

초저출산 인구감소시대의 병역제도

정일성(국방대학교 안전보장문제연구소 예비전력연구센터 연구원)

2024 원천안보회의: 승자없는 경쟁과 글로벌 갈등 만연

이수형(국가안보전략연구원 수석연구위원)

초저출산 인구감소시대의 병역제도



정일성(국방대학교 안전보장문제연구소 예비전력연구센터 연구원)

- 초저출산 세대(2002년생) 입영에도 당분간 현재의 군 규모 유지 가능, 그러나 2035년 이후 상비군 축소 불가피
- 안보환경의 격변을 인식하고 미래를 예측하여 국방혁신의 토대로서 새로운 병역제도 설계가 시급
- '병력이 덜 필요한 군구조', 국방인력 운용 개념, 예비군의 효용성 제고를 목표로 병역제도 혁신
- 대전략 차원의 병역제도 혁신은 엄청난 충격과 고통을 감내해야 하는 과정임을 각오해야 달성 가능

세계는 현재 권위주의 국가들에 의한 전쟁과 군사적 위협을 경험하고 있다. 러시아는 우크라이나와 전쟁이 끝나면 나토와도 전쟁할 수 있다고 주장한다. 중국은 2027년까지 대만 침공 준비를 완료한다는 계획을 흘리며, 주변 국가들과도 동중국해와 남중국해에서 갈등을 빚고 있다. 북한도 유사시 한국을 점령하고 평정

하겠다고 선언하고, 군사 도발을 계속하고 있다. 5년 이내에 러시아, 이란, 중국, 북한이 관여한 여러 전쟁이 있을 거라는 경고도 나온다. 지구적 관점에서 보면, 동유럽에서 시작한 지정학적 충돌이 인계철선처럼 중동과 대만을 거쳐 한반도까지 전쟁위기가 확산되는 모양새다.

동유럽과 중동에서 벌어진 두 개의 전쟁은 세계 각국의 안보관을 극적으로 변화시켰다. 국제 정치의 냉혹함과 자강의 필요성을 새삼 깨닫게 된 것이다. 지금 유럽과 동아시아 국가들은 재무장과 군비증강을 서두르고 있다. 나토 회원국은 국방예산을 증액하고, 유럽연합은 방위산업 활성화 전략을 가동했다. 무엇보다 이들은 병력증강에 고심하고 있다. 유럽 국가들은 과거에 폐지했던 징병제를 재도입하고, 대만은 징집병 복무기간을 1년으로 늘렸다. 중국은 예비군 동원체계를 개선하여 미래 전쟁의 장기화와 소모전에 대비하고 있다. 이들의 군사대비태세 변화는 한국이 군 복무기간을 단축하고, 저출산으로 병력이 주는 것과 무척 대조된다.

저출산(low fertility)은 인구학적으로 합계출산율이 인구대체수준인 2.1 이하로 내려가는 현상을 말한다. 합계출산율이 1.3 이하에서 3년 이상 지속되면 초저출산(lowest-low fertility)이라고 부른다. 초저출산 현상이 발생하게 되면 출산율이 다시 올라가기가 매우 어렵다고 한다.¹⁾ 한국은 2002년부터 이런 초저출산 현상이 지속되고 있다. 즉 ‘초저출산의 덫’에 빠진 것이다.²⁾ 지난해 4분기 합계출산율이 0.65명을 기록했다. 전쟁 중인 우크라이나보다 낮다고 한다. 인구감소 속도도 빠르다. 외신은 흑사병이 돌았던 중세 유럽의 인구감소보다 한국의 인구가 빠르게 감소할 거라고 말한다. 인구감소만 본다면, 한국은 지금 보이지 않는 전쟁 중이거나 세계적 전염병이 휩쓸고 지나간 나라의 형편과 다르지 않다.

병역제도는 청년의 생애 전반에 절대적 영향요인

병역제도는 국가가 군대를 유지하는 데 필요한 군인을 충원하는 수단과 방식의 체계이다. 한국의 병역제도는 70년 이상 징병제를 운용해 왔다. 현재 군이 18개월 복무병사 30만 명을 유지하기 위해서는 매년 20만 명의 남성을 징집해야 한다. 병사의 3분의 2가 매년 교체되는 구조이다.

