

# 2026년도 안보정세전망





2026년도

# 안보정세전망



국방대학교  
국가안전보장문제연구소



# 2026년도 안보정세전망

책임연구원 김준섭

연구원 류동원

연구원 유상범

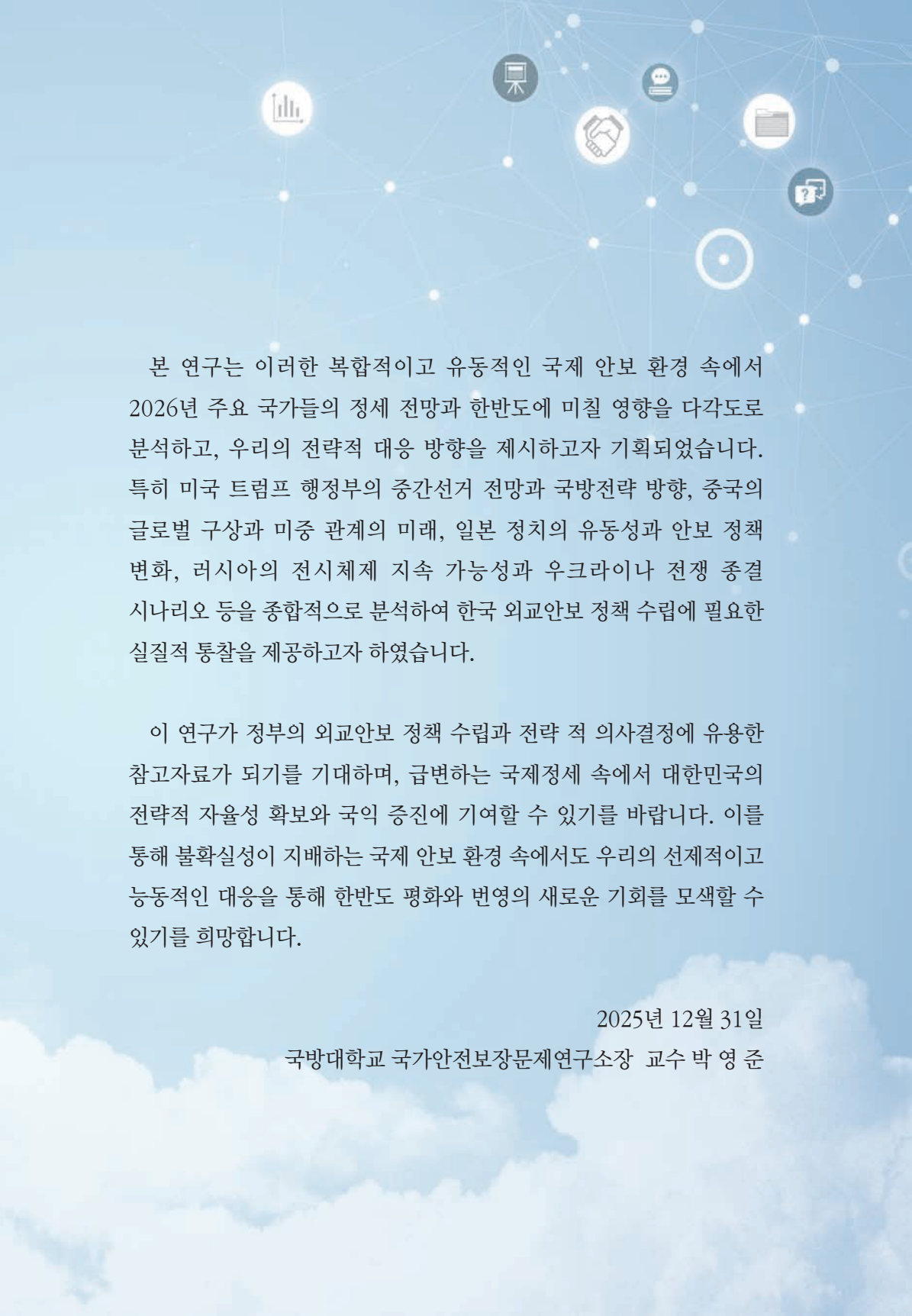
연구원 안경모

연구원 장세호

## 발간사

2026년 국제 안보 환경은 보호무역주의의 심화, 신냉전 구도의 가시화, 그리고 역내 군사적 긴장의 고조라는 다층적 도전에 직면할 것으로 전망됩니다. 트럼프 2기 행정부는 전 세계를 대상으로 한 무차별적 관세 부과를 통해 미국 우선주의를 관철하고 있으며, 중국은 10월 20기 4중전회를 통해 과학기술 혁신 기반의 새로운 다극화 국제질서 구축을 선언하며 기존 질서에 정면 도전하고 있습니다. 러시아-우크라이나 전쟁은 4년째로 접어들며 장기 소모전 양상을 보이고 있고, 이는 NATO의 국방비 GDP 대비 5% 인상 합의로 이어지는 등 냉전 종식 이후 35년간 지속되어 온 전 세계적 군비경쟁을 더욱 가속화하고 있습니다. 중동에서는 2025년 10월 트럼프 대통령의 '가자지구 분쟁의 포괄적 종식계획'이 제1단계를 시작했으나, 하마스의 무장해제와 가자지구 통치 문제를 둘러싼 이견으로 제2단계 이행의 불확실성이 지속되고 있습니다.

한반도를 둘러싼 안보 환경 역시 근본적 변화를 겪고 있습니다. 북한은 핵무력 고도화와 북·중·러 삼각연대 강화를 동시에 추진하고 있으며, 2024년 6월 북러 포괄적 전략적 동반자 관계 조약 체결과 러시아 파병을 통해 사실상의 동맹 관계로 전환하였습니다. 특히, 미국의 대중국 억제 전략 강화 속에서 한국은 동맹국으로서의 역할 확대 요구와 경제 파트너로서의 중국과의 관계 관리라는 이중 과제에 직면해 있습니다.



본 연구는 이러한 복합적이고 유동적인 국제 안보 환경 속에서 2026년 주요 국가들의 정세 전망과 한반도에 미칠 영향을 다각도로 분석하고, 우리의 전략적 대응 방향을 제시하고자 기획되었습니다. 특히 미국 트럼프 행정부의 중간선거 전망과 국방전략 방향, 중국의 글로벌 구상과 미중 관계의 미래, 일본 정치의 유동성과 안보 정책 변화, 러시아의 전시체제 지속 가능성과 우크라이나 전쟁 종결 시나리오 등을 종합적으로 분석하여 한국 외교안보 정책 수립에 필요한 실질적 통찰을 제공하고자 하였습니다.

이 연구가 정부의 외교안보 정책 수립과 전략 적 의사결정에 유용한 참고자료가 되기를 기대하며, 급변하는 국제정세 속에서 대한민국의 전략적 자율성 확보와 국익 증진에 기여할 수 있기를 바랍니다. 이를 통해 불확실성이 지배하는 국제 안보 환경 속에서도 우리의 선제적이고 능동적인 대응을 통해 한반도 평화와 번영의 새로운 기회를 모색할 수 있기를 희망합니다.

2025년 12월 31일

국방대학교 국가안전보장문제연구소장 교수 박 영 준

# 목 차

---

## 요약본 • 7

### 제1장 글로벌 정세 전망

- I. 보호무역주의 심화 속 강대국 전략경쟁의 변화 • 22
- II. 러시아-우크라이나 전쟁과 국제적 군비경쟁의 심화 • 24
- III. '가자지구 분쟁의 포괄적 종식계획'의 전망 • 26

### 제2장 동북아 정세 전망

- I. 미국 • 32
- II. 중국 • 38
- III. 일본 • 52
- IV. 러시아 • 65

## 제3장 한반도 정세 전망

I. 2023년 이후 북한의 외교안보전략 • 82

II. 북·중·러 신북방 삼각관계 • 86

III. 북미관계 • 90

IV. 남북관계 • 94

## 제4장 우리의 대응 방향

I. 글로벌 정세의 변화에 대한 대응 방향 • 98

II. 미국과 동북아 국가들에 대한 대응 방향 • 101

III. 북한에 대한 대응 방향 • 106





# 요약본

# 제1장 글로벌 정세 전망

## I. 보호무역주의 심화 속 강대국 전략경쟁의 변화

- 트럼프 대통령은 3월부터 철강·알루미늄·자동차 등에 25%의 품목관세를 특정 국가를 대상으로 부여하고 있으며, 4월 5일 전 세계 모든 국가를 대상으로 모든 품목에 대해 10%의 보편관세를 추가 부과하고 있음. 이어 개별 국가와의 무역량과 적자 현황을 고려하여 10-50%의 상호관세를 반영하고 있음. 미국의 관세부과에 대한 개별 국가의 다양한 대응과 분쟁 가능성은 세계 경제에 대한 불확실성을 증대시키며, 경제안보가 국가안보의 핵심적인 요소로 자리잡게 됨
- 트럼프 정부의 러-우 전쟁 종전을 위한 노력에 대한 푸틴 대통령의 협력 의지는 시간이 길어짐에 따라 감소할 것으로 보이며, 이를 막기 위해 트럼프 대통령은 제재 강화 등의 강경책을 강구할 가능성이 높아짐. 이는 미-러 관계에 부정적인 영향을 줄 것이며, 그것은 중·러 당사국들의 협력 강화를 촉발시킬 우려가 있음

## II. 러시아-우크라이나 전쟁과 국제적 군비경쟁의 심화

- '22년 2월 러시아의 침공으로 시작된 러-우 전쟁은 3년을 넘어 4년으로 치달아 가고 있음. 휴전을 위한 노력에 있어서는 양국보다는 미국이 더 적극적임. 전쟁피로와 함께 경제침체를 해소하기 위해 트럼프 대통령은 우크라이나에 대한 절대적 지원이라는 바이든 행정부의 입장을 변경하여, 러시아와 종전 협상을 적극 추진함. '25년 8월 트럼프 대통령은 푸틴 대통령과 알래스카에서, 젤렌스키 대통령과 워싱턴에서 각각 양자회담을 진행하였는데, 푸틴 대통령은 러시아의 안보를 보장하는 타당한 방안이 제시되면 휴전이 가능하다는 입장을 견지하고 있음
- 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI) 25년 연감에 따르면, 지난 10년 간 전세계는 37%의 국방비 증액이 있었으며, 이중 유럽이 83%로 가장 높은 증가율을 보였음. 또한 아시아와 오세아니아 지역이 46% 증가를 보이고 있는데, 이와 같은 증가세는 냉전이 종식된 1990년 이후 현재까지 35년동안 계속되고 있음

### Ⅲ. '가자지구 분쟁의 포괄적 종식계획'의 전망

- 2025년 9월 25일 트럼프 대통령이 제안한 '가자지구 분쟁의 포괄적 종식계획'(이하에서 평화계획이라고 함)이 이스라엘과 하마스 양 당사자의 합의를 얻어, 10월 10일 이스라엘군의 철수개시와 함께 이 계획의 제1단계가 시작됨
- 그러나 현재 가자지구는, 이스라엘과 하마스가 각각 실효지배하고 있는 지역에 의해 분단되어 있는 상황이 고정화되는 양상이 나타나고 있으며, 제2단계로 넘어가는 것이 곤란해지고 있음. 이스라엘이나 하마스가 크게 방침을 바꾸거나, 미국이 이스라엘에 압력을 가해, 팔레스타인 자치정부의 관여와 팔레스타인 국가 수립을 받아들이도록 하지 않는 한, 평화계획은 2단계로 넘어가지 못할 것이며, 결국 2026년에는 이와 같은 가자지구의 분단 상황이 이어질 가능성이 크다고 예측할 수 있음

## 제2장 동북아 정세 전망

### I. 미국

- 민주당은 지난 11월 5일 실시한 뉴욕시장 선거 및 버지니아와 뉴저지 주지사 선거에서 압도적 승리를 달성함. 이것은 트럼프 2기 행정부의 지난 1년간의 업적에 대한 평가가 반영된 것이라 볼 수 있는데, 내년도 행해지는 중간선거 결과를 예측하는 데에 있어서도 중요한 참고자료가 될 수 있음. 하원 435석에 대한 선거결과는 젊은 층과 여성 유권자의 참여율에 따라 결정될 것으로 판단되며, 상원은 35석에 대한 선거가 진행될 예정인데, 공화당이 방어해야 할 의석이 11석, 민주당이 22석으로서 민주당이 다소 불리할 것으로 예측되고 있음
- 트럼프 대통령은 관세 부과를 통한 보호무역주의로 미국 국내 제조업의 부활을 목표로 하고 있음. 하지만 관세 인상은 수입 단가 상승으로 국내 물가불안을 야기할 수 있으며, 타국의 보복 관세부과로 국제적 무역 감소를 통한 경기 침체를 가져올 위험성이 있음. 수입품 단가 인상으로 인한 소비자 물가 상승압력이 저유가와 투자유치로 인한 경제 활성화의 효과로 상쇄되지 않는다면, 이자율 상승을 포함한 경기침체로 급격한 경제 혼란이 발생할 수 있음

- 트럼프 2기 행정부의 국방전략은 미국우선주의를 국방으로 치환한 미국 우선 국방전략이라고 할 수 있음. 그것은 미국 본토와 서반구 지역방어의 우선시, 중국 견제, 동맹국 및 파트너 국가와의 부담 분담 확대를 주내용으로 하고 있음. 따라서 인태지역 동맹국의 직접적인 부담을 증가시킬 가능성은 상존함. 주한미군의 전략적 유연성과 대만 상황에 대한 한국의 지원 범위 등에 대한 요구수준도 높아질 수 있음

## II. 중국

- 중국은 러우 전쟁 이후 자유주의 규칙기반 국제질서에 근본적인 변화가 불가피하다는 입장을 밝히며, 이를 약 100년 만의 대격변(百年大變局)시기로 규정. 새로운 다극화 국제질서 가속화를 위해 러시아와 보다 긴밀한 전략적 협력을 강화하는 동시에 브릭스(BRICS), 상하이협력기구(SCO), 글로벌 사우스(Global South)국가들과 함께 연대하여 새로운 국제질서변화를 구상
- 자국의 국방-안보력 강화 차원에서 러시아와의 전략적 안보협력을 바탕으로 2025년 중국의 국방예산은 7.2% 증가한 약 1조 7,800억 위안(약 356조원)으로 책정. 정찰조기경보와 연합타격능력 강화, 전장지원과 실전화 군사훈련 정례화, 국방 및 군대 개혁 등에 집중투자해 나갈 것을 표명. 조속한 군현대화를 위해 기계화, 정보화, 지

능화 융합 전략을 토대로 지능화, 무인화 능력이 강조되고 있으며 전쟁 수행 방식도 대규모 재래식 중심에서 벗어나 첨단 기능화와 무인화 위주로 전환을 가속화

- 중국은 미국의 강경 정책에 대응해 북한과의 협력을 점차 강화할 것으로 예상됨. 중국은 미국과의 대응을 위해 유럽, 한국, 일본 등과의 관계 개선이 필요하기에 냉전적 블록화를 추진할 가능성은 크지 않음. 중국은 한반도 문제 해결 방안은 대화와 협상이며 북한의 안보 우려를 합리적으로 상호간 수용가능한 방식으로 해결할 것을 강조, 대미 전략의 틀 속에서 한중관계를 조정할 가능성이 높음

### Ⅲ. 일본

- 과거 자민당이 압도적인 우위를 차지하고 있어 어느 정도 예측이 가능했던 일본정치는 더 이상 존재하지 않으며, 그야말로 예측이 어려운 유동적인 상황이 이어지고 있는데, 이 상황은 2026년도에도 지속될 것으로 예상됨
- 2025년 11월 7일 중의원 예산위원회에서 다카이치 총리는 대만유사시 중국이 전함을 사용한 무력행사를 한다면 존립위기사태가 될 수 있다고 답변. 이 답변은 중일관계를 극도로 악화시켰으며, 2026년에도 이 문제에 의해 촉발된 중일관계의 악화는 지속될 것으로 예상됨
- 다카이치 총리는 일본이 NPT를 비준하고 있다는 점을

고려하여, 비핵 3원칙 중 ‘가지지 않는다’, ‘만들지 않는다’는 원칙은 견지할 생각이지만, ‘반입시키지 않는다’는 원칙을 준수하면, 미군의 핵탑재 함선이 일본에 기항하는 것이 인정되지 않게 되어, 유사시 미국의 핵억지력이 약해질 것이라는 우려를 하고 있음. 따라서 향후 이 ‘반입시키지 않는다’라는 원칙의 수정을 중심으로 ‘비핵 3원칙’ 수정 논의는 진행될 전망이다

- 미국의 관세 인상조치에 의해 기업들의 수익이 감소될 가능성이 있지만, 설비투자는 탄탄하게 유지될 것임. 또한 개인소비는 완만하게 회복됨. 명목임금이 탄탄하게 증가하는 한편, 물가상승은 둔화되고 있어, 실질임금은 2025년 가을부터 상승으로 전환되며, 이 흐름은 2026년 까지 이어질 것으로 전망됨

#### IV. 러시아

- 2026년 러시아는 외교적 고립과 경제적 압력에도 불구하고 블라디미르 푸틴 대통령의 사인화된 권력 모델에 힘입어 표면적 안정성을 유지할 것으로 전망됨. 2026년 러시아 엘리트 지형은 2025년 시작된 두 가지 흐름, 즉 ‘새로운 엘리트’의 부상과 ‘신(新) 사회계약’을 토대로 애국주의적 경향이 강조되고 소극적 충성을 넘어 적극적인 기여에 대한 요구가 더욱 확대될 전망

