

www.kndu.ac.kr
www.kndu.ac.kr/rinsa

2023 세계안보정세 분석

김영호 | 유동원 | 김준섭 | 이홍섭 | 이재현 | 박재적 | 최윤정 | 고상두



국방대학교
국가안전보장문제연구소

2023 세계안보정세 분석

김영호 | 유동원 | 김준섭 | 이홍섭
이재현 | 박재적 | 최윤정 | 고상두



국방대학교
국가안전보장문제연구소

2023 세계안보정세 분석

인 쇄 2023년 12월 31일

발 행 2023년 12월 31일

발행처 국가안전보장문제연구소

발행인 국가안전보장문제연구소장

주소 33021 충청남도 논산시 양촌면 황산벌로 1040

전화 TEL : 041-831-6412 FAX : 02-748-7588

홈페이지 <http://www.kndu.ac.kr>

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

디자인 및 인쇄 도서출판 한국문화 TEL : 041-573-5977

©국가안전보장문제연구소 2021

비매품

ISSN 2586-5323

1. 본 연구보고서 내용은 연구진의 개인적인 견해이며 소속 기관의 공식적인 견해가 아닙니다.
2. 본 연구보고서는 정책입안시 참고자료로만 활용하고 타 기관에 불필요한 자료유출을 삼가주시기 바랍니다.

모두 아시는 바와 같이 현 시기 한반도는 역사적 전환기에 서 있습니다. 이제 30년을 넘어선 북핵문제는 비핵화가 아닌 가속화된 북핵 고도화라는 새로운 국면을 맞이하고 있습니다. 또한 전 세계는 2차 세계대전 이후 최초로 전개되고 있는 유럽과 중동 두 개의 핵심 지역에서의 동시 전쟁 속에 신냉전의 파고에 더욱 깊숙이 휩쓸리고 있습니다. 그리고 70주년을 맞은 한미동맹은 이러한 위험 요소들에 맞서 확장억제강화, 한미일 안보협력심화, 안보를 넘어선 전방위 협력 등을 통해 ‘글로벌 포괄적 전략 동맹’이라는 한 차원 높은 연대의 장을 열어가고 있습니다.

특히 올 한해는 대만의 총통선거를 시작으로 미국의 대선에 이르기까지 주요 국가의 선거가 예정되어 있는 중대한 갈림길에 서 있다는 점에서 특별합니다. 시험대에 오른 미국의 리더십이 과연 더욱 강화되고 있는 권위주의 국가들 간의 협력에도 불구하고 자유와 민주의 가치를 지속 확장시켜 갈 수 있을 것인가라는 질문에 더해 코로나19 여파로 장기간 이어지고 있는 경제위기, 가속화되고 있는 4차 산업혁명 등 다양한 세기적 도전들에 대한 선제적 대응들이 고민되어야 하는 이유라 하겠습니다.

이에 국방대학교 국가안전보장문제연구소에서는 국제 및 지역안보상황에 대한 보다 포괄적이고 체계적인 이해와 통찰력을 제공하기 위해 2023년 세계안보정세에 대한 종합적인 분석을 담아 한 권의 책자로 출간하게 되었습니다.

특히 올해부터는 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변 4강 뿐만이 아니라 아세안, 호주, 인도, 유럽 및 NATO로 그 분석의 범위를 넓혀 글로벌 차원의 핵심 국가를 지향해 나가고 있는 정부의 노력을 뒷받침하고 우리 국방에 주는 함의를 다각도로 도출하고자 하였습니다.

마지막으로 본 책자에 담긴 분석들이 관련 분야 연구자 및 전문가들의 교육과 연구는 물론 유관부처의 정책개발에도 일조할 수 있기를 기대하며 집필에 참여해주신 연구진 여러분에게도 다시 한 번 감사의 인사를 드립니다.

2023년 12월 31일

국방대학교 국가안전보장문제연구소장

박 영 준

제 1장 서 론	01
제 2장 미국 정세	3
I. 서론	3
II. 국내 정치 상황	4
III. 경제 상황	13
IV. 대외 정책	17
V. 우리 안보에의 영향과 함의	26
제 3장 중국 정세	32
I. 국내 정치와 경제	32
II. 외교 전략과 대미 정책	42
III. 한반도 안보와 한중관계에 대한 함의	51
제 4장 일본 정세	61
I. 국내 정치	61
II. 외교·안보정책	72
III. 우리 외교·안보에 주는 함의	87
제 5장 러시아 정세	91
I. 개 황	91
II. 대내 정책	92
III. 대외 정책	101
IV. 한반도 정책	111
V. 결론 및 우리의 대응	115

제 6장 아세안 지역 정세	119
I. 서론	119
II. 강대국 경쟁과 동남아의 전략	120
III. 아세안 지역의 국방력 강화	129
IV. 해양과 남중국해의 안보 문제	137
V. 국내 정치와 국가 안보	144
VI. 결론: 한국에 대한 함의	153
제 7장 호주 정세	165
I. 서론: 호주 노동당 집권 2년 차	165
II. 중국과의 관계 복원	168
III. 미국 주도 네트워크에서 호주의 위상권력 확보	170
IV. 남태평양 지역에서의 호주의 영향력 유지	172
V. 경제안보에 대한 대응	174
VI. 결 론: 2023년 한국-호주 안보협력과 한국-호주 안보 관계에 대한 함의	175
제 8장 인도 정세	181
I. 국내 정세	181
II. 대외 정책	187
III. 우리 안보에의 함의	202
제 9장 유럽·NATO 정세	210
I. 서론	210
II. 유럽의 지정학적 안보 환경 변화	211
III. 유럽연합의 반응	213
IV. 나토의 집단방어 강화	220
V. 독일정부의 신안보정책과 국내 여론	224
VI. 한반도에 대한 시사점	228
제10장 요약 및 결론	233

제 1 장 서론

2023년 세계도 무척 다사다난했던 한 해였다. 유럽에서 전쟁이 지속되고 있는 가운데 중동에서도 또 하나의 전쟁이 발생해서 아직도 진행 중인 안타까운 해이기도 하다. 경제적으로도 코로나19 여파에 의한 더딘 경기회복, 좀처럼 낮아지지 않는 물가상승세와 실업률, 그리고 공급망 재편 등으로 어려웠다. AI를 비롯한 4차 산업혁명 기술의 빠른 발전마저도 편안하고 밝은 미래에 대한 기대와 더불어 또 다른 불안감을 주고 있다. 그나마 긍정적인 것은 지난 수년간 심해지기만 해오던 미중 갈등이 잠시나마 숨고르기에 들어간 것이다. 하지만 여전히 불확실성과 불안정성이 대세인 한 해였고, 그 속에서 국제사회는 아직도 확실하게 방향키를 잡지 못하고 탐색하는 형국이다.

우리 역시 많은 변화를 겪은 역동적인 한 해였다. 지속적인 북한의 핵과 미사일 고도화 추진, 북러 밀착 관계 가속화 등으로 안보 상황은 여전히 엄중하다. 그 가운데 한미동맹의 업그레이드, 한·미·일 삼자 안보협력 제도화, 우크라이나 지원 동참 등 유럽 국가들과의 협력 확대 등은 큰 외교안보적 성과이다. 분명 국제사회에서 우리 위상과 영향력은 커졌으나, 그에 걸맞은 우리의 책임과 역할 모색은 아직도 확실한

답을 찾지 못한 상황인 듯하다.

본 연구는 올 한해 세계는 물론 우리의 안보 정세에 큰 영향을 미치는 주요 국가와 지역의 내외 정세 변화를 분석하였다. 시기적으로 좀 더 정확히는 2022년 말부터 2023년 11월 초순 경까지 세계 주요 국가 및 지역 정세의 주된 특징과 흐름에 대해 살펴본 것이다. 공간적으로는 중요한 정세 변화와 흐름을 최대한 빠뜨리지 않고 좀 더 입체적으로 식별하기 위해 미, 중, 일, 러 등 우리 주변 4강은 물론, 동남아와, 호주 및 인도, 그리고 유럽까지도 분석의 대상에 포함시켰다. 폭넓은 국가와 지역에 대한 세밀한 분석을 토대로 해당 국가와 지역의 정세변화 양상과 추세가 우리의 안보에는 어떤 영향과 함의를 갖는 지에 대해서도 논의하였다.

정확하고 세심한 분석과 함의 식별을 위해 유관 분야에서 우수함을 인정받는 뛰어난 학자와 전문가들을 엄선해서 집필을 의뢰했고, 그 연구의 결과를 모아 책으로 엮었다. 부디 이 연구가 올 한해 세계정세 변화와 그것이 주는 우리 안보에의 영향 파악에 작으나마 깊은 통찰력을 제공하고, 나아가 내년도 정세 전망과 우리의 대응방안 모색에도 일조할 수 있기를 기대해 본다.

제 2 장 미국 정세

국방대학교 김 영 호

- I. 서론
- II. 국내 정치 상황
- III. 경제 상황
- IV. 대외 정책
- V. 우리 안보에의 영향과 함의

I. 서론

2023년 미국 정세 변화의 최대 배경 요인은 내년도 대선이다. 늘 대선을 앞둔 시점에서 미국 정치는 해외 이슈나 대외정책보다는 대내 정치상황이 주된 관심이자 영향 요소로 작용하기 마련이다. 올 2023년도 예외는 아니다. 누가 민주와 공화 양당의 대선 후보가 될 것인지? 과연 사법 리스크에도 불구하고 공화당 내 독보적 인기를 누리고 있는 트럼프가 재선 도전에 성공할 것인지? 바이든은 고령에 대한 비판을 극복하고 민주당 대선 주자로 확고한 지지를 얻을 수 있을까? 만약 트럼프가 당내 경선은 물론이고 재선에 성공한다면 국내 정치는 물론 대외정책에 어떤 돌풍이 불게 될까? 이런 의문들이 미국 정가에선 최대의 관심사가 되고 있고, 또 현 바이든 행정부가 중요한 대내외 정책 의제를 다룰 때 고려하는 가장 우선적 요소로 간주된다. 이런 단기적 영향 요소 외에 수십 년간 지속되고 있는 미국 정치의 고질병 정치적 양극화 심화 현상도 최근 미국 정세에 지대한 영향을 주는 요인으로 대두되고 있다.

