

2022년도 안보정세전망



국방대학교
국가안전보장문제연구소

2022년도 안보정세 전망

2021. 12. 31.

연구책임자 정한범(국방대학교)

공동연구원 김선래(한국외국어대학교)

공동연구원 정구연(강원대학교)

공동연구원 조은일(한국국방연구원)

공동연구원 최용섭(선문대학교)

본 보고서 내용은 연구진의 의견이며 국방대학교의 공식입장과 다를 수 있습니다.

발간사

2021년은 그야말로 대전환의 시기였습니다. 종식될 줄 알았던 코로나19 사태는 우리 삶의 방식을 바꿔놓았습니다. 기대와 함께 미국의 바이든 행정부가 출범했지만 미·중 간의 전략경쟁은 경제, 금융, 기술 분야를 비롯한 모든 분야로 확대되고 있습니다. 2018년부터 전세계의 주목을 받으며 시작된 한반도 비핵화 노력은 정체되어 있습니다. 이렇게 지정학, 역사적 맥락, 정치경제 요인이 복잡하게 엮여있는 상황을 고려할 때, 한국의 안보에 직접적인 영향을 미치는 안보정세에 대한 포괄적인 분석과 전망이 필요합니다.

미국과 중국을 중심으로 자국 이익을 극대화하기 위한 새로운 “민주주의” 경쟁이 심화되고 있고, 리더십의 부재, 국제질서의 개편, 강대국 정치의 부활은 외교 무대를 지배하고 있습니다. 미중 경제갈등, 코로나19의 경제 충격, 기후 변화 이슈는 앞으로도 한국의 경제안보에 큰 영향을 줄 것이며, 다양한 기술 발전 중에서도 인공지능 무기체계는 국가안보의 새로운 게임체인저로 자리잡을 것으로 예상됩니다. 아울러 각국이 군사력 건설과 군비증강을 가속화하는 가운데, 한국은 보다 포괄적인 관점으로 안보정세를 분석하고 미래를 전망해야 대응전략을 마련할 수 있을 것입니다.

이에 국방대 안보문제연구소에서는 불확실하고 불안정한 국제 및 지역 안보 상황에 대한 보다 포괄적이고 체계적인 이해와 통찰력을 제공하고, 2022년 세계안보정세에 대한 종합적인 전망을 담아 한 권의 책자로 출간하게 되었습니다. 특히 한반도를 둘러싼 미국과 중국, 일본, 러시아 등 주변 4강의 외교전략과 국방정책의 전반적인 추세를 분석하고, 이를 통해 우리나라의 안보에 주는 함의를 다각도로 도출하고자 하였습니다.

본 책자에 담긴 분석들이 관련 분야 연구자 및 전문가들의 교육과 연구는 물론 유관부처의 정책개발에도 일조할 수 있기를 기대하며, 집필에 참여해주신 연구진 여러분의 노고에 감사드립니다.

2021년 12월 31일

국방대학교 총장 겸 국가안전보장문제연구소장 육군소장 정 해 일

목차

2022년 안보정세전망

요약본	1
-----	---

제1장

서론	23
----	----

제2장

미국	1. 미국의 국내정치 변화와 중간선거 전망28
	2. 바이든 행정부의 국제정세 인식30
	3. 미중관계와 바이든 행정부의 인도태평양 정책 현황 및 전망34
	4. 북미관계와 북한 비핵화 전망39

제3장

중국	1. 중국의 정치 변화44
	2. 미중 패권경쟁과 중국 국내정치48
	3. 중국의 러시아 및 북한과의 안보협력 강화와 한반도 안보에 대한 고찰53

목차

2022년 안보정세전망

제4장

일본

1. 일본 국내정치 변화와 전망60
2. 기시다 정부의 세 가지 정책방향63
3. 새로운 안보담론으로 '경제안보'의 등장65
4. 미일동맹을 중심으로 쿼드 외교의 확장67
5. 일본의 대한반도 정책 및 한일관계 전망71

제5장

러시아

1. 확장된 유라시아 파트너십 전략과 미래갈등77
2. 동북아 신지정학적 불안정과 뉴노멀 시대 중러
협력의 양상81
3. 한반도를 분쟁지역으로 규정한 러시아의 시각과 전망85
4. 러시아의 공세적 對한반도 접근 전략과 한반도 안보에
대한 고찰87

제6장

결론

..... 93



요약본

요약문

- 미국의 국내정치 변화와 2022년 중간선거 전망
 - 코로나 19 팬데믹 국면 속 집권 1년차를 맞는 바이든 대통령의 지지율은 40%로 매우 낮은 상황
 - 최근 버지니아 주지사 선거에서 민주당 후보가 패배하고 글렌 영킨 공화당 후보가 승리하며 민주당 스스로도 2022년 중간선거 전략수립에 많은 고민을 갖게 됨
 - 최근 경기회복 국면에 있으나 미국 내 인플레이션과 원유공급 등의 문제는 미국 유권자들의 집권여당에 대한 불만으로 이어지고 있음. 물론 바이든 행정부의 대규모 인프라 법안과 기후변화 이니셔티브에 대한 지지율은 높으나, 이것이 자신들에게 어떠한 혜택을 가져다 줄지에 대해서는 확신하지 못하고 있음
 - 선거구 재획정, 현직 민주당 하원의원의 재선 포기 등 여러 요인들이 2022년 중간선거에 영향을 미칠 것이나, 더욱 중요한 것은 소위 <글렌 영킨> 모델로 불리는 공화당의 선거전략이 미국 유권자들 사이에 얼마나 반향을 일으킬지의 여부임. 트럼프즘을 통해 공화당 지지자들을 결집시키면서도 트럼프 전 대통령과의 거리를 둬으로써 선거에서 승리한 글렌 영킨 주지사의 전략은 향후 공화당의 선거 전략으로 중요하게 고려될 전망이다
- 바이든 행정부의 국제정세 인식
 - 미중경쟁이 뉴노멀로 자리잡아 가는 가운데, 바이든 행정부는 중국과의 경쟁적 공존을 통해 미중경쟁에 임하고 있음
 - 경쟁과 공존, 대항의 영역이 공히 존재함을 인정하고 영역별 균형을 맞

추며 위기고조를 예방하려함. 궁극적으로 힘의 우위를 통해 중국을 관여하려 하고 있으나, 미중간 경쟁 영역은 군사, 경제, 규범, 기술 등 다양한 영역에 존재하기에 단시간에 승자와 패자를 가려내기 어렵고, 기존의 양국간 상호의존을 전제하며 경쟁을 진행하기에 장기화 될 수 밖에 없음

- 바이든 행정부는 다자화를 통해 대중국 세력균형 우위 확보 및 중국의 현상변경 행위를 억제하려함
 - 민주주의의 쇠퇴 및 권위주의의 확장이라는 차원에서 바이든 행정부는 민주주의 동맹국을 결집시키려 하며, 특히 코로나19 팬데믹 국면 속 디지털 권위주의의 확대와 관련한 우려가 다대함
 - 경제안보 차원에서 공급망 재조정 역시 대외정책적 우선순위화 되고 있는데, 이는 경쟁국인 중국에 코로나19 팬데믹에 대응하기 위한 의료물품뿐만 아니라 핵심기술 및 관련부품 생산 공급망 역시 중국 및 아시아 지역에 집중되어 미국의 취약성이 노정되었다는 데에 기인함
 - 마지막으로 코로나19 팬데믹으로 인해 미중 양국은 백신외교 경쟁을 벌이기도 했으나, 이러한 공여 과정은 의학적 기준이 아닌 지정학적 필요에 의해 이뤄져서 백신공급 형평성의 문제가 제기되기도 했음
- 미중관계와 바이든 행정부의 인도태평양 정책 현황 및 전망
- 바이든 행정부는 트럼프 행정부의 중동정책 중 하나인 아브라함 협정과 인도태평양 전략을 받아들이며 미중경쟁에 집중하고 있음
 - 마찬가지로 북대서양조약기구 동맹국들 역시 중동지역에서의 철군으로 인도태평양 전구로 전략자산과 병력 이동의 부담감이 줄어들었고, 주요 동맹국들은 인도태평양 전략을 수립하여 역내 진입하고 있음
 - 동맹기반 인도태평양 전략을 수행할 미국은 이미 쿼드, 쿼드 플러스,

D-10, Five Eyes Plus, AUKUS 등을 이미 형성하며 다층적 지역안보 아키텍처를 구축하였음. 이들은 제도화된 공식 기구로 발전시키기 보다는 유연한 형태의 기능·이슈별 협력체로 당분간 기능할 것으로 예측됨

- 또한 다자화 전략을 기반으로 미국과 미국 동맹국들은 향후 다양한 이익과 위협인식을 공유한 연합체를 형성할 가능성이 높음. 또한 단일전구화된 인도태평양 전구 내부의 효율적 군수체계 확립과 전략자산 및 병력 재배치를 위해 동맹국들과의 협력이 필수적임. 또한 같은 맥락에서 다자화된 연합군사훈련의 빈도도 높아지고 있음
- 가치외교와 관련해 미국은 미중관계를 민주주의와 권위주의의 경쟁으로 인식하는 바, 12월 개최될 민주주의 정상회의와 내년 중국 베이징 동계올림픽에 대한 외교적 보이콧과 같은 가치외교는 향후로도 지속될 전망이다
- 디지털 권위주의 확산과 맞물려 미국의 인도태평양 역내 디지털 거버넌스 구축을 위한 법안 및 예산 마련이 이어지고 있으며, 핵심기술 및 부품의 안정적 공급을 위한 글로벌 공급망 재구축 역시 동맹국들과의 협력 하에 진행되고 있음
- 바이든 행정부는 향후 <국가혁신 및 경쟁법 (S.1260/H.R.2731)> 및 Build Back Better World Initiative에 따라 인도태평양 역내 디지털 거버넌스 구축 공여가 이뤄질 예정이며, 동시에 미국 내 산업정책 재편을 통한 기술경쟁력 제고를 위해 노력할 것임. 모든 기술 및 제품 공급망의 리쇼어링을 추구하기 보다는 핵심기술 및 부품 공급망 재조정에 집중할 것이며, 이를 위해 동맹국들과의 협력을 요청할 것임

○ 북미관계와 북한 비핵화 전망

- 북미관계가 교착상태에 머물러 있는 가운데 한국은 종전선언을 통해 대화의 모멘텀과 평화체제로의 이행을 시도하고 있음. 그러나 종전선언에 대한 전술적 가치에 대해 한미간의 이견이 좁혀질 수 있을 것인가, 또한 북한이 이를 수용할 것인가가 관건임
- 북한의 미사일 발사 테스트는 북미간 협상 교착상태에서도 지속되었으며, 최근의 극초음속 순항미사일 발사 및 SLBM발사는 유엔 안보리결의안 위반으로서 추가 제재 부과 가능성도 존재함
- 이에 따라 미국은 북한과의 대화 가능성을 열어두었으나 대북 억제력 제고를 위해 한미일 3국간 협의와 더불어 괌을 비롯한 인근 역내 미사일 방어 체계를 개선할 계획임

○ 최근의 ‘역사결의’는 시진핑 장기 집권 정당화

- 2021년 11월 11일 중국공산당은 제19기 중앙위원회 6차 전체회의(6중전회)를 폐막하면서 40년 만에 ‘역사결의’를 채택
- 세 번째 역사결의의 전문은 아직 공개되지 않았지만 그 내용을 요약해 발표된 공보를 보면 내용은 시진핑에 대한 칭송으로 가득하며, 시진핑을 마오쩌둥과 덩샤오핑에 버금가는 3대 지도자 반열에 올림
- 특히 주목할 만한 사안은 덩샤오핑의 위상이 크게 약화되었다는 점
- 시진핑을 우상화하는 이러한 세 번째 역사결의는 그의 장기 집권을 합리화할 명분을 제공

○ 시진핑 시대 중국의 변화

- 현재의 시진핑 시대 중국은 이미 이전 후진타오 시대와 상당히 다른 모습을 보이고 있는데 정치, 사회, 경제 등 중국 내 모든 부문에 망라

- 된 이러한 변화는 시진핑의 독재 움직임과 그 궤를 같이함
- 시진핑 시대는 과거 마오쩌둥 시대와 같이 홍(紅) 즉 공산당 이데올로기를 중시하는 경향으로 후퇴
 - 시진핑 시대 중국에서는 혁신이 주도하는 자본주의 경제성장에 대한 이해가 결여된 공산당은 마치 황금알을 낳는 거위의 배를 가르듯이 혁신기업에 대한 억압과 통제를 본격화
- ‘공동부유’의 부활
- 2021년 8월 시진핑 주석은 중국의 목표를 모든 국민이 편안하고 풍족한 생활을 누린다는 샤오캉사회를 목표로 하는 ‘공동부유(共同富裕)’ 즉 함께 잘사는 사회로 공식화, 이는 마오쩌둥 시기 초기인 1950년대의 정책 목표 중 하나
 - 공동부유를 목표로 삼았던 대약진운동이 수천만 명의 아사와 함께 처참한 실패로 끝나자 종적을 감췄던 공동부유가 시진핑 시대에 다시 부활
 - 덩샤오핑의 선분론에 대비되는 마오쩌둥의 공동부유의 강조를 통해 독재를 강화해 나가는 시진핑 주석의 중국에서 자본주의 혁신은 점점 힘을 잃을 수 밖에 없고 시진핑 독재가 길어지면 중국 경제는 침체기에 들어설 것
- 국민의 전폭적 지지를 받는 바이든의 대중 강경노선
- 바이든 대통령은 트럼프 시기의 대중국 강경 노선은 그대로 답습한 채 세부 정책의 조정 시도
 - 바이든 정부의 대중국 강경 노선은 바이든 본인의 의지가 확고한 가운데 민주당, 공화당 그리고 대부분의 국민들까지 광범위한 지지를 보내고 있기 때문에 당분간 지속될 수 밖에 없음

- 2021년 3월 미국의 여론조사 기관인 퓨리서치센터는 트렌드패널 회원인 18세 이상 2,596명을 대상으로 미국인들의 중국에 대한 인식 조사 결과를 발표했다. 이에 따르면 미국인 10명 중 약 9명(89%)는 중국은 협력자가 아니라 경쟁자(55%) 또는 적(34%)이라고 생각했고, 중국은 협력자라고 답한 비율은 겨우 9%에 불과
- 대만 문제와 시진핑 국내정치
 - 미국의 동맹을 통한 압박으로 다소 수세적 처지에 놓인 중국은 미국의 새로운 대만 정책에 대해서는 매우 공세적 태도를 취함
 - 시진핑 주석은 대만 문제에 미국이 간여하는 것은 ‘불장난을 하고 있는 것이며, 불장난을 하는 사람은 스스로 불에 타 죽는다’라는 격한 표현까지 사용하면서 미국을 비난
 - 대만 문제에 관해 시진핑 주석이 미국에 이례적으로 강한 불만을 제기한 것은 대만 문제가 단지 중국이 양보할 수 없는 중국의 ‘핵심이익’이라는 것일 뿐만 아니라 중국의 민족주의가 시진핑 독재에 하나의 중요한 축을 구성하고 있기 때문
- 중국 내 극단적 민족주의의 고양
 - 현재 중국에서는 극단적인 민족주의로 가득한 소셜미디어 게시물을 쏟아내는 젊은이들 일명 ‘자간오’가 급증
 - 자간오 이외에도 ‘소분홍’, ‘분노청년’ 등 맹목적으로 공산당을 찬양하면서 극단적 민족주의 성향을 보이는 청년들이 많음
 - 중국의 민족주의 특히 극단적 민족주의의 발흥은 중국 국내뿐만 아니라 중국과 이웃하고 있는 한국을 비롯한 이웃나라들에게도 상당한 우려를 자아내고 있음

- 시진핑 시대 특히 극단적 민족주의가 폭발적으로 확산되고 있는 것은 시진핑 주석의 의지가 뒷받침되고 있기 때문
- 시진핑 주석이 극단적 민족주의 세력의 지지 하에 대만과의 통일 문제에 대해 강경한 발언을 할 수록 독재의 정당성 또한 부여되는 것이다. 이는 과거 김일성이 통일을 얘기하면서 자신의 독재를 정당화하고 정적 숙청을 해나간 사실과 유사한 맥락
- 중러 안보협력 강화
 - 2021년 6월 28일 중국 시진핑 주석과 러시아 푸틴 대통령은 화상 정상 회담을 통해 양국 간 우호협력조약의 연장을 공식적으로 발표
 - 두 국가는 특히 2021년 올해 들어 양국 간 관계가 매우 튼튼해지고 있다는 성명을 반복적으로 발표
 - 중국과 러시아의 협력은 특히 군사안보적 측면에서 구체적으로 진전을 보고 있으며 그 실례로 사실상 연합 작전 수준의 합동군사훈련에 주목할 필요 있음
 - 특히 과거에는 중러 합동훈련은 쌍방이 대부분 동일 작전 계획 하에 각자 독립적으로 부대를 편성하여 군사 훈련을 진행하였으나 2021년 8월 9일부터 13일까지의 ‘서부연합-2021 연습’에서는 중러 양국 군이 ‘혼합 편성해 기획하였으며 합동지휘본부를 구축한 중러 연합군이 양국 언어로 만들어진 지휘정보 시스템을 공동으로 사용한 것이 의미’가 있음
- 중국과 러시아의 동맹 가능성은 낮음
 - 향후 푸틴 대통령과 시진핑 주석의 독재가 계속되면서 이러한 군사협력은 더욱 굳건해 질 것으로 예상
 - 그러나 실제 구속력 있는 동맹으로 진화될 여지는 크지 않음. 동맹이라

고 하면 다른 국가가 전쟁 상황에 놓이게 되면 이를 도와야 할 책임이 있는데 과연 러시아가 예컨대 우크라이나를 두고 미국과 군사적 충돌이 발생할 경우 중국이 이를 도울 것인가?

- 시진핑 주석의 '독재 수준'이 아직 굳건하게 자리잡지는 못한 상황에서 더군다나 대만 문제와 같은 중국의 핵심이익에 관련된 사안이 아닌 상황에서 단지 러시아를 돕기 위해 세계 최강대국인 미국과 군사적으로 맞서는 것은 매우 어리석은 선택이 될 것이기 때문

○ 북중 관계 개선

- 2021년 7월 11일 중국과 북한 사이에 체결된 '조중 우호, 협조 및 호상 원조에 관한 조약'(이하 북중우호조약) 60주년을 맞아 두 국가 최고지도자는 친서를 주고 받고 양국 관계의 발전을 강조
- 중국과 북한과의 관계는 시진핑 집권 초기 중국의 공개적인 반대에도 불구하고 북한의 거듭된 핵 및 미사일 시험 발사로 상당히 악화
- 이러한 상황은 트럼프 대통령과 김정은 위원장 간의 싱가포르 정상회담 개최를 즈음하여 전면적으로 바뀜
- 미북 관계 개선으로 인한 동아시아 국제관계의 급격한 재편이 가시화 되는 상황에 이르자 한반도에서의 영향력을 상실을 두려워 한 중국이 관계 개선의 의지를 내비치고 이에 북한이 호응
- 중국과의 관계 개선으로 말미암아 북한이 얻은 바는 적지 않은데, 가장 대표적으로 중국 관광객 유치를 통한 외화벌이
- 2019년 11월 북한이 김정은 지시로 금강산에 지어진 현대의 건물을 허물고자 한다는 소식이 전해졌는데, 이는 북한이 보다 대규모로 관광시설을 지음으로써 보다 많은 중국 관광객을 유치하고자 했기 때문

○ 중국과 북한의 군사협력 강화

- 중국과 북한 간의 전반적인 관계 개선이 군사적 분야로까지 확대되고 있음
- 2019년 6월 시진핑 주석의 북한 방문 이후 이러한 움직임이 두드러져 같은 해 8월 16~17일 북한군 총정치국장 김수길과 장유샤(張又俠) 중앙군사위원회 부주석, 마오화(苗華) 중앙군사위원회 정치공작부 주임 등이 고위급 군사회담을 개최하여 양국 간 정상회담 시 논의되었던 군사협력의 구체적 이행방안을 협의
- 중국과 북한 간 군사협력은 아직 매우 초보적 단계에 머물고 있지만 한반도 안보상황의 변화에 따라 얼마든지 급진전 될 가능성이 있음
- 예컨대, 중국을 견제하기 위해 한국이 미국과 일본의 공동전선에 공개적으로 합류하게 된다면 군사적 조치를 취할 가능성이 있음
- 향후 중국이 한국에 불만을 제기하면서 보복조치를 취할 때 그 내용으로 중국과 북한 간 군사협력의 강화, 예컨대 합동군사훈련이라는 안까지 꺼낼 가능성 존재
- 일단 중국과 북한과의 합동군사훈련이 시작되면 중국과 러시아의 합동군사훈련과 같이 매해 조금씩 훈련의 폭과 강도는 증대할 수 밖에 없으며, 그렇게 되면 한반도는 점점 더 위태로운 상황에 놓일 것

○ 중국의 대러, 대북 관계 조정을 통한 미국 견제 가능성

- 중국의 시진핑 주석, 러시아의 푸틴 대통령, 그리고 북한의 김정은 위원장이 장기간 집권하면서 한국을 둘러싼 안보 정세는 보다 혼탁해질 가능성 큼
- 중국은 러시아와 북한 사이에 위치하면서 미국의 대중국 견제 및 압박

에 대해 여러가지 방안을 강구하면서 다른 두 나라와의 관계 조정에 나설 것

- 현재 중국이 러시아 및 북한과 각각 군사적 협력의 강도를 높이고 있는 것은 향후 한미일 군사동맹의 가능성에 대해 중러북 삼국의 (적어도) 준군사동맹으로 맞서고자 하는 시진핑 주석의 의도가 보이는 행보

○ 일본 국내정치 변화와 전망

- 최근 3년 동안 일본 총리가 교체되었고 아베, 스가 그리고 기시다 정부가 차례로 들어옴
 - 아베 총리는 7년 8개월이라는 역대 연속재임 일수 최장수 총리가 되면서 정치, 경제, 외교, 사회 등 다방면에 걸친 아베의 유산을 만들었는데 건강상의 사유로 퇴진
 - 스가 총리는 아베 시기 대내외 정책을 계승하면서 코로나19로부터의 회복과 2020 도쿄 올림픽의 성공적 개최에 집중했으나 코로나19 재유행에 대한 늦장 대응과 무리한 도쿄 올림픽 개최 등이 원인이 되어 연임 포기
- 기시다 총리는 신정부 구성 후 곧바로 중의원을 해산하고 선거를 치렀으며, 예상과 다르게 단독과반을 확보함
 - 자민당이 단독 과반을 차지하게 되면서 연립여당(자민당과 공명당)이 승리. 기시다 정부가 2022년 여름 참의원 선거까지 승리로 이끌 수 있다면, 자민당 총재 기한인 2024년까지 기시다 정부가 유지될 가능성이 큼
- 중의원 선거의 승리로 기시다 정부는 국정운영의 자신감을 찾고 새로운 방향성을 모색할 수 있음
 - 최측근 중 한 명인 하야시 요시마사를 외교장관에 임명, 적극적 외

교를 추진해 나가겠다는 의지를 표출. 기시다 총리와 하야시 장관 모두 자민당 내에서는 중국 등 주변국과의 우호관계를 강조하면서 경제 우선 정책을 추진하는 고치카이(宏池会)를 계승

- 대외정책에 있어 리버럴 성향에 대한 기대가 존재하는 것은 사실이지만, 미중 전략경쟁이 심화되는 강대국 정치의 현실에서 아베 및 스가 정부의 정책 기조를 계승하는 현실유지 성향을 보일 개연성이 큼
- 정책 추진과정에서 자민당의 역할을 중시하고 협력을 강조. 관저 중심으로 국정이 운영되는 정고당저(政高黨低)의 형세에서 벗어나, 자민당이 적극적으로 정책을 제안하고 정부와 소통하는 당고정고(黨高政高)로 전환을 시도

