

2020-21 RINSA 세계안보정세분석과 전망



국방대학교
국가안전보장문제연구소

2020 안보연구시리즈 제6권 6호

2020-21 RINSA 세계안보정세분석과 전망

인 쇄 2020년 12월 31일

발 행 2020년 12월 31일

발행처 국가안전보장문제연구소

발행인 국가안전보장문제연구소장

주 소 33021 충청남도 논산시 양촌면 황산별로 1040

전 화 TEL : 041-831-6412 FAX : 02-748-7588

홈페이지 <http://www.kndu.ac.kr>

<http://www.kndu.ac.kr/rinsa>

디자인 및 인쇄 선우(주) TEL : 041-632-2363

© 국가안전보장문제연구소 2020

비매품

ISSN 2586-5323

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. 본 연구보고서 내용은 연구진의 개인적인 견해이며 소속 기관의 공식적인 견해가 아닙니다.2. 본 연구보고서는 정책입안시 참고자료로만 활용하고 타기관에 불필요한 자료유출을 삼가주시기 바랍니다. |
|---|

올 한해는 코로나19 바이러스 발생 된 대규모 감염병으로 우리나라는 물론이고 지구촌 모두가 지금까지 경험하지 못했던 새로운 일상을 꾸려가고 있습니다. 미·중 간의 무역분쟁과 전략적 경쟁은 코로나 발생의 책임 공방까지 더해져 더욱 악화되었고, 이런 상황 속에서 대통령 선거에서 승리한 민주당 바이든 당선자는 기존 정책과는 확연하게 다른 변화를 추구할 것으로 보입니다. 아울러 북한 핵문제 해결을 위한 협상과 노력은 재개의 기미가 보이지 않고 한반도 평화 정착은 요원해 보이기까지 합니다. 이러한 예상치 못한 위협의 출현과 변화하는 안보 상황 등에 대해서는 많은 논평과 해설을 담은 글들은 많아지고 있습니다.

하지만, 시사적인 논평과 해설의 역할도 물론 중요하다라는 사실에 공감하면서도 사안의 본질을 정확하게 파악하기 위해서는 보다 깊이 있고 체계적인 연구가 필요하지 않는가라는 생각을 하게 됩니다. 이러한 문제의식으로 국방대학교 안보문제연구소에서는 매년 국방부, 합참, 각 군 본부의 의견수렴을 바탕으로, 보다 근본적이고 거시적인 분석이 필요한 주제를 선정하여, 관련분야의 저명한 학자 및 전문가들에게 연구를 의뢰하고 있습니다. 관측된 현상의 원인을 심층적으로 연구하여 근원적인 대답을 제공해주는 이론적 탐구로부터 실제 활용할 수 있는 정책적 대안까지 망라한 연구가 진행되었으며 그 결과를 종합하여 안보 연구시리즈로 발간하게 되었습니다. 올해는 특히 외교·안보와 북한, 국방정책 및 군사전략, 국방경영 및 군수혁신, 국방과학기술과 무기체계, 예비전력 미래혁신, 2020-21 RINSA 세계 안보정세분석과 전망 등 6개 대주제를 중심으로 29개의 세부 연구과제에 집중하였습니다.

아무췌록 이러한 연구결과가 안보 관련 정책담당자분들과 연구자분께 정책을 개발하고 집행하는 데 있어서 필요한 유용한 아이디어를 제공하고, 참고자료로 활용 될 수 있기를 바랍니다. 끝으로 제한된 연구기간에도 불구하고 좋은 연구를 해주신 참여 연구자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

2020년 12월 30일

국방대학교 총장 겸 국가안전보장문제연구소장 육군소장 **김 종 철**

1. 미국 안보정세분석과 전망	1
(국방대학교 유상범)	
I. 서론	5
II. 지구적 위협인식과 대응	7
III. 아시아 태평양 지역의 위협인식과 대응	19
IV. 북한에 대한 위협인식과 대응	28
V. 결론	33
2. 일본 안보정세분석과 전망	41
(국방대학교 박영준)	
I. 문제의 제기	41
II. 일본의 안보전략 기조와 신임 스가 내각의 안보정책방향	42
III. 일본 육해공 자위대의 전력 변화	47
IV. 미일동맹 현황 및 변화	54
V. ‘인도-태평양 비전’ 하의 국제안보활동 확대	62
VI. 한국에의 함의와 정책방향	67
3. 중국 안보정세분석과 전망	71
(국방대학교 박창희)	
I. 서론	71
II. 코로나19 사태와 중국의 대응	74
III. 남중국해 갈등	78
IV. 대만문제	85
V. 인도와의 국경분쟁	89
VI. 2021년 중국 안보정세 전망	92
VII. 결론 : 한반도 안보에의 함의	96

4. 러시아 안보정세분석과 전망	103
(한국학중앙연구원 우평균)	
I. 서론	106
II. 러시아의 안보정책 기조	108
III. 러시아의 안보 현안	110
IV. 러시아의 안보 정책 : 특성과 전망	125
V. 결론 : 시사점	128
5. 유럽 안보정세분석과 전망	135
(연세대학교 고상두)	
I. 서론	137
II. 유럽의 최근 안보환경	139
III. 러시아의 안보위협과 유럽의 대응	142
IV. 대서양 동맹의 내부 갈등요인	147
V. 유럽안보의 전망과 한국에 대한 시사점	155
6. 중동 안보정세분석과 전망	163
(국방대학교 김은비)	
I. 서론	166
II. 미국의 대외정책과 중동정세	170
III. 코로나19 범유행과 중동	173
IV. 저유가 및 세계적 경제 불황	178
V. 2021년 중동 안보 정세 전망	182
VI. 결론	185

미국 안보정세분석과 전망

(미국 : 선거의 후유증 극복과 연대를 통한 지구적 리더십 회복)

국방대학교 교수 유 상 범

- I. 서론
- II. 지구적 위협인식과 대응
- III. 아시아 태평양 지역의 위협인식과 대응
- III. 북한에 대한 위협인식과 대응
- V. 결론

요 약

바이든 행정부의 외교정책은 트럼프의 외교적 실패로부터 미국의 위상을 재건하기 위해 ① 민주주의의 복원 ② 중산층을 위한 외교 ③ 지구적 리더십의 회복의 방향으로 추진 될 것으로 보인다. 첫 번째는 민주주의 회복으로 흑인 인권문제와 이민자 문제 등으로 분열된 국내상황을 극복하고 민주주의를 중심으로 동맹을 강화하여 미국 중심의 세계질서를 회복하고자 하는 노력을 할 것으로 보인다. 트럼프 행정부의 힘의 사례를 통한 일방적 행태를 비판하며 바이든 행정부는 사례의 힘을 통해 모범을 보일 것임을 강조한 바 있다. 과거 오바마 행정부에서 실시한 핵안보정상회의와 유사한 민주주의 정상회의를 열어 민주주의 진영 강화를 도모하고 권위주의 체제 국가들의 도전에 대응하는 구체적인 실행 계획을 포함하고 있는 것으로 보인다.

두 번째 기조로 제시한 것은 중산층을 위한 외교이다. 경제문제가 가장 중요한 이슈이며 이는 안보문제로 다루어야 한다고 언급한 바도 있다. 미국의 통상정책은 중산층 강화라는 목표를 가지고 전개할 것임을 천명하고 있다. 그 방향성은 다자주의적 접근을 통해 중국에 대한 견제와 기술표준 선점을 달성하여 미국의 주도권을 유지하는데 진력을 다할 것으로 예견되고 있다. 세 번째는 미국을 다시 리더의 위치로 복원시키는 것으로, 국제사회에서

트럼프 대통령에 의해 추락된 미국의 명성과 영향력을 회복시키는데 중점을 두겠다는 것이다. 바이든 행정부의 주요 직위자(국무장관, UN대사 등)를 처음 소개하는 자리에서 바이든 당선자는 ‘미국이 다시 돌아왔다 (America is back)’는 점을 특히 강조하였다. 리더의 위치로 돌아가는 방법은 강압과 강요가 아닌 외교를 가장 주된 정책수단으로 활용할 것이며 동맹과의 관계를 회복하고 국제규범을 함께 만들어 갈 것임을 강조하였다. 상기 내용을 종합하여 본다면 바이든 행정부가 취할 것으로 예상되는 대외정책 기조를 꿰뚫는 핵심은 연대라고 볼 수 있겠다. 곧 트럼프 행정부의 독불장군식의 행동으로 추락한 리더십을 회복하기 위해서는 동맹과 우방국 뿐만 아니라 적대관계의 나라들과도 문호를 넓힐 가능성도 보인다는 것이다. 미국은 동맹과 함께 있을 때 가장 강해진다는 표현은 이를 방증한다고 하겠다.

이러한 기조를 바탕으로 미국 외교정책의 지정학적 우선순위에는 과연 변동이 있을 것인지에 대한 의문이 있는 것이 사실이다. 오바마 행정부 이후 아시아 태평양 지역에서 중국의 부상에 대해 적극적인 대응을 해오고 있는 정책적 관성을 유지할 것으로 보는 것이 전문가들의 전반적인 예상이나, 바이든 행정부의 외교안보 진영을 이끌어갈 인물들의 경험적 요인을 살펴보면 최소한 취임 초기에는 이란 문제에 더 관심을 쏟을 가능성이 높아 보인다. 국방장관 내정자인 로이드 오스틴 (Lloyd Austin)은 특수전 전문가에 이라크 전과 아프가니스탄 전을 책임진 중부군 사령관 출신으로 대부분의 군생활을 중동지역에서 근무하였다. 국무장관으로 내정된 토니 블링큰 (Tony Blinken) 전 국무부 부장관과 국가안보보좌관으로 추천된 제이크 설리반 (Jake Sullivan) 두 사람은 바이든 당선자의 가장 가까운 조력자로 알려져 있으며, 아랍과 중동, 특히 이란과의 핵협상을 초기부터 참여하고 협상 타결에 중추적인 역할을 해왔던 핵심 인물이다. 트럼프 대통령과의 정책적 차별성을 강조하고 가시적인 성과를 도출하기 위해서라도 이미 경험과 준비가 된 지역부터 먼저 시작할 가능성이 있어 보인다. 곧 이란과의 JCPoA 재협상을 진행함과 동시에 타 지역에 대한 정세평가와 구체적인 전략을 구상할 수 있는 시간을 확보할 수도 있다는 전망을 해 볼 수 있겠다.

국방정책 측면에서 바이든 당선자가 과연 트럼프 행정부의 국방정책을 지속해 갈 지에 대해서는 예견하기에는 아직 이른 감이 있지만 바이든 당선자의 평소 발언과 신념을 보면 트럼프의 군사력 운용 철학에 대해서는 동의하지 않은 것으로 보인다. 트럼프 행정부의 국방정책의 핵심인 ‘힘을 통한 평화달성’ 방향에 대해 트럼프 대통령은 힘의 사례를 보여 주기 위해 노력했다면 바이든 행정부는 ‘사례의 힘’을 보여 주겠다는 것으로 자신의 의지를 표명하였다. 아울러 국가안보보좌관으로 임명된 Jake Sullivan 전 국무부 정책 국장은 미국의 국방정책을 ‘도전국(중국)을 약화시키기 보다는 미국을 강화’하는 방향의

전략을 쓰겠다는 표현을 하기도 하였다. 이와 함께, 강력한 군사력이 필요하다는 전제는 있지만, 장기적으로 도전국가의 위협에 대적하기 위해서는 Infrastructure, 기술, 혁신, 교육 분야 치중하는 것이 더 중요성을 강조한 것으로 과거 오바마 행정부에서 첨단 기술에 대한 투자로 도전자와의 기술 격차를 현저하게 넓히고자 하는 상쇄전략의 도입을 강조하기도 하였다. 하지만 바이든 행정부의 지구적 위협을 대비하는 국방정책에 있어서 트럼프 행정부에서 제시된 중국의 A2/AD 전략에 대한 대비 중심의 국방력 운용으로 나타는 동적전략역용이나 지구적 작전 운용 모델 등은 초당적 협의와 함께 현실적으로 가장 타당한 대안이라는 공감대가 있어 앞으로도 일정 기간동안 유지될 가능성은 높아 보인다. 그럼에도 불구하고 동맹에게 비용분담을 전가하는 트럼프 행정부의 행태와는 차별성을 띠 것으로 보인다. 동맹과의 협력과 다자적 접근을 중시하는 민주당의 전통적 성향과 바이든 당선자의 개인적 성향을 고려하면 리더십의 역할을 주도한다는 전제하에 동맹국의 역할 분담을 함께 요청하는 형태로 표현될 가능성이 높아 보인다.

아울러 워싱턴의 기존 엘리트 (blob or establishment)들의 복귀로 인해 지역의 전략적 우선순위가 다시 중등으로 선회할 가능성을 조심스럽게 전망하는 전문가들도 있다. 곧 외교적으로 중동지역에 초기에 집중하다보면 중국을 포함한 아시아 태평양 지역에 대한 상대적 관심도는 줄어들 가능성이 높아져 실질적인 대응 보다는 해군 전력 증강이라는 미래 전력 보강의 측면이 강조 될 수 있다는 예상이 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 기본적으로 군사적 대립과 위기 고조를 통해 정치적 이득을 추구하고자 하는 트럼프 행정부의 현실주의적 접근보다는 다자주의적이며, 동맹과의 군사협력을 통한 공통의 이익 추구를 위한 노력을 진행할 것이라는 공감대는 넓게 형성되어 있는 것으로 보인다.

대북정책은 내년 1월 20일 정상적으로 취임한다고 하더라도 코로나19 상황으로 북한 핵문제 해결은 정책적 우선순위에서 밀릴 것으로 판단된다. 현재 당면하고 있는 코로나 19로부터 미국 국민을 보호하기 위한 긴급한 조치가 가장 우선 시 될 것이고, 트럼프 유산 지우기를 통한 바이든 행정부의 새로운 출발을 위해서도 중동지역에서 이란과의 핵 협상을 먼저 시작할 가능성이 높아 보이기 때문이다. 이런 예상 속에서도 과연 민주당의 기조를 이어서 클린턴 행정부의 관여정책을 구사할 것인지, 오바마 행정부의 전략적 인내를 유지할 것인지 전문가들의 예측이 분분한 상황이다. 하지만 클린턴 행정부와 오바마 행정부에서도 북한의 핵개발, 즉 핵 능력 국가로의 위신 향상을 막지 못했다는 비판을 고려한다면 과거의 정책으로 회기하기에는 정치적 부담이 있는 것이 사실이다. 아울러 핵 개발이 아니라 완전한 핵능력을 보유한 북한에 대해서 가능성이 있어 보이는 선택지는 군비통제(arms controls)적 접근이 될 수도 있다는 예상을 조심스럽게 제시한다.

이란의 핵 협상 복원이 바이든 행정부의 우선 과제라는 평가에 기인한다면, 이란 핵합의(JCPOA)를 복원하고 이 방식을 복한 핵 문제의 해법의 청사진으로 제시할 수도 있다는 분석이 타당성 있는 예측으로도 보인다. 핵 폐기보다 군비통제에 중점을 보인다면 현재 혹은 미래 핵에 대한 동결과 미국의 주된 관심사인 비확산 의무를 강제하는 선에서 협상을 시작하면서 점진적으로 핵 군축과 함께 궁극적으로 핵 폐기를 추진한다는 시나리오가 가능할 것으로 보인다. 이러한 예상은 현재 바이든 당선자의 정권인수위원회에 큰 영향을 미치고 있는 비확산전문가들과 트럼프 행정부의 탐다운 접근법에 대한 반감 등이 복합적으로 작용한다면 군비통제 접근을 기초로 점진적이고 장기적인 북한의 비핵화 노력이 진행될 것으로 보인다는 것이다.

아울러 동맹관계를 중시하는 민주당 행정부의 과거 행태를 고려하면 한미일 3자 공조를 복원하여 대북협상의 기본틀을 형성하고 대중국 압박을 병행할 수 있다는 분석도 제기되고 있다. 오바마 행정부 당시 한미일 군사정보 보호약정 (TISA, 2014.12.)이 체결되었고, 한일 위안부합의(2015.12.), 그리고 한일 군사정보보호협정(GSOMIA, 2016.11.)이 바이든 당선자의 관심 속에 이루어졌다는 점을 본다면, 북한 핵협상은 기존과 유사하게 북미체널을 기본축으로 하되, 남북체널을 보조축으로 하며, 한미일 3자 공조를 예비로 운용하는 3축 체제로 진행될 가능성이 높아 보인다.

미국의 리더십 변화에 따른 안보정세를 전망해 본 연구의 결과를 종합하여 과연 우리는 어떠한 대비를 해야 하는지에 대한 제언을 정리하자면 다음과 같다. 미국 신행정부가 취할 것으로 예상되는 세 가지 대외정책 기조를 한데 묶는 핵심은 ‘연대’이다. 민주주의 국가들과의 가치 연대, 시장경제 국가들과의 다자경제협력 연대, 동맹국들과 안보 연대가 신행정부 대외정책의 세 축이 될 것이다. 이 세 축을 통해 우리의 정체성을 정의해보면, 우리는 민주주의 정치체제와 자유주의 시장경제를 운용하는 미국의 동맹국이다. 따라서 미국 신행정부 대외정책의 세 축은 우리의 정체성과도 깊은 연관이 있으며, 신행정부의 대외정책 방향은 우리의 대외정책 방향과 다르지 않다. 그러나 정책의 실천에서 우리의 입장과 이익을 도모하기 위해서는 더 정교하고 체계적인 대응 전략이 필요하다. 먼저 민주주의 연대에서는 민주주의의 기본 가치관을 공유하되 지역과 국가의 맥락을 고려한 가치관의 적용과 실천이 이뤄져야 한다. 민주주의가 지향하는 가치관은 인류 보편의 가치관으로 우리도 함께 공유하고 있다. 그러나 민주주의가 실천되고 발전되어가는 양상은 지역과 국가의 정치 환경에 따라 달라진다. 우리의 민주주의도 마찬가지다. 따라서 가치에 입각한 정책의 실천에서 우리의 입장과 환경이 반영될 수 있는 전략을 수립해야 한다.

둘째 다자주의 경제협력에서는 한미의 협력과 함께 우리가 주도할 수 있는 영역을 확보할 전략이 필요하다. 현재와 미래의 국제환경에서는 기술패권이 지배력을 발휘하게

되는 환경에서는 다른 국가와의 공조가 그 국가가 주도하는 경제 생태계의 종속으로 이어질 위험성이 크다. 이를 방지하기 위해서는 우리가 주도할 수 있는 기술 영역을 확보한 뒤, 이를 바탕으로 대칭 협력을 추구하는 전략이 필요하다. 마지막으로 동맹 연대의 영역에서는 기본에 충실하면서 미래지향적인 협력 전략이 필요하다. 동맹의 기본은 안보이익 확보다. 21세기의 안보환경에서 동맹이 확보해야 할 안보이익은 미래에 변화할 안보환경을 반영한 것이어야 한다. 따라서 동맹은 안보이익을 끊임없이 재정의해야 하며 그 과정에서 공통분모를 찾아야 한다. 그렇게 확보된 안보의 공통이익을 통해 동맹의 역할과 방향이 정립되어야 한다. 그러므로 우리 정부와 미국 실행정부가 동맹을 강화하기 위해 함께 추진해야 할 전략은 미래지향적인 공통의 안보이익을 정립하기 위한 소통강화 전략이어야 한다. 또 한편 협력의 영역도 확대되어야 한다.

I. 서론

‘America First’라는 기치로 미국의 이익을 최우선으로 외쳤던 트럼프 대통령의 재선 시도와 분열과 혼란의 미국을 통합과 안정으로 되돌려 놓겠다는 바이든 후보 간에 펼쳐진 2020년 미국 대통령 선거는 바이든 당선자의 승리로 마무리 되어 간다. 미국 시민들은 새로움을 추구하며 변화를 만들어 보겠다는 도전보다는 화합과 안정을 택한 것으로 보여진다. 하지만 역대 최대 득표와 함께 과반수를 훨씬 넘는 대통령 선거인단을 확보로 보여준 미국 시민들의 민심은 이를 인정하지 못하는 트럼프 대통령의 선거 불복 시도로 인해 선거가 종료된 지 3주가 넘어서서야 정권인수작업이 진행되는 등 제대로 반영되기에 많은 우려곡절을 겪고 있다.

2016년 선거에서 전문정치인도 아니었고, 한번도 선출직 공무원직을 유지해 본적이 없었던 정치 문외한 트럼프 대통령이 당선된 것은 이변 중의 이변이었다. 당선 이후 트럼프 대통령은 Three Nos¹⁾로 정리될 수 있는 외교정책과 함께 기존에 문화로 받아들여졌던 미국 정치의 관행들에 반하는 행보를 보여왔다. 미국 국익을 최우선으로 하는 보호무역정책을 추진하며 동맹과 우방국에게 안보부담을 강요함과 동시에, 다자중심의 관계를 양자관계로 전환함으로써 미국이 가지고 있는 힘을 최대한 활용하여 미국 국익을 최대화하였다. 선의의 패권국으로서 미국의 모습은 없었다. 국내적으로는 최저임금 인상

1) Randall Schweller, “Three Cheers for Trump’s Foreign Policy: What the Establishment Misses,” Foreign Affairs, Vol. 97(Sep/Oct 2018), p. 135.

유보하고, 개인소득세 감면시한을 연장하며, 기업관련 규제완화와 동시에 일자리 확보를 위해 이민자들에 대한 통제를 적극적으로 강화해 왔다.²⁾ 이러한 기준과 다른 정책의 결과는 미국 경제를 조금씩 회생시키기 시작했으며, 2019년 후반에는 실업률이 미국 역사상 최저 수준으로 안정화 됨으로써 2008년 이후 하락과 침체를 벗어나기 어려웠던 미국 경제의 방향성을 성장으로 되돌려 놓았다는 평가를 받게 된다. 금년 대선의 해 초반 까지만 해도 당시의 경제적 성장세가 유지되기만 한다면, 트럼프 대통령의 재선 가능성은 상당히 높은 상황이었다.³⁾

하지만 예상치도 않았던 코로나 바이러스의 세계적 대유행은 우리의 일반적인 일상을 변화시켰을 뿐만 아니라 미국의 대통령 선거에도 지대한 영향을 미치게 되었다. 최초 발생 시 유사한 독감 바이러스 정도에서 통제될 것으로 본 트럼프 행정부는 바이러스 확산을 막을 수 있는 봉쇄 수준의 적극적인 통제보다는 경제 침체를 막기 위한 유연한 대응을 하였다. 아울러 코로나의 확산과 치료에 대한 직접적인 대응보다는 이러한 사태를 유발한 책임을 중국에 있다는 점을 강조하는 책임 전가의 정치적 행보를 함께 보였다. 초기 판단과 달리 코로나 19사태가 국가적 대재앙으로 확대되자 연방정부의 대응에 실망한 중도적 유권자들이 공화당 지지로부터 멀어지기 시작하였다. 전 세계로 급속히 확산된 코로나 바이러스의 영향으로 경제는 다시 침체기로 돌아선 상황 속에, 흑인인 조지 플로이드(George Floyd)가 경찰력의 과잉진압으로 사망하게 되자 'Black Lives Matter'라는 흑인인권운동이 촉발되고 '코로나 바이러스 대응 부실'로 고전하고 있는 트럼프 행정부에 심대한 타격을 주게 됨으로써 손쉬운 재선이라는 선거는 새로운 국면을 맞게 된다.

후보 간 당선확률이 비슷한 치열한 선거일수록 유권자들의 투표 참여율은 증가하는 보편적 현상과 함께,⁴⁾ 코로나19 바이러스 전파를 우려하는 많은 유권자들이 당일 현장 투표보다 부재자 투표 혹은 사전투표로 투표권을 행사하였다. 결론적으로 2020년 대통령 선거는 미국 역대 최고 투표율을 기록하였고 이와 함께 최고의 사전투표율을 기록하게 되었다. 코로나 사태로 유발된 기준과 다른 선거 과정, 특히 사전투표의 부정가능성에 지속적인 의구심을 제기해 왔던 트럼프 대통령은 선거결과에 대해 아직도 승복을 하지 않고 법적 소송을 절차를 진행하고 있다.

이러한 혼란 상황임에도 불구하고 앞으로의 미국, 곧 바이든 행정부가 어떠한 세계 전략과 외교·안보정책을 추진할 것인지에 대한 분석은 아무리 강조해도 지나치지 않음

2) 김열수, “미 대통령 후보들의 대외정책 비교와 함의,” Korea Institute for Military Affairs, Vol. 33 (Nov., 2020), p. 3.

3) The Maureen and Mike Mansfield Foundation의 대표이자 CEO인 Frank Jannuzi, 위의 면담

4) William H. Riker and Peter C. Ordeshook, “A Theory of the Calculus of Voting,” *American Political Science Review*, Vol. 62, No. 1 (March 1968), pp. 25~42.

것이다. 세계 최고 강대국의 지위와 우리에게 가장 중요한 동맹으로서 미국의 정책적 방향은 우리에게 직접적인 영향을 주게 되기 때문이다. 특히 지난 4년여 기간 동안 트럼프 대통령의 급작스러운 정책적 선회로 많은 어려움을 겪은 경험의 결과이기도 하다. 트럼프 대통령은 협소한 국익의 개념을 적용하여 국제적 주요 현안에 선별적인 개입 혹은 개입 자제를 추진한 관계로 지구적 범위에서 공공재를 제공할 패권 국가의 부재로 일컬어지는 G0의 시대까지 도래된 상황이 되었고, 아시아 태평양지역의 중국과의 대립 심화는 북핵 문제 해결에 부정적 요인이 될 수 있는 지역적 안정성에 심대한 영향을 끼쳐왔다.⁵⁾

이러한 상황 속에서 본 연구는 ‘바이든 행정부의 외교 및 안보정책이 어떠한 방향으로 전개될 것인가?’라는 질문을 가지고, 지구적, 아시아-태평양, 한반도라는 지역적 구분을 통해 연구 질문에 대한 답변을 구체화하고자 노력하였다. 아울러 바이든 행정부의 정책적 변화를 지금까지 진행해온 트럼프 행정부와와의 차이를 중심으로 비교 분석하였다. 곧 지역적 범주별로 위협을 인식하는 정도의 차이가 가져온 두 행정부의 정책적 차이를 도출하기 위해 노력하였으며, 특히 외교정책과 국방정책 분야에 중점을 두었다. 백악관의 주인이 공화당에서 민주당으로 바뀐 정권교체가 이루어진 이번 대선으로 많은 부분에서 변화가 예상되나, 관료제의 특성과 함께 코로나19라는 비상상황을 고려하면 상당 기간 동안 큰 변화가 없을 수도 있다는 가능성을 기반으로 본 연구에는 트럼프 행정부의 기존 정책에 대한 분석과 신정부의 정책적 방향에 대한 예측을 비교적 균등한 비율로 검토를 하였다.

II. 지구적 위협인식과 대응

1. 위협인식

가. 트럼프 행정부

2017년 트럼프 행정부의 국가안보전략서 (NSS, National Security Strategy)를 살펴 보면 트럼프 행정부가 인식하고 있는 미국의 국제적 위상과 국익에 대한 구체적인 위협들을 이해할 수 있다. 테러와의 전쟁을 진행해오던 오바마 행정부의 위협인식과 달리 중국과 러시아를 중심으로 한 부상하는 도전 국가의 위협을 가장 심각하게 인식하고 있다. 중국과 러시아를 과거 ‘협력대상자’에서 ‘경쟁자 및 위협’으로 상정하였으며, 이는 2019년 6월

5) 차태서, “역사의 가속화?: 포스트 코로나19 시대 미국패권 하강과 대공위기의 도래,” 2020년 국방대학교-한국국제정치학회 공동 안보학술회의 (2020.10.29.) 발표자료, p. 3.

미국국방부가 공개한 ‘인도-태평양 전략보고서’에서는 중국을 현상변경을 시도하는 국가 (revisionist)로, 러시아를 부활한 악성 행위자 (revitalized malign actor)로 지칭하며 도전 국가위협을 미국의 국익을 위협하는 가장 중요한 도전으로 상정하고 있다.⁶⁾

이렇듯 부상하는 국가를 실질적 위협으로 인식하게 되는 가장 중요한 요인 중의 하나는 미국의 국력이 쇠퇴하고 있다는⁷⁾ 내부적인 인식의 공감대가 자리 잡고 있으며 트럼프 행정부는 이를 이전 정부의 유산으로 보고 있다고 할 수 있다. ‘테러와의 전쟁’의 장기화로 전쟁 피로도가 고조되고 있는 상황 속에, 글로벌 금융위기로 유발된 장기간의 경기 침체로 인해 미국의 국력은 쇠퇴로 돌아섰으며, 급기야 러시아는 2014년 크림반도를 병합하는 강수를 두었고 더 이상의 국제분쟁에 개입하기 어려운 미국은 소극적인 대응으로 상황을 반전시키지 못했다는 것이다. 이런 사례는 국제사회에서 미국의 리더로서의 지위에 심대한 손상을 가져오게 되었다고 인식하게 되었다. 이와 함께 중동지역의 테러와의 전쟁에 매몰되어 있는 기간 동안 경제·군사적으로 급속한 성장에 힘입은 중국은 역내 패권을 추구하고 군사력 투자 능력을 발전시켜 왔다. 구단선을 연하는 해상 군도를 군사화하여 점진적인 영역확대를 공세적으로 추진하고 있는 상황에 직면하게 되었다. 특히 핵무기의 현대화와 함께 사이버·우주·전자전 등 전 영역에서 새로운 작전능력을 구비하였을 뿐만 아니라 미국의 지역적 개입을 선제적으로 차단 할 수 있는 반접근/지역거부 (A2/AD) 능력을 구비해 가고 있는 상황이었다. 미국이 약화되고 있는 상황을 틈타 도전해오고 있는 도전국가들의 위협이 실제화 되었다는 인식을 트럼프 행정부가 공유하게 되었다는 것이다.

이러한 위협인식을 구체적으로 중국, 러시아의 2대 강국과 이란과 북한의 2대 불량국가 그리고 이슬람 극단주의자의 테러 위협(2+2+1)으로 특정하였다.⁸⁾ 아울러 핵심 위협국 중에서도 범주와 사안을 고려 시 우선순위는 변화할 수 있다는 사실은 이어 출간된 전략 및 정책 문서를 통해 알 수 있다. 주지 하다시 피 트럼프 행정부의 가장 큰 도전은 바로 중국의 부상이다. 국가안보전략서(NSS, National Security Strategy)에는 미국의 외교 안보 정책의 핵심인 ‘힘을 통한 평화 유지’의 최우선 대상 지역으로 인도-태평양 지역을 제시하며 중국의 위협을 사실 상 트럼프 행정부의 최우선 조치가 필요한 대상으로 평가하고 있다. 이어 발간된 국방전략서(NDS, National Defense Strategy)에서도 중국을 전략적 경쟁자(strategic competitor)로 지정하며 러시아에 앞서 언급하며 핵심 안보위

6) The US Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership and Promoting a Networked World,” Department of Defense(2019), p. 20

7) 유상범, “위협과 동맹인식에 관한 연구: 동맹분리(decoupling)효과를 중심으로,” 『국제정치연구』 제21집 2호 (2018), p. 39~40.

8) The White House, “National Security Strategy of the United States of America (December 2017),” pp. 2~3.

협임과 동시에 국방분야의 주요 위협으로 자리 매김하고 있다. 하지만 이후 발간된 핵전략보고서(NPR, Nuclear Posture Review)에서는 핵전력과 운용에 대한 실질적인 위협이 강조되면서 러시아를 위협순위가 가장 높은 대상으로 선정하였다. 기존 핵무기의 초강대국인 러시아는 전략적 혹은 비전략핵전력을 확장하고 성능개량에 집중하고 있어 가장 위협적인 국가라고 강조한 반면 중국의 군사현대화는 핵전력 발전에까지 도달했으나 군사적 능력보다는 그 과정과 내용이 불투명한 것이 문제라고만 언급하며 그리 높게 평가하고 있지 않다.⁹⁾

2019년 1월 발간된 미사일방어 검토보고서(MDR, Missile Defense Review)에서는 중국과 러시아의 위협과 함께 북한과 이란의 위협을 특히 강조하고 있다. 미국 본토에 대한 미사일 위협의 현존 및 미래 평가 영역에서 북한의 미사일 위협에 대해 미국이 경계를 유지해야 할 가장 이례적인(extraordinary) 대상으로 보고 있으며, 이란은 중동 지역에서 가장 많은 미사일을 보유하고 있으며 지속적인 성능개량을 통해 미국 본토에 도달할 수 있는 능력을 보유할 수 있다고 언급하고 있다.¹⁰⁾ 이러한 위협인식은 2020년 6월 발간한 '다층 본토 미사일 방어체계 (Layered Homeland Missile Defense)' 보고서에서 다시 강조되고 있다. 기존 도전국가(러시아, 중국)들과의 미사일 방어체계 논쟁은 전략적 안정성을 해칠 수 있다는 우려로 논란이 있을 수 있기에 본토 방어체계를 발전 시키는데 있어서 불량국가로 지칭되고 있는 이란과 북한의 탄도미사일 위협에 대비해 방점을 두는 것이 더 중요하다는 점을 강조하고 있다.¹¹⁾

나. 바이든 행정부

공식적인 전략문서가 제시되지 않았기에 명확한 위협인식을 평가하기는 제한되나, 오바마 행정부의 부통령을 역임하고 특히 오랫동안 상원외교위원과 위원장을 수행했던 바이든 당선자의 개인적인 성향을 고려하면 유추는 가능할 것으로 보인다. 아울러 민주당의 대통령 선거 공약집에 언급된 내용을 분석하면 정당을 대표하는 부분에서는 위협인식을 평가할 수 있겠다.

신행정부의 위협인식은 외부의 군사적·물리적 위협에 위협을 두는 트럼프 대통령과는 달리 이념적·비물리적 대상에 가치를 두는 바이든 당선자의 성향에 많은 영향을 받을 것으로 보인다. 민주당 대선 후보로 결정되자 바이든 당시 후보는 자신의 외교정책에 관한

9) The US Department of Defense, "Nuclear Posture Review (2018)," p. 2

10) Office of the Secretary of Defense, "2019 Missile Defense Review," p. IV.

11) The US Department of Defense, "Layered Homeland Missile Defense: A Strategy for Defending the United States (2020.6)," pp. 3~4.

청사진을 “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump”라는 제목으로 Foreign Affairs에 기고를 통해 구체화하였다. 이 논문에서 미국은 트럼프 대통령의 미국 우선주의 정책과 동맹 홀대로 인해 세계적으로 고립되었고 이로 인해 지구적 리더십을 구사하지 못하는 현재의 상황에 도달했으며 지구적 리더십의 부재가 미국이 당면하고 있는 가장 큰 위협이며 미국의 리더십 회복을 가장 큰 정책적 기초임을 밝히고 있다.

지난 4년간의 트럼프 대통령의 재임이 남겨 준 유산은 국제사회의 리더인 미국의 모습이 아니라 보통의 국가, 자신의 이익을 추구하는 일반적인 강대국으로 전락했다는 평가며 이러한 국제사회의 인식이 미국의 가장 큰 위협이라고 정의하고 있다.¹²⁾ 이는 2012년 오바마 대통령 당시 제시했던 지구적 리더십 유지를 위한 21세기 국방 우선 순위라는 전략지침에서도 강조되었던 사항과 유사하다고 할 수 있다. 당시에는 아브 그라이브에서 발생한 포로학대 사건으로 인해 인권도 보장하지 못하는 국가로 낙인된 미국의 위상을 회복하기 위한 노력을 강조하였다. 트럼프 행정부의 일방주의적 미국 우선주의에 의해 회손된 미국의 리더십을 회복이 가장 급선무라는 맥락적 차이는 있으나 리더십 위기 상황은 바이든 후보와 유사한 위협인식으로 볼 수 있겠다.¹³⁾

아울러 민주당의 대통령 후보로서 발표한 바이든 캠프의 정강에서 찾아 볼 수 있는 위협은 리더십의 위기에 더해 정파적 행동에 의한 분열된 미국 국내문제를 추가적인 난제로 제시를 하였다. 민주당원은 “미국은 국내적으로 단결이 되는 미국만이 국제사회에서 강한 역할을 할 수 있다는 믿음을 가지고 있다”고 언급하며, 인종 문제와 이민 문제로 분열되어 있는 미국을 다시 단결시키는 것이 가장 큰 임무 중의 하나임을 강조하고 있다. 아울러 도전국가의 위협은 4년 전보다 더 심화되고 미국보다 유리한 위치를 점유하고 있으며, 추가적으로 존재론적 위협인 기후변화와 감염병 등의 비전통적 안보 위협에 대한 관심 부족에 의해 더욱 심화된 상황과 함께 동맹 및 우방국가에 대한 홀대를 통한 신뢰 저하는 큰 위협으로 다가왔음을 강조하였다.¹⁴⁾

12) Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” Foreign Affairs (March/April 2020), p.64

13) 아울러 중동 지역의 테러에 대한 대응에서 아시아 태평양 중심으로의 국방의 우선순위를 조정하는 내용도 포함이 되기도 하다, The U.S. Department of Defense, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense (January 2012),” p. 3.

14) 2020 Democratic Party Platform, p. 62.

2. 외교 정책 기조

가. 트럼프 행정부

지난 4년간의 트럼프 행정부의 세계 전략은 트럼프 독트린으로도 불리는 ‘미국우선주의’와 ‘힘을 통한 평화’로 정리될 수 있겠다. 이익균형 주장자로 널리 알려진 국제정치학자 랜달 슈웰러(Randall Schweller)는 Foreign Affairs 기고문에 트럼프 행정부의 정책기조를 ① No More Uncle Sugar ② No More Multilateralism ③ No More Free-Riding 으로 제시한 바 있다.¹⁵⁾

미국 우선주의는 경제적 손해를 최소화하겠다(No More Uncle Sugar)는 기조를 중심으로 진행되었다. 자유무역을 바탕으로 한 세계화에서 주도적 역할을 해온 미국은 지구적 경제성장을 이룩했지만 무역불균형이라는 미국에게는 원치 않은 결과에 직면하게 되었다. 이를 감수해야할 패권국의 의무라는 기존 행정부의 입장과는 달리 트럼프 대통령은 지속적인 무역적자를 더이상 방조하지 않겠다고, 무역불균형이 가장 심한 중국을 대상으로 무역전쟁을 통해 중국과의 탈동조화(decoupling)을 추진하였다.¹⁶⁾

관세 부과를 통한 적자 보존전략을 목적으로 하는 미국과의 무역전쟁은 2018년 7월부터 중국산 수입품에 대한 340억 달러 규모의 관세를 부과하는 것으로 시작하였다. 1년여 간의 상호 관세와 보복관세 부과라는 상호작용을 거쳐 2020년 초 잠정적인 무역 합의에 도달했지만, 미·중간의 긴장이 유발한 불확실성으로 인해 미국경제성장률이 0.3% 감소하고 개별 시민의 소득이 약 580달러 정도 줄어드는 부작용만 남기게 되었다.¹⁷⁾ 이에 더해 무역 합의로 안정화될 것으로 보였던 미중경쟁의 상황은 코로나19의 발현으로 새로운 국면으로 전환되었으며 궁극적으로는 대립 강도가 더욱 고조되는 결과를 낳게 되었다. 트럼프 대통령은 바이러스 확산에 의한 경제침체의 근원적 원인을 바이러스가 발현한 중국이 더 큰 책임을 져야 한다는 주장과 함께, 중국의 입장을 대변하는 국제기구의 역할까지 비판하며 국제사회에서 고립을 야기할 수 있는 우려를 높혀갔다.

두 번째로 다자적 접근보다는 미국의 힘을 최대한 추구하고자하는 양자적 접근을 진행해 왔다. 다자적 접근은 강자에 대응한 약자들의 연합이라는 인식을 가진 트럼프 대통령에게는 미국의 국익을 우선 추구하는 America First의 정책적 방향과는 일치하지

15) Randall Schweller (2018).

16) 동아시아안보전략연구회, 『2019 동아시아 전략평가: East Asian Strategic Review』 (충남: 동아시아안보전략연구회, 2019), p.73.

17) Natalie Sherman, “US-China Trade Deal: Winner and Losers,” *BBC News* (2020.1.15.), <https://www.bbc.com/news/business-51025464> (검색일: 2020.11.15.).

않는다. 임기 동안 다자협력으로 구성되어 있던 많은 국제적 협약에서 미국은 탈퇴를 하거나 탈퇴의사를 표명하였다. 대표적인 것으로 이란핵협상 파기, 파리기후협약 탈퇴, 환태평양협력체(TPP, Trans-Pacific Partnership)탈퇴, 캐나다·멕시코·미국의 3자로 구성된 북미자유협정(NAFTA)를 무효화하고 개별국가와의 양자협상 후 새로운 무역협약체인 USMCA를 출범시킨다. 국제사회에서 다자협력체계의 중심이라고 할 수 있는 UN에 대한 분담금 지급을 축소시키려는 노력과 함께 중동문제에 대해 중립적인 자료를 제공하지 않았다는 이유로 UNESCO에서 탈퇴하였으며 2020년 코로나 사태 발생시 세계보건기구(WHO, World Health Organization)의 역할 무용성과 중국 경사론을 강하게 비판하며 대립각을 세우기도 했다.

세 번째로 트럼프 행정부는 동맹과 우방국의 관계에 있어서 무임승차(free-ride)를 더 이상 용인하지 않고 미국이 생각하는 수준에서의 역할을 강요하고 있다. 그동안 미국은 민주주의 국가들에서 뿐만 아니라 세계 최대 강대국으로서 선의의 패권국(benign hegemon)으로 국제안보와 지역적 안정을 유지하는 공공재를 부담해 온 것이 사실이다. 하지만 중동 지역에서의 전쟁과 경제침체로 미국의 국력이 약화되고 있다는 인식 속에 더 이상 지구적 공공재에 대한 비용 부담이 어렵다는 현실적인 인식 속에, 그 비용의 보존을 안보제공 수혜자들의 부담을 통해 보존하려 하였다.

30개국으로 구성된 북대서양조약기구(NATO)의 운영 비용의 73%가 미국으로부터 나오고 있으며, 미국의 군사원조와 경제지원, 안보공약을 토대로 경제적 성장을 이룬 일본과 우리나라가 과거와 큰 변화 없는 비용 부담은 공평하지 않다는 주장을 하며, NATO 국가에게는 국방비를 GDP대비 2%이상으로 올림으로써 자국의 방위에 대한 기여 비율을 높이길 요구하고, 우리와 일본에게는 방위비 분담금을 비율을 기존 합의 이상으로 요구하여 우리와는 협상이 지연되고 있는 상황이다.

이와 함께 중국 위협에 대한 대응을 위해 지역적 우선순위를 중동지역에서 아시아-태평양 지역으로 조정하며 자유롭고 개방된 인도-태평양 정책(FOIP, Free and Open Indo-Pacific Policy)을 시행해 왔지만 전통적으로 미국의 관심지역이었던 중동지역에 대해서도 다양한 정책을 통해 관여를 해오고 있었던 것이 사실이었다. 구체적으로 전통적인 우방국인 이스라엘에 대한 전폭적인 지지와 정책적 시행을 들 수 있는데, 예루살렘을 이스라엘의 수도로 공식인정하고 이스라엘 주재 미국 대사관을 예루살렘으로 이전을 하게 된다. 이스라엘-팔레스타인 문제 해결을 위해 Peace to Prosperity 계획을 제시하며, 반이란 연합을 1차로 형성한 후 과거 영토와 정치적 중심의 해결방안에서 경제적 요소를 강조하며 이-팔 문제를 해결하고자 하는 청사진을 제시하기도 하였다.¹⁸⁾

나. 바이든 행정부

아직 공식적인 취임 이전이라 구체적인 외교정책의 내용을 알 수는 없으나, 외교정책의 기조 등의 방향성에 대해서는 위에서 언급한 Foreign Affairs 기고문과 평소의 발언 내용, 그리고 현재까지 지명된 외교정책 결정자들을 참조로 유추를 할 수 있겠다. 바이든 당선자는 Foreign Affairs 기고문에서 트럼프의 외교적 실패로부터 미국의 위상을 재건하기 위해 ① 민주주의의 복원 ② 중산층을 위한 외교 ③ 지구적 리더십의 회복을 제시하였다.

바이든 당선자의 대외정책 기조의 첫 번째는 민주주의 회복이었다. 흑인 인권문제와 이민자 문제 등으로 분열되어 있는 국내상황과 함께 민주주의를 중심으로 동맹을 강화하여 미국 중심의 세계질서를 회복하고자 하는 의도를 명확히 한 것으로 보인다. 부패와의 전쟁과 권위주의 정권들의 도전에 대한 대응 그리고 인권증진을 구체적인 수단으로 제시하고 있는데 트럼프 행정부의 힘의 사례를 통한 일방적 행태를 비판하며 바이든 행정부는 사례의 힘을 통해 모범을 보일 것임을 강조하였다. 과거 오바마 행정부에서 실시한 핵안보 정상회의와 유사한 민주주의 정상회의를 열어 민주주의 진영 강화를 도모하고 권위주의 체제 국가들의 도전에 대응하고자하는 구체적인 실행 계획을 포함하고 있는 것으로 보인다.

두 번째 기조로 제시한 것은 중산층을 위한 외교정책이다. 경제문제가 가장 중요한 이슈이며 이는 안보문제로 다루어야 함을 강조하고 있으며, 미국의 통상정책은 중산층을 강화시키는 방향으로 전개할 것임을 천명하고 있다. 그 방향성은 다자주의적 접근을 통해 중국에 대한 견제와 기술표준의 선점을 통해 미국의 주도권을 유지하는 데 진력을 다 할 것으로 예견되고 있다.

세 번째는 미국을 다시 리더의 위치로 복원시키는 것으로, 국제사회에서 트럼프 대통령에 의해 추락된 미국의 명성과 영향력을 회복시키는데 중점을 두겠다는 것이다. 바이든 행정부의 주요 직위자(국무장관, UN대사 등)를 처음 소개하는 자리에서 바이든 당선자는 ‘미국이 다시 돌아왔다 (America is back)’는 점을 특히 강조하였다.¹⁹⁾ 리더의 위치로 돌아가는 방법은 강압과 강요가 아닌 외교를 가장 주된 정책수단으로 활용할 것이며 동맹과의 관계를 회복하고 국제규범을 함께 만들어 갈 것임을 강조하였다. 상기 내용을

18) The White House, “Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People (January 2020),” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf> (검색일: 2020.11.15.).

19) Alexandra Jaffe, Matthew Lee and Aamer Madhani, “America is back: Biden pushed past Trump era with nominees,” AP NEWS (November 25, 2020), <https://apnews.com/article/joe-biden-donald-trump-delaware-wilmington-immigration-8505863d752f9de4dea59b4076a385ce>(검색일: 2020.11.25.).

종합하여 본다면 바이든 행정부가 취할 것으로 예상되는 대외정책 기조를 꿰뚫는 핵심은 연대라고 볼 수 있겠다. 곧 트럼프 행정부의 독불장군식의 행동으로 추락한 리더십을 회복하기 위해서는 동맹과 우방국 뿐만 아니라 적대관계의 나라들과도 문호를 넓힐 가능성도 보인다는 것이다. 미국은 동맹과 함께 있을 때 가장 강해진다는 표현은 이를 방증한다고 하겠다.²⁰⁾

이러한 기조를 바탕으로 미국 외교정책의 지정학적 우선순위에는 과연 변동이 있을 것인지에 대한 의문이 있는 것이 사실이다. 오바마 행정부 이후 아시아 태평양 지역에서 중국의 부상에 대해 적극적인 대응을 해오고 있는 정책적 관성을 유지할 것으로 보는 것이 전문가들의 전반적인 예상이나, 바이든 행정부의 외교안보 진영을 이끌어갈 인물들의 경험적 요인을 살펴보면 최소한 취임 초기에는 이란 문제에 더 관심을 쏟을 가능성이 높아 보인다. 외교정책의 3인방 중 한 명인 국방장관 내정자인 로이드 오스틴(Lloyd Austin)은 특수전 전문가에 이라크 전과 아프가니스탄 전을 책임진 중부군 사령관 출신으로 대부분의 군생활을 미 본토와 중동지역에서 근무하였다. 국무장관으로 내정된 토니 블링컨(Tony Blinken) 전 국무부 부장관과 국가안보보좌관으로 추천된 제이크 설리반(Jake Sullivan) 두 사람은 바이든 당선자의 가장 가까운 조력자로 알려져 있으며, 아랍과 중동, 특히 이란과의 핵협상을 초기부터 참여하고 중추적인 역할을 해왔던 핵심 인물이다. 트럼프 대통령과의 정책적 차별성을 강조하고 가시적인 성과를 도출하기 위해서라도 이미 경험과 준비가 된 지역부터 먼저 시작할 가능성이 있어 보인다. 곧 이란과의 JCPoA 재협상을 진행함과 동시에 타 지역에 대한 정세평가와 구체적인 전략을 구상할 수 있는 시간을 확보할 수도 있다는 전망을 해 볼 수 있겠다.

3. 국방정책

가. 트럼프 행정부

트럼프 행정부가 추진해 온 강대국 대응 중심의 국가안보전략은 과거 이슬람 극단주의 테러리스트 대응을 중심으로 한 국방정책에서부터 상당한 변화를 의미한 것이었다. 군사력 운용의 중심이 정규전 대비로 변화되었다는 의미다. 트럼프 행정부는 ‘힘을 통한 평화달성’이라는 다분히 현실주의적 접근방법을 표방하며 상대방과 비견할 수 없을 정도의 압도적인 힘을 만들어 분쟁의 소지를 사전에 예방하는 억제를 달성하고 억제 실패 시 확전우세를

20) Joe Biden, "America is Strongest When We Work With Our Allies," <https://jangolova.com/america-is-strongest-when-we-work-with-our-allies-joe-biden/> (검색일: 2020.11.26.).

위한 강력한 대응을 동시에 대비하고자 하였다. 이러한 접근은 국방전략서(NDS, National Defense Strategy)를 통해 구체화 되었다. 2차 세계대전 이후 취임 한 마살 제독 이후 처음으로 군인 출신 장관으로 임명된 메티스 장관은 의회의 초당적 협력을 보장하기 위해 12명으로 구성된 자문위원을 위촉하며 NDS의 완성도를 높이는데 진력하였다. 그 세부 내용으로는 본토방어, 합동군의 군사적 우위달성, 사활적 이익억제, 지구적 공유재에 대한 자유롭고 개방된 접근성 확보 등을 포함한 11개 군사목표를 제시하였으며 접근방법으로 ① 전략적으로 예측가능하나 작전적으로 예측불가능한 군사력 운용 ② 법정부적 통합접근 노력 ③ 강압과 전복에 대한 대응 ④ 경쟁력 있는 의식체계 구축을 강조하였으며, ① 통합군의 치명성(lethality) 향상 ② 동맹 강화와 우방국 확대 ③ 능력 향상의 국방개혁을 3개 노력선으로 선정하였다.²¹⁾

이와 함께 합동군의 운영개념에 있어서는 전시 상황에 동원된 미군은 도전 강대국의 적대행위를 격멸(Defeat)하고 기타 지역에서의 기회주의적 적대행위를 억제(Deter)하며, 임박한 테러와 대량살상무기 위협을 교란(Disrupt)할 수 있는 능력을 갖추는 것을 전투 준비태세의 목표로 제시하고 있다.²²⁾ 이는 군사력 운용의 기반이 될 수 있는 전쟁 수행 표준(War Standard)을 기존의 양전역 동시전투(two-war standard)에서 단일 전쟁 대비(One-war standard)로 변화되고 있음을 의미하는 것으로 분석할 수 있다.²³⁾ 과거 2010년대 초 오바마 행정부 당시 2개 전역에서 동시에 전투를 승리로 이끌 수 있는 전력을 구비한다는 것이 사실상 어렵다는 평가를 통해 윈-윈 전략에서 단일 전역 승리 대비로 방향을 선회한 후 지속되어온 방향이기도 하다. 가장 시급한 대응이 필요한 안보 위협으로 인식되고 있는 중국 혹은 러시아와의 전면전에 승리를 보장하고, 이란과 북한의 적대행위를 억제 및 조절할 수 있으며, 테러위협을 감당할 수 있는 one-plus 형태의 전쟁 수행 표준을 제시하고 있는 것으로 볼 수 있다.²⁴⁾

이러한 변화를 구체적으로 수행하는 모습은 범지구전력운용모델(GOM, Global

21) The US Department of Defense, "National Defense Strategy: Sharpening the American Military's Competitive Edge (2018)," pp. 5~9.

22) The US Department of Defense (2018), p. 6.

23) 케네디 대통령의 2+1/2 전략을 시작으로 클린턴 행정부의 2개의 지역전쟁전략(MTW, Major Theater Wars 혹은 MCR, Major Regional Contingency), 부시II 대통령의 1-4-2-1 전략을 추진하는 등 미 행정부는 2개 전역 동시 (거의 동시) 대비 전략을 지속적으로 유지해 왔다, Hal Brands and Evan Braden Montgomery, "One War is Not Enough: Strategy and Force Planning for Great Power Competition," Texas National Security Review Vol 3, No. 2 (Spring 2020), <https://tnsr.org/2020/03/one-war-is-not-enough-strategy-and-force-planning-for-great-power-competition/>(검색일: 2020.11.25.).

24) Mark F. Cancian, "U.S. Military Forces in FY 2020: The Strategic and Budget Context," CSIS (Center for Strategy and International Studies) (September 2019), <https://www.csis.org/analysis/us-military-forces-fy-2020-strategic-and-budget-context> (검색일: 2020.11.26.).

Operational Model)과 역동적전력운용(DFE, Dynamic Force Deployment)로 표현되고 있다. 지구적으로 발생하고 있는 도전국가들의 A2/AD 위협에 대해 생존성을 향상시키고 치명성이 증대된 합동군을 전투준비태세를 높은 수준으로 유지하기 위한 개념으로 제시된 GOM은 적대세력의 도전에 대해 무력충돌에 이르지 않고 관리를 의미하는 접촉(Contact), 신속 대응 전력을 통해 적대세력의 초기 공세를 저지·격퇴·거부를 의미하는 둔화(Blunt), 전쟁의 승리를 확보하고 위기상승의 관리를 위해 본토로부터의 증파(Surge), 그리고 상시 대비 사항인 본토방어(Homeland)의 4가지 축으로 구성되어 있으며, 미군의 각 제대는 항상 이 임무 중의 하나를 구현할 수 있도록 전투준비태세를 유지하도록 한다는 것이다.

이러한 개념 속에 군사력이 실질적으로 운용되는 구체적인 형태는 DFE로 볼 수 있다. 2018년 제임스 매티스(James Mattis) 당시 국방장관에 의해 도입된 개념으로 국방전략서의 노력선의 첫 번째인 ‘전략적으로 예측가능하나 작전술적으로 예측불가능한 전력운용’을 구현한 것이다.²⁵⁾ 2018년 트루먼 항공원정단이 6~7개월인 보통의 임무 주기와 큰 차이를 보이며 전개 3개월 만에 노퍽(Norfolk) 기지로 급히 복귀하기도 하였으며, 유럽지역에서 연합 훈련을 실시하는 기갑전투단의 이동을 통보 1주일 만에 전격적으로 단행하기도 하였다. 또한 2019년 후반부터 고조된 이란 위기에 대한 대응으로 사우디아라비아 주둔 미군의 전력을 빈번하게 변경한 사례 등은 예측 불가능한 전력운용, DFE의 개념으로 운용된 것으로 볼 수 있다. 2020년 7월 에스퍼 장관의 취임 1주년 기념사에서 미군의 전략적 유연성과 행동의 자유를 최대한 보장하기 위해 DFE를 강화하겠다는 언급도 주목할 만하다.²⁶⁾

트럼프 행정부는 힘을 통한 평화를 핵전력의 강화와 재래전력 현대화 및 우주군 창설을 통해 이루고자 하였다. 핵전력의 현대화는 2018년 NPR을 통해 공포된 후 2019년 4월에는 핵무기 운반 시스템의 현대화 필요성(Need to Modernize Nuclear Weapons Delivery Systems)이라는 보고서를 통해 구체화된다. 본 보고서에서는 핵 삼원체계(Nuclear Triad)의 다양한 투발 수단들의 현대화 계획을 구체적으로 적시함으로써 미국의 핵억제력 강화가 미 국방정책의 최우선 임무이자 예산투자 대상임을 확인하였다.²⁷⁾ 같은 날 공개된

25) GlobalSecurity, “Dynamic Force Employment,” <https://www.globalsecurity.org/military/ops/dynamic-force-employment.htm> (검색일: 2020.11.26.).

26) Mark T. Esper, “Secretary of Defense Mark T. Esper Message to the Force on Accomplishments in Implementation of the National Defense Strategy (July 7, 2020),” <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2266872/secretary-of-defense-mark-t-esper-message-to-the-force-on-accomplishments-in-im/>, (검색일: 2020.11.26.).

27) The US Department of Defense, “Need to Modernize Nuclear Weapons Delivery Systems,” <https://media.defense.gov/2019/Apr/01/2002108012/-1/-1/1/NEED-TO-MODERNIZE-NUCLEA>

핵선제사용 금지정책의 위험성(Dangers of a Nuclear No First Use Policy)이라는 제목의 보고서를 통해 선제적 핵사용 가능성에 대해 명확한 입장을 밝히지 않았던 전략적 모호성을 깨트리고, 선제불사용 원칙을 명확하게 거부하였다. 미국의 핵확장억제력에 의존해온 동맹들에게 선제사용 금지정책은 공약의 불신과 잠재적 도전국의 공격을 유발할 수 있다는 논리를 전개하였다.²⁸⁾ 이러한 노력은 2020년 4월 에스퍼 장관의 명의로 발표된 ‘핵억제력: 미국 국방의 토대와 보루 (NUCLEAR DETERRENCE: America’s Foundation and Backstop for National Defense)’ 보고서에서도 강조되었으며 트럼프 행정부는 핵전력의 현대화를 주요 정책으로 추진하였고, 코로나19의 상황 속에서도 2021년 국방 예산을 확보하기 위한 노력을 기해왔다.

이러한 노력들이 구체적 산물로 완성된 것은 2020년 2월 테네시 핵잠수함에 전력화된 신형 저강도(low-yield) 핵무기 W76-2의 실전배치다.²⁹⁾ 미국 주요 핵전력의 하나인 트라이던트 핵탄두의 파괴력이 90~450kt임에 반해 현저하게 낮은 8kt 정도의 파괴력을 지닌 것으로 알려진 이 신형 핵탄두는 잠수함에 탑재되어 생존성과 기습 효과를 최대화할 수 있다는 점과 저위력의 파괴력을 가진 핵무기로 전술핵보다 실제 사용 가능성 측면에서 융통성이 증대되어 상대에게 억제 및 강제를 할 수 있는 효과를 함께 가져올 수 있다는 의미를 가진다.

핵전력의 현대화와 함께 트럼프 행정부는 중국과 러시아의 핵심 위협 분야를 우주 분야로 확대하여 이를 대비하기 위해 우주군을 창설하였다. 2019년 12월 국방수권법에서 명함으로써 우주군이 법제화되었고, 미군은 기존의 육·해·공·해병대·해안경비대 5군 체계에서 6군 체계로 변경되었다. 아직은 해병대가 해군에 속하지만 독립적인 위상을 가지 듯 공군 예하에서 독립적인 위상만 부여 받은 임시적인 위치지만 완전한 독립군을 위해 발전해 가고 있다. 2019년 8월 우주군사령관에 임명 된 후 12월 우주작전사령관을 겸직해온 존 레이몬드(John Raymond) 대장은 2020년 8월 우주군사령관을 제임스 디킨슨 (James Dickinson) 육군 대장에게 넘겨주고 우주군 최선임으로서 합동참모회의에서 우주군을 대표하는 우주작전사령관 임무와 독립 우주군 창설에 진력을 하고 있다.³⁰⁾

R-WEAPONS-DELIVERY-SYSTEMS.PDF (검색일: 2020.11.1.).

28) The US Department of Defense, “Dangers of a Nuclear No First Use Policy,” <https://media.defense.gov/2019/Apr/01/2002108002/-1/-1/1/DANGERS-OF-A-NO-FIRST-USE-POLICY.PDF> (검색일: 2020.11.27.).

29) The US Department of Defense, “Statement on the Fielding of the W76-2 Low-Yield Submarine Launched Ballistic Missile Warhead” (Feb. 4, 2020), <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2073532/statement-on-the-fielding-of-the-w76-2-low-yield-submarine-launched-ballistic-m/>(검색일: 2020.11.12.).

30) Terri Moon Cronk, “Space Command Leadership Changes Hands,” DoD News (Aug. 21, 2020), <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2320467/space-command-leadership-ch>

나. 바이든 행정부

바이든 당선자가 과연 트럼프 행정부의 국방정책을 지속해 갈지에 대해서는 예견하기에는 아직 이른 감이 있다. 하지만 바이든 당선자의 평소 발언과 신념을 보면 트럼프 대통령의 군사력 운용 철학에 대해서는 동의하지 않은 것으로 보인다. 트럼프 행정부의 국방정책의 핵심인 ‘힘을 통한 평화달성’ 방향에 대해 ‘트럼프 대통령은 힘의 사례를 보여주기 위해 노력’했다면 바이든 행정부는 ‘사례의 힘’을 보여 주겠다는 것으로 자신의 의지를 표명하였다. 아울러 국가안보보좌관으로 임명된 Jake Sullivan 전 국무부 정책국장은 미국의 국방정책을 ‘도전국(중국)을 약화시키기 보다는 미국을 강화’하는 방향의 전략을 쓰겠다는 표현을 하기도 하였다.

이와 함께, 강력한 군사력이 필요하다는 전제는 있지만, 장기적으로 도전국가의 위협에 대적하기 위해서는 Infrastructure, 기술, 혁신, 교육 분야 치중하는 것이 더 중요성을 강조한 것으로 과거 오바마 행정부에서 첨단 기술에 대한 투자로 도전자와의 기술 격차를 현저하게 넓히고자 하는 상쇄전략의 도입을 강조하기도 하였다.³¹⁾

그럼에도 불구하고 실질적인 군사력 운용에 있어서는 상당 기간 지속될 가능성도 보인다. 바이든 행정부의 위협 인식에도 중국의 A2/AD 전력은 이전 행정부와 공감을 하고 있으며, 이를 구현하기 위한 DFE나 GOM 드은 초당적 협의와 함께 현실적으로 가장 타당한 대안이라는 공감대가 있어 앞으로도 일정 기간 동안 유지될 수도 있다. 하지만 동맹에게 비용분담을 전가하는 트럼프 행정부의 행태와는 차별성을 띠 것으로 보인다. 동맹과의 협력과 다자적 접근을 중시하는 민주당의 전통적 성향과 바이든 당선자의 개인적 성향을 고려하면 리더십의 역할을 주도한다는 전제하에 동맹국의 역할 분담을 함께 요청하는 형태로 표현될 것으로 보인다.

아울러 워싱턴의 기존 엘리트 (blob or establishment)들의 복귀로 인해 지역의 전략적 우선순위가 다시 중동으로 선회할 가능성을 조심스럽게 전망하는 전문가들도 있다. 곧 외교적으로 중동지역에 초기에 집중하다보면 중국을 포함한 아시아 태평양 지역에 대한 상대적 관심도는 줄어들 가능성이 높아져 실질적인 대응 보다는 해군 전력 증강이라는 미래 전력 보강의 측면이 강조 될 수 있다는 예상이 있는 것이 사실이다.³²⁾ 그럼에도 불구하고 기본적으로 군사적 대립구조를 통한 위기 고조를 통해 정치적 이득을 추구

anges-hands/(검색일: 2020.11.27.).

31) Katie Bo Williams, “Biden’s China Policy Starts with Building a Stronger America,” Defense One (2020.6.30.), <https://www.defenseone.com/policy/2020/06/bidens-china-policy-starts-building-stronger-america/166555/> (검색일: 2020.11.28.).

32) 임은정, “미국 선거결과와 미국의 대일정책, 그리고 미일관계,” 제31차 국방대학교 국가안전보장문제 연구소 국내안보학술회의 발제문 (2020.11.20.), pp.26~27.

하고자 하는 트럼프 행정부의 현실주의적 접근보다는 다자주의적이며, 동맹과의 군사 협력을 통한 공통의 이익 추구를 위한 노력을 진행할 것이라는 공감대는 넓게 형성되어 있는 것으로 보인다.

Ⅲ. 아시아 태평양 지역의 위협인식과 대응

1. 위협인식

가. 트럼프 행정부

미국은 아시아 태평양 지역에서 중국이 보이고 있는 현상변경을 시도하는 공세적 행동에 대해 상당히 높은 위협인식을 보이고 있다. 이미 NSS에서 도전 국가의 위협 중 중국의 부상이 미국이 처리해야 할 가장 시급한 위협임을 밝힌 바 있다. 이에 더해, 최근의 중국에 대한 위협 분석은 지난 2020년 9월에 발간된 ‘중국의 군사 및 안보 변화 연례보고서 2020’에 좀 더 구체적으로 제시되어있다. 동 연례보고서는 2001년부터 국방 수권법에 의해 국방부가 매년 의회에 제출토록 한 법률적 연원에 의해 시작된 것으로 이번이 20주년 보고서이다. 본 보고서에서는 과거 20여 년 전의 중국과 현재를 비교하며 그동안 중국 위협의 변화가 얼마나 심대한지 지적하고 있다. 특히 현재 시점에서 중국이 미국보다 더 앞선 분야에 대해 구체적으로 명시하였는데, 조함(造艦)능력을 포함한 전반적인 해군력, 특정 사거리(500~5,500km)의 지상발사 재래식 탄도미사일 분야와 통합대공 방어체계는 미국보다 훨씬 앞섰다고 언급하고 있다.³³⁾

동일한 위협인식 속에 지난 8월 마크 에스퍼 (Mark Esper) 전 국방장관이 아시아태평양 안보연구소(APCSS, Asia Pacific Center for Security Studies)가 주관한 아태지역 안보포럼 기조연설 시 밝힌 내용에도 주목할 필요가 있다. 당시 회의에 앞서 월스트리트 저널(WSJ) 기고문을 통해 ‘미 국방부는 중국 공산당의 위협에 맞설 준비를 하고 있으며 모든 영역에서 중국을 압도하고 억제할 수 있는 힘을 길러 나갈 것’이라 언급하며 ‘공산당’을 부각시켜 이념적 요소를 강조한 바 있기에 관심이 모아졌던 것은 사실이다.³⁴⁾ 연설

33) Office of the Secretary of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2020,” <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF> (검색일: 2020.11.10.).

34) 이현우, ‘미 국방부장관, “북 비핵화 작업 지속, 외교로 교착해소,” 아시아경제(2020.8.27.)

간 에스퍼 장관은 ‘중국이 국제법과 규범을 위반하고 있으며, 이를 통해 인도태평양 역내에서 유지되어왔던 규칙기반질서 대체를 시도하고 있다’고 비판했다. 또한 미국은 중국 국민과 중국 공산당을 분리하여 접근하고 있으며, 현재의 위협은 시진핑 당서기가 주도하는 공산당의 행동에 기인한다고 강조하였다.

이러한 전략환경 인식은 중국과 관련된 지역 내 새롭게 발전된 갈등들과 연관되어 더욱 복잡한 상황을 만들어 내고 있었다. 구단선의 내해화를 주장하며 군사화를 추진하고 있는 남중국해의 갈등과 2019년 송환법 제정으로 악화된 홍콩의 민주화 시위는 중국의 국가 보안법 입법으로 미중갈등의 시험대가 되고 있는 형상이었다. 이와 함께 대중 압박의 카드로 사용하고자 한 트럼프 행정부의 대만과의 관계 개선 노력에 대해 중국이 강력하게 반발하고 있는 상황들은 미국의 중국에 대한 위협을 강화시키는 기재로 여겨지고 있다. 특히 코로나19 바이러스의 진원지에 대한 논란과 초기 대처의 부적절함에 대해서는 강력하게 책임을 전가하고 있는 트럼프 행정부와 이를 지지하는 국내 유권자들에 의한 중국혐오감은 지속적으로 높아가고 있는 상황이다.

나. 바이든 행정부

바이든 당선자의 대중국 위협인식을 아직은 명확하게 판단하기는 어렵지만, 당선자 본인의 과거 중국과의 관계와 지난 대선 기간 토론회 등에서 언급한 내용을 통해 유추는 가능할 것으로 보인다. 잘 알려졌듯이 바이든 당선자는 1979년 텔라웨어 상원의원으로 처음 중국을 방문한 이후 자유무역을 통해 중국의 무역개방을 위해 외교적 노력을 기해왔으며, 세계무역기구(WTO, World Trade Organization)에 중국이 가입되도록 적극적인 지지를 아끼지 않았다. 오바마 행정부 당시 부통령으로서 시진핑 국가 주석 (당시 부주석)과 사적인 자리를 많이 만들어 우호적인 관계를 유지하려는 노력을 기울인 것으로 알려져 있다. 본인의 기억으로 2011년부터 2012년 기간 동안 시진핑과 약 25시간을 함께 보냈다는 언급을 한 적도 있으며, 2018년에는 ‘세계 그 어느 리더보다 많은 개인적인 시간을 시진핑과 보냈을 것이다’라고 말하기도 하였다.³⁵⁾

하지만 이러한 중국에 우호적인 바이든 당선자의 인식에 2015년 워싱턴과 베이징 간의 상업적 첩보활동 처리를 위한 협상 간 시진핑 국가 주석의 미국 견제 발언이 큰 변화를 가져왔다는 분석이 제기되었다. 당시 바이든 부통령의 副안보보좌관이었던 Jeffrey Prescott에 의하면, “시진핑은 미국의 동맹체제에 대하여 상당히 부정적인 어조로 다음과

35) Katie Bo William, “The Candidate’s surrogates are outlining a plan to beat China’s leaders, not change them,” Defense One (2020.6.30.), <https://www.defenseone.com/policy/2020/06/bidens-china-policy-starts-building-stronger-america/166555/> (검색일: 2020.11.27.).

같이 언급하였다. ‘당신의 동맹체제는 구시대적 산물로 여겨집니다. 지금은 필요하지 않다는 생각도 함께 듭니다. 그것들은 냉전시대에나 필요했던 것으로 봅니다.’³⁶⁾ 바이든 당시 부통령의 입장으로는 중국이 미국의 동맹관계 뿐만 아니라 많은 부분에서 적대시하고 있는 상황을 동맹이라는 사례를 통해 애둘러 표현했다는 느낌을 받았으며 중국을 협력 대상으로 본 기존의 인식에 변화를 가져왔다는 분석을 제기하였다.

이러한 변화는 오바마 행정부에서 국무부 동아태차관보를 지냈던 커트 캠벨(Kurt Campbell)의 주장과 궤를 같이하는 면이 있다. 그는 2018년 Foreign Affairs 기고문에서 오바마 행정부 당시에도 ‘중국과 상업적, 외교적, 문화적 협력이 중국 국내적 정치·문화적 발전을 견인하여 미중관계 개선을 가져올 것이라는 미국의 외교정책은 오류로 나타나고 있다’는 평가를 내린 바 있으며 이는 아태지역으로 전환을 의미하는 pivot to Asia 정책을 추진하게 된 배경이 되었다고 말하고 있다. 곧 오바마 행정부의 중국에 관한 인식 변화가 당시 부통령이었던 바이든 당선자와 교감을 통해서 이루어졌다고 볼 수도 있을 것이다. 이를 종합하여 정리하면 합리적인 협의와 교류를 통해 상대방과 공동의 이익을 추구할 수 있는 방향을 추구하고자 하는 바이든 당선자의 개인적인 성향이 중국과의 우호적인 관계를 만들어 낼 것인지에 대한 예상은 국제정치적 구도 변화에 따라 달라해 온 과거의 경험을 고려할 시 선불리 결론짓기에는 이른 감이 있는 듯하다.

