

# 미국-소련 하향식 신뢰 구축: 미국-중국 관계를 위한 교훈

유티에준

2022년 11월



ASIA PACIFIC LEADERSHIP NETWORK  
FOR NUCLEAR NON-PROLIFERATION AND DISARMAMENT

## 저자 정보

유티에준(于铁军)은 베이징 대학교의 국제학대학원 교수이자 국제전략연구소의 소장이다. MIT 보안 연구 프로그램(2018~19)의 폴브라이트 방문 학자, 스탠퍼드 대학교와 하버드 대학교(2005~06)의 방문 학자를 지냈으며, 도쿄 대학교(1998~2000)에서 연구했다. 중국 국제 전략 리뷰(China International Strategy Review)의 총괄 편집장을 맡고 있으며, 국제 안보, 동아시아 국제관계, 중국의 외교·국방정책 등에 대해 폭넓게 저술해 왔다. 베이징 대학교에서 학사, 석사, 박사 학위를 받았다.



@APLNofficial



apl.n.network



@APLNofficial



@APLNofficial

사단법인 아시아태평양 핵비확산군축 리더십 네트워크(Asia Pacific Leadership Network for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament, APLN)는 핵무기 위협을 해결하고 제거하는 데 초점을 두고 아시아태평양 지역의 안보 및 국방 문제를 다루는 아시아태평양 국가들의 정치, 군사, 외교 지도자 네트워크이다.

© 2022 유티에준

이 보고서는 4.0 국제 크리에이티브 커먼즈 라이선스에 따라 게시되었습니다.

이 발행물은 뉴욕 카네기 코퍼레이션 (Carnegie Corporation of New York)에서 기금을 지원받아 출간되었습니다.

여기에 표명된 내용은 저자 자신의 견해일 뿐 제휴 기관, APLN 또는 그 소속 직원, 이사회 또는 기금 지원자의 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

**다음 연락처로 직접 문의하실 수 있습니다.**

Asia-Pacific Leadership Network APLN

Secretariat

4th floor, 116, Pirundae-ro

Jongno-gu, Seoul, ROK, 03035

Tel. +82-2-2135-2170

Fax. +82-70-4015-0708

Email. [apl@apl.network](mailto:apl@apl.network)

이 발행물은 무료로 다운로드할 수 있습니다.

[www.apln.network](http://www.apln.network).



**표지 사진:** 1961년 오스트리아 빈에서 열린 회의에서 존 F. 케네디 대통령과 니키타 흐루쇼프 의장. (출처: 미국 국가기록관리국).

# 미국-소련 하향식 신뢰 구축: 미국-중국 관계를 위한 교훈

## 유티에준

2022년 8월 2일, 중국은 낸시 펠로시 미국 백악관 대변인의 대만 방문에 대응하여 일련의 대규모 군사 훈련을 실시했다. 중국 외교부는 또한 8월 5일 미국-중국 전역 사령관 회담, 국방 정책 조정 회담(DPCT), 미국-중국 군사 해양 협의 협정(MMCA) 회의를 취소하는 등 8가지 추가 대응 조치를 발표했다. 그리고 베이징에서는 불법 이민자 송환에 대한 미국-중국 협력을 중단하고 기후 변화에 대한 미국-중국 회담을 잠정 중단하겠다고 발표했다.<sup>1</sup>

이러한 대응 조치는 미국-중국 협력의 중요한 영역에 영향을 미쳤으며, 양국 관계의 극적인 중단과 양국 간의 깊은 불신을 의미한다.<sup>2</sup>

이른바 제4차 대만 해협 위기는 더 큰 그림의 일부로 볼 수 있다. 중국과 미국의 전략적 경쟁이 치열해지면서 미국은 현재의 미국-중국 관계와 냉전 시대 미국-소련 관계의 유사성에 관해 많은 논의를 했다. 혹자는 냉전 시대의 미국-소련 관계가 현재의 미국-중국 경쟁을 이해하는 데 유용한 비유를 제공한다고 주장하지만, 혹자는 이 비유가 시대와 대상, 즉 당시의 소련과 지금의 중국이 너무 다르기 때문에 오해의 소지가 있다고 주장한다. 한편, 우리가 새로운 냉전(또는 냉전 2.0)에 직면하고 있다고 믿는 이들도 있다. 이들은 현재의 미국-중국 경쟁이 냉전 시대 미국-소련의 갈등과 비슷하지만 더 복잡하고 위험할 수 있다는 점을 지적한다. 냉전에 관한 상당한 분량의 외국 학자들의 연구가 중국에 소개되었고, 중국 학자들은 이 분야에서 수준 높은 연구 결과를 발표해 왔다. 그에 비해 냉전 시대 하향식 신뢰 구축 메커니즘에 관한 작전적 수준의 연구와 중국이 과거 미국-소련 경쟁으로부터 얻을 수 있는 교훈, 미국-중국의 전략적 경쟁에 주는 시사점에 관한 연구는 훨씬 적었다.<sup>3</sup>

1 8가지 대응 조치에 관한 자세한 내용은 다음을 참고: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/2535\\_665405/202208/t20220805\\_10735706.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2535_665405/202208/t20220805_10735706.html), 접속일: 2022년 8월 31일. 2022년 11월 발리에서 열린 주요 20개국(G20) 정상회담에서 시진핑 중국 국가주석과 조 바이든 미국 대통령이 기후 변화에 대한 회담을 재개하기로 결정했다.