경제 상황 역시 항상 대선에선 핵심적 영향 요인이다. 과거 클린턴 대통령의 당선으로

널리 유명해진 “관건은 경제야, 멍청아!”라는 표현처럼, 경제 상황의 추이와 그에 대한 기대는 집권 대통령과 정부에 대한 평가에 결정적 영향을 미치게 되고, 다음 선거의 결과에 곧바로 반영되는 것이 일반적 경향이다. 그런데 경제 상황은 객관적 지표와 실생활에서 느끼는 일반 국민들의 체감도는 늘 차이가 있기 마련이다. 현재 미국도 그런 상황인 듯하다.

바이든 행정부의 대외정책 기조에는 큰 변화는 없다. 다만 우크라이나 전쟁 오랜 지속으로 피로감이 쌓여가고 있는 가운데, 갑자기 터진 이스라엘-하마스 분쟁으로 어느 정도 정책적 우선순위에 변화가 있을 수 있다. 또한 국내 경제상황과 연계성이 큰 무역정책을 비롯한 대외 경제정책도 대선이 다가옴에 따라 서서히 논의의 초점으로 대두되고 있다.

본 장에서는 이런 미국의 대내 정세와 대외정책 변화에 영향을 주는 주요 요소들을 중심으로 올 한해 미국 정세의 구체적 특징과 추세를 분석하려고 한다. 대선을 일년 앞둔 시점에서 미국 정세의 변화 양상과 추이가 갖는 영향력과 함의는 내년 미국의 대선 향방은 물론 전 세계의 정치 및 경제 동학에도 큰 영향을 미친다. 따라서 그런 영향은 우리에게도 당연히 큰 영향과 함의를 갖는다고 할 수 있다. 이에 본 장에서는 올 한해 일어난 미국 정세변화가 우리 안보에는 어떤 영향을 줄 것인지에 관해서도 논의하려고 한다.

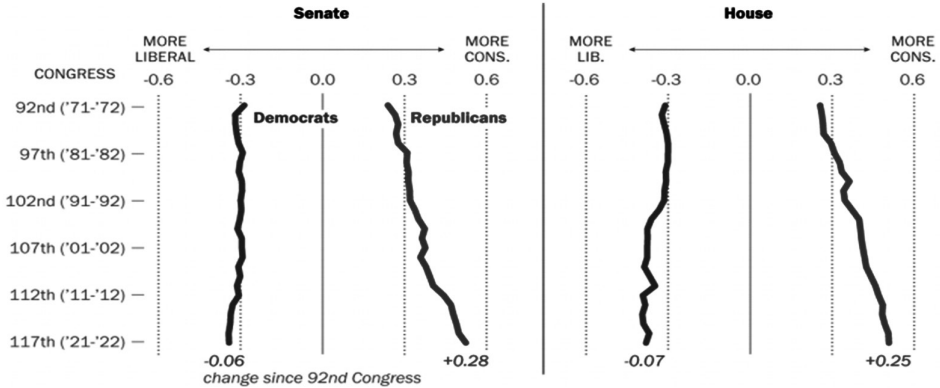
Ⅱ. 국내 정치 상황

1. 정치적 양극화의 심화

미국 정치의 가장 대표적 특징으로 지목되어 온 현상이자 문제는 양극화(polarization)로, 그림 2-1에서 보듯이 이미 1980년대부터 시작되었고 최근으로 오면서 점점 더 극심해지고 있다. 그로 인해 비록 최선은 아니더라도 세계가 본받아야 할 최고의 정치모델 중 하나로 간주되던 미국의 민주주의가 위기에 봉착했다는 우려와 경고의 목소리가 미국 내 학계를 중심으로 커지고 있다.¹⁾

1) 대표적 예로는 Steven Levitsky and Daniel Ziblatt, *How Democracies Die* (UK: Penguin Random House, 2018)를 참조.

〈그림2-1〉 미국 정치 양극화의 시대적 추이

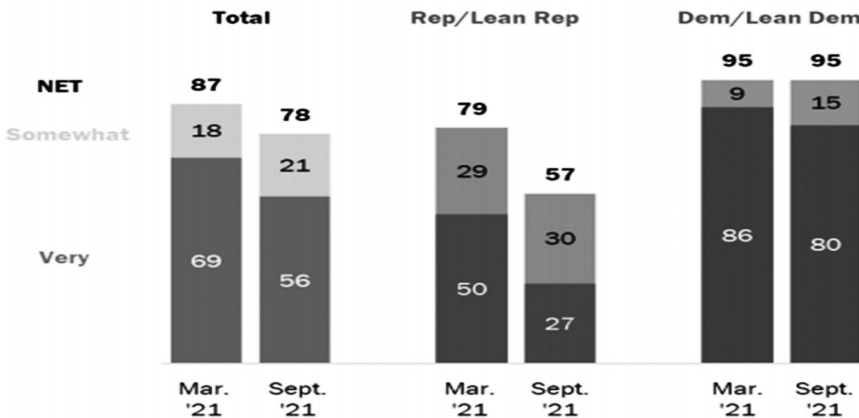


출처: Pew Research Center, “Polarization in today’s Congress has roots that go back to decades” (Mar. 10, 2023), <https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/03/10/the-polarization-in-todays-congress-has-roots-that-go-back-decades/>, 검색일: 2023.11.1.

하지만 실제 미국의 정치 현실은 그런 것은 경종에는 아랑곳하지 않고 오히려 그 경향이 더욱 커져만 가고 있는 양상이다. 정치적 양극화란 진보-보수라는 정책적 이념 스펙트럼상 양극단의 견해를 택하는 사람들이 많아지고 중도를 택하는 이들의 수가 적어짐을 의미한다. 그런데 문제는 이런 양극화는 심해질 경우 단순한 수적 양분화를 넘어 각각 양극단의 이념적 입장에 대한 지지도 역시 강렬해진다는 점이다. 특히 이런 현상이 정당 내에서 심해질 경우, 정당 내 동질화가 높아지는 대신 열성 당원의 목소리가 점점 커지고 해당 정당의 지도자와 의회 및 대통령 선거 후보들이 이념 색이 짙은 강경론자들이 되기가 쉽다. 그렇게 되면 후보자들 간 차별성이 커져 유권자의 판단이 쉬워질 수도 있지만, 중도 선호 유권자들이 많은 경우는 투표율이 더 낮아질 수도 있다. 그런 상황에서는 열성분자들의 선호가 반영되어 강경론자들이 당선되거나 행정부 고위 관료로 임명될 가능성이 커지고, 당내는 물론 의회에서나 행정부 내에서 그런 강경론자들에 의해 이념성이 강한 정책을 추진하는 때가 많아진다. 그러면 다른 당과의 정책적 타협이나 조정이 극히 어려워져 정쟁이 심해지고 정책결정이 마비되는 경향이 나타나게 되는 것이다. 또한 이런 경향은 단순히 의회나 행정부 내에서 의원들이나 관료들 사이의 정책적 대립을 넘어, 때로는 일부 강경 지지층들의 폭력적 시위나 양쪽 지지자들 간 심한 육체적 충돌 사태를 초래하여 민주주의의 근간을 흔드는 결과를 초래하게 되는 것이다.

그런 양극화의 폐단을 가장 적나라하게 보여준 사건이 2021년 1월 6일 트럼프 대통령의 낙선에 불복한 강경 보수자들의 미 의사당 난입이었다. 이는 미국 민주주의의 최대 상징이자 성지로까지 간주되는 미국 의사당 건물에 무단으로 침입하여 난동을 부리고 기물을 파손한 행위로 미국인들에게 엄청나게 큰 충격을 주었고, 결국 그것을 선동했다는 이유로 트럼프 대통령에 대한 탄핵이 발의되기도 했고 지금도 관련 재판이 진행되고 있다. 그런데 흥미로운 것은 그림2-2에서 보듯이 최초 그 사건을 겪었을 당시에는 미국민 모두가 강한 처벌을 원했었는데, 6개월이 지난 시점에는 민주당 지지층에선 그대로 계속 강한 처벌을 원한 반면, 공화당 지지층에서는 처벌을 원하는 수가 현격히 줄어든 것으로 나타났다. 그만큼 당파적 경향이 세고 정치적 양극화가 강하다는 의미이다.

〈그림2-2〉 의회 폭동자 처벌에 대한 정당 지지층별 찬성을 변화

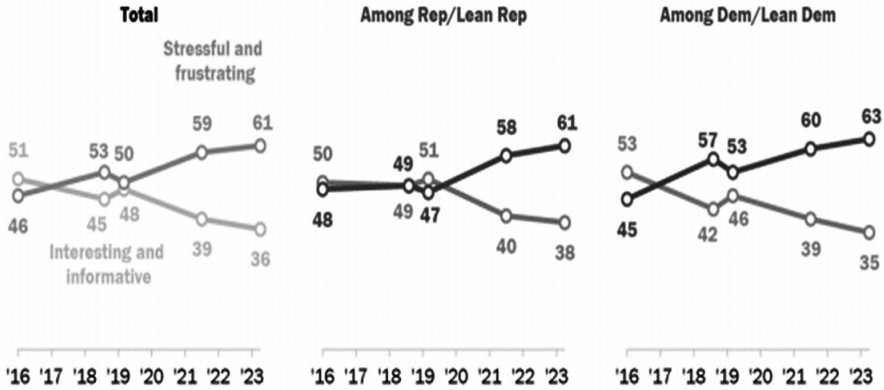


출처: Pew Research Center, “Declining share of Republicans saying that it is important to prosecute Jan. 6th rioters” (Sep. 15, 2023), <https://www.pewresearch.org/politics/2021/09/28/declining-share-of-republicans-say-it-is-important-to-prosecute-jan-6-rioters/> · wjq, 검색일: 2023.11.1.

이런 정치적 양극화의 심화와 그로 인한 이념적 대립의 심각성은 자신과 다른 견해를 가진 사람과의 대화 중 느끼는 감정에 관한 설문조사에서도 여실히 나타난다. 그림2-3은 정치적 견해를 달리하는 사람과 대화시 스트레스 또는 좌절감을 느낀다는 이들의 비율을 나타내는데, 공화당과 민주당 지지층 모두 2/3에 달하고 있음을 알 수 있다. 얼마나 견해차가 큰 것인지를 확인시켜주는 조사라고 하겠다. 그리고 그런 큰 견해차는 그림2-4에서 보듯이, ‘정치’라고 했을 때 연상되는 단어가 무엇인가? 라는 질문에 대한

답변에서도 다시 한번 확인된다. 즉, 가장 많은 것이 “분열적”이란 단어이고, 그 다음으로 “부패”, “무질서”, “나쁜”, “엉망” 등의 순이다.

