

동아시아 지역 미-중 전략적 경쟁의 현황과 전망: 군비통제의 관점에서

김태형 | 숭실대학교 정치외교학과 부교수

본 연구는 미-중 간의 전략적 경쟁의 현황과 전망을 군비통제의 시각으로 바라보면서 지역 안정에 공헌할 수 있는 방안에 대해 고민해 보고자 한다. 먼저 미-중 양국 간의 전략적 경쟁의 현황에 대해 분석하고 이후 양국 간의 군비통제 시도가 과연 바람직한지, 그리고 바람직하다면 어떻게 접근하여야 하고 그러한 시도에는 어떠한 난관이 존재하는지 전략적 안정(strategic stability) 개념을 중심으로 고찰한다. 향후 미국과 중국 간의 전략적 안정에 대한 군비통제 협상이 원활히 진행되기 위해서는 전략적 안정 개념이 핵무기에 국한되지 않고, 전략환경에 변화를 초래할 수 있는 우주, 사이버 영역 등 첨단 재래식 무기 체계를 모두 포함하는 다중영역(multi-domain)을 함께 다루어야 할 것이다. 하지만 양국 간의 전략적 역량의 비대칭성, 전략적 안정 개념에 대한 불일치, 불신의 정도, 제3국 존재의 불안정성, 급변하는 안보 환경 등을 고려할 때 군비통제 실현의 전망이 그리 밝지 않다. 즉 미-중 양국 간의 전략적 경쟁을 불가피하게 만드는 대내외적 요인들이 앞으로도 강력하게 작동할 것으로 보이기에 당분간 양국 간의 전략적 관계는 군비통제(arms control)보다는 군비경쟁(arms race)에 방점이 찍힐 가능성이 많다. 그러나 군비통제가 전략적 안정에 공헌하는 것이 군비경쟁 자체를 제한하기라서보다는 불안정을 가져오는 특정 무기체계를 제한함으로써 가능하기에 이러한 분야에 대해서는 논의와 합의가 가능할 것이다. 또한 양국 간의 불확실성을 줄이고 서로의 독트린, 전략적 역량, 의도, 전략적 사고에 대한 이해를 높임으로써 오해와 불신을 줄여나갈 수 있을 것이다. 이렇게 점진적으로 진행되는 신뢰구축조치가 당장은 아니라도 장기적으로 양국 나아가 지역 전체의 안정에 큰 도움을 줄 것으로 기대한다. 무엇보다도 냉전의 교훈에서 보이듯이 기술발전예 따른 새로운 무기의 지속적인 도입, 개발이 자국민보를 증진시키기는커녕 안보딜레마를 심화시키고 전략무기 경쟁을 부추겼고, 결국 이러한 악순환의 고리는 통큰 정치적 결단에 의해 해결되었다는 점을 명심해야 할 것이다.

주제어: 미-중 라이벌 관계, 핵무기 군비경쟁, 전략적 안정, 동아시아 군비통제

I. 서론

한반도를 둘러싼 동아시아의 안보환경이 갈수록 악화되고 있다. 국제사회의 압력과 반대에도 불구하고 6차에 걸친 핵실험과 수십 차례의 탄도미사일 발사실험을 거듭하면서 핵, 미사일 능력을 크게 향상시킨 북한으로부터의 안보 위협이 날로 거세어지는 가운데, 총선 압승을 계기로 일본의 우경화와 군사대국화 우려, 그리고 공격적이고 배타적인 민족주의와 연결된 해양영토분쟁의 심화로 지역 내의 갈등과 긴장이 고조되고 있는 상황이다. 이러한 상황에 직간접적으로 개입하면서 가장 큰 영향력을 행사하는 국가는 미국과 중국이다. 동아시아 나아가 아시아-태평양 지역의 정치, 경제, 군사적 헤게모니를 둘러싼 두 강대국의 치열한 경쟁과 각기 다른 선택이 지역의 시급한 안보불안의 해소를 어렵게 하면서 역내 국가들을 더욱 불안하게 하고 있다. 21세기 들어서면서 미국과 중국 간의 전략적 경쟁과 라이벌 관계의 심화야말로 동아시아, 나아가 전 세계의 구조적 질서와 변화에 가장 중요한 요인이다. 기존 헤게모니 국가인 미국에 대한 부상국가 중국의 거센 도전이 양국 간의 충돌 가능성 격화와 함께 동아시아의 안정에도 엄청난 영향을 끼치고 있다.

이렇게 양 강대국 간의 전략적 경쟁이 심화되는 가운데 양국 간의 충돌을 방지하고 지역 안정과 균형을 유지하기 위하여 어떻게 하여야 할지 수많은 구상과 제안들이 제시되고 있다. 역사적으로, 특히 20세기 중반 이후 강대국 간의 전략적 경쟁을 완화시키고 군사적 충돌을 예방하기 위하여 제기되고 실천된 방안 중 하나가 군비통제(arms control)이다. 특히 냉전 기간 동안에 미국과 소련 양 강대국 간의 치열했던 핵무기 개발경쟁을 완화하고 양국 간의 핵전쟁 발발 가능성을 낮추는데 군비통제 협정이 적지 않은 공헌을 하였다. 하지만 현재 미국과 중국 양 강대국 간의 전략적 경쟁과 관련하여 군비통제의 관점에서 바라보고 분석한 연구는 많지 않은 실정이다. 이에 본 논문은 미-중 간의 전략적 경쟁의 현황과 전망을 군비통제의 시각으로 바라보면서 지역 안정에 공헌할 수 있는 방안에 대해 고민해 보고자 한다. 먼저 미-중

양국 간의 전략적 경쟁의 현황에 대해 분석하고 이후 양국 간의 군비통제 시도가 과연 바람직한지, 그리고 바람직하다면 어떻게 접근하여야 하고 그러한 시도에는 어떠한 난관이 존재하는지 전략적 안정(strategic stability) 개념을 중심으로 고찰해 보고자 한다. 그리고 이러한 분석을 바탕으로 지역 안정을 위하여 어떠한 접근과 노력이 필요할지 제언하면서 논문을 마무리할 것이다.

II. 미중 전략적 경쟁과 라이벌 관계의 심화

1. 21세기 미중 경쟁의 심화

20세기로 접어드는 시기 미국 대통령을 역임하면서 신흥 강대국 미국의 영향력 확대와 세력권 확보에 많은 노력을 기울였던 테디 루스벨트(Teddy Roosevelt) 대통령 이후 한 세기 넘게 미국의 기본적인 외교전략은 미국을 둘러싸고 있는 두 대양을 사이에 두고 미국과 마주하고 있는 대륙에서 미국에 대항하는 헤게모니가 출현하는 것을 방지하는 것이었다. 즉 민주당, 공화당 구분 없이 100년 넘게 지속되어 온 미국의 대 아시아 정책의 핵심은 태평양의 서쪽에 있는 동아시아에서 미국의 헤게모니에 도전할 수 있는 국가의 등장을 막는 것이다(Kissinger, 2014: 233). 2차 대전 때 일본에 대한 강력한 대응과 냉전 기간 동안 소련의 봉쇄와 견제가 그 예일 것이다.

21세기 들어서 미국의 대 아시아 전략의 핵심은 부상하는 중국에 대한 견제이다. 1978년의 개혁개방 이후 중국 경제는 10% 내외의 놀라운 속도의 고도성장을 거듭하면서 이제 중국은 자타가 공인하는 G-2(Group of Two)의 위치를 공고히 하고 있다. 미국이 아프가니스탄, 이라크에서의 소모적 전쟁과 금융위기 등으로 인한 상대적 쇠퇴를 경험하는 동안 동아시아에서 중국이 무서운 속도로 부상하며 그 영향력을 확대하고 있는 것이다. 중국은 세계2위가 된 경제대국의 역량으로 세계경제에 지대한 영향을 끼칠 뿐만 아니라 막대한 군비지출 증가를 비롯하여 저돌적으로 진행되어 온 근현대화 프로그램

덕분에 군사력 또한 엄청난 수준으로 성장하였다. 미국이 창설, 유지해 온 자유무역 체제의 최대 수혜자라 할 수 있는 이러한 중국의 급속한 성장은 미국에게 예전 아시아에서 부상했던 미국의 잠재적 경쟁자와는 또 다른 도전이 되고 있고 이제 동아시아를 비롯하여 전 세계의 수많은 현안들이 미중 양국 간의 협조와 공감대 형성이 없으면 해결이 힘들다고 여겨질 정도로 중국의 위상과 영향력은 급부상하였다. 중국의 급속한 무상에 따른 세력균형의 변화 우려에 대한 우려가 지속적으로 제기되었다. 세력전이(power transition)를 주장하는 학자들의 논리에 따르면 세력전이가 일어나는 순간, 즉 헤게모니 미국과 도전자 중국의 세력이 유사해지는 시점에 헤게모니 국가가 구축해 놓은 기존질서를 바꾸고 싶은 도전국가의 도발에 의해서건, 더 이상의 상대적 쇠퇴를 우려하는 헤게모니 국가의 선제행동에 의해서건 양 강대국 간 충돌 가능성이 상당히 높아진다(Copeland, 2000; Gilpin, 1981; Organski and Kugler, 1980). 세력균형을 주장하는 현실주의 학자들도 중국의 부상이 주변 국가들로 하여금 중국의 세력을 견제, 균형하려는 메카니즘을 작동시키고 지역 내 안보딜레마를 심화시켜 군사적 충돌의 가능성이 고조될 수 있다고 우려한다(Friedberg, 2011; Goldstein, 2013; Mearsheimer, 2001: 2014). 최근 정세는 헤게모니의 지위를 보유하고 있던 해상강국(미국)이 쇠퇴하는 틈을 타 대륙강국(중국)이 무섭게 치고 올라오면서 기존의 세력균형 구조가 도전 받으며 양 강대국 간 충돌의 가능성도 날로 높아지고 있는 형국이다(Allison, 2017).

