

2019 평화재단 심포지엄

동아시아 평화의 기회와 도전

- 일시 | 2019년 6월 7일 (금) 14시-18시
- 장소 | 프레스센터 국제회의장
- 주최 | 평화재단

프로그램

2019 평화재단 심포지엄 동아시아 평화의 기회와 도전

13:30 30 접 수

14:00 5 심포지엄 개회

14:05 5 여 는 말 김형기 평화재단 평화연구원장

[주 제] 평화와 번영의 동아시아 신질서 모색

사 회 김영수 서강대 정치외교학과 교수

발표1 한반도 비핵화 실현과 동아시아 공동안보의 전망
이수형 국가안보전략연구원 책임연구위원

14:10 70

발표2 미국의 동아시아 전략과 한미동맹
박인휘 이화여대 국제학부 교수

발표3 일대일로와 동아시아 국제질서
김한권 국립외교원 교수

2019 평화재단 심포지엄
동아시아 평화의 기회와 도전

15:20	60	토론	이정철 송실대 정치외교학과 교수 최아진 연세대 국제학대학원 교수 김흥규 아주대 중국정책연구소장
16:20	15	휴식	
		[대담] 사회	동아시아 평화공동체를 향한 한국의 진로 최대석 이화여대 대외부총장
16:35	80		김영희 중앙일보 명예대기자 윤영관 서울대 외교학과 명예교수/ 전 외교부 장관 이관세 경남대 극동문제연구소장/ 전 통일부 차관
17:55	5	닫는 말	법륜스님 평화재단 이사장
18:00		폐회	

차 례

05	초대하는 글
06	약력 (사회자, 발표자, 토론자, 대담자)
09	발표 1 한반도 비핵화 실현과 동아시아 공동안보의 전망 이수형 국가안보전략연구원 책임연구위원
36	발표 2 미국의 동아시아 전략과 한미동맹 박인휘 이화여대 국제학부 교수
52	발표 3 일대일로와 동아시아 국제질서 김한권 국립외교원 교수
73	토론 1 이정철 송실대 정외과 교수
80	토론 2 최아진 연세대 국제학대학원 교수

초대하는 글

유럽은 1970년대 데탕트를 시작으로 헬싱키 프로세스를 통해 신안보질서를 형성했습니다. 독일은 냉전체제의 해체를 계기로 통일을 달성했으며 유럽은 단일체제로 통합을 가속화했습니다. 과거의 대립과 갈등을 찾기 어려운 오늘의 유럽입니다.

반면 동아시아에서는 샌프란시스코체제가 냉전 속에서 강화되었으며, 그 관성이 현재도 유지되고 있습니다. 한반도 분단체제는 이 틀에 묶여 동북아 안보질서를 흔드는 요인이 되고 북핵문제는 당면 현안입니다. 미·중간 전략적 경쟁관계는 점차 첨예화되고, 동·남중국해의 영토문제로 각국은 군비증강에 박차를 가하고 있습니다.

냉전이 해체되고 경제협력은 심화되었으나 대립과 갈등이 지속되는 아시아 패러독스를 타파하기 위해 실천적 노력이 필요한 때입니다. 평화와 번영의 동아시아 새로운 100년은 미래 세대를 위해 우리가 남겨야 할 유산이어야 합니다.

한반도 비핵화·평화체제 구축은 동아시아 신질서 형성의 출발점이어서 이를 관철하기 위한 전방위적 대안이 모색되어야 합니다. 역내 각국의 전략을 면밀히 검토하면서 동아시아 평화공동체 형성을 위한 한국의 전략을 적극 강구하고 가동시켜 나가야 합니다.

평화재단은 강요된 냉전질서가 아닌 능동적 평화질서 형성의 관점에서 동아시아 평화의 기회와 도전요인, 그리고 우리의 역할을 논의하는 토론의 장을 마련하였습니다. 함께하셔서 현 정세를 이해하고 창의적인 대안을 모색하는 좋은 계기가 되기를 기대합니다.

2019년 6월
평화재단

약 력



사회 김 영 수

현 서강대학교 정치외교학과 교수
전 통일부 남북교류협력추진협의회 위원
북한연구학회 회장
북한이탈주민연구학회 회장



발표 이 수 형

현 국가안보전략연구원 책임연구위원
전 국가안전보장회의(NSC) 전략기획실 행정관
대통령비서실 통일외교안보정책실 행정관
외교부 정책자문위원



발표 박 인 휘

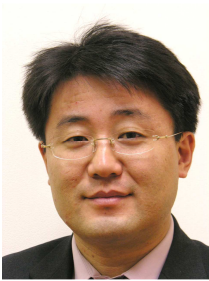
현 이화여자대학교 국제학부 교수
청와대 국가안보실 자문위원
한국정치학회 부회장, 한국세계지역학회 부회장
안민정책포럼 부회장
민화협 정책위원 및 편집위원



발표 김 한 권

현 국립외교원 교수 겸 중국연구센터 책임교수
전 中 북경대 연구학자
아산정책연구원 중국연구센터장
국방부 & 합동참모본부 정책자문위원

토론 이 정 철



현 송실대학교 정치외교학과 교수
대통령 정상회담 자문단
정부업무평가위원
전 삼성경제연구소 경제안보팀장
조지워싱턴 대학교 시거센터 방문학자

토론 최 아 진



현 연세대학교 통일연구원 원장
연세대 국제학대학원 교수
한국정치학회 부회장
외교부 등 정책자문위원

토론 김 흥 규



현 아주대 중국정책연구소 소장
대통령 직속 정책기획위원회 외교통상 소분과 위원장
대통령 직속 미래비전 2045 안보국방팀장
청와대 국가안보실 정책자문위원



대담 사회 최 대 석

현 이화여자대학교 대외부총장
전 북한연구학회 회장
이대 통일학연구원 원장
이대 정책과학대학원 원장



대담 김 영 희

현 중앙일보 명예대기자
전 중앙일보 이사, 상무, 전무, 부사장
중앙일보 편집국장
중앙일보 국제문제 대기자
중앙일보 워싱턴 특파원



대담 윤 영 관

현 서울대 외교학과 명예교수
전 외교통상부 장관
서울대 사회대 교수
미국 캘리포니아대 조교수



대담 이 관 세

현 경남대 극동문제연구소 소장
전 통일부 차관
대한적십자 총재 특별보좌역
개성공업지구지원재단 자문위원장

발 표 1

한반도 비핵화 실현과 동아시아 공동안보의 전망

이수형 국가안보전략연구원 책임연구위원

한반도 비핵화 실현과 동아시아 공동안보의 전망

이수형 국가안보전략연구원 책임연구위원

목 차	I. 문제 제기
	II. 공동안보 등장 배경과 핵심 요지
	1. 유럽에서 핵전쟁의 위험성 증폭
	2. 공동안보의 핵심 요지
	III. 동(북)아시아 안보환경 진단
	1. 미중 전략적 경쟁과 역내 안보 딜레마 격화 가능성 증대
	2. 북미 비핵화 교착과 한반도 평화프로세스의 굴곡
	IV. 동(북)아시아 공동안보를 위한 정책 제언
	1. 한반도 평화체제 구축방안 모색
	2. 동맹과 다자안보협력체의 공존방안 모색
	V. 결론: 정책적 고려사항

I. 문제제기

제2차 세계대전 이후 국제안보와 국제평화의 핵심 메커니즘은 미국과 소련이라는 강대국 중심으로 작동되는 지구적 냉전체제였다. 군사안보영역에서 냉전체제의 주요 구성인자는 국가 생존의 절대성을 강조하는 국가안보(national security) 개념, 강대국과 비강대국으로 구성되는 비대칭 동맹체제, 그리고 강대국 정치의 핵심을 차지했던 핵무기의 전략적 균형이었다.

미국과 소련이라는 강대국 정치의 핵심 작동지역은 냉전의 진원지인 유럽지역 이었고, 동아시아 지역은 상대적으로 미국 중심의 샌프란시스코 체제(The San Francisco System)¹로 지역의 평화와 안보가 유지되었다. 유럽과 동아시아 냉전 체제는 시기적으로 거의 비슷하게 형성·변화를 보여 왔고, 궁극적으로 거의 동시에 지역적 냉전체제가 해체되는 과정을 겪었다.

그러나 냉전 종식 이후 유럽과 동아시아 안보질서와 안보체제는 근본적인 차이를 보여 주고 있다. 유럽의 안보 질서와 관련하여 냉전체제의 붕괴는 20세기 두 번에 걸친 세계대전의 여파로 수립된 알타와 베르사유 질서를 전복시켰다. 독일 통일은 알타 질서를 뿌리째 뽑아버렸고, 소연방·유고슬라비아·체코슬로바키아의 해체는 주로 베르사유 질서를 해체시켰다.² 따라서 냉전 종식 이후 유럽의 안보환경은 안보의 상호의존성과 협력을 강조하는 공동안보(common security)와 협력안보(cooperative security) 개념의 습관화와 제도화, 비대칭 동맹체제의 성격 변화와 다자안보제도의 만개, 그리고 군비통제와 군축을 통한 전략적 핵 균형의 안정적 관리 등이 부각되었다. 결과적으로 오늘날 유럽의 안보지형은 평화와 안보의 선순환 구조가 형성되어 다양한 다자주의 안보제도에 바탕을 둔 새로운 안보체제가 발전 하면서 전통적인 안보 딜레마를 극복해 나갈 수 있는 구조적 발판을 마련하였다.

냉전 종식 이후 새로운 안보질서를 형성하는 방향으로 전개되고 있는 유럽과는 달리, 동아시아 안보질서는 중국의 부상으로 세력균형과 세력전이의 강대국 정치가 전개되면서 샌프란시스코 체제가 강화되는 양상마저 보이고 있다. 동북아의 요충지라 할 수 있는 한반도 정세도 결코 밝다고만 할 수 없다. 최근 들어 한반도 분단과 냉전체제를 극복하고자 하는 한반도 평화프로세스가 강하게 작동해 왔지만, 한반도 평화프로세스의 관건이라 할 수 있는 북미 비핵화 프로세스가 원활하게 작동하지 않으면서 남북한 평화협력 프로세스의 속도도 늦추어지는 것 같다. 한편으로는 북미

1 샌프란시스코 체제의 성립과 변화에 대해서는 다음을 참조. Kent E. Calder, "Securing Security through Prosperity: The San Francisco System in Comparative Perspective," *The Pacific Review*, 17-1(2004), pp. 135-157; John W. Dower, "The San Francisco System: Past, Present, Future in U.S.-Japan-China Relations," *The Asia-Pacific Journal*, 12-2(2014); Douglas Stuart, "San Francisco 2.0: Military Aspects of the U.S. Pivot toward Asia," *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 39, 2012, pp. 202-218.

2 Ronald D. Asmus, "Double enlargement: redefining the Atlantic partnership after the Cold War," in David C. Gompert & F. Stephen Larrabee(eds.), *America and Europe: A Partnership for a New Era* (Cambridge: Cambridge University, 1998), 이수형 역, 『미국과 유럽의 21세기 국제질서』 (서울: 한울아카데미, 2000), p. 51.

비핵화 프로세스의 진전 여부에 따라 남북한 평화협력 프로세스의 속도와 폭이 좌우되는 것이 아닌가 하는 일말의 우려감이 드는 것도 사실이다.

냉전의 한복판에 있었던 유럽과 동아시아의 안보환경이 냉전 종식 이후 근본적인 차이를 보이면서 완전히 다른 경로를 겪게 된 궁극적 원인이나 배경은 무엇인가? 북미 비핵화 프로세스가 교착 국면을 보이는 현 시점에서 한반도 비핵화를 실현하고 공동안보에 입각한 동(북)아시아 다자안보협력을 형성·촉진시켜 나가기 위해서는 무엇을 해야만 하는가? 이러한 문제의식을 가지고 이 글은 한반도 분단체제와 냉전 체제의 극복 및 동(북)아시아 공동안보를 구현하기 위한 정책 제언을 제시하고자 한다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위한 이 글의 논리체계는 다음과 같다. 먼저, 이 글의 제2장에서는 공동안보의 등장 배경으로 1970년대 후반과 80년대 초반 유럽에서 진행되었던 다양한 안보정책의 변화 흐름을 분석하고 그 과정에서 등장한 공동안보의 핵심 요지를 제시하고자 한다. 제3장에서는 최근 동(북)아시아 안보지형의 주된 모습이라 할 수 있는 미중 전략적 경쟁의 주요 특징과 이것이 역내 안보에 미치는 부정적 영향을 분석하고자 한다. 또한 한반도 평화와 동(북)아시아 공동안보 구현의 교집합을 구성하고 있는 북미 비핵화 교착국면의 배경과 원인을 살펴보고자 한다. 제4장은 이 글의 핵심적인 부분으로 여기에서는 동(북)아시아 공동안보를 구현하기 위한 정책 제언으로 우선적으로 (1)한반도 평화체제 구축방안 모색, (2)동맹과 다자 안보 공존방안 모색을 제시하고자 한다.

II. 공동안보 등장 배경과 핵심 요지

1. 유럽에서 핵전쟁의 위험성 증폭

제2차 세계대전 이후 냉전의 진원지였던 유럽의 안보질서는 미국을 한 축으로 하는 북대서양조약기구(NATO)와 소련을 또 다른 축으로 하는 바르샤바조약기구(WTO) 간의 진영체제로 구성되었다. 그렇기 때문에 지난 냉전시대 유럽의 안보지형은 미국과 소련이라는 강대국 정치의 변화와 불가분의 관계에 있었다. 1962년 쿠바 미사일 위기를

정점으로 미·소 대결구도가 누그러지는 양상을 보이기 시작함에 따라 유럽의 안보지형도 대결과 갈등구도에서 대화와 협상 국면으로 전환되는 추세를 보이기 시작하였다. 이러한 추세는 1972년 모스크바에서 열린 미국과 소련의 정상회담을 계기로 유럽에서의 전면적 데탕트(Detente) 국면을 열었다.

1970년대 초반부터 본격화하기 시작한 유럽의 데탕트 국면에서 특이한 점은 다양한 형태의 군비통제와 군축 협상이 전개되었다는 점이다. 1970년대 들어와 본격적으로 추진된 유럽에서의 군비통제나 군축 협상은 광범위한 의미에서 3가지 형태의 개별적인 포럼에서 추구되었다.³ 무엇보다도 먼저, 쌍무적 유형으로 유럽 안보질서 진영체제의 핵심축인 미국과 소련사이에 전개된 핵무기 군비통제 협상이다. 1972년 제1차 전략무기제한협상(SALT), 1979년 제2차 전략무기 제한협상, 1981년의 중거리핵무기(INF)협상과 1982년 전략무기감축협상(START)이 대표적이었다. 두 번째 형태는 다자주의 유형인 유럽안보협력회의(CSCE)의 전개이다. 1975년 헬싱키 선언으로 시작된 유럽안보협력회의는 미국과 캐나다를 포함한 35개국의 유럽 국가들이 개별적으로 참여한 범유럽 안보포럼이었다. 유럽안보협력회의는 유럽의 분단을 극복하는데 매개역할을 하였을 뿐 아니라 1990년대 초반 동구권 붕괴 이후의 혼란기를 안정적으로 정착시키는 데 중요한 역할을 하였다. 유럽안보협력회의의 가장 중요한 역할은 무엇보다도 범유럽 안보공동체 형성을 위한 기본적 틀을 제공하였다는 점이다.⁴ 마지막으로 북대서양조약기구와 바르샤바 조약기구 간에 이루어진 동맹 대 동맹 유형으로 1973년 10월에 시작된 상호균형잡힌 병력감축(MBFR)협상이다. 이 협상은 미국과 소련 간에 진행된 쌍무적인 핵무기 군비통제와 다자주의 안보레짐인 유럽안보협력회의의 성격과는 전혀 다른 재래식 군축협상이었다. 184개월에 걸쳐 진행되었던 이 협상은 1989년 2월 최종적으로 실패로 끝났지만, 이후에 이루어진 유럽에서의 재래식전력감축(CFE)협상을 준비하는 데 많은 시사점을 제공하였다.⁵

1970년대 초반부터 동시다발적으로 전개된 유럽의 군비통제와 군축 협상에서 가장 중요한 것은 역시 유럽의 안보를 책임지고 있던 미국과 소련 간에 전개된 핵무기 군비통제였다. 유럽의 데탕트 국면에서 미국과 소련의 군비통제 협상이 중요한 가장 근본적인 이유는 그것이 유럽 안보질서를 책임지고 있는 핵심 당사국 간의 협상이라는 점이 아니라 이들의 협상 대상이 핵무기 군비통제였다는 점이다.

3 Jonathan Dean, *Watershed in Europe: Dismantling the East-West Military Confrontation* (Lexington: D.C. Heath and Company, 1987), p. 93.

4 홍기준, “안보레짐의 형성: CSCE/OSCE의 사례연구,” 『국제정치논총』 제38집 1호, 1998년, p. 85.

5 이수형, 『북대서양조약기구(NATO)와 유럽 안보』 (서울: 한울 아카데미, 2004), pp. 119-120.

예나 지금이나 미국과 유럽의 대서양 관계에서 언제나 중심적인 것은 안보와 방위 정책이었다.⁶ 지난 냉전시대 안보방위정책의 핵심 쟁점은 다른 아닌 핵문제였고 이것이 미국과 유럽 간의 안보 딜레마의 본질을 구성하였다. 따라서 지난 냉전시대 미국과 유럽 간에 주기적으로 표출되었던 안보 딜레마는 소련의 핵능력 신장과 그에 따른 미국과 유럽의 지정학적 차이에서 비롯되었다. 소련의 핵능력 발전은 지정학적 차이에서 연유하는 미국과 서유럽 안보 간의 분리(de-coupling)라는 쟁점을 부각시켰다. 결과적으로 미국과 서유럽 국가들은 지리적 위치 때문에 전략적이란 의미를 상이하게 바라보게 되어 미국과 서유럽 국가 간의 지리적 역지의 일체성이 끝나면서 핵억지 딜레마가 발생하였다.⁷ 따라서 미국과 서유럽 국가들은 서유럽 안보에 대한 소련의 군사적 위협을 공통적으로 인지함에도 불구하고 그 대응책을 모색하는 데 있어서는 서로 자국의 입장에 유리한 측면에서 대응전략을 구상하고자 했다. 이것이 바로 냉전시대 미국과 서유럽 국가 간의 안보 딜레마의 본질이었다.⁸

이러한 미국과 서유럽 국가들 간의 안보 딜레마를 극명하게 보여준 것이 1970년대 초반부터 전개된 미국과 소련의 전략핵무기 협상과 유럽에 대한 미국과 소련의 안보정책의 성격이었다. 1970년대 초반부터 미국과 소련은 자신들의 본토 안보에 중점을 둔 전략핵무기 협상을 전개하였다. 그 와중에 소련은 서유럽 전체를 사정권에 둘 수 있는 SS-20이라는 중거리핵미사일을 실험·배치하기 시작하였다. 바로 이 대목에서 지정학적 차이에 따른 미국과 서유럽 국가들 간의 안보 딜레마 문제가 발생하였다. 즉, 미국은 소련의 SS-20 중거리핵미사일이 서유럽 안보에 위협이 되지만 이것이 미국의 본토를 위협할 수 없었기 때문에 미국은 자국 본토를 위협하는 소련의 전략핵무기협상에 더 큰 관심을 보였다.⁹ 이에 서유럽 국가들은 미국이 자신만의 안보를 위해 동맹국의 안보를 등한시한다는 비판적 입장을 개진하면서 소련의 중거리핵미사일에 대한 NATO 차원의 대응책을 요구하게 되었다. 결과적으로 NATO는 미국과 서유럽 국가들 간의

6 Jolyon Howorth, "Strategic autonomy and EU-NATO cooperation: threat or opportunity for transatlantic defence relations?," *Journal of European Integration*, 40-5, 2018, pp. 523-537.

7 Christoph Bertram, "The Implications of Theater Nuclear Weapons in Europe," *Foreign Affairs*, 60-2(Winter 1981/1982), p. 287.

8 이수형, 『북대서양조약기구(NATO): 이론·역사·쟁점』 (서울: 서강대학교출판부, 2012), p. 342.

9 중거리핵무기(INF)는 미국의 전략핵무기와 유럽에 배치되어 있는 전장핵무기 간의 연계를 강조하기 위해 미국의 관료들이 만들어낸 용어이다. 이 용어의 원래 뜻은 장거리전장핵무기(LRTNF)이다. 여기에서는 중거리미사일을 사정거리상 단거리핵무기(500km 미만)와 전략핵무기(5,500km 이상)사이의 500km~5,500km에 해당되는 모든 미사일을 지칭한다. 때때로 중거리핵무기는 유로전략(Euro-strategic)미사일 또는 회색지대무기라는 명칭으로도 사용된다.

안보 딜레마를 해결하기 위한 조치로 소련의 중거리핵미사일에 대항할 수 있는 NATO 차원의 새로운 중거리핵미사일을 서유럽에 배치(군비증강)하는 동시에 유럽에서 동-서 간의 중거리핵무기 균형을 최소 수준으로 유지하기 위한 군비통제협상을 진행코자 하는 이중결정(double track decision)이라는 방안을 내놓았다.¹⁰

그러나 1979년 제2차 전략무기제한협상의 실패와 소련의 아프가니스탄 침공을 계기로 1980년대 초반 미국과 소련의 정치적 데탕트는 끝나게 되었다. 미국과 소련 간의 새로운 냉전이라는 분위기에서 카터 행정부는 유사시 제한핵전쟁을 가정하여 광범위한 군사적·정치적·경제적 목표물을 제시한 대통령 결정인 PD-59를 발표했다. 더군다나, 1981년 후반 레이건 행정부는 핵무기 배치에 관한 국가안보결정지침인 NSDD-13과 1982년 초반에 주요 군사정책지침을 마련하였다. 이러한 정책지침에서 중요한 변화는 효과적인 억지는 효율적인 전쟁수행력을 필요로 한다는 가정 하에 소련과의 장기적인 핵전쟁이나 재래식전쟁을 수행할 수 있는 필요조건들을 표명한 것이었다.¹¹

1980년대에 들어와 급변한 미국과 소련의 정치적 이해관계는 NATO의 이중결정에서 군비통제협상이 진행될 가능성을 매우 불확실하게 만들었고, 서유럽 국가들은 유럽에서 전쟁이 일어날 수도 있다는 불안감을 갖게 되었다. 이에 따라 1980년대 초반 서유럽에서는 특정 국가에 국한된 것이 아니라 서유럽 대륙 전체에 걸쳐 반핵·평화운동이 전개되는 가운데 소련의 정치공세 및 미국과 소련 간의 중거리핵무기 협상을 촉구하는 서유럽 국가들의 강력한 요구가 나타나게 되었다. 이러한 상황에서 미국은 NATO의 이중결정에 따라 서유럽에 중거리핵무기를 배치하기 위해서는 서유럽 국가들의 지지가 필수적이라고 파악하였다. 따라서 미국은 중거리핵무기 배치를 위한 서유럽 국가들의 지지를 확보하고 중거리핵무기 배치에 따른 정치적 부담을 줄이기 위해 1981년 소련과 중거리핵무기 협상을 시작하게 되었다.¹² 비록 1981년 11월에 시작된 미국과 소련의 제1차 중거리 핵무기 협상이 협정체결보다는 협상을 통한 부수효과를 노리기 위한 것이었지만, 그럼에도 불구하고 미국과 소련의 중거리핵무기 협상은 유럽에서 핵전쟁 방지와 이를 위한 새로운 안보 개념으로 등장한 공동안보 개념을 탄생시키는 주요 배경으로 작용하였다.

10 NATO, *The North Atlantic Treaty Organization: Facts and Figures, 1949-1989* (Brussels: NATO Information Service, 1989), p. 33, pp. 101-103.

11 Raymond L. Garthoff, *The Great Transition: America-Soviet Relations and the End of the Cold War* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994), p. 37.

12 이수형, “미국과 EU의 안보갈등,” 안병익 외, 『미국과 유럽연합의 관계』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2014), pp. 209-210.