초저출산 세대인 2002년생 남성이 군에 입대하고 있다. 인구추계에 따르면 병역자원은 2035년까지 매년 19~21만 명이 될 거라 한다. 향후 10년 정도는 현재의 병력 규모를 유지할 수 있다는 의미이다. 그러나 2035년부터는 계속 감소하여 2040년에는 12만여 명이 된다. 이 시기가 되면 군 규모 축소는 불가피할 것이다. ‘한국군의 최대 적은 저출산’이 되는 것이다.

병역제도는 의무로 군 복무를 해야 하는 청년에게는 생애 전반에 걸쳐 절대적인 영향을 미치는 요인이다. 또한 병역제도의 변화는 개인의 생활뿐만 아니라 정치·경제·사회 등에 주는 파장도 상당하다. 병역제도는 기능상 군에서 필요한 병력 규모와 이를 충원해 줄 수 있는 가용인구 간의 상관관계에 있다. 군병력 규모는 안보위협, 군사전략, 작전개념 등에 기초해 수요를 도출하고, 군에 입대할 수 있는 20세 남성인구, 국가재정 등을 고려해 충원 규모를 결정한다.³⁾ 특히 20년 전에 출생한 남성의 숫자가 현재의 군 규모를 대체로 결정짓는다.

안보변화에 연동하여 병력수요와 공급을 일치시키는 것은 현실상 불가능하다. 그럼에도 현재까지 징병제를 통해 군 규모는 비교적 균형을 유지해 왔다. 입대 대상자가 적체될 정도로 충분한 병역자원이 있었기 때문이다. 따라서 병역제도에 큰 변동이 생길 이유가 없었다. 무엇보다 병역제도의 근본적인 변화가 어려웠던 가장 큰 이유는 실존하는 북한의 위협 때문이었다. 한국전쟁 이후 대규모 군대의 유지는 당연시됐으며, 현재도 최소한 지금의 군 규모를 유지해야 안전하다는 인식이 여전히 강하다. 그러나 초저출산과 병역자원 감소가 현실화되면서 병역제도의 변화가 불가피해졌다. 사회 각계에서 병력은 기술과 장비로 대체하거나 모병제, 여성 징병제, 노인 재입대(시니어 아미), 외국인 모병 등의 대안적 주장과 논의가 활발하게 제기되고 있다.

1) Billari, Francesco C. and Hans-Peter Kohler, "Patterns of low and lowest-low fertility in Europe," *Population Studies* Vol. 58, No. 2, 2004, pp. 161-176.

2) Lutz, Wolfgang, Vegard Skirbekk, and Maria Rita Testa, "The low-fertility trap hypothesis: Forces that may lead to further postponement and fewer births in Europe," *Vienna Yearbook of Population Research*, Vol. 4, No. 1, 2006, pp. 167-192.

3) 홀티너(K. W. Haltiner, 1998.)의 병역제도 분류에 따르면 한국은 20세 남성 중 군에 복무율이 80%이고, 상비군에서 징집병비율이 60%를 차지하는 경성징병제(Hard Core Conscript Forces) 운용 국가이다. 병역의무 이행의 형평성은 높지만, 병 복무기간을 고려할 때 군 전체의 전문성과 숙련도는 상대적으로 떨어진다고 판단된다. 김신숙, 「국방정책연구」 39(4), 2023, pp. 10~11.

미래 국가전략을 추동할 수 있는 대안적 병역제도 필요

오스트리아 인구통계학자 볼프강 루츠(Wolfgang Lutz)는 인구감소에 대비하는 미래 전략으로서 완화(mitigation)와 적응(adaptation)을 제시했다. 여기서 완화전략은 인구감소가 초래할 미래의 부정적 영향을 최소화하는 제도 시행을 말한다. 현행 병역제도에서 완화전략은 군 규모 유지와 의무병 충원 확대를 목적으로 시행하는 병역면탈 예방·단속 강화, 현역관정률 상향, 전환복무 폐지, 상근예비역 감축 등이 해당한다.

적응전략은 인구가 감소한 미래의 상황을 비교적 정확하게 예측해서 그것에 맞게 현재의 제도들을 변화시키는 것을 말한다. 병역제도의 적응전략은 인구감소에 따른 입영자원 부족에 대비해 병력·부대구조 개편, 간부 정년 연장, 초급간부 획득 제고, 여군 확대, 민간인력 활용 및 민간기업 아웃소싱 등이 포함된다.

