

# 아시아 태평양 지역의 전략적 위험 감소 운영화 : 호주의 관점

## 정책 개요

브렌단 테일러

---

2024. 01.

아시아 태평양 전략적 위험 프로젝트는 한국, 일본, 호주, 영국의 국가 공무원, 전문가, 종사자들이 모여 어떻게 위협 인식 변화가 새롭고 진행적인 확산 문제에 영향을 주는지, 전략적인 제한을 권장하기 위한 단계를 포함하여 어떤 정책 해결법으로 해결할 수 있는지에 대해 보다 큰 협력과 핵 위험 감소 외교를 세심히 연마하는 것이 포함되는 논의를 합니다. 이것은 아시아 태평양 리더십 네트워크와 유럽 리더십 네트워크의 공동 프로젝트입니다. 본 보고서에서의 설명은 저자의 견해를 나타내며 아시아 태평양 리더십 네트워크나 유럽 리더십 네트워크 또는 그 구성원들의 입장을 반드시 반영하는 것이 아닙니다.

## 저자 소개



### 브렌단 테일러

호주국립대학교 전략학 교수 겸  
전략국방연구센터 (SDSC) 센터장 .

테일러 교수는 아시아 태평양에서의 강대국 전략 관계와 동아시아 ‘플래시포인트’, 아시아 안보 구상의 전문가다. 교수는 ‘4 가지 플래시포인트: 아시아는 어떻게 전쟁으로 가게 되는가’ (Black Inc, 2018), ‘위험한 10 년: 대만의 안보와 위기관리’ (IISS, 2019), ‘아시아의 신지정학: 군사력과 지역질서’ (IISS, 2021) 를 비롯한 13 개의 서적을 집필하거나 편집하였다. 그의 저서는 ‘서바이벌’, ‘워싱턴 쿼터리’, ‘호주 외교부’, ‘퍼시픽 리뷰’, ‘국제 문제와 국제학 리뷰’ 와 같은 주요 학술지에 실렸다. 또한 ‘포린폴리시’, ‘스트레이트 타임즈’, ‘닛케이 아시안 리뷰’, ‘더 오스트레일리안’, ‘호주 재정 리뷰’, ‘더 인터프리터’, ‘동아시아 포럼’, ‘더 스트래티지스트’ 와 같은 발행물의 칼럼 기사에도 기고하고 있다.

# 서론

만약 아시아에서 강대국 전쟁이 터진다면 이는 고의적인 행위나 정책적인 선택이라기보다는 우연히 벌어지거나 ‘우발적 충돌’ 에서 비롯될 가능성이 높다는 것이 호주의 전략적 관찰자들의 일반적인 생각이다. 많은 이와 같은 관찰자들은 그런 처참한 시나리오를 미연에 방지하기 위한 주된 수단으로 억제 전략 개선을 옹호한다. 그러나 이 정책 문서에는 실제로 억제 전략이 우발적 확대 위험을 완화하기보다 오히려 증가시킬 수 있다고 주장하며 이 두 관점 사이에는 알려지지 않은 긴장이 존재한다고 주장한다. 이러한 긴장을 해결하기 위해 이 문서는 캔버라가 아시아의 상황에서 위기관리와 충돌 회피를 위한 메커니즘을 활성화시키고 재해석하는 것을 더 강조해야 한다고 제안한다. 인도네시아, 필리핀, 싱가포르, 한국, 베트남을 포함하는 지역 중견국의 새로운 연합 내에서의 협력이 필요하다고 주장한다.

**실제로 억제 전략이  
우발적 확대 위험을  
완화시키기보다 오히려  
증가시킬 수 있다.**

# 전쟁으로 향하는 공유병

지난 5년 간 호주 학자들, 정책 분석가들, 공무원들은 아시아에서 강대국 분쟁의 위험이 높아지고 있다는 견해를 점점 더 키워왔다.

지난 5년간 호주 학자들, 정책 분석가들, 공무원들은 아시아에서 강대국 분쟁의 위험이 커지고 있다는 견해를 점점 더 키워왔다. 이러한 정서를 보여주자면, 2021년 4월에 당시 내무부 장관이었던 마이크 펠로우가 직원에게 쓴 유출된 메모에서 이 지역들의 긴장 상승으로 자유 국가들은 “다시 전쟁의 북소리를 듣는다” 라고 하여 헤드라인을 장식했다.<sup>1</sup> 비슷한 맥락으로 2023년 4월 호주의 국방전략검토 (DSR) 는 “80년 만에 처음으로 우리는 근본으로 돌아가서 우리가 직면하고 있는 국익에 직접적인 위협이 되는 이 지역의 주요 갈등 전망에 우리가 어떻게 대처하고 높은 수준의 전략적 위험을 피하기 위해 첫 번째 원칙의 접근 방식을 취해야 한다.” 고 하였다.<sup>2</sup>

이러한 우려는 5년 전 초기에는 한반도에서의 주요 대변재의 위험 증가에 집중되었다. 예를 들어 2018년 2월 전 국방부 장관이자 미국 주재 호주 대사인 김 비즐리는 “의심할 여지없이 우리는 1953년의 한국전쟁을 종단시킨 휴전 이후에 가장 위험한 순간에 있다. 오늘날 전쟁은 치명적인 사망자 수, 한반도 너머로의 미사일 공격, 히로시마와 나가사키에서 분쟁 중에 처음 사용된 핵폭탄처럼 상상할 수 없는 결과를 초래할 수 있다. 그 위험은 오랫동안 지속되었고 2018년 백악관에 도널드 트럼프가 취임하면서 그 위험은 놀랄 만큼 높아졌다.” 고 주장했다.<sup>3</sup> 비슷한 시기에 트럼프와 그의 북한 상대자 김정은이 점점 더 호전적인 협박과 모욕을 주고받아 호주의 전 수상 케빈 러드는 한반도의 새로운 분쟁 위험이 “20~25%로 증가” 했다고 평가하였다.<sup>4</sup>

비록 한반도 상황이 그 이후에 크게 개선되지 않았으며 실제로 북한의 핵, 미사일 및 기타 군사능력의 발전으로 분명히 악화하였음에도 불구하고 최근 호주의 분석가와 정책계는 대만을 둘러싼 미중 갈등 가능성에 관심을 옮겼다. 예를 들어 2023년 4월에 내셔널 프레스 클럽에서 연설한 호주 외무부 장관 페니 윙은 “대만과의 전쟁은 모두에게 재앙이 될 것이다. 우리는 진정한 승자가 없을 것을 알고 있다.” 라고 말했다.<sup>5</sup> 그리고 단 3개월 후 같은 장소에서 연설한 전 호주 외무부 장관 줄리 비숍은 “지정학적, 군사적 의미에서의 상대적 국력”<sup>6</sup> 에서 오는 대만을 둘러싼 갈등 위험의 증가를 호주와 그 지역과 넓게는 국제 사회를 빠르고 파괴적으로 변화시킬 ‘메가트렌드’ 중에 하나라 밝혔다.