- 2026년 시작되는 경제적 긴축과 국민 부담 가중은 정권이 장기전의 보장을 위해 의도적으로 설계한 ‘신(新) 사회계약’의 본격화를 의미하며 ‘관리된 스태그플레이션’을 가시화할 전망이다. 2026년 러시아 재정정책의 핵심은 성장이 아닌 세금 인상을 통해 재정 안정을 도모하는, 즉 전쟁 비용을 일반 대중과 기업으로부터 직접 충당하는 방향으로 추진될 것으로 전망됨
- 2025년 나타난 러시아와 유럽 관계의 경색·악화 상황은 2026년에도 특별한 계기가 없는 한 변함없이 지속할 전망이다. 2026년 러시아와 미국 간의 관계는 기본적으로 국제질서의 재편에 대한 입장으로 말미암은 구조적 제약을 받을 것이나, 우크라이나 전쟁의 휴·종전 프로세스와 연계돼 부분적 데탕트의 기회가 발생할 수도 있음. 2025년 러시아와 중국 관계는 ‘신시대 포괄적·전략적 동반자 관계’를 통해 놀라운 회복력과 추진력을 보여주었으며, 이러한 관계는 2026년에도 지속될 것으로 전망됨
- 우크라이나 전쟁은 소모전으로서 러시아의 전시경제와 우크라이나의 병력 및 외부 지원의 고갈 여부가 전쟁의 종식과 평화회담에 결정적 변수로 작용. 포크롭스크의 점령을 계기로 2026년 겨울 도네츠크 전체를 완전히 장악하게 된다면, 이 같은 전장 성과와 높아진 협상력을 토대로 2026년 봄 미국의 중재에 호응해 종전을 모색할 가능성이 있는바 상황 변화에 주목 필요

## 제3장 한반도 정세 전망

### I. 2023년 이후 북한의 외교안보전략

- 북한의 국가전략은 러-우전쟁의 장기화가 계기가 된 신냉전 구도 및 다극화 담론의 부상이라는 여건 변화를 바탕으로 2023년부터 기존의 ‘내적 균형’(핵개발)의 중심성을 유지하되 ‘외적 균형’(동맹)을 적극적으로 결합한 ‘확장형 내적 균형전략’으로 진화
- 북한의 새로운 국가전략인 ‘확장형 내적 균형전략’은 향후 한반도 정세를 전망하는 핵심 변수로 북중, 북러, 북미, 남북관계를 포함 모든 영역에 지속적이고 강력한 영향을 미칠 것으로 예상됨

### II. 북·중·러 신북방 삼각관계

- 구조적 문제에 주목하는 세력전이이론에서 보건 정체성과 문화에 천착하는 문명충돌론에서 보건 미·중, 미·러 관계가 단 시일내에 회복될 가능성이 크지 않다는 점에서 중러의 필요에 기반한 북한의 가치는 지속될 것
- 여러 한계에도 불구하고 강화되고 있는 북·중·러 삼각관계는 신냉전과 다극화의 흐름 및 북한의 ‘사실상의’ 핵보유와 결합되며 북한의 균형전략에 매우 유리한 기

회의 창으로 부상해 왔으며 앞으로도 상당 기간 이와 같은 경향이 지속될 것으로 예상됨

### Ⅲ. 북미관계

- 미국 트럼프 대통령의 반복적인 구애로 북미정상회담이 지속적인 이슈가 되어 왔으나 보다 중요한 것은 만남이 어떠한 구체적인 성과로 이어질 것인가의 문제
- 새로운 개념들을 통해 단계적, 상호적 접근, 즉 사실상의 균축론을 수용하되 한반도 비핵화를 장기적이고 궁극적 목표로 공유하는 합의점을 도출할 가능성은 상존

### Ⅳ. 남북관계

- 북한은 ‘확장된 내적 균형전략’의 연장선에서 2023년 12월 당중앙위원회 전원회의를 통해 ‘적대적 두 국가론’을 공식화
- ‘적대적 두 국가론’은 선언에 머물지 않고 가시적인 실천조치들로 뒷받침되어옴. 당중앙위원회 통일전선부를 비롯한 대남, 통일 관련 사업부를 모두 정리 개편. 화해, 동족, 북반부, 민족대단결, 우리 민족끼리, 평화통일 등 정치사상생활과 정신문화생활영역에서 남과 북을 동족으로 상정하고 통일을 전제로 해온 모든 표현과 상징들을 제거. 접경지역의 모든 남북 연결 단절

## 제4장 우리의 대응 방향

### I. 글로벌 정세의 변화에 대한 대응 방향

- 기후변화 대응, 보건안보 강화, 디지털 전환 가속화 등 전 세계가 직면한 핵심 글로벌 도전과제에서 ‘의제 설정국(agenda-setter)’의 역할을 적극적으로 수행할 필요가 있음
- 향후 심화될 미·중 전략경쟁, 가치·기술을 둘러싼 글로벌 분절화 상황에서 한국은 전략적 유연성·정책적 균형성을 확보하기 위해 가치·규범을 공유하는 국가들과 실질적 협력을 확대해야 함. 또한 과거 MIKTA의 사례처럼 중견국의 연합으로 새로운 의제를 확보할 수 있는 소다자 연합체 구성을 추진할 필요가 있음

### II. 미국과 동북아 국가들에 대한 대응 방향

- 트럼프 대통령의 일방주의적, 국내정치 중심의 정책추진은 미국의 국제적 영향력을 감소시킬 가능성이 있음. 따라서 이럴 때일수록 국제적 중요 사안에 대해 우리가 역할을 확대해 나감으로써, 동맹국으로서의 위상을 제고할 필요가 있음
- 미중 전략경쟁이 경제문제를 벗어나 정치와 대만문제로

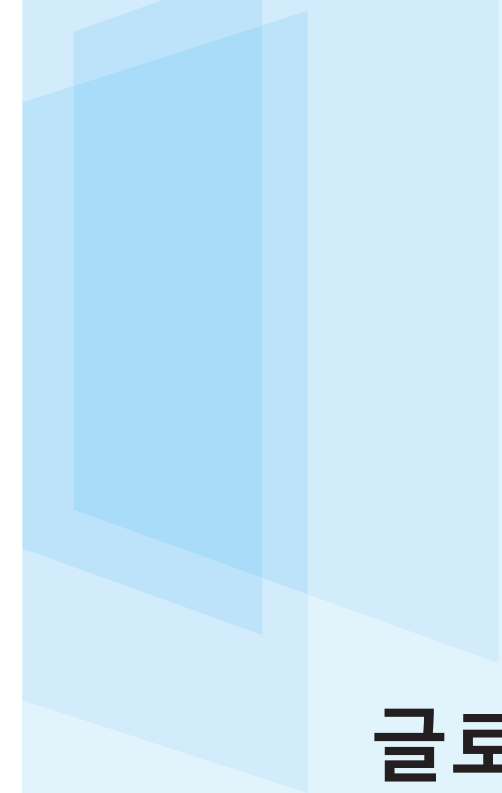
확대되면서, 미국이 대중국 억제에 한국의 동참을 요구하고, 중국은 한국이 그러한 미국의 요구에 참여하지 않도록 압박 또는 유인하려 할 수 있음. 우리로서는 한국의 국익 기준, 그리고 한미동맹을 중심으로 한중관계의 조화로운 발전을 추구한다는 방향성 하에, 지혜롭게 풀어나가야 할 필요가 있음

- 한일간에는 여전히 완전히 해결되고 있지 않은 과거사 문제들이 있으므로, 이들 문제와 그 외의 사안을 분리하여 대응하는 ‘투 트랙’ 기조에 입각하여 일본과의 협력을 추진할 필요가 있음
- 러시아와 다양한 전략적 소통을 시도·재개함으로써 양국 간 오해를 불식하고, 상호 이해와 신뢰를 제고하며, 비제재 영역과 인문 교류를 중심으로 당장 시행할 수 있는 교류·협력 사업을 추진

### Ⅲ. 북한에 대한 대응 방향

- 공식적인 군비통제의 경로 속에 북한이 ‘비핵화를 전제로한’ 한반도 평화체제 경로로 회귀할 가능성은 거의 제로에 가까움
- 따라서 북한에게 선택지가 ‘비핵화’나 ‘군비경쟁’이냐의 양자택일밖에 없다는 점을 분명히 하고 군비경쟁의 길보다 비핵화와 평화체제의 길이 그들 스스로에게 합리적이라 믿게 만들어야 함

- 다만 이러한 설득의 과정에서 강압적이거나 일방적 해결의 방식을 지양하고 단계적 상호적 접근 속에 ‘속도’와 ‘시간’, ‘정도’의 문제에 보다 큰 관심을 기울일 필요
- 대북정책 차원에서는 북한의 현 대남통일정책의 세 가지 요소, 즉 ‘단절’, ‘적대’, ‘두 국가’를 쉬운 것부터 단계적으로 대응해 가려는 노력 필요



# 제1장

## 글로벌 정세 전망

# 제1장 글로벌 정세 전망

## I. 보호무역주의 심화 속 강대국 전략경쟁의 변화

### ○ 보호무역주의 심화가 가져온 경제안보 부상

- 트럼프 행정부 1기 동안 주로 중국을 대상으로 약 3,800억 달러 규모의 관세를 부과하였으나 2기 행정부에서는 그 대상을 주요 무역 국가로 전면 확대함에 따라 고율의 관세로 대변될 수 있는 보호무역주의가 만연하게 됨
- 트럼프 대통령은 3월부터 철강·알루미늄·자동차 등에 25%의 품목관세를 특정 국가를 대상으로 부여하고 있으며, 4월 5일 전 세계 모든 국가를 대상으로 모든 품목에 대해 10%의 보편관세를 추가 부과하고 있음. 이어 개별 국가와의 무역량과 적자 현황을 고려하여 10-50%의 상호관세를 반영하고 있음
- WTO 등 다자적 국제무역기구보다 개별 국가와의 1:1 협상을 선호하고 있는 트럼프 대통령의 성향은 관세 부과 기준을 협상 간 타국에 대한 미국의 이익 추구 수단으로 활용하고 있는 형태로 나타나고 있음
- 미국의 관세부과에 대한 개별 국가의 다양한 대응과 분쟁 가능성은 세계 경제에 대한 불확실성을 증대시키며, 경제안보가 국가안보의 핵심적인 요소로 자리잡게 됨

○ 강대국 관계의 재조정

- 장기전으로 치달아 가고 있는 러-우 전쟁 상황 속에 '25년 9월 3일 전승절 80주년 기념행사 간 북·중·러 삼국 정상은 천안문 성루에 함께 나란히 섰음. 삼국 간 정상회담은 없었지만 대미국 공동연합으로 보이는 평양-베이징-모스크바 간의 관계가 더욱 강화된 것은 분명함
- 북·중·러 관계의 변화는 러-우 전쟁의 방향성에 따라 변화 가능성이 높으며 3개 양자관계를 중심으로 변화 양상은 다르게 나타날 것으로 예상됨
- 전쟁이 지속되는 상황 속에는 북-러 관계는 지속적으로 강화될 것으로 보이며, 이는 북한의 군사적 지원과 러시아의 경제적·기술적 분야의 후원으로 지속될 것임
- 트럼프 정부의 러-우 전쟁 종전을 위한 노력에 대한 푸틴 대통령의 협력 의지는 시간이 길어짐에 따라 감소할 것으로 보이며, 이를 막기 위해 트럼프 대통령은 제재 강화 등의 강경책을 강구할 가능성이 높아짐. 이는 미-러 관계에 부정적인 영향을 줄 것이며, 그것은 중·러 당사국들의 협력 강화를 촉발시킬 우려가 있음

## II. 러시아-우크라이나 전쟁과 국제적 군비경쟁의 심화

### ○ 러-우 전쟁의 현황과 종전을 위한 노력

- '22년 2월 러시아의 침공으로 시작된 러-우 전쟁은 3년을 넘어 4년으로 치달아 가고 있음. 러시아의 빠른 승리가 실패한 후 장기 소모전에 빠진 지금 러시아는 우크라이나 지역의 20% 정도를 점령하였으나, 전형적인 소모전 형태의 전장에서 양측 군인 사상자가 이미 100만명을 넘었다는 보도도 있음. 이중 러시아군 사상자 수는 18만에서 26만명 사이로, 우크라이나군의 사망자수는 4만에서 7만명 사이로 추정되고 있음
- 휴전을 위한 노력에 있어서는 양국보다는 미국이 더 적극적임. 전쟁피로와 함께 경제침체를 해소하기 위해 트럼프 대통령은 우크라이나에 대한 절대적 지원이라는 바이든 행정부의 입장을 변경하여, 러시아와 종전 협상을 적극 추진함. 트럼프 대통령은 당선 직후인 2024년 12월에 프랑스, 우크라이나 대통령과의 3자 정상회담을 시도하였으며, 취임 후 우크라이나와 광물협상을 무리하게 진행하다 2025년 2월 28일 젤렌스키 대통령과 설전을 벌리기도 하였음. 또한 트럼프 대통령은 3월 11일 우크라이나와 사우디아라비아에서 30일간의 휴전제안에 대한 합의를 이끌어 내었고, 이어서 러시아와 소통 후 전략적 목표에 대한 공습 중단 휴전합의에 도달하였으나, 이 한시적 휴전합의에 대한

추가 연기는 없었음

- 5월 11일 튀르키예에서 전쟁 3년 만에 처음으로 대면한 러시아와 우크라이나의 실무진은 2시간만에 종료된 짧은 회담에서 포로 1,000명을 송환하기로 합의함. 이후 8월 트럼프 대통령은 푸틴 대통령과 알래스카에서, 젤렌스키 대통령과 워싱턴에서 각각 양자회담을 진행하였는데, 푸틴 대통령은 러시아의 안보를 보장하는 타당한 방안이 제시되면 휴전이 가능하다는 입장을 견지하고 있음

### ○ 국제적 군비경쟁의 상시화

- 2025년 6월 헤이그에서 열린 NATO 정상회의에서 유럽은 국방비를 2035년까지 미국이 요구한 GDP 대비 5% 수준으로 인상하는 합의가 성립됨. 직접적인 국방비 증대는 3.5%이며, 나머지 1.5%는 도로, 항만, 등 국방 관련 인프라 구축으로 투자하는 것으로 함
- 2014년 영국 웨일스에서 열린 NATO 정상회의에서 GDP 2% 인상을 결정하였지만 2024년까지 이를 달성하지 못한 국가는 아직도 9개 국가임. 시일이 걸리는 사안이지만 러시아의 우크라이나 침공과 미국의 고립주의로의 정책변화로 개별 국가의 군사력 강화에 대한 공감대는 형성됨
- 2025년 5월 인도와 파키스탄의 국경 간 전투에서 파키스탄의 중국 산 J-10 전투기가 인도의 라팔 전투기

- 를 격추한 사건은 중국의 방위산업의 성과를 부각시켰으며, 이 지역의 군비경쟁을 촉발시키고 있음
- 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI) 25년 연감에 따르면, 지난 10년 간 전세계는 37%의 국방비 증액이 있었으며, 이중 유럽이 83%로 가장 높은 증가율을 보였음. 또한 아시아와 오세아니아 지역이 46% 증가를 보이고 있는데, 이와 같은 증가세는 냉전이 종식된 1990년 이후 현재까지 35년동안 계속되고 있음

### Ⅲ. ‘가자지구 분쟁의 포괄적 종식계획’의 전망

- ‘가자지구 분쟁의 포괄적 종식계획’의 시작
  - 2025년 9월 25일 트럼프 대통령이 제안한 ‘가자지구 분쟁의 포괄적 종식계획’(이하에서 평화계획이라고 함)이 이스라엘과 하마스 양 당사자의 합의를 얻어, 10월 10일 이스라엘군의 철수개시와 함께 이 계획의 제1단계가 시작됨. 그 뒤 생존해 있던 20명의 이스라엘인 인질과 이스라엘에 수감되어 있던 팔레스타인인 약 2,000명이 석방되어, 10월 13일에는 이집트의 샤름 엘셰이크에서 트럼프 대통령이 ‘중동의 새로운 새벽(new dawn in Middle East)’이라고 선언함
  - 그러나 이 평화계획의 20개 항목 중 하마스의 무장해제 및 가자지구 통치로부터의 배제가 제대로 실현될 수 있을지는 미지수라고 할 수 있음

○ 평화계획의 1단계와 2단계

- 평화계획은, 제1단계로서 이스라엘군이 합의된 지점까지 철수하고, 하마스는 생사에 관계없이 모든 인질을, 이스라엘은 종신형을 선고받은 250명의 팔레스타인인과 2023년 10월 7일 이후에 구금된 1,700명의 가자지구의 팔레스타인인을 석방하는 것으로 되어 있어, 지연되고 있는 인질의 유해반환을 제외하고는, 이미 실시됨. 또한 평화계획에서는 합의가 이루어지면, 가자지구에의 인도지원물자의 반입을 즉시 행하도록 되어 있는데, 이 조치들도 UN과 그 전문기관 및 국제적십자에 의해 개시됨
- 평화계획의 제2단계에는, 이스라엘군이 소위 옐로우라인(트럼프 대통령의 계획하에 합의된 경계선)으로부터 다시 철수하는 것과, 잠정적 가자 통치기구의 설치, 이스라엘군에 대신해서 치안을 담당하는 국제안정화부대의 전개, 하마스의 무장해제, 부흥작업 개시가 포함되어 있음. 그러나 실행시기나 구체적인 실행 메커니즘이 제시되지 않고 있으며, 하마스는 무장해제에 응하지 않고 있고, 이스라엘은 서방측이 지지하는 팔레스타인 자치정부가 가자지구 통치에 관여하는 것을 거부하고 있으며, 국제안정화부대를 둘러싼 문제 역시 해결의 실마리를 찾지 못하고 있는 등, 과제가 산적되어 있음

○ 평화계획이 2단계로 넘어가지 못하는 상황이 지속될 가능성

- 그런데 현재 가자지구는, 이스라엘과 하마스가 각각 실효지배하고 있는 지역에 의해 분단되어 있는 상황이 고정화되는 양상이 나타나고 있으며, 제2단계로 넘어가는 것이 곤란해지고 있음. 제2단계로의 이행에 관한 상황을 잘 알고 있는 6인의 유럽의 당국자는 로이터에 대해, 계획은 사실상 정지상태이며, 부흥활동은 이스라엘 지배지역에 한정되어 이루어질 공산이 크다고 밝히며, 이와 같은 분단이 몇 년이고 지속될 우려가 있다고 경고했음
- 부흥작업과 관련해서는, 10월 말에 이스라엘을 방문한 반스 미국 부통령과 트럼프 대통령의 사위인 쿠슈너가, 2단계로 이행하지 않아도, 이스라엘 지배지역에는 신속하게 자금을 도입할 가능성이 있다는 견해를 피력했는데, 이와 같은 미국의 생각은 가자지구의 분단을 보다 장기간 고정시킬 위험성을 내포하고 있음
- 실제로 이스라엘군은 스스로의 지배지역에서 인프라 정비를 진행하고 있음. 한편 팔레스타인인 거주구에서는 하마스가 최근 다시 영향력을 강화하여, 대립세력을 살해하고 있음
- 이스라엘이나 하마스가 크게 방침을 바꾸거나, 미국이 이스라엘에 압력을 가해, 팔레스타인 자치정부의 관여

