이슈 & 인사이트
VOL. 23, SR 5

2023 년 6 월

PACIFIC FORUM
INTERNATIONAL

한미동맹: 자유롭고 열린 인도-태평양 구상을 위한 린치핀

EDITED BY
ROB YORK

PACIFIC FORUM
INTERNATIONAL

퍼시픽 포럼은 1975 년에 하와이 주 호놀룰루에 독자적인 비영리 외교정책 연구 기관으로부터 출발하였습니다. 퍼시픽 포럼의 연구는 주로 현존하는 정치, 안보, 경제 및 비즈니스 관련 이슈에 초점을 맞추고 있습니다. 또한, 인도-태평양 지역내 학계, 공공정책, 군사 및 주요 산업 부문과의 대화와 연구 분석을 통해 지역내 협력을 촉진시키는 역할을 하고 있습니다. 더불어 30 여개 이상의 환태평양 지역 연구기관들과 협력하여 정부기관에 정책 제언을 함은 물론, 아시아의 시각과 관점을 공유하며 긍정적인 여론 형성에 기여하고 있습니다. 우리는 아시아 전역에 걸쳐 여러 기관들과 공동으로 회의를 주관하며 비정부 기관 간 교류를 활성화하고 의견 교환의 장을 마련하고 있습니다.

ss

퍼시픽 포럼은 정부, 재단, 기업 및 개인으로부터 지원을 받아 운영되며, 퍼시픽 포럼의 연구 결과는 공공의 목적으로 공개됩니다.

퍼시픽 포럼 후원

퍼시픽 포럼 후원 및 기부: www.pacforum.org/support-us
특정한 프로그램 후원 문의: brooke@pacforum.org

퍼시픽 포럼 임원진

회장
DAVID SANTORO, Ph.D.

전무
CARL BAKER

선임 인도-태평양 연구실장
JOHN HEMMINGS, Ph.D.

지역 연구실장
ROB YORK

사이버안보 & 핵심기술 연구실장
MARK MANANTAN

보조금 관리실장
BROOKE MIZUNO

명예 회장 & WSD-Handa 평화연구 의장
RALPH COSSA

선임 고문
CRYSTAL PRYOR, Ph.D.

선임 고문
BRAD GLOSSERMAN

해양안보 연구실장
JEFFREY ORDANIEL, Ph.D.

여성, 평화, 안보 연구실장 & 선임 펠로우
MARYRUTH BELSEY PRIEBE

임원 비서
GEORGETTE ALMEIDA

선임 프로그램 매니저
JESSLYN CHEONG

프로그램 매니저
VALERIA VILLASENOR-BRUYERE
CAROL LI
JEFF OTTO
MEGAN TAENAKA

PACIFIC FORUM
INTERNATIONAL

한미동맹: 자유롭고 열린 인도-태평양 구상을 위한 린치핀

Edited By
Rob York

이슈 & 인사이트

EDITED VOLUME

VOL. 23, SR 5 | 2023 년 6 월

이슈 & 인사이트

이슈 & 인사이트는 퍼시픽 포럼의 대표적인 피어리뷰 저널이자 공개 간행물입니다. 이슈 & 인사이트에서 게재 가능한 문서의 형식은 워킹 페이퍼, 논문 편집본, 회의 및 워크숍 결과 보고서 등입니다. 본지에 게재를 희망하는 학자, 정책분석가, 관련 분야 전문가들은 해당 주제에 대해 출간하고자 하는 문건을 제출할 수 있습니다. 이슈 & 인사이트는 인도-태평양 지역의 정치, 안보, 그리고 경제 개발 등의 주제와 관련하여 요구되는 시기적절하며 참신한 정책 연구 및 분석 결과를 제공합니다.

구독신청: pacnet@pacforum.org
과월호 확인: www.pacforum.org/programs/issues-insights

권리불요구

이슈 & 인사이트에 게재되는 각 문건의 의견은 해당 문서의 작성자에게 책임이 있으며 반드시 저작자의 소속 또는 연계된 기관의 의견을 대변하지는 않습니다. 또한 퍼시픽 포럼의 간행물은 포럼의 직원, 기부자, 그리고 후원자의 의견을 대변하지 않습니다.

인쇄 및 전자발행 권리에 대한 제한

퍼시픽 포럼의 지적재산권을 대표하는 본지는 비상업적 목적에 한해 사용이 가능합니다. 본지의 허가받지 않은 온라인 게재는 금지됩니다. 복제는 온전히 개인적인 목적에 한해서만 허용되며, 재생산, 다른 형식으로의 재사용, 상업적 목적으로의 발간 등을 위해서는 반드시 퍼시픽 포럼의 허가를 받아야 합니다.

© 2023 Pacific Forum International. All rights reserved.

기타 문의 또는 관련 허가 요구: pacnet@pacforum.org

목차

소개글
Rob York 1

1 진화하는 북핵 위협과 한미 확장 억제
서찬양 (Chanyang Seo) 3

2 북한 육상 탄도미사일에 대응하는 재래식 군사 작전의 증강된 위협
서경원 (Kyungwon Suh) 13

3 인도태평양 중심의 한미 해상 훈련: 인도-태평양 지역 수호를 위한 전비태세 강화
하재은 (Jaeeun Ha) 23

4 합법적인 억제: 한미 상호방위조달이 남중국해에서 중국의 군사적 영향을 견제하는 방법
이예찬 (Yaechan Lee) 29

5 파이브아이즈 동맹: 윤석열 정부 하 한국의 가입 필요성 논의
김정섭 (Jung Seob Kim) 39

6 동맹간 지역 정부의 역할: 한미연합군의 사기와 전비태세 향상
강경아 (Gyeonga Kang) 47

7 한국의 천리안 : 러시아에 대응한 한미동맹의 위험과 보상
Julian Gluck (줄리안 글룩)
57

8 진퇴양난 : 자유롭고 열린 태평양 구상을 위한 한일관계 개선
Chloe Clougher (크로이 클로거) 69

9 아시아-태평양 지역의 회복력 개선을 위한 강화된 한미동맹 파트너십
Lindsay Horikoshi (린제이 호리코시) 79

10 군사동맹, 환경파괴 및 군사합의의 현황
Kyle Wardwell (카일 워드웰) 91

저자 소개 113

소개글

Rob York

2023 년의 한미동맹은 70 주년을 맞아 양국에서 널리 사랑받고 있습니다. 양국이 상대방의 약속과 책무에 대해 가졌던 이전의 의구심은 공통의 기회와 도전에 함께 대응하며 사그라 들었습니다. 호전성을 더해가는 북한이 핵과 미사일 무기를 증강시키고 있을 뿐만 아니라 중국은 군사적, 경제적 수단을 모두 사용하여 다른 국가를 압박하고 있으며 러시아는 한국을 포함한 국가들의 반발에도 불구하고 국제 규범을 무시한 채 국경을 다시 그리려는 의지를 보여주었습니다.

현재 미국은 아시아에서 이전의 대규모 동맹 시스템을 뒤로하고 우방국을 보다 긴밀한 협력으로 끌어들이려는 소다자주의적(minilateral) 입장을 취하고 있습니다. 한국, 특히 현 정부 하의 한국은 지역 내 핵심 국가가 되는 것에 대해 관심을 높이고 있으며 최근 한국이 애증관계에 있는 일본에 취한 제스처는 다음과 같은 의문을 낳습니다. 미국의 가장 가까운 두 동맹국 간의 역사적 갈등은 양국이 가진 정치 체제, 가치관, 이해관계의 많은 유사점에도 불구하고 양국의 정상적 외교 관계를 가로막았으며 한국 여론은 여전히 한일 화해에 회의적입니다. 또한 주한미군의 비위 문제, 무역분쟁, 주한미군기지와 관련된 환경문제 등 과거 한미관계를 복잡하게 만들었던 문제들이 재부상할 가능성 역시 항상 존재합니다.

이러한 모든 문제는 동맹이 앞으로 해결해 나가야 할 과제를 제시합니다. 그런 의미에서 태평양포럼은 한국국제교류재단의 전폭적인 지원을 받아 양국의 젊은 신진 학자와 연구자들을 한 자리에 모아 한미동맹의 시급한 현안을 논의하는 '한미차세대지도자 구상' 프로그램을 출범시켰습니다. 해당 편집된 발행본은 확장 억지력, 북한, 중국, 러시아, 일본 등 시급한 현안에 대해 앞으로 연구해 나갈 신진 학자들의 논문을 담고 있습니다. 우리는 그들의 적극적인 참여가 한미동맹이 향후 70 년 더 지속하는데 도움을 줄 것이며 양국의 안보와 번영의 초석을 다질 것이라고 믿습니다.

Rob York

Director for Regional Affairs

Pacific Forum

1

진화하는 북한의 핵 위협과 한미 확장억제

서찬영

서론

미국과 한국은 양국에 실존적 위협인 북한에 대한 확장억제와 방어를 기반으로 수십 년 동안 강력한 안보 동맹을 구축하고 유지해 왔다. 북한의 핵개발 야욕이 대두되는 가운데 미국의 핵우산은 핵무장을 하지 않은 한국이 북한의 핵위협을 회피하는 데 있어 필수적인 안전 보장 수단으로서 그 중요성이 커졌다. 이런 확장억제 개념은 한국전쟁이 종료된 이후 성공적으로 북한을 억지함으로써 '철통같은' 양자동맹을 강화했지만 북한의 핵 및 미사일 능력은 급속도로 확장하며 한미동맹에 큰 도전이 되고 있다.

2018 년에서 2019 년 사이 이뤄졌던 역사적인 미북 긴장 완화와 남북 관계의 화해가 좌초된 이후, 북한은 완고한 핵 야욕을 보여주면서 가속화된 속도로 군사력을 강화를 추진했다. 바이든 행정부는 오래전부터 양자회담 재개 의지를 내비쳤지만, 북한은 외교에 별 관심을 보이지 않고 오히려 군사력 확대·강화에 전력을 다하고 있다. 2021 년 1 월에 열린 조선로동당 제 8 차 당대회에서 김정은은 전략·전술 핵무기 개발을 포함한 '국방과학발전 및 무기체계개발 5 개년계획'을 발표했다. 평양은 2018 년 자체 선언한 핵 및 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험 유예를 깨고 새로운 무기를 공개하고 일련의 시험을 실시했으며 ICBM 을 발사했다. 북한은 명백히 7 차 핵실험을 준비하고 있으며 위협이 있을 경우 핵 선제타격을 허용하는 것을 골자로 하는 새로운 핵 관련법을 제정하는 등 문제적 행보를 더해가고 있다.

북한의 핵위협 심화로 인해 한미의 확장억제 및 안보 보장 효과와 신뢰성에 대한 한국의 우려가 커지고 있다. 미국이 북한으로부터 한국을 방어하기 위해 본토를 위험에 빠뜨릴 용의가 있는가? 확장억제가 북한으로 하여금 남한에 대한 선제 공격을 시도하를 단념하도록 할 것인가? 미국과 한국은 문제의 다면적 성격을 반영해 확장억제를 강화하고 상호 안보 이익을 확보하기 위해 협력해야 한다.

이 얽힌 실타래를 풀고 도전과제의 다양한 측면을 더 잘 이해하기 위해 본 연구보고서는 북한의 핵 및 미사일 능력, 그 목적 및 북한의 핵 태세를 포함해 근본적인 문제를 다룬다. 그리고 한미동맹의 확장억제의 틀과 기존의 도전과제를 살펴본다. 마지막으로 신뢰할 수 있는 확장억제를 활성화하고 한미 안보동맹을 재확인하기 위한 전략적 정책 제안을 제시한다.

I. 북한의 점증하는 핵위협: 능력, 목적, 전략

최근의 핵 동향

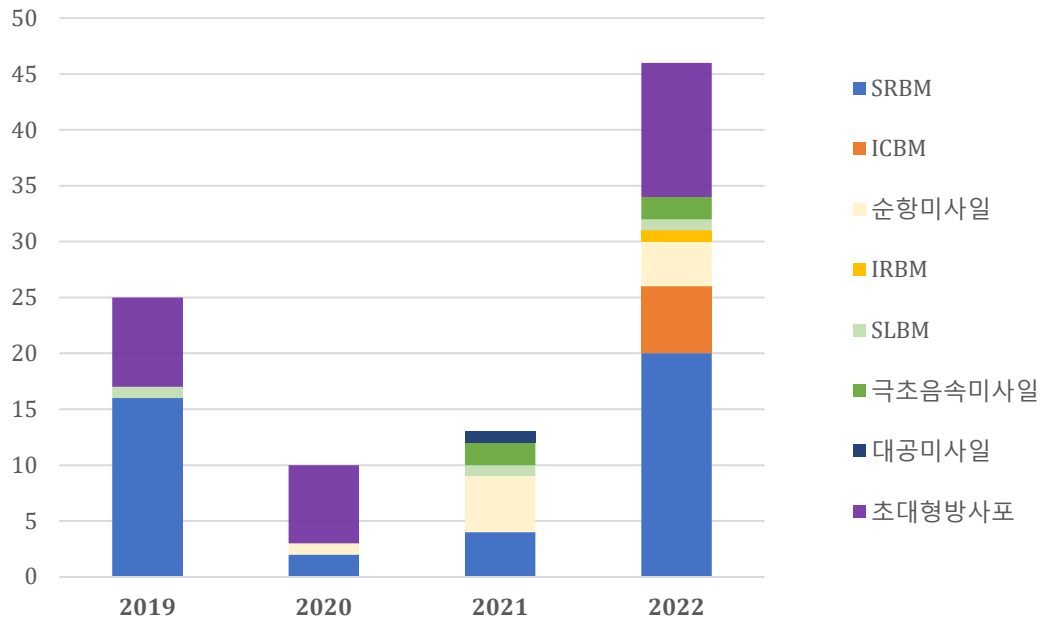
북한은 방위력을 강화하고 미국과 한국에 대한 억지력을 확대하고 있다. 2021 년 1 월 조선로동당 제 8 차대회에서 김정은은 미국을 '혁명발전의 기본장애물,' 북한의 '최대의 주적'이라고 규정하고 미국에 대항해 국방력과 핵 능력을 강화하겠다는 단호한 공약을 재확인했다.[1] 김정은은 북한군의 핵·미사일 프로그램 진전을 치하하면서 '국방과학발전 및 무기체계개발 5 개년계획'을 발표하고 '전술핵무기' 개발과 '핵선제 및 보복타격능력 고도화'를 강조했다.[2]

강한 국방력의 중요성을 강조하는 5 개년계획은 소형 핵탄두, 전술 핵무기, 초대형 핵탄두, 극초음속활공비행전투부, 고체연료엔진 ICBM, 핵추진 잠수함, 수중 발사 전략 핵무기 및 군사 정찰 위성을 포함한 전략 및 전술 무기 개발을 추구한다.[3]

북한은 국방 5 개년 계획에 따라 무기체계의 현대화와 다양화를 추진하고 있다. 북한은 새 국방계획을 선포한 지 두 달 만인 3 월 21 일에는 순항미사일 2 발을, 이어 3 월 25 일에는 탄도미사일 2 발을 동해상으로 발사했다. 북한은 지난 10 월에는 처음으로 개최한 국방발전전람회에서 신형무기세트를 대규모로 공개했다. 김정은은 전람회에서 한 발언에서 북한의 주적은 미국도 남한도 아닌 '전쟁 그 자체'라고 비교적 온건한 수위로 말했다. 북한은 미국에 대한 적대감을 표명하지 않는 대신 도발 수위를 급격히 높여 미국에 대한 압박을 강화했다. 2022 년 1 월 초에 시작된 제 6 차 정치국회의에서 김정은은 '미국의 적대 행위를 제압할 수 있는 물리적 수단을 개발, 생산 및 배치'할 필요성을 강조했다.[4]

올해 북한 당국은 그 어느 때보다 더 자주, 다양한 형태로 미사일을 발사했다. 북한은 자칭 극초음속탄도미사일과 지대지 중거리탄도미사일(화성-12 형) 등 올 1 월에만 총 7 발의 미사일을 시험했다. 2022 년 1 월부터 7 월까지 발사된 총 미사일 수는 이미 2019 년 수치를 넘어섰다. 북한은 단거리 탄도미사일 22 기, 대륙간탄도미사일 6 기, 극초음속미사일 2 기 등 다양한 형태의 미사일을 시험했다(그림 1 참조). 설상가상으로 3 월부터 북한의 핵실험 임박 조짐이 포착됐다. 2018 년 폐쇄된 풍계리 핵실험장 3, 4 번 갱도에서 새롭게 실시된 활동은

[1] "Great Programme for Struggle Leading Korean-Style Socialist Construction to Fresh Victory on Report Made by Supreme Leader Kim Jong Un at Eighth Congress of WPK," *Rodong Sinmun*, January 20, 2021.
[2] "Great Programme"
[3] "Great Programme"
[4] "6th Political Bureau Meeting of 8th C.C., WPK Held," *Rodong Sinmun*, January 20, 2022.



	SRBM	ICBM	순항 미사일	IRBM	SLBM	극초음속 미사일	대공미사일	초대형 방사포	Total
2019	16	0	0	0	1	0	0	8	25
2020	2	0	1	0	0	0	0	7	10
2021	4	0	5	0	1	2	1	0	13
2022	20	6	4	1	1	2	0	12	46

그림 1. 북한의 미사일 시험발사 (2019 년 – 2022 년 9 월)
자료출처: 국방부

핵실험 재개를 시사한다. 기능적, 기술적 관점에서 여러 차례의 미사일 발사를 수행하는 것은 새로운 무기를 시험하는 데 필수적인 과정이다. 이런 의미에서 핵실험 재개는 소형 핵탄두, 선형 내파, 폭발력 등 새로운 기술 및 장비의 성능 검증을 수반한다.

새로운 동인: 안보 문제 및 지정학적 기회

김정은 정권의 '보검'으로서 핵무기는 방어와 억지, 정권 생존, 경제적 지렛대, 통일 등 중요한 목표에 기여한다. 북한의 핵정치는 새롭지도 놀랍지도 않지만, 최근의 핵무기 증강은 그 현대화 과정의 급속한 속도를 감안할 때 의심할 여지 없이 심각한 우려를 낳는 것이며 예상을 뛰어넘는 것이다. 2019 년 하노이 정상회담이 교착상태로 귀결된 후 북한은 막대한 경제적 대가를 치르고 비핵화 실패로 국제적 고립에 직면했다. 김정은은 핵무기가 주는 부담에도 불구하고 바이든 행정부의 대화 요구를 거부하고 오히려 핵 개발에 박차를 가하는 선택을 함으로써 한미에 더 큰 위협이 되고 있다. 북한이 핵·미사일 프로그램 개발에 몰두하는 이유는 무엇일까?

첫째, 남북간 군사적 불균형이 심화되고 있는 상황에서 북한은 핵무기를 사용할 수밖에 없다. 사실상의 핵 보유국인 북한의 위협을 억지하고 그로부터 자국을 방어하기 위해 한국은 대규모 국방 투자를 통해 재래식 전력을 강화해 왔다. 문재인 정부 때 한국의 국방예산은 매년 7.0%씩 증가했다.[5] 한국의 2022 년 국방예산은 463 억 달러로 142 개국 중 8 위다.[6] 지난 몇 년 동안 한국은 북한에 대한 독자적인 재래식 대응 능력을 향상시키기 위해 다양한 군사 프로젝트를 추진해 왔다. 예를 들어 한국은 킬체인 선제타격체계, 한국형 미사일방어체계(KAMD), 대량응징보복체계(KMPR)로 구성된 3 축 방어체계 구축에 박차를 가했다. 재래식 전력의 비대칭성이 커지는 상황에 직면한 북한은 노후화된 재래식 전력이 아닌 핵 능력에 투자하기로 결정했다. 이는 비용 면에서나 전략적으로나 한반도 전력의 균형을 재조정하기 위한 것이다.

둘째, 미국, 중국, 러시아 사이의 긴장을 심화시키는 지정학적 역학의 변화는 북한이 핵 축적을 가속화할 수 있는 좋은 기회를 제공한다. 북한은 세계가 신냉전에 돌입하고 있음을 인식하고 중국, 러시아와 전략적 관계를 강화함으로써 반미연합을 추진하고 있다.

[5] Ministry of National Defense Republic of Korea Press Release, May 24, 2021.

[6] Defense Spending by Country (2022), Global Fire Power.

중국공산당 창건 100 주년과 조중친선조약 60 주년에 이어 북한과 중국 정부 간부들 사이에 일련의 교류가 있었다. 북한은 인도태평양 지역, 인권, 미중 경쟁의 중심에 있는 대만 문제 등 다양한 문제에서 중국을 지지했다. 러시아를 지원하는 북한은 러시아의 우크라이나 침공을 비난하는 유엔 결의안에 반대표를 던졌다. 한편 중국과 러시아는 대북제재 해제를 요구했을 뿐만 아니라 새로운 제재를 추가하는 유엔 안보리 결의안에 거부권을 행사했다. 중국과 러시아 양국은 연이은 탄도미사일 실험으로 유엔 결의를 위반한 북한을 변호했다. 중국과 러시아가 북한의 편에 서서 북핵 문제에 개입하지 않는 한 북한은 계속해서 핵 추구라는 목표를 달성할 것이다.

진화하는 핵 정책 및 전략

북한의 핵정책은 수년에 걸쳐 진화해왔다. 북한은 떠오르는 핵보유국으로서 미국, 러시아와 같은 주요 핵강국들처럼 정기적으로 자국의 핵정책에 관한 공식 문서를 공개하지 않는다.[7] 대신 김정은 집권 이후 자국의 핵정책의 기본원칙을 담은 선언문을 통해 핵사상과 입장을 밝혔다(표 1 참조).

2012 년 북한은 스스로에게 '핵보유국' 지위를 부여했다. 북한 제 12 기 최고인민회의는 3 차 핵실험을 한 지 한 달 만에 '자위적 핵보유국 지위 공고화 법'이라는 10 대 원칙을 담은 핵 관련법을 채택했다. 이러한 원칙에는 억지 및 보복 공격의 목적, 일체형 명령 및 통제, 보관 및 관리, 또 흥미롭게도 핵 비확산이 포함된다. 2016 년 김정은은 북한을 '책임 있는 핵보유국'이라고 선언하고 북한은 "침략적인 적대세력이 핵으로 우리의 자주권을 침해하지 않는 한 이미 천명한 대로 먼저 핵무기를 사용하지 않을 것"이라고 말했다.[8] 북한의 선제불사용(no first use, NFU) 정책은 중국의 무조건적 NFU 보다 인도의 조건부 NFU 에 가깝다. 그럼에도 불구하고 그 NFU 성명은 언어가 모호하고 본질적으로 주관적이어서 해석의 여지가 상당해 논란의 소지가 있다. 2022 년 9 월, 북한은 2013 년에 통과된 이전 핵 관련법을 대체하는 최고인민회의 법령 '조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여'라는 새로운 법을 채택했다.

이 새로운 핵 관련법은 북한의 핵 정책에 몇 가지 중요한 변화를 가져왔는데 하나는 명령 및 통제에 관한 것이고 다른 하나는 핵무기 우선 사용권에 관한 것이다. 제 3 조에서 김정은은 지휘통제에 관한 '모든 결정권'을 보유하고 있지만 국가핵무력지휘기구는 핵무기 사용의 실행을 돕는다. 이 법은 또 지휘통제체계가 위험에 처한 경우 핵무기의 자동적 · 즉시발사를 허용한다. 이는 북한이 유사시 핵무기 사용 권한을 제한적으로 위임하고 있음을 시사한다. 갱신된 핵 정책의 경고는 핵무기의 우선 사용이다. 한편 제 6 조는 '국가지도부와 국가핵무력지휘기구 혹은 국가의 중요전략대사상들'에 대한 군사적 공격이 임박했다고 판단될 때 핵 선제타격을 허용한다. 북한은 미국과 남한의 핵 위협과 재래식 위협에 맞서 핵무력을 사용하려고 한다. 이렇게 의도적으로 핵 사용의 문턱을 낮추는 것은 억지력과 방어력을 강화할 뿐만 아니라 한국의 대응능력과 한미연합군사태세 등 증대하는 위협을 억제하는 데 목적이 있다.

2012 년 4 월 13 일 최고인민회의 제 12 기 (5 차회의)	2013 년 4 월 1 일 최고인민회의 제 12 기 (7 차회의)	2016 년 5 월 8 일 조선로동당 제 7 차 대회	2022 년 9 월 8 일 최고인민회의 제 14 기 (7 차회의)
'핵보유국 지위'를 선언하는 개헌안	**핵무력정책 법령 채택** •목적: 미국의 위협에 대한 억제 및 방어 •지휘 및 통제: 김정은 •핵무기 사용: 핵보유국 및 핵보유국과 공모하는 비핵보유국에 대한 억지, 방어 및 보복적 역할 •소극적 안전보장(Negative Security Assurance, NSA)	**책임 있는 핵보유국 선언** •핵무기 사용: 모호한 조건부 선제 사용 불가방침 •소극적 안전보장(Negative Security Assurance, NSA)	**북한의 핵 정책에 관한 새로운 법률 제정** •목적: 외부의 군사적 위협과 공격에 대한 억제 및 방어 •지휘 및 통제: 김정은 *핵무기 사용 결정의 실행은 국가핵무력지휘기구의도움을 받는다 •핵무기 사용: 선제 공격 승인 •동원태세 : 정상 •소극적 안전보장(Negative Security Assurance, NSA)

표 1. 북한의 핵 정책 연대표
자료출처: 국방부

[7] 미 행정부는 핵 정책을 발표하기 위해 정기적인 공개 성명인 NPR(Nuclear Posture Review)을 발표한다. 러시아의 군사독트리는는 핵무기에 대한 입장을 담은 공문서다. 2020 년 블라디미르 푸틴 러시아 대통령은 "핵 억제 분야에서 러시아 연방 국가 정책의 기초("Foundations of State Policy of the Russian Federation in the Area of Nuclear Deterrence")"라는 제목의 새로운 핵 정책 문서를 발표했다.

[8] Decision of Seventh Congress of WPK Adopted, KCNA, May 8, 2016.

은둔 국가 북한의 핵 전략은 핵심 요소에 대한 지식 부족과 핵무기의 양과 질, 무기 관리 방법, 작전 계획 수행 방법 등 전반적인 정보가 부족하다는 점에서 한미에 당혹스럽다. 하지만 이러한 일부 한계에도 불구하고 북한의 새로운 핵정책과 첨단 핵·미사일 능력을 감안할 때 북한의 핵전략이 고도화되고 공격적인 방향으로 나아가고 있음은 자명하다. 북한의 고유한 핵정책과 역량, 입장을 고려할 때 북한의 핵전략은 '삼각 억지력'과 '비대칭적 확대'에 의거한다.

특수한 안보환경을 감안할 때 북한의 핵전략은 다른 핵보유국의 핵전략과 구별된다. 북한은 미국에 대한 억지력과 남한에 대한 간접적인 억지력을 동시에 달성하고자 한다. 삼각 억지력의 개념은 경쟁국과 기술적으로 동등하지 않은 지역 핵보유국이 중립국 또는 강대국과 동맹을 맺은 이웃 국가를 위협함으로써 주요 핵보유국에 대항하려 하는 것이라는 점에서 독특하다.[9] 미국의 압도적인 핵 및 재래식 우위에 직면한 북한은 남한에 대한 간접억제력을 강화하고 있는 것으로 보인다. 북한은 대미 억지력 강화를 위해 미국 본토까지 도달할 수 있는 미사일을 시험 발사하는 한편 대남 전술핵무기 강화에 나섰다. 북한의 '선제공격' 정책은 한국에 대한 압박을 더욱 가중시켜 미국을 효과적으로 억지시켰다.

비핀 나랑의 근대 지역 강대국 핵전략 모델을 적용해 볼 때 북한의 핵전략은 비대칭적 확대로 진화했다(표 2 참조).[10] 핵무기 개발 초기 단계에서 북한의 전략은 위기 발생 시 자국을 대신해 중국이 군사적 또는 외교적 개입을 하도록 유도함으로써 미국을 저지하는 촉매제로 인식되었다.[11] 하지만 북한의 핵 능력, 관리, 핵전략의 투명성 수준을 감안할 때 북한의 핵전략은 촉매적 전략에서 비대칭적 확대로 발전했다(표 2 참조). 북한은 핵탄두의 소형화·다양화, 운반체계 확대 등 전술적 핵능력을 구축하는 궤적을 밟고 있다. 북한은 또 특정 상황에서 핵을 먼저 사용하는 것을 허용하는 법을 통과시켰다. 관리 측면에서도 김정은은 지도부가 위협받을 때 군이 '자동발사'를 할 수 있는 통제 조직을 만들어 일정 수준의 통제와 지휘권을 위임할 수 있는 틀을 만들었다.

II. 한미동맹과 확장억제

안보 보장으로 진화한 확장억제

한미상호방위조약이 체결되면서 본격화되었다. 양국은 군사동맹을 결성하며 무력공격 억제로 '평화와 안보를 수호'하고 '협의와 합의를 통해 적절한 조치를 취할 것'을 다짐했다.[12] 주한미군(USFK)과 한미연합사령부(CFC)의 창설은 한국에 신뢰할 수 있는 안보 보장을 제공하는 해당 조약 이행의 구체적인 사례다.

	수행 능력	관리	투명성 수준
촉매태세	소량의 핵무기	중단 및 불투명	능력과 배치의 모호성
확증보복태세[12]	보복할 수 있는 확실한 2 차 공격 능력 보유	확실한 민간 통제	능력의 명확성, 배치의 모호성
비대칭확전태세	선제 사용 능력 (전술핵무기)	군대에 위임적 통제	능력과 배치의 명확성
북한	**** 선제 핵 공격 정책 채택*** - 20~30 개의 핵탄두와 50 개 이상의 핵무기에 쓰이는 핵분열 물질[13] - 전술핵능력 개발 - - SLBM 및 ICBM 확대(2 차 타격 능력으로 알려짐)	**** 확실한 민간통제 및 위임통제체제의 부분적 운영*** - 김정은의 유일핵사령부 - 지도부 또는 지휘 및 통제 조직이 위협을 받을 경우 군이 자동 핵 공격을 개시할 수 있도록 승인 (새로운 핵 관련법, 2022)	**** 능력과 배치의 명확성*** *능력* - 국가 핵무력 완성 선언(2017 년) - 순차적인 핵 및 미사일 시험 *배치* - 미지의 미사일 기지 분산

표 2. 역내 핵보유국과 북한의 핵전략
자료출처: 비핀 나랑, 2013

[9] Harkavy, Robert E. 1998. "Triangular or indirect deterrence/compellence: Something new in deterrence theory?" Comparative Strategy 17(1), 63-81.
[10] Narang, Vipin. "What Does It Take to Deter? Regional Power Nuclear Postures and International Conflict." The Journal of Conflict Resolution 57, no. 3 (2013): 478–508.
나랑은 북한과 2 개 핵 강대국인 미국과 러시아를 제외한 6 개 지역 핵 보유국에 3 핵 태세를 적용한다.
[11] Narang, Vipin. "Nuclear Strategies of Emerging Nuclear Powers: North Korea and Iran," Washington Quarterly 38, no. 1 (2015): 73-91.
[12] Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of Korea, October 1, 1953.

한미 군사동맹은 북한의 도발이 심화되면서 발전해왔다. 1960 년대 후반 북한은 한국과 미국을 상대로 일련의 적대적 공격을 감행했다. 1968 년 북한은 한국의 당시 대통령 박정희 암살을 시도하기 위해 청와대를 기습하고 미 해군 정찰함 푸에블로호를 나포하고 승조원 83 명을 11 개월간 억류했다. 북한의 적대행위로 긴장이 고조된 가운데 1968 년 한미국방장관회담이 처음 출범해 안보와 평화를 강화하기 위한 방안을 논의했다. 1971 년 한·미 양자회담은 고위관료와 국방전문가 간의 안보 관련 문제를 다루는 연례회의인 안보협의회의(SCM)로 격상됐다.

양국은 미국의 핵우산을 바탕으로 북한에 대한 억지력과 방어를 위한 강력한 동맹을 구축했다. 한미 양국은 고조되는 북한의 핵 위협에 맞춰 광범위한 조치를 시행함으로써 확장억제력을 강화했다. 이러한 포괄적인 메커니즘에는 합동 협의회와 한미 합동 군사 훈련이 포함된다.

한미 동맹은 안보 전략과 계획을 논의하기 위한 일련의 공식 채널을 출범시켜 대북 확장억제에 대한 공동의 결의를 재확인했다. 북한의 1 차 핵실험에 대해 한미 양국은 미국이 미국의 핵우산을 포함한 확장억제력을 한국에 제공할 것임을 공식적으로 확인했다. 2009 년 북한이 2 차 핵실험을 했을 때 한미 양측이 제 41 차 SCM 에서 "미국의. 핵우산, 재래식 타격, 미사일방어능력을 포함하여 모든 범주의 군사능력을 운용"하기로 합의하면서 확장억제가 구체화되었다.[13] 확장억제태세를 개선하기 위해 2010 년 확장억제정책위원회(EDPC), 2012 년 한미통합국방협의체(KIDD) 등 새로운 회의체가 출범했다.

김정은이 집권한 후 북한 지도부는 자국의 핵무장에 박차를 가했다. 2013 년 북한의 3 차 핵실험 이후 제 45 차 SCM 에서 척 헤이글 미국 국방장관과 김관진 한국 국방부 장관은 북한의 핵·WMD 위협에 대응하는 동맹의 포괄적인 정책 차원의 틀인 '맞춤형 확장억제 전략'을 발표했다.[14] 2015 년 한미 양국은 북한을 탐지, 교란, 파괴하고 북한으로부터 방어하는 핵심 기능을 결합한 4D 작전 개념의 구현을 승인했다. [15]
한국의 킬체인, 한국형 미사일방어체계(KAMD) 등 동맹체계와의 상호운용 능력도 개발하기로 합의했다. [16] 한미 국방·외교 차관급 정례회의인 확장억제전략협의체(EDSCG) 회의는 이러한 전략의 실효성을 강화하기 위해 2016 년부터 시작됐다.

한미의 연례 군사 훈련과 전투력 투사는 확장억제의 필수적인 부분이 되었으며, 합동 능력과 북한의 도발에 강력하게 대응하려는 의지를 보여주었다. 북한이 3 차 핵실험을 재개하자 한미는 B-2 스텔스 폭격기, 핵잠수함 등 육·공·해군 부대를 동원해 연례 야외 기동 훈련인 독수리연습(FE)을 실시해 동맹의 역량과 결의를 과시했다. 북한이 국제사회의 비난을 무릅쓰고 4 차, 5 차 핵실험을 단행하고 장거리로켓을 발사하자 한미 연합 군사훈련인 키리졸브, 모의 지휘소연습(CPX), 독수리연습 등이 더 큰 규모로 실시됐다.

2016 년 한미 합동군사훈련에는 약 1 만 7000 명의 미군과 30 만 명의 한미연합군 등 대규모 병력이 동원됐다. 여기에는 B-2 스피릿 스텔스 폭격기, F-22 랩터, 토마호크 지상 공격 미사일(TLAM)을 탑재한 핵잠수함, 항공모함 USS 존 C. 스테니스와 같은 미국 전략 자산의 배치가 포함되었다. 2017 년 연합훈련에는 약 3 만 6000 명의 미군과 30 만 명의 한미연합군이 참가했으며 B-1B 랜서 전략폭격기, F-35B 스텔스 전투기, 항공모함 USS 칼빈슨호 등이 배치됐다.

확장억제는 남북정상회담과 함께 북미 양자회담을 통해 북미관계가 완화되면서 흔들렸다. 기존의 확장억제 메커니즘은 문재인 대통령과 트럼프 행정부가 북한의 비핵화를 최우선 목표로 추진함에 따라 부분적으로 좌절되었다. 확장억제전략협의체(EDSCG)는 2018 년 1 월 2 차 회의 이후 중단됐다. 이어 합동군사훈련 축소 또는 중단 등 군 차원의 조치가 이어졌다. 주요 합동 훈련인 키리졸브(Key Resolve)와 독수리연습(Foal Eagle)은 2019 년에 막을 내렸다. 새로운 지휘소연습(CPX)과 '동맹' 연습이 키리졸브(Key Resolve)를 대체했고 소규모 훈련이 44 년 동안 진행된 대규모 야외 훈련인 독수리연습(Foal Eagle)을 대체했다.

여기에 트럼프 행정부의 한미동맹 경시와 예측 불가능한 독단적 외교정책이 확장억제 태세를 약화시켰다. 트럼프는 김정은을 '로켓맨'이라고 부르며 자신이 김정은보다 '더 크고 강력한 핵 버튼'을 갖고 있다고 말했다. 싱가포르에서 열린 트럼프-김정은 정상회담 이후 트럼프 대통령은 북한에 대해 놀라울 정도로 온화한 태도를 취했다. 트럼프 대통령은 싱가포르 정상회담에서 가시적인 진전이 없었음에도 불구하고 북한이 '더 이상 핵 위협이 아니다' [17] 라면서 심지어 자신이 김정은과 '사랑에 빠졌다'고 말했다. [18] 트럼프 대통령은 북한에 대해

[13] The Joint Communique of the 41th US-ROK Security Consultative Meeting.
[14] Parrish, Karen. "U.S., South Korea Announce 'Tailored Deterrence' Strategy", United States Forces Korea, October 3, 2013.
맞춤형 억제 협정은 미국의 핵우산, 재래식 타격, 미사일 방어 능력을 포함한 모든 범위의 군사 능력을 사용하는 확장 억제 메커니즘을 재확인했다.
[15] The Joint Communique of the 47th ROK-U.S. Security Consultative Meeting, United States Forces Korea(USFK), November 1, 2015.
[16] Ibid.
[17] "Trump Claims North Korea is 'No Longer a Nuclear Threat' ", CNBC, June 13, 2018. https://www.cnbc.com/2018/06/13/trump-says-north-korea-no-longer-a-nuclear-threat.html
[18] Gallo, William. "Trump-Kim 'Love Letters' Reveal Friendship, Flattery", Voice of America, September 10, 2020. https://www.voanews.com/a/east-asia-pacific_trump-kim-love-letters-reveal-friendship-flattery/6195698.html

예상치 못한 발언을 하고 트윗을 올리면서 한미 군사동맹에 대한 노골적인 경멸을 드러냈다. 트럼프 대통령은 싱가포르 정상회담 후 기자회견에서 한미 합동군사훈련을 '워게임', '부적절', '비싸다', '도발적'이라고 칭하며 돌연 미국 정부가 군사훈련을 중단할 것이라고 선언했다.[19] 한국 정부는 트럼프 대통령의 발언이 무슨 뜻인지 파악 중이라고 답했다. 한편 미국은 한국이 주한미군 주둔 비용을 더 부담하지 않는 한 주한미군을 철수하겠다고 계속 위협했다. 대북정책에 대한 한국과의 협의 부족과 불필요한 동맹 압박은 한미동맹을 크게 약화시켜 확장억제의 신뢰도를 떨어뜨렸다.

단기간의 데탕트 이후 북한의 핵 문제는 더욱 커졌다. 북한은 한미 어느 쪽과도 대화 재개를 거부하면서 핵무장을 향해 돌진해 평화와 화해 분위기를 꺾었다. 빠르게 성장하는 북한의 핵 능력에 직면한 윤석열 신임 한국 대통령과 조 바이든 미국 대통령은 구체적인 한미동맹에서 신뢰할 수 있는 확장억제에 대한 양국의 약속을 재확인했다. 바이든 행정부는 주한미군 주둔의 중요성을 재확인하며 한미관계 강화를 독려했다. 고위협의체인 확장억제전략협의체(EDSCG)도 4 년 만에 부활했다. 또한 한국은 야전 훈련을 포함하는 정규 합동 군사 훈련인 을지프리덤실드(UFS)를 부활시켰다.

남아있는 도전과제

한미동맹의 확장억제는 그 복합성 때문에 나름의 딜레마를 안고 있다. 억지력의 개념은 적군에게 행동의 위험과 비용이 잠재적인 이익보다 더 크다고 확신시켜 아군이 원치 않는 행동을 하지 않도록 적군을 단념시키는 것이다. 억지력이 성공적으로 작동하기 위해서는 통상 3C 로 일컬어지는 능력(Capability), 신뢰성(Credibility), 그리고 의사소통(Communication)이 필수적이다.[20] 능력은 위협을 실행할 수 있는 능력을 의미하고 신뢰성은 위협이 실행될 것이라는 확고한 확신을 의미한다. 의사소통은 적에게 보복 가능성에 대한 메시지를 전달하는 것이다. 한미의 확장억제력이 북한에 대해 강력한 능력을 가지고 있는 것은 분명한 사실이다. 이러한 확고한 억지태세는 주한미군 배치, 합동군사훈련, 대북 외교·군사 협력 등을 통해 드러난다. 하지만 이를 통해 북한의 적대적 군사적 도발을 억제하지 못하면서 확장억제의 신뢰도가 훼손됐다.

2010 년 3 월 북한이 한국 해군의 천안함에 어뢰 공격을 가해 46 명의 장병이 사망했다. 그해 11 월 북한은 연평도를 포격해 해병 2 명과 민간인 2 명이 사망했다. 이후 로버트 게이츠 전 미 국방장관은 오바마 행정부가 한반도 긴장 고조 위험을 우려해 항공기와 포를 이용한 대규모 대북 보복 공격을 하려던 한국을 만류했다고 폭로했다.[21] 북한의 잇따른 살상공격은 확장억제의 실효성에 대한 의구심을 불러일으켰을 뿐만 아니라 자율적 대응능력에 대한 요구를 불러일으켰다. 이러한 사건들은 한국의 전시작전통제권(전작권) 전환문제를 수면 위로 끌어올렸다. 천안함 폭침과 연평도 포격의 여운은 확장억제의 신뢰성에 대한 한국의 부정적인 시각에 지대한 영향을 미치고 있다.

성공적인 핵 실험으로 대담해진 북한은 이제 미국과 한국에 대항하여 전략적 및 전술적 핵 능력을 모두 획득하려고 한다. 확장억제는 어떻게 작동할 것인가? 확장억제는 어떻게 북한의 잠재적인 선제 공격을 효과적으로 저지할 것인가? 북한의 계속되는 핵 및 미사일 무력 위협과 잠재적인 군사적 도발은 무시할 수 없는 심대한 위협을 제기한다. 확장 억제의 신뢰성에 대한 우려는 줄어들 기미가 없다.

또 다른 두드러진 문제는 억제 제공자인 미국과 의뢰당사국인 한국 간의 신뢰 구축이다. 핵 후원자가 비대칭적 동맹 체계에서 의뢰당사국을 안심시키는 것은 쉽지 않다. 비대칭적 동맹 관계에는 다양한 위협 인식이 포함될 수 있다. 이러한 다양한 위협 인식은 덫에 걸리거나 버려지는 것에 대한 의뢰당사국의 두려움으로 이어질 수 있다.[22] 남한은 북한과 국경을 맞대고 있어 북한의 급속한 핵무장을 조바심을 낼 수밖에 없다. 지리적 근접성 외에도 미국과 중국과 러시아 연대 간의 대립으로 인해 위협 인식이 크게 다를 수 있다. 미중 전략적 경쟁과 러시아의 우크라이나 침공 속에서 바이든 행정부의 최우선 안보 관심사는 북한이 아니라 중국과 러시아다. 한미 양국은 안보 인식의 격차를 해소하고 한미동맹 내 상호신뢰와 대북확장억제력을 재구축하기 위해 노력해야 한다.

한국의 핵 보유 헤징은 여전히 잠재적인 과제로 남아 있다. 북한의 전술적 핵능력은 허풍을 넘어선 수준이다. 북한의 핵위협이 고조되는 가운데 한국내 자체 핵무장 요구도 커지고 있다. 미국의 끈질긴 반대에도 불구하고 미국의 전술핵을 한국에 재배치하자는 목소리는 좀처럼 사그라들지 않고 있다. 북한이 핵위협을 고조시키고 핵벼랑끝전술을 계속 구사한다면 한국은 한반도 공포의 균형을 유지하기

[19] Press Conference by President Trump Following June 12, 2018 Summit with Kim Jong Un, The National Committee on North Korea (NCNK), June 12, 2018.

[20] Haffa, Robert P. "The Future of Conventional Deterrence: Strategies for Great Power Competition." *Strategic Studies Quarterly* 12, no. 4 (2018): 94–115.

[21] Park, Hyun. "Gates memoir says MB had to be talked out of all-out war in 2010", Hankyoreh, January 16, 2014. https://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/620021.html

[22] Snyder, Glenn H. " The Security Dilemma in Alliance Politics" World Politics, Vol.36. No.4 (July 1984). Pp 466-468
In 1960, France began developing nuclear weapons, questioning the US' extended deterrence capabilities.

위해 전략적으로 자체 핵무력을 확보하는 선택을 할 수 있다. 냉전 기간 동안 미국 정부는 유럽의 동맹국에 대한 소련의 공격을 확실하게 저지하기 위해 NATO 회원국에 전술 핵무기를 배치했다. NATO 의 핵무기 비축량은 소련이 핵무기를 빠르게 구축함에 따라 증가했다. 이러한 핵무기 배치는 확장억제의 신뢰성과 효과를 강화했을 뿐만 아니라 NATO 동맥국에 대한 미국의 공약이 여전히 확고하다는 점을 NATO 동맹국에 재보장해 주었다. 한국이 헤징을 하지 않도록 비핵무장국 한국을 안심시킬 대책을 마련하는 것이 필수적이다.

III. 정책 제언

이전 정부는 북한의 핵 개발을 억제하기 위해 상당한 노력을 기울였으나 큰 진전을 이루지 못했다. 하노이 정상회담 결렬 이후 가난한 불량국가인 북한은 핵무장을 두 배로 늘렸다. 한미의 확장억제와 미국의 핵우산의 중요성은 더욱 커지고 있다. 북한의 핵무력이 진화하는 가운데 한국과 미국은 한미동맹과 확장억제 메커니즘 강화 의지를 재확인했다. 그러나 기존의 안보 딜레마와 함께 북한이 제기하는 위협의 증대는 현재의 확장 억제 체계에 많은 의문을 제기하게 한다. 전략적 목표에 맞는 새롭고 건설적이며 실용적인 정책 접근 방식을 구축하는 것이 필수적이다.

전략적 목표

미국과 한국은 북한이 제기하는 위협으로부터 안보와 평화를 확보하기 위한 확장 억제의 역할에 대해 상호 합의했다. 이러한 안보 목적을 달성하기 위한 단기 목표는 안보 보장뿐만 아니라 능력, 신뢰성, 의사소통의 3C 강화에 맞춰 한미 확장억제 태세를 강화하는 것이다. 다음 전략적 목표는 정책 권장사항에 대한 지침 역할을 한다.

- 균형 잡힌 재래식 및 핵 억지력과 방어력 강화
- 북한의 첨단 핵태세에 맞춰 합동군사대비태세 강화
- 북한의 실존적 위협에 상응하는 안보보장 조치 강화
- 군사 및 정책 차원에서 확장억제력 구현 촉진

전략적 정책 권장사항

확장 억제 태세를 재건하려면 전략적 목표를 유지하고 작전의 효율성을 개선하는 포괄적인 정책 접근 방식이 필요하다. 한미동맹에서 확장억제의 신뢰도를 높이기 위해서는 한미 간 공동의 협력 노력이 필요하다.

합동군사훈련

최근 미국의 전략자산 전개를 포함한 야전훈련 재개는 확장억제태세의 부활을 알리는 강력한 신호다. 전략적 준비태세에서 합동군사능력을 더욱 향상시키기 위해 한국 합동참모본부(JCS)와 미한국사령부(US KORCOM)는 북한의 첨단 역량과 변화된 핵 정책 및 전략 상황에 따라 야전훈련과 모의훈련을 포함한 군사훈련을 공동으로 설계해야 한다. 군사 훈련은 전자전 공격, 핵 전자기 펄스(EMP) 공격 또는 한국이나 미국에 대한 북한의 선제적 재래식/핵 공격과 같은 다양한 잠재적 시나리오를 적용할 수 있다. 전시작전통제권 전환에 대비해 한미 양국은 포괄적 대응능력, 연합억제 · 방위능력, 상호신뢰에 초점을 맞춘 새로운 연합지휘체계를 만들어야 한다..

정보 공유

한미 간 안전하고 일관된 정보 공유는 평시와 위기 시 모두 중요하다. 핵 개발이나 핵무기 및 미사일 시험과 관련된 북한의 활동을 탐지하기 위해 미국은 TISA(Trilateral Intelligence Sharing Arrangement)를 포함한 정보 공유 협정의 안정적인 운영을 계속 지원할 수 있다. 양국은 한일군사정보보호협정(GSOMIA) 복원을 위해 외교적 차원에서도 협력할 수 있다.

비핵 능력

한미 양국은 자유롭고 안전하며 번영하는 인도태평양 지역에 대한 북한의 위협에 대한 효과적인 공동 대응을 보장하기 위해 우주 및 사이버 분야와 같은 비핵 능력 협력을 심화하기로 합의했다. [23] 앞으로 있을 한미안보협의회의(SCM), 확장억제전략협의체(EDSCG) 등 협의체에서 한미 양국은 미래 전력의 국방과학기술 현대화 협력 구축을 위한 구체적인 방안을 논의해야 한다. 방산기술보호협의회(DTSCM)나 방산기술전략협력체(DTSCG) 등 기존 양자 협의 채널을 통해 전략적 협력 의제를 수립하고 5G, 반도체, 인공지능(AI), 무인시스템, 6G 등 핵심 첨단 분야에서 한미 파트너십을 강화할 수 있다.

미사일 방어 고도화

진화하는 북한의 미사일을 물리치는 것은 미국과 한국의 중대한 관심사다. 미국 본토와 한국에 대한 북한의 미사일 공격을 요격할 수 있는 미사일 방어체계를 고도화하는 것이 중요하다. 북한은 기존의 지상 미사일 방어 체계를 관통할 수 있는 여러 개의 핵탄두를 탑재한 미사일과 불규칙한 궤도를 비행할 수

[23] Joint Statement on the Extended Deterrence Strategy and Consultation Group Meeting, US Department of State, September 16, 2022

있는 극초음속 미사일을 빠르게 개발하고 있다. 사이버재밍, 우주기반 미사일방어, 지상기반 미사일방어 및 기타 미사일 방어 체계를 활용하여 이러한 미사일 공격을 전(全) 단계에서 요격할 수 있는 통합미사일방어체계를 구축하는 것이 중요하다.

대한민국의 재래식 억제

킬체인, KAMD, KMPR 등 3K 군사체계를 갖춘 한국의 재래식 억지력은 북한의 핵 위협에 대응하는 데 크게 기여할 것이다. 2021 년 한미 미사일 지침이 종료되면서 한국은 이제 탄두의 수량과 중량에 제한을 두지 않고 미사일 능력을 강화할 수 있는 유리한 위치에 올랐다. 사거리가 더 길고 탄두가 더 무거운 현무-4 나 SLBM 과 같은 새로운 시리즈의 고출력 탄도 미사일을 개발하면 킬체인과 KMPR 의 효과를 높일 수 있습니다. ICBM, SLBM, 순항미사일, 극초음속미사일 등 북한의 현대화된 미사일을 효과적으로 저지하기 위해 한국은 군사정찰위성 등 자체 감시체계와 다양한 사정거리의 미사일에 대응하는 방어체계를 빠르게 발전시켜야 한다.

핵전쟁

북한이 보다 공격적인 핵태세를 채택한 점을 감안할 때 한미동맹은 제한전을 포함한 북한과의 전쟁 가능성을 논의해야 한다. 한미는 이번 신 군사작전계획(OPLAN)과 모의훈련(TTX)이나 시뮬레이션에 근거한 합동 훈련 등 다른 훈련 체계가 상정하는 상황에 최악의 상황인 전쟁 중 북한의 핵공격 상황까지 포함해야 한다. 북한과의 핵전쟁을 위한 군사적 준비태세를 평가하면 확실히 확장억제의 범위와 규모가 더욱 향상될 것이다.

전술핵 공유

미국 정부는 확장 억제를 강화하기 위해 미국과 NATO 간 핵 공유 모델에 따라 한국과 양자 간 혹은 인도-태평양 지역 동맹국간 핵 공유 그룹을 구축할 수도 있다.[24] NATO 5 개 회원국에 배치된 전술핵무기인 B61 전술핵폭탄은 전투기로 투하할 수 있기 때문에 최선의 선택이 될 것이다.[25] B61 폭탄은 전략핵무기보다 활용 가능성이 높아 북한의 공격을 저지하는 강력한 억지수단이 될 것이다.[26] 미국은 B61 에 대한 지휘권과 통제권을 유지하지만 지휘 체계에 한국이 개입하는 것을 허용할 수 있다. 한국과 미국은 핵 공유 메커니즘 구축을 위한 새로운 협의체를 발족하고 기반 시설, 비용, 핵무기 안전 및 보안과 같은 세부 사항을 논의할 수 있다.

[24] Kort, Ryan W., C. Bersabe, D. Clarke, and D. Di Bello. "Twenty-first century nuclear deterrence: Operationalizing the 2018 nuclear posture review." *Joint Forces Quarterly* 3 (2019): 74-79.

[25] Woolf, Amy F., and Emma Chanlett-Avery. "Redeploying US Nuclear Weapons to South Korea: Background and Implications in Brief." (2017).

[26] Leah, Christine M. "Tactical Nuclear Weapons and Deterrence," The Diplomat, June 12, 2015. https://thediplomat.com/2015/06/tactical-nuclear-weapons-and-deterrence/
Low-yield tactical nuclear weapons can destroy limited areas and targets while minimizing the range of impact and human damage.

2

북한의 지상 기반 탄도 미사일 부대에 대한 재래식 군사 작전의 긴장 고조 위험

서경원

서론

2019 년 하노이 정상회담 결렬 이후 북한의 자발적 핵 포기 가능성은 점점 멀어지고 있으며, 북한 정권은 핵무력의 양적·질적 확충에 매진하고 있다. 그 결과 한국과 미국은 이제 핵무장한 북한과 함께 사는 법을 배워야 한다는 암울하지만 피할 수 없는 현실을 서서히 받아들이고 있다.

핵무기로 무장한 이웃과 함께 살기 위해서는 전쟁 중에도 핵 긴장 고조의 위험을 관리하는 방법을 배워야 한다. 핵무기로 무장한 이웃 국가와 재래식 전쟁을 벌이는 것은 상당한 위험 확대를 수반하지만, 국제 분쟁의 역사는 국가가 핵 긴장 고조를 촉발하지 않고도 핵무장 국가에 대한 재래식 전쟁을 수행할 수 있음을 보여준다. 따라서 한국과 미국의 정책입안자들은 전시의 핵 고조 위험을 가능한 한 최소화하고 싶어도 북한에 대한 재래식 전쟁을 실행 가능한 선택으로 완전히 배제하지는 않을 가능성이 높다.

북한에 대한 재래식 전쟁에서 핵 긴장 고조에 대한 주요 질문 중 하나는 동맹의 재래식 군사 작전이 의도치 않게 북한 정권으로 하여금 핵무기 사용을 고려하도록 유도할 수 있는가의 문제다. 한미동맹의 재래식 작전이 북한의 재래식 전력만을 공격하더라도 본의 아니게 북한의 핵 전력을 위협할 가능성은 여전하다. 이것은 동맹의 전시 긴장 고조 관리 전략에 도전이 될 것이다. 한국과 미국의 지도자들은 북한의 재래식 군대를 겨냥한 연합군의 군사 작전이 불러올 수 있는 긴장고조 위험이 특히 북한의 핵 전력에 대한 직접 공격과 비교할 때 보다 감당할 수 있는 수준이라고 믿을 수 있다. 이렇듯 지도자들이 보기에 덜 위험한 군사 옵션은 가시적인 경계 행동, 시범 사격, 심지어 제한적인 핵 공격과 같은 북한의 단계적 움직임을 촉발할 수 있다면, 북한의 그러한 행동은 이유 없는 긴장 고조로 간주될 가능성이 높으며, 이는 다시 반격이나 북한의 핵 전력에 대한 선제공격을 위한 준비로 이어질 수 있다.

그 중요성에도 불구하고, 다음 한국 전쟁에서 우발적인 핵 긴장고조의 잠재적 원인에 대한 우리의 이해는 여전히 불완전하다. 이제 전시에 북한이 언제 어떻게 핵무기를 사용할 것인지, 한국과 미국이 북한의 핵 위협에 어떻게 대응할 것인지(그리고 어떻게 대응해야 하는지)에 관한 상당한 양의 문헌이 있다.[1] 이는 북한의 핵 결정의 동인에 대한 이해와 북한의 핵 위협에 대응하면서 핵 고조 위험을 줄이기 위해 동맹이 채택해야 할 대응이 무엇인가에 대한 유용한 통찰력을 제공한다. 그러나 기존 문헌은 한미동맹의 전시 재래식 군사 작전이 북한의 우발적인 핵 긴장 고조를 촉발하는 시기와 방식을 탐구하는 데 상대적으로 거의 관심을 기울이지 않았다.[2]

이 격차를 메우기 위해 본 논문은 특정 범주의 시나리오, 즉 북한의 지상 기반 탄도 미사일 부대에 대한 한미동맹의 재래식 군사 작전이 불러올 수 있는 긴장 고조 위험을 살펴본다. 북한 정권의 지상 기반 탄도 미사일은 핵무기의 중추를 구성할 뿐 아니라 강압과 전투를 위한 핵심 재래식 군사 능력이기도 하다. 예를 들어, 전문가들은 북한이 재래식으로 무장한

[1] For recent works on when and how North Korea might use nuclear weapons, see Bennett et al. (2021); Lee (2022); Lieber and Press (2013). For recent works on how South Korea and the United States have responded (and should respond) to North Korean nuclear threats, see Bowers and Hiim (2020/21); Kim and Warden (2020); Mount and Rapp- Hooper (2020); Pauly (2022); Press (2022); Sukin and Dalton (2021).

1. Bruce W. Bennett et al., Countering the Risks of North Korean Nuclear Weapons (Santa Monica, CA: RAND Corporation, April 2021).
2. Sangkyu Lee, "Prospects for DPRK's Nuclear Use Scenarios and Deterrence Measures of the US and ROK Alliance," Journal for Peace and Nuclear Disarmament 5, no. S1 (2022): 69-84.
3. Keir A. Lieber and Daryl G. Press, Coercive Nuclear Campaigns in the 21st Century: Understanding Adversary Incentives and Options for Nuclear Escalation (Monterey, CA: U.S. Naval Postgraduate School Center on Contemporary Conflict, 2013).
4. Ian Bower and Henrik Stålhane Hiim, "Conventional Counterforce Dilemmas: South Korea's Deterrence Strategy and Stability on the Korean Peninsula," International Security 45, no. 3 (Winter 2020/21): 7-39.
5. Jina Kim and John K. Warden, "Limiting North Korea's Coercive Nuclear Leverage," Survival 62, no. 1 (February-March 2020): 31-38.
6. Adam Mount and Mira Rapp-Hooper, "Nuclear Stability on the Korean Peninsula," Survival 62, no. 1 (February-March 2020): 39-46.
7. Reid B.C. Pauly, "Deterrence and Compellence on the Korean Peninsula" (Working Paper, Brown University, 2022).
8. Daryl G. Press, "The Deliberate Employment of US Nuclear Weapons: Escalation Triggers on the Korean Peninsula," Journal for Peace and Nuclear Disarmament 5, no. S1 (2022): 101-114.
9. Lauren Sukin and Toby Dalton, "Reducing Nuclear Salience: How to Reassure Northeast Asian Allies," Washington Quarterly 44, no. 2 (2021): 143-158.

[2] Some exceptions include Narang and Panda (2020); Panda (2022). Even those works, however, do not provide detailed analysis of when and how inadvertent nuclear escalation would occur.

1. Vipin Narang and Ankit Panda, "North Korea: Risks of Escalation," Survival 62, no. 1 (2020): 47-54.
2. Ankit Panda, "Sure, Deter China—But Manage Risk with North Korea, Too," Bulletin of the Atomic Scientists 78, no. 2 (2022): 73-77.

중거리 탄도 미사일(MRBM)과 단거리 탄도 미사일(SRBM)을 모두 사용하여 한국의 미사일 방어 시스템을 압도할 수 있다는 점에 주목한다(S.J. Kim 2022). 그 결과 북한의 재래식 무기는 전시에 한미동맹의 재래식 군사공격의 표적이 될 가능성이 높다. 그러나 이러한 탄도 미사일 중 일부가 북한의 핵 억지력에 중요한 자산이라는 사실은 핵 긴장 고조에 대한 몇 가지 질문을 제기한다. 그러한 미사일에 대한 한미동맹의 재래식 작전이 의도치 않게 북한의 핵 억지력을 위협할 것인가? 북한 정권은 그러한 작전의 의미를 어떻게 인식할 것인가? 핵 긴장 고조라는 심각한 위험을 초래하지 않고 한미동맹의 재래식 작전을 수행할 수 있을까?

의도하지 않은 핵 긴장 고조에 관한 오픈 소스 문헌과 학술 연구를 사용하여 본 저자는 한미동맹이 다음과 같다고 주장한다. 북한의 탄도 미사일 부대에 대한 한미동맹의 재래식 공격은 사소하지 않은 단계적 압박을 야기한다. 그러나 핵 긴장 고조라는 예상 위험은 주어진 작전의 목표물에 따라 달라진다. 특히, 북한 MRBM 에 대한 재래식 공격은 최고 수준의 긴장 고조 위험을 유발할 가능성이 높다. 북한의 단거리 탄도 미사일(SRBM)에 대한 재래식 작전도 유사하지만 상대적으로 낮은 수준의 우발적인 핵 긴장 고조 위험을 불러올 수 있다. 마지막으로, MRBM 및 SRBM 을 보유하고 있는 전방 기지에 대한 재래식 작전도 적지 않은 핵 긴장 고조 위험을 발생시키지만 이러한 위험은 재래식 작전의 다른 시나리오보다는 낮을 수 있다.

본 논문의 범위에 대한 몇 가지 주의 사항이 있다. 첫째, 본 논문은 한반도에서 재래식 전쟁이 발발할 가능성에 대해 어떠한 주장도 하지 않는다. 오히려 본 논문의 목표는 전쟁이 발생할 시 한미동맹에 수행하게 될 재래식 군사작전이 불러올 수 있는 긴장 고조 가능성을 탐구하는 것이다. 둘째, 본 논문은 대륙간 탄도 미사일(ICBM)과 같은 핵무기 역할만을 담당하는 군사 자산을 직접 표적으로 삼는 재래식 작전이나 북한의 핵 전력 지휘권에 대한 직접적인 공격을 의미하는 북한 지도부에 대한 참수 공격의 결과를 검토하지 않는다. 핵무기 통제. 마지막으로, 방공 부대, 지휘 통제·네트워크, 정보·감시·정찰(ISR) 자산과 같이 핵 작전을 지원하고 가능하게 하는 군대에 대한 재래식 작전도 상당한 단계적 영향을 미칠 수 있지만 이러한 문제는 주어진 분량 제한으로 본 논문에서는 검토하지 않았다.

본 논문은 다음과 같이 진행된다. 먼저 의도하지 않은 핵 긴장 고조가 어떻게 발생하는지 설명하고 확대 위험 수준에 영향을 미치는 관련 변수를 식별하는 이론적 분석틀을 제시한다. 그런 다음 핵 역할을 하는 것으로 평가되는 북한의 지상 발사 탄도 미사일에 대해 간략히 설명한다. 네 번째 섹션에서는 북한 탄도 미사일 전력의 생존 가능성과 북한 탄도 미사일과 핵 무기의 연루 정도에 대한 추정치를 제공한다. 그런 다음, 한미동맹의 선제적 반격과 핵 전략에 대한 북한의 예상과 이것이 갖는 의도하지 않은 긴장 고조에 대한 영향에 대해 논의한다. 여섯 번째 섹션은 북한의 탄도 미사일에 대한 한미동맹의 재래식 작전의 긴장 고조 위험에 대한 본 저자의 예상을 제시한다. 본 논문은 북한과의 재래식 전쟁에서 우발적인 핵 긴장 고조의 위험을 최소화하기 위한 실행 가능한 정책 권고에 대한 간략한 논의로 결론을 맺는다.

의도하지 않은 핵 긴장 고조를 설명하기 위한 분석틀

재래식 군사 작전은 언제 우발적으로 핵 긴장 고조를 촉발하는가? 이 질문에 답하기 위해 의도하지 않은 핵 긴장 고조에 대한 학술 연구(로건 2020; 포센 1991; 리치앙 2021/22; 탈맷지 2017)를 기반으로 의도하지 않은 핵 긴장 고조가 발생하는 과정을 설명하는 분석틀을 구축한다(그림 1 참조).

재래식 군사 작전이 의도치 않게 핵무기 및 운반 플랫폼, 핵 전력을 지원하는 재래식 부대, 명령 및 통제 시스템과 같은 핵 관련 자산을 공격할 때 우발적인 긴장 고조로 가는 경로가 시작된다(탈맷지 2017, 59-60). 이러한 공격을 관찰하면서 공격 대상이 된 국가는 이러한 공격의 본질적 의도와 해당 작전이 자국의 핵 전력 및 안보에 미치는 영향을 평가한다. 이러한 평가를 바탕으로 공격 대상 국가는 핵무기 사용으로 이어질 조치를 취하(지 않)기로 결정한다.
물론 모든 재래식 캠페인이 동일한 위험을 갖는 것은 아니며 여러 군사 기술 및 지각 변수가 다양한 재래식 군사 작전으로 인한 의도하지 않은 긴장 고도의 예상 위험에 영향을 미친다. 본 논문은 두 가지 군사 기술

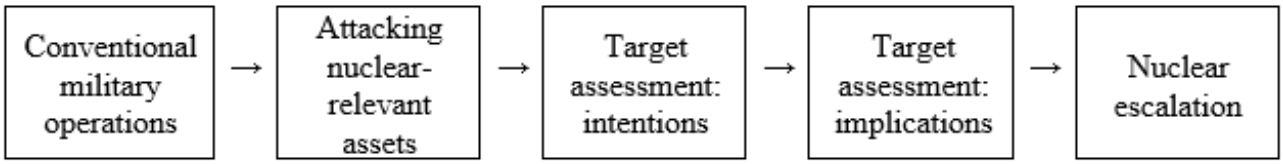


그림 1. 우발적인 핵 긴장 고조: 과정

변수와 두 가지 지각 변수에 초점을 맞춘다. 전자는 북한의 핵 운반 플랫폼의 예상 생존 가능성과 북한의 지상 기반 탄도 미사일 부대의 핵 무기 연루 수준을 포함한다. 후자는 한미동맹의 대응성 선제공격과 핵전략에 대한 북한의 두려움을 포함한다.[3]

각 변수는 긴장 고조 위험을 형성하는 데 다른 역할을 한다. 재래식 무기와 핵 무기의 연루의 정도는 대상 국가의 핵 관련 자산에 대한 특정 국가의 부주의한 재래식 공격 가능성에 영향을 미친다(로건 2020, 6-9; 탈맷지 2017, 60). 또한 공격 대상국이 재래식 공격의 빈도와 이것이 제기하는 위협의 크기를 판단해 그 본질적 의도를 해석하는 방식을 변화시킬 수도 있다. 반면에 대상국의 핵 전력의 생존 가능성은 공격자의 재래식 작전에서 대상국의 핵 전력이 얼마나 생존할 수 있는지에 대한 예상치를 형성함으로써 대상국의 위협 평가에 영향을 미친다(탈맷지 2017, 60-61). 셋째로, 대응성 선제공격에 대한 대상국의 두려움은 공격자가 의도적으로 대상국의 핵무기를 공격하고 있는지 여부에 대한 평가에 영향을 미친다. 마지막으로, 대상국의 핵 전략, 혹은 핵무기가 자국의 안보에 어떻게 기여하는지에 대한 이론은 대상국의 남은 능력이 신뢰할 수 있는 핵 억지력에 충분한지에 대한 믿음을 형성함으로써 이러한 공격의 의미에 대한 대상국의 평가에도 영향을 미친다(포센 1991, 3- 4).

한미동맹과 북한 간 재래식 무력 분쟁 상황에서 각 변수의 가치를 추정하는 것은 북한 정권의 지상 기반 탄도 미사일에 대한 한미동맹의 재래식 작전이 어떻게 의도하지 않은 긴장 고조로 이어질 수 있는지에 대해 정보에 입각한 예측을 형성하는 데 도움이 될 것이다. 그러나 그 전에 핵 역할을 할 수 있는 북한의 지상 기반 탄도 미사일 현황을 아는 것이 도움이 될 것이다.

핵 운반 역할을 할 수 있는 북한의 지상 기반 탄도 미사일

이 섹션은 핵 임무가 할당된 것으로 여겨지는 북한의 지상 기반 탄도 미사일에 대한 간략한 개요를 제시한다. 북한의 탄도 미사일에 대한 권위 있는 오픈 소스 추정치가 여러 개 있지만, 각 미사일의 운용 상태와 개수에 대한 상당한 불확실성을 감안할 때 북한의 탄도 미사일 능력 추정치는 신중하게 해석해야 한다.

핵 역할을 하는 작전용 미사일로 쓰일 가장 가능성이 높은 범주는 MRBM 이다. 구체적으로, 노동(화성-7) 미사일은 운영 가능한 핵 능력을 가진 것으로 여겨져 왔다(크리스텐센, 코르다 2022, 283). 미국 국립항공우주정보센터(NASIC)는 북한 정권이 100 개 미만의 노동 발사대를 배치하고 있으며 잠재적으로 더 많은 미사일 재고를 갖고 있다고 보고한다(NASIC 2020, 25). 더 큰 수준의 불확실성에도 불구하고 북극성-2(KN-15)와 스커드 ER(화성-9)과 같은 다른 MRBM 이 핵 역할을 할 가능성도 있다.

북한의 중거리 탄도 미사일(IRBM)도 핵 운반 임무에 사용될 수 있다. 북한은 화성-12(KN-17)의 성공적인 발사 시험을 여러 차례 실시했지만 핵 역할은 말할 것도 없고 배치 상태도 불분명하다(크리스텐센, 코르다 2022, 284). 북한 정권은 화성-12 가 '괌에 도달할 수 있는 중장거리 전략 탄도 미사일 역할을 할 것'이라고 주장한다(NASIC 2020, 23). 북한의 또 다른 IRBM 인 화성-10 형(무수단) 배치에 대한 평가는 엇갈린다. 한국 국방백서와 미국 NASIC 는 운용 가능하다고 밝히고 있지만 일부 미국 핵 전문가들은 운용 실태에 의문을 제기하고 있다(대한민국 국방부 2020, 297; NASIC 2020, 25; 크리스텐센, 코르다 2022, 284). 그럼에도 불구하고 일부 전문가들은 화성-12 와 같은 일부 IRBM 이 괌(예를 들면, 코르다 2022, 11)과 같은 먼 목표물에 대한 핵 공격 임무를 수행하는 데 사용될 수 있다고 주장한다).

북한 정권이 현재 작전용 ICBM 을 배치하고 있는지 여부는 불분명하지만 북한의 ICBM 은 핵 역할을 할 가능성이 높다. 화성-14 형은 미국 서부 해안의 주요 도시를 사정권에 두고 있는 것으로 추정되지만 아직 개발 단계에 있는 것으로 추정되며 북한 정권이 ICBM 용 재진입체를 성공적으로 개발했는지 여부는 불분명하다(크리스텐센, 코르다 2022, 284-86). 화성-15 형 및 화성-17 형과 같이 더 무거운 탑재량으로 더 넓은 범위에서 작동할 수 있는 다른 ICBM 이 있지만 배치 상태는 알 수 없다(크리스텐센, 코르다 2022, 281).

최근 북한은 신형 SRBM 에 대한 수많은 시험을 실시했다. 전술 핵무기(TNW) 개발에 대한 북한 정권의 선언된 집중 노력(예를 들면, 베를링거, 서 2021)과 함께 이 차세대 SRBM 은 전장 핵 임무에 배치될 수 있다. 이러한 SRBM 에는 KN23, KN24 및 KN25(코르다 2022, 116-17; 판다 2021, 10)와 2022 년 4 월에 시험된 새로운 소형 SRBM(벤 다이펜 2022)이 포함됩니다. 다만, 2022 년 현재 북한이 SRBM 과 결합할 수 있도록 핵탄두 소형화에 성공했다는 공신력 있는 정보가 거의 없다는 점에 유의해야 한다.

[3] These variables do not constitute a comprehensive list of relevant variables. See Logan (2020); Talmadge (2017); Riqiang (2021/22) for discussions on other military-technical and perceptual conditions.

부주의한 긴장 고조의 군사-기술적 원인

북한 핵 운반 플랫폼의 생존 가능성

본 저자가 초점을 맞춘 첫 번째 군사 기술 변수는 북한의 지상 기반 핵 운반 플랫폼의 예상 생존 가능성이다. 한미동맹이 북한의 탄도 미사일 부대에 대한 재래식 군사작전을 시작한다면 공중발사 순항 미사일과 지상발사 탄도 미사일 및 순항 미사일과 같은 다양한 타격 플랫폼을 사용할 가능성이 높다. 북한의 탄도 미사일이 핵 임무를 맡게 될 경우 이러한 플랫폼을 사용하는 재래식 공격으로부터 생존할 수 있는 가능성은 얼마나 될 것인가?

본 저자는 먼저 핵 운반 임무에 사용될 가능성이 가장 높은 플랫폼인 MRBM 의 생존 가능성에 대해 논의한다. 우선, 노동과 화성-9 는 액체 연료 미사일로, 이동식 발사기(TEL)에 탑재된다(크리스텐센, 코르다 2022, 281). 이동식 미사일은 일반적으로 사일로 기반 미사일보다 더 높은 수준의 생존 가능성을 가지고 있지만, 액체 연료를 사용한다는 것은 해당 미사일이 탱커 트럭과 같은 눈에 잘 띄는 병참 지원 장비와 함께 작동해야 하므로 탐지 가능성이 높아진다는 것을 의미한다. 또한 액체연료 미사일은 고체연료 탄도 미사일보다 발사시간이 더 길다(코르다 2022, 121-22).[4] 북한의 MRBM 발사대는 또한 탄도 미사일을 발사하려면 단단한 땅이 필요하기 때문에 제한된 수의 발사 지점에 의존할 수 있다(탈맷지 2017, 72). 이러한 특징은 노동 또는 화성-9 미사일을 탑재한 TEL 이동맹의 ISR 자산에 의해 탐지될 가능성을 더욱 높인다.