이렇듯 중국의 급속한 부상은 미국 단극체제의 양극체제로의 변화 가능성을 추동하는 등 엄청난 파급효과를 만들고 있다. 중국은 이러한 새로운 국제 관계를 '신형대국관계'라는 개념으로 특징지으며 중국의 대전략이 이러한 관계를 인정받고 공고화하는데 있음을 수차례 공언하였다. 특히 중국 지도자 시진핑은 '중국몽'이라는 민족주의적 자긍심을 기치로 중국의 국제적 지위 향상에 역량을 쏟아 붓고 있으며 중국은 이러한 자신감에 기초한 역량으로 미국 중심 질서에 강력한 도전장을 내밀고 있다. 군사적으로 미국의 강력한 해군력에 기반을 둔 아시아-태평양 지역에서의 헤게모니적 지위에 대항하여 최근 미국의 압도적인 투사능력을 제한하기 위한 반접근/지역거부(Anti-

Access/Area Denial, A2/AD) 전략을 고안하여 이를 실현하기 위한 군사력 증강과, 필요 군사기술 발전, 군사독트린의 정비 등 지대한 노력을 기울이고 있는 상황이다. 미국은 이러한 중국의 부상과 반접근/지역거부 전략 등 공세적 외교에 대응하여 2011년 이후 아시아 중시 정책(Pivot to Asia) 또는 아시아 재균형 정책(rebalancing)으로 맞서고 있는데 미국의 아시아중시전략의 목표는 미국의 이 지역에 대한 군사적 투사능력의 보존과 함께(Montgomery, 2014) 지역 동맹국과 우방국들에게 미국의 강력한 의지를 보여 안심시키기(reassurance) 위한 것이라고 볼 수 있다(Steinberg and O'Hanlon, 2014). 미국의 이러한 정책전환은 새삼스럽거나 이전 전략에서의 일탈을 의미하는 것은 아니고 오랫동안 이어져 오던 미국의 대 아시아 정책이 중국이라는 도전국의 부상으로 좀 더 정교하면서도 신속한 형태로 나타난 것으로 보아야 할 것이다. 또한 중국의 반접근 전략을 무력화하고 미 태평양 함대의 생존성을 높이기 위한 공해전투(Air-Sea Battle) 개념을 도입하여 발전시켜 나가고 있는 실정이다(Air-Sea Battle Office, 2013). 이러한 경쟁은 동아시아에서의 군비경쟁을 심화시키고 우발적 사고나 오해에 의한 분쟁 가능성을 높이고 있다. 최근에 미국은 중국의 A2/AD를 겨냥하여 해군 외에 해병대의 역량까지 활용하여 해상통제를 확보하고 미군의 투사능력을 유지하기 위한 작전을 원활히 수행하려는 목적으로 접전이 벌어지는 환경에서의 연안작전(Littoral Operations in a Contested Environment, LOCE) 개념을 발표하기도 하였다(Stashwick, 2017a; US Navy and Marine Corps, 2017).

2. 미-중 간의 전략분야 경쟁(Strategic Competition)

1964년 첫 핵실험에 성공한 이후 중국의 핵전략은 확증보복(assured retaliation)을 통해 중국에 대한 핵공격을 억지하고 핵무기 사용 위협을 방지하는 것인데 이러한 목표달성을 위해 핵무기 개발노력이 점진적으로 완만하게 진행되었다(Fravel and Medeiros, 2010). 또한 중국은 먼저 핵무기로 공격당하기 전에는 결코 먼저 핵무기를 사용하지 않겠다는 핵선제불사용 원

칙(No-First-Use, NFU)을 고수해오고 있다. 최근에도 중국의 핵독트린은 기존의 확증보복과 선제불사용 원칙을 유지하고 있는데 확실한 보복타격 능력을 보유하기 위하여 ‘날씬하고 효과적인(lean and effective)’ 핵전력 구축이 핵심이라고 보고 있다(Heginbotham, 2017: 18-25).¹ 그러나 중국의 핵전력 배치나 핵정책을 통해서 중국이 신뢰성 있는 억지력을 확보하려고 한다는 것 외에는 중국의 핵전력이나 독트린, 핵사용 임계점 등에 대해서 명확히 파악하기 쉽지 않은데 이는 중국이 억지력 배치를 위해 이러한 사안에 대해 의도적인 모호성(ambiguity)을 추진해왔기 때문이다(Colby and Denmark, 2013: 10-1; Cunningham and Fravel, 2015).

중국은 확실한 핵억지력 달성을 위하여 중국의 전략미사일 분야를 담당했던 제2포병군(Second Artillery Force)을 2015년 말의 야심찬 국방개혁의 일환으로 인민해방군의 로켓군(PLA Rocket Force)으로 이름을 바꾸고 의욕적으로 양적으로나 질적으로 탄도미사일 능력을 향상시키고 있다. 중국은 지역 핵억지를 위하여 실전배치한 기존 CSS-5 Mod 2 외에 반접근/지역거부 작전의 핵심이라 할 수 있는 CSS-5 Mod4(DF-21C)이나 CSS Mod 5(DF-21D)와 같은 중장거리 정밀유도 탄도미사일[Medium Range Ballistic Missile (MRBM), Intermedium Range Ballistic Missile(IRBM)]을 지속적으로 개발, 실전배치하고 있다. DF-21C는 상대방의 군수, 통신센터나 비행장, 항만을 포함한 상대방의 지역 군기지를 공격하기 위해 고안되었고, DF-21D는 지대함 탄도탄(Anti-Ship Ballistic Missile, ASBM) 목적으로 서태평양 지역에서 적의 항공모함을 타격하기 위해 실전배치되었다. 또한 대함작전에 특화된 DF-2 IRBM을 2015년 9월 승전기념일 퍼레이드에 전시하면서 중국의 반접근/지역거부 능력을 과시하였다. 핵탄두를 실어나를 수 있는 전략적 대륙간 탄도미사일(Inter-Continental Ballistic Missile, ICBM) 분야에서도 기존의 제한된 숫자의 탄도미사일 외에 CSS-10 Mod 2(DF-31A)와 CSS-4 Mod 3(DF-5B) 같은 개량형 미사일들이 보급되고 있는데 이 중 DF-5B는 중국이 첫번째로 다탄두 각개목표 재돌입 미사일(Multiple Independently Re-entry

1. 미국 등 서방세계에는 중국의 lean and effective force라는 개념이 최소억지(minimum deterrence)라는 개념으로 이해된다(Lewis, 2007).

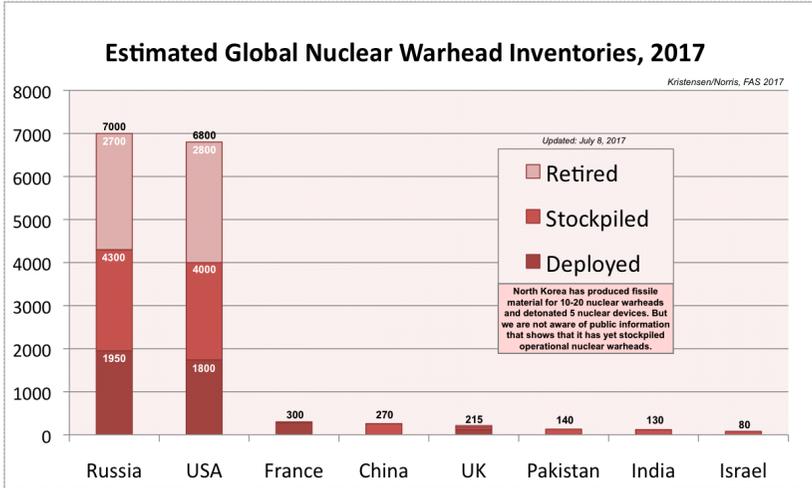


자료: Missile Threat: CSIS Missile Defense Project. 2017. "Missiles of China," 2017(CSIS) at <https://missilethreat.csis.org/country/china/>(검색일: 2017년 9월 25일).

〈그림 1〉 중국의 탄도미사일 현황

Vehicle, MIRV) 성능을 도입한 미사일이다. 이 외에도 MIRV 성능을 보유하고 이동식 발사 기능을 갖춘 CSS-X-20(DF-41) 또한 개발되고 있는 상황이다. 현재 추세라면 향후 5년 내에 미 본토를 공격할 수 있는 중국의 ICBM이 100여 개에 달할 것으로 추정된다. 또한 중국이 진급(JIN Class) 전략핵 잠수함에서 발사하기 위해 야심차게 개발중인 CSS-N-14 잠수함 발사 탄도 미사일(Submarine-Launched Ballistic Missile, SLBM)은 중국이 처음으로 바다에서 미국 본토를 공격할 수 있는 장거리 미사일 기능을 제공해 줄 것으로 알려져 있다(US Defense Intelligence Ballistic Missile Analysis Committee, 2017; US Department of Defense, 2017).

