가 넘는 단일 시장이 형성되는 것임
 - 아세안은 현재 아세안 연계성(ASEAN Connectivity)이라는 명제 아래 아세안 국가들 간의 교통, 통신, 물류 연계성을 높이기 위한 프로젝트를 추진 중임. 이에 따라서 아세안 시장 통합과 함께 높아진 통신, 물류, 교통 연계성으로 인해 아세안은 더욱 활기를 띤 시장이 될 것임
 - 아세안은 주변에 있는 훨씬 큰 경제권과 양자 FTA를 활발히 추진하여, 중국, 일본, 인도, 한국, 호주, 뉴질랜드와 모두 FTA를 맺고 있으며, 추가적으로 싱가포르, 말레이시아, 브루나이, 베트남 등은 미국 주도의 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)에 참여하고 있음. 아울러 아세안 주도의 동아시아 경제통합인 역내 포괄적 경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership) 역시 추진하고 있어 아세안의 시장 통합이 가져오는 효과는 더욱 커질 것임

- 한국과 동남아는 사회문화적 교류 차원에서 상당한 관계를 가지고 있으며, 특히 인적교류 차원의 관계는 한·동남아 관계뿐만 아니라 한국 사회 자체에 많은 함의를 가지고 있음
 - 한국 내 외국인 노동자 중에서 동남아 출신 외국인 노동자는 약 15만 명(2013년 현재)으로 재중 동포 출신의 외국인 노동자를 제외하면 전체 외국인 노동자의 절반이 넘는 수준임
 - 보다 중요하게 동남아 출신의 결혼 이주자는 2013년 현재 약 6만여 명에 달해 총 15만 명의 결혼 이주자 중에서 1/3을 넘는 수준임. 더욱

- 이 결혼 이주자의 경우 그 2세가 한국 사회의 일부로 포함된다는 점에서 더욱 의미가 있음
- 한국 내 동남아 출신 외국인 노동자와 결혼 이주자는 한국과 동남아를 잇는 가교 역할을 하며 한국의 문화를 동남아로, 동남아의 문화를 한국으로 교환하는 중요한 매개체 역할을 하고 있음. 더욱이 결혼 이주자의 경우 그 2세가 한국 사회에 포함된다는 점에서 한국의 다문화 사회화의 매우 중요한 요인임
- 인적교류를 넘어서 한국과 동남아 간의 사회문화적 교류는 향후 한국이 동아시아 지역, 글로벌 차원에서 나아가야 할 방향성과 밀접한 연관을 가지고 있음
- 2000년대 이후 본격화된 한류로 인해서 동남아에서 한국에 대한 이미지가 상당히 높아져 있는 상황이며, 경제적 이익은 차치하고라도 한류에 의해 높아진 한국에 대한 좋은 이미지는 한국의 연성권력 (soft power)을 높이는데 크게 공헌하고 있음
 - 동남아의 개발도상국에서 바라보는 한국의 이미지는 경제적 성장과 민주화를 동시에 성취한 매우 성공적인 모델이며 이런 발전 경험에 대한 전수 수요가 매우 높음. 이런 역할을 한국이 잘 수행할 때 이 역시 한국의 연성 권력을 높이는 데 크게 도움을 줄 것임
 - 이런 연성권력들의 기반이 공고화되고 동남아 국가들의 한국에 대한 좋은 이미지가 지속되는 바탕에서 한국이 추구하고 있는 지역에서 중견국이라는 지위는 매우 공고화될 수 있음

2. 정상회의의 아젠다(agenda)와 주안점

가. 정상회의의 개요

- 올해 한·아세안 대화관계 수립 25주년을 맞아 열리는 한·아세안 특별정

상회의는 12월 11~12일 부산에서 개최될 예정임

- 아세안 10개국 정상 및 아세안 사무총장이 한국을 방문하여 열리는 이번 정상회의를 계기로 한국은 동남아 국가들과의 양자회담 및 몇몇 동남아 국가 정상의 공식 방문을 추진할 계획임
- 아직까지는 특별정상회의를 아우르는 슬로건이나 전체적인 주제는 확정되지 않은 상태이나 큰 방향에 있어서는 2009년 정상회의와 크게 다르지 않을 것으로 예상됨
- 올해 하반기 즉 10월부터 한·아세안 특별정상회의가 열리는 12월 초까지 동아시아 국가들은 일련의 정상회의 시리즈를 치르도록 예정이 되어 있어 지역협력 및 지역 국가들 간의 전략 경쟁 관련하여 주목을 끌고 있으며, 한·아세안 특별정상회의가 일련의 다자 정상회의의 마지막에 위치하고 있음
- 이 시기 열리는 정상들 간의 만남은 우선 10월 초 ASEM회의가 있고, 11월 두 번째 주를 기해 APEC 정상회의가 중국 북경에서, 그리고 이어 아세안 정상회의, 아세안+3 정상회의, EAS 회의가 잇달아 미얀마 네피도에서 열릴 예정임. 또한 비슷한 시기에 US-ASEAN Leaders' Meeting도 예정되어 있음

○ 이번 한·아세안 정상회의는 지금까지 알려진 바에 의하면 두 개의 세션에 걸쳐서 한·아세안 협력과 관계 전반, 그리고 한·아세안 협력을 통한 글로벌 사회에 대한 공헌이라는 부분을 논의할 예정임

- 첫 번째 세션에서는 지금까지 한·아세안 관계 발전 및 협력 사업에 대한 평가를 하고 2015년 아세안공동체 출범을 목전에 두고 정치·안보, 경제, 사회문화 등 제반 분야에서 한·아세안 협력을 논할 것으로 보임
- 두 번째 세션에서는 다양한 비전통 인간안보 분야에서 한국과 아세안의 협력을 통해서 어떻게 구체적인 글로벌 차원의 도전으로부터 이 지역의 이익과 안전을 도모할 것인가를 논할 것임

- 정상회의를 전후로 하여 한국과 아세안 간의 보다 실질적이고 구체적인 협력을 논의하는 다양한 부대행사도 열리는 바, 아세안 주간 선포, 장관 급회의, 경제 및 학계 교류, 사회·문화·인적 교류 부대행사들이 개최될 예정이다
 - 2009년 특별정상회의 당시와 마찬가지로 정상회의 전 1주일간을 아세안 주간으로 정해 다양한 아세안 관련 이벤트들이 계획되어 있으며, 한국이 한·아세안 간 협력의 구체적 기능 분야에서 강점을 가지고 이번에 앞에 내세울 전자정부, 산림협력 등 관련 장관회의가 예정되어 있음
 - CEO Summit, 한·아세안 관계 관련 학술대회, 경제포럼·투자포럼 등 다양한 재계, 학계 행사가 동시에 개최되며, 한·아세안 협력 기금을 활용한 인적·문화 교류 관련 이벤트들이 이 시기 집중이 될 것으로 보임

나. 정상회의 아젠다

- 올해 한·아세안 정상회의에서 예상되는 논의 아젠다와 한국의 이니셔티브는 크게 다섯 가지 정도로 요약될 수 있는데 ① 한반도 문제를 포함한 정치·안보 문제, ② 경제협력, ③ 사회문화협력, ④ 개발협력, ⑤ 글로벌 도전에 대한 공동대체 등임
- 정치안보 분야의 아젠다 중에서 한국이 특히 주안점을 두는 부분은 한반도 문제에 대한 아세안의 지지 확보 및 보다 넓은 동북아 전략 경쟁 문제가 될 것임
 - 한반도에 인접하고 남북에 모두 관계를 가지고 있는 아세안 국가들에게 한국의 입장을 설명하고 지지를 확보하는 것은 매우 중요한 사안이며, 이번 정상회의에서도 한반도 문제, 한반도 신뢰 프로세스 등에 대해 아세안의 지지를 확보하기 위한 노력이 있을 것으로 보임
 - 더 나아가 동북아 지역을 대상으로 한 동북아평화협력프로세스 역시

아세안이 지역 안보 문제 사안에서 오랫동안 주장해오던 신뢰구축이
란 부분과 호응하는 면이 있고, 또한 아세안이 이런 차원에서는 많은
경험을 가지고 있기 때문에 이에 대한 지지 및 참여 문제도 논의될
것으로 보임

- 경제협력 아젠다와 관련해서는 역시 한·아세안 간 무역과 투자문제가
가장 논의의 중심이 될 것으로 보임
 - 이전의 한·아세안 정상회의 때와 마찬가지로 한국과 아세안의 상호
이익을 위해서 무역을 더욱 촉진하는 방안, 그리고 구체적으로 무역
확대의 폭을 정해 선언하는 조치가 예상됨
 - 한·아세안 무역에서 가장 중심에 있는 한·아세안 FTA가 예상과는
달리 그 활용률이 높지 않은 점을 감안하여 한·아세안 FTA 활용률
제고 방안이 논의 될 수 있음
 - 베트남, 인도네시아와 한국이 개별 FTA를 추진하고 있는 상황에서
양자 정상 간에 이 개별 FTA를 조속히 마무리 하는 내용도 논의 될
수 있음

- 사회문화협력은 한국이 아세안과 협력 분야에서 강점을 자랑하는 부분
으로 전반적 문화교류 확대뿐만 아니라 구체적 인적교류 확대도 논의될
것임
 - 인적교류 확대와 관련해서는 이전의 예치럼 산업연수 기회의 확대,
그리고 관광교류 확대를 위한 비자면제, 차세대 리더들의 교류를 통
한 상호 이해확대 등이 주요 아젠다가 될 것임
 - 인적교류와 개발협력의 상호 교차하는 부분에서 동남아 국가 내 한
국학 진흥을 위한 자금 및 지원 확대, 그리고 동남아 학생들이 한국
에서 공부할 수 있는 기회를 확대하는 장학금 확대 등도 제안될 것으
로 보임

- 무엇보다도 관심을 모으는 분야는 한국과 아세안 간의 개발협력임. 한

국 정부는 개도국이 대부분인 아세안의 현실을 감안하여 최근 개발협력
을 주요한 협력 아젠다로 상정해 왔음

- 지난 정상회의에서 지속적으로 추진되어 온 바와 같이 ODA의 확대
부분이 이번에도 우리의 대 동남아 지원 사업으로 제시될 것이며,
특히 동남아 쪽에서 한국의 개발경험 공유 수요가 많음을 고려하
여 경제발전경험 공유사업(KSP: Knowledge Sharing Program),
개발컨설팅사업(DEEP: Development Experience Exchange
Partnership) 프로그램 등은 물론이고 새마을 운동의 경험 공유와
같은 사안이 제시될 것임
- 아세안이 야심차게 추진하는 아세안 연계성(connectivity) 확대와
관련하여 한국 정부는 EDCF와 연계 아세안의 인프라 건설 관련된
개발협력 사안을 추진할 것으로 보임
- 동남아 국가들의 경제성장을 위해 과학기술에 관한 수요가 많은 바,
이들 국가의 경제 수준에 맞는 적정 기술 이전에 관한 논의 및 한국
의 지원 사업으로 과학기술 교육, 훈련을 위한 제도 수립 등도 한국
의 사업제안에 포함될 수 있음
- 동남아 국가들의 행정 역량, 전자 정부 역량 제고를 위한 행정, 전자
정부 기술 관련된 협력 사업도 주요한 개발협력 아젠다임

○ 지난 2009년 특별정상회의에서는 핵 협력, 녹색성장 협력 등이 주요 글
로벌 도전 아젠다로 포함되었는데, 이번 정상회의에서는 재난관리, 산
림협력, 식량안보 문제가 많이 논의될 것임

- 동남아 국가나 아태 지역이 많은 자연재해, 재난문제로 고통 받고 있
으며, 이 분야에서 한국의 경험과 기술이 아세안에 도움을 줄 수 있
는 부분이 많음. 또한 산림협력이나 식량안보 문제 관련협력은 한·아
세안 차원뿐만 아니라 아세안+3, EAS차원에서도 한국이 주도적으로
협력을 이끌어가는 분야로 이번 정상회의에서도 논의될 것으로 보임
- 인간안보, 비전통 안보 관련 아젠다들은 글로벌 차원에서 한 국가의
힘만으로 해결하기 힘든 과제를 한·아세안 협력, 지역협력을 통해서

공동 대처하는 모범을 만든다는데 의미가 있음

3. 전망과 제안

- 한·아세안 정상회의의 날짜와 장소가 결정되고 구체적인 아젠다들이 하나둘씩 채워지고 있으며 실무적인 준비가 이루어지고 있는 시점에서 큰 그림에서 한·아세안 정상회의를 준비하는 정부가 미처 인식하지 못하고 지나가는 문제나 이슈들이 있을 수 있음
- 다른 무엇보다 이번 정상회의와 관련해서 정책적 차원에서 제안할 것은 특별정상회의 이전에 정상회의 자체뿐만 아니라 현 정부하에서 한국의 대 아세안 정책에 관한 구체적 비전을 선언하는 것, 그리고 현재 아태 지역 혹은 동아시아 지역에서 일어나고 있는 강대국의 전략적 경쟁과 관련하여 한·아세안 간의 협력할 부분을 찾아 한·아세안 협력을 업그레이드 하고 심화하는 것의 두 가지 사항임

가. 대 아세안 정책과 특별정상회의의 비전

- 박근혜 정부 들어 한국의 대 아세안 정책이나 대 동남아 정책의 큰 비전이 아직 제시되지 않았음. 한국의 입장에서 볼 때 아세안이 가지는 중요성에 비추어 대 아세안 정책의 큰 방향이 제시되는 것이 맞고 그 하위 단위로 이번 정상회의의 비전과 슬로건이 제시되어야 할 것임
- 그 내용과 성공 여부와 상관없이 지난 정부에서는 신아시아외교라는 외교적 비전이 아세안, 오세아니아, 서남아, 중앙아를 포괄하여 제시되었고, 이 슬로건이 많은 관심을 끌었음. 그리고 2009년 정상회의 역시 이런 슬로건하에서 진행되어 동남아 국가들의 관심을 많이 모은 것이 사실임

- 현 정부 들어서 몇 번의 정상 방문과 동북아 평화협력 구상에 이따금 아세안의 경험이 언급되는 것을 제외하고는 한국의 대 아세안 정책의 비전과 방향성이 일목요연하게 제시된 바가 없음
 - 이런 것을 방증하는 하나의 증거는 이번에 준비하는 정상회의의 주요 아젠다들이 지난 2009년 정상회의의 주요 아젠다와 크게 다르지 않다는 것임. 한편으로는 이는 한·아세안 협력의 연속성을 반영하는 것일 수도 있지만, 다른 한편으로 보면 아세안 국가들의 관심을 끌만한 요소가 별로 많지 않다는 것을 의미할 수도 있음
 - 우선 지금 한국 정부가 아세안 방면에 대해서 가진 정책 방향을 함축적으로 정리한 대 동남아 외교 비전이나 이니셔티브를 선포하고 이번 특별정상회의 역시 이런 비전하에 치르는 것이 바람직함

- 이와 관련해서 생각해볼 수 있는 비전이나 방향성은 두 가지 요소, 즉 글로벌 차원의 지역에 대한 도전을 함께 극복하는 것과 한·아세안 간 지금까지 정례적인(routine) 협력을 보다 심화하는 방향이어야 한다는 것을 담아야 할 것임
 - 글로벌 차원의 도전과 관련해서 이미 이번 정상회의의 아젠다로 일부 포함된 바가 있는데, 이를 좀 더 포괄적이고 정리된 아젠다로 만들 필요가 있음. 또한 개별 사안에 대한 협력을 넘어서 인간안보, 비전통 안보와 관련해 지역 주민들의 일상의 안전과 복지를 공동의 노력을 통해서 확보하는 모범적인 협력 사례를 만들어보자는 컨센서스와 이를 담아내는 비전이 필요할 것으로 보임
 - 기존 한·아세안 협력에서 단골메뉴로 등장하는 개발협력, 경제협력, 사회문화 협력을 넘어서, 그리고 한반도 문제만을 대상으로 하는 정치·안보 협력을 넘어서 한국과 아세안이 전략적 논의를 심화하고 합의를 도출해서 지역 안보와 질서 문제에서 일정한 영향력을 행사하는 세력으로 거듭나는 협력의 심화도 좋은 방향일 수 있음. 그리고 이를 바탕으로 해서 전략적 동반자 관계를 보다 깊이 있는 것으로 발전시킬 수도 있을 것임

- 두 번째 사안은 전략적 협력의 심화라는 차원에서 다음에 언급할 아태 지역 질서 내에서 한국과 아세안의 협력이 해야 하는 역할이란 주제로 이어짐

나. 아태 지역 질서 및 한-아세안의 역할

- 중국의 강력한 부상과 이를 억제하려는 미국의 피벗정책 이후 아태 지역의 전략적 지형은 전략적 불확실성을 더해왔고, 최근의 지역 강대국들의 일련의 움직임은 볼 때 이런 불확실성이 점차 전략적 불안정성으로 심화되고 있다는 판단이 가능함
 - 중국은 경제력을 바탕으로 주변부에 영향력을 확대하며 군사적으로도 부상하고 있고, 최근 남중국해에서 중국이 보여준 일련의 행동을 놓고 볼 때 지역 국가들에게 안보적 위협으로 해석될 수 있는 부분이 있음. 그리고 이런 중국의 모습은 미국의 피벗 정책에 대한 반발로 자신의 자율적 영역을 확대하기 위한 노력도 포함하고 있음
 - 이와 대립하는 미국은 2009년 피벗 정책의 선언 이후 지속적으로 중국을 봉쇄하기 위한 노력을 하고 있으며, 애초 새로운 다자주의와 경제적 협력(engagement)으로 요약될 수 있었던 피벗 정책은 시간을 더하면서 보다 군사적인 모습을 띠고 있음
 - 최근에는 집단자위권 확보로 힘을 얻은 일본이 강해지는 중국을 견제하기 위해서 미국의 피벗 정책에 적극적으로 호응하고 있음. 여기에 미국의 동맹국인 호주 역시 미국뿐만 아니라 일본과 군사협력을 심화하면서 대 중국 견제 구도를 강화하고 있는 실정임
 - 미국, 중국, 러시아 등 지역 강대국은 자신의 전략적 이익에 따라서 기존의 양자적 동맹과 군사적 협력을 통한 중국 견제 강화(미국), 지역의 새로운 안보 질서 수립을 위한 제안(중국과 러시아) 등을 통해 자신의 이익이 반영된 전략 질서를 만들기 위해 노력하고 있음
- 이렇게 볼 때 지역 강대국들은 전략적으로 자신들의 이익을 명확히 하

고 있으며, 이에 따른 대전략하에 움직이고 있음. 그 결과 지역의 전략적 불확실성 정도로 묘사되던 상황이 최근 들어서 전략적 불안정성으로 보다 심각해지고 있는 상황임

- 이런 전략적 흐름 속에서 강대국들은 상관없지만, 불안정성의 증가로 인한 피해와 부담은 지역의 중소국가들에게 그대로 전가되고 있음. 한국이나 동남아 국가들의 경우 경제적으로는 중국, 안보적으로는 미국에 치우치고 있다고 일반적으로 해석되지만, 미국과 중국이 경쟁할 때 어느 한쪽을 선택받기를 강요당할 수 있고 따라서 전략적 선택의 고민이 깊어질 수밖에 없음
- 이런 맥락 속에서 한국과 아세안의 정치, 안보 협력은 강대국들의 전략 경쟁이 가져오는 전략적 불안정성 문제를 해결하는 장으로 작용해야 할 것임. 다시 말해 한·아세안 간 일정한 전략적 합의를 통해 강대국 경쟁을 완화시키는 과제가 주어짐
 - 한국과 아세안은 2013년 정상 간의 합의를 통해서 한·아세안 안보 대화를 설치하기로 합의한 바 있음. 한국과 아세안이 중·미 경쟁, 지역 강대국 경쟁으로부터 유사한 전략적 부담과 압박을 가지고 있을 때 이 안보대화를 통해서 이를 공유하고 공동의 해결책을 모색할 수 있음
 - 한·아세안 안보 대화에서 한국과 아세안 국가들이 현 지역 전략적 상황에 대한 인식을 공유하고 공동의 노력으로 무엇을 할 수 있는지 논의해야 하며, 이런 논의를 위해서 전통적으로 안보·군사문제를 논의하는데 소극적인 아세안 국가들보다 한국이 주도적으로 논의를 이끌어 가야함
 - 더 나아가 한국과 아세안이 수적 힘을 앞세워 ARF와 같은 동아시아 지역의 다자안보 기구 혹은 정상 간의 전략대화인 EAS 등의 비전을 새로 작성하여 강대국 간의 전략 경쟁을 제어할 수 있는 방안을 찾아야 할 것임

- 보다 구체적으로는 2014년 말 한·아세안 특별정상회의 시 한·아세안 간의 강대국 경쟁에 대한 입장을 간접적으로 정리하는 전략적 합의를 발표하면서 한·아세안 협력을 기존의 정례적인(routine) 협력에서 한 단계 심화시키는 방향으로 나갈 것임. 물론 한·아세안 간 지역 질서와 전략 경쟁 문제에 관한 논의 및 협력은 한·아세안 특별정상회의를 넘어 지속되어야 할 것임



동북아에서 다자안보협력은 점차 한계를 보이고 있는 기존의 안보 전략과 제도를 보완하고 궁극적으로 대체할 수 있는 중요한 가능성을 지닌다. 동북아 지역의 다자안보협력논의는 대개 유럽의 경험을 아시아에서 재연하는 데에 초점이 맞추어져 있다. 하지만 유럽보다는 동남아가 우리와 역사나 문화가 유사하며 단시일 내 다자안보협력을 성공시킨 모범적 사례라는 점에 주목할 필요가 있다.

민간전문가와 개인의 자격으로 참여하는 관료와 정치인들 간의 정책대화를 Track 2 외교라고 하는데, 동남아에서는 다자안보협력에 있어서 Track 2 외교가 Track 1 외교를 선도하고 보완하였다. 이 과정에서 ASEAN ISIS라고 하는 민간전문가 협의체가 중요한 역할을 하였다.

동남아의 경험에 비추어 볼 때 동북아에서 다자안보협력을 실현하기 위해서는 민간전문가의 역량을 강화하고 연구자와 정책당국 간의 대화를 제도화하는 것이 필요하다. 특히 민간전문가에 의한 다자안보협력 구상이 각국 정부에 의하여 받아들여지기 위해서는 구상이 만들어지는 프로세스의 “integrity”와 “credibility”가 보장되어야 한다는 점이 중요하다.



동남아 Track 2 외교의 경험과 동북아에의 함의 -ASEAN ISIS의 역할을 중심으로

한 인택

제주평화연구원 연구위원

1. 새로운 안보 패러다임이 필요한 동북아

- 한국전쟁 이후 동북아에서의 ‘긴 평화(long peace)’는 각국의 일방적 조치(군비증강)와 양자적 협력(군사동맹)을 통하여 달성. 하지만 이러한 일방적 조치와 양자적 협력은 향후 동북아 평화와 안정을 제공하는 데에 점차 한계를 노출
 - 한미동맹은 북한의 재래식 공격을 억지하는 데에는 효과적이었으나, 핵 공격이나 사이버 공격 등 새로운 위협을 억지하는 데에는 효과가 제한적. 아울러 한미동맹을 통하여는 북한의 비핵화나 북한의 체제 변화를 유도하는 것이 현실적으로 불가능
 - 미일동맹은 일본을 보호하는 한편 일본의 군사화를 방지하는 이중적 목적. 중국의 부상, 미국의 쇠퇴로 인해 미일동맹으로 일본의 안전을 보장하는 데에는 어려움이 예상되고 있고, 일본의 보통국가화 조짐은 미일동맹의 두 번째 목적도 달성이 어려워지고 있음을 시사
 - 미중 간의 갈등, 중일 간의 역사·영토 갈등, 한일 간의 역사·영토 문

제 등이 역내에서 동시다발적으로 발생하여 동북아 평화와 안정에 위협이 되고 있는데, 군비증강이나 군사동맹은 이러한 문제를 해결하는 데 부적합. 오히려 군비증강과 군사동맹은 ‘안보의 딜레마’를 심화시키고 불신을 낳아서 동북아 지역 불안정을 심화할 수도 있음

- 한계를 노정하고 있는 기존의 안보 패러다임을 보완할 수 있는 대안으로 ‘다자안보협력’이 (다시) 주목을 받기 시작함
 - 아시아와 다자주의는 ‘모순’이라는 지적이 있을 만큼 아시아 지역에서는 다자협력의 전통이 취약. 특히 안보 분야에 있어서는 다자협력이 부진. 6자 회담은 다자안보협력을 통하여 안보위협(북핵)을 해소하려는 드문 시도였으나 현재 담보상태에 있음
 - 그럼에도 불구하고 최근 한국과 중국이 다자안보협력을 위한 새로운 구상을 제시. ‘동북아 평화협력 포럼’이나 ‘서울안보대화’ 같은 다자안보대회는 이러한 다자주의 ‘빈곤’의 전통을 깨려는 의욕적인 시도

2. 다자안보협력: 과연 유럽이 모델인가?

- 동북아에서 다자주의의 전통, 특히 다자안보협력의 전통이 빈곤한 결과로 다른 지역의 다자안보협력 성공사례를 연구하여 동북아에 적용하려는 시도가 반복되고 있음
 - 실제로는 대개 CSCE/OSCE로 대표되는 유럽의 경험을 아시아에서 재연하는 데에 초점이 맞추어져 있음
 - ‘동북아 평화협력 구상’이나 제주평화연구원이 추진해온 ‘제주프로세스’도 동일
- 유럽만이 아니라 동남아도 다자안보협력을 통해서 ‘안보 공동체 (security community)’를 달성한 모범적인 사례
 - 동남아는 우리와 역사나 문화가 상대적으로 유사하고, 우리처럼 다자주의의 전통도 빈곤하였지만¹⁾ 다자안보협력을 단시일 내 성공시킨

사례이기 때문에 유럽보다 더 유용한 경험일 수 있음

- 동남아 대신 유럽에서 다자안보협력의 모델을 모색한 결과로, 다자안보 협력에 있어서 민간전문가(Track 2) 외교의 중요성을 경시하게 됨
 - Track 2 외교란 민간전문가와 개인의 자격으로 참여하는 관료와 정치인들 간의 정책대화²⁾
 - 동남아의 경험을 보면, 다자안보협력에 있어서 Track 2 외교는 정부 공식(Track 1) 외교를 선도하고 보완하는 역할을 수행 가능. 동남아에서는 지역 안보 문제에 대한 각국 연구자의 견해와 제안이 ‘정책대화’, 즉 Track 2 외교를 통하여 역내 정부의 공식적 결정에 반영됨

- 동북아처럼 다자주의의 전통이 빈곤한 경우에는 처음부터 정부 대표들이 모여 다자안보협력을 논하는 것보다 동남아에서처럼 민간전문가들과 개인 자격으로 참가하는 정부 대표들이 상대적으로 자유롭게 모여 다자안보협력을 먼저 논하는 것이 더 현실성이 있고 좋은 전략일 수 있음
 - Track 2 다자안보협력의 시작은 현 정부의 전략처럼 협력이 용이한 ‘연성 이슈’를 먼저 선택함으로써 가능할 수도 있겠지만, 동남아의 경험을 보면 Track 2 다자안보대화를 선행함으로써 촉진될 수도 있음

- 이 글의 목적은 ASEAN Institutes for Strategic and International Studies (ASEAN ISIS)의 소개와 분석을 통해서 동남아 Track 2 외교의 경험을 동북아에서 소개하고 함의를 이해하고자 함
 - ASEAN ISIS는 동남아 대표적 외교안보 연구소들의 협의체로, 동남아 Track 2 외교와 사실상 동의어³⁾
 - 동남아 Track 2 외교의 역사는 ASEAN ISIS가 탄생하고 제도화되며, 단순한 외교안보 연구소의 협의체에서 ASEAN 공식적 정책 결정에 영향을 미치는 Track 2 기관(institution)으로 진화하는 것이 핵심
 - CSCAP의 설립은 동남아의 Track 2 외교가 ASEAN ISIS의 주도

로 아태 지역으로 확장된 결과

3. ASEAN Institute of Strategic and International Studies

가. 구성과 특성

- ASEAN ISIS는 동남아 각국의 외교안보 연구소를 회원으로 하는 ASEAN NGO. ASEAN Institute of Strategic and International Studies라는 이름에서 알 수 있듯이 ASEAN ISIS는 단일한 기구(Institute)가 아니라 느슨한 협의체(institutes)
 - NGO이고 Track 2 외교에 있어서 핵심적 역할을 하지만 ASEAN ISIS 회원 연구소에는 민간 연구소뿐만 아니라 반민반관 연구소, 정부 연구소가 포함됨⁴⁾

- ASEAN ISIS를 Track 2 외교의 구심점으로 만든 것은 조직이나 구성 등 ASEAN ISIS의 ‘내부적 특성’이 아니라 ‘외부와의 관계’, 즉, ASEAN ISIS가 ASEAN 사무국 및 ASEAN 국가들과 갖는 관계임
 - ASEAN ISIS 회원기관보다 더 크고 더 조직화된 연구기관들도 있지만 ASEAN ISIS에 비견되는 영향력을 지니고 있지 못함
 - ASEAN ISIS는 동남아 대표적 연구기관을 회원으로 하는 ASEAN 수준의 협의체로서, 이론적으로는 개별 연구기관이나 개별 국가가 아니라 ASEAN 지역 연구자들의 총의를 대변
 - ASEAN 국가들은 ASEAN ISIS의 대표성을 인정하여 ASEAN ISIS가 ASEAN 정책결정에 input을 줄 수 있는 채널을 공식적으로 제도화

- ASEAN ISIS의 정당성, 자율성, 전문성에 대한 비판이 있는 것도 사실임

- 개별 국가 내에 다수의 연구기관이 존재하지만 ASEAN ISIS에는 단지 1개 기관만 회원으로 가입되어 있어 ASEAN ISIS의 폐쇄성에 대한 비판이 존재
- ASEAN ISIS가 지역 공통의 이익을 대변하지 못하고 실제로는 개별 국가의 이익을 대변하거나 단순히 집합하는 데에 그친다는 비판도 또한 존재
- ASEAN ISIS를 구성하는 연구기관들이 인적·재정적 한계로 인해서 다른 연구기관이나 관련 정부 부서보다도 전문성이 떨어지는 경우도 발생
- 이러한 비판에도 불구하고 ASEAN ISIS와 ASEAN 사무국, ASEAN 국가들 간의 '특수한' 관계는 지속되고 있음

나. 기원과 Track 2 행위자로의 진화

- 동남아에서 싱크탱크(Think Tank)의 역사는 일천하며, 이러한 현실을 반영하여 ASEAN ISIS의 역사도 마찬가지로 일천
 - 1970년대, 1980년대 동남아에서는 월남전 종전 이후 지역 안보의 미래, 특히 동남아에서 미국의 향방을 놓고 많은 불확실성이 존재. 월남전 이후 동남아 안보 질서를 예측하고 대비하는 것이 당시 각국 정부와 안보전문가의 주된 관심
 - 지금의 ASEAN ISIS의 회원기관이 된 동남아 연구기관의 전문가들은 70년대 말부터 각종 회의에 참석하면서 지역 안보의 미래를 놓고 느슨한 '인식 공동체'를 형성하기 시작
 - 인도네시아의 CSIS와 UC Berkeley의 동아시아 연구소의 주도로 동남아의 외교안보 연구자들을 정기적으로 소집하여 의견을 교환하게 함으로써 훗날 ASEAN ISIS 발족을 위한 토대가 마련되기 시작
 - 1984년 제1차 ASEAN Institutes 회의는 그동안 비공식적인 그룹으로 존재하던 동남아 전문가들의 모임을 공식적인 모임으로 조직화한 첫 시도. ASEAN Institutes는 ASEAN ISIS의 전신으로, 4년 뒤인