호주가 ‘겁먹은 나라’ 로 계속해서 정의되는 것과 일치하게 이곳의 학자들은 강대국 분쟁의 요인을 오랫동안 토론해 왔다.<sup>7</sup> 몇 가지 토론은 국제적인 관심과 환호를 일으켰다. 예를 들어 전쟁의 원인에 관해 잘 알려진 논문은 강대국 분쟁의 결과가 그것을 시작한 사람들이 의도하지 않았을 수는 있으나 그러한 분쟁은 국가 지도자들의 전쟁에 대한 고의적이고 의도적인 결정의 산물이라고 1970년 초에 호주의 사학자 제프리 블레이니가 주장한 것이다. 다시 말해서 블레이니의 관점에서는 ‘우연한 전쟁’ 이나 ‘무심코 일어난 분쟁’ 이라는 것은 없다.<sup>8</sup> 그러나 블레이니와 동시대의 코럴 벨은 다른 시각으로 바라보았다. 그녀는 의사 결정자들이 좁은 선택들만 하게 하며 항상 주요 갈등으로 끝나는 일련의 국가 내 위기를 통해 어떤 점에서 사건들이 통제 불가 상태가 되는지에 대한 ‘위기 슬라이드’ 라는 개념을 만들었다. 또한 벨은 1970년대 초에 쓴 글에서 ‘위기 슬라이드’ 와 같은 것이 1, 2차 세계대전 이전에 있었다고 주장했다.<sup>9</sup>

아시아의 주요 전쟁의 위험 증가를 주장하는 현대의 호주인 관찰자들의 대부분이 블레이니의 생각보다 벨의 해석을 지지했다. 대부분의 사람들은 갈등 악화가 의식의 결과나 합리적인 결정이라기보다 오해나 오판, 작은 사고의 결과일 가능성이 높다고 받아들인다. 예를 들어 2014년 11월에 발표된 예측 논문에서 고 데스몬드 볼은 동북아시아에 있는 군사 기술 역학이 당사자들에게 “고의가 아닌 사소한 분쟁도 악화시키는 것”을 부추긴다고 주장했다.<sup>10</sup> 벨의 의견에 따르면 현대의 지휘, 통제, 통신, 컴퓨터, 정보, 감시 및 정찰 (C4ISR) 능력의 취약한 점은 만약 상대방이 그들을 향한 중대하고 급박한 군사 행동에 사용하려 하는 의도를 인지한다면, 특히 그러한 능력이 타깃이 된다면 옳건 그르건 한쪽이 무력을 사용할 위험성을 높인다는 것이다.<sup>11</sup> 마찬가지로 미국에서 연구하는 학자 피오나 커닝햄은 악화 통제의 타당함에 관한 중국과 미국의 판이한 의견 차이가 핵무기 사용을 포함하는 전면전으로 확산시킬 위험성을 상당히 높인다고 단정했다.<sup>12</sup>

이러한 주장은 한반도와 대만에 관련된 호주 분석가들이 하였다. 예를 들어 북미 간의 긴장이 고조되던 2017년 9월의 글에서 전 호주 방위군 사령관 크리스 배리는 이러한 상황을 지도자들의 “몽유병”<sup>13</sup>이 국제적인 재앙을 일으킨 유럽에서의 제1차 세계대전 직전에 비유했다. 배리가 사용한 “몽유병”이라는 용어는 호주의 역사학자 크리스토퍼 클라크의 연구에서 직접 인용한 말인데, 클라크는 상을 받은 책에서 세계대전의 원인에 대해, 분쟁이 계산된 단계라 여겼지만 결국 그들이 일으킬 공포를 알지 못했던 약한 지도자들의 행동 탓이라 했다.<sup>14</sup> 한반도의 최근 상황에서 배리는 “주석으로 된 귀”를 가진 “과대망상에 빠진 지도자들”인 트럼프와 김정은에게서 오판이나 작은 사고, 도발에 대한 잘못된 판단과 같은 불확실한 결과를 초래할 비슷한 잠재성을 보았다. 배리에 의하면 이러한 위험은 동맹국에게 확장된 핵 억지력 보장의 신뢰성을 입증하려는 미국의 욕망과 북한에 대한 믿을 수 있는 정보의 부족이 결부되어 악화되었다. 클라크의 역사적 은유와 같이 배리는 이러한 위험한 상황이 터지면 그 누구도 원하지 않지만, 더 전략적인 상황을 고려해 볼 때 결국 분쟁을 피하지 못하고 휘말릴 수 있는 중국이나 일본, 심지어 러시아도 포함될 다른 힘을 보았다.