와 팔레스타인 국가 수립을 받아들이도록 하지 않는 한, 평화계획은 2단계로 넘어가지 못할 것이며, 결국 2026년에는 이와 같은 가자지구의 분단 상황이 이어질 가능성이 크다고 예측할 수 있음



# 제2장

## 동북아 정세 전망

## 제2장 동북아 정세 전망

### I. 미국

#### ① 정치: 트럼프 행정부의 운명을 결정할 중간선거

##### ○ 단점정부의 탄생

- 2024년 대통령 선거의 결과, 공화당이 상·하원 모두를 장악함. 이러한 공화당의 전폭적인 지원에 힘입어, 트럼프 행정부의 미국 우선주의 정책은 강력히 추진되고 있으며, 트럼프 대통령은 스스로의 신념에 기반한 국정운영을 하고 있음
- 대법원 역시 보수성향이라는 점을 고려한다면, 현재 행정·입법·사법이 모두 트럼프 대통령에 우호적인 상황이라고 할 수 있음. 이같은 상황은 트럼프 대통령의 공적 업무를 원활하게 수행하는 기반이 되어 있을 뿐만 아니라, 개인적인 사법리스크를 회피하는 데에 있어서도 유리한 조건이 되어 있음

##### ○ 역대 중간선거 통계와 주요 이슈

- 지난 22회의 중간선거에서 하원에서 여당이 이긴 경우는 2회에 불과하며, 나머지 20회의 경우는 모두 여당이 패배함. 중간선거의 가장 중요한 지표는 대통령

의 국정수행 지지도인데, 트럼프 대통령의 지지도는 취임 초 53%를 기록한 후 계속 하락하여 '25년 9월 현재 42%로서 역대 최저 수준임

- 트럼프 행정부의 일방적인 관세부과 추진에 대한 반대 여론, '엡스타인 스캔들'의 여파가 이와 같은 낮은 지지도로 나타났다고 생각됨. 공화당 강성지지층인 MAGA 진영조차도 불만을 드러내고 있는 이 사안들은 트럼프 지지층의 분열을 초래할 가능성을 내포하고 있음

### ○ 중간선거 전망

- 민주당은 지난 11월 5일 실시한 뉴욕시장 선거 및 버지니아와 뉴저지 주지사 선거에서 압도적 승리를 달성함
- 이것은 트럼프 2기 행정부의 지난 1년간의 업적에 대한 평가가 반영된 것이라 볼 수 있는데, 내년도에 행해지는 중간선거 결과를 예측하는 데에 있어서도 중요한 참고자료가 될 수 있음
- 특히 35세의 무슬림교도인 조란 맘다니 후보가 청년층과 이민자들의 지지를 받아 뉴욕시장에 당선된 것은 의미하는 바가 클 것으로 보임
- 하원 435석에 대한 선거결과는 젊은 층과 여성 유권자의 참여율에 따라 결정될 것으로 판단되며, 상원은 35석에 대한 선거가 진행될 예정인데, 공화당이 방어해야 할 의석이 11석, 민주당이 22석으로서 민주당이 다소 불리할 것으로 예측되고 있음

## ② 경제: 관세 판결과 물가상승 억제 집중

### ○ 관세부과의 결과

- 트럼프 대통령은 관세 부과를 통한 보호무역주의로 미국 국내 제조업의 부활을 목표로 하고 있음. 하지만 관세 인상은 수입 단가 상승으로 국내 물가불안을 야기할 수 있으며, 타국의 보복 관세부과로 국제적 무역 감소를 통한 경기 침체를 가져올 위험성이 있음
- 미국 국내 경기침체를 막기 위해 트럼프 행정부는 크게 세 가지 대안을 갖고 접근하고 있음: ① 관세 인상 영향을 상쇄할 수 있는 저유가 유지 ② 감세법안(One Big Beautiful Bill Act, OBBBA)을 통한 투자 및 소비심리 유지 ③ 금리 인하를 통한 경기 부양 및 재정적자 축소 감소
- 관세 협상을 통해 미국은 관세 수입과 함께 관세 인하를 조건으로 대규모 투자를 유치하였음. 다만 이것이 국내 경기 부양으로 전환되기까지는 상당한 시간이 소요될 것임
- 수입품 단가 인상으로 인한 소비자 물가 상승압력이 저유가와 투자유치로 인한 경제 활성화의 효과로 상쇄되지 않는다면, 이자율 상승을 포함한 경기침체로 급격한 경제 혼란이 발생할 수 있음

○ 관세부과 권한 관련 대법원 결정

- 관세부과의 헌법적 권한은 의회가 가지고 있음. 트럼프 대통령은 국가비상사태선언을 통해 비상경제권한법(International Emergency Economic Power Act, IEEPA)이 부여한 권한을 활용하여 관세를 부여하고 협상을 진행해 옴
- 관세부과로 피해를 본 미국 중소기업과 민주당 성향의 12개 주가 트럼프 대통령을 대상으로 소송을 진행, 1심과 2심 모두 승소하였으며, 트럼프 대통령은 대법원에 상고한 상태임
- 대법원은 현재 보수 우위 구도(보수6, 진보3)로 트럼프 대통령 측에 유리하다는 분석도 있지만 11월 초 최초 심의 간 논쟁이 팽팽하였다는 보도도 있음
- 대법원 판결이 트럼프의 손을 들어준다면 트럼프 행정부는 더욱 강력하게 정책을 추진할 수 있게 될 것이지만, 반대의 경우에는 중간선거에까지 영향을 줄 수 있는 치명타가 될 것임. 다만 관세 환급이 경제를 활성화 시킬 수 있다는 예측도 있음
- 대법원의 불리한 판결에 대비하여 트럼프 대통령은 의회 승인을 우회하는 다양한 대안을 실행할 가능성도 예측됨. 다만 관세조치의 무효화가 이루어질 경우, 그것이 가져오는 불확실성 자체가 불가피하게 경제에 부정적인 영향을 미치게 될 것임

### ③ 군사: 시험대에 선 미국 우선 국방전략

#### ○ 위협인식의 변화와 미국 우선 국방전략

- 트럼프 2기 행정부의 첫 연례위협보고서는 중국과 러시아 등의 도전 국가들의 위협보다 미국 국경선을 무력화하는 범죄조직, 마약밀수 범죄집단, 테러리스트 등의 초국가적 위협을 우선시함
- 유사한 위협인식을 반영하여 헤그세스 국방장관은 중국의 타이완 점령을 억제하는 것과 본토를 방어하는 것이 미군의 최우선 과업임을 국방전략잠정지침을 통해 하달함
- 이를 바탕으로 한 트럼프 2기 행정부의 국방전략은 미국우선주의를 국방으로 치환한 미국 우선 국방전략이라고 할 수 있음. 그것은 미국 본토와 서반구 지역 방어의 우선시, 중국 견제, 동맹국 및 파트너 국가와의 부담 분담 확대를 주내용으로 하고 있음
- 국경선 방호를 위한 북부군사령부의 병력 투입, 국내 치안 유지를 위한 주 방위군 차출, 서반구 지역 내 마약밀수와 범죄조직에 대한 해군 및 공군의 투입과 같은 일련의 조치들은 기존의 군사작전의 범위를 벗어날 가능성을 내포하고 있음
- 본토방어를 위한 미사일 방어체계(골든 돔), 국경선 방호를 위한 군사력의 추가투입, 국내질서 유지를 위한 병력 파견 등은 본토 방어를 위한 핵심과업으로

앞으로도 확대될 가능성이 높으며, 중간선거 이전에 지지율이 하락한다면 지역 내 초국가적 위협 대상에 대한 군사적 활동이 증가할 가능성이 상존함

### ○ 중국 위협의 간접적 억제와 안보부담 경감 노력 증대

- 헤그세스 국방장관은 국방전략잠정지침에서 중국을 유일한 위협으로 지칭하며 중국의 대만 침공 억제와 미국 본토 방어를 군사력 운영의 최우선 과제로 명시했음. 그리고 그 외의 위협에 대해서는 위협을 받고 있는 당사국들의 역할 증대를 요구하였음
- 상그릴라 안보대화에서 헤그세스는 인태지역 동맹국들에 대해, 중국의 현존 위협에 미국과 함께 대응해야 할 필요성에 대해 강조하는 한편, 동맹국들의 안미경중이라는 전략적 모호성에 대한 우려를 표명하며, 국방비 5% 증액을 요청한 바 있음
- 중국의 공세적 행동에 대한 직접적인 군사적 억제 수단이었던 태평양억제구상(Pacific Deterrence Initiative, PDI)의 예산 반영은 국방비 증가율보다 낮은 비율의 소폭 증액에 멈추었으며, 대만 지원 예산은 예전과 동일한 수준을 유지함
- 중국은 협상으로 통일이 가능하다고 판단할 경우, 그리고 대만과 동맹국들이 레드라인을 넘지 않는 상황에서는 대만점령시도를 유보할 것이라는 미국 국방정보국의 위협 평가를 반영하여, 트럼프 행정부가 직접

적인 억제보다는 미국 군사력 현대화라는 간접적인 방법을 구사하고 있다고 판단됨

- 중국의 위협에 대한 이와 같은 미국의 간접적인 대응이 인태지역 동맹국의 직접적인 부담을 증가시킬 가능성은 상존함. 주한미군의 전략적 유연성과 대만 상황에 대한 한국의 지원 범위 등에 대한 요구수준도 높아질 수 있음

## II. 중국

### 1 중국의 글로벌 구상 전망

#### ○ 미·중 경쟁과 자유주의 국제질서의 동요

- 미국의 상대적 국력 쇠퇴으로 자유주의 국제질서가 흔들리고 있고 치열한 미·중 전략 경쟁으로 자유민주주의 진영과 권위주의 진영 간 결집 양상 심화되고 있음
- 2026년에는 유럽 경제의 침체와 글로벌 사우스의 부상 등 급격한 국제 정세의 변화는 강대국 간의 단순한 힘의 배분의 변화가 아닌 국제질서에 보다 근본적인 변화를 가져올 것이라 예견되고 있음. 특히 트럼프 행정부의 출범으로 국제정세의 변화는 더욱 심화되고 있으며, 국가간 변화도 다양한 양상으로 나타나고 있음
- 더 치열한 미국과의 경쟁을 앞두고 있는 중국은 기존

국제관계의 균열에서 해법을 찾으려 하고 있으며, 이는 중국 대외전략의 변화로 나타나고 있음

### ○ 신대서양 동맹과 영국의 리더십 복귀

- 미국과의 무역 전쟁을 벌이고 있는 캐나다가 유럽에 접근함으로써 캐나다가 참여한 ‘신대서양 동맹’에 대한 논의 등장과 영국의 리더십 부상이 등장
- ‘영국의 유럽연합(EU) 탈퇴(브렉시트)’ 이후 국제사회에서 존재감이 미약했던 영국이 미국 도널드 트럼프 2기 행정부가 일으키는 글로벌 지정학의 급변동 국면에서 미국과 유럽을 연결하는 구심점 역할을 하며 리더십을 부활에 어느 정도 성공
- 유럽은 미국에 대한 불신으로 최근 군사력 강화와 자체 방어력 증강을 강조하며 군사력 증강을 추진, 캐나다가 미국과의 무역전쟁 속에서 유럽 접근을 강화하며 ‘신대서양 동맹’ 논의 부상

### ○ 트럼프 행정부의 국제적 신뢰 상실

- 트럼프 2기 행정부의 세계적 신뢰상실과 비판이 등장: 현재 미국 트럼프 행정부는 자국 우선주의, 무차별적 관세부과, 거래식의 외교방식 등으로 세계적 신뢰를 상실하고 있는 상황임
- 미국이 동맹국에 대한 무차별적 압박을 날로 강화하고, 남아프리카 공화국에 대한 지원을 중단하면서 남아공이

더욱 중국으로 기울고, 글로벌 사우스(남반구의 개발도상국가) 국가들도 더욱 미국에서 멀어지게 될 수 있다는 관측이 제기

○ 미·중의 공통된 인식: 다극화 현실화

- 미·중 양국 최고위 관리들은 세계는 다극화되고 있다는 점에 모두 동의, 루비오 미국 국무장관은 취임 후 첫 인터뷰 중 하나에서 미국이 최근 수십 년간 누려온 일극적 지배는 “일탈 현상”이며 “냉전 종식의 산물”이라고 주장. 그의 관점에서 미국은 더 이상 독보적인 세계 패권이 아니라 “지구 각지에 위치한 강대국 중 하나”에 불과함. 왕이 중국 외교부 장관은 2025년 2월 뮌헨 안보 회의에서 “다극화된 세계는 역사적 필연일 뿐만 아니라 현실이 되어가고 있다”고 선언함
- 미국과 중국의 다극화에 대한 이해는 다름. 트럼프 행정부 관계자들은 주로 미국의 주도하에 서구와 다른 세력들을 수용하는 세계를 구상함
- 중국 지도자들은 다극화를 미국 영향력이 축소되고 미국과 주요 동맹국들의 연대가 약화되고, 독재 체제에 대한 저항이 약화되고, 전략적 동반자 러시아와 함께 중국이 훨씬 더 큰 행동 자유와 글로벌 영향력을 행사하는 거래 중심의 글로벌 체제 도래를 예고하는 것으로 파악함

- **트럼프 행정부의 수정주의와 중국의 기회의 창 제공**
  - 과거 많은 분석가들은 중국이 국제 질서에 제기하는 도전의 범위와 규모를 놓고 격렬히 논쟁해옴. 현재는 트럼프가 미국이 과거 주도했던 국제 질서를 공개적으로 뒤엎는 보다 노골적인 수정주의 세력으로 보이게 만들고 있음
  - 미국의 유엔 기구 탈퇴, 미국 동맹국을 포함한 전 세계에 대한 관세 부과, 캐나다와 그린란드 점령 위협, 법치와 다원주의라는 집단적 원칙 훼손 등, 두 번째 트럼프 행정부의 행보는 중국이 기존 질서의 수호자이자 개혁자로 자처할 수 있는 전례 없는 공간을 제공함
  - 중국은 기존 기구에서 더 큰 영향력을 확보하고, 두려움과 불확실성을 이용해 오랜 미국의 파트너들을 중국에 더 가까이 끌어당기며, 국제 규칙과 규범을 무시하면서도 자체적인 대안 기구와 관계를 구축할 수 있음
  - 트럼프와 시진핑은 미·중 경쟁을 통해 전 세계 국가들을 가능한 한 이용하려는 이기적인 초강대국의 이야기를 구성함. 중국은 자신의 강점과 미국의 약점을 이용, 미래 국제 질서 형성의 장기적 경쟁에서 유리한 위치를 차지하려는 노력을 하고 있음
  
- **중국은 군사·경제력을 기반으로 국제질서를 유리하게 재편 시도**
  - 시진핑 주석은 3번째 임기 시작을 전후로 국제 문제에

서 자신의 비전을 투사하고, 자국의 이익과 가치에 더 잘 부합하도록 글로벌 거버넌스 체제를 개혁하기 위해 노력

- 중국은 러우 전쟁 이후 자유주의 규칙기반 국제질서에 근본적인 변화가 불가피하다는 입장을 밝히며, 이를 약 100년 만의 대격변(百年大變局)시기로 규정
- 새로운 다극화 국제질서 가속화를 위해 러시아와 보다 긴밀한 전략적 협력을 강화하는 동시에 브릭스(BRICS), 상하이협력기구(SCO), 글로벌 사우스(Global South)국가들과 함께 연대하여 새로운 국제질서변화를 추진 구상
- 중·러는 2025년 항일·반파시스트 80주년 기념, 정상간 상호 방문을 계기로 중·러간 세계 문제에 대한 전략적 협력 강화와 에너지·무역·안보 협력 증대, 유라시아 지역 안정·발전 차원에서 교류 확대 추진
- 중국은 러우 전쟁에서 불간섭과 불개입 입장을 재확인, 상호 수용 가능한 안전 보장과 협상을 통한 조속한 러우 전쟁 종식을 강조

### ○ 국방 예산 확대와 군 현대화 가속화

- 자국의 국방-안보력 강화 차원에서 러시아와의 전략적 안보 협력을 바탕으로 2025년 중국의 국방예산은 7.2% 증가한 약 1조 7,800억 위안(약 356조원)으로 책정. 정찰조기 경보와 연합타격능력 강화, 전장지원과 실전화 군사훈련 정례화, 국방 및 군대 개혁 등에 집중 투자해

나갈 것을 표명

- 조속한 군 현대화를 위해 기계화, 정보화, 지능화 융합 전략을 토대로 지능화와 무인화 능력이 강조되고 있으며 전쟁 수행 방식도 대규모 재래식 중심에서 벗어나 첨단 기능화와 무인화 위주로 전환을 가속화
- 2026년 중국은 새로운 다극화 국제질서 구축 차원에서 러시아와 전략적 협력 기조 아래 브릭스와 글로벌 사우스 등과 결속과 연대를 확대하며 군 현대화 진행을 적극 추진한다는 구상을 밝히고 있어 미국과 힘겨루기와 경쟁이 더욱 격화될 것으로 예상

○ 시진핑 주석은 “세계는 ‘백년 만의 대변혁기’(百年未有之大變局)에 처해있으며”, 미국을 추월할 수 있는 전략적 기회의 시기로 파악

- ‘글로벌 사우스’와의 ‘개발 담론’ 참여와 ‘경제 지원’을 통해 글로벌 경쟁에서 미국보다 우위를 차지할 수 있다고 생각
- 외교전략에서 ‘남남 협력’이 점점 더 중요해지고 있으며, ‘글로벌 사우스’는 종종 중국과 한 가족이며 ‘운명공동체’로 묘사
- 유라시아, 아세안, 아프리카, 라틴 아메리카 등지에서 일대일로를 위한 재정 지원 확대. 녹색 에너지, 디지털 경제·금융 연결 프로젝트 활성화에 투자 강화

○ 2026년 중국의 대내외 전략 전망

- 대외적으로 다극화 국제질서 대응 및 미중 전략경쟁 적극 대응
- 대내적으로 시진핑 1인 체제 공고화, 내수 회복·시장 확대, 첨단기술 투자 추진. 경제발전 방식 전환, 지방 부채 해결, 민생 보장 강화를 통해 장기적 도전·위기에 대비하는 체제적 대응 예상