일단 탐지되면 이러한 MRBM 은 다가오는 공격에 노출되기 전에 발사를 완료할 가능성이 낮다. 예를 들어 액체추진제를 사용을 전제하고 북한의 최신 대공방어체계의 최대 사거리를 감안할 때 노동 미사일 TEL 은 북한의 대공방어체계 사거리 밖에 있는 미국의 B-52 폭격기가 JASSM-ER 순항 미사일을 발사한 직후에 발사 지시를 받아도 미사일을 발사하지 못할 가능성이 높다. JASSM-ER 의 작동 범위는 1,000km 로 확장되며아음속으로 순항한다(에어포스 테크놀로지 2013). 일반적인 아음속 순항 미사일은 마하 0.8 의 속도 또는 대략 988km/h(브라모스 에어로스페이스 2022)로 순항한다. B-52 폭격기가 사거리가 150km 에서 400km 사이로 평가되는 평해-5 또는 그 개량형과 같은(에이브람스 2022) 북한의 최신 방공체계 범위 밖에서 JASSM-ER 을 발사한다고 가정하면,[5] 노동 TEL 은 발사까지 9 분에서 24 분밖에 남지 않을 것이다. 북한의 제한된 조기 경보 능력(예를 들면, 로리그 2017)은 액체연료 이동식 MRBM 의 생존성을 감소시키는 또 다른 요인인데 다가오는 미사일이 도달하기 전에 발사할 시간이 충분하지 않을 수 있기 때문이다.

한미동맹이 북한의 방공 시스템에 취약할 수 있는 추가 ISR 자산을 배치해야 하는 상황에 직면할 경우 연합군은 탄도 미사일 발사대를 표적으로 삼기 전에 강도 높은 방공 진압 작전을 수행해야 할 수 있다. 이런 경우 북한 발사기는 추가로 발사 시간을 갖게 될 수 있다. 그러나 이것이 액체 연료 미사일의 긴 발사 시간을 보완할 수 있을지는 불확실하다. 연합군은 잘 조정된 방식으로 탄도 미사일 발사대에 대한 방공 진압 작전과 재래식 공격을 모두 수행할 수 있을 것이다.

한미동맹이 북한의 탄도미사일 발사대가 기지를 떠나기 전에 파괴하려고 시도한다면 그 발사대의 생존 가능성이 더 높아질 수 있다. 결국 연합군은 발사대가 숨어있을 가능성이 높은 미사일 작전 기지의 지하 시설(UGF)을 파괴해야 한다. 이를 위해서는 현무 SRBM 이나 공중수송 유도 탄약과 같은 공중발사 순항 미사일보다 더 파괴적인 타격 플랫폼이 필요할 수 있다. 미사일 작전 기지 내 전형적인 북한 UGF 깊이에 대한 정보는 드물지만, 북한 UGF 는 지하 수백 미터에 위치할 수 있으며, 이는 지상기반 미사일을 위한 전형적인 중국 지하 터널의 알려진 깊이다(자오 2011, 204-5). 997kg 의 화물을 탑재한 현무-2B 조차도 그러한 깊이를 뚫을 수 있는 충분한 화력을 가지고 있지 않다.[6]

그러나 북한의 전시 발사 정책 상 탄도 미사일 발사대와 지원 부대가 작전을 시작하기 위해 기지에서 분산되어야 한다는 점이 고려되어야 한다(버뮤데즈, 차, 김 2020). 따라서 재래식 전쟁이 발발하면 북한의 탄도미사일 부대는 기지를 떠나 전시 타격 임무를 수행할 가능성이 높다.

위의 분석은 액체연료 이동형 탄도 미사일인 북한의 모든 IRBM 과 ICBM 에도 적용된다. 따라서 이러한 플랫폼은 한미동맹의 재래식 작전 하 생존 가능성 측면에서 유사한 강점과 약점을 갖게 된다.

---

[4] For instance, a Nodong missile's launch time could amount to thirty to sixty minutes (Schilling 2017).

[5] Those ranges are Russian S-300 and S-400 air defense missile systems' range, which is estimated to be comparable to North Korea's latest air defense systems (Abrams 2022). Data on Russian S-300 and S-400's range are from CSIS Missile Defense Project (2021a, 2021b).

[6] According to Zhao (2011, 204), even a 5,250 TNT-equivalent yield weapon's (U.S. Massive Ordnance Penetrator) range of destruction is less than 40 m.

반면 북한의 이동식 SRBM 과 북극성-2 형 MRBM 은 고체추진제를 사용한다. 이들 미사일은 고체추진체로 미사일을 신속하게 발사할 가능성이 더 높기 때문에 원거리 미사일 공격에 대한 생존성 측면에서 상당한 이점을 갖는다. 한국의 재래식 무장 SRBM 은 더 빠른 타격 옵션을 제공하지만 전력화된 현무 탄도 미사일의 제한된 수를 감안할 때 한국이 북한의 고체연료 탄도 미사일 발사대 전체를 파괴할 수 있는 충분한 SRBM 을 보유하고 있는지는 불분명하다.[7] 이는 북한 정권의 고체연료 탄도 미사일 부대 중 일부가 남한의 전면적인 재래식 미사일 공격에도 살아남을 수 있음을 시사한다.

그러나 부대의 생존 가능성은 더 넓은 그림의 일부만을 포착한다. 핵 운반 역할을 하는 북한의 탄도 미사일은 재래식 운동 타격에 매우 취약하다. 하지만 이러한 미사일과 다른 재래식 무장 미사일이 연루되지 않는다면 재래식 군사 작전의 표적이 되지 않을 수 있다. 따라서 재래식 무기와 핵 무기의 연루는 또 다른 중요한 요소로 곧이어 다뤄질 것이다.

북한의 탄도 미사일 전력에 연루된 것

재래식 무기와 핵무기의 연루는 여러 방식으로 발생할 수 있다.[8] 첫째로, 핵 전력은 동일한 지리적 영역 내에서 재래식 전력과 함께 배치될 수 있다. 둘째로, 핵 전력은 유사한 작전 패턴을 보이거나 유사한 군사 기관에 의존할 수 있다. 마지막으로 핵 전력, 특히 핵탄두를 탑재한 운반 플랫폼은 재래식 전력과 유사한 물리적 특성을 가질 수 있다.

그림 2 에서 보듯이 북한은 탄도 미사일 전력을 전술 벨트(Tactical Belt), 작전 벨트(Operational Belt), 전략 벨트(Strategic Belt) 등 대략 3 개 영역에 배치하는 것으로 알려져 있다(버뮤데즈, 차, 콜린스 2018a). 전술 벨트 내의 일부 미사일 작전 기지는 SRBM 과 소수의 노동 또는 화성-9 MRBM 을 수용하는 것으로 여겨진다(버뮤데즈, 차, 콜린스 2018a; 버뮤데즈, 차, 김 2020).[9] 노동 MRBM 은 또한 작전 벨트 내의 일부 작전 기지에 위치한 것으로 추정됩니다(버뮤데즈, 차, 콜린스 2018a). 마지막으로 북한의 IRBM 과 ICBM 은 전략 벨트 내 기지에 있는 것으로 평가된다(버뮤데즈, 차, 콜린스 2018a, 2019). 전략 벨트 내의 기지는 다른 SRBM 또는 MRBM 을 수용하지 않는 것으로 보인다.

그림 2. 북한의 탄도 미사일 벨트의 일반적 배치
출처: 조셉 버뮤데즈, 빅터 차, 리사 콜린스, "공개되지 않은 북한: 미사일 운용 기지 드러나다," 비욘드 패럴렐, 2018 년 11 월 12 일, 2022 년 8 월 7 일 접근, https://beyondparallel.csis.org/north-koreas-undeclared-missile- operating-bases.

이 배치 패턴은 화성-9 호와 노동 MRBM 이 전술 벨트와 작전 벨트 양쪽의 기지에서 다른 SRBM 과 함께 배치될 가능성이 최소한 적지 않음을 시사한다. 이 추측을 뒷받침하는 공식 성명으로부터의 몇 가지 증거가 있다. 예를 들어, 한국 청와대 대변인은 전술 벨트에 위치한 삭간몰 미사일 기지가 스커드나 노동과 같은 단거리 미사일을 수용하고 있다고 말한 적이 있어 두 미사일 모두 함께 배치되어 있을 가능성을 시사했다(버뮤데즈, 차, 콜린스 2018b).[10] 또한 MRBM 의 작전 영역과 SRBM 의 작전 경로는 이들의 잠재적 공동 배치를 고려할 때 겹칠 수도 있다.

반대로 작전상의 연루는 크지 않을 수 있다. 핵무장 이동식 미사일 부대는 핵탄두 관리를 위해 배정된 특수 부대의 경우처럼 기존 무장 미사일 부대에는 없는 고유한 지원 요소를 가질 가능성이 높다.[11] 또한 북한은

[7] As of 2022, roughly 30 Hyunmoo SRBM launchers are believed to be deployed (International Institute for Strategic Studies 2022, 284). South Korean Defense White Paper states it has a total of 60 launchers for surface-to-surface guided missiles, but it does not specify the types of missiles those launchers can carry (Republic of Korea Ministry of National Defense 2020, 290).

[8] Here I heavily rely upon David Logan's (2020, 6-9) typology of various forms of entanglement.

[9] The Sakkanmol operating base, for instance, is originally equipped with SRBMs but is also expected to be able to house MRBMs easily (Bermudez, Cha, and Collins 2018b).

[10] Whether the Scud missiles the spokesperson referred to indicates Hwasong-5 or -6 SRBMs or Hwasong-9 MRBMs remains unclear.

[11] For Chinese examples, see Logan (2020), 24.

핵탄두를 운반 시스템과 결합하지 않은 상태로 유지하여 평시에 극히 적은 수의 저장 시설에 보관한다(판다 2020, 245-46). 따라서 이러한 탄두는 위기 또는 전시에 즉각적인 핵 공격에 대비하기 위해 핵 역할을 하는 탄도 미사일 부대와 짝을 이루기 위해 저장 시설에서 인도되어야 한다. 이러한 탄두를 미사일 운영 기지에 운반하는 것은 한미동맹의 ISR 역량으로 감지할 수 있는 가시적 신호를 생성할 수 있다. 이러한 특징은 한미동맹이 어떤 기지에 핵 임무가 할당된 미사일 유닛이 있는지 식별하는 데 도움이 될 수 있다.

기술적 연루 차원에서 서로 다른 범주의 미사일 사이(예를 들면, MRBM 과 SRBM 사이)의 연루 정도는 주어진 유형의 미사일 내에서(예를 들면, 동일한 미사일의 재래식 및 핵 변형 사이)보다는 낮은 것으로 보인다. 북한의 MRBM 은 화성-9 형을 제외하면 SRBM 과 크게 구분된다. 화성-9 형의 TEL 은 화성-5 형 및 화성-6 형의 TEL 과 매우 유사해 보인다(크리스텐센, 코르다 2022, 283). [12] 그러나 노동미사일과 노동미사일의 TEL 은 화성-5 형, 화성-6 형과 TEL 의 생김새가 다르다. [13] 북극성-2 형의 추적된 TEL 은 식별에 사용될 수 있는 다른 바퀴 달린 TEL 과도 다르다(CSIS 미사일 디펜스 프로젝트 2021g). 마찬가지로 화성-10 형, 화성-12 형, 화성-14 형 TEL 은 다른 MRBM 이나 SRBM 과 물리적 특성이 다르다.[14] KN23, KN24, KN25 와 같은 북한 정권의 최신 SRBM 도 몇 가지 뚜렷한 물리적 특성을 가지고 있다.[15] 그러나 핵탄두 탑재 MRBM(예를 들면, 노동 미사일)과 그 TEL 이 이들의 재래식 변종과 다른 외형을 보인다고 주장하는 오픈 소스 분석은 없는 것으로 보인다. 이 구별 불가능성은 정확한 것이라면 재래식 변종을 탑재한 다른 TEL 중에서 핵탄두 탑재 MRBM 을 탑재한 TEL 을 식별하는 능력을 약화시켜 한매 동맹의 ISR 노력을 복잡하게 만들 것이다. 최신 SRBM 의 일부가 TNW 를 제공하는 경우 이러한 핵무장 SRBM 이 기존 재래식 무기와 거의 차이가 없을 수도 있다.

부주의한 긴장 고조에 대한 지각 요인

지각 변수는 재래식 작전에서 생성된 긴장 고조 압력을 강화하거나 억제하는 또 다른 요인들의 집합이다(로건 2020, 13-15; 탈맷지 2017, 62-64). 구체적으로, 본 저자는 북한의 긴장 고조 결정을 형성할 수 있는 두 가지 지각 변수를 강조한다.

대응성 선제공격에 대한 북한 정권의 두려움

첫째로, 한미동맹이 북한의 핵 전력에 대한 선제적 대응타격을 수행할 계획이 있는지에 대한 북한의 믿음은 우발적인 핵 긴장 고조 가능성에 상당한 영향을 미친다. 북한이 한미동맹의 반격 가능성을 우려할수록 핵 운반을 위한 탄도미사일에 대한 한미동맹의 부주의한 공격으로부터 위험한 추론을 이끌어낼 가능성이 높아진다.

상대방의 반격 공격에 대한 믿음은 충돌 전과 충돌 중에 관찰할 수 있는 몇 가지 지표에 의해 형성된다. 특히 한국이나 미국 정상의 대항전력 선제공격에 대한 구두 발언은 적지 않은 영향을 미칠 수 있다.[16] 북한의 관점에서 한국과 미국 모두 오랫동안 북한의 핵무기에 상당한 위협을 가해왔다. 예를 들어, 한미 양국은 필요하다면 북한의 핵 자산에 대한 선제 공격을 가하겠다는 의사를 거듭 밝혔다. 예를 들어 윤석열 대통령은 대선후보 시절 북한의 대남한 핵공격을 막는 '유일한 방법'은 '선제타격을 가하는 것'이라고 말했다(J.M. 김 2022). 미국도 유사시 선제타격 의지를 밝히는 데 주저하지 않았다. 2017 년 북핵 위기 당시 미국 정책입안자들은 필요시 선제공격을 준비하고 있었다는 보도가 있었다(아르킨, 멕패든, 아부-사베 2017). 또한 한국은 잠재적인 대응 작전을 위해 정밀 유도 탄약 재고를 지속적으로 확장하고 있으며(보워스, 히임 2020/21, 10-13), 미국은 단연 세계에서 가장 발전된 장거리 재래식 및 핵 대응 능력을 보유하고 있다.

실질적인 대응능력을 갖춘 한미동맹이 북한의 핵 사용을 선제공격으로 막겠다는 의도를 공개적으로 밝힌 것은 북한으로 하여금 자국 핵 전력에 대한

[12] Other SRBMs, such as the KN23, KN24, and KN25, however, may have different appearances from the Hwasong-9. A KN24 missile is launched from a canister, which is different from the Hwasong-9. The KN-25 launchers also have launch tubes, a feature not shared by the Hwasong-9 (CSIS Missile Defense Project 2021c; Elleman 2020).

[13] A Nodong missile is larger than a Hwasong-5 or -6 missile, and a Nodong TEL is a five-axle truck, while a TEL for either the Hwasong-5 or 6 is a four-axle truck (CSIS Missile Defense Project 2021d, 2021e, 2021f).

[14] For example, a Hwasong-10 missile is carried by a six-axle TEL, and a Hwasong-12 missile is carried on an eight- axle TEL. A Hwasong-14 is also carried on an eight-axle TEL (Kristensen and Korda 2022, 284).

[15] For instance, the Hwasong-5 and -6's length is much longer (10.94 m) than the KN23 (7.5 m) and KN24 (less than 6 m). The KN25's launch tube is a distinct feature that is not shared by the Hwasong-5 and -6. The new SRBM tested in April 2022 appears to look similar to the KN23. See CSIS Missile Defense Project (2021h, 2021i).

[16] Logan (2020, 13-15) emphasizes the role of pre-crisis perceived entanglement and intra-crisis signaling as another set of perceptual drivers of inadvertent escalation.

한미동맹 대항전력의 공격을 유난히 우려하게 만들 가능성이 높다. 이와 같이, 한미동맹이 재래식 작전으로부터 대응전력 작전을 시작한다는 추론을 하기 위한 북한의 기본 임계점은 상당히 낮을 것이다.

핵 전략

두 번째 지각 변수는 신뢰할 수 있는 핵 억지력을 위해 무엇이 필요한가에 대한 북한의 이론이다. 김정은이 신뢰할 수 있는 핵 억지력을 위해 2 차 핵 공격을 시작할 수 있는 소수의 생존 가능한 핵 전달 플랫폼만 필요하다고 믿는다면, 북한 핵 전력의 상당한 저하가 반드시 핵 긴장 고조로 이어지지는 않는다. 반면에 신뢰할 수 있는 핵 억지력이 핵 보복뿐만 아니라 강압적인 핵 신호 또는 핵 전쟁을 위한 능력을 필요로 한다고 그가 믿는다면, 강압 및 전장 적용을 위한 핵 능력을 위협하는 것은 핵을 사용하지 않으면 잃을 것이라는 강한 압박을 만들어 핵 긴장 고조로 이어질 수 있다. 결과적으로 북한의 핵 전략, 즉 '핵무기를 어떻게 사용할 것인지에 대한 국가 작전 청사진'(나랑 2015, 82)을 해독하는 것은 북한이 한미동맹의 재래식 작전이 자국의 핵 전력에 가하는 위협을 어떻게 평가할지 이해하는 데 중요하다.

북한의 핵 전략에 관한 초기 연구에서는 북한이 중국의 외교 개입을 촉발하기 위해 초기 핵 능력을 사용할 것이라고 주장한다(나랑 2015, 82-85). 북한의 핵무기 확장이 계속됨에 따라 학계의 추정치는 점차 바뀌고 있다. 일각에서는 북한이 신호 목적이나 분쟁 초기 단계에서의 전장 사용을 위해 신속하고 선제적인 핵무기 사용을 구상하고 있다고 주장한다(나랑 2017; 판다 2021). 다른 이들은 북한이 잠재적인 선제 타격을 흡수한 후 자국의 핵 능력을 2 차 공격을 위한 보복 능력으로 사용할 것이라고 주장하면서 동의하지 않는다(리, 알렉산드로바 2021). 또 다른 이들은 북한의 핵 전략이 본질적으로 억제 성공 가능성을 극대화하기 위한 다양한 유형의 전략의 핵심 요소가 혼합된 것이라고 주장한다(조, 페트로빅스 2022).

이들 분석에서 얻은 통찰과 지난해 9 월 통과된 북한의 핵무력정책법을 근거로 두 가지 추측이 나온다. 첫째, 북한은 장거리 핵 운반 플랫폼을 높게 평가할 가능성이 높다. 북한 핵 전략의 주요 초점이 무엇인지에 대한 의견은 갈리지만, 전문가들은 북한 정권이 장거리 핵 미사일을 예비 전력으로로 유지하여 미국이 핵을 사용하면 보복적인 핵 공격으로 이어질 것이라고 미국을 위협할 것이라는 점에 일반적으로 동의한다(나랑 2017; 판다 2020, 85). 핵 탑재 ICBM(그리고 잠재적으로 IRBM 도 가능)은 북한에 대한 핵 공격을 시작하기 전에 미국 정부가 두 번 생각하게 만드는 북한의 중요한 능력이 될 것이다. 핵 탑재 MRBM 은 미국이나 일본에 대한 핵 위협을 가하는 역할을 할 수도 있다. 예를 들어, 북한은 핵 무장한 MRBM 을 사용하여 일본 정부나 미국 정부가 레드 라인을 넘으면 일본에 대한 핵 공격을 개시하겠다고 위협함으로써 두 국가를 압박할 수 있다.

둘째, 북한은 자국의 핵 전략에서 핵 탑재 MRBM 또는 SRBM 과 같은 전장 핵 능력의 역할을 강조할 수도 있다. 지난 9 월 통과된 북한의 핵무력정책법은 북한이 적의 주요 재래식 공격에 대해 핵 사용을 고려할 것임을 시사한다(황 2022, 3). 김정은이 TNW 를 개발하고 사용할 의향이 있음을 밝힌 사례도 여러 차례 있다(예를 들면, 판다 2021, 9-11). 더구나 장거리 핵탑재 탄도 미사일은 강압 신호나 전장용으로 활용하는 것이 제한적일 수 있다. 그러한 미사일의 제한된 수는 강압적인 목적이나 전장 적용을 위해 장거리 미사일을 사용하면 미국에 대한 핵 보복 공격을 시작하는 데 사용할 수 있는 미사일의 수가 줄어든다는 것을 의미한다. 고성능 탄두 및 낮은 정확도와 같은 장거리 핵 탄도 미사일의 특징은 전장용 플랫폼으로서의 효율성을 감소시킬 수도 있다. 정확성을 갖춘 일련의 단거리용 핵 운반 플랫폼을 보유하면 북한이 이 문제를 완화하는 데 도움이 될 수 있다. 핵 탑재 MRBM 은 또한 한국의 중요한 군사 기반 시설이나 미국의 주요 전방 기지를 파괴하는 데 사용될 수 있다.

물론 이러한 주장은 암울한 그림을 그리고 있다. 북한 정권의 관점에서 볼 때 모든 유형의 핵 능력은 국가 안보에 매우 중요하다. 장거리 핵탄두 미사일은 미국에 대한 보복 공격을 시작하는 수단으로 사용된다. 반면 중거리 및 단거리 미사일은 한미동맹의 전반적인 군사 작전을 복잡하게 만드는 전장 핵능력을 구성한다. 따라서 어느 한 가지 유형의 능력에 대한 중대한 위협이라도 북한은 이를 핵 억지력 기반의 능력에 큰 격차가 생기는 상황으로 해석할 가능성이 높다.

우발적인 핵 긴장 고조의 위험 평가

이전 섹션에서는 우발적인 핵 긴장 고조의 위험을 형성할 것으로 예상되는 주요 군사 기술 및 지각 변수를 다루었다. 이러한 분석을 바탕으로 본 저자는 북한 정권의 탄도 미사일 전력에 대한 한미동맹의 재래식 군사 작전이 어떻게 우발적인 긴장 고조의 위험을 야기할 수 있는지에 대한 나의 예상을 제시한다. 세 가지 유형의 작전이 특히 중요하다. 북한의 MRBM, SRBM, 미사일 작전 기지에 대한 작전이다. 한미동맹이 동맹의 재래식 전투가 의도하지 않은 핵 긴장 고조를 유발하는 것을 피하고 싶다면 동맹이 전략

벨트 내의 미사일 운영 기지뿐만 아니라 북한의 IRBM 및 ICBM 을 목표로 삼을 가능성은 거의 없다. 전문가들은 이러한 미사일이 전적으로 핵 역할을 할 가능성이 있다고 추정한다(예를 들면, 악톤 2020, 57). 따라서 이러한 자산에 대한 공격은 북한의 핵무기에 대한 직접적이고 고의적인 위협이다. 마찬가지로 전략벨트 내 기지에 대한 공격도 북한 정권의 핵 억지력에 대한 직접적인 위협으로 간주된다. 이 기지에 MRBM 이나 SRBM 이 없는 것으로 보인다는 점을 감안할 때, 김정은은 의심의 여지 없이 한미동맹이 핵 억제 능력을 직접적 목표로 삼고 있다고 생각할 수 있다.

첫째, 북한의 MRBM 에 대한 재래식 군사 작전은 우발적인 핵 긴장 고조의 상당한 위험을 수반할 것이다. MRBM 이 핵 역할을 할 가능성이 가장 높은 미사일 범주라는 점을 감안할 때, MRBM 에 대한 공격은 이미 틀림없이 핵 긴장 고조의 가장 높은 기본 위험을 가지고 있다. 또한 노동 및 화성-9 형과 같은 액체연료 MRBM 은 눈에 띄는 물류 공간을 고려할 때 고체연료 MRBM 및 SRBM 보다 탐지 가능성이 더 높다. 게다가 일단 위치가 파악되면 한미동맹의 운동 공격으로부터 생존할 가능성이 더 적다.[17] 북한의 제한된 경고 능력을 감안할 때 이러한 발사대는 다가오는 미사일이나 폭탄이 도착하기 전에 미사일을 발사하지 못할 수도 있다. 마지막으로, 한미동맹이 사용할 수 있는 몇 가지 관찰 가능한 특징을 고려할 때, 동맹이 핵무장 MRBM 을 탑재한 발사대를 표적으로 삼는 것을 피하고 재래식무장 MRBM 을 탑재한 발사대만 파괴하는 것은 상당히 어려울 것이다.

김정은이 최전방 부대로부터 자신의 MRBM 핵 전력이 한미동맹의 재래식 작전에 의해 파괴되었다는 보고를 받으면, 대응성 선제공격에 대한 그의 오랜 두려움은 그로 하여금 그러한 작전이 전면적인 대응성 선제공격의 서막이라고 믿게 만들 가능성이 높다. 핵탄두 탑재 중거리 미사일의 상실은 한국과 미군 전진 기지의 군사 시설을 위협하는 북한의 능력을크게 저하시킬 수 있기 때문에 김정은은 결국 핵무력의 억지력이 급격히 감소하고 있다고 믿게 될 수 있다. 이것은 그로 하여금 남아있는 핵 전력에게 핵 공격을 준비하라고 경고하게 만들어 위험한 작용-반작용 과정의 시작을 촉발할 수 있다. 김정은은 심지어 한미동맹을 물러나게 하기 위해 실증 사격을 위한 발사 명령을 내릴 수도 있다.

북한의 SRBM 에 대한 재래식 작전의 긴장고조 가능성은 무엇인가? 이러한 작전에는 긴장 고조 위험도 포함될 수 있지만 MRBM 에 대한 재래식 공격보다 상대적으로 덜 위험할 수 있다. 첫째, 동맹은 최신 SRBM 의 고유한 특성과 특징을 사용하여 핵 역할을 하는 그러한 SRBM 을 표적으로 삼는 것을 피할 수 있다. 이렇게 하면 한미동맹의 재래식 작전이 실수로 최신 SRBM 을 목표로 삼을 가능성이 줄어든다. 그러나 새로운 SRBM 중 일부는 재래식 임무도 맡다는 이유로 연합군이 이들 SRBM 을 목표로 삼을 계획을 하는 경우, 연합군은 핵무장 SRBM 을 탑재한 발사대를 식별하는 데 여전히 어려움을 겪을 수 있다. 연합군이 핵무장 SRBM 을 탑재한 TEL 을 식별할 수 있는 단서가 거의 없기 때문이다. 그 결과, 한미동맹의 재래식 작전은 여전히 표적에 따라 SRBM 과 결합된 전술 핵탄두를 탑재한 일부 발사대를 부주의하게 표적으로 삼을 수 있다.

북한의 SRBM 에 대한 재래식 작전의 긴장고조 가능성은 무엇인가? 이러한 작전에는 긴장 고조 위험도 포함될 수 있지만 MRBM 에 대한 재래식 공격보다 상대적으로 덜 위험할 수 있다. 첫째, 동맹은 최신 SRBM 의 고유한 특성과 특징을 사용하여 핵 역할을 하는 그러한 SRBM 을 표적으로 삼는 것을 피할 수 있다. 이렇게 하면 한미동맹의 재래식 작전이 실수로 최신 SRBM 을 목표로 삼을 가능성이 줄어든다. 그러나 새로운 SRBM 중 일부는 재래식 임무도 맡다는 이유로 연합군이 이들 SRBM 을 목표로 삼을 계획을 하는 경우, 연합군은 핵무장 SRBM 을 탑재한 발사대를 식별하는 데 여전히 어려움을 겪을 수 있다. 연합군이 핵무장 SRBM 을 탑재한 TEL 을 식별할 수 있는 단서가 거의 없기 때문이다. 그 결과, 한미동맹의 재래식 작전은 여전히 표적에 따라 SRBM 과 결합된 전술 핵탄두를 탑재한 일부 발사대를 부주의하게 표적으로 삼을 수 있다.

셋째, 연합군의 전술/작전 벨트 내 미사일 작전 기지에 대한 공격은 탄도 미사일 발사대를 공격하는 것보다 높은 긴장 고조 위험을 야기할 수 있다. 첫째, 이들 기지에 대한 공격은 유지 보수 및 재장전을 위한 지원 시설을 파괴함으로써 북한이 생각하는 모든 핵 작전을 크게 방해할 수 있다. 고정된 표적으로서 운동 공격으로부터 해당 기지의 생존 가능성은 일부 UGF 를 제외하고는 불확실하다. 이것은 북한 정권의 핵 전력의 신뢰성과 효율성을 크게 감소시킬 수 있으며, 이로 인해 핵을 사용하지 않으면 잃을 것이라는 강한 압박을 가할 수 있다. 한편, 한미동맹이 핵 운반 역할을 할당 받은 탄도 미사일을 수용할 수 있는 기지를 표적으로 삼는 것을 피할 수 있는 몇 가지 방법이 있다. 예를 들어, 북한의 핵탄두 방출 절차는 동맹의 ISR

[17] Solid-fuel MRBMs, such as the Pukguksong-2, might have higher survivability.

능력이 사용할 수 있는 일부 특징을 생성할 수 있다. 이에 따라 연합군이 재래식 무장 탄도 미사일만 보유하고 있는 것으로 평가되는 기지를 겨냥해 의도적으로 군사 작전 범위를 제한하는 것도 생각해볼 수 있다. 이것은 북한의 핵 작전을 지원하는 중요 시설이 우발적으로 한미동맹의 재래식 작전에 노출될 가능성을 줄일 것이다.

결론

본 논문은 북한의 지상 기반 탄도 미사일 전력을 파괴하기 위한 한미동맹의 재래식 군사 작전이 갖는 긴장 고조 위험을 탐구한다. 북한의 핵무력과 탄도 미사일 능력에 대한 우발적인 긴장 고조 이론과 오픈 소스 문헌을 사용하여 1)한미동맹의 재래식 군사 작전이 우발적인 핵 긴장 고조를 촉발할 수 있지만, 2)모든 작전이 똑같이 위험한 것은 아니라는 결론을 내린다. 특히, 북한의 액체연료 MRBM 에 대한 재래식 운동 공격은 우발적인 핵 긴장 고조의 상당한 위험을 초래할 가능성이 있다. 북한의 SRBM 에 대한 재래식 작전도 긴장 고조 위험을 초래할 수 있지만, 차세대 고체연료 SRBM 의 생존가능성과 구형 SRBM 과의 구별성을 고려할 때 그러한 위험은 MRBM 에 대한 공격이 이루어질 때 초래되는 위험보다 낮을 수 있다. 마지막으로, 전술 및 작전 벨트 내의 기지에 대한 재래식 작전 또한 적지 않은 핵 긴장 고조 위험을 생성할 수 있지만, 연합군이 몇 가지 관찰 가능한 특징을 활용하여 연합군의 작전을 재래식 미사일 전력을 수용하는 기지에 대한 것으로 제한할 수 있다는 점을 고려할 때 미사일 발사대에 대한 작전보다 상대적으로 덜 위험할 수 있다.

어떻게 한미동맹이 우발적으로 핵 긴장 고조를 촉발하지 않고 재래식 군사 작전으로 동맹의 군사적 목표를 달성할 수 있을 것인가? 불행히도 한미동맹의 정책 입안자들이 의도하지 않은 긴장 확대를 유발할 수 있는 모든 변수를 '조작할 수 있는' 것은 아니다. 적어도 단기적으로는 그렇지 못하다. 예를 들어, 지속 가능한 무기 통제 협정 없이는 남한이나 미국이 북한의 반격 선제공격에 대한 두려움을 줄이기 위해 반격 함의가 있는 군사력을 실질적으로 줄이는 것은 실행 가능하지 않을 것이다. 마찬가지로 북한의 탄도 미사일 능력이 제기하는 상당한 수준의 위협을 고려할 때 한미동맹이 이에 대한 재래식 군사 작전을 완전히 포기하는 것은 현명하지 않을 것이다.

그럼에도 불구하고 우발적인 핵 긴장 고조의 문제와 그것이 촉발될 수 있는 조건을 이해하는 것은 수용 가능한 비용으로 한미동맹의 안보 이익에 도움이 되는 전쟁 계획을 세우는 중요한 첫걸음이다. 허용 가능한 비용으로 동맹의 안보 이익을 달성합니다. 한미동맹의 기획자들이 새로운 전쟁 계획(리버만 2021)을 개발하고 있으므로 동맹은 북한과의 재래식 전쟁에서 다양한 재래식 군사 작전의 긴장 고조 위험을 고려해야 한다.

한미동맹의 재래식 작전이 북한의 주요 군사적 패배 없이도 북한에 핵 사용에 대한 상당한 압력을 가할 가능성이 있다는 점을 한미 양국의 지도자들이 고려하는 것 역시 중요하다. 따라서 북한이 탄도 미사일 부대나 작전 기지에 대한 한미동맹의 재래식 운동 타격 직후 탄두 투하 등 핵무력 운용 준비 조치를 취한다면 한미동맹 수뇌부는 북한과 직접 소통할 수 있는 핫라인과 같은 수단을 활용해 분쟁을 관습적으로 유지하려는 의도를 밝히고 북한의 행동 뒤에 숨겨진 동기를 조사하는 방안을 고려해야 한다.

이와 관련하여 민간 정책입안자들은 사전에 계획된 특정 재래식 작전을 수행하는 데 핵 긴장 고조의 상당한 위험이 수반된다는 정보가 있는 경우 군 지도부에게 이러한 작전을 수행하는 것의 가치를 재고하도록 요구할 준비가 되어 있어야 한다. 예를 들어, 새로 수집된 정보가 주어진 재래식 공격이 파괴할 계획인 미사일 작전 기지에서 재래식 무기와 핵 무기의 연루 정도가 극도로 높다는 것을 암시하는 경우, 작전이 달성하고자 의도하는 정치적 및 군사적 목표의 중요성에 대한 신중한 재평가가 필요하다. 비록 그것이 군사적 계획의 손실을 의미할지라도 말이다. 물론 이것이 한미동맹이 어떤 수준의 핵 긴장 고조와 관련된 군사적 행동도 취해서는 안 된다는 의미는 아니다. 북한이 주요 재래식 공격이 없는 상황에서 핵 사용을 위한 준비 조치를 취하고 있다면 동맹은 수반할 것으로 예상되는 이익과 관련 위험을 신중하게 고려하여 북한의 핵 사용을 선제적으로 막기 위한 모든 조치를 생각해야 한다.

마지막으로, 한미동맹의 지도자들은 평시나 위기 때의 동맹의 수사적 신호가 북한이 대응성 선제공격에 대해 갖는 두려움을 증폭시킬 수 있음을 인식해야 한다. 이러한 신호의 의도된 목적은 북한이 위기를 조장하거나 현재 진행 중인 위기를 더욱 고조시키는 것을 억제하는 것이지만, 북한의 핵 능력에 대한 잠재적인 선제공격 가능성을 암시하는 공식 성명은 본의 아니게 북한의 핵 문턱을 낮출 수 있습니다. 이는 한미동맹이 우발적인 핵 긴장 고조의 상당한 위험을 초래하지 않고 수행할 수 있는 재래식 군사 작전의 범위도 크게 좁힐 수 있다. 결과적으로 동맹의 민간 및 군 지도자들은 북한에 대한 구두 신호의 긴장 고조 위험과 억지 이점을 신중하게 저울질해야 한다.

3

인도 태평양 중심의 한미 해상 훈련: 인도 태평양을 보호하기 위한 작전 준비태세 강화

하재은 – 전직 해군

서론

한미동맹은 1953 년 한국 해군이 미국으로부터 첫 군함을 획득한 1949 년부터 시작되었다. 그 이후 한국 해군은 매우 강력해졌으며 세계에서 가장 강력한 10 대 해군 중 하나가 되었다. 미 해군은 대한민국을 비롯해 같은 가치를 공유하는 전 세계 파트너들과 협력해 왔다. 한미 양국 해군은 조선민주주의인민공화국(북한)뿐 아니라 인도-태평양을 포함한 공해상 여러 위협에 맞서 싸울 전투준비태세를 확립하기 위해 다수의 해군 훈련을 함께 실시해 왔다. 한국은 연평해전, 천안함 피격사건 등 북한으로 인한 다양한 안보적 도전에 직면해 있으며, 이러한 이유로 오랜 기간 동안 한국의 가장 큰 관심사는 북한, 그리고 육상전이었다. 그러나 한국과 한국 해군은 한국의 경제 성장이 국제 수역에 크게 의존하고 있다는 점과 영해 너머 수역, 특히 인도 태평양 지역으로 사람들의 관심을 불러올 수 있는 청해 해군을 건설하려는 한국 해군의 야망을 인식하고 있다.

세계가 서로 연결되고 얽혀 하나의 거대한 실체가 되어가는 지금, 자국의 영해를 보호하는 것은 한 국가의 노력만으로는 충분하지 않다. 따라서 국가들은, 특히 태평양 국가들의 경우, 인도 태평양의 지역 안보에 더 많은 관심을 기울이고 있으며 협력이 이 지역의 평화와 번영의 열쇠임을 인식하고 있다. 또한 대한민국 해군은 더 강력한 군대를 구축하고 영해와 인도 태평양을 보호하기 위한 양자 및 다국적 해상 훈련의 중요성을 인식하고 있다. 국익 보호에 대한 한국의 관심은 한국 해군으로 하여금 환태평양(RIMPAC·림팩) 훈련과 같은 연합 해군 훈련에 더 많이 참여하게 했다. 한국 해군은 2022 년 림팩에서 처음으로 소장급 제독을 훈련단장으로 임명했고 사상 최대 규모의 훈련단을 보냈다.[1] 또한 국제 교류 강화를 위한 항구 방문 및 고위 관리 상호 방문은 국제 관계를 발전시키는 데 중요한 역할을 했다. 많은 국제관계 행위자들은 한국 해군과 한국이 인도 태평양에서 더 큰 역할을 할 것으로 기대한다기대한다. 한국의 주둔과 지원이 인도 태평양 지역에서 중요한 역할을 하기 때문이다. 더욱이 광활한 바다, 특히 인도 태평양에서 여러 국가가 맞닥뜨리는 문제를 해결하는 일은 한 국가가 할 수 있는 일이 아니다. 따라서 어떤 형태로든 적을 물리치기 위해서는 상호 신뢰와 이해를 바탕으로 강력한 동맹을 구축하는 것이 필수적이다. 마찬가지로 한미 양국이 지속적으로 함께 실시할 수 있는, 인도·태평양 지역에 초점을 맞춘 양자 훈련을 만드는 것이 중요하다. 한미 양국 간의 이러한 특별한 관계는 서로의 능력에 대한 더 깊은 이해로 이어졌고 상호운용성을 촉진했다. 따라서 본 저자는 본 연구 논문에서 인도 태평양에서 평화와 안정을 유지하기 위한 한미동맹의 능력을 강화하는 한미간 양자 해군 훈련의 중요성을 강조할 것이다.

본 연구는 다음 두 가지 질문에 대해 답하는 것을 목표로 한다:

1. 인도 태평양 지역에서의 도전과제는 무엇인가?
2. 한미 양국 해군훈련 및 한미동맹 대화의 긍정적 효과는 무엇인가?

인도-태평양 전략

2019 인도-태평양 전략보고서는 2019 년 6 월 1 일 미 국방부에서 발표했다.[2] 미 국방부 문서에는 최초의 인도-태평양 전략보고서가 인도-태평양 지역에 대한 범정부적 전략 내에서 미 국방부의 역할에 대한 포괄적인 설명이며, 자유롭고 개방적인 인도-태평양을 촉진하는 동맹국과 파트너의 역할을 강조하는 미국 국방 전략에 대한 명확성을 제공한다고 명시되어 있다. 인도-태평양 지역 관계에서 미국의 역사를 분석해보면 전 세계에 걸친 외교 정책을 형성하는 파트너십의 패턴이 있다. 또한 경제적, 지리적, 역사적 배경을 살펴보면 미국 수출의 4 분의 1 이 인도-태평양 지역으로 가는 것을 알 수 있다. 인도-태평양과 미국의 역사적 관계는 2 세기 이상 거슬러 올라간다. 이 긴 역사는 우리가 검토해야 할 두 가지 사항을 남긴다: (1)미국은 태평양국가이다. (2)미국은 자유롭고 민주적인 사람들이 이 지역을 소유할 것을 요구하고 있다.

최초의 미 국방부 공식 인도-태평양 전략보고서는 경제, 역사 및 지리적 중요성을 포함한 다양한 요소를 기반으로 인도-태평양 전략의 정당성과 연결성을 확립한다. 2019 년 전략 문서에서 인용된 바와 같이 "미국 국민과 전 세계는 인도-태평양의 평화와 번영에 이해 관계가 있다." 그리고 "평범한 미국인의 번영은 인도-태평양과 연결되어 있다.[3]" 이 보고서는 21 세기의 상호 연결된 특성으로 인해 인도 태평양에 주의를 기울여야 하는 이유를 설명한다. 2017 년 트럼프 대통령이 발표한 자유롭고 개방적인 인도-태평양 비전에서 그는 미국 외교의 몇 가지 핵심 사항을 강조한다. 여기에는 (1)모든 국가의 주권 및 독립에 대한 존중, (2)분쟁의 평화적 해결, (3)개방된 투자·투명한 협정·연결성에 기반한 자유롭고 공정하며 상호적인 무역 및 (4)항행 및 상공 비행의 자유를 포함한 국제 규칙 및 규범 준수가 있다. 트럼프와 미국은 동맹국과 파트너가 이러한 원칙을 공유할 것을 요청한다. 이후 바이든 대통령이 발표한 2022 전략보고서는 그 전략을 실행하는 데 있어 다른 방식을 가질 수 있다 [4]. 그러나 두 문서 모두 인도-태평양

[1] Jung Da-min 2022, *'What's behind S.Korea's deployment of largest-ever Navy fleet to RIMPAC?'*, The Korea Times, 10 Jul 2022
[2] Department of Defense. Indo-Pacific Strategy Report. 2019, p.10.
[3] Department of Defense, Indo-Pacific Strategy Report. 2019, p.14.
[4] The White House, 2022 Indo-Pacific Strategy, 7-12. 2022.

지역의 중요성을 강조하고 있으며, 2022 년 전략은 '미국은 오랫동안 인도-태평양을 미국의 안보와 번영에 필수적인 것으로 인식해 왔다'며 유사한 목적을 가지고 있다고 말한다. 여기에는 (1)억제 능력, (2)양자 파트너십, (3)다자간 참여, (4)평화와 안정 보장이 포함된다. 또한 2022 인도-태평양 전략보고서는 "집단적 노력"을 강조한다. 같은 가치를 공유하는 파트너가 국제법과 규칙 기반 질서를 준수하면서 안보 문제를 해결할 수 있는 집단적 역량을 구축하도록 장려하는 것이다.

반면에 한국은 인도-태평양에서 지정학적 중요성을 갖고 있음에도 불구하고 공식적인 인도-태평양 전략 관련 문서를 아직 발표하지 않았다. 과거 일부 국가의 국제관계 전문가와 국외 여론은 한국이 핵심 전략을 발표하지 않고 인도-태평양 지역에서 동맹국인 미국을 전적으로 지원하는 데 적극적으로 참여하지 않는다고 비판한 바 있다. 실제로 일각에서는 한국의 전략적 모호성을 책망하며 적극적인 자세를 취하취하지 않는 한국을 비난하기도 한다. 한국이 인도-태평양을 개방적이고 전폭적으로 지원할 수 있는 위치에 있지 못한 것은 대부분 궁극적으로 경제적 이유 때문이다. 서론에서 밝혔듯이 남한의 오랜 적은 북한이다. 인도-태평양에서 남한의 역할이 더 커져야 하지만, 북한의 도발로 외교의 필요성은 여전한 가운데 최근 북한의 도발로 인해 북한과의 갈등이 임박한 것으로 보인다. 궁극적으로 이것은 남한이 숙고해야 할 큰 문제다. 한국이 전 세계 동맹국들과 함께 북한 문제와 인도 태평양 문제를 어떻게 해결할 수 있을가에 대한 문제인 것이다.

마지막으로 2022 년 11 월 11 일 한국 윤석열 대통령은 한국의 새로운 인도-태평양전략의 일부 내용을 발표했다. 윤 대통령은 한국 정부가 (1)자유, (2)평화, (3)번영의 세 가지 비전을 바탕으로 인도-태평양 전략을 수행할 것이라고 말했다 [5]. 윤 대통령은 바이든 대통령과 트럼프 대통령이 언급한 것과 유사한 발언을 했다. 첫째는 인도-태평양의 평화와 안정은 한국의 생존과 번영과 직결된다는 것이고 둘째는 아세안(ASEAN)은 한국의 인도-태평양 전략을 추구하는 핵심 협력 파트너라는 것이다. 윤 대통령의 성명에 따르면, 미래의 한국은 이러한 전략 하에 규칙에 기반한 질서와 동맹국 및 같은 가치를 공유하는 국가들과의 파트너십을 강화할 것이다. 나아가 한국은 국제사회의 요구에 부응하고 기여하기 위해 보다 적극적인 역할을 하게 될 것이다.

인도태평양 안보환경 : 동맹과 도전과제

동맹이 집중해야 할 두 가지가 있다. 바로 북한과 인도태평양이다. 21 세기 북한은 한국뿐 아니라 세계를 위협하는 존재다. '한국에 가장 큰 안보 위협은 무엇인가'라는 질문에 많은 국가들이 '북한'이라고 말할 것이다. 많은 국가들은 이미 북한이 한국에게 오랜 위협이었으며, 북한이 한국과 지리적으로 가깝기 때문에 수십 년간 한국과 그 국민을 직간접적으로 위협해 왔다는 것을 충분히 인정하고 있다. 이 지역 도발에는 미사일 시험과 북한이 시작한 전투가 포함된다. 1999 년 6 월 15 일과 2002 년 6 월 29 일 각각 1, 2 차 연평해전으로 불리는 사건이 있었다. 당시 북한 경비정이 북방한계선(NLL)을 침범해 우리 군함을 위협했다. 1 차 연평해전에서는 한국 해군 7 명이부상했고, 2 차 해전에서는 한국 해군 18 명이 부상하고 6 명이 목숨을 잃었다. 불행하게도 이것은 남한이 북한과 맺은 가장 최근의 교전이 아니다. 2010 년 포항급 초계함 ROKS 천안함(PCC-722)이 북한의 어뢰 공격을 받아 침몰했고 한국 해군은 46 명의 목숨을 잃었다. 또한 북한은 2021 년 8 차례에 걸쳐 미사일 시험발사를 했고 2022 년에도 계속하고 있다. 올해 5 월 7 일 북한은 잠수함 발사 탄도 미사일(SLBM) 시험발사를 했고 6 월 5 일에는 8 종의 단거리 탄도 미사일(SRBM)이 4 곳의 다른 지점에서 35 분 간 발사됐다. 북한의 6 월 미사일 시험 발사는 항공모함 USS 로널드 레이건이 참여한 한미 해군 훈련 직후에 발생했다. 북한은 2020 년 5 차례, 2021 년 8 차례, 올해 11 월 3 일 기준 32 차례 미사일 시험을 실시했으며, 대부분의 시험발사가 유엔 결의를 위반했다. 물론 이러한 시험 배후에 있는 북한의 의도는 예측할 수 없고 복잡하다. 그러나 많은 언론 보도와 연구는 (1)북한이 한미동맹을 위협하고 압박하고 (2)자국의 전략무기를 과시하기를 원한다는 것과 다른 한편 (3)북한이 한미동맹간 양자 훈련에 위협을 느끼고 이를 '전쟁준비'나 '전쟁연습'으로 여긴다는 것을 보여준다. 한미연합군은 다양한 형태의 양자 및 다자훈련을 실시해 왔으며 이는 북한에 만만치 않은 위협이 되고 있다. 북한은 그동안 한미동맹이 연합 훈련을 실시하는 것을 비난해 왔으며 이에 무기 시험으로 대응했다.

안보 위협이 계속 진화함에 따라 한국뿐 아니라 전 세계적으로 전통적, 비전통적 도전과제가 존재하고 있다. 몇 가지 과제는 다음과 같다. 불법 마약 사용 및 생산, 인신매매, 자연 재해, 기후 변화, 불법 어업 및 이주, 그리고 특히 해적 및 강도 문제다. 이런 문제는 자유롭고 개방적인 인도 태평양을 촉진하려는 노력을 방해하는 주요 요인이다. 본 논문의 서두에서 설명한 바와 같이 인도 태평양 지역은 역내 국가의 이익이 직접적으로 얽혀 있다는 고유한 불안정성 때문에 세계가 훨씬 더 많은 관심을 기울이고 있는 지역이다. 세계 표면의 약 70%가 물로 덮여 있으며, OECD 에 따르면 교역품의 약 90%가 파도를 타고 운반된다 [6]. 이것은 국가뿐만 아니라 수많은 사람들이 바다에 크게 의존하고 있음을 분명히 나타낸다. 2022 미국 인도-

[5] *'Yoon unveils S.Korea's strategy for free, peaceful, prosperous Indo-Pacific.' Yonhap News Agency*, November 11, 2022.

[6] *Official OECD website.* 2022. <https://www.oecd.org/ocean/topics/ocean-shipping>

태평양 전략보고서에 따르면 이 지역은 청년 인구의 58%를 포함해 전 세계 인구의 절반 이상을 차지하며 전 세계 GDP 의 60%를 차지한다. 전 세계 바다의 65%와 육지의 25% 가 인도-태평양 전역에 존재하므로 이 지역은 지리적으로도 중요하며 전술적 중요성을 갖는다 [7]. 그러나 바다는 여전히 전통적·비전통적 안보위협, 기후변화, 팬데믹 이슈 등 수많은 문제에 직면해 있다.

양자 훈련

양자 해군 훈련의 중요성과 이점

최초의 연합훈련은 1954 년 진행된 '포커스렌즈' 연습이다 [8]. 이는 주한미군과 유엔군사령부가 주도하는 지휘소 훈련으로 시간이 지나면서 을지포커스렌즈(UFL), 키리졸브(KR), 을지프리덤가디언(UFG), 동맹훈련 등의 이름을 얻었고 올해는 을지자유방패(UFS)라는 이름을 얻었다. 이러한 훈련은 한미 해군의 양자 관계, 상호 운용성 및 전투 준비 태세를 향상시키는 훌륭한 도구 역할을 했다. 더욱이 이는 전쟁이나 미래의 분쟁에 대한 바로미터 역할을 한다. 어떤 군 지도자들은 '전쟁을 예방하되, 그것이 실패하면 전쟁에서 승리하라'고 외친다. 전투 준비태세, 소위 '파이트 투나잇(Fight Tonight)' 정신은 인도-태평양 지역의 군대에 매우 중요하다. 대한민국 국군 전군은 한미 연합작전 수행능력 강화 및 연합 대비태세 강화를 위해 양자훈련을 실시하고 있다. 이러한 훈련은 군인들에게 무기, 장비 및 전술을 신뢰하도록 학습시킨다.

해양 안보는 국가 안보다. 한국의 경우 무역량의 99.7%가 해상에서 발생한다 [9]. 해양안보는 국익과 직결된다. 인도-태평양은 상대적으로 새롭고 광대한 전장이지만 우리가 반드시 지켜야 할 곳이다. 대한민국 해군의 역할은 다음과 같다 [10]; (1)적의 전쟁 도발을 저지하기 위해 전쟁을 억제하고 강력한 해군력을 보유하는 것, (2)해역에서 적의 사용을 거부하여 국군이 해당 지역을 사용할 수 있도록 보장하는 해상 통제권을 갖는 것, (3)해상 통신로를 보호해 대한민국 상선이 통과하는 항로를 안전하게 보호하는 것, (4)해군력을 투사해 상륙군, 항공기, 유도탄, 함포 등을이용해 바다로부터 육지로 군사력을 투입하는 것, (5)한국의 대외정책을 지원하고 국위를 드높여 국제평화 유지, 선박의 해외 순방, 인양 활동, 해양오염 방지, 해상 테러 및 해적 행위 차단 등에 기여하는 것이다. 미 해군은 그 역할에 대해 이와 유사한 정의를 가지고 있으며, 공식 웹 페이지에서는 "미 해군은 바다에서 미국을 보호한다. 동맹국 및 파트너와 함께 우리는 자유를 수호하고 경제적 번영을 보존하며 바다를 개방적이고 자유롭게 유지합니다... 전 세계에서 미국의 이익을 수호하기 위해 미 해군은 시대를 초월한 우리의 역할을 수행할 준비가 되어 있어야 한다..."고 이에 대해 기술한다 [11]. 바다는 인도 태평양 지역의 전장이자 수호 대상이기 때문에 해군 협력은 지역 평화의 열쇠다. 국가 정부를 포함한 국제 사회는 세계의 해군이 함께 협력할 것을 요구한다.

양자 훈련의 이점은 첫째, 직접적인 군사적 충돌을 수반하지 않는 조치이며 전쟁 억지력을 지원하기 위해 힘을 투사하는 가장 좋은 방법이라는 것이다. 주한미군(USFK)의 임무는 공식 웹페이지에 다음과 같이 명시되어 있다 [12]: "우리의 임무는 침략을 억제하고 필요하다면 동북아의 안정을 유지하기 위해 대한민국을 방어하는 것이다." 지속적인 양자 훈련을 실시함으로써 주한미군은 적들에게 전략적 메시지를 보낼 것이다. 본 저자는 여기에서 전 해군참모총장 알레이 버크 제독의 말을 인용한다. "이 현대 세계에서 전쟁 도구는 단순히 전쟁을 수행하기 위한 것이 아니다...훨씬 더 중요한 것은 이들 도구가 평화를 통제하기 위한 수단이라는 것이다. 따라서 해군 장교는 전쟁을 수행하는 방법뿐만 아니라 해군의 지휘 하에 있는 강력한 파괴 도구와 혼돈을 사용하지 않고 자유와 정의의 세계를 유지하기 위해 해군이 운용하는 엄청난 힘을 사용하는 방법을 이해해야 한다." 버크 전 해군참모총장이 설명하려는 것은 소총을 적에게 직접 겨누는 것만이 우리의 전쟁 능력을 보여줄 수 있는 유일한 방법이 아니라는 것이다. 대신 한반도 안팎에서 연합훈련을 통해 우리 군의 전투준비태세와 단결력을 과시함으로써 평시에 전력과 존재감을 과시할 수 있다. 그렇게 함으로써 우리는 적의 더 이상의 도발을 저지할 수 있다.

합동훈련을 할 때 대부분 기동을 포함한 단순 패싱 훈련(PASSEX)으로 시작한다. 이것은 대부분 단순히 서로가 서로의 능력과 상호 운용성을 알지 못하기 때문이며, 신뢰 부족으로 특정 정보를 공유할 수 없기 때문이다. 함께 전력을 운용하려면 서로에 대한 상호 이해가 매우 중요하다. 또한 같은 가치를 공유하는 파트너와 협력하여 상호 운용성을 실천하는 것도 중요하다. 그렇게 할 때 우리의 '피로 맺은 동맹'이 상당한 이점을 얻게 된다. 우리는 이미 상호 이해를 구축했으며 함께 싸웠다. 좋은 예 중 하나는 한국 해군과 미 해군이 실시한 대특수전부대작전(MCSOF)이다. 이 훈련은 한미 양국 군의 육해군이 모두 참여하는 고도의 작전으로, 적의

[7] The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, 2022. p.5.
[8] Yoo Kang-moon, *'S.Korea and US to reduce another joint exercise in summer.'*, Hankyoreh, March 7, 2019.
[9] John Yum, *'Korea's green shipping pathways'* 2022. p.2.
[10] *Official Republic of Korea Navy website 2022*. Mission and Function, < http://www.navy.mil.kr/mbshome/mbs/eng/subview.do?id=eng_010300000000 >
[11] *Official US Navy website 2022. Mission Statement*, <https://www.navy.mil/About/Mission/>
[12] *Official United States Forces Korea website.* 2022. About USFK, <https://www.usfk.mil/About/USFK/>

해상 침투 시도를 조기에 격퇴하기 위해 양국군이 다년간 연습해왔다. 한미 동맹은 고도로 현대화된 군대를 보유하고 있으며 귀중한 정보를 공개적으로 공유할 수 있는 견고한 기반을 가지고 있으며, 높은 수준의 훈련을 수행할 수 있는 수십 년간의 군사 협력 경험을 가지고 있다. 궁극적으로 한국인과 미국인은 세 가지 큰 사령부에서 나란히 일합니다. 주한미군, 한미연합사, 그리고 유엔사다. 한국군은 외국 인력과 함께 일한 경험이 있는 고도로 훈련된 인력을 보유하고 있고 이들 덕분에 잘 조직된 합동 훈련이 가능하다. 또한 만일의 경우 다른 쪽에서 지원을 제공할 것이다. 이 모든 것은 상호 신뢰의 토대에서 시작된다.

더구나 한미가 함께 있을 때 어려움을 해결하기가 더 쉽다. 2019 인도-태평양 전략보고서에 따르면 미국은 인도-태평양에서 매년 90 회의 명명된 군사 훈련을 실시하며 이 중 대부분은 미국의 동맹국 및 파트너와의 합동 및 연합 훈련이다. 군사 협력은 침략을 억제하는 데 그치지 않고 인도적 지원과 재난 구호가 필요한 경우 각 국가에 도움이 된다. 폴 베이커의 인도-퍼시픽 포럼 논문에서 그는 1970 년부터 2016 년까지 인도-태평양에서 자연 재해로 200 만 명 이상이 사망했다는 유엔 보고서를 인용했다. 더구나 이 지역의 주민들은 세계 다른 지역 어느 누구보다 자연재해를 맞을 가능성이 다섯 배 높다. 자연재해는 예측하기 어렵지만 최소한 대비할 수는 있다.

한미 인도-태평양훈련 창설

연합연습 기간 중 가장 많이 발생하는 사건과 위기에 따라 훈련의 세부내용과 주요행사가 달라질 수 있다. 그러나 '인도-태평양 훈련'의 기본 틀에 대해서는 본 저자가 몇 가지 제안을 드리고자 한다. 첫째, 훈련에는 상당한 해군 자원, 자산 및 인원이 참여해야 한다. 인도-태평양은 광대한 전투 공간이며 한미동맹은 광범위한 역량을 연습해야 한다. 둘째, 훈련은 전쟁의 한 측면에만 집중해서는 안 된다. 한미해군은 그동안 기뢰, 상륙, 사이버, 통신, 실사격, 수색 및 구조 등의 훈련을 실시해왔다. 그러나 훈련은 '본격적인 전쟁 훈련'이어야 하는데, 즉 AI 를 포함한 최신 기술과 신흥 기술을 고려하면서 전쟁의 가능한 모든 측면을 포함한 훈련이어야 한다는 의미다. '코브라 골드'는 태국 국군과 미국 인도태평양사령부가 공동으로 실시하는 세계 최대 규모의 다국적 훈련 중 하나다 [13]. 사람들은 다국적 군사 파트너와 계획 및 작업을 위해 태국에 모이거나 화상 원격 회의를 통해 만난다. 참가 인원은 FTX(Field Training Exercise), 참모 훈련, 실사격, 사이버전, 고위 공무원 참여, 인도적 지원(HA) 및 재해 구호(DR)와 같은 행사를 수행한다. 안보 위협이 진화함에 따라 많은 영역에서 갈등이 동시에 발생할 수 있다는 가정하에 실제 사례를 시뮬레이션하는 복합적인 훈련 네트워크를 만드는 것이 중요하다.

또 다른 좋은 예는 '아세안 확대 국방장관회의(ADMM+)'다. 이는 ASEAN 및 그 대화 파트너인 호주, 한국, 미국을 포함한 8 개국을 위한 플랫폼이며, 초국가적 위협에 공동 대응하기 위해 국방 고위관료가 참여해 대화하며 이견을 해소하고 국가 간 협력을 구축하는 다국적 안보 주체다. ADMM+는 또한 한국과 싱가포르 해역에서 마지막 훈련을 가졌으며, 12 개국에서 16 척의 선박과 6 대의 항공기가 참가하여 국제 규칙에 기반한 해양 질서 유지를 지원했다. 이 훈련은 국제 해상 대응, 정보 공유, WMD 훈련, VBSS 훈련 및 MCM 훈련을 포함한 이벤트와 함께 2 단계로 구성되었다.

결론 및 제언

피로 맺어진 오랜 한미동맹은 임박한 위협에 대처하는 데 도움이 되는 상호 이해와 신뢰를 바탕으로 구축되었다. 그러나 세계는 경제, 외교, 안보 이익이 밀접하게 얽혀 있는 인도-태평양 지역에서 비교적 새로운 도전에 직면하고 있다. 한미동맹은 급변하는 해양 환경에 대비하기 위해 향상된 유연성과 멀리 내다볼 수 있는 능력을필요로 한다. 이러한 준비는 한미동맹이 어떤 형태로든 적을 물리칠 수 있도록 바다에서 준비태세를 유지하면서 세계 무역, 평화 및 번영에 계속 기여할 수 있도록 보장할 것이다. 궁극적으로 인도-태평양의 문제 해결을 돕기 위해서는 양자 및 공식 훈련을 만드는 것이 필수적이다. 한미동맹은 한미 양국이 상호 훈련을 지속적으로 실시하는 것을 통해 서로의 능력을 이해하기 위해 노력하는 하는 특별한 동맹이다. 해군은 바다에서 핵심적인 통합 군비 요소이기 때문에 인도-태평양 지역에서 해군 협력이 매우 중요하다. 국제사회는 해군과 세계가 협력해야 하는 인도-태평양에서 단합된 노력을 촉구하고 있다. 이 지역에는 우리의 이익과 안전에 맞서 싸우는 적들이 있으며, 자유롭고 개방된 인도-태평양을 확보하기 위해 우리의 힘을 합쳐 이 지역을 엄호할 필요가 있다. 궁극적으로 해상 문제를 해결하기 위해 우리는 인도-태평양 지역에서 계속해서 함께 훈련하고 작전을 수행함으로써 어떤 형태의 복잡한 상황에서도 적을 물리칠 수 있도록 해야 한다. 이로써 블루 이코노미를 악화시키려는 적의 시도를 억제하고 동맹국의 안전한 통행을 보장하여 세계 무역, 평화 및 번영에 기여할 수 있을 것이다.

토론

이 지역에서 강력한 양자 해군 훈련을 실시하는 모든 이점에도 불구하고 최근 북한의 미사일 시험 발사는

[13] *Royal Thai and US Armed Forces complete 40th Exercise Cobra Gold,* MilitaryLeak, Aug 24, 2021, <https://militaryleak.com/2021/08/24/royal-thai-and-us-armed-forces-complete-40th-exercise-cobra-gold/>

전문가와 대중 사이에 많은 우려를 불러일으키고 있다. 정교한 군사훈련을 실시하는 것은 적들을 저지하는 것만큼이나 한미동맹의 최고 군사력으로서 우리의 능력을 과시하는 좋은 방법이기도 하다. 그러나 북한을 비롯한 적국은 자신들의 행동에 일관되며, 비난을 피하기 위해 그레이존 전술을 취하면서 지역의 평화를 위협하고 있다. 지역적 긴장이 고조된 상황에서 우리는 실제로 얼마나 많은 양자 훈련이 필요한지 자문해야 한다. 이상적으로는 더 많은 훈련이 더 많은 역량을 낳지만 결합된 훈련이 적의 더 강력한 대응을 유발하여 완전한 충돌로 이어질 가능성이 있다. 따라서 지역 내에서, 동맹국과 함께, 그리고 적에 대항해 균형을 유지하는 것이 필수적이다. 마지막으로 호주, 프랑스, 일본, 심지어 EU 까지 독자적인 인도-태평양 개념을 가지고 있고, 한국도 독자적인 국가 정책 수립을 눈앞에 두고 있다. 그러나 한국은 인도-태평양 지역 정책을 계속 발전시킴에 따라 상호 연결된 글로벌 세계에서 복잡한 정치적, 경제적 현실과 싸워야 한다. 한국 국민들에게 군사훈련의 중요성을 납득시키는 것이 핵심이다. 정부와 정책 전문가들은 한국 국민이 인도 태평양 지역의 미묘한 균형을 위태롭게 하지 않고 적절한 전략을 추구하도록 보장해야 한다.

4

합법적인 억제: 한미 상호 국방 조달이 남중국해에서 중국의 군사적 영향력과 합법적으로 균형을 이루는 방법

이예찬

서론

남중국해는 미국과 중국의 핵심 경쟁 무대가 됐다. 세계에서 가장 분주한 해상 무역로의 본거지인 바다의 섬들에 대한 주권을 주장하는 중국의 주장이 증가함에 따라 그러한 주장이 바다에서 항해의 자유에 야기할 수 있는 잠재적인 혼란이 있는 경로에 의존하는 미국 및 기타 경제 주체들 사이에 심각한 우려가 생겼다. 그러한 주장이 실제로 무역과 항해를 위해 바다에 의존하는 주체들에 잠재적인 위협을 제기하지만, 이러한 주장은 이 섬들에 대한 중복 주장을 가지고 있는 동남아시아(SEA) 국가에 가장 즉각적인 위협을 제기한다. 중국의 바다 독점은 그들의 해양 영토 사용을 크게 제한하고 한국이나 일본과 같은 동북아시아의 주요 경제 파트너와의 무역을 잠재적으로 방해한다.

그러나 동남아시아 국가들은 중국에 대한 비대칭적 경제적 의존으로 인해 바다의 섬들에 대한 중국의 주장에 효과적으로 대응하는 데 있어 만성적인 딜레마에 빠져 있다. 중국의 전략적 목표에서 멀어지면 경제 보복으로 이어질 수 있다. 중국은 모든 동남아시아 경제의 최대 무역 파트너이자 이 지역의 중요한 인프라 프로젝트에 대한 주요 금융 투자자이기도 하다. 더욱이 중국은 이전의 관행을 통해 그러한 관계적 비대칭성을 경제적 국정 운영을 위한 효과적인 도구로 사용할 의지와 능력이 있음을 입증했다.[1]

동남아시아 국가들의 딜레마는 미국과 그 동맹국들에게도 도전 과제이다. 중국의 주장이 효과적으로 반박되려면 바다의 섬들에 대한 영유권 주장에 직접 연루된 국가들이 나서야 한다. 이들이 이 문제에 참여하는 데 정치적 정당성을 지니기 때문이다. 그럼에도 불구하고 관련 국가들이 직면한 딜레마는 이러한 잠재력을 약화시킨다. 동남아시아 국가와 미국 간의 강화된 군사 및 경제 파트너십은 바다에 대한 공동의 이익과 미국의 역량을 고려할 때 이러한 딜레마에 대한 잠재적인 해결책이다. 그러나 미국과 동남아시아 국가들이 바다에서 중국의점증하는 공세에 대해 공통된 이해에 도달하더라도 중국의 보복 가능성으로 인해 동남아 국가들이 그 이해를 행동으로 옮기는 데 비용이 따를 수 있다. 따라서 동남아시아 국가들에게 있어 미국과 긴밀한 협력 관계를 입증하는 것은 비용이 너무 많이 들 수 있다. 미국이 기술적으로 남중국해 분쟁에 있어 직접 당사자가 아니기 때문에 분쟁에 대한 미국의 일방적 개입도 정당성이 부족하다.

이런 점에서 동남아시아 국가들의 군사력과 경제력을 직접적으로 강화하는 것은 미국과 동맹국들의 이익에 부합하게 되는데, 남중국해 분쟁의 직접 당사자이고 적극적으로 해당 이슈에 적극 참여하고 있는 동남아시아 국가들이 이를 통해 바다에서 중국의 무절제한 확장을 억제할 수 있고 해당 문제에 개입하는 데 더 강력한 정치적 정당성을 지니기 때문이다. 이를 위해 본 논문은 미국과 그 동맹국들이 동남아시아 국가들의 군사력 강화에 어떻게 협력하고 기여할 수 있는지에 초점을 맞춘다.

본 저자는 동맹 협력을 강조하는데, 2010 년대 중반 사드(THAAD) 분쟁에서 보듯 중국이 이 지역에서 미국의 군사 개입 증가에 대해 신중을 기해 왔기 때문에 무기 이전이나 동남아시아 국가와의 합동 군사 훈련 증가와 같은 미국 단독의 직접 개입을 통해 이를 달성하는 데 분명한 어려움이 있기 때문이다. 따라서 미국의 개입에 대한 중국의 민감성으로 인해 동남아시아 국가들 입장에서 미국과의 직접적으로 협력하는 것은 정치적으로 비용이 많이 드는 옵션이 될 것이다.

그렇다면 미국과 그 동맹국은 어떻게 하면 그 과정에 수반되는 정치적 비용을 최소화하면서 동남아시아 국가의 역량을 효과적으로 강화할 수 있을까? 본 논문은 한미 국방조달협정(Reciprocal Defense Procurement, RDP) 협정 체결을 통해 한미 군수산업 생산 사슬 간의 상호의존성을 강화하는 것이 이러한 목표를 달성하는 데 크게 기여할 수 있다고 주장한다. 전술한 바와 같이 미국 무기 구매에는 더 강력한 정치적 조건이 수반되기 때문이다. 예를 들어, 무기 거래는 구매자의 군대를 훈련시키고 유지 보수 서비스를 제공하는 데 있어 수년간의 기술 및 군사 협력을 수반하기 때문에 미국 무기 구매의 정치적 비용은 한국 무기 구매보다 높다.[2] 즉, 미국의 무기 판매는 미국의 영향력 확대를 의미하며, 구매국은 역내 주한미군 주둔에 대해 지속적으로 불편함을 표명해온 중국의 보복에 직면할 수 있다.

그러나 한국은 미국의 동맹국이지만 역내 영향력이 커지는 중국에 직접적으로 도전하지 않는다는 점에서 한국산 무기 구매는 비교적 자유롭다. 지난 20 년 동안 남중국해 분쟁에 연루된 동남아시아 국가들의 무기 구매 동향을 면밀히 추적한 것도 동남아시아 국가들이 군사력 강화를 위해 미국 무기에 지나치게 의존하는 것을 꺼리는 것을 보여준다. 그리고 실제로 데이터에 따르면 한국 무기가 점점 더 대안으로 사용되고 있다. 이러한 관찰은 중요한 이론적 및 정책적 함의를 담고 있다. 이론적으로, 이것은 동남아시아 국가들이 무기를 구입할 때 중립적인 파트너에게 의존하여 어느 한 쪽과 함께 한다는 정치적 위험을 피함으로써 미국과 중국 사이에서 헤징(hedging, 위험 부담 분배)해 왔음을 암시한다.

[1] Xiaotong, Z., & Keith, J. (2017). From wealth to power: China's New Economic Statecraft. *The Washington Quarterly*, *40*(1), 185–203. https://doi.org/10.1080/0163660x.2017.1302746

[2] Snider, L. W. (1979). Arms transfer and recipient cooperation with supplier policy references: The case of the middle east. *International Interactions*, *5*(2-3), 241–266. https://doi.org/10.1080/03050627808434512

정책적 관점에서 이는 동남아시아 국가들의 이러한 행동이 중국의 해양 확장에 맞서 미국이 동남아시아 국가들의 군사력을 합법적으로 강화하는 데 편리한 돌파구를 제공할 수 있음을 보여준다. 한국과의 무기 생산 네트워크 관계를 강화함으로써 미국은 잠재적으로 한국을 통해 무기 생산을 동남아시아 국가로 보낼 수 있어 동남아시아 국가가 미국과의 동맹을 입증하는 데 드는 정치적 비용을 줄일 수 있다. 더 나아가 한국을 통해 미국 무기 구매의 정치적 비용을 간접적으로 줄이면 역내 중국의 무기 수출 확대도 억제할 수 있다. 이것은 특히 미국 동맹국이 아닌 동남아시아 국가들이 무기 구매를 위해 단일 국가에 의존하는 것을 눈에 띄게 꺼려한다는 점을 고려할 때 중요한 정책 목표다.[3]

따라서 본 저자는 미국이 이미 대부분의 주요 동맹국과 서명한 RDP 협정을 통한 미국과 한국의 무기 산업 가치 사슬 간의 긴밀한 상호 연결이 미국이 이러한 정책 목표를 달성하는 데 있어 도움이 될 수 있다고 주장합니다. 동남아시아 국가에 판매될 무기의 최종 생산국이 될 한국을 '통해' 동남아시아 국가에 대한 미국의 무기 제공을 증가시킬 수 있기 때문이다. 이를 통해 동남아시아 국가들은 군사력 확대와 관련된 정치적 위험을 크게 회피할 수 있으며, 지역 분쟁에 대한 미국의 직접 개입에 비해 지역에서 중국의 증가하는 주장을 더 '합법적으로' 억제할 수 있다.

본 논문은 다음 순서로 진행된다. 첫째, 동남아시아 국가의 헤징 행동에 대한 기존 연구에 대한 간략한 문헌 검토를 수행하고, 본 논문의 발견사항의 이론적 의미를 식별하고, 동남아시아 국가의 역량 강화에 대해 본 논문에서 제안한 접근 방식이 효과적인 전략으로 작용할 수 있는 이유를 설명한다. 둘째, 이론적 틀을 제시하고 본 논문의 사례 선택을 정당화한다. 셋째, 동남아시아 국가들의 무기 구매 헤징 행태와 역내 무기 판매 시장에서 한국의 영향력 증대에 대한 증거를 제시하고 한미 RDP 협정 체결이 미국의 전략적 선택이 될 수 있다고 주장한다. 마지막으로, RDP 협정을 어떻게 추진해 나갈 것인지에 대한 정책적 권고로 마무리하고 맺음말로 마무리한다.

동남아시아 국가의 이중 의존 및 헤징(hedging)

헤징(hedging, 위험 부담 분배)은 안보 물자에 있어 미국에 대한 의존과 경제적 이익에 있어 중국에 대한 의존이라는 이중 의존에 직면한 동남아시아 국가의 지배적인 전략이 되었다.[4] 헤징의 개념은 이 행동을 정의하려는 수많은 시도로 인해 혼란스러워졌지만, 일반적으로 헤징은 더 약한 국가가 관련 강대국과의 관계를 통해 이익을 극대화하기 위해 의도적으로 관련 강대국과의 제휴를 모호하게 만드는 전략적 선택을 의미하게 되었다.[5] 예를 들어 고는 헤징이 잠재적으로 정치적으로 비용이 많이 드는 선택에 대한 정책 선택을 연기하는 것을 의미한다고 주장한다.[6] 반면에 임과 쿠퍼는 그러한 무조치를 헤징으로 간주해서는 안 되며 중개 국가의 제휴 위치를 더 모호하게 만드는 적극적인 정책 선택이 헤징에 해당한다고 주장한다.[7] 그러나 두 연구 모두 일반적으로 헤징에는 관련 강대국과의 제휴 선택의 정치적 비용을 회피하기 위해 더 약한 국가의 전략적 선택이 포함된다고 가정한다.