호주 학자이자 전 국방부 고위 관리였던 휴 화이트는 클라크의 ‘몽유병’ 논리를 비슷하게 받아들였다. 실제로 유명한 계간 에세이 시리즈에서 그의 3부작 중 3번째 책은 “전쟁으로 향하는 몽유병: 호주의 미국과의 무모한 동맹”이라는 제목으로 출판되었다.<sup>15</sup> 다른 곳에서 쓴 글 중 특히 대만을 둘러싼 분쟁의 전망을 언급한 글에서 화이트는 오랫동안 논쟁이 되고 있으며 2,400만 명이 있는 이 섬을 중심으로 하는 국제질서의 미래 형태에 관해 미국과 중국이 전형적인 정치권력 싸움을 하느라 바쁘다고 하였다. 그의 의견은 “어느 쪽도 전쟁을 원치 않지만, 양쪽 다 충돌하는 것이 그들의 전략적인 목표에 도움이 된다고 생각한다”는 것이다.<sup>16</sup> 화이트의 논리에 따르면 중국의 보다 큰 전략적 야망은 미국을 찬탈하고 현재 세계에서 가장 경제적으로 활발한 지역인 아시아의 우두머리가 되는 것이고 미국은 2차 세계대전 이후부터 이곳에서 즐긴 지배적 지위를 유지하고 싶어 한다는 것이다. 양쪽이 이러한 그들의 큰 목표의 방어를 위해 전쟁을 할 의지를 계속해서 언급하는 동안 화이트의 생각은

일차적으로 싸움 없이 상대방을 포기하게 하는 것이다. 그러나 그는 연관된 이해관계의 중요성을 고려해 볼 때 어느 쪽도 그렇게 하지 않을 것이라 믿는다. 그리고 그는 계속해서 긴장이 심해짐에 따라 양쪽이 그 섬의 방어에 무력을 사용할 공식적인 의지를 고려해 볼 때 결국 중국과 미국은 대만을 둘러싼 굴욕적인 후퇴와 실질적으로 전쟁을 하는 것 중의 선택에 직면할 것이라고 주장한다. 화이트는 고대 그리스의 펠로폰네소스 전쟁 이래로 계속 존재하고 있는 권력 정치의 이전 사례의 과정에 근거해 중국과 미국은 아시아에서 그들의 종합적인 전략적 위치를 치명적으로 약화시킬 수 있는 굴욕적인 양보보다 갈등을 선택할 것이라 평가하고 있다.

# 전쟁 억제력 상승

최근의 호주 정부는 우발적 확대의 위험 증가에 대해 부분적으로 인정하고 있다. 그 예로 턴볼 정부는 2017 년의 ‘외교 정책 백서’ 에서 인터넷 영역에서의 의사소통의 오류와 분쟁 악화 위험을 줄이는 신뢰 구축 조치의 촉진에 전념했다.<sup>17</sup> 2020 년 11 월부터 호주는 핵 위기 삭감을 주제로 한 아세안 지역 포럼 (ARF) 워크숍에서 ( 필리핀과 함께 ) 공동의장을 맡고 있다.<sup>18</sup> 외무부 장관 페니 윙은 바이든 정권의 요구에 응하기 위해 점점 더 심해지는 미중 경쟁이 분쟁으로 가는 것을 막기 위한 ‘가드레일’ 확립을 공개적으로 촉구했다. 그녀는 심지어 개인적으로 중국을 상대로 문제점을 제기했다.<sup>19</sup> 그녀가 내셔널프레스클럽 연설에서 앞서 윙은 특히 대만과 관련하여 만약 분쟁을 막고 안정이 보존된다면 “외교를 통한 전략적 안심”<sup>20</sup> 과 군사적 억제력 사이에 균형이 이루어져야만 한다고도 이야기했다. 틀림없이 그렇게 악화되지 않는다 하더라도 윙의 생각에 공감하여, 앤서니 알바네스 총리는 2023 년 6 월 싱가포르에서의 IISS 상그릴라 국제회의 기조 연설 때 “완벽히 충분하지 않을 동안 가드레일은 당연히 필요하다” 고 말했다.<sup>21</sup>

실제로 최근 몇 년간 호주의 외교와 방위 정책의 억제 강조가 안심과 외교에 주어지는 것보다 상당히 컸다. 분명 전쟁 억제는 호주의 전략 사고에 지속되는 생각이다. 예를 들어 전쟁 억제를 위해 방위 계획과 군 구조 개발의 출발점으로 하는 데에 경고하는 동안, 1986 년 ‘딕 리뷰 (Dibb Review)’ 에서 전쟁 억제는 아직 호주의 전반적인 국방 전략의 유용한 요소일 수 있고 궁극적으로 세부적인 계획과 준비의 최후 결과이어야 한다고 했다.<sup>22</sup> 또 다른 유명한 호주의 전략 분석가인 로스 배비지는 2000 년대 후반에 호주를 공격하려 하는 “아시아의 어떠한 주요 강대국의 팔을 찢을”<sup>23</sup> 능력을 줄 수 있는 “공격 억제력” 의 전략을 옹호할 때 상당히 신중하지 못했다.

10 년 이상 해결되지 않은 전쟁 억제 개념이 2020 년 7 월 방위 계획의 세 가지 주요 목표 중에 하나인 호주의 이익을 향한 행위를 멈추게 하는 것을 포함한 모리스 정부의 ‘신 국방전략’ 에서 다시 대두되었다.<sup>24</sup> 이후 2023 년 4 월 ‘국방전략검토 (DSR)’ 에서 이 개념에 전체 챕터를 할애하여 호주가 고조되는 위협에 자국의 상대적인 방어 능력을 이미 강화하였거나 강화할 것이라는 내부와 외부 균형 방법의 범위를 별항에서 설명했다.<sup>25</sup> 내부적으로 호주 정부가 강력한 원자력 잠수함과 장거리 미사일을 포함한 새로운 군사 능력을 획득하려 하는 동안 처음으로 연간 국방비가 500 억 호주 달러를 넘어서려 하고 있다.<sup>26</sup> 외부적으로 호주는 미국과 일본과 같은 기존의 동맹 및 파트너와의 관계를 두텁게 하고 2021 년 9 월의 호주, 영국, 미국 (AUKUS) 3 개국 파트너십과 다시 활성화된 호주와 인도, 일본, 미국 간의 4 개국 안보 회담과 같이 새로운 나라와도 관계를 맺으려 하고 있다.<sup>27</sup>

호주의 외교와 방위 정책의 억제 강조가 안심과 외교에 주어지는 것보다 상당히 컸다.

