

JPI 정책포럼 시리즈

2025 동아시아
평화와 번영을 위한 구상

제주평화연구원

CONTENTS

—

—

제1부 변화하는 글로벌 국제정세

6 정책포럼 1호

러시아-우크라이나 전쟁 3년이
국제 및 한반도 안보질서에 미친 영향
박영준

42 정책포럼 3호

APEC 이후 주변국 국제관계와 우리의 도전 과제
주재우

제2부 한반도와 동북아시아 지역에서의 평화와 협력

66 정책포럼 2호

통일비용 공포증의 극복
김익수

122 정책포럼 4호

‘배제’와 ‘확장’의 네트워크 인프라 경쟁:
미국의 해저케이블 무기화와 중국의 대응 전략
조원선





제1부

변화하는 글로벌 국제정세

러시아-우크라이나 전쟁 3년과 한반도 안보에의 함의

요약 2022년 2월 24일, 러시아의 우크라이나에 대한 전격 침공으로 시작된 러-우 전쟁이 3년을 경과하고 있다. 2025년 1월에 취임한 도널드 트럼프 미국 대통령은 전임 바이든 정부와 달리 우크라이나에 대한 기존 군사지원 정책을 축소하거나 원점에서 재검토하려 하고 있고, 이를 통해 러시아와의 관계를 재수립하려 하고 있다. 러-우 전쟁이 향후 어떻게 종전을 맞게 될 것인가 중대한 기로에 서 있는 것은 분명해 보인다. 다만 지난 3년간 상대적 약소국인 우크라이나가 UN 안보리 상임이사국이자 NPT 체제 하에서 핵보유국으로 인정된 러시아와 맞서 전면전쟁을 수행해 온 과정, 그리고 그로 인해 국제질서의 변화가 초래된 양상은 전쟁 연구 뿐만 아니라 국제정치의 관점에서도 주목할만 하다. 러-우 전쟁은 개전 초기 러시아의 우크라이나에 대한 3개 전선 전면 공격→수도 키우 방면의 공세 중단 및 2개 전선 공격→미국 및 NATO의 군사 지원에 힘입은 우크라이나의 남부 및 동부 전선 반격→러시아의 재반격→쿠르스크에 대한

박 영 준

국방대학교 안보대학원 교수

우크라이나의 공격→북한군의 전선 투입 등의 몇가지 국면으로 전개되고 있다. 전쟁 수행 과정에서 양측은 전투기, 미사일, 함정, 포병 화력 등 재래식 무기뿐만 아니라, 드론이나 그 재밍 장치 등 첨단 전력을 투입하고 있다. 3년 이상에 걸친 전쟁의 장기화로 인해, 정규전력의 손실을 보충할 수 있는 예비전력의 확보 여부, 전쟁물자의 지속적인 생산과 공급, 이를 뒷받침하는 글로벌 공급망의 안정적인 확보 여부 등도 중요한 전쟁 수행의 변수임이 확인되고 있다. 또한 이 전쟁 과정에서 UN 안보리를 포함한 국제기구들의 기능 약화, 유럽 지역 NATO 국가들의 국방태세 강화 등도 주목해야 할 국제질서 변화들이다.

1만여 명 넘게 투입된 북한군이 러-우 전쟁에서 나타난 무기체계나 전술 등을 한반도에서도 적용할 것으로 전망되는 상황에서, 이 전쟁의 군사적 양상에 대해 한국으로서도 미래 전쟁 대비 차원에서 주목할 필요가 있다.



- I. 문제의 제기
- II. 전쟁의 주요 경과
- III. 러시아-우크라이나 전쟁의 군사적 평가
- IV. 러-우 전쟁이 국제질서에 미친 영향
- V. 러시아-우크라이나 전쟁이 한반도 안보에 던지는 교훈

I. 문제의 제기

- ◆ 전쟁은 자국의 국가목표 및 국가이익을 달성하기 위해 상대국가에 대하여 군사적 수단을 사용하여 자국의 목표와 의사를 강압하는 정치외교의 최종적인 방식임
- ◆ 2022년 2월24일, 러시아의 우크라이나 침공으로 시작된 러-우 전쟁이 3년을 경과하고 있음. 러시아는 자신의 목표와 국가이익을 군사적 수단으로 달성해야 한다는 관점에서 우크라이나와의 직접적인 전쟁을 선택한 것으로 보임.
- ◆ UN 안보리의 상임이사국이고 NPT 조약에 의해 핵보유가 인정된 핵강국인 러시아가 ‘특수작전’의 명목 하에 상대적 약소국인 우크라이나에 대해 선제적으로 전쟁을 도발한 것은 국가간 분쟁을 평화적인 수단으로 해결할 것을 촉구하는 UN헌장을 포함한 국제규범 면에서 큰 충격을 준 사건임.

- ◆ 다만, 국제적 위상이나 군사력 면에서 절대적 약세로 평가되었던 비핵국가 우크라이나가 러시아에 맞서 3년 이상 전쟁을 수행하고 있는 사실은 군사적 측면 뿐 아니라 국제정치적 측면 등에서 다각적으로 평가될 가치가 있음.
- ◆ 우크라이나를 지원하기 위해 미국 등 북대서양조약기구(NATO) 국가들이 지속적인 군사 지원을 수행하고 NATO 전반적인 방위체제를 재정립하면서 국제안보질서 변화를 초래하고 있음. 또한 러시아가 전쟁 수행 중에 전술핵을 벨라루스에 재배치하고 미국과 체결한 New START 조약의 갱신을 하지 않겠다는 의사를 표명하면서 탈냉전기에 미국과 러시아가 구축해 온 국제핵질서가 구조적 변화를 보이고 있음.
- ◆ 전쟁 과정 중에 러시아와 북한이 2024년 6월, 전략적 포괄적 동반자 조약을 체결하고, 북한군 1만 명 이상이 동년 하반기부터 쿠르스크 등의 전장에 투입되고 있는 점은, 한반도의 안보 및 미래전쟁 가능성과 관련하여 면밀히 관찰할 필요가 있음.
- ◆ 또한, 이 전쟁에서 본격적으로 나타나고 있는 드론 등의 무기체계나 기갑 및 참호전 전술과 관련해 전쟁 연구 및 전략연구자들 사이에서 미래전쟁 관련 논쟁이 전개되고 있는 사실에도 주목할 필요가 있음.
- ◆ 전쟁의 종전방식과 관련된 국제적 논의가 전개되는 와중에 2025년 1월 20일, 미국 트럼프 행정부가 새롭게 출범한 이후 신행정부부는 전임 바이든 정부와는 다른 관점에서 러시아와의 관계를 재정립하고, 전쟁 종식을 추구하고 있는 것으로 보임. 그럼에도 불구하고, 지난 3년간 전개된 이 전쟁의 경과와 군사적, 국제정치적 영향 등 다양한 쟁점을 검토하는 것이 미래 한반도에서의 전쟁에 대비하는 차원에서도 필요한 과제라고 생각됨.

II. 전쟁의 주요 경과

1. 전쟁의 초기 경과

◆ 러시아의 개전 동기 및 초기 공세:

- 러시아 푸틴 대통령이 2021년 7월 발표한 논문 “The Historical Unity of Russia and Ukraine” 등을 볼 때, 그는 탈냉전기 이후 NATO의 동진을 러시아에 대한 안보 위협으로 간주하는 인식 속에 냉전 시기 소련방의 일원이었던 우크라이나가 친서방 정책을 취하는 것에 대해 반감을 가진 것으로 보임.¹⁾
- 전쟁 직전인 2022년 2월 21일, 푸틴 대통령은 러시아 텔레비전 연설을 통해 우크라이나 동부 지역 도네츠크와 루한스크 공화국의 독립을 일방적으로 승인하고, 평화유지를 목적으로 러시아군을 진주시킨다고 밝혔고, NATO의 동부유럽 병력 배치를 제한할 것에 합의한 1997년 NATO와의 조약에 근거해 NATO의 동방 확대를 정지해야 한다고 재차 요구함.²⁾
- 푸틴 대통령은 우크라이나의 NATO 가입을 방지하고 친러시아로 유도하기 위한 목표를 갖고, 2014년 크림미아 반도 점령에 후속하여 우크라이나의 남부 및 동부를 점령하고, 수도 키이우를 군사적으로 압박하는 전쟁을 결심한 것으로 보임.
- 이 같은 정치외교적 목표 달성을 위해 2024년 2월, T-72 탱크를 앞세워 러시아 지상 병력 15만 내외를 우크라이나 북부, 남부, 동부 등 3개 방면에 배치하고, 흑해 지역에 잠수함과 칼리버 순항 미사일 탑재한 군함 전력

1) Roger Cohen, “Driven by enduring Strength of Soviet Myth,” *The New York Times*, March 28, 2022, 에서 재인용. 푸틴 대통령을 포함한 러시아 전략가들의 지정학적 인식에 대해서는 박영준, “러시아-우크라이나 전쟁과 동아시아 안보질서예의 영향: 제2차 냉전시대의 서막,” 『원광 군사논단』 제17호 (원광대학교 군사학연구소, 2022년 12월) 참고.

2) 『朝日新聞』 2022년 2월 23일 기사에서 인용.

을, 국경지대와 벨라루스 지역에 Su-35 전투기와 이스칸데르 미사일을 배치하여 공격 태세를 갖추.³⁾

〈그림 1〉 러시아 초기 공세, 2022년 2월 - 2022년 3월(출처: The Economist)



- 2022년 2월 24일, 러시아는 우크라이나 정부 기관과 의회 등 국가기관에 대한 사이버 공격을 실시하고, 수도 키이우 방면에 75기의 폭격기 및 100여 발의 미사일로 공중 공격을 감행, 동시에 동부 지역 도네츠크, 남부 크리미아 반도 및 마리우폴 방면에 대해서도 동시 다발적 공격을 감행함.
- 2022년 3월 말에서 4월 초까지 실시된 초기 공세 과정에서 러시아는 우크라이나 남동부 자포리자 원자력 발전소를 점령하고, 동부에서도 전선을

3) 전쟁 직전 러시아군 전력배치 태세는 Anton Troianovski, Michael Schwartz and Andrew E.Kramer, "Putin wields an Updated and Lethal military," *The New York Times*, January 28, 2022, 참조.

돌파하는 부분적 성과를 거두었음. 그러나 전투기 포함 300대를 동원하고 서도 제공권 장악에 결국 실패하면서 수도 키이우 방면에 대한 공세는 단념할 수 밖에 없었음.⁴⁾

◆ 우크라이나의 초기 방어와 NATO 등 국제사회 군사 지원:

- 개전 직전 우크라이나의 재래식 군사력은 러시아의 그것에 비해 수적 열세였음.

〈표 1〉 개전 직전 우크라이나와 러시아의 주요 전력 비교⁵⁾

	우크라이나	러시아
현역 병력	19만 6천 명	90만 명
예비병력	90만	200만
전투기	98기(Su-24, Su-27 등)	1,511기
공격헬기	34기	544기
전차	2,596대	1만 2420대
장갑차	1만 2303대	3만 122대
국방예산	43억 달러	458억 달러

- 다만, 미국을 위시한 NATO 국가들은 러시아의 침공 가능성에 대비하여 우크라이나에 대한 군사지원 의향을 다각도로 표명하였음.

- 2014년 이후 미국은 우크라이나에 대해 재블린, 스팅어 대공 미사일 등 지원
- 2021년 12월, 마이크 밀리 미 합참의장은 러시아 게라시모프 총참모장에게 러시아에 의한 우크라이나 침공 경우, 우크라이나에 군사 지원할 것 표명
- 2021년 말, 미국은 우크라이나에 사이버 요원을 파견하여 러시아 사이버 공

4) 개전 초기 러시아의 제공권 장악 실패에 대해서는 영국의 왕립군사연구소(RUSI) 저스틴 브롱크(Justin Bronk), 미국 전략국제문제연구소(CSIS)의 미사일방어센터장 톰 카라코(Tom Karako) 등이 공통적으로 지적하고 있다. Constant Meheut, "Taking Risks, Russia intensifies its Air Attacks in Ukraine," *The New York Times*, March 7, 2024.

5) 『朝日新聞』2022년 2월 27일 기사에서 재인용.

격을 저지하기 위한 Hunt Forward 작전을 실시⁶⁾

- 2022년 2월 24일, 러시아의 전격적 공세가 개시되기 직전, 미국과 영국이 사이버 정보전의 성과를 우크라이나와 공유하면서, 우크라이나 통신 인프라를 방어함.
- 미국은 일론 머스크가 4,700여 개의 위성으로 구축한 스타링크 시스템을 제공하여, 우크라이나의 인터넷망 및 정보통신체제 유지를 지원
- 개전 직후 우크라이나의 방공체제 S-300 미사일 방어체제가 파괴되었으나, 슬로바키아가 미국으로부터 패트리엇를 제공받는 대신 자국 보유 S-300 방공미사일을 우크라이나에 제공하여, 우크라이나 방공체제를 보강함.⁷⁾
- 우크라이나의 젤렌스키 대통령은 수도 키이우 방면에 대한 러시아의 미사일 및 기갑부대 공격에도 불구하고, 직접 유튜브 방송 등을 통해 수도에 대한 사수 의지를 국민들에게 결연하게 보임으로써 국민들의 동요를 방지하고, 우크라이나 전쟁지도체제를 확립함.
- 젤렌스키 대통령은 2019년 대통령 선거과정에서 경쟁하던 포르센코 전 대통령과 전시 협력을 약속하고, 군 사령관 자루지니 장군과는 매일 전화 회담을 가지면서 전쟁 수행을 독려
- 또한 6개 텔레비전 방송국을 통합하여 단일 메시지를 송출하도록 하여 국민 여론을 통합하는 동시에 NATO 등 국제사회에 대해 우크라이나에 대한 지원을 효과적으로 요청⁸⁾
- UN과 NATO를 포함한 국제사회는 러시아의 공격을 비난하고, 우크라이나를 지원하기 위한 조치들을 공동으로 모색함.

6) 『朝日新聞』 2022년 11월 20일 기사 참조.

7) Andrew Higgins, "A Cargo to fight for Ukraine's Sky," *The New York Times*, April 16, 2022. 슬로바키아의 S-300 체제는 1980년대 당시 소련에 의해 제공된 것이었다고 함.

8) 젤렌스키 대통령의 전쟁지도에 관해서는 Andrew E.Kramer, "Unified against a Common Enemy," *The New York Times*, April 26, 2022 참조.

- 2022년 3월 2일 개최된 UN총회는 러시아의 침략을 비난하고 우크라이나로부터 철군을 촉구하는 결의안을 141개국 지지로 가결⁹⁾
- 전쟁 발발 직후부터 NATO 국가들은 우크라이나에 무기 지원 개시. 미국은 재블린 대전차 미사일과 스팅어 대공 미사일, 독일, 폴란드, 리투아니아 등은 스팅어 미사일, 에스토니아는 재블린 대전차 미사일, 체코는 기관총과 소총, 탄약 등, 네덜란드는 방공 로켓 발사대 등을 지원. 중립국인 핀란드와 스웨덴 등도 대전차무기와 소총 등 군사지원 실시함.¹⁰⁾
- 러시아에 대한 발틱 국가 중 하나인 에스토니아 카자 칼라스(Kaja Kallas) 수상은 이 전쟁에서 러시아가 이기도록 해선 안된다는 입장을 분명히 하면서, 우크라이나에 대한 유럽의 군사지원 여론을 주도¹¹⁾

◆ 개전 초기 러시아의 고전 및 우크라이나의 방어 성공 요인:

- 개전 초기 러시아가 압도적인 군사력을 갖고 우크라이나에 대해 선제공격을 가했지만, 수도 키이우 방면에 대한 공세가 저지되는 등 고전을 면치 못하였음.
- 그 이유는, 러시아군이 사이버전, 미사일, 전투기 등 전력 면에서 우세했지만, 항공부대와 지상부대간 협조가 부족하여 우세한 전력을 효과적으로 운용하지 못했기 때문임.
- 더욱이 전쟁 지휘를 모스크바에 위치한 푸틴 대통령, 쇼이구 국방장관, 발레리 게라시모프 총참모장이 주도하면서, 현장 군지휘관의 재량권이 극히 제약되는 지휘구조를 노정¹²⁾

9) 『朝日新聞』 2022년 3월 4일 기사. 이 결의안 반대국가들은 러시아, 벨라루시, 북한, 에르토리아, 시리아 등 5개국이었다.

10) Steven Erlanger, "Europe stands up to Threat from East," *The New York Times*, March 4, 2022.

11) Kaja Kallas, "At NATO, let's keep the Focus Simple," *The New York Times*, March 25, 2022.

12) Helene Cooper and Eric Schmitt, "For Russia, Command is Work done Remotely," *The New York Times*, April 2, 2022.

- 한편, 우크라이나는 개전 초기 러시아의 사이버 공세를 미국의 지원 하에 방어하고, 스타링크 시스템의 지원 아래 지휘통신체제를 유지할 수 있었던 것이 전쟁 지속을 가능하게 했던 중요 요인 가운데 하나였음.
- 이를 바탕으로 젤렌스키 대통령의 전시 리더십 하에 미국과 NATO 국가들로 지원받은 대전차 미사일 재블린으로 러시아 기갑부대 진격을 저지하고, 대공 미사일 스텔러와 S-300 미사일 방어체제 등으로 러시아 공군기들의 제공권 장악을 저지하는데 성과를 거둠.¹³⁾

2. 전쟁의 진지전 및 소모전 양상(2022년 4월 - 2023년 6월)

◆ 동부전선 방면 러시아의 공세와 진지전 양상:

- 러시아는 2022년 4월 초부터 수도 키이우 방면에 대한 공세를 중지하고, 대신 동부 루한스크 및 도네츠크 방면, 남동부 마리우폴, 북부 카르키프 방면에 공세를 집중하기 시작함.
- 이 같은 공세를 뒷받침하기 위해 4월에 알렉산드르 드보르니코프 장군을 야전사령관에 임명하는 등 현장 지휘 태세를 강화. 또한 4월 초 추가 병력 13만 4천여명을 소집하고, 사설 군사단체 바그너 그룹 등에서 용병을 모집.¹⁴⁾ 2022년 9월에는 1945년 제2차 세계대전 종전 이래 최초로 푸틴 대통령이 30만 명 규모의 동원령을 발표함.
- 주된 공격 방향이 광활한 평야지대의 특성을 갖기 때문에 러시아군은 방어진지를 구축하고, 진지간 네트워크를 연결하고, 기갑부대 및 포병 화력을 우크라이나군 방면에 집중시키고, 정찰드론 Orlan 10 등을 운용하면서

13) 『朝日新聞』 2022년 3월 13일 기사 참조.

14) Cooper and Schmitt, "For Russia, Command is work done Remotely," (2022); Eric Schmitt, Julian E. Barnes and Helene Cooper, "Russia sends Mercenaries to its Battle in Ukraine," *The New York Times*, April 8, 2022; Helene Cooper, "Russian Military Plodding Along," *The New York Times*, June 2, 2022, 등을 참조.

- 우크라이나 병력 위치를 포병에 전달하는 방식으로 전쟁 수행함.¹⁵⁾
- 전쟁 양상이 기동전(war of movement)이 아닌 진지전(war of position)의 양상을 보이는 가운데, 러시아는 남동부 방면에서 5월까지 마리우폴을 장악하고, 동부 방면에서는 7월 말까지 루한스크 지방을 거의 점령하고, 도네츠크 방면에 압박을 가하는 성과를 거둠. 8월 말까지 우크라이나 영토의 20%에 해당하는 동부 전선 방면을 장악하게 됨.¹⁶⁾
 - 점령지역에서 러시아는 지방 정부에 친러 인사를 기용하면서, 러시아 통화를 도입하고, 학교 커리큘럼을 러시아 교재로 교체하고, 러시아 인터넷 서버를 통용시키는 정책을 강행¹⁷⁾
 - 부분적인 성과에도 불구하고 전선이 교착상태를 보이면서 러시아는 우크라이나에 비해 절대우위를 갖고 있는 핵전력 운용을 통해 우크라이나를 압박하려는 모습을 보임.
 - 2022년 10월을 전후하여 러시아 내에서 이스칸데르 미사일에 탑재한 전술핵을 흑해 상공에서 폭발시키거나, 우크라이나 군사기지를 대상으로 사용할 가능성에 대한 논의가 제기되었음. 2023년 3월에는 벨라루스에 전술핵을 재배치¹⁸⁾
 - 2023년 2월, 푸틴 대통령은 포괄적 핵실험금지조약(CTBT)의 이행정지를 표명하기도 함

15) Thomas Gibbons-Neff, Natalia Yermak and Tyler Hicks, "War Shifts into a Duel of Drone-led Artillery," *The New York Times*, May 9, 2022.

16) Valerie Hopkins, Neil MacFarquhar, Steven Erlanger and Michael Levenson, "No End in Sight for Ukraine," *The New York Times*, June 6, 2022; Thomas Gibbons-Neff, "A War of Attrition takes a Toll on both Sides," *The New York Times*, July 6, 2022.

17) Steven Erlanger, Jane Arraf and Marc Santora, "U.S. Signals growing Resolve against Russia," *The New York Times*, May 3, 2022.

18) David E. Sanger, Anton Troianovski and Julian E. Barnes, "If Moscow takes Fight Nuclear, what then?" *The New York Times*, October 3, 2022; David E. Sanger and William J. Broad, "There are Risks for Putin if he uses Nuclear Weapons," *The New York Times*, October 5, 2022.

- 또한 러시아는 동부 방면에 대한 공세를 전개하면서도 드론이나 공군력을 이용해 우크라이나 수도 키이우에 대한 공중 공격을 수시로 감행함. 2023년 5월과 6월에 드론 100여 대를 동원하여 키이우를 공격하였고, Mig-31 전투기에서 공대지 미사일 공격을 가하기도 하였음.¹⁹⁾

〈그림 2〉 2023년 2월 시점의 러-우전쟁 양상²⁰⁾



◆ 우크라이나의 방어전과 NATO 국가들의 군사연대 강화:

- 한편 우크라이나도 전쟁의 진지전화, 소모전화 양상에 대응하여 미국 및 NATO 국가들의 지원을 받아 방공망을 강화하고 포병 화력을 증강하고,

19) Marc Santora, "The Work doesn't Stop for Ukraine's Air Defenses," *The New York Times*, June 2, 2023.

20) Kate Davidson, "The Russia-Ukraine War Report Card, Feb. 23, 2023," *Russia Matters*, February 23, 2023, <https://www.russiamatters.org/blog/russia-ukraine-war-report-card-feb-23-2023>.

드론 등의 전력 개발에 박차를 가하게 됨.

- 미국은 M-777 야포, 하이마스 로켓포를 우크라이나에 지원하여, 동부 및 남동부 전선에서의 화력 대응 체제를 보강, 미국은 한국으로부터 155mm 포탄 10만 발을 수입하면서 자국 보유 포탄을 우크라이나에 지원한 데 이어, 2023년 3월, 다시 한국으로부터 추가 12만 발을 요청하면서 우크라이나에 포탄 탄약 지원. 슬로바키아와 폴란드도 각각 자국 보유 Zunana 와 Krab 야포를 우크라이나에 지원함.²¹⁾

→ 미국의 정보 지원에 기반하여 우크라이나는 지상 발사 벵툼 미사일로 2022년 4월, 흑해 해상 항행 중이던 러시아의 모스크바함을 격침시키는 전과를 거두기도 함

- 우크라이나는 전쟁 이전 터키에서 드론을 구입하고, 개전 직후 미국으로부터 Switchblade 드론을 제공받기도 했지만, 전쟁이 본격화되면서 자국 제조업 능력을 기반으로 3D 프린터 등을 이용하여 자체 드론 무기 개발에 착수. 우크라이나가 개발하여 실전에 배치한 Perun 드론은 150미터 고도에서 비행하면서 목표물에 폭탄을 투하하는 공격 능력을 보유하게 됨.

→ 우크라이나는 다종 드론을 운용하여 동부 전선에서 러시아군의 공세를 저지할 뿐 아니라, 2023년 5월에는 직접 러시아의 수도 모스크바를 공중 공격하기도 함

- 드론의 전술적 효용성이 명확해지자 우크라이나의 부수상 겸 디지털 변혁상 페도로프는 미래 전쟁은 최대한의 드론이 운용되고, 인간의 역할은 최소화되는 전쟁이 될 것이라고 언급(maximum drone, minimum human)²²⁾

→ 우크라이나는 드론 이외에도 드론 등에서 획득한 정보를 지도상에 구현하는 실시간 정보체제인 델타(Delta) 등을 개발하여 실전에서 활용하고, 리

21) 『朝日新聞』 2022년 6월 2일.

22) Lara Janes, "A Testing Ground for Innovative Weapons," *The New York Times*, November 25, 2022.

투아니아의 지원을 받아 상대국가 드론의 활동을 재밍하는 스카이와이퍼(SkyWiper) 등을 실전에 투입²³⁾

- 이 같은 전력을 바탕으로 우크라이나는 남부 헤르손, 남동부 자포리차, 북부 하리코프 등지에서 러시아 군의 공세를 저지함.
- 미국과 NATO 국가들은 2022년 12월부터 보다 공격적인 무기체계들을 우크라이나에 지원하기 시작.
- 미국은 패트리엇 미사일 방어체제와 JDAM(Joint Direct Attack Munition) 지원을 개시. 또한 2023년 1월부터는 M-2 브래들리 장갑차와 M1A1 아브람스 탱크 30대를 지원²⁴⁾
- 미국의 정책과 병행하여 영국도 챌린저 탱크를, 독일은 레오파드 탱크를, 프랑스는 AMX-10 전투 차량을 지원. 이 같은 전력은 우크라이나가 기존에 보유하던 T-72 탱크와 함께 교착상태에 빠진 전선 돌파를 수행하기 위한 목표를 갖고 지원되었을 것으로 여겨짐
- NATO 국가들의 다양한 무기 제공에 따라 우크라이나는 기존에 보유하던 러시아제 무기 이외에 다양한 서구 국가들 무기를 운용하게 됨.
- 방공체제의 경우, 기존 러시아제 S-300 이외에 독일로부터 지원받은 IRIS-7 방공체제에 더해 프랑스와 이탈리아가 공동 제작한 SAMP/T, 미국이 제공한 패트리엇 시스템을 동시에 운용하게 됨
- 전차의 경우 기존 러시아제 T-72 이외 미국이 제공한 M1A1 아브람스, 영국이 제공한 챌린저, 독일 등이 제공한 레오파드 등을 운용하게 됨
- 우크라이나는 이같은 다양한 무기체계들에 대한 운용법을 NATO 국가들과의 협력 속에 자국 병력들에게 훈련시키기도 함
- 러-우 전쟁의 장기화에 따라 NATO 국가들은 물론 중립국가들도 안보적

23) Janes, "A Testing Ground for Innovative Weapons," (2022).

24) John Ismay, "Satellite-guided Bombs will Strengthen Ukraine," *The New York Times*, December 17, 2022.

취약성에 노출되면서, 2023년 4월, 그동안 중립을 견지해 온 핀란드를 필두로 스웨덴까지 NATO 가입함.

- 미국을 포함한 NATO 국가들은 우크라이나 9개 여단 규모 병력을 NATO에 불러들여, 지원된 다양한 무기의 운용법에 더해 보전포(보병, 포병, 전차) 합동훈련을 제공

3. 우크라이나의 반격 시도와 공방전(2023년 6월 - 2024년 12월)

◆ 우크라이나의 남동부 등 3개 방면 반격(2023년 6월 - 2024년 1월):

- 우크라이나군은 NATO 영역에서 훈련받은 9개 여단을 각각 분산 배치시키고, 2023년 6월 4일을 기해 남동부 자포리차 방면, 동부 도네츠크 방면, 북동부 바흐무트 방면에서 일제히 전선 돌파를 시도함.²⁵⁾
- 우크라이나 돌파 부대는 미국을 포함한 NATO 국가들로부터 지원받은 M1A1 아브람스 탱크, 레오파드 탱크, 브래들리 장갑차 등을 앞세워 러시아 진지 공격 시도
- 또한 우크라이나는 2022년 이후 자체 제작한 UJ-22, Bober, Airborne 등 3가지 종류의 드론으로 크림미아 및 모스크바 지역을 공격하였고 수중드론도 운용²⁶⁾
- 자포리차 방면에서 우크라이나 군의 돌파가 이루어지면, 크림미아 반도로 연결되는 러시아 보급로가 차단되어, 크림미아 반도에 주둔하는 러시아군을 고립시키는 전과를 기대할 수 있었음²⁷⁾

25) Andrew E. Kramer, Thomas Gibbons-Neff, Julian E. Barnes and Eric Schmitt, "Signs of Kiev's Counteroffensive Emerge," *The New York Times*, June 7, 2023.

26) Christiann Triebert, Haley Willis, Yelyzaveta Kovtun and Alexander Cardia, "Ukraine's other Counteroffensive: Drone Strikes," *The New York Times*, August 2, 2023.

27) Michael Schwartz, "Ukrainians prepare for Spring Surge in the South," *The New York Times*, May 2, 2023.

- 러시아는 전선 지대에 지뢰를 부설하고, 순항미사일과 탄도미사일, 포병 화력, 전투기 공격을 가해 우크라이나 군의 공세를 저지하려 함.²⁸⁾
- 러시아는 헬기와 드론 등으로 우크라이나의 진격로를 파악하여 포병 화력 및 항공우세를 바탕으로 우크라이나 군의 반격 및 전과확대를 저지
- 반격 개시 후 2주간 남부 및 동부 전선에 우크라이나가 투입한 장갑차와 레오 파드 전차 등 기갑 전력이 20% 이상 전력 손실을 입음²⁹⁾
- 2024년 9월까지 우크라이나는 미국 등에서 지원받은 M1A1 아브람스 전차를 전선에서 철수시킴. 드론 공격으로 인한 피해가 컸을 뿐 아니라, 전장에서 전선 돌파의 역할을 수행하지 못했다는 판단이 작용한 것으로 보임³⁰⁾

〈그림 3〉 2023년 12월의 양측 전선³¹⁾



28) Andrew E. Kramer, “Kyiv probes Front Line for Russia’s Weaknesses,” *The New York Times*, June 12, 2023.

29) Lara Jakes, Andrew E. Kramer and Eric Schmidt, “Losses push Ukrainians to Change their Tactics,” *The New York Times*, July 18, 2023.

30) Raj M. Shah and Christopher Kirchhoff, “A.I. is changing war. We are not Ready,” *The New York Times*, September 14, 2024.

31) Belfer Russia-Ukraine War Task Force, “The Russia-Ukraine War Report Card, Dec. 12, 2023,” *Russia Matters*, December 13, 2023, <https://www.russiamatters.org/blog/russia-ukraine-war-report-card-dec-12-2023>.

- 2023년 12월, 우크라이나 총사령관 발레리 자루지니는 남부 및 동부 전선에서 진행된 총공세가 기대했던 만큼의 성과를 거두지 못했음을 인정함.³²⁾
- 우크라이나의 전선 돌파가 무산되고, 교착상태가 계속되면서, 러시아와 우크라이나 양측 모두 포격전 형식의 전투 수행함.
- 푸틴 대통령이 2023년 9월, 아무르 주에서 북한 김정은 위원장과 정상회담을 갖고 상호 군사협력 방안을 논의하면서, 러시아는 포탄 화력 지원을 요청한 것으로 보임. 이후 북한은 2023년 12월까지 컨테이너 5,000개 정도를 러시아에 전달하면서, 162미리 곡사포 기준으로 200만 발을 상회하는 포탄을 제공한 것으로 추정³³⁾
- 우크라이나도 서방 각국에 155미리 야포의 포탄과 클러스터탄 제공을 요청. 이에 부응해 유럽 각국은 100만 발 포탄 제공을 약속하면서, 노르웨이 Nammo, 독일 라인메탈, 덴마크 Krudten 등이 포탄 탄약 공장을 가동하고, 미국도 매월 5만 발 생산능력을 10만 발 수준으로 늘리면서 탄약 제공 노력³⁴⁾
- 다만 포병 화력은 러시아가 5배 이상 우세를 보임. 2024년 1월 시점에서 우크라이나가 하루 2천 발 포탄 발사하는 것에 비해 러시아는 1만 발 발사³⁵⁾

◆ 러시아의 재반격(2024년 1월 - 2024년 8월)

- 우크라이나의 공격을 저지한 러시아는 화력 및 항공우세를 바탕으로 2023년 12월 말과 2024년 1월 이후 동부 바흐무트 방면과 북동부 하르키

32) Anastacia Galouchka, Lizzie Johnson, Kamila Hrabchuk and Isabelle Khurshudyan, "Ukraine's Top Commander calls for Mobilizing more Soldiers," *The Washington Post*, December 26, 2023.

33) 러시아-북한 정상회담은 『朝日新聞』 2023년 9월 13일 기사 참조. 신원식 국방장관 발언은 『문화일보』 2023년 12월 28일 참조.

34) Lara Jakes, "E.U.'s Lack of Arms hobbles Aid to Ukraine," *The New York Times*, September 26, 2023; Lara Jakes, "Moving to meet Europe's Demand for more Arms," *The New York Times*, January 3, 2024.

35) David E. Sanger, Julian E. Barnes and Eric Schmitt, "A New Threat in the Skies above Ukraine," *The New York Times*, January 24, 2024.

- 우 방면에서 재차 반격으로 전환함.³⁶⁾
- 러시아는 12월 말, 하루에 150발의 미사일 공격을 실시하기도 함. 이 가운데 하르키우 방면에서 발사된 미사일은 UN 안보리 북한 제재 패널에 의해 북한으로부터 제공받은 미사일로 확인됨.³⁷⁾
 - 러시아는 동부전선 도네츠크, 아브디브카 방면에서 공군 전투기를 적극 활용하면서 반격으로 전환
 - 2024년 5월에는 장갑차 부대를 전면에 앞세워 전선 돌파를 시도
 - 러시아는 동부전선 바흐무트 지역 점령 이후 차시브 야르(Chasiv Yar) 지역에 공세를 집중, 공군력 이용하여 1000파운드 폭탄 수십발을 투하하기도 함³⁸⁾
 - 북부 하르키우 방면에서도 러시아 반격 지속
 - 동부전선 방어를 담당하는 우크라이나 유릴 소돌(Yuril Sodol) 장군이나 올렉산더 시르스키(Oleksandr Syrsky) 총사령관은 의회 답변을 통해 우크라이나가 포탄 탄약 부족, 병력 규모 부족, 방공망 미흡, 전력 시설 파손으로 인한 전력 공급 부족 등으로 인해 고전을 치루고 있다고 토로하기도 함.³⁹⁾
 - 러시아는 2024년 7월, 순항미사일 Kh-101과 드론 등으로 수도 키이우 및 인근 공군기지들에 대한 공격 감행함.
 - 우크라이나가 패트리엇 미사일 등으로 일부 요격했으나, 공군력 열세로 도

36) Isabelle Khurshudyan, Lizzie Johnson and Anastacia Galouchka, "Russia shatters Ukraine Holiday Season with massive Missile Barrage," *The Washington Post*, December 29, 2023.

37) 북한은 50여 기의 미사일을 러시아에 제공한 것으로 알려지고 있다. Sanger, Barnes, Schmitt, "A New Threat in the Skies above Ukraine," (2024). 푸틴 대통령은 자신의 방북 직전인 2024년 6월 18일, 북한의 노동신문에 기고한 글을 통해 북한이 우크라이나 전쟁을 지원해 준 것에 대해 사의를 표하기도 하였다. 『문화일보』 2024년 6월 18일.

38) 차시우야르(Chasiv Yar) 방면에서의 러시아 공세에 대해서는 아래 기사 참조. Marc Santora, "The Ukrainian Hilltop Town that is Russia's next big Target," *The New York Times*, April 27, 2024.

39) Marc Santora, "Ukraine's Vulnerabilities: Ammunition, Troops and Air Defense," *The New York Times*, April 17, 2024.

시 시설 파괴 및 인명 손실 등의 피해를 감수해야 했음⁴⁰⁾

◆ 우크라이나의 쿠르스크 방면 월경 공격(2024년 8월 - 2025년 2월)

- 동부 및 남동부 방면 전투에서 고전을 강요당하던 우크라이나는 2024년 8월 6일, 전차부대와 1천여 명의 병력으로 북부 쿠르스크 방면으로 전선 돌파 시도함.
- 쿠르스크는 제2차 세계대전 당시 독일군과 러시아군이 대규모 전차전을 벌인 평원지대이며, 이 곳에서 우크라이나군은 러시아 11개 촌락을 장악한 데 이어 점령 지역 확대
- 동시에 우크라이나는 러시아 영토 내부의 니즈니노보고로드 영공으로 최대 규모의 드론 공격도 감행하면서 비행기지 4곳을 파괴
- 우크라이나군이 쿠르스크 방면에 공세를 집중하면서, 동부 지역 배치병력을 전용했기 때문에, 동부 전선의 방어망에 취약성이 노정⁴¹⁾
- 러시아군은 2024년 10월까지 아브디브카(Avdivka) 등 돈바스 지역의 영토 700평방 킬로미터를 확보함.

◆ 북한군의 쿠르스크 방면 투입(2024년 10월 이후)

- 쿠르스크 방면의 우크라이나 공세를 저지하기 위해 러시아는 2024년 10월경부터 북한이 파견한 병력 1만1천여 명을 쿠르스크 전선에 투입함.
- 쿠르스크와 같은 개활지 전투 경험이 부족하고, 드론 등 첨단전력의 운용에 익숙하지 않은 북한군은 투입 초기 우크라이나에 의한 드론 공세에 많은 피해를 노정
- 우크라이나군은 북한군의 투입이 러시아측 방어진지를 확대하기 위한 ‘인해 전술’의 일환으로 이용되고 있다고 분석. 다만 북한군이 높은 사기를 보이고

40) Kim Barker, "Russia pushes back at its Border," *The New York Times*, August 12, 2024.

41) Marc Santora and Helene Cooper, "A Pitiless Force of their Own," *The New York Times*, January 24, 2025.

있고, 현대의 전쟁에 신속하게 적응할 가능성이 있다고 평가하고 있음⁴²⁾

III. 러시아-우크라이나 전쟁의 군사적 평가

- ◆ 3년간 전개되고 있는 러-우 전쟁은 군사적으로 평가해야 할 다수의 쟁점 존재, 이하에서는 공개된 정보를 바탕으로 우크라이나가 전력상 압도적 우위를 보인 러시아에 대항하여 3년간 전쟁을 수행할 수 있었던 요소들을 몇가지 쟁점을 중심으로 평가

1. 개전 초기 정보전 및 사이버 방어 중요성

- ◆ 러시아는 상대적으로 우월한 사이버전 능력을 바탕으로 개전 직전 우크라이나 주요 국가시설 및 군지휘부에 대한 사이버 공격을 감행하여, 전쟁지도 체제 마비를 시도했을 가능성이 큼. 우크라이나는 미국 등과 협력하며 러시아 사이버 공격 시도를 방어함.
 - 미국과 영국은 러시아의 사이버전 공격 시도를 사전에 탐지하고 우크라이나와 정보를 공유하면서, 우크라이나 통신과 전산망을 성공적으로 방어함.⁴³⁾
 - 미국은 이미 2021년 말, 우크라이나에 사이버 요원을 파견하여, 러시아 사이버 공격을 저지하기 위한 Hunt Forward 작전을 이미 실시, 2022년 6월, 미국 폴 나카소네 사이버 사령관은 러-우 전쟁에 임해 미국이 사이버

42) 일본 아사히신문이 전 우크라이나 참모본부 공보담당 세레즈노프 예비역 대령과 행한 인터뷰 참조. “北朝鮮兵が「脅威になりうる」理由 ウクライナ軍予備役大佐の見立ては”, 『朝日新聞』, 2025년 2월 15일.