이러한 헤징의 정의를 고려할 때 동남아시아 국가는 이러한 전략을 실행할 수 있는 위치에 있다. 동남아시아 국가들은 역내 강대국인 중국과 미국에 비해 역량이 현저히 작으며 전자와는 경제, 후자와는 안보 측면에서 상호 의존적 관계를 맺는다. 따라서 연구들은 중국과 미국으로부터 자국의 이익을 보호하는 동남아시아 국가의 고유한 헤징 행동을 거듭 지적했다. 예를 들어, 코가는 동남아시아 국가들이 동남아시아 국가연합(ASEAN)을 제도적 플랫폼으로 활용하여 협상력을 집단화하는 방법을 검토한다. 다자간 환경에서 강대국 간의 담론을 촉진함으로써 동남아시아 국가는 전략적 모호성을 유지하고 단체 행동을 통해 협상력을 극대화할 수 있었다.[8]

본 논문은 또한 2000~2022 년 사이에 무기 구매 선호도에서 동남아시아 국가의 헤징 행동에 대한 추가 증거를 찾는다. 본 논문은 남중국해 분쟁에 연루된 동남아시아 국가들이 눈에 띄게 다양한 무기 구매 포트폴리오를 유지했으며, 어떤 경우에는 전략적

[3] 그림 1~2 참조

[4] Haacke, J. (2019). The concept of hedging and its application to Southeast Asia: A Critique and a proposal for a modified conceptual and methodological framework. *International Relations of the Asia-Pacific*, *19*(3), 375–417. https://doi.org/10.1093/irap/lcz010; Jones, D. M., & Jenne, N. (2021). Hedging and grand strategy in Southeast Asian foreign policy. *International Relations of the Asia-Pacific*, *22*(2), 205–235. https://doi.org/10.1093/irap/lcab003; Koga, K. (2018). ASEAN's evolving institutional strategy: Managing great power politics in South China Sea disputes. *The Chinese Journal of International Politics*, *11*(1), 49–80. https://doi.org/10.1093/cjip/pox016; Lee, Y. (2021). Riding the tide: assessing South Korea's hedging strategy through regional security initiatives. *The Pacific Review*. 10.1080/09512748.2021.1977685; Roy, D. (2005). Southeast Asia and China: Balancing or bandwagoning? *Contemporary Southeast Asia*, *27*(2), 305–322. https://doi.org/10.1355/cs27-2g

[5] Lee, "Riding the tide"; Liff, A. P. (2019). Unambivalent alignment: Japan's china strategy, the US alliance, and the 'hedging' fallacy. *International Relations of the Asia-Pacific*, 19(3), 453–491. https://doi.org/10.1093/irap/lcz015; Kuik, C.-C. (2016). How do weaker states hedge? unpacking ASEAN states' alignment behavior towards China. *Journal of Contemporary China*, *25*(100), 500–514. https://doi.org/10.1080/10670564.2015.1132714; Wu, C. C.-H. (2019). Why do states hedge in East Asia? an empirical study on hedging. *Asian Perspective*, 43(3), 557–584. https://doi.org/10.1353/apr.2019.0017; Goh, E. (2008). Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies. *International Security*, 32(3), 113-157. https://doi.org/10.1162/isec.2008.32.3.113

[6] Goh, "Great powers and hierarchical order in Southeast Asia"

[7] Lim, D. J., & Cooper, Z. (2015). Reassessing hedging: The logic of alignment in East Asia. *Security Studies*, *24*(4), 696–727. https://doi.org/10.1080/09636412.2015.1103130

[8] Koga, K. (2018). ASEAN's evolving institutional strategy: Managing great power politics in South China Sea disputes. *The Chinese Journal of International Politics*, *11*(1), 49–80. https://doi.org/10.1093/cjip/pox016

모호성을 유지하기 위해 중국에서 무기를 구매하기도 했다는 점을 발견한다. 이를 통해, 본 논문은 미국과 중국 사이에서의 헤징에 있어 동남아시아 국가들의 전략적 선호에 대한 강화된 증거를 찾는다.

이러한 동남아시아 국가들의 헤징 행태에 대한 재확인은 동남아시아 국가들의 헤징 의지와 필요성에 대한 강력한 증거가 미국과 동남아시아 국가간 협력의 경계를 명확히 하고, 이러한 한계를 인식하여 중국의 확장에 맞서 동남아시아 국가들의 군사력을 효과적으로 강화하기 위해 필요한 정책적 대응을 확인할 수 있게 한다는 점에서 의미가 있다. 이것이 본 논문의 핵심 기여입니다. 기존 연구에서는 동남아시아 국가의 헤징 행동을 반복적으로 확인했지만 그러한 행동이 미국이나 중국의 전략적 선택에 어떤 영향을 미치는지 충분히 검토하지 않았다. 미국 또는 보다 일반적으로, 외부 지역 강대국은 그들의 이익을 극대화하기 위해 동남아시아 국가의 정책 선택에 어떻게 대응해야 하는가?

본 논문은 동남아시아 국가의 행동 선호도를 고려하여 미국이 내릴 수 있는 전략적 선택을 평가하는 데 중점을 둔다. 동남아시아 국가들의 전략적 모호성에 대한 선호는 미국이 남중국해 분쟁에 직접 관여하는 것이 동남아시아 국가들에 의해 반드시 완전히 환영받는 것은 아니라는 것을 의미한다. 따라서 동남아시아 국가를 돕거나 협력하려면 그 과정에 수반되는 정치적 위험을 줄이는 것이 포함되어야 한다. 이를 달성하는 가장 직접적인 방법은 중국에 대한 이 지역의 경제적 의존도를 줄이는 것이지만, 이러한 국가 주도의 시장 변화는 경제적 상호의존성이 끈끈하고 경로의존성이 큰 상황에서 단기적으로 달성하기 매우 어려운 과제다. [9] 이런 점에서 동남아시아 국가들의 군사력 강화는 미국이 취할 수 있는 보다 즉각적인 조치다. 그렇게 하면 이들 국가가 중국 어업 또는 전함과의 잠재적인 충돌에 대비하고 바다에서 증가하는 중국 활동에 대비하여 안전한 해양 감시 시스템을 구축하는 데 도움이 될 수 있다.

그러나 앞서 언급한 바와 같이 이 목표를 위한 미국의 직접적인 개입은 동남아시아 국가에 심각한 정치적 위험을 수반할 수 있다. 따라서, 본 논문은 중국의 주장에 대해 보다 중립적인 입장을 가진 미국 동맹국을 통해 미국의 안보 지원을 대상 국가에 간접적으로 전달하면 동남아시아 국가가 미국과 협력하는 데 수반되는 정치적 위험을 크게 줄일 수 있음을 시사한다. 그리고 본 저자는 동남아시아 국가들이 이미 한국의 무기 이전에 의존하고 있고 한국 정부가 개발 금융 은행을 통해 무기 수출 산업을 지원하는 데 지대한 관심과 동기를 보여주었다는 점에서 한국이 이러한 목적을 위한 훌륭한 후보가 될 수 있다고 주장한다. 그런 점에서 미국과 주요 동맹국 사이에 이미 체결된 RDP 협정의 한미간 체결은 양국 간 무기 생산 사슬을 더욱 긴밀하게 연결하고, 한국 무기 산업 성장에 새로운 기회를 제공하는 한편, 동남아시아 국가에 대한 미군 장비의 간접 이전을 늘리고, 마지막으로 남중국해에서 중국의 공세에 맞서 동남아시아 국가의 군사력을 강화하는 데 기여할 수 있다. 다음 섹션에서는 이 주장의 틀을 더 자세히 설명한다.

합법적인 억제의 논리

국제 관계에서 정치적으로 정당한 행동을 구성하는 것은 무엇인가? 정당성 논의는 인권 보호를 위한 외국 개입의 정당성을 평가할 때 가장 활발히 논의되어 왔다. 기존 연구는 합법성에 기여하는 두 가지 큰 요소인 법적 적합성과 공공 적합성에 초점을 맞춘다.[10] 문헌에 의해 제안된 또 다른 관점은 개입이 목적을 달성하지 못하거나 심지어 기존 상황을 악화시키는 경우 개입이 불법적일 것이기 때문에 개입하는 중개 주체의 효율성 또는 개입 행위 자체가 합법성의 중요한 결정 요인이라는 점에 초점을 맞춘다.[11]

본 논문은 정치적 합법성을 정의하기 위해 두 가지 관점을 모두 사용한다. 법적 적합성 측면에서 중국은 주변국의 주권을 암묵적으로 침해하고 유엔해양법협약(UNCLOS)의 준수를 거부하고 있지만, 이는 해당 바다에 대한 권리가 없는 외부 국가(미국)의 일방적 개입을 위한 충분한 구실이 되지 못한다. 미국은 해상 항행의 자유가 무역에 있어 갖는 중요성을 감안할 때 이에 대해 우려하고 있지만 중국은 이 지역의 원활한 무역 흐름을 방해할 만한 중대한 조치를 취하지 않았다. 중국의 공세에 대한 미국의 대응으로서 행해지는 항행의 자유 순찰(Freedom of Navigation Operations, FONOPs)에 대한 효과도 의문시되었다.

따라서 미국이 남중국해 분쟁에 직접 개입하는 데 있어 정치적 정당성이 부족하다는 점은 중국으로부터 끊임없는 비판 대상이 되어 왔다. 주미 중국대사관이 발표한 공식 성명은 2020 년 해상 긴장이 고조되던 시점에 "미국은 분쟁에 직접 연루된 국가가 아니다. 그러나 문제에 계속 개입했다"며 이 지점을 직접적으로 지적했다.[12] 미국도 나름의 비판할 지점이 있었지만 남중국해 섬에 대한 영유권이 없는 내재적 대외세력으로서 중국의 확장정책과 국제법 위반에 대한 미국의 비판은 그 무게가 줄어든다.

[9] Copeland, D. (2015). *Economic Interdependence and War*. Princeton University Press.
[10] Matlary, J. H. (2004). The legitimacy of military intervention: How important is a UN mandate? *Journal of Military Ethics*, *3*(2), 129–141. https://doi.org/10.1080/15027570410006138
[11] Pattison, J. (2008). Legitimacy and Humanitarian Intervention: Who should intervene? *The International Journal of Human Rights*, *12*(3), 395–413. https://doi.org/10.1080/13642980802069658
[12] Embassy of the People's Republic of China in the United States of America (2020). *Remarks by Spokesperson of the Chinese Embassy on the Statement of the US Department of State on the South China Sea.* http://us.china-embassy.gov.cn/eng/zmgxs/202007/t20200714_4371647.htm

따라서 바다에서 중국의 공세를 '합법적으로' 억제하려면 미국이 개입해야 하지만 더 복잡한 방식으로 개입해야 한다. 동남아시아 국가들은 이 문제의 중심에 남을 필요가 있으며, 중국의 공세에 가장 직접적으로 영향을 받는 국가들이 남중국해 섬에 대한 상호 영유권 주장국이라는 점을 고려할 때 이는 미국에게도 이익이 되어야 한다. 이들 국가의 중심성을 유지하거나 강화하려면 이들이 섬에 대한 주장을 기반으로 중국의 바다 확장을 *스스로* 억제할 수 있도록 역량을 강화시키는 것이 필요하다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 중국에 대한 동남아시아 국가의 경제적 의존도를 줄이는 것은 단기적으로 달성하기가 극히 어려울 것이다. 동남아시아 국가의 군사력 강화에 대한 미국의 직접적인 개입은 동남아시아 국가에 막대한 정치적 비용을 수반한다. 이런 점에서 중국을 합법적으로 억제하기 위해 중국의 공세에 대해 보다 중립적인 입장을 가진 역내의 신뢰할 수 있는 동맹국을 *통해* 미국의 무기를 이전하는 것은 헤징에 대한 동남아시아 국가의 전략적 요구를 고려할 때 동남아시아 국가의 역량을 강화하고 그들을 미국과 미국의 동맹에 더 가깝게 만드는 효과적인 해결책이 될 수 있다. 이를 통해 미국은 합법적으로 중국을 억제하고 동맹국을 더 가깝게 만들 수 있다. 이것이 정당한 억제의 논리다. 다음 섹션은 동남아시아 국가의 헤징 행동에 대한 정량적 증거를 식별하여 이 주장의 타당성에 대한 증거를 찾는다.

동남아시아 국가들의 무기 구매 헤징 증거

기존 연구는 양자간 [13] 또는 다자간 플랫폼을 통한 [14] 남아시아 국가의 헤징 행동에 대한 설득력 있는 증거와 이들이 채택한 다양한 헤징 전략을 발견했다. 본 논문은 동남아시아 국가의 다양한 헤징 행동에 대해 이미 알려진 것에 대한 새로운 이론적 기여를 추구하는 것이 아니라 무기를 수입할 대상을 선택할 때 그러한 헤징 행동에 대한 강화된 증거를 찾는 것을 목표로 한다. 이는 미국이 중국에 대해 보다 중립적인 입장을 견지하고 있는 한국을 활용하여 동남아시아국가들의 군사력을 강화하는 동시에 이것이 러시아나 중국 같은 역내 비동맹국들의 무기수출 확대를 방지하는 데 유용하다는 증거가 된다.

그림 1 은 2000 년부터 2021 년까지 남중국해 섬에 대해 중복 영유권을 주장하는 동남아시아 4 개국의 총 무기 구매를 추적한다. 데이터는 이들 국가가 그림 3 과 같이 역내 미국의 주요 동맹국에 비해 더 넓은 범위의 수출국으로부터 무기를 수입했음을 보여준다. 나아가 미국이 세계 최대의 무기 수출국으로 시장의 약 39%를 점유하고 있는 점을 감안할 때 [15] 이 4 개국의 무기 수입 추세는 이러한 시장 편향을 반영하지 않으며 이들이 보다 균형 잡힌 범위의 국가들로부터 무기를 수입함을 보여준다. 가격 제약, 냉전의 유산 등과 같은 다른 통제가 고려되어야 하는 반면, 이 수치는 그림 3 에 제시된 대로 이 지역에서 미국의 주요 동맹국에 비해 동남아시아 국가가 더 넓은 범위 범위의 국가에 보다 균형 잡힌 의존을 하고 있음을 분명히 보여준다. 동남아시아 국가들에 대한 무기 수출국으로서 한국의 명성도 주목할 만하다. 한국은 브루나이를 제외한 나머지 국가에서는 주요 수출국 지위를, 필리핀에서는 최대 무기 수출국 지위를 차지하고 있기 때문이다. 이는 한국이 이 지역의 다른 주요 수출국과 함께 특히 최근에 보다 균형 잡힌 무기 수입 포트폴리오에 대한 지역적 요구에 대응하는 데 중요한 역할을 하고 있음을 보여준다.

그림 2 는 관찰 범위를 아세안 회원국으로 확대하여 이러한 경향을 재확인한다. 아래 그림은 러시아와 미국 무기에 대한 편향을 보여주지만, 이는 베트남과 싱가포르가 각각 러시아와 미국에 비대칭적으로 무기 구매를 의존하기 때문이다. 이러한 특이점을 제외하면 중국과 러시아 수출에 대해 미국과 그 동맹국, 특히 한국에 대한 보다 균형 잡힌 의존도가 나타난다.

[13] Haacke, "The concept of hedging"

[14] Kuik, C.-C., Idris, N. A., & Md Nor, A. R. (2012). The China factor in the U.S. "reengagement" with Southeast Asia: Drivers and limits of converged hedging. *Asian Politics & Policy*, *4*(3), 315–344. https://doi.org/10.1111/j.1943-0787.2012.01361.x; Tan, S. S. (2020). Consigned to hedge: South-East Asia and America's 'free and open Indo-Pacific' strategy. *International Affairs*, *96*(1), 131–148. https://doi.org/10.1093/ia/iiz227; Jones & Jenne, "Hedging and grand strategy"

[15] Statista (2022). *Market share of the leading exporters of major weapons between 2017 and 2021, by country*. https://www.statista.com/statistics/267131/market-share-of-the-leadings-exporters-of-conventional-weapons/

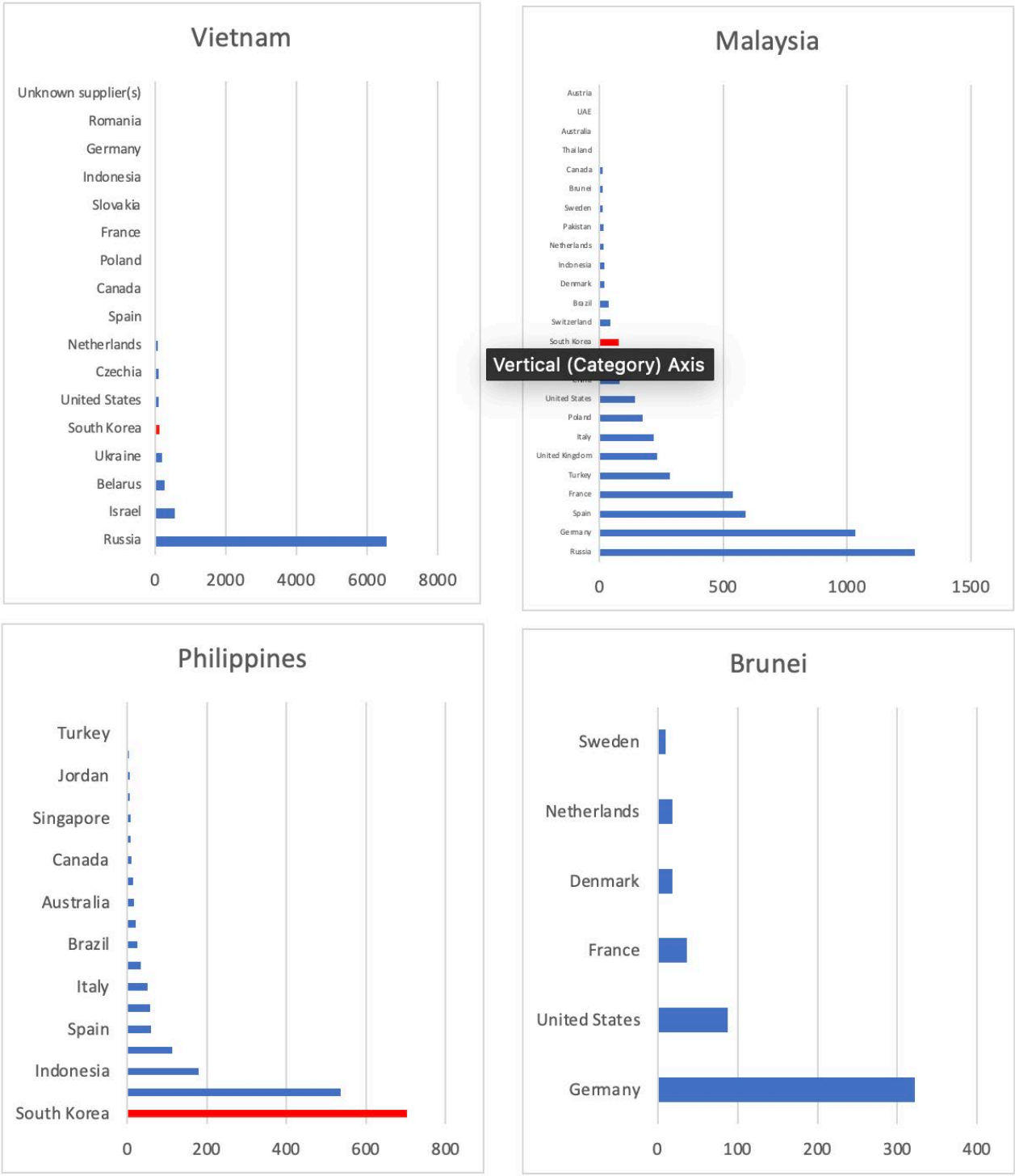
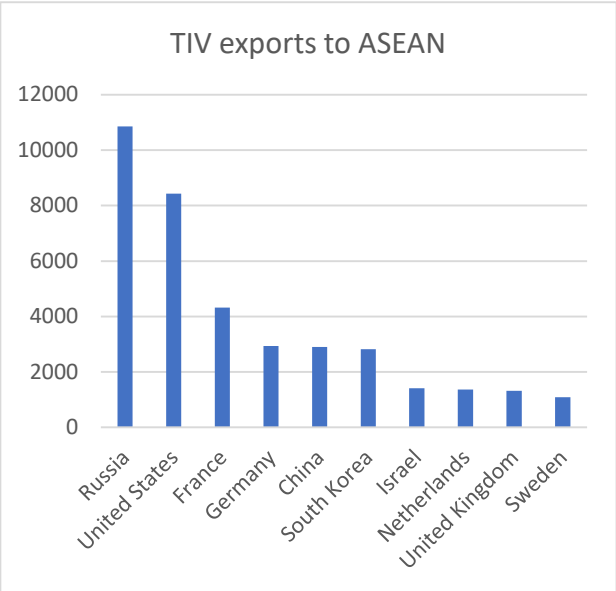


그림 1: 2000~2021 년 남중국해 분쟁에서 직접적인 관련 국가 대상 무기 수출국에 대한 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI) 추세 지표 값(TIV)(백만 단위)

이 발견이 시사하는 바는 아래 그림이 보여주는 것처럼 미국 무기에 대한 이 지역의 주요 미국 동맹국들의 비대칭적 의존과 비교할 때 더 분명해진다. 이는 이들 국가가 헤징 행위를 해오고 있음을 보여준다. [16] 이(Lee)[17]가 발견한 바와 같이, 이러한 전략적 기동은 여전히 비전통적 안보 문제에 국한되어 있음을 보여준다. 즉, 합동군사훈련, 무기이전 등 전통안보 차원에서 미국 동맹국들의 행동 경향을 관찰하고 비동맹국과 동맹국의 행동을 대조함으로써 비동맹국의 정치적 방향을 파악할 수 있다. 이 점에서 동남아시아 국가는 실제로 중국과 미국 사이에서 정치적 입장을 헤징하고 있다.

[16] Lee, "Riding the tide"; Koga, "The concept of hedging"; Wilkins, T. (2021). Middle power hedging in the era of Security/Economic Disconnect: Australia, Japan, and the 'Special Strategic Partnership.' *International Relations of the Asia-Pacific*. https://doi.org/10.1093/irap/lcab023

[17] Lee, "Riding the tide"



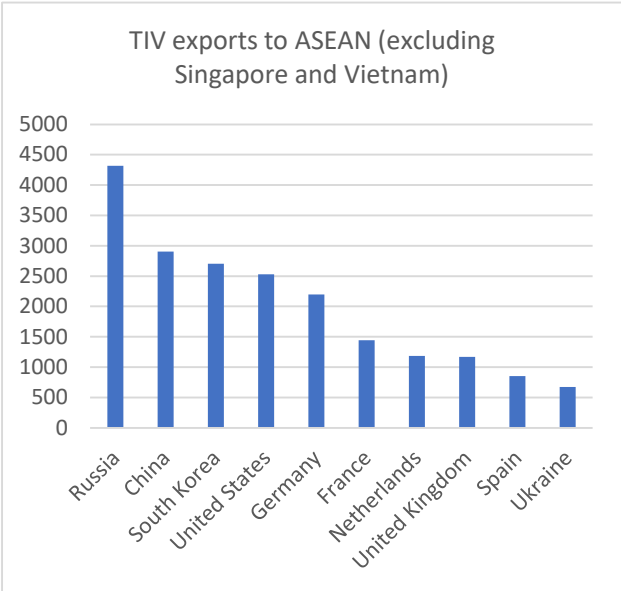


그림 2: 2000~2021 년 아세안 회원국 대상 무기 수출에 대한 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI) 추세 지표 값(TIV)(백만 단위)
출처: 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI), 저자 편집

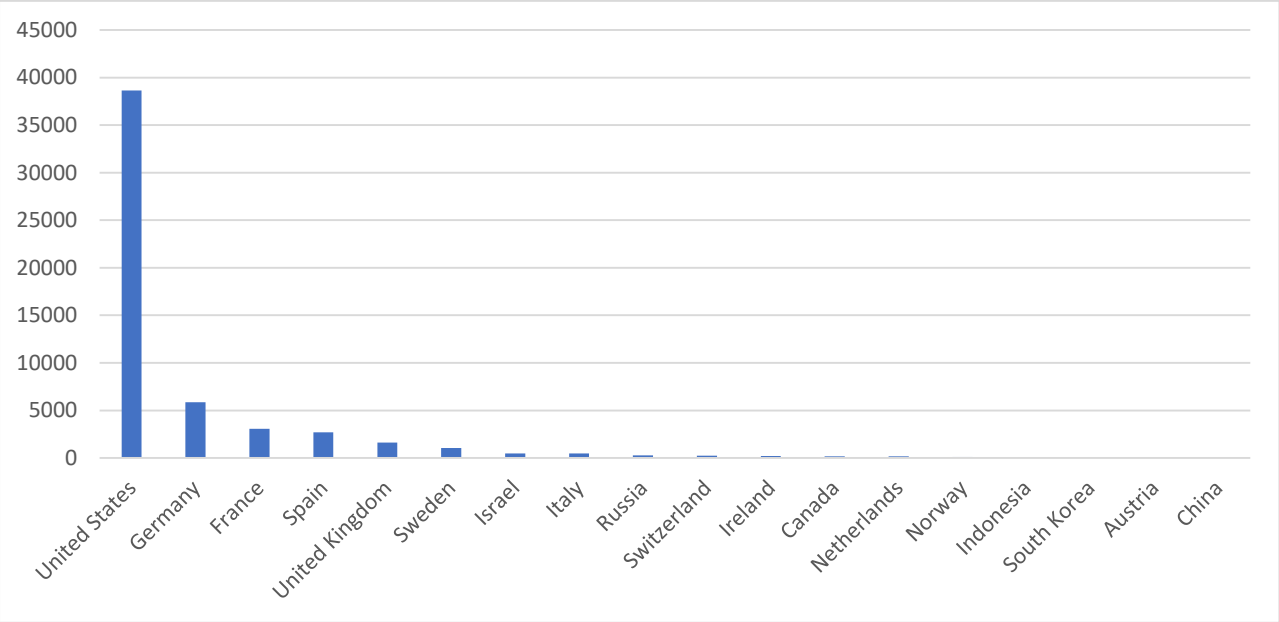


그림 3: 2000~2021 년 아시아 태평양 지역 미국의 주요 동맹국으로의 무기 수출에 대한 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI) 추세 지표 값(TIV)(백만 단위)

미국과 한국 간의 RDP 가 합법적인 억제를 허용할 수 있는 이유

RDP 협정은 "국방 장비의 합리화, 표준화 및 상호 운용성을 동맹국 및 우방 정부와 촉진"할 목적으로 공동으로 "방위 장비를 연구, 개발 또는 생산하거나 방위 품목의 상호 조달"을 촉진하는 것을 목표로 한다.[18] 보다 구체적으로, 이 협정은 미국에 대한 해외 무기 수출에 대한 미국내 부품 출처 제한을 해제함으로써 미국과 동맹국 간의 더 높은 수준의 기술 협력을 달성하고자 한다. 미국산 구매법(Buy American Act)의 일환으로 미국으로 수입되는 무기 중 미국산 출처에서 제조된 부품의 55%가 없는 무기는 원래 수출 가격에서 50%의 추가 요금이 부과된다. 미국은 이미 영국, 호주, 독일, 일본 등 28 개 동맹국과 RDP 협정을 체결했다.[19] 따라서 이 협정은 양측의 군사

[18] US Chamber of Commerce (2021). *Reciprocal Defense Procurement Memoranda of Understanding and the Buy American Act.* https://www.uschamber.com/assets/archived/images/reciprocal_defense_procurement_agreements_and_the_buy_american_act_-_6oct2021.pdf

[19] KITA (2022). *ROKUS decides to commence negotiations on RDP agreement, an 'FTA' for the arms industry (hanmi, 'bangsan FTA' gukbangsanghojodalhyeopjeongchegyeolchujin).* https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/cmmrcNews/cmmrcNewsDetail.do?pageIndex=1&nIndex=68491&sSiteid=1

무기 시장을 호혜적으로 개방할 뿐만 아니라 군사 장비의 기술 협력 및 공동 개발의 가능성을 높이고, 궁극적으로 미국과 동맹국 간의 무기 생산 네트워크의 긴밀한 상호 연결을 증가시킨다.

이것이 미국과 한국 간 RDP 협정이 필요한 이유다. 그러한 협정은 한국에 대한 미국의 무기 이전에 대한 기준을 더 낮은 비용으로 낮추고 양국 뿐 아니라 동남아시아 국가의 요구에 맞는 새로운 군사 장비를 개발하는 데 더 강력한 기술 협력을 허용할 것이다. 이 지역에서 그리고 무기 수출국으로서 한국의 독특한 위치는 양국 간의 강화된 파트너십을 더욱 바람직하게 만든다.

본 저자는 한국이 동남아시아 국가에 대한 미국 무기의 간접적인 이전을 용이하게 하고 따라서 그들의 군사력 강화에 기여하는 데 가장 적합한 지역 파트너가 될 수 있는 세 가지 이유를 지적한다. 첫째, 한국은 이미 이 지역에 수출 네트워크를 구축하고 있다. 일본은 최근에야 무기에 대한 수출 금지를 완화하기 시작했으며 여전히 법적 제약이 존재한다.[20] 호주는 이 지역에서 주요 무기 수출국이 아니었으며, 그림 2 에서 알 수 있듯이 한국은 균형 잡힌 무기 수입 포트폴리오에 대한 동남아 국가들의 요구에 부응하는 미국의 가장 중요한 파트너 역할을 해왔다. 둘째, 한국의 공공부문 주도 성장 유산과 수입국에 대한 수출신용 지원을 통한 국내 군수산업 발전에 대한 국가의 적극적인 지원은 여전히 중·저소득국가로 분류되는 동남아시아 국가들이 직면한 재정 제약을 완화하는 데 크게 기여할 수 있다.

마지막으로, 한국은 미국 동맹국들 사이에서 이 지역에서 증가하는 중국의 공세에 대해 가장 중립적인 입장을 유지해 왔다. 한국은 쿼드에 참여하지 않았으며, 이 지역에서 중국의 주장에 대해, 심지어는 자국에 대해서도 언어적으로 눈에 띄게 신중했다. 이러한 수동성은 북쪽의 적대세력으로부터 한국이 직면한 군사적 위험, 북한 체제에 대한 중국의 강력한 영향력, 중국 시장에 대한 한국의 경제적 의존도 등 한국의 고유한 안보 및 경제적 제약에 기인하지만, 그 결과로 한국이 취한 상대적 중립 입장으로 인해 동남아시아 국가들의 관점에서 한국 무기에 부여된 정치적 위험은 다른 국가들의 무기에대한 것보다 현저히 낮다. 따라서 한국 무기의 수출 촉진은 역내 중국 무기 산업의 확장을 간접적으로 억제할 수 있다.

첫 번째 이유는 이미 위 섹션에 설명되어 있다. 두 번째로, 대부분의 주요 무기 수출국은 수출 신용을 제공함으로써 무기 수출을 지원하지만,[21] 한국의 수출 신용 활동은 특히 두드러졌다. 2009 년에서 2019 년 사이 한국의 총 공적 수출 신용 지원은 미국과 독일에 이어 OECD 국가 중 세 번째로 컸다.[22] 한국의 상대적인 경제규모를 감안할 때 수출지원을 위한 공공재원의 적극적인 활용이 다른 국가에 비해 현저히 두드러지는 것은 분명하다. 이러한 점에서 한국은 미국의 무기를 동남아시아 국가들에게 효과적으로 전달하고 무기 구입에 따른 이들의 재정적 부담을 줄이는 데 적합한 파트너이다.

결론

본 논문은 남중국해에서 중국의 점증하는 공세에 대해 동남아시아 국가의 헤징 행동을 고려하는 정책 대응의 필요성을 강조한다. 이런 점에서, 남중국해 분쟁에 대한 미국의 일방적 개입은 동남아시아 국가들에게 완전히 환영받지 못할 것이다. 그러한 행동의 정치적 정당성 결여로 인해 동남아시아 국가들이 미국의 개입을 수용하는 것이 중국의 보복 가능성 등 많은 비용을 수반하기 때문이다. 따라서, 가장 비용이 적게 드는 옵션은 이 지역에서 중국의 무기 산업 확장을 억제하면서 동남아시아 국가의 군사 및 경제 역량을 직접 강화하는 것이다. 그럼에도 불구하고 본 논문은 중국이 주변국에 대한 미국의 군사 개입에 민감하게 반응했기 때문에 미국 단독으로 이를 달성하는 데는 분명한 어려움이 있음을 발견한다. 이것은 다시 동남아시아 국가가 미국과 직접 협력하는 것에 많은 정치적 비용을 수반하게 할 것이다.

따라서 동남아시아 국가의 제약과 헤징에 대한 불가피한 선호를 감안할 때, 본 저자는 미국은 이들 국가의 역량 강화를 지원해야 하지만 간접적인 채널을 통해 이 과정에 수반되는 잠재적인 정치적 비용을 최소화해야 한다고 주장한다. 본저자는 그러기 위해서는 한미 간 RDP 협정을 통한 무기 생산과 개발에 있어서 보다 자유로운 교류와 협력이 유용한 해결책이 될 수 있다고 주장한다. 이는 미국 무기를 구입하면 더 강력한 정치적 조건이 붙기 때문이다. 그러나 중국의 주장에 대해 보다 중립적인 입장을 가진 신뢰할 수 있는 미국 동맹을 통해 제조된 무기의 일부 또는 개조된 무기 장비의 형태로 미국 무기를 전달하면 미국 무기 구입의 정치적 비용을 크게 줄일 수 있다. RDP 협정을 통해 미국이 생산한 부품을 사용하는 한국의 무기 수출이 더욱 확대되면 동남아시아 국가들의 군사력을 강화할 뿐만 아니라 이 지역에서 중국의 무기 수출 확대를 억제하는 데 도움이 될 것이다.

이 주장을 정당화하기 위해 본 저자는 먼저 동남아시아 국가들의 무기 구매 헤징 행태에서 한국이 보다 균형 잡힌 수입 포트폴리오를 유지하고자 하는 동남아시아 국가들의 대체 수출국 역할을 하는 데 중요한 역할을 해온 것에 대한 강화된 증거를 확인한다. 그런 다음 이

[20] MOFAJ (2022). *Japan's Policies on the Control of Arms Exports.* https://www.mofa.go.jp/policy/un/disarmament/policy/index.html

[21] 한국수출입은행(2022) 표 2 참고. *2022 이슈보고서.* https://keri.koreaexim.go.kr/HPHFOE054M01/101523?curPage=1#none

[22] OECD (2020). *Export Credit Statistics.* https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/statistics/

지역의 다른 주요 미국 동맹국과 달리 한국이 보유한 고유한 자질이 한국이 동남아시아 국가의 군사력을 간접적으로 강화하는 데 효과적인 파트너가 될 수 있게 만들 수 있다는 점을 지적한다. 이 발견은 두 가지 측면에 기여한다. 첫째, 무기 구매 패턴에서도 동남아시아 국가의 헤징 행동을 실증적으로 식별한다. 둘째, 남중국해에서 중국의 공세를 견제하는 것을 목표로 할 때 동남아시아 국가들의 전략적 한계를 고려한 정책 전략 수립의 필요성을 강조한다.

5

파이브 아이즈(Five Eyes) 인텔리전스 공유 연합체: 대한민국은 윤석열 대통령 임기 중 상임이사국으로 편입되어야 하는가?

김중섭

서론

2020 년 초 COVID-19 팬데믹의 시작은 기업이 직원의 원격 근무를 허용하면서 사이버 위협 환경의 표면을 빠르게 변화시켰다. 한국 정부는 2020 년 4 개 분야 12 개 목표로 구성된 '디지털 뉴딜'을 도입했다. 12 개 목표 내에서 뉴딜은 '기업에 원격 근무 인프라 및 보안 컨설팅 서비스 제공'을 약속한다. [1] 기업이 줌(Zoom)과 같은 원격 회의 기능 제공업체를 사용하여 가상 회의를 진행하고, 예방 접종이 시작되고, 연방 정부가 시민들에게 경제적 보조금을 제공함에 따라 사이버 위험이 발생했다. 이로 인해 정부가 후원하는 사이버 행위자가 코로나바이러스를 주제로 한 피싱 메시지를 유도하게 되었다. 서방 국가의 인텔리전스 기관이 협력하여 대중에게 수많은 사이버 보안 권고 사항을 제공했다. 예를 들어, 영국의 국가사이버안보센터(NCSC)와 미국의 사이버보안 및 인프라 보안국(CISA)은 코로나 19 전염병을 악용하는 악의적인 사이버 행위자의 활동 증가에 대한 보안 주의보를 발표했다. [2] 코로나 19 상황은 국가 안보 커뮤니티가 그 기반으로 삼는 전통적인 보안 가정의 대부분을 현실로 불러왔다.

파이브 아이즈(FVEY) 인텔리전스 공유 연합체는 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 영국 및 미국 간의 인텔리전스 공유 파트너십이다. 이들의 주요 목표에서 큰 비중을 차지하는 것은 신호 인텔리전스(SIGINT) 공유였지만 고도화된 기술과 적의 정교한 사이버 작전에 대응하는 사이버 인텔리전스 요소가 차지하는 비중이 수년에 걸쳐 커졌다.파이브 아이즈 파트너국의 집단 대응은 유엔(UN) 사이버 안정성 프레임워크를 준수하는 한 사이버 공간에서 공격적인 사이버 역량(offensive cyber capabilities, OCCs)을 사용하는 것을 인정한다(골드, 2020). 사이버 위협 인텔리전스 공유에서 대한민국의 역할에 대한 수요는 기하급수적으로 증가했다. 조 바이든 미국 대통령과 문재인 전 한국 대통령은 랜섬웨어 공격을 예방 및 완화하기 위한 사이버 보안 실무 그룹과 '온라인 여성 학대 종식'을 위해 사이버 착취에 초점을 맞춘 공동 실무 그룹을 구성했다(칼맥, 더스틴, 페인, 2022). 2022 년 5 월 미국 국토안보부(DHS) 과학기술국(S&T)은 사이버 보안 및 공공 안전 해결책 분야의 공동 연구, 개발 및 해외 기술 교류를 위한 대한민국 과학기술정보통신부(MSIT)와의 프로젝트 약정(PA) 및 공동 의향서(JSoI)에 서명했다. [3] 2022 년 5 월 윤석열 대통령이 취임한 직후대한민국은 아시아 국가 최초로 북대서양조약기구(NATO)의 사이버방위센터(CCDCOE)에 공식 가입했다.

이것은 한국이 가까운 장래, 특히 윤 대통령의 임기 내에 파이브 아이즈 인텔리전스 공유 협력체에 가입할 가능성이 있는지, 그리고 한국이 상임이사국으로서 어떤 영향을 미칠 수 있는지에 대한 가설적인 질문으로 이어진다. 본 논문은 탐색적 논문으로 작성되며 사이버 위협 인텔리전스 실무자의 관점에서 정책 권장 사항을 제공한다.

미해결 냉전의 복잡한 유산

파이브 아이즈의 기원은 제 2 차 세계 대전(WWII) 동안 영국 인텔리전스 기관이 ULTRA 로 알려진 독일의 에니그마 암호 시스템을 해독하고 신호 인텔리전스(SIGINT)를 미국과 공유한 후 시작되었다. 1946 년 3 월, 영국과 미국은 UKUSA 협정(이전까지 BRUSA 로 알려짐)에 서명하여 '최종 가공물에 더해 날것의 인텔리전스'를 '지속적으로, 현재, 요청 없이' 공유했다. [4] 캐나다, 호주, 뉴질랜드와 같은 다른 파트너는 산호해 해전과 미드웨이 해전에서 전략을 더 잘 조정하기 위해 시진트(SIGINT)를 공유하는 인텔리전스 네트워크에 합류했다. 오늘날 국가안보국(미국), GCHQ(영국), 호주신호정보국(호주), 정부통신보안국(뉴질랜드) 및 캐나다 통신보안기구(캐나다)가 파이브 아이즈 기관을 구성한다.

파인 갭(Pine Gap) 신호 인텔리전스 위성 중 첫 번째인 라이욜라이트(Rhyolites) 프로그램은 SALT 1 및 핵확산방지조약(NPT)과 같은 군사 임무를 지원하도록 확장하여 파이브 아이즈의 임무 범위를 확대했다. 임무가 확장됨에 따라 각 국가의 정치적 이해 관계가 연합군 간의 국제 관계에 영향을 미쳤다. 1972 년 고프 휘틀럼은 호주 총리 선거에서 승리하여 호주의 진정한 독립을 염원하는 새로운 비전을 제시했다. 휘틀럼 총리는 대만과의 관계를 단절하고 중화인민공화국과 외교 관계를 발전시켰다. 역사가들과 학자들은 휘틀럼의 중국 방문이 미국과의 동맹을 손상시켰다고 본다. 냉전 기간 동안 서방

[1] Ministry of Science and ICT. (2021). The Digital New Deal Is to Lead Digital Transition in the World After COVID-19 (July 15). Ministry of Science and ICT. https://www.msit.go.kr/eng/bbs/view.do?sCode=eng&mId=4&mPid=2&pageIndex=&bbsSeqNo=42&nttSeqNo=443&searchOpt=&searchTxt=

[2] Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA) & United Kingdom's National Cyber Security Centre (NCSC). (2020). Joint CISA and UK TIP: COVID-19 Cyber Threat Exploitation. Cybersecurity & Infrastructure Security Agency. https://www.cisa.gov/resources-tools/resources/joint-cisa-and-uk-tip-covid-19-cyber-threat-exploitation

[3] Department of Homeland Security (DHS). (2022). DHS Signs Agreement for Cybersecurity and Public Safety with South Korea. U.S. Department of Homeland Security Science and Technology. https://www.dhs.gov/science-and-technology/news/2022/05/10/dhs-signs-agreement-cybersecurity-and-public-safety-south-korea

[4] National Security Agency (NSA). (n.d.). UKUSA Agreement and Related Documents. National Security Agency/Central Security Service. https://www.nsa.gov/Helpful-Links/NSA-FOIA/Declassification-Transparency-Initiatives/Historical-Releases/UKUSA/

지도자로서는 최초로 공산주의 국가와 높은 수준의 정치적 접촉을 한 사례였기 때문이다.[5]

또한 고프 휘틀럼은 미국의 베트남 폭격을 "부패하고 야만적"이라고 공개적으로 비난하고 파인 갭을 포함한 외국 군사 시설을 폐쇄하겠다고 위협했다. 이러한 행동은 다른 파이브 아이즈 동맹, 특히 미국에 위험 신호를 제기했다. 1975 년 휘틀럼은 CIA 의 동아시아 부문 책임자인 테오도르 셰클리로부터 휘틀럼이 미국의 안보 위험 요소라는 극비 텔렉스 메시지를 받았다.[6]

논란, 비판, 그리고 중국

파이브 아이즈 인텔리전스 공유 활동은 다양한 국가, 조직 및 단체에서 비판을 받았다. 어떤 경우에는 파트너가 공유한 인텔리전스 자체가 불신을 불러일으키고 조사 대상이 되었다. 예를 들어, 캐나다 정부는 부정확한 인텔리전스를 생산해 미국 정부와 공유하여 시리아 시민인 마헤르 아라르를 구금하고 12 일 동안 고문을 당하게 했다. 캐나다 정부는 아라르에게 거의 1000 만 달러를 지불함으로써 아라르의 민사 사건을 해결했다.[7]

인텔리전스 기관이 부정확하거나 불완전하거나 오해의 소지가 있는 정보를 다른 기관과 공유하면 데이터의 기밀성, 온전성 및 가용성(CIA 3 요소)이 위태로워질 수 있다. 인텔리전스 공유의 주요 성공은 신뢰와 자신감으로 구축된다. 인텔리전스 기관이 가공되지 않은 인텔리전스나 완성된 인텔리전스를 공유할 때 정보를 받는 기관은 출처와 방법을 분석하여 정보의 신뢰성을 평가할 수 있어야 한다. 인텔리전스의 신뢰성을 독립적으로 평가하는 데 있어서의 한계와 반복되는 운영 실수는 불신으로 이어질 수 있다.

2017 년 프라이버시 인터내셔널(Privacy International)과 예일 법학대학원의 언론의 자유와 정보 접근 클리닉(Media Freedom and Information Access Clinic)은 미국 정보자유법에 따라 파이브 아이즈와 관련된 민감한 문서에 접근하기 위해 미국 국가안보국(NSA)를 비롯한 여러 미국 연방 정부 기관을 상대로 소송을 제기했다.[8] 그 보고서에는 기관 간에 공유된 정보를 제 3 자에게 공개하는 것을 금지하는 '제 3 자 규칙'에 대한 이해를 제공하는 1961 년 일반보안협정이 포함되어 있다. 제 3 자에는 법적 감독 기관도 포함된다. 즉, 모든 감독 위원회는 감독 권한을 제한하는 국내 기관과 공유되는 인텔리전스에 접근하려면 외국 기관의 승인을 받아야 한다. 일반보안협정 부속서에 포함된 제 3 자 규칙은 미국에서 영국으로 교환된 서한에 포함된 내용에 비해 문장이 간결해 회색 지대에 있다. 예를 들어, 부속서에 표현된 제 3 자 규칙은 "수령국 정부는 제공된 목적 이외의 목적으로 그러한 정보를 사용하지 않을 것이며 정보를 제공한 정부의 사전 동의 없이 그러한 정보를 제 3 국 정부에 공개하지 않을 것"이라고 기술한다. 이것은 원래 언어보다 더 간결하므로 해석의 여지를 허용한다.

뉴질랜드의 저신다 아던 총리와 나나이아 마후타(Nanaia Mahuta) 외무장관과 같은 고위급 정치인들이 최근 중국에 대해 언급한 것은 서로 다른 정치적 견해와 경제적 이해관계가 존재함을 보여준다. 중국에 대해 다른 견해를 가진 나라는 뉴질랜드만이 아니다. 예를 들어, 미국 연방 통신 위원회(FCC)는 국가 안보를 위협하는 것으로 간주되는 중국 통신 및 비디오 감시 장비 다수를 금지했다. 특히, '안전하고 신뢰할 수 있는 통신 네트워크법(Secure and Trusted Communications Networks Act) 및 2019 국방수권법(NDAA)의 섹션 889(f)(3)에 따라 화웨이와 ZTE(중싱통쉰), 그 자회사 및 계열사가 생산하는 모든 장비를 국가안보 위협으로 지목했다.[9] 캐나다도 화웨이와 ZTE 를 5G 공중망에서 금지할 계획으로 미국에 합류했다. 영국은 미국 및 캐나다에 동의하지만 2027 년 말까지 영국의 5G 공용 네트워크에서 화웨이 기술을 제거하기로 함으로써 기한을 연장했다.

사이버 위협에 대한 우려 증가와 파이브 아이즈의 역할

논란과 비판에도 불구하고 파이브 아이즈는 사이버 위협과 정보 보안에 있어 중요한 역할을 한다. 코로나 19 팬데믹은 사이버 공간에서 범죄 활동과 관련된 제반 상황을 악화시켰다. 금전적 이익을 위해 기업과 병원을 표적으로 삼는 랜섬웨어 활동이 증가했을 뿐만 아니라 학생들이 학교 수업을 재개하기 위해 인터넷에 의존함에 따라 온라인 아동 성 착취가 증가했다. 파이브 아이즈는 종단 간 암호화

[5] Whitlam Institute. (n.d.). (2021) 1971: Gough Whitlam Visits China. Whitlam Institute within Western Sydney University. https://www.whitlam.org/publications/1971-visit-to-china

[6] Pilger, J. (2014). The British-American Coup that Ended Australian Independence. The Guardian. https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/oct/23/gough-whitlam-1975-coup-ended-australian-independence

[7] Center for Constitutional Rights (CCR). (2013). The Story of Maher Ara Rendition to Torture PDF. https://ccrjustice.org/files/rendition%20to%20torture%20report.pdf

[8] Kim, S., Lee, D., Lubin, A., & Perlin, P. (2018). Newly Disclosed Documents on the Five Eyes Alliance and What They Tell Us about Intelligence-Sharing Agreements. Yale Law School: Media Freedom and Information Access Clinic. https://law.yale.edu/mfia/case-disclosed/newly-disclosed-documents-five-eyes-alliance-and-what-they-tell-us-about-intelligence-sharing

[9] Federal Communications Commission (FCC). (2020). FCC Bans Authorizations for Devices That Pose National Security Threat. Federal Communications Commission. https://www.fcc.gov/document/fcc-bans-authorizations-devices-pose-national-security-threat

문제를 해결하기 위해 정부와 디지털 산업 간의 협력의 중요성을 강조했다.[10]

2021 년 4 월 파이브 아이즈는 화상 회의를 통해 만나 랜섬웨어 위협과 같은 일반적인 보안 문제를 논의하고 파트너십을 사용하여 사회와 국가 안보에 영향을 미치는 악의적인 사이버 활동에 대응하는 방법을 논의했다. 그들은 1)배운 교훈을 적극적으로 공유하고 정책, 활동, 공개 메시지 및 업계 참여를 조정하여 랜섬웨어를 해결하기 위해 협력하고, 2)진화하는 랜섬웨어 위협 환경에 대한 정보를 공유하여 랜섬웨어 활동에 대한 집단적 이해와 대응을 강화하고, 3)대중의 랜섬웨어 노출 위험을 줄이기로 합의했다.[11]

보다 최근에는 2022 년 9 월에 파이브 아이즈 인텔리전스 공유 연합체가 만나 사이버 보안에 대한 모범 사례를 공유하는 등 다양한 주제를 논의했다. 파이브 아이즈는 자체 관할권 내에서 발생하는 사이버 범죄 활동을 퇴치하고 다중 관할권 및 다국적을 포함하는 경우 협력하여 공동 노력을 우선시하겠다는 약속을 재확인했다.[12] 파이브 아이즈는 또한 완화 조치를 개발하기 위해 합동 사이버 보안 주의보(CSA)를 계속 발간한다. 최신 공동 주의보 중 하나는 MSP(Managed Service Provider, 매니지드 서비스 기업)를 대상으로 하는 악의적인 사이버 활동의 증가와 위협 행위자가 취약한 MSP 를 여러 피해자 네트워크에 대한 초기 접근 매개체로 사용하는 경위를 설명한다.[13] 기관 간의 협력은 사이버 공격으로부터 보호하기 위한 다양한 권장 사항을 제공한다. 각 기관이 투입한 분석, 데이터 및 인텔리전스는 다양한 권장 사항으로 이어졌다.

유사한 인텔리전스 공유 협력

파이브 아이즈는 또한 덴마크, 프랑스, 노르웨이 및 네덜란드와 같은 많은 제 3 국과 협력한다. 또한 벨기에, 독일, 이탈리아, 스페인, 스웨덴과도 협력하고 있다. 그들은 이들까지 총 14 개국을 SIGINT 시니어스 유럽(SIGINT Seniors Europe, SSEUR)으로 만들었고 그 주요 목표는 회원들 사이에서 군사 SIGINT 를 조정하는 것이다.[14] SSEUR 는 파이브 아이즈와 유사하게 철저히 보호되는 정부 기밀로 인해 대중에게 잘 알려져 있지 않다. SSEUR 은 냉전 기간인 1982 년 소련군에 대한 정보 공유에 중점을 두고 결성되었다. SSEUR 의 태평양 부서는 2015 년 아시아-태평양 지역에서 테러리즘과 싸우기 위한 공동 노력을 구축하기 위해 구성되었으며 한국은 이 태평양 연합체에 참여했다. 이 태평양 그룹은 크러시드 아이스(Crushed Ice)라는 시스템을 사용하여 정보를 공유했다. 크러시드 아이스는 도청된 통신에서 수집된 비밀 인텔리전스를 공유할 수 있는 보안 네트워크다.[15] 미 국가안보국(NSA) 문서에 따르면 일본은 의도하지 않은 참여 공개가 갖는 위험이 높다며 태평양 그룹 가입을 거부했다.

SSEUR 와 달리 소수의 국가끼리 인텔리전스를 공유하는 경우도 있다. 2016 년 미국 국방부, 호주 국방부, 일본 국방부 대표는 국방 협력을 더욱 강화하고 북한 활동에 대한 중요한 인텔리전스를 공유하기 위해 삼자간 정보 공유 협정(TISA)에 서명했다. TISA 의 목적은 3 국의 전략적 관계를 더욱 강화하고 3 국 간 더 높은 방어 능력을 발휘할 수 있도록 중요한 인텔리전스를 공유함으로써 아시아-태평양 지역의 안정을 지원하는 것이다.

쿼드와 대한민국의 입장

쿼드에서 한국의 입장은 미국과의 안보 관계와 중국에 대한 경제적 의존의 균형을 맞출 필요성에 의해 크게 영향을 받았다. 특히 한국은 2016 년 한국 정부가 미국의 고고도미사일방어체계(THAAD) 배치를 결정한 후 중국의 경제적 강압의 표적이 되었는데 이후 중국의 도발적인 행동에 대한 한국의 우려는 점점 커지고 있다. 2021 년 4 월 한국 외교부 관계자는 쿼드 국가들과 개별 사안별로 협력할 의향이 있다고 밝혔다. 문재인 정부는 쿼드가 한국의 여러 지역 거점 중 하나일 뿐이라고 강조한 반면, 윤석열 정부는 '한국은 인도-태평양에서 자유롭고 개방적이며 포용적인 질서를 적극 추진하고 쿼드 안보 대화 워킹 그룹에 참여할 의향이 있다'고 강조했다. 쿼드는 공식적인 기관이 아니므로 한국과 같은 국가는 자국이 염두에 두고 있는 특정 목표에 따라 참여를 위한 적절한 수준과 경로를 선택할 수 있다.

[10] UK Government. (2020). Virtual Five Country Ministerial Communique. UK Home Office. https://www.gov.uk/government/publications/virtual-five-country-ministerial-communique/virtual-five-country-ministerial-communique

[11] New Zealand Government. (2021). Five Country Ministerial Statement Regarding the Threat of Ransomware PDF. https://www.beehive.govt.nz/sites/default/files/2021-04/Five%20Country%20Ministerial%20Statement%20Regarding%20the%20Threat%20of%20Ransomware.pdf

[12] Department of Homeland Security (DHS). (2022). Five Country Ministerial Communiqu. Homeland Security. https://www.dhs.gov/publication/communique

[13] Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA). (2022). AA22-131A: Protecting Against Cyber Threats to Managed Service Providers and their Customers. Cybersecurity & Infrastructure Security Agency. https://www.cisa.gov/uscert/ncas/alerts/aa22-131a

[14] Tossini, J. V. (2020). The Five Eyes: The Intelligence Alliance of the Anglosphere. UK Defence Journal. https://ukdefencejournal.org.uk/the-five-eyes-the-intelligence-alliance-of-the-anglosphere/

[15] Gallagher, R. (2018). The Powerful Global Spy Alliance You Never Knew Existed. The Intercept. https://theintercept.com/2018/03/01/nsa-global-surveillance-sigint-seniors/

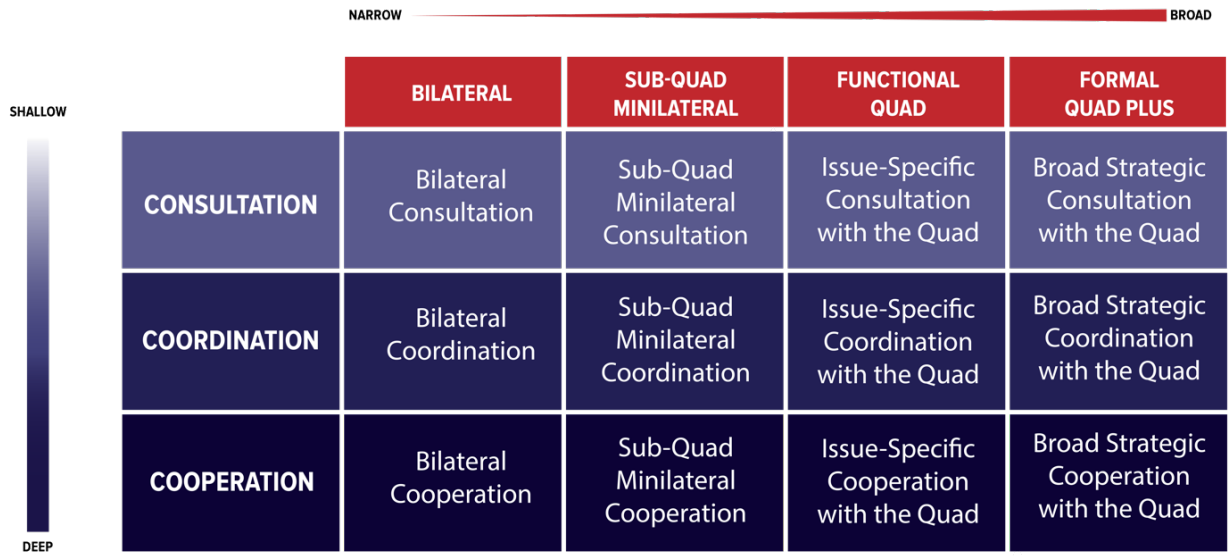


그림 1: 쿼드 국가들과 협력하는 다양한 경로[16]

파이브 아이즈에 더 많은 회원국을 더하려는 지속적인 노력

파이브 아이즈 회원의 확대는 수년 동안 시도되었다. 2021 년 루벤 갈레고 미국 하원의원(애리조나 주)은 한국, 일본, 인도, 독일과 같은 다른 민주 국가를 파이브 아이즈 인텔리전스 정부 연합체로 초대하는 것에 대해 이야기했다. 그는 또한 미국 하원 군사위원회의 제안을 공식화하기 위해 2022 년 국방수권법(NDAA) 개정안을 도입했다.[17] 김규현 국정원장은 국회 정보위 인준 과정에서 파이브 아이즈에 합류하겠다고 밝혔다. 백악관은 또한 "과거 사이버 범죄 사건에서 배우고 양국에 대한 랜섬웨어 공격에 대처하기 위해 법 집행 기관과 각국 안보 기관 간의 협력을 강화하는 데 중점을 둔 사이버 워킹 그룹을 설립할 것"을 강조했다.[18]

국제 협정 간 충돌

법적 측면의 간극을 좁히고 고도의 기술적 논의를 하는 한편 사이버 문제에 대한 전문 지식을 외교적으로 공유함으로써 인텔리전스 관계를 공식적으로 발전시킬 수 있다.

군사 인텔리전스 및 통신

중국 정부의 가장 오래된 정치적 우선순위 중 하나는 해양 지역을 포함한 영토 통합을 유지하려는 열망이다. 중국은 일대일로 이니셔티브(BRI) 및 중국제조 2025 와 같은 정부 계획을 통해 글로벌 영향력을 높이기 위한 노력을 계속해 왔다. 14 차 5 개년 계획은 중국 정부의 전략적 목표 중 일부를 설명하고 사이버 위협 활동과 상호 연관될 수 있는 통신 및 에너지 부문의 개발과 같은 중국의 우선 순위를 명시한다. 중국의 사이버 위협 캠페인은 아시아 태평양 지역과 북미에 초점을 맞추고 있지만 전 세계적으로, 특히 분산 서비스 거부(DDoS) 공격이 관찰되었다. 2017 년부터 2020 년까지 중국 정부의 인텔리전스 구조는 중국의 APT(Advanced Persistent Threat), 지능형 지속 위협) 그룹이 5 개의 새로운 인민해방군(PLA) 전역 사령부 및 국가안전부(MSS) 부대와 연계된다는 것을 보여준다. 이들은 전략, 기술, 그리고 과정의 TTP(Tactical, Techniques, and Procedures) 측면에서 공개 도구 및 파일리스 악성코드 사용 증가 등으로 전술을 변경했다.

역사적으로 APT1 과 같은 중국 APT 그룹은 미국 정부에 의해 기소된 후 완전히 사라졌지만, APT5, APT10, APT41 과 같은 중국 APT 그룹은 기소되었음에도 불구하고 지속적인 활동이 관찰되었다.[19]

[16] Mohan, G., Glaser, B. S., & Govella, K. (2022). Expanding Engagement Among South Korea and the Quad Countries in the Indo-Pacific. German Marshall Fund of the United States. https://www.gmfus.org/news/expanding-engagement-among-south-korea-and-quad-countries-indo-pacific

[17] Nigam, A. (2022). US Committee Mulling To Expand 'Five Eyes' To Include India, Japan, South Korea: Report. Republic World. https://www.republicworld.com/world-news/us-news/us-committee-mulling-to-expand-five-eyes-to-include-india-japan-south-korea-report.html

[18] The White House. (2021). Fact Sheet: United States-Republic of Korea Partnership. The White House. https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/fact-sheet-united-states-republic-of-korea-partnership/

[19] U.S. Department of Justice. (2020). Seven International Cyber Defendants, Including "APT41" Actors, Charged in Connection with Computer Intrusion Campaigns Against More Than 100 Victims Globally. Justice News. https://www.justice.gov/opa/pr/seven-international-cyber-defendants-including-apt41-actors-charged-connection-computer

APT5 와 같은 중국 APT 그룹은 일반적인 인증 제어를 우회하는 취약한 애플리케이션을 표적으로 삼을 수 있는 능력을 보여주었다. 시트릭스(Citrix)와 같은 인기 있는 애플리케이션은 악의적인 행위자에 의해 지속적으로 남용되었다. 시트릭스는 일반적으로 사이버 범죄자가 조직 네트워크에 쉽게 액세스할 수 있도록 하는 인터넷 연결 애플리케이션이다. 공개 애플리케이션을 악용하는 것은 APT 그룹이 피싱 외에 회사 네트워크에 대한 초기 액세스 권한을 얻기 위해 사용하는 가장 많이 관찰되는 기술 중 하나다. CVE-2022-27518 의 공개에 대응하여 미 NSA 는 사이버 보안 권고(CSA)인 'APT5: 시트릭스 ADC 위협 헌팅 가이던스'를 발표했는데, APT5 가 시트릭스를 표적으로 삼고 악용할 수 있는 능력을 보여주었기 때문이다.[20]

2021 년 중반 친중 정보 작전 캠페인의 초점은 미국에 대한 비판 등 코로나 19 팬데믹과 관련 내러티브를 홍보하는 것이었다.미국에서 물리적 시위를 동원하려는 시도도 있었지만 실패한 것으로 보인다.

중국의 위협 행위자 그룹과 싸우는 데 있어 한국의 (잠재적인) 역할은 파이브 아이즈 인텔리전스 공유 연합체와 맬웨어 샘플을 공유하는 것일 수 있다. 예를 들어, 중국의 윈티 그룹(Winnti Group)은 한국 비디오 게임 회사인 그래비티(Gravity)를 타겟으로 삼았고, 네트워크에서 관찰된 다음 IOC (Indicator of Compromise) 가 공개적으로 공유되었다.[21]

IOC(Indicator of Compromise)는 엔드포인트나 네트워크가 침해되었을 수 있음을 암시하는 디지털 포렌식이다. 분석가는 의심스러운 활동을 조사한 후 수동으로 IOC 를 수집하고 공격을 완화할 수 있다. IOC 는 탐지 정확도를 개선하고 보안 도구에 대한 통찰력을 제공할 수 있다. 신뢰도가 높은 IOC 를 파이브 아이즈와 공유하면 여러 면에서 도움이 될 수 있다. 첫째, 이후 맬웨어 또는 수명 주기 조사에서 식별된 IOC 는 전략적 위협 분석, 사이버 위협 헌팅 및 투자 결정에 유용할 수 있다. 둘째, 초기 단계에서 식별된 IOC 는 다른 조직이 그들의 환경에서 활용하는 데 유용할 수 있다.

러시아 정부가 후원하는 사이버 행위자로부터의 사이버 위협 증가

2022 년 4 월, 미국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 영국의

HASHES	Compilation Timestamp
MD5: 00961922e22e6a5d30b1d6fbd667d3c4 **SHA1:** 0fd54c26b593bd9e9218492d50d8873521c0ec0d **SHA256:** 4209b457f3b42dd2e1e119f2c9dd5b5fb1d063a77b49c7acbae89bbe4e284fb9	2016-03-07 09:44:01

파이브 아이즈 사이버 보안 당국은 공동사이버 보안 권고를 발표하여 기관들에 러시아의 우크라이나 침공으로 인해 지역 안팎의 기관이 점점 더 악의적인 사이버 활동에 노출될 수 있음을 경고했다. 러시아 정부가 후원하는 사이버 행위자는 치명적인 맬웨어를 배포하여 중요한 산업 제어 시스템(ICS)/OT 기능을 방해하면서 IT 네트워크를 손상시키는 능력을 입증했다. 최근 러시아 사이버 작전에는 우크라이나 기관들에 대한 DDoS(분산 서비스 거부) 공격이 포함되었다.

러시아 연방 보안국(FSB)은 해커 범죄자에게 스파이 활동에 초점을 맞춘 사이버 활동 임무를 주는 것으로 알려져 있다. 벌저크 베어(Berserk Bear)(드래곤플라이(Dragonfly)나 에너제틱베어(Energetic Bear)라고도 함)는 이름이 알려진 러시아 후원 사이버 행위자 중 하나다.

러시아는 또한 한국에 대한 사이버 스파이 활동을 수행하고 있으며 털라 팀(Turla Team)은 일부 공격의

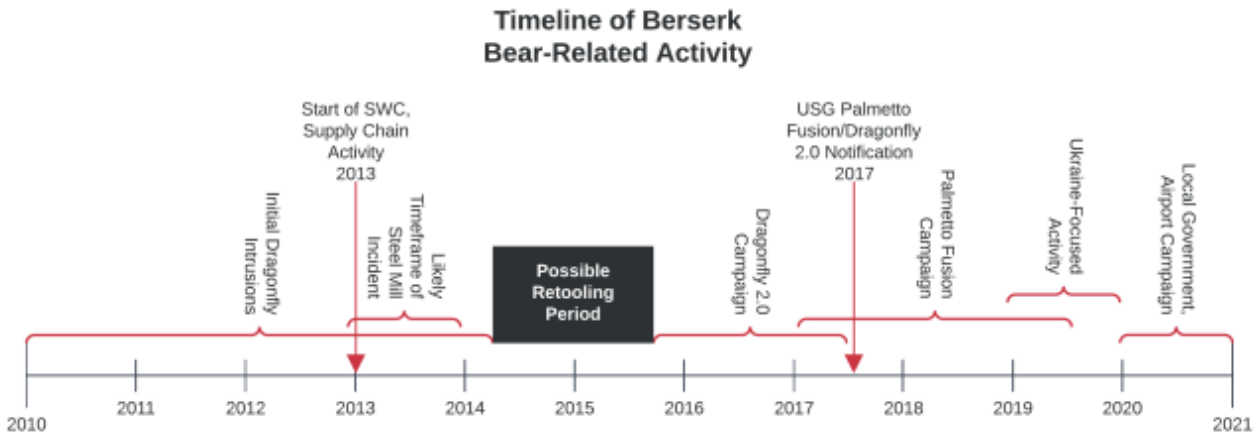


그림 2: 벌저크 베어 타임라[22]

[20] Department of Defense Cyber Crime Center. (2022). APT5: Citrix ADC Threat Hunting Guidance. National Security Agency. https://media.defense.gov/2022/Dec/13/2003131586/-1/-1/0/CSA-APT5-CITRIXADC-V1.PDF

[21] QuoIntelligence. (2020). Newly Uncovered DNS Tunnelling Technique, and New Campaign Against South Korean Gaming Company. Winnti Group – Insights from the Past. https://quointelligence.eu/2020/04/winnti-group-insights-from-the-past/

[22] lowik, J. (2021). The Baffling Berserk Bear: A Decade's Activity Targeting Critical Infrastructure. VB2021 localhost Conference. https://vblocalhost.com/uploads/VB2021-Slowik.pdf

배후에 있다. 털라 팀은 적어도 2006 년부터 활동해 온 러시아 기반의 사이버 스파이 행위자다. 털라 팀은 유럽, 아시아 및 미국 전역의 외교, 정부 및 국방 기관을 표적으로 삼았습니다. 이들은 워터링 홀 공격을 포함한 고급 방법을 사용하여 피해자를 손상시키는 것으로 알려져 있다.

북한(조선민주주의인민공화국) 지원 사이버 활동가로부터의 사이버 위협 증가

정찰총국(RGB)은 인텔리전스 수집 및 비밀 작전을 담당하는 북한의 주요 해외 인텔리전스 기관입니다. 미 법무부(DOJ) 형사 고발에 따르면 3 국과 5 국이 북한의 사이버 프로그램 활동을 주도할 가능성이 있다.[23]

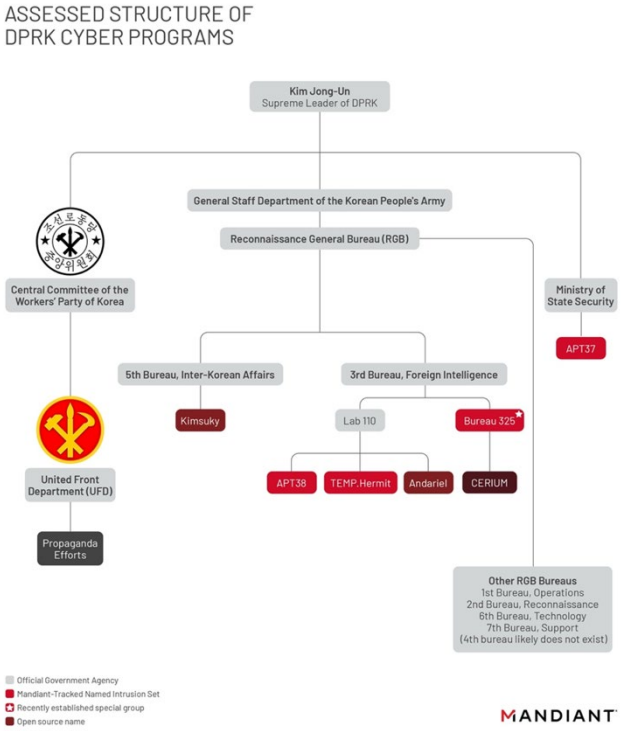


그림 3: 조선민주주의인민공화국의 사이버 프로그램구조 추정[24]

APT38 은 금융 기관을 대상으로 상당한 금전적 손상과 파괴적인 맬웨어를 사용하는 것으로 알려진 그룹으로 재정적 동기에 따라 움직인다. APT38(라자루스 그룹(Lazarus Group)이라고도 함)은 악명 높은 2014 년 소니 픽쳐스 엔터테인먼트사건과 2017 년 워너크라이 랜섬웨어 공격에 책임이 있다.

김수키(Kimsuky)는 주로 북한의 이익에 영향을 미치는 지정학적 사건과 협상에 대한 전략적 인텔리전스를 수집하기 위해 표적 캠페인을 수행한다. 김수키는 주로 미국과 한국을 타겟으로 하고 있다.

제언

- 한국은 파이브 아이즈에 참여하기 전에 윤 대통령 임기 동안 한일 정보 공유를 복원하는 것이 좋다. 일본과 협력하면 한국의 탐지 능력이 향상될 것이다.
- 한국은 국가 공공 기관의 사이버 보안 저항력을 강화하기 위해 강력한 국가 사이버 보안 위험 관리 시스템이 필요하다. 현재 한국의 망분리 정책은 4 차 산업혁명 정책과 상충한다.[25]
- 대한민국 과학기술정보통신부와의 사이버 보안 분야 공동연구, 개발 및 해외 기술 교류를 위한 협력공동의향서(JSoI)와 같은 한미 양국 관계는 충분한 예산으로 지속되어야 한다.
- 한국이 파이브 아이즈 연합체에 가입하지 않을 경우, 한미 양국은 정보공유분석 조직(ISAO) 모델과 유사한 사이버 인텔리전스 공유 조직을 개발할 수 있다.
- 국가 차원의 사이버 위협에 대한 민관 정보 공유를 촉진하기 위해 미국 사이버보안협력센터(Cybersecurity Collaboration Center)나 한국 국가사이버안보협력센터(National Cyber Security Center)와 같은 민관협력을 장려한다.
- 파이브 아이즈 인텔리전스 파트너십 국가의 중견 국가 보안 전문가를 찾는 맥케인 인스티튜트 내셔널 시큐리티 펠로우십(McCain Institute National Security Fellowship)과 같은 더 많은 프로그램을 개발한다[26]
- 한국이 파이브 아이즈 연합체에 가입한다면 국가정보원이 한국의 주도적 기관이 되어야 한다.

[23] Department of Justice. (2018). Criminal Complaint against Park Jin Hyok PDF. https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1092091/download
[24] Barnhart, M., Cantos, M., Johnson, J., Fox, E., Freas, G., & Scott, D. (2022). Not So Lazarus: Mapping DPRK Cyber Threat Groups to Government Organization. Mandiant. https://www.mandiant.com/resources/blog/mapping-dprk-groups-to-government
[25] DuBois, E. (2020). Building Resilience to the North Korean Cyber Threat: Experts Discuss. Brookings Institution. https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/12/23/building-resilience-to-the-north-korean-cyber-threat-experts-discuss/
[26] McCain Institute. (2022). McCain Institute National Security Fellowship Seeks "Five Eyes" Applicants. https://www.mccaininstitute.org/resources/in-the-news/mccain-institute-national-security-fellowship-seeks-five-eyes-applicants/

6

한미동맹에서 지방자치단체의 역할: 한미연합군의 사기진작 및 대비태세 확립

강경아

서론

2022 년 7 월 25 일, 대한민국 포천에서 열린 민관군협력센터의 협약서 체결 및 개회식을 저지하기 위해 성난 마을 주민들이 들이닥쳤다. 협력센터는 로드리게스 실탄사격단지(Rodriguez Live Fire Complex, RLFC)로 인해 피해를 입은 오랜 역사를 지닌 포천의 치유와 화해의 집으로서 마련됐다. 그러나 마을 사람들과 한국 군인들, 정부 관계자들 사이의 실랑이와 고함소리는 이곳을 갈등의 집으로 만들었다. 전 사격장대책위원장 출신 주민은 분노에 차 "협약식 안돼! 주민이 모르는 협약식이 어디 있어!"라고 소리쳤다. [1] 또다른 주민은 협약서를 방 밖으로 걷어찼다. 행사에 참석한 내외 귀빈인 포천시장, 미 8 군사령관, 국군 제 5 군단 부군단장, 국방부 정책기획차장은 갑작스러운 난입에 놀란 표정을 지었다.