중국은 확증 보복이라는 핵전략 목표 달성을 위해 다양한 형태의 미사일을 개발하면서 생존가능하고 견고한 핵능력을 갖추기 위해 노력하고 있다. 중국의 핵탄두 숫자도 점차 늘어나면서 2017년 현재 270여 개의 핵탄두를 보유하고 있는 것으로 평가되고 있다. 또한 중국식 트라이어드(triad: 지상, 해상, 공중) 핵억지체제를 구축하기 위해 노력하고 있는 상황이다. 현재는 지



자료: Hans Kristensen and Shannon Kile. 2017. "Status of World Nuclear Forces," Federation of American Scientists at <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/> (검색일: 2017년 9월 28일)

〈그림 2〉 2017년 현재 세계 핵탄두 현황

상, 해상 전략자산만 실전 운용 가능한 상태인데 고성능 전략폭격기 개발에도 박차를 가하고 있다고 알려져 있다. 또한 미국의 미사일 방어망을 무력화하기 위해 위에서 본 것처럼 MIRV 시스템 개발에 우선순위를 두고 있다 (Kile and Kristensen, 2017; US Department of Defense, 2017: 60-1).

중국이 핵전력의 증강, 현대화에 노력하는 것에 못지않게 미국도 핵전력의 현대화에 많은 노력을 기울이고 있다. 동아시아 지역에서도 미국에게 핵무기는 여전히 가장 중요한 전략적 자산이다. 미국에게 군사적으로 도전하고자 하는 국가는 미국의 (핵무기가 포함될 수 있는) 강력한 보복으로 그 국가의 존망을 걱정하기 않을 수 없기에 미국에게 핵무기는 적의 핵공격을 억지하는 핵심적인 역량이다. 또한 미국은 미국의 핵무기가 동아시아 지역에서 미국과 동맹국에 대한 외부 공격을 억지하는 안보체계에 공헌한다고 본다. 즉 중국의 부상(그리고 북한의 핵위협)을 우려하는 동아시아의 미국 동맹국들은 미국의 전략핵자산을 미국 확장억지 의지를 확신시켜 주는 징표로 보는 것이다 (Colby and Denmark, 2013: 3). 현재 미국은 2016년보다 500여 개 줄어들

긴 했지만 실전배치되어 있는 1,800개의 핵탄두를 비롯하여 2,200개가 저장소에 보관되어 있는 등 총 4,000개의 즉시 사용 가능한 핵탄두 전력을 보유하고 있다. 미국은 최근 야심찬 핵전력 현대화 계획을 실행하고 있는데 먼저 공중 발사 핵전력으로 신형 핵탄두 운반 전략폭격기인 B-21 폭격기를 개발하여 기존의 노후한 B-52H와 B-1B 폭격기를 2030년대와 2040년대에 걸쳐 대체하려고 한다. 지상발사 핵전력으로는 Ground Based Strategic Deterrent (GBSD)로 알려진 새로운 형태의 ICBM으로 2028년까지 기존의 Minuteman III ICBM을 대체할 계획이다. 또한 해상발사 핵전력으로 신형 콜럼비아급 (Columbia Class) 핵추진 잠수함으로 기존의 오하이오급 잠수함을 2031년까지 대체할 계획을 갖고 있다. 또한 미국은 정확도와 옵션이 향상된 B61-12 유도폭탄으로 미국이 보유하고 있는 유일한 전술핵무기인 B-61 중력탄 (gravity bomb)을 대체하려고 한다. 이렇게 야심찬 핵전력 현대화 계획을 수행하기 위해서는 천문학적인 예산의 사용이 불가피한데 미 의회 예산국 (Congressional Budget Office)의 추정에 따르면 향후 10년(2017~26) 동안 4천억 달러(\$400 billion)의 예산이 필요할 것이라 하는데 일부 전문가들은 기존 핵전력을 유지하고 새로운 기기를 도입하고 여러 시설, 물품들을 현대화하는데 2040년까지 1조 달러(\$1 trillion) 이상이 소요될 것이라 추산하기도 한다(Kile and Kristensen, 2017). 이러한 목표를 위해 미 국방부는 최근 7억불 규모의 새로운 ICBM 개발 계약을 Northrop Gunman & Boeing사와 체결하고 신형 공중발사 순항 미사일 개발을 위해 18억불 규모의 계약을 Lockheed Martin & Raytheon사와 맺었다(Burns, 2017). 이렇게 미국도 핵무기 등 전략자산 현대화를 위해 많은 노력을 기울이고 있으며 핵 분야에서 현재와 같은 우위(superiority)를 유지해야 한다는 주장이 적지 않다(Roberts, 2015). 트럼프 대통령도 이러한 기조를 유지, 강화할 것으로 알려졌다.

이렇게 미국과 중국 간의 핵무기와 그 투발수단을 중심으로 한 전략적 경쟁은 갈수록 심화되고 있는 상황으로 여러 안보 불안정 요인에 더하여 동아시아 지역의 긴장을 고조시키고 있다.

III. 군비통제와 전략적 안정(strategic stability)

군비통제는 두 개 혹은 그 이상의 국가가 공식 협정을 통하여 무기체계의 획득을 조정하려는 노력을 일컫는다(Goldstein, 2012: 221). 군비통제는 무정부상태인 국제사회에서 국가들 간에 불가피하게 발생하는 안보딜레마를 해결할 수 있는 하나의 방안으로 추진되어 왔다. 단순히 무기 자체를 줄인다기보다는 양국 간의 상호안보와 안정을 양국 무기체계의 적절한 균형을 통해서 도모하려는 것이다. 따라서 맹목적인 감축이 아니라 안정을 향상시키는 특정 무기체계는 유지(또는 증가)하고 안정을 저해하는 특정무기체계는 감소, 폐기하기를 양국이 협력하는 것이 군비통제의 목표가 되어야 한다(한용섭, 2015: 78-81; Sheehan, 2010: 179-180).² 따라서 군비통제는 적대하는 국가들 간의 전략적 안정 유지와 불가분의 관계에 있는 개념이다.

핵무기 보유 국가들 간의 전략적 안정은 공격 시 감당할 수 없는 보복을 받을 것이 확실하여 어느 국가도 감히 공격하지 않고 양국 모두 상호억지를 유지하는 관계를 일컫는다.³ 좀더 세분하여 세 가지 연결된 분야의 안정이 통합된 개념이라 볼 수 있는데 먼저 위기 상황에서 어느 누구도 선제적으로 군사력을 사용하지 않는 상황과(위기 안정, crisis stability) 어느 누구도 선제 핵공격을 감행하여 상대방의 2차 보복 능력을 제거하려 하지 않는 상황(1차 공격 안정, first-strike stability), 그리고 핵무기를 더 늘리는 것이 상대적 균형을 유리하게 한다고 믿을 이유가 없어 핵군비경쟁을 자제하는 상황(군비경쟁 안정, arms-race stability)이다. 이렇게 세 가지 안정이 유기적으로 통합되어 핵무기 보유국가 간에 전략적 안정이 유지될 수 있는 것이다. 이러한 안

2. 전통적으로 군비통제의 목적은 전쟁 발발 가능성을 줄이고, 전쟁 발발 경우 그 파괴력을 경감하며, 전쟁 준비를 위한 정치적, 경제적 비용을 감소시키는 데 있다(Schelling and Halperin, 1961: 2). 하지만 이 세 가지 목표가 상호모순적이고 그 실효성이 우려된다는 비판이 많이 있었다.

3. 핵무기를 보유하지 않더라도 양국 간에 상황 변화를 위하여 먼저 군사력을 사용할 의향이 없다면 양국은 전략적 안정 관계에 있다고 볼 수 있다(Colby and Denmark, 2013: 8; Ford, 2013: 202).

정을 누리기 위해서는 양국이 모두 확실한 2차 공격능력을 갖추어서 선제 무력사용(핵사용 포함)이 무의미하고 오히려 자국의 이익에 큰 피해를 가할 것이라는 상황과 서로의 능력에 대해 상호 인지하고 이해해야 한다(Colby and Denmark, 2013: 14-15; International Security Advisory Board, 2016).

냉전 때부터 군비통제는 전략적 안정과 떼어서 생각할 수 없는 개념이었고 군비통제는 미-소 초강대국 간의 전략적 안정에 공헌하는데 그 목적이 있었다(McFarlane, 1986: 8). 미-소는 이러한 역량과 개념의 이해에 광범위한 공감대가 형성되어 수차례의 대결과 지속적인 긴장상황에도 불구하고 양국 간의 전면전이나 핵무기 사용을 방지할 수 있었고 이러한 배경 하에서 양국 간의 전략적 군비통제가 가능했던 것이다. 미-소 간의 대표적인 전략적 군비통제 협정인 전략무기 제한협정[Strategic Arms Limitation Talk(SALT) I, SALT II] 협상 과정에서 전략적 안정에 대한 개념과 이해는 중요한 역할을 하였고 1980년대 초에는 군비통제 협상의 최우선 목표로 인식되어 레이건 대통령이 미국의 전략무기감축협정(Strategic Arms Reduction Treaty, START) 협상가들에게 START의 목적은 양국 간의 불안정성 핵무기 체계를 감축하여 역지를 강화하고 안정성을 확고히 수립하는 것이라고 선언하기에 이른다. 1991년 부시 대통령도 START 협정과 관련하여 미국과 소련은 전략적 안정을 강화하고자 하는 공통의 이해를 공유하고 있다고 하였다(Gerson, 2013: 37).