43) 일본 육상자위대 동북방면 총감을 역임한 마스무라 고로(松村五郎) 장군의 초기 전황 분석 참조. 『朝日新聞』 2022년 4월 14일.

작전을 실시했음을 확인함.⁴⁴⁾

- 이 과정에서 미국의 글로벌 IT 기업들도 우크라이나에 대한 사이버 공격을 탐지하고 방어하기 위한 노력에 동참함.
- 마이크로소프트의 사이버 공격 감시팀이 우크라이나에 대한 사이버 공격을 탐지
- 아마존 클라우드 사업본부는 데이터 전송 서버를 갖고 폴란드에 파견됨, 육로로 우크라이나 데이터를 유럽에 반출하게 함
- 일론 머스크는 4,700개 위성으로 구성된 스타링크 시스템을 우크라이나에 제공, 우크라이나 정부 등의 인터넷망이 전쟁 개시 이후에도 유지, 운영될 수 있도록 지원⁴⁵⁾

◆ 개전 초기 러시아 사이버 공격 회피에 성공한 우크라이나의 정보통신망은 이후 전쟁 장기화에 따라 러시아군의 정보 수집, 우크라이나 정부 및 각 부대와의 지휘통제체제 유지, 드론 공격 등 전쟁 수행을 지탱하는 중요한 역할을 수행함.

- 미국이 지속적으로 정보를 제공하면서, 우크라이나의 전쟁 수행을 지원

2. 미사일 방어체제 등 방공태세 중요성

◆ 개전 초기 러시아는 우세한 항공전력 및 미사일 전력을 활용하여 수도 키이우를 비롯한 우크라이나의 전략시설을 집중적으로 타격 시도함.

- 수도 키이우에 개전 당일에만 100여발의 미사일 공격, Su-27 등 300여대의 전투기를 동원하여 제공권 장악을 추구하면서, 우크라이나의 핵심 전력 타격 추진함.
- 러시아의 공세에 직면하여 우크라이나는 냉전 시대 도입되었던 러시아제

44) 『朝日新聞』 2022년 11월 20일 기사 참조.

45) 『朝日新聞』 2023년 1월 9일. 이 기사는 마이크로소프트 브래드 스미스 사장은 2022년 5월의 연설을 통해 “제1차 세계대전은 하늘에서 시작되었지만, 이번 전쟁은 사이버 공간에서 시작되었다”고 강조.

- S-300 미사일 방어체제가 파괴되는 손실을 겪음.⁴⁶⁾
- 그럼에도 불구하고 우크라이나는 미국, 독일, 폴란드 등으로부터 스팅어 대공미사일을 지원받고, 슬로바키아로부터는 S-300 미사일 방어체제를 지원받아, 러시아의 초기 공중 공격을 저지함.⁴⁷⁾
 - 2022년 가을부터 독일은 IRIS-T 방공체제를 지원하였고, 미국은 2023년 4월경부터 우크라이나에 보다 첨단인 패트리엇 미사일 방어체제를 배치함. 노르웨이는 미국과 공동제작한 NASAM 대공방어체제를, 프랑스는 이태리와 공동제작한 SAMP/T 방공체제를 제공함.⁴⁸⁾
 - 우크라이나 군은 미국, 독일, 프랑스 등으로부터 제공받은 다종의 상이한 미사일 방어 및 대공방어체제 및 구소련 미사일 방어망을 효과적으로 결합하여 운용함.

〈그림 4〉 우크라이나군의 주요 미사일



우크라이나 운용
러시아제 S-300 지대공 미사일



우크라이나에 지원된
독일제 IRIS-T 대공 미사일

46) Higgins, "A Cargo to fight for Ukraine's Sky," (2022).

47) Caitlin Doornbos, "US European Command leads International Efforts to donate Weapons to Ukraine to fight the Russians," *Stars and Stripes*, March 4, 2022; Steven Erlanger, "Europe Stands up to Threat from East," *The New York Times*, March 4, 2022. 우크라이나에 S-300 을 제공한 슬로바키아에 대해 미국은 패트리엇 미사일 방어체제를 대체재로 제공하였다.

48) Matthew Mpoke Bigg, "Ukraine Keeps Downing Russian Drones, but Price Tag Is High", *The New York Times*, January 3, 2025; Helene Cooper, Michael Schwartz and Thomas Gibbons-Neff, "Air Shield for Kyiv is described as Fragile," *The New York Times*, April 12, 2023.

- ◆ 미국 CSIS의 미사일방어센터장 탐 카라코(Tom Karako)는 우크라이나의 공군력 열세에도 불구하고, 정보력 및 방공체제 강화를 기반으로 러시아가 제 공권을 상실하게 했다고 평가함. 영국 RUSI의 공군력 전문가 저스틴 브롱크(Justin Bronk)도 같은 평가를 내림.⁴⁹⁾

3. 재래식 전력과 첨단 전략 결합(high-low mix) 평가

- ◆ 개전 초기 우크라이나의 재래식 전력은 병력규모, 전투기, 화력의 모든 측면에서 러시아에 비해 열세임.
 - 병력규모는 우크라이나 전쟁에 투입된 러시아군 30만 명 규모에 비해 우크라이나는 정규군 20만 미만으로 열세
 - 공군력도 우크라이나 보유 Su-24나 Su-27 전투기들은 러시아에 비해 질적 열세였고, 수적으로도 열세
 - 포병 화력도 우크라이나는 하루 최대 2천 발 발사 수준이었음에 비해 러시아는 5배 이상 우세. 기갑 전력도 러시아 우세
- ◆ 우크라이나는 야포와 전차 등 재래식 전력의 열세를 미국 등 NATO 국가들의 군사지원에 의해 최대한 보강함.
 - 개전 초기인 2022년도에 미국은 M-777 야포와 하이마스 로켓포 지원함.
 - 슬로바키아도 Zunana 야포, 폴란드는 Krab 야포 제공
 - 2022년 12월 이후 미국은 JDAM(Joint Direct Attack Munition) 등도 지원 개시함.
 - 2023년 이후에는 브래들리 전투차량, M1A1 아브람스 탱크 등도 지원
 - 독일, 영국, 프랑스 등도 레오파드 전차, 레인저 전차, AMX-10 전투차량 지원
 - 전쟁이 장기화되고, 전쟁 양상이 진지를 기반으로 포병 화력 위주의 소모

49) Santora, "The Work doesn't stop for Ukraine's Air Defenses," (2023).

전이 전개되자 러시아와 우크라이나 양측에서 포탄 소요 증대함.

- 우크라이나의 포탄 소요가 매달 9만발에 달하게 되자, 미국은 NATO 국가들 및 한국, 이스라엘의 직, 간접 지원으로 우크라이나에 대한 포탄 제공을 추진함.

→ 미국은 펜실베이니아에 이어 텍사스 등지에 155 미리 포탄 공장을 증설⁵⁰⁾

→ 한국으로부터 155미리 포탄 10만발을 제공받고, 미국 보유 동종 포탄을 우크라이나에 제공

→ 이외 우크라이나에 대한 지원을 위해 독일 라인메탈, 노르웨이 Nammo 등도 포탄 생산 증대⁵¹⁾

- 이 때문에 전쟁 양상을 관찰하는 뉴욕타임스 기자들은 러-우 전쟁이 포병 소모전 (artillery-driven war of attrition)의 양상을 띠고 있다고 관찰하면서, 전쟁의 성패는 포탄 공급의 여부에 달려있다고 지적. 이 전쟁이 서구 산업기반과 러시아 산업기반 간의 전쟁이라고 분석(contest between the Western industrial base and Russian industrial base).⁵²⁾

◆ 우크라이나는 재래식 전력 이외에 자체 기술 활용 및 미국 등의 지원을 받아 드론 및 드론 재밍장치를 개발, 획득하여 전쟁 수행에 적극 활용함.

- 우크라이나는 전쟁 직전 터키로부터 구입한 드론 Bayraktar TB-2 드론과 미국이 제공한 Switchblade 드론 이외에 전쟁 개시 직후부터 자체 중소 공장에서 3D 프린터를 이용하여 드론 제작함.⁵³⁾

50) John Ismay, "An Arms Plant in Texas opens to Aid Ukraine," *The New York Times*, May 31, 2024.

51) Jakes, "E.U.'s lack of arms hobbles aid to Ukraine," (2023).

52) Julian E. Barnes, Helene Cooper and Eric Schmitt, "A Stalemate looms in the Second Year of the War", *The New York Times*, December 23, 2022; Eric Schmitt, Adam Entous, Ronen Bergman, John Ismay and Thomas Gibbons-Neff, "Ukraine Resupplied from U.S. Arms Cache," *The New York Times*, January 19, 2023.

53) Andrew E. Kramer, "Squadrons of Plastic Aircraft hit at Russians," *The New York Times*, August 12, 2022.

- 우크라이나는 2022년부터 UJ-22, Bober, Airborne 등 다수 드론 제작함.
- 우크라이나가 제작한 드론 Perun은 150미터 고도로 비행하면서, 목표에 접근하여 폭탄 투하 가능.
- 드론 이외에도 우크라이나는 자체적으로 원격 조정 보트를 제작하고, 리투아니아가 개발한 대드론 재밍장치 Skywiper와 같은 무기들을 NATO 지원에 의해 획득하여 운용.⁵⁴⁾
- 러시아가 매설한 지뢰지대 개척을 위해 미국이 개발한 지뢰탐지드론 drone dog과 영국 Fenix Insight 기업이 개발한 지뢰탐지 드론도 지원받음.⁵⁵⁾
- 드론 전력의 러시아에 비해 우위를 보이고, 실제 전장에서 러시아 부대 정보 수집, 목표물 파괴 등에 효과적으로 운용되게 되자, 우크라이나의 부수상 겸 디지털 변혁상 페도로프는 NATO 회의에서 미래 전쟁은 최대한의 드론 전쟁, 최소한의 인간 관여 전쟁이 될 것이라고 발언함.⁵⁶⁾
- 우크라이나 야전 지휘관들도 드론이 전쟁양상의 새로운 시대를 열었다고 자평.⁵⁷⁾
- 전 구글 CEO 에릭 슈미트와 전 미 합참의장 마크 밀리도 공동으로 발표한 논문을 통해 우크라이나 사례를 관찰하면서, 미래 전쟁은 드론과 같은 자율무기체계가 지배하는 전쟁이 될 것이라고 전망함.⁵⁸⁾

◆ 동일한 러시아-우크라이나 전쟁에 대해 일각에서는 이를 화력에 의한 소모전 양상이라고 파악하는데 반해, 에릭 슈미트 등은 드론과 같은 자율무기체

54) Jakes, "A Testing Ground for Innovative Weapons," (2022).

55) Lara Jakes, "Drone Shift to Defense and Hunt for Lethal Mines," *The New York Times*, August 27, 2022.

56) Jakes, "A Testing Ground for Innovative Weapons," (2022).

57) Marc Santora, Lara Jakes, Andrew E. Kramer, Marco Hernandez and Liubov Sholudko, "A thousand Snipers in the Sky," *The New York Times*, March 6, 2025.

58) Mark A. Milley and Eric Schmidt, "America Isn't Ready for the Wars of the Future," *Foreign Affairs* (September/October 2024).

제가 적극 활용되는 미래전쟁이라고 파악하는 양상이 나타나고 있음.

- 이는 달리 말하면 우크라이나가 전통적 전쟁의 수단이었던 포병 화력과 진지전, 그리고 첨단 전쟁의 수단으로 부상하고 있는 드론 등 자율무기체계를 적극적으로 병용하면서(high-low mix), 러시아와의 전쟁을 수행하고 있다는 반증으로도 볼 수 있음.

4. 젤렌스키 정부의 전쟁지도체제와 전략 평가

- ◆ 우크라이나는 대통령제 국가이고, 전쟁수행에 있어 대통령을 정점으로 하는 전쟁지도체제의 역할이 중요함.
- ◆ 2019년 대통령 선거에서 당선된 젤렌스키 대통령은 영화배우 출신으로 군경력이 없지만, 러시아의 군사침공이라는 국가적 위기 사태에 직면하여 군통수권자로서 지난 3년간 중요한 역할을 수행해 옴.
 - 개전 첫날, 수도 키이우가 러시아의 공군기들과 미사일이 우크라이나 지휘부의 마비를 목표로 폭격하고 러시아 기갑부대가 대통령궁 2마일 밖까지 진출한 상황에서, 젤렌스키 대통령은 휴대전화 동영상 등을 통해 국민들에게 항전 의사를 공개적으로 표명하면서 국민들의 동요를 방지하고, 민심을 통합하는 역할을 수행함.
 - 우크라이나 내 6개 텔레비전 방송국을 통합하여 전쟁상황 보도 및 정부 정책에 대한 단일한 메시지를 내도록 하고, 대통령 선거 당시의 정적이었던 포르센코 전 대통령과 2022년 3월, 회담을 통해 서로 단합할 것에 합의하는 등 거국일치의 대러 항전태세를 구축함.⁵⁹⁾
 - 군 최고지휘관인 자루지니 사령관에게 구체적인 전쟁수행의 임무는 위임하였지만, 매일 자루지니 장군과의 전화 협의를 통해 전황을 파악하고, 전

59) Kramer, "Unified against a Common Enemy," (2022).

쟁지도의 지침을 하달하는 방식으로 군통수권자로서 책무를 수행함.⁶⁰⁾

◆ 또한 UN은 물론 미국, NATO, 그 밖의 국제무대에서의 활발한 외교를 통해, 비록 우크라이나가 NATO 회원국은 아니지만, 서방 민주주의 국가들로부터 지속적인 지원을 받아내는 외교적 성과를 거둘 수 있었음.

- 2022년 11월에는 G20 정상회의에 참가하여, 점령지역에서 러시아의 철수, 러시아 전쟁범죄에 대한 전범재판 실시, 전쟁 피해에 대한 러시아 보상, 우크라이나의 안전보장 등 10가지 평화조건을 직접 제시함.⁶¹⁾

◆ 젤렌스키 대통령 중심의 우크라이나 전쟁 지도체제는 러시아와의 장기 진지전을 치루면서, 자신들의 강점을 활용하여 러시아에게 고전을 강요하려는 전략을 수행하기도 함.

- 미국을 포함한 NATO 국가들로부터 M1A1 아브람스 전차, 레오파드 전차 등의 기갑전력을 지원받게 되자, 우크라이나는 2023년 6월 말을 기해 기갑전력을 앞세워 러시아와 대치 중이던 남부, 동부 전선 방면으로 일제히 반격을 감행함.

→ 이 반격은 러시아측이 부설한 지뢰지대 등 방어망 돌파에는 성공하지 못했지만, 우크라이나 전쟁 지도부의 과감한 전략 이행이라고 볼 수 있음

- 또한 러시아와 남부 및 동부전선에서의 진지전 양상이 장기간 지속되자, 우크라이나 군 지도부는 2024년 8월6일을 기해 북부 전선 쿠르스크 방면에서 전선을 돌파하기 위한 과감한 공세작전으로 전환함.

→ 이 공격도 화력 우위를 바탕으로 한 러시아의 방어와 북한군의 투입으로 인해 전선 돌파에는 성공하지 못했지만, 러시아의 방어 취약점을 찾아 전세를

60) 젤렌스키 대통령은 자루지니 사령관에게 현장 군 최고사령관으로서의 재량권을 부여. 이 점은 현장 지휘관이 부재한 상태에서 모스크바에서 푸틴 대통령이나 쇼이구 국방장관 등이 지휘권을 행사했던 러시아와 대비됨.

61) 2023년 9월 20일에는 UN 총회에 참석하여 같은 조건을 일관되게 제안. 2024년 6월 2일, 젤렌스키는 싱가포르에서 개최된 상그리라 대화에도 직접 참석하여 자신들의 평화 조건을 설명하기도 함.

전환하려 한 전략적 시도로 평가할 수 있음

- ◆ 젤렌스키 대통령을 정점으로 하는 우크라이나 전쟁지도부는 외교측면에서 러시아의 공격에 대한 비판적인 국제여론을 주도하고, 군사적으로 전선 지역 러시아의 방어취약부분을 공략하려는 기민한 대응을 보여줌.

5. 전쟁지속 능력: 병참지원 및 국제적 우방 확보

- ◆ 장기전을 수행하기 위해 전쟁지속 능력, 즉 예비전력 등 병력 확보, 병참지원, 전력과 석유 등 전략물자의 비축과 공급, 그 외 전쟁물자 확보를 위한 국제적 공급망의 유지가 불가결. 우크라이나의 경우, 자료가 제한되긴 하지만, 병력 자원의 확보, 탄약과 드론 등 전쟁물자의 지속 공급, 전력과 석유 등 전략물자의 확보 등에 다대한 노력을 기울이며 러시아와의 전쟁 수행에 임하는 것으로 보임.
- ◆ 전쟁 직전 우크라이나의 정규병력은 19만, 예비병력은 90만명 규모. 우크라이나보다 현역 및 예비역 병력 규모가 우세했던 러시아도 전쟁 과정 중 2022년 4월에는 13만명 규모, 2022년 9월에는 30만명 규모의 병력을 추가 동원하고, 바그너 그룹 등 사설군사단체 병력을 지원받았음. 우크라이나도 전쟁 장기화에 따라, 현역 및 예비역 병력의 추가 확보에 고심했을 것으로 보임.⁶²⁾ 그럼에도 불구하고 2024년 4월, 우크라이나 동부전선 지휘관 유릴 소돌(Yuri Soder) 장군은 전선 방어를 위한 병력 부족을 호소한 바 있음.⁶³⁾
- ◆ 전쟁의 장기화에 따라 소요되는 포탄, 드론 등의 무기 생산과 공급이 차질없

62) 2023년 6월 이후 우크라이나가 남부 및 동부 전선에서 실시한 반격작전에 수개 대대 규모의 예비전력이 투입됨. Eric Schmitt, Matthew Mpoke Bigg and Carlotta Gall, "Ukraine sends thousands of Reserve Troops into Assault," *The New York Times*, July 28, 2023.

63) 그에 의하면 100미터 전선방어에 최소 8~10명의 병력이 필요한데, 우크라이나 병력 자원이 그에 미치지 못한다고 함. Santora, "Ukraine's Vulnerabilities: Ammunition, Troops and Air Defense," (2024).

이 지속되어야 함. 155밀리 포탄 제조와 공급은, 앞서 설명한 것처럼 미국과 NATO 국가들의 방산기업이 생산량을 늘리며 우크라이나에 공급을 지속함.

- 우크라이나의 민간 기업, 특히 인공지능을 활용하는 스타트업 기업들은 전쟁 과정에서도 지속적으로 가동되면서 필요 무기들을 공급하려고 노력. 드론 제조업체 Vyriy는 목표물을 타격할 수 있는 드론을 지속적으로 생산했고, Saker는 인공지능 기술을 활용하여 정찰드론이나 가미카제 드론 등을 생산하여 우크라이나 군에 공급.⁶⁴⁾

◆ 기업들의 생산활동을 뒷받침하기 위해 전력과 석유, 철강 등의 전략물자가 전쟁 과정 중에도 지속적으로 공급될 필요가 있음. 전쟁 이전 우크라이나는 전력생산의 50% 이상을 남부 우크라이나, 자포리차 등 4개 지역 원자력발전소에 설치된 15개 원자로에 의존.

- 전쟁 개시되면서 러시아는 공군기와 미사일 전력을 이용해 우크라이나의 제철소와 전력망, 특히 원자력발전소를 집중적으로 타격.⁶⁵⁾

- 특히 우크라이나 남동부 자포리차 원자력발전소에 대해 지상병력을 투입해 2022년 3월 4일 점령. 이로 인해 원자로 6기가 러시아에 의해 장악되면서 우크라이나의 전력자원 확보에 큰 지장을 초래함.

- 개전 초기 러시아는 아조프스탈제철소가 위치한 우크라이나 동남부 마리우폴에 대해서도 지상군을 투입. 제철소내 우크라이나군의 80일 간에 걸친 저항에도 불구하고 2022년 5월, 결국 마리우폴 지역도 러시아에 의해 장악됨.⁶⁶⁾

- 2023년 6월 이후 우크라이나 군이 대대적인 반격 작전을 통해 자포리차와 마리우폴 방면 탈환을 시도했으나 성과를 거두지 못함.

64) Paul Mozur and Adam Satariano, "Killer Robots on the Battlefield," *The New York Times*, July 8, 2024.

65) Marc Santora, "Missile Strike Highlights Risk of Nuclear Disaster," *The New York Times*, September 21, 2022.

66) Michael Schwartz, "Last Stand at the Steelworks", *The New York Times*, July 28, 2022.

- ◆ 전력 및 철강 자원 같은 전략자원 확보의 제약 속에서 미국을 포함한 NATO 국가들의 지속적인 전쟁물자 지원이 없었다면, 우크라이나의 장기전 전쟁 수행은 불가능했을 것.⁶⁷⁾

IV. 러-우 전쟁이 국제질서에 미친 영향

- ◆ 3년 간에 걸친 러시아-우크라이나 전쟁은 유럽 지역은 물론 글로벌 안보질서에 큰 영향을 미치고 있음. 이하에서는 미국 주도 NATO 동맹체제의 강화, UN 등 국제기구 및 규범의 약화, 국제핵질서의 동요 등으로 나누어 이 전쟁이 국제질서에 미친 영향을 검토함.

1. 미국 주도 NATO 동맹 체제의 강화

- ◆ 미국 바이든 정부는 러시아-우크라이나 전쟁에 임해 러시아의 승리를 막아야 한다는 목표 하에 NATO 동맹국가들과 협력하여 우크라이나를 지원하고, 인도-태평양 지역 국가들과도 협력하여 러시아에 대한 수출규제 네트워크를 구축하면서, 국제질서를 주도함.
 - 바이든 행정부는 우크라이나에 대한 외교적, 군사적 지원을 확대하면서, NATO 국가들과도 협력해 필요한 무기와 군수품을 제공하는 핵심적 역할을 수행.
 - 미국은 반도체, 컴퓨터, 통신장비, 항공기 부품 등 대러 핵심기술 수출 규제 네트워크를 제안하고, 유럽연합은 물론 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등

67) 2023년 2월, G7 정상회의의 시점에서 각국 정상들이 합의한 우크라이나 지원 규모는 미국이 478억 유로, 영국 71억 유로, 독일 54억 유로, 캐나다 38억 유로, 프랑스 14억 유로, 이탈리아 7억 유로, 일본 6억 유로 등이었음. 『朝日新聞』2023년 2월 19일.

을 동참시킴.⁶⁸⁾

◆ 유럽내 NATO 회원들은 미국 주도의 우크라이나 군사지원에 적극 동참하면서 멤버십을 확대하고, 자체 국방비를 늘리고 군사력을 강화하는 안보정책을 추진.

- 전쟁 발발 직후 종전까지 중립국의 위상을 견지해오던 스웨덴과 핀란드가 2022년 4월을 기해 각각 NATO 가입을 요청해옴. 스웨덴의 가입에 대한 튀르키예 등의 유보적 대응에도 불구하고 결국 양국의 NATO 가입이 실현됨.⁶⁹⁾
- NATO는 신규 회원국인 스웨덴과 핀란드가 각각 참가한 가운데 2022년 5월에는 Hedgehog, 2024년 1월의 “Steadfast Defender 2024”와 같은 대규모 연합훈련을 실시하면서 결속을 과시.⁷⁰⁾
- NATO 회원국들 가운데 독일 올라프 숄츠 총리가 개전 직후인 2022년 2월 27일, ‘시대전환(Zeitenwende)’을 표방하며 대규모 군비증강 계획을 발표.⁷¹⁾ 영국도 스나크 수상이 국방예산을 GDP 대비 2.5% 수준으로 증액한다는 방침을 발표.⁷²⁾
- NATO 국가들은 각국마다 상이한 주요 무기체계의 표준화 필요성을 인식하고, 향후 공동 무기개발도 추진. 2024년 4월, 독일과 프랑스는 공동의

68) Ana Swanson, “U.S. casting Global Net to cut off Goods for Russia,” *The New York Times*, March 18, 2022.

69) Steven Erlanger and Johanna Lemola, “Swedes and Finns could shed Neutrality,” *The New York Times*, April 15, 2022; Roger Cohen, “In Rebirth of NATO, Nations unite in Face of War,” *The New York Times*, May 17, 2022.

70) Hedgehog 훈련에 대해서는 Marc Santora, Anton Troianovski, Rick Gladstone and Matthew Mpoke Bigg, “A Faltering Invasion, and a growing NATO,” *The New York Times*, May 18, 2022. Steadfast Defender 훈련에 대해서는 “NATO War Games a repeat of Cold War Confrontation,” *Global Times*, January 26, 2024, 참조.

71) Roger Cohen, “In Europe, Conflict has shattered Illusions,” *The New York Times*, February 28, 2023.

72) 2024년 7월 현재 NATO 회원국들의 1/3이 GDP 대비 2%의 국방예산 수준에 미달되고 있음. Steven Erlanger, “How Europe can Defend Itself,” *The New York Times*, July 16, 2024.

신형 전차 공동 개발에 합의하였고, 나아가 독일은 유럽 전역을 대상으로 하는 미사일방어체제 European Sky Shield 구상도 제안.⁷³⁾

- ◆ NATO는 인도-태평양 지역의 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드와의 안보협력 관계 강화도 추진. 2023년 7월 11일, 리투아니아 개최 NATO 정상회의에 참가한 한국 윤석열 대통령은 비확산, 사이버 등 11개 분야에서 NATO와 협력 각서를 체결.⁷⁴⁾

2. UN 등 국제기구의 규범력 약화

- ◆ 러시아는 UN 안보리의 상임이사국으로서, 여타 회원국들 간의 무력분쟁을 규제하거나, 분쟁 발생시에 그 침략성을 판단하는 책무를 가진 국가임. 그럼에도 불구하고 러시아가 직접 전쟁 도발의 당사자가 됨으로 UN 안보리의 기능이나 역할이 온전히 수행되지 못하는 사태가 전개되고 있음.
 - UN 안보리가 기능을 못하자, 2022년 3월 2일, UN은 안보리가 아닌 총회를 개최하여 러시아를 비난하고 우크라이나로부터 철군을 요구하는 결의안을 참가국 141개국의 지지를 받아 가결시킴.⁷⁵⁾
 - 전쟁이 지속되는 한 UN 안보리는 러시아의 전쟁 주도로 인해 제대로 기능하지 못할 것이며, 이는 국제질서의 불안정을 초래할 수 있음.
- ◆ 러시아 푸틴 대통령은 2024년 6월 19일, 북한과 포괄적 파트너십 조약을 체결하고, 양국이 평시는 물론 전시에든 군사적 혹은 비군사적 지원을 제공할 것에 합의

73) Patricia Cohen and Liz Alderman, "Europe hits Hurdles in improving its Defenses," *The New York Times*, May 27, 2024.

74) 『중앙일보』 2023년 7월 11일 기사 참조.

75) 『朝日新聞』 2022년 3월 4일. 이 결의안에 반대한 국가들은 러시아, 벨라루시, 북한, 에리트리아, 시리아 5개국.

- 그러나 러시아와 북한의 이러한 상호지원조약은 북한의 핵 및 탄도미사일 개발을 규제하기 위해 그간 UN 안보리가 채택해온 대북 제재 결의안 1718호(2006년), 1874호(2009년), 2094호(2013년), 2270호(2016년), 2397호(2017년) 등과 상충될 수 있음. 예컨대 대북 제재 결의안 2270호는 핵개발에 사용될 수 있는 달러화와 물품의 대북 유입 규제와 주요 인사에 대한 규제를 포함하고 있는데, 러시아도 찬성한 이 결의안에 비추어 볼 때, 러-북 상호지원조약은 그 정신에 반한다고 볼 수 있음.

- ◆ UN 안보리 상임이사국인 러시아의 전쟁 도발로 인해, UN 안보리의 권한 및 결정사항에 대한 준수 의무가 국제적으로 약화될 수 있음.

3. 국제 핵군비통제질서의 동요

- ◆ 미국과 러시아는 냉전기 이래 수차례의 핵군비통제협정을 통해 쌍방이 보유하는 핵전력의 규모를 축소하고, 여타 핵보유 국가들과의 협의를 통해 핵실험을 전면 금지하는 조약을 체결해옴

- 2010년에 미국과 러시아 양국이 체결한 New START 협정은 쌍방이 보유하는 전략핵탄두 규모를 상호 1,550발로 제한함. 또한 미국과 러시아를 포함한 국제사회는 1996년 UN총회를 통해 포괄적 핵실험금지조약(CTBT)을 체결하여, 지상은 물론 우주와 해저에서의 핵실험을 규제하도록 하는데 합의.

- ◆ 다만 우크라이나와의 전쟁 수행 과정에서 러시아는 전술핵 사용 가능성을 시사하면서, 미국 및 국제사회와 합의한 기존 핵정책에서 이탈하는 움직임을 보임.

- 전황이 유리하게 전개되지 않자 2022년 10월, 러시아 내에서 전술핵 사용 가능성이 논의되었던 것으로 추정됨.⁷⁶⁾ 2023년 3월에는 러시아의 전술핵을 벨라루스에 재배치.

76) Sanger and Broad, "There are risks for Putin if he uses Nuclear Weapons," (2022).

- 2023년 2월, 푸틴 대통령은 CTBT 조약의 이행정지를 표명하고, 2023년 11월, 하원의 CTBT 비준 철회 법안 가결을 거쳐 푸틴은 비준 철회에 서명함.⁷⁷⁾
- 푸틴 대통령은 2023년 2월에 행한 연설을 통해 전략핵탄두의 양적 제한을 규정한 New START 조약의 갱신 연한인 2026년에 조약에서 탈퇴할 것을 표명, 이 경우 러시아는 전략핵탄두 생산을 늘려갈 것으로 전망됨.⁷⁸⁾
- 2024년 9월 26일, 푸틴 대통령은 기존의 러시아 핵교리를 변경하여, 러시아 주권에 위협을 가하는 적대국의 재래식 공격에 대응하기 위해서 핵무기를 사용할 수 있다는 점을 포함시킴.⁷⁹⁾ 이같은 핵교리 개정은 우크라이나와 같은 비핵국가가 러시아에 대해 재래식 공격을 가할 경우에도 핵무기를 사용할 수 있도록 함으로써, 핵사용의 범위를 확대하는 것.

◆ 미국은 러시아가 우크라이나에 대해 핵무기를 사용할 가능성을 높게 보고, 대응 방안을 강구함.

- 우크라이나 내 수백개소에 방사능 탐지시설을 설치하여, 러시아의 핵 사용 징후를 식별하도록 함.
- 우크라이나 내 200여개 병원을 핵피해 대응 병원으로 지정하고, 수천 명의 의사와 간호사를 대상으로 방사능 노출에 대응한 치료법을 훈련하게 함.⁸⁰⁾

◆ 우크라이나와의 전쟁 중에 러시아가 주요 비핵 규범 및 조약에서 이탈을 표방하고, 핵무기 사용 범위를 확대하는 방향으로 핵교리를 개정함으로써, 탈냉전기 이래 미국과 러시아 등 핵보유국들에 의해 구축된 국제핵질서가 크게 동요되는 양상을 보임.⁸¹⁾

77) 『朝日新聞』2023년 10월 19일과 11월 4일 기사 각각 참조.

78) David E. Sanger, "Putin's Shift may Signal the End of Nuclear Arms Control," *The New York Times*, February 23, 2023.

79) Lawrence Freedman, "Would Putin use Nuclear Weapons?" *The New York Times*, October 5, 2024.

80) W. J. Hennigan, "How we Returned to the Brink," *The New York Times*, March 12, 2024.

81) 박영준, "글로벌 핵군비통제 질서의 동요와 한반도 안보," 이창위 외, 『기रो에 선 북핵 위기: 환상과 현실의 이중주』(서울: 박영사, 2025), 참조.

V. 러시아-우크라이나 전쟁이 한반도 안보에 던지는 교훈

- ◆ 러-우 전쟁은 한반도에서 지리적으로 떨어진 유럽 지역에서 벌어진 전쟁이 나, 현재까지 핵무기를 제외하고 21세기에 가용한 재래식 및 첨단 무기체계들이 사용되고 있고, 특히 북한군이 참전하면서, 한반도 안보에 참고해야 할 점이 적지 않음.
- ◆ 개전 전후 시점에 러시아가 우크라이나에 대해 감행한 사이버전이나 주요 지역 및 시설들에 대해 가한 전투기 및 미사일 공격 등은 북한이 한국에 대해 국지적 혹은 전면적 공격을 시도할 경우에도 나타날 가능성이 높음.
 - 이에 대비하는 감시정찰 능력의 확보, 사이버 방어 및 공격 수단의 확보, 특히 북한의 장사정포 및 미사일 공격 가능성에 대비한 미사일 방어체제의 구축과 운용이 한반도에서의 미래전쟁에 대비하기 위해 절대 필요.
 - 이미 구축된 M-SAM과 L-SAM, 패트리어트와 미군 기지에 배치된 사드 등 다층적 미사일 방어체제를 보다 공고히 하고, 한미일 연합 미사일 방어훈련 등을 통해 효용성을 지속적으로 강화할 필요.
- ◆ 러-우 전쟁에서 러시아와 우크라이나 양측이 본격적으로 활용하고 있는 드론 등 자율무기체계의 개발과 활용이 적극 강구되어야 하며, 동시에 재래식 전력의 결합도 병행하여, 하이로믹스(high-low mix)의 전력증강 및 운용을 발전시킬 필요.
 - 쿠르스크 전선에 투입된 북한군이 향후 드론 개발 및 운용에 박차를 가할 가능성이 높기 때문에, 우리도 스타트업 기업들과의 긴밀한 협력체제를 갖추어 공격수단으로서의 드론 등 자율무기체계를 갖추출 동시에, 우크라이나가 리투아니아 등과 개발한 드론재밍장치의 보강도 병행하여 추진할 필요.
- ◆ 전쟁의 장기화에 대비하여, 주요 무기체계의 생산 및 공급, 전력 및 석유와 같은 전략물자의 비축과 공급 체제를 강화하고, 관련 시설들에 대한 방호태세를 점검할 필요가 있음. 전쟁 상황에서도 글로벌 서플라이 체인이 유지되도록 평시에 동맹국 미국은 물론 일본, 호주 등의 우방국가와 긴밀히 협력할 필요.

- ◆ 북한의 전술핵 및 전략핵 사용 가능성에 대비하여 한미간 확장억제 태세를 강화함과 동시에, 우크라이나가 미국의 지원 하에 구축하려 했듯이 방사능 탐지 및 핵 방호태세와 관련 의료체계를 평시부터 점검할 필요.
- ◆ 한반도 안보위기 상황에서 한국을 지원해 줄 수 있는 주요 국제기구들, 특히 UN 안보리의 기능 약화와 NPT 체제의 동요를 국가안보적인 이슈로 파악하고, 국제안보질서의 안정성을 유지할 수 있는 외교를 적극 전개할 필요가 있음.
- ◆ 미국 트럼프 행정부 출범으로 미국과 러시아 관계, 미국과 우크라이나 관계가 크게 변화될 가능성이 크고, 어떤 형태로든 러-우 전쟁의 종전도 급속히 추진될 가능성이 커지고 있음. 그럼에도 불구하고 러-우 전쟁에 나타난 양국의 전쟁수행방식, 드론 등 새로운 전력 체계, 우방국 네트워크를 포함한 전쟁 지속 능력 중요성 등은 한국의 미래 안보를 위해서도 숙고될 필요가 있음.

저자약력

박영준

국방대학교 안보대학원 교수 / 국방대학교 국가안보문제연구소 소장

일본 도쿄대학에서 박사 학위 취득 이후 국방대학교 교수에 임용되어 국가안보론, 일본군사론, 동북아 국제관계, 전쟁과 평화 등의 주제에 대한 연구와 강의를 해왔고, 미국 하버드대학의 Program on US-Japan Relations의 방문학자로서 미일동맹에 대해서도 연구를 수행했다. 박사논문을 번역한 『해군의 탄생과 근대 일본』(2014)을 포함해 『제3의 일본』(2008), 『한국 국가안보전략의 전개와 과제』(2017), 『제국 일본의 전쟁, 1868-1945』(2021) 등의 단독 저서와 다수의 연구 논문을 발표하였다. 매일경제, 중앙선데이, 한국일보, 헤럴드경제, 세계일보, 문화일보 등에 국제안보관련 칼럼을 집필해 왔으며, 대통령실 국가안보회의, 외교부, 국방부의 정책자문위원, 통일부의 통일미래기획위원, 육해공군 및 해병대의 정책자문위원으로도 활동하고 있다.

APEC 이후 주변국 국제관계와 우리의 도전 과제

요약 경주 APEC 정상회의를 전후하여 개최된 일련의 정상회담의 의미를 내용 분석(의제) 분석을 통해 유추하여 우리 정부의 ‘실용’ 외교에 주는 전략적 함의를 제시한다.

올해 미중관계는 5차례에 걸친 무역 협상과 한 차례의 정상회담에서 미국은 소기의 목적을 달성했으나, 중국이 그러하지 못한 점을 주목할 수 있다. 같은 기간, 북한과 중국은 한 차례 정상회담과 한 차례 고위급 회담을 가진 바 있으며, 이 자리에서 북한 측이 사상 처음 대만 문제를 언급한 점을 주목할 필요가 있다. 북러 관계는 2023년 김정은 위원장의 방러 때 합의한 경제협력 사안의 이행을 우크라이나 전쟁 이후의 양국의 주된 관심사로 볼 수 있겠다.

주 재 우
경희대학교 중국어학과 교수

북미관계는 세 차례 실무급 회담과 김정은 위원장의 최고인민대표회의 연설문을 유추하면 정상회담의 개최가 어려울 것으로 보인다.

한미관계는 ‘팩트시트’의 발표 경위와 내용 면면을 살펴보면 불확실성으로 가득 찬 점을 주의할 필요가 있다.

한중관계는 한중, 미중 정상회담에서 동일한 협력 분야를 제시한 점을 주목, 이의 이행을 위한 한미 간에 긴밀한 협의 필요성이 부각되었다.

따라서 본고는 핵추진잠수함 건조나 북미회담에 매몰되지 않고 우리 국익이 당면한 사안에 우선 집중할 것을 제안한다.



- I. 미중관계
- II. 한중관계
- III. 북중관계
- IV. 북미관계
- V. 북러관계
- VI. 한미관계
- VII. 우리의 도전 과제 및 대응 방향

I. 미중관계

- ◆ 1월 취임한 도널드 트럼프 미국 대통령은 4월에 고율의 상호 관세를 중국에 적용 예정 발표. 이후 미중 양국은 5월 스위스 제네바에서 첫 무역 회담을 가졌고, 경주 APEC 정상회의의 직전 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 5번째 회담을 개최함.
 - 이 중 5월 제네바(1차), 8월 스톡홀름(4차)에서 공동성명을 발표, 나머지 회의에서는 기자 간담회 정도가 전부.
 - 10월 30일 경주 APEC에서 트럼프 대통령의 2기 행정부 취임 이후 시진핑 중국 국가 주석과 첫 정상회담이 개최되면서 정상 차원에서 양국 간의 첫 합의 사항을 담은 ‘팩트시트(fact sheet, 사실 자료)’가 공개됨.
 - 이번 합의는 산적한 민감한 의제 중 일부에 불과하고, 특히 중국의 의제가 관철되지 못하는 상황에서 앞으로 양국의 협상이 길어지고 험난할 것임이 예상됨.