○ 기시다 정부의 세 가지 정책방향

- 2021년 10월 4일 기시다 총리의 기자회견 및 8일 국회연설을 통해 적어도 세 가지 방향이 동시에 추진될 것임을 가늠
- 첫째, 코로나19 대책
 - 아베, 스가 정부 모두 코로나19 대응에 실패했던 만큼 적극적으로 위기관리 대책을 펴겠다는 것임
- 둘째, 성장과 분배를 선순환하는 새로운 자본주의를 실현
 - 포스트 코로나 시대에 맞는 경제사회 비전을 제시하고, 성장과 분배의 균형을 찾겠다는 구상. 과실이 제대로 분배되지 않으면 소비와 수요가 살아날 수 없어서 다음 성장도 이어질 수 없다고 강조
- 셋째, 외교·안보 정책
 - 아베 시기부터 추진해온 ‘자유롭고 열린 인도-태평양(自由で開かれたインド太平洋)’ 지역전략을 지속. 기시다 정부는 동맹 및 우호국과 협력해서 보편적 가치를 추구하는 자유롭고 열린 인도-태평양을 발

전시켜 나가는 외교·안보정책을 강조

- 일본의 독자적인 방위력을 강화. 미사일 방어 및 해상보안능력 강화 등이 추진될 것으로 보임. 미사일 방어가 대북 위협에 대한 억제 및 대응이라면, 해상보안능력은 동중국해에서의 중국과의 회색지대 사태에 대한 대응을 포함할 것임. 이러한 방위력 강화의 구체적 내용은 2022년 말을 목표로 개정을 추진하고 있는 국가안보전략서에 반영
- 핵비확산 등 지구적 문제 해결을 위한 국제사회 공헌을 강화하고, 기후변화, 디지털 무역 등 새로운 분야의 규범 만들기에 적극적으로 참여. 유엔, G7 등 다자 외교에서 발휘해온 일본 외교의 강점을 살리면서 일본의 소프트 파워를 강조

○ 새로운 안보담론으로 ‘경제안보(經濟安全保障)’의 등장

- 일본 정부는 국가전략 차원에서 전략적 자율성과 전략적 불가결성이라는 두 가지 요소가 경제안보의 핵심이라고 강조
 - 에너지, ICT 기술, 의료 등의 분야에서 전략적 자율성을 확보하고, 지속가능한 경제발전을 위해 반드시 필요한 산업 육성을 통해 전략적 불가결성을 강화한다는 방침
 - 4차 산업혁명 시대에 경제안보와 관련하여 핵심이 되는 것은 첨단기술이다. 미중 전략경쟁의 핵심이 AI, 로봇, 무인기 등 4차 산업혁명 기술을 둘러싼 패권 경쟁인 만큼 일본도 첨단기술에 대한 국가적 관심이 높고, 이러한 첨단기술을 경제안보의 관점에서 다루고자 함
- 기시다 정부는 새로운 내각 구성에서 경제안보장관직을 신설하고, 고바야시 다카유키 전 방위성 정무관을 임명
 - 기시다 정부는 향후 고바야시 장관을 중심으로 전략물자를 확보하고 반도체 등 첨단기술 유출을 방지할 수 있는 경제안보추진법 제정을

추진. 법안의 주요 내용은 △ 특허 공개 제도, △ 공급망 강화, △ 첨단기술 연구개발 지원, △ 중요 인프라 안보의 확보 등의 네 가지 요소를 포함

- 일본은 개정할 국가안보전략서에 경제안보의 골자가 되는 전략 및 접근법을 포함하는 등 미중 전략경쟁의 큰 틀에서 경쟁적 공존을 위한 경제안보정책을 펼쳐 나갈 개연성이 큼.
 - 바이든 행정부가 첨단기술을 국가안보의 관점에서 접근하는 것과 같이 기시다 정부도 반도체를 비롯한 첨단기술을 국가안보의 필수적인 전략물자로 취급하면서 국가전략 차원에서 경제안보정책을 실현

○ 미일동맹을 중심으로 쿼드 외교의 확장

- 기시다 정부의 대외정책 변화는 서태평양에서 인도양까지 이어지는 인도-태평양이라는 지정학적 공간을 중심으로 이루어질 것임
 - 미일 양국은 자유롭고 열린 인도-태평양 기조하에 대중 정책에 대한 큰 틀의 협의를 지속. 미국은 오바마 시기부터 행정부가 변할 때마다 일본에 센카쿠 열도 문제에 대한 확약(commitment)을 제시
 - 미일 양국은 대만해협의 안정에 대해 공통의 인식을 표명하는 등 자유롭고 열린 인도-태평양 추진을 위한 미일 안보협력은 지속해서 강화될 것으로 전망
 - 일본은 2022년 말에 전략문서를 차례로 개정할 예정인 만큼 바이든 행정부가 발표할 전략문서의 기조를 적극적으로 반영. 양국 간의 안보전략 및 국방전략의 조정은 미일동맹의 일체성을 높이고 상호운용성을 진화시키는 방향으로 진행
- 일본은 미일동맹과 함께 쿼드 협력을 지속해서 발전시킬 것임
 - 2021년부터 쿼드 협력은 정상회담 수준으로 격상된 만큼 일본의 쿼드

중심 외교는 확대될 것임. 3월 화상 쿼드 정상회담 개최 이후 보건안보(백신), 기후변화, 첨단기술 등 3개의 작업반(working group)이 설치. 비전통안보 및 경제 이슈를 중심으로 쿼드 협력 제도화 시도

- 2022년 쿼드 정상회담의 일본 개최를 추진하면서 미일 양국이 견인하는 쿼드 협력을 지속해서 강조할 것임
- 일본은 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’ 지역전략을 통해 동중국해-대만해협-남중국해-인도양으로 이어지는 해양 공간에서의 안보협력을 강화
 - 인도와는 쿼드 협력을 기반으로 3자 혹은 4자 군사협력을 지속하고 있으며, 호주와의 안보협력은 준동맹급으로 격상시킴
 - 영국, 프랑스, 독일 등 새로운 인도-태평양 파트너국가와 함께 협력을 가시화. 향후 유럽 국가들과 정기적으로 교류하고 안보협력을 심화시키고자 할 것임
 - 일본은 자유롭고 열린 인도-태평양을 내세우며 안보협력 국가를 늘리고 협력 의제를 다양화하면서 보다 확장적인 구상으로 발전시키고자 할 것임

○ 일본의 대한반도 정책 및 한일관계 전망

- 기시다 정부는 한국, 중국, 러시아 등을 포함하는 동북아 지역은 협력보다는 갈등과 대립의 공간으로 보고 있음
 - 한국과는 독도 문제, 중국과는 센카쿠 열도 문제, 러시아와는 북방영토 문제 등 해결이 어려운 영토 문제로 대립하고 있으며 단기간에 외교적 해결책을 모색하기도 어려워 보임
 - 이러한 환경에서 관계 개선을 적극적으로 모색하기 보다는 기존의 관계를 유지하는 현상유지적 외교에 방점을 둘 수 있음
- 기시다 정부 출범으로 주변국 관계에 있어 이전보다 온건한 정책을 기

대할 수 있다는 가능성이 제기됨. 그러나 미중 전략경쟁이 심화되는 구조적 상황에서 극적인 정책 전환은 현실적으로 어려울 수 있음

- [한일관계] 일본은 경색된 관계를 전략적으로 방치할 수 있음
 - 위안부 및 강제동원 피해자 문제와 관련해서 한국과 관계 개선을 이루는 정책은 후순위로 밀릴 수 있음
 - 또한, 한국의 과도기적 정치상황을 고려해서 차기 정부의 대외정책이 명확해지면 그에 따라 신중하게 관계 개선을 모색할 가능성도 있음
- [북일관계] 일본은 한쪽에서는 북한의 핵·미사일 위협에 대한 대응을 강조하고 있고, 다른 한쪽에서는 일본 납치자 문제 해결을 모색
 - 일본은 북한의 도발에 대해서는 강경한 자세를 유지하겠지만, 북미 관계의 변화에는 민감하게 반응할 수 있음. 북미 관계가 변화하면 북일 관계도 자연스럽게 영향을 받아 변화할 수 있기 때문임
- [한반도 및 한미일 협력] 향후 기시다 정부에서도 한미일 관계를 염두에 두고 신중하게 관계 개선을 모색할 가능성도 배제할 수 없음
 - 바이든 행정부는 한미일 협력을 강조하고 있지만 대결적 한일 관계가 한미일 협력에도 영향을 미치고 있는 것이 사실
 - 그러나 기시다 정부에게도 북한 핵문제의 평화적 해결 및 한반도의 군사적 긴장완화는 일본의 안보환경 개선으로 이어질 수 있는 중요한 문제일 수 있음
 - 향후 기시다 정부에서도 신중하게 관계 개선을 모색할 경우 한국도 한일 과거사 논의와는 별도로 대북 정책, 경제안보 분야의 협력, 글로벌 차원의 비전통안보 협력 등을 추진 가능할 것임

○ 2022년 러시아 국가이익과 한국의 선택

- “러시아의 대외정책이 최근에는 포스트소비에트 영역을 넘어 범 유라시아 지역으로 확장되는 형태로 나타나고 있음
- 러시아의 유라시아 전략은 유라시아 공간내에서 EAEU(유라시아경제연합), 아세안, APEC(아시아태평양경제협력) 및 SCO(상하이협력기구) 국가들이 참여하는 다자간 협력의 복잡하고 중층적인 체제구축을 목표로 하고 있음
- 러시아의 동북아 지역 정책은 동북아 국가들과 경제협력을 통한 공동 번영과 북한 핵 문제를 해결하여 역내 군사적·안보적 신뢰 구축과 협력체제를 이루는 것임
- 이를 위해 당사국인 남북한과 인접 이해 당사국들인 미국, 일본, 중국, 러시아 등이 참여하는 6자회담 체제하에서 상호 안보 이익을 고려하면서 문제를 해결해야 한다고 봄
- 러시아는 동북아 공간에서 전통적 지정학적 요소인 하드파워를 강화해 나가면서 신지정학적 요소인 국제협력이라는 소프트파워를 병행하고 있음
- 러시아가 추구하는 국가이익은 극동 시베리아 개발과 발전이며 이러한 경제적 이익에 저해되는 동북아 대립 구도를 적극적으로 타파하고 주도해 나가는 것이 러시아의 국가이익에 부합된다고 보고 있음

○ 확장된 유라시아 파트너십(Greater Eurasian Partnership)전략과 미러갈등

- 러시아는 중러와 서구가 글로벌 차원에서 그레이트 디커플링(great decoupling)으로 진행되고 있는 현 상황을 장기적으로 바라보고 이에 대응 전략을 세우고 있음
- 러시아는 미국과 서구의 전방위적 압박과 경제제재조치가 이어지고 있

는 상황에서 이를 우회하는 헛징 전략으로 중국과의 관계를 중요시하며 협력을 강화해 나가면서 대응하고 있음

- 러시아의 지정학적 프로젝트인 ‘확장된 유라시아 파트너십 전략’ (GEP: Greater Eurasian Partnership-처음에는 유라시아 개념을 포스트소비에트 지역에 국한하였으나 그레이터 유라시아는 그 경계를 넘어 리스본에서 블라디보스토크까지를 뜻하는 유럽과 아시아라는 개념으로 확대)은 러시아의 국제정치 지위와 연결되어 있으며 크렘린의 대외경제전략과 국제 정체성과 긴밀하게 연결되어 있음
- ‘그레이터 유라시아’의 개념은 유라시아에서의 다양하고 다층적인 국제 협력을 뜻하며 유라시아 지역 내 특정 프로젝트를 목적으로 하는 국제 기구를 창설하고 특정 영역에서 개별국가의 의지와 이익을 바탕으로 협력하는 것을 의미함
- 러시아가 제안하는 ‘확장된 유라시아파트너십’ (GEP)은 유럽과 아시아를 연결하고 중국, 일본, 한국, 아세안 국가들을 포함하는 주요 경제주체들과의 통합 이니셔티브로 볼 수 있음
- 확장된 유라시아파트너십 전략은 EAEU와 BRI를 연결하고 중국을 넘어 EAEU가 이란, 인도, 동남아시아와 연결하면서 중국을 견제함과 동시에 영미권과 대결하는 거대전략임

○ 동북아 신지정학적 불안정과 뉴노멀 시대 중러 협력의 양상

- 중국은 러시아가 주도하는 유라시아경제연합(EAEU)과 중국의 일대일로(BRI) 정책을 통합하기로 결정
- 2018년, 유라시아경제연합(EAEU)은 일대일로(BRI)와 통합하는 차원에서 중국과 무역 및 경제협력을 체결
- 러시아가 중국의 영향력을 제한하기 위하여 유라시아 대륙을 종과 횡

으로 짜여져 있는 경제기구와 안보기구를 통하여 중국을 컨트롤 하는 것을 목표로 하고 있음

- 러시아가 상하이 협력기구(SCO), 동남아시아 국가연합(ASEAN), 심지어 아시아태평양경제협력(APEC)을 GEP에 포함하는 주된 이유는 중국을 그레이터 유라시아 개념 구조 내에 두려고 하고 있음
- EAEU는 러시아가 주도하는 유라시아를 외부 경쟁으로부터 보호하는 것을 목표로 하는 경제 통합 메커니즘이지만, 일대일로와의 연결을 통해 경제 세계화의 혜택을 누릴 수 있도록 설계되어 있음
- 현재 진행되는 네트-제로 시대와 신재생에너지, 기후변화 등은 탄소 경제에 의존하는 러시아와 중국을 대상으로 하는 압박전략 중 하나라는 전문가의 분석
- 전방위적으로 양 진영이 견제와 충돌로 이어지고 있으며 코로나19 이후 세계질서의 재편을 놓고 서구와 유라시아 세력으로 구분되는 큰 흐름은 그레이트 디커플링과 함께 중러가 추구하는 다극체제와 영미가 중심역할을 하는 불안정한 양극체제의 대결로 이어질 가능성이 높아져 가고 있음

○ 한반도를 분쟁지역으로 규정한 러시아의 시각과 전망

- 국가안보전략 37조에서 러시아는 중동지역과 아프가니스탄, 북아프리카, 시리아와과 같은 수준으로 한반도를 긴장이 고조되는 지역으로 적시하고 있음
- 러시아 대외정책개념에는 아시아에서 진행되고 있는 군비경쟁과 핵무기와 같은 대량살상무기 확산의 위협이 집중하고 있다고 보며 이를 해결하기 위한 수단으로 외교적 방법에 의존해야 한다고 적고 있음
- 한반도 문제에 대한 러시아의 인식과 대응은 러시아연방 대외정책개념

에 잘 나타나 있음

- 러시아의 對한반도 정책의 핵심은 등거리 외교노선. 대외정책개념에 따라 남북한과는 우호적 관계를 유지하는 것이 중요하다고 적고 있음

○ 러시아의 공세적 對한반도 접근 전략과 한반도 안보에 대한 고찰

- 최근 3~4년 사이에 러시아의 동북아 지역 군사적 활동과 중러 합동 군사훈련이 증가 2018년 러시아 동부 군관구에서 대대적인 군사합동훈련을 하였으며 2019년에는 러시아 군용기가 한국방공식별구역을 무단으로 20여 차례 진입
- 러시아의 카디즈 무력화 시도는 독도 영공을 침범하기에 이르렀으며, 2020년에 이어 2021년에도 중러 합동 비행훈련 중 카디즈에 무단으로 진입하는 일이 연속해 발생하고 있음
- 이러한 사태를 조율하기 위하여 한국과 러시아는 2021년 11월 11일, 양국 해·공군 간 핫라인 설치 운용에 관한 양해각서를 체결
- 빈번한 카디즈 진입과 러중의 한반도 근해 군사훈련은 다분히 한미일 안보협력 공조에 보내는 군사적 신호
- 지속적인 중러 전략자산의 한반도 인근 전개는 철저히 계산된 군사 안보 전략의 일환이며 이에 대한 대응이 필요. 앞으로 동북아에서 러시아의 공세적 군사 안보 개입은 지속될 것으로 보이며 특히, 미중러 갈등이 계속되는 국제정세에서 러시아의 한반도 문제개입과 對한국 접근 정책은 더 공세적이 될 것으로 보임
- 러시아 푸틴 대통령은 교착상태에 놓여 있는 북핵 문제를 대북 제재만으로 해결할 수 없다며 남북러 3각협력을 통하여 해결하자고 2021년 6월 4일 상트페테르부르크 국제경제포럼 행사에서 강조
- 남북러 3각 협력사업은 러시아에 경제적 안보적 이익과 한반도에 대한

영향력 확대, 그리고 동북아 내 중국의 영향력 축소라는 다면적인 내용을 담고 있음

- 한반도 주변의 미국, 일본, 중국과는 달리 사활적 안보 이익에서 조금은 떨어져 있는 러시아가 동북아 안정과 평화 정착에 중요한 역할을 담당할 가능성이 있으며 그 역할을 추동할 수 있는 한국의 전략적 지혜가 필요한 시점

제1장

서론

정한범

제1장 서론

한반도를 둘러싼 안보정세는 미중 패권경쟁의 심화와 더불어 급격히 변하고 있는 상황이다. 트럼프에 이어 새롭게 들어선 바이든 행정부는 미중경쟁을 하나의 뉴노멀로 인식하면서 중국과의 경쟁적 공존을 통한 미국 이익의 극대화를 꾀하고 있다. 이러한 가운데 집권 1년차에 접어든 바이든 대통령의 지지율은 약 40%로 매우 낮은 상황이기 때문에 이를 만회하고 선거에서 승리하기 위해 미국 대중에게 충분히 어필할 수 있는 대외정책의 성과를 보여주고자 할 것이다. 현재 코로나-19로 인해 중국에 대한 반감을 넘어선 혐오 감정이 확대되고 있는 상황에서 미국 정부의 대중국 견제 및 압박은 보다 강화될 것으로 보인다. 미중 패권경쟁이 보편적으로 받아들여지고 있는 국제정치의 현실에서 한국 정부는 두 강대국 간 경쟁의 희생양이 되지 않도록 노력해야 하며 이를 위해 무엇보다 현 상황에 대한 정확한 분석이 요구된다.

바이든 행정부는 궁극적으로는 힘의 우위를 통해 중국을 관여하려 하고 있으나, 미중 간 경쟁 영역은 군사, 경제, 규범, 기술 등 다양한 영역에 존재하기에 단시간에 승자와 패자를 가려내기 어렵고, 기존의 양국간 상호의존을 전제하며 경쟁을 진행하기에 장기화 될 수밖에 없다. 이에 미국은 다자화(multilateralization)를 통해 대중국 세력균형의 우위를 확보하고 중국의 현상 변경 행위를 억제하고자 시도 하고 있다. 특히 민주주의의 쇠퇴 및 권위주의의 확장이라는 차원에서도 바이든 행정부는 민주주의 동맹국을 결집시키려 하며, 경제안보 차원에서 공급망 재조정 역시 대외정책적 우선순위화 되고 있다. 또한, 코로나19 팬데믹으로 인해 미중 양국은 백신외교 경쟁을 벌이기도 했으나, 이러한 공여 과정은 의학적 기준이 아닌 지정학적 필요에 의해 이뤄지고 있기 때문에 백신공급 형평성의 문제가 제기되고 있는 상황이기도 하다.

현재 북미관계가 교착상태에 머물러 있는 가운데 한국은 종전선언을 통해 대화의 모멘텀과 평화체제로의 이행을 시도하고 있지만, 종전선언의 전술적 가치에 대해 한미간의 이견이 좁혀질 수 있을 것인가, 그리고 북한이 이를 수용할 것인가가 관건이 된다.

시야를 중국으로 돌려보면 무엇보다 중국 시진핑의 장기집권 의지가 확고한 상황에서 시진핑의 중국이 어떤 모습을 띠게 될 것인가가 관건이 된다. 이미 현 시진핑 시대 중국은 이전 후진타오 시대와 상당히 다른 모습을 보이고 있는데 정치, 사회, 경제 등 중국 내 모든 부문에 망라된 이러한 변화들이 시진핑의 독재 양상과 연계되어 총체적으로 이해될 때만 우리는 현재의 중국을 보다 잘 이해할 수 있다. 예컨대, 현재 중국의 대외관계에서 강경노선을 펼치고 있는 원인 중 하나는 시진핑의 의지가 뒷받침되고 있기 때문이다. 대만과의 통일 문제를 비롯 미국과의 대립에서 굽히지 않고 강하게 나아갈 수록 독재의 정당성이 부여되는 것이다. 북한에서 과거 김일성이 통일을 말하면서 자신의 독재를 정당화하고 이를 정적 숙청을 위한 수단으로 삼은 것과 유사한 맥락이라고 할 수 있다.

일본에서는 최근 3년 동안 세 번의 총리 교체가 있었고 아베, 스가 그리고 기시다 정부가 차례로 들어섰지만 그럼에도 불구하고 일본의 대외정책은 크게 달라지지 않은 채 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’ 전략을 지속하고 있다. 현 기시다 정부에서도 이전과 같이 일본의 독자적인 방위력 강화, 미사일 방어 및 해상보안능력 강화 등이 추진될 것으로 보이는데, 미사일 방어가 대북 위협에 대한 억제 및 대응이라면 해상보안능력은 동중국해에서의 중국과의 회색지대 사태에 대한 대응을 포함할 것으로 예상된다. 글로벌한 차원으로 보자면 일본은 기후변화, 디지털 무역 등 새로운 분야의 규범 만들기에 적극적으로 참여하면서 유엔, G7 등 다자 외교에서 발휘해온 일본 외교의 강점을 살리면서 일본의 소프트 파워를 강조할 것으로 보인다. 현재 기시다 정부는 한국,

중국, 러시아 등을 포함하는 동북아 지역을 협력 보다는 갈등과 대립의 공간으로 보고 있지만 이를 단기간에 외교적으로 해결하는 것 보다 기존의 관계를 유지하는 현상유지적 외교에 방점을 둘 가능성이 크다.

푸틴 대통령의 러시아는 최근 포스트소비에트 영역을 넘어 범 유라시아 지역으로 대외 관심을 확장하고 있다. 특히 중러와 서구가 글로벌 차원에서 그레이트 디커플링(great decoupling)으로 진행되고 있는 현 상황을 장기적으로 바라보고 이에 대응 전략을 세우고 있다고 보여진다. 한국과 관련, 러시아는 '확장된 유라시아파트너십' (GEP)을 말하면서 유럽과 아시아를 연결하고 중국, 일본, 한국, 아세안 국가들을 포함하는 주요 경제주체들과의 보다 적극적인 협력을 시도하고 있다. 안보적으로 러시아는 한반도를 분쟁지역으로 규정하고, 한반도가 포함된 동아시아에서 군비경쟁이 진행 중이며 핵무기와 같은 대량살상무기 확산의 위협이 점증하고 있다고 보고 있다. 러시아는 이를 해결하기 위한 수단으로 외교적 방법에 의존해야 한다고 강조하고 있지만 현실은 사뭇 다르다. 현재의 지속적인 중러 전략자산의 한반도 인근 전개는 철저히 계산된 군사안보 전략의 일환이며 이에 대한 대응이 필요한 시점이다. 앞으로 동북아에서 러시아의 공세적 군사안보 개입은 지속될 것으로 보이며 특히, 미중러 갈등이 계속되는 국제정세에서 러시아의 한반도 문제개입과 대한국 접근 정책은 더욱 공세적으로 바뀔 수도 있다.

중국의 시진핑 주석, 러시아의 푸틴 대통령, 그리고 북한의 김정은 위원장이 장기간 집권하면서 한국을 둘러싼 안보 정세는 보다 혼탁해질 가능성이 크다. 특히 중국은 러시아와 북한 사이에 위치하면서 미국의 대중국 견제 및 압박에 대해 여러 방안을 강구하면서 다른 두 나라와의 관계 조정에 나설 것으로 보인다. 현재 중국이 러시아 및 북한과 각각 군사적 협력의 강도를 높이고 있는 것 역시 향후 한미일 군사동맹의 가능성에 대해 중러북 삼국이 (적어도) 준군사동맹으로 맞서고자 하는 시진핑 주석의 의도가 보이는 행보라고도 해석할 수 있다.