완화 및 적응전략 개념의 제도들은 군 규모 유지에 주로 초점이 맞춰져 있다. 초저출산 시대의 병역제도는 더 역동적인 균형 전략이 필요하다. 초저출산 및 인구급감이라는 중요한 변화가 일어났을 때 국방 시스템이 제 기능을 발휘하려면 군 구조의 ‘새로운 안정화 상태’로 이동해야 한다. 이러한 관점에서 병역제도 자체가 변화해야 한다. 초저출산과 인구감소를 국방력 제고를 위한 건전한 자극으로 활용하는 것이다. 10년 후에도 연간 70% 병력이 교체되는 구조로는 군 자체를 ‘유지’하기도 어렵기 때문이다.

인구학에서는 적응전략과 함께 인구맥락을 고려한 기획(planning)을 병행하라고 권고한다. 기획전략은 미래 인구변화를 기회로 활용해 적극적이고 새로운 대안을 제시하는 것을 말한다. 완화나 적응전략만 쓰면 ‘인구감소’라는 당연한 문제해결에만 집중하는 일이 발생하기 때문이다.⁴⁾

병역제도도 마찬가지다. 기획전략이 ‘적극적인 새로운 변화’를 의미한다는 점에서 병역제도의 혁신전략으로 볼 수 있다. 군에 병력이 부족한 문제를 완화하거나 적응하는 정도로는 일시적인 병력 유지는 가능하겠지만 전투력 강화를 위한 조치는 아니다. 병역제도는 군이 ‘필요한’ 병사

를 충원하는 수단이므로 양적 문제와 질적 제고를 함께 해결해야 한다. 궁극적으로 미래 병역제도는 국내외 안보환경의 변화에도 불구하고 지속 가능성과 회복탄력성을 담보하는 것이라야 한다.

‘병력이 덜 필요한 국방인력구조’는 전문성·숙련도 높은 인적자원 활용 요구

이런 맥락에서 병역제도 혁신은 다음과 같은 방향으로 진행돼야 한다.⁵⁾ 첫째, 미래 한국군은 ‘병력이 덜 필요한 구조’로 설계해야 한다. 남성 인구가 급감하므로 의무병의 정원을 줄이는 건 당연하고 불가피하다. 그러므로 제한된 병력은 전투분야에 집중 배치·운영해야 한다. 배정 우선 순위는 전투, 전투지원, 전투근무지원 순으로 하되 부대의 완전 편성을 더 중요시해야 한다. 현재 상비군 병력운용률은 전시편성의 약 80%이다. 유사시 예비역을 충원하여 부대를 완편해야 하는 것이다. 그러나 현실상 예비역의 동원 속도, 전투기량 등에서 상비군의 그것과는 현격한 불균형과 부조화가 존재한다. 그러므로 전투 임무의 난이도와 중요도, 전쟁 초기의 급박한 상황 대처를 고려해 상비군부대가 평시부터 완편 운영하는 것이 타당하다.

또한 단기복무 병사의 감소를 고려해 장기복무 전문병사의 규모를 늘려야 한다. 이는 병력교체율과 신규 교육훈련 소요를 줄일 수 있어 군의 전문성과 숙련도를 제고할 수 있다. 단기와 장기복무 장병 간의 비중은 효용에 근거해서 결정하고, 최종적으로 병-부사관 획득·관리체계로 통합해 인력공급과 직업의 안정성을 강화해야 한다.⁶⁾

그리고 군의 행정, 군수 분야에 과학기술을 적극 도입해 업무의 자동화·전산화·무인화 체계를 활성화함으로써 비전투분야에서 인력 감축과 업무 효율을 높여야 한다. 특히 병력이 수행하지 않아도 되는 분야는 과감하게 군무원, 민간인력, 민간기업 외주서비스 등으로 전환하고 비중과 범위도 확대해야 한다. 비전투 및 지원 분야에 군인의 비중을 낮추고 이와 연계해 현행 병과 및 기능

5) 군 병력수요 측면에서 국가안보 및 군사전략 목표의 제고를 통해 가용병력자원을 고려한 병역제도 개선도 가능하다. 그러나 여기서는 병력공급 측면에서 다양한 인적자원의 활용만을 다룬다.

6) 이와 관련해 김신숙(2023) 박사의 제안하는 병역제도 혁신 제안을 참고할 필요가 있다. 김신숙, “인구감소시기 강한 국방을 위한 병역제도 설계: 국방인력 정책의 질적 전환을 위한 제안,” 『국방정책연구』 제39권 제4호, 2023, pp. 7-32.