그러나 전략적 안정이 언제나 추구되어야 할 방향인지에 대해서는 비판적인 시각도 존재한다. 먼저 전략적 안정 상황에 다다르기까지 많은 비용과 희생을 지불해야 할 수 있는데 현재 상황을 의욕적으로 변경하고자 하는 현상 타파 국가(revisionist state)의 경우 원치 않는 상황일 것이다. 또한 전략적 안정을 위하여 국가 내부의 비민주적 행위가 용인되거나 강대국 간의 안정을 위하여 약소국의 희생이 동반되는 경우도 가능하다(Ford, 2013: 206-9). 또한 전략적 안정의 궁극적 목적이 적대국 간의 전쟁을 방지하는 것이라면 서로간의 역지력이 확실히 보장되고 인지되어야 하는데, 이러한 목표를 위해서는 핵무기가 절대 사용되어서는 안 되는 경우뿐만 아니라 핵무기의 사용이 정당화될 수 있는 상황도 명확하게 적시되어 서로 간에 인지되어야 하는 것

이다(Colby, 2013: 54-5). 하지만 이러한 레드라인이 수많은 오해와 불신을 양산할 수 있음은 물론이다.

또한 일반적으로 군비통제가 전략적 안정에 도움을 주는 개념이라고 알려져 있는데, 군비통제는 전략적 안정을 강화시키기도 하지만 때로는 약화시키기도 하기에 항상 상관관계라는 가정은 위험하다는 비판도 존재한다. 비록 군비통제가 과도한 군비경쟁을 방지하여 전략적 안정을 추구하는 것이지만 만일 한 국가가 군비통제를 통하여 더 유리한 위치를 점하게 되었다고(상대방이) 느끼게 된다면 그 자체로 불안정성이 증가될 것이다. 또한 군사적 능력에 초점을 둔 군비통제의 경우 협정에 의한 특정 능력, 무기체계의 ‘잠금(lock-in)’으로 인해 이후 안보환경이 변화했을 때 그 변화에 유연하게 적용할 수 있는 능력을 방해하여 불안정성을 증대시킬 수도 있다. 21세기 들어 미국 행정부가 탄도요격미사일제한(Anti-Ballistic Missile, ABM) 조약이 냉전 시기 체결된 lock-in으로 북한 등 불량국가의 핵확산에 적절한 대응을 가로막는다고 주장하여 그 조약에서 일방적으로 탈퇴한 것이 그 사례일 것이다. 그리고 어느 특정 분야 군비경쟁에 대한 군비통제 조약이 다른 무기체계로의 이동(displacement)을 조장함으로써 불안정성이 증대될 수 있다. 70년대 미-소 간 군비통제 협상 진행 중에 MIRV에 대한 관심과 투자가 급증한 바 있다(Ford, 2013: 214-29). 즉 군비경쟁이 반드시 전략적 안정에 긍정적으로 공헌한다는 믿음을 맹목적으로 받아들여서는 안 될 것이다.

한편 냉전 기간 동안 미-소 양국 간에 인지되고 받아들여졌던 전략적 안정 개념은 탈냉전기 소련이 몰락하고 이전과는 다른 미국 주도의 일극체제가 부상함으로써 그 개념이 상황에 따라 다르게 해석됨으로서 그 정의가 더욱 모호해졌다. 대체로 핵전쟁의 위험을 줄인다는 정도에는 동의하지만 구체적인 사항으로 들어가면 다양한 주장이 난립하고 있는 상황이다(International Security Advisory Board, 2016: 2). 2010년 발간된 오바마 행정부의 Nuclear Posture Review는 미국의 안보에서 핵무기가 차지하는 비중을 줄이겠다고 공언하면서 러시아, 중국과의 전략적 안정 유지와 강화에 노력하겠다고 하였다. 이들 국가와의 전략적 안정을 위해서 미국의 핵정책이나 태세의 변화는 신중하게 추진되어야 한다는 것이다(Gerson, 2013: 1). 그러나 오바

마 행정부의 희망사항과는 달리 이후 전략적 안정에 관한 논란은 지속되었고 그 해석과 실천에 대한 이견은 더욱 커지고 있다.

IV. 동아시아 지역에서 미-중 양국 간의 군비통제 시도는 바람직한가?

냉전 기간 동안 미-소 양국은 치열한 대결과 대립에도 불구하고 양자협정, 다자협정을 통해 핵무기 군비통제에서 괄목할 만한 성과를 거두었고 냉전후기에는 재래식 전력 감축에도 크게 성공하였다. 군비통제 논의가 활발하였던 1970년대의 데탕트 시대가 1980년대 초 다시금 신냉전의 부활로 양국 간의 군비경쟁이 재차 치열해졌던 순간에도 군비통제 협상은 지속되었고 이러한 노력은 이후 유럽 지역에서 새로운 협력적 안보 메커니즘을 건설하는데 중요한 촉매제가 되었다. 즉 수십 년간 군비통제 협상과 고민을 통하여 어떻게 긴장을 완화할 것인가 하는 경험이 지속적으로 축적되어 신뢰구축조치(confidence building measure, CBM)와 Track 2 외교 등이 제도화되었고 결국 양 강대국 간의 획기적인 핵, 재래식 전력 감축에 크게 공헌하였다는 것이다(Pastreich and Feffer, 2014). 이렇게 거의 반세기 동안 진행되어 온 미-소 양국 간의 핵군비통제는 양국에게도 이로웠을 뿐만 아니라 전 세계의 안정에도 큰 도움이 되었다. 적대국 간의 소통을 가능하게 하고, 국민들이 군비 경쟁 제한에 관심을 갖게 하며 불안정성을 증가시키는 일부 무기체계의 감축이나 폐기를 유도함으로써 전반적인 안정성 향상에 공헌한 것이다(Delpech, 2012: 52).

그러나 동아시아 지역은 군비통제의 경험이 일천한 지역이다. 1920년대 일본이 당시의 워싱턴 해군협정에 참여하며 해군력 증강 제한에 동의하였으나 1930년대 중반 군국주의적 팽창에 방해가 되자 별 어려움 없이 탈퇴하여 군비증강을 본격화한 바 있다. 이후 비확산조약(Non-Proliferation Treaty, NPT) 등 일부 다자협정을 제외하면 동아시아 지역은 군비통제의 경험도 많

지 않고 군비통제에 크게 관심을 표명한 적도 거의 없다(Leah, 2015). 하지만 동아시아 지역에서 미국과 중국 간의 전략적 경쟁이 심화되면서 양국 간의 충돌을 방지하고 지역 안정을 도모하고자 군비통제에 관한 관심이 점차 고조되고 있다. 이제까지 군비통제, 특히 핵무기와 연관된 전략적 군비통제는 미-러(냉전 기간 미-소) 양자 간의 배타적인 문제로 간주되었다. 그러나 중국의 국제정치에서의 위상이 급상승하고 핵무기 분야 현대화 노력이 상당히 진척되면서 더 이상 중국을 배제하고 핵무기 분야 군비통제를 논하기는 어려운 상황이 된 것이다. 따라서 이제 핵군비통제 협상이 양자에서 다자로 전환되어야 한다는 목소리가 높다(Pifer, 2017; Pifer and Tyson, 2016; Tyson and Pifer, 2016; International Security Advisory Board, 2016; De Koning and Zhao, 2013). 따라서 중국을 비롯한 프랑스, 영국 등 유엔 안전보장이사회 상임이사국인 second-tier 핵무기 보유 국가들에게도 미국과 러시아가 New START(Strategic Arms Reduction Treaty)를 비롯한 핵군비통제 협상 참여를 독려해야 한다는 것이다.

향후 핵군비통제 협상이 다자, 적어도 미-러-중 3자로 진행되어야 하는 이유는 현재 미-러 간의 양자 협정이 위기에 처해 있기 때문이기도 하다. 가장 큰 문제는 1987년 체결되어 사정거리 500~5500km의 중장거리 지상발사 미사일 전체를 폐기하기로 약속하여 실제로 2700여 기의 미사일을 폐기하는데 공헌한 Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty(INF 조약)의 운명이 위태하기 때문이다. 러시아는 이미 10여 년 전부터 미국과 러시아를 제외한 중국 등 다른 국가들이 INF 조약에 구애받지 않고 미국에는 도달할 수 없는 사정거리의 중장거리 미사일을 증강하고 있다고 불평하였다. 이에 더하여 러시아 대통령 푸틴은 2007년 미국의 미사일 방어체계의 동유럽 배치를 근거로 INF 조약이 더 이상 러시아의 국익에 부합되지 않는다고 선언하였다. 올해 초 러시아가 조약을 위반하고 이러한 중장거리 탄도미사일을 배치한 것으로 알려진 가운데 미국에서도 공화당 강경파를 중심으로 다시 이 분야 무기 개발을 재개하여야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 또한 2021년에 기존의 협약이 종식되어 재협상이 요구되는 New START의 운명도 현재와 같이 미국과 러시아 간의 불신이 고조되고 있는 상황에서 지극히 불확실하다(Pifer,

2017; The Editorial Board, 2017). INF 조약과 New START의 지속과 갱신을 위해서도 중국의 참여가 필요한 상황인 것이다. 즉 New START의 미래는 다음에 무엇을 하느냐가 아니라 다음에는 누가 함께 참여하느냐가 더 중요한 것이다(Ayson, 2013: 4).