〈그림2-3〉



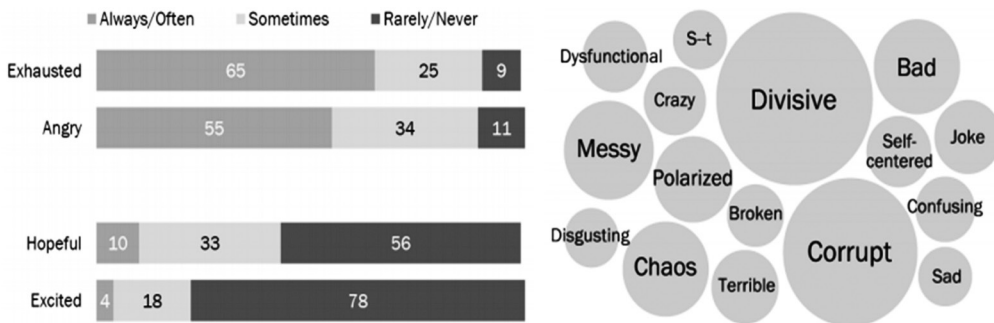
출처: Pew Research Center, “Americans’ feeling about politics, polarization, the tone of olitical discourse” (Sep. 19, 2023), <https://www.pewresearch.org/politics/2023/09/19/americans-feelings-about-politics-polarization-and-the-tone-of-political-discourse/>, 검색일: 2023.11.1.

이렇게 심하게 양분된 미국의 최근 정치상황과 그로 인한 양당의 골수화된 소수 강경론자들의 횡포에 의한 정치과정 마비 현상을 가장 여실히 잘 보여주는 예로는 올 2023년 1월과 10월 두 차례나 치러진 미국 하원의장 선출과정을 들 수 있을 것이다. 미 하원은 2년마다 선거를 통해 435명의 의원들을 선출하고 1월 새로운 회기를 시작하는데, 회기 개시 후 첫 순서가 하원의장을 선출하는 일이다. 하원의장에는 대개 관례상 다수 의석을 차지한 정당에서 추천한 후보가 당선되게 마련인데, 올해 1월에는 큰 이변이 발생하였다. 하원에서 무려 15차에 걸친 투표 끝에 공화당 케빈 매카시 의원을 의장으로 선출하였기 때문이다. 이는 100년 전인 1923년 9차례 투표 기록을 경신했을 뿐만 아니라, 44회 투표를 했던 남북전쟁 직전 1859년 이래 최대 투표 기록이라고 한다. 그런데 바로 그 이유가 20명으로 구성된 “프리덤 코커스”란 다수당 공화당의 강경파 의원들의 반란 때문이었다. 이들 강경파는 매카시 의원의 선명성에 문제를 제기하며 반복해서 반란표를 던졌고, 그로 인해 매카시 의원이 과반수 득표에 14번이나 실패함으로써 그런 결과가 초래된 것이었다. 그리고 투표 과정에서는 하원 의원도 아닌 트럼프 전 대통령을 지지하는 표가 나오는 촌극마저 벌어지기도 하였다.

결국 미국 하원은 어차피 매카시 의원이 당선될 의장직 선출을 나흘이나 끌었고, 그만큼 회기 시작은 물론 새로 선출된 의원들의 당선 확인과 업무 개시까지 지연시키는 사태를 초래했던 것이다.

2023년 초 벌어진 공화당 소수 강경파 하원 의원들의 비역사적인 횡포는 1월 개원 초 하원의장 선출 과정에만 국한된 것이 아니었다. 이후 10월에 있는 하원의장 해임 및 재선출 과정에서도 재현되었다. 사실 하원의장을 의원들의 결의로 해임시킨 예는 미 헌정사상 초유의 일인데, 이 역시 “프리덤 코커스”에 속한 공화당 극소수 강경파 의원들에 의해 벌어진 일이었다. 1월 15차례에 걸친 투표에서 선출된 매카시 의장이 예산안 통과 시한을 지키기 위해 민주당과 타협한 사실에 반발하여 강경파 맷 케이트 의원이 해임결의안을 제출했고, 여기에 민주당 의원들이 가세하면서 결국 결의안이 통과된 것이었다. 그리고 더욱 황당한 일은 차기 하원의장을 선출하는 데에, 공화당 주류 의원들과 강경보수 의원들 간 반목과 갈등, 그리고 트럼프 전 대통령의 입김으로 인해 무려 4차례의 공화당 내 후보 경선 선거와 4차례의 하원 의원 전체 투표를 통해서 비로소 마이크 존슨 의원을 새 하원의장으로 선출할 수 있었다는 것이다. 이는 미 의회가 작은 소모성 정쟁으로 인해 무려 22일 동안 하원의장 없이 개점휴업 상태에 빠져 허송세월 보냈다는 것을 의미한다. 이런 양극화로 인한 심한 피해를 경험한 미국 시민들이 그림2-4에서 보듯이 정치에 대해 분노하고 좌절하는 것은 이해가 가는 일이라고 할 수 있다.

〈그림2-4〉



출처: 왼쪽은 “정치에 대해 어떻게 생각하느냐”에 대한 응답이고, 오른쪽은 “정치하면 떠오르는 단어가 어떤 것인가”라는 질문에 대한 응답임. “Americans’ dismal views of the nation’s politics” (Sep. 19, 2023), <https://www.pewresearch.org/politics/2023/09/19/americans-dismal-views-of-the-nations-politics/>, 검색일: 2023.11.1.

결국 미국의 정치가 얼마나 양극화되어 있고, 양극화로 인한 정쟁이 얼마나 소모적이며, 극소수 강경론자들에 의해 전 정치과정이 휘둘리고 심지어 마비까지 되고 있음을 대목이라고 할 수 있다. 그런데 이런 경향이 미국 내 많은 우려와 비판 속에서도 약해지기보다는 지속되거나 더 심해져서 단기간 내에는 좀처럼 해소될 기미가 보이지 않는다는 데에 문제가 있는 것이다. 또한 정치적 양극화의 폐해가 단지 대내 정책에만 국한되지 않고 대외정책에도 심대한 악영향을 줄 수 있기 때문에 심각성은 더욱 커진다.

실제 그 한 예가 단 한 명의 상원의원 반대로 인해 미 고위급 장성 승진인사가 10개월째 이루어지지 못하고 있는 사태이다. 미 상원 군사위원회 소속인 앨라배마주 공화당 토미 튜버빌 상원의원은 미 국방부가 낙태수술을 위해 근무지 외 지역으로 여행가는 국방부 소속 여성들의 경비를 지원하는 정책의 철회를 조건으로 미군 고위급 장성들의 승진 인준을 올 2월부터 거부해 오고 있다. 미국은 상원 군사위원회의 만장일치 찬성이 있어야만 고위급 장성들의 인사가 가능한데, 이제까지는 보통 국방부에서 제시한 안대로 대상 장성들의 승진을 일괄적으로 통과시켜 왔었다. 그런데 이번에는 낙태 반대에 집착한 튜버빌 상원의원 한 명의 고집스러운 반대로 인해 11월까지도 300명이 넘는 고위급 장성의 승진이 인준되지 않아 해당 직위가 모두 대리 체제로 운용되고 있고, 이는 미 국방안보 분야에서 큰 잠재적 위협요소가 되고 있는 실정이다. 이에 참다못한 상원 다수당 대표인 민주당 척 슈머 상원의원이 일괄 의결 대신 해군과 육군 참모총장, 해병 참모차장 등 몇몇 최고위 장성만을 개별 인준 형식으로 상원 전체 표결로 우회 통과시켜 인준에 성공하였다.²⁾ 하지만 아직도 300명 이상의 고위급 장성이 승진 인준을 받지 못하고 있고, 주한미군 부사령관과 인도-태평양 사령관 역시 인준 절차를 밟지 못하고 있어 우리나라도 영향을 받고 있다. 단 한 명의 강경론자 때문에 세계 최강의 미군이 제대로 운용되지 못하고 있다는 점은 현재 미국 정치의 심각한 오작동 내지 장애 상황을 여실히 보여준다고 하겠다.

2. 불투명한 2024 대선 향방

양극화가 미국 정치의 장기적 추세라고 한다면 현재 단기적으로 가장 두드러진 현상은 내년도 대선의 향방이 매우 불투명하다는 점이다. 이는 현 바이든 대통령의 재선 가능성이 애매한 데다 지난 선거에서 재선에 실패한 트럼프 전 대통령의 인기가 여전히 만만치 않기 때문이다. 물론 현직 효과도 있고 지난 선거에서 트럼프를

상대로 역대 최대이자 꽤 큰 차이의 득표율로 당선된 바이든 대통령이기 때문에 내년 대선에서도, 특히 트럼프를 상대할 경우는 바이든이 우세할 것이라는 예상이 우세했다. 또 지난 2022년 있는 중간선거에서 민주당이 의외로 선전한 점 역시 바이든의 재선 가도를 다소 밝게 해주는 요소였다. 여기에 코로나-19 이후 다른 국가들에 비해 빠른 경제성장을 회복과 실업률 저하 등도 바이든 대통령에게는 호재로 작용하는 듯했다. 하지만 고령과 건강에 대한 우려가 점점 커지고 물가상승 지속 하에 높아지는 미래에 대한 불안감이 바이든 대통령의 인기를 올해 여름 이후 서서히 깎아내리기 시작했다. 그리고 대선이 1년이 남은 현시점에서는 근소한 차이지만 오히려 트럼프 전 대통령에게 인기가 역전당한 상황이다. 예컨대, 11월 행한 CNN 조사에서는 바이든 대 트럼프 지지율이 45% 대 49%로 나타났다고 한다.³⁾

그림2-5에서 보듯이 바이든 대통령에 대한 평가는 2021년 8월 말 아프간 철군 발표 이후 줄곧 긍정적이기보다는 부정적인 쪽이 항상 더 강했다. 그리고 트럼프와 포드 전 대통령을 제외하곤 2차 대선 이래 어떤 대통령보다도 같은 재임기간 대비 인기가 낮았다. 물론 그림2-5에서 나타난 것처럼 트럼프 전 대통령 역시 긍정적 평가보다는 부정적 평가가 계속 더 높다. 하지만 공화당 대선 후보 중에서는 단연 트럼프 전 대통령이 현재 최고의 인기를 누리고 있다. 즉, 미국 내 유명 여론조사 기관인 Fifty ThirtyFive의 2023년 11월 22일 조사 종합에 따르면, 트럼프 전 대통령 60%, 플로리다 주지사 론 디샌티스 12.6%, 전 미국 유엔대사 니키 헤일리 10%, 기업가 출신 비벡 라마스와미 4.9%로 트럼프 전 대통령이 압도적인 우세를 보인다.⁴⁾