2 8월 3일, 왕이(王毅) 중국 외교부장은 대응 조치와 관련하여 "대만 문제에 대한 미국 측의 악의적 행동은 국가적 신뢰를 더욱 무너뜨릴 것"이라고 언급했다. 참고: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/202208/t20220803\\_10732397.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202208/t20220803_10732397.html), 접속일: 2022년 8월 15일.

3 CISR (베이징 대학교 국제전략연구소 편집, Springer 출판)이 최근 몇 년 동안 외국 학자들을 초청하여 이 문제를 논의하고 있지만, 중국의 학문은 여전히 매우 제한적이다. 중국 국제 전략 리뷰 2020년 6월호 참고: <https://link.springer.com/journal/42533/volumes-and-issues/2-1>, 접속일: 2022년 10월 18일.

필자가 보기에 미국-중국 관계는 여러 측면에서 냉전 시대 미국-소련 관계와 실질적 차이가 있다. 예컨대 냉전 시대의 미국-소련과 달리 미국-중국 사이에는 높은 수준의 경제적 상호의존성이 있다.<sup>4</sup> 중국도 소련과 여러모로 다르다. 그러나 두 초강대국의 주요 세력 경쟁 및 중국과 소련 간 의사결정 과정의 유사성(중앙 집중식, 하향식 접근 방식)을 고려할 때,<sup>5</sup> 냉전 시대 미국-소련 관계는 제1차 세계 대전 이전의 앵글로-독일 경쟁이나 제2차 세계 대전 이전의 미국-일본 경쟁보다 더 적절한 사례 연구가 될 수 있다.

소련과 중국 모두 최고 지도부 차원의 전략적 원칙에 먼저 합의한 뒤 실행 수준의 문제에서 협력할 수 있는 여건을 조성하는 하향식 절차를 통해 미국과 좋은 관계를 구축하는 것의 중요성을 강조해 온 점은 의심할 여지가 없다.<sup>6</sup> 신뢰 구축에 대한 이러한 하향식 접근 방식이 실제로 소련-미국 관계에 어떤 영향을 미쳤는지 설명할 필요가 있다. 이러한 교훈이 오늘날 미국과 중국이 보다 안정적인 관계를 구축하는 데 있어 어떻게 하향식 접근 방식을 추구할 수 있을지 조명해 주기 때문이다. 단, 역사적 유추는 제한적이기 마련이며 미래에 대한 로드맵으로 삼기에는 때로 위험하다는 사실을 명심해야 한다. 그럼에도 불구하고 냉전 시대 미국-소련 간 신뢰 구축에 대한 하향식 접근 방식이 어떻게 추진되었고 현재의 미국-중국 관계에서 신뢰 구축을 개선하는 데 유용한 교훈이 있는지 알아볼 수 있다.

## 추진 과정

냉전 시대를 특징짓는 것은 미국과 소련의 전략적 경쟁이다. 그러나, 치열한 경쟁에도 불구하고 미국과 소련은 경쟁을 통해 때로 진흙탕 싸움을 벌이는 동시에 서로 간의 신뢰를 구축했다.

---

4 2021년 중국과 미국 간 양국 간 무역액은 약 755.6억 달러에 달한다.

5 특히 외교 문제와 주요 강대국 관계에 대해 중국이 하향식 의사결정 모델을 가지고 있음은 말할 필요도 없다. 저우엔라이(周恩來) 중국 총리의 "외교 문제와 관련해 사소한 것은 없다(外事无小事)"는 발언을 중국은 여전히 지침으로 삼고 있다. Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, 2nd edition, Boulder, Colorado: Westview Press, 1997, pp.7-19 함께 참고.

6 중국의 최고지도자 덩샤오핑은 조지 부시 대통령의 국가안보보좌관 브렌트 스코크로프트가 1989년 12월 10일 은밀히 베이징을 방문했을 당시 "미국-중국 관계는 중국적으로 개선돼야 한다(中美关系终归要好起来才行)"고 말한 바 있다. 미국-중국 관계의 하향식 신뢰 구축에 대해 중국은 공식적으로 강조하고 지지하는 입장이다. 시진핑(習近平) 중국 국가주석은 주요국들이 "선의와 신뢰를 바탕으로 발언해야(大国要讲诚信)" 한다"고 여러 자리에서 거듭 강조해 왔다. 가장 최근 발언한 곳은 2022년 4월 보아오 포럼(Boao Forum)에서 이루어진 국제 안보 이니셔티브(Global Security Initiative) 연설로, 다음을 참고: "Xi Jinping Delivers a Keynote Speech at the Opening Ceremony of the Boao Forum for Asia Annual Conference 2022"(2022-04-21), [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/202204/t20220421\\_10671083.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202204/t20220421_10671083.html), 접속일, 2022년 8월 31일.

이러한 신뢰 구축은 주로 안보 협력과 위기관리 분야에서 이루어졌다. 냉전 시대 미국-소련 관계의 이러한 측면에서 신뢰 구축에 대한 하향식 접근 방식을 더 자세히 살펴볼 가치가 있다.