1988년 정관이 서명되면서 ASEAN ISIS로 공식적으로 발족

- 1970년대 말/1980년대 초부터 1991년까지 10여 년은 동남아 연구자들의 비공식적 모임이 공식적인 연구자 네트워크로 성장하는 기간. 하지만 1991/1992년 이전까지 ASEAN ISIS는 본격적인 Track 2 외교 행위자로 진화하지 않음
 - ASEAN ISIS가 Track 2 외교의 핵심적 행위자로 등장하게 된 것은 ASEAN ISIS의 의견과 제안이 ASEAN 사무국과 ASEAN 국가들에 의해서 수용되면서부터임

- 1991년 제 6차 ASEAN ISIS 총회에서 “A Time for Initiative”라고 하는 ASEAN ISIS 최초의 Memorandum을 ASEAN 국가들에게 제안
 - 이 Memorandum을 통해서 ASEAN ISIS는 아태 지역 다자안보대화(Asia Pacific Political Dialogue)의 필요성을 지적하였고, ASEAN 국가들이 이 Memorandum을 수용함으로써 ASEAN Regional Forum(ARF)이 탄생

- ASEAN 국가들이 ASEAN ISIS의 제안을 받아들여지게 된 것은 ASEAN ISIS 전문가들과 ASEAN 정부 인사들 간 신뢰 구축의 결과. ASEAN 정부 인사들은 Memorandum의 내용뿐만 아니라 Memorandum을 낳은 프로세스의 “integrity”와 “credibility”를 높이 삼

- ‘Asia Pacific Political Dialogue’는 동남아에서도 유럽의 CSCE 같은 다자안보협력을 재연하려는 동기에서 제안되었지만, 제안자가 정부나 개인이 아니라 동남아 외교안보 연구기관을 대표하는 협의체였다는 점에서 유럽 CSCE의 경험과는 상이
 - 유럽의 경우, 다자안보회의에 관한 최초의 제안은 1966년 소련의 코시긴 수상이 했고, 3년 뒤인 1969년 NATO가 이에 반응을 보이면서 헬싱키 프로세스가 태동. 즉, CSCE는 정부 대표 간 외교의 산물이고,

Asia Pacific Political Dialogue(ARF의 원구상)는 민간전문가 외교의 산물

- 이 Memorandum을 계기로 ASEAN SOM에 ASEAN ISIS 회원기관의 장들이 정기적으로 초청되기 시작함으로써, ASEAN ISIS가 ASEAN 국가들에게 조언과 제안을 하고, ASEAN 국가들이 ASEAN ISIS에게서 자문을 구하는 Track 1과 Track 2의 상호보완적 관계가 시작됨
 - ARF의 탄생, 그리고 ARF와 보완적 관계를 이루는 Track 2 협의체인 Council for Security Cooperation in the Asia Pacific(CSCAP)의 창설은 오늘날까지도 ASEAN ISIS의 대표적인 업적으로 평가되고 있음

다. Track 2 외교의 공헌

- ASEAN ISIS의 대표적인 업적으로 앞에서 ARF와 CSCAP의 창설을 예로 들었지만 이러한 institution building 외에도 Track 2 외교의 공헌은 많음⁵⁾
- 첫째로, 정부에 대한 조언은 Track 2 외교의 중요한 공헌. 특히 민간전문가들이 정부가 지속적으로 관심을 가지기 힘든 장기적인 문제라든가 정부가 아직 대응할 준비가 되어 있지 않은 새로운 문제에 대해 조언을 할 때 가장 유용
- 둘째로, 너무 새롭거나 민감해서 Track 1 외교에서는 다루기 힘든 아이디어들을 창안하거나 검증하는 ‘실험실’ 역할. 일례로 ARF은 CSCAP에 preventive diplomacy를 정의하고 실행방안을 찾는 역할을 부여
- 셋째로, Track 2 외교는 Track 1 외교가 교착상태에 빠졌을 때 외교적 대안 통로(route)로 기능

- 만약 6자 회담을 보완하는 Track 2 대화가 있다면-어떤 측면에서는 동북아협력대화(NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue)가 이에 해당-6자 회담이 중단되었을 때라도 Track 2 대화를 통해서 당사국 간의 협상이 계속되었을 수도 있음
 - 지금의 한일 관계처럼 양자 회담의 개최도 힘들고 양자 이슈의 토의도 힘든 경우 Track 2 다자대화를 이용해서 양자 접촉도 가능하고 협의공란한 양자 이슈는 유보하고 협의가능한 다자적 이슈부터 논의할 수 있음
- 넷째, 사회화(Socializing; Socialization) 기능으로 Track 2 외교에 참여를 통해서 상대방의 입장에 대한 이해를 넓히고 지역이나 국제적 규범에 대한 이해의 제고도 가능
- 만약 북한이 Track 2 외교에 참가할 경우 지역이나 국제적 규범에 대한 북한의 이해를 높여서 북한이 국제사회에 편입하는 데에 기여할 수 있음

라. ASEAN ISIS의 확장

- ASEAN ISIS가 Track 2 외교의 핵심적 행위자로 부상한 후에 크게 세 가지 방향으로 ASEAN ISIS의 활동이 더욱 확대됨
- 첫째는 회원기관의 증가로 애초의 5개 기관에서 이제는 10개의 회원기관을 보유한 협의체로 성장. 회원기관의 증가는 ASEAN ISIS 내 이질성을 증가시키고 의사결정을 어렵게 만드는 문제도 발생
 - 둘째는 지역적인 확장으로 위에서 언급한 CSCAP의 창설이 가장 중요한 사례. CSCAP은 ASEAN ISIS가 미국의 Pacific Forum CSIS, 한국의 서울국제포럼, 일본의 Institute for Global Peace와 협력하여 출범을 주도
 - 셋째는 이슈 영역의 확장으로 전통적 안보 문제에서 비전통 안보, 새로운 안보 문제로 논의와 협력의 대상을 확장

- ASEAN ISIS가 비전통 안보와 신안보 문제에 초점을 맞추는 것은 전통적 안보의 위협이 감소한 현상을 반영한 것이기도 하지만 전통적 안보 문제에 관해서는 더 이상 민간전문가가 정부에 비해서 지적인 우위를 유지하기가 어려워진 현실을 반영한 불가피한 결과이기도 하였음

마. ASEAN ISIS의 당면과제

- 회원 확대는 ASEAN ISIS 내 이질성을 증가시키고 의사결정을 어렵게 하며, 새로이 중점을 두고 있는 비전통 안보나 신안보의 위협은 아직도 진지하게 안보위협으로 인식되지 못하는 문제가 존재
- ASEAN ISIS는 폐쇄적 엘리트 집단으로 비판받는 바, 이에 대한 대책으로 보다 많은 연구기관과 연구자를 참여시키고 소위 Track 3 부문(폴뿌리단체 등)과 연계를 강화할 필요가 있음
 - 이러한 대책은 동시에 ASEAN ISIS의 이질성 강화, 거대화, 전문성 약화 등의 부작용을 수반
- 정부의 재정 지원에 대한 의존 증대, 민간의 후원 부족, 재정난, 정부의 인사개입 등으로 ASEAN ISIS 회원기관들의 對 정부 자율성이 감소
 - 반대의 경우로, 對 정부 자율성을 확보하는 과정에서 민간전문가와 정부 간의 거리가 확대될 경우 자율성은 높아지지만 정부에 대한 영향력은 줄어드는 딜레마가 발생
- ASEAN ISIS를 발족시켰던 창립 멤버들의 뒤를 이을 후속 세대 양성이 필요

4. 동남아 Track 2 외교가 동북아 평화협력 구상에 주는 함의

- 동남아에서는 냉전의 종식을 전후로 외교안보 연구기관의 네트워크가 생겨나고, 정부의 결정에 영향력을 줄 수 있는 채널이 제도화되었으며, ARF와 CSCAP 창설에 중요한 역할을 수행
 - 달리 말하면 동남아 Track 2 외교의 가시적 최대 업적은 institution building임
- 동북아 평화협력 구상은 동북아에서 CSCE/OSCE와 유사한 다자안보 협력을 달성하려는 시도. 동북아 평화협력 구상을 실현하는 구체적 전략은 각기 유럽의 경험과 동남아의 경험을 토대로 할 수 있음
 - 유럽의 다자안보협력은 정부 공식 외교의 산물로서, 먼저 추상적인 원칙에 합의하고, 이후에 그 원칙에 따라 협력하는 순서로 진행⁶⁾
 - 동남아 다자안보협력은 민간전문가 외교의 산물로, 유럽보다는 덜 제도화되고, 덜 공식적인 방식으로 협력을 진행
- 6자 회담의 결렬, 한일 정상회담과 중일 정상회담의 지연에서 볼 수 있듯이 최근 동북아에서는 Track 1 외교가 순조롭지 않음. 동북아 국가들은 비핵화에서 영토 문제, 과거사 문제에 이르기까지 첨예한 문제를 놓고 대립하고 있어서 Track 1 외교의 정상화가 쉽지 않음
 - 동북아 국가들이 과연 유럽 국가들처럼 다자협력을 위한 추상 원칙에 합의하고, 합의된 원칙에 따라 협력할 것인지도 미지수
- 이러한 상황을 고려하면 유럽식보다 동남아식으로 역내 다자안보협력을 실현시키는 것이 더 현실적일 수 있음
- 동남아의 다자안보협력 경험의 특징은 institution building에 있어서 Track 2 외교의 역할
 - ASEAN ISIS가 역내 다자안보대화의 필요성을 역설한 결과 ASEAN 국가들은 ASEAN Regional Forum을 창설. 유사하게 ASEAN

ISIS가 아태 지역을 포괄하는 연구자 네트워크의 필요성을 역설한 결과 CSCAP을 발족

- 이러한 사례가 주는 함의는 한국 정부가 직접 나서서 동북아 다자안보 협력을 추진하는 것보다 대표성·정당성·전문성을 갖춘 민간전문가 협의체가 나서서 동북아 다자안보협력 체제나 과정의 필요성을 국제적으로 공론화하는 것이 더 효과적일 수 있음

- 문제는 ASEAN ISIS에 비견되는 민간전문가 협의체가 동북아에 존재하지 않는다는 것인데, 그 공백은 한국 정부가 인위적으로 동북아 민간전문가 협의체를 만드는 것보다는 기존의 존재하고 있는 제도와 조직을 활용하여 메우는 것이 더 실용적이고 정치적으로 현명
 - 예컨대 동북아 각국의 CSCAP 위원회를 초청하여 동북아 다자안보 협력을 위한 구상을 만들어 공동으로 동북아 각국 정부에 제안을 하도록 하면 ASEAN ISIS 같은 지역 민간전문가 협의체의 부재 문제를 임시적으로 해결할 수 있음
 - CSCAP 자체도 기존에 존재하는 제도(ASEAN ISIS)를 토대로 창설된 것

- ASEAN ISIS 같은 지역 민간전문가 협의체의 부재 문제를 임시적으로 해결할 수 있는 다른 방법은 동북아협력대화(Northeast Asia Cooperation Dialogue: NEACD)를 활용하는 것
 - 연구기관이 회원인 ASEAN ISIS와 달리 NEACD는 연구 역량이 부족하지만 최근 들어 study group을 출범시키려는 시도를 하는 등 연구 기능이 추가될 전망
 - 재정적 지원 등을 통해서 NEACD의 연구역량을 강화시키면 NEACD 또한 동북아 다자안보협력을 위한 구상을 만들어 동북아 각국 정부에 제안할 수 있는 가능성이 있음

- 동남아의 경험에 비추어 볼 때 동북아의 민간전문가들이 제안하는 다자

안보협력구상은, ARF처럼 Track 1 다자안보제도나 과정이 될 수도 있고 CSCAP처럼 Track 2 다자안보제도나 과정이 될 수도 있음

- 민간전문가에 의한 동북아 다자안보협력을 위한 구상이 각국 정부에 의하여 받아들여지기 위해서 중요한 것은 구상이 만들어지는 프로세스의 “integrity”와 “credibility”가 보장되어야 한다는 것임
 - 대표성·정당성·전문성을 갖춘 민간전문가들이 참가하여야 하며, 정부는 정치적 개입이나 간섭을 하지 말아야 함

- 동북아 민간전문가들이 ASEAN ISIS처럼 institution building까지는 하지 못하더라도 다자협력을 촉진하는 정책결정에 기여할 수 있음
 - 민간전문가들은 이상적으로 국가들이 협소하고 단기적인 이익 대신 공통의 장기적 이익을 추구할 수 있도록 정책결정자들을 조언하는 역할을 수행
 - 위에서도 언급하였듯이 민간전문가 집단은 정부가 관심을 가지기 힘든 문제나 정부가 대응하기 어려운 문제에 대해 조언할 수 있으며, Track 1 외교가 교착상태에 빠졌을 때 활용할 수 있는 대안적인 외교 채널을 제공하여 다자안보협력을 증진

- 다자안보협력은 점차 한계를 보이고 있는 기존의 안보 정책과 제도의 보완책 내지 대안으로 중요한 의미를 지님. 민간의 참여가 별로 중요하지 않은 군비증강이나 양자동맹 등과 달리 다자안보협력은 그 성공을 위해서 정부뿐만 아니라 민간전문가 외교가 핵심적인 역할을 수행할 수 있음. 즉, Track 2 외교가 Track 1 외교를 증진함
 - 다자안보협력의 활성화를 위해서는 민간전문가의 역량을 강화하고, 연구자와 정책당국 간의 대화가 제도화 되는 것이 필요
 - 그런 면에서 외교안보 분야 싱크탱크와 정부 당국이 참여하는 ‘연구 정책 협의회의’는 외교안보 연구기관들이 전문가의 조직에서 Track 2 행위자로 진화할 수 있는 긍정적인 계기를 마련

■ 주석

- 1) “At the beginning of the 1990s there was almost no multilateral security cooperation in the Asia-Pacific region.” Ball, Desmond, and Brendan Taylor, “Reflections on the Track Two Process in the Asia-Pacific Region,” in Soesastro, Hadi, et.al. eds. *Twenty Years of ASEANISIS: Origin, Evolution and Challenges of Track Two Diplomacy*, ASEANISIS, 2006, p. 107.
- 2) “Track 2 diplomacy is the conduct of policy dialogue among government officials, think tanks, and other policy analysts and practitioners in their private capacity on various issues that range from the economic, political security, to the social.” Hernandez, Carolina, “Track Two and Regional Policy: The ASEAN ISIS in ASEAN Decision Making,” in Soesastro, et. al. (2006), p. 19.
- 3) “Track 2 in Southeast Asia is largely synonymous with ASEAN ISIS.” Kraft, Herman Joseph S., “The Autonomy Dilemma of Track Two Diplomacy in Southeast Asia,” *Security Dialogue*, Vol. 31(3), September 2000, p. 345. “Ever since its inception, ASEAN ISIS has been at the forefront of Track 2 diplomatic efforts in Southeast Asia,” Kraft, Herman Joseph S., “ASEAN ISIS and Human Rights Advocacy: The Colloquium on Human Rights(AICOHR),” in Soesastro, et. al. (2006), p. 76.
- 4) ASEAN ISIS 회원기관: Brunei Darussalam Institute of Policy and Strategic Studies(BDIPSS), Brunei; Cambodian Institute for Cooperation and Peace(CICP), Cambodia; Centre for Strategic and International Studies(CSIS), Indonesia; Lao People’s Democratic Republic Institute of Foreign Affairs(IFA), Laos; Institute of Strategic and International Studies(ISIS), Malaysia; Myanmar Institute of Strategic and International Studies(MSIS), Myanmar; The Institute for Strategic and Development Studies(ISDS), the Philippines; Singapore Institute of International Affairs(SIIA), Singapore; The Institute of Security and International Studies(ISIS Thailand), Thailand; Diplomatic Academy of Vietnam(DAV) (Formerly Institute for International Relations: IIR), Vietnam.
- 5) Ball and Taylor (2006), pp. 112-113.
- 6) 유럽안보회의의 최초 아이디어는 1966년 6월 소련 코시킨 수상이 핀란드 방문 시 처음 제안하였고, 그해 7월 Warsaw Pact에 의하여 다시 제안됨. 서방 측은 처음에 소극적이다가 1969년에 NATO가 소동구 측의 제안을 검토하기로 결정. 이후 Warsaw Pact와 NATO 간 협의가 계속되어 헬싱키 선언을 위한 협상의 토대가 됨. 최종 협약을 도출하기 위해서 1972년 9~11월까지 헬싱키에서 대사급 비공식 모임이 개최되었고, 1972년 11월 22일에는 다자간 준비회의(Multilateral Preparatory Talks)가 시작되었음. 다자간 준비회의는 1973년 6월 8일 향후

CSCE의 의제와 절차를 확정하고 종결(Blue Book을 최종 결과물로 완성). 다자간 준비회의에서 결정된 바에 따라 참가국들은 1단계(1973.7.3~7, 헬싱키), 2단계(1973.9.18~1975.7.21, 제네바), 3단계(1975.7.30~8.1, 헬싱키) 협상을 걸쳐서 헬싱키 최종 협약을 완성. CSCE/OSCE에 대한 보다 자세한 내용은 홍기준 교수의 연구를 참고.

- 7) 민간전문가 협의체라는 표현을 쓰지 않은 이유는 동북아에 아직 공식화·제도화된 민간전문가 협의체가 없기 때문.



이 연구는 아시아태평양 지역의 대표적인 Track 2 회의인 CSCAP의 역할에 대한 재조명을 통해서 한국의 주요 외교적 구상인 동북아 평화협력 구상과 한반도 신뢰 프로세스 등에 대해 Track 2 외교가 가지는 함의를 보고 있다. CSCAP은 탈냉전 이후 신뢰가 부족했던 지역 국가들이 ARF를 비롯한 안보협력을 성공적으로 만들고 운영하는 데 큰 역할을 했다. 비교적 국가이익에서 자유로운 Track 2 전문가들이 지역 안보 문제에 대해서 토론하고 여기서 얻어진 결과들이 정부로 피드백되어 아태 지역 안보협력을 촉진시키는 역할을 했다. 뿐만 아니라 새로운 안보 주제를 발굴, 정부 부문에 투입하는 공헌을 한 바 있다. 그러나 시간이 지남에 따라서 정부 간 신뢰가 어느 정도 구축되면서 CSCAP의 입지가 점차 줄어드는 성공의 역설이 나타났다. 또한 아태 지역에 CSCAP 외의 다른 안보 전문가들이 만나 논의할 수 있는 장들이 생기면서 상대적으로 CSCAP은 다소 위축되었다. 그럼에도 불구하고 국가 간 신뢰와 협력이 부족한 동북아 지역에는 이런 CSCAP의 경험이 시사하는 바가 아직 크다. 국가 간 대화가 쉽지 않은 동북아에서 Track 2 대화와 이를 통한 경성 안보 문제 논의를 비전통 안보 혹은 연성안보 문제에 대한 국가 간 대화와 병행한다면 동북아 국가 간 협력과 신뢰 구축을 더욱 촉진할 수 있을 것이다.



CSCAP과 아태 지역 안보협력: 평가와 합의

이 재 현
이산정책연구원 연구위원

1. 서론

- 현 정부의 주요 외교적 이니셔티브인 한반도 신뢰프로세스, 동북아 평화협력 구상 등은 국가 간 신뢰라는 부분을 중요하게 다루고 있으며, 이에 따라서 아세안의 경험과 Track 2에 대한 관심도 일정하게 증가하고 있음
 - 한반도 신뢰프로세스, 동북아 평화협력 구상은 공히 남북한 또는 동북아 국가 간 신뢰 부족을 문제의 원인이자 문제 해결의 출발점으로 잡고 있음. 이에 따라서 유럽의 경험, 특히 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)/유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE)의 경험이 중요한 reference로 언급되어 왔음
 - 더불어 아시아 지역에서 유사한 경험을 이미 했던 아세안, 아태 지역의 다자안보협력의 경험, 그리고 이를 이면에서 추동해 온 아태 지역 혹은 아세안의 Track 2 안보 대화에까지 광범위하게 관심이 증가하

고 있는 상황임

- 아태 지역의 안보협력, 아세안의 경험, 그리고 Track 2 대화가 만나는 접점에 아태안보협력이사회(Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific: CSCAP)가 놓여 있음
- 이 글에서는 이런 배경에 비추어 CSCAP의 과거와 현재 경험을 평가하고 동북아 지역의 안보협력에 주는 교훈을 찾아보려 함
 - CSCAP이 같은 아시아권의 경험이고, 무엇보다 냉전이 종료된 직후 아태 지역 안보협력에서 신뢰 구축(Confidence Building)이 주요한 협력의 화두였던 만큼 유럽의 경험보다 CSCAP의 긍정적·부정적 경험이 동북아 지역이나 한반도에 시사하는 바가 클 수 있음
 - 이 글에서는 CSCAP이 아태 안보협력에 공헌한 바, CSCAP의 한계 등에 대한 평가를 통해서 한국 정부가 추진하는 다자안보협력이나 한반도 문제 해결에 일정한 함의가 있음을 보일 것임
 - 이 글에서는 먼저 탈냉전 직후부터 2000년대 초중반까지 아태 지역에서 국가 간 신뢰 구축, 국가 간 다자안보협력에 대해서 CSCAP이 공헌한 바를 보고, 이후 2000년대 중반 이후 CSCAP이 가진 한계와 그 원인까지 검토할 것임. 마지막으로 세 번째 부분에서는 CSCAP, 그리고 CSCAP과 아세안지역안보포럼(Asean Regional Forum: ARF)을 주도했던 아세안의 경험이 지금 동북아 상황에 어떤 시사점이 있는지 간단히 살펴볼 것임

2. 아태 지역 다자안보협력 형성을 추동한 CSCAP

- 냉전 시기 아태 지역은 다자안보협력을 발전시키기에 적절하지 않은 안보 질서 구도를 가지고 있었음
 - 1940~50년대에 주로 독립을 한 아태 지역의 많은 신생국들은 독립과 함께 급속하게 냉전 질서 속에 편입됨. 반공-자유진영에 속했던

- 국가들은 미국을 중심으로 한 ‘허브와 스포크(Hub and Spoke)’라고 부르는 안보 질서에 편입되었고 반면 공산화된 국가들은 당시 소련과 중국의 영향력이 지배적인 블록 속으로 편입되었음
- 이렇게 두 개로 나뉜 블록 속에 편입된 지역 국가들은 허브 국가의 영향권을 벗어나 지역의 이웃한 국가들과 안보협력을 발전시킬 수 있는 공간을 확보하기 어려웠음
 - 냉전의 블록 질서는 양쪽 중 어느 한 블록에 포함될 경우 안보 문제는 물론이고 특히 자유진영에서는 경제적 문제까지 포괄적으로 해결되는 구조였으므로 지역 국가들 입장에서는 추가 비용을 들여가면서 기존 허브 국가와의 관계 외에 주변 국가들과의 긴밀한 안보-경제협력 관계를 발전시킬 만한 큰 유인도 없었음
- 1990년대 냉전 질서에서 탈냉전 상황으로 빠른 변화는 아태 지역 국가들에게 새로운 안보 질서의 창출이라는 큰 과제를 던졌고, 이에 따라서 아태 지역 국가들은 다자안보 질서 및 체제 수립이라는 방향으로 이동했음
- 1990년대 초 냉전 질서의 급격한 붕괴로 인해 아태 지역, 특히 동남아 지역에서 미국이 빠르게 철수를 했고, 소련의 힘 역시 소멸되었으며, 개혁 개방을 시작한 중국의 힘은 아직 지역에 안보 위협을 가할 정도는 아니었음
 - 냉전 직후 미국·소련의 철수가 가져온 결과는 지역에서 힘의 공백 혹은 잠재적 안보 공백이었음. 물론 냉전 대결의 종식으로 인해 직접적이고 눈에 보이는 안보 위협은 감소했지만 모든 안보 문제가 해결된 것은 아니고 지역 국가들 입장에서는 새로운 안보 질서를 만들어야만 했음¹⁾
 - 아세안 위주로 제안되고 형성된 ARF는 이런 환경의 변화를 반영한 지역 자체의 다자안보협의체임
- 아태 지역 국가들의 입장에서 ARF의 형성으로 가는 과정, 그리고 실제

운영은 냉전 시기에 경험해보지 못했던 것들이고 이 도상에서 어려움을 겪었음. CSCAP 등 Track 2의 존재는 일정 부분 이런 문제를 해결하는데 공헌함

- 지역국가들 간 안보협약체 형성 과정에서 가장 큰 문제는 국가들 간의 신뢰 부족 문제였음. 서로 신뢰하지 못하는, 협력의 경험이 없는 국가들 사이에서 안보라는 주권의 가장 핵심적이고 민감한 사안을 다루는 안보협력체 형성은 쉽지 않은 과제임
- 이런 상황에서 지역의 안보 전문가들이 모인 Track 2 협의체인 CSCAP의 간접적 공헌이 드러남. CSCAP을 통해서 Haas가 언급한 인식 공동체의 건설까지는 아니더라도 비교적 국가이익에서 자유로울 수 있는 비정부 안보 전문가들이 모여 지역 안보 문제를 논의하면서 전문가들 사이에 신뢰관계가 형성되고 그들 사이에 개인적 네트워크와 친분, 신뢰가 구축됨²⁾
- 네트워크, 친분, 신뢰를 바탕으로 지역 안보 전문가들이 민감한 안보 문제를 보다 편하게 논의하고 나아가 눈앞의 국가이익을 다소 벗어나 올바른 문제 해결, 안보협력의 방향이 무엇인가에 대해서 합의를 할 수 있었음
- 각 국가에서 정부의 정책결정 과정과 밀접히 연결된 이 전문가들은 CSCAP을 통해서 논의된 바를 각국 정부에 투입하고 또 정부의 피드백을 받아 이를 CSCAP이라는 창구를 통해서 논의하는 가교 역할을 함
- 결국 CSCAP이라는 장은 신뢰가 부족한 국가 간의 간극을 전문가들의 네트워크, 신뢰를 통해서 메우는 것이었고 이런 방식으로 아태 지역 다자안보협력력이 시작되고 발전하는 데 공헌을 했다고 할 수 있음

○ 보다 구체적으로 CSCAP이 ARF, 그리고 ARF를 넘어서 아태 지역 다자안보 문제 전반에 공헌한 바를 언급하면 다음의 몇 가지 차원에서 아태 지역 다자안보에 이바지했다고 할 수 있음

- 먼저 CSCAP은 ARF의 형성기에 절대적인 공헌을 함.³⁾ 비록 ARF

가 애초 기대에 미치지 못한다 하더라도 ARF와 같은 정부 간 다자 안보협회의 제도가 있고 없고는 큰 차이를 만들 수 있으므로 CSCAP이 ARF 형성에 중요한 역할을 한 것은 아태 지역의 다자안보협회가 애초 시작을 할 수 있었는가 아닌가를 결정할 정도의 중요성을 가지고 있음

- 두 번째로 앞서 언급한 바처럼 냉전 직후와 그 이후로도 서로 신뢰가 그리 높지 못한 국가들 사이에 안보 관련해서 논의하고 합의를 봐야 하는 중요한 사안이 있다고 해도 직접 국가들 간에 이런 민감한 문제를 논의하기 어려운 상황임
- 이런 상황에서 민감한 안보 관련 어젠다가 CSCAP을 통해서 전문가들 사이에 사전에 논의되고 대강의 합의 내지는 동의를 Track 2를 통해서 먼저 일어나며 이것이 각국 정부로 다시 환류되어 정부 간의 합의를 이끌어 내는 방식의 안보협력은 아태 지역에서 그나마 다자 안보협회를 이 정도까지라도 발전시킨 데 매우 중요한 메커니즘으로 작용했음
- 세 번째로 새로 부상하는 낯선 안보 관련 의제와 주제들이 미처 Track 1에 의해서 의제화 되기 전에 혹은 개별 정부 차원에서 관심은 있으나 이를 개별 정부를 넘어 지역적 안보 의제화 하기를 망설이고 있을 때 CSCAP을 통해서 이런 새로운 안보 의제들이 이슈화 되고 논의 되어 안보 어젠다로 형성되는 긍정적인 공헌을 했음
- 이런 논의는 주로 CSCAP의 Working group 혹은 Study group을 통해 이루어졌는데, 1990년대 초반에는 보다 전통적인 안보 문제 즉, 신뢰구축, 해양 문제, 포괄적-협력 안보 등이 많이 논의되었지만, 1990년대 중반을 넘어 2000년대 들어오면서 비전통-인간안보 주제, 즉 초국가적 범죄, 인신매매, 테러리즘, Peacekeeping, 에너지 안보 등의 주제가 CSCAP의 Study Group을 통해서 적극적으로 안보 어젠다화 되고 ARF에서 논의하는 새로운 안보 주제로 부상하기 시작했음⁴⁾
- 보다 장기적으로는 CSCAP의 이런 노력들이 눈에 보이지는 않지만,

지역 국가들 간에 보다 안보 관련된 주제들을 편하게 논의할 수 있게 했고, 국가 간 신뢰를 형성하는 데 있어서 중요한 배경으로 작용했다고 할 수 있음

- 국가 간 신뢰를 측정하는 데 일정한 문제가 있기는 하지만, 적어도 탈냉전 상황 이후 이런 Track 2의 노력이 없었다면, 지금보다 지역 국가들 간의 안보협력 수준은 더욱 낮았을 것이라는 점에 크게 의문을 제기하기는 어려울 것임

3. 현 아태 지역 안보협력에서 CSCAP의 역할에 대한 평가

- 앞서 언급한 바와 같이 CSCAP은 ARF의 형성 과정과 발전 과정에서 결정적인 역할을 했고, 나아가 아태 지역에서 냉전 이후 다자안보협력이 발전하는 데 중요한 역할을 해왔으나, 최근 들어 CSCAP의 무게감이나 효과성에 대해 의문시할 만한 지표들도 있음
 - 무엇보다 한때 ARF의 Track 2 버전으로 불리면서 아태 지역의 주요 안보 문제에서 거론되고 중요한 역할을 한다고 평가되던 CSCAP이 존재감과 Visibility가 많이 낮아진 것은 사실임
 - 이는 두 가지 즉, 긍정적인 방향과 부정적인 방향으로 해석될 수 있는데, 긍정적인 방향으로는 아태 지역에서 안보협력의 발전, 국가 간의 신뢰가 높아짐에 따라서 Track 2 안보 대화가 더 이상 크게 필요하지 않은 것이라 볼 수 있음. 반대로 부정적이라면 아태 지역에서 Track 2 안보 대화 및 협력이 한때는 기대를 모았으나 CSCAP이 이를 충족시키지 못하고 그에 따라 점차 설 자리를 잃어가고 있다는 것으로 해석될 수도 있음
- 최근 몇 년간 CSCAP의 운영을 논의하는 운영위원회(Steering Committee Meeting)에서 주요 화두가 된 사항이 어떻게 CSCAP의 정책 효과성을 높일 것인가였음

- CSCAP은 주로 ARF와 짝을 이루어 CSCAP의 논의 내용이 Memorandum 형태로 ARF에 Input하여 주요한 Track 1 차원의 논의 어젠다(Agenda)화 시키는 방향으로 정책 효과성을 구현해 왔음. 그러나 최근 들어 CSCAP의 정책 효과성이 낮아지는 것이 CSCAP에 포함된 전문가들을 중심으로 느껴졌고, 어떻게 ARF와 연계성을 높일 것인가를 놓고 많은 토론을 함
 - 이를 위해서 ARF에서 논의하는 주제에 대해 후속조치를 하고 ARF에서 같은 주제를 논하는 동시에 회의를 연이어 개최하는 방안 등을 모색해왔음
 - CSCAP이 ARF와만 협력할 것이 아니라 지역에 있는 다른 다자 논의의 틀, 즉 동아시아정상회의(East Asia Summit: EAS) 등과 협력하여 정책 효과성을 높여야 한다는 제안들도 자주 나왔음
 - 어쨌든 CSCAP 내에서 이런 논의가 나오고 이를 위한 Ad-hoc committee도 구성되어 심도 있는 논의를 따로 했다는 점 등은 CSCAP 스스로 정책 효과성에 의문을 가지고 있다는 방증이 됨
- CSCAP의 정책 효과성과 현 상태에 대해서 의문이 증가하는 데는 다음의 몇 가지 이유가 있다고 판단됨. 이 이유들의 일부는 역설적이게도 과거 CSCAP의 활동이 성공적이었기 때문에 생기는 일들임
- 첫 번째로 CSCAP의 현 상태와 효과성에 대한 의문은 아태 지역 국가들 간의 신뢰가 높아진 현상에서부터 유래할 수 있으며 이는 CSCAP의 과거 활동이 효과적이었음을 보여줌
- 아태 지역 국가들 간 신뢰가 만족할 만한 수준까지 도달했다고 할 수는 없음. 그럼에도 불구하고 탈냉전 직후 안보에 관련하여 협의를 할 수 있는 제도를 만드는 데도 어려움을 겪었던 것에 비하면 현재 아태 지역 국가들의 신뢰 수준은 훨씬 높다고 볼 수 있음
 - 대표적인 예로 많은 문제에도 불구하고 ARF가 거르지 않고 꾸준히 회의를 진행해오고 정부 간 안보 문제를 논의하는 장으로 자리를