4) 조영태, 「인구 미래 공존」, 서울: 북스톤, 2021, pp. 133-143.

체계도 재검토하여 단순화할 필요도 있다.

둘째, ‘총체전력’ 개념의 국방인력 운용을 병역 제도에 적용해야 한다. 국방인력은 상비군을 포함하여 국방 관련 부문에 고용되어 근무하는 인력을 말한다. 이들의 신분으로 보면 국군의 조직 구성인 군인과 군무원을 비롯해 공무원, 민간인, 용역인원, 예비군 등이 해당한다. 국방인력 개념의 병역제도는 부대 임무·유형에 맞게 최적의 인력 조합에 필요한 기준을 제공할 수 있다. 이에 따라 군에 종사하는 인력 구성원이 다양해지므로 이들을 효과적으로 획득·운용하는 인사관리 제도의 근거도 될 수 있다.

국방인력 구성을 근거로 예산, 전력, 인사관리 체계도 일원화할 수 있고, 군의 규모(量)와 역량(質) 간의 불균형 문제도 해결할 수 있다. 그동안 군대라는 협의 개념에서 군인만을 중심으로 각각 구분해 고려했었다. 그러나 국방인력이라는 광의 개념으로 접근하면 미래 병역자원 부족 문제는 국방인력 운용으로 해결할 수 있다. 이를 통해 순수한 군인의 숫자는 줄지만, 국방 역량이라는 총산출은 유지 또는 향상될 수도 있다.

셋째, 국방인력 운용의 틀 안에서 동원예비군을 선발 육성해야 한다. 전시 상비군에 편성되거나 창설부대에 필요한 병력이 약 95만 명이다. 이를 위해 병력동원 대상자는 매년 2박 3일의 훈련소집을 한다. 상비군 규모가 줄면 예비군의 강화는 필수다. 국방혁신 4.0에 따라 핵심 동원전력인 동원사단과 동원보충대대를 우선 정예화하고 있다. 문제는 병력이다. 동원예비군은 현역 복무를 마친 1~4년차 예비역으로 구성한다. 그 후에는 지역방위예비군으로 전환한다. 현역병보다 2.5배 더 길게 소집대기를 하지만, 4년 경과 후 교체되는 것이다. 동원예비군이 한 부대에 소속되어 계속해서 훈련하는 경우는 매년 60%에 불과하다. 연간 인원교체율이 상비군과 비슷하다. 그러므로 동원전력의 전문성과 숙련도가 높다고 보기 어렵다.

군도 이런 문제를 인식하여 동원전력의 실효성 제고를 위해 비상근 예비군제도를 시험하고 있다. 장기적으로 1만여 명을 운용할 계획이다. 그러나 이 제도의 적용은 전시 부대계획 발전, 전투 장비·물자 유지 관리 등의 직위에 한정돼 있다.

부족한 전투 직위까지 비상근 예비군 활용을 적극 검토할 필요가 있다. 이 문제도 국방인력 운용 차원에서 상비군과 예비군의 임무, 역할 정립을 통해 결정할 수 있다. 참고로 미군 예비전력의 전투부대는 주방위군이, 전투지원·전투근무지원 부대는 육군예비군이 전력 제공의 책임을 진다.

근본적으로 병역제도 내에서 예비군부대의 조직과 편성을 비용-효과 측면에서 전면 재검토하고 조정해야 한다. 이를 통해 부대유형과 규모, 운용개념, 역량 유지 목표, 예산 배분 등의 근거가 되도록 해야 한다. 상비군 축소는 예비군 강화가 전제돼야 가능하기 때문이다.

병역제도 혁신에 남은 시간, 길어야 10년

국가는 안보를 위해 적정 수준의 군대를 보유하고 운용한다. 국가안보를 위해 군대에 배분된 국방자원은 효율성과 효과성에 근거해 활용해야 한다. 쓸모 있는 국방인력을 구성할 때 무엇보다 효율성이 결정적 지표가 돼야 한다. 그런 의미에서 현재 인원동원 중 전시근로자, 기술인력 소요도 군무원 증원, 아웃소싱 도입, 지자체 민방위대 활용 등을 고려해서 제도 존치 여부를 합리적으로 재검토해야 한다.