2. 공동안보의 핵심 요지

1980년대 초반 유럽에서 미국과 소련의 핵 군비경쟁과 그에 따른 핵전쟁에 대한 두려움이 증폭되는 상황에서 등장한 것이 바로 공동안보 개념이다. 팔머위원회(Palme Commission)의 보고서에 기원을 두고 있는 공동안보의 기본 아이디어는 간단하다. 즉, 어떠한 국가도 자신의 군사력에 대해 자신만의 일방적인 결정을 취해서는 결코 안보를 달성할 수 없다. 왜냐하면 안보란 이에 대한 잠재적 적성 국가들의 작용 및 반작용과 구조적으로 연계되어 있기 때문이다. 이처럼 안보의 상호의존성을 강조하는 공동안보는 당시 냉전의 심화와 군비경쟁과 핵전쟁의 위협이 증대되는 가운데 이러한 문제 해결을 위해 전통적인 억지 개념이나 냉전적 사고에 의지하지 않고 국가 간 새로운 대화의 장이나 제도의 창출을 통해 전쟁의 위험을 줄이고 평화를 얻고자 했던 것이다.¹³

"국가의 생존은 물론이고 안보란 상호의존적인 것이다. 동-서 양측이 핵 재앙을 피하는 것은 평화적 관계를 구축하고 국가들의 자기절제, 그리고 군비경쟁의 완화 등에 대한 필요성을 서로 인식하는 데에 달려있다. ... 군비에 기초해서는 안정을 절대적으로 유지할 수 없다. 군비에 기초한 국제체제의 취약한 안정이 갑자기 깨질 위험은 항상 존재하며, 핵 대결도 발생할 수 있다. 그러므로 안보를 확보하는 보다 효율적인 방법은 평화와 군비철폐로 나아갈 적극적인 과정을 창출해 내는 데 있다. 모든 국가들이 공동의 생존을 위하여 협력하는 계기를 마련하고 불가역적인 과정을 창출하는 것이 중요하다. ... 전쟁의 위험을 줄이고 무기를 제한하고 군비철폐로 나가는 노력을 조직화하는 원칙으로서 공동안보를 수용한다는 것은 이익 갈등을 해결하는 데 있어 협력의 원칙이 대결의 원칙을 대체하게 되는 것을 의미한다." ¹⁴

이러한 안보인식에 바탕을 두고 팔머위원회 보고서가 제시한 공동안보의 6가지 원칙을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 모든 국가들은 안보에 대한 정당한 권리를 가지고 있다. 둘째, 군사력은 국가들 사이의 분쟁을 해결하는 데 정당한 수단이 아니다. 셋째, 국가정책을 표현하는 데 자제가 필요하다. 넷째, 안보는 군사적 우위를 통해

13 신범식, "집단안보, 공동안보, 협력안보," 함택영·박영준 편, 『안전보장의 국제정치학』 (서울: 사회평론, 2010), p. 268.

14 Palme Commission, *Common Security: A Blueprint for Survival* (New York: Simon & Schuster, 1982), p. 7.

서는 획득될 수 없다. 다섯째, 공동안보를 위해서는 군비감축과 질적 제한이 필요하다. 여섯째, 군비협상과 정치적 사건들을 연계시키는 것을 피해야만 한다.¹⁵

이러한 원칙을 제시하고 있는 공동안보의 정수는 적성국에 대항하는 안보에 반대하는 안보의 개념으로 억지에 바탕을 둔 전략적 독트린과 동맹체제는 안보 딜레마와 군비경쟁을 촉발시켜 안보를 더욱 불안하게 한다고 가정하면서 비도발적·비공세적 방위와 같은 접근방법의 수단적 유용성을 지지한다.¹⁶ 이러한 공동안보 개념은 1980년대 후반 이후 유럽안보협력회의의 성공과 더불어 점차적으로 지속적인 정당성을 얻게 되었고, 군사적 측면에서는 궁극적으로 집단안보체제로 귀결되는 경향을 보인다.¹⁷

안보의 상호의존성과 대립이 아니라 함께하는 안보를 강조하는 공동안보는 단순히 군사적 차원이 아니라 비군사적 차원의 안보문제에도 주목하며, 안보 이슈의 다양성을 인정하는 포괄적 안보를 지향한다.¹⁸ 팔머위원회 보고서는 기아, 실업, 인플레이션, 세계 불황의 위협 등과 같은 세계적 경제문제나 지구 남반구와 북반구 간에 경제적 및 사회적 격차로 인한 ‘남북문제’ 등과 같은 제3세계 문제에도 주목한다.¹⁹ 요컨대, 공동안보는 냉전시기 핵전쟁의 위협이라는 특별한 상황과 군비경쟁의 심화와 같은 상황, 그리고 국가 간의 상호의존성이 증대하면서 기아문제, 경제 갈등, 환경 오염 등에 대한 국가 간 협력의 필요성이 높아지는 상황에서 이전 시기와는 다른 새로운 시각으로 다양한 문제들에 대한 공동 해결을 추구하려는 목표로부터 출현한 안보 개념이다.²⁰ 1980년대 초반 무엇보다도 핵전쟁에 대한 두려움을 극복하기 위한 대안적 방안으로 등장한 공동안보 개념은 냉전 종식 이후 과도기적 유럽의 안보 상황을 극복하고 분단된 유럽대륙을 통합된 유럽으로 만드는 데 일조한 다양한 다자안보제도들 간의 경쟁과 협력²¹의 근간으로 작동하였다.

15 Palme Commission(1982), pp. 7-11.

16 Geoffrey Wiseman, *Common Security and Non-Provocative Defense: Alternative approaches to the security dilemma* (Canberra: Peace Research Center, 1989)

17 이수형, “비전통적 안보개념: 등장배경, 유형 및 속성,” 함택영·박영준 편, 『안전보장의 국제정치학』 (서울: 사회평론, 2010), p. 59.

18 신범식(2010), p. 269.

19 신범식(2010), p. 269에서 재인용.

20 신범식(2010), p. 270.

21 냉전종식 직후 유럽의 과도기적 안보상황에서 NATO, WEU, CSCE, EU간의 경쟁과 협력에 대해서는 다음을 참조. Andrew M. Dorman and Adrian Treacher, *European Security: An Introduction to Security Issues in Post-Cold War Europe* (Aldershot: Dartmouth, 1995), pp. 43-60.

II. 동(북)아시아 안보환경 진단

1. 미중 전략적 경쟁과 역내 안보 딜레마 격화 가능성 증대

근대 이후 국제정치에서 오랜 시간 동안 동면에 들어갔던 중국이 마침내 긴 잠에서 깨어나 국제정치의 지각판을 흔들고 있다. 중국의 부상으로 이제 국제정치의 중심무대도 미국과 유럽 중심의 대서양에서 중국과 인도의 부상으로 상징되는 동아시아로 빠르게 전환되고 있다. 특히, 중국의 부상으로 21세기 동아시아 지역이 국제정치의 전략적 영역으로 등장하면서 이 지역의 안보 질서는 불확실하고 유동적인 성격을 갖게 되었다.²² 21세기에 들어와 보다 확연해진 중국의 부상과 강대국화는 변방의 동아시아 국제정치를 국제정치의 중심지역으로 바꿔놓을 뿐만 아니라 동아시아 지역을 둘러싸고 전개되는 미중관계의 전반적인 모습과 성격마저 변화시키고 있다.

제2차 세계대전 이후 초강대국으로 등장한 미국이 세계적 차원에서 뿐만 아니라 지역 차원의 국제정치에서도 주도적 역할을 담당해 왔다는 것은 주지의 사실이다. 특히, 제2차 세계대전 이후 동아시아 지역에 샌프란시스코 체제를 구축한 미국의 입장에서 이 지역이 21세기 국제정치의 전략적 영역으로 등장한 것은 결코 바람직한 현상이 아니다. 왜냐하면 중국의 부상과 강대국화로 미국은 만에 하나 중국판 먼로 주의에 직면할 수도 있기 때문이다.²³ 그렇기 때문에 지난 냉전시대 죽의 장막, 중국 카드 등으로 회자되었던 미중관계는 2006년 부시 행정부에 의해 중국에 대한 위험분산(hedging) 접근이 공개적으로 언급²⁴된 이후 보다 복잡해졌으며, 특히 중국의 부상과 강대국화를 바라보는 미국의 인식과 정책적 태도는 상당히 혼란스러운 모습을 보여주고 있다. 2006년에 들어와 협력적 성격의 미중관계를 공식화한 이해 상관자(responsible stakeholder)는 오바마 행정부의 전략적 재보증(strategic reassurance)으로까지 발전했으나, 트럼프 행정부에 들어와서는 대중 균형을 강조 하면서 협력적 상황보다는 대결적 양상이 부각되는 전략적 경쟁자로 전환되었다.²⁵

22 Aaron L. Friedberg, "The Geopolitics of Strategic Asia, 2000-2020," in Ashley J. Tellis, Andrew Marble, and Travis Tanner(eds.), *Asia's Rising Power and America's Continued Purpose* (Washington, D.C.: The National Bureau of Asian Research, 2010), pp. 25-44.

23 John J. Mearsheimer, "The Future of the American Pacifier," *Foreign Affairs*, 80-5(September/October 2001), pp. 46-61.

24 The White House, *The National Security of the United States of America*, March 16, 2006; U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 6, 2006.

최근 들어 미국과 중국은 무역전쟁으로까지 표현될 정도로 경제영역에서 치열한 경쟁을 벌이고 있지만 보다 거시적이고 중요한 것은 미중 양국이 적어도 동아시아 지역에 걸쳐 주변 국가들을 자신의 지원세력으로 만들기 위한 일종의 ‘주변국 견인 정책’을 추진하면서 다가올 미중 전략적 경쟁에 대비하고자 한다는 점이다. 양자 차원에서 전략적 경쟁을 벌이고 있는 미국과 중국이 동아시아에서 주변국 견인정책을 전개하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 세계화로 인한 국제안보환경의 다층화 현상으로 국제안보환경의 다양화와 분절화 현상이 두드러지면서 차별적인 지역 안보환경이 부각되고 있다. 이런 상황에서 지역적·국제적 안정과 질서를 관리하고 이를 유지해 나가는 데 일차적 책임이 있는 미국과 중국 중심의 강대국들은 특정 지역에 자신의 모든 역량을 집중적으로 투자하는 데 한계가 있을 수밖에 없다는 점이다.²⁶ 둘째, 21세기 전략적 영역으로 등장한 동아시아 지역에서 중국의 부상과 미국의 상대적 권력축소라는 세력전이 현상이 진행되고 있다는 점이다. 물론, 중국의 부상으로 미중 간 권력배분의 변화가 구조적 차원에서 발생하여 그 격차가 상당히 줄어들었다 할지라도 지구적 차원에서는 여전히 미국의 상대적 우위가 지속되고 있는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 적어도 동아시아 지역 차원에서 미중 간 권력차이는 미비하거나 대등하다고 볼 수 있다. 이는 기본적으로 중국이 동아시아 중심에 위치해 있다는 지리적 이점이 작용하고 있기 때문이다. 그렇기 때문에 샌프란시스코 체제를 유지·강화해야 하는 미국과 역으로 영향력 확대를 위해 기존의 역내 질서를 자신에게 유리하도록 현상변경을 도모하고자 하는 중국은 현재진행형의 세력전이 결과가 자신에게 유리하게 작동할 수 있는 새로운 지역 아키텍처를 모색하는 과정에서 역내 주변 국가들을 자신들의 지원세력으로 만들고자 하는 것이다.²⁷

동아시아 지역에 걸친 미국과 중국의 전략적 경쟁은 당분간 지속될 것이다. 물론, 미국과 중국은 세계화와 정보화, 그리고 제4차 산업혁명에 따른 혁신적 군사 기술의 발전 등을 고려하여 양국 간에 전쟁이 일어날 수도 있다는 소위 투키디데스의 함정(Thucydides's trap)²⁸을 피할 것이라고는 판단되지만, 그럼에도 불구하고

25 The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017; U.S. Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of USA*, 2018, p. 4.

26 이수형, “동아시아 미중 강대국 정치와 한국의 외교안보전략: 맷돌의 굴대전략을 중심으로,” 『글로벌 정책치연구』 제10권 1호, 2017년b, p. 46.

27 이수형(2017b), p. 46.

28 Graham Allison, "Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?," *The Atlantic*, September 25, 2015; Graham Allison, *Destined for War: America, China and*

미국과 중국의 전략적 경쟁은 지속될 것이며 그 과정에서 양국은 주변국 견인정책을 지속적으로 추진할 것으로 예상된다. 문제는 미중 전략적 경쟁 차원에서 진행되는 주변국 견인정책이 동아시아 역내 질서의 안정화보다는 지역의 안보 딜레마를 주기적으로 노출·심화시킬 수 있고 상황과 쟁점에 따라 동아시아의 많은 국가들에게 해결하기 어려운 전략적 난제를 부과할 개연성이 크다는 점이다. 왜냐하면 미국과 중국의 주변국 견인정책은 역내 주변 국가들에게 상대방의 영향력을 최소화하는 동시에 자신의 영향력 극대화를 추구하기 때문에 경우에 따라서는 주변 국가들에게 정책의 양자택일을 요구할 수 있는 상황을 의도적으로 조성해 나갈 수도 있기 때문이다.²⁹

미국의 동아시아 정책과 관련하여 주변국 견인정책 차원에서 추진되고 있는 대표적인 정책으로 아시아·태평양 지역에 대한 미국의 미사일방어정책³⁰과 트럼프 행정부의 ‘인도-태평양 전략’ 구상이라 할 수 있다. 최근 들어와서는 미중 전략적 경쟁에서 미국의 중거리핵전력(INF: Intermediate-Range Nuclear Forces, 이하 INF) 조약 탈퇴 문제가 새롭게 조명되고 있다. 2019년 2월 미국은 러시아의 INF 조약 위반을 명분으로 INF 조약 탈퇴를 공식적으로 천명했다. 향후 6개월 이내 미국과 러시아 간에 극적인 타결책이 마련되지 않는다면 향후 동아시아 정세는 새로운 군비경쟁이 일어날 가능성이 높다. 왜냐하면 러시아가 INF 조약을 위반했기 때문에 미국은 INF 조약에서 탈퇴할 수밖에 없다는 트럼프 행정부의 공식적 입장의 이면에는 INF 조약 체결 당시와는 근본적으로 변화된 오늘날의 전략 환경에 대처하기 위한 미국의 전략적 의도가 내포되어 있기 때문이다.³¹ 특히, 미국은 INF 조약에 참여하지 않은 중국과 북한, 그리고 이란의 중거리미사일이 자국의 지역전략에 중대한 위협 요소라고 인식하고 이에 이들 국가들이 참여하는 새로운 INF 조약 체결이나 아니면 미국의 중거리핵전력 생산·배치를 강조하고 있다.

그러나 새로운 INF 조약 체결을 기획하는 미국의 의도가 현실화되기는 힘들 것으로 예상된다. 군사력 증강을 꾸준히 추진해 오고 있는 중국이 최근 괄목할만한 군사력 발전을 보이고 있는 부분이 바로 지상발사 중거리미사일 분야이기 때문이다. 2017년 4월 당시 미 태평양사령관이었던 해리 해리스 주한미국 대사는 의회 증언

Thucydides's Trap (Houghton Mifflin Harcourt, 2017)

29 이수형(2017b), pp. 48-49.

30 이수형, “미국의 미사일방어정책: 역사적 고찰과 전략적 함의,” 『한국과 국제정치』 제32권 제3호, 2016년 가을, pp. 1-26.

31 이수형, “미국의 INF 조약 탈퇴의도와 동아시아에 미치는 파장,” 「이슈브리프」 (국가안보전략연구원, 2019년 2월 7일), pp. 1-6.

에서 INF 비가입국들의 탄도·순항미사일에 대해 우려를 표하면서 “중국이 배치한 탄도·순항미사일의 95%가 INF 조약 가입국 위반 사안”이라고 언급한 바 있다.³² 중국을 포함하는 새로운 INF 조약 체결이 현실적으로 불가능하다면, 보다 가능성이 높은 미국의 INF 조약 탈퇴 의도는 인도·태평양 지역에 걸쳐 중국의 영향력 확장을 차단할 수 있는 미국의 독자적인 역지력을 구축·강화해 나가기 위한 책략의 일부분이다. 2010년 이후 중국은 남중국해 주변 지역에서 미국의 군사적 접근을 차단하기 위해 반접근지역거부(A2AD) 전략의 일환으로 중거리미사일 능력을 강화해왔다. 중국의 중거리핵전력은 DF-11(600km), DF-15(800km), DF-16(1,500km), DF-21(1,700km), DF-25(4,000km) 탄도미사일과 CJ-10(2,500km) 순항미사일에 이르기까지 다양한 지상발사미사일을 보유하고 있다. 특히, DF-21D는 2013년 중국이 미 해군 항공모함에 대응하기 위해 실전배치한 세계 최초의 대함탄도미사일(항공모함 킬러)로 사거리는 1,800~3,000km에 이르고 요격이 매우 어렵기 때문에 미국에 가장 위협적인 무기이다. 중국 동북 지역 통화(通化)에서부터 산둥 반도, 그리고 그 이남에 이르기까지 중국 동·남해안에 걸쳐 대거 배치되어 있는 중국의 중거리미사일 능력 신장은 남중국해 주변 지역뿐만 아니라 서태평양 일대의 미군 함정과 미군 기지에도 주요한 위협요인으로 작용한다.³³

미국은 이러한 중국의 중거리핵전력에 대처할 수 있는 중거리미사일이 부재한 상황이다. 따라서 이번 미국의 INF 조약 탈퇴는 새로운 INF 조약 체결 시 중국을 끌어들이 수 있는 전략적 압박 카드가 될 수 있다. 보다 현실적으로 미국은 중국 주변의 동맹국가에 중국을 겨냥하는 중거리 탄도·순항 미사일을 배치하여 중국을 압박할 수 있는 기회를 만들고자 할 것이다. 미국의 INF 조약 탈퇴가 공식적으로 유효하게 되면, 이는 미중 전략적 경쟁의 격화뿐만 아니라 동아시아에서 새로운 유형의 군비경쟁 유발 가능성을 증대시킬 것이다. 미국이 INF 조약에서 탈퇴하고 결과적으로 조약 파기로 이어질 경우, 미국은 자신의 중거리핵미사일 능력 개발을 촉진시킬 수 있을 뿐만 아니라 다양한 종류의 중거리미사일을 괄이나 주일 미군기지 등에 전진·배치하는 것이 가능하다. 일부 분석가는 “트럼프 행정부의 INF 파기로 향후 북한과의 대화에서 중대한 협상 카드가 될 것이며, 이제 북한이 비핵화를 단행해야 하는 또 하나의 요인이 발생했고, 중국도 북한에 비핵화를 종용해야 하는 새로운 전략적 이해가 생겼다”³⁴는 주장도 제기하였다. 또한 미국은 자신의 중거리

32 <http://www.newspim.com/news/preview/>(검색일 2019년 2월 1일)

33 http://jmagazine.joins.com/art_print.php?art_id=323760(검색일 2019년 2월 4일)

핵전력 강화를 통해 인도양과 서태평양 일대에 걸쳐 자신의 전력을 강화시켜 나갈 수 있다. 요컨대, 미국의 INF 조약 탈퇴는 미중 간의 군비경쟁을 촉진시킬 수 있고 동아시아 지역에 걸쳐 주요 국가들 간에 새로운 유형의 군비경쟁이라는 판도라의 상자를 여는 최악의 계기가 될 수도 있다.

2. 북미 비핵화 교착과 한반도 평화프로세스의 굴곡

지난 냉전체제에서 한반도 정세 흐름은 분단과 전쟁, 적대적 상호의존의 남북관계, 그리고 한미동맹과 북중동맹을 축으로 하는 강대국 정치의 축소판이었다. 냉전종식에도 불구하고 한반도 정세는 여전히 냉전적 국제정치의 굴레에서 벗어나지 못했다. 오히려 북한의 핵정치, 세력균형과 세력전이라는 미국과 중국의 동북아 강대국 정치는 냉전의 한반도 국제정치가 지속적으로 작동할 수 있는 토양과 동력을 제공해주는 것처럼 보였다. 그러나 2018년 새해 벽두부터 한반도 대전환의 기운이 강하게 꿈틀거리기 시작했다. 불과 몇 달 전까지만 해도 북한의 국가 핵 무력 완성 선언과 트럼프 행정부의 대북 최대 압박과 군사적 선제공격 조짐으로 전쟁의 먹구름이 한반도 전역을 휘감고 돌았던 것과는 정반대의 상황이 전개되었다. 2018년 평창 동계올림픽을 계기로 조성된 한반도 대전환 국면은 전쟁의 먹구름을 일거에 해소하고 한반도 전역에 평화의 햇살을 서서히 비추기 시작했다. 바야흐로 전쟁을 뒤로하고 평화를 향한 대장정의 막이 오른 것이다. 그 출발과 중심은 2018년 4월 27일 판문점 선언이었다. 판문점 선언을 통해 남과 북은 “한반도에서 더 이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열리었음을 8천만 우리 겨레와 전세계에 엄숙히 천명”하고 분단과 전쟁, 적대적 상호의존으로 점철되어 왔던 냉전의 한반도를 해체하고 새로운 한반도 평화시대를 여는 대장정의 이정표를 제시하였다.

남북이 평화롭게 공존·공영할 수 있는 새로운 한반도 평화시대를 만들어 나가기 위해서는 남북한 평화협력 프로세스와 북미 비핵화 프로세스라는 두 개의 관문을 반드시 통과해야만 한다.³⁴ 판문점 선언 이후 평화협력 프로세스와 비핵화 프로세스는 ‘따로 또 같이’ 작동하면서 한반도 대장정의 길을 열어왔다. 그러나 2019년 제2차 하노이 북미 정상회담이 특별한 합의나 성과 없이 끝남에 따라 북미 비핵화 협상이

34 <http://www.segye.com/print/20181026000286>(검색일 2018년 11월 7일)

35 이수형, “평양선언, 한반도 동방정책으로,” 『한겨레』 (2018년 9월 20일)

교착국면에 접어들었다. 물론, 하노이 북미 정상회담의 합의 결렬이 북미 비핵화 프로세스의 종료를 의미하는 것은 아니지만, 한반도 비핵화 실현 과정이 결코 만만치 않다는 것을 새삼스럽게 확인시켜 주는 계기가 되었다.

현실적으로 한반도 비핵화 실현을 위해서는 북미 비핵화 프로세스가 원활하게 작동해 나가야함은 두말할 필요가 없다. 그럼에도 우리가 주기적으로 목격했듯이 비핵화 프로세스가 생각보다 더디게 작동하는 근본적인 이유는 비핵화 프로세스를 구성하고 있는 3가지 핵심 요인에 대한 북미의 셈법이 다르기 때문이다. 3가지 핵심요인은 다름 아닌 상황요인, 정책요인, 그리고 시간요인이다.³⁶ 먼저, 비핵화 프로세스의 상황요인이다. 상황요인은 북미 비핵화 협상이나 과정이 어떤 환경이나 상황에서 전개되고 있는가를 뜻하는 것으로 비핵화 접근방법이라 할 수 있는 정책요인이 전개되는 전략적 공간을 의미한다. 즉, 북한은 핵 무력 완성 선언을 통한 핵보유국이라는 입장에서, 미국은 그 어느 때보다도 강력한 대북제재를 통해 북한의 비핵화를 이끌어낼 수 있다는 자신감에서, 그리고 보다 더 큰 틀에서는 한반도와 동(북)아시아에서 미중 전략적 경쟁이 격화되고 있는 현실이 비핵화 프로세스의 전략공간을 구성하고 있는 것이다. 이러한 상황요인은 과거 북한의 비핵화 과정과는 완전히 다른 국면이자 북미 전략적 불신과 맞물리면서 비핵화 협상과정에서 주기적인 상호 기 싸움과 신경전을 야기하는 주된 배경으로 작동하고 있다.

이러한 상황요인과 불가분의 관계에 있는 비핵화 프로세스의 정책요인은 비핵화 협상에 대한 북미의 접근방법이자 비핵화 협상을 통해 북미 양국의 이해관계를 관철시키기 위한 전략적 프레임이다. 북한은 비핵화 프레임으로 핵 폐기와 체제안전보장의 단계적·동시적 이행이라는 입장을 초지일관 유지하고 있다. 반면, 미국은 어느 정도의 융통성을 보이고는 있지만 과거와 마찬가지로 여전히 ‘선 비핵화 후 체제안전보장’이라는 입장을 견지하고 있다. 상황요인과 맞물려 작동하는 북미 양국의 정책요인은 비핵화 협상의 교착국면을 초래할 수 있는 핵심적 요소다. 따라서 비핵화 프로세스에 대한 북미의 전략적 프레임이 바뀌지 않거나 상호간에 부분적 혹은 일괄적 합의가 이루어지지 않는다면 비핵화 프로세스는 험난한 국면에 직면할 수도 있을 것이다. 2019년 제2차 하노이 북미 정상회담이 어떠한 합의도 없이 끝나게 된 궁극적 원인도 비핵화 협상의 전략적 프레임인 북미의 상이한 정책요인 때문이라 할 수 있을 것이다.

36 이 부분에 대한 논의는 다음의 글을 수정·보완한 것임을 밝힌다. 이수형, “북핵 협상의 교착원인과 과제,” 「이슈브리프 18-36」 (국가안보전략연구원 2018년 09월 04일), pp. 1-5.