이와 함께 대다수 미국 국민의 요청을 고려하는 민주당의 기초와 바이든 당선자의 기존 정치적 성향을 고려하여 본다면 미국 여론이 보여주고 있는 대중국 위협인식은 앞으로 바이든 행정부가 참고할 기준을 될 것으로 보인다. 최근 퓨리서치(Pew Research)에서 실시한 미국인들이 가지고 있는 중국위협에 대한 여론 조사 결과 중국에 대한 우호도는 최근 20여 년 기간 동안 최저 수준을 보이고 있다. 최초 2005년 실시된 설문 당시 우호적인 비율이 43%, 비우호적 입장이 35%였던 것이 2012년 비우호적 입장과 우호적 입장과 동률을 이룬 후 역전이 되어 2020년 현재 우호적 비율은 26%, 비우호적 입장은 66%를 나타낸 바, 중국에 대한 미국 국민의 위협 인식은 거의 3배수에 가까운 부정적인 성향을 나타내고 있다.³⁷⁾ 이를 적극적으로 고려한다고 하면 바이든 행정부의 세계전략에 있어서 중국에 대한 기본입장은 그다지 우호적이지 않을 수도 있다는 예측이 가능하겠다.

36) Katie Bo William (2020),

37) Kat Devlin, Laura Silver and Christine Huang, “U.S. Views of China Increasingly Negative Amid Coronavirus Outbreak,” Global Attitudes&Trends(2020.4.21.), <https://www.pewresearch.org/global/2020/04/21/u-s-views-of-china-increasingly-negative-amid-coronavirus-outbreak/>(검색일: 2020.11.27.).

2. 아시아 태평양 지역에 대한 미국의 외교 정책

가. 트럼프 행정부

아시아 태평양지역(혹은 인도·태평양 지역)에 대한 트럼프 행정부의 외교적 스탠스는 자유롭고 개방된 인도 태평양 전략이라는 형태로 구체화 되었다. 인도·태평양 지역에 대한 전략적 우선순위의 변화로 2019년 6월과 11월 국방부와 국무부가 동일지역에 대한 유사한 명칭의 전략보고서를 거의 동시에 발간한, 역사적으로 전례가 없는 행태를 보이기도 한 상황은 트럼프 행정부가 중국을 통해 미국을 다시 위대하게 만들려고 하는 목표에 천착하고 있음을 보여 준다.³⁸⁾ 이러한 노력들을 종합한 인도·태평양 전략의 발전된 모습은 2020년 5월 26일 백악관이 공개한 ‘미국의 대중국 전략적 접근법(United States Strategic Approach to The People’s Republic of China) 보고서’를 통해 잘 나타나고 있으며, 이 보고서에는 중국과의 경쟁은 경제뿐만 아니라 이념, 안보의 범주까지 확대하여 보고 있다는 점을 강조하였다고 하겠다.³⁹⁾ 1979년의 미·중수교를 통해 40년간 존속했던 키신저 질서의 종료를 선언한 것으로도 볼 수 있다.⁴⁰⁾

그중에서도 트럼프의 기존 정책방향인 경제영역의 디커플링을 확대하여 국가경제안보 측면에서 더욱 비중 있게 다뤄지고 있음을 주목해야 한다. 이는 결국 미국의 대중국 경제 의존도 그 자체도 문제지만 그로부터의 국가안보적 위협이 확대되고 있다는 판단에 근거한다. 중국과의 경제적 대립 관계에서 미국 중심의 무역 및 경제공동체의 대안은 경변영 네트워크(Economic Prosperity Network)를 추진하고 있다. 중국이 야심차게 진행하고 있는 일대일로에 대응하는 공급 및 생산망 구축을 목표로 하며, 특히 각종 생산시설 및 공급 네트워크를 미국 국내로 전환시키고자 노력을 기하고 있는 것이다. 2008년 금융위기의 근본적인 원인은 미국의 산업 및 경제구조가 금융과 이자소득 등으로 전환되자 경제 기반인 생산 및 제조업이 미국을 떠나거나 사업을 변경함으로써 인해 발생한 제조업의 몰락이라는 공감대가 있었듯이 이를 회복하기 위해서는 제조업과 유통 산업의 복귀가 중요한 목표로 제시되고 있는 것이다. 이를 위해 소위 ‘신뢰할만한 파트너(Trusted Partner)로서

38) The US Department of Defense, “INDO-PACIFIC Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region (2019.6.1.), The US Department of State, A Free and Open INDO-PACIFIC: Advancing a Shared Vision (2019.11.4).”

39) The White House, “United States Strategic Approach to The People’s Republic of China” (May 26, 2020), <https://www.whitehouse.gov/articles/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>(검색일: 2020.11.26.).

40) 김지용, “미국 대통령의 여론 민감도와 청중비용,” 『국방연구』 제63권 제 3호 (충남논산: 국방대학교 안보문제연구소, 2020), p. 75.

일차적으로 쿼드(QUAD) 참여 국가 및 한국, 베트남, 뉴질랜드 등의 협력을 통해 추진 동력을 배가시키려고 노력하고 있다.

외교 영역에서의 미중관계의 악화는 2020년 7월 22일 미국이 진행한 휴스턴 주재 중국 총영사관 폐쇄 명령으로 대변된다. 영사관 폐쇄는 국가 간 단교에 이를 수 있는 강경한 조치 가운데 하나로서, 이는 중국이 ‘중국제조 2025’ 전략에 따라 제조업 및 5G, 바이오기술, 인공지능 자동화 등의 4차 산업 기술 역량을 제고하는데 있어 동 총영사관이 정보수집 역할을 수행했다는 미국의 의구심에 근거한다. 또한 디지털 실�크로드 구축을 통해 개발도상국에게 4차산업 인프라를 제공해주는 과정에서 수혜국 국민에 대한 권위주의적 통제 노하우를 전달한다는 의구심도 미국이 제기한 바 있다. 이러한 상황은 단순히 기술적 디커플링 뿐만 아니라 체제 및 가치 차원의 디커플링으로 이어져 미중 양국의 경쟁 상황을 고조시킬 가능성이 매우 높을 것으로 보인다.⁴¹⁾

나. 바이든 행정부

바이든 당선자는 중국과의 완벽한 디커플링과 극도의 강대국 경쟁을 선호하지는 않는 것으로 보인다. 미·중관계에 있어서 협력과 경쟁, 갈등의 영역이 함께 존재하기에, 인수위원회 내부에서도 미중경쟁의 수위와 폭을 조정하는데 있어 몇 가지 쟁점이 논의되고 있다.⁴²⁾ 우선 미중간의 디커플링을 어느 수준까지 용인할 것인가, 즉 일부 핵심기술 영역에서의 디커플링만을 용인할 것인가 혹은 포괄적 기술관련 공급망 관리의 디커플링까지 확대할 것인가가 그 첫 번째이며, 두 번째로는 미중경쟁에 있어 이념적 요소- 민주주의와 인권-가 어느 수준까지 포함되어야 하는 것인가의 논의이다.

디커플링 논의에서도 알 수 있듯 바이든 인수위원회는 트럼프 대통령의 대외정책을 부채로만 여기지는 않는다고 볼 수 있다. 예컨대 트럼프 대통령이 취했던 다양한 보호무역 정책들을 레버리지 차원에서 이용할 가능성도 암시한 바 있으며 특히 중국과의 기술규범 경쟁에서는 그 유용성을 여전히 가지고 있다. 중국이 위치한 아시아 정책 역시 지금의 인도태평양 전략에 기준을 두고 있으며, 태평양 국가로서의 위상을 공고히 할 것이라 언급하고 있다.

그러한 점에 있어 셋째, 바이든 당선자는 인도태평양 역내 규칙기반질서의 정립 필요성을 강조하고 있으며, 그러한 측면에서 항행의 자유 작전 지속, 대만관계법 준수를 통한 대만 민주주의 보호 강화, 인권보호 등을 강조한다. 또한 포괄적·점진적 환태평양경제동

41) 정구연, “패권도전에 대응한 미국 중심의 힘을 통한 평화 추구,” 『2020 동아시아 전략평가: East Asian Strategic Review』 (충남 논산: 동아시아안보전략연구소, 2020), pp. 43~46.

42) Thomas Wright, “The Quiet Reformation of Biden’s Foreign Policy” The Brookings (March 20, 2020).

반자협정(Comprehensive and progressive agreement for Trans-pacific partnership, CPTPP)에 다시 참여할 것임을 밝혔고,⁴³⁾ 최근 타결된 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)에 미국이 다시 규칙을 만들어야한다는 입장을 밝히기도 했다. 요컨대 바이든의 대외정책은 지금의 트럼프 대통령의 그것과 방법론에서의 차이를 보일 뿐, 미국 우위의 국제질서 유지라는 목적은 대동소이한 상황이다. 즉 다자주의와 동맹관계, 그리고 가치외교 측면이 지금보다 강화될 것으로 예측할 수 있다. 아울러 대만을 활용하여 중국을 압박하려는 트럼프 행정부의 정책 방향과는 바이든 행정부는 대만관계법(Taiwan Relations Act)라는 기존 합의를 기반으로 양안관계에 있어서 평화적인 해결을 위한 노력을 진행해 나갈 것임을 선거 공약에 포함한 것을 고려하면 대만과의 관계는 트럼프 행정부와 다른 결을 느낄 수 있다.

특히 중국과 관련하여 중국의 위구르, 홍콩 문제 등 역내 인권현안과 관련해서도 적극적 개입을 예고하였다. 미국이 민주주의 가치 수호국가로서 다시 한 번 글로벌 리더십을 발휘해야한다는 ‘가치외교(value diplomacy)’ 중요성을 강조하였으며, 이런 차원에서 중국을 새로운 형태의 권위주의 모델(a model of high-tech authoritarianism)로 명명하며 인권과 민주주의의 정립을 위한 자유세계(the free world)의 협력과 대응을 명분으로 중국을 압박할 가능성은 높아보인다는 것이 전문가들의 일반적인 전망이기도 하다.⁴⁴⁾

3. 미국의 아시아 태평양 국방정책

가. 트럼프 행정부

트럼프 행정부가 중국의 군사적 위협에 대한 대응의 구체적인 내용은 지난 2020년 7월 초 마크 에스퍼 (Mark Esper) 당시 국방장관의 1주년 기념 연설에서 잘 나타났다. 1년 전인 2019년 7월 인준청문회에서 국방전략서의 완전한 이행이 자신의 최우선 과제라고 답변한 내용을 상기하며, 동 문서에서 언급하듯 전략적 경쟁상대인 중국과 러시아와의 강대국 경쟁시대에 대비하고 승리에 기여 하는 것이 국방의 최우선 과제임을 강조하였다. 이러한 위협 평가의 변화에 효과적으로 대처하기 위해 노력을 집중할 3개 축인 ① 치명성의 증대로 전투준비태세가 강화된 미군 건설 ② 동맹 강화와 우방국 관계 개선 ③ 국방개혁

43) CPTPP에 대한 재가입 여부에 대해 일본 주도로 변화된 상황과 견고하게 발전된 RCEP과의 대립각을 세우기에는 전략적 이득이 적다는 평가도 있는 것이 사실이다. 김영준·유상범, “미국 대선결과와 한·미관계 전망,” 국가안전보장문제연구소 안보현안분석 (2020.11.30.).

44) 정구연, “강대국 경쟁에 집중하는 트럼프 행정부,” 『2020 동아시아 전략평가』(충남논산: 동아시아안보전략 연구회, 2020), pp. 25~27.

달성을 제시하고 중국 대응을 중심으로한 국방부를 운영하겠다는 내용이 포함 된 10개의 당면 목표를 제시하고 2020년까지 달성하기 위해 노력할 것이라고 강조하였다.⁴⁵⁾

상기된 10가지 목표 중 주요 내용을 부연 설명하며 에스퍼 장관은 이 중 가장 중요한 목표는 중국에 집중하는 국방부를 만드는 것이라고 다시 한번 강조하며 중국전략관리단(China Strategy Management Group)을 창설하여 그 임무에 진력해 왔음을 밝혔다. 이와 함께 미국 국방대학교를 포함한 군사교육기관에 중국이 미국의 당면 위협임을 강조하며 이와 관련된 교육을 위해 교과과정의 50%가 할당이 되도록 교육체계를 재검토 하도록 지시했다고 언급하였다. 더불어 게임 체인징 기술개발을 위해 국방부가 선정한 11개 분야 첨단 기술을⁴⁶⁾ 소개하며 국방예산 역사상 가장 많이 투입할 연구개발 예산을 강조하며 획득노력을 홍보하기도 하였다. 아울러 국방부는 전략핵 3원 체계에 대한 지원과 현대화를 강화할 것임을 언급하였다. 국방장관으로서 그동안 국방전략보고서를 중심으로 이행한 성과를 부각하고 중국과의 정치·경제적 갈등이 최고로 고조된 상황 속에서 동맹 및 우방국가와의 협력을 강조하고 첨단 군사기술 확보를 통한 경쟁우위 달성이라는 국방정책의 초점과 지향점을 제시한 것으로 볼 수 있다.

최근 들어, 미국 인도-태평양 전략의 2020년형 모습은 태평양억제구상(Pacific Deterrence Initiative, PDI)으로 구체화 되었다. 이는 오바마 행정부가 추진한 유럽 억제구상(EDI)을 아태지역에 적용한 것으로, 트럼프 행정부의 인도-태평양 전략의 군사적 버전으로 볼 수 있겠다. 2020년 3월, 전 국방부 아·태안보차관보 랜달 슈라이버(Randall Schriver)의 기고문⁴⁷⁾을 통해 PDI의 필요성이 언급된 후 하원에서는 ‘Indo-Pacific Deterrence Initiative’라는 명칭으로 법안이 제출되고, 이어 상원에서도 PDI로 구체화 되어 2021년 국방수권법에 포함됨으로써 중국 공산당에 대한 강력한 시그널을 보내고 있다고 할 수 있다.⁴⁸⁾ PDI는 2021년도 예산에 14억 달러(1조 7천억원)를 편성하여 아태지역의 미사일

45) Mark T. Esper, “Secretary of Defense Mark T. Esper Message to the Force on Accomplishments in Implementation of the National Defense Strategy (July 7, 2020),” <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2266872/secretary-of-defense-mark-t-esper-message-to-the-force-on-accomplishments-in-im/> (검색일: 202.11.15.).

46) 초음속(Hypersonics), 인공지능(AI), 양자과학(Quantum Science), 생명공학(Biotechnology), 지향성 에너지(directed energy), 초소형 전자공학(Microelectronics), 우주(Space), 5G, 자동화 시스템(Autonomous Systems), 사이버안보(Cybersecurity), 초연결지휘통제통신(Fully-networked Command, Control, and Communications), <https://www.congress.gov/116/meeting/house/110655/witnesses/HHRG-116-AS26-Wstate-GriffinM-20200311.pdf> (검색일: 202.11.15.).

47) Randy Schriver and Eric Sayers, “The Case for A Pacific Deterrence Initiative,” War on the Rocks (March 10, 2020), <https://warontherocks.com/2020/03/the-case-for-a-pacific-deterrence-initiative/> (검색일: 202.11.15.).

48) Sen. Jim Inhofe and Sen. Jack Reed, “The Pacific Deterrence Initiative: Peace Through Strength in the Indo-Pacific,” War on the Rocks (May 28, 2020), <https://warontherocks.com/2020/05/the-pacific-deterrence-initiative-peace-through-strength-in-the-indo-pacific/> (검색일: 202.11.15.).

방어체계, 전방배치 전력의 전투준비태세를 강화하고, 동맹 및 우방국과의 상호운용성 증대를 추진할 것이며, 2022년도 예산에도 55억 달러(6조 7천억원)를 사전 배정하였다.⁴⁹⁾

미사일 방어체계 증강은 인도-태평양 지역 주둔군의 치명성 증진을 포함하여, 기지와 시설을 위협하는 전구급 크루즈, 탄도, 초음속 미사일에 대한 적극적(active) 및 소극적(passive) 방어 능력을 구비시키는 데 초점을 둘 것으로 보인다. 아울러 배치전력의 전투준비태세 강화를 위해 현재 대규모, 중앙집권적 통제 체계로 운영되는 시스템을 소규모로 분산시키고, 분권화하며 신속성과 적응성을 겸비한 기지를 만들고 활주로 및 항만 시설의 원정파견 능력 제고 및 연료, 탄약, 장비 및 물자 등을 포함한 보급체계 개선을 추진할 예정이다. 동맹국과 우방국과 정보공유, 상호운용성 능력 제고를 위해 협력하고 악성 정보에 대한 대정보작전 협조를 추진할 것이다.⁵⁰⁾ 이와 함께 공군으로 하여금 인도태평양 지역에서 준비전력의 신속한 전개를 위한 F-35A 운영 기지를 이른 시간에 구축하도록 주문하고도 있다.

아태지역의 군사력 운용에 관한 내용은 인도-태평양 사령부(US Indo-Pacific Command, USINDOPACOM)가 발간한 평가보고서에 자세하게 언급되어 있다. 2020년 국방수권법 1253조에 의해 인도-태평양 사령관의 작전지역 정세평가와 대안에 대한 보고 의무사항으로 제출된 보고서는 국방전략서 구현을 위해 ‘우위 회복 (Regain the Advantage)’이라는 목표를 가지고 중점 분야를 다음과 같이 제시하고 있다; ① 합동군의 치명성(lethality) ② 전력 설계(force design)와 태세(posture) ③ 동맹과 우방국 ④ 훈련·실험 및 혁신. 이 보고서에 따르면 동 사령부는 위에 열거된 중점 분야 개선에 매진하여 적대세력으로 하여금 제1도련선을 연하는 선상의 동맹국에 대한 공세 행동이나 강압 행위를 하지 않도록 억제하는 것을 당면 과제로 제시하였으며, 이를 통해 적대세력이 군사력을 통해 자신들의 목적을 달성할 수 없음을 인식시키는 데 있다고 언급하였다. 구체적으로 제1도련선을 연하는 지역에서 대함(anti-ship) 및 대공 (anti-air) 능력을 포함한 정밀타격 네트워크 (precision-strike networks)를 겸비한 지상기반 합동군을 배치하고, 제2도련선을 연하는 지역에서 통합된 미사일방어체제를 구축하여 지역 내의 안정을 보장하고 필요시 군사작전 유지능력을 제공하는 대비태세를 유지하는 것이라 하였다.⁵¹⁾

49) Defense World, “US to Establish new Military Policy-Pacific Deterrence Initiative to Counter China,” *Conflicts & Wars* (June 12, 2020), https://www.defenseworld.net/news/27195/US_to_Establish_new_Military_Policy_Pacific_Deterrence_Initiative_to_Counter_China#.Xx073017mUk (검색일: 2020.11.15.).

50) Countable, “Senate Bill S. 4049 Authorizing \$740 Billion in Defense Spending for FY2021,” <https://www.countable.us/bills/s4049-116> (검색일: 2020.11.15.).

51) USINDOPACOM, “National Defense Authorization Act (NDAA) 2020 Section 1253 Assessment: Executive Summary,” p. 8, <https://int.nyt.com/data/documenthelper/6864-national-defense->

나. 바이든 행정부

새롭게 등장하는 바이든 행정부가 기존 트럼프 행정부의 인도·태평양 전략을 얼마나 계승할 것인지에 대한 논의가 많이 있는 것은 사실이다. 외교 전략적 측면에서 중국의 위협을 간과할 수 없기에 대중국 강경론이 지속될 것이라는 입장과 기본적인 방향성에는 변화가 없을 것이나 세부적인 전략과 레토릭, 접근방식 등에서는 새로운 변화가 예상된다는 평가가 양분되고 있다. 전자의 주장은 바이든 행정부가 선의의 자세를 가지고 접근한다고 하더라도 자신이 주도하는 국제질서를 창출하려는 방향으로 지속적으로 나올 것이기에 바이든 당선자도 강경론으로 선회 할 수 밖에 없을 것이라는 주장이다.⁵²⁾ 유사한 접근으로 미국이 동맹국·우방국들과 함께 연대하여 국제적 ‘반중연대’를 결성하고 동맹국 사이에 반중 정서를 형성하는 데 성공한다고 하더라도 중국이 순응할 것인지는 미지수라는 점을 강조하며, 오히려 중국의 공산당 체제와 제도를 위협할 경우 미·중관계는 더욱 악화해 본격적인 신냉전으로 치달을 가능성도 전혀 배제할 수 없다는 주장도 있다.⁵³⁾

반면 협력적인 전망에 방점을 두는 주장도 있는데, 외교 영역에서 누구보다도 오랜 경험이 있는 바이든 당선자는 다자주의적 접근과, 자유와 민주, 인권, 다양성, 통합, 기회의 균등 등의 기준을 가지고 봉쇄(containment)와 포용(engagement)을 혼합하는 컨제이저먼트(Congagement) 형태의 세련되고 품격있는 방식으로 중국을 압박할 것이라는 분석도 제기된다.⁵⁴⁾

바이든 행정부의 아시아 태평양 지역의 군사력 운용은 트럼프 행정부의 국방전략서를 기반으로 진행되고 있는 현재의 방향을 당분간 유지할 것으로 보인다. 위협인식에서도 살펴보았듯이 중국에 대한 미국 국민들의 높은 위협인식은 아시아 태평양 지역에 대한 현재의 군사적 태세 유지가 지속될 수 있는 바탕을 제공하고 있으며, 초당파적 의견 수렴으로 만들어진 국방전략서의 군사력 운용에 대한 군 내부의 높은 신뢰와 함께, 최근 태평양 억제구상(PDI)으로 구체화 된 의회의 지지를 고려하여 본다면 일정 기간 동안은 현 접근 방식이 유지될 가능성이 높아 보인다.

strategy-summ /8851517f5e10106bc3b1/optimized/full.pdf (검색일: 202.11.15.).

52) 이상현, “미중 전략경쟁과 한반도 안보,” 글로벌 전략경쟁의 심화와 비전통 안보의 부상 (국방대학교-세종연구소 공동 국제안보학술대회 발제문, 2020.11.10.), p. 20.

53) 정재홍, “미 개별 대신 다자 압박... 중 순응 아닌 대결선택 가능,” 국방일보(2020.11.28.), https://kookbang.dema.mil.kr/newsWeb/m/20201126/4/BBSMSTR_000000010026/view.do (검색일: 2020.11.18.).

54) 하도형, “미중 관계와 한반도,” 글로벌 전략경쟁의 심화와 비전통 안보의 부상 (국방대학교-세종연구소 공동 국제안보학술대회 발제문, 2020.11.10.), p. 43.

IV. 북한에 대한 위협인식과 대응

1. 위협인식

가. 트럼프 행정부

트럼프 대통령 재임 기간 북·미관계의 변화는 부침의 간격이 매우 컸다. 2017년 트럼프 대통령 취임 이후에도 북한은 자신들의 사전에 만들어진 계획처럼 핵실험, 미사일 발사 등 핵미사일 도발을 지속적으로 진행하였고, 이에 대해 트럼프 행정부는 경제제재, 해상봉쇄, 군사적 타격 등을 선택지를 모두 올려놓고 북한을 강제하는 최대 압박 정책을 구사했다. 2017년 연말 미국 본토를 타격할 수 있는 사거리의 ICBM 시험 발사에 코피 작전, 전략자산 전개 등으로 대응하며 한반도 전쟁위기가 최고조에 다다른다. 2018년 평창올림픽을 계기로 출발한 한반도의 평화적 훈풍은 3차례에 걸친 북미회담까지 이끌며 분단 70여 년 만에 가장 평화로운 시기를 만들었다. 2차 하노이 북미회담 결렬로 경색 국면으로 전환된 한반도 안보상황은 2020년 남북연락사무소 폭파라는 상상치 못한 참사로 귀결된 ‘김여정 정국’을 겪으며 한반도는 다시 위기에 봉착한 상황이다.⁵⁵⁾

미국이 북한의 위협을 어떻게 인식하고 있는지는 2019년 1월에 당시 국가정보국장 (DNI, Director of National Intelligence)이었던 대니얼 코츠 (Daniel R.Coats)의 청문회 사전 보고서에 잘 정리되어 있다. 이 보고서에서는 미국이 당면하고 있는 위협을 크게 국제적 위협과 지역적 위협으로 구분하고 있다. 국제적 위협은 사이버로부터 인간 안보까지 위협의 형태를 총 10가지로 제시하고 있으며, 지역적 위협 분석은 중국 및 러시아의 도전 국가위협으로부터 동아시아, 중동 및 북아프리카를 포함한 7개 지역으로 구분하여 평가하고 있다.

북한은 위협의 10개 형태 중 첫 번째로 제시되고 있는 사이버 위협에서 중국-러시아-이란에 이어 4번째로 기술되고 있으며 특히 금융기관과 사이버 간첩 활동에 특별한 능력을 보유하고 있다고 평가하고 있다. 이어 대량살상무기 및 확산 분야에서는 러시아 중국에도 앞선 첫 번째 위협 국가로 기술하고 있으며, 지난 1년 동안 추가적인 대량살상 무기관련 시험이 없고, 일부 핵시설에 대한 폐기 등을 긍정적인 요인으로 평가도 있지만, 북한은 여전히 WMD 역량을 유지하고 있으며 앞으로 북한이 보유하고 있는 모든 WMD 비축량·투발체계·생산시설 등을 포기할 가능성이 희박하다는 평가를 내린다. 북한

55) 안경모, “남북관계와 한반도: 북한의 대남전략과 2021년의 남북관계,” (2020년 국방대학교-한국국제정치학회 공동 안보학술회의 발제문, 2020.10.29.), p. 89.

지도층은 핵무기를 정권생존에 있어 필수적인 요소로 여기기 때문이라는 분석도 추가했다. 인간안보 측면에서 종교적 자유가 보장되지 않는 국가에 중동지역과 중국에 이어 세 번째로 언급되고 있다. 지역적 위협에서는 동아시아에서 특정된 두 개 국가 중 하나로 중국에 이어 언급되었다. 지역적 위협에서도 주로 북한의 핵과 대량살상무기의 위협이 강조되어 앞의 기술과 유사하다. 정리하자면 위협의 10개 형태 중 3개 분야에 대해 위협 요소를 보유한 국가로 보고 있으며, 이중 WMD와 확산 측면에서는 가장 위협적인 국가로 특정하고 있다는 판단이 가능하다.⁵⁶⁾

나. 바이든 행정부

민주당 선거공약집에는 대량살상무기의 확산을 막기 위한 노력을 경주하도록 강조한 바 있으며, 미국이 가지고 있는 핵무기의 효용에 대해 억제요인으로만 사용이 되어야 함을 적시하였다.⁵⁷⁾ 핵없는 세상을 지속적으로 추진해 온 오바마 행정부의 신념을 공유하고 있는 바이든 당선자도 북한의 핵문제에 대해 수평적 혹은 수직적 확산 가능성을 차단 시켜야 할 대상으로 보는 것은 확실한 것으로 보인다. 선거 과정 상에도 북한을 독재국가로 명시하고 김정은 위원장을 독재자로 지칭하며 민주주의의 대척점 상의 국가임을 언급 하였다.

과연 북한의 핵능력에 대해 어느 정도의 위협수준을 인식하고 있는지에 대한 평가는 앞으로 바이든 행정부가 북한 핵문제를 적극적으로 해결하려고 할 것인지를 예상하는데 매우 중요한 질문이다. 구체적인 평가를 위해 과거 북한의 전략적 인내를 표방했던 오바마 행정부 말기, 즉 북한의 4·5차 핵실험을 연속으로 진행한 2016년 오바마 행정부 내의 상황에 대한 전문가의 전언은 나름 의미를 갖는다고 볼 수 있겠다. 당시 바이든 부통령의 외교안보 분야 보좌진으로 활동했던 맨스필드 재단의 자누치 대표는 2016년 당시 북한의 연이은 핵실험으로 전략적 인내 정책을 지속하기 어렵다는 내부의 합의가 있었다고 전한다. 하지만 다음 두 가지 고려사항으로 전략적 인내라는 기본 방향을 바꿀 수 없었다고 한다. 첫째는 북한의 투발 수단의 발전은 상당한 시간이 걸릴 것이라는 평가로 미국에게 직접적인 위협이 되기에는 조금의 시간이 필요하다는 것이었다. 더욱 중요한 두 번째 이유는 북한의 상황이 가능하지 않을 것이란 판단이 지배적이었다는 것이었다.⁵⁸⁾ 집권한 지 채 4년여

56) 북한 비핵화를 추진하며 CVID의 실현 가능성을 지속적으로 낙관해 온 트럼프 대통령의 정책적 판단과 다른 보고서라는 이유로 정보국장과의 불화설과 함께 경질설이 나오기도 했다. Daniel R. Coats, "Statement for the Record Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community (2019.1.29)," pp. 5~21. <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf> (검색일: 2020.11.27.).

57) 2020 Democratic Party Platform (2020), pp. 70~71.

58) 워싱턴 D.C.에서 RINSA-Mansfield Foundation 간 교류 활동으로 진행된 대담을 기초로 작성함 (2019.11.6.).

정도 지난 김정은 정권이 미국과의 대화나 협상의 준비가 되지 않았을 것이라는 판단이 있었다고 한다. 결국 아직 내치에 집중할 상황으로 외부에 대한 관심을 쏟을 상황이 되지 않았다고 평가하고 외교적 접촉을 진행하지 않았다고 하였다. 당시 정황을 종합하면 바이든 부통령도 북한의 핵위협을 조치가 필요한 대상으로 인식하였을 것이라는 평가는 가능하다. 4년의 트럼프 행정부 재임 기간 동안 북한의 핵능력은 더욱 발전되었으며, 김정은의 정권 장악력을 안정화 되었다는 점을 고려한다면 앞으로 전략적 인내를 지속하고자 하는 가정이 성립되기가 어려운 상태라고 할 수 있겠다. 바이든 당선자도 북한 핵문제에 대해서는 전략적 우선순위로 둘 수 있는 가능성은 높다는 것이다. 다만, 중동 지역에 대한 전략적 우선순위에 대한 고려와 함께 트럼프 행정부의 유산 지우기 노력을 감안하면 실질적인 조치가 진행되기에는 시간이 필요할 것으로 보인다.

2. 대한민국 외교·안보정책 59)

가. 트럼프 행정부

트럼프 대통령은 취임 초기부터 오바마 행정부의 전략적 인내는 실패한 정책이며, 북한 핵문제, 비핵화에 관하여 적극적인 관여를 하겠다는 언급하였다. 그러한 상황 속에서 북한의 핵실험과 미 본토를 타격할 수 있는 ICBM을 시험 발사하는 상황에 대해 최대압박과 관여 정책을 동시에 진행하였다. 아울러 국제연합을 통한 경제제재 함께 미국 단독으로 진행할 수 있는 제재를 강행함으로써 완전하고 검증가능하며, 불가역적인 비핵화를 목표로 북한을 압박하고 있다.

구체적인 접근방법으로는 과거 6자회담/4자회담이라는 다자적 접근을 배제하고 북한과 미국의 양자적이고 직접적인 접근을 선호해 왔으며, 실무진에서 협상의제와 내용과 합의 수준을 검토하고 초안을 잡은 후 리더십의 결정을 추진하는 상향식 접근방식보다는 양국 정상이 상호간의 직접 협상을 통해 합의에 이르는 하향식 접근방식을 활용해왔다. 이러한 다자적 접근과 수뇌부 위주의 하향식 접근은 한국의 참여도 원하지 않는 경우도 보여 왔으며, 한반도 문제에 있어서 한국의 역할을 어떻게 설정해야 할지 정책적 선택을 고민하게 하기도 하였다.

59) 대북한 위협인식을 바탕으로 미국의 대한민국 정책의 수립되었다고 볼 수 있지만, 지구적 정책 혹은 아시아 태평양 지역 정책처럼 대한민국 정책을 외교와 국방 분야로 구분하기에는 현실적인 어려움이 있는 것이 사실이다. 미국의 대한민국 정책은 한미동맹이라는 군사적 동맹을 기반으로 북한의 위협인식을 공유하며 이념과 외교를 포함한 가치동맹으로 발전해 가고 있는 상황을 감안하면 외교와 국방분야를 종합한 접근이 효과적이라는 판단도 가능하다. 이러한 현실적 제한 및 고려사항으로 대한민국 정책은 외교와 국방 분야를 함께 기술토록 하겠다.

과거 북한 핵개발에 대해 유사한 사례를 경험한 이전 행정부와 비교하여 트럼프 행정부는 초기에는 북한 정권에게 최대압박의 형태로 행동의 변화를 유도하는 강압의 방법을 사용했으나, 국내정치적 요인과 국가안보보다는 정권안보 보장을 위해 정상회담의 형태를 빌어 의도적으로 북한 위협을 축소화하며 북한과의 관계를 선의의 상태로 포장하는 위협 축소전략을 수행해 온 것으로 분석되기도 한다.⁶⁰⁾과거 부시 행정부에서는 악의 축으로 북한의 핵위협을 의도적으 확대하는 위협을 과장하여 안보결집 효과라는 국내정치적으로 부수적 이익을 얻은 반면 트럼프는 자신이 가지고 있었던 도덕적 결함, 인종차별 언사에 대한 국내정치적 반발, 우크라이나 스캔들과 탄핵정국을 모면하기 위해 북한 위협을 의도적으로 축소하고 북한과의 관계 개선을 자신의 업적으로 포장하였다는 분석이 제기되기도 한다. 결국 이런 선택을 하게된 이유는 부시 행정부와 달리 이미 핵무기를 보유한 북한은 정보기관의 분석처럼 완전한 비핵화가 불가능한 상황 속에서 가능한 옵션들의 종합적인 고려의 결과로 선정된 합리적 결정이라는 분석도 가능하겠다.

나. 바이든 행정부

내년 1월 20일 정상적으로 취임한다고 하더라도 코로나19 상황으로 북한 핵문제 해결은 정책적 우선순위에서 밀릴 것으로 판단된다. 지구적 차원에서의 위협분석에서도 언급하였듯이 코로나19로부터 미국 국민을 보호하기 위한 긴급한 조치가 가장 우선시될 것이고, 트럼프 유산 지우기를 통한 바이든 행정부의 새로운 출발을 위해서도 중동 지역에서 이란과의 핵 협상을 먼저 시작할 가능성이 높아 보이기 때문이다.

과연 민주당의 기초를 이어서 클린턴 행정부의 관여정책을 구사할 것인지, 오바마 행정부의 전략적 인내를 유지할 것인지 전문가들의 예측이 분분한 상황이다. 하지만 클린턴 행정부와 오바마 행정부에서도 북한의 핵개발, 즉 핵 능력 국가로의 위신 향상을 막지 못했다는 비판을 고려한다면 과거의 정책으로 회기하기에는 정치적 부담이 있는 것이 사실이다. 아울러 핵 개발이 아니라 완전한 핵능력을 보유한 북한에 대해서는 가능성이 있어 보이는 선택지는 군비통제(arms controls)적 접근이 될 수도 있다는 가능성을 보이기도 한다.

이러한 고려사항과 함께 이란의 핵 협상 복원이 바이든 행정부의 우선과제라는 평가에 기인한다면, 이란핵합의(JCPOA)를 복원하고 이 방식을 북한 핵 문제의 해법의 청사진으로 제시할 수도 있다는 분석이 많이 제시되고 있다.⁶¹⁾ 핵폐기 보다 군비통제에 중점을

60) 반길주, “북핵위협과 관심전환이론: 트럼프 행정부 시기 미국의 국가안보와 정권안보의 충돌,” 『新亞細亞』 제27권 2호(2020년, 여름), pp. 20~21.

61) 조성열, “바이든 신행정부의 출범과 북미관계 전망,” (제31차 국가안전보장문제연구소 국내안보학술대회 발제문,

보인다면 현재 혹은 미래핵에 대한 동결과 미국의 주된 관심사인 비확산 의무를 강제하는 선에서 협상을 시작하면서 점진적으로 핵 군축과 함께 궁극적으로 핵 폐기를 할 수 있다는 시나리오도 가능할 것으로 보인다. 이러한 예상은 현재 바이든 당선자의 정권 인수위원회에 큰 영향을 미치고 있는 비확산전문가들의 적극적인 참여와 트럼프 행정부의 탐다운 접근법에 대한 반감 등이 복합적으로 작용한다면 군비통제 접근을 기초로 한 점진적이고 장기적인 노력이 진행될 것으로 보인다.

아울러 동맹관계를 증시하는 민주당 행정부의 과거 행태를 고려하면 한·미·일 3자 공조를 복원하여 대북협상의 기본틀을 형성하고 대중국 압박을 병행할 수 있다는 분석도 제기되고 있다.⁶²⁾ 오바마 행정부 당시 한미일 군사정보 보호약정(TISA, 2014.12.)이 체결되었고, 한일 위안부합의(2015.12.), 그리고 한일 군사정보보호협정(GSOMIA, 2016.11.)이 바이든 당선자의 관심 속에 이루어졌다는 점을 본다면, 북한 핵협상은 기존과 유사하게 북미체널을 기본축으로 하되, 남북체널을 보조축으로 하며, 한미일 3자 공조를 예비로 운용하는 3축체제로 진행될 가능성이 높아 보인다.

이와 함께, 한미동맹에 관련된 현안에 대해 트럼프 행정부 정책과 어느 정도의 차별성을 가져올지에 대한 의문이 드는 것도 사실이다. 방위비 분담금과 전시작전통제권 전환의 문제 등은 이미 기일을 넘기거나 특정 시한을 두고 진행하고 있는 만큼 우리에게서 중요한 사안이기도 하다. 다자적 협력과 동맹과의 연합을 중요한 가치로 생각하는 바이든 당선자의 개인적인 선호를 고려한다면 특별한 근거도 없이 부담을 강요한 사례로 볼 수 있는 트럼프 행정부의 협상과는 달리 조금은 긍정적인 전망을 할 수 있겠다. 선거유세 간에도 동맹을 확대하고 비용과 부담을 강제하는 트럼프 행정부의 동맹정책을 반대해온 것에서도 알 수 있듯이 협상은 공정한 틀 속에서 상호존중의 범주 내에서 재평가 될 가능성이 높아 보인다. 아울러, 주한미군 철수를 협상의 수단으로 활용하고자 했던 트럼프 행정부의 정책과는 달리 주둔병력의 조정 역시 우리와 긴밀한 협의를 통해 진행해 나갈 것으로 보인다.

반면에, 유사한 기준으로 본다면 전시작전통제권 전환 협상에 대해서는 우려의 시각도 있다. 원칙과 합의를 중요하게 생각하는 바이든 당선자의 평소 입장을 고려하면, 기존에 합의한 '조건'의 만족 여부에 대해 의미를 들 수 있다는 예측이 있는 것이 사실이다. 특히 조건에 기초한 전작권 전환은 2014년 오바마 행정부 당시 합의한 내용으로 바이든 당선자도 당시 부통령으로서 의사결정에 참여했을 것이라는 점을 감안하면, 조건의 성숙 여부에 대해 객관적인 합의를 강조할 수도 있을 것으로도 보인다.

2020.11.20.), pp. 56~57.

62) 조성열 (2020), p. 59.

V. 결론

1. 한반도 안보에의 함의

어디로 튈지 모르는 트럼프 행정부의 불확실성이 조금은 안정적인 방향으로 전환될 것으로 보인다. 36년의 상원의원과 8년 동안의 미국 부통령의 역할을 해온 바이든 당선자가 최소한 앞으로 4년의 미국 미래가 되었다는 것은 급진적인 변화를 통해 불안정을 의도적으로 야기시키는 모험은 줄어들 것이라는 전망이다. 바이든 당선자가 최근 연합뉴스와의 대담을 통해 한미동맹을 ‘미래 맺어진 혈맹’이라 칭하며 트럼프 행정부가 추진했던 ‘주한미군 철수 협박으로 한국을 갈취하지 않겠다’는 입장을 표명하기도 하였다. 감당하기 어려운 방위비 분담금 요구를 받아들이지 않고 협상을 장기화해온 우리의 전략이 다행스러운 결과를 가져왔다고도 할 수 있는 대목이다. 한미관계가 단순한 군사동맹의 차원을 넘어선 전략적 동반자이며, 민주주의의 가치를 함께 공유하고 있는 미국의 아시아 태평양 지역의 핵심축(linchpin)의 위치에 있다는 점을 다시 강조한 것으로 보인다.

트럼프 시대에 비해 동맹 현안으로 인한 갈등의 소지는 줄을 수 있지만 바이든 행정부가 추진하는 ‘가치 지향적 아젠다’에 대해 우리의 역할은 무엇인지 심각한 고민이 필요한 시기임에는 틀림없다고 본다. 아울러 대중국 전략의 핵심 역할을 우리에게 요청할 수도 있는 상황이라는 것은 미국 행정부의 정당적 지향성이 변화하더라도 지속성을 유지하고 있는 중국위협론에 대한 당연한 대응이자 논리적 결론이라는 점을 감안하면 우리의 입지를 어떻게 자리매김할지는 많은 고민이 필요할 것이라 사료된다.

바이든 행정부 시대에는 특히 민주주의에 대한 가치 중심적 접근, 곧 핵심 의식체계를 함께 공유하는 집합적 정체성(Corporate Identity)으로 시작하여 발전적으로 전개된다면 집단적 정체성(Collective Identity)으로 도달 가능성이 있다는 평가가 가능하다. 국제 정치의 관계를 상대방을 보는 인식에 의해 결정된다고 보는 알렉산더 웬트(Alexsander Wendt)의 주장에 의하면 다른 집합체와 구별하여 가지는 정체성인 집단적 정체성에서 시작하여 행위자들의 사이에 대한 차이가 흐려지며 나와 남이 동일시되는 것인 집단적 정체성으로 이르게 되고 이러한 상황에서 분쟁의 구조적 결함이 소멸된다고 강조하고 있다.⁶³⁾

곧 바이든 행정부는 아시아에서 민주주의, 인권, 종교·집회·언론·결사의 자유 보장에 대한 가치 회손이 도처에 도사리고 있는 상황 속에서, 단계적이고도 발전지향적인 질서를

63) 박재영, 『국제정치 패러다임 제 4판』 (서울: 법문사, 2009), pp. 654~657.

동아시아 지역에서 구축함으로써 한반도 비핵화를 위한 디딤돌을 형성하고 중국의 변화를 이끌어 내고자하는 공동대응을 위해서는 한·미·일 삼국이 국제적으로 나쁜 행동을 하는 대상들에 대해 한 목소리를 요청할 것이라는 예상이 가능하다는 것이다.⁶⁴⁾

2. 한미 동맹 현안 관리

트럼프 행정부 4년의 기간 동안 다양한 현안으로 한미동맹의 견고성에 대해 의문을 제기하게 되었다. 동맹의 발전적 변환을 위한 과정으로 볼 수 있지만 한편으로는 일방의 강요에 의한 불필요한 노력의 소비로 보는 입장도 함께 존재한다. 트럼프 행정부와의 관계에서 가장 논란이 되었던 사안은 방위비 분담과 주한미군의 철수(감축) 문제를 들 수 있겠다. 트럼프 행정부의 외교 기조의 세 번째 기둥을 의미하는 ‘무임승차 금지(No more free ride)’ 기조로 우리와의 방위비 협상은 결렬과 대립으로 점철되었던 것이 사실이었다. 과거 미국 행정부 관료의 역할을 했던 전문가들과의 대담에서도 과연 우리에게 추가 부담으로 부과한 500%의 이익은 어디에서 나왔는지 알 수가 없다는 평가가 많았던 것이 사실이었다. 한국이 미국의 안보 공약으로 급속도의 경제발전을 해 온 것은 부인할 수 없는 내용이지만, 비용 분담은 상호 납득할 만한 합의에 의해 진행되어야 함은 외교적 관례임과 동시에 추가 부담자에 대한 상호존중이 반영되어야 한다고 생각한다.

이뿐만 아니라 전작권 전환, 사자안보협의체(Quad+), 항행의 자유작전 참여, INF 전력 배치 등은 한미관계에 있어서 현안으로 부상할 가능성이 높다고 할 수 있겠다. 미국 행정부의 전환에 따라 우리의 대응, 특히 동맹 현안에 대한 관리 방향을 면밀히 준비해야하는 상황으로 보인다. 여기에서는 개별적인 대응 방향을 언급하기 보다는 바이든 행정부의 대외정책 기조를 바탕으로 대응 기준으로 삼을 수 있는 세 가지를 방향을 제시해 본다.⁶⁵⁾

위에서 언급하였듯이 미국 신행정부가 취할 것으로 예상되는 대외정책 기조를 한데 묶는 핵심은 ‘연대’이다. 민주주의 국가들과의 가치 연대, 시장경제 국가들과의 다자경제 협력 연대, 동맹국들과 안보 연대가 신행정부 대외정책의 세 축이 될 것이다. 이 세 축을 한미관계에 적용하면, 민주주의 정치체제와 자유주의 시장경제, 동맹국인 우리는 바이든 행정부와 연대할 수 있는 분야는 확대될 가능성은 높다는 것이다. 이럴 상황일수록 양국이 함께 공유해야 할 원칙과 기준을 합의하고 이를 통해 장기적인 방향성을 놓치지 않는 것이 중요할 것으로 보인다. 북한 핵 위협에 직면하고 있는 우리는 당면한 위협을 해결

64) 이상현 (2020), p. 73.

65) 김영준, “미국 대선결과와 한·미 관계 전망,” 안보현안분석(2020.11.30.),

하고 한반도 평화체제를 달성하기 위해 지역적 안정성이 그 어느 때보다 중요한 선결 조건이 되었다. 이는 미국의 이익과도 일치하는 상황일 것이다. 미국과의 동맹 발전과 민주주의·경제·사회 분야연대를 통해 한반도를 포함한 아시아·태평양 지역의 안정성 유지라는 선순환적 결과를 가져올 수 있도록 협력이 필요하다는 공감대를 형성하는 것이 중요할 것으로 보인다.

먼저 민주주의 연대에서는 민주주의의 기본 가치관을 공유하되 지역과 국가의 맥락을 고려한 가치관의 적용과 실천이 이뤄져야 한다. 민주주의가 지향하는 가치관은 인류 보편의 가치관으로 우리도 함께 공유하고 있다. 그러나 민주주의가 실천되고 발전되어가는 양상은 지역과 국가의 정치 환경에 따라 달라진다. 우리의 민주주의도 마찬가지다. 따라서 가치에 입각한 정책의 실천에서 우리의 입장과 환경이 반영될 수 있는 전략을 수립해야 한다.

둘째 다자주의 경제협력에서는 한미의 협력과 함께 우리가 주도할 수 있는 영역을 확보할 전략이 필요하다. 앞서 언급하였다시피 현재와 미래의 국제환경에서는 기술패권이 지배력을 발휘하게 될 것이다. 이런 환경에서는 다른 국가와의 공조가 그 국가가 주도하는 경제 생태계의 종속으로 이어질 위험성이 크다. 이를 방지하기 위해서는 우리가 주도할 수 있는 기술 영역을 확보한 뒤, 이를 바탕으로 협력을 추구하는 전략이 필요하다.

마지막으로 동맹 연대의 영역에서는 기본에 충실하면서 미래지향적인 협력 전략이 필요하다. 동맹의 기본은 안보이익 확보다. 21세기의 안보환경에서 동맹이 확보해야 할 안보 이익은 미래에 변화할 안보환경을 반영한 것이어야 한다. 따라서 동맹은 안보이익을 끊임 없이 재정의해야 하며 그 과정에서 공통분모를 찾아야 한다. 그렇게 확보된 안보의 공통 이익을 통해 동맹의 역할과 방향이 정립되어야 한다. 그러므로 우리 정부와 미국 실행정부가 동맹을 강화하기 위해 함께 추진해야 할 전략은 미래지향적인 공통의 안보이익을 정립하기 위한 소통강화 전략이어야 한다. 이를 통해 사안별로 변화되는 전략적 환경을 반영하여 협력 방안을 수정할 수도 있지만 장기적 방향성에 대한 점검도 가능하기 때문이다.

〈참고 문헌〉

1. 국내문헌

- 김지용, “미국 대통령의 여론 민감도와 청중비용,” 『국방연구』 제63권 제 3호 (충남논산: 국방대학교 안보문제연구소, 2020).
- 김영준·유상범, “미국 대선결과와 한·미관계 전망,” 국가안전보장문제연구소 안보현안분석 (2020.11.30.).
- 김열수, “미 대통령 후보들의 대외정책 비교와 함의,” Korea Institute for Military Affairs, Vol. 33 (Nov., 2020).
- 동아시아안보전략연구회, 『2019 동아시아 전략평가: East Asian Strategic Review』 (충남: 동아시아안보전략연구회, 2019).
- 박재영, 『국제정치 패러다임 제 4판』 (서울: 법문사, 2009).
- 반길주, “북핵위협과 관심전환이론: 트럼프 행정부 시기 미국의 국가안보와 정권안보의 충돌,” 『新亞細亞』 제27권 2호(2020년, 여름).
- 안경모, “남북관계와 한반도: 북한의 대남전략과 2021년의 남북관계,” (2020년 국방대학교-한국국제정치학회 공동 안보학술회의 발제문, 2020.10.29.).
- 유상범, “위협과 동맹인식에 관한 연구: 동맹분리(decoupling)효과를 중심으로,” 『국제정치연구』 제21집 2호 (2018).
- 이상현, “미중 전략경쟁과 한반도 안보,” 글로벌 전략경쟁의 심화와 비전통 안보의 부상 (국방대학교-세종연구소 공동 국제안보학술회 발제문, 2020.11.10.).
- 이현우, ‘미 국방부장관, “북 비핵화 작업 지속, 외교로 교착해소,” 아시아경제(2020.8.27.)
- 임은정, “미국 선거결과와 미국의 대일정책, 그리고 미일관계,” 제31차 국방대학교 국가안전보장문제연구소 국내안보학술회의 발제문 (2020.11.20.).
- 정경영, “제 52차 한미안보협의회의의 과제와 동맹의 미래,” 안보현안분석(2020.10.31.).
- 정구연, “강대국 경쟁에 집중하는 트럼프 행정부,” 『2020 동아시아 전략평가』 (충남 논산: 동아시아안보전략연구회, 2020).
- 정재홍, “미 개별 대신 다자 압박... 중 순응 아닌 대결선택 가능,” 국방일보(2020.11.28.), https://kookbang.dema.mil.kr/newsWeb/m/20201126/4/BBSMSTR_000000010026/view.do (검색일: 2020.11.18.).
- 조성열, “바이든 신행정부의 출범과 북미관계 전망,” (제31차 국가안전보장문제연구소 국내안보학술회 발제문, 2020.11.20.).

차태서, “역사의 가속화?: 포스트 코로나19 시대 미국패권 하강과 대공위기의 도래,” 2020년 국방대학교-한국국제정치학회 공동 안보학술회의 (2020.10.29.) 발표자료.
 하도형, “미중 관계와 한반도,” 글로벌 전략경쟁의 심화와 비전통 안보의 부상 (국방대학교-세종연구소 공동 국제안보학술대회 발제문, 2020.11.10.).

2. 외국자료 및 인터넷 자료

2020 Democratic Party Platform.

Alexandra Jaffe, Matthew Lee and Aamer Madhani, “America is back: Biden pushed past Trump era with nominees,” AP NEWS (November 25, 2020), <https://apnews.com/article/joe-biden-donald-trump-delaware-wilmington-immigration-8505863d752f9de4dea59b4076a385ce> (검색일: 2020.11.25.).

Countable, “Senate Bill S. 4049 Authorizing \$740 Billion in Defense Spending for FY2021,” <https://www.countable.us/bills/s4049-116> (검색일: 2020.11.15.).

Daniel R. Coats, “Statement for the Record Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community (2019.1.29.),” pp. 5~21. <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf> (검색일: 2020.11.27.).

Defense World, “US to Establish new Military Policy-Pacific Deterrence Initiative to Counter China,” *Conflicts & Wars* (June 12, 2020), https://www.defenseworld.net/news/27195/US_to_Establish_new_Military_Policy_Pacific_Deterrence_Initiative_to_Counter_China#.Xx073017mUk (검색일: 2020.11.15.).

GlobalSecurity, “Dynamic Force Employment,” <https://www.globalsecurity.org/military/ops/dynamic-force-employment.htm> (검색일: 2020.11.26.).

Hal Brands and Evan Braden Montgomery, “One War is Not Enough: Strategy and Force Planning for Great Power Competition,” *Texas National Security Review* Vol 3, No. 2 (Spring 2020), <https://tnsr.org/2020/03/one-war-is-not-enough-strategy-and-force-planning-for-great-power-competition/> (검색일: 2020.11.25.).

Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs* (March/April 2020).

Joseph R. Biden, “America is Strongest When We Work With Our Allies,” <https://jangelova.com/america-is-strongest-when-we-work-with-our-allies-joe-biden/> (검색일: 2020.11.26.).

- Kat Devlin, Laura Silver and Christine Huang, “U.S. Views of China Increasingly Negative Amid Coronavirus Outbreak,” *Global Attitudes&Trends*(2020.4.21.), <https://www.pewresearch.org/global/2020/04/21/u-s-views-of-china-increasingly-negative-amid-coronavirus-outbreak/> (검색일: 2020.11.27.).
- Katie Bo William, “The Candidate’s surrogates are outlining a plan to beat China’s leaders, not change them,” *Defense One* (2020.6.30.), <https://www.defenseone.com/policy/2020/06/bidens-china-policy-starts-building-stronger-america/166555/> (검색일: 2020.11.27.).
- Katie Bo Williams, “Biden’s China Policy Starts with Building a Stronger America,” *Defense One* (2020.6.30.), <https://www.defenseone.com/policy/2020/06/bidens-china-policy-starts-building-stronger-america/166555/> (검색일: 2020.11.28.).
- Natalie Sherman, “US-China Trade Deal: Winner and Losers,” *BBC News* (2020.1.15.), <https://www.bbc.com/news/business-51025464> (검색일: 2020.11.15.).
- Mark F. Cancian, “U.S. Military Forces in FY 2020: The Strategic and Budget Context,” *CSIS (Center for Strategy and International Studies)* (September 2019), <https://www.csis.org/analysis/us-military-forces-fy-2020-strategic-and-budget-context> (검색일: 2020.11.26.).
- Mark T. Esper, “Secretary of Defense Mark T. Esper Message to the Force on Accomplishments in Implementation of the National Defense Strategy (July 7, 2020),” <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2266872/secretary-of-defense-mark-t-esper-message-to-the-force-on-accomplishments-in-im/>, (검색일: 2020.11.26.).
- Office of the Secretary of Defense, “2019 Missile Defense Review.”
- Office of the Secretary of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2020,” <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF> (검색일: 2020.11.10.).
- Randall Schweller, “Three Cheers for Trump’s Foreign Policy: What the Establishment Misses,” *Foreign Affairs*, Vol. 97(Sep/Oct 2018).
- Randy Schriver and Eric Sayers, “The Case for A Pacific Deterrence Initiative,” *War on the Rocks* (March 10, 2020), <https://warontherocks.com/2020/03/the-case-for-a-pacific-deterrence-initiative/> (검색일: 202.11.15.).

- Sen. Jim Inhofe and Sen. Jack Reed, “The Pacific Deterrence Initiative: Peace Through Strength in the Indo-Pacific,” War on the Rocks (May 28, 2020), <https://warontherocks.com/2020/05/the-pacific-deterrence-initiative-peace-through-strength-in-the-indo-pacific/> (검색일: 202.11.15.).
- Terri Moon Cronk, “Space Command Leadership Changes Hands,” DoD News (Aug. 21, 2020), <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2320467/space-command-leadership-changes-hands/> (검색일: 2020.11.27.).
- The U.S. Department of Defense, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense (January 2012).”
- The US Department of Defense, “National Defense Strategy: Sharpening the American Military’s Competitive Edge (2018).”
- The US Department of Defense, “*Nuclear Posture Review* (2018).”
- The US Department of Defense, “Need to Modernize Nuclear Weapons Delivery Systems,” <https://media.defense.gov/2019/Apr/01/2002108012/-1/-1/1/NEED-TO-MODERNIZE-NUCLEAR-WEAPONS-DELIVERY-SYSTEMS.PDF> (검색일: 2020.11.1.).
- The US Department of Defense, “Dangers of a Nuclear No First Use Policy,” <https://media.defense.gov/2019/Apr/01/2002108002/-1/-1/1/DANGERS-OF-A-NO-FIRST-USE-POLICY.PDF> (검색일: 2020.11.27.).
- The US Department of Defense, “INDO-PACIFIC Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region (2019.6.1.), The US Department of State, A Free and Open INDO-PACIFIC: Advancing a Shared Vision (2019.11.4.).”
- The US Department of Defense, “Layered Homeland Missile Defense: A Strategy for Defending the United States (2020).”
- The US Department of Defense, “Statement on the Fielding of the W76-2 Low-Yield Submarine Launched Ballistic Missile Warhead (Feb. 4, 2020), <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2073532/statement-on-the-fielding-of-the-w76-2-low-yield-submarine-launched-ballistic-m/> (검색일: 2020.11.12.).”
- The White House, “National Security Strategy of the United States of America (December 2017).”

The White House, “Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People (January 2020),” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf> (검색일: 2020.11.15.).

The White House, “United States Strategic Approach to The People’s Republic of China” (May 26, 2020), <https://www.whitehouse.gov/articles/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>(검색일: 2020.11.26.).

Thomas Wright, “The Quiet Reformation of Biden’s Foreign Policy” The Brookings (March 20, 2020).

USINDOPACOM, “National Defense Authorization Act (NDAA) 2020 Section 1253 Assessment: Executive Summary,” p. 8, <https://int.nyt.com/data/documenthelper/6864-national-defense-strategy-summ/8851517f5e10106bc3b1/optimized/full.pdf> (검색일: 202.11.15.).

William H. Riker and Peter C. Ordeshook, “A Theory of the Calculus of Voting,” *Amerian Political Science Review*, Vol. 62, No. 1 (March 1968).

일본 안보정세분석과 전망

국방대학교 교수 박영준

- I. 문제의 제기
- II. 일본의 안보전략 기조와 신임 스가 내각의 안보정책방향
- III. 일본 육해공 자위대의 전력 변화
- IV. 미일동맹 현황 및 변화
- V. '인도-태평양 비전' 하의 국제안보활동 확대
- VI. 한국에의 함의와 정책방향

요약

I. 문제의 제기

본 연구는 2020년 1월 시점부터 연말 시점까지 일본에서 전개된 안보정책, 즉 외교 및 방위정책의 흐름을 살펴보고, 그러한 흐름이 한국의 안보정책에 어떤 영향을 줄 것인가를 분석하는 데 목표를 둔다. 이 시기 일본은 2012년 연말부터 집권한 아베 총리가 일본 역사상 최장수 총리의 기록을 세우면서, 야심차게 대외적으로는 동경올림픽 개최를 준비하고, 국내적으로는 정치적 안정성을 바탕으로 헌법 개정과 보통국가화를 추진하려던 시기였다.

그러나 예상하지 못했던 새로운 변수들, 즉 코로나 바이러스의 확산과 8월 말 갑작스런 아베 총리의 사임 의사 표명 및 후임 스가 총리의 선출이 이루어지면서, 애초 아베 정권이 의도했던 대내외 정책은 변경되지 않을 수 없었다. 또한 국제적으로는 미중간의 신냉전 상황 격화 속에서 일본의 안보정책이 국제적으로 주목받던 시기이기도 했다.

본 연구는 이같이 2020년의 국제적 정세, 즉 미중간의 신냉전 격화라는 전통적 위협과 코로나 바이러스 글로벌 확대하는 비전통적 안보위협이 대두 속에서 일본이 어떠한 안보 정책을 선택했고, 그러한 정책들이 한반도 안보환경에 어떠한 의미를 갖는가를 포괄적으로

분석하려고 하는 시도이다. 구체적으로 제2절에서 일본 정부의 안보전략 기초와 신임 스가 총리의 안보정책관을 검토한다. 제3절에서는 육해공 자위대 주요 전력의 변화와 안보제도의 변화 등을 살펴본다. 제4절에서는 미일동맹 차원의 전략공유 현황과 연합훈련 실시 상황을 살펴보고, 제5절에서는 미국 이외 인도-태평양 전략하에서 오스트레일리아, 인도, 그 외 영국 및 프랑스 등과 추진하고 있는 안보협력 상황을 개관한다. 마지막으로 일본의 안보정책이 한반도에 미치는 영향 및 한국의 대일정책 방향을 제언한다.

II. 일본의 안보전략 기초와 신임 스가 내각의 안보정책방향

1. 아베 정부 시기의 안보전략 기초

미국의 안보전략관련 문서들은 백악관이 발표하는 국가안보전략서(National Security Strategy)를 필두로 국방성이 공표하는 국가국방전략서(National Defense Strategy), 그리고 합참이 공표하는 국가군사전략서(National Military Strategy) 등의 체계를 갖추고 있다. 종래 일본은 미국의 국방전략서에 해당하는 「방위계획대강」을 1976년에 처음 공표한 이래 1995년, 2004년, 2010년에 각각 개정해 왔다. 그런 일본이 2012년 12월부터 집권한 제2기 아베 내각 시기에 이르러 미국과 유사한 안보전략문서 체계를 갖추기 시작했다. 즉 2013년 12월에 최초로 「국가안전보장전략」을 공표하였고, 동시에 그 하위 문서인 「방위계획대강:2013」을 공표한 것이다.

미국의 국가안보전략서에 상응하는 성격을 가진 아베 내각의 「국가안전보장전략」은 일본의 국가적 정체성을 경제대국, 개방된 해양을 추구해온 해양국가, 전수방위를 견지하는 평화국가 등 3가지로 규정하고, 이에 바탕하여 일본 대외정책의 기본이념을 “국제협조주의에 입각한 적극적 평화주의”로 제시하였다. 66) “국제협조주의”란 일본이 동맹국 미국 및 국제연합이 주도하는 대외정책들에 적극 협조하겠다는 방침을 의미하는 것이고, “적극적 평화주의”란 일본이 1990년대 이래 대외정책의 방침이기도 한 국제안보를 위한 활동에 헌법의 틀 속에서 적극적 역할을 하겠다는 의미를 담고 있는 것으로 보여진다.

이 같은 전제하에서 「국가안전보장전략」은 일본의 안보를 잠재적으로 위협하는 요인으로서 핵무기 및 대량살상무기를 개발하고, 그 운반수단으로 미사일 발사를 거듭하고 있는 북한, 그리고 군사력의 급속한 현대화를 바탕으로 힘에 의한 현상변경 시도를 불사

66) 국가안전보장회의 및 각의 결정, 「国家安全保障戦略について」(2013.12.17.)

하는 중국 등을 명시하고 있다. 이에 대응하여 동 문서는 국제안보를 위한 일본의 대응 방식으로 3가지, 즉 ① 일본의 능력과 역할 강화, ② 미일동맹 강화, ③ 국제사회 파트너 국가들과의 외교 및 안보협력 강화 방안을 제시하였다. ② 미일동맹 강화와 관련해서 미일 양국간 공동훈련 및 정보수집, 경계감시 분야에서의 긴밀한 협력 필요성을 지적하였고, 탄도미사일 방어, 해양, 우주, 사이버, 대규모 재해대응 분야에서의 협력 확대도 언급하였다. ③ 국제사회 파트너 국가들과의 외교 및 안보협력 강화 방안에 대해서는 “가치와 전략적 이익을 공유하는 국가들”인 한국, 오스트레일리아, 아세안 국가들, 인도 등과의 안보협력 확대를 제언하였다.

같은 시기에 공표된 「방위계획대강:2013」은 군사전략 성격의 문서로서 안보위협인식이나 안보정책의 방향에 대해서는 「국가안전보장전략」과 거의 동일한 입장을 공유하면서, 이 같은 안보정책을 달성하기 위해 일본이 구축해야 할 방위력 증강의 기준 개념으로 ‘통합기동방위력’을 제시하였다.⁶⁷⁾ 이 개념은 1976년과 1995년의 「방위계획대강」에서 표명되었던 ‘기본적 방위력(basic defense force)’ 개념, 2004년 「방위계획대강」에서 제시되었던 ‘다기능 탄력적 방위력’(多技能彈力的防衛力:multi-functional and elastic defense force), 그리고 2010년 동 문서에서 제시되었던 ‘동적 방위력’(動的防衛力:dynamic defense force) 개념으로부터의 변화를 의미하는 것이었다.

그런데 두 전략문서의 공표 이후 아베 정권의 안보전략에 중대한 변화를 초래할 수 있는 새로운 환경이 조성되었다. 2014년 7월, 아베 내각은 안보관련 11개 법제의 제정과 개정을 통해, 종전에는 “보유하고 있지만 행사하지 않는다”는 입장을 견지해온 ‘집단적 자위권’을 용인하는 결정을 내렸다. ‘집단적 자위권’이란 유엔헌장 제51조에 규정된 것으로, 타 회원국에 대한 침략을 자신의 안보에 대한 위협으로 간주하여 국제안보활동에 참가할 수 있는 권리를 말한다. 1956년 유엔에 가입한 일본은 회원국으로서 이 권리를 행사할 수 있었지만, 대외 군사활동을 엄격히 규제한 헌법 정신에 따라 ‘집단적 자위권’을 행사하지 않는다는 입장을 표명해 왔다. 그런데 안전법제의 제, 개정을 통해 일본 정부는 종래 안보역할이 가능하다고 본 ‘중요영향사태(중전 주변사태)’ 상황에 더해 ‘존립위기사태’, 즉 지구상의 어떤 곳에서라도 일본의 국가이익과 안전에 위협을 가할 수 있는 사태에 대해 국제연합 회원국으로서, 그리고 동맹국 미국을 지원하는 형태로 관여할 수 있다는 입장을 명기한 것이다.⁶⁸⁾

그에 더해 2017년에 출범한 트럼프 행정부가 추진한 아태 지역전략도 일본의 안보

67) 국가안전보장회의 및 각의 결정, 「平成26年度以後に係る防衛計画の大綱について」(2013.12.17.)

68) 佐竹知彦, 「日本: 不確実性の中の日米同盟」, 防衛研究所 編, 『東アジア戦略概観 2018』(防衛研究所, 2018), p.206. 박영준, 「아베 정부의 보통군사국가화 평가: 국가안전전략서, 집단적 자위권, 미일가이드라인, 안보 법제에 대한 종합적 해석」, 『아세아연구』제58권 4호 (고려대학교 아세아연구소, 2015 겨울)도 참조.

정책에 영향을 주었다. 트럼프 행정부는 아베 수상이 2012년에 표명하였고, 2016년 8월, 아프리카 개발회의에서 재강조한 “자유롭고 열린 인도-태평양 전략”을 아예 미국의 지역 전략으로 수용하였다. 그리고 이에 따라 기존 ‘태평양사령부’도 ‘인도-태평양 사령부’로 개칭하고, 미 국방성은 전임 오바마 행정부 시대에 통용되던 재균형전략(rebalancing) 전략을 대체하여 새롭게 ‘인도-태평양 전략서’를 공표하게 되었다.⁶⁹⁾

이 같은 대내외적 변화를 반영하여 아베 내각은 2018년 12월, 「방위계획대강」을 재개정 하였다. ⁷⁰⁾ 재개정된 「방위계획대강:2018」은 안보환경 분석과 관련하여 기존 대강에서 표명된 중국과 북한에 대한 안보위협인식을 견지하였다. 즉 중국이 해공군력을 증강하고 그 활동을 확대하는 등의 군사적 동향이 지역과 국제사회 안보질서에 강한 우려요인이 되고 있다고 하였다. 북한도 남북 판문점 정상회담 및 북미간 싱가포르 정상회담 등을 통해 한반도 비핵화 의사를 표명하고 있음에도 불구하고 그 본질적 변화가 없다고 지적 하면서, 북한의 군사동향은 일본의 안전에 증대하면서도 절박한 위협이 되고 있을 뿐 아니라, 지역 및 국제사회의 평화와 안전을 저해하는 요인이 되고 있다고 강조하였다.

이 같은 위협요인들에 대응하여 「방위계획대강:2018」은 ① 일본 자신의 방어능력 강화, ② 미일동맹 강화, ③ 국제사회와의 안보협력 등 3가지 분야에서 일본이 추진해야 할 방위정책의 방향을 제시하였다. ① 일본 자신의 방어능력 강화와 관련하여, 동 문서는 이전 대강에서 제시된 ‘통합기동방위력’을 보완하여, ‘다차원 통합방위력’의 새로운 개념을 제시하였다. 즉 새로운 전쟁 양상이 종래 육해공 영역에 더해 우주, 사이버, 전자파 등의 신영역에서도 확대되고 있으니, 그에 대응하는 방위력 구축이 필요하다고 하였다. 이와 관련하여 육해공 자위대의 전력증강 목표를 제시한 ‘별표(別表)’를 통해, 후술하듯이 육상자위대의 경우에는 도서방어용 고속활공탄 부대의 신편, 항공자위대는 우주영역전문부대와 무인기 부대의 신편, 그리고 통합마료감부가 관할하는 공동부대로서는 사이버 방어 부대와 해상수송부대, 그리고 통합미사일 방어체제의 신편 등이 새로운 과제로 제기되었다. ② 미일동맹 강화와 관련해서는 양국간 동맹이 ‘인도-태평양 지역의 평화와 안전’에 큰 역할을 해야 한다고 하여, 미국이 추진하는 ‘인도-태평양 전략’을 적극 공유하는 입장을 명시하였다. ③국제사회와의 안보협력과 관련하여, 오스트레일리아, 인도, 동남아 국가들, 한국, 그리고 영국 및 프랑스와의 안보협력 확대 필요성을 언급하였다.

「방위계획대강:2018」을 종전 2013년 문서와 비교하면 몇가지 변화가 나타나고 있다. 첫째, 자위대의 방어능력과 관련한 기존 개념이 ‘통합기동방위력’에서 ‘다차원 통합방위력’

69) 아베 내각의 인도-태평양 구상 전개와 관련하여 Shinzo Abe, “Asia’s Democratic Security Diamond”(2012.12) 및 조양현, 「인도 태평양 전략(Indo-Pacific Strategy) 구상과 일본 외교」 『IFANS 주요 국제문제분석 2017-63』 (국립외교원 외교안보연구소, 2018) 등 참조.

70) 『平成31年度以後に関する防衛計画の大綱』 (國家安全保障會議 및 閣議, 2018.12.18.).

으로 변경되면서, 육해공 자위대에서 사이버 방어부대, 무인기부대, 우주전문부대, 도서 방어용 고속활공탄 부대 등의 신편 방침이 표명되고 있다는 점이다. 둘째, 미일동맹의 활동 범위 및 역할에 관해 미국 트럼프 행정부가 추진하는 ‘인도-태평양 전략’의 관점이 적극 수용되고 있다. 셋째, 2018년 이후 위안부 합의나 강제징용공에 대한 대법원 판결 등의 요인들로 인해 악화되고 있는 한일 관계를 반영하여, 한국과의 안보협력 우선 순위가 오스트레일리아나 인도와 같은 ‘인도-태평양 전략’ 참가국가들은 물론 동남아 국가들보다 낮아지고 있다.

2. 새로운 국가안보전략 개정론 대두

「방위계획대강:2018」공표 이후 일본 내에서는 「방위계획대강:2013」이 안보환경 변화를 반영하여 개정된 것처럼 「국가안전보장전략:2013」도 개정되어야 한다는 의견이 제기되고 있다. 여기에는 두가지 배경이 있다. 첫째, 2020년 1월 이후 전세계를 강타한 코로나 바이러스가 일본에도 비전통안보 위협에 대응하는 국가안보체제의 정비를 요구하고 있기 때문이다. 코로나 바이러스로 인해 일본 내에서는 확진자 및 사망자도 다수 발생하였을 뿐 아니라, 경제적, 사회적으로도 상당한 타격을 받았다. 그에 더해 2020년 개최 예정이던 동경 올림픽도 3월24일, 아베 수상이 직접 국제올림픽위원회와의 협의를 거쳐 부득불 1년 뒤인 2021년으로 연기한다는 결정을 내리게 되었다. 코로나 바이러스의 확산에 대한 대책의 일환으로 아베 정부는 4월1일, 지역별 정책반, 전략기획, 정보반 등으로 구성된 기존의 국가안전보장국(NSS) 조직에 경제반을 신설하여, 첨단 기술관리 및 사이버 안보, 그리고 코로나 등 질병에 대한 대응을 담당하도록 담당 기구의 재편을 단행하였다.⁷¹⁾ 그럼에도 불구하고 코로나 바이러스와 같은 비전통적 안보위협에 대한 국가적 대응체제가 취약성을 보이게 되면서, 이를 제도적, 정책적으로 보강해야 한다는 여론이 제기되고 있다.