◆ 미국의 입장

◆ 미국이 무역 협상을 통해 실현하고자 하는 목표는 다음과 같음.

- 중국의 펜타닐 전구체 수출 중단, 중국 시장의 개방 및 확대, 희토류의 무기화 금지, 자금세탁 방지 공조, 틱톡의 소유권 이전 등.
 - 특히 중국이 4월 미국의 상호관세 보복 조치로 즉각 채택한 희토류 수출 규제 강화 조치에 미국의 불만이 고조되었고, 최소한 잠정적 해결을 위해 대중국 고관세 적용의 90일씩 유예 결정을 불가피하게 할 수밖에 없었음.
 - 5차 협상에서 이의 유예 기간을 1년으로 확정하면서 단기적인 목표 성취에 만족함.
 - 펜타닐 전구체 수출 중단 문제 역시 경주에서 중국의 이행 의사를 확인함.
 - 중국 시장 개방 문제 역시 미국산 대두 수입 약속을 받아들임으로써 일단락 맺어짐.
- 중국은 연말까지 12만 톤, 2028년까지 매년 25만 톤씩 수입하기로 결정.

◆ 중국의 입장

◆ 중국은 무역 협상을 통해 달성하려는 목표는 다음과 같음.

- 고급 사양의 반도체에 대한 미국의 대중국 수입 규제, 기술 이전 규제, 중국의 미국 및 미국 기업에 대한 투자 규제 등의 완화, 그리고 관세 인하 등.
- 특히 중국은 미국이 반도체 관련 규제의 완화 의사가 거의 없어 보이고, 중국 자본의 미국 자본 시장 및 금융 산업에 대한 진출 기회를 다시 제공할 의지가 없어 보이는 점에 가장 큰 불만을 노정함.
- 따라서 중국의 입장은 이 두 가지 사안의 해결이 미중관계의 향방을 결정하는 관건적인 요소로 인식 중.
- 중국은 우선 시장 개방, 희토류 규제 중단과 펜타닐 수출 중단 등으로 미국의 보복관세 인하 목표 달성에 만족.

◆ 중국은 희토류의 정치화와 무기화로 효과 봄.

- 우선 5월 첫 무역 협상을 이끈 성과가 있음. 트럼프 대통령이 4월 2일 상호관세 조치로 중국에 145% 고관세 적용 선포하자 중국이 14일 희토류 7종에 대한 대미 수출 통제 및 미국 기업 16곳을 제재 대상으로 선언, 5월 10일 미국을 제네바 협상 테이블로 이끌어 낸 성과를 올림.
- 협상 결과로 중국이 대미 희토류 수출 통제 이행을 90일 간 유예하는 대신 미국이 중국산 수입품에 대한 관세율을 145%에서 30%로 대폭 인하함.
- 6월 영국 런던의 2차 무역 협상에서도 중국이 자석 등 희토류의 지속적인 제공 약속, 미국은 중국 유학생 비자 발급 재개로 화답.

◆ 합의에도 불구하고 희토류 규제 카드를 재활용한 이유는 다음과 같음.

- 8월 스웨덴 스톡홀름 3차 무역 협상 이후 미국이 9월에 23개의 중국 반도체 기업 및 종사자에 대한 제재안 발표. 그리고 제재 산업을 반도체에서 바이오와 항공 분야로 확대. 이 분야 산업에 대한 미국의 대중국 기술 이전 통제를 강화하는 조치가 추가됨.
- 이밖에 해운과 물류 등의 분야에서도 중국발 선박에 대한 미국의 항구세 인상도 결정됨.
- 이에 중국은 미국산 반도체의 반독점법과 반덤핑법 위반 혐의에 대한 조사 시작 결정.
- 10월 스페인 마드리드에서 개최된 4차 무역 협상에서 진척이 없자 중국은 희토류 수출 통제 카드를 재차 사용함.
- 경주 APEC 정상회의에 앞서 무역 협상의 주도권을 장악하고 승기로 가져가려는 속셈에서 비롯된 것으로 분석됨. 트럼프 대통령과 시진핑 주석의 회담을 불가피하게 만든 주된 요인이었음.
- 이번 합의는 산적한 민감한 의제 중 일부에 불과하고, 특히 중국의 의제가 관철되지 못하는 상황에서 앞으로 양국의 협상이 길어지고 험난할 것임이 예상됨.

II. 한중관계

◆ 중국의 희토류 규제의 유탄

- 2025년 10월 9일 중국 상무부는 희토류 수출 규제를 지시하는 <2025년 상무부 공고> 7건을 발표(아래 [표 1] 참조).
- 이 중 5건이 11월 8일에 발효, 12월 1일에 시행 예정되었음.
- 공고 제55호, 57호, 58호 등 3건이 희토류 수출 통제와 관련됐고, 다른 3건은 희토류 생산 관련 기술을 대상으로 한 규제 조치.
- 제61호는 희토류 품목의 역외 통제로 해외에서 중국산 희토류를 이용하여 이중 용도 제품(민군 호환 가능 제품)을 생산한 기업과 정부에 대한 제재안.
- 발효 및 시행 날짜를 보면, 경주 APEC 정상회의 이후의 협상 여지를 남긴 것.

◆ 중국의 속셈은 지금까지 무역 협상에서 양보한 손실(?)을 절충하기 위함.

- 미중 양국은 관세율 인하에서 시작된 협상의 결실을 보기 위해 양보하지 않으면 안 되었지만,
- 이들에게 양보는 손실이라는 강박 관념이 강하게 존재. 이를 상쇄 또는 절충하기 위해 회담 휴정 중에 차기 회담에서 더 큰 양보를 얻기 위해 추가 제재를 제정하는 것을 마다하지 않는 모양새를 보임.
- 특히 미국은 주도권을 쥐고 있다는 인식에서 이의 자행을 선도함.

〈표 1〉 중국의 희토류 관련 주요 조치

조치	주요 내용
상무부·세관 공고 제55호	• 2025년 11월 8일 발효 • 합성 다이아몬드 미분말, 단결정, 와이어쏘, 연마 휠, 다이아몬드 생산용 DC 아크 플라즈마 화학기상증착 (DCPCVD) 장비 및 관련 기술 등 특정 초경질 소재에 대해 수출통제를 부과함
상무부·세관 공고 제56호	• 2025년 11월 8일 발효 • 희토류 생산 전 과정에 걸친 장비 및 원자재에 대해 수출 통제를 부과함 • 채굴, 제련, 분리, 결정화, 영구자석 제조용 주요 장비 및 부품 20여 종뿐 아니라 희토류 광석과 핵심 화학 추출제도 포함함
상무부·세관 공고 제57호	• 2025년 11월 8일 발효 • 흄븀, 에르븀, 툴륨, 유로븀, 이터븀 등 다양한 중 중희토류 원소 및 그 금속, 합금, 화합물, 타깃 소재와 영구자석, 광섬유 소재 등 관련 제품에 대해 수출통제를 적용함
상무부·세관 공고 제58호	• 2025년 11월 8일 발효 • 고성능 리튬이온 배터리, 양극재(리튬인산철, 삼원계 전구체, 리튬 풍부 망간계 소재 등), 흑연 음극재, 그리고 이들의 생산에 필요한 핵심 장비 및 기술에 대해 수출 통제를 적용함
상무부·세관 공고 신뢰할 수 없는 기업 리스트 제도 제10호	• 2025년 10월 9일 발효 • 드론 대응 기술 기업과 TechInsights 및 그 계열사를 포함한 외국 기업들을 '신뢰할 수 없는 기업 리스트(Unreliable Entity List)'에 추가하고 이에 상응하는 대응 조치를 시행함
상무부 공고 제61호	• 중국이 「이중용도품목 수출 통제 조례」 제49조를 실제로 처음 이행하는 것으로, 희토류 관련 품목에 대한 역외(해외) 통제를 도입한다. 적용 대상은 다음과 같음 ▶ 중국산 희토류 물질이 특정 비율 이상 포함·통합·혼합된 해외 제조 제품 ▶ 중국산 희토류 생산 기술을 이용해 해외에서 생산된 제품 ▶ 중국산 희토류 품목 자체 ▶ 특히 사항: 공고 제61호의 이행은 2025년 10월 9일로 설정되어, 발표 당일 즉각 이행하는 것으로 나타남
상무부 공고 제62호	• 2025년 10월 9일 발효 • 희토류 채굴, 제련, 분리, 금속 정제, 자석 생산, 2차 자원 재활용 관련 기술에 대해 수출 통제를 부과하며, "수출" 행위의 범위를 보다 구체적으로 정의함

◆ 공고 제61호는 미국의 ‘소액 면제 제도(de minimis)’ 가치 기준을 참고하되 중국식으로 변형, 두 가지 범주로 나눔.

- 제품에 통제 대상 희토류(Heavy Rare Earth Elements, HREEs)가 포함되어 있다면 양이 극미해도 반드시 수출 허가를 받아야 함. 이는 미국의 대(對)중국 소액 면제 제도 0% 기준과 유사.
 - 제품에 직접적으로 HREEs가 포함되지 않아도, 이들로 만든 영구자석이나 타깃 소재를 포함하고 있다면 해당 HREEs 가치가 자석 또는 타깃 소재 전체 가치의 0.1% 이상일 경우 수출 허가가 필요.
 - 즉, 중국의 기준은 희토류 원소 가치가 영구자석이나 타깃 소재 가치에서 차지하는 비중을 기준으로 삼는 반면, 미국의 기준은 반도체나 장비에서 미국산 품목이나 기술 가치가 차지하는 비중을 기준으로 함.
 - 미국은 3단계 체계를 운용 중. 대부분 국가에는 25% 기준을 적용해 미국산 부품이 총가치의 25% 미만이면 통제 대상에서 제외. 중국에는 10% 기준을 적용하며, 일부 군사 기술의 경우 0% 기준을 적용해 극미량이라도 포함되면 통제 대상에 포함.
- ◆ 중국의 공고 제61호는 「중화인민공화국 이중용도품목 수출 통제 조례」 제 49조를 이행하기 위해 발표한 공고.
- 이 규정은 ‘중국판 FDPR(Foreign Direct Product Rule, 외국 직접 제품 규정)’.
 - 해외 기업과 개인이 중국산 희토류로 제조·생산한 제품을 중국 외 국가로 수출할 때 중국 상무부의 수출 허가를 전제하는 규정.
 - 동 공고가 규정하는 최종사용자와 용도에 대한 수출 허가 신청 자격에는 “거절 추정(presumption of denial)”의 원칙이 적용됨.
 - 이에 준하여 동 공고는 제재 해당 대상을 △외국 군 사용자 △수출 통제 목록에 등재된 수입자와 최종사용자 △감시 목록에 오른 수입자와 최종사용자 등.
 - 이들 최종사용자는 지분 50% 이상을 보유한 자회사·지점을 포함.
- ◆ 이번 공고 61호로 중국이 중국판 FDPR을 처음 발동한 것은 아님.
- 중국 상무부는 2024년 11월 서울에서 우리 기업을 대상으로 희토류 정책 설명회를 가진 바 있음.

- 올해 4월에는 우리 정부를 포함하여 중국산 희토류 금속 수입에 전적으로 의존하는 우리의 변압기, 배터리, 디스플레이, 전기차, 항공우주, 의료기기 등의 생산 업체들에 공문을 보낸 바 있음.
- 공문은 중국산 중희토류가 포함된 어떤 장비도 미국 군수업체나 미군에 수출하지 말 것을 요구했으며, 이를 위반할 경우 제재나 기타 규제 조치가 취해질 수 있다고 경고. 다만 구체적인 처벌 방식은 명시되지 않음.
- 중국 상무부는 일련의 경고 이후 11월 10일 한화오션의 미국 자회사 5개 (한화 쉬핑, 한화 필리 조선소, 한화 오션 USA 인터내셔널, 한화 쉬핑 홀딩스, HS USA 홀딩스 등)에 대한 제재 결정을 발표함.

III. 북중관계

- ◆ 경주 APEC 전에 북한과 중국 사이에 특이 동향이 포착되었음에도 내외신 언론이 포착하지 못한 것으로 보임.
 - 이는 9월 3일 중국의 제2차 세계대전 승리 80주년을 기념하는 전승절 행사에 북중러 3국 수장의 동선과 언행, 그리고 중국의 열병식에 과도하게 집중한 탓. 10월 10일 리창(李强) 총리의 북한 노동당 창건 80주년 평양 방문 보도 역시 북한의 열병식을 집중 조명한 탓.
 - 양자 차원의 회담 보도와 관련해서도 회담 자체에 의미를 과도하게 부여, 내용 파악에 소홀.
- ◆ 중국 전승절 이튿날인 9월 4일에 시진핑 주석은 김정은 위원장과 2019년 이후 첫 회담을 가짐.
 - 이 자리에서 김정은은 대만, 신장, 티베트, 홍콩 등 중국의 핵심 이익에 대한 중국의 입장을 적극 지지한다고 전함

- 10월 10일 방북한 리창 중국 총리에게 김정은은 하나의 중국 원칙 지지, 대만 독립과 외세 개입 반대의 결연한 입장을 전함.
- ◆ 김정은의 발언은 북중회담의 새로운 면모를 보이는 전환점.
 - 이전까지 북중회담의 의제는 각국의, 양국 간의, 한반도의 현안에 국한되
는 양상을 보였음. 이를 초월한 적이 없었음.
 - 이번 회담에서 한반도의 지리적 영역을 초월하여 북한이 입장을 북중 양
국 회담, 특히 정상에서 표명하기는 처음.
- ◆ 특히 대만 관련 북한의 발언은 지금까지 없었음. 중국이나 북중 양국의 영
토 완정, 영토 주권, 그것도 이와 관련된 현안이 부상했을 때 언급이 있었던
것이 사실.
 - 가령, 북방한계선(NNL) 지역에서 남북한의 갈등 발생 시 언급은 있었으나
정상 차원에서는 거의 없었음. 홍콩 반환 시 북한 측의 지지와 축하 메시
지는 있었으나 양안관계 문제에 대한 특히 북한 최고지도자의 언사는 거
의 없었음.
 - 양안관계에서 북한이 최고지도자 차원에서 중국의 입장을 공개적으로 지
지하는 발언은 대만 당국을 비판했던 냉전 초기 이후 사라짐.
- ◆ 북한의 의중은 우크라이나 전쟁 참전 이후 ‘정상 국가화’와 ‘동맹 정상화’의
포석으로 해석 가능.
 - 우크라이나 참전으로 러시아와의 관계가 더욱 돈독해진 가운데 국제사회
에서의 ‘위상’ 변화를 계기로 동맹국(중국), ‘전통적 우호 관계 국가(러시
아)’와의 관계를 정상 궤도로 올려놓으려는 속셈으로 분석 가능.
 - 이런 북한의 의중, 즉 사회주의국가와의 관계 강화와 전통 우호 국가와의
관계 향상 발언은 2019년 1월 1일 김정은의 신년사에서 밝힌 ‘새로운 길’
과 맥락을 같이하고 있음.
 - 이로써 북한은 대만 유사시에 우크라이나 전쟁과 같이 참전 또는 지원 가
능한 입장을 직·간접적으로 표명했다고 해석이 가능함. 즉, 대만 유사시에

수수방관하지 않을 태세를 갖췄음을 시사함.

◆ 다만 유사시 북한의 연루, 개입, 참전 또는 지원의 가능성은 두 가지 이유로 항상 존재함.

- 하나는 공산국제주의, 즉 프롤레타리아 국제주의에 의거하여 혁명에 먼저 성공한 공산당이 혁명의 후발주자를 지원하는 원칙 때문. 중국공산당의 6·25 참전, 중국공산당의 베트남전쟁 간접 지원, 북한 노동당의 베트남전쟁 직접 참전 등이 대표적인 사례. 당시 이들은 동맹관계가 아니었음에도 프롤레타리아 국제주의의 이유로 지원함.

- 다른 하나는 동맹국이기 때문. 1961년 북중 동맹조약에 따라 북한이 중국에 지원을 거부할 이유가 없고 심지어 중국의 의지와 무관한 도발적인 지원도 북한의 입장에서는 가능함.

◆ 이제 북한이 대만해협 문제에 관한 입장을 공식화하고 정식화한 상황이기 때문에 북한의 개입, 지원, 참전을 배제하기 어려운 상황으로 전환됨

IV. 북미관계

◆ 트럼프 대통령의 재당선으로 ‘2018 어게인’에 대한 기대감이 고조되었으나 트럼프 대통령이 ‘미국을 다시 위대하게(MAGA)’에 집중한 임기 첫해에 북미관계는 별다른 진전을 보이지 못하는 답보 상태.

- 외교에서도 트럼프 대통령은 해외 투자 유치와 미국 시장 보호 및 사회 안전을 위한 정책과 법안 통과에 전념함.

- 대외 행보에서도 우크라이나 전쟁 종결과 가자 지역의 평화를 중재하는데 집중. 북한 문제가 미국 대통령과 정부의 전략 우선 순위에서 하락할 수밖에 없음.

- ◆ 그럼에도 7월 첫 한미 정상회담에서 북한과의 대화 의사를 표명, 11월 경주 APEC 회담 전후에 북한과의 만남에 대한 기대감을 지속해서 표시.
 - 일본 소식통에 의하면 8월 이후 10월까지 이를 논의하기 위해 북미 실무진 간의 만남이 세 차례 이뤄진 것으로 알려짐.
 - 이들의 만남은 뉴욕, 싱가포르와 쿠알라룸푸르 등지에서 진행된 것이 사실이라고 해도 결국 북미 정상 간의 만남 합의에 도달하지 못한 것으로 나타남.
- ◆ 트럼프 대통령의 의사와는 무관하게 북한의 입장에서 보면 북미 간의 정상회담 불발은 이것이 불필요해진 것이 가장 큰 이유.
 - 북한이 핵보유국 선언과 동시에 핵 포기 의사가 없음을 공식화한 상황에서 트럼프 대통령 역시 북한이 ‘핵을 많이 가진 나라’라는 인식을 표명.
 - 이는 북한과의 회담이 성사되면 의제가 비핵화가 아닌 핵 감축 방향으로 갈 수밖에 없는 불가피성을 간접적으로 표명.
- ◆ 북미 정상회담 성사 시에 미국은 지극히 불리한 상황에 처할 수밖에 없음.
 - 핵 감축이 공식 의제화되면, 핵 감축을 위한 의제 조정도 불가피.
 - 다시 말해, 핵 동결이나 핵 폐기는 더 이상 의제가 될 수 없으며, 핵 감축을 위해 미국이 제시할 수 있는 유인책도 제한적.
 - 핵 감축은 상호 감축이 전제되어야 하나, 주한미군기지를 포함한 남한에 미국 핵무기가 배치되지 않은 상황에서 회담의 시작은 북미 수교 문제(관계 정상화)에서부터 개진될 것이 자명.
 - 현시점에서 이는 미국이 수용할 수 없는 명제이고 다른 의제로 북한을 만남의 장으로 유인하는데 한계가 있음.
- ◆ 북한은 핵 보유와 핵 폐기 불가 선언 이후 중국과 러시아와 관계 강화를 통해 미국이나 우리에게 기대할 수 있는 경제적 인센티브의 대안을 확보한 상황.
 - 북중러 3국 연대가 강화됨에 따라 이들이 대북제재를 준수하지 않을 것이며 이를 무시하든, 우회하든 북한의 생존과 발전을 위한 지원은 향상될 것임.
 - 북한에 제공할 수 있는 경제적 인센티브가 사라지는 상황에서 미국이 유

인 가능한 외교적 카드도 소멸되고 있는 상황.

- 미국이 유일하게 가지고 있는 경제 인센티브 카드는 유엔 및 자국의 대북 제재 해제인데 이는 현 상황에서 수용 불가능한 사안.
- 따라서 미국에게 남은 유일한 카드가 관계 정상화(수교)나 이 역시 제재 해제의 의미를 내포하고 있어 미국이 수용하기 어려운 상황.
- 그렇기 때문에 당분간 (또는 트럼프 2기 행정부 임기 동안) 북미 정상회담은 불가능할 것으로 판단됨.

◆ 트럼프 대통령은 임기 3년이 남은 상황에서 MAGA의 완성과 우크라이나 전쟁의 종결에 집중할 수밖에 없음.

- 우크라이나 전쟁의 종결을 통해 러시아를 친서방으로 전환하고 중국을 고립하여 약한 고리인 북한을 또한 고립시켜 전략적 우위를 점하는 것이 대안이 될 수 있음.
- 푸틴 대통령의 우크라이나 전쟁 발발 이유 중 하나가 정체성과 연관되어 있어, 우크라이나 전쟁의 종결로 정체성 회복, 즉 서방 국가로서 서구 사회의 인정 획득이 가능해지면 친서방 노선으로 다시 귀환할 수 있음.
- 푸틴 1기(1999-2004)의 외교 노선과 입장에서 볼 수 있듯, 푸틴 대통령 자체의 인식과 입장은 매우 친서방. 당시 워싱턴과 모스크바의 밀월관계로도 평가될 정도로 러시아가 친서방 정책을 펼치면서 오히려 중국과의 관계가 소원해짐. (그 결과 하나로 2000년 북러 동맹조약의 폐기와 자동 개입 조항을 삭제한 신조약의 대체 등).
- 이라크 전쟁으로 서구와의 관계가 악화되면서 이후 중국과의 관계 강화로 외교 노선을 전환하여 오늘날까지 유지 중.
- 우크라이나 전쟁 종결로 러시아가 친서방 노선을 취할 경우, 중국과 소원해지는 관계로 전환될 가능성 농후. 이의 부작용은 러시아의 대북관계에도 영향을 미칠 가능성이 동일하게 존재.
- 이런 상황에서 북한의 선택지는 중국에 일방적으로 의존하느냐, 미중 사

이에서 줄타기 외교를 재연하느냐, 또는 미국과의 관계 개선을 위한 노력을 증대하느냐로 나뉘질 것임. 세 가지 시나리오 중 두 개가 미국의 요소와 밀접하게 연관 있기 때문에 우크라이나 전쟁의 종결 결과에 따라 북미 관계의 변화를 기대할 수 있는 구조.

- 현 시점에서는 북미 정상회담의 개최 가능성은 거의 없다고 판단됨. 더 나아가 이런 구조에서 북한의 7차 핵실험도 없을 것으로 판단됨. 북한이 핵실험을 통해 국제사회나 미국으로부터 획득 가능한 인센티브가 존재하지 않기 때문. 모든 것이 일맥상통한 구조를 공유 중.

V. 북러관계

◆ 북러관계는 북한의 우크라이나 전쟁 지원을 넘어 경제협력 방향으로 전개될 수 있을 것으로 판단됨.

- 이는 2023년 김정은의 블라디보스토크 방문 결과에서 볼 수 있음. 지금까지 우크라이나 전쟁으로 러시아의 전쟁 경제가 어려움을 겪는 상황에서 합의 사안이 추진되지 못한 상황에 놓여 있었음.
- 그러나 우크라이나 전쟁이 소강 상태이고 러시아의 전쟁 경제가 어려움에서 탈피하는 과정이 시작되면 북한에 대한 경제협력 지원 여력이 발생할 수 있기 때문.

◆ 김정은은 2023년 9월 13일부터 5박 6일 동안 러시아 블라디보스토크 일대를 방문. 코로나로 쇄국한 후 첫 해외 방문국이 중국이 아닌 러시아였기에 세간의 이목이 집중됨. 그런데 내외신 언론은 군사협력에 집중하는 양상을 보임.

- 그가 방문한 곳이 대부분 군사 무기 제조 생산 시설이었기 때문에 이를 조망하는 기사가 대부분이었음.

- 그럼에도 방문 동안 그는 푸틴 대통령을 포함한 다수의 경제협력 지도자와 양국의 경제협력에 관한 논의를 상당히 많이 진행했으나 군사 현안 때문에 주목을 제대로 받지 못함.

◆ 북러 양국이 건설·관광·농업 분야에서 공동 프로젝트를 당시 연내에 추진하기로 합의했음. 아마도 우크라이나 전쟁의 조기 종결을 기대한데서 비롯된 것으로 판단됨.

- 이는 북한의 경제난을 위한 김정은의 포석.

- 13일 김정은과의 회담에 푸틴 대통령을 배석한 러시아 인사들을 주목할 필요 있음.

- 이 자리에 러시아 부총리를 비롯해 산업, 교통, 자원 부처 수장 등이 모두 동석.

- 푸틴 대통령은 모두 발언에서 “우리는 분명히 경제협력 문제, 인도주의 성격의 문제, 지역 상황에 대해 이야기할 필요가 있다”고 말해 북러 양국의 경제협력이 주된 의제였음을 시사.

◆ 푸틴 대통령의 발언을 방증하는 증거 또한 실무급 회담 여러 군데서 포착됨.

- 특히 12일 새벽 러시아 국경역 하산에 도착한 김정은은 코제먀코 주지사와 만나는 자리에 배석한 러시아 인사들로 이를 가늠할 수 있음.

- 이 자리에 알렉산데르 코즐로프 러시아 천연자원 및 환경 장관이 배석함.

- 코즐로프 장관은 북러 통상·경제 및 과학기술 협력 정부 간 위원회 의장직을 겸하고 있음.

- 13일 인테르팍스 통신 등에 따르면 올레크 코제먀코 연해주 주지사는 자신의 텔레그램에 “(김 위원장과) 올해 관광, 농업 발전과 연계된 공동 프로젝트를 개시하는 방안에 대해 논의했다”며 “이는 건설과도 연관된 문제”로 소개함.

◆ 더 나아가 북러 양국은 연해주를 비롯한 극동지역에서 농업 특구를 공동으로 운영하는 방안을 논의한 것으로 보도됨.

- 특히 나진-하산 프로젝트 재개와 관광·문화교류 사업 등에 대해서도 심도 있게 의견을 교환한 것으로 알려짐.

◆ 북한이 비(非) 군사 영역에서 러시아와의 협력을 타진한 이유는 더 현실적이고, 더 수월하고, 북한에게 더 이득 때문으로 판단됨.

- 무기 거래는 상당한 시간이 소요되고 푸틴 대통령도 전쟁 중에 북한에 무기를 제공할 여유가 없음.

- 언론과 전문가들의 예측대로 북러 정상회담의 성사 이유가 북한으로부터 포탄과 탄약 조달이라면 러시아가 북한에 무기 제공이 현재로서는 어렵다는 방증.

◆ 대신 북한이 러시아의 요구를 충족시키기 위해서는 북한의 무기 생산 공장의 가동이 전제됨.

- 이를 위한 에너지원이 확보가 관건. 전력도, 에너지 동력도 부족한 북한에서 러시아의 주문을 맞추기 위해서는 러시아에서 에너지 공급 확보가 최우선.

- 생산에 투입되는 노동자들의 식량 문제 해결도 중요. 이들이 생산에 필요한 노동력을 효율적으로 제공할 수 있기 때문.

- 북한의 입장에서든 원활한 에너지 자원과 식량 수급은 군사력 발전의 원동력이 될 것임.

- 주의할 점은 북한과 러시아가 에너지든, 식량이든, 인프라 구축을 위해 협력을 벌이든, 물자가 왕래할 때 러시아의 첨단무기 부품과 소재가 포함되어 운송될 가능성을 배제하기 어려운 현실.

- 이들 부품과 소재는 눈속임이 가능하기 때문. 아마도 이런 이유로 북한의 대륙간 탄도 미사일의 완성도가 러시아제 부품 유입으로 향상되었다는 논리가 유효한 이유일 가능성 많음.

VI. 한미관계

- ◆ 이번 미중 정상회담으로 우리가 수혜 본 부분은 11월 10일에 중국 상무부가 한화오션의 미국 자회사 5개(한화 쉬핑, 한화 필리 조선소, 한화 오션 USA 인 터내셔널, 한화 쉬핑 홀딩스, HS USA 홀딩스 등)에 대한 제재를 철회한 점.
 - 11월 1일의 한중 정상회담에서 비록 공식적인 발표가 없었지만, 제기된 것으로 우리 언론이 보도함.
 - 대신 백악관이 같은 날 발표한 미중 정상회담의 팩트시트에서 미국이 중국 측과 이를 협의한 상황이 포착됨.
 - 팩트시트는 ‘중국의 해운과 조선에 슈퍼 301조 관세 적용을 위한 조사를 중단하고 미국 조선업의 재건을 위한 한국, 일본과의 역사적 협력을 계속 하겠다’고 게재.
 - 이는 지난 10월 중국에게 적용한 해운, 조선에 대한 관세를 철폐하는 대신 중국이 우리 기업에 적용한 제재의 해제를 요구한 것같이 보임.
- ◆ 중국이 비록 미국에 소재한 우리 기업이지만 희토류 수출 규제를 적용한 결정은 미국의 요소 때문.
 - 우리 방산이 세계적인 인기를 얻는 가운데 중국의 경계심이 고스란히 드러남.
 - 한미동맹을 통해 중국산 희토류를 사용한 무기 관련 제품이 미국에 우회되는 점을 중국 측이 심각하게 우려한 방증.
 - 흥미로운 것은 문제 해결을 위해 미국이 주도적으로 나선 점.
- ◆ 미국은 사드 사태에서 동맹이 겪은 부당한 대가를 기억하고 이의 재발을 위한 의지를 오래전부터 표출함.
 - 즉, 당시 미국은 미국의 전략 이익에 동조한 이유로 중국으로부터 동맹과 우방이 불이익을 보는 부당한 현실을 수수방관하지 않겠다는 결의를 일찍이 표명. 미국의 이런 결의는 2021년 3월 첫 쿼드 정상회의 때부터 밝혔음.

- 채택된 공동성명은 미국 주도의 안보 협의체에 참여한 나라들이 ‘강압에 의해 (행동이) 구속되지 않게 하는 것을(unconstrained by coercion)’ 지향점 중 하나로 선언.
 - 다시 말해, 미국의 동맹국과 유사 입장 국가(like-minded states)가 중국으로부터 받을 수 있는 불이익에 대한 우려를 불식시키기 위한 미국의 보증 수표라 할 수 있음.
 - 미국은 이런 약속을 이후 다양한 연대 설립 과정에서도 잊지 않고 상기 시킴. 같은 해 3월 토니 블링컨 전 국무장관은 나토 연설에서, 4월 미일 2+2(외교·안보) 전략대화 성명문, 그리고 9월 오커스(AUKUS, 미영호 정보 연합체) 합의서 등에도 미국의 이 같은 보장을 모두 포함함.
 - 따라서 이번 사례는 미국의 약속 이후 우리 기업이 실제로 중국 규제의 첫 대상자가 되자 동맹과의 약속을 지키기 위한 즉각 행동에 나선 것으로 보임.
- ◆ 그러나 이러한 유사 문제가 재발할 때 미국이 해결을 위해 다시 나서는 것은 미지수. 따라서 한미 간의 합의된 원자력 추진 잠수함 문제에 대한 신중한 접근 요망됨.
- 현재 팩트시트 발표로 원자력 연료, 원자력 추진 잠수함 건조와 핵합의협정 개정 등을 확보한 것으로 인식 중.
 - 이번 팩트시트는 비정상적인 경위로 비정상적인 표현의 내용이 발표되어 이를 환영하기보다 경계할 필요가 더 있음.
- ◆ 통상적으로 팩트시트는 공동성명, 합의서, 협정, 대통령령이 발표된 후 이를 보충 설명하기 위해서나 브리핑 자료로 발표됨.
- 이번 한미 정상회담의 팩트시트는 그러나 이런 것 없이 먼저 발표된 것으로 저의를 의심케함.
 - 표현에 있어서도 원자력과 관련한 부분에 대한 ‘미국의 승인’ 표현도 주체가 명확하지 않은 점에서 상당히 비정상적.
 - 대통령의 행정명령일 경우 팩트시트는 원문과 같이 ‘미국의 헌법이 인

정한 대통령으로서(as the President of the United States of America recognized by the Constitution)’ 주문한 것으로 표현하거나,

- 합의서, 공동성명일 경우 해당 주체를 나열하는 것이 상식. 그래서 원자력 관련 경우, 최소한 대통령, 의회, 국가안전보장회의, 국방부, 국무부, 에너지부, 상무부, 재무부 등이 거론되어야 하는 것이 상식.
- 이런 주체 없이 ‘미국의 승인’이란 표현은 누가 구체적으로 승인한 점을 누락했기 때문에 상당히 우려스러운 부분.
- 따라서 위성락 안보실장의 말대로, 합의된 사안이라기보다 협의해나가야 할 사안이 더 많다는 점을 유의할 필요 있음.
- 더 유의해야 할 사안은 미국이 우리로부터 얻은 것은 그 표현이 확실한 점.

VII. 우리의 도전 과제 및 대응 방향

- ◆ 이번 경주 APEC으로 우리 정부가 표방하는 실용외교의 풍향계를 읽을 수 있는 계기로 평가할 수 있음.
- ◆ 미중관계는 내년에 다수의 미중 정상회담이 예약되어 있어 그때마다 관세협정의 결과가 발표될 것으로 전망됨.
 - 우선 2026년 4월 트럼프 대통령의 방중이 예정되어 있어 가장 이상적인 것은 이때 최종 협상안이 발표되는 것.
 - 여의치 않으면 이와 더불어 11월 선전 APEC 정상회의와 12월 마라라고 G20 정상회의에서 단계적인 합의 발표를 기대할 수 있어 총 3차례의 결과 발표가 있을 것으로 전망할 수 있음.
 - 특히 11월까지 중국의 희토류 규제 유예 기간이 만기에 도래하기 때문에

이에 따른 대응책 마련이 필요함.

- ◆ 북미관계는 북한의 7차 핵실험이나 북미회담이 없을 가능성이 많은 가운데 우리의 대북 억지력과 우리의 국방력 강화를 위한 노력에 집중할 필요 있음.
 - 특히 우리가 제시할 수 있는 인센티브가 없는 상황에서 북미관계를 중재하려는 노력보다는 이에 투입될 시간, 정력, 예산과 노력을 우리에게 집중하는 것이 바람직함.
 - 북중러 3국 연대가 대만해협에까지 확대될 가능성이 있기 때문에 북한의 개입과 연루 가능성을 사전에 방지하는 외교적 노력 필요.
 - 중국 측은 한미동맹의 전략적 유연성 문제로 주한미군 및 우리의 연루와 개입 가능성을 우려하지만 역으로 우리는 북한의 것을 중국이 선제적으로 해결할 것을 촉구할 필요 있음.
 - 대신 우리는 한미 동맹조약(제3조)으로 개입과 연루가 불가피한 상황이기 때문에 오히려 역으로 대만해협의 평화와 안정 유지에 중국 측의 노력 증대를 주문할 필요 있음.
 - 혹자는 2006년 한미 SCM 성명으로 전략적 유연성에 대한 한국 측의 입장을 존중하는 문구 때문에 이 같은 사태를 회피할 수 있다고 주장하나 이는 어불성설. SCM은 MOU(양해각서)의 성격이고 동맹조약은 조약의 성격이기 때문에 법적 구속력이 있음. 이를 거부할 경우 우리가 한미동맹을 포기하는 의미.
- ◆ 한중관계와 관련하여 흥미로운 사실은 미중 팩트시트와 한중 정상회담 보도 자료에서 공통분모 하나가 존재한다는 점임.
 - 이는 중국이 미국과 한국 모두에게 인공지능(AI), 바이오제약, 녹색 산업, ‘실버 경제’ 등의 영역에서 협력을 주문한 사실.
 - 특히 인공지능과 바이오제약에서 신기술, 신소재, 신재료 등이 요구되는 상황에서 한미 양국이 중국과의 협력 방향 및 사안을 사전에 긴밀하게 논의하여 중국 시장을 공략할 수 있는 공간을 창출해준 대목.

- 아마도 중국은 이런 산업에서 우리가 미국의 글로벌 공급망, 생산망에 포함된 사실을 인지하여 미국과 동일하게 우리에게 주문한 대목으로 보여짐.
- 민감한 기술과 정보가 포함된 산업인만큼 미국과 중국의 잘못된 인식과 판단으로 불이익을 받는 상황을 사전에 막을 필요가 있다고 할 수 있음.

◆ 한미관계와 관련해서 팩트시트에 안주하지 않고 우리의 핵발전소 효율성 극대화를 위한 외교적 노력에 집중할 필요 있음.

- 4차산업과 AI 산업 발전이 정부의 목표인 만큼 이에 소요될 막대한 전력의 원활한 공급을 위해서라도 원자력협정 합의서의 재협상이 우선시되어야 함.
- 핵폐기물 재처리와 핵농축 문제를 우선 해소하고 장기적인 목표로 핵추진 잠수함을 추진하는 것이 불필요한 오해와 인식을 주변국에 제공하는 것을 막아주는 효과를 볼 수 있음.
- 핵잠의 경우 미 의회와 관련 부처들의 설득과 승인이 전제되는데 트럼프 2기 행정부 임기 종료 전, 앞으로 3년 내에 이의 달성이 불투명. 특히 트럼프 대통령의 성격으로 불만족스러운 일이 발생할 때 즉각 취소가 가능한 점을 경계할 필요 있음.
- 핵잠에 매몰되어 트럼프 대통령의 심기에 몰입하면 우리의 국익을 우리 스스로가 놓치는, 트럼프 대통령에 일방적으로 끌려 갈 수 있는 구조를 스스로 자초할 수 있기 때문.
- 더욱이 만약 트럼프 대통령의 지원 의사가 분명할 수 있지만 문제는 그의 퇴임 후, 미 의회나 차기 정부가 같은 의사와 의지를 공유하고 계승할지가 미지수.

◆ 이번 팩트시트에서 우리가 미국의 군 장비를 2030년까지 250억 달러 어치 구매하기로 한 점과 주한미군에 330억 달러를 추가 지원한 점 또한 신중하게 진행해야 할 것.

- 군 장비 구입의 의미가 무기를 포함하는지 아직 명확하지 않은 상황. 무기

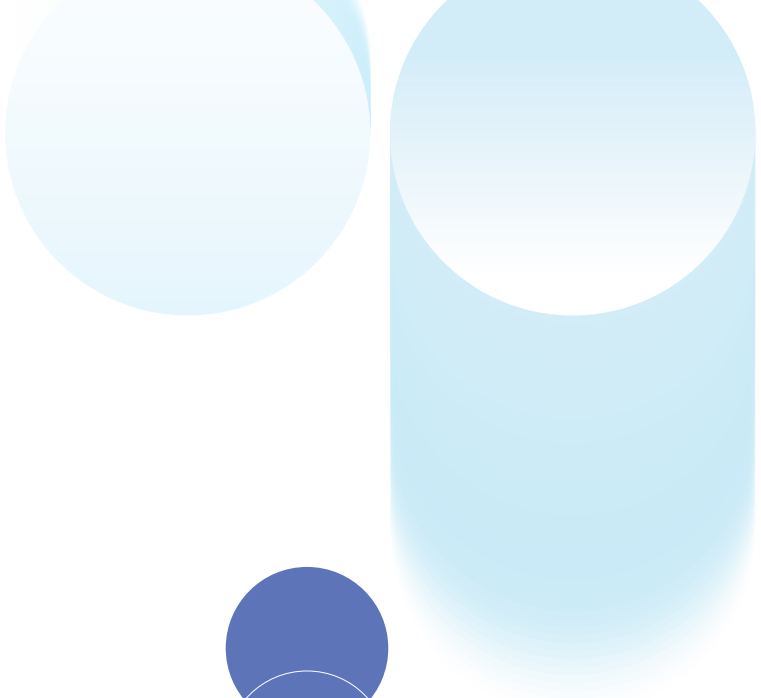
- 구입의 사양에 따라 중국은 사드 때와 같이 우리를 압박할 가능성 존재.
- 제2의 사드 사태를 피할 수 있도록 투명하고 선제적인 방어 기제 확립이 필요. 이를 위한 한미 당국 간의 긴밀하고 심도 있는 논의를 수반하는 체계의 수립 필요.
 - 특히 핵잠에 대한 중국 측의 비평이 시작된 만큼 이를 예의주시하면서 미국과 공동 대응하는 전략 마련 필요.