한편, 시간요인은 비핵화 협상에서 북미 양국의 대내외적 정치일정에 따라 상황 요인과 정책요인에 영향을 미칠 수 있는 일종의 매개변수라 할 수 있다. 북미의 상황요인을 고려했을 경우, 시간요인이 북미 어느 쪽에 보다 유리하게 작용할 것인가를 판단하기는 매우 어려운 문제이다. 최근 북미 양 정상은 시간변수와 관련된 발언을 하였다. 먼저, 김정은 위원장은 최고인민회의의 14기 1차 회의(4월 11~12일) 시정연설을 통해 “올해 말까지는 인내심을 갖고 미국의 용단을 기다려 볼 것”이라고 언급하면서 비핵화 협상의 마지노선을 제시하였다. 트럼프 대통령은 4월 11일 열린 한미정상회담을 통해 “서두르지 않으면서 단계적으로” 비핵화 협상을 추진하겠다는 입장을 밝혔다. 이러한 북미의 입장을 반영한 시간요인이 비핵화 프로세스의 상황 요인과 정책요인, 그리고 북미 양국에게 미치는 효과는 비핵화 프로세스의 원활한 작동여부와 관계없이 올 하반기와 내년 상반기 초에 접어들수록 보다 명료하게 나타날 것으로 예상된다.

현재 한반도 비핵화 실현 과정은 숨고르기 상태에 접어든 것 같은 양상을 보이고 있다. 우리는 숨고르기 상태에 접어든 지금 이 순간을 한반도 비핵화 실현을 위한 전략적 방책을 강구할 수 있는 기회로 삼아야 한다. 한반도 비핵화 실현을 위해서는 북미 비핵화 프로세스와 남북한 평화협력프로세스가 선순환 구도를 형성해 나가는 것이 최적이지만 상황이 여의치 않은 경우 평화협력 프로세스가 비핵화 프로세스를 추동할 수 있는 방안을 적극적으로 모색해야 한다. 그 출발점은 바로 안보에 대한 우리의 인식과 사고의 전환이 있어야 한다. 한반도 비핵화 실현과 동(북)아시아에 공동안보를 구현하여 새로운 한반도와 동북아, 그리고 동아시아 안보지형을 만들어 나가기 위한 전제조건은 정책결정자와 관련 지식인들, 그리고 무엇보다도 한반도 평화를 갈망하는 한반도 국민들의 안보에 대한 인식전환과 새로운 사고가 선행되어야만 가능하기 때문이다. 국가 생존의 절대성을 강조하는 국가안보 개념과 비대칭 동맹체제, 그리고 핵무기라는 냉전체제의 핵심적 구성요소를 서서히 그러면서도 지속적으로 청산해 나갈 수 있는 출발점은 창의적이고 특별한 정책 처방에 있는 것이 아니라 그러한 정책을 입안하고 추진하며 이를 지지하는 세력들의 안보에 대한 새로운 인식과 사고의 전환이 일어났을 때에만 가능하다는 점을 명심할 필요가 있다.

IV. 동(북)아시아 공동안보를 위한 정책 제언

1. 한반도 평화체제 구축방안 모색

동(북)아시아에 공동안보에 기초한 다자안보협력체가 구현되기 위해서는 무엇보다도 한반도 비핵화의 실현과 동(북)아시아 다자안보협력체 구축의 공감대 내지 교집합이 성립되어야 하며, 이러한 두 쟁점에 걸쳐있는 것이 바로 한반도 평화체제 문제이다. 2005년 6자회담에서 「9·19 공동선언」 합의 이후 한반도 평화체제 문제와 관련해서는 남북한 변화 관계, 북핵 문제가 가지는 사안의 특수성 및 지역적·국제적 함의, 그리고 미국 및 역내 국가들의 입장과 역할 등이 주요 논의 의제로 고려되었고, 그 과정을 통해 한반도 평화체제는 한반도 차원에만 국한되어 있는 문제가 아니라 동북아의 평화안보체제와 긴밀히 연계되어 있다는 점이 명확해졌다. 즉 한반도 평화체제는 동북아 평화안보체제와 맞물려 있는 것이다.³⁷

한반도 평화체제에 대한 기존의 문제점들³⁸을 고려하고 또한 이를 비판적으로 재구성하여 한반도 평화체제의 개념을 새롭게 제시하면 다음과 같다. 한반도 평화체제는 “현재의 정전체제를 대체하는 평화협정을 통한 법적·제도적 평화보장으로 한반도에서 실질적이고 공고한 평화정착이 달성되어 한반도 안보체제와 선순환 관계로 작동하고 있는 상태”이다.³⁹ 따라서 한반도 평화체제는 항구성을 가질 수도 있지만, 비핵화 프로세스의 진전 여부와 동북아 안보체제의 변화에 따라 한반도 평화체제의 내용물 역시 변화의 가능성을 갖고 있다. 왜냐하면 현 시점에서 한반도 평화체제를 논의할 때에는 반드시 북한 비핵화 프로세스의 진전 여부, 그에 따른 한반도 안보체제의 성격, 그리고 동북아 안보체제의 성격 규명도 이루어져야 하기

37 이수형, “한반도 평화체제와 한미동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성,” 『통일과 평화』, 제2호, 2009년, p. 35.

38 한반도 평화체제에 대한 기존 논의들이 갖고 있는 몇 가지 문제점들을 지적하면 다음과 같다. 첫째, 평화체제에 대한 개념정의가 너무 규범적·이상적이라는 점이다. 둘째, 평화체제 등장의 전제 또는 해결 조건으로서 동시다발적으로 너무 많은 현안 문제의 해결을 강조하고 있어 평화체제 구성 요건이나 전제를 평화체제가 궁극적으로 지향해야 하는 목표와 동일시하는 오류를 범하고 있다. 셋째, 평화체제에 대한 기존의 논의들은 평화와 안보의 상관관계를 등한시하고 있다는 점이다. 이수형, “한반도 평화체제의 비판적 재구성,” 정성윤 외, 『한반도 평화체제 구상과 대북정책』 (서울: 통일연구원, 2017a), pp. 23-24.

39 이수형(2017a), p. 25. 여기에서 개념정의한 한반도 평화체제는 이후 논의과정에서 나타나는 한반도의 적극적 평화체제를 의미한다.

때문이다. 설사 비핵화 프로세스와 맞물려 한반도 평화체제가 구축되었다 할지라도 한반도 및 동북아에는 여전히 어떤 상태로든 안보체제가 작동하고 있는 것이며, 이것이 평화체제와 선순환 구조를 이루어야만 한반도 평화체제가 구축·유지될 수 있기 때문이다.⁴⁰

한편, 여기에서는 한반도 평화체제를 국제체제의 부분집합인 동(북)아시아 지역 체제의 구성요소라는 접근방법을 취하고자 한다. 일반적으로 국제체제란 특정 시기의 국제질서를 안정적으로 유지하고 이를 지속시켜 나가기 위한 ‘질서유지 메커니즘’이라 할 수 있다. 단순히 이야기하면 국제체제는 국제관계에서 전쟁을 방지하고 평화를 유지시켜 나가기 위해 관련 국가들이 고안해 낸 유무형의 질서유지 메커니즘 것이다.⁴¹ 근대 국제정치에서 등장한 대표적인 국제체제로는 유럽협조체제, 비스마르크 동맹체제, 냉전체제와 세력균형체제 등을 들 수 있다. 이러한 질서유지 메커니즘은 특정 시기 지역적·국제적 차원에서 안정적 질서를 유지하기 위해 관련 국가들이 고안해 낸 것이다. 특히, 질서유지 메커니즘이라 할 수 있는 국제체제를 국제환경과 결합시켰을 경우에는 1) 행위자 2) 행위자 간의 상호작용의 유형, 3) 행위자들 간의 힘의 배분 상태, 4) 행위자에 영향을 미치는 비인적 요소들(영토, 자원, 무기 등)이 복합적으로 작용하여 만들어내는 특정 시기의 국제정치환경이라고도 할 수 있다.⁴²

국제체제의 관점에서 한반도 평화체제를 접근했을 경우 갖는 장점은 북한의 비핵화 프로세스의 진전 여부에 따라 평화체제와 안보체제를 동시에 연관시켜 보다 현실적인 평화체제를 논의할 수 있다는 점이다. 바로 이런 점에서 새롭게 제시되는 한반도 평화체제는 비핵화 프로세스와 동북아 안보체제의 성격과 특징을 고려할 수밖에 없는 것이다. 현실적으로 동북아 차원의 미중 강대국 정치와 북한의 핵문제가 한반도와 동북아 국제정치 지형에 가장 큰 영향을 미치고 있기 때문에 한반도 평화체제는 비핵화 프로세스, 그리고 동북아 안보체제나 안보환경의 성격과 특징으로부터 자유로울 수 없다.

이런 점을 고려하여 여기에서는 한반도 평화체제를 소극적 평화체제와 적극적

40 이수형(2017a), p. 25.

41 국제질서와 질서유지 메커니즘으로서의 국제체제에 대해서는 다음을 참조. John A. Hall and T.V. Paul, "Introduction," in T.V. Paul and John A. Hall(eds.), *International Order and the Future of World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 1-15.

42 John T. Rourke, *International Politics on the World Stage* (Connecticut: The Dushkin Publishing Group, Inc., 1989), p. 31.

평화체제로 구분하고자 한다. 소극적 평화가 전쟁의 부재 상태를 언급하듯이, 소극적 평화체제는 소극적 평화가 유지되지만 그 이면에는 여전히 갈등이 잠재되어 있고 관련 행위자들의 안보적 상호작용에 따라 평화체제가 가변성을 갖고 있는 유동적이고 불안정한 체제이다. 따라서 한반도의 소극적 평화체제는 기존의 정전체제가 종전선언이나 과도기적 잠정협정으로 전환되었음에도 불구하고 국가안보 논리와 같은 안보 가치의 절대성이 강조되면서 소극적 평화가 장기적·구조적으로 확보되지 못한 상황을 의미한다. 따라서 이러한 소극적 평화체제는 소극적 평화 관리 및 유지라는 제한적인 목적 달성을 위해 기능하는 가운데 행위자들의 화해·협력적 습관과 일반화된 행위 원칙의 확대 및 심화를 통해 소극적 평화의 유동성을 점진적으로 제도화된 평화로 발전시켜 나갈 수 있는 환경을 마련하는 것이다.⁴³

반면, 적극적 평화는 전쟁의 부재 상태를 넘어 전쟁의 발생 원인의 제거라는 구조적 폭력의 부재를 암시하듯이, 적극적 평화체제는 소극적 평화체제가 일정 기간 이상으로 지속되어 관련 행위자들의 안보적 상호작용이 공동안보와 같은 안보 가치의 상대성⁴⁴에 입각하여 이루어지고 소극적 평화의 제도적, 규범적 측면이 강조된다. 한반도의 적극적 평화체제에서는 남북 상호 신뢰와 이해가 보다 심화되고 상호 적대적 긴장관계를 초래했던 제반 요인들이 근본적으로 완화·해결되고, 제도화된 평화의 확대·심화가 촉진되는 가운데 한반도 평화정착을 위한 제반 관련 조치 및 실행이 이루어져 가는 상황을 의미하는 것이다.⁴⁵ 따라서 한반도 평화체제를 법적·제도적으로 평화를 보장할 수 있는 평화협정은 적극적 평화체제에서 체결되는 것이다. 이러한 적극적 평화체제는 기능적으로 소극적 평화체제의 외연확대를 통해서 나타나기 때문에 동북아 안보체제의 성격 및 작동방식과 매우 밀접한 연계성을 가지고 있다. 즉, 한반도에 적극적 평화체제가 원활하게 구축되기 위해서는 소극적 평화체제와는 달리 무엇보다도 동북아 안보체제와의 선순환관계가 이루어져야 하기 때문에 동북아 안보체제의 성격과 작동방식이 주요변수가 될 수 있다.

이런 측면에서 앞에서 진단한 동(북)아시아 안보체제의 특징과 변화 추이는

43 이수형(2009), pp. 40-41.

44 안보 가치의 절대성(국가안보 패러다임)과 상대성(국제안보 패러다임)에 대한 논의에 대해서는 다음을 참조. Helga Haftendorn, "The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security," *International Studies Quarterly*, Vol. 35, 1991, pp. 3-17.; 이수형, "국제체제의 변화와 안보 패러다임," 미네르바정치연구회 편, 『국제질서의 패러독스』 (서울: 인간사랑, 2005), pp. 91-116.

45 이수형(2009), p. 41.

한반도 평화체제 구축논의에 적어도 다음과 같은 두 가지 전략적 고민을 던져주고 있다. 첫 번째는 한반도 평화체제 프로세스에서 한반도 차원과 동북아 차원을 동시에 연계시켜 추진할 것인가에 대한 전략적 고민이다. 왜냐하면 한반도 평화체제는 국제체제를 구성하는 하나의 하위 단위이기 때문이다. 따라서 한반도 평화체제는 보다 상위 단위인 동(북)아시아 지역체제나 국제체제의 영향을 받을 수밖에 없기 때문에 동북아 평화체제와의 구조적 연계성을 고려해야만 하는 것이다.⁴⁶

현재 및 미래의 동북아 안보상황을 고려했을 경우, 한반도 평화체제와 동북아 평화안보체제를 구조적으로 연계시키는 것은 실현가능성이 낮다고 평가할 수 있다. 왜냐하면 현재 진행되고 있는 동(북)아시아에서의 미중 전략적 경쟁은 단기간에 걸쳐 끝날 상황이 아닐뿐더러 세력균형과 세력전이의 결과에 따라 동(북)아시아 안보상황이 과거와는 전혀 다른 국면으로 접어들어 새로운 안보체제 구축이 요구되기 때문이다. 또한 현재 북한의 핵능력이 과거와는 비교할 수 없을 정도이기 때문에 향후 한반도 평화체제 프로세스에서 적어도 중단기적으로는 동북아 안보체제와 별도로 추진하는 것이 보다 더 현실적이라 할 수 있다.

두 번째는 적극적 평화체제 구축과정은 소용돌이 조짐을 보이고 있는 동북아 정세로부터 어떻게 그리고 어느 정도의 자율성을 가질 수 있느냐에 대한 전략적 고민이다. 즉, 적어도 적극적 평화체제는 동북아 안보체제와 선순환 구조를 형성하지 못한다 할지라도 나름의 자율성을 갖고 추진되어야 한다는 점이다. 이런 측면에서 적극적 평화체제를 구축하는 과정에서 중요한 것은 동북아 안보체제와의 선순환기능 보다는 적극적 평화체제가 동북아 안보체제로부터 어느 정도의 자율성을 확보해 나갈 수 있느냐에 전략적 고민의 방점이 찍혀야 할 것이다. 바로 이 부분에서 적극적 평화체제 구축과정에서 남북관계의 평화협력프로세스가 중요한 것이다. 남북관계의 평화협력프로세스는 우선적으로 비핵화 프로세스와는 별개로 추진되어, 일정 시점에서 비핵화 프로세스와 순차적·단계적으로 연계되어 나가는 것이 필요하다.

2. 동맹과 다자안보협력체의 공존방안 모색

동(북)아시아 공동안보 구축과정에서 가장 중요한 쟁점중의 하나가 바로 동맹

46 이수형(2009), p. 42.

문제다. 동맹 문제는 단지 한반도 평화체제 구축과정에 국한되어 있는 쟁점이 아니라 동(북)아시아 다자안보협력체 구축과정과도 불가분의 관계를 맺고 있는 가장 중요한 현안 쟁점중의 하나다. 동(북)아시아 공동안보를 구현하기 위한 조건들과 관련하여 동맹 문제는 동북아시아 비핵무기지대화 이상으로 중요한 쟁점이다.⁴⁷ 어떤 측면에서는 설사 동북아 비핵지대화가 이루어졌다 하더라도 동북아 역내의 동맹체제에서 유의미한 변화가 나타나지 않는다면, 동(북)아시아 공동안보는 요원하다 할 것이다. 즉, 동(북)아시아 공동안보의 구현을 좌우할 수 있는 가장 핵심적인 쟁점은 한반도 비핵화와 동북아 비핵지대화 이상으로 동북아 역내 동맹체제의 변화와 직결되어 있다.

주지하다시피, 냉전이 구축되는 과정에서 동(북)아시아 안보구도는 유럽과 마찬가지로 비대칭 동맹체제가 형성되어 현재까지 이어져 오고 있다. 즉, 1951년 미일 동맹을 근간으로 형성된 동(북)아시아 샌프란시스코체제는 탈냉전의 세계적 조류에도 불구하고 미국 중심의 쌍무적 동맹체제를 유지시켜 나가면서 동북아 지역을 동맹 체제변화의 무풍지대로 만들어가는 양상을 보여 주고 있다. 동북아시아에서 지속되고 있는, 어떤 측면에서는 강화되는 양상마저 보이는 동맹체제의 문제는 기본적으로 탈냉전의 보편경쟁체제가 아닌 과거지향의 냉전적 속성인 지정학적 경쟁논리에 입각하고 있기 때문에 안보 딜레마의 악순환을 지속시켜 이 지역에서 새로운 냉전을 야기할 수 있는 밑거름이 되고 있을 뿐만 아니라 공동안보 논리에 입각한 역내 다자안보협력체 구축 전망을 어둡게 하는 요인으로도 작용하고 있다.

이런 측면에서 한반도 평화체제 구축과 동(북)아시아 공동안보 구현을 위해서는 현재의 동북아 동맹체제 문제를 논의해야만 한다. 왜냐하면 동북아 동맹체제 문제는 한반도 비핵화, 한반도 평화체제, 그리고 동(북)아시아 다자안보협력체 구축과정 모두에 관여하고 있고 또한 이를 관통하는 쟁점일 뿐만 아니라 한반도 평화 문제의 핵심이기 때문이다. 노무현 정부, 이명박 정부, 그리고 박근혜 정부의 국가안보전략에서 명칭은 다르더라도 한반도 비핵화와 한미동맹, 한반도 평화체제와 한미동맹, 그리고 한미동맹과 동북아 다자안보협력체 문제를 전략과제나 중점 추진과제로

47 이삼성은 동북아시아에 공동안보가 가능해지기 위한 원초적 조건으로 현재의 비핵국가들이 상호간에 핵무장의 유혹을 확고하게 떨쳐내고 이것을 해당 지역에서의 핵보유 강대국들의 핵 선제사용 배제에 대한 명확한 공약으로 뒷받침하는 제도적 장치를 확보하는 동북아시아 비핵무기지대화의 중요성을 강조한다. 이삼성, “북한 핵 문제 평화적 해결의 방향: 한반도 평화협정과 동북아시아 비핵무기지대화,” 「JPI 정책포럼」 No. 2017-9/10/11/12, p. 40.

설정한 것도 이러한 흐름과 무관하지 않기 때문이다.⁴⁸

문재인 정부도 예외는 아니다. 문재인 정부의 국가안보전략⁴⁹에서도 한반도 비핵화와 한미동맹, 그리고 한반도 평화체제와 동북아 다자안보협력체 구축을 주요 정책과제로 제시하고 있다. 문제는 한반도 비핵화와 한미동맹의 지속, 그리고 한반도 평화체제 구축은 한국정부가 동시에 달성할 수 없는 정책목표인 불가능한 삼위일체, 즉 삼중모순(trilemma)이라는 점이다.⁵⁰ 한국정부는 이 세 가지를 동시에 목표로 삼을 수밖에 없지만, 그중 두 가지만을 동시에 만들어낼 수 있다. 예를 들어 한반도 비핵화와 한미동맹의 지속, 한반도 평화체제 구축과 한미동맹의 지속, 또는 한미동맹의 형태변환을 통해 한반도 비핵화와 한반도 평화체제 구축 조합이다.⁵¹ 그러나 앞서도 강조했지만, 안보에 대한 새로운 인식과 사고의 전환을 통해 우리는 한반도 비핵화, 한미동맹의 변화, 한반도 평화체제와 동북아 다자안보협력체 구축 문제를 ‘따로 또 같이’ 추진할 수 있을 것이다. 요컨대, 동북아 동맹체제의 변화는 동북아 공동안보 전망의 핵심적 관건이다. 그렇기 때문에 동북아 지역에서도 동맹과 다자안보협력체가 병행·공존할 수 있는 방안을 적극적으로 모색해야 한다. 그 출발점은 동북아 지역에서도 동맹과 다자안보협력체는 대체재가 아니라 상호 보완재 관계로 인식하는 것이 중요하다.

문제는 상호 보완적 관계에 있는 동맹과 다자안보협력체의 병행·공존을 어떻게 설계할 것인가이다. 왜냐하면 동맹은 기본적으로 국가안보 논리에 입각해 작동하지만, 다자안보협력체는 공동안보 논리에 근거하기 때문이다. 따라서 국가안보의 동맹과 공동안보의 다자안보협력체간의 공존과 이들 간의 보완적 기능을 담보해낼 수 있는 전략적 설계가 필요하다. 이와 관련하여 지난 시대 유럽의 경험과 교훈을 되새겨볼 필요가 있다. 냉전시대 유럽의 안보환경은 기본적으로 국가안보 논리의 지정학적 경쟁에 입각한 북대서양조약기구와 바르샤바조약기구간의 대립적 동맹체제였으나 다른 한편으로는 지정학적 경쟁에서 파생될 수 있는 부정적 측면들을 완화·제거하는

48 노무현 정부에서부터 박근혜 정부에 이르기까지 각 정부의 국가안보전략서는 다음과 같다. 국가안전보장회의(노무현 정부), 『평화번영과 국가안보』 (서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004); 청와대(이명박 정부), 『성숙한 세계국가』 (서울: 청와대, 2009); 국가안보실(박근혜 정부), 『희망의 시대 국가안보전략』 (서울: 국가안보실, 2014)

49 국가안보실, 『문재인정부의 국가안보전략』 (서울: 국가안보실, 2018)

50 구갑우, “평창 ‘임시평화체제’의 형성 원인과 전개,” 『한국과 국제정치』 제34권 제2호, 2018년(여름), p. 163.

51 구갑우(2018), p. 163.

완충 역할을 담당해 온 유럽안보협력회의가 존재했던 것도 사실이다. 그렇기 때문에 동맹 대 동맹이라는 냉전적 속성이 지속되는 와중에서도 지역 국가들 간의 대화와 협력, 그리고 신뢰조성이라는 탈냉전적 속성이 성장할 수 있었던 것이다.⁵² 유럽의 이러한 경험이 한반도 대전환 국면에 던져주는 교훈이나 시사점은 북미 비핵화 프로세스와 남북한 평화협력 프로세스의 불가역성을 강화시켜 평화지향의 안보환경을 구축해야 한다는 점이다. 그 과정에서 동맹의 군사성의 최소화과 정치성의 최대화를 통해 안보제도로서의 동맹이라는 성격변화를 도모해 나가는 것이 필요하다. 즉, 동맹 문제와 관련된 동북아시아 공동안보의 전망은 평화지향의 안보환경 조성, 변화된 안보환경에 부합하는 동맹의 성격과 역할 변화, 그리고 동맹과 다자안보협력체 간의 병행·공존 방안 모색에 달려있다 할 것이다.

V. 결론 : 정책적 고려사항

현재 한반도와 동북아 정세는 서로 상이하지만 역사적 전환점을 맞이하고 있는 것은 사실이다. 한반도의 정세가 지난 70년간 지속되어 온 냉전의 잔재를 완전히 청산하여 새로운 한반도 평화의 시대를 열어나가겠다는 남북한의 평화로의 담대한 여정이 시작되었다면, 동북아 정세는 미국과 중국의 세력균형과 세력전이라는 영향력 경쟁이 보다 가속화되는 양상을 보이면서 잠재적으로 역내 정세를 소용돌이의 강대국 정치로 몰고 갈 징후를 보이고 있다. 이런 부조화적인 한반도와 동북아 정세 변화는 그 어느 때보다도 동북아시아 공동안보 구축전략으로 동맹과 다자안보협력체의 병행·공존을 더욱 더 필요로 한다.

다만, 우리가 경계해야 하는 것은 동아시아 차원에서 전개되는 미중의 영향력 경쟁과 그에 따른 주변국 견인정책이 새로운 한반도 평화를 구축하고자 하는 평화 지향의 남북관계에 미치는 영향이다. 분명, 미중의 갈등지향의 영향력 경쟁은 남북한의 평화지향 기류와 중복작용을 한다. 그러나 전자가 후자에 미치는 영향은

52 이수형·윤태영, “동북아 다자안보협력을 위한 한국의 외교전략,” 강태훈 외, 『동아시아 지역질서와 국제관계』 (서울: 도서출판 오름, 2002), p. 26.