행사는 잠정 중단됐고 포천시장은 성난 군중과 대화를 시도했다. 그는 불과 2 주 전에 취임했기 때문에 현지인들과 논의하지 않은 것이 자신이 간과한 대목임을 인정했다. 2 포천시 당국은 협약식 대신 현판식이라도 하자고 제안했지만 성난 폭도들은 어떤 종류의 축제도 허용하지 않았다. 포천시장의 행사 재개 시도에도 불구하고 협력센터 개관은 연기됐다. 이 사건은 마을의 갈등을 보여줄 뿐만 아니라 한국 정부가 지역 사회의 필요를 충족시키는 데 어려움을 겪고 있는 상황을 보여주었다.

문제

<u>마을주민: 수년간의 고통과 수난</u>

로드리게스 사격장 (다목적 단지라고도 함) 인근에서 일어난 이 대립 사태는 단순한 마을 주민들의 항의 이상이다. 1954 년 로드리게스 사격장이 설립된 이후 수년 동안 긴장이 고조되었다. 면적이 5.1 제곱마일로 아시아에서 가장 큰 미국 훈련장인 로드리게서 사격장은 거의 70 년 동안 전술 훈련장이었다.[3] 북한 국경에서 1 시간도 안 되는 거리에 위치하고 있고 둘레에 불무산(해발 2,188 피트)의 일부가 있어 공중사격 훈련과 합동 폭발물 처리 훈련을 하기에 최적의 장소다. 1 년에 미 8 군(주한미군 총지휘부대)과 국군이 275 일간 밤낮으로 합동군사훈련을 실시한다.[4] 야간 훈련이 있을 때 마을 주민들은 총소리, 미사일, 폭탄 소리에 대처해야 하므로 스트레스와 불안, 공포 속에서 잠 못 이루는 밤을 많이 보내야 한다.

마을 사람들은 수년 동안 유탄과 폭탄에 대한 끊임없는 두려움 속에서 살아왔다. 2020 년 현재 16,000 명이 넘는 사람들이 사격장 근처의 3 개 주요 면(面)에 거주하고 있다.[5] 이 3 개 면 내에서 16 개 마을에 거주하는 약 4,150 명의 사람들이 총격 소음, 유탄, 도탄, 산불, 수질 오염, 먼지 배출 및 저공비행 항공기의 직접적인 영향을 받는다.[6] 2015 년 라디오 인터뷰에서 박경우 전 영평(로드리게스)·승진사격장대책위원장은 그의 마을이 로드리게스 사격장에서 54 피트밖에 떨어져 있지 않으며 불발탄으로 사망한 30~40 명을 직접 매장했다고 밝혔다.[7] 주요 수입원이 대부분 농업과 축산업이기 때문에 많은 주민들이 사격장 근처에 농장과 헛간을 소유하고 있다. 박 씨는 총격음과 유탄 때문에 송아지가 사산됐다고도 언급했다. [8] 폭탄 폭발로 이웃 주들의 시신을 수습한 김대룡 씨는 1954 년 사격장 개장 이후 72 구의 시신을 수습했으며 대부분이 사건을 은폐하려는 한국 정부로부터 소액의 위로금을 받았다고 증언했다.[9] 그들이 견뎌야 했던 고통과 수난에도 불구하고 그들은 고향을 떠나지 않았다.

면	창수면	영중면	영북면
리	오가1리, 오가2리, 오가3리, 운산리	영송리, 영평1리, 영평2리, 성동1, 성동2리, 성동5리, 양문1리, 양문2리	대회산리, 소회산리, 야미1리, 야미2리
주민수	742	2, 455	953

표 1: 로드리게스 실탄사격단지 인근 주민수 (2015)[10]

폭발하지 않은 폭탄과 유탄 외에도 저공비행 항공기는 또 다른 안전 문제였다. 로드리게스 사격장에서 1.9 마일도 안 되는 곳에 3 개의 초등학교가 있었다. 학교 중 하나는 사격장 정문에서 불과 1,540 피트 떨어져 있었다. 현재 이 3 개 학교는 문을 닫았지만 2022 년 초까지 8~13 세 학생들은 헬리콥터의 시끄러운 소음과 돌풍에 노출되었다. 주거지역과의 근접성으로

---

[1] 공드린뉴스, "협약식 못한다," July 25, 2022, News Video, 0:39 to 1:20, https://youtu.be/94VrtYTozow.

[2] **공드린뉴스**, "**협약식 체결 직전**," July 25, 2022, **뉴스 영상**, 1:35 **부터** 1:56, https://www.youtube.com/watch?v=av29m83iARc&ab_channel=%EA%B3%B5%EB%93%9C%EB%A6%B0TV

[3] Seok-min Oh, "Residents up in arms against U.S. live-fire complex," *Yonhap News*, April 29, 2015, https://en.yna.co.kr/view/AEN20150429008500315.

[4] **최재훈**, **손성배**, "[**평화롭게 살 권리 '끝나지 않은 포성'** (2)] **주한미군 최대 훈련장 '영평사격장' 주민들**," *경인일보*, 2021 년 2 월 2 일, http://m.kyeongin.com/view.php?key=20210131010005786..

[5] "세대 및 인구" 통계청 정보 서비스, 2022 년 7 월 29 일 접근, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=639&tblId=DT_63901_B000017&vw_cd=&list_id=00000168&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=R1&path=.

[6] 최용환, 김태경, 김소연, ***영평사격장 주변 주민지원대책 연구*** *Problems and Countermeasures of the Rodrigues Live Fire Complex* (수원: 경기연구원, 2016), 13.

[7] 박경우, 인터뷰 진행: 신율, *YTN 라디오*, 오디오 트랜스크립트, 2015 년 3 월 31 일. https://radio.ytn.co.kr/program//index.php?f=2&id=35123&page=446&s_mcd=0214&s_hcd=01.

[8] Ibid.

[9] **하승완**, "**사격장 생긴 후 72 명 폭발사고 주검 처리했다**," *포천일보*, 2015 년 1 월 28 일, http://www.pcib21.com/news/articleView.html?idxno=84.

[10] 최, 김, 김, *영평사격장 주변 주민지원대책 연구 Problems and Countermeasures of the Rodrigues Live Fire Complex*, 13.

인해 항공기가 민가, 학교, 농장 가까이 날아와 옥상을 파괴하고 농작물을 날려 버렸다.[11]

그림 1: 로드리게스 실탄사격장(RLFC) 위성사진 [12] *(명확성을 위해 편집된 이미지).*

정부가 조치를 취하기를 기다리는 대신 마을 사람들은 문제를 스스로 해결했다. 2014 년, 강경파 마을 주민들이 사격장대책위원회를 결성했다. 위원회는 로드리게스 사격장 이전과 사격 훈련 중단을 요구하며 수많은 시위를 조직했다. 2018 년 1 월 도탄 사고로 결국 7 월 공중사격 훈련이 중단되면서 아파치 헬기의 전투태세에 대한 우려가 커지고 있다.[13] 유탄이 옥상을 뚫고 들어오거나 미군이 야간 훈련을 계속할 때마다 위원회 구성원들은 사격장으로 가는 대로를 봉쇄하고 격렬하게 항의하며 주한미군은 훈련을 중단한다.

주한미군: 전투태세 위협

반복되는 로드리게스 사격장 훈련의 중단과 제한은 한미연합군에게 심각한 문제가 되었다. 유엔군사령부(UNC) / 한미연합사(CFC) / 주한미군(USFK)의 전·현직 사령관들은 이러한 훈련 차질과 중단에 대해 공개적으로 우려를 표명했다. 2020 년 9 월 로버트 에이브럼스 전 주한미군사령관은 상원 군사위원회 청문회에서 미군이 지역 주민 민원으로 한반도에서 아파치 헬기에 필요한 훈련을 할 수 없기 때문에 실사격 자격요건을 유지하기 위해 해외로 병력을 파견한다고 말했다.[14] 2022 년 3 월, 현 주한미군사령관인 폴 라카메라 장군도 상원 군사위원회 청문회에서 지역주민의 침범(시위대가 항의하기 위해 불무산을 오르고 울타리를 막는 행위)이 "훈련 실행에 장애와 어려움이 되고 있다"고 언급했으며, 주한미군은 한미연합군의 전투준비태세를 유지하기 위해 "반도 밖의 훈련 기회에 한국군을 포함시킬 수 있는 길을 마련했다"고 밝혔다.[15] 포천시의 분쟁은 한국군과 미군 모두에게 심각한 안보 위협이 되었다. 이는 연합군의 방어 태세와 북한의 도발에 대한 억지력을 약화시킨다.

대한민국 정부: 딜레마에 빠진 상황

한국 정부는 자국민과 미국 정부의 비판 대상이다. 사격장대책위 위원들은 국방부가 자국민을 보호하지 않는 것에 대해 비난하고, 미국 정부는 훈련 차질을 해결하기 위해 충분한 조치를 취하지 않는 국방부를 비난한다. 2020 년 미 국방부 장관은 "강력한 연합방위태세를 유지하기 위해서는 주한미군의 지속적인 훈련 기회가 중요하다"고 강조하며 국방부가 이 문제에 대한 해결책을 찾도록 압박을 가했다.[16]

국방부는 마을 주민들과 미군과 협의 조건을 협상하려 했다. 2016 년 9 월에는 미 8 군과 사격장 내 새로운 안전대책을 설치하기 위한 양해각서(MOU)를 체결했다. 2019 년에 국방부는 로드리게스 실사격단지 이전의 비용과 영향을 추산하기 위해 내부 조사를 수행했다. 또 훈련장을 포천에서 한반도 남동쪽 끝인 포항으로 옮겨 아파치 헬기 훈련을 위한 대체 사격장을 찾으려 했지만 반대에 부딪혔다.

2019 년 1 월 미군은 공중사격 훈련장을 포항으로 옮겼다. 국방부는 아파치헬기의 전투태세를 우려하는 로버트 에이브럼스 장군의 공문을 받고 포항 수성사격장에서 아파치헬기 훈련을 실시하기로 승인했다.[17] 하지만 국방부는 포항 주민들에게 사전 통보를 하지 않아 주민들의 분노를 샀다. 훈련은 2019 년 4 월부터 2020 년 2 월까지 거의 1 년 동안 진행됐으나 분노한 주민들이 사격장 폐쇄를 요구하는 시위를 벌이면서 이후 중단됐다. 2021 년 1 월 주민들은 국민권익위원회(권익위)에 국민청원을 제출했고, 권익위는 주민 권익 보호와 주변 소음 평가를 위해 개입했다.[18]

---

[11] Ibid.
[12] 포천 지도, 디지털 이미지, 구글 맵스, 2022 년 7 월 30 일 접근, https://www.google.com/maps/.
[13] **우영식**, "**포천 영평사격장 '헬기사격 중단·야간사격 축소'**," *연합뉴스*, 2018 년 8 월 28 일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20180828045800060.
[14] Seung-woo Kang, "USFK struggles to conduct Apache live-fire training," *The KoreaTimes*, November 16, 2020, https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2020/11/205_299393.html.
[15] Paul LaCamera, "GEN LaCamera Statement - Senate Armed Services Committee," transcript of speech delivered at the Senate Armed Services, Washington, DC, March 10, 2022, https://www.usfk.mil/Media/Speeches-Transcripts/Article/2963327/gen-lacamera-statement-senate-armed-services-committee/.
[16] "Joint Communique of the 52nd U.S.-Republic of Korea Security Consultative Meeting." United States Forces Korea, October 14, 2020. https://www.usfk.mil/Media/Newsroom/News/Article/2382466/joint-communique-of-the-52nd-us-republic-of-korea-security-consultative-meeting/.
[17] **김귀근**, "**국방부, 주한미군 훈련 불만에 '대규모 훈련장 확보 추진'**," *연합뉴스*, 2021 년 4 월 28 일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20210428102451504.
[18] **박성아**, "'**미군 헬기' 기준치 넘는 사격 소음…권익위가 '중재'**," *MBC 뉴스*, June 8, 2021, https://imnews.imbc.com/replay/2021/nwdesk/article/6254898_34936.html.

국방부는 포항 주민들에게 공개 사과하고 다른 사격장을 찾아보겠다고 밝혔다. 국방부는 포천에서 포항으로 공을 넘겨 사격장 문제를 해결하려 했지만 오히려 국민의 분노만 키웠다. 간단히 말해서, 하격정 문제는 너무 뿌리가 깊고 쉽게 해결할 수 없다.

그림 2: 로드리게스 실사격단지와 수성 사격장 위치[19] *(명확성을 위해 편집된 이미지)*

배경

포천의 사격장은 거의 70 년 동안 운영됐다. 조율하고 합의에 도달할 충분한 시간이 있었다. 그런데도 불구하고 사격장이 여전히 점점 더 우려를 낳는 사안이 되는 이유는 무엇인가? 이 질문에 답하기 위해서는 한국 국민과 미군 간의 관계가 수년에 걸쳐 변화해 왔다는 것을 이해하는 것이 중요하다.

주한미군 인구 변화

북한의 도발을 저지하기 위해 한국은 많은 미군을 한국에 적극 수용했다. 미군의 수는 수년에 걸쳐 변동이 있었지만, 현재 한국에는 28,500 명의 미군이

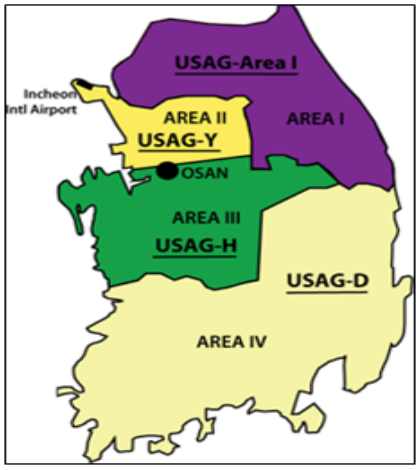
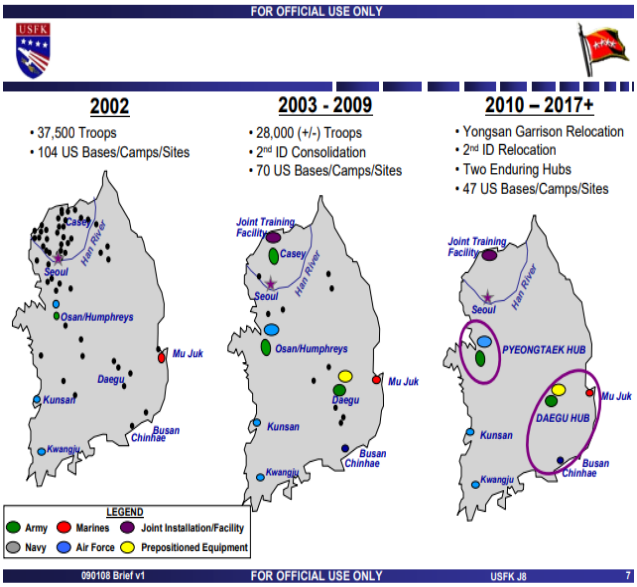
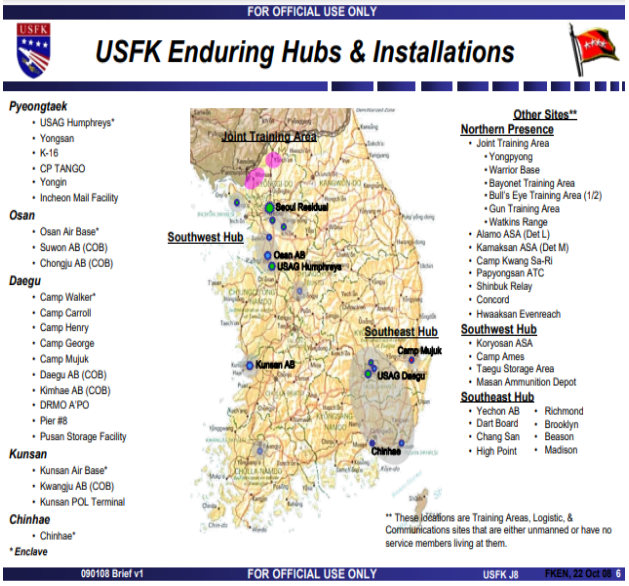


그림 3: 주한미군 지역 및 주둔지 지도[20]

주둔하고 있어 한국은 세계에서 세 번째로 큰 미군 주둔국이 되었다.[21] 그러나 최근 몇 년간 한국의 경제 발전에 따라 한국 정부는 미군이 부여 받은 토지가 좋은 부동산 위치에 있기 때문에 이 토지를 되찾아야 함을 깨달았다.

부지 반환 과정을 시작하기 위해 한국과 미국 정부는 2004 년 용산 이전 프로그램(Yongsan Relocation Program, YRP)과 토지 파트너십 계획(Land Partnership Plan, LPP)에 서명하여 양국 정부가 한국 내 주한미군의 발자취를 줄일 계획임을 명시했다. 이 협정은 전국에 산재해 있는 미군을 통합하고 주둔지의 작전 효율성을 높이는 것을 목표로 했다. [22] 주한미군 전환계획은 기존 6 개 지역을 1 지역(서울 이북),





림 4: 주한미군 전환 계획(중심지 및 시설)[23]

[19] Training Areas in South Korea, digital image, Disaster-wise Blogspot, accessed August 29, 2022, https://disaster-wise.blogspot.com/.
[20] Eighth Army, *Korea Online One-Stop*, digital image, Eighth Army, accessed July 31, 2022, https://8tharmy.korea.army.mil/site/newcomers/online-one-stop.asp.
[21] 정영교, "**주한미군 대북 맞불전력 아파치 헬기, 포병대 본부 상시주둔한다**," *중앙일보*, 2021 년 11 월 30 일.
[22] Stephen Satkowski, "New 'footprint' emerging in Korea for U.S. military," US Army Corps of Engineers, September 19, 2014, https://www.pof.usace.army.mil/Media/News/Article/499855/new-footprint-emerging-in-korea-for-us-military/
[23] USFK J8, *2009 Peninsula Engineer Conference*, digital image, Wikileaks, February 4, 2009, https://wikileaks.cash/korcom-transformation-2009.pdf.

2 지역(서울), 3 지역(서울 이남), 4 지역(대구) 등 4 개 지역으로 개편하고 주력부대 본부를 3 지역으로 이전해 경기도 남부에 대규모 군사 요충지를 조성하는 데 중점을 두었다.

대중의 반응

한국인들의 반응은 다양했다. 미군기지 인근 주민들은 미군기지로 인한 경제적 수혜가 컸기에 주한미군 전환 계획이 시작됐을 때 엇갈린 반응을 보였다. 한국 전쟁 이후 한국 정부는 군사 시설을 건설하기 위해 사람들의 집과 토지를 징발했다. 사람들은 보상금이나 보상계약서 어느 쪽도 받지 못했다.[24] 고난의 세월 동안 한국인들은 생존을 위해 미국의 원조에 크게 의존했다. 따라서 한국 정부는 미군과 군사 시설에 대한 문제를 외면할 수밖에 없었다. 그러나 한국이 급격한 경제 발전과 민주화를 겪으면서 미국 정부에 대한 한국인들의 생존 의존도는 점차 낮아졌고 한국인들은 한국 정부와 미군에 해당 문제에 대해 목소리를 높였다.

지방 자치 회복

1995 년 5 월, 1961 년 군부 쿠데타 이후 지방자치단체가 폐지된 이후 처음으로 지방자치단체 선거가 치러졌다.지방자치의 부활은 재정과 통치권의 분권화, 주민자치의 향상, 정책맞춤화를 의미했다. 큰 범주로는 서울특별시, 6 광역시, 세종특별자치시, 8 도, 제주특별자치도가 있다. 작은 범주로는 매일 사람들과 더 긴밀하게 협력하는 시, 군, 구가 있다.

지방자치 회복 이후 사람들은 미군과 관련한 불쾌한 경험에 대한 불평하기를 서슴지 않았다. 미군이 부여받았던 지역 상당수가 한국으로 반환된 후에도 소수의 지역만은 여전히 주변에 주둔하는 외국군에대처해야 했으며 이는 주민들 사이에 불공평과 불평등의 감정을 불러일으켰다. 이에 포천시민들은 1990 년대 후반부터 유탄과 도탄으로 인한 피해에 대해 공식적으로 민원을 제기하기 시작했다. 이들은 자신들이 얼마나 많은 희생을 치러야 했는지 세상에 알리기 위해, 또 가족의 생명을 지키기 위해 한때 가장 가까운 이웃이자 그들이 선출한 민주 정부에 맞서 싸우기 시작했다.

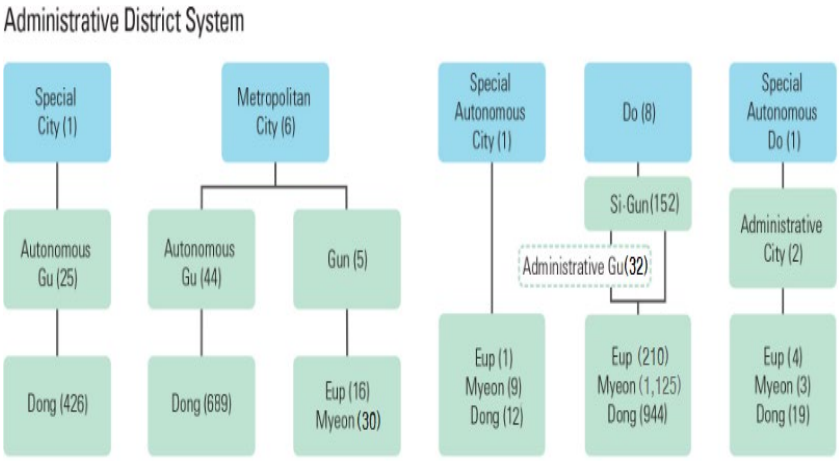


그림 5: 한국의 행정구역 체계(2022)[25] (명확성을 위해 편집된 이미지)

원인

사람들이 스스로를 조직하고 목소리를 내고 있다는 사실이 포천에서 현재 진행 중인 문제의 원인은 아니다. 무엇이 마을 사람들을 그 어느 때보다 더 격노하게 만들고 있으며 왜 문제가 끝나지 않는 것처럼 보이는지를 이해하려면 여러 차원의 근본 원인과 특정 역할을 하는 정부 행위자의 유형을 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

중요한 역할을 하는 세 가지 주요 정부 주체는 국방부, 경기도청, 포천시다. 중앙 정부 부서인 국방부는 전쟁을 억제하고 국가 안보를 보호할 책임이 있습니다. 한편, 경기도와 포천시는 지역주민의 복지와 관련된 사무를 관장하는 지방자치단체이다. 국방부는 주한미군과 군사작전 세부사항을 협의하고, 지방자치단체는 지역사회에 재정·행정적 지원을 제공한다. 국방부가 포항시민을 달래지 못한 일화에서 보듯 세 기관이 힘을 합쳐 조속히 주민들을 돕고 군사 방어 태세를 개선해야 한다. 특히 지방자치단체의 역할이 더 커져야 한다. 그러나 다음과 같은 문제로 인해 세 정부 기관이 협력하기가 어렵다.

공무원의 잦은 보직 순환

정부 공무원들은 1~3 년마다 보직을 순환한다. 일부 공무원은 같은 사무실 내에서 순환 근무하지만 다른 이들은 다른 조직의 사람들과 보직을 바꾼다. 보직 순환 발표가 나면 공무원들은 짐을 싸서 다음날 새 사무실로 옮겨야 한다. 따라서 후임자에게 충분한 직무 교육을 제공할 시간이 부족하다. 경우에 따라 같은 사무실에 있는 전임자가 후임자에게 하루 동안 업무를 알려주거나 전화로 업무 관련 질문에 답할 수도 있다. 그러나 전임자들도 새로운 보직의 업무를 따라잡아야 하기 때문에 후임자들은 모든 것을 스스로 배워야 한다. 따라서 분노한 마을 주민들의 보상 요구에 직면했을 때 새로운 공무원들에게 전임자와 같은 수준의 성과를 기대하기는 어렵다.

[24] 허훈, 강석찬, 조윤기. ***주한미군 이전에 따른 경기도의 정책 방향. 포천:*** 대진대학교, 2011.

[25] Ministry of Land Infrastructure and Transport, National Geography Information Institute, The National Atlas of Korea, accessed December 9, 2022, http://nationalatlas.ngii.go.kr/pages/page_586.php.

마을 사람들은 삶과 죽음의 문제에 직면해 있다. 도탄과 유탄이 지붕과 창문을 통해 들어온다. 주민들은 사격훈련으로 인한 손실과 피해에 대한 보상을 요구하지만 당국의 대응이 늦어지고 행정처리가 늦어지는 문제에 직면하고 있다. 2019 년 국방부가 발행한 내부 연구 보고서에 따르면 로드리게스 사격장 인근에 거주하는 주민들은 빈번한 보직 순환이 업무 연속성 부족과 보상 지연으로 이어진다고 지적했다.[26] 이들은 정부의 민정 수행에 대한 강한 불신과 반감을 표명했다.

잦은 인사이동은 정부 정책 방향도 바꾼다. 도지사와 시장은 4 년마다 선출됩니다. 그들의 성격과 정치적 성향은 정부 정책의 방향에 상당한 영향을 미친다. 예를 들어 이재명 전 경기도지사는 포천에 별 관심을 보이지 않았다. 이 전 도지사는 2018 년 7 월부터 2021 년 10 월까지 임기 중 포천을 방문해 주민들을 만나거나 국방부 차관이 주최한 로드리게스 사격장 분쟁해결 3 자회의에 참석한 적이 없다. 반면 그 전임자인 남경필 전 도지사는 포천시민들과 수차례 만나 미 8 군사령관에게 공문을 보내 주한미군의 사격장 내 안전대책 강화를 촉구했다.[27] 4 년마다 정부의 분위기와 정책 방향이 급격하게 바뀌면서 마을 사람들 사이에는 정부 정책이 일정 기간 동안만 유효하다는 혼란과 불신이 생긴다.

정부 부처 간 정보 장벽

정부의 잦은 보직 순환과 더불어 공무원 간의 정보 장벽도 문제다. 국방부는 중앙정부 조직이고 경기도와 포천시는 지방자치단체다. 포천은 경기도 31 개 행정구역 중 하나로 경기도와 포천시 간의 정보 이전은 비교적 용이하다. 그러나 국방부의 정보는 군사기밀보호법에 따라 기밀로 분류되어 있으며, 국방부 관계자는 병역기밀, 회의록, 연구결과 등 내부 제작 문서를 다른 정부기관과 공유할 수 없다. 예를 들어, 2018 년과 2019 년에 국방부는 로드리게스 사격장 이전에 관한 두 가지 중요한 연구 프로젝트를 수행했다. 이 연구는 현재의 문제점을 철저히 조사하고 상세한 정책 제안을 제공했지만 보고서는 기밀로 분류되었다. 연구 결과를 공유하고 향후 정책 방안을 논의하는 것이 전체 정부 차원에서는 득이 되지만 이는 정보의 장벽 때문에 쉽지 않다.

세 정부 기관이 서로 다른 미군 부대와 각각 다른 관계로 얽혀 있다는 사실은 문제를 더욱 복잡하게 만든다. 2019 년에는 경기도지사와 미 8 군사령관이 경기도와 미군 간의 관계 증진을 위한 양해각서를 체결해 두 기관을 서로의 협력 기관으로 만들었다. 포천시는 예하 조직이므로 미 2 사단과 협력해야 하지만 로드리게스 사격장 문제로 인해 포천시는 미 8 군의 유효한 협력 상대가 된다.

로드리게스 사격장이 경기도에 있다는 점을 감안하면 지방자치단체가 논의에 포함되는 것이 합리적으로 보이지만 그렇지 않았다. 중앙정부와 지방자치단체 간 정기적인 회의가 없기 때문에 공무원들은 각 조직이 무엇을 하는지 잘 알지 못한다. 그들은 전화나 이메일을 통해 서로 연락하여 서로에게 정보를 제공해야 합니다. 세 채널 중 하나에 장애가 발생하면 전체 연결과 소통이 끊어진다. 협력센터 건립 논의 과정에서 경기도 지방자치단체는 아예 논의에서 제외됐다.

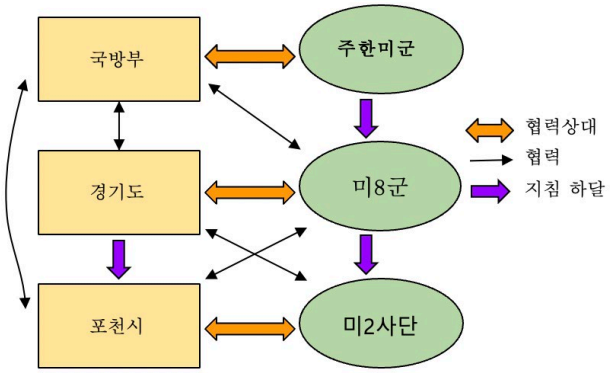


그림 6: 한국정부와 미군의 관계

정부 예산 부족

50 년이 넘는 기간 동안 한국 전역의 미군 시설 주변에서 상업 개발이 제한되었다. 중앙정부는 국민의 기회 상실을 인정하고 보상하기 위해 2006 년 3 월 '주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법'을 통과시켰다. 이 법은 행정안전부가 '주한미군 공여구역 주변지역 등 발전종합계획'을 작성할 법적 근거를 제공했다. 이는 2008 년부터 2026 년까지 47 조 원(중앙정부 4 조 2,500 억원 / 지방자치단체 5 조 8,700 억원 / 민간투자 37 조원) 이상을 미군 공여지 인근 낙후지역의 경제적 번영과 주민복지 증진에 투입하는 계획이다.[28] 325 개 소도시에 고속도로, 공공임대주택, 공원, 산업단지 등 사회기반시설을 짓는데 거액의 보조금이 지원됐지만 이러한 지원은 소음피해 보상을 위한 것은 아니었다.

지방자치단체는 중앙정부에 소음 보상에 대한 법적 근거를 제공하는 법률을 통과시킬 것을 요구했다. 2019 년 드디어 국회에서 '군용비행장·군사격장 소음 방지 및 피해 보상에 관한 법률'이 통과되었다. 지방자치단체는 비로소 주민들에게 필요한 재정지원을 할 수 있게 되었다는 점에서 이 법을 환영했다. 경기도와 포천시는 오랫동안 이 순간을

[26] 소성규 외. *영평사격장 주변지역 주민이주 방안 연구: 인식조사와 비용추정을 중심으로*. 포천: 대진대학교 산학협력단, 2019.

[27] 김도윤, "남경필 경기지사 미군사격장 잇단 오발사고 대책 촉구," *연합뉴스*, 2015 년 3 월 31 일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20150331115900060?input=1195m.

[28] "주한미군 공여구역 주변지역 등 지원," 행정안전부, 2022 년 12 월 9 일 접근, https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/provisionSpt/screen.do.

준비해왔다. 2015 년에는 처음으로 소음 수준을 평가하기 위해 보조금을 조성했다. 마을 사람들과 경기도와 포천시 지방자치단체는 이 데이터를 사용하여 포천의 상황이 얼마나 심각한지 보여주고자 했다. 안타깝게도 법이 실제로 시행된 2020 년까지는 보상이 이루어지지 않았다. 하지만 소음 방지 및 피해 보상에 관한 법률 덕분에 국방부는 5 년마다 소음을 방지하고 피해를 보상 위한 기본계획을 수립해야 한다. 마을 사람들은 해피엔딩을 기대했지만 현실은 가혹했다. 법에 따르면 보상은 소음 수준에 따라 이루어지며 따라서 정확한 정보를 갖는 것이 중요하다. 2022 년 8 월 포천 주민 819 명에게 140,178,000 원이 보상금으로 지급됐다. [29] 하지만 사격장 대책위 위원들은 소음 평가 결과를 신뢰할 수 없다는 입장이다. 그들은 데이터가 의도적으로 축소되었으며 소음 수준이 평가 때마다 달라진다고 주장한다.[30] 2015 년, 2016 년, 2017 년, 2022 년 국방부, 경기도, 포천시가 소음 평가를 따로 실시했지만 결과가 너무 달라 불신이 팽배했다. 포천시와 시의회, 그리고 주민들은 국민의 권익과 생활을 보호하기 위한 특별법 제정이 더 중요하다고 청원한다.

지방자치단체와 마을 주민들의 지속적인 청원에도 불구하고 중앙정부는 당장 특별법을 도입할 계획이 없다. 특별법은 일반법보다 우선하기 때문에 특정 도시를 위한 특별법이 있다는 것은 해당 도시에 엄청난 이점이 될 수 있습니다. 2004 년 평택특별법은 주민들의 이주를 보상하고 도시의 개발 계획을 지원하기 위해 제정되었다. 2024 년까지 평택은 18 조 9,000 억원(중앙정부 4 조 4,900 억원/지방자치단체 7,490 억원/민간투자 13 조 7,000 억원) 이상을 받게 된다. [31] 중앙정부 입장에서는 포천에 대한 특별법을 통과시켜 선례를 남기지 않도록 주의해야 한다. 왜냐하면 전국에 (한국과 미국 소유의) 수천 개가 넘는 사격장이 있기 때문입니다. 평택시 주민 이전은 일회성이었지만 포천시 주민 이전은 도미노 효과를 불러 올 수 있다.

정책 제언

주민 이주는 현실적인 대안이 못하므로 중앙정부의 해결을 기다리기보다 지방자치단체의 적극적인 역할이 필요하다. 지방자치법에 따르면 경기도와 포천시 등 지방자치단체가 주민복지에 책임이 있다. 이들 지방자치단체는 국방에 대한 권한은 없으나 국가법의 범위 내에서 주민의 생명을 보호하기 위한 자치 조례를 제정할 수 있다. 지방자치단체는 세금 수입을 거두기 때문에 자체 프로그램에 자금을 지원할 수 있다. 따라서 포천의 상황이 악화되지 않도록 경기도는 별도의 예산을 편성해 국가가 지급하는 소음 보상금을 보완하고, 포천시는 마을 주민들에게 더 나은 복지를 제공하기 위해 자주 보직이 바뀌지 않는 군사 경험이 풍부한 전문가를 더 많이 고용해야 한다.

경기도 지방자치단체 – 예산 확대

경기도는 국내 최대 규모의 미군 주둔지다. 주한미군 전환 절차가 완료되면서 경기도는 주한미군의 중심지가 됐다. 유엔사/주한미군/연합사, 미 8 군, 미제 2 보병사단은 기존 기지를 떠나 평택의 USAG 험프리스 캠프로 이전했다. 2010 년 미 육군은 이런 재배치 후 USAG 험프리스 캠프의 병력, 가족, 현지 직원 및 계약자의 수가 10,000 명에서 44,000 명으로 증가할 것으로 예상했다.[32] 2014 년 미 육군 공병대는 약 12,000 명의 미군이 서울에서 평택으로 이동할 것으로 추정했다.[33] 현재 경기도에는 많은 미군 인원이 거주하고 있어 경기도는 미군과 지역사회의 중요한 중재자 역할을 하고 있다.

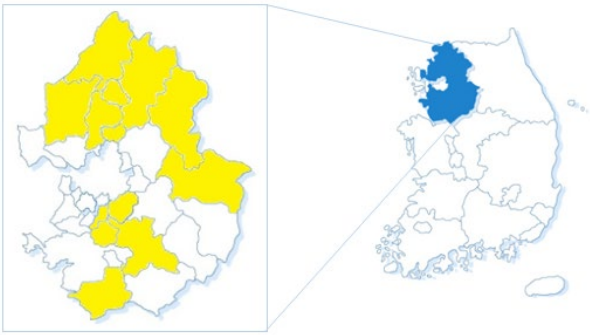


그림 7: 경기도 내 미군 주둔지역 [34] (명확성을 위해 편집된 이미지)

경기도는 한미동맹과 지역주민과 미군의 우호적인 동맹관계를 증진하고 위해 도 예산의 일부를 군사시설이 있는 지역에 지원하고 있다. 경기도와 시(평택시, 동두천시)는 매년 5:5 로 자금을 출연해 지역사회 행사, 콘서트, 모임, 지역축제 등을 조직하고 있다.[35]

[29] *제 166 회 포천시의회(1 차 정례회) 행정사무감사-행정사무감사특별위원회 제 4 차*, 2022 년 9 월 20 일, https://council.pocheon.go.kr/main/minutes/html/MinutesView.do?MINTS_SN=7451&KEYWORD=819%EB%AA%85.

[30] **최재훈**, "**영평사격장 들쑥날쑥 소음측정**… '**귀막힌 주민들**'," *경인일보*, 2022 년 8 월 10 일, http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20220810010001881.

[31] "**주한미군기지 이전에 따른 평택 지원**," **행정안전부**, 2022 **년** 12 **월** 11 **일 접근**, https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/pyeongtaekSpt/screen.do.

[32] R. Slade Walters, "U.S. Forces Korea Transformation Update," U.S. Army, January 12, 2010, https://www.army.mil/article/32794/u_s_forces_korea_transformation_update.

[33] Satkowski, "New 'footprint' emerging in Korea for U.S. military."

[34] 경기도 및 안양시 지도, 디지털 이미지, 안양시 웹페이지, 2022 년 7 월 30 일 접근, https://www.anyang.go.kr/main/contents.do?key=708.

[35] 경기도의회, *제 340 회 제 4 차 예산결산특별위원회, 2019 년 12 월 5 일*, https://kms.ggc.go.kr/cms/mntsKeywordViewer.do?#pos1.

	2020	2021 (코로나19 상황으로 삭감)
평택	660, 000, 000원	330, 000, 000원
동두천	330, 000, 000원	165, 000, 000원

표 2: 한미 동맹 및 교류 협력 프로그램 예산[36]

하지만 포천시는 사정이 다르다. 경기도와 포천시는 2023 년까지 소음·진동 측정기 설치를 위해 5:5 로 자금을 출연하기로 합의했다. 또한 2019 년에는 매년 공동 기금(1 억 3,000 만원)을 지원해 평화로운 지역사회 행사 개최와 사격장 대응 위원회 운영을 지원하기로 했다.[37] 포천은 다른 도시에 비해 지방자치단체의 금전적 지원이 현저히 적다.

포천시민에 대한 지원 부족은 경기도의회 의원들로부터 거듭 비판을 받았다. 예산 증액은 법적 근거 마련이 중요하기 때문에 국회의원들은 2018 년 '경기도 군사기지 및 군사시설로 인한 소음피해 등 지원 조례'를 통과시키기로 했다. 2022 년에 승인된 새로운 개정안으로 경기도청의 책임은 더욱 구체적이 되었다. 경기도는 매년 소음피해 실태를 모니터링하고, 국방부에 상황을 보고하고 구체적인 구호 방안과 소음 방지 방법을 요청하고, 무상법률상담, 진료 지원(청력장애 대상), 주민 생활 개선 등에 예산을 편성해야 한다. 경기도는 포천시 예산을 편성해야 할 의무가 있고, 경기도의 재정실적을 보면 포천시 예산을 증액할 여지가 충분하다. 경기도는 17 개 지방자치단체 중 예산이 가장 많다. 경기도교육청과 합쳐 서울특별시보다 연간예산(56 조원)이 많다. 그럼에도 불구하고 대부분의 예산은 소수의 포천 마을 주민들이 아닌 다수의 도민이 혜택을 받을 수 있도록 지역 경제를 개선하는 데 사용된다.

지방자치단체 예산을 늘리기 위해서는 경기도 의회 의원들이 추가경정예산과 연간재정계획안을 의결하는 것이 필수적이다. 경기도 의원들은 예산 증액이 포천 시민들에게만 도움이 되는 것이 아니라 다른 도시들의 불만을 잠재울 수 있다는 점을 이해해야 한다. 인구 260 만여 명의 김포, 수원, 성남에 공군 기지와 공항이 있다. 이들 도시 또한 저공비행 항공기의 소음에 대해 지속적으로 항의한다. 따라서 소음피해를 입은 주민들을 보상하기 위해 예산을 증액하면 김포, 수원, 성남 주민들도 증액된 예산의 혜택을 볼 수 있다. 경기도 의원은 지역 주민들을 위해 일하는 선출직 공직자이기 때문에 더 많은 주민을 대상으로 예산안을 승인하는 것은 어렵지 않을 것이다.

매년 경기도의회는 경기도 지방자치단체가 지원한 사업에 대한 행정 감사를 실시하고 있다. 감사 중에 올해의 기존 프로그램 예산은 내년을 위해 삭감 또는 증액될 수 있으며 추가 예산은 더 많은 금전적 지원이 필요한 신규 또는 기존 프로젝트를 지원하기 위해 승인된다. 따라서 포천시와 다른 도시들의 주민들을 위한 예산을 편성하기 위해서는 지방자치단체 공무원들이 연초부터 보고서 작성과 자료 취합에 착수해야 한다. 대중의 지지와 적시에 제출된 보고서는 성공적인 예산 증액으로 이어질 수 있다.

포천시 지방자치단체 – 공무원 증원

포천시는 경기도 차원의 예산 증액과 함께 자주 순환근무를 하지 않는 계약직 민군 전문가 채용도 고려해야 한다. 한국 정부는 법률, 번역, 홍보, 군사관계, 기후변화, 국제통상, 국제개발 등 다양한 분야의 전문성을 갖춘 계약직 공무원을 고용하고 있다. 일반 공무원과 달리 계약직 공미원의 임기는 1 년에서 10 년이고 퇴직할 때까지 계속 재계약하는 경우 더 길다. 정규직 공무원은 1~3 년마다 자리를 바꿔야 하기 때문에 민군 경험이 있는 영구직을 채용하는 것이 것이 유리하다.

국방부와 경기도청에는 이미 군을 전역한 계약직 공무원이 많다. 경기도 균형발전기획실에 있는 군정협력과와 비상기획과 2 개과에서는 한미관계 증진과 민방위훈련 준비 등을 담당하는 계약직 공무원을 다수 채용한다. 이들은 다른 동료들보다 같은 사무실에 더 오래 있기 때문에 누구보다 사태의 이력을 잘 알고 병역 문화와 언어, 내부 문제를 이해한다. 그들의 전문성과 경험을 통해 지방자치단체는 분쟁 시 주민들을 위한 업무 처리를 더 잘할 수 있다. 포천시가 퇴역군인을 채용하면 한국 군의 지식과 네트워크를 활용할 수 있다. 퇴역 군인들의 경험과 전문성은 국방부의 기밀정보만큼이나 귀중하다.

계약직 공무원은 지역 사회 및 미군과 직접 소통할 수도 있다. 시위가 일어나면 공무원은 국민과 미군 사이에서 중재자 역할을 한다. 현재 포천시 지역발전과 산하 균형발전팀에서 9 개 사격장(4 개는 미군소유, 5 개는 국군소유)의 민원을 처리하는 정규직 공무원은 4 명뿐이다. 하지만 한정된 예산으로 인해 소음 피해 보상을 담당하는 담당자는 단 한 명뿐이다. 그 사람이 새로운 보직으로 떠나는 경우 업무 연속성을 유지하기 어려워진다. 포천시는 행정시스템 개선과 로드리게스 사격장 문제에 대한 신속한 조치를 위해 즉시 계약직 공무원 채용하는 방안을 고려해야 한다.

결론

한미연합군의 전투태세 유지는 군사훈련을 정기적으로 실시할 수 있는 여건에 크게 좌우된다. 로드리게스 실사격단지 문제는 북한의 도발에 대한

[36] 경기도의회, 안전행정위원회, *2021 년도 제 3 회 경기도 추가경정 예산안*, 2021 년 9 월 3 일, https://kms.ggc.go.kr/cms/mntsViewer.do?mntsId=13380#.

[37] 경기도의회, *2017 년도 기획재정위원회 행정사무감사*, 2017 년 11 월 13 일, https://kms.ggc.go.kr/cms/mntsKeywordViewer.do?#pos1.

연합군의 억지력을 약화시킬 뿐만 아니라 인도 태평양 지역의 한미 동맹국을 위협합니다. 지방자치단체는 주민의 일상생활에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 정부기관으로서 국민과 국가정부, 한미 동맹 양국에 중요한 역할을 담당하고 있다. 따라서 자유롭고 개방된 인도태평양을 위한 이상적인 환경을 조성하기 위해서는 한국 지방자치단체의 역할에 주목하는 것이 중요하다.

포천의 갈등 상황은 70 년 가까이 이어지고 있다. 이제는 지역사회와 공감대를 형성하고 도시의 평화를 되찾아야 할 때다. 안전하고 조화로운 마을을 만들기 위해서는 지방자치단체의 역할이 그 어느 때보다 중요하다. 포천 미군 사격장 앞에서 분노한 군중이 시위를 벌이면 지방자치단체 공무원들이 가장 먼저 현장에 출동한다. 그들은 의사소통의 첫 번째 채널로서 지역 주민들과 소통하고 상황을 평가하며 문제를 해결하기 위해 중앙 정부와 긴밀히 협력한다.

지방자치단체 공무원들은 한정된 예산, 잦은 보직 이동, 정보 장벽으로 인해 주민들에게 잘 봉사하지 못했다. 이러한 내부 문제에 대한 해결책으로 경기도는 소음피해 보상예산을 늘리는 노력을 해야 하고, 포천시는 전문성을 갖춘 계약직을 채용해야 한다. 증액된 예산으로 도 정부는 지역 사회에 필요한 지원을 제공하기 위해 새로운 프로그램을 시행할 수 있을 것이다. 지방자치단체 내 업무 연속성을 향상시키기 위해 민군 관계에서 다년간의 경험을 갖춘 사람이 포천시의 신규 계약직 공무원이 될 것이다.

지방자치단체는 주민들의 목소리에 귀를 기울일 뿐만 아니라 국가의 안보 보장 노력을 지지한다. 지방자치단체는 한미 동맹을 강화하고 자유롭고 개방된 인도-태평양을 보장하는 데 기여한다. 지방자치단체의 적극적인 참여와 지원으로 마을 주민들은 마침내 불안정의 끝과 평화의 시작을 보게 될 것이다. 불신, 소통 부족, 업무 단절 등의 문제를 개선하게 되면 정부는 단절된 마을 주민들과의 관계를 회복하고 로드리게스 사격장에서 군사훈련을 재개할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이다. 국내 상황이 안정되고 신뢰가 쌓이면 마침내 개방적이고 자유로운 인도 태평양이 실현될 것이다.

7

한국의 두 번째 시야: 러시아와의 관계에 있어 한미 동맹의 위험과 보상

Julian Gluck

서론

인도 태평양에서 미국의 패권이 잠식되고 실질적인 민주주의 국가와 보다 권위주의적 국가 사이의 지정학적 양극화가 심화되면서 한미 동맹의 중요성이 한반도의 평화를 보장하는 군사적 협정 수준에서 인권과 지역 안정을 위한 공동의 가치를 옹호하는 전략적 동맹 수준으로 격상됐다. 대한민국은 활기찬 민주주의 국가이자 미국의 동맹국으로서 역사적으로 러시아와 독특한 관계를 공유하고 있는 독특한 상황에 처해 있다. 한국과 러시아의 관계는 소련 붕괴 이후 주로 무역 및 경제 협력을 기반으로 구축되었다. 한국 전쟁과 냉전 기간 동안 러시아 정부가 조선민주주의인민공화국(북한)을 지원하면서 러시아 정부와 한국은 수십 년간의 적대 관계지만 이후 한국 대통령 노태우는 1980 년대 후반 북한 동맹국들과의 관계 정상화를 특징으로 하는 북방정책을 추진했다. 이는 한국 정부에 있어 북한과 간접적으로 대결하는 통로 역할을 했으며, 러시아 정부와는 금융 투자 및 소비재와 원자재 및 천연 자원을 교역하게 해 상업적으로 유익한 협정이 되었다.[1]

한국은 독특한 과거와 정책, 입장으로 인해 미국뿐만 아니라 동시에 러시아와도 각각 다른 미래를 내다볼 수 있는 일종의 '두 번째 시야'를 가지고 있다고 할 수 있다.[2] 이 두 쌍의 관계는 미국 정부와 러시아 정부를 통해 한국 정부에 고유한 이점을 제공하지만 윤석열 행정부가 제재나 우크라이나에 대한 물자 지원을 통해 러시아 대통령실의 분노를 점점 더 하게 되면 점점 더 호전적인 북한에 대한 러시아의 경제적 또는 군사적 지원 확대 등 한미 동맹에 장기적인 위험이 발생할 수 있다.[3] 이런 어려움에도 불구하고 한국의 양방향 초점은 한국이 아시아 강국으로서 경제적, 전략적으로 이익을 얻거나 더 나아가 자유롭고 개방된 인도-태평양의 핵심축인 한미동맹과 세계의 적대국 사이에서 양측의 관계 개선을 위한 중재자 역할을 할 수 있게 할 수도 있다.

이 분석은 2022 년 러시아의 우크라이나 침공 이전의 역사적 입문서부터 시작하여 한국이 미국 및 러시아와 각각 맺는 일대일 관계를 중심으로 할 것이다. 이어서 저자는 2022 년 12 월 기준으로 러시아-우크라이나 전쟁에 따른 고려 사항을 소개할 것이다. 분석은 이론적으로 가정한 전후 상황에서 한국의 대 러시아 교류가 증가할 경우 한미 동맹에 따르는 위험과 보상을 제시하는 것으로 마무리될 것이다. 대한민국이 러시아와의 더 강한 관계를 재건하는 잠재적 상황은 자국과 한미 동맹 양측에 경제 발전, 외교적 중재 및 핵무기 비확산의 기회를 제공하지만 이는 전쟁 이후 러시아 대통령실이 의미 있는 방향으로의 움직이고 다른 민주 동맹국이 한국 정부와 러시아 정부의 협력을 배척하지 않는 국제체제가 달성되는 상황에서 가능하다.

2022 년까지의 한미관계

지난 70 년 동안 대한민국과 미국의 관계는 한국에 편재하는 북한으로부터의 군사적 위협에 초점을 맞춘 국방 동맹에서 한반도를 넘어 보다 강력한 경제 협력 및 민주적 가치에서 파생된 상호 이데올로기적 토대 등 더 광범위한 국가 안보 이익을 가진 보다 포괄적인 협정으로 발전했다.[4] 제 2 차 세계대전 이후, 미국과 분리된 남한 사이의 공식적인 관계와 더 강력한 협력은 38 선으로 분단된 두 국가가 설립된 후 시작되었다.[5] 김일성의 남침에 따라 대응에 박차를 가한 유엔군사령부(UNC)는 미국을 비롯한 22 개 국제동맹군으로 구성되어 한국 전쟁 당시 공산군의 침략에 맞서 남한 국민과 영토를 지키기 위해 전투 병력이나 의료 지원을 제공했다.[6] 판문점에서

---

[0] 이 기사에 표현된 견해는 저자의 견해이며 미국 공군, 국방부 또는 미국 정부의 공식 정책이나 입장을 반영하지 않는다.

[1] 문체상의 이유로 대한민국과 남한, 그리고 조선민주주의인민공화국과 북한이라는 국가 이름은 이 작품 전체에서 같은 의미로 사용된다. Tae Dong Chung, "Korea's Nordpolitik: Achievements and Prospects," *Asian Perspective* 15, no. 2 (1991): pp. 149-178, http://www.jstor.org/stable/42703974, 150; Byung-joon Ahn, "South Korean-Soviet Relations: Contemporary Issues and Prospects," *Asian Survey* 31, no. 9 (September 1991): pp. 816-825, https://doi.org/10.2307/2645297, 821.

[2] Hugh Chisholm, ed., "Encyclopædia Britannica," in *Encyclopædia Britannica* (Cambridge University Press, 1911), pp. 570-571, https://en.wikisource.org/wiki/1911_Encyclop%C3%A6dia_Britannica/Second_Sight.

[3] 한국이 우크라이나에서 사용하기 위해 러시아제 또는 국산 무기를 제공하는 경우 이는 유엔 조약 36749 호의 조문 또는 정신을 위반하는 것으로 간주될 수 있다. Yong-Chool Ha and Beom-Shik Shin, "The Impact of the Ukraine War on Russian–North Korean Relations," *Asian Survey* 62, no. 5-6 (2022): pp. 893-919, https://doi.org/10.1525/as.2022.1800092, 902; Ji Da-gyum, "S. Korean Military Commits to Stepping up Ukraine Support at US-Led Dialogue," Korea Herald, May 24, 2022, https://www.koreaherald.com/view.php?ud=20220524000676; Soo-hyang Choi, "South Korea Has Not Supplied Lethal Weapons to Ukraine, President Says," ed. Christopher Cushing and Gerry Doyle, Reuters, Oct. 28, 2022, https://www.reuters.com/world/south-korea-has-not-supplied-lethal-weapons-ukraine-president-says-yonhap-2022-10-28/; Lolita C. Baldor and Tara Copp, "Us to Buy South Korean Howitzer Rounds to Send to Ukraine," Associated Press, Nov. 11, 2022, https://apnews.com/article/russia-ukraine-europe-business-south-korea-government-and-politics-15569a7bfdb6c53404cfce5f0df1c28f; "Agreement on cooperation in the military-technical sphere, defense industry and logistics between the Government of the Republic of Korea and the Government of the Russian Federation," Nov. 20, 1997, *United Nations Treaty Series* 2113, no. 36749 (2003): pp. 453-478, https://doi.org/10.18356/074f5c4f-en-fr.

[4] Barry Pavel et al., "Report Release: The Future of the US-ROK Alliance," Atlantic Council, May 25, 2021, https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/the-future-of-the-us-rok-security-alliance/, 1-5; "Excerpt: The US–South Korea Alliance," Council on Foreign Relations, accessed Jan. 8, 2023, https://www.cfr.org/excerpt-us-south-korea-alliance, 19.

[5] "U.S. Relations with the Republic of Korea," US Department of State, Sep. 20, 2020, https://www.state.gov/u-s-relations-with-the-republic-of-korea/.

[6] "Korean War," Eisenhower Presidential Library, accessed Aug. 6, 2022, https://www.eisenhowerlibrary.gov/research/online-documents/korean-war; United Nations, *Security Council Resolution* 83, June 27, 1950, https://digitallibrary.un.org/record/112026; "International Contributions," United Nations Command, accessed Jan. 1, 2023,

북한(중국과 함께 함)과 유엔사 사이에 정전협정이 체결된 후, 1953 년 한미상호방위조약으로 한미동맹의 기틀이 마련되었다.[7]

남북한 간의 휴전과 무력 충돌의 중단은 오래가지 못했는데, 그 관계는 유화나 외교적 제의의 불안한 기복 속에서 적대감의 고조와 폭력적인 국경 사건으로 지속적으로 고조되었다.[8] 그러나 동맹국인 미국의 지도력과 지속적인 지원으로 한국은 어려움과 국내적 혼란을 극복했다. 대한민국은 독재자들에게 포위된 국가에서 시민 참여를 통해 실질적인 민주주의로 변모해 독재 체제인 이웃 북한이 주장하는 명목상 민주주의와는 대조적으로 이름 그대로 공화국이 되었다.[9]

거의 30,000 명에 이르는 군 관계 인력과 추가적인 수의 계약자 및 가족이 현재 한반도를 방어하고 정전을 유지하기 위해 한국에 주둔하고 있다.[10] 한국에 기반을 둔 미국 차량 및 장비에는 견고하고 역사적인 시설을 갖춘 여러 기지에 분산된 '전투기 90 대, 공격용 헬리콥터 40 대, 탱크 50 대 및 패트리어트 미사일 발사대 60 기'가 포함된 것으로 알려졌다.[11] 조선민주주의인민공화국에 대한 이러한 방어는 여전히 동맹의 초석이자 가장 눈에 띄는 무기이지만, 미국과 한국 간의 군사적 협정은 미국이 한반도에 인력과 장비를 배치하거나 북한의 도발에 대한 억지력 이상의 의미를 달성했다.[12]

한국은 베트남 전쟁에서 이라크, 남수단, 레바논, 아프가니스탄 상황에 이르기까지 군사 분쟁, 전력 투사, 평화 유지에서 미국과 동맹국을 지원해 왔다.[13] 대한민국이 '지역 평화와 안정을 위한 기반으로서 인도-태평양의 개방적이고 규칙에 기반한 질서'를 지지함으로써 미국은 안보 도전과 관련하여 상당한 소프트파워 이점을 얻고 있다. 한국이 '아시아 대륙에서 민주주의의 깃발을 들고' 있어 주변국에 민주화를 위한 가시적인 경제적 성공 사례가 되고 있기 때문이다.[14] 또한 코로나 19 팬데믹 대응, 해양 안보, 우주 및 사이버 공간 영역에서의 협력은 무력 충돌을 넘어선 전략적 파트너십의 폭을 나타낸다.[15] 미국 문화와 교육이 한국 사회에 미친 영향은 한국 근대화에 따른 영향의 척도로서 명백하지만 최근에는 텔레비전, 영화, 대중음악을 통한 한미 문화교류가 더욱 활발해지고 있다.[16] 한미 상호교류는 예비군 증강훈련 및 개인적 유대 형성을 통한 단기 여행 등 군 차원에서 존재한다. 이러한 개인적 유대 형성은 군인, 고위 지도자 및 지역 기지 커뮤니티 간의 연결을 강화하는 상호 유익한 방법이 된다.[17]

한미 관계의 중요한 측면은 자유무역협정 및 고위급 경제 대화의 당사자인 두 주요 파트너의 상업 및 투자이다.[18] 2020 년 한국은 미국의 7 번째로 큰 상품 수출국이자 7 번째로 큰 수입품 공급국이었다.[19] 광물 연료, 기계, 농산물(예를 들어 쇠고기), 의료 기기 및 차량은 미국에서 한국으로 가장 많이 수입되는 품목이었으며 미국은 한국에서 훨씬 더 많은 차량, 기계 및 플라스틱을 수입했다.[20]

군용 판매는 한국에 대한 미국의 정부 판매가 300 억 달러 이상으로 양국 간 무역 관계의 중요한 요소다. 여기에는 고급 무기 및 터빈 엔진 뿐 아니라 'F-35 합동 타격 전투기, P-8A 초계기, 패트리어트 PAC-3 (패트리어트 무기체계 성능개량 형상-Patriot Advanced Capability, PAC), 글로벌 호크 무인정찰기, KF-16 업그레이드 항공기, 이지스 전투 시스템, 하푼 미사일 및 AH-64E 공격 헬리콥터'가 포함된다.[21] 최근 미국 국방안보협력국이 "한국이 한반도 위협에 대응하고 전시작전통제권을 한국으로 이양하는 데

---

https://www.unc.mil/Organization/Contributors/; "History of the Korean War," United Nations Command, accessed Jan. 5, 2023, https://www.unc.mil/History/1950-1953-Korean-War-Active-Conflict/.

[7] John Farquhar, *Contrails*, ed. Brian Zubek and Forrest Underwood, vol. 54 (Colorado Springs, CO: United States Air Force Academy, 2008), 133-134; "U.S. Relations with the Republic of Korea."

[8] Moira Lavelle, "A Brief History of Border Conflict between North and South Korea," The World (PRX and WGBH, Aug. 20, 2015), https://theworld.org/stories/2015-08-20/brief-history-border-conflict-between-north-and-south-korea.

[9] "U.S. Relations with the Republic of Korea."

[10] "U.S. Security Cooperation with Korea," U.S. Department of State, Jan. 20, 2021, https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-korea/.

[11] Hyonhee Shin and Joyce Lee, "Factbox: U.S. and South Korea's Security Arrangement, Cost of Troops," Reuters, March 7, 2021, https://www.reuters.com/article/us-southkorea-usa-alliance/factbox-u-s-and-south-koreas-security-arrangement-cost-of-troops-idUSKBN2AZ0S0.

[12] Pavel et al., "Report Release," 11.

[13] Glenn Baek, "A Perspective on Korea's Participation in the Vietnam War," *Issue Brief*, no. 53 (April 10, 2013), http://en.asaninst.org/wp-content/themes/twentythirteen/action/dl.php?id=4141, 1; Balbina Hwang, "South Korean Troops to Iraq: A Boost for U.S.-ROK Relations," Heritage Foundation, Feb. 13, 2004, https://www.heritage.org/asia/report/south-korean-troops-iraq-boost-us-rok-relations; "Overview: UN," Republic of Korea Ministry of Foreign Affairs, accessed Aug. 6, 2022, https://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m_5460/contents.do; Chi-dong Lee, "U.S. Official Honors Korean Soldier Killed in Afghanistan," Yonhap News Agency, June 15, 2017, https://en.yna.co.kr/view/AEN20170615007400315.

[14] John J. Hamre, Joseph S. Nye, and Victor D. Cha, "The Foundations and Future of the Alliance," *CSIS Commission on the Korean Peninsula: Recommendations for the U.S.-Korea Alliance*, 2021, http://www.jstor.org/stable/resrep30036.5, 5.

[15] "U.S. Relations with the Republic of Korea."

[16] Hamre, Nye, and Cha, "Foundations and Future," 5; Valerie Adams, review of *Big Brother, Little Brother: The American Influence on Korean Culture in the Lyndon B. Johnson Years*, by Sang-Dawn Lee, June 1, 2003, https://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=7678, 3; Jenna Ryu, "This Is America: 'Squid Game,' K-Beauty and BTS - What's so Special about Korean Pop Culture?," USA Today, Oct. 21, 2021, https://www.usatoday.com/story/news/2021/10/21/squid-game-bts-k-beauty-why-korean-pop-culture-making-waves/8437852002/.

[17] Julian Gluck and Byron Muhlenberg, "Opening the Door to Cultural Understanding and Mutual Cooperation: Multinational Military Partnerships and Educational Outreach," *Journal of Indo-Pacific Affairs* 4, no. 4 (June 1, 2021): pp. 39-47, https://media.defense.gov/2021/May/31/2002731734/-1/-1/0/AFCLC.PDF, 46; "U.S. Relations with the Republic of Korea."

[18] "U.S. Relations with the Republic of Korea."

[19] "Korea," Office of US Trade Representative, accessed Aug. 6, 2022, https://ustr.gov/countries-regions/japan-korea-apec/korea#:~:text=U.S.-Korea%20Trade%20Facts,was%20%2416.8%20billion%20in%202020.

[20] "Korea."

[21] "U.S. Security Cooperation with Korea."

도움이 되도록" 승인한 무기 판매에는 정밀유도무기, GPS 지원무기 등이 있다.[22] 수년 동안 한국에서 미국으로의 군수품 수입은 2021 년에 9,500 만 달러에 불과했지만 미 공군은 록히드 마틴과 함께 개발한 한국항공우주산업(KAI) 사의 T-50 골든이글 고등훈련기를 T-X 고등 훈련기 획득 프로그램의 최종 후보로 고려했다.[23]

바이든 대통령과 문재인 대통령의 2021 년 공동성명은 "국내외에서 민주적 규범, 인권과 법치의 원칙이 지배하는 지역에 대한 비전"을 공유하는 데 중점을 두었다. 또한 "지역 및 세계 질서의 핵심축이자, 양국 국민들에게 평화와 번영이 지속되도록 하는 파트너십"과 일반적인 위협에 대응하기 위한 개발 협력 및 인권 노력 확대를 추구한다.[24] 1 년 후 윤석열 대통령이 집권하고 해외에서의 민주적 가치 증진을 강조하면서 확장억제 개념이 전면과 중앙으로 등장했다. 금융 제재와 비난은 러시아의 적대감이 "규칙 기반 국제 질서"에 가하는 긴급한 위협에 대한 한국의 관점을 명확히 했다. 이는 러시아의 위반 혐의가 밝혀지면서 대한민국이 전략적 모호함의 그늘에서 벗어나 현재의 가치 기반 리더십에 대한 확고한 지지로 선회했음을 조명한다.[25] 현재 한미 안보동맹 내에서 이견의 문제가 있지만, 양국은 함께 가겠다는 의지, 즉 "같이 갑시다!"라는 의지와 함께 강하게 동맹을 지지한다.[26]

2022 년까지의 한국-러시아 관계

한국전쟁 이후 수십 년 동안 러시아 정부와 한국 정부의 관계는 비무장지대 북쪽의 이데올로기적 파트너에 대한 소련의 지원으로 인해 일반적으로 논쟁의 여지가 있었다. 그러나 미하일 고르바초프가 경제적 페어링에 초점을 맞춘 "신정치적 사고"를 도입한 구조적 변화와 정책은 한국과 러시아의 관계에 대한 인식을 잠재적 파트너십을 향한 것으로 긍정적으로 전환시켰다.[27] 같은 시기에 한국의 노태우 대통령이 이전까지 폐쇄됐던 공산주의 국가의 시장과 경제 관계를 연결하는 것에 대해 보완적인 견해를 가지면서 한국과 러시아의 화해와 그 이후로 존재해 온 양국간 긴밀한 무역 관계에 영향을 미쳤다.[28] 당시 막 싹이 트던 소련-한국 협력 관계의 초기 결실에는 유엔 안전보장이사회에서 러시아 정부의 중요한 표결을 받아 북한을 경악하게 만들었던 한국의 유엔 가입이 포함된다.[29] 러시아 정부는 북한 정권에 대한 지원을 끊었고, 한국 정부는 소련과의 화해 이후 얻은 세계적 인정에서 비롯된 정당성으로 '국제 사회의 시야에서 큰 위신'을 얻었다.[30]

보리스 옐친 대통령 재임 기간 중 양국 관계의 상대적 침체 이후 블라디미르 푸틴 대통령은 동북아 국가들과의 경제 안보를 다시 강조하면서 한반도 포용을 다시 전면에 내세웠다.[31] 소련이 해체된 후 2007 년까지 양국 간 연간 교역액은 10 억 달러 미만에서 150 억 달러 이상으로 증가했다.[32] 2010 년대 러시아의 극동 지역으로의 정책 처점 이동, 국가 간의 관계 개선, 상업 투자 및 상품의 흐름 증가로 인해 양국 교역은 2021 년까지 270 억 달러 이상으로 증가했다.[33]

러시아 정부의 공산주의에서 자유시장 경제로의 전환은 초기에 한국의 지원에 의해 뒷받침되었고 방위 기술 무역을 통해 보상을 받았다. 불곰 프로젝트는 자국의 시장 경제로의 전환을 지원한 소련에 대해 한국이 초기 차관의 빚을 갚기 위해 소련에서 한국으로 군사 무기를 이전하는 일련의 합의로 시작되었고, 이후 이 프로젝트는 대외 군사 판매(FMS) 프로그램이 되었다. 수십 년 동안 이전된 기술은 'T-80U 탱크, 메티스-M 대전차 미사일, Ka-32 수송 헬리콥터, 휴대용 대공 미사일', 호버크라프트 등이다.[34] 예를 들어, 한국의 철매-2 중거리 지대공 미사일(SAM) 시스템은 러시아 무기 회사 알마즈-안테이가 회사의 S-350 Vityaz SAM 시스템에 사용했던 기술을 개량한 것을 적용해 개발됐다.[35] 그러나 한국 내에서 첨단

[22] Chris Martin, "US Approves $258 Million Arms Sale to South Korea," Defense News, Aug. 25, 2021, https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2021/08/25/us-approves-258-million-arms-sale-to-south-korea/.
[23] Brad Lendon, Gawon Bae, and Paula Hancocks, "Speeding Tanks, Booming Howitzers, Shaking Bones: This Is How South Korea Sells Weapons," CNN, Nov. 25, 2022, https://www.cnn.com/2022/11/25/asia/south-korea-defense-industry-weapons-intl-hnk-dst-ml/index.html, 14; Tamir Eshel, "K-50 T-X, Seoul's Contender for the USAF Future Trainer Competition," Defense Update, Dec. 18, 2015, https://defense-update.com/20151218_t-x.html; Jeff Jeong, "South Korea Unveils Trainer Jet for USAF's T-X Contest," Defense News, Dec. 18, 2015, https://www.defensenews.com/industry/2015/12/19/south-korea-unveils-trainer-jet-for-usaf-s-t-x-contest/.
[24] "U.S.-ROK Leaders' Joint Statement," White House, May 22, 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/.
[25] "United States-Republic of Korea Leaders' Joint Statement," White House, May 21, 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/21/united-states-republic-of-korea-leaders-joint-statement/.
[26] Hamre, Nye, and Cha, "Foundations and Future," 6-7.
[27] Se Hyun Ahn, *Policing Northeast Asia: The Politics of Security in Russia and Korea* (Singapore: Palgrave Macmillan, 2020), 4-5.
[28] Ahn, *Policing Northeast Asia*, 5-6.
[29] Ahn, *Policing Northeast Asia*, 6-7.
[30] Eugene Bazhanov and Natasha Bazhanov, "The Evolution of Russian-Korean Relations: External and Internal Factors," *Asian Survey* 34, no. 9 (September 1994): pp. 789-798, https://doi.org/10.2307/2645165, 793-794; Ahn, *Policing Northeast Asia*, 6-7.
[31] Ahn, *Policing Northeast Asia*, 8-13.
[32] Liudmila Zakharova, "Economic Relations between Russia and South Korea in the New Northern Policy," *On Korea: Academic Paper Series*, Dec. 10, 2019, https://keia.org/wp-content/uploads/2020/05/kei_aps_zakharova_191206.pdf, 1.
[33] Zakharova, "Economic Relations," 1-2; Stephen Haggard, "South Korea, Ukraine and Russia Part II: The Economic Dimension," Korea Economic Institute of America, May 18, 2022, https://keia.org/the-peninsula/south-korea-ukraine-and-russia-part-ii-the-economic-dimension/.
[34] Jung Sung-ki, "Seoul Seeks to Get Moscow's Arms Technology," Korea Times, Feb. 9, 2010, http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2010/06/113_60599.html.
[35] "Analysis Russian Army S-350 Air Defense Missile System Enjoys Broad Export Prospects," Army Recognition, June 11, 2020, https://www.armyrecognition.com/analysis_focus_army_defence_military_industry_army/analysis_russian_army_s-350_air_defense_missile_system_enjoys_broad_export_prospects.html.

전투기에서 적의 로켓, 포탄, 박격포탄에 대한 요격 체계인 C-RAM(Counter Rocket, Artillery, Mortar weapon)에 이르기까지 국산 군사기술로의 전환이 일어나면서 전략적으로 중요한 교역 부문이었던 러시아산 무기 시스템의 중요성이 감소했다.[36]

한국과 러시아 사이의 불신이 해소되거나 번영과 안보에 대한 열망이 상반되는 이데올로기와 기타 불안을 무색하게 함에 따라러시아가 한국 기업 리더들에게 제공하는 상업적 기회가 커졌다. 여기에는 두만강을 중심으로 한 정부 간 경제 개발 아이디어 뿐 아니라 재벌에서 투자은행에 이르기까지 다양한 기회가 포함됐다. 이러한 한국과 러시아의 협력은 한국의 가장 가까운 동맹국인 미국과 러시아 사이의 냉랭한 관계에도 불구하고 이어졌다.[37] 러시아 영토 전역에 6 개의 한국 영사관이 있고 러시아에서 가장 큰 소수민족 인구 중 하나인 고려인이 있는 등 한국과 러시아 관계의 이러한 '확실한 상승 궤적'은 "한국은 경제 투자와 첨단 기술을 제공하고 러시아는 천연 자원과 원자재를 제공한다"는 양국의 상호 보완적인 경제 모델에 대한 각 정부의 이해에 크게 기인했다.[38]

러시아에 대한 첨단기술 수출 제품 중 가장 많은 비중을 차지한 것에는 한국과 무역 관계에 있는 전자, 자동차 및 반도체가 포함되었다.[39] 현대 자동차, 삼성, LG 의 공장과 롯데와 같은 주요 체인의 매장 및 제품은 러시아에서 한국의 주요 상업적 이익을 상징한다.[40] 1998 년 러시아 정부의 외채 모라토리엄 이후 서구 기업들이 러시아 시장에서 제품을 철수하고 한국 기업들이 그대로 남게 되자 이들 브랜드 중 다수는 눈에 띄게 상승했고 러시아 시민들이 선호하는 선택이 되었다.[41] 현대차가 2020 년에 연간 최대 10 만 대의 자동차를 생산할 수 있는 자동차 공장을 매입함으로써 러시아에서 이미 번성하고 있는 한국 자동차 생산 시장에 힘을 보탰다.[42] 러시아 문화 경관의 일부가 된 한국의 다른 수출품으로는 팔도 도시락 라면(1990 년대 초 부산에서 가져와 현재 러시아 시장을 위해 현지 맞춤 개량 제품으로 제조되는 인스턴트 라면 제품)과 어디서나 보이는 초코파이 과자가 있다. 둘 다 러시아에 대한 스위프트(SWIFT) 퇴출 제재로 인한 현재 경제 상황의 영향을 받았다.[43]

한국은 러시아로부터 에너지 수요와 공급망에 중요한 '나프타, 원유, 역청탄, 천연 가스와 같은 에너지원 및 원자재'를 수입해 왔다.[44] 문재인 전 대통령의 신북방정책과 '9 브릿지' 프로그램은 양국 간 협력의 중점 분야로 '가스·철도·항만·전력·북극해운·조선·일자리 창출·농업·어업'을 제시했다. 이러한 양자의 특별한 노력은 실재적인 외교적 성과를 가져왔지만, 남북대화가 약화되고 코로나 19 가 대두되면서 경제적 성과는 줄어들었다.[45] 한국이 2013 년부터 러시아 시민에게 제공하기 시작한 영사 혜택 중 하나는 최대 60 일 동안 체류할 수 있는 비자 면제다.[46] 한국은 자국 시민이 마찬가지로 최대 60 일 동안 무비자로 러시아를 여행할 수 있는 몇 안 되는 민주주의 국가 중 하나다.[47] 상업적인 측면에서 저항하는 러시아에 대한 미국과 동맹국의 제재와 완고한 북한에 대한 유엔의 제재는 복잡한 공동 프로젝트를 수행할 기관이나 정치적 안정성이 부족한 경제 자문 그룹에 강력한 장애물이었다.[48] 윤석열 정부, 동유럽의 현재 불안정, 러시아와 민주주의 세계 사이의 문제적 적대감으로 인해 현재 이러한 잉태 단계의 파트너십의 미래는 아직 작성되지 않았다.