# 위험 감소

대부분이 아니더라도 많은 호주 관찰자는 억제력이 아시아에서 강대국 전쟁을 막을 유일한 실용적인 방법이라 여기고 있다. 2023년 2월에 어느 유명한 분석가 그룹은 분쟁의 위험 증가에 대해 “호주는 위기의 시대에 스스로 준비를 갖춰야만 한다. 강한 호주는 중국 공산당 (CCP) 과의 전쟁에 대한 위험과 비용이 커져 분쟁 억제에 도움이 되리라는 것을 이해하고 가깝거나 중장기적인 미래의 전쟁 계획을 세워야 한다. 분쟁을 피하는 열쇠는 전쟁 억제이다.” 라고 공동 성명을 발표했다.<sup>28</sup> 그러나 이러한 평가는 관련된 당사자로서는 합리적인 계산이라 생각하고 억제력은 우발적 확대 위험을 개선하기보다 악화시키는 경향이 있다는 것을 간과한다. 이는 이전에 언급한 것처럼 무심코 일어난 악화 역시 많은 호주 분석가가 아시아에서의 강대국 분쟁을 촉발 요인이라 여기고 있어 현재 호주의 외교와 전략 정책에 인정할 수 없는 긴장을 나타낸다.

미국과 동맹국이 중국에 대해 활발한 억제 전략을 쓰는 동안 해양과 공중에서 위험한 접촉이 확실히 급증했다. 예를 들어 라트브르대학의 교수 레베카 스트레이팅에 의하면 2010년에서 2022년 사이의 기간동안 바다에서는 아시아 태평양에서 운항하는 군용 및 비군용 선박 사이에 놀랄만한 79건의 사고가 일어났다.<sup>29</sup> 최근 몇 년 동안 중국과 호주의 군함과 군용기는 여러 번 맞닥뜨렸다. 2019년 5월에는 호주군이 야간 연습 중에 중국 어선이 겨누는 레이저에 공격받았고, 2022년 6월에는 중국 전투기가 호주 군용기 근처에서 조명탄과 작은 금속 조각 (혹은 곡각) 을 터트렸으며, 2023년 11월에는 중국 구축함이 HMAS ‘투움바’ 의 해군 잠수부들이 물속에 있는 동안 소나를 이용하여 그들에게 소나 펄스를 방출했다.<sup>30</sup>

유명한 냉전의 전략적 사상가인 토마스 셸링은 억제와 우발적 확대 사이의 관계에 대해 1960년대를 관찰했을 때 “냉철한 사전계획이 아닌 부주의나 패닉, 오해, 거짓 경보에서 일어나는 전쟁과 같이 더 ‘우발적인’ 종류의 전쟁을 억제 문제 및 모두 억제와 관련 있는 것으로 고려하는 것이 좋다” 라고 밝혔다.<sup>31</sup> 셸링은 전쟁 위험을 의도적으로 만듦으로 그가 유명하게 언급한 “어떠한 것을 운에 맡겨야 하는 위험” 과 같이 발행자가 궁극적으로 그들의 협박을 역동적으로 실행할지 안 할지를 완전히 컨트롤할 수 없다는 점에서 제지 위협의 신뢰성은 잠재적으로 증가될 수 있다고 주장했다.<sup>32</sup> 하지만 그는 “자연 메커니즘, 안전장치, 재확인 및 협의 절차, 경고 신호와 소통 실패 대처를 위한 보수적인 규칙, 무단 발포나 뜻밖의 사건에 대한 성급한 반응을 피하기 위한 전반적인 제도와 방법”<sup>33</sup> 과 같은 우발적 충돌 위험을 감소시키고 전쟁 억제력을 안정시키기 위한 위험 감소 조치의 다양한 방법도 지지했다. 그리고 그는 전쟁이 일어날 수밖에 없다면 적이 의사를 명확히 전달할 수 있도록 보장하는 것이 절대적으로 중요하다 강조했다.<sup>34</sup>

1962년 10월 쿠바 미사일은 미국과 소비에트 연방이 위험 감소 조치와 같은 것을 받아들이게 했다. 거의 치명적이었던 교환의 다음해에 러시아와 미국 사이에 시기적절한 위기 커뮤니케이션을 가능하게 하는 ‘직접 통신 링크 (DCL)’ 라는 공식적으로 알려진 핫라인에 그들이 동의한 것으로 유명하다.<sup>35</sup>

**대부분이 아니더라도 많은 호주 관찰자들은 억제력이 아시아에서 강대국 전쟁을 막을 유일한 실용적인 방법이라 여기고 있다.**

10년 후인 1972년 5월 미국과 소비에트 연합은 각국 해군의 군함들이 근접해서 작전할 때 위험한 접촉 위험을 줄여줄 ‘해상/공중 사전충돌예방규칙(INCSEA)’에 동의했다. INCSEA의 효과는 훌륭하여 소비에트와 미국 함정 사이의 그러한 접촉을 상당히 줄였다. 이러한 성공은 1998년에 미국과 중국 사이의 ‘해상 보안 안전 강화를 위한 협의 메커니즘 수립 합의’와 같은 비슷한 메커니즘에도 영향을 미쳤다.<sup>36</sup>

아시아에서의 우발적 확대 위험이 증가하고 있다는 다양한 견해에도 불구하고 지금 호주의 관찰자들 사이에는 그러한 열정이 거의 없다. 예를 들어 외무부 장관 윙이 중미 ‘가드레일’의 설립에 대해 지원하는 것에 대하여 휴 화이트는 다음과 같이 말했다. “그들 사이의 근본적인 사안이 미결인 채로 남아있는 한, 그녀는 이러한 격렬한 적수가 그들의 경쟁을 줄이기 위한 조치에 동의하는 것은 매우 희박할 것 같다는 것을 그들처럼 확실히 알고 있다. 그리고 또한 그러한 가능성을 더욱 낮출 요인인, 2년 안에 백악관의 새 행정부가 들어설 수 있거나 최근의 행정부가 다시 회복할 수 있다는 점을 이해해야 한다”.<sup>37</sup> 또 다른 전 정부 고위층이자 정책 고문인 리처드 마우드는 다음과 같이 동의했다. “베이징도 구체적인 가드레일에 관심이 없다. 이것이 도발적이라 여겨지는 미국의 행동을 정당화할 것이라는 우려가 있다. 예를 들어 중국은 남중국해에서 분쟁이 일어나는 것을 원하지 않으며 그들은 단지 미국이 그 지역에서 나가기를 원한다. 위기 핫라인도 대단히 진행되지도 않았다. 예를 들어 1월의 정찰 풍선 사건 때 중국은 위기를 사실상 인정하게 되기 때문에 미군 지도부의 전화를 받지 않았다. 중국의 세계관으로는 중국은 절대 위기를 만들지 않으며 다른 나라들이 단순히 과잉 반응을 보이는 것이다”.<sup>38</sup>