잡아왔음. 또한 최근 몇 년 사이에는 아세안국방장관회의플러스(ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus: ADMM+)라는 이름의 국방 장관 대화체 역시 형성되었음. 이를 볼 때 1990년대 초의 상황에 비추어 국가 간 안보 문제를 논의하는 신뢰관계는 보다 높아졌음

- 국지적으로 주변 국가와의 이런저런 갈등관계(한반도, 한일, 동남아와 중국, 중국과 미국 등)가 여전히 상존하고 있지만, 앞서 말한 것과 같이 지역 전체를 아우르는 다자안보협약에는 양자 간 갈등과 상관 없이 대부분 국가들이 참여하는 것으로 볼 때 다자안보협약에 대한 지역 국가들의 신념 내지는 신뢰도가 일정 수준에 이르렀다고 할 수 있음
- 이렇게 전반적으로 지역 국가 간 신뢰가 높아진 상황에서 과거 국가 간 신뢰가 약했을 때 나름 의미있는 역할을 했던 CSCAP의 활용 가치나 필요성에 관한 회의가 생길 수도 있음. 다시 말해 국가 간 직접 안보 문제 등에 대해서 대화를 할 수 있는 상황에서 Track 2라는 우회로가 크게 효용 가치가 높지 않다는 것임
- 역설적인 것은 이렇게 국가 간의 신뢰가 생기기까지 CSCAP과 같은 Track 2의 역할이 컸고, 이런 국가 간 신뢰관계의 형성은 CSCAP의 그동안 역할이 성공적이었음을 증명하는 것임

○ 두 번째로 CSCAP에 대한 의문이 증가하는 이유는 과거 탈냉전 직후와 달리 CSCAP과 유사한 성격의 Track 2 채널이 증가한 것도 하나의 변수가 될 수 있음

- 1990년대만 하더라도 아태 지역이나 아태 지역 중 일부를 아우르는 Track 2 대화체가 거의 없었으며 이런 상황에서 CSCAP은 나름 상당한 주목을 받았고 Track 1이 CSCAP에 의존하는 바도 높았음. 그러나 이후 지역 국가들 간 신뢰가 높아지고 지역협력이 활발해지면서 보완적 혹은 대안적 Track 2 대화체들이 많이 생김
- 이런 대표적인 예는 몇 가지 차원으로 구분되는데, 우선 안보를 포

- 함한 지역협력 전반에 관련해서는 아세안+3 차원에서 13개 국가의 Track 2 전문가들이 모이는 동아시아씽크탱크네트워크(Network of East Asian Think-Tanks: NEAT)가 대표적인 Track 2 협의체임
 - 다른 한편으로 안보 문제를 넘어서 보다 국방에 초점을 두어 논의를 하는 Track 2 혹은 1.5의 장들이 지역에 차츰 등장함. 이런 대표적인 예는 상그릴라대화(Shangri-La Dialogue), 자카르타국제안보대화(Jakarta International Defense Dialogue: JIDD), 그리고 지금 열리고 있는 서울안보포럼(Seoul Defense Dialogue: SDD) 등이 있음
 - 이렇게 지역에 다양한 Track 2 안보 및 국방 대화 제도가 생겨난 반대 급부로 상대적으로 희소가치가 있었던 CSCAP의 중요성이 감소되었고, 이런 연장선상에서 CSCAP의 정책 효과성도 함께 감소되었을 수 있음
 - 다른 한편으로 이런 많은 다자협의체, 그와 관련된 Track 2 회의가 생겨나는 것은 꼭 CSCAP이 아니어도 지역의 안보 전문가들도 참여할 수 있는 마당과 네트워크가 넓어졌다는 것이고 상대적으로 CSCAP의 중요성은 감소했을 수 있음
- 세 번째로 CSCAP에서 가장 큰 단일 세력을 이루고 있고, CSCAP을 사실상 주도해온 아세안 국가 그룹이 가지는 한계가 있음. 이 한계는 일정 부분 지역협력 전체에서 아세안이 가지는 한계와 궤를 같이하고 있음
- 1967년에 창설된 아세안은 지난 50여 년간 비교적 약소국이라고 할 수 있는 동남아 국가들 간의 신뢰 구축 및 협력을 비교적 잘 이끌어왔으며, 형성 당시 우려와 달리 오랫동안 협력을 유지해온 성공적 협력체임
 - 탈냉전기, 아세안 회원국의 확대, 1997년 경제위기와 2000년대를 들어 본격적으로 시작된 확대 지역협력의 과정 속에서 지금까지 아세안을 규정해온 아세안의 방식(ASEAN Way)과 아세안의 제도화, 문제 해결 능력 등에 대해서 많은 의문이 제기되어왔음

- 유사한 비판이 아세안이 주도하고 있는 ARF와 CSCAP에도 지속적으로 제기되어 왔음. 다시 말해 ARF나 CSCAP이 주어진 역내 안보 문제의 해결을 가져오지도 못했고, 역내 긴급한 안보 문제를 해결할 수 있는 메커니즘을 만들지도 못했으며, 안보 문제의 해결 등 고통스러운 문제는 회피하면서 상대적으로 모호한 신뢰 구축, 예방외교 등에 보다 중점을 두어왔다는 비판이 있음
- CSCAP은 Track 2 협의체로 여기에 직접 안보 문제의 해결을 주문하는 것은 무리가 있음. 또한 ARF 역시 출범시부터 역내 안보 문제의 직접 해결을 목표로 하지 않았다는 점에서 ARF와 CSCAP에 대한 이런 비판은 다소 온당치 못한 부분이 있음
- 그럼에도 불구하고 전반적으로 아세안의 주도, 아세안 방식의 적용 때문에 문제 해결을 위한 강력한 제도가 지역 전반에 부재하다는 비판은 여전히 유효함. CSCAP이나 ARF가 늘 전문가 혹은 정부들이 모여 안보 문제에 대해서 이야기만 할 뿐 실질적 문제 해결을 위해 접근하거나 합의를 모으는 것은 아직 먼 목표임
- 향후 시간이 더 흐를수록 CSCAP을 포함해서 아세안이 주도하는 지역 안보 협의체에 대한 이런 비판은 더 가중될 것으로 보임

4. 동북아·한반도 문제와 CSCAP의 함의

- 현 한국 정부가 추진하는 외교 과제 가운데 가장 핵심적인 한반도 신뢰 프로세스와 동북아 평화협력 구상을 관통하는 하나의 키워드는 신뢰의 문제임
 - 한반도 신뢰프로세스의 출발점을 이루는 생각은 남북한 간의 최소한의 신뢰가 없는 상태에서 북한 문제의 해결은 난망하다는 것임. 더 나아가 한반도 신뢰프로세스의 추진을 위해 ‘국민적 신뢰’, ‘남북한 간 신뢰’, 그리고 ‘국제적 신뢰’라는 세 가지 원칙을 채택하고 있음
 - 아시아 패러독스라는 문제의식에서 출발하는 동북아 평화협력 구상

은 동북아 지역에 다자협력 질서를 만들어 가는 하나의 과정이며 동북아 국가 간 협력의 관행 축적을 지향하고 있음. 이 과정에서 협력의 관행을 축적하고 변화를 가져오는 가장 중요한 요소가 ‘신뢰’로 규정되어 있음⁶⁾

- 전체적으로 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상은 모두 ‘신뢰외교’라는 큰 키워드의 일부를 구성하고 있음
- 이런 현 정부의 외교 정책이 실패냐 성공이냐 혹은 실현가능한 구상인가 아닌가라는 질문은 차치하고 이 두 가지 정책 방향은 신뢰를 강조하며 모두 상대방을 어떻게 인식하는가에 따라서 국가들의 행동이 달라질 수 있다는 매우 구성주의적 사고방식에 입각한 정책 구상임

- 매우 막연하게 들리는 남북 간 신뢰 구축, 동북아 내에서 신뢰 구축을 출발점으로 하는 두 정책은 다른 지역에서 유사한 경험으로부터 많은 구체적인 통찰력을 얻을 수 있고 이런 통찰력을 얻기에 아세안의 경험, 그리고 Track 2 협력인 CSCAP의 경험이 좋은 참고자료가 될 수 있음
 - 아세안의 경우 아세안이 처음 만들어진 1967년 말레이시아·인도네시아·싱가포르·필리핀·태국 등 아세안 5국가들 간의 국가관계를 돌아보면 당시 이들 국가 사이에 신뢰 수준이 그리 높은 수준은 아니었음
 - 결정적으로 이 5개 국가들이 지역협력을 시작하게 된 배경은 정확하게 그들 사이의 협력과 대화를 통해서 안전을 확보하고 이를 위해서 서로 간에 부족한 신뢰를 보충하고 공고한 국가 간 신뢰를 쌓기 위한 것이었음
 - 이렇게 시작된 아세안은 아세안 특유의 아세안의 방식을 기본원칙으로 해서 적어도 아세안 내 국가들, 특히 아세안 5국가들 간에 높은 수준의 신뢰관계를 만들어 왔음. 그리고 이런 신뢰관계는 이후 아세안과 역외 세력과의 관계에서 아세안의 이익을 지킬 수 있는 자산인 ASEAN Unity를 만들어 내는 기반이 되었음

- CSCAP은 안보 문제에 관한 이런 아세안의 과거 경험의 확장판인 동시

에 여기에 Track 2라는 추가적인 요소가 포함된 것임

- 사실상 아세안 국가들이 주축이 된 CSCAP은 자신들이 아세안을 형성하면서 체득했던 경험을 역외 강대국들까지 포함하는 CSCAP 그리고 나아가 ARF에 그대로 반영했고, 이 국가들이 한자리에 모여 안보 문제를 논의할 수 있게 된 배경에는 이런 아세안의 방식, 아세안의 경험이 크게 작용했음
- 나아가 아세안의 경우 국가(정부, Track 1)들이 직접 나서 아세안을 형성하기로 한 경우에 해당되지만, CSCAP에는 이런 아세안의 경험에 Track 2의 효용성이 더해졌음
- 다시 말해서 이전 아세안 5국가들보다 더 상호 신뢰가 부족하고 주권 민감성으로 안보에 관한 논의를 진행하기 어려운 상황에서 직접 정부 간 대화 및 협력을 추진하기보다는 CSCAP이라는 Track 2 틀로 우회하여 이를 기반으로 Track 1로 확장하는 방법을 채택한 것임

○ 현재 한반도 그리고 동북아 국가들 간의 신뢰수준은 과거 아세안 형성기 동남아 국가, 그리고 탈냉전 직후 아태 국가들 간의 신뢰수준에 비해 크게 높지 않으며, 이런 점에서 아세안과 CSCAP이 한반도와 동북아의 신뢰 구축에 일정한 함의를 줄 수 있음

- 한반도와 동북아 지역은 경제수준, 그리고 발전 단계와 상관없이 국가 간의 신뢰라는 측면에서는 1960년대 중·후반 아세안 지역, 그리고 탈냉전 직후 다자안보협력의 경험이 일천했던 아태 지역 국가들과 별반 다를 바가 없음
- 동북아 국가들의 경우 그간 경제성장 및 국민 국가 형성 과정에서 이웃한 국가들과 불신의 씨앗을 묻어 두고 눈 앞의 단기 목표에만 집중해왔기 때문에 불신의 원인은 더욱 강하게 고착되어 있음
- 이런 상황에서 신뢰가 부족한 국가들 간의 관계가 국민 국가를 단위로 하는 민족주의적 생각, 국가 이익에 천착하는 과정에서 국가들 간의 불신은 더욱 강화되고 있음. 그리고 이런 문제는 국가 이익의 최전선에 있는 각국 정부들 간의 대화로는 매우 해결하기 어려운 과제임

- 이런 맥락에서 과거 CSCAP이 경험했던 Track 2를 통한 우회 전략이 하나의 대안이 될 수 있음. 특히 동북아 3국을 포함해 미국, 러시아, 몽골 등 모두 CSCAP을 통해서 이미 Track 2를 통한 우회적 신뢰 구축을 경험했기 때문에 오히려 정부 간 신뢰 구축을 위한 직접 대화를 바로 시작하는 것보다는 Track 2를 통해 물꼬를 트는 것이 용이할 수 있음
- Track 2를 통한 우회 전략은 기존의 기능협력 우선 정책과도 양립될 수 있어, 한반도 신뢰프로세스나 동북아 평화협력 구상의 기존 전략과 Track 2를 통한 우회가 함께 실행될 수 있음
 - 현재 한반도 신뢰프로세스나 동북아 평화협력 구상은 모두 경성안보 문제 논의의 어려움을 인식하고 시작하기 쉬운 문제로부터 시작해서 어려운 문제로 접근해 간다는 방향성 아래 다양한 기능협력, 연성안보 협력으로부터 정부 간 협력을 추진하고 있음. 이 역시 안보 문제의 핵심인 경성안보 문제로 바로 접근하지 않는 일종의 우회 전략임
 - 여기에 추가적으로 우회적인 접근을 하나 더 가동할 수 있을 것임. 정부 간 경성안보 문제 대화가 용이하지 않을 때 Track 2 협의체를 가동시키고 여기서 지역의 평화, 안정 그리고 번영을 위한 경성안보 협력을 논의하는 우회 전략을 정부 간-연성안보협력과 병렬적으로 추진하는 Two Track Approach를 고려해볼 수 있음

5. 결론

- CSCAP은 냉전 직후 아태 지역 국가들 간 다자안보협력의 경험이 많지 않고 여전히 국가 간 상호 신뢰가 높지 않은 상황에서 국가 간 대화의 이면에서 우회적 대화 및 합의 도출의 통로로 아태 지역의 다자안보 대화를 추동하고 그 발전 과정에서 새로운 안보 어젠다를 발굴하는 등 아태 지역 다자안보협력 특히 ARF를 이끌어 온 공로가 있음

- 역설적이게도 이런 CSCAP의 성공이 어느 정도 국가 간의 신뢰를 만들어 내고 아태 지역 국가들이 직접 경성안보 문제에 대해서 논의할 수 있는 정도의 신뢰를 구축하는 동시에 CSCAP-ARF로부터 출발한 지역협력의 더욱 발전하여 많은 다른 제도들을 만들어 내면서 정책 효과성, 적실성이 의심을 받는 상황에 이르렀음. 이런 차원에서 CSCAP은 지금까지와는 다르게 아태 지역 다자안보협력의 발전을 위해서 새로운 방향을 모색하여 업그레이드를 시도해야 하는 시점에 왔음
- 아직 아세안 형성기의 동남아, 그리고 CSCAP-ARF 형성기의 아태 지역 국가들처럼 상호 신뢰가 매우 부족한 한반도와 동북아의 경우 Track 2 안보협력의 대표 주자인 CSCAP의 경험이나 과거 아세안의 경험이 하나의 좋은 모델이 될 수도 있음
- 한반도 신뢰프로세스나 동북아 평화협력 구상과 관련해서 지금 추진되고 있는 형태의 기능협력, 연성안보 협력을 통한 우회적 접근과 함께, Track 2 협의체를 통한 경성안보 이슈 논의 및 대화라는 또 다른 우회적 접근을 함께 추진해보는 것도 상기 외교 정책을 보다 잘 추진할 수 있는 또 하나의 방법이 될 것임

■ 주석

- 1) Rodolfo S. Severino. 2009. The ASEAN Regional Forum. ISEAS. Singapore.
- 2) Peter Haas. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." International Organization. 46:1.
- 3) Desmond Ball. 2010. "CSCAP and the ARF" in Desmond Ball and Kwa Chong Guan eds. Assessing Track 2 Diplomacy in the Asia-Pacific Region: A CSCAP Reader. RSIS: Singapore.
- 4) 지금까지 study group의 주제들에 관해서는 CSCAP 웹사이트에 결과물과 함께 주제 목록들이 잘 정리되어 있음. <http://www.cscap.org/index.php?page=study-groups>.
- 5) "한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상의 연계 추진 전략". 미발간 연구보고서.
- 6) 외교부. 2014. "동북아평화협력구상: 아시아패러독스를 넘어 평화협력의 동북아로."



본 논문의 목적은 동남아시아의 신생민주국가인 필리핀, 인도네시아, 태국의 선거 정치에서 관찰되는 유사성과 상이성을 비교하는 것이다. 이들의 공통된 특징은 정책보다 선심성 혜택 제공 중심으로 선거 캠페인이 이루어지며, 선거에서 많은 정당들이 의석을 획득하여 국회의 파편성이 높다는 점이다. 한편 차이점도 주목할 만한데, 필리핀과 태국에 비하여 인도네시아는 선심성 혜택의 중요성이 낮다는 점과, 필리핀과 인도네시아 국회의 파편성이 높은 수준에서 지속되는 반면, 태국의 경우 탁신 등장 이후 국회의 파편성이 급감했다는 점이다. 본 논문은 이들 국가에서 선심 대신 정책 대결 중심의 선거 경쟁을 유도하기 위해서는 경제 발전을 통하여 선심을 원하는 가난한 유권자 수를 줄이는 것이 필요하고, 선거제도를 보다 정당 중심으로 개혁할 필요가 있다고 주장한다. 또한 국회의 파편성을 감소시키기 위해서는 소선거구제와 같이 소정당이 쉽게 의석을 획득할 수 없는 선거제도로 개혁이 필요하다고 주장한다.



동남아시아 신생민주국가의 선거정치: 필리핀, 인도네시아, 태국 비교

신 재 혁
고려대학교 조교수

1. 개관: 유사성과 상이성

- 동남아시아에서는 필리핀과 인도네시아, 태국이 신생민주주의 국가로 분류될 수 있음
 - 본 논문에서 신생민주주의 국가란 1950년대 이후 권위주의로부터 민주주의로 이행한 나라들로 한정(Shin 2011)
 - 민주주의란 (1) 행정부 수반이 유권자로부터 직접 선출되거나 선출된 의회로부터 선임되고, (2) 복수의 정당들이 참여하는 입법부가 선출되고, (3) 야당이 허용되며 야당이 집권할 수 있는 현실적인 가능성(realistic chances)이 있는 정치체제로 정의됨(Cheibub et al. 2010)
 - 이러한 정의에 따라 필리핀은 1946~65년까지와 1987년 이후 민주주의로, 인도네시아는 1999년 이후 민주주의로, 태국은 1975~76년, 1979~91년, 1992~2006년, 2011~14년까지 민주주의로 분류되는데, 태국의 민주주의는 현재 2014년 5월 군사 쿠데타로 인하여 정지된 상태임

- 동남아시아 신생민주국가 선거정치의 공통된 특징은 정책(policy)보다 선심성 혜택(pork) 제공 중심으로 선거 캠페인이 이루어지며, 선거에서 많은 정당이 의석을 획득하여 국회의 파편성(fragmentation)이 높다는 점
 - 정당 간의 정책적, 이념적 차이는 미미하며, 어떠한 후보자가 지역 유권자들에게 보다 많은 선심성 혜택(돈, 직업, 지역개발 프로젝트 등)을 제공하느냐가 선거 승리의 관건(Ufen 2007; Hicken 2009)
 - 국회의 파편성에 관하여, 필리핀 2013년 총선의 경우, 총 58개 정당이 하원(House of Representatives) 의석을 획득
 - 인도네시아 2014년 총선의 경우, 총 10개 정당이 하원(Dewan Perwakilan Rakyat: People's Representative Council) 의석을 획득
 - 태국 2011년 총선의 경우, 총 11개 정당이 하원(House of Representatives) 의석을 획득

- 선심성 혜택 중심의 체제(pork-centric system)와 국회의 높은 파편성은 국가의 정치·경제 발전에 상당한 걸림돌이 됨
 - 선심 중심 체제에서 정치인들은 막대한 선거 비용이 필요하기 때문에 부패하기 쉽고(Chang 2005), 당선 후에는 국가 예산을 이용하여 선심성 혜택을 제공하기 때문에 정부의 자원이 비효율적으로 분배될 가능성이 높음(Hicken and Simmons 2008)
 - 필리핀에서는 2012년 1년간 하원의원 1인당 미화 약 170만 달러, 상원의원 1인당 약 490만 달러의 정부 예산을 선심 제공에 사용함
 - 이는 필리핀 정부 예산의 1.4%에 해당하는데 이 선심 예산을 국회의원들이 어디에 어떻게 사용했는지 모니터링이 이루어지지 않음
 - 공식적으로 책정되는 선심 예산 외에도 각종 지역 개발 사업에 막대한 국가 예산을 사용
 - 정부는 거시적인 국가 개발 사업에 사용할 자원이 부족하게 되고, 이러한 선심 중심의 정치체제는 따라서 개발도상국가들의 경제 발전을

가로막는 주된 요인이 되고 있음(Shin forthcoming)

- 국회 내에 정당들이 난립할 경우, 행정부 수반의 정당이 단독으로 국회 과반수를 점하기 어렵기 때문에 다수의 정당들과 연립정부를 구성할 가능성이 높음
- 이러한 연정에서는 소수 정당들의 이익이 보다 잘 반영될 수 있다는 장점이 있음
- 주요 정책들에 대하여 다수의 연정 파트너들과의 합의가 쉽지 않기 때문에 유권자의 요구에 대한 정부의 응답성(responsiveness)과 국정 수행 능력(performance)이 저하됨(Tsebelis 2002)
- 다수 정당이 참여하는 연립정부에서는 책임 소재가 불분명하여 유권자들이 선거에서 정치인을 심판하기 어렵기 때문에 정치인과 정부의 책임성(accountability)이 낮아짐(Lijphart 1999)

○ 동남아시아 신생민주국가들 간의 차이점도 주목할 만한데, 필리핀과 태국에 비하여 인도네시아는 선심성 혜택의 중요성이 낮다는 점과, 필리핀과 인도네시아 국회의 파편성이 높은 수준에서 지속되는 반면, 태국의 경우 탁신(Thaksin Shinawatra) 등장 이후 국회의 파편성이 급감했다는 점임

- 인도네시아 정치인들은 민주화 이후 1999년에 폐쇄형 정당명부식(closed-list) 비례대표제(PR: proportional representation)를 채택하여 정당 중심의 선거를 실시하였으나, 필리핀 정치인들은 개방형 투표용지를 사용하는 소선거구제(single-member district with an open ballot)를, 태국 정치인들은 블록투표제(block vote system)를 채택하여 후보자 중심의 선거를 실시해옴
- 정당 중심의 선거제도하에서는 정치인들이 개인의 평판(reputation)보다 정당의 평판이 중요하므로 정당 간의 정책적 지향과 같은 정체성의 차이에 주목할 가능성이 높음(Carey and Shugart 1995; Shin 2011)
- 후보자 중심의 선거제도하에서는 정치인들이 정당의 평판보다 후보

자 개인의 평판이 중요하므로 선심 제공에 몰두할 가능성이 높음
(Carey and Shugart 1995; Shin 2011)

- 인도네시아 정치인들은 필리핀이나 태국 정치인들에 비하여 유권자들에게 개인적으로 선심을 제공할 인센티브가 낮음
- 2004년과 2009년 국회의원 선거제도를 보다 후보자 중심으로 개혁함으로써 인도네시아 정치인들 역시 선심을 제공할 인센티브가 높아지고 있음(Ufen 2006)
- 국회의 파편성에 관하여, 선거를 통해 의석을 획득한 정당들의 파편성은 대개 유효정당수(ENPS: effective number of parties by seat share)로 측정하는데, 필리핀과 인도네시아의 경우 유효정당수가 비교적 높은 수준에서 유지되는데 비해, 태국의 경우 탁신 등장(2001년) 이전 평균 유효정당수는 5.8이었으나 2001년 이후 평균 유효정당수가 2.5로 급감함
- 논문은 이하 섹션에서 필리핀, 인도네시아, 태국 선거정치의 유사성과 상이성을 보다 자세히 설명하되, 상이성에 더욱 큰 비중을 두어 선거제도에 따른 선심 정치의 차이와 탁신 등장에 따른 국회 파편성의 차이를 집중 분석할 것임

2. 선심 정치(pork-barrel politics)

- 동남아시아 신생민주주의 국가의 선거 정치에서 선심성 혜택 제공은 득표에 매우 중요한 역할을 차지함
 - 정치인들의 가장 중요한 목표는 선거 승리이며, 이를 위하여 유권자들이 원하는 혜택을 제공하려고 노력함(Mayhew 1974)
 - 대체로 가난한 유권자일수록 국민건강보험, 국민연금과 같은 거시 정책보다는 돈이나 직업과 같은 선심성 혜택을 요구함(Banfield 1963; Scott 1972; Stokes 2005)
 - 저개발 국가나 지역일수록 정치인들은 보다 많은 선심을 제공함

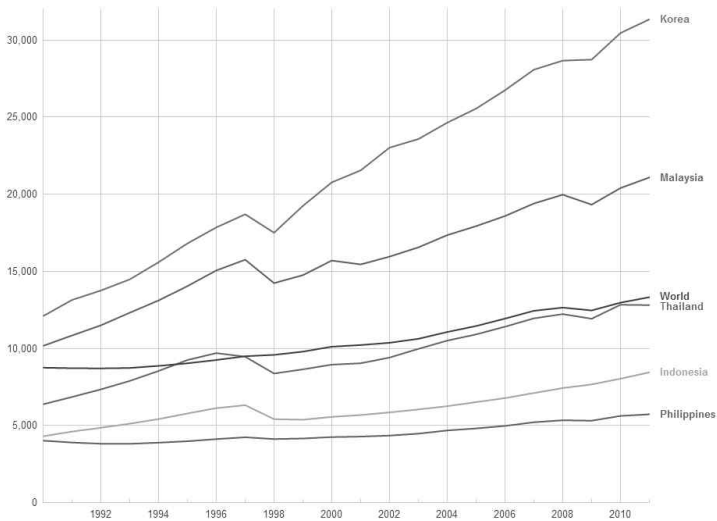
(Shin 2011)

- 필리핀과 태국, 인도네시아는 1인당 국내총생산(GDP)이 세계 평균 이하인 개발도상국가들로서 가난한 유권자들이 절대 다수를 차지하는 저개발 지역에서 선심 정치가 특히 만연함(Quimpo 2007; Tomsa 2008; Phatharathananunth 2008)

○ 정당중심 선거제도를 채택한 인도네시아에 비하여 후보자중심 선거제도를 채택한 필리핀과 태국에서 선심 정치는 더욱 기승

- 정당의 공천 없이도 선거 출마가 가능하고, 유권자가 정당이 아닌 후보자에게 투표하며, 같은 정당 소속 후보들 간의 경쟁이 존재하는 선거제도를 “후보자중심 선거제도”로 분류할 수 있고, 반대로 정당의 공천이 반드시 필요하고, 유권자가 후보자가 아닌 정당에 투표하며, 같은 정당 소속 후보들 간의 경쟁이 존재하지 않는 선거제도를 “정당중심 선거제도”로 분류(Shin 2011)

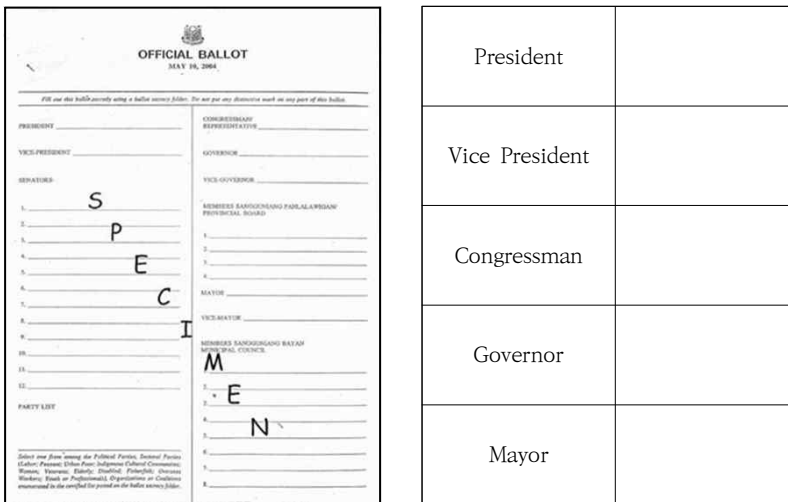
〈그림 1〉 1인당 GDP



출처: PPP, constant 2005 international \$, World Bank

- 후보자중심 선거제도하에서는 정당의 평판(reputation)보다 후보자 개인의 평판이 득표에 더욱 도움이 되므로 정치인들이 유권자들에게 개인적 혹은 지역적 혜택(선심)을 제공할 인센티브가 강한 반면, 정당중심 선거제도하에서는 정당의 평판이 후보자 개인의 평판보다 중요하므로 정치인들은 유권자들에게 선심을 제공할 인센티브가 약함 (Carey and Shugart 1995)
- 후보자중심 선거제도의 예로 같은 당 후보끼리 경쟁하는 경선제도(primary)와 중대선거구에서 정당별로 복수의 후보가 경쟁하는 단기 비이양식 투표제도(SNTV:single non-transferable vote)를 들 수 있고, 정당중심 선거제도의 예로는 정당이 명부상 후보자의 순위를 결정하며 유권자는 정당에 투표하는 폐쇄형 정당명부식 비례대표제(closed-list PR)를 들 수 있음

〈그림 2〉 필리핀의 개방형 투표용지



- 필리핀 정치지도자들이 민주주의로의 이행 시 채택한 개방형 투표용지를 사용하는 소선거구제에서는 정당 공천 없이 무소속 출마가 가능하고, 투표용지에 정당과 후보자의 이름이 인쇄되지 않아서 유권자

들이 빈칸에 후보자의 이름을 적어야하기 때문에, 정치인들이 정당보다 후보자의 이름을 알려야 하는 극단적인 후보자중심 선거제도임(Shin 2013a)

- 태국 정치인들이 채택한 블록투표제 역시 무소속 출마가 가능하고 중대선거구제에 정당별로 복수의 후보를 공천함으로써 같은 정당 소속 의원들 간의 경쟁이 존재하는 후보자중심 선거제도임(Hicken 2009)
 - 인도네시아 정치인들은 민주화 과정에서 정당중심 선거제도인 폐쇄형 정당명부식 비례대표제를 채택함(Shin 2013a)
 - 후보자중심 선거제도하의 필리핀과 태국 정치인들이 정당중심 선거제도하의 인도네시아 정치인들에 비하여 유권자들에게 선심을 제공할 인센티브가 더욱 강하고(Shin 2013a), 그 결과 선심 정치는 필리핀과 태국에서 더욱 만연함(Ufen 2007)
- 1999년 민주화 과정에서 정당중심 선거제도를 채택했던 인도네시아 정치인들은 이후 선거제도를 보다 후보자중심으로 개혁함으로써 선심 정치가 인도네시아에서도 점점 더 확산됨(Shin 2013b)
- 2004년 인도네시아 정치인들은 폐쇄형 정당명부식 비례대표제를 유동형 정당명부식 비례대표제(flexible-list PR)로 변경하였는데, 새 선거제도하에서는 유권자들이 정당뿐만 아니라 후보자를 직접 선택할 수 있도록 함
 - 2009년에는 선거제도를 보다 후보자중심인 개방형 정당명부식 비례대표제(open-list PR)로 변경하였는데, 여기서는 유권자들이 후보자에게 직접 투표할 수 있고 후보자의 정당명부 상의 순위는 유권자들의 투표로 결정됨
 - 이러한 선거제도의 변화에 따라 인도네시아 정치인들도 유권자에 대한 개인의 평판을 향상시켜야 할 필요성이 더욱 강해지고, 이에 따라 보다 많은 선심성 혜택을 제공하려고 노력하게 됨으로써(Shin 2013b), 인도네시아 정치의 “필리핀화”를 초래함(Ufen 2006)

3. 파편화된 국회(fragmented legislature)

- 필리핀과 인도네시아, 태국의 국회의원 선거에서는 다수의 정당들이 참여하여 의석을 획득함으로써 국회의 파편성은 상당히 높은 편임
 - 일반적으로 국회의 파편성은 유효정당수로 측정(Laakso and Taagepera 1979)

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

(p는 각 정당의 의석점유율)

- 갑 나라 국회에서 두 정당이 각각 95석과 5석을 획득하고, 을 나라 국회에서 두 정당이 각각 55석과 45석을 획득한 경우, 명목상 정당수는 양자 모두 2개로 같으나 유효정당수는 갑이 1.10, 을이 1.98로서 갑은 사실상 일당체제, 을은 양당체제에 가깝다는 사실을 알 수 있음
- 필리핀의 경우, 마르코스 독재 이전에는 민족당(Nationalist Party: Partido Nacionalista)-자유당(Liberal Party: Partido Liberal ng Pilipinas) 양당체제였으나 1986년 민주화 이후 다당제로 전환됨
- 민주화 이전의 유효정당수는 1.5와 2.3 사이로 평균 1.96이었으나, 민주화 이후 유효정당수는 2.9와 6.6 사이, 평균 4.52로 증가함
- 민주화 이전 양당제를 유지한 이유는 첫째, 소선거구제 실시로 소정당의 의석 획득이 어려웠고, 둘째, 대통령의 재선이 허용되어 강력한 현직 대통령을 상대하는 야당이 단합하였기 때문임(Choi 2001; Hicken 2009)
- 민주화 직후인 1987년 선거부터 정당수가 급증한 이유는 첫째, 민주화 이후 대통령의 재선이 금지됨으로써 강력한 현직 대통령을 상대하지 않는 야당이 분열되었고(Choi 2001; Hicken 2009), 둘째, 1998년부터 소선거구제와 함께 실시된 비례대표제 선거를 통해 많은 소수정당들이 원내에 진입하였기 때문임

〈표 1〉 필리핀 하원 정당수

선거연도	명목정당수	유효정당수
1946	5	2.3
1949	3	2.1
1953	3	2.2
1959	3	1.5
1961	2	1.7
1987	10	6.6
1992	6	3.1
1995	11	2.9
1998	21	2.9
2001	21	4.1
2004	28	4.4
2007	46	6.2
2010	58	5.3
2013	58	5.2

주: 소속 정당을 알 수 없거나 무소속 의원의 경우 계산에서 제외하였기 때문에 실제 정당수는 〈표 1〉에서보다 많을 것임

- 인도네시아의 경우, 최초의 민주 선거였던 1999년 총선에서 21개 정당이 의석을 획득하여 유효정당수는 4.7이었으나 이후 유효정당수는 점차 증가하여 2014년 총선에서는 8.2를 기록함
- 인도네시아 국회의 파편성이 높은 이유는 정치인들이 민주화 과정에서 득표율이 의석률로 비례적으로 전환되어 소정당이 의석을 비교적 쉽게 획득하는 비례대표제(PR)를 채택하였고(Lijphart 1990), 둘째, 국회의원 선거가 대통령 선거 이전에 실시됨으로써 강력한 대통령 후보의 정당 소속 국회의원들이 대거 당선되는 일명 연미복 효과(coattail effect)가 부재하기 때문임

〈표 2〉 인도네시아 하원 정당수

선거연도	명목정당수	유효정당수
1999	21	4.7
2004	17	7.1
2009	9	6.1
2014	10	8.2

〈표 3〉 태국 하원 정당수

선거연도	명목정당수	유효정당수
1975	12	7.6
1976	19	4.1
1979	9	5.2
1983	10	4.8
1986	15	6.1
1988	15	7.8
1992. 3	11	6.0
1992. 9	11	6.1
1995	11	6.4
1996	11	4.3
2001	9	2.5
2005	4	1.7
2007	7	2.8
2011	11	2.6

주: 소속 정당을 알 수 없거나 무소속 의원의 경우 계산에서 제외하였기 때문에 실제 정당수는 〈표 3〉에서보다 많을 것임.