저자약력

주 재 우

경희대학교 중국어학과 교수

주재우 교수는 미국 웨슬리안대 정치학과를 졸업하고 중국 베이징대에서 국제정치학 석사, 국제관계학 박사학위를 받았다. 미국 브루킹스연구원 방문학자, 한국 세계지역학회 회장, 한중사회과학회 회장 등을 역임하였다. 현재 한국국가전략연구원 중국연구센터장과 동 연구원 학술지《한국국가전략》편집장을 맡고 있다. 주요 연구 분야는 미국-중국 관계, 중국-북한 관계, 다자안보협력 등이다. 저서로《한국인을 위한 미중관계사: 6·25전쟁에서 사드 갈등까지》,《팩트로 읽는 미중의 한반도 전략》,《북미관계: 그 숙명의 역사》,《불통의 중국몽》등이 있다.



제2부

한반도와 동북아시아 지역에서의 평화와 협력

통일비용 공포증의 극복



- I. 서론
- II. 독일의 통일과 통일비용
- III. 남북한 통일비용의 이해
- IV. 결론

I. 서론

◆ 우리가 통일로 나아가기 위해서는 통일을 가로막고 있는 심리적 장벽의 원인이 되는 통일비용 공포증을 극복하여야 한다. ‘우리의 소원은 통일’이라고 하던 우리 국민들, 특히 젊은 층이 통일을 회의적으로 보게 된 것은 아무래도 독일 통일에 엄청난 비용이 지출되었고, 남북한 통일에는 더 많은 비용이 필요하다는 인식에 기인하는 것이 분명하기 때문이다.¹⁾ 이제는 통일비용에 대한 두려움을 벗어나 통일비용에 대한 자세한 사전분석과 준비를 통해서 통일의 후유증을 최소화하는 것이 필요하다고 보인다.

1) 남한 정부의 대북 적대시 정책 포기과 평화체제 추진은 북한의 독립국 지위를 강화시켜 통일을 더 어렵게 할 것이라고 하면서, 남한이 어떤 방식의 통일도 거부하는 이유는 남북한 격차로 인해 초래될 과도한 통일비용 때문이라고 함. Justin Fendos, “Korean Reunification Is Already Unviable,” The Diplomat, August 24, 2018.

김 의 수
전 재정경제부 국장

◆ 통일비용은 남북한이 정치적 통일을 달성한 후에 완전한 하나의 국가로 나아가는 과정에서 필수적으로 소요되는 경제적 자원이라고 이해할 수 있지만, 통일방식에 따라 용도와 규모가 크게 달라진다는 것은 선협적으로 쉽게 이해할 수 있다. 먼저 무력통일이나 북한식 연방제 통일은 논의의 대상이 될 수 없다. 완전한 국민주권이 실현되고, 선진 산업국가를 달성한 남한이 먼저 전쟁을 개시할 것으로 상상할 수 없는 상황에서 북한의 재침을 격퇴하고 얻어지는 무력통일은 ‘강요된’ 통일이므로 정책의 결정과 선택에 대한 통일비용 논의와 무관하기 때문이다. 또한 북한이 주장하는 연방제 통일은 하나의 민족, 하나의 국가, 두개의 제도, 두개의 정부를 표방하는 이외에 두개의 정부가 각각 정치, 군사, 외교권을 보유하므로²⁾ 통일이라고 볼 수도 없고, 설사 이런 형식적인 통일이 이루어진다고 하더라도, 북한은 남북간 균형발전을 이유로 끝없는 경제적 지원을 요구하다가 언제라도 연방을 탈퇴하고 원래의 분단상태로 돌아갈 수 있기 때문이다. 결국 통일비용 논의의 전제가 되는 통일은 자유민주주의와 시장경제를 존중하는 통일정부와 정치인들에 의한 정책선택과 남북한 국민에 대한 합리적 설득이 가능한 정도의 상태를 의미하는 것으로 보아야 한다.

◆ 이제 통일비용에 대한 정확한 이해를 위해서는 먼저 그러한 문제의 존재를 일깨워준 독일 통일의 과정에서 일어났던 일을 확인하는 것이 필수적이다.

2) 제성호, “북한의 『낮은 단계 연방제안』: 전략적 의도와 문제점” (북한학보 제31집, 2006) p. 3 및 p. 14.

또한 통일비용의 과다를 판단하는 객관적인 기준도 부재한 실정이므로 ‘과도한’ 통일비용이 소요되었다는 독일의 사례를 기준으로 볼 수밖에 없다.

II. 독일의 통일과 통일비용

- ◆ 1989년 11월 9일 베를린 장벽의 붕괴를 계기로 시작된 독일통일의 과정은 다음 해 7월 1일 동서독 『화폐 경제 사회 통합조약』(일명 국가조약)이 발효 되면서 1년도 안되는 짧은 기간에 사실상 완료되었다. 독일 분단 이후 통일에 이르는 동안 서독의 대동독 정책과 통일외교는 남북한 통일에 귀중한 교훈과 시사점을 제공하고 있으나, 통일 이후에 이루어진 통합, 특히 경제정책과 조치에 대해서는 긍정적으로 평가할 수 없는 실책과 오류가 반복되고 있다는 점을 주목하여야 한다.
- ◆ 통일을 전후한 1989~92년 사이에 동독의 GDP는 30%, 산업생산은 60% 이상, 고용은 35% 이상 축소되었고, 같은 기간 공식 실업률은 0에서 15%로 상승했다.³⁾ 1992년부터는 동독 도시에 대한 건설투자가 이루어지고, 그에 따라 동독지역의 GDP 성장률이 1993년 21.9%, 1994년 16.6%, 1995년 8.2%에 이르러 3% 대 성장을 실현한 서독보다 높았으나, 1996년에는 3%, 1997년부터는 1~2%대를 유지하면서, 서독지역 성장률인 2%보다 저조한 상태가 되고 말았다.⁴⁾ 동독지역 경제가 붕괴되고 실업자가 양산되면서 사회보장 지출을 중심으로 하는 연방정부의 지출이 급증하였다.

3) Michael C. Burda and Jennifer Hunt, "From Reunification to Economic Integration: Productivity and the Labor Market in Eastern Germany" (Brookings Papers on Economic Activity, 2:2001) pp. 1-2.

4) 김동명, 『독일통일 그리고 한반도의 선택: 스무살 독일 얼마만큼 컸나?』 (한울, 2010) p. 226.

- ◆ 통일 후 20년간 독일의 통일비용은 2.1조 유로로서, 이는 2009년 독일 GDP 2.4조 유로에 상당하는 금액이며, 서독인 1인당 35,000 유로를 지출하여, 동독인 1인당 127,000 유로를 제공한 셈이라고 한다.⁵⁾ 통일 이전에 서독은 긴축재정을 통해 재정수지를 크게 개선시켰고, 통일 후에는 연대부가세 신설, 부가가치세 인상, 국채발행, 사회보장 분담금 인상 등을 통해 대응하였으나 일반 재정수지는 적자로 반전되고, 공공부문 부채는 통일 전인 1988년 9,030억 DM에서 1994년에는 1조 6,547억 DM으로 급증하였다.⁶⁾
- ◆ 통일 이전 시기인 1980년대 말에 독일경제는 4~5%의 견실한 성장세와 함께 실업률도 하향추세를 보이고 있었다. 그러나 1992년 경기가 급감하여 1993년 -1.0%의 성장률, 1990년대 말까지 2%, 2000년대 초반에는 1% 수준의 성장률을 보였다.⁷⁾ 이 같이 통일 후 동독경제의 붕괴와 독일경제의 침체는 통일의 당연한 결과인가, 통일이라는 역사적 대과업을 달성하기 위하여 다소간의 통일비용은 불가피한 지출인가, 아니면 통일과정에서 정책적인 실책과 집행상 오류는 없었는지, 기존과 다른 선택을 통해서 통합과정의 개선은 가능하지 않았는지를 검토하는 것은 이제 또 다른 통일의 미래를 계획하는 우리의 회피할 수 없는 필수과제이다.

1. 동독경제에 대한 오판과 통일비용 과소추정

- ◆ 통일 전 동독은 세계 10대 경제대국이라고 주장하면서⁸⁾ 분식된 통계를 발

5) 알렉산더 피셔, “통일비용과 재정정책” (『독일통일 20년 계기 독일의 통일 통합정책 연구 제1권 분야별 연구: 통일비용과 재정정책』, 통일부 2010년) p. 443.

6) 원윤희, “독일의 통일비용 재원조달과 정책적 시사점” (『독일통일총서 10 - 통일비용 분야』 통일부, 2015년 12월) p. 66.

7) 원윤희, 상계논문, pp. 69~70.

8) Francine S. Kiefer, “Costs of German Reunification Slow Europe's Economic Engine” (The Christian Science Monitor, April 21, 1992).

표했으나, 동독을 현실로 인정하는 동방정책을 표방한 브란트 정부는 이러한 통계에 의존하여 동독의 실상에 대한 연구를 등한시하였다.⁹⁾ 독일정부는 통일이 되면 서독 민간기업의 투자와 동독인의 기업가 정신이 발휘되어 제 2의 독일 ‘경제 기적’이 나타날 것으로 기대했고,¹⁰⁾ 통일비용에 대해서도 정치인이나 경제학자 모두 연간 1,000억 마르크 정도를 예상했으나, 실제로는 두 배 이상 소요되었다.¹¹⁾

- ◆ 동독경제에 대한 오관이 과도한 통일비용의 직접적 원인은 아닐 것이다. 그러나 동독을 세계 10대 경제대국으로 믿고, 통일비용을 대수롭지 않게 생각한 서독정부가 구체적이고 적절한 동독 경제 회생 및 운용 방안을 연구하였거나, 통일비용에 대비한 바람직한 재원조달 방안은 물론 최선의 통일비용 용도와 절감방안을 준비하였을 것으로 보기는 어렵다. 준비되지 않은 급박한 상황에서는 실책과 오류가 나타나는 법이다. 그러나 독일통일이라는 역사적 사례가 존재하고, 독일보다 두 배 이상의 분단기간이 지속되면서 훨씬 더 극심하게 분단의 고통을 겪고 있는 한반도에서는 북한에 대한 과대과소 평가는 물론, 통일비용에 대한 무대책은 절대로 용납될 수 없는 일이다.

2. 급진적 체제전환과 경제통합

- ◆ 독일은 통일과정에서 체제전환은 물론 경제통합에 있어서도 급진적인 방법을 선택하였다. 우선 통일이 완성되기 이전인 1990년 7월에 화폐통합을 시행했고, 동서독의 소득 수준 균등화를 위하여 통일 후 3~6년 안에 동독의 1

9) 홍성기, 〈서평〉 통일비용은 주민지원이 아니라 지역경제 자립 위해 지출해야: 독일통일에서 배우는 교훈 (시대정신 2007년 여름호).

10) Paul E. Gallis and Steven J. Woehrel, “German Unification” (CRS Report for Congress 90-523, U.S. Congressional Research Service, November 6, 1990) p. 6.

11) Kiefer, ibid.

인당 소득이 서독의 60~70% 수준에 도달한다는 목표를 설정하였다.¹²⁾ 이에 맞추어 실질가치의 차이가 분명히 존재하는 동독 통화를 사실상 1:1의 비율로 서독 마르크(DM)로 교환해 주었고, 생산성을 초과하는 임금 인상을 묵인하였으며, 세금이나 분담금을 납부한 실적이 없는 동독인에게 동일한 수준의 사회보장 혜택을 제공하였다.

- ◆ 만약에 동서독 경제통합이 경제적 효율성을 중시하는 점진적 방식으로 추진되었다면 통일비용의 50% 이상을 차지하는 사회보장 비용을 절감하고, SOC 구축을 위해서도 동독의 노동력과 자재를 사용하였다면 그 비용의 상당부분을 절감할 수 있었을 것이라는 주장은¹³⁾ 무시할 수 없다. 독일이 다양한 상황에 대해 보다 구체적인 계획과 정책적 대안을 사전에 검토하고, 통합과정도 신중하게 진행하였다면 통일과정의 많은 문제를 방지할 수 있었을 것이라는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다고 본다.

3. 화폐통합의 효과

- ◆ 동서독의 통일이 완성되지도 않은 1990년 중반에 조기 화폐통합을 단행하였다. 화폐통합을 위한 동서독 마르크의 교환비율은 임금, 연금, 장학금 등에 대해서는 1:1, 현금, 저축에 대해서는 원칙적으로 2:1을 적용하되, 개인에게 59세 이상인 경우 6,000마르크, 14~58세까지는 4,000마르크, 14세 미만인 자에게는 2,000 마르크까지 1:1을 적용하였다.¹⁴⁾ 따라서 개인에 대한 연령별 한도액을 초과하는 금액, 생명보험 및 민간연금, 보험회사의 지

12) 김진명, “[통일이 미래다] 北의 1인당 소득 천천히 끌어올릴수록 통일비용 크게 줄어” (조선일보 2014년 1월6일 기사).

13) 김영윤, “비용과 편익측면에서 본 독일통일” 『분단비용과 통일비용: 민족통일연구원 한국개발연구원 공동 주최 학술회의(97.6.5) 발표논문집』 (민족통일연구원 학술회의총서 97-02, 1997.6.28) pp. 41~42.

14) 윤덕룡, “구 동서독 화폐통합에 대한 평가와 시사점” (『통일경제』, 1997년 6월호, 현대경제연구원) p. 124.

급액, 비거주자의 1989년 12월 31일 이전 은행예탁금에 대해서는 2:1, 비거주자의 1990년 1월 1일 이후의 은행예탁금에 대해서는 3:1의 비율이 적용되었다.¹⁵⁾

◆ 동독 마르크는 1990년 7월 1일 화폐통합이 발효될 때까지 순수한 국내통화로서 대환성이 없었으나, 통일 전 동서독 거래에 적용되던 청산단위(VE)를 서독은 1VE=1DM, 동독은 1VE=4.4동독마르크로 환산했으므로¹⁶⁾ 동서독 마르크 사이에 4.4:1의 환율이 적용되었다고 보면 1:1 교환비율은 동독화폐의 300% 이상의 평가절상을 의미한다.¹⁷⁾ 이제 동독기업은 생산성의 차이에도 불구하고 동일한 액수의 임금을 서독마르크로 지불함에 따라 상상할 수 없는 압력과 붕괴위기에 직면하게 되었다.¹⁸⁾

◆ 화폐통합의 즉각적이고 심각한 파급효과는 동독경제의 전례없는 침체를 가져왔다. 1990년 12월경 산업생산량은 1989년 수준의 46%로 떨어졌고, 1991년 산업생산량은 전년보다 1/3 수준으로 떨어졌으며 GDP는 35% 정도 감소했다. 이에 따라 1989년부터 1991년 말까지 동독지역의 경제활동 인구는 980만명에서 660만명으로 감소하였고, 동독 생산품의 수출은 1/3로 감소하였다. 특히 동구권 시장에 대한 수출중단에 의해서만 약 100만 명이 일자리를 잃었다.¹⁹⁾ 이처럼 동독통화에 대해 300~400%의 평가절상 효과를 갖는 화폐통합은 동독기업이 줄도산하는 출발점이 되어 사실상 급사

15) 김유찬, 『독일통일 전후 재정운용의 특징과 시사점』 (국회 예산정책처 정책연구과제 보고서, 2014.08.14) p. 59.

16) 이상현, 박완근, 『독일의 경제통합정책』 (한국은행 조사연구자료 98-4, 1998.3) pp. 3-4.

17) 고일동 편, 『남북한 경제통합의 새로운 접근방법: 독일식 통일의 문제점과 극복방안』 (KDI-DIW 공동연구, 한국개발연구원, 1997년 11월14일), p. 228.

18) 이은정 / 알렉산더 피셔, “정책문서를 통해 본 통일비용” (『독일통일총서 10 - 통일비용 분야』 통일부, 2015년 12월) p. 113.

19) 이은정 / 알렉산더 피셔, 상계논문, p. 114.

를 의미하게 되었다.²⁰⁾ 한편 계획경제에서 단지 계산단위에 불과했던 기업 채무가 화폐통합으로 인해 시장경제에서 이루어진 대출로 전환되면서 이자율이 10% 이상으로 인상된 것도 동독기업 도산의 원인으로 작용했다.²¹⁾

- ◆ 남북한이 통일되는 상황에서 적어도 화폐통합에 대해서는 상당한 과도기간을 거쳐 북한의 경제력과 상품경쟁력, 화폐 유통량과 실질구매력 등에 대한 정확한 자료를 입수한 이후에 경제학자와 경제관료들이 차분하게 화폐통합의 시기와 교환비율을 결정할 수 있어야 할 것이다. 한편 화폐교환 비율이 아무리 정치적 고려에 의해 결정하는 것이 불가피하다고 하더라도, 무리한 교환비율에 의해 엄청난 피해, 그것도 보호대상이었던 동독인들의 복지가 피해를 입었던 독일의 사례에 비추어 우리가 그런 선례를 따르지는 않아야 할 것이다. 독일의 경험을 교훈으로 남북통일에 즈음하여 우리 정부와 정치인들은 합리적 화폐통합의 중요성을 설명하고 납득시키는 적극적인 노력이 필요한 것은 물론이다.

4. 임금인상의 충격

- ◆ 동독 이후 동독의 임금은 급격하게 인상되었다. 동독 근로자의 시간당 임금은 화폐통합 전인 1990년 초에는 서독 근로자의 7.4% 수준이었으나, 1990년 말에는 36.8%로 상승하고, 1991년 중반에는 50%가 되었다. 1990년에는 그리스, 1991년에는 아일랜드, 그리고 1992년에는 미국을 추월하였다.²²⁾ 이후에도 서독의 임금 수준을 목표로 하는 노조의 공격적인 임금인상 요구에 의해 1996년에는 주당 3시간의 연장근무에 대해 100% 서독의 임금을 받기로 합의하였다.²³⁾

20) 김호균, “화폐통합의 영향과 정책적 시사점” (『독일통일총서15: 화폐통합 분야』 통일부, 2016년 11월) p. 67.

21) 김호균, 상계논문, p. 72 및 p. 84.

22) 우베 뮐러(지), 이봉기(역), 『대재앙 통일: 독일 통일로부터의 교훈』 (문학세계사, 2006년) p. 98.

23) 우베 뮐러, 상계서, p. 107.

- ◆ 이와 같은 동독의 급격한 임금인상에는 동독에서 경쟁기업의 출현을 바라지 않는 서독기업,²⁴⁾ 그리고 동독 근로자와 임금경쟁을 우려하는 서독노조의 입장도²⁵⁾ 영향을 미친 것으로 보인다. 한편 동독기업의 임금협상에 연방정부 관리와 동독기업 경영자가 사용자 대표로 참여했으나, 연방정부 관리는 동독기업의 경쟁력에는 관심이 없었고, 동독기업 경영자는 자신들의 급여가 임금협상의 결과에 의존하므로 인상에 반대할 이유가 없었다. 사실상 동독기업의 최대 경영주였던 신탁청은 협상참여를 거부하였다.²⁶⁾
- ◆ 서독정부가 고임금 정책을 채택한 배경에는 선거과정에서 동독주민의 표를 의식한 콜 정부의 선심성 약속과 동독주민의 서독이주 억제 필요성, 동독지역의 첨단산업 정착 가능성을 과신한 고임금-첨단기술 전략,²⁷⁾ 그리고 민영화 기업에 대한 동독인들의 참여 제한에 따른 불만 완화 필요성이 있었고,²⁸⁾ 독일 전 지역에서 공공부문 근로자에 대한 동일임금 정책도 중요한 역할을 한 것으로 보인다.²⁹⁾
- ◆ 이처럼 서독 수준을 목표로 하는 동독 근로자의 임금인상은 기업의 수익성을 악화시키고, 경제활동을 위축시킨 것은³⁰⁾ 물론 동독기업의 생산비용 상

24) 이상현, 박완근, 『독일의 경제통합정책』 (한국은행 조사연구자료 98-4, 1998.3, 한국은행) p. 65.

25) 이종원, 『통일실현시 경제안정화를 위한 주요 정책과제: 대량 기업도산 및 실업 그리고 인구이동 문제를 중심으로』 (한국노동연구원 정책연구 2003-17, 2003년) p. 110.

26) 고일동 편, 『남북한 경제통합의 새로운 접근방법: 독일식 통일의 문제점과 극복방안』 (KDI-DIW 공동연구, 한국개발연구원, 1997년 11월14일) pp. 239-240.

27) 이종원, 『통일실현시 경제안정화를 위한 주요 정책과제: 대량 기업도산 및 실업 그리고 인구이동 문제를 중심으로』 (한국노동연구원 정책연구 2003-17, 2003년) pp. 109-110.

28) 이준영, “독일의 통일과 사회 정책” (월간 『통일경제』, 1997년 10월호, 현대경제연구원) p. 110.

29) 김진수·황규성·Christina Hiebl, 『통일 후 남북한경제 한시분리운영방안: 노동 및 사회복지 분야』 (대외경제정책연구원 중장기통상전략연구 16-03, 2016년 12월 30일) p. 48.

30) Sung Min Mun & Byoung Hark Yoo, “The Effects of Inter-Korean Integration Type on Economic Performance: The Role of Wage Policy” (International Economic Journal 26:3, 31 Aug 2012) p. 448.

승과 경쟁력 상실, 시장 상실, 그리고 기업도산과 대량실업을 가져와 동독 경제의 붕괴까지도 초래하였다.³¹⁾ 또한 노사 단체협약에 의한 임금인상 약정이 존재하는 부문에서는³²⁾ 동독에 대한 투자가 일어날 수 없었고, 임금인상으로 인해 투자부진은 물론, 동서독 기술격차를 극복하고 신속한 구조조정을 목표로 추진된 신산업 대체와 핵심산업 보호 정책도 실효성을 확보할 수 없었다.³³⁾

- ◆ 남북한이 통일되고, 경제통합의 과정에 돌입하면 남북한 소득격차를 해소하려는 정치적 의지나 욕구가 간절할 것이다. 또, 통일을 이루는 과정에서 북한주민의 공로가 지대하여 이에 대한 보상이 필요한 상황이 발생할 수 있다. 그렇다고 하여 북한주민의 소득, 즉 임금과 연금을 대폭 올리거나 남한 수준으로 인상하는 것이 바람직한가, 그리고 그것이 북한주민들에게 실질적 이익이 되는 것인가? 그렇지 않다는 점은 동서독 통일의 사례를 통하여 입증되었다. 과도한 비율로 이루어진 화폐통합, 그리고 생산성을 무시한 급격한 임금인상은 동독기업의 도산과 동독경제의 붕괴를 초래하여 동독인들이 장기간 서독의 이전지출에 의존하지 않으면 안되는 곤경에 처했기 때문이다. 높은 수준의 임금을 제공하려는 고임금 정책이 오히려 임금 자체를 받을 수 없게 하였다면 이러한 정책은 자제되어야 한다.

31) 강문성 외 7인(공저), 『점진적 통일과정에서의 동북아 경제협력과 남북한 경제통합 방안』 (대외경제정책연구원, 중장기통상전략연구 14-06, 2014년 12월 30일) p. 45.

32) 1992년 3월에 체결된 금속부문 단체협약에서 기본급은 1994년까지, 부수적 제수당은 1995년까지 서독의 수준과 같아지도록 결정되어 있었다고 한다. 구성렬, “북한주민의 인구이동 문제와 고용 및 생활보장 대책”, 전홍택, 이영선 편, 『한반도 통일의 경제통합 전략』 (한국개발연구원, 1997년 7월 12일) pp. 359-360.

33) 신동천, 윤덕룡, 정영주, 『경제협력과 통일비용: 동서독과 남북한의 비교분석』 (삼성경제연구소, 1998년 2월) pp. 93-95.

5. 동일 생활수준 보장과 사회보장 지출

- ◆ 통일 전 서독의 기본법은 전국적으로 동일한 생활수준을 보장할 것을 요구하고 있고,³⁴⁾ 통일과 함께 서독의 사회보장 제도 역시 통합형태, 관리운영, 재정지원 방안 등에 관한 기본원칙과 규정을 명시하여 동서독 모든 국민에게 동일하게 적용되었다.³⁵⁾
- ◆ 우선 연금소득에 대해서는 서독마크와 등가원칙에 의해 동독인의 연금수당은 평균 70% 상승하여 동독의 1인당 연금은 서독 평균의 88% 수준이 되었다.³⁶⁾ 특히 동독의 가파른 임금인상과 그에 연동된 연금인상으로 동독의 평균연금은 1995년 서독 평균연금액의 100%를 넘어섰고, 2016년경에는 120% 수준에 이르렀다는 평가도 있다.³⁷⁾
- ◆ 1인당 사회복지 비용 지출도 통일 직후에는 서독의 61.4%였으나, 10년 후에는 97.9%로 상승하여 동서독의 사회복지 급여 비용이 거의 동일한 수준이 되었다.³⁸⁾ 높은 사회보장 혜택은 근로자들의 도덕적 해이를 초래하여,³⁹⁾ 다수의 동독 근로자들이 사회보장 혜택을 받기 위하여 자발적으로 실업을

34) Donnelly, Saraid L., “Sell or Slaughter”: The Economic and Social Policies of German Reunification” (2012). Claremont McKenna College, Senior Theses. Paper 490.

35) 노용환, “한반도에서 독일식 사회보장제도 통합은 가능한가: 통일 환경과 정책선택의 검토” (『보건사회연구』 제36권 제2호, 2016) p. 11.

36) 노용환, 상계논문, p. 13.

37) 윤석명, 류재린, “독일통일 과정에서 사회보장제도와 연금제도의 통합과 평가” (『독일통일총서 13 - 사회복지 연구 분야』 통일부, 2016년 1월) p. 75.

38) 김진수·황규성·Christina Hießl, 『통일 후 남북한경제 한시브리온영방안: 노동 및 사회복지 분야』 (대외경제정책연구원 중장기통상전략연구 16-03, 2016년 12월 30일) pp. 63-64.

39) 이영훈, “통일환경 변화와 통일 비용 방안 연구의 새로운 모색” (『북한연구학회보』 제16권 제1호, 2012년 여름) p. 276.

선택하였고,⁴⁰⁾ 서독기업의 노동강도를 견디지 못하거나,⁴¹⁾ 자본주의 기업체 제에 적응하지 못한 동독 근로자들도 실직을 선택함에⁴²⁾ 따라 실업률이 가속화되었다.

- ◆ 통일독일이 사회보장 통합이라는 명분 하에 소득격차, 그리고 기여와 급여의 연계성을 무시하고 동등한 수준의 사회보장 혜택을 제공한 점, 그리고 임금인상과 함께 과도한 사회보장이 도덕적 해이와 실업을 촉진하여 사회보장 수요를 더욱 확대시킨 악순환 효과는 어떤 상황에서도 정당화가 어려울 것으로 보인다. 남북한이 정치적 통일을 이루고 경제통합으로 나아가는 과정에서는 급진적 통합을 추진했던 독일의 사례를 참조하면서 보다 사려 깊고, 신중한 접근이 필요한 것으로 보인다. 남북한의 소득격차는 30배라는 보도가 있었지만,⁴³⁾ 통일 후 북한주민에게 제공되는 사회보장의 급여 수준은 북한주민의 실질적 경제활동, 일반 근로자의 임금, 그리고 물가수준 등을 고려하여 '적정한 생활수준'을 보장하는 것이어야 한다.

6. 동독의 몰수재산 반환과 투자 저해

- ◆ 독일정부가 동독의 국유재산을 민영화하는 과정에서 원소유자 반환정책을 선택하면서 여러가지 부작용이 발생하였다. 특히 소유권 확정 지연으로 인한 투자 및 개발 지연을 초래하여 과다한 통일비용을 극복할 수 없었다. 통일 직전에 민주화 운동에 의해 붕괴된 동독에서는 과거의 재산권 몰수행위

40) 노용환, 상계논문, p. 14.

41) 연하정, 노용환, 『통일독일 사회보장제도 통합의 교훈과 시사점: 한반도 사회보장제도 통합의 정책과제』 (한국개발연구원 정책연구시리즈 2015-03, 2015년 8월31일) p. 61.

42) 노용환, 상계논문, p. 14.

43) 박원희, “북한경제 3년째 역성장... 남북한 소득격차 30배로 확대” (연합뉴스 기사, 2023.12.20.).

가 체제적 불법행위임을 인정하는 법률이 제정되었다.⁴⁴⁾ 독일정부도 사유 재산권 존중이 미흡할 경우 통일조약에 대한 위헌판결의 가능성을 우려했고, 동독에 재산을 보유했던 동독 출신자들의 압력도 있어서 동독 몰수재산에 대한 원소유자 우선반환을 선택하였다.⁴⁵⁾

◆ 이처럼 동독의 국유재산 사유화와 관련하여 원소유자 반환원칙이 채택되자 전체대상 150만건의 80%에 이르는 120만건에 대한 재산권 주장 신고가 접수되어,⁴⁶⁾ 과중한 행정업무와 지리한 소송전을 초래하였고,⁴⁷⁾ 과도한 소유권 주장, 복잡한 법률관계, 처리절차의 지연 및 법적소송에 따라 투자가 지연되었다.⁴⁸⁾ 또한 현 점유자 또는 기득권자와 갈등 및 형평성 문제를 야기한 것은 물론,⁴⁹⁾ 경영 무능력자에 대한 반환 사례, 기업의 민영화 지연,⁵⁰⁾ 그리고 동독주민의 생활근거 불안, 동서독 주민간 부의 불균형 심화,⁵¹⁾ 정상적인 토지시장의 형성 저해⁵²⁾ 등 각종 문제가 나타났다.

◆ 한편 동독에서는 부분적으로 사유재산이 허용되었고, 특히 부동산의 권리관

44) 김성욱, “남북한의 재산법 통합과 관련한 법적쟁점”(『통일정책연구』 제16권 1호, 통일연구원 2007년 6월) p. 231.

45) 염돈재, “독일 통일에서 화폐교환 비율 무엇이 문제였나”(염돈재의 독일통일 이야기, 2015.02.07.).

46) 선한승, “통일독일의 노동시장 정책과 시사점”(월간 『통일경제』, 1997년 7월호, 현대경제연구원) p. 124.

47) 민기재, 주보혜, “통일독일의 동독 주거보조금 경험에 기초한 통일 이후 북한 지역의 주거급여 적용방안 연구”(『보건사회연구』 제37권 제4호, 2017) p. 587.

48) 박승일, “통일 후 북한토지제도 재편과 사유화 방안 연구”(『북한연구학회보』 제22권 제1호, 2018년 여름) pp. 190-191.

49) 홍순직, “통일 이후 북한지역의 부동산 사유화 방안”(『KDB북한개발』 2018년 봄호, 통권14호) pp. 51-52.

50) Curtis Milhaupt, “북한기업의 사유화와 기업지배구조: 통일된 한반도에 대한 전략적 함의”(최승희 · 문정인 · 노정호 편, 『한반도 통일핸드북』 한국경제연구원, 2003년 7월15일) p. 802

51) 제성호, “통일후 바람직한 토지정책 방향: 특히 북한토지의 처리와 관련하여”(『법학논문집』 제29집 제2호, 중앙대 법학연구소, 2005년) p. 153.

52) 최상철, 이영성, “통일 후 북한지역에서의 토지소유 및 이용에 관한 연구”(『환경논총』 제36권, 서울대 환경대학원, 1998년) p. 60.

계를 표시하는 부동산 등기부가 계속 보존되었다.⁵³⁾ 그럼에도 불구하고 재산의 가치나 형태가 변경된 경우가 많았고, 부동산 소유권 관련서류가 제대로 관리되지 않았다. 그 결과 40여년의 분단기간을 거치면서 원소유자 파악이 어렵거나, 파악되더라도 상속인을 찾는 것이 쉽지 않았다고 한다.⁵⁴⁾

7. 신탁청의 사유화 실적과 반성

- ◆ 통일 후 신탁청은 8,000개의 대규모, 25,000개의 소규모 국영기업과 여기에 고용된 400만명의 근로자를 관할하게 되었다. 1994년말까지 신탁청은 거의 모든 국영기업을 폐쇄하거나 사유화하여 250만명의 근로자가 실직하였으며, 사유화된 기업의 80%는 서독인에게 매각되고, 동독인에 대한 매각은 6%에 불과하여 동독인이 불만을 갖는 주된 원인이 되었다.⁵⁵⁾
- ◆ 한편 1990년 여름 신탁청은 동독의 총재산이 약 6,000억 서독마르크(DM)로 평가된다고 발표했으나, 1994년말 신탁청이 평가작업을 종료한 후에는 동독기업의 가치는 670억 DM으로 줄어들었다.⁵⁶⁾ 동독경제의 사유화를 통해 신탁청이 얻은 수익은 약 300억 DM에 불과했고, 신탁청이 부담한 채무액은 2,400억 DM에 이르러⁵⁷⁾ 적자를 실현하였다.⁵⁸⁾

53) 김성욱, 『통일 후 북한 국공유재산의 처리와 관련한 법적 문제와 해결방안』(법제처, 2011년 남북법제연구보고서, 2011년 8월31일) pp. 62-63.

54) 정용길, “통일독일의 통일비용과 경제통합” (『유럽연구』 제26권 3호, 한국유럽학회, 2008년 겨울) pp. 9-10.

55) Marius Zeevaert, “The Legacy of Germany’s Reunification”, (The Yale Review of International Studies, November 15, 2020).

56) 우베 뮐러(저), 이봉기(역), 상계서, p. 202.

57) 알렉산더 피셔, 상계논문, p. 542.

58) 독일 신탁청의 사유화 수익은 국내외 연구자에 따라 300억, 400억, 600억 DM으로 제시되고, 부채인수를 포함하는 지출액도 2,400억, 2,500억, 3,000억 DM으로까지 설명되고 있고, 이는 연구자가 인용한 자료의 차이에 기인하는 것으로 보인다. 단 신탁청의 ‘적자’ 사실에는 이견이 없다.

- ◆ 동독이 경영하고 보유하던 국영기업과 재산을 신탁청이 무상으로 인수하여 매각하였다면 수익의 발생을 기대하는 것은 당연하고, 따라서 매각수익은 통일비용의 일부를 부담할 수도 있었을 것이다. 그러나, 실제로는 그렇지 못했던 것은 향후 북한의 체제전환 준비과정에서 반드시 참조해야 할 실패사례이다.
- ◆ 동독기업의 매각과 관련하여 신탁청이 직면한 최대문제는 앞에서 설명한 것처럼 동서독 화폐통합에 의해 동독기업이 수익성과 경쟁력을 상실하여 많은 기업들이 원매자를 찾기 어려웠다는 점이다. 신탁청은 불과 4년의 기간에 동독 국영기업의 거의 전부를 매각 또는 폐쇄하는 실적을 이루었지만, 신속한 민영화는 대량실업, 그리고 저가매각에 의한 적자와 재정압박의 원인이 되었다.⁵⁹⁾
- ◆ 이처럼 신탁청이 민영화 속도에 집착하면서 200여개에 달하는 콤비나트(기업집단)의 무분별한 해체로 동독경제의 잠재력을 상실하였고, 기업의 경영정상화에 소홀하였으며, 다수의 민영화 대상기업에게 필요했던 경영컨설팅이나, 동독 종업원에 대한 실질적인 지원이 미비했다는 비판을 받는다.⁶⁰⁾ 특히 동독기업의 유형자산을 최단시일 내에 매각하면서 유형자산의 공급과잉과 서독에서의 금융자산에 대한 잠재수요 급증에 의해 이자율이 상승하였다. 그 결과 실물자산 투자의 기회비용이 상승하여 매각대상 기업의 자산가치는 더 떨어지게 되었다.⁶¹⁾ 단기간에 무리한 사유화를 강행한다는 비판에 대해 신탁청은 자신들이 보유하지 못한 노우하우를 보유하는 투자자에게

59) 배진영, “경제통합의 속도와 시기: 투자 지원액 접근” (베르너 푸쉬라, 김원식 공편 『통독의 경제적 평가와 한반도 통일』 프리드리히 에베르트 재단, 1993년 10월) p. 30.

60) 박철수·조봉현·정일영, 『통일 후 남북한경제 한시분리운영방안: 국유자산 분야』 (대외경제정책연구원 중장기통상전략연구 16-04, 2016년 12월 30일) pp. 97-98.

61) 송태수, “통독 과정에서 신탁청에 의한 사유화 정책과 그 대안” (『한국정치학회보』 34집 4호, 2001년) p. 386.

신속하게 이전하여 기술을 확보하고, 시장점유율을 높이는 것이 필요했다고 하지만,⁶²⁾ 결국 신탁청은 자신의 무계획과 준비부족을 인정하였을 뿐이다.

◆ 독일은 동독기업의 부채 탕감을 검토했으나, 동독의 여신체계가 붕괴될 우려가 있었고, 조직변경된 기업이 과거의 채무를 인수하는 것도 문제가 있다고 보아 신탁청이 기업을 대신하여 채무자가 되었다.⁶³⁾ 그 결과 신탁청의 적자가 불가피하게 되었다.⁶⁴⁾ 신탁청이 매각기업의 채무를 인수하면서 매각가격에 채무액이 포함된 충분히 높은 금액을 받았다면 신탁청의 채무가 부담이 되지 않을 수 있었으나, 신탁청의 매각수익이 300억 DM인데 반해, 인수부채는 2,500억 DM을 초과하는 것을 보면,⁶⁵⁾ 기업 매각가격에 채무액이 반영되지 않았던 것으로 보인다.

◆ 동독의 경우에는 분단기간 중에도 일부 사유재산이 허용되었고, 동독주민이 사유재산의 일부로 보유하고 있던 은행예금은 보호되어야 했다. 이에 따라 은행의 기업 대출채권 역시 보호할 필요가 있었으므로, 기업채무를 신탁청이 인수하도록 결정한 것으로 추정된다. 사실상 국가기관인 북한의 은행과 국영기업 간 채권채무는 동일인의 내부거래로 보아 일괄소각(무효화)하는 것이 적절하고, 일부 존재할 수 있는 일반주민의 은행저축에 대해서는 재정에서 별도로 보상하는 것이 타당하다고 본다.