제2장

미국

정구연

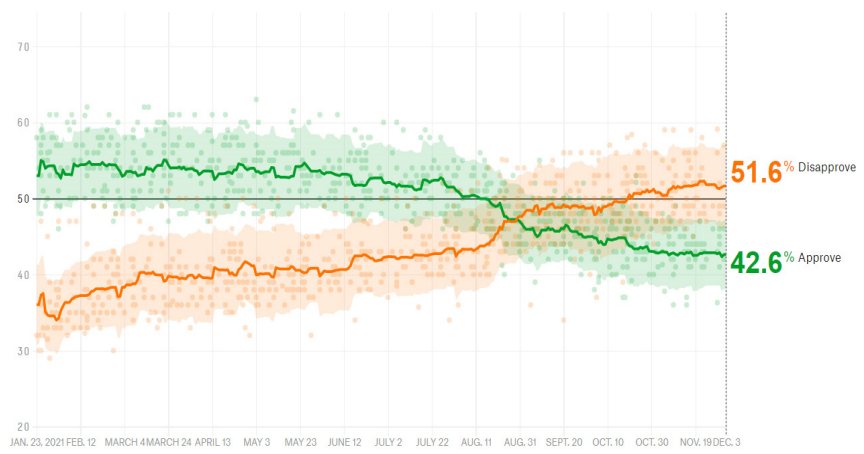
1. 미국의 국내정치 변화와 중간선거 전망
2. 바이든 행정부의 국제정세 인식
3. 미중관계와 바이든 행정부의 인도태평양 정책 현황 및 전망
4. 북미관계와 북한 비핵화 전망

제2장 미국

1 미국의 국내정치 변화와 중간선거 전망

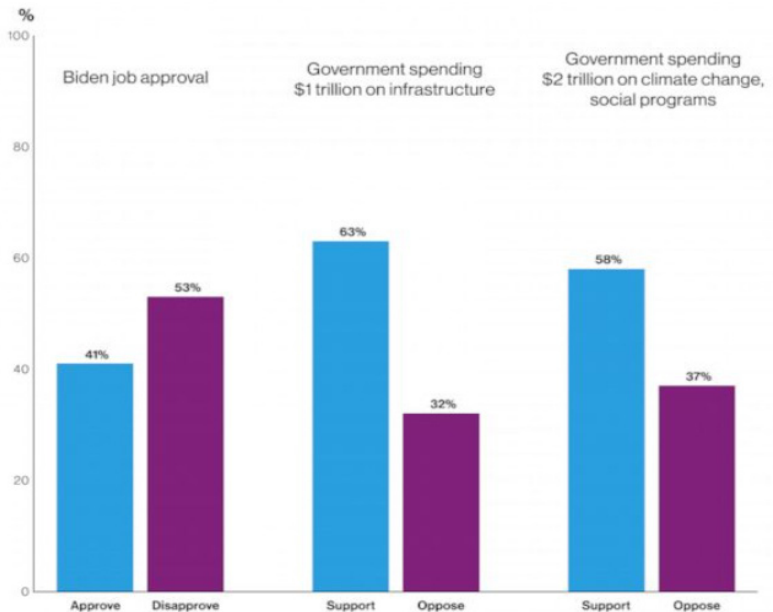
집권 1년차를 맞는 바이든 대통령은 2021년 하반기부터 50% 이하의 지지율을 기록하고 있다. 또한 2021년 11월 2일 치러진 버지니아주 주지사 선거에서 공화당 후보인 글렌 영킨 후보가 민주당 테리 매컬리프 후보를 누르고 승리함으로써 내년 중간선거를 앞둔 민주당 역시 고민에 빠지게 되었다. 전통적으로 민주당 후보가 승리했던 버지니아주에서 패배하였기 때문이고, 같은 날 치러진 뉴저지주 주지사 선거에서도 민주당 현 주지사인 필 머피가 간신히 승리하였다.

〈그림 1〉 바이든 대통령의 지지율 변화, 2021



물론 코로나19 국면에서 경기침체를 벗어나기 어렵지만, 최근의 인플레이션으로 인해 미국 유권자들은 바이든 행정부의 경제정책 국정수행에 대해 불만을 갖고 있는 것으로 나타났다. 그러나 최근 바이든 행정부가 제시한 대규모 인프라 구축 법안과 기후변화 이니셔티브에 관해서는 긍정적으로 평가하고 있다. [그림 2]에서 나타나듯 바이든 대통령에 대한 지지율은 낮지만 그의 시그니처 정책인 인프라 구축 법안과 기후변화 및 사회복지 프로그램에 대해서는 긍정적으로 평가하고 있는 것이다. 다만 유권자들은 과연 이러한 법안과 예산편성이 자신들에게 혜택을 가져다 줄 수 있을 것인지에 대해서는 확신하지 못하고 있다.

〈그림 2〉 바이든 행정부의 정책 지지율, 2021



SOURCE: ABC NEWS/WASHINGTON POST POLL

ABC NEWS

이러한 경제 변수는 항상 미국 선거에 있어 중요했지만, 지금의 팬더믹 국면에서는 더욱 국민들이 체감할 수 있는 경기회복의 성과가 있어야만 민주당의 2022년 중간선거 승리가 가능할 것이다. 그러나 몇 가지 더 중요한 변수들이 남아있다. 현재 민주당은 117대 회기동안 하원에서는 다수당을 유지해왔지만, 상원에서는 민주당과 협력하는 무당파의원의 존재로 인해 50(48+2):50의 의석을 유지하고 있다. 현재 하원에서 민주당과 공화당 의원은 각각 221:213 (1석 공석)인데, 내년 중간선거에 현직 민주당 의원 14명이 재선에 출마하지 않겠다고 선언하였다. 또한 센서스 결과에 따른 선거구 재획정 결과 역시 아직 공표되지 않았다. 한편 공화당은 트럼프즘을 활용하면서도 트럼프 대통령과 거리를 두며 공화당 지지자들을 결집시키려 할 것이다. 이것이 바로 버지니아 주지사 선거에서 승리를 가져온 <글렌 영킨 모델>로 언급되는데, 이를 통해 공화당은 민주당 내의 균열선을 활용한 선거전략을 가시화시킬 것으로 예측된다. 아직 1년여의 시간이 남았지만, 2022년 중간선거는 이와 같은 흐름속에서 진행될 것으로 보이며, 선거결과에 따라 집권 중반부 바이든 대통령의 대외정책의 동력도 영향을 받을 것으로 예측된다.

2 바이든 행정부의 국제정세 인식

미중경쟁이 뉴노멀이 되어가는 가운데, 바이든 행정부가 추구하는 미중관계는 경쟁적 공존(competitive coexistence)으로 설정된 바 있다. 그러나 바이든 행정부는 이러한 강대국 경쟁이 신냉전의 구도로 변화하는 것을 선호하지는 않는다. 바이든 행정부는 미중 간 협력(cooperation)과 경쟁(competition), 대항(confrontation)의 영역들 가운데 균형점을 모색하며 힘의 우위를 통해 중국을 관여하겠다는 입장을 밝혔다. 이는 과거 트럼프 행정부가 과도한 무역전쟁,

시진핑 체제 비판 등을 시도하며 양국관계가 급격히 경색되었기 때문이며, 바이든 행정부는 이와 달리 상대적으로 예측가능한 경쟁적 공존의 상태를 추구하고자 한다. 그러나 바이든 행정부 역시 지금의 미중경쟁을 세력균형차원뿐만 아니라 권위주의 현상변경 세력으로부터 민주주의 진영을 보호해야한다는 이념경쟁의 차원에서도 이해하고 있기에, 미중 간 경쟁적 공존, 즉 과거의 현상유지가 아닌 경쟁이 고조되는 상황은 장기화될 것으로 예측되고 있다.

이러한 맥락에서, 바이든 행정부는 인도태평양 전구로 진입하는 북대서양 조약기구 동맹국들을 환영하며, 다자화(multilateralization)를 통한 동맹국과의 협력, 그리고 이를 통한 대중국 세력균형 유지 및 중국의 현상변경 행위 억지를 시도하고 있다. 미국과 동맹국들은 아프가니스탄 철군 이후 중동에서 인도태평양 전구로 전략자산 및 병력 이동이 가능해졌고, 또한 프랑스, 독일, 인도, 유럽연합 등은 인도태평양 전략을 독자적으로 마련하여 역내 진입 중이다. 이들은 인도태평양 역내 포용적 지역질서 구축과 규칙기반 질서 공고화를 목표로 하며, 자국의 경제적 번영은 인도태평양 역내 시장과 밀접한 관계가 있다는 가정 하에 역내 물리적 진입의 중요성을 강조한다. 물론 미국, 영국, 호주간 삼각 동맹인 AUKUS의 사례에서와 같이 미국이 규칙기반 질서 지지를 넘어 구체적인 이익과 위협을 기반으로 한 연합 구축을 시도할 가능성은 앞으로도 매우 높으며, 이 과정에서 동맹국간 이익의 충돌이 나타날 가능성도 존재한다. 또한 쿼드, 쿼드 플러스와 AUKUS는 아시아판 북대서양조약기구로의 발전 가능성은 아직까지 낮다. 각각의 사례에서 알 수 있듯 이들은 기능 혹은 이슈별 협력체로서 역할을 하고 있으며, 과거 이라크 전 당시 의지 연합(coalition of the willing)의 사례보다는 제도화 되었으나 이것을 북대서양조약기구와 같은 제도화된 기구로 통합·발전시킬 의지는 참여국들 사이에 매우 낮은 상황이다. 이와 같은 연합체의 지속가능성은 결국 이들의 존재 목적, 즉 공공재 제공과 규칙기반질서 유지를 위한 세력 균형 유지에 얼마나 기여할 것

인가에 달려 있을 것이다.

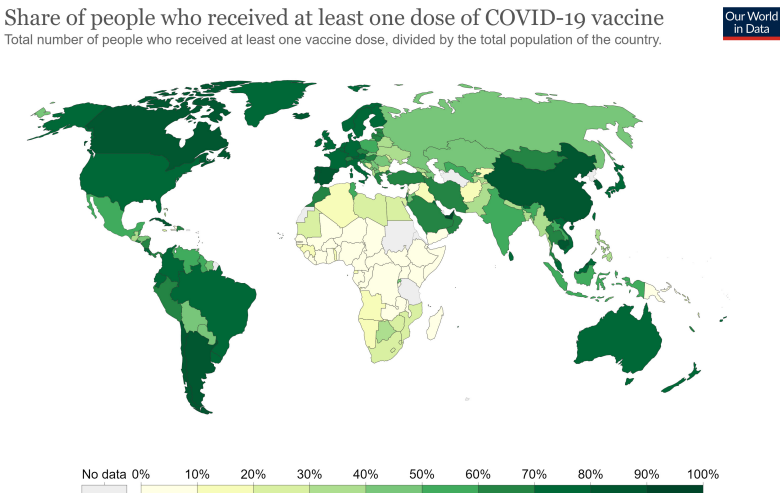
한편 인도태평양 역내 세력균형의 변화뿐만 아니라 규칙기반 질서 및 민주주의의 쇠퇴 역시 미국이 우려하는 영역 중 하나이다. 제도와 규범은 국가의 행동기준을 제시함으로써 예측가능한 국제질서를 형성하는데 기여한다. 그러나 최근 4차산업기술혁명과 맞물려 등장한 인공지능, 로봇틱스, 양자 컴퓨팅, 5G 등의 기술은 그 개발과 운용방향에 이르기까지 규범이 부재한 상태이다. 이러한 영역에서의 표준과 운용규범의 부재는 향후 국가 간 저장도 분쟁 혹은 그레이존으로의 발전 가능성이 있다고 판단되고 있으며, 실제로 미국은 동맹국들과 함께 법률전(lawfare) 차원의 대응 전략을 마련하고자 한다. 상기의 영역은 기술우위, 공급망 형성 측면에서 뿐만 아니라 미국이 상정하는 미래전(future warfare)의 측면에도 많은 함의를 갖고 있기에, 이에 대한 규범과 표준의 마련 역시 미중경쟁의 중요한 영역 중 하나로 볼 수 있다.

또한 바이든 행정부는 전세계 민주주의 역시 권위주의 확장으로부터 상당히 취약한 상태에 놓여있다고 판단하고 있다. 경제적 불평등과 정치적 양극화 등 다양한 원인으로부터 도출된 민주주의 정치적 효능감(democratic effectiveness)의 약화는 내셔널리스트 혹은 포퓰리스트 지도자에 대한 지지로 이어지고 있으며, 특히 이러한 트렌드는 코로나19 팬데믹 시기 동안 더욱 심화되었다. 더욱이 중국의 디지털 권위주의는 코로나19 팬데믹 시기에 더욱 확대되었고, 이는 궁극적으로 디지털 거버넌스 경쟁으로 이어지고 있다. 애초 팬데믹에 대응하기 위한 감염경로 추적 등의 차원에서 구축된 디지털 거버넌스가 국민을 통제하기 위한 수단으로 활용된다는 점에 있어서 우려를 사고 있으며, 더욱이 이를 통해 권위주의 체제가 강화, 확산되고 있는 것이다. 기술발전의 속도는 규범 및 표준 제정의 속도보다 상대적으로 느리기에, 이러한 간극을 메우기 위해 우선적으로 필요한 논의는 미국을 중심으로 한 동맹국들 사이의 ‘자유로운 디지털 질서’에 대한 합의이며, 이를 기반으로 표준 및

규범 제정, 공급망 재조정에 이르는 광범위한 정책적 협의가 필요할 것이다.

위와 관련하여, 경제안보 차원의 위협은 대표적으로 공급망 재조정 차원에서 논의되고 있다. 특히 코로나19 팬데믹으로 인해 더욱 쟁점화된 공급망 문제는, 팬데믹 대응과정에서 필요했던 의료물품 및 의약품 대부분이 중국 중심의 공급망에 의존하고 있었다는 점에 기인한다. 즉, 미중경쟁 국면에서 경쟁국인 중국에 미국 국민의 안전과 건강을 의존하고 있고, 향후 미중경쟁의 핵심 쟁점인 4차산업혁명 기술과 관련해서도 대부분의 공급망이 중국 및 아시아 지역에 집중되어 있다는 문제제기에 근거한다. 이에 따라 바이든 행정부는 과거 트럼프 행정부와 같이 단기적인 대중 무역분쟁에 천착하기 보다는 공급망의 전반적 재검토를 통해 미국의 취약성을 상쇄하고자 동맹국과의 협력뿐만 아니라 미국내 산업정책 재조정을 시도하고자 할 것이다.

〈그림 3〉 1회 이상 백신 투여자 비율 분포(2021. 12. 4. 기준)



Source: Official data collated by Our World in Data – Last updated 4 December 2021, 11:00 (London time)
 OurWorldInData.org/coronavirus • CC BY

마지막으로, 코로나19 팬데믹은 미중 양국의 백신외교 경쟁을 가속화 시킨 바 있다. 자국 내 백신 생산량이 자국 수요를 넘어서자 백신 제조사 보유국인 미국, 영국, 중국 등은 해외 백신 공여량을 늘려왔다. 2021년 6월 G7 정상회의 참가국들이 2022년까지 전세계 인구 60%의 집단면역을 달성하고 코로나 19 팬데믹을 종식시키기 위해 저개발국에 대한 백신 공여를 합의한 바 있다. 또한 코백스(COVAX)를 백신 공유의 최우선적 기제로 수용하고 백신 공급 형평성(equity)을 달성하는데 합의했으나, 여전히 주요국의 양자 백신 공여는 의학적 기준이 아닌 지정학적 우선순위의 기준에 의해 이뤄지고 있다. [그림 3]에서 알 수 있듯 인도태평양 지역 국가들은 대부분 1회 이상 백신 투여를 받았으나, 아프리카 지역의 경우 여전히 이러한 공여의 혜택으로부터 배제되어 있음을 알 수 있다.

3 미중관계와 바이든 행정부의 인도태평양 정책 현황 및 전망

바이든 행정부는 트럼프 행정부의 미국우선주의 대외정책을 비판하며 동맹 중심·다자주의적 대외정책을 지향하지만, 트럼프 행정부의 중동정책인 아브라함 협정(Abraham Accord)와 인도태평양 전략은 수용하였다. 아프가니스탄 철군에서 알 수 있듯 미국은 아브라함협정을 중심으로 중동지역 세력 재편을 위해 이스라엘과 아랍에미리트, 바레인, 모로코 등 아랍국가와의 관계정상화를 이뤄내며 이란의 역내 세력 확대를 견제하고 있으며, 이를 통해 미국은 전략적 우선순위를 인도태평양 전구로 집중시키고 있다. 아직까지 공식화된 문서로 제시되지 않았지만 바이든 행정부의 인도태평양 전략은 트럼프 행정부의 그것과 마찬가지로 인도태평양 역내 규칙기반 질서의 구축 및 중국의 현상 변경 행위 억지, 미국과 동맹국을 중심으로 한 세력균형 유지 및 미국의 리더

십 회복 등을 목표로 할 것이다.

특히 이러한 인도태평양 전략은 동맹을 기반으로 이뤄질 것이다. 이미 쿼드, 쿼드 플러스, D-10 (Democracy-10), Five Eyes Plus, AUKUS의 예에서 알 수 있듯 미국은 역내 동맹국들을 중심으로 중층적 지역안보아키텍처를 구축하고 있다. 이때의 연합들은 이익과 위협인식을 중심으로 형성되고 있으며, 특히 코로나19 팬데믹 국면에 부재한 글로벌 공공재를 제공하는 차원에서 시작되었고, 점차 역내 질서 안정 및 세력균형 유지로 협력영역이 넓어지고 있다. 앞서 논의한 바와 같이 위와 같은 연합들은 의도적으로 제도화를 시도하기 보다는 협력사안에 따라 유연하게 참여국 및 역내 국가들의 집단행동을 독려하는 방향으로 운용되고 있다. 또한 미국은 인도태평양 지역을 단일전구화하면서 기존 아태지역 전구보다 확장된 공간에서의 작전 수행을 위해 효율적인 군수체계 구축 및 전략자산 재배치의 필요성에 직면해 있기에, 이와 관련한 동맹국들과의 협력이 필요하다. 또한 이에 따라 역내 국가와의 연합군사훈련 빈도도 역시 늘어나가는 추세 속에 있다. 예컨대 2021년 5월 미국·영국·프랑스 해군참모총장은 <해양협력강화> 공동성명을 발표하였고, 세 국가 지상군 역시 일본 본토에서 훈련을 시행한 바 있다.

물론 역내 남중국해와 대만 문제 등 군사적 긴장도가 높아지는 미중 간 갈등현안도 존재한다. 특히 대만 문제의 경우 중국의 대만 통일 레토릭과 미국의 대만 억제력 강화 협력 등이 충돌하며 더욱 갈등이 심화되고 있다. 미국은 비록 하나의 중국 원칙을 존중하나, 지난 트럼프 행정부 당시 수립된 <미국 전투력 증강 2045(Battle Force 2045)>와 <태평양 억제 이니셔티브 (Pacific Deterrence Initiative)>등에 따라 대만의 억제력 제고를 위해 협력할 것이다. 대만의 장거리 하푼 미사일 개발, 대만 공군의 F-35보유 등을 논의 중에 있으며, 중국의 A2/AD에 대응하기 위한 미 해군 항모타격단의 대만해협 진입 및 항행의 자유 작전 역시 지속될 것으로 예측된다.

〈표 1〉 미국과 주요 동맹국들 간의 이슈별 입장 현황

	유엔의 홍콩 국가보안법 반대 서한에 서명했는가?	중국의 신장 문제를 제기한 유엔 서한에 서명했는가?	중국의 5G 제조업체에 대한 규제를 마련하였는가?	중국의 남중국해 구단선에 대해 거부하였는가?	일대일로에 참여하는가?	대만의 WHO 참여를 지지하는가?
호주	○	○	○	○	×	○
프랑스	○	○	○	○	×	×
독일	○	○	○	○	×	○
이탈리아	○	○	○	×	○	×
일본	○	○	○	○	×	○
폴란드	○	○	○	×	○	×
한국	×	×	×	×	×	×
영국	○	○	○	○	×	×
미국	○	○	○	○	○	○

*출처: Lindsay Ford and James Goldgeier, "Retooling America's Alliance to Manage the China Challenge" The Brookings Institute (January 25, 2021)

또한 가치외교와 관련해서, 미국은 2021년 12월 9일 개최 예정인 민주주의 정상회의(The Summit for Democracy)는 전세계 민주주의 국가 지도자 및 시민사회·민간기업 대표들을 초대하여 민주주의에 대한 위협 양상을 서로 공유하고 민주주의 재생을 위한 공동대응을 촉구할 예정으로 알려졌다. 이는 바이든 대통령이 공약한 가치외교의 한 단면을 보여주고 있으며, 2022년 베이징 동계올림픽에 대한 외교적 보이콧 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 이러한 가치외교는 궁극적으로 미중경쟁의 이념 대결적 측면을 부각시키는 계기가 될 것으로 예측된다. 특히 대만을 본 회의에 초대함으로써 중국의 비난과 반발을 사고 있는데, 향후 중국이 미국의 이러한 가치외교에 어떠한

반응을 보일지 주목할 필요가 있을 것이다. [표 1]에서 나타나듯, 민주주의와 규칙기반 질서 현안과 관련해 미국의 민주주의 동맹국들은 대부분 의견 일치를 보이고 있다. 특히 중국 내 인권유린과 관련한 현안에 대해서 그러하다.

〈표 2〉 미국 의회 117대 회기 중 디지털 거버넌스 구축 관련 법안 현황

NUMBER	TITLE	CHAMBER	SPONSOR	BIPARTISAN?
H.R. 1251	Cyber Diplomacy Act of 2021	House	Michael T. McCaul (R)	Yes
S. 1169	Strategic Competition Act of 2021	Senate	Bob Menendez (D)	Yes
S. 1260	United States Innovation and Competition Act of 2021	Senate	Chuck Schumer (D)	Yes
H.R. 2731	<i>(Passed the U.S. Senate on June 8, 2021)</i>	House	Ro Khanna (D)	Yes
S. 604	Democracy Technology Partnership Act	Senate	Mark Warner (D)	Yes
S. 224	Promoting Digital Privacy Technologies Act	Senate	Catherine Cortez Masto (D)	Yes
H.R. 847		House	Haley Stevens (D)	Yes
S. 687	STRATEGIC Act	Senate	James Risch (R)	No
H.R. 1816	Information Transparency & Personal Data Control Act	House	Suzan K. DelBene (D)	No
S. 1353	Advancing American AI Act	Senate	Gary Peters (D)	Yes
S. 919	Data Care Act of 2021	Senate	Brian Schatz (D)	No

*출처: David F. Runde and Sundar R. Ramanujam, "Digital Governance: It is Tie for the United States to Lead Again: CSIS Report" (August 2021).

또한 디지털 권위주의에 대항하며 보다 안전한 디지털 거버넌스의 인도태평양 역내 정착을 위해 미국 정부는 이를 위한 해외공여 역시 고려하고 있다. 〈국가혁신 및 경쟁법(US Innovation and Competition Act, S.1260/H.R.2731)〉을 통해 1,000억 달러 규모의 해외 공여가 가능하며, 또한 지난 G7 정상회의 이후 참여국들이 합의한 Build Back Better World (B3W) 이니셔티브를 통해서도, 그리고 트럼프 행정부 당시 설립된 국제개발금융공사(International Development Finance Corporation)을 통해서도 가능하다. 다만 이들의 해외 공여규모는 중국의 디지털 실크로드 이니셔티브 보다 크지 않기에, 디지털 거버넌스의 경쟁에 있어 압도적 우위를 달성할지는 미지수이다. 이에 따라 동맹

국들의 협조를 적극적으로 요청할 것으로 예측된다.