둘째, 2020년 6월, 일본 정부는 2017년 이래 도입을 추진하던 이지스 어쇼어 미사일 방어체제의 일본내 배치 방침을 철회하는 결정을 내렸다. 이 결정을 주도한 고노 다로 방위상은 이지스 어쇼어 미사일이 발사되어 그 추진장치(부스터)가 낙하될 경우, 배치 지역으로 예정된 아키타현과 야마구치현 주민들에 대한 피해가 발생할 수 있고, 이를 기술적으로 보강하기 위해서는 2000억엔 이상의 추가 비용이 소요된다는 점을 그 철회 결정의 이유로 제시하였다.⁷²⁾ 그런데 이 결정과 동시에 자민당 국방부회 및 안전보장

71) 『朝日新聞』 2020.4.2.

72) 『朝日新聞』 2020.9.3.

조사회, 그리고 정부조사회 등은 아예 일본의 미사일 방어체제를 강화하기 위해서는 종전에 보수우파 정치인들이 주장해오던 적기지공격능력 보유가 보다 현실적이고 효용성도 높다는 주장을 제기하였다. 특히 북한이 일본 전역을 사정거리로 하는 탄도미사일을 수백기 보유하고 있고, 중국과 러시아도 변칙궤도나 극초음속 미사일 능력을 개발하고 있는 실태에 비추어, 보다 효과적인 미사일 방어를 위해서는 헌법이 허용하는 범위 내에서 상대 영역내 탄도미사일 기지를 저지할 수 있는 능력을 구축해야 한다는 점을 강력하게 주장하였다.⁷³⁾ 이에 더해 게이오대학 호소야 유이치 교수를 포함한 일본내 안보전문가들과 주요 언론도 상대국가에 의한 공격이 임박할 때, 선제타격(preemptive strike) 개념에 따라, 적 미사일 기지를 공격할 수 있는 능력의 보유가 필요하다는 주장을 전개하고 있다.⁷⁴⁾

이 같은 배경 하에 방위성 방위정책국장을 역임한 도쿠치 다케시는 최근 발표한 논문을 통해 국가안보전략서의 개정 필요성을 강하게 제기하고 있다. 그는 개정될 국가안보전략서에는 “자유롭고 열린 인도-태평양 구상”을 공유하고 있는 미일동맹의 변화, 2020년 6월 결정된 이지스 어쇼어 배치 철회 결정을 전후하여 자민당 내부에서 제기되고 있는 적기지 타격능력 보유론, 그리고 코로나 바이러스와 같은 비전통적 안보위협요인에 대한 대응 필요 등이 포함되어야 한다고 주장하고 있다.⁷⁵⁾

3. 스가 내각 출범과 안보전략 전망

아베 수상의 갑작스런 사임 결정 이후 2020년 9월, 출범한 스가 요시히데 내각은 이러한 여론을 고려하여 새로운 안보전략의 책정 여부를 결정할 것으로 보인다. 다만 기본적으로 스가 총리는 2012년 12월부터 시작된 제2기 아베 정권 8년의 집권기간 동안 관방장관으로 보좌해온 경력의 소유자여서, 기본적으로는 아베 내각 시대의 안보전략 기조를 계승할 것으로 전망된다. 취임 직후 미국, 오스트레일리아, 인도 정상과 우선적으로 통화하면서 인도-태평양 전략의 공유를 확인하였고, 중국 시진핑 국가주석과도 통화

73) 「ミサイル阻止力」保有を 新たなミサイル防衛の自民提言案 (全文)

(<https://news.yahoo.co.jp/byline/takahashikosuke/20200731-00191040/>)

74) Yukio Tajima, “Interview with Prof. Yuichi Hosoya: Japan must rethink excessive reliance on US security, says expert”, *Nikkei Asian Review* (2020.7.7.). 이외 Masaya Kato, “Japan begins debate over strike capabilities”, *Nikkei Asian Review*, June 30, 2020. Tetsuro Kosaka, “Japan’s ‘shield’ against North Korean missiles would not have worked” *Nikkei Asian Review* (July 18, 2020) 등도 참조.

75) Hideshi Tokuchi, “Japan’s Quest for a New Security Strategy and the Japan-US Alliance”, *PacNet* 52 (Pacific Forum, 2020.9.11.)

하면서, 중국과의 협력 기조 견지를 확인한 점이 이를 말해준다.

2020년 10월26일, 국회에서 행한 소신표명 연설에서도 미일동맹, 대북 정책, 대중정책 등에 대해 스가 신임 총리는 아베 내각의 기조와 동일한 정책 방침을 표명하고 있다.⁷⁶⁾ 즉 미일동맹이 일본 안보정책의 기축이라는 점을 확인했고, 그 밖에 오스트레일리아, 인도, 동남아 국가들, 유럽 국가 등 가치와 이익을 공유하는 국가들과의 안보협력 지속 방침을 밝혔다. 국가안보전략서 등에서 잠재적 위협요인으로 규정된 북한과 중국에 대해서도 기존 전략문서에 나타난 인식을 거의 그대로 드러내고 있다. 북한에 대해서는 납치자 문제 해결을 최우선 과제로 추구하겠지만, 김정일 위원장과 정상회담 용의가 있으며, 이 회담이 실현될 경우에는 2002년 북일 간에 합의한 바처럼 국교정상화를 추진하겠다는 점을 재확인하였다. 스가 신임 총리는 대중국 정책에 대해서도 아베 총리 시기의 인식과 정책을 답습하고 있다. 중국에 대해서 기본적인 협력관계를 유지하지만, 상호 차이를 보이는 이견에 대해서는 분명히 발언하겠다는 뜻을 명확히 표명하고 있다.

다만 스가 총리는 코로나 바이러스 사태에 직면한 경험을 바탕으로 20여년전 오부치 총리 시기에 강조되었던 ‘인간안보’ 개념을 다시 증시하는 모습을 보이고 있다. 2020년 9월 25일, 유엔총회에서 화상을 통해 행한 연설에서 스가 총리는 코로나 바이러스 사태 등을 계기로 ‘인간안보’ 개념이 증시되어야 한다는 점을 강조하였고, 일본이 국제적 다자주의를 통해 ‘인간안보’ 관련 정책의 추진에 주도적 역할을 할 것임을 천명하였다⁷⁷⁾. 이러한 점을 통해 볼 때, 스가 내각에 의해서 새로운 국가안보전략이 책정된다고 하면, 아베 내각 시대의 안보정책 기조가 유지되면서, ‘인간안보’의 개념과 그 정책화가 가미되는 모습을 띄게 되지 않을까 전망된다.

Ⅲ. 일본 육해공 자위대의 전력 변화

「방위계획대강:2018」은 일본의 안보정책 이행을 위하여 요구되는 방위력 증강의 표준 개념을 ‘다차원 통합방위력’으로 제시하였다. 즉 종래 육해공 영역에 더해 우주, 사이버, 전자파 등의 신영역에서도 잠재적 위협에 대응할 수 있는 방위능력을 확보하겠다는 것이다. 그렇다면 구체적으로 육해공 자위대의 전력 및 기타 우주, 사이버, 전자파 등의 영역에서 일본은 어떠한 전력을 어떤 편제 하에서 증강하고 있는가. 아래 표는 육해공 자위대 전력의 증강목표를 제시한 「방위계획대강:2018」의 ‘별표(別表)’를 「방위계획대강:

76) 스가 요시히데(菅義偉) 내각총리대신 소신표명연설 (2020.10.26.)

(www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/1026shoshinhyomei.html)

77) 연설 전문은 『日本經濟新聞』 2020. 9.26 참조.

2013」의 그것과 비교한 것이다.

〈표 1〉 「방위계획대강 2013」과 「방위계획대강 2018」 ‘별표(別表)’ 비교

	방위계획대강 2013	방위계획대강 2018
공동 부대		사이버방어부대 1개 방위대 해상수송부대 1개 수송군
육상자 위대	편성 정수 15만9천명 (상비자위관 15만1천, 즉응예비자위관 8천) 기동운용부대 3개 기동사단 4개 기동여단 1개 기갑사단 1개 공정단 1개 수륙기동단 1개 헬기단 지역배치부대 5개 사단, 2개 여단 지대함유도탄부대 5개 지대함 미사일연 지대공유도탄 부대 7개 고사특과군/연대	편성 정수 15만9천명 (상비자위관 15만1천, 즉응예비자위관 8천) 기동운용부대 3개 기동사단 4개 기동여단 1개 기갑사단 1개 공정단 1개 수륙기동단 1개 헬기단 지역배치부대 5개 사단, 2개 여단 지대함유도탄부대 5개 지대함 미사일연대 도서방어용 고속활공탄부대 2개 고속 활공탄 대대 지대공유도탄 부대 7개 고사특과군/연대 탄도미사일방어부대 2개 탄도미사일 방어대
해상자 위대	호위함부대 4개 호위대군(8개 호위대) 잠수함부대 6개 잠수대 소해부대 1개 소해대군 초계기부대 9개 항공대 주요 장비 호위함(이지스탑재호위함) 54척(8척) 잠수함 22척 작전용항공기 약170기	수상함정부대(호위함부대) 4개군(8개대) 호위함/소해함정부대 2개군(13개대) 잠수함부대 6개 잠수대 초계기부대 9개 항공대 주요 장비 호위함(이지스탑재호위함) 54척(8척) 잠수함 22척 초계함 12척 작전용항공기 약190기
항공자 위대	항공경계관제부대 28개 경계대 1개 경계항공대(3개 비행대) 전투기부대 13개 비행대 공중급유/수송부대 2개 비행대 항공수송부대 3개 비행대 지대공유도탄부대 6개 고사군 주요 장비 작전용 항공기 약 360기 이 가운데 전투기 약 280기	항공경계관제부대 28개 경계대 1개 경계항공단(3개 비행대) 전투기부대 13개 비행대 공중급유/수송부대 2개 비행대 공중수송부대 3개 비행대 지대공유도탄부대 4개 고사군(24개 고사대) 우주영역전문부대 1개 대 무인기부대 1개 비행대 주요 장비 작전용 항공기 약 370기 이 가운데 전투기 약 290기

1. 육상자위대 편제 및 전력변화

〈표 1〉을 보면 육상자위대의 경우 기존 부대와 2018년 3월 신편된 총대사령부, 그리고 해병대에 해당하는 수륙기동단 편제로 구성되어 있다. 총대사령부는 우리의 지상작전 사령부와 유사하게 육상자위대의 5개 방면대 예하 부대들을 작전지휘하는 역할을 담당한다. 특수전 수행을 주요 역할로 하여 2007년 창설되었던 중앙즉응집단은 2013년 방위 계획대강 방침에 따라 해체되면서 그 소속 부대 및 역할이 2018년 신편된 육상총대에 흡수되었다.⁷⁸⁾ 2018년 신편된 수륙기동단은 총 3개 연대가 편성될 예정인데, 우선 2개 연대규모로 창설되었고, 각 연대는 700-900명 규모로 구성된다. 이미 수륙기동단의 장비로서 수륙양용장갑차 AAV 52대가 도입 완료되었고, 공기부양정 등도 도입될 예정이다.⁷⁹⁾ 또한 육상자위대는 기존 편성된 부대 이외에 도서 방어를 위한 고속활공탄부대 등을 신편하였다.⁸⁰⁾

냉전기 육상자위대는 소련으로부터의 침공 가능성에 대비하여 당시 기갑사단 등 4개 사단을 홋카이도에 중점 배치하였었다. 그런데 탈냉전기 이후에는 중국으로부터의 잠재적 위협을 고려하여 오키나와 등 서남방 도서 지역에 병력들을 재배치하는 특성을 보이고 있다. 2016년 3월, 최서단 요나구니 도서에 연안감시대 병력을 배치한 것을 필두로, 2019년 3월에 가고시마현 아마미 제도와 오키나와현 미야코지마에 각각 560명과 380명 규모의 지대함 유도탄 및 지대공 유도탄 부대를 배치하였다. 향후에는 미야코지마에 800여 명 규모까지 추가로 병력을 배치할 계획으로 있다.⁸¹⁾

2. 해상자위대 편제 및 전력변화

냉전기 해상자위대는 1980년대에 표명된 해상교통로 1000해리 방어론에 따른 전력 증강과 작전적 역할 수행에 중점을 두어 왔다. 그런데 21세기 들어서서 대테러전쟁 및 아덴만 해역 해적퇴치 활동을 위해 인도양 및 아덴만 등에 해상자위대 함정들이 파견되면서 실질적으로 2000해리 방어 임무를 수행하게 되었다.⁸²⁾ 이에 따라 〈표 1〉에서와 같이 해상자위대 예하의 수상함정, 잠수함, 소해함, 초계기 등의 전력규모와 부대 편제도

78) 이준왕 「일본의 상황인식 변화와 육상자위대 개혁」, 한국국방외교협회 주최 세미나 『2019년 글로벌 군사안보 환경평가와 2020년 전망』 발표논문 (2018.12.13.)

79) 권태환, 「일본의 군사전략과 우리의 대응」 『군사논단』 제100호 (한국군사학회, 2020), pp.250-251.

80) 고속활공탄 부대의 전술적 의미에 대해서는 이준왕, 앞의 논문 참조.

81) 『朝日新聞』 2019.3.26.

82) 권태환, 앞의 글, p.254.

이에 따라 변화되고 있다.

해상자위대는 2018년 12월, 각의 결정에 따라 기존 헬기탑재호위함으로 분류되던 배수량 1만9천톤급의 이즈모와 카가 2척을 항모로 개조하는 작업을 진행하고 있다. 중국이 이미 항모 랴오둥(遼東)을 운용하고 있고, 제2번함 산둥(山東)도 진수시키는 상황에서 일본도 항모 보유의 결단을 내린 것이다. 이에 따라 내열갑판 등을 장착하는 등의 작업을 거쳐 2020년과 2022년에 각각 이즈모와 카가에 대한 항모 개조 작업을 완료하여, 2024년까지 수직이착륙이 가능한 F-35B 기종을 함재기로 탑재시킬 예정으로 있다. 이를 위해 이미 100여대를 도입하기로 예정된 F-35 기종 가운데 42대를 F-35B로 재조정하는 방침도 결정하였다. 함재기가 도입될 경우 그 항공기지로는 마게시마(馬毛島)를 활용할 예정으로 있다.⁸³⁾

해상자위대는 8척의 이지스함을 보유하고 있다. 각 이지스함에는 미사일 방어체제의 일익을 담당하는 SM-3 요격미사일을 탑재하였다. 이 요격미사일은 지상에 배치된 PAC-3 요격미사일 및 방공통제시스템 JADGE와 더불어 일본 미사일 방어체제를 구성하고 있다. 미국과 일본이 공동개발중인 첨단 요격미사일 SM-3 Block 2A 미사일은 2021년경 이지스함에 탑재될 예정이다.⁸⁴⁾

해상자위대는 현재 22척의 잠수함을 보유하고 있다. 해상자위대의 잠수함들은 디젤 잠수함으로서, 동급 가운데는 가장 정숙성이 뛰어나다는 장점을 갖고 있는 것으로 평가된다. 해상자위대의 전력 가운데 해상초계기 능력은 특히 세계적으로 평판을 얻고 있다. 100여대의 해상초계기 전력들은 2013년 이후 종전의 P-3C 기종에서 일본이 자체 개발한 P-1 기종으로 대체되고 있다.

3. 항공자위대 편제 및 전력변화

항공자위대는 기존에 F-4E 전투기, F-2전투기 등을 주력기종으로 보유하고였으나, 점차 노후화 징후를 보이게 됨에 따라 대체기 획득에 노력을 기울이고 있다. 이미 2018년에 F-4E 전투기의 대체기로 F-35A 102대 도입이 결정되었고, 2019년 8월에는 이 가운데 42대를 수직이착륙 가능한 F-35B 로 조정하여 항모 함재기로 활용한다는 방침이 결정된 바 있다.⁸⁵⁾ 일본이 1980년대 후반에 F-16을 기반으로 미국과 공동으로 개발한 F-2

83) 권태환, 앞의 글, p.253.

84) 『防衛白書:2020』(防衛省, 2020),p.259.

85) 김학준 공군 대령(전 주일 공군무관), 「일본의 항공방위전략 변화와 항공전력」, 한국국방외교협회 주최 세미나 발표논문 (2018.12.13.)

전투기의 후계기 개발도 추진 중에 있다. 미츠비시중공업이 2016년 자체개발한 스텔스 비행기를 바탕으로 미국과 기술협력하여 2031년까지 후계기를 개발하고, 2035년까지 실전배치한다는 방침으로 있다.⁸⁶⁾

육상자위대가 그러하듯이 항공자위대도 냉전시기의 북방 중시 방침을 전환하여 서남방 방위체제를 강화하는 모습을 보이고 있다. 2017년 7월, 항공자위대는 기존의 남서항공 혼성단을 남서항공방면대로 격상시켜, 총 4개의 방면대 체제를 갖추기에 이르렀다.⁸⁷⁾

「방위계획대강:2018」은 <표 1>에서 보이는 것처럼 ‘다차원 통합방위력’의 일환으로 우주 영역전문부대의 창설방침을 표명한 바 있다. 이에 따라 2020년 5월, 항공자위대 내에 우주작전대가 20명 규모로 창설되었고, 일본은 우주부대를 향후 200명 규모로 더 확대할 방침이다. 항공자위대의 우주부대는 기존에 일본이 운용하고 있는 광학위성 3기와 레이더 위성 4기에서 획득한 우주상황정보를 관리하고, 이를 수상관저 및 방위성과 외무성 등 일본 안보부처들과 공유하고, 나아가 미국과 우주상황정보 등을 공유하는 역할을 수행하게 될 것으로 보인다.⁸⁸⁾ 특히 일본 우주부대는 미국 트럼프 행정부가 추진하는 우주전력 강화 방침과 연동하여 창설된 것이며, 향후에도 미국과의 우주정보 공유 및 상황감시 등의 분야에서 그 역할이 커질 것으로 전망된다.

항공자위대는 「방위계획대강 2018」에서 무인기부대의 신편 방침도 밝혔었다. 무인기는 이미 미국, 중국, 러시아 등이 AI 기술을 활용하여 경쟁적으로 개발하고 있고, 2020년 10월, 아제르바이잔과 아르메니아 간의 실제 교전에서 전차를 파괴하는 위력을 보이기도 했다. 일본도 「방위백서 2020」 등을 통해 인공지능 및 양자 등의 새로운 과학기술이 군사적으로 잠재성을 갖고 있는 점에 주목하고 있는데, 그 연장선상에서 무인기 전력의 잠재성도 인정하여 항공자위대 예하의 정식 부대로 육성하려는 방침을 공개적으로 표명하고 있는 것이다.

4. ‘다차원 통합방위력’ 및 미사일 방어체제

「방위계획대강 2018」은 기존의 육해공 영역에 더해 우주, 사이버, 전자파 등을 ‘신영역’으로 개념화하면서 모든 영역에 대응 가능한 ‘다차원 통합방위력’을 전력증강의 표준 개념으로 제시하였다. 우주, 사이버, 전자파 영역과 관련된 전력에 관해 「방위계획대강 2018」은

86) Daishi Abe, “Japan targets 2031 production start of homegrown stealth fighter”, *Nikkei Asian Review*, 2020.7.8.

87) 防衛省, 『防衛白書:2020』(2020), p.252.

88) 『防衛白書:2020』, p.259.

공동부대로서 사이버방어부대와 해상수송부대를 새롭게 설정하고 있다. 이 부대들은 통합막료감부의 통제를 받으면서, 사이버방어 및 해상수송 분야에서 육해공 자위대의 임무를 전체적으로 지원하는 역할을 하게 될 것으로 보인다.

‘사이버 방위대’는 2014년 3월 신편되었고, 2020년에는 70명의 인원 증원이 이루어져 현재 290명 규모로 구성되어 있다. 일본은 동맹국인 미국, 그리고 나토와 사이버 방어를 위한 국제협력체제를 갖추면서, 그 능력을 강화하고 있다. 동맹국 미국과는 사이버방위 정책 워킹그룹을 설치하여, 미일간 사이버 안보협력을 실시하고 있다. 또한 2019년 12월에는 나토가 주최하는 사이버 방어훈련인 ‘사이버 코아리션 2019’에 최초로 참가하는 등 나토와의 사이버 안보협력도 추진하고 있다.⁸⁹⁾

우주 영역과 관련해서는 앞서 설명된 항공자위대 내의 우주작전부대 신설 이외에 2020년에 통합막료감부에 우주영역기획반을 신설하여 우주 영역에서 기획임무를 수행하게 하고 있다. 전자파 영역과 관련하여 방위성에 전자파 정책실을 신설하였고, 통합막료감부에 전자파 영역 기획반을 신설하였다.⁹⁰⁾ 또한 육상자위대 육상총대 예하에 전자파 작전부대를 신편하여, 전자파에 관한 정보를 수집, 분석하고, 상대방의 레이더와 통신 등을 무력화하기 위한 능력도 강화하고 있다.⁹¹⁾

미사일 방어체제와 관련하여 일본은 2007년 이후 해상의 이지스함에 배치되는 SM-3 미사일방어체제와 육상 배치의 PAC-3 미사일 방어체제 등 2단계 미사일 방어체제를 실전에 배치하고 있다. 일본은 2017년 12월 이후 이지스 어쇼어(Aegis Ashore), 즉 육상 배치형 이지스 미사일 방어체제를 아키타현과 야마구치현에 배치하여 3단계 미사일 방어체제를 구축하려는 시도를 하였다. 그러나 2020년 6월, 고노 다로 방위상과 아베 수상은 이지스 어쇼어 도입 방침을 철회하는 결정을 내렸다. 그 이유는 이지스 어쇼어 미사일 방어체제의 발사체, 즉 부스터가 지상에 낙하할 경우 아키타현과 야마구치현의 민가에 피해를 끼칠 가능성이 지적되고, 그를 방지할 기술적 보완에 2000억엔 이상의 추가 비용이 소요될 것이라는 판단이 내려지게 되자, 배치를 중단하는 결정을 내리게 된 것이다.

그러나 자민당 내에서는 앞서 설명된 것처럼, 아예 적기지 공격능력을 갖는 것이 보다 경제적이고 효율적인 방어태세가 된다는 주장이 제기되고 있다. 사실 일본은 2017년 12월, 항공자위대 보유 F-15 전투기의 탑재용 공대지 미사일로서 사정거리 900킬로미터의 JASSM 및 공대함 LRASM 미사일 도입을 결정하였고, F-35 전투기의 탑재용 미사일로는 사정거리 900킬로미터의 JSM 도입을 결정한 바 있다. 이같은 공대지 미사일

89) 『防衛白書:2020』, pp.272-273.

90) 권태환, 앞의 글, p.259.

91) 『防衛白書:2020』, p.273-274.

전력은 공중급유기의 지원만 있으면 충분히 적기지 공격능력으로 활용될 수 있다.⁹²⁾ 또한 2019년 8월, 중거리 핵전력 폐기조약(INF)을 탈퇴한 미국이 사정거리 1천킬로미터의 중거리 순항미사일 및 사정거리 3000-4000킬로미터의 중거리 탄도미사일 개발에 성과를 거두고 있는데, 일본이 이러한 미사일을 획득하려 할 경우, 적기지 공격용 지대지 미사일 능력도 갖게 될 것이다. 다만 이러한 공격용 미사일 능력을 보유하는 것은 일본이 표방 해온 ‘전수방위’ 원칙에 어긋나는 것이 될 것이고, 헌법의 정신에도 위배된다는 비판이 뒤따르게 될 것이다.⁹³⁾

5. 방위비 및 자위대 군사력 평가

이상에서와 같이 일본은 「방위계획대강 2018」에 명시된 ‘다차원 통합방위력’을 육해공 자위대에 구현하려는 노력을 기울이고 있다. 이를 위해 아베 정부는 2013년 제2기 내각 출범 이후 지속적으로 방위예산을 증액시켜 왔다. 2019년과 2020년 현재 시점에서 일본 방위비는 각각 5조 2574억엔과 5조 3100억엔 규모를 보이고 있다. 달러로 환산하면 대략 505억 달러 규모로서, 세계 6위의 국방예산 수준이다.⁹⁴⁾

이 같은 예산 투입으로 이룩된 자위대의 군사력은 세계 전체적으로 어떤 수준에 해당 되는 것인가. 이에 대해 미국 군사력 평가 전문기관인 글로벌 파이어(GFP)는 병력과 무기, 경제력과 전시 동원 가능한 인력 등 포함해서 국가간 군사력 지수를 발표하고 있는데, 이 지표가 도움이 될 것 같다. 글로벌 파이어의 평가에 따르면 2019년과 2020년 시점에서 일본 육해공 자위대의 군사력은 미국, 러시아, 중국, 인도 등에 이어 세계 6위권 정도로 평가되고 있다.⁹⁵⁾ 비록 이 평가는 핵전력이 제외된 것이긴 하지만, 재래식 전력 기준으로 일본 자위대의 전력이 핵보유국에 근접하는 수준으로까지 증강되고 있다는 점을 잘 보여주고 있다.

92) Eric Heginbotham and Richard J.Samuels, “Active Denial: Redesigning Japan’s Response to China’s Military Challenge”, *International Security*, vol.42, no.4, (Spring 2018),p.160.

93) 방위연구소장을 역임한 야나기사와 교지(柳澤協二)는 아사히 신문에 기고한 칼럼을 통해 일본이 F-35B를 탑재할 수 있는 항모 보유, 적기지 공격 가능한 장거리 미사일 도입, 고속활공탄 도입 등을 하게 될 경우 ‘전수방위’의 범위를 벗어나는 것이라는 지적을 하고 있다. 『朝日新聞』 2019.2.8.

94) 다만 GDP 대비 비율은 0.9%라는 의견과 1.4%라는 의견이 갈리고 있다. 전자에 관해서는 Alex Fang, “US urges allies to spend 2% of GDP on defense, citing China threat”, *Nikkei Asian Review* (2020.9.18.), 후자에 관해서는 권태환, 「일본의 군사전략과 우리의 대응」 『군사논단』 제100호 (한국군사학회, 2020), pp.245-246.

95) 『국방일보』 2020.1.16. 이 조사는 한국도 세계 6위권 전후의 수준을 보이고 있다고 지적한다.

IV. 미일동맹 현황 및 변화

1. 미일동맹의 진화

제2차 세계대전의 패전 이후 일본은 미 점령군이 진주한 상태에서 제국 육군과 제국 해군, 그리고 육군성과 해군성 등 제국 군대 관련 행정부서들이 모두 해체되는 운명을 맞았다. 1946년 11월, 맥아더 원수가 지휘하는 연합국 총사령부와 요시다 시게루 수상이 이끄는 일본 내각이 협의하여 평화헌법을 제정하였지만, 이 헌법은 제9조에 육해공군 전력 보유를 금하는 조항을 담았다. 그런데 자국의 안보를 방위할 수 있는 군대가 부재한 상태에서 미소 간에 냉전적 대립이 전개되고, 일본도 소련 및 중국 공산당 정부에 의한 군사적 위협에 노출되게 되었다. 이 같은 상황에서 요시다 시게루 수상은 6.25 전쟁이 진행되고 있던 1951년 9월, 미국이 군대의 일본 주둔을 통해 일본 안보를 담당하도록 하는 미일 안보조약을 체결하였다. 1951년 조약은 냉전기의 미소 대립 상황에서 공산주의 세력에 대해 글로벌 범위에서 봉쇄전략을 추진하던 미국의 입장과, 평화헌법하에서 군대를 보유할 수 없었던 일본이 중국 대륙의 공산화와 한반도에서의 6.25 전쟁 등 일본을 위협하는 지역 정세 속에서 안보수단을 강구하지 않을 수 없었던 일본의 이해가 맞아 떨어진 결과였다.

다만 불과 5, 6년 전에만 해도 태평양의 도서들에서 서로 적대적으로 대립하던 미국에 일본의 안보를 위탁한다는 것은, 일본 국내에서 적지 않은 반발을 불러일으킬 수 있는 문제였다. 이에 대해 군국주의 시대 주영대사를 지내기도 한 요시다 수상은 일본의 국가적 정체성은 해양국가이며, 바다를 통해 국가적 번영을 도모해야 하는 지정학적 숙명을 갖고 있다고 강조하면서, 일본이 같은 해양국가인 영국과 동맹을 체결했을 때는 국가적 번영을 이룩할 수 있었지만, 대륙국가인 독일과 동맹을 체결해서는 국가적 패망을 가져왔다고 지적한다. 이러한 역사적 유추를 바탕으로 요시다 수상은 같은 해양국가이고 세계적 강대국인 미국과 동맹을 맺는 것이 일본이 살아나갈 수 있는 대외전략의 핵심이라고 국민들을 설득하였다. 96)

단 1951년 미일안보조약은 군대가 없었던 일본 입장에서 국내 내란이 발생했을 때, 미군이 책임지고 이를 진압한다는 조항 등이 담긴 불평등성을 갖고 있었다. 1954년 육해공 자위대가 창설되고 방위청이 조직되면서, 이같은 불평등성에 대한 시정 요구가

96) 吉田茂, 『日本外交の歩んできた道』 『回想10年』 (新潮社, 1957). 北岡伸一, 『戦後日本外交論集』 (中央公論社, 1995) 에도 수록.

일본측에서 제기되었다. 이 같은 경위 속에 1960년 당시 기시 노부스케 수상은 미국 아이젠하워 행정부와 공동의 협의 속에 기존 미일 안보조약의 불평등한 요소들을 수정하고, 동맹의 역할 및 적용범위 등을 명시한 미일안보조약 개정을 단행하였다. 개정 조약의 제5조에서는 일본 시정 하의 영역에 대한 제3국으로부터의 공격을 자국 안전에 대한 위협으로 간주한다고 하였고, 제6조에서는 이를 위해 일본이 미국에 기지를 제공하며, 조약의 적용범위를 ‘극동’으로 한다는 조항을 삽입하였다. 또한 일본내 주일미군의 병력 및 기지 사용이 변화될 경우에는 양국간 사전협의를 한다는 각서도 교환되었다.

이후 미일동맹은 냉전기와 탈냉전기를 거치면서 일본의 국제적 위상 및 안보능력이 증대됨에 따라 공동의 전략 및 관련 제도가 정비되었다. 특히 21세기에 들어와 미국의 글로벌 전략 및 아시아 태평양 지역에서의 지역전략이 변화되면서 주일미군의 병력 재편이나 연합훈련 확대 등을 통해 양국 안보정책에 있어 핵심적인 수단으로 자리매김하게 되었다.

2. 공동전략의 변화: 가이드라인 1978, 1997, 2015

미일 양국이 동맹 차원에서 공동의 전략을 최초로 표명한 것은 냉전기인 1978년 10월 작성된 ‘미일방위협력을 위한 지침(가이드라인)’을 통해서였다. 이 문서는 일본에 대한 무력공격이 발생할 경우 양국이 취해야 하는 공동대처 요령을 명시하였고, 그 외에 주변 해역 방어 및 해상교통로 보호 작전도 공동으로 수행해야 할 역할로 제시하였다.⁹⁷⁾

탈냉전기인 1997년에 개정된 미일 가이드라인은 ‘주변사태’ 개념을 적용하여, 미일 양국이 공동으로 대처해야 할 범위를 보다 확대시켰다. 즉 1978년 가이드라인에서 규정되었던 일본에 대한 무력공격 사태 이외에 주변사태, 즉 일본 주변 지역에서 일본의 안보에 위협을 가할 수 있는 사태가 발생한 경우에 주일미군이 전방에 전개하여 작전을 수행한다면, 자위대는 미군에 대한 후방지원을 수행한다는 역할을 추가적으로 명시한 것이다. ‘주변사태’ 개념은 한반도 등을 의미하는 것으로서 한국의 안보에도 직접적으로 영향을 주는 의미를 갖는 것이었다.⁹⁸⁾

21세기 접어들어 9.11 사태를 겪은 미국이 아프가니스탄과 이라크 등지에서 대테러 전쟁을 수행하고, 일본 고이즈미 정부가 해상 및 항공자위대를 대테러특별조치법 등의 입법에 의해 복구지원의 명목으로 파견하게 되자, 미일 양국은 2005년 2월과 10월, 다시

97) 佐道明廣, 『自衛隊史:防衛政策の70年』(ちくま新書, 2015), p.149.

98) 1997년 가이드라인 개정 이후 일본 정부는 1999년 5월, 주변사태안전확보법을 성립시켜, 국내법적으로도 주변사태 개념을 적용하였다. 佐道明廣, 『自衛隊史:防衛政策の70年』(ちくま新書, 2015), p.201.

외교 및 국방담당 장관회의(2+2)를 개최하여, 공통의 전략목표와 각각의 역할 등을 명시한 합의사항을 공표하였다. 이에 의하면 양국은 공통의 전략목표로서 국제테러에 대한 공동 대응, 대량살상무기의 확산 방지, 아태 지역에 있어 북한과 중국 등에 의한 군사력 현대화 대응 등을 포함하였다. 99) 또한 이같은 위협에 동맹 차원에서 대응하기 위해 양국이 일본에 대한 공격 및 주변사태 등에 대한 대응에 더해 국제질서의 안정 유지 등을 그 역할 및 임무로 한다는 규정을 포함시켰다.100) 미일 동맹의 적용범위가 글로벌 차원으로 확대된 것이다.

2015년 4월, 미국 오바마 정부와 일본 아베 내각은 다시 양국간 방위협력지침(가이드라인)의 개정을 단행하였다. 이 개정은 그 전년도인 2014년 7월, 아베 내각이 안보관련 법제 제, 개정을 통해 집단적 자위권 개념을 용인하게 된 것을 배경으로 한다. ‘집단적 자위권’은 유엔 회원국들이 그 헌장 제51조에 규정된 것처럼 회원국에 대한 적대국으로부터의 무력공격을 자국에 대한 공격으로 간주하여 상호 지원할 수 있는 권리를 의미한다. 1956년 유엔에 가입한 일본은 그 회원국으로 당연히 ‘집단적 자위권’을 행사할 수 있었으나, 대외 무력행사를 엄격하게 규제하고 있는 헌법 정신을 반영하여 ‘집단적 자위권을 보유하나 행사하지는 않는다’는 규범을 고수해 왔다. 그러나 아베 내각의 각의 결정 및 관련 법제 가결을 통해 일본이 종전의 주변사태의 상황에 더해 ‘존립위기사태’, 즉 세계 어느 곳에서도 일본의 안전에 위협을 가하는 사태가 발생할 경우에는 안보적 대응을 할 수 있도록 하였다. 이 같은 ‘집단적 자위권’ 용인의 국내법적 규정을 미일 동맹 차원에서 반영한 것이 2015년 가이드라인이었다.

2015년 가이드라인은 양국간 동맹이 수행해야 할 협력범위로 ‘평시 안보협력’, ‘일본의 평화 및 안전에 대한 위협에의 대처’, ‘일본에 대한 무력공격에의 대처’ 이외에 ‘일본 이외 국가에 대한 무력공격 대처’, ‘지역 및 글로벌 평화 안전을 위한 협력’, ‘우주 및 사이버 공간에 대한 협력’ 등으로 확대하였다. 이 가운데 ‘일본 이외 국가에 대한 무력공격에의 대처’가 바로 집단적 자위권 개념이 적용되는 영역인 것이다. ‘가이드라인 2015’는 이러한 역할들을 수행하기 위한 양국간 기제로서 ‘공동조정메카니즘(Alliance Coordination Mechanism)’ 설치도 규정하였다.101)

2017년 트럼프 행정부의 등장 이후에도 미일 양국은 상호 전략문서를 통해 위협인식

99) 「日米安全保障協議委員会共同発表」(2005. 2.19).

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/2+2_05_02.html).

100) 「日米同盟: 未来のための変革と再編」(2005.10.29.)(www.jda.go.jp). 이 문서는 미국 측에선 라이스 국무장관, 럽스펠트 국방장관, 일본측에선 마치무라 외무대신, 오노 방위청 장관이 서명하였다.

101) 박영준, 「아베 정부의 보통군사국가화 평가: 국가안보전략서, 집단적 자위권, 미일가이드라인, 안보법제에 대한 종합적 해석」, 『아세아연구』제58권 4호 (고려대학교 아세아연구소, 2015 겨울).

및 대응방안의 일체화를 도모해 가고 있다. 2017년 12월, 트럼프 행정부의 국가안보 전략서는 중국, 러시아, 북한을 수정주의 세력 혹은 불량국가로 표현하며, 그에 대응하기 위해 핵전력 포함한 군사력 증강 및 동맹강화 방침을 표명하고 있다. 특히 일본, 인도, 오스트레일리아와의 군사협력을 강조하고 있다.¹⁰²⁾

이후 시기인 2018년 12월, 아베 내각이 개정한 「방위계획대강 2018」도 트럼프 행정부의 국가안보전략서에 부응하는 듯이 ‘중국의 힘에 의한 현상변경 시도 및 북한의 핵 및 미사일 능력 강화’를 일본 및 지역안보에 대한 우려 혹은 위협요인으로 제기하였다. 그리고 이에 대응하기 위해 앞서서도 설명하였듯이, 일본 국내적으로는 ‘다차원 통합방위력’의 강화, 대외적으로는 미일동맹 강화와 국제안보협력 확대 등을 표명하였다.

트럼프 행정부는 2017년 11월 이후 대통령 자신이 ‘인도-태평양 전략’을 공식적으로 표명하기 시작하였고, 이에 따 2019년 6월, 미 국방성은 ‘인도-태평양 전략서’를 공표하였다.¹⁰³⁾ 이 문서는 중국의 공세적 정책 추구하고 북한의 안보도전을 명시적으로 거론하며, 일본, 오스트레일리아, 인도 등과 인도-태평양 전략을 적극 추진할 것을 표명하였다. 일본도 트럼프 행정부의 ‘인도-태평양 전략’에 적극 동조하는 입장을 보이고 있다. 미일 정상회담을 통해 전략의 공유를 확인하였고, 미국이 종전의 ‘태평양사령부’를 개칭한 ‘인도-태평양 사령부’에도 다수의 육해공 자위관들을 파견하여 긴밀한 협조태세를 구축하고 있다.

다만 일본 내에서는 트럼프 행정부가 추진하는 인도-태평양 전략에 기본적으로 동참하면서도, 최대의 교역대상국인 중국과의 협력관계를 동시에 유지하려고 하는 스탠스를 보이고 있는 것이 사실이다. 외무성이 발간하는 『외교청서』는 중국과의 관계를 고려하여 ‘인도-태평양전략’이라는 용어 대신에 ‘인도-태평양 구상’ 혹은 ‘인도-태평양 비전’의 용어를 사용하고 있다.¹⁰⁴⁾ 2020년 10월, 트럼프 행정부가 국가안보를 이유로 중국 기업을 통신분야 사업에 배제하기 위해 제안했던 클린 네트워크(Clean Network) 참여 요청에 대해 스가 신임 내각은 특정국가를 배제하는 구상에 참가할 수 없다며 보류 의사를 전달하기도 하였다.¹⁰⁵⁾ 지식인 그룹 가운데에서도 미일동맹 못지 않게 중일간 협력의 기초를 견지해야 한다는 의견이 적지 않다. 이오키베 마코토(五百旗頭真) 전 방위대학교 교장, 동경대 교수 후지와라 기이치(藤原歸一), 정책연구대학원대학 부총장 미치시타 나루시게 등도 미일동맹을 강화해야 하지만 중국과의 협력도 유지해야 한다는 견해를 언론 매체

102) The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (December 2017).

103) The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership, and Promoting a Networked Region* (June 1, 2019).

104) 조은일, 「일본의 인도-태평양 구상:지정학에서 지경학으로」(2019년도 현대중국학회+현대일본학회 춘계 학술회의 발표자료, 2019.5.31.).

105) 한국일보 2020.10.16.

등을 통해 제시하고 있다. 신임 스가 요시히데 총리도 2020년 10월26일, 의회 시정방침 연설을 통해 중국과도 안정적 관계를 유지하면서 공동 이슈에서 협력할 방침이라고 밝힌 바 있다.

요컨대 일본은 글로벌 차원에서 전개되는 미중 전략적 경쟁의 심화 구도 속에서 미국이 주도하는 '인도-태평양 전략'에 대한 적극적 참가를 통해 중국의 팽창주의 경향을 억제하는 태세를 견지하면서, 동시에 중국과의 경제적 협력은 유지하려는 입장을 보이고 있다. 동맹 체제는 유지하면서, 사안에 따라 국가이익에 기반하여 독자적 주장을 관철하는 이러한 외교는 프랑스나 독일이 나토 체제 하에서, 사안에 따라 미국의 입장과 다른 독자적 외교를 전개하는 '전략적 자율성(strategic autonomy)' 외교와 유사성을 가진다고 보여진다.¹⁰⁶⁾

3. 동맹의 제도적 협의체

1951년 체결 당시 국가의 국제적 위상이나 군대의 법적 지위 등에 관해 불평등성을 내재했던 미일동맹은 점진적으로 일본의 국제적 위상과 자위대의 전략적 역할이 증대됨에 따라 대등성을 지닌 방향으로 변화하고 있다. 이 같은 추세는 미일동맹 관련 양국간 정치적 외교적 협의체의 변화에도 나타나고 있다.

미일 양국간 동맹 운용에 관해 최초로 정치외교적 협의체가 제도화된 것은 1960년 안보조약 개정 이후 설치된 미일 안전보장협의위원회(Security Consultative Committee : SCC)였다. 당시 이 위원회는 미국측에서 주일대사 및 태평양사령관, 일본측에서 외상 및 방위청 장관이 참가하였다. 이 위원회는 일본측에선 장관급이 참석하는데 반해, 미국측에선 비록 주일대사 및 사령관 등 서로 급이 다른 멤버가 참가하는 불평등성이 나타났다. 1976년 7월에 개최된 미일 안전보장협의위원회는 그 하부 기구로서 미일방위협력소위원회(Subcommittee for Defense Cooperation) 설치를 결정하였다. 소위원회의 참가멤버는 일본측에서 외무성 북미국장 및 방위청 방위정책국장, 그리고 통합막료회의 사무국장이었고, 미국측에서는 주일 미대사관 공사 및 주일미군 참모장 등이었다. 역시 상위 기구인 안전보장협의위원회와 마찬가지로 방위협력소위원회의 구성 멤버도 양국간 불평등성이 나타났다 할 수 있다. 이러한 불평등성에 대한 불만과 보다 대등한 멤버 구성을 요구하는 의견이 1970년대 초기부터 당시 나카소네 방위청 장관 등에 의해 제기되었다.

106) 박영준, 「일본 아베 정부의 미일동맹 정책과 지구분 외교: 국제협조주의와 전략적 자율성의 사이」 『국방연구』제61권 3호 (국방대학교 안보문제연구소, 2018.9) 참조.

이 같은 의견이 반영되어 미일 안전보장협의위원회가 보다 대등한 멤버로 재편되는 것이 1996년부터였다. 이해 9월에 개최된 미일 안전보장협의위원회에서 처음으로 미국과 일본에서 외교 및 방위담당 장관급이 같이 참가하는 2+2 형태로 변화된 것이다. 그리고 그 하부기구인 미일방위협력소위원회 멤버도 일본측의 외무성 북미국장과 방위청 방위정책국장에 맞추어, 미국측에서 국무성 국무차관보와 국방성의 국방차관보가 참석하기 시작하였다. 2020년 현재 미일간 동맹운용 등을 협의하는 정책협의 채널 및 구성원 등은 아래 표와 같다.

〈표 2〉 미일동맹 운용 관련 주요 외교 및 방위협의체

협의체 명	참가멤버	비고
미일안전보장협의위원회 (SCC)	외교 및 국방장관(2+2)	1960년 이후 설치
미일안전보장고급사무레벨 협의 (Security Subcommittee)	참가자가 일정하지 않음	1960년 미일안보조약 개정 이후
방위협력소위원회 (Subcommittee for Defense Cooperation)	외무성 북미국장, 방위성 방위정책 국장, 통막 대표 미 국무차관보, 국방차관보, 주일 미군	1976년 제16회 미일안전보장협의 위원회 하부기구로 설치
미일 합동위원회 (Joint Committee)	외무성 북미국장, 방위성 지방협력 국장 주일미군 부사령관, 주일 미대사관 공사 등	미일간 지위협정 실시에 대해 협의

이외에도 미일 양국간에는 동맹의 효율적인 운용을 위해 현안별로 정책협의 채널이 다수 가동되고 있다. 우선 양국간에는 핵우산 및 확장억제의 신뢰성을 확보하기 위해 확장억제협의체(EDD)가 수시로 개최되고 있다. 비핵 3원칙 등에 의해 핵무장이 규범적으로 규제되고 있는 일본으로선 미국의 핵우산 및 확장억제 제공 공약이 중국과 북한 등의 핵위협에 대응할 수 있는 중요한 핵억제 수단이 되고 있다. 그 실효성을 확보하기 위해 양국이 협의하는 채널이 바로 이 협의체인 것이다. 2019년 6월과 12월에도 미일 양국의 외교 및 방위 당국자들이 확장억제협의체를 개최하여 현안을 논의한 바 있다.¹⁰⁷⁾

앞서 설명하였듯이 일본은 미국의 적극적인 우주전략에 부응하기 위해 항공자위대에 우주영역전문부대를 설치하는 등 우주안보관련 제도와 능력을 구축하기 시작했다. 그리고 동맹국 미국과 관련 협의체를 구축하여 양국간 우주안보 현안을 논의하고 협력을 강화

107) 『朝日新聞』 2019.11.19.

하기 위한 협의체를 가동하고 있다. 2010년 9월, 양국은 제1회 우주안보협의회의를 방위성 주관으로 개최하였고, 2015년 4월에는 양국간 우주협력 워킹그룹을 설치하였다. 그리고 2019년 7월에도 양국간 포괄적 우주대화를 개최하여, 우주상황감시정보 등을 상호 제공하기로 협의한 바 있다.¹⁰⁸⁾

또한 사이버 전략이나 관련 부대 운용에 대해서도 일본이 미국의 그것에 부응하여 관련 제도와 법규 등을 정비하고 있는데, 그와 병행하여 미국과 사이버 안보에 관한 협의도 수시로 갖고 있다. 2013년 10월에 양국간 사이버방위정책 워킹그룹이 설치되었고, 2018년 7월과 2019년 10월, 양국간 사이버 대화가 개최되어 관련 협의를 진행한 바 있다.¹⁰⁹⁾

이같이 미일 양국은 동맹 운용에 관해 2+2와 같은 장관급 협의체 외에 사이버 안보나 우주안보, 그리고 확장억제와 같은 신영역 안보에 관해서도 밀접한 협의채널을 통해 다양한 영역에서의 공동안보를 강화하는 태세를 보이고 있는 것이다.

4. 주일미군 기지 재편과 양국간 연합훈련 확대

일본 내에는 해군과 공군, 그리고 해병대가 주축이 된 주일미군이 4만5천명 규모로 주둔하고 있다. 2018년 시점에서 독일에 배치된 미군 3만5천명, 한국에 배치된 2만8천명, 이태리에 배치된 1만1천명 규모를 능가하여, 세계에서 가장 많은 해외주둔 미군이 배치되어 있는 국가가 일본이다. 이 가운데 병력수 1만2천명에 달하는 주일 미 해군은 그 주력인 제7함대가 요코스카를 모항으로 배치되어 있으며, 병력 1만2천에 달하는 주일 미 공군의 주력 제5공군은 도쿄 근교의 요코다 기지를 위시하여, 미사와 및 이와쿠니 기지 등에 전력이 배치되어 있다. 병력규모 1만8천에 달하는 미 해병대는 그 주력인 제3해병 원정대가 오키나와에 집중 배치되어 있다. 주일 미 육군은 2500명 규모이고, 주로 도쿄 근교 자마 기지 등에 배치되어 있다. 주한미군이 제2사단을 비롯하여 육군 중심으로 구성되어 있다면, 주일 미군은 해공군 및 해병대 중심의 편성을 보이고 있다.

미일 양국은 2006년 합의된 주일미군 기지재편 계획을 추진 중에 있다. 오키나와에 집중 배치된 해병대 전력은 주민들의 요구 사항은 대폭 수용하여 이 가운데 8천여명 병력 및 그 가족들이 팜 기지로 이전을 추진하고 있다. 또한 오키나와 인구 밀집지대에 위치한 후텐마 기지는 오키나와 북방의 헤노코 해안 지역에 활주로를 건설하여 이전배치될 예정

108) 『外交青書:2020』, p.146. 『防衛白書:2020』, p.309.

109) 『外交青書:2020』, p.146. 『防衛白書:2020』, p.273.

으로 있다.

미 제7함대의 항모 함재기 기지로 사용되고 있던 도쿄 근교 아츠기 기지는 전투기 소음에 대한 주민들의 불편을 고려하여, 이와쿠니 기지로 이전되고 있다. 미국 본토에 주둔하고 있던 미 육군 제1군단의 사령부는 이미 도쿄 근교 자마기지로 이전하여, 육상 자위대 총대사령부와 기지를 공유하고 있다. 주일미군과 일본 자위대는 작전지휘권은 서로 별개로 운용하고 있지만, 주일 미 육군과 육상자위대 육상총대가 자마기지를 공유하고 있고, 해상자위대 자위함대 사령부와 미 제7함대로 요코스카 기지를 공유하고 있고, 항공자위대 총대사령부와 주일 미 제5공군이 요코다 기지를 공유하면서, 연합작전이 가능한 태세를 유지하고 있다고 볼 수 있다.

일본 정부는 주일미군 주둔에 따른 경비의 상당 부분을 1978년 이후 소위 ‘베려성 예산(오모이야리 예산)’의 명목으로 5년 주기의 미일간 협의를 통해 분담하고 있다. 2020년 현재 주일미군에게 제공하는 시설의 정비비, 미군 기지에 근무하는 일본인 종사자의 노무비, 그리고 시설의 광열비 및 수도료 등을 연간 일본 정부가 45억 달러 범위에서 분담하고 있고, 이러한 예산은 일본 방위예산의 8-10% 정도에 해당한다. 다만 미국 트럼프 행정부는 독일과 프랑스 등 나토에 속한 국가들 뿐만 아니라 한국과 일본 등에 대해서도 미군 주둔 경비의 대폭적인 부담 증대를 요구하고 있다. 2021년 3월 이후 분담액을 재설정해야 하는 일본과 미국 양 정부는 2020년 11월부터 이에 관한 협상에 착수한 상태이다.

주목할 것은 미일 양국이 매년 실시하는 연합훈련이 최근 들어 보다 빈번해지고 있고, 그 훈련 지역도 미국이나 일본 뿐 아니라 동아시아 지역 전체로 확대되고 있는 점이다. 다음 표는 2019년과 2020년에 미일 양국에서 행한 주요 훈련을 시기별로 정리한 것이다.

〈표 3〉에서 확인되는 것은 다음과 같다. 첫째, 미일 양국 간에 육해공 연합훈련이 빈번하게 개최되고 있다는 점이다. 미 육군과 일본 육상자위대 간에, 미 해병대와 일본 육상자위대 수륙기동단 사이에, 미 해군과 일본 해상자위대 간에, 미 공군과 일본 항공자위대 간에 연합훈련이 빈번하게 실시되고 있다. 둘째, 훈련 지역이 일본 본토 뿐만 아니라 미국 본토, 그리고 동아시아 해역과 공역으로 확산되고 있다는 점이다. 필리핀 바시 해협에서 진행된 양국 해군 간의 훈련 등이 그것이다. 그리고 다음 장에서 살펴보듯이 미일간 양국간 뿐만 아니라 오스트레일리아, 인도 등 인도-태평양 전략에 참가하는 국가들을 포함하여 보다 다자간 차원에서도 훈련이 확대되고 있다는 점이다. 통상 이 같은 군사훈련은 참가국들간 공동의 작전계획과 시나리오를 바탕으로 진행되는 것이 일반적이다. 미일 양국 간에 빈번하게 연합훈련이 실시되고 있는 것은, 그만큼 양국 간에 공동의 작전계획과 상황별 역할 분담에 대한 시나리오가 치밀하게 작성되어 있음을 추정케 한다.

〈표 3〉 미일 양국의 연합훈련 실시상황, 2019-2020

실시 시기	참가 부대	실시 지역 및 기타
2019.8	해상자위대 이지스함 묘코 미 함모 로널드 레이건	필리핀 바시 해협에서 연합항해훈련
2019.9	미 육군과 육상자위대	일본 국내에서 Orient Shield 훈련 실시
2019.10.	해상자위대 호위함, 미 함모 로널드 레이건	오키나와 남방 해상
2019.12.	미 육군과 해병대 참가, 일본 자위대	미일 공동 지휘소 훈련 실시
2020.1-2.	미 해병대와 육상자위대 수륙기동단	아이언 피스트 연합훈련 실시
2020.1.	미일간 지휘소 훈련	방위성에서 실시
2020.1.	육상자위대 참가	미국에서 실시된 Joint Readiness Training
2020.6.	항공자위대 F-2 전투기, 미 공군 B-52H 전략폭격기	괌 앤더슨 기지에서 미 공군 B-52H 전략폭격기가 비행해옴
2020.10.	양국 병력 4만6천명 참가, 미국 함모 2척, 일본 헬기함모 1척 참가	미일간 Keen Sword 훈련 실시,

V. ‘인도-태평양 비전’ 하의 국제안보활동 확대

1. 일본 정부의 기조

일본은 2010년대 이전만 해도 미국 이외의 다른 국가들과 공동의 훈련이나 방산협력을 활발히 하지 않았다. 1960년대와 70년대에 확립된 엄격한 무기수출금지 3원칙에 의해 일본 방산업체에서 생산된 무기들이 미국 이외의 국가들에 수출될 수 없었다. 1992년 PKO 법의 제정에 의해 자위대가 캄보디아나 골란고원 등지에 국제평화유지 활동으로 참가하게 되었지만, 2010년대 이전에는 미국 이외의 다른 국가들과 공동의 군사훈련을 거의 하지 않았던 것이다.

그러한 일본이 2010년대를 전후로 미국 이외에 오스트레일리아, 인도, 영국, 프랑스 등과 정보보호협정을 체결하기 시작했고, 안보협력을 확대하기 시작했다.¹¹⁰⁾ 그리고 「방위 계획대강 2018」이나 『방위백서:2020』 등을 통해 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양 비전’을

110) Yukio Tajima, "Japan deepens intelligence sharing with India, Australia and UK", *Nikkei Asian Review* (2020.7.3.).

확인하면서, 미국 이외에도 오스트레일리아, 인도, 영국, 프랑스, 캐나다, 뉴질랜드 등을 기본적 가치와 이익을 공유하는 국가들이라고 표현하면서, 이들 국가와의 안보협력 방침을 재차 밝히고 있다. 동시에 일본은 『방위백서:2020』 등을 통해 ‘군사력 근대화를 추진하고 군사활동을 활발히 하고 있는 국가와도 상호 이해와 신뢰구축을 추진’하겠다고 하여, 중국에 대한 군사적 신뢰구축의 방침도 시사하고 있다.¹¹¹⁾ 이같은 일본 정부의 방침에 따라 특히 미국이 주도하는 ‘인도-태평양 전략’ 참가국들인 오스트레일리아, 인도를 위시하여 여타 주요 국가들과 어떠한 안보협력이 진행되고 있는가를 살펴보도록 한다.

2. 오스트레일리아와의 안보협력

일본은 2007년 3월, 오스트레일리아와 안전보장 공동성명을 발표하였다. 일본으로서 미국 이외 국가와 이런 공동성명을 발표한 것은 최초의 사례였다. ¹¹²⁾ 이후 양국은 ACSA, GSOMIA, 방위장비품 기술이전협정, 외국인 방문협정(Visiting Forces Agreement) 등을 체결하였다.

안보협력 관련 협정의 체결과 병행하여 일본 자위대는 오스트레일리아 육해공군과의 연합훈련을 확대하고 있다. 2019년 6월, 오스트레일리아가 미국과 연계적으로 주최해온 테리스먼 세이버(Talisman Saber) 훈련에 최초로 해상자위대 330명이 참가하였다. 2019년 9월에는 오스트레일리아 공군 전투기들이 일본 치토세 기지를 방문하여, 항공자위대와 부시도 가디언(Bushido Guardian) 훈련을 실시하였다. 2019년 9월과 10월 사이에는 해상자위대가 오스트레일리아 해군과 트라이던트(Trident) 훈련을 실시하였다. 이 같은 공동훈련으로 다져진 신뢰를 바탕으로 2020년 1월과 2월, 오스트레일리아에서 발생한 대규모 산림 화재 시에 일본은 항공자위대의 C-130H 수송기 2대를 파견하여, 국제긴급원조활동을 실시하였다.¹¹³⁾

일본은 미국 및 오스트레일리아와의 3국간 정책협의 및 연합훈련도 확대하고 있다. 2007년 4월 이후 일본은 미국 및 오스트레일리아와 10회에 걸쳐 관련 부처 국장급이 참석하는 회의인 3자간 안전보장 방위협력회의(Security and Defense Cooperation Forum)를 개최하고 있다. 2019년 6월에 개최된 상그리라 회의에서는 3개국 국방담당 장관회의가 개최되어 3개국 공통의 비전에 대한 합의가 공표되었다. 2019년 11월에는,

111) 『防衛白書:2020』, p.342.

112) 佐竹知彦, 「日本: 『自由で開かれたインド太平洋』に向けた取り組み」 『東アジア戦略概観 2020』(防衛研究所, 2020).

113) 『防衛白書:2020』, pp.346-347.

해상자위대가 3국간 공동소해훈련에 참가하였고, 2019년 12월에는, 항공자위대가 미크로네시아 연방에서 실시된 3국간 인도지원 및 재해구원 공동훈련에 참가하였다. 2020년 2월부터 3월 기간에도, 3국간 인도지원 재해구난 공동훈련인 코프 노스(Cope North) 훈련이 실시되었다.¹¹⁴⁾

3. 인도와의 안보협력

일본과 인도와의 안보협력 관계는 제1차 아베 내각 시기인 2006년과 2007년부터 본격화되었다. 2006년 12월, 일본은 인도와 전략적 글로벌 파트너십 공동성명을 발표하였다. 다음 해인 2007년 3월, 아베 수상은 인도 의회에서 행한 연설을 통해 태평양과 인도양 2개 해양이 역사적으로 교류해온 사실을 언급하여, 인도-태평양 협력 비전을 제시하였다. 2008년 10월에는 일본-인도간 안보협력에 관한 공동선언이 서명되었고, 이를 바탕으로 2009년부터 양국간 해양안보협력 방안에 대해 공동 논의가 개시되었다.¹¹⁵⁾

최근 들어 2019년 9월, 양국 방위장관 회담에서 양국간 2+2의 확대 실시가 합의되었고, 이해 11월, 양국간 최초의 2+2 회담이 실시되었다. 일본과 인도 양국은 미국 혹은 호주를 포함한 3자 및 4자 외교안보협의도 확대하고 있다. 2019년 6월, 미국, 일본, 인도 3개국간의 정상회의가 두번째로 개최되었고, 2019년 9월에는, 미국, 일본, 인도, 오스트레일리아의 4개국이 참가하는 각료회의가 개최되기도 하였다.

군사적으로 일본과 인도 양국은 양자간 훈련을 실시하고 있을 뿐 아니라 미국을 포함한다자간 군사훈련도 확대 실시하고 있다. 2015년 미국과 인도가 주최해온 말라바르(Malabar) 해상훈련에 일본이 최초로 참가하였다.¹¹⁶⁾ 2017년 7월에는, 인도 동방해역에서 개최된 말라바르 2017 훈련에 일본 해상자위대가 참가하였다.¹¹⁷⁾ 2019년 9월에는 말라바르 2019 훈련이 미국, 인도, 일본이 참가한 가운데 일본 근해에서 실시되었다.

육상자위대 및 항공자위대도 인도와의 군사훈련에 참가하고 있다. 2019년 10월, 육상자위대가 인도 육군과 다르마 가디언 19 훈련을 실시하였고, 같은 시기에 항공자위대도 인도 공군과 슈우 마이트리 19 훈련을 실시하였다. ‘인도-태평양 비전’ 공유에 따라 미일 양국에 더해 오스트레일리아 및 인도가 함께 참가하는 다국간 연합훈련도 확대되고 있다.

114) 『防衛白書:2020』,p.347.

115) 佐竹知彦, 앞의 글 및 『防衛白書:2020』,p.348.

116) Sheila A.Smith, *Japan Rearmed: The Politics of Military Power* (Cambridge: Harvard University Press, 2019),p.86.

117) 佐竹知彦, 「日本: 不確實性の中の日米同盟」, 防衛研究所 編, 『東アジア戦略概観 2018』(防衛研究所, 2018), p.225.

2020년 7월, 인도양 및 필리핀 해역에서 미 항모 2척과 미사일 구축함 2척이 일본 해상자위대 호위함, 인도 해군, 오스트레일리아 해군과 연합훈련을 실시하기도 하였다.

4. 여타 동남아 국가들 및 영국, 프랑스, 독일 등과의 글로벌 안보협력

일본은 필리핀, 싱가포르, 인도네시아, 베트남 등 동남아시아 국가들과의 군사훈련 및 방산협력도 활발하게 실시하고 있다. 필리핀과는 2015년 이후 미국을 매개로 한 연합훈련을 실시해 오고 있다. 2016년 일본은 미국과 필리핀이 개최해온 바리카탕 훈련에 해상자위대 소속 호위함 2척과 잠수함 1척을 파견하여 참가하였다.¹¹⁸⁾ 필리핀과는 2014년에 성립된 방위장비이전 3원칙에 따라 일본 방산업체에서 생산된 무기들의 공여 및 수출도 진행되고 있다. 2017년 3월, 해상자위대가 운용하던 TC-90 훈련기 2대가 필리핀에 양도되었고,¹¹⁹⁾ 2020년 3월에는 미즈비시전기에서 생산된 방공레이더 시스템 4기에 대한 수출 결정이 이루어지기도 했다.

싱가폴과는 미국을 매개로 한 연합훈련이 실시되고 있다. 2020년 6월, 해상자위대의 호위함 2척이 남중국해에서 미국 해군 및 싱가포르 해군과 연합훈련을 실시하였다. 베트남, 인도네시아, 말레이시아와도 안보협력이 확대되고 있다. 2020년 10월13일 신임 스키 요시히데 총리는 베트남 및 인도네시아를 방문하였다. 코로나 확산 상황 속에서도 총리 취임 이후 최초로 택한 해외방문국이 이들 동남아 국가들이었다는 점이 중요하다. 특히 베트남과는 방위장비와 기술이전에 관한 협정을 체결하여 향후에 방산협력이 이루어질 수 있는 법적인 토대를 구축하였다.¹²⁰⁾

일본은 2014년 방위장비이전 3원칙 공표 이후 영국, 프랑스, 독일 등과도 미사일 및 잠수함 기술 공유를 추진하고, 군사훈련도 실시하고 있다. 영국과는 공대공 미사일의 공동 연구를 추진하고 있고, 2021년도 방위성 예산에 관련 연구비 12억엔이 반영되기도 했다. 프랑스와는 무인비행기를 이용한 수중기뢰탐지기술 공동연구가 추진되고 있다.¹²¹⁾ 2019년 5월에는 해상자위대 호위함 2척이 프랑스 항모 샤를르 드골과 인도양에서 연합훈련을 실시하기도 하였다.¹²²⁾

2020년 1월부터 2월에 걸쳐, 일본은 미국 트럼프 행정부가 주도하는 호르무즈해협

118) Sheila Smith, op.cit., p.86.

119) 佐竹知彦(2018), p.224.

120) "In Indo-Pacific push, Japan to export arms to Vietnam", *Nikkei Asian Review*(2020.10.14)

121) Yukio Tajima, "Japan deepens intelligence sharing with India, Australia and UK", *Nikkei Asian Review*(2020.7.3.)

122) 佐竹知彦 2020, p.199.

항행안전 제안에 동참하여 해상자위대 초계함 P-3C와 호위함 다카나미를 동 해협에 파견하였다. 현지에서 해상자위대는 미국, 영국, 오스트레일리아 해군 등과 협력하며 선박 항행안전 활동을 수행하고 있기도 하다.¹²³⁾

5. 중국과의 군사적 신뢰구축

일본 정부는 자신들이 미국이 주도하는 ‘인도-태평양 전략’에 참가하는 것이 중국을 봉쇄하거나 대립하기 위한 의도를 가진 것이 아님을 여러 차례 밝히고 있다. 2020년 일본 방위연구소 발간물에 기고한 글에서 동 연구 사다케(佐竹知彦) 연구원도 일본이 표방하는 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양 비전’이 중국 봉쇄를 목적으로 하는 것이 아니며, 아베 정권은 중국과의 관계를 개선하고자 노력하고 있다고 설명한 바 있다.¹²⁴⁾

사실 일본과 중국 양국은 2015년부터 해양안보와 신뢰구축을 위한 해상연락메카니즘, 즉 핫라인 구축에 관한 협의를 실시하여 2018년 6월, 동 메카니즘을 구축한 바 있다. 또한 일본 자위대와 중국 인민해방군 간에 군사적 교류도 실시해 오고 있다. 2019년 4월, 일본 해상자위대 호위함이 중국 칭다오에서 개최된 관함식에 참석하였고¹²⁵⁾, 같은 해 9월에는, 중국 미사일 구축함이 역시 일본을 친선 방문하였다.

아베 수상도 2020년 1월의 시정방침연설 등에서 중국과의 우호적인 관계를 유지하겠다는 입장을 밝힌 바 있지만, 그 후임 스가 총리도 이같은 노선을 분명히 계승하고 있다. 스가 총리는 취임 후 처음으로 2020년 10월26일, 의회에서 행한 시정방침연설을 통해 중국과 안정되고 협력적인 관계를 구축하겠다는 방침을 재확인하였다. 이같은 방침에 따라 시진핑 국가주석의 일본 국빈방문도 추진하고 있다. 일본으로서는 2021년 여름 개최가 예정된 동경 올림픽의 성공적 개최를 위해서도 중국과의 협력적 관계 지속이 불가결할 것이다.

123) 한국도 아덴만 해역에서 활동하는 해군 함정이 호르무즈 해협 항행 안전 활동에 참가하도록 조치를 내린 바 있다.

124) 佐竹知彦, 「日本：『自由で開かれたインド太平洋』に向けた取り組み」『東アジア戦略概観 2020』(防衛研究所, 2020), p.193.

125) 한국 해군이 제주에서 개최된 국제관함식에는 일본 해상자위대 함정이 육일기를 계양했다는 이유로 참가가 불허되었지만, 칭다오 관함식에는 육일기를 계양한 일본 함정의 방문에 별다른 제약이 없었다.

VI. 한국에의 합의와 정책방향

이상에서 살펴본 일본의 안보정책 추이, 그리고 미일동맹의 변화를 한국 국가안보의 관점에서는 어떻게 받아들여야 하는가. 일본이 「국가안보전략서 2013」이나 「방위계획대강 2018」 등의 전략문서에서 중국과 북한을 자국 안보에 대한 잠재적 위협 혹은 우려요인으로 명시하면서, 미일동맹을 강화하고 있는 상황은 한반도에서 북한의 핵개발에 직면하고 있는 한국의 국가안보를 위해서 유용하게 활용할 수 있는 여지가 크다. 유사시 한미동맹이 원활하게 작동하기 위해서도, 그 후방지역에서 미일동맹이 능력을 강화하고, 여러 상황에 맞추어 양자간, 다자간 훈련을 강화하는 것이 바람직하다.

아시아 대륙에서 중국과 북한의 군사능력 강화에 대응하는 일본 입장에서도 한국과의 안보협력은 지정학적으로, 또한 공동의 가치와 이익 측면에서 매우 중요하다. 때문에 「국가안보전략서 2013」 및 「방위계획대강 2013」에서도 미일동맹 강화에 이어 한국과의 안보협력 강화를 중요한 대외 안보정책 과제로 제기한 바 있다. 이러한 전략적 기조에 따라 2013년 이후 한일 간에는 공동의 동맹국 미국을 매개로 하여 정보협력, 미사일 방어 체제 등의 분야에서 비교적 긴밀한 안보협력이 진전되어 왔다. 2014년 12월, 한미일 간에 정보공유협정(TISA)이 체결되었고, 2016년 11월에는 한일 간에 GSOMIA 협정이 체결된 바 있다.

한미일 안보협력의 일환으로 탄도미사일 방어나 대잠훈련이 실시되기도 하였다. 2016년 6월에 한미일 3국이 하와이에서 미사일 방어 연합훈련을 실시하였고,¹²⁶⁾ 2017년 1월, 3월, 10월, 그리고 12월에도 한미일 3국이 일본 주변 해역에서 탄도미사일 정보공유훈련을 실시하였다.¹²⁷⁾ 2017년 4월에는 한미일 간에 최초로 대잠 훈련이 실시되기도 하였다.¹²⁸⁾ 2018년 방위성 산하 방위연구소에서 발간한 간행물에서는 불확실한 지역안보정세에 대응하여 한미일간 정보공유 강화, 공동 미사일방어체제 구축, 위기관리체제 구축 등의 과제 추진이 필요하다는 제언이 실리기도 하였다.¹²⁹⁾

다만 2017년 이후 한일 양국 간에는 '위안부 합의', 일본 해상초계기의 한국 구축함에 대한 레이더 투사, 육일기(旭日旗)를 게양한 일본 자위대 호위함의 제주 관함식 참가 불허 문제, 강제징용공에 대한 대법원 판결 등의 갈등 현안이 발생하였다. 악화되는 한일 관계 속에서 국내에서는 한일간 GSOMIA 폐지론까지 제기되는 등 기존에 진행되던 한일 안보 협력이 유지되지 못하는 상황이 전개되고 있다. 이 때문에 「방위계획대강 2018」에서는

126) Sheila Smith, op.cit., p. 114.

127) 『防衛白書:2020』, p.258.

128) 佐竹知彦 2018, p.218.

129) 佐竹知彦 2018, p.220.

한일 안보협력의 필요성이 오스트레일리아나 인도, 그리고 동남아 국가들에 비해 후순위로 밀리게 되었다. 양국 국민들의 상호 감정도 악화되고 있다. 2020년 7월, 동아시아연구원과 일본 켄론 NPO가 실시한 한일 양국 여론조사에서 한국인 응답자 71.9%가 일본에 적대적 감정을 갖고 있다고 응답하였다. 북한에 대해서는 65.7%, 중국에 대해서는 40.1%의 적대감이 표출된 것을 고려한다면, 한국인들의 감정 속에서는 일본이 최대의 적대국이 되고 있는 것이다.

더 나아가 2018년 6월, 북미간 싱가포르 정상회담 이후 트럼프 대통령에 의해 한미 연합훈련의 중단 방침이 결정된 이후 한미간, 나아가 한미일간 연합훈련을 포함한 군사 협력도 대폭 축소되고 있다. 한미 연합훈련이 대폭 축소됨은 물론, 한미일 간의 안보협력도 최소한의 수준에서 유지되고 있는 실정이다.¹³⁰⁾

다만 한일간 안보협력은 양국 간의 갈등 현안에도 불구하고 활성화될 필요가 있다. 첫째, 한반도 평화체제 구축 과정에서 발생할 수 있는 잠재적 안보불안에 대응할 필요에서 한일간 안보협력이 필요하다. 우리 정부가 추진하는 한반도 평화체제란 남북한 간에 비핵화의 합의가 이루어지고, 이어 평화협정이 체결되고, 나아가 북미간에, 그리고 북일 간에 국교정상화가 이루어지는 과정을 의미한다. 북한이 2018년 4월, 판문점 남북 정상 회담이나 6월 싱가포르 북미정상회담에서 합의한 바에 따라 ‘비핵화’의 공약을 성실히 이행하면 다행이나, 그렇지 못할 경우 발생할 수 있는 한반도 안보의 불확실성에 대비하기 위해 주변국과의 긴밀한 협력은 필요하며, 그런 점에서 한일 협력이 필요하다.

둘째, 한미동맹 강화를 위해서도 한일 안보협력이 필요하다. 한미동맹이 원활하게 작동하기 위해서는 그 후방에 위치한 미일동맹의 지원태세 구축이 불가결하다. 미일동맹의 적절한 지원을 확보하기 위해서는 유엔사 7개소 후방기지를 갖고 있는 일본과의 협력이 필요하다. 따라서 한미동맹의 발전을 위해서도 한일협력은 소홀히 할 수 없는 안보정책의 과제가 된다.

셋째, 국제적으로는 전통적 안보 이외에 코로나 바이러스와 같은 비전통적 안보위협 요소에 대한 대응이 큰 과제가 되고 있다. 질병이나 경제적 침체, 자연재해와 같은 비전통적 안보위협요인들에 대해서는 한 국가의 대응만으로 불충분하다. 국가들 간의 다자적 협력 네트워크가 필요하다. 지리적으로나, 기후 면에서 유사성을 갖고 있는 한국과 일본은 중국 등과 더불어 비전통적 안보 분야에서 협력을 확대하는 것이 국가이익에 부합된다. 이러한 여러 관점들을 고려하여, 일본의 안보정책을 관찰하면서, 협력의 범위와 방식을 찾아가는 노력들이 필요해 보인다.