◆ 신탁청은 관할대상 개별기업의 평가에 있어서도 충분한 전문성과 관련인력을 보유하지 못했던 것으로 보인다. 남북한 통일의 상황에서 북한기업에 대한 정확한 평가와 기업환경에 대한 이해의 중요성은 아무리 강조해도 지나

62) 박상봉, “독일 통일경제의 통합과정” 김기수 편, 『통일경제를 위한 예비 연구』 (세종연구소, 세종정책총서 2015-1, 2015.1.10) p. 130.

63) 신현윤, “남북한 경제법제의 동화에 따른 법적갈등과 문제점” (『통일연구』 제5권 제1호, 연세대 통일연구원, 2001) pp. 78-79.

64) 이우진, “독일 신탁관리청(Treuhandanstalt)의 역할과 시사점” (『산은조사월보』 2015년 1월) p. 97.

65) 이은정 / 알렉산더 피셔, 상계논문, p. 196.

칠 수 없지만, 체제전환의 급박한 상황에서 단기간에 평가체제와 인력, 그리고 이들의 전문성을 확보하는 것은 용이한 일이 아닐 것으로 보인다. 이에 체제전환의 급진성 여부는 별도로 검토하더라도, 북한기업과 국유재산의 사유화에 대해서는 과도기간을 설정하고, 단계적으로 추진하여 통일비용을 절감하는 것은 물론, 북한경제의 순조로운 발전을 도모하고, 북한주민에게 최대의 이익을 보장하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

◆ 신탁청의 사유화 정책과 매각방식도 긍정적 평가를 받지 못한다. 매각에 장애요인으로 작용한 고용유지와 투자계획의 요구는⁶⁶⁾ 부득이한 규제라 볼 수 있지만, 구조조정, 청산, 환경보존 등을 위한 과다지출로 적자의 직접원인이 된 것은⁶⁷⁾ 신탁청이 지나치게 의욕적이었기 때문인 것으로 보인다. 신탁청은 동독의 거대기업이나 콤비나트의 무분별한 해체뿐 아니라, 이들 기업의 매각과정에서 ‘알맹이 빼먹기’ 매각을 허용하여 기업간 연관성을 파괴하고, 잔여부분의 가치는 더 떨어트렸다.⁶⁸⁾

◆ 이렇게 서독자본이 선별적으로 인수한 동독의 핵심기업은 경쟁력을 상실한 것은 물론, 서독기업의 생산라인이나 부품 제조업체로 전락하여 동서독 경제의 불균형을 심화시키는 요인이 되었다.⁶⁹⁾ 한편 신탁청의 신속한 현금매각 원칙으로 인해 당시 현금 동원능력이 부족했던 동독주민의 기업 인수를 저해하고, 헐값매각을 초래하였다.⁷⁰⁾ 외국기업에 대한 매각도 부진하여 외자유입을 통한 사유화와 구조조정 촉진이라는 목표를 달성하지 못했다. 전

66) 김유찬, 『독일통일 전후 재정운용의 특징과 시사점』 (국회 예산정책처 정책연구과제 보고서, 2014.08.14) p. 60.

67) 박철수·조봉현·정일영, 『통일 후 남북한경제 한시분리운영방안: 국유자산 분야』 (대외경제정책연구원 중장기통상전략연구 16-04, 2016년 12월 30일) p. 96.

68) 송태수, “독일통일 20년의 경제적 통합과정: 평가와 함의” (『한독사회과학논총』, 제19권 제4호, 2009년 12월) p. 193.

69) 박철수·조봉현·정일영, 상계서, p. 98.

70) 박철수·조봉현·정일영, 상계서, p. 99.

기, 가스, 항공 등 대기업은 주로 서독자본에 매각되어 동서독 경제의 불균형을 초래하고,⁷¹⁾ 이들 기간산업의 독과점 구조가 심화되었다.⁷²⁾

- ◆ 신탁청은 이러한 정책 및 업무처리 방식의 문제뿐 아니라, 조직 자체에도 문제가 적지 않았다. 정치적 간섭으로 인한 독립성 결여와 함께, 조직내부의 구조적 결함과 관료적 경직성이 작용했다. 그리고 지역상황에 따라 특화된 구조조정과 경제활성화 계획을 수립하고 산업분야별 맞춤형 사유화 정책을 준비할 수 있는 최소한의 시간과 업무 전문성을 결여하여⁷³⁾ 목표한 성과 달성에 실패하였다.
- ◆ 향후 남북한 통일 이후 추진하게 될 북한 국영기업 민영화는 일단 기존의 기업활동을 계속하면서 점진적으로 시장경제 체제에 적합한 경영정상화와 구조조정이 이루어질 수 있는 방향으로 가야 할 것으로 보인다. 이런 과도기간을 거치면서 북한 국영기업 민영화 기관(신탁청)은 북한경제 활성화를 유도할 수 있는 적절한 사유화 정책을 준비할 수 있을 것이다. 민영화 기관의 독립성과 전문성을 보장하되, 기관의 부패와 일탈을 방지할 수 있는 적절한 외부 감시장치도 필수적이다.

8. 독일 통일비용의 정의 및 사용

- ◆ 서독은 통일비용을 ‘특정기간 이내에 동독주민 1인당 GNP가 서독주민의 그것과 같아지게 하기 위해 서독정부가 지출해야 하는 재정 소요액’이라고 정의했다.⁷⁴⁾ 이러한 정의에 따라 통일비용은 ①통일 직후 위기관리 비용(이

71) 홍순직, “통일 이후 북한지역의 부동산 사유화 방안” (『KDB북한개발』 2018년 봄호, 통권14호) p. 55.

72) 이윤진, “독일 신탁관리청(Treuhandanstalt)의 역할과 시사점” (『산은조사월보』 2015년 1월) pp. 98-99.

73) 박철수·조봉현·정일영, 상계서, p. 97.

74) 손영화, 이호용, “통일재원 마련을 위한 법적·정책적 과제: 독일 통일재원의 우리나라에의 시사점” (『법과 정책연구』 제13집 제4호, 한국법정책학회, 2013년 12월) p. 1398.

주민 대책, 동독주민 기본생활 보장 및 실업대책), ②동서독 간 제도통합 비용(화폐, 법, 행정, 사회보장 제도 등 통합), 그리고 ③동독의 열악한 SOC 확충과 동독주민의 생활수준을 상승시키는 경제통합 비용(철도, 도로, 전기, 통신망 일원화, 산업 구조조정)이 포함된다.⁷⁵⁾

◆ 독일의 통일비용 정의에는 동독지역에 대한 민간투자는 제외하고, 공공부문의 이전금액만이 포함된다.⁷⁶⁾ 그러나 독일통일 이후 이루어진 남북한 통일비용에 관한 연구의 대부분은 민간투자를 통일비용에 포함시키거나, 때로는 그것만을 통일비용으로 추정하여 우리 국민들의 통일비용 공포증을 유발하고 있다. 이는 북한의 소득수준을, 가령 남한의 수준 또는 일정비율로 올리기 위해 어느 만큼의 투자가 필요한지를 규명해 본다는 점에서 ‘학문적 관심’을 충족시킬 수 있겠으나, 공적재원의 충족을 위해 세금을 납부하는 국민들이 관심을 가질 사안은 아니다.

◆ 독일 통일비용의 용도에 대해서는 대체로 투자지향적 지출의 비중이 낮다는 데에 비판의 초점이 있다.⁷⁷⁾ 이처럼 서독의 재정이전은 수익을 창출하지 못하는 ‘소진성 지출’이어서⁷⁸⁾ 세수도 확보하지 못하면서 세금 및 사회보험료 인상에 의해 물가와 임금이 상승하고, 이는 다시 임금투쟁과 실업확대로 이어지는 악순환을 초래했다.⁷⁹⁾ 또한 동독 산업의 회생을 지연시키고,⁸⁰⁾ 서

75) 이승현·김갑식, “한반도 통일비용의 쟁점과 과제” (『정책연구』 통권 171호, 국가안보전략연구원, 2011년 겨울) pp. 166-167.

76) 염돈재, “통일비용은 얼마나 들었는가” (염돈재의 독일통일 이야기, 2014.11.5.).

77) 고일동 편, 『남북한 경제통합의 새로운 접근방법: 독일식 통일의 문제점과 극복방안』 (KDI-DIW 공동연구, 한국개발연구원, 1997년 11월14일) pp. 220-221.

78) 양운철, “독일통일 30년: 구동독 지역의 경제발전과 통일한국에의 시사점” (세종연구소, 세종정책연구 2020-07, 2021년 2월 15일) p. 49.

79) 이승현, 김갑식, “한반도 통일비용의 쟁점과 과제” (국회 입법조사처 현안보고서105호, 2010년 12월 23일) pp. 5-6.

80) 이영훈, “남북한 화폐경제통합의 주요 이슈 및 과제” (한국세계지역학회 · 국회입법조사처 주최 학술회의 발표자료, 2015년 11월 10일) p. 86.

독 납세자들의 불만을 불러일으켰다고 한다.⁸¹⁾ 이에 독일정부는 동독의 개별 주의 특성이나 사회적 변화현상 등을 고려하지 않고 일괄적인 지원을 함으로써 무원칙적이고 비효율적으로 재정을 집행했다는 비판을 받았다.⁸²⁾ 이와 함께 만약 소비성 지출을 줄이고, 인프라 재건이나 경제활성화 등 생산적인 부문에 지원을 확대했다라면 동독경제의 조기활성화를 통해 전체 통일비용을 절감할 수 있었을 것이라는 평가를 받고 있다.⁸³⁾

- ◆ 이제까지 독일 통일비용의 발생 및 증가 원인에 대한 설명을 통해서 주목되는 것은 20년에 걸쳐 1년 GDP에 근접하는 막대한 통일비용을 지출한 독일의 사례를 우리가 답습해야만 하는 필연적인 사유는 존재하지 않는다는 점이다. 독일은 경제통합 과정에서 정책적 실수를 저질렀기 때문에 과도한 통일비용이 초래되었다고 할 수 있지만, 독일의 경험을 주시하면서 수십년간의 분석, 연구, 그리고 통일을 대비하고 있는 한국이 그런 실수를 반복한다는 것은 있을 수 없다.

81) 박상봉, “독일 통일경제의 통합과정” 김기수 편, 『통일경제를 위한 예비 연구』 (세종연구소, 세종정책총서 2015-1, 2015.1.10) pp. 138-139.

82) 김동명, 상계서, p. 226.

83) 김종수, “독일 ‘통일정책’의 한국 적용의 의미와 방안: 프라이카우프, 잘츠기터, 연대세를 중심으로” (『정책연구』 통권 184호, 국가안보전략연구원, 2015 봄, pp. 31-72) p. 50.

III. 남북한 통일비용의 이해

- ◆ 독일 통일의 경험을 숙지하고, 남북한 통일비용을 논의하기 전에 짚고 넘어갈 문제가 있다. 통일 당시 동서독의 인구 차이는 현재 남북한 보다 크고, 1인당 소득의 차이는 적어서 남북한의 경제통합은 독일보다 장기간에 걸쳐 훨씬 더 많은 비용이 소요될 것이라는 주장이다.⁸⁴⁾ 그러나 남북한의 통일비용이 독일보다 높아질 것이라는 주장은 남북한이 독일의 정책적 오류를 반복하는 경우에만 성립하나, 남북한이 이를 따를 이유는 전혀 없다.
- ◆ 또한 소득격차가 크기 때문에 그 해소비용이 더 클 것이라는 주장은 북한의 소득이 남한소득의 일정비율을 목표로 한다는 점을 전제로 한다. 통일한국 정부가 이러한 목표를 설정할지에 대해서는 의문이 크지만, 북한주민의 소득증가를 목표로 설정할 경우 소득격차가 클수록 같은 비율의 이전금액은 수취인 소득의 더 높은 증가율을 의미한다. 가령 서독 GDP 5%에 해당하는 재정이전은 동독소득의 50% 증가를 가져오나, 한국 GDP의 5%에 해당하는 이전지출은 북한 소득을 2배 증가시킨다는 분석이 있다.⁸⁵⁾ 소득격차가 클수록 같은 목표를 달성하기 위하여 필요한 상대적 부담이 감소된다는 점에서 높은 소득격차는 통일비용 추정에 있어서 부정적 요인이 아니다. 북한의 소득 증가가 북한주민의 통일에 대한 만족도를 높이고, 통일조국에 대한 귀속

84) Matthew Goodman, "The Economic Synergy Effect of Unification of the Korean Peninsula" in Victor Cha(ed), 『Korean Unification in New Era: A Conference Report of the CSIS Korea Chair』 (Center for Strategic and International Studies (CSIS), November 2014) pp. 15-16.

85) Kwon, Gooheon, "Experiences with Monetary Integration and Lessons for Korean Unification" (IMF Working Paper WP/97/65, May 1997) p. 19.

감을 강화시킨다는 정치적 동기는 남한보다 높은 북한의 소득 증가율과 이에 따른 남북한 소득수준의 접근으로 충분히 충족할 수 있다고 보인다.

1. 통일비용 정의의 문제

- ◆ 남북한 통일비용의 논의에 있어서 공통된 정의는 존재하지 않는다. 이처럼 일관성 있고, 객관적인 정의가 존재하지 않는⁸⁶⁾ ‘불확정 개념’인 통일비용에 관한 논의가 반복, 확산되면서 우리 국민, 특히 젊은이들은 통일비용, 그리고 통일 자체에 대한 부정적 인식을 갖게 되었다.⁸⁷⁾ 그러므로 통일비용에 적용되는 일련의 정의가 갖는 문제점을 분석하여 통일비용에 대한 우리 국민들의 부정적 인식을 해소해 보려 한다.

(가) 북한 생활수준 동일화 비용

- ◆ 먼저 일반적이라고 소개된 통일비용의 정의는 “남북한 간에 경제적 차이가 큰 상황에서 통일이 이루어질 경우 사회적 불안정을 해결하기 위해 북한주민의 생활수준을 남한의 생활수준에 이르도록 하기 위해 남한이 지출해야만 하는 자원량”이라는 것이다.⁸⁸⁾ 그러나 통일 후 사회적 불안정이 남북한 경제적 격차에만 기인하는 것인지, 사회적 불안정을 해결하기 위해 경제적

86) 이상만, “통일비용과 통일방향” 『대북포용정책과 한반도 평화체제 모색』 (통일문제연구협의회 1999.12.31) pp. 69-70.

87) Thomas P. Dolan, Kyle Christensen, and Kimberly Gill, “Generational Differences in Attitudes Toward Korean Unification” (Korean Economic Institute of America, Academic Paper Series, May 8, 2014) p. 3, 및 황태희, “북한과 통일에 대한 한국인의 인식” (동아시아연구원 위키페이지, 2020.10.16) p. 13.

88) 이영선, “한반도의 통일비용과 그 조달방법” (좌승희 · 문정인 · 노정호 편, 『한반도 통일핸드북』 한국경제연구원, 2003년 7월15일, p. 1038.

자원 투입이 반드시 필요하고, 다른 대체적 방안은 존재하지 않는 것인지,⁸⁹⁾ 남북한의 생활수준이 같아져야 사회적 안정이 확보될 것인지 등의 의문에 대한 답변은 어느 것도 긍정적인 것으로 보이지 않는다. 따라서 이 정의에 의해 추정되는 통일비용은 적정수준을 넘어서는 과도한 금액이 될 것으로 예상되므로 사회적 안정과 통일비용을 연계하는 것은 적절하지 않다고 본다.

(나) 북한 소득수준 제고비용

◆ 통일비용에 대해 이보다 더 보편적인 정의는 “북한의 1인당 소득을 남한의 일정수준에 도달하도록 하기 위하여 필요한 투자비용”이라는 것이다.⁹⁰⁾ 그러나 소득목표 달성을 위한 투자금액을 통일비용으로 보는 관점은 수용하기 어렵다고 본다. 왜냐하면 그러한 투자비용의 대부분은 민간부문이 조달하기 때문이다. 통일연구원은 2030년 통일이 되면 2050년까지 경제분야 통일비용 3,400조원(2013년 불변가격)을 추정하면서, 이 중 민간의 대북투자를 제외한 정부의 지출은 580조원(17%)에 불과하다는 연구결과를 발표한 적이 있다.⁹¹⁾ 민간투자가 통일비용에서 제외될 경우 통일에 대한 국민의 인식이 크게 바뀔 것으로 예상된다.

(다) 편익을 공제한 순비용

◆ 통일비용은 통일편익을 차감한 순비용의 개념을 따라야 한다는 주장이 있

89) 물론 모든 정부행위에는 비용이 수반되기는 하지만 여기서 말하는 비용은 '이전지출'의 형태에 의한 비용을 의미함.

90) 이효원, “통일비용의 법률적 쟁점” (재정법제 Issue Paper 11-15-③, 한국법제연구원, 2011년 10월30일) p. 5.

91) 조한범 외 8인, 『정치 사회 경제분야 통일비용 편익 연구』 (통일연구원, 통일비용편익종합연구 2013-1, 2013년 12월) p. 396.

다.⁹²⁾ 기존의 연구는 통일편익의 일부 항목만을 반영하였고, 유무형의 비경제적 효과를 계량화하지 못하여 과소평가하였으며, 통일비용의 발생은 한시적이나 통일편익은 장기간에 걸쳐 발생하므로 궁극적으로 편익이 비용을 초과한다는 분석도 있다.⁹³⁾ 이처럼 통일편익을 고려하면 통일 순비용은 아주 근소하거나, 오히려 마이너스가 될 것이라는 수많은 전문가들의 ‘설득’이 있었다.

◆ 그럼에도 불구하고 젊은이들이 통일에 따른 경제적 부담을 우려하고, 통일까지도 기피하는 이유는 무엇인가? 첫째, 비용과 편익의 발생시점이 상이하다는 점이다. 통일비용은 통일과 즉시 남한국민의 세금부담 증가와 공적 서비스의 감소 등으로 나타날 것이나, 편익은 통일에 이어지는 일련의 통합과정이 원만하게 진행된 이후에야 발생할 것이기 때문이다. 둘째, 비용 부담자와 편익 수혜자가 동일하지 않다는 점이다. 통일비용의 재원조달과 관련하여, 비용 발생 시점에 획득되는 공적수입(세금 및 사회보장 기여금 등)에 의해 충당된다면 그 부담자는 추후에 발생하는 편익을 향유하지 못할 것이라는 점에서 비용부담을 기피할 수밖에 없다. 셋째, 통일 순비용 개념을 통해서 통일비용의 심각성을 완화해 보려는 시도가 별로 성공하지 못했던 것은 그러한 순비용 논의 자체의 부작용일 수 있다고 본다.

◆ 구체적이고 현실성 있는 통일비용을 상쇄하기 위하여 제시되는 통일편익은 경기활성화, 규모의 경제 실현이나 남북경제의 시너지 효과, 그리고 국가 위험도 감소 등 추상적인 항목들이므로 비용과 편익의 상쇄가 선뜻 납득되지 않는다. 게다가 기존의 통일비용과 편익에 관한 연구는 정량화의 편리성에 의해 경제적 측면을 위주로 통일비용을 산출하여 비용측면이 과도하게 부각

92) 조동호, 『통일비용 보다 더 큰 통일편익』 (통일교육원, 주제가 있는 통일문제 강좌 27, 2011년 4월) pp. 7-9.

93) 홍순직, “통일비용과 통일편익에 대한 소고” (법무부 『통일과 법률』 제12호, 2012년 11월15일) pp. 62-69.

되었다고 하면서,⁹⁴⁾ 비경제적 측면의 비용과 편익을 제시하기도 한다.⁹⁵⁾

- ◆ 그러나 이러한 연구결과를 접하는 일반국민들은 ‘통일비용의 문제가 얼마나 심각하길래 이렇게까지 해서 우리를 설득시키려 하는가’라는 의문을 가질 수밖에 없을 것이다. 통일편익을 강조하는 순비용 개념 제시의 역효과가 아닐 수 없다. 통일비용을 상쇄하는 통일편익은 통일비용으로 즉시 전용될 수 있는 부분 정도에 한정하고,⁹⁶⁾ 정부와 통일 전문가들은 의연한 자세로 통일비용의 부담을 최소화할 수 있는 조달, 사용, 절감 방안을 제시하여, 이에 대한 국민의 신뢰를 얻어야 한다.

2. 주요 통일비용 항목에 대한 인식 개선

(가) 남북한 소득격차 해소

- ◆ 북한의 소득목표를 달성하기 위한 투자비용은 통일비용으로 인정할 수 없다는 점은 이미 적시하였다. 다만 소득목표를 추구하지 않는다는 이유로 북한주민의 낮은 소득수준을 방치할 수 있는 것은 아니다. 통일정부는 남한은 물론, 외국의 투자자와 기업을 북한에 유치하여 북한지역의 경제를 활성화하고 고용을 창출하여 북한주민의 소득수준을 높여야 한다. 그리고 이에 필요한 인프라 확충, 제도정비, 법치주의 확립, 민주적 정부와 투명행정, 직업훈련 등을 통해 기업환경을 개선하여야 하는 것은 물론이다.⁹⁷⁾

94) 김규륜 외, 『통일비용 편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색』 (통일비용편익 종합연구 11-01, 통일연구원, 2011년 12월) p. 360.

95) 상계서, pp. 369-370 및 pp. 377-378.

96) 통일편익이 경제적이라면 이를 통일재원으로 활용이 가능하다. 가령 통일로 인해 특정분야의 지출이 감소하거나, 이익을 얻는다면 지출감소 또는 세금의 형태로 통일비용을 충당할 수 있다. 최준욱, 『통일재원 조달 방식에 대한 연구』 (한국조세연구원 연구보고서 11-09, 2011.12.30) p. 25.

97) ‘통일한국 경제에 대한 미국의 역할과 관련하여 가장 중요한 부분은 외국인직접투자를 통해 민간분야가 담당하고, 정부는 보충적 역할에 그칠 것’이라고 하는 것도 (Marcus Noland, “The Economic Synergy

- ◆ 이러한 조치가 필수적인 것은 강조할 필요도 없으나, 비용 문제라기 보다는 정책 의지와 우선순위의 문제라고 보아야 한다. 실제 북한의 소득증가를 위해 남한의 공공부문이 부담하여야 하는 통일비용은 인프라 확충에 소요되는 비용에 한정된다고 보아야 한다.

(나) 북한 인프라 확충 비용과 조달

- ◆ 도로, 철도, 항만, 전력, 통신 등 기초 인프라는 물론, 산업발전에 필요한 기타 인프라 구축은 북한지역의 생산성 제고와 북한주민의 소득수준 향상, 나아가 통일한국의 경제성장에도 기여한다는 점에서⁹⁸⁾ 남북한 통합과정에서 피할 수 없는 지출항목이다. 다만 과도한 SOC 투자는 투자와 자원배분의 비효율성을 초래할 수 있으므로 개별 프로젝트의 타당성 조사 등을 통해서 우선순위와 투자규모 등을 결정해야 할 것이다.⁹⁹⁾
- ◆ 통일정부의 주도적 역할이 불가피한 인프라 투자는 독일의 경우 전체 통일비용의 12%였고, 이와 유사한 효과를 갖는다고 볼 수 있는 경제활성화 조치에 7%가 소요되었다는 점을 앞에서 보았다. 독일의 통일비용 지출에 대해서는 인프라 등 투자성 비용의 비중이 낮다는 지적이 일반적이다. 이는 사회보장 등 소비성 지출이 과다하였다는 것을 의미하지만, 동독에 대한 인프라 투자나 경제활성화 노력이 부족했다는 것은 아니다.
- ◆ 독일의 연간 통일비용이 GDP의 4~5% 수준이었으므로, 이것의 19% 수준

Effect of Unification of the Korean Peninsula” in Victor Cha(ed), 『Korean Unification in New Era: A Conference Report of the CSIS Korea Chair』 (Center for Strategic and International Studies (CSIS), November 2014) pp. 9-10) 정부역할의 한계와 민간역할의 중요성을 강조하는 것이다.

98) 임수호 외 공저, 『통일 후 남북한경제 한시분리운영방안: 경제적 필요성과 법적 타당성』 (대외경제정책연구원, 중장기통상전략연구 16-01, 2016년 12월 30일) p. 65.

99) 국회 예산정책처, 『한반도 통일의 경제적 효과』 (2014.12) pp. 82-83.

인 인프라 투자 및 경제활성화 비용은 대체로 GDP의 0.8~1.0% 수준이다. 북한경제의 흡수능력을 고려한 적정한 통일비용은 매년 GDP 대비 2~5%라는 의견을 감안하면,¹⁰⁰⁾ 독일의 GDP 대비 인프라(경제활성화 포함) 투자비용 0.8~1.0%가 보다 현실적인 지출 상한선인 것으로 보인다.

- ◆ 인프라 투자와 관련하여 통일정부는 국채발행이나 해외차입에 의한 재원 조달이 정당하고,¹⁰¹⁾ 미래세대에게 부담을 이전하는데 윤리적 문제도 없다. 실제로는 투자의 품질과 새로 설치되는 인프라의 운영 여하에 따라서는 정부의 투자수익(세수)에 의해서 차입을 상환할 수 있고, 이 경우 미래세대의 부담이라고 볼 수도 없다. 향후 북한 인프라 구축에 소요될 비용을 이처럼 국제기구나 자본시장 차입에 의해 조달하고, 그 수익(세수)으로 상환한다면 인프라 구축에 쓰이는 통일비용의 실질부담은 제로가 되는 셈이다. 다만 주민생활 편의시설 등 직접 수익을 기대할 수 없는 인프라도 필요하므로, GDP의 최대 1%인 인프라 투자 및 경제활성화 비용 중에서 절반 정도를 차입에 의해 조달한다고 가정하면 실제 부담은 0.5%가 된다.

(㉔) 북한주민에 대한 사회보장

- ◆ 독일의 경우에는 정치적 판단에 의한 화폐통합과 교환비율 결정, 그리고 생산성을 초과하는 임금인상으로 인해 사회보장 비용이 급증하였으므로, 이 점만 유의하더라도 남북한 통일로 인한 사회보장 비용은 크게 경감될 것이다.
- ◆ 2023년 현재 남한의 1/30에 불과한 북한의 소득수준을 감안할 때 북한주민

100) 김창권, “독일 통일비용 15년 평가와 시사점” (『통일경제』, 2005년 겨울호, 현대경제연구원) pp. 79-80.

101) 한국은 통일 후 북한 인프라 구축을 위한 공적자금의 차입이 정당하고, 1조달러 정도의 차입이 가능할 것이라는 전망이 있음. Nicholas Eberstadt, “The Economics of a Korean Unification: Thinking the Unthinkable?” (American Enterprise Institute, December 27, 2023).

에게 남한 수준의 국민연금, 최저생활보장, 실업 및 의료보험을 제공할 경우 사실상 모든 북한주민이 최저생활 보장 대상이 되는 것은 물론¹⁰²⁾ 실업급여가 정상적인 근로임금을 초과하게 될 것이라는 점에서 이는 가능하지도 않고, 타당하지도 않다. 북한주민에 대한 사회보장비 지출은 남북한 경제력 격차를 반영하거나,¹⁰³⁾ 점진적 개혁과 한시적 차등적용 등의 방법을 통해 남 북한 사회보장 제도를 통합하는 방안이 필요하다.¹⁰⁴⁾

◆ 4명의 서독인이 1명의 동독인에게¹⁰⁵⁾ 제공한 사회보장 급여 총액이 GDP의 2~2.5%였으므로, 인구가 북한의 2배에 불과한 남한이 동일한 정도의 사회보장을 북한주민에게 제공하기 위해서는 GDP의 4~5% (2~2.5%의 2배)를 부담하여야 한다. 그러나 다른 요인은 무시하고 남북한 소득격차(30배)만을 고려하여 사회보장 부담액을 조정하면 남한 GDP의 0.13~0.17% (4~5%의 30분의 1)로 북한주민에 대한 사회보장 제공이 가능하다.

◆ 세계식량사업단(WFP)이 조사한 바에 따르면 가계 지출액 중에서 식료품비가 차지하는 비율을 의미하는 엥겔지수는 북한이 40%, 한국은 14%로서,¹⁰⁶⁾ 약 3배의 차이가 있다. 이에 북한주민에게 적어도 식생활만은 보장하여야 한다는 의미에서 사회보장 급여를 3배 올린다고 하더라도 0.4~0.5%에 불과하다. 이 수치는 독일의 사례에서 동서독의 소득차이를 무시하고 동독인에게 동일한 수준의 사회보장 급여를 제공한 부분만 교정한 것이다. 남북한

102) 북한의 소득수준은 남한의 5%에 불과하므로 남한의 기초생활보장제도를 수정없이 북한에 적용할 경우 대부분 북한주민이 수급자가 되고, GDP의 10%에 이르는 공공지출이 공공부조에서 발생한다는 지적도 있음. 고영선, “남북통일을 위한 재정조달” (『KDI 북한경제리뷰』 2012년 11월호, 한국개발연구원) p. 17.

103) 국회 예산정책처, 『한반도 통일의 경제적 효과』 (2014.12) pp. 81~106.

104) 노용환, “한반도에서 독일식 사회보장제도 통합은 가능한가: 통일 환경과 정책선택의 검토” (『보건사회연구』 제36권 2호, 2016) p. 28.

105) 통일 당시 동독의 인구는 1,670만명, 서독은 6,300만명으로서 동독보다 약 3.8배 많았다.

106) 신준식, “북 실제 엥겔지수는 몇 %?” (뉴데일리, 2015.3.20.).

통일과정에서 독일의 통합정책, 즉 무리한 화폐통합과 임금인상, 그리고 성급한 사유화 정책 등의 실책을 방지한다면 사회보장 비용은 더욱 축소될 수 있을 것이다. 이 정도라면 통일비용이라고 부를 필요도 없을 정도의 근소한 금액이다.

- ◆ 다만 하나의 통일국가 내에서 사회보장 급여액의 현저한 차이는 정치적, 정서적 이유로 수용되지 못할 가능성을 배제할 수 없다. 이에 남북한 사회보장의 차별은 경제적 합리성에 기초한 남북한 정치지도자의 합의와 함께 이들의 지도력 발휘가 필요할 것으로 보인다. 또한 통일 이전이라도 지역의 생활여건이나 물가수준 등에 따라 사회보장 급여액에 차등을 둘 수 있는 사회보장 제도의 개혁을 통해 통일 후 북한지역에 대한 차등적 지급이 자연스럽게 이루어지도록 하고, 과도하거나 불필요한 포퓰리즘적인 복지제도를 정비하여야 한다.
- ◆ 또한 가능하다면 통일 후 남북한의 분리통치와 화폐통합의 순연을 통해서 남북한 급여액의 직접 비교를 배제할 수 있도록 하며, 생활필수품과 기본식량의 원활한 공급을 통해 북한의 저물가 체제를 최대한 유지할 필요가 있을 것이다. 한편 통일 이후에는 북한지역의 기업환경, 외국인투자제도의 개선을 통해 북한경제의 성장과 고용확대를 적극 추진함으로써 사회보장 수요를 원천적으로 억제하는 한편 사회보장 재원을 확보하는 것도 당연히 필수적이다.

(㉔) 일회성 및 기타 통일비용

- ◆ 독일 통일비용의 대부분은 동독에 대한 인프라 투자비용, 그리고 동독주민에 대한 사회보장 제공을 위한 이진지출이 차지하기는 하지만, 일회성 비용

이 소요되었다는 점은¹⁰⁷⁾ 간단히 언급하였다. 남북한 통일의 경우에도 항목이 다를 수 있지만 일회성 비용이 발생할 수 있다.

- ◆ 우선 북한의 국영 금융기관이 다른 국영기업에 대해 보유하는 대출채권은 국가라는 사실상 동일인의 내부거래로 보아 일괄소각(탕감)하는 것이 경제 적 실질관계에 부합한다. 그리고 이것이 대량적자를 시현한 독일 신탁청의 전례를 회피할 수 있는 방안이다. 다만 이 경우 북한 금융기관이 예금의 형태로 보유하는 주민에 대한 채무는 상환이 필요하다. 그러나 북한 원화의 가치가 안정성을 잃고, 중국의 위안화, 미 달러화가 일반적인 거래수단으로 쓰이고 있는 현실을 생각하면¹⁰⁸⁾ 북한 금융기관의 주민에 대한 예금 채무액은 극히 소액일 수 있으나, 다소라도 존재한다면 정부 재정으로 지원하여야 한다.
- ◆ 통일한국이 승계할 북한의 외채는 2008년 발간된 보고서에 의하면 약 100억 달러로서, 당시 남한 GDP의 1%를 약간 넘는 수준에 불과하다는 평가가 있다.¹⁰⁹⁾ 러시아의 구소련 채무조정 선례에 따라 파리클럽의 채무 재조정을 거치면 90% 이상의 채무 경감이 가능할 수도 있다. 또한, 독일이 국제금융 시장에서 구동독의 채권을 매입한 것처럼 유동화된 북한의 대외채무 채권을 매입할 수도 있다.¹¹⁰⁾ 북한 채권은 1993년 3월부터 국제금융시장에서 거래되었으며, 가격은 1달러 당 10센트 전후라고 하는데,¹¹¹⁾ 북한 외채에 어느 방식으로 대응하던 간에 이 같은 실질가치에 의해 상환한다면 지나친 부담은 되지 않을 것이다.

107) 김동명, 『독일통일 그리고 한반도의 선택: 스무살 독일 얼마만큼 컸나?』 (한울, 2010) pp. 235-236.

108) 장슬기, “北 시장에서 위안·달러 쓰는 주민 늘어나…환율 상승 영향?” (Daily NK, 2023.5.31) 및 Ifang Bremer, “What life was like for North Koreans in 2024, from high prices to crackdowns” (NK News, December 30, 2024).

109) 최준옥, 『남북 경제통합과 재정정책(Ⅰ): 재정의 지속가능성에 영향을 미치는 요인 분석』 (한국조세재정연구원 연구보고서 08-14, 2008년 12월 29일) pp. 86-87.

110) 탁용달, “북한의 대외채무 처리방안 연구” (『북한연구학회보』 제22권 제1호, 2018년 여름) pp. 42-44.

111) 탁용달, 상계논문, p. 45.

- ◆ 북한정권의 붕괴나 급변사태를 계기로 남북한이 통일할 경우 북한지역을 탈출하는 난민이 발생할 수 있어 이들에 대한 긴급구호가 필요하고, 북한에 잔류하는 사람의 생활안정을 위해서도 우리 정부의 구호활동이 필요할 수 있다. 이때 가장 필요한 활동은 식량, 생필품 및 의약품과 기자재의 공급과 폭동예방 등 치안 및 방위활동이다. 북한정권의 붕괴나 급변상황에서 남한 정부에 대한 북한주민들의 신뢰를 확보하고, 이들에게 동포애를 전달하여 확실하게 통일을 성취하기 위해서 이러한 활동은 신속하고 충분하게 이루어져야 한다.
- ◆ 북한 난민이 중국 등 제3국으로 탈출하는 경우에도 우리 정부는 난민구호에 소요되는 비용을 전액 부담한다는 의사를 천명하고, 이들 국가의 협조를 요청하여야 한다. 또한 정부는 관계기관 및 민간기업과 협의하여 소요물자의 동원 및 전달체제를 사전에 수립하고 준비하는 것이 필요하다고 본다. 소요비용은 재난대비에 준한 예비비를 사후에 편성하여 정산할 수 있을 것이다.
- ◆ 독일은 전체 통일비용 중 23%는 세수부족으로 어려움을 겪는 동독지역 주 정부에 대한 연방정부의 할당금으로 지출되었고, 8%는 기타 분야에 사용하였다. 여기서 재정균형 할당금은 ‘예비비’, 기타는 ‘미할당’이라는 불명확한 예산으로 책정되었고, 사용내역도 주별로 상이하기 때문에¹¹²⁾ 남북한의 통일에서 어떤 형태로 지출될지 가늠하기 쉽지 않다.
- ◆ 우리나라의 경우 자치단체 간 재정격차를 해소하고, 지방재정의 균형을 도모하기 위하여 국세 중 일정액을 지방자치단체에 배정하는 지방교부세 제도가 있다. 통일 초기에 북한지역의 부족한 세수로 인해 남한 지자체보다 훨씬 더 큰 금액이 배정될 수 있고, 상대적으로 교부액이 축소되는 남한 지

112) 알렉산더 피셔, “통일비용과 재정정책” 『독일통일 20년 계기 - 독일의 통일 통합정책 연구』 (통일부, 2010) p. 446.

자체의 입장에서는 통일비용으로 인식할 수 있다. 그러나 중앙정부나 납세자로서는 이미 확보된 국세 세수 중 ‘일정액’을¹¹³⁾ 지자체에 할당하는 것이므로 추가적인 부담이 발생하는 것은 아니다.

3. 통일비용의 조달

- ◆ 통일비용의 조달방법은 여러가지가 있다. 그러나 통일비용 조달과 관련하여 가장 중요한 것은 ‘막대한 비용이 소요되므로 가능한 한 최대의 재원을 확보하고 보자’는 조급한 인식을 벗어나는 것이다. 통일비용으로 인한 납세자와 국민경제에 대한 충격을 최소화하고, 통일비용 지출의 주된 수혜자가 될 것으로 예상되는 북한주민들의 참여와 자부심을 높이는 조달방식을 선택하여 남북한 지역의 궁극적인 정신적 통합에도 기여해야 한다.
- ◆ 또한 비용과 편익 발생의 시차에도 불구하고, 가능한 한 통일비용의 부담은 통일편익의 수혜자에게 귀속되도록 하여 통일비용으로 인한 통일기피 현상을 방지하고, 적정 수준의 외국자본 참여를 통해서 국내 자본시장의 부담을 완화하면서도, 장기적으로 지나친 국부유출을 억제할 수 있어야 한다.

(가) 통일세 및 통일기금 논의

- ◆ 한때 우리 사회에서는 통일세에 대한 활발한 논의가 있었다.¹¹⁴⁾ 모든 국민에게 조세부담을 지우는 통일세 도입 대신에 통일 이전에 정부예산으로 통일기금을 적립하자는 제안도 있었다.¹¹⁵⁾

113) 지방교부세법은 “교부세의 재원은 내국세의 19.24% 해당금액과 종합부동산세 총액, 담배에 부과되는 개별 소비세액의 45%”라고 규정하였다. 『2024년 지방교부세 산정해설』 (행정안전부, 2024.3) p. 4.

114) 이승현, 김갑식, “통일비용: 논의의 현황과 쟁점” (국회 입법조사처, 이슈와 논점101호, 2010년 8월 19일).

115) 제성호, 상계논문, pp. 378-379.

◆ 통일기금의 설치하는 현재의 부를 미래의 통일 시점으로 이전하는 것이므로 지금 필요한 분야의 투자를 포기함으로써 기회비용이 발생하며, 대규모 통일기금을 투융자 형태로 운용할 경우 필요한 시점에 효율적 회수가 가능할 것인지가 의문이라는 지적이 있다.¹¹⁶⁾ 심지어 통일기금은 북한을 자극하여 남북관계를 악화시킬 가능성이 있으므로 바람직하지 못하다는 주장도 있으나,¹¹⁷⁾ 가장 설득력있는 반론은 통일의 편익을 누리지 못하는 통일 이전 세대가 통일비용을 부담하는 것은 비논리적이라는 점이다.¹¹⁸⁾ 이미 분단비용을 부담하고 있는 통일 이전 세대에게 미래의 통일비용까지 부담시키는 통일세나 통일기금은 정치적 지지를 확보하기 어려울 것으로 보인다.