바이든 대통령은 2021년 2월 행정명령 〈Executive Order on America's Supply Chain (E.O. 14017)〉을 통해 안정적인 공급망 구축을 위한 검토작업을 지시하였고, 이에 6월 〈Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017〉 보고서가 출간되었다. 미국 상무부, 국방부, 에너지부, 보건복지부 등 관련 부처 모두의 검토 사항이 담긴 본 보고서는 특히 4대 핵심 품목으로 설정된 반도체, 대용량 배터리, 핵심광물, 의약품을 중심으로 현재까지 유지되어온 공급망의 취약점과 개선방안을 담고 있다. 주요 핵심품목과 관련 산업의 안정적 공급망 구축은 미국의 경제안보 뿐만 아니라 국가안보, 그리고 산업정책 조정을 통한 미국내 일자리 창출, 글로벌 기술 리더십 유지 등 다층적 포석이 존재한다. 다만 현재의 공급망으로서 는 장기적인 미중경쟁에 있어서의 우위를 점하기 어렵기에, 동맹국들과의 협력을 요청할 것이다. 그러나 안보영역과는 달리 경제영역에 속한 공급망 조정 문제는 이미 존재하고 있는 글로벌 공급망과 핵심산업의 지역적 분포를 재편하는 과정을 포함할 수밖에 없기에, 동맹국들과의 관계에 있어서도 갈등이 조정될 가능성도 존재한다.

예컨대 반도체의 경우 중국, 일본, 한국 등 동아시아 지역에 편중된 공급망 구조로 인해 원료 공급 및 제조과정에서 문제가 발생 시 그 파급효과가 크며, 특히 의도적 공급 중단과 공급망에 대한 사이버 공격 가능성도 제기되고 있다. 이에 따라 미국은 단기적으로는 한국, 대만 등 주요 동맹 및 파트너 국가들을 중심으로 반도체 생산 및 공급을 안정적으로 유지하는 가운데, 장기적으로는 최근 의회에서 통과된 〈국가혁신 및 경쟁법(US Innovation and Competition Act, S.1260/H.R.2731)〉 등을 통해 미국 내 기술 경쟁력 향상 및 산업정책 조정에 집중한다는 의중을 보이고 있다. 이를 통해 알 수 있듯이 미

국 바이든 행정부는 단기간에 아시아에 집중된 모든 공급망을 리쇼어링 즉 미국 국내로 돌아오게 하고자 하지는 않는다. 다만 핵심기술과 관련된 공급망에 대해서는 재조정의 속도를 높일 것이며, 해당 기술 및 제품 생산에 관여하는 동맹국 및 파트너 국가들과의 협력을 통해 안정적 공급망 구축을 시도하려할 것이다.

4 북미관계와 북한 비핵화 전망

2021년 5월 바이든 행정부는 그 어떤 지역전략보다도 먼저 대북정책리뷰를 마쳤다. ‘조정되고 실용적인, 신중한 접근법(calibrated, practical, and measured approach)’ 으로 요약된 미국의 대북정책의 구체적 로드맵은 한국 및 여타 동맹국들과의 협의를 통해 만들어져가는 과정에 있다. 한반도의 완전한 비핵화와 북한의 ‘완전하고 검증가능한, 불가역적 포기(complete, verifiable, irreversible abandonment)’ 를 목표로 설정된 바이든 행정부의 대북정책은 외교와 억제(deterrence)가 가장 중요한 요소임에는 분명하다. 다만 지난 트럼프 행정부의 대북 접근법인 대타협(grand bargain)과 오바마 행정부의 전략적 인내(strategic patience)의 중간 지점에 존재하는 듯 하며, 여전히 구체적인 접근법에 대해서는 밝혀지지 않았다. 이는 미중경쟁이 바이든 행정부의 정책적 우선순위가이기도 하며, 북한이 대화의지를 보이고 있지 않은 상황이기도 하다. 실질적으로 대북정책의 구체적 단계를 설정하기 어려운 점도 존재한다.

2022년 중국 베이징 동계올림픽을 계기로 한국은 종전선언 채택과 이를 계기로 한 북미 간 대화 재개를 시도하고 있으나, 종전선언의 기술적 역할에 대한 한미 간 이견을 얼마나 좁힐 수 있을 것인가, 궁극적으로 북한이 이를 수용할 것인가의 문제가 존재한다. 문제인 대통령의 임기가 실질적으로 내년 대

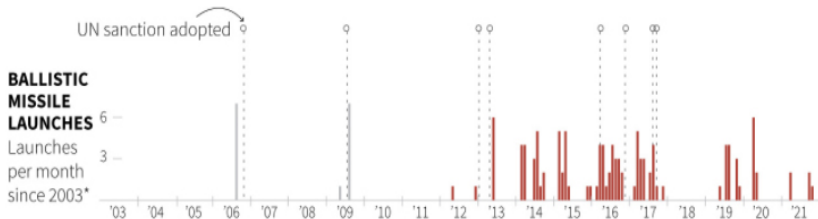
통령 선거까지 3개월가량 남은 만큼, 종전선언이 채택되더라도 대화국면이 재개되어 실질적 협상이 진행되기까지는 더 많은 노력이 필요할 것이다.

〈그림 4〉 북한의 미사일 테스트 현황, 2003-2021

North Korea's missile tests

All ballistic missile launches under the leadership of Kim Jong Il and Kim Jong Un.

● Kim Jong Il leadership ● Kim Jong Un leadership



*Includes both successful and failed launches; includes Satellite Launch Vehicles (SLVs).

Sources: The CNS North Korea Missile Test Database, Nuclear Threat Initiative; Center for Strategic and International Studies (CSIS); NORSAR; United Nations; Reuters

Staff, 19/10/2021

REUTERS

한편 북한은 북미협상의 레버리지 제고차원 뿐만 아니라 미사일 기술역량 강화차원에서 지속적으로 미사일 발사 테스트를 수행해왔다. 최근 극초음속 순항미사일 발사에 이르기까지 2021년에도 다수의 미사일 발사 실험을 해왔는데, 지난 10월 SLBM 발사 도발은 유엔 안보리 결의안 위반으로 추가적인 경제제재 조치에 직면할 수 있다. 또한 올해 2021년 북한 영변 핵시설 원자로 재가동 움직임이 공개됨에 따라 2021년 9월 국제원자력기구 (IAEA) 총회에서 이와 관련한 사항들이 보고된 바 있다. 요컨대 북한은 북미협상이 교착국면에 놓여있는 상황 속에서 핵·미사일 개발을 지속하고 있다. 종전선언을 포함한 평화체제 구축의 가능성은 당분간은 요원할 전망이다.

이에 따라 미국은 한미일협력을 통한 대북 억제 제고에 노력을 기울이고 있다. 미국은 북한을 외교적으로 관여할 준비가 되어있으나, 북한의 미사일 도발뿐만 아니라 사이버 안보위협 등은 지역안정을 위협하는 요소이기 때문이다. 이에 따라 미국은 동북아 역내 동맹국들의 보호를 위해 미사일 방어체계를 개선할 것이며, 괌에 이미 배치한 고고도 미사일방어체계(THAAD)뿐만 아니라 이지스 어쇼어를 배치할 계획으로 알려졌다. 이러한 억제력 강화조치와 함께 한미일 3개국은 북핵대표협의를 통해 북한과의 대화 재개를 논의하고 있으며, 종전선언에 대해서도 구체적인 문안에 이르기까지 합의를 도출하고자 논의 중에 있다. 그러나 미국과 일본, 한국 간 북한 문제의 대외정책적 우선순위가 상이하기에, 이러한 우선순위의 차이로부터 노정될 수 있는 정책협의를 이견을 좁히는 노력이 필요할 것이다.

제3장

중국

최용섭

1. 중국의 정치 변화
2. 미중 패권경쟁과 중국 국내정치
3. 중국의 러시아 및 북한과의 안보협력 강화와 한반도 안보에 대한 고찰

제3장 중국

1 중국의 정치 변화

2021년 11월 11일 중국공산당은 제19기 중앙위원회 6차 전체회의(6중 전회)를 폐막하면서 40년 만에 ‘역사결의’를 채택했다. 역사결의는 중국공산당의 중요한 정치적 분기점에서만 등장하는 일대 사건으로 공산당 100년 역사상 세 번째이다. 첫 번째 역사결의는 1945년 4월 20일 공산당 제6기 7중전회에서 채택된 ‘약간의 역사 문제에 관한 결의’로서 여기에서는 1930년대 마오쩌둥의 주된 당내 경쟁자였던 왕밍으로 대표된 교조주의적 좌편향 노선이 ‘착오’였음을 인정하면서 마르크스-레닌주의를 중국화한 마오쩌둥 사상을 내세우면서 마오쩌둥에게 전체 당의 핵심 지위를 부여했다. 두 번째 역사결의는 1981년 6월 27일 공산당 제11기 6중 전회에서 통과된 것으로 마오쩌둥 사상을 공산당 집단 지혜의 결정체로 규정하면서도 문화대혁명에 대해서는 ‘당과 국가, 인민에게 건국 이래 가장 엄중한 좌절과 손실을 겪게 했다’고 평가하고 ‘문혁은 마오쩌둥 동지가 발동하고 영도했다’고 하면서 마오쩌둥의 주된 책임을 인정했다.

지난 달 채택된 세 번째 역사결의의 전문은 아직 공개되지 않았지만 그 내용을 요약해 발표된 공보를 보면 마오쩌둥은 일곱 번, 덩샤오핑이 다섯 번, 장쩌민과 후진타오는 각각 한 번 이름이 등장한 데 반해 시진핑의 이름은 무려 열일곱 번이 등장하였고 그 내용은 시진핑에 대한 칭송으로 가득하다. 시진핑을 마오쩌둥과 덩샤오핑에 버금가는 3대 지도자 반열에 올리면서 시진핑 집권 이래 중국이 ‘역사의 주동 정신, 거대한 정치적 용기, 강렬한 책임과 담당을 가지고… 오랜 기간 해결하려 했지만 못했던 많은 난제를 해결하고, 과거

에 이루지 못한 큰 일을 이룩했으며, 당과 국가 사업에 역사적인 성취를 추동했고 역사적인 변혁이 발생했다'고 평가했다. 또한 공보에 따르면 '시진핑 동지가 당 중앙의 핵심이 되고, '시진핑 사상' 이 지도적 지위를 확립한 것은 전군(軍)과 국민의 공동된 염원이며 중화민족의 위대한 부흥 추진에 결정적 의미를 갖는다'고 밝혔다. 나아가 최근 개정된 헌법에도 포함된 '시진핑 사상' 은 사회주의 현대화 강국을 건설하자는 중국공산당의 지도 이념이면서 중국의 문화와 정신의 정수라는 평가 또한 내놨다.

세 번째 역사결의에서 특히 주목할 만한 사안은 덩샤오핑의 위상이 크게 약화되었다는 점이다. 7400자 규모의 공보에서 마오쩌둥을 평가한 부분은 전체 내용 중 약 12%(875자), 장쩌민은 약 4%(284자), 후진타오는 약 3%(217자)인데 덩샤오핑을 평가하는 부분은 약 5%(384자)에 불과했다.¹⁾ 중국공산당 문건에서 분량이 역사적 인물의 중요성과 직접적 연관이 있다는 점을 감안하면 향후 시진핑이 집권을 계속하는 한 덩샤오핑의 위상은 이전 시기에 비해 크게 약화될 것이라고 예상할 수 있다.

시진핑을 우상화하는 이러한 세 번째 역사결의는 그의 장기집권을 합리화할 명분을 제공한다. 시진핑은 2013년 3월 국가주석에 취임했고 따라서 2023년에는 국가주석·공산당 총서기·중앙군사위원회 주석직 모두에서 물러나야 하지만, 이미 지난 2018년 헌법 개정을 통해 국가 주석 관련 조항에서 2기 초과 연임 불가 문구를 삭제한 바 있다. 2021년 가을로 예정된 중국공산당 제20차 전국대표대회(20차 당대회)에서 시진핑이 3 연임을 확정하면 마오쩌둥이 27년 동안 종신 집권한 이래 처음으로 15년 이상 집권하는 지도자가 된다. 2018년 연임 불가 문구를 삭제할 당시만 해도 적지 않은 중국 전문가들은 시진핑의 3연임에 대해 회의적인 시각을 가졌으나 2021년 말 현재의 시점에서 대부분 시진핑의 장기 집권으로 대표되는 독재에 대해 의문을 품고 있지

1) “‘시진핑 장기집권’ 연 중국 역사결의와 한국 외교의 길.” 『한겨레』 (2011년 11월 12일).

않다. 문제는 시진핑 독재로 특징 지워질 중국이 과연 어떠한 태도와 행동을 취할 것인가 하는 것이다.

현재의 시진핑 시대 중국은 이미 이전 후진타오 시대와 상당히 다른 모습을 보이고 있는데 정치, 사회, 경제 등 중국 내 모든 부문에 망라된 이러한 변화는 시진핑의 독재 움직임과 그 궤를 같이한다. 중국 공산당의 이러한 정책 변화는 덩샤오핑 이래 전(專) 즉 실용성을 중시한 경향에서 과거 마오쩌둥 시대와 같이 홍(紅) 즉 공산당 이데올로기를 중시하는 경향으로 후퇴하고 있다고 평가할 수 있다.

중국은 개혁개방 이후 전을 중시하면서 시장경제를 본격적으로 받아들이고 경제성장을 이뤄나갔다. 특히 2001년 11월 중국의 WTO 가입은 중국 경제를 세계 경제와 연계시키면서 중국 내 자본주의의 고도화를 촉발시켰으며 이후 특히 IT 산업부문에 등장한 중국 내 혁신 기업가들의 주도로 자본주의의 고도화가 이뤄졌다. 그 결과 중국은 핀테크, AI 기술 등 고부가가치 분야를 포함한 많은 분야에서 세계적 수준에서도 뛰어난 성과를 거두는 경제대국으로 자리하게 되었다. 개혁개방 이후 중국의 경제성장의 단계를 크게 둘로 나누어 볼 수 있는데, 전자는 FDI 등 해외로부터 들어온 자본과 기술이 중국의 경제 성장을 이끄는 첫 번째 단계이며 후자는 중국 내 기업가들 특히 IT 분야 기업가들이 경제성장을 추동한 두 번째 단계이다.

중국을 현재와 같은 경제대국으로 이끌고 있는 것은 첫 번째 단계 보다는 두 번째 단계라고 볼 수 있으며 이는 특히 알리바바, 텐센트, 바이두 등이 이끄는 중국의 IT 분야 혁신기업들이 선도하고 있다. 애초 미국 등 서방 국가에서는 중국의 경제성장은 첫 번째 단계에 그칠 것으로 보았고 따라서 지금과 같은 미중 패권경쟁을 예측하지 못했다.

중국 경제성장의 두 번째 단계에서 공산당의 기여는 미미함에도 불구하고 공산당은 특히 중국 내 혁신 기업가들에 의해 가능하게 된 기록적 경제성장과

중국 내 빈곤문제의 해소를 공산당의 뛰어난 지도에 의한 것이라고 강조해 왔다. 나아가 현 시진핑 시대 중국에서는 혁신이 주도하는 자본주의 경제성장에 대한 이해가 결여된 공산당은 마치 황금알을 낳는 거위의 배를 가르듯이 혁신 기업에 대한 억압과 통제를 본격화하고 있다.

예를 들어, 2020년 가을 공산당은 중국 금융당국을 ‘전당포와 같다’라는 비유를 했다는 이유로 알리바바의 창립자 마윈을 소환하고 알리바바의 자회사 중 하나인 앤트그룹의 역사상 최대규모의 기업공개(IPO)를 중단시켰다. 이후 중국 당국은 앤트그룹을 포함한 핀테크 기업들이 방만하게 운영되면서 소비자들이 피해를 본다고 주장하면서 핀테크 기업에 대한 규제를 강화하고 부실투성이인 중국의 국가은행이 금융의 주도권을 되찾도록 하는 데에 역량을 집중하고 있다. 그 결과 세계 최대의 핀테크 기업으로 꼽히던 앤트그룹을 포함한 중국 핀테크 기업들은 성장은 커녕 존속마저 위태로운 상황에 놓여 있다.

2021년 8월 17일 시진핑 주석은 중앙재정경제위원회 제10차 회의에서 중국의 목표를 ‘공동부유(共同富裕) 즉 함께 잘사는 사회로 공식화했다. 사실 공동부유는 중국에서 이때 처음 제시된 것은 아니고 이미 마오쩌둥 시기 초기인 1950년대의 정책 목표 중 하나였다. 공동부유를 목표로 삼았던 대약진운동이 수천만 명의 아사와 함께 처참한 실패로 끝나자 종적을 감췄던 공동부유가 시진핑 시대에 다시 부활한 것이다. 이는 중국 사회에서 개혁개방 이래 심화된 중국 내 빈부격차 및 불평등에 대한 불만이 고조된 현 상황에서 부유하지 못한 대부분의 중국 국민들에 어필하여 시진핑의 독재를 지속 및 강화하고자 하는 시도라고 할 수 있다. 덩샤오핑의 선부론에 대비되는 마오쩌둥의 공동부유의 강조를 통해 독재를 강화해 나가는 시진핑 주석의 중국에서 자본주의 혁신은 점점 힘을 잃을 수 밖에 없다.

냉전 시기 미국과 소련의 경쟁은 소련의 패배로 끝이 났고 그 패배의 원인은 군사력의 열세가 아닌 생산성의 열등함에 있었다. 이미 시진핑 시대 중국

의 평균 경제성장률은 7%대로 이는 이전 후진타오 시대 경제성장률 10%에 비해 상당히 감소된 수치이다. 현재와 같은 노선을 추구하는 공산당 통치가 계속된다면 중국 경제는 보다 큰 낙폭을 보이는 하향곡선을 그릴 수밖에 없다. 즉 시진핑 독재가 지속 및 강화된다면 미중 패권경쟁의 결과는 너무나 명확하며 세계 제2위의 경제대국이라는 현재의 지위 역시 위태로워질 수 있다.

2 미중 패권경쟁과 중국 국내정치

2021년 1월 20일 제46대 대통령으로 취임한 조 바이든은 새로운 미국은 이전 트럼프 시기의 미국과는 다르다는 점을 강조하였지만 대중국 강경 노선은 그대로 답습한 채 세부 정책의 조정만 하고 있다. 바이든의 이러한 견해는 이미 2020년 3월 *Foreign Affairs*에 발표된 논문 ‘Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump’에서 밝힌 바 있다. 이 논문에서 그는 특히 중국의 지적재산권 침해, 막대한 정부보조금을 통한 불공정 특혜 및 미래기술 선점 등에 대한 우려를 제기하면서 중국의 향후 경제적 영향력 확대를 제지할 필요를 강조했다.²⁾

현 시기 미국의 정부 주요 인사들 역시 바이든의 대중국 강경 노선에 부합하는 의견을 계속해서 내세우고 있다. 2021년 1월 19일 상원 인준 청문회에서 블린컨 국무장관은 전임 트럼프행정부의 대중국 정책에 모두 동의하지는 않지만 대중국 강경 노선 자체에는 동의한다고 하면서 중국 정부의 위구르족 탄압을 집단학살로 규정한 것은 옳다고 밝혔다. 2021년 4월 14일 트럼프의 ‘눈엣가시’로 바이든 행정부에서도 유입된 연방수사국(FBI) 국장 역시 상원 정

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

보위원회에서 미국의 혁신, 안보 및 민주주의에 중국이 가장 위협적이라고 공개적으로 피력한 바 있다.

바이든 정부의 대중국 강경 노선은 바이든 본인의 의지가 확고한 가운데 민주당, 공화당 그리고 대부분의 국민들까지 광범위한 지지를 보내고 있기 때문에 당분간 지속될 수 밖에 없다. 특히, 미국이 코로나 팬데믹으로 인해 가장 피해를 본 국가들 중 하나인 상황에서 미국인들의 대중국 견제, 나아가 중국인 혐오는 날이 갈수록 심해지고 있는 추세이다. 이전에는 일부 정치인들 및 학자들 사이에서 주로 중국 견제의 필요성이 제기되었고 대중들은 대부분 이에 대해 무관심한 상황이었지만 현재는 대중들의 중국에 반감을 가지는 정도가 날로 커지면서 대중국 강경 노선을 전폭 지지하고 있다.

2021년 3월 4일 미국의 여론조사 기관인 퓨리서치센터는 트렌드패널 회원인 18세 이상 2,596명을 대상으로 미국인들의 중국에 대한 인식 조사 결과를 발표했다. 이에 따르면 미국인 10명 중 약 9명(89%)는 중국은 협력자가 아니라 경쟁자(55%) 또는 적(34%)이라고 생각했고, 중국은 협력자라고 답한 비율은 겨우 9%에 불과했다. 또한 이들 중 약 절반(48%)은 미국의 대중국 외교정책에서 가장 중요한 것은 중국의 영향력 제한이라고 답했는데, 이는 3년 전 2018년 조사 때보다 16% 증가한 수치이다. 중국에 대해 부정적 인식을 가진 사람들은 민주당 지지층보다 공화당 지지층에서 보다 더 높았다. 공화당원 또는 공화당을 지지하는 사람들 사이에서는 약 53%가 중국을 적으로 생각했으며, 민주당 또는 민주당을 지지하는 사람들 중에서는 약 20%가 중국을 적으로 생각했다. 또한 전자의 경우 약 72%는 중국과 경제 협력에 나서는 것 보다 중국에 대해 강하게 대처해야 한다고 주장했으며, 후자의 경우는 이에 대해 약 37%가 동의했다.³⁾

중국 견제는 공유하지만 트럼프 정부와 바이든 정부는 그 방법에 있어서

3) “미국인 10명 중 3명 ‘중국은 미국의 적’…절반은 ‘영향력 제한해야.’” 『JTBC』(2021년 3월 5일).

차이가 적지 않다. 그 중 하나로 바이든 정부의 이전 트럼프 정부 시기 소원해진 동맹 관계를 회복하고 중국 견제에 있어서 보다 적극적으로 동맹을 활용하고자 하는 시도를 들 수 있다.

트럼프 시기 대중국 견제를 목적으로 미국·일본·인도·오스트레일리아 4개국의 다자 안보협력체인 쿼드(QUAD)가 출범했고 바이든 정부 초기에도 쿼드 정상회의를 개최하면서 명맥은 이어갔으나, 중국을 공개적으로 견제하는 데에 부담을 느낀 인도가 소극적인 태도를 보이면서 현재 추진력이 매우 저하된 상태이다. 이에 2021년 9월 15일 바이든 대통령은 백악관에서 영국의 보리스 존슨 총리 및 호주의 스콧 모리슨 총리와 화상 공동 기자회견을 열어 미국·영국·호주 3개국이 참여하는 새로운 다자 안보협력체인 오커스(AUKUS) 창설을 발표하면서 이와 동시에 호주가 핵추진 잠수함을 갖추도록 관련 기술을 지원할 계획이라는 것 역시 공개했다.

오커스 창설에 대해 미국 주재 중국대사관 류평위 대변인은 ‘국가 간 협력이 특정국가를 표적으로 한 배타적 체제를 구축하거나, 제3국의 이해를 해치는 쪽으로 이뤄져선 안된다’면서 ‘관련국들은 냉전적 사고와 이데올로기적 편견을 떨쳐내야 할 것’이라고 강조했다. 비록 오커스 창설을 발표했을 때 중국이라는 단어가 나오지는 않았지만 중국은 이를 대중국 견제를 위한 안보협력체로 보고 이전의 쿼드의 사례와 마찬가지로 대응을 한 것이다.⁴⁾

동맹을 통한 압박으로 다소 수세적 처지에 놓인 중국은 반면 미국의 새로운 대만 정책에 대해서는 매우 공세적으로 나오고 있다. 미국은 트럼프 정부 시기부터 공개적으로 대만을 국가로 적시하면서 베이징의 심기를 불편하게 했다가 바이든 정부 시기에는 본격적으로 대만과 새롭게 관계 조정을 하는 움

4) 쿼드 첫 화상 정상회담이 발표되었던 2021년 3월 12일에도 자오리젠 중국 외교부 대변인은 ‘국가 간 교류·협력은 제3자를 겨냥하거나 제3국의 이익을 훼손해선 안된다’며 ‘관련국들은 낡은 냉전적 사고와 이데올로기적 편견을 버리고, 배타적 울타리를 만들지 말아야 할 것’이라고 주장했다. “중국, 미·영·호주 ‘오커스’ 창설에 냉전적 사고 버려야.” 『한겨레』 (2021년 9월 16일).