② 중국의 미국에 대한 대응과 미중관계

○ 시진핑 지도부는 미국의 패권적 일방주의와 대중 압박-봉쇄정책을 중국 발전의 가장 큰 장애로 인식

- 왕이 외교부장이 제시한 미중 관계 원칙은 ‘상호 존중’을 바탕으로 한 안정적 관계 구축과 미국의 ‘억압적’ 행동에 대한 단호한 대응
- 미국의 부당한 압박에 굴복하지 않겠다는 입장을 견지하는 동시에, 상호 협력의 기회를 놓치지 않겠다는 양면적인 입장 유지
- 중국은 “상호존중, 평화공존, 협력상생의 원칙”에 따라 중·미 관계를 안정적이고 건강하며 지속가능하게 발전시키기 위해 노력할 것

- 중국은 미국과의 관세 및 무역 분쟁에서 우위에 있다고 생각함
  - 2025년 2월 미국의 관세 부과 시작부터 10월 미중 정상회담에서의 합의를 거치면서, 중국 지도부는 미국의 무역 충격 흡수 능력이 중국보다 약하다고 파악함
  - 이는 미국 소비자들이 공급 부족을 즉각 체감하지만, 중국의 정치 체제가 국내 여론을 조종하고 역풍을 제한하기 더 용이하기 때문
  - 중국 지도부는 관세가 주식 시장, 채권 시장, 소매업, 소비자에게 영향을 미치자 트럼프가 태도를 바꾼 것을 발견, 트럼프 관세에 대한 미 국내의 반응은 오히려 중국이 잠재적으로 활용할 수 있는 새로운 약점으로 드러남
  - 중국 지도부는 미국이 희토류에 심각하게 의존하고 있고, 이는 미국의 자동차, 항공기 및 기타 제품 제조 능력을 위협할 수 있다고 파악, 따라서 중국에 대한 추가 대규모 관세를 부과할 가능성이 낮다고 예상하고 있음
  
- 2026년 중국은 미중 관세분쟁이 정기적이고 부분적인 무역 협상을 통해 나아갈 길을 모색할 것이라고 예상함
  - 중국은 무역 불균형에 대한 단기적 해결책을 협상하는 데 기꺼이 동의, 특히 중국 경제의 장기적 구조적 문제(국가 보조금)와 같은 어려운 사안들을 다루지

않아도 될 것임

- 예를 들어, 중국은 미국이 첨단 제품에 대한 일부 수출 통제를 완화하는 대가로 미국 제품 구매를 늘리거나, 자발적으로 미국에 대한 배터리 등의 공급을 줄일 수 있음
- 또한 트럼프 행정부의 1기와 2기 사이의 차이점을 인식하고, 단기적 합의에 대해 낙관적임. 반중(反中) 성향의 트럼프 1기와 달리, 2기 행정부는 이념적 언급이 거의 없고, 중국 공산당의 정당성에 대한 비판도 대부분 회피함
- 트럼프 집권 이후 미국은 대만 지원도 자제, 트럼프의 무역 중심 정책과 민감한 정치 문제에 대한 무관심은 중국이 미국 지도자들에게 기대해온 모습임. 중국은 주요 쟁점이 정치가 아닌 무역인 한 미국 압박을 견딜 수 있다고 판단함

○ 미국은 관세와 경제 문제를 넘어서 중국의 정치와 대만문제를 둘러싼 갈등을 심화시킬 수 있음

- 중국 정치체제에 대한 적대감을 재개하고, 정치적·경제적·군사적·외교적 지원을 통해 대만에 대한 지원을 확대할 수도 있고, 중국을 고립시킬 수 있는 글로벌 반중 연대를 재가동하는 것임
- 무역 문제와 달리, 정치 문제에 집중하는 것은 양국 관계를 최악의 상태로 몰고 갈 수 있음

- 트럼프가 무역 중심 정책에서 입장을 바꾸거나, 정치 문제와 대만 문제 등에서 중국에 적대적 조치를 취할 경우, 중국은 무역 협정 이행 거부 및 자체 경제 조치로 보복하며 힘을 과시할 준비가 되어 있음
- 미중 관세 전쟁에서 중국이 유리한 상황에서 출발하지만, 장기적으로 미중 양국에 모두 타격이 예상됨
- 관세 협상에서 중국은 미국만 상대하면 되지만, 미국은 전 세계를 상대해야 하는 불리한 상황으로 출발. 중국은 꾸준히 수출 시장을 넓히고, 베트남·태국 등 임금이 저렴한 곳으로 생산기지를 옮겨 공급망을 다변화
  - 중국 전체 수출에서 미국이 차지하는 비중은 2018년 19.1%에서 2024년 14.7%로 낮아짐. 중국의 2025년 9월 대미 수출액은 1년 만에 27% 감소
  - 중국이 트럼프의 관세 공세에 버틸 수 있는 힘의 바탕에는 수출의 놀라운 회복력이 있는 것이지만, 오랜 국내 경제 문제가 어려운 과제가 되고 있음
  - 중국 경제 전망을 어둡게 하는 주요 요인으로는 장기화된 부동산 침체, 지속되는 디플레이션, 위축된 소비자 신뢰, 높은 청년 실업률이 거론됨
- 미국의 압박이 정치와 대만문제로 확대될 경우 미·중 간 전략 경쟁이 본격화 될 것임
- 무역 및 기술 갈등 심화: 미중 양국 상호 추가 관세

부과로 맞대응하며, 기술 분야에서는 반도체, AI 등 첨단 기술에 대한 미국의 제재가 강화되고, 중국의 기술 자립 노력이 더욱 가속화될 것임

- 안보 및 군사적 긴장 고조: 대만, 남중국해 등에서의 안보 문제는 미중 간의 긴장을 고조시키는 핵심 요인. 미국은 대만에 대한 군사적 지원을 강화하고, 중국은 ‘하나의 중국’ 원칙을 더욱 강력하게 주장하며 군사적 압박 강화로 국지적인 충돌 위험이 높아짐
- 전략적 경쟁의 전면화: 경제, 기술, 군사뿐만 아니라 외교, 이념 등 모든 분야에서 미중 간의 전략적 경쟁이 전면적으로 형성. 미국은 동맹국들과의 연대를 강화하며 중국을 견제. 중국은 이에 맞서 ‘일대일로’를 통해 영향력을 확대하고 미국과 동맹국들의 관계를 약화시키기 위한 시도를 함
- 양국은 기후변화, 팬데믹 등 일부 글로벌 현안에 대해 제한적인 협력을 모색할 수도 있지만, 근본적인 불신과 경쟁 구도는 변하지 않을 것임

○ 중국의 대응 전략은 국내 경제의 회복 탄력성 강화, 주요 이웃 국가들과의 관계 개선, 글로벌 사우스와의 관계 심화에 초점

- 미국이 단기적 승리를 거둘 수 있겠지만, 중국 지도부는 중국이 미국을 대체해 세계 최강대국으로 부상할 역사적 운명을 확신

- 트럼프의 정책이 장기적으로 미국의 힘을 약화시키고 글로벌 위상을 떨어뜨릴 것이라고 생각. 그때가 오면 중국은 그 기회를 활용할 준비를 갖추고자 함
  - 이를 위해 먼저 내부 개혁 운동을 전개할 것. 내부 전선 강화는 중국 전략의 핵심요소. 실물 경제 부양과 내수 강화를 위한 경기 부양책을 도입
  - CPTPP 가입 추진과 다자무역체제 복귀 및 시장 다변화 모색, WTO 가입 경험을 상기하며 다자무역 메커니즘 활용 의지
  - 중국은 관계가 불안했던 이웃 국가인 인도, 호주와 일본과의 미결 문제를 해결하기 위해 노력. 주변국과의 관계 개선은 미국이 동맹국들에게 중국 압박을 촉구하는 노력을 약화시킬 수 있음
- 2026년 미국의 중국 견제 강화로 인해 중·러·북 연대가 강화될 것
- 중·러·북 연대는 미국의 중국에 대한 견제 강화와 러시아·우크라이나 전쟁의 장기화로 인해 양자 관계를 중심으로 더 강화될 것
  - 러시아와 북한은 2024년 6월 포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약을 체결하고, 사실상 동맹을 결성. 북한은 무기와 병력을 지원하면서 군사 협력을 더 강화하기 위해 노력할 것
  - 러시아도 북한에 대한 경제적, 외교적 지원을 강화할 것

것. 다양한 재래식 군사기술과 위성 및 발사체 기술 등을 제공할 가능성은 있지만, 핵 관련 주요 기술을 이전할 가능성은 작을 것

- 중국은 러시아와 연대를 강화하고 북한과 동맹을 유지. 미국을 의식해 블록화에 반대하고 한국, 일본과 관계를 개선하려 시도
- 중국에 대한 의존성이 커진 러시아는 중국에 대한 군사기술 지원을 강화하고, 합동 군사훈련도 더 고도화시킬 가능성이 있음. 중국은 군사 동맹의 형성에는 신중한 태도를 유지할 것
- 중국은 미국의 강경 정책에 대응해 북한과의 협력을 점차 강화할 것으로 예상됨. 중국은 미국에 대한 대응을 위해 유럽, 한국, 일본 등과의 관계 개선이 필요하기에 냉전적 블록화를 추진할 가능성은 크지 않음

○ **한·미·일 연대도 냉전적인 블록으로 발전하지는 않을 것임**

- 한·미·일은 중국 위협 대비라는 전략적 동기가 상당히 강력하게 작동하는 상황에서 3국 간 확립된 고위급 대화와 다양한 실무 협의를 통한 안보 협력을 지속할 것
- 특히 한·미·일은 군사 대비태세를 유지하기 위해 이미 진행되고 있는 합동 군사훈련도 현재 수준을 유지할 것
- 중국의 군사적 위협은 여전히 제한적, 한·미·일 안보 협력이 블록화된 군사 동맹으로 발전할 가능성은 낮음. 한국과 일본은 미국과의 동맹을 강화하면서도 중

국과 일정한 수준의 협력은 유지 예상

○ 2026년 미중관계는 더욱 악화되고 한국에 대한 요구도 증대될 것

- 미국은 한국에게 방위비 분담금 증액뿐만 아니라 대중 포위망에도 적극적인 동참과 역할 등을 요구할 것으로 예상된다. 한국이 미국에 동조하여 대중 강경 정책을 모색할 경우, 한중관계는 상당한 난관에 직면
- 한국은 균형적인 시각과 철저한 국익 관점 차원에서 대중 관계를 설정해 나가는 노력이 필요. 동시에 변화하는 미중관계와 유럽, 중동 질서 변화에 대응하는 새로운 차원의 전략 구상이 필요
- 중국은 대중 포위구축 차원에서의 한·미·일 3국 협력과 나토와의 연대 가능성을 예의 주시. 역내 안정을 위해 배타적 다자주의가 아닌 포용적 다자주의 구축, 특히 한·중·일 협력을 강조

○ 중국은 한중관계와 한반도 문제에 대한 기존의 입장을 유지할 것으로 예상됨

- 중국은 줄곧 한반도 정책 3대 기조인 첫째, 한반도 평화와 안정 유지, 둘째, 북한 비핵화가 아닌 한반도 비핵화, 셋째, 대화와 협상을 통한 한반도 문제 해결 등을 강조
- 왕이 외교부장은 한반도 문제의 해결책으로 중국이 제시한 쌍궤병진(雙軌併進: 비핵화와 평화협정 동시

- 추진)과 단계적 동시 진행(북한이 핵실험을 중단하면 대북 제재 완화 등)을 강조
- 중국은 한반도 문제 해결 방안은 대화와 협상이며 북한의 안보 우려를 합리적으로 상호간 수용가능한 방식으로 해결할 것을 강조. 중국은 대미 전략의 틀 속에서 한중관계를 조정할 가능성이 높음
  - 한국은 공급망, 첨단기술 분야 등에서 대중국 리스크 관리와 더불어, 미국 동맹국에 대한 유화적 접근 등을 활용하여 한중관계 개선의 모멘텀 확보 필요
  - 한국은 유연한 대북정책을 유지하고 상호 공존하고 협력 가능한 방안을 모색해야 하며, 한반도 평화체제 구축을 위한 보다 적극적인 노력을 할 필요가 있음.

### Ⅲ. 일본

#### ① 정치: 유동적 상황이 지속될 2026년의 일본정치

##### ○ 2026년 1월 중의원 해산의 가능성

- 2025년 10월 21일 성립된 다카이치내각은 11월 1, 2일에 실시된 JNN의 여론조사에서 82%의 지지율을 기록함으로써, 2001년의 고이즈미내각이 기록한 88%에 이은 역대 2위의 높은 지지율을 보였음
- 이것은 다카이치 총리가 일본역사상 최초의 여성 총리라는 점이 유권자들에게 호의적으로 받아들여졌으며, 취

- 임 직후부터 여론조사 직전까지 행해진 다카이치 총리의 외교행보가 높은 평가를 받았다는 점이 반영된 결과
- 이와 같은 높은 내각 지지율에 힘입어, 자민당 내에서는 2026년 1월에 중의원을 해산하여 조기에 총선거를 실시하자는 의견이 대두되고 있음
  - 현재 다카이치 총리는 그것을 생각할 여유는 없다고 부정적인 태도를 보이고 있지만, 그도 여러 가지 계산을 하고 있을 것으로 생각됨

### ○ 2026년 1월 총선거 실시 주장의 논리

- 본디 소선거구제는 대정당에게 유리한 선거제도인데도 불구하고, 2024년 10월의 중의원선거에서 자민당·공명당이 소수여당으로 전락하게 된 것은 ‘정치파티에 의한 비자금 조성’ 문제에 대한 여론의 반발이 너무나 거셌기 때문
- 그런데 이제 어느 정도 시간이 흘러 이 문제에 대한 여론의 반발 역시 많이 사그라들었으며, 현재의 다카이치 총리의 인기가 이 문제에 대한 여론의 반발을 상쇄하고도 남으므로, 소선거구라는 제도상의 잇점과 다카이치의 인기가 일으키는 바람이 잘 작동한다면 자민당의 단독과반수도 가능함
- 현재 제1야당인 입헌민주당이 지지율의 침체를 벗어나지 못하고 있을 뿐만 아니라, 대표인 노다 요시히코 전 총리도 신선미가 떨어져 자민당에게 위협이 되지

않을 것임. 또한 2024년의 중의원선거와 2025년의 참의원선거에서 비약적으로 의석수를 늘린 국민민주당을 견인한 중심인물인 다마키 유이치로 대표도, 공명당이 연립정권에서 이탈한 후 혼미스러웠던 정치상황 속에서 노정한 결단력 부족의 모습에 크게 이미지가 손상되었으며, 국민민주당의 지지율도 급락. 이와 같은 주요 야당의 상황도 조기 총선거의 실시에 유리한 환경이 되어있음

- 또한 2026년 봄부터 이미 계획되어 있는 방위비 증액을 위한 법인세·담배세의 증세가 시작되어 일본국민의 불만이 높아질 가능성이 있으므로, 증세 이전에 총선거를 치르는 것이 유리하다는 논리도 제기되고 있음

### ○ 2026년 1월 총선거 실시가 자민당의 참패로 끝날 위험성

- 다만 이와 같은 조기 총선거는 자민당의 참패로 끝날 위험성을 내포하고 있는데, 첫 번째는 과연 새롭게 연립정권의 파트너가 되어 있는 일본유신의 회와의 선거협력이 어느 정도 잘 이루어질 것인가라는 문제가 있음
- 26년에 걸쳐 연립을 형성해 온 자민당과 공명당의 선거협력은 기본적으로 지역구는 자민당, 비례대표는 공명당이라는 형태로 이루어져 있어, 소선거구에서 접전이 이루어질 경우 자민당 후보에 대한 공명당의 추천은 큰 힘으로 작용해 왔음

- 게다가 공명당은 창가학회라는 종교단체를 기반으로 한 정당이었으며, 전국적으로 고르게 자민당에 대한 강력한 지원이 이루어질 수 있었음
- 그에 비해 일본유신의회는 아직 ‘각외협력’에 머물러 있을 정도로 자민당과의 신뢰관계가 얇아, 어느 정도 선거협력이 이루어질 수 있을지 미지수. 게다가 일본유신의회는 기본적으로 간사이지방을 지지기반으로 하고 있어, 공명당이 했던 것과 같이 전국적으로 고르게 자민당을 지원할 수는 없을 것임
- 또한 현재 다카이치내각의 지지율은 높지만, 자민당의 지지율은 이시바내각에 비해서 큰 변동이 없으므로, 이것은 총선거에서의 득표를 예상하는 데에 있어서 불안요인이 되어 있음
- 그리고 현재 계속 지지세를 확대해 가고 있는 참정당의 존재 역시 자민당에게 있어서는 위협이 되어있음. 자민당의 지지자들 중에서 보다 우파적 성향이 강한 유권자들이 참정당 지지로 돌아설 경우, 자민당은 큰 타격을 입게 됨
- 자민당으로서 최악의 시나리오는 그동안의 선거에서 크게 도움을 주었던 공명당 지지자들의 표가 사라진 가운데, 기존의 지지자들 중의 일부가 참정당으로 돌아서는 경우이며, 2026년 1월에 총선거를 실시했을 때 이와 같은 최악의 시나리오가 현실로 나타난다면 지금보다 더 의석수를 잃는 상황도 있을 수 있음

- 그리고 일본 중의원의원의 임기가 4년이므로, 비록 헌법상 총리에게 중의원을 해산할 수 있는 권한이 부여되어 있어, 언제라도 해산할 수 있기는 하지만, 통상적으로는 2년 정도가 지난 후에 해산하는 것이 보통임. 따라서 2024년 10월에 실시된 총선거에서 당선된 의원들의 임기가 겨우 1년 3개월 정도밖에 지나지 않은 2025년 1월에 중의원을 해산할 경우, 오히려 여론의 역풍에 부딪힐 수도 있음