현재 인구감소의 폭과 속도는 한국이 적응할 여유가 없다는 것과 그 영향이 모든 분야에 공평하지 않다는 점에서 심각하다. 국방 분야도 예외일 수 없다. 인구급감의 영향이 군 조직과 구성, 계획, 비용 등 모든 면에서 가혹한 혁신을 요구할 것이기 때문이다. 따라서 병역제도 변화 역시 군과 사회에 엄청난 충격을 줄 것이다.

군사 전문가들은 10년 내 북한을 포함한 권위주의 국가들이 전쟁을 일으킬 거라고 경고한다. 인구학자들도 2020년대가 인구문제를 해결할 수 있는 마지막 기회라고 한다. 그렇다면 대전략 차원의 병역제도 혁신에 남은 시간도 길어야 10년 남짓이다.

2024 뮌헨안보회의: 승자없는 경쟁과 글로벌 갈등 만연



이수형(국가안보전략연구원 수석연구위원)

- 글로벌 질서 재편의 강대국 경쟁은 절대적 이득보다는 상대적 이득을 중시하는 가운데 상대보다 손실을 덜 보는 상호 패자의 경쟁
- 이스라엘-하마스 전쟁을 계기로 중국과 러시아가 중재 외교와 경제협력 및 인도주의적 조치 등을 통해 중동에서 입지 강화를 모색
- 글로벌 경쟁 구도의 핵심지인 인도-태평양 지역은 중국과 미국의 지역 질서 구상이 첨예하게 대립하는 지역

예전과 변함없이 독일 뮌헨에서 제60차 뮌헨 안보회의가 열렸다. 이번 회의는 2월 16~18일 2박 3일간 뮌헨에 있는 Bayerischer Hof 호텔에서 진행되었다. 이번 회의는 라운드 테이블, 오프닝 타운홀, 패널 토론, 대화 등 다양한 형식으로 구성되어 국제사회가 당면한 포괄적인 안보 의제들을 다루었다. 잘 알다시피 뮌헨안보회의의 가장 큰 목적은 세계 각국의 고위급 정책 결정자들이 참석하여 자국이 직면한 시급한 안보 문제나 지역 안보 또는 국제사회가 당면하고 해결해야 하는 안보 문제 등을 서로 논의하고 국제사회의 평화를 증진코자 하는 것이다. 이번 회의에서 다루어진 주제도 이 같은 흐름에서 진행되었다. 여기에서는 이번 회의 일정을 참고하여 회의

에서 논의되거나 주목받았던 주요 주제들을 살펴보고 2024 뮌헨 안보 보고서 내용을 참조하여 현재 국제정세의 주요 성격과 특징, 그리고 주요 지역의 안보 지형을 그려보고자 한다.

먼저, 회의 첫날인 2월 16일에는 강대국 경쟁과 공급망 의존 문제, 식량안보, 냉전 종식 이후 유럽의 핵 안보 문제, 모두에게 혜택이 되는 국제질서 고찰, 인도주의 국제법, 거짓 정보 확산 문제, 지속 가능한 발전을 위한 수자원 안보, 유럽의 국방력 생산 갭 메꾸기, 기후변화, 경제 안보 차원의 전략 광물 공급망 문제, 이민과 난민 문제, 지정학과 인공 지능, 냉전 시대 핵 안보의 교훈, 기술 거버넌스 문제, 우크라이나 재건 문

제 등이 다양한 형식으로 논의되었고, 미국의 해리스(Harris) 부통령은 현재의 국제정세를 바라보는 미국의 인식과 입장 등을 밝혔다. 2월 17일 회의에서는 사이버 안보, 우크라이나와 유럽 안보 문제, 유럽의 국방력 구축 문제, 지구적 공유지 문제, 기후 외교, 유엔 안보리 개혁 문제, 독일의 솔츠(Scholz) 수상이 바라보는 세계와 독일의 입장, 인도-태평양 지역의 안보 강화 문제, 우크라이나 문제, 북극 안보 문제, 그리고 2개의 패널에 걸쳐 중동 안보 문제가 크게 다루어졌다. 또한 중국의 왕이(Wang Yi) 외교부장이 현재의 정세에 대한 중국의 인식과 입장 등을 밝히면서 글로벌 사우스에 대한 중국의 입장을 강조했다. 한편, 헤르조그(Herzog) 이스라엘 대통령은 중동의 평화와 안보에 대한 이스라엘의 비전을 제시했다. 회의 마지막 날인 2월 18일에는 유럽 안보와 관련된 회색지대 문제, 이스라엘과 팔레스타인 문제, 유럽연합의 미래 발전 문제와 향후 국제질서 전망 등이 논의되었다. 이번 안보회의에서 폭넓게 다루어진 주제들은 2024년 뮌헨 안보 보고서에 반영되었다.