로워 연구소의 샘 로게벤은 최근의 책 ‘바늘두더지 전략(The Echidna Strategy)’에서 호주에 최근에 생긴 억제 자세와 관련된 위험을 거의 인식했다. 중국 본토에서 타격을 치기 위한 군사 능력을 개발하여 중국이 상당히 유리하게 호주와의 분쟁 사례를 심화하게끔 호주가 스스로를 위험하고 불리한 위치에 놓고 있다고 주장했다. 두 나라 사이의 비대칭적인 엄연한 힘을 고려해 볼 때 특히 호주가 중국 본토를 공격하는데 관해, 중국이 궁지에 몰려 압도적인 군사력으로 대응해야 한다고 느끼면 호주는 분명히 그러한 교환에 더욱더 궁색하게 나올 것이라고 로게벤은 주장한다. 로게벤은 냉전 시대 유럽의 ‘비공격 방어’ 전략과 대만의 소위 ‘고슴도치 전략’의 조합에서 영감을 끌어와 호주 정부에게 호주 영토와 지리적으로 상당한 이익을 지키기 위한 국방력 구축에 에너지와 자원에 집중하는 대신 중국 본토를 공격할 어떠한 능력도 노골적으로 거부하도록 요구했다.<sup>39</sup> 그러나 다시 한번 말하자면 셸링이 제안한 위험 감소 조치 같은 것은 로게벤이 제안한 대부분의 군사적 해결에 포함되지 않는다.

적어도 3 가지 이유로 위험 감소 조치가 의미 있다 믿게 하려는 중국의 의도에 대해 뿌리 깊은 회의감이 느껴지는 것은 엄밀하게 검사를 해야 한다 .

첫째 , 중국은 위기관리의 이론과 실행에서 아직은 비교적 새롭다는 것을 명심하는 것이 중요하다 . 이곳은 미국과 유럽이 수 세기는 아니더라도 수십 년간의 경험을 사용할 수 있는 장소이다 .<sup>40</sup> 그에 반해 하버드 중국학 학자인 엘라스테어 이안 존스톤이 서술한 것처럼 중국 학자들과 전문가들은 1990년대 후반과 2000년대 초에 위기관리를 깊이 연구하기 시작했다 . 이런 관심은 1995년 ~1996년의 대만 해협 위기 , 미국의 베오그라드 중국대사관 포격 사고 , 남중국해를 둘러싸고 중국의 전투기와 미국의 정찰기의 충돌이 있었던 2001년 4월의 EP-3 위기를 포함하는 미중의 연이은 교착 상태가 대부분의 이유였다 . 그 이후의 기간동안 대부분 미국의 위기관리 학술의 직접적인 영감을 받은 비교적 많은 양의 문서가 작성되었다 .<sup>41</sup> 더욱이 이 지역에서 연구하는 중국 학자들은 중국의 난해한 의사 결정 처리와 독선적인 기밀 구조의 역할을 예로 들며 미중 위기관리에 해로운 효과를 주는 요인이라고 인식함으로써 자기반성과 비판 능력을 보여주었다 . 그러나 중국 지도부의 고위직들에게 얼마나 스며들었는지는 명확하지 않다 .<sup>42</sup>

둘째 , 중국이 적어도 1년 넘게 중단되어 있던 군사 대 군사의 소통 재개에 동의할 것 같았던 우호적인 2023년 11월의 정상회의에도 불구하고<sup>43</sup> 중국이 계속해서 바이든 정권의 ‘가드레일’ 구축 요구에 대한 대답을 주저하는 것처럼 보이는 데 이러한 입장은 변하지 않는 것이 아니고 특히 주요 전략적 위기 대응 시간에 걸쳐 바뀔 수 있다 . 예를 들어 냉전이 얼마 지나지 않았을 때 소비에트 연방 위기관리와 회피 메커니즘에 관해 비슷한 침묵을 내보였다 . 쿠바의 미사일 위기는 위에서 언급된 것처럼 1963년에 고위급 핫라인 시설이 만들어지는데 중요한 전환점이 되었다 . 이 방법은 비고의적으로 그들 각각의 동맹국들을 대신하여 초강대국을 직접적인 분쟁으로 끌어들이겠다고 협박한 1967년의 아랍 - 이스라엘 전쟁과 같은 그 후의 위기에 효과적으로 사용되었다 .<sup>44</sup>

셋째 , 미중 간의 위기관리와 회피 메커니즘을 지나치게 강조하면 중국이 이미 얼마나 일반적으로 위험 감소 조치를 받아들였는지 알 수 없게 된다 . 예를 들어 2022년 7월의 고위급 회의에서 중국 외무부 장관 왕이와 베트남의 부총리 팜빈민은 양국 간의 어업 사고 관리를 위해 핫라인 시행 가속화하기로 합의하였다 .<sup>45</sup> 2023년 5월 , 그 5년 전에 동의한 중국과 일본 방위 시설을 연결하는 핫라인의 가동 준비가 갖춰졌다 .<sup>46</sup> 2023년 6월 , 중국과 싱가포르도 ‘보안 방어 전화 링크’ 라 공식적으로 알려져 있는 각자의 국방 시설을 연결하는 새로운 핫라인을 설립했다 .<sup>47</sup> 남중국해의 중국과 동남아시아 국가 연합 (ASEAN) 사이의 우발적 충돌 증가를 막기 위해 만든 핫라인도 합의되었으며 소문에 의하면 시험 운영이 계획되어 있다 .<sup>48</sup>

**위험 감소 조치가 의미 있다 믿게 하려는 중국의 의도에 대해 뿌리깊은 회의감을 느끼는 것은 엄밀하게 검사를 해야 한다 .**

아시아의 현재와 미래의 위기 위험 감소 조치를 위한 중국의 승인 확보에는 확실히 비판적이다. 이것은 중국의 중대한 경제적, 전략적 비중뿐만 아니라 여러 지역의 가장 오래된 영토 분쟁 그들이 직접 개입하고 있기 때문이다. 그렇다 하더라도 다른 지역의 강국들도 참여할 필요성은 남아있다.