### ○ 2026년에도 일본정치의 유동적 상황은 지속됨

- 현재 내년의 어느 시점에 다카이치 총리가 이 중의원 해산을 할 것인가에 대한 추측성 기사가 많이 나오고 있는데, 앞에서 본 바와 같이 1월설이 있으며, 그 외에도 4-6월설(통상국회 후반기), 7-9월설, 10-12월설(임시국회) 등이 있음. 다만 현재의 중의원의원의 임기가 만료되는 날은 2028년 10월 26일이므로, 다카이치 총리가 2026년에 중의원을 해산하지 않을 수도 있음
- 다만 2026년에 중의원해산에 의한 총선거가 행해져서 어떠한 선거결과가 나온다고 할지라도, 일본정치의 유동적 상황은 지속될 가능성이 큼. 예를 들어 자민당·일본유신의 회가 중의원에서 과반수의 의석을 차지한다고 할지라도, 참의원에서는 여전히 소수여당이므로 정책을 수행하는 데에 다른 야당과의 협력을 모색하지 않을 수 없을 것. 또한 자민당·일본유신의 회가 패배

- 할 경우, 야당들이 다시 정권교체를 획책할 수도 있음
- 위와 같은 시나리오 외에도, 총선거 이전에 일본유신의 회가 자민당과의 연립을 해소할 수도 있으며, 역으로 국민민주당이 현재의 연립정권에 참여할 수도 있음. 이처럼 과거 자민당이 압도적인 우위를 차지하고 있어 어느 정도 예측이 가능했던 일본정치는 더 이상 존재하지 않으며, 그야말로 예측이 어려운 유동적인 상황이 이어지고 있는데, 이 상황은 2026년도에도 지속될 것으로 예상됨

### 2 외교·안보: 가속되고 있는 ‘보통국가’로의 발걸음

#### ○ 미일 군사협력의 심화

- 2025년 3월 30일 도쿄에서 미일 국방장관회담이 개최되었는데, 헤그세스 국방장관은 주일미군사령부를 작전통제권을 가지는 통합군사령부로 승격시키기 위한 제1단계를 시작했다고 표명
- 2025년 6월 28일 스티븐 조스트 주일미군사령관은 『아사히신문』에 기고한 글에서 주일미군내에 4월 초순에 자위대통합작전사령부협력팀(JCT : Japan Self-Defense Force Joint Operations Command Cooperation Team)을 발족했다고 하면서, 이 JCT의 목적을 “위기나 예상할 수 없는 사태에 대응하기 위한 미일의 대처능력을 더욱 강화하는 것”이라고 함

- 그는 “현재는 작은 팀이지만, 주일미군의 능력과 권한이 확대되는 것에 따라, 규모도 계속 확대되어 갈 것”이라고 전망하고 있는데, 2026년에는 주일미군사령부가 통합군사령부로 승격될 가능성이 크며, 그에 따라 JCT도 규모가 확대되어 자위대의 통합작전사령부와 주일미군 통합군사령부의 중개역할을 하게 될 것이며, 미일의 군사협력은 더욱 심화될 것임

### ○ 동지국과의 연계의 강화

- 2022년에 발표된 국가안전보장전략에서는 미일동맹과 함께 동지국과의 연계가 강조되고 있는데, 2026년에도 이와 같은 방침에 입각해서 여러 동지국과의 연계가 추진될 것임
- 특히 최근에 연계 강화를 심화시키고 있는 국가는 호주로서, 2025년 9월 6일 도쿄에서 행해진 외교·국방장관 회담(2+2)의 공동성명에서는 호주 해군이 도입하는 신형함으로써, 일본의 모가미형 호위함의 능력향상을 선정한 것을 중요한 이정표라 칭하며, 방위장비와 기술분야에서 더욱 협력해 갈 것에 합의
- 또한 일본은 동지국과의 군사적 연계의 수단으로서 지금까지 호주, 영국, 필리핀과 원활화협정(RAA)를 체결해 왔는데, 프랑스와도 2024년에 교섭에 들어갔으며, 2026년에는 체결될 가능성이 있음

○ 다카이치 총리의 ‘존립위기사태 발언’으로 촉발된 중일관계 악화의 지속

- 2015년 성립된 평화안전법제에 있어서 일본이 집단적 자위권을 행사할 수 있는 존립위기사태가 법제화되었는데, 대만유사사태와 관련하여 역대 총리는 존립위기사태의 발동 가능성에 대하여 직접적인 언급을 회피해 옴
- 예를 들어 2024년 2월 당시의 기시다 후미오 총리는 “어떠한 사태가 존립위기사태에 해당되는지는, 개별적, 구체적인 상황에 따라 종합적으로 판단하는 것이므로, 한마디로 말하는 것은 곤란하다”라고 답변하고 있는데, 이것은 대만유사사태에 일본이 참전할 것이라는 의사를 명확히 표명할 경우 중국을 자극하여 중일의 군사적 긴장을 고조시킬 가능성이 있기 때문이었음
- 그런데 2025년 11월 7일 중의원 예산위원회에서 다카이치 총리는 대만유사시 중국이 전함을 사용한 무력행사를 한다면 존립위기사태가 될 수 있다고 답변. 이 답변은 역대 어떤 총리도 하지 않은 답변이며, 지금까지 금기시되던 선을 넘을 답변으로서, 다카이치 총리는 스스로의 지론을 국회에서의 답변이라는 가장 공식적인 형태로 피력
- 이 발언은 중일관계에 큰 파문을 불러일으켜, 중국의 주일 오사카 총영사가 X에 다카이치 총리를 모욕하는 글을 실었다가 삭제한 사실이 보도되고, 이에 기하라 관방장관이 중국에 대해 강력하게 항의했지만, 중국정

부의 대변인은 애초의 원인제공은 일본이 한 것이라며, 다카이치 총리의 발언을 비난

- 2025년 11월 14일 중국정부는 중국국민에 대하여 당분간 일본으로의 도항을 피하도록 엄중한 주의환기를 행하며, 그 이유에 관하여 일본의 지도자가 공공연하게 대만문제에 관한 노골적인 도발적 발언을 행하여, 일본에 있는 중국국민의 신체와 안전에 중대한 위험성을 초래하고 있기 때문이라고 설명
- 중국정부는 이 발언의 철회를 요구하고 있지만, 일본정부는 다카이치 총리의 발언이 전혀 문제될 것이 없다는 입장을 취하고 있어서, 이 문제에 대한 중일양국의 타협이 이루어지는 데에는 상당한 시간이 걸릴 것으로 보이며, 2026년에도 이 문제에 의해 촉발된 중일관계의 악화는 지속될 것으로 예상됨

#### ○ 국가정보국의 창설

- 2025년 10월 24일 기하라 관방장관은 다카이치 총리의 지시에 입각하여 정부의 인텔리전스 활동을 총괄하는 국가정보국의 설치를 위하여 검토를 진행할 의사를 표명
- 다카이치 총리는 자민당 총재선거에서 국가정보국 설치의 필요성을 주장했으며, 일본유신의 회와의 연립정권합의서에도 2026년 통상국회에서 창설한다는 내용이 들어갔음

- 이 합의서에 입각하여, 내각관방의 내각정보조사실을 국가정보국으로, 현재 내각정보조사실을 관장하고 있는 내각정보관을 국가정보국장으로 각각 승격시킬 계획. 향후 신설될 예정인 관계각료로 구성되는 ‘국가정보회의’의 아래에서, 인텔리전스의 사령탑이 되는 방향으로 조정이 행해지고 있음

○ 스파이 방지법의 제정

- 다카이치 총리는 자민당 총재선거에서 스파이 방지법의 조기제정을 공약으로 내걸었음. 또한 자민당과 일본유신의 회의 연립정권합의서에는 “인텔리전스·스파이 방지 관련법제(기본법, 외국대리인등록법 및 로비 활동 공개법 등)에 관하여 25년도에 검토를 개시하여, 빠른 시일내에 법안을 책정하여 성립시킨다”라고 기술되어 있음
- 현재 스파이 방지법의 제정에 찬성하고 있는 정당은 자민당, 일본유신의 회, 국민민주당, 참정당인데, 이 4당의 의석수를 합하면 중의원에서 261석, 참의원에서 160석으로 각각 과반수를 넘고 있으므로, 2026년에 스파이 방지법은 무난하게 제정될 것으로 예상됨

○ 방위장비이전 3원칙의 운용지침에 나오는 5개 유형의 철폐

- 현재 방위장비이전 3원칙과 운용지침에 있어서는 수

출을 인정하는 방위장비품을 ‘구난, 수송, 경계, 감시, 소해’의 5개 유형으로 한정하고 있음

- 고이즈미 신지로 방위대신은 2025년 10월 26일 NHK의 ‘일요토론’에 출연하여, 방위장비품의 수출확대가 “세계의 질서를 회복시키는 중요한 방법이 될 것이다”라고 말하며 그것을 위해서는 이 5개 유형이라는 제한을 철폐하지 않으면 안 된다고 발언
- 또한 고이즈미 방위대신은 11월 12일의 참의원 예산 위원회에서 “방위장비이전 3원칙의 운용지침의 개정을 조기에 실현하기 위하여, 정부로서도 빈틈없이 준비해 나가겠다”고 말하여 5개 유형의 철폐를 시사
- 다카이치내각은 방위산업을 경제정책의 기둥으로 삼고 있으며, 무기수출의 확대를 통한 방위산업의 강화를 지향하고 있는데, 이와 같은 정책목표를 달성하기 위해서도 이 5개 유형은 철폐할 것으로 보이며, 이는 2026년 중에 이루어질 것으로 예상됨

### ○ 안보3문서의 개정과 ‘비핵 3원칙’의 수정

- 2022년 12월에 개정된 국가안전보장전략에는 “본 전략은 대체로 10년의 기간을 염두에 두고, 안전보장환경등에 관하여 중요한 변화가 예상되는 경우에는 필요한 수정을 행한다”라고 되어 있음. 그런데 다카이치 총리는 2025년 10월 21일의 취임 기자회견에서 국가안전보장전략을 비롯한 소위 안보3문서 수정작업을

시작하라고 지시를 내리겠다고 말하였으며, 10월 24일에 행한 소신표명연설에서는 “내년 중에 ‘3문서’를 개정할 것을 목표로, 검토를 개시하겠습니다”라고 말하고 있음

- 그런데 현행의 국가안전보장전략에는 “비핵 3원칙을 견지한다는 기본방침은 앞으로도 변하지 않는다”라고 명기되어 있는데, 11월 11일의 중의원 예산위원회에서 비핵 3원칙을 견지할 것인가라는 질문이 나왔을 때, 다카이치 총리는 분명한 대답을 하지 않음. 그리고 11월 14일 다카이치내각이 이 3문서의 개정에 있어서 ‘비핵 3원칙’을 수정하는 방향으로 검토하고 있다는 보도가 행해짐
- 11월 26일 취임 후 첫 당수토론에 나선 다카이치 총리는 공명당의 사이토 테쓰오 대표와의 토론에서 안보3문서의 개정과 관련하여 “명시적으로 비핵 3원칙의 수정을 지시한 사실은 없다”고 말하고 있는데, 이것은 결코 비핵 3원칙을 수정하지 않겠다는 의사표명이 아님
- 다카이치 총리는 일본이 NPT를 비준하고 있다는 점을 고려하여, 비핵 3원칙 중 ‘가지지 않는다’, ‘만들지 않는다’는 원칙은 견지할 생각이지만, ‘반입시키지 않는다’는 원칙을 준수하면, 미군의 핵탑재 함선이 일본에 기항하는 것이 인정되지 않게되어, 유사시 미국의 핵역지력이 약해질 것이라는 우려를 하고 있음. 따라

서 향후 이 ‘반입시키지 않는다’라는 원칙의 수정을 중심으로 ‘비핵 3원칙’ 수정 논의는 진행될 전망이다

### 3 경제: 점진적 성장

#### ○ 설비투자는 탄탄하게 유지될 전망

- 미국의 관세 인상조치에 의해 기업들의 수익이 감소될 가능성이 있지만, 설비투자는 탄탄하게 유지될 것임. 형태별로 보면, 소프트웨어 투자가 계속해서 높은 수준을 유지할 것이며, 기존설비의 유지·갱신을 배경으로 기계설비와 건설투자도 탄탄하게 이루어질 것으로 예상됨
- 일손부족과 디지털로의 전환이라고 하는 중장기적 과제의 해결을 위해 기업은 소프트웨어 등의 투자에 계속해서 적극적인 자세를 취하고 있으며, 이에 더해 노후화 등을 배경으로 한 구조적인 투자수요도 투자 전체를 지탱할 것이라 전망됨

#### ○ 가계의 소득환경은 개선될 전망

- 2026년의 임금상승률은 높은 수준을 유지할 것으로 예상됨. 미국의 관세정책의 영향으로 발생한 기업 수입의 악화가 임금상승에 있어서 마이너스 요인이 되어있지만, 일손부족현상과 고물가에 의한 임금상승 압력이 계속해서 강력하게 작용, 기업은 노동분배율을

- 향상시켜, 종업원의 대우를 개선할 공산이 큼
- 개인소비는 완만하게 회복됨. 명목임금이 탄탄하게 증가하는 한편, 물가상승은 둔화되고 있어, 실질임금은 2025년 가을부터 상승으로 전환되어, 이 흐름은 2026년까지 이어질 것으로 전망됨. 그에 더해 소비자 심리도 개선되어 개인소비가 늘어날 것인데, 인플레이션율의 저하에 의해 소비자태도지수가 상승했으며, 자산가치에 대한 심리도 크게 개선됨. 그리고 주가의 상승도 소비를 촉진시키는 요인이 될 것임

## IV. 러시아

### ① 국내정치: ‘전시 권위주의’의 공고화

- 2026년 러시아는 외교적 고립과 경제적 압력에도 불구하고 블라디미르 푸틴 대통령의 사인화된 권력 모델에 힘입어 표면적 안정성을 유지할 것으로 전망
  - 푸틴의 권력은 ‘확장된 대통령’이라는 개념 아래 더욱 공고화할 것이며, 2026년에도 견고한 기반을 유지
  - 푸틴체제는 △푸틴의 절대적 리더십 △엘리트의 강제된 충성 △효과적인 사회 통제 △러시아 국민의 수동적 순응 △임계점에 다다르지 않은 전시경제 등을 바탕으로 비교적 높은 안정성을 지속
  - 2026년 푸틴체제는 전쟁의 장기화를 내부 결속을 위

한 선전 도구로 활용하며 ‘전시 권위주의’를 더욱 공고화

- 전쟁의 장기화에 대한 사회적 피로도가 누적되고 있으나 크렘린이 애국주의 고취와 금전적 보상(참전 군인 혜택 등)을 통해 대중의 불만을 관리 가능한 수준에서 억제
- 2026년 러시아 경제의 저성장, 인플레이션, 실질 소득 감소 등의 어려움이 푸틴체제에 직접적인 도전을 야기할 가능성을 배제할 수 없지만 현재 그 가능성은 그다지 크지 않다고 판단

○ 2026년 러시아 엘리트 지형은 2025년 시작된 두 가지 흐름, 즉 ‘새로운 엘리트’의 부상과 ‘신(新) 사회계약’을 토대로 애국주의적 경향이 강조되고 소극적 충성을 넘어 적극적 기여에 대한 요구가 더욱 확대될 전망

- 우크라이나 전쟁을 매개로 한 애국적 정당성을 무기로 ‘새로운 엘리트’ 그룹의 제도권 진입이 가속화할 것이며, 이 같은 경향은 2026년 9월 지방선거와 12월 총선에서 가시적 형태로 표출
- 푸틴과 크렘린이 ‘신(新) 사회계약’을 강조하며 엘리트의 다양한 동기를 배경으로 한 배신 또는 이탈을 예방·징벌하기 위한 노력을 경주
- 푸틴은 2025년 스트로보이트 해임·자살과 UMI 국유

화 사례처럼 가혹한 징벌과 함께 엘리트 집단의 중재자로서 몰수 자산을 충성과 엘리트에게 재분배하는 과정을 더욱 노골화

- 푸틴의 거시 전략(전쟁)에 집중으로 인해 나타난 엘리트 그룹들의 ‘수평적 권력 확장’이 2026년 미/서방의 경제적 압박이 심화할수록 한정된 자원의 배분을 둘러싼 파벌주의적 암투로 변질될 가능성도 배제

○ **2026년에도 사회적 억압·통제가 지속 또는 강화될 것이며, 가장 큰 정치적 의사일정인 총선에서도 집권 세력이 무난하게 압도적 의석을 확보할 전망**

- 반체제/반정부 세력의 움직임은 정부의 광범위한 탄압과 디지털 감시 시스템에 의해 조직적으로 제거(망명 또는 구속)됐고, 현재 어떠한 체계적 대안적 세력도 등장하기 어려운 환경 조성
- 현재 러시아 내에서 행해지고 있는 강력하고 효율적인 억압·통제 기제, 러시아 대중의 소극성·순응성을 고려할 때 저항 잠재력은 매우 저조한 상황이며 크렘린은 이를 충분히 관리 가능한 수준으로 파악
- 2026년 예정된 국가두마 선거(총선)를 경쟁의 장이 아니라, 크렘린의 통제를 확인하고 힘을 통해 병합한 우크라이나 영토에 대한 합법성을 부여하는 수단으로 활용

## ② 경제: 스태그플레이션과 재정적 압박

- 2026년 시작되는 경제적 긴축과 국민 부담 가중은 정권이 장기전의 보장을 위해 의도적으로 설계한 ‘신(新) 사회계약’의 본격화를 의미하며 ‘관리된 스태그플레이션’을 가시화할 전망이다
  - 크렘린은 장기전 하 전쟁 목표 달성을 위한 경제적 뒷받침을 목표로 국민에게 경제적 번영을 약속하는 대신 국가안보와 안정을 명분으로 경제적 희생을 강요하는 새로운 통치 모델로의 전환을 모색
  - 2023-2024년의 러시아 경제의 과열은 막대한 재정 투입에 의한 인위적 경기 부양에 의한 것으로, 정부 스스로 2025-2026년 거시 경제 전망을 하향 조정함으로써 1% 내외의 부진한 성장을 기록할 것으로 예상
  
- 국제 주요 기구들은 2026년 러시아 경제가 둔화할 것으로 전망
  - 국제통화기금(IMF)은 러시아의 2026년 성장률 전망을 0.9%로 하향 조정
  - 이와 유사하게 세계은행(WB)은 2026년 성장률을 1.1%로 예상하며, 높은 인플레이션과 긴축적인 통화정책으로 인한 개인 소비 둔화를 그 원인으로 지적
  - IMF는 개인 소비와 투자 규모 감소가 노동 시장의 긴장 완화와 임금 성장 둔화에 기인한다고 설명