승자없는 상호 패자의 경쟁

뮌헨안보회의에서 다룬 주요 주제들을 지역 정세의 성격과 흐름 등으로 나타내고 있는 2024년 안보 보고서에서 가장 주목되는 부분은 강대국 경쟁이 국제정세에 미치는 영향이라 할 수 있다. 주지하다시피, 2022년 2월 우크라이나 전쟁과 6월 마드리드 나토 정상회담을 계기로 국제정세는 미국과 중국을 주축으로 한 글로벌 질서 재편 경쟁이 본격적으로 전개되었다. 즉, 자유주의 국제질서의 규칙 기반을 중시하는 미국 중심의 자유주의 진영은 중국의 영향력 확장과 중러 연합을 기존 질서에 대한 체제적 도전으로 인식하고 있다. 이에 반해 중러 연합의 비민주적·권위주의 세력은 미국 주도 규칙 기반의 자유주의 국제질서를 거부하면서 내정 불간섭과 국가발전의 다양성을 강조하는 새로운 질서를 모색하고 있다. 이에 따라 국제사회는 자유주의 진영과 비자유주의 진영으로 갈라지면서 국가들의 성장과 성장의 파이를 제한하고 있다. 그 결과 미국과 중국을 주축으로 하는 강대국 경쟁은 진영 논리

를 강화하여 상호 간의 경제적 거래를 제한함으로써 절대적 부의 창출을 제약하고 모두에게 손해를 입히는 승자없는 경쟁의 악순환에 빠져 있다. 즉, 글로벌 질서 재편의 강대국 경쟁은 절대적 이득보다는 상대적 이득을 중시하는 가운데 상대보다 손실을 덜 보는 상호 패자의 경쟁을 벌이고 있다. 한편, 글로벌 사우스(Global South)의 많은 국가들은 현재의 국제질서에 불만이며, 글로벌 경제질서는 공평한 혜택을 제공하기보다는 착취적이라고 인식한다. 또한 글로벌 사우스로 상징되는 지역적 중추 국가들은 이념이나 가치에 따라 특정 진영과 긴밀한 관계를 유지하기보다는 진영을 넘나드는 실용주의 외교 노선을 전개하는 가운데 의사결정의 자유와 전략적 자율성을 추구하고자 한다.

유럽과 러시아의 장기 갈등

승자없는 상호 패자의 강대국 경쟁과 글로벌 사우스의 실용주의 외교가 복합적으로 작용하는 국제정세에서 주요 지역에서는 긴장과 갈등이 끊이지 않고 있다. 먼저, 우크라이나 전쟁과 그 파장으로 유럽의 안보 지형은 유럽과 러시아의 갈등과 대립 국면이 오래 지속될 것 같다. 따라서 유럽의 안보 정세는 상당 기간 지정학 안보 성격이 지속·강화되는 가운데 나토 확대에 따른 역내 딜레마가 가중될 것으로 전망된다. 특히, 조지아, 몰도바, 그리고 발칸의 서쪽 지역은 유럽과 러시아 간의 긴장과 대립으로 불안정 상태에 있다. 과거 유럽연합 국가들은 러시아와의 전략적 파트너 관계를 형성코자 했으며 우크라이나를 동유럽과 서유럽을 연결하는 가교로 인식했었다. 이러한 인식은 유럽연합과 나토의 동쪽으로의 확대를 추동했다. 그러나 2022년 우크라이나에 대한 러시아의 전면적 공격으로 러시아와 협력안보를 이루겠다는 유럽의 희망은 일거에 사라졌고 이제는 조지아, 몰도바, 그리고 발칸의 서쪽 지역으로의 확대는 지전략적 투자의 관점에서 추진되어야 한다는 새로운 인식을 하게 되었다. 이에 따라 유럽 국가들은 유럽연합이나 나토, 그리고 러시아 어느 편에도 속해 있지 않은 회색지대에 남아 있는 이들을 유럽 진영으로 데리고 오는 확대정책을 추진해야 한다. 이런 맥락

에서 2023년 7월 빌뉴스(Vilnius) 정상회담에서 나토는 우크라이나와 조지아의 나토 가입을 재차 강조하였다.