여기서는 미국과 소련 간의 신뢰 구축을 위한 하향식 접근 방식이 냉전 시대에 어떻게 작동했는지 간략하게 설명하고 이를 중국의 관점에서 평가하기 위해 세 가지 사례에 초점을 맞추고자 한다. 세 가지 사례는 바로 1962년 쿠바 미사일 위기(위기관리), 1972년 해상 사고 협정(INCSEA) 교섭(안보 협력 및 신뢰 구축), 1987년 중거리 핵전력 조약(INF) 교섭(무기 통제)이다. 다음의 네 가지 이유를 고려해 세 가지 사례를 선별했다. 첫째, 안보 영역에서 중요한 사례 연구로서, 적대국 간 신뢰 구축에 대한 하향식 접근 방식에 대한 교훈을 제공한다. 둘째, 관련 사례에 대해 신뢰할 수 있는 학술적 연구가 이미 충분히 이루어졌다. 셋째, 중국에서 잘 알려진 사례이며 중국 학계에서 논의되어 왔기 때문에 정책 서클 내에서 의사결정 목적으로 이미 언급되었을 가능성이 높다. 마지막으로, 각 사례가 냉전 시대 미국-소련 관계의 서로 다른 국면에서 발생했기 때문에 양국 관계의 일반적 상태와 신뢰 구축에 대한 하향식 접근 방식의 영향을 비교할 수 있다.<sup>7</sup>

## 쿠바 미사일 위기(1962)와 그 여파

### 과정

1962년 쿠바 미사일 위기는 미국-소련 냉전 경쟁이 최고조에 달했던 시기에 발생했으며, 양국 관계뿐 아니라 전 세계적으로 현대 역사상 가장 위험한 순간이었을지도 모른다. 이는 두 주요 핵보유국 간에 발생한 최초의 직접적인 대립이었고, 양측 모두 상대방의 어떤 압력에도 굴하지 않을 듯 보였다. 쿠바 미사일 위기의 발단과 과정, 영향 및 교훈은 의사결정 및 위기관리의 고전적인 사례로서 철저히 연구되어 왔다.<sup>8</sup> 이 사례에서 초기에 양국은 모두 위기에 대한 준비가 되어 있지 않았고, 위기 상황이 발전함에 따라 지도부는 핵전쟁이라는 악몽을 앞에 두고 타협할 수밖에 없었다. 결국 존 케네디 대통령의 벼랑 끝 정책이 우위를 점하게 되었다.

---

7 예를 들어, 아나톨리 도브리닌의 *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents*, New York: Times Books, 1995 참고.

8 대표적으로 Graham Allison과 Philip Zelikow의 *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (2nd edition), London: Longman, 1999가 있다.

소련 지도부는 미국과 소련의 상대적인 힘을 잘못 평가했고, 쿠바의 미사일 배치에 대한 미국의 강력한 대응 의지를 크게 과소평가했으며, 미국의 대응에 대한 준비가 전혀 되어 있지 않았다.<sup>9</sup>

그러나 위기관리와 신뢰 구축의 관점에서 최종 결과는 그리 나쁘지 않았다. 냉전의 전환점으로서, 이 위기는 미국과 소련 사이의 치열한 경쟁을 보다 온건한 국면으로 전환시켰고, 이후 미국-소련의 경쟁을 위한 규칙과 경계를 확립하는 데 도움을 주었다. 결정적으로, 이 위기는 두 나라의 최고 지도자들 사이에 신뢰와 합의의 마지노선을 형성했다. 즉, 어떤 경우에도 핵전쟁을 일으킬 수는 없다는 것이다. 이러한 결론은 양측에 근본적인 영향을 미쳤고 냉전이 끝날 때까지 지속되었다.



소련 주재 미국 대사 아나톨리 F. 도브린과 소련 외무장관 안드레이 그로미코가 1962년 백악관에서 미국 대통령 존 F. 케네디와 이야기를 나누고 있다 (미국 연방의회 도서관).

## 교훈

각자 다른 의사결정 구조와 이데올로기에도 불구하고 최고 지도자들의 세계관에 최소한의 공통분모가 확립되었고, 각 국가에서 국내적 합의도 점차 형성되었다.

---

9 흐루쇼프는 1964년에 물러났다. 그의 쿠바 미사일 위기관리 실패는 브레즈네프 등 좀 더 매파적인 동료들의 비판을 받게 된 주요 이유 중 하나였다.

국가 안보 확립에 있어 미국과 소련 사이의 하향식 신뢰 구축이 중요하다는 것이다. 양측은 미국-소련 핵전쟁을 피하고 위기 동안과 이후에 다음 세대의 생존을 확보할 필요성을 깨달았으며, 이러한 위기관리는 근본적으로 국가 간의 기본적인 이해와 신뢰를 필요로 한다. 다음을 예로 들 수 있다.

- 존 F. 케네디 대통령과 로버트 케네디의 다음 세대의 삶과 바버라 투치먼의 책 《8월의 총》에 관한 담화
- 미래의 국가적 이익을 달성하기 위한 전략적 수단으로서 위기관리의 필요성에 대한 맥나마라의 생각
- 핵무기의 사용과 비사용에 대한 맥조지 번디의 생각
- 위기 후 몇 달에 걸쳐 흐루쇼프가 존 F. 케네디에게 보낸 몇 통의 편지에 처음으로 나타난 소련-미국 무기 통제 회담에 대한 관심

결과적으로, 최고 지도자들은 하향식 합의 구축의 기초가 되는 핵심 의사결정 서클의 다른 구성원들과 의견을 교환하고 지지를 얻을 수 있었다.