- 이러한 전망은 2026년에도 러시아 경제가 ‘전시 경제 체제’에 따른 구조적 문제와 맞서 싸워야 할 것임을 시사
  
- 2026년 러시아 재정정책의 핵심은 성장이 아닌 세금 인상을 통해 재정 안정을 도모하는, 즉 전쟁 비용을 일반 대중과 기업으로부터 직접 충당하는 방향으로 추진될 것으로 전망
  - 2026년 1월 1일부로 러시아의 기본 부가가치세(VAT)가 기존 20%에서 22%로 2%p 인상될 것이며 이 조치로 정부는 연간 약 1조 루블의 추가 세수를 확보
  - 중소기업의 VAT 납부 연간 매출 기준이 기존 6천만 루블에서 1천만 루블로 대폭 삭감됨으로써 사실상 모든 자영업자의 상당한 세금 부담이 불가피
  - VAT 인상은 그 징수 편의성과 회피 난점 덕분에 재정적자를 만회하고, 즉각적인 소비자 가격 전가로 인한 구매력 감소를 초래해 물가 상승을 통제할 수 있는 가장 효율적인 도구로 기능
  
- 2026년 소위 ‘관리된 스태그플레이션’ 하에서도 러시아 경제를 압박할 수 있는 구조적 취약점들은 상존
  - 러시아 정부가 숙련 노동자 위주의 이민 쿼터 재편, 학생과 연금 수급자의 노동 시장 유인 등의 정책을 추진하고 있지만, 출생률 저하, 전쟁 동원, 이민(망명

- 과 징집 기피) 등으로 말미암은 러시아의 노동력 부족은 2026년에도 지속
- 또한 현재 현대 러시아 역사상 최고치에 다다른 81%의 산업 시설 가동률과 민간의 투자 역량 위축 상황은 2026년 러시아의 추가 생산 능력에 근본적 한계로 작용
  - 우크라이나의 장거리 드론 공습이 2025년 러시아의 석유·가스 산업에 지속적인 타격을 입혔고, 국제에너지기구(IEA)는 이 같은 공습으로 러시아 정유시설의 처리율 저하가 2026년 중반까지 지속할 것이라 전망
  - 이는 러시아의 에너지 수출 수익 감소로 이어져 2026년 연방 예산 수입에 압박을 가할 수 있고, 국내 연료 가격 급등과 물류 차질을 유발해 취약한 민간 경제에 부담을 가중

### 3 대외관계: 서방 관계의 경색·악화와 비서방세계와의 연대 강화

- 2025년 나타난 러시아와 유럽 관계의 경색·악화 상황은 2026년에도 특별한 계기가 없는 한 변함없이 지속할 전망
  - 유럽은 2025년 우크라이나 전쟁의 장기화와 트럼프 2기 행정부의 출범 하에서 ‘공격적인 러시아’와 ‘방관하는 미국’ 사이에 고립될 위험에 직면
  - IFRI는 2025년 11월 발간한 보고서를 통해 유럽 국가

들이 러시아를 ‘장기적 위협’으로 명확히 규정하고, 2030년까지 러시아에 독자적으로 맞설 수 있는 군사적 잠재력을 확보해야 한다고 결론

- 나토도 러시아가 이르면 2028~2029년에 회원국을 공격할 군사적 준비를 완료할 수 있다고 평가하고 있고, 이에 따라 2026년 유럽이 대러 제재와 자체 방위력 강화에 집중할 것으로 판단
- 이에 러시아는 2026년 유럽의 단결 와해를 목표로 영구적이고, 다영역적이며, 강압적인 ‘하이브리드 전쟁’을 지속할 것이며, 나토 영공 침범, 허위정보 유포, 핵심 인프라 사보타주, 벨라루스 내 전술핵 배치 및 현대화 등의 핵위협을 지속할 전망

○ 2026년 러시아와 미국 간의 관계는 기본적으로 국제 질서의 재편에 대한 입장으로 말미암은 구조적 제약을 받을 것이나, 우크라이나 전쟁의 휴·종전 프로세스와 연계돼 부분적 데탕트의 기회가 발생할 수도 있음

- 현재 미국 트럼프 정부는 종전 프로세스에서 러시아의 양보를 이끌어내기 위해 경제 제재(2대 러시아 석유 기업 대상), 대 우크라이나 무기(토마호크 미사일) 지원 시사 등의 압박 정책을 구사 중
- 하지만 트럼프 2기 정부의 러시아에 대한 정책은 기본적으로 강력한 견제·압박보다는 현실주의적 자체론과 전략적 실용주의에 기초

- 러시아도 트럼프와 같이 자국에 우호적 입장과 태도를 가진 서방 지도자의 등장이라는 절호의 기회를 흘려보내려 하지 않을 것이며, 기본적으로 양국 간 협력의 분위기를 조성하려는 노력을 전개
  - 결국, 우크라이나 전쟁의 종식 프로세스의 진전 여파에 따라 양국 간 관계 정상화 문제가 주요 의제로 다뤄질 가능성이 있으며, 이 경우 전면적인 관계 개선보다는 부분적 데탕트 가능성 존재
- 2025년 러시아와 중국 관계는 ‘신시대 포괄적·전략적 동반자 관계’를 통해 놀라운 회복력과 추진력을 보여 주었으며, 이러한 관계는 2026년에도 지속될 전망
- 2026년은 SCO 창설 25주년이 되는 해로 동 기구를 비서방 세계, 특히 유라시아 지역 내 대안 거버넌스로 발돋움시키기 위한 공동의 노력이 전개될 것이며 유라시아 안보 아키텍처의 형성에도 주력
  - 2025년까지 양국 간 또는 양국을 포함한 다자 연합군 사훈련의 발전 추세를 고려할 때 2026년에는 양국 군의 지휘통제체계의 연동이나 실전 시나리오(대만 또는 유럽 전구 유사시) 등을 상정한 훈련 실시
  - 가파르게 확대되던 양국 교역액이 2025년 정체 현상을 보였으나, 러시아와 중국은 2026년 산업 고도화를 통해 다시 완만한 상승세로 전환하기 위한 노력을 전개

- 다만, 최근 중러 관계의 주요 제약 요인으로 작용하고 있는 양자관계의 위계(비대칭성), 북러 밀착에 따른 ‘한미일 대 북중러’ 진영 구도 고착화, ‘시베리아의 힘-2’ 공급가격 등과 관련한 이견·갈등도 표출 가능
- 2026년 러시아와 인도는 다극질서의 형성, 미국의 압력 회피라는 이해관계를 중심으로 실용적 관계를 지속할 것이며, 인도의 BRICS 의장국 수행과 관련하여 양국 간 교류·협력이 유지·확대될 전망
  - 인도가 2026년 BRICS 정상회의를 주최함에 따라 러시아는 이를 서방의 고립 시도를 무력화할 기회로 삼을 것이며, 푸틴의 참석이 유력(인도는 ICC 비회원국)
  - RIC 삼각관계 하에서 러시아의 대 중국 의존의 심화는 인도에 불안정 요인으로 작용하며, 이에 인도가 러시아와의 고위급 소통과 경제 협력 심화를 통해 러시아의 과도한 대 중국 밀착을 견제
  - 2018년 계약된 S-400 방공 미사일 체계의 마지막 5번째 포대 인도가 2026년에 완료될 예정이며, 양국 간 상호군수지원협정(RELOS)이 2025년 말 또는 2026년 초에 체결되어 2026년 본격적으로 운용
  - 양국 간 교역액 1천억 달러 목표의 달성을 위한 노력이 전개될 것이며, 특히 러시아의 일방적 흑자 문제의 해소를 위해 러시아가 인도의 의약품, 농산물, 자동차 부품 수입을 확대

- 2026년 러시아와 북한의 관계 역시 북러 「신조약」과 북한군 파병을 통해 군사협력 수준이 한층 격상됐고 이 같은 관성이 지속할 전망이다
  - 북한의 제9차 당대회와 「신조약」 체결 2주년 등의 연대기적 계기를 활용해 각종 고위급·실무급 교류가 활발하게 전개될 것이며 양자 관계의 심화와 발전에 대한 선언과 이행이 가시화
  - 북한이 대러 소모성 무기 지원과 전투병·공병 파견에 대한 모스크바의 보상에 불만이 표출되거나 한국 신정부 출범 이후 양자관계의 진전에 대한 우려가 간접적 또는 비공식적으로 표현될 가능성
  - 양국 외무 부서 간 체결된 ‘2026~2027년 교류계획서’를 토대로 외교 분야 협력이 정례화되고, 푸틴이 김정은에게 제안한 모스크바 정상회담이 2026년 성사될 가능성 다대
  - 러시아의 극심한 노동력 부족을 메우기 위해 북한 노동자 수만 명이 러시아 극동과 서부 건설 현장에 추가 투입돼 북한의 핵심 외화벌이 창구와 대북 제재의 무력화 수단으로 활용
  
- 2026년은 러시아와 이란 관계가 「포괄적·전략적 동반자 조약」의 발효를 토대로 이란-EAEU(유라시아 경제연합) FTA의 본격 시행이라는 두 개의 강력한 엔진을 통해 제도적으로 완성되는 해가 될 전망이다
  - 2025년 1월 체결되어 10월 발효된 이 조약은 2026년

- 부터 실질적인 효력을 발휘하며 동 조약을 토대로 러시아와 이란은 서방의 압력에 공동 대응하고 다극화된 국제질서 구축을 위한 공동 행보를 조직
- 2026년 BRICS 의장국인 인도, SCO 의장국인 키르기스스탄 주최의 다자회의에서 양국은 ‘반서방’ 및 ‘탈달러’ 연대, 중동과 중앙아시아에서의 미국의 영향력을 축소시키기 위한 외교적 공조를 강화
  - 이란은 2026년에도 샤헤드 계열 자폭 드론과 파테-110 등 단거리 탄도 미사일을 지속하여 공급하고, 러시아도 S-35 전투기와 S-400 방공 미사일 시스템을 본격적으로 인도
  - 2026년부터 이란과 EAEU 간의 FTA가 발효됨으로써 양국 교역에서 관세 장벽을 대폭 낮춰지고 2026년 교역액이 2025년 대비 20% 이상 증가할 가능성

### 4 우크라이나 전쟁: 불확실성의 지속

- 우크라이나 전쟁의 종결 여부, 시점, 방식은 다양한 변수의 상호작용에 의해 결정
  - 이를테면, 전장 상황(러시아의 공세 성과), 미국의 정책 전환(대러 온건책에서 강경책으로), 우크라이나의 병력 고갈 여부, 러시아의 전시경제 소모 임계점, 러시아 지원에 대한 중국의 의지 지속 여부 등
  - 단, 여기서는 러시아의 2025~6년 겨울 대공세의 성과

수준과 미국과 유럽의 대 러시아 압박의 효과 수준 이상 두 변수를 중심으로 단기적 관점에서 우크라이나 전쟁 종결 시나리오를 제시

- 첫 번째 변수는 러시아군의 현 대공세를 통한 결정적 전장 우위(돈바스 완전 장악과 기타 지역에서 현격한 진격) 확보 여부
  - 만약 러시아가 향후 몇 개월간 소모전을 통해 획기적 전과를 획득함으로써 결정적 전장 우위를 확보하고, 우크라이나가 심각한 취약성을 드러낸다면 미국/우크라이나의 양보 수위 확대가 불가피
  - 반대로 러시아군이 막대한 대가를 치르고도 미미한 영토 획득에 그친다면 우크라이나의 협상력이 상당 수준 제고
  
- 두 번째 변수는 전쟁의 장기화로 러-우 양국의 군사적·경제적·심리적 부담이 커지는 가운데 미/서방의 對러 압력이 실질적인 효과를 발휘할지 여부

<표 1> 향후 우크라이나 전쟁 전개 시나리오

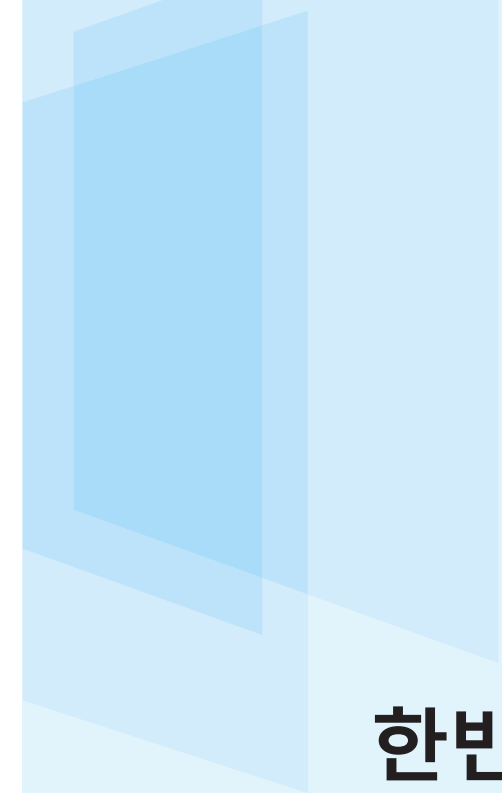
	미국/서방의 대러 압박 효과 高	미국/서방의 대러 압박 효과 低
러시아의 대공세 성과 高	• 시나리오A: 러시아 주도 평화협상 재개와 휴전	• 시나리오B: 러시아의 점령지 확대와 평화협상 정체
러시아의 대공세 성과 低	• 시나리오C: 미국 주도 점진적 평화협상과 종전 실현	• 시나리오D: 소모전의 장기화와 평화협상의 정체

- 시나리오A는 러시아 주도 평화협상이 재개되고 휴전·종전이 이뤄지는 경우
  - 조건은 러시아가 대공세를 통해 상당한 영토 획득하는 등 전장 성과를 크게 축적했음에도 불구하고, 미/서방으로부터 강력한 심리적·실질적 압박을 체감할 때
  - 이 경우에는 러시아가 전장 성과를 바탕으로 평화협상에 임하되 기존 종전 요구 사항을 상당 부분 관철
  - 특히 러시아는 우크라이나의 △중립화(나토 불가입) △상실 영토 포기를 기정사실화하면서 △비무장화 △제3국군 주둔 불가 △평화협상의 국제적 공인 등을 강하게 요구할 전망
  
- 시나리오B는 러시아가 점령지를 확대하고 평화협상의 정체가 지속되는 경우
  - 이는 러시아가 상당한 영토를 획득하고 전장 성과를 축적하면서도 심리적·실질적 압박을 거의 느끼지 못하게 될 때를 상정
  - 이 경우, 러시아가 전장 성과를 바탕으로 높은 수준의 종전 요구 조건을 제시하며 평화협상에 미온적 태도로 접근할 가능성이 높음
  - 특히 러시아가 기존 요구를 고수하고 사실상 우크라이나의 항복을 추구하고 추가적 전장 성과를 획득하려 할 것으로 전망

- 시나리오C는 미국 주도로 점진적 평화협상 진행을 통해 종전이 실현되는 경우
  - 기본 조건은 러시아의 대공세가 큰 성과를 획득하지 못한 채 오히려 궁지에 몰리고 미/서방으로부터 강력한 심리적·실질적 압박을 느끼게 될 때
  - 이 경우, 러시아에서 전쟁 피로도가 크게 증가하면서 기존 종전 요구 조건을 부분적으로 포기하며 미국의 중재로 점진적·단계적 휴전을 모색
  - 이때 러시아는 영토와 제재 문제 이외에 △비무장화 △제3국군 주둔 불가 △평화협상의 국제적 공인 등의 요구 사항을 관철하기 어려울 전망
  
- 시나리오D는 소모전이 장기화되고 평화협상도 정체를 겪는 경우
  - 이는 러시아의 대공세가 큰 성과를 획득하지 못하면서도 러시아가 미/서방에 대한 심리적·실질적 압박을 거의 느끼지 못하게 될 상황을 상징
  - 이 경우, 러-우 양국의 전쟁 피로도가 크게 증가하겠지만 양측 모두 평화협상에 소극적 자세로 임함에 따라 소모전이 장기 지속되고 평화협상도 강력한 동력을 확보하지 못하게 될 가능성이 있음

- 관련하여, 2026년 봄 우크라이나 전쟁을 마무리하기 위한 중요한 계기가 마련될 가능성에 주목
  - 우크라이나 전쟁은 소모전으로서 러시아의 전시경제와 우크라이나의 병력 및 외부 지원의 고갈 여부가 전쟁의 종식과 평화회담에 결정적 변수로 작용
  - 대체로 그동안 러시아의 전시경제 내구력과 지속성이 우세할 것으로 전망됐으나, 최근 러시아의 경제 상황은 여러 이상 징후를 표출
  - 이에 러시아는 2025년부터 전장 성과를 극대화하기 위해 공세를 강화하고 있으며 현재 러시아는 도네츠크의 요충지인 포크롭스크의 완전한 장악을 목전에 두고 있는 형편
  - 포크롭스크의 점령을 계기로 2025년 겨울 도네츠크 전체를 완전히 장악하게 된다면, 이 같은 전장 성과와 높아진 협상력을 토대로 2026년 봄 미국의 중재에 호응해 종전을 모색할 가능성이 있는바 상황 변화에 주목 필요





# 제3장

## 한반도 정세 전망

## 제3장 한반도 정세 전망

### I. 2023년 이후 북한의 외교안보전략

- 외교안보전략은 위협을 힘으로 상쇄하는 ‘균형전략’(balancing)과 위협 자체를 감소시키는 ‘편승전략’(bandwagoning)으로 구분 가능
  - ‘균형전략’은 힘에 의존해 위협을 상쇄하는 전략, 즉 위협에 맞서는 전략으로 물리적 힘에 의지한 ‘구조적 평화’를 지향하는 전략
    - ‘균형전략’은 다시 군비증강을 통해 자신의 힘을 기르는 ‘내적 균형’(internal balancing) 전략과 동맹 등의 외부 힘에 의존하는 ‘외적 균형’(external balancing) 전략으로 구분
  - ‘편승 전략’은 위협에 맞서기보다는 적대성을 완화함으로써 위협을 감소시켜 ‘관계적 평화’를 구축해 나가는 방식
    - 힘의 열세라는 변수로 인해 약자의 일방적 양보와 굴복의 형태로 나타나곤 하는 ‘전형적 편승’(typical bandwagoning), 그리고 기타의 레버리지들 혹은 협상 카드(bargaining chip) 등을 활용하여 힘의 비대칭성을 완화시키는 ‘갈등적 편승’(conflictual bandwagoning)으로 구분