직임을 보이고 있다. 특히 바이든 정부는 대만에 대한 무기 판매, 차이잉원 대만 총통의 뉴욕 방문 허용 등을 통해 중국을 압박하면서 2021년 10월 21일에는 대통령이 직접 중국이 대만을 공격한다면 미국이 대만을 방어할 것이라고 확인까지 했다. 차이잉원 총통은 2021년 10월 27일 CNN과의 인터뷰에서 ‘중국으로부터의 위협은 매일 커지고 있다’면서 ‘우리는 방어 능력을 증강하기 위해 미국과 광범위한 협력을 하고 있다’고 말했는데 이에 기자가 ‘협력에는 대만을 지원하기 위한 미군 병력도 포함되느냐’고 질문하자 ‘그렇다’고 대답했다. 이러한 발언은 1979년 대만 총통이 미군의 대만 파병을 인정한 이래 40년 만에 처음있는 일이다.

대만 문제와 관련 시진핑 주석은 2021년 11월 16일 바이든 대통령과의 미중 정상회담에서 ‘우리는 인내심을 갖고 최대한의 성의와 최선을 다해 평화통일의 비전을 이루려 하겠지만 만약 대만 독립·분열 세력이 도발하고 심지어 레드라인을 돌파하면 우리는 부득불 단호한 조치를 취할 것’이라고 경고했다. 또한 ‘대만 당국이 미국에 의지해 독립을 도모하고, 동시에 미국 일부 인사는 의도적으로 ‘대만으로 중국을 견제’하려는 시도를 하고 있기 때문에 대만 해협 정세에 새로운 긴장이 조성되고 있다’고 주장하면서 이는 ‘불장난을 하고 있는 것이며, 불장난을 하는 사람은 스스로 불에 타 죽는다’라는 격한 표현까지 사용하면서 미국을 비난했다.

특히 대만 문제에 관해 시진핑 주석이 미국에 이례적으로 강한 불만을 제기한 것은 대만 문제가 단지 중국이 양보할 수 없는 중국의 ‘핵심이익’이라는 것일 뿐만 아니라 중국의 민족주의가 시진핑 독재에 하나의 중요한 축을 구성하고 있기 때문이기도 하다.

현재 중국에서는 극단적인 민족주의로 가득한 소셜미디어 게시물을 쏟아내는 젊은이들 일명 ‘자간오’가 급증하고 있다. 시진핑 시기 전 중국에서는 게시물당 5마오(약 90원)를 받는다고 하여 ‘우마오’라고 불린 정부 찬양 댓글부대

가 있었다. 그런데 2010년 이래 정부 지원 없이 스스로 공산당 옹호 댓글 및 게시물 등을 올리는 젊은이들이 본격적으로 활동하고 있고 이들을 자간오 즉 ‘자발적으로 활동하는 우마오’로 부르고 있다. 자간오 이외에도 ‘소분홍’, ‘분노청년’ 등 맹목적으로 공산당을 찬양하면서 극단적 민족주의 성향을 보이는 청년들이 많다. 특히 ‘소분홍’은 1990년대 이후 세대를 특정하여 부르는 이름으로 이들이 모여 극단적 민족주의 성향을 표출하는 사이트의 색상이 분홍색이기 때문에 소분홍으로 이름이 붙여졌다.

중국의 민족주의 특히 극단적 민족주의의 발흥은 중국 국내뿐만 아니라 중국과 이웃하고 있는 한국을 비롯한 이웃나라들에게도 상당한 우려가 아닐 수 없다. 후진타오 시기에는 예컨대 센카구 열도(중국명 댜오위다오)를 사이에 두고 중일 간 대립이 격화되고 있을 때 중국 내 극단적 민족주의의 고양을 중국 정부가 나서 잠재운 사례가 있다. 일본과의 대립이 심화되어 무력 분쟁으로까지 이어지게 되면 중국의 국익에 큰 손상이 발생한다고 여겼기 때문이다.

반면 시진핑 시대 극단적 민족주의가 폭발적으로 확산되고 있는 것은 시진핑 주석의 의지가 뒷받침되고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 현재 중국에서는 하루하루 시진핑 주석의 독재가 강화되고 있는데 주지하다시피 모든 독재에는 핑계가 필요하다. 시진핑 주석의 독재강화의 정당성을 제공하는 것으로 크게 두 가지를 들 수 있는데, 하나는 중국 언론에서 연일 떠들어 대는 중국에 대한 미국의 압박이며, 다른 하나는 중국 주권(sovereignty)에 대한 외국의 침해이다. 중국이 스스로 주권문제라고 강조하는 대만 문제는 이 둘 모두에 걸려 있는 사안으로 시진핑 주석이 대만과의 통일 문제에 대해 강경한 발언을 할 수록 독재의 정당성 또한 부여되는 것이다. 이는 과거 김일성이 통일을 얘기하면서 자신의 독재를 정당화하고 정적 숙청을 해나간 사실과 유사한 맥락이다.

3 중국의 러시아 및 북한과의 안보협력 강화와 한반도 안보에 대한 고찰

2021년 6월 28일 중국 시진핑 주석과 러시아 푸틴 대통령은 화상 정상회담을 통해 양국 간 우호협력조약의 연장을 공식적으로 발표했다. 이후 7월 15일에는 중국의 왕이 외교부장과 러시아의 외무장관인 세르게이 라브로프가 만나 회담하면서 양 국가가 협력해 외부 세력의 내정간섭을 막아야 한다고 강조했다. 여기에서 외부세력이라고 하면 다름아닌 미국 및 미국이 이끌고 있는 동맹세력이라고 할 수 있다.

두 국가는 특히 2021년 올해 들어 양국 간 관계가 매우 튼튼해지고 있다는 성명을 반복적으로 발표하고 있다. 3월 러시아 외무장관인 세르게이 라브로프는 중국과의 군사적 유대 정도가 냉전시기 보다 강하다라고 강조했다, 10월 중국의 외교부 대변인인 왕원빈은 정례 브리핑에서 중국과 러시아와의 관계가 ‘동맹은 아니지만 동맹보다 낫다’라는 표현을 사용한 바 있다. 미국과 중국의 패권경쟁이 보다 명확해지는 상황 속에서 러시아는 한편으로는 미국이 중국에 관심을 집중한 틈을 타 자국의 이익을 보다 도모하기 위한 행보를 보이고 있으며, 중국은 러시아와의 안보 유대 강화를 통해 안보적 및 외교적 도움을 받고자 하고 있다. 왕 대변인은 ‘중국은 러시아를 포함한 국제사회와 함께 손잡고 협력과 상생의 이념을 실천하고 상호존중과 공평·정의, 협력과 상생의 새로운 국제관계와 인류 운명공동체 구축을 추진하며, 21세기 국제관계의 새로운 장을 함께 써가길 원한다’라고 했지만 중국과 러시아의 관계 강화는 공개된 바와 같은 추상적인 목표가 아닌 미국과의 연합 전선의 도모라고 할 수 있다.

중국과 러시아의 협력은 특히 군사안보적 측면에서 구체적으로 진전을 보이고 있으며 그 실례로 사실상 연합 작전 수준의 합동군사훈련을 주목할 필요가 있다. 두 국가는 지상, 해상 및 공중 훈련을 합동으로 진행하면서 군가 간 유

대 강화를 대내외에 공식화하고 있다. 예컨대, 중국과 러시아는 2019년 4월 칭다오에서 해군 합동훈련을 진행했고, 7월에는 한국의 동해와 동중국해에서 연합 비행훈련을 했으며, 9월에는 러시아군 12만 8000명이 동원된 대규모 ‘중부-2019’ 합동군사훈련에 중국군이 참여했다. 특히, 2019년 7월 23일 두 국가는 정찰기, 전투기, 조기경보통제기를 동원한 연합 비행훈련을 하면서 한국방공식별구역(KADIZ: Korea Air Defense Identification Zone)에 진입하고 독도 영해까지 침범했다. 이후에도 두 국가의 연합 비행훈련 및 한국방공식별구역 진입은 여러 차례에 이뤄졌다. 최근의 사례를 보자면 2020년 12월 22일 중국 군용기 4대 및 러시아 군용기 15대의 한국방공식별구역 진입이 있다. 합동참모본부에 따르면 22일 오전 8시 경 H-6로 추정되는 중국 군용기 4대가 차례로 이어도 서쪽에서 카디즈에 진입했고 이후 수호이 계열과 Tu-95폭격기, A-50 조기경보통제기 등 러시아 군용기 15대도 차례로 동해 카디즈 북쪽에서 진입했다가 3시 20분께 모두 한국방공식별구역을 벗어났다.

특히 주목할 양국 간 합동훈련으로 2021년 8월 9일부터 13일까지 중국과 러시아 양국 국방장관이 참관한 ‘서부연합-2021 연습’이 있다. 중국 념샤 회족 자치구 칭통샤 합동전술훈련기지에서 실시한 이 훈련에서 양국은 합동지휘본부를 설치하고 1만명 이상 병력에 각종 장갑차 및 군용기를 투입, 공동 정찰, 조기경보, 전자정보 공격 및 연합 타격 능력 등을 시험했다. 이 훈련은 러시아가 중국 영토 내에서 벌어진 첫 전략 훈련으로 중국의 주요 무기를 러시아군이 처음으로 사용했다는 점 등에서 상당한 중요성이 있다. 또한 중국군 기관지인 해방군보는 ‘이전 중러 합동훈련은 쌍방이 대부분 동일 작전 계획 하에 각자 독립적으로 부대를 편성하여 군사 훈련을 진행하였으나 이번 훈련은 중러 양국 군이 혼합 편성해 기획하였으며 합동지휘본부를 구축한 중러 연합군이 양국 언어로 만들어진 지휘정보 시스템을 공동으로 사용한 것이 의미가 있었다’고 평가했다. 이는 중국과 러시아 간의 군사협력이 실질적으로 군사동

맹의 수준으로까지 진전되고 있는 것을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

그러나 향후 푸틴 대통령과 시진핑 주석의 독재가 계속되면서 이러한 군사 협력은 더욱 굳건해 질 것으로 예상되기는 하지만 실제 구속력 있는 동맹으로 진화될 여지는 크지 않다. 주지하다시피 동맹이라고 하면 다른 국가가 전쟁 상황에 놓이게 되면 이를 도와야 할 책임이 있다. 그런데 과연 러시아가 예컨대 우크라이나를 두고 미국과 군사적 충돌이 발생할 경우 중국이 이를 도울 것인가? 시진핑 주석의 ‘독재 수준’이 아직 굳건하게 자리잡지는 못한 상황에서 더군다나 대만 문제와 같은 중국의 핵심이익에 관련된 사안이 아닌 상황에서 단지 러시아를 돕기 위해 세계 최강대국인 미국과 군사적으로 맞서는 것은 매우 어리석은 선택이 될 것이기 때문이다.

중국은 또한 유일한 동맹국인 북한과의 관계 증진에도 힘쓰고 있다. 2021년 7월 11일 중국과 북한 사이에 체결된 ‘조중 우호, 협조 및 호상원조에 관한 조약(이하 북중우호조약) 60주년을 맞아 두 국가 최고지도자는 친서를 주고 받고 양국 관계의 발전을 강조했다. 시진핑 주석은 김정은 위원장과의 수차례 만남의 의미를 강조한 뒤 양국 정상 간 ‘전략적 의사 소통을 강화하여 북중 관계의 전진 방향을 잘 틀어쥐고 두나라 친선 협조 관계를 끊임없이 새로운 단계로 이끌어 나가자’고 제안하면서 북한이 ‘경제와 인민 생활을 발전시키며 사회주의 건설 위업을 힘있게 추진하고 있는데 대하여 견결히 지지한다’고 덧붙였다. 이에 김정은 위원장은 ‘적대세력의 도전과 방해 책동이 보다 악랄해지고 있다’고 하면서 ‘전례없이 복잡 다단한 국제 정세 속에서도 북중 두나라의 동지적 신뢰와 전투적 우의가 두터워지고 있다’면서 두 나라 간 친선이 ‘정치, 경제, 군사, 문화를 비롯한 각 분야에서 보다 높은 단계로 전면적으로 승화 발전되고 있다’고 말했다.⁵⁾

5) 이상숙, “북중우호조약 60년과 그 현재적 함의,” Global North Korea, file:///C:/Users/User/Downloads/[GlobalNK]%E9%81%BA%EA%B3%B8%EC%A8%B7_%EA%B3%A0%EC%83%87%E8%AD%B0%EA%B3%97%EB%B9%9F60_%EA

중국과 북한과의 관계는 시진핑 집권 초기 중국의 공개적인 반대에도 불구하고 북한의 거듭된 핵 및 미사일 시험 발사로 상당히 악화되었다. 2014년 전례를 깨고 시진핑 주석이 북한 보다 한국을 먼저 방문한 것은 중국의 북한에 대한 불만이 작지 않음을 보여주는 증거라고 할 수 있다. 그런데 이러한 상황은 트럼프 대통령과 김정은 위원장 간의 싱가포르 정상회담 개최를 즈음하여 전면적으로 바뀌게 된다. 미북 관계 개선으로 인한 동아시아 국제관계의 급격한 재편이 가시화되는 상황에 이르자 한반도에서의 영향력을 상실을 두려워 한 중국이 관계 개선의 의지를 내비치고 이에 북한이 호응하게 된 것이다. 2019년 2월의 북미 하노이 정상회담의 결렬 이후에는 북한도 중국과의 관계 개선에 역점을 두었는데 이는 미국과의 관계 개선이 요원한 상황에서 대북제재 하 경제적인 도움을 중국으로부터 받을 수 있을 것이라는 기대가 크게 작용한 결과라고 할 수 있다. 결국 중국과 북한의 두 정상은 2018년 3월부터 2019년 6월까지 5차례의 정상회담을 가지면서 양국 간 관계 증진에 적극적인 모습을 보인다. 특히 가장 최근 정상회담인 2019년 6월 20일의 양국 정상회담에서 시진핑 주석은 ‘북·중 양측이 한반도 문제의 정치적 해결 과정을 추진하고 지역의 영구적인 안정 실현에 대한 확고한 의지를 대외적으로 보여줬다’고 밝히면서 ‘북한의 사회주의 사업과 새로운 전략 노선 한반도 문제를 정치적으로 해결해 한반도의 영구적 안정을 실현하려는 모든 노력을 지지한다’고 강조했다.

UN 및 미국의 대북제재가 완화될 기미가 보이지 않는 현 상황에서 중국이 북한에게 해줄 수 있는 바가 크지 않다라는 관측이 있지만 실제로 두 사회주의 국가 간 관계 개선으로 말미암아 북한이 얻은 바는 적지 않다. 가장 대표적으로 중국 관광객 유치를 통한 외화벌이를 들 수 있다. 실제 시진핑 주석과 김정은 위원장의 정상회담 이후 중국인들의 북한 관광이 폭증했다. 2018년과

2019년 북한을 찾는 관광객 수는 각기 약 10만 명에 달했는데, 이들 중 약 80%가 중국으로부터 온 것이다. 관광산업은 대북제재에 포함되지 않기 때문에 중국이 북한을 지원하기 위한 하나의 묘수라고 할 수 있으며, 북한 역시 이에 적극적으로 호응하여 보다 많은 관광객을 유치하기 위해 북한에 대규모 관광시설을 새롭게 짓거나 기존 관광시설을 개조하는 공사를 벌였다. 2019년 11월 북한이 김정은 지시로 금강산에 지어진 현대의 건물을 허물고자 한다는 소식이 전해졌는데, 이는 북한이 보다 대규모로 관광시설을 지음으로써 보다 많은 중국 관광객을 유치하고자 했기 때문이다.

북한의 관광객 유치를 통한 외화벌이의 꿈은 그러나 코로나-19의 창궐로 산산히 부서졌다. 코로나-19 이후 북중 무역 하락폭은 오히려 UN 안보리 제재로 인한 폭보다 훨씬 크다. 중국해관총서의 통계에 의하면, 2020년 북중 무역 총액은 5억 3,900만 달러로, 전염병 발생 이전인 2019년과 비교하여 80.7% 감소했으며, 2021년 1월부터 7월까지 무역 총액은 8,665만 달러로 전년 동월 대비 82.1% 감소했다.⁶⁾

특기할 점은 중국과 북한 간의 전반적인 관계 개선이 군사적 분야로까지 점차 확대되는 경향이 두드러진다는 것이다. 특히 2019년 6월 시진핑 주석의 북한 방문 이후 이러한 움직임이 두드러져 같은 해 8월 16~17일 북한군 총정치국장 김수길과 장유샤(張又俠) 중앙군사위원회 부주석, 마오화(苗華) 중앙군사위원회 정치공작부 주임 등이 고위급 군사회담을 개최하여 양국 간 정상회담 시 논의되었던 군사협력의 구체적 이행방안을 협의했다. 한달 뒤인 9월에는 북중 수교 70주년을 맞아 북한의 연경철 인민무력성 대외사무국장이 중국 웨이펑허(魏凤和) 국방부장을 예방하여 양군 관계 강화를 통한 지역 평화 수호를 논의했으며, 10월에는 마오화 주임이 방북하여 김수길 북한군 총정치국장과 리두성 북한군 육군상장, 리수용 노동당 부위원장과의 면담에서 북중 친

6) 한센동, “최근의 북중 관계: 변화와 전망,” *Sungkyun China Brief*, 2021년 9권 4호, p. 81.

선 수호가 두 나라 군대의 승고한 의무임을 강조했다.⁷⁾

중국과 북한 간 군사협력은 아직 매우 초보적 단계에 머물고 있지만 한반도 안보상황의 변화에 따라 얼마든지 급진전 될 가능성이 있다. 예컨대, 중국을 견제하기 위해 한국이 미국과 일본의 공동전선에 공개적으로 합류하게 된다면 군사적 조치를 취할 가능성이 있다. 과거 사드 배치와 관련 중국은 경제적 보복조치를 취함으로써 한국을 곤경에 빠드린 경험이 있다. 그런데 경제적 보복조치는 현재의 중국 경제에도 적지 않은 상처를 낼 수 밖에 없고 무엇보다 한국의 계속된 요구에도 아직까지 보복조치를 상당부분 유지하고 있는 상황이다. 중국으로서는 보다 강화된 보복조치를 내세울 수 있고 그 내용으로 중국과 북한 간 군사협력의 강화, 예컨대 합동군사훈련이라는 안까지 꺼낼 수 있다.

일단 중국과 북한과의 합동군사훈련이 시작되면 중국과 러시아의 합동군사훈련과 같이 매해 조금씩 훈련의 폭과 강도는 증대할 수 밖에 없으며, 그렇게 되면 한반도는 점점 더 위태로운 상황에 놓일 수 있다. 미중 패권경쟁 하 중국 관련 안보 이슈는 과거와 같이 한반도 밖에서 발생할 사안으로 치부하며 강 건너 불구경할 사안이 아닌 것이다.

중국의 시진핑 주석, 러시아의 푸틴 대통령, 그리고 북한의 김정은 위원장이 장기간 집권하면서 한국을 둘러싼 안보 정세는 보다 혼탁해질 가능성이 크다. 특히 중국은 러시아와 북한 사이에 위치하면서 미국의 대중국 견제 및 압박에 대해 여러가지 방안을 강구하면서 다른 두 나라와의 관계 조정에 나설 것이다. 현재 중국이 러시아 및 북한과 각각 군사적 협력의 강도를 높이고 있는 것은 향후 한미일 군사동맹의 가능성에 대해 중러북 삼국의 (적어도) 준군사동맹으로 맞서고자 하는 시진핑 주석의 의도가 보이는 행보라고 할 수 있다.

7) 이재영, “하노이 북미 정상회담 이후 북중·한중 관계 변화와 한반도 평화체제 구축,” *한국과 국제정치*, 2020년 36권 3호, pp. 173-174.

제4장

일본

조은일

1. 일본 국내정치 변화와 전망
2. 기시다 정부의 세 가지 정책방향
3. 새로운 안보담론으로 '경제안보'의 등장
4. 미일동맹을 중심으로 쿼드 외교의 확장
5. 일본의 대한반도 정책 및 한일관계 전망

제4장 일본

1 일본 국내정치 변화와 전망

최근 3년 동안 일본의 총리교체가 잦았다. 매해 총리가 바뀌고 있는 모습이다. 2000년대 이후 일본은 2001년~2006년 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 정부의 장기집권 이후 6년 이상 단명 정부가 지속되었다. 6년 동안 자민당에서 3명, 민주당에서 3명 총리가 교체되었다. 중의원의 여당 세력이 과반을 넘지 못하는 ‘여소야대’의 시기였기 때문에 정국 운영이 용이하지 못했다. 2012년 12월 아베 신조(安倍晋三)가 다시 총리로 선출되면서, 자민당은 고이즈미 시기 이후 약 10년 만에 장기집권의 발판을 마련할 수 있게 되었다. 아베 총리는 7년 8개월이라는 역대 연속 재임 일수 최장수 총리가 되면서 정치, 경제, 외교, 사회 등 다방면에 걸친 아베의 유산을 만들 수 있었다.

그러던 와중 2020년 9월 아베 신조(安倍晋三) 총리가 건강상의 사유로 퇴진했다. 코로나19 사태의 충격을 단기간에 회복하지 못하면서 지지율 하락에 따른 장기집권이 막을 내린 것이었다. 자민당 내에서는 포스트 아베 시기를 이끌어갈 총리를 물색했다. 당시 관방장관이었던 스가 요시히데(菅義偉)가 자민당 총재선거에서 승리하고 총리로 임명되었다.⁸⁾

스가 총리는 아베 시기 대내외 정책을 계승하면서 코로나19로부터의 회복과 2020 도쿄 올림픽의 성공적 개최에 집중했다. 그러나 좀처럼 코로나19 사태가 수습되지 않았고, 낮은 지지율 속에서 국정 운영을 이어나갔다. 스가 정

8) 2020년 총재선거에 출마했던 후보는 스가 요시히데, 기시다 후미오, 이시바 시게루 등 세 명이었으며, 스가 요시히데는 534표 중 377표를 얻으며 압승했다.

부는 디지털청(デジタル庁) 신설 등 경제혁신을 강조했다지만, 코로나19 재유행에 대한 늦장 대응과 무리한 도쿄 올림픽 개최 등이 원인이 되어 지지율 부진을 면치 못했다.⁹⁾ 이러한 배경에서인지 스가 총리는 중의원 선거를 앞두고 연임을 포기하겠다고 선언했고, 자민당은 총재 선거를 통해 기시다 후미오(岸田文雄)를 선출하고 총리직을 위임했다.¹⁰⁾

〈표 3〉 2021년 중의원 선거 결과(총 의석: 465석)

여당		야당						
293석		172석						
자민당	공명당	입헌 민주당	공산당	일본 유신회	국민 민주당	레이와 신센조	사회 민주당	무소속
261석	32석	96석	10석	41석	11석	3석	1석	10석

*출처: NHK 衆議院選挙速報2021 開票速報·選挙結果(2021年10月31日).

기시다 총리는 신정부를 구성한 후 중의원을 해산하고 곧바로 선거국면에 진입했다. 2017년 이후 4년 만의 중의원 선거였다, 기시다 정부가 낮은 지지율 속에서 출마했었던 만큼 입헌민주당 등 야당의 약진이 예상되었다. 그러나 기시다 총리가 이끄는 자민당이 465석 중 261석을 얻는 단독 과반을 차지하게 되면서 연립여당(자민당과 공명당)의 승리로 끝나게 되었다(표 1 참조). 만약 기시다 정부가 2022년 여름 참의원 선거까지 승리로 이끌 수 있다면, 자민당 총재 기한인 2024년까지 기시다 정부가 유지될 가능성이 크다. 이렇듯 2021년 10월 중의원 선거를 승리로 이끈 기시다 정부는 지지율을 회복하면서

9) 竹中治堅(2021). “「経済」と「新型コロナ」で問われるかじ取り：岸田新政権がスタート,” ニッポンドットコム(10月25日).