진행 중인 우크라이나 침공

2022 년 2 월 24 일, 러시아 연방은 주권국가 우크라이나 인민 공화국에 대한 정당한 이유 없는 계획적인 공격과 침공을 시작했으며, 공격적인 군대 진격과 키이우를 포함한 주요 도시 포격을 통해 우크라이나의 동부와 남부 영토를 장악하는 데 연속 몇 달을 보냈다.[49] 미국

[36] Sarah Jeong, "South Korea's Defense Capabilities and Acquisition Programs," Wilson Center, Aug. 31, 2021, https://www.wilsoncenter.org/blog-post/south-koreas-defense-capabilities-and-acquisition-programs; Alessandra Giovanzanti, "South Korea Approves Development of Indigenous C-Ram System," Janes, June 28, 2021, https://www.janes.com/defence-news/news-detail/south-korea-approves-development-of-indigenous-c-ram-system.

[37] Timothy Stanley, "The Growing Russia-South Korea Partnership," The Diplomat, May 24, 2018, https://thediplomat.com/2018/05/the-growing-russia-south-korea-partnership/.

[38] Stanley, "Growing Russia-South Korea Partnership."

[39] Eunice Kim, "South Korea to Join Russia Sanctions, But Won't Lodge Its Own," VOA, Feb. 25, 2022, https://www.voanews.com/a/south-korea-to-join-russia-sanctions-but-won-t-lodge-its-own/6459138.html.

[40] Lee Je-hun, "Why S. Korea Is Being Cautious When It Comes to Sanctioning Russia," Hankyoreh, Feb. 24, 2022, https://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/1032480.html.

[41] Lee Jae-Young, "The New Northern Policy and Korean-Russian Cooperation," Russia in Global Affairs, Nov. 15, 2017, https://eng.globalaffairs.ru/articles/the-new-northern-policy-and-korean-russian-cooperation/, 9.

[42] Gleb Stolyarov, "Hyundai Buys GM's Car Plant in Russia's St. Petersburg," Reuters, Dec. 22, 2020, https://www.reuters.com/article/us-russia-hyundai-gm-idUSKBN28W1YO.

[43] Ham Jong-sun, "Russians Go Crazy for Paldo Doshirak Ramyeon," Korea JoongAng Daily, Aug. 9, 2018, https://koreajoongangdaily.joins.com/2018/08/09/industry/Russians-go-crazy-for-Paldo-Doshirak-ramyeon/3051718.html; Kan Hyeong-woo, "Choco-Pie Makers on Alert as Russian Isolation Deepens," Korea Herald, March 9, 2022, https://www.koreaherald.com/view.php?ud=20220309000226.

[44] Lee Je-hun, "Why S. Korea Is Being Cautious."

[45] Stanley, "Growing Russia-South Korea Partnership"; Zakharova, "Economic Relations," 6.

[46] "S. Korea to Reinstate Visa-Free Entry for Russians from April 1," Interfax, March 23, 2022, https://interfax.com/newsroom/top-stories/77279/.

[47] "On the Entry into Force of the Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Korea on the Mutual Abolition of Visa Requirements," Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, accessed Jan. 1, 2023, http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/84682.

[48] Zakharova, "Economic Relations," 6-7.

[49] Steven Pifer, "The Russia-Ukraine War and Its Ramifications for Russia," Brookings, Dec. 8, 2022, https://www.brookings.edu/articles/the-russia-

정부는 미국, 북대서양 조약기구(NATO) 동맹국 및 기타 국가가 부과할 많은 조치 중 첫 번째인 대통령 성명과 제재 발표를 통해 러시아의 공격을 정당하지 않은 공격으로 즉시 공표했다.[50] 한국의 문재인 당시 대통령은 다른 나라들의 반응을 지켜보며 우크라이나에 대해 미지근한 영토주권 지지 성명과 인도적 지원 선언을 내놨다. 이 조치는 한국 정부의 정권교체 선거와 더불어 한반도 평화와 안보 상황에 따른 잠재적인 경제적 영향과 비핵화 노력을 고려하여 마련됐다.[51]

2014 년 박근혜 정부가 크림 반도 합병 시 제재에 대한 지지를 철회한 것과는 대조적으로, 한국은 2022 년 곧 러시아 수출에 대한 유럽연합-미국 제재에 합류하여 "[러시아의] 무장을 억제하고 상황을 평화적으로 해결하기 위해 … 국제사회의 책임있는 일원으로서" 역할했다.[52] 한국은 독자적인 제재를 가하지 않았지만, 한국내 많은 암호화폐 거래소는 러시아 사용자의 거래소 접근을 차단하는 별도의 선택을 했다.[53] 러시아 중앙은행 및 기타 주요 은행 기관과의 거래 중단, 또 수출 통제 및 스위프트(SWIFT) 글로벌 결제 시스템 퇴출을 포함한 다자간 제재 부과로 인해 대한민국은 러시아 대통령실에 의해 '비우호국가'로 지정되었다.[54]

2022 년 2 월부터 6 월까지 러시아에 대한 경제 제재 및 정책 전환으로 한국의 대러시아 수출의 2/3, 러시아 수입의 절반이 감소했다.[55] 반도체와 같은 수출 통제 품목 외에도 한국의 대러시아 자동차 수출은 1 년 동안 63% 감소했으며, 한국은 정유 70%를 포함하여 러시아로부터의 많은 에너지 수입을 줄이고 대신 중동과 호주로 수입원을 전환했다.[56] 이러한 대러시아 수출 감소는 특히 자동차 및 철강 부문에서 수십억 달러에 이르는 무역 불균형을 악화시켰고 독립국가연합(CIS) 전역에 해로운 파급 효과를 일으켜 갈등이 장기화되면서 불확실성이 커지는 가운데 이 지역 내 한국의 수출입에 지속적인 영향을 미칠 수 있다.[57]

한국은 북한에 대한 러시아의 추가 지원을 제한하고 러시아가 북한과의 핵 협상에서 긍정적인 역할을 하도록 장려하기 위해 역사적으로 불간섭주의를 선호했다. 하지만 한국은 국제질서와 주권을 위한 규칙과 규범에 기초한 글로벌 거버넌스를 지지하는 입장을 기술하고 후속 조치를 함으로써 우크라이나 분쟁 과정에서 고위급 글로벌 리더에 대한 민주주의 세계의 기대에 부응하도록 방향을 전환했다.[58] 2022 년 4 월까지 한국은 수백만 달러의 인도적 지원, 의료 용품, 방탄 장비를 우크라이나에 제공했다. 그러나 한국은 러시아와의 관계 악화 또는 더 직접적으로는 북한에 대한 러시아의 추가 지원을 고려하지 않고 전쟁으로 황폐화된 지역에 무기(예를 들어 천궁 미사일 시스템)를 보내 달라는 젤렌스키 대통령의 요청을 거부했다.[59] 다른 곳의 방위 산업 내에서 한국 무기 수출업체는 동유럽에서 수요가 높은 NATO 국가에 대한 판매를 늘렸다. 여기에는 한국이 FA-50 항공기, 탱크 및 기술을 포함한 무기 시스템에 대해 폴란드로부터 150 억 달러 규모의 최대 무기 수출 계약을 체결한 것이 포함된다.[60] 2021 년부터 2022 년 11 월까지 한국의 무기 수출이 72 억 5,000 만 달러 증가한 것은 한국이 우크라이나 전쟁에서 우크라이나를 지원하기 위한 노력에 더 많이 참여하고 보충이 필요한 동맹국을 어떻게 지원했는지 보여준다.[61]

한국의 안보 우려와 관련하여 러시아의 우크라이나 침공으로 인한 영향에는 특히 '핵보유국이 기존 국경을 수정하거나 삭제하고자 하는' 사례가 되고 있는 '현상 유지에 대한 수정주의 러시아의 도전'이 김정은 정권에게 선례가 되지 않도록 보장하는 작업이 포함된다.[62] 루한스크와 도네츠크의 분리주의 국가에 대한 초기 북한의 인식은 북한이 이 전조를 자국에

ukraine-war-and-its-ramifications-for-russia/, 2; Dan Baer, "Six Reflections on the First Day of Russia's War in Ukraine," Carnegie Endowment for International Peace, Feb. 24, 2022, https://carnegieendowment.org/2022/02/24/six-reflections-on-first-day-of-russia-s-war-in-ukraine-pub-86524; Visual Journalism Team, "Ukraine War in Maps: Tracking the Russian Invasion," BBC News, July 28, 2022, https://www.bbc.com/news/world-europe-60506682.

[50] Joseph Biden, "Remarks by President Biden on Russia's Unprovoked and Unjustified Attack on Ukraine," White House, Feb. 24, 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/24/remarks-by-president-biden-on-russias-unprovoked-and-unjustified-attack-on-ukraine/.

[51] Lee Je-hun, "Why S. Korea Is Being Cautious."

[52] Eunice Kim, "South Korea to Join Russia Sanctions."

[53] Troy Stangarone, "The Effects of Russia's Invasion of Ukraine on the Korean Peninsula," The Diplomat, Jan. 2023, https://magazine.thediplomat.com/#/issues/-NJtPBCYHR5Q8VND_KLY, 2-3.

[54] Kim Sooyeon, "S. Korea Joins Global Move to Suspend Transactions with Russia's Central Bank," Yonhap News Agency, March 7, 2022, https://en.yna.co.kr/view/AEN20220307004800320; Kim Eun-jung, "Russia Designates S. Korea as an 'Unfriendly' Nation," Yonhap News Agency, March 7, 2022, https://en.yna.co.kr/view/AEN20220307010100325.

[55] Mark van Loon, "Comment: Does Russia Have Any Friends Left in Southeast Asia?," BNE IntelliNews, Aug. 4, 2022, https://www.intellinews.com/comment-does-russia-have-any-friends-left-in-southeast-asia-252541/.

[56] Stangarone, "Effects of Russia's Invasion," 3-4.

[57] Kim Yon-se, "Trade Balance Worsens from China, Russia Factors," Korea Herald, May 2, 2022, https://www.koreaherald.com/view.php?ud=20220502000671.

[58] Scott A. Snyder, "Russia's Invasion of Ukraine and Implications for the Korean Peninsula," Council on Foreign Relations, March 8, 2022, https://www.cfr.org/blog/russias-invasion-ukraine-and-implications-korean-peninsula.

[59] Josh Smith and Soo-Hyang Choi, "Ukraine's Zelenskiy Seeks Military Aid from South Korea," Reuters, April 11, 2022, https://www.reuters.com/world/europe/ukraines-zelenskiy-says-tens-thousands-killed-mariupol-seeks-military-aid-skorea-2022-04-11/; Nam Hyun-woo, "South Korean President Dismisses Putin's Warning," Korea Times, Oct. 30, 2022, https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2022/10/120_338773.html.

[60] Loon, "Comment"; Gareth Jennings, "Poland Signs for FA-50 Combat Aircraft," Janes, Sep. 16, 2022, https://www.janes.com/defence-news/news-detail/poland-signs-for-fa-50-combat-aircraft.

[61] Stangarone, "Effects of Russia's Invasion," 4.

[62] Snyder, "Russia's Invasion of Ukraine."

기회로 인식하고 있었음을 나타냈다. 유엔 안전보장이사회 상임이사국인 러시아 연방에 대한 북한의 더 높은 수준의 지원은 '북한 지도자 김정은이 북한의 핵보유국 지위를 공고히 하기 위해 무기 개발을 추진하고 강력한 위치에서 미국 주도의 심각한 제재 해제를 협상할 수 있는 기회'를 제공하기 때문이다.[63]

2022 년 가을, 북한과 러시아 사이에 더 긴밀한 관계의 '재탄생'이 발생하여 유사한 무기 플랫폼을 기반으로 한 양국 간의 현금 유입과 더 큰 군사 교역으로 이어졌다. 처음에는 무기(로 알려진 물자) 판매 및 기타 자재 판매를 위해 철도 교통이 재개되었고 노동력 공유 거래와 러시아 내 새로운 북한 교역 사무소가 새로운 양국 관계와 함께 나타났다.[64] 앞서 언급한 불곰 프로젝트와 유사하게, 북한이 러시아에 포탄을 은밀하게 공급하는 것은 국제적으로 고립된 이들 국가 간의 관계를 강화하고 김정은 정권을 위한 생산적인 사업 거래로서, '무기 이전에 따른 부채 탕감'이라는 대가로 실행될 수 있다.[65] 이와 마찬가지로 이란과 러시아 간의 교역에서도 금수 조치된 국가들의 제재를 피하기 위한 불법 조달과 이중 용도 기술의 무기화는 민주주의 국가에 새로운 직면 과제가 될 것이다.[66]

우크라이나 분쟁이 진행 중인 동안 2023 년에 전쟁이 어떤 방향으로 전환하고 국제 질서에서 러시아의 장기적인 위치에 어떤 일이 일어날지에 대한 많은 추측이 있다. 이러한 논의는 분명히 선포된 러시아 영토의 모호한 주권 문제를 포함할 것이며 인권 침해 및 전쟁 범죄 주장에 대한 조사 요구를 포함할 것이다.[67] 2022 년 동아시아 정상회의에서 미국, 한국, 일본 지도부의 성명은 러시아의 침략이나 규칙에 기반한 인도-태평양 질서를 수정하려는 시도에 대한 강력한 반대 입장을 확인했으며, 이들 국가들은 가까운 주변 적들에 맞서 이 지역의 민주주의 국가들 사이에 더 큰 경제 협력을 할 것을 약속했다.[68] 본 논문이 이러한 무력 교전 중에 작성되고 있는 동안, 미래의 지정학적, 경제적 지형이 전 세계적으로 그리고 동북아에서 어떻게 될지는 불확실하지만, 미국과 동맹을 맺은 한국은 확실히 행동 노선을 가질 것이다.

러시아가 한미동맹에 제기하는 위험

2021 년 여름 서울 국민대학교의 표도르 째르치즈스키의 다음과 같은 언급은 당시로서 선견지명이 있는 언급이었다.

> 러시아와 한국의 관계가 악화될 가능성이 있는 유일한 시나리오는 모스크바(러시아 정부)와 워싱턴(미국 정부) 간의 교착 상태가 크렘린궁과의 싸움이 백악관의 최우선 순위가 되는 단계로 확대되는 것이다. 그렇게 되면 한국은 정말로 미국과 연대를 보여야 할 것이고 러시아와 한국의 우정은 과거의 일이 될 것이다.[69]

이 분쟁 동안 러시아와 더 많은 관계를 맺는 것은 한미동맹에 더 큰 위기를 초래할 수 있지만, 러시아의 우크라이나 침공 문제가 해결된 후에도 예상되는 문제가 있다. 한국이 러시아와의 관계를 회복하는 것이 잠재적으로 장기적 이익이 될 수 있음에도 불구하고 이후 러시아의 국제 사회에서의 위상이 손상될 수 있어 문제가 생길 수 있는 것이다. 위험과 보상에 대한 이 분석은 현재 분쟁이 국제 사회가 러시아와의 재협상을 시작하기로 결정했던 전쟁 이전의 상황으로 돌아가는 것과 비슷한 수준으로 해결된 후를 가정한 미래 시나리오를 기반으로 한다. 전략적 예언 없이, 이 시나리오는 러시아가 잠재적인 장기 소모전 이후 천민 국가로 완전히 고립되기보다는 소외된 상황에서 한국이 러시아와 안정과 경제적 교류를 추구한다고 가정한다. 일정 기간이 지나면(아마도 정책, 글로벌 합의 또는 체제의 변화로 인해 단축될 수 있음) 이 시나리오에서 민주주의 세계는 러시아가 국제 시스템의 일부가 되어야 하며 완전히 소외되지 않아야 한다고 집합적으로 결정한다. 우크라이나 전쟁이 어떻게 끝날지 또는 러시아가 여론 재판이나 실제 법정에서 어떻게 될지에 대한 예지 없이, 이러한 가정 하에서 대한민국은 러시아에 대한 선택지를 저울질하고 러시아 정부와의 관계 형성이 미국과의 거래에 해가 될 수 있는 안 좋은 영향의 균형을 유지하는 쪽으로 묘사된다.

---

[63] Kim Tong-hyung, "N. Korea Backs Independence of Breakaway Regions in Ukraine" (Associated Press, July 13, 2022), https://apnews.com/article/russia-ukraine-united-states-south-korea-north-pyongyang-0243498518d43df4e8e464a8c7bbb3ec.

[64] Artyom Lukin, "The Rebirth of the Russia–North Korea Alliance," East Asia Forum, Oct. 27, 2022, https://www.eastasiaforum.org/2022/10/27/the-rebirth-of-the-russia-north-korea-alliance/; Martyn Williams and Peter Makowsky, "First Traffic Observed on North Korea-Russia Railway Link in Several Years," 38 North (Stimson Center, Nov. 4, 2022), https://www.38north.org/2022/11/first-traffic-observed-on-north-korea-russia-railway-link-in-several-years/; Seulkee Jang, "North Korea Begins Preparations to Open New Trade Offices Throughout Russia," The Diplomat, Oct. 28, 2022, https://thediplomat.com/2022/10/north-korea-begins-preparations-to-open-new-trade-offices-throughout-russia/.

[65] Victor Cha, "North Korea Sends Ammunitions to Russia," Center for Strategic and International Studies, Nov. 7, 2022, https://www.csis.org/analysis/north-korea-sends-ammunitions-russia.

[66] Darya Dolzikova and Daniel Salisbury, "Triple Threat: Russia, Iran, and North Korea Trade Arms to Get around Sanctions," Bulletin of the Atomic Scientists, Dec. 28, 2022, https://thebulletin.org/2022/12/triple-threat-russia-iran-and-north-korea-trade-arms-to-get-around-sanctions/.

[67] Emma Farge, "Investigation Chief Says Russia Committed War Crimes in Ukraine," Reuters, Sep. 23, 2022, https://www.reuters.com/world/europe/un-mandated-inquiry-concludes-war-crimes-were-committed-ukraine-2022-09-23/; Lauri Mälksoo, "Ukraine Symposium – Illegality of Russia's Annexations in Ukraine," Lieber Institute for Law & Warfare at West Point, Oct. 3, 2022, https://lieber.westpoint.edu/illegality-russias-annexation-ukraine/.

[68] "Phnom Penh Statement on Trilateral Partnership for the Indo-Pacific," White House, Nov. 13, 2022), https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/13/phnom-penh-statement-on-trilateral-partnership-for-the-indo-pacific/.

[69] Fyodor Tertitskiy, "Double Ally: How Seoul Stays Friendly with Both Washington and Moscow," Carnegie Endowment for International Peace, July 15, 2021, https://carnegiemoscow.org/commentary/84969.

러시아-우크라이나 전쟁과 러시아의 공언된 합병에 대한 민주주의 국가들의 제재와 비난은 한국의 미래 외교 정책 옵션으로서 헤징(위험분산)의 실행 가능성을 감소시킨 것으로 보인다.[70] 전 코리아 소사이어티(The Korea Society) CEO 이자 베테랑 외교관인 에반스 리비어에 따르면, 국제 사회와 "어긋나는" 상황을 방지하기 위해 한국 정부는 미국의 제재 압력에 굴복해야 했다. 이것은 한국이 러시아와 관계를 유지할 수 있게 해 준 전략적 모호성에서 벗어나는 움직임이었다.[71] 그러나 헤징을 통한 모스크바의 회유는 문재인 정부에서 '남북평화나 비핵화에 대한 실질적 성과나 진전이 없다'는 점으로 드러났고, '규칙에 기반한 질서를 유지하고 국제법을 수호하는 것'에 대해 동맹국 눈에 한국의 신뢰도를 깎아내릴 뿐이었다.[72]

경제적으로도 러시아에 대한 한국의 제의는 미국 상무부의 해외직접제품규칙(Foreign Direct Product Rule)에서 제외되는 데 기여하여 한국에서 러시아로의 기술 및 상품 수출 시장을 크게 위태롭게 했다.[73] 지역 안정과 '미국과 지역의 파트너 국가 간의 무역, 투자 및 경제 관계를 강화하는 것을 목표로 하는' 인도-태평양 경제 프레임워크로의 포함을 위해 한국 정부와 미국 정부가 더 가까워지면 러시아와의 경제적 기회는 국제적 신용이나 불변성을 잃을 위험을 피하는 데 덜 유리하게 작용할 수 있다.[74] 한국 국민은 외교 정책 네트워크의 중심에서 워싱턴-서울 연대를 압도적으로 지지한다. 특히 러시아의 국제법을 위반 혐의가 세계 무대의 전면 및 중심에 놓이면서 러시아와의 파트너십이 덜 매력적이게 됨에 따라 더욱 그러하다.[75]

한국과 러시아 간의 교역 감소로 인한 경제 혼란을 완화하고자 미국은 "파트너 국가 내 치솟는 인플레이션과 핵심 상품의 부족을 완화하기 위한 '프렌드쇼어링' 공급망 구축"을 제안했는데, 이는 한국과 같은 동맹국에 미국의 확고한 도움에 대해 보장하고 '신뢰할 수 없는 국가'로부터 멀어지도록 동기를 부여하기 위함이다.[76] 경제학자이자 제네바에 있는 국제개발대학원(Graduate Institute of International and Development Studies)의 교수인 리처드 볼드윈은 글로벌 공급망 문제의 국지적 영향을 줄이고 글로벌 투자 증가를 통해 문제를 상쇄하기 위해 동맹국과의 상호 의존성 및 프렌드쇼어링을 장려해야 한다고 주장했다.[77] 그러나 한미동맹이 각각 자국 내에서 저성장과 인플레이션에 맞서 싸우고 있는 상황에서 이러한 독려나 방향성은 '역내 동맹국을 통한 무역이 중국과의 경쟁을 더욱 부추길 수도' 있다.[78]

기존의 글로벌 안보 규범을 벗어나 행동하는 러시아 정부와 추가로 협력하는 것은 이것이 개방하는 경제적 또는 지역적 안보의 기회에도 불구하고 한국에 유리한 조치가 아닐 수 있다. 미국과 같은 한국의 파트너국에게 스트레스가 가해지고 '활성화 된 악의적 행위자'와 협력하기 위해 가치를 희생하게 되기 때문이다."[79] 현 러시아 정부는 2018 년 평창 올림픽 개회식 당시 올림픽 디스트로이어(Olympic Destroyer) 공격과 같은 사이버 공격을 포함한 공격적이고 도발적인 온라인 활동과 러시아의 '인터넷 리서치 에이전시(Internet Research Agency)'의 허위 정보 캠페인을 통해 국제 사회에 지속적으로 러시아가 책임을 피할 수 있을 때 시민 절차를 방해하는 비도덕적 행위자라는 것을 보여줬다.[80] 러시아가 적극적인 수정주의 국가로 평판이 나빠짐에 따라 한국은 쿼드안보대화에서와 같이 한국이 필요로 하는 동맹국과의 분열에 직면할 수 있으며, 규칙과 규범에 기반한 인도-태평양을 선호하는 중요한 국가와의 협력이 약해지고 한미동맹에 균열이 생길 위험이 있다.[81]

러시아가 한미동맹에 줄 수 있는 보상

지역 패권을 다투는 국가들 사이에 집중된 서울의 지정학적 위치는 역사적으로 '한국의 주권과 안보에 필수적인...적극적인 위험 분산과 전략적 모호성'을 형성했다. 이 가운데 한국은 미국과 러시아와 같이 종종 서로 대립하는 강대국들과 우호적인 관계를 유지하려고 한다.[82] 한국은 지난 수십 년 동안 국제 분쟁 기간을 포함하여 미국과 러시아 모두와 긍정적인 관계의 균형을 노련하게 유지하면서 상업과 국방을

[70] Sooyoung Oh, "South Korea Must Pick a Side," Foreign Policy, April 6, 2022, https://foreignpolicy.com/2022/04/06/south-korea-ukraine-war-russia-economy-trade-moon-yoon/.
[71] Oh, "South Korea Must Pick a Side."
[72] Oh, "South Korea Must Pick a Side."
[73] Oh, "South Korea Must Pick a Side."
[74] Oh, "South Korea Must Pick a Side."
[75] Oh, "South Korea Must Pick a Side."
[76] US Secretary of the Treasury Janet Yellen did not name specific "unreliable countries" but has warned of "geopolitical coercion" from Russia and China. Steven Borowiec, "US Promotes 'Friend-Shoring' of Trade with Eye on China, Russia," Al Jazeera, July 19, 2022, https://www.aljazeera.com/economy/2022/7/19/yellen-friend-shoring-supply-chains-with-eye-on-china-russia; Andrea Shalal and David Lawder, "Yellen Warns of 'Geopolitical Coercion' by Russia, China," Reuters, Oct. 12, 2022, https://www.reuters.com/markets/asia/treasurys-yellen-says-global-economy-faces-headwinds-warns-geopolitical-coercion-2022-10-12/.
[77] Kyung-Min Kang, "Intensify 'Friend-Shoring' to Boost Foreign Direct Investment: Baldwin," KED Global, Nov. 7, 2022, https://www.kedglobal.com/economy/newsView/ked202211070020.
[78] Borowiec, "US Promotes 'Friend-Shoring.'"
[79] Anthony V. Rinna, "Russia–South Korea Relations and the U.S. Indo-Pacific Strategy," National Bureau of Asian Research, Oct. 28, 2020, https://www.nbr.org/publication/russia-south-korea-relations-and-the-u-s-indo-pacific-strategy/.
[80] Jeffrey Baptist and Julian Gluck, "The Gray Legion: Information Warfare Within Our Gates," *Journal of Strategic Security* 14, no. 4 (2021): pp. 37–55, https://www.jstor.org/stable/48633487, 38; Andy Greenberg, "The Untold Story of the 2018 Olympics Cyberattack, the Most Deceptive Hack in History," Wired, Oct. 17, 2019, https://www.wired.com/story/untold-story-2018-olympics-destroyer-cyberattack/, 31.
[81] Kristi Govella, Garima Mohan, and Bonnie S. Glaser, "Expanding Engagement among South Korea and the Quad Countries in the Indo-Pacific," GMFUS, June 6, 2022, https://www.gmfus.org/news/expanding-engagement-among-south-korea-and-quad-countries-indo-pacific.
[82] Oh, "South Korea Must Pick a Side."

포함한 다양한 분야에서 자국에 이익이 되는 방향으로 양국과의 협력을 바라볼 수 있었다.[83] 현재의 우크라이나 분쟁 이후 러시아가 국제 질서에서 보다 수용 가능한 위치로 복귀하기 위한 조건과 일정에 대해 불확실성이 있지만 러시아 정부를 고립시키는 것보다 한국 정부가 러시아 정부와 협력함으로써 한국과 미국이 잠재적으로 얻을 수 있는 경제적, 운영적, 전략적 이점이 있다.

미국과 러시아 양국 간 긴장이 고조된 상황에서 한국이 미국과 러시아 양국과 민첩하면서도 신중하게 협력한 것은 이번 분쟁 중에도 그 이전에도 전례가 없는 일은 아니다. 미국이 설계한 고고도미사일방어체계(THAAD)의 한국 배치는 한국과 러시아의 전략적 파트너십, 특히 중국과의 관계에 어느 정도 부담을 주었지만 러시아 정부가 관련 분쟁을 명백히 반 러시아 성향의 것으로 간주하지 않았기 때문에 궁극적으로 한-러 경제 협력에 대한 양국의 초점이 이 문제를 압도했다.[84] 러시아가 사드 배치에 대해 목소리를 높였다는 비판은 주로 '러시아 정부와 한국 정부 사이의 전반적으로 긍정적인 취지의 관계에 영향을 미치지 않는 상징적인 것'이었고, 이는 양국이 미국과 서로 다른 성격의 관계를 맺고 있음에도 불구하고 어떻게 계속 협력할 수 있는지를 보여주었다.[85] 2014 년 초 크리미아 합병에 대한 한국의 차분한 반응은 또한 한국이 어떻게 그 위기 동안 두 쌍의 관계의 균형을 유지할 수 있었는지를 보여주었고, 한국이 원한다면 어떻게 양국과의 외교 정책을 다시 조정할 수 있을지에 대한 통찰을 제공할 수도 있다.[86]

러시아 고위 정부 관계자들이 2021 년 내내 한국을 방문하여 양자간 국방 협력 협정을 체결하고 한반도 비핵화 경로에 대해 협력하기로 합의했다.[87] 한국 정부가 북한과의 평화를 위한 잠재적 통로로서 러시아와의 경제 협력을 유지하는 한편 이와 불일치하는 외교 정책을 피하는 것은 도전적 과제지만 다시 도입하는 것이 불가능하지는 않다.[88] 한국은 안보 협정과 동맹국 인식의 균형을 맞추면서 러시아 기업과 경제적으로 협력할 수 있었다. 우크라이나 분쟁 중에도 한국 정부는 이집트 최초의 원자력 발전소를 지원하는 러시아 국영 원자력 회사와 22 억 5 천만 달러 규모의 계약을 체결했다. 한국 정부 관계자들에 따르면 한국 정부는 이에 앞서 이 같은 계약이 제재와 충돌하지 않는다는 점을 확실히 하기 위해 미국 정부와 상의했다.[89]

현재의 분쟁 중에는 지지할 수 없고 부적절하지만, 향후 러시아와 한국 간의 상업 기반시설 기업의 새로운 창출은 한미 동맹에 긍정적인 후속 파급 효과 등 한국의 경제적 측면뿐만 아니라 한반도 안보에 긍정적인 정치적 영향을 미칠 수 있다:

> 이들 중 핵심이자 남한의 가장 큰 전략적 관심사는 남한이라는 고립된 '섬'과 더 큰 유라시아 대륙을 연결하는 철도망의 개발이다. 분단 이전에는 한반도의 남쪽 절반과 더 큰 육지를 연결하는 두 개의 철도망이 있었다. 한반도 서쪽에는 한국/중국 국경으로 이어지는 서울-신의주선이 있었고 동쪽에는 부산-원산선이 있었다. 한국에게 진정한 보상은 후자로, 이 동해선 철도망은 블라디보스토크까지 쉽게 연장할 수 있다. 따라서 동해선은 화물량 기준으로 세계에서 다섯 번째로 큰 항구인 부산과 세계에서 가장 긴 철도 노선인 시베리아 횡단 철도 노선을 연결해 주요 시장으로의 운송 시간을 단축하고 물류 및 여행 비용을 절감할 것이다.[90]

한국과 유럽을 연결하는 현대식 철도 시스템의 개발은 해상 운송보다 3 배 빠른 화물 운송을 가능하게 할 수 있으며 협력 이니셔티브로서 '정치 외교의 다양화와 북한의 비핵화'를 포함하는 '경제 및 안보 분야의 파급 효과'를 가져올 수 있다.[91] 북한을 중심에 둔 철도를 포함하는 물류 프로젝트에서 얻을 수 있는 이익도 북한과의 협상 진전을 위한 카드가 될 수 있다.[92]

한국과 유라시아 경제 연합(Eurasian Economic Union) 간의 자유 무역 협정은 2018 년에 계획 단계에 있었고 향후 다시 발전할 수 있다. 한국이 현재 러시아의 '비우호국' 지정으로 무기한 러시아에 의해 배제되지 않는다면, 그리고 경제 프로젝트의 유효함이

---

[83] Tertitskiy, "Double Ally."
[84] Anthony V. Rinna, "Russia's Strategic Partnerships with China and South Korea: The Impact of THAAD," *Asia Policy* 13, no. 3 (July 2018): pp. 79-100, https://www.jstor.org/stable/26497790, 89-90, 98.
[85] Tertitskiy, "Double Ally."
[86] Oh, "South Korea Must Pick a Side."
[87] Anthony V. Rinna, "South Korea's Diplomatic Balancing Act with Russia," East Asia Forum, May 5, 2021, https://www.eastasiaforum.org/2021/05/05/south-koreas-diplomatic-balancing-act-with-russia/.
[88] Rinna, "South Korea's Diplomatic Balancing Act with Russia."
[89] Kim Tong-hyung, "South Korea Signs $2.25 Billion Deal With Russian Nuclear Company," The Diplomat, Aug. 25, 2022, https://thediplomat.com/2022/08/south-korea-signs-2-25-billion-deal-with-russian-nuclear-company/.
[90] Sohn Kee-chung—the first Korean to win an Olympic medal—took the train from Korea to Germany, as did other Koreans who traveled to Europe via rail through Russia. Andy Bull, "The Forgotten Story of Sohn Kee-Chung, Korea's Olympic Hero," Guardian, Aug. 27, 2011, https://www.theguardian.com/sport/blog/2011/aug/27/sohn-kee-chung-olympics-korea, 4; Stanley, "Growing Russia-South Korea Partnership."
[91] Kim Hana, "Peace in Korea Brings Expectation to Expanded Logistics Opportunities by Railway," Allyn International, 2018, https://www.allynintl.com/en/news-publications/entry/peace-in-korea-brings-expectation-to-expanded-logistics-opportunities-by-ra; Jiwon Yun, "An Analysis of the Trans-Korean Railway (TKR) and Trans-Siberian Railway (TSR) Linkage: International Cooperation and Constraints," *International Journal of Korean Unification Studies* 29, no. 2 (2020): pp. 175-199, https://doi.org/10.33728/ijkus.2020.29.2.006, 175.
[92] Valentin Voloshchak, "A Closer Look at South Korea's Plan for Cooperation with Russia," The Diplomat, Jan. 9, 2019, https://thediplomat.com/2019/01/a-closer-look-at-south-koreas-plan-for-cooperation-with-russia/.

전쟁이나 푸틴의 대통령 임기보다 오래 지속된다면 말이다.[93]

이 한-러간 자유 무역 협정은 문 전 대통령이 생각했던 경제적 기회를 창출할 것다. 이에 대해 문 대통령은 '러시아 극동지역의 광대한 천연자원과 한국의 첨단 기술이 결합하여 ... 이 지역을 한국과 러시아의 번영을 위한 기회의 땅으로 만들 것'이라고 생각했다. [94] 몽골의 풍력과 태양광에서 러시아의 수력 발전에 이르기까지 첨단 에너지를 결합하는 전기 에너지를 위한 잠재적인 '아시아 슈퍼 그리드'는 동북아시아의 재생 에너지 네트워크를 가속화할 수 있다.[95] 한국의 투자와 북한의 노동력으로 러시아 땅에 건설될 미래의 연해주(프리모리예 지방) 산업 단지는 경제적 투자와 점진적인 한국 통일이라는 두 목적 모두에 수익성이 있고 유익한 거래가 될 수 있다.[96] 러시아와 한국 간의 교역은 코로나 19 팬데믹과 러시아의 우크라이나 침공 이전 전망에 따르면 2022 년까지 300 억 달러를 초과할 것으로 예상됐고, 한국과 러시아간 '9 개의 다리(9-Bridge, 나인브릿지)'에 해당하는 협력사업 중 몇 개 분야만 이루어져도 이 수치는 확실히 크게 증가할 것이다.[97]

무역이나 관광을 통한 러시아와의 더 많은 교류는 러시아 정부가 북한 정부로 하여금 긴장 완화 또는 핵군축의 길로 가도록 압박할 지렛대를 제공할 수 있다. 이는 또한 역내 긴장을 완화시켜 러시아 정권이 평화 구축과 명성이라는 이익을 얻게 한다.[98] 북한의 핵 위협이 없는 안정적인 한반도는 군축 회담을 진전시키고 미국정부가 인력과 군사 장비를 다른 긴급한 안보 문제에 재집중할 수 있게 해줄 것이다. 그러나 러시아가 한국와 경제적으로 협력할 때 '한국 정부에도 유리한 비용 편익 비율'을 수반해야 하기 때문에 러시아가 상대할 가치가 있는 합법적인 국가 행위자로 복귀하는 것이 필요할 것이다.[99]

북한은 러시아의 우크라이나 침공과 영토 병합을 지원하고 이후 러시아와 협력을 확대하면서 러시아-우크라이나 분쟁뿐 아니라 한국을 비롯한 다른 민주주의 국가들과 러시아 간의 분열 심화로부터 경제적으로도 이데올로기적으로도 이득을 얻고 있다.[100] 북한 정권은 전쟁의 간접적 수혜자로서 부활한 러시아와의 경제적, 군사적, 외교적 관계를 받아들였다.[101] 우크라이나 침공으로 북한은 유엔 총회에서 러시아를 지지하는 투표를 할 수 있는 기회를 얻었고, 이를 통해 러시아의 환심을 삼으로써 상업 교류, 이주 노동자를 통한 북한 노동력 수출, 북한 정권에 대한 새로운 제재에 대한 (러시아의) 거부권을 확보했다.[102] 러시아-우크라이나 분쟁 종료 후이든 푸틴 대통령 집권 종료 후이든 러시아와의 보다 활발한 경제활동으로 회귀하는 것은 신 북방정책과 같은 방식으로 러시아가 북한과의 관계에서 돌아서 한국과의 관계와 균형을 맞추도록 만들 수 있다. 이렇게 되면 한미 동맹의 목적과 상반되는 러시아와 북한간 경제적 상호 교류가 줄어들게 된다.

동북아시아는 특히 한반도에서의 핵확산 문제와 관련해 설득력 있는 중재자를 필요로 하며, 한국은 현재 주변국들 사이에서 이 임무를 수행할 수 있는 좋은 위치에 있을 수 있다. 국경 근처의 외교 문제에서 더 큰 역할을 추구하면서 러시아는 과거에 북한에 성공적으로 영향을 미치는 몇 가지 조치를 통해 한반도에서 중재자가 되기를 원했다. 그러나 잠재적인 이익에도 불구하고 러시아 정부는 특히 서방 국가에 의해 부적절한 중재자, 즉 평판이 손상되고 소프트 파워를 낭비한 보복주의자로 비춰질 것이다.[103] 그에 비해 미국은 각기 다른 대통령 행정부 하에서 외교 정책의 입장이 바뀌면서 아시아에서 더 큰 미국의 영향력이나 허풍에 이미 지친 신흥 동구권의 환심을 사는 데 어려움을 겪고 있다.[104] 이들 국가 및 다른 국가들과 우호적인 양자 관계를 갖고 있고, 갈등하는 당사자들의 태도와 문화를 이해하고, '많은 다른 대표단에게 매력적인 제안을 만들기 위해 창의적으로 생각할 수 있는' 국가가 지역의 단절에 대해 여러

[93] "Russia Publishes List of 'Unfriendly Countries' - Has Foreign Remittance Implications," Russia Briefing (Dezan Shira & Associates, March 7, 2022), https://www.russia-briefing.com/news/russia-publishes-list-of-unfriendly-countries-has-foreign-remittance-implications.html/; Catherine Putz, "Can the Eurasian Economic Union Survive Putin?," The Diplomat, May 26, 2022, https://thediplomat.com/2022/05/can-the-eurasian-economic-union-survive-putin/.

[94] Chris Devonshire-Ellis, "2023 Trade Prospects As Russia Chairs The Eurasian Economic Union," Russia Briefing News, Jan. 3, 2023, https://www.russia-briefing.com/news/2023-trade-prospects-as-russia-chairs-the-eurasian-economic-union.html/, 7; Stanley, "Growing Russia-South Korea Partnership."

[95] Voloshchak, "Closer Look at South Korea's Plan."

[96] Voloshchak, "Closer Look at South Korea's Plan."

[97] Zakharova, "Economic Relations," 1-2

[98] Tertitskiy, "Double Ally."

[99] Anthony V. Rinna, "Moscow's 'Turn to the East' and Challenges to Russia–South Korea Economic Collaboration under the New Northern Policy," *Journal of Eurasian Studies* 10, no. 2 (2019): pp. 159-168, https://doi.org/10.1177/1879366519851984, 166.

[100] Ha and Shin, "Impact of the Ukraine War"; Ethan Jewell and Ifang Bremer, "North Korea Voices Support for Russia's Annexation of Ukrainian Territory," ed. Bryan Betts, NK News, Oct. 4, 2022, https://www.nknews.org/2022/10/north-korea-voices-support-for-russias-annexation-of-ukrainian-territory/.

[101] Dasl Yoon, "Ukraine War Gives North Korea Reasons to Draw Closer to Russia," Wall Street Journal, Aug. 28, 2022, https://www.wsj.com/articles/ukraine-war-gives-north-korea-reasons-to-draw-closer-to-russia-11661695201.

[102] Hiroshi Minegishi, "North Korea's Shift Closer to China and Russia Comes at Hefty Cost" (Nikkei Asia, June 6, 2022), https://asia.nikkei.com/Spotlight/Comment/North-Korea-s-shift-closer-to-China-and-Russia-comes-at-hefty-cost.

[103] Ahn, *Policing Northeast Asia*, 15-16; Lucian Kim, "Russia Isolated in Its Postimperial Phantasm," Wilson Center, May 11, 2022, https://www.wilsoncenter.org/blog-post/russia-isolated-its-postimperial-phantasm, 4.

[104] Kang Seung-woo, "Seoul's Mediator Role to Become More Important," Korea Times, Nov. 8, 2020, https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2022/06/120_298880.html; Josh Rogin, "Opinion | Putin Is Trying to Build a New Axis of Autocrats," The Washington Post, September 8, 2022, https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/09/08/russia-china-iran-alliance-dictators/.

당사자가 타협할 수 있는 해결책을 협상하는 데 더 효과적일 수 있다.[105] 국제적 긴장을 완화 또는 완화하고 분쟁 해결을 지원하기 위해 당사국들이 상호 수용한다고 하면 유연하고 양방향과 교류하는 한국이 인도 태평양에서 중재자 역할을 수행할 수 있다.[106]

한국은 이전에 북한 외교관들과의 협상에서 혁신적인 전략을 보여줬고 북한과 미국 간의 중재를 제안했다.[107] 우크라이나 분쟁 이전에 미국 및 러시아와 긴밀한 관계를 유지해 온 한국은 미-러 관계의 잠재적 중재자로도 부상할 수 있다. 조건이 맞아떨어진다면 북한 정권과의 협상에서 사용된 것과 유사한 셔틀 외교가 한국정부가 특정 문제에 대해 러시아 정부와 미국 정부 사이에서 '균형자'로서 역할하는 데 사용될 수 있다.[108] 한반도의 안정과 핵 비확산을 옹호하는 사람들은 '비핵화가 더 어렵고 복잡해질 것'이며 우크라이나 전쟁의 결과가 가까운 미래에 '한반도 및 주변 지역의 변동성'을 수반하기 때문에 그들의 과업을 중단하게 될 것이다.[109] 이는 한국이 이 두 초강대국 사이의 중재자 역할을 하기 위해서는 실제로 한국 정부가 양측이 협력하고 공통점을 탐색하도록 설득하는 능력을 입증해야 한다는 것을 의미한다. 그래야만 한국 정부가 미국 정부와 러시아 정부 사이의 다리 역할을 할 수 있다.[110]

결론

러시아의 우크라이나 침공 이전 수십 년 동안 한국과 러시아 간의 외교 관계는 양국이 각자의 영향권에서 '분쟁의 주요 촉발 지점'을 피하고 '양국 관계에서 주요 역사적 또는 이데올로기적 자극'을 피함에 따라 대부분 호의적이었다.[111] 한국과 미국의 긴밀한 전략적 동맹에도 불구하고 한국과 러시아간 '상대적으로 소극적이지만 협력적이고 실용적인 양국 관계'가 무역과 관광 분야에서 2022 년까지 이어졌다. 그러나 러시아의 우크라이나 침략으로 국가간 상품 판매는 약해졌고 친선 관계가 약해졌다.[112] 과거 역대 한국 대통령 행정부가 보여주었던 양분된 중견국 외교정책이 러시아와의 공조를 통해 언젠가는 다시 등장할 수 있지만 가까운 장래에 한국의 가장 가까운 동맹국인 미국의 불만과 같은 갈등이나 타협 상황이 없을 것 같지 않다.[113] 또한 우크라이나 전쟁은 장기전에서의 물류와 한반도에서 사용될 미래 전술에서 드론 사용에 대한 새로운 고려 사항으로의 문을 열었다.[114] 러시아-우크라이나 분쟁 기간 동안 북한이 러시아의 각본에 주목하고 남한이 핵무기 개발의 필요성에 대한 자체 고려 사항을 탐색함에 따라 핵 비확산 협상의 진전도 무력화되었다.[115] 조선민주주의인민공화국을 지원하는 러시아 기업에 대한 제재는 "러시아는 북한이 핵 야망을 유지하도록 하고 [북한의] 핵 프로그램으로 촉발된 현재 위기의 평화적 해결을 방해하는 수단을 북한에 제공한다"는 생명선을 약화시킬 수 있다.[116]

한국인들은 정치적 도전에도 불구하고 러시아와의 지속적인 교역에 지속적인 관심을 보여 왔다. 러시아로부터 한국으로의 수입은 2021 년부터 2022 년까지 특히 천연 자원 품목에서 증가했는데 한국은 제재로 인한 에너지 가격 상승으로 몇 달 연속 무역 적자를 경험했다.[117] 한국은 명백한 조약 및 국방 의무가 있고 쿼드와 더 긴밀한 관계를 원하며 민주주의와 인권에 대한 강한 의지를 보이는 동시에 상충되는 이해 관계 사이에서 균형을 유지한다. 우크라이나 분쟁 이전과 같은 한국과 러시아와의 관계는 한국의 파트너 국가들이 한-러 관계가 가져올 수 있는 다른 국가들에 대한 구체적이고 상호 이익이 되는 연속적인 효과에 대해 상당한 이해를 갖지 않고서는 회복하기 훨씬 더 어려울 수 있다.

또한 중국의 부상은 인도 태평양, 특히 한반도 문제에 상당한 영향을 미친다. 북한과 러시아가 현재의 분쟁 중에 다양한 권력 도구에 대한 협력을 통해 중국과 더 가까워짐에 따라 이 지역에 대해 갖는 광범위한 함의는 한국 정부에 단순한 경제적 교류 이상의 도전과제를 제시한다. 이는 러시아 정권이 중국 및 북한 정권과 계속해서 더 넓은 교류를 구축하기 때문이다.[118]

---

[105] "Fundamentals of Negotiation," United Nations, accessed January 14, 2023, https://www.un.org/en/model-united-nations/fundamentals-negotiation, 4-5.

[106] "How Mediation Works in International Conflicts," Norwich University Online, September 30, 2020, https://online.norwich.edu/academic-programs/resources/how-mediation-works-international-conflicts.

[107] Katie Shonk, "South Korea's Innovative Long-Term Negotiation Strategy with North Korea," Program on Negotiation Daily Blog (Harvard Law School, October 6, 2020), https://www.pon.harvard.edu/daily/business-negotiations/south-korea-shows-off-savvy-negotiation-skills/; S. Kang, "Seoul's Mediator Role."

[108] Rinna, "Russia–South Korea Relations"; Kim Yoo-chul, "ANALYSIS | Evolving from Mediator to Balancer," The Korea Times, June 28, 2022, https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2022/06/356_331698.html.

[109] Ha and Shin, "Impact of the Ukraine War," 910-911.

[110] Ban Ki-moon, "United Nations Guidance for Effective Mediation" (United Nations, September 2012), https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012%28english%29_0.pdf, 23.

[111] Tertitskiy, "Double Ally."

[112] Tertitskiy, "Double Ally."

[113] Jeffrey Robertson, "An End to South Korea's Middle Power Moment?," East Asia Forum, Dec. 29, 2016, https://www.eastasiaforum.org/2016/12/30/an-end-to-south-koreas-middle-power-moment/; Stangarone, "Effects of Russia's Invasion," 5-6.

[114] Stephen Haggard, "Korea, Ukraine and Russia III: The End of Illusions?," Korea Economic Institute of America, July 8, 2022, https://keia.org/the-peninsula/korea-ukraine-and-russia-iii-the-end-of-illusions/, 3.

[115] Stangarone, "Effects of Russia's Invasion," 5; Mitch Shin, "Nearly Three-Quarters of South Koreans Support Nuclear Weapons Development," The Diplomat, Feb. 22, 2022, https://thediplomat.com/2022/02/nearly-three-quarters-of-south-koreans-support-nuclear-weapons-development/.

[116] Aaron Arnold, "To Sanction North Korea, Sanction Those That Won't—Russia and China," Bulletin of the Atomic Scientists, July 14, 2022, https://thebulletin.org/2022/07/to-sanction-north-korea-sanction-those-that-wont-russia-and-china/.

[117] "South Korea Still Interested."

[118] The instruments of national power are tools of influence often condensed into the following terms: Diplomatic, Informational, Military, and Economic (DIME). Benjamin Tze Ern Ho, "A Finely Fractured Consensus: American Motivations for Rules-Based Order," *Washington*

현재의 우크라이나 분쟁은 동북아 이웃 국가 간 세계질서에 대한 상반된 시각을 바탕으로 분열을 심화시켰고 분열된 국가들 사이에 새로운 동맹 구축에 박차를 가했다.[119] 이러한 난잡한 환경 속에서 한국 정부가 다른 이웃들과 함께 기회로 '바늘을 꿰는' 것처럼 미래를 향해 움직일 수 있는 기동 공간이 여전히 있을 수 있다. 또 다른 결과는 북대서양조약기구(NATO) 및 쿼드 회원국과 같이 자유주의적 질서를 지향하는 파트너와의 결속이 더욱 확고해질 수 있다는 것이다.[120] 한국이 어떤 입장을 취하든 한국 정부의 주요 교역 상대국(즉 중국 정부)의 영향은 한국의 전략적 계산에 계속해서 중요한 역할을 할 것이며 지역 내 경제적 영향과 파급 효과에 대한 경쟁을 포함하도록 발전할 수도 있다.[121]

동북아의 힘의 균형이 더욱 위태로워짐에 따라 러시아에 대항해 한국이 미국과 강하게 결속하는 것은 '북방 전략'에 제동을 걸어 한미동맹의 비확산 프로세스에도 피해가 가게 될 수 있다.[122] 그러나 '국제 규범의 노골적인 위반에 반대하는' 이러한 입장은 떠오르는 중국-러시아 축에 대한 인도-태평양 지역 내 강력한 경고다.[123] 미래의 세계 질서에서 러시아 연방의 지위에 대한 초감각적 통찰을 제공할 투시력이 없는 상황에서 한국은 미국과 더 배타적인 결속을 추구하거나 러시아라는 제 2 의 작전기지를 시야 안으로 다시 확보하는 것 중 어느 미래를 제정할 것인지 선택을 내릴 것이다. 세계의 시선이 우크라이나에서 한반도와 인도 태평양의 불확실한 미래로 이동하고 있다.

Quarterly 45, no. 4 (Dec. 16, 2022): pp. 61-76, https://doi.org/10.1080/0163660x.2022.2148506, 62; Kevin D. Scott, *Joint Doctrine Note: Strategy*, JDN 1-18, April 25, 2018, https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/jdn_jg/jdn1_18.pdf, vii-viii.

[119] Rogin, "Opinion | Putin Is Trying"; Haggard, "Korea, Ukraine and Russia III."

[120] Haggard, "Korea, Ukraine and Russia III"; Ramon Pacheco Pardo, "Korea Falls in Love with NATO," EURACTIV, November 8, 2022, https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/opinion/korea-falls-in-love-with-nato/; Jason Li, "South Korea's Formal Membership in the Quad Plus: A Bridge Too Far?," Stimson Center, October 4, 2022, https://www.stimson.org/2021/south-koreas-formal-membership-in-the-quad-plus-a-bridge-too-far/.

[121] Haggard, "Korea, Ukraine and Russia III."

[122] Lukin, "Rebirth of the Russia–North Korea Alliance"; Haggard, "South Korea, Ukraine and Russia Part II," 1.

[123] Stephen Haggard, "South Korea, Ukraine and Russia Part I: Motives and Initial Response," Korea Economic Institute of America, May 17, 2022, https://keia.org/the-peninsula/south-korea-ukraine-and-russia-part-i-motives-and-initial-response/, 1; Haggard, "Korea, Ukraine and Russia III," 3; Lyle Goldstein and Vitaly Kozyrev, "The Russo-Chinese 'Strategic Partnership' Enters a New and Dynamic Phase," *Journal of Peace and War Studies* 4 (October 2022): pp. 95-129, https://www.norwich.edu/pdfs/pawc/journal/PAWC_Journal_2022_Lyle%20Goldstein%20and%20Vitaly%20Kozyrev.pdf, 116-118.

8

대한민국과 험난한 곳: 자유롭고 개방적인 인도 태평양을 지원하는 한일 관계 개선

Chloe Clougher

서론과 연구목적

코로나 19 팬데믹 직후, 모건 스탠리 리서치(Morgan Stanley Research)는 지정학적 문제가 세계화 과정을 늦추는 추세를 가속화할 것이라고 주장하는 보고서를 발표했다. 영향력과 국내 안보 확보를 위해 경쟁하며 상호작용하는 국가들의 복잡한 네트워크를 특징으로 하는 국제 체제에서 다양한 경제력 기반이 갈라져 다극 경제 세계를 초래한다. 중견국과 신흥 강국이 경제력을 발휘하고 위상이 높아지면서 니어쇼어링의 재정적 이점이 분명해지고 경제적 불균형이 지정학적 긴장을 촉발하기 때문에 세계화는 둔화되는 경향이 있다. 이 개념은 네덜란드 경제학자 아즈지에지 바카스에 의해 '슬로벌라이제이션(slowbalization)'이라고 명명되었다. 이러한 상황에서 미국과 중국이라는 두 강대국 사이의 지속적인 마찰과 그 사이에 낀 한국이나 일본과 같은 신흥 강대국이나 중견국이 양측 모두에 양보해야 하는 상황이 지속적인 추세가 될 가능성이 높다.[1] 특히 아시아 시장은 이러한 딜레마에 빠져 있는데 지리적 현실이 시작되고 중국의 상거래 장악력이 강화되고 있기 때문이다. 급속한 세계화에서 다극화 및 국가 간 경쟁으로의 전환은 국내 상황을 중시하는 정치와 고립된 비즈니스 부문에 동기를 부여하고, 국가들이 전략적 기회주의에 따라 섬처럼 행동하는 것을 방지하고 같은 생각을 가진 국가를 공동의 상호 안보 위협에 대응해 실용적으로 결합하게 하는 다자간 조직에 대한 참여를 잠재적으로 저하시킨다.[2]

결과적으로 비즈니스 부문과 정치 부문 간의 상호작용을 이해하고 점점 더 다극화되는 세계에서 전략적 균형을 유지하는 데 한 주체가 다른 주체에 영향을 미치는 방법을 이해하는 것이 필수적이다. 글로벌 야망과 탄탄한 경제를 갖춘 신흥 강국인 대한민국은 인도-태평양 지역과 글로벌 시장에서 압도적인 중국을 견제할 수 있는 핵심이 될 잠재성을 가지고 있다.[3] 이러한 균형을 이루기 위해 중견국과 신흥 경제국은 자국의 외교적 야망을 실현하려는 중국의 경제적 강압 없이는 지정학적 목표를 추구할 수 없는 하나의 강대국 궤도에 자신과 주변국이 너무 가까워지는 것을 방지하기 위해 하나의 뭉쳐 함께 노력해야 한다. 구체적으로, 한국 경제에 대한 중국의 궁극적인 영향력은 남중국해에서 격렬한 분쟁이 발생하거나 우발적인 대만 침공이 발생할 경우 한국이 강력한 미국의 군사 동맹국임에도 불구하고 어쩔 수 없이 중립 입장을 취하도록 만들 정도로 커질 수 있다. 이러한 중립은 대한민국의 국제적 기업들의 우려 때문에 공개적이고 확고하게 중국에 반대하는 현 대한민국 윤석열 행정부 하에서도 발생할 수 있다.[4] 한국 기업의 가장 큰 국제적 및 국내적 우려는 한국이 중국과의 거래에서 전략적 반모호성을 포기하고 중국에 대한 의존도를 줄이기 위해 고안된 인도-태평양 안보 구조에 합류할 경우 중국 공산당이 한국의 국제 기업에게 경제적 비용을 부과할 수 있다는 것이다.[5] 그러나 쿼드의 틀이 한국과 일본 간의 비즈니스 관계를 강화할 수도 있기 때문에 한국의 정치 및 비즈니스 이익을 일치시키는 것이 가능할 수 있다. 특히 한국의 하이테크 부문을 강화하고 중국의 보복에 대한 두려움과 의존도를 줄이는 것은 윤석열 정부의 국내 정치 및 국가 안보 목표와 일치한다.[6]

중요한 것은 일본과 한국의 무역 진전을 정체시키는 주요 문제는 양국이 상호 가치 있는 제 3 자 중재자(미국과 같은)와 함께 통합되는 안보 구조에 현재 한국이 포함되지 않아 침체된 양국의 사업, 법적, 사회적 관계를 완화하고 탐색할 수 없다는 점이다. 제 3 자 중재자는 일본과 한국이 정치적으로 체면을 세울 수 있게 하고 각자의 대중에게 직접적으로 그리고 양자적으로 관여하는 것처럼 보이지 않게 해준다. 제 3 자 중재자의 포함은 또한 양국이 좋은 무역 관계를 맺고 하나의 블록으로서 중국에 대항함으로써 얻는 상호 이익, 또 한국 기업 및 정치 기관의 공유되고

[1] Morgan Stanley Research. "Slowbalization: Rethinking Global Supply Chain." Morgan Stanley, May 18, 2022. https://www.morganstanley.com/ideas/slowbalization-global-supply-chain.

[2] Goodman, Matthew P. "Predatory Economics and the China Challenge." Predatory Economics and the China Challenge | Center for Strategic and International Studies. CSIS, November 21, 2017. https://www.csis.org/analysis/predatory-economics-and-china-challenge.

[3] Lee, Jeung-eun. "Why South Korea Needs to Be a Global Player - How South Korea Is Honing a Competitive Edge." Carnegie Endowment for International Peace. Carnegie Endowment for International Peace, November 22, 2022. https://carnegieendowment.org/2022/11/22/why-south-korea-needs-to-be-global-player-pub-88421.

[4] Onchi, Yosuke. "South Korea's Yoon Draws Closer to ASEAN, Keeping Distance from China." Nikkei Asia. Nikkei Asia, December 5, 2022. https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/South-Korea-s-Yoon-draws-closer-to-ASEAN-keeping-distance-from-China.

[5] Roy, Denny. "China-South Korea Relations: Elder Brother Wins Over Younger Brother." Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies. DKI APCSS, August 16, 2021. https://dkiapcss.edu/college/publications/.

[6] Pardo, Ramon Pacheco. "South Korea Would Benefit from Joining a Quad+." Center for Strategic and International Studies. CSIS, February 26, 2021. https://www.csis.org/analysis/south-korea-would-benefit-joining-quad.

잠재적으로 통합 가능한 이익에 다시 초점을 맞출 수 있게 한다.[7]

한일관계 개선에는 사회적·법적 측면에서 여러 가지 걸림돌이 있지만 시급히 해결해야 할 가장 근본적인 문제는 무역·비즈니스 관계 개선이다. 이 문제의 두 가지 주요 장애물은 일제 강점기 전시 노동에 대해 한국인들에게 보상하라는 일본 기업에 대한 한국의 명령과 일본의 대 한국 수출 통제에 따른 한국의 첨단 칩 재료 생산 자립 추진이다.[8]

따라서 본 논문은 먼저 한국의 국제적 기업과 그들의 실용적 관심이 윤석열 정부 하에서 한국 국내 정책을 형성하는 데 미치는 영향을 분석함으로써 무역 측면에서 일본과의 관계 장벽을 극복하기 위한 한국의 길을 모색하고자 한다. 둘째로는 한일 양자 관계에 대한 주요 장벽과 그에 따른 안보 우려 사항을 자세히 설명하려 한다. 셋째로 4 개국 안보 회담(Quadrilateral Security Dialogue), 즉 쿼드(Quad)와 같은 포괄적인 역내 안보협력틀 내에서 일본과 한국이 교류와 무역에 참여하는 것의 중요성을 설명한다. 넷째로 활성화된 한일 경제 및 잠재적 안보 관계가 자유롭고 개방적인 인도-태평양의 토대에 어떤 의미가 있는지 탐구한다.

한국 비즈니스 로비가 외교 및 안보 관계에 미치는 영향

찰머스 존슨은 그의 저서 *신 아시아 산업주의의 정치경제(The Political Economy of the New Asian Industrialism)*에서 한국과 같은 동아시아의 고성장 시스템 하에서 정치 제도는 경제 부문에 영향을 미치고 경제는 다시 정부에 압력을 가한다고 주장했다. 존슨은 일본, 한국, 대만의 경우 시장 경제를 형성하는 정부 행위자와 다시 경제 행위자가 정부를 형성하는 것의 역사적인 관계를 설명한다. 이러한 동아시아의 소위 고도성장 체제는 경제성장을 우선시하는 정치엘리트의 안정적인 지배, 시범기획기관의 총괄지침으로서 민관협력, 부의 공평한 분배, 시장 메커니즘에 기반한 경제적 개입 방법을 활용할 필요성을 이해하는 정부로 정의된다. 파르베즈 하산을 인용한 존슨에 따르면, 한국 경제는 역사적으로 고도로 중앙집권화된 정부 체제 아래 운영되었으며, 경제는 시장의 힘을 통해 간접적으로 정책에 영향을 미쳤다. 이로 인해 기업 부문은 정부 결정에 적극적으로 참여하고 나아가 결정적인 영향을 미쳤다. 실용적인 국익과 경제 목표에 대한 광범위한 민관 합의가 정부에 미치는 다른 영향을 능가한다는 주장은 아마도 민간 부문 비즈니스 세력이 아마도 한국의 정치적 의사 결정 기관에 가장 큰 영향을 미친다는 것을 시사한다. 마찬가지로, 이 장에서는 일본이 경제산업성을 통해 유사하게 운영되며 일본 정부와 기업의 관계가 밀접하게 얽혀 있다고 가정한다. 개발을 주도하는 엘리트층은 정치적 안정을 창출하고 국제 지향적인 국가 목표와 기준을 설정한다. 또한 한국의 장기 산업 정책의 중요성으로 인해 정치인들은 주요 경제 결정을 탈정치화하고 비즈니스 부문의 비정치적 엘리트에게 결정을 위임하도록 장려될 수 있다.[9]

산업 정책의 실천: 아프리카와 동아시아의 정부-기업 협력(The Practice of Industrial Policy: Government – Business Coordination in Africa and East Asia)에서 김은미는 1960 년대부터 1980 년대까지 한국이 권위주의에서 민주주의 국가로 발전한 기간과 민간 부문이 정부 주도 개발에 어떻게 통합되는 과정, 이후 소위 SBR 이라고 하는 현대의 국가-기업 관계로 이어지는 과정에 초점을 맞춰 한국의 경제 및 사회 발전에서 국가-기업 관계를 분석한다. 제 2 차 세계 대전 중 일본의 한반도 점령으로 정의되는 일본과 한국 관계의 유산은 처음에 한국 경제를 황폐화시켰다. 그러나 한국 경제는 빠르게 회복되었고 비즈니스 성장은 이후 수십 년 동안 상승 추세를 따랐다. 이것은 종종 미국의 외국인 직접 투자 때문이라고 평가되지만, 한국에서 이러한 급속한 발전의 주동력은 민간 기업이으며 이들은 과거 국가 발전 과정에 편입된 이후 오늘날까지 대한민국에서 막강한 권력을 휘두른다. 1961 년까지 한국의 박정희 대통령과 그의 행정부는 SBR 을 국가 지배세력으로 만들기 위해 노력했고 인맥과 지대 추구 이익에 과도하게 영향을 받은 부패한 정치인들을 체포했다. 이후 SBR 관계는 개발 국가를 지원하기 위한 보다 생산적이고 균형 잡힌 파트너십으로 발전했다. 이후 한국 정부는 경제 발전을 지속하기 위해 대규모 민간 국내 기업을 강화하는 데 집중했고 당근과 채찍으로 부패를 통제했다. 그러나 1970 년대에 이르러 더 큰 민간

[7] Aum, Frank, Sang-ok Park, and Joseph Yun. "South Korea and Japan Need to Reset Relations. Can the United States Help?" United States Institute of Peace. USIP, May 19, 2022. https://www.usip.org/publications/2022/05/south-korea-and-japan-need-reset-relations-can-united-states-help.

[8] Shin, Sangho, and Edward J Balistreri. "The Other Trade War: Quantifying the Korea–Japan Trade Dispute." Journal of Asian Economics 79 (April 2022). https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.asieco.2022.101442.

[9] Johnson, Chalmers. "4. Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwau". The Political Economy of the New Asian Industrialism, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987, pp. 136-164. https://doi.org/10.7591/9781501723766-007.

기업들은 재벌이라고 불리게 된 거대한 재벌로 통합되기 시작했다.

김은미는 1970 년대 재벌의 성장은 권위주의 국가와 민간 기업의 파트너십으로 볼 수 있으며, 1960 년대와 달리 이어진 수십 년 동안 민간과 공공 부문의 관계는 양측이 서로를 통제하는공생 관계로 발전해 결국 재벌은 사실상 한국 정치의 운전석에 앉았다고 주장한다. 한국이 민주화되고 외국인 투자를 허용하고 수출이 증가함에 따라 글로벌 브랜드를 선포하며 분명하게 국제 시장을 지향한 재벌은 국내 정치와 외교 정책 결정에 영향을 미치기 위한 정부 로비에 점점 더 성공했다. 대기업은 1997-1998 년 아시아 금융 위기의 여파로 정실 자본주의가 폭로된 기업 지배 구조의 한 형태가 되었다. 한국 정부는 재벌의 부패 관행을 제한하기 위해 광범위한 개혁을 시도했지만 *국제정치경제리뷰(Review of International Political Economy)*에서 유종성의 분석에 따르면 이러한 시도는 한국 정부 요직에 침투한 한국 기업의 뇌물과 부패 또는 전반적인 정책 결정 과정에 대한 한국 대기업의 높은 영향력을 종식시키는 데 실패했다.[10] 재벌의 함정에도 불구하고 데이비드 무릴로와 성윤달은 세계경제·지정학 센터(Center for Global Economy and Geopolitics) 저술에서 거대하고 통합된 기업에는 미덕이 없다는 입장에 대해 토론하고 재벌 체제가 이룩한 정치적 로비 성공과 사회적 자본의 발전이 기업 부문에서 보다 기민한 의사 결정을 통해 보다 장기적인 전략적 방향으로 한국 정책을 이끌어가는 데 도움이 되는 선례로서 유용할 수 있다는 명제를 발전시킨다.[11]

높은 인플레이션과 경기 침체, 러시아-우크라이나 위기 등으로 인해 현재 세계 금융 시장이 불안정한 상황에서 윤석열 한국 대통령은 2022 년 5 월 취임 후 조 바이든 미국 대통령과 회동을 갖고 대한민국의 경제 안정을 최우선 의제 중 하나로 삼았다.[12] KB 금융그룹 피터 김 상무 등 한국 애널리스트들에 따르면 윤 대통령에게 경제적 안정이란 중국의 약탈적인 경제적 영향력에서 벗어나 보다 안정적인 공급망을 만드는 것을 의미한다. 이러한 열망은 단순히 안보 문제에 대한 윤 대통령의 반중 입장뿐만 아니라 그의 우익 정부가 국제적 기업 지도자들과 연결되어 있는 것에 추가적인 영향을 받는다.[13] 윤 대통령과 바이든 대통령의 한미 정상회담에는 지난 몇 년간 문재인 정부에서 탄압을 받아온 주요 재벌 지도자들이 복귀했다. 바이든 대통령이 2022 년 한국의 신임 대통령 당선인을 만나기 위해 방문하는 동안 윤석열 정부의 조언으로 처음 들른 곳은 글로벌 공급망 관리에 대해 미국과 협력하려는 한국의 저명한 재벌인 삼성전자였다.[14]

이와는 대조적으로, 문재인 정부 동안 재벌 지도자들은 중국을 화나게 할 것을 두려워하여 미국 편향을 노골적으로 표현하지 않았다. 이는 현 행정부의 안보 우선 순위와 관련하여 일부 대기업의 비즈니스 사고 방식이 변화하고 있음을 나타낸다.[15] 며칠 전 한국도 바이든 행정부가 동아시아에서 중국의 경제적 영향력을 견제하기 위해 추진한 인도태평양경제프레임워크(IPEF)에 가입했다.[16] 한국 기업의 실용적인 관심이 중국 파트너십에서 멀어지는 것은 중국의 보복에 대한 두려움과 중국 시장에 대한 지속적인 의존에도 불구하고 한국의 국제적 기업이 점점 더 비우호적이 되어가는 중국 비즈니스 환경에서의 시장 점유율 감소로부터 스스로를 보호하기 위해 노력하고 있음을 나타낸다. 이를 위해 한국 기업은 미국과 제휴한 파트너와 협력하고 경쟁한다.

2022 년 5 월, 한국 기업인들은 주변국들 사이의 전시 문제의 골치 아픈 역사에도 불구하고 윤 대통령이 취임한 후 특히 일본과의 양자 경제 협력을 확대하기로 약속했으며 사사키 미키오 일한경제협회 회장은 시아의 우크라이나 침공으로 인한 경제적 여파와 같은 위기 상황에서 경제 및 문화 교류를 늘리는 것이 중요하다고 말했다.[17] 이러한 비즈니스 부문 제안에 이어 윤 대통령은 자신이 비즈니스 중심 정책을 활용하는 리더임을 보여주었다. 2022 년 11 월까지

[10] Page, John, and Finn Tarp (eds), The Practice of Industrial Policy: Government—Business Coordination in Africa and East Asia (Oxford, 2017; online edn, Oxford Academic, 20 Apr. 2017), https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198796954.001.0001

[11] Murillo, David, and Yun-dal Sung. "Understanding Korean Capitalism - Chaebols and Their Corporate Governance." ESADE Center for Global Economics and Geopolitics. ESADEgeo, September 2013. https://itemsweb.esade.edu/research/esadegeo/201309Chaebols_Murillo_Sung_EN.pdf.

[12] Stangarone, Troy. "President Yoon's Economic Policies." Korea Economic Institute of America, May 25, 2022. https://keia.org/the-peninsula/president-yoons-economic-policies/.

[13] Kim, Peter S. "New Generation of Chaebol Chiefs Can Lead Way on Governance." Nikkei Asia. Nikkei Asia, September 1, 2022. https://asia.nikkei.com/Opinion/New-generation-of-chaebol-chiefs-can-lead-way-on-governance.

[14] Kim, Peter S. "President Yoon's pro-Business Promise." koreatimes. The Korea Times, June 5, 2022. https://www.koreatimes.co.kr/www/opinion/2023/01/805_330357.html.

[15] Lim, Darren J and Victor A. Ferguson. "Informal economic sanctions: the political economy of Chinese coercion during the THAAD dispute." Review of International Political Economy, 29:5 (May 2021), pp. 1525-1548. DOI: 10.1080/09692290.2021.1918746.

[16] "Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF)." United States Trade Representative, May 2022. https://ustr.gov/trade-agreements/agreements-under-negotiation/indo-pacific-economic-framework-prosperity-ipef.

[17] "Japan, South Korea Business Leaders Vow to Expand Cooperation." Kyodo News+. KYODO NEWS+, May 30, 2022. https://english.kyodonews.net/news/2022/05/3ee96f072a5a-japan-s-korea-business-leaders-vow-to-expand-economic-cooperation.html.

기시다 후미오 일본 총리, 윤 대통령, 조 바이든 미국 대통령은 캄보디아 프놈펜 정상회담 중 인도 태평양 지역을 위한 3 자 파트너십에 대한 공동 성명을 발표했다. 이 공동 성명은 중국이 주도하는 분쟁에 대한 안보 우려와 함께 지역의 경제 안보 문제에 대한 우려를 언급했다.[18] 이번 성명은 2016 년 미국의 대탄도미사일 방어 체계인 고고도미사일방어체계(THAAD)의 한국 배치와 이에 따른 중국의 경제적 압박으로 이어져 한미관계를 경색을 역사적으로 조명해 이뤄졌다. 당시 한국은 이러한 중국의 경제적 강압에 맞서 스스로를 지탱할 수 있는 메커니즘과 지원 체계가 없었다.[19] 그 결과, 재계 지도자들의 조언에 따라 중국의 압력에 대응하는 데 도움을 줄 수 있는 일본과 같은 지정학적 경제 강국과의 협력을 강화하고 미국의 도움으로 중요한 공급망을 격리하는 것이 윤석열 정부의 최우선 과제가 되었다.

한일역사적 긴장과 무역전쟁

중국이 강대국이 되면서 외교 정책 분석가들은 미국, 일본, 한국이 더 가까워지고 이견을 좁힐 것이라고 생각했다.[20] 그러나 *아시아의 동맹 삼각 관계: 격동의 시기 한미일 관계(Asia's Alliance Triangle: US-Japan-South Korea Relations at a Tumultuous Time)*에 자세히 설명된 2014 년 세 나라의 관계에 대한 사례 연구는 관계의 붕괴 가능성과 제도화된 삼각 동맹의 중요성을 보여준다.

한국과 일본은 각각 깊은 역사적 인식 차이와 갈등을 가지고 있으며, 이는 양국 간의 국제 관계에 영향을 미쳤으며 앞으로도 계속될 것이다. 2013-2014 년에 3 국 관계는 중국에 대한 당시의 접근 방식과 북한과 러시아의 도전에 대한 이해의 차이로 인해 지난 60 년 동안 그 어느 때보다 더 큰 불확실성을 겪었다. 이러한 불확실성은 부분적으로는 제도화된 양자 또는 3 자 체제의 부재에 기인하며, 3 국 중 어느 한 국가, 특히 한국이나 일본에서 행정부 변경이나 특정 정책으로 인해 발생할 수 있는 관계의 불안정성을 보여준다. 국가 간의 가장 중요한 차이점은 역사적 기억뿐만 아니라 안보상의 차이점에서 발생했으며, 이는 비즈니스와 무역이 외교 정책에 영향을 미치는 안정적인 관계를 구축하기 위한 가장 명확한 경로일 수 있음을 보여준다.[21]

2022 년 4 월 윤 대통령의 한국 대표단이 도쿄에서 기시다 후미오 일본 총리를 만나 한일관계를 재설정했다. 미국평화연구소(United States Institute of Peace)가 발간한 분석보고서는 최근 많은 분석가들이 한국과 일본 문제가 최근 더 악화된다고 이야기 하지만 그 문제는 1965 년 청구권협정과 전후(戰後) 한일관계의 토대까지 거슬러 올라간다고 주장한다.[22] 가장 민감한 문제는 제 2 차 세계대전 기간과 전후에 일본이 한국에 시행한 강제 노동법과 현재 한국에서 진행 중인 일본 기업을 상대로 피해를 입은 한국인에 대한 배상을 요구하는 소송에 관한 것이다. 1997 년 한국 원고들은 일본제철을 상대로 전시 강제징용 소송을 제기했다. 이 사건은 일본에서는 2001 년 하급 법원, 2003 년 대법원이 한국의 최종 항소에 명시된 사건에 대한 공소시효를 인용하며 기각되었다. 1965 년 청구권협정 제 1 조에 따르면 일본은 한국에 무상 3 억 달러, 차관 2 억 달러까지만 제공하면 되었으며, 근로자 보상을 포함한 '권익'에 관한 모든 것은 이미 완전히 해결되었다.2005 년 한국의 노무현 정부가 청구권협정 협상에 관한 기록을 공개하면서 더 많은 논쟁이 벌어졌다. 문서는 이 합의가 단순히 양국 간의 금융 신용 청구와 부채를 해결하기 위한 것이지 일제 식민 통치에 대한 배상을 다루거나 일제의 한국 식민지배가 합법인지 불법인지를 결정하기 위한 것이 아님을 보여주었다. 일본 정부는 한국과의 협상에서 어떠한 위법 행위나 범죄도 완전히 인정하지 않았으며, 이로써 한국 정부가 역사적 잘못에 대한 추가 보상을 추진할 수 있는 문을 열어두었다.[23]

2012 년 5 월까지 한국 대법원은 일본제철과 다른 일본 회사들에 대한 청구를 재심사하고 1965 년 청구권협정과 일본의 후속 지불이 문제를 해결하지

[18] "Phnom Penh Statement on US – Japan – Republic of Korea Trilateral Partnership for the Indo-Pacific." The White House. The United States Government, November 17, 2022. https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/13/phnom-penh-statement-on-trilateral-partnership-for-the-indo-pacific/.