아브라함 협정과 허약한 평화

우크라이나 전쟁으로 유럽의 안보 지형은 장기 갈등 양상이 예상되는 가운데 중동에서의 이스라엘-하마스 전쟁 역시 이 지역을 긴장과 갈등의 먹구름으로 뒤덮고 있다. 최근 몇 년 동안 중동 정세는 놀랄만한 변화를 보여주었다. 2020년 9월 미국의 중재로 이스라엘과 아랍에미리트, 바레인 간에 체결된 아브라함 협정(Abraham Accords)을 계기로 중동 정세는 역내 평화와 경제협력 토대를 마련하였다. 아브라함 협정은 중동 지역에서 수년간 지속된 갈등에 종지부를 찍고 이스라엘과 아랍 국가 간 외교 관계 확립과 경제협력을 강화해 나갈 수 있는 문을 열었다. 또한 이 협정은 중동 지역의 여러 아랍 국가 간 관계 개선을 위한 계기를 마련하여 복잡하고 이해관계가 얽힌 다른 아랍 국가 간 화해와 외교 관계 개선의 물꼬를 트는 데 기여했다. 예를 들면 아브라함 협정을 계기로 바레인, 수단, 모로코, 아랍에미리트 간에 외교 정상화가 이루어졌고 이스라엘과 사우디아라비아, 사우디아라비아와 이란 간 관계 회복이 촉진되었다. 이러한 화해 분위기에 편승해 중국, 미국, 그리고 러시아는 중동 지역에 영향력을 투사함으로써 이 지역은 외부 강대국의 영향력 각축장으로 변모하였다. 2023년 8월 브릭스(BRICS)는 이집트, 이란, 사우디아라비아, 아랍에미리트 등을 정상회담에 초대하였는데 이는 중국의 전략적 계산의 일환이었다. 나아가 중국은 중동 국가들의 상하이협력기구(SCO) 가입 추진을 고려하고 있다. 한편, 미국은 이 지역에 57,000명 이상의 미군을 주둔시켜 이 지역의 핵심적 안보 제공자 역할 담당하면서 2021년에 I2U2(미국, 이스라엘, 인도, 아랍에미리트) 그룹을 출범시켰다. 러시아는 석유수출기구(OPEC) 뿐만 아니라 시리아, 이란과의 긴밀한 관계 유지를 통해 이 지역에 대한 영향력을 확보코자 노력하고 있다. 이 지역에서 열강들의 영향력 투사와 관련하여 미국의 초점이 인도-태평양에 방점을 둠에 따라 이 지역에 대한 중국의

영향력이 증대되고 있으며, 아랍 국가들은 중동 지역의 미-중 지정학 경쟁에서 중국과의 협력에 대해 우호적이다. 아랍 국가들이 중국과의 협력에 우호적인 이유 중의 하나는 내정 불간섭과 관련이 있다.

이스라엘-하마스 전쟁의 파장

2023년 10월에 발생한 이스라엘-하마스 전쟁은 그간 증진되어온 역내 평화와 안정, 그리고 경제협력, 이스라엘과 아랍 국가 및 역내 아랍 국가 간 우호 관계를 긴장과 갈등 국면으로의 전환을 촉진하고 있다. 또한 이스라엘-하마스 전쟁 이전부터 지속되어온 역내 국방비 증가 추세(2022년 중동 국가들은 평균적으로 GDP의 3.9%를 국방비로 지출, 세계 평균 2.2%보다 높은 수치)를 더욱 촉진할 가능성도 있다. 나아가 이스라엘-하마스 전쟁은 아브라함 협정으로 회복 조짐을 보여왔던 이스라엘과 아랍 국가 간 외교 관계와 사우디아라비아-이란, 아랍에미리트와 카타르 관계 악화 등을 초래할 가능성이 농후하다. 이번 전쟁과 관련해서 하마스, 레바논 내 시아파 정치조직, 헤즈볼라, 예멘의 후티 반군, 시리아와 이라크의 하마스 지지 조직은 모두 친이란 세력으로 이란은 이들을 통해 역내 영향력 확장을 기도하고 있다. 2023년 10월에 발생한 이스라엘-하마스 전쟁은 이 지역에 영향력을 투사한 미국, 중국, 그리고 러시아의 입지에도 차별적 영향을 미치고 있다. 이 전쟁에서 미국의 친이스라엘 정책은 미국의 입지와 영향력 약화를 초래하였다. 결과적으로 팔레스타인 문제 해결 없이 이스라엘-아랍국 간의 관계 정상화를 추진하는 미국의 중동 정책은 딜레마에 봉착하게 되었다. 중국은 이스라엘-하마스 전쟁에서 점차 친팔레스타인 노선을 추구하고 러시아는 가자지구의 인도주의적 문제에 초점을 둔 유엔 결의안 초안 작성 등을 통해 중동에서 영향력 확대를 시도하고 있다. 이스라엘-하마스 전쟁을 계기로 중국과 러시아가 중재 외교와 경제협력 및 인도주의적 조치 등을 통해 중동에서 입지 강화를 모색함에 따라 향후 중동 질서 변화에 주목할 필요가 있다.