V. 동아시아에서 미-중 간 전략적 군비통제 구축의 어려움

1. 개념의 충돌

미국과 중국 간에 동아시아 지역에서 전략적 군비통제에 대하여 심각한 논의가 이루어지기 위해서는 극복해야 할 과제가 산적해 있다. 가장 중요하면서 가장 힘든 과제는 전략적 안정(strategic stability)을 어떻게 해석하고 어떻게 실천해서 적용할 것인가이다. 즉 미국과 중국 간의 전략적 안정과 관련하여 가장 심각한 문제는 아직 양국 간에 전략적 안정 개념에 대한 공감대나 이 개념의 실천을 위해 어떠한 정책과 전략이 수반되어야 하는지 합의가 형성되지 않았다는 것이다. 군비통제 협상을 시작할 때 미국과 소련 간에는 상호억지(상호 취약성에 기반한)에 대한 확신과 이해가 있었으나 현재 미국과 중국 간에 그런 이해는 존재하지 않는다. 전략적 핵 안정이 반드시 탄두나 미사일 개수의 동등함에서 얻어지는 것은 아니지만 현재 미국의 전략핵탄두의 숫자는 중국의 10배가 넘기에 중국은 자신의 핵자산 숫자는 늘리고 미국의 자산을 줄일 것을 전략 군비통제의 전제조건으로 요구한다. 그러나 미국이 핵탄두 숫자를 급격히 감축할 경우 지역 동맹국들에 대한 핵우산 공약이 의심받을 수 있다(Ayson, 2013: 6). 또한 미국의 핵무기 감소가 취약성(vulnerability)을 증가시켜 양국 간의 전략적 안정에는 기여할 수 있으나 가능성은 희박하다. 냉전 시기의 전략적 안정 개념과 그 실천을 돌아보면 미-소 양국 간의 상호억지는 상호 취약성(mutual vulnerability)에 기반한 상호 확증파괴(Mutually Assured Destruction)를 통해 달성되었다. 그러나 작금의

동아시아 전략 안보 환경에서 전략적 안정을 위해 취약성을 양보하리라고 보기는 미-중 누구도 현실적으로 힘들다. 중국의 경우 미국과의 격차가 여전히 거대하여 확실한 보복능력의 확보를 확신하지 못하는 상태이고 미국의 경우 취약성을 거론하는 것 자체가 지역 동맹국들의 신뢰를 저하시켜 확장억지에 큰 타격을 줄 수 있기 때문이다(Arbatov, 2014: 7; Leah, 2015; Pfaltzgraff, 2009).

전략적 안정의 실현을 위해서는 각국의 핵전략, 독트린에 대한 명확한 이해와 공감도 필수적인데 미국과 중국은 이 분야에서도 갈 길이 멀다. 비록 중국이 수십 년 동안 핵선제 불사용을 중국의 확실한 핵독트린이라 강조해 왔으나 중국 특유의 핵무기 관련 의도적인 모호성, 그리고 최근 중국의 전략 무기 획득 방식, 수량, 배치 등과 연관되어 미국 전문가들의 의구심이 증폭되고 있다. 미국이 중국의 핵시설 등 전략자산이나 수도 등 주요도시 등을 재래식 무기로 공격할 경우 핵선제 불사용 원칙에도 불구하고 핵무기 선제사용이 검토될 수 있다는 우려가 증폭되고 있다(Heginbotham, 2017: 30). 즉 군사기술의 발전과 위기 상황에서의 불확실한 인지 다이내믹으로 인해 재래식 분쟁이 발발하고 미국의 재래식 전력에 의한 선제응징공격(counterforce) 징후가 느껴진다면 핵불사용원칙에도 불구하고 중국이 핵무기를 사용할 수 있다는 것이다(Talmadge, 2017). 그리고 전략적 안정을 향상시키기 위한 군비통제의 내용 중 하나는 양국 전략 자산에 대한 투명성을 높이는 것인데 중국의 경우 의도적인 불투명함(opacity)이 상대적으로 약한 국가로서 추구해야 할 전략이라고 보기 때문에 실현이 더욱 어렵다(Ayson, 2013: 10; Colby and Denmark, 2013: 25).⁴

4. 또한 핵무기 공격으로부터의 피해 제한 노력도 양국 간의 전략적 안정을 저해할 수 있는 잠재성이 있다. 미국이 핵무기 공격으로부터의 피해를 제한하기 위한 노력을 획기적으로 늘린다면 어느 정도 거부적 억지력이 향상될 수 있으나 그러한 역량을 구비 하기는 현실적으로 힘들고, 그렇게 해서 얻을 수 있는 억지력은 미미한 수준이며, 오히려 위기 시 상황악화를 초래할 수 있기에 전략적 안정을 위하여 피해 제한 노력은 삼가는 게 나을 수 있다(Glaser and Fetter, 2016).

2. 재래식 전력의 발전

기술 발전으로 양국 모두 재래식 전력이 급속히 개량, 향상되고 있는데 이러한 발전이 양국 간의 핵균형에 부정적으로 작용할 것이라는 우려가 급증하고 있다. 중국의 경우 미국의 미사일 방어 체계 구축을 중국의 보복공격능력을 무력화시킴으로서 중국의 신뢰성 있는 억지력을 훼손시킬 수 있는 중대한 도전이라고 간주하고 있다. 또한 중국은 미국의 Conventional Prompt Global Strike(CPGS)도 미사일 방어 체계와 함께 미국이 중국을 포함한 어떤 경쟁국으로부터도 확실한 우위를 점하기 위한 “절대적 안보(absolute security)”를 추구하려는 시도라고 본다(Haginbotham, 2017: 61-5). 미국은 재래식 기술력의 향상에 기반한 중국의 반접근/지역거부용 대함 중장거리 미사일 개발이 노력이나 우주, 사이버 능력 확충, 갈수록 공세적인 군사 독트린을 전략적 안정을 해치는 주요 요인으로 보고 있다(Haginbotham, 2017: 155-8). 이렇게 새로운 기술의 발전으로 핵탄두나 그 투발수단 뿐만 아니라 초음속 타격무기(hypersonic weapons), 미사일 방어, 재래식 정밀유도무기, 반위성 무기 등 우주분야에서의 경쟁, 사이버 무기 등 국가들 간의 전략적 안정에 부정적인 영향을 줄 수 있는 분야가 상당히 늘어나면서 국가 간의 쉼법을 복잡하게 하고 합의를 어렵게 하고 있다(Gerson, 2013: 2; Koblentz, 2014: 21-7). 또한 핵무기도 쉽지 않지만 재래식 무기는 수량, 배치, 준비성 등과 관련하여 안정성과 불안정성을 평가하기가 훨씬 힘들다. 따라서 재래식 무기가 포함된다면 군비통제 협상의 진전이 훨씬 힘들어질 가능성이 높은 것이다(Steinberg and O’Hanlon, 2015: 110-2; Leah, 2015).

3. 새로운 영역(New Domains): 우주와 사이버 공간

미국의 헤게모니적 지위에 야심차게 도전하고 있는 중국의 군사독트린은 ‘정보화 조건 하 현대적 국지전에서 승리’하는 것인데 이를 위해서는 우주에 기반한 자산을 적극 활용하고 적이 이러한 자산을 활용하는 것을 거부하는

능력이 필수적이라고 보고 있다(US Department of Defense, 2017: 50). 중국군은 2015년 말 국방개혁을 통해 우주, 사이버, 전자전을 통합, 운용하기 위해 전략지원군(Strategic Support Force, SSF)을 창설하였다. 중국은 반접근/지역거부 전략의 실현을 위해 유사시 미 해군이 중국이 설정한 도련선 안으로 접근하는 것을 방지하는 가장 확실한 방법이 미 해공군 정밀유도무기나 적 위치 추적, 항법장치 등의 전력을 위해 미군이 전적으로 의존하는 GPS 위성 등 우주공간에서 활동하는 정찰, 감시, 첩보(Information, Surveillance, Reconnaissance, ISR) 위성을 무력화하여 눈과 귀를 멀게 하는 것이라고 본다. 위성 등 첨단 기술력에 지나치게 의존하는 점을 미국의 아킬레스 힐이라고 인식하는 것이다(Kaplan, 2014: 26). 기술적으로 우세한 적의 정보를 봉쇄하고 아군이 최대한 정보를 독점하기 위하여 성공적인 반접근/지역거부의 핵심 요소 중 하나인 정보작전(information operation)을 효율적으로 수행하기 위해서도 반위성(Anti-Satellite, ASAT) 기술 향상은 중국군에 필수적이기에(US Department of Defense, 2016: 59) 중국은 위성 전파교란(jamming)이나 에너지 직접사용무기(direct energy weapons) 등 반위성 능력 개발에 많은 노력을 기울이고 있다(US Department of Defense, 2017: 35).

중국, 러시아 등의 거센 도전에도 불구하고 미국은 탈냉전기에 걸프전과 이라크전 등을 통해 범접하기 힘든 능력을 과시하였듯이 여전히 항공우주력의 최강자이다. 중국과의 대결 상황에서 미국이 가장 주목하는 분야 중 하나는 앞서 기술되었듯이 중국이 미국의 군사위성을 무력화하려는 기도를 방지하여 우주공간에서의 핵심적 자산을 보호하는 것이다. 따라서 최근 우세한 항공우주력 유지와 우주에서의 위협을 억지하기 위해 노력하는 미국에게 가장 중요한 현안은 중국의 ASAT 위협에 효과적으로 대응하는 우주억지(space deterrence)이다(US Department of Defense, 2011; Krepon, 2013). 이렇게 우주 공간에서 적대국에 의한 기습공격에 의한 미국의 전략자산 무력화는 미국이 가장 우려하는 시나리오 중의 하나이다. 2001년 당시 국방장관 럽스펠드 주도 하에 작성된 “럼스펠드 우주 위원회” 보고서에서 우주공간에서의 진주만 공격(Space Pearl Harbor)을 경고했을 정도로 대책마련에 부심해오고 있다(Moltz, 2008: 261-2). 현재 트럼프 대통령의 우주안보정책이 어

떻게 진행될지는 미 행정부의 다른 분야 정책과 마찬가지로 예측이 쉽지 않다. 그러나 중국 등의 반위성 능력에 대항하는 우주역지 능력 향상은 지속적으로 추진될 것으로 보인다(Johnson-Freese, 2017).