그들은 이 위기 상황 동안 존 케네디-로버트 케네디-도브리닌-그로미코-흐루쇼프 채널이 보여준 것처럼 신뢰할 수 있는 기관과 개인(그리고 이후 미국-소련 핫라인의 설립)을 통해 최고 지도자들 사이에 비밀스럽고 신뢰할 수 있으며 안정적인 통신 채널을 유지하는 것의 중요성을 인식하게 되었다. 유능한 전문가의 개입 없는 비밀 의사결정 과정은 위험하고 심각한 결과를 초래할 가능성이 높다. 소련 주재 미국 대사였던 아나톨리 도브리닌이 사태가 터지기 전에 사임한 반면, 미국 최고의 러시아 전문가였던 레웰린 톰슨은 처음부터 위기 상황에서 중요한 역할을 수행했다.

도브리닌 대사는 회고록에서 위기 시 외교 당국에 비밀을 유지하는 것의 위험을 경고했는데, 도브리닌이 국가 간 신뢰 구축의 가장 중요한 부분으로 생각했던 외교관과 주재국의 신뢰 관계 유지를 어렵게 만들기 때문이다.<sup>10</sup>

또한 최고 지도자 간의 일대일 이해와 소통, 경쟁국 간의 명확한 신호 전달을 통해 상대방의 입장과 합리적인 이해관계를 공감적으로 이해하는 것이 중요하다.

---

<sup>10</sup> 도브리닌 대사의 회고록 제목인 'In Confidence'는 냉전 시대 미국-소련 관계에서 외교관이 할 수 있고 해야 할 중요한 역할을 설명합니다. 회고록의 도입부에서 도브리닌은 "양국 지도자 간의 올바르고 건설적인 대화를 발전시키고 가능하면 양국 관계의 긍정적인 측면을 유지하는 것이 나의 근본적인 임무라고 생각했다"고 썼다. 도브리닌의 *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents*, 1995, p. 3 참고.

터키에서 미국 미사일을 철수시키겠다는 케네디 대통령의 약속과 흐루쇼프에 대한 그의 메시지는 1963년 6월 10일 아메리카 대학교에서 발표한 대중 연설에 포함되어 있으며, 위기 동안과 이후 소련의 정책을 형성하는 데 결정적인 역할을 했다.<sup>11</sup> 존 케네디와 흐루쇼프 사이에 구축된 일종의 상호 신뢰와 우정은 1963년 부분적 시험 금지 조약의 체결을 촉진했으며, 이는 미국과 소련 간의 군비 경쟁을 막기 위한 투쟁의 첫 번째 실질적인 성과로서 1960년대 후반에서 1970년대 미국-소련 데탕트의 기반을 마련했다.

## 1972년 해상 사고 협정 (INCSEA)

### 과정

1972년 미국과 소련이 체결한 해상 사고 방지 협정 (Agreement on the Prevention of Incidents on and over the High Seas 또는 the Incidents at Sea Agreement, 줄여서 INCSEA)은 해상 군사 안보 협력 문제에 관한 최초의 국제 협정이다. 이 협정은 1960년대 후반과 1970년대 초반에 발생했던 미국과 소련의 선박과 항공기가 연루된 수백 건의 해상 사고를 배경으로 고안되었다. 이러한 사고에는 인접한 해군 부대의 위험한 기동, 근접 공중 감시, 모의 공격, 훈련 중 우발적인 발포 및 기타 괴롭힘이 포함되었으며, 양국 해군 간에 의도치 않은 갈등이 고조될 수 있다는 깊은 우려를 불러일으켰다. 존 워너 전 미국 해군장관은 이 기간 동안 두 초강대국을 가리켜 "사고가 나기를 기다리고 있는 격"이라고 말했다.<sup>12</sup>

미국-소련 해군 사고의 빈도와 심각성이 증가하면서 미국은 1967년 이 주제에 대한 교섭을 제안했고, 소련은 1971년 봄에 교섭 개시를 제안하기 전까지 2년 넘게 이를 무시했다. 미국은 즉각 대응하는 대신 입장을 공식화하기 위한 기관 내 검토를 시작했다. 기관 내 검토 절차에는 국무부, 해군, 국방부, 국가안전보장회의 등이 참여했으며, 국가안보보좌관 헨리 키신저가 직접 관여했다. 이렇게 입장을 공식화한 미국은 1971년 6월 소련의 교섭 제안을 받아들였다.<sup>13</sup>

---

11 '평화를 위한 전략'이라는 제목의 연설은 당시 케네디의 생각을 이해하는 데 중요한 텍스트이자 그가 흐루쇼프에게 전달하고자 했던 핵심 메시지를 담고 있다. 케네디는 연설에서 "또한 전쟁 역사상 어떤 국가도 제2차 세계 대전 과정에서 소련이 겪은 것보다 더 큰 고통을 겪은 적은 없었다..."고 말하며 소련을 향한 존경과 공감을 표현했다. 참고: *Living Documents of American History*, Press and Cultural Section, US Embassy, Beijing, 1985, p. 175.