불붙기 쉬운 오래된 역사적인 반감, 군사력의 복잡한 균형, 일촉즉발의 전략적 지리로 인해 지금이라도 우발적 확대 위험이 크게 남아있는 한반도에서는 특히 그렇다. “물을 멈추는 힘”으로 알려진 현상 때문에 해양 환경에서보다 육상 국경에서 분쟁이 더욱 빠르게 악화할 가능성이 있다.<sup>49</sup> 그러나 이러한 상당한 난관에도 불구하고 한국의 위험 감소 조치 아직 취약하다. 남북한 사이에 첫 핫라인이 만들어진 1971년 9월 이후부터 50번 이상의 조치가 실행되었다.<sup>50</sup> 그러나 이러한 조치들은 불행히도 2020년 6월과 2023년 4월에 북한이 일방적으로 남한과 모든 통신 회선을 차단하여 발생한 긴장된 기간동안 멈춘 적이 있었다.<sup>51</sup> 마찬가지로 2023년 11월 한국은 북한의 군사 정찰 위성 발사에 대해 2018년 9월의 정상회담에서 양측의 지도자인 김정은과 문재인이 합의한 ‘남북 간 포괄적 군사 협정(CMA)’을 부분적으로 중단하는 것으로 대응했다. 북한은 남한이 부분적 보류를 한 것에 대응하여 며칠 만에 CMA를 완전히 폐지하였다.<sup>52</sup>

# 정책 권장 : 중견국 시기 ?

아시아의 전략적 경쟁의 강화 속에 우발적 확대 위험은 커지고 있다. 호주의 전략적 관찰자들은 이러한 위험을 많이 알고 있다. 그러나 호주의 외교 및 방위 정책에서 현재의 전쟁 억제 입장에 대한 인식과 큰 강조 사이에 알려지지 않은 긴장이 존재한다. 이런 긴장을 풀기 위해 호주 정책은 우발적 확대 위험과 우발적 충돌을 줄이기 위해 만들어진 위기관리와 회피 메커니즘을 더 지지하여 전쟁 억제에 더 초점을 둔 균형을 유지해야 한다.

중미 간에 ‘가드레일’ 을 세우려는 미국의 노력에 대한 알바니즈 정부의 대중적 지지는 호주가 어느 정도 이러한 긴장을 인식하고 있다는 것을 암시한다. 그러나 우발적 확대 위험은 미중 관계를 넘어 확장되며 특히 한반도와 대만 해협에서 다른 지역의 위험 감소 조치를 활성화하고 심지어 재구성하기 위해 더 많은 관심을 가져야 한다.

호주 외무부 장관 페니 원이 바이든 정권이 요구하는 ‘가드레일’ 설립에 대해 중국에 촉구했다고 하는 것은 고무적이거나, 호주가 이 임무를 단독으로 맡기에는 필요한 외교적 힘이 부족하다. 대신 호주는 특히 만약 그것이 핵무기 사용을 넘어 더 악화한다면 그런 분쟁이 수반하는 상상할 수 없는 인력과 경제적 비용을 고려해 볼 때 강대국 분쟁을 피하는데 비슷한 관심을 가지고 있는 다른 아시아 중견국과 협력해야 한다.

이 새로운 중견국 연합 멤버에는 인도네시아와 필리핀, 싱가포르, 한국, 베트남이 잠재적으로 포함될 수 있다. 여기에서 숙고할 한 가지 재미있는 질문은 영국이 그 과정에 ‘인도 - 태평양 지역’ 이라 불리는 곳에 더해 잠재적으로 어깨를 들이밀 수 있는가이다. 이 지역의 다른 중견국들, 즉, 인도네시아와 말레이시아의 AUKUS 에 대한 침묵은 주의할 이유를 준다.<sup>53</sup> 그렇기는 하더라도 특히 영국의 미국에서의 상당한 영향과 동남아시아의 일부 지역에서의 ‘소프트 파워’ 라 불리는 영향으로 보면 아직 고려할 가치가 있는 가능성이 남아있다.<sup>54</sup>

아시아에 존재하는 위기관리와 회피 메커니즘 조사를 통해 그룹화는 더 작은 규모로 시작할 수 있다. 이 업무는 우려하는 나라들의 일부 (혹은 전부) 의 주요 교육 기관과 두뇌집단이 함께 (혹은 따로) 하는 공동 작업으로 이루어질 수 있다. 조사는 현재 작동 중인 것과 위축된 것, 중복 가능성이 있는 지역, 향후 투자에 대한 잠재적인 격차를 강조하여 기존의 지역 위험 감소 조치의 포괄적인 개요를 제공할 것이다.

이러한 조사를 통해 아시아 중견국 연합은 지역의 위기관리 와 회피 메커니즘이 어느 정도의 활성화에 도움이 되는지 우선순위를 매길 수 있어야 한다. 시진핑 중국 주석과 마잉주 대만 총통이 2015년 11월 싱가포르에서의 역사적인 회담에서 합의한 양안 관계 핫라인이 명백한 사례이다. 이 방법은 중국 함선과 항공 운송 증가를 포함하는 대만 근처의 양안 관계 긴장이 현저하게 악화하는데도 불구하고, 2016년 중반에 독립적인 성향을 띤 차이잉원 정부의 취임식 이후에 멈췄다.<sup>55</sup>

**호주는 강대국 분쟁을 피하는데 비슷한 관심을 가지고 있는 다른 아시아 중견국과 협력해야 한다.**

마찬가지로 그 그룹은 특히 그들이 가장 필요한 긴장될 때 남북 메커니즘의 일관된 이용을 옹호할 수도 있다,

이 중견국 연합은 새로운 위기관리와 회피 메커니즘이 개발되어야만 하는 지역을 찾을 수 있다. 일단 잠재 지역은 그러한 조치가 절실히 필요하지만 존재하지 않은 사이버 영역에 있다. 예를 들어 그룹은 사이버 능력 군사적 목적으로 사용해야 하는지 (아니면 사용되면 안 되는지) 새로운 가이드라인이나 ‘해상충돌 예방법’ 을 개발할 수 있다.