130) 2019년 5월, 미국, 일본, 오스트레일리아가 괌 및 마리아나 해상에서 실시한 퍼시픽 뱅가드 훈련에 한국 해군이 참가한 것, 2019년 7월 부산에서 개최된 PSI 훈련에 통합막료감부 및 육상자위대 등이 참가한 것이 로우키로 진행되었다.

〈참고 문헌〉

- 권태환, 「일본의 군사전략과 우리의 대응」『군사논단』제100호 (한국군사학회, 2020)
- 김학준 공군 대령(전 주일 공군무관), 「일본의 항공방위전략 변화와 항공전력」, 한국국방외교협회 주최 세미나 발표논문 (2018.12.13.)
- 박영준, 「아베 정부의 보통군사국가화 평가: 국가안보전략서, 집단적 자위권, 미일가이드라인, 안보법제에 대한 종합적 해석」, 『아세아연구』제58권 4호 (고려대학교 아세아연구소, 2015 겨울)
- 이준왕 「일본의 상황인식 변화와 육상자위대 개혁」, 한국국방외교협회 주최 세미나 『2019년 글로벌 군사안보 환경평가와 2020년 전망』 발표논문 (2018.12.13.)
- 조양현, 「인도 태평양 전략(Indo-Pacific Strategy) 구상과 일본 외교」『IFANS 주요 국제문제분석 2017-63』 (국립외교원 외교안보연구소, 2018)
- 조은일, 「일본의 인도-태평양 구상: 지정학에서 지경학으로」 (2019년도 현대중국학회+현대일본학회 춘계학술회의 발표자료, 2019.5.31.).
- The White House, National Security Strategy of the United States of America (December 2017).
- The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership, and Promoting a Networked Region* (June 1, 2019).
- Shinzo Abe, “Asia’s Democratic Security Diamond”(2012.12)
- Eric Heginbotham and Richard J.Samuels, “Active Denial: Redesigning Japan’s Response to China’s Military Challenge”, *International Security*, vol.42, no.4, (Spring 2018)
- Sheila A.Smith, *Japan Rearmed: The Politics of Military Power* (Cambridge: Harvard University Press, 2019)
- Yukio Tajima, “Interview with Prof. Yuichi Hosoya: Japan must rethink excessive reliance on US security, says expert”, *Nikkei Asian Review* (2020.7.7.)
- Yukio Tajima, “Japan deepens intelligence sharing with India, Australia and UK”, *Nikkei Asian Review* (2020.7.3.).
- Alex Fang, “US urges allies to spend 2% of GDP on defense, citing China threat”, *Nikkei Asian Review* (2020.9.18.)

Masaya Kato, “Japan begins debate over strike capabilities”, *Nikkei Asain Review*, June 30, 2020.

Tetsuro Kosaka, “Japan’s ‘shield’ against North Korean missiles would not have worked” *Nikkei Asain Review* (July 18, 2020)

Hideshi Tokuchi, “Japan’s Quest for a New Security Strategy and the Japan-US Alliance”, *PacNet 52* (Pacific Forum, 2020.9.11.)

Daishi Abe, “Japan targets 2031 production start of homegrown stealth fighter”, *Nikkei Asian Review*, 2020.7.8.

國家安全保障會議 및閣議 決定, 「國家安全保障戰略について」(2013.12.17.)

國家安全保障會議 및閣議 決定, 「平成26年度以後に係る防衛計画の大綱について」(2013.12.17.)

國家安全保障會議 및閣議 決定, 『平成31年度以後に関する防衛計画の大綱』 (2018.12.18.).

外務省, 『外交青書:2020』(2020)

防衛省, 『防衛白書:2020』

吉田茂, 「日本外交の歩んできた道」, 北岡伸一, 『戦後日本外交論集』(中央公論社, 1995)

佐道明廣, 『自衛隊史:防衛政策の70年』(ちくま新書, 2015)

佐竹知彦, 「日本: 不確實性の中の日米同盟」, 防衛研究所 編, 『東アジア戦略概観 2018』(防衛研究所, 2018)

佐竹知彦, 「日本: ‘自由で開かれたインド太平洋’に向けた取り組み」『東アジア戦略概観 2020』(防衛研究所, 2020).

중국 안보정세분석과 전망

국방대학교 교수 박창희

- I. 서론
- II. 코로나19 사태와 중국의 대응
- III. 남중국해 갈등
- IV. 대만문제
- V. 인도와의 국경분쟁
- VI. 2021년 중국 안보정세 전망
- VII. 결론 : 한반도 안보에의 함의

I. 서론

2017년 제19차 중국공산당 전국대표대회에서 시진핑은 신시대를 맞아 종합국력을 끌어올려 중국이 국제사회를 이끄는 강대국이 되어야 한다는 새로운 역사적 사명과 목표를 제시했다. 그리고 이를 실현하기 위한 단계적 전략으로 2020년까지 소강사회 완성, 2021년부터 2035년까지의 15년 동안 기본적 사회주의 현대화 실현, 그리고 2050년까지 '사회주의 현대화 강국'을 건설하겠다고 밝혔다. 또한 국방 및 군 현대화와 관련하여 2020년까지 기본적인 기계화와 정보화 실현, 2035년까지 기본적인 국방 및 군 현대화 달성, 그리고 2050년까지 세계 최고의 군대를 전면적으로 건설하겠다고 밝혔다.¹³¹⁾

이렇게 볼 때 2020년은 중국의 국가발전 및 군 현대화의 역사에 한 획을 긋는 해이다. 2020년은 '중국몽', 즉 중화민족이 위대한 부흥을 목표로 한 국가발전 3단계에서 제1단계인 '소강사회' 건설을 이루고, '강군몽', 즉 세계일류의 군대를 만들기 위한 국방 및 군 현대화 3단계에서 제1단계인 기본적인 기계화와 정보화를 달성하는 해이다. 그리고 이를 바탕으로 국가발전 및 군 현대화의 2단계를 앞두고 있는 해이다.

131) 王政淇, 常雪梅, “十九大舉行集体采訪, 聚焦中國特色強軍之路,” 『人民日報』, 2017年 10月 23日.

실제로 중국은 강대국 부상을 위해 국가차원의 대전략을 마련하고 이를 이행하기 위한 가시적인 조치들을 이행하고 있다. 2019년 7월 공개한 『신시대의 중국국방(新時代的中國國防)』에서 중국은 인류운명공동체(人類命運共同體) 개념을 제시하여 미국이 주도하는 국제질서를 부정하고 중국 주도의 새로운 질서를 수립하겠다는 의도를 숨기지 않았다.¹³²⁾ 일대일로(一帶一路) 사업을 추진함으로써 중국과 아시아, 그리고 유럽 국가들을 철도, 도로, 해상교통으로 연결하여 통상, 산업, 금융, 지역개발을 촉진하고, 이를 통해 중국 중심의 유라시아 경제권을 만들려 하고 있다. 이를 통해 중국의 강대국 부상을 견제하려는 미국 및 동맹국의 반중연대에 대항하고 중국의 지정학·지전략적 영향력을 확대하여 ‘중화민족의 위대한 부상’을 꾀하려 하고 있다.¹³³⁾

그러나 중국이 2020년에 당면했던 대내외적 안보 현실은 녹록치 않았다. 대내적으로는 코로나19 사태와 홍콩사태를 맞아 경제적으로나 사회적으로 내홍을 치렀으며, 대외적으로는 미국과 무역전쟁, 기술전쟁, 남중국해 분쟁, 대만문제 등을 놓고 갈등을 겪고 있다. 지난 7월 폼페이오 미 국무장관이 닉슨도서관 연설에서 중국을 ‘중국공산당’으로 칭하고 자유세계의 미래에 대한 도전국가로 규정하여 반중연대를 구축해야 한다고 주장하며 ‘신 냉전’ 기류를 조성했다.¹³⁴⁾ 심지어 인도와의 국경분쟁이 재발하여 국경지역에서 물리적으로 충돌하고 대치하는 상황에 놓여 있다.¹³⁵⁾ 지금까지 순탄하게 강대국 부상이 가능할 것으로 여겨졌던 중국이 2020년에는 전방위적 압력에 직면하여 고전하고 있다.

중국은 겉으로 미국의 압박에 의연하게 행동하는 것처럼 보이려 하면서도 조금함을 감추지 못하고 있다. 2020년 8월 말부터 9월초까지 중국은 유럽국가들을 대상으로 외교적 활동을 전개했다. 7-8월 폼페이오 미 국무장관이 유럽 6개국을 돌며 ‘범대서양 연맹’을 구축하려 하자, 이에 맞서 외교적 행보를 재촉한 것이다. 왕이(王毅) 외교부장은 8월 25일부터 9월 1일까지 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 프랑스, 독일을 방문하여 유럽 국가들 끌어안기에 나섰다. 이어 양제츠 외교담당 정치국원이 9월 1일부터 미얀마, 스페인, 그리스를 순방하며 외교적 노력을 더했다. 최근 홍콩보안법 통과와 코로나19 사태로

132) 中華人民共和國國務院新聞辦公室, 『新時代的中國國防』, 2019年 7月 24日; “為世界許諾一個更好的未來,” 『人民日報』, 2015年 5月 18日. ‘인류운명공동체’는 2013년 3월 시진핑이 모스크바 국제관계아카데미에서 진행한 강연에서 인류문명의 발전방향을 제시하며 처음 언급되었다. 그리고 2017년 1월 18일 스위스 제네바에서 열린 ‘인류운명공동체 공동논의 공동구축’ 고위급 회의에서 이 개념을 동반자관계(伙伴關係), 안보구조(安全格局), 경제발전(經濟發展), 문명교류(文明交流), 생태건설(生態建設)을 중심으로 한 인류사회 발전 청사진을 5가지 견지(五個堅持) 사항으로 설명한 바 있다. 王政淇, “习近平日内瓦演讲一周年:世界为何青睐‘人类命运共同体,’” 『人民網』, 2018年 1月 17日.

133) Daniel Kliman et al., Grading China’s Belt and Road, CNAS, April 2019, p. 4.

134) Michael R. Pompeo, “Communist China and the Free World’s Future,” Speech at the Richard Nixon Presidential Library, July 23, 2020. <https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/> (2020. 9. 21)

135) 中華人民共和國國務院新聞辦公室, 『新時代的中國國防』, 2019年 7月 24日.

실추된 이미지를 회복하고 미-유럽 반중연대를 약화시키려는 의도로 볼 수 있다.¹³⁶⁾

그러나 중국의 외교적 노력은 사실상 실패로 돌아갔다. 왕이의 순방은 미국의 전면적 압박에 처해 우방국을 확보할 목적이었으나 유럽국가들의 반응은 냉담했다. 2010년 노벨상 위원회가 중국의 반체제 인사 류샤오보(劉曉波)에게 평화상을 수여한 뒤 경제보복을 당한 노르웨이는 중국의 국내상황에 대해 언급을 회피했으나, 이탈리아, 네덜란드, 프랑스, 독일은 입을 맞춘 것처럼 하나 같이 홍콩상황과 신장 및 티베트의 인권상황에 대한 우려를 표시했다. 특히 유럽의 주요 국가인 프랑스와 독일의 입장은 강경했다. 28일 엠마누엘 마크롱 프랑스 대통령은 왕이를 만난 자리에서 홍콩과 인권, 특히 위구르인들의 상황과 중국이 국제적 공약을 존중해야 할 필요성에 대해 강한 우려를 표명했다. 9월 1일 독일 하이코 마스 외교장관은 회담 후 공동기자회견에서 중국에 민감한 홍콩 보안법 문제와 신장(新疆) 위구르자치구 소수민족인 위구르족 인권 탄압 문제를 공개적으로 거론했다.¹³⁷⁾

이렇게 볼 때 향후 중국은 미국 뿐 아니라 서구 국가들로부터 더 큰 압력에 직면할 수 있다. 미국은 서구 국가들과 함께 남중국해에서 불법적으로 이루어지는 중국의 인공섬 건설과 무기배치 문제를 제기할 것이며, 이를 압박하기 위해서라도 무역전쟁과 기술전쟁의 전선을 확대하고 대만과의 관계를 강화할 것이다. 중국은 이에 대해 러시아, 파키스탄, 중앙아시아 국가들과 제휴할 수 있겠지만 그 효과는 장담할 수 없다. 미국의 반대에도 불구하고 남중국해를 군사화하고 방공식별구역을 선포하여 이 해역을 통제하려 할 경우 오히려 미국으로 하여금 베트남 및 필리핀과 안보관계를 강화하는 결과를 가져올 수 있다. 결국 중국으로서는 강대국 부상의 경로에서 가장 험난한 고비를 맞고 있는 것으로 보인다.

중국의 심상치 않은 안보정세가 한반도에 미치는 영향은 엄중하다. 미중 전략경쟁이 격화되고 일본과 러시아가 가세할 경우 동북아 및 한반도 정세는 요동을 칠 수 있다. 중국의 안보정세를 정확하게 진단하고 미래를 전망함으로써 한국의 올바른 안보정책 및 전략을 모색해야 할 때가 아닐 수 없다.

136) Andreea Brînză, "China Doesn't Understand Europe, and It Shows," *The Diplomat*, September 4, 2020.

137) Patrick Wintour, "European tour tests Chinese foreign minister's pulling power," *The Guardian*, September 2, 2020.

II. 코로나19 사태와 중국의 대응

1. 코로나19 발생과 중국의 대처

중국은 2020년 한해 ‘코로나바이러스감염증-19’(이하 코로나19)에 의한 질병이 확산되면서 홍역을 치렀다. 2019년 12월 1일 중국 후베이(湖北) 성 우한의 수산물 도매시장 일대에서 발병한 이 질병으로 2월 말까지 중국인 8만여 명이 감염되었고 2천 명이 넘게 사망했다. 중국정부는 3월초 예정된 중국 전국인민대표대회와 전국인민정치협상회의를 연기하기로 결정했는데, 이는 2003년 사스(SARS, 중증급성호흡기증후군)가 유행했을 때 양회를 강행한 사례에 비추어 이번 사태의 심각성을 알 수 있다.

중국은 코로나19가 발병했을 때 민심 동요를 우려한 나머지 초기대응에 실패했다. 2019년 12월 30일 우한시중심병원(武汉市中心医院) 의사 리원량(李文亮)은 사스와 유사한 증상을 보이는 환자가 발생한 사실을 알고 소셜 미디어(SNS)를 통해 위험 상황을 전파했다. 그러나 중국 당국은 “허위 정보를 퍼트려 민심을 불안하게 만들고 있다”며 리원량과 동료 의사들을 소환해 잘못을 인정하는 자술서를 쓰도록 했다. 1월 6일 신종 코로나 증상을 조사한 중국 질병 예방통제센터(疾病豫防控制中心)는 “문제의 폐렴이 호흡기관을 통해 전파될 위험이 크다”며 “전염병 경계태세를 2급으로 올리고 공공장소 등에서 대응 조치를 취해야 한다”고 상부에 보고했다. 그러나 7일 중국 정치국 상무위원회는 “원인 불명의 폐렴 예방과 통제에 주의를 기울이되 그로 인해 지나친 공포심을 일으켜 춘절 분위기를 해치지 않는 말라”고 지시했다. 민심 동요를 우려하여 발병 사실을 은폐하려 한 것이다.¹³⁸⁾

이로 인해 신종 코로나로 인한 질병은 춘절 기간 대규모 이동이 이루어짐으로써 중국 전역으로 확산되었다. 2월 6일 칭화대 교수 쉬장룬(許章潤)은 사우스모닝포스트(SCMP)에 기고한 글에서 “우한폐렴 확산 초기 우한시 의료계가 그렇게 경고했음에도 당국은 유언 비어를 유포했다며 이들을 가뒀다”고 지적했다. 그리고 이로 인해 “우한폐렴 확산을 막을 공적인 논의의 기회가 완전히 사라졌고, 결국 전염병 확산을 조기에 막을 수 없었다”고 비판했다.¹³⁹⁾

신종 코로나 사태가 건잡을 수 없이 확산되자 시진핑은 1월 27일 리커창 총리를 우한에 보내 인민들의 불만을 누그러뜨리고자 했다. 그리고 2월 3일 당 중앙 정치국 상무위원회

138) 유상철, “‘춘절 분위기 깨지 말라’...시진핑 코로나 책임론 키운 한마디,” 『중앙일보』, 2020년 2월 17일.

139) 전경용, “‘시진핑 물러나라’... 우한폐렴에 중국 민심 ‘급속 이탈’,” 『뉴데일리』, 2020년 2월 7일.

회의에서 행한 연설에서 시진핑은 정치국 상임위원회가 신종 코로나 바이러스 폐렴 전염병 예방 및 통제를 위해 최선을 다하고 있다고 언급하고, 모든 당위원회와 정부 및 관련 부서는 국민의 생명과 건강을 최우선으로 생각해야 한다고 강조했다.¹⁴⁰⁾

그러나 신종 코로나 사태를 처음 알린 리원량이 2월 6일 이 질병에 감염되어 사망하고, 우한에 잠입하여 현지 실태를 보도하던 시민기자 천추스(陳秋實)가 실종되면서 정부에 대한 불신은 더욱 커졌다. 급기야 시진핑은 2월 11일 베이징의 한 병원을 방문하여 ‘인민 전쟁’을 강조하는 등 진두지휘하는 모습을 연출했다. 13일에는 후베이 성 당서기와 우한시 당서기를 교체하며 민심을 달래려 했다. 그럼에도 불구하고 인민들의 불만은 시진핑 국가 주석에게로 향했다.

중국의 신종 코로나 사태는 초기대응을 잘못하여 견잡을 수 없는 상황으로 이어진 위기 관리의 실패로 볼 수 있다. 저우셴왕(周先旺) 우한시장은 CCTV에서 “지방정부인 우리는 관련 정보와 권한을 얻은 다음에야 정보를 공개할 수 있다”고 하여 중국정부의 위기관리 체계가 갖는 허점을 드러냈다. 1월 말 중국정부는 우한에 1,000명을 수용할 수 있는 병원을 10일 만에 건설하여 2월 5일부터 가동하는 등 기민하게 대응했지만, 여전히 정보 공유, 진단 및 치료, 의약품 확보, 병상 및 의료진 확보, 환자관리 등에 허점을 노출하며 사태를 효과적으로 통제하는데 한계를 보였다.

2. 미국의 ‘중국책임론’과 중국의 입장

코로나19 사태는 미중 간의 신경전으로 이어졌다. 2월 27일 ‘사스(SARS, 중증급성 호흡기증후군) 영웅’으로 불리는 중난산(鍾南山) 중국공정원 원사는 코로나19 방역 기자회견에서 “전염병이 우선 중국에서 폭발했지만 그 근원이 꼭 중국에 있는 것은 아니”라고 언급했다. 중국이 발원지가 아닐 수 있다고 한 것이다. 이를 계기로 중국 관영매체 환구시보는 29일 “미국 같은 나라에서 감염원이 불분명한 사례가 늘고 있어 바이러스의 발원지에 대한 논의가 복잡해졌다”며 코로나 바이러스의 발원지가 불확실하다고 주장했다.¹⁴¹⁾

3월 16일 중국공산당 이론지 치우스(求是)는 시진핑이 3월 2일 중국군 의학연구원을 방문하여 “전력을 다해 바이러스 발원지를 분명하게 밝히라”고 지시한 사실을 보도했다. 이에 맞춰 중난산은 18일 기자회견에서 또다시 “코로나19가 우한에서 발생한 것은 맞지만 발원지가 우한이라는 근거는 없다”고 언급했다. 그리고 자오리젠(趙立堅) 중국 외교부

140) 習近平, “在中央政治局常委會議研究應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作時的講話,” 『求是』, 2020년 2월 3일.

141) 肖思思, “鐘南山回應冠狀病毒肺炎疫情防控近期熱點問題,” 『新華社』, 2020년 2월 27일.

대변인은 12일 자신의 트위터를 통해 지난해 10월 우한에서 개최된 세계 군인체육대회에 참가한 미군이 퍼뜨렸을 것이라고 주장했다. 중국이 아닌 미국이 코로나 19의 발원지일 수 있다는 것이다.¹⁴²⁾

중국이 코로나19 발원 및 확산의 책임을 회피하자 트럼프 대통령은 3월 수차례의 기자회견과 트위터에서 코로나19를 ‘중국 바이러스’라고 칭했다. 17일 백악관에서 열린 코로나19 대응 언론 브리핑에서도 ‘중국 바이러스’라는 표현은 정확한 것이라며 코로나 바이러스가 중국에서 발원한 것임을 강조했다.¹⁴³⁾ 이러한 상황에서 4월 15일 중국 국가보건위원회는 무증상 감염사례가 6,700건 이상 보고됐다고 발표했다. 그동안 통계에서 제외했던 무증상 감염사례를 밝힌 것이다. 16일 중국 우한시 질병통제본부는 코로나19로 인한 사망자 수를 3,869명으로 바로잡았다. 이는 기존의 2,579명보다 1,290명이 많은 수이다. 이러한 발표가 있자 트럼프 대통령은 중국이 정보를 투명하게 공개하지 않고 있다며 몰아붙였고, 중국은 이에 격하게 대응하며 감정싸움으로 번지기 시작했다.

미국은 코로나19 바이러스가 후베이 성의 우한 실험실에서 발원했을 가능성에 주목했다. 4월 14일 워싱턴포스트는 2년 전 기밀문서를 인용하여 2018년 미 관리가 코로나 바이러스를 연구하는 우한의 연구소를 방문한 뒤 안전과 관리의 취약함에 대해 두 차례의 보고서를 올렸다고 보도했다.¹⁴⁴⁾ 바이러스가 실험실에서 유출되었을 가능성을 제기한 것이다. 15일 이와 관련하여 트럼프 대통령은 매우 철저한 조사를 하고 있다고 언급했으며, 17일 폼페이오 장관은 중국에 관련 정보를 공개하고 미국 전문가의 우한 실험실 조사를 허용해 줄 것을 요구했다.

이에 대해 중국은 발끈했다. 4월 18일 자오리젠(趙立堅) 중국 외교부 대변인은 코로나19 바이러스 출처와 관련해 “우한 바이러스 연구소와 연관 관계를 암시하며 선동하고 있다”고 비난했다. 20일 경샹(耿爽) 중국 외교부 대변인은 “중국도 다른 국가와 마찬가지로 바이러스의 공격을 받은 피해자이지 가해자가 아니다. 바이러스의 공모자는 더욱 아니다”고 말했다. 또한 그는 “미국의 적은 중국이 아닌 바이러스”라면서 “중국에 대한 근거 없는 공격을 중단하라”고 요구했다.¹⁴⁵⁾

142) 차병섭, “중국매체 ‘우한 군인체육대회 참가 미군 감염정보 공개해야,’” 『연합뉴스』, 2020년 3월 25일.
 143) Dan Mangan, “Trump defends calling coronavirus ‘Chinese virus’ — ‘it’s not racist at all,’” CNBC, March 18, 2020.
 144) Josh Rogin, “State Department cables warned of safety issues at Wuhan lab studying bat coronaviruses,” *The Washington Post*, April 14, 2020.
 145) 김성완, “중외교부, 코로나19 ‘중국 책임론’에 ‘가해자 아닌 피해자,’” 『뉴시스』, 2020년 4월 20일.

3. 중국의 ‘건강실크로드’ 추진

중국에서 시작된 이하 코로나19 사태가 세계로 확산되면서 발원지인 중국이 사과해야 한다는 요구가 일었다. 중국이 이 바이러스에 대한 정보를 적시에 제공하지 않고 은폐했기 때문에 세계에 막대한 피해를 안겼다는 것이다. 그러나 중국 매체들은 책임을 회피하는 가운데 시진핑의 리더십을 띄우는 작업에 열을 올리기 시작했다.

3월 10일 시진핑 중국 국가주석이 코로나 19 발병 3개월만에 처음으로 바이러스 진앙지인 후베이(湖北)성 우한(武漢)을 찾았다. 3월 11일 인민일보는 시진핑의 우한 방문을 대대적으로 보도하며 “결전의 땅에 인민과 함께 섰다”고 언급했다.¹⁴⁶⁾ 환구시보도 이날 논평에서 “시 주석의 우한 방문은 감염병과의 전쟁에서 승리하겠다는 강력한 메시지를 보낸 것”이라며 “중국이 어둠에서 벗어났다”고 극찬했다. 사우스모닝포스트(SCMP)는 11일 “중국은 미국과 유럽연합에서 코로나바이러스의 급속한 확산이라는 퍼펙트 스톰 속에서 자신을 세계 안정에 기여하는 정치적, 경제적 존재로 부각하고 있다”며 “최근 몇 주간의 역사적 사건 흐름에 판도를 바꿨다”고 치켜세웠다.¹⁴⁷⁾

이후 중국은 시진핑을 국내에서 신종 코로나와 싸워 이긴 지도자로 부각하는 데에서 한발 더 나아가 21세기 역병으로부터 세계를 구한 지도자라는 이미지를 구축하는 작업에 나섰다. 코로나19 발병으로 집권 이래 최대의 위기에 봉착했던 시진핑을 오히려 사태를 수습하고 세계 보건 위기에 도움을 준 결정적인 지도자로 미화해 악화된 여론을 되돌리려는 것이다.

코로나19 사태가 전세계적으로 확산되는 가운데 중국은 세계 각국에 코로나19 방제 지원에 적극 나섰다. 중국은 3월 말 120여 개 국가에 마스크, 방호복, 진단키트 등 물자를 지원했으며, 이란을 비롯한 12개 국가에 의료진을 파견하고 의료용품을 제공했다. 세계 각국이 국경을 봉쇄하고 의료용 마스크의 수출을 금지한 상황에서 중국이 국제 사회에 대한 최대 원조국임을 자임하고 나선 것이다. 이를 통해 중국은 신종 바이러스에 신음하고 있는 세계 각국을 지원하는 모습을 부각시키고 시진핑을 국제적 리더십을 갖춘 지도자로 각인시키려 했다.

중국은 일대일로를 따라 ‘건강실크로드(健康丝绸之路)’ 건설을 제창하기 시작했다. 코로나19와 싸우고 있는 세계 각국에 대규모 원조를 제공하여 이번 사태의 책임론에서 벗어나 세계보건의 리더십을 발휘하겠다는 것이다. 시진핑 주석은 3월 16일 주세페 콘테

146) 任佳暉, 李源, “亲赴抗击疫情主战场 习近平对这几类人说心里话,” 『人民網』, 2020年 3月 11日.

147) Zhou Xin, Jun Mai, and Orange Wang, “Coronavirus: China trumpets message of stability amid world turmoil as Beijing senses Covid-19 victory,” *South China Morning Post*, March 10, 2020.

이탈리아 총리에 전화를 걸어 “중국은 이탈리아와 함께 전염병과 싸우고 건강실크로드를 구축하겠다”는 의지를 밝혔다. 이탈리아가 필요한 의료팀을 파견하고 물자도 지원하겠다고 약속했다.¹⁴⁸⁾ 리커창(李克強) 총리도 18일 우르줄라 폰 데어 라이엔 유럽연합(EU) 집행 위원장에 EU 회원국에 200만개 수술용 마스크와 20만개 N95 마스크, 의료용 방호복, 진단키트 5만개를 지원하겠다고 밝혔다. 프랑스·벨기에·그리스·폴란드·불가리아·슬로베니아·우크라이나 등에도 원조를 제공했다.¹⁴⁹⁾ 이 외에도 중국은 세계 방역을 위한 국제 협력과 개도국의 전염병 대처를 돕기 위해 세계보건기구(WHO)에 2천만 달러를 기부하기로 결정했다.

이러한 중국의 조치는 중국이 전염병 발원지라는 오명에서 벗어나 글로벌 강국으로서의 이미지를 회복하기 위한 노력으로 볼 수 있다. 코로나19 사태를 성공적으로 극복한 경험을 국제사회와 공유하고 방역지원에 나섬으로써 인도적 지원을 제공하는 것 외에 지정학적으로 영향력을 확대하려는 의도가 담긴 것으로 볼 수 있다.

III. 남중국해 갈등

1. 중국의 남중국해 인공섬 군사화 추진

중국에게 남중국해는 본토방어 뿐 아니라 대만독립을 견제하고, 나아가 대외적으로 영향력을 확대하는데 긴요한 전략적 거점이 된다. 중국이 이 해역을 통제한다면 바시해협을 넘어 서태평양으로 진출하여 일본과 괌 등 미군기지를 위협할 수 있으며, ‘일대일로(一帶一路)’ 구상에 따라 건설되는 해상실크로드를 연하여 군사력을 투사하고 활동영역을 확대할 수 있다. 남중국해 해역에 미군의 접근을 저지하고 군사활동을 거부함으로써 해양을 기반으로 하는 미국의 세계전략을 방해할 수 있다.

따라서 중국은 남중국해를 통제하고자 2013년 말부터 자국이 점령한 7개 암초 및 바위섬을 매립하여 인공섬을 조성했다. 2016년부터는 무기와 장비를 배치하여 인공섬을 군사거점으로 만들기 시작했다. 면적이 큰 미스치프(美濟礁)·수비(渚碧礁)·피어리크로스(永暑礁) 암초에 각각 약 3km의 활주로와 20여개의 격납고를 건설하고, 레이더, 통신시설, 대공 및 대함 미사일, 지휘소, 탄약저장고 등을 설치했다. 면적이 작은 존슨(赤瓜礁)·가벤

148) 常雪梅, 王珂园, “‘健康丝绸之路’为生命护航,” 『人民網』, 2020年 3月 24日.

149) 정효식, “시진핑 ‘건강 실크로드’에 벌컥한 美 NSC, ‘미·EU 이간질 말라,’” 『중앙일보』, 2020년 3월 23일.

(南薰島)·과테론(華陽礁)·휴스(東門礁) 암초에는 레이더 및 통신시설, 대공포, 등대 등을 설치했다.

〈표 1〉 남중국해 인공섬 건설 현황

구분	노출	확대면적(km2)	주요 시설
피어리크로스	만조노출	0.01 → 2.7	활주로, 레이더, 통신시설, 대공미사일, 대함미사일, 방공미사일, 지휘소, 탄약저장고 등
수비	간조노출	0.002 → 4.1	
미스치프	간조노출	0.002 → 5.7	
과테론	만조노출	0.001 → 0.24	레이더, 통신시설, 고출력 초수평선레이더(OTHR), 등대, 풍력발전시설, 행정건물, 대공포 등
가벤	만조노출	0.001 → 0.15	
존슨	만조노출	0.001 → 0.11	
휴스	간조노출	0.001 → 0.07	

* 출처 : Asia Maritime Transparency Initiative, “China Island Tracker,” <https://amti.csis.org/uncan-islands> / (검색일 : 2020. 10. 15) 내용 종합 정리.

2020년에도 중국은 남중국해를 군사화하는 진일보한 조치를 취했다. 중국 관영 환구 시보는 5월 14일 대만 언론을 인용하여 중국 인민해방군이 최근 KJ(空警)-500 공중조기경보통제기와 KQ(空潛)-200 대잠초계기를 남사군도 인공섬인 피어리크로스에 배치한 사실이 위성에 포착됐다고 보도했다.¹⁵⁰⁾ 중국이 인공섬에 공군력을 배치한 것은 이번이 처음이다.

150) “解放军战机进驻永暑礁 或划设南海防空识别区,” 『环球时报』, 2020년 5월 14일.



〈그림 1〉 남중국해 인공섬 건설 현황

이에 대해 환구시보는 올해 초부터 미국의 항공모함과 구축함, 폭격기 등이 남중국해에 자주 출몰했음을 지적하고, 이번 군용기 배치는 남중국해에서 미국의 군사 위협에 직면한 중국이 방어목적으로 무기를 배치할 권리를 행사한 것이라고 주장했다. 장권서(張軍社) 중국 해군군사학술연구소 연구원도 방어 목적의 무기 배치는 중국의 국방 요구에 부합하며 중국은 직면한 위협의 심각성에 따라 필요한 방어 조치를 할 수 있다고 말했다.¹⁵¹⁾

남사군도 한 가운데 위치한 피어리크로스 섬은 베트남, 필리핀, 말레이시아를 1,000 마일 이내의 범위에 두고 있어 이번 중국의 군사력 배치는 주변국에 직접적인 위협이 되고 있다. 비록 중국은 미 해공군의 군사활동 증가를 이유로 이 섬에 군용기를 배치했다고 주장하지만, 이는 본말이 전도된 것으로 보인다. 미 국방부는 “전 세계가 코로나19 대유행에

151) Liu Xuanzun, “China Deploys AEW, Anti-submarine Aircraft on South China Sea’s Yongshu Reef,” *Global Times*, May 14, 2020.

집중하고 있는 사이 중국이 남중국해에서의 불법적인 영유권을 주장하며 이웃 국가를 압박하는 기회주의적인 행동을 늘리는 것에 우려하고 있다”고 언급한 바 있다.¹⁵²⁾ 이는 미국의 군사활동 증가가 중국의 남중국해 군사화로 인한 것이지 그 반대는 아니기 때문이다.

2. 미국의 FONOP에 대한 중국의 군사훈련 대응

미국은 중국의 남중국해 인공섬 건설 및 군사력 배치에 단호하게 대응하지 않을 수 없다. 중국이 남중국해 영유권을 기정사실화하고 이 해역을 통제할 경우 동남아 국가들은 중국의 강압에 굴복하지 않을 수 없으며, 이 지역에 대한 미국의 영향력은 약화될 것이다. 중국을 견제하기 위해 일본, 호주, 인도와 연대하는 ‘인도-태평양전략(Indo-Pacific Strategy)’도 좌초하게 될 것이다. 무엇보다도 국제법을 무시한 중국의 행동을 용인할 경우 미국 주도의 기존 국제질서는 위기에 처할 것이다.

미국은 중국의 인공섬 건설에 대응하여 2015년 10월부터 항행의 자유작전(FONOP)에 나섰다. 유엔해양법에 명시된 항행의 자유 조항을 근거로 미 정찰기와 폭격기, 함정을 투입하여 인공섬 인근 해역을 항행함으로써 인공섬의 영해 및 EEZ에 대한 권리는 물론, 중국의 영유권 주장을 인정하지 않겠다는 의지를 밝힌 것이다. 그럼에도 중국이 중재 재판소 판결에 불복하고 인공섬을 계속 군사화하자 미국은 FONOP의 횡수를 늘리고 해공군 훈련을 정례화하며 대응의 강도를 높이고 있다. 미국은 오바마 행정부 시기인 2015년 2회, 2016년 3회에서 트럼프 행정부 시기인 2017년 6회, 2018년 5회, 2019년 9회 FONOP를 실시했다.

2020년에도 FONOP는 계속되었다. 다만 미국은 코로나19 사태와 대선 정국으로 인해 그 횡수가 줄어 11월 현재 미국은 1월, 4월 2회, 7월 그리고 11월에 FONOP를 실시하여 총 5회를 기록하고 있다. 특히 7월 14일 미 해군은 구축함 랄프 존슨(USS Ralph Johnson)호가 남사군도에서 FONOP를 실시했음을 밝히며 “항행의 자유는 중국, 베트남, 대만이 부과한 무해 통항(innocent passage) 제한에 도전함으로써 국제법에 인정된 해상의 권리, 자유, 합법적 이용을 뒷받침 하는 것”이라고 지적하고, “남중국해에서의 불법적이고 광범위한 영해 주장은 해양의 자유에 심각한 위협이 되고 있다”고 밝혔다.¹⁵³⁾

이에 대해 중국은 군사훈련으로 무력을 시위하며 미국의 압력에 맞서고 있다. 중국군은 5월 1일부터 5일간 남중국해에서 중국의 두 번째 항공모함이자 첫 국산 항모인 산둥(山東)함

152) Ryan Pickrell, “Pentagon Says China’s Military is Challenging the US with ‘Risky’ Run-ins in the South China Sea during the Pandemic,” Business Insider, May 21, 2020.

153) 최원진, “미국 군함 1척, 남중국해서 ‘항행의 자유’ 작전…‘중국에 도전,’” 『뉴스핌』, 2020년 7월 14일.

탐재 전투기와 구축함, 호위함 등이 참가한 해상 실탄사격 훈련을 가졌다. 산둥함은 남중국해에 접한 중국 남부 하이난다오(海南島)가 기항인 것으로 알려졌다. 중국해군은 7월 1일부터 5일까지 남중국해 서사군도 인근 해상에서 고강도 훈련을 실시했다. 이 과정에서 4일 남중국해에서 훈련하는 미 해군 니미츠호(CVN-68)와 로널드 레이건호(CVN-76) 항모전단과 동시에 전개하는 모습이 연출되었다.¹⁵⁴⁾ 중국 관영 CCTV는 7월 4일 중국해군이 실시한 훈련 장면을 방영했는데, 여기에는 052D급 퉁양Ⅲ 구축함이 남중국해 해역에서 가상의 '적함'을 발견하고 격침하는 실탄사격 훈련 모습이 담겼다. 폼페이오 장관이 7월 13일 중국의 남중국해 영유권 주장이 완전한 불법이라는 성명을 발표하자, 남부전구 해군은 7월 15일부터 이틀 동안 JH-7 전폭기와 J-11B 전투기를 동원하여 해상 목표물을 향해 3,000발 넘는 미사일을 발사하는 실탄사격 훈련을 실시했다.¹⁵⁵⁾

8월 25일에는 미국 정찰기가 중국이 설정한 비행금지구역에 진입하자 중국군은 중국 북서부 칭하이와 동부 저장에 배치된 등평-26 및 DF-21 대함탄도미사일 2발을 하이난과 파라셀 군도 사이 지역을 표적으로 발사하며 대응했다. 이는 남중국해에서 계속되는 미군의 FONOP와 남중국해 군사훈련에 대응하여 미 항모단 및 함정을 겨냥한 훈련으로, 중국의 남중국해 영유권을 부정하는 미국에 대한 강경한 경고의 메시지로 볼 수 있다.

3. 중국과 주변국의 영유권 갈등 증폭

남중국해 영유권을 둘러싼 중국과 베트남 및 필리핀과의 갈등이 증폭되고 있다. 2020년에는 코로나 정국으로 인해 중국의 도발은 잦아들었다. 2014년 중국의 석유시추선이 베트남 EEZ 내에서 석유시추를 강행하거나 2019년 지질조사선이 베트남 EEZ 내에 진입하여 조사를 강행한 사건은 발생하지 않았다. 그럼에도 불구하고 중국은 소규모 도발을 이어가며 주변국을 자극했다.

2020년은 중국과 베트남이 국교수립 70주년을 맞는 해이다. 2020년 1월 양국은 이를 기념하는 행사를 갖고 축하 메시지를 나누었다. 시진핑 주석은 '중국과 베트남 관계의 중요한 발전 국면'을 강조하고 베트남과 협력을 강화할 의사를 보였다. 반면, 베트남 응우옌쑤언푹 총리는 '전통적 우호관계의 지속적인 전략 파트너십'을 강조하면서도, 해상 상황과 관련하여서는 '베트남의 합법적인 권리와 이익을 중국측에서 보호해 줄 것'을 언급했다. 베트남의 해양영토 이익에 대해 중국이 존중해주기를 바라는 내용을 담은 것이다.¹⁵⁶⁾

154) Sam LaGrone, "U.S., Chinese Navies Hold Dueling Exercises in the South China Sea," *USNI News*, July 6, 2020.

155) 차병섭, "美항공모함 2척, '긴장 고조' 남중국해서 또 다시 합동훈련," 『연합뉴스』, 2020년 7월 7일.

이러한 축하 분위기와 달리 중국과 베트남의 신경전은 지속되었다. 먼저 베트남은 미국과의 수교 25주년을 맞아 미 항모의 입항을 허용하며 미국과 우호협력 관계를 과시했다. 3월 5일 베트남 중부 다낭 항에 미국의 핵 추진 항공모함 시어도어 루스벨트(CVN-71)호와 미사일 순양함 벙커 힐(CG52)호가 입항한 것이다. 이는 지난 1975년 베트남전 종전 후 미국의 항공모함이 베트남에 들어온 것은 2018년 3월 칼 빈슨 호가 입항한 데 이어 두 번째이다.¹⁵⁷⁾

이에 대해 중국은 해상 충돌로 대응했다. 4월 2일 서사군도 인근 해상에서 중국 해양 감시선이 베트남 어선과 충돌해 어선을 침몰시키고 어선에 승선해 있던 어부 8명을 억류했다가 풀어주는 사건이 발생했다. 이에 대해 베트남 정부는 중국 측에 진상 조사와 재발 방지, 손해배상을 요구했고, 필리핀과 미국 등은 “중국이 월권행위를 했다”고 비난했다.¹⁵⁸⁾ 중국은 8월 남중국해 훈련 및 무기배치로 베트남을 압박했다. 사우스차이나모닝포스트(SCMP)는 8월 4일 인민일보(人民日報)가 공개한 영상자료를 토대로 중국 인민해방군 3개 전구(戰區)가 공군의 전투태세 훈련을 강화하고 있다고 보도했다. 이 영상에는 인민해방군 남부전구가 수호이(Su)-30 전투기와 공중급유기를 포함한 다양한 전투기를 베트남과 영유권 분쟁을 빚고 있는 남사군도 수비 암초 부근 상공으로 출격시켜 훈련하는 장면이 담겼다. 이에 대해 베트남 정부는 6일 “남사군도와 서사군도는 베트남 영토라는 것을 다시 한번 강조한다”면서 “이 두 곳에서 베트남의 허가를 받지 않은 모든 행동은 심각한 베트남 주권 침해”라고 주장했다.¹⁵⁹⁾ 또한 중국이 서사군도 우디섬에 중국 공군 홍(轟)-6J 폭격기를 배치했다는 보도가 나오자 베트남 외무부는 8월 20일 “중국군이 서사군도에 무기와 폭격기를 보내는 것은 베트남의 주권을 침해하는 것일 뿐만 아니라 남중국해 상황을 복잡하게 만드는 행위”라고 비난했다.

남중국해 분쟁과 관련하여 필리핀은 오락가락하는 모습을 보이고 있다. 지난 2월 필리핀은 미군 주둔의 근거가 되는 군사협정을 종료하겠다고 선언했으나, 6월 2일 돌연 종료 절차를 중단했다. 미·중 갈등이 심각해지자 미군의 군사지원을 받아들이면서 중국을 견제하는 쪽으로 방침을 바꾼 것으로 보인다. 그러나 7월 27일 두테르테는 국정연설에서 중국에 우한코로나 백신을 요청하는 대신, 남중국해 영유권 주장에 이의를 제기하지 않겠다고 선언했다. 또한 미군의 남중국해 진출 교두보인 수빅만 기지를 미군에 개방하지 않겠다고도 밝혔다.¹⁶⁰⁾

156) 정혜영, “미-중 갈등의 영향과 ‘중국-베트남’의 핵심협력 과제,” 중국전문가포럼, 2020년 8월 31일.

157) Reuters Staff, “U.S. Says Completes Second Aircraft Carrier Visit to Vietnam,” *Reuters*, March 11, 2020.

158) Khanh Vu, “Vietnam protests Beijing’s sinking of South China Sea boat,” *Reuters*, April 4, 2020.

159) 민영규, “베트남, 중국의 영유권 분쟁지역 훈련에 ‘심각한 주권침해,’” 『연합뉴스』, 2020년 8월 6일.

그러나 필리핀은 다시 태도를 바꿔 남사군도 영유권에 대한 주장을 다시 강화하고 나섰다. 8월 20일 필리핀 외교부는 5월 중국 해안경비대는 스카보러 암초 인근 해역에 필리핀 어민들이 설치한 어류군집장치(FAD)를 압수한 것과 관련하여 중국에 항의 문서를 보냈다. 필리핀은 또 “서필리핀해(남중국해)에서 정기적으로 해양 순찰을 하는 필리핀 군용기를 향해 중국 측이 계속해서 레이더 전파를 쏘는 것에 대해 단호히 반대한다”는 입장을 전달했다. 이에 대해 자오리젠 중국 외교부 대변인은 21일 정례 브리핑에서 필리핀의 불법적 행동 중단을 요구하며 “중국 해안경비대는 법을 집행한 것이기 때문에 정상적인 활동”이라고 반박했다.¹⁶¹⁾

가장 두드러진 변화는 필리핀이 동맹국인 미국과의 협력할 의사를 밝히고 있다는 점이다. 8월 27일 록신 필리핀 외무장관은 중국의 중단 요구에도 남사군도에서 순찰을 지속할 것이라고 밝혔다. 중국이 필리핀의 순찰을 ‘불법적 도발’이라고 비난한 것과 관련해서는 자국 함정을 공격하면 미국에 도움을 요청하겠다고 했다. 록신 장관은 “만약 침입을 넘어 사실상 필리핀 해군 함정에 대한 공격이 이뤄진다면 워싱턴에 연락할 것”이라고 말했다. 필리핀 정부에 따르면 마이크 폼페이오 미국 장관은 지난해 필리핀을 방문해 중국이 남중국해에서 필리핀을 무력 공격할 경우 상호방위조약이 활성화될 것이라고 밝힌 바 있다. 필리핀이 미국과 상호방위조약을 활성화할 수 있다고 발언한 것은 로드리고 두테르테 대통령이 취임한 이후 처음이다.¹⁶²⁾

남중국해 영유권을 확보하기 위한 중국의 대 주변국 전략은 기정사실화 전략과 무시 전략으로 요약할 수 있다. 중국은 남중국해 인공섬을 조성하고 여기에 무기를 배치하여 군사기지화함으로써 남중국해를 자국의 영토로 만들고 있다. 그리고 이에 대해 항의하는 주변국들의 요구를 무시하면서 남중국해 문제를 일방적으로 이끌어가고 있다. 최근 베트남과 필리핀은 중국의 압력에 대응하기 위해 미국을 끌어들이려 하고 있다. 베트남은 미 항모단의 다낭항 입항과 미국과의 우호관계를 과시하여 중국에 메시지를 전달하고 있으며, 필리핀은 그동안 친중적 태도를 완화하면서 미국의 간여를 희망하고 있다. 주변국들의 이러한 정책 변화는 향후 남중국해 영유권 분쟁에 중요한 변수로 작용할 것으로 보인다.

160) 송원근, “필리핀, 남중국해 관여 않겠다,” 『뉴데일리』, 2020년 7월 29일.

161) 路透社, “菲律宾反对中国对在南海巡逻的菲军机进行无线电干扰, 外交部回应,” 『环球网』, August 21, 2020.

162) Regine Cabato and Shibani Mahtani, “Pompeo Promises Intervention If Philippines is Attacked in South China Sea amid Rising Chinese Militarization,” *The Washington Post*, March 1, 2019.

IV. 대만문제

1. 차이잉원 정권의 대외정책 성향 변화

미국의 대만정책 변화로 인해 대만정부는 양안관계에 대해 강경기조로 돌아서는 모습이다. 2020년 5월 20일 2기 임기 취임식에서 차이잉원 총통은 ‘하나의 중국’을 인정하는 ‘9·2공식’에 대해 전혀 언급하지 않았다. 2016년 취임식에서 “1992년 양안 기구화 대화와 협상을 통해 다양한 공감대를 갖고 합의를 이뤘다”고 완곡하게 언급한 것과 대조된다. 대신 차이잉원은 중국이 내세우는 ‘일국양제’ 원칙을 수용하지 않겠다고 밝혔다. 일국양제는 대만을 중국의 일부라는 전제에서 출발한다고 지적하고, “우리는 베이징 당국이 일국양제로 대만을 왜소화하고 대만해협의 현 상태를 파괴하는 것을 받아들이지 않는다”며 “이는 우리의 확고부동한 원칙”이라고 밝혔다.¹⁶³⁾

차이잉원이 하나의 중국 원칙에 대한 언급 없이 일국양제 방침을 거부한 것은 중국의 양안정책에 대한 중대한 도전이 아닐 수 없다. 차이 총통은 1월 14일 영국 BBC 방송과의 인터뷰에서 “우리는 이미 독립된 국가다. 우리는 우리를 ‘대만’(the Republic of China)이라고 부른다”면서 “독립 국가라고 선언할 필요가 없다”고 밝혔다.¹⁶⁴⁾ 또한 차이 총통은 8월 12일 미국 싱크탱크 허드슨연구소와 미국진보센터가 공동 주최한 화상회의에서 ‘대만 보위는 인도-태평양지역 자유의 보루’라는 제목의 연설을 통해 대만은 중국의 강압적인 행동에 맞서 민주주의를 수호하기 위한 방어를 강화해야 한다고 역설했다.¹⁶⁵⁾

이처럼 차이잉원 체제 2기의 대만은 1기에 비해 독립노선을 강화하고 있다. 1기에 국내적으로 정치개혁 실패와 경제악화에 따른 부담이 이러한 노선을 제약했다면, 2기에는 중국을 견제하려는 트럼프 행정부의 적극적인 협력에 힘입어 중국의 압력에 맞서 독자적인 노선을 추구하게 된 것으로 볼 수 있다.

2. 미국의 대만정책과 중국의 대응

중국은 양안관계에서 대만독립을 저지하기 위해 다음과 같은 정책을 추구하고 있다.

163) 박은경, “차이잉원, 취임연설서 ‘일국양제 수용불가,’” 『경향신문』, 2020년 5월 20일.

164) John Sudworth, “China Needs to Show Taiwan Respect, Says President,” *BBC News*, January 14, 2020.

165) Hudson Institute, “Transcript: President Tsai Ing-wen Discusses the Diplomatic, Security, and Economic Challenges Facing Taiwan,” *Hudson Institute*, August 12, 2020.

우선 외교적으로 중국은 미국 및 국제사회에 ‘하나의 중국’ 원칙을 수용하도록 압박하면서 대만과 수교한 국가들로 하여금 단교하도록 유도하여 대만정부를 고립시키고 있다. 2016년 차이잉원 정부가 출범할 때 수교국은 22개국이었으나 2018년에는 18개국으로 감소했으며, 2020년에는 15개국이었다. 또한 중국은 대만을 상대로 강온전략을 혼용하고 있다. 민간분야에 대해서는 사회경제적으로 교역 및 교류, 관광 등의 레버리지를 이용하여 포용하면서, 대만 내 독립 추구 움직임이 보일 경우 군사력 과시 및 무력시위를 통한 강압을 병행하는 것이다. 그리고 만일 대만이 독립을 추구할 경우 중국은 2005년 반국가분열법에 의거하여 무력공격을 통해 통일을 달성한다는 방침을 갖고 있다.

그러나 중국의 대만정책은 트럼프 행정부 등장 이후 도전에 처하고 있다. 트럼프는 2016년 말 대통령 당선 직후 차이잉원 총통과 전화통화를 가졌으며, 이후 ‘하나의 중국’ 원칙에 구애받지 않고 대만카드를 활용하여 중국을 압박하고 있다. 2020년은 차이잉원 총통이 1월 재선에 성공하여 5월 두 번째 임기를 시작한 해이다. 2020년에도 미국은 대만과 고위급 교류를 지속하고 무기판매를 강화하면서 중국을 자극했다.

8월 9일 중국의 강력한 반발에도 엘릭스 에이자 미 보건복지부 장관이 대만을 방문했다. 에이자 장관은 10일 오전 대만 주재 미국대사관 격인 미국재대만협회(AIT)의 제임스 모리아티 대표 등을 대동해 차이 총통을 접견한 후 오후에는 대만 위생복지부 방문, 국립대만대 강연, 리덩후이(李登輝) 전 총통의 분향소 조문 등의 일정을 마치고 13일 대만을 떠났다.¹⁶⁶⁾ 9월 17일에는 키스 크라크 미국 국무부 경제담당 차관이 대만을 방문했다. 크라크 차관은 40년 만에 대만을 첫 방문한 고위급 국무부 인사로서 방문 기간 차이잉원(蔡英文) 총통, 쑤전창(蘇貞昌) 행정원장 등 대만 고위 인사들과 경제·상업 대화 등을 논의했으며, 19일에는 고(故) 리덩후이(李登輝) 전 대만 총통의 고별 예배에 참석했다.¹⁶⁷⁾ 미국이 대만의 민주화에 기여한 리 전 총통의 추모 행사에 고위급 대표단을 정식으로 보낸 것은 대만을 중화인민공화국의 위협에 맞서 ‘민주주의의 보루’로 규정하는 차이잉원 현 총통에게 정치적으로 힘을 실어주는 의미가 있다.

이에 대해 중국은 강하게 반발했다. 왕원빈(汪文斌) 중국 외교부 대변인은 17일 정례 브리핑에서 크라크 차관의 대만 방문과 관련해 “중국은 단호히 반대한다”면서 “이미 미국 측에 엄정 교섭을 제기했다”고 밝혔다.¹⁶⁸⁾ 중국군은 크라크 차관 일행의 대만 방문 직전인 전날 대만 서남부 방공식별구역 안에 Y-8 대잠초계기 두 대를 진입시켜 사실상의 무력시위를 벌였다. 그리고 18일에는 H(轟)-6 폭격기 2대, J(殲)-16 전투기 8대, 쟈-10

166) “U.S. HHS Secretary Alex Azar’s visit to Taiwan,” *Focus Taiwan*, August 12, 2020.

167) “U.S. Under Secretary of State Krach wraps up Taiwan visit,” *Focus Taiwan*, September 19, 2020.

168) 眾新聞, “美國務次卿抵台 中國外交部：中方將根據形勢發展作出必要反應,” 『眾新聞』, 2020年 9月 17日.

전투기 4대, 쟈-11 전투기 4대가 대만해협 중간선을 넘어 대만 서남부 방공식별구역에 진입하여 무력을 시위했다.

이와 같은 고위급 인사들의 방문 외에 미국은 대만의 방위를 위해 무기판매를 지속했다. 5월 21일 미국은 대만에 1억 8천만달러(약 2천212억원) 규모의 MK48 Mod 6 AT 중 어뢰를 판매하는 계획을 승인했다고 밝혔다. 미국은 2019년 7월 대만에 M1A2T 대만형 에이브럼스 전차와 스팅어 미사일을, 이어 같은 해 8월에는 최신 개량형 F-16V 66대를 판매하는 계획을 각각 승인해 중국 당국이 강력 반발한 바 있다. 이번 무기판매 발표에 대해 자오리젠(趙立堅) 중국 외교부 대변인은 21일 “중국은 미국의 대만에 대한 무기 판매에 단호히 반대하며 이미 미국에 엄정 교섭을 제기했다”고 밝혔다. 그리고 “미국이 ‘하나의 중국’ 원칙을 준수해 대만에 대한 무기 판매와 대만과의 군사 연락을 중단해 중미 관계와 대만해협의 평화와 안정에 더는 해를 끼치지 말 것을 촉구한다”고 말했다.¹⁶⁹⁾

그러나 미국은 대만에 대한 무기판매를 지속적으로 발표했다. 7월 9일 미 국무부는 대만이 이미 구매한 PAC-3의 성능을 30년 연장하는데 필요한 부품을 구매하도록 6억 2천만 달러 규모의 무기거래를 승인했다. 10월 12일에는 미국이 그동안 대만수출을 추진 해온 크루즈 미사일과 드론, 지뢰 등 7종의 무기체계 가운데 트럭 기반 로켓 발사대인 고속기동포병로켓시스템(HIMARS), 장거리 공대지 미사일인 SLAM-ER, 항공기에서 지상으로 사진과 데이터를 실시간 전송할 수 있는 F-16 전투기용 외부 센서 등 3종에 대해 18억 달러 규모의 무기판매를 의회에 요청했다. 그리고 10월 26일 미 국무부는 발사체 1대당 하푼 블록II 지대함미사일 4기(총 400기)를 발사할 수 있는 ‘하푼 해안 방어 시스템’(HCDS·Harpoon Coastal Defense Systems) 100대를 판매한다고 발표했다. 약 23억 7천만 달러에 달하는 규모이다.¹⁷⁰⁾

이에 대해 중국은 강력하게 반발했다. 자오리젠 대변인은 10월 13일 정례 브리핑에서 “미국이 대만에 무기를 판매하는 것은 하나의 중국 원칙과 중·미 3대 공동성명을 위반하는 행위”라고 비판했다. 자오 대변인은 “미국의 행위는 중국 내정을 심각하게 간섭하고, 중국 주권과 안보 이익을 훼손하는 것”이라며 “중국은 이에 대해 결연히 반대한다”고 강조했다.¹⁷¹⁾ 10월 29일 우첸(吳謙) 중국 국방부 대변인은 대만 독립 세력을 향해 “당랑거철(螳螂拒輶)하지 말라. 그렇지 않으면 멸망을 자초할 뿐”이라면서 무력으로 대만독립을 피하는 길은 죽는 길이라고 경고했다.¹⁷²⁾

169) 김윤구, “폼페이오 ‘中 악랄한 독재정권’…중국 ‘거짓말은 실패로 끝나,’” 『연합뉴스』, 2020년 5월 21일.

170) “U.S. Announces Sale of Coastal Defense Systems to Taiwan,” *Focus Taiwan*, October 27, 2020.

171) 이윤정, “미국, 대만에 첨단무기 3종 판매 승인... 중국 반발,” 『경향신문』, 2020년 10월 13일.

172) 차병섭, “중국, 대만에 ‘무력으로 독립 피하는 것은 죽는 길’ 경고,” 『연합뉴스』, 2020년 10월 29일.

3. 대만에 대한 군사적 강압

2020년에도 중국군은 대만의 독립노선이 강화될 때마다 무력을 시위하며 미국과 대만을 압박했다. 1월 11일 치러진 대만 제15대 총통 선거에서 차이잉원이 압도적 표차로 재선에 성공하고 1월 14일 BBC와의 인터뷰에서 대만은 독립국가라는 입장을 밝히자 중국은 대만해협 인근에서 군사훈련을 실시하며 압박에 나섰다.¹⁷³⁾ 2월 9일 H-6K 전략 폭격기, 쟈(殲)-11 전투기 등 다수의 군용기를 동원해 대만 남부와 북부 인근 바다를 관통해 서태평양 지역을 왕복하는 장거리 비행 훈련을 했으며, 10일에도 H-6K 전략 폭격기, 쟈(殲)-11 전투기, KJ-500 조기경보기 등 다수의 군용기를 동원하여 대만 해협을 지나 대만 남부 바시(巴士)해협을 거쳐 서태평양 지역을 왕복하는 장거리 비행 훈련을 실시했다.

차이잉원이 2기 임기를 시작하기 직전인 5월 14일부터 중국군은 보하이(渤海)만에서 11주간의 종합훈련에 돌입했다. 이 훈련에는 해군 육전대(해병대)가 대만에 상륙하는 것을 상정한 훈련도 포함돼 있어 5월 20일 두 번째 임기를 시작하는 차이잉원(蔡英文) 총통을 비롯한 대만 독립파들에게 보내는 강력한 경고의 의미를 담았다.

중국은 8월에도 대만을 겨냥한 훈련을 이어갔다. 8월 13일 동부전구는 대만에서 북쪽으로 550km가량 떨어진 저우산(舟山) 군도와 대만의 남부 도시 가오슝(高雄)에서 남서쪽으로 300km가량 떨어진 푸젠(福建)성 장저우시 인근 해역에서 이틀간 실탄 사격훈련을 실시했다. 이번 훈련은 8월 9일 앨릭스 에이자 미국 보건장관이 대만을 방문하여 차이잉원 총통을 접견한 데 대한 반발로 볼 수 있다. 또한 8월 12일 차이잉원이 미 허드슨 연구소와 미국진보센터(CAP)가 공동으로 주최한 화상회의에서 대만은 중국의 강압적인 행동에 맞서 민주주의를 수호하기 위한 방어를 강화해야 한다고 언급한 데 대한 경고의 메시지로 볼 수 있다. 자오리젠(趙立堅) 중국 외교부 대변인은 14일 대만 부근 지역에서의 이번 훈련이 대만 독립세력에 대한 경고이자 주요 강대국의 '심각하고 부정적인 신호'에 대한 반응이라고 언급했다.¹⁷⁴⁾

중국은 대만 건국기념일인 10월 10일에 맞춰 또다시 고강도의 군사훈련을 실시하며 대만을 압박했다. 중국군 동부전구 제73집단군이 대만 건국기념일인 10월 10일 대규모 상륙훈련을 실시한 것이다. 중국 중앙방송(CCTV)에 따르면 동부전구 제73집단군은 수륙양용 장갑차를 이용한 상륙작전 훈련을 벌였고 공중예선 헬리콥터가 적의 후방에 낙하산

173) 정재용, “中 폭격기, 이틀 연속 ‘대만 위협비행’,” 『연합뉴스』, 2020년 2월 11일.

174) 정재용, “중국군 대만해협 잇단 군사훈련,” 『연합뉴스』, 2020년 8월 15일.

부대를 투하하는 훈련을 했다.

이러한 분위기 속에서 13일 시진핑 주석은 광둥(廣東)성 산터우(汕頭) 인근의 중국 해병대를 시찰했다. 시 주석은 “해병대는 국가 주권과 영토, 해양 권익 수호에 있어서 막중한 책임을 지고 있다”면서 “신시대 강군 사상과 신시대 군사전략 방침을 관철해 작전 수행 능력과 전투 능력을 강화해야 한다”고 언급했다.¹⁷⁵⁾ 선전 방문에 나선 시 주석이 해병대를 방문한 것은 최근 대만을 두고 미국과 갈등이 심화되는 가운데 의도적으로 이루어진 것으로 보인다.

V. 인도와의 국경분쟁

1. 갈완계곡에서의 유혈충돌

6월 15일 중국군과 인도군 군대가 국경분쟁 중에 있는 악사이친(Aksai Chin, 阿克赛钦) 지역의 갈완(Galwan, 加勒万) 계곡에서 충돌하여 인도군 20명이 사망하는 사건이 발생했다. 중국군의 사망자 수는 알려지지 않았다. 미 언론에 따르면 중국군 서부전구사령관이 증인국경에서 인도군을 공격하라는 명령을 내렸다고 한다. 중국군은 6월 6일 양국 지휘관 간 회동에서 합의한 대로 분쟁지역에서 감시초소를 철수했으나 14일 다시 초소를 세웠다. 15일 인도군이 이 지역을 순찰하던 중 재설치한 초소를 둘러싸고 중국군과 몸싸움을 벌였고, 이것이 발단이 되어 대규모 유혈충돌로 이어진 것이다.¹⁷⁶⁾ 양국 간 충돌에서 사망자가 발생한 것은 1975년 이후 45년 만의 일이다.

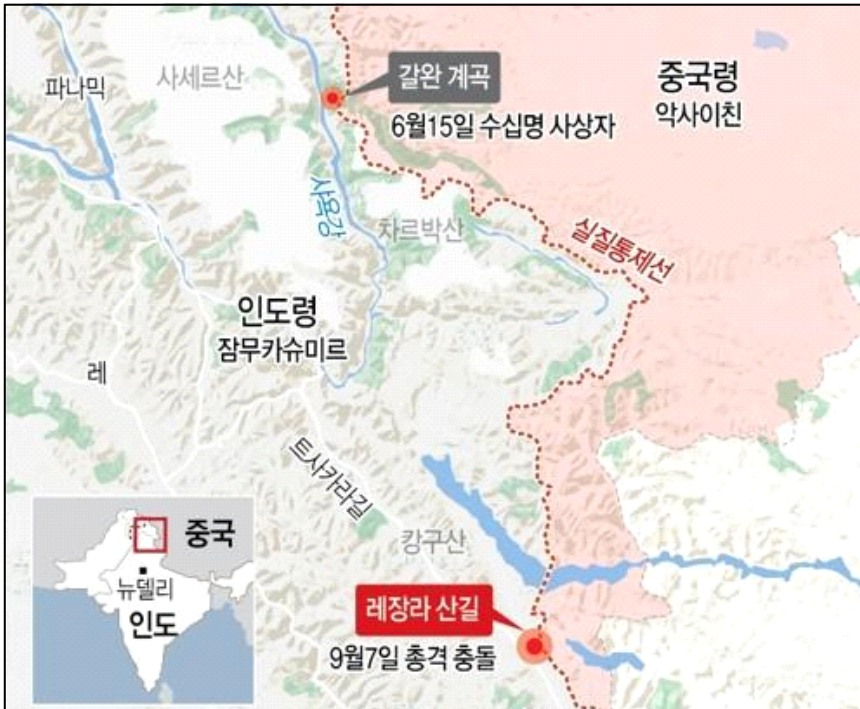
이번 충돌을 놓고 양국은 서로에게 책임을 전가했다. 인도 외무부 대변인 아누락 스리바스타바(Anurag Srivastava)는 16일 성명에서 “중국 측이 갈완 계곡 내에서 ‘실제 통제선(LAC)’을 존중한다는 합의를 어겼다”며 “현재 상태를 변화시키려는 중국 측의 일방적 행동의 결과로 폭력적인 대치가 일어났다. 중국 측이 고위급 합의를 준수했다면 사상자가 발생하는 것을 피할 수 있었다”고 비난했다.

반면 자오리젠 중국 외교부 대변인은 16일 정례 브리핑에서 “인도군이 중국 쪽 실제 통제선을 넘었고 현지 교섭에 나선 중국 측 장교와 병사를 공격해 격렬한 충돌을 유도하고 사망자를 냈다”고 밝혔다. 17일 왕이(王毅) 중국 국무위원 겸 외교부장이 수브라마냐

175) 王士彬, “習近平視察海軍陸戰隊並發表重要講話,” 『中華人民共和國國防部』, 2020년 10월 13일.

176) 이윤정, “中-인도 국경분쟁, 양측 간 3번의 유혈 충돌,” 『The Epoch Times』, 2020년 6월 25일.

자이산카르(Subrahmanyam Jaishankar) 인도 외무부 장관과의 전화통화에서 인도군의 행동에 항의하고, 사건 재발을 막기 위해 인도 측에 철저한 조사와 책임자 엄중 처벌을 요구했다.¹⁷⁷⁾



〈그림 2〉 중국과 인도의 악사이 친 지역 국경충돌 요도

7월 5일 중국과 인도는 갈완 계곡 충돌 20여일 만에 ‘휴전’에 합의했다. 왕이 중국 외교부장은 아짓 도발 인도 국가안전보좌관과 화상 회의를 열고 LAC에서 분쟁 재발을 피하기로 합의했다.¹⁷⁸⁾ 사건의 흐름으로 볼 때 중국은 인도가 네팔의 칼리파니 지역에 도로를 건설하는 것을 중단토록 경고하고자 갈완계곡에서 의도적으로 도발을 일으킨 것으로 보인다.

이후로 중인 양국은 군사적으로 대치하며 긴장을 이어갔다. 실제로 양국은 국경 인근에 폭격기와 곡사포, 탱크와 장갑차 등을 전진 배치하는 등 일촉즉발의 군사적 움직임을 보이고 있다. 중국군은 인도와 국경이 접한 티베트 지역에 전략 폭격기 H(轟·홍)-6을 배치하고

177) “王毅與印度外長通話 要求嚴懲肇事責任人,” 『環球時報』, 2020년 6월 17일.

178) 박수찬, “이 고요한 산정호수에서... 중국, 인도 이번엔 수상대결,” 『조선일보』, 2020년 7월 7일.

신장(新疆) 지역에서 실탄 방공훈련을 벌이며 인도를 위협했고, 인도도 최신포 전투기와 대공 미사일 시스템을 추가 배치하며 강경 대응에 나섰다. 10일 홍콩 사우스차이나모닝포스트(SCMP) 등에 따르면 중국 인민해방군 중부전구 사령부는 지난 8일 공식 소셜미디어 계정을 통해 티베트자치구로 추정되는 지역의 비행장에 최소 3대의 H-6 폭격기와 Y-20 수송기 1대가 배치돼 있는 모습을 공개했다. H-6 폭격기는 전투 범위가 2500km에 달하고, 공대지 또는 대함 순항 미사일 6개를 탑재할 수 있는 강력한 무기다.

6월 15일 충돌에서 20명이 사망한 인도도 강력히 맞서고 있다. 모디 인도 총리는 중국과의 군사적 충돌 직후인 6월 17일 방송 연설에서 인도 군인들의 희생을 헛되이 하지 않겠다는 발언을 통해 대중국 강경정책을 시사했다. 지난 7월 3일에는 충돌이 발생한 라다크 지역에 있는 군부대를 방문해 “누군가 팽창주의를 고집한다면 세계 평화에 위협을 초래할 것”이라며 사실상 중국을 겨냥했다.¹⁷⁹⁾ 인도 매체들에 따르면 인도군은 최근 국경 인근에 7000명의 병력과 함께 T-90 탱크를 투입하고 미그-29 전투기와 공격 헬기 아파치를 전진 배치했다. 또 프랑스에서 들여온 라팔 전투기 5대를 모두 중국 국경에 배치했으며, 대공 미사일 시스템도 추가로 구축했다. 특히 인도군은 최근 러시아제 견착식 대공 미사일을 갖춘 부대를 라다크 동쪽에 추가 배치한 것으로 알려졌다.

2. 판공호에서의 총격 사건 발생

중국과 인도는 갈완 계곡에서의 충돌 이후 8월까지 다섯 번의 군단장급 회담을 열어 철군 방안을 논의했으나 결실을 거두지 못했다. 오히려 8월 29일과 30일 인도군은 판공(班公) 호수 남쪽에서 실질통제선(LAC)을 넘으려는 중국군을 제지했으며, 9월 7일에는 이 지역에서 대치하며 서로 총격을 가하기에 이르렀다.

중국군 서부전구 장수이리(張水利) 대변인은 9월 8일 성명을 내고 인도군이 전날 라다크 지역 판공호수 남쪽의 LAC를 불법 월경하여 선파오(神炮) 산에 들어왔다고 밝혔다. 장 대변인은 당시 중국 국경수비대 순찰대원이 제지하려고 다가가자 인도군이 순찰대원 쪽으로 공중을 향해 실탄을 발사했다고 주장했다. 그는 중국군 수비대 역시 중대한 군사적 도발행위에 맞서 부득이하게 대항조치를 취했다고 밝혔다.¹⁸⁰⁾

그러나 인도군은 같은 날 발표한 성명에서 “인도군은 LAC를 넘지 않았으며 총격 등 공격적인 수단에 의존하지 않았다”고 주장했다. 오히려 “중국군이 라다크 지역의 LAC를

179) 신범철, “중인 분쟁과 미국의 인도-태평양전략,” 『미래한국』, 2020년 7월 28일.

180) 胡博峰, “印方首先鸣枪打破边境平静, 解放军西部战区: 严重军事挑衅行为, 性质非常恶劣,” 『环球时报』, 2020년 9월 9일.

넘어 인도군 진지로 접근하려 했고, 인도군이 제지하려 하자 허공에 총을 쏘며 위협했다”고 강조했다. 현지 매체에 따르면 7일 사건 직후 인도군 7,000여명과 전차 등이 인근 국경 주변에 배치됐다.

중국과 인도는 국경지역에서 우발적 충돌을 방지하기 위해 2013년 총기사용 금지 협정을 체결했다. 그러나 지난 6월 15일 유혈충돌 직후 양국 군대는 자체방어를 위해 협정을 깨고 다시 총기를 휴대하기 시작했으며, 판공호에서 비록 상대를 겨누지는 않았지만 총격을 가하기에 이르렀다. 양측 간의 긴장이 고조되면서 1962년처럼 국지적 전쟁 가능성에 대한 우려가 커지고 있다.

VI. 2021년 중국 안보정세 전망

1. 미 대선에 따른 미중관계 전망

11월 초 미 대선에서 조 바이든이 트럼프를 누르고 대통령에 당선되었다. 바이든 행정부 하에서 미국의 대중국 정책은 트럼프 행정부와 마찬가지로 강경하게 전개될 것이다. 바이든은 중국을 미국 외교정책에서 가장 위험한 도전국가로 인식하고 있다. 유세 기간 중 그는 미중경쟁을 권위주의 대 민주주의의 경쟁으로 규정하고, 미국이 글로벌 리더십을 발휘하여 전세계의 민주국가들과 함께 연대하겠다고 했다. 자유민주주의, 인권, 국제법 및 규범 등의 가치를 중심으로 동맹 및 우방국을 결집시키고, 가치와 동맹을 무기로 중국을 공략하겠다는 점도 분명히 밝혔다.