12 Sean M. Lynn-Jones, "The Incidents at Sea Agreement," in Alexander L. George et al. eds., *US-Soviet Security Cooperation*, p. 486.

13 Ibid, pp. 486-487에서 인용.

모스크바로 파견된 미국 대표단은 당시 미국 해군장관이었던 존 워너(John Warner)와 그 차관의 지휘 아래 기관 내 검토 절차 참여자를 중심으로 구성되었다. 소련 대표단은 소련 해군 부사령관인 블라디미르 카사토노프 제독의 지휘 아래 소련 해군의 2, 3, 4, 5위급 장교가 포함되었다. 고위급으로 구성된 대표단의 성격은 중앙 당국이 일반적으로 소련의 교섭자들에게 가해지는 제약을 일부 줄였다는 것을 시사한다.<sup>14</sup>

미국-소련 데탕트를 배경으로, 1972년 10월 리처드 닉슨 대통령의 모스크바 방문 계획 발표와 그보다 더 중요한 공통의 이해관계 덕분에 교섭은 꽤 원활히 진행되었고 상당한 진전을 이루었다. 몇몇 장애물이 미해결 상태로 남아 있었지만, 워싱턴에서 열린 2차 회담에 지장을 초래하지는 않았다. 이 협정은 1972년 5월 25일 모스크바 정상 회의에서 당시 미국 해군장관으로 승진한 워너와 소련 해군 최고사령관인 고르시코프 제독에 의해 공식적으로 체결되었다.

INCSEA의 체결이 큰 화제가 되지는 않았지만, 미국 해군과 소련 해군 사이의 해상 사고의 수를 크게 감소시켰다. 잠재적인 위기 상황에서 상황 악화를 막을 수 있도록 양국 해군은 협정을 통해 구성된 채널을 통해 소통할 수 있었다. INCSEA 의정서(1973)는 1972년 협정의 일부 조항을 비군사 선박으로 확대 적용했다. 미국-소련 관계와 이후 미국-러시아 관계의 부침에도 불구하고 INCSEA는 여전히 기능적이고 유효하다.<sup>15</sup> 또한 중국과 일본과 같은 다른 국가가 2014~15년에 논쟁적인 해양 문제를 다룸에 있어 참조되기도 했다.<sup>16</sup>

## 교훈

INCSEA는 성공적인 미국-소련 안보 협력에 관해 매우 고무적인 사례를 제공한다. 이 협정은 "국가의 신뢰성과 국가가 조성한 사실의 의도와 믿음을 강력히 보장하기 위해 마련된" 신뢰 구축 조치이자 조정이라고 할 수 있다.<sup>17</sup>

시기(데탕트), 문제의 성격(사고 방지 또는 감소), 참가자(예: 고르시코프 제독)의 중요한 역할이 미국-중국 관계에 그대로 적용하기 어려운 다양한 방식으로 영향을 미쳤다는 점을 명심할 필요가 있다. 하지만 하향식 신뢰 구축이 어느 정도 이루어졌고,

---

14 Ibid. p.487.

15 Sean M. Lynn-Jones, "The Incidents at Sea Agreement," pp. 482-509.

16 유티에준, "Crisis Management in the Current Sino-Japanese Relations," in *중국 국제 전략 리뷰* 2014, Beijing: Foreign Languages Press, 2015, pp. 96-113 참조. <http://en.iiss.pku.edu.cn/research/discuss/2014/2415.html>, 접속일: 2022년 8월 31일.

17 Lynn-Jones, p. 502에서 인용.

몇 가지 주목할 부분이 있다. 첫째, 전략적 경쟁에서 주요 강대국들 사이에서도 신뢰 구축의 공통의 이해관계가 존재했다는 점이다. 해상 사고를 피하는 것, 경쟁을 배제하지 않는 것, 불가피한 경쟁에 대한 규제, 미국-소련 관계의 예측 가능성 및 안정성 증대가 그것이다. 둘째, INCSEA는 미국과 소련 사이의 안보 협력, 위기관리, 신뢰 구축(서로 다르지만 관련된 형태의 신뢰 구축)이 가능성이 있을 뿐 아니라 실제로 가능함을 보여준다. 셋째, 충돌의 물리적 위험 제거, 긴장 및 전쟁 위험을 고조할 수 있는 사고 방지, 위기 중 사고 및 상황 악화 예방과 같이 구체적이고 교섭 가능한 공통의 이해관계만 있다면 하향식 신뢰 구축 과정을 촉진할 수 있다. 넷째, 양국 해군의 강력한 리더십과 전문성이 중요한 역할을 한다. INCSEA 교섭에서 양측의 고위급 대표단은 신뢰를 부여하고 국내 문제를 극복하는 데 도움을 주었다. 하향식 접근 방식은 관련 기관과 구성원의 적극적이고 책임감 있으며 전문적인 행동을 통해 결과를 도출했다.