[19] Lim, Darren J and Victor A. Ferguson. "Informal economic sanctions: the political economy of Chinese coercion during the THAAD dispute." Review of International Political Economy, 29:5 (May 2021), pp. 1525-1548. DOI: 10.1080/09692290.2021.1918746.

[20] Jervis, Robert. "Cooperation under the Security Dilemma," World Politics, Vol. 30, No. 2 (Jan 1978), pp. 167-214.

[21] Rozman, Gilbert. "A National Identity Approach to Japan's Late 2013 Foreign Policy Thinking," in Gilbert Rozman, ed., Asia's Alliance Triangle: US-Japan-South Korea Relations at a Tumultuous Time (New York: Palgrave Macmillan, 2015), pp. 219-32.

[22] Aum, Frank, Sang-ok Park, and Joseph Yun. "South Korea and Japan Need to Reset Relations. Can the United States Help?" United States Institute of Peace, May 19, 2022. https://www.usip.org/publications/2022/05/south-korea-and-japan-need-reset-relations-can-united-states-help.

[23] Jo, Eun A. "Japan and South Korea Are Still Haunted by the Past." Foreign Affairs, November 28, 2022. https://www.foreignaffairs.com/japan/japan-and-south-korea-are-still-haunted-past.

못했다고 결정했다. 법원은 일본 점령의 불법성을 주장하고 2001 년 일본제철 사건에 대한 일본 법원의 기각이 인정되지 않을 수 있다고 주장했다. 한국 대법원은 원고가 사법 방해와 법적 장벽이 없었다면 더 일찍 검토를 위해 사건을 제기했을 것이라고 주장하면서 사건이 공소시효 규정에 해당해야 한다는 것을 부정했다.[24] 2018 년 해당 사건은 한국 대법원에 의해 확정되었고 감정적 손해에 근거한 한국 원고에 대한 배상 필요성을 추가로 포함하도록 판결이 확대되었다.

일본은 과거사배상 소송과 한국 법원 판결에 대한 보복으로 2019 년 7 월 한국 반도체 사업에 대한 수출규제를 단행하고 한국을 수출 승인 대상국 명단에서 제외했다. [25] 한국인들은 일본 상품 불매운동과 한국의 선호 무역 상대국 목록에서 일본을 삭제함으로써 대응했다. 일본은 한국이 경색된 양국 관계를 회복할 책임이 있다고 보고, 한국은 상황을 역으로 보고 있어 문제 해결의 어려움이 더해지고 있다. [26] 한국과 일본 사이의 이러한 우려의 융합은 상당한 경제적 영향과 함께 진행 중인 무역 전쟁을 촉발시켰을 뿐만 아니라 안보에도 영향을 미쳤다. 즉 한국은 미국과 동맹을 맺은 지역 세력과의 안정적인 관계가 부족하고 한국의 반도체 산업 지원과 같은 분야에서 중국에 대한 의존도가 높아졌다. 이 산업은 한국 경제 안보의 상당 부분을 뒷받침할 뿐만 아니라 반도체가 인공 지능, 첨단 군사 시스템 및 감시 기술에 필수적이기 때문에 국가 안보와 긴밀하게 연결되어 있다.[27] 일본과 한국 간의 반도체 무역 장벽은 중국이 자체 반도체 산업 발전을 적극적으로 추진함에 따라 한국이 중국과 더 긴밀하게 관계를 맺을 수 있는 문을 열어준다. 추가 우려 사항은 두 한일 양국의 경제적 및 법적 분쟁으로 인해 지역 안보 우발 사태가 발생할 경우 두 세력 사이에 군사 협력 장벽이 생성되었다는 것이다. 2019 년 무역전쟁의 직접적인 결과로 한국 정부는 한일군사정보보호협정(일본과 한국 간의 군사 정보 공유를 촉진하는 법적 문서)을 공식적으로 갱신하지 않았다가 미국의 강한 촉구에 따라 마지막 순간에 가까스로 그 지속을 결정했다.[28]

2019 년 후반 일본과 한국 간의 전면적인 무역 전쟁이 격화되면서 한국은 더욱 위태로운 경제적 위치에 놓이게 되었다. 2022 년 아시아경제저널(Journal of Asian Economics)에 발표된 연구에 따르면 무역분쟁으로 인해 한국은 일본의 0.013%(3 억 4600 만 달러)보다 더 큰 0.144%(10 억 달러)의 복지 손실이 발생했다. 이러한 복지 손실을 보상하기 위해 한국 기업은 다른 국가로부터의 수입을 늘려 상쇄해야 했습니다. [29] 결과적으로 현재 양국이 추구하는 결의안은 정권이 달라지더라도 미래 관계를 형성하는 데 필수적일 것이다.[30] 모든 실수는 재앙이 될 수 있다. 일본과 한국의 관계를 재구성하려면 일본 정부나 한국 정부, 혹은 양측 모두에서 동시에 일어나는 극적인 입장 변화가 필요하다. 따라서 미국 정부를 포함한 제 3 자 중재자들은 두 나라가 아무리 느리더라도 결의안을 향해 가도록 슬쩍 밀어붙이고 그 과정에서 실수가 발생하지 않도록 도와야 한다. [31] 미국은 한 국가의 의제에 해를 끼치기 않도록 특정 국가와 공유하는 관계가 다른 국가보다 훨씬 더 중요하게 보여지는 상황을 방지하는 데 집중해야 힌다.[32] 2019 년 당시 문재인 정부가 제안한 해결책 중 하나는 한국과 일본이 공동으로 운영하는 기금을 조성하여 한국과 일본 기업이 자발적으로 전시 강제징용 피해자들에게 보상할 수 있도록 하는 것이었다. 일본은 일본이 한국과의 모든 전시 청구권을 완전히 해결했다는 명분으로 이 제안을 다시 한 번 거부했다.[33]

---

[24] Aum, Frank, Sang-ok Park, and Joseph Yun. "South Korea and Japan Need to Reset Relations. Can the United States Help?" United States Institute of Peace, May 19, 2022. https://www.usip.org/publications/2022/05/south-korea-and-japan-need-reset-relations-can-united-states-help.

[25] Park, June. "Semiconductor Tech War Underlies the Japan–South Korea Trade Dispute." East Asia Forum, March 26, 2020. https://www.eastasiaforum.org/2019/09/24/semiconductor-tech-war-underlies-the-japan-south-korea-trade-dispute/.

[26] Ezell, Stephen. "Understanding the South Korea-Japan Trade Dispute and Its Impacts on U.S. Foreign Policy." Information Technology and Innovation Foundation, January 16, 2020. https://itif.org/publications/2020/01/16/understanding-south-korea-japan-trade-dispute-and-its-impacts-us-foreign/.

[27] Shivakumar, Sujai, and Charles Wessner. "Semiconductors and National Defense: What Are the Stakes?" Semiconductors and National Defense: What Are the Stakes? | Center for Strategic and International Studies, June 8, 2022. https://www.csis.org/analysis/semiconductors-and-national-defense-what-are-stakes#:~:text=All%20major%20U.S.%20defense%20systems,defend%20itself%20and%20its%20allies.

[28] Kim, Tong-hyung. "South Korea Will Keeps Its Military Intelligence Pact with Japan – for Now." – The Diplomat. The Diplomat, November 23, 2019. https://thediplomat.com/2019/11/south-korea-will-keeps-its-military-intelligence-pact-with-japan-for-now/.

[29] Shin, Sangho, and Edward J Balistreri. "The Other Trade War: Quantifying the Korea–Japan Trade Dispute." Journal of Asian Economics 79 (April 2022). https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.asieco.2022.101442.

[30] Aum, Frank. "Mended Ties between Japan and South Korea Would Boost Regional Security." United States Institute of Peace, July 28, 2022. https://www.usip.org/publications/2022/07/mended-ties-between-japan-and-south-korea-would-boost-regional-security.

[31] Lee, Sook Jong. "Rebuilding the US–South Korea–Japan Trilateral Relations in the Indo-Pacific Region." Wilson Center, May 23, 2022. https://www.wilsoncenter.org/article/rebuilding-us-south-korea-japan-trilateral-relations-indo-pacific-region.

[32] Smith, Sheila A. "The US–Japan–ROK Trilateral: Rebuilding Confidence, Deepening Csooperation." Wilson Center, May 23, 2022. https://www.wilsoncenter.org/article/us-japan-rok-trilateral-rebuilding-confidence-deepening-cooperation.

[33] Shin, Hyonhee. "S.Korea Proposes Joint Fund with Japan to Compensate Forced Wartime Labour." Reuters. Thomson Reuters, June 19, 2019. https://www.reuters.com/article/southkorea-japan-forcedlabour-idUSL4N23Q23V.

윤석열 정부 출범과 함께 양국 관계는 보다 긍정적인 방향으로 급격히 전환되었다. 2022 년 3 월 윤석열 당시 대통령 당선인과 기시다 후미오 일본 총리는 한일 관계 개선 과정에 착수하기로 합의하고 전화 통화를 했으며 직접 만나 북한의 일본해로의 탄도미사일 시험발사 급증 등 상호 안보 우려사항을 논의하기로 했다. 윤 대통령은 한일 양국의 경제번영 공동과제, 한일관계 필요성, 한미일 3 국 협력 강화 의지를 강조했다.[34] 2022 년 초, 일본과 한국은 조 바이든 미국 대통령의 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)의 초기 서명국이기도 했다. 이 프레임워크는 역내 경제를 연결하는 환태평양경제동반자협정(TPP)F 를 대신할 새로운 자유무역협정을 만드는 것을 목표로 했다.[35] 윤 대통령은 취임 몇 달 만에 아시아·태평양 지역에서 같은 생각을 가진 민주적 동료 국가들과 연합을 구축하고, 국방 협력을 확대하고, 국제기구에서 더 큰 영향력을 행사하겠다는 포부를 밝혔다.[36] 윤 대통령은 북대서양조약기구(NATO) 연례 정상회의에 한국 정상으로는 처음으로 참석했고 [37] 현재 미국, 호주, 인도 및 일본으로 구성된 4 자간 안보 대화 쿼드의 회원이 되겠다는 입장을 공개적으로 지지했다. [38] 윤석열 정부는 2022 년 11 월 캄보디아에서 열린 동남아시아 국가연합(ASEAN) 정상회의에서 한국 최초의 포괄적인 인도·태평양 전략을 소개했다. 이 전략은 특히 남중국해에서 항행의 자유를 옹호하고 처음으로 인도-태평양 지역 개념을 수용함으로써 중국을 특정해 배격하는 미국과 일본의 각각의 안보 전략을 반영했다. '인도-태평양'이라는 용어는 일본 정부와 미국 정부가 중국의 점증하는 위협에 대응하는 데 중점을 둔 연합으로 인도와 나머지 태평양 지역을 하나로 묶기 위해 사용하는 전략적 용어다.[39] 지역 및 글로벌 포용을 위한 윤 대통령의 추진이 시사하는 바는 한국이 다자간 이니셔티브를 발전시킬 수 있도록 제도적 멤버십을 확대한다는 것이다. 현재 한국은 G7 및 쿼드와 같은 지정학적 동맹에서 제외되어 이러한 노력에 어려움을 겪고 있다.

한일 협력을 위한 길

한국과 일본은 중국의 부상에 대응하기 위해 관계를 재활성화할 필요가 있으며, 이는 여한구 통상교섭본부장의 발언으로 뒷받침된다. 여 본부장은 2022 년에 정치가 경제 문제와 분리되어야 한다고 말하면서 한국 기업 관계자들이 정부 문제에 대한 기업의 영향을 어떻게 볼 수 있는지에 대한 중요한 발언을 했다. 그러나 여 본부장은 좋은 경제 관계를 위해서는 좋은 외교 관계가 필요하다고 말하면서 비즈니스 리더가 외교 문제와 관련된 특정 정책, 더 나아가 한국의 정치 단체 결정에 간접적으로 지지를 표시할 수 있는 잠재적인 방법을 보여주었다.[40] 한국과 일본 간의 경제 관계는 1965 년부터 현재까지 매우 상호 의존적인 관계로 변모했습니다. 역사적으로 한국의 대부분의 경제 성장은 일본과의 기술 협력 및 합작 투자뿐만 아니라 일본으로부터 수입된 상품에 의해 주도되었다. 이는 양국간의 더 나은 외교 관계를 위해 경제적 관계를 재조정하는 것이 중요함을 보여준다.[41] 양국의 합작 투자가 가장 성공할 수 있는 분야는 기술 분야다. 한때 한국이 그 분야에서 일본에 의존했던 것처럼 일본은 이제 한국에 크게 의존하기 때문이다. 1997 년 아시아 외환위기 이후 한국의 경제 세계화에도 불구하고 한국의 대일 무역 불균형은 한일 자유무역협정(FTA) 협상과 환태평양경제동반자협정(TPP) 참여에 걸림돌이 되고 있다. 한국의 지역 경제 이익과 안보 이익을 촉진하기 위해서는 한일 양국 비즈니스 부문의 강력한 유대 관계와 한일 간 기술 분야의 합작 투자 확대가 필요하다.[42]

윤 대통령은 전임자 문재인에 비해 경제적, 정치적 측면에서 일본을 포용하는 데 더 적극적이어서 양국 관계의 근본적인 전환점이 올 수 있음을 시사하고

[34] Lee, Ji-Young, and Andy Lim. "South Korea's New President and a Seoul-Tokyo Reset?" Comparative Connections: A Triannual E-Journal of Bilateral Relations in the Indo-Pacific 24, no. No. 1 (May 2022): 137–46. https://cc.pacforum.org/2022/05/south-koreas-new-president-and-a-seoul-tokyo-reset/.

[35] King, Kaitlyn. "The Potential for Japan-South Korea-US Trilateral Cooperation through IPEF." The Diplomat. The Diplomat, September 7, 2022. https://thediplomat.com/2022/09/the-potential-for-japan-south-korea-us-trilateral-cooperation-through-ipef/.

[36] Park, Cheol Hee. "Stronger and Broader: President Yoon's New Foreign-Policy Initiatives." Global Asia 17, no. No. 2 (June 2022): 102–7.

[37] Terry, Sue Mi, and Kayla Orta. "South Korea's Important Achievement at the NATO Summit." Wilson Center, June 30, 2022. https://www.wilsoncenter.org/article/south-koreas-important-achievement-nato-summit.

[38] Grossman, Derek. "Yoon Suk-Yeol Is Biden's Perfect South Korea Partner." RAND Corporation, July 5, 2022. https://www.rand.org/blog/2022/07/yoon-suk-yeol-is-bidens-perfect-south-korea-partner.html.

[39] Mobrand, Erik. "What's Korean about South Korea's Indo-Pacific Strategy?" RAND Corporation, January 11, 2023. https://www.rand.org/blog/2023/01/whats-korean-about-south-koreas-indo-pacific-strategy.html.

[40] Kim, Sam. "South Korean Trade Minister Calls for 'Fresh Look' at Japan Ties." The Japan Times, March 11, 2022. https://www.japantimes.co.jp/news/2022/03/11/business/south-korea-trade-chief-tokyo-ties/.

[41] Zang, Wenyu, and Mark Baimbridge. "Exports, Imports and Economic Growth in South Korea and Japan: a Tale of Two Economies." Applied Economics 44 (2012): 361–72. https://doi.org/10.1080/00036846.2010.508722.

[42] Stangarone, Troy. "Why Tech Cooperation Will Reshape South Korea-U.S. Relations." The Diplomat. The Diplomat, January 28, 2022. https://thediplomat.com/2022/01/why-tech-cooperation-will-reshape-south-korea-u-s-relations/.

있다.[43] 확고한 반중 및 포퓰리즘 공약은 대한민국에서 윤석열을 집권시켰고, 윤석열의 대선 승리는 그에게 미국과 일본 모두와 더 긴밀한 관계를 맺고 특히 중국의 영향력 증가에 대응할 수 있는 정치적 자본을 제공한다. 윤 대통령의 주요 외교 공약 중 하나는 4 자 안보 대화 쿼드에 참여하고 중국에 대항하는 지역 동맹국들과 파트너십을 강화하려는 움직임이었다. 윤 총장은 "인도태평양의 자유롭고 개방된 질서"를 촉진하겠다는 조 바이든 미국 대통령의 수사를 되풀이했다.[44] 윤석열 대통령 당선인은 2022 년 4 월 일본에 사절단을 파견해 일본 관계자들과 회담을 갖게 했으며, 최근 전시 문제 처리를 두고 악화됐던 한일관계가 윤석열 정부 임기 들어 개선될 것이라는 기대가 일었다. 한국 대표단 단장과 국회 부의장은 양자 외교 회담만으로는 관계 회복이 어렵고 더딜 수 있으며 전시 노동에 대한 배상 요구로 사업 관계가 저조한 상황이라고 말했다. 이러한 어려움에도 불구하고 북핵 문제의 고조와 동중국해 및 남중국해에서의 중국의 위협 증가로 인해 한일 공동안보를 위한 전략적 협력이 필요하다. 대표단 논의에 따르면 일본 정부는 한국 정부 관계자들과의 건전한 관계 조성을 위해 긴밀한 소통을 모색하고 있지만, 여당인 자유민주당 의원들은 한일 간 지나치게 친밀한 관계를 대중에게알리는 문제에 있어 의견이 분분하다. 이에 따라 대표단이 기시다 일본 총리와 회담을 할 상황이 조성되었는지에 대해서도 의문을 제기되었다.[45] 또한 일본의 자민당은 전시 범죄를 최소화하고 일본에 대한 긍정적인 시각과 세계 무대에서 일본의 영향력을 강화하기 위해 제국 일본의 수정주의 역사를 지지한다.[46]

일본과 한국은 양측이 서로의 법적 결정을 따르지 않고 전시 노동 피해자 보상을 위한 상호 공동 기금을 구성할 능력이 없기 때문에 양자 관계를 직접적으로 맺는 데 어려움을 겪어 왔다. 어느 쪽도 상대방의 입장을 지지하지 않을 것이다. 한국은 일본의 입장을 옹호함으로써 자신의 대법원 판결을 훼손할 것이며, 일본 정부가 한국의 입장을 묵인한다면 일본은 한국 법원이 주장하는 불법 식민지화와 배상의 미이행을 인정해야 하기 때문이다. 양측이 관계를 회복할 수 있는 핵심 메커니즘은 1965 년 청구권협정 제 3 조에 따른 제 3 자 중재에 있다. 이는 한일대화를 4 자안보대화 쿼드와 같은 공식적인 자리에서 미국이 중재할 필요성을 정당화한다.[47] 윤 대통령은 특히 현재 쿼드 플러스 회의에서 쿼드의 옵저버 국가로 활동하고 있는 한국이 '쿼드 워킹그룹에 기꺼이 참여하고, 다자간 지역협력구상에 단계적으로 참여하는 방안을 검토할 것'을 주창한 바 있다.[48]

그러나 이러한 움직임을 위해서는 일본과 한국이 공동 안보 조직에 완전히 공식적으로 참여하는 데 필요한 수준으로 관계를 복구할 필요가 있다. 이러한 관계 복구는 첨단 기술 비즈니스 부문과 같이 상호 중요한 영역에서 양측이 경제 협력에 참여함으로써 시작될 수 있다. 한일 간의 경제 협력 강화는 보다 강력한 안보 협력을 촉진할 수 있으며, 여러 면에서 역사적 인식 차이의 해결이 양측에게 시작점이 아닌 것으로 보이는 상황에서 현재 진행 중인 긴장을 완화하기 위한 가장 간단한 방법이다. 이 해결책은 불완전하고 역사적 분쟁을 해결하지 못하지만 양측은 실질적으로 이견을 극복하고 함께 협력하여 인도-태평양 지역의 안보를 발전시킬 수 있다. 또한 한국 기업들은 정부 정책에 대한 로비 활동과 한국 현 행정부에 막대한 영향력을 행사하는 데 성공했음을 입증했다.

일본과 한국이 관계를 개선하기 위한 첫 번째 단계에는 쿼드 핵심·신흥 기술 워킹 그룹 내 공동 노력이 포함될 수 있다. 삼성, LG, 현대가 지배하고 있는 한국의 첨당 비즈니스 부문은 공급망 문제로 인해 숙련된 엔지니어와 핵심 자재 부족에 직면해 있으며 일본과 같은 개별 쿼드 회원국과 협력함으로써 이익을 얻을 수 있다. 윤석열 행정부 하에서 이미 더 많은 영향력을 발휘하고 있는 재벌 지도자들은 2021 년 말 새롭게 설립된 직책인 신흥·핵심 기술 및 사이버 보안을 담당하는 대통령실 비서관을 로비하여 일본의 글로벌 기술 혁신 분야 주요 기관과 다시 협력할 수 있다.[49] 이를 위해 한국 기업인들은 한일 무역 전쟁의 핵심

[43] Cooper, Zack. "Three Tensions Facing the Yoon Administration." American Enterprise Institute. Sejong Institute, May 16, 2022. https://www.aei.org/op-eds/three-tensions-facing-the-yoon-administration/.

[44] Terry, Sue Mi. "Yoon's Strong Start in Foreign Policy." Foreign Policy, August 18, 2022. https://foreignpolicy.com/2022/08/18/yoon-suk-yeol-south-korea-foreign-policy-china-united-states-japan-100-days/.

[45] Aum, Frank, Sang-ok Park, and Joseph Yun. "South Korea and Japan Need to Reset Relations. Can the United States Help?" United States Institute of Peace. USIP, May 19, 2022. https://www.usip.org/publications/2022/05/south-korea-and-japan-need-reset-relations-can-united-states-help.

[46] Takashi, Yoshida. "Historiography of the Asia-Pacific War in Japan." Portail Sciences Po, June 3, 2008. https://www.sciencespo.fr/mass-violence-war-massacre-resistance/fr/document/historiography-asia-pacific-war-japan.html.

[47] Republic of Korea, and Japan. "No. 8473 Japan Republic of Korea - United Nations." United Nations Treaty Series. United Nations, 2018. https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20583/volume-583-I-8473-English.pdf.

[48] Mohan, Garima, Bonnie S Glaser, and Kristi Govella. "Expanding Engagement among South Korea and the Quad Countries in the Indo-Pacific." The German Marshall Fund of the United States. GMFUS, June 6, 2022. https://www.gmfus.org/news/expanding-engagement-among-south-korea-and-quad-countries-indo-pacific.

[49] Thompson, Adrienne. "From Maritime Quad to Tech Quintet." Center for Security and Emerging Technology, June 29, 2022. https://cset.georgetown.edu/article/from-maritime-quad-to-tech-quintet/.

분쟁인 반도체 기술 전쟁의 해결을 촉진할 수 있다.[50] 일본은 한국에 대한 플루오린 폴리이미드, 포토레지스트, 불화수소 선적에 대한 수출 통제를 해제하고 대신 반도체 및 스마트폰 제조에서 한국을 지원해야 한다. 일본이 한국에 대한 수출규제를 해제하면 한국 정부도 세계무역기구(WTO)에 제출한 일본 정부와의 분쟁을 철회하고 일본과 더 많은 양자 경제교류를 추진할 수 있다.[51]

일본과 한국은 정부가 지원하는 연구 개발에 대한 공동 노력을 추진하고 이러한 노력을 촉진하기 위한 호혜적인 정책을 수립할 수 있다. 한국이 회복력 있는 공급망 구축을 시작하고 일본과 협력하기 위한 한 가지 방법은 바이든 대통령이 추진한 소위 '칩 4 동맹'에 가입하여 반도체 생산을 위한 한국의 공급망을 미국, 일본, 대만과 통합하는 것이다. 칩 4 동맹은 같은 생각을 가진 민주 국가의 기술 발전을 강화하고 반도체 공급망의 병목 현상을 제거하고자 한다. 그러나 기업의 독점 정보가 경쟁사에 유출될 수 있다는 경쟁적 우려로 인해 칩 4 동맹이 공급망 구조 조정이나 리쇼어링을 촉진할 가능성은 낮다. 완전히 통합된 환태평양 반도체 공급망 네트워크 생성과 관련한 측면에서 민간 부문은 정부와 다르다.[52] 따라서 반도체 및 첨단 기술 분야에 대한 협력은 보다 광범위하게 양자 또는 삼자 수준에서 가장 잘 추구될 수 있으며, 중국이 경제적으로 보복할 경우 한국에 더 큰 안보를 약속하는 쿼드와 같은 포괄적인 안보 프레임워크의 한 구성 요소로서 접근될 수 있다.[53] 한국은 일본보다 거의 30 년이 지나서야 첨단산업 등 산업육성의 중요성을 깨달았고, 마침내 개발된 한국의 연구개발 촉진 모델은 보호적 성격이었고 일본 모델처럼 협력을 촉진하지 않았다. 따라서 한국 모델은 외국 파트너와의 공동 연구 개발을 효과적으로 수행하기에는 훨씬 덜 효과적인 구조였다. 결과적으로 한국의 반도체 산업은 중복성과 보안성이 거의 없다. 일본과 한국은 연구 개발 모델에 있어 더 협력할 수 있으며, 일본은 정보 공유 및 숙련도와 관련하여 기술 분야의 한국 기업에 지침을 제공할 수 있다.[54]

한국이 쿼드 플러스 워킹 그룹에서 활발한 역할을 하고 있음에도 불구하고 한국이 쿼드에 가입하는 데 주요 장애물 중 하나는 첨단 기술 분야에서 한국이 중국과 긴밀한 관계를 유지하는 것에 따른 안보 위험을 이유로 일본과 미국이 한국을 조직에 포함해 것을 꺼리는 것이다.[55] 그러나 이러한 근거는 한국이 중국 고객에게 그토록 의존하게 내몰린 주요 이유가 다양한 공급망과 소비자 기반의 부족이라는 점을 인식하지 못하고 있다. 안보 우려로 인해 한국을 쿼드에서 배제하는 것은 한국을 중국 정부의 궤도에 진입시키는 자기실현적 예언이 된다. 쿼드와 같은 공식적인 다자간 기구에서 한국을 제외함으로써 한국은 일본 및 제안된 칩 4 동맹의 다른 회원국과 무역 및 첨단 기술 개발에 협력하기 위한 실용적인 제안를 할 수 있는 능력이 적은 상황이다.

쿼드 합류는 대한민국이 세계무대에서 입지를 확장하고 윤 대통령의 다자외교정책을 지속적으로 확장할 수 있게 하며, 통합 안보 구조 내에서 지역 우발 상황에 대응하게 하고, 중국의 경제적 강압이라는 점증하는 위협에 대응하기 위해 미국의 주요 동맹국을 지원하는 데 있어 더 큰 기득권을 갖게 한다.한국의 쿼드 멤버십 획득은 특히 한국을 중국 정부보다 미국 정부에 더 가깝게 만들고 일본과 한국의 역량을 능률화하여 다자간 중재된 환경 내에서 긴밀하게 상호작용하도록 한다. 결과적으로 미국은 기존 쿼드에서 한국을 포함한 쿼드 플러스로의 확장이 자유롭고 개방된 인도-태평양을 촉진하고 확장한다는 것을 인식해야 한다. 미국은 한국이 쿼드에 포함되도록 옹호하는 조치를 취하거나, 그 사이에 쿼드 회의, 활동 및 실무 그룹의 옵저버로서 한국이 포함되도록 하는 방안을 더욱 적극적으로 추진할 수 있다. 이러한 조치는 미국이 반도체 및 첨단 기술 분야에서 광범위하게 한일 협력을 촉진하고, 일본과 한국 간의 법적 및 비즈니스 분쟁을 중재하고, 가장 중요하게는 쿼드 회원국과 한국의 위협 인식을 일치시키는 것으로 시작된다. 미국이 쿼드 및 쿼드 플러스 국가를 공동의 목표와 국가 안보 우려에 집중시키는 데 성공할 수 있다면 더 빠른 시일 내에 한일 관계의 배상을 가능하게 할 수 있다.

---

[50] Park, June. "Semiconductor Tech War Underlies the Japan–South Korea Trade Dispute." East Asia Forum, September 24, 2019. https://www.eastasiaforum.org/2019/09/24/semiconductor-tech-war-underlies-the-japan-south-korea-trade-dispute/.

[51] WTO Secretariat. "Dispute Settlement - DS590: Japan – Measures Related to the Exportation of Products and Technology to Korea." WTO. World Trade Organization, September 7, 2020. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds590_e.htm.

[52] Economist Intelligence Unit. "The Chip 4 Alliance Will Struggle to Find Cohesion in 2023." EIU, December 8, 2022. https://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1222633905&Country=South%2BKorea&topic=Politics&subt_1.

[53] Thompson, Adrienne. "From Maritime Quad to Tech Quintet." Center for Security and Emerging Technology, June 29, 2022. https://cset.georgetown.edu/article/from-maritime-quad-to-tech-quintet/.

[54] Sakakibara, Mariko, and Dong-Sung Cho. "Cooperative R&D in Japan and Korea: a Comparison of Industrial Policy." Research Policy 31, no. 5 (July 2002): 673–92. https://doi.org/10.1016/S0048-7333(01)00150-0.

[55] Chung, Kuyoun. "South Korea's Perspective on Quad Plus and Evolving Indo--Pacific Security Architecture." Journal of Indo-Pacific Affairs, 2020. https://doi.org/https://media.defense.gov/2021/Mar/12/2002599866/-1/-1/0/8-CHUNG.PDF/TOC.pdf.

9

아시아-태평양 지역의 회복력 있는 개발을 강화하기 위한 강화된 미-한 파트너십

Lindsay Horikoshi

서론

대한민국(ROK)은 이전에 개발 원조에 의존했던 국가가 이제 전 세계적으로 개발 및 인도적 지원을 위한 기부국이 된 가장 좋은 예 중 하나다. 한국국제협력단(KOICA)과 미국 국제개발처(USAID)는 인도-태평양 지역에서 오랫동안 활동해온 독립적인 양자 개발 기관이다. 국가 안보의 축은 종종 '3D'(국방, 외교, 개발)로 요약되며, 후자는 국가 안보와 안보 협력을 유지하고 강화하는 데 있어 중요한 역할을 함에도 그 중요성이 그만큼 인정되지 않아 가장 적은 자금을 지원받고 것 있다. 인도-태평양 지역은 증가하는 중국의 군사 행동 위협, 극단주의 반란과 권위주의, 기후 비상 사태 등 여러 가지 안보 문제에 직면해 있다. 본 논문은 한국의 발전사, 한국 발전 전략의 특징을 검토하고, KOICA 의 포트폴리오를 USAID 및 다른 상대 기관들과 비교한다. 본 논문의 후반부에서는 미국과 한국의 개발 전략의 일부 연결고리와 상호 지역 이익을 지원하기 위해 미-한 개발 협력을 확대할 수 있는 기회를 확인한다.

미국과 한국은 개발 전략에 대한 다자간 참여보다 양자간 참여를 지지한다

2018 년 문재인 정부는 사람(people), 번영(prosperity), 평화(peace)라는 3 대 축을 아시아-태평양 지역의 남방 국가들과 연계하기 위한 특징적인 전략인 신남방정책(NSP)을 발표했다. NSP 는 2020 년 NSP Plus 로 업데이트되어 코로나 19 팬데믹에 대한 한국의 대응을 반영하고 한국의 녹색 및 디지털 인프라 이니셔티브를 강화한다. [1] 윤석열 정부 하에서 다가오는 한국 인도-태평양 전략은 한국을 '글로벌 중추 국가'로 확립하기 위해 NSP 가 제시한 많은 우선순위를 이어가며 이 지역에서 중견국으로서의 영향력을 계속 투사할 것이다.[2] 윤석열은 또한 점점 더 미국의 언어를 흉내내고 있다. 최근 아세안(ASEAN) 정상회의 연설에서 그는 포괄성, 신뢰, 상호주의를 통해 "자유롭고 번영하며 평화로운 인도 태평양 지역"을 구상했으며, 이는 한국이 미국 전략에 널리 쓰이는 "자유롭고 개방된 인도 태평양" 서사를 채택하는 데 더 가까워지게 만들었다. [3] 곧 발표될 대한민국 인도-태평양 전략과 함께 윤석열 행정부는 핵 비확산, 반테러, 해양, 사이버, 보건 안보 분야의 협력 강화와 경제 안보 및 공급망 탄력성 강화에 대한 관심을 표명한다. 이러한 각 주제는 트럼프와 바이든 행정부 하의 미국 인도-태평양 전략과 관련이 있다.[4] 바이든 행정부는 NSP 발표 때와 마찬가지로 한국과 전략 간 연계를 촉진하기 위한 공동성명을 발표할 가능성이 높다.

2021 년 Biden 행정부는 NSP 와 미국 인도-태평양 전략 간의 여러 공유 목표를 강조했다:[5]

- 번영: 경제적 번영 향상(인프라, 디지털 경제, 스마트 도시, 천연 자원 관리)
- 사람: 훌륭한 거버넌스 옹호(인적 자원 개발 및 반부패) 및 인적 자본 투자(태평양 제도의 여성 역량 강화, 건강 및 기후 변화)
- 평화: 평화와 안보 보장(초국가적 범죄 대응, 사이버 보안, 해양 안보, 해양 환경 보호, 재난 대응 및 대비)

이 세 축 각각에 짜여진 개발 과제가 있다. NSP 의 3 대 축은 현재 2021-2025 년에 발효 중인 개발 협력을 위한 중기 전략을 보완하며 한국의 세 가지 전략적 우선순위를 제시한다: 1)2019 년부터 2030 년까지 공적개발원조(ODA)를 2 배로 늘리고, 2)ODA 의 70%를 27 개 수원국에 제공하여 양자 ODA 에 집중하고, 3)무상과 유상 원조 비율 60:40 을 목표로 한다. [6] 이러한 전략은 한국에 몇 가지 기회와 위험을 나타낸다. 이 전략은 해외 개발 자금 흐름을 극적으로 확장하는 동시에 특정 부문 및 지리적 지역 지원에 대한 초점을 좁힐 것을 요구한다. 한국은 또한 2030 년까지 예산을 두 배 이상으로 늘리면서 역사적으로 지출된 무상 원조의 비율을 늘리고 있습니다. 따라서 한국이 ODA 포트폴리오를 확장할 수 있는 기회와 우선순위 지역에서 기존 양자 프로그램의 승수 효과를 사용하는 방법을 검토하는 것이 현명하다.

[1] Thuzar, "The New Southern Policy Plus.", Hoo, "What's in the New Southern Policy Plus? An ASEAN Perspective on Building Niche-Based Pragmatic Cooperation with South Korea."
[2] Choi, "ASEAN-ROK Partnership."
[3] Yoon unveils S. Korea's strategy for free, peaceful, prosperous Indo-Pacific, Yeo, "South Korea's New Southern Policy and the United States Indo-Pacific Strategy: Implications for the U.S.-ROK Alliance."
[4] "U.S. -South Korea Relations."
[5] "The United States of America and The Republic of Korea on Working Together to Promote Cooperation between the Indo-Pacific Strategy and the New Southern Policy."
[6] "Donor Tracker: South Korea."

한국은 미국과 마찬가지로 더 광범위한 외교 정책 및 국가 안보 목표와 보다 쉽게 연계될 수 있는 양자간 개발 원조에 많은 투자를 하고 있다. 동시에 미국과 한국(미국보다 더 적은 정도로)은 세계은행(World Bank), 유니세프(UNICEF), 에이즈, 결핵, 말라리아 퇴치를 위한 세계기금(Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria)과 같은 기관을 통해 다자간 개발 협력을 지원한다. 이런 개발은 외교, 경제 또는 국방 기반 조직과 다른 구조를 취한다. 다자간 개발 기구는 북대서양조약기구(NATO)나 동남아시아 국가연합(ASEAN)과 같이 지역 이익을 증진하기 위해 깊이 관여하기보다는 거의 독점적으로 미국이나 서유럽에 기반을 두고 있으며, 그 중 다수는 유엔에 연계되어 있다. 미국과 한국은 이러한 서구에 기반을 둔 기관에 막대한 자금을 지원하지만 이러한 기관에 자금을 지원하면서 개발 목표를 자체 외교 정책 목표 및 지역 전략적 우선 순위와 분리한다. 한국에 주재하게 될 최근 발표된 글로벌 보건안보조정실(Global Health Security Coordination Office)을 포함하여 다자간 발전의 무게 중심을 미국과 서유럽에서 옮기려는 노력도 있지만, 자금과 의제는 여전히 미국 주도의 글로벌보건안보구상(Global Health Security Agenda)에 의해 주도될 가능성이 높다.[7] 미국은 예산을 늘리거나 제재를 위협하는 등 돈줄을 통해 다자간 기구를 국가 안보 태세에 연결하는 데 상당한 영향력을 행사하지만, 해외 자금 흐름의 대부분은 여전히 한국과 같은 양자간 지원을 통해 이루어진다. 이러한 이유로 양자 간 원조는 양국 발전 전략의 중추로 남아 있다.

개발의 다자주의가 저소득 및 중간 소득 국가에서 합의 중심의 규칙 기반 세계 질서 이니셔티브를 촉진한다면 양자주의는 국가에 어떤 역할을 할 것인가? 개발도상국에 대한 양자 무상 원조 및 기술 지원을 위한 미국과 한국의 주요 기관인 USAID 와 KOICA 는 개발을 더 큰 영향력을 달성하기 위한 도구로 사용하여 지역 전략적 우선 순위와 관련된 이익을 증진하기 위해 양자주의를 활용한다.[8] USAID 는 각 미션(Mission)에 대한 국가 개발 협력 전략(Country Development Cooperation Strategies, CDCS)을 발표하며, USAID 의 각 미션과 그 실행자가 5 년 전략 기간 동안 해결하고자 하는 개발 목표를 제시한다.[9] 마찬가지로 한국은 수혜국 정부 및 시민사회와 협력하기 위한 우선 협력 분야 및 파트너십 계획을 제시하는 국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)을 발표한다. 한국의 CPS 는 농촌 경제 개발, 기술 및 직업 교육의 발전, 정보 통신 기술의 전문성에 대한 한국의 직접적인 경험을 통해 국가 개발 의제의 부가가치를 강조한다.[10]

2011 년 미국과 한국이 국제개발협력을 위한 양해각서에 처음 서명했을 때, 이는 미국이 과거 미국의 원조를 받았으나 현재는 공여국이 된 국가와 처음으로 협력 관계를 모색한 사례였다.[11] 이후 10 년 동안 USAID 와 KOICA 는 USAID 의 막대한 자원과 관계, 그리고 경제, 민주적 제도, 건강하고 교육받은 인구를 발전시킨 한국의 성공 경험을 모두 활용하면서 다양한 분야와 지역에서 지속적으로 파트너십을 갱신하고 협력해 왔다.

USAID-KOICA 개발 협력의 이정표

- 2011 년: 개발 협력을 위한 미국과 한국 간 첫 양해각서 체결
- 2015 년: 빈곤 감소 및 지속 가능한 개발 촉진을 목표로 동남아시아의 과학, 기술, 혁신 및 파트너십에 초점을 맞춘 양해 각서가 체결
- 2015 년: 가나 지역 의료 정보 관리 시스템의 디지털화를 지원하기 위해 삼성과 파트너십 체결
- 2019 년: '참가자들 간 목표와 접근 방식 간의 공통점을 명확하게 표현'하기 위한 양해

미국과 한국, 특히 USAID-KOICA 관계는 글로벌 합의 중심의 프로그래밍이 아닌 지역 전략 우선순위와 연계된 개발협력 및 전략의 모델 역할을 할 뿐만 아니라, 양자 개발을 통해 부과되는 영향력과 다자간 참여의 네트워크 효과 모두의 혜택을 얻을 수 있는 기회를 가지고 있다.

미국과 한국은 수원국과의 개발을 위한 강력한 양자 파트너십을 추구하고 서로 협력한다는 이해관계를 공유하는 것 외에도, 특히 아시아-태평양 지역에서 많은 우선순위와 관심사를 공유한다. 중화인민공화국(People's Republis of China, PRC)의 영향력에 대한 우려, 권위주의와 반민주주의 운동의 부상, 역내 회복력 있고 지속 가능한 사회 지원에 대한 관심은 몇 가지 예에 불과하다. 아시아-태평양 국가들의 복잡한 글로벌 관계를 경제적으로나 정치적으로 인식하면서, 미국과 한국은 서로의 이익을 강화하는 한편 자신들의 경제적 다각화와 협력

[7] House, "FACT SHEET"; "Korea, US Agree to Establish Global Health Security Office in Seoul."
[8] Snyder and Choi, "From Aid to Development Partnership: Strengthening U.S.-Republic of Korea Cooperation in International Development."
[9] "Country Development Cooperation Strategies (CDCS)."
[10] "Country Partnership Strategy."
[11] Snyder and Choi, "From Aid to Development Partnership: Strengthening U.S.-Republic of Korea Cooperation in International Development."

목표내에 있는 국가들을 지원하기 위해 서로를 최고의 파트너로 자리매김시켜야 한다. 현재 ASEAN 에서는 의견이 엇갈리고 있다. 삼성이 5G 를 위한 최고의 개발업체인 반면, 한국은 규칙 기반 질서를 주도하고 유지하는 능력에 대한 인식을 포함하여 전략적 파트너로서 낮은 순위이다.[12]

양자 개발 이니셔티브에서 미국과 한국 간 협력 부족에 대한 위험도 있다. 중복 노력, 비효율적이거나 지속 불가능한 프로그램을 포함하여 양자 간 참여의 일반적인 함정 중 일부는 우선순위 수혜국에서의 더 강력한 조정을 통해 완화될 수 있다.

한국, 원조 수혜국에서 개발·인도적 지원 공여국으로 전환 성공

한국은 1995 년까지 개발 원조를 받았고, 개발 자금과 기술 지원을 성공적으로 활용하여 경제 성장과 인구 변화를 주도했기 때문에 한국은 현재 개발 전략의 일환으로 개발 경험 공유를 우선시한다. [13] 제 2 차 세계대전 이후 한국은 농업 경제가 주를 이루는 세계에서 가장 경제적으로 발전하지 못한 국가 중 하나였다. 그러나 1945 년부터 1995 년까지 한국은 농촌의 농업 기반 경제에서 현대 산업 국가로 변모했으며 이 과정에서 미화 130 억 달러의 원조를 받았다.[14] '한강의 기적'이라고도 불리는 이 기간 동안 한국은 개발 차관과 보조금을 인프라, 교통 및 기타 경제 성장 엔진에 투입하는 한편 보건, 교육 및 기타 사회 부문 시스템에 투자했다. 이러한 투자는 1960 년부터 2020 년까지 수십 년 동안 성과를 거두었다. 한국은 7%의 평균 GDP 성장률을 유지했으며 산업 기반이 성장하여 대기업을 지원했고 2020 년에 세계 5 위인 5310 억 달러의 제품 수출을 달성했다.[15]

또한 한국의 인구는 다른 선진국과 마찬가지로 인구 통계학적 변화를 겪어 합계 출산율이 1960 년 여성 1 인당 6.1 명에서 2020 년 여성 1 인당 0.8 명으로 감소하여 여성 1 인당 2.1 명의 인구 대체율보다 훨씬 낮다.[16] 출산율의 급격한 감소는 인구배당으로 알려진 인구구조의 변화를 가져왔다. 이것은 비노동 인구(아동 및 노인)보다 인구의 더 많은 비율이 건강, 교육 및 고용 기회가 있는 생산 가능 연령 인구일 때 국가가 거둘 수 있는 경제 성장 기회이다. 한국의 성공 사례에서도 이를 볼 수 있다. 제 2 차 세계대전 이후 대한민국의 연령 구조 변화를 나타내는 인구

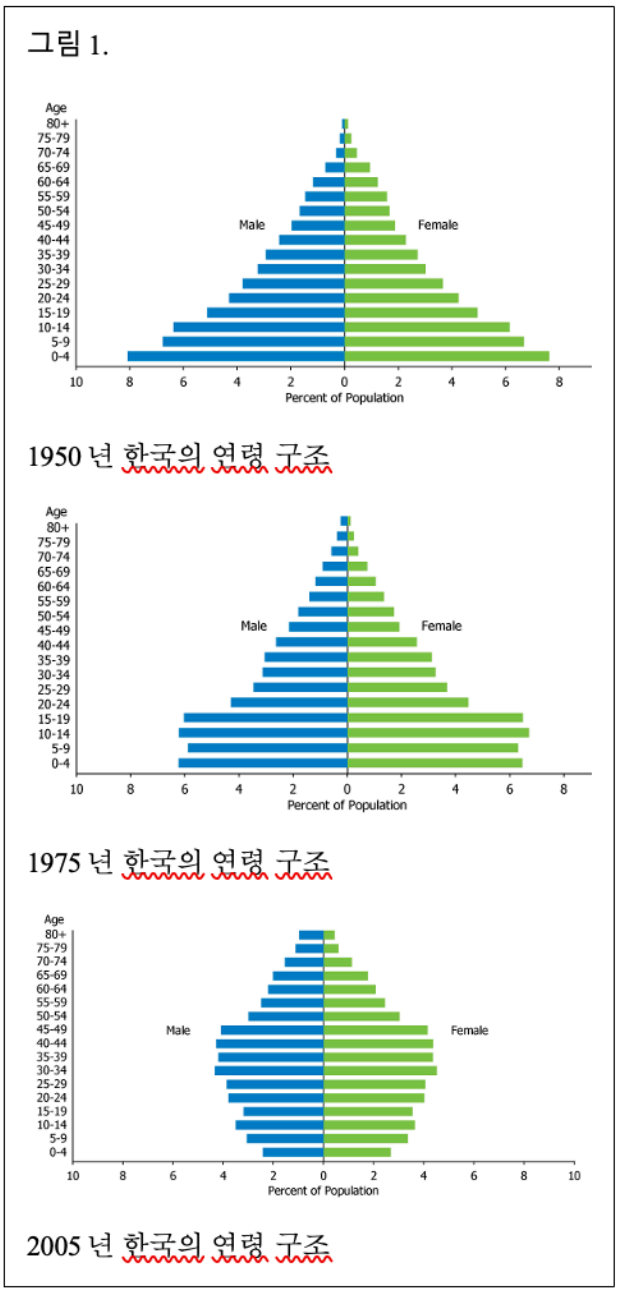


Figure 1 South Korea's Age Structure in 2005

피라미드는 그림 1 을 참조할 수 있다. 2005 년까지 생산가능인구가 비노동인구를 넘어설 정도로 출산율이 떨어졌다. 가족 계획, '생산 중심' 교육, 기반 시설 중심 산업 개발을 포함한 보건 서비스에 대한 투자에 힘입은 인구 배당 효과로 한국은 사회 및 경제상황을 변화시켰고 반세기 만에 대한민국을 농업 경제에서 산업 경제, 서비스 기반 경제로 전환시켰다.

1970 년대에 한국은 USAID 의 지원을 받은 한국개발연구원(Korea Development Institute, KDI) 등을 통한 교육 및 기술 지원으로 다른 개발도상국을

[12] Thuzar, "The New Southern Policy Plus."
[13] "Donor Tracker: South Korea."
[14] Egan and Persaud, "From Emerging Donor to Global Development Partner."
[15] Mark and Soares, "South Korea's Transition from Recipient to DAC Donor: Assessing Korea's Development Cooperation Policy."
[16] "Fertility Rate, Total (Births per Woman) - Korea, Rep. | Data."

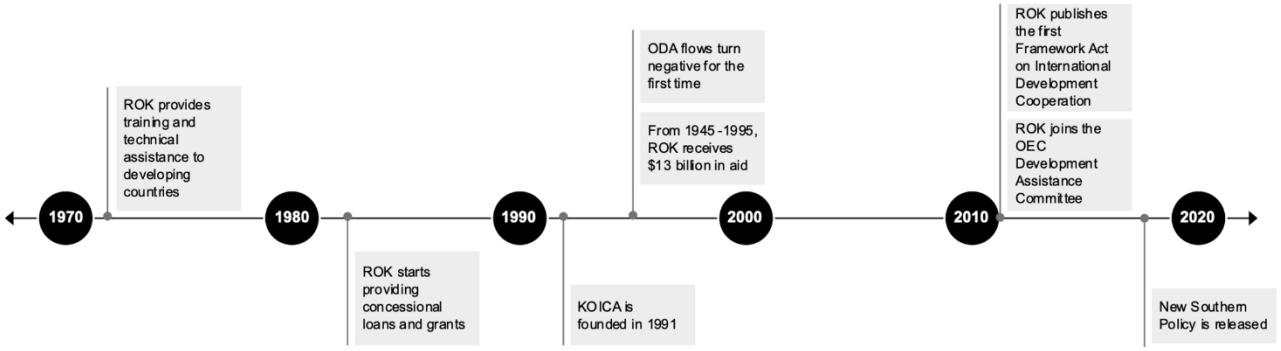


Figure 2 Timeline of ROK Development Assistance

지원하기 시작했다.[17] 1980~1990 년대에는 양허성 차관과 보조금을 제공하기 시작했다. 1990 년대 초 개발차관을 계속 받았음에도 불구하고 한국의 순 ODA 흐름은 마이너스로 바뀌어 새로운 개발 자금을 받는 것보다 더 빠른 속도로 차관을 상환하고 있음을 나타냈다. [18] 1991 년에 설립된 KOICA 는 일본국제협력단(JICA)과 USAID 등 다른 양자 기구의 형태로 구성되었다.[19] 2000 년 다자개발은행들의 ODA 적격성 자격을 획득했다. [20] 2010 년 한국이 경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)에 가입하면서 한국은 DAC 에 가입한 최초의 최빈국 출신 국가라는 명성을 얻었다. DAC 는 현재 30 개국으로 구성된 포럼으로 회원국 간 공동의 목표를 달성하기 위한 개발 협력 및 정책을 촉진한다.[21] 1990 년대 한국은 주로 다자기구를 통해 ODA 를 지출했다.[22] 2000 년 이후 한국의 ODA 지출은 급속히 증가했고, 이명박 정부(2008-2013) 하에서 한국은 기술 산업을 통한 소프트 파워 영향력과 자신의 성공적인 개발 경험을 바탕으로 개발협력을 개발도상국과의 주요 협력 수단으로 보기 시작했다.[23] 그림 2(Figure 2)는 한국이 DAC 가입 이전 30 년 동안 개발협력을 통해 기술지원을 해온 것을 보여주는 타임라인이다.

한국 개발 자금은 현재 수준에서 증가하고 있다

현재 한국은 국민총소득(GNI)의 0.14%를 ODA 지출에 할당하고 있으며, 이는 2020 년 22 억 달러에 달한다.[24] ODA 기여금은 2017 년부터 2020 년까지 GNI 의 0.14%로 안정적으로 유지되었으며, 코로나 19 대유행과 관련된 공공 재정 및 차질로 인해 2020 년까지 GNI 의 0.2%라는 약속에 도달하지 못했다.[25] 이 약속은 여전히 ODA DAC 평균인 0.3%보다 낮지만 그럼에도 불구하고 개발 활동 자금 조달에 대한 강력하고 안정적인 약속을 나타낸다.[26]

한국은 OECD 국가 중 16 번째로 큰 공여국이다.[27] 2022 년 대한민국 국회는 ODA 예산을 2021 년 3 조 7000 억원(31 억달러) 대비 19% 증가한 4 조 4000 억원(37 억달러)으로 승인하여 ODA 예산이 처음으로 4 조원을 넘어섰다. 이는 코로나 19 팬데믹 대응을 위한 다자간 접근 확대에 대한 한국의 의지가 높아짐을 나타낸다. [28] 한국은 ODA 예산을 2019 년부터 2030 년까지 2 배 증가시키고자 하며 이 목표를 향해 이미 측정 가능한 진전을 이루고 있다. [29]

한국은 양자간 및 다자간, 그리고 양허성 차관 및 무상원조를 통해 ODA 를 제공한다. 2019 년 한국은 양자간 ODA 로 총액의 76%인 20 억 달러를 지출했으며, 나머지는 다자간 기구의 핵심 자금으로 사용되었다. 2019 년 양자간 ODA 의 43%가 차관 또는

[17] Calleja and Prizzon, "Moving Away from Aid: The Experience of the Republic of Korea."
[18] Egan and Persaud, "From Emerging Donor to Global Development Partner." Mark and Soares, "South Korea's Transition from Recipient to DAC Donor: Assessing Korea's Development Cooperation Policy.", "South Korea (KOR) Exports, Imports, and Trade Partners."
[19] Calleja and Prizzon, "Moving Away from Aid: The Experience of the Republic of Korea."
[20] Calleja and Prizzon.
[21] "The Transformation of the Republic of Korea's Development Cooperation: Reflections from the First Decade of OECD-DAC Membership."
[22] Mark and Soares, "South Korea's Transition from Recipient to DAC Donor: Assessing Korea's Development Cooperation Policy."
[23] Mark and Soares., Choe, "'New Southern Policy', Korea's Newfound Ambition in Search of Strategic Autonomy."
[24] "Donor Tracker: South Korea."
[25] "Donor Tracker: South Korea."
[26] "The Transformation of the Republic of Korea's Development Cooperation: Reflections from the First Decade of OECD-DAC Membership."
[27] "Donor Tracker: South Korea."
[28] "Donor Tracker: South Korea."
[29] "Donor Tracker: South Korea."

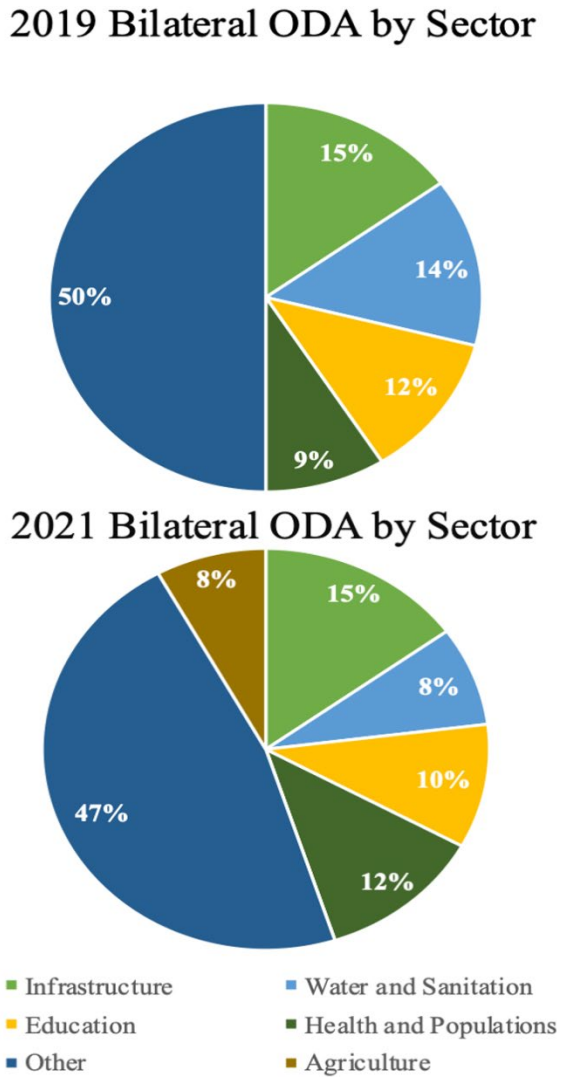


Figure 3 Bilateral ODA by Sector in 2019 and 2021

지분 투자로 지출되었으며 OECD DAC 평균은 8%에 불과했다. [30] 한국이 ODA 포트폴리오에서 차관에 의존하는 것은 한국이 차관 형태로 개발원조를 받아온 이력과 차관이 수원국의 재정규율을 촉진한다는 기획재정부의 인식에 기인한다. [31] 일부 전문가들은 또한 ODA 포트폴리오에서 차관 비중이 높은 점을 들어 한국의 ODA 정책 프레임워크에 대한 기획재정부의 강력한 영향력을 언급한다. [32] 한국이 지원하는 양자 무상원조와 차관의 80%는 외교부가 감독하는 KOICA 와 기획재정부가 감독하는 한국수출입은행(Korea Eximbank)을 통해 전달된다. [33] KOICA 는 양자간 무상원조 및 기술지원을, 한국수출입은행은 차관을 제공한다.[34]

한국의 개발 전략에는 부문별, 지리적 및 기타 우선 순위가 있다

한국은 2018 년부터 국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)을 포함한 신북방정책(New Northern Policy)과 신남방정책(New Southern Policy)을 중심으로 협력국과의 유대강화 전략을 추진해 왔다.[35] 2020 년 신남방정책은 코로나 19 팬데믹 대응을 위한 보건의료 협력을 더욱 우선시하는 한편 2)인적자원 개발 및 한국의 교육 모델 공유, 3)상호 문화 교류; 4)상호 이익이 되고 지속 가능한 무역 투자; 5)농촌 및 도시 지역의 인프라 개발; 6)상생의 미래산업 7)비 전통적인 보안 분야에도 중점을 둔다. [36]

대한민국 개발전략의 근간은 국제개발협력기본법으로 2010 년에 처음 발간되어 2018 년에 개정되어 개발의 6 대 축을 설정하였다: 1)빈곤감소; 2)여성, 아동, 청소년 및 장애인의 인권; 3)양성 평등; 4)지속가능한 발전과 인도주의; 5)경제 협력; 그리고 6)국제사회의 평화와 번영이다. [37] 2020 년 기본법은 6 대 축을 달성하기 위한 목표를 다음과 같이 설명한다: 1)개발도상국의 빈곤 감소 및 삶의 질 향상; 2)개발을 위한 시스템 및 조건의 개발 및 개선 3)우호적이고 협력적인 관계와 상호교류 촉진, 4)글로벌 문제 해결에 기여; 5)지속가능한목표(SDGs)와 관련하여 국제적으로 합의된 목표 달성에 기여하는 것이다.[38]

한국은 또한 제 3 차 국제개발협력 중기전략(2021~2025)을 이행하는 과정에 있다. [39] 이 전략은 글로벌 보건 위협, 녹색 전환, 시민 사회 강화를 포함한 부문별 우선 순위 외에도 3 가지 중요한 우선 순위를 제시한다: 1)2019 년부터 2030 년까지 ODA 2 배 확대, 2)ODA 의 70%를 27 개 수원국에 지원하는 양자 ODA 에 집중, 3)무상/유상 비율 60:40 목표이다. [40]
2021 년 6 월 한국은 COVID-19 팬데믹에 대응하여 92 개 우선순위 저소득 및 중소득 국가에 기부자 자금으로 지원하는 COVID-19 백신을 조달하고 제공하기 위한 혁신적인 자금 기구인 세계백신면역연합(Gavi)의 코백스 선구매 공약 메커니즘(COVAX Advance Market Commitment)에

[30] "Donor Tracker: South Korea."
[31] "Donor Tracker: South Korea."
[32] "The Transformation of the Republic of Korea's Development Cooperation: Reflections from the First Decade of OECD-DAC Membership."
[33] "Donor Tracker: South Korea."
[34] "Donor Tracker: South Korea."
[35] "Donor Tracker: South Korea.", "Policies and Strategies."
[36] "Donor Tracker: South Korea."
[37] "Donor Tracker: South Korea."
[38] "Framework Act on International Development Cooperation."
[39] "Donor Tracker: South Korea."
[40] "Donor Tracker: South Korea."

2 억 달러 지원을 약속했다. [41] 한국은 또한 글글로벌보건안보구상(Global Health Security Agenda, GHSA)와 한미 글로벌 백신 파트너십(KORUS Global Vaccine Partnership)을 지원함으로써 글로벌 보건 지원에 대한 공약을 확대하고 있으며, 산업 생산 능력을 활용하여 백신, 진단 및 기타 의료 상품에 대한 접근성을 확대하고 미래 치료제 등 기타 감염병 대응기술 연구개발을 촉진하고 있다. [42,43]

ROK's development strategy differs from the US approach in key areas

이 섹션에서는 1)부문별 초점, 2)지리적 우선 순위, 3)무상 원조 및 차관 간 자금 분할, 4)양자간 및 다자간 참여 간 분할의 네 가지 구성 요소를 검토하여 한국의 개발 접근 방식을 검토한다. 이 섹션에서는 또한 한국의 전략을 미국의 입장과 비교하고 미국 및 OECD DAC 상대국들과 비교하여 한국의 개발 접근 방식의 주요 차별화 요소를 탐색한다.

1. *부문별 우선순위*

한국의 ODA 지출을 위한 상위 3 대 분야 우선순위는 교육, 보건, 그리고 운송 및 보관입니다. 에너지와 정보통신기술(ICT)과 같은 그 다음으로 큰 분야뿐 아니라 운송과 저장 분야는 자체 개발 경험을 바탕으로 한 개발 차관 제공에 대한 한국의 지속적인 관심과 연결될 수 있는 경제 성장의 지렛대다. 교통 및 에너지 이니셔티브는 양허성 양자 차관의 주요 초점이다. [44] 프로젝트 보조금과 기술 지원에 중점을 둔 KOICA 예산에서 교육과 보건은 예산 규모에서 가장 우선 순위가 높으며 공공 행정과 기술, 환경 및 에너지가 그 뒤를 잇는다. 2020 년에는 KOICA 예산의 2.6%만이 긴급구호에 배정되었습니다. 한국은 전 세계적으로 재건 및 구호 활동을 지원하지만 인도적 지원에는 ODA 의 1%만 할당한다.[45]

한편 미국에서는 2020 년 대외 원조 의무금 510 억 달러 중 상위 부문은 평화와 안보, 보건, 인도적 지원, 경제 개발이었다. [46] USAID 의 부문별 우선순위에 초점을 맞춰 2020 년 미화 260 억 달러 예산 중 1/3 이상이 세계 보건에 할당되었고, 그 다음이 인도적 지원에 할당되었다.[47]

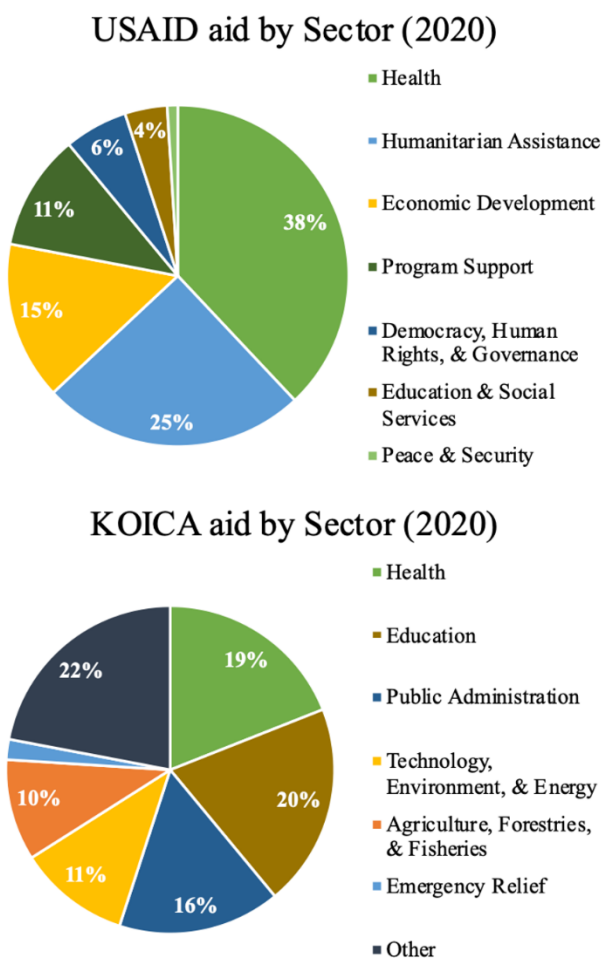


Figure 4 USAID and KOICA Aid by Sector

2. *지리적 우선순위*

한국의 신남방정책은 인도와 동남아시아를 우선시한다. [48] 한국 인도-태평양 전략의 초기 징후는 태평양 섬 국가들과의 연결성 및 파트너십에 대한 추가적인 관심과 함께 신남방정책 사례와 유사한 초점을 암시한다. [49] 강력한 지리적 편향은 ODA 지출에서 분명하다; 한국은 양자간 ODA 의 47%를 아시아 국가에 보냈고 OECD DAC 평균은 14%였으며 미국이 2020 년 남아시아, 중앙아시아, 동아시아 및 오세아니아에 대외 원조의 14%를 지출한 것과 결을

[41] "Donor Tracker: South Korea."
[42] "Donor Tracker: South Korea."
[43] "Fact Sheet: United States - Republic of Korea Partnership."
[44] Mark and Soares, "South Korea's Transition from Recipient to DAC Donor: Assessing Korea's Development Cooperation Policy.", "Development Cooperation Profiles: Korea."
[45] Mark and Soares, "South Korea's Transition from Recipient to DAC Donor: Assessing Korea's Development Cooperation Policy." Hyuk-Sang, "2020 KOICA Annual Report."
[46] "ForeignAssistance.Gov- Dashboard."
[47] "ForeignAssistance.Gov- Dashboard."
[48] "Donor Tracker: South Korea."
[49] He-rim, "What Will Korean Version of Indo-Pacific Strategy Look Like?"

같이 한다.[50] KOICA 의 포트폴리오 내에서 아시아 태평양에 대한 작지만 여전히 주목할만한 편향이 존재하며 2020 년 원조의 36.5%가 이 지역에 집중되었다.[51]

대한민국의 ODA 우선순위 27 개국에는 아시아-태평양 12 개국, 사하라 이남 아프리카 7 개국, 중남미 4 개국, 중앙아시아 4 개국이 있다. 2019 년 최대 수혜국은 방글라데시였다. [52] 한국은 저소득 국가가 앞으로 더 많은 관심을 받아야 한다고 지적했음에도 불구하고 중간 소득 국가에 자금을 지원하는 것을 매우 선호한다. 2020 년에는 양자간 ODA 의 82%가 중간 소득 국가에 지원되었으며 OECD DAC 의 평균은 41%다.[53] 2020 년 한국은 중상위국에 12%, 중하위국에 70%, 최빈국에 17%를 지원했다. [54] 반면 미국은 ODA 의 42% 이상을 저소득 국가에 할당하고 있다. 미국의 ODA 지역별 우선 순위는 한국과 상당히 다른데, 특히 사하라 사막 이남 아프리카의 저소득 국가에 가장 큰 지역 예산이 할당되며, 특히 에이즈 구호를 위한 대통령 비상계획(President's Emergency Plan for AIDS Relief, PEPFAR)과 대통령 말라리아 이니셔티브(President's Malaria Initiative, PMI)를 통한 자금이 지원된다. [55] 두 번째로 큰 지역 초점은 중동과 북아프리카이며, 주로 파트너 및 동맹국의 평화와 안보를 강화하기 위한 군사적 해외 지원이 있다.[56]

3. *보조금 및 차관의 사용*

미국에서 정부는 경제 지원, 군사 지원 및 기타 미국 정부의 국제 자금 유통에 의한 순 보조금 의무 및 순 대출 승인을 추적한다. 2019 년 기준 경제지원을 위한 미지급 차관 총액은 53 억 달러로 2019 년 채무의 16%를 차지한 반면, 군사지원을 위한 미지급 차관 총액은 58 억 달러로 2019 년 채무의 41%를 차지했다. 미국은 2019 년 기준 수출입 은행, 해외민간투자공사(Overseas Private Investment Corporation, OPIC) 및 기타 기관에서 발행한 미지급 차관 187 억 달러를 추가로 보고했다.[57] 2019 년 미국 국제 개발금융공사(Development Finance Corporation, DFC)가 출범하여 이전에 USAID 내에 있던 OPIC 및 개발신용권한(DCA, Development Credit Authority) 부문을 신흥 시장 개발에 대한 투자 자금 조달 임무로 대체했다.[58] 2021 회계연도에 DFC 는 약 67 억 달러의 신규 투자를 약속했다.[59]

미국은 역사적으로 1945 년 이후 한국을 포함한 외국에 2610 억 달러 이상을 빌려주었지만, 이는 같은 기간 동안 제공한 외국 원조 1 조 3100 억 달러에 비하면 미미한 수준이다.[60] 미국의 전략은 개발 우선순위를 달성하기 위해 무상원조를 통한 직접적인 해외 원조를 계속 강조한다; 대외 원조를 위한 현재 미지급 차관의 대부분은 외국 군사 자금 조달을 목적으로 한다.[61] 미국 정부는 주로 중간 소득 국가의 경제 성장을 지원하기 위해 개발 대출을 사용하고 주로 저소득 국가에 개발 보조금을 사용한다. 그러나 한국은 수혜국 소득 계층 전반에 걸쳐 비슷한 비율로 보조금과 대출을 모두 사용한다.

한국의 제 3 차 개발협력 중기전략은 무상원조와 차관 비율 60:40 을 목표로 하고 있으며, 이에 따라 기획재정부를 통한 차관 제공을 통해 대대적인 ODA 전략을 수립하는 현상 유지를 지속하고 있다. [62] [63] 2020 년 기준 한국은 무상 원조 및 차관을 관리하는 2 개의 다른 부처(각각 외교부 및 기획재정부)를 가진 DAC 의 유일한 국가였다.[64] 그러나 미국을 포함한 국가에서는 USAID, DFC, 미국 무역개발처(US Trade and Development Agency), 밀레니엄 개발협력공사(Millennium Challenge Corporation), 미주재단(Inter-American Foundation) 및 미국 아프리카 개발 재단(US Africa Development Foundation)등 여러 독립 기관을 고용하여 보조금, 기술 지원 및 대출을 지급하는 것이 일반적이다.

4. *양자 대 다자간 참여*

한국은 ODA 의 76% 이상을 양자 원조에 할당하고, 24%는 다자 기구에 대한 기여에 할당한다. [65] 양자간 ODA 중 87%는 외교부를 통해 전달되고 KOICA 를

[50] Hyuk-Sang, "2020 KOICA Annual Report.", "ForeignAssistance.Gov-Dashboard."
[51] Hyuk-Sang, "2020 KOICA Annual Report."
[52] "Donor Tracker: South Korea."
[53] "Donor Tracker: South Korea."
[54] "Total Bilateral Aid To All Sectors."
[55] "Total Bilateral Aid To All Sectors."
[56] "ForeignAssistance.Gov- Dashboard."
[57] "U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook) 2020 | Reports to Congress|."
[58] "Overview | DFC."
[59] "2021 Annual Report."
[60] "Overview | DFC."
[61] "Overview | DFC."
[62] "Donor Tracker: South Korea."
[63] "The Transformation of the Republic of Korea's Development Cooperation: Reflections from the First Decade of OECD-DAC Membership."
[64] "The Transformation of the Republic of Korea's Development Cooperation: Reflections from the First Decade of OECD-DAC Membership."
[65] "Donor Tracker: South Korea."

통해 전달되는 무상원조는 1 조 3000 억 원(10 억 달러)에 달한다.[66] 한국은 OECD DAC 평균인 41%에 비해 다자간 ODA 예산을 덜 할당한다.[67] 한국은 팬데믹 기간 동안 다자간 협력을 확대했다. 한국은 세계백신면역연합(Gavi)의 코백스 선구매 공약 메커니즘(COVAX Advance Market Commitment)에 대한 역사적 기부 외에도 글로벌 펀드(Global Fund)의 진단 테스트 분야에서 세 번째로 큰 공급업체이자 필수 건강 제품의 여섯 번째로 큰 공급업체였다.[68]

또한 한국은 국가 및 지방 차원에서 양자간 개발 프로그램을 추구한다. 2020 년 국제개발협력기본법은 국가(중앙정부), 지방자치단체, 시행기관이 국제개발협력을 수행한다고 명시하고 있다.[69] 이와는 대조적으로 미국에서는 일반적으로 주 정부와 지방 정부가 국제 개발 협력에 참여하지 않는다.

미국과 한국은 또한 미국-아세안 스마트 시티 파트너십(US-ASEAN Smart Cities Partnership) 및 아세안-대한민국 협력 기금(ASEAN-ROK Cooperation Fund)과 같은 주요 개발 기관 외부에서 지역 개발 협력 프로그램을 수립했다; 그러나 예산이 각각 1000 만 달러와 1600 만 달러에 불과하므로 이러한 프로그램의 영향은 상대적으로 작다.[70]

미국의 경우 총 510 억 달러의 해외 원조 중 중 122 억 달러가 글로벌 펀드, 세계은행, GAVI, 유니세프, UNAIDS 등 다국적 기구에 할당되었다.[71] 미국은 다자간 기구의 가장 큰 후원자 중 하나이며, 2022 년 최신 보충에서 글로벌 펀드 예산의 1/3 을 기여했고,[72] 최대 주주로 남아 있으면서 재정적 기여를 통해 세계은행에 상당한 영향력을 행사한다.[73]

개발 원조 분야에서 미-한 협력 확대를 위한 기회

이 섹션에서는 미국과 한국 개발 전략의 일부 교차점을 검토하고 각 국가 접근 방식의 경쟁 우위를 활용하기 위한 권장 사항을 제공한다.