그러나 바이든의 대중국 정책 목표는 ‘신 냉전’을 조성하거나 중국의 공산주의 체제를 바꾸려는 것이 아니다. 중국이 협소한 이익을 추구할 목적으로 글로벌 거버넌스를 비틀거나 왜곡하지 못하도록 하고, 나아가 국제질서에 편입하도록 유도, 압박, 강압하는데 있다.¹⁸¹⁾ 바이든 행정부는 중국의 불공정한 무역관행에 대응하고, 남중국해에서 항행의 자유작전을 지속하며, 대만의 민주주의를 보호하기 위해 ‘대만관계법(Taiwan Relation Act)’을 준수할 것이다. 또한 인권을 중시하는 입장에서 홍콩의 자치를 침해한 기관 및 기업을 제재하고, 위그르족에 대한 탄압 및 강제수용 행위를 규탄할 것이다. 동맹국들과 5G를 개발하고 환태평양경제동반자협정(TPP)을 부활하여 중국을 견제할 것이다.¹⁸²⁾

181) Andy Zelleke, “What Is the End Game of U.S.-China Competition?” *The Diplomat*, November 3, 2020.

바이든의 대외정책 기조에 대한 중국의 반응은 복합적이다. 한편으로 중국 내에는 새로운 미 행정부에 대한 기대심리가 존재한다. 트럼프의 돌출적인 정책에 비해 바이든은 보다 예측가능하고 이성적인 정책을 추구할 것이다. 또한 전통적으로 민주당은 군사력 보다는 외교와 국제협력에 주안을 두었기 때문에 중국과 군사적 충돌을 방지하고 위기를 관리하는데 치중할 것이다. 특히 중국은 바이든이 유세기간 중 상호 이익을 공유하는 영역에서 중국과 협력이 가능하다고 한 발언에 주목하고 있다.

그러나 다른 한편으로는 경계심도 적지 않다. 바이든은 트럼프와 달리 자유민주주의와 인권 등의 가치를 중시하고, 트럼프 시기 약화된 미국의 글로벌 리더십을 재건하여 중국을 견제할 것이다.¹⁸³⁾ 특히 트럼프가 등한시했던 동맹체계를 부활시켜 반중연대를 구성할 수 있으며, 이를 통해 일대일로와 남중국해 분쟁에 개입하는 등 중국의 대외정책을 방해할 것으로 우려한다.

이러한 측면에서 향후 미중경쟁은 가치의 대결이자 동맹 및 우방국을 확보하는 경쟁으로 치달을 것이다. 국제안보 이슈와 관련하여 일정 부분 협력할 여지가 있지만 미중간의 첨예한 이슈들은 양국관계를 개선하기보다 대립 및 경쟁을 심화시키는 요인으로 작용할 것이다. 결국 미중 전략경쟁은 이전보다 더욱 심화될 것으로 전망할 수 있다.

2. 코로나19 사태와 중국의 안보

중국은 코로나19 사태가 지속되는 상황에서 백신개발을 통해 주변국과의 관계를 개선하고 보건정책을 통해 영향력을 확대하려 할 것이다. 그러나 이러한 노력이 성공할 수 있을지는 미지수이다. 9월 24일 중국 시노백(Sinovac)은 주요 외신들을 초청해 중국의 코로나19 백신 개발과 생산, 국제 협력 상황을 설명했으며, 10월 20일에는 3상 임상 시험을 거치지 않은 채 6만명의 지원자에게 백신을 주사했으나 부작용이 없었다고 발표했다. 그러나 11월 9일 브라질에서 시노백의 코로나19 백신을 맞은 참가자 한 명이 사망하면서 중국 백신의 안정성에 대한 의문이 제기되었다.¹⁸⁴⁾

이러한 가운데 11월 25일 중국 국유제약사인 시노팜(Sinopharm)은 자사가 개발한 코로나19 백신이 3상 임상시험이 막바지에 있으며, 당국에 출시를 신청했다고 밝혔다. 시노팜은 100만명에 가까운 사람을 대상으로 시험한 결과 부작용이 없었으며, 내년 10억여

182) Council on Foreign Relations, "Joe Biden Answers Our Questions," Candidate Tracker, September 23, 2020.

183) He Jun, "Prospects for U.S.-China Relations in the Biden Era," *Modern Diplomacy*, October 27, 2020.

184) 황민규, "중국산 '코로나 백신' 맞고 사망자 발생," 『조선일보』, 2020년 11월 10일.

개의 백신을 생산할 수 있을 것이라고 주장했다.¹⁸⁵⁾ 미국 제약회사인 화이자가 자체 개발한 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 백신의 효과가 90% 이상이라고 발표한 가운데 시노팜이 개발한 백신의 유효성이 100%라고 주장하면서 화이자 백신보다 효과가 뛰어나다는 점을 홍보하고 있다.

한편 중국은 10월 29일 ‘코백스 퍼실리티(COVAX Facility)’에 참여하기로 했다. 중국 외교부 화춘잉 대변인은 “중국이 세계백신면역연합과 협약을 맺고 ‘코백스’에 정식 가입했다”면서, “코로나19 백신 개발을 완료한 뒤 개도국에 우선 공급하기로 약속했다”고 밝혔다. 코백스 퍼실리티는 코로나19 백신을 세계 모든 국가에 충분하고 공정하게 배분하기 위해 세계백신면역연합(GAVI)과 세계보건기구(WHO), 감염병혁신연합(CEPI)이 운영하는 백신 공급기구이다. 중국의 코백스 참여 행보는 지난해 말 우한에서 코로나19의 발병 실태를 은폐해 세계적 대유행을 불러일으켰다는 국제사회의 비판을 완화하고, 질병에 취약한 개도국에 대한 보건 영향력을 강화하려는 의도로 보인다.

3. 남중국해 문제

중국은 남중국해 군사화를 중단하지 않을 것이다. 남중국해가 갖는 전략적 이점을 고려한다면 중국은 남사군도에 건설한 7개의 인공섬에 해공군력을 본격적으로 배치하고 레이더 및 방공체계를 강화하여 ‘침몰하지 않는 항공모함’으로 활용할 것이다. 그럼으로써 이 해역에서 미군의 활동을 저지하고 주변국에 군사적 위협을 가하여 이들로 하여금 남중국해에 대한 중국의 영유권을 인정하지 않을 수 없도록 할 것이다. 그리고 중국군 해군 예비역 소장으로 군사전문가인 리제(李傑)가 “국가들은 일반적으로 탐지·전투능력 및 기타 인프라 등이 갖춰질 때까지 방공식별구역 선포를 기다린다”면서 “적절한 때가 되면 중국이 더 일찍 ADIZ를 발표할 수도 있다”고 전망한 것처럼 중국은 남중국해에 ADIZ를 선포할 수도 있다.

향후 미국은 남중국해 문제에 군사적 개입의 수위를 높일 것이다. 지금까지 무역전쟁이나 대만카드 등 소프트한 처방으로는 별다른 효과를 거두지 못했다. 중국에 시간만 벌여준 꼴이 되었다. 따라서 앞으로 미국은 하드파워를 중심으로 하는 대응에 주안을 둘 것이다. 베트남 및 필리핀과의 군사협력을 강화하고 이들 국가들의 항구와 기지에 군사력을 배치하여 중국의 남중국해 군사활동을 압박하려 할 것이다.

만일 중국이 미국의 압력에 부담을 느껴 남중국해 영유권 주장을 보류하고 인공섬의

185) 임선영, “中 ‘100만명 집중, 부작용 0건’ 코로나 백신 시노팜 출시 신청,” 『중앙일보』, 2020년 11월 25일.

비무장화를 약속한다면 미중의 전략경쟁은 숨고르기에 들어갈 수 있다. 반대로 중국이 남중국해 인공섬에 군용기를 배치하고 방공식별구역을 선포한다면 미국은 이를 거부하기 위해 보다 진일보한 조치를 취하지 않을 수 없을 것이다. 동맹국들로 하여금 FONOP에 참여하도록 종용하고, 베트남과 필리핀으로 하여금 미국이 추구하는 인도-태평양 전략에 참여하도록 유인할 것이다.

남중국해에서의 미중 경쟁은 해양패권, 나아가 인도-태평양 지역에서의 패권을 다투는 것으로 어느 한쪽이 양보하거나 물러서지 않을 것이다. 시진핑 주석은 7월 30일 정치국 회의에서 “우리 앞에 놓인 많은 문제는 중장기적인 것이라 반드시 지구전으로 인식해야 한다”고 강조했다. 시 주석이 지구전 전략을 강조한 것은 미·중 양국 국력에 대한 냉철한 분석에 따른 것으로, 당장 미국의 군사적 압박에 맞서 싸우기보다 장기적으로 유리한 여건을 조성해 나갈 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 미중 양국은 남중국해를 둘러싼 전략경쟁에서 서로 양보하지 않은 채 힘겨루기를 계속할 것으로 보인다.

4. 대만문제

중국은 바이든 행정부가 ‘하나의 중국’ 원칙을 깨지는 않을 것으로 본다. 당분간 중국과의 관계를 재정립하는 차원에서 트럼프 행정부에서 강행했던 대만과의 고위급 교류와 무기판매를 자제한 채 숨고르기에 들어갈 것으로 예상하고 있다. 그럼에도 불구하고 바이든 행정부는 오바마 행정부에서 그랬던 것처럼 대만과 거리를 두기 보다는 트럼프와 마찬가지로 대만에 신뢰성 있는 안전보장을 지속적으로 제공하려 할 것이다. 그리고 향후 중국과의 경쟁이 심화될 경우 대만과 외교 및 군사관계를 강화하여 중국을 견제할 것이다. 예를 들어, 중국이 남중국해 인공섬을 군사화하고 방공식별구역을 선포하여 영유권을 기정사실화할 경우, 미국은 대만과 군사훈련을 실시하거나 미 군사력을 대만에 주둔시킬 수도 있다.

따라서 바이든 정부 초기에 대만문제는 비교적 안정적으로 관리될 수 있겠지만, 미국과 중국이 무역, 기술, 사이버, 남중국해, 인권 등의 이슈를 놓고 대립하면서 또다시 갈등을 낳을 수 있다. 바이든 행정부가 대만과의 관계를 격상하고 대만을 국제기구에 끌어들이려 한다면, 중국은 대만 내의 독립 또는 독자성을 강화하는 움직임을 겨냥해 강도 높은 무력시위에 나설 수 있다. 미국을 직접 겨냥한 군사도발은 자제하겠지만 1995-1996년 대만해협 위기와 같이 대만 본섬 인근 해역에 미사일을 발사하는 훈련을 실시하거나, 금문도를 봉쇄하는 등의 도발을 야기할 수 있다.

5. 중인 국경분쟁

중인관계는 악화일로를 걷고 있다. 인도는 국경지역 충돌 이후 미국 및 일본과 안보 관계를 강화하고 있으며 국내에서 중국산 통신장비를 퇴출시키고 중국에서 개발한 소프트웨어 사용을 중단하는 등 경제적 보복에 나서고 있다. 11월 15일 타결된 포괄적경제동반자협정(RCEP)에도 참여하지 않았다. 이러한 가운데 국경지역에서 중인 간의 긴장은 고조되고 있다.

중국은 인도와의 관계가 최악의 상황으로 치닫는 것을 저지하려 할 것이다. 중국 입장에서 인도가 미국 주도의 반중연대에 참여하는 것은 큰 부담이 아닐 수 없다. 더구나 민주주의 연대를 결성하여 중국을 견제하려는 바이든 행정부가 출범하는 상황에서 인도가 '인도-태평양전략'에 적극적으로 가담한다면 중국은 전략적으로 불리한 상황에 처할 수밖에 없다. 인도의 경우에도 중국과 전쟁 가능성을 높이는 것은 역시 부담이다. 강대국인 중국을 상대로 군사적 충돌이 발생하여 패배한다면 인도의 국제적 위상이 떨어지는 것은 물론, 국내 여론의 반발을 야기할 것이기 때문이다. 따라서 양국은 비록 국경지역에서 긴장이 고조되고 우발적 충돌이 발생하더라도 이것이 '전쟁'으로 확대되지 않도록 각별히 상황을 통제하려 할 것이다.

그럼에도 불구하고 중국은 인도를 상대로 군사적 충돌을 야기할 수 있다. 만일 인도가 경제보복을 지속하여 중국 기업들의 피해가 속출하고 '인도-태평양전략'에 가담하여 중국의 안보를 위협할 경우, 중국은 과거에 그랬던 것처럼 군사행동에 나서 국지적 도발을 야기할 수 있다. 이 경우 중국은 중국의 경고를 무시하는 인도에 교훈을 주기 위해서, 또한 인도를 끌어들이 자국을 견제하려는 미국에 굴복하지 않겠다는 단호한 메시지를 전달하기 위해서, 그리고 주변국에 중국의 견재함을 과시하고 중국의 이익을 존중하도록 강압하기 위해서 전격적으로 군사력을 사용할 수 있다.

VII. 결론 : 한반도 안보에의 함의

향후 미중경쟁이 심화될 경우 한국은 미중 사이에서 난처한 상황에 놓일 것이다. 한미 동맹 강화와 한중 전략적 동반자 관계 발전을 동시에 추구해야 하는 한국으로서는 '선택'이라는 자체가 부담일 수밖에 없다. 따라서 한국은 동맹국인 미국의 요구를 수용하는 가운데 그 충격을 완화할 수 있는 '전략적 공간'을 만들어야 하며, 미중 간의 치열한

경쟁에도 불구하고 협력 가능성이 엿보이는 북한 비핵화 및 한반도 평화체제 구축 논의에 대비하여 ‘전략적 대안’을 준비해야 한다.

우선 미중의 전략경쟁 구도 속에서 한국의 ‘전략적 공간’은 한중 고위급 교류 재개와 한중일 3자대화가 될 것이다. 한중 간의 고위급 교류는 2016년 한국정부의 사드배치 결정 이후 사실상 중단되었다. 한중 외교장관 회담은 국제회의나 중국측 인사의 방문을 통해 간헐적으로 이루어지고 있으나 한반도 및 지역문제를 논의할 정도로 의미있는 회담이 되지 못하고 있다. 2011년 시작된 국방전략대화의 경우 2014년 사드 문제로 중단되었고 2019년 10월 베이징에서 5년만에 재개되었으나 아직 정상화되지 못하고 있다. 한중일 3자대화도 마찬가지로 2012년 일본정부의 센카쿠 열도 매입과 2018년 한국의 일제 강제 징용자 배상 문제로 인해 침체되어 있다. 한중교류와 한중일 대화가 재개된다면 미중 경쟁에 따라 경색될 수 있는 지역안보 구도를 완화하고, 미국이 한미동맹과 미일동맹을 강화하는데 따른 한중 및 중일 간의 갈등을 완화하는 기제로 활용될 수 있을 것이다.

다음으로 한국의 ‘전략적 대안’은 바이든이 공언한대로 북한 비핵화 문제에 대해 미중이 협력할 경우 중국의 건설적인 참여를 이끌어내고, 이를 통해 한반도 평화체제를 구축하는 것이다. 이를 위해 한국 정부는 미 행정부와 함께 북한 비핵화 및 한반도 평화체제 구축을 위한 로드맵을 구상하고 중국을 끌어들여야 한다. 이때 북한 비핵화 및 한반도 평화체제 구축 방안은 한미가 긴밀한 협조하에 공동으로 마련되어야 한다. 지금까지 한국과 미국은 북한 비핵화 문제를 ‘top-down’ 방식으로 접근한다는데 동의했지만, 바이든 행정부는 ‘bottom-up’ 방식으로 선회하여 실무협상을 통해 비핵화 방안을 모색할 가능성이 크다. 따라서 한국 정부는 미국의 새로운 행정부와 비핵화 접근 방식 뿐 아니라 큰 틀에서의 전략적 공감대를 형성해야 하며, 향후 이행할 세부 정책을 논의하고 합의를 이루어야 한다. 그리고 이를 통해 한미 공동의 로드맵과 액션플랜이 구체화되면, 이를 중국과 공유하고 협력을 이끌어내야 한다.

바이든 행정부의 출범은 한국 외교의 또 다른 시험대가 될 것이다. 향후 미중관계의 굴곡이 예상됨에 따라 많은 난관을 거쳐야 할 것이다. 고래싸움에 새우 등이 터지는 상황에 처할 수도 있다. 이럴 때일수록 한국은 운신의 폭을 확보할 수 있는 ‘전략적 공간’을 마련하고, 위기 가운데 찾아오는 기회를 놓치지 않기 위해 ‘전략적 대안’을 만들어 내야 할 것이다.

〈참고 문헌〉

- 김성완, “中외교부, 코로나19 ‘중국 책임론’에 ‘가해자 아닌 피해자,’” 『뉴시스』, 2020년 4월 20일.
- 김윤구, “폼페이오 ‘中 악랄한 독재정권’…중국 ‘거짓말은 실패로 끝나,’” 『연합뉴스』, 2020년 5월 21일.
- 민영규, “베트남, 중국의 영유권 분쟁지역 훈련에 ‘심각한 주권침해,’” 『연합뉴스』, 2020년 8월 6일.
- 박수찬, “이 고요한 산정호수에서... 중국, 인도 이번엔 수상대결,” 『조선일보』, 2020년 7월 7일.
- 박은경, “차이잉원, 취임연설서 ‘일국양제 수용불가,’” 『경향신문』, 2020년 5월 20일.
- 송원근, “필리핀, 남중국해 관여 않겠다,” 『뉴데일리』, 2020년 7월 29일.
- 신범철, “중인 분쟁과 미국의 인도-태평양전략,” 『미래한국』, 2020년 7월 28일.
- 유상철, “‘춘절 분위기 깨지 말라’…시진핑 코로나 책임론 키운 한마디,” 『중앙일보』, 2020년 2월 17일.
- 이윤정, “미국, 대만에 첨단무기 3종 판매 승인... 중국 반발,” 『경향신문』, 2020년 10월 13일.
- 이윤정, “中-인도 국경분쟁, 양측 간 3번의 유혈 충돌,” 『The Epoch Times』, 2020년 6월 25일.
- 임선영, “中 ‘100만명 접종, 부작용 0건’ 코로나 백신 시노팜 출시 신청,” 『중앙일보』, 2020년 11월 25일.
- 전경웅, “‘시진핑 물러나라’… 우한폐렴에 중국 민심 ‘급속 이탈,’” 『뉴데일리』, 2020년 2월 7일.
- 정재용, “중국군 대만해협 잇단 군사훈련,” 『연합뉴스』, 2020년 8월 15일.
- 정재용, “中 폭격기, 이틀 연속 ‘대만 위협비행,’” 『연합뉴스』, 2020년 2월 11일.
- 정혜영, “미-중 갈등의 영향과 ‘중국-베트남’의 핵심협력 과제,” 중국전문가포럼, 2020년 8월 31일.
- 정효식, “시진핑 ‘건강 실크로드’에 벌컥한 美 NSC, ‘미·EU 이간질 말라,’” 『중앙일보』, 2020년 3월 23일.
- 차병섭, “美항공모함 2척, ‘긴장 고조’ 남중국해서 또다시 합동훈련,” 『연합뉴스』, 2020년 7월 7일.
- 차병섭, “중국, 대만에 ‘무력으로 독립 피하는 것은 죽는 길’ 경고,” 『연합뉴스』, 2020년 10월 29일.

차병섭, “중국제 ‘우한 군인체육대회 참가 미군 감염정보 공개해야,’ 『연합뉴스』, 2020년 3월 25일.

최원진, “미국 군함 1척, 남중국해서 ‘항행의 자유’ 작전…‘중국에 도전,’” 『뉴스핌』, 2020년 7월 14일.

황민규, “중국산 ‘코로나 백신’ 맞고 사망자 발생,” 『조선일보』, 2020년 11월 10일.

路透社, “菲律宾反对中国对在南海巡逻的菲军机进行无线电干扰, 外交部回应,” 『环球网』, August 21, 2020.

常雪梅, 王珂园, “‘健康丝绸之路’为生命护航,” 『人民網』, 2020年 3月 24日.

習近平, “在中央政治局常委會議研究應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作時的講話,” 『求是』, 2020年 2月 3日.

“王毅與印度外長通話 要求嚴懲肇事責任人,” 『環球時報』, 2020年 6月 17日.

王士彬, “習近平視察海軍陸戰隊並發表重要講話,” 『中華人民共和國國防部』, 2020年 10月 13日.

王政淇, 常雪梅, “十九大舉行集體採訪, 聚焦中國特色強軍之路,” 『人民日報』, 2017年 10月 23日.

王政淇, “習近平日內瓦演講一周年:世界為何青睞 ‘人類命運共同體,’” 『人民網』, 2018年 1月 17日.

“為世界許諾一個更好的未來,” 『人民日報』, 2015年 5月 18日.

任佳暉, 李源, “親赴抗击疫情主戰場 習近平對這幾類人說出心裏話,” 『人民網』, 2020年 3月 11日.

眾新聞, “美國務次卿抵台·中國外交部:中方將根據形勢發展作出必要反應,” 『眾新聞』, 2020年 9月 17日.

中華人民共和國國務院新聞辦公室, 『新時代的中國國防』, 2019年 7月 24日.

肖思思, “鐘南山回應新冠肺炎疫情防控工作近期熱點問題,” 『新華社』, 2020年 2月 27日.

“解放军战机进驻永暑礁 或划设南海防空识别区,” 『环球时报』, 2020년 5월 14일.

胡博峰, “印方首先鸣枪打破边境平静, 解放军西部战区:严重军事挑畔行为, 性质非常恶劣,” 『环球时报』, 2020年 9月 9日.

Asia Maritime Transparency Initiative, “China Island Tracker,” <https://amti.csis.org/duncan-islands/> (검색일 : 2020. 10. 15)

Brînză, Andreea “China Doesn’t Understand Europe, and It Shows,” *The Diplomat*, September 4, 2020.

Cabato, Regine and Shibani Mahtani, “Pompeo Promises Intervention If Philippines is Attacked in South China Sea amid Rising Chinese Militarization,” *The Washington Post*, March 1, 2019.

- Council on Foreign Relations, “Jeo Biden Answers Our Questions,” Candidate Tracker, September 23, 2020.
- Hudson Institute, “Transcript: President Tsai Ing-wen Discusses the Diplomatic, Security, and Economic Challenges Facing Taiwan,” *Hudson Institute*, August 12, 2020.
- Jun, He, “Prospects for U.S.-China Relations in the Biden Era,” *Modern Diplomacy*, October 27, 2020.
- Kliman, Daniel, et al., Grading China’s Belt and Road, CNAS, April 2019, p. 4.
- LaGrone, Sam, “U.S., Chinese Navies Hold Dueling Exercises in the South China Sea,” *USNI News*, July 6, 2020.
- Liu, Xuanzun, “China Deploys AEW, Anti-submarine Aircraft on South China Sea’s Yongshu Reef,” *Global Times*, May 14, 2020.
- Mangan, Dan, “Trump defends calling coronavirus ‘Chinese virus’ — ‘it’s not racist at all,’” CNBC, March 18, 2020.
- Pickrell, Ryan, “Pentagon Says China’s Military is Challenging the US with ‘Risky’ Run-ins in the South China Sea during the Pandemic,” *Business Insider*, May 21, 2020.
- Pompeo, Michael R., “Communist China and the Free World’s Future,” Speech at the Richard Nixon Presidential Library, July 23, 2020. <https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/> (2020. 9. 21)
- Reuters Staff, “U.S. Says Completes Second Aircraft Carrier Visit to Vietnam,” *Reuters*, March 11, 2020.
- Rogin, Josh, “State Department cables warned of safety issues at Wuhan lab studying bat coronaviruses,” *The Washington Post*, April 14, 2020.
- Sudworth, John, “China Needs to Show Taiwan Respect, Says President,” *BBC News*, January 14, 2020.
- “U.S. Announces Sale of Coastal Defense Systems to Taiwan,” *Focus Taiwan*, October 27, 2020.
- “U.S. HHS Secretary Alex Azar’s visit to Taiwan,” *Focus Taiwan*, August 12, 2020.
- “U.S. Under Secretary of State Krach wraps up Taiwan visit,” *Focus Taiwan*, September 19, 2020.
- Vu, Khanh, “Vietnam protests Beijing’s sinking of South China Sea boat,” *Reuters*, April 4, 2020.

Wintour, Patrick, “*European* tour tests Chinese foreign minister’s pulling power,” *The Guardian*, September 2, 2020.

Xin, Zhou, Jun Mai, and Orange Wang, “Coronavirus: China trumpets message of stability amid world turmoil as Beijing senses Covid-19 victory,” *South China Morning Post*, March 10, 2020.

Zelleke, Andy, “What Is the End Game of U.S.-China Competition?” *The Diplomat*, November 3, 2020.

러시아 안보정세분석과 전망

한국학중앙연구원 선임연구원 우 평 균

- I. 서론
- II. 러시아의 안보정책 기조
- III. 러시아의 안보 현안
- IV. 러시아의 안보 정책 : 특성과 전망
- V. 결론 : 시사점

요 약

본보고서는 2020년 범세계적으로 확산된 코비드-19 사태의 와중에서 러시아 정부가 대처하고 있는 안보 상황에 대한 인식과 정책의 특성을 살펴보고, 그 시사점을 제시하고 있다. 과거와 달리 2020년 몇몇 러시아 주변 국가에서 발생한 국내 정정에 러시아가 사전 대처하지 못하는 모습이 나타나면서, 러시아의 영향력 확보를 위한 힘의 투사 범위에 있어 한계를 드러냈다. 그러나 전략적 요충지에 대한 선제적 대응과 외교적 영향력 확대 기조는 변함없이 유지되고 있다. 러시아는 코비드-19 확산의 과정에서 서구에 대한 선전전 및 러시아산 백신 홍보 등을 강화하여 러시아 국내에서의 코비드 사태에 대한 미흡한 대응 능력에 대한 비판에서 벗어나고자 했다. 그 결과, 국내적으로는 코비드-19 대응에 대한 무기력한 모습이 노정되었지만, 대외적으로는 러시아의 공세가 지속되었다.

2020년 러시아의 안보정책의 특성은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 대외 개입에 있어 현실주의적 접근 방식을 취하고 있다. 미국이나 중국에 비해 재정능력 등에서 뒤처지는 러시아가 구소련 지역과 글로벌 지역을 대상으로 동시에 개입하기에는 한계가 있다는 점을 보여주었다. 러시아는 크림반도와 시리아처럼 확고한 군사적 거점장악을 우선적으로 추진하고 있으며, 군사적 장악을 먼저 하고 나서 외교적 영향력을

확대하는 선군사, 후외교의 철저한 실력행사 위주의 현실주의적 접근방식을 여전히 취하고 있다.

둘째, 러시아의 군사력 건설 현황을 살펴보면 기존 무기의 개량형 개발을 위주로 했던 과거와 달리 완전히 새로운 종류의 신무기체계 개발에 주력하는 양상이 나타난다. 러시아에서 미국의 군사혁신의 결과물에 필적할만한 성과가 2010년대 후반의 푸틴 집권기부터 나타나기 시작했다. 러시아 측에서 공공연하게 주장해온 혁신적인 무기 개발이 결코 허언이 아니라 실제 추진되고 있다는 사실을 일깨워주고 있다.

셋째, 러시아 군사력 증강의 질적인 개선과 더불어 러시아는 코비드-19 확산의 국면에서도 군사훈련, 무기박람회 등 예년에 진행했던 군사활동 및 군사 연관 행사를 주최하였다. 러시아군은 첨단 무기 개발과 운용을 통해 병력을 대규모로 동원하지 않고도 질적으로 우수한 군대를 유지하려 노력하고 있다. 군을 소수 정예화 할수록 정례적인 전력 훈련과 평가는 기본이며, 기동성있는 강군으로 거듭날 수 있다. 코비드-19의 확산에도 불구하고, 국방비의 대폭 증액은 어려워졌지만 푸틴 집권 이후의 국방정책의 기초를 변함없이 유지하려는 흔적이 역력하다.

넷째, 러시아는 2012년 푸틴 3기 집권 이후에 하이브리드전쟁 방식과 정보전, 선전전을 중시하는 군사전략을 본격적으로 구사하기 시작했다. 코비드 발생 전 러시아는 대러제재 해제를 목적으로 주로 유럽에서 광범위한 선전 및 홍보전을 펼쳤으며, 코비드 발생 이후에는 코비드 사태에 대한 미국과 유럽연합의 실책과 관련된 뉴스를 허위로 만들어 내거나 과장하여 유럽 대중들에게 파고들었다.

러시아 안보정책의 특성을 바탕으로 향후 안보정책의 방향성을 몇 가지로 전망할 수 있다.

첫째, 미국 대선의 승자가 누가 되든 상관없이 대 서방정책의 당면 목표인 대러 제재 해제를 위해 총력을 기울일 것이다. 미국과 러시아 관계는 가까운 장래에 개선을 기대할 만한 조짐이 거의 없으며, 상황 타개를 위해 러시아가 이니셔티브를 발휘할 가능성도 없다. 바이든 당선 시 유럽연합에 대한 방위비 압박이 유연화되고, 미국과 유럽 간의 관계가 호전된다면 러시아의 유럽 분열 전술 구사에 다소 차질을 빚을 수는 있겠지만, 러시아는 전략적 입장에서 중국과 연합하여 대미 대결 자세를 당분간 유지할 것이다.

둘째, 2020년과 마찬가지로 글로벌 코비드-19 사태를 안보전략의 일환으로 삼아 서구의 위신을 실추시키고 러시아의 위상을 드높이는데 활용하고자 할 것이다. 러시아에게 코비드-19 사태는 이런 점에서 서구가 혼란한 틈을 타 러시아의 영향권을 확대할 수 있는 기회로 삼고자 한다.

셋째, 러시아의 국방정책은 코비드-19 사태 이후 위축된 경제 및 재정 상태로 인해

국방비 인상 수준이 예년에 비해 다소 감소할 가능성이 있지만, 첨단무기 개발, 군 전력 강화, 연합훈련 실시, 무기판매 다변화와 같은 통상적인 방위정책의 기조는 그대로 유지할 것이다.

넷째, 방위력 증강을 위한 무기 개발도 질적인 개선을 목표로 추구할 것으로 예상된다. 또한 과거에 기존 무기의 단순 개량형 개발에 안주하던 풍토에서 벗어나 극초음속 무기나 로봇 전차처럼 미국에서도 시도하지 않은 새로운 무기를 먼저 개발하여 군사 무기의 기술적 우위에 서고자 하는 야심을 버리지 않을 것이다.

러시아 안보정책의 특성과 전망에 근거하여 한국에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 외교안보에 대한 일관되고 체계적인 접근을 추구해야 한다. 러시아는 외교정책과 안보전략 수립에 있어 중장기 비전과 실행계획을 작성하여 꾸준히 실천해왔고, 주기적으로 갱신함으로써 변화하는 시대상에 맞춰 전략을 추진하고 있다. 러시아는 경제가 침체한 상황에서도 차세대 전투기, 드론 등 신무기 분야의 연구개발(R&D)에 많은 투자를 해왔으며, 그 결실이 점차 나타나고 있다. 국내 사회경제적 어려움으로 인해 국방 분야의 예산을 당장 축소하기보다는 강하고 효율적인 군대와 국민에게 신뢰받을 수 있는 안보 태세를 확립하기 위해 안보 및 군사 관련 지출은 예외적으로 검토할 수 있도록 지속적인 관심과 노력이 필요하다.

둘째, 러시아는 2020년 코비드 사태로 인해 사회·경제적으로 심각한 상황이 초래되었지만, 군사훈련이나 주요 행사, 무기박람회 등 국가안보를 유지하기 위해 필수적으로 진행되는 절차에 있어 차질 없이 이행하는 모습을 보여주었다. 한국군은 러시아, 일본 등 코비드 사태 발생 이후 주변 국가의 연합훈련 등 훈련 동향을 참고하여 시사점을 얻어야 할 것으로 여겨진다.

셋째, 한국과 러시아의 군사교류를 지속하고, 이를 통해 양국 간의 우호 증진을 확대하는 정책이 지속되어야 한다. 다만, 러시아와 군사교류를 지속하되, 예기치 못했던 불시 도발이나 위협에 철저하게 대비할 필요가 있다. 2018년 평창 동계올림픽 개막식을 대상으로 러시아군이 해킹을 시도하여 성공했다는 사실에 비추어, 한국은 대응 능력을 강화하는데 우선적인 주안점을 두어야 한다.

넷째, 2020년 11월 말 현재 진행되고 있는 미국의 대선 결과는 동아시아와 한반도에도 영향을 지대하게 미칠 것이다. 미국 대통령 선거 결과에 따른 시나리오와 전략 구도를 수립하여 대외 및 안보 전략의 근간을 구성하고, 국익 확보를 위한 방안을 수립해야 한다.

I. 서론

2020년 러시아는 커다란 변화를 겪고 있다. 2020년은 러시아 뿐 아니라 전 세계가 ‘코로나 19(COVID-19)’ 라는 미증유의 감염병 확산을 경험했고, 러시아 역시 이로 인한 혼돈에서 아직 벗어나지 못한 상태이다. 21세기 새로운 바이러스의 글로벌 확산은 안보 환경에도 영향을 크게 미쳤다. 국방, 군사 안보 등 전통적인 하드 파워(hard power)와 더불어 20세기 말 세계화(globalization) 현상의 확산과 동시에 증시되기 시작한 경제력과 문화적 힘 등, 이른바 소프트 파워(soft power)가 국가 간의 관계 및 국제 안보 환경에서 차지하는 비중이 점차 커져왔고 이를 당연시하는 풍조가 생겨났다. 이와 더불어 난민 확대나 국제사회에서의 인도적 문제 등 ‘인간안보(human security)’ 에 대한 관심도 계속 확대되었다. 이에 덧붙여, 2020년부터 본격화되기 시작한 코로나-19로 인한 재난적 상황의 초래는 기존의 인간안보 개념을 확장하여 인류가 대처해야 하는 과제로 급부상했다.

코로나-19의 확산은 그 자체가 대처해야 할 미증유의 긴급과제가 되었고, 이로 인해 국방, 경제 등 안보 환경에 미친 파급 효과가 컸지만, 각 국가의 기존 국방정책 수행이 중단되거나 평소의 안보 대비태세에 커다란 문제가 생기거나 안보 환경 자체가 허물어진 것은 아니다. 대규모 군사훈련 같은 군집 혹은 밀집형 동원은 과거에 비해 가동하기 힘들어 졌지만, 안보 환경은 여전히 과거와 같은 틀을 유지하고 있으며, 각국의 국방과 안보 정책의 기초 역시 평소와 마찬가지로 관철되고 있다. 일례로 러시아는 2020년 8월 3일부터 러시아 해군 예하 함정 30척과 해군항공의 전투기 및 헬기 18대를 동원하여 발트해 일대에서 ‘대양의 방패’ 훈련을 실시했다. 적 공중공격 격퇴와 대 함정 및 잠수함 작전을 위주로 하는 통합전투훈련을 해마다 거르지 않고 훈련장소를 바꾸어가면서 실시하고 있다.¹⁸⁶⁾ 8월 3일에는 러시아군 동부군관부 예하 기계화사단은 사할린에서 병력 1천 명을 동원하여 섬방어훈련을 실시했다. 미일 연합세력과의 무력 충돌에 대비하고, 사할린섬의 방어력 보강을 위한 대상륙작전 훈련의 일환으로 시행했다.¹⁸⁷⁾ 불시훈련체제를 선호하는 푸틴의 스타일로 볼 때, 코로나-19의 유행 시점에 훈련을 하는 것은 평소보다 오히려 더 의미를 갖고 있다고 볼 수도 있다. 러시아는 코로나 사태의 확산과 무관하게 군 관련 행사 및 훈련을 실시하는 대표적 국가로 손꼽힌다.

이와 같은 군사훈련 뿐 아니라 국제 지역(international region)에서 러시아의 영향력 확대를 위한 대외 개입도 계속하고 있다. 2020년 8월 4일 레바논의 베이루트에서 대규모

186) Sergey Sukhankin, “The Northeastern Dimension of Russia’s ‘Ocean Shield 2020’ Naval Exercises,” *Eurasia Daily Monitor*, September 11, 2020. <https://jamestown.org> (검색일: 2020.11.5).

187) 한국국방외교협회, 『주간 국제 안보군사 정세』, 2020-8-2호(통권 106호), p. 15.

폭발사고가 일어나 사망이 157명에 달하는 큰 피해가 발생했다. 프랑스의 마크롱 대통령이 곧바로 베이루트 사고 현장을 방문하여 지원을 약속한데 반해, 러시아는 말보다 행동으로 먼저 레바논을 지원하는 민첩성을 보여주었다. 러시아 비상사태부 구호병력 100명과 항공기 4대 분량의 구호물자를 곧바로 지원하고, 8월 7일에는 푸틴 대통령이 안보회의를 개최하여 추가 지원방안을 논의했다. 러시아는 구조대를 파견하여 무인기 등 첨단장비를 이용하여 구조 활동에 적극 참여한 바 있다.¹⁸⁸⁾ 러시아의 이 같은 행동이 중동에서의 영향력을 지속적으로 확대하고 러시아의 지분을 확보하려는 의도에서 비롯되었다는 것은 굳이 국제문제 전문가가 아니더라도 능히 짐작할 수 있다.

글로벌 군사강국이며, 유라시아 세력권의 맹주로 자처하는 러시아는 2019년과 동일한 정세인식과 전략 개념에 기초하여 안보 정책을 수행하고 있다. 2011년 이후 추진해온 무기현대화 사업은 1단계 사업의 목표를 달성한 상태에서 다음 목표를 향해 꾸준히 추진되고 있으며, 군사력 건설도 진전되고 있다. 전략 핵전력 역시 기술적 성과를 바탕으로 신형 무기들이 배치되고 있다. 러시아는 2019년 12월 핵탄두 탑재가 가능한 음속의 20배, 시속 2만 4,400km의 극초음속 미사일 ‘아방가르드’ 1개 연대를 남부 전략 미사일 군대인 오렌부르크주 돔 바롭스키 사단에 배치했다. 아방가르드 배치는 유럽에서 러시아로 중거리 미사일 발사 시 도달 시간 15~17분 이전에 선제 타격이 가능하다는 확신을 주고 있다.¹⁸⁹⁾ 서방에서 실현가능성을 높게 평가하지 않았던 극초음속미사일의 개발이 현실화되어 미국이 운용하고 있는 고고도미사일방어체계, 사드와 같은 요격미사일을 무력화시킬 수 있는 혁신적인 무기가 될 수 있다. 미국과 동맹 구도 하에서 사드 배치를 추진하고 있는 한국에 게도 이는 심각한 위협이 될 수 있다는 점에서 주목해야 할 현상이 아닐 수 없다.

군사 강국으로서의 러시아의 면모는 소비에트 시대에 미국과 더불어 패권을 추구했던 초강대국의 유산을 반영하기 때문에 러시아의 군사적 실체에 대해 어렵지 않게 수궁할 수 있다. 그러나 단지 무기만 뛰어난 뿐 아니라 우크라이나 사태 이후 군사전략에서도 서구가 상상하지 못했고 따라갈 수 없는 새로운 지략을 실행했다. 러시아의 군사 및 전략적 역량은 쇠락해가고 있던 러시아가 왜, 어떻게 택하기 어려운 공세적 대외정책을 수행하고 있는가에 대한 해명을 요구하고 있다. 러시아의 능력이 탁월해서인가 아니면 서방의 대응이 실패했기 때문인가?

본 연구에서는 상기한 인식을 토대로 2020년 러시아가 접하고 있는 안보 환경에 주목하면서 러시아의 안보 정책과 현안에 대한 심층적인 분석과 더불어 전망을 제시하려고

188) Anna Borshchevskaya, “Russia Aims to Preserve the Status Quo in Lebanon,” The Washington Institute, *Policy Analysis*, August 12, 2020, <https://www.washingtoninstitute.org> (검색일: 2020.11.5).

189) “Гиперзвуковой комплекс “Авангард” заступил на боевое дежурство,” https://ee.sputniknews.ru/world_news/20191227/18863699 (검색일: 2020.11.5).

한다. 이를 위해 러시아 안보정책의 기초를 살펴보고, 대외정책, 방위정책 및 코비드-19 정책 등 최근 러시아의 현안에 대해 분석할 것이다. 또한 한국에 대한 시사점을 결론으로 도출할 것이다.

II. 러시아의 안보정책 기초

러시아의 안보정책 기초는 러시아의 글로벌 전략 개념과 직접적으로 관련되어 있다. 이는 러시아가 바라보는 세계 질서에 대한 해석이라 할 수 있으며, 그 핵심 내용은 다음과 같다.

첫째, 미국 역할의 쇠퇴와 다중심(poly-centric) 체제의 형성을 강조한다. 푸틴을 비롯한 러시아의 집권 엘리트들은 서구의 정치체제가 무너지고 있으며, 이러한 하락추세는 이제 시작되고 있다고 믿고 있다. 그 결과, 세계질서가 미국 패권체제에서 다수의 세력이 중심이 되는 다중심적 구도로 전환하고 있다고 인식하고 있다. 세계의 다중심에는 러시아, 중국, 유럽연합, 미국, UN등이 세계정치의 중심에서 이끌고 가게 되며, 문명의 다양한 모델과 발전 노선을 추구할 수 있는 환경이 조성될 것이라고 강조한다.¹⁹⁰⁾ 2008년 세계 금융위기, 뒤이은 장기 경제 침체, 2015년 브렉시트(Brexit)로 인한 유럽의 위기, 2020년 팬데믹의 경제 및 정치적 결과, 이 모든 것들이 러시아의 논평가들이 보기에 서구의 세계 경제와 금융에서 지배적인 자신의 위치를 상실해가고 있는 근거로 삼고 있다. 새로운 다극 질서로 변화하는 과정에서 세계적·지역적 차원의 불안정을 수반하게 되며 러시아는 이를 극복하는데 중심적인 역할을 수행하게 될 것으로 전망한다.¹⁹¹⁾

경제, 금융 분야에서 서구 지배체제가 붕괴하는 과정에서 러시아를 그 대안으로 내세우기 보다는 중국과 미국의 대결구조 속에서 중국이 미국을 앞서나갈 것이라는 기대가 러시아내에서 일반화되고 있다. 시간이 갈수록 양 경제대국 간의 격차는 커질 것이며, 그 결과 과거와 다른 종류의 “냉전(cold war)”이 전개될 것이라고 본다. 과거 냉전에서는 군비경쟁이 주요 관심사였다면, 다가올 경쟁은 경제와 사이버공간에서 진행될 것이라고 전망하고 있다. 이데올로기 역시 중요한 역할을 한다. 결국 미국과 중국 중에서 경제와 정치 모델을 선택해야 할 것인데, 러시아는 중국 모델을 따라야 한다는데 대부분의 러시아 내 전문가들이 동의한다.¹⁹²⁾

190) “Российские доктрины и стратегии Досье,” <https://tass.ru/info/3846109> (검색일: 2020.11.5).

191) Sergei A. Karaganov, Dmitry V. Suslov, Yevgeny A. Primakov, Igor A. Makarov, Larisa D. Popovich, Protecting Peace, Earth, and Freedom of Choice For All Countries. New Ideas For Russia’s Foreign Policy (Moscow: Higher School of Economics, 2020), pp. 30-38.

둘째, 서방에 대한 안보위협 인식의 증대를 들 수 있다. 러시아는 2000년대에 들어와서 NATO를 명백한 안보 위협으로 간주하기 시작했으며, NATO확대를 러시아의 세력권 내에서의 생존을 위협하는 요인으로 적시하고 있다. 글로벌 수준에서 미국의 동유럽 MD 추진, 우주 군사화 추진 정책, 전략 비핵 정밀 무기체계의 배치 등을 안보위협으로 간주하고 있다. 특히 미국의 정책은 러시아가 안보의 최후의 보루로 여기는 전략핵의 가치를 떨어뜨리는 행위와 직결되기 때문에 러시아는 사활적으로 반대하고 있다.

러시아 정부가 갖고 있는 세계정세에 대한 관점은 기본적으로 반서구 정서(anti-Western sentiment)에 의존하고 있다. 반서구정서는 2014~16년 러시아의 우크라이나 정책에 대해 서구가 부정적 반응을 보인 시기에 정점에 달했다. 시간이 지나면서 반서구 정서는 조금 누그러지고 있지만, 미국과의 협력이 러시아에게 도움이 되지 않는다는 강력한 믿음이 러시아 사회 내에 자리 잡고 있다. 미국 중심의 서구가 러시아 경제를 약화시키려는 시도를 계속하기 때문에 러시아가 이란, 중국과 더욱 밀접하게 협력할 수밖에 없도록 만들고 있다고 주장하고 있다. 즉, 러시아가 원해서가 아니라 선택의 여지가 없기 때문이라는 것이다.¹⁹³⁾

셋째, 유라시아로부터 위협인식 확대와 정권 안보에 대해 중시한다. 2003년부터 발생하여 조지아, 우크라이나, 키르기스스탄으로 확대된 ‘색깔혁명(color revolution)’이 발생한 원인에 대해 러시아는 서방의 러시아에 대한 침투 및 체제 전복 위협으로 간주해왔다. 러시아가 보기에 색깔혁명의 주역들은 반러시아를 표방하는 세력들이며, 이들이 정권을 잡을 경우 러시아로 여파가 확산되어 푸틴 정권을 위태롭게 만들 것이라는 우려가 크게 작용했다. 색깔혁명은 한동안 잠잠했으나 2013년 우크라이나에서의 ‘유로마이단’ 시위 확대와 정권 퇴진은 다시금 러시아로 하여금 색깔혁명의 부활을 예고하는 악몽과도 같은 전개였다. 결국 러시아는 크림반도 점령과 우크라이나 사태 개입을 통해 우크라이나를 통한 색깔혁명의 재확산과 러시아로의 차단을 막았지만, 2020년 봄 벨라루스에서의 반정부 시위의 대규모 확산 사례에서처럼 러시아가 유라시아 지역에서의 민주주의 확대 요구를 막고 공작을 통해 흐름을 바꾸기에는 한계가 있다는 점도 노정되고 있다.

넷째, 러시아의 국제사회에서의 역할을 확대하기 위해서는 군사력 강화와 힘의 적절한

192) 오늘날 러시아의 많은 지식인들이 선호하는 “국가자본주의(state capitalism)” 모델은 이미 러시아에서 가동 중이다. 이 모델은 자유 시장은 수용하되, 체제의 안정을 유지하기 위해 중앙 정부가 원할 때는 언제든지 개입할 수 있다. 모스크바 고등경제대학의 세르게이 카라가노프(Sergey Karaganov) 교수는 자본주의의 국가권위주의 모델이 자유민주주의 체제의 모델보다 더 효율적이라고 주장했다. 이에 국가자본주의는 중국의 지위를 옹호하는 논리일뿐이라고 일각에서는 반박하지만 대부분의 러시아 지식인들은 중국 모델을 러시아가 따르게 될 지에 대해서는 큰 관심이 없는 듯하다. Сергей Караганов, “Защита мир а земли свободы выбора для всех стран новые идеи для внешней политики России,” <https://globalaffairs.ru/articles/zashhita-mira-zemli-svobody/> (검색일: 2020.10.28).

193) Eric Shiraev and Konstantin Khudoley, “How Russia Plans to Navigate Through a Post-Virus World,” *The National Interest*, September 20, 2020, <https://nationalinterest.org> (검색일: 2020.10.26).

대의 투사가 필수적이다. 러시아는 탈냉전 시대에 들어와서도 국제관계에 있어 군사력의 역할이 축소되지 않고 군사블록들이 군비를 증강하고 있다고 인식한다. 더불어 서방이 국제법을 준수하지 않고 수많은 국가들의 정권변화에 개입했으며, 테러리즘을 야기하고 국제안보 상황의 불안을 야기했다고 비난하고 있다.¹⁹⁴⁾ 서방이 먼저 야기한 국제안보 불안에 맞서 러시아는 자위적 차원에서 군사력을 강화하고 군사력이 가장 중요한 국력이라는 인식하에 군사력을 증강하여 외교 수단으로도 활용하려는 의지를 드러내고 있으며, 2020년에도 변함없이 실행하고 있다.

러시아는 트럼프 집권 이후 미국이 세계 일부 지역에서 행동을 취하지 않거나 미국이 철수하여 생긴 진공을 채울 필요성을 간파했다. 러시아 정치인들은 트럼프 하의 미국 고립주의가 푸틴 리더십 하에서 글로벌 파워로서 러시아의 위력이 증가하는데 기여하기를 기대하고 있다. 러시아는 기존 세계 질서에 계속해서 저항할 것이다. 러시아는 반미 선봉에 서서 주도해 나갈 의지를 계속 표명하고 있다. 러시아가 기존 체제의 틀을 깨는 결정적인 역할을 하기 위해서는 정치 체제에 상관없이 러시아의 외교정책과 전략적 목표에 동조하는 모든 국가들과 연대할 것이라는 의사를 천명하고 있다. 이를 위해 아시아, 중동, 라틴 아메리카와 태평양 지역에서 파트너십을 확대해 나가려 한다.

III. 러시아의 안보 현안

1. 대외정책

1) 대외개입 확대와 글로벌 영향력 증대

러시아 외교정책에서 우선순위를 두는 지역이 구소련 공간이라는 것은 널리 알려져 있다. 러시아 외교의 중심인 구소련 국가들에서 색깔 혁명이 발생하여 정권이 붕괴하여 반러적인 정부가 수립되는 상황 러시아가 그동안 적극적으로 방지하려고 노력해왔지만 2020년 몇몇 러시아 주변 국가에서 발생한 국내 정정에는 사전대처하지 못하고 러시아의 통제력이 이완되고 있는 현상을 드러냈다. 벨라루스와 키르기스스탄에서 부정선거에 대한 항의로부터 비롯된 반정부 시위가 연이어 발생하는데다가, 러시아가 중재하여 휴전 상태에 있던 아르메니아와 아제르바이잔 간에 불화의 상징인 나고르노-카라바흐(Nagorno

194) Василий Клавдиевич Белозёров, “Военная доктрина России: в начале большого пути,” Власть, No. 2(2015), pp. 98-103.

-Karabagh)에서 또 한 번 전쟁을 방불케 하는 대규모 무력 충돌이 일어났다. 이와 같은 일련의 사태를 통해 러시아의 지배력이 동유럽과 카프카즈에서 약해지고 있다는 근거로 인식되고 있다. 이와 같은 현상은 러시아의 장악력 자체가 약해졌다기보다는 2014년 이후 우크라이나 사태와 시리아 내전 등 유라시아 영역을 넘어 중동, 아프리카 등 보다 확대된 국제 지역 분쟁에 러시아의 힘을 대외적으로 투사함으로써 활동 반경이 넓어진 데 따른 결과로 보인다. 미국과 달리 제한된 외교, 경제, 군사적 자원을 갖고 글로벌 권역으로 러시아의 관심사와 이익을 관철하는 데는 여러모로 무리가 따를 수밖에 없다.¹⁹⁵⁾ 그러나 푸틴이 재구축한 지역 강대국으로서의 러시아의 위상은 유지되고 있으며, 미국이 미국 우선주의를 주창하면서 글로벌 개입에서 후퇴하고 중국과 갈등을 지속하는 구도가 지속되는 한, 러시아는 상대적으로 반사 이익을 추구할 수 있는 여지를 갖게 될 것이다. 트럼프 정부 출범 이후 미국의 대외 개입이 약화된 틈을 타 중동과 동남아시아, 아프리카, 남미 등에서 주로 군사적인 전략적 교두보를 확보한 후 외교를 통해 이를 확고히 하는 전략을 실천하여 기회주의적 선점 효과를 누려 왔다.¹⁹⁶⁾ 전략적 요충지에 대한 선제적 대응과 선점 후 굳히기 전략이라고 할 수 있는데, 이 기조는 변함없이 관철되고 있다.

최근 구소련권 지역에서 발생한 정정 불안



〈그림 1〉 2020년 구소련권 지역에서 발생한 정정 불안

* 출처 : 『문화일보』, 2020.10.26.

195) 러시아의 저명한 국제문제 전문가로써 카네기재단(Carnegie Moscow Center) 소장인 드미트리 트레닌(Dmitry Trenin)은 러시아가 2020년 들어와서 구소련 지역에서 신중하고 수동적인 자세를 보이고 있는 것은 놀랄만한 변화라고 평가하면서 러시아가 자신의 한계를 인식하는 현실적인 선택이라고 보고 있다. 그러나 이같은 움직임이 새로운 노선 전환이 될지는 좀 더 지켜볼 필요가 있다. Dmitri Trenin, "MoScow's New Rules," <https://carnegie.ru/commentary/83208?utm> (검색일: 2020.11.15).

196) 우평균, "러시아: 적극적 강대국 외교와 국방 현대화 지속," 『2019 동아시아 전략 평가』(논산: 동아시아 안보전략연구회, 2019), p. 247.

2015년 9월부터 공군을 파견하여 내전에 개입하고 있는 시리아에서 러시아는 시리아 정부군을 지원하여 반군을 시리아 북서부에 위치한 마지막 거점 지역인 이드리브(Idlib) 주까지 몰아냈고, 2020년 3월에는 반군을 지원하는 터키 측과 모스크바에서 휴전에 합의하였다. 휴전 이후 러시아는 터키와 공동순찰을 실시하고 있으며, 휴전은 유지되고 있지만 정부군과 반군 간 충돌이 이어지고 있다. 러시아는 주로 공군기의 공습을 활용하여 옛 알카에다 세력이 주축인 반군 조직의 거점을 파괴하는데 주력해왔다. 2020년 10월 26일 이드리브 주 반군 조직인 파이락 알샤의 훈련소를 공습해 169여 명이 사상했다고 알려졌다.¹⁹⁷⁾ 2017년 12월 푸틴 대통령이 흐메이뮴 공군기지를 방문하여 단계적 전력 철수를 지시하여 이후 상당수의 현지 배치 전력이 단계적으로 철수했으나 핵심 전력은 그대로 유지하고 있다.

러시아는 이미 2018년에 밝혔듯이 시리아에서의 실전 과정에서 러시아제 로봇 탱크 Uran-9를 선보인데 이어 소형 드론을 가동하여 러시아가 과거에 주로 기존 무기의 개량에 초점을 맞춰 현대화를 해왔던 관행에서 벗어나 완전히 새로운 종류의 무기도 개발하고 있다는 점이 드러났다. 2015년 러시아 군사산업위원회가 2025년까지 러시아 기동무기의 30%를 원격조정 플랫폼에 배치한다는 목표를 발표한 이후 신형 무기를 실전을 통해 실험하고 있다. 러시아의 주요 기동무기 대상은 MARS 6인승 보병 수송기, BMP-3 Vihr (일명 허리케인) 전투 차량, 로봇화된 T-72 전차 및 부상 병사 대피와 기관총 발사가 가능한 Nerkhta 등이다.¹⁹⁸⁾ 시리아에서의 전투 테스트를 통해 러시아는 지상 원격 조종 기술의 한계를 극복하고 다가올 로봇 지상전 시스템을 완벽하게 구성하기 위한 노력을 다하고 있다.

그 외 특기할만한 점으로 러시아는 바이러스가 범세계적으로 확산되는 가운데 WHO와 WTO의 경고에도 불구하고, 밀, 보리, 옥수수 등 주요 곡물에 대한 수출 쿼터를 제한하는 조치를 취하였다. 러시아의 곡물 수출 제한 조치는 터키, 이집트, 방글라데시 같은 러시아

197) “러시아 공습으로 시리아 북서부 친터키 반군 70여명 사망,” 『문화일보』, 2020.10.26.

198) 로봇 탱크의 회전포탑은 30밀리 오토캐논을 탑재해 7.62밀리 기관총뿐만 아니라 경전차와 보병을 파괴시킬 수 있는 치명적인 효과를 낼 수 있다. 게다가, 발사대는 회전포탑에서 연장돼 레이저로 유도되는 동안 최대 5.9km 떨어진 곳에서 탱크를 부술 수 있는 아타카 대전차 미사일을 2발 또는 4발을 발사할 수 있다. 그리고 그 위에 슈멜 화염 방사포 6~12개를 터렛 위에 두 개의 회전식 발사대에 장착해 1.6km 떨어진 곳에 자리잡은 보병을 밀어낼 수 있다. 또, 저공비행기의 위협이 있다면, 그 로봇들은 스텔라나 이글라 단거리 대공 미사일로 교체될 수 있다. 하지만, 그 인상적인 모든 화력은 Uran-9와 그 운영자들이 실제로 적군을 탐지하고 그들을 향해 정확하게 발사할 수 있을 때에만 유용하다. 원격조종 차량은 고공비행 드론과 달리 야산, 건물, 기타 지형적 특징에 의해 제어 신호가 교란되기 쉽다. 이 때문에 시리아에서 현장테스트를 하는 동안, Uran-9는 수 차례의 원격조종 이탈과 연락 불통 등 문제를 노출했다. 이를 통해 신뢰할 수 있는 장거리 통신 링크, 정교한 자율 운영 알고리즘, 그리고 원거리 운영자가 대상을 식별하고 관여할 수 있도록 잘 통합된 센서와 표적 시스템을 개발하는 과제를 해결해야 한다는 점을 알게 했다. 윤광재, “러시아군, 시리아서 로봇 탱크 첫 전투 실험,” 『AI타임즈』, 2019.10.25.

곡물의 주 수입국가에 상당한 타격을 주었으며, 7월에 해제되었다.¹⁹⁹⁾ 식량을 정치적 무기로 삼을 수 있는 러시아의 정책이 기존에 러시아가 구사하고 있는 하이브리드 전쟁의 일환은 아닌지 의심하는 경향마저 나타날 정도로 기후변화가 야기한 식량 부족 문제를 정치화하는 데 대한 우려가 있다. 과거에도 러시아가 식량수출 제한을 한 경험이 있기 때문에 식량 안보에 취약한 국가들에게는 큰 위협이 될 수 있는 조치이기에 주목할 만하다.

2. 방위정책과 군사력 건설

1) 방위비와 무기조달계획

가) 방위비

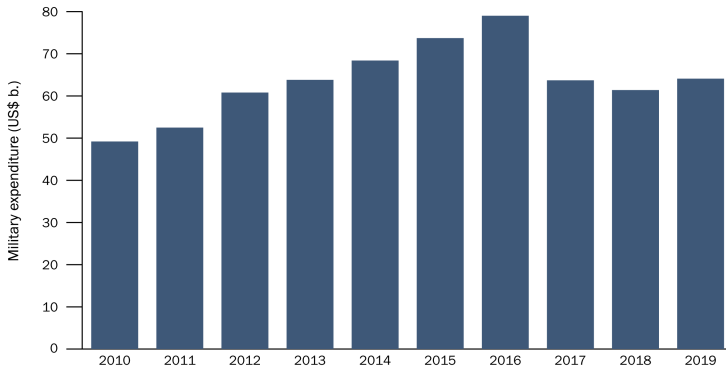
러시아는 2018년에 방위비가 3.5% 감소하면서 614억 달러로 세계 5대 방위비 지출 국가에서 탈락하여 6위를 기록하였으나 2019년에 4.5%, 650.1억 달러(SIPRI 추정)로 인상하면서 다시 5개 지출 국가로 복귀한 바 있다. 이는 러시아 GDP의 3.9%에 해당된다. 2020년에는 3조 562억 루블로 GDP 대비 2.4%로 추정된다. 푸틴 집권 이후 군사비는 매년 증가했지만, 2018년에는 향후 5년간 GDP의 3% 이내에서 방위비를 조정할 것이라고 발표했다.²⁰⁰⁾ 러시아에서 군사비의 정확한 수치는 국가기밀이지만, 2018년에 국방부는 2018~2027년 새 군비 프로그램 수행을 위해 군사 인프라 구조 구축에 20 trillion 루블 (2820억 달러)를 배정할 것이라고 발표했다.

2020년 7월 러시아 재무부는 낮은 국제유가와 코로나바이러스 위기로 인해 방위비를 줄이려는 제안을 발표했다. 이 계획에 따르면, 2021~2023년에 5% 삭감할 것을 제안했다. 내년 예산안이 확정되지 않은 상태에서 최종 국방비를 파악하기는 이르지만, 과거에도 그랬듯이 경제논리를 중시하는 재무부 안에 맞서 국방부가 예산 소폭 인상으로 맞서고,

199) 러시아의 곡물 수출 제한은 과거에도 있었다. 2010년 국내 가뭄으로 인해 곡물 수출을 제한하였고, 이로 인해 범세계적인 곡식 가격 인상치 촉발되었다. 이로 인해 아랍의 봄 봉기의 시초와 연계된다고 보는 학자들이 있다. 국내 식량 안보를 위해 식량 수출이 러시아정부의 정책 우선순위가 될 수 있지만, 문제는 국내 식량 안보가 위협받지 않는 상황에서도 크렘린이 수출을 제한한다는 데에 있다. 코비드 사태와 같은 위기 시에 수출을 제한하는 조치는 정치적 레버리지가 될 수 있다. Sherri Goodman, Clara Summers, "Will Russia Weaponize Its Wheat As the World Combats the Coronavirus," *The National Interest*, July 18, 2020, <https://nationalinterest.org> (검색일: 2020.10.28).

200) "Russia, Hit by Coronavirus Crisis, Considers Military Spending Cuts," <https://www.usnews.com/news/world/articles/2020-07-21/russia-hit-by-coronavirus-crisis-considers-military-spending-cuts> (검색일: 2020.10.28).

결국은 푸틴이 국방부 논리를 중시하게 되면 재무부의 제안은 무에 그칠 수도 있다. 다만 코비드-19 사태 이후 러시아 경제가 어렵기 때문에 예년 수준의 국방비 증액은 힘들 것으로 전망된다.²⁰¹⁾ 우크라이나 사태 발생 이후 대러 경제제재와 국제유가의 하향세로 인해 국방비가 다소간 타격을 받아온 추세가 아직 지속되고 있으며, 코비드 사태는 여기에 더해 재정의 어려움을 가중시켰다.



〈그림 2〉 러시아의 방위비, 2010-19 〈단위: 10억 불〉

* 출처 : <https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2020> (검색일: 2020.10.30).

나) 국가무장계획

러시아 정부는 기존 「2011-20 국가군비조달 프로그램」(2011-20 State Armaments Program)의 골자로 2015년 까지 전체 군비의 30%, 2020년까지 70%를 현대 장비로 교체한다는 계획을 세우고 이를 실천해왔다. 러시아 당국의 발표에 따르면, 이 계획은 성공적으로 목표를 달성하여 진행되었다. 부문별로 정확한 수치를 찾기는 쉽지 않지만, 현대화된 장비가 증가한 것은 분명한 듯하다.

러시아 국방부 크리보루치쿠(Alexei Krivoruchko) 차관은 2020년 현대화 계획 목표치인 70%에 도달할 것이라고 하면서, 2020년 8월 현재 운송용 항공기 44%, 헬리콥터 59%, 다목적 차량 43%, 수리가 필요한 미사일과 탄도무기의 30%가 진척되었다고 언급했다. 쇼이구 국방장관 역시 코로나바이러스에도 불구하고 예정된 계획대로 장비, 하드웨어, 무기, 탄약 등 러시아 군에서 설정한 모든 목표를 달성할 것이라고 주장했다.²⁰²⁾

201) Henry Foy, "Russia to cut defence spending in bid to prop up ailing economy," *Financial Times*, September 21, 2020.

202) Peter Suci, "Russian Defense Minister: 70% of Military Equipment Must Meet Modern Standards by the End of Year," *The National Interest*, August 8, 2020, <https://nationalinterest.org> (검색일: 2020.10.27).

2020년 8월 5일에는 쇼이구 국방장관 주관으로 ‘무기수령의 날’ 행사를 실시하여 각 방산업체 및 관련 부대가 전반기 각종 무기 및 장비 배치 현황을 화상으로 보고하였다. 이를 통해 무기와 장비 총 1,100대를 배치하고, 항공기 16대, 헬기 53대, 무인기 80대, 전투함정 5척, 기타 방공무기 등의 배치가 알려졌다. 이 행사는 무기현대화 계획 실천을 위한 전 군 행사로 진행되어 왔다.²⁰³⁾

2) 극초음속 무기

초음속 무기는 이미 이를 보유한 러시아와 중국 뿐 아니라 미국과 일본, 최근에는 한국 까지 개발에 몰두하고 있는 ‘게임체인저’로서 최첨단 무기의 반열에 올랐다.²⁰⁴⁾ 주로 미사일과 전투기 등 미사일방어(MD) 망의 요격을 피할 수 있는 극초음속 무기는 마하 5 이상의 빠른 속도로 비행하여 전 세계 어느 지역이든 1~2 시간 내 타격이 가능하다. 러시아에서는 2018년 3월 크렘린 궁에서 푸틴 대통령이 아방가르드 극초음속 미사일과 Kh-47M2 킨잘(사거리 2,000km, 마하 10~12) 극초음속 순항미사일을 최초로 공개한 후 기정사실화되기 시작하여 2019년 12월 속도마하20 이상인 극초음속 중거리탄도미사일 아방가르드(사거리 6,000km, 최대 속도 마하20~27)를 실전 배치를 한 것으로 알려졌다. 러시아의 아방가르드는 미국의 미사일방어망을 무력화하기 위한 수단이며, 킨잘과 치르콘은 함정과 육상 기지들에 대한 공격 수단이다. 러시아 국방부는 2020년 10월 7일 신형 극초음속 순항미사일 ‘치르콘(사거리 250~1,000km, 마하 8~9)’의 시험 발사 장면을 공개했다. 킨잘은 항공기 탑재용이고 치르콘은 함정에 탑재하는 대함 및 대지 HCM(극초음속 순항미사일, Hypersonic Cruise Missile) 이다. 러시아 함정에서 발사된 치르콘 미사일은 음속의 8배인 마하8의 속도로 비행해 450km 떨어진 해상 목표물을 정확하게 타격했으며, 시험 발사를 마친 치르콘 미사일을 함정과 잠수함에 탑재할 계획이라고 밝혔다.²⁰⁵⁾ 덧붙여, 러시아가 극초음속 미사일 킨잘을 북극의 공군 기지 나구르스코예에 배치할 경우 투폴레프 Tu-22M3 전략폭격기에 탑재하여 최대 3,000km를 고속으로 비행하여 북대서양의 미국과 유럽의 전력을 무력화시킬 수 있다는 전망도 나오고 있다.²⁰⁶⁾

203) “러시아/유럽,” 한국국방외교협회, 『주간국제안보군사 정세』 2020-8-2호(통권 106호), p. 15.

204) 러시아와 중국, 미국 외에도 인도, 프랑스, 호주, 일본 등 세계 10여국들이 극초음속 미사일을 개발 중이다. 다양한 사거리와 탄두를 지닌 극초음속 미사일들이 머지않은 시기에 기존의 순항미사일들을 대체하며 전장을 지배할 것으로 예상된다. 박주현, “극초음속 미사일의 군사전략적 의미,” 한국해양전략연구소, KIMS Periscope, <http://www.kims.or.kr/peri209/>(검색일: 2020.10.30).

205) “러시아, “극초음속 미사일 ‘치르콘’ 시험 발사 성공”, <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5020967> (검색일: 2020.10.30).

206) Thomas Nilsen, “Northern Fleet frigate test-launched hypersonic cruise missile across the Kola

3) 군사훈련

러시아는 주변 국가들과 합동 군사훈련을 주기적으로 실시하고 있으며, 2020년 코로나-19 사태의 와중에서도 훈련을 실시했다. 앞서 서론에서 언급한 “대양의 방패” 훈련과 사할린섬 방어훈련 외에도, 추가로 서술할만한 사례는 2020년 9월 21~26일에 실시된 “카프카즈 2020(Kavkaz 2020)” 훈련이다. 러시아의 4개 군관구 중 한 곳마다 돌아가면서 훈련을 실시하는 동 훈련은 2020년에는 남부군관구(Southern Military District)가 주최했다. 올해 훈련에는 중국, 파키스탄, 벨라루스와 미얀마가 병력을 파견했으며, 아제르바이잔, 인도네시아, 이란, 카자흐스탄, 타지키스탄, 스리랑카가 옵저버로 참석했다. 8만 명의 병력이 참여했다. 재래식 군사훈련 위주로 진행된 훈련에서 러시아의 드론 운용이 돋보였다고 전해졌다. 러시아군의 드론 훈련이 선보인 것은 카프카즈 20에서 처음으로 가상의 적진 뒤에서 작은 드론 무리가 전개되고 공간 활용과 더불어 러시아군에 목표물의 정보를 전송하였다. 드론은 100 미터에서 5,000 미터 사이에서 자유롭게 고도를 바꾸면서 움직이면서 방사능 전자전의 통합체로서 기능한다고 알려졌다. 러시아 드론은 미국 드론처럼 무기를 적재하지는 못하고 정보 수집과 전송 위주의 기능을 갖고 있는 것으로 보인다.²⁰⁷⁾ 러시아의 드론이 보유하고 있는 성능은 세계 최고의 첨단 무기 생산국들에게는 새로운 개발이 아니지만, 러시아 무기가 아직은 느리지만 발전해 나가고 있다는 사실을 보여주고 있다.

4) 무기수출

2020년 4월 발행된 SIPRI 보고서에 따르면, 2019년에 중국이 러시아를 추월하여 제2위의 무기 수출국 순위를 차지했다. 2020년 3월 알렉산더 포민(Alexander Fomin) 러시아 국방부 차관은 2019년 러시아의 무기 판매는 총 150억 달러에 달했다고 밝혔다. 러시아제 무기 구입 국가는 약 50개 국 정도라고 했지만,²⁰⁸⁾ 실제로는 훨씬 더 많을 가능성이 크다. 미국은 현재 “제재를 통한 미국의 적성국가 통제(Countering America’s adversaries Though Sanctions Act, CAATSA)”법에 의해 러시아의 방위 및 정보 부문과 거래하는 국가들을 자동적으로 제재하는 조치를 취하고 있기 때문에 러시아가 무기 수출 국가들 전체를 공표하기 어려운 실정이다.

Peninsula,” *The Barents Observer*, October 7, 2020.

207) Caleb Larson, “Why the Kavkaz 2020 Military Exercise Was a Big Deal For Russia,” *The National Interest*, October 3, 2020, <https://nationalinterest.org> (검색일: 2020.10.27).

208) “Russia Returns to Top 5 Defense Spending Countries Worldwide - Think Tank,” <https://www.themoscowtimes.com/2020/04/27> (검색일: 2020.10.29).

3. 코비드-19 사태와 러시아의 정책

1) 코비드-19 사태의 전개

러시아 정부는 2020년 1월 말 중국에서 코로나 19가 빠르게 확산함에 따라 중국과의 국경 전면 봉쇄 조치를 취하는 등 러시아인 감염자가 나오기도 전에 국경 통제와 외국인을 격리 등 선제적으로 강력한 대응을 하였다. 러시아와 중국간의 철도, 항공편을 봉쇄하고 4,184km에 달하는 중국과의 국영에 16개의 통로만 개설한 상태에서 출입자를 대상으로 철저한 검역을 실시했다. 1월 31일 발생한 2명의 첫 확진자는 모두 중국인 관광객이었다. 러시아는 중국에서 러시아인들을 전세기에 태워 자국으로 이송했다. 이처럼 코로나 사태가 정부 통제 하에 있는 듯 러시아는 코비드로부터 청정지역을 유지했으나, 3월 10일 이탈리아를 다녀온 내국인 여행자가 첫 확진자가 되었고, 몇 일만에 800명을 넘어섰다.²⁰⁹⁾ 결국 3월 말부터 확진자 수가 급격하게 늘어나기 시작하여 5월 초에는 하루 확진자가 1만 명을 넘어섰다.