- 2018년 평화프로세스에서 북한의 입장은 ‘균형전략’이었던 ‘병진노선’의 그것과 다른 전형적인 ‘편승전략’이었고 하노이 노딜은 이와 같은 ‘편승전략’의 실패 의미
  - 평화프로세스에서 북한의 입장은 2018년 4월 제7기 제3차 당중앙위원회 전원회의에서 병진노선의 종료 및 비핵화와 안전보장의 맞교환, 그리고 이를 전제로 한 경제발전집중노선으로서의 ‘새로운 전략적 노선’으로 공식화된 바 있으며 이는 전형적인 ‘관계적 평화’ 지향의 프레임을 보여줌.
    - “사회주의경제건설을 위한 유리한 국제적환경을 마련하며 조선반도와 세계의 평화와 안정을 수호”해야 한다는 조선 노동당 전원회의 결정서 구문은 1978년 중·일 평화우호조약 체결과 1979년 미·중 수교를 통해 안정되고 평화로운 대외환경을 구축한 후 이를 일련의 개혁, 개방의 토대로 활용한 중국의 노선전환의 논리와 유사
  
- 북한은 약 3년여의 장고 끝에 2022년 ‘편승전략’에서 ‘균형전략’으로의 재전환을 공식화
  - 상호적인 선의에 기반한 ‘관계적 평화’와 경제발전 집중을 내용으로 하는 ‘새로운 전략적 노선’을 지속하기 보다 스스로의 힘에 기반한 구조적 평화와 안보우선주의를 전제로 하는 ‘균형전략’으로 회귀할 것을 선언
  - ‘균형전략’의 핵심은 ‘핵무력을 중심으로한 군비경쟁의

논리'와 '능력과 국가 변수에 초점을 맞춘 현실주의적 관점'을 결합함으로써 '자력갱생을 통한 제재 하 부국강병'을 추구하는 것

- 2022년 3월 전격적으로 시도된 신형 대륙간 탄도 미사일 '화성-17형'의 시험발사를 통해 2018년 평화프로세스의 상호모라토리움 해체(한미군사연습과 핵ICBM시험 상호 중단)
- 2022년 9월 8일 최고인민회의 제14기 제7차 회의에서의 김정은의 시정연설과 같은 날 제정된 “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령 조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여” 참조

○ 이후 러-우전쟁의 장기화가 계기가 된 신냉전 구도 및 다극화 담론의 부상이라는 여건 변화를 바탕으로 2023년부터 기존의 '내적 균형'(핵개발)의 중심성을 유지하되 '외적 균형'(동맹)을 적극적으로 결합한 '확장형 내적 균형전략'으로 진화

- 초기 '균형전략'은 '경제가 아닌 안보', '의존이 아닌 자주'라는 양자택일의 문법에 기반해 있었고 그 핵심은 안보 지상주의와 자력갱생 전략에 기반한 '내적 균형' 전략이었으나 러우전쟁으로 전환된 새로운 현실은 글로벌 차원의 반미, 반패권 전선 강화시키며 외적 '균형 전략'을 보다 적극적으로 활용할 수 있는 여건 창출
  - 2022년 12월 김정은의 제8기 제6차 당중앙위원회

전원회의 확대회의 보고부터 신냉전은 더 이상 ‘정책이나 미래’와 관련된 개념이 아닌 ‘구조이자 현재’와 관련된 개념으로 변화

- 2022년 9월 김정은의 최고인민회의 시정연설부터 다극화는 ‘다극세계’라는 용어를 통해 대안적 추세인 동시에 근미래의 현실로 기정사실화

○ ‘확장형 내적 균형전략’은 신냉전 구도의 강화와 조응하며 지속강화되어왔으며 앞으로도 이러한 추세가 이어질 가능성 농후

- ‘확장형 내적 균형전략’의 핵심은 핵개발을 지속하되 북·중·러 삼각연대를 동시에 강화하는 선순환 구조를 만들어나가는 것
  - 2022년 9월 최고인민회의 시정연설에서는 “제국주의자들의 침략과 간섭, 지배와 예속을 반대배격하며 자주와 정의를 지향하는 모든 나라”들과의 협조를 강조하는 관용적인 문구들을 반복한데 비해 정확히 한 해가 지난 2023년 9월 최고인민회의 시정연설에서는 “미국과 서방의 패권전략에 반기를 든 국가들과의 연대를 가일층 강화”해야 한다며 중국과 러시아가 주장하는 다극화의 논리를 강조하고 그 대상을 구체화
  - 특히 2024년 6월 북·러 간 <포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약> 체결과 북한의 러시아 파병으로 북한의 레버리지 극대화

- 북한의 새로운 국가전략인 ‘확장형 내적 균형전략’은 향후 한반도 정세를 전망하는 핵심 변수로 북중, 북러, 북미, 남북관계를 포함 모든 영역에 지속적이고 강력한 영향을 미칠 것

## II. 북·중·러 신북방 삼각관계

- 북·중·러 삼각관계는 최근 극적으로 강화되어옴
  - 미국에 의한 지속적이고 강력한 봉쇄전략에 직면해온 중국, 그리고 우크라이나전을 계기로 말 그대로 신냉전의 최전방에 서게 된 러시아의 필요, 그리고 ‘확장형 내적 균형전략’을 전면화한 북한의 전략적 전환의 삼각 조응
    - 김정은의 참석이 불발되었음에도 불구하고 직접 참석에 못지 않은 연대 강화의 신호들을 발신한 2025년 5월 러시아 전승절 행사
    - 탈냉전 이래 최초로 북·중·러 3국의 정상들이 한자리에 모여 미국의 턱밑까지 근접한 중국의 최신 무기들을 사열하는 장면을 연출한 2025년 9월 중국 전승절 행사
- 북·중·러 삼각관계의 미래는 삼국 간 ‘국익의 차이’와 ‘국력이 차이’가 어떠한 변수로 작동할지에 달려있음
  - 역사적 특수성 및 강력한 유대감, 혹은 공통의 정체성

에 대한 화려한 수식어들에도 불구하고 모든 동맹은 기본적으로 국익의 정치와 권력정치의 셈법 속에서 움직여 왔으며 북중, 북러 관계 역시 마찬가지

○ 북·중·러 삼자 간 ‘국익의 차이’는 상존하며 불확실성의 주요한 요소

- 기본적으로 미국을 중심으로 한 국제사회의 압박에 대한 대응이라는 큰 틀에서의 이해구조가 일치함에도 불구하고 이슈와 속도에 따른 차이가 북·중·러 삼국 간에 존재
  - 2023년 작성된 ‘러시아연방 대외정책개념’에서도 분명히 드러나듯 기존 서구 질서를 ‘제국주의’, ‘식민지주의’로 규정하며 부정과 차별화 기조를 확고히 한 러시아에 비해 중국의 경우 여전히 국제체제의 현상유지 세력임을 자임하며 책임대국으로서의 위상 강조
  - 지정학적으로도 북한의 핵무장 공식화가 한국, 일본 등 주변국의 연쇄 핵무장으로 이어질 가능성에 대한 부담 역시 유럽 중심인 러시아보다 지역국가인 중국이 월등히 큼

○ 그러나 중국의 자신감과 그에 따른 전략변화 속도와 같은 이슈와 속도에 따른 차이가 예상보다 빠른 속도로 좁혀지고 있음

- 자유롭고 공정한 다자주의와 WTO체제에 대한 강력

한 옹호에서도 잘 드러나듯 규범과 제도의 측면에서는 여전히 현상유지 세력임을 자임하나 권력정치 차원에서는 현 패권국에 대항한 현상타파 세력임을 선명히 드러내는 이중 전략의 전면화가 이번 제25차 상하이협력기구 정상회의와 중국 전승절 행사를 관통하는 핵심 메시지

- 중국, 러시아와 북한의 상대적 ‘국력의 차이’ 역시 여전히 지대하며 북중, 북러 동맹의 비대칭성과 북한의 자율성의 한계 역시 명확
  - 중국 전승절 행사에서 북·중·러 삼국 정상회담이 열리지 못한 것은 이를 상징
  - 강대국에 의한 약소국의 방기는 군사안보 영역 말고도 경제적 협력 및 대외적 지지 등 다양한 ‘이슈’와 ‘수위’에서 이루어질 수 있다는 점을 고려할 때 동맹 게임에서 북한이 확보할 수 있는 자율성에는 한계가 있음
  
- 그러나 ‘중·러의 필요’와 ‘북한의 능력과 의지’라는 두 개의 측면 모두에서 북한의 상대적 자율성이 지속적으로 강화되고 있다는 점 역시 중요
  - 구조적 문제에 주목하는 세력전이이론에서 보건의 정체성과 문화에 천착하는 문명충돌론에서 보건의 미·중, 미·러 관계가 단시일 내에 회복될 가능성이 크지 않다는 점에서 중러의 필요에 기반한 북한의 가치는 지속될 것.

- 장기적 힘의 교차 가능성 및 그 시점에 대한 견해는 부분하나 이번 경주 APEC에서의 미중 무역협상 타결에서 증명된 바와 같이 힘의 격차가 ‘이미’ 우려할 정도로 줄어들어 있다는 점 자체에 대해서는 이견이 없으며 최근 중국과 러시아의 독자 문명론에서 나타나듯 정체성의 충돌 역시 더욱 심화
- 북한의 강화된 억지력은 비대칭 동맹 하에서 강대국이 가진 가장 강력한 무기인 방기의 가능성을 완화하여 약소국의 자율성을 강화할 수 있는 가장 핵심적인 자산
  - 북한은 이미 미국에 대한 본토타격능력을 일정하게 확보한 것으로 봐야 한다는 견해가 지배적이며 전술핵무기 개발의 가속화를 통해 대남 핵공격 능력을 증강하며 간접 억지력 역시 강화해 왔다는 점 또한 이론의 여지가 없음
- 요컨대 여러 한계에도 불구하고 강화되고 있는 북·중·러 삼각관계는 신냉전과 다극화의 흐름 및 북한의 ‘사실상의’ 핵보유와 결합되며 북한의 ‘균형전략’에 매우 유리한 기회의 창으로 부상해 왔으며 앞으로도 상당 기간 이와 같은 경향이 지속될 것
- 미국 국방정보국(DIA)은 2025년 현재 북한이 “지난 수십년 사이 전략적으로 가장 유리한 위치”에 올라섰다고 평가

### Ⅲ. 북미관계

- 미국 트럼프 대통령의 반복적인 구애로 북미정상회담이 지속적인 이슈가 되어 왔으나 보다 중요한 것은 만남이 어떠한 구체적인 성과로 이어질 것인가의 문제
- 북한은 앞서 살펴본 ‘균형전략’의 연장에서 ‘비핵화’를 목표로 한 협상에 임할 수 없음을 지속적으로 반복적으로 강조해 왔다는 점에서 협상의 개시 및 성과와 관련한 우려 존재
  - “핵보유국 지위를 부정하려는 그 어떤 시도도 철저히 배격될 것 ... 조미수녀들 사이의 개인적 관계가 비핵화실현목적과 한 선상에 놓이게 된다면 그것은 대방에 대한 우롱으로밖에 달리 해석될 수 없다 ... 미국이 변화된 현실을 받아들이지 못하고 실패한 과거에만 집착한다면 조미사이의 만남은 미국측의 《희망》으로만 남아있게 될 것” 김여정 담화(2025.7.28.)
- 치욕적인 ‘무조건 항복’의 압박을 받으며 북한이 가장 경계해온 B-2 스텔스 폭격기에 의해 “주요 핵농축 시설을 완전히 전적으로 제거” 당한 자타공인 ‘중동의 맹주’ 이란의 처참한 현실이 이전 리비아, 이라크의 사례에 더해 ‘균형전략’에 대한 북한의 자기확신을 더욱 강화시키고 있다는 점도 협상의 어려움을 가중시키는 요소
  - 우리 인민은 미제국주의자들의 상투적인 설교와 꾀변

과 제재압박, 군사적위협에 못이겨 잘못된 선택으로 비참한 말로를 걷고 비극적인 마감에 이른 20세기, 21세기의 수많은 력사의사건들을 잘 알고 있습니다 (『노동신문』 2022/9/8)

- 관련하여 협상의 가능성을 높이는 요소는 미국 조야에서 북한 핵문제의 해결책으로 핵보유를 일정정도 인정하는 군축의 프레임이 부상해 왔으며 트럼프 대통령 역시 ‘핵국가’(nuclear power)라는 표현을 통해 이를 일정하게 인정해 왔다는 점
  - “당신도 알다시피 더 작은 방식으로 어쨌든 김정은이 많은 핵무기를 가졌고 다른 이들도 그렇다. 인도, 파키스탄, 그리고 그것을 가진 다른 이들도 있고 우리는 그들을 (핵군축 협상에) 참여시킬 것이다.” 나토 사무총장 회담 직후 트럼프 대통령 기자회견(2025.3.13.)
  
- 그러나 완전한 비핵화를 변함없는 목표로 강조해온 미국 정부의 공식적인 입장에서 볼 수 있듯이 레토릭 및 지도자 차원의 인정과 별도로 국가 차원에서 미국이 북한에게 줄 선물이 마땅치 않다는 점에서 협상의 성과가 획기적일 가능성은 크지 않음
  - ‘역사상 최강의 제재’라는 평가를 받으며 적어도 고통의 강도에 있어서는 자신하던 대북제재가 위기에 빠짐으로써 ‘시간은 나의 편’이라는 북한의 자신감이 더

욱 강해질 가능성에도 주목할 필요

- 북한의 대러시아 공병 및 군사 건설 인력 파병을 비롯 파병을 둘러싼 북·러 간의 거래들은 대북제재 중 북한을 가장 뼈아프게 했던 부분 중 하나인 해외 노동자 파견 금지를 아예 공식적으로 형해화하고 있음
- 중국 전승절을 통해 보다 강화될 북·중 관계 역시 제재의 우회, 완화, 해제 모두의 가능성을 높이며 향후 북한의 경제적 고립을 악화시켜나갈 여지가 큼

○ 하노이 노딜 이후 브로맨스로 상징되는 ‘지도자 변수’의 한계에 대한 반성과 다짐이 북한에서 일관되게 지속되어 온 점도 주목할 필요

- 현 북한의 국가전략에서 균형이라는 ‘방식’과 더불어 중요한 것이 현실주의적 논리, 즉 ‘정권이 아닌 국가’를, ‘의도가 아닌 능력’을 우선하는 원칙이라는 점을 간과해서는 안됨
  - 북한은 2년여의 평화프로세스에 대한 가장 솔직하고 구체적인 평가라 판단되는 2020년 7월 10일자 김여정의 담화를 통해 이를 구체화한 이후 현재까지 지속
  - “트럼프가 대통령으로 있을 때 수뇌들 사이의 개인적 친분관계를 내세우면서 국가간 관계들에도 반영하려고 한 것은 사실이지만 실질적인 긍정적

변화는 가져오지 못하였다”며 “공은 공이고 사는 사라고 국가의 대외정책과 개인적 감정은 엄연히 갈라보아야 한다” 2024년 7월 23일 트럼프 대통령 후보의 수락연설에 대한 조선중앙통신 논평

- “미국에서 그 누가 집권하든 우리는 일개 행정부가 아니라 미국이라는 국가적 실체, 그 자체를 대상할 것” 김성 유엔주재 북한대사(2024년 9월 30일 유엔총회연설)

○ 다만 새로운 개념들을 통해 단계적, 상호적 접근, 즉 사실상의 군축론을 수용하되 한반도 비핵화를 장기적이고 궁극적 목표로 공유하는 합의점을 도출할 가능성은 상존

- 군비통제라는 ‘개념’을 명시하지는 않으면서도 ‘단계적 합의, 단계적 이행’이라는 ‘방식’을 차용함으로써 All or Nothing의 이분법에서 벗어나 실질적인 위협을 감소해 나가되 궁극적이고 장기적인 비핵화의 목표를 공유함으로써 ‘사실상의 비핵화’를 지속 추진해 나가는 방식
  - ‘핵군축론적 접근’, ‘핵군축이 아닌 군비통제’, ‘한반도형 핵 군비통제’, ‘북한식 군비통제’, ‘군비통제적 비핵화’ 등 개별 전문가들에 따라 용어는 다양하게 쓰이고 있음.
  - 민주당과 공화당 양당의 정강정책에서 북한 비핵

화에 대한 언급이 사라진 것에서도 볼 수 있듯이 전문가들 뿐만이 아니라 미국의 조야에서 군축론이 지속적으로 부상

- 2차 북미정상회담을 위한 사전 실무협상에서 도출된 합의안이었던 ‘국면적 접근법(phased approach)’은 군비통제 방식을 의미하는 ‘단계적 접근’(step by step approach)에 극도의 거부감을 가지고 있던 미국 측과 先 비핵화를 의미하는 ‘포괄적 합의’(comprehensive agreement)에 매우 부정적이던 북한 측 입장을 ‘절충’한 안이었음

#### IV. 남북관계

- 북한은 ‘확장된 내적 균형전략’의 연장선에서 2023년 12월 당중앙위원회 전원회의를 통해 ‘적대적 두 국가론’을 공식화
  - 적대적 두 국가론은 다음의 네 가지 요소로 이루어져 있음.
    - 첫째, 남북관계는 더 이상 동족관계가 아닌 적대적인 두 국가관계이자 전쟁 중에 있는 두 교전국 관계로 고착화되었음
    - 둘째, 이는 남북관계사의 필연적 귀결이며 대한민국의 통일은 영원히 불가능함
    - 셋째, 전쟁발발 가능성을 기정사실화 하고 유사시 핵무기를 포함 모든 군사력을 동원하여 남한 전 영토

를 점령, 평정, 수복, 편입시킬 준비를 지속할 것임

- 넷째, 남한 영토 평정은 오직 침략에 대한 대응으로서만 유효한 목표로 무력통일을 위한 선제공격을 의미하는 것은 아니며 자신들을 위협하지 않는 한 해방이든 무력에 의한 것이든 남한과의 통일에 일체 관심이 없음

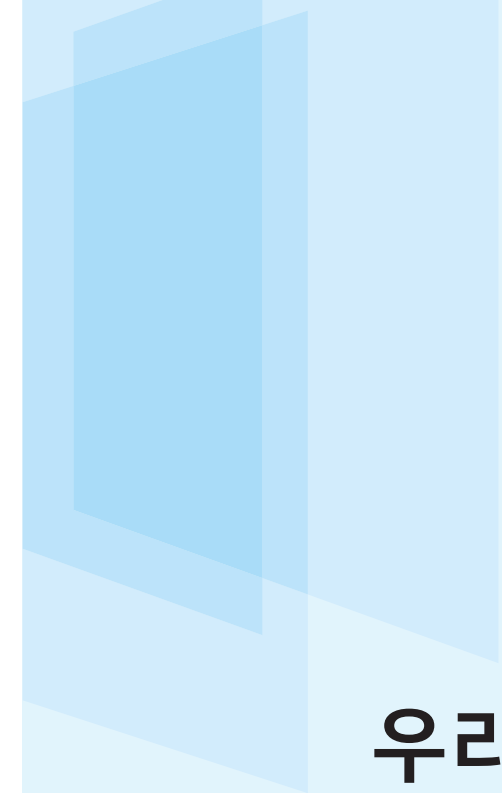
○ ‘적대적 두 국가론’은 선언에 머물지 않고 가시적인 실천조치들로 뒷받침되어옴

- 실천적 조치들을 포함. 다만 “불법무법의 북방한계선을 비롯한 모호한 국경선 문제를 포함하여 관련 헌법을 개정”한다는 선언의 실현 여부는 확인되지 않고 있음
  - 당중앙위원회 통일전선부를 비롯한 대남, 통일 관련 사업부를 모두 정리 개편
  - 화해, 동족, 북반부, 민족대단결, 우리 민족끼리, 평화통일 등 정치사상생활과 정신문화생활영역에서 남과 북을 동족으로 상징하고 통일을 전제로 해온 모든 표현과 상징들을 제거
  - 접경지역의 모든 남북 연결 단절

○ ‘적대적 두 국가론’은 2025년에도 다양한 루트로 재확인됨

- “우리는 미국의 충성스러운 하수인이고 충실한 동맹국인 한국과의 관계를 개선할 의지가 전혀 없다는데

대해 여러 차례 밝혀왔으며 이 결론적인 립장과 견해는 앞으로 우리의 헌법에 고착될 것 ... 세상에서 제일 적대적인 국가에 대한 우리의 인식변화를 기대하거나 점치는 것은 사막에서 꽃이 피기를 바라는 것이나 다를바 없다.” 김여정 담화(2025.8.14.)