상당히 포괄적이고 강하다. 그렇기 때문에 전자의 기류가 후자의 기류를 흡수하여 동맹과 다자안보협력체의 병행·공존은 고사하고 새로운 한반도 평화시대를 열어 나가기 위한 남북한의 평화로의 대장정도 험난해질 수 있다는 우려 아닌 우려를 가질 수밖에 없다. 한국의 역대 정부들이 명칭은 상이하더라도 동북아에 다자안보 협력제도를 구축하고자 많은 노력과 다양한 정책을 추진했음에도 불구하고 이것이 소기의 목적을 달성하지 못한 것은 남북한의 적대적 상호 경쟁관계는 말할 필요도 없이 동북아 차원에서 전개되는 미중 영향력 경쟁이 수면 밑에서 강하게 작동했기 때문이다.⁵³

상당기간 동안 미중의 영향력 경쟁과 주변국 견인정책이 동(북)아시아 국제정치의 일상적 모습이 될 것으로 예상된다. 이에 따른 동(북)아시아 중견국가들은 자신의 지정학적 조건, 국력 규모, 미국과 중국과의 관계 등에 따라 다양한 반응을 보일 것이다. 한국 역시 이에 대한 중장기적인 외교안보전략을 마련해야 할 것이다. 단순히 한반도 비핵화를 견인하기 위한 전략이 아니라 한반도 평화질서를 구축하기 위한 새로운 외교안보전략을 마련해야 할 것이다. 그 출발점은 새로운 한반도 평화를 향한 남북관계의 진전에 방점을 두고 한반도 비핵화와 새로운 한반도 평화시대에 부합하는 한미동맹의 변화, 그리고 동북아 다자안보협력체 구축을 지향하는 종합적인 외교안보패러다임을 새롭게 만들어야 할 것이다.

한반도 평화시대와 한미동맹, 그리고 동북아 다자안보협력체 구축을 위한 새로운 외교안보 패러다임은 우리 내부적으로는 중추의 안보 정체성을 확립하여 평화지향의 안보체제를 구축하며 항구적 평화체제의 발판을 공고히 하고 외부적으로는 미중의 영향력 경쟁과 그에 따른 주변국 견인정책으로부터 한국의 평화안보와 성장변영을 담보하면서 동북아 다자안보협력체 구축을 도모해 나가야 할 것이다. 

53 이수형, “동북아플러스 책임공동체 전략 1: 동북아 평화협력 플랫폼,” 이기택 외, 『동북아플러스 책임공동체 형성 방안』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 102.

참고문헌

- 구갑우, “평창 ‘임시평화체제’의 형성 원인과 전개,” 『한국과 국제정치』 제34권 제2호, 2018년 국가안보실, 『문재인정부의 국가안보전략』 (서울: 국가안보실, 2018)
- 국가안보실, 『희망의 시대 국가안보전략』 (서울: 국가안보실, 2014)
- 국가안전보장회의, 『평화번영과 국가안보』 (서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004)
- 신범식, “집단안보, 공동안보, 협력안보,” 함택영·박영준 편, 『안전보장의 국제정치학』 (서울: 사회평론, 2010)
- 이삼성, “북한 핵 문제 평화적 해결의 방향: 한반도 평화협정과 동북아시아 비핵무기지대화,” 「JPI 정책포럼」 No. 2017-9/10/11/12
- 이수형, “미국의 INF 조약 탈퇴의도와 동아시아에 미치는 파장,” 「이슈브리프」 (국가안보전략연구원, 2019년 2월 7일)
- 이수형, “동북아플러스 책임공동체 전략 1: 동북아 평화협력 플랫폼,” 이기택 외, 『동북아플러스 책임공동체 형성 방안』 (서울: 통일연구원, 2018)
- 이수형, “평양선언, 한반도 동방정책으로,” 『한겨레』 (2018년 9월 20일)
- 이수형, “북핵 협상의 교착원인과 과제,” 「이슈브리프 18-36」 (국가안보전략연구원 2018년 09월 04일)
- 이수형, “한반도 평화체제의 비판적 재구성,” 정성윤 외, 『한반도 평화체제 구상과 대북정책』 (서울: 통일연구원, 2017a)
- 이수형, “동아시아 미중 강대국 정치와 한국의 외교안보전략: 맏돌의 굴대전략을 중심으로,” 『글로벌정치연구』 제10권 1호, 2017년b
- 이수형, “미국의 미사일방어정책: 역사적 고찰과 전략적 함의,” 『한국과 국제정치』 제32권 제3호, 2016년 가을
- 이수형, “미국과 EU의 안보갈등,” 안병익 외, 『미국과 유럽연합의 관계』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2014)
- 이수형, 『북대서양조약기구(NATO): 이론·역사·쟁점』 (서울: 서강대학교출판부, 2012)
- 이수형, “비전통적 안보개념: 등장배경, 유형 및 속성,” 함택영·박영준 편, 『안전보장의 국제정치학』 (서울: 사회평론, 2010)
- 이수형, “한반도 평화체제와 한미동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성,” 『통일과 평화』, 제2호, 2009년
- 이수형, “국제체제의 변화와 안보 패러다임,” 미네르바정치연구회 편, 『국제질서의 패러독스』 (서울: 인간사랑, 2005)
- 이수형, 『북대서양조약기구(NATO)와 유럽 안보』 (서울: 한울 아카데미, 2004)

이수형 · 윤태영, “동북아 다자안보협력을 위한 한국의 외교전략,” 강태훈 외, 『동아시아 지역 질서와 국제관계』 (서울: 도서출판 오름, 2002)

홍기준, “안보레짐의 형성: CSCE/OSCE의 사례연구,” 『국제정치논총』 제38집 1호, 1998년 청와대, 『성숙한 세계국가』 (서울: 청와대, 2009)

Allison, Graham, *Destined for War: America, China and Thucydides's Trap* (Houghton Mifflin Harcourt, 2017)

Allison, Graham, "Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?," *The Atlantic*, September 25, 2015

Bertram, Christoph, "The Implications of Theater Nuclear Weapons in Europe," *Foreign Affairs*, 60-2(Winter 1981/1982)

Calder, Kent E., "Securing Security through Prosperity: The San Francisco System in Comparative Perspective," *The Pacific Review*, 17-1(2004)

Dean, Jonathan, *Watershed in Europe: Dismantling the East-West Military Confrontation* (Lexington: D.C. Health and Company, 1987)

Dorman, Andrew M. and Adrian Treacher, *European Security: An Introduction to Security Issues in Post-Cold War Europe* (Aldershot: Dartmouth, 1995)

Dower, John W., "The San Francisco System: Past, Present, Future in U.S.-Japan-China Relations," *The Asia-Pacific Journal*, 12-2(2014)

Friedberg, Aaron L., "The Geopolitics of Strategic Asia, 2000-2020," in Ashley J. Tellis, Andrew Marble, and Travis Tanner(eds.), *Asia's Rising Power and America's Continued Purpose* (Washington, D.C.: The National Bureau of Asian Research, 2010)

Garthoff, Raymond L., *The Great Transition: America-Soviet Relations and the End of the Cold War* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994)

Gompert, David C. & F. Stephen Larrabee(eds.), *America and Europe: A Partnership for a New Era* (Cambridge: Cambridge University, 1998), 이수형 역, 『미국과 유럽의 21세기 국제질서』 (서울: 한울아카데미, 2000)

Haftendorn, Helga, "The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security," *International Studies Quarterly*, Vol. 35, 1991

Hall, John A. and T.V. Paul, "Introduction," in T.V. Paul and John A. Hall(eds.), *International Order and the Future of World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999)

Howorth, Jolyon, "Strategic autonomy and EU-NATO cooperation: threat or opportunity for transatlantic defence relations?," *Journal of European Integration*, 40-5, 2018

Mearsheimer, John J., "The Future of the American Pacifier," *Foreign Affairs*, 80-5(September/October 2001)

NATO, *The North Atlantic Treaty Organization: Facts and Figures, 1949~1989* (Brussels: NATO Information Service, 1989)

Palme Commission, *Common Security: A Blueprint for Survival* (New York: Simon & Schuster, 1982)

Rourke, John T., *International Politics on the World Stage* (Connecticut: The Dushkin Publishing Group, Inc., 1989)

Stuart, Douglas, "San Francisco 2.0: Military Aspects of the U.S. Pivot toward Asia," *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 39, 2012

The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017

The White House, *The National Security of the United States of America*, March 16, 2006

U.S. Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of USA*, 2018

U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 6, 2006

Wiseman, Geoffrey, *Common Security and Non-Provocative Defense: Alternative approaches to the security dilemma* (Canberra: Peace Research Center, 1989)

발 표 2

미국의 동아시아 전략과 한미동맹

박인휘 이화여대 국제학부 교수

미국의 동아시아 전략과 한미동맹

박인휘 이화여대 국제학부 교수

목 차	I. 머리말
	II. 국제정치 환경과 미국의 동아시아 전략
	1. 국제자유주의질서의 변화
	2. 미중경쟁의 심화
	3. 동아시아 국제관계의 변화
	III. 동아시아(동북아) 안보와 한미동맹
	1. 미국의 동아시아 전략
	2. 국제환경, 미중경쟁, 동아시아, 한미동맹
	3. 비핵평화프로세스와 한미동맹
	IV. 향후 전망 및 한국의 대응
	1. 한미동맹의 미래 전망
	2. 동아시아 맥락의 한미관계
	V. 맺음말

I . 머리말

한미관계는 통상 ‘동맹(alliance)’이라는 특수한 외교관계로 특징된다. 고전적인 의미에서 ‘적의 공유’를 의미하는 동맹은 결과적으로 ‘security’ 문제의 해결을 위해, 국가자원의 공유라는 상호의존성이 매우 높은 외교관계의 결과로 이어진다. 주지하는 바

미국은 한국의 유일한 동맹 파트너이고, 1953년 10월 현재의 동맹관계가 체결된 이후 한반도를 둘러싼 국제환경의 변화가 동맹관계 안에 적절히 수용되면서, 한국의 외교관계를 특징짓는 가장 중요한 요소가 되었다.

동맹을 중심으로 한 군사 중심적이었던 과거의 한미관계는 시간이 지나면서 변화하여, 정치, 경제, 사회문화, 글로벌 이슈 등에 걸쳐 매우 포괄적인 협력체계를 구축하게 되었다.⁵⁴ 한미동맹 관계를 한마디로 어떻게 규정할 것인지, 국제정치의 여러 변화 요인들이 어떤 과정을 거쳐 한미동맹에 수용되는지, 북한문제의 해결은 한미동맹의 성격을 어떻게 변화시킬 것인지, 그리고 더욱 치열해질 미중경쟁은 한미동맹에 어떤 영향을 미칠 것인지, 이런 질문들에 답하는 일은 매우 어렵지만 우리의 국가이익을 위해서는 반드시 필요한 일이다.

이러한 배경에서 본 페이지는 1) 미국의 동아시아 전략이 최근 어떤 변화 및 특징을 보이고 있는지, 2) 그러한 변화와 특징들은 한미동맹 관점에서 어떤 의미를 가지고 있으며 또한 영향을 미치는지, 그리고 3) 향후 한미동맹의 미래상 및 관련한 우리의 정책대안은 무엇인지 등에 대해서 분석해 보고자 한다.

II. 국제정치 환경과 미국의 동아시아 전략

1. 국제자유주의질서의 변화

본 절에서는 미국의 동아시아 전략에 영향을 미치는 핵심 요인들에 대해서 간략하게 설명하고자 한다. 가장 먼저 현 트럼프 행정부의 ‘국가이기주의(트럼프즘)’에 기반 한 대외전략은 기본적으로 글로벌 차원에서 발견되는 ‘국제자유주의질서 후퇴 조짐’과 맞물리는 측면이 있는데, 이와 관련한 분석이 필요해 보인다.

2차 대전 이후 정착 및 발전한 국제자유주의질서는 1) 민주주의와 자본주의 국가의 각 단위, 2) 경제적 가치의 배분, 시장경제와 자유시장의 중요성, 2) 다자주의 국제제도와 강대국 간 상호확증파괴를 통한 안정성 등을 핵심요소로 한다.⁵⁵

54 대표적인 연구로는 참고, 하영선 외, 『변환시대의 한미안보협력』 (서울: 동아시아연구원, 2008).

55 John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2012).

이러한 구성적 요소를 뒷받침하는 이론은 1)민주주의 국가들 간 전쟁 회피 지혜를 평가하는 민주평화론, 2)미래 예측이 가능한 제도 안에서 협력한다는 신자유주의 제도이론, 3)손익(cost-benefit)에 대한 합리적인 접근을 강조하는 합리적선택이론 등이다.

여기서 한 가지 유념할 점은 현실세계에서는 일종의 자유주의 편향(bias)이 존재하기 때문에 실제로 국제정치질서는 일종의 ‘개방적 다자주의’라 볼 수 있다. 민주주의를 강조하지만 반드시 민주주의 국가가 아니더라도 자유주의 국제질서는 잘 작동할 수 있다는 의미인데, 싱가포르 및 사우디아라비아 같은 국가들이 국제질서의 주요 행위자로 안착했고, 최근에는 미래예측성과 투명성에 문제가 많은 중국 역시 핵심적인 행위자가 되었다. 따라서 현재에 이르러서는 ‘민주주의 유무’의 중요성 보다는 시장경제에 참여하고 있고 다자주의 내에서 물을 따를 의사만 있으면 국제시스템의 작동이 가능하므로, 21세기는 일종의 ‘개방적 다자주의 질서’라고 평가할 만하다.

문제는 트럼프 대통령의 등장, 영국의 Brexit, 러시아의 국가이기주의 등의 현상으로 인해 국제자유주의질서의 변화를 예고하는 목소리가 높아지고 있다는 점이다. 물론 상대적으로 다수의 전문가들 사이에서 트럼프 혹은 Brexit가 국제질서를 부정하기보다는 조정(readjust)으로서의 의미가 짙다는 주장이 강하게 제기되고 있다. 결국 어떤 예측이나 판단이 더 정확한가를 떠나, 어떤 형태로든 국제사회는 당분간 일정한 수준의 ‘재사회화(resocialization)’ 과정은 불가피해 보인다. 특히 두 가지 특징에 주목하면서, 1)4차산업혁명의 문제점(무인화, 자동화, 고령화 등)과 2)개별 국가 차원이 아닌 글로벌 차원의 시장의 실패(글로벌 분배정의의 실패)로 인해 다양한 분쟁이 발생할 것이고, 분쟁해결 과정에서 현재의 국제자유주의질서(개방적 다자주의)는 어떤 형태로든 구조적 변화를 일으킬 수 있다는 것이다.

이 과정에서 세계화에 불만을 품은 세력들(트럼프주의, 브렉시트)의 불만 해소를 위해서는 타국으로의 책임전가가 불가피한 측면이 있고, 한국과 같이 대외적 노출이 심한 나라에게는 그 피해가 더 커질 수 있다. 이러한 맥락에서 미국의 동아시아 전략은 당분간 국제자유주의질서 변화(위축 혹은 조정기)에 연동되어, 동아시아 역내 동맹 파트너국가들에게 과거보다 훨씬 높은 수준의 burden-sharing을 요구하게 될 것이 자명하다. 다만 국제질서의 ‘시장친화적인 기본 구조’, ‘다자주의 해결

방식’, ‘제도의 중요성’ 등은 유지될 것이기 때문에, 한국과 같은 나라에게 피해를 최소화할 기회는 여전히 열려 있고, 또한 국내우선주의, 우파포퐁리즘, 미중경쟁 등과 같은 현상들을 기본적으로 ‘반세계화’라는 이름으로 규정하는 것이 온당한 것인가라는 의문점도 함께 품어 봄직하다.

2. 미중경쟁의 심화

글로벌 차원에서 혹은 동아시아 차원에서 더욱 본격적으로 전개되는 미중경쟁 또한 미국의 동아시아 지역전략에 영향을 미치는 가장 중요한 요인 중의 하나이다. 2008년 글로벌 금융위기를 계기로 미중경쟁 혹은 미중 간 협력적 글로벌 리더십은 (G20?) 국제정치의 가장 상징적인 특징이 되었다. 전문가들은 대체로 2011년 1월의 오바마-후진타오 정상회담을 미중경쟁의 새로운 분기점으로 삼고 있다.⁵⁶ 전통적으로 아시아태평양 정책의 고유성을 유지하고자 하는 미국의 대외전략이 최근 들어 자신만의 글로벌/지역전략을(OBOR) 구축하기 시작한 중국의 대외전략과 만나면서 충돌의 양상을 띠게 된 것이다.

관련하여 미중경쟁의 내용이 시간의 흐름과 중국의 역량증대에 따라 매우 흥미로운 변화과정을 보여주고 있다는 점에 주목할 필요가 있는데, 한국의 국가이익이라는 차원에서 시사하는 바가 매우 크다. 2000년을 전후로 서서히 차츰 가시화되기 시작한 미중 간 갈등은 초기 단계에서 ‘사건중심적인 경쟁(even-driven competition)’이었다가, 미국 중심 국제제도의 한계에 직면한 중국이 차츰 자국 중심의 제도 수립에 관심을 가지게 되는데, 이러한 관심은 대략 2010년을 전후로 ‘제도중심적인 경쟁(system-oriented competition, AIIB, SCO, OBOR)’으로 가시화되기 시작했다. 그러다가 최근에 와서는 누구의 제도가 더 영향력을 넓히려는 차원을 넘어서는 글로벌 ‘표준경쟁(competition on global standard, 화웨이 사건)’의 단계에 접어들기까지 이른 것이다.

특히 중국이 전통적으로 강조하는 ‘주변국 관계’의 target state와 미국 아태전략의

56 대표적인 설명으로는 참고, Robert S. Ross & Øystein Tunsjø, eds. *Strategic Adjustment and the Rise of China: Power and Politics in East Asia* (Ithaca: Cornell University Press, 2017).

주요 지역이 겹치는 전략적 지점들(한반도, 베트남, 남중국해, 대만, 인도 등)을 둘러싼 안보 불안정성이 높아질 가능성이 커 보인다. 그리고 한 가지 더 강조하고 싶은 점은 중국의 국가역량 평가와 관련한 부분인데, 특정 영역이 아닌 ‘종합국력’ 차원에서의 중국의 능력에 대한 객관적인 평가, 국제공공재(international public goods)로서의 안전보장 능력, 지지국가(supporters)를 확보하는 능력 등 다각적인 차원에서 정교한 관찰이 요구된다.⁵⁷

3. 동아시아 국제관계의 급변

미국의 동아시아 전략에 영향을 미칠 또 다른 중요한 변수의 하나는 최근 들어 가시화되고 있는 동아시아 역내 국가들 간 국제관계의 급속한 변화이다. 2018년 10월 아베 총리가 500명의 경제사절단을 이끌고 중국을 방문한 사건은 동아시아 국제관계의 급변을 상징적으로 보여주고 있다. 중일관계가 역사적 관점에서 새로운 단계에 접어들고 있다고 봐도 무방하며, 몽골의 외교력 성장, 싱가포르의 동북아 국가들에 대한 접근, 한국의 신남방정책, 인도의 동아시아 내 영향력 확대, 인도네시아의 성장 등은 동아시아 국제관계의 급변을 예고하기에 충분한 특징들이다. 특히 중일관계의 변화는 한국의 전략적 스탠스에 많은 시사점을 주고 있다. 미일 동맹이 공고하게 작동하는 범위 안에서 중일관계의 발전은 중국을 관리하는 미국의 투트랙 전략을 의미할 수도 있고, 동시에 미일동맹에 대한 기존의 buck-passing 이론의 업그레이드 버전이라는 해석도 가능할 것 같다.

2차 대전 이후 동아시아 내에서 견고하게 정착 및 발전해 온 미국 중심의 복층적 양자동맹이 얼마나 지속될 지는 속단키 어려우나, 동아시아 역내에서 발견되는 여러 움직임을 보건대 어떤 형태로든 구조적 변화가 발생할 가능성은 높아 보인다. 한국전쟁 이후 자리 잡은 ‘복층적 양자동맹 질서’는 과거 1970년대 데탕트의 이름으로, 1990년대 초 탈냉전의 이름으로 구조적 변화를 경험한 바 있는데, 이제 또 다시 거시적인 구조조정의 가능성이 높아지고 있다. 또한 동아시아 역내 주체들의

57 앞의 Ross 책 참고 및 흥미로운 논문으로는 참고, David M. Edelstein, “Cooperation, Uncertainty, and the Rise of China: It’s About Time,” *The Washington Quarterly* 41:1(2018)

경제적 성장이 지속된다는 것은 어떤 형태로든 다자주의(지역주의)의 강화로 연결될 것이고, 이 또한 역내 지역주의의 근본적인 변화를 예고하는 상징이다.

III. 동아시아의 안보와 한미동맹

1. 미국의 동아시아 전략

- 2017년 트럼프 대통령의 아시아 tour 이후 인도태평양 전략이 점진적으로 구체화되고, 일본, 인도, 호주 등과의 협조를 통해 개념이 정립됨.⁵⁸

1) 중국에 대한 containment 차원의 거대 아시아 전략의 수립

- 기존의 태평양 수호에 대한 확실한 의지에 덧붙여 인도를 구체적으로 거명하면서 중국의 외연을 둘러싸는 전략
- 중국의 서태평양 진출을 막고 동시에 중국의 서쪽 진출을 사전에 차단
- ‘일대일로’ 국가발전전략에 대한 보다 구체적인 대응 전략

2) ‘미국-호주-인도’로 이어지는 거대한 삼각 협력 네트워크의 추진

- 과거 ‘테러와의 전쟁’ 당시 형성한 일종의 중국 포위 전략, ‘아프칸-파키스탄-호주-싱가포르-태국-일본’ 네트워크의 업데이트 버전
- 안보는 물론 경제 협력 네트워크로서의 성격도 가짐

3) South China Sea(남중국해)로 상징되는 미국 중심의 무역질서(SLOC) 수호

- 남중국해 문제가 어떤 형태로든 쟁점화 될 것을 예상하고 있음.

4) 전 세계적으로 핵심 경제적 dynamics를 모두 포함하겠다는 의지

- 과거와 달리 동아시아 지역주의에 대한 개방적인 입장 -> 역내 지역주의가 어떤 형태로든 미국의 영향력(입지)을 축소시킬 것이라는 기존의 관점에서

58 물론 미국 정책결정자 내부에서 인도의 전략적 가치에 대한 고민은 오래전부터 진행된 것이 주지의 사실임. 특히 오바마 행정부 시절 ‘테러와의 전쟁’이 일단락되면서 아시아에 대한 포괄적인 전략적 고민이 점점되면서 적극 논의된 바 있음. 참고, Daniel Twining & Richard Fontaine, “The Ties That Bind? U.S.-Indian Values-Based Cooperation,” *The Washington Quarterly*, 34:2(2011)

벗어나, 지역주의의 발달은 결과적으로 국가들 간 관계의 ‘제도화’, ‘예측가능성’, ‘투명성’, ‘상호존중’ 등을 향상시켜줄 것이고, 이러한 현상의 등장은 결국 미국이 지향하는 국가들 간 관계의 모습을 따르게 되는 것이라는 판단이 생겨남.⁵⁹

- 양자동맹과 관련하여 적어도 현 시점에서 미국은 동아시아 양자동맹 질서를 변화시키고자 하는 의도를 가지고 있지 않음.
- 중국의 동아시아 내 영향력 확산이 일정 부분 불가피한 측면이 있겠지만, 남중국해 등을 통한 (미국 기준) 서태평양 지역으로의 팽창은 결코 용납하지 않을 것임. 이 부분은 미국이라는 나라의 ‘국가 정체성’(해양의 안보를 보장해주는 국가)과 깊게 관련되어 있음.
- 미국의 대중정책은 대 동아시아 정책의 핵심을 구성하고 있는데, 대체로 네 가지 차원의 정책 옵션을 활용하고 있는 것으로 알려져 있음: 1)중국과의 광범위한 수준의 군사적 격차 유지, 2)다양한 직간접 대 중국 봉쇄정책, 3)각종 국제무대에서 책임감 부여 및 공유, 4)적극적인 대중국 공공외교와 긍정적 관여정책
- 한편 미국의 대중국 및 동아시아 정책과 관련하여 한 가지 유념해야 할 부분은 향후 어떤 형태로든 ‘미-중-러’ 삼각게임이 과거와는 다른 형태로 전개될 것이라는 점임.
- 50년 전 중국을 끌어들이는 데탕트를 통해 냉전게임에서 승리를 거뒀던 미국의 전략가들은 향후 중국의 부상을 더 이상 방치할 수 없다는 판단이 설 경우, 러시아를 통한 ‘미-중-러 삼각게임’을 통해 중국을 더욱 효과적으로 봉쇄 및 컨트롤 할 수 있을 것이라고 생각하고 있음.⁶⁰ 일종의 ‘데탕트 버전 2’와 같은 방식을 예상
- 최근 들어 미국의 동아시아전략이 대중전략과 동일한 의미를 가진다고 해도

59 참고, Joshua Kurlantzick, “Pax Asia-Pacific? East Asian Integration and Its Implications for the United States,” *The Washington Quarterly* 30:3 (2007)

60 한편 최근에는 중러 간 전략적 협력이 가시화되는 양상을 보이고 있는데, 이는 미국의 국내정치적 상황에서 기인하는 면이 커 보인다. 중러간 관계 개선 가능성 및 이와 관련한 미국의 다양한 정책적 대응에 대해서는 참고, James Dobbins, Howard J. Shatz, Ali Wyne, “Russia Is a Rogue, Not a Peer; China Is a Peer, Not a Rogue: Different Challenges, Different Responses,” RAND Perspective Series(2019); James Dobbins, Howard J. Shatz, Ali Wyne, “China and Russia Pose Different Problems for the US. They Need Different Solutions.” *Diplomat*, Apr 2019.