마지막으로 이미 과밀된 지역의 보안 구조에 또 다른 ‘소다자주의적인’ 그룹을 더하는 대신, 이 중견국 연합은 동아시아 정상회의 (EAS), 아세안 확대 국방장관회의 (ADMM-Plus) 과정이나 아세안 지역안보 포럼 (ARF) 과 같은 기존의 아시아 국제 제도를 통해 의제를 진행시키기 위한 협력을 할 수 있다.

# 참고문헌

- 1 See Andrew Greene, 'Home Affairs Secretary Mike Pezzullo warns "drums of war" are beating in a message to staff', *ABC News*, 26 April 2021, <https://www.abc.net.au/news/2021-04-26/mike-pezzullo-home-affairs-war-defence-force/100096418#>
- 2 Australian Government, *National Defence: Defence Strategic Review* (Canberra, ACT: Commonwealth of Australia, 2023), p.17.
- 3 Kim Beazley and L. Gordon Flake, 'North Korea's missile stand-off', *Australian Foreign Affairs*, issue 2, February 2018, pp.27-28.
- 4 Kevin Rudd, 'Chances of a second Korean War between 20 and 25 percent', *Sydney Morning Herald*, 3 September 2017, <https://www.smh.com.au/opinion/chances-of-second-korean-war-between-20-and-25-per-cent-20170903-gy9znq.html>
- 5 Senator the Hon. Penny Wong, Minister for Foreign Affairs, 'National Press Club Address, Australian interests in a regional balance of power', 17 April 2023, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/speech/national-press-club-address-australian-interests-regional-balance-power>
- 6 The Hon. Julie Bishop, 'Australia and the World', Australian National University Australian Studies Institute 2023 Annual Lecture, National Press Club of Australia, 26 July 2023, <https://ausi.anu.edu.au/events/australia-and-world-2023-annual-lecture-hon-julie-bishop>
- 7 This characterisation is most often associated with the title of a book written by a former head of the Australian Department of Foreign Affairs. See Alan Renouf, *The Frightened Country* (South Melbourne: MacMillan, 1979).
- 8 Geoffrey Blainey, *The Causes of War* (New York: The Free Press, 1973), p.144-145.
- 9 Coral Bell, *The Conventions of Crisis: A study in Diplomatic Management* (London, Oxford and New York: Oxford University Press for the Royal Institute of International Affairs, 1971), pp.14-15.
- 10 Robert Ayson and Desmond Ball, 'Escalation in North Asia: A Strategic Challenge for Australia', *The Centre of Gravity series*, November 2014, <https://sdsc.bellschool.anu.edu.au/experts-publications/publications/1825/escalation-northeast-asia-strategic-challenge-australia>
- 11 Ibid.
- 12 Fiona S. Cunningham and M. Taylor Fravel, 'Dangerous Confidence? Chinese Views on Nuclear Escalation', *International Security*, vol.44, no.2, Fall 2019, pp.61-109.
- 13 Roger Bradbury, Chris Barrie and Dmitry Brizhinev, 'The West is sleepwalking to war with North Korea', *Australian Financial Review*, 3 September 2017, <https://www.afr.com/opinion/the-west-is-sleepwalking-to-war-with-north-korea-20170903-gy9o3w>
- 14 Christopher M. Clark, *The Sleepwalkers: how Europe went to war in 1914* (New York: Harper, 2013).
- 15 See Hugh White, 'Sleepwalk to War: Australia's Unthinking Alliance with America', *Quarterly Essay*, issue 86, 2022.
- 16 Hugh White, 'Reality Check: Taiwan cannot be defended', *Australian Foreign Affairs*, issue 14, February 2022, p.7.
- 17 Australian Government, *2017 Foreign Policy White Paper*, <https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/2017-foreign-policy-white-paper/fpwhitepaper/pdf/2017-foreign-policy-white-paper.pdf>
- 18 See Assistant Minister for Foreign Affairs, The Hon. Tim Watts, 'Remarks to ARF Nuclear Risk Reduction Workshop', 22 March 2023, <https://ministers.dfat.gov.au/minister/tim-watts/speech/remarks-arf-nuclear-risk-reduction-workshop>
- 19 Andrew Tillet, 'US, China need guardrails to manage tensions: Wong', *Australian Financial Review*, 7 December 2022, <https://www.afr.com/politics/federal/us-china-need-guardrails-to-manage-tensions-wong-20221207-p5c4jt>
- 20 Wong, 'National Press Club Address, Australian interests in a regional balance of power.'
- 21 Prime Minister of Australia, The Hon. Anthony Albanese MP, Speech to the IISS Shangri-La Dialogue, 3 June 2023, <https://www.pm.gov.au/media/iiss-shangri-la-dialogue>
- 22 *Review of Australia's defence capabilities*, Report to the Minister for Defence by Mr Paul Dibb (Canberra: Australian Government Publishing Service, March 1986), p.36.
- 23 Ross Babbage, 'Learning to Walk Amongst Giants: The New Defence White Paper', *Security Challenges*, vol.4, no.1, Autumn 2008, p.18.
- 24 The other two being 'to shape Australia's strategic environment' and 'to respond with credible military force when required.' See Australian Government, Department of Defence, *2020 Defence Strategic Update* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2020), pp.24-25.
- 25 Australian Government, *National Defence*, pp.37-40.
- 26 Andrew Tillet, 'Submarine bill swells as defence spending shoots past \$50b', *Australian Financial Review*, 9 May 2023, <https://www.afr.com/politics/federal/submarine-bill-swells-as-defence-spending-shoots-past-50b-20230504-p5d5ht#:~:text=Establishing%20the%20bureaucracy%20and%20training,first%20time%20in%202023%2D24>
- 27 For further reading see Charles Edel, 'The AUKUS Wager', *Foreign Affairs*, 4 August 2023, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/aucus-wager>