10) 2021년 총재선거에 출마했던 후보는 기시다 후미오, 고노 다로, 다카이치 사나에, 노다 세이코 등 네 명이었으며, 1차 선거에서 과반을 넘기지 못한 결과가 나오면서 1위였던 기시다 후미오와 2위였던 고노 다로가 결선투표를 진행했다. 결선에서 기시다 후미오가 257표, 고노 다로가 170표를 획득하면서 기시다의 승리로 끝났다.

국정운영의 자신감을 찾게 되었다.

기시다 총리는 중의원 선거 이후 외무장관을 새롭게 임명했다. 모테기 도시미쓰(茂木敏充) 외교장관이 자민당 간사장으로 임명되었기 때문에 그 자리를 대신할 인물이 필요했다. 기시다 총리는 최측근 중 한 명인 하야시 요시마사(林芳正)를 외교장관에 임명했다. 기시다 총리가 아베 시기 4년 7개월 동안 외교장관을 역임하면서 적극적으로 대외활동을 펼쳤던 만큼, 하야시 장관과 합을 맞춰 적극적 외교를 추진해나가겠다는 의지로도 보일 수 있다. 예컨대 기시다 총리는 미국 오바마 행정부 시기 한미일 협력을 강조했고 2015년 12월 한일 위안부합의를 이끌었다. 그리고 2016년 미국 대통령으로서는 처음으로 오바마 대통령의 히로시마 방문을 성사시키기도 했다.

기시다 총리와 하야시 장관 모두 자민당 내에서는 중국 등 주변국과의 우호관계를 강조하면서 경제 우선 정책을 추진하는 고치카이(宏池会)를 계승하고 있다. 따라서 대외정책에 있어 리버럴 성향에 대한 기대가 존재하는 것은 사실이지만, 미중 전략경쟁이 심화되는 강대국 정치의 현실에서 아베 및 스가 정부의 정책 기조를 계승하는 현실유지 성향을 보일 수 있다.

차이점이 있다면 정책 추진과정에서 자민당의 역할을 중시하고 협력을 강조한다는 점이다. 아베 및 스가 정부는 자민당이 아닌 관저 중심으로 국정이 운영되는 정고당저(政高黨低)의 형세였다면, 기시다 정부는 자민당이 적극적으로 정책을 제안하고 정부와 소통하는 당고정고(黨高政高)로 전환을 시도하고자 한다.¹¹⁾

11) 전통적으로 자민당은 정부보다 당을 우선시하는 당고정저(黨高政低)를 강조했는데, 기시다 정부는 당과 정부가 긴밀하게 연계하는 당고정고(黨高政高)가 필요한 시기라고 강조하고 있다. “政府と自民の風通しを良くしたい…「政高党高」目指す首相、麻生氏・茂木氏と頻繁に会談.” 『読売新聞』(2021年11月23日).

2 기시다 정부의 세 가지 정책방향

기시다 정부의 전반적인 대내외 정책을 현재의 시점에서 전망하기는 쉽지 않지만, 2021년 10월 4일 기시다 총리의 기자회견 및 8일 국회연설을 통해 적어도 세 가지 방향이 동시에 추진될 것임을 가늠할 수 있다.¹²⁾ 첫째, 코로나19 대책이다. 아베, 스가 정부 모두 코로나19 대응에 실패했던 만큼 적극적으로 위기관리 대책을 펴겠다는 것이다. 최근 오미크론 변이 유입을 막기 위한 외국인 신규 입국 금지 등 선제적 조치를 신속하게 한 것도 유사한 맥락에서 이해할 수 있다. 백신접종, 의료체계 확보, PCR 검사 확대 등 신속한 대응으로 사회 전반적인 회복을 가속화 하면서 코로나19 사태를 극복하고 위기 대응력을 높이는 방향으로 정부의 재원을 집중적으로 투입할 것으로 보인다.

둘째, 성장과 분배를 선순환하는 새로운 자본주의를 실현하겠다는 것이다. 포스트 코로나 시대에 맞는 경제사회 비전을 제시하고, 성장과 분배의 균형을 찾겠다는 구상이다. 기시다 총리는 경제성장이 중요하지만, 과실이 제대로 분배되지 않게 된다면 소비와 수요가 살아날 수 없어서 다음 성장도 이어질 수 없다고 강조하고 있다. 자민당은 분배를 강조하는 성향을 지속해왔는데,¹³⁾ 기시다 정부는 대규모 경기부양과 공적 부문에 대한 분배를 전면에 내세우고 있다. 다만, 새로운 자본주의라는 추상적인 개념과 아직 구체화되지 않은 정책 방향 때문인지 일본의 근본적인 경제구조의 개혁을 가져올 수 없는 한계에 부딪힐 수 있다는 우려도 적지 않다.

셋째, 외교·안보 정책이다. 기시다 총리는 국회연설을 통해 국민을 지키는 외교·안보를 추진하겠다고 밝혔다. 우선, 아베 시기부터 추진해온 ‘자유롭고

12) 首相官邸(2021). “岸田内閣総理大臣記者会見,”(10月4日); 首相官邸(2021). “第二百五回国会における岸田内閣総理大臣所信表明演説,”(10月8日)

13) 대표적 사례가 1960년대 이케다 정부 시기 소득 배증 정책이다.

열린 인도-태평양(自由で開かれたインド太平洋) 지역전략을 지속할 것으로 보인다. 아베-트럼프 시기 미일 양국의 공동비전으로 추진되었고, 스가-바이든 시기에도 지속해서 미일 관계의 중심적인 전략으로 기능할 것임을 확인했다. 기시다 정부는 동맹 및 우호국과 협력해서 보편적 가치를 추구하는 자유롭고 열린 인도-태평양을 발전시켜 나가는 외교·안보정책을 강조하고 있다.

그리고 일본의 독자적인 방위력을 강화하고자 한다. 예를 들어 2021년 4월 미일 정상회담 당시 공동선언문을 통해 “일본은 동맹 및 지역안보를 더 강화하기 위해 독자적 방위력을 강화할 것을 결정했다”고 밝혔다.¹⁴⁾ 당시 어떤 독자적인 방위력인지에 대한 설명은 제시되지 않았는데, 미사일 방어 및 해상보안능력 강화 등이 추진될 것으로 보인다. 미사일 방어가 대북 위협에 대한 억제 및 대응이라면, 해상보안능력은 동중국해에서의 중국과의 회색지대 사태에 대한 대응을 포함할 것이다. 이러한 방위력 강화의 구체적 내용은 2022년 말을 목표로 개정을 추진하고 있는 국가안보전략서(国家安全保障戦略)에 반영될 것이다. 이러한 배경에서 기시다 노부오(岸信夫) 방위장관은 ‘방위력강화가속을 위한 회의(防衛力強化加速会議)’를 개최하고 국가안보전략서 개정에 대한 논의를 추진하기 시작했다.

또한, 핵비확산 등 지구적 문제 해결을 위한 국제사회 공헌을 강화하고, 기후변화, 디지털 무역 등 새로운 분야의 규범 만들기에 적극적으로 참여하고자 한다. 유엔, G7 등 다자 외교에서 발휘해온 일본 외교의 강점을 살리면서 일본의 소프트 파워를 강조하고자 하는 의지로 보인다.

14) 원문은 “Japan resolved to bolster its own national defense capabilities to further strengthen the Alliance and regional security.”
(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100177718.pdf>)

3 새로운 안보담론으로 '경제안보'의 등장

일본 경제산업성 중심으로 2018년 이후 경제안보(經濟安全保障) 개념이 등장했고, 외무성, 방위성, 공안조사청 등 정부 부처에서 경제안보를 다루는 조직을 신설하는 등 적극적인 움직임을 보이고 있다. 총리관저 산하 국가안보국은 경제안보부처(經濟班, 이하 경제반)를 설립하고 국가전략의 일부로 경제안보를 대내외 정책에 반영하고자 하고 있다.

경제반은 약 20명으로 이루어진 조직으로 국가안보의 관점에서 중요한 토지 거래를 규제하는 법안을 신설하거나, 5G 등에 대한 법안을 정비하거나, 의약품 및 의료기기 관련 외국 자본 투자를 규제하거나, 무인기 개발 장비 조달에서 중국 물품을 제외하는 등 폭넓은 업무를 수행해온 것으로 알려져 있다.¹⁵⁾

나아가 일본 정부는 국가전략 차원에서 전략적 자율성과 전략적 불가결성이라는 두 가지 요소가 경제안보의 핵심이라고 강조하고 있다.¹⁶⁾ 에너지, ICT 기술, 의료 등의 분야에서 전략적 자율성을 확보하고, 지속가능한 경제발전을 위해 반드시 필요한 산업 육성을 통해 전략적 불가결성을 강화한다는 방침이다. 이를 위해서는 중국에 대한 의존도를 줄일 수 있는 글로벌 공급망(GVC) 및 지역 공급망(RVC) 재편이 추진되어야 한다고 본다.

4차 산업혁명 시대에 경제안보와 관련하여 핵심이 되는 것은 첨단기술이다. 미중 전략경쟁의 핵심이 AI, 로봇, 무인기 등 4차 산업혁명 기술을 둘러싼 패권 경쟁인 만큼 일본도 첨단기술에 대한 국가적 관심이 높고, 이러한 첨단 기술을 경제안보의 관점에서 바라보겠다는 것이다. 따라서 미국 국방부 산하

15) “「対中」掲げず、経済安保を推進 NSS経済班1年,” 『朝日新聞』(2021年4月1日).

16) 자민당 내 정부조사회는 2020년 12월 '경제안보전략 책정을 위해'라는 정책제언을 스가 총리에게 제출하고 경제안보전략을 구체화하도록 주문했다. 그 정책제언에서 제시된 두 가지 핵심적인 개념이 바로 전략적 자율성과 전략적 불가결성이었다.

방위고등연구계획국(DARPA)와 유사한 형태로 기술연구를 추진할 수 있는 연구조사기관을 내각부 내에 설치하겠다는 방침이다.¹⁷⁾

기시다 정부는 새로운 내각 구성에서 경제안보장관직을 신설하고, 고바야시 다카유키(小林鷹之) 전 방위성 정무관을 임명했다. 동시에 자민당 내에도 경제안보정책을 담당해왔던 ‘신국제질서창조전략본부’를 ‘경제안보대책본부’로 명칭 변경하고 다카이치 사나에(高市早苗) 정무회장을 본부장으로 임명했다.

기시다 정부는 향후 고바야시 장관을 중심으로 전략물자를 확보하고 반도체 등 첨단기술 유출을 방지할 수 있는 경제안보추진법(經濟安全保障推進法案) 제정을 추진할 것으로 보인다. 법안의 주요 내용은 △ 특허 공개 제도, △ 공급망 강화, △ 첨단기술 연구개발 지원, △ 중요 인프라 안보의 확보 등의 네 가지 요소를 포함한다.¹⁸⁾

2021년 11월 19일 내각관방에 경제안보법제준비실(經濟安全保障法制準備室)이 설치되었고 총리 주재로 첫 회의가 개최되었다. 그리고 26일 법제정을 위한 전문가 회의를 처음으로 개최했다. 전문가 회의의 좌장은 아오키 세쓰코(青木節子) 게이오대학 교수이며, 기타무라 시게루(北村滋) 전 국가안보국장 및 가네하라 노부가쓰(兼原信克) 전 국가안보국 차장 등 18명으로 구성되었다.

경제안보는 △ 자율성 향상, △ 불가결성 확보, △ 규칙에 기반한 국제질서의 유지 및 강화라는 세 가지 방향성을 갖고 추진될 것이며, 범정부적 접근, 전략적 국제협력, 산·학·관 협력 등 세 가지 접근법으로 뒷받침될 것이다. 향후 경제안보법제준비실 회의 및 전문가 회의 개최를 통해 경제안보법(안)이 갖춰지면 2022년 통상국회에 제출할 예정으로 알려져 있다.

이러한 법 제정을 통해 일본은 자국 기술이 주도하는 공급망을 재편하여 국제적 경쟁력을 확보하면서 주변 경쟁국들과 대결적인 자세를 견지할 수 있

17) “經濟安保研究へ新機関創設へ…民生にも軍事にも活用できる先端技術強化,” 『読売新聞』(2021년4월27일).

18) “經濟安保法案、特許公開制限など4本柱 対中国念頭に,” 『日本經濟新聞』(2021년11월14일).

다. 바이든 행정부가 첨단기술을 국가안보의 관점에서 접근하는 것과 같이 기시다 정부도 반도체를 비롯한 첨단기술을 국가안보의 필수적인 전략물자로 취급하면서 국가전략 차원에서 경제안보정책을 실현하고자 할 것이다. 기시다 총리는 새로 개정할 국가안보전략서에 ‘경제안보의 골자가 되는 전략 및 접근법을 포함해야한다’고 언급하기도 했다. 이처럼 미중 전략경쟁의 큰 틀에서 일본 또한 경쟁적 공존을 위한 경제안보정책을 펼쳐 나갈 개연성이 크다.

4 미일동맹을 중심으로 쿼드 외교의 확장

기시다 정부의 대외정책 변화는 한반도를 중심으로 하는 동북아시아 보다는 서태평양에서 인도양까지 이어지는 인도-태평양이라는 지정학적 공간을 중심으로 이루어질 가능성이 크다. 스가-바이든 시기 미일동맹은 인도-태평양 전략의 핵심적인 동맹으로 발전하고 있으며, 기시다-바이든 시기에도 유사할 것으로 보인다. 다수 일본 언론에 따르면 기시다 총리는 취임 직후부터 방미 일정을 조율중에 있으며, 가능한 2021년 12월 중에는 미국을 방문해서 바이든 대통령과 정상회담 개최를 추진하고 있다. 그리고 3월 미일 2+2(외교·국방) 회담 개최 당시 연내에 2+2 회담을 한 번 더 개최하겠다고 합의하기도 했다.

그러나 미국 국내정치 일정 및 코로나19 재유행으로 인해 방미 일정 추진이 불투명해졌다. 일본 총리는 취임 후 일반적으로 2달 이내에 미국을 방문해 정상회담을 개최해왔던 만큼 늦더라도 2022년 3월 이전까지 기시다-바이든 정상회담을 추진할 것으로 예상된다.

미일 양국은 자유롭고 열린 인도-태평양 기조하에 대중 정책에 대한 큰 틀의 협의를 지속할 것으로 보인다. 미국은 오바마 시기부터 행정부가 변할 때마다 일본에 센카쿠 열도 문제에 대한 확약(commitment)을 제시해왔다. 센카

쿠 열도가 미일안보조약 제5조의 적용 범위에 포함된다는 것으로, 동중국해에서의 중국의 현상 변경 시도를 군사적으로 견제한다는 것이다. 2014년 방일한 오바마 대통령이 아베 총리와 공동기자회견을 개최하고 센카쿠 열도에 대한 미일 안보조약 적용을 언급했으며, 2017년 2월 아베-트럼프 정상회담에서도 공동성명을 통해 유사한 내용이 발표되었다. 2021년 4월 미일 정상회담 및 10월 미일 화상 정상회담에서도 미국의 일본에 대한 방위 의무가 반복해서 언급되었다. 그리고 미일 양국은 대만해협의 안정에 대해 공통의 인식을 표명하는 등 자유롭고 열린 인도-태평양 추진을 위한 미일 안보협력은 지속해서 강화될 것으로 전망할 수 있다.

또한, 바이든 행정부가 2022년부터 국가안보전략서(NSS), 국방전략서(NDS), 핵태세 검토보고서(NPR) 등 전략문서를 차례로 발간할 것으로 알려졌다. 일본은 그러한 전략문서의 기초에 맞게 미일 안보협력 범위를 조정하고 발전시켜 나가고자 할 것으로 보인다. 일본은 방위정책의 방향성을 담은 문서인 방위계획대강(防衛計画の大綱)을 미국의 국방전략서와 상호 연계시켜왔다. 일본은 2022년 말에 국가안보전략서, 방위계획대강, 중기방위력증비계획 등을 차례로 개정할 예정인 만큼 바이든 행정부가 발표할 전략문서의 기초를 적극적으로 반영할 수 있다. 이러한 양국 간의 안보전략 및 국방전략의 조정은 미일동맹의 일체성을 높이고 상호운용성을 진화시키는 방향으로 진행될 것이다.

일본은 미일동맹과 함께 쿼드 협력을 지속해서 발전시킬 것이다. 미일인호 4개국은 2007년 필리핀에서 개최한 아세안지역안보포럼(ARF)에서 처음으로 전략대화 형태의 실무자급 협의가 진행되었다. 그러나 각국의 지도자 교체 및 쿼드 협력의 불명확한 목적성으로 전략대화를 지속할 동력을 잃었다. 이후 아베 정부가 자유롭고 열린 인도-태평양 지역전략을 통해 쿼드 협력의 가능성을 재평가했고, 트럼프 행정부가 본격적으로 인도-태평양 전략을 구체화하면서 쿼드 협력에 대한 지정학적 관심이 다시 높아지기 시작했다.¹⁹⁾ 이를 계기로 실무급

회의가 재개되었고 2019년 미국 뉴욕에서 쿼드 외교장관 회의가 개최되었다. 그리고 2020년 10월 일본 도쿄에서 두 번째 쿼드 외교장관 회의가 개최되었다.

〈표 4〉 쿼드 협력의 최근 동향

일시	회의(장소)	주요내용
2019년 9월	1차 외교장관 회의(미국)	해안안보분야의 협력 확인
2020년 10월	2차 외교장관 회의(일본)	연1회 외교장관 회의 정례화 합의
2021년 2월	외교장관 전화회의	중국에 의한 동중국해 및 남중국해에서의 현상 변경 행동에 대한 견제
2021년 3월	화상 정상회의	보건안보, 기후변화, 첨단기술 등 3개 작업반 설치 및 운영 합의
2021년 9월	정상회의(미국)	정상회의 및 외교장관회의 연1회 개최 합의

*주: 공개된 자료를 바탕으로 저자 작성

2021년부터 쿼드 협력은 정상회담 수준으로 격상되었다. 바이든 행정부의 출범에 맞춰 3월 화상으로 쿼드 정상회담이 개최되었다. 쿼드 정상회담 이후 “쿼드의 정신(the Spirit of the Quad)”이라는 부제의 공동선언이 발표되었고, 보건안보(백신), 기후변화, 첨단기술 등 3개의 작업반(working group)이 설치되었다. 비전통안보 및 경제 이슈를 중심으로 쿼드 협력을 제도화하겠다는 시도였다. 그리고 9월 대면으로 워싱턴 D.C.에서 쿼드 정상회담이 개최되었다. 스가 총리는 연임을 포기하겠다는 선언을 한 후였기 때문에 총리로서 마지막 일정을 쿼드 정상회의로 마무리했다. 두 번째 쿼드 정상회담에서 3개 작업반의 노력을 담은 기술 설계, 개발 거버넌스 및 이용에 관한 쿼드 원칙이 발표되기도 했다.

19) 조은일(2020). “아베 시기 일본의 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’ 지역전략,” 『한국과 국제정치』 제36권 2호, pp. 73-103.

쿼드 외교장관 회의와 마찬가지로 일본은 두 번째 쿼드 정상회담을 2022년 봄에 일본에서 개최할 수 있도록 추진하고 있다. 미일 양국이 중심이 되어 쿼드 협력을 주도하고 있는 만큼 일본의 주최 의지는 커 보인다.²⁰⁾ 그리고 바이든 대통령이 아직 방일하지 않았기 때문에 미일 정상회담을 겸해 두 번째 쿼드 정상회담이 일본에서 열릴 가능성이 크다.

일본은 쿼드 국가 중 인도 및 호주와의 협력도 확대하고 있다. 일본은 '자유롭고 열린 인도-태평양' 지역전략을 통해 동중국해-대만해협-남중국해-인도양으로 이어지는 해양 공간에서의 안보협력을 강화하고 있다. 인도와는 쿼드 협력을 기반으로 3자 혹은 4자 군사협력을 지속하고 있으며, 호주와의 안보협력은 준동맹급으로 격상시키고 있다. 2020년 11월 일호 정상회담 개최를 계기로 양국은 '특별한 전략적 파트너십' 추진에 합의했고 2021년 6월 일호 외교·국방장관 회의를 통해 방문부대지위협정을 조속하게 추진할 것을 협의했다.

그리고 영국, 프랑스, 독일 등 새로운 인도-태평양 파트너국가와 함께 협력을 가시화하고 있다. 프랑스와 독일은 각각 인도-태평양 전략을 발표하고, 영국은 외교국방전략서의 일부로 인도-태평양 전략을 제시하는 등 유럽국가의 인도-태평양 지역에 대한 관심이 높아지고 있다. 2021년 5월 프랑스군이 처음으로 일본 본토에서 미일 양국과 다자 군사훈련을 실시했고, 9월 영국 퀸엘리자베스 항모단이 일본 요코스카 기지에 기항해서 미, 일, 캐나다, 네델란드 등과 다자 해상훈련을 실시했다. 그리고 11월 독일 호위함이 일본 도쿄에 기항해서 미일 양국과 다자 해상훈련을 했다. 이러한 경험을 바탕으로 일본은 유럽 국가들과 정기적으로 교류하고 안보협력을 심화시키고자 할 것이다. 즉, 일본은 자유롭고 열린 인도-태평양을 내세우며 안보협력 국가를 늘리고 협력 의제를 다양화하면서 보다 확장적인 구상으로 발전시키고자 할 것이다(표 3 참조).

20) “政府、クアッドの日本開催を参加国に打診…バイデン氏初来日の可能性,” 『読売新聞』(2021年11月13日).

〈표 5〉 일본의 인도-태평양 안보협력

협력 형태	협력대상국가								
	미국	호주	영국	프랑스	인도	독일	인도 네시아	한국	베트남
2+2(외교·국방)회담	●	●	●	●	●	●	●		
방위장비품 및 기술이전 협정	●	●	●	●	●	●	●		●
정보보호협정	●	●	●	●	●	●		●	
ACSA	●	●	●	●	●				
방문군 지위협정	●	▲	▲						
무기 방호	●	●							
안보조약	●								

*출처: “自衛隊・豪軍 訓練円滑に,” 『日本経済新聞』 (2021년 11월 24일).

*주: ▲ 표시는 협상 중 혹은 조정 중을 나타냄.

파란색 상자표시는 2021년 현재 논의가 진행 중인 상황을 보여줌.

5 일본의 대한반도 정책 및 한일관계 전망

기시다 정부는 아베 및 스가 시기와 유사하게 미국과 함께 쿼드 협력을 추진하고 인도-태평양 지역에서 동질국가(like-minded countries) 간 협력에 방점을 두는 다자 안보협력을 지속해서 강조할 것으로 보인다. 이러한 일본의 적극적 외교는 인도-태평양을 협력의 공간이라고 인식하고 외교·안보적 영향력을 확대해 나갈 수 있다고 바라보기 때문이다.

한편, 한국, 중국, 러시아 등을 포함하는 동북아 지역은 협력 보다는 갈등과 대립의 공간으로 보고 있다. 일본은 한국과는 독도 문제, 중국과는 센카쿠 열

도 문제, 러시아와는 북방영토 문제 등 해결이 어려운 영토 문제로 대립하고 있으며 단기간에 외교적 해결책을 모색하기도 어려워 보인다. 이러한 환경에서 관계 개선을 적극적으로 모색하기 보다는 기존의 관계를 유지하는 현상유지적 외교에 방점을 두고 있다.