무방하다고 봤을 때, 현재의 무역전쟁은 시사하는 바가 큼. 단기적으로는 미국이 승리 & 무역이익 확보 & 불공정교역 개선 등의 이익을 챙기겠지만, 장기적으로 표준경쟁에 대한 중국의 의지를 강화시켜주고 & 국제사회에 상대적으로 자유무역 질서를 보호한다는 이미지를 각인시키는 기회가 될 것임.

2. 국제환경, 미중경쟁, 동아시아 그리고 한미동맹

- 그렇다면 국제정치환경의 주요 변화들, 미중경쟁의 국면전환, 그리고 동아시아 역내질서의 변화 같은 요인들은 미국의 동아시아 전략과 한미동맹에 어떤 영향을 미칠 것인가?
- 국제자유주의질서의 위축은 한국의 국가이익에 치명적인 피해 예상하지만 근본적인 후퇴기가 아니라 조정기로서의 의미를 가진다는 전문가들의 판단이 정확하다면, 오히려 외교역량 확장의 기회로 삼아야 함.
- 기본적으로 (일시적) 국가이기주의의 유행은 한미동맹에 부정적인 영향을 줄 것으로 보이는데, 미국 내 포퓰리즘의 유행은 중국은 물론 기본적으로 불공정한 교역관계에 있다고 판단되는 모든 국가들과의 외교관계를 개선하고자 시도할 것이기 때문임.
- 하지만 중국이 부상할수록 동아시아 역내 동맹파트너들과의 협조체제가 중요 한데, 경제관계는 다소 분리되어서 작동할 것이기 때문에 ‘안보-경제 넥서스’가 (균형점)이 어떻게 이뤄질 지가 관건임.
- 역사적으로 경제적 이익이 우선시되는 경우 주요국들의 외교관계에서 ‘관용’을 찾기 어려웠던 사례에서 보듯이, 강대국들 간 low-intensity 대결구도 역시 한미동맹에 부정적인 영향을 미칠 것임.
- 많은 전문가들이 2020년 이후 세계 경제의 하강국면을 전망 -> ‘트럼프 효과’ 까지 작용하여 한미관계가 일종의 투트랙으로 분리되는(정치안보적 협력 vs. 경제적 갈등) 현상 발생 가능
- 지금까지의 경험에 비추어볼 때, 미중관계의 개선 및 악화가 어떤 일관된 패턴을 가지고 한미관계 및 한국외교에 영향을 미쳤다고 판단하기 어려움.

- 한마디로 미중경쟁의 가속화는 기회적 측면과 위기적 측면이 공존
- 중국의 부상이 가지는 다양한 의미 중에서, 미국으로 하여금 한국의 전략적 가치를 제고시키는 효과. 동시에 최근 들어 과거의 ‘한미동맹 vs. 미일동맹 비교’와 같은 meaningless한 질문이 전문가 및 국민들 사이에서 더 이상 제기되지 않는 점은 바람직한 현상
- then 왜 트럼프 행정부에서는 한미동맹 가치 제고가 이뤄지지 못하고 있는가? 이 질문과 관련하여, 미중경쟁이 새로운 국면으로 돌입하는 초기국면에서 한미중 관계가 안착점을 찾지 못한 상태로 판단됨.
- 물론 치열하게 전개되는 미중경쟁의 방향성에 따라 ‘선택의 딜레마’와 ‘배제의 위험’의 동시 발생도 가능
- 어떤 형태로든 한미동맹이 향후 등장할 동아시아지역협력과 어떻게 조화를 이룰 것인가의 문제에 대해서도 대비가 필요
- 사드 배치를 둘러싼 스캔들에서 경험했듯이, 향후에도 미중경쟁이 가열될수록 ‘미중게임’과 ‘한반도게임’이 혼돈되는 경우를 피하기 어려울 것임.⁶¹

3. 비핵평화프로세스와 한미동맹

- 비핵평화프로세스의 예상되는 결과 1)한반도 비핵화, 2)제도화된 평화정착, 3)북미관계 정상화, 4)동북아 평화체제 출범
- 이러한 결과들은 동아시아(동북아) 질서의 구조적 변화 야기 → 한미동맹의 변화를 가속화시킬 요인 발생(정체성, 근거, 목표, management, commitment 등)
- 특히 북한의 ‘핵개발 속도전’은 미중경쟁 가속기라는 동아시아 외교안보환경 변화를 적극 활용한 측면이 있기 때문에 비핵평화프로세스 자체는 미중경쟁 및 미국의 동아시아 전략과 깊게 연동되어 있음.
- 한편 비핵화협상은 북한의 국가안보 증대 & 집권안보 위협에는 딜레마 초래

61 관련한 흥미로운 분석으로는 참고, Richard Haas, “A North Korean Opportunity for America and China,” ASPI, June 5, 2018; Nicholas D. Anderson, “America’s North Korea Nuclear Trilemma,” *Washington Quarterly* 40-4(Dec 2017).

IV. 향후 전망 및 한국의 대응

1. 한미동맹의 미래 전망

- 국제자유주의질서의 조정기, 미중경쟁의 치열한 전개, 동아시아 역내 국가들 간 관계의 급변, 한반도 비핵평화 프로세스는 궁극적으로 멀지 않은 장래에 한미동맹이 포함하고 있는 근본적인 질문들을 이슈화할 것으로 예상됨.
- i.e. 한미동맹이 지속되기 위한 근거는 무엇인가? 한반도 주둔 미군의 역할을 어떻게 규정할 것인가? 한미동맹이 지역안보를 담당해야 하는가? 향후 보다 효율적인 동맹 관리 방안은 무엇인가? etc.
- 특히 비핵평화는 한반도를 둘러싼 국제안보환경의 구조적 조건들을 변화시키는 사안이므로, 한미동맹의 차원에서 이와 관련한 질문들에 대한 선제적인 준비가 요구된다.
- 기본적으로 동맹은 세 가지 차원의 문제에 대한 끊임없는 고민인데, 1)동맹형성(alliance formation), 2)동맹관리(alliance management), 3)동맹유지(alliance survival)의 차원에서 각기 다른 성격의 문제들을 고민하게 됨.
- 한반도 안보환경의 변화는 특히 두 번째 문제와 세 번째 문제에 대한 고민
- 이것은 결국 한미동맹의 미래상이 ‘threat’과 ‘norm/identity’ 사이에서 어떤 균형점을 찾는가의 문제.
- 관련하여 다른 동맹 사례를 참고하는 작업이 도움이 될 것으로 보이는데, 예를 들어, 1)NATO(threat의 실종 → 새로운 threat 규정 & norm의 형성), 2)미일동맹(threat 재규정 & norm/identity 형성), 3)미·대만동맹(threat 유지 & norm의 변화), 4)CENTO(threat의 실종 → 동맹존립의 근거 상실)⁶²
- 앞서 언급한 다양한 요인들이 한미동맹의 threat과 norm/identity에 어떻게 영향을 미치고 또한 변수들 간 다양한 조합을 이룰 것인가의 문제
- 관련하여 한 가지 더 생각해 볼 문제는 지금까지의 한미동맹 정체성 재정립의 문제들은 대부분 일종의 외생변수들(냉전종식, 중국 부상, 북핵문제, 미국의

62 참고, 김성철, 『미일동맹의 정체경제』 (성남: 세종연구소, 2018); 이수형, 『북대서양조약기구 NATO: 이론, 역사, 쟁점』 (서울: 서강대출판부, 2012).

비용문제, 일본의 정상국가화 등)에 의해서만 영향을 받아왔으나, 향후 전개될 동맹 재정립 논의는 우리 사회 ‘내부변수(internal variable, 보수주의의 재정립)’와 깊게 연계될 가능성이 높아서 이 점에 대한 고민과 준비도 필요함.

- i.e. 반공보수 → 시장보수(냉전이후, 3당합당 이후) → 방향성의 상실(?) ; 지금까지의 보수정체성 변화 과정에서 ‘미국의 역할’에 주목할 필요가 있음. 우리 사회에서 미국의 역할 증대는 시장보수 프레임에서 더욱 salient한 측면이 있음.
- 한편 우리는 기본적으로 국제질서를 ‘강대국 중심’적으로 관찰하고 접근하는 데에만 익숙하고, ‘글로벌 거버넌스’라는 차원에서 접근하는 데에는 훈련이 부족한 것이 사실. 따라서 국제정치환경 및 미국 지역전략 변화 등에 대비하는 차원에서 ‘거버넌스적 안정성/균열’이라는 안목을 키울 필요가 있음.

2. 국제사회와 동아시아 맥락의 한미관계

- 국제질서 변동(조정)기라는 판단을 기회로 삼아 한미가 함께 국제사회에 제시할 어젠다를 발굴하고 관련한 의미 있는 대안을 제시하는 노력이 필요해 보임. 아직까지 한국은 국제무대에서 이슈를 선점하는 외교역량과는 거리가 있고, 경험도 일천한 상황임.
- 현실적으로 치열한 국제외교무대에서 1)글로벌 어젠다를 제기하는 과제, 2)한국을 중심으로 국가들 간 grouping을 하는 과제, 이 두 가지 과제 매우 어려움.
- 이런 관점에서 이명박 정부 때의 ‘녹색성장’은 의미 있는 시도였던 걸로 평가
- 치열한 국제 외교안보 현장에서 우리나라가 국제사회의 주요 어젠다를 독립적으로(혼자서) delivery하는 것은 현실적으로 매우 어려움. 박근혜 정부 시절의 MIKTA 사례를 참고해 보면, like-minded 국가들 간 gathering이 얼마나 중요한가를 잘 알 수 있음.
- 한미관계의 친밀도에 비해 지금까지 이런 노력이 없었던 것은 안타까운 현실임.
- 그러기 위해서는 무엇보다도 1)외교자산의 개발 및 확충이 시급함. 조직, 자본, 인재, 네트워크, 아이디어, 의지 등 모든 차원에서 외교자산의 확보가 시급함.
- 한편, 한국은 ‘동북아국가’로서의 정체성, ‘동북아’라는 지역 설정이 갈수록

무의미해지는 상황, 한국이 동북아에 매몰되지 않는 국가전략이 가장 중요. 이런 관점에서 2)한미동맹은 세계 중심부와의 상시 연결채널의 확보라는 관점에서 한국의 핵심 국가이익

- 또한 미중경쟁의 심화 및 변화(표준경쟁)로 인해 더 이상 미중 사이에서 균형(조화)외교는 불가능해짐. 3)미중사이에서 ‘거리의 균형’에서 ‘이익의 균형’으로 mindset이 빨리 전환되어야 함.⁶³
- ‘이익의 균형’ = ①쟁역(issue area)마다 차별적인 프레임 적용. 사드문제가 한중관계의 모든 영역을 지배하는 방식에서 탈피, ②인류보편적인 원칙의 정립(성장, 인권, 환경, 평등, 빈곤 등), ③영역별로 한국의 이익이 극대화되는 조합을 상시적으로 체크하면서 종합적으로 외교관계를 추진하는 정교한 역량 필요

V. 맺음말

한미동맹은 한국의 국가이익에 가장 중요한 외교안보 자산임을 부인할 수는 없다. 모든 동맹관계가 최적의 균형점(equilibrium)을 찾아서 끊임없이 움직이는 유기체적인 성격을 가지고 있듯이, 한미관계에 영향을 미치는 국제환경의 변화는 매우 중요한 관찰 요인이다. 이러한 변화 요인들을 미국이 어떻게 수용하고, 그것을 토대로 어떤 동아시아 전략을 짜고 있는지를 관찰하는 일은 한국 전문가 및 정책결정자들의 숙명적 과제다. 국제자유주의질서의 조정, 미중경쟁의 새로운 국면, 동아시아 역내질서의 변화, 한반도 비핵평화프로세스의 결과 등이 한미관계에 어떤 변화를 야기할 것인지 국가 운명의 차원에서 정교한 분석이 요구된다.

중세의 최고 기술이었던 성벽축조기술은 화약의 발명과 보급으로 하루아침에 무의미한 전략적 기술이 되었다. 세계적 차원의 환경변화를 읽을 수 없다면 치명적 손실을 감수해야 하는데, 하물며 인간의 자리를 일부 차지하게 될 미래 경쟁시대

63 참고, 김상배, “미중 플랫폼 경쟁으로 본 기술패권의 미래,” Future Horizon(2018); 김상배, “사이버 안보의 미중관계: 안보화 이론의 시각,” 한국정치학회보, 49-1(2015).

(AI시대, 4차산업혁명)의 특성을 고려할 때 국제환경의 변화를 읽어내는 일은 더욱 어려운 과제가 되었고, 그것이 한미동맹에 미치는 영향을 분석하는 일도 더욱 어려운 과제가 되었다. 비핵화와 평화정착의 병행 추진을 목표로 한다는 현 정부의 노력은 한반도는 물론 동북아 안보질서 전반에 걸친 매우 중요한 구조적 변화를 몰고 올 것이기 때문에 이와 관련한 한미 간 보다 정교한 조율 역시 요구되는 시점이다. 

참고문헌

- 고유환. “2018 남북정상회담과 비핵평화 프로세스.” 『정치와 평론』, 22권 1호(2018), pp. 125~142;
- 그레이엄 엘리스 저, 정혜윤 옮김, 『예정된 전쟁: 미국과 중국의 패권경쟁』 (서울: 세종서적, 2018)
- 김성한. “동북아 세가지 삼각관계의 역학구도: 한중일, 한미일, 한미중”, 『국제관계연구』, 20권 1호(2015 봄).
- 김학성. “한반도 문제의 해결 방법에 관한 제도주의적 접근.” 『한국과 국제정치』, 32권 2호 (2016 여름), pp. 1~33.
- 윤영관. 『외교의 시대』, 서울: 미지북스. 2016
- 이문기. “미중관계의 변화와 균형외교전략의 모색.” <현대중국연구> 18집 2호(2016)
- 전재성. 『동아시아 지역질서의 보편과 특수』, 서울: 사회평론아카데미. 2018
- 조성렬. 『한반도 비핵화리포트: 포괄적 안보 - 안보교환론』, 서울: 백산서당. 2019
- 이정철. “북한의 공세적 대외전략과 경제확장전략: 핵-경제 병진노선의 역조합” 『사회과학논총』, 18권 1호(2016 여름), pp. 27~51.
- 황지환. “진보 대 보수의 대북정책, 20년 이후.” 『통일정책연구』, 26권 1호(2017 봄).
- Chang, Kiyong & Choongkoo Kee. “North Korea and the East Asian Security order: competing views on what South Korea ought to do,” Pacific Review, Vol 32, NO 1 (2018).
- CRS, CRS Report R41481 "U.S-South Korea Relations" (May 2017)
- Edelstein, David M. “Cooperation, Uncertainty, and the Rise of China: It’s About Time,” The Washington Quarterly 41:1(2018)
- Kang, David Kang and X. Ma. “Power Transitions: Thucydides didn’t live in East Asia,” The Washington Quarterly, 41:1(2018)
- Lampton, David M. “China: Challenger or Challenged?” The Washington Quarterly, 39:3(2016)
- Moon, Chung-in. “A Real Path to Peace on the Korean Peninsula,” Foreign Affairs

(On-line article), Apr 30, 2018.<https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2018-04-30/real-path-peace-korean-peninsula?cid=Chung%20In%20Moon%20> (검색일: 2019.4.20.)

Park, Ihn-hwi. "Alliance theory and Northeast Asia," Korea Journal of Defense Analysis 25-3(2013)

_____, "Denuclearization and Peace Process on the Korean Peninsula and Neighboring Countries," Journal of East Asian Affairs(Winter 2018)

발 표 3

일대일로(一帶一路)와 동아시아 국제질서

김한권 국립외교원 교수

일대일로(一帶一路)와 동아시아 국제질서

김한권 국립외교원 교수

I. 들어가며

동아시아 지역에서 미중 사이의 전략적 경쟁이 점차 치열해지고 있다. 1990년대 들어 ‘중국의 부상’이 나타나자 서구 사회를 중심으로 ‘중국 위협론’⁶⁴과 ‘중국 기회론’이 논쟁을 벌였다. 하지만 2000년대 들어 ‘중국의 부상’은 미국과 유럽의 강대국들은 물론 역내 일본에게까지 전혀 다른 의미로 다가왔다. 중국은 GDP

64 서구 사회에 ‘중국 위협론’에 대해 논쟁을 일으킨 대표적인 연구로는 Richard Bernstein와 Ross H. Munro가 공저한 *The coming conflict with China* (A.A. Knopf, 1997)가 있다. 이희옥은 중국위협론은 19세기말부터 20세기에 유럽에 나타났던 “황하론”을 시작으로 오랜 역사를 가지고 있으며, 현재는 Ross Munro, Gerald Segal, Denny Roy등의 국제관계 전문가들에 의해 1992-93년 사이에 1차 중국 위협론이 제기된 후, 타이완 해협위기가 발생한 1995-96년에 2차, 1998-99년에 미국의 “코커스 보고서”를 통해 3차, 그리고 2002년 이후 다양한 미국 국가기관 보고서를 통해 중국위협론이 꾸준히 제기되고 있다고 보았다. 이희옥 (2007). 중국의 국가 대전략 연구. 서울: 폴리테이아. pp. 74-77. 그 외 ‘중국 위협론’에 대한 국내외의 연구로는 금희연 (2004). “‘중국위협론’의 실체: 중국의 세계전략과 전방위 외교정책” 『중소연구』 제27권 4호 (2003/2004); Broomfield, Emma V. (2003). "Perceptions of Danger: The China Threat Theory" *Journal of Contemporary of China* Vol. 12, No. 35 (May 2003). pp. 265-284. 등이 있다.

지표로는 2005년에 프랑스, 2006년에 영국, 그리고 2007년에 독일을 차례로 따라 잡았다. 2008년 8월에는 베이징 하계 올림픽이 성공적으로 개최되며 내부적으로 민족적 자긍심과 고대 중국의 옛 영화를 되찾겠다는 자신감이 충만하였다.

같은 해 9월 15일 리먼 브라더스(Lehman Brothers)의 파산으로 시작된 미국발 금융위기는 유럽으로까지 번졌다. 국제사회는 중국 지도부의 의지와는 무관하게 중국을 G-2의 한 축으로 지칭하며 국제사회에서의 더 많은 책임과 기여를 기대했다. 이어 2010년에 GDP 지표로 세계 2위였던 일본까지 따라잡은 중국은 명실공히 미국에 이은 제2의 강대국으로 국제사회에 인식되었다.

2000년 대 중반 미국은 이미 ‘중국의 부상’을 현실로 받아들여야 했으며 이에 대응하는 정책적 방향성을 정해야 했다. ‘중국의 부상’은 이미 1978년 덩샤오핑의 개혁·개방 정책 시행 이후 나타난 빠른 경제성장을 의미하는 ‘협의(狹義)’의 정의를 가진 부상에서, 국제사회에서의 경제적 성장은 물론 정치, 문화, 나아가 다양한 분야에서의 규범과 질서에 영향력을 행사하는 광의의 정의를 가진 부상으로 다가왔기 때문이다.

중국의 입장에서는 자신들의 관점에서 국제 체제의 평화와 안정에 기여하며 안정적이고 지속적인 발전을 위해 잠재력을 보유하려는 노력이었다. 하지만 미국의 입장에서는 전후에 자국이 구축한 국제질서와 가치, 그리고 규범과 질서에 도전하는 ‘수정주의 국가(revisionist state)’로 중국이 다가오는 모습이었다.

따라서 미국은 부상하는 중국과의 관계를 어떻게 가져가야 할지 선택해야 했다. 미국의 선택은 헤징(hedging)정책이었다. 경제적으로는 중국과 협력하며 함께 발전을 추구하지만, 군사·안보적으로는 아시아의 동맹국 및 안보 파트너들과의 협력을 강화하여 중국을 견제함으로써 중국이 수정주의 국가가 되는 것을 방지하자는 것이었다. 미국의 입장에서는 21세기에도 국제사회에서 패권적 리더십을 유지하며 자국의 이익을 보호하기 위한 정책적 대응이었다.

중국은 2008년 남중국해에서의 영유권 주장과 2010년 일본과 동중국해에서의 영토분쟁(중국명 댜오위다오/일본명 센카쿠 열도) 등에서 주권을 강하게 주장하는 입장을 보였다. 하지만 이러한 중국의 행동들은 주변국들에게 ‘오만’과 ‘과도한 반응’ 등으로 비춰졌으며, 아시아의 국가들이 중국과의 경제 협력을 강화하면서도 군사·안보적으로는 미국의 역외 균형자 역할을 환영하였다. 미국의 오바마 행정부가 준비해온 대중 헤징정책의 일환으로 ‘재균형 정책’을 실행하고 이러한 미국의 ‘귀환’

을 주변국들이 환영하자 중국은 전략적으로 당황할 수밖에 없었다.

이에 중국은 2008년 말 이후 후진타오 주석 시기 계속해서 주창해온 미·중 ‘신형대국관계(新型大國關係)’를 통해 미국의 패권적 리더십을 인정하고 협력하는 대신에 자국의 ‘핵심이익’을 미국으로부터 존중받으려고 노력하였다. 이어 등장한 시진핑 주석은 전임자인 후진타오에 이어 미국과의 ‘신형대국관계’를 수립하기 위해 노력하는 한편, 자신이 국가주석으로 취임한 2013년부터 ‘일대일로(一帶一路)’ 구상을 실행하였다.

II. 중국이 주창하는 ‘일대일로’ 구상

1. 일대일로 구상의 배경

중국이 시진핑 시기부터 주창해온 ‘일대일로’ 구상은 중국의 중서부 개발을 통해 중앙아시아를 거쳐 유럽을 포함하는 ‘실크로드 경제벨트(絲綢之路經濟帶)’와 중국 남부 지방과 해로를 개발함으로써 동남아시아와 인도양을 거쳐 중동과 아프리카로 진출하는 21세기 ‘해상실크로드(海上絲綢之路)’를 합친 것을 의미한다.

중국의 ‘일대일로’ 구상이 처음 공식적으로 발표된 것은 시진핑 주석이 2013년 9월 카자흐스탄을 방문하여 같은 달 7일 나자르바예브 대학에서의 강연을 통해 ‘실크로드 경제벨트’의 구상을 주창하면서부터이다. 이어 약 한 달 후인 10월 시진핑 주석은 인도네시아를 방문하여 같은 달 3일 의회연설을 통해 21세기 ‘해상실크로드’의 공동 건설을 제안하였다.

이러한 시 주석의 해상과 육상 실크로드에 대한 원대한 구상은 이후 중국정부의 구체화 노력과 적극적인 정책적 실행으로 진화하게 된다. 이를 통해 ‘일대일로’ 구상은 단순히 시 주석이 카자흐스탄과 인도네시아를 방문하며 애드벌룬적으로 띄운 이들 국가 또는 지역과의 경제협력 청사진이 아니라 중국 지도부가 심혈을 기울이는 공식적인 국가 발전 계획으로 자리 잡게 되었다.

예를 들어 2013년 11월에 거행된 중국 공산당 제18기 중앙위원회 제3차 전체회의에서는 ‘중공중앙 전면심화개혁관련 약간의 중대문제의 결정(中共中央关于全面深化

改革若干重大问题的决定)’이 통과되었다. 이 결정의 내용 중에는 ‘일대일로’ 구상과 관련하여 “주변국가와 지역과의 인프라시설과 호연호통 건설의 속도를 올리고, 실크로드 경제벨트와 해상실크로드 건설을 추진하고, 전방위 개방의 신구조를 형성”하라는 내용이 포함되어 있었다.⁶⁵ 2014년 4월 개최된 보아오 포럼(博鳌亚洲论坛2014年年会)에서는 10일 리커창 총리의 개막연설을 통해 아시아 지역의 경제 협력 전략으로 ‘일대일로’ 건설의 추진을 강조하였다.⁶⁶

일대일로 구상 추진을 위한 자금문제도 활발히 논의되었다. 2014년 11월 4일 시 주석은 중앙재경영도소조 제8차 회의를 주재한 자리에서 ‘아시아 인프라 투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, 이하 AIIB)’ 건립 문제와 함께 ‘일대일로’ 프로젝트와 연계된 ‘실크로드 기금’ 설립을 본격적으로 추진하겠다고 밝혔다. 실제로 나흘 후인 8일에는 시진핑 주석이 아시아태평양경제협력체(APEC) 비회원 국가 정상들을 베이징으로 초청해 개최한 ‘호연호통 동반자 관계 강화 대화(加强互联互通伙伴关系对话会)’에서의 연설을 통해 400억 달러 규모의 ‘실크로드 기금 조성 계획’을 공식 발표했다.