러시아 정부는 감염자 확산을 막기 위해 3월 28일부터 5월 11일까지 ‘코로나19 유급 휴가 기간’ 공포 등 강력한 이동 제한 조치를 실시했지만 지역 감염 사태를 막지 못했다. 그 결과, 5월 중순까지 누적 확진자 수가 20만 명을 넘어서면서 한때 세계 2위 규모까지 늘어났지만 5월 중순 이후 1일 확진자 수가 감소하기 시작했다. 5월 중순 당시에 푸틴 대통령 대변인 드미트리 페스코프(Dmitri Peskov)가 확진 판정을 받고 입원하였고, 미하일 슈스스틴(Mikhail Mishustin) 총리, 블라디미르 야쿠셰프(Vladimir Yakushev) 건설주택부 장관, 올가 류비모바(Olga Ryuvimoba) 문화부 장관 등도 확진 판정을 받았다.²¹⁰⁾ 최초 확진자는 수도 모스크바에 집중되어 5월 중순 5,000명을 넘어 섰다. 세르게이 소바닌 모스크바 시장은 주민 자가격리 조치를 취하면서 격리조치 초기에는 산업 노동자를 현장에서 격리 시키는 조치를 취했다가 5월 하순에는 현장 복귀를 허용했다. 더불어 시민 모두 매장과 대중교통에서는 반드시 마스크와 장갑을 착용하도록 했다.²¹¹⁾

5월 중순에 정점에 달했던 확진자 수는 점차 감소하기 시작하여 8월 말부터 추세가 이어졌지만 9월부터 다시 두 번째 확산이 시작되어 10월 들어서는 연일 최고치를 경신하고 있다. 러시아뿐 아니라 이탈리아, 스페인, 프랑스 등 유럽에서도 동시에 두 번째

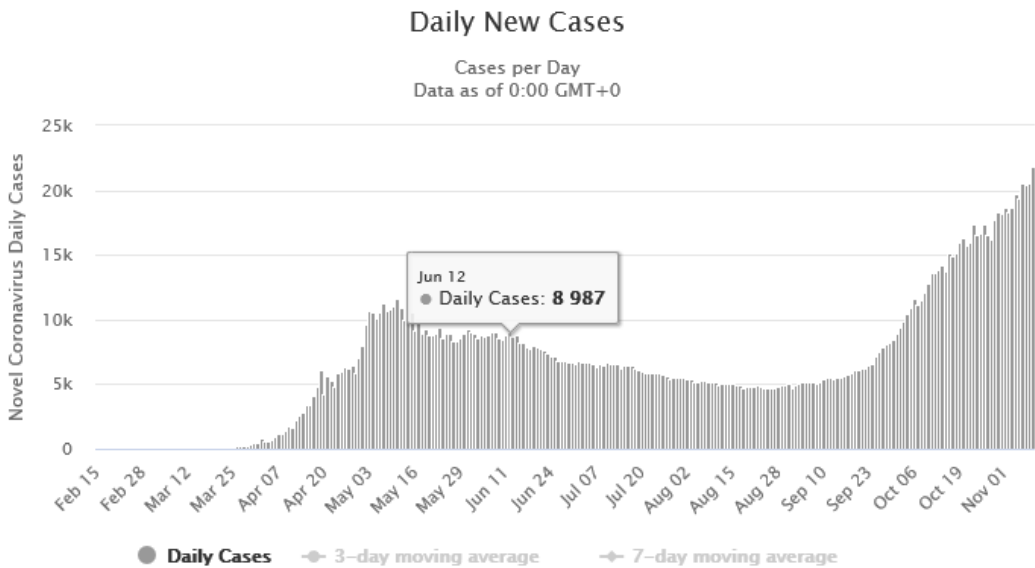
209) 이강봉, “러시아도 풀렸다…코로나19 급증,” *The Science Times*, 2020.3.27.

210) Stepan Kravchenko and Henry Meyer “Putin’s Spokesman Gets Coronavirus as Cases Soar in Russia,” *Bloomberg*, May 12, 2020. <https://www.bloomberg.com/news>(검색일: 2020.9.21).

211) “Coronavirus: Moscow begins mass screening,” <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-52684575>(검색일: 2020.9.21).

확산이 진행되면서 유럽대륙의 겨울이 혹독해질 것으로 예상되고 있다. 2020년 11월 11일 현재 전날 대비 6,148명 증가, 누적 확진자 1,817,109명, 퇴원 1,350,741명, 사망(누적) 31,161명, 치명률 1.7%, 완치율 74.3%로 미국, 인도, 브라질, 프랑스에 이어 세계에서 5번째로 많은 확진자수를 기록하고 있다.²¹²⁾

1차 확산 시기에 러시아에서는 초기에 의료진의 개인 보호 장비 부족으로 문제점이 노정되었던 반면에 2차 확산이 진행되고 있는 현 시점에서는 주로 지방에서 병상과 의료인력 부족 현상을 호소하고 있다. 그 결과, 심각하지 않은 환자는 병원에서 집으로 돌려보내고 있는 상황으로 알려지고 있다. 우랄 지역 쿠르간(Kurgan)의 의료 책임자가 푸틴 대통령에게 편지를 보내 군 의무 장교들을 파견해달라고 요청하기도 했다.²¹³⁾



〈그림 3〉 러시아의 코비드 확진 숫자

* 출처 : <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/russia/>(검색일: 2020.11.11).

코비드-19가 중국의 일부 지역에 국한하여 확산되고 있었던 초기에 러시아 정부는 두 가지 대응 조치를 취하였다. 첫째는 러시아는 바이러스로부터 효과적으로 보호될 것이라는 선언이었고, 둘째는 푸틴이 화상 G20 회의에서 강대국들이 경쟁을 멈추고 공동의 해결책을 모색하자고 제안한 점이다. 후자는 8월에 러시아가 최초로 승인했다고 발표한

212) <https://ncov.blog/countries/ru/>(검색일: 2020.11.11).

213) Piotr Sauer, "We're in Hell": Russia's second wave of Covid-19 is catching the regions off guard," *Moscow Times*, October 28, 2020.

백신 개발로 이어졌다.

러시아 정부는 최초 1차 확산 초기에 국경 폐쇄, 입국제한, 국민 자가격리 강화, 차량 통행증 제도, 온라인 모니터링 실시 등의 제한 조치를 시행하며 확산의 차단에 총력을 기울였다. 그러나 코로나 사태는 푸틴 체제 하 관료의 무능력과 비효율성을 드러냈다. 러시아 정부는 중국 국경 봉쇄에 이어 코로나 확산 진원지가 된 유럽으로부터의 유입 차단을 적시에 하지 못했고, 또한 초기 유급 휴무 조치는 효과가 거의 없었다. 이에 더해 푸틴 대통령이 위험을 무릅쓰고 일하는 의사와 간호사들에게 특별수당을 지급하겠다고 한 약속이 지켜지지 않자 의료진의 불만이 비등하기도 했다. 정부의 코로나19 대응 방식에 항의하던 세 명의 의사가 의문의 추락 사고를 당하기도 했다.²¹⁴⁾

러시아 정부는 러시아 내 코로나 19확진 수 급증의 원인으로 시민들의 코로나19 안전 수칙 위반과 검진의 정밀성 개선 등을 꼽았다. 실제 4월 들어 검사 수가 급증한 것과 동시에 검진의 정밀성이 개선되어 확진율(확진자 수/검사 수)이 상승했다는 것이다. 러시아 보건부 미하일 무라쉬코(Mikhail Murasiko) 장관은 9월 8일 아르한겔스크 방문시 러시아 연방 전체 코로나19 감염 입원환자는 9만 명에 달하고 중환자실 입원환자는 25,000명이라고 언급했다.²¹⁵⁾

러시아 정부는 코비드19 사태가 초래하는 팬데믹적 피해를 최소화하기 위해 많은 조치들을 취했다. 3월 말 확진자 증가 초기에 병상 수를 늘리고, 진단키트를 확보하고 모스크바 외곽에 새로운 병원 건설을 추진했다. 대국민 방역을 위해 국민들에게 재택을 유인하고 국가 중추 기업이 아니면 작업을 중단하기도 했다. 또한 국민 개개인과 기업에 대한 직접적인 지원책도 마련하여 실시했다. 국민 개인 차원에서는 실업자에게 지급하는 실업수당을 인상하고, 개인 및 개인사업자들에게는 채무자의 상환유예기간을 지정하고, 어린이가 있는 가정에 보조금을 지급하는 등 많은 조치들을 취했다. 코비드-19 사태가 급격히 확산되었던 3월부터 법령을 개정하여 국민과 기업에 혜택을 부여하는 단기성의 지원 정책을 실시했다. 이와 같은 정책의 목적은 코비드-19로 인해 침체된 경제를 회복하는데 두었다.

푸틴 정부는 코로나 사태의 와중에 헌법 개정 작업을 추진하여 푸틴 집권을 연장하는데 성공했다. 2020년 1월 15일 연례 국정연설에서 헌법 개정을 제안했다. 연설 후 5일 뒤 국가두마에 개헌안이 제출되어 3월 11일 상원과 하원에서 쉽게 통과되었다. 3월 14일 대통령 개헌안 서명 후 16일에 헌법재판소는 개헌안이 위헌성이 없다고 판결하였다. 마지막

214) Alex Ward, "Why are Russian coronavirus doctors mysteriously falling out of windows?" <https://www.vox.com/2020/5/6/21248553/coronavirus-russia-doctors-windows-death>(검색일: 2020.9.22).

215) "Мурашко назвал ситуацию с COVID-19 стабильной." <https://iz.ru/1058401/2020-09-08/murashko-nazval-situatciuu-s-covid-19-stabil-noi>(검색일: 2020.9.24).

남은 절차인 국민투표는 4월 22일로 예정되었으나 코로나 사태로 한 차례 연기한 후 7월 2일 국민투표에서 78.05%의 찬성을 얻어 헌법 개정 절차를 완료했다. 코비드 사태의 와중에서 헌법 개정을 위한 일련의 작업을 단행한 것은 유래가 없으며, 신속하게 절차를 이행할 수 있도록 준비를 완벽하게 한 결과라고 할 수 있지만, 9월부터 재유행하기 시작한 코로나 바이러스의 확산에 승전기념일 퍼레이드와 더불어 부정적 영향을 미쳤다는 평가를 받기도 했다.

러시아의 2차 확산 상황은 1차 때보다도 많은 우려를 자아내고 있다. 1차 확산이 모스크바 등 대도시를 중심으로 해서 이루어진 반면에 2차 확산은 전국으로 퍼져 나가면서 지방의 취약한 의료현실과 결부되어 심각한 양상으로 진행되고 있다. 모스크바 등 대도시에는 대형 병원 등 의료 시설이 잘 갖춰져 있고, 의사도 충분히 있지만, 대부분의 지방에는 병원이 부족하기 때문에 환자를 수용할 수 있는 병상이 부족하고, 늘어나는 환자를 감당할 수 있는 의료 인력 역시 태부족하다. 이같은 상태에서 환자가 계속 급증하게 되면 지역의 의료시스템 자체가 붕괴할 수도 있다고 지적하고 있다. 10월 28일 현재 러시아 전국 코로나 병동 중 80%가 포화상태이며, 지방은 95%에 달한다.²¹⁶⁾ 예카테린부르크(Yekaterinburg)처럼 러시아에서 네 번째로 큰 도시에서도 코비드-19 사태가 시작된 이후 80명의 의료 인력이 사망 등으로 인해 일을 못하게 되었다고 전해진다. 남부의 다게스탄(Dagestan) 공화국에서도 적어도 40명의 의사들이 코비드-19로 사망한 것으로 알려지고 있다.²¹⁷⁾

2) 서구와의 정보전 주도과 백신 개발 홍보

러시아는 코비드-19가 조성된 팬데믹 위기를 서구에 대한 비난과 서구 사회 내 분열의 기회로 삼는 기민함을 보였다. 즉 코비드 사태가 서방에 대한 비난을 가중시키고 이를 합리화하는 기제로 활용된 셈이다. 결국 코비드19 팬데믹의 글로벌 확산은 권위주의 국가인 중국, 러시아와 자유민주주의체제를 지향하는 유럽연합 회원국 및 미국 간에 치열한 정보 전쟁을 유발하였다. 과거에 정보전이 군사나 기술 정보를 수집하는데 치중한 반면, 코비드-19 확산 국면에서의 강대국간 정보전은 허위정보를 퍼트리고 막는 데 주력하는 새로운 양상으로 전개되었다. 러시아와 중국은 유럽과 미국을 중상 모략하는 허위 정보를 양산해 다양한 경로를 통해 전 세계로 확산하려고 시도하였고, 서구 국가들은 이들이 퍼뜨리는 허위 정보에 대응하면서 국제사회와 자국의 여론이 ‘공작’에 넘어가지 않도록 노력하였다.²¹⁸⁾

216) “푸틴 ‘방역 떠넘기기’에…러시아 지방 코로나 초토화,” 『조선일보』 2020년 11월 3일.

217) Sarah Rainsford, “Coronavirus: Russian republic Dagestan enduring a ‘catastrophe,’” *BBC News*, May 21, 2020, <https://www.bbc.com>(검색일: 2020.11.17.)

코로나19가 전 세계로 확산되면서 러시아의 허위정보 발신이 더욱 집요해졌으며, 유럽에서는 유럽대외행동청 산하의 ‘동방전략소통(East StratCom, ESC)’ 태스크 포스팀을 가동하여 러시아 발 허위정보 데이터베이스를 만들어 러시아발 가짜 뉴스를 적발하는데 힘을 기울이고 있다.²¹⁹⁾

러시아는 국제사회를 상대로 마치 군사작전을 하듯이 전략적으로 허위 정보를 다량 확산하였다. 러시아는 중국과 마찬가지로 코로나 바이러스가 미국에서 만든 화학무기에서 비롯되었다고 초기에 주장하였다가 RT와 Sputnik을 중심으로 코비드 확산에 있어 문제 지역으로 유럽에 초점을 맞추기 시작했다. 즉 미국과 유럽이 재난에 대처하는데 무능하며, EU내에서 협조가 안 되고 있다고 주장했다. 중국이 코비드 발생 초기에 미국과 코비드 발생 진원지에 대해 공방을 벌이다가 러시아식의 선전을 따라 하기 시작한 것은 사람들의 심리에 영향을 미치는데 러시아식 방식이 지난 몇 년 간 보여주었듯이, 효과적이라는 점을 인식했기 때문이라는 분석이 가능하다.²²⁰⁾ 러시아가 퍼트린 허위 정보는 다음과 같다.

러시아의 리아(RIA) 노보스티 통신은 4월 5일 영국의 보리스 존슨 총리가 입원하자 그가 “인공호흡기를 부착했다”며 상황이 절망적인 것으로 보도했다. 리아노보스티의 보도는 순식간에 전 세계 주요 매체에 인용되었으나 영국 정부는 즉각 사실이 아니라고 반박했다.²²¹⁾

러시아의 TV채널과 국제방송, 페이스북, 트위터, 인스타그램 등 SNS 계정 수천 개를 이용하여 “신종 코로나 바이러스는 미국 중앙정보국(CIA)가 중국과 경제전쟁을 벌이기 위해 생물학 무기로 개발한 것”, “미국 투자가 조지 소로스가 우한에서 신종 코로나 바이러스를 만들었으며 이는 몽골계만 공격한다”, “EU는 팬데믹을 제대로 다루지 못하고 있으며, 곧 붕괴할 것,” “러시아는 이탈리아를 돕지만 EU는 그렇지 않다,” “신종 코로나 바이러스가 라트비아에서 인공적으로 만들어졌다,” “폴란드가 이탈리아로 구호물자를 신고 가는 러시아 군용기의 폴란드 상공 통과를 불허했다,” “러시아는 서유럽보다 코비드19에 대처를 잘한다,” “속수무책의 유럽국가들의 국민이 러시아와 중국의 의료물자를 열렬히 환영한다” 등²²²⁾ 서로 모순되고 논리적으로 맞지 않는, 곧 들통날 거짓말을 다양하게 개발해서 퍼트리지만 서구 주류 언론에서도 인용할만큼 집요하게 반복하여 강한 중독성을

218) Samantha Vinograd, “The coronavirus is a gift to Russia and other disinformation attackers,” <https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/04/01/>(검색일: 2020.10.24).

219) “Coronavirus: EU strengthens action to tackle disinformation,” European Commission, June 10, 2020. <https://ec.europa.eu> (검색일: 2020.9.24).

220) “Фейки о COVID-19: Китай начал применять тактику России,” <https://www.dw.com/ru> (검색일: 2020.9.24).

221) “Заразившегося коронавирусом Бориса Джонсона госпитализировали,” <https://ria.ru/20200405/1569611410.html> (검색일: 2020.11.5).

222) 채인택, “‘코로나 만든 건 美’” 음모론, 中보다 더 불지핀 건 이 나라, 『중앙일보』, 2020년 4월 12일.

유발시켰다.²²³⁾

러시아 보건부는 9월 8일 가말레야 센터가 개발한 코로나19 백신 ‘스푸트니크V’가 연방 보건청의 필수 품질 테스트를 통과하고 민간에 유통되기 시작했다고 발표했다. “스푸트니크 V(Sputnik V)” 백신은 대인 임상시험 2달 만에 출하했지만, 푸틴 대통령은 “대단히 효과적”이라고 하면서 정규 승인을 허가했다. 의학적으로 검증이 채 안된 백신을 서둘러 승인한 이유에 대해 정치적으로 해석 가능하다. 코비드 19 확산을 막지 못하고 마이너스 성장으로 경제를 침체하게 만든 러시아 연방 정부에 대한 국내 비판에 대응하고, 미국 혹은 중국 중에서 양자택일하기를 꺼려하는 중간 그룹(middle group)의 국가들에 대한 러시아의 리더십을 확립하려는 노력의 일환으로 볼 수 있다. 러시아가 관심 대상으로 꼽고 있는 국가는 인도, 한국, 브라질, 사우디아라비아, 터키, 쿠바 등이다. 인도, 사우디, 한국은 러시아를 제재하는 미국과 관계가 깊은 나라들이지만, 대러 제재에 참여하지 않고 있기 때문에 협력 대상으로 삼을 수 있다.²²⁴⁾ 그러나 러시아 시민의 약 절반 정도가 새로 개발된 러시아의 백신을 접종할 의사가 없다고 밝히는 등 신뢰하기 힘든 상황이다. 러시아는 확진자가 나오기도 전부터 코로나19 백신을 세계 최초로 러시아가 개발했다는 사실을 알리고자 노력해왔는데, 러시아가 글로벌 팬데믹 위기를 서구와 대결하는 구도 속에서 러시아의 앞선 의학 기술을 홍보하는 하나의 장으로 활용하고 있다. 백신을 완성하기 위해 필수적으로 최소 수천 명을 대상으로 한 3차례 임상 시험이 완결된 후에야 등록을 해야 함에도 불구하고 2020년 8월 중순에 1차 임상시험을 마친 상태에서 3차 임상시험은 하지도 않은 상태에서 서둘러 백신 개발 완료를 선언한데 대한 의구심이 제기되었다. 서구에서는 코로나 19로 여론이 나빠진 민심을 회복하기 위해 안전성과 효능이 검증되지 않은 백신을 정부의 선전도구로 사용하고 있다고 비판하고 있다. 반면에 러시아에서는 러시아산 백신의 효능에 대해 회의적이었던 한스 클루게(Hans Kluge) 유럽 국장이 9월 중순 러시아를 방문하고 난 뒤, 생각을 바꿔 러시아가 백신을 만드는데 대해 감사하고 있다고 하면서 러시아의 백신 개발을 20세기의 인간의 우주 탐사에 비견하는 위대한 업적으로 칭송하였다.²²⁵⁾ 브라질의 파라나주 정부와 필리핀, 카자흐스탄 등이 러시아와 백신 생산을 위한 양해 각서나 공급 계약을 맺었다.²²⁶⁾ 푸틴 대통령 역시 9월 UN 총회에서의 연설에서 러시아

223) “Behind the rise of Russian disinformation,” <https://theconversation.com/russian-disinformation-in-the-time-of-covid-19-142309>(검색일: 2020.9.21).

224) Nikolas K. Gvosdev, “Sputnik V: The Geopolitics Surrounding Russia’s Coronavirus Vaccine,” *The National Interest*, August 13, 2020, <https://nationalinterest.org> (검색일: 2020.10.27).

225) “Вакцина от COVID-19 без политики,” [https://news-front.info/2020/09/22/vak czina-ot-covid-19-bez-politiki](https://news-front.info/2020/09/22/vak-czina-ot-covid-19-bez-politiki) (검색일: 2020.9.24).

226) Jun Endo, “Philippines starts trials of Russian COVID-19 vaccine in October,” *Nikkei Asian Review*, August 13, 2020.

백신의 안전성을 강조하면서 UN 스태프들이 무료로 먼저 접종할 것을 권유하기도 했다.²²⁷⁾ 백신개발은 코비드 확산 국면 초기부터 러시아 내 개발이 강조되어 개발 완료를 공표하기에 이르렀지만, 코비드 사태로 드러난 정부의 무능과 지지율 하락에서 벗어나는 국면전환용으로 활용되는 측면도 충분히 있다고 여겨진다.

3) 팬데믹 위기와 정권 안정성

팬데믹 위기는 결과적으로 러시아 정부에 대한 신뢰성을 떨어뜨리는 결과를 가져왔다. 푸틴에 대한 지지율 저하가 이를 입증한다. 하지만 푸틴 정권의 안정성에 결정적으로 타격이 될 정도는 아니며, 푸틴 정부는 헌법 개정을 통해 제도적 지지 기반을 시간적으로 더욱 확장했다. 푸틴정부가 팬데믹 위기 상황에서 코비드 정책 수행을 통해 야기한 문제점들은 다음과 같다.

첫째, 앞서 언급했듯이 코비드 차단을 적시에 하지 못했다는 비판이 있다. 러시아는 확진자가 한 명도 없을 때 코비드의 진원지인 중국으로부터 유입을 막기 위해 중국과의 국경 봉쇄를 하는 등 선제적인 조치를 통해 초기 성공적이었지만, 정작 유럽 발 유입을 제때 막지 않아 급격한 확산을 자초했다는 것이다.

둘째, 국내 방역 조치를 취함에 있어 드러난 문제점을 들 수 있다. 확산 초기 코로나 환자를 검진하고 치료하는 의료진에게 방호복 등 의료물자가 충분히 전달되지 않았고, 의료진의 사기를 높이기 위해 약속했던 수당 지급도 이루어지지 못했다. 3월 이후 확산을 막기 위해 취한 제한조치들을 경제적 어려움과 헌법 개정 국민투표 때문에 서둘러 해제하는 조치를 취했다. 러시아 시내 음식점들과 호텔 등 업소가 보건당국의 방역 수칙을 따른다는 전제하에 3달 만에 7월 초부터 영업을 다시 할 수 있게 되었다. 당시는 확진자 수가 완화조짐을 보이지 않고 있었으며, 이에 더해 정부는 대규모 승전 기념행사를 강행했다. 이로 인해 제한조치 완화와 승전 행사 강행이 푸틴의 종신 집권을 가능하게 해 줄 헌법 개정을 위한 마지막 관문인 국민투표 때문이 아닌가 하는 의구심을 낳기도 했다.

셋째, 정부의 공식 통계에 대한 신뢰성이 낮다. 러시아의 의료 전문가들이 표명하듯이, 러시아 내 코로나 바이러스 보균자가 공식확진자 수보다 훨씬 더 많다는 지적이 이어졌으며, 소바닌 모스크바 시장도 5월 중순에 실제 모스크바 확진자 공식 통계의 3배인 30만 명을 넘을 수 있다고 언급하기도 했다.²²⁸⁾ 북극 지역인 노릴스크(Norilsk) 시장인 아크메트친

227) Ника Пикекаатлет, “Путин предложил российскую вакцину от COVID сотрудникам ООН,” https://www.gazeta.ru/politics/news/2020/09/22/n_14976535.shtml(검색일: 2020.9.24).

228) “코로나 19: 러시아, 코로나19 확진자 ‘세계 2위 규모,’” <http://bbc.com/korean/news-52643388> (검색일: 2020.9.21).

(Rinat Akhmetchin) 시장 역시 정부 공식 발표보다 200퍼센트 더 코비드 확진자 수를 높게 잡아야 한다고 말했다.²²⁹⁾ 7월 초 통계청에서 발표한 5월 코비드 사망자 수가 7,444명으로 보건부가 공개한 3,633명 보다 2배 이상 달하기도 해도 논란이 일었다.²³⁰⁾ 러시아 보건 당국이 유럽 국가들보다 훨씬 적은 수의 사망자를 발표하는 것이 의도적이라고 보면서, 통계의 부정확성을 지적하는 인사들은 연방 정부가 감염자 비율에 관한 진짜 정보를 공개하지 않고, 정부가 의도하는 바에 맞춰가고 있다고 비판했다.²³¹⁾ 러시아 당국이 방법론상의 차이에 의한 것이라고 해명을 했지만,²³²⁾ 이러한 통계상의 문제는 푸틴 대통령이 직접 관여했다기보다는 보건 분야 고위 관료들의 정권에 대한 충성과 푸틴에 환심을 얻으려는 노력의 일환이라고 할 수 있다. 유럽 언론에서 푸틴 정부가 코비드 사태로 신뢰를 잃고 있다는 보도 기사가 나면 관료들이 이에 반박하는 발언을 하는 데서 이 같은 경향이 나타난 바 있다.

국내적으로 러시아 정부가 노력했지만, 큰 성과는 얻지 못한 것과 달리 러시아 언론과 정부 매체들이 진행한 대외 선전전은 큰 비용을 들이지 않고 효과적으로 러시아를 반대하는 진영 내에 혼란을 가져왔으며, 국내적으로 정권의 정책 실패 혹은 무능을 보완하려는 의도가 있었던 것으로 보인다. 특히, 러시아 국내에서 국민들에게 ‘애국주의’를 고양하는데 치중하는 것은 국내 팬데믹 위기 고양에 따른 국민 불만을 해소하고, 정책 실패에 따른 비난을 다른 곳으로 돌리려 하는 시도의 일환이라고 볼 수 있다. 그러나 허위 뉴스 양산을 통해 유럽 사회 내부를 분열시키고, 유럽 내 친러 인사들의 입지를 강화하고 일반 대중들도 친러화시키는 정책은 팬데믹 국면에서 오히려 더 강화되어 많은 사람들을 현혹시켰다. 이와 같은 러시아의 선전전, 혹은 정보전 강화가 어떤 결과를 초래할지에 대한 관심과 경계심이 증대되고 있으며 유럽은 유럽연합 차원에서 하나가 되어 러시아의 흑색 선전에 대처하고 있다.

229) 7월 15일 현재 노릴스크시에서 발표한 293명 보다 2배 더 많은 832명이 실제 걸렸을 것이라고 주장했다. "Arctic Mayor Claims Coronavirus Cases 200% Higher Than Official Count," *Moscow Times*, July 16, 2020.

230) Piotr Sauer and Evan Gershkovich, "Russia Is Boasting About Low Coronavirus Deaths. The Numbers Are Deceiving.," *Moscow Times*, May 14, 2020.

231) 의사들이 일선에서 직접 환자를 다루면서 경험한 코비드 사망한 숫자가 당국이 발표한 숫자보다 적다는 지적이 나타나는 등 통계 작성의 투명성이 논란이 되었다. "New Figures Suggest Russia's Coronavirus Death Toll Underreported," *Moscow Times*, July 10, 2020.

232) "Russia's Coronavirus Death Spike Explained by Methodology, Statistics Chief Says," *Moscow Times*, June 23, 2020.

IV. 러시아의 안보 정책 : 특성과 전망

1. 2020 안보정책의 특성

러시아의 안보정책 기조 및 안보 현안, 코비드 사태의 전개 과정을 통해서 드러난 2020년 러시아 안보정책의 특성을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 러시아가 우크라이나 사태와 시리아 내전 등 탈냉전 후 처음으로 인근 영토를 병합하고, 공군력을 동원하여 중동에 군사 개입을 하는 등 군사력을 투사한 결과, 러시아가 원했던 핵심 이익과 영향력을 확보하는 성과를 거두었지만 2020년에 들어와서 벨라루스, 키르기스스탄, 아제르바이잔, 아르메니아 등 러시아 외교정책에서 제1 관심대상인 구소련 지역 내 소요 및 분쟁을 감당하기 어려워졌다. 미국이나 중국에 비해 재정능력 등에서 뒤쳐지는 러시아가 구소련 지역과 글로벌 지역을 대상으로 동시에 개입하기에는 한계가 있다는 점을 보여주었다. 러시아는 크림반도와 시리아처럼 확고한 군사적 거점장악을 우선적으로 추진하고 있으며, 군사적 장악을 먼저 하고 나서 외교적 영향력을 확대하는 선군사, 후외교의 철저한 실력행사 위주의 현실주의적 접근방식을 여전히 취하고 있다.

둘째, 러시아의 군사력 건설 현황을 살펴보면 기존 무기의 개량형 개발을 위주로 했던 과거와 달리 완전히 새로운 종류의 신무기체계 개발에 주력하는 양상이 나타난다. 과거 소련과 소련 붕괴 직후 러시아군의 무기 체계는 기존 모델의 성능을 개량하거나 업데이트 하는데 주력하면서 국방력을 유지해왔다. 러시아에서도 “군사혁신(Revolution in Military Affairs)”을 주창하는 군사전문가들이 종종 있었지만, 1990년대에 주로 미국에서 군사혁신을 이끌면서 미래전에 대비하는 혁신적인 신무기를 개발하고 이에 맞게 군체제를 개편해왔다. 미국에 비해 성과 면에서 상대적으로 약세였던 러시아에서 군사혁신의 결과물에 필적할만한 성과가 2010년대 후반의 푸틴 집권기부터 나타나기 시작했다. 러시아 측에서 공공연하게 주장해온 혁신적인 무기 개발이 결코 허언이 아니라 실제 추진되고 있다는 사실을 일깨워주고 있다. 러시아는 시리아 내전에서 로봇탱크와 드론을 테스트하는 등 무인장비와 로봇의 사용을 늘려가고 있다. 해킹과 사이버전을 통해 적의 정보를 취득하고 의사결정구조에 영향을 미치는 작전을 전담하는 부대도 운영하고 있다. 2019년에는 극초음속순항미사일을 실전 배치하였고, 더욱 개량된 모델을 개발하고 있다, 앞서 밝혔듯이, 러시아가 극초음속 미사일 킨잘을 북극의 공군기지 나구르스코예에 배치할 경우 투폴레프 Tu-22M3 전략폭격기에 탑재하여 공격한다면, 미국과 나토가 즉각 대응하기 힘든 상황이 될 수 있다. 이로 인해 유럽의 전략균형이 한순간에 무너질 수도 있기 때문에

러시아의 신무기 배치는 주목 대상이 될 수밖에 없다. 결국 과거에 질보다 양에 치우쳤던 러시아 국방력 증강이 이제는 질적인 측면에서 획기적인 진전이 일어나고 있다는 평가가 가능하다.

셋째, 러시아 군사력 증강의 질적인 개선과 더불어 러시아는 코비드-19 확산의 국면에서도 군사훈련, 무기박람회 등 예년에 진행했던 군사활동 및 군사 연관 행사를 주최하였다. 서방의 대러 경제제재, 유가 하락으로 인해 러시아 경제가 우크라이나 사태 이후로 침체되어 온 상황에서 2020년 코비드-19 사태로 인해 추가적으로 경제적 손실을 크게 입고 있는 국내 현실에도 불구하고, 국방력을 유지하는 기본 틀을 유지함은 물론 군사력의 질적인 측면을 평가하는 기회도 생략하지 않고 유지한다는 자세를 보여주고 있다. 현재 징집과 모병을 통해 병력을 유지하고 있는 러시아군은 25% 정도를 징병으로 충원하고 있다. 계약군을 도입하여 적극적으로 활용하고 있는 러시아군은 첨단무기 개발과 운용을 통해 병력을 대규모로 동원하지 않고도 질적으로 우수한 군대를 유지하려 노력하고 있다. 군을 소수 정예화 할수록 정례적인 전력 훈련과 평가는 기본이며, 기동성 있는 강군으로 거듭날 수 있다. 코비드-19의 확산에도 불구하고, 국방비의 대폭 증액은 어려워졌지만 푸틴 집권 이후의 국방정책의 기초를 변함없이 유지하려는 흔적이 역력하다.

넷째, 러시아는 2012년 푸틴 3기 집권 이후에 하이브리드전쟁 방식과 정보전, 선전전을 중시하는 군사전략을 본격적으로 구사하기 시작했다. 이때 채택된 방침이 적은 비용으로 큰 효과를 볼 수 있는 최적의 방식으로 여론전이 유효하다는 것이다. 소련 시대부터 러시아인들이 강점을 갖고 있는 선전전의 방식이나 기법이 푸틴 집권 이후 계승·발전되기에 이르렀으며, 러시아는 새로운 방식으로 선전을 진화시키고 적과 잠재적 적 진영에 분열을 불러일으키고, 러시아 측에 유리한 여론을 조성하는 방법이 개발되고 실전에 적용되었다. 러시아의 선전전은 평시, 전쟁발발 전 및 전쟁 개전 후, 전쟁 종료 후 평시 전환 등 시간을 초월하여 상시적으로 구사가 가능해졌다. 코비드 발생 전 러시아는 대러제재 해재를 목적으로 주로 유럽에서 광범위한 선전 및 홍보전을 펼쳤으며, 코비드 발생 이후에는 코비드 사태에 대한 미국과 유럽연합의 실책과 관련된 뉴스를 허위로 만들어 내거나 과장하여 유럽 대중들에게 파고들었다. 러시아의 코비드 선전전은 중국에도 영향을 주어서 중국이 미국에 대해 독자적인 선전전을 전개하다가 러시아와 공조하는 양상으로 전환을 한 데서도 러시아의 선전 능력이 돋보인다.

2. 안보정책 전망

러시아의 안보정책은 2020년에 보여주었던 안보정책의 특성을 유지하고 발전시키는 방향으로 전개될 것으로 전망된다. 이를 몇 가지로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 미국 대신의 승자가 누가 되든 상관없이 대 서방정책의 당면 목표인 대러제재 해제를 위해 총력을 기울일 것이다. 미국과 러시아 관계의 현 상태는 가까운 장래에 개선을 기대할만한 조짐이 거의 없다. 무기통제영역에서 새로운 협정을 체결할 가능성도 별로 없다. 트럼프 대통령은 취임 이후 푸틴 측근과 러시아 인사들에 대해 역대 어떤 정부보다 많은 제재를 가했다. 미국의 정보 당국은 러시아가 사회적 미디어와 독립적인 언론들의 조작을 통해 미국의 국내 정치에 계속 간여하고 있다는 믿음을 갖고 있다. 유럽으로 향하는 러시아의 가스 파이프 라인인 ‘노드 스트림 2(Nord Stream 2)’은 미국 동맹국들과 러시아간의 긴장의 원천이며, 우크라이나 동부에서의 갈등도 지속되고 있으며, 아프가니스탄에서의 미군과 탈레반의 전투가 계속되고 있다. 현 상황을 타개하기 위해 러시아가 상황을 변화시킬 수 있는 이니셔티브를 발휘할 것 같지는 않다.²³³⁾ 물론 바이든이 당선될 경우, 유럽연합에 대한 방위비 압박이 유연화되고 미국과 유럽과의 관계가 보다 호전될 가능성이 높다. 이 경우 푸틴의 유럽 분열 전술 구사에 다소 차질을 빚을 수는 있다. 러시아는 대러 제재를 풀기 위해 미국과 유럽이 행동에 나설 때 호응할 것이며, 당분간 현재와 같은 전략적 입장에서 중국과 연합하여 대미 대결 자세를 유지할 것이다.

둘째, 2020년과 마찬가지로 글로벌 코비드-19 사태를 안보전략의 일환으로 삼아서구의 위신을 실추시키고 러시아의 위상을 드높이는데 활용하고자 할 것이다. 이를 위해 이미 효율성이 입증된 각종 선전, 홍보 및 정보전의 기법을 총동원하여 서구에 영향을 미치고자 노력할 것이다. 러시아에게 코비드-19 사태는 이런 점에서 서구가 혼란한 틈을 타 러시아의 영향권을 확대할 수 있는 기회이며 백신 개발처럼 중국보다 더 우위에서 주도할 수 있는 러시아의 영역을 구축할 것이다.

셋째, 러시아의 국방정책은 코비드-19 사태 이후 위축된 경제 및 재정 상태로 인해 국방비 인상 수준이 예년에 비해 다소 감소할 가능성이 있지만, 첨단무기 개발, 군 전력 강화, 연합훈련 실시, 무기판매 다변화와 같은 통상적인 방위정책의 기초는 그대로 유지할 것이다. 2020년도에 전 세계적으로 연합훈련이 취소되거나 인력 동원이 없는 축소형 혹은 온라인 훈련이 많이 실시되었지만, 러시아는 예정했던 훈련을 실제 소화하는 의지를 보여

233) “Relations between US, Russia will hardly improve in the near future - expert,” <https://tass.com/world/1219355>(검색일: 2020.11.6).

주었다. 러시아의 이 같은 자세가 특별히 변화하리라는 전망은 거의 없다.

넷째, 방위력 증강을 위한 무기 개발도 질적인 개선을 목표로 추구할 것으로 예상된다. 또한 과거에 기존 무기의 단순 개량형 개발에 안주하던 풍토에서 벗어나 극초음속 무기나 로봇 전차처럼 미국에서도 시도하지 않은 새로운 무기를 먼저 개발하여 군사 무기의 기술적 우위에 서고자 하는 야심을 버리지 않을 것이다. 러시아가 개발하고 있는 무기들은 대함미사일, 공중전, 전자 및 사이버 전쟁과 다른 특수작전 기술 등으로써, 이를 발전 시킴으로써 미국의 전통적인 지배 영역에 도전하려고 한다. 이 같은 경향은 방위산업을 국내 산업 발전의 계기로 삼고자 하는 크렘린과 국방부의 방침에 부합하는 바이며, 세계 무기 시장에서도 월등한 지위를 누릴 수 있는 방안이기도 하다.

V. 결론 : 시사점

상기한 내용을 통해 한국에 줄 수 있는 시사점 및 정책적 고려사항을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 외교안보에 대한 일관되고 체계적인 접근을 추구해야 한다. 러시아는 외교정책과 안보전략 수립에 있어 중장기 비전과 실행계획을 작성하여 꾸준히 실천해왔고, 주기적으로 갱신함으로써 변화하는 시대상에 맞춰 전략을 추진하고 있다. 즉, 청사진을 마련하고 실행 계획들을 실천함에 있어 내부적인 갈등이나 견해차 없이 일관된 노선에 따라 추진할 수 있다는데 큰 장점이 있다. 여러모로 러시아와 환경이 다른 한국이 러시아와 동일한 모습으로 외교안보 정책을 수행하는 데는 어려움이 따르겠지만, 국내적 합의 하에 이루어진 정책 기조를 유지할 수 있도록 국민적 이해와 정부의 노력이 요구된다. 러시아는 경제가 침체한 상황에서도 차세대 전투기, 드론 등 신무기 분야의 연구개발(R&D)에 많은 투자를 해왔으며, 그 결실이 점차 나타나고 있다. 국내 사회경제적 어려움으로 인해 국방 분야의 예산을 당장 축소하기보다는 강하고 효율적인 군대와 국민에게 신뢰받을 수 있는 안보 태세를 확립하기 위해 안보 및 군사 관련 지출은 예외적으로 검토할 수 있도록 지속적인 관심과 노력이 필요하다.

둘째, 러시아는 2020년 코비드 사태로 인해 사회·경제적으로 심각한 상황이 초래되었지만, 군사훈련이나 주요 행사, 무기박람회 등 국가안보를 유지하기 위해 필수적으로 진행되는 절차에 있어 차질 없이 이행하는 모습을 보여주었다. 러시아는 예년과 다름없이 구소련 국가들과 중국, 북아프리카 일부 국가 등 수많은 나라들과 대규모 연합훈련을 실시했다. 이를 통해 국가안보를 지키기 위해 생략하고 넘어갈 수 없는 한계선을 지키려는 노력이

돋보인다. 2012년 세르게이 쇼이구(Sergei Shoigu) 국방장관 취임 이후 러시아군은 대규모 훈련과 불시점검 훈련을 수시로 실시해왔다. 이에 비해 한국에서는 통상 4월에 실시하던 한·미 연합기동훈련인 ‘독수리훈련(Foal Eagle)’이 취소되었으며, 8월에 하던 훈련인 ‘을지프리덤가디언(UFG)’은 ‘후반기 한미 연합지휘소훈련’으로 명칭을 변경하여 실시했다. 2018년 이후 동맹인 미국과 연합 지휘소 훈련만 할 뿐 대규모 연합 기동훈련(FTX)은 유예하고 있다. 반면에 일본은 미국과 10월에 양국 병력 46,000명이 ‘킨 스워드(Keen Sword)’ 미·일 연합훈련에 참여했다. 한국군은 코비드 사태 발생 이후 주변 국가의 연합 훈련 등 훈련 동향을 참고하여 시사점을 얻어야 할 것으로 여겨진다.

셋째, 한국과 러시아의 군사교류를 지속하고, 이를 통해 양국 간의 우호 증진을 확대하는 정책이 지속되어야 한다. 다만, 러시아와 군사교류를 지속하되, 예기치 못했던 불시 도발이나 위협에 철저히 대비할 필요가 있다. 러시아는 2019년에 20차례 이상 한국의 카디즈(KADIZ, 한국방공식별구역)를 침범하였으며, 독도 상공의 한국 영공을 침범하기도 했다. 특히 러시아의 영공 침범은 초유의 사태로써 한국공군은 매뉴얼에 따라 대처를 했지만, 러시아의 도발은 상당한 충격을 주었다. 러시아는 미국에도 공중 도발을 하는 만큼, 한국의 영공 수호를 위한 만반의 대비는 물론 러시아의 사과와 해명을 요구하는 강력한 문제 제기가 필요하다. 또한 2020년에는 러시아 군 정보기관이 2015년부터 전 세계를 상대로 한 사이버 공격의 감행 대상에 2018년 평창 동계올림픽 개막식도 있었다는 영국 정부의 발표가 있었다. 2018년 2월 개막식 도중 서버 50대와 컴퓨터 300여 대가 손상되는 사고가 러시아 해커들이 악성코드를 심은 결과로 드러났다. 해킹의 공격 목표로 한국 정부를 상대로 한 것이 아니라 러시아 선수단이 정부 주도 도핑 시도로 러시아 국기를 달고 올림픽에 참석하지 못하는데 대한 보복으로 기획한 것으로 알려지고 있지만, 한국이 공격 범위에 들어간 것은 사실이다. 러시아는 특히 정보전의 일환으로 사이버전 전력을 증강해 왔으며, 사이버 공격 수준은 세계 최고의 수준에 올라 있다. 한국의 대응 능력을 강화하는데 우선적인 주안점을 두어야 한다.

넷째, 2020년 11월 말 현재 진행되고 있는 미국의 대선 결과는 동아시아와 한반도에도 영향을 지대하게 미칠 것이다. 민주당의 바이든 후보가 대통령이 되면, 기존의 정상 회담을 통한 북한과의 협상이 중단되고 실무선에서 아젠다와 협상 목표가 분명히 확보되지 않으면 양국 간 접촉은 더 이상 확대되기 어려워질 것이다. 북한은 미국을 협상 테이블로 유도하고 미국에 북한이 원하는 메시지를 전달하기 위해 미사일 발사 등 도발을 재개하고 한반도에서의 안보 위협 수준을 높일 것이다. 이때 러시아는 중국과 더불어 북한의 도발 행위에 대해서는 외견상 반대 견해를 피력하겠지만, 북핵 문제의 진전을 위한 해법으로 북한이 원하는 ‘행동 대 행동’ 방식으로 북미 접촉과 단계적 해결방안을 다시

추구할 것이다. 그 결과, 사실상 러·북·중 연합 구도가 한반도 안보 상황에서 설정된다면 한국은 안보 확보와 국익 추구를 위해 분명한 입장을 취해야 할 것이다. 한미동맹의 근간을 확고히 하고 세부 사항에 대한 공조 확대를 통해 취약한 한반도 안보 현실을 타개해 나가려는 노력이 필요하다. 반면에 현재로서는 가능성이 낮지만, 트럼프 2기 정부가 출범할 상황도 가정하여 전략적 틀과 실행 방도를 구상해야 한다. 트럼프 대통령이 집권 하더라도 미리 관계가 갑자기 호전되기는 쉽지 않을 것이다. 러시아가 가장 원하는 대러 제재 해제를 하려면 우크라이나 사태 해결에 진전이 있고 러시아가 서방이 원하는 요구 사항을 어느 정도 수용해야 하는데 현재로서는 쉽지 않다. 따라서 트럼프가 대러 제재 완화 및 대러 관계 개선을 원하더라도 여러 제약으로 인해 성사되는 데는 시간이 걸릴 것이다. 미국이 대러 관계를 강경하게 유지하는 한, 러시아가 북한과 공조를 유지하려는 틀이 유지될 것 인만큼, 한국은 이에 대비하는 전략이 필요하다.

〈참고 문헌〉

- 박주현, “극초음속 미사일의 군사전략적 의미,” 한국해양전략연구소, KIMS Periscope, <http://www.kims.or.kr/peri209/>(검색일: 2020.10.30).
- 우평균, “러시아: 적극적 강대국 외교와 국방 현대화 지속,” 『2019 동아시아 전략 평가』 (논산: 동아시아안보전략연구회, 2019).
- 윤광재, “러시아군, 시리아서 로봇 탱크 첫 전투 실험,” 『AI타임스』, 2019.10.25.
- 이강봉, “러시아도 뚫렸다…코로나19 급증,” The Science Times, 2020.3.27.
- 채인택, “‘코로나 만든 건 美’ 음모론, 中보다 더 불지핀 건 이 나라,” 『중앙일보』, 2020년 4월 12일.
- “러시아/유럽,” 한국국방외교협회, 『주간국제안보군사 정세』 2020-8-2호(통권 106호).
- “러시아 공습으로 시리아 북서부 친터키 반군 70여명 사망,” 『문화일보』, 2020.10.26.
- “러시아, ‘극초음속 미사일 ‘치르콘’ 시험 발사 성공”, <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5020967>(검색일: 2020.10.30).
- “코로나 19: 러시아, 코로나19 확진자 ‘세계 2위 규모,’” <http://bbc.com/korean/news-52643388> (검색일: 2020.9.21).
- “푸틴 ‘방역 떠넘기기’에…러시아 지방 코로나 초토화,” 『조선일보』, 2020년 11월 3일.
- Bing, Christopher. “Russian hackers attacked 2018 Olympics, 2017 French election: U.S. indictment,” Reuters, October 20, 2020, <https://www.reuters.com> (검색일: 2020.11.20).
- Borshchevskaya, Anna. “Russia Aims to Preserve the Status Quo in Lebanon,” The Washington Institute, Policy Analysis, August 12, 2020.
- Endo, Jun, “Philippines starts trials of Russian COVID-19 vaccine in October,” Nikkei Asian Review, August 13, 2020.
- Goodman, Sherri, Clara Summers. “Will Russia Weaponize Its Wheat As the World Combats the Coronavirus,” The National Interest, July 18, 2020, <https://nationalinterest.org> (검색일: 2020.10.28).
- Gvosdev, Nikolas K. “Sputnik V: The Geopolitics Surrounding Russia’s Coronavirus Vaccine,” The National Interest, August 13, 2020, <https://nationalinterest.org> (검색일: 2020.10.27).

- Karaganov, Sergei A, Dmitry V. Suslov, Yevgeny A. Primakov, Igor A. Makarov, Larisa D. Popovich. Protecting Peace, Earth, and Freedom of Choice For All Countries. New Ideas For Russia's Foreign Policy (Moscow: Higher School of Economics, 2020).
- Kravchenko, Stepan and Henry Meyer. "Putin's Spokesman Gets Coronavirus as Cases Soar in Russia," Bloomberg, May 12, 2020. <https://www.bloomberg.com/news> (검색일: 2020.9.21).
- Foy, Henry. "Russia to cut defence spending in bid to prop up ailing economy," Financial Times, September 21, 2020.
- Nilsen, Thomas. "Northern Fleet frigate test-launched hypersonic cruise missile across the Kola Peninsula," The Barents Observer, October 7, 2020.
- Larson, Caleb. "Why the Kavkaz 2020 Military Exercise Was a Big Deal For Russia," The National Interest, October 3, 2020, <https://nationalinterest.org> (검색일: 2020.10.27.).
- Shirayev, Eric and Konstantin Khudoley. "How Russia Plans to Navigate Through a Post-Virus World," The National Interest, September 20, 2020, <https://nationalinterest.org> (검색일: 2020.10.26).
- Sukhankin, Sergey. "The Northeastern Dimension of Russia's 'Ocean Shield 2020' Naval Exercises," Eurasia Daily Monitor, September 11, 2020. <https://jamestown.org> (검색일: 2020.11.5).
- Trenin, Dmitri. "Moscow's New Rules," <https://carnegie.ru/commentary/83208?utm> (검색일: 2020.11.15).
- Sauer, Pjotr. "We're in Hell': Russia's second wave of Covid-19 is catching the regions off guard," Moscow Times, October 28, 2020.
- Sauer, Pjotr and Evan Gershkovich. "Russia Is Boasting About Low Coronavirus Deaths. The Numbers Are Deceiving," Moscow Times, May 14, 2020.
- Correll, Diana Stancy. "US, Japan militaries launch Keen Sword 21 exercise," Navy Times, October 26, 2020, <https://www.navytimes.com> (검색일: 2020.11.16).
- Suciu, Peter. "Russian Defense Minister: 70% of Military Equipment Must Meet Modern Standards by the End of Year," The National Interest, August 8, 2020, <https://nationalinterest.org> (검색일: 2020.10.27).

- Rainsford, Sarah. "Coronavirus: Russian republic Dagestan enduring a 'catastrophe,'" BBC News, May 21, 2020, <https://www.bbc.com> (검색일: 2020.11.17).
- Vinograd, Samantha. "The coronavirus is a gift to Russia and other disinformation attackers," <https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/04/01/>(검색일: 2020.10.24).
- Ward, Alex. "Why are Russian coronavirus doctors mysteriously falling out of windows?" <https://www.vox.com> (검색일: 2020.9.22).
- "Arctic Mayor Claims Coronavirus Cases 200% Higher Than Official Count," Moscow Times, July 16, 2020.
- "Behind the rise of Russian disinformation," <https://theconversation.com/russian-disinformation-in-the-time-of-covid-19-142309>(검색일: 2020.9.21).
- "Coronavirus: EU strengthens action to tackle disinformation," European Commission, June 10, 2020. <https://ec.europa.eu> (검색일: 2020.9.24).
- "Coronavirus: Moscow begins mass screening," <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-52684575>(검색일: 2020.9.21).
- "New Figures Suggest Russia's Coronavirus Death Toll Underreported," Moscow Times, July 10, 2020.
- "Military Service - Contract Service," <https://www.globalsecurity.org/military/world/russia/personnel-contract.htm>(검색일: 2020.11.15).
- "Relations between US, Russia will hardly improve in the near future - expert," <https://tass.com/world/1219355>(검색일: 2020.11.6).
- "Russia's Coronavirus Death Spike Explained by Methodology, Statistics Chief Says," Moscow Times, June 23, 2020.
- "Russia, Hit by Coronavirus Crisis, Considers Military Spending Cuts," <https://www.usnews.com/news/world/articles> (검색일: 2020.10.28).
- "Russia Returns to Top 5 Defense Spending Countries Worldwide-Think Tank," <https://www.themoscowtimes.com/2020/04/27> (검색일: 2020.10.29).
- Караганов, Сергей "Защита мира, земли, свободы выбора для всех стран: новые идеи для внешней политики России," <https://globalaffairs.ru/articles/zashhita-mira-zemli-svobody/>(검색일: 2020.10.28).
- Белозёров, Василий Клавдиевич. "Военная доктрина России: в начале большого пути," Власть, No. 2 (2015).

- Пикекатлет, Ника. “Путин предложил российскую вакцину от COVID сотрудникам ООН,” <https://www.gazeta.ruml> (검색일: 2020.9.24).
- “Вакцина от COVID-19 без политики,” <https://news-front.info/2020/09/22/vakczina-ot-covid-19-bez-politiki> (검색일: 2020.9.24).
- “Гиперзвуковой комплекс “Авангард” заступил на боевое дежурство,” <https://ee.sputniknews.ru> (검색일: 2020.11.5).
- “Мурашко назвал ситуацию с COVID-19 стабильной,” <https://iz.ru/1058401/2020-09-08/murashko-nazval-situatciiu-s-covid-19-stabilnoi>(검색일: 2020.9.24).
- “Фейки о COVID-19: Китай начал применять тактику России,” <https://www.dw.com/ru>(검색일: 2020.9.24).
- “Заразившегося коронавирусом Бориса Джонсона госпитализировали,” <https://ria.ru/20200405/1569611410.html>(검색일: 2020.11.5).
- “Российские доктрины и стратегии Досье,” <https://tass.ru/info/3846109> (검색일: 2020.11.5).

유럽 안보정세분석과 전망

연세대학교 교수 고상두

- I. 서론
- II. 유럽의 최근 안보환경
- III. 러시아의 안보위협과 유럽의 대응
- IV. 대서양 동맹의 내부 갈등요인
- V. 유럽안보의 전망과 한국에 대한 시사점

요 약

오늘날 유럽의 안보환경은 냉전의 종식 이후 가장 심각한 수준이다. 최근 들어 유럽의 안보를 해치는 가장 큰 외부 위협요인은 러시아이다. 2014년 러시아의 크림병합 이후 유럽의 지정학적 리스크가 크게 나빠지고 있다. 러시아는 우크라이나 분쟁에 관여하고, 러시아와 국경을 접하고 있는 동유럽 나토 회원국들은 크림병합의 재현을 우려하고 있다. 그 결과, 나토는 러시아와 불편한 과거사 경험을 갖고 있는 폴란드, 그리고 러시아인이 다수 거주하고 있는 발트3국에 다국적군을 배치하였고, 러시아는 칼리닌그라드에 이스칸더 미사일을 배치하는 등 양측의 군사적 긴장이 날로 고조되고 있다.

최근 러시아의 반정부 인사인 알렉세이 나발니가 독극물로 인해 중태에 빠지고, 유럽 주요 국가들이 러시아를 비난하면서, 유럽과 러시아 간의 갈등이 격화되고 있다. 그리하여 조만간 종료될 것으로 기대하였던 EU의 대러 제재조치가 당분간 계속 연장될 것으로 보인다.

유럽의 안보 환경이 나빠지고 있는 상황에서 이에 효과적으로 대응해야 할 유럽과 미국의 국제적 공조는 오히려 약해지고 있다. 나토 동맹은 세계에서 가장 강력하고 성공적인 동맹으로 알려져 있다. 하지만 트럼프 대통령의 등장 이후 대서양동맹에 균열이 생기고 있다. 최근 발생하고 있는 주요 균열로는 방위비 분담 갈등, 주독미군의 일방적인

철수 선언, 북해 해저 가스관 건설에 대한 논란 등이 있다.

미국은 독일이 2024년까지 국방예산을 GDP의 2%까지 올리기로 한 나토정상 간의 합의를 지킬 의지를 보이지 않는다고 비판하면서, 주독미군의 철수를 선언하였고, 철수 병력 일부를 러시아 접경지역으로 이전하겠다고 발표함으로써, 그러한 조치가 러시아를 자극할 수 있다는 반발이 나토 내에서 생겨나고 있다. 또한 미국은 러시아의 안보위협을 막기 위해 많은 군사비를 지출하고 있는데, 독일은 러시아 가스를 구매함으로써 러시아의 군비증강을 돕고 있다고 주장하면서, 러시아와 독일을 직통으로 연결하는 발트해 해저 가스관 건설의 중단을 요구하고 있다. 이러한 상황에서 동유럽 국가들은 미국의 주장에 동조하고, 가스관 건설사업에 함께 참여하고 있는 영국과 프랑스 등은 독일을 지지함으로써, 동맹 내 갈등이 격화되고 있다.

그런데 최근 미국 대선에서 바이든 후보자가 당선되면서 대서양 동맹에 새로운 변화가 생겨날 것으로 전망된다. 민주당 실행정부의 대외정책은 다음과 같은 3가지의 특징을 보여줄 것으로 생각된다. 첫째, 전통적인 동맹관계가 복원될 것이다. 바이든은 미국이 다시 세계를 지도해야 한다고 주장하며, 취임 첫해에 민주주의 국가들과 정상회담을 갖겠다고 선언하였다. 그는 동맹이 미국 대외정책의 자산이라고 보고, 자유진영을 결속하면 미국의 글로벌 리더십에 도전하는 세력을 견제하는 데에 도움이 된다고 생각한다.

둘째, 규범에 기반한 자유주의 세계질서가 복원될 것이다. 미국은 지난 70년 동안 다자적 국제협정, 규칙, 기구 등을 구축하는 노력을 해왔다. 그런데 트럼프 행정부는 그러한 제도화 결실을 파기하였고, 새로이 대체하거나 개선하는 노력을 하지 않았다. 하지만 바이든은 외교와 협상을 대외정책의 주요 수단으로 격상하겠다는 뜻을 밝혔다. 이를 위해 이란핵협정을 복구하고, 신 START 협정 연장을 위한 협상을 재개하겠다는 의지를 밝히고 있다.

셋째, 바이든 행정부가 출범해도 트럼프와 마찬가지로 중국과 러시아를 견제할 것으로 보인다. 이들 국가에 대한 경계심은 미국민의 보편적 정서이며, 따라서 중국과 러시아에 대한 견제노선은 초당적인 지지를 받을 것이다, 다만 바이든은 트럼프와 달리 미국 단독으로 이들 국가들과 상대하지 않고 동맹국과 협력하여 다자적으로 압박할 가능성이 높다.

바이든 행정부가 출범하면 주독미군의 철수문제는 재고될 가능성이 있다. 미국은 러시아, 중국, 이란, 북한을 4대 군사 위협으로 인식하고 있고, 유럽주둔 미군은 러시아와 이란을 견제하고, 동북아 주둔 미군은 중국과 북한을 근접포위하는 역할을 하고 있다. 그럼에도 주독미군의 철수가 완전 백지화되기는 어려울 것으로 보인다. 왜냐하면, 바이든은 군사력의 21세기형 변환을 대선공약으로 내세우면서, 대규모 병력보다 소규모 병력이 지속가능한 해외파병에 유리하다고 생각하기 때문이다. 민주당이 모든 해외주둔 미군의 합리적 재배치에 착수하게 되면, 주한미군의 재조정 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 만일 주한

미군의 감축이 불가피한 경우에는 순환배치로 대체할 필요가 있다. 즉 감축병력을 스트라이커 부대로 재편하여 한미가 정기적으로 실시하는 연합훈련에 참가하는 본토 증원병력으로 활용될 수 있다면, 미군의 억지 전력이 계속 유지되는 효과를 볼 수 있을 것이다.

미국과 유럽 간의 방위비 갈등이 바이든 행정부에서는 해소될 것으로 보인다. 대선 기간 바이든은 가치 동맹이 현금에 의한 동맹보다 더 강하다고 주장하였다. 독일은 미국과 가치를 공유하는 가장 중요한 동맹국에 속한다. 또한 바이든은 동맹국인 한국을 갈취하지 않을 것이며, 주한미군 카드를 협박용으로 쓰지 않겠다고 말했다. 물론 그는 동맹국들이 자국의 방위능력을 향상시키고, 지역안보에 책임감을 느끼고, 공정한 몫을 분담해야 한다고 말했다. 따라서 합리적인 수준의 방위비 분담금 인상을 요구할 것이다.

사실 한국은 GDP 대비 2.5%에 달하는 국방비를 지출하고 있으며, 미국의 동맹국 중에서 드물게 징병제를 시행하고 있다. 또한 한국은 베트남전, 이라크전, 아프가니스탄전 등에 참가하여 미국의 안보이익에 적극적으로 봉사함으로써 쌍무적 동맹관계에 충실한 모습을 보이고 있다. 그러므로 향후 방위비 협상에서 독일보다 한국이 충분한 비용을 분담하고 있다는 점을 부각시킬 필요가 있다.

북한 비핵화 문제의 경우 바이든은 트럼프가 김정은과 3차례 만나고, 친서를 교환하는 등 양자협상으로 답판지으려고 했으나, 가시적인 성과를 거두지 못하고 교착상태에 빠졌다고 비판한다. 그러므로 그는 협상실무자에게 권한을 부여하는 밑으로부터의 협상, 검증 가능한 조치를 전제로 한 제재 완화, 그리고 핵 동결과 축소라는 스몰딜에서 시작하여 완전 비핵화로 가는 단계적 해법을 취할 가능성이 크다. 그리고 북한 인권문제에 관심이 커져 대북한 압력카드로 사용할 수도 있으며, 북한 비핵화 과정에서 동맹국 및 중국과 협의한다는 입장을 밝힘으로써, 6자회담과 같은 다자주의로 회귀할 가능성을 보여주고 있다. 이러한 경우 우리는 국제분쟁의 다자주의적 해결을 옹호하는 유럽의 지지를 확보할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

I. 서론

수많은 생명이 희생된 제2차대전을 철저히 반성한 유럽은 전쟁재발 방지를 위해 민족 국가를 없애고 유럽합중국을 건설한다는 담대한 비전을 제시하고, 무기 제조에 필수적인 석탄과 철강의 생산을 국제적으로 공동관리하는 유럽석탄철강공동체(1952)을 설립하고 유럽경제공동체(1957), 유럽공동체(1967), 유럽연합(1993)으로 꾸준히 변모 발전시킨 결과, 오늘날 유럽 내부의 안보 갈등이나 전쟁위험은 사라진 상태이다.

이처럼 지난 70년 동안 내부적 평화구축에는 성공하였지만, 오늘날 유럽의 외부적 안보 환경은 냉전의 종식 이후 가장 심각한 수준이다. 최근 들어 유럽의 안보를 해치는 가장 큰 위협요인은 러시아이다. 2014년 러시아의 크림병합 이후 유럽의 지정학적 리스크가 크게 나빠지고 있다. 러시아는 우크라이나 분쟁에 관여하고 있으며, 발트3국에 군사적 압력을 행사하고 있으며, 그 결과 이들 소국들은 중대한 안보위협을 느끼고 나토 동맹국에 도움을 요청하고 있다.

최근 러시아의 반정부 인사인 알렉세이 나발니가 독극물로 인해 중태에 빠지고, 그를 데려온 독일을 비롯한 유럽 주요 국가들이 러시아를 비난하면서, 유럽과 러시아 간의 갈등이 격화되고 있다. 그리하여 조만간 종료될 것으로 기대하였던 EU의 대러 제재 조치가 당분간 계속 연장될 것으로 보인다.

유럽의 안보 환경이 나빠지고 있는 상황에서 이에 효과적으로 대응해야 할 유럽과 미국의 국제적 공조는 오히려 약해지고 있다. 나토 동맹은 세계에서 가장 강력하고 성공적인 동맹으로 알려져 있다. 하지만 트럼프 대통령의 등장 이후 대서양동맹에 균열이 생겨났다. 최근 발생한 주요 균열로는 방위비 분담 갈등, 주독미군의 일방적인 철수 선언, 북해 해저 가스관 건설에 대한 논란 등이 있다.

미국은 국방비 증액에 소극적인 독일의 안보 무임승차를 비판하면서, 주독미군의 철수를 선언하였고, 철수병력 일부를 러시아 접경지역로 이전하겠다고 발표함으로써, 이러한 조치가 러시아를 자극할 수 있다는 반발이 나토 내에서 생겨나고 있다. 또한 미국은 러시아의 안보위협을 막기 위해 많은 군사비를 지출하고 있는데, 독일은 러시아 가스를 구매함으로써 러시아의 군비증강을 돕고 있다고 주장하면서, 러시아와 독일을 직통으로 연결하는 발트해 해저 가스관 건설의 중단을 요구하고 있다. 이러한 상황에서 동유럽 국가들은 미국의 주장에 동조하고, 가스관 건설사업에 함께 참여하고 있는 영국과 프랑스 등은 독일을 지지함으로써, 동맹 내 갈등이 격화되고 있다.

이러한 배경에서, 이 글은 최근 유럽의 안보 환경을 분석하고, 러시아의 안보위협에 대한 대응 노력과 한계가 무엇인지를 살펴보고자 한다. 먼저, 유럽지역의 안보 환경을 분석하기 위해 최근 발생하고 있는 위협요인을 살펴볼 것이다. 유럽의 평화를 위협하는 핵심적인 요인은 러시아의 지정학적 위협이다. 그러므로 러시아의 지정학적 안보위협은 어떠한 양상을 보이는지를 살펴본 후, 이에 대한 유럽의 대응책에 관해 설명할 것이다. 그리고 이러한 대응과정에서 나토 동맹국 간에 어떠한 균열 요인들이 있는지를 분석하고자 한다.

유럽이 직면하고 있는 안보위협 요인을 분석하면 우리의 안보위협과 비교 연구하는 데에 도움이 될 것이다. 또한, 그 연구결과는 우리의 안보위협에 대한 대응방안을 개발하는 데에 도움을 줄 것이다. 트럼프 정부의 출범 이후 대북정책, 방위비 분담, 주한미군

철수 문제 등에서 한미 간에 마찰이 발생하고 있는 현 상황에서 이 글은 미국과 유럽 간의 동맹 갈등의 성격과 원인을 분석함으로써 한미동맹의 강화에 필요한 방안을 마련하고, 동맹 재조정에 필요한 합리적이고 바람직한 대안을 얻을 수 있을 것이다.

본 연구는 한반도에 시사점을 줄 수 있는 실용적인 방향으로 분석을 진행할 것이다. 예를 들어 유럽에서는 안보개념의 범위가 매우 포괄적이다. 그리하여 개도국에 대한 민주주의와 시장경제의 확산, 개발원조, 인도적 지원 등을 모두 평화유지에 필요한 주요 안보 정책 이슈로 다루고 있다. 하지만 이러한 안보개념은 우리에게 시사하는 바가 적다. 따라서 이 글에서는 국가의 안보와 평화 유지에 실질적인 유용성이 있는 전통적 안보개념의 내용을 중점적으로 다루고자 한다. 그리하여 이 글의 분석 결과가 실질적인 정책개발에 도움이 될 수 있도록 할 것이다.

II. 유럽의 최근 안보환경

미중대결과 같은 강대국 간의 경쟁 심화와 팬데믹 사태 등과 같은 글로벌 변화가 EU의 외교정책 환경에 영향을 주고 있다. 미 백악관은 2020년 5월에 발간한 대중전략 보고서에서 중국과의 전략적 경쟁을 선언하였다. 과거 미국이 중국을 국제사회에 편입시킴으로써 가치가 다른 국가를 신뢰할 수 있는 동반자로 탈바꿈시킨다는 전략을 포기하고, 힘을 통한 평화유지 전략을 선언한 것이다. 이것은 수십년에 걸친 중국 포용정책이 중국의 힘만 키워 오늘날 미국의 전략적 경쟁자로 만들었다는 반성에서 나왔다. 이러한 전략변화는 중국이 교역과 투자 그리고 온라인 공간 등에서 진행되어 온 글로벌 상호의존성을 무기화하여 서구의 취약성을 공격한다는 인식을 배경으로 하고 있다.²³⁴⁾

여기에 더해 금년 초부터 심각 단계에 접어든 팬데믹 사태는 글로벌 리더십의 부재와 다자주의의 쇠퇴 등을 초래하고 있다. 코로나로 인해 많은 나라들이 경제난에 처하게 되었고, 현재 90여개 국가가 IMF에 긴급지원을 요청한 상황이며, 세계평화의 유지에 도움이 되는 개발원조, 인도적 지원, 다자협력 등에 대한 의지와 관심이 줄어들고, 세계 질서는 가치보다 이익에 의해 재편성되고 있다.²³⁵⁾

냉전의 종식과 함께 크게 줄어들었던 핵전쟁의 위협성이 증가하고 있다. 무엇보다도 핵군비통제 레짐이 무너지고 있다. 2019년 2월 미국은 1987년에 레이건과 고르바초프가

234) U.S. National Security Council, "United States Strategic Approach to the People's Republic of China," May 20, 2020.

235) Richard Haas, "The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It," *Foreign Affairs*, April 2020.

체결한 INF조약의 폐기를 선언하였다. 이 조약은 사정거리 500-5,500km의 지상발사 탄도미사일과 크루즈 미사일의 생산과 배치를 금지함으로써 미소 간에 핵군비 경쟁을 포기한다는 상징적 의미가 큰 협정이었다. 이에 따라 유럽대륙을 사정권에 두었던 미국과 소련의 중·단거리 미사일 3,000기가 제거되었다. 하지만 트럼프 행정부는 2019년에 러시아가 사정거리 2,300km인 SSC-8 핵탄두 미사일을 공개하자 협정위반이라며 폐기 수순을 밟은 것이다. 그러나 러시아는 미국이 1999년부터 개발하기 시작한 무인기는 크루즈 미사일과 유사하고, 유럽에 토마호크 미사일을 발사할 수 있는 MD 기지를 건설한 사실을 지적하면서 오히려 미국이 조약을 위반하였다고 반박하였다.²³⁶⁾ 유럽에서 핵전쟁의 가능성을 구조적으로 저지했던 INF조약이 폐기되면서, 폴란드는 미국에게 핵 미사일 배치를 요구하였고, 루마니아는 미국의 미사일 방어체계를 주둔시키기 위하여 수십억 유로를 투자하고 있다.²³⁷⁾

2010년에 체결된 신 START(New START) 조약 또한 2021년 만료를 앞두고 있다. 2026년까지 5년 추가 연장이 가능하지만, 현재로선 갱신 전망이 어두운 실정이다. INF 조약과 마찬가지로 미국은 중국이 포함된 다자적 조약의 체결이 이루어져야 한다고 주장하지만, 중국은 미국의 제안을 거부하고 있기 때문이다.

냉전시대 진영대결이 극에 달하던 시기에는 전 세계적으로 핵탄두 보유량이 7만여 개에 달하였으나, 미국과 러시아 간에 각종 군비통제 조약이 체결되면서 현재 약 13,865개로 줄어들었고, 이 중에서 91%에 달하는 12,175개를 미국과 러시아가 보유하고 있다. 하지만 INF와 신 START 조약이 사라지게 되면서 다시금 미·러 간의 핵 군비 경쟁이 재연될 전망이다.²³⁸⁾

러시아는 2011년부터 2020년까지 전략핵무기의 현대화를 위해 총 700억 달러를 투자하고 있다. 쇼이구 국방장관은 2020년 3월 러시아 상원 보고에서 군의 현대화 목표가 2019년 기준으로 군사장비는 70%, 전략핵무기는 87% 달성했다고 보고하였다.²³⁹⁾ 그리고 트럼프 행정부는 국방예산의 6.4%를 핵무기의 현대화에 투자하겠다고 발표하였고, 아울러 2018년에 발간한 핵태세점검보고서(NPR)를 통해 핵무기의 사용 기회를 확대하겠다고 선언하였다. 대표적인 예로, 저강도 핵무기를 개발하여 핵심 시설을 정밀타격함으로써 대량보복 공격을 하기 전에 적의 지도부를 궤멸시킨다는 전략을 제시하였다.²⁴⁰⁾ 이에

236) 유영철, “러시아의 2019년 전반기 전략동향 평가 및 함의,” 국방연구원 동북아안보정세분석 (2019. 7. 12).
 237) Beatrix Immenkamp, “The End of the INF Treaty? A Pillar of Euroean Security Architecture of Risk,” *European Parliamentary Research Service*, Feb. 2019.
 238) European Parliamentary Research Service, *Peace and Security in 2020*, (Brussels: *European Union*, 2020).
 239) 유영철, “러시아의 2020년 전반기 전략동향 평가 및 함의,” 『한국국방연구원 동북아안보정세분석』 (2020. 7. 31)
 240) US DoD, *Nuclear Posture Review*, Feb. 2018.

대응하여 푸틴 대통령은 재래식 공격에도 핵무기로 대응할 수 있다고 선언하였고, 2018년에는 초음속 미사일과 해저 드론 등 5가지 전략핵무기 전달체계의 개발계획을 발표하였다.

러시아는 냉전의 종식 이후 자국에게 불리한 유럽안보질서가 형성되었다고 보고, 이를 수정하려고 노력한다. 첫째, 러시아는 포스트 소비에트 공간을 러시아의 영향권으로 인정받고자 한다. 2008년 메드베데프 대통령은 이 지역에 러시아의 특수이익(privileged interests)이 있다고 주장하였다. 둘째, 러시아는 EU와 나토의 확대를 저지하고자 한다. 러시아는 안보 독트린을 통해 공개적으로 나토를 군사 위협으로 규정하고 있다. 우크라이나 사태도 러시아가 EU의 세력확대를 저지하는 과정에서 발생하였다. 셋째, 러시아는 유럽의 주요 안보이슈에 대한 발언권을 갖고자 한다, 즉 전유럽적 안보협력체를 구성하여 참여하고자 한다. 넷째, 러시아는 주변국의 자유 민주화를 반대한다, 주변국의 정치개혁은 러시아의 권위주의적 체제를 유지하는 데에 위협이 될 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 러시아는 우크라이나에서 정치 안정과 개혁이 이루어지기보다 내전상태가 지속하는 것이 이득이라고 생각한다.