(나) 사회보장 기여금의 역할

◆ 독일의 경우에는 동독에 대한 사회보장 비용의 실질부담을 기존 서독의 실업보험 및 연금보험 등 사회보험 시스템에서 부담하도록 하였고,¹¹⁹⁾ 그로 인해 사회(복지)국가의 기반이 약화되었다는 비판이 있었다.¹²⁰⁾ 남북한 통일의 경우에도 남한의 사회보장 기여금을 인상하여 북한에 대한 사회보장 재원으로 하는 것이 가능할 것인지가 논의될 수 있다.

◆ 그러나 남북한 사회보장 통합에 관한 대부분의 연구는 통일 이후에도 노동

116) 김중수, “독일 ‘통일정책’의 한국 적용의 의미와 방안: 프라이카우프, 잘츠기터, 연대세를 중심으로” (『정책연구』 통권 184호, 국가안보전략연구원, 2015 봄) p. 61.

117) 조동호, “통일기금은 미리 조성되어야 하나?” (KDI 정책포럼 제63호, 한국개발연구원, 1994.9.27.).

118) 장형수, “통일과 재원조달 논의의 새로운 고찰”, (『정책연구』 통권 171호, 국가안보전략연구소 2011년 겨울) p. 149.

119) 윤석명, 류재린, “독일통일 과정에서 사회보장제도와 연금제도의 통합과 평가” (『독일통일총서 13 - 사회복지 연구 분야』 통일부, 2016년 1월) pp. 101-102.

120) 이은정, “정책문서를 통해 본 독일통일과 사회정책(연금)” (『독일통일총서 13 - 사회복지 연구 분야』 통일부, 2016년 1월) p. 139.

제도, 연금 및 공공부조 제도, 보건의료 제도 등을 분리하거나, 북한에 이들 제도를 도입하더라도 남북한 제도의 재정을 분리하는 것은 물론, 급여 수준은 북한의 소득과 임금 수준에 맞추어 차등적으로 지급할 것을 제안하고 있다.¹²¹⁾ 물론 고령자, 장애인 등 근로능력 상실자에 대한 공적부조에 있어서는 남한정부의 재정지원이 필요할 수 있으나,¹²²⁾ 이는 일반 재정이 감당할 일이고, 어떤 경우에도 동서독 주민에게 동일한 제도와 급여액을 적용하였던 독일의 경우처럼 남한국민에 대한 사회보장 기여금의 인상을 통해서 북한에 사회보장을 제공하는 것은 상정되지 않는다.

(㉔) 국채발행 및 차입

◆ 통일비용의 조달과 관련하여 국채발행 또는 국내외 자본시장 차입은 일시적인 대규모 재정수요에 대응할 수 있다는 점에서 적절한 활용이 필요하다. 다만 차입에 따른 부담은 미래의 상환시점에 발생하는 것이므로 북한주민에 대한 사회보장 또는 공적부조 등 소멸성 비용을 차입에 의하여 조달할 경우 미래세대의 소득을 미리 소비한다는 점에서 정당성을 인정하기 힘들다. 그러나 통일비용의 편익이 장기간에 걸쳐 발생하는 인프라 투자의 경우에는 오히려 비용의 세대간 분담이 필요하고, 이때 적합한 재원조달 방식이 차입이다.¹²³⁾

121) 김석진, 이규창, 상계서, pp. 77-96 및 문형표, 김상호, 이지혜, “북한특구의 연금 및 공공부조제도 운영 방안”, 전홍택편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안』 (한국개발연구원 연구보고서 2012-10, 2012년 12월31일) p. 176.

122) 남북한 사회보장 제도가 분리 운영되더라도 북한지역의 낮은 소득수준, 지급사유(실업, 질병, 재해)의 빈발로 북한 사회보장 제도에 대한 재정보조가 필요할 것이라는 의견도 있음. 박진, “통일한국의 소득보장 정책과 사회보장 제도 통합” (『사회보장연구』 제10권 제2호, 한국사회보장학회, 1994년 12월) pp. 133-134.

123) 장형수, “통일과 재원조달 논의에 대한 새로운 고찰” (『정책연구』 통권 171호, 국가안보전략연구원, 2011년 겨울) pp. 141-142.

◆ 국제금융시장에서의 채권 발행, 해외 상업은행 등 국제 민간자본의 활용도 중요한 조달방안이 될 것이나, 가능하다면 세계은행 및 아시아개발은행 등 국제금융기구, 그리고 양자적인 공적개발원조(ODA) 등을 통해서¹²⁴⁾ 장기저리의 자금 동원을 시도하여야 한다. 요컨대 국내외 자본시장이나 국제금융기구 차입에 의한 인프라 사업은 일시적으로 과도한 재정부담을 분산하고, 실질부담의 세대간 분담을 가능하게 한다는 점에서 집중적인 검토와 연구가 필요한 부분이다.

(라) 민간자본 유치

◆ 민간기업의 대북한 투자비용은 통일비용의 범주에서 제외하였으나, 정부가 부담하는 통일비용에 대해서도 민간자본의 참여가 가능하다. 즉 북한 인프라 투자재원은 한국정부, 주변국 양자협력, 국제금융기구 이외에 PPP(Public Private Partnership), PF(Project financing) 등의 방식에 의해 국제 민간자본의 참여가 이루어질 수 있고,¹²⁵⁾ 외국인 투자자들은 북한지역 인프라 투자를 위해 국제 콘소시움을 구성할 수도 있다.¹²⁶⁾ 그러나 인프라 투자에 대한 민간자본의 참여는 참여조건에 따라서는 인프라 투자의 기본인 공익성을 저해하고, 장기간의 국부 유출을 초래할 수 있다는 점에서 사안별로 특별한 정책적 검토가 필요하고, 가능한 한 보충적, 예외적으로만 활용되어야 한다고 본다.

124) 김기수, “남북한 경제통합 방안: 기존 연구의 내용과 쟁점, 그리고 향후과제” 김기수 편, 『통일경제를 위한 예비 연구』(세종연구소, 세종정책총서 2015-1, 2015.1.10) pp. 71-72.

125) 진익 외, 『북한 경제개발 재원조달을 위한 국제기구와의 협력방안』(국회 예산정책처, 경제현안분석 제 95호, 2018년 12월) pp. 70-71.

126) Dong Yong-sueng, “The Economics of Reunification” (Korea’s Economy 2011, Volume 27, Korea Economic Institute of America, 2011) p. 102.

(바) 북한 국유재산 처리

- ◆ 북한의 공산정권이 출범하면서 모든 부동산을 몰수하여 국유 또는 협동농장 소유로 전환하면서 기존의 소유관계를 표시하는 등기부를 보존하지 않았으므로 원소유자 확인이 사실상 불가능하다.¹²⁷⁾ 편 월납입 중에서 토지소유권을 입증하는 서류를 보관하는 비율은 8.2%에 불과하다.¹²⁸⁾ 현재 북한에 거주하는 북한주민이 오랜 분단기간 중에 위험을 무릅쓰고 그러한 서류를 보관하는 것이 사실상 가능하지 않았다고 한다면 대부분의 경우 원소유자 확인이 불가능하다고 보아야 한다. 또한 대부분의 원소유자 본인은 사망하였을 것이므로 그 정당한 상속인을 확인하는 것은 더욱 어려운 일이다.
- ◆ 따라서 북한 소재 몰수재산을 원소유자에게 반환함에 따라 나타날 수 있는 소유권 불확정 기간의 장기화와 투자 저해, 그리고 보상을 위한 보상비로 인한 통일비용 소요 등의 문제는 발생하지 않을 것으로 보인다.
- ◆ 그렇다고 하여 이를 매각하여 통일비용 재원으로 활용한다는 것도 용이하지는 않다. 우선 북한지역은 통일 이후 상당기간 동안 상대적으로 저개발 상태에 있을 것으로 예상되므로 북한소재 부동산 등 국유재산의 잠재가치를 적절하게 평가하는 것이 어렵다. 이런 상황에서 수익을 목표로 하는 매각이 이루어질 경우 남한 및 외국의 자본가에 의한 투기적 거래가 성행할 가능성이 높을 것으로 보인다. 북한의 농지 및 주택 등은 북한주민의 생활 및 기초자산 확보를 지원하기 위해 무상 또는 명목상 가격으로 이들에게 분배하여야 한다고 본다. 이 경우 직접적인 통일비용 확보는 포기하더라도 장기적인 통일비용 절감 효과는 구현할 수 있기 때문이다.

127) 김성욱, “통일 후 북한 국공유재산의 처리와 관련한 법적 문제와 해결방안” (법제처, 2011년 남북법제연구보고서, 2011년 8월31일) pp. 61-62.

128) 김성욱(2011), 상계논문, pp. 74-75.

(바) 북한 국유기업의 사유화 수익

- ◆ 북한은 거의 전체 분단기간 중에 통계를 은폐, 조작하고 있어 내부의 실상을 알기 어려우므로¹²⁹⁾ 북한기업의 일반적인 실태를 파악하기 어렵다. 특히 대외무역에 대한 국제제재가 실행되는 상황에서 은닉적, 불법적 방식으로 운영되고 있을 것으로 보이는 북한기업을 시장경제적 관점에서 정확히 평가하는 것은 현재는 물론이고, 통일 이후에 북한의 내부정보가 모두 공개되더라도 용이하지 않을 것으로 예상된다.
- ◆ 따라서 북한 국유기업의 사유화를 담당하게 될 한국판 신탁청은 무엇보다 먼저 북한기업의 자산 및 수지 상황을 가능한 한 정확하게 평가할 수 있는 시장경제 회계제도를 도입하고, 이를 토대로 개별 북한기업에 대한 재무제표를 작성할 전문인력을 확보하여야 한다. 먼저 회계사, 세무사 등 전문인력을 중심으로 북한기업의 평가를 담당할 인력을 선발하여 사회주의 및 북한 기업에 대한 교육 및 연구를 진행하고, 특정산업, 업종별로 관련정보와 지식을 축적하여 신탁청의 사유화 대상기업에 대한 새로운 재무제표 작성 및 평가를 담당하도록 하는 것이다.
- ◆ 한편 통일비용 절감의 제일보는 북한의 기존 경제활동을 유지하여 주민의 생활과 고용의 안정을 확보하는 것이다. 따라서 급진적 사유화보다는 일단 북한기업의 기존 활동을 보장하면서, 중장기적 관점에서 기업합리화와 전략적 매각을 통해서 사회보장 수혜자의 발생을 가능한 한 억제하고, 최대한의 매각(사유화) 수익을 확보하도록 하여야 한다. 또한 남한기업이 독점적 지위를 유지하기 위한 북한기업의 약탈적 인수를 경계하면서,¹³⁰⁾ 이미 개

129) Nicholas Eberstadt, "The Economics of Korean Re-unification: Thinking the Unthinkable?" (American Enterprise Institute, AEI Foreign & Defense Policy Working Paper 2024-03, June 2024) pp. 4-6.

130) 남한재벌들이 막강한 영향력을 활용하여 북한의 재산과 공장을 가로채고(snap up), 값싼 인력을 착취할 가능성이 있다는 지적이 있다. Melissa Chan, "What Would It Take to Unify Korea? Germany Offers Lessons" (The Atlantic, November 7, 2019).

인적 부를 축적한 북한인이 기업인으로 성장할 수 있도록 지원하되, 북한의 부패 엘리트가 국유재산을 절취하거나, 기만적 사유화를 통해 개인의 부를 축적하는 행태를 방지하여야 한다.¹³¹⁾

- ◆ 또한 북한 국유기업의 사유화에 대해서는 매각대금의 분할납부 또는 매각 지분의 점진적 확대 등의 방식으로 최적의 기업인이 인수하도록 하는 방안도 검토되어야 한다. 이러한 방식으로 북한 국유기업의 사유화가 계획적, 전략적으로 이루어진다면 고용안정과 실업억제를 통해 통일비용의 발생을 최소화하면서, 매각대금에 의한 통일비용 조달도 가능하다고 본다.

(사) 통일 후 세금인상

- ◆ 통일 후에 발생하는 통일비용을 조달하기 위한 다소간의 증세는 통일 이후에는 유무형의 통일편익이 발생하므로 편익 수혜자와 비용 부담자를 일치시킬 수 있다는 의미에서 통일 이전에 부과하는 통일세보다는 훨씬 큰 정당성을 보유한다. 한국정부는 통일비용 조달을 위한 증세가 불가피한 미래를 대비하여 건전재정 기조를 확실히 하여야 한다. 여기서 건전재정이란 정부가 충분한 수입을 확보하여 지출을 초과하는 재정흑자를 의미하는 것이 아니다. 과도한 과세는 세금납부의 원천이 되는 세원의 축소를 통해서 장기적인 재정안정을 저해한다고 보아야 한다.
- ◆ 우선 지나치게 높은 소득세가 근로의욕을 낮추는 것은 물론, 높은 법인세는 기업의 투자를 저해하거나 해외이전을 초래하므로 국제적으로 법인세 인하 경쟁 현상까지 나타나고 있는 것은 주지의 사실이다.¹³²⁾ 특히 한국의 상속증

131) Park Hyeong-Jung, "Opening for Business: Foreign Investment after Unification" in Victor Cha(ed), "Korean Unification in New Era: A Conference Report of the CSIS Korea Chair" (Center for Strategic and International Studies (CSIS), November 2014) p. 30.

132) 민경락, "최상목 "법인세는 국제적인 경쟁세목... 글로벌 스탠다드 감안해야"(연합뉴스, 2023.12.27) 및 서유진, "트럼프, 한국과도 경쟁해야... 기업 법인세 6%p 깎아줄 것" (중앙일보, 2024.10.27) 참조..

여세는 세계 최고수준으로서,¹³³⁾ 이로 인한 국내재산의 해외유출 현상이 심각하다.¹³⁴⁾ 불법적인 해외 은닉재산의 규모만 보더라도 사회주의 국가인 중국, 러시아에 이어 세계 3위로서, 2012년 조사 당시 우리나라 경제규모의¹³⁵⁾ 90%에 가까운 7,790억 달러라고 한다.¹³⁶⁾ 건전재정은 충분한 과세에 의한 재정흑자를 의미하는 것이 아니라, 적정한 세금에 의해 경제활동을 장려하고, 부의 해외 유출을 방지하여 세원을 보호, 확대함으로써 통일과 같은 비정상한 상황에서도 안정적인 재정수입을 확보하는 것이어야 한다.

- ◆ 증세 방안에 대해서는 직접세, 간접세 어느 것을 인상하더라도 조세부담의 이전과 물가상승 효과는 불가피하며, 어느 한쪽으로 부담이 집중될 경우 조세왜곡 효과가 더욱 확대되는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 모든 세목에 1~2%p의 근소한 비율의 부가세를 과세함으로써 증세에 따른 지나친 부담 인식을 방지하여야 한다.

4. 통일비용의 대체 자원

- ◆ 북한경제의 열악한 상태를 감안하면 북한은 통일비용을 부담할 능력이 없고, 북한주민은 통일에 의해 실현되는 이익의 최대 수혜자이자 통일의 최대 승자가 될 것으로 예상되므로,¹³⁷⁾ 북한의 통일비용을 논의할 실익도 없다. 다만 북한경제의 잠재력이나 고유한 자원은 남한이 부담하는 통일비용을 절감시킬 수 있다. 그런 의미에서 북한의 인적 및 자연자원, 군사비 전용, 그

133) 황지윤, “한국 상속세 최고 60%, 사실상 세계 1위... 세제개편 논의는 잠잠” (조선일보, 2023.9.26.).

134) 최윤정, “한국 부자 순유출 올해 세계 4위. 1,200명으로 미, 호주 등으로” (연합뉴스, 2024.6.19.).

135) ‘경제규모’의 의미가 분명하지 않지만, 2011년 한국의 GDP는 1조 2,530억 달러였다.

136) 정명원, “[취재파일] 한번 조사해 해외 은닉재산 세계 3위에 오른 한국” (SBS 뉴스, 2012.8.9.).

137) Jeong Hyung-Gon, “The Economic Synergy Effect of Unification of the Korean Peninsula” in Victor Cha(ed), 『Korean Unification in New Era: A Conference Report of the CSIS Korea Chair』 (Center for Strategic and International Studies (CSIS), November 2014) pp. 13-14.

리고 북한주민의 세금 납부능력 등은 일단 통일비용의 대체 재원으로 검토가 필요하다.

(가) 북한경제의 조세부담 능력

◆ 북한경제가 극히 낙후되고, 주민들이 극빈상태에 있기는 하지만 북한경제가 북한이라는 국가체제와 정부를 유지하고 있는 것은 엄연한 현실이다. 특히 GNP의 73%에 이른다고 보이는 북한기업의 ‘거래수입금’과 ‘국가기업이익금’이라는 사실상 조세수입을¹³⁸⁾ 무시할 수 없을 것이다. 북한은 체제보위를 위해 경찰과 정보기관, 정권홍보를 위한 선전선동에 국가기능의 상당부분이 집중되어 있다. 특히 한때 군대유지에 국민소득의 20~30%를 지출하였는데,¹³⁹⁾ 핵무기와 장거리 미사일 개발이 본격화된 최근에는 더 많은 재정이 군비확충에 소모되고 있을 것으로 보인다. 이같은 북한의 비정상적인 국가 및 정부의 기능이 통일 후에 일반행정 및 복지기능으로 전환된다면 현재 남한 및 외국의 전문가들이 추정하는 통일비용은 크게 감소할 것이다.

(나) 북한인력의 활용

◆ 향후 북한경제의 자생력에 영향을 미칠 가장 중요한 요소는 인적자원이다.¹⁴⁰⁾ 북한의 인구는 남한의 절반에 불과하지만 경제발전의 수준이 낮다는 점을 생각하면 농업인력의 배출 여력이나, 제조업 분야의 과잉인력이 적지 않다. 특히 130만명에 달하는 현역병사의 동원이 해제되는 경우까지 생각하면 북

138) 박석삼, “북한의 경제정책 변화방향과 통일비용” (『미래전략논단』 미래전략연구원, 2003년 3월3일) p. 5.

139) Charles Wolf, Jr., Kamil Akramov, ibid, p. 5.

140) Jennifer Lind, “Korean Unification: Before the Bonanza” (38 North, 12 February 2015).

한경제의 인력공급 능력은 상당기간 유지될 수 있을 것이다. 북한의 2,500만 주민은 시장경제의 경험이 부족하고, 일반적인 정보나 이해도가 부족하여 활용에 한계가 있을 것이라는 평가도 있다.¹⁴¹⁾ 그러나 적절한 교육과정과 다소의 적응기간을 경과하면 그러한 문제점은 해소될 수 있을 것이다.¹⁴²⁾

- ◆ 북한경제의 충분한 인력공급 가능성과 낮은 소득수준을 생각하면 남한이나 외국기업들이 갖는 가장 큰 대북투자 유인은 낮은 임금이 될 것이다. 북한 근로자의 고유한 경쟁력에 통일정부의 적절한 직업교육과 북한 투자기업의 맞춤형 훈련이 병행된다면 북한경제의 자생력이 발휘될 수 있을 것이다.
- ◆ 한편 북한 근로자의 경쟁력의 원천은 일단 저임금이므로 이를 인위적으로 인상시키려는 시도는 극히 신중하여야 하며, 북한의 저임금 해소와 소득수준 향상은 저임금을 유인으로 해서 북한에서 활동하는 국내외 기업의 ‘고용 경쟁’, 그리고 북한 산업 고도화에 의해 이루어질 것이다.
- ◆ 다만 통일된 이후 한 나라 안에서 심한 임금 격차가 유지될 수 없다는 의견도 존재함을 감안하여,¹⁴³⁾ 남북한 사이에 일정수준의 임금 격차가 불가피하다는 사회적 합의를 도출하고, 적절한 최저임금과 임금격차의 결정을 시도하여야 한다.¹⁴⁴⁾ 가능하다면 임금격차가 남북한 지역에 따라 적용되지 않고, 산업별, 업종별로 차등화될 수 있도록 통일 이전부터 임금체계의 신축성을 확보하는 노력이 바람직하다.

141) 강문성 외 7인(공저), 『점진적 통일과정에서의 동북아 경제협력과 남북한 경제통합 방안』 (대외경제정책연구원, 중장기통상전략연구 14-06, 2014년 12월 30일) p. 173.

142) Nicholas Eberstadt, “Economic Success for a Free and Unified Korea” (American Enterprise Institute, April 13, 2022).

143) Andrei Lankov, “외국인 전문가가 본 통일비용과 통일세 논란” (신동아 2010년 10월호).

144) 강문성 외 7인(공저), 『점진적 통일과정에서의 동북아 경제협력과 남북한 경제통합 방안』 (대외경제정책연구원, 중장기통상전략연구 14-06, 2014년 12월 30일) p. 175.

(다) 북한 광물자원의 활용 가능성

- ◆ 북한은 광물자원 보유대국으로 알려져 있으며, 금, 무연탄, 자철광, 아연, 희토류 및 기타 자원을 보유하는 보물상자(treasure chest)라는 평가도 있다.¹⁴⁵⁾ 추정기관과 추정시기에 따라 상이하기는 하지만, 약 3조 달러에 달하는 40여종의 광물이 매장되어 있다고 하기도 하고,¹⁴⁶⁾ 약 200여종의 광물이 6~10조 달러의 가치를 갖는다는 추정도 있다.¹⁴⁷⁾
- ◆ 통일한국의 GDP는 30~40년 내에 프랑스, 독일, 일본을 능가할 것이라는 전망을 제시한 골드만 삭스의 분석보고서는 그 근거로 북한의 풍부한 인적자원 및 광물자원과 남한의 자본 및 기술의 시너지 효과를 제시하기도 했다.¹⁴⁸⁾ 그러나 이 같은 골드만 삭스의 분석은 북한의 광물을 순현재가치(NPV)로 환산해서 전략적 투자자에게 매각하고, 그 매각수익을 장기채권에 투자하여 연 순수익(인플레이 조정) 3%를 실현하고, 북한 근로자가 채굴광물의 15%를 임금으로 획득하는 것을 전제로 하고 있다. 이러한 분석은 북한 산업 및 무역의 구조적 문제와 세계 광물가격의 변동을 무시하고, 광물 종류에 따라 경제적 수익이 상이하다는 점을 고려하지 않았다는 비판이 있다.¹⁴⁹⁾
- ◆ KDI 연구보고서도 북한에 지하자원이 풍부한 것은 사실이지만 자원의 시장가격에서 채굴비용을 뺀 실제 경제적 이익은 채굴비용에 의해 크게 낮아

145) Rudiger Frank, "The Costs of Korean Unification: Realistic Lessons from the German Case" (KOREA'S ECONOMY, Volume 30, Korea Economic Institute of America, 2015) p. 8.

146) Ethen Kim Lieser, "North Korea: Sitting On \$3 Trillion In Natural Resources?" (19FortyFive, February 19, 2021).

147) Eli Fuhrman, "North Korea: The Saudi Arabia Of Minerals (As In Trillions Of Dollars In Minerals)?" (1945, July 23, 2021).

148) Gooheon Kwon, "A United Korea?: Reassessing North Korea Risks (Part I)" (Goldman Sachs, Global Economics Paper No: 188, September 21, 2009) pp. 10-11.

149) Inkyo Cheong, "Estimation of Benefits and Costs of Korea's Unification: A Critical Review" (Journal of International Logistics and Trade, Volume 13, Number 1, April 2015) p. 40.

질 수 있고, 장기간에 걸쳐 채굴될 경우 자원의 현재가치는 더욱 낮아진다. 이는 이유로 북한의 광물자원의 가치는 크게 과장되었을 가능성이 크다고 한다. 또한 북한의 석탄, 철광석 및 기타 광물은 품위가 낮거나 수요가 많지 않아 높은 수익을 기대할 수 없을뿐만 아니라, 광업은 환경오염을 유발할 가능성이 높아 지하자원 개발이 북한의 성장 주도부문이 되기는 어렵다고 평가하였다.¹⁵⁰⁾

◆ 북한의 광물자원을 이용한 통일비용 조달 가능성은 학자들의 논의 대상은 될 수 있지만 정부의 통일 및 통합정책의 수립에서는 배제되어야 한다고 본다. 첫째, 통일 후 북한경제에 대한 지나친 낙관은 북한경제 개발을 위한 포괄적이고 구체적인 정책의 수립을 저해하고, 통일비용의 용도, 조달, 절감 방안에 관한 검토와 논의를 중단시킬 가능성이 크다. 둘째, 북한의 광물자원에 대해서는 매우 긍정적인 평가와 회의적인 시각이 동시에 존재하고 있다. 불확실한 잠재력에 의존하는 것은 국가정책이 될 수 없으며, 시장경제의 우수성을 근거로 북한주민에게 풍요로운 미래를 제공한다는 통일의 취지에도 적합하지 않다. 셋째, 어느 특정산업(여기서는 광업)의 발전만으로 전체 국민경제가 건전한 상태에 도달할 수는 없다.

◆ 위에서 언급한 KDI의 회의적 연구결과에 동의하지 않고, 북한 자원개발의 수익성이 충분하다고 할 경우에도 자원의 존재로 인해 북한의 경제개발이 지연되고 경제적 형평을 상실하는 등 소위 ‘자원의 저주’(Resource curse) 현상이 발생할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.¹⁵¹⁾ 북한의 광물자원에 대해서는 적어도 통일 전까지는 기대를 접는 것이 좋다고 본다.

150) 김석진, “북한산업의 발전 잠재력과 정책과제”, 김두일 편, 『남북간 경제통합 연구: 북한경제의 장기발전 전략』 한국개발연구원 연구보고서 2012-14, 2012.12.31) pp. 66-72.

151) Moisés Naim, “Oil can be a curse on poor nations” (Financial Times, August 19, 2009).

(라) 남북한 군사비 절감효과

◆ 통일이 되면 군사비 감축을 통해 통일비용의 조달이 가능하다는 주장이 많다. 그러나 통일에 의한 남한의 국방비 절감 가능성에 대해서는 단언할 수 없다고 본다. 우선 군병력 축소는 청년실업 문제를 악화시킬 수 있다는 우려는¹⁵²⁾ 적극적인 거시경제 정책으로 해소한다고 하더라도, 한반도의 특수한 지정학 상황, 군부대의 북한지역 재배치 필요성,¹⁵³⁾ 그리고 통일 후에는 강대국인 중국 및 러시아와 국경을 접하게 되어¹⁵⁴⁾ 오히려 군사비가 증가할 가능성도 배제할 수 없기 때문이다.

◆ 130만명에 이르는 북한군 부대 해체과정에서 전역 직업군인에 대한 연금 지급수요는 이들의 생존기간 중 계속해서 지출이 필요한 통일비용 항목이다. 다만 대부분의 북한군 부대가 해체되고, 2005~15년 중 GDP의 13~23%에 이르는 것으로 추정되는 북한의 기존 군비지출이¹⁵⁵⁾ 극소화된다면, 그 절감된 재원을 군인연금 등 해체비용에 충당할 수 있다.¹⁵⁶⁾ 이 경우 전역하는 북한군 장병의 민간부문 고용은 북한경제 성장에 기여하여¹⁵⁷⁾ 국방부문의

152) 김석진, “통일 비용편익 논의의 재조명” (『KDI 북한경제리뷰』, 2014년 3월호, 한국개발연구원) p. 51.

153) 최준욱, 『남북 경제통합과 재정정책(Ⅰ) : 재정의 지속가능성에 영향을 미치는 요인 분석』 (한국조세재정연구원 연구보고서 08-14, 2008년 12월 29일) p. 74.

154) 이석, “과연 무엇이 통일비용이고 통일편익인가?” (『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 11월호, 한국개발연구원) p. 23.

155) 미 국무부의 ‘세계 군사비 지출 및 무기거래’ 보고서를 인용, Jiyeun Lee and Hooyeon Kim, “Two Koreas Remain Worlds Apart After Seven Decades of Separation” (Bloomberg, March 9, 2018).

156) 북한의 군사부문을 축소할 경우 GDP의 18%에 이르는 평화배당금의 획득이 가능함. Marcus Noland and Tao Wang, “Rigorous Speculation: The Collapse and Revival of the North Korean Economy” (Peterson Institute for International Economics, Working Paper 99-1, January 1999).

157) Il-Dong Koh, “Korea’s Reunification from the Perspective of Northeast Asia’s Economic Integration” (Journal of Economic Integration, 27(2), June 2012) p. 278. 북한군 전역자로 민간건설대(civil construction corps)를 구성하고 공사부문이 활용할 수 있는 노동력 풀로 활용하면서 저임근로자를 공급하여 민간투자를 유치하면, 고용보장 없는 전역자로 인한 사회불안을 방지할 수 있다는 제안

경제적 순편익을 실현하면서 통일비용의 일부를 절감시킬 수 있을 것이다.

(바) 통일전 남북 경제협력의 효과

◆ 남북한의 통일이 이루어지면 막대한 통일비용이 예상되므로 통일의 충격과 부담을 완화 내지 해소하기 위해서는 통일 이전에 북한과 경제협력을 통해 북한의 소득수준을 높이거나, 심지어 남북한 경제통합이 통일에 선행되어야 한다는 주장이 성행한 적이 있다. 즉 현재와 같이 남북한 격차가 존재하는 상황에서는 과도한 통일비용으로 인해 어떠한 통일도 바람직하지 않으므로 남북한의 경제사회적 격차를 축소하기 위한 대북한 개발지원이 필요하다고 한다.¹⁵⁸⁾ 또한 대북투자와 경제협력을 통해 북한의 소득을 높일수록 통일비용이 축소된다는 주장도 있다.¹⁵⁹⁾

◆ 경제협력을 통해서 북한에 시장경제를 확산하는 것이 평화통일로 가는 길이며,¹⁶⁰⁾ 남북한 균형발전을 이루거나,¹⁶¹⁾ 우월한 경제력을 바탕으로 경제통합이 선행되어야 한다고 주장하기도 한다.¹⁶²⁾ 급격한 통일은 막대한 비용을 초래하므로 흡수통일을 포기하고, 무역투자 자유화, 자유왕래 등을 통한 경

도 있음. Charles Wolf, Jr., Kamil Akramov, 『North Korean Paradoxes: Circumstances, Costs and Consequences of Korean Unification』 (RAND National Defense Research Institute, 2005) pp. 43-44.

158) 유철기, “독일 ‘내적통합’이 남북한 ‘마음의 통합’에 주는 교훈” (『현대북한연구』, 17권 2호, 경남대 극동문제연구소, 2014) pp. 37-38.

159) 장인성 외, 『남북교류협력 수준에 따른 통일비용과 시사점』 (국회 예산정책처 2015년 12월).

160) 최재덕, “경제협력을 통한 통일의 꿈” (연세대학교 북한연구원 Issue Brief 제35호, 2014년 11월).

161) 이영선, 신동천, 윤덕룡, “남북한 경제통합과 산업구조” (『통일연구』 제5권 제1호, 연세대 통일연구원, 2001) p. 97.

162) 김병연, “[중앙시평] 통일소박 없는 대박론은 통일 도박” (중앙일보 2014년 7월17일 기사) 및 김영윤, “통독 사례를 통한 남북 경제통합 방안” (『통일경제』, 2010년 겨울호, 현대경제연구원) p. 88.

제통합으로 통일 역량을 구축해야 한다고 주장하거나,¹⁶³⁾ 급변사태에 의한 통일의 경우에는 북한주민의 남한이주 제한이나, 단계적인 화폐통합에 의한 적정 교환비율 결정이 어려우므로 통일 이전에 북한의 체제전환을 통해 경제력 격차를 축소하고, 체제통합을 통해서 충격을 흡수할 것을 주장하기도 한다.¹⁶⁴⁾

- ◆ 그러나 통일 전에 대북지원과 경제협력을 통해 북한경제를 개발하고, 남북 한 소득 격차를 축소하여 통일비용을 절감한다는 생각은 남북한 통일이 ‘확실하게’ 예정되어 있을 때에만 가능하다. 언젠가 되던 남북한 통일은 남한에 대한 북한주민의 동경과 마음의 승복을 통해서 이루어질 것으로 본다면 남북한 경제력 및 소득 격차의 축소는 이러한 통일동력을 약화시킬 것이다.
- ◆ 독일은 통일 전 각종 거래 및 교류협력에 의해 통일비용의 절감이 가능했다고 하지만,¹⁶⁵⁾ 서독정부는 동독의 독자적인 경제발전과 자립을 원하지 않았으며, 실제 동서독 간의 생활수준 격차가 통일을 가져온 동독주민의 서독 탈출을 결심하게 하는 중요한 요인이었다.¹⁶⁶⁾ 동독에 대한 서독의 지원은 상호주의에 따라 반드시 대가가 있었다는 점을¹⁶⁷⁾ 잊어서는 안된다.
- ◆ 물론 북한에서 남북경협을 담당하는 주체가 한국과 시장경제에 대하여 우호적이고,¹⁶⁸⁾ 개혁과 개방을 단행하여 북한의 내외부 정보가 원활하게 유출

163) 조성택, “남북통일보다 경제통합이 먼저” (『이슈&진단』 No. 450, 경기연구원, 2021.03.31) p. 4.

164) 김창권, “독일통일 25주년의 경제적 성과 및 독일 내 관련연구 동향” (JRI 연구시리즈 2014년 4호, 인하대학교 정석물류통상연구원, 2014년 7월30일) pp. 30-31.

165) 이영훈, 박희진, 『통일비용에 대한 정치사회학적 접근과 국회의 역할』 (국회 입법조사처 정책연구용역보고서, 2014년10월20일) pp. 34-35.

166) 신동천, 윤덕룡, 정영주, 『경제협력과 통일비용: 동서독과 남북한의 비교분석』 (삼성경제연구소, 1998년 2월) p. 7.

167) 김태훈, “태평로 상상 속에만 존재하는 ‘통일의 파트너’” (조선일보 2020년 5월6일 기사).

168) 이석, “통일의 경제적 문제: 개념과 시각” (『KDI 북한경제리뷰』 2010년 8월호, 한국개발연구원) p. 22.

입된다면 경제협력의 통일 촉진효과를 기대할 수 있을 것이다. 그러나 북한은 개혁 의지도 없고,¹⁶⁹⁾ 정보유입과 통제약화를 초래하는 개방을 정권의 자살이라고 생각하고 있어서¹⁷⁰⁾ 개방을 기대할 수도 없다.

◆ 우리 정부가 표방하는 민족공동체 통일방안의 핵심요소가 교류협력, 특히 경제협력이기는 하지만,¹⁷¹⁾ 이는 교류협력을 통해서 북한주민이 외부에 노출되고, 북한이 변화한다는 것을 전제로 하는 것이다. 그러나 이러한 효과를 갖는 남북한 경협관계를 북한은 극구 회피하는 입장일 뿐만 아니라,¹⁷²⁾ 과거 햇볕정책의 이름으로 제공된 대북지원이나 경제협력에 대하여 어떠한 양보와 변화도 거부하면서 경제적 이익만을 취하는 이른바 ‘햇볕정책 갈취전략’(Sunshine exploitation strategy)까지 구사하였다.¹⁷³⁾ 개혁과 개방이 전제되지 않은 일방적인 남북경협이나 대북지원은 북한의 체제, 그리고 핵무기 보유의지를 강화시킨다는 점에서¹⁷⁴⁾ 바람직하지 않다.

◆ 또한 대북지원 및 경제협력을 위한 비용의 지출은 남한정부의 부담이지만, 실제 사용 및 용도의 결정권은 북한정부가 보유하거나, 북한정부의 직간접 개입이 가능하므로 재원의 효율적 사용을 보장할 수 없다. 나아가 북한정권의 안정

169) Marcus Noland, 『The Two Koreas: Prospects for Economic Cooperation and Integration』 (East-West Center, Special Report Number 7, December 2000) p. 6-8.

170) Andy Sharp, “Investing in North Korea Is Not for the Faint of Heart” (Bloomberg Businessweek, June 14, 2018).

171) 양문수, “독일통일의 경제적 시사점과 남북 경제통합 추진방향” (『2010 통연협 동향과 논란』 통일정책연구협의회 2010년 12월 31일) pp. 66-67.

172) 정순원, 최광석, “남북한 경제통합론의 평가” (『월간 통일경제』, 1995년 5월호, 현대경제연구원) p. 98.

173) 남한의 상호주의적 요구를 차단하기 위해 북한은 도발하지 않는 것이 상호주의를 충족하는 것이라는 점을 보이기 위해 2002년 연평해전을 일으켰다고 한다. Jang Jin-Sung, 『Dear Leader: North Korea's senior propagandist expose shocking truths behind the regime』 (Rider Books, London, 2004) pp. 252-258.

174) William Brown, “Hold Your Dollars! The Right, and Wrong, Ways to Engage North Korea” (The Peninsula, Korean Economic Institute of America, 27 June 2018).

화 효과를 통해서 통일이 지연되고 북한주민의 고통이 연장될 수 있다. 어떤 경우에도 북한지도자가 자신의 정책실패를 인정하고 통합을 수용하지 않을 것으로 본다면 경제협력과 통합을 통해서 통일이 이루어진다는 기대는 환상에 불과하며, 남북한 경제통합은 정치적 통일 이후에 진행될 것이다.¹⁷⁵⁾

5. 통일비용의 절감

- ◆ 이제까지 논의를 통해서 지금까지의 통일비용 논의와 추정은 과장되었으며, 실제 통일 후에 통일정부의 지출이 필요하고, 따라서 남한의 납세자가 부담할 것으로 보이는 통일비용은 충분히 감당할 수 있는 수준이라는 점을 설명하였다. 그런데 통일비용에 대한 이런 새로운 인식과 지침이 유효하기 위해서 필요한 것은 ‘통일 후 남북한 분리통치’이다.
- ◆ 장기간의 분단상태를 통해서 남북한은 전혀 이질적인 사회를 형성하였으므로 비록 통일에 의해 체제가 단일화되고, 북한의 개방과 개혁, 민주화가 실현되더라도 새로운 상황변화에 대한 적응과 남북한의 원활한 통합을 위해서는 상당한 기간이 소요된다는 점은 누구라도 납득할 수 있을 것이다.
- ◆ 이에 다수의 국내외 연구자들이 통일 후 남북한 경제의 분리운영 필요성을 다양하게 제기하고 있다. 첫째, 높은 성장률, 낮은 실업률 등 양호한 경제실적, 그리고 이를 통한 통일비용 절감을 위해 (단일국가, 연방제 방식보다) 특별행정구역(Special Administrative Region) 방식의 통합이 가장 우수하다.¹⁷⁶⁾ 둘째, 남북간에 존재하는 노동생산성과 소득의 격차로 인해 단일경제

175) Richard C. Bush, “Korea: Surprising Excitement about Unification (Part 2)” (Brookings, January 24, 2014).

176) Sung Min Mun & Byoung Hark Yoo, “The Effects of Inter-Korean Integration Type on Economic Performance: The Role of Wage Policy” (International Economic Journal 26:3, 31 Aug 2012) pp. 465-467.