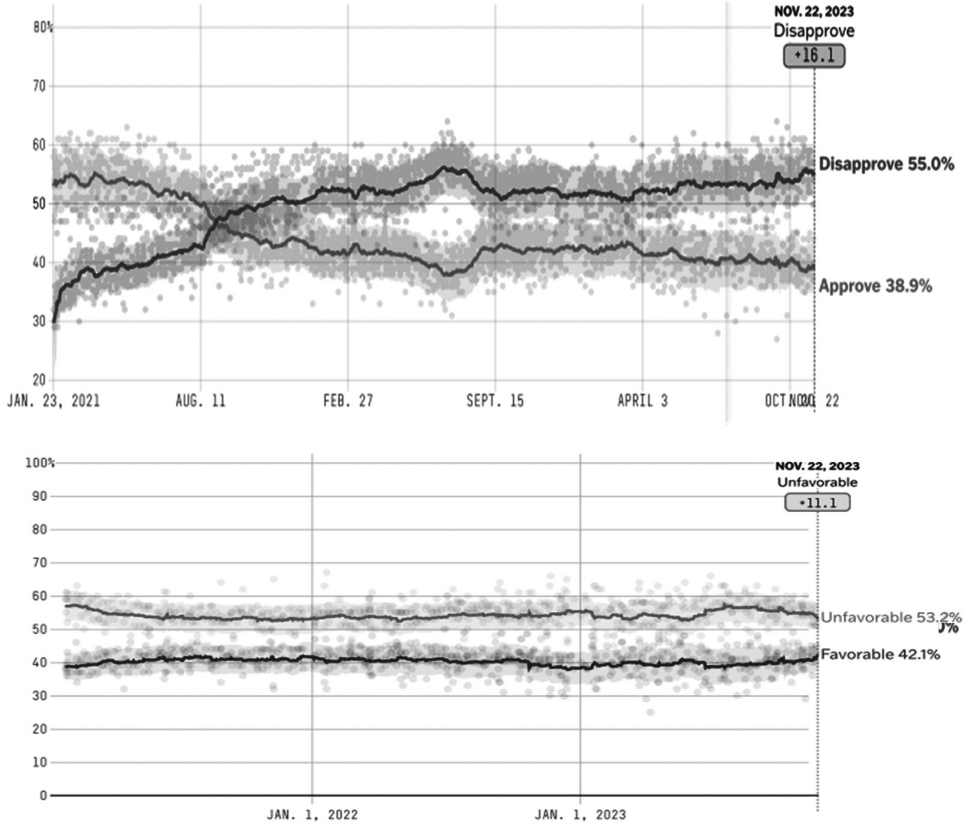
트럼프 전 대통령의 경우는 앞서 지적한 것처럼 지난 대선 패배를 인정하지 않고 지지자들을 선동하여 의회 폭동을 부추긴 것을 포함 5개 범죄에 대한 재판을 받아야 한다는 사법 리스크에도 불구하고, 오히려 인기가 상승하는 양상을 보이고 있다. 이는

2) Patricia Zengerie, "US Senate approves three military promotions, despite Republican's blockade," Reuters (Nov. 23, 2023), <https://www.reuters.com/world/us/us-senate-approves-three-military-promotions-first-woman-joint-chiefs-2023-11-02/>, 검색일: 2023.11.1.

3) Jenifer Agiestar, "CNN Poll: Trump narrowly leads Biden in hypothetical rematch" (Nov. 7, 2023), <https://edition.cnn.com/2023/11/07/politics/cnn-poll-trump-biden-matchup/index.htm>, 검색일: 2023.11.11.

4) FiftyThirtyEight, "Who's ahead in the national polls?," <https://projects.fivethirtyeight.com/polls/president-primary-r/2024/national/>, 검색일: 2023.11.25.

〈그림2-5〉



출처: FiftyThirtyEight, “How popular is Joe Biden?,” <https://projects.fivethirtyeight.com/biden-approval-rating/>와 “Who’s ahead in the national polls?,” <https://projects.fivethirtyeight.com/polls/president-primary-r/2024/national/>, 검색일: 2023.11.25.

2016년 트럼프 대통령의 당선될 때 결정적인 기여를 했던 중서부 지역의 소위 러스트 벨트라 불리는 주들에서 또다시 지지율이 높게 치솟고 있기 때문이다. 즉, “미국을 다시 위대하게(Make America Great Again, MAGA)”라는 기치 아래 반이민과 반세계화를 주창했던 트럼프 전 대통령을 열렬히 지지한 백인·저학력·육체노동자들이 다시금 강한 결집력을 보이고 있다는 말이다. 여기에 보호무역 강화를 지지하는 중산층들까지 지지하고 나서면서 트럼프 전 대통령의 인기와 영향력이 점점 더 커지게 된 것이다. 또한 표2-1에서 보듯이, 선거를 1년 남긴 시점에서 흔히 역대 경합주로 분류되는 6개

주 중 5개 주에서 트럼프 전 대통령이 최소 4%에서 최대 10%까지 바이든 대통령에 비해 우세를 보이고 있다.

〈표2-1〉

NEVADA +10 REP	GEORGIA +6 REP
Biden 41%	Biden 43%
Trump 52	Trump 49
ARIZONA +5 REP	MICHIGAN +5 REP
Biden 44%	Biden 43%
Trump 49	Trump 48
PENNSYLVANIA +4 REP	WISCONSIN +2 DEM
Biden 44%	Biden 47%
Trump 48	Trump 45

출처: Shane Goldmacher, “Trump leads in 5 critical states as voters blast Biden, Times/Siera poll finds” (Nov. 5, 2023), <https://www.nytimes.com/2023/11/05/us/politics/biden-trump-2024-poll.html>, 검색일: 2023.11.11.

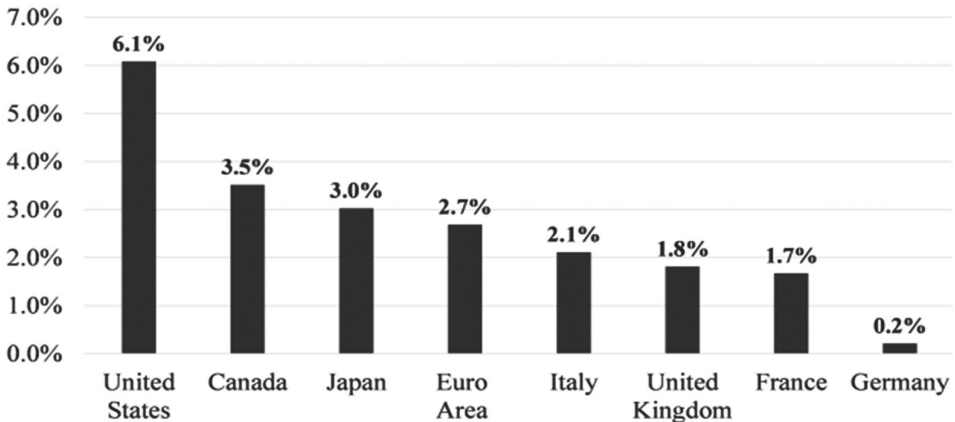
이렇게 공화당 내에서 트럼프 전 대통령이 독보적인 우세를 보이는 가운데, 민주당 쪽에서는 비록 미셸 오바마 등 젊고 참신한 새 인물 기용 논의가 전혀 없는 것은 아니지만 아직은 바이든 대통령 재선 도전이 대세이다. 물론 공화당 내에서도 2위 후보 자리를 놓고 최근에는 헤일리 전 유엔대사가 급부상하는 양상을 보이기도 한다. 당내 경선 토론에서의 선전, 월가 부호들의 지지, 첫 경선지 뉴햄프셔의 우호적 여론 등으로 헤일리 후보가 최근까지 2위인 디센티스를 앞서기 시작하는 경향을 보인다는 것이다.⁵⁾ 또 민주당에서 나와 무소속 출마를 선언한 미국내 명문 케네디가의 로버트 케네디 주니어 등이 의외의 돌풍이 일어날 수도 있다. 하지만 그 가능성은 여전히 그리 높지 않은 듯하다. 아직까지는 결국 2024 대선은 바이든 대 트럼프의 재대결 가능성이 매우 높으며, 그 결과는 접전이 될 것이고 아직까진 누구의 당선도 장담할 수 없는 상태이다.⁶⁾

5) Dylan Wells, et. al., “Many now see Haley as a top Trump’s challenger: She faces many hurdles ahead,” Washington Post (Nov. 22, 2023), <https://www.washingtonpost.com/elections/2023/11/21/haley-trump-desantis-republican-presidential/>, 검색일: 2023.11.23.

Ⅲ. 경제 상황

미국의 경제 상황은 전반적으로 좋은 상황이라고 할 수 있다. 코로나19 팬데믹 이전 거의 30년 이상 계속된 중국의 급격한 경제성장과 2008년 금융위기로 인해 미국 경제는 하락세에 맞는 듯했는데, 셰일가스 채굴 기술 덕분에 석유의 자급자족이 이루어지면서 다시금 상승세를 타기 시작했다. 하지만 코로나19 확산으로 전세계에 닥친 공급망 혼란에 의한 생산차질 및 소비감소로 지난 3년간 다시 어려움에 봉착했었다. 하지만 트럼프 행정부의 노골적인 중국과의 무역전쟁, 그리고 바이든 행정부에서 이어진 탈중국화 정책과 사회간접자본 투자 확대 및 내수 부양 정책에 힘입어 다른 선진국에 비해 월등히 빠른 속도의 회복세를 보이고 있다.

〈그림2-6〉 미국 실질 GDP 차이(2019년 4분기 對 2023년 2분기)

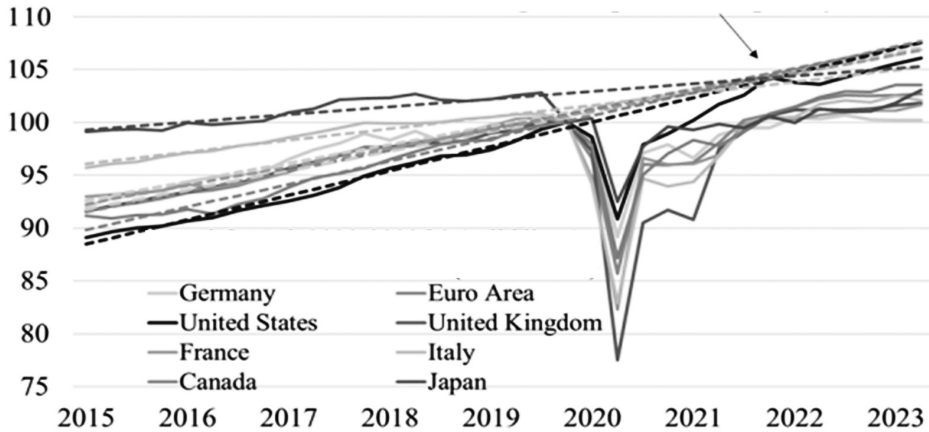


출처: Eric Van Nostrand and Tara Sinclair, “The U.S. Economy in the Global Context,” U.S. Dept. of Treasury (Oct. 26, 2023), <https://home.treasury.gov/news/featured-stories/the-us-economy-in-global-context>, 검색일:2023.11.1.