〈그림 1〉이 보여주는 바와 같이 지난 10년간 세계적으로 군사비 지출이 늘어나고 있다. 중국은 157% 늘어났고, 인도는 58% 늘었다. 유럽의 안보에 직접적인 위협으로 인식되고 있는 러시아의 경우에도 26%가 늘어난 반면에, 유럽은 유일하게 군사비가 감소하여 10% 줄었다. 이처럼 세계적인 군비경쟁이 재개되는 악화된 안보환경 속에서 유럽의 대응 전략은 두 가지 목표에 초점을 두고 있다.



〈그림 1〉 지난 10년간 세계 주요국의 군사비 증감(2009-2019)

* 출처 : IISS Military Balance 2011과 2020

첫째, 지정학적 환경이 변화하면서 역외지역의 평화유지 보다 유럽의 안보에 직결된 주변국 외교안보에 더 큰 관심을 두게 되었다. 2019년 6월에 발간한 “신전략아젠다 2019-2024”에 의하면 주변국의 안정과 유럽통합의 확대가 새로 구성된 집행위원회의 지정학적 최우선 순위가 되었다. 구체적으로 말하자면 신임 폰 데어 라이엔 집행위원장은 유럽의 전통적 화약고인 서발칸의 5개국을 2025년까지 가입시킨다는 계획을 제시하고, 우선적으로 알바니아 및 북마케도니아와 2020년부터 가입협상을 개시하였다.²⁴¹⁾

둘째, 유럽의 전략적 자율성(strategic autonomy)을 높인다는 것이다. 이 개념은 유럽의 안보를 위해 유럽 스스로 주요 안보의제를 설정하고, 중대한 안보 사안에 관한 결정을 내리고, 군사작전을 독자적으로 수행하며 필요한 역량을 키운다는 것이다.²⁴²⁾

III. 러시아의 안보위협과 유럽의 대응

1. 러시아의 안보위협

유럽에 대한 러시아의 지정학적 안보위협은 남과 북에서 동시에 가해지고 있는데, 유럽 남부 우크라이나에 대한 러시아의 위협은 2014년에 시작된 후 지금까지 진행되고 있으며, 유럽 북부의 폴란드와 발틱3국에 대한 러시아의 위협은 우크라이나 사태의 재현 가능성에 대한 우려이다. 2014년 봄에 시작된 우크라이나 정부군과 돈바스 친러 반군 간의 내전을 종식하기 위해 그해 6월 6일 노르망디 상륙작전 70주년 기념식에서 올랑드 대통령과 메르켈 총리는 프랑스, 독일, 러시아, 우크라이나 4국 정상과 외무장관이 참여하는 소위 노르망디 포맷(Normandy Format)을 마련하여 평화 협상의 틀로 제안하였다.²⁴³⁾

관련 당사국들은 벨라루스의 수도 민스크에서 여러 차례 회담을 한 결과, 휴전을 선언한 민스크 협정 I과 휴전 이행을 위한 포괄적 조치를 담은 민스크 협정 II를 체결하였다. 그리고 휴전 이행을 감독하기 위하여 러시아, 우크라이나, OSCE 대표들로 구성된 3자접촉그룹(Trilateral Contact Group)을 결성하였으며, 이 TCG에 참여한 약 700명의 감시단이 무력충돌과 중무기 철수 등을 감독하도록 했다. 민스크 협정의 체결 후 휴전이 대체로 유지되면서 대규모 유혈사태는 발생하지 않고 있지만, 분쟁이 완전히 종결되지는

241) European Parliamentary Research Service, *Peace and Security in 2020*, (Brussels: European Union, 2020).

242) 이수형, “유럽연합의 안보정책과 동맹 딜레마.” 『국제관계연구』 제16권 2호, 2011.

243) 고재남, “우크라이나 사태 해결을 위한 민스크 협정의 이행 평가 및 전망.” 『주요국제문제분석IFANS』11호, 2016.

않고 양측간 산발적인 전투 등 무력충돌이 지속하고 있다. 그 이유는 무엇보다도 민스크 협정 II에서 합의한 주요 이행조치가 완전히 실행되지 않고 있기 때문이다.²⁴⁴⁾

민스크 협정 II에서 우크라이나 내전 종식의 조건으로 합의한 주요 내용은 첫째, 우크라이나는 개헌을 통해 분리주의 돈바스 지역에 항구적인 특별지위를 부여하며, 둘째, 반군에 대한 전면적인 사면조치를 취하며, 셋째, 모든 포로를 조건없이 교환하며, 넷째, 내전지역에서 외국군의 철수와 반군의 무장 해제 등이다. 이 중에서 우크라이나 정부는 돈바스 지역의 자치를 헌법상 보장해야 한다는 조항을 실행하는 데에 내부적인 어려움을 겪고 있다. 그리하여 2019년 12월 노르망디 포맷 4개국 회담에서 푸틴은 우크라이나에게 협정의 이행을 재차 촉구하였다.²⁴⁵⁾

1975년 헬싱키 최종의정서는 무력으로 타국의 영토와 독립성을 침해해서는 안 된다고 명시하고 있다. 영토의 변경은 평화적 수단과 합의에 따라 가능한 것이다. 그런데 러시아의 크림 합병은 이러한 약속을 위반한 것이다. 하지만 독일과 프랑스 지도자의 노력에도 불구하고 우크라이나 돈바스 지역의 내전은 해결의 기미가 보이지 않고 있다.

유럽 북부의 안보 우려는 무엇보다도 러시아가 폴란드와 발틱3국 사이에 위치한 칼리닌그라드에 점차 군사력을 집중하고 있다는 것이다. 칼리닌그라드는 북아일랜드 크기의 러시아 영토로서 나토와의 분쟁시 핵심 군사기지 역할을 할 수 있는 지역이다. 발틱함대가 주둔하고 있고, 2018년에는 핵탄두 장착이 가능한 이스칸더(Iskander)-M 미사일이 실전 배치되었다. 러시아 정부는 미국이 유럽 미사일방어(MD) 체계 구축 계획의 일환으로 폴란드와 루마니아에 요격미사일을 배치하고, 나토가 폴란드와 발트3국에 4개 대대 병력 4,000여명을 배치한 것에 대한 대응조치로 전 세계에서 가장 우수하다는 평가를 받는 이스칸더 미사일을 배치하였다.

알렉산더 대왕의 아랍식 이름을 따서 명명된 이스칸더 미사일은 구소련의 주력 탄도 미사일이었던 스커드 미사일을 교체하기 위하여 냉전 말기에 개발을 시작하여 2006년부터 실전 배치된 최신형 단거리 미사일이다. 이스칸더 미사일은 발사 후 종말 단계에서 초음속으로 상승비행하는 회피기동 능력을 보임으로써 미사일 방어체계를 피할 수 있는 능력을 갖추었다는 점에서 큰 위협으로 인식되고 있다. 이에 폴란드 정부는 2025년까지 미국의 최신예 PAC-3 MSE 8개 포대를 도입하기로 했다. 이 요격미사일은 기존 PAC-3 보다 사거리가 늘었고 정밀도도 30% 정도 향상되었으며, 폴란드 정부는 이 미사일 체계를 구매하기 위해 사상 최대 규모의 무기 도입비를 지출할 계획이다.

244) Steven Pifer, "The Growing Russian Military Threat in Europe," *Brookings Testimony*, May 17, 2017.

245) "World Leaders Including Russia's Putin Meet with Ukraine Leader, Aim to End Conflict," *Global News*, 2019. 12. 10.

발틱3국의 지리적 취약성은 무엇보다도 이 지역이 러시아에 우호적인 벨라루스와 칼리닌 그라드 사이에 있는 약 96km의 틈새로 겨우 폴란드와 연결되어 있다는 점이다. 리투아니아와 폴란드의 경계를 이루고 있는 이 틈새는 인근 폴란드 지명을 따라 수왈키 갭(Suwalki Gap)이라고 불리는데, 이 지역이 유럽의 군사적으로 중요한 이유는 발틱3국이 위협에 처했을 때, 나토 지원군이 통과해야 하는 틈새로서 발트 회원국들의 운명을 결정할 수 있는 전략적 지점이라는 것이다.²⁴⁶⁾

EU는 외부국경의 관리는 경찰의 관할로 하고, 군은 국경에서 5km 이상 떨어진 곳에서 주둔하도록 규정하고 있다. 이것은 주변국을 자극하지 않겠다는 좋은 취지의 정책이지만, 이로 인해 국경경비가 취약해지면서 러시아가 발트3국을 신속하게 점령할 수 있으며, 더구나, 러시아 군이 수왈키 갭을 차단하면, 나토 지원군이 발트지역으로 진입하는 것이 어려워질 수 있다.²⁴⁷⁾

러시아는 수왈키 갭을 점령하기 위하여 언제든지 벨라루스에 군사적으로 진입할 수 있는데, 최근 발생한 벨라루스의 민주화 시위에 대하여 푸틴 대통령은 비상사태가 발생할 경우에는 진압목적의 물리력을 파견하겠다는 의사를 표명하면서, 이것은 러시아와 벨라루스 간에 체결된 국가연합조약에 의한 의무라고 주장한 데에서 잘 나타나고 있다.²⁴⁸⁾

발틱국가의 안보우려는 NATO 훈련에 반영되어 2016년 6월에 탈냉전 이후 동유럽에서 실시된 최대의 나토 군사훈련인 아나콘다(Anaconda)는 수왈키 갭을 지키는 것을 주요 훈련 목표의 하나로 삼았다. 또한 2020년 3월에는 유럽방위 20 (Defender Europe 20) 훈련을 실시하였는데, 발틱국가 위기 시 대규모의 나토군을 투입하는 훈련으로서, 미 본토에서 2만 명의 병력과 벨기에와 네덜란드에 미리 저장된 13,000점의 군사장비를 발틱지역에 신속투입하는 훈련이었다. 비록 코로나 때문에 대부분의 훈련이 가상으로 대체 되었지만, 러시아가 발틱국가를 점령하기 전에 나토군의 지원이 가능하도록 연습하는 연합 훈련이었다.

2. 러시아의 위협에 대한 유럽의 대응

러시아의 군사적 위협은 날로 커지는데, 트럼프 행정부의 등장 이후 나토의 역할에 대한 회의가 확산되고, 게다가 브렉시트로 인해 유럽 내 영국이 대변하였던 대서양주의가

246) <https://www.globalsecurity.org/military/world/europe/suwalki-gap.htm>(검색일 2020.10.22.)

247) 김경숙, “벨라루스 사태의 국제정치적 파장,” 『국가안보전략연구소 이슈브리프』 제212호, 2020.

248) “Belarus Protests: Vladimir Putin Says Russian Police Ready to Be Deployed in Belarus,” Global News, 2020. 8. 28.

약화되면서, 유럽의 전략적 자율성이 부상하고 있다. 사실 이 개념은 오래전부터 프랑스에 의해 제기되어왔다. 1994년에 발간된 프랑스 국방백서에 처음 등장한 이후 점차 EU 차원에서 수용되기 시작하여, 2010년 공동안보방위정책(CSDP)에 관한 연례보고서에서는 유럽 국가들의 방위협력을 효과적으로 달성하기 위한 방안으로 언급되었고, 2013년에는 집행위원회가 EU의 국제평화 유지 책임을 위해 전략적 자율성을 강화해야 한다고 강조하기도 하였다.²⁴⁹⁾

브렉시트 논의 이후 EU에서 가장 많은 국방비를 지출하며, 유일한 핵보유국인 동시에 유엔안보리 상임이사국인 프랑스가 유럽안보에서 중요한 국가로 떠오르게 되면서, 전략적 자율성 개념이 EU에서 본격적으로 주목받기 시작하였다. EU는 2016년에 발간한 글로벌 전략보고서에서 유럽은 스스로의 안보를 위해 더욱 큰 책임을 감당해야 한다고 주장하면서, 외부의 위협에 대한 자위적 노력에 필요한 군사적 자산, 훈련, 조직을 갖추어야 유사시 독자적인 행동을 할 수 있다는 전략적 자율성의 중요성을 강조하였다.²⁵⁰⁾

이러한 배경에서 2017년 12월에 EU 25개 회원국이 참여하는 상설구조적 협력(PESCO)이 시작되었다. 이것은 회원국들의 방위협력을 위한 상설 프로그램을 도입하여 공동투자과 개발을 통해 유럽의 군사력을 강화하는 사업이다. 사실 PESCO는 이미 리스본 조약에서 합의하였지만, 그동안 지지부진하다가, 유럽의 전략적 자율성이 강조되면서 실행에 옮길 수 있게 된 것이다.²⁵¹⁾

PESCO는 국방예산의 20%를 방위투자, 2%를 방위기술투자에 사용하는 것을 목표로 삼고 있다. PESCO와 함께 추진된 유럽방위기금은 12개의 기술 창구로 구성된 공동기술협력사업을 지원함으로써 회원국의 방위투자를 촉진하고 있는데, 2020년 5월 EU 집행위원회는 2021-27년에 해당하는 다년예산계획 기간에 도합 80억 유로의 유럽방위기금을 배정하였다. 그리고 군사적 이동성 증대를 위해 2019년과 2020년에 유럽 대륙교통망(TEN-T) 사업 수립에서 군사장비 이동의 용이성을 반영하였고, 2021-2027년까지 군사적 수송 인프라를 구축하는 데 필요한 예산으로 15억 유로를 책정하였다. 사실 러시아의 군사적 위협에 취약한 발틱3국의 군사 인프라는 대규모의 나토 군사작전을 수행하는 데에 미흡한 실정이다. 대표적인 예로 미국과 영국의 탱크 무게는 70톤 이상 되는데 구 소련 지역이었던 발틱3국의 교량 등은 대부분 러시아 탱크의 중량인 50톤을 버티는 수준인 것이다.²⁵²⁾

249) 오창룡, 이재승, “유럽 안보와 전략적 자율성: 프랑스의 안보협력 논의를 중심으로,” 『통합유럽연구』 제11권 2집, 2020.

250) European External Action Service, *European Union Global Strategy*, (Brussels: European Union, 2016).

251) 고상두, “유럽안보에 대한 러시아의 위협요인,” 『슬라보학보』 제35권 1호, 2020.

유럽의 전략적 자율성이 나토동맹의 대체나 폐기를 의미하는 것은 아니다. 나토와 마찬가지로 EU도 회원국의 안보를 위한 상호방어 의무를 마스트리히트 조약 42조에 규정하고 있지만, EU는 영토방어보다 분쟁관리와 평화유지에 초점을 맞추고 있기 때문에 동유럽 국가들은 미국과 나토의 안보공약을 더 신뢰한다. 따라서 유럽은 집단방위에서 아직은 나토에 의존할 수밖에 없는 것이다.²⁵³⁾ 그러므로 EU의 전략적 자율성은 미국과 같은 외부의 의존을 최대한 줄이고 그만큼 유럽 동맹국 간의 다자적인 협력을 강화한다는 수준의 개념이다.

프랑스는 EU의 전략적 자율성을 증대하기 위해 독일을 핵심 파트너로 설정하고 있다. 마크롱 대통령은 집권 직후부터 독일과의 군사 안보협력을 강조하였고, 2017년에는 역사적인 양국 안보방위회의를 개최하였다. 이 회의에서는 안보에 관한 공동의제 개발, 협력사업 추진, PESCO와 유럽방위기금에 대한 양국의 공동입장 도출 등을 추진하였으며, 유럽군 창설에도 합의하였다.

2019년 11월 트럼프 대통령이 시리아 북부에서 사전협의 없이 미군을 철수시키자 마크롱은 나토가 뇌사 상태에 빠졌다고 비판하며, 유럽 안보자율성의 필요성을 재차 역설하였다. 독일도 프랑스의 입장에 동조하는 태도를 보인다. 2014년 뮌헨 안보회의에서 현 EU 집행위원장이며 당시 독일 국방장관이었던 폰 데어 라이엔, 가욱 대통령, 슈타인 마이어 외교장관 모두가 유럽의 안보자율성을 주장하였다. 그리고 독일 연방의회가 발간한 연구보고서는 프랑스의 핵무기를 독일과 유럽연합의 방어용으로 사용하고 필요한 비용을 프랑스에게 지원하는 방안을 제안하였다.²⁵⁴⁾

독불 양국의 안보협력은 엘리제 조약 2.0 버전이라고 불리는 아헨조약으로 제도화되었다. 아헨은 현재의 독일과 프랑스 전 영토를 통치하였던 샤를마뉴 대제의 수도로서, 양국이 하나의 뿌리에서 출발하였다는 역사적 의미가 있다. 1963년에 체결된 엘리제 조약의 목표가 독불화해였다면, 2019년 1월에 체결된 아헨조약은 독불협력이다. 그리고 독불화해가 청소년 교류를 통해 추진되었다면, 독불협력은 군사안보 부문으로 확대된 것이다.

유럽의 전략적 자율성에 대한 미국의 딜레마는 유럽이 미국에게 너무 많은 안보 의존을 하는 것은 싫지만, 완전히 벗어나는 것도 원치 않는다는 것이다. 장기적으로는 유럽의 전략적 자율성이 건설적인 대서양 관계를 수립하기 위해 필요하다고 인정되지만, 그동안

252) European Parliamentary Research Service, *Peace and Security in 2020*, (Brussels: European Union, 2020).

253) Michael E. Smith, "Transatlantic Security Relations since the *European Security Strategy*: What Role for the EU in Its Pursuit of Strategic Autonomy?" *Journal of European Integration*, Vol. 40, No. 5, 2018.

254) Gabriel Moysen, "U.S. Troop Withdrawal from Germany Widens Rift between Allies," *El Universal*, Aug 7, 2020.

미국은 늘 유럽의 전략적 자율성 시도를 경계하였고, 트럼프 행정부도 예외는 아니다. 유럽동맹국들이 자율성이라는 명분으로 나토의 전략자산을 유럽의 독자적인 안보이익을 위해 전용하거나, 유럽의 방위산업을 위해 미국의 방위 산업에게 차별적 대우를 할 수 있다고 보는 것이다. 또한 유럽의 전략적 자율성으로 인하여 미국이 나토에서 누렸던 우월적 지위가 훼손될 수 있다고 우려한다.²⁵⁵⁾

유럽은 트럼프 행정부와 의 갈등을 통해 유럽인에 의한 유럽방위의 필요성을 절실하게 깨달았다. 트럼프가 대통령이 되었을 때 독일의 메르켈 총리는 유럽이 미국의 안보공약을 더 이상 전적으로 신뢰하기 어렵다고 말했고, 이에 프랑스 마크롱 대통령은 전략적 자율성을 강조하였다. 미국에 대한 안보의존을 줄이는 것이 미국 행정부와 의 협상에서 대등해질 수 있다는 관점에서 유럽의 전략적 자율성 개념이 부상하고 있고, 동맹이 견고하게 오래 지속하려면 동반자적 관계를 유지해야 하며, 동반자 관계는 방위비를 많이 지출한다고 유지되는 것이 아니라 서로 정당한 대우를 해줄 때 생긴다는 것이다.²⁵⁶⁾

IV. 대서양 동맹의 내부 갈등요인

1. 나토의 방위비 분담갈등

트럼프 대통령은 취임 직후부터 나토의 유럽동맹국들에게 국방예산의 증액을 요구하였다. 그는 2017년 5월 브뤼셀 나토 정상회담에서 행한 연설에서 동맹국의 방위비 증대가 없으면 미국의 안보공약을 약속할 수 없다는 취지의 발언을 하였다. 이것은 미국이 나토의 자동가입 의무를 준수하지 않을 수 있다는 것으로 해석되었다. 사실 나토의 방위비 분담 논쟁은 오랜 역사를 가지고 있다. 다만 트럼프 대통령이 전직 대통령보다 강력하게 분담 요구를 할 수 있는 이유는 그가 대서양 동맹의 와해나 미군철수 문제에 크게 개의치 않기 때문이다. 그리고 유럽은 여전히 미국의 안보공약에 의존하기 때문에 대서양동맹이 깨어지는 것을 두려워하고 미국의 요구에 호응할 마음이 있는 것이다.²⁵⁷⁾

미국의 요구에 따라 유럽동맹국은 방위비를 계속 늘려가고 있다. 28개 회원국 중에서

255) Jack Thompson, "European Strategic Autonomy and the US." *CSS Analyses in Security Policy*, No. 248, 2019.

256) Christopher Layne, "Trump's Plan to Pull Troops from Germany Doesn't Address a Risk NATO Has Faced Since the Start of the Cold War," *Business Insider*, Aug. 2020.

257) 고상두, "트럼프 등장 이후 나토 동맹의 비용분담 갈등과 동맹의 재조정 전망," 『입법과 정책』 제10권 1호, 2018.

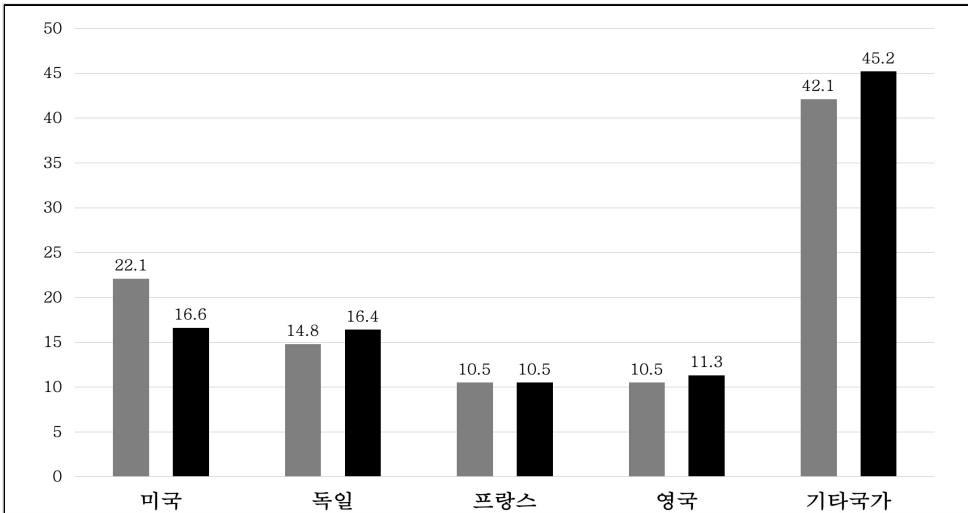
27개 국가의 국방예산이 늘어나고 있다. 2014년 크림합병이 발생하자 나토 회원국들은 10년 내 국방예산을 GDP의 2% 이상으로 늘릴 것을 약속하였고, 8개 국가는 2020년에 2% 기준을 충족하고, 16개 국가는 2024년에 충족할 것으로 예상된다. 하지만 독일은 현재 국방예산이 GDP의 1.36%에 불과하고 2024년에는 1.5%에 도달할 것으로 예상되며, 2030년이 되어서야 약속한 2%를 달성할 것으로 보인다. 따라서 미국은 독일의 안보 무임승차를 크게 비판하고 있다.

이에 대해 독일의 하스(Haas) 외교부장관은 독일 국내정치적 이유로 방위비를 증대하는 것이 어렵다고 호소하고 있다. 독일 기민당이 맡고 있는 국방부는 2023년까지 국방예산을 547억 유로로 증대할 계획이지만, 연정 파트너인 사민당이 맡고 있는 재무부는 오히려 442억 유로로 삭감할 계획이다. 게다가 독일의 다수 국민과 정치인들은 예산을 군사부문보다 보건, 교육, 인프라 등에 투입하는 것을 선호한다. 코로나 사태로 인하여 GDP가 감소함으로써 2% 달성이 다소 쉬워질 수 있지만, 국방비를 보건위생과 경기부양 예산으로 돌려야 한다는 여론이 강한 것이다. 또한 독일은 아프가니스탄 전쟁에 두 번째로 많은 병력을 파견하고 있으며, 세계 각지에서 평화유지 임무를 수행하는 노력을 안보에 대한 기여로 인정받아야 한다는 입장이다.²⁵⁸⁾

미국과 유럽 간의 방위비 분담갈등은 국방예산에만 국한되는 것이 아니다. 미국은 나토 공동예산에서도 유럽의 분담률을 높여야 한다고 주장한다. 나토 회원국들은 나토 운영을 위해 각국의 GDP를 기준으로 합의된 예산분담 공식에 따른 분담금을 내고 있다. 현재 약 25억 달러에 달하는 나토 공동예산은 크게 3개 세부예산으로 구성되어 있는데, 첫째, 민간예산은 브뤼셀에 있는 나토 본부의 인건비, 운영비, 각종 사업비 등으로 소요되며, 주로 회원국의 외교부가 분담금을 낸다. 2020년 나토의 민간예산은 2억 6,050만 달러이다. 둘째, 군사예산은 벨기에 인근 몬스에 소재한 나토 사령부의 운영 및 유지 비용으로 사용된다. 총 15억 6,000만달러에 달하며, 35개 하위 예산으로 구성되어 있으며 회원국의 국방부가 분담하여 조달하고 있다. 셋째, 나토 안보투자예산은 나토군의 훈련과 작전에 필요한 인프라 건설비용으로서, 7억 7,000만달러를 지휘 및 통제, 방공통신 및 정보체계, 그리고 군용 비행장, 항구, 보급 시설의 건설에 사용하고 있다.²⁵⁹⁾

258) 고상두, “전환기 국제질서와 독일 외교의 변화”, 『21세기정치학회보』 제29권 3호, 2019.

259) https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm(검색일 2020.10.22.)



〈그림 2〉 주요국의 나토 공동예산 분담율

* 출처 나토 홈페이지

〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 미국은 그동안 나토 공동예산의 22.1%를 분담하였으나, 트럼프 미국 행정부가 재조정을 요구하여 2021년부터는 16.6%로 5.5% 줄어 들고, 이를 통해 매년 1억 4,000만 달러를 절약하게 되었다. 미국에 의해 줄어든 금액분은 독일과 영국의 분담률을 각각 1.6%와 0.8% 늘려서 충당하기로 하였고, 프랑스는 과거와 동일한 수준의 분담금을 유지하는 것으로 합의되었다.²⁶⁰⁾

2. 미국의 주독미군 철수 갈등

현재 독일에 주둔하고 있는 미군병력은 34,500명이며, 이들을 위해 17,000명의 미군무원과 12,000명의 독일 군무원이 근무하고 있다. 그런데 2020년 7월 에스퍼(Esper) 미 국방장관은 주독미군의 약 1/3에 달하는 12,000명의 철수 계획을 발표하였다. 이 중에서 5,600명은 이태리와 벨기에로 이동하고 6,400명은 미본토로 귀환한다. 그리하여 슈투트가르트에 있는 미군 유럽사령부와 특수전사령부는 벨기에 몬스로 이전하여 나토 사령부와 통합할 예정이며, 약 12대의 전투기로 구성된 1개 공군편대는 이태리로 이동하며, 미국으로 귀환하는 병력은 동유럽지역에 순환배치하기 위한 병력으로 재편되어 다시 파견된다는 것이다.²⁶¹⁾

260) <https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20191128/98572795/1>(검색일 2020/10/29)

261) Jonathan Masters and William Merrow, "How is the U.S. Military Pivoting in Europe?" Council

에스퍼 국방장관은 독일 주둔 미군 감축을 발표하면서 전략적 유연성(strategic flexibility)을 강조하였다. 이 개념은 해외주둔 미군이 주둔국 정부의 제약을 받지 않고, 세계 각 지역에서 자유롭게 군사작전을 수행할 수 있는 행동 권한을 말한다. 미국에게 전략적 유연성이 중요해진 것은 9.11 테러 이후, 세계 각지에서 발생하는 테러와 대량살상무기 확산 등 각종 위협에 신속히 대처하려면 해외에 주둔하고 있는 미군들이 서로 밀접하게 연계하고 협력하면서 공동작전을 수행할 수 있는 유연한 행동이 필요했기 때문이다.²⁶²⁾

즉 미군을 주둔국의 영토에서 전 세계 주요 전장 어디에나 투입될 수 있도록 손쉬운 출입이 가능한 신속대응군으로 전환한다는 개념이다. 이러한 개념에 따라 독일에서 미국으로 귀환한 병력은 스트라이커 부대로 편성하여 다시 동유럽에 배치할 것이며, 러시아 견제를 위해 폴란드, 발틱, 흑해, 독일을 순환하게 될 가능성이 높다. 이렇게 보면 독일에서 병력 감축은 있겠지만 유럽에 투입되는 미군 총 병력의 수는 현재와 비교하여 큰 변화는 없을 것처럼 보인다. 미군 병력을 유럽에 순환배치하면, 독일에 상시 주둔하고 있을 때보다 더 큰 비용이 들지만, 그 대신 유럽 어디든 신속 배치할 수 있는 부대로 재편하면 병력 운용의 기동성과 효율성은 더 높아지는 이점이 있는 것이다.

에스퍼 장관의 철군계획은 트럼프 대통령이 독일 주둔병력을 최대 25,000명으로 제한하라는 지시에 따른 것이며, 트럼프는 독일이 방위비 부담을 제대로 하지 않는 데에 대한 대가라고 주장하였다. 또한 독일은 러시아의 가스를 도입하여 막대한 비용을 지급하고, 미국은 러시아 견제비용을 부담한다고 러독간의 긴밀한 협력관계를 비판하였다. 하지만 주독미군의 이전대상 국가인 이태리와 벨기에의 국방비는 각각 GDP의 1.3%와 0.9%에 불과하여 독일보다 낮아 논리적으로 맞지 않는다.

주독미군의 철수에 대해 독일국민은 차분한 반응을 보인다. YouGov 여론조사에 의하면 응답자의 47%가 미군 철수에 찬성하며, 반대는 28%에 불과하다. 하지만 정치 엘리트는 이와 다른 태도를 보인다. 그리고 미군철수의 영향을 받는 독일의 4개 주가 미 하원에 철군을 반대하는 공동서한을 보냈다. 물론 독일의 엘리트들은 미군의 철수가 미국의 전략적 이익을 스스로 침해하는 것이라고 인식한다. 왜냐하면 독일의 미군기지는 독일영토를 방어하기 보다 아프리카, 중동지역에서 작전을 수행하는 미군의 보급 및 훈련을 지원하며, 독일은 이를 허용하는 전략적 유연성을 제공하고 있기 때문이다. 사실 미국에서 중동까지는 비행시간이 11시간 걸리는 반면에 독일에서는 7시간이면 충분하다.²⁶³⁾

독일에 주둔하는 미군은 많은 전략적 이득을 얻고 있다. 첫째, 첨단적인 군사 인프라를

on Foreign Relations In Brief , Sep. 23, 2020.

262) 이상현. “한미동맹과 전략적 유연성.” 『국제정치논총』 제46권 4호, 2006.

263) “US Defense Secretary Esper Details Plan to Pull Troops from Germany” DW News, July 30, 2020.

보유하고 있다. 독일은 제2차대전 이후 미군을 위한 유럽내 주요 군사허브 역할을 하고 있는데, 5개의 사령부가 있다. 유럽통합사령부(EUCOM): 유럽공군사령부, 유럽육군사령부가 독일에 있고, 아프리카사령부(AFRICOM)가 2007년 슈투트가르트에 설치되었다. 그 이외에 미군의 해외 최대 훈련장(그라펜뵈어)과 최대 야전병원(카이저스라우텐)이 독일에 있다.

중동과 중앙아시아를 담당하는 중부사령부(CENTCOM)는 미국의 플로리다 탐파에 있지만, 유럽사령부를 통해 자주 작전을 수행한다. 대표적으로 예멘에서의 드론 공격은 미국의 최대 해외공군기지로서 항공 및 우주 전략정보를 구축하고 있는 람슈타인(Ramstein) 공군 기지와 협력하여 진행되었다. 드론 작전은 네바다 크리치(Creech) 공군기지에 있는 중앙 조종센터에서 위성을 이용하여 지휘하기 때문에, 미국에서 단독작전을 할 경우 원거리 때문에 군사위성 2개가 필요하지만, 독일 공군기지를 광통신으로 연결하여 중간기지로 활용할 경우 1개 위성이면 충분한 것이다.

독일은 나토의 핵공유(nuclear sharing)에도 기여하고 있다. 그리하여 뷔헬(Büchel) 독일 공군기지는 20발의 미국 핵탄두를 보유하고 유사시 나토 사령부의 지휘하에 전투기에 장착하여 핵공격을 하는 임무를 갖고 있다. 최근 독일 의회는 토네이도 전투기 후속 기종에 관한 결정으로 논쟁하고 있다. 현재 85대의 토네이도는 미국 핵탄두 운반능력을 갖추고 있는데, 기민당의 크람프-카렌bauer(Kramp-Karrenbauer) 국방부장관은 토네이도 후속기종으로 핵탄두 장착이 가능한 미국의 F-18을 고려하고 있다고 밝혔지만, 핵공유의 종결을 주장하고 있는 시민당이 이에 반발하고 있다. 만일 독일이 핵공유에 불참하게 되면, 현재 함께 핵공유를 하는 이태리, 벨기에, 네덜란드도 독일의 선례를 따를 수 있다. 왜냐하면 이들 나라에서는 독일보다 핵공유에 대한 여론적 지지가 낮기 때문이다. 만일 나토 핵공유를 통해 이루어지고 있는 유럽에 대한 핵 확장역지력이 사라지게 된다면, 2,000개에 달하는 러시아의 전술핵무기는 유럽안보에 대한 중대한 위협이 될 것이다.²⁶⁴⁾

주독미군의 철수에 대해 미 의회는 나토동맹의 약화를 우려하며 반대하는 입장이다. 특히 롬니(Romney) 미 상원의원은 러시아에 대한 선물이라고 표현하면서 입법을 통해 지지하는 데에 앞장서고 있다. 바이든 대통령 당선인도 재검토를 표명하였다. 이러한 배경에서 주독미군의 철수가 백지화될 수 있다. 과거 부시 행정부도 군사혁신 및 부대재배치 차원에서 24,000명을 남긴다는 목표로 2006년부터 철군을 개시하였으나 러시아의 위협이 커지면서 중단된 바가 있다. 미군의 철수에는 큰 비용과 시간이 걸릴 것이며, 상시 주둔군이 순환 배치군으로 전환하는 경우 미국의 유럽안보 공약에 대한 신뢰가 하락할 수

264) Rafael Loss, "Germany, the Tornado, and the Future of NATO," *European Council on Foreign Relations Note from Berlin*, April 30, 2020.

있다.²⁶⁵⁾

반면에 동유럽 국가들은 주독미군의 유치를 위해 적극적인 노력을 하고 있다. 2018년에 폴란드 두다 대통령은 미국과 방위협정을 체결하여 4,500명 수준의 순환배치 병력에 1,000명을 추가하기로 합의하였고, 더 나아가 이들 병력이 상시 주둔할 수 있도록 20억 달러를 투자하여 기지를 건설하고, 기지명을 “트럼프 기지”로 명명하겠다고 밝혔다.²⁶⁶⁾

에스토니아는 미군의 순환배치를 환영하면서, 최근 미국의 전략폭격기와 연합훈련을 하고, 아마리(Amari)공군기지에 미국의 공격용 드론 MQ-9을 배치하였다. 또한발트해에서는 미 해군과 BALTOPS 해양훈련을 하였다. 하지만 주독 미군을 동유럽으로 전진 배치하는 것은 러시아를 자극할 수 있다. 러시아는 오래전부터 나토군의 동진을 나토-러시아 기본협정의 위반이라고 반발하여 왔기 때문이다.²⁶⁷⁾

3. 북해 해저 가스관 건설 갈등

나토에서 논란이 되는 노드 스트림(Nord Stream) 2는 러시아 국영가스회사 가스프롬의 주도하에 95억 유로의 사업비를 들여 상페테르부르크에서 독일 루브민까지 연결하는 총 1,230km에 달하는 해저 가스관 사업이다. 노드 스트림1이 2011년에 성공적으로 완공된 이후 2015년에 동일한 노선에 동일한 수송능력(55BCM)을 갖춘 NS2 파이프라인 건설 사업을 추진하게 된 것이다.

<그림 3>에서 보는 바와 같이 NS2는 러시아, 핀란드, 스웨덴, 덴마크, 독일 등 5개국의 해양영토를 지난다. 원래 이 사업은 2019년 말에 완공 예정이었지만 마지막 해양영토 구간인 덴마크가 안보와 환경을 이유로 승인을 주저하고 있다. 물론 덴마크가 최종적으로 승인하지 않더라도 노선을 변경하여 우회 건설하는 방법은 있다. 덴마크령인 보른홀름(Bornholm) 섬을 북쪽으로 우회하여 스웨덴의 해양영토를 통과하는 것으로 설계변경을 하면 된다.²⁶⁸⁾

265) Jonathan Masters and William Merrow, “How is the U.S. Military Pivoting in Europe?” In Brief Council on Foreign Relations, Sep. 23, 2020.

266) Gabriel Moyssen, “U.S. Troop Withdrawal from Germany Widens Rift between Allies,” El Universal, Aug 7, 2020.

267) Abraham Mahshie, “Baltic Allies not ‘Reassured’ after US Troop Withdrawal from Germany Detailed,” *The Examiner*, July 31, 2020.

268) James McBride, “Nord Stream 2: Is Germany ‘Captive to Russian Energy?’” Council on Foreign Relations In Brief, Aug. 16, 2018.



〈그림 3〉 노드 스트림 가스관 건설노선

* 출처 : Council on Foreign Relations

그런데 이보다 더 큰 장애요인은 NS2에 대한 미국의 제재이다. 2019년 12월 20일부터 미국의 제재가 시행하면서, 스위스 소재 올시즈(Allseas)가 160km를 남겨두고 93%까지 진척된 가스관 설치작업을 중단한 것이다.²⁶⁹⁾ 이 사업은 독일의 빈터샬(Wintershall)과 유니퍼(Uniper), 프랑스의 엔지(Engie), 영국-덴마크의 로열 더치 쉘, 오스트리아 OMV 등 유럽의 여러 에너지 기업들이 공동투자에 참여하였는데, 2015년 건설시작부터 논쟁에 휘말렸다. 즉 NS2는 단순한 경제협력 사업이 아니라 정치적 관점, 경제적 이익, 에너지 다변화 전략 등 다양한 요인이 작용하는 정치적 이슈가 된 것이다.

폴란드, 벨라루스, 우크라이나는 자국 영토에 있는 기존의 파이프라인을 우회하여 유럽 시장에 러시아 가스를 공급할 수 있는 대체경로가 생기게 되면서 그들의 가스공급망은 무력화될 것이라고 본다. 이러한 맥락에서 폴란드 시코르스키(Sikorski) 국방부장관은 NS2 건설사업을 1939년의 독소조약에 비유하였다. 우크라이나의 경우에는 연간 20억 달러에 달하는 가스통과 수수료가 사라지면 경제난이 가중될 전망이다. 게다가 러시아는 동우크라이나에 있는 파이프라인 시설 때문에 그동안 이 지역에서 내전이 확대되는 것에 소극적이었는데, 이제는 그러한 우려를 할 필요가 없게 되는 것이다.²⁷⁰⁾

269) Erika Solomon, "Uniper Braced for Nord Stream 2 Loan Loss," *Financial Times*, Aug. 12, 2020.

270) James McBride, "Nord Stream 2: Is Germany 'Captive to Russian Energy?'" Council on Foreign Relations In Brief, Aug. 16, 2018.

NS2 사업은 독일과 폴란드 간에 유럽 가스 허브로서의 입지를 둘러싼 갈등을 야기하였다. 과거 러시아와 우크라이나 간의 분쟁으로 가스공급이 중단되는 피해를 보았던 유럽은 그동안 가스 수입의 다변화를 위해 약 20개 LNG 하역항을 건설하였다. 특히 폴란드는 유럽 가스시장의 허브가 되기 위해 2016년부터 미국이나 중동의 액화가스 수입을 위한 전용 터미널 등 관련 인프라를 건설하였다. 그 결과 현재 유럽의 전체 가스 소비 중에서 액화가스가 12%를 점유하고 있다. 하지만 독일이 NS2의 건설로 러시아 가스 수입 역량을 배가함으로써 새로운 허브로 부상하고 있다. 독일이 수입한 러시아 가스가 남부 스트림(South Stream)이 무산된 이태리와 불가리아까지 유럽 내부 가스 공급망인 OPAL, EUGAL 등을 통해 공급되면, 비싼 액화가스를 수입하는 폴란드는 상대적으로 저렴한 천연가스를 수입하는 독일에게 크게 밀리게 될 것이 명약관화해 보인다.

NS2 건설이 비판을 받는 또 다른 이유는 이 사업이 우크라이나 대러제재 중에 성사되었다는 점이다. 2012년부터 추진하던 사우스 스트림이 2014년에 중단되면서, 러시아-터키 구간만 완공하고 종료됐지만, 독일의 NS2 사업은 EU 대러 제재에서 예외 적용을 받은 것이다. 당시 이태리는 EU가 노드 스트림은 승인하고 사우스 스트림은 거부하는 것은 이중잣대라고 비판하였다. 사우스 스트림의 건설로 지중해 지역의 가스 허브가 되는 기회를 노렸던 이태리는 NS2의 승인은 EU에 대한 독일의 영향력 때문이었다고 본다.

미국은 2019년 말에 NS2에 대한 제재를 취한 이후 독일이 중단의사를 보이지 않자 2020년 7월에 강화된 제재를 추진할 것을 선언하였고, 미 하원의 과반 지지를 얻은 상태에 있다. 미국이 취한 독자 제재의 명분은 독일의 러시아 가스 인질론이다. 트럼프 대통령은 나토 동맹국들이 러시아에 의해 통제될 위험에 처하고 있다고 말하였다. 또한, NS2가 서방의 대러제재를 약화시킬 수 있다는 우려를 표하였다.²⁷¹⁾

하지만 미국의 반대 배경에는 유럽시장에 셰일가스를 수출해야 하는 경제적 계산도 깔려있다. 미국 에너지부는 유럽으로 수출되는 미국의 셰일가스를 러시아 의존도가 높은 유럽을 해방한다는 의미로 “자유가스(freedom gas)”라고 선언하며, 정치적으로 정당화하고 있지만, 고유가 시대에 개발한 막대한 양의 셰일가스를 액화하여 유럽시장에 판매해야 하는 미국으로서는 러시아 천연가스와 경쟁하는 것이 부담스러운 것이다.²⁷²⁾ 포스트 트럼프 정부에서도 NS2에 대한 제재는 지속될 전망이다. 왜냐하면 트럼프만큼 강경하진 않았지만, 과거 오바마 행정부도 이 사업을 반대했고, 미 의회가 제재를 계속 지지할 것이기 때문이다.²⁷³⁾

271) Constanze Stelzenmüller, “Nord Stream 2 Is a Trap of Germany’s Own Making,” *Financial Times*, Dec. 5, 2018.

272) European Parliamentary Research Service, *Peace and Security in 2020*, (Brussels: European Union, 2020).

273) “US Sanctions against Germany: How Dangerous is Nord Stream 2?” DW News, 2020. 8. 13.

동유럽 국가의 반대와 미국의 제재에도 불구하고 메르켈 총리는 2021년까지 NS2 건설을 완료한다는 입장이다. 독일이 러시아를 대상으로 견제와 협력을 동시에 구사하는 정경분리 정책은 냉전시대부터의 전통인 동시에 성공경험이다. 아데나워는 할슈타인 정책을 취하면서도 소련과 국교를 정상화하고 러시아에서 독일까지 가스파이프라인을 건설하였고, 러시아는 독일에게 냉전적 대결 속에서도 신뢰할 수 있는 가스 공급국 역할을 하였다. NS2는 2015년에 시민당의 제안으로 추진되었고, 슈뢰더 전 총리가 사업추진을 맡고 있다. 시민당은 전통적으로 서방과 러시아 등거리 외교를 추구하는 정당이다. 게다가 독일은 원자력과 석탄으로부터 탈피하는 국가 에너지전략을 선언하면서, 가스 수입의 증대가 필요한 상황이 되었다.

독일은 러시아 가스가 날로 늘어나는 유럽의 에너지 수요를 저렴하게 충족시킬 수 있는 방안이라고 생각한다. 현재 독일은 EU내 최대 가스 소비국으로서 러시아 의존도가 40%에 달하고 있다. 그리고 러시아 가스의 높은 의존도에도 불구하고 러시아에 대한 제재 등 강경조치를 취하는 데에 아무 문제가 없으며, 게다가 유사시 수입가스를 중단함으로써 러시아에게 압력을 행사할 수 있다고 주장한다.²⁷⁴⁾

이상에서 서술한 바와 같이 노드 스트림이 나토 동맹을 갈라놓고 있는 상황에서 최근 EU가 중재자로 나서고 있다. 2019년 2월 유럽연합 집행위원회는 미국의 제재를 유럽 내정간섭이라고 비판하는 동시에 가스프롬에게 가스 판매와 파이프라인 소유를 동시에 할 수 있도록 허용하였던 예외조치를 취소하였다. 이러한 조치가 가스관 건설사업을 중단시키지는 못하지만, 러시아 가스공급을 보다 투명하게 할 수 있을 것이다. 프랑스는 자국 기업 엔지(Engie)가 NS2 사업에 참여하고 있지만, 이 사업이 계속 진행될 경우 많은 유럽 국가들이 미국에 동조하게 될 것을 우려하여 이러한 조치에 동조하고 있다. EU의 조치는 NS2에 대한 미국의 비판을 완화하고, 독일의 고립을 줄여주어 사업을 완성하는 데에 도움이 될 것으로 보인다.²⁷⁵⁾

V. 유럽안보의 전망과 한국에 대한 시사점

미국 대선에서 바이든 후보자가 당선되면서 대서양 동맹에 새로운 변화가 생겨날 것으로 전망된다. 민주당 실행정부의 대외정책과 동맹정책은 다음과 같은 3가지의 특징을

274) James McBride, "Nord Stream 2: Is Germany 'Captive to Russian Energy?'" Council on Foreign Relations In Brief, Aug. 16, 2018.

275) Gustav Gressel, "Negative Energy: Berlin's Trumpian Turn on North Stream 2," *European Council on Foreign Relations Note from Berlin*, Feb. 27, 2019.

보여줄 것으로 생각한다. 첫째, 전통적인 동맹관계가 복원될 것이다. 바이든은 미국이 다시 세계를 지도해야 한다고 주장하며, 취임 첫해에 민주주의 국가들과 정상회담을 갖겠다고 선언하였다. 그는 동맹이 미국 대외정책의 자산이라고 보고, 자유진영을 결속하면 미국의 글로벌 리더십에 도전하는 세력을 견제하는 데에 도움이 되기 때문에, 미국의 국익을 위해 유럽과 아시아의 동맹국과 협력하고 지지를 구할 필요가 있다고 한다. 바이든 행정부의 대외전략이 현실화되면, 유럽과 미국의 동맹관계는 굳건해지는 반면에, 유럽과 러시아의 관계는 더욱 악화될 가능성이 있다.²⁷⁶⁾

둘째, 규범에 기반한 자유주의 세계질서가 복원될 것이다. 미국은 지난 70년 동안 다자적 국제협정, 규칙, 기구 등을 구축하는 노력을 해왔다. 그런데 트럼프 행정부는 그러한 제도화 결실을 파기하였고, 새로이 대체하거나 개선하는 노력을 하지 않았다. UNESCO, WTO, WHO에 탈퇴 통보하였고, 파리기후변화협정, 환태평양경제동반자협정(TPP)에서 탈퇴하였고, 이란핵협정, INF협정을 파기하였고, APEC회담에 연속 불참하였다.²⁷⁷⁾ 하지만 바이든은 외교와 협상을 대외정책의 주요 수단으로 격상하겠다는 뜻을 밝혔다. 이를 위해 이란핵협정을 복구하고, 신 START 협정 연장을 위한 협상을 재개하고, 미국의 핵무기 사용범위를 핵공격을 받을 경우로 제한하겠다는 의지를 밝히고 있다. 그러므로 유럽지역에서 핵 경쟁과 핵 전쟁의 가능성은 다소 낮아질 것으로 보인다.²⁷⁸⁾

셋째, 바이든 행정부가 출범해도 트럼프와 마찬가지로 중국과 러시아를 견제할 것으로 보인다. 이들 국가에 대한 경계심은 미국민의 보편적 정서이며, 따라서 중국과 러시아에 대한 견제노선은 초당적인 지지를 받을 것이다, 다만 바이든은 트럼프와 달리 미국 단독으로 이들 국가들과 상대하지 않고 동맹국과 협력하여 다자적으로 압박할 가능성이 높다.²⁷⁹⁾ 이렇게 되면 한국으로서는 트럼프 행정부 시절보다 더 난처한 처지에 빠질 수 있다. 바이든 행정부가 중국을 견제하는 다자적 안보체제로서 미국, 일본, 호주, 인도 쿼드 협력을 확대하여 쿼드 플러스에 한국의 동참을 요구할 경우 한국의 딜레마는 커질 수 있는 것이다.

바이든 행정부가 출범하면 주독미군의 철수문제는 재고될 가능성이 있다. 미국은 러시아, 중국, 이란, 북한을 4대 군사 위협으로 인식하고 있고, 유럽주둔 미군은 러시아와 이란을 견제하고, 동북아 주둔 미군은 중국과 북한을 근접포위하는 역할을 하고 있다. 그럼에도

276) Richard Haas, "Repairing the World. The Imperative and Limits of a Post-Trump Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Nov. 2020.

277) 정은숙, "2020 미국의 선택: 글로벌 거버넌스," 『세종논평』2020-25, (2020. 11. 11)

278) Joseph R. Biden, Jr, "Why America Must Lead Again. Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump," *Foreign Affairs*, March/April 2020.

279) 이상현, "바이든 행정부 대외정책 기초: 리셋 2.0 시대의 도래," 『세종논평』 2020-24, (2020. 11. 11)

주독미군의 철수가 백지화되기는 어려울 것으로 보인다. 왜냐하면, 바이든은 군사력의 21세기형 변환을 대선공약으로 내세우면서, 대규모 병력보다 소규모 병력이 지속가능한 해외파병에 유리하다고 생각하기 때문이다. 따라서 주독미군의 경우 현재의 군사기지 인프라는 유지하되, 병력의 일부 감축은 가능할 것으로 보인다. 민주당이 모든 해외주둔 미군의 합리적 재배치에 착수하게 되면, 주한미군의 재조정 가능성도 전혀 없는 것은 아니다. 만일 주한미군의 감축이 불가피한 경우에는 순환배치로 보완할 필요가 있다.

미군의 순환배치는 전략적 유연성 개념에 기반하고 있는데, 이 개념이 한국에 알려지기 시작한 것은 20년 전이다. 당시 주한 미 2사단 병력 일부가 철수해 미 본토에서 스트라이커 부대로 재편된 뒤 이라크 등 각종 분쟁지역에 파견되면서, 이 개념이 널리 알려졌다. 그런데 최근 미 국방부의 공식 발표에서 자주 등장하고 있으며, 주독미군의 철수를 발표할 때에도 수차례 언급되었다. 따라서 주한미군의 감축이 불가피한 경우가 발생할 경우, 감축 병력의 일부를 스트라이커 부대로 재편하여 미 본토에서 한국의 연합훈련 참가 병력으로 활용한다면, 미군의 역지 전력에 계속 유지되는 효과를 볼 수 있을 것이다.

미국과 유럽 간의 방위비 갈등이 바이든 행정부에서는 해소될 것으로 보인다. 대선 기간 바이든은 가치 동맹이 현금에 의한 동맹보다 더 강하다고 주장하였다. 독일은 미국과 가치를 공유하는 가장 중요한 동맹국에 속한다. 또한 바이든은 동맹국인 한국을 갈취하지 않을 것이며, 주한미군 카드를 협박용으로 쓰지 않겠다고 말했다. 물론 그는 동맹국들이 자국의 방위능력을 향상시키고, 지역안보에 책임감을 느끼고, 공정한 몫을 분담해야 한다고 말했다. 따라서 합리적인 수준의 방위비 분담금 인상을 요구할 것이다.

하지만 독일과 한국의 방위비 분담에는 구조적인 차이가 있다. 미독 간에는 국방예산 수준(GDP대비 2%)이 논쟁의 대상이고, 한국에서는 미군 주둔비가 논쟁의 대상이다. 즉 한국은 독일보다 6배 이상으로 미군 주둔비를 지원하고 있다. 독일의 미군 주둔경비 지원액은 지난 10년 동안 연평균 1억 유로(65%는 건설비, 34%는 독일인 고용원의 연금, 민간피해, 기지보상 등)로서 1,500억원에 불과한 반면에, 우리의 경우에는 주한미군에게 연간 1조원에 달하는 경비지원을 하고 있다.

사실 한국은 나토 회원국보다 훨씬 많은 GDP 대비 2.5%에 달하는 국방비를 지출하고 있으며, 미국의 동맹국 중에서 드물게 징병제를 시행하고 있다. 또한 한국은 베트남전, 이라크전, 아프가니스탄전 등에 참가하여 미국의 안보이익을 위해 적극적으로 지원함으로써 쌍무적 관계에 충실한 모습을 보인다. 그러므로 향후 방위비 협상에서 독일보다 한국이 충분한 비용을 분담하고 있다는 점을 부각시킬 필요가 있다.

북한 비핵화 문제의 경우 바이든은 트럼프가 김정은과 3차례 만나고, 친서를 교환하는 등 양자협상으로 답판지으려고 했으나, 가시적인 성과는 거두지 못하고 교착상태에 빠졌

다고 비판한다. 그리하여 그는 협상실무자에게 권한을 부여하는 밑으로부터의 협상, 검증 가능한 조치를 전제로 한 제재 완화, 그리고 핵 동결과 축소라는 스몰딜에서 시작하여 완전 비핵화로 가는 단계적 해법을 취할 가능성이 크다.²⁸⁰⁾ 그리고 북한 인권문제에 관심이 커서 대북한 압력카드로 사용할 수도 있으며, 북한 비핵화 과정에서 동맹국 및 중국과 협의한다는 입장을 밝힘으로써, 6자회담과 같은 다자주의로 회귀할 가능성을 보여 주고 있다.²⁸¹⁾

280) 조한범, “바이든 행정부의 한반도 정책전망과 대응방안,” *Online Series*, CO 20-29, (2020. 11. 11)

281) 이대우, “2020 미국의 선택: 한미관계,” 『세종논평』 2020-27, (2020. 11. 12)

〈참고 문헌〉

- 고상두, “트럼프 등장 이후 나토 동맹의 비용분담 갈등과 동맹의 재조정 전망,” 『입법과 정책』 제10권 1호, 2018.
- 고상두, “전환기 국제질서와 독일 외교의 변화”, 『21세기정치학회보』 제29권 3호, 2019.
- 고상두, “유럽안보에 대한 러시아의 위협요인,” 『슬라보학보』 제35권 1호, 2020.
- 고재남, “우크라이나 사태 해결을 위한 민스크 협정의 이행 평가 및 전망,” 『주요국제문제분석 IFANS』11호, 2016.
- 김경숙, “벨라루스 사태의 국제정치적 파장,” 『국가안보전략연구소 이슈브리프』제212호, 2020.
- 오창룡, 이재승, “유럽 안보와 전략적 자율성: 프랑스의 안보협력 논의를 중심으로,” 『통합 유럽연구』 제11권 2집, 2020.
- 유영철, “러시아의 2019년 전반기 전략동향 평가 및 함의,” 『국방연구원 동북아안보정세 분석』 (2019. 7. 12).
- 유영철, “러시아의 2020년 전반기 전략동향 평가 및 함의,” 『한국국방연구원 동북아안보 정세분석』 (2020. 7. 31).
- 이대우, “2020 미국의 선택: 한미관계,” 『세종논평』 2020-27, (2020. 11. 12).
- 이상현, “바이든 행정부 대외정책 기조: 리셋 2.0 시대의 도래,” 『세종논평』 2020-24, (2020. 11. 11).
- 이상현, “한미동맹과 전략적 유연성.” 『국제정치논총』 제46권 4호, 2006.
- 이수형, “유럽연합의 안보정책과 동맹 딜레마.” 『국제관계연구』 제16권 2호, 2011.
- 정은숙, “2020 미국의 선택: 글로벌 거버넌스,” 『세종논평』2020-25, (2020. 11. 11).
- 조한범, “바이든 행정부의 한반도 정책전망과 대응방안,” 『Online Series』CO 20-29, (2020. 11. 11).
- Biden, Joseph R, “Why America Must Lead Again. Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, March/April 2020.
- European External Action Service, *European Union Global Strategy*, (Brussels: European Union, 2016).
- European Parliamentary Research Service, *Peace and Security in 2020*, (Brussels: European Union, 2020).

- Gressel, Gustav, “Negative Energy: Berlin’s Trumpian Turn on North Stream 2,” *European Council on Foreign Relations Note from Berlin*, Feb. 27, 2019.
- Haas, Richard, “Repairing the World. The Imperative and Limits of a Post-Trump Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Nov. 2020.
- Haas, Richard, “The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It,” *Foreign Affairs*, April 2020.
- Immenkamp, Beatrix, “The End of the INF Treaty? A Pillar of European Security Architecture of Risk,” *European Parliamentary Research Service*, Feb. 2019.
- Layne, Christopher, “Trump’s Plan to Pull Troops from Germany Doesn’t Address a Risk NATO Has Faced Since the Start of the Cold War,” *Business Insider*, Aug. 2020.
- Loss, Rafael, “Germany, the Tornado, and the Future of NATO,” *European Council on Foreign Relations Note from Berlin*, April. 30, 2020.
- Mahshie, Abraham, “Baltic Allies not ‘Reassured’ after US Troop Withdrawal from Germany Detailed,” *The Examiner*, July. 31, 2020.
- Masters, Jonathan and William Merrow, “How is the U.S. Military Pivoting in Europe?” *Council on Foreign Relations In Brief*, Sep. 23, 2020.
- McBride, James, “Nord Stream 2: Is Germany ‘Captive to Russian Energy?’” *Council on Foreign Relations In Brief*, Aug. 16, 2018.
- Moyssen, Gabriel, “U.S. Troop Withdrawal from Germany Widens Rift between Allies,” *El Universal*, Aug. 7, 2020.
- Pifer, Steven, “The Growing Russian Military Threat in Europe,” *Brookings Testimony*, May 17, 2017.
- Smith, Michael E., “Transatlantic Security Relations since the *European Security Strategy*: What Role for the EU in Its Pursuit of Strategic Autonomy?” *Journal of European Integration*, Vol. 40, No. 5, 2018.
- Solomon, Erika, “Uniper Braced for Nord Stream 2 Loan Loss,” *Financial Times*, Aug. 12, 2020.
- Stelzenmüller, Constanze, “Nord Stream 2 Is a Trap of Germany’s Own Making.” *Financial Times*, Dec. 5, 2018.
- Thompson, Jack, “*European Strategic Autonomy and the US.*” *CSS Analyses in Security Policy*, No. 248, 2019.

U.S. National Security Council, “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” May. 20, 2020.

US DoD, *Nuclear Posture Review*, Feb. 2018.

“Belarus Protests: Vladimir Putin Says Russian Police Ready to Be Deployed in Belarus,” Global News, 2020. 8. 28.

“US Defense Secretary Esper Details Plan to Pull Troops from Germany” DW News, July. 30, 2020.

“US Sanctions against Germany: How Dangerous is Nord Stream 2?” DW News, 2020. 8. 13.

“World Leaders Including Russia’s Putin Meet with Ukraine Leader, Aim to End Conflict,” Global News, 2019. 12. 10.

<https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20191128/98572795/1>(검색일 2020/10/29)

<https://www.globalsecurity.org/military/world/europe/suwalki-gap.htm>(검색일 2020.10.22.)

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm(검색일 2020.10.22.)

중동 안보정세분석과 전망

국방대학교 교수 김 은 비

- I. 서론
- II. 미국의 대외정책과 중동정세
- III. 코로나19 범유행과 중동
- IV. 저유가 및 세계적 경제 불황
- V. 2021년 중동 안보 정세 전망
- VI. 결론

요 약

중동은 우리나라에서는 멀리 떨어져 있는 지역이지만 그 거리에 비했을 때 그곳에서 벌어지는 사건들의 파장은 매우 가깝게 다가온다. 미-이란 갈등으로 인해 우리나라와 이란과의 교류 및 협력, 우리 사업체의 진출이 막힌 것이라든가, 미국이 호르무즈 일대에 파병을 요청한 일 등이 그렇다. 이는 국제사회가 글로벌화 된 때문도 있지만 우리나라가 중동에 자원 공급의 70% 이상을 의존하고 있고, 평화유지군 및 다국적군을 파병하고 있으며, 사업 및 문화교류 등 정치, 경제적 교류에 큰 기대를 걸고 있기 때문일 것이다. 그런데 그 중요성에도 불구하고, 다양한 민족, 종교, 언어가 섞인 중동의 특징 때문에 매우 다양한 문제들이 발생하고 있는 중동을 이해하기란 쉽지 않다. 이에 본고에서는 △미국 트럼프 행정부의 대외정책, △코로나19 범유행, △유가 하락을 동반한 경제 침체 등 세 가지 주제를 선정하여 2020년 중동 정세 분석과 2021년 정세 전망의 기준으로 삼았다.

먼저, △미국 트럼프 행정부의 대외정책은 대중동정책과 미-중갈등으로 나누어 볼 수 있겠다. 트럼프 행정부는 아시아 중시 전략을 펼치면서 중동에서는 역외균형자로서의 역할도 병행하며 회피/축소(retrenchment) 전략을 추구하였다. 그러나 이란과 이스라엘

문제에 있어서는 선택적으로 개입하면서 이전 오바마 행정부와 다른 모습을 보였다. 특히 미국은 이란을 철저히 압박하고 고립시키겠다는 정책을 수행하였는데, JCPoA에 일방적으로 탈퇴한데 이어 솔레이마니를 피살하는 과감성을 보였으며 이란을 공동의 적으로 하는 이스라엘과 UAE, 그리고 이스라엘과 바레인 간의 수교를 성사시켰다. 아브라함 협정이라고 불리는 이 합의로 '아랍의 대의'가 무너졌으며 친미-수니 그룹, 반미-시아 그룹의 블록화가 강화되었다.

미국의 이란 압박 정책은 미-중갈등의 영향도 있다. 일대일로 전략을 펼치고 있는 중국은 이란과 경제를 넘어서서 정치, 군사적 부분까지 협력을 확대해 나가고 있는바, 이를 견제할 필요가 있기 때문이다. 중국의 중동으로의 진출, 그리고 중국-이란 양 적대국의 협력을 견제하고자 하는 미국의 노력에도 불구하고 중국의 존재감은 이란뿐 아니라 전통적인 친미국가인 사우디아라비아, 이스라엘로도 확대되고 있어 중동 내 국가들 간의 역학이 복잡하게 돌아가고 있는 형국이다.

△코로나19 범유행이라는 전 세계적 위기는 중동 역시 강타하였다. 먼저, 중동은 GCC 산유국을 제외하고 대부분의 국가들이 관광업, 해외 취업을 통한 외화 송금을 국가 재정에 큰 비중으로 두고 있는 지역으로, 팬데믹으로 인한 사람들의 이동 감소는 경제적 측면에서 큰 피해를 주었다. 관광의 급감, 해외 노동자들의 출국 제한으로 인한 송금액이 급감하여 재정이 부족해졌음은 물론이고 농축산업 종사 노동자들의 취업 제한으로 식량 난까지 겹쳤다. 이에 각 국가들은 IMF에 긴급재정 지원을 요청해 놓은 상태이다.

정치적으로 코로나19의 범유행은 각 국가의 취약점을 여과 없이 드러냈다. 각국에서는 바이러스 확산 방지를 명분으로 국민들에 대한 감시와 모니터링을 강화하였는데, 특히 권위주의 국가들에서는 코로나 상황에서 과도한 공권력을 투입하거나, 법규의 개정을 통해 정부의 대국민 통제권을 강화하는 조치를 취하면서 국민들의 강력한 저항에 부딪혔다. 이 국가들은 바이러스로 인한 위기상황을 '안보화(securitization)'함으로써 국민들을 더욱 강력하게 통제하고, 장기 집권에 정당성을 부여함과 동시에 반정부 세력의 활동을 억압하는 기회로 활용하였다. 한편 레바논, 시리아, 이란 등 팬데믹 상황에서 정부가 적절한 대응을 하지 못한 국가들에서는 비정부기구, 이슬람 조직 등이 오히려 방역활동에 적극성을 보이며 국내 정치적 영향력을 확대해 가는 모습을 보이며 이를 정당화하고 있기도 하다.

△저유가와 세계적 경제침체는 중동의 안보정세에 불안정을 가속하고 있다. 중동의 많은 국가들은 산유국으로, 국가 경제의 대부분을 (사우디아라비아의 경우 국내총생산의 70% 이상, 기타 걸프 산유국의 경우 50~70%) 원유 판매 대금으로 충당하는 지대국가 형태의 경제구조를 가지고 있다. 원유의 수출 외에 이렇다 할 수입원이 없는 산유국의 경우 저

유가로 인한 국가의 재정 붕괴가 자명한 상황이다. 사실 주요 산유국은 이미 국가 생존을 위해서는 경제구조를 탈석유 경제구조로 전환하며 미래를 대비해야 한다는 것을 인식한 가운데, 사우디아라비아의 비전 2030, 쿠웨이트 비전 2035, 아랍에미리트 비전 2030 등의 이름으로 경제개혁을 위한 조치들을 계획/추진하고 있었다. 그러나 경제구조의 다변화 이전에 유가가 급락하였고, 제대로 된 대처가 힘든 상황에서 저유가가 장기화 되고 경제가 침체된 데다가 코로나19 팬데믹까지 겹치면서 경제구조 변화는 경제개발을 넘어선 생존의 문제로까지 발전해 가고 있는 형국이다. 저유가는 산유국뿐만 아니라 주변의 비산유국들의 경제에까지 영향을 미치고 있다. 저유가로 산유국들의 석유 수출이 줄면서 외환 보유고가 줄어들어 국가 재정이 악화되자, 기존보다 발주하는 국가/민간 차원의 프로젝트의 규모를 축소하였고, 국부펀드가 감소되었으며, FDI 유입이 감소되고, 비산유국으로부터의 수입이 감소하는 등의 현상이 나타나게 된 것이다.

한편 저유가로 인한 정치적 영향도 주목이 필요하다. 재정문제를 겪고 있는 산유국들, 특히 이란과 사우디아라비아가 경제문제 해결을 위해—미국과 경쟁 중인—중국/러시아와 협력을 강화하는 한편, 이 두 국가가 과거와 같은 역내 영향력을 발휘하는 데 제한이 가해지면서 정세가 흔들리고 있는 것이다.

2021년 중동 안보정세는 미국 바이든 행정부의 대중동정책에 크게 영향을 받을 것으로 예상된다. 특히 미중 갈등이 지속되는 가운데 중국의 팽창을 막고자 하는 미국의 정책 방침은 유지될 것으로 보이는데, 그렇기에 중국과의 갈등 국면이 중동에 직접적인 영향을 미치지 않는 한, 미국은 중동에 대해서는 역외 균형자로서 최소한의 개입만 하는 오바마 행정부의 기조를 유지할 것으로 예측된다. 중국에 대한 견제에 정치적 노력을 집중해야 할 필요에 더하여 셰일오일 추출 방식의 발전으로 석유 가격 경쟁력이 확보된 미국으로서는 중동에 대한 전략적 중요성이 떨어진 것이 중요한 요인일 것이다. 이에 따라 JCPoA에 복귀하는 것을 시작으로 대이란 제재를 완화할 것으로 예측된다.

코로나19로 인한 영향은 지속될 것으로 보인다. 현재 선진국을 중심으로 한 코로나19 백신 및 치료제 개발이 이루어지고 있으나 제한적인 공급량으로 인해 국제적으로 약제의 구입 및 분배 문제가 이슈가 될 가능성이 있다. 중동에서는 산유국과 비산유국 간의 빈부 격차가 큰 만큼, 비산유국이 치료제 및 백신을 공급받는데 제한이 있을 가능성이 높고 그로 인해 비산유국의 팬데믹은 산유국보다 장기화 될 것으로 보인다. 또한 코로나19로 인해 강화되었던 권위주의 국가들의 공권력 남용, 취약국가 내 비정부조직들의 활동은 계속될 것으로 보인다.

저유가의 경향 역시 지속될 것으로 보인다. 코로나19 팬데믹이 완화되더라도 화석연료 사용에 따른 환경오염에 대한 우려에 따라 대체연료 사용이 높아지고 석유의 수요는 감소

할 것이기 때문이다. 다만 미국의 셰일오일 추출과정에서 우려되고 있는 환경오염 문제로 바이든 정부에서 셰일오일 개발에 대해 제동을 건다면 석유 시장에서 중동산 석유의 가격 경쟁력이 회복될 수 있다는 단기적 기대는 가능하다.

트럼프가 퇴임하고 새로운 정부가 들어서면서 중동정세에 안정이 올 것인가에 관한 많은 기대가 나오고 있다. 그러나 트럼프가 임기를 얼마 남겨두지 않은 상황에서 이란에 대한 막판 공세를 펼치고 있어 향후 정세에 불확실성이 높아지고 있다. 이에 따라 바이든 행정부로서는 이란과의 관계 개선을 비롯한 중동정책 수립에 복잡성이 높아졌다. 새로 시작하는 바이든 행정부가 아브라함 협정을 잘 활용하며 중동의 평화를 가져올 수 있기를 기원해본다.

I. 서론

1. 문제제기

2020년 중동 안보 관련 뉴스는 이란 이슬람 혁명수비대의 쿠드스군 사령관인 거셈 솔레이마니의 피살사건으로 시작되었다. 이는 2018년 5월 미국 트럼프 대통령의 일방적인 포괄적공동행동계획(JCPOA, Joint Comprehensive Plan of Action) 탈퇴에 이어 재개된 대이란 제재로 미국과 이란의 관계 악화가 정점을 찍은 가운데 벌어진 사건이었다. 그리고 이 사건은 2003년 이라크 전쟁 이후 민주주의의 이식 과정에서 탄생한 시아파 정권, 그 정권의 무능, 기존 수니파 기득권 세력의 불만과 이에 따른 ISIL의 탄생, 이슬람 혁명수비대의 이라크 시아파 정권에 대한 영향력 행사, 중동 역내 시아벨트의 형성, 이란-미국의 갈등 등 약 20여 년에 걸친 중동 역사가 낳은 문제들의 집합체와 같은 사건이기도 했다.

솔레이마니 피살사건으로 대변되는 미국과 이란 간의 갈등은 우리 국민의 희생도 전혀 없는, 우리나라와는 먼 곳에서 일어난 일이지만 그 파장은 매우 크다. 미국의 대이란 제재로 우리나라와 이란과의 교류 및 협력, 우리 사업체의 진출이 막혔으며, 양국이 오랜 기간 쌓아온 친선관계에도 금이 갔다. 미국은 이란을 겨냥한 국제해양안보구상(International Maritime Security Construct, IMSC)을 조직하고 호르무즈 일대 항행의 자유를 보장하기 위한 목적이라며 우리나라에 파병 요구를 구체화하기도 하였다. 이 문제는 2019년 여름 처음 논의가 시작되었을 때부터 주한미군에 대한 방위비 분담 문제, 마침 불거졌던

중국/러시아의 KADIZ 침범 문제와 얽혀 논란이 일었던 사안이었다. 결국 청해부대의 독자적 파병을 통한 우리나라 상선의 항행 보장 임무 수행으로 결정되기는 하였으나, 이 결정은 오랜 기간 친밀관계를 유지하고 있었던 이란은 물론, 혈맹인 미국에도 일종의 서운함을 남긴 가운데 마무리되어, 우리 정부로서는 향후 풀어야 할 외교적 숙제를 더 많이 떠안게 되는 결과를 낳았다.