- 태국의 경우, 1975년 최초의 민주 선거 이후 1996년 총선까지 유효정당수가 4.1에서 7.8 사이로 평균 5.8을 기록하였으나, 2001년 탁신의 타이락타이(Thai Rak Thai: Thais Love Thais) 정당 등장 이후 유효정당수는 1.7에서 2.8 사이, 평균 2.5로 급감하였음

- 탁신 등장 이전 태국 국회의 파편성이 높았던 이유는 첫째, 중대선거구제인 블록투표제를 실시하여 소정당들의 의석 획득이 용이했고, 둘째, 군부의 잦은 정치 개입에도 불구하고 군부가 강력한 집권당을 건설하지 않아서 전국적으로 많은 득표를 거두는 거대정당이 부재하였기 때문임(Hicken 2006)
- 탁신 등장 이후 태국 국회의 파편성이 급감한 이유는 첫째, 탁신의 막대한 재력을 바탕으로 탁신 정당 소속 후보들이 선심성 혜택을 대규모로 살포하여 특히 가난한 농촌지역인 동북부 지역에서 압승을 거두었고, 둘째, 1997년 외환위기 이후 헌법을 개정할 때, 선거제도를 소정당 후보도 비교적 쉽게 당선 될 수 있는 중대선거구제(블록투표제)에서 소정당 후보가 당선되기 어려운 소선거구제로 개혁하였기 때문임(Hicken 2006)

4. 결론

- 동남아시아 신생민주국가들인 필리핀, 인도네시아, 태국의 선거에서는 정책(policy)보다 선심성 혜택(pork) 제공이 선거 승리에 큰 역할을 함
 - 이는 주로 가난한 유권자들이 정책보다 선심을 요구하기 때문임
 - 국가 재정의 비효율적인 집행을 초래하는 선심 정치를 줄이기 위해서는 경제 발전을 통하여 선심을 원하는 가난한 유권자 수를 줄이는 것이 필요함
- 인도네시아에 비하여 필리핀과 태국에서 선심 정치는 더욱 만연함
 - 대체로 필리핀과 태국의 후보자중심 선거제도 때문임
 - 인도네시아 정치인들이 선거제도를 보다 후보자중심으로 개혁함으로써 인도네시아 역시 선심 정치가 증가 추세임
 - 선심 중심의 체제(pork-centric system)로부터 정책 대결 중심의 체제(policy-centric system)로 전환을 유도하기 위해서는 선거제도를

보다 정당중심으로 개혁할 필요가 있음

- 동남아시아 신생민주국가들의 선거에서 많은 정당들이 의석을 획득함으로써 국회의 파편성이 상당히 높음
 - 비례대표제나 중대선거구제(블록투표제)와 같이 소정당이 쉽게 의석을 획득할 수 있는 선거제도 때문임
 - 정부의 책임성(accountability)과 국정 수행 능력(performance)를 저해하는 국회의 파편성을 감소시키기 위해서는 소선거구제와 같이 소정당이 쉽게 의석을 획득할 수 없는 선거제도로 개혁이 필요함

- 태국의 경우 탁신 등장 이후 국회의 파편성이 급감
 - 1997년 소선거구제의 채택과 막대한 선심을 제공할 수 있는 정치지도자의 등장 때문임
 - 2006년 군사 쿠데타 이후 다시 중대선거구제로 전환하여 유효정당수(국회 파편성) 소폭 증가함
 - 2011년 총선에서 탁신 여동생(Yingluck Shinawatra)의 주도로 탁신 세력 재집권함
 - 2014년 군사 쿠데타 이후 심각한 탁신 세력의 재기 여부가 향후 국회 파편성의 등락에 영향을 미칠 것임

■ 참고문헌

- Banfield, Edward C., and James Q. Wilson. 1963. *City Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Carey, John M., and Matthew Soberg Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14 (4):417-39.
- Chang, Eric C. C. 2005. "Electoral Incentives for Political Corruption under Open-List Proportional Representation." *The Journal of Politics* 67 (3):716-30.

- Cheibub, José Antonio, Jennifer Gandhi, and James Raymond Vreeland. 2010. "Democracy and Dictatorship Revisited." *Public Choice* 143 (1-2):67-101.
- Choi, Jungug. 2001. "Phillippine Democracies Old and New: Elections, Term Limits, and Party Systems." *Asian Survey* 41 (3):488-501.
- Hicken, Allen D. 2009. *Building Party Systems in Developing Democracies*: Cambridge University Press.
- Hicken, Allen D. and Joel W. Simmons. 2008. "The Personal Vote and the Efficacy of Education Spending." *American Journal of Political Science* 52 (1):109-24.
- Hicken, Allen. 2006. "Party Fabrication: Constitutional Reform and the Rise of Thai Rak Thai." *Journal of East Asian Studies* 6:381-407.
- Laakso, Markku, and Rein Taagepera. 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies* 12:3-27.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 1990. "The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85." *American Political Science Review* 84 (2):481-96.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven and London: Yale University Press.
- Phatharathananunth, S. 2008. "The Thai Rak Thai Party and Elections in North- Eastern Thailand." *Journal of Contemporary Asia* 38 (1):106-23.
- Quimpo, Nathan Gilbert. 2007. "The Philippines: Political Parties and Corruption." *Southeast Asian Affairs* 10:277-94.
- Scott, James C. 1972. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs: Prentice- Hall.
- Shin, Jae Hyeok. Forthcoming. "Legislative Voting in the Pork-Dominant Parliament: Evidence from the Philippine House of Representatives, 1987-2007." *Journal of Legislative Studies*.
- Shin, Jae Hyeok. 2013a. "Electoral System Choice and Parties in New Democracies: Lessons from the Philippines and Indonesia." In *Party*

Politics in Southeast Asia: Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines, ed. D. Tomsa and A. Ufen. Milton Park, Abingdon, Oxon; New York: Routledge.

Shin, Jae Hyeok. 2013b. "Voter Demands, Access to Resources, and Electoral Reforms in Indonesia." Annual Conference of the Association for Asian Studies, at San Diego, CA.

Shin, Jae Hyeok. 2011. Electoral System Choice and Personalistic Parties in New Democracies. Department of Political Science, University of California, Los Angeles.

Stokes, Susan C. 2005. "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina." *American Political Science Review* 99 (3):315- 25.

Tomsa, Dirk. 2008. Party Politics and Democratization in Indonesia: Golkar in the Post-Suharto Era. New York: Routledge.

Tsebelis, George. 2002. Veto Players: How Political Institutions Work. New York: Russell Sage Foundation.

Ufen, Andreas. 2007. "Political Party and Party System Institutionalisation in Southeast Asia: A Comparison of Indonesia, the Philippines, and Thailand." German Institute of Global and Area Studies Working Paper No.44.

Ufen, Andreas. 2006. "Political Parties in Post-Suharto Indonesia: Between politik aliran and 'Philippinisation'." German Institute of Global and Area Studies Working Paper No.37.

4부

‘지정학’의 부활과 대응





푸틴 집권 3기 출범 이후 러미 관계는 푸틴과 오바마 대통령 간 리더십 양극, 푸틴의 對美 부정적 인식, 에드워드 스노든의 임시망명 허용, 유럽 MD 구축, 미국의 러시아 내 인권 상황에 대한 문제 제기 등으로 갈등 양상이 증폭되고 있다. 러시아의 대미관계는 푸틴이 추구해왔던 '실용적 신전방위 강대국 노선'이 견지되는 가운데 메드베데프 집권기 보였던 재설정을 완전히 파기하는 상태로 가지는 않겠지만, 기존의 재설정 단계보다는 갈등 양상이 심화되는 '재설정의 재설정(re-reset)' 모습을 띠어 나갈 것으로 전망된다.

러·미 간 갈등 심화는 역내 안정과 평화에 부정적인 파급영향을 끼칠 것이며, 주요국 간 역내 질서 재편을 둘러싼 전략적 합종연횡도 활발해지게 만들 것이다. 러시아의 역내 전략적 균형추 및 중재자 역할이 강화되고 주요 현안에의 개입과 영향력 역시 확대되어 나갈 것에 주목하고, 푸틴 정부의 '신동방정책' 등 동아시아·한반도 정책에 대해 조응하면서 한·러 간 양자, 지역적, 글로벌 부문에서의 협력을 강화시켜 나가는 것이 바람직하다.



러시아 푸틴 정부의 대미관계: 특징, 전망, 정책적 함의

서 동 주

국가안보전략연구소 책임연구위원

1. 동아시아 정세와 러·미관계 위상

- 2008년 글로벌 금융위기 이후 현재까지의 국제질서는 미국의 쇠락과 중국의 상대적 부상으로 특징지어진 G2체제의 가시화이며, 동시에 새로운 국제질서 재편을 둘러싼 주요국 간 견제와 협력이 공존하고 있는 이중구도의 모습을 띠고 있음
- 동아시아 정세는 G2체제의 등장과 함께 세력전이(power transition)의 양상이 표출되고 있으며, 미·중 양국 간 일종의 ‘힘겨루기’가 진행 중인 것으로 평가됨
- “미국의 아시아로의 복귀(pivot to Asia, re-balancing)와 중국의 굴기(China’s rising)가 충돌”하는 것으로, 미래에 국제안보질서상의 대지진을 예고하고 있음

- 국제체제의 변화와 함께 국제 리더십, 정치, 군사·안보, 경제, 문화 영역 등이 포괄적으로 상호작용하는 특징을 내포하는 등 복합적 상호의존 (complex interdependence), 글로벌 네트워크(global network) 시대의 모습이 부각되고 있음
- 최근 역내 주변국들 간의 관계는 국제정세 불안정의 증대 및 국제질서 재편과 맞물려 합종연횡(合從連衡)하는 모습이 더욱 두드러지고 있음
- 러미 관계는 미중 관계와 더불어 세계 정치경제질서 재편의 중심 축이자 변화의 주요 동인으로, 글로벌 금융위기 및 경제침체하 국제질서 재편 향배의 기늙자 역할을 수행하고 있음
- 2012년 5월 푸틴 정부 출범 이후 러미 관계는 푸틴 러시아 대통령과 오바마 미국 대통령 간 리더십 양극, 에드워드 스노든의 러시아 임시망명, 유럽 MD 배치 추진, NATO의 동진, 러시아 대내 인권문제를 둘러싼 갈등 등 대립 양상이 보다 부각되고 있어 주목됨
- 주변국의 이해관계에 따라 영향을 받는 우리로서는 동아시아 국제질서 재편 움직임을 잘 이해하고 전략적으로 대응해야 할 과제를 안고 있음
- 세계질서 재편 움직임 속에 푸틴 정부의 對美정책 전개 동향과 전략적 입장, 나아가 러미 관계 변화 전망 및 동아시아·한반도에 대한 정책 시사점 파악이 중요함

2. 푸틴 정부 출범과 대외정책 노선

- 푸틴은 2012년 3월 4일 치러진 대통령선거에서 63.6%의 지지를 얻어 1차 투표에서 당선되었으며, 5월 7일 취임식을 갖고 6년 임기의 집권

3기를 출범시키

- 집권 3기 푸틴 정부의 출범은 ‘후계자 대통령 對 실세 총리’ 이중권력(tandem), 양두체제(diarchy)를 종식시킴
 - 절차적 민주주의 완결과 2024년까지의 장기집권 가능성 내포; 정치적 정통성의 확보와 주권 민주주의(sovereign democracy)의 공고화; 기존 지배엘리트의 권력 기반 지속; 세계질서 재편 관련 푸틴 정부의 대내외 정책 향배와 파급영향에 대한 분석 긴요 등의 정책적·학술적 함의를 지니고 있음

- 푸틴은 선거공약으로 ① 우리의 가치, ② 보람있는 삶-위대한 국가의 시민, ③ 강한 경제-강한 러시아, ④ 국민 통제하의 효율적 권력, ⑤ 어려운 세계 속의 강한 러시아를 핵심 추진 사안으로 제시함
 - * “Россия и меняющийся мир(러시아와 변화하는 세계),” Московские Новости(2012.2.27) 등 푸틴이 언론에 게재한 7편의 논문 참조

- 푸틴 정부의 국정운영의 핵심 키워드는 ‘강한 경제, 강한 러시아’, ‘강국 러시아의 부활’, ‘슬라브 민족의 위대성(자존심) 구현’ 등으로 집약됨
 - 대내적으로 국가두마와 대통령선거 과정에서 대두된 중산층의 반정부 시위, 사회 변혁 요구를 의식해 부정부패 척결, 주지사 직접 선거제 부활, 정당 설립 요건 약화 등의 조치를 취함
 - 연금, 조세, 보건, 교육개혁 등 삶의 질 제고에 중점을 두는 한편 집시법, NGO법 개정, 유해사이트 지정법, 통신사 통제법 등 사회 통제와 관리를 강화시켜 가면서 정치적 안정도 도모함
 - 대외적으로 ‘실용적 신전방위 강대국 노선’을 견지해 나가는 가운데 CIS국가들 간 경제통합, 2015년까지 유라시아연합 창설, 문화 및 공공외교 전개, 불법 이민 방지, 국제테러리즘 대응, 집단안보 유지, 군현대화 및 군사과학기술 발전 등에 중점을 두고 추진해 나가고 있음

- 집권 3기 푸틴 정부의 대외정책은 메드베데프 집권기를 포함해 기존 푸틴 1, 2기에 추진했던 ‘강국 러시아 재건’의 연장선에서 펼쳐지고 있으며, 이는 ‘실용적 신전방위 강대국 노선(홍완석)’, ‘적극적 실용주의 노선(신범식)’, ‘독자적 강대국 노선’, ‘강대국으로서의 러시아 정상화 전략(강봉구)’ 등 다양한 용어로 설명되고 있음
- 러시아는 21세기의 세계질서가 변화의 과정에 놓여 있고, 세계화 과정이 빠르게 진행되고 있으며 경제, 사회, 환경, 안보, 보건 등 제반 분야에서 불확실성이 증대하는 새로운 조류가 형성되고 있다고 보고 있음
- 글로벌 금융위기 이후 국제관계는 세력전이(power transition)의 과정에 있으며 9/11 이후 전개된 미국의 일극적 패권적 국제체제가 다극화, 다층화된 모습으로 변모하고 있다고 인식하고 있음
 - 나아가 미국과 서방이 세계경제와 정치를 지배하는 능력은 지속적으로 감소되고 있으며, 지구적 힘과 발전의 잠재력이 지속적으로 분산되면서 동쪽(아태 지역)으로 이동하고 있다고 판단하고 있음
 - 이러한 배경하에 푸틴 정부는 독립국가연합(CIS)을 중심으로 유라시아 통합에 나서고 있으며, 내각에 ‘극동개발부’를 신설하고(2012.5), ‘극동 및 바이칼지역 사회경제발전 2025’를 성안하는(2013.3) 등 극동시베리아 개발에 중점을 둔 新동방정책을 적극 추진하고 있음
- 푸틴 정부는 국제정세의 근본적이고 빠른 변화를 ‘위기가자 기회’로 보고, 소연방의 해체로 손상된 자국의 정체성과 국제적 위상을 회복하고 21세기의 새로운 세계질서를 다극적 질서로 재편하여 유라시아 중심국으로 거듭나고자 하고 있는 것임
- 이의 실천을 위해 러시아는 UN의 역할 강조, 중국과의 전략적 동반자 관계 심화, BRICS, G20, G8, EAS, APEC, ASEM 등 다자기구의 참여, 국제법과 국제규율 준수, 다극화, 다자주의를 강조하고 제반 국제현안에 대한 중재력 발휘를 통한 평화적, 외교적 해법을 선호하고 있음

- 2013년 포브스(Forbes)지는 푸틴 대통령을 세계 영향력 1위의 인물로 선정해 주목받았으며, 푸틴 정부는 시리아 화학무기 사태의 평화적 해결, 이란 핵문제 중재, G20 정상회의와 소치 동계올림픽 개최, 월드컵 유치 등 러시아의 국제적 위상 제고에도 일정정도 성과를 거두고 있는 것으로 평가됨

3. 對美 정책 입장과 시각, 러미 관계 특징

가. 對美 정책 입장과 시각

- 러미 관계는 소연방의 붕괴 이후 시기별로 협력, 갈등, 대립 심화 등 부침을 거듭하였으며, 이는 주로 양국의 세계전략, 대통령의 리더십, 외교안보진용의 정책 정향, 주요 현안 및 정책 우선순위 등에 의해 영향을 받음
- 2000년 5월 푸틴 집권 후 미러관계는 ① 반테러 공조 등 미·러 협력단계 구축(2000년~2002년)⇒② 미·러 간 갈등·대립의 심화와 지속(2003~2008년)⇒③ 오바마의 ‘재조정(reset) 정책’과 협력관계 회복(2008~2011년)⇒④ 시리아 사태, 유럽 MD, 러 국내문제 등을 둘러싼 갈등 증폭(2011~2012년)⇒⑤ 푸틴의 재집권과 미·러 갈등의 극심화(2012~현재)로 전개되어 나옴
 - ※ 고재남, “최근 미러 갈등의 심화와 양국관계 전망,” 『주요국제문제분석』(2013.9.12), pp. 2-8.
- 푸틴 정부의 대미 전략적 입장도 러시아의 세계전략 연장선에서 푸틴 리더십과 대미 인식, 외교안보 진용의 정책 정향, 미·러 주요 현안과 정책 우선순위 향배와 연계되어 있음

- 러시아는 ‘강대국 러시아 재건’의 대외정책 목표하에 핵무기 감축, 국제 테러리즘 등 글로벌 현안과 관련해 미국을 군사안보적 전략 균형의 대상으로 보고 협력과 견제를 동시에 해나가는 정책 입장을 취하고 있음
 - 2009년 7월 성안된 《국가안보전략 2020》에서 라이벌로 ‘미국’을 설정하고 미국과의 전략적 균형을 추구하려는 노력을 보여주었듯이, 러시아는 미국이 주도하는 단극질서에 대한 견제를 강화해 나가면서, 다극체제, 다자주의, 집단적 리더십의 새로운 국제질서 구도 창출에 진력하려는 입장을 갖고 있음
 - 대미 견제의 측면에서 중국과의 전략적 동반자관계를 심화 발전시키고 있으며, 러·중·인 3각 협력 증진, BRICS 정상회의 개최, G8에서의 역할 제고, 유엔의 역할과 활동 강화 지원, SCO, CSTO, EurAsEC를 비롯한 지역 국제기구에서의 주도적 역할 등도 국제질서 다극화를 위한 노력의 일환인 것임

- 푸틴 대통령은 미국에 대해 기본적으로 세계질서의 재편 속에 견제할 대상으로 특히 군사안보 시각에서 MD 구축에 대해 강력히 반대하는 등 전략적 대립각을 세워 나가고 있음
 - 푸틴은 자국에서 벌어지고 있는 중산층과 야당 개혁세력의 반정부 시위 활동이 미국의 사주를 받고 있다고 비판하는 등 불편한 심기를 피력하고 있으며, 반미주의에 대한 부정적인 불신이 기저에 깔려 있음
 - 실제로 러·미관계에 대해서도 양자 정치대화, 협력이 강력한 경제협력의 토대 위에서 있지 않다고 평가하고, 비록 발전을 이루긴 했지만 근본적으로 해결해야할 것이 남아있다고 보고 있음

- 기본적으로 러시아는 미국과 무역, 투자, 과학기술 등에서는 상호 호혜적 협력관계를 발전시킨다는 입장이며, 또한 글로벌 전략 안정과 국제안보를 다루는 대상으로 인식하고 있는 것으로 평가됨
 - 국제테러리즘, 마약 퇴치, 기후변환 대처 등 글로벌 사안은 협력해 나

가고자 하는 반면 유럽 MD구축 문제, 시리아 사태 및 이란 핵문제에
 의 군사적 개입 등에는 반대하며 독자적 목소리를 내고 있음
 - 이에 따라 국제사회에서 미국이 일방적으로 군사력 사용 등 초국경
 적 제재를 부과하는 방식에는 반대하는 입장을 취함

- 러시아의 대미 인식과 이해의 기저에는 비판적 조력자, 견제자의 성격
 이 깔려 있으며, 실질적으로 러시아는 대내 문제에서의 간섭 금지, 유엔헌
 장 강조, 국제법적 규범 준수 등을 강조함으로써 대미 견제적, 불편한
 입장을 피력하고 있음

〈2012년 5월 푸틴 정부 출범 이후 러미 관계 동향〉

- 2012.5. 푸틴 대통령 취임, 집권 3기 출범
- 2012.5. 푸틴, 시카고 NATO 정상회의 및 워싱턴 G8 정상회의 불참
- 2012.6. 미국 상원, 마그니츠키법(러시아인권법) 통과
- 2012.6. 외국 지원 받는 NGO의 법무부 등록 의무화하는 NGO법 개정
- 2012.9. 오바마, 블라디보스톡 APEC정상회의 불참
- 2012.12. 러시아 하원, 미국입양금지법(디나 야코블레프법) 제정
- 2013.1. 오바마 집권 2기 출범
- 2013.4. 미러, 자국 인권법 저축 인사 명단 발표 및 입국 금지
- 2013.6. 푸틴-오바마, 북아일랜드 G8정상회담에서 시리아 해법 이견 대립
- 2013.8. 러시아, 에드워드 스노든 임시망명 허용, 미국, 상트 페테르부르크 G20
 정상회의 때 미러 정상회담 취소
- 2013.7. 중러, 유엔안보리의 시리아 결의안 관련 거부권 행사
- 2013.9. 유엔안보리, 시리아 화학무기 폐기 결의안 채택
- 2013.11. 미러, 이란 핵문제 P5+1 협상안 도출
- 2014.2. 미국, 오바마 소치 동계올림픽 개최식 불참
- 2014.3. 미국, 맥폴 주러 미국대사 이임 예정
- 2014.6. 러시아 소치에서 G8 정상회의 개최 예정

- 푸틴 집권 3기 출범 이후 러·미관계는 푸틴의 對美 부정적 인식, 에드
 워드 스노든의 임시망명 허용, 유럽 MD 구축, 미국의 러시아 내 인권
 상황에 대한 문제 제기 등으로 갈등 양상이 크게 증폭되어 오고 있는

상황임

- 고재남 교수는 양국 간 갈등 지속 및 심화의 배경으로 ‘푸틴의 반미주의 vs. 부시/오바마의 러시아/푸틴 무시주의’, ‘러시아의 강대국주의 vs. 미국의 패권주의/일방주의’, ‘러시아의 내정 불간섭주의 vs. 미국의 인도적 개입주의’, ‘러시아식 민주주의 vs. 미국의 보편적 민주주의’, ‘러시아의 CIS 통합주의 vs. 미국의 CIS 지정학적 다원주의’를 제시하고 있음

나. 러·미관계의 특징

- 첫째, 러·미관계에는 기본적으로 양국 간 세계질서 주도를 위한 보이지 않는 경쟁과 견제 심리가 작용하고 있음
 - 러시아는 냉전시기 양극체제의 한 축을 담당했던 외교적 자부심과 자긍심이 남아있는 가운데 소연방 붕괴에 따른 국력 저하와 국제적 지위 하락을 경험한 외교적 상흔을 지니고 있음
 - 소연방 해체 직후 옐친 대통령과 코지레프 외무장관이 친미·친서방 정책을 펼쳤으나 무시당한 경험을 갖고 있으며, 미국이 대응한 전략적 파트너로 인정하지 않고 있다고 보는 등 대미 불신이 내재해 있음
 - 푸틴 정부는 러시아가 새로운 강국으로 부활하고 국제적 영향력이 커졌음을 인식한 가운데 이에 걸맞는 국제무대에서의 위상 제고와 역할을 찾고자 함. 즉 ‘러시아의 변모상’을 전제로 국제적 현안에 보다 공세적이고 적극적인 개입과 관여를 해나가고 있음
 - 미국 역시 탈냉전 시대 패권적 일극체제의 국제질서를 지속 견지해 나가하고자 하며, 미·러 모두 역사적, 지정학적 토대하에 세계질서 역학 관계를 염두에 두고 이에 대한 경쟁과 견제를 해 나가고 있는 것임
- 둘째, 푸틴과 오바마 대통령 간 리더십 갈등 내지 개인적 감정, 친교 상태가 러·미관계 갈등에 적지 않은 영향을 끼치고 있음
 - 푸틴은 취임 직후 오바마 대통령이 주관하는 워싱턴 G8 정상회의와

시카고 NATO 정상회의에 불참함으로써 미국에 불만족한 입장을 나타내었으며, 오바마 대통령도 블라디보스톡 APEC 정상회의에 불참하는 등 양국 지도자 간 갈등과 신뢰 부족 상태가 지속됨

- 집권 1기 오바마 정부는 메드베데프 집권기 동안 새로운 리더십에 기초한 양국관계 재조정에 적극 나섰었다는 점에서 푸틴 집권기와는 대조를 이룸

* 2009년 1월 오바마 정부가 출범하고 4월 G20에서의 미·러 정상 회동 그리고 7월에는 모스크바에서 오바마-메드베데프 정상회담이 개최되는 등 ‘화해’와 관계 ‘재설정(reset)’ 분위기가 고조되었었음

- 2009년 7월 6일 오바마 대통령은 취임 후 처음으로 모스크바를 방문하였으며, 양국관계를 재설정하는데 합의하고, 핵무기 감축을 위한 양해각서에도 서명해 양국 관계 개선에 적극적인 모습을 보였음

○ 셋째, 러·미 양국 간 쟁점 영역별로 상호 갈등과 견제, 협력 성격이 공존하고 있음

- 러·미 양국은 MD 구축 등 국가안보에 직접적인 영향을 미치는 안보 현안에 대해서는 기존 입장을 고수하면서 대립·갈등 상태를 지속적으로 표출하고 있음
- 가장 대표적인 사례가 MD 구축 문제로 미국은 NATO와 함께 유럽 MD를 단계적으로 추진한다는 입장이며, 러시아는 이에 반대함은 물론 러시아를 겨냥하지 않는다는 법적 보장, 공동 추진, 실질적인 군사적 대응 조치 준비 등으로 맞서고 있는 상황임
- NATO의 동진, 우크라이나, 조지아(그루지야) 등의 EU 편입, 시리아 사태와 이란 핵문제 등 중동정책, 러시아 내 인권 문제 등을 둘러싼 대립도 지속되고 있음
- 반면에 경험을 포함해 초국경 의제에 해당되는 국제테러리즘, 사이버 안보, 기후변화, WMD 확산 방지, 마약·해적 퇴치, 자연재해, 재난 구호, 국제보건 등에서는 상호 협력하고 있음

- 넷째, MD 구축 및 NATO의 동진 등 양보 내지 타협하기 힘든 군사안보 현안들이 존재하고 있음
 - 역사적으로 오랜 기간 동안 이견을 지닌 채 갈등을 유발시켜 온 것으로 추후 결정적인 정책 전환이 이뤄지지 않는 한 양국관계에 지속적으로 부정적인 영향을 끼치는 요인으로 작용할 것임
 - 양국 모두 ‘핵심 이익’과 연계된 안보 현안이 있는 것으로 앞으로도 군사안을 둘러싼 대립이 지속될 것임을 시사하고 있음

- 다섯째, 러·미관계는 글로벌 금융위기 이후 국제 정치경제질서 재편 움직임 속에 미·중, 미·일, 중·일관계와 더불어 동아시아 질서 재편을 향배를 결정짓는 중요한 요소로 작용하고 있음
 - G2체제가 가시화되고 있는 상황 속에서 중국과 함께 대미 견제 구도를 형성하고 있는 러시아는 미·중 간의 전략적 균형추 역할을 하고 있으며, 중국의 후원 속에 중동, 중앙아, 동아시아지역에서의 중재자적 역할도 강화되고 있음
 - 대표적인 사례로 2013년 11월 시리아 화학무기 사태 해결을 둘러싸고 군사적 해법을 제시한 미국에 대해 러시아가 중재에 적극 나서 평화적 해결 방안을 이끌어 냈으므로써 러시아가 외교적 승리를 거둔 사안을 꼽을 수 있음