2021년 5월 25일 모스크바에서 미국 해군 후미 제독 손 듀에인과 상대 러시아 측이 영해의 한계를 벗어난 수역에 대한 사고 방지(INCSEA) 협정에 서명하고 있다. 이 연례 행사를 통해 양국은 협정 이행을 검토하고 위험 감소를 위한 대화 의지를 재확인한다(미

---

이번에는 위험한 상황에서 벗어나는 방법을 찾는 데 성공했지만 다음에는 단단히 묶인 매듭을 안전하게 풀지 못할 수도 있습니다. 따라서 그러한 사건이 반복되지 않도록 새롭고 위대한 노력을 할 차례입니다. 그리고 우리가 풀고자 하는 매듭은 거의 한계에 다다를 만큼 단단히 묶여 있습니다.

- 흐루쇼프, 1962년 11월 케네디에게 보낸 서한.

---

## 1987년 중거리 핵전력 조약(INF)



소련의 사찰단과 미국 호위병이 철거된 퍼싱 II 미사일 사이에 서서 다른 미사일 부품이 해체되는 것을 보고 있다. 미사일은 중거리 핵전력(INF) 조약에 따라 파괴되고 있다(미국 국방부, Jose Lopez Jr.).

### 과정

1985년 소련에서 집권한 고르바초프는 글라스노스트와 더불어 동서 관계에 큰 변화를 가져왔다. 군부와 일부 보수적인 지도자들의 반발을 극복한 고르바초프의 주된 노력으로 소련과 미국은 1987년 12월 8일 중거리 핵전력 조약(INF)에 서명했다. INF 조약은 중거리 또는 장거리 핵무기(Intermediate Range or Long-Range Theatre Nuclear Weapons, LRTNW) 등으로 다양하게 불리는 일련의 미사일을 제거했다. 이 협정은 레이건 행정부의 이른바 '제로 옵션'에 포함된 일련의 제안으로 시작된 6년간의 무기 통제 교섭의 정점이었다. 오랫동안 INF 조약은 미국-소련 관계 개선의 가장 중요한 상징 중 하나로 여겨졌으며, 냉전 종식의 전조가 되기도 했다.

무기 통제와 군축의 역사에서 볼 수 있듯이, INF 조약은 실로 중요한 성과다. 모든 종류의 미사일을 제거했으며 전략적 안정성, 특히 유럽의 안정성을 크게 향상시켰다. 또한 미국-소련 관계의 향후 신뢰 구축에 기여했고, 서방에서 고르바초프의 명성을 높였다. 이 조약은 트럼프 행정부가 공식적으로 미군을 철수시킨 2020년까지 유지되었다.

## 교훈

미국과 소련 사이의 하향식 신뢰 구축의 관점에서 INF 조약은 양국 관계 개선이라는 이점을 갖지만, INF 조약이 소련의 국익에 도움이 되었는지에 대해서는 의견의 대립이 있다.<sup>18</sup> INF 조약에 대해 국내에서 강력한 반대가 있다고 말하는 안전한 길 대신, 고르바초프는 소련 공산당의 총서기이자 소련의 최고지도자로서 과감한 결단을 내렸다. 서방, 미국과의 관계와 국제 정치의 본질에 관한 새 최고지도자의 사상은 소련의 외교 정책에 막대한 영향을 미쳤다. 즉, 고르바초프의 예는 외교 정책의 형성에 지도자의 사상과 세계관이 미치는 영향을 보여준다. 그러나 이러한 영향이 얼마나 지속적이었는지 의문을 가질 수 있다. 결국 INF 조약은 파기되었고, 그 여파로 러시아와 미국 사이의 관계는 더욱 긴장되었기 때문이다.

## 오늘날 미국-중국 관계에 주는 시사점

미국-소련 관계에서 얻은 교훈이 현재의 미국-중국 관계에 어떻게 적용될 수 있을지는 여러 가지 이유에서 지켜볼 필요가 있다. 첫째, 1991년 12월 소련의 붕괴로 인해 미국에 대한 소련의 전략적 대응에 있어 중국의 평가가 부정적이다. 소련의 붕괴에 대한 중국의 근본적이고 공식적인 입장은 대체로 고르바초프의 지도자로서의 실패에 대해 강한 비난을 가한다. 그의 나약함과 서방의 도전에 대응한 사상 변화, 그리고 서방의 교활한 음모들('화평연변', '색깔 혁명')을 예로 들 수 있다. 이러한 배경에서 INF 사례 연구로부터 얻을 수 있는 교훈이란 중국 지도부가 반면교사로 삼아야 할 주의적 교훈으로 간주될 가능성이 더 높다. 둘째, 중국이 서방 국가는 물론이고 러시아와도 다른 노선을 걸으며 안보 협력을 수행하고 국제 위기에 대응함에 있어 언제나 자신의 원칙과 지침, 전략 문화를 강조하는 것을 감안할 때, 냉전 시대 미국과 소련 간 신뢰 구축에 대한 하향식 접근 방식이 미국-중국 관계에 어느 정도 적용될 수 있는지 확실하지 않다.

그럼에도 불구하고 중국은 불신과 오해, 잘못된 인식이 현재의 미국-중국 관계에 큰 문제를 야기한다는 것을 깨닫고 있으며, 신뢰 구축을 원하고 있다. 또한 중국은 언제나 하향식 방식을 통해 미국-중국 관계에 접근하고 있다. 이를 염두에 둔다면 중국은 양국 간 기본 신뢰를 구축하는 데 도움이 되는 미국-소련 안보 협력과 위기관리 협약에 대한 관련 연구를 통해 교훈을 얻을 수 있을 것이다.