우주분야에서의 군비통제도 시급한 문제이지만 양국 간의 불신은 이 분야도 예외는 아니다. 중국과 러시아는 최근 Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space, the Threat or Use of Force Against Outer Space Objects(PPWT)과 Prevention of Arms Race in Outer Space를 미국에 제안하였다. 중국은 우주공간의 군사화, 무기화를 반대하고 우주공간을 평화적으로 이용하기 위한 층정에서의 제안이라고 주장하지만(Zhao, 2016), 미국은 중국이 반위성 능력 등은 보유하면서 미국에 이런 제안을 한 것은 미국의 우주분야에서의 우위를 상쇄하려는 전략적 조작(strategic manipulation)의 일환이라고 탐탁지 않게 받아들인다(Ford, 2013: 232).

사이버 분야에서도 관련 기술 분야의 급속한 발전에 따라 미-중 양국 간에 경쟁과 견제가 극심해지고 있다. 이미 수차례의 스파이 행위나 해킹 등 사이버 공격에 대한 비판과 반비판이 있었고 사이버 분야에서의 갈등의 골도 깊어지고 있다. 중국은 사이버공격 능력의 향상으로 상대방 네트워크를 무력화하는 것이 반접근/지역거부의 실행에 필수적이라고 인식하고 이의 발전에 많은 노력을 기울이고 있다. 전략지원군 창설과 함께 사이버 분야를 국가안보의 핵심적인 영역이라고 규정하여 사이버군 능력 향상에 박차를 가하고 있는 것이다. 중국은 모호하지만 평시 사이버군의 역할을 중국의 핵심 사이버 역량을 보호하는 것으로, 전시에는 적의 동태를 확실히 파악하고 아군의 작전 수행을 도와 전장에서의 승리를 가져오는 것이라고 규정하였다(US Department of Defense, 2017: 35, 51).

사이버 분야에서도 만일 양국 간의 위기 고조시 상대방의 핵심 전략, 기간 시설에 대한 선제공격을 시도하고자 하는 “사이버 분야에서의 진주만 공격(cyber Pearl Harbor)”이 시도될 수 있다는 우려가 크다. 1990년대부터 시작된 이러한 불안감은 기술이 발전되면서 더욱 고조되어 왔고 양국 간의 사이버 군비통제 논의를 촉진하였다. 2015년 시진핑 주석의 미국방문을 계기로

양국 간에 주요기간시설에의 1차 공격 방지에 중점을 두는 양자 사이버 군비 통제 협정 체결에 노력하기도 하였다. 그러나 핵무기 관련 협정과 달리 사이버 공간에서의 군비통제는 상대방의 협의 준수 여부를 검증하기 쉽지 않다. 또한 핵 등 전략무기와 달리 사이버 공간에서는 도발의 책임이 누구에게 귀속(attribution)되는지 명확하지 않아 응징에 의한 억지(deterrence by punishment)도 곤란하다. 그리고 평시에는 중국 같은 국가도 사이버 공격 시 복잡한 연루(entanglement)에 따라 자신도 받을 피해의 우려 때문에 억지가 가능할 수 있지만 전시에는 적의 지휘, 통제 무력화 등의 선제공격 옵션의 유혹 때문에 서로에 대한 사이버 1차 공격 방지가 상당히 어려워질 수 있다(Nye, 2016; Panda, 2015). 이러한 위협성과 날로 발전하는 기술력에 의한 급속한 상황 변화로 인해 전략적 고려 요인도 발빠른 반응을 요구하기에 양국 간의 사이버 분야 군비통제 협상은 미룰 수 없어 보인다. 그러나 이 분야에서도 갈등과 불신의 골은 대단히 깊은 상태이다.

4. 제3국

미국과 중국 이외의 제3국의 존재와 활동도 양국 간의 전략적 안정 합의를 어렵게 하고 있다. 코블렌츠(Koblentz)의 주장처럼 제2핵시대(Second Nuclear Age)의 특징 중 하나는 핵무기 보유국가가 증가함으로써 하나가 아닌 둘 이상의 국가와 전략적 견제 관계를 갖게 된 경우가 많아졌다. 이러한 안보 트릴레마(security trillemma) 상황에서는 한 국가의 행동이 상대국뿐만 아니라 제3국의 안보위협인식에도 영향을 줌으로서 전략적 관계를 더욱 복잡하게 만들 수 있다(Koblentz, 2014: 20-1). 러시아의 경우 INF 조약 위반의 이유 중의 하나가 중국의 중장거리 미사일 개발일 정도로 국경을 맞대고 있는 강대국으로서의 긴장이 양국 간에 흐르고 있다. 비록 최근에는 미국이라는 일극체제에 공동으로 대응하느라 중-러 양국 간의 협력이 급격히 강화되었지만 냉전의 사례에서 보듯이 미-중-러 삼각관계의 변화는 예측하기 힘들다. 또한 중국은 수십 년 동안 국경분쟁을 비롯하여 인도와도 껄끄러운 라

이별 관계를 유지하고 있는데 최근 인도가 핵무기 등 전략자산 증강과 현대화에 매진하고 국경선을 둘러싼 긴장이 고조되면서 갈등의 골이 깊어지고 있다. 미국과 인도와의 협력 증강도 중국의 입장에서 우려스러운 일이 아닐 수 없다(Haginbotham, 2013: 85, 154). 북한핵개발의 경우 중국은 직접적 위협을 느끼지 않지만 미사일 방어망 배치, 전략 자산 투입 과 같은 미국 등 주변국들의 대응을 위협으로 받아들인다. 비록 미국과 중국 모두 북한의 핵개발을 반대하지만 그 위협의 인지 정도, 대응 방안에서는 엄청난 차이를 보이고 있다. 미국은 그럴 의도도 능력도 없다고 거듭 강조하지만 중국은 미사일 방어망을 비롯한 재래식 전략 자산의 배치를 구실로 자국의 핵무기 현대화에 박차를 가하면서 양국 간 전략경쟁의 악순환이 지속되고 있다(Haginbotham, 2013: 88-9, 95, 162; Cossa, 2017: vi).⁵

5. 미-중 군비통제 레짐 구축 가능성

작금의 서로에 대한 불신 정도와 전략적 경쟁을 부추기는 여러 구조적, 대내적 요인들을 고려할 때 미-중 양국 간의 공식적 군비통제 협정 체결은 요원하고 당분간은 비현실적으로 보인다. 미-중 양국이 최근 몇 년 동안 NPT Review나 nuclear terrorism 등 핵 관련 다자 포럼에서는 원만한 협력관계를 유지한 경험이 있으나 이러한 성과가 양자 간의 협력으로 발전하지는 않았다. 양국 간의 전략적 안정을 도모하기 위한 군비통제 논의는 먼저 양국 모두 서로에 대해 신뢰할 만한 2차 공격능력을 보유하고 있다는 것을 인정하고 누구도 이러한 능력을 훼손할 수 있는 시도를 하지 않는 것이다. 미국의 제

5. 주목해야 할 점은 미국이 전략적으로 안정적인 관계를 유지하고자 하는 국가는 중국(과 러시아)이고 북한이나 이란(향후 이란이 핵무기를 보유하게 된다면)은 그 고려대상이 아니라는 것이다. 중국이나 러시아 등 전략적 안정 관계를 추진하는 국가를 상대로는 실현가능성도 희박하고 오히려 이들 국가들로 하여금 더욱 위협하고 불안정한 핵무기 전략이나 태세, 그리고 핵무기의 증강을 야기할 가능성이 농후한 미사일 방어망 건설을 시도해서는 안 되지만 북한 같은 국가를 상대로 건설하는 제한적인 미사일 방어망은 이 국가들의 진입장벽을 높이는 효과도 있기에 바람직하다고 본다(Colby, 2013: 65).

한적 미사일 방어망에 대한 확인과 중국의 미국의 핵우산을 통한 확장역지 인정도 포함될 것이다(Colby and Denmark, 2013: 18-9; Cossa, 2017: 5). 또한 서로에 대한 미사일 방어 시설, 첨단 무기 테스트, 핵시설 등에 대한 방문을 통해 신뢰구축 조치를 점진적으로 진행해야 한다. 향후 미국과 중국 간의 전략적 안정에 대한 군비통제 협상이 원활히 진행되기 위해서는 전략적 안정 개념이 핵무기에 국한되지 않고, 전략환경에 변화를 초래할 수 있는 우주, 사이버 영역 등 첨단 재래식 무기 체계를 모두 포함하는 다중영역(multi-domain)을 함께 다루어야 할 것이다(Cossa, 2017: 5; Pifer, 2017: 1). 하지만 양국 간의 전략적 역량의 비대칭성, 전략적 안정 개념에 대한 불일치, 불신의 정도, 제3국 존재의 불안정성, 급변하는 안보 환경 등을 고려할 때 군비통제 실현의 전망이 그리 밝지 않다.⁶

VI. 결론

미국과 중국 간에는 전략적 문제를 논의할 수 있는 양자, 다자 포럼이 여러 개 존재한다. 양국 대표는 매년 전략, 경제 대화(Strategic and Economic Dialogue, S&ED)를 개최하고 양국 고위층의 방문과 관료, 학자들 간의 방문과 토론 등도 활발하다. UN에서도 핵감축을 위한 신뢰구축조치 포럼 등이 최근에 수차례 개최되었다(Colby and Denmark, 2013: 16). 그러나 여전히 미국과 중국 간에 전략무기 분야와 관련하여 군비통제 레짐(regime)을 구축하는 데에는 너무나 수많은 난관이 도사리고 있다. 미국은 오바마 행정부 시절 수차례 중국과의 대화를 군비통제 관련 요구했지만 성공하지 못하였다.