1. **한국은 바이든 행정부의 인도-태평양 전략 및 태평양 파트너십 전략((Pacific Partnership Strategy)과 연계하여 차기 한국 인도-태평양 전략의 개발 목표를 국가 안보 및 외교 정책 전략과 연계해야 한다. 윤석열 정부는 또한 미국이 이끄는 가운데 중소 공여국에서 역할을 한 단계 끌어올려 아시아-태평양 지역의 다른 신흥 개발 파트너들에 대한 모델로 그 역할을 전환할 기회를 잡을 수 있다.**

   남남 협력이 증가하고 있으며, 한국의 국제 원조 이력을 통해 한국은 미국이 할 수 없는 방식으로 이러한 관계를 발전시키는 중개자 역할을 수행할 수 있을 것이다.[74] 이전에 개발 원조의 수혜자였던 한국은 수혜국의 우려 사항에 공감하고 다른 공여국 및 파트너에게 그들의 요구를 전달할 수 있다. 한국은 또한 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남 등 떠오르는 양자간 개발 협력 국가들에게 본보기가 되고 있다. 한국은 1970 년대에 KDI 를 세우기 위해 USAID 가 지원을 했던 맥락에서 개발에 대한 접근 방식을 가장 효과적으로 구현하는 방법에 대해 이러한 신흥 개발 파트너들에게 조언할 수 있는 좋은 위치에 있다.[75] 대외경제협력기금(ECDF)의 지식공유프로그램(Knowledge Sharing Program, KSP), KDI, 대한무역투자진흥공사(Korea Trade-Investment Promotion Agency, KOTRA), KOICA 개발컨설팅 사업(DEEP 프로그램: Development Experience Exchange Partnership)등 한국이 개 경험을 공유한 사례가 많다.[76] 코로나 19 팬데믹 상황에서도 한국은 K-방역모델 등 모범사례를 전파했다.[77] 최근 출판된 태평양 파트너십 전략(Pacific Partnership Strategy)에서 더욱 강조된 환태평양 지역에 대한 강력한 국가 안보 이익에도 불구하고 미국의 개발 예산은 이 우선 순위와 일치하지 않는다.[78] 따라서 미국은 개발 예산이 사하라 사막 이남 아프리카와 중동에 계속 집중됨에 따라 아시아 태평양 지역에서는 회복력 있고 자유롭고 개방적인 사회의 개발을 지원하는 더 많은 양자간 개발 파트너의 출현을 장려해야

[66] "Donor Tracker: South Korea."
[67] "Donor Tracker: South Korea."
[68] "Donor Tracker: South Korea."
[69] "Framework Act on International Development Cooperation."
[70] "ASEAN, ROK to Continue Strengthening Cooperation.", Kim, "Creating Smarter and More Sustainable Cities in Southeast Asia.", "US-ASEAN Smart Cities Partnership."
[71] "ForeignAssistance.Gov- Dashboard."
[72] "President Biden Raises Record Level Funding for Global Health through Global Fund Seventh Replenishment."
[73] "The World Bank in United States."
[74] "The Transformation of the Republic of Korea's Development Cooperation: Reflections from the First Decade of OECD-DAC Membership."
[75] Egan and Persaud, "From Emerging Donor to Global Development Partner.", "The Transformation of the Republic of Korea's Development Cooperation: Reflections from the First Decade of OECD-DAC Membership."
[76] "The Transformation of the Republic of Korea's Development Cooperation: Reflections from the First Decade of OECD-DAC Membership."
[77] "The Transformation of the Republic of Korea's Development Cooperation: Reflections from the First Decade of OECD-DAC Membership."
[78] "Pacific Partnership Strategy of the United States September 2022."

한다. 한국은 미국과의 파트너십을 강화해 혜택을 누림으로써 상대적으로 규모가 작은 지역 기반 이니셔티브에 대한 인식을 높일 수 있다.

2. 미국은 기술 지원 및 인도적 대응의 이행에 있어 발전을 위한 성공 사례로서 한국의 내러티브를 활용해야 한다.

가장 큰 양자간 국제 개발 프로그램인 USAID 는 미션 네트워크를 통해 강력한 브랜드 인지도와 영향력을 가지고 있다. USAID 는 재난, 취약 국가 및 분쟁 후 지역에서 작동하는 세계적 수준의 인도주의적 대응, 안정화 및 재건 프로젝트를 보유하고 있다. 이에 비해 한국은 ODA 의 약 1%를 인도주의 및 긴급 구호에 할당하고 있다. 미국이 주도하는 분쟁 후 개발의 가장 큰 성공 사례로서 한국은 오늘날 미국의 인도주의 및 재건 프로젝트와 협력하여 이러한 내러티브와 명성을 활용해야 한다. 파트너십의 이점은 다양한 네트워크 효과를 거둘 수 있다. 한국은 반드시 더 많은 예산이나 자원을 할당하지 않고도 인도주의적 대응에서 더 큰 역할을 할 수 있을 것이다. 특히 아시아-태평양 지역에서 미국이 주도하는 인도주의적 양자 대응에 대한 한국의 파트너십은 브랜드를 높이고 수혜 인구 사이에서 한국의 호감도를 향상시킬 수 있다. 미국, 중국, 일본 등 다른 국가들과 달리 한국의 아시아-태평양 지역 국가들과의 개발관계는 식민지배의 역사와 지역적 영향력이 없다는 점에서 2 차적인 정치적, 전략적 영향력을 갖는 것으로 인식되지 않는다. 중국이 인도적 대응 능력을 향상함에 따라 한국은 국가를 신속하게 안정시키고 강력한 민주적 제도와 시민 사회를 구축하는 효과적인 재건 노력을 입증할 수 있는 기회를 모색하고 모범을 보여야 한다. 미국의 경우 한국을 인도주의, 안정화 및 재건 노력에 포함시키면 달성할 수 있는 잠재력을 보여줌으로써 수혜자 사이의 신뢰를 강화할 수 있습니다. 미국의 경우 한국을 인도주의, 안정화 및 재건 노력에 포함시키면 달성할 수 있는 가능성을 보여줌으로써 수혜 인구 사이의 신뢰를 강화할 수 있다.미국은 또한 한국의 경험에서 얻은 지식을 제도 안정화 및 재건을 위해 노력하는 국가에 직접 이전함으로써 이익을 얻을 수 있다; 예를 들어, 한국은 안정화 전략에서 수요가 높은 두 분야인 강력한 교육 시스템과 혁신적인 민간 부문을 보유하고 있다는 평판을 얻었다.

3. 한국과 미국은 USAID 와 KOICA 간 전략적 차원의 협력을 확대하여 국가별 전략을 조율해야 한다.

USAID 와 KOICA 는 모두 국가별 개발 목표를 계획하기 위해 국가별 전략 문서(각각 CDCS 및 CPS)를 사용한다. 그러나 지난 10 년간 두 기관 간의 협력을 약속한 MOU 는 제대로 이행되지 않았다. 2019 년 MOU 는 한국의 신남방정책과 미국의 인도-태평양 전략을 폭넓은 전략적 제휴의 주요 원천으로 간주하지만, 이러한 수준의 협력이 국가 차원의 전략이나 이행으로 걸러지지는 않는다.[79] 양국은 MOU 에서 상호 전략적 목표를 확인한다: 인도-태평양 지역의 개발 발전, 개발 과제 해결과 경제 성장 촉진 및 일자리 창출을 위해 양국의 민간 부문 단체 및 NGO 식별, 개발 원조 제공에 있어 각 국가의 비교 우위 활용이다. [80] 이러한 목표는 양국이 지역 시스템의 역량 구축을 위한 양자간 참여, 개발 활동을 위한 이행자 사용, 민간 부문 참여에 대한 강한 의지를 갖는다는 점을 고려할 때 합리적이다. 한국과 미국은 이미 전략적 조정사항과 역량을 배치했으며 이제 수원국과 협력하여 특정 국가 수준의 목표와 기술 지원을 조정해야 한다.

4. 한국과 미국은 태평양 제도를 포함한 더 넓은 환태평양 지역에서 개발 협력을 확대해야 한다.

전문가들은 태평양 제도 국가들의 전략적 중요성과 기후 변화로 인한 생계 취약성에 대해 점점 더 경종을 울리고 있다. 전략적 관점에서 볼 때 최근 중국과 솔로몬 제도 간의 안보 협정은 지리적 중요성이 매우 큰 작은 섬나라들 사이에서 정치적, 군사적, 경제적 영향력에 대한 중국의 우선순위를 높였다. 생계 측면에서 태평양 제도 주민들은 해수면 상승에서 자연 재해의 심각성 증가에 이르기까지 기후 변화에 가장 취약한 인구 중 하나다. 2019 년 MOU 에 따라 USAID 와 KOICA 는 신남방정책의 '사람' 축에 따라 공공 서비스에 대한 불만을 추적하고 투명성을 개선하기 위한 반부패 노력에서 인도네시아

[79] "Memorandum of Understanding for Development Cooperation between The United States Agency for International Development and the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Korea."

[80] "Memorandum of Understanding for Development Cooperation between The United States Agency for International Development and the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Korea."

정부를 지원한다.[81] USAID 와 KOICA 는 모두 태평양 제도의 기후 탄력성 프로그램에 자금을 지원한다.[82] 한국과 USAID 는 신남방정책 '평화' 축에 따라 태평양 제도의 재난 대비 및 복원력 프로젝트를 지원하여 예측 서비스, 조기 경보 시스템 및 대응 역량을 지원했다.[83] 그러나 이 보고는 프로그래밍이 조정 및 조율되거나 협업의 네트워크 효과를 거두는 것으로 가정하지 않는다. 기후 변화에 적응할 수 있는 능력을 갖춘 태평양 제도 국가에서 자유롭고 개방된 사회를 보장하기 위해 미국과 한국은 다른 동맹국 및 파트너와 함께 협력하여 성공적인 솔루션을 제공하고 중국과 파트너 관계를 맺는 것의 유인을 줄여야 한다.

추가 조사를 위한 결론 및 권장 사항

본 연구는 증가하는 한국의 ODA 포트폴리오 및 개발 전략에 대한 광범위한 개요를 제공하고 국제 개발에서 미-한 조율 및 협력 강화에 대한 초기 고려 사항 및 권장 사항을 제공한다. 윤석열 정부가 한국의 인도-태평양전략을 확정·발표함에 따라 윤 대통령이 개발협력과 관련해 미국의 인도-태평양 전략의 언어를 어느 정도 편하게 받아들일지, 고위급 차원에서 가치관 조율이 어떤 식으로 실무 수준의 협력으로 걸러지고 있는지, 그리고 구현 진행 상황 모니터링을 어떤 주체가 담당해야할지에 대한 추가 조사가 필요하다. 이 영역에 관심이 있는 연구자들은 몇몇 국가들에서 미-한 개발 협력이 무역 거래 및 외국 무기 수출과 같은 다른 국방 및 외교 정책 이니셔티브와 연계되는 특정 분야를 조사하기를 원할 수 있다. 연구자들은 또 미-한 개발 이니셔티브가 데이터 및 사이버 보안과 같이 중국의 영향력에 보다 직접적으로 대응하려고 하는지 또는 개발 협력이 민주주의와 거버넌스, 기후 완화 및 적응, 그리고 인프라 개발을 통해 집단적 규칙 기반 질서를 보다 광범위하게 유지할 수 있는지 여부를 조사하기를 원할 수 있다. 마지막으로 연구원들은 아세안의 최신 회원국인 동티모르와 USAID 가 미션을 재수립하고 있는 피지와 같은 태평양 제도 국가들과 같은 특정 지역에서 개발 협력에 대한 전망을 탐색하기를 원할 수 있다.[84]

한국은 제 2 차 세계 대전 이후의 경험을 바탕으로 불과 수십 년 만에 강력하고 국제적으로 인정받는 국제 개발 평판을 구축했다. 한국의 다자간 참여, 양자간 무상 원조 및 차관 포트폴리오는 아시아 태평양 지역에 중점을 두고 전 세계적으로 인적 개발과 경제 개발을 지원한다. 윤석열 정부가 인도-태평양 전략을 공식화함에 따라 한국은 개발 목표와 국가 안보 전략 간의 연계성을 개선하고 미국 개발 이니셔티브와의 연계성을 개선할 수 있는 기회를 갖게 되었다. MOU 등을 통해 미-한 협력을 개선하려는 이전의 시도는 그들의 야망을 충분히 달성하지 못했다. 그러나 인도-태평양 지역의 지속 가능한 경제 및 사회 발전에 대한 상호 이해관계와 중국과의 경쟁 심화로 인해 미-한 파트너십은 양자 개발 프로그램을 외교 및 국방 전략에 맞추기 위해 더 이상 기다릴 수 없는 상황이다. 이것이 보다 안정적이고 민주적이며 탄력적인 사회를 구축하는 열쇠가 될 것이기 때문이다.

[81] "The United States of America and The Republic of Korea on Working Together to Promote Cooperation between the Indo-Pacific Strategy and the New Southern Policy."

[82] "The United States of America and The Republic of Korea on Working Together to Promote Cooperation between the Indo-Pacific Strategy and the New Southern Policy."

[83] "The United States of America and The Republic of Korea on Working Together to Promote Cooperation between the Indo-Pacific Strategy and the New Southern Policy."

[84] "Pacific Partnership Strategy of the United States September 2022."

10

군사동맹, 환경악화 및 군사협정 현황

Kyle Wardwell

서론

냉전이 시작되면서 미국은 전 세계에 동맹국을 만들고 해외에 미군을 주둔시켰다. 이것은 세계 질서와 평화 유지의 균형을 맞추는 데 기여했으며 미군과 그 군대의 주둔을 공식화하고 규제하기 위해 미국과 많은 동맹국 사이에 주둔군 지위 협정(SOFA)이 체결되었다. 이러한 협정이 많은 유사점을 가지고 있음에도 불구하고, 각 조약은 또한 주최 국가와 미국에 어떤 의무가 요구되는지에 있어서도 어느 정도 다르다. 이러한 차이가 있는 이유는 무엇이며, 미국이 이러한 협정을 체결할 때 각 국가를 다르게 취급한 이유는 무엇인가?

본 논문은 주로 환경 문제와 관련된 주둔군 지위 협정에 초점을 맞춘다. 해외 주둔 미군 장병들의 형사 관할권, 또 그들이 저지른 범죄가 미국이나 주재국의 법과 법원 중 어느 쪽에 따라 재판을 받을 수 있는지 여부에 대한 광범위한 역사와 문헌이 있다. 그러나 최근 환경 문제는 한국과 같은 국가에서 주한미군협정을 변경하라는 압박 측면에서 더 중요해졌다.

본 논문은 미국-독일(이하 미독) 및 미국-한국(이하 미한) 사례를 검토하여 다음과 같은 질문을 짚고자 한다. 왜 미독 주둔군지위협정은 미국이 자국 군대의 주둔과 작전에 의해 피해를 입은 영토의 복구 또는 복구에 대한 보상을 명시적으로 의무화하는 반면, 미한협정은 이를 명시적으로 의무화하지 않는가?

이 질문에 답하기 위해 본 논문은 냉전 시기와 이후 각국 시민사회의 전반적인 역량과 능력, 그리고 각국의 민주주의 수준에 초점을 맞췄다. 더 간단하게 말하자면: *미국 동맹국의 시민사회의 강도와 민주주의 정도가 군사 협정에서 보장하는 환경 보호 수준에 어느 정도 영향을 미치는가?* 이 질문은 국제 정치 체제 내에서 협상과 행위자의 결정을 이해하는 데 중요하며 점점 더 세계화되는 지정학적 영역 내에서 미래의 변화를 예상하는 데 중요한 고려 사항으로 남아 있다. 비 전통적인 안보 위협에 대한 우려는 점점 더 심화되고 있으며 여기에는 기후 변화, 테러 및 코로나 19 와 같은 전염병이 포함된다 [1]. 글로벌 공공재에 대한 이러한 위협은 글로벌 공급망이 다양화되고 확장됨에 따라 점점 더 광범위한 경제적 영향을 미치고 있다. 환경과 관련하여, 최근 수십 년 동안 한국의 중요한 관심사는 미군이 차지했던 영토의 반환과 거의 70 년간의 미군 기지 운용 기간에 따른 환경 악화였다 [2].

한국의 시민단체 및 NGO 에서 제기되는 시위 및 보고서의 빈도가 높아지는 것은 환경 문제에 대한 인식이 중요한 정치적 의미를 지닌 문제가 되고 있음을 나타낸다. 환경협약의 정치·사회적 맥락화는 환경이슈 중심으로 한 민주화 수준과 시민사회 조직(시민사회 강도) 분석을 통해 이루어진다.

첫째, SOFA 의 초기 협상 및 수립 과정을 각국의 상황에서 살펴보았다. 둘째, 독일과 한국의 주둔군지위협정 개정과 재협상에 각국 시민사회의 강도과 활동이 미치는 영향을 평가한다. 이 방법론을 통해 본 논문은 주한미군지위협정에 환경 보호 조항을 포함시키기 위해 미국의 전략적 이익에 비해 국내 요인이 중요하다는 것을 입증할 것이다.

미독과 미한 사례는 냉전 초기에 두 지역으로 분단되었지만 소련 붕괴 이후에도 여전히 미군 시설이 주둔하고 있는 두 국가를 검토할 수 있게 해주기 때문에 그에 대한 검토가 중요하다. 또한 냉전 이후 동독과 서독이 통일된 반면, 분단이 유지되고 있는 남북한은 상반된 사례를 검토하는 것을 허용하지 않았다. 마지막으로, 미-독 사례가 협상한 NATO 의 네트워크는 동아시아에서 주한미군지위협정이 협상된 상대적으로 양자적인 방식과 대조되어 이러한 다자간, 양자간 환경의 차이를 만든다.

차이: 한국 그리고 독일

본 연구는 NATO 와 독일 연방 공화국 간의 주둔군 지위 협정에 미국과 다른 NATO 회원국이 독일에서 차용한 토지의 사용을 정당화하고 연합군의 군사 시설로 임대되기 전의 상태로 이를 반환하거나 그러한 토지 반환에 대한 보상을 요구하는 조항을 포함하는 이유를 탐구한다. 미한 SOFA, 심지어 미국-일본(이하 미일) SOFA 는 미국의 그러한 의무를 포함하지 않았는데, 미한 SOFA, 미일 SOFA 및 미독 SOFA 는 본래 1951 년 NATO SOFA 에 그 토대를 두고 있어 많은 유사점이 있음에도 불구하고 그러하다. 표 1-1 에

표 1-1

		SOFA 환경 피해 보상 조항	
		(O)	(X)
시민사회 강도 (민주주의 + 시민사회)	(+)	독일 연방 공화국	
	(-)		대한민국

요약된 것은 국가 사례 조건 및 선택을 보여준다:

[1] Defense, Ministry of National. (2020). South Korea 2020 Defense White Paper.

[2] 강연주, 이홍근. "용산공원 인근 캠프킴, 지하 9m 까지 발암물질 범벅", 2022 년 5 월 16 일.

SOFA 비교를 위한 사례 선택

수용국의 정치적 발전 수준은 주둔군 지위 협정 내에서 엄격한 환경 조항의 제도화에 영향을 미칠 것이다. 이것을 입증하려면 더 높은 수준의 정치 발전이 더 강력한 환경 보호 및 수용국에 의해 부과되는 파견 국가의 책임과 관련되어야 한다. 종속변수는*주한군 지위 협정 내에서 제도화된 환경 보호 수준입니다.* 독립변수는 *1) 한 국가 내에서 환경 시민 조직(시민 사회 활동)의 수준 및 2) 민주적 규칙의 정도(대중의 동의에 따라 유권자에 대한 정치 지도자의 책임)로 정의되는 정치적 발전 수준이다.*

용어 자체로서의 시민 사회는 매개변수화가 필요하다. 한 설명에 따르면 시민 사회는 1)'대중의 비충돌, 타협 및 이해를 지향'하고 2)'개인의 독립성과 사회적 자기 조직화'를 강조하며 3) '다양성, 차이 및 긴장을 인정하며' 4)비폭력적이며, 5)'시민 사회의 다양한 행위자가 무엇이 공동선을 구성하는지에 대해 매우 다른 개념을 가질 수 있더라도 공동선을 능동적으로 [...] 지향'한다 [3]. 자유로운 조직에 대한 강조, 특히 환경 문제의 맥락에서 공동선 추구가 본 논문에서 사용되는 중심 정의가 될 것이다.

독일은 전시의 적국이고 한국은 전시에 일본이 노동력을 착취한 식민지였음에도 불구하고 SOFA 협정에 따른 환경 조항과 보호 조항은 한국에 불리하다. 독일이 현존하는 SOFA 중 가장 공평한 SOFA 중 하나를 보유하고 있다는 점은 광범위한 문헌에서 주장된다.

양국은 주요 환경 위기와 시민 단체 행동 및 환경 단체의 성장과 함께 각각의 SOFA 에 대한 여러 번의 재협상을 경험했다. 이 주제에 대한 기존 연구는 일반적으로 비교 분석보다는 각 국가의 환경 역사를 개별적으로 다루는 데 집중했다. 스티븐 마일더는 독일의 사회정치적 영역에서 일어난 '생태혁명'이 '풀뿌리 반핵운동의 경력'과 함께 정부 관료들의 환경정치에 대한 '기술관료적 고안'의 맥락에서 일어났다고 지적한다 [4]. 이 두 가지 관점은 정책이 어떻게 영향을 받았는지에 대한 별도의 설명을 제공하지만 서로에게 영향을 주기도 한다(어떤 환경 문제를 논의하고 '해결'해야 하는지에 대해 서로 다르다는 의미에서 '상호 관계 안에서' 발전된 경향).
몇몇 대규모 환경 재해는 환경 보호 노력을 '세계화'한 것으로 알려져 있는데, 부분적으로는 그러한 재해가 여러 국가에 영향을 미쳤거나 여러 국가에서 유사한 운영으로 인해 주요 환경 피해가 발생할 가능성을 드러냈기 때문이다. 여기에서 토리 캐니언 호 원유 유출, 체르노빌 및 기타 대규모 사건은 환경 운동의 활성화와 연결될 수 있다. 특히 독일에서는 1980 년대 반핵운동이 중요해졌다.

제 2 차 세계대전 이후 미국은 '일본, 필리핀, 독일'에 계속 주둔했고, 냉전 기간 동안 바르샤바 조약은 해외에 미군 기지를 늘려 1982 년에는 소련군이 12 개국에 주둔한 것에 비해 미군은 58 개국에 주둔('30 개국이 미군 주둔을 허용했다')했다 [5]. 미군 주둔을 허용한 또 다른 중요한 국가는 한국이었고, 한국이 경험한 '변화하는 사회정치적 환경 및 도시 환경을 통한 장기적인 발전'은 특히 도시 변화에 있어 풀뿌리 집단이 정치에 어떤 영향을 미치는지 조사하는 근본적인 방법이다(김 2017). 이 기존 연구는 풀뿌리 노력의 권위주의적 '암흑기'에서 80 년대 후반과 90 년대 초반의 민주적 전환으로의 전환에 이어 한국 내에서 민주적 관행과 제도의 공고화를 설명한다.

각 SOFA 는 해석 합의에 따라 여러 차례 수정되었으며, 독일의 경우 1971 년, 1981 년 및 1993 년, 한국의 경우 1991 년 및 2001 년에 협정의 공식 텍스트가 변경되었다. 이러한 변화를 적절하게 검토하기 위해 다음 장들은 주둔군 지위 협정이 정확히 무엇을 수반하는지, 미국이 어떤 국가와 협정을 맺었는지, 그리고 문서 자체가 어떻게 시작되고 처음 협상되었는지에 대해 설명한다.

주둔군 지위 협정이란 무엇인가?

주기적으로 의회 조사국은 미국이 서명하고 시행한 모든 활성 주둔군 협정의 포괄적인 목록을 수집하고 게시한다 [6]. 주둔군 지위 협정에는 공식적인 기준이나 요구 사항이 없으며 특정 항목을 포함하거나 포함하지 않도록 요구하는 법률도 없다. SOFA 는 기간과 범위가 유연하지만 일반적으로 '집행부 협정을 통해' 체결되는 '독립형' 문서로 간주된다.

주둔군 지위 협정과 관련된 주요 다자간 협정에는 두 가지 주요 협정이 있다: NATO 협정과 평화를 위한 동반자관계(Partnership for Peace, PfP) 협정이다. NATO-SOFA 는 현재 26 개 회원국으로 구성되어 있으며 '조약의 일부로 체결된' 유일한 다자간 SOFA 입니다(1950 년에서 1951 년 사이에 협상 및 서명됨). 평화를 위한 동반자 관계는 NATO 회원국은 아니지만 '안정성을 높이고 평화에 대한 위협을 줄이며 강화된 안보 관계를 구축'하기 위해 NATO SOFA 조건에 따라 '양자 협력'에 동의한 24 개국으로 구성된다.

[3] Kocka, Jürgen. (2004). Civil Society from a Historical Perspective. https://www.suz.uzh.ch/dam/jcr:d683ece8-4006-497d-a484-f90fdc0e484e/12%20Kocka%20Zivilgesellschaft.pdf.

[4] Milder, Stephen. (2022). Re-Interpreting West Germany's Ecological Revolution: Environmental Politics, Grassroots Activism, and Democracy in the Long 1970s. European history quarterly, 52(3), 332-351.

[5] Hartov, Metter Prasse. (2003). NATO Status of Forces Agreement: Background and a Suggestion for the Scope of Application. Baltic Defense Review 10(2)

[6] Mason R. Chuck. (2012). Status of Forces Agreement (SOFA): What Is It, and How Has It Been Utilized? Congressional Research Service.

이들 회원국 중 미일 및 미한 SOFA 협정만이 비준된 양자간 상호방위조약(각각 1960 년과 1967 년에 발효됨)의 권한에서 비롯되었다. SOFA 는 상호방위조약 또는 협정이 아니며, 그러한 조약이 체결된 후의 보충 협정 또는 독립형 문서이다. 이 때문에 SOFA 는 '특정 훈련, 활동 또는 임무를 승인'하지 않으며 '평시' 협정으로 간주됩니다. 그들은 주최 국가의 국내법이 어떻게 적용되는지 자세히 설명하는 '외국 관할권' 내에서 SOFA 가 적용되는 직원의 권리와 특권을 간략하게 설명한다. 미국은 공무를 수행하는 동안 저지른 범죄에 있어 대부분의 직원에 대해 1 차 관할권을 행사하지만 공유 관할권이행사되는 경우가 있었으며 많은 SOFA 가 특정국이 1 차 관할권을 포기할 수 있는 절차를 설명한다.

양자 간 SOFA 는 미국 국무부와 국방부의 합동 노력을 통해 구축되며, 2003 년 아프가니스탄 사례와 같이 SOFA 의 필요성이 결정되면 집행부 합의가 이루어진다.

많은 SOFA 협정이 상대적으로 짧다는 점에 유의하는 것이 중요하다. 일부는 1 페이지(특정 합동 군사 훈련 포함)이지만 독일 연방 공화국과의 협정은 200 페이지를 초과한다. SOFA 중 미군 요원을 미국 대사관의 행정 및 기술 직원과 동일한 지위로 지정하는 SOFA(외교 관계에 관한 비엔나 협약에 따라 정의: 1961 년 4 월 18 일)는 해당 미군 요원이 해당 주최 국가에 있는 동안 '형사 관할권으로부터 면제'를 받는다는 것을 보장한다.

표 3-1				
미국 동맹국들간 주둔군 지위 협정 비교				
국가	한국	일본	필리핀	독일
SOFA 협정 체결일/발효일	1966 년 7 월 9 일/1967 년 2 월 9 일; 1991 년 1 월 18 일, 2001 년 4 월 2 일 개정	1960 년 1 월 19 일/1960 년 6 월 23 일	1993 년 4 월 2 일 및 6 월 11 일/1993 년 6 월 21 일; 1998 년 '방문군' 지위 협정, 기존 SOFA 2006 년 4 월 11 일 및 12 일 개정	1959 년 8 월 3 일/1963 년 7 월 1 일
관련 협정	상호방위조약(발효일: 1954 년 11 월 17 일)	미합중국과 일본국 간의 안전보장조약(1952 년 4 월 28 일 발효), 미합중국과 일본국 간의 상호협력 및 안전보장조약(1960 년 6 월 23 일 발효, 1990 년 12 월 26 일 개정). 비용 관련 새 특별 조치(1991 년, 1995 년, 2000 년, 2006 년에 체결)	군사원조협정(1947 년 3 월 21 일/1947 년 3 월 21 일),마닐라에서의 각서 교환 (1953 년 6 월 26 일/1953 년 7 월 5 일), 상호방위조약(1951 년 8 월 30 일/1952 년 8 월 27 일)	상호안전보장법안(1951 년 10 월 10 일), 상호방위원조(1955 년 6 월 30 일/1955 년 12 월 27 일)

출처: 미국 의회 도서관, 연구 가이드 [7]

아래는 제 2 차 세계대전 종전 직후에 체결된 SOFA 협정 목록과 협정 생성과 관련 문서 및 일정이다.

나토 회원국 군사기지 환경법 비교

군사 기지에 대한 규제와 각 NATO 회원국 내에서 이를 준수하는 방법은 조항의 해석에 달려 있다. 이를 둘러싸고 주둔군 지위 협정이 시행된 이후 많은 논쟁과 선례가 있었고 시간이 지남에 따라 개선됐다 [8]. 1990 년에 발행된 이 짤막한 정보를 통해 이러한 규정이 1993 년 NATO-독일 SOFA 개정 및 1991 년 미한 SOFA 개정 이전에 어떻게 적용되었는지 자세히 볼 수 있다. 네덜란드와 독일 연방 공화국은 1990 년까지 군사 시설에도 적용되는 엄격한 국내 환경법을 시행했다. 또한 이러한 법률에는 NATO 군대가 포함되지만 웨닌크는 이러한 법률에 많은 예외 사항이 포함되어 있으며 NATO-독일 SOFA 에 많은 환경 보호 기능이 내장되어 있음에도 불구하고 법률이 '재량 및 행정적 합의의 여지'를 남김으로써 프레임워크의 효율성에 대해 합법적인 질문을 제기한다고 지적한다. 이 연구에서 중요한 것은 당시 군사 기지와 관련된 광범위한 오염에 대한 지속적인 폭로 및 해당 문제에 대한 '대중의 민감성과 인식' 증가의 정치적 파급 효과에 대한 웨닌크의 인용이다.

1990 년에 서독에서만 300 개 이상의 오염된 장소가 발견되었다(25 개는 정화를 위해 광범위하고 장기적인 작업이 필요함). 이것은 독일을 NATO SOFA 에 가입시키는 1963 년 협정에도 불구하고 환경 문제의 관점에서 이해 관계의 균형이 기대만큼 이루어지지 않았다는 점을 조명한다.

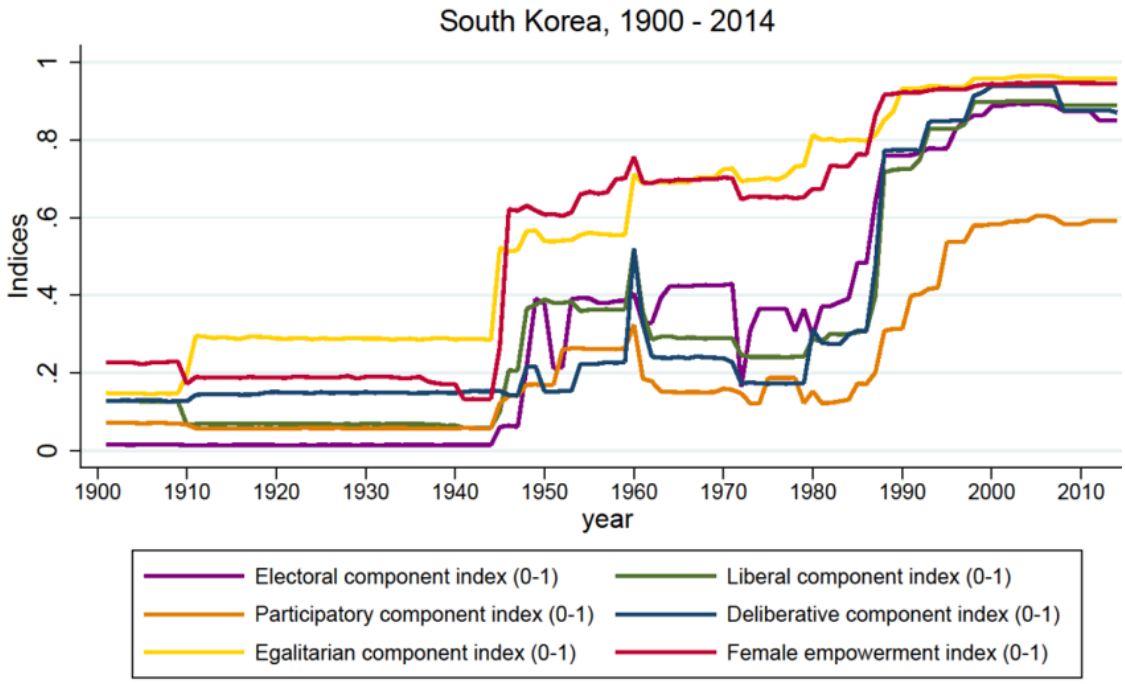
정치권력, 행동주의, 환경의 변화: 대한민국

시민사회 참여 경향을 분석하기 위한 중요한 데이터는 전 세계 민주주의의 역사에 대한 자료를 수집하고 매년 전 세계 민주주의 수준을 평가하기 위해 정기적으로 전문가와 상담하는 프로젝트인 '민주주의의 다양성 조사'(Varieties of Democracy) [9] 에서 독일과 한국 모두에 대해서 찾을 수 있다. 그림 4-1 은 민주적 참여, 시민 사회 참여 및 정치적 제약(다른 변수 중에서)의 경향을 보여준다:

[7] Library of Congress. Research Guides: Finding Government Documents: Treaties. Treaties - Finding Government Documents. Accessed December 2022. https://guides.loc.gov/finding-government-documents/treaties.

[8] Wennink, Karel. (1990) The application of environmental laws to NATO bases. [Washington, D.C.: Law Library of Congress, 1990] Pdf. https://www.loc.gov/item/2019668858/.

[9] Andersson, Frida, and Valeriya Mechkova. (2016). Varieties of Democracy - South Korea Country Brief [2016]. https://v-dem.net/media/publications/country_brief_south_korea.pdf

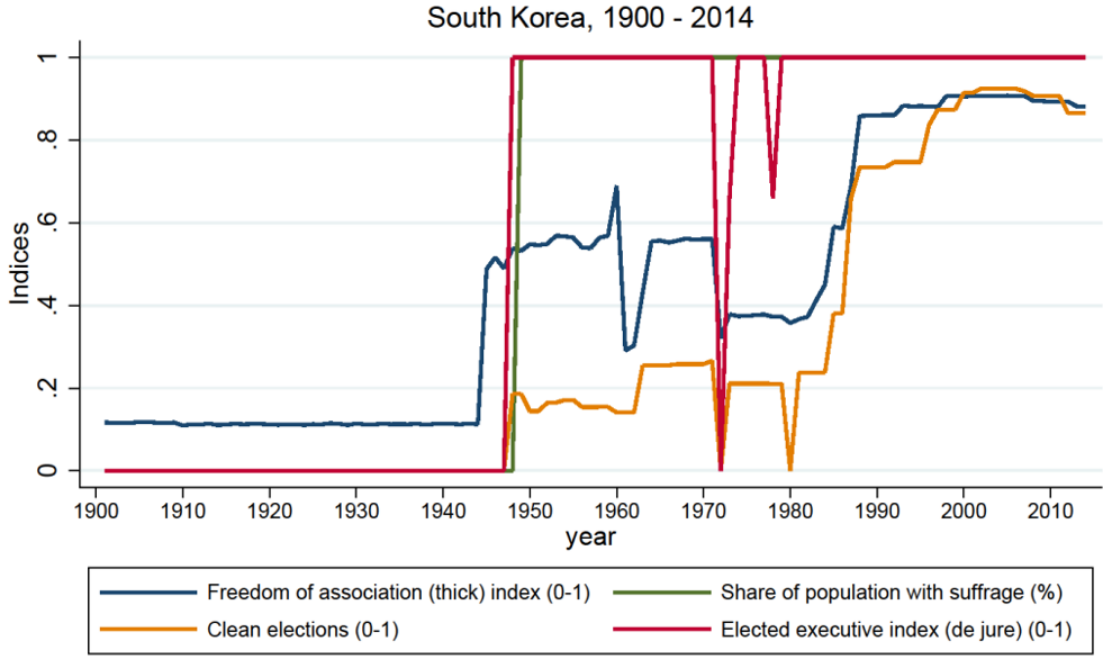


출처: 민주주의 다양성 조사(Varieties of Democracy)(2016) – 한국 국가 브리프

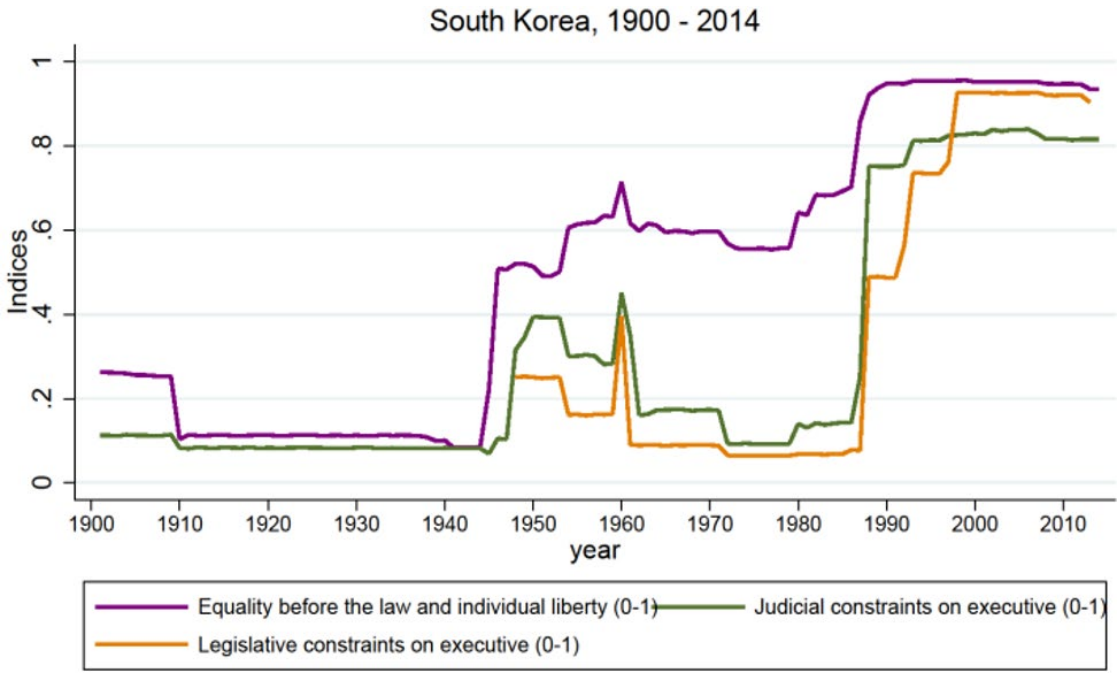
위는 일본 점령 초기부터 제 2 차 세계대전이 끝난 해방, 그리고 1987 년 민주화 전후 수십 년에 대한 명확한 연대표다. 그림 4-1 에는 많은 변수가 나열되어 있지만 여기서 특히 눈여겨 볼 것은 각각 참여 및 선거 요소를 보여주는 주황색과 보라색 선이다. 이와 함께 그림 4-2 는 한국의 역사를 따라가며 시민사회와 민주화운동의 관계, 그리고 시간 경과에 따른 경향을 설명하고 있다.

F 그림 4-2 는 선거민주주의의 구성요소를 보여주며, 저자는 한국 민주주의 초기(1950 년대와 1960 년대)를 "등록부정, 제도적 비리, 야당에 대한 정부의 협박, 표매수, 선거폭력에 시달렸다"면서 "야당을 포함한 정당들은 이전보다 더 많은 범위에서 선거를 조직하고 참여하도록 허용되었다"고 설명한다. 1948 년에서 1960 년 사이의 이 기간 동안 (특히 1950 년에서 1953 년의 한국 전쟁 기간 이후) 한국 내에서 보다 자유롭게 조직하고 운영할 수 있는 시민 사회 단체의 능력이 상대적으로 증가했다.

1960 년 대선 부정부패 주장은 시위와 4 월 혁명으로 이어져 이승만은 망명하고 제 2 공화국에 자리를 내주었다. 이로써 SOFA 협상이 크게 지연되고 1961 년 5 월 16 일 군사 쿠데타가 발생하여 1963 년까지 군부가 박정희 대통령 하에서 제 3 공화국을 수립했다. 박정희는 1971 년 선거에서 의석을 잃은 후 계속해서 헌법과 국회를 정지시켰고, 한국 민주주의는 정치적,



출처: 민주주의 다양성 조사(Varieties of Democracy)(2016) – 한국 국가



출처: 민주주의 다양성 조사(Varieties of Democracy)(2016) – 한국 국가 브리프

시민적 권리와 산업 발전에 대한 국가의 강력한 개입(및 이로 인한 부산물인 오염)과 관련하여 매우 제한적인 기간을 시작했다.

그림 4-3 에서 자유민주주의는 '법 앞의 평등과 개인의 자유', 행정부에 대한 입법적 제약, 행정부에 대한 '사법적' 제약을 통해 유지된다. 이러한 지표는 1960 년에 증가세를 보였으나 1961 년 군부통치로 급격히 감소하였다. 6 월 민주화 운동과 해당 10 년 동안 일어난 시위의 구축 물결에 의해 촉발된 1987 년 민주주의의 도래와 함께 사법적 제약과 책임성이 부여되었음을 이 수치를 통해서도 알 수 있다.

박 대통령은 1979 년까지 정권을 잡았고 성장이 우선, 통일이 후라는 정책 슬로건으로 수출을 목표로 하는 5 개년 경제 계획을 도입했다. 박 대통령은 시민사회와 손을 잡기보다는 나중에 재벌그룹이 될 세력과 손을 잡았고 이는 구식 민관협력으로 간주될 수 있다. 미국과 일본으로부터의 차관은 1965 년 한국과 일본의 관계 정상화(한국과 일본의 일반적인 국교관계 규정)와 함께 이 과정을 촉진하는 데 도움이 되었다. 1969 년 헌법이 개정되어 시위에도 불구하고 박정희의 3 선을 허용했고 박정희는 김대중 후보를 누르고 당선되었으나 1971 년 의회 선거에서 그의 정당이 과반수를 잃은 후 계엄령을 선포했다.

1972 년부터 1979 년까지 유신헌법은 사법·입법기관을 통제하고 대통령을 간접선거로 뽑고 대통령 임기를 6 년으로 연장했다. 교육 통제는 국가의 직접적인 통제하에 들어가 교육부의 역학을 변화시켰다. 1970 년대에 중화학공업이 발달했고 박정희 정부는 특히 1974 년과 1975 년에 학생 시위대를 체포했다. 1979 년 박정희가 피살되고 1 주일도 안되어 1979 년 12 월 12 일 전두환의 군사 쿠데타가 일어난다.

계엄령 하에서 전두환 정권은 1980 년 광주 학살로 이어진 사건을 포함하여 시위를 진압하여 약 200 명의 사상자와 800 명 이상의 부상자가 발생했습니다. 이 시기에 제 5 공화국이 시작되었고, 대통령 임기를 7 년으로 늘리되 단임으로 제한하는 변화가 있었다. 1985 년 총선으로 군사정권이 의석을 잃었고 국제적으로 북한과의 관계와 교류가 개선되었음에도 불구하고 1987 년 1 월 경찰에 체포된 서울대 학생의 죽음은 대중의 분노를 불러일으켰다.

전두환 대통령은 군사정권헌법을 지키려 했으나 반대가 거세졌다. 1987 년 6 월 시위는 박정희 대통령 때와 유사하게 시위를 진압할 수 있는 병력 투입으로 이어졌으나 끝내 진압하지는 못했다 [10]. 여기에는 세 가지 이유가 제시된다.

첫째, 1988 년 서울 올림픽과 그로 인해 한국이 받게 될 국제적 관심은 1 년 전에 일어나는 폭력으로 파괴될 수 있었다. 이와 함께 여당의 노태우(서울올림픽 유치를 위해 IOC 에 캠페인을 벌였던)는 야당의 분열된 지지로 인해 당선 가능성이 높았던 후계자로 선호되고 지지를 받았다.

[10] Adesnik A. David, Kim Sunhyuk. (2008). If At First You Don't Succeed: The Puzzle of South Korea's Democratic Transition. Center on Development and the Rule of Law.

둘째, 다양한 시위 그룹의 '단결'이 훨씬 더 높은 수준에 있었고 더 많은 도시에 공통 조직이 존재했다. 한국의 경제 성장은 또한 시위 주최측이 더 많은 커뮤니티에서 활동하고 더 깊게 뿌리 내릴 수 있는 더 많은 공간과 시간을 제공했다. 그들은 또한 1979 년 시위 중에 저지른 실수를 정리함으로써 학습했다.

셋째, 미국 지미 카터 대통령 행정부는 한국의 민주주의를 촉진하는 데 주저했고(대신 반고문과 부당 투옥에 초점을 맞췄다), 로널드 레이건 시대의 정치는 처음에는 유사했고 단순히 반공 체제를 지원하기로 선택했지만 나중에는 민주적 전환을 선호하기 시작했다. 레이건 집권 초기 전두환 대통령은 '주저 없이' 지지를 받았고, 1987 년에는 시위에 대한 평화적 해결을 촉구하는 레이건의 전갈도 받았다.

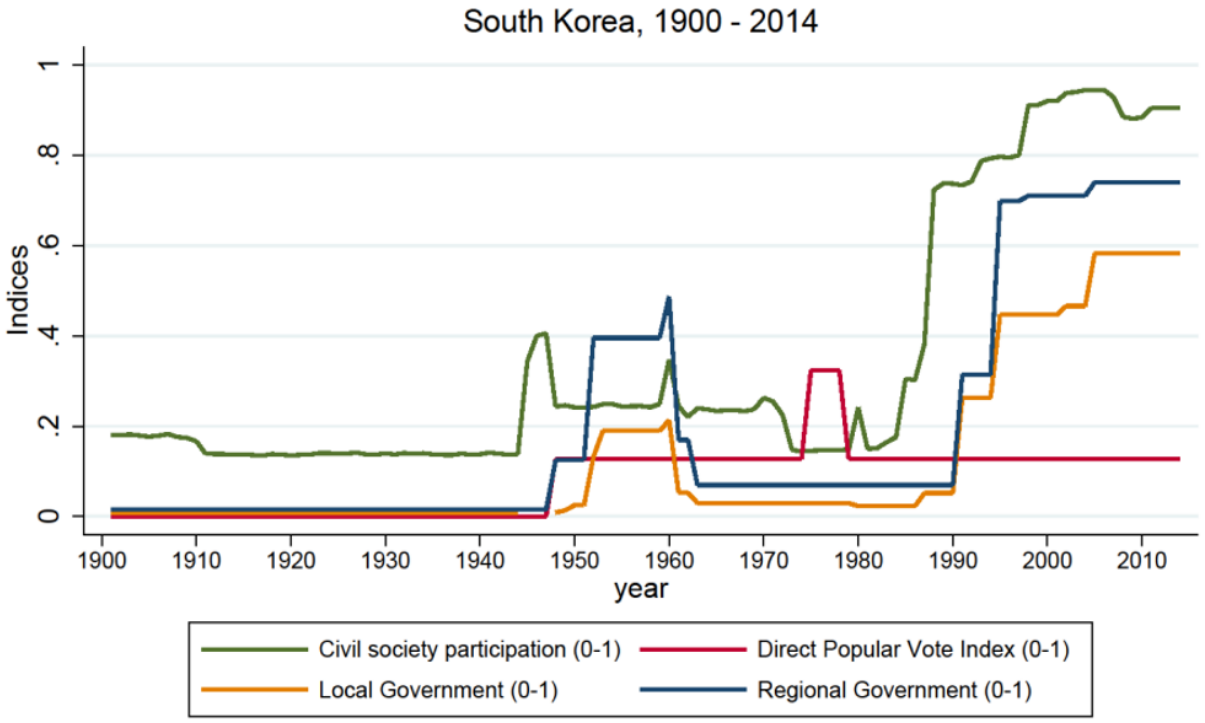
이 기간은 전체적으로 주목할만한 학생 시위로 표시된다. 광주학살 이후 전두환의 통제 공고화는 경제성장으로 이어졌다. 그러나 1980 년의 탄압 전술, 대학 폐쇄, 수만 명의 학생 시위자들은 대중의 기억에서 갑자기 사라지지 않았다. 국가가 언론에도 통제권을 행사했지만 말이다.

이후 1986 년 더 많은 시위 끝에 개헌 자문을 위한 특별위원회가 구성되었고, 전두환이 1987 년 4 월 대통령 선거인단 투표를 위해 이를 유보하자 시민들은 분개했고 앞서 언급된 서울대생의 5 월 18 일 죽음(1980 년 광주학살이라는 점에서 중요성이 적지 않은 날)에 들고 일어났다.

결국 6 월 10 일 노태우 후보가 당내 후보로 발표되었으나 전국적으로 대규모 시위가 벌어져 경찰과 시민이 직접적으로 충돌했고 노태우는 6 월 29 일(레이건으로부터 성명서를 받고 10 일 후) 시위대 요구에 응하겠다고 밝혔다.노 대통령은 35%의 득표율(김영삼 28%, 김대중 27%)로 대통령에 당선되었고 당초 비리 의혹이 제기됐으나 무산됐다. 김영삼은 1992 년 대선에서 노태우와 손잡고 승리했고, 전두환과 노태우는 1996 년 '반역과 반란'으로 유죄판결을 받았다가 1997 년 대선에서 승리한 김대중에게 사면됐다. 1990 년대는 한국에서 진정으로 공정한 선거의 첫 징후가 나타났다. 1948 년 미국이 감독했던 선거부터 이 지점까지는 권위주의 통치가 주요 쟁점이었다.

1972 년 박정희의 정당금지 등의 행태를 살펴보면 시민사회 참여 추이를 아래의 자료와 일치시켜 볼 수 있다.

일제강점기에는 시민사회 참여가 상대적으로 낮았다가 2 차 세계대전 종전부터 한국전쟁까지, 그리고 이승만 대통령이 대통령직에서 축출된 직후부터 1972 년 급락하기 전까지 상당한 성장을 보였다는 점은 주목할 만하다. 시민사회 참여는 박정희 암살 이후 전두환 정권이 집권하기 전까지 잠시 상승한다. 하지만 1980 년대의 학생운동과 시민사회단체의 결성은 1980 년대에 이르러서는 지속적으로 상승하는 경향을 보이며, 시민의 자유와 시민참여는 1987 년 민주화 이후 본격적으로 치솟는다.



출처: 민주주의 다양성 조사(Varieties of Democracy)(2016) – 한국 국가 브리프

애데스닉과 김은 1960 년대와 1970 년대에 걸친 한국의 상당한 경제 성장으로 대규모 중산층이 시민 사회 참여에 매우 헌신하게 되었고 수십년의 장기간에 걸쳐 시위에 참여할 수 있는 교육과 자본 기반을 갖게 되었다는 점에 주목한다. 이것은 상대적으로 지속적인 성장이 있던 1980 년대의 시위가 1970 년대나 그 이전의 시위에 비해 상당한 이점이 있음을 의미했다.

경제에 관해서도 그들은 1979 년 오일 쇼크에서 회복되면서 한국의 경제 성장이 1983 년까지 다시 두 자릿수 성장(박 대통령 임기의 마지막 해에 4.8% 감소한 후)을 기록했다는 점에 주목한다. 전두환은 무엇보다도 '언론의 자유, 집회의 자유 및 노동권'을 제한하는 법률을 제정했다. 그러나 갈등 상황이 사그라들고 경제가 성장하면서 1983 년 11 월 레이건 대통령이 방문했고 전두환은 많은 정치범을 사면하고 더 많은 정치 활동을 허용했으며 시위로 인해 대학에서 퇴학당한 1000 명 이상의 학생들에 대한 금지 조치를 해제했다.

하지만 1985 년은 전두환의 당이 명목상 비례대표 방식으로 선거를 설계했기 때문에 중요했지만 실제로는 전체 승률이 높지 않더라도 '최다 득표'를 얻은 정당에게 많은 의석을 주었다. 전두환의 민주정의당은 35%의 득표율로 신한민주당의 29%(김영삼·김대중 정당)를 제쳤고 투표율은 85%에 육박했다. 대선을 국민투표로 하기 위해 신한민주당은 1000 만 명의 서명을 얻었고(당시 유권자는 '단지 2000 만 명의 유권자로 구성'되어 있었다) 전두환 정권은 '폭격과 체포'로 대응하여 이 과정을 방해했다. 민주화 이전의 상황과 이후의 시민사회와 정치사회의 통일기는 채널이나 조직을 통해 '제도화'되지 않고 '개인의 연결과 약속'으로 함께 유지되는 것으로 묘사되었다 [11]. 학생 단체와 노동 조합은 신한민주당 또는 다른 정치 단위와 직접적인 연결이 없었다. 교회는 이러한 학생 및 노동 단체에 많은 지원을 제공했지만 정치적 통합의 부족으로 1987 년 선거에서 전두환 또는 노태현에 대한 반대를 조정하는 능력에 한계가 있었다.

1991 년 및 2001 년 주둔군 지위 개정

2001 년 SOFA 개정에서는 SOFA 원문의 형사 관할권 조항을 조정하고 환경 조항에 대한 고려 사항을 추가했다. 그러나 이러한 변경은 시설을 복원된 상태로 되돌려야 하는 의무에 해당하지 않는다. 4 조 '시설의 반환' 조항을 살펴보면, 협정은 미국이 "본 협정의 종료시나 그 이전에 대한민국 정부에 시설과 구역을 반환할 때에, 이들 시설과 구역이 합중국(미국) 군대에 제공되었던 당시의 상태로 동 시설과 구역을 원상회복하여야 할 의무를 지지 아니하며, 또한 이러한 원상회복 대신으로 대한민국 정부에 보상하여야 할 의무도 지지 아니한다"고 규정한다 [12].

2021 년 기준으로 한국이 "미국 정부가 반환한 24 개 군사 기지를 정화하는 데 최소 1 억 9 천만 달러"를 사용했다는 점이 주목된다. [13] 2022 년까지 논의가 진행됐지만 "아직까지 의미 있는 진전은 없다"[14]. 비용 견적은 다양하지만 전체 복원에 대한 일부 수치는 최대 9 억 1500 만 달러이다 [15]. 2001 SOFA 4 조는 "대한민국 정부는 본 협정의 종료시나 그 이전의 시설과 구역의 반환에 있어서, 동 시설과 구역에 가하여진 어떠한 개량에 대하여 또는 시설과 구역에 잔존한 건물 및 공작물에 대하여 합중국 정부에 어떠한 보상도 행할 의무를 지지 아니한다" 고 규정한다. 이 지역에 이루어진 개량의 가치를 평가하기는 어렵지만 정화 비용이 이를 훨씬 초과할 것으로 예상되며 이 지역을 주거 및 센트럴 파크와 같은 프로젝트로 개발하려면 남아있는 대부분의 건물 및 인프라에 대한 정리가 필요할 것으로 예상된다.

또한 "합중국에 의하여 또는 합중국을 위하여 합중국의 경비로 건립되었거나 건축된 모든 이동 가능한 시설 및 시설과 구역의 건축, 확장, 운영, 유지, 경호 및 관리와 관련하여, 합중국에 의하여 또는 합중국을 위하여 대한민국으로 도입되었거나 또는 대한민국에서 조달된 모든 비품, 자재 및 수용품은 계속 합중국의 재산으로 되며 또한 대한민국으로부터 반출시킬 수 있다". 이것은 한국이 반환된 군사 기지에서 아무런 가치 있는 것도 갖지 못할 것이라는 의미는 아니지만 미국은 이 조항에 따라 귀중한 자산을 제거할 권리를 보유한다.

제 5 조에 따라 미국은 "제 2 조 및 제 3 조에 규정된 비행장과 항구에 있는 시설과 구역처럼 공동으로 사용하는 시설과 구역을 포함한 모든 시설, 구역 및 통행권"을 제외하고 "합중국 군대의 유지에 따르는 모든 경비를 부담"한다.

2001 SOFA 에는 환경보호에 관한 특별양해각서도 포함되어 있는데, "1953 년의 상호방위조약, 대한민국과 합중국간의 주한 미군지위협정(SOFA)에 따라 주한미군에게 공여된 시설 및 구역, 그리고 그러한 시설 및 구역에 인접한 지역사회에서의 오염의

[11] Kim, SunHyuk. (2000). The Politics Of Democratization In Korea. University of Pittsburgh Press. https://doi.org/10.2307/j.ctt5hjt8k.
[12] The latest US-South Korea Status of Forces Agreement was signed January 18th, but went into effect April 2nd, 2001.
[13] Choi Si-Young, "Clean-up cost dispute delays US base move", March 28th, 2022. https://www.koreaherald.com/view.php?ud=20210801000220
[14] Kang Yeon-ju, Yi Hong-geun, "Camp Kim Near Yongsan Park Buried in Carcinogens up to 9 Meters Deep", May 16th, 2022. http://english.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=202205161729407&code=940100
[15] Kang Seung-woo, "Environmental cleanup costs weigh on Korea", December 14th, 2020. https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2021/07/205_300804.html

방지를 포함하여 환경보호의 중요성을 인식하면서, 대한민국 정부와 합중국 정부는 그들의 정책에 부합하게 환경관리기준, 정보공유 및 출입, 환경이행실적 및 환경협의에 관하여 아래 양해사항에 합의하였다".

협정에서 그대로 인용한 이 인용문은 "환경관리기준(EGS)의 주기적인 검토 및 갱신"을 명시한다. 이 기준은 "관련 합중국의 기준 및 정책과 주한미군을 해함이 없이 대한민국 안에서 일반적으로 집행되고 적용되는 대한민국의 법령 중에서 보다 보호적인 기준을 참조하여 계속 개발되며, 이는 새로운 규칙 및 기준을 수용할 목적으로 환경관리기준을 2 년마다 검토함으로써 이루어진다".

이 2001 년 개정문은 또한 "검토 사이에 보다 보호적인 규칙 및 기준이 발효되는 경우, 대한민국 정부와 합중국 정부는 환경관리기준의 갱신을 신속히 논의한다"고 명시한다. 중요한 것은 협정문에는 "시설 및 구역에 대한 적절한 출입은 합동위원회에서 수립되는 절차에 따라 이루어진다"는 점과 "대한민국 정부와 합중국 정부는 합동위원회의 환경분과위원회를 통하여 1953 년 상호방위조약하에 대한민국에서의 방위활동과 관련된 환경문제를 정기적으로 계속 논의한다"는 점이 명시되는 한편 "시설 및 구역에 대한 한국 공무원의 적절한 출입, 그리고 합동실사.모니터링 및 사고후속조치의 평가를 검토하기 위하여 정기적으로 회합"할 권리를 부여한다.

마지막으로 2001 년 SOFA 는 환경이행실적을 다루며, 여기서 양국 정부는 "주한미군 시설 및 구역 또는 그러한 시설 및 구역에 인접한 지역사회에서 환경오염에 의하여 제기되는 어떠한 위험"에 대해 협의할 것이며, 여기서 미국 정부는 "주한미군 활동의 환경적 측면을 조사하고 확인하며 평가하는 주기적 환경이행실적 평가를 수행하는 정책을 확인하며, 환경에의 악영향을 최소화하고, 계획 . 프로그램을 마련하여 이에 따라 소요되는 예산을 확보하며, 주한미군에 의하여 야기되는 인간 건강에 대한 공지의 급박하고 실질적인 위험을 초래하는 오염의 치유를 신속하게 수행하며, 그리고 인간 건강을 보호하기 위하여 필요한 추가적 치유조치를 검토하기 위한 것이다".

'인간 건강에 대한 공지의 급박하고 실질적인 위험'이라는 기준은 SOFA 개정에 대한 지속적인 요구에 있어서의 한 논점이다. 임박한 위협은 암 위험이나 기타 퇴행성 질병을 증가시킬 수 있는 화학 물질이 인체 내에 축적되는 것과 같이 본질적으로 더 장기적인 건강 위협은 종종 다루지 않기 때문이다. SOFA 재협상은 1995 년 11 월에 시작되었고, 개정 과정에서 미한동맹이 '심각한 위험에 처한 적이 없었'지만, 반미 정서와 시위는 미국 작전에 대한 지속적인 지원에 대한 우려를 불러일으켰다 [16].

CSIS 는 보고서에서 1991 년 개정 이후 몇 년 동안 한국 시민단체의 관심이 높아진 것이 하나의 원동력이었음에 주목한다. 한강 포름알데히드 투기 의혹과 원주 항공유 유출 사건은 정부의 주한미군 대응에 시민단체의 인내심을 시험했다. 여기서 미국 외교 채널이 이 협상에서 전 세계 다른 SOFA 에 선례를 남기는 것을 주저했다는 점이 주목된다.

1999 년 미군이 "한국 민간인을 고의적으로 학살했다"는 한국전쟁 초기 노근리 사건에 대한 주장은 시민사회와 한국정치의 다양한 집단에서 반미 감정을 불러일으켰다. 이들 그룹 중 일부는 한국에서 미국을 추방하려고 했다. 이 단체들은 그 전선에서 상당한 진전은 이루지 못했지만 2000 년에 '한국인의 78%'가 SOFA 개정이 필요하다고 생각한다는 여론 조사 결과와 함께 미국 주둔이 북한과의 관계 개선에 걸림돌이 된다는 점에 우려를 표했다. 그럼에도 불구하고 한국인의 약 73%는 여전히 주한미군의 주둔을 지지했다.

2000 년 협상은 미국 대표단의 체류기간을 당초 예정보다 12 일 이상 연장하고, 한국 정부가 대대적인 개정안 통과를 위해 'SOFA 관련 7 개 부처를 소위원회급 수준'으로 모두 지원했다는 점에서 의미가 컸다. 이는 2000 년 12 월 28 일에 개시되었으며 2001 년 4 월 2 일에 발효되었습니다. 이 최종 버전에는 '주한미군은 한국의 환경규제를 존중할 것'이라는 내용과 함께 세부사항은 '미한합동위원회 내 SOFA 소위원회에 맡긴다'고 명시했다. 이것은 다음 섹션에서 설명하는 것과 동일한 위원회이다.

미한합동위원회 현황

주한미군은 미한 SOFA 에 따른 합동위원회, 특별합동위원회, 분과위원회, 임시분과위원회, 공동실무그룹 현황을 공개했다. 특별분과위원회는 '주한미군과 관련된 SOFA 업무, 한국 국민의 중대한 관심사에 대한 자문'과 '공동 환경 평가절차(oint Environmental Assessment Procedure, JEAP)에 따라 환경소위원회에서 회부한 캠프 반환과 관련된 환경 문제에 대한 조치 지침 제공'을 담당한다.

환경분과위원회는 미국 위원장(주한미군사령관)과 한국 위원장(환경부 토양지하수과 소속)으로 구성되어 있으며, '주한미군과 관련된 환경 문제에 대한 이슈를 연구하고 합동위원회에 권고하며, 공중

[16] CSIS. (2001). Path to an Agreement: The U.S.–Republic of Korea Status of Forces Agreement Revision Process. Center for Strategic and International Studies. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/pathtoanagreement.pdf.

보건 및 위생과 관련된 상호 환경 문제에 대해 합동 위원회에 권고할 책임'이 있다.

표 4-1	
연도	현대 한국 사회: 비판적 관점
1949	교육기본법 통과
1960	도시 근처/해안을 따라 건설되고 운영된 수십 년간의 경화학 산업
1960	남성 식자율 85% 도달(여성 식자율은 이후 1966 년 같은 수치 도달)
1963	의료보험법 및 공해방지법(집행기제 미비, 공해피해자 기업보상)
1969	농부들, 산업 공해로 인한 생산 손실에 대한 보상 요구 시작
1970	수십 년간의 중화학공업 우세(석유화학, 조선, 전자, 철강)
1971	농민들, 공해대책위원회 구성
1973	최저임금에 관한 행정지침(미지급임금에 관한 1974 년 대통령 긴급령이 뒤따름)
1978	중화학공업 온산(12 대공장)에서 시작
1978	공해방지법(환경영향평가 필요)
1979	울산에서 350 개 이상의 개별 항의/시위 7 년의 기간 시작
1982	한국공해문제연구소(KRIPP) 설립(1988 년 공해추방운동연합(KAPMA)으로 분할, 1993 년 환경운동연합(KFEM)으로 명칭 변경)
1985	한국일보에서 처음으로 울산 오염에 대한 주요 보도(KRIPP 와 같은 그룹을 통해 - 한국 환경청은 화학 산업과 시민 건강 사이의 연관성을 부인함)
1985	울산·오산 공해피해자 정부이주 (1 만 3000 명, 16 개 마을, 첫 사례)
1986	최저임금법(이전 노력보다 강화된 집행 메커니즘)
1987	민주화; 국가 정책에 대한 항의(국가 권력이 아닌)
1988	고리 핵폐기물 불법투기 (시민시위/한전-서울 농성)
1988	서울 하계 올림픽
1988	1988 보건/의료단체 및 KAPMA 는 핵시설에 항의
1989	영덕·영광 반핵운동(1990 년 안면)
1989	대규모 참여와 공격적인 시위로 정부의 영덕 원전 계획 무산

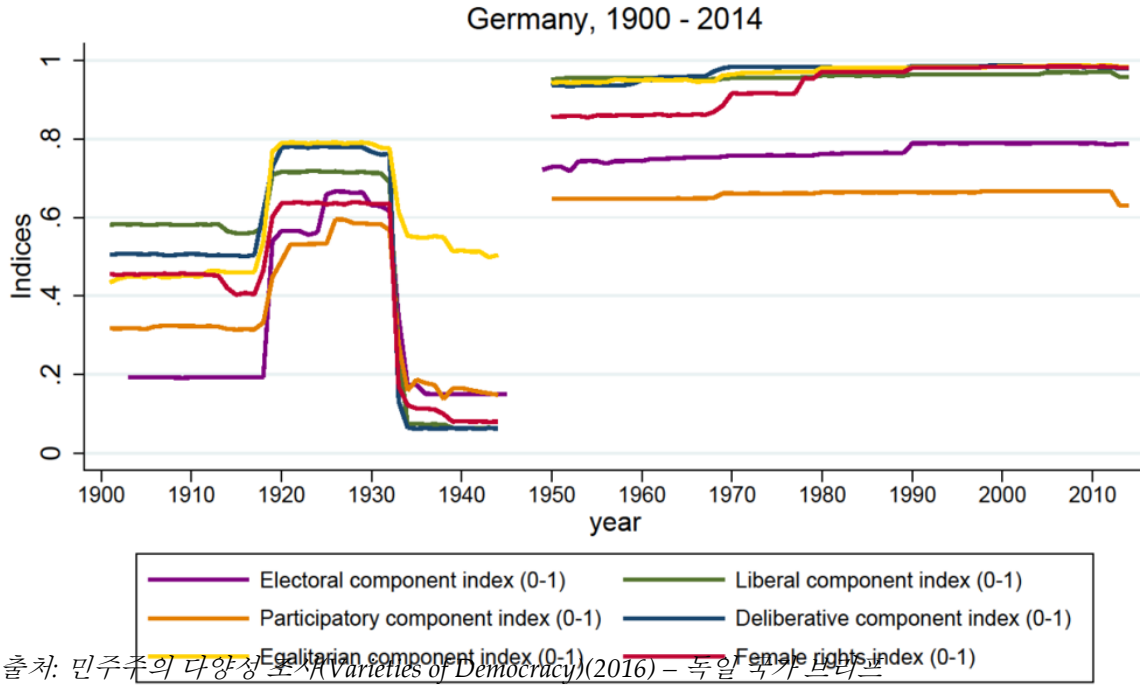
2011 년 당시 곧 안보담당 차관보가 될 마크 리퍼트(2014 년부터 2017 년까지 주한 주한 대사)는 미국 정부가 "지속적인 유연성"을 원하며 "미한 SOFA 는 '살아있는 문서'"이며 다른 20 개 분과위원회 중에서도 "합동위원회와 특별합동위원회의 작업을 통해 지속적으로 검토하되고 최신 상태로 유지된다"는 점을 강조했다[17]. 당시 김성환 외교통상부 장관도 환경 조항보다는 경찰 구속 문제 해결이 어려운 상황에서 환경 조항 개정 추진을 우선적으로 논의한 바 있다. 당시 북한의 핵무기 확산과 개발에 더 큰 관심이 쏠렸다.

참고로 아래 표 4-1 은 제 2 차 세계대전 이후 냉전 종식 이전까지 한국에서 지금까지 논의된 사건들을 정리한 것이다.

독일연방공화국의 정치권력, 행동주의 및 환경의 변화

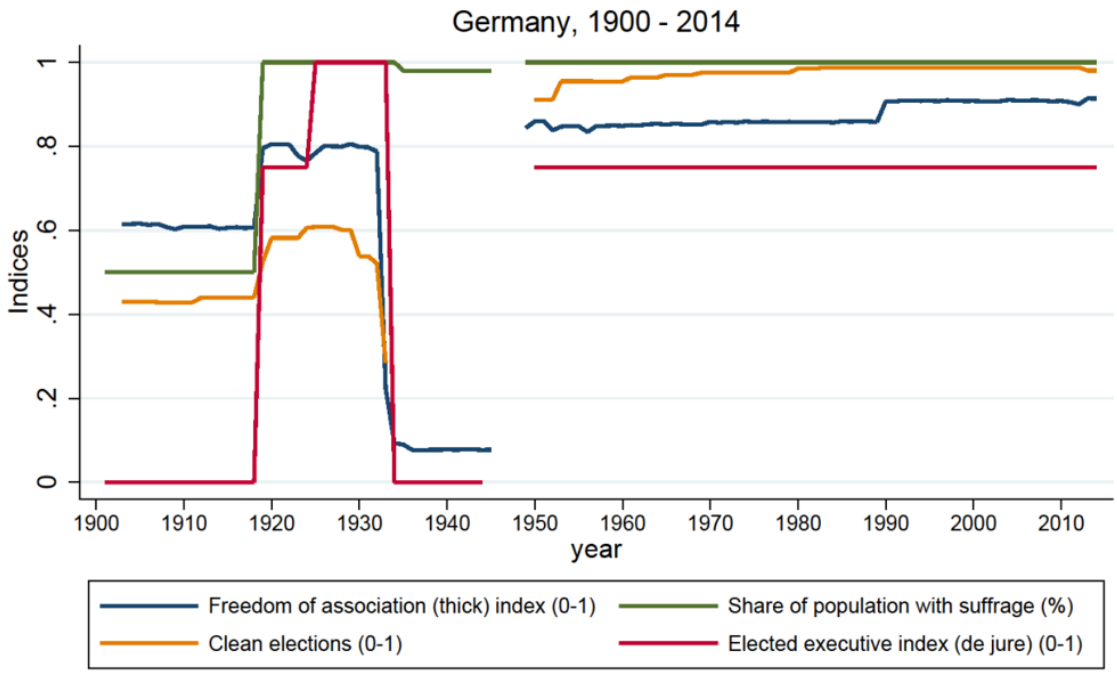
1933 년 나치가 권력을 장악하고 많은 시민의 자유를 무효화한 것은 권력을 강화하려는 분명한 시도로 볼 수 있기 때문에 제 1 차 세계 대전이 끝난 후 다양한 차원의 민주주의의 획득은 오래 가지 못했다. 정당권력을 획득하기 위해 사용되었던 민주주의의 메커니즘은 빠르게 폐기되었으며, 그림 4-5 는 이러한 극적인 전환을 보여준다.

거의 모든 지표가 1933 년에 떨어졌고 이 시기의 데이터 모음 편집본은 정권의 권위주의적 성격을



출처: 민주주의 다양성 보고서(Varieties of Democracy)(2016) – 독일 국가 프로파일

[17]The Korea Times, "No need for revising SOFA with Korea: Lippert", November 18th, 2011. https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2022/03/113_99027.html

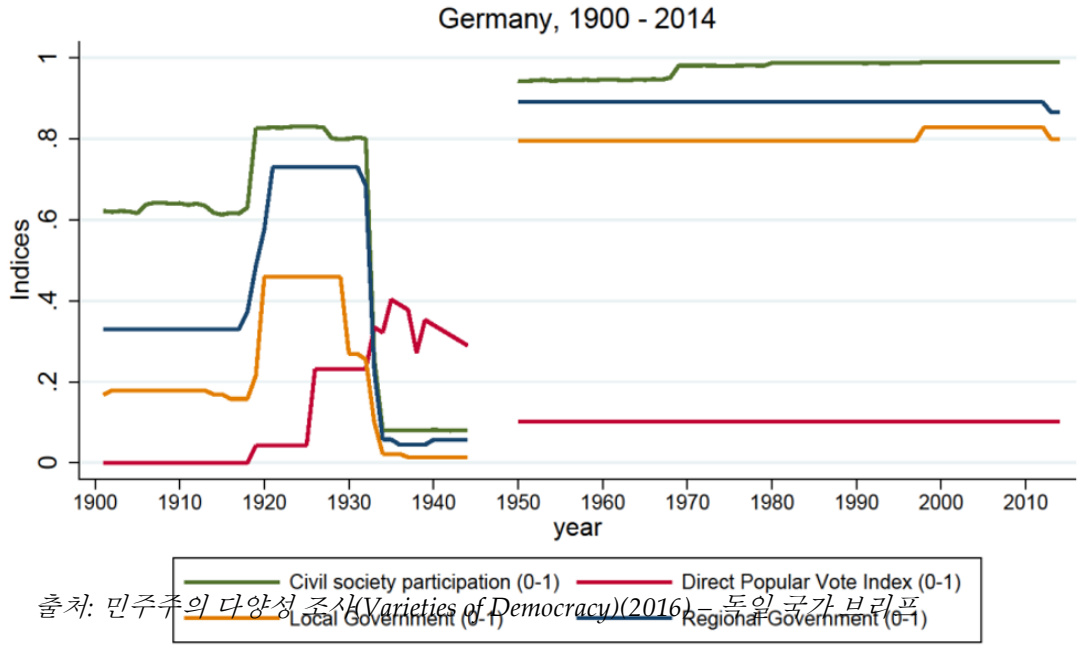


출처: 민주주의 다양성 조사(Varieties of Democracy)(2016) – 독일 국가 브리프

보여줍니다. 이 기간 동안 독일에는 '자치 기관'이 없었기 때문에 데이터를 객관적으로 평가하기가 어렵다. 그럼에도 불구하고 이 시대의 대규모 인권 침해와 잘 기록된 대량 학살은 환경 데이터와 관련하여 광범위한 정교화를 필요로 하지 않는다.