4. 러·미관계 전망과 對동아시아 파급영향

가. 전망

- 푸틴 정부는 미국 중심의 국제질서 재편 움직임에 대한 견제를 강화해 나가면서, 다극체제, 다자주의, 집단적 리더십 등을 통한 새로운 국제질서 구도 창출에 진력하는 기존의 정책 기조를 지속해 나갈 것으로 전망됨

- 러시아의 대미관계는 전반적으로 푸틴이 추구해왔던 ‘실용적 新전방위 강대국 노선’을 견지하는 가운데 유럽 MD 구축, NATO의 동진 등 안보 현안의 이견이 지속되고 현재의 갈등 심화 양상이 당분간 지속되어 나갈 것으로 전망됨
- 신거대게임이 전개되고 있는 유라시아 지역과 G2체제가 가시화되고 있는 동아시아지역, 아랍의 봄 이후 총체적 변화를 겪고 있는 북부 아프리카와 중동 지역에서 미러 간 외교 경쟁과 견제 역시 보다 활발하게 전개될 것으로 예상됨
- 러·미관계 성격에 영향을 미치는 푸틴-오바마 간 리더십 갈등, 미국의 러시아 내 인권문제 제기, 시리아 사태 등 중동정책 이견, 추가 핵전략 감축 등의 측면에서도 커다란 변화가 일어날 가능성이 많아 보이지 않음
- 총체적으로 푸틴 정부의 대미관계는 메드베데프 집권기 보였던 재설정 을 완전히 파기하는 상태로 가지는 않겠지만, 기존의 재설정 단계보다는 갈등 양상이 심화되는 ‘재설정의 재설정(re-reset)’ 모습을 띠어 나갈 것으로 전망됨
- 국제테러리즘, 사이버 안보, 기후변화, 자연재해, 국제보건, 해적, 빈곤, 마약 퇴치 등 지구적 위협 요소를 담고 있는 글로벌 현안과 경제적 실익을 가져다주는 실용적 부문에서는 상호 협력해 나가는 모습을 보일 것으로 예상됨
- 시리아 사태 해결을 위한 평화회담, 이란 핵문제의 외교적 해결 노력, 라브로프 외무장관과 존 케리 미 국무장관의 회담을 비롯한 2+2 회담 개최 등 글로벌 현안의 해결을 위한 양국의 대화와 외교적 노력은 제한적이거나 지속되어 나갈 것으로 전망됨

나. 동아시아에의 파급영향

- 푸틴 정부의 대미관계는 기본적으로 미국과 서방 주도하의 국제질서를 견제하려는 의도를 내포하고 있어 이의 후원세력 확보 차원에서 중국과의 전략적 동반자관계는 지속적으로 심화 발전시켜 나갈 것임
 - G2체제의 가시화와 함께 역내 국제질서 체제의 ‘러·중 vs. 미·일’ 구도를 강화시켜 주는 배경요인으로 작용하고 있으며, 러·미관계의 악화는 동아시아 질서 내 블록화된 대결 구도의 심화라는 부정적 영향을 끼칠 것으로 판단됨
 - 동아시아 지역에서의 러·미관계는 미·중관계에 비해 국제적 관심사가 적으며, 중요도가 낮고 역내 질서에 미치는 영향력 측면에서도 상대적으로 적은 것으로 평가됨

- 중장기적 측면에서 G2체제가 보다 가시화되고 중국의 부상이 더욱 커져나갈 경우, 미·중·러 3각관계가 중요하게 부각될 것이며 러시아의 전략적 균형자로서의 역할도 커져나갈 것이 예상됨

- 러시아는 소연방 붕괴 이후 동북아지역에서 미·중·일에 비해 상대적으로 위상과 영향력 측면에서 열세를 면치 못하였으나, 미·중의 G2체제 가시화, 중·일 간의 갈등·경쟁 심화 등 동북아 주요국 간 관계 변화 양상 속에서 러시아의 존재감과 중재자적 역할 증대라는 긍정적인 영향을 받고 있음

- 러·미의 한반도문제에 대한 접근은 양국의 세계전략, 동아시아 전략의 연장선에 있으며 한반도 비핵화, 북핵 문제와 6자회담, 대북 MD구축, 남북관계, UN 결의안, 한반도 통일 문제 등이 러·미관계와 연계되어 있음
 - 러·미는 한반도 비핵화에 의견 일치를 보이고 있으며 6자회담을 통한 북핵 문제 해결, 북한 핵실험에 대한 UN 안보리 결의안 채택에도 동

의하고, 한반도 긴장 완화와 남북관계 개선에도 지지를 보내고 있는
공통점을 보유하고 있음

- 러·미 간의 갈등 양상은 북한 위협 변수에 대한 대응으로 MD 구축을 둘러싼 이견 표출 등 한반도 문제 해결에의 부정적 영향을 끼칠 가능성을 내포하고 있음
- 러·미 간 갈등 심화는 ‘중·러 對 미·일’ 질서 구도의 연장선에서 ‘한·미·일 對 북·중·러’ 등과 같이 진용별 역내 질서 대립 축을 형성시켜 나갈 개연성도 높여줄 것으로 보임
- 전체적으로 러·미 간 갈등 심화는 동아시아, 동북아, 한반도 질서 및 역내 안정과 평화에 부정적인 파급영향을 끼치고 있으며, 주요국 간 역내 질서 재편을 둘러싼 전략적 합종연횡의 심화 속에 향후 러·미 간 협력이 보다 부각되도록 하는 노력이 긴요함

5. 정책적 함의와 고려사항

- 동아시아 내 기본적인 러시아의 대미 견제 입장과 시각은 변함이 없는 가운데 중국과 힘을 모아 미국의 독주를 견제하려는 구도 역시 큰 변화 없이 지속되어 나갈 것으로 보임
 - 중·러 전략적 동반자관계는 여전히 심화 발전되어 나갈 것이며, 이의 기반위에 러·미, 미·중, 미·일 관계 향배 역시 상호 영향을 주고받으며 전개될 것으로 보임
 - 다만, 중장기적 측면에서 중국의 부상이 크게 부각되어 갈수록 러시아의 이에 대한 우려감과 대응 입장 역시 점차 가시화될 것으로 보임
 - 향후 동아시아·한반도 국제질서 재편 움직임에 조용하기 위해 러·미, 미·중, 중·일 관계 양상을 포함해 미·러·중, 중·일·러 등 3국 관계 향

배에도 주목하는 것이 긴요함

- 러시아의 역내 전략적 균형추 및 중재자 역할이 강화되고 주요 현안에
의 개입과 영향력 역시 확대되어 나갈 것에 주목하고, 러시아의 긍정적,
우호적 역할을 이끌어 내도록 하는 것이 바람직함.
 - 러·미관계 갈등 속에 푸틴 정부는 국제적 위상과 독자적 목소리를 강
화시켜 나가고 있으며, 시리아 사태, 이란 핵 문제 중재, 중·일 간 대
러 외교적 구애에서 보듯 주요 외교 현안への 해결자, 균형자의 모습
도 강화되고 있음

- 러·미 간 갈등 심화가 한미동맹 관계에 부정적 영향을 끼치지 않도록
하는 노력이 필요하며, 푸틴 정부의 ‘신동방정책’ 등 동아시아·한반도정
책에 대해 조응하면서 한·러 간 양자, 지역적, 글로벌 부문에서의 협력
을 강화시켜 나가는 것이 긴요함

- 단·중기적으로 2013년 11월 개최된 한·러 정상회의의 후속조치에 만전
을 기하고, 북핵 문제 해결에의 긍정적 역할 제고, 통일한국에의 우호세
력화 및 한·러 간 상호 이해의 폭을 넓히는 공공외교를 보다 발전시켜
나가는 것이 바람직함

■ 참고문헌

- 강봉구. “푸틴 집권 3기 러시아의 대외정책 -주요지역과의 관계를 중심으로.” 「대
한정치학회보」, 20집 1호(2012년 6월), pp. 129-152.
- 고재남. “최근 미러갈등의 심화와 양국관계 전망.” 「주요국제문제분석」(2013.9.12),
pp. 1-21.
- 서동주. “러시아 푸틴시기 정치체제의 특성.” 「슬라브학보」, 제28권 4호(2013), pp.
235-266.
- 서동주. “푸틴 집권 3기 대외정책 전망과 대러 대응전략.” 「국제문제연구」, 제12권

제2호(2012 여름), pp. 171-207.

신범식. “푸틴 3기 러시아의 한반도정책: 변화하는 동북아에서의 적극적 역할 모색.”
『한국과 국제정치』, 제29권 제1호(2013년 봄), pp. 123-161.

장덕준. “푸틴 3기 정권의 대외전략과 미러관계, 중러관계의 전망.” 『국가전략연구』
(2013년 봄), pp. 163-178.

제성훈. “3기 푸틴 정부의 동아시아 정책: 결정요인, 평가, 전망.” 『JPI정책포럼』
(2013.5.24), pp. 1-15.

조정원. “푸틴 3기 정부 1년의 동아시아 외교정책과 한반도.” 『아태연구』, 제20권
제1호(2013), pp. 65-111.

Valdai Discussion Club. The U.S.-Russia Relations after the ‘Reset’:
Building a New Agenda. A View from Russia. 2011. March.



러시아의 크림 합병 결정 이후 우크라이나를 둘러싼 서방과 러시아 간의 갈등이 고조되고 있다. 2013년 12월 유로마이단 혁명이 발발하였을 때만 하더라도 우크라이나 사태가 탈냉전 이후 구축된 국제질서를 뒤흔들만한 요인으로 비화할 것으로 예상하기는 어려웠다. 그러나 우크라이나 사태에 러시아와 미국 및 서방의 개입이 본격화되고 러시아가 전격적으로 크림을 합병하자, 우크라이나 사태는 2000년 들어 가장 중요한 국제문제로 부상하는 현상을 보이고 있다. 러시아의 크림 합병은 친러 성향이 강한 우크라이나 동부지역의 분리 독립운동에도 영향을 미치고 있어, 이로 인한 러시아와 서방의 갈등과 대응은 더욱 깊어질 것으로 평가된다. 러시아가 현재 상당히 공격적인 자세로 우크라이나 사태에 대응을 하고 있으나, 러시아 역시 현실적으로 모든 것을 관찰시키기는 어려운 것이 현실이다. 러시아가 굳이 미국 및 서방과의 극한 대립을 벌이면서까지 우크라이나 문제를 악화시키기에는 자국의 부담이 너무 큰 것으로 분석된다. 따라서 우리는 향후 국제정세 변화에 주목하는 가운데 이에 대한 대비가 필요하다고 판단된다.



우크라이나 사태로 인한 국제정세 변화와 한반도 안보에 미치는 영향

유 영 철
한국국방연구원 연구위원

1. 유로마이단 혁명의 배경과 함의

가. 야누코비치 정권, EU와 협력협정 체결 잠정 중단 발표 이후 친러시아 정책 강화

- 2013년 11월 21일 야누코비치 정권은 EU와의 경제 협력과 지원을 위한 협상을 중단한다고 발표
- 2013년 12월 17일 푸틴-야누코비치 정상회담 직후 러시아는 우크라이나에게 가스 가격 30% 인하와 150억 달러 규모의 우크라이나 국채를 러시아 국부펀드로 매입하는 대규모 경제 지원 정책 발표
 - 푸틴은 우크라이나가 EU와의 경제협정을 맺을 경우 각종 규제로 인해 우크라이나는 유럽의 거대 식량 기지로 전락할 것이라고 경고
 - ※ 러시아의 경제 지원 정책에도 불구하고 우크라이나 내 친서방 세력의 대규모 반정부 시위 본격화

나. 야누코비치 정권 출범 이후 전반적인 민주주의의 후퇴

- 야누코비치 정권은 집권 이후 행정부, 사법부, 입법부에 대한 통제력 강화
 - 삼권분립 정신에 중대한 훼손이 있었으며, 2006년 헌법 개정 이후 강력한 위상을 정립하였던 의회와 내각의 영향력 축소 현상 발생
 - * 2012년 Freedom House는 우크라이나의 민주화 수준을 ‘자유로운(Free)’에서 ‘부분적으로 자유로운(Partly Free)’로 하향 조정
 - 비판적 언론 매체와 반정부 성향의 시민단체들에 대한 검열 작업 강화

- 2014년 1월 16일 여당(지역당)은 일방적으로 시위에 대한 규제 강화법을 통과시키면서 반정부 시위대의 시위도 격화되는 현상 야기

- 2014년 2월 시위대와 경찰 간 유혈 충돌로 70~100명 사망하였고, 21일 우크라이나 의회는 야누코비치 대통령을 탄핵하였고 야누코비치는 도주함으로써 유로마이단 혁명 완성

다. 뿌리 깊은 우크라이나 내 동서(東西) 간 지역 갈등

- 우크라이나 동쪽은 러시아계를 포함한 친러시아 성향이 강하며, 서쪽은 러시아에 대한 반감과 더불어 친서방 세력이 다수를 차지
 - 우크라이나 내 민족 구성: 우크라이나인 77.8%, 러시아계: 17.3%, 타타르인 등 소수민족 4.9%

- 제정 러시아로부터 소련 시절까지 사실상 러시아의 통치를 경험하였던 우크라이나는 같은 슬라브 족이라는 점과 역사를 공유하고 있음에도 우크라이나인의 반러 정서는 상당히 강한 편

- 야누코비치는 내각 및 주요 국가 기관에 자신의 출신지역 인사들을 집중 배치함으로써 서부 지역 주민들의 반감을 유도

라. 우크라이나에 대한 러시아의 이해관계

- 러시아에 있어 우크라이나는 안보 면에서 핵심 국가 중의 국가
 - 소비에트 연방 출범 시 레닌은 “우크라이나 없는 소비에트 연방은 상상조차 할 수 없다”라고 하며 우크라이나의 지정학적 중요성을 강조
 - 크림반도 세바스토폴 항에 러시아 흑해함대가 주둔하고 있으며, 우크라이나 독립 당시 흑해함대 분할 문제로 양국 간 갈등이 있었으나 야누코비치 집권 이후 러시아는 우크라이나에 2042년까지 장기 임대 계약 성공
 - * 크림반도 내 흐바르디스케 및 카차에도 러시아 공군기지 유지
 - ※ 만약 러시아가 세바스토폴 흑해함대를 유지하지 못 할 경우 러시아는 북해 바렌츠 해로부터 남쪽 국경까지 지중해 및 대서양으로 진출할 수 있는 모든 해로가 차단됨
- 우크라이나가 나토에 가입할 경우 그루지야와 몰도바의 나토 가입이 연쇄적으로 발생할 가능성이 있으며, 이는 러시아의 주변국에 대한 영향력 상실로 귀결
 - 러시아는 ‘군사독트린’ 등 공식 국가 문서에서 자국의 안보를 위해 구소련 국가들의 나토 가입에 적극적으로 개입하여야 하며, 나토 가입 저지를 최우선으로 한다는 목표를 설정
 - 유럽지역에 위치한 구소련 공화국들이 나토에 가입하고, 미국의 MD 기지가 건설될 경우 체코 및 폴란드에 배치되어 있는 미국의 MD기지는 비교할 수 없을 만큼 러시아의 타격이 예상됨

마. 탈리아에 대한 우크라이나의 한계

- 역사적 유산으로 인한 한계
 - 우크라이나는 오랜 기간 러시아의 지배를 받는 과정에서 러시아계 주민들이 동부에 이주하면서 일정 정도 세력을 형성
 - 스탈린 사후 흐루쇼프 정권 시대에 친우크라이나 정책을 수행하면서 우크라이나의 고학력, 인텔리 계층이 대거 러시아에 이주하면서 친러시아 세력을 형성

- 경제적 종속
 - 현재 우크라이나의 총부채는 약 730억 달러로 추산되며, 이 중 300억 달러의 우크라이나 채권을 러시아가 보유
 - 우크라이나는 석유 15%, 가스 25% 정도만을 자체 생산하고 있으며, 나머지 대부분은 러시아로부터 도입
 - 친러시아계를 표방하는 동부지역의 경제력이 압도적으로 높으며, 서부지역은 농업에 크게 의존
 - 동부에 위치한 도네츠크주는 우크라이나의 전체 세금의 1/4을 납부

- 러시아의 의지
 - 우크라이나는 안보적 측면에서 러시아의 사활적 이익이 걸려 있는 국가로서 러시아는 결코 우크라이나에 대한 자국의 영향력 상실을 묵과할 수 없는 입장

2. 러시아의 크림 합병

가. 푸틴 대통령 크림 합병을 최종 승인

- 러시아 하원과 상원이 비준한 러시아의 크림 합병에 대한 비준을 푸틴

대통령 최종 승인(2014.3.18)

- 푸틴 대통령의 최종 승인으로 인해 크림반도와 흑해함대 사령부가 있는 세바스토폴시는 사실상 러시아로 귀속
- 러시아는 크림 합병에 대해 크림 주민들에 대한 어떠한 억압도 없었으며, 주민들의 자율적 결정에 의한 것이라고 발표
- 러시아 정부의 신속한 크림 합병에 대해 러시아 언론들은 ‘미국과 서방이 크림 합병을 러시아가 단순히 협상 카드로 연계할 것이라고만 생각했을 것’이라며 러시아 정부의 전격적 결정을 환영하는 분위기 고조 (Rossiskaya Gazeta, 2014.3.19.)
- 푸틴 대통령의 지지율이 크림 합병 이후 80%를 상회하는 가운데 일단 러시아 국내정치의 카드로는 유효하게 작용

나. 러시아의 크림반도 합병 배경

- 러시아는 크림반도가 러시아의 고유 영토이며, 흐루쇼프에 의해 우크라이나에 귀속한 것은 국제법적으로 유효하지 않다고 주장
 - 러시아와 우크라이나가 소비에트 연방의 일원으로 존재하던 것과 소연방 해체 이후는 상황이 다르다는 논리
- 크림공화국의 주민 투표에 대해서도 러시아는 국제법적으로 정당하다고 주장
 - 러시아는 코소보 독립을 예로 들면서 코소보 주민들만의 투표로 독립을 국제사회가 인정한 것과 크림 독립을 위한 주민 투표를 동일하다고 인식
- 러시아 정부가 크림반도 합병을 신속히 결정한 것은 러시아가 자국의

안보 이익에 대해서는 결코 타협을 하지 않을 것이라는 강력한 의지의 표출이 필요했기 때문임

- 러시아가 국가 공식 문건에 구소련권 지역은 러시아 안보에 대해 사활적인 지역으로 천명하고, 이 지역이 적으로부터 피침 당했을 경우 자국에 대한 공격으로 간주한다고 명시
 - ☞ 러시아는 그루지야 사태에 이어 우크라이나 사태에 대해 서방이 예상하지 못했던 강경한 입장을 고수함으로써 안보에 대한 국가의 의지를 표출함과 동시에 다른 구소련권 국가들에게도 경중

다. 러시아의 기습적 합병에 대한 미국 및 서방의 입장

- 미국 및 서방의 지도자들은 가히 전격적이라 할 수 있는 러시아의 크림 합병에 대해 사실 크게 허를 찔린 듯한 상황
 - 정치지도자들뿐만 아니라 학자들 역시 러시아 정부의 신속한 대응에 대해 예측을 제대로 하지 못한 상황 발생
- 미국 및 서방은 크림 주민 투표와 러시아의 크림반도 합병 모두 국제법 위반이라고 규정하며, 철회를 하지 않을 경우 제재 경고
- 러시아에 대한 제재에 대해 수위 및 효과 등에 대해 고심
 - 러시아를 제재할 경우 '부메랑 효과'에 의해 러시아의 보복 조치와 그로 인한 피해를 최소화하기 위한 방안 마련이 쉽지 않은 현실

라. 미국 및 EU의 러시아 제재에 대한 평가

- 결정적으로 러시아의 크림반도 합병을 막지 못했다는 점에서 현재까지 서방국가들의 제재는 효과적이지 못했다고 평가
- 러시아에 대한 미국과 EU의 제재는 러시아의 핵심 정치·경제인 및 기

- 업으로까지 확대하였으나, 여전히 제재 효과는 미흡하다는 평가 우세
- 미국과 EU의 제재에 대해 러시아 정부 및 제재 대상자들의 반응은 심각하지 않은 것으로 판단
 - * 미국 내 언론 역시 “slap on the wrist(습방망이)” 수준의 미봉책 이라고 평가

- G7, 러시아에 강력한 경고를 담은 ‘헤이그 선언’ 채택
 - 핵안보 정상회담 기간 중 미국의 제의에 의해 러시아를 제외한 G7 정상은 러시아를 G8 정상회담에서 당분간 제외하기로 결정하고 사실상 소치 G8 정상회담을 거부
 - 러시아가 추가 도발을 감행할 경우 에너지, 금융, 국방 등 러시아 경제에 핵심적인 부분에 대한 추가 제재 합의
 - ☞ 미국과 EU의 제재는 현재까지는 미흡한 것으로 평가되며, 러시아 역시 초기 제재에 대해서는 상당한 준비를 한 것으로 판단

3. 우크라이나 사태가 국제정세 변화에 미치는 영향

가. 크림 합병 이후 우크라이나 동부지역의 분리 독립운동 내전으로 비화

- 우크라이나 동부지역 분리주의자들과 우크라이나 정부군 간 유혈사태 격화
- 5월 25일 대선에 의해 포로셴코 대통령이 취임하였으나, 내전은 오히려 격화되어 가고 있는 것으로 판단
- 미국과 서방은 동부지역 유혈사태에 대해 무기 제공 등 러시아가 개입하고 있다고 판단하고, 러시아의 자제를 촉구
 - 러시아는 동부지역 유혈사태에 개입을 부인

나. 미국 일극주의의 약화

- 탈냉전 이후 미국의 일극주의에 대한 첫 도전
 - 미국이 경쟁국이라고 규정하고 있는 중국조차도 미국과의 직접적인 대결을 피하고 있는 상황에서 러시아의 크림 합병은 탈냉전 이후 초유의 상황

- 지역 강국들의 배타적 영향력 확인
 - 중국, 러시아가 자국의 배타적 영향력을 인정받기 원하는 지역에서 국제사회의 결정에 강력히 반발할 경우 대응책 미흡

- 중남미 지역 좌파정권의 영향력 확대 도모 가능성
 - 미국의 절대적인 영향력 아래 있었던 중남미 국가들 중 미국의 지도력 약화를 계기로 정치적 영향력을 확대하고자 원하는 중남미 국가들의 단결 가능성 고조

다. 동구지역에서 러시아 영향력 증대

- 구소련권 지역에서 러시아의 영향력 증대
 - 구소련권 국가 중 탈러시아를 원하던 우크라이나, 몰도바, 그루지야, 아제르바이잔 등은 조심스럽게 정책 검토 가능성
 - 중도 노선의 타지키스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄 등은 러시아의 영향력을 절감하고 친러 방향으로 정책 조정 가능성 전망

- 러시아가 추진하고 있는 유라시아연합(EEU) 확대 가능성
 - 현재 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄이 가입하고 있는 경제 연합체인 EEU에 중도 성향의 국가들의 가입 가능성 증대

유라시아연합(EEU): 2011년 10월 당시 푸틴 총리에 의해 제안된 구소련권 국가들의 경제 공동체. 다극체제에 대비하기 위한 러시아의 포석이며, 2015년까지 단일 화폐 도입 등을 목표로 하고 있음.

- 동구지역에 대한 러시아의 영향력 강화 증대 가능성
 - 러시아는 이번 사태를 계기로 동구지역에서 자국의 영향력 확대를 도모해야 한다고 주장(Rossiskaya Gazeta, 2014.3.20)
 - 경제적 영향력 증대뿐 아니라 안보적 영향력 증대에도 러시아는 관심을 가지며, 체코, 폴란드에 MD 기지 건설에 적극적으로 대응할 것으로 전망

라. 서방과 러시아의 대립으로 인한 국제 현안 문제 해결 지연

- 이란 핵 문제 및 시리아 문제 해결에 있어 러시아가 서방과의 대립으로 다른 목소리를 낼 경우 문제 해결 과정에서 상당한 난항 예상
 - 세르게이 라브로프 러시아 외무장관은 인터뷰에서 '이란 핵협상을 우리 명분 쌓기에 이용할 뜻은 없지만 미국과 EU가 우리를 그렇게 몰고 가면 여기서도 보복조치를 취할 것'이라 경고(NYT, 2014.3.20)
 - 시리아 문제에 있어 러시아는 알 아사드 정권을 계속 지지하고 있어 문제 해결 난망
- New START 협정 폐기 우려
 - 러시아는 미국과 서방이 러시아를 제재할 경우 New START 협정을 폐기할 수도 있다고 밝히고 있어 '핵 없는 세상'을 목표로 하고 있는 오바마 정권에 타격 예상

New START 협정: 1991년 START(전략무기 감축협정)가 미소 간에 타결되고 2010년 미러 간 체결된 새로운 포괄 핵무기 감축협정. 협정에 의하면 2018년까지 실전 배치 핵탄두 수를 1,550기 이하로 감축

- 북핵 문제 해결에 있어 러시아의 협조 가능성 하락
 - 실리적 차원에서 한반도 정책 변화를 조심스럽게 모색하고 있던 러시아가 미국과의 갈등이 깊어질 경우 북핵 문제 해결과정에서 정치적 고려를 할 가능성 농후

4. 우크라이나 사태 관련 향후 전망

가. 미국 및 서방의 러시아에 대한 제재

- 미국은 러시아에 군사적 제재는 고려하지 않겠다고 표명한 이상 강압적 외교 수단으로는 경제제재 이외 대안이 없는 상태
- 미국이 이란 제재에 활용하였던 금융제재를 러시아에 대입하기에는 현실적으로 어려울 것이라고 판단
 - 자국 은행 및 기업뿐 아니라 외국 기업과 은행들로 하여금 러시아와의 모든 금융거래를 중단하도록 완벽하게 강제할 가능성은 낮아 보임
- 금융제재 지지자들 중 강경파는 러시아의 국제적 불법 금융활동을 고발, 중단시키기 위해 화폐 위조, 부패, 탈세, 조직적 폭력 등을 수사하고 처벌해야 한다고 주장하고 있으나 문제점도 상존
 - 불법 금융활동에 대한 세계적 캠페인은 전 세계 국가들의 협조를 필요로 할 뿐 아니라 제대로 작동시켜 효과를 보려면 절대적 시간이 필요
 - * 제재국들의 위협도도 높으며 러시아의 보복도 고려
- 미국의 제재 강도와 범위가 확대된다 하더라도, EU가 미국과 같은 수준의 제재를 시도하기는 어려울 것으로 전망
 - EU의 제재 수준이 낮을 경우 러시아의 숨통을 트이게 할 수 있음.
 - 이런 측면에서 러시아의 행동변화를 유도하는 데에는 미국의 강력한 금융제재가 필요한 것으로 분석

나. 러시아의 우크라이나에 대한 영향력 유지 노력

- 우크라이나에 대한 서방의 간섭을 피하기 위해 러시아는 유럽지역에 보

다 공세적인 군사정책 수행 가능성 증대

- 2007년 러시아는 유럽 재래식 무기 감축협정(CFE)을 일방적으로 폐기한 데 이어 2013년 칼리닌그라드에 ‘이스칸데르-M’ 중거리 미사일 배치 추정

이스칸데르-M 전술 미사일: 사정거리는 500km이며, 미사일 방어망과 대공 방어망에 거의 포착되지 않는 초음속 미사일. 가장 큰 특징은 비행 궤적을 예측할 수 없다는 점임.

- 우크라이나 신정부에 대해 가스비 인상, 동부 지역 문제 등을 놓고 압박 가속
 - 러시아는 현재 친서방적인 우크라이나 신정부가 러시아와 반목하는 상황을 결코 원하지 않고 있으며, 신정부에 대해 자신들의 입장을 관철하기 위해 서방과 협상
 - 러시아는 목적을 달성하기 위해 우크라이나 친러시아 세력을 지렛대 (leverage)로 활용 가능성 농후

다. 미국 및 서방의 제재에 대한 러시아의 우려

- 러시아의 경제침체 가능성
 - 미국 및 EU의 경제제재가 실현될 경우 성장 동력의 부족으로 몸살을 앓고 있는 러시아 경제에 상당한 불안요인으로 작용
 - * 외국 자본의 급속한 이탈 및 국제 신용 평가 하락
- 국가목표 달성 난망
 - 러시아 경제의 침체는 러시아가 야심차게 추진하고 있는 모든 분야에서 목표 수정을 야기할 가능성 농후
 - 군사력 증강 부분에서는 상당한 수준의 목표 변경 불가피

- 부다페스트 양해각서에 파기에 대한 국제적 신뢰 저하
 - 러시아도 서명에 참가한 우크라이나 안전보장에 관한 양해각서를 직접 파기할 경우 러시아의 국제 신뢰는 크게 저하될 전망

부다페스트 양해각서: 1994년 체결된 부다페스트 양해각서는 우크라이나가 자국에 배치된 구소련의 핵탄두 및 ICBM 등의 발사체를 모두 폐기하는 대신 미국, 러시아, 영국 및 프랑스 4개국은 우크라이나의 독립과 주권을 보장하고 경제적으로도 지원한다는 문서

라. 향후 전망

- 현재 러시아는 상당히 공격적인 자세로 우크라이나 사태에 대응하고 있으나, 현실적으로 모든 것을 관철시키기는 쉽지 않으며, 미국 및 서방도 러시아에 강력한 제재는 고려하지 않을 것으로 판단
- 현재 서방에서는 러시아가 크림반도 합병 이후 우크라이나 동부, 몰도바의 트랜스니스트르 지역도 병합할 가능성이 있다는 주장도 제기되고 있으나, 현실적으로는 어려울 것으로 판단
 - 러시아는 위 지역을 서방과의 협상에서 중요한 카드로 활용 가능
- EU는 국가마다 이해관계의 상충으로 러시아를 강력하게 제재할 경우 역효과가 발생할 수 있다는 점을 우려
 - 프랑스와 독일은 우크라이나의 EU 및 나토 가입 당위성이 부족하다고 판단
 - * 우크라이나라는 ‘짐’ 하나를 더 짊어질 수 없다는 현실적 판단과 우크라이나의 자유가 국가 전략목표가 될 수 없다는 점 작용 (Rossiskaya Gazeta, 2014.3.19)
 - 러시아에 대한 천연자원의 의존도를 줄이기 위해 노력
- 미국은 당분간 러시아에 대해서 강경입장을 고수할 것으로 판단

- EU 국가들과는 달리 미리 간 무역량과 에너지 의존도 낮음
- 탈냉전 이후 체제에 대해 러시아가 반발하는 현상에 대해 미국이 소극적 대처를 할 경우 자국의 위상 저하 인식
- 부다페스트 양해각서를 위반한 러시아를 미국이 용인할 경우 다른 악성 국가들에게 잘못된 신호를 줄 것을 우려

5. 한반도 안보에 미치는 영향

가. 미국의 러시아에 대한 제재 여파로 인해 전반적인 한러관계 악화 가능성

- 미국의 대러시아 제재안에 관해서 우리가 반대할 명분이 없으며, 당분간 한러관계 악화 가능성 농후
- 박근혜 정부의 '유라시아 이니셔티브' 역시 실현 가능성 저하
 - 철도, 가스, 북한 지역 전력망 건설 사업 등 러시아의 절대적 협력이 필요한 분야에서 차질 예상
- 북핵 문제 해결에 있어서 러시아의 협조 기대 난망
 - 2010년경부터 지속되어 온 러시아의 대한반도 실리의교가 또다시 정치적인 고려로 전환 가능성

나. 중러관계 강화

- 중국이 자국 내부의 문제로 인해 러시아의 크림 합병에 대해서는 암묵적 지지
- 중러 간 경제 및 안보협력, 미국의 대중국 정책을 감안한다면 국제사회의 대러시아 제재에 대해서는 반대할 것으로 예상
 - 중국은 EU에 이어 러시아의 2번째 교역 상대국이며, 중국은 러시아로부터 막대한 양의 원유 및 가스를 도입

- 중국과 러시아의 협력 관계가 한반도 유사시에도 작동할 수 있음을 인식하고, 대주변국 관계 강화 증대 필요

다. 북한 급변사태 시 러시아의 군사 개입 가능성

- 현재 러시아는 나진항 50년간 임차, 나진-हत산 간 철도 개통 등 북한에 대한 재산권을 행사하고 있어, 한반도 급변사태 시 자국의 국민과 재산을 보호한다는 명분하에 적극적인 군사개입 가능
 - 한반도 급변사태 해결 과정에서 걸림돌로 작용할 가능성 농후

라. 북한의 핵 폐기에 대해서 잘못된 신호를 보낼 수 있음에 유의

- 우크라이나 사태가 원만히 해결되지 못할 경우 북한의 핵 폐기 관련 대북 협상에도 악영향 파급 전망
 - 핵 폐기 대신 안전보장을 담보 받았던 우크라이나가 군사적 침공을 당한다면 북한은 국제사회의 안전보장을 우습게 생각할 수 있음
 - 리비아 및 이라크 사태를 보면서 북한은 핵을 포기하면 오히려 자국의 안전을 보장받을 수 없다고 판단했을 가능성 농후
- 핵 폐기를 대가로 한 안전보장 약속이 반드시 지켜질 것이라는 믿음을 줄 수 있도록 국제사회의 적극적인 대처 필요

마. 강대국의 이해관계가 맞물릴 경우 중견국기들의 자주권이 크게 훼손될 수도 있다는 점에 유의

- 국제정치에서 강대국들 간의 이해관계의 상충은 중견국가의 주권에 크게 영향을 줄 수 있다는 점을 인식하고, 군사적, 외교적 대비 철저 필요



북극해 해빙과 함께 북극항로와 북극해 자원에 대한 관심이 북극해를 더 많이 확보하기 위한 국가 간 경쟁을 촉발시키고 있다. 특히 러시아, 캐나다, 덴마크는 북극점까지 또는 이를 넘어서 자국의 대륙붕 확장을 꾀하고 있다.