6. 냉전 기간 동안 수십 년간 다수의 회담과 만남, 치열한 고민, 치밀한 분석을 통하여 군비통제에 관하여 엄청난 지식, 경험과 노하우를 축적한 미국에 비하여 중국의 군비통제에 관한 지식과 경험은 일천할 수밖에 없다. 비록 최근에 중국의 핵 관련 연구소에서 핵군비통제와 관련된 연구와 기술력 확보에 노력하고 중국 내 우수한 대학들의 국제정치 학과 대부분이 군비통제 관련 수업을 개설할 정도로 군비통제에 대한 관심과 노력이 증가하고 있지만 아직 중국의 군비통제 관련 전문집단은 소규모이고 중국 외교안보정책에 대한 영향력도 미약하다(Cossa, 2017: 3; Kulacki, 2014).

양국 간에 전략적 안정, 군사력 현대화, 안보 환경 등에 대한 이해와 해석에 너무나 큰 간극이 존재하기 때문이다. 이러한 어려움은 “America First”를 표방하고 대통령에 당선된 트럼프와 중국몽을 강조하는 시진핑의 대결로 인해 더더욱 전망이 불투명하다. 올해 말에 발표될 것으로 알려진 트럼프 행정부의 새로운 Nuclear Posture Review에 어떤 내용이 담길지 주목된다. 오바마 행정부의 시도와는 180도 다른 미국의 핵우위를 훨씬 강화하는 일방주의적 내용이 포함될 것으로 알려졌는데 그렇다면 양국 간의 전략 분야 군비통제는 더욱 요원해지고 군비경쟁이 더욱 가속화될 가능성이 크다.

그러나 지도자의 성향을 떠나서 미국과 중국이라는 강대국 사이의 심연은 구조적으로 크게 존재할 수밖에 없다. 강대국의 속성 상 중국이 미국의 군사력 투사 능력에 도전할 수 있는 기술과 수단의 발전을 위해 노력하는 것을 제한할 방도는 사실상 없다. 마찬가지로 미국도 부상하는 중국을 견제하고 헤게모니적 지위를 유지하기 위해 당연히 전력을 다할 것이다. 2017년 미국의 랜드연구소가 중국의 핵전력에 대해 발간한 보고서 말미에서 전망하듯이 마-중 양국 간의 전략적 경쟁을 불가피하게 만드는 대내외적 요인들이 앞으로 강력하게 작동할 것으로 보기에 당분간 양국 간의 전략적 관계는 군비통제(arms control)보다는 군비경쟁(arms race)에 방점이 찍힐 가능성이 많다. 이런 상황에서 중요한 것은 핵무기 사용으로 비화할 수 있는 재래식 분쟁의 발생 가능성을 줄이는 것이 될 것이다(Haginbotham, 2017: 163). 결국 양 강대국 간에 중요한 것은 상대적 세력 균형(relative balance of power)을 유지하는 것이기에 현재의 전략적 군비경쟁을 반드시 비판적으로 볼 필요는 없을지 모른다(Leah, 2015). 그리고 군비경쟁이 반드시 안보에 부정적인 영향을 끼치는 것은 아니다. 상황에 따라서는 적대국과의 군비경쟁이 자국 안보에 도움이 될 수도 있다. 그러나 대부분의 군비경쟁은 긴장고조나 더 나아가서 전쟁과 같은 바람직하지 못한 결과를 초래한 것이 사실이다(Glaser, 2010: 267-268). 또한 군비경쟁이 강대국 간의 전략적 안정에 공헌해 온 경우가 많긴 하지만 결국 군비통제도 안정과 평화를 가져오기 위한 하나의 수단이기에 수많은 변수와 상황의 변화를 면밀히 신중하게 고려하여야 한다(Ford, 2013: 255).

한 연구에 의하면 New START 등을 고려하여 2020-25년 정도의 핵전력 변화를 추산했을 때 미국(이나 러시아가)이 자국의 미사일 방어 자산을 총동원하더라도 중국으로부터의 2차 보복공격능력을 감당할 수준으로 방어하기는 불가능하다고 한다. 즉 미사일 방어망이 중국 탄도미사일의 80%를 격추하더라도 24개 정도는 방어망을 뚫고 미국의 주요 목표물을 타격할 것이기에 선제 1차 공격으로 중국의 전략핵자산을 제거하려는 시도는 애초에 하지 말아야 하는 것이다. 이는 중국이 신뢰할 만한 2차 공격능력을 보유하여 전략적 안정이 확립되었다는 뜻이다. 그러하기에 중국은 이제 미국-러시아의 핵 군비통제 협상에 참석자의 자격이 충분하다고 봐야 한다. 이러한 군비통제 협상에의 참여가 미-중 간의 '투키디데스 함정'을 완전히 해소시키지는 못하겠지만 필요조건이 될 가능성은 농후하다(Cimbala, 2015: 86-88). 또한 최근에 미국에서 저명한 학자, 연구소에 의해 발간된 미국과 중국 간의 분쟁 전망에 대한 연구를 보면 양국 간에 전쟁이 발발할 경우 어느 한 쪽이 승리를 거두기 쉽지 않고 전쟁은 상당 기간 지속될 것이며 그 피해는 엄청날 것이라 한다. 비록 중국이 공을 들이는 반접근/지역거부 전략의 효과는 그리 크지 않을 것으로 예상되나 중국은 중국본토에서, 미국은 지역 동맹국들을 세력권으로 하여 남동중국해 전역에서 치열한 접전을 벌이겠지만 누구도 확실한 헤게모니를 쟁취하기는 어려울 것이라 전망한다(Biddle and Oelrich, 2016; Gompert, 2016). 즉 어느 한 쪽도 확실한 우위를 점하지 못한 채 1차 대전의 지루했던 참호전 양상이 지상이 아닌 해상에서 벌어지는 상황으로 전개될 가능성이 높다는 것이다(Stashwick, 2016). 이러한 가정은 향후 15-20년 정도 양국 간 군비경쟁이 심화되어 양국의 핵, 재래식 전력이 더욱 성숙했을 때를 전망한 것이다. 따라서 양국 간 발생할 수 있는 분쟁에 대한 전망이 이렇게 양국 모두에게 긍정적이지 못하다면 이를 오히려 현재 상황의 안정성으로 이해하고, 치열하게 진행되는 군비경쟁에 적절한 제동을 걸 필요도 있을 것이다. 비록 최근의 동아시아 정세가 군비통제를 추진하기에 너무나 난관이 많은 것이 사실이지만 이럴 때일수록 다양한 수단과 포럼, 트랙을 활용하여 현재의 상황에 대한 이해를 높이고 불확실성을 줄이고 신뢰를 증진시킬 수 있는 방안, 특히 양국 간에 상대방을 기습(surprise attack)하고자 하는

동인을 제거하는 방안을 강구해야 할 것이다.

현재 양국 간의 군비통제 추진 과정에 존재하는 많은 난관을 어떻게든 극복할 경우 기대할 수 있는 이득은 많다. 군비통제가 전략적 안정에 공헌하는 것이 군비경쟁 자체를 제한하기라서보다는 불안정을 가져오는 특정 무기체계를 제한함으로써 가능하기에 이러한 분야에 대해서는 논의와 합의가 가능할 것이다. 또한 양국 간의 불확실성을 줄이고 서로의 독트린, 전략적 역량, 의도, 전략적 사고에 대한 이해를 높임으로서 오해와 불신을 줄여나갈 수 있을 것이다(Ford, 2013: 234-246). 이렇게 점진적으로 진행되는 신뢰구축조치가 당장은 아니라도 장기적으로 양국 나아가 지역 전체의 안정에 큰 도움을 줄 것으로 기대한다. 냉전의 교훈에서 보이듯이 기술발전에 따른 새로운 무기의 지속적인 도입, 개발이 자국안보를 증진시키기는커녕 안보딜레마를 심화시키고 전략무기 경쟁을 부추겼고, 결국 이러한 악순환의 고리는 통큰 정치적 결단에 의해 해결되었다는 점을 명심해야 할 것이다.