앞서 언급했듯이 모테기 외교장관이 하야시 외교장관으로 교체되면서 주변국 관계에 있어 이전보다 온건한 정책을 기대할 수 있다는 가능성이 제기되기도 했다. 하야시 장관은 중일우호의원연맹 회장이었으며, 한일관계에도 관심이 큰 인물로 알려져 있기 때문이다. 기시다 정부는 한국, 중국, 러시아 등과 안정적인 관계 유지에 방점을 두고자 하겠지만 미중 전략경쟁이 심화되는 구조적 상황에서 극적인 정책 전환은 현실적으로 어려울 수 있다. 이는 문제에 대한 해결을 유보하는 현상 유지 외교가 지속될 개연성이 높다는 것을 의미한다.²¹⁾

우선 한일관계이다. 일본은 아베 시기 이후 보편적 가치에 입각한 가치관 외교를 추구해왔다. 문제는 보편적 가치가 협력의 대상을 구분하는 잣대로 활용될 수 있다는 데 있다. 실제로 일본은 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’ 지역전략을 추구하면서 경색된 한일관계는 전략적으로 방치해두었다. 기시다 정부도 이와 유사한 외교정책 기초를 당분간 유지할 수 있다. 즉, 쿼드 협력이나 미일호 협력 등과 같은 소다자 협력에 방점을 두고 보편적 가치에 기반한 외교를 강조하는 접근을 우선할 수 있다. 그렇게 되면 위안부 및 강제동원 피해자 문제와 관련해서 한국과 관계 개선을 이루는 정책은 후순위로 밀릴 수 있다. 또한, 한국의 과도기적 정치상황을 고려해서 차기 정부 등장 전까지 한일관계 개선에 적극적으로 나오기는 어려울 수 있다. 차기 정부의 대외정책이 명확해지면 그에 따라 신중하게 관계 개선을 모색할 가능성도 있다.

21) 국내정치적으로도 다수의 관료들이 수정주의적 역사인식과 군사력 증강을 주장하고 있으며, 일본 사회의 전반적 보수화가 진행되고 있기 때문에 주변국과 불필요한 마찰을 피하는 방향으로 정책 전환을 실감하기에 한계가 있을 수 있다. 조양현(2021). “일본 중의원 선거 평가 및 정국 전망.” IFANS 주요국제문제분석 2021-28.

둘째, 북일관계이다. 일본은 북한에 대해서 한쪽에서는 핵·미사일 위협에 대한 대응을 강조하고 있고, 다른 한쪽에서는 일본 납치자 문제 해결을 모색하고 있다. 기시다 총리는 2021년 10월 8일 국회연설에서 다음과 같이 발언했다.

북한에 의한 핵·미사일 위협은 절대 용인할 수 없다. 북일평양선언에 근거해 납치, 핵, 미사일과 같은 현안을 포괄적으로 해결하고 불행한 과거를 청산하여 북일국교정상화 실현을 목표로 한다.

납치자 문제는 가장 중요한 과제이다. 모든 납치피해자가 하루라도 빨리 귀국할 수 있도록 전력을 다해 노력하겠다. 나 자신(기시다), 조건을 붙이지 않고 김정은 위원장과 직접 마주하겠다고 생각한다.

이러한 일본의 태도는 2000년대 이후부터 지속되고 있으며, 납치자 문제는 국내정치적으로도 민감한 현안인 만큼 북한과의 관계개선의 선결조건과 같이 인식되고 있다. 2021년 10월 기시다 총리가 바이든 대통령과 전화회담을 통해 북한의 일본 납치자 문제를 거론한 것과 관련해 북한 외무성은 이미 해결된 문제라고 응수하기도 했다.²²⁾

그리고 일본은 2019년 이후 북한의 단거리 미사일 발사 등의 저장도 도발에 대해 강경한 대응을 강조하고 있다. 트럼프 시기와 같이 미국이 대북 관계의 변화를 가져왔던 것에 적잖은 충격을 받은 경험이 있기 때문에 바이든 행정부의 대북 정책을 면밀하게 관찰하고 있는 것으로 보인다. 2021년 10월 한미일 3국 북핵 수석대표 회의 및 11월 한미일 외교차관급 회의에서 한반도 중

22) 북한 외무성은 2021년 10월 7일 자로 일본연구소 리병덕 연구원 명의의 글을 홈페이지에 게재했다. 리병덕 연구원은 “납치 문제는 2002년 9월과 2004년 5월 당시 일본 수상의 평양 방문을 계기로, 그리고 그 후 우리의 성의와 노력에 의해 이미 다 해결됐으며 이것으로 완전히 끝난 문제”라고 기존의 입장을 재확인하고, “기시다 후미오 수상이 취임하자마자 일부 나라 수뇌들과 가진 대화에서 납치 문제를 상정시켰다고 한다..일본 수상은 조일(북일) 관계 문제와 관련한 언행을 신중하게 하라”며 반발했다. “북한 '미납치, 완전 끝난 문제..기시다, 언행 신중해야',” 『뉴시스』(2021/10/8).

전선언에 대한 논의가 이루어졌다고 알려졌는데 일본은 시기상조라는 이유로 신중한 자세를 유지하고 있다고 보도되고 있다.²³⁾ 물론 일본은 북한의 도발에 대해서는 강경한 자세를 유지하겠지만, 북미 관계의 변화에는 민감하게 반응할 수 있다. 북미 관계가 변화하면 북일 관계도 자연스럽게 영향을 받아 변화할 수 있기 때문에 북미 관계와 북일 관계를 동시에 고려하면서, 납치자 문제 대응에 주력할 것으로 보인다.

셋째, 한반도 안보 및 한미일 협력이다. 바이든 행정부는 미국이 중심이 되어 한반도의 안정과 지역질서 유지를 위한 한미일 협력을 강조하는 입장이다. 이 때문에 바이든 행정부 출범 이후 한일 및 한미일 안보협력이 활성화 될 것이라는 전망도 있었다. 하지만 한일관계의 교착은 한미일 협력을 제약하는 중요한 원인이 되고 있다. 2021년 11월 한미일 외교차관급 회의에서 한국 경찰청장의 독도 방문을 명분으로 일본 측 대표가 공동기자회견을 긴급하게 취소한 사례가 그것이다. 이렇듯 대결적으로 전개되는 한일 관계가 한미일 협력에도 영향을 미치고 있는 것이 사실이다.

그러나 기시다 정부에게도 북한 핵문제의 평화적 해결이라든지 한반도의 군사적 긴장완화는 일본의 안보환경 개선으로 이어질 수 있는 중요한 문제일 수 있다. 또한, 지리적 근접성 및 동맹이라는 미국을 고리로 연계될 수 밖에 없는 지정학적 위치에 있다는 점도 부정할 수 없다. 이러한 방향을 고려한 한미일 협력의 중요성이 강조될 수 있다면 향후 기시다 정부에서도 신중하게 관계 개선을 모색할 가능성도 배제할 수 없다. 그렇게 될 경우 한국도 한일 과거사 논의와는 별도로 대북 정책이라든지 경제안보 분야의 협력이라든지 글로벌 차원의 비전통안보 협력 등을 추진하면서 한일관계의 개선을 모색할 수 있을 것이다.

23) “朝鮮戦争の終戦宣言に難色 岸田政府、韓国の提案に,” 『共同通信』(2021年11月7日).

제5장

러시아

김선래

1. 확장된 유라시아 파트너십 전략과 미러갈등
2. 동북아 신지정학적 불안정과 뉴노멀 시대 중러 협력의 양상
3. 한반도를 분쟁지역으로 규정한 러시아의 시각과 전망
4. 러시아의 공세적 對한반도 접근 전략과 한반도 안보에 대한 고찰

제5장 러시아

포스트소비에트 공간에서 반러 추동의 대표적 사건이었던 색깔혁명 이후 러시아의 대외정책이 이전의 친서방 노선에서 반서방 프레임으로 급격하게 변화하게 되었다. 포스트소비에트 공간인 중앙아시아 지역과 캅카스 지역 그리고 우크라이나 벨라루스, 몰도바와 같은 동유럽지역에서 서방세력을 축출하고 유라시아연합을 구축하려는 러시아의 대외정책이 최근에는 포스트소비에트 영역을 넘어 범 유라시아 지역으로 확장되는 형태로 나타나고 있다. 러시아의 유라시아 전략은 유라시아 공간 내에서 EAEU, 아세안, APEC 및 SCO 국가들이 참여하는 다자간 협력의 복잡하고 중층적인 체제구축을 목표로 하고 있다.

러시아의 동북아 지역 정책은 동북아 국가들과 경제협력을 통한 공동번영과 북한 핵 문제를 해결하여 역내 군사적·안보적 신뢰 구축과 협력체제를 이루는 것이다. 이를 위해 당사국인 남북한과 인접 이해 당사국들인 미국, 일본, 중국, 러시아 등이 참여하는 6자회담 체제하에서 상호 안보 이익을 고려하면서 문제를 해결해야 한다고 본다. 러시아는 동북아 공간에서 전통적 지정학적 요소인 하드파워를 강화해 나가면서 신지정학적 요소인 국제협력이라는 소프트파워를 병행하고 있다. 이러한 목표는 동북아 역내에서 러시아의 국가이익을 확보하고 강화해 나가려는데 그 목적이 있다고 보겠다. 러시아가 추구하는 국가이익은 극동 시베리아 개발과 발전이며 이러한 경제적 이익에 저해되는 동북아 대립 구도를 적극적으로 타파하고 주도해 나가는 것이 러시아의 국가이익에 부합된다고 보고 있다.

1 확장된 유라시아 파트너십 전략과 미래갈등

소련 붕괴 이후 독립한 러시아는 일극체제라는 변화된 국제질서와 약화된 국력으로 인하여 미국의 일극 헤게모니에 대항하여 변화를 모색하는데 그 한계를 인식하고 있었다. 이에 국제사회에서 러시아의 위상을 강화하고 미국의 헤게모니에 능동적으로 대처하기 위하여 러시아적 가치를 전면에 내세우며 다자주의적 국제질서를 추구하고 있다. 러시아는 조 바이든 미 행정부 하에서 현재 진행중인 미중 전략경쟁이 앞으로 더욱 치열해질 것으로 보고 있다. 러시아는 중러와 서구가 글로벌 차원에서 그레이트 디커플링(great decoupling)으로 진행되고 있는 현 상황을 장기적으로 바라보고 이에 대응 전략을 세우고 있다. 미국 외교전문지 포린 폴리시는 미국과 중국이 40년 밀월을 청산하고 그레이트 디커플링 경쟁을 펼치고 있다고 진단하였다. 지난 40년이 지구촌을 하나의 시장으로 묶는 글로벌라이제이션(세계화)의 시대였다면 향후 40년은 미국·중국의 결별, G2의 헤게모니 다툼이 세계를 찢어놓는 디커플링 시대가 될 것이라는 예견이다. 러시아는 미국과 서구의 전방위적 압박과 경제제재조치가 이어지고 있는 상황에서 이를 우회하는 헛징전략으로 중국과의 관계를 중요시하며 협력을 강화해 나가면서 대응하고 있다.

러시아의 지정학적 프로젝트인 ‘확장된 유라시아 파트너십 전략’ (GEP)²⁴⁾은 러시아의 국제정치 지위와 연결되어 있으며 크렘린의 대외경제전략과 국제정체성과 긴밀하게 연결되어 있다. 러시아는 강대국 개념이 국제정치에 있어서 무역과 투자 그리고 네트워크 강화보다도 훨씬 더 중요하다고 본다.

24) Greater Eurasian Partnership-처음에는 유라시아 개념을 포스트소비에트 지역에 국한하였으나 그레이트 유라시아는 그 경계를 넘어 리스본에서 블라디보스토크까지를 뜻하는 유럽과 아시아라는 개념으로 확대하였다.

〈그림 5〉 Greater Eurasian Partnership 영역



최근 러시아는 국제정치에서 러시아의 역할과 목적을 재정립하는데 관심을 기울이고 있으며 그 연장선상에서 나타난 GEP는 러시아의 강대국 열망을 추구하는 프로젝트로 볼 수 있다.²⁵⁾

2021년 9월 블라디보스토크에서 개최된 동방경제포럼 주요 주제 중 하나인 ‘확장된 유라시아파트너십’ 전략은 2016년 러시아 대통령 푸틴이 참석한 ‘상트페테르부르크 경제포럼’ 에서 블라디보스토크에서 리스본에 이르는 유라시아 통합프로젝트로 제기되었다.²⁶⁾ 푸틴 대통령은 개회사에서 중국, 파키스탄, 이

25) Juliet Johnson, Seçkin Köstem(2016), “Frustrated Leadership: Russia’s Economic Alternative to the West”, *Global Policy*, Volume 7, Issue 2, pp. 207-216

26) “러시아의 확장된 유라시아: 기원, 약속, 그리고 전망”
<https://www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no-40-russias-search-for-greater-eurasia-origins-promises-and-prospects> (검색일: 2021.11. 20) 2016년

란, 인도 등의 국가도 포함된 “유라시아경제연합과 관련된 보다 광범위한 ‘유라시아파트너십’에 대한 전망도 고려할 것을 제시”²⁷⁾ 하면서 이후 동방경제포럼과 상트페테르부르크 경제포럼에서 꾸준히 프로젝트를 언급하면서 추진해왔다. 여기서 ‘그레이트 유라시아’의 개념은 유라시아에서의 다양하고 다층적인 국제협력을 뜻하며 유라시아 지역 내 특정 프로젝트를 목적으로 하는 국제기구를 창설하고 특정 영역에서 개별국가의 의지와 이익을 바탕으로 협력하는 것을 의미한다. 유라시아 통합 프로세스에서 중요한 개념이 경제적 연결성이며 이러한 경제적 개념이 국가 간의 무역과 사회, 기관, 조직들을 통합하게 된다. 이와 같이 유라시아 통합은 그 폭과 깊이가 크며 국가 간의 협력과 발전에 그 근간을 두고 있다. 2021년 ‘동방경제포럼’ 조직위원회 사무총장인 안톤 코비야코브(Anton Kobayakov)는 ‘동방경제포럼’이 러시아와 아시아태평양 국가들 간의 장기적인 경제협력과 발전에 중요한 플랫폼이며, 포럼 비즈니스 주요 프로그램은 경제와 무역에 있어 확장된 유라시아 통합 프로세스 개발에 초점을 맞추고 있다고 강조하고 있다. 그는 이러한 면에서 극동지역은 전략적 거시지역이라고 보며 참가국들과 ‘확장된 유라시아파트너십’ 발전과 관련된 공통의 목표를 달성하기 위하여 구체적인 해결책을 찾는 데 기여할 것이라고 언급하였다.²⁸⁾ 러시아 학자 세르게이 카라가노프(Sergei Karaganov)에 따르면, “새로운 그레이트 유라시아는 새로운 지리 전략 공동체, 즉 개발, 협력, 평화, 안보의 범유라시아 공간”을 향한 운동²⁹⁾이라고 말

6월에 상트페테르부르크 국제 경제 포럼에서 푸틴은 “확장된 유라시아 파트너십” 구상을 선보였으며, 그 첫 단계로 중국 실크로드 경제 벨트와 유라시아 경제 연합의 통합을 발표하였다.

27) “상트페테르부르크 국제경제포럼 본회의, 2016년 6월 17일”

<http://en.kremlin.ru/events/president/news/52178>. (검색일: 2021. 11.20)

28) “EEF 2021 to Discuss Development of the Greater Eurasian Partnership”

<https://roscongress.org/en/news/eef-2021-to-discuss-development-of-the-greater-eurasian-partnership/> (검색일: 2021. 11. 15)

29) Sergei Karaganov(2017), “신동방정책에서 그레이트 유라시아까지”, 「국제 문제」 63권 4호 6.

하고 있으며, 2017년 5월 베이징에서 열린 ‘일대일로 인터내셔널 포럼’ 에서 푸틴은 “유라시아파트너십 전략은 추상적인 지정학적 배열이 아니라 과장 없이 미래를 바라보는 진정한 문명 차원의 프로젝트”라고 주장했다.

러시아가 제안하는 ‘확장된 유라시아파트너십(GEP)’ 은 유럽과 아시아를 연결하고 중국, 일본, 한국, 아세안 국가들을 포함하는 주요 경제주체들과의 통합 이니셔티브로 볼 수 있다. 러시아는 유럽과 아시아를 이어주는 지정학적 우위를 바탕으로 유럽과 아시아 통합의 가교가 될 수 있다고 본다. 역사적으로 20세기 소련이 그 역할을 했으며 소련 붕괴 이후에는 2015년 유라시아경제연합이 창설됨으로써 통합 프로젝트가 시작되었다. 유라시아경제연합(EAEU)에는 옛소련을 구성하고 있던 아르메니아, 벨라루스, 카자흐스탄, 키르기스스탄이 참여하고 있으며 몰도바와 우즈베키스탄이 옵저버로 참가하고 있다. 설립 이후 세르비아, 싱가포르, 베트남과 자유무역협정을 체결하였고, 이란과는 임시협정을 체결하였다. 캄보디아와 협상을 진행 중인 유라시아경제연합은 유라시아 대륙에서 경제협력과 통합을 촉진하는 목적으로 GEP을 제안하였다. 지난 유라시아 대륙은 협력도 하였지만, 국가 간의 이해관계가 충돌하고 전쟁이 발생한 모순된 역사를 지니고 있다. 유럽과 아시아를 연결할 수 있는 EAEU 국가들은 지리적으로나 논리적으로나 중요한 위치에 놓여 있다. 현재 진행되고 있는 유럽연합과 러시아 간의 갈등은 이러한 통합 과정에 큰 장애가 되고 있다. 유럽연합과는 우크라이나 사태, 벨라루스의 정치적 문제, 자유와 인권에 대한 가치, 세계질서와 규범에 관한 논의 등에서 이견을 가지고 있다. 특히, 미국과 특별한 경제관계를 유지하고 있는 유럽연합이 나토를 벨라루스와 러시아 국경 근처에 근접 배치하는 전략적 이익을 미국과 공유하는 것이 러시아의 유라시아통합에 큰 장애가 되고 있다.

2016년 러시아는 서쪽으로의 통합이 어려워지자 동쪽으로 방향을 돌리는 신동방정책을 적극적으로 추진하게 되었다. 이는 중국과의 관계가 더 강화되

고 인도 및 아세안과의 협력과 한국 일본과의 관계 강화에 중점을 두게 되었다는 의미이다.

러시아는 2014년 우크라이나 사태와 그로 인한 對러시아 경제제재조치로 인하여 포스트소비에트 공간에 대한 경제 통합이 좌초되었음을 인식하였고 기존의 유라시아주의 전략이 확장된 유라시아 전략으로 변화하기 시작하였다.

‘확장된 유라시아파트너십’ 전략은 EAEU와 중국의 일대일로(BRI)를 연결하고 중국을 넘어 EAEU가 이란, 인도, 동남아시아와 연결하면서 중국을 견제함과 동시에 영미권과 대결하는 거대전략이라고 보겠다.

2 동북아 신지정학적 불안정과 뉴노멀 시대 중러 협력의 양상

중국은 러시아가 주도하는 유라시아경제연합(EAEU)과 중국의 일대일로(BRI) 정책을 통합하기로 결정하였다. 2018년, 유라시아경제연합은 일대일로(EAEU와 BRI)와 통합하는 차원에서 중국과 무역 및 경제협력력을 체결하였다. 이와 함께 통합 로드맵을 설정하였으며 시진핑 중국 국가 주석은 이러한 협력 강화가 중요하다고 강조하였다. 러시아가 주도하는 유라시아 지역 경제 통합 프로그램에서 주요 대상 기구는 상하이 협력기구이다. 2021년 9월 상하이협력기구에 이란이 가입하여 유라시아 통합 프로그램이 더욱 의미를 갖게 되었다.³⁰⁾ 유라시아개발은행의 야로슬라브 리소블릭(Yaroslav Lissovlik)은 EAEU와 BRI³¹⁾가 중앙아시아 국가들의 지리적 한계성을 극복할 수 있는 경제구조

30) “RUSSIA’S GREATER EURASIAN PARTNERSHIP STRATEGY: AIMS AND PROSPECTS”
<https://www.asiaglobalonline.hku.hk/russias-greater-urasian-partnership-strategy-aims-and-prospects> (검색일: 2021. 10.23)

31) 2013년에 시진핑은 카자흐스탄의 나자르바예프 국립대학교에서, 샤오핑은 인도네시아 의회에서 일대일로 구상을 연설하였다. 이 연설에서 그들은, 중국 서부에서 중앙아시아를 거쳐 유럽

이며 두 프로젝트가 서로 보완하고 강화하면서 경제통합으로 간다면 중앙아시아 국가들의 약점인 지리적 한계가 장점으로 확대될 것이라고 보았다.³²⁾ 푸틴은 유라시아 경제연합과 일대일로가 ‘효율적으로 서로를 보완하고 있다’고 주장한다. 그는 두 프로젝트의 조화가 자유로운 경제협력 공간인 GEP를 수립할 수 있는 토대가 된다고 보았다. 중국과 EAEU 회원국 간의 협상은 2016년 10월부터 2017년 10월까지 1년이 걸렸다.³³⁾ 2018년 5월, 아스타나에서 중국과 EAEU는 관세 협력 및 무역 촉진, 비관세 장벽 및 지적 재산권을 포함한 무역 및 경제 협력 협정에 서명했다.

러시아는 중국과의 전략적 동반자관계가 더욱 강화되어 가고 있음에도 불구하고 유라시아 내 중국의 성장에 대하여 조심스럽게 바라보고 있다. 러시아가 중국의 영향력을 제한하기 위하여 유라시아 대륙을 종과 횡으로 짜여져 있는 경제기구와 안보기구를 통하여 중국을 컨트롤 하는 것을 목표로 하고 있다고 보겠다. 러시아가 상하이 협력기구(SCO), 동남아시아 국가연합(ASEAN), 심지어 아시아태평양경제협력(APEC)을 GEP에 포함하는 주된 이유는 중국을 그래티터 유라시아 개념 구조 내에 두려고 하고 있기 때문이다.³⁴⁾

러시아의 GEP 이니셔티브에 대하여 중국은 협조적 태도를 보이고 있다. 러시아가 파트너십을 설계하였지만, 이는 중국에게도 중요한 의미를 부여한다.

으로 이어지는 "실�크로드 경제 벨트"("일대"의 의미)와 중국 연안에서 동남아, 스리랑카, 아라비아 반도의 해안, 아프리카 동해안을 잇는 "21세기 해상 실�크로드"("일로"의 의미)의 두 지역에서 인프라 정비, 무역 촉진, 자금의 왕래를 촉진하겠다는 계획을 밝혔다.

32) Yaroslav Lissovlik, "하나의 벨트, 하나의 길과 유라시아 경제 연합의 지리적 사례", 발다이 토론 클럽, 2017년 5월 25일,

<http://valdaiclub.com/a/highlights/a-geographical-case-for-the-one-belt-one-road/>. (검색일: 2021. 11.15)

33) "중국과 유라시아 경제 연합이 공식적으로 무역 및 경제 협력 협정에 서명한다"

<http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/significantnews/201805/20180502746079.shtml>. (검색일: 2021. 11.11) 2018년 5월 18일, 중국 상무부(웹사이트),

34) Dmitri Trenin, "러시아의 진화하는 대유라시아 전략: 효과가 있을까?"