6) 대선 1년 전인 2023년 11월 초 공화당에선 트럼프를 포함해서 8명이 경선 출마를 선언했고, 민주당에서는 바이든 외에 2명이 더 있지만 존재감은 미미함. 그 외 무소속으로 서너 명이 출마 의사를 밝힌 상황임. Reuters, “2024 US presidential election: who are the candidates?,” (Nov. 11, 2023), <https://www.reuters.com/world/us/who-are-candidates-running-2024-us-presidential-election-2023-09-19/>, 검색일: 2023.11.15.

구체적으로 살펴보자면, 우선 경제력 판단의 가장 대표적 지표인 실질 GDP의 경우 미국은 2021년 팬데믹 이전보다 다시 커졌고, 2023년 2분기에는 팬데믹 시작 시기인 2019년 말 대비 6.1%의 성장하였다. 이는 그림2-6에서 보듯이, 다른 G-7 국가들과 비교했을 때 2위와 3위인 캐나다와 일본에 비해 2배에 가깝게 큰 성장을 달성한 것이다. 또한 그림2-7에서 확인할 수 있듯이, 회복 규모뿐만 아니라 회복 속도 역시 미국은 G-7 국가 중 가장 빠르다. 그림2-7에서 점선은 G-7국가들의 팬데믹 이전 전망한 성장 추세를, 실선은 실제 성장세를 보여주는 것인데, 미국은 이미 2021년에 팬데믹 이전과 동일한 GDP 수준으로 회복했고, 화살표는 2022년 초 팬데믹 이전 전망치에 도달했음을 나타내는 것이다.

〈그림2-7〉 실질 GDP 성장세(2019년 4분기 기준)

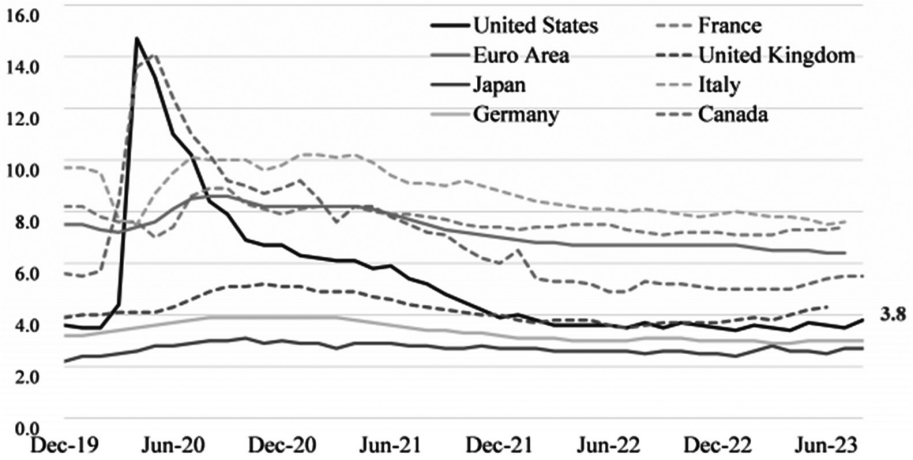


출처: Eric Van Nostrand and Tara Sinclair, 위의 글.

실업률 부문에서는 그림2-8에서 알 수 있듯이, 미국은 팬데믹의 영향으로 다른 G-7 국가들에 비해 가장 급격한 증가율을 보였지만 감소 역시 가장 빠르고 큰 폭으로 이루어진 국가이다. 물론 대부분 선진국들은 실업률이 팬데믹 이전 수준으로 점차 낮아졌고, 독일, 일본, 영국처럼 아예 팬데믹이 실업률에 거의 영향을 주지 않은 국가들도 있긴 하나 미국같이 극적인 증가와 감소를 보인 국가는 없다.

다음은 물가인데, 이 역시 미국이 가장 빨리 정상화되어 가고 있는 것으로 나타났다. 팬데믹이 끝나면서 경제활동이 다시금 활발해지고 팬데믹 기간 동안 풀렸던 막대한 지원금의 영향으로 모든 국가에서 높은 물가상승을 겪게 되었다. 미국 역시 예외는 아니었는데, 빠른 경기회복세에도 불구하고 직장 복귀률은 그에 비례하지 못하면서

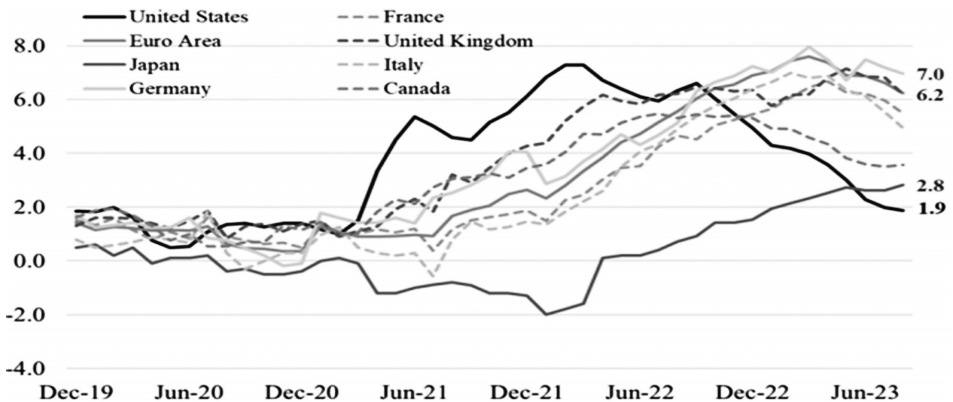
〈그림2-8〉 G-7 국가 실업률 추이



출처: Eric Van Nostrand and Tara Sinclair, 위의 글.

다른 국가들에 비해 더욱 큰 상승폭을 보이기도 했다. 그러나 그림2-9에서 보듯이, 다른 선진국들에 비해 가장 큰 폭으로 또 가장 빠르게 소비자 물가가 정상화되는 추세이다. 여기에는 미 연방준비제도가사회(FRB)의 금리 인상을 통한 지속적 긴축 통화정책이 큰 몫을 했고, 물가의 안정세가 좀 더 확실시될 때까지는 그런 기조가 당분간 계속될 전망이다.

〈그림2-9〉 G-7 국가들의 물가 동향



출처: Eric Van Nostrand and Tara Sinclair, 위의 글. 이 물가지수는 식료품, 에너지, 부동산을 제외한 것임. 보통 미국은 부동산을 포함시키고 유럽은 제외시키는 것이 관례인데 비교를 위해 미국 지수도 유럽식으로 조정하여 계산한 것이라고 함.

그리고 표2-2는 의회예산국(CBO)에서 내놓은 자료인데, 추후 2025년까지 미국 경제 전망으로 안정적인 경제상황은 향후 수년간 계속 유지될 것임을 보여준다. 이 전망은 선거를 앞둔 미 행정부의 과시용 단기적 예측이 아니라, 의회가 정기적으로 업데이트 해오는 전망치이므로 어느 정도 신빙성이 있다고 할 수 있다.

〈표2-2〉 미국 경제 전망(2023-2025)

	Q2 2023	Q3 2023	Q4 2023	Q1 2024	Q2 2024	Actual, 2022	2023	2024	2025
	Percentage Change (Annual Rate)					Percentage Change From Fourth Quarter to Fourth Quarter			
Gross Domestic Product									
Real ^a	1.4	0.6	0.3	0.9	1.4	0.9	0.9	1.5	2.4
Nominal	3.6	3.2	3.1	3.5	3.7	7.3	3.8	3.9	4.5
Inflation									
PCE price index	3.0	3.0	3.1	2.8	2.5	5.7	3.3	2.6	2.2
Core PCE price index ^b	4.3	3.7	3.4	3.1	2.9	4.8	4.1	2.8	2.4
Consumer price index ^c	2.8	3.2	3.3	3.0	2.5	7.1	3.3	2.7	2.2
Core consumer price index ^b	4.8	4.3	3.8	3.4	3.1	6.0	4.5	3.0	2.4
Employment Cost Index ^d	5.0	4.9	4.8	4.4	4.1	5.1	4.9	4.1	3.6
Payroll Employment (Monthly change, in thousands) ^e	274	141	82	34	-18	427	205	-10	6
	Quarterly Average					Fourth-Quarter Average			
Unemployment Rate (Percent)	3.6	3.8	4.1	4.3	4.5	3.6	4.1	4.7	4.5
Interest Rates (Percent)									
On 3-month Treasury bills	5.1	5.3	5.3	5.2	4.9	4.0	5.3	4.2	3.2
On 10-year Treasury notes	3.6	3.8	4.0	4.1	4.1	3.8	4.0	4.0	3.5
Trade Deficit (Percentage of GDP)	-3.4	-3.4	-3.3	-3.2	-3.1	-3.3	-3.3	-3.1	-3.1

출처: Congressional Budget Office, “An Updated Economic Outlook: 2023 to 2025” (Jul. 2023), p. 2. <https://www.cbo.gov/system/files/2023-07/59258-econ-outlook.pdf>, 검색일: 2023.11.1.

이렇게 미국 경제가 빠른 안정세를 회복하게 된 배경에는 공급 측면에 초점을 맞춘 바이든 행정부의 경제정책이 큰 몫을 한 것으로 평가된다. 특히, 초당적 지지 속에 통과시킨 엄청난 규모의 인프라 투자법, 반도체·과학법, 인플레이션감소법 등이 크게 주요한 것으로 알려졌다. 사실 이런 경제적 성과 덕분에 2022년 중간선거에서 민주당이 상원에서 다수를 유지하고, 하원에서도 비록 다수당 자리는 뺏겼으나 공화당에 크게 뒤지지 않을 수 있었던 것이다. 물론 경제만이 아니라 대법원의 낙태허용 번복으로 인한 여성 및 진보 성향 단체들의 결집, 그리고 러시아의 우크라이나 침공에 맞서 서방 세계의 단결을 이끌어낸 성공적 외교력도 일조하였다.