연설 당시 시 주석은 실크로드 기금이 ‘일대일로’ 주변지역 국가들의 기초시설, 자원개발, 산업협력, 금융협력 등과 관련된 프로젝트에 대한 투자 및 융자 지원에 쓰일 예정이라 밝혔다. 시 주석은 또한 중국과 주변국들과의 실크로드 경제벨트와 21세기 해상 실크로드의 공동건설을 통한 상호이익을 강조하며 “만약 ‘일대일로’를 아시아의 비상을 위한 좌우 양 날개로 비유한다면, 국가 간 상호교류와 협력은 양측 날개의 원활한 작용을 위한 경맥(经脉)과 낙맥(络脉) 역할을 하게 될 것”이라고 언급했다.⁶⁷

2017년 들어서는 5월 14일과 15일 이틀간 중국 베이징에서 ‘일대일로 국제협력 정상포럼(“一带一路”国际合作高峰论坛, the Belt and Road Forum for International Cooperation)’이 29개국 정상들과 130여개 국가, 그리고 70여개

65 “中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定” 人民日报 (2013년11월16일).

<<http://politics.people.com.cn/n/2013/1116/c1001-23560979.html>> 최종 확인일 2019년 01월 15일.

66 “李克强在博鳌亚洲论坛2014年年会开幕式上的主旨演讲(全文)” 中央政府网 (2014년04월11일).

<http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-04/11/content_2656979.htm> 최종 확인일 2019년 01월 15일.

67 “习近平在“加强互联互通伙伴关系”东道主伙伴对话会上的讲话(全文)” 新华网 (2014년11월08일).

<http://www.xinhuanet.com/world/2014-11/08/c_127192119.htm> 최종 확인일 2019년 01월 15일;

“중국, 43조 규모 '실크로드기금' 조성...지역 경제권 포섭 본격화” 아주경제 (2014년 11월 09일).

국제기구에서 참여하여 성대하게 개최되었다. 일대일로 정상포럼에서는 특히 정책적 소통(沟通), 인프라 연결(聯通), 무역의 활성화(暢通), 금융지원(融通), 민간교류(相通) 등 ‘5대 통(通)’의 실현 방안을 논의하였으며, 이외에도 총 76개 분야에서 270여개의 항목이 합의되었다. 2019년 4월 25-27일에는 제2회 ‘일대일로 국제협력 정상포럼’을 베이징에서 개최하였다. 37개국 정상과 국제기구 수장 40명 등 150여 개 국가와 90개 국제기구에서 고위급 인사 5000여 명을 초청하여 더욱 확대된 규모를 선보였다.

2. 일대일로 구상의 추진 원인

A. 국내 정치적 요인

중국 지도부가 직접 나서며 ‘일대일로’ 구상의 추진을 강조하는 이유는 이 국가 계획이 국내정치적, 경제적, 그리고 외교 전략적 의미 모두를 포함하고 있기 때문이다. 먼저 국내정치적 이유로는 지난 30년간의 눈부신 경제 규모 및 민생의 성장에도 불구하고 중국 경제는 현재 빈·부 간, 도·농 간, 발달된 동부와 개발이 뒤쳐진 중·서부 지역 간의 ‘3대 격차’라는 불균형한 구조에 놓여있다.

이러한 불균형한 경제 구도로 인한 내부의 불만을 해소해 보려는 노력으로 중국 정부가 제시한 국가 정책 중 하나가 ‘일대일로’ 구상이다. 중국 정부는 이를 위해 내부적으로 신좌파 정책을 중심으로 한 호구(戶口)제도와 토지제도의 개혁과 함께, 대외적으로는 중·서부 지역과 주변 국가들을 연결하고 진출하는 돌파구가 필요했다. 연안 지역인 동부는 바다를 통해 주변 국가들로의 진출이 용이할 수 있었으나, 내륙에 위치한 중·서부지역은 주변 국가들과의 경제협력을 통해 발전 할 수 있는 조건을 가지고 있어 동부지역에 비해 상대적으로 개방성이 약했던 것이 사실이다.

이로 인해 중·서부지역의 가난한 농민들은 더 나은 수입을 위해 대도시, 특히 동부 연안의 대도시로 이동하여 열악한 환경에서 주거하며 도시 노동자의 생활을 지속하였다. 이들 ‘농민공(农民工)’들은 중국의 호구제도에 따라 의료와 자녀들의 교육혜택을 받을 수 없어 자녀들과 떨어져 불안한 노동환경에 놓일 수밖에 없었다. 그런 이유로 도시 내 ‘농민공’들의 증가는 심각한 치안과 사회문제로 대두되기도 하였다.

따라서 중국 정부는 이에 대한 돌파구로 도·농 간 호구제도의 개혁과 중·서부지방을

중심으로 주변국에 대한 경제적 개방도와 연결성을 높이는 ‘일대일로’ 구상을 검토하게 되었다. 일대일로 구상은 주변국과의 연결과 협력 강화를 통해 국내의 정치적 문제를 해결하는 동시에 주변 국가들과의 상호발전을 도모하려는 국가 경제 전략이 되었다.

낙후된 중·서부 지역과 주변 국가들을 연결하겠다는 중국정부의 국내정치적인 목표는 ‘일대일로’ 구상에 1)교통, 정보, 에너지 등의 인프라 건설(Infrastructure), 2)투자 확대(Investment), 3)주변 국가 개발 계획들과의 상호연결(Interconnectivity), 4) 인터넷을 포함한 긴밀한 정보 교류(Information)라는 ‘네 개의 I (4 Is)’ 개념을 포함시키게 하는 주요 원인 중 하나가 되었다.

이러한 중국정부의 노력은 구상이 실행되는 초반기에 주목할 만한 진전을 만들어냈다. 2015년 8월 중국 상무부의 발표에 따르면 2015년 1~7월 사이 중국기업의 일대일로 관련 48개 국가(싱가포르, 인도네시아, 라오스, 러시아, 카자흐스탄, 태국 등)에 대한 직접투자현황은 전년대비 29.5% 증가한 85.9억 달러의 직접투자가 이루어진 것으로 나타났다. 대외 하청공사 계약은 총 60개 국가와 1,786건을 새로 체결하였으며 총 계약규모는 494.4억 달러로 전년 대비 39.6% 증가하였다. 이에 대하여 중국과 ‘일대일로’ 관련국들과의 해외무역량도 증가한 것으로 나타났다. 특히 인도, 태국, 베트남으로의 수출이 각각 9.8%, 16.3%, 12.5% 증가한 것으로 발표되었다.⁶⁸

B. 경제적 요인

중국은 ‘일대일로’ 구상을 통해 국내 경제의 1)산업인프라의 중복 투자와 과잉 공급문제 해소, 2)새로운 성장 엔진을 통한 지속적인 경제 발전, 3)에너지의 안정적인 공급선 확보와 다변화 정책을 추구하고 있다. 먼저 중국은 1978년 개혁·개방 정책 실시 이후 산업 인프라 투자와 확대를 통한 빠른 경제 발전을 이룩해왔다. 비록 중국의 이러한 경제 발전 계획은 눈부신 성장을 실현해 왔지만 산업 인프라의 중복 투자와 과잉생산을 초래하였다. 게다가 이러한 인프라 관련 산업의 과잉 공급은 다시 중국 경제에 심각한 디플레이션의 압력으로 나타나는 악순환의 고리가 나타나게 되었다.

68 유다형 “2015년 상반기 중국경제 주요 현황 2” 인천발전연구원 최신중국동향 Vol. 164, (2015.09.07), p. 2.

2010년대에 들어와 중국의 철강업이 최소 수익률을 유지하기 위해서는 약 80%의 가동률을 유지해야했다. 그러나 2010년대 초반에 들어 과잉 공급 현상으로 인해 72.5%의 가동률을 보이고 있었다. 철강업 이외에도 시멘트, 알루미늄, 판유리 업계의 중복 투자가 심각한 상황이었다. 이들 업계의 가동률은 당시 60-70% 정도의 수준에 머무르고 있었다. 이러한 상황에서 중국은 자국 내 일부 산업들의 포화상태 문제를 해소하기 위해 주변 국가들과 대규모 인프라 건설 프로젝트를 공동으로 추진하는 ‘일대일로’ 구상을 통해 국내 주요 기간산업들의 과잉중복 문제에 숨통을 틔우려 하였다.

둘째로는 중국의 새로운 성장 엔진을 모색하기 위한 국가적 경제 발전 전략이다. 중국은 시진핑 지도부의 시기에 들어와 개혁·개방 정책 실행 이후 약 30년간 지속되어온 고성장 시대에서 ‘신창타이(新常态, New Normal)’로 명명된 중·저 성장시대에 진입하였다. 중국 정부는 이러한 새로운 경제 상황에 직면하여 중국 경제를 연착륙 시키기 위해 세심한 정책적 노력을 기울이고 있다. 특히 금융 및 해외 투자와 건설 분야를 중심으로 ‘신창타이’ 시대의 새로운 성장 동력을 확보하고자 하는 노력을 ‘일대일로’ 구상을 통해 진행하고 있다. 이러한 이유로 중국 내 일각에서는 ‘일대일로’ 구상을 1979년의 경제특구 건설의 시작, 2001년 중국의 WTO가입에 이은 ‘제3차 대외개방’이라고 일컫기도 한다.

셋째, 중국은 ‘일대일로’ 구상을 추진하며 중국의 지속적인 경제 발전을 위해 필수적인 조건인 에너지의 안정적인 공급선을 해상과 육상을 통해 확보하고, 동시에 공급원의 다변화를 추구하고 있다. 특히 경제성장의 원동력인 석유와 다양한 광물 등 에너지와 원자재 수요가 급증하면서 중앙아시아의 가스, 중동과 북아프리카의 원유를 안정적으로 공급받기위해 해상운송 이외에 다양한 대체 운송로를 확보할 필요성이 있다.

예를 들어 중국은 중동과 북아프리카로부터의 에너지 자원 공급을 말라카 해협(Malacca Strait)을 통과해 남중국해를 걸쳐 중국에 도착하는 항로에 과도하게 의존하는 속칭 ‘말라카 딜레마’에 처해 있다. 이러한 과잉의존의 문제를 가능한 해소하기 위해 중국은 일대일로 구상의 6개 경제회랑⁶⁹의 하나인 중국-파키스탄 경제회랑 건설을 적극적으로 추진하고 있다. 중동과 북아프리카의 자원이 말라카 해

69 ‘일대일로’는 현재 ①중국-몽골-러시아, ②중국-장강삼협-싱가포르, ③방글라데시-중국-인도-미얀마, ④중국-파키스탄, ⑤중국-카자흐스탄-이란-터키, ⑥신유라시아 대륙교(중국서부에서 중앙아시아, 유럽으로 총 40여 국가 포함) 등 총 6개의 경제회랑을 건설 중에 있다.

협을 통과하기 이전 파키스탄의 항구에서 일부 에너지 자원이 육로를 통해 중국의 서부지역에 도착하는 공급선의 다변화를 꾀한 것이다. 중국의 입장에서는 기존의 에너지 공급선을 다변화하기 위해서도 ‘일대일로’의 성공적인 추진이 필수적이다. 결론적으로 일대일로 구상은 중국 국내 경제적 측면에서 안정적인 에너지 자원의 확보 및 공급, 그리고 자원선의 다변화라는 중요한 의미를 내포하고 있다.

C. 외교 전략적 요인

중국의 ‘일대일로’ 구상은 주변국들의 경제적 이익에 부합함으로써 향후 중국이 추구하는 주변외교의 실행에 핵심적인 동력 중 하나가 될 수 있다. 이와 더불어 ‘일대일로’ 구상의 추진은 대국외교와 개도국 외교, 그리고 다자외교 등 시진핑 지도부의 중국 외교정책에 있어 중점영역으로 강조해온 대부분의 외교 분야와 연결되는 국가계획으로서 실용적인 대외 전략적 의미를 포함하고 있다.

특히 시진핑 주석은 2012년 11월 18차 당 대회를 통해 중국 공산당 총서기에 선출된 직후부터 ‘중화민족의 위대한 부흥’으로 대표되는 ‘중국의 꿈’을 주창해왔다. 이러한 시진핑 주석의 입장에서 본다면 ‘일대일로’ 구상은 고대 실크로드의 부활을 통해 역내 중국의 정치·경제적 리더십을 제고시켜 궁극적으로 중국이 고대 역사에서 누렸던 영화의 재건을 추구하는 기반의 의미를 가지고 있다.

2015년 3월에 개최된 ‘양회(兩會)’⁷⁰에서도 ‘일대일로’ 구상에 대한 대외 정책적 의미가 강조되었다. 대표적으로 3월 8일 중국의 왕이(王毅) 당시 외교부장이 제12기 전국인민대표대회(第十三届全国人民代表大会) 3차 회의 기간 중 가진 기자회견에서는 2015년 중국외교의 관건사(keyword)는 ‘하나의 중점, 두 개의 노선(一个重点、两条主线)’이라 언급했다.⁷¹ 이는 1970년대 말 덩샤오핑이 개혁·개방정책을 논하면서 하나의 중심, 두 개의 기본점(一個中心, 兩個基本點)을 주창하던 것과 겹쳐지는 모습이다.

왕이 외교부장에 따르면 하나의 중점은 ‘일대일로’에 대한 전면 추진이고, 두 개의 노선은 ‘평화’와 ‘발전’을 가리킨다. 또한, 중국은 이를 위해 관련국들과 정책 소통을

70 양회는 중국의 국회적인 전국인민대표대회와 정책자문기관인 중국인민정치협상회의(中国人民政治协商会议)가 3월 초에 연례적으로 개최되는 중국 최대의 국내정치 행사이다.

71 “王毅：2015中国外交关键词是“一个重点、两条主线”” 新华网 (2015年03月08日).

<http://news.xinhuanet.com/politics/2015lh/2015-03/08/c_134047710.htm>

강화하고 상호 간의 공통이익을 계속해서 확대할 것이라 덧붙였다. 그는 이어서 중국은 호혜협작의 방법을 탐구하여 상호 연결과 소통의 인프라 시설, 육상 경제 회랑, 해상 협력 거점의 건설을 추진할 것이라고 밝혔다.⁷²

다른 한편으로 중국은 미국 오바마 행정부의 ‘재균형 정책’에 이어, 트럼프 행정부의 ‘인도-태평양 전략’을 미국이 ‘중국의 부상’을 질투하고 견제하려는 전략적 위협으로 인식했다. 실제로 미국은 오바마 행정부 시기 ‘재균형 정책’을 통해 한국, 일본, 호주와의 동맹을 강화하고, 인도와 베트남과의 안보 협력을 강화함으로써 중국의 태평양과 인도양 진출에 대한 견제에서 일정부분 성과를 보였다.

중국은 이에 대응하기 위한 군사·안보적 대응책의 필요성을 인식하고 있다. 중국은 먼저 러시아와의 전략적 협력을 강화하는 한편, 인도와 ASEAN 국가들과의 경제 협력을 중심으로 역내에서 미국의 영향력 확대를 견제하며 자국의 지경학적 (geo-economic) 리더십의 제고를 추구하고 있다. 따라서 중국에게 ‘일대일로’ 구상의 전략적 의미는 미국의 대중 압박과 견제 정책을 주변국들에 대한 정치·경제적 영향력 확대와 연결을 통해 돌파구를 찾는 것이다.

자세히 살펴보면 ‘일대일로’ 구상을 통해 중국은 자국을 견제하려는 미국에 대응해 주변국들과 교통·통신의 연결과 소통을 늘리는 ‘호련호통(互聯互通)’을 이루고 궁극적으로 주변국들과 ‘운명공동체’ 관계의 설립을 추구하고 있다. 이를 위해 중국은 2017년 ‘일대일로’ 구상의 구체화를 위해 1000억 위안의 일대일로 기금을 추가로 투입하는 한편, 중국국가개발은행이 2500억 위안, 중국수출입은행이 1300억 위안을 지원할 계획임을 밝혔다. 이외에도 ‘일대일로’ 구상에 참여하는 개도국 및 국제기구에 600억 위안의 원조를 제공하는 한편, 금융기관들이 해외 위안 펀드 사업을 확장 하도록 3000억 위안의 지원계획을 밝혔다.⁷³ 실제로 2017년 12월까지 실크로드 기금은 총 17건의 사업 계약 체결을 마쳤다. 또한 투자를 승인한 사업 규모는 총 70억 달러에 달하였으며, 지원 사업관련 총 투자액은 약 800억 달러에 달했다.⁷⁴

이렇듯 중국정부의 적극적인 움직임에도 불구하고 아직은 ‘일대일로’ 구상의

72 “授权发布:推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动” 新华网 (2015年03月28日). <http://news.xinhuanet.com/2015-03/28/c_1114793986.htm>

73 “携手推进‘一带一路’建设: 在‘一带一路’国际合作高峰论坛开幕式上的演讲” 人民网 (2017年5月15日) 김예경 “‘일대일로’ 국제협력 정상포럼의 개최 의미와 시사점” 국회입법조사처 이슈와 논점 제 1316호 (2017년 6월 7일)에서 재인용.

74 “丝路基金已签约17个项目 涉及总投资额800亿美元” 证券时报网 (2017年12月07日). <<http://kuaixun.stcn.com/2017/1207/13817081.shtml>> 최종 확인일 2019년 01월 15일.

실체가 뚜렷하게 나타나고 있지 않은 것이 사실이다. 하지만 파키스탄의 과다르 항구 40년 운영권 확보, 미얀마, 스리랑카, 인도네시아와의 항만과 고속철 연결, 투자 확대 등은 중국의 주변외교가 ‘일대일로’ 구상을 통하여 정책적으로 점차 구체화되어 나타나고 있음을 보여주고 있는 사례들이다.

끝으로 중국은 시진핑 시기 들어 ‘일대일로’ 구상을 군사·안보적 측면과 연결시키는 모습이 나타나고 있다. 그간 중국은 ‘일대일로’ 구상의 성공을 위해 해상 수송로 확보와 수송로의 안전을 위한 해군력 강화 의지를 나타내었다. 특히 눈에 띄는 부분은 2017년 발표된 중국 국방백서 ‘중국의 아-태 안전 협력정책(中国的亚太安全合作政策)’의 내용에는 2013년과 2015년 발간된 중국 국방백서에는 언급이 없었던 ‘일대일로’에 대한 언급이 나타나고 있다.

이를 자세히 살펴보면 2017 중국 국방백서에는 ‘일대일로’ 구상에 대한 언급이 총 두 번에 걸쳐 나왔다. 첫 번째는 제1장 ‘중국의 대(對) 아태 안전협력의 정책주장(中国对亚太安全合作的政策主张)’의 내용에서 공동발전을 위해 중국은 일대일로 건설을 적극적으로 추진하고 있으며 아시아인프라투자은행(AIIB)과 실크로드 기금을 건립한 점을 기술하고 있다. 이 장에서 중국은 일대일로와 관련된 각국의 지속적이고 적극적인 참여를 환영하고 상호이익과 공동번영의 실현을 강조하였다.⁷⁵

두 번째는 제3장 ‘중국과 지역 기타주요국과의 관계(中國與地區其他主要國的關係)’ 내용 중 제2절 ‘중·러 관계’에서 양국의 우호 관계와 전략적 협력의 발전을 강조하며 ‘일대일로’와 러시아가 추진하는 ‘유라시아 경제 공동체(EEU: Eurasia Economic Union)’의 연결과 협력을 기술하고 있다.⁷⁶

III. 중국의 ‘일대일로’ 구상에 대한 미국의 대응

‘중국의 부상’에 대한 미국의 대중 해징전략⁷⁷은 경제적으로는 중국과 협력하며

75 “中国的亚太安全合作政策（全文）” 中华人民共和国国务院新闻办公室（2017年 01月）。一、中国对亚太安全合作的政策主张。

76 “中国的亚太安全合作政策（全文）”（2017年）。三、中國與地區其他主要國的關係，（二）中俄关系 이하 “...积极开展发展战略对接和“一带一路”建设与欧亚经济联盟建设对接合作...”

77 Evan S. Medeiros “Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability” *The*

함께 경제 발전을 추구하지만, 군사·안보적으로는 아시아의 동맹국 및 안보 파트너 국가들과의 협력을 강화하여 중국이 미국의 패권적 지위 또는 미국이 만들어온 전후 세계의 질서, 규범, 기준, 그리고 보편적 가치에 도전하는 ‘수정주의 국가(a revisionist state)’가 되는 것을 방지하려는 목적을 품고 있었다. 이러한 미국의 시각은 트럼프 행정부가 2017년 12월에 발표한 ‘국가안보전략(NSS: National Security Strategy)’에서 중국을 “전략적 경쟁자(strategic competitor)”로 규정한 부분에서도 잘 나타나고 있다.

중국은 이러한 미국의 대중 견제 및 포위 정책 실행에 대응하기 위한 수단 중 하나로 ‘일대일로’ 구상을 실행 중이다. 중국은 이를 통해 미국의 압박을 돌파하고 역내에서 지역 강대국으로서의 위상을 확고히 하려한다. 따라서 미국이 바라보는 중국의 ‘일대일로’ 구상은 비판적일 수밖에 없다. 또한 미국은 ‘일대일로’ 구상에 대해 경제적 및 각 지역에 따라 구체적인 군사·안보적 대응을 실행하고 있다.

1. 경제적 대응

미국은 중국이 국제사회는 물론, 특히 주변 국가들에게 자국의 정치·경제적 영향력을 증대시키는 주변외교 정책을 실행하고 있으며 이를 위한 실질적인 기반을 ‘일대일로’ 구상을 통해 쌓아가고 있는 것으로 인식하고 있다. 또한 미국은 기관 경영의 투명성 등을 지적하며 AIIB에 가입하지 않았으며, AIIB의 창설 또한 중국이 기존 미국 중심의 전후 국제질서, 특히 금융 분야의 질서와 영향력에 도전하는 것으로 인식하였다. 이는 미국의 아시아 동맹국이자 중국과 역내에서 영토와 역사 인식 문제로 갈등 관계에 있는 일본 또한 미국과 유사한 반응을 보이고 있다.

‘일대일로’ 구상과 관련하여 중국은 주변 국가들과 지역 경제통합을 시도하고 있다. 앞서 언급한대로 중국은 최근 수년간 APEC, ASEAN+3, 동아시아 정상회의(EAS: East Asia Summit) 등 각종 지역 다자회의에서 ‘아시아-태평양 자유무역지대(FTAAP: Free Trade Area of the Asia-Pacific)’와 ‘역내포괄적경제동반자협정

Washington Quarterly 29:1 (Winter 2005-06), pp. 145-167; Joel Brinkley "Rice Warns China to Make Major Economic Changes" *The New York Times* (August 19, 2005).

(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)'을 강하게 추진하였다. 이러한 지역 경제 통합을 주도하며 역내에서 자국의 정치·경제적 영향력을 강화하며 오바마 대통령 당시 미국이 주도하는 '환태평양동반자협정 (TPP: Trans-Pacific Partnership)'에 대응하는 모습이 나타났었다.

반면 이에 대한 오바마 대통령의 대응도 단호하였다. 그는 중국이 금융에 이어 무역 분야에서도 미국의 질서와 규칙에 도전해 오고 있다고 판단하였다. 오바마 대통령의 이러한 생각은 대표적으로 2015년 10월 5일 미 의회에서 우리는 중국과 같은 국가들이 글로벌 경제의 규범(rules)을 쓰게 둘 수는 없다고 언급한 점에서도 잘 알 수 있다.⁷⁸ 이러한 오바마 대통령의 단호한 의지는 결국 2015년 10월 미국 조지아주의 애틀랜타에서 열린 참여 12개국의 경제장관들이 모인 각료회의에서 5일간의 긴 협상 끝에 TPP 협상의 극적인 타결을 이끌어 내었다.