<https://carnegie.ru/2017/07/20/russia-s-evolving-grand-eurasia-strategy-will-it-work-pub-71588>. (검색일: 2021. 11.12) 카네기 모스크바 센터,

중국은 러시아가 세계질서를 재편하려는 구상인 다극체제 추진 의지와 영미권과의 대립에서 러시아의 입장을 지지하고 있다. 북경 입장에서는 모스크바와의 전략적 협력은 유라시아의 안정과 발전에 유리하다고 보고 있다. 실크로드 경제 벨트의 일부인 4개의 경제 회랑 중 3개는 EAEU를 통과한다. 중국은 중국의 에너지 수요를 충족시켜 줄 수 있는 러시아가 필요하다. 러시아의 가스 생산에 대한 러시아의 주도적 역할이 도전받고 러시아 에너지 기업들이 서방의 제재를 받고 있는 시점에서 중국의 러시아 에너지 프로젝트 참여는 매우 중요하다. 야말 LNG 프로젝트에서 중국의 입지가 높아지고 있는 가운데 모스크바가 중국의 '빙상 실크로드'를 수용했다는 근거가 나타나고 있다.³⁵⁾ 러시아 학자 아르쎀 루킨(Artyom Lukin)은 중앙아시아에서 중국의 경제적 영향력이 커지고 있어서 중앙아시아 지도자들은 지정학적 균형을 맞추기 위해서도 러시아가 필요할 수 있다고 보았다.³⁶⁾

EAEU는 러시아가 주도하는 유라시아를 외부 경쟁으로부터 보호하는 것을 목표로 하는 경제 통합 메커니즘이지만, 일대일로와의 연결을 통해 경제 세계화의 혜택을 누릴 수 있도록 설계되어 있다.³⁷⁾ 중·러 협력관계가 동맹 수준까지 발전할 것인가에 대해서는 적지 않은 논란이 존재한다. 중·러는 냉전 이후 미국 주도의 세계질서에 반발해왔으며 다양한 국제문제에 대해 일정한 영향력을 유지하기 위해 연대해 왔다. 그러나 역사적으로 변화무쌍했던 양국관계와 복잡한 이해관계를 고려해 볼 때 중·러가 단일한 반미동맹으로 발전하기는 어려울 것이라는 분석도 있다.³⁸⁾

35) Kaczmariski, M.(2018), "Russian-Chinese relations in Eurasia: harmonization or subordination?", Finnish Institute of International Affairs, Helsinki.
<https://www.fiaa.fi/en/publication/russian-chinese-relations-in-eurasia>(검색일: 2021. 11.11)

36) Artyom Lukin, "푸틴의 실크로드 갬블" 워싱턴 포스트, 2018년 2월 8일.

37) Marcin Kaczmariski(2017), "Non-western visions of regionalism: China's New Silk Road and Russia's Eurasian Economic Union", *International Affairs (London, 1944)*. Volume, 93-6, pp. 1357-1376.

2021년 6월 28일, 중러 양국은 2001년 7월에 맺은 중러 선린우호협력조약을 연장하기로 하였다. 그 협력의 폭이 경제영역에서 군사기술분야, 첨단우주항공, 5G 첨단기술분야 등으로 확대되었다.

트럼프 정권에서 시도하였던 역 닢는 전략도 러시아의 미대선 개입, 우크라이나 사태, 전방위적인 대러 경제제재, 세일 혁명으로 인한 전통적 에너지 중요성의 감소, 인권, 자유, 서구적 가치와의 차이점 등으로 인하여 시작부터 그 한계를 지니고 있었다. 러시아가 유라시아 지역 통합에 적극적인 행보를 시작하였고 확장된 유라시아파트너십 전략으로 SCO, EAEU등을 중심으로 영향력 확대를 추진하는 현상 변경세력으로 나타나자 미국과 유럽 등 서방세계의 경제심이 증폭될 수밖에 없었다. 현재 진행되는 네트-제로 시대와 신재생에너지, 기후변화 등은 탄소 경제에 의존하는 러시아와 중국을 대상으로 하는 압박전략 중 하나라는 전문가의 분석이 있다. 전방위적으로 양 진영이 견제와 충돌로 이어지고 있으며 코로나19 이후 세계질서의 재편을 놓고 서구와 유라시아 세력으로 구분되는 큰 흐름은 그레이트 디커플링과 함께 중러가 추구하는 다극체제와 영미가 중심역할을 하는 불안정한 양극체제의 대결로 이어질 가능성이 높아져 가고 있다.

세계질서의 재편이 서서히 진행되는 국제사회에서 미국과 서방에 대응하여 협력을 강화해 나가는 중국과 러시아가 동북아에서 어떠한 전략적 입장을 공유하는지, 그리고 중러 협력의 양상이 대 서방 압박과 경제제재에 대한 헛징 전략에서 심화된 상호의존 상태로 진행될 경우 미중러 대립양상이 첨예하게 나타나고 있는 동북아 안보에 미치는 영향에 대해 살펴보는 것이 한국의 동북아 전략 구상에 중요하다고 보겠다.

38) Kaneshko and Sangar (2017). "Russia and China in the age of grand Eurasian projects: Prospects for integration between the Silk Road Economic Belt and the Eurasian Economic Union", *Cambridge Journal of Eurasian Studies*.

3 한반도를 분쟁지역으로 규정한 러시아의 시각과 전망

2021년 7월 개정된 러시아연방 국가안보전략은 러시아의 국제질서와 안보에 대한 인식을 담고 있다. 전략에는 국가발전을 위한 국민 삶의 질 향상과 인간 잠재력 개발과 같은 내용과 더불어 군사안보 부문에서 국방력 강화와 같은 내용이 반영되어 나타나 있다. 미국과 나토의 적대적 행위를 중대한 위협으로 규정하며 러시아연방 인근에 나토의 군사시설과 정보 활동을 강화하는 내용도 적고 있다. 2019년에 파기된 미·러 간의 중거리핵전력과 유럽과 아태 지역에 미국의 중거리 미사일 배치에 대하여 러시아는 러시아의 전략적 안정과 국제 안보에 위협이 된다고 보고 있다. 국가안보전략 37조에서 러시아는 중동지역, 아프가니스탄, 북아프리카, 시리아와 같은 수준으로 한반도를 긴장이 고조되는 지역으로 적시하고 있다. 이러한 내용은 한반도를 국제적 핫스팟(Hot spot) 분쟁지역으로 바라보는 러시아의 시각을 확인할 수 있다. 개정된 러시아연방 국가안보전략에서 미중리 전략적 경쟁이 중첩적으로 교차하는 한반도에 북한과 한국의 대결구도가 지정학적 위기를 고양시키는 촉매 역할을 한다고 보고 있다. 그러나 러시아 대외정책개념에는 아시아에서 진행되고 있는 군비경쟁과 핵무기와 같은 대량살상무기 확산의 위협이 점증하고 있다고 보며 이를 해결하기 위한 수단으로 외교적 방법에 의존해야 한다고 적고 있다. 러시아는 현재 동북아에서 진행되고 있는 미중리 갈등이 역내 군비경쟁과 군사력 확장으로 이어지고 있다며 이에 대한 경계와 역내 안보협력 문제에 관심을 보이고 있다. 동북아를 포함한 한반도는 러시아에게 전략적으로 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 특히 2013년 이래 러시아가 추진해 온 신동방정책의 주요 목적이 극동 러시아의 개발과 발전이다. 러시아 극동지역 발전에 저해가 되는 동북아 군사적 갈등이나 안보적 위협은 러시아 국가이익에 저해가 되는 요소이므로 이에 대한 적극적이고 공세적인 외교적 노력을 기울여 가

는 것이 러시아의 동북아 전략이다.

한반도 문제에 대한 러시아의 인식과 대응은 러시아연방 대외정책개념에 잘 나타나 있다. 러시아의 對한반도 정책의 핵심은 등거리 외교노선이다. 대외정책개념에 의하면 남북한과는 우호적 관계를 유지하는 것이 중요하다고 적고 있다. 이러한 점은 북핵에 대한 러시아의 입장을 살펴보면 잘 나타나 있다. 러시아는 북핵이 지정학적 차원에서 러시아의 안보에 위협이 된다고 보고 있다. 또한 북핵 문제가 러시아의 국가이익인 극동 지역 개발과 발전에 심대한 침해를 발생시키고 있다고 보고 있다. 북핵 갈등으로 인하여 남북러삼각협력 사업과 같은 동북아 국제협력 프로그램이 좌초되고 한국과 같이 진행하려 했던 극동 교통물류 인프라 사업이 교착상태에 빠졌다고 보고 있다. 북핵으로 인하여 러시아가 공들였던 동북아 에너지 그리드와 가스파이프라인 건설과 같은 사업들이 모두 중단되었다.

러시아의 대외정책개념 84조에 남북한의 긴장 완화와 남북한의 경제협력과 공동 발전, 6자회담을 통한 한반도 비핵화 추진 노력에 대하여 언급하고 있다. 러시아 대외정책개념에서 지속적으로 러시아가 원하는 한반도 해결 방법은 평화적 접근이다. 러시아는 러시아의 의지와는 상관없이 한반도 내 군사적 대립과 같은 분쟁으로 인하여 역내 불안정이 발생하는 상황에 대하여 경계한다. 이러한 사태가 발생하는 것이 러시아 국가이익에 침해되는 일이라고 보고 있다. 북핵 문제에 대한 러시아의 시각은 먼저 북한과 미국 양 당사자가 풀 문제라고 보지만 주변국이 빠진 북미 양자회담에서 해결하기에는 한계를 지니고 있다고 보고 있다. 한반도 평화 정착과 동북아 안정을 위하여 6자회담과 같은 안보 다자협력기구의 창설이 필요하다고 보며 그 제도화된 기구를 통하여 한반도 문제를 논의해야 한다는 것이 기본적인 입장이다. 다자안보기구와 같은 시스템을 통하여 러시아가 동북아 내 러시아의 위상을 강화하고 역내 주도국가로 등장하는 것이 러시아의 핵심 이익이라고 보고 있다. 북핵 문제가

이러한 러시아의 동북아 전략에 부정적인 영향을 끼치고 있으며 한반도 평화를 위한 한반도 비핵화가 러시아의 전략적 이해에 부합한다고 보겠다. 그러나 현실적으로 북핵을 폐기할만한 수단이 없는 지금으로서 러시아의 입장은 북핵을 사실상 인정하는 방향으로 흐르고 있다.

4 러시아의 공세적 對한반도 접근 전략과 한반도 안보에 대한 고찰

2021년 11월 19일, 중국과 러시아 군용기 9대가 독도 동북방 한국방공식별구역(KADIZ)에 진입했다. KADIZ에 진입한 군용기는 중국의 전략폭격기 홍-6K 2대와 러시아 TU-95MS 전략폭격기 2대, 수호이 4대, 조기경보관제기 A-50 1대이며, 이들 군용기는 진입과 재진입을 한 후 북쪽으로 이탈하였다. 이에 한국 공군은 F-15K, KF-16 전투기, KC-330 다목적 공중급유기를 투입하여 대처하였다. 중국과는 핫라인이 설치되어 있어 훈련 상황을 통보받았으나 러시아와는 핫라인이 설치되어 있지 않아 통보를 받지 못하였다. 2020년 12월 22일에도 중국 군용기 4대와 러시아 군용기 15대가 KADIZ에 진입하였다가 이탈한 일이 있는 지 거의 1년 만에 발생하였다. 러시아는 러중 양국의 포괄적 파트너십 발전과 양국 군의 공조와 협력 수준 향상, 글로벌 전략 안정성 강화를 목적으로 동해와 동중국해에서 연합초계비행을 시행하였다고 밝혔다. 그러면서 이번 비행이 러중 2021년 군사협력 이행 차원에서 실시되었으며 제3국을 겨냥한 것이 아니라고 강조하였다.

이처럼 최근 3~4년 사이에 러시아의 동북아 지역 군사적 활동과 중러 합동 군사훈련이 증가해 왔다. 2018년 러시아 동부 군관구에서 대대적인 군사합동 훈련을 하였으며 2019년에는 러시아 군용기가 한국방공식별구역을 무단으로 20여 차례 진입하였다. 러시아의 카디즈 무력화 시도는 독도 영공을 침범하기

에 이르렀으며, 2020년에 이어 2021년에도 중러 합동 비행훈련 중 카디즈에 무단으로 진입하는 일이 연속해 발생하고 있다. 이러한 사태를 조율하기 위하여 한국과 러시아는 2021년 11월 11일, 양국 해·공군 간 핫라인 설치 운용에 관한 양해각서를 체결하였다. 이 핫라인은 한국의 해군작전사령부와 러시아 태평양함대사령부 간, 공군은 한국 제1 중앙 방공통제소와 러시아 동부 군관구 11 항공 방공군 간에 올해 내로 설치될 예정이다. 러시아의 카디즈 진입과 무력화 시도로 인한 우발적 충돌 위험이 높아진 2019년 10월 23일 한러합동 군사위원회에서 핫라인 설치 논의가 나온 지 2년 만이다.

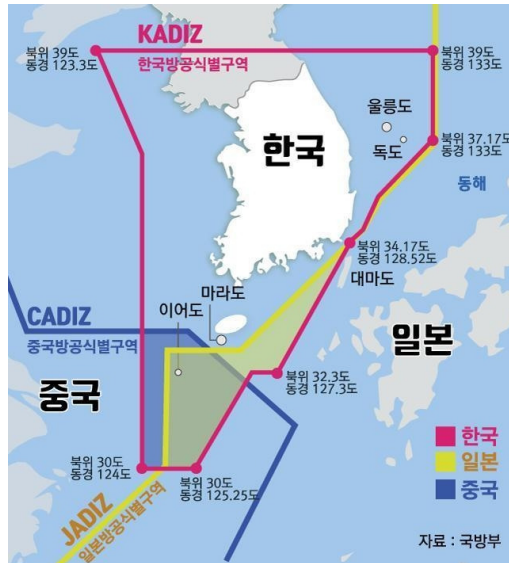
러시아의 카디즈 진입은 어제 오늘의 일이 아니다. 러시아는 2006년부터 2012년까지 40여 차례 카디즈를 진입하였다. 문제는 2017년 이후 그 횟수가 월등히 많아졌다는 점이다. 중러 군사합동비행훈련이 한반도 인근에서 진행되고 양국의 전략자산이 전개된다는 점에서 엄중한 일이라고 보겠다. 이로 인하여 한국과 미국의 대응체계와 무기배치 체계와 같은 군사정보가 빠져나가는 것 뿐만 아니라 한미 군사협력을 약화시키려는 의도도 보인다. 이러한 빈번한 카디즈 진입과 러중의 한반도 근해 군사훈련은 다분히 한미일 안보협력 공조에 보내는 군사적 신호라고 볼 수 있다. 지속적인 중러 전략자산의 한반도 인근 전개는 철저히 계산된 군사 안보 전략의 일환이며 이에 대한 대응이 필요하다고 보겠다.

최근 러시아가 공세적 對한국 정책을 펴는 이유는 러시아의 대표적 대외안보전략에 관한 문서인 ‘러시아연방 대외정책개념’ 과 ‘러시아연방 국가안보전략’, ‘러시아연방 군사독트린’ 에 나타나 있다. 이러한 문서에 의하면 러시아의 대외안보정책의 기본 개념이 전통적 안보 개념 뿐 아니라 비전통적 안보 개념으로 안보영역이 확대되었다는 점이다. 비전통 안보 개념인 인간, 에너지, 식량, 환경, 보건, 네트워크, 경제 등에 대한 강한 실행력과 정책 구현이 러시아의 동북아 비전통 안보 이익을 확보하려는 전략으로 나타나고 있다. 러시아의

공세적 외교안보정책은 한국 내 미국 사드 배치나 한국이 자체 개발한 중장거리 미사일 배치에 대하여 적극적으로 대응하는 차원에서 나타나고 있다고 보겠다. 또한, 러시아는 미국의 전방위적인 공세에 대응하기 위하여 중국과 공동전선을 구축해야 한다는 경제적·군사적·안보적 당위성이 존재한다. 거기에 북한의 핵문제와 북미 갈등과 같은 동북아 안보 이슈에 적극적으로 개입하여 동북아 내 주도권을 행사하려고 하는 전략적 선택도 보인다.

앞으로 동북아에서 러시아의 공세적 군사 안보 개입은 지속될 것으로 보이며 특히, 미중러 갈등이 계속되는 국제정세에서 러시아의 한반도 문제개입과 對한국 접근 정책은 더 공세적이 될 것으로 보인다. 내년에 미중 패권경쟁이 가속화되고 세계적 차원에서 신냉전 움직임이 강해진다고 본다면 한국의 동북아 내 전략적 자율성은 극도로 제한을 받을 것이며 양대 진영의 압박은 더욱 거세질 것으로 보인다. 한반도 주변의 미국, 일본, 중국과는 달리 사회적 안보 이익에서 조금은 떨어져 있는 러시아가 동북아 안정과 평화 정착에 중요한 역할을 담당할 가능성이 있으며 그 역할을 추동할 수 있는 한국의 전략적 지혜가 필요한 시점이다.

〈그림 6〉 한국방공식별구역



러시아의 국가이익은 국가 균형 발전이라는 측면에서 시베리아 지역과 극동 지역 경제 활성화와 발전이 중요하기에 동북아 국가들과의 국제협력이 필요불가결하다. 푸틴 1, 2기와는 달리 푸틴 3, 4기에서 러시아의 동북아 지역에 대한 이해관계가 유럽만큼이나 중요해졌다는 의미이다. 러시아는 동북아시아에서 진행되고 있는 군비경쟁과 군사력 확장에 대하여 경계하며, 러시아 극동 시베리아 사회경제적 발전 프로그램을 실현하기 위하여 역내 안보협력 문제에 관심을 표시하고 있다. 이는 동북아 역내에서 러시아 국가 이익인 지역 개발과 발전에 저해되는 군사적 긴장이나 갈등에 적극적인 개입을 뜻한다고 볼 수 있으며, 동북아 역내 국가들과의 관계 활성화와 영향력 확대 차원에서 적극적이며 공세적 외교 전략을 펼친다고 보겠다. 이러한 러시아의 전략은 동북아 역내 군사 안보 분야로 확대되어, 2018년 이래 러시아가 한반도 주변과 동북아 지역에서 활발한 군사 활동을 수행하였고, 러시아 전략무기가 한반

도 주변으로 전개되는 상황이 발생했다고 보겠다. 동북아는 러시아 국가이익의 실현에 있어서 중요한 위치를 차지하고 있으며 러시아의 핵심 이익 지대 중 하나라고 보겠다.

러시아의 대외정책개념과 안보 전략의 내용을 살펴보면 한반도를 포함한 동북아 지역 내에서 특정 국가의 주도권에 반대하며, 국가 간 평등하고 호혜적 관계를 선호한다. 러시아는 동북아 지역의 안정을 원하기에 북한의 급변사태, 북핵 제거를 위한 미국의 군사력 사용, 미국이든 중국이든 일개 국가의 배타적인 패권 장악에 반대하며 이를 사전에 방지하기 위해 노력하고 있다. 동시에 러시아 극동 및 시베리아 발전과 개발에 필요한 한국과 일본을 비롯한 동북아시아 국가들의 투자를 유도하기 위해 노력하고 있다. 러시아는 동북아 지역의 민감성을 충분히 인지하고 도발적인 행동을 최대한 자제하는 가운데 세력 균형과 전략적 안정, 경제발전을 위한 유리한 환경 조성에 관심을 기울이고 있는 것으로 보인다.

러시아 푸틴 대통령은 교착상태에 놓여 있는 북핵 문제를 대북 제재만으로 해결할 수 없다며 남북리 3자협력을 통하여 해결하자고 2021년 6월 4일 상트페테르부르크 국제경제포럼 행사에서 강조하였다. 푸틴 대통령은 북한 핵 문제를 해결하기 위하여 대북 제재가 아닌 북한의 안전보장 여건을 먼저 조성해야 한다면 먼저 경제 분야에서 3자 협력이 진행되어야 한다고 주장했다. 러시아의 가스관 사업과 철도연결사업과 같은 경제 분야 협력을 통하여 한반도 위기 상황을 관리할 수 있다는 푸틴 대통령의 의지는 2000년 집권 이후에도 여러번 국제무대에서 남북리 협력을 제시하였다. 남북리 3자 협력사업은 러시아에 경제적 안보적 이익과 한반도에 대한 영향력 확대, 그리고 동북아 내 중국의 영향력 축소라는 다면적인 내용을 담고 있다. 정은숙 세종연구소 안보전략연구실장은 북한에 대한 중국의 영향력을 상쇄할 수 있는 부분이 남북리 경제협력이며 이를 위하여 국제사회의 노력이 필요하다고 보았다.

제6장

결론

정한범

제6장 결론

바이든 시대 미국은 이전 트럼프 시대와 많은 차이를 보일 것으로 예상되었지만 대외정책 측면 특히 동아시아정책에서는 큰 차이를 보이지 않고 있으며, 그 중심에는 미국 사회에서 커지고 있는 중국 견제에 대한 합의가 자리하고 있다. 한반도 문제의 해결은 중국 견제에 도움이 되는 방향으로 도모되지 않는 한 시간이 상당히 소요될 수밖에 없으며, 이를 위해 한국 정부는 부단히 노력해야 할 것이다. 한반도를 둘러싼 안보정세 파악 역시 앞으로의 정세가 한국의 기대와는 다른 방향으로 흘러갈 수 있음을 충분히 염두에 두면서 이루어져야 미래 한국의 안보증진에 실질적 도움이 될 수 있다. 예컨대, 미국은 한미일 협력을 통한 대북 억제 제고에 노력을 기울이고 있지만 종전선언과 관련 한미 당국자 간 정책협의에서 이견을 좁히려는 노력이 더욱 요구되고 있다.

중국은 시진핑의 장기집권 계획 하에서 러시아와 북한과의 안보협력을 포함한 다각적 협력을 통해 미국의 대중국 견제 정책에 대응하려는 움직임을 보다 구체화하고 있다. 글로벌 차원의 협력 파트너인 러시아와 달리 북한은 중국에게는 당장의 안보 현안에 보다 필요한 협력 파트너이기 때문에 북한과는 향후 안보협력을 보다 강화할 것으로 보인다. 특히 미국-일본-한국의 3각 동맹이 현실화 된다고 하면 북한과의 합동군사훈련을 포함한 안보협력을 보다 구체화 하면서 동아시아에서 두 진영 간의 대립이 본격화될 수도 있다. 이는 한반도 안정에 매우 우려스러운 시안으로 한국은 이를 미연에 방지하기 위해서라도 중국과의 외교관계를 보다 강화해 나갈 필요가 있다.

새롭게 들어선 일본의 기시다 정부는 앞선 아베 및 스가 정부와 마찬가지로 대외관계의 장기적 목적으로 대중국 견제, 대내정치적 목적으로는 보통국가화를 꾀할 것으로 예상된다. 한국 및 북한과의 관계는 미국이 적극적으로

북미회담을 통해 한반도 정세변화를 추진하지 않는 한 현상유지 정책을 지속해 나갈 것으로 보이는데, 선부른 관계 개선 및 관계 정상화는 자민당 보수층의 극심한 반발을 초래할 수 있기 때문이다. 한국 정부는 북한 핵문제의 평화적 해결 및 한일관계의 개선이 일본의 국가이익에 도움이 된다는 점을 계속 강조하면서 협력이 가능한 부분부터 찾아 나감으로써 일본이 한반도의 안정과 평화에 보탬이 되는 국가가 되는 길로 유도할 필요가 있다.

러시아는 전통적으로 한반도를 포함한 동아시아 지역 내에서 특정 국가의 주도권에 반대해 왔으며 이는 현 시기의 중국과의 협력관계의 강화를 통한 미국 견제에도 잘 나타나고 있다. 특히 러시아의 경우 다른 이웃 국가들 보다 경제적 측면에 관심이 많기 때문에 러시아 극동 및 시베리아 개발에 도움이 되는 남북관계의 개선을 지속적으로 지지하고 있다. 한국이 북한을 설득해 평화와 공동번영의 길로 이끌어 나갈 때에 러시아가 한국의 지지세력이 될 가능성이 높은 이유이다. 한국 정부는 안보적 차원에서도 러시아와의 대화 채널을 보다 다변화 및 강화하면서 양국 간의 협력을 보다 심화시키고 다각화할 필요가 있다.

2022년 안보정세전망

2021년 12월 31일 인쇄

2021년 12월 31일 발행

저 자 정한범, 김선래, 정구연, 조은일, 최용섭

편집·발행 국방대학교 안보문제연구소 Tel. 041-831-6412

홈 페이지 <http://www.kndu.ac.kr/rinsa>

인 쇄 경성문화사 Tel. 02-786-2999

ISSN 2586-3673

〈비매품〉

2022년도 안보정세전망



국방대학교

국가안전보장문제연구소

충청남도 논산시 양촌면 황산벌로 1040

tel. 041-831-6412

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