중국과 미국의 타협 불가능한 인도-태평양 구상

글로벌 경쟁 구도의 핵심 지역인 인도-태평양 지역의 정세는 지정학적 연결과 이슈의 연계성이 강해 그 어느 지역보다도 공고한 진영 구도를 형성하는 모양새이다. 이 지역의 경쟁 구도는 미국을 중심으로 하는 자유민주주의 진영 국가와 중국을 축으로 하는 권위주의·독재 국가가 압축적으로 위치하고 있다. 인도양에서부터 태평양까지 그리고 모스크바에서 중앙아시아와 평양에 이르기까지 지정학적 연결성이 매우 강해 행위자의 개별적 움직임보다는 개별적 행위의 집단적 반응과 파급력이 중요하다. 남중국해, 대만 문제, 그리고 북핵 문제 등 개별적 안보 이슈도 지정학적 연결성과 맞물려 있어 관련 국가들의 대외 행동과 전략적 인식에 연루와 얽힘의 딜레마를 부과하고 있다. 참고로 인도-태평양 지역은 세계 인구의 60%, 세계 GDP의 60%를 차지하고 있으며 세계 물동량의 25%가 말라카 해협(the Strait of Malacca)을 통과한다. 글로벌 경쟁 구도의 핵심지인 인도-태평양 지역은 중국과 미국의 지역 질서 구상이 첨예하게 대립하는 지역이다. 중국은 미국의 동맹국과 영향력으로부터 자유로운 아시아인을 위한 아시아인에 의한 안보 구축을 구상한다. 반면 미국은 자유롭고 열린 인도-태평양 개념을 수용, 역내 국가들이 협박이 없는 상태에서 법의 규칙에 따라 자신의 이익을 추구하는 지역 질서를 구상하고 있다. 미국과 중국의 타협 불가능한 지역 질서 구상은 역내 긴장과 갈등을 야기하고 군비통제 부재의 군비증강 촉진 및 역내 진영 구도의 공고화를 촉진하고 있다. 중국은 남중국해와 그에 속한 자원의 90% 정도를 자신의 주권 영역이라고 주장, 이에 대해 관련 이해 당사국들의 강한 반발과 항행의 자유를 주장하는 미국 등으로 긴장과 갈등이 고조되고 있다. 남중국해의 긴장과 갈등은 대만 문제를 놓고 갈등 고조, 중국의 급격한 재래식 및 핵무력 증가와 더불어 역내 국가들의 국방비 증액(2022~2023년, 10억 달러 기준)으로 군비경쟁을 촉발한다. 참고로 대만(18.89), 베트남(7.40), 미얀마(3.05)는 20% 이상, 중국(219.46), 일본(49.04)은 10~20%, 한국(43.84), 호주(34.42),

뉴질랜드(3.74)는 3~10% 증가(전년 대비)했다. 인도(73.58), 태국(5.68)은 0~3% 감소, 인도네시아(8.80)는 3~10% 감소, 그리고 필리핀(6.22)은 10~20% 감소(전년 대비)했다.

승자없는 경쟁과 글로벌 갈등 만연이라는 대외 환경의 흐름은 한국이 직면한 가장 힘든 도전요인으로 작용하고 있다. 글로벌 질서 경쟁 구도에서 한국이 이러한 도전요인을 극복하고 지속 가능한 경제성장과 한국의 발전적 미래를 담보하기 위해서는 현실에 부합하는 구체적인 전략과 제를 도출하고 이를 정책으로 추진하는 것이 필요하다.



국방대학교
국가안보보장문제연구소

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해로서, 국방부 및 국방대학교 국가안전보장문제연구소의 공식입장과 다를 수 있습니다. 본지에 실린 내용은 국가안전보장문제연구소 홈페이지에서 무료로 다운로드 받으실 수 있습니다.