IV. 대외 정책

1. 기존 정책기조

바이든 행정부의 대외정책 기조는 취임 때부터 지금까지 크게 변화된 것은 없다. 특히 외교안보 측면에서는 상당히 일관되게 기조를 유지해왔다. 다만 지난 2년간 추진해온 경험과 성과를 바탕으로 올해 중반부터는 외교와 무역 정책 분야에 있어서 다소 조정을 추진하는 것으로 보인다. 그런 변화와 조정의 구체적 내용에 앞서 일단 먼저 그간 유지해온 정책 기조를 다시 한번 확인해볼 필요가 있다.

지난 2022년 10월 발간한 『국가안보전략서』에 따르면, 바이든 행정부는 향후 10년을 현 국제질서에 중요한 변곡기가 될 것이라고 규정한다. 즉, 지금부터 향후 10년 간 진행될 “민주국가 대 독재국가” 간 “지정학적 경쟁”이 기존 자유주의 국제질서의 지속 여부를 결정하게 될 것이란 의미이다. 그래서 자국 주도 민주주의 연대를 통해 현 질서를 유지하고 더욱 공고히 만들어 나가겠다고 천명하고 있다. 그런 외교안보전략 추진에 있어 일차적으로 가장 큰 장애요소는 중국과 러시아인데, 러시아는 이미 잘 알려진 당면한 위협이고 중국은 종합국력 측면에서 볼 때 가장 큰 도전 국가이자 바짝 추격해오는(pacing) 위협이라고 규정한다. 여기에 기후변화, 사이버 공격, 전염병 등과 같은 초국가적 위협도 추가로 강조하고 있다.

이런 위협을 해소하고 국가안보와 국익을 증진하기 위해 3대 전략을 제시하고 있는데, 첫째는 투자(invest)이다. 지정학적 경쟁에서 우위를 확보하기 위해 일차적으로 국내적 역량 강화를 목표로 대규모 투자를 시행하고, 아울러 대외 여건 역시 그에 도움이 되는 방향으로 조성해 나가겠다는 것이다. 이는 미국의 산업 경쟁력과 과학기술적 우위를 계속 유지하고, 또 중산층을 강화할 수 있는 국내 경제 및 무역 정책 추진이 포함된다. 그런 차원에서 시행된 것이 초당적인 지지를 끌어내 통과시킨 ‘사회간접자본 투자·일자리 창출법(Infrastructure Invest and Jobs Act)’, 반도체 산업 육성을 위한 ‘반도체·과학법(CHIPS and Science Act)’, 청정에너지와 핵심광물 공급망 확보를 위한 ‘인플레이션 감소법(Inflation Reduction Act)’ 등이다.

둘째는 연대(align)이다. 위협 대응과 경쟁 승리를 위해서는 자국의 힘만으로 불가능하며, 미국이 갖는 최고의 상대적 강점인 동맹 및 우방국들과의 네트워크를 최대한 활용하겠다는 것이다. 즉, 공통의 가치를 추구하는 국가들은 물론, “규칙 기반 국제질서”를 존중하는 모든 국가들과 연대를 강화해서 현재 미국 주도 국제질서를

유지, 발전시켜 나가겠다는 전략이다. 그리고 연대의 구체적 방법은 광범위하고 포괄적인 하나의 협력기구나 동맹체가 아닌, 분야 및 지역별 맞춤형 소다자 협력체의 연결망 구축을 선호하고 강조한다. 이런 전략을 실행에 옮긴 것이 Quad, AUKUS, U.S.-EU Trade and Technology Council, Indo-Pacific Economic Framework (IPEF), CHIP4 등이라고 할 수 있다.

셋째는 군사력 증강이다. 물론 바이든 행정부 대외정책의 기초는 군사력 사용보다는 외교를 우선시한다. 하지만 성공적 외교를 뒷받침하기 위한 선택적 군사력 사용 역시 중시한다. 따라서 그에 필요한 군사력의 증강을 추진하는데, 주안점은 “통합 억제력(Integrated Deterrence)” 강화와 “목표 지향적 군사력 사용”에 두고 있다. 즉, 군사력 사용에 있어 다영역, 다수단, 다지역, 다자간 접근 등의 통합을 통한 억제 역량과 태세를 강조하며, 경쟁국들의 군사력 현대화 노력에 대응해서 미국이 가진 군사적 우위 수준을 계속 유지할 수 있도록 전력을 증강해 나가겠다는 전략이다.

2. 2023년 주요 변화와 도전 요소

1) 대중국 정책의 완급 조절

국제정치적으로 2023년 가장 큰 함의를 지니는 미국의 대외정책 변화는 대중국 정책의 속도 조절이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 오바마 행정부 2기부터 시작되었고 트럼프 행정부에 들어와 노골화된 대중 견제정책은 바이든 행정부에 들어와서도 방식만 수정되었을 뿐 그 기초에는 변화가 없었다. 오히려 취임 후 2년간 “탈중국화(de-coupling)”의 지속적 강조라는 실질적 내용 측면에선 더 강화되었다고 할 수도 있다. 그런데 2023년 여름을 지나면서 그런 대중 강경 기초에 변화의 조짐이 나타나기 시작했다. 바로 6월에 있는 블링컨 국무장관의 베이징 방문이 그런 가시적 행보라고 할 수 있다.

원래 블링컨 장관의 방중은 올해 초 2월에 계획되어 있었다. 그런데 느닷없이 미 본토 상공에서 발견된 중국의 정찰용 풍선으로 인해 급히 취소되었고, 그 후 양국 관계는 계속 경색 국면을 이어왔다. 하지만 6월 드디어 블링컨 장관이 5년 만에 중국을 방문하고 시진핑 주석과도 회담함으로써 관계 개선의 물꼬가 트인 것이다. 사실 그간 강경 일변도 대중 정책의 조정 필요성은 지난해부터 올해 중반까지 미국 내 몇몇 싱크 탱크와 전문가들에 의해 계속 제안 되어왔다. 이들은 주로 진영화 추세에 대한 동맹과

우방들의 불편함, 지구적 문제 해결에의 난관, 국제 안보 및 경제 질서의 불안정성 증대, 미중 간 우발적 충돌 가능성 고조 등 미중 관계 경색의 장기화가 낳는 문제점들을 지적하면서, 분야별 또는 이슈별 분리 대응 방안과 위기관리 채널 및 기제 마련을 주문하였다.⁷⁾

싱크탱크와 전문가들의 제안뿐만 아니라 실제 미국과 중국이 처한 국내외적 현실도 관계 개선 내지 조정이 필요하게 만들었다. 우선 중국 입장에서선 먼저 그간 수십 년을 구가해 온 경제성장이 더더지고 부동산 경기를 비롯한 여러 경제지표에서 적신호들이 보이기 시작하면서 더 이상 미국과 경제적 대립각을 세우거나 미국의 탈중국화를 방관하기가 어려워졌다. 게다가 우크라이나 전쟁에 대한 애매한 태도 견지로 국제사회에서 가졌던 외교적 위상마저도 손상을 입게 되었다. 이에 대미 관계 개선을 통한 시간벌기가 필요하게 된 것이다. 미국 입장에서선 현 국제경제 분업체제 속에서 완전한 탈중국화가 불가능하다는 깨달음에다 우크라이나 전쟁의 오랜 지속 속에 이스라엘-하마스 분쟁까지 발발하면서 대선을 앞두고 전선 확대에 대한 심리적 부담 등으로 인해 대중 견제에 있어 완급조절이 필요하게 된 것이다. 또한 군사적으로도 중국의 PLA 전력 증강으로 인한 대만해협과 남중국해에서의 우발적 충돌 가능성 증대 역시 관계 조정의 배경 요인으로 작용했다.

양국 관계 조정에 있어 6월 블링컨 방중이 신호탄이었다면, 11월 샌프란시스코 APEC을 계기로 성사된 미중 정상회담은 진전이 이미 시작되었음을 알려준 대목이다. 물론 바이든이 대통령이 된 후 두 정상의 실제 만남은 지난해 11월 발리 G-20 회의에서 이루어진 바 있지만, 그 회담은 그야말로 탐색전 성격이 강했고 대화의 필요성을 인정하면서도 기존의 입장 차이를 재확인한 만남이었다고 할 수 있다. 하지만 올해 11월 회담은 훨씬 더 진전된 합의와 성과를 내면서 당분간 양국 관계가 개선 쪽으로 나아갈 것임을 확인시켜 주었다. 가장 큰 성과로는 작년 펠로시 하원의장 대만 방문으로 단절됐던 군사 소통채널의 복원과 합성마약 펜타닐 문제에 대한 공동 대응에 합의한 것이다. 물론 대만해협 및 남중국해 문제나 중국 내 인권문제에

7) 대표적인 예로 Richard Bush, et. al., “American Strategy for the Indo-Pacific in an Age of U.S.-China Competition,” *Global China*, Brookings (Sep. 2022), Ryan Haas, et. al., “A Course Correction in America’s China Policy,” *Global China*, Brookings (Nov. 2022), Paul Gerwitz, “Words and Policies: ‘De-risking’ and China Policy,” *Commentary*, Brookings (May 30, 2023) 등이 있음.

대해서는 여전히 이견을 좁히지 못했지만, 다른 안보, 정치, 외교, 인문, 글로벌 가버넌스 등 20여 개 사항에 대해 공통된 인식을 갖게 된 것은 성과이다. 또한 미중 과학기술협정(STA) 연장과 공동 농업위원회 재개 합의도 난제 해결의 좋은 예라고 할 수 있다.⁸⁾

물론 이번 정상회담을 계기로 양국 관계가 전격적으로 화해 국면으로 전환된 것은 아니다. 대화와 소통, 그리고 악화방지 관리의 필요성 인정, 대결이나 봉쇄가 아니라 공정한 경쟁 추구 등 낮은 단계의 신뢰회복 조치 시도에 합의를 이룬 것이며, 향후 진전의 추이는 좀 더 지켜봐야 함이 분명하다.⁹⁾ 하지만 이 정상회담을 계기로 최소한 내년 미국의 대선 때까지만이라도 아주 돌발적 사태가 발생하지 않는 한 양국 관계는 대결 국면을 벗어나 서로 자제하며 화해의 방향으로 조금씩 나아갈 것으로 예상된다.