북극점을 포함한 북극해 대륙붕에 대한 지나친 확보 경쟁은 북극해 지역 내 평화에의 위협 요인으로 작용할 수 있다. 서방 국가들, 특히 캐나다는 우크라이나 사태에서 보여준 러시아의 공격적 태도가 북극해에서 재연될 것에 대해 크게 우려하고 있다.

북극해에서의 연안국들 간의 경쟁과 군사적 긴장은 점진적으로 개방되고 있는 북극해 경제활동(항로, 자원개발, 해양플랜트, 항만개발 등)에 대한 참여를 희망하는 한국에 크고 작은 영향을 미치며, 한·중·일 간에 다투고 있는 대륙붕 문제에 미치는 잠재적 함의도 클 것으로 예상된다.

북극해에서의 군사적 갈등과 이로 인해 러시아에 대한 제재가 미국과 캐나다 등의 주도로 추진될 때 러시아와 많은 협력관계를 구축해 나가고 있는 한국으로서는 제재 동참 여부를 놓고서 어려운 고민을 해야 할 것이다.



북극해 연안국의 북극점 확보 경쟁과 동아시아에 대한 함의

박 영 길

한국해양수산개발원 독도·해양영토연구센터장

1. 북극해 개관¹⁾

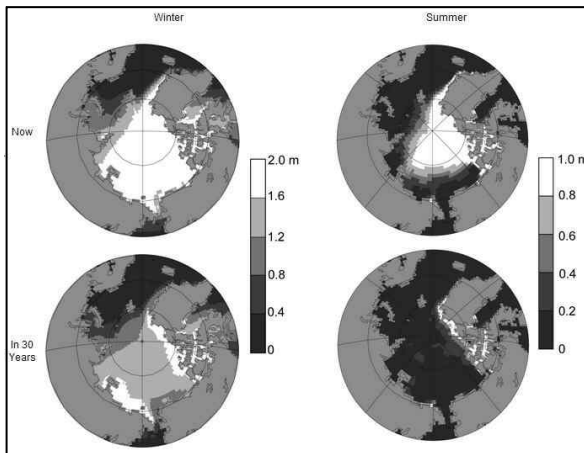
- 북극과 북극해는 지구 표면의 극히 일부를 차지하고 있음
 - 북극은 지구 표면의 약 6%를 차지하는데, 북극의 범위 구분에 대해선 ① 북위 66°선 이북, ② 평균기온 10°C 등온선, ③ 수목한계선의 북쪽 지역(평균기온 10°C 등온선과 대체로 일치), ④ 바다의 결빙 여부와 같이 다양한 구분 기준이 있음
 - 북극해는 북극권으로 둘러싸인 바다로, 전체 해양의 약 2.8%를 차지하며, 평균수심이 1,200m, 전체의 70% 정도가 수심 1,000m를 넘을 만큼 깊은 바다를 형성
 - 국제해사기구(IMO: International Maritime Organization)의 북극해 운항선박지침은 그린란드 쪽에선 북위 67°03'09", 베링 해 쪽에선 북위 60° 이상 북극권 바다를 북극해로 봄

- 북극해의 해빙은 북극항로 이용과 북극 자원개발에 대한 기대로 인해

지구적 관심을 불러일으키고 있으며, 특히 동북아 국가들의 관심이 지대함(<그림 1>)

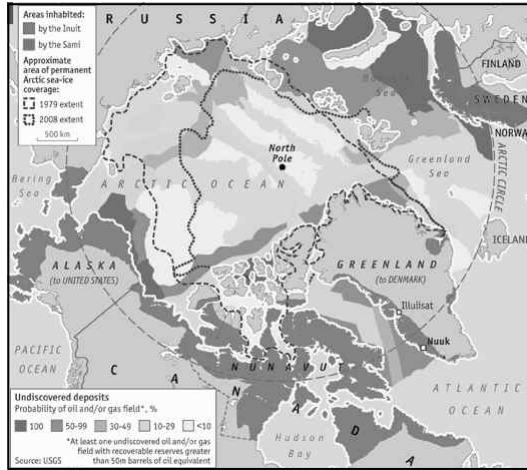
- 북극해는 평균기온 상승으로 인한 지속적인 해빙 현상을 보이며, 2012년 9월 북극해 얼음면적이 관측 이래 최소 상태를 보임
- 미국 해양대기관리청(NOAA: National Oceanic and Atmospheric Administration)에 의하면, 1979~2000년까지 북극의 얼음 면적이 10년마다 2.2%씩 감소하였으며, 여름철 북동항로와 북서항로가 동시에 열린 현상은 마지막 빙하기였던 약 125,000년 전 이후 처음으로 알려짐

<그림 1> 북극해 얼음 면적: 겨울과 여름



- 북극해에는 방대한 양의 미발견 석유 및 가스 자원이 매장되어 있는 것으로 파악(<그림 2>)
- 원유 13%(900억 배럴), 천연가스 30%(47조 입방미터), 액화 천연가스 20%(440억 배럴)가 북극해에 매장되어 있는 것으로 추정³⁾

〈그림 2〉 북극해 석유 및 가스 자원 분포4)



- 북극해 자원의 국가별 비중을 보면 러시아가 석유와 천연가스 모두 압도적으로 많으며 미국(알래스카)이 뒤를 이음(<표 1>5)

〈표 1〉 국가별 북극해 자원 매장량

국가	석유(%)	천연가스(%)
러시아	41	70
미국(알래스카)	28	14
덴마크(그린란드)	18	8
캐나다	9	4
노르웨이	4	4

- 러시아 측 자료에 의하면 북극지역 전체 석유 탐사 자원량의 41%, 천연가스 탐사 자원량의 70%가 러시아 북극지역에 매장
- 지금까지 61개의 대형 석유·가스 매장지가 북극권에서 발견되었으나, 이 중 15개는 생산단계에 이르지 못한 상태이며, 61개 매장지 중 43개가 러시아에 위치하고, 이 중 35개가 서부 시베리아 분지에 위치

(33개가 가스전, 2개가 유전)

- 러시아의 로즈네프트(Rosneft)는 북극해 대륙붕 유전개발을 위해 메이저 석유회사와 협력, 바렌츠 해, 카라 해, 람테프 해 등에서 탐사와 시추활동 중임
 - 러시아는 최근 야말반도 등 서부 지역 중심의 개발에서 베링 해, 동시베리아 지역으로 개발 중심을 옮겨가고 있는 추세임
- 북극해의 해빙이라는 자연환경 변화 및 풍부한 자원의 매장은 향후 이 지역에서 인간의 활동이 크게 증가하고 국가들은 더 많은 해양관할권을 확보하기 위해 치열하게 경쟁할 것임을 시사함

2. 북극해 해양경계획정과 북극점 대륙붕 확보 경쟁

가. 북극해의 해양경계획정 지역과 미획정 지역

- 해양경계획정 지역
- 미국과 러시아 간 베링 해와 북극해, 러시아와 노르웨이 간 바렌츠 해, 캐나다와 덴마크 간 한스 섬을 제외한 배핀(Baffin) 만, 덴마크(그린란드)와 노르웨이 간 북극해에는 모두 양자 간 협정에 의해 해양경계가 획정되어 있음
- 해양경계 미획정 또는 분쟁 지역
- 미국과 캐나다 간 보퍼트 해, 러시아와 캐나다 간 북극해, 캐나다와 덴마크(그린란드) 간 북극해, 러시아와 노르웨이 간 북극해 일부는 해양경계가 미획정 상태임

나. 200해리 이원 북극해 대륙붕 연장 방법

- 현재 북극점을 두고서 자국의 대륙붕이라고 주장하는 국가들은 러시아, 캐나다 및 덴마크임

- 200해리 이원으로 대륙붕 연장 방법
 - 영해 밖으로 영토의 자연적 연장에 따라 대륙변계의 바깥 끝까지, 또는 대륙변계의 바깥 끝이 200해리에 미치지 아니하는 경우 영해기선으로부터 200해리까지의 해저 지역의 해저(Sea-Bed)와 하층토(Sub-Soil)를 대륙붕이라 함⁶⁾
 - 200해리 이원으로 대륙붕을 연장하는 방법은 유엔해양법협약에서 그 절차를 규정해 두고 있는데, 연안국이 연장하고자 하는 대륙붕에 대해 조사한 과학적 정보를 유엔대륙붕한계위원회(CLCS)⁷⁾에 제출하고, CLCS가 심사를 거쳐 권고결정한 것을 바탕으로 확장할 수 있음⁸⁾

- 북극해에는 거대한 해저산맥인 로모노소프 해령이 러시아 연안에서 그린란드와 캐나다 사이의 연안까지 뻗쳐 있음(<그림 3>)
 - 로모노소프 해령은 러시아의 뉴 시베리안(New Siberian) 섬에서 캐나다의 엘즈미어(Ellesmere) 섬까지 1,800km에 걸쳐 있으며, 해령의 폭은 60~200km이며, 해저에서 3,300~3,700m 솟아 있음
 - 미국 지질조사국은 9백억 배럴의 석유와 1,669조 입방피트의 천연가스가 북극해에 있으며, 기타 광물자원을 제외한 석유와 천연가스만 17.2조 달러의 가치가 있을 것으로 추정⁹⁾

〈그림 3〉 북극해 대륙붕 형태¹⁰⁾



다. 북극해 연안 국가들의 대륙붕 연장 신청과 북극점

- 북극해를 직접 접하고 있는 5개 연안국, 즉 러시아, 미국, 캐나다, 노르웨이 및 덴마크(그린란드)는 모두 북극해의 200해리 이원 대륙붕 한계 확장을 추진(<표 2>)
- 미국의 경우 아직까지 국내의 찬반 의견대립으로 인해 유엔해양법협약을 비준하지 않고 있으며, 장래 협약 비준 후 CLCS에 정보를 제출할 수 있기 때문에 대륙붕 정보 수집활동을 벌임
- 2014년 9월 현재 CLCS에 대륙붕 연장신청을 한 74건 중 8건의 정보가 북극해 연안 4개국에 의해 제출되었다는 사실은 북극해 연안국들이 대륙붕 확장에 대해 매우 적극적임을 시사
- 다만 북극해 연안국이 인접한 북대서양 등을 제외한 북극해에 대한 직접적 정보 제출은 러시아와 노르웨이가 제출한 2건만 해당
- 이 중 러시아의 2001년 정보 제출에 대해서는 보다 상세한 정보들을 포함해서 다시 제출하도록 결정하였으며, 노르웨이의 정보 제출에 대해서는 CLCS가 심사 결과 거의 대부분 수용하는 권고결정을 하였음
- 캐나다는 2013년 12월 북극해 부분의 대륙붕 확장을 위한 예비정보를 제출

〈표 2〉 북극해 연안국의 CLCS 대륙붕 확장 신청 현황¹¹⁾

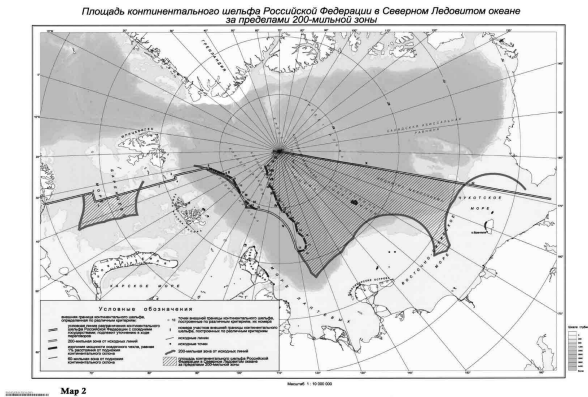
국가	신청	권고결정	신청지역	비고
러시아	2001.12.20	2002.6.27	북극해, 오호츠크해	정보부족 이유 재신청 결정
	2013.2.28		오호츠크해	소위 미구성 단계
캐나다	2013.12.6		대서양	소위 미구성 단계
	2013.12.6		북극해	예비정보
노르웨이	2006.11.26	2009.3.27	북동대서양, 북극해	신청 내용 대부분 수용
	2009.5.4		Bouvet øya 및 Dronning Maud Land	소위 미구성 단계
덴마크	2009.4.29		페로제도	소위 구성
	2010.12.2		Faroe-Rockall Plateau	소위 미구성 단계
	2012.6.14		그린란드 남부대륙붕	소위 미구성 단계
	2013.11.26		그린란드 북동대륙붕	소위 미구성 단계

- 러시아는 2001년 200해리 이원 대륙붕 확장을 위한 정보를 국가들 중 CLCS에 가장 먼저 제출하였음(<그림 4>)
 - 과거 주변국과의 해양경계획정에 대해 이른바 섹터이론을 주장하였지만 이 이론을 여전히 주장하고 있는지는 명확하지 않은데, 이 이론 자체가 해양법협약을 비롯해 국제법적 근거가 미약할 뿐만 아니라, 200해리 이원에 대해서는 CLCS의 권고결정을 받아서 한계를 확장하는 절차를 밟아야 하기 때문임
 - 현재 러시아는 북극점까지 이르는 대륙붕 정보 수집을 거의 마쳤으며, 2014년 중으로 CLCS에 신청할 것이란 전망이 우세함
 - 러시아는 북극해 대륙붕 확장과 관련해서 로모노소프 해령 및 알파/멘델레프 해령을 해저고지로 간주하여, 북극점을 포함하는 350해리 이원까지 대륙붕을 확장하고자 함
 - 2001년 이러한 취지의 정보를 제출했을 때 노르웨이는 해양 분쟁은 존재하지만 CLCS의 심사에는 동의하였으며, 미국은 알파/멘델레프

해령은 해양산맥이며 로모노소프 해령은 어느 국가의 자연연장이 아니라는 의견을 제출하였음

- 러시아의 수정정보 제출에 로모노소프/알파/멘델레프/가젤 해령에 대해 어떠한 정보를 담고, 또한 섹터이론에 대한 입장을 밝힐지에 대한 여부와 북극점을 포함하는 정보는 러시아가 가장 앞서 제출하는 것이 될 것이므로, 이에 대해 캐나다와 덴마크 등 주변국들이 어떻게 반응할 지 주목
- 러시아는 이미 2001년 정보를 제출하여 소위원회가 구성되었기 때문에 수정정보를 제출할 경우 곧바로 별도의 절차 없이 소위원회에서 심사에 들어갈 수 있는데, 이는 정보 제출 후 빠르면 1~2년 내에 북극점까지의 대륙붕 연장신청 결과가 나올 수 있다는 점에 유의¹²⁾

〈그림 4〉 러시아의 200해리 이원 대륙붕한계 확장(2001)¹³⁾



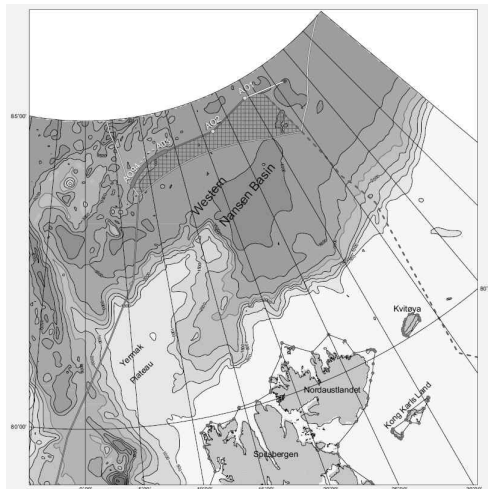
- 캐나다는 2013년 12월 6일 북극해에서의 200해리 이원 대륙붕 연장을 위한 예비정보를 제출하였는데, 이는 해양법협약이 캐나다에 발효(2013.12.7)한 지 10년 이내에 정보를 제출해야 한다는 규정에 따라 정식 정보를 제출하기 어려운 상황에서 임시방편으로 제출한 것임¹⁴⁾
 - 예비정보에는 캐나다의 대륙붕이 알파 해령과 로모노소프 해령으로 350해리를 넘어서 확장된다고 지적함으로써, 정식 정보 제출에서는

- 북극점이 자국의 대륙붕에 속한다는 주장을 할 것임을 시사¹⁵⁾
- 캐나다는 북극해 대륙붕의 정보 수집과 지도 작성을 위해 2014년 2억 달러의 예산을 책정하였으며, 2014년 8~9월 사이에는 쇠빙선 2척이 로모노소프 해령과 북극점 인근까지 가서 조사활동을 하였음
- 2014년 8월 28일 보도에 의하면, 스티븐 하퍼(S. Harper) 총리는 러시아의 북극점 점령에 대비해 자국 군대에 방어 명령을 내림

○ 노르웨이는 2006년 11월 27일 바렌츠 해의 루프홀 영역, 서 난센 분지, 노르웨이 해의 바나나홀 등 세 개의 해역에 대해 CLCS에 대륙붕 연장 신청을 하였음(<그림 5>)

- CLCS는 노르웨이의 신청을 대부분 그대로 받아들이는 권고결정을 하고, 노르웨이는 이를 기초로 대륙붕의 한계를 정함
- 노르웨이는 북극점까지 대륙붕 한계를 확장하지 않는다는 점에서 러시아 등 주변국들의 큰 반발을 불러오지 않았지만, 앞으로 주변국들의 북극해 대륙붕 한계 확장이 가시화되었을 때 확장된 대륙붕에 대한 주변국 간의 경계확정 문제가 중요한 이슈로 대두될 수 있음

<그림 5> 노르웨이 대륙붕한계 연장 신청 지역 중 서 난센 분지¹⁶⁾



- 덴마크는 북극해 연안국 중 200해리 이원 대륙붕 확장을 위해 가장 적극적인 모습을 보이는데, 2009년부터 지금까지 총 4건의 정보를 CLCS에 제출하였음(<그림 6>)
 - 이 중 2009년 4월 페로제도에 대해 제출한 것에 대해 소위원회의 심사가 진행 중이며, 나머지 3건은 아직까지 소위원회가 구성되어 있지 않음¹⁷⁾
 - 덴마크도 러시아 및 캐나다의 정보 제출에 맞추어 정보를 제출할 것으로 예상되며, 이때 덴마크는 로모노소프 해령이 그린란드 대륙붕의 연장에 있음을 주장함으로써 북극점을 포함시킬 것인지가 주된 관심사인데, 포함시킬 경우 북극점은 러시아, 캐나다 및 덴마크 간 치열한 경쟁 지역이 될 것임

〈그림 6〉 덴마크의 로모노소프 해령 조사¹⁸⁾



라. 러시아의 북극해 군사력 강화^{19) 20)}

- 러시아는 지난 1993년에 폐쇄했던 노보시비르스크 군사기지의 재건을 시작했는데, 이는 북극해의 풍부한 자원 확보, 북극항로 및 해양관할권

확대를 둘러싼 북극해 연안국들 간의 경쟁에 대비한 것임²¹⁾

- 주변국들은 우크라이나 사태로 인해 러시아의 북극해 군사력 강화에 대해 더욱 경계하고 러시아의 침략적 행동에 적극 대처하겠다는 입장을 보이고 있음
- 러시아 제재에 대해 가장 적극적인 캐나다는 러시아의 북극해에서의 군사적 활동을 좌시하지 않겠다고 천명하였으며, 양국이 외교관을 서로 추방하는 등 군사적 긴장과 외교적 갈등의 골이 깊음²²⁾
- 노르웨이는 예정했던 북극해 공동 군사훈련을 취소하는 등 러시아와의 모든 군사협력 중단을 선언²³⁾

3. 맺음말

가. 협의를 통한 해양경계획정 문제 해결

- 지금까지 북극해 연안국들은 러시아와 노르웨이 사이의 바렌츠 해 해양경계획정협정을 포함한 많은 경우 양자 간 협의를 통해 해양경계획정 문제를 평화적으로 해결해 왔으며, 보퍼트 해를 비롯해 일부 해양경계 미획정 지역에 대해서도 지속적으로 협의하는 등 큰 갈등 없이 평화적으로 해결해 오고 있음

나. 북극점을 포함한 북극해 대륙붕에 대한 지나친 확보 경쟁이 지역 평화에 위협요인으로 작용

- 러시아가 먼저 북극해의 대륙붕 확장을 위한 정보를 CLCS에 제출하고, 덴마크와 캐나다가 뒤이어 제출할 경우 북극점을 차지하려는 경쟁이 과열되고 군사적 활동 증가로 인해 역내 긴장이 높아질 가능성이 있음

다. 한국에 대한 함의

- 북극점과 북극해를 둘러싼 북극해 연안국들 간의 경쟁과 군사적 긴장이 한국과 동북아시아에 직접적 영향을 미치지 않지만, 북극해에서의 이러한 상황전개가 점진적으로 개방되고 있는 북극해 경제활동(항로, 자원개발, 해양플랜트, 항만개발 등)에 대한 참여를 희망하는 한국에 간접적 영향을 미치기 때문에 이에 대한 연구와 대응책 마련이 필요함
- 러시아 등이 CLCS에 대륙붕 확장 정보를 제출했을 때, 로모노소프 해령이 자국의 대륙붕임을 주장하는 논거들이 한·중·일 간에 다투고 있는 동중국해 대륙붕 문제에서 인용될 수 있는지를 파악할 필요가 있음
- CLCS가 러시아, 캐나다 및 덴마크가 제출한 문서에 대해 과학적 판단만을 통해 심사를 한 결과 200해리 이원의 대륙붕이 3국 간 중첩한다는 결과가 발생할 수 있으며, 이는 결국 당사국 간 협의를 통해 해결해야 하는데, 이러한 상황은 200해리 이내에서 3국 간 대륙붕이 중첩하고 있는 한·중·일의 상황과 유사한 면이 있다는 점에서 북극해 대륙붕 경쟁을 검토할 필요가 있음
- 북극해에서의 실질적인 군사적 갈등과 이로 인한 러시아에 대한 제재가 미국 및 캐나다 등의 주도로 추진될 때 한국 정부는 제재에 동참할지의 여부를 놓고서 어려운 결정을 해야할 것임

■ 주석

- 1) 북극해에 대한 전반적인 내용 및 한국의 정책적 함의에 대해서는 다음을 참조: 황진희·엄선희·허소영, 『북극해 활용전략 연구』(한국해양수산개발원, 2010).
- 2) 자료: NOAA 및 KMI 정책보고서.
- 3) U.S. Geological Survey, 2008.

- 4) U.S. Geological Survey, 2008.
- 5) http://english.ruvr.ru/2012_08_28/Russian-Arctic-resources/.
- 6) 유엔해양법협약 제76조 1항.
- 7) Commission on the Limits of the Continental Shelf. 유엔해양법협약 제7부속서에 따라 설립되었으며, 지역적 배분에 의해 선출된 21명의 과학자들이 해양법협약이 정한 과학적 기준에 따라 국가들이 제출한 문서에 대해 심사를 하고 권고 결정을 함. 홈페이지: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/clcs_home.htm.
- 8) 유엔해양법협약 제76조 2항 이하 참조.
- 9) U.S. Geological Survey, 2008.
- 10) 자료: www.wired.com. 그림에서 흰색 실선은 연안국의 200해리 배타적 경제수역 한계이며, 옅은 파란색 부분은 러시아가 주장하는 200해리 이원 대륙붕 확장 부분임.
- 11) http://www.un.org/depts/los/clcs_new/clcs_home.htm.
- 12) 5명의 소위원회 위원 중 사직한 위원을 대체하는 절차만 밟으며, 이 점에서 소위원회 구성 자체가 불투명하거나 구성에 장시간이 걸리는 다른 경우와 구별.
- 13) http://www.un.org/depts/los/clcs_new/clcs_home.htm.
- 14) 이 예비정보는 2페이지 문서로 아주 간단하며 지도도 첨부하지 않고 있지만, 북극해에 대한 캐나다 정부의 입장을 간결하게나마 명확히 피력하고 있다는 점에서 캐나다의 확고한 의지를 확인하는 데는 부족함이 없음.
- 15) 이러한 예비정보 제출에 대해 러시아가 강하게 반발한 것이 언론에 보도되기도 했으나, 아직까지 러시아가 공식적으로 CLCS에 구상서를 제출하지는 않고 있음.
- 16) http://www.un.org/depts/los/clcs_new/clcs_home.htm.
- 17) 지금까지 제출한 것들은 모두 북대서양 등지의 대륙붕에 관한 것이며 북극점에 이르는 북극해 대륙붕은 없음.
- 18) http://a76.dk/greenland_uk/north_uk/.
- 19) 북극해의 군사력 안보에 대한 상세한 논의는 특히 다음 책을 참조: James Kraska and Raul Pedrozo, *International Maritime Security Law* (Martinus Nijhoff Publishers, 2013).
- 20) 러시아의 북극해 군사력 활동의 의의에 대한 상세한 논의는 다음 논문을 참조: Pavel K. Baev, "Troublemaking and Risk-Taking: The North in Russian Military Activities," in Elana Wilson Rowe(ed.), *Russia and the North* (University of Ottawa Press, 2009), pp. 17-34.
- 21) 세계일보, "러시아, 북극에 군사기지 설치... 북극 영유권 강화 포석"(2014.9.11).

(<http://www.segye.com/content/html/2014/09/11/20140911002311.html?OutUrl=daum>).

- 22) 뉴시스, “러시아, 모스크바 주재 캐나다 외교관 추방… ‘외교전 격화’”(2014.4.23). (http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20140423_0012873082&cID=10104&pID=10100),
- 23) 뉴시스, “노르웨이, 러시아와 모든 군사협력 중단”(2014.3.26). (http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20140326_0012811436&cID=10105&pID=10100).



동아시아에서 전개되는 영유권 분쟁과 관련하여 한국의 대응전략은 이른바 조용한 외교로 일본이 독도를 국제분쟁지역으로 만들려는 전략에 말려들지 않는 것으로 생각하고 대응해왔다. 이에 반해 일본은 국토면적은 38만 km^2 로 세계 60위 수준이지만 해양영유권에 있어서는 자의적으로 독도를 포함한 영해와 배타적 경제수역을 포함하면 447만 km^2 로 세계 9위의 대국으로 부상했다. 본 연구는 미국을 중심으로 한 서구 학계가 세계영토 분쟁을 바라보는 시각과 방법론에 대한 이해를 이용해 영토 문제에 대한 세계적인 학계의 인식을 소개하고 이에 대한 우리의 대응 방안을 모색하고자 한다.

본 연구는 영토 분쟁과 관련한 가장 포괄적 자료의 하나인 Huth and Allee의 Territorial Claims Data 1919-1995를 활용하여 동아시아 영유권 분쟁에 관련이 있는 한국, 중국, 러시아, 일본을 주요 분석 대상으로 설정하여 각국의 영유권 갈등의 행위 양상을 분석하였다. 분석의 대상이 된 중국, 러시아, 일본과 달리 한국은 영유권 분쟁에서 일관되게 한 번도 현상을 변경하려고한 도전국가의 입장을 선택한 적이 없다는 사실에도 불구하고 데이터에는 일본에 대해 도전국가로 인식되어 있다는 점은 수정해야할 부분이다.

전략적으로 한국의 현상유지를 통해 영유권을 확보하기 위해서는 영토 분쟁에 대해 상대적으로 소극적인 러시아를 우선 협력의 대상으로 선정하고, 나아가서 직접적인 이해충돌의 폭이 적은 중국을 차순위 협력대상자로 고려하여 일본으로 하여금 1국가 1원칙의 규범을 수용하도록 하는 방안을 모색해야 한다.