미국은 또한 중국의 '해상 실크로드'를 '재균형 전략'에 이어 '인도-태평양 전략'으로 대응하는 한편 중국과 중앙아시아, 그리고 유럽을 잇는 '실크로드 경제벨트'를 대응하기 위해 '신실크로드(the New Silk Road)' 전략을 펼치고 있다. 미국의 신실크로드 구상은 2011년 7월 힐러리 클린턴 미국무장관이 인도에서 개최된 제2차 미국-인도 전략대회에서 처음으로 제기되었다. 하지만 이 전략의 기원은 존스 홉킨스 대학의 중앙아시아 코카서스 연구원 프레데릭 스타(Frederick Starr) 원장이 2000년에 발표했던 아프가니스탄과 중앙아시아에 관한 연구 시리즈에서 시작되었다.⁷⁹ 힐러리 국무장관이 제기한 신실크로드 구상은 약 3개월이 지난 10월 미국무부가 중앙아시아와 남아시아 정책을 통합하여 '신실크로드' 전략이라 부르게 되었다.

미국이 '신실크로드' 전략을 채택하게 된 이유는 무엇보다도 아프가니스탄 문제를 해결하기 위해서였다. 미국은 아프가니스탄의 안정을 위해 인프라 시설을 구축하고

78 The White House. "Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership" Office of the Press Secretary (October 05, 2015).

79 스타는 중앙아시아와 아프가니스탄을 연결하는 교통망을 다시 여는 것이 아프가니스탄에서 성공적인 안정을 이루는 핵심 열쇠로 보았으며, 이를 위한 '신실크로드' 정책 연구를 계속했다. 대표적인 저서로는 S. Frederick Starr. "A 'Greater Central Asia Partnership' for Afghanistan and Its Neighbors" Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program-A Joint Transatlantic Research and Policy Center (March 2005); S. Frederick Starr Ed. The New Silk Roads: Transport and Trade in Greater Central Asia (Washington D.C.: Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Programme, Johns Hopkins University), 2007.

주변 국가들과의 무역을 증진시키려했다. 또한 이를 통해 아프가니스탄을 포함한 주변 지역을 러시아의 영향력으로부터 벗어나게 하려는 목표를 가지고 있었다.

하지만 2013년 이후 중국이 ‘실크로드 경제벨트’를 통해 중앙아시아 국가들과 경제협력을 강화한 데 이어 2015년 러시아가 벨라루스, 카자흐스탄, 아르메니아, 키르기스스탄을 회원국으로 ‘유라시아 경제연합’을 출범시키며 중앙아시아 지역에서 경제통합을 중심으로 영향력을 증진시키자 미국으로서는 지속적으로 ‘신실크로드’ 전략을 추진해야만 했다.

2. 군사·안보적 대응

그 중에서도 중국의 21세기 해상 실크로드의 출발 무대라 할 수 있는 남중국해에서의 미·중 간 갈등 고조는 중국과 ASEAN 국가들과의 영토 분쟁과 함께 미·중 간의 ‘항행의 자유 작전(FONOP: Freedom of Navigation Operation)’에 대한 국제사회의 규범과 기준에 관한 논쟁으로 대표되고 있다. 특히 2017년 들어서는 트럼프 대통령이 ‘인도-태평양 전략’을 내세우며 미·중 간 전략적 경쟁의 마당과 주요 참여 국가들이 확대되었으며 이로 인해 兩강대국 간의 기 싸움과 힘겨루기는 향후에도 한동안 이어질 것으로 전망된다.

미국은 오바마 행정부 시기 아시아 ‘재균형 정책’을 통해 중동과 아프가니스탄에 과도하게 편중된 군사적 자원과 경제적 부담을 줄이며 21세기 들어 새로운 전략적 경쟁자로 부상하는 중국을 견제하려는 군사·안보적 전략을 확립하고 있다. 특히 국제사회에서 ‘미국 우선주의(America First)’를 내세우며 미국의 강한 리더십을 추구하는 트럼프 행정부가 2017년 2월 출범한 이후 미·중 간의 긴장과 갈등은 더욱 높아지고 있다.

A. 남중국해

중국이 남중국해에서의 인공섬 건설은 물론 ‘일대일로’ 구상을 통해 무역과 에너지의 수송로를 강화하고 수송로의 안전을 위해 해군력의 강화를 꾀하자 미국 또한 군사·안보적인 대응을 강화하였다. 대표적으로 미국은 필리핀과의 동맹을 강화하며 2014년 4월 미군이 다시 필리핀의 군사 기지를 사용할 수 있다는 내용

이 담긴 ‘방위협력 강화 협정(Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA)을 체결하였다.

필리핀은 2012년 4월 11일 스카보러 솔(Scabourough Shoal, 중국명 황옌다오, 黃岩島) 인근에서 조업 중이던 중국어선 8척의 선원들을 체포하려다 이를 막으려는 중국 초계정과 3일 간 대치하는 사건이 벌어졌다. 2013년 1월 22일 필리핀은 이 문제를 “서필리핀해(남중국해)에서의 해양 관할권에 대한 중국과의 분쟁”으로 유엔해양법협약 제7부속서에 따른 중재절차에 일방적으로 회부하며 남중국해에서 중국과의 긴장이 고조되었다.⁸⁰ 당시 미국과 필리핀이 중국 견제를 위한 동맹 강화는 양측 모두에게 전략적, 안보적 이익을 제공하는 모습이었다.

미국은 역시 중국과 영토 분쟁을 벌이고 있는 베트남과도 안보 협력을 강화했다. 2015년 6월에 양국은 ‘방위협력공동비전(Joint Vision Statement on Defense Relationship)’에 서명하였다. 이어 같은 해 7월에는 베트남 공산당 서기장 응우옌 푸 쯡(Nguyen Phu Trong)이 미국을 방문하였으며, 2016년 5월에는 오바마 대통령이 베트남을 방문하며 미국이 베트남에게 가해왔던 무기금수 조치를 전격 해제하였다. 나아가 2018년 3월에는 미국 항공모함 칼빈슨호가 베트남 전쟁 종전 후 40년 만에 베트남(다낭)에 기항해 중국을 긴장시켰다.

또한 미국은 오랜 기간 중국과 우호관계를 유지해온 미얀마와도 관계 개선과 안보 협력 강화를 시도하였다. 1988년 이후 미국으로부터 제재를 받아오던 미얀마의 입장에서는 중국으로부터의 인프라와 자원 개발 투자가 경제 발전의 동력이 되어온 것은 사실이다. 하지만 미얀마는 자국에 대한 중국의 급속한 경제적 영향력 강화를 우려하고 있었다.

2011년 들어 미얀마의 테인 세인 정부와 중국 사이에 랫파다웅 동광산 개발 중단, 미트소네 수력 발전소 건설 중단, 중-미얀마 철도 건설 중단 등으로 인해 경제 협력에 균열이 나타났다.⁸¹ 반면 미국의 오바마 대통령은 2012년 11월 미얀마를 방문하고, 2013년 5월에는 미얀마의 테인 세인(Thein Sein) 대통령이 워싱턴을 방문하였으며 미국은 對미얀마 제재 조치를 철회하고 양국은 안보 협력

80 김원희. “필리핀과 중국 간의 남중국해 중재사건에 관한 국제법적 검토” 서울국제법연구 제21권 2호 (2014), p. 153. Arbitral Tribunal, Arbitration between the Philippines and China, First Press Release, 27 August 2013 [www.pca-cpa.org]에서 재인용.

81 구자선. “중국-미얀마 관계: 변화와 지속” 국립외교원 외교안보연구소 정책연구시리즈 (2016-24), pp. 9-14.

을 강화하였다.

2015년 11월 8일 실시된 미얀마 총선에서 아웅산 수치가 이끄는 전국민주동맹(NLD: National League for Democracy)이 상원에서 135석, 하원에서 255석을 차지하는 등 상하원 선출직 491석 중 390석을 차지하며 압승하였다. 미얀마 의회는 상원 224석과 하원 440석의 664석으로 구성되며 이 중 상하원 의석의 25%인 166석이 군부에 할당된다. 당시 선출직 선거구 7곳이 소수민족 충돌지역으로 투표가 진행되지 않아 결국 총 657석으로 의회가 구성되었다.

그럼에도 불구하고 아웅산 수치가 이끄는 전국민주동맹은 전체 657석 중에서도 59%의 의석을 차지하여 안정적으로 과반의석을 확보하였다. 결국 아웅산 수치는 2016년 2월 마침내 군정을 종식시키고 문민 의회를 개회시켰다. 당시 국제사회는 테인 세인 대통령에 이어 아웅산 수치도 미국과 우호적인 관계를 강화할 것으로 보았다.

하지만 아웅산 수치는 미국 방문에 한 달 앞서 2016년 8월 17일 중국을 먼저 방문하며 수자원 보호, 에너지, 의료 등에 대한 협약을 체결하였다. 게다가 양국 사이의 민감한 현안이었던 미트소네 수력발전소 건설 문제도 실사단을 꾸려 검토하기로 합의하는 등 중국과의 우호 협력관계를 강화하였다.

B. 동북아시아

동북아시아 지역에서 중국의 ‘일대일로’ 구상과 가장 직접적으로 맞닿아있는 국가는 몽골이다. 앞서 언급한대로 중국은 ‘일대일로’ 구상을 추진하며 현재 6개의 경제 회랑을 건설 중이며 그중 하나가 ‘중국-몽골-러시아 경제회랑’이다.

2014년 9월 11~12일 제14차 상하이 협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization) 회원국 정상회의가 타지키스탄 두산베에서 개최되었다. 당시 중국, 러시아, 몽골은 제1차 3국 정상회담을 열고 3국 협력 프로세스를 가동하기로 합의했다. 이후 중국-몽골-러시아 경제회랑은 2015년 1월 국무원의 승인을 거쳐 국제 전략사업으로 격상되었다. 당시 국무원의 계획에 의하면, 중국-몽골-러시아 경제 회랑은 ①중국화북(华北)지역 징진지(京津冀)-후허하오터(呼和浩特)-몽골-러시아, ②중국동북(东北)지역 다리엔(大连), 선양(沈阳), 창춘(长春), 하얼빈(哈尔滨)-만저우리(满洲里)-러시아 치타(Chita) 등의 두 노선으로 조성되었다.⁸²

이어 2015년 러시아 우파에서 거행된 제15차 SCO 정상회의에서 중·러·몽은 제2차 3국 정상회의를 개최하고 ‘중국-러시아-몽골 발전 3국 협력 중기 로드맵’을 비준하였다. 또한 3국 정상들은 중·러·몽 경제회랑 건설안을 포함한 3국 협력 관련 내용을 논의하고, ‘중·러·몽 경제회랑 건설 계획 요강 편제에 관한 양해각서(关于编制建设中俄蒙经济走廊规划纲要的谅解备忘录)’를 체결하였다.

나아가 2016년 우즈베키스탄 타슈켄트에서 제16차 SCO 정상회의를 개최하며 제3차 중·러·몽 3국 정상회의를 가지며 시진핑 주석은 “중국의 ‘실크로드 경제벨트’ 건설, 러시아의 발전전략, 특히 유라시아 대통로 건설, 몽골의 ‘초원의 길’ 구상 연계 전략을 중심으로 3국 간 포괄적인 협력을 적극 추진해야 한다”고 언급했다.

하지만 미국은 중국이 ‘일대일로’ 구상을 통해 러시아, 몽골과의 경제협력을 본격적으로 강화해 나가는 움직임을 지켜만 보고 있던 것은 아니었다. 미국과 몽골은 이미 2003년부터 다국적 평화유지 합동훈련인 ‘칸퀘스트(Khaan Quest)’를 실시해 오고 있었다. 이를 기반으로 2014년 4월 미국의 척 헤이글 국방장관이 몽골을 방문하여 몽골에 대한 군사 원조의 확대를 약속하고 합동 트레이닝 프로그램을 증가시키는 등 양국 간의 안보와 방위협력을 강화하는 내용이 담긴 공동성명을 발표하였다. 이를 통해 미국은 중국과 러시아 사이에 위치한 중요한 지역에 안보 파트너를 만들 수 있었다. 몽골 또한 미국과의 군사·안보 협력을 강화하며 자국 군대의 현대화를 꾀할 수 있음은 물론, 자칫 과도하게 중국과 러시아에 의지하게 되는 우려를 감소시킬 수 있었다.⁸²

한국과 일본은 몽골에 비해 중국의 ‘일대일로’ 구상과 관련된 공식적인 경제협력 프로젝트가 가시화되고 있지는 않다. 하지만 한국은 박근혜 정부 시절 ‘유라시아 이니셔티브’와 중국의 ‘일대일로’ 구상의 연계를 적극적으로 추진했다. 구체적으로 살펴본다면 2015년 10월 31일 한중일 3국 정상회의(2015.11.1)에 참석하기 위해 한국을 방문한 리커창 총리와 박근혜 대통령이 한중정상회담을 마친 직후 최경환 당시 부총리 겸 기획재정부 장관과 쉬사오스(徐紹史) 중국 국가발전개혁위원회(NDRC) 주임은 ‘유라시아 이니셔티브와 일대일로 협력에 관한 MOU’와 ‘제3국 시장 협력 전개에 관한 MOU’를 체결했다.

82 KIEP 북경사무소. ““일대일로” 경제회랑 건설 추진 동향” KIEP 북경사무소 브리핑 Vol. 18, No. 13, (2015년 8월 6일), pp. 6-7.

83 Shannon Tiezzi. "US Promises Increases in Military Aid to Mongolia" The Diplomat. (April 11. 2014).

이어 2016년 5월 27일 서울에서 개최된 제14차 한·중 경제장관회의에서는 양국 수석대표인 한국의 유일호 당시 부총리 겸 기획재정부 장관과 쉬사오스 주임은 ‘유라시아 이니셔티브’와 ‘일대일로’를 연계한 플랫폼을 구축하기로 합의하고, 제3국 공동 진출을 위한 시범사업에 양국 기업들의 연계와 디지털 분야에서의 교류 확대를 위한 업무협약(MOU)을 체결했다.⁸⁴

문재인 정부 들어서는 ‘신북방정책’을 통해 북한은 물론 러시아와 중국을 아우르는 다국적 경제협력을 추구하고 있다. 이는 2018년 2월 평창 동계 올림픽을 계기로 북한이 대화에 나서면서 형성된 한반도 비핵화와 평화 안착 과정과 맞물리며 그 가능성을 조금씩 높이고 있으나 여전히 북한 변수로 인해 실질적인 진전은 나타나지 않고 있다.

반면 일본은 중국이 역내에서 ‘일대일로’ 구상을 통해 정치·경제적 영향력을 높이려는 움직임에 대해 견제하려는 모습이 역력했다. 또한 일본은 공식적인 중국의 ‘일대일로’ 구상 범위에서도 일단 벗어나 있었다. 하지만 2017년 5월 14~15일 사이에 중국 베이징에서 개최된 일대일로 국제협력 정상포럼에 일본 대표가 참석하며 변화가 나타나기 시작했다. 당시 일본에서는 일본 정계의 거물인 니카이 도시히로(二階俊博) 자민당 간사장과 경제산업성 부대신을 대표로 파견했다. 당시 니카이 도시히로 간사장은 정상포럼 폐막 다음날인 16일 아베 총리의 특사로서 시 주석과 면담하고 친서를 전달했다.

또한 아베 총리는 같은 해 6월 5일 일본 도쿄에서 열린 한 국제회의에서 중국의 ‘일대일로’ 구상에 대해 언급하며 “일본으로서도 협력해 가고 싶다”면서도 “참가하는 각 국가의 재정 건전성 유지와 국제사회의 공통 인식의 반영이 협력의 조건”이라고 말했다. 이에 대해 일본의 교도통신은 아베 총리의 이러한 발언은 같은 해 7월 독일에서 개최된 G-20 정상회의에서 중·일 정상회담을 성사시키려는 의도가 있는 것으로 분석 보도했다.⁸⁵

이에 대해 중국 측은 즉각 환영의 반응을 나타내었다. 아베 총리의 발언 다음날인 6일 화춘잉(華春瑩) 중국 외교부 대변인은 정례 브리핑을 통해 아베 총리가 ‘일대일로’ 구상과 관련하여 긍정적인 발언을 한 것에 대해 “일대일로는 중요한 국제 공동 산물이며, 개방과 포용의 발전 플랫폼이며, 일본을 포함한 세계 각국 모두에게

84 “한·중, 유라시아 이니셔티브·일대일로 연계 플랫폼 구축” 아주경제 (2016년 05월 27일).

85 “中, 아베의 일대일로 협력 발언에 "서로 이득" 반색” 연합뉴스 (2017년 06월 06일).

이익이 된다”고 언급했다. 화 대변인은 또한 “우리는 ‘일대일로’ 구상이 중일양국의 상호 이익과 협력을 이룩하고, 공동발전의 새로운 플랫폼과 시험장이 될 수 있다고 생각하며, 일본 측이 중국 측과 함께 ‘일대일로’ 건설 구조 내에서 발전과 협력을 탐구하는 것을 환영한다”고 밝혔다.⁸⁶

최근에는 2018년 10월 25~27일 사이 일본 총리로선 7년 만에 중국을 방문한 아베 총리가 시진핑 주석과 26일 정상회담을 갖고 two-track 정책에 기반을 두어 양국관계가 경쟁이 아닌 협력의 시대로 나가자는 데 의견을 모았다.⁸⁷ 당시 시 주석과 아베 총리는 일대일로에 관해서도 의견을 교환하였다. 시 주석은 공동으로 ‘일대일로’를 건설해 상호 이익을 심화시킬 것을 제안하였으며, 아베 총리도 일대일로에 대해 잠재력이 있는 구상이라고 평가하였다. 하지만 일본 세코 히로시게(世耕弘成) 일본 경제산업상은 26일 베이징 기자회견에서 제3국 시장에서의 협력을 위해 중일 간 양해각서를 체결한 것은 중국의 일대일로 전략과는 기본적으로 무관하며, 민간기업의 제3국에서의 협력이라는 입장을 강조하며 일대일로를 바라보는 두 나라의 미묘한 시각 차이를 드러냈다.

IV. 결론

중국의 ‘일대일로’ 구상의 실행과 이에 따른 동아시아 국제질서의 변화는 무엇보다도 역내에서 점차 치열해지는 미중 간의 전략적 경쟁과 긴밀히 연결되어있다. 최근 중국에서는 ‘일대일로’ 구상에 이어 미국과의 전략적 경쟁 고조에 따른 새로운 해양 전략의 수립과정에서 해군의 역할과 해군력을 강화하는 모습이 지속적으로 나타나고 있다. 따라서 남/동중국해에 이어 인도-태평양 전역에서 펼쳐지는 미중의 전략적 경쟁 구도는 당분간 지속될 전망이다. 또한 중국의 ‘일대일로’ 구상은 유럽을 향한

86 “‘一带一路’是重要的国际公共产品，是开放包容的发展平台，对包括日本在内的世界各国都是有利的。...我们认为，“一带一路”倡议可以成为中日两国实现互利合作、共同发展的新平台和“试验田”，欢迎日方同中方探讨在“一带一路”建设框架内开展合作” 中华人民共和国外交部。

“2017年6月6日外交部发言人华春莹主持例行记者会”

<http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1468189.shtml>

87 “Abe and Xi agree to promote new economic cooperation amid U.S. trade war fears”
The Japan Times (Oct. 26, 2018); “习近平会见日本首相安倍晋三” 新华网 (2018年10月26日)

서쪽으로의 진출 이외에도 최근 몽골과 뉴질랜드, 나아가 파나마, 미크로네시아와의 연결을 추구하며 동쪽으로 오세아니아 지역과 남미에서의 기반을 닦고 있다.⁸⁸

중국은 ‘일대일로’ 구상을 통해 자국 내의 경제적, 정치적 문제들을 감소시키고, 동아시아 지역에서 주변국들과의 경제협력을 강화시키려는 목표는 향후 일정수준의 성과가 나타나리라 예상된다. 하지만 아시아의 주변국들은 중국의 부상에 대한 전략적, 정치적, 군사·안보적, 심지어 경제적 ‘블랙홀’ 효과에 대한 우려가 존재하는 관계로 미국과의 군사·안보적 협력 강화와 중국을 견제하려는 미국의 ‘역외 균형자’ 역할에 대해 긍정적인 반응을 보이고 있는 것도 사실이다. 따라서 미국의 대중 해징정책에 대한 전략적 돌파구로서의 ‘일대일로’ 구상의 역할은 현재의 역내 상황을 살펴본다면 단기간에 효과가 나타나기가 쉽지 않아 보인다.

게다가 말레이시아, 파키스탄, 스리랑카 등 동아시아에서 중국의 ‘일대일로’ 구상 관련 사업에 참여했던 국가들이 과도한 부채 부담으로 중국에 불만을 표출하고 있다. 지금까지 일대일로에 참여한 국가들이 중국에 갚아야 할 차관 규모는 1490억 달러에 달하는 것으로 추정된다. 나아가 EU 가운데 이탈리아, 스위스, 그리스 등을 제외한 대부분의 나라와 중앙아시아 국가들이 중국의 ‘일대일로’ 구상에 대한 의문과 경계심을 거두지 않고 있다. 이러한 기류를 인식한 중국도 최근 적극적인 대응을 보이고 있다. 예를 들어 이강 중국 인민은행장은 제2회 일대일로 정상포럼을 통해 향후 일대일로를 추진하는 과정에서 협력 상대국의 채무 부담 능력을 적극적으로 고려할 것이라고 언급했다.⁸⁹

끝으로 향후 ‘일대일로’ 구상을 둘러싼 미·중 간의 전략적 긴장과 갈등은 중국의 ‘일대일로’ 구상과 함께 향후 인민해방군 해군력의 강화와 해군의 작전 구역의 확대가 진행되며 더욱 높아질 전망이다. 특히 중국의 국방백서에 ‘일대일로’ 구상이 언급되기 시작하였고, 중국의 ‘영토주권’과 ‘해양권익’을 보호하기 위한 해군력의 강화가 함께 나타나는 현재의 국면에서 미국의 ‘일대일로’ 구상에 대한 비판적 시각과 함께 전략적 민감성은 더욱 높아질 것으로 전망된다.

미국의 입장에서는 21세기 국제사회에서의 패권적 리더십과 자국이 확립한 가치와 규범을 유지하기 위해서는 중국이 수정주의 국가가 되는 것을 막기 위한 대중 해징

88 중국의 일대일로와 몽골의 ‘초원의 길’ 구상을 연결하는 ‘중국-러시아-몽골 경제회랑’의 건설이 추진되고 있음. 뉴질랜드, 파나마, 미크로네시아는 “중국 ‘일대일로’ 가속화... 美우방 뉴질랜드까지 포섭” 연합뉴스 (2017년 3월 28일).

89 “일대일로 발판 ‘패권 야망’ 드러낸 시진핑...美빼고 다 불렀다” 매일경제 (2019년 04월 26일).

정책의 실행은 필수적인 대응으로 보인다. 이로 인해 미국의 대중 해징정책에 대해 중국 측의 돌파구가 될 수 있는 ‘일대일로’ 구상을 미국이 주의 깊게 관찰하고 이에 대해 정책적으로 대응하는 것은 자연스러운 모습일 수 있다.

반면 향후 남중국해에서의 다국적인 ‘항행의 자유 작전’ 실행 가능성에 더하여 타이완 독립 성향이 강한 민진당 출신의 차이잉원 총통 취임 이후 냉각되어진 양안 관계와 트럼프 행정부의 타이완에 대한 전략적 접근으로 인해 중국 또한 역내에서 ‘일대일로’ 구상을 둘러싼 미국과의 전략적 긴장과 갈등이 더욱 높아질 수밖에 없어 보인다.

끝으로 한반도 비핵화와 평화 안착 과정을 진전시키려는 한국의 입장에서는 미국과 일본이 가지고 있는 ‘일대일로’ 구상에 대한 비판적인 시각을 의식할 수밖에 없다. 따라서 한국의 입장에서는 안보적으로는 UN에서의 해양 안보 규범과 질서 논의의 유도를, 경제적으로는 중국의 ‘일대일로’ 구상과 신남방 정책 사이에서 공유할 수 있는 이익을 모색해야 한다. 

토 론 1

한반도 비핵화 실현과 동아시아 공동안보의 전망

이정철 송실대 정외과 교수

1. 하노이 회담의 쟁점

하노이에서 북한과 미국은 쉽게 넘을 수 없는 인식의 벽을 드러냈다. 필자는 이를 3가지로 나누는 데, 첫 번째는 제재의 목적에 대한 메타 철학의 차이, 소위 북한식 표현에 따르면 ‘셈법’의 차이이다. 그리고 두 번째는 팩트에 대한 것이다. 흔히 들 영변 + @라 부르는 비핵화 시설과 프로그램의 범주에 대한 논란이 그것이다. 마지막 세 번째 쟁점은 비핵화를 향한 방법 즉 프로세스(step by step approach vs. phased approach)를 보는 인식의 차이이다.

먼저, 제재에 대한 철학 즉 소위 북한이 말하는 ‘셈법’의 문제이다.