2) 무역정책의 방향과 전략 조정

바이든 행정부는 취임 때부터 앞서 설명한 것처럼, 자국의 산업경쟁력을 강화하고 중국의 추격을 따돌리기 위해 대규모 국내 기간시설 투자, 국내 첨단산업 지원 및 해외투자 유도, 해외기업의 자국 내 생산 및 합작 확대 등을 추진해왔다. 취임 후 2년간 그런 정책 기조에 근본적인 큰 변화는 없었지만, 3년 차인 2023년에 들어와서는 조금씩 방향성의 조정과 추가적 강조 요소들이 포함되기 시작했다. 이는 지난 2년간 정책추진에서 깨닫게 된 현실적 한계와 원래 민주당이 견지해 온 전통적 대내외 경제정책 노선을 반영한 것이기도 하고, 다른 한편으론 노동 계층의 강력한 지지를 받는 트럼프 전 대통령의 인기 상승에 대한 우려와 견제가 작용한 것이라고 할 수 있다.

우선 가장 대표적이고 상징적인 무역 정책의 조정은 “탈중국화(de-coupling)”에서 “위험축소(de-risking)”으로의 전환이다. 원래 위험축소란 표현은 최초 2023년 4월 유럽 의회에서 폰 데어리엔 집행위원장의 유럽연합의 대중 정책에 대한 연설에서 나온 것인데, G-7 회의를 거쳐 바이든 행정부에서도 사용되기 시작하였다.¹⁰⁾

8) 김경희·정성조, “‘각자의 위기’서 만난 바이든·시진핑, 정상회담 손익계산서는?,” 『연합뉴스』 (2023.11.16.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20231116149100009>, 검색일: 2023.11.20.

9) Steven Collinson, “Takeaways from Biden–Xi Summit, where low expectations were met,” CNN (Nov. 16, 2023), <https://edition.cnn.com/2023/11/15/politics/takeaways-biden-xi-summit/index.html>, 검색일: 2023.11.20.

이는 그간 탈중국화란 기치 아래 추진해 온 미국과 서방국가들의 무역 정책이 중국의 급성장 과정과 현재 세계경제 체제 속 중국의 위상과 역할을 간과한 것이었다는 깨달음에 기초한 전환이라고 할 수 있다. 실제 지난 수년간 미국을 비롯한 많은 서방국가들은 다변화되고 견고한 공급망을 새롭게 구축하겠다는 목표 아래 기존 공급망에서 중국을 배제하고 별도의 공급망을 만드는 데에 상당한 힘을 쏟아 왔고 그런 노력을 통상 탈중국화라는 말로 표현해 왔다. 그런데 중국은 과거 냉전기 소련과 달리 비록 정부 주도이긴 해도 자본주의의 틀 안에서 엄청난 경제성장에 성공했고, 그런 연유로 대부분의 세계 가치사슬 또는 공급망에 깊이 연루되어 있고 위상 역시도 엄청나다. 이는 현재 공급망에서 중국을 완전히 배제하는 것이 사실상 불가능함에 가까움을 의미한다. 따라서 모든 공급망에서의 배제보다는 안보적으로나 경제적으로 중국이 추월해선 곤란하다고 생각되는 첨단 및 핵심 분야에서만 주로 중국을 배제하는 것이 훨씬 현실적이고 실효적인 방법이 될 것이다. 바로 그런 깨달음에서 미국과 서방세계가 탈중국화 대신 위험축소로 무역 정책의 방향 조정을 시도한 것이다.

탈중국화에서 위험축소로의 전환 외에 또다른 미국 무역 정책의 조정사항은 환경과 형평성의 강조이다. 사실 이 두 사안의 강조는 새삼스러운 것이 아니다. 바이든 대통령 취임 후 최초로 한 행정명령 중 하나가 트럼프 대통령이 파기한 ‘파리기후변화협약’에의 복귀하라는 것이였고, 국가안보전략서에서 안보위협 중 하나로 지목한 것도 기후변화를 비롯한 환경문제였기 때문이다. 또한 형평성의 강조도 취임 전 공약 중 하나이자 취임 후 외교정책 기조에도 포함시킨 것이 바로 중산층을 위한 외교였기 때문이다.

하지만 이런 강조에도 불구하고 지난해까지만 해도 두 가지 사안이 크게 실제 정책에 가시적으로 반영되지는 않았다. 그리고 설령 간헐적으로 반영되더라도 주로 대중 견제와 자국 산업경쟁력 강화 차원에서 추진된다고 간주되었다. 그런데 올 2023년부터는 사정이 달라졌다. 미 무역대표부 캐서린 타이나 백악관 안보보좌관 제이크 설리번과 같은 고위급 인사들이 최근 변화된 미 무역 정책의 역점 사항에 관해 명시적이고 구체적인 언급을 하고 있기 때문이다.¹¹⁾

10) Von der Leyen, “Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the need for a coherent strategy for EU–China relations” (Apr. 18, 2023), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2333, 검색일: 2023.11.1. 위험축소의 출처와 그 의미에 대한 논의는 Gerwitz, “Words and Policies,” 앞의 글을 참조할 것.

과거 전통적 무역 정책이 관세 인하를 통한 시장개방, 즉 자유무역협정 체결에 집중된 점을 비판하면서, 새로운 미국 무역 정책은 다변화되고 회복탄력성이 높은 공급망 구축과 더불어 청정에너지로의 전환과 지속가능한 경제개발, 전자경제에서 신뢰성·안전성·투명성 보장, 일자리 창출과 소규모 기업 보호, 노동환경 개선과 환경보호를 위한 표준 준수, 반부정부패 노력 강화 등을 목표로 한다는 것이다. 과거 미 역대 어느 정부의 무역 정책과도 차별화되는 정책적 우선순위를 내세우고 있다고 하겠다.

그런데 과연 이런 무역 정책이 타당한가 또 실현가능할 것인가에 대해서는 부정적인 평가도 존재한다.¹²⁾ 왜냐하면 공급망 다변화와 견고함을 추진하기 위해 중국 외 국가들과의 교역을 늘리려면, 그런 국가들의 미국 시장 진출에 대한 충분한 인센티브가 제공되어야 한다. 그런데 그런 국가들은 상당수가 새로운 무역 정책 기조에서 강조되는 높은 노동권 보장, 환경보호 규정, 경영 및 거래의 적법성과 투명성 등을 충족시킬 역량이나 여건이 안된다. 그래서 그들은 미국 시장 진출 노력은 고사하고 오히려 비판적 태도를 취하거나 친중적 입장으로 선회할 가능성마저 있다는 것이다. 특정 국가에 대해 관세방벽이나 수입차별화 정책을 통한 의도적 무역규제가 아니지만 결과는 동일해질 수 있고, 경우에 따라서는 특정 국가를 대상으로 하는 것보다 더 많고 넓은 규제를 하게 되는 매우 배타적인 보호무역 정책으로 비춰질 수도 있다.

또한 그런 정책 조정은 실제 다른 국가들의 부정적인 반응 여부를 따지기에 앞서 원칙적 측면에서도 논란의 여지가 있다. 즉, 과거 무역 정책에서 초점을 두던 효율성과

11) USTR, “Ambassador Katherine Tai’s Address at the National Press Club on the Resilience of Supply Chain” (Jun. 15, 2023), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2023/june/ambassador-katherine-tai-remarks-national-press-club-supply-chain-resilience>, 검색일: 2023.11.1. White House, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institute” (Apr. 27, 2023), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>, 검색일: 2023.11.1.

12) Edward Alden, “Biden’s Turn Against Trade Makes It Hard To Win Friends,” *Foreign Policy* (Jun. 22, 2023), <https://foreignpolicy.com/2023/06/22/biden-end-free-trade-ustr-economy-fta-wto-protectionism-geopolitics/>, 검색일: 2023.11.1., Trevor Sutton and Mike Williams, “A New Horizon in the U.S. Trade Policy,” *Center for American Progress* (Mar. 14, 2023), <https://www.americanprogress.org/article/a-new-horizon-in-u-s-trade-policy>, 검색일: 2023.11.1. 등을 참조할 것.

시장 접근성과 새로운 무역 정책에서 강조하는 형평성과 적법성을 동시에 추구할 수 있느냐에 대해 문제를 제기할 수 있기 때문이다. 따라서 결국 그런 새 무역 정책의 추진은 오히려 따라서 이런 새로운 무역 정책의 조정 역시 대선을 의식한 바이든 행정부의 행보라고 해석할 수도 있다. 물론 아직까지는 그런 조정사항의 본격적 추진을 단언하기는 어렵다. 하지만 결국 내년 초부터는 대선 캠페인이 시작된다는 점을 감안한다면, 단지 레토릭 차원에서라도 바이든 행정부는 새로운 무역 정책 조정사항을 되풀이해서 강조할 가능성이 높을 것으로 보인다.

3) 우크라이나 전쟁 지속과 이스라엘-하마스 분쟁 발발

현재 국제정치 상황에서 모든 나라에 직간접적으로 영향을 미치는 가장 큰 요소는 우크라이나 전쟁의 지속과 이스라엘-하마스 분쟁의 불투명성이라고 해도 큰 과장은 아닐 것이다. 하물며 최강대국이자 전쟁 당사자 중 한쪽과 깊은 관계를 맺고 있는 미국에게는 중대한 대외정책 사안이자 국내적으로도 꽤 함의가 큰 문제이다.

우선 우크라이나 전쟁 상황을 살펴보면, 모두가 주지하다시피 단기간 내에 러시아의 승리로 끝날 줄 알았던 전쟁이 예상치 못한 우크라이나 측의 선전으로 오히려 러시아 측이 밀리는 듯한 양상이 나타나기도 했다. 하지만 우크라이나 측의 반격 역시 시일이 흐르면서 기세가 주춤하는 경향을 보이면서 전쟁은 소강상태에 빠져, 2022년 2월24일 러시아의 우크라이나 전면 침공으로부터 근 21개월이나 지속되고 있다. 그림2-10에서 보듯이, 2023년 11월 현재 우크라이나군은 최초 침공 당시 러시아군이 점령했던 지역의 52%를 수복했지만, 여전히 남부 지역 영토의 상당 부분이 러시아군 통치 아래에 있는 상태이다.

〈그림2-10〉 러시아-우크라이나 전쟁 상황 변화



Nov 2022: Ukraine regains ground Nov 2023: Ukraine advances



출처: BBC, “Ukraine in Maps: Tracking the War with Russia” (Nov. 16, 2023), <https://www.bbc.com/news/world-europe-60506682>, 검색일:2023.11.20.