- 28 Alan Finkel, Peter Jennings, Lavina Lee, Mick Ryan and Lesley Seebeck, 'Red Alert: Joint Expert Statement Independent National Security Review', *Sydney Morning Herald* and *The Age*, February 2023, [https://www.smh.com.au/interactive/hub/media/tearout-excerpt/14565/communique\\_Day2.pdf](https://www.smh.com.au/interactive/hub/media/tearout-excerpt/14565/communique_Day2.pdf)
- 29 Rebecca Strating, 'Assessing Military and Non-Military Incidents at Sea in the Asia-Pacific', Asia-Pacific Leadership Network (APLN), July 2023, <https://www.apln.network/projects/maritimeincidents/assessing-military-and-non-military-incidents-at-in-the-asia-pacific>
- 30 See Euan Graham, 'Australian pilots hit with lasers during Indo-Pacific exercise', *The Strategist*, 28 May 2019, <https://www.aspistrategist.org.au/australian-pilots-hit-with-lasers-during-indo-pacific-exercise/>; Rachel Clun and Sumeyya Ilanbey, "'Escalation of overt aggression": Chinese fighter jet fired flares at Australian RAAF plane', *Sydney Morning Herald*, 5 June 2022, <https://www.smh.com.au/politics/federal/australian-plane-in-very-dangerous-incident-with-chinese-fighter-jet-20220605-p5ar55.html>; and Australian Government, Deputy Prime Minister and Minister for Defence The Hon. Richard Marles MP, 'Unsafe and unprofessional interaction with PLA-N', Media Release, 18 November 2023, <https://www.minister.defence.gov.au/media-releases/2023-11-18/unsafe-and-unprofessional-interaction-pla-n>
- 31 Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven and London: Yale University Press, 2020), pp.229-230.
- 32 Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, 2nd ed (Cambridge, MA and London: Harvard University Press, 1980), pp.187-203.
- 33 *ibid*, p.231.
- 34 *ibid*, pp.263-264.
- 35 For further reading see Desmond Ball, 'Improving Communications Links between Moscow and Washington', *Journal of Peace Research*, vol.28, no.2, May 1991, pp.135-159.
- 36 For further reading see David F. Winkler, 'The Evolution and Significance of the 1972 Incidents at Sea Agreement', *Journal of Strategic Studies*, vol.28, no.2, April 2005, pp.361-377.
- 37 Hugh White, 'Penny Wong's next big fight', *The Monthly*, April 2023, <https://www.themonthly.com.au/issue/2023/april/hugh-white/penny-wong-s-next-big-fight>
- 38 Richard Maude, 'Why China relations need the guardrails on them', *Australian Financial Review*, 14 April 2023, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/why-china-relations-need-the-guardrails-on-them-20230412-p5czyb>
- 39 Sam Roggeveen, *The Echidna Strategy: Australia's Search for Power and Peace* (Collingwood, VIC: La Trobe University Press, 2023), pp.161-166.
- 40 For further reading see Schelling, *Arms and Influence*, pp.260-264.
- 41 Alastair Iain Johnston, 'The Evolution of Interstate Security Crisis-Management Theory and Practice in China', *Naval War College Review*, vol.69, no.1, Winter 2016, pp.29-44.
- 42 For further reading see Michael D. Swaine, 'Crisis Management and the Taiwan Situation: Chinese Views and Conflict Avoidance', *Chinese Leadership Monitor*, issue 76, Summer 2023, <https://www.prcleader.org/post/crisis-management-and-the-taiwan-situation-chinese-views-and-conflict-avoidance>
- 43 'Joe Biden and Xi Jinping rediscover the joy of talking. Good', *The Economist*, 16 November 2023, <https://www.economist.com/china/2023/11/16/joe-biden-and-xi-jinping-rediscover-the-joy-of-talking-good>
- 44 See Eszter Simon and Agnes Simon, 'Trusting Through the Moscow-Washington Hotline: A Role Theoretical Explanation of the Hotline's Contribution to Crisis Stability', *Journal of Global Security Studies*, vol.5, issue 4, October 2020, pp.663-667.
- 45 Teddy Ng, 'Vietnam agrees on fishing hotline with China but pace of trade "slow"', *South China Morning Post*, 14 July 2022, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3185236/vietnam-agrees-fishing-hotline-china-pace-trade-slow>
- 46 Michael Macarthur Bosack, 'The significance of the new Japan-China defense hotline', *The Japan Times*, 19 May 2023, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2023/05/19/commentary/japan-commentary/china-japan-hotline/>
- 47 Lim Min Zhang, 'Singapore, China ink pact to set up bilateral defence hotline', *The Straits Times*, 1 June 2023, <https://www.straitstimes.com/singapore/singapore-china-ink-deal-to-set-up-bilateral-defence-hotline>
- 48 Nana Shibata and Bobby Nugroho, 'ASEAN and China aim for South China Sea "hotline" trial in 2023', *Nikkei Asia*, 10 March 2023, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/South-China-Sea/ASEAN-and-China-aim-for-South-China-Sea-hotline-trial-in-2023>
- 49 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2001), pp.114-119.
- 50 For further reading see Chung-in Moon and Seung-Chan Boo, 'Hotlines between Two Koreas: Status, Limitations, and Future Tasks', *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, vol.4, no.51, 2021, pp.192-200.
- 51 Jon Herskovitz and Sangmi Cha, 'North Korea cuts phone link with South after slamming "traitors"', *The Japan Times*, 10 April 2023, <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/04/10/asia-pacific/north-korea-cuts-phone-link/>
- 52 Colin Zwirko, 'North Korea scraps military deal with South, vows to deploy weapons to border', *NK News*, 23 November 2023, <https://www.nknews.org/2023/11/north-korea-scraps-military-deal-with-south-vows-to-resume-all-activity/>

- 53 For further reading see Susannah Patton, 'Are Australia's neighbours ready for AUKUS?', *Australian Financial Review*, 3 March 2023, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/are-australia-s-neighbours-ready-for-aukus-20230301-p5colo>
- 54 See Thomas Wilkins, "'Tilting" the balance: An evaluation of Britain's strategic approach to the Indo-Pacific', *International Political Science Review*, 9 October 2023, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/01925121231195605>
- 55 Ben Lewis, 'China's Recent ADIZ violations have changed the status quo in the Taiwan Strait', *Asia Unbound*, 10 February 2023, <https://www.cfr.org/blog/chinas-recent-adiz-violations-have-changed-status-quo-taiwan-strait>





EUROPEAN  
LEADERSHIP  
NETWORK



APLN  
ASIA-PACIFIC LEADERSHIP NETWORK