나치 정권 기간 동안 환경 정책의 발전에 학문이 존재하지만 정권의 전체주의적 성격과 특히 독일이 화학 무기를 만들고 유태인 인구의 대다수를 불태워 죽였을 때 보존 노력이나 오염 방지 노력에 투자된 주요 자본의 부족은 환경에 대한 부정적인 추세를 나타낸다. 다시 말해, 참정권과 시민 참여에 대한 독일연방공화국의 약속은 즉시 명백하다. 임시 군사 정부로부터 국가가 이양됨에 따라 모든 조치에 대한 경향이 높으며 그림 4-6 에 표시된 것처럼 1949 년 이후부터는 일관되게 유지되거나 거의 독점적으로 상승하는 경향이 있다.

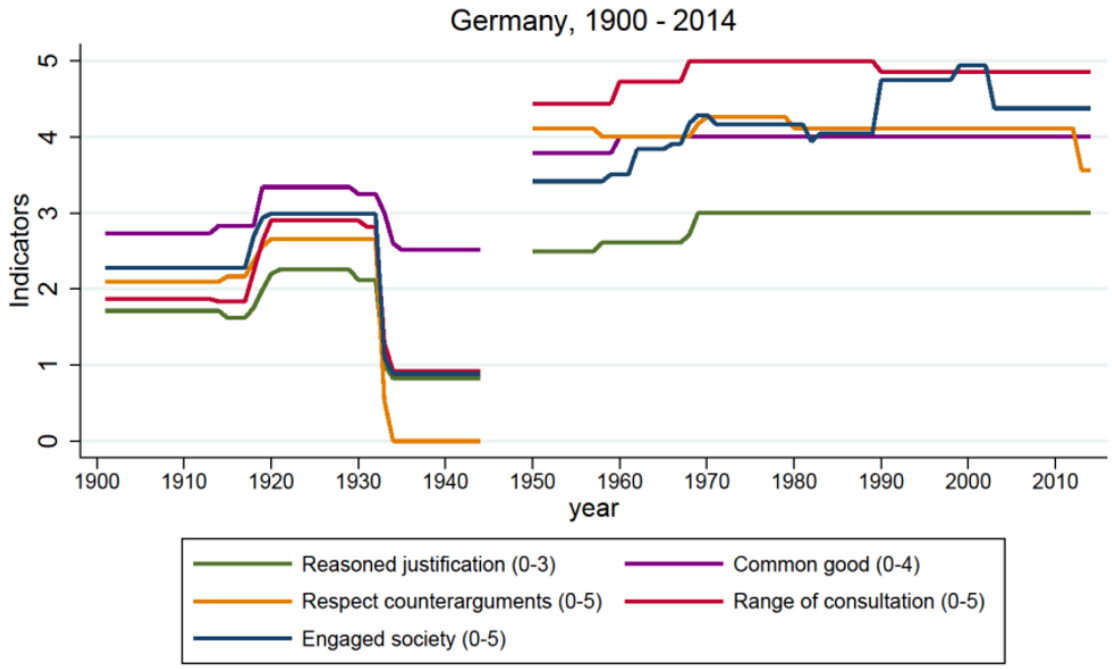
선거 민주주의 요소는 특히 결사의 자유에서 시민의 역할을 보여준다. 나치 통치 이전에는 상대적으로 높은 수준이었고 이후에는 훨씬 더 높은 수준이 제 2 차 세계대전 이후 독일 내 협력을 위한 극도로 개방된 환경을 보여준다. 흥미롭게도 저자들은 '1990 년 동독과 서독의 통일'이 이러한 측면의 점수에 거의 영향을 미치지 않았고 통일 후 결사의 자유가 약간만 증가했다는 점에 주목한다. 앞서 언급한 바와 같이 1933 년 3 월 수권법을 통해 '민권'은 '전체주의적 억압'으로 대체되었지만 1949 년에는 '독일연방공화국 기본법'이 제정되어 연방 정부 자체의 구조를 구축했을



출처: 민주주의 다양성 조사(Varieties of Democracy)(2016) – 독일 국가 브리프

뿐 아니라 민주주의와 시민사회 참여가 재정립되었다. 아래 그림 4-7 에서 시민사회 참여 경향은 제 2 차 세계대전 이후 거의 변화가 없음이 나타난다.

이 데이터에서 가장 눈에 띄는 점은 특히 지방 거버넌스에서 믿을 수 없을 정도로 일관되고 높은 수준의 시민 사회 참여이지만 동시에 제 2 차 세계 대전 이후 직접적인 대중 투표가 부족하다는 것입니다. 처음에 나치 정권을 수립한 것이 대중 투표라는 것은 사실이지만 이것은 이 데이터에서 주목해야 할 흥미로운 측면이다. 그 외에도 아래 제시된 그림 4-8 은 정부의 시민사회 시위에 대한 관용과 수용을 요약한 것이다.



출처: 민주주의 다양성 조사(Varieties of Democracy)(2016) – 독일 국가 브리프

'협의의 범위'는 민주화 이후 크게 성장한 반면, 이전에는 '협의에 지배엘리트에 충성하는 집단만 포함'되었다. 이러한 추세는 민주화 기간 동안 개선되었으며 '선택된 범위의 사회, 노동 및 기업 대표를 포함하기 시작'했다. 중산층이 성장함에 따라, 특히 1980 년대 체르노빌 및 기타 반핵 시위 즈음에 측정치로서의 참여 사회도 증가했다. 이러한 관점에서 주둔군 지위 협정 및 환경 관련 섹션이 다음 섹션에서 주목되고 분석된다.

1971 년 미국-독일 SOFA 개정

주둔군 지위협정의 1971 년 10 월 1 일 개정판을 검토한 결과 환경 조항 또는 제 3 자에 대한 의도하지 않은 피해에 대한 보상 조항 측면에서 변경 사항이 전혀 없음이 드러난다. 독일의 시민 사회가 아직 완전히 발전하지 않았고 1970 년대 중반에 환경을 보다 엄격하게 규제하기 시작한 최초의 주요 국내법이 통과된 것을 볼때 이것은 예상치 못한 일이 아니다.

1981 년 미국-독일 SOFA 개정

1981 년 5 월 18 일 개정판은 또한 환경 문제에 대한 언급이 거의 없거나 몇 단락에 불과하며 미국의 주둔 군대의 군속 민간 요소를 다루고 있다. 1981 년까지 여러 환경법이 통과되고 관련 운동이 힘을 얻고 있지만, 1979 년 오일 쇼크 위기와 집권 정당의 지지도 하락으로 인해 새 보수 정부가 환경 운동을 부활시키는 것은 아직 몇 년 후의 일이다.

1993 년 미국-독일 SOFA 개정

1993 년 SOFA 개정은 냉전 초기부터 막대한 환경피해를 안고 있던 동독과의 통일 이후 이뤄졌다. 이 SOFA 개정은 가장 중요한 것으로, 독일 영토를 점유하는 미국 군대에 대한 지속적인 정당성 입증을 요구하고 이러한 군대가 독일 법에 따라 환경 영향 평가를 사용하는 동시에 점령된 토지, 공역 또는 수역에서 행하는 통상 작전으로 인한 환경 피해를 정화하거나 보상해야 한다는 점에서 가장 중요한 의미를 가졌다.

1993 SOFA 의 특정 조항은 200 페이지를 초과하며 각 구성 요소에 대한 분석이 가능하다. 이것이 협정을 더 잘 확인하는 데 도움이 될 수 있지만 위의 구절들은 환경 분석과 관련된 것이다. 직접 참조할 수 있는 조항은 49 조("군대 또는 군속 민간 당국은 독일 건축 및 환경 규정을 준수해야 한다" – 독일 당국과의 협력 및 허가 취득), 53 조("

토양 오염으로 유해한 제공 장소에 대한 식별 및 평가를 포함한 환경 보호") 및 54A 조("파견국은 연방 공화국 내 군대의 모든 활동의 맥락에서 환경 보호의 중요성을 인식하고 인정"하고 "가능한 한 빨리 모든 프로젝트에 대해 환경 적합성을 검사해야 한다. 이러한 맥락에서 그들은 환경적으로 중요한 프로젝트가 사람, 동물, 식물, 토양, 물, 공기, 기후 및 경관(그들 사이의 상호 작용 포함)뿐 아니라 문화 및 기타 재산에 미치는 잠재적 영향을 식별, 분석 및 평가해야 한다. 점검의 목적은 환경 부담을 피하는 것이며 유해한 영향이 있는 경우 불가피한 경우 적절한 회복 또는 균형 조치를 취하여 이를 상쇄해야 한다. 이와 관련하여 군대 및 군속 민간 당국은 독일 민간 및 군 당국의 지원을 요청할 수 있다")이다.

54B 조는 "독일 환경 규정에 따라 저공해 연료, 윤활유 및 첨가제만 항공기, 선박 및 자동차의 작동에 사용되며 이러한 사용이 해당 항공기, 선박 및 자동차의 기술적 요구 사항과 호환되는 경우에 한한다"고 규정한다 또 63 조는 "이 단락에 따라 군대 또는 군속 민간 요소는 유해 물질 오염의 측정, 평가 및 구제와 관련하여 발생하고 당시 적용 가능한 법적 기준을 초과하는 비용을 부담해야 한다"고 규정한다.

마지막으로 가장 중요한 63 조는 "이 단락에 따라 군대 또는 군속 민간 요소는 위험 물질 오염의 측정, 평가 및 구제와 관련하여 발생하고 당시 적용 가능한 법적 기준을 초과하는 비용을 부담해야 한다. 이러한 비용은 53 조 1 항에 따라 적용되는 독일법에 따라 결정되거나 적용 가능한 경우 41 조 또는 52 조에 따라 결정된다. 군대 또는 군속 민간 요소 당국은 이러한 비용을 파견국 정부의 자금 가용성 및 재정 절차에 따라 가능한 한 신속하게 지불해야 한다"고 규정하면서 환경 파괴 보상 문제를 직접 다루고 있다.

마지막 참고 사항은 1993 년 개정에서 "현재 협정의 해석 또는 적용과 관련하여" 차이가 발생하는 경우 직접 관련 당사자가 "가장 낮은 적정 수준의 협의"를 통해 이러한 차이를 해결해야 한다고 명시한 80A 조를 추가했다는 것이다.

행동주의와 정책의 연관성

독일

70 년대와 80 년대 독일의 환경 시민 사회 발전은 현지, 지방 및 국가 정치에 성공적으로 통합되었다. 80 년대 후반까지 많은 사람들이 독일에서 환경 운동 조직(Environmental Movement Organizations, EMO)의 제도화로 인해 이러한 그룹의 행동주의적 성격이 덜 급진적이고 더 유순한 구성원으로 전환되었다고 믿었다는 점이 주목된다 [18][19]. 독일에서 주는 연방 정부에 명시적으로 부여되지 않은 권한을 보유한다 [20]. 1970 년대 초반에는 헌법과 법률 규정의 연방 개정안이 주요 환경 규제 조치가 되었으며 주법은 이를 본떠서 만들었다.

특히 독일에서 발전한 '전투적 환경운동'의 통합은 대성공을 거두며 이러한 노력을 '제도적 분쟁 해결 채널'로 전용하여 법적 판례를 만들었을 뿐 아니라 사법부로 가는 사건도 크게 늘게 했다. 결과적으로 환경 조직, 당국 및 기업 간의 협력은 이러한 느리고 비용이 많이 드는 프로세스를 피하기 위해 발전했다.

또한 녹색운동은 여성운동, 반핵운동, 신좌파, 평화운동 등을 끌어내어 이러한 시민단체를 제도적 권력을 가진 정당으로 끌어들였다. 녹색당의 보다 급진적인 요소들이 다른 작은 그룹으로 분리됨에 따라, 녹색당은 '비금전적 가치와 사회적 소수자를 체계적으로 무시'하는 '경제 성장'에 만족하지 못하는 사람들을 기반으로 당원이 증가했다. 민간 및 공공 단체는 언론에 스캔들을 반복적으로 노출하여 시민 사회 표현의 자유가 여론에 미칠 수 있는 힘과 정치 체제에 대한 압력을 보여주었다.

1993 년 서독과 동독에서 실시한 설문조사에 따르면 일자리, 망명법 남용, 환경 보호가 모두 '매우 중요'하게 인식되는 것으로 나타났다(서독인의 53%는 환경이 '나쁘거나 매우 나쁨'이라고 생각하지만 동독에서는 이 수치가 73%였다). 1991 년까지 환경 시민 단체는 이미 상업적 업무(공공 기관 및 민간 기업에 자문 제공)에서 컨설턴트 역할을 하고 있었다.

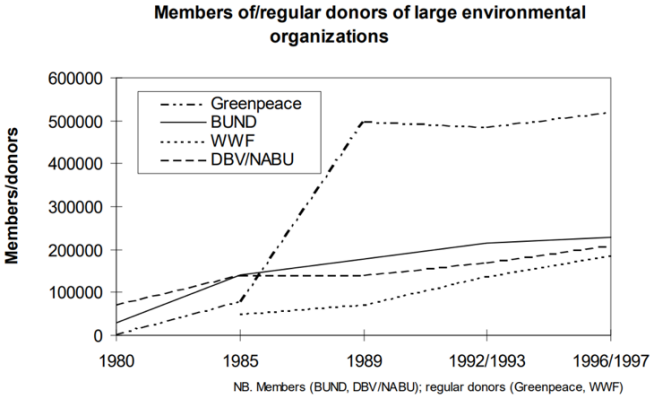
바이드네르는 환경 조직이 1970 년대에 의회 회의에서 '종종 제외'되었지만 1986 년부터 환경 책임의 재조직과 함께 이러한 그룹과 정부 간의 조정에 더 큰 노력이 있었다는 점에 주목한다.
1960 년대에서 1990 년대에는 반핵 활동가들의 시위, 단체 구성, 일반적인 수준의 환경 활동의 횟수가 크게

[18] Rootes, Christopher A. (1999). The transformation of environmental activism: Activists, organizations and policy-making. The European Journal of Social Science Research 155-173.

[19] The transformation of environmental activism, and in particular the environment movement organizations has spurred some more radical activists to break from environmental civil society groups as the entrench and integrate into political and governmental systems.

[20] Weidner, Helmut. (1995). 25 years of modern environmental policy in Germany. treading a well-worn path to the top of the international field. https://www.econstor.eu/obitstream/10419/48980/1/189347120.pdf.
The difference between an individual's "right" to a sound environment, versus a state goal or state duty to protect the environment is particularly important given the constitution's lack of any mention of environmental protection during the developmental periods.

증가했다 [21]. 그림 4-10 은 시간이 지남에 따라 몇몇 저명한 그룹의 시민 사회 구성원의 극적인 증가를 보여준다:



출처: 갈림길에 선 독일 환경운동?(The German Environmental Movement at a Crossroads?) Environmental Politics(환경 정치)

모든 그룹의 회원수와 기부금은 1980 년대에 어느 정도 증가했으며, 특히 이 기간 동안 많은 시위와 교육 운동을 조직하고 자금을 지원한 그린피스의 경우 더욱 그러했다. 시민사회단체의 활동은 표 4-4 에 자세히 나와 있다:

Types of action of environmental and ANTI-NUCLEAR PROTESTS IN DIFFERENT PERIODS (percentages)

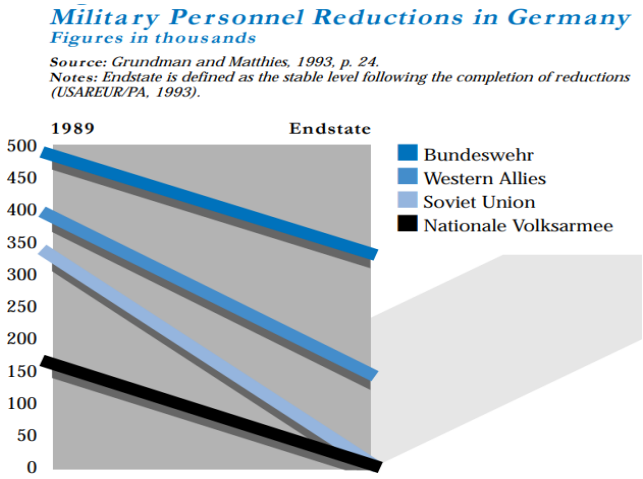
	1970-79		1980-89		1990-94		1995-1997/I	
	Envir.	Anti-nuc.	Envir.	Anti-nuc.	Envir.	Anti-nuc.	Envir.	Anti-nuc.
Appeals/procedural	63.6	32.7	32.9	16.2	31.9	15.0	36.1	14.7
Demonstrative	29.5	47.9	44.9	51.6	49.7	45.0	34.3	43.7
Confrontational	6.8	17.0	17.4	20.6	18.1	36.3	16.6	24.9
Violent	0.0	2.4	4.8	11.5	0.9	3.8	13.0	16.7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Degree of radicalism (range 1-4)	1.43	1.90	1.94	2.27	1.88	2.29	2.07	2.44
N	*44*	*165*	*207*	*339*	*116*	*80*	*169*	*245*

출처: 그림 4-10 과 동일

반핵 운동에는 더 많은 비공식 그룹이 있는 것으로 알려졌는데, 그 중 많은 그룹이 국가 자금을 거의 받지 못했고 이는 그들의 조직과 행동에 반영되었다. 반핵 단체는 일반적인 환경 단체보다 더 대립적이고 폭력적이었습니다. 특히 1990 년대 초중반에 이들 집단의 활동은 통일 과정에서 다른 집단의 시위와 항의만큼 둔화되지 않았다.

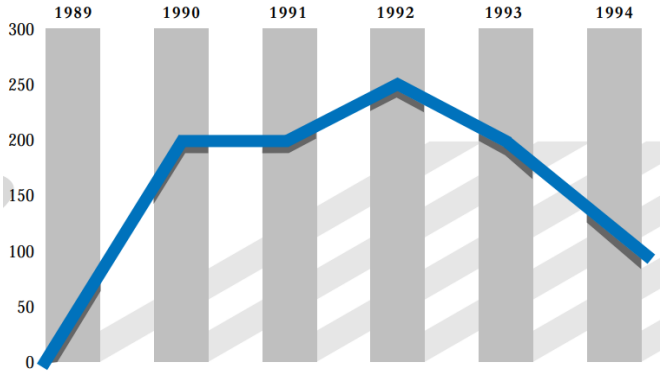
BICC(Bonn International Center for Conversion)는 1995 년 독일에서 반환된 미군 기지의 상태에 대한 포괄적인 연구를 발표했다. 이 보고서에서 커닝햄과 클레머는 반환된 기지의 재정적 가치와 비용뿐 아니라 환경 정화 비용 및 이전 군사 부지를 민간 또는 독일 정부 사용을 위해 용도 변경하는 실행 가능성에 대한 에 대한 자세한 정보를 제공한다 [22].

냉전 이후 모든 관련국에 의한 독일 주둔 군인의 급격한 감소는 기지 반환의 주요 원동력이었으며 이는 그림 4-11 에 반영되어 있다:



출처: 독일 주둔 미군기지 구조조정: 범위, 영향 및 기회(Restructuring the US Military Bases in Germany: Scope, Impacts, and Opportunities)

또한 그림 4-12 는 미군이 독일에 반환한 연간 부지 수를 보여준다:



Source: 그림 4-11 과 동일

우리는 SOFA 재협상 이전에 많은 부지 반환이 발생했음을 알 수 있다. SOFA 재협상은 1998 년(독일 주둔 미군이 대폭 축소되고 더 적은 수의 군사 시설에 통합됨)까지 시행되지도 않았다. 1991 년까지 독일 정부가 미국에 지불한 보상금은 약 300 만 달러였으며, 이는 건물의 시장 가치를 계산하고 환경 피해 비용 대비 개선을 포함하는 등 복잡한 산정방식에 따라 이루어졌다.

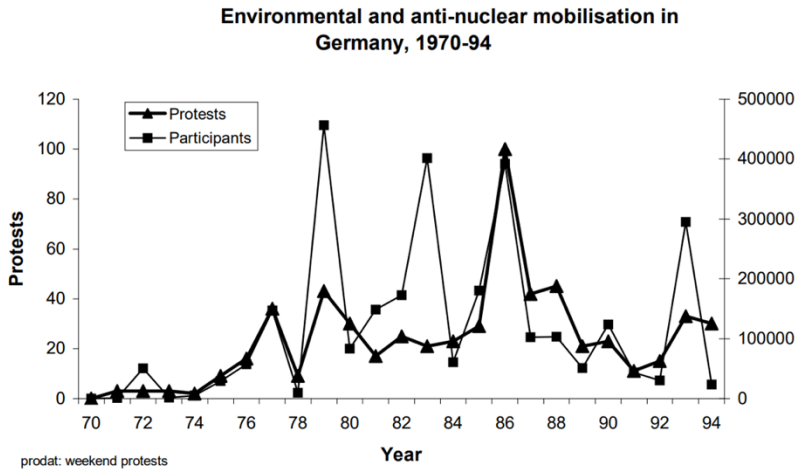
이러한 계산의 대부분은 미군과 독일 정부가 독립적으로 수행했으며 거의 합의에 이르지 못했고 결과적으로 지연되었다. 환경정화비용 산정방식은 1993 년 SOFA 정식개정 이전부터 존재하였으며, 현재의 미한 SOFA 와 더욱 유사한 모델로서 작용한다. 이 시스템에서 보상은 '현물 지불'에 해당하며 독일

[21] Rucht, Dieter, and Jochen Roose. (1999). The German Environmental Movement at a Crossroads? Environmental Politics 8(1), 59–80. https://doi.org/10.1080/09644019908414438.

[22] Cunningham, Keith B., and Andreas Klemmer. (1995). Restructuring the US Military Bases in Germany: Scope, Impacts, and Opportunities. Bonn International Center for Conversion. https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/report4.pdf.

정부는 직접 지불 대신 향후 '독일 내에서 필요한 군사 건설 프로젝트'에 자금을 지원하는 데 동의한다.

독일에서 환경 폐기 폐기물에 대한 우려는 미국의 하원 군사위원회와 회계감사원에 의해 입증되었으며 부적절한 유해 폐기물 폐기 및 환경 피해가 미국-독일 관계에 미칠 수 있는 잠재적 피해가 강조됐다 [23] [24]. 1992 년까지 350 개 이상의 오염된 장소가 확인되었고 미군과 독일 인력의 건강과 독일 주둔 미군의 지속적인 성격을 위협했다. 러쉬트와 루스가 지적한 바와 같이 1992 년부터 반핵 및 환경 시위가 다시 증가하기 시작했고, 이는 그림 4-13 과 같이 나타난다:



위의 수치 외에도 1997 년까지의 데이터도 이러한 추세를 반영합니다. 독일 통일 이후 환경 시위가 잠깐 잠잠해졌다가 시민 사회 활동뿐만 아니라 시민 사회 구성원도 다시 한 번 눈에 띄게 증가했다(위에서 볼 수 있듯이 그들의 논문의 표 7 에 반영됨).

마지막으로, 바이드네르는 연방 내무부의 환경부가 환경 보호 정책이 환경 보호 그룹에 의존한다는 것을 '아주 초기부터 인식'했으며 고용주 조직의 로비력에 대한 그들의 균형을 장려하기 위해 '환경단체 설립 및 유지에 대한 재정적 장려'를 창설했다는 점을 비판적으로 지적한다 [25].

재정적 인센티브는 제도화에 매우 중요했으며, 1979 년 녹색당이 정치적 대표에 필요한 5% 득표를 달성하지 못했는데도 녹색당이 '선거 비용으로 450 만 마르크 상환'을 받아 '임시 동맹'을 공식 정당으로 '통합'하는 데 도움이 됐기 때문에 운동이 불안정해지지 않았다 [26]. 정부 자금 지원과 기부금 면세 상태는 특수 이익 단체의 직접적인 로비력에 맞서 환경 시민 사회 단체가 유지되는 데 도움이 되었다. 이와 함께 독일의 환경 보호 인센티브 적자는 환경 보호법 준수를 지원하는 대규모 보조금으로 크게 상쇄되었다. 그렇다면 한국의 시민사회를 바라볼 필요가 있다.

한국

카터 행정부는 1990 년대 해외 환경 기준 지침 문서(OEBGD, Overseas Environmental Baseline Guidance Document) 및 '최종 관리 기준'을 제정하면서 환경 문제에 대한 인식을 높였다 [27]. 이러한 기준은 '미국 환경법을 기반으로' 전 세계 주최 국가의 미 국방부 시설에서 사용할 '최종 관리 기준'을 정의하기 위해 집행 협약에서 사용할 기준을 설정한다.

이 지점에서 비정부기구인 녹색연합(Green Korea United)이 환경파괴와 관련해 한국인과 미국 민간인 직원들로부터 자료를 수집하고 접수하는 등 시민사회운동이 큰 역할을 했다는 평가가 나온다. 특히 여기서 문제가 된 것은 2000 년 2 월 9 일 미군이 방부처리액(475mL 병 480 개)을 한강에 버린 일이다. 미군은 '희석된 포름알데히드'가 투기되어도 건강에 해롭지 않다고 주장했지만, 녹색연합과 주한미군범죄근절운동본부는 주한미군 8 군 사령부 앞에서 시위를 조직했다. 미국은 시민사회의 압력에 사과했지만 환경 단체의 "분노를 진정시키지 못했다".

환경연합은 또한 처리되지 않은 기름이 섬강에 투기된 '1991 년부터' 캠프 이글에 대한 조치를 추구했다. 실제로 SOFA 개정에 대한 CSIS 보고서는 1991 년에서 2001 년 사이에 '한국의 시민단체'가 항의와 정부 청원을 통해 이러한 문제에 대한 대중의 인식을 높였다고 지적한다. 미군에 대한 혐의에는 디젤 연료 누출 및 건설 폐기물이 포함되었으며, 2000 년에 10 건이 넘는 혐의가 제기되었다. 2000 년 8 월 여론 조사는 이를 반영했고, 미국 주둔을 '73%가 지지'했지만 SOFA 개정이 필요하다고 생각하는 사람의 비율은 78%였다.

[23] Wegman, Richard A., and Harold G. Bailey. (1994) The Challenge of Cleaning Up Military Wastes When U.S. Bases Are Closed. Ecology Law Quarterly 21(4), 865–945. http://www.jstor.org/stable/24113222.

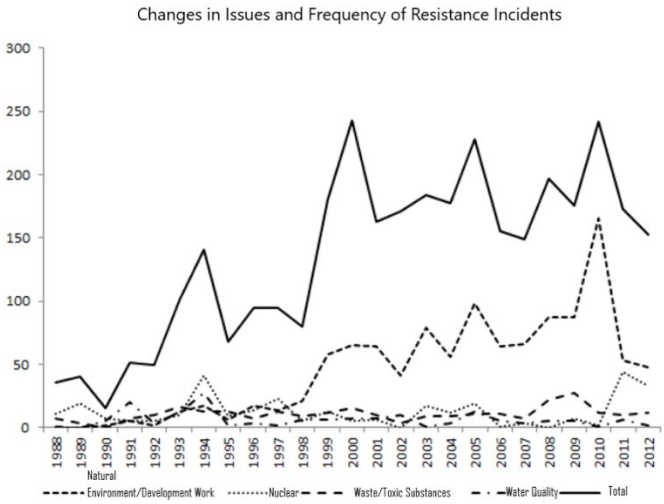
[24] This 1991 study on 10 military bases overseas in countries such as Japan, Germany, and the Philippines, notes that all 10 had violated host country environmental law and US environmental law without having done any major actions to remedy these situations. The details in this paper alone provide ample evidence to the complicated issue of base closures across various countries.

[25] Weidner, Helmut. (1997). Performance and Characteristics of German Environmental Policy. Overview and Expert Commentaries from 14 Countries. https://www.econstor.eu/obitstream/10419/48971/1/231883439.pdf.

[26] Uekötter, Frank. (2014). The Greenest Nation? A New History of German Environmentalism. Cambridge, MA: MIT Press Scholarship Online.

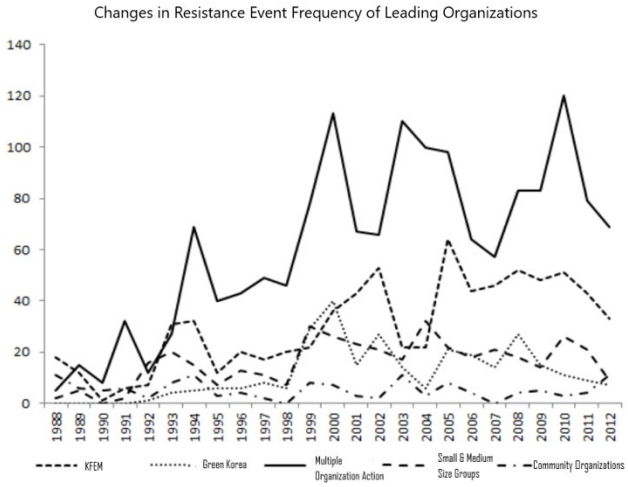
[27] Gannon, Jennifer. (2001). Renegotiation of the Status of Forces Agreement Between the United States and the Republic of Korea. Colorado Journal of International Environmental Law and Policy 12

1988 년부터 1992 년까지 민주화 이후의 과도기에는 '저항'(환경 단체의 시위 또는 기타 조치) 사건이 연간 약 50 건에 불과했다 [28]. 그러나 대략 1993 년부터 1999 년까지 환경 개발 및 보호, 핵 문제, 폐기물 처리, 수질 등의 문제를 다루는 행사가 매년 150~250 회 열렸다. 본 저자는 아래 그림 4-14 에서 그들이 구성한 그래프를 번역했다:



출처: 홍, 구(2014) 에서 번역

SOFA 개정에서 주목해야 할 중요한 시기는 1998 년 말에서 2001 년 초 사이에 사건이 급증했던 때이고 그 이후에도 그 수준이 지속되었다. 2001 년 개정 이후에도 미군기지 관련 오염사고가 적발되어 환경단체 활동에 반영되고 있다. 여기서 가장 큰 범주는 자연환경/개발사업으로, 개발 및 토지 이용으로 인한 산림, 산, 하천, 습지, 종에 대한 피해를 포함한다. 왼쪽에서 오른쪽 순서의 다른 범주들은 핵, 폐기물/유해물질, 수질 및 전체(모든 범주에 대해)이다.



출처: 홍, 구(2014) 에서 번역

그림 4-15 는 또한 SOFA 개정 이전 기간의 상당한 활동을 보여준다.

SOFA 개정으로 이어지는 모든 그룹 유형의 활동이 증가하는데 이는 CSIS 보고서에 언급된 긴급성을 반영한다. 이 보고서는 송민순 국장이 2000 년 말 청와대로부터 전폭적인 지지에 대한 보장을 받았고, 프레드 스미스(미국 협상대표단 수장)가 윌리엄 코언 장관으로부터 그가 장관의 전폭적인 지지를 받고 있으며 SOFA 개정이 '가장 우선순위'라는 말을 들었다는 점에 주목한다. 반미 정서에 대한 우려와 여기에 반영된 환경 시위 단체의 증가율은 협상의 시급성 증가와 일치한다.

원래 그래프의 복수/연대 수치는 시민사회 단체가 함께 행사, 시위, 인식 캠페인 또는 정부 행동 촉구를 주최함에 따라 하나의 시민 단체가 아닌 여러 단체 간의 행동(그림 4-15 의 '다중 단체 행동')을 나타낸다. 다른 출처를 살펴보면 1990 년 세계 가치관 조사(World Value Survey)에서 한국인의 환경적 태도를 볼 수 있는데 [29], 아래 표 4-5 에 한 섹션이 나와 있다:

World Values Survey Measures of Support for EPI (in percentages)

Country	(a)	(b)	(c)	(d)	EPI
South Korea	84	76	50	78	58
China	78	82	54	68	52
Japan	68	51	44	88	47
Canada	73	63	48	78	42
USA	74	63	46	71	40
Great Britain	67	68	42	78	41
West Germany	53	49	43	88	39
Italy	69	55	22	84	30
France	61	54	26	81	28

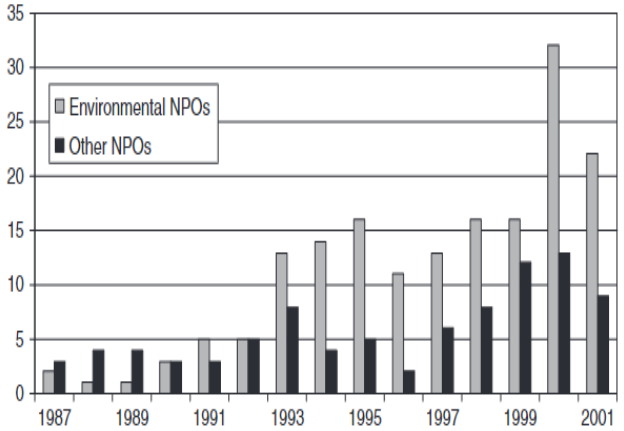
출처: (컨, 2010)

여기서 a)와 b)는 각각 환경오염 방지를 위해 소득의 일부를 기부할 의향이 있으며, '환경오염 방지를 위해 여윳돈이 사용된다면 세금 인상에 동의할 것'을 가리킨다. c) 및 d) 범주는 각각 정부가 오염을 줄여야 하지만 시민에게 비용을 들이지 않아야 하며, '환경을 보호하고 오염과 싸우는 것은 종종 제안되는 것보다 덜 시급하다'는 것이다. a)와 b)의 높은 점수는 더 높은 환경 성과 지수(EPI) 점수로 이어지며, c)와 d)의 경우는 그 반대다.

[28] Hong, Deok Hwa, Ku, Dowan. (2014). "Environmental Movement after Democratization in Korea: A Protest Event Analysis". ECO 18(1), 151-186.

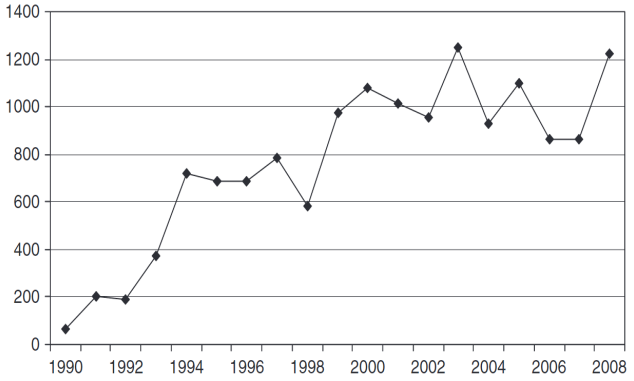
[29] Kern, Thomas. (2010). Translating Global Values into National Contexts The Rise of Environmentalism in South Korea. International Sociology 25, 869-896

컨은 또한 환경부, 여성가족부, 노동부, 교육부 및 행정부 개혁을 인용하여 SOFA 개정으로 이어지는 새로운 비영리 조직의 수를 입증했다:



출처: 그림 4-15 와 동일

이와 함께 '환경운동'이나 '공해방지운동'에 대한 신문 보도 빈도도 여기에 표시된다:



출처: 그림 4-15 와 동일

2000 년 2 월 포름알데히드 투기 사건은 반미감정을 더욱 고조시킨 것으로 알려져 있다 [30]. 이 사건은 '가두시위'로 이어졌고 부분적으로는 법무부가 SOFA 에 따라 이 문제를 추진할 능력이 없다는 데 근거를 두고 있습니다. 김대중은 또한 반미세력이 이를 주한미군의 완전한 철폐를 촉구하기 위해 이용하지 못하도록 SOFA 를 개정할 것을 촉구한 것으로 알려졌다.

2000 년 6 월 북한과의 정상회담 이후 '전쟁 가능성이 거의 사라졌다'고 답한 사람이 59%였던 동아일보 여론조사를 통해 나타났듯이 '수뇌회담' 이후 긴장감이 완화됐다. 따라서 미국과 한국 당국은 미군 주둔의 필요성을 덜 인식한 시민사회 시위로부터 압력을 받았다.

마지막으로, 한국에서 NGO 활동의 상대적인 성격과 참여 수준은 왜 제도화가 정부의 정치 구조 내에서 발생하지 않았는지 확인하는 기술적이고 사실에 기반한 방법으로 설명될 수 있다. 환경 파괴 측정 및 자금 조달의 관료적 특성이 문제로 여겨져 왔다. 유은혜는 환경부 조사에서 한국인의 거의 90%가 경제 발전보다 환경 문제를 더 중요시하는 것으로 나타났다고 언급했다 [31].

그럼에도 불구하고 시민단체는 1990 년과 1998 년 사이에 점점 더 정부 자금에 의존했으며, 자금은 '47 배' 증가했고 대부분의 그룹 예산의 대다수를 구성했다. 이 자금은 어떤 그룹도 정치 그룹이나 활동에 포함시키지 않았다. 또한 이러한 조직 중 다수는 시민을 참여시키거나 시민 참여를 늘리기보다는 데이터 수집과 관련하여 지방 또는 중앙 정부 기관처럼 행동하는 것으로 나타났다. 이러한 시민 지지나 민간 자금의 부족은 기존의 정치 구조에 대한 근본적인 신뢰를 부여하고, 시민들이 주요 정치적 변화나 환경 문제를 우선순위로 두더라도 이보다는 단순히 정부에 정책 시정을 청원하게 만든다.

김호기는 유럽의 시민사회와 한국의 시민사회를 3 가지 약점에 주목하여 대조한다: 1)풀뿌리 민주주의 원칙의 기반 부재(한국의 형식적, 위계적 구조는 언론 전술에 있어 의사결정에의 집중과 '관료화'로 인해 '시민 없는 시민운동'이라는 표현으로 이어짐), 2)자금 조달(1997-98 년 환경운동연합, 참여연대와 같은 주요 조직의 회비 및 기부금은 약 50%만을 차지함), 3)조직이 너무 많은 문제를 한 번에 해결하려고 노력하고 목표로 하는 지속적인 노력이 부족한 '백화점 전술'이다 [32].

전반적으로 사회 운동 조직에 의한 항의, 데모 및 기타 조치의 역사는 여기에서 잘 설명되며, 때로는 비효율적으로 조직된(또는 종종 억압된) 시민 사회 단체의 노력이 대중의 고충을 해결하도록 정치인들에게 지속적으로 압력을 가했다.

전략적 이익(군비 지출 및 경제적 상호의존)

한반도에 대한 미국의 개입 규모는 시간이 지남에 따라 초기 전쟁 노력에서 지역 철수를 고려, 마지막으로 한국에서 확고한 군사 주둔에 이르기까지 변화했다. 2021 년 기준 한국에 주둔하고 있는 병력은 약

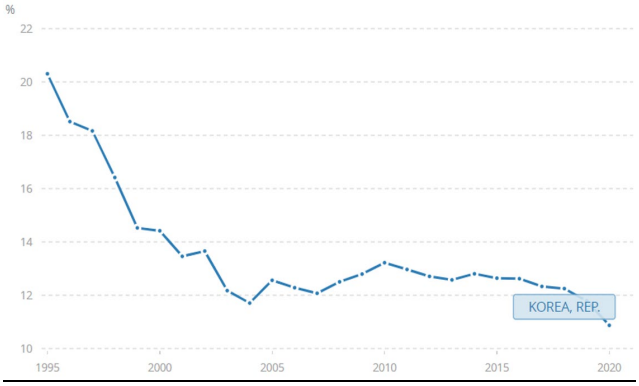
[30] Robertson, Jeffrey S. (2002). Anti-Americanism in South Korea and the Future of the U.S. Presence. Journal of International and Area Studies 9(2), 87–103. http://www.jstor.org/stable/43107066.

[31] Broadbent, Jeffrey, Jin, Jun, Chien, Yu-Ju, Yoo, EunHye. (2006). Developmental States and Environmental Limits: Regime Response to Environmental Activism in Japan, Taiwan, South Korea and China.

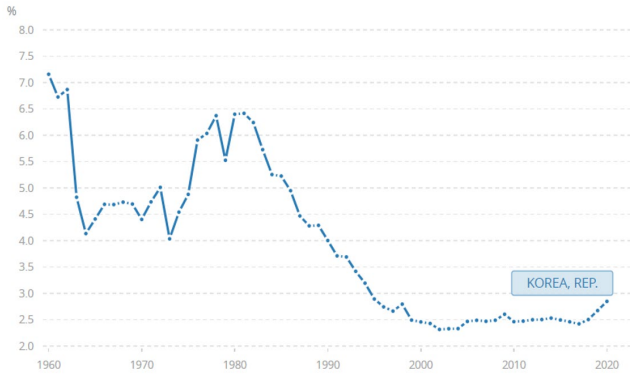
[32] Kim, Ho-Ki. (2001). THE STATE AND CIVIL SOCIETY IN SOUTH KOREA, 1987-1999: CIVIL MOVEMENTS AND DEMOCRATIC CONSOLIDATION. Asian Perspective 25(1), 229–48. http://www.jstor.org/stable/42704305.

28,500 명으로 한국은 일본, 독일에 이어 세 번째로 큰 미군 주둔지로 알려져 있다 [33].

용산과 의정부(의정부) 미군 기지의 많은 부분이 최근 몇 년 동안 반환되었지만 이러한 기지 비용은 여전히 국가 GDP 의 상당한 비율에 달한다. 이 비용은 정부 지출에서 차지하는 비율(그림 4-18)과 GDP 에서 차지하는 비율(그림 4-19) 및 시간 경과에 따라 아래와 같이 표시된다:



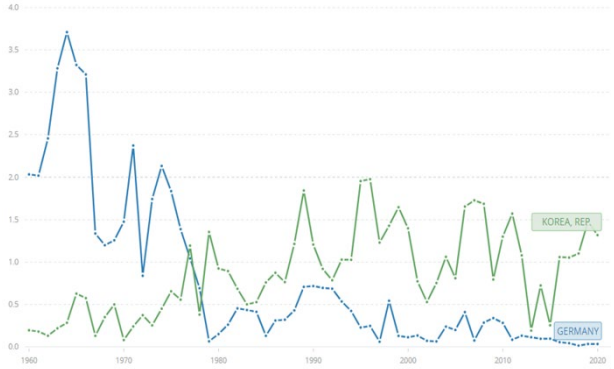
출처: 군사비 지출(일반 정부 지출에 있어서의 % 비율); (세계은행, 2022) [34]



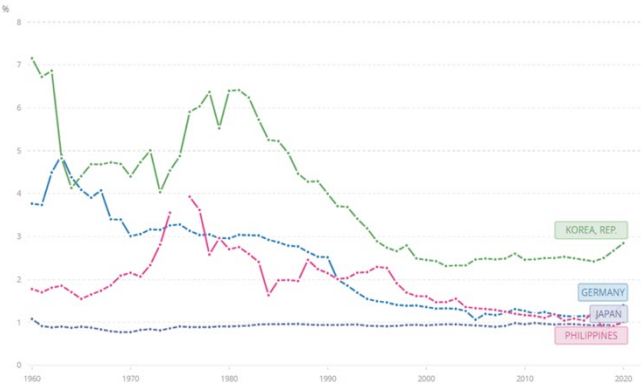
출처: 군사비 지출(GDP 에 있어서의 % 비율); (세계은행, 2022)[35]

비용 분담 메커니즘은 SOFA 에 명시적으로 설명되어 있지 않다. 따라서, 미국과 한국은 1991 년 이후 각각 '여러 해'를 포함하는 '특별협정(SMA)'에 10 번 서명했다. 맥락상, 2019 년 협정에는 한국 정부의 자금 지원이 8.2%(9 억 2150 만 달러) 증가했지만, 트럼프 행정부가 한국 정부의 5 배 증액을 요구해 긴장이 고조되면서 미한 관계에 대한 적대감이 일어났다. 이 회담은 2021 년 3 월에 13% 인상이 합의된 바이든 행정부로 이어졌다.

2019 년 합의서에서 비용의 거의 절반은 주한미군을 지원하기 위해 고용된 약 9,000 명의 한국인에게 급여를 지급하는 데 사용되었으며, 36%는 '주한미군 기지 내 시설 건설과 같은 비용을 충당'하는 데, 나머지는 서비스 및 자재에 사용되었다. 거의 같은 시기에 주둔군 지위 협정을 체결한 국가들의 군비 지출을 자세히 살펴보면 더 많은 통찰을 얻을 수 있다. 시간 경과에 따른 GDP 대비 군비 지출 감소는 전체 경제의 성장, 군비 투자에 대한 낮은 우선 순위, 외부 당사자/동맹국의 군사 필수품 보장 또는 이러한 요인의 일부 조합을 반영한다. 세계 은행 데이터는 아래에서 볼 수 있다:



우리는 또한 1960 년 이후 독일과 한국의 수십억 달러의 무기 수입을 볼 수 있으며 이를 이 수치와 비교할 수 있다:



출처: 무기 수입 (미 달러 십억 단위), (세계은행 2020)

미국과 한국 간 분담금의 변화는 냉전이 종식된 1980 년대 후반과 1990 년대에 시작되었다. 한국에 주둔한 미군 인원은 1969 년에 급격히 감소했고 1991 년에는 더욱 줄었다. 한국은 양자협상을 거쳐 1989 년부터 현금지급을 시작했고, 1991 년에는 1995 년까지 현금지급액을 증액하기로 협상했다. 특별협정은 시간이 지남에 따라 이러한 지불금을 조정했지만 여기에서 저자들은 여기서 한국 대중이

[33] Shin, Hyonhee, Lee Joyce, "Factbox: U.S. and South Korea's security arrangement, cost of troops", March 8th, 2021. https://www.reuters.com/article/us-southkorea-usa-alliance-idUSKBN2AZ0S0

[34] World Bank. (2022). Military expenditure (% of general government expenditure) - Korea, Rep. https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.ZS?end=2020&locations=KR&start=1995&view=chart (Accessed December 2022)

[35] World Bank. (2022). Military expenditure (% of GDP) - Korea, Rep. https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=KR (Accessed December 2022)

[36] World Bank. (2022). Military expenditure (% of GDP) - Germany, Korea, Rep., Japan, Philippines. https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=DE-KR-JP-PH (Accessed December 2022)

갖는 한 가지 불만이 미국과 협정을 맺은 다른 국가에 비해 상대적으로 큰 부담 분담이라는 점에 주목한다.

표 4-6 에서 미한 양국의 사례를 독일, 이탈리아, 일본과 대조하는 것은 지리적으로나 경제적으로 다른 여러 국가에 많은 미군 기지와 군대가 있음에도 불구하고 독일과 이탈리아 정부가 군사 기지 운영을 규제할 권리를 얼마나 많이 가지고 있는지를 강조하는 역할을 한다 [37]:

	Japan	Germany	Italy
Application of domestic laws on U.S. military	Domestic laws not applicable as a general rule	Domestic laws applied to use of U.S. military facilities, and on drills and exercises conducted outside of facilities	U.S. military must follow domestic laws concerning drills
Right to enter U.S. military bases	No stipulations on Japan's right to enter	Clear stipulations on the right of German central and local governments to enter; entrance possible without advance notice in case of emergency	Italian military manages U.S. bases, and Italian commanders are always on duty inside U.S. bases
Regulations on U.S. military drills and exercises	Japan has no regulatory authority; details not reported to Japan	U.S. must seek permission and approval from Germany for drills and exercises	U.S. military must provide advance notice and obtain approval from Italian commanders for drills and exercises
Right to investigate U.S. military aircraft accidents	Japan cannot conduct investigations without U.S. military's consent	German military can initiate and lead investigations	Italian military can initiate and lead investigations

출처: 오키나와현 정부 연구 조사(Okinawa Prefectural Government Research Study) (2018)

독일과 이탈리아 정부가 미군 기지를 조사하거나 단순히 진입하는 데 있어 보유하고 있는 많은 허가를 특히 한국 정부가 가지고 있었다면 많은 경우 한국내 미국 군사 시설에 오염 물질이 축적되는 것을 방지할 수 있었을 것이다. 1960 년대와 1970 년대 환경운동이 활발했음에도 불구하고(일본은 현저하게 환경법을 개선하여 한국이 경화학공업 및 중화학공업 단계에서 느슨한 법으로 일부 기업을 끌어들일 수 있었다) 시민사회단체는 독일과 같은 '포괄적 조직' 또는 한국과 같은 '대형의 전문화된 환경 비정부 조직'으로 제도화하지 않았고, 1970 년대 후반에 많은 조직이 소멸되었다 [38].

아래 표 4-7 은 2001 년 3 월 미 국방부의 동맹국 분담금 보고서에 따라 검토된 독일, 일본 및 한국에 대한 비용을 보여준다.

	Host Country Support ($ million)			Number of U.S. Troops	Defense Budget ($billion)	Defense / GDP (%)	Total Cost / GDP (%)	Total Cost / Personnel ($1,000)	D.Cost / Defense (%)
	Direct	Indirect	Total						
Germany	33.6	1344.1	1377.7	68,196	32.89	1.55	0.06	20.2	0.10
Japan	3957.2	1223.9	5181.1	40,244	2.18	1.03	0.13	128.7	9.38
Korea	324.7	397.2	721.8	36,130	11.52	2.84	0.18	20.0	2.82

출처: (스코벨 외, 2003)[39]

당시 협상 긴장 속에는 주한미군 증강을 위한 한국군인 카투사(KATUSA)가 동맹에 대한 한국의 재정·자원 기여도에 포함되지 않는다는 점도 포함됐다. 또 한국과 미국의의 분담액 추산액은 미국 측의 토지 분담 방식 평가로 인해 최대 14 억 달러 차이가 났다. 2001 년 SOFA 개정 이전의 분위기는 주한미군 주둔에 대한 여론을 살펴보면 어느 정도 확인할 수 있는데, 아래는 *재측정(Recalibrating)* 저자들이 주목하는 중앙일보

	September 1992	June 1995	September 1997	July 2000
Stay - Even after unification - As long as South-North confrontation continues	(42.5) 4.9 37.6	41.5	(58.5) 5.9 54.6	27.1
Pull out gradually/in stages	44.9	45.6	30.3	63.2
Pull out shortly/complete withdrawal	4.8	5.9	2.4	9.0
Don't know	-	6.9	6.9	-

여론조사이다:
출처: 표 4-7 과 동일

1990 년대 후반과 2000 년대 초반에 많은 청년들이 햇볕정책에 따른 진전을 인지한 후 미국을 북한과의 관계에 장벽으로 보기 시작했다.

2001 년 북남 정상회담과 2002 년 북한과 남한 사이의 아시안게임 협력이 이러한 인식을 강화했고, 2003 년 양국간 철도 연결은 의미 있는 약속을 보여주었으니 이는 타당하다. 2006 년과 이후의 핵 위기로 인해 이러한 진전이 많이 줄어들었지만 2001 년 SOFA 개정 당시에는 이것이 주된 분위기였다.

또 한 가지 흥미로운 점은 한국과 키르기스스탄의 SOFA 가 미한 SOFA 가 미국에 유리한 정도보다도 한국에 더 유리하다는 점이다. 구체적으로 한국 군인의 범죄가 근무 중에 일어나든 비번 중에 일어나든 그 관할권이 남한에 있기 때문이다. 이는 한국이 미국에 한국 자국이 따르지 않는 부분을 요구하고 있다는 비판을 받을 여지를 남겨둔다. 윤 대통령은 이를 해결하기 위해 한국과 키르기스스탄 협정의 수정을 제안하고, 또한 미한 협정이 현재의 '즉석 인증서' 체계가 아닌 '근무 여부'를 결정하는 기준을 수립할 것을 제안한다.

마지막으로, 미국은 1980 년대 후반부터 1990 년대 후반까지 국내에서 격렬한 군사 기지 정화의 물결을 겪고 있었다. 1992 년까지 국방부는 '국내외에서' 약 1 만 8000 개의 군사 기지를 정화했다 [40]. 또한 부지의

[37] Okinawa Prefectural Government, "Japan-US SOFA wildly different from US agreements in Germany, Italy: Okinawa Pref", April 22nd, 2018. https://mainichi.jp/english/articles/20180422/p2a/00m/0na/005000c

[38] Schreurs, Miranda. (2002). Democratic Transition and Environmental Civil Society: Japan and South Korea Compared. The Good Society 11. 57-64.

[39] Scobell, Andrew, Boose, Donald W., Hwang, Balbina Y., Morgan, Patrick. (2003). Recalibrating the U.S.-Republic of Korea Alliance. Monographs. 40.

[40] Durant, Robert F. (2007). The Greening of The U.S. Military: Environmental Policy, National Security, and Organizational Change. Georgetown University Press.

60% 이상이 '연료 및 솔벤트'로 인한 오염을 포함했으며 다른 30%의 부지에서는 '독성 및 유해 폐기물'이 주요 우려사항이었다. 1985 년에서 1989 년 사이에 정화 비용은 보수적으로 볼 때 미화 50 억 달러에서 최대 420 억 달러 이상으로 추정되었다.

군대가 정화 작업을 지연시키려는 시도로 정화 작업을 '연구'하는 데 너무 오랜 시간이 걸린다는 비난을 받은 후, 지역사회 환경 대응 촉진법(Community Environment Response Facilitation Act, CERFA)과 1993 년 클린턴 대통령의 집행 '지역사회 재투자 프로그램(Community Reinvestment Program)'은 기지 정화 및 폐쇄 프로세스에 기한을 부여했고 압력을 가했다.

1994 년까지 정화가 필요한 기지는 2 만 8000 개를 초과했지만 동시에 미 국방부는 기지의 60% 이상에 대해 폐쇄를 달성했고 30%를 지역 사회에 반환했다. 가장 큰 장애물은 부지런한 관리와 정화 절차를 희생한 프로그램의 빠른 특성이었다.

갑자기 환경 문제를 해결하려는 이러한 서두름과 관련 비용은 군에 막대한 압박을 가했고, 이에따라 1990 년대 중반 이후 군 자금을 보다 효율적으로 사용하려는 압박은 1996 년 미국이 환경 책임을 추가하는 방식으로 한국과 SOFA 를 재협상하는 데 있어 주저하는 상황으로 이어졌다. 당시 미국의 전략적 이익은 이러한 논의를 가능한 한 오랫동안 피하는 것이었고, 이러한 문제는 국내 압력이 커짐에 따라 협상 테이블에 올라오는 것이 일반적이었다.

미국의 현재 정책

미국은 여전히 군 기지를 반환하기 전에 환경 파괴를 보상하거나 정화할 의무가 없다. 미국은 환경 관리 기준(EGS)에 한국 환경법의 전달 및 참조를 요구하는 몇 가지 책임을 설명한다 [41]. EGS 의 책임 섹션에 따라 주한미군은 "한국의 국가 환경 기준이 미국의 ESG 에 통합되어야 하는지 여부를 결정하기 위해, 실현을 위해 지역 또는 지방 정부에 특별히 위임된 것을 포함한 한국의 국가 환경 기준을 식별해야 하며, 또한 적용 가능한 한국 환경 문서, 표준 및 규정의 사본을 입수하고 보유해야 한다".

또한 "EGS 및 관련 환경 기준이 SOFA 및 기타 관련 국제 협약과 일치"해야 한다는 요구 사항도 있지만, SOFA 가 이러한 문제에 대한 책임을 분과위원회에 위임했기 때문에 이는 다소 모호하다. 미군은 "이 EGS 를 조정하고 환경 문제에 대한 효과적인 협력을 유지하기 위해 SOFA 및 환경보호에 관한 특별 양해 각서(MOSUEP)에서 요구하는 환경 문제에 대해 적절한 한국 관리와 직접 또는 SOFA 환경분과위원회를 통해 협의"해야 하며, 이 문제를 어느 정도 다뤄야 한다.

본 협정의 환경적 측면에 대한 감사는 내부적으로 매년 실시되며 규정 준수에 대한 외부 감사는 최소 3 년에 한 번씩 완료된다. 주한미군은 항의를 접수한 날로부터 14 일 이내에 응답해야 한다. EGS 의 임시 면제는 규정 준수로의 복귀 계획을 제공하고 면제를 내부적으로 검토하는 한 사용할 수 있다.

나머지 EGS 표준은 매우 상세하며 공역, 수역 및 지면 영역에서의 배출 및 오염을 처리하는 방법에 대한 세부 정보를 제공한다. 정책 및 배출 제한에 있어서의 불일치는 허용 가능한 배출 제한 및 폐기 방법을 둘러싼 미묘한 논쟁을 수반한다. 오염지역 정화나 보상 문제는 그 범위를 벗어난다.

결론

시민사회와 민주주의의 발전에서 극히 중요한 차이는 독일과 한국의 시대와 정치구조에 있다. 처음부터 독일연방공화국은 한국에 비해 시민사회와 정치 참여의 자유도가 매우 높은 민주주의 국가였다. 각각 제 2 차 세계대전과 한국전쟁 이후 재건이 필요했지만 각 분쟁 이전의 교육 수준은 시민 동원과 시민 사회 참여에 큰 영향을 미쳤다. 이 외에도 독일은 유럽의 이웃 국가들과 잘 통합된 반면, 한국의 가장 가까운 지리적 파트너는 1965 년까지 공식적으로 정상화되지 않은 일본과의 소원한 관계로 제한되었다(첫 SOFA 1 년 전, 민주화 시도 실패로부터 불과 5 년 후).

아마도 더 큰 결과는 정당이 연방 정부를 통해 자금을 받을 수 있는 구조였을 것이다. 녹색당은 그룹 내 의견 차이에도 불구하고 독일에서 의회 대표를 얻는 데 필요한 5%의 득표를 확보하기 위해 협력했다. 한국에는 그런 구조가 없었다. 1980 년대 환경을 위해 헌신하는 시민사회단체가 생겨났지만 언론보도와 시위에 대한 정부의 권위적인 탄압으로 억눌렸고, 1987 년 민주화와 함께 문제의 시정을 요구하는 다양한 단체들이 환경문제에 대한 거버넌스의 주요 변화를 1990 년대 후반까지 가로막았다.

한국의 NGO 는 많은 민간 자금을 지원받았고 2001 년 SOFA 에서 환경 문제가 인식되었지만 미군 기지가 점령한 지역에 가해진 환경 피해에 대해 보상을 추구하는 메커니즘은 없었다. 더구나 한국의 사회운동은 SOFA 가 형사재판권을 대상으로 개정된 경우처럼 국민적 분노나 격정을 불러일으키는 문제를 중심으로 전개되는 경향이 있다.

[41] United States Forces Korea. (2020). Environmental Governing Standards. https://www.usfk.mil/Portals/105/Documents/Publications/Regulations/USFK-Reg-201-1-Korean-Environmental-Governing-Standards-2020.pdf (Accessed 20 December)

독일의 정치 기구도 상당히 복잡하지만 1980 년대에 어떤 정당과도 통합되지 않은 한국의 학생이나 노동 환경 운동의 부족과 비교할 때 독일의 환경 단체가 사용할 수 있는 고유한 자금이 두드러진다. 구조적으로, 독일의 정치 발전은 훨씬 더 이른 시기에 민주주의에 초점을 맞추고 환경 조직과 정치 권력을 점진적으로 구축하면서 환경 정치가 정치 영역의 주요 부분으로 자리잡을 수 있도록 시민 사회와 결합했다.

1990 년대와 2000 년대에 한국에서 환경 문제가 대중의 관심을 끌었지만 한국 환경 시민 사회는 대체로 독일 환경 시민 사회와 같이 통합되지 못했으며 정부마다 환경 문제를 전담하는 부서가 있지만 각각 역사적으로 업무 범위가 매우 다른 출발점으로부터 시작했다.

더욱이 미군기지 반환은 2000 년대 초반 이전에 인식되었지만 정치적인 문제로의 인식은 2001 년 SOFA 재협상 이후, 특히 1997 년 아시아 금융 위기와 같은 사건이 우선했기 때문에 일반 시민의 관심을 끌었다. 미국의 관심이 중동으로 쏠리게 했던 9.11 사건은 이러한 문제에 도움이 되지 않았다. 이것이 한국에서 진행 중인 활동을 중단시키지는 않았지만, 신문이 미군 기지 반환에 대한 아이디어를 다시 유포하기 시작할 때까지 정치적 의지는 몇 년 전으로 거슬러 올라갔다.

표 5-1 은 이전 섹션에서 자세히 설명한 상황을 요약한 것이다:

Table 5-1

Germany SOFA Dates		Civil Society	Result
1959	Enacted	No involvement in SOFA negotiation	No Environmental Provisions or Compensation for Degradation
1971	Amended	Focused on protecting specific regions or issue, not formally organized to effectively politically participate	Limited Revisions; No land degradation compensation
1981	Amended	Green Party Not Yet in Power, falling environmental enthusiasm and lingering oil shock effects	Limited Revisions; No land degradation compensation
1993	Amended	Green Party Success in 1987, State funding of groups exceeding thresholds in elections	Major Revisions; Land Use Justification & Compensation Requirement
Korea SOFA Dates		Civil Society	Result
1966	Enacted	No Civil Society Political Involvement	No environmental clauses
1991	Amended	Civil Society Present (Limited, Political Parties Largely Not Environmentally Focused	No compensatory environmental clauses added to the agreement
2001	Amended	Civil Society Present (Focused on Jurisdiction Issue)	Environmental Concerns noted in SOFA; No compensation clause, but yearly SOFA Meetings arranged along with working groups to establish criteria for environmental harm

본 논문의 전반적인 결론은 독일에서는 1970 년대와 80 년대에 선출된 지도부의 변화(예를 들어 보수 대 진보)와 관계없이 환경 문제에 대한 정치적 통합이 이루어졌다면 전후 한국 정치에서는 그러한 통합이 없었다는 것이다. 정부의 권위주의적 통제는 환경 문제에 대한 연구조차 방해하고 주로 경제 성장에 집중했으며, 환경 파괴로 피해를 입은 시민들은 일반적으로 국가나 지방 정부가 아닌 피해를 입힌 기업이나 산업에 직접 보상을 요구했다.

냉전 종식 무렵 독일 통일은 대략 한미 주한미군지위협정의 첫 개정 시기이기도 하다. 환경주의, 항의, 시위 및 환경 단체와의 협력에 대한 국가적 관심이 수십년 동안 증가하는 추세에 있다가 1993 년 나토-독일 SOFA 의 대대적인 개정으로 이어진 반면, 1987 년 6 월 이후 한국에서의 민주주의는 매우 새롭게 전환되고 있었다. 한국은 1988 년 올림픽을 빠르게 개최했고 규제와 법률의 변화는 인상적으로 빨랐다. 하지만 환경 NGO 와 같은 국내 시민 단체의 토대는 아직 초기 단계였다.

1980 년대 초반 이전에는 환경단체들이 진정한 의미로 존재하지 않았고, 민주화 이후에는 그들의 임무 범위가 확대되기만 했기 때문에, 1971 년과 1981 년의 NATO-독일 SOFA 개정과 마찬가지로 1991 년과 2001 년의 미한 SOFA 개정은 궁극적으로 동맹국에서의 미군기지 작전의 결과로 발생한 환경 파괴를 정화하기 위해 미국 정부와 군대가 외국 정부에 보상하거나 직접 정화해야 하는 법적 책임에 대한 내용이 크게 바뀌지 않았다. 미군 인원의 형사관할권 관련 SOFA 개정을 위한 한국의 촛불 농성과 집회가 눈에 띄는 성과를 거둔 가운데, SOFA 불균형 시정에 왜 한국이 더 적극적으로 나서지 않았는지 의문이 남는다.

우려를 해소하기 위해 합동위가 행한 미완성 조치와 함께 정당 형태로 자리잡지 못한 환경 운동은 한국의 시민사회와 민주주의가 충분한 수준으로 통합되지 않았으며 환경에 대한 국민감정이 그런 종류의 정치적 통합에 박차를 가할 만큼 충분히 강력해지지 못했다는 지표다.

한국에서 SOFA 에 대한 대부분의 분노는 많은 시민들이 미군이 저지른 범죄에 대해 느끼는 기소 우려와 정의감 부족에서 비롯되었다. 유사하게, 그들의 지역에 설치되는 핵 시설에 대한 독일 시민들의 초기 우려는 정부가 시민들의 우려와 민주적으로 선출된 정부 내에서 의견을 표명하고자 하는 욕구를 무시하는 것으로 인식되었기 때문에 주요 문제로 부풀어 올랐다.

이 문제에 대한 독일 시민의 집결 지점은 환경 문제를 독일 정치의 중심으로 만들고 민주주의 자체에 대한 인식과 실존적으로 연결되게 한 중요한 이정표였다. 한국의 환경운동은 민주화와 맞물린 강력한 역사를 가지고 있지만, 지금까지 시민들의 환경에 대한 관심과 민주주의의 개념을 실존적으로 결부시킨 전국적인 사건은 거의 없었다.

대기 질 문제와 같이 최근 몇 년 동안 인용된 가장 일반적인 건강 문제는 종종 중국 제조업체와 같은 외국 행위자에게 전가되었으며 지난 수십 년 동안 오염 감소에서 큰 승리가 있었지만 향후 밝혀질 수 있는 잠재적인 폐기물 부적절 처리 문제는 말할 것도 없고, 용산이나 전국의 다른 군사 시설의 오염과 관련하여 한국 정치인들이 동맹국인 미국에 대규모 보상을

공개적으로 요구하도록 압력을 가할 만큼 큰 국가적 우려는 없을 것으로 보인다.

저자소개

Chloe CLOUGHER 은 일본 가데나 공군기지 제 320 특수전술비행대대에서 정보 및 전략보고를 담당하는 장교이며, 최근 몽골 울란바토르 주재 미국 대사관에서 태평양 특수작전사령부의 연락장교 임무를 마쳤습니다. 그녀는 중국 베이징에 있는 북경 대학교 옌칭 아카데미에서 국제관계 석사 학위를, 메사추세츠주 우스터에 있는 홀리 크로스 대학에서 생물학과 중국어 학사 학위를 받았으며, Daniel K. Inouye 아시아-태평양 안보연구 센터의 동문이기도 합니다. 그녀는 중국어와 아랍어에 능통하며 중국, 대만, 요르단에서 거주한바 있습니다. 연구 관심 분야는 중국 정치 및 외교 정책, 중국의 지적 재산권법, 환경 NGO 및 법률, 동아시아 및 동남아시아의 경제 개발, 아시아 및 오세아니아의 인프라 지원, 민족주의 부상에 관한 것입니다.

Julian GLUCK 은 미 공군 폭격기 교관이자 조종사로서 최근 주한 미공군 사령관의 보좌관을 역임하였습니다. 그는 2012 년에 미국 공군사관학교를 우수한 성적으로 졸업하였으며, 비행대 장교 학교의 최고 졸업생으로 2019 년 공군 리더십 장관상을 수상하였습니다. 그는 미 국방대 신흥 지휘관 프로그램에 참여하고 있으며, 윌리엄 앤 마리 대학 국제 평화 및 안보 프로젝트의 군사 펠로우, 새로운 미국 안보 센터의 숀 브림리 차세대 국가 안보 펠로우입니다. 그는 2020 년 포브스 선정 30 세 이하 뛰어난 젊은 인재로서 북미 법률 및 정책 부분의 수상자로 이름을 올린바 있으며, '외교 정책의 동북아 안보 심포지엄의 젊은 전문가'를 공동 설립하기도 하였습니다. 그의 연구 관심 분야는 다자주의, 핵 억지력, 그리고 인도-태평양 지역입니다.

Jaeeun HA 은 평택 출신으로 영남대학교에서 교육학 학사를 받았습니다. 그녀는 한국 대구에 위치한 캠프 헨리의 G9 사무소에서 인턴으로 일하면서 국제 사회에서 일하는 데 관심을 갖게 되었고, 대한민국 해군 소위로 군에 입대하였습니다. 그녀는 대한민국 해군 5 성분작전단에서 통역 장교로 근무하였고, 임기동안 Cobra Gold, MCSOF, ADMM-Plus, Proliferation Security Initiative (PSI) 와 같은 다수의 다국적 연합 훈련과 국제회의에 참여하였습니다. 그녀의 해군장교로서 마지막 임무는 대한민국 해군본부 국제협력과 통역관이었으며, 국방부 장관 및 함대 사령관, 군사학교장 개인표창을 수상하기도 하였습니다. 현재는 프리랜서 통역사로 활동하고 있습니다.

Lindsay HORIKOSHI 은 현재 캠버 콜렉티브라는 사회적 영향 전략 컨설팅 회사의 계약담당 매니저로 근무하며, 프로젝트 계약관리, 고객 관리 및 관련 전략에 관련한 컨설팅 팀을 이끌고 있습니다. 그녀는 미국 국무부, 미국 국제개발청(USAID) 및 국방 보건국을 포함한 정부 부분, 다자간, 그리고 민간 부문에 대해 8 년 이상 고객 지원을 해온 경험이 있습니다. 그녀는 세계 보건뿐만 아니라 군인 및 재향 군인의 건강에 대한 전략 및 혁신 프로그램을 설계하고 구현하여 평가한바 있습니다. 캠버 콜렉티브에 합류하기 이전에는 미 국제개발청 감찰관실에서 글로벌 보건 주제 전문가로 근무하였습니다. 그녀는 조지타운 대학교에서 글로벌 보건 석사 및 국제 보건 학사 학위를 받았을 뿐 아니라, 공인된 공급망 전문가(CSCP)이기도 합니다. 그녀의 연구 관심 분야는 세계 보건 문제 외에도 미 동맹국 및 파트너와의 국제 안보 협력, 공급망 및 경제 회복력, 그리고 비교 보건 시스템의 분야를 포괄합니다.

Gyeonga KANG 은 보잉 코리아의 시누크-47 성과 기반 군수(PBL)의 운영책임자입니다. 그녀의 주로 한국 육군 및 공군과의 연락 담당 역할을 하여 국내 팀의 일일 운영을 책임지고 있습니다. 이전에는 경기도청에서 7 급 공무원으로 근무하며 주한미군, 8A, 2ID, 7AF 등과의 연락업무를 담당했습니다. 그녀는 미 퓨젯 사운드 대학교에서 국제 관계 학사 학위를 받고 2023 년 5 월에 프로그램 매니지먼트 석사 과정을 시작하였으며, 이후 보잉사의 프로그램 매니저가 되기를 희망하고 있습니다. 2023 년 1 월에는 퍼시픽 포럼 발행물에 "the Role of Role of Local Governments in ROK-US Alliance: Improving Military Morale and Readiness of the ROK-US Joint Force" 을 게재하며 경기도의 로드리게즈 훈련장에 대해 논의하며 자유롭고 열린 태평양 구상을 위한 정책 권고안을 제시하였습니다.

Jung Seob "Scott" KIM 은 정보 및 국제부문에서 5 년간의 경험을 가진 정보 실무자입니다. 그는 사이버 범죄를 전문으로 하여 형사법 석사 및 학위를 보유하고 있으며, 정보 위협을 적용하여 금융 부문에서 기관들이 이러한 위협을 어떻게 대응해야 하는지에 대한 도움을 주고 있습니다. 그는 미국 국토안보부의 공공-민간 분석 프로그램 참여자로 선정되었으며, 유럽 연합 사이버 보안 기관의 보안 운영 센터에 대한 특별실무그룹에서 근무한바 있습니다. 그는 *Journal of Cybersecurity Education, Research and Practice* 에 게재된 "Assessing the Practical Cybersecurity Skills Gained Through Criminal Justice Academic Programs to Benefit Security Operations Center"를 공동 저술한바 있으며, 미국 국토안보부 정보분석국에서 발행한 "Increasing Threats of Deepfake Identities" 백서 작성에 참여하기도 하였습니다. 그는 한국에서 태어나 한국어를 유창하게 구사하며 그의 집안에서 First-generation college graduate 이기도 합니다.

Yaechan LEE 은 보스턴 대학교에서 정치학 박사과정을 밟고 있습니다. 그는 와세다 대학교에서 경제학 학사 학위를, 베이징 대학교에서 국제 관계 석사 학위를 받았습니다. 이러한 지역들을 거친 경험을 바탕으로, 그의 연구는 한반도를 포함한 광범위한 주제를 다룹니다. 그의 논문들은 Pacific Review 와 같은 주요 저널에 게재되었으며, 주로 동아시아 지역에서 한국의 헤징 전략에 대해 논하였습니다. 또한 그는 The Diplomat 과 같은 매체에 해당 주제와 유사한 논평을 다수 기고한바 있습니다.

Chanyang SEO 은 한국국방기술연구원의 연구원으로 재직 중이며, 북한의 핵과 미사일 프로그램을 연구하고 있습니다. 그녀는 터프츠 대학교에서 법학 및 외교학 석사(MALD)를 받았으며, North Korea's nuclear politics for a maximalist unification goal through the 'Stick and Carrot' strategy 을 주제로 석사 학위 논문을 작성하였습니다. 그 이전에는 제네바에 있는 유엔 군축연구소에서 연구 인턴으로 근무한바 있고, 플레처 스쿨의 국제 안보 연구 프로그램에서 연구 조교로 근무하기도 하였습니다. 그녀의 연구 관심사는 남북관계, 북미관계, 북한 핵 프로그램, 핵 안보 및 핵 비확산, 그리고 동아시아 지역 안보입니다.

Kyungwon SUH 는 UC Institute on Global Conflict and Cooperation and the Lawrence Livermore and Los Alamos National Laboratories 에서 기술 및 국제 안보 분야 박사후 연구원으로 재직중이며, 2023 년 9 월부터는 호주 국립대학교의 전략 및 국방 연구 센터에서 강사로 재직할 예정입니다. 그는 시라큐스 대학교에서 정치학 박사 학위를 받았고, 연세대학교에서 정치학 석사, 성균관대학교에서 학사 학위를 취득하였습니다. 그의 연구 관심분야는 핵무기, 국가 간 강압, 동맹 정치 및 강대국 정치입니다.

Kyle E. WARDWELL 는 최근 연세대학교에서 국제관계 석사과정을 마쳤습니다. 그는 오클라호마 시티 대학교에서 화학을, 오클라오마 대학교에서 생물 의학 공학을 전공하였습니다. 그는 2016 리우 패럴림픽에서 시각 장애인 선수들을 위한 가이드 러너로 미국 대표로 출전한바 있으며, 그 이후에는 의학 연구 조교로 근무하였습니다. 또한 풀브라이트 장학생으로서 한국에서 2 년간 강사, 오리엔테이션 리더, 에디터로 활동하기도 했습니다. 그의 연구 관심 분야는 무역 중단에 대한 비용 분석과 국제 군사 작전 및 글로벌 공급망이 환경 파괴에 미치는 영향을 포함합니다.

PACIFIC FORUM
INTERNATIONAL

PACIFIC FORUM INTERNATIONAL
1003 BISHOP ST. SUITE 1150, HONOLULU, HI 96813
(808) 521-6745 • PACIFICFORUM@PACFORUM.ORG • WWW.PACFORUM.ORG