한국의 보수 정부가 내세웠던 대북 제재의 목표는 북한의 도발자행을 응징하는

것이자, 북한 스스로 원상복구 즉 비핵화로 되돌아가게 하는 것이다. 소위 징벌적 배상의 철학과 맥을 같이한다.

하지만 곰곰이 생각해보면, 대북 제재의 목적은 북한의 추가 도발을 방지하고 상호 억지를 통해 평화를 유지하는 데 지향점을 두고 있어야 한다. 이렇게 본다면 제재라는 적대적 방법을 통해 비핵화를 추진하는 것이 적절한가라고 반문하게 된다. 따라서 비핵화는 별개의 외교적 프로세스를 통해 이루어 가야하는 것이라는 대안적 논리에 주목하게 된다.

일견 상식적인 것으로 보이는 전자의 제재론은 따지고 보면 전쟁 배상금을 물리는 것과 같은 징벌적 정의(punitive justice)의 철학에 기반하고 있는 것으로 보인다. 1차 세계 대전 이후 영국과 프랑스가 주도한 파리강화회의는 독일에 대해 사실상 징벌적 배상 책임을 부가했다. 베르사이유 체제로 불리는 이 체제 하에서 독일의 바이마르 공화국은 과도한 부담 때문에 파산을 면치 못하고 나치의 등장을 목도한다. 징벌적 제재가 새로운 세계 대전의 원인(遠因)이 되고 있었던 것이다.

이 점에서 후자의 논리 즉 제재란 상황 악화 즉 추가도발을 억지(deterrence)하고 화해를 강제(compellence)하는 데 목표를 두어야한다는 회복적 정의(restorative justice)에 입각한 제재론에 주목하게 된다. 실제로 유엔의 대북제재항은 두 가지 점에서 억지와 화해 추구의 논리를 담고 있다. 하나는 ‘트리거 조항’이다. 북한이 추가의 도발을 감행할 경우 북한에 대한 유엔 제재를 자동으로 강화하게 해놓은 조항으로서, 유엔 제재의 주된 목표가 북한의 추가 도발을 막는 것이라는 점을 강하게 암시한다. 대북 제재의 목표가 징벌이 아니라 도발 방지라는 해석을 뒷받침하는 조항이다. 둘째는 제재의 수정, 중단, 해제 조항이다. “대화를 통한 평화적이고 포괄적인 해결을 증진하기 위한 여타 국가들의 노력을 환영”¹하고 “조선민주주의인민공화국의 준수 여부에 비추어 필요에 따라 조치들을 강화, 수정, 중단 또는 해제할 준비”²가 되어 있다는 28항의 구절이다. 북한이 추가 도발에 나서지 않고 제재를 준수할 경우 제재를 수정, 중단하거나 심지어 해제할 수 있다고 규정하여 제재 해제의 가능성을 열어 둔 것이다.

김정은이 하노이 회담 이후 미국식 섹법을 비판하고 나선 것은 앞서 본 두 제재

1 유엔안보리 대북 제재 결의안 2397호 27항(2017년 12월 23일) “한반도 및 동북아 전체의 평화와 안정 유지의 중요성을 강조하고 상황의 평화적 외교적 정치적 해결에 대한 의지를 표명하며 대화를 통한 평화적이고 포괄적인 해결을 증진하기 위한 안보리 이사국들과 여타 국가들의 노력을 환영하며 한반도 및 지역 긴장 완화를 위한 활동의 중요성을 강조한다.

2 유엔안보리 대북 제재 결의안 2397호 28항(2017년 12월 23일), “조선민주주의인민공화국의 행동을 지속적으로 검토할 것이고 조선민주주의인민공화국의 준수 여부에 비추어 필요에 따라 조치들을 강화, 수정, 중단 또는 해제할 준비가 되어 있음을 확인하고...”

철학의 충돌로 해석할 수 있을 것이다. 북측의 입장에서 볼 때, 지난 1년여 동안 자신들이 도발을 중단하고 협상에 나서고 있음에도 불구하고, 제재의 중단 또는 해제라는 결의안 28항을 지키지 않는 미국 측이 이해될 리 없다. 자신들의 ‘선행 동과 일방적 무장해제’를 요구해온 지난 시기 논법과 다를 바 없는 트럼프 대통령의 계산법에 북측이 좌절감을 표현한 것 또한 이해 못할 바 아니다.

물론 미국과 북한의 제재 해제 논쟁은 철학의 문제뿐만 아니라 영변 해체의 가격을 둘러싼 흥정의 실패이기도 했다. 영변 시설폐기에 대한 북한의 호가가 너무 높았기 때문에 거래가 결렬된 것이라는 트럼프의 설명에 이견을 달 필요는 없다. 심지어 북한 역시 자신들의 호가가 너무 높았음을 인정하고 있는 것으로 보인다. 어쩌면 북한이 물정을 알게 되었다는 점이 이번 회담의 역설적 성과이기도 하다는 주장도 경청할 만하다.

그러나 역시 논쟁의 본질은 호가의 문제가 아니라 제재 철학의 근본적 충돌에 있다. 2017년 11월 29일 북한이 마지막으로 ICBM을 발사한 이후, 그들이 보여준 화해 및 협상 조치, 풍계리 핵실험장 해체라는 선행동에 대해 미측은 무슨 상응 조치를 취하고 있으며 향후 협상에 대해 어떤 의지를 보이고 있는가라는 질문에 답하는 것은 한미 양측의 의무이기도 하다. 미측이 그런 상응조치를 제공할 의지를 보이기보다는 도리어 징벌을 부과하고 자신들에게 굴복을 강요하고 있지 않은가하는 의구심만 확인했다는 북한의 반론을 경청할 필요가 있다. 오히려 일부 전문가들은 “북한이 제재 해체에 집착한 것은 제재가 유효하다는 것의 반증”이라는 형식논리를 앞세워 더욱 더 북한을 압박해야 한다고 목소리를 높이는 것이야말로 상황에 대한 확대 해석이자 징벌적 제재론의 근거를 마련하기 위한 아전인수식 해석이다.

둘째는 쟁점에 대한 진실(Facts)의 문제다.

하노이 회담 직후 리용호 외상은 미측이 “한가지 더”를 요구하여 회담을 결렬시켰다고 비난하였다. 트럼프 대통령은 같은 날 기자회견에서 북측에 미국이 특정 시설을 인지하고 있다는 사실을 알렸더니 북측이 놀라움을 표했다고 공개했다. 양측의 이 같은 논란을 지켜본 언론들은 소위 ‘영변 + @’가 무엇인가에 대한 팩트 체크에 주력하였다.

‘영변 + @’가 무엇인가를 푸는 열쇠는 지난 1월 30일 비건 대북정책특별 대표의 스탠포드연설에서 찾을 수 있다. ‘영변 + @’논의가 하노이에서 갑자기 나타난 쟁점이 아니라는 의미다. 당시 연설에서 비건은 ‘beyond Yongbyon’이라는 표현과

‘and more’라는 두 개의 표현을 사용하였다. 동 연설에서 비건 대표는 북한이 해체할 영변 시설의 범위가 어디까지인가 즉 영변을 해체한다고 할 때 미공개 HEU 시설들을 어느 정도까지 포함할 것인가를 의미하는 개념으로 ‘beyond Yongbyon’이라는 표현을 사용했다.

반면 ‘추가로’라고 번역되고 있는 ‘and more’라는 구절의 경우,³ 비건 대표는 영변 해체 외에 북한이 무엇을 추가로 할 것인가에 대한 포괄적 계획을 의미하는 개념으로 사용하고 있다. 리용호 북한 외무상 역시 심야 기자회견에서 미측이 ‘한 가지 더(one more thing)’를 고집하여 협상을 결렬시켰다고 해명함으로써, 포괄적인 비핵화 계획에 대한 합의를 하자는 주장을 두고 논란이 있었음을 암시하였다.

요컨대 하노이 회담에서 드러나지 않은 ‘사실’은 북한이 해체할 영변 지역의 범위를 어디로 한정할 것인가와 비핵화의 최종 목표(end state)와 일정표를 사전에 합의할 것인가라는 두가지 쟁점을 둘러싼 것으로 판단된다. 전자의 쟁점은 그러나 최선희 외무성 제1부상이 마지막 순간에 문제를 해결했던 것으로 전해진다. 3월 6일 CNN의 보도에 따르면 최선희 제1부상은 마지막 순간에 영변 시설의 범주를 제시했지만 그 때는 이미 너무 늦은 시점이었다는 것이다. 리용호 외상 역시 기자회견에서 자신들은 ‘영변 전체’를 비핵화 대상으로 제시하였다고 거듭 강조하였다. 비록 합의되진 못했지만 양자는 ‘beyond Yongbyon’ 문제에 대해서는 일정한 합의 수준에 도달했음을 드러냈다. 남은 쟁점은 결국 ‘and more’ 혹은 ‘one more thing’ 즉 포괄적 합의를 둘러싼 두 번째 쟁점 안이었던 것이다. 그것이 사실 빅딜 논란으로 이어진 것이었음은 다음 쟁점에서 더욱 분명해진다.

2. 군축과 비핵화

세 번째 쟁점은 사실상 비핵화 접근법의 문제다.

3 비건 미 특별대표, 스탠포드대 북한 관련 연설 전문, 2019년 1월 30일 연설문, “마지막으로 중요한 부분은 플루토늄과 우라늄 농축 시설 폐쇄와 관련한 약속을 제시하며 북한 측은 중요한 단어인 “추가로”를 덧붙였습니다. 이는 매우 중요합니다. 완전한 비핵화 달성이라는 싱가포르 정상회담의 약속을 지키기 위해서는 이런 시설 이외에도 할 일이 매우 많기 때문입니다. 비핵화 과정이 최종적으로 이루어지기 전에 우리는 북한의 대량살상 미사일 프로그램 전체를 완전히 파악해야 합니다. 우리는 어느 시점에서 포괄적인 신고를 통해 이를 달성할 것입니다. 국제 기준에 맞게 핵심적 시설과 장소에 대한 전문가 방문과 모니터링 체제에 대해서도 합의를 이루어야 합니다. 그리고 궁극적으로 우리는 북한이 보유한 핵분열물질, 무기, 미사일, 발사대, 그리고 기타 대량살상무기의 제거와 파괴를 확실히 해야 합니다.”

미측이 요구한 소위 빅딜(big deal)이라는 것을 분석해보면 그것은 사실 <포괄적 합의, 단계적 이행>으로 축약된다. 즉 비핵화의 최종 목표지(end state)를 명기하고 이를 달성하는 프로세스를 3단계나 4단계 등으로 구체화하는 것(phased approach)으로 포괄적 합의가 이루어진다면, 비핵화의 실행 자체는 낮은 수준이라도 동시 이행을 통해 거래할 수 있다는 것이다.⁴ 이 같은 미측의 입장은 단계론(step by step)은 아니지만⁵ 동보적(simultaneously and in parallel)일 수 있다는 논리로 나타났다.⁶ 결국 미국의 빅딜 제안이란 북한 비핵화의 큰 그림과 단계를 입구에서 합의하면 각 단계마다 상호 주고 받기식의 동보적 행동 조치로 비핵화를 이행한다는 것이다. 비핵화의 end state를 얼마나 구체적으로 서술할 것인가 그리고 그 실행 순서를 사전에 어떻게 명기할 것인가에 대한 것이다. 소위 빅딜론의 실체이다.

반면 이에 대한 북한의 입장 역시 분명하다. 흔히 계단식 방법(step by step)이라 부르는 군축론적 접근법이다. 북한의 스몰딜 논리는 상호간 신뢰 구축이 낮은 단계에서 어떻게 전체 최종 목표(end state)를 구체적으로 합의할 수 있겠는가는 질문에서 출발한다. 즉 북한의 논리는 매 단계마다 합의 가능한 목표를 그 때 그 때 설정하고 그것이 이행된 다음에, 다음 단계의 목표와 이행 방법을 합의하는 것이다. 이는 군축협상의 신뢰구축(CBM) 방정식에 가까운 것으로, 스몰딜의 결과로 신뢰가 구축되는 정도에 비례해 다음 단계의 목표를 설정하고 그 이행 계획을 세울 수 있다는 일반론이다.

결국 先포괄적 합의, 단계적 이행론을 빅딜이라고 부른다면 북한이 주장하는 단계적 접근법은 어떤 경우에도 스몰딜이 될 수밖에 없다. 빅딜이라는 프레임에 갇히는 한 모든 비핵화의 공정은 스몰딜이 된다. 여기에 “스몰딜을 할 바에야 차라리 노딜을 해야 한다”는 프레임이 더해진다면 사실상 적대국간의 안보 협상은 첫

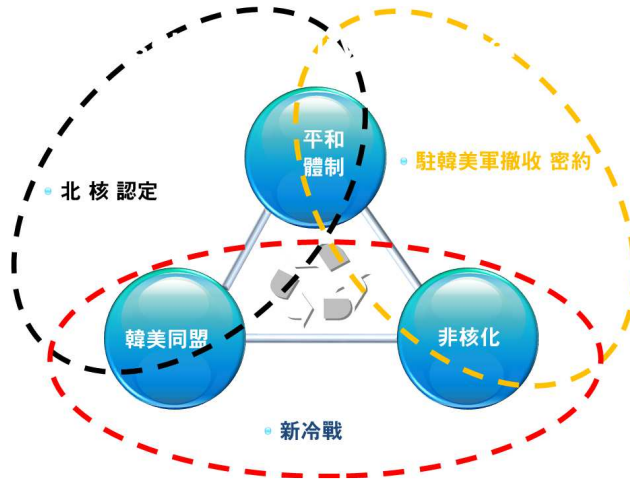
4 비건 대표가 스탠포드 연설에서 ‘and more’를 통해 표현하고자 한 것은 북한의 비핵화 프로그램의 최종 목표지(end state)와 일정표(phase)를 합의하자는 제안이었다. 리용호에 따르더라도 미국은 사실 이 ‘한가지 더(one more thing)’를 집요하게 요구했다는 것인 바 결국 양자를 논의를 종합해보면 미측이 원했던 빅딜은 바로 이 ‘한가지 더’에 대한 합의 즉 비핵화와 관련된 최종 목표와 그 일정표를 만들자는 것이었다고 추론할 수 있다. 이 점에서 미국의 빅딜은 사실상 비핵화 계획의 포괄적 합의안에 대한 일괄타결에 성공한 영변해체론이었다고 정리할 수 있겠다.

5 비건 미 특별대표 2019년 3월 7일 비공개 기자 회견, “So nobody in the administration advocates a step-by-step approach.”

6 비건 미 특별대표, 스탠포드대 연설, 2019년 1월 30일, “For our part, we have communicated to our North Korean counterparts that we are prepared to pursue – simultaneously and in parallel – all of the commitments our two leaders made in their joint statement at Singapore last summer,”

발을 내딛기조차 힘들게 된다. 현 시점에서 공동안보와 신뢰구축조치의 일반론을 돌아봐야 하는 이유이다.

사실 이 문제는 3위1체 불가능론 혹은 3중 모순론(딜레마론)과 연관되어 있다. 이수형 박사가 논의하고 있는 중요한 쟁점이기도 하다. 저자의 설명을 그림으로 나타내면 다음과 같다.



북한의 핵 능력이 일정 수준을 넘어선 상황에서, 북한의 비핵화와 평화체제, 한미동맹의 3가지를 모두 유지하는 것은 점점 어려운 과제가 되어가고 있다는 것이 3중 딜레마론이다. 비핵화와 한미동맹에 충실하자니 박근혜 정부의 대북 공세전략이 떠오르고, 비핵화를 앞세워 평화체제를 완성하자니 주한미군과 한미동맹의 변환이 불가피하다. 한미동맹을 유지한 채 평화체제를 만드는 방법은 사실상 북한 핵을 인정하고 상호 억지 체제를 만들자는 논리가 된다. 3가지 모두 한국이 받을 수 있는 옵션이 아니라는 점에서 트릴레마다. 현실적으로 저자는 두 가지만 선택하는 옵션 또는 한미동맹의 형태 변환을 통해 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 조합하는 방안 등을 인용하고 있다.

이 같은 해법은 사실상 동맹 변환을 통해 확보한 자율성으로 비핵화와 평화체제 구축의 교두보를 쌓자는 발상이다. 문제는 동맹 변환은 무엇을 통해 어떤 방식으로 가능한가라는 문제이다.

3. 질문

저자의 해박한 안보론의 식견에 감탄하고, 비핵화 프로세스와 평화 프로세스를

구분하자는 정책적 해안에 전적으로 동의하면서, 다음의 두 가지 의문 사항에 대해 질의하고자 한다.

1. 비핵화 프로세스의 상황, 정책, 시간 요인의 구분은 평화체제 구축의 상황, 정책, 시간 요인 구분과 어떻게 연관되는가?
2. 한반도 평화체제를 동북아 평화체제와 별도로 추진하자는 것과 한반도의 ‘적극적’ 평화체제가 동북아 안보체제로부터 자율성을 가져야한다는 ‘두가지’ 전략적 고민은 先 한반도 평화협력 프로세스 전략의 feasibility를 보장할 수 있는가? 아니면 의지 요인을 강조하는 것인가?

토 론 2

미국의 동아시아 전략과 한미동맹

최아진 연세대 국제학대학원 교수

박인휘 교수님의 ‘미국의 동아시아 전략과 한미동맹’은 자유주의 국제질서의 변화, 미중경쟁의 심화, 동아시아 국제관계의 변화 속에서 미국의 동아시아 전략 방향을 제시하고 한미동맹에 미치는 영향과 한국의 대응에 대한 논의를 하고 있다.

국제정세의 변화, 미국의 전략, 한국의 대응 방향에 대하여 대부분 동의를 하고 있으나, 일부분석에 포함되지 않은 부분을 중심으로 말씀드리면 다음과 같다.

1) 국제자유질서에 대한 이론적 논의의 확장과 미국의 역할에 대한 역사적 분석이 필요함. 먼저 2차 세계대전 이후에 미국이라는 민주주의 헤게모니가 자유주의적, 제도주의적, 개방적 국제질서를 주도하면서 국제체제의 안정과 번영을 가져왔다고 설명하는 패권적 안정이론이 자유주의 국제질서의 배경을 설명하는 이론에 포함되어야 함. 또한 미국의 외교정책은 역사적으로 고립과 개입이 번갈아가며 채택되어 왔는데 현재 미국의 국가우선주의 전략을 이러한 역사적 맥락에서 설명이 가능한 것인지 혹은 여러 가지 국내외 상황 변화에 대한 트럼프 행정부의 대응으로만 이해할 수 있는 건지에 대한 설명이 필요함. 이에 대한 분석은 한국의 대응 전략에 영향을 줄 수 있음. 즉 이러한 국제질서의 변화가 장기적인 미국의 외교정책 방향의 전환인지, 단기적인 트럼프 대통령의 외교정책인지에 대한 논의에 따라 한미동맹에 대한 전망과 한국의 대응전략이 달라질 수 있음.

2) 박교수님은 미국이 동아시아 지역주의에 대한 개방적 입장을 취하고 다자주의적 접근이 나타날 수 있다고 말씀하셨는데 현재 미국의 정책을 보면, 힘의 우위를 통해 협상에서 유리한 입장을 취할 수 있는 양자적 접근을 선호하고 있는 것으로 보임. 특히 북미회담에서 이러한 경향이 뚜렷이 보이고 있으며, 미중경쟁의 경우에도 중국을 직접적으로 압박하는 전략을 추구하고 있으며, 인도-태평양 전략에 있어서도 다자적, 제도적으로 접근하기보다는 네트워크 구축 수준에서 추진하고 있음. 또한 기존의 국제기구나 제도에 대한 비판과 탈퇴 등을 통하여 미국 중심의 양자적 외교정책을 선호하고 있는 것으로 보임.

3) 미국의 냉전시대를 교훈 삼아 미중러 삼각관계를 활용할 것이라고 전망하는데 이에 대해서는 현재까지 뚜렷한 조짐은 나타나고 있지 않음. 러시아는 현재 서구로부터 경제제재를 받고 있으며, 중거리핵전력협정의 폐기 등으로 인해 양국 간 핵무기 경쟁이 유발하는 경우 신냉전 구조가 나타날 수 있고, 여기에 미국의 국내 정치적 변수를 고려한다면 단기적으로 채택될 가능성은 낮아 보임. 대신 미국은 현재로서는 중국과의 무역전쟁에 대해 직접적인 경제적 압박과 인도-태평양 네트워크를 통한 봉쇄에 비중을 두고 있는 것으로 보임.

4) 이러한 국제관계의 변화는 상대적으로 냉전시대와 비교하여 복잡성, 불확실성이 높은 수준이므로 한미동맹에 대한 전망과 한국의 대응전략 수립에 있어서 많은 도전 요소가 있음. 위협에 대한 분석이 복잡해졌을 뿐만 아니라 동맹 관계에도 영향을 줄 수 있음. 그러나 실제 상대적으로 불확실성이 낮았던 냉전시기에도, 탈냉전시기에도 한미동맹 사이의 불신과 갈등이 나타난 경우가 있었고, 이러한 갈등이 해결되어 가면서 동맹관계가 더욱 호혜적인 관계로 발전되어 왔음. 따라서 한미동맹관계에서 일어날 수 있는 갈등에 대해서 확대 해석을 하기보다는 과거의 갈등해결 경험에서 배우고 협상과 공조를 통하여 실용적인 문제해결로 나아가야 함. 앞으로 한미동맹의 중요한 구체적 과제는 전작권 전환이며, 이에 대하여 국내적 합의를 완성해가야 함. 특히 한국정부는 미국과 긴밀한 공조를 통하여 제도적, 기술적 장치들을 준비하고 이 준비과정에서 가능한 부분을 공개하면서 정보를 국민과 공유해 나가는 것이 필요함.

5) 글로벌 코리아, MIKTA 등이 한국의 중견국 외교의 연속선상에서 의미가 많음에도 불구하고 지속될 수 없는 국내외적 상황에 대한 분석이 필요하고 외교정책이

지속적으로 유지될 수 있는 제도적 보완장치가 안착할 수 있는 조건과 환경에 대한 논의가 필요함. 현 정부의 한반도 및 동북아 평화 프로세스도 미리부터 지속성을 가질 수 있도록 제도적 방안을 마련해나가야 함. 이러한 기여와 가치에 기반을 둔 외교적 노력은 강대국들 사이에서 국력의 비대칭성을 일부 극복할 수 있는 기회를 제공할 수 있음.

6) 미중경쟁의 심화는 한국의 외교적 입지와 기회에 많은 제약을 줄 것이라는 것에는 동의함. 이에 대응하는 대안으로 다양한 소다자주의적 외교정책을 채택하여 유연하고 복합적인 네트워크를 통해 첨예한 갈등이 이익의 공유로 전환될 수 있는 장치를 마련해나가야 함. 미중 무역 전쟁은 장기적으로 양국 모두에게 국내의 경제적 손실 및 세계 경제 침체를 줄 수 있는 전략이므로 장기전보다는 가능한 한 기간을 단축하려고 할 수 있음. 사실상 미국과 중국은 냉전시기의 미국과 소련과 달리 높은 수준의 경제적 상호의존성과 인적, 사회문화적 교류도 이루어지고 있음. 이 상황에서 한국도 복합적 네트워크를 활용하여 유연성, 융통성과 기민성을 발휘하면서 국익을 달성할 수 있는 외교적 역량을 길러 나가야 함. 한편으로 한반도 평화 프로세스가 미중경쟁에 매몰되지 않도록 두 사안을 분리하려는 노력도 필요함.

7) 한반도 및 동북아의 평화를 제도화할 수 있는 지역협력기구 구성의 필요성. 한미동맹의 대체재로서가 아니라 보완재로서의 지역안보기구의 구성을 위한 한국의 적극적인 노력이 필요함. 특히 북미회담의 교착상태에서 이를 풀어나가는 노력과 함께 주변국과의 외교를 활성화하여 지역기구의 구성에 대한 논의를 이끌어 나갈 필요성이 있음. 장기적인 계획을 가지고 한반도 및 동북아 평화의 중요성과 이러한 노력이 각국의 이익과도 부합할 수 있다는 논리를 개발하여 설득해 나가야 함. 특히 미국에 대하여 북한의 비핵화를 넘어서 한반도 평화프로세스의 의미와 중요성에 대한 공공외교를 강화해 나갈 필요가 있음.

한미동맹의 발전과 함께 소다자주의적 전략, OSCE와 같은 포괄적 지역협력기구의 설립을 동시에 추구하면서 복합네트워크를 구축하여 시장의 다변화 외교의 다변화를 모색하는 등의 한반도 및 동북아 평화프로세스를 구현시켜 나갈 수 있는 ‘외교적 상상력’을 발휘해 나가야 함.

메 모

메 모