동아시아 영유권 분쟁의 과학적 이해: 세계적 차원의 영유권 분쟁에서 중·일·러·한의 행태분석

이 성 우

제주평화연구원 연구위원

1. 들어가는 말

- 일본은 독도에 대해 고유 영토였다는 주장과 러일전쟁 이후 1905년 무주지를 선점했다는 주장, 그리고 2차 세계대전 후 샌프란시스코 강화조약 제2조 1항을 애매하게 만들어 아전인수식 해석을 가능하게 하여 독도 문제가 조약에서 배제되었다는 이유를 들어 지속적으로 독도에 대한 공세를 강화
 - 우리 정부는 독도 영유권에 관한 일본의 지속적인 망언을 국제사법 재판소에 제소하려는 전략적 갈등유발로 판단하여 이를 피하기 위해 “조용한 외교” 전략으로 일관
 - 조용한 외교에 우리 어민들의 피해를 보호한다는 명분 때문에 한일 기본조약과 함께 조인된 1965년 한일어업조약의 기본조약 협상과정에서 일본 측의 독도소유권을 인정한 독도밀약을 제외하더라도 독도 인근을 공동어로구역으로 설정함으로써 독도를 둘러싼 외교적 갈등의 발미를 제공

- 1998년 신한일어업협정은 독도가 울릉도의 부속도서가 아니라 중간 수역에 포함되는 것으로 취급
 - 독도는 국제법상 섬으로 인정받지 못하기 때문에 배타적 경제수역의 기점이 될 수 없다는 점을 인정
 - 이러한 조치는 협상의 장기화를 막기 위해 이를 어업부분에만 효력이 있는 것으로 한정하였다는 점에서 개선되었다고 할 수 있지만 여전히 독도 문제에 있어서 진전 없음
- 2006년 노무현 정부는 독도에 대한 강제관할권을 배제한다는 선언을 하고 독도를 배타적 경제수역의 기점으로 선포하였지만 일본은 한일어업협정을 통해 한국의 독도 영유권의 국제법적 논거가 퇴색되었다고 판단하고 적극적인 공세를 강화
- 일본의 해양영토에 대한 공세적 입장의 이유는 일본의 국토면적은 38만 km²로 세계 60위 수준이지만 자의적으로 독도를 포함한 영해와 배타적 경제수역을 포함하면 447만 km²로 증가되어 세계 9위의 대국이 됨
 - 한국을 포함한 주변국에게는 도발적이며 위협적인 자세라는 점에서 우리 정부와 민간의 적극적인 대응이 필요하지만 우리는 여론의 반응에 의존하여 일본이 도발하면 반응하는 지속적 대책이 수반되지 않는 대중요법식의 대응으로 일관
- 이어도의 관할권에 있어서 중국은 자국령 최동단 퉁다오에서 247km 그리고 우리의 최남단 마라도에서 149km 떨어진 이어도를 염두에 두고 인구와 해안선의 길이를 고려해 배타적 경제수역을 정해야한다는 억지 주장을 펴면서 한중 간의 신경전이 고조됨
- 우리의 고유영토에 대한 주변국의 영유권 주장을 분쟁으로 인식하는 것은 정치적, 외교적, 전략적 차원에서 바람직하다고 할 수 없지만 학문적 차원에서는 객관적으로 논의할 필요성이 있음
 - 세계에 산재해왔던 영토 분쟁에 대해서 주요국가의 학계에서는 어떻

계 바라보고 있는지에 대한 이해가 전략적으로 유효한 대책수립의 출발점

- 미국을 중심으로 한 서구의 학계가 세계의 영토 분쟁에 대한 분석을 통해 어떤 결론에 도달하고 있는지를 이해하는 것이 우리의 문제를 객관적으로 고찰할 기회를 가지며 적절한 대응방안을 모색할 수 있음
- 본 연구는 영유권 분쟁에 대한 기존 자료의 분석과 설명을 통해 국가의 정책적 필요에 부응하는 연구를 강화하고 연구결과를 통해 영토 및 영유권 분쟁에 대한 대안을 마련하고자 함

2. 기존연구의 고찰

- 우리나라에서 영유권 또는 영토 문제와 관련한 분쟁을 주제로 이루어진 연구를 일차적으로 지역에 따라서 구분
 - 한국의 연구는 일본과 갈등을 빚고 있는 독도 문제에 집중(김영수 2008; 최병학 2010)
 - 동아시아에서 연구의 범위를 확대하여 일본과 러시아의 북방도서, 중국과 일본의 센카쿠(다오위다오) (김태준 2008; 최희식 2010)에 대한 개별사례 분석이나 유사 사례를 다수 포함하는 비교연구
 - 소수의 연구가 동아시아를 벗어난 유럽, 남아메리카, 아프리카 등 다양한 지역의 분쟁(이극관 2011; 배진수 2012)을 소개
 - 독도에 대한 연구가 압도적인 다수를 차지하고 있고, 이어도에 대한 연구는 우리가 당사자임에도 불구하고 최근의 연구주제로 부상
- 전통적으로 우리나라에서 독도와 관련한 영유권 분쟁에 대한 연구의 접근법은 역사·지리적 접근과 국제법적 접근의 두 가지로 분류
 - 두 가지 접근법은 일견 다른 접근으로 보일 수 있으나 현실적·본질적으로 유사한 접근
 - 일본의 독도에 관한 영유권 주장에 대하여 역사서의 기록과 고지도

- 에 명기된 우리의 정당성을 입증하는 자료를 발굴하여 일본 주장이 국제법적으로 근거가 없음을 반박
- 이러한 접근법에 의한 연구 결과는 독도의 영유권을 둘러싸고 지속적으로 반복해서 발생하는 일본의 망언과 한국의 대응에 대한 기초 연구¹⁾
- 일본의 학자들은 한국의 대응과 동일한 논리적 연장선에서 한국이 제작한 지도에 울릉도와 독도의 표기와 위치의 오류 등을 문제 삼아 독도가 한국 고유의 영토라는 주장은 근거가 없다고 주장
- 한국의 각종 지리서나 역사자료를 근거로 한국이 독도의 영유권을 주장하는 논리에 대해 울릉도와 독도의 혼동 가능성과 울릉도에서 육안으로 보이지 않는 점 등의 반론을 제시(정갑용 주문배 2004, 36-39)
 - 독도를 둘러싼 한일의 상호대응은 동일한 논리를 적용함으로써 순환 논리에 빠져 갈등을 증폭하며 각종 지리서나 역사자료에 나타난 울릉도와 독도에 대한 한국과 일본의 대응논리는 상대방 편찬한 관찬 지도에 독도에 대한 표기나 표기가 누락되거나 틀린 표시를 하고 있음을 예로 들어 상대방의 영유권 주장이 근거가 없다고 주장
- 한국의 입장에서는 한국이 실효적으로 지배하는 독도 영유권을 확보하기 위해서는 독도를 분쟁지역화하려는 일본의 전략적 접근에 말려들지 않고 일본에 맞대응하는 것이 전략적으로 현명한 대응이라고 보기는 어려움
- 독도 영유권 분쟁과 관련한 한국 학계가 주도하는 연구의 상당 부분이 역사학에 기초
 - 역사적인 자료에 근거하여 독도에 대한 영유권의 국제법적 권원을 정당화하려는 전략적 고려가 배경에 있고 우리의 독도 영유권 주장에 대한 국제법적 정당성을 확보하는 방안의 일환이 될 수 있다는 전제 아래 고지도와 고문서 연구

- 국제정치의 현실적 측면에서 보면 영토주권을 인정받고 확보하는 가장 실질적이고 효과적인 방법은 실효적 지배
 - 국제법이라는 일반법 차원에서 독도에 대한 역사적 인식을 둘러싼 양국의 역사적 논쟁보다는 실효적 지배가 영유권 확립을 보장하는 데 더 효과적
 - 실효적 지배에 대한 국제법의 판례를 인용하는 경우에도 국제적으로 용인되는 영유권의 확보와 인정은 현실 국제정치에서 나타나는 힘의 정치를 국제법이 사후적으로 인정하고 현실을 반영하는 국제정치의 문제
 - 독도 영유권 문제는 역사학적 접근이나 국제법적 접근과 동시에 국제정치적 접근이 병행되어야 한다는 것을 의미

- 본 연구는 앞에서 제시한 바와 같이 한국과 관련된 영유권 분쟁은 물론 동아시아에서 전개되는 영유권 문제에 대하여 실증적이며 고증적인 선행연구를 기초로 동아시아 영유권 분쟁의 전개와 현실에 대해서 고찰하고 이를 통해 우리의 대응방안을 모색하는 것이 목적
 - 본 연구는 지난 100년간 세계적으로 발생했던 영유권 문제에 관련하여 축적한 자료를 바탕으로 동아시아에서 전개되는 영유권 분쟁자료를 분석하고 간략한 논의를 통해 현재 우리가 영유권 분쟁과 관련하여 처해있는 정책적 위치를 고찰

3. 자료의 소개와 방법론

- 영토 분쟁과 관련하여 몇 가지 통계자료가 확보되어 있지만 그중에서 가장 포괄적인 정보를 포함하고 있는 것이 Huth and Allee의 Territorial Claims Data, 1919-1995
 - 현대적 의미에서 민족주의의 충돌로 발생한 1차 세계대전이 종식된 1919년부터 1995년까지 75년간에 걸친 기간에 세계적으로 발생한

- 영토관련 갈등에 대한 기본적인 정보를 사건데이터 형식으로 수집
- 데이터를 조사하는 과정에서 주목할 부분은 영토관계의 현상을 변경하려는 도전국가(challenger state)가 상대국가(target state)에 대해 의사표명 시점
 - 정확한 분석의 단위는 도전국가와 상대국가의 특정된 방향성을 고려한 양자관계(directed dyadic relationship)
 - 양자관계는 방향성을 가지는 것으로 영토의 현상유지에 변경을 의도하는 도전국가가 상대국가를 대상으로 기본적으로 언제, 어떻게, 외교정책 행위를 수행하는가에 대한 자료를 수집
- 구체적인 자료 수집은 아래의 규칙에 근거하였음
- 도전국가의 행위는 3가지의 선택으로 분류되는데 ① 아무것도 하지 않는 경우, ② 협상을 시작하는 경우, 그리고 ③ 군사적 행위를 시작하는 경우
 - 도전국가가 협상을 시작하는 경우와 군사적 행위를 시작하는 경우는 언제 해당 행위를 시작했는지에 대한 직접적인 관찰을 통해서 이루어지기 때문에 재론의 여지 없이 정확함
 - 문제는 도전국가가 영토적 현상을 변경하려는 시도를 하지 않는 선택을 의미하는 아무것도 하지 않는 경우에는 실질적 관측이 불가능하므로 이를 위해 자료를 작성할 때 “12개월 원칙”을 적용
 - 직전의 협상이나 군사적 행위가 종료되고 12개월이 지나는 동안 후속조치가 발생하지 않으면 도전국가가 영토의 현상에 대해서 새로운 행위를 취하지 않은 것으로 간주하여 그 12개월이 도래하는 시점에 아무것도 하지 않은 경우로 데이터를 작성
 - “12개월 원칙”은 도전국가가 협상이나 군사적 행위를 개시할 때까지 계속 적용
- 현상유지 데이터는 월별자료로 작성되었지만 영토 분쟁과 관련하여 주로 사용되는 정부의 형태, 정부의 동맹관계, 국내정치 및 경제적 상황과

관련된 대부분의 자료는 월별로 작성되기 어렵고 실제로 연도별 자료들이 많다는 점이 한계임

- 본 연구논문에서는 전체연구의 범위에 해당하는 동아시아 영유권 분쟁당사자 국가들인 남한, 북한, 일본, 중국, 러시아 5개국을 포함하는 것으로 하지만 사실상 북한은 제외하고 한국, 일본, 중국, 러시아 4개국을 대상으로 포함
- Huth and Allee 데이터가 한일 간의 영유권 갈등에 있어서 한국을 도전국가로 일본을 상대국가로 지정했다는 점에서 자료조사 과정에 오류
- 한국, 일본, 중국, 그리고 러시아가 도전국가이거나 상대국가로 표시되어 있는 모든 분쟁을 조사하여 이에 대한 분석을 실시하고 표본으로 포함된 4개국 사이의 영유권 분쟁에 더욱 중점을 두어 논의를 진행

4. 분석과 논의

○ Huth and Allee 데이터가 포함하고 있는 자료의 일반적 내용은 아래와 같음

- 영유권 갈등 데이터는 전체 6,572건의 사례를 포함하고 있는데, 이들 중에 도전국가가 사실상 아무런 구체적 행위를 하지 않은 경우가 4,370회(66%)이고, 협상을 시작한 경우가 1,782회(27%), 그리고 군사적 행위를 수행한 경우가 390회(6%)
- 자료가 사건의 발생을 기준으로 조사되었다는 점을 고려하더라도 군사적 분쟁의 발생은 실제로 아주 드물게 나타나는 현상이고 구체적 협상을 전개하는 경우도 소수임
- 영유권과 관련한 갈등은 대부분의 경우 적극적으로 분쟁을 해결하는 대안을 선택하기보다는 문제제기에 그치고 상대방의 반응도 심각하게 나타나지 않는 경우가 대부분임

가. 중국

- 중국은 고대부터 주변국과 많은 전쟁을 중요한 외교정책으로 사용해왔다고 할 정도로 국력의 우월한 지위를 활용하여 주변의 비대칭적인 국가나 세력을 무력수단을 통해 복속시킴으로써 중국 중심의 지역질서를 형성(서상문 2013, 15)
 - 중국은 16개국과 국경을 맞대고 있는 만큼 다양한 국경분쟁을 경험해왔고 국경분쟁을 해결하는 나름의 노하우도 축적
 - 1949년 중화인민공화국이 건국된 이래 60년의 기간 동안 군수지원과 군사지원을 포함하면 실제 교전행위는 총 15회, 분쟁까지 포함하면 총 23회의 영토 분쟁과 분쟁해결의 과정을 경험(이동올 외 2008, 11)
 - 중국정부는 러시아, 인도, 베트남, 필리핀과 국경 분쟁을 치르고 있다고 공식적으로 표명

- 중국이 도전국가로서 발생한 분쟁은 전체 19건이 발생
 - 일부 갈등은 식민지 종주국과 식민지 국가와 상호관계로 인해 동일한 분쟁을 2개의 국가가 시차를 두고 당사국으로 조사됨
 - 중국이 영국에 대해서 제기한 영유권 문제를 인도가 승계하는 경우 또는 프랑스에 대해서 발생한 영유권 문제가 나중에 월남, 그리고 월남 패망 이후에는 월맹으로 이어져 분쟁이 계속되는 것으로 조사
 - 중국은 러시아와 4,370km의 국경을 접하고 있는데 전체 국경의 97% 지역에서 국경을 획정하였지만 헤이샤쯔다오와 아파가이투주 등 일부지역에서 국경을 획정하지 못함
 - 인도와는 2,000km의 국경을 접하고 있는데 이 중에서 분쟁지역은 12만 5천km²에 달하고 베트남과는 영토와 영해 그리고 남사군도에서 분쟁상태(경향신문 2004년 8월 13일)
 - 중국이 도전국가로 전개되는 전체 19건의 분쟁 중에서 1995년 기준으로 부탄, 베트남, 일본, 키르기스스탄, 러시아, 타지키스탄을 포함하여 전체 6곳이 분쟁 상태

〈표 1〉 중국이 도전국가인 영유권 분쟁

번호	상대국가	시점	종점	빈도	협상	군사
107	아프가니스탄	1919/1	1963/3	45	3	-
108	부탄	1979/1	1995/8	20	9	-
109	영국	1919/1	1930/2	12	5	-
110	영국	1919/1	1984/1	65	6	-
111	영국/인도	1919/1	1962/4	48	5	7
112	영국/미얀마	1919/5	1960/1	44	15	5
113	프랑스	1919/1	1945/3	28	2	-
114	프랑스/월남/월맹	1932/6	1995/12	70	10	10
115	일본	1919/1	1945/11	31	2	6
116	일본	1951/1	1995/7	46	4	-
117	네팔	1949/1	1960/12	13	3	1
118	카자흐스탄	1993/4	1994/2	2	2	-
119	키르기스스탄	1993/4	1995/12	4	3	-
120	몽고(몽골)	1946/1	1962/11	18	1	2
121	파키스탄	1947/1	1962/2	16	1	-
122	포르투갈	1919/1	1975/6	57	3	1
123	소련(러시아)	1919/7	1995/12	81	31	4
124	소련	1948/3	1955/10	10	3	-
125	타지키스탄	1993/4	1995/12	4	2	1

- 군사적으로 치열한 갈등을 유발한 사례는 베트남지역의 국경분쟁으로 프랑스 식민지 시기부터 지속되어 1932년부터 1995년까지 63년의 기간 동안 10회의 협상과 10회의 군사적 충돌이 발생
- 인도와 중국의 국경분쟁은 일단락되었지만 1919년부터 1962년까지 5회의 협상과 7회의 군사적 충돌이 발생
- 러시아와 중국의 국경분쟁은 1919년부터 1995년까지 지속되었으나, 앞에서 밝힌 바와 같이 분쟁의 상당 부분은 초기에는 군사적 충돌을 경험하였고 31회에 걸친 협상을 통해서 평화로운 형태의 타결이 결

실을 맺음

- 중국의 영토갈등 패턴은 아시아 국가들과의 경우, 식민지 종주국과 분쟁을 시작하여 군사적 충돌로 이어지기도 했지만 협상을 통해서 1960년대 그리고 늦어도 1980년대까지 갈등이 해결됨
- 소련의 붕괴로 독립한 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄과 같은 독립국가연합(Commonwealth of Independent States, CIS)의 국가들과는 1993년 4월을 시점으로 분쟁이 이어지고 있는데 군사적 충돌이 아니라 협상을 통해 분쟁을 해소
- 종합적으로 볼 때 중국의 영유권 갈등의 특징은 국경을 접하고 있는 주변국들 또는 식민지 시대에 해당지역을 점유했던 식민지 종주국과의 갈등에 국한되어 전개되고 있다는 점에서 국지적 갈등

〈표 2〉 중국이 상대국가인 영유권 분쟁

번호	도전국가	시점	종점	빈도	협상	군사
127	프랑스/월남/월맹	1932/6	1995/5	62	13	1
129	인도	1963/4	1995/9	40	15	-
138	일본	1932/10	1937/7	9	2	7
144	말레이시아	1979/1	1995/11	19	5	-
152	네팔	1949/1	1960/12	13	3	-
154	필리핀	1971/1	1995/12	27	5	-

- 중국이 분쟁의 상대국가인 사례는 전체 6개가 보고되었고 일본과의 만주국 사례 그리고 네팔과의 국경 분쟁을 제외하면 월남, 인도, 말레이시아, 필리핀과 현재에도 분쟁상태
 - 중국이 도전국가인 경우와 비교하면 중국에 대해서 영유권 문제를 제기하는 국가들은 군사적 수단에 의존하는 비율이 현격히 낮음
 - 만주국과 관련한 중일 간의 분쟁을 제외하면 사실상 중국을 상대로 군사적 충돌을 감행한 국가는 1959년 2월의 베트남이 유일한 사례
 - 중국과 베트남 사이에 국경분쟁으로 일어난 제3차 인도차이나 전쟁

은 1979년 2월에 발생하였는데 이 경우는 중국이 주도한 전쟁이라는 점에서 중국과 국경 및 영유권 분쟁에 있는 주변국가 중 누구도 군사적 수단에 의지하는 선택보다는 협상을 통해서 문제를 해결하고자 노력

- 영유권 갈등을 경험하는 국가들 사이에 도전국가의 국력이 현격하게 낮은 경우에는 군사적 수단보다는 협상에 의존
- 도전국가의 국력이 현저하게 높은 경우에는 군사적 수단을 사용하는 개연성이 증가

○ 중국의 영유권 관련 행위패턴을 시간에 따라 추적해보면 근대 이후 가장 빈번하게 협상행위와 군사적 갈등행위를 교차하여 사용함으로써 영유권에 대하여 활발하게 압력과 교섭행위를 적용

- 전통적인 의미에서 중국은 영유권 문제와 관련하여 협상과 군사적 충돌을 교차하여 사용하는 적극적이며 도발적인 행위양식을 보여줌
- 중국이 상대국가인 경우보다 도전국가인 경우가 압도적으로 많은 상황에서 국경을 대치하던 베트남(프랑스)과 인도에 대해서 강력한 군사적 대응을 통해 영유권 확보
- 이에 반해 소련(러시아)과는 군사적 도발보다는 협상을 주된 정책으로 활용하여 영유권 문제에 대응
- 상대방에 따라서 전략적으로 변화된 대응을 보여주고 있지만 전반적으로 중국은 영유권 문제에 있어서 도발적인 행위패턴을 보여주고 있음. 이러한 경향은 중국의 국력이 상대적으로 취약했던 2차 세계대전 종전 이전에도 나타났던 현상이지만 냉전기와 탈냉전기 전체에 걸쳐서 나타남

나. 일본

○ 영유권 분쟁과 관련한 Huth and Allee 데이터는 한국을 도전국가로 일본을 상대국가로 지정하는 오류가 있어 이를 수정하여 분석

- 오류의 원인으로는 일본의 외교적 노력도 있지만 일본의 영유권 문제제기에 대하여 한국 정부와 민간은 식민지 지배의 피해자로서 느끼는 감정 때문에 과격하게 반응한 경향이 오해를 일으킨 경향이 있음
 - 독도 문제와 관련하여 일본의 단순한 표명에 대한 한국의 과격한 반응은 한일 관계에 대한 세부적인 이해가 없는 서양학자들에게는 상식적으로 일본이 실효적 지배를 하고 있고 한국이 현상을 변경하려는 도전국가인 것처럼 인식되는 현상을 유발
- 일본은 섬나라라는 특성상 해양국경을 접하고 있기 때문에 영유권 문제는 현대적 개념의 영토와 영유권 개념이 형성된 이후 지속적으로 해양 영토의 확장과 관련하여 전개
- 일본이 도전국가로 영유권 분쟁을 유발한 사례는 전체 7건의 사례가 조사되었지만 이들 중 대부분은 일본의 군국주의가 패망하기 이전에 식민지 확장과정에서 발생한 분쟁사례들이며 샌프란시스코 조약 이후 형성된 국제질서 아래에서 발생한 영유권 분쟁은 한국과의 독도 그리고 러시아와의 쿠릴열도 분쟁으로 두 사례가 있음
 - 러시아와의 쿠릴열도에 대한 분쟁은 종전 이후 일본이 국가체제를 정비한 1951년부터 시작되었는데 일본은 군사적 대응은 전혀 고려하지 않고 29차례에 걸쳐서 협상을 전개
- 독도에 대한 영유권 문제는 러시아의 쿠릴열도와 마찬가지로 2차 대전 종전 이후인 1951년부터 문제를 제기했으나 이를 해결하는 방법에 있어서 협상은 2회에 불과한 반면 군사적 대결이 3차례 있었다는 점에서 러시아(소련)에 대한 대응과 차이가 있음
- 일본은 영유권 분쟁에 있어서 냉전시기 군사적 강대국이었던 소련에 대해서 군사적 행위의 선택을 배제하고 협상에 주력
 - 국력이 열세에 있었던 한국에 대해서는 협상이 2회인 반면 군사적 행위를 3회에 걸쳐서 선택

- 쿠릴열도와 독도 모두 상대국인 러시아와 한국이 각각 실효적으로 지배하고 있는 대상국가이며 일본이 현상을 변경하려는 도전국가라는 점에서 동일하지만 일본의 접근은 다름

〈표 3〉 일본이 도전국가인 영유권 분쟁

번호	상대국가	시점	종점	빈도	협상	군사
157	한국	1951/1	1995/6	47	2	3
138	중국	1932/10	1937/7	9	2	7
139	프랑스	1938/10	1938/10	1	-	1
140	프랑스	1941/6	1941/6	1	-	1
141	몽고(몽골)	1935/6	1940/1	5	1	2
142	소련	1935/6	1944/10	11	3	-
143	소련(러시아)	1951/1	1995/10	50	29	-

- 일본이 상대국가인 영유권 분쟁은 역사적으로 모두 4건의 사례가 조사되었는데 이 중에서 프랑스 및 미국과의 영유권 분쟁은 2차 세계대전 이전에 종결
 - 일본이 상대국가로 현재 진행 중인 영유권 분쟁은 센카쿠 열도에 대한 중국과의 사례
 - 일본과 중국의 영유권 분쟁은 중국의 입장에서는 청일전쟁 이후 1895년 시모노세키 조약에 의해 대만의 부속도서로 강제로 할양되었다고 주장하고 반면 일본은 1895년 무인도를 선점하여 정식으로 편입하였다고 주장
 - 1895년 일본이 점유한 이후 2차 세계대전이 종전되기까지 센카쿠 지역에 대한 영토갈등이 존재했는데 당시에는 협상이 6차례 그리고 군사적 행위가 2차례 발생

〈표 4〉 일본이 상대국가인 영유권 분쟁

번호	도전국가	시점	종점	빈도	협상	군사
115	중국	1919/1	1945/11	31	6	2
116	중국	1951/1	1995/7	46	4	-
126	프랑스	1939/1	1940/1	2	-	1
162	미국	1919/5	1920/11	3	2	-

- 최근 중국의 부상에 따라 센카쿠열도에 대한 중일 간의 분쟁이 격화되고 군사적 충돌이 발생하기 직전까지 갈등이 고조되었지만 분석의 대상 기간인 1995년까지는 협상만 4차례 있었을 뿐이고 군사적 충돌은 실제로 발생하지 않았음
 - 최근에 들어와서 센카쿠열도에서 중일 간의 갈등이 외교적 대립에서 확대되는 양상을 보이는 원인은 중국의 부상에 있음
 - 2010년 일본이 중국의 어선을 나포하자 중국 당국은 관광교류의 중단, 희토류수출 중단 등 일련의 보복조치를 취했고 일본이 선장을 조건 없이 석방한 사례에서처럼 중국의 대응 수위가 강경해짐
 - 영유권 분쟁에 대한 중국의 태도 변화는 중국의 국제적 지위와 관련(손기섭 2007, 449), 중국이 1990년대 전반 덩샤오핑 시절에는 ‘차세대 해결론’을 통해 일본의 실효적 지배를 인정하는 타협적인 태도를 취했으나 중국의 국력이 성장하면서 일본에게 외교적 항의를 적극적으로 전개하면서 동중국해 천연가스전 개발을 시도하는 등 공세적인 입장으로 전환하여 이른바 ‘전략적 호혜관계’에 합의하고 ‘힘의 외교’를 적극적으로 수행
 - 2012년 8월 일본의 우익단체 회원들이 센카쿠에 상륙하자 중국 외교부는 중국의 영토주권을 침해했다는 공식 성명을 발표
 - 홍콩의 시위대가 센카쿠 열도에 기습적으로 상륙하여 시위를 벌이는 등 민족감정의 문제로 비쳐졌지만 사실은 군사전략적 차원에서 중요한 의미

- 일본의 배타적 경제수역(EEZ)은 447만 km²로 영토면적의 25배 더 큰 중국의 배타적 경제수역이 387만 km²인 점과 비교할 때 일본은 중국이나 한국이 해양영토라는 개념이 없던 19세기 말부터 무인도를 자국영토로 편입시키는 팽창적인 정책을 전개하여(조선일보 2012년 5월 1일) 동아시아에서 해양을 지배하는 전략을 추진
 - 동아시아 영유권 분쟁의 핵심은 미국의 대중국 봉쇄전략과 중국의 도련선 확대라는 팽창전략이 맞서고 있는 가운데 중국은 연근해중심에서 대양중심으로 해양방위전략을 전환
 - 미국의 일본-한국-대만-필리핀을 연결하는 공세적인 정책을 취하고 있다는 점에서 위기감이 중국의 공세적 해상정책의 핵심 원인
- 일본의 영유권 관련 행위패턴을 시간에 따라 추적해보면 근대 이후 일본은 전략적인 움직임을 해왔음
- 조사대상이 된 1932년 말부터 1945년대 2차 세계대전이 종료되기 전까지 일본은 제국주의 국가로서 영유권 문제에 관한한 협상행위와 군사적 갈등행위를 교차하여 사용함으로써 압력과 협상을 적절하게 활용하여 영유권을 확보
 - 전후에도 1950년에 압력과 협상을 교차하여 사용하는 적극적인 대응을 보여 왔지만 이후 대부분의 영유권 분쟁에서 일본이 상대방이 되는 사례는 중국과의 센카쿠 열도, 일본이 현상을 변경하려는 도전국가인 경우는 러시아와의 북방도서 그리고 한국과의 독도
 - 일본의 대응은 군사적 갈등은 회피하고 협상을 통해 지속적으로 문제를 제기함으로써 영유권을 확보하려는 전략으로 전환
- 일본의 전략적 전환은 영토 문제를 외교적인 방식을 통해서 강화하려는 의지
- 센카쿠 열도에 대한 일본의 국유화조치도 일면 현상유지를 포기하는 강경한 조치로 보이지만 겉으로 나타나는 현상은 중국이 군사적으로 과격할 대응을 선택

- 일본의 입장에서는 실효적 지배를 하고 있는 센카쿠에 대한 중국의 과격한 대응을 유도함으로써 영유권 문제에서 정당성을 확보하는 전략적 도발
 - 중국의 과격한 대응을 국내정치에 활용하거나 일본의 군비강화와 보통국가화에 유리하게 활용할 수 있고 미일동맹의 강화를 추진할 수 있는 빌미로 활용
- 한국이 실효적 지배를 하고 있는 독도에 대해 일본이 한국을 자극하여 과격한 반응을 유도하는 것은 독도를 분쟁지역화하여 국제이슈로 만들어 자국에 유리한 국제여론을 조성
- 센카쿠와 독도에서 일본은 실효적 지배와 영유권 변경의 다른 입장에 있지만 상대방의 도발을 유도함으로써 자국의 입장을 강화하려는 일관된 전략을 지속적으로 이용

다. 러시아

- 지구상에서 가장 넓은 국토를 보유한 러시아는 영토 및 영유권 문제에 있어서 상당한 갈등을 경험했지만 주변국가와의 영토 문제에서 러시아가 현상을 변경하고자 했던 사례는 2차 세계대전 이전에 거의 정리
- 러시아가 도전국가인 경우는 대부분이 유럽과 중앙아시아에 국한되어 있고 중국을 포함한 동아시아와 극동지역에는 존재한 적이 없다는 점에서 한국이 러시아와 체감하는 영토 문제의 갈등은 아주 낮음
- 한국의 입장에서 러시아와 영토 문제로 떠올릴 수 있는 사례는 두만강 하류의 녹둔도
- 구한말 조선에 속했던 영토이나 베이징조약으로 연해주가 러시아령으로 전환되면서 녹둔도는 러시아 영토로 편입
 - 녹둔도를 두고 갈등이 있었지만 북한과 러시아가 국경조약을 통해서 러시아 영토로 확인

- 중국과 러시아의 문제도 중소국경분쟁이 1960년대에 발생했지만 1991년 5월 중소국경협정으로 대부분의 영토 문제는 해결
- 러시아의 영유권 갈등의 대표적인 특징은 러시아가 도전국가인 사례와 상대국가인 사례가 동등
 - 영유권 분쟁이 발생한 사례의 빈도는 유사하지만 러시아가 도전국가인 영유권 분쟁은 유럽, 발칸지역, 그리고 중앙아시아에 집중되었고 극동지역에서는 발생하지 않았음
 - 러시아가 상대국가인 경우, 영유권 분쟁은 유럽, 발칸, 중앙아시아 외에 동아시아에서도 발생
 - 영유권 분쟁에 있어서 러시아가 도전국가인 사례에서나 대상국가인 사례에서나 협상과 더불어 군사적 분쟁에 못지않게 군사적 충돌로 귀결되는 사례가 빈번함
- 최근에 지속되는 영토 문제는 우크라이나, 아제르바이잔, 그루지야와 같은 독립국가연합의 회원국, 다시 말해 구소련연방의 일원이었던 국가들과의 제한적인 갈등
 - 러시아 영토 분쟁의 특징은 대부분이 2차 세계대전 이전에 종결되었다는 특징과 더불어 군사적 수단에 의해서 결정됨
 - 폴란드의 경우 협상보다 군사적 충돌이 많았고, 핀란드의 경우는 협상과 군사적 수단이 각각 2회로 동등하게 사용되고 있으며, 라트비아와 리투아니아, 그루지야의 경우에는 군사적 수단에만 의존
- 러시아는 19세기 중반 니콜라이 1세 시대부터 흑해와 지중해 방면으로 진출해 농산물을 반출하는 통로와 19세기 후반부터 공산품의 해외 판로를 위한 통로의 확보가 주요 목적
 - 크림전쟁을 통해 진출을 기도했지만 영국과 프랑스에 의해서 저지당했고 이후 러시아는 20세기 초까지 지속적으로 남진정책을 추구
 - 러시아의 남진정책의 그림자로 오스만 투르크가 15세기 이래 지배해

오던 발칸지역에 복잡한 국제 분쟁이 발생

- 러시아가 도전국가인 발칸지역의 영토 분쟁은 2차 대전이 종전되기 전에 일단락되었고 현재 진행 중인 영유권 분쟁은 독립국가연합에 국한

〈표 5〉 러시아가 도전국가인 영유권 분쟁

번호	상대국가	시점	종점	빈도	협상	군사
233	우크라이나	1992/4	1995/1	4	4	-
236	핀란드	1919/10	1920/5	2	2	-
237	폴란드	1919/2	1921/1	3	1	2
238	루마니아	1920/10	1940/6	21	3	1
239	루마니아	1941/1	1943/12	3	-	1
240	에스토니아	1939/3	1940/6	2	-	2
241	핀란드	1938/4	1940/9	4	2	2
242	라트비아	1939/9	1940/6	2	-	2
243	리투아니아	1939/10	1940/5	2	-	2
321	아제르바이잔	1994/2	1995/7	3	2	-
322	그루지야	1993/1	1995/12	4	2	1
333	그루지야	1920/6	1921/2	2	-	2
334	이란	1919/1	1957/4	38	7	-
335	터키(오토만제국)	1945/6	1953/5	10	1	2

- 러시아가 상대국가인 영유권 분쟁의 경우 근동, 중앙아시아, 유럽에 분포하는 분쟁은 2차 세계대전의 종전을 전후하여 정리되는 양상을 보였으며 1995년까지 지속되는 갈등은 중국과의 국경분쟁과 일본과의 북방 도서 문제가 있음
 - 러시아와 중국의 국경분쟁은 1969년 우수리 강에서 누적된 군사적 충돌이 국경전쟁으로 발전하는 정도로 사태가 악화되었지만(서상문 2013, 494-495), 탈냉전이 본격화된 1991년부터 러시아와 중국은 전략적 동반자 관계에 기초하여 동북아의 안정적 질서에 중점을 두면