# 제4장

## 우리의 대응 방향

## 제4장 우리의 대응 방향

### I. 글로벌 정세의 변화에 대한 대응 방향

#### ○ 다양한 글로벌 이슈에서 의제 설정국 역할 확대

- 기후변화 대응, 보건안보 강화, 디지털 전환 가속화 등 전 세계가 직면한 핵심 글로벌 도전과제에서 ‘의제 설정국(agenda-setter)’의 역할을 적극적으로 수행할 필요
  - 기후 분야에서는 탄소중립, 에너지 전환, 그린 기술 혁신 등에서 한국의 기술·산업 강점을 기반으로 국제사회에 새로운 정책 방향과 실행모델을 제시할 필요
  - 보건 분야에서는 코로나19를 통해 축적된 K-방역 경험, 백신·바이오 산업 기반을 활용하여 감염병 예방, 글로벌 보건 거버넌스 강화, 취약국 보건역량 구축에 실질적으로 기여함으로써 국제사회에서 한국의 책임 있는 리더십을 구축할 수 있음
  - 디지털 전환 영역에서는 한국이 보유한 세계 최고 수준의 네트워크 인프라, 제조기술, ICT 역량을 토대로 AI, 데이터, 사이버안보, 디지털 무역·표준 등에서 새로운 글로벌 규범 형성에 참여하고 주요국과 협력 플랫폼을 구축함으로써 ‘디지털 규범 선도국’으로서의 위상을 강화해야 함

- 한국이 다양한 다자협의체(APEC, G20, UN, OECD 등)에서 혁신적 정책 제안·선도적 규범 형성·지식 공공재 제공 등을 주도한다면, 기존 강대국 중심의 의제 설정 구조를 보완하며 한국의 전략적 영향력을 확장할 수 있음
- 이러한 의제 설정국 역할은 대한민국이 단순히 국제사회의 의사결정에 참여하는 수준을 넘어 글로벌 논의를 주도하고 새로운 국제규범 형성 과정에서 실질적 영향력을 행사하는 단계로 도약한다는 의미를 지님

### ○ 보편적 가치·규범 기반의 글로벌 리더 국가상 구축

- 향후 심화될 미·중 전략경쟁, 가치·기술을 둘러싼 글로벌 분절화 상황에서 한국은 전략적 유연성·정책적 균형성을 확보하기 위해 가치·규범을 공유하는 국가들과 실질적 협력을 확대해야 함
- 보편적 가치 기반 외교는 강대국 간 경쟁이 심화되는 국제질서에서 한국이 특정 강대국의 압력이나 일방적 요구에 휘둘리지 않고 국제사회의 공동원칙에 기반해 주권적 판단을 강화할 수 있는 전략적 자산
- 국익 중심 외교의 실용성을 유지하되, 민주주의, 법치주의, 인권 존중, 포용적 성장 등 국제규범과 보편적 가치에 기반한 규범적 정당성(normative legitimacy)을 확보함으로써 대외정책의 지속가능성과 국제적 신뢰도를 동시에 확보할 필요

- 특히 글로벌 사우스와의 파트너십 확장은 한국의 외교지평을 넓히고 다자·지역 질서에서의 영향력 증대로 이어질 수 있음
- 궁극적으로 단순히 경제력·군사력에 기초한 영향력이 아니라 혁신·가치·규범을 기반으로 국제사회의 공동의 번영을 이끄는 선구적 국가 모델로서의 영향력을 확보함으로써 전략적 모호성과 명확성을 넘어선 자율성을 획득할 수 있는 길을 모색할 필요

○ 중견 국가와의 협력 강화를 통한 미래 역량 확보

- 과거 MIKTA의 사례처럼 중견국의 연합으로 새로운 의제를 확보할 수 있는 소다자 연합체를 구성하는 방법도 있음. 예를 들어 AI 관련 국제 표준 기준 정립에 대한 주도적 역할, 특히 군사 분야 AI 기술 표준 등에 관한 협력에 대한 대화의 장을 만들어 간다면 우리가 가지고 있는 역량을 최대한 발휘할 수 있을 것임
- 현재 유사한 이익을 함께 공유할 수 있는 호주와의 협력관계를 구축하고 이를 확대해 나간다면 중국에 대한 공동대응과 현안에 대한 공동의 이익도 추구할 수 있는 방향을 모색할 수 있음

## II. 미국과 동북아 국가들에 대한 대응 방향

### ○ 미국에 대한 대응 방향

- 트럼프 대통령의 일방주의적, 국내정치 중심의 정책추진은 미국의 국제적 영향력을 감소시킬 가능성이 있음
- 따라서 이럴 때일수록 국제적 중요 사안에 대해 우리가 역할을 확대해 나감으로써, 동맹국으로서의 위상을 제고할 필요가 있음
- 특히 국익 기반 실용주의적 입장에서 미국의 필요 부분에 대한 역할 제공으로 동맹의 견고성 증대, 예를 들어 현재의 조선협력체계를 강화 및 확대하고 전력 및 에너지 생산 시설 확충을 위한 협력을 증대
- 북한 위협 및 지역적 위협에 대한 우리의 역할 확대 요구에 대한 대응은 우리가 할 수 있는 재래식 전력의 확대를 강화하되 미국에 의한 핵억제력 강화에 중점을 기해야 할 것임

### ○ 중국에 대한 대응 방향

- 미중 전략경쟁이 경제문제를 벗어나 정치와 대만문제로 확대되면서, 미국이 대중국 억제에 한국의 동참을 요구하고, 중국은 한국이 그러한 미국의 요구에 참여하지 않도록 압박 또는 유인하려 할 수 있음. 이미 이러한 동향과 우려는 오랫동안 지속되어 왔지만, 미국의 동맹인 동시에 중국의 동반자인 한국으로서는 풀

기 어려운 난제임에 분명함. 결국 한국의 국익 기준, 그리고 한미동맹을 중심으로 한중관계의 조화로운 발전을 추구한다는 방향성 하에, 지혜롭게 풀어나가야 할 필요가 있음

- 향후 한중관계는 2025년 11월 경주 APEC 기간 중 개최된 한중 정상회담을 통해 관계개선 및 발전을 추진할 수 있음. 이번 한중 정상회담은 정치적 신뢰 회복과 경제 분야 실질 협력 강화라는 긍정적 신호를 주었으며, 향후 양국 관계의 진전을 위해서는 합의된 사항들의 구체적인 실행과 민감 현안에 대한 지속적인 소통노력이 중요할 것으로 전망됨. 중국 외교에서 정상외교가 차지하는 중요성과 양국 간 정상회담의 성과관리 차원에서 합의될 경제, 외교안보, 인적 교류 등의 협력 사안들을 고려할 때, 시 주석 방한과 한중 정상회담의 성과를 잘 활용할 필요가 있음
- 중국군 현대화 추진에 따른 우리의 대비방향 및 대응책 점검이 필요. 가장 직접적으로는 중국군의 서해상 군사작전 범위의 확대 및 군사적 강압 가능성에 대해 한중 간 서해 해·공역상 이견 및 갈등이 군사적 충돌로 확대되지 않도록 위기관리 및 신뢰구축 조치를 강화하는 동시에, 한국군 해·공군의 군사적 대응 능력의 점검/확충도 필요. 또한 한중 국방 교류협력 역시 지속 발전시켜 나갈 필요가 있음

### ○ 일본에 대한 대응 방향

- 일본정치는 자민당 우위의 정치체제에서 완전히 벗어나 여러 정당들의 합종연횡에 의해 언제라도 정권교체가 이루어질 수 있는 정치체제로 변화했음
- 따라서 우리 정부도 현재의 여당만이 아니라 야당의 주요 정치인들과도 인적 네트워크를 구축하여 일본정치가 어떻게 전개되더라도 우리의 국익을 확보할 수 있도록 대비할 필요가 있음
- 북중러의 협력이 강화되고 있는 가운데, 트럼프 행정부는 철저하게 자국중심의 정책을 펴며 한국과 일본에 압박을 가하고 있음. 한국과 일본은 동일한 처지에 있다고 할 수 있으며, 따라서 한일이 협력하에 이와 같은 상황에 대처하는 것이 양국의 국익에 부합된다고 할 수 있음
- 다만 한일간에는 여전히 완전히 해결되고 있지 않은 과거사문제들이 있으므로, 이들 문제와 그 외의 사안을 분리하여 대응하는 ‘투 트랙’ 기조에 입각하여 일본과의 협력을 추진할 필요가 있음
- 트럼프 행정부의 상호관세 정책과 글로벌 공급망의 재편 속에서, 미국과 중국의 비중이 높은 수출 전선을 다변화하고, 다양한 소재, 부품, 자원 공급망을 확보하는 것이 우리 통상정책의 중요한 과제로 부상
- 한일 FTA를 통하여 반도체, 배터리 등의 공급망 안정화, 탄소중립 인프라 공동구축, 경제안보 협력 강화

등을 도모하는 것은 이들 과제에 대한 유력한 해결책이 될 수 있으므로, 향후 한일 FTA를 추진할 필요가 있음

○ 러시아에 대한 대응 방향

- 북한군 파병과 「신조약」을 통한 북러 군사협력의 지속적인 격상에 대해 한미 공조를 더욱 강화하여 대북 제재 형해화 시도를 차단하고 한반도 안보에 미치는 영향을 면밀히 분석하여 구체적 대응책을 모색
- 러시아의 북한 노동자 추가 투입을 통한 외화벌이 지원과 대북 제재 무력화에 대해 러시아에 유엔안보리 상임이사국으로서 책임 이행을 강조하고 국제 제재 이행 공조를 강화
- 러시아의 저성장, 인플레이션, 실질 소득 감소 등의 경제적 어려움과 VAT 인상으로 인한 물가 상승 압력을 주시하고, 러시아 경제의 긴축에 따른 한국 기업의 불확실성을 관리
- 우크라이나 드론 공습으로 인한 러시아의 석유·가스 산업 타격과 에너지 수출 수익 감소 전망이 글로벌 에너지 시장에 미치는 영향을 예측하고 에너지 안보를 선제적으로 확보
- 러시아가 이란과 EAEU-FTA를 본격 시행하며 교역액 증가를 모색하는 점에 주목하여, 한국도 EAEU 및 이란과의 경제 관계를 포함한 유라시아 지역의 경제

지형 변화에 능동적으로 대응 방안을 강구

- 러시아가 인도와 교역액 1천억 달러 목표 달성 및 상호군수지원협정 체결 등을 추진하는 것에 대응하여, 한국 역시 인도 등 글로벌사우스와 전략적 경제 파트너십을 심화할 기회를 적극적으로 모색
- 우크라이나 전쟁의 종전 흐름에 조응해 주요 시나리오별로 한국이 취할 수 있는 외교적·경제적 조치를 사전에 준비
- 현 시점부터 △국제질서의 재편 흐름 △러시아의 전략적 가치 △러시아의 신동방정책 △북러 밀착 견제 수단 확보 △미러관계 정상화 가능성 등을 종합적으로 고려해 한러관계 관리·복원 로드맵을 구상
- 우선 러시아와 다양한 전략적 소통을 시도·재개함으로써 양국 간 오해를 불식하고, 상호 이해와 신뢰를 제고하며, 비제재 영역과 인문 교류를 중심으로 당장 시행할 수 있는 교류·협력 사업을 추진
- 한국의 국가정체성, 북러 밀착, 러시아의 전략적 가치에 기초한 양자관계의 재인식·재평가 필요
- 미국 트럼프 행정부의 우크라이나 전쟁의 종전 드라이브와 미러관계 정상화 국면의 효과적 활용

### Ⅲ. 북한에 대한 대응 방향

- 공식적인 군비통제의 경로 속에 북한이 ‘비핵화를 전제로 한’ 한반도 평화체제 경로로 회귀할 가능성은 거의 제로에 가까움.
  - 북한 핵의 미래는 ‘군비통제(또는 군축)’, ‘비핵화’, 그리고 ‘군비경쟁’의 길밖에 존재하지 않으며 군비통제 트랙을 ‘공식화’할 경우 비핵화 협상은 사실상 불가능해질 가능성이 높음
    - 중단기적으로는 핵보유를 더욱 가속화, 고도화하는 것이 군비통제 협상을 유리하게 끌고 갈 수 있는 합리적 선택이며 장기적으로도 원래 (핵) 군비통제 트랙 자체가 비핵화를 포함하지 않기 때문
    - 특히 이러한 ‘과정’에서 상당한 위험을 감수해야 했던 과거와 달리 현재는 확장된 핵능력과 강화된 동맹을 통해 북한이 과도기적 위험조차 극적으로 줄었다고 믿고 있을 가능성이 높다는 점에도 주목할 필요
- 따라서 북한에게 선택지가 ‘비핵화’나 ‘군비경쟁’이나 양자택일밖에 없다는 점을 분명히 하고 군비경쟁의 길보다 비핵화와 평화체제의 길이 그들 스스로에게 합리적이라 믿게 만들어야 함
  - 억지력의 달성과 유지 모두, 그리고 핵전력뿐 아니라

재래식 전력에도 ‘앞으로’ 엄청난 비용이 지속적으로 들어갈 수밖에 없음

- 남북한 공히 사활을 건 ‘극단적인 군비경쟁’이 될 이러한 고비용의 안보 속에 그들이 궁극적으로 목표하는 ‘사회주의 문명국가’의 길은 불가능할 것이라는 점을 분명히 인식시켜야 함

○ 다만 이러한 설득의 과정에서 강압적이거나 일방적 해결의 방식을 지양하고 단계적 상호적 접근 속에 ‘속도’와 ‘시간’, ‘정도’의 문제에 보다 큰 관심을 기울일 필요

- 철저한 현실주의적 합리성에 기반하여 규범적인 차원보다 우리 국민의 안전과 복지를 구체적이고 실질적으로 증진시킬 수 있는나의 문제가 더욱 선차적으로 고민되어야 함

○ 대북정책 차원에서는 북한의 현 대남통일정책의 세 가지 요소, 즉 ‘단절’, ‘적대’, ‘두 국가’를 쉬운 것부터 단계적으로 대응해 가려는 노력 필요

- 가장 먼저 대응해 나가야 할 요소는 ‘단절’이며 심지어 전쟁 중인 두 국가 사이에서도 ‘단절’은 비정상적이라는 점, 그리고 그것이 북한에게도 위험 요소가 될 수 있다는 점을 설득하며 다양한 ‘접촉’의 기회를 늘려가야 함

- 다음으로 ‘적대’의 요소는 정부가 수차례 밝힌 바와 같이 기존 남북합의들을 우리가 먼저 선도적으로 이행해 나가려는 노력이 필요하며 9.19군사합의 복원 노력은 그 대표적인 경로라 할 수 있음
- 마지막 ‘두 국가’ 요소는 유엔동시가입 이후 남북한이 모두 국제정치적으로 ‘이미’ 두 국가로서 존재하고 기능해 왔다는 점에서 시간적 여유를 가지고 장기적으로 대응해 나가되 해당 흐름이 북한이 주장하는 반통일적 흐름을 강화하지 않도록 다양한 노력을 기울일 필요

## 2026년도 안보정세전망

발행일 2025년 12월 31일  
발행처 국방대학교 국가안전보장문제연구소  
인 쇄 국방출판지원단 M25121142

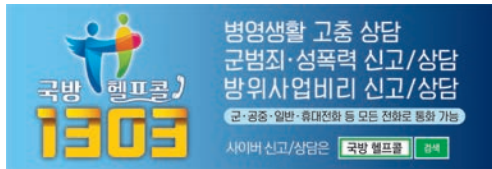
출판편집 : 고은미



**신고유형**  
통간첩/테러범·보안사고(위법)  
외국통/방산 스미어·군사기밀유출

**상금내역**  
간첩선·간첩: 최고 20억원  
테러 관련 신고: 최고 1억원

**신고방법**  
전국 어디서나 국법없이 1337  
온라인 신고 [www.dcc.mil.kr](http://www.dcc.mil.kr)



\* 이 책자는 저작권법에 의해 무단 전재 및 무단 복제를 금합니다.