의 수립이 불가능하므로 소득조정 기간이 끝날 때까지 남북한의 분리관리가 필요하다.¹⁷⁷⁾ 셋째, 북한의 경제체제 전환 이후 일정한 기간이 경과하여 북한이 시장경제 체제로서 어느 정도 역량을 확보한 후에 남북한 경제를 단일화하는 것이 가장 합리적이다.¹⁷⁸⁾ 넷째, 독일보다 소득격차는 크고 인구차이는 적은 한국으로서는 고비용의 독일식 통합을 감당할 수 없으므로, 일정기간 두개의 경제 및 정치제도가 공존하는 중국-홍콩의 저비용 방식을 채택하면 통합 후 양호한 경제성장도 달성할 수 있을 것이다.¹⁷⁹⁾

◆ 이와 관련 한국개발연구원은 2012년 남북한 경제통합과 관련하여 ‘북한 경제의 한시적 분리운영’이 필요하다면서¹⁸⁰⁾ 북한의 1인당 소득이 남한의 30~40% 수준에 도달하기 위해 필요한 최대 20년의 북한특구 설치기간을 제시하였다.¹⁸¹⁾ 대외경제정책연구원도 중장기 통상전략연구의 일환으로, 동서독은 상대적으로 소득격차가 작았음에도 불구하고 급진적 경제통합, 그리고 동독주민에 대한 경쟁적 대중영합주의(populism) 정책으로 인해 통일비용의 급속한 상승과 혼란을 초래하였으므로 남북한은 점진적 경제통합이 필요하다고 주장하였다.¹⁸²⁾

◆ 한국은행도 독일식 경제통합의 대안으로 통일 후 북한의 경제체제와 제도는 남한과 동일하게 운영하되, 북한을 특수경제구역으로 지정하여 북한지

177) 신창민, “통일비용 및 통일편익”, (국회예산결산특별위원회 정책연구개발과제 보고서, 2007) pp. 6-7.

178) 김영윤, “독일통일에서의 통일비용 조달과 시사점” (국민대 법학연구소 학술발표대회 논문집, 2010년 10월) pp. 70-71.

179) Goohoon Kwon, “A United Korea?: Reassessing North Korea Risks (Part I)” (Goldman Sachs, Global Economics Paper No: 188, September 21, 2009) p. 19.

180) 전홍택 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안』 (한국개발연구원 연구보고서 2012-10, 2012년 12월31일).

181) 전홍택, “남북한 경제통합 시 북한경제의 한시적 분리 시나리오”, 전홍택 편, 상계서 pp. 46-55.

182) 강문성 외 7인(공저), 『점진적 통일과정에서의 동북아 경제협력과 남북한 경제통합 방안』 (대외경제정책연구원, 중장기통상전략연구 14-06, 2014년 12월 30일) p. 20.

역의 성장잠재력을 확충하고, 북한주민 스스로 남북한 경제격차를 해소하도록 하여 북한지역의 비교우위를 최대한 활용하는 경제정책을 시행할 것을 제안하였다.¹⁸³⁾

- ◆ 한편 통일 후에 남북한의 분리통치는 단순히 경제적 이유 또는 통일비용의 절감을 위한 것이 아니라, 정치적, 사회적 측면에서 필요하고, 분리통치의 이익은 북한주민에게 돌아간다는 점을 인식하여야 한다.
- ◆ 먼저 정치적 이유를 보면, 자유민주주의 국가로 통일된 이후에 이루어지는 선거과정을 통하여 기존의 북한 엘리트들이 통일한국의 정치지도자로 전환하기는 지극히 어려울 것이므로 북한 정치지도자의 다수가 남한출신으로 채워진다면 남북갈등의 적지 않은 원인이 될 것이다. 따라서 북한지역 선거구에서는 합법적으로 북한 출신자에게만 피선거권을 부여할 수 있는 남북한 분리통치를 북한주민들은 선호할 것으로 예상된다.
- ◆ 설령 북한의 유권자들이 남한출신 정치지도자를 용인한다고 하더라도, 과거 집단주의 사고와 국가보호의 타성에 젖은 북한 유권자의 다수는 일방적으로 사회주의적 좌파정당과 정치인들에게 투표할 가능성이 있다. 이는 기존 남한의 포퓰리즘과 결합할 경우 건전한 보수정부의 집권을 불가능하게 하여 통일한국의 미래는 암울하게 될 것이다. 분리통치는 민주주의 정치사회화 과정을 통해 북한인들이 균형된 정치성향을 갖게 될 때까지 시행되어야 한다.
- ◆ 사회적 측면에서 보더라도 남북한의 기존 체제와 제도가 전혀 상이하고, 정보교류와 왕래가 이루어지지 않아 상호간의 이해도 미비한 상태에서 전면적인 통합은 상상하기 힘들다. 특히 자유와 책임에 미숙한 북한주민들이 선택과 자기책임, 그리고 계약자유 원칙을 감당하지 못하고, 위선적인 친절

183) 안예홍, 문성민, “통일 이후 남북한 경제통합 방식에 관한 연구”, 『금융경제연구』 제291호 (한국은행, 2007.01.26.).

로 가장한 일부 남한인들에 의해 ‘합법적 기만행위’의¹⁸⁴⁾ 피해자가 되는 경우도 적지 않을 것으로 보인다.

- ◆ 현재의 국내외 정세와 민주주의 시장경제, 그리고 현대기술에 미숙한 북한인들이 남한의 동년배들과 경쟁에서 살아남는 것도 상당한 시간이 경과한 후에 가능하게 될 것이다. 통일 이후에 북한지역이 전적으로 남한경제에 의존하고, 일방적인 부의 이전만이 이루어진다고 하면 그 자체가 갈등의 원인이 되고, 궁극적인 완전 통합을 방해하게 될 것이다. 다소의 분리통치 기간을 거쳐 북한이 독자적인 성장과 발전의 잠재력을 발휘하여 통일한국의 발전에 다소라도 기여한다면 남북한 주민간 심리적 통합은 물론, 북한주민의 ‘국민으로서 자부심’ 형성에도 크게 기여할 것이다.
- ◆ 또한 남북한 분리통치가 경제적 측면에서도 효과를 낼 수 있다. 먼저 북한을 별도의 관세영역으로 지정하여 보호주의 무역제도를 시행하여 국내산업을 보호하고, 고용의 안정을 도모할 수 있다. 또한, 북한에서 별도의 화폐를 발행하고, 적절한 외환 및 환율정책을 통해서 북한 생산물품의 가격경쟁력을 확보하고, 생산성을 반영한 임금 수준으로 외국인투자를 유치할 수 있다. 궁극적인 화폐통합을 대비하여 적절한 통합비율(환율)의 산출이 가능하게 된다.
- ◆ 남북한 분리통치가 이루어지면 북한에서 저물가 체제의 유지가 용이하므로 비교적 낮은 명목임금에도 불구하고 북한 근로자의 생활수준 향상에 기여할 수 있다. 남북한의 상이한 사회보장 급여액도 북한의 낮은 물가수준에 의해 합리성을 인정받을 수 있을 것이다. 북한기업의 사유화는 분리통치 기간 중 보다 장기적이고, 전략적인 접근을 통해서 구조조정의 충격을 최소화하고, 합리적인 가격에 의한 매각도 가능하게 되어 통일비용의 일부를 감당할 수 있게 될 것이다. 외국인(남한 포함)의 북한 부동산 취득을 제한하여 외국인

184) ‘합법적 기만행위’란 법적으로 규제가 가능하지 않을 정도의 교묘한 기만행위라는 의미로 필자가 고안한 용어이다.

의 투기적인 부동산 매수를 방지해야 한다. 그래야 북한주민에게 사실상 무상으로 분배될 것으로 예상되는 부동산 재산을 보호하고, 부동산가격의 과도한 상승을 억제하여 대북 인프라투자 비용의 절감에도 기여할 것이다.

- ◆ 통일이 이루어진 이상 남북한인의 상호 왕래를 제한할 수는 없으나, 취업자, 학생, 일시방문자 등의 확인절차를 통한 ‘부드러운’ 규제를 통해서 남한사회와 노동시장에 대한 충격도 최소화할 수 있을 것이다. 남북한 분리통치 기간 중 어떤 경우에도 북한에 대한 통일정부의 정치적, 행정적 유대는 강력하여야 하고, 경제 및 기술지원 등은 충분하게 이루어져야 한다는 점을 망각해서는 안된다고 본다.

IV. 결론

- ◆ 통일을 준비하고 계획하는 과정에서 통일비용의 문제는 결코 지나칠 수 없는 중요한 주제이다. 급진적으로 진행되는 통일과정에서 통일비용에 관한 사전 준비와 계획을 세우지 못한 독일이 20년에 걸쳐 거의 1년치 GDP에 상당하는 통일비용을 지출하였으나, 동서독 통합은 미진하고, 양지역 주민간의 갈등이 해소되지 않았다. 이런 점에서 통일비용의 적절한 조달과 효율적인 사용이 중요하다는 점은 충분히 입증되었다.
- ◆ 그런데 이제까지 우리 사회에서 제기된 통일비용 논의의 주류는 첫째, 독일보다 경제력도 취약한 한국으로서는 독일과 같은 정도 또는 그 이상의 통일비용을 감당하는 것이 불가하며, 둘째, 적극적인 대북지원을 통해서 북한의 경제력을 끌어올리든지, 그것이 어렵다면 통일을 미루거나, 사실상 통일을 포기하라는 것이다.

- ◆ 이에 대한 반론으로 통일의 경제적, 비경제적 편익이 비용을 초과한다든지, 아니면 증세나 차입을 통해서 한국경제가 충분히 감당할 수 있다는 논의가 있었으나, 과다 통일비용론을 상쇄하기에는 역부족이었던 것으로 보인다. 이러한 통일비용 논의 결과가 한국인, 특히 젊은층의 통일 기피 또는 불용론으로 나타나는 것은 일응 당연했다고 보인다.¹⁸⁵⁾
- ◆ 그러나 또 한가지 간과할 수 없는 문제는 우리 사회의 통일비용 논의는 결국 북한주민의 통일 의지를 꺾을 것이라는 점이다. 남한의 경제력이 북한을 앞선다고 하면서 통일비용을 걱정하고 있다면 북한주민은 남한을 불신하는 것을 넘어서 조롱하고 있지 않을까 우려된다. 일반 북한주민은 남한의 실상에서 차단되어 있으므로 이런 생각을 하지 않는다고 하더라도, 북한체제의 핵심인사들이 이런 생각을 갖고 있을 것이라는 추정은 지나친 것이 아니다.
- ◆ 이에 북한의 1인당 소득을 그것의 30배가 넘는 남한의 수준으로 높이기 위한 자본비용을 통일비용이라고 제시하면서 ‘위협하는’ 주장은 그들의 본의는 아니겠으나, 결국 통일을 반대하거나, 일반주민의 참혹한 현실과 무관하게 과도한 부와 특권을 누리는 북한 지도층의 입장을 대변하는 것이라는 점을 유의하여야 한다.
- ◆ 통일비용에 대한 논의와 이에 따른 준비는 필수적이지만, 구체적 대책도 없이 천문학적 수치를 제시하는 것은 남북한 주민의 통일 의지를 꺾을 수도 있다는 점을 유의하여야 한다. 학문적 관심을 충족할 수 있는 총액 위주의 통일비용 산출보다는 분야별, 항목별로 통일비용의 지출이 필요한 부분을 점검하고, 비용의 성격에 적합한 조달방안을 강구하여 통일비용 지출의 효율성과 부담의 공평성을 극대화하여야 한다. 무엇보다 중요한 것은 통일비용의 금액 여하에 불구하고, 이를 적극 부담하여 남북한 주민의 안정적 생

185) ‘통일을 대비하기 위한 통일비용에 대한 담론들은 그 부작용으로 통일에 대한 심리적 장벽을 쌓음으로써 오히려 통일비용을 더 가중시키고 있다’는 지적도 있다. 차현일, 함진우, “통일비용과 그 재원마련에 관한 법적쟁점 검토” (법제연구원 남북법제세미나 발표자료, 2011년 7월26일) p. 111.

활, 그리고 통일완성을 통해 국제평화에 기여한다는 국가적 의지와 능력을 남북한 전체주민과 세계인에게 분명하게 밝히는 일이다.

- ◆ 다소 오래된 자료이기는 하지만 영국의 Financial Times지는 사설을 통해서 ‘김정일의 사망 후 북한의 혼란 및 붕괴 가능성과 관련하여 독일통일은 식은 죽 먹기(a stroll in the park) 정도로 보이게 할 엄청난 통일비용을 한국은 두려워하지만, 성공 가능성이 조금만 있다면 서방세계는 이를 놓치지 않아야 하며, 이때 쓰는 돈이 진정으로 가치있는 것(something truly worthwhile)’이라고 주장하였다.¹⁸⁶⁾ 그러나 지금까지 설명한 것처럼 남북한 통일비용은 ‘두려워할 정도’로 엄청나지도 않으며, 제대로 준비되고, 계획된다면 북한경제는 물론, 통일한국의 경제적 번영을 향한 중요한 기여를 할 수 있을 것이다.

186) “Korea After Kim”, (Financial Times, Opinion, November 17, 2008).

저자약력

김 의 수

前 재정경제부 국장

연세대 행정학과, 서울대 행정대학원(수료), 듀크대학 대학원(경제학 석사)을 다녔고, 행정고시를 거쳐 재정경제부에 근무하면서, 관세협력과장, 산업관세과장, DDA 대책반 팀장, 제네바대표부와 주일대사관의 재경관, 경제자유구역 지원국장 등의 보직을 받았다. 지식경제부 지역특구 기획단장, 기술보증기금 전무이사를 거친 후 통일문제에 관한 독서를 주된 활동으로 하고 있다. 재경부 재직 중에는 「세계무역의 신기원: 우루과이라운드 협상사」(한국무역협회, 1999), 「우루과이라운드 협정의 이해」(대외경제정책연구원, 2000)를 번역 출간했다.

‘배제’와 ‘확장’의 네트워크 인프라 경쟁: 미국의 해저케이블 무기화와 중국의 대응 전략

요약 AI 기반 디지털 전환과 미·중 전략경쟁의 심화는 해저케이블을 기술적 연결의 인프라에서 안보적 연결성(Security-driven Connectivity)을 둘러싼 전략 자산으로 전환시키고 있다. 본고는 해저케이블 가치사슬(기획·제조·부설·유지보수)에 내재한 취약성이 경로의존성과 네트워크 외부효과를 통해 허브-스포크형 비대칭 구조를 고착화하고, ‘잠재적 적’ 정체성의 형성 속에서 초크포인트/관옵티콘 메커니즘으로 무기화되는 과정을 보여준다. 즉 본고에서는 상호의존의 무기화를 비판적으로 원용하여 미국의 배제 전략과 중국의 확장 전략 간 경쟁 양상을 탐구한다.

미국은 FCC와 팀 텔레콤의 제도적 통제를 강화하여 초크포인트 효과를 실행하고, 하이퍼스케일러 주도 투자와 동맹국 연대를 통해 중국을 글로벌 네트워크에서 체계적으로 배제하고 있다. 중국은 이러한 비대칭 구조의 취약성을 극복하기 위해 완충(기술 자립 및 산업 생태계 내재화), 다변화(디지털 실크로드를 통한 대

조 원 선

과학기술연구원(STEPI) 부연구위원

안 경로 구축), 대항(데이터 주권 강화 및 국제 규범 경쟁) 전략을 다층적으로 구사하고 있다. 이러한 경쟁은 상호의존의 무기화가 고정된 구조가 아니라, 허브의 배제와 스포크의 확장이 맞물리며 지속적으로 경쟁·재조정되는 동태적 과정임을 시사한다.

향후 신뢰할 수 있는 연결을 축으로 한 동맹 블록화와, 중국의 대안적 네트워크 확장이 병행되면서 해저케이블 네트워크 경쟁 전선은 확대될 가능성이 크다. 따라서 디지털 경제 강국이면서도 물리적 네트워크 인프라가 취약한 한국은 해저케이블을 핵심 안보자산으로 다룰 통합 거버넌스·법제 기반을 마련하고, 특정 국가·경로 의존을 낮추는 경로 다변화와 ‘기술적 연결성(Technology-driven Connectivity)’ 확보를 통해 과잉안보화로 인한 배제 리스크를 회피해야 한다. 동시에 부설·유지보수 역량(특수선 등)을 포함한 조선해양 경쟁력을 기반으로 주요국 협력에서 외교적 레버리지를 확보하는 방향이 요구된다.



- I. 서론: AI 시대 핵심 네트워크 인프라와 상호 의존의 무기화
- II. 이론적 논의 및 분석틀
- III. 마·중 해저케이블 네트워크 경쟁:
미국의 상호의존 무기화와 중국의 대응 전략
- IV. 결론

I. 서론: AI 시대 핵심 네트워크 인프라와 상호 의존의 무기화

- ◆ 인공지능(Artificial Intelligence, AI) 기반 디지털 전환(digital transformation)이 가속화되며 데이터 흐름(flow)에 대한 연결성(connectivity)을 유지하는 디지털 인프라(digital infrastructure)의 중요성은 더욱 커지고 있음.
- ◆ 특히 생성형 AI의 발전은 막대한 데이터 처리를 요구하며, 글로벌 데이터 통신의 백본망(backbone network)인 해저케이블 시스템의 전략적 가치를 극대화하고, 이러한 해저케이블의 확장은 국가 간 데이터 연결의 상호의존성을 강화함.
- ◆ 그러나 기술 발전과 더불어 강대국 간 전략경쟁(strategic competition)의 심화는 기술을 매개로 경제와 안보가 연계되는 경제안보(economic security)의 논리를 만들어냈으며, 이는 국가 간 상호의존성을 무기화의

대상이자 도구로 변화시킴. 상호의존성이 보장하던 평화의 시대는 저물고, 공급망 교란 및 재편에 따른 안보 위협이 가시화되는 ‘상호의존의 무기화(Weaponized Interdependence)’ 시대로 전환됨(Drezner et al, 2021; Farrel and Newman 2019; Lee, 2024; 이승주, 2021; 조원선 외, 2024).

- ◆ 이러한 배경에서 데이터는 전략 자산이 되고, 데이터 통신 연결성의 핵심 인프라(critical infrastructure)인 해저케이블 시스템의 안정적인 보호 및 관리가 국가안보의 핵심 과제로 부상함(Bueger and Liebetrau, 2021; Ding and Dafoe, 2021; Farrell and Newman, 2019; Liu, 2021; 조원선 2024; 조원선 외, 2024). 과거 전신(telegraph) 시대 제국의 경영 도구이자 안보 경쟁의 무대였던 글로벌 해저케이블 네트워크가 다시금 전략경쟁의 핵심 무대로 등장함(조원선 외, 2024).
- ◆ AI 시대의 해저케이블 시스템은 사이버 공간을 유지하는 물리적 인프라이자 해양 안보의 영역에 속하며 경제와 기술산업의 기반이 되기에, 이에 대한 위협은 복합적인 안보 위협으로 나타남. 효율성과 경제성이 강조되던 네트워크 인프라의 기술적 연결성(technology-driven connectivity)에서 상호의존의 무기화(Weaponized Interdependence) 현상이 두드러짐.
- ◆ 결국 네트워크의 허브를 장악한 국가가 연결을 통제하거나(Chokepoint effect) 정보 우위(Panopticon effect)를 확보하여 전략적 영향력을 행사할 수 있게 되면서 단순한 물리적 연결을 넘어, 신뢰할 수 있는 파트너와의 연결을 보장하고 잠재적 적대국의 개입을 배제하는 안보적 연결성(Security-driven Connectivity)이 핵심적인 전략 목표로 부상함.¹⁾
- ◆ 미국과 중국은 이러한 새로운 환경 속에서 상반된 전략을 구사하고 있는데, 미국은 기존 네트워크의 우위를 활용하여 제도적 통제를 강화하고 중국을

1) 기술적 연결성(Technology-driven Connectivity)과 안보적 연결성(Security-driven Connectivity) 개념의 차이는 조원선 외 2024를 참조할 것.

배제하는 전략에 주력하는 반면, 중국은 기술 자립과 새로운 경로 개척을 통해 비대칭적 구조를 탈피하려 함(조원선 외, 2024).

- ◆ 본고는 미국의 해저케이블 네트워크에 대한 제도적 무기화 전략에 주목하고, 이에 직면한 중국이 비대칭적 상호의존 구조에서 탈피하기 위해 어떠한 대응 전략을 구사하는지 분석하는 것을 목적으로 함.
- ◆ 이를 위해 해저케이블의 특징을 먼저 검토하고 상호의존의 무기화 관점에서 미국의 전략을 분석하며 중국의 대응을 완충(Buffering), 다변화(Diversification), 대항(Countering) 전략의 틀을 활용하여 분석함으로써, AI와 경제안보 시대 해저케이블 네트워크에서의 국가 안보 경쟁에 대한 함의를 도출하고자 함.

II. 이론적 논의 및 분석틀

가. 해저케이블의 특징과 상호의존의 무기화

- ◆ AI 기반 디지털 전환 시대에 데이터 흐름의 안정성은 국가 안보의 핵심 요소가 되었으며, 이는 해저케이블 시스템의 취약성을 더욱 부각시키는데, 해저케이블에 대한 위협은 기획부터 유지보수에 이르는 가치사슬(Value Chain) 전반에 걸쳐 존재하며, 이는 공급망 위협과 직접적인 사이버 위협으로 나타남.
 - 첫째, 기획 및 운영 단계에서는 특정 주체의 영향력 확대가 위협 요인임. 하이퍼스케일러의 단독 투자가 증가하면서, 이들의 데이터센터를 중심으로 네트워크가 설계되고 있는데, 이는 네트워크 통제권을 중앙집중화시키며, 국가 간 갈등 시 이들이 특정 지역의 네트워크 접근을 차단하거나 제한할 위험을 내포함.

- 둘째, 제조 및 공급 단계에서는 기술적 종속이 심화됨. 핵심 부품 및 장비는 소수 기업에 의해 독점되고 있으며, 특정 국가에 대한 의존도가 높아 공급망 단절 시 시스템 확장 및 개선을 제한하며, 특히 지정학적 갈등 상황에서 부품 공급 중단이라는 심각한 위협을 초래함.
- 셋째, 부설 및 유지보수 단계에서는 전문 자산에 대한 의존성이 높음. 특히 특수 선박 및 장비를 보유한 소수 기업에 의존해야 하므로 독자적인 네트워크 구축 및 신속한 복구가 제한되며, 유지보수 역량의 지역별 격차가 크고 평균 수리일이 길다는 점(민간 계약의 경우 약 40일)도 운영상의 취약점임. 또한 국가 간 갈등 심화 시 부설 작업이나 유지보수 서비스가 거부될 위험도 존재함.
- 넷째, 이러한 가치사슬 전반에 걸쳐 네트워크 관리 시스템(Network Management System) 등을 겨냥한 직접적인 사이버 공격의 위협도 상존함(조원선 외, 2024).

- ◆ 이러한 가치사슬별 위협 요인들은 해저케이블 산업 생태계가 소수의 국가나 기업에 깊이 의존하고 있음을 보여 주며, 이러한 의존성이 글로벌 네트워크상에서 불균등하게 분포되어 있다는 사실이 중요함.
- ◆ 특정 국가는 가치사슬의 우위를 기반으로 자율성을 누리는 반면, 다수의 국가는 그렇지 못함. 결국, 비대칭적 상호의존 구조 하에서 이러한 가치사슬 속 취약점들 국가의 전략적 취약점이 되며 국가 간 경쟁이 심화될수록 안보 위협으로 전환될 가능성이 커짐.

〈표 1〉 해저케이블 시스템의 경제·사이버안보 위협 요인

해저케이블 시스템	의존성 심화로 인한 취약점	직접적인 사이버 공격
기획 및 운영	• 특정 기업(하이퍼스케일러) 또는 국가 주도 하 네트워크 경로 및 랜딩 스테이션 위치 결정 시, 특정 지역 국가의 연결성 축소 및 배제 위험 증가 • 지정학적 갈등에 따라 특정 국가나 기업이 해저케이블 기획구조를 왜곡, 상대국 데이터 흐름에 대한 상호의존의 무기화 • 데이터센터 중심 설계로 인한 경로 의존성 심화	• 네트워크 토폴로지 및 중요 노드 위치 정보 등 네트워크 구성 정보 탈취 • 시스템 제어 권한 탈취로 네트워크 무력화
제조 및 공급	• 소수 기업의 부품·장비 독점과 특정 국가 의존으로 인한 기술적 종속 심화 • 공급망 단절 시 시스템 확장·개선 제한 • 특정 기업·국가가 부품·장비 공급 중단 시 대체 불가로 네트워크 장애 가속	• 제조 과정의 하드웨어/소프트웨어 백도어, 악의적 코드의 의도적 삽입 • 신호 증폭기와 중계기 시스템의 보안 취약점 설계 • 케이블 제어 시스템에 대한 원격 접근 기능 은닉
부설	• 특수 선박·장비 보유 기업 의존도 심화 • 부설 기술 종속으로 독자적 네트워크 구축 제한 • 기술·선박 보유국/기업이 정치적 압박 시 부설 지연 또는 중단 • 환경·영해 통과 등 법제도적 이슈로 대안 경로 구축 어려워 고착(경로의존성) 심화 • 지정학적 갈등 시 부설 작업 지연 및 거부 위험	• 해저 지형 매핑 데이터 위변조로 부적절한 설치 유도 • 케이블 위치 정보 시스템 해킹으로 향후 물리적 공격 가능성 증가 • 부설 장비 제어 시스템 침투로 부설 작업 방해
유지보수	• 특정 유지보수 업체에 대한 지역적 종속 심화, 유지보수 역량 미보유 시 장애 발생 시 신속한 복구 불가, 장기간 서비스 중단 • 클럽 계약과 현물 시장 간 유지보수 능력 격차로 인한 복구 시간 불균형, 지역별 유지보수 인프라 격차로 복원력 차이 발생, 데이터 통신 주권 약화 • AI 기반 모니터링/예측 시스템 의존도 증가로 인한 취약성 확대 • 특정 기업/국가의 유지보수 서비스 독점 시 복구 비용 상승 및 의도적 수리 지연 가능	• 유지보수 예측/장애 관리 시스템 침투로 고장 정보 은폐, 유지보수 이력 조작 및 잘못된 의사결정 유도 • 케이블 상단 모니터링 데이터 위·변조를 통한 서비스 품질 저하 은폐 • 자동화된 보안 업데이트 시스템 침투로 취약점 장기 노출

자료: 조원선 외, 2024.

- ◆ 글로벌 데이터 통신의 중추(backbone) 인프라인 해저케이블은 국가 경제 및 안보와 직결되는 핵심 자산이며, 그중에서도 해저케이블 네트워크는 그 구조적 특성으로 인해 국가 간 비대칭적 상호의존(Asymmetric Interdependence)관계를 형성하는데 이는 특정 국가가 네트워크에 대한 소유권, 통제권, 접근성에서 우위를 점하게 함.
- ◆ 이러한 비대칭성은 Keohane and Nye(1977)가 지정한 비대칭 상호의존 권력 관계의 잠재력을 내포하며, Farrell and Newman(2019)이 제시한 상호의존의 무기화(Weaponized Interdependence)의 기반이 됨.
- ◆ 해저케이블 네트워크의 비대칭성은 주로 경로의존성(Path Dependency)과 네트워크 외부효과(Network Externalities)라는 두 가지 특성에서 기인함.
 - 해저케이블 시스템은 한 번 구축되면 쉽게 변경할 수 없음. 해저케이블은 19세기 전신(telegraph) 시대에 설정된 경로를 따라 설치되는 경향이 있으며, 이는 기술 발전에도 불구하고 글로벌 연결 패턴을 지배하고 있음 (Headrick, 1991; Wenzlhuemer, 2013; Cho, 2023). 신규 경로 구축에는 새로운 조사(survey) 비용과 복잡성이 수반되므로 물리적 고착(lock-in) 효과가 발생함. 또한 연결 허가 및 인증 제도, 유지보수 구역 설정 등 제도적 관행 역시 기존 구조를 강화하며 제도적 경로의존성 역시 심화시키는데, 이는 후발 국가들이 연결성 옵션을 다양화하기 어렵게 만들고 허브 국가에 대한 의존도를 높임(조원선, 외 2024).
 - 해저케이블 시스템에서 네트워크 외부효과가 나타남. 해저케이블 시스템에 더 많은 국가와 기업들이 연결될수록 그 가치가 커지는데 이러한 직접적인 효과 외에 해저케이블에 의존하는 산업들이 성장하며 해저케이블 시스템의 수요와 가치가 간접적으로 증가하는 효과도 나타남.
- ◆ 이러한 경로의존성과 네트워크 외부효과는 현재 디지털 네트워크에서 형성된 비대칭 상호의존 구조를 더욱 공고화하는데, 비대칭 상호의존 구조에서 국가들은 허브와 스포크의 비대칭 관계를 가지며 민감성(sensitivity)이 높

고 취약성(vulnerability)이 낮은 허브 국가가 민감성이 낮고 취약성이 높은 스포크 국가에 권력을 투사할 수 있는 잠재력을 가지게 됨. 특히 허브 국가는 이 구조적 위치를 활용하여 네트워크를 무기화할 수 있으며, 이는 두 가지 핵심 메커니즘을 통해 작동함(Farrell and Newman, 2019; 2023).

- ◆ 디지털 인프라에서 나타나는 초크포인트 효과(chokepoint effect)는 허브 국가가 네트워크의 핵심 노드를 통제하여 특정 행위자의 활동을 제한하거나 네트워크에서 배제하는 능력으로 주로 제도적 경로의존성을 활용하여 연결 지점과 연결 주체를 통제함으로써 구현됨.
- ◆ 판옵티콘 효과(panopticon effect)는 허브 국가가 네트워크 내의 데이터 흐름을 감시하고 정보를 독점적으로 획득하여 비대칭적 정보 우위를 확보하는 능력을 의미하는데 비대칭적 구조 자체가 즉각적인 무기화로 이어지는 것은 아니며, 더 결정적인 요인은 네트워크를 구성하는 국가들 간의 정체성에 있음(이근, 2023; 2024; Cho, 2023; 조원선 외, 2024).
- ◆ 허브 국가와 스포크 국가 간에 '잠재적 적(potential enemy)'이라는 인식이 형성될 때, 비대칭 구조는 위협 요인으로 변화하고 무기화의 도구로 활용되는데, 미·중 전략경쟁은 이러한 역동성을 명확히 보여 줌.
- ◆ 결국 AI 시대에 데이터 통제력이 핵심 과제가 되면서, 네트워크 의존도가 높은 국가는 상호의존 무기화의 위협에 상시적으로 노출됨.
- ◆ 경로의존성과 네트워크 외부효과로 인해 공고화된 비대칭적 상호의존 구조는 허브 국가인 미국에게 구조적 우위를 부여하는데, 특히 양국 간 '잠재적 적'이라는 정체성이 형성됨에 따라, 이 구조는 무기화의 도구로 전환됨.
- ◆ 네트워크의 스포크 위치에 있는 중국은 미국이 장악한 허브 중심의 비대칭 구조가 자국의 안보적 연결성을 위협한다고 인식하며, 미국의 초크포인트 및 판옵티콘 효과에 대한 취약성을 심각하게 우려하게 됨.

- ◆ 이에 따라 중국은 이러한 비대칭 구조에서 탈피하려는 동기를 갖는 반면, 미국은 이러한 구조적 우위를 적극적으로 활용하여 중국의 네트워크 접근을 차단하려 함. 이에 미국은 기존의 제도적 경로의존성을 의도적으로 강화함으로써 중국 기업과 기술을 글로벌 네트워크에서 배제하고, 비대칭적 상호의존 구조를 자국에 유리하게 고착화하는 전략을 구사하고 있음.
- ◆ 이러한 이론적 논의는 현재 해저케이블을 둘러싼 미·중 경쟁 구도를 설명하는 분석적 틀을 제공함.

나. 상호의존 무기화에 대한 중국의 대응 전략

- ◆ 상호의존의 무기화에 직면한 국가는 비대칭 구조가 야기하는 취약성을 관리하고 전략적 자율성을 확보하기 위해 다양한 전략을 구사함.
- ◆ 해저케이블 네트워크에서 허브 지위를 점유한 미국이 제도적·규범적 수단을 동원해 네트워크를 무기화할 때, 대상인 중국은 단순한 방어를 넘어 구조적 종속을 완화하고 장기적인 협상력을 제고할 필요에 직면함.
- ◆ 본 연구는 해저케이블 영역에서 나타나는 중국의 대응을 분석하기 위해 세 가지 전략 유형 완충(Buffering), 다변화(Diversification), 대항(Countering)을 개념적으로 구분함.
 - 완충(Buffering) 전략은 외부의 충격이나 제재의 영향을 완화하기 위해 자립성을 높이거나 대체재를 개발하는 전략으로, 공급망 교란에 대한 회복탄력성 강화를 목표로 함. 해저케이블 영역에서 이는 핵심 기술의 자립화, 부품 및 장비의 국산화, 그리고 케이블 제조부터 부설, 유지보수에 이르는 산업 생태계의 내재화를 통해 미국의 기술 통제 및 제재의 영향을 최소화하는 방식으로 나타남.
 - 다변화(diversification) 전략은 특정 국가나 경로에 대한 과도한 의존도를 낮추기 위해 파트너나 경로를 다각화하여 위험을 분산시키는 전략으로,

허브 국가의 초크포인트 효과를 회피하는 것을 목표로 함. 구체적으로는 미국의 영향력이 미치는 전통적인 네트워크 허브를 우회하는 신규 네트워크 경로를 구축하고, 지정학적으로 중요한 새로운 연결 지점을 확보하며, 파트너 국가를 다각화하는 방식으로 구현됨.

- 대항(countering) 전략은 무기화 주체에 맞서 대안적인 규범, 제도, 또는 연합을 구축하여 기존 질서에 적극적으로 도전하는 전략으로, 허브 국가의 규범적 영향력과 판옵티콘 효과에 대응하는 것을 목표로 함. 이는 데이터 주권 강화를 위한 국내 제도적 방어벽을 구축하고, 자국에 유리한 국제 데이터 거버넌스 규범을 제안하며, 유사 입장국과의 연대를 모색하는 방식으로 나타남.

III. 미·중 해저케이블 네트워크 경쟁:

미국의 상호의존 무기화와 중국의 대응 전략

◆ AI 시대의 도래와 미·중 전략경쟁의 심화는 글로벌 해저케이블 네트워크를 안보 경쟁의 핵심 무대로 변모시킴.

- 해저케이블 네트워크의 경쟁 양상은 크게 두 가지로 나타나는데, 첫째는 기존 네트워크 구조 내에서 잠재적 적대국의 접근을 차단하려는 ‘특정 주체의 개입 배제’이고, 둘째는 자국에 유리한 지정학적 환경을 조성하려는 ‘네트워크 확장 및 구축 경쟁’임.
- 현재 네트워크의 허브(Hub) 지위를 점유하고 있는 미국은 기존의 우위를 공고화하고 비대칭적 상호의존 구조를 유지하는 ‘배제’ 전략을 구사하는 반면, 중국은 이에 도전하며 비대칭 구조를 탈피하려는 전략을 구사하고 있음.

가. 미국의 전략: 비대칭 상호의존 구조 공고화 및 제도적 무기화를 통한 배제

- ◆ 미국의 해저케이블 전략은 글로벌 네트워크 허브로서의 구조적 우위를 활용하여 비대칭적 상호의존 구조를 공고히 하고, 이를 제도적으로 무기화하여 중국의 디지털 영향력 확대를 차단하는 데 집중됨.
- ◆ 2019년과 2020년을 기점으로 기술적 연결성 관리에서 안보적 연결성(Security-driven Connectivity) 확보로 정책 기조가 전환되면서 이러한 흐름이 본격화되었으며, 경로의존성과 네트워크 외부효과로 인해 형성된 비대칭 구조를 이용하여 중국의 디지털 영향력 확대를 체계적으로 차단하고 있음.
- ◆ 이는 상호의존의 무기화의 두 가지 핵심 메커니즘인 초크포인트 효과와 판옵티콘 효과를 극대화하는 방식으로 구현됨.

(1) 제도적 통제를 통한 초크포인트 효과의 실행

- ◆ 미국 전략의 핵심은 자국 영토 내 연결(Landing) 허가권이라는 제도적 권한을 활용하여 네트워크 접근을 통제하는 초크포인트 효과를 실행하는 것으로, 기존의 제도적 경로의존성을 의도적으로 강화하여 잠재적 적국인 중국을 배제하고자 하는 수단임.
- ◆ 미국의 해저케이블 네트워크에 대한 제도적 경로의존성은 1921년 제정된 해저케이블 육양 라이선스법(Cable Landing License Act)부터 시작됨.
 - 해당 법 이후 통신사는 미국과 외국을 직간접적으로 연결하는 해저케이블 시스템을 구축하고 운영할 때 대통령이 발급한 서면 면허를 필수로 발급 받아야 하고 이때 대통령은 국가안보 상황에 따라 면허 발급, 보류, 철회에 대한 권한을 가짐. 이처럼 외국과의 해저케이블 연결에 있어 국가안보

를 고려한다는 원칙이 세워져 있음(조원선 외, 2024).

- 1934년 통신법(Communication Act)은 연방통신위원회(Federal Communications Commission, FCC) 설립 근거를 마련했고, 1954년 행정명령 10530(Executive Order No. 10530)에 따라 해저케이블 면허에 대한 대통령 권한을 FCC가 일부 위임 받아 해저케이블 시스템의 승인을 담당하게 됨. 이 과정에서 국가안보 및 법 집행 관점의 자문을 제공하는 팀 텔레콤(Team Telecom)이 비공식적으로 운영되며 제도적 틀이 완성됨.

◆ 과거 탈냉전 시기에는 상업적 목적의 해저케이블 허가에 큰 제한을 두지 않았으나, 미·중 전략경쟁이 심화되면서 이러한 제도적 장치들이 중국을 견제하기 위한 적극적인 무기로 활용됨.

◆ 특히 트럼프 행정부 시기인 2020년, 행정명령 13913호를 통해 팀 텔레콤이 공식화되고 그 권한이 대폭 강화되며 결정적인 전환점을 맞이함. 법무부, 국방부, 국토안보부 등이 참여하는 이 기구는 FCC의 허가 과정에서 안보 위험을 평가하며, 사실상 중국 기업의 참여나 중국 본토와의 직접 연결을 차단하는 핵심 역할을 수행하며 물리적인 경로의존성을 강화하기 시작함.

◆ FCC의 허가 과정은 미국 영토 내 해저케이블 육양(Landing)을 통제하는 제도적 관문 역할을 함.

- FCC 규정(제1.767조)에 따라 미국 내 육양국을 소유·통제하거나 케이블 시스템 지분을 5% 이상 보유한 모든 주체의 정보를 의무적으로 제공해야 함. 특히 외국 시민·기관·정부가 신청자의 지분을 일정 비율(기존 10%) 이상 소유한 경우, 해당 신청서는 팀 텔레콤으로 회부되어 국가 안보 및 법 집행 관련 검토를 거치게 됨(Gallagher and Cater, 2023).
- 팀 텔레콤의 제도화는 단순한 기술적 검증을 넘어 포괄적인 국가안보 평가 체계를 구축했는데, 2021년에는 신청자가 제출해야 하는 정보 범주를 법제화하고 이를 표준 질문(Standard Questions)으로 채택하여 심사 기준을 더욱 엄격하게 적용할 수 있게 됨.