투고일자: 2017-10-25 심사일자: 2017-10-27 게재확정: 2017-11-15

참고문헌

- 한용섭. 2015. 『한반도 평화와 군비통제』. 박영사. 전정판.
- Air-Sea Battle Office. 2013. "Air-Sea Battle: Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges." Washington D.C.: Department of Defense.
- Allison, Graham. 2017. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* NY: Houghton Mifflin Harcourt.
- Arbatov, Alexei. 2014. "Emerging China in Nuclear Arms Race." October. Carnegie Moscow Center.
- Ayson, Robert. 2013. "Arms Control in Asia: Yesterday's Concept for Today's Region?" *Australian Journal of International Affairs*, 67(1).
- Biddle, Stephen and Ivan Oelrich. 2016. "Future Warfare in the Western Pacific: Chinese AA/AD, US AirSea Battle and Command of the Commons." *International Security*, 41(1): 7-48.
- Burns, Robert. 2017. "Defense Chief Says US Must Keep All Three Parts of Nuclear

- Force.” *Washington Post*.
- Cimbala, Stephen. 2015. “China’s Strategic Nuclear Arms Control: Avoiding the Thucydides Trap.” *Military and Strategic Affairs*, 7(3).
- Colby, Elbridy. 2013 “Ch. 2. Defining Strategic Stability: Reconciling Stability and Deterrence.” In Elbridy Colby and Michael Gerson (eds.). *Strategic Stability: Contending Interpretations*. Strategic Studies Institute at the US Army War College.
- Colby Elbridge and Abraham Denmark. 2013. “Nuclear Weapons and US-China Relations: A Way Forward.” A Report of PONI Working Group on US-China Nuclear Dynamics, March (CSIS).
- Copeland, Dale. 2000. *The Origins of Major War*. Ithaca: Cornell University Press.
- Cossa, Ralph. 2017. “In Search of Organizing Principle: A Conference Report of US-China Dialogue on Strategic Nuclear Dynamics.” *Issues and Interests*, 17(11).
- Cunningham, Fiona and M. Taylor Fravel. 2015. “Assuring Assured Retaliation: China’s Nuclear Posture and U.S.-China Strategic Stability.” *International Security*, 40(2): 7-50.
- De Koning, Phillip and Tong Zhao. 2013. “The US, China, and Nuclear Arms Control.” August 9. http://www.realcleardefense.com/articles/2013/08/09/the_us_china_and_nuclear_arms_control_106759.html(검색일: 2017년 9월 20일)
- Delpêche, Therese. 2012. *Nuclear Deterrence in the 21st century: Lessons from the Cold War for a New Era of Strategic Piracy*. RAND.
- The Editorial Board. 2017. “A Threat to Arms Control.” *New York Times*. July 29.
- Ford, Christopher. 2013. “Ch. 6. Anything But Simple: Arms Control and Strategic Stability.” In Elbridy Colby and Michael Gerson (eds.). *Strategic Stability: Contending Interpretations*. Strategic Studies Institute at the US Army War College.
- Fravel, Taylor and Evan S. Medeiros. 2010. “China’s Search for Assured Retaliation: The Evolution of Chinese Nuclear Strategy and Force Structure.” *International Security*, 35(2): 48–87.
- Friedberg, Aaron. 2011. *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*. NY: Norton.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Glaser, Charles. 2010. *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation*. Princeton: Princeton University Press.
- Glaser, Charles and Steve Fetter. 2016. “Should the US Reject MAD? Damage Limitation and US Nuclear Strategy toward China.” *International Security*, 41(1): 49-92.
- Goldstein, Avery. 2013. “First Things First: The Pressing Danger of Crisis Instability

- in US-China Relations.” *International Security*, 37(4): 49-89.
- Goldstein, Joshua. 2012. *International Relations*. 10th edition. Longman.
- Gompert, David et al. 2016. *War with China: Thinking through the Unthinkable*. RAND.
- Heginbotham, Eric et al. 2017. *China’s Evolving Nuclear Deterrence: Major Drivers and Issues for the US*. RAND.
- International Security Advisory Board. 2016. “The Nature of Multilateral Strategic Stability.” April 27. US Department of Defense.
- Johnson-Freese, Joan. 2017. “Space Security Strategy in the Trump Administration.” May 2. <http://www.chinausfocus.com/peace-security/space-security-strategy-in-the-trump-administration/>(검색일: 2017년 6월 7일).
- Kaplan, Robert. 2014. *Asia’s Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific*. NY: Random House.
- Kissinger, Henry. 2014. *World Order*. NY: Penguin Press.
- Krepon, Michael. 2013. “Space and Nuclear Deterrence.” September 16. The Space Review.
- Kile, Shannon and Hans Kristensen. 2017. “Trends in World Nuclear Forces, 2017.” SIPRI Fact Sheet.
- Kristensen, Hans and Shannon Kile. 2017. “Status of World Nuclear Forces.” Federation of American Scientists at <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>(검색일: 2017년 9월 28일).
- Leah, Christine. 2015. “Arms Control in Asia: Back to the Future?” April 6. The Diplomat.
- Lewis, Jeffrey. 2007. *The Minimum Means of Reprisal: China’s Search for Security in the Nuclear Age*. Cambridge: MIT Press.
- McFarlane, Robert. 1986. “Ch. 1. Effective Arms Control: Challenges of the 1980s.” In William Parsons (ed.). *Arms Control and Strategic Stability*. University Press of America.
- Mearsheimer, John. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton.
- _____. 2014. “Can China Rise Peacefully?” October 25. The National Interest.
- Missile Threat: CSIS Missile Defense Project. 2017. “Missiles of China.” 2017 (CSIS). <https://missilethreat.csis.org/country/china/>(검색일: 2017년 9월 25일).
- Moltz, James C. 2008. *The Politics of Space Security: Strategic Restraint and the Pursuit of National Interests*. Redwood City, CA: Stanford University Press.
- Montgomery, Evan. 2014. “Contested Primacy in the Western Pacific: China’s Rise and the Future of US Power Projection.” *International Security*, 38(4): 115-149.
- Nye, Joseph. 2016. “Deterrence and Dissuasion in Cyberspace.” *International Security*, 41(3): 44-71.

- Organski, A. F. K. and Jacek Kugler. 1980. *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press.
- Panda, Ankit. 2015. "Why it Matters that the US and China Are Trying Cyber Arms Control." September 21. *The Diplomat*.
- Pastreich, Emanuel and John Feffer. 2014. "East Asia: A Farewell to Arms." September 25 at <http://fpif.org/east-asia-farewell-arms/>(검색일: 2017년 10월 2일).
- Pfaltzgraff, Robert. 2009. "China-US Strategic Stability." *The Nuclear Order – Build or Break*, April 6-7. Carnegie Endowment for International Peace.
- Piefr, Steven. 2017. "China-US-Russia Triangle and Strategy on Nuclear Arms Control." July 13. Brookings-Tsinghua Center for Public Policy.
- Pifer, Steven and James Tyson. 2016. "Third-Country Nuclear Forces and Possible Measures for Multilateral Arms Control." *Arms Control and Non-Proliferation Series Paper 12*.
- Roberts, Brad. 2015. *The Case for US Nuclear Weapons in the 21st Century*. Stanford Security Studies.
- Schelling, Thomas and Morton Halperin. 1961. *Strategy and Arms Control*. Twentieth Century Fund.
- Sheehan, Michael. 2010. "Ch. 11. Military Security." In Alan Collins (ed.) *Contemporary Security Studies*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press.
- Stashwick, Steven. 2017. "US Navy, Marine Corps Unveil New Strategy to Turn Tables on A2/AD." October 2. *The Diplomat*.
- _____. 2016. "A New War in the Pacific Could be 'Trench Warfare' at Sea." August 18. *The Diplomat*.
- Steinberg, James and O'Hanlon, Michael. 2014. *Strategic Reassurance and Resolve: US-China Relations in the Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Talmadge, Caitlin. 2017. "Would China Go Nuclear? Assessing the Risk of Chinese Nuclear Escalation in a Conventional War with the US." *International Security*, 41(4): 50-92.
- Tyson, James and Steven Pifer. 2016. "Order from Chaos: Nuclear Arms Control beyond US and Russia." August 29. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/08/29/nuclear-arms-control-beyond-the-u-s-and-russia/>(검색일: 2017년 10월 2일).
- US Defense Intelligence Ballistic Missile Analysis Committee. 2017. "2017 Ballistic and Cruise Missile Threat." National Air and Space Intelligence Center (NASIC).
- US Department of Defense. 2017. "Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China." Office of Secretary of Defense.

- _____. 2016. "Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China." Office of Secretary of Defense.
- _____. 2011. "National Security Space Strategy." January.
- US Navy and Marine Corps. 2017. "Littoral Operations in a Contested Environment."
- Zhao, Weibin. 2016. "Forthcoming US Space Deterrence Strategy." April 8. <http://www.chinausfocus.com/peace-security/forthcoming-u-s-space-deterrence-strategy> (2017년 6월 7일 검색).

The Strategic Rivalry between the US and China from the Arms Control Perspective

Tae-Hyung Kim

Associate Professor, Department of Political Science and
International Relations at Soongsil University

This research aims at seeking ways to contribute to the regional stability in Northeast Asia by focusing on the prospect of strategic arms control between the US and China. The research first looks at the current trend of strategic competition between these two great powers. And then it analyses the benefits of arms control between the two and obstacles and challenges to build an effective arms control regime in the region. The prospect of constructing arms control mechanism between the US and China is grim due to the asymmetric status of strategic assets between the two, the gross disagreements of interpreting strategic stability, the level of mistrust, the existence of the third country, rapidly changing security dynamics in the region, etc. Therefore, many structural factors are likely to force the two nations to commit strategic arms race rather than arms control for some time. Yet there are some rooms to negotiate to reduce uncertainty and misperception between the two and ways to improve mutual understanding of each other's nuclear doctrine, posture, and intention. Gradual efforts of CBM and various diplomatic efforts could contribute long-term stability between the US and China and these efforts require political commitment.

Keywords: US-China Rivalry, Strategic Arms Race, Strategic Stability, Arms Control in East Asia