---

18 도브리닌은 고르바초프가 미국으로부터 어떠한 대가도 없이 너무 많은 것을 포기했다고 비판했다. 주보크는 제로 옵션을 받아들인 결정을 내린 것이 고르바초프 본인이 아닌 소련 정치국이라고 믿었지만, 동시에 고르바초프가 즉석에서 SS-23 미사일 감축을 약속한 것에 대해서도 비판했다. 참고: *In Confidence*, pp. 623-627; Zubok, *A Failed Empire*, pp. 300-302.

그렇게 해야만 중국은 국가 간 신뢰 구축의 조건과 양상을 익히고 상대측이 신뢰 구축 및 위기관리 상황에서 어떻게 행동할지 알 수 있을 것이다. 그런 다음에야 비로소 중국은 독자적인 접근 방식을 고려할 수 있다.

해양 안보, 신뢰 구축 및 위기관리에 있어 세계적으로 중국의 안보 역할이 증가하고 있는 점을 고려할 때, INCSEA는 참고할 만한 좋은 사례다. 냉전 시대 미국과 소련의 경험을 현재의 미국-중국 경쟁에 적용하는 방법 즉, 참여, 교섭, 통신 및 규칙 제정을 통해 해군 간 무력 충돌 위험을 줄이거나 이미 발생한 갈등을 약한 수준으로 유지하는 방법에 관해서는 추가적인 탐구가 필요하다. 중국과 미국은 해양 및 항공 우주 연락 메커니즘과 행동 강령을 가지고 있지만, 강령과 국제법에 대한 서로 다른 해석, 인접한 선박과 비행기 간 사고 위험, 남중국해, 대만 해협 및 동중국해에서 미국의 FONOPS(항행의 자유 작전) 등 여전히 많은 해상 위험이 존재한다.



그러나 중국은 쿠바 미사일 위기를 통해 현재의 미국-중국 위기관리에 대해 많은 것을 배울 수 있다. 고려 사항과 제안은 다음과 같다.

**첫째, 국가 위기 상황에서 위기관리의 중심 목표는 분쟁과 전쟁을 예방하는 것임을 항상 기억해야 한다.** 이는 다양한 요인에 달려 있는데, 가장 중요한 요인은 주요 행위자가 위기관리에 적용하는 능력과 기술이다. 성공적인 위기관리를 위한 요소에는 일반적으로 제한된 정책 목표, 무력 사용 자제, 지상 전투 부대에 대한 엄격한 통제, 신뢰할 수 있는 정보, 효율적인 의사결정 시스템, 내부 커뮤니케이션, 명확한 신호 전달, 제한된 상향 이관, 국내 정치적 요인을 적절히 처리하는 것이 포함된다.

둘째, 현 단계에서 미국-중국 위기관리의 우선순위는 양국 관계가 악화하는 것을 막고 위기 안정성을 유지하는 것이다. 긴장 상황이 심화되면 위기관리와 신뢰 구축이 점점 어려워지고, 결국 군사 논리가 외교 논리를 압도하게 된다. 이는 두 나라 모두에게 비극이 될 것이다. 낸시 펠로시 대변인의 무책임한 대만 방문과 이에 대한 중국 본토 및 미국의 대응은 이러한 역학관계를 다시 한번 드러냈다.

셋째, 위기관리에서는 각 당사자가 위기를 제로섬 게임으로 보지 않고, 상대방에게 피해가 크고 굴욕적인 패배를 가하고 싶은 유혹에 저항하는 것이 필수적이다. 쿠바 미사일 위기에서 케네디는 흐루쇼프가 쿠바에서 미사일을 제거하도록 강요하는 봉쇄책을 사용하는 한편, 일부 문제에서 타협함으로써 흐루쇼프가 체면을 유지하도록 했다. 케네디가 이 위기를 섬세하게 다루지 않았다면 크게 다른 결과가 나타났을지도 모른다. 이와 대조적으로, 제1차 세계 대전의 서막이었던 1914년 7월 위기에서는 주요 국가가 어떠한 양보도 없이 자국의 의제를 진전시키는 것만을 고집했다. 강대국 중 누구도 '11번째 시간'까지 싸우고 싶어 하지 않았음에도 불구하고, 유럽은 참혹한 전쟁에 휘말렸고 그로 인해 세계적인 우위를 잃었다.

위기관리는 분명히 분쟁, 거래, 또는 심지어 강압적인 외교를 수반한다. 그러나 상대방에게 피해가 크고 굴욕적인 패배를 가하는 것은 분쟁과 전쟁을 피하는 위기관리의 기본 논리에 반한다.

넷째, 중국의 국가 안보와 위기관리 시스템은 소통과 공조를 위한 제도적 역량을 제고해야 한다. 2014년 설립된 국가안보위원회는 중국의 외교, 국방, 정보, 위기관리 역량을 개선하는 데 보다 적극적인 역할을 해야 한다. 미국-중국의 전략적 경쟁 관리에는 당 부서, 외교부, 군부, 해안경비대, 무역, 금융, 과학기술부 등의 다양한 기관이 관련된다. 따라서 커뮤니케이션 문제, 일방적 조치 및 기관 내 경쟁을 극복할 수 있도록 다른 부서 간의 조율을 보장하는 것이 필수적이다. 이런 점에서 강력한 리더십과 조정, 관리를 위한 체계와 메커니즘 없이 최고 의사결정자의 정치적 의지만으로는 효율적인 위기관리를 보장할 수 없다. 일반적으로 조직 차원의 국내 과제는 다른 요인보다 훨씬 더 심각하고 다루기 까다롭다.