서 러·중 국경확정에 합의

- 2001년에 양국은 선린우호협력조약을 체결하고 2004년에는 “동부 국경에 대한 추가 협의문”을 타결함으로써 러·중 간에는 국경에 큰 문제가 없다는 점에 합의
- 아시아 지역에서 문제가 되는 것은 일본과의 쿠릴열도에 대한 문제가 남아있지만 본질적으로 외교적 문제로 남아 있음

〈표 6〉 러시아가 상대국가인 영유권 분쟁

번호	도전국가	시점	종점	빈도	협상	군사
103	아프가니스탄	1919/10	1946/1	29	10	1
123	중국	1919/7	1995/12	81	31	4
124	중국	1948/3	1995/10	10	3	-
142	일본	1935/6	1944/10	11	3	-
143	일본	1951/1	1995/10	50	29	-
185	에스토니아	1992/5	1995/8	3	3	-
186	핀란드	1919/5	1919/5	1	-	1
197	핀란드	1941/7	1946/8	3	1	1
218	라트비아	1994/1	1995/1	2	-	-
228	폴란드	1919/2	1921/1	3	1	2
231	루마니아	1919/3	1920/11	4	2	-
294	이란	1919/1	1957/4	32	7	-
341	터키(오토만제국)	1921/1	1921/1	1	1	-
345	터키(오토만제국)	1921/3	1921/3	1	-	1

- 북방도서에 대한 분쟁은 일본이 1905년 러일전쟁의 승리로 강점했다가 2차 대전 패배로 러시아가 재점유한 북쪽 이투루프 섬, 쿠나시르 섬, 시코탄 섬, 하보마이 군도 등 4개 섬에 대해 일본이 돌려줄 것을 요구
 - 러시아는 1991년 소련 연방이 해체되는 과정에 경제적 정치적 불안을 타개하기 위해 일본의 경제적 지원을 기대하면서 러시아가 반환을 심각하게 고려하는 상황이 전개

- 협상과정에 러시아의 단계적 반환에 대하여 일본의 동시 반환이 충돌하면서 협상이 결렬되었고 러시아는 입장을 선회하여 반환계획 자체를 폐기
 - 현재까지 일본은 러시아에 대해서 협상을 통해 아투루프 섬을 제외한 나머지 섬에 대한 반환을 요구하고 있어서 분쟁은 지속
- 러시아의 영유권 분쟁과 관련한 행위패턴을 시간에 따라 추적해보면 러시아의 영유권 분쟁 빈도는 낮지만 영유권 문제에 대응하는 행위 유형은 협상과 군사적 갈등행위를 교차하여 사용하면서 문제를 처리
- 러시아와 중국의 유사한 행위 패턴은 강대국으로서 주변의 약소국과의 영유권 문제에 대응하는 전형적인 전략
 - 강대국인 중국과 러시아가 영토 문제를 해결하는 과정에 핵심적인 요소를 보면 정치지도자의 일방적인 타협, 영토 문제에 있어서 공정한 원칙의 적용, 그리고 정치적 합의에 의한 영토 문제의 해결이 주요한 요인으로 나타남(윤태룡 2012)

라. 한국

- 한국이 관련된 영유권 분쟁에 대해 조사와 연구를 진행하는 과정에서 한일 관계에 관련 자료가 안고 있는 심각한 문제점을 발견
- 한국과 일본의 영유권 분쟁에 있어서 1951년 1월부터 1995년 6월까지 총 47회의 영토 분쟁에 대한 자료가 조사되었는데, 일관되게 한국을 도전국가로 일본을 상대국가로 설정하는 사실관계의 착오 발견
 - 본 연구에 이용된 Huth and Allee의 자료가 영유권 분쟁에 관한 전체적이고 포괄적인 사례를 포함한다는 점에서 영토갈등을 체계적으로 이해하는 데 중요한 자산이지만 한일 관계에 대한 근본적인 오류가 있음
 - 본 연구에서는 자료 왜곡의 가능성을 감안하여 한일 관계에서 한국을 도전국가로 일본을 상대국가로 표시한 것을 일본을 도전국가로 그리

고 한국을 상대국가로 수정하여 협상과 군사적 충돌의 패턴을 표시

〈표 7〉 한국이 상대국가인 영유권 분쟁

번호	도전국가	시점	종점	빈도	협상	군사
146	북한	1948/1	1995/4	53	20	7
157	일본	1951/1	1995/6	47	2	3

- 한국과 일본의 관계에 대한 착오를 제외하면 한국이 상대국의 영토 또는 영해에 대해서 현상 변경을 요구하는 도전국의 지위를 가지는 사례는 전무
 - 한국과 일본 사이의 47회의 영토 분쟁 중에서 협상으로 귀결된 사례가 2회로 1952년 1월과 1965년 1월로 조사
 - 1952년은 한국전쟁 중이지만 한국과 일본 사이에 협상이 있었고 1965년은 한일어업조약의 협상을 진행하는 과정이었음
 - 조사기간 중 발생한 군사적 분쟁행위로 귀결된 사례는 1953년 6월, 1954년 6월, 그리고 1978년 5월의 3회로 나타남

- 한국을 대상국으로 포함하고 있는 사례가 남북한 간의 영유권 분쟁으로 1948년 1월부터 1995년 3월까지 53회의 사례가 포함되어 있는데 이 사례의 경우 북한이 도전국가로 남한을 상대국가로 표시
 - 남북관계에서 협상으로 귀결된 사례는 22회, 그리고 군사적 행위로 귀결된 사례는 10회로 조사
 - 최근에도 논란이 되고 있는 NLL문제와 관련하여 한국전쟁의 휴전 이후 발생되었던 남북한 간의 군사적 충돌을 의미

- 한국과 중국 사이에 새로운 문제로 부상하는 이어도 영유권 문제는 1995년 한국이 태풍·해일 등 해양 및 기상 현상의 연구에 활용하기 위해 종합해양과학기지가 건설되면서 시작

- Huth and Allee의 자료에는 이어도 사례는 포함되어 있지 않고 이어도는 기준 수면에서 4.6미터 아래에 있는 수중암초라는 점에서 영유권 분쟁의 대상이 아님
- 이어도가 한국과 중국의 200해리 배타적 경제수역이 중복되는 지점에 위치하고 있기 때문에 한국과 중국의 해양 관할권 분쟁의 잠재적 이슈로 등장하였고 시간이 지남에 따라 이어도와 주변 수역에 대한 관할권 문제를 놓고 분쟁의 조짐이 증가
- 한국이 주변국가에 대하여 영유권 분쟁을 일으킨 사례가 없다는 점은 주변국가의 영유권 문제를 처리하는 전략에 반영되어야 함
- 이어도 문제가 안고 있는 분쟁의 잠재성을 고려할 때, 미국과 중국의 세계전략적 차원에서 동아시아 지역질서 차원에서도 중국이 공세적인 자세를 취할 가능성이 높음
- 영유권 문제에 있어서 한국이 더욱 신중한 입장을 통해 국익을 지키는 대안이 필요하고 북한과의 관계에 있어서도 NLL에 관련한 분명한 의지가 요구됨

5. 결론

- 우리 국민에게 역사적으로 그리고 국제법적으로 우리의 고유 영토임에 재론의 여지가 없는 독도에 대한 일본의 국제분쟁 지역화라는 전략적 움직임에 우리가 동조할 가능성이 있다는 점에서 정부차원에서 독도 문제를 영토 분쟁으로 다루는 것은 부적절함
 - 동아시아의 영유권 분쟁에 있어서 일본은 1954년 독도 문제를 국제사법재판소에 제소하여 해결하자는 의견을 제의하였지만 한국 정부는 일축
 - 일본의 국제사법재판소 제소 제안도 사실은 국제법적인 접근이 아니라 국제법을 이용한 정치적 및 전략적 접근
 - 한국의 입장에서도 일본의 접근에 동의하지 않고 실효적 지배를 강

화해 나가는 것이 국제법적 질서를 무시하는 것이 아니라 일본의 전략적 접근을 거부하고 우리의 입장에서 가장 적절한 전략의 선택

- 본 연구의 목표는 독도 문제의 객관화에 있음
 - 객관화라고 하여 일본의 주장과 한국의 주장을 수평적으로 비교하는 것이 아니며 독도는 우리가 실효적으로 지배하고 있다는 사실을 근거로 이를 강화하기 위해서 어떤 전략이 유효한가에 대한 전략적 고려를 위해 세계적인 차원에서의 독도 문제를 이해
 - 본 연구의 분석과정에 발견한 세부적인 사안이긴 하지만 세계적으로 많이 이용되는 영유권에 관한 분쟁 자료인 Huth and Allee의 자료에 따르면 독도에 대하여 실효적지배를 하는 대상국가(target)와 도전국가(challenger)의 관계에 오류가 있음
 - 하나의 오류가 독도 영유권 문제를 대변하는 사례라고 주장할 수 없지만, 오류의 근저에 일본의 도발에 대한 우리의 대응이 즉각적이고 과민하다는 점에서 국제사회에 한국이 도전국가인 것처럼 비칠 수 있는 가능성이 있다는 점은 고려해볼 필요가 있음

- 본 연구는 객관적인 자료의 분석을 통해서 주변국인 중국, 일본, 러시아의 영토 문제 관련 대응양식에 대한 일반적인 경향을 확인하는 계기로 활용
 - 1919년부터 1995년까지 75년간에 걸친 기간 동안 영토 문제에 대한 각국의 대응양식이 명확하게 나타남
 - 한국의 경우는 주변국의 어떤 국가를 대상으로도 영유권에 대한 도전 제기한 바가 없었지만, 주변 강대국인 일본, 러시아, 중국은 주변국을 상대로 상당히 빈번한 협상과 군사적 대응을 실행해 왔으며 그 행위양식이 다분히 상호호혜적인 형태로 진행되었음을 확인
 - 흥미로운 것은 러시아는 2차 세계대전 이후 영토 분쟁을 사실상 종결시키려는 노력을 하고 있으며 새로운 영토 문제에 대한 도전을 제기하고 있지 않음

- 일본은 탈냉전 이후에도 주변국가인 러시아, 중국, 한국을 대상으로 영유권 분쟁을 지속적으로 제기
 - 중국의 경우는 최근으로 올수록 영유권과 관련하여 주변국에 대한 도전의 사례가 빈번하게 관측되고 있지만 한국과 직접적인 분쟁은 가시화되고 있지 않다는 점에서 직접적인 이익의 충돌은 없는 것으로 확인
- 영유권 분쟁과 관련한 주변국의 행위 양식을 확인하는 과정에 한국은 독도 영유권 강화를 위해서 협력의 파트너로 우선 고려해야 할 전략적 대상을 선정하는 기준을 확립
- 영유권 문제와 관련하여 우호적이며 타협의 여지가 많고 한국과 이익의 충돌이 없는 러시아를 우선 협력의 파트너로 설정하고 이를 확대하여 중국과의 협력으로 범위를 확대하여 한국이 현재 확보하고 있는 독도에 대한 실효적 지배를 강화해야함
 - 일본이 독도 영유권 문제에 관해서 직접적인 도전국가인 점을 고려한다면 한국은 일본과의 협력, 동의, 합의와 같은 적극적인 의사표시를 받아내는 전략이 아니라 수동적으로 실효적 지배를 수용할 수밖에 없는 상황을 조성해 나가는 것이 효과적인 외교전략
 - 일본은 영유권 분쟁에 있어서 대상국가의 지위에서는 실효적 지배를 강조하고 도전국가의 지위에서는 현상변경의 명분을 강조하는 이중 전략을 채택
 - 일본의 국제법에 의존하는 현상변경전략과 실효적 지배에 의존하는 현상유지전략의 동시 활용이라는 이중전략을 효과적으로 차단하고 한국의 실효적 지배의 원칙을 국제사회와 공유하는 이른바 1국 1원칙의 규범을 확대·강화

■ 주석

- 1) 본 주장이 독도에 대하여 한국 측이 제시하는 지도와 역사서의 내용이 효용이 없다는 뜻이 아니라 일본도 한국의 반응에 동일한 방법으로 대응하고 있다는 점에서 기초 연구로 효과적이지만 국제적으로 기초조사에 근거한 독도의 영유권 확보라는 한국의 입장을 관철시킬 수 있는 유효한 접근법으로 발전시키기 위해서는 새로운 모색이 필요하다.

■ 참고문헌

- Allee, Todd L. and Paul K. Huth, 2006, "Legitimizing Dispute Settlement: International Legal Rulings as Domestic Political Cover," *American Political Science Review*, Vol.100, No.2, pp. 219-234.
- Carter, David B., 2010, "The Strategy of Territorial Conflict," *American Journal of Political Science*, Vol.54, No.4, pp. 969-987.
- Hensel, Paul R., 2001, "Contentious Issues and World Politics: The Management of Territorial Claims in the Americas, 1816-1992," *International Studies Quarterly*, Vol.45, No.1, pp. 81-109.
- Hensel, Paul R. and Sara McLaughlin Mitchell, and Thomas E. Sowers II, 2008, "Bones of Contention: Comparing Territorial, Maritime, and River Issues," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.52, No.1, pp. 117-143.
- Huth, Paul K. and Allee, Todd L., 2003, *The Democratic Peace and Territorial Conflict in the Twentieth Century*, New York, NY: Cambridge University Press.
- Rider, Toby J., 2009, "Understanding Arms Race Onset: Rivalry, Threat, and Territorial Competition," *Journal of Politics*, Vol.71, No.2, pp. 693-703.
- Senese, Paul D., 2005, "Territory, Contiguity, and International Conflict: Assessing a New Joint Explanation," *American Journal of Political Science*, Vol.49, No.4, pp. 769-779.
- 김영수, 2008, "한일회담과 독도 영유권," 『한국정치학회보』, 제42집 4호, pp. 113-130.
- 김자영, 2011, "남중국해 해양영토 분쟁의 최근 동향과 국제법적 쟁점," 『안암법학』,

- 34권, pp. 1063-1108.
- 김태준, 2008, “중국의 해양영토 분쟁에 대한 대응방안 연구,” 『국방정책연구』, 78권, pp. 189-219.
- 배진수, 2012, “세계영토 분쟁의 흐름과 현황, 그리고 해결방안,” 『기독교사상』, 통권 제646호, pp. 34-46.
- 서상문, 2013, 『중국의 국경전쟁: 1949-1979』, 서울: 국방부 군사편찬연구소.
- 손기섭, 2007, “일본과 중국 간의 동중국해 해양영토 분쟁,” 『21세기 정치학회보』, 제17권 3호, pp. 447-470.
- 윤태룡, 2012, “중러 영토 분쟁의 해결,” 『동북아역사재단 학술회의: 동아시아 지역 영토 분쟁의 과거·현재·미래』.
- 이극관, 2011, “탈식민주의적 관점에서의 국제영토법리의 비판—카메룬-나이지리아 간 영토 분쟁사건(2002)을 중심으로,” 『서울국제법연구』, 17권 1호, pp. 1-27.
- 이동률 외, 2008, 『중국의 영토 분쟁』, 서울: 동북아역사재단.
- 이세련, 2010, “국제법상 영토 분쟁의 해결에 관한 고찰—Uti Possidetis 원칙을 중심으로,” 『법학연구』, 31권, pp. 231-253.
- 최병학, 2010, “해양영토 분쟁과 독도영유권에 관한 연구,” 『지방정부연구』, 14권 2호, pp. 217-241.
- 최희식, 2010, “중일 첨각열도 해양영토 분쟁: 평화적 관리 방식의 전환기?” 『JPI 정책포럼』, 52권, pp. 1-16.

저자 약력

■ 고성윤

現 한국국방연구원(KIDA) 명예연구위원, 국방부/해군 자문위원. 육군사관학교를 졸업한 후 1992년 5월 미국 Univ. of North Texas에서 국제정치학 박사학위를 취득. 1992년 10월부터 2013년 12월까지 한국국방연구원에서 대외협력실장, 군사전략실장, 군사기획센터장, 국방현안연구위원장(부원장 대우) 을 역임함. 주요 연구분야는 남북한 관계/한미관계/군사력 평가 및 전력건설/PKO 등 안보 및 국방 전 분야에 걸쳐 수십 편의 핵심 연구과제를 수행. 주요 저서로는 단행본 Rediscovering Asia(2010), 『대한민국 세계로 나아가는 길(2011)』, 『거목일마(2013)』 등이 있으며, 연구보고서로 「국방현안과 대책(2012)」 외 60여 편, 번역 및 분석보고서 책임공저로 「QDR 2010: KIDA의 분석과 QDR 요약(2010)」, 「NPR 2010: KIDA의 분석과 NPR 요약(2010)」 등이 있음. 연구원 재직 시 백 여회 이상의 국내외 인터뷰 및 방송해설 안보전문가로 활동하였으며, 특히 2013년 이후 현재까지 50여 편의 안보칼럼을 메이저 중앙일간지에 기고, 오피니온 리더로서 역할을 하고 있음. 대표 포상으로 국가안전보장에 기여한 공로로 보국훈장 삼일장을 2013년 10월 1일 수훈.

■ 박영길

現 한국해양수산개발원 독도·해양영토연구센터 센터장. 건국대학교 법과대학 졸업, 서울대 법과대학원에서 수학하여 “국제법상 보편적 관할권: 개념 및 실천적 함의의 재검토”라는 제목으로 박사학위 받음. 2003~2004년 영국 Keele 대학 SPIRE 방문학자, Rhodes Academy 디플로마 취득하였음. 그는 현재 독도의 국제법적 문제, 해양경계획정을 비롯한 해양관할권 문제, 어업문제 및 북극해 거버넌스 등 해양관련 주제에 대해 폭넓게 연구하고 있음. 또한 여러 국제학술회의를 주관하고 2014년부터는 개도국을 대상으로 한 해양 역량강화프로그램인 여수국제아카데미의 책임을 맡아 주관하고

있음. 그는 연구보고서 외에 여러 논문들을 국내외에 발표해 오고 있는데, 최근 발표된 영문 논문들 중에는 다음이 있음: “Different Voices on Military Activities in the EEZ,” in KMI International Journal of Maritime Affairs and Fisheries, Vol.3 (December 2011); “Republic of Korea v. Araye” in American Journal of International Law, Vol.106. No.3(2012) (Co-author); “South Korea’s Interests in the Arctic” in Asia Policy, Vol.18(July 2014); “Arctic Prospects and Challenges from a Korean Perspective,” in Kimie Hara and Ken Coates (eds.), East Asia – Arctic Relations: Boundary, Security and International Relations (CIGI, 2014.8).

■ 서동주

現 국가안보전략연구소 책임연구위원. 연세대 정치외교학과를 졸업하고 연세대 대학원 정치학과에서 박사학위를 취득함. 국제문제조사연구소에서 국제관계연구센터장과 국가안보전략연구소에서 국제안보연구실장을 역임함. 주요 연구 분야는 러시아 정치·외교, 한러/북러관계, 동아시아국제정치 등이며, 최근 연구로 “러시아 푸틴시기 정치체제 특징”, “푸틴 집권 3기 대외 정책 전망과 對러 대응전략”, “남-북-러 경제협력과 북러관계” 등이 있음.

■ 신범식

現 서울대학교 정치외교학부 교수, 서울대 러시아연구소 소장. 서울대 외교학과 및 동 대학원(석사) 졸업 후, 러시아, 모스크바국제관계대학(MGIMO) 대학원에서 정치학 박사학위 취득. 2008년부터 현재까지 서울대학교 외교학과 교수로서 강의하며, 동아시아연구원 연구위원, 한국슬라브학회 총무이사를 역임함. 주요 연구분야는 러시아 외교정책, 유라시아 국제관계, 에너지 및 환경 국제정치 등이며, 최근 연구로 “푸틴 3기 러시아의 한반도 정책: 변화하는 동북아에서의 적극적 역할 모색”, “기후변화와 미-중관계”, “동북아시아 에너지안보와 다자 지역협력: 러-북-남 가스관 사업과 동북아 세력망구도의 변화 가능성” 등이 있음.

■ 신재혁

現 고려대 정치외교학과 조교수. 고려대 법학과를 졸업하고 동 대학에서 정치학 석사학위를 취득한 후, 미국 UCLA에서 정치학 박사학위를 취득함. 2011년부터 2012년까지 미국 듀크대 정치학과 객원조교수와 Rhodes College 국제학과 조교수를 역임한 후, 2013년부터 고려대 정치외교학과 조교수로 재직 중. 주요 연구 분야는 정치제도, 신생민주국가의 선거와 정당, 국회 등이며, 최근 연구로 “Voter Demands, Access to Resources, and Party Switching: Evidence from the South Korean National Assembly, 1988-2008”, “Cabinet Duration in Presidential Democracies”, “Electoral System Choice and Parties in New Democracies: Lessons from the Philippines and Indonesia” 등이 있음.

■ 유영철

現 한국국방연구원 안보전략연구센터에서 근무. 한양대 정치외교학과, 모스크바 청년대학(구 품소몰 대학), 모스크바 국립국제관계대학교에서 박사 학위를 취득하였음. 주요 연구 분야는 러시아 안보, 군사, 북러관계 등을 주로 연구하였음. 최근 연구로는 ‘러시아와의 전략적 협력 방안’, ‘한러 정상회담 분석’, ‘CIS 국가들과의 군사협력 방안’, ‘우크라이나 사태’ 등이 있음.

■ 윤태룡

現 건국대학교 정치외교학과 조교수. 고려대 영어영문학과(학사)/정치외교학과 대학원(석사)을 졸업하고, 미켈럼비아대 정치학과에서 박사학위(국제정치 안보분야)를 취득함. 제주평화연구원에서 연구위원, 고려대 아세아문제연구소에서 HK연구교수를 역임함. 주요 연구분야는 동맹이론, 한미일 관계, 동아시아 국제관계, 영토 분쟁 등이며, 최근 연구로는 “Balance-of-Fear Theory and Korea-Japan-U.S. Relations, 1945-1953”, “국내외 한반도 중립화논쟁의 비교분석” 등이 있음.

■ 이상현

現 세종연구소 수석연구위원 및 안보전략연구실장. 서울대 외교학과를 졸업하고 미국 University of Illinois at Urbana-Champaign에서 정치학 박사학위를 받음. 2011년 5월부터 2013년 4월까지 외교통상부 정책기획관으로 근무하면서 한국의 중장기 외교전략 구상을 담당함. 한국국제관계연구원과 한국국방연구원(KIDA) 연구원으로 근무했으며, 동아시아연구원(EAI) 국가안보패널(NSP) 연구위원, 매일경제신문 객원논설위원, 통일부, 육군, 국방부 자문위원으로 활동함. 국제정치와 안보, 군사전략, 한미관계, 북한 문제를 주로 연구하며, 최근 논저로는 “한반도 평화를 위한 한국의 외교전략”(2013), “한반도 위기상황에 대비한 미국의 외교·군사전략”(2013), “한국의 중장기 외교전략 구상을 위한 시론”(2013), 『한국의 외교안보 퍼즐』(2012, 공저), 『한미관계론』(2012, 공저), 『새로 그리는 동아시아 안보지도』(2011, 공저), 『변환시대 국가전략: 21세기 안보환경 변화와 한국의 대응』(2011) 등이 있음.

■ 이선진

現 서강대학교 동아연구소에 재직 중. 前 한국 외교관(주인도네시아 대사 및 주상하이 총영사, 본부 중국과장, 외교정책국장 및 실장, 미국·중국·일본 근무). 2008년 외교부 퇴직 후 중국·아세안(미얀마·라오스·베트남) 국경 등 광범위한 지역에 대해 현지답사를 하고 있다. 저서로는 『중국의 부상과 동남아의 대응』(2011), 『대사들, 아시아 전략을 말하다』(2012·이상 편저)가 있으며, 동아시아 지역 협력 및 동남아 관련 다수의 기고 및 칼럼이 있다.

■ 이성우

現 제주평화연구원 연구위원. 미국 University of North Texas에서 국제정치학 박사학위를 취득하였으며, 미국 국제정치학회가 주관하는 International Studies Quarterly의 Referee로 활동한 바 있음. 저서로는 『2011 한국인의 평화관: 통일정책과 여론』 및 『2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론』 등이 있음.

■ 이수형

現 국가안보전략연구소 연구위원. 한국외국어대학교 정치외교학과 졸업 후 同 대학교 일반대학원에서 “미국-서유럽 국가들 간의 중거리핵무기(INF) 논쟁과 NATO의 이중결정: 포기-연루 모델을 중심으로,” 박사학위를 취득함. 국가안보전략회의(NSC) 및 대통령비서실/통일외교안보정책실 행정관 역임. 대표적인 연구 업적으로는 “동맹의 안보 딜레마와 포기-연루의 순환: 북핵 문제를 둘러싼 한미 갈등관계를 중심으로”(1999), 『북대서양조약기구(NATO): 이론·역사·쟁점』(2012) 등이 있음.

■ 이신화

現 고려대학교 정치외교학과 교수, 미국 University of Maryland at College Park 국제정치학 박사, Harvard University 국제관계연구소(CFIA) 연구원, 유엔 코피아난 사무총장 르완다독립조사위 특별자문관, 동아시아비전그룹(EAVG) 의장자문관, Princeton University 및 Columbia University 초빙교수 등 역임. 주요 연구저서로 Promoting Human Security(2004), “Unintended Humanitarian Consequences of Peace Operations”(2007), “South Korean Strategic Thought toward Asia,” Strategic Thought in Northeast Asia(2008), “The Responsibility to Protect (R2P) after Libya: Practical Implication for North Korea,” IIIRI, Vol 18-1(2013), “한국 외교정책의 새 패러다임과 과제”(2010) 등 세계안보문제, 인도적위기와 PKO 등 국제기구역할, 동아시아외교정책과 지역안보협력에 관한 다수의 출판논문과 책이 있음.

■ 이재현

現 아산정책연구원 연구위원. 연세대 정외과 및 同 대학원을 졸업, 호주 Murdoch University에서 정치학 박사 학위 취득. 한국동남아연구소 연구위원, 국립외교원 객원교수, 한국동남아학회 국제이사 역임. 주요 연구분야는 아세안 국제관계, 동아시아 지역협력, 동남아 지역연구 등이며 최근 연구로 “전환기 아세안의 생존전략: 현실주의와 제도주의의 중층적 적용과

그 한계”, “남중국해 갈등과 일본의 집단자위권을 통해 본 아태 지역의 전략 상황: 불확실성에서 불안정성으로” 등이 있음.

■ 이주흠

現 한국외대 국제지역대학원 초빙교수와 KBS객원해설위원. 성균관대 경제학과 졸업 후 외무부에 들어와 대통령 리더십비서관, 미얀마대사, 외교안보연구원장 역임. 주요 저서로는 드골의 리더십과 지도자론 (비매품), 『역사속의 리더십』(박영사), 『국가비전 Young Korea』(비매품)가 있음.

■ 장노순

現 한라대학교 경찰행정학과 교수. 미국 Florida State University에서 정치학 석사와 박사학위를 취득하였음. 주요 경력으로 국정홍보처 전문위원을 역임. 연구 분야는 사이버안보, 안보전략이론, 정보활동과 정책 등임. 주요 저서로 『국가정보학(공저)』 등이 있고, 논문으로 「안보와 치안의 상호의존성」, 「사이버무기와 안보딜레마의 전이」, 「테러와 정보의 역지전략」 외 다수가 있음.

■ 장준영

現 한국외대 동남아연구소 연구원. 한국외대에서 미얀마 군부의 정권유지 전략에 관한 연구로 국제관계학 박사를 취득함(2009). 미얀마 정치변동과 국가-사회관계, 동남아 국제관계 등 다수의 논문과 저서를 출판하였음.

■ 전재성

現 서울대학교 정치외교학부 교수, 서울대학교 외교학과 졸업 후, 1997년 미국 노스웨스턴 대학교에서 “회의주의로서 고전적 현실주의: E.H. 카아, 한스 모겐소, 라인홀드 니버의 현실주의”로 박사학위를 취득함. 현재 서울대 국제문제연구소장이며, 일본 게이오 대학교 방문교수로 재직함.

■ 정재욱

現 숙명여대 교수. 육군사관학교를 졸업한 후 美 뉴욕주립대에서 국제정치 석사, 고려대학교에서 정치학 박사학위를 취득함. 2005년부터 2010년까지 국방부 정책실 근무 후 현재 한국국방정책학회 이사 및 숙명안보화학연구소 기획실장으로 근무 중. 주요 연구 분야는 북핵 문제, 급변사태, 한미동맹, 국제분쟁 등이며, 최근 연구로 “북한 급변사태와 보호책임(R2P)에 의한 군사 개입 가능성 전망: 리비아 사태 및 시리아 사태를 중심으로” (2012), “북한의 군사도발과 적극적 억지전략의 구현방향”(2012), “Making Constructive Realism?: A Reassessment of the Role of Ideas in Realist Theory” (2013), “시리아 사태와 한반도 안보”(2013), “우크라이나사태의 국제정치적 함의”(2014) 등이 있음.

■ 진창수

現 세종연구소 일본연구센터장. 2013년 8월부터 현재까지 민주평화통일자문회의 정치분과위원회 위원, 2013년 1월부터 2013년 12월까지 현대일본학회 회장, 2011년 8월~2012년 3월까지 홋카이도대학 공공정책대학원 특임교수, 2010년 10월부터 2011년 7월까지 SAIS, Johns Hopkins University에서 Visiting Scholar, 2007년 2월부터 2009년 6월까지 세종연구소 부소장을 역임했다. 1994년 동경대학에서 정치학 박사학위를 취득했다. 발표논문 및 기고문으로는 “민주당 정권의 평가를 어떻게 할 것인가?” 『일본 민주당 정권의 탄생과 붕괴』(도서출판 오름, 2014); “日韓未來ビジョンの構築を,” 『外交』 Vol.18(時事通信社, 2013); “韓國における日本研究: 多様化と専門家のジレンマ,” 立命館大學國際地域研究所紀要, 『立命館國際地域研究』 第36号(2012) 외 다수.

■ 진행남

現 제주평화연구원 연구위원. 경희대학교에서 언론학 박사학위를 취득했음. 연구 분야는 동아시아 문화 네트워크, 남북관계, 동아시아 다자협력(제주프로세스), 한류와 문화공동체 등임. 최근 연구로 “신한류와 동아시아 문화

네트워크”, “북한의 한류현상과 독일통일 과정에서의 방송매체의 영향”, “신한류를 통한 공공외교의 활성화 방안” 등이 있음.

■ 최진우

現 한양대학교 정치외교학과 교수. 미국 University of Washington 정치학 박사(1995). 유럽통합이 주된 학문적 관심사이며 EU의 사회정책, 지역정책, 통화통합, 공동농업정책, 공동외교안보정책, 양성평등정책, 문화정책 등에 대한 연구를 발표한 바 있고, 최근 문화와 정치의 관계에 대한 연구를 진행하고 있음

■ 한인택

現 제주평화연구원 연구실장. 서울대학교 경제학과와 同 대학원 외교학과를 졸업한 후 UC, Berkeley 정치학과에서 박사학위를 취득하였음. UC, Davis, University of Washington, 이화여자대학교에서 강의하였으며, 외교통상부 정책자문위원으로 활동하였음. 국제정치경제, 핵전략, 공공외교가 주요 관심분야이며, 최근 연구로 “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공외교”와 “핵폐기 사례연구: 남아프리카 공화국 사례의 함의와 한계”가 있음.

■ 허태희

現 선문대학교 국제관계학과 교수 겸 국제평화대학 학장. 건국대 정외과를 졸업한 후에 미국 워싱턴 주립대 정치학 석사, 덴버대학 국제정치학 박사학위를 취득함. 1995년부터 2000년까지 한국정치사회연구소 연구위원과 국가정보원 전문위원 역임함. 이후 선문대 입학처장과 대외협력처장, 중앙도서관장, 동북아 역사재단 자문위원, 사회통합위원회 이념분과 위원 등을 역임함. 주요 연구 분야는 미국외교정책과 동아시아 정치 및 통일문제 등이며, 최근 연구로는 “사이버 정보전과 국가정보 개혁문제”가 있음.