멀리 떨어져 있는 지역에서 벌어진 남의 이야기 같은 사건이 미친 파장에서 알 수 있듯이 글로벌화 된 현 국제사회에서는 우리 주변의 동북아뿐 아니라 다른 지역에서 발생하는 문제들도 우리의 안보에 큰 영향을 미치고 있다. 게다가 중동은 우리나라 자원 공급의 70% 이상을 의존하고 있는 지역임과 동시에 평화유지군 및 다국적군을 파병하고 있고, 사업 및 문화교류 차원에서 잠재력이 큰 지역이다. 그러므로 자원의 안정적 공급, 성공적인 파병 임무 수행 및 국가 재난 지원, 안정적인 사업 투자, 문화 교류 활성화 등 우리의 국익을 위해 중동 국가들과의 친밀한 관계 유지가 요구된다. 이를 위해서는 중동 내 각국의 특성은 물론 각 국가간의 관계, 미국의 대중동정책을 중심으로 한 중동지역 안보 정세 파악이 선행되어야 한다. 그러나 중동은 설정 기준에 따라 20여 개의 국가를 포함하는 넓은 지역으로, 이 다양한 국가들에는 아랍인, 유대인, 페르시아인 등 다양한 민족이 포함되어 있고, 이슬람, 유대교, 기독교 등 많은 종교와 종파가 뒤섞여 있다. 정치체제 측면에서도 민주주의의 국가는 물론이고 군사독재, 왕정, 신정 등 다양한 형태의 정권이 들어서 있으며 경제적으로도 산유국, 비산유국, 선진국, 후진국이 뒤섞여 있다. 그렇기에 각 국가는 다양한 성격의 문제들을 겪고 있다.

실제로 현재 중동은 국가별로 이스라엘-네타냐후 총리의 정치적 미래, 사우디아라비아의 권력승계, 이집트의 수자원 부족, 시리아 내전, 리비아 내전, 예멘 내전, 이란 대통령 선거, 솔레이마니의 피살, 호메이니 후계자 선정, 레바논의 대규모 시위, 베이루트 폭발사건, 이슬람 포비아 대처 등 다양한 문제에 당면해 있다. 또한 이스라엘-팔레스타인이라는 오랜 갈등 관계는 물론이고, 이스라엘-헤즈볼라, 사우디아라비아-이란, 이집트-터키, 사우디아라비아-카타르, UAE-이란 등 많은 국가간 갈등도 첨예하게 지속되고 있다. 이들 문제는 중동지역의 안보 불안정은 물론이고 해당 국가의 존망을 결정할 수도 있을 만큼 중요한 문제들이다. 그러므로 역사, 종교, 언어, 민족 등에서 매우 복잡 다양한 형태를 띠고 있는 중동의 문제를 분석하기 위해서는 개별 국가의 역사와 문화, 내부 정치를 잘 알아야 함은 물론 주변국들과의 관계 속에서 일어나는ダイ나믹을 이해하는 것이 중요하다.

그러나 그 중요성에도 불구하고 연구 역량의 한계, 지면의 부족, 정보 접근의 제한, 우리나라에의 정치/경제적 영향 우선순위 고려 등의 사유로 모든 문제들을 깊이 들여다 보기에는 제약이 따른다. 또한 중동의 특수성으로 인해 각 국가에서 벌어지고 있는 문제

들을 아랍, 이슬람, 석유 등 고정된 요소를 통해 판단할 수 없으며 특정 정치학 이론을 통해 일반화하여 설명할 수도 없다는 한계점이 있다. 그러므로 각 국가의 개별 사건을 거시적으로 바라보는 가운데 중동지역의 문제들이 우리나라를 포함한 역외 국가들에 미치는 영향을 분석하고 그 대응 방안을 모색하기 위해서는 일관된 핵심 주제를 통해 국가별 현황, 대응 등을 비교해 보는 시도가 유효할 것으로 보인다.

2. 분석의 틀

상술한 문제점을 고려, 분석의 효율성을 높이기 위해 본고에서는 중동(사실 전 세계)의 정세에 큰 영향을 미친 요인으로서 △미국 트럼프 행정부의 대외정책, △코로나19 범유행, △유가 하락을 동반한 경제 침체 등 세 가지를 선정하여 정세분석의 기준으로 삼았다. 위 세 가지는 올 한해 국제뉴스의 거의 대부분을 차지하였던 주제임은 물론, 각종 학술 연구, 세미나, 토론회 등에서 빈번하게 다루어진 핵심 주제로,²⁸²⁾ 중동의 정세에도 역시 큰 영향을 미친 사안들이었다. 이에 본고에서는 위 세 가지 주제를 중심으로 2020년 중동의 정치, 경제를 분석하고 2021년을 전망해 보고자 한다.

먼저, △ 미국 트럼프 행정부의 대외정책은 중동국가의 정치/경제에 가장 큰 영향을 미친 요소로, 올 한해 역내 불안정성을 확대하였다. 사실 미국은 회피/축소(retrenchment)를 기조로 한 대중동정책을 펼치면서도 이란 등 적대국가에 대한 직접적인 공격 및 무력 시위를 서슴지 않았고 9월에는 UAE, 바레인 등 전통적인 수니파 아랍 국가들과 이스라엘 간의 수교를 성사시키는 등 일관적이지 않은 정책을 수행했다. 이러한 정책 결정에는 미국과 중국간의 정치, 경제, 군사 등 전 방위적 갈등이 영향을 미쳤다. 중국이 일대일로 전략과 연계하여 육상 및 해상을 통해 중동지역으로 접근하며 이란은 물론 전통적 친미 국가들과도 관계를 증진함으로써 미국의 심기를 불편하게 한 것이다. 미중 갈등의 격화는 지정학적 특징으로 인해 미국, 중국 양국 모두에 정치/경제적 영향을 받는 중동 국가들에게 어느 한편을 선택하고 같은 편 국가/정파들과 연대할 것을 강요하고 있다. 중동에서 냉전과 같은 모습이 나타나고 있는 것이다.

뿐만 아니라 △ 코로나19 바이러스의 전 세계적 범유행은 그간 누적되어 왔던 중동국가의 취약성을 여실히 드러내었다. 중국에서 시작된 바이러스가 전 세계로 확산되어, 세계적

282) 대외경제정책연구원(KIEP)에서는 코로나19 관련 중동 각국의 위기대처에 대한 다수의 단신을 발간하였으며, 신상윤, 김태환(2020), 배연호(2020) 등은 코로나바이러스 확산 이후 석유시장의 전략 및 OPEC의 저유가 대응전략, 중동지역 정유사 현황을 분석하였음. 또한 코로나19의 확산 현황 및 각국의 대응을 다룬 국립외교원의 '코로나19 이후 국제정세', 인남식(2020)의 '중동 COVID-19 확산의 추이 및 함의' 등의 연구가 이루어졌음

으로 6천만 명이 넘는(11월 25일 기준) 확진자를 낳고 있는 가운데 중동국가의 감염자 수는 380만 명을 넘어섰다(11월 25일 기준). 바이러스의 확산은 보건/의료의 영역뿐 아니라 정치/경제적 측면에도 큰 파장을 미쳤다. 바이러스의 확산을 방지하기 위해 취해지는 많은 조치들은 실효성이 약하거나 국민들의 자유를 과도하게 통제하면서 국민들의 불만을 키워 나가고 있고, 이로 인해 대규모 시위가 벌어지기도 하였다. 한편 국경의 봉쇄, 학교, 상점의 폐쇄 등으로 인해 여느 다른 국가들과 마찬가지로 경제 침체를 겪고 있기도 하다. 이는 거버넌스가 약한 중동 국가들의 취약성을 더욱 두드러지게 만드는 결과를 낳고 있다.

사실 중동은 코로나19 대유행 이전부터 △ 유가의 하락으로 인한 경제 침체의 문제를 겪고 있었다. 특히 2010년 아랍의 봄 직후 급격한 상승을 했던 국제 유가는 지속적인 하락 장세에 있으며, 급기야 지난 4월 선물시장 유가가 마이너스를 기록하였다. 중동지역에는 많은 산유국들이 집중되어 있고, 이들 산유국들이 국가 재정을 석유 판매대금에 과도하게 의존하고 있다는 점을 고려시 저유가로 인한 산유국의 재정적자는 지역 전반의 경기 침체로 연결되고 있어 그 심각성이 높다.

이들 이슈는 특히 중동 각국의 정권에 심대한 도전을 제기했으며 각 정권이 지닌 내적 취약성을 여실히 드러내는 계기가 되었다. 이러한 국제적 위기가 국가간의 불신, 이기주의, 억압적이고 경직된 정치구조, 비생산적 지대의존 경제구조, 사회의 양극화, 종파 중심주의, 사회보장제도의 미비 등 정권의 생존을 위협하는, 그간 가려져 왔던 정권의 민낯을 노출한 것이다. 한편 이 위기를 틈타 권력을 쟁취하고 경제적 이득을 볼 수 있는 기회로 삼고자 하는 자도 있다. 자국중심주의적 민족주의를 부추겨 자신의 정치세력을 중심으로 여론을 조성하거나, 사회적 혼란기를 활용하여 집권을 연장하고, 위기를 안보화(securitization) 함으로써 독재와 국민에 대한 통제, 공권력의 남용을 정당화하려는 권위주의 정권 및 정치화된 비정부기구, 정파 등이 그들이다. 이들로 인해 국민들의 삶은 더욱 어려워지고 있다.

그러므로 이하 장에서는 상기 세 가지 주제를 기준으로 중동지역의 정세를 분석해 봄으로써 중동 내 국가간 비교는 물론이고 국제사회 속에서 중동이 갖는 지위(position)를 알아보도록 하겠다. 이를 통해 중동에 대한 지역적 이해를 높이고 향후 중동의 안보 정세를 전망함으로써 대중동정책 마련에 기초가 될 수 있기를 기대해본다.

II. 미국의 대외정책과 중동정세

1. 미국의 대중동정책

중동의 정세는 미국의 대외정책의 영향에 자유로울 수 없다. 특히 미국은 역사적으로 명실상부 중동에 정치, 군사, 경제적으로 가장 큰 영향을 미친 국가이다. 다만 트럼프 대통령의 집권 이후 미국은 미국 우선주의, ‘원칙적 현실주의’(Principled Realism)를 내세우며 과거 공화당 정부의 정책을 답습하고 있다. 그러나 과거의 적극적인 개입자로서의 역할을 수행하기 보다는 오바마 행정부의 불개입, 혹은 역외 균형자로서의 역할도 병행하며 회피/축소(retrenchment) 전략을 추구하였다. 즉, 중동의 문제에 있어 선택적으로 개입하면서 미국의 국익을 최대화하려는 노력을 한 것이다. 실제로 미국은 지난해 시리아전에서 과감하게 철군하였음은 물론 그 과정에서 함께 싸운 동맹이었던 쿠르드족을 방기하였으며, 사우디아라비아, 아랍에미리트와 같은 핵심 동맹국에 방위비 인상을 요구하는 등의 모습을 보였다. 세일혁명 이후, 그리고 아시아로의 회귀 정책 이후 미국의 중동에 대한 전략적 가치 하락을 나타내는 것이라는 분석이 잇따랐다.

그럼에도 불구하고 미국은 이란과 이스라엘 문제에 있어서는 선택적으로 개입하였다. 특히 미국은 이란을 철저히 압박하고 고립시키겠다는 정책을 강력히 수행하고 있다. 사실 미국은 2017년 미국의 국가안보전략(National Security Strategy)에서 이란을 ‘당면한 위협’으로 규정하고 (북한과 함께)불량국가인 이란에 적극적으로 대응하겠다고 이미 예고한 바 있다(White House, 2017). 그에 따라 JCPoA의 일방탈퇴, 각종 경제제재의 재개(스냅백), 호르무즈 일대에서의 소규모 충돌 등의 사건이 벌어졌다. 그 연장선 상에서 벌어진 사건이 바로 솔레이마니 피살사건이었던 것이다. 뿐만 아니라 미국은 지난 10월 18일부로 이란에 대한 재래식 무기 금수 제재 종료를 앞두고 본 제재를 연장하기 위해 안보리에서 노력한 바도 있다. 이는 유엔안보리 결의 2231호에 따라 이란이 핵합의를 잘 이행할 경우 2020년 10월 18일부로 재래식 무기의 수출입 금지 조치를 해제하기로 의결한 것에 따른 것이었다. 그러나 미국의 노력에도 불구하고 중국과 러시아가 노골적으로 제재 해제를 찬성하고 나오면서 미국의 노력은 수포로 돌아갔다.

이란에 대한 압박을 중심으로 한 미국의 대중동정책은 올해 이스라엘과 걸프 수니 국가들과의 수교로 정점을 찍었다. 이미 세기의 딜로 알려진 이스라엘-팔레스타인 평화안(중동평화계획)을 내놓은 트럼프 대통령이, 이스라엘과 UAE, 그리고 이스라엘과 바레인 간의 수교를 성사시켰으며 향후 수단, 사우디아라비아 등 국가와의 수교를 위해서도

노력하고 있는 상황인 것이다.²⁸³⁾ 아브라함 협정이라고 불리는 이 합의는 아랍 국가들이 그간 팔레스타인 문제에 공동대처하고 이스라엘에 함께 투쟁한다는 ‘아랍의 대의’를 버리고 안보, 경제적 이익을 취했다는 측면에서 일종의 금기를 깬 것이었다(인남식, 2020b). 마침 이번 이스라엘과 수교를 한 국가들은 이란에 강한 안보적 위협을 겪고 있는 국가들로, 아랍의 대의라는 명분을 버리더라도 이스라엘과의 수교를 통해 이란에 맞서는 동맹그룹을 형성함으로써 공동의 위협에 함께 대처할 수 있는 실리를 취하는 전략을 택했음을 확인할 수 있다. 그렇기에 아브라함 협정은 미국 입장에서는 전통적 아랍 대의를 따르던 걸프 국가들로 하여금 이스라엘을 향한 적대의식을 내려놓게 하여 이스라엘의 안보 위협을 막고, 미국의 정적이기도 한 이란에 이들 협정 국가들이 공동대응하도록 함으로써 이란을 더욱 압박할 수 있도록 하기도 하는 일거양득의 효과를 낼 수 있는 전략이었다(김은비, 황의현 2020).

이러한 미국의 행보에 이란이 강력하게 반발하고 있음은 물론이다. 이란은 아랍의 대의를 버린 수니파 아랍 국가들을 비판함과 동시에 국경을 가까이 하고 있는 아랍 국가들이 차례로 창끝을 이란으로 향하도록 한 것에 대해 두려움을 보이고 있다. 이란은 레바논의 헤즈볼라, 시리아의 시아파 정부, 이라크의 친이란 무장세력 등에 정치적, 군사적, 경제적 지원을 해주며 강력한 ‘시아벨트’를 유지하고 영향력을 행사해왔다. 이러한 노력은 본토를 안전하게 유지한 가운데 적대국의 관심을 영토에서 먼 곳에 두기 위함이었다. 그러나 이번 수교로 인해 이란의 상기 ‘전략적 중심 확보전략’에 불확실성이 높아지게 되었다. 솔레이마니 피살 사건으로 이미 시아벨트가 약화되는 것은 아닌가 하는 예측이 나오고 있는 상황에서(Caspit, 2020. 5. 5) 시아 벨트 국가 내 친이란 무장 프록시(proxy)의 활동이 점점 공세적으로 이어지고 있는 바, 의도치 않은 시간과 장소에서 소규모 무력충돌 가능성을 배제하기 어려운 상황이다.

2. 미-중 갈등과 중동

회피/축소 전략 하 선택적 개입이라는 미국의 대중동정책은 당면한 위협인 이란을 견제/압박하기 위한 데에 초점을 맞추고 있는 것과 더불어 중동지역에서 영향력을 키워나가고 있는 중국을 견제하기 위함도 포함하고 있다. 2017년 미국의 국가안보전략(National Security Strategy), 2018년 국가방위전략(National Defense Strategy) 등 전략

283) 이것이 트럼프 대통령의 재선을 앞두고 나온 정치적 행위라는 비판이 있었던 것도 사실이다. 그러나 중동의 평화를 위한 이렇다 할 방안이 없는 실정을 고려했을 때, 이번 아브라함 협정을 성사시킨 트럼프와 그의 사위 쿠슈너를 포함한 협상팀의 성과는 매우 높이 살만하다.

문서에서 ‘도전국가’, ‘수정주의 국가’로 지목된 중국은(White House, 2017; Department of Defense, 2018) 경제, 기술, 군사 등 거의 모든 분야에서 경쟁을 이어가고 있다.

그런데 중국은 급속한 경제발전을 토대로 중국몽을 완성하겠다고 구체적 전략으로서 일대일로를 천명하고 그 계획을 실행 중에 있으며 육상은 물론 해상을 이용해 중동에 접근하고 있다. 특히 마침 미국과 갈등 관계에 있는 이란과의 친밀도를 급속도로 높이고 있다. 이란이 육상 실크로드의 경로상에 있는데다가 경제발전에 필수적인 에너지를 공급해 줄 수 있는 국가이기 때문이다. 최근 코로나19 범유행으로 육상 실크로드를 ‘보건 실크로드’로 사용하며 그 유대는 더욱 돈독해졌다.

이란과 중국의 협력은 경제를 넘어서 정치, 군사적 부분까지 확대되고 있다. 지난 8월 유출된 중국-이란 25개년 전략파트너십 관련 문건에는 안보 분야 내용이 포함(Saleh & Yazdanshenas, 2020)되어 있었는데, 작년 12월 실시된 이란, 중국, 러시아 해군의 연합 군사훈련도 이 전략파트너십의 맥락 하에서 이루어진 것으로 추측된다. 사실 중국이 지부티에 군사항구를 건설한 데 이어 그 일대에 추가적인 해양 거점들을 설치하면서 ‘항해의 자유’를 외치고 있는 것도 위 사실들과 무관하지 않다.

그런데 중국의 중동으로의 진출, 그리고 중국-이란 양 적대국의 협력을 견제하고자 하는 미국의 노력에도 불구하고 중국의 존재감은 이란뿐 아니라 전통적인 친미국가인 사우디아라비아, 이스라엘로도 확대되고 있다. 시리아 내전에서 함께 전쟁을 치른 쿠르드족을 방기하고 철군한 미국의 모습을 목도한 이들 국가는 안보를 온전히 미국에만 의존할 수는 없다는 판단을 한 것으로 보인다. 사우디는 중국의 동평-3A, 21 등 중거리 탄도미사일을 구매하였는가 하면 작년 11월에는 중국과 해상 합동훈련을 실시하기도 하였다. 또한 사우디, 이스라엘의 지도자들이 중국을 국빈 방문 한다거나 중국의 투자를 적극 유치하는 등의 모습도 관찰되었다. 미-중간의 갈등 속에서 중동 내 국가들 간의 역할이 복잡하게 돌아가고 있는 형국인 것이다.

3. 중동의 블록화

미국의 외교정책, 그 중 대중동정책의 결과로 나타나고 있는 현상 중 하나는 중동의 블록화 내지는 신냉전의 양상이다. 특히 오바마 행정부로부터 이어진 트럼프 행정부의 중동문제에 대한 선택적 개입, 역외 균형자로서의 역할은 중동에서 미국이라는 강력한 국가의 힘의 공백을 드러냈다. 그리고 그 공백에는 중국과 러시아가 들어왔다. 시리아 내전에 주도적으로 관여하면서 중동문제의 주요 행위자로 급부상한 러시아는 시리아전

에서 미국의 철군 이후 승기를 잡는데 주요한 역할을 한 데 이어 터키에 PAC-3를 제치고 S-400을 판매하고, 주요 국가들과 양자적 관계를 발전시키며 중국과 함께 반미-친이란-시아파 블록을 강화해 나가고 있는 중이다. 한편 금번 아브라함 협정의 성사에서 드러났듯이 미국을 위시로 한 반이란-친미-수니파 그룹 국가들 역시 연대를 구축하며 상대 진영의 결속력과 영향력 확대를 막기 위해 노력하는 모습을 보이고 있다.

이러한 블록화는 미국, 중국 양국에 모두 정치/경제적 영향을 받는 국가들에게 어느 한편을 선택하고 같은 편 국가/정파들과 함께 손을 잡아 연대를 형성하도록 강요하는 현상을 낳고 있다. 사우디아라비아와 같이 이러한 블록화의 공고화에 우려를 내보이며 외교관계의 다변화를 추구하는 모습들이 일부 나타나고는 있으나, 대부분의 국가들은 자국의 이익에 맞추어 진영을 선택하는 양상을 보이고 있다.

Ⅲ. 코로나19 범유행과 중동

코로나19 바이러스의 범유행은 2020년 전 세계를 혼돈에 쌓이게 한 사건으로 거의 모든 나라의 정치, 경제, 사회에 영향을 미쳤다. 이로 인해 거의 모든 국가에 누적되어 있던 정치, 경제, 사회적 문제들이 노출되었고 각 정권의 통치력과 국민들의 시민의식이 여과 없이 심판대에 오르기도 하였다. 이러한 현상은 물론 중동국가들을 피해갈 수 없었다. 전 세계적으로 약 6천 만 명이 넘는(11월 25일 기준, Worldometer) 확진자가 나오고 있는 가운데 중동국가의 감염자 수는 380만 명을 넘어섰다(11월 25일 기준, WHO). 특히 이란은 확진자 수가 88만 명이 넘어섰고 백만 명당 사망자 수가 542명(11월 25일 기준, Worldometer)에 달해, 확진 및 백만 명당 사망자 수가 중동에서 가장 높은 수치를 기록하는 등 피해가 매우 큰 상황이다.

1. 코로나19의 경제적 영향

코로나19 바이러스로 인해 많은 환자 및 사망자가 발생한 바, 이로 인한 사회적 비용은 산출이 어려울 것이다. 이와 동시에 팬데믹 대처를 위해 각국에서 취한 국경 봉쇄, 이동 제한 등의 조치들로 인한 경제활동 위축은 아래에서 설명할 저유가 및 국제적 경제 침체와 맞물려 서민들의 생활을 더욱 힘들게 하였다. 올해 후반기에 들어서면서 각 정부는 경제 부흥을 위해 국경 봉쇄나 이동 제한을 완화하는 조치를 취했으나 이후 사람들간의 접촉

증대로 바이러스가 다시 확산됨으로써 국가들마다 M자 형태의 확진자 발생 현황을 보이고 있어, 코로나 사태 이전으로의 복귀는 요원한 상황이다.

중동은 GCC 산유국을 제외하고 대부분의 국가들이 관광업, 해외 취업을 통한 외화 송금을 국가 재정에 큰 비중으로 두고 있다. 관광산업이 각국의 GDP에 기여하는 비율은 UAE 11%, 바레인 9.5%, 카타르 9%, 사우디아라비아 9%에 이르며, 국가별로 관광에 종사하는 노동인구가 전체 취업률에서 많게는 20%(요르단), 적게는 5%(예멘)를 차지할 정도로 관광이 중동 경제에 미치는 영향이 크다(World bank). 그러나 코로나로 인해 관광을 통한 수입이 크게 줄어, GCC 국가의 관광 관련 직업은 40만 개가 감소할 것으로 예측되고 있으며(OECD, 2020.06.09.), 세계식량정책연구원(IFPRI)은 이집트의 경우 이번 위기로 인한 GDP 손실 중 관광 수입 손실이 3분의 2를 차지할 것으로 예상된다라는 보고서를 제출하기도 하였다.

해외 노동자들의 중동, 아프리카 지역으로의 송금액 역시 중동(특히 비산유국) 국가들의 주요한 수입의 비중을 차지하고 있다. 각 국가별로 GDP에서 차지하는 비중이 팔레스타인 16.3%, 레바논 12.7%, 이집트 8.9%에 이르는 상황으로, 이집트의 경우 연간 268억 달러에 달하는 해외송금을 받고 있다(World Bank). 그러나 국가별로 국경이 봉쇄되면서 노동력을 수출할 수도, 수입할 수도 없는 상황에 처해져, 올 한해에만 송금액이 20%가 감소하였는데, 이는 역사상 가장 급격한 하락세이다. 해외 노동자들의 송금은 빈곤 가족의 생계비로 활용되는 경우가 많은 바, 이를 대체하기 위한 신속한 구호자금 투입이 필요한 상황으로, 각 국가들은 IMF에 긴급재정 지원을 요청해 놓은 상태이다.

그런데 코로나19로 인해 중동의 노동자들이 해외에서 일을 하지 못한 것에 대한 여파가 유럽의 식량 생산 차질로 나타나고 있다. 튀니지, 모로코 등 국가의 노동자들은 GCC국가 및 유럽의 농축산업에 종사하며 소득을 자국으로 송금하고 있었으나 중동은 물론 유럽의 코로나 상황이 악화되면서 노동자들의 입국이 불가하게 되었고, 이들 농장의 운영이 어렵게 된 것이다. 유엔이 발표한 세계식량위기보고서에서는 식량 생산 차질 문제로 전 세계에 식량난을 겪는 사람이 두 배까지 늘 수 있다는 내용이 담기기도 하였다.

한편 코로나19로 인한 직/간접적인 피해로 두바이, 도하, 아부다비 등 국제 금융의 허브 도시까지 경제 침체가 가중되면서, 중동 전역에 83만 명이 빈곤층으로 급락할 수 있다는 보고가 나오자(김준형 외, 2020) 봉쇄조치는 단계적으로 완화되었다. 그러나 완화 조치 이후 라마단 기간 중 모임, 성지순례 재개 등을 중심으로 하여 확진자가 급증하게 되었으며 이로 인해 연초와 같은 봉쇄조치가 다시 적용되고 있는 상황이다.

코로나19의 대유행은 중동국가의 빈부 격차를 극명히 보여주고 있다. 중동은 각 국가 내의 빈부 격차는 물론이고 걸프 산유국과 비산유국 사이의 빈부 격차가 매우 큰 지역

이다. 비교적 재정 상황이 좋은 걸프 산유 국가들의 경우는 일부 서양식의 의료시스템 도입, 보조금 지급 등을 통해 코로나 확진자의 치료는 물론이고 방역 활동을 수행할 수 있으나 기타 국가들에서는 이러한 조치가 불가능한 상황으로, 국가별 빈부 격차가 두드러지고 있다. 중동국가에는 기후, 식습관으로 인해 기저질환을 앓고 있는 사람들이 많아 코로나19 전염시 치명률이 높은 바 적극적인 치료가 필요한데, 일부 산유 부국을 제외하고는 이러한 조치가 취해지기도 어려운 형편이다. 빈부의 격차는 확진자의 감염 경로를 통해서도 드러난다. 산유 부국들을 중심으로 한 많은 국가들은 인근 국가들의 노동자를 받아들여 경제활동을 유지하는 경우가 많이 있다. 특히 이주 노동자들은 열악한 환경에서 생활하는 경우가 많은데, 중동에서 바이러스의 전파는 이러한 이주 노동자 그룹에서 집중적으로 이루어진 것을 알 수 있다.

2. 코로나19의 정치적 영향

세계 많은 국가들에 공통적으로 드러나는 사실이지만, 코로나19의 범유행은 각 국가의 취약점을 여과 없이 드러냈다. 특히 팬데믹을 막고자 하는 의도 하에서 수립된 각 정부의 정책과 그 정책의 시행 과정은 정권의 통제력과 국민들의 대정부 신뢰도를 시험하는 장이 되었다.

코로나19 바이러스의 창궐 이후 중동 각 국가는 중동 외 많은 국가들과 마찬가지로 국경을 봉쇄하고 국민들의 이동을 통제하는 등의 조치를 취함으로써 바이러스의 확산을 막기 위해 노력하였다. 학교, 식당은 물론이고 모스크, 교회까지 문을 닫아야 했으며 카타르의 그랑프리도 같이 국가차원의 행사가 취소되기도 하였다. 특히 사우디아라비아는 성지 메카와 메디나의 통행을 제한하여 무슬림들의 중요한 의무 중 하나인 하즈가 중단되는 초유의 사태까지 이르렀다.

그러나 그 과정에서 GCC 국가를 포함한 대부분 중동 국가들에서 코로나19 확산 방지를 명분으로 국민들에 대한 감시와 모니터링을 강화하고, 공권력을 과도하게 사용하는 등의 문제들이 발생하였다. 일례로 사우디아라비아는 통행금지령을 위반하는 사람들을 체포하였으며, 바레인은 위반자들에게 전자팔찌를 착용하도록 하는 제도를 도입하였다. 이집트, 아랍에미리트, 알제리 등 국가에서는 코로나19 관련 허위사실 유포자에 대한 형사처벌을 공표하였으며, 이스라엘은 신베트, 모사드 등 주요 정보부대까지 동원하여 역학조사를 실시하기도 하였다. 이 때 일부 GCC 국가는 IT를 활용해 봉쇄와 감시정책을 펼친 중국의 코로나19 대응모델을 성공적으로 평가하면서 이를 수용하였다.

이 과정에서 이집트를 비롯한 권위주의 국가들에서는 코로나 상황에서 과도한 공권력을 투입하거나, 법규의 개정을 통해 정부의 대국민 통제권을 강화하는 조치를 취하면서 국민들의 강력한 저항에 부딪혔다. 이 국가들은 바이러스로 인한 위기상황을 ‘안보화(securitization)’ 함으로써 국민들을 더욱 강력하게 통제하고, 장기 집권에 정당성을 부여함과 동시에 반정부 세력의 활동을 억압하는 기회로 활용하였다. 집단행동에 가담하는 활동가들을 무자비하게 체포하고 구금하거나, 표현의 자유를 제한하는 등의 조치는 흔한 일이 되었다. 이집트 엘시시 대통령은 팬데믹을 계기로 국가비상사태 관련법을 개정하였는데, 이 법에는 대통령이 국민들의 집회, 공공시설의 통제 등을 용이하게 하는 등 폭넓은 권한을 갖게 하는 내용을 포함하여, 군이 군검찰의 기소 이전에 시민들을 체포하고 조사할 수 있도록 하는 권한까지 포함되어 있었다(Al Jazeera, 2020.05.09.; Al-Monitor, 2020.05.17.).

코로나19 팬데믹으로 각국의 국내 정치적 불안정도 확대되고 있다. 사우디아라비아의 경우 유가 하락과 코로나19로 인한 경제 침체로 예멘전에 투입하고 있는 재정지출에 부담을 느끼고 있는 바, 팬데믹을 계기로 예멘전 출구전략을 모색했으나 종전 합의가 이행되지 않음에 따라 계속 연루되어 있는 상황이다. 게다가 종전을 이끌어 내는데 실패한 것에 대한 불만과 더불어 온라인상에서는 코로나 팬데믹이 사우디 개혁개방에 따른 ‘알라의 별’이라는 소문이 퍼지면서 사우디 왕가에 대한 불만이 폭증하고 있다. 수니파 종주국인 사우디아라비아에서 이러한 유언비어가 확산될 경우 왕세자의 리더십과 신앙적 정당성에 치명상을 입힐 것으로 보여(The Arab News, 2020.03.28.), 추후 왕권 승계 과정에 악영향을 미칠 수 있다.

한편 레바논, 시리아, 이란 등 팬데믹 상황에서 정부가 적절한 대응을 하지 못한 국가들에서는 오히려 비정부기구, 이슬람 조직 등이 방역 활동에 적극성을 보이며 국내정치적 영향력을 확대해 가는 모습이다. 레바논은 2019년 1월 이후 지속된 대규모 시위 국면에서 정부의 통치력이 극도로 약화된 상황이었던 바, 정부 차원의 방역이 거의 이루어지지 않았다. 그러나 헤즈볼라가 방역을 주도하면서 영향력을 키움과 동시에 정치적 기반을 강화하고 국민들의 반감을 약화시키는 계기로 삼고 있다(Carla B, 2020.04).

시리아에서는 시리아 북동부 자치정부(Autonomous Administration of North and East Syria, AANES)가 코로나19 방역에 대한 재정 부담으로 인해 수감된 IS 대원 일부를 석방하면서 안보 불안이 높아지고 있다. 코로나19로 인한 정치 경제적 불안이 높아져 가는 가운데 의료 인프라까지 열악한 시리아의 상황을 고려했을 때 이들을 중심으로 한 과격 이슬람주의 추종자들이 결집해 IS가 재준동할 가능성에 대한 우려가 높아지고 있는 것이다.

이란에서도 코로나19의 확산과 이에 대한 미비한 대응을 놓고 정권에 대한 실망과 불신이

높아져가고 있다. 중동지역에 코로나19의 전파가 이란으로부터 시작되었다는 인식이 높아져 가면서 그에 대한 책임 문제, 국격의 문제가 제기되고 있기도 해(인남식, 2020) 정부가 더욱 손을 쓰지 못하고 있는 실정이다. 실제로, 이란과 중국과의 교류가 활발해지면서 중국을 방문한 사업가에 의해 바이러스가 최초로 전파되었다는 것이 밝혀진 데다가, 시아파의 핵심 도시인 쿼(Qum)을 중심으로, 그것도 이곳의 고위 성직자 및 정치인들이 먼저 대거 감염되고 난 이후 중산층 및 빈곤층으로 전파가 이루어 지면서 정권에 대한 신뢰에도 의문이 제기되었다. 이에 이슬람 혁명수비대가 로하니 정부의 무능함을 강조하며 위기에 강한 혁명수비대의 역할을 강조하고 있는 모습이다. 혁명수비대는 시위진압, 치안 유지, 바이러스 치료소 설치, 코로나 백신 개발 노력 등을 수행하며 국민들의 보호자 이미지를 구축하고 있으며 예하 바지시(Basiji) 민병대를 동원하여 검역, 격리조치 등에 임무를 부여한 가운데, 전 군을 바이러스 퇴치 임무에 투입하였다. 최고지도자 하메네이의 강력한 지지하에 건강의료치료본부(Health and Medical Treatment Headquarters)를 만들고 이를 군참모총장 통제하에 둬으로써 코로나19 사태를 생물학 방어 훈련의 일환으로 만들었고, 팬데믹 대응을 계기로 생물학방어본부 설치, IRGC 지역사령부확대 등 조치를 취하기도 하는 등 혁명수비대의 세력을 확장하고 있다(Golkar, 2020.04.08.). 현 정권의 무기력함과 대비되는 이슬람 혁명수비대의 활약은 추후 대선 구도는 물론, 고령으로 후계자 논의가 나오고 있는 최고지도자의 인선 문제에도 영향을 줄 수 있을 것으로 예상된다(Golkar, 2020.04.08.). 더불어 코로나19 전파 단계에서 보여준 이란의 무기력함은 시아벨트 국가들에 대한 이란의 영향력 축소 및 리더십에 위기를 줄 수도 있다는 예측이 나오고 있다(인남식, 2020).

반면 이스라엘 정권에 있어서 코로나19 팬데믹은 정치적 기회로서 작용되고 있기도 하다. 이스라엘은 네타냐후 총리의 부패 혐의 등으로 인한 기소 문제로 의회가 해산되고 지난해 말부터 3회에 걸친 총선을 치른 바 있다. 두 번의 총선 이후에도 연정 구성에 실패한 이스라엘은 결국 세 번째 총선 이후에서야 네타냐후(리쿠드당)와 베니간츠(청백당) 간에 대연정 합의가 이루어졌다. 이 합의는 코로나19로 인한 국가적 위기 상황에서 불거진 국정의 어려움으로 인해 이루어진 것으로, 네타냐후와 베니간츠는 임기를 반으로 나누어 반씩 총리직을 수행하기로 하였다. 그러나 네타냐후의 지지 계층 중 일부가 유대교 정통파(하레디)들이고, 이들이 바로 이스라엘의 코로나19 전파 중심으로 지목되면서 네타냐후를 포함한 유대 종교인들에 대한 여론이 악화되고 있는 실정이다. 퇴임 후 검찰 조사가 예정되어 있는 네타냐후로서는 지지층의 마음을 되돌리고 코로나19의 위기를 잘 극복해야만 정치적으로 생존할 수 있다는 운명적 상황을 맞고 있는 것이다.

IV. 저유가 및 세계적 경제 불황

1. 저유가의 경제적 영향

지속되는 저유가와 국제적 경제 침체는 중동의 안보 정세에 불안정을 가속하고 있다. 세계 역사상 발생했던 두 차례의 석유파동에서 경험했듯이 석유 수급의 변동과 이에 따르는 유가의 등락은 세계 경제에 지대한 영향을 미쳤으며 국가간의 분쟁까지 야기하였다. 유가는 2010년 아랍의 봄 이후 급격한 상승세를 보이며 배럴당 100달러 전후의 움직임을 보였다. 이후 작은 폭의 조정에도 불구하고 지속적인 하락세를 보이던 석유 가격은 급기야 지난 4월 선물시장에서 마이너스를 기록하였다. 문제는 중동의 많은 국가들이 산유국으로, 국가 경제의 대부분을 (사우디아라비아의 경우 국내총생산의 70% 이상, 기타 걸프 산유국의 경우 50~70%) 석유 판매 대금에 의존하는 지대국가 형태의 경제 구조를 가지고 있다는 것이다. 석유의 수출 외에 이렇다 할 수입원이 없는 산유국의 경우 저유가로 인한 국가의 재정 붕괴가 자명한 상황이다. 실제로 IMF의 분석에 따르면 국가별로 차이가 있으나 이란의 경우 배럴당 유가가 \$389, 사우디아라비아의 경우 \$83 이상이 되어야 재정 균형이 맞는 상황으로, 최근 \$40 전후의 유가는 산유국들의 생존을 크게 위협하고 있다고 볼 수 있다.²⁸⁴⁾

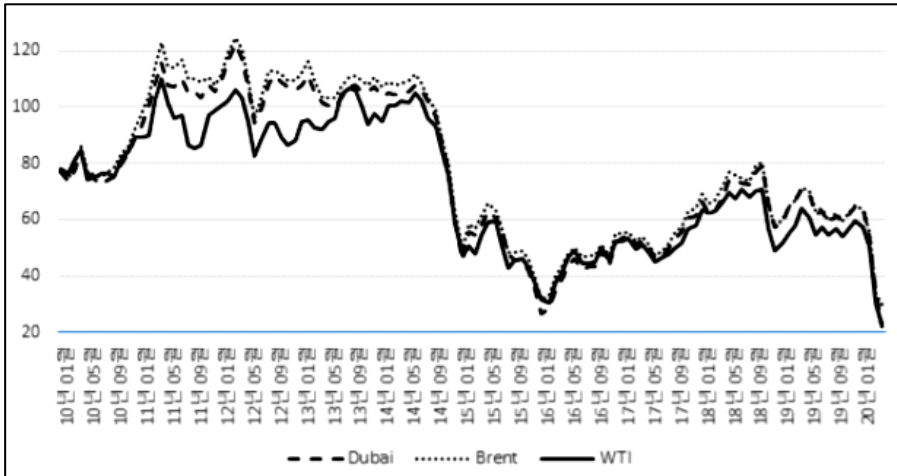
이렇게 유가가 하락한 원인은 미국 셰일오일의 막대한 시장 유입으로 인한 공급 과다, 대체에너지 개발 및 경제활동 위축으로 인한 수요 위축이 더해졌기 때문이라는 분석이 많다(이권형 외, 2018). 문제는 올해의 경우 코로나19의 범유행으로 석유의 소비가 급감하여 타격이 더욱 큰데다가 팬데믹 상황이 단시일 내에 나아지지 않을 것으로 보인다는 것에 있다. 석유 소비의 대부분을 차지하던 자동차, 선박, 비행기 등 운송 수단의 사용이 크게 줄었고 자동차의 경우 전기 자동차로 전환되고 있으며 태양광, 풍력, 조력 등 대체 에너지의 사용이 점점 더 많아질 것으로 예상되는 상황에서, 코로나19의 범유행이 잦아 든다고 하더라도 운송 수단의 사용량이 코로나 이전으로 복귀하기는 힘들 것이라는 전망도 나온다. 사우디아라비아와 러시아가 OPEC+에서 힘들게 감산을 합의한 상황이라는 하나²⁸⁵⁾ 국가 수입의 부족으로 증산에 대한 유혹을 지속적으로 받고 있는 상황으로, 증산이

284) 재정 균형을 위한 적정 유가는 다음과 같다: 카타르\$45, 쿠웨이트 \$54, 바레인 \$91, 사우디 \$83, UAE \$70, 오만 \$87, 알제리 \$157, 이란 \$389 (IMF)

285) 지난 3월 사우디아라비아를 중심으로 한 OPEC은 석유 수요 감소에 따라 감산을 추진하였으나 러시아가 감산에 반대하면서 합의에 실패하였다. 이에 사우디아라비아는 시장 점유를 늘리고자 증산을 하겠다고 나섰으며 이에 러시아까지 증산 움직임에 합류하면서 국제유가가 폭락하였던 것이다. 이에 미국은 지난 4월 자국 셰일오일 산업에 피해를 우려하여 감산을 하도록 적극적으로 중재를 하였고 결국 OPEC+는 하루 970만

된다면 유가는 또다시 일정폭 떨어질 수 있다는 가능성마저 있다.

(단위 : \$/배럴)



〈그림 1〉 월간 국제원유가격 추이 (2010년 1월 ~ 2020년 4월)

* 자료 : 한국석유공사

사실 최근의 저유가 현상은 갑작스러운 것은 아니며, 산유국들이 조심스레 준비해 오고 있던, 멀지 않은 미래에 닥칠 석유시대의 종말을 좀 더 미리 경험한 것으로 보아야 한다. 주요 산유국은 이미 국가 생존을 위해서는 경제 구조를 탈석유 경제 구조로 전환하여 미래를 대비해야 한다는 것을 인식하고 있었으며, 사우디아라비아의 비전 2030, 쿠웨이트 비전 2035, 아랍에미리트 비전 2030 등의 이름으로 경제개혁이 계획/추진되고 있었다. 상기 '비전'의 이름을 가지고 있는 개혁안들은 각국의 석유 의존 경제에서 탈피한 경제 다변화 정책으로 수행된 것이다. 그러나 경제 구조의 다변화 이전에 유가가 급락하였고 이에 제대로 된 대처가 힘든 상황에서 저유가가 장기화 되고 경제가 침체된데다가 코로나 19 팬데믹까지 겹치면서 경제 구조 개혁은 경제개발을 넘어선 생존의 문제로까지 발전해 가고 있는 형국이다.

각국은 다중의 위기 속에서 개혁 추진을 위한 자금을 마련하는데 큰 어려움을 겪고 있으며, 그로 인해 목표 기간을 연장하거나 예산을 삭감하고, 주요 추진산업의 업종을 변경하는 등의 조치를 취했다. 알제리에서는 2020년 건설프로젝트 예산을 50% 삭감하였으며 사우디아라비아와 아랍에미리트는 관광, 엔터테인먼트와 같이 국제유가의 변동성에

배럴의 감소에 합의하였다(배연호, 2020).

영향이 큰 산업 분야 보다는 경기에 영향을 비교적 덜 받고 고용 창출 효과도 큰 방위 산업, 항공 부품, 제약 등 첨단기술 중심의 전략산업에 개발지원을 확대할 계획이다. 그럼에도 불구하고 사우디아라비아 비전 2030의 대표 프로젝트인 네옴(NEOM) 건설, 쿠웨이트 비전 2035의 대표 프로젝트인 무역허브 도시 마디나트 알 하리르(Madinat Al Hareer) 건설, 카타르의 루사일시와 2022년 월드컵 경기장 건설, 오만의 두쿰 개발 등 GCC 국가 대형건설 프로젝트 추진에 이미 타격이 간 상태이며 (Al-Monitor, 2020.05.15.), 이집트의 신행정 수도 건설 역시 지연되고 있다.

한편 저유가의 문제는 산유국뿐만 아니라 주변의 비산유국들의 경제에도 영향을 미치고 있다. 저유가로 산유국들의 석유 수출이 줄면서 외환 보유고가 줄어들어 국가 재정이 악화되자, 기존보다 발주하는 국가/민간 차원의 프로젝트의 규모를 축소하였고, 국부펀드가 감소되었으며, FDI 유입이 감소되고, 비산유국으로부터의 수입이 감소하는 등의 현상이 나타나게 된 것이다(World Bank, 2020).

세계은행(World Bank)은 저유가 상황에서 GCC 산유국의 경우 보유된 현금을 활용하는 등 기존에 가지고 있던 석유 가격 안전망(buffers)을 활용해 경제 악화 상황을 어느 정도 방어할 수 있을 것이라고 전망하였다. 그러나 알제리 이란과 같은 산유국은 이미 그 버퍼를 소진한 바, 생존을 위해서는 광범위한 경제개혁이 요구된다고 밝혔다. 또한 석유 수입국인 이집트, 레바논, 요르단 등 국가의 경우 경제 침체가—이미 높은 수준인—공공부채 상황을 더욱 악화시킬 것이라고 전망하기도 하였다(World Bank, 2020).

2. 저유가의 정치적 영향

저유가 문제는 코로나19 팬데믹과 함께 국제사회의 안보 환경은 물론이고 중동 주요 국가의 정치환경에도 변화를 가져오고 있다. 사우디아라비아의 경우 국내적으로 장기간의 저유가로 인한 경제적 타격에 따라 정부 수입이 감소하자 그간 지급해왔던 식품, 전기, 물에 대한 정부 보조금을 삭감할 것으로 보인다. 또한 지난 5월 11일 7월 1일자로 현행 5%인 부가가치세(VAT)를 3배인 15%로 인상하였으며, 6월 1일부터 공무원에게 지급하던 가계 보조금을 중단하였다(Reuters, 2020.05.11.). 세금 인상과 보조금 지급중단 등의 조치는 저유가와 코로나 사태로 인한 정부 수입 급감에 따른 정권의 생존을 위한 조치이나, 국민들의 강한 불만을 사면서 사우디아라비아의 리더십에 악재로 작용할 가능성이 높다.

그와 더불어 유가 하락으로 인한 재정 부족은 위에서 설명한 사우디 Vision 2030과 같은 경제발전 프로젝트의 진행을 더디게 하고 있을 뿐만 아니라, 사우디아라비아의 무함

마드 빈살만(MbS) 왕세자의 왕권 승계를 불안하게 하고 있기도 하다. 노령의 살만 국왕의 지지하에 기존의 왕세자를 물리치고 왕세자가 된 MbS는 탈석유 경제개혁 추진, 여성들의 경제활동 확대(운전 허용 등 조치 포함), 외국인 노동자 비중 축소 및 노동 부분의 자국민화 등을 추진하며 국가 개혁에 앞장서고 있을 뿐만 아니라 청년, 여성들의 지지를 바탕으로 왕권 승계 과정에서 안정을 추구하려 하고 있다. 그러나 그 과정에서 부패 척결을 이유로 잠재적 정치적 경쟁자들을 압박하거나 카쇼끄지 사건과 같은 비윤리적인 행위를 하는 등 비판의 목소리도 작지 않다. 이러한 때에 MbS가 야심차게 추진하는 경제개혁이 자금 부족 사태를 맞음으로써 국내 지지는 물론 왕권 승계에까지 영향을 미칠 수 있어 그 정치/외교적 파장에 대한 귀추가 주목된다.

한편 이러한 문제들을 해결하는데 있어 사우디아라비아가 미국과 경쟁 중인 중국/러시아와 경제적 협력을 강화하고 있는 상황을 주목해야 할 필요가 있다. 사우디아라비아는 미국이 세일 혁명을 통해 세계 1위의 석유 수출국이 되면서 중동의 지정학적 중요성을 낮게 보고 있음을 인식하고 있으며, 이로 인해 미국 의존에서 벗어나 동맹관계를 다변화 하려는 노력을 하고 있다. 사우디아라비아와 러시아의 유가 전쟁으로 유가가 폭락하자 사우디아라비아와 미국간 갈등이 증폭되었던 것도(Ibish, 2020.05.11.) 사우디아라비아로서는 미국이라는 전통적 동맹국에 더이상 온전히 의존할 수만은 없다는 판단을 굳히게 한 것으로 보인다.

그래서 사우디아라비아는 일대일로 수행과 경제발전 원동력을 위해 대량의 기름이 필요한 중국으로 경제적, 외교적 중심을 옮기고 있다. 중국은 원유 수입량의 50%를 중동에서 구매하고 있는 바, 중국의 원유 수입량에 따라 중동의 유가 시장을 흔들 수 있는 능력이 있다. 산유국들은 중국의 석유 수입량이 현재 일 300만 배럴 정도 감소된 상황이나(김준형 외, 2020) 수요가 회복된다면 큰 이득을 얻을 수 있을 것이라 판단하고 중국과의 관계에 공을 들이고 있다. 사우디의 경우 최근 코로나19 대응을 위해서 중국과 2억 6,400만 달러 규모의 협약을 맺어 진단키트 제공, 코로나19 관련 여섯 개의 실험실 건설, 검진 의료진 파견, 현지 의사 교육프로그램 등의(The National, 2020.04.27.) 약속을 받아내기도 하였다. 산유국들은 정치적 생존에 영향을 미칠 수 있는 개혁 비전 프로젝트의 수행을 위해서라도 중국의 경제력이 필요한 상황으로, 중국에 대한 의존도가 높아지는 상황을 주목해야 하겠다.

한편 역내 국가간 정치지형에도 변화가 있을 것으로 보인다. 그간 중동에서는 역내 경제적 위기가 있을 때 산유국들이 나서 각자 가지고 있는 여유자금으로 비산유국들을 지원해주기도 하였다. 그러나 저유가와 코로나19 동반 위기는 산유국에게도 긴축재정을 강요하고 있는 바, 역내 상호 부조의 가능성이 낮아짐으로써 산유국들의 비산유국에 대한

영향력 또한 낮아질 것으로 보인다. 이는 이란의 정치적 영향력에도 적용된다. 이란은 그간 이라크, 시리아 등 시아벨트 국가에 정치적, 재정적 지원을 해줌으로써 이들에 대한 영향력을 유지하고 있었으나 복합적인 경제난으로 이전과 같은 수준의 지원은 현실적으로 어려운 상황이다. 게다가 이란 정권이 자국의 보건위기에도 불구하고 이들 시아파 국가들에 대해 일부나마 지원이 계속된 것이 밝혀져 이란 국민들의 반발을 사고 있다. 재정적, 국내정치적 문제로 인해 역내 타 국가들에 대한 영향력 행사가 어려워짐에 따라 기존의 정치지형에도 변화가 예고되고 있는 것이다.

V. 2021년 중동 안보 정세 전망

2020년은 위의 글로벌 위기로 인해 각 국가들의 취약점들이 노출되었고 각 국가들은 터져나오는 문제들을 급히 수습하는데 치중한 해였다고 볼 수 있다. 2021년 각국은 코로나 19를 포함한 국제적 위기들을 잘 극복하고 코로나 이전의 시대로 정치, 경제 구조를 돌려놓음으로써 국가별로 정치, 경제적 생존을 추구 하는 정책을 수행할 것으로 예상된다. 그러나 이러한 과정에서 국가간의 협력이나 지원보다는 각자 현실주의적 국가 이익을 최우선으로 하는 자국 우선주의가 팽배할 것으로 보인다. 이스라엘-UAE의 수교 과정에서 볼 수 있듯이 이제 더이상 아랍의 대이라던가, 종파 내 충성, 전통적 사고방식의 고수 등은 국가의 생존에 도움이 되지 않는 요소가 되었다. 특히 사람간 전염을 기본으로 한 코로나19의 창궐이 가져다 준 언택트, 자력갱생 가치의 부상은 이러한 기초를 강화해줄 것으로 보인다.

1. 미국의 대외정책과 중동

바이든 신행정부가 구성된 이후 대중동정책의 변화에 대한 관심이 높아지고 있다. 관심을 끄는 주제는 전통적으로 미국 대중동정책의 근간을 이루었던 중동산 석유 수급 문제와 이스라엘 보호 문제에 미국이 어떻게 대응할 것인가, 그리고 중동의 문제로까지 영향을 미치는 미-중간의 갈등과 이와 연동되는 이란에 대한 정책을 어떻게 풀어나갈 것인가로 요약할 수 있겠다.

미국은 이미 민주당 오바마 행정부 시기부터 중국의 부상에 대한 위협 인식을 강하게 가지고 있었다. Anything but Obama라고 불릴 정도로 전임 오바마의 정책을 부인하던

트럼프조차도 중국에 대한 위협 인식은 비슷하거나 더 강한 수준에서 이어왔다. 바이든 행정부의 중국에 대한 인식 역시 비슷할 것이라는 것이 중론이다. 사실 바이든 정부가 ‘오바마 2기’라고 불리며 오바마 정권기의 정책을 대부분 계승할 것이라는 예측을 내놓고 있기는 하나 미국의 중국에 대한 인식 부분은 정부의 성향이나 정책적 계승 차원을 넘어 서서, 국제적 힘의 변화 추세에 따른 것이라고 이해하는 것이 마땅할 것이라는 평가이다.

그러므로 2021년 역시 미-중 갈등이 지속되는 가운데 중국의 팽창을 막고자 하는 미국의 정책 방침은 유지될 것으로 보이며 이에 따라 미국의 전략적 노력의 중심 역시 중동보다는 아시아에 맞추어질 가능성이 농후한 것으로 보인다. 사실 트럼프 행정부 역시 이러한 기조 하에서 아시아 중시 전략을 펼쳤으나 이스라엘과 이란의 문제에 있어서만큼은 선택적으로 깊숙이 개입해왔다. 여기에는 이란에 대한 불신, 오바마의 (이란 핵협의 관련)치적에 대한 불만, 그리고 네타냐후 총리와의 정치적 이해 결합 등이 영향을 미쳤다. 바이든 정부는 상기 선택적 개입 부분에 있어서는 정책적 차별성을 둘 가능성이 있겠으나 중국과의 갈등 국면이 중동에 직접적인 영향을 미치지 않는 한 중동에 대해서는 역외 균형자로서 최소한의 개입만 하는 오바마 행정부의 기조를 유지할 것으로 예측된다.

미국의 대중동정책에 영향을 미치는 또 한 가지의 요소는 중동의 석유이다. 미국은 과거 사우디아라비아로부터 일일 100만 배럴 이상의 석유를 수입하였으나, 세일 혁명 이후 수입량을 절반 수준으로 떨어뜨렸다(US Energy Information Administration). 이러한 경향은 계속될 것으로 보이는데, 이는 자국 내 생산량 증가, 대체에너지 개발, 온실가스 배출 등 환경요인 증가, 코로나19 장기화로 인한 소비 감소 지속 등 중동산 석유의 수요가 늘어날 동인이 보이지 않기 때문이다. 세일오일 추출 방식의 발전으로 중동 석유와의 가격 경쟁력이 확보된 미국으로서는 중동, 특히 사우디아라비아에서 석유를 구매할 필요가 없어지게 되었고, 그에 따라 정치적 중요성 또한 떨어졌다.

그러므로 미국은 더 이상 ‘안정적인’ 중동산 석유 수급을 위한 정치적 개입에는 소극적일 것으로 보이며, 오히려 2020년 전반기에 일어난 OPEC+와의 증산 협의와 같은 사안에서 사우디와 경쟁적 입장에 설 가능성이 높아졌다. 이러한 변화는 사우디아라비아의 대외정책에 이미 영향을 미치고 있다. 앞서 소개한 바와 같이, 사우디아라비아가 미국과 대립각을 펼치고 있는 중국과의 관계를 다지고 있는 모습은 미-사우디 관계의 변화와 무관하지 않은 것이다.

또 하나 중요한 관심 요소는 이란과의 관계로, 많은 전문가들이 JCPoA의 복귀와 더불어 대이란 제재의 완화를 예측하고 있다. 바이든은 오바마 행정부 당시 부통령으로서, 이란 핵 합의에 깊숙이 관여했던 인물이다. 게다가 새 내각에 당시 합의를 이끈 주역인 토니 블링컨²⁸⁶⁾을 국무장관으로 내정하면서 트럼프 대통령이 그간 파기해온 국제합의에

복귀하겠다는 의지를 표명하였다. 이란과의 분쟁보다는 합의를 통해 이란 문제를 ‘관리’하고 외교적 역량을 중국 문제에 집중하는 것이 합리적일 것으로 보인다. 다만 2021년 6월 대선을 앞두고 있는 이란이 어떤 반응을 보일 것인지가 변수이다. 로하니 정부가 급속히 신뢰를 잃어가고 있는 상황에서 대선에서는 보수 강경파가 우세할 것으로 예측되는 데다가, 대선 전에 미국과 이란이 협상을 이루어 내기에는 시간이 부족하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 2021년 미국과 이란의 관계에 있어서는 미국이 더욱 유리한 위치에 있는 것으로 보인다. 먼저 바이든은 트럼프의 치적인 아브라함 협정을 활용해 이란을 견제할 수 있다. 이란을 주적으로 인식하는 국가들의 연합이 근거리에서 감시망을 형성하고 있는 것이다. 또한 코로나19 위기, 최고지도자 호메이니의 노령화 및 승계문제, 대선, 국민들의 민심이반, 경제난, 솔레이마니 사망 이후 혁명수비대의 불안정, 시아벨트 국가들에 대한 영향력 감소 등 이란 내부에서 벌어지고 있는 다수의 문제들이 정권을 위태롭게 하고 있다. 물론 이란의 내부 문제는 무력 도발, 대미 강경대응 등의 역반응을 유발할 수 있으며, 중국의 개입을 더욱 끌어드릴 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 그러므로 미국의 대이란 정책은 이란(및 프록시 세력)의 군사 도발 및 중국의 접근에 대해 민감하게 대응하되 다자간의 협상을 통해 문제를 해결하는 방식을 기본으로 할 것으로 예상된다.

2. 코로나19 팬데믹

세계적으로 선진국을 중심으로 한 코로나19 백신 및 치료제 개발이 이루어지고 있다. 제한적인 공급량으로 인해 약제의 구입 및 분배 문제가 이슈가 될 가능성이 있다. 중동에서는 산유국과 비산유국 간의 빈부 격차가 큰 만큼, 비산유국이 치료제 및 백신을 공급 받는데 제한이 있을 가능성이 높고 그로 인해 비산유국의 팬데믹은 산유국보다 오랜 기간 지속될 것으로 보인다.

그러나 팬데믹으로 인한 이동 통제 및 제한으로 인해 비산유국뿐만 아니라 산유국에도 경제적 타격이 있는 데다가, 그동안 산유국들이 가지고 있었던 아랍 동질의식에 기인한 원조, 그리고 그를 통한 영향력 행사 등의 문제에 있어 산유국들도 자유롭지 못한 형편이다. 중장기적으로는 팬데믹 극복을 위한 협력이 이루어질 것으로 예상된다.

코로나19로 인해 강화되었던 권위주의 국가들의 공권력 남용, 취약국가 내 비정부조직들의 활동은 계속될 것으로 보인다. 코로나19 극복을 위한 노력에 있어 중국식 모델이

286) 블링컨은 바이든 당시 부통령의 국가안보보좌관, 대통령 국가안보부보좌관, 국무부 부장관 등을 역임했으며 바이든 대선캠프의 외교정책을 총괄하였다.

중동 권위주의 국가들에게 호평을 사고 있는 상황에서, 팬데믹이 완화된다면 이들이 그간 수행한 강압적 통제는 정당성을 확보하며 더욱 지지를 받을 수 있기 때문이다. 비정부조직의 경우 역시 정권의 무능력을 강조하며 영향력 행사에 정당성을 확보하고 세력을 더욱 키워나갈 수 있는 가능성이 높다.

3. 저유가

저유가의 경향은 앞으로 지속될 것으로 보인다. 코로나19 팬데믹이 완화되더라도 화석 연료 사용에 따른 환경오염에 대한 우려 강화에 따라 대체 연료 사용이 높아지고 석유의 수요는 감소할 것이기 때문이다. 다만 미국의 셰일오일 추출과정에서 우려되고 있는 환경오염 문제로 바이든 정부에서 셰일오일 개발에 대해 제동을 건다면 석유 시장에서 중동산 석유의 가격 경쟁력이 서서히 회복될 수 있다는 단기적 기대는 가능하다.

그러나 그와 무관하게 산유국들의 탈석유 경제개혁은 지속될 수밖에 없다. 지대추구 경제에서 벗어나는 것은 중동 산유국의 생존의 문제이기도 한 것이다. 이 과정에서 필요한 자금을 어떻게 충당할 것인가가 관건이다. 일대일로라는 국가적 전략, 중동 국가의 자금 수요와 맞아 떨어지면서 중국의 자본이 대량으로 유입될 것으로 전망되는 바, 미-중 갈등 국면에서 미국이 중국의 진출을 어떻게 받아들이는지가 중동 안보정세의 한 축이 될 것으로 전망된다.

VI. 결론

2020년은 전 세계적으로 동시다발적인 위기를 겪은 한 해였다. 특히 코로나19 팬데믹, 저유가의 문제는 중동뿐만 아니라 많은 국가들의 취약성을 노출하였다. 이와 더불어 미국이 취한 대중동정책 그리고 미중 경쟁 국면에서 직간접적으로 미친 영향은 중동정세에 불안정을 가져왔다. 본 연구에서 알아본 바와 같이 분석의 기초로 삼은 위 세 가지 주제는 서로 연결되어 영향을 미치기도 한다는 점에서 주목할 필요가 있다. 미-중 갈등에서 시작된 아시아로의 회귀 전략과 중국의 대이란 접근, 이에 연동된 미국의 이란에 대한 선택적 개입과 미-이란 갈등 극대화, 중동의 블록화 등이 그 예이다. 그런데 이런 복잡한 관계 속에서 코로나19가 각국의 취약성을 노출하고, 저유가가 각국의 이해관계를 더욱 복잡하게 하고 있는 것이다.

위 세 가지 주제 중 중동의 정세에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 미국의 대중동정책이라고 할 수 있다. 특히 '예측이 어려운' 트럼프 행정부 기간 동안 발생한 다수의 사안들은 중동의 정세를 더욱 어지럽게 만들었을 뿐만 아니라 향후 중동의 미래를 더욱 예측 불가능하게 만들었다. 이에 트럼프 임기를 마치는 시점에서 두 가지 우려되는 부분을 지적하며 결론을 대신하고자 한다.

먼저 팔레스타인 문제가 수면 아래로 내려갔다. 이스라엘-팔레스타인 문제는 중동정세에 가장 중요하면서도 가장 해결하기 어려운 문제로 인식되어왔다. 그러나 560만 명이 넘는 팔레스타인 난민이 고달픈 생활을 이어나가고 있으며 이스라엘-팔레스타인 간 끊이지 않는 무력 충돌로 유대인 아랍인 할 것 없이 두려움 속에 일상을 보내고 있다. 이스라엘에 국제법의 존중을 요구했던 오바마와 달리 트럼프는 철저히 이스라엘 편에 서면서 네타냐후 총리의 극우적 정책을 지지해주었다. 주이스라엘 대사관을 예루살렘으로 옮긴 데 이어 유대인들의 서안에 대한 영유권을 인정해주었으며, 팔레스타인의 입장이 거의 반영되지 않은 중동평화안을 내놓기도 했다. 특히 팔레스타인 난민기구(UNRWA)에 대한 연간 수억 달러의 지원을 삭감해버렸는데 이후 코로나19 팬데믹, 세계 경제 불황으로 UNRWA에 대한 국제사회의 지원마저도 줄면서 역사상 처음으로 UNRWA의 자금이 바닥이 나는 사태까지 갔다(Al Jazeera, 2020.11.26). 이스라엘과 바레인, 카타르 등 아랍 국가들과의 수교(아브라함 협정) 역시 팔레스타인 문제를 철저히 배제한 결정이었다. 팔레스타인인들은 이스라엘은 물론이고 미국, 이제는 아랍 국가, 유럽으로부터도 소외되었다. 70여 년의 난민생활을 하고 있는 이들에 대한 국제사회의 관심이 요구된다.

두 번째로, 바이든 대통령의 당선 이후 임기 초기까지의 중동지역 불안정성이 높아졌다. 트럼프 대통령은 전임 오바마 대통령의 최대 치적 중 하나인 이란 핵 합의를 파기하고 이란을 최대 압박으로 몰아댔다. 국제해양안보구상을 만들어 호르무즈 일대 이란의 활동을 감시하였고 아브라함 협정을 통해 이란을 압박하였으며 이슬람 혁명수비대의 솔레이마니를 피살하는 과감성까지 보였다. 그러나 민주당의 바이든이 당선되고, 그가 취임 이후 이란 핵 합의 복귀할 예정임을 선언하자 트럼프로서는 그간의 노력이 물거품이 되고, 본인의 정책들이 차기 정부의 비난 대상이 될 위험에 빠졌다. 이에 퇴임 전까지 이란 문제를 확실히 매듭짓고자 하는 움직임을 보이고 있는 것이다.

그 시작은 대선에서 불리한 결과가 나온 이후 트럼프가 11월 16일 이란의 핵 시설을 공격하는 방안을 참모들에 타진하였다는 보도였다(The New York Times, 2020.11.17.). 확전을 우려한 참모들이 이를 만류하였다고는 하지만 트럼프 대통령이 임기 말에 이란이나 이라크 내 친이란 민병대를 타격하는 등 이란이나 다른 적성 국가들을 대상으로 군사작전을 개시하는 것 아니냐는 보도도 나오고 있다. 11월 9일 에스퍼 국방장관을 전격

해임한데 이어, 앤더슨 정책담당 차관 직무대행 등 고위직 인사들이 줄줄이 사임하면서 그 우려가 높아지고 있기도 하다.

트럼프는 11월 25일, 이란 미사일 프로그램과 관련된 중국과 러시아 기업 5개에 대한 제재를 발표하며(Bloomberg, 2020.11.25) 임기가 끝날 때까지 압박의 끈을 놓지 않겠다는 의지를 다지기도 했다. 그런데 이란 핵 합의를 반대했던 이스라엘과 사우디아라비아의 지도자들이 비밀리에 회합을 했다는 보도가 나오는데 이어 지난 11월 27일 모센 파크리자데 이란의 핵개발자가 (이스라엘 모사드의 소행으로 추정되는 가운데) 테헤란에서 피살되는 사건이 벌어졌다. 이란 최고지도자의 보복 발언이 나온 가운데, 미국 대통령의 임기 전환 시점에 이란 일대의 정세가 요동치고 있다. 이 사건으로 인해 이란 내 강경파는 더욱 큰 지지를 받을 것이고, 바이든 행정부의 대이란 협상 시도는 더욱 어려워질 전망이다.

우리나라로서는 외교적 입지가 점점 줄어드는 모양새이다. 우리 안보의 주축인 한미동맹을 구성하고 있는 미국이 중동의 적과 친구를 명확하게 구분해 놓은 상황에서, 우리로서는 오랜 친구이자 잠재적 협력 대상국인 이란을 배척하기 어려운 상황이기 때문이다. 우리 경제의 중요한 파트너인 중국과의 관계에 있어서도 이란 문제가 함께 대두되고 있어 외교적 고심이 깊어지고 있는 상황이다. 그러므로 우리 정부는 미국의 새로운 행정부와 협력할 준비하면서 지금까지의 외교적 실수나 경험을 바탕으로 우리의 국익을 최대한 추구하고 국제규범을 지킬 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 또한 지속적인 협상과 타협을 통해 미-중-이란 사이에서의 전략적 선택을 강요받지 않도록 하는 선제적 노력을 취해야 하겠다.

〈참고 문헌〉

- 국립외교원(2019). 『국제정세분석』, 국립외교원 외교안보연구소.
- 국립외교원(2020). 『안보정세분석』, 국립외교원 외교안보연구소.
- 김은비, 황의현(2020). “이스라엘-UAE 수교의 전략적 함의.” 안보현안분석. 국방대학교 국가안전보장연구소.
- 김준형 외(2020). 『코로나19 이후 국제정세』, 국립외교원 외교안보연구소.
- 배연호(2020). “COVID-19로 인한 저유가와 중동지역 주요 정유사 현황 분석.” 『전문경영인연구』, 23(1), 167-187
- 신상윤, 김태환(2020). “OPEC의 글로벌 석유시장 전략과 코로나바이러스 확산 이후의 대응.” 『중동문제연구』, 19, 1-32.
- 엄익란(2017). “사우디 비전 2030이 사우디 사회변화에 미치는 영향 분석-‘이크틸라트’ 정책과 여성의 사회참여를 중심으로.” 『중동문제연구』, 16, 59-91.
- 이권형, 손성현, 장윤희, 유광호(2018). 미국의 이란 핵합의(JCPOA) 탈퇴 이후 한·이란 경험관계 전망 및 시사점, 『KIEP 기초자료』 18-13, 대외경제정책연구원.
- 인남식(2020). “중동 COVID-19 확산의 추이 및 함의.” 『주요국제문제분석』 2020-16.
- 인남식(2020b). “이스라엘·UAE 평화협정(아브라함 협정)의 함의,” IFANS FOCUS. 국립외교원.
- 장윤희(2019). 『시리아 내전의 경제·사회적 영향과 향후 전망』, 대외경제정책연구원.
- 정상률(2017). “오바마-트럼프 정부의 중동정책과 JCPOA 평가-이란과 미국 간 관계 전망.” 『중동문제연구』, 16, 1-33.
- 정재욱, 손성현, 장윤희(2019). “‘사우디 비전 2030’ 추진 동향 및 협력 시사점.” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 대외경제정책연구원.
- Al Jazeera (2020.11.26.). “UN agency for Palestinians runs out of money for first time” <https://www.aljazeera.com/news/2020/11/26/un-agency-for-palestinians-runs-out-of-money-for-first-time>
- Al-Monitor, 2020.05.15. “Gulf’s megaprojects face delays, reassessment”
- Bloomberg(2020.11.25.). “U.S. Sanctions Chinese and Russian Firms for Dealings With Iran” <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-25/u-s-set-to-sanction-chinese-russian-firms-on-iran-envoy-says>

- Carla B, Abdo-Katsipis(2020.04). "COVID-19: Lebanon's Experience and Response". The COVID-19 Pandemic in the Middle East and North Africa, Project on Middle East Political Science.
- Caspi, Ben. "Iran seems to reconsider military entrenchment in Syria." Al-Monitor, 2020.05.05.<https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/05/israel-syria-iran-russia-us-donald-trump-bashar-al-assad.html>
- Cordesman(2019). "Iran: More War(s) In the Middle East? There Still May Be Options." CSIS analysis, retrieve at: <https://www.csis.org/analysis/iran-more-wars-middle-east-there-still-may-be-options>
- Department of Defense(2018). National Defense Strategy. <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
- Golkar, Saeid. (2020.04.08.). "By Mobilizing to Fight Coronavirus, the IRGC Is Marginalizing the Government." The Washington Institute for Near East Policy,<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/by-mobilizing-to-fight-coronavirus-the-irgc-is-marginalizing-the-government>
- Ibish, Hussein(2020.05.11). "Why U.S.-Saudi Relations are Facing an Unprecedented Crisis". Arab Gulf State Institute in Washington. <https://agsiw.org/why-u-s-saudi-relations-are-facing-an-unprecedented-crisis/>
- Khalaji, Mehdi (April 17, 2020). "Pandemic Could Change Iran's Model of Supreme Leadership Forever."The Washington Institute. <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/coronavirus-could-change-irans-model-of-supreme-leadership-forever>
- Khodr, Zeina (April 1, 2020). "COVID-19: Almost half of Lebanon now lives below poverty line"<https://www.aljazeera.com/news/2020/04/covid-19lebanon-lives-poverty-line-200401124827120.html>
- Marcus, Jonathan (March 31, 2020). "Coronavirus: A ticking timebomb for the Middle East," BBC. <https://www.bbc.com/news/world-middleeast-52103958>.
- Matthiesen(March 23, 2020). "The Coronavirus Is Exacerbating Sectarian Tensions in the Middle East."Foreign Affairs. <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2020-03-23/coronavirus-exacerbating-sectarian-tensions-middle-east>

- O'donnell. (1979). "Tensions in the Bureaucratic_Authoritarian State and the Questions of Democracy," in David Collier, ed., The New Authoritarianism in Latin America (Princeton University Press).
- OECD (2020.06.09.). "COVID-19 crisis response in MENA countries". <http://www.oecd.org>
- Reuters (2020.05.11.). "Saudi triples VAT rate in austerity push to counter oil slump, virus". <https://www.reuters.com>
- Saleh & Yazdanshenas(2020). "Iran's Pact With China Is Bad News for the West" Foreign Policy, <https://foreignpolicy.com/2020/08/09/irans-pact-with-china-is-bad-news-for-the-west/>
- Salem at al., (2020). "2020 Middle East Previ" Middle East Institute, <https://www.mei.edu/blog/2020-middle-east-preview-uncertainty-turbulence-and-escalation-iran>
- The National (2020.04.27.). "Saudi Arabia signs \$265m deal with China to expand testing". <https://www.thenational.ae>
- The New York Times (2020.11.17.). "Trump has considered a strike on Iran before he leaves office" <https://www.nytimes.com/2020/11/17/us/trump-has-considered-a-strike-on-iran-before-he-leaves-office.html>
- US Energy Information Administration. "US Imports from Saudi Arabia of Crude Oil." <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=MCRIMUSSA2&f=M>
- White House (2017). National Security Strategy. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- Willians(2020), "Missile War in Yemen." CSIS analysis, retrieve at:<https://www.csis.org/analysis/missile-war-yemen-1>
- World Bank (2020). "Coping with COVID-19 and oil price collapse in the Gulf Cooperation Council". <https://blogs.worldbank.org>