- ◆ 2024년 11월 발표된 FCC의 라이선스 개정안은 이러한 제도적 통제를 더욱 강화하려는 움직임을 보여 주는데, 외국 소유권 검토 기준을 기존 10%에서 5%로 낮추는 방안이 논의되고 있으며, 잠재적 적대 국가의 네트워크 접근을 원천적으로 차단하고자 함. 이는 중국의 디지털 실크로드 전략에 대응하여 네트워크 접근을 원천적으로 차단하려는 명백한 무기화 조치임(Hillman, 2021; 조원선 외, 2024).
- ◆ 강화된 심사 체계는 실질적인 배제 조치로 이어지고 있는데, 특히 중국 기업 및 중국 관련 프로젝트에 대해서는 중국 국가정보법에 따른 정부 협조 의무와 불투명한 지배구조가 주요 안보 우려 사항으로 간주되어 엄격한 기준이 적용됨(Sherman, 2021).
 - 실제로 FCC는 2019년 이후 차이나 모바일의 통신사 라이선스 신청을 거부했으며, 차이나 텔레콤, 차이나 유니콤 등 기존 중국 기업들의 라이선스도 철회함.
 - 커버드 리스트(Covered List) 도입과 2021년 「보안장비법(Secure Equipment Act)」 제정을 통해 화웨이, ZTE 등 중국 주요 기업의 장비 수입 및 사용을 사실상 금지함(Federal Communications Commission, 2021).
- ◆ 이러한 제도적 통제는 해저케이블 시스템의 경로와 소유자에 대한 의도적 조정을 가능하게 했으며, 홍콩 구간이 포함된 PLCN(Pacific Light Cable Network), HKA(Hong Kong Americas), BtoBE(Bay to Bay Express) 등의 프로젝트들이 불허되거나 자진 철회된 것은 강화된 심사 기준의 직접적인 결과임.
- ◆ 특히 PLCN 프로젝트는 구글과 페이스북이라는 미국 대표 기업들이 주도했음에도 불구하고 중국 기업의 참여와 홍콩 연결을 이유로 불허된 상징적인 사례로서 미국이 제도적 권한을 활용하여 잠재적 적국의 영향력이 강한 지역으로의 연결을 차단하고 경로를 변경시킨 사례이며 미국이 자국 기업의

상업적 이익보다 국가안보를 우선시하고 해저케이블 네트워크에서 특정 주체를 배제하겠다는 전략적 방향성을 보여준 사례임.

- ◆ 미국의 엄격한 심사는 글로벌 해저케이블 네트워크의 구조적 변화를 함. 아시아-태평양 지역의 케이블 경로가 홍콩을 우회하는 방향으로 재편되면서, 싱가포르, 필리핀 등 미국의 동맹국들이 새로운 데이터 허브로 부상하고 있음. 이는 미국이 제도적 경로의존성을 의도적으로 강화하여 자국에 유리한 방향으로 물리적 경로의존성까지 변화시키고 있음을 보여 줌.
- ◆ 미국의 제도적 배제 전략은 더욱 강화되는 추세로 2024년부터 안보적 연결성의 중요성이 강조되었으며, 2025년 7월부터 FCC는 외국 적대국(중국, 러시아, 이란, 북한, 쿠바 등)이 소유하거나 통제하는 기업의 해저케이블 랜딩 라이선스 신청을 원칙적으로 거부하는 새로운 규정을 채택함. 이는 과거의 사례별 검토 방식에서 벗어나, 잠재적 적이라는 정체성을 공유하는 국가에 대해서는 포괄적인 배제 원칙을 적용하며 안보적 연결성을 확보하는 제도적 경로의존성 강화 전략임.²⁾

(2) 네트워크 외부효과 활용과 판옵티콘 효과의 유지

- ◆ 미국의 전략은 단순히 제도적 통제에만 의존하지 않으며, 해저케이블 네트워크에서 나타나는 네트워크 외부효과(Network Externalities)를 극대화하여 허브 국가로서의 지위를 더욱 공고히 하며 판옵티콘 효과도 유지하고 있음.
- ◆ 2024년 4월 기준, FCC 허가를 받은 해저케이블 시스템은 총 87개로 글로벌 데이터 트래픽의 상당 부분이 미국을 경유하도록 만들. 이러한 높은 연결성은 자기강화적 특성을 보임. 투자자들은 이미 높은 연결성을 보유한 지역을

2) FCC는 2025년 7월 전면적으로 규칙을 제정비하고 그 과정을 fact sheet로 공개하였다. 다음 링크 참조할 것: <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-413057A1.pdf>.

선호하는데, 2016년 이후 건설된 주요 태평양 횡단 케이블의 68%가 미국 서부 해안을 주요 착륙점으로 선택했다는 사실이 이를 입증함(Nielsen et al 2024; 조원선 외 2024).

- ◆ 간접적 네트워크 효과는 보완재 시장의 발전을 통해 나타남. 미국의 높은 연결성은 데이터 센터, 클라우드 서비스 등 관련 디지털 인프라의 집중을 촉진함. 미국에는 전 세계에서 가장 많은 2,999개 이상의 데이터 센터가 있는데, 버지니아 북부의 데이터센터엘리(Data Center Alley)는 대표적인 사례임. 특히 구글, 메타, 마이크로소프트 등 미국의 하이퍼스케일러들은 막대한 데이터 트래픽을 발생시키고 해저케이블 투자에 적극적으로 나서면서 미국 중심의 네트워크 외부효과를 더욱 강화함(조원선 외 2024).
- ◆ 이러한 네트워크 중심성은 필연적으로 글로벌 데이터 트래픽이 미국을 경유하게 하며 미국에 비대칭적인 정보 우위를 제공하는데 이것이 판옵티콘 효과임.
- ◆ 2013년 스노든의 폭로에서 드러났듯이, 미국은 자국 영토를 통과하는 해저케이블을 정보수집의 핵심 수단으로 활용해 옴(Lyon, 2014). AT&T, Verizon 등 주요 통신사들과의 협력 및 프리즘(Prism) 기술 등을 통해 광범위하게 감시하고, 해저케이블 네트워크가 정보 및 국방기관 밀집 지역을 경유하도록 유도함으로써 판옵티콘 효과를 극대화함(Farrell and Newman, 2023).
- ◆ 최근 미국의 규제 강화는 이러한 정보 감시 우위를 유지하는 동시에, 중국이 유사한 능력을 획득하는 것을 차단하려는 시도임(Gjesvik, 2023).

(3) 무기화의 확장: 공급망 통제와 국제 연대

- ◆ 미국은 국내 제도적 통제를 넘어, 동맹국 및 파트너 국가와의 연대를 통해 중국 배제 전략을 국제적으로 확장하고 있음. 2020년 발표된 클린 네트워크(Clean Network) 이니셔티브는 신뢰할 수 없는 중국 IT 기업들을 글로벌 네트워크에서 배제하기 시작함. 2020년 미 상무부는 HMN을 수출통제 기업목록(Entity List)에 추가하여 기술 접근을 제한했으며, 초당적 지지를 받은 Undersea Cable Control Act(2023년 하원 통과) 역시 해저케이블 관련 핵심 기술에 대한 중국의 접근을 제한하는 것을 목표로 함(U.S. House of Representatives, 2023).³⁾
- ◆ 그리고 2025년 11월 25일, 미 상원 외교위원회 간사인 민주당 진 샤힌(Jeanne Shaheen) 상원의원과 공화당 존 바라소(John Barrasso) 상원의원은 2025년 전략적 해저케이블법(Strategic Subsea Cables Act of 2025)을 공동 발의하였음. 이 법안은 해저 광섬유 케이블에 대한 국내외 방어 체계를 강화하는 것을 목표로 함. 해당 법안은 국제케이블보호위원회(International Cable Protection Committee) 등 국제기구를 통한 미국의 외교적 관여 확대, 국무부 내 전담 인력 배치, 그리고 동맹국과의 협력 강화를 통한 케이블 네트워크 보안을 의무화하고 있음. 샤힌 의원은 발틱해와 대만해협에서 발생한 케이블 절단 사고 증가에 대응해야 한다고 강조했으며, 바라소 의원은 중국과 러시아 등 적대국들이 대만과 유럽, 중동 지역 동맹국들의 통신을 교란하기 위해 해저케이블을 지속적으로 표적으로 삼고 있다고 경고함. 즉 해저케이블 네트워크에 대한 제도적 통제를 강화하여 무기화 확장의 기반을 마련하기 시작함.

3) 이는 법안 S.3249로 국제 해저 광섬유 케이블의 보안, 설치, 유지보수, 수리에 대한 미국 정부의 전략적 조정(strategic coordination)을 강화를 주요 목적으로 상원에 공식으로 11월 20일 발의됨. 이 법안은 뉴햄프셔주 민주당 상원의원 진 샤힌(Jeanne Shaheen)과 와이오밍주 공화당 상원의원 존 바라소(John Barrasso)가 공동발의한 초당적인 법안임.

- ◆ 이는 제3국 간의 해저케이블 프로젝트에도 영향을 미침. 동남아시아-중동-서유럽을 잇는 주요 프로젝트인 SEA-ME-WE-6 케이블 시스템이 대표적인 사례로 당초 중국의 HMN 테크놀로지가 유력한 사업자 후보였으나, 미국이 동맹국들에 안보 우려를 전달하며 적극적인 외교적 압력을 행사한 결과 HMN 테크놀로지는 배제되고, 미국의 서브콤(SubCom)이 최종 사업자로 선정됨. 이는 미국이 자국의 허브 지위와 동맹 네트워크를 활용하여 글로벌 해저케이블을 공급망 전반에 걸쳐 중국을 고립시키려는 전략이 성공적으로 작동했음을 보여 줌.
- ◆ 특히 미국 정부는 SubCom과 같은 핵심 기업을 지원하는 데 주력함. Cable Security Fleet(CSF) 프로그램은 SubCom의 케이블 설치선(CS Dependable and CS Decisive)에 재정 지원을 제공하여 신뢰할 수 있는 공급자를 육성하는데, 이는 유사시 통신 케이블 유지보수를 담당하는 선박을 국가가 확보하는 안보 전략과 연계되며, 케이블 특수선을 군함과 유사한 지위로 설정할 가능성도 시사함.
- ◆ 동시에 미국은 글로벌 해저케이블 공급망에서 중국 기업의 영향력을 체계적으로 차단하고 있음. 세계 4위 공급업체로 부상했던 HMN(화웨이 마린 네트워크)에 대한 견제가 대표적인 사례로 2020년 미 상무부는 HMN을 수출통제 기업목록(Entity List)에 추가했으며, 동맹국들에도 HMN과의 거래 자제를 압박하여 SEA-ME-WE 6 프로젝트에서 HMN이 배제되고 SubCom이 계약을 체결하는 결과로 이어짐(Tréhu et al, 2024; Gjesvik, 2023).
- ◆ 국제협력 측면에서는 특히 인도-태평양 지역에서 동맹국들과의 연대가 두드러짐. 2023년 5월 발표된 쿼드(Quad) 해저케이블 파트너십은 미국, 일본, 호주, 인도가 ‘신뢰할 수 있는’ 해저케이블 네트워크를 구축하고 사이버안보, 데이터 거버넌스 등에 포괄적으로 협력하는 데 목표를 둠. 또한, 이들 국가는 태평양 도서국 해저케이블 프로젝트에 9,500만 달러를 공동 투자하며 중국의 영향력 확대를 견제하고 있음(White House, 2023). Echo와

Apricot 케이블 프로젝트 등 미국 기업이 주도하는 프로젝트들이 의도적으로 중국과 홍콩을 우회하는 경로를 선택하는 것도 이러한 전략적 목표와 일치함(Hillman, 2021).

- ◆ 결론적으로, 미국의 해저케이블 전략은 비대칭적 상호의존 구조에서 비롯된 구조적 우위를 극대화하려는 정교한 무기화 실행 과정임. 미국은 제도적 통제를 통한 초크포인트 효과와 네트워크 중심성에 기반한 판옵티콘 효과를 동시에 활용하며, 이를 국내 규제 강화, 산업 정책 지원, 국제적 연대 구축 등 다각적인 수단을 통해 구현하고 있음. 이는 단순히 중국의 접근을 차단하는 것을 넘어, 글로벌 디지털 질서의 주도권을 유지하고 미국 중심의 ‘안보적 연결성’을 공고히 하는 대외기술전략(techno-statecraft)임.

나. 중국의 대응: 비대칭 구조 탈피 및 독자적 네트워크 확장

- ◆ 미국의 공세적인 상호의존 무기화 전략에 직면한 중국은 기존의 비대칭적 상호의존 구조가 야기하는 전략적 취약성을 심각하게 인식하고 있음(조원선 외, 2024).
- ◆ 특히 미국이 제도적 통제를 통해 초크포인트 효과를 극대화하고 네트워크 중심성을 이용해 판옵티콘 효과를 유지하려 함에 따라, 중국은 안보적 연결성을 확보하고 전략적 자율성을 추구하기 위한 다층적인 대응 전략을 구사하고 있음. 이는 외부 충격에 대한 회복탄력성을 강화하는 완충(Buffering), 미국 중심 네트워크에 대한 의존도를 낮추는 다변화(Diversification), 그리고 기존 질서에 도전하는 대항(Countering) 전략을 통해 구체화됨.

(1) 완충(Buffering) 전략: 기술 자립 및 산업 생태계 내재화

- ◆ 완충 전략은 미국의 제재나 공급망 배제에 따른 충격을 흡수하고, 해저케이

를 가치사슬 전반에 걸쳐 자립적 역량을 강화하는 데 중점을 둬. 이는 미국의 기술 통제라는 초크포인트 효과에 대한 중국의 근본적인 대응 방식으로, 중국은 2000년대 이후 대규모 투자와 정부 지원을 통해 이를 추진함.

- 수직적 통합과 핵심 기술 확보가 이루어짐. 중국정보통신기술연구원(CAICT) 보고서에 따르면, 중국 기업들은 해저 광케이블, 중계기(Repeater), 분기기(Branching Unit) 등 핵심 부품을 독자적으로 개발하여 엔드-투-엔드(End-to-End) 솔루션을 제공할 수 있는 단계에 도달했으며, 이는 육상 단말장치부터 수중 설치·수리 장비에 이르기까지 전 생애주기 설비의 국산화를 포함함. 특히 심해(8000m 수심)에서 25년간 안정적인 작동을 보장하는 중계기 기술 확보는 기술 자립의 핵심 성과이며, 케이블 부설선, 수중 로봇(ROV), 매설 쟁기 등 고난도 해양 장비 역시 국내 설계 및 제조 역량을 확보하며 시공 자율성을 높임.

- 화웨이통신(현 HMN Technologies)과 형통해양(亨通海洋) 등 국가 챔피언 기업의 부상도 두드러짐. HMN Technologies는 2024년까지 전 세계에서 누적 10만 km 이상의 해저케이블을 부설하고 140개 이상의 프로젝트를 수행함. 특히 이들 프로젝트의 75%가 중계기가 포함된 시스템이며, 16년 이상 무고장 운용 기록을 유지하고 있다는 점은 축적된 기술력과 운영 경험을 보여 줌. 형통해양은 HMN을 인수하여 전 공정 솔루션 역량을 확보하고 PEACE 케이블 프로젝트에 참여하는 등 공격적인 행보를 보이고 있음.

◆ 초장거리·초대용량 기술 혁신을 선도함. 중국 기업들은 세계 최초의 32 섬 유쌍(fiber pair) 해저 케이블 솔루션을 선보였으며, 공간 분할 다중화 기술을 통해 페타비트(Petabit)급 전송 용량을 지원함. 2024년 상용화된 PEACE 시스템의 설계 용량은 192 Tbps에 달하며, 전통적인 폐쇄형 시스템에서 벗어나 다른 제조사의 장비와 쉽게 연결할 수 있는 오픈 케이블(Open Cable) 솔루션을 도입하여 시스템 상호운용성과 유연성을 높임.

◆ 이러한 완충 전략은 미국의 강력한 압박 속에서도 중국이 독자적인 네트워크 구축을 지속할 수 있게 하는 기반이 됨. 미국의 외교적 압력으로 Sea-Me-We 6(SMW-6) 프로젝트에서 HMN이 배제되는 등 한계도 존재하지만, 중국 기업들은 공급망 배제의 충격을 효과적으로 완화하고 있음. 단순한 주문 확보를 넘어, PEACE 케이블과 같이 중국이 주도하는 대규모 전략 프로젝트를 성공적으로 완수하고 있으며, SMW-6 배제 직후 HMN이 구축을 담당하는 EMA 프로젝트를 추진한 것은 특정 프로젝트에서의 배제가 곧 산업 생태계의 붕괴로 이어지지 않음을 보여 줌. 자국 및 제3세계 시장에서의 지속적인 수주는 수익성을 유지하고 연구개발 투자를 지속할 수 있게 하여, 장기적인 관점에서 미국의 공급망 교란 시도에 대한 중국의 복원력의 가능성을 보여줌.

(2) 다변화(Diversification) 전략: 경로 우회 및 신규 네트워크 확장

◆ 다변화 전략은 미국과 그 동맹국이 장악한 기존 허브와 지정학적 초크포인트를 우회하는 대안 경로를 개척하여 통신 네트워크를 분산시키는 것으로, 미국의 배제 전략과 초크포인트 효과를 직접적으로 회피하는 시도임. 이는 디지털 실크로드(Digital Silk Road) 전략을 통해 국가 안보 전략적 고려가 반영된 경로 설정으로 구현되고 있음.

- 전략적 우회 경로 구축에 주력하는 대표적인 사례는 DSR의 핵심 사업인 PEACE(Pakistan and East Africa Connecting Europe) 케이블 시스템임. 이 케이블은 중국이 주도하고 HMN이 구축한 프로젝트로, 파키스탄(카라치, 과다르 항)에서 출발해 동아프리카(지부티, 케냐)와 이집트를 거쳐 유럽(프랑스 마르세유)으로 지는데, 2024년 9월 싱가포르 구간까지 개통되며 총 22,000km 이상의 경로가 완전 상용화됨. PEACE는 아시아-아프리카-유럽을 잇는 최단 경로 중 하나를 형성하며, 중국-파키스탄 경제회랑(CPEC)과 연계되어 지정학적 가치가 높

은 국가들을 연결함.

- 중국의 주요 통신사들은 EMA(Europe Middle East Asia)라는 5억 달러 규모의 신규 프로젝트도 추진하고 있음. EMA 케이블은 홍콩에서 시작해 하이난성을 거쳐 싱가포르, 중동(사우디아라비아), 이집트, 프랑스까지 연결될 예정이며 HMN이 제조·부설을 담당함. 이는 SMW-6 프로젝트에서 중국 업체가 배제된 이후 구상된 대응적 네트워크 구축으로, 중국의 해저케이블 네트워크 다변화는 미국의 영향권을 벗어난 대안 경로 탐색이며 특정 경로에 대한 의존성을 낮추려는 시도임.

◆ 글로벌 남부 중심의 네트워크 포트폴리오도 확장됨. 중국 기업들은 아프리카, 중동, 남미 등 미국의 직접적인 통제가 어려운 지역에서 영향력을 확대하고 있음. 차이나 유니콤은 브라질과 카메룬을 잇는 남대서양 횡단 직통 케이블인 SAIL(South Atlantic Inter Link)의 주요 투자자로 참여했고, 차이나 모바일은 아프리카 대륙을 순환하는 총 길이 약 4.5만 km의 세계 최대 규모 케이블인 2Africa 프로젝트의 주요 투자자로 참여하여 2024년 남동 구간을 개통함. 이러한 프로젝트들은 기존 수에즈 운하-지중해-대서양 경로에 대한 대안을 제공하고 글로벌 남부 국가들의 연결성을 높임.

◆ 또한 중국은 기존에 설정된 해저케이블 시스템의 경로를 넘어서 새로운 전략적 요충지를 탐색하고 있음. 빙상 실크로드(Polar Silk Road) 구상을 통해 북극항로(NSR) 개발과 연계한 새로운 경로를 탐색을 지속하고 있는데, 이러한 다변화 전략의 결과로, 중국은 2023년 말 기준 총 24개의 국제 해저케이블 시스템 구축에 참여하고, 230여 개의 해외 통신 네트워크 노드를 구축하는 괄목할 만한 성과를 거둠(中国政策网, 2024. 9. 9.). 이는 단순한 물리적인 연결 확대를 넘어, 글로벌 네트워크의 위상(Topology) 자체를 변화시키려는 시도임. 다양한 우회 경로를 확보함으로써 중국은 특정 지점에 대한 미국의 초크포인트 통제력이 자국의 전체 연결성에 미치는 영향을 효과적으로 감소시키고 네트워크 복원력을 강화하고 있음.

(3) 대항(Countering) 전략: 제도적 방어와 규범 경쟁

- ◆ 대항 전략은 국내의 제도와 규범을 통해 미국 주도의 네트워크 질서에 맞서고, 특히 미국의 판옵티콘 효과와 규범적 영향력에 도전하는 것으로, 중국은 내부적인 제도 개선을 통해 해저케이블 시스템과 데이터 주권을 연계하고 국제 규범 경쟁에 적극적으로 나서며 기존 질서의 재편을 시도함.
- ◆ 가장 핵심적인 대응은 사이버 주권(Cyber Sovereignty) 개념을 강화하며 데이터 국지화(Localization) 및 제도적 방어벽을 구축하는 것으로 2021년 시행된 「데이터 보안법(DSL)」과 「개인정보보호법(PIPL)」은 중요 데이터 및 대규모 개인정보의 국내 저장을 의무화하고 해외 이전을 엄격히 제한함. 특히 외국 사법기관의 중국 데이터 접근을 정부 승인 사항으로 규정함으로써(skadden.com), 외부의 데이터 접근을 제도적으로 차단했는데, 2025년 1월부터 시행되는 「네트워크 데이터 보안 관리 규정」은 이러한 통제를 더욱 강화함. 이러한 법제도는 해저케이블을 통해 이동하는 데이터에 대한 중국의 통제권을 강화하고, 미국이 네트워크 중심성을 이용해 추구하는 판옵티콘 효과를 직접적으로 무력화하는 수단이 됨.
- ◆ 국내 제도 정비와 더불어 국제 규범 경쟁 및 표준화 참여를 확대하고 있음. 미국이 클린 네트워크' 구상으로 중국 기업을 배제하려 하자, 중국은 2020년 「글로벌 데이터 안보 이니셔티브(GDSI; Global Data Security Initiative)」를 제안하며 맞섬. GDSI는 IT 기술을 악용한 타국 기반시설 공격 및 데이터 탈취 반대, 대규모 감시 금지 등 8가지 원칙을 제시하며, 미국 중심의 데이터 거버넌스 규범에 대항하는 모델을 제시했으며 중국은 러시아, 아랍연맹, ASEAN 등과의 협력을 통해 GDSI에 대한 지지를 확보하며 정보 주권 담론을 강화함. 또한, 중국 기업과 연구기관은 국제전기통신연합(ITU) 등 국제 표준화 기구에 적극 참여하여 G.972, G.9730.1 등 해저케이블 관련 기술 표준 제정 및 개정을 주도하며 영향력을 확대하고 있음.

- ◆ 이 외에도 중국은 국가 주도의 전략적 인프라 관리를 강화함. 중앙정부와 지방정부는 해저케이블 산업을 국가 전략으로 지원하며, 특히 물리적 인프라에 대한 통제권을 확보하려는 노력의 일환으로 남중국해 등 핵심 해역에서 해저케이블 보호를 위한 순찰과 법 집행을 강화하고 있음.
- ◆ 결론적으로 중국의 해저케이블 전략은 비대칭 상호의존 구조 탈피를 목표로 완충, 다변화, 대항 전략을 상호 보완적으로 구사하고 있음. 완충 전략은 기술 자립을 통해 외부 충격을 흡수하는 기반을 제공하고, 다변화 전략은 새로운 네트워크 구축을 통해 물리적 의존도를 낮추며, 대항 전략은 제도와 규범을 통해 미국의 영향력에 도전함. 비록 미국의 강력한 제재와 구조적 제약이 존재하지만, 중국은 자국의 기술·산업 역량과 제도적·외교적 수단을 결합하여 안보적 연결성 확보에 초점을 맞추고 글로벌 네트워크 질서를 재편하려는 시도를 지속하고 있음.

IV. 결론

- ◆ 본고는 AI 기반 디지털 전환이 가속화되고 미·중 전략경쟁이 심화되는 시대적 배경 속에서, 글로벌 데이터 통신의 핵심 인프라인 해저케이블 네트워크가 어떻게 안보화되고 있는지 분석함. 효율성과 경제성이 지배하던 과거와 달리, 현재는 상호의존의 무기화(Weaponized Interdependence) 현상이 두드러지며 ‘안보적 연결성(Security-driven Connectivity)’ 확보가 국가의 핵심 전략 목표로 부상함에 따라 나타나는 해저케이블 시스템의 전략적 중요성에 주목하여 해당 네트워크에서 나타나는 미·중 전략경쟁을 분석함.
- ◆ 본고는 먼저 해저케이블 시스템의 가치사슬(기획, 제조, 부설, 유지보수) 전반에 걸친 위협 요인을 분석하고, 이러한 산업 생태계의 취약성이 비

대칭적 상호의존 구조 하에서 어떻게 전략적 위협으로 전환되는지 살펴봄. 이론적으로는 해저케이블 네트워크의 고유한 특성인 경로의존성(Path Dependency)과 네트워크 외부효과(Network Externalities)가 허브-스포크(Hub-Spoke)의 비대칭 구조를 공고히 함을 확인함. 이러한 구조는 허브 국가가 연결을 통제하는 초크포인트 효과(Chokepoint Effect)와 정보 우위를 확보하는 판옵티콘 효과(Panopticon Effect)를 행사할 수 있는 기반이 되며(Farrell and Newman, 2019) 특히 미·중 간 ‘잠재적 적’이라는 정체성이 형성되면서 이러한 비대칭 구조는 본격적으로 무기화됨(Cho, 2023; 조원선 외, 2024). 이러한 분석틀을 바탕으로 미·중 양국의 전략을 분석한 결과는 다음과 같음

- ◆ 미국은 허브 국가로서의 구조적 우위를 활용하여 상호의존성을 적극적으로 무기화하는 ‘배제’ 전략을 구사하고 있음. 첫째, 미국은 FCC와 팀 텔레콤(Team Telecom)의 권한을 강화하여 제도적 경로의존성을 의도적으로 극대화함. 2020년 이후 안보 심사를 강화하고, 2025년 7월부터 적대국 소유 기업의 라이선스 신청을 원칙적으로 거부하는 등 강력한 제도적 경로의존성을 강화하며 초크포인트 효과를 실행함. 둘째, 하이퍼스케일러(빅테크 기업) 주도의 투자를 통해 네트워크 외부효과를 극대화하며 중심성을 유지하고, 이를 기반으로 판옵티콘 효과를 지속하고 있음. 셋째, 클린 네트워크 이니셔티브, 쿼드(Quad) 파트너십 등을 통해 동맹국과 연대하고 글로벌 공급망(HMN 제재, SubCom 지원)을 통제함으로써 배제 전략을 국제적으로 확장함.
- ◆ 중국은 비대칭 구조가 야기하는 취약성을 극복하고 전략적 자율성을 확보하기 위해 다층적인 ‘확장’ 전략으로 대응하고 있음. 본 연구는 이를 완충(Buffering), 다변화(Diversification), 대항(Countering) 전략으로 분석함. 첫째, 완충 전략을 통해 핵심 기술 자립과 산업 생태계 내재화를 추진했음(HMN 육성, 핵심 부품 및 장비 국산화). 이는 미국의 공급망 교란 시도에 대

한 회복탄력성을 강화함. 둘째, 다변화 전략을 통해 디지털 실크로드(DSR)를 추진하며 미국 중심의 허브를 우회하는 대안 경로를 구축함(PEACE, EMA 케이블). 글로벌 남부 중심의 네트워크 확장은 초크포인트 효과를 회피하는 효과를 가져 옴. 셋째, 대항 전략을 통해 데이터 보안법 등 국내 제도를 정비하여 데이터 주권을 강화하고 글로벌 데이터 안보 이니셔티브(GDSI)를 제안하며 국제 규범 경쟁에 나서고 있음.

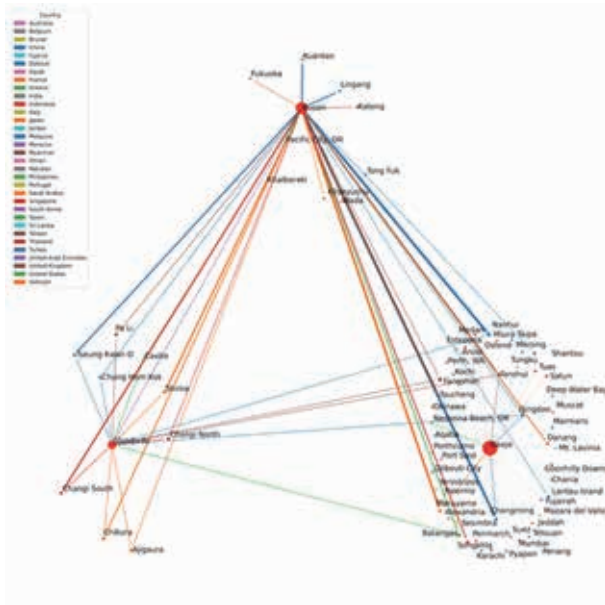
◆ 이상의 연구 내용을 기반으로 본 연구의 함의는 다음과 같음. 먼저 상호의존의 무기화 이론의 동태적(Dynamic) 성격을 규명함. 기존 연구가 주로 상호의존의 무기화라는 구조적이고 정태적인 분석에 그쳤다면, 본 연구에서는 허브 국가의 무기화 메커니즘과 중국의 대응 전략(완충, 다변화, 대항)을 체계적으로 분석함으로써 상호의존의 무기화가 실제 실행(practice)되는 과정을 분석함. 그리고 중국의 사례는 스포크 국가가 단순히 취약성에 순응하는 것이 아니라, 적극적인 대응을 통해 비대칭 구조 자체를 재편하려 시도함을 보여 주는데, 이러한 허브 국가의 ‘배제’와 스포크 국가의 ‘확장’이라는 경쟁적 상호작용은 상호의존의 무기화가 지속적인 경쟁과 재조정의 동태적 과정임을 시사함. 또한, 본 연구는 해저케이블 가치사슬별 위협 요인 분석을 통해 공급망 종속이 어떻게 네트워크 권력의 도구로 활용되는지를 구체적으로 연결하여 분석했다는 점에서 의의가 있음.

◆ 향후 전망을 살펴보면, AI가 발전하여 해저케이블에 대한 전략적 가치가 올라가고 미·중 전략경쟁이 심화될수록 미국은 ‘신뢰할 수 있는 연결’을 강조하며 동맹국 중심의 블록화를 시도하고, 중국은 독자적인 기술과 경로를 통해 대안적 네트워크 확장을 더욱 가속화할 것으로 보임. 특히 전통적인 교착점을 우회하려는 경쟁이 치열해지면서, 북극해가 주목해야 할 새로운 전선으로 부상하고 있음. 북극해 항로는 아시아와 유럽을 잇는 최단 경로이자 전략적 우회로로서의 가치를 지님. 중국은 빙상 실크로드를 통해 북극해 진출을 모색하고 있으며, 미국과 동맹국들은 이를 견제하고 있음. 북극해 해

저케이블 시스템 부설 및 운영권을 둘러싼 경쟁은 향후 더욱 치열해질 것이며, 이러한 글로벌 네트워크 질서 재편 속에서 한국은 안보적 연결성과 기술적 연결성 모두를 확보해야 하는 상황임.

- ◆ 이러한 시대에 부합하는 전략적 방향성을 정립해야 함. 그래서 디지털 경제 강국임인 동시에 물리적인 네트워크 인프라가 취약점으로 노출되고 있는 한국은 다음과 같은 전략적 고려가 시급함. 먼저 연결성의 기준이 효율성에서 안보와 신뢰로 전환되었음을 명확히 인식하고, 해저케이블을 핵심 안보 자산으로 관리하기 위한 범정부 차원의 통합적 대응 체계와 법·제도적 기반을 시급히 마련해야 함.
- ◆ 다음으로, 특정 국가나 경로에 대한 과도한 의존도를 낮추기 위해 연결 경로를 다변화해야 함. 특히 북극해 등 새롭게 부상하는 전략적 경로 개척 논의에 적극적으로 참여해야 하는데, 한국의 경제 규모와 AI 산업 경쟁력에 비해 해저케이블 네트워크의 ‘기술적’ 연결성이 아직 확보되지 못한 상황임으로 기술적 연결성 역시 강조하며 과잉안보화(hypersecuritization)하여 미국 혹은 중국의 안보적 연결성의 배제 대상이 되는 것을 회피해야 함. 또한 물리적이고 기술적인 경로를 확보하여 연결망 자체를 다변화해야 함. 전략적인 탈 안보화 전략이 필요한 상황으로 이를 위해서는 적극적으로 기술적 연결성을 강조한 협의체를 만들거나 기존 협력체 등에 적극 참여하며 우리의 전략적 방향성과 의지를 공유해야 함(이근, 2025).

〈그림 1〉 한국의 해저케이블 네트워크 현황 시각화



자료: 조원선 외, 2024.

- ◆ 마지막으로, 미·중의 경쟁 구도를 실시간으로 분석하며 우리의 강점을 중심으로 외교적 레버리지를 확보해야 함. 본 연구의 가치사슬 분석에서 확인했듯이, 해저케이블의 부설과 유지보수에 필수적인 특수 선박과 전문 역량이 부족할 경우 전략적 취약점이 될 수 있음. 한국이 강점을 가진 조선해양 기술력과 기존의 해저케이블 특수선 운영 경험 등을 전략 자산화하여 자국의 네트워크 복원력을 강화하는 동시에, 주요국들과의 협력에서 외교적 협상력을 높이는 중요한 기반으로 삼아야 할 것임.

참고문헌

- 이근(2023), 「세계로 향하는 선진 대한민국의 비전」 코리아다이나믹스포럼 (편). 『대한민국, 넥스트 레벨』. 21세기북스.
- 이근(2024), 「국제적 공간에서의 시장의 진화와 공적영역의 형성: 자유주의 국제질서 (Liberal International Order)의 재해석」, 『국제지역연구』, 33(4), pp.85-114.
- 이근(2025), 「강대국 이론과 대한민국 강대국 전략」, 『국방연구』, 68(3), pp.1-24.
- 이승주(2021), 「경제·안보 넥서스(nexus)와 미중 전략 경쟁의 진화」, 『국제정치논총』, 61(3), pp. 121-156.
- 조원선(2024). 보이지 않는 안보위협: AI 산업 경쟁력의 원천, 데이터통신 채널의 기반인 해저케이블 공급망정책 조속히 정비해야. 과학기술정책 Brief, Vol. 28.
- 조원선·이광호·최해욱·이승윤·이현익·김가은, (2024). 「기술안보 관점의 디지털 인프라 복원력 강화 방안: 해저케이블 사례를 중심으로」. 과학기술정책연구원.
- Bueger, C., & Liebetrau, T. (2021). Protecting hidden infrastructure: The security politics of the global submarine data cable network. *Contemporary Security Policy*, 42(3), 391-413.
- Cho, O.(2023). “Nexus between Inter-state Communication Networks and International Conflicts: The Impact of Weaponization of ICTs and Asymmetric Information Networks on International Security Competitions in the] Telegraph Era, 1849-1914”, Ph. D. diss, Seoul National University.
- Ding, J., & Dafoe, A. (2021). The logic of strategic assets: From oil to AI. *Security Studies*, 30(2), 182-212.
- Drezner, D. W., Farrell, H., and Newman, A. L. (Eds.).(2021). *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, Brookings Institution
- Farrell, H., and Newman, A. L.(2019). Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion, *International Security*, 44(1), 42-79.
- Farrell, H., and Newman, A. (2023). *Underground empire: How America weaponized the world economy*. Random House.

- Gallagher and Cater(2023). “Protection of Undersea Telecommunication Cables: Issues for Congress”. Congressional Research Service.
- Gjesvik, L. (2023). “Private infrastructure in weaponized interdependence.” *Review of International Political Economy*, 30(2), 722-746.
- Headrick, D. R. (1991). *The invisible weapon: Telecommunications and international politics, 1851-1945*. Oxford University Press, USA.
- Hillman, J. E. (2021). *The digital silk road: China's quest to wire the world and win the future*. Profile Books.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S.(1977). “Power and Interdependence Revisited”, *International Organization*, 41(4), 725-753.
- Lee, S. (2024). US-China technology competition and the emergence of techno-economic statecraft in East Asia: High technology and economic-security nexus. *Journal of Chinese Political Science*, 1-20.
- Liu, L. (2021). The rise of data politics: digital China and the world. *Studies in Comparative International Development*, 56(1), 45-67.
- Lyon, D. (2014). Surveillance, snowden, and Big Data: Capacities, consequences, critique. *Big Data & Society*, 1(2),
- Nielsen, W. et al.(2024), “2024|2025 Industry Report”, Submarine Telecoms Forum.
- Sherman, J. (2021). Cyber Defense across the Ocean Floor. Atlantic Council.
- TeleGeography. (2023). The State of the Network. TeleGeography
- Tréhu, J., & Roberts, M. (2024). Transatlantic Tech Bridge: Digital Infrastructure and Subsea Cables, a US Perspective. IAI papers 24/04. Istituto Affari Internazionali (IAI).
- U.S. House of Representatives. (2023). H.R. 1189 - Undersea Cable Control Act. 118th Congress
- Wenzlhuemer, R. (2013). *Connecting the nineteenth-century world: The telegraph and globalization*. Cambridge University Press.

온라인 자료

- The White House (2023.05.20.), <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/quad-leaders-summit-fact-sheet/>.

Submarine telecoms Forum, <https://subtelforum.com/japan-u-s-australia-plan-undersea-cable/>.

Data Center Map. <https://www.datacentermap.com/>.

FCC 회의록, 공식보도자료, 라이선스 허가 및 철회 등 공식자료 <https://docs.fcc.gov/>.

Federal Communications Commission, <https://www.fcc.gov/>.

Federal Communications Commission, <https://www.fcc.gov/supplychain/coveredlist>.

Federal Communications Commission, Cable Landing License Act, <https://www.fcc.gov/cable-landing-license-act>.

Federal Communications Commission, <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-413057A1.pdf>.

中国政策网(2024.9.9.), “海底的大国博弈”, http://www.xingshizhengce.com/xsbgt/202409/t20240909_6821415.shtml.

观察者, (2024.6.26.), “中国海底光缆制造商回应日媒：不在乎被美国列入实体清单，这对于自力更生甚至是好事”, https://www.guancha.cn/internation/2024_06_26_739316_2.shtml.

저자약력

조 원 선

과학기술연구원(STEPI) 부연구위원

조원선 박사는 미네소타 대학교(UMN), 조지아공과 대학교(Gatech) 등에서 연구하고, 서울대학교에서 박사 학위를 받았다. 현재 과학기술정책연구원(STEPI) 혁신성장실 부연구위원, 한양대학교 국제대학원 겸임교수로 재직하고 있으며, 육군사관학교 정치사회학과 조교수를 역임하였다. 주요 연구 분야는 과학기술과 국제정치, 경제안보, 미래혁신 산업정책 (AI, 디지털 인프라, 네트워크 산업, 해저케이블, 첨단바이오 등)이다.

JPI 정책포럼 시리즈

2025 동아시아

평화와 번영을 위한 구상

발행일 | 2025년 12월 30일

발행처 | 제주평화연구원

디자인 | (주)디자인신우

제주 제주시 연미길 82 / 064-746-5030

ISBN | 978-89-93764-45-1

정 가 | 20,000원

※ 저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지