마지막으로, 우리는 다음 질문에 대해 생각해야 한다. 미국이 강조하는 보편적 가치와 규칙에 기반한 국제 질서, 그리고 중국이 제기하는 공통 가치와 국제 안보 및 개발 이니셔티브의 차이점은 무엇인가? 중국과 미국 양국의 고위 외교관들이 발언의 수위를 조절한다면 양국 간 신뢰 구축 가능성이 개선될 수 있는가?

이러한 질문에 답하기 위해, 냉전 시대 미국-소련의 하향식 신뢰 구축 경험은 정상 회의의 역할과 최고 지도자 간의 개인적 우정, 상대방의 세계관과 감정에 대한 공감, 상대방의 국내 여론과 정권 안정성에 대한 관심, 의지할 수 있고 신뢰할 수 있는 커뮤니케이션, 비이념적이고 전문적인 외교 서비스, 선의와 신뢰를 보여주는 것의 중요성, 그리고 공통의 이해관계를 가진 협력적 의제를 찾기 위한 공동 노력의 유용한 예를 제공할 수 있다. 핵무기를 통제하고, 전염병과 싸우고, 기후 변화에 대처하는 것은 논쟁의 영역이 아니라 적대감을 완화하고 상호 신뢰를 향상시키는 방법이 되어야 한다.



## 더 보기

### 협력 및 위기관리 관련:

- Alexander L. George, Philip J. Farley, and Alexander Dallin, eds., *US-Soviet Security Cooperation: Achievements, Failures, Lessons*, New York: Oxford University Press, 1988.
- Alexander L. George, ed., *Avoiding War: Problems of Crisis Management*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1991.
- Alexander L. George, ed., *Managing US-Soviet Rivalry: Problems of Crisis Prevention*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1983.
- Michael Swaine and Tuosheng Zhang, eds., *Managing Sino-American Crises: Case Studies and Analysis*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

### 미국-소련 신뢰 구축을 위한 하향식 접근 방식 관련:

- Anatoly Dobrynin, *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents*, New York: Times Books, 1995.
- Vladislav M. Zubok, *The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*, Chapel Hill, North Carolina: University of North Carolina Press, 2007.
- Raymond L. Garthoff, *A Journey through the Cold War*, Washington, DC: The Brookings Institution, 2001.
- Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

### 쿠바 미사일 위기 관련:

- Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis (2nd edition)*, London: Longman, 1999.
- Robert F. Kennedy, *Thirteen Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis*, New York: W.W. Norton & Company, 1969.
- Serhii Plokhyy, *Nuclear Folly: A History of the Cuban Missile Crisis*, New York: W.W. Norton & Company, 2021.
- Michael Dobbs, *One Minute to Midnight: Kennedy, Khrushchev, and Castro on the Brink of Nuclear War*, New York: Vintage, 2009.

### INCSEA 관련:

- David F. Winkler, *Cold War at Sea: High-seas Confrontation between the United States and the Soviet Union*, Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2000.

## APLN 미국-중국-아시아 대화

시종일관 악화일로를 걸어 온 중국과 미국의 관계가 앞으로 더욱 악화될 가능성이 있다. 이로 인해 야기되는 안보 딜레마는 공포, 불신, 군비 경쟁을 부추기고 아시아태평양 전역과 전 세계 모든 국가에 영향을 미치고 있다. 그 잠재적인 여파에는 군사적 대립과 핵 고도화 가능성이 포함되며, 21세기에 직면한 다양한 과제에 대한 국제적 협력 시도를 약화시킬 수 있다.

APLN의 프로젝트인 미국-중국-아시아 대화는 일련의 학술적 교류와 발행물을 통해 이해 증진, 잘못된 인식 감소, 위협과 긴장 완화, 신뢰 구축에 어떤 단계가 필요한지 평가한다. 이 프로젝트는 특히 아시아태평양과 워싱턴, 베이징의 의사결정자와 정책 공동체를 위한 실용적인 정책 권고를 고안하는 것을 목표로 한다.

아시아태평양 핵비확산군축 리더십 네트워크(APLN)는 핵무기 위협을 완화하고 제거하는데 초점을 두고 글로벌 안보 문제를 해결하기 위해 노력하는 아시아태평양 지역의 정치, 군사 및 외교 지도자 네트워크로, 서울에 소재하고 있다.

APLN의 임무는 핵 및 기타 대량살상무기(weapon of mass destruction, WMD) 위협에 중점을 두고 지역 안보 위협을 해결하기 위해 고안된 정책 권고안을 알리고 토론을 활성화하고 행동에 영향을 미치며, 핵무기와 기타 대량살상무기가 봉쇄되고 축소되어 결국 제거되는 세상을 이룩하기 위해 할 수 있는 모든 일에 기여하는 것이다.



ASIA-PACIFIC LEADERSHIP NETWORK  
FOR NUCLEAR NON-PROLIFERATION AND DISARMAMENT



apl.n.network



@APLNoofficial



@APLNoofficial



@APLNoofficial