바이든 행정부는 전쟁 발발 직전부터 러시아의 공격을 경고하고 규탄했고, 전쟁 발발이 후 대러 압박과 대우크라이나 지원에 서방 세계의 단합된 대응을 이끌어 내면서 중국이나 러시아와는 대별되는 성공적인 외교적 리더십을 과시했다. 실제 미국이 바이든 대통령 취임 이래 2023년 11월 20일 현재까지 우크라이나에 제공한 군사지원은 총 440억 달러 상당이었고, 전쟁 발발 이후 액수만 따지면 420억 달러에 달하는 지원을 했다고 한다. 내용 면에서도 병력의 직접 파병만 제외하고는 유무인 항공기, 헬기, 탱크, 화포, 방공 및 대장갑 무기, 미사일 등 우크라이나군이 요청하는 무기와 장비 거의 대부분을 제공했다.¹³⁾ 물론 우크라이나에 대한 지원은 미국에만 그치지 않았고, 유럽연합 국가들 역시 많은 군사 및 재정적 지원을 해오고 있다. 유럽연합은 2023년 9월 29일 현재까지 총 829억 유로의 지원을 했는데, 그중 경제적 및 인도적 지원으로 310억 유로, 피난민 구호에 170억 유로, 그리고 군사지원으로 252억 유로가량을 제공하였다.¹⁴⁾

군사전문가들의 분석에 따르면, 바로 그런 미국과 서방 국가들의 적극적 지원 덕분에 우크라이나가 러시아와의 전쟁에서 잘 버텨내고 있다고 한다. 물론 러시아가 사정상

13) U.S. Dept. of State, “U.S. Security Cooperation with Ukraine” (Nov. 20, 2023), <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-ukraine/>, 검색일:2023.11.21.

14) European Council, “Infographic: EU Solidarity with Ukraine,” <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-solidarity-ukraine/>, 검색일: 2023.11.20.

완전한 총력전 태세로 공세를 취할 수 없는 것도 이유이긴 하지만, 반대로 그렇기 때문에 더더욱 우크라이나에 대한 서방의 지원이 긴요하다는 논리가 타당성을 얻게 된다.¹⁵⁾

그런데 어떤 일이건 오랜 지속은 피로감을 낳기 마련인데, 소강상태에서 긴 전쟁의 지속은 더욱 더할 것이다. 러시아군의 만행을 경험하고 수많은 가족과 친지들의 희생을 경험한 우크라이나 국민의 경우는 사활을 걸고 반드시 승리할 때까지 전쟁 지속을 주장하겠지만, 미국과 유럽에선 작지만 서서히 우크라이나에 대한 지원 지속에 대한 회의와 반대의 목소리가 확산되는 양상이다. 미국 CNN의 최근 설문조사에 따르면, 미국민 55%가 우크라이나 지원 예산 책정을 반대하고, 51%가 할만큼 했다고 생각한다고 한다. 이는 전쟁 초 2022년 2월 62%에 달하는 미국민들이 우크라이나를 위해 더 많은 지원을 해야 한다고 했던 것과 비교하면 지원에 대한 피로감이 점차 높아감을 확인할 수 있는 대목이다.¹⁶⁾ 유럽의 경우는 과거 구소련 위협에 대한 기억이 남아 있어 아직은 비교적 단합이 잘 유지되는 듯하지만, 이번 겨울을 지나며 에너지의 수급 차질이나 가격 상승을 또 한 차례 더 경험하고 나면 어떻게 반응이 달라질지는 장담할 수 없다. 그래서 협상 가능성이나 협상 중재국에 대한 언급들이 조금씩 나오기는 하지만, 워낙 우크라이나와 러시아의 입장이나 이해관계가 차이가 나서 좀처럼 협상의 성사는 고사하고 개시조차도 매우 불투명한 상황인 것이다.

이런 우크라이나의 답답한 상황은 바이든 행정부엔 난제이다. 전쟁 발발 이후 서방 세계의 단합된 대러 대응을 성공시키고 반독재 국가의 가치외교를 내세우는 바이든 행정부로서는 우크라이나 지원 정책은 큰 성과이자 다음 대선에서도 내세워야 할 공약에 가깝다. 그런데 공화당의 입장은 다르다. 이미 최근 새로 하원의장에 선출된 공화당 강경파 마이클 존슨 의원은 당선 후 곧바로 우크라이나와 이스라엘 지원을 모두 담은 결의안에서 우크라이나를 제외하고 이스라엘 지원만을 담은 수정법안을 상정해서

15) Fredrick W. Kegan, "If the West cuts aid to Ukraine, Russia will win, If the West leans in, Ukraine can win," Institute for Study of War(ISW) Press (Nov. 15, 2023), <https://understandingwar.org/backgroundunder/if-west-cuts-aid-ukraine-russia-will-win-if-west-leans-ukraine-can-win>, 검색일: 2023.11.20..

16) Jennifer Agiestar, "CNN Poll: Majority of Americans oppose to more aid for Ukraine in war with Russia" (Aug. 8, 2023), <https://edition.cnn.com/2023/08/04/politics/cnn-poll-ukraine/index.html>, 검색일: 2023.11.1.

통과시켰기 때문이다. 따라서 우크라이나 전쟁의 지루한 지속 하에 우크라이나에 대한 지원을 계속하는 일은 바이든 대통령에게는 상당한 정치적 부담이 될 가능성이 크다고 하겠다.

이스라엘-하마스 분쟁의 경우는 사뭇 다른 양상이다. 이스라엘에 대한 지원은 미국 국내 정치적으로는 큰 문제가 되지 않는다. 양국 유대관계의 역사가 워낙 오래된 데다, 미국 정계와 사회에서 유대인들의 막강한 영향력은 워낙 정평이 나있어서 민주당이나 공화당 가릴 것 없이 이스라엘에 대한 지지와 지원에 반대하지 않기 때문이다.

대신 국제적으로는 어떤 상황에 직면하게 될지는 아직 불분명하다. 왜냐하면 흔히 이스라엘의 무력 불사 강경책으로 인해 이스라엘-팔레스타인 문제에서는 약자이며 피해자는 팔레스타인으로 간주되는 경향이 더 크기 때문이다. 다만 이번에 대대적 기습공격을 행한 하마스의 경우는 팔레스타인 자치정부 전체에 대한 대표성이 약한 데다 그 이전 악명 높은 테러활동으로 인한 부정적 이미지로 인해 국제여론이 곧바로 하마스 편으로 기울지는 않고 있다. 하지만 가자지구 점령을 위한 이스라엘 반격이 시작되면서 민간인과 민간시설에 대한 공격 사실들이 보도되면서 국제여론의 향방이 동요하고 있기 때문에 추후 상황은 좀 더 지켜봐야 할 것으로 판단된다. 그런 연유로 바이든 행정부 역시 하마스의 기습공격과 민간인 납치행위를 비난하면서도 이스라엘군에게 최대한 절제되고 필수적인 군사작전 시행을 촉구하고 있다. 하지만 이스라엘 정부와 군이 그런 경고를 무시하고 자칫 무리한 무력행사를 자행할 경우에는 국제여론은 물론 미국 국내에서도 비판의 목소리가 커지게 될 것이다. 그렇게 되면 국제사회의 비난으로 인한 외교적 리더십에 손상을 입는 것뿐만 아니라 인권을 강조해 온 민주당과 진보적 NGO들의 지지를 기반으로 하는 바이든 대통령의 재선 시도는 상당히 큰 난관에 봉착할 가능성이 높다.

V. 우리 안보에의 영향과 함의

이제까지 살펴본 2023년 미국 정세와 내년도 전망을 한마디로 표현한다면 불확실성이다. 사실 불확실성은 정세 분석에서 거의 항상 사용되는 특징이고 최근 수년간은 더욱 더 많이 사용되는 표현이기도 하다. 그래서 심지어 “초불확실성(hyper-uncertainty)”이란 말이 통용될 정도이다. 하지만 현재 국제질서의 향방이나 그걸 견인하는 미국의 정세 역시 모두 불확실한 것이 사실이다. 그만큼 변화가 심한 역동적

시기라는 말이다.

그런데 그런 불확실성 속에서도 올해와 내년도 미국 정세의 가장 분명한 핵심 요인은 대선일 것이고, 그에 따라 미국의 대외정책 역시 올해부터 대선을 염두에 둔 전략적 행보로 행해지는 것이 많다고 봐야 할 것이다. 바야흐로 정치가 모든 것을 좌지우지하는 때이란 의미이다. 하지만 문제는 대선의 향방 자체가 또한 매우 불확실하다는 점이다. 비록 바이든과 트럼프의 재대결이 비교적 확실시 되는 상황이지만 그 역시 장담할 수는 없으며, 또 그 둘이 재대결을 할 경우에도 누가 당선될지도 확실치 않은 상황이다. 바이든의 재당선 시는 정책의 연속성으로 인해 예측 가능성이 커지겠지만, 만약 트럼프가 재선된다면 국제정치는 의외성과 불안정성으로 가득 차게 될 것이다. 그렇게 된다면 우리의 안보 상황 역시 매우 혼란에 빠지게 될 가능성이 높다. 따라서 가장 일차적으로 우리가 대비해야 할 것은 트럼프의 재선 성공 시 대응 방안 마련이다.

그러면 이제부터는 앞에서 논의한 올해 미국 정세 변화가 우리 안보에 주는 영향과 함의에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보기로 하자. 크게 볼 때 함의는 세 가지 정도로 요약된다. 첫째는 기회 요인으로 한중 관계 관리에 좀 더 유연성을 가질 수 있을 것이다. 올해 미국과 중국이 당분간 노골적 경쟁에서 한발 물러나 소통과 대화를 통한 관계 조정에 나섰다기 때문이다. 미중 관계의 해빙은 우리를 포함해서 양국 모두와 긴밀한 관계를 맺은 국가들에게 보다 더 넓은 자율적 활동 공간을 제공해줄 수 있다. 어느 한쪽만을 항상 택해야 하는 것이 아니라 사안이나 분야에 따라 선별적인 태도와 관계를 정립해 나갈 수도 있게 된다는 말이다. 더구나 비록 바이든 행정부가 무역정책의 방향을 탈중국화에서 위협감소 쪽으로 수정했다고 하더라도, 위협감소를 위한 분리추진 분야가 여전히 우리에게 중요한 중국과의 교역 분야이므로 미중 관계가 계속 경색되었다면 매우 곤혹스러운 처지에 놓일 뻔하였다. 따라서 현 상황을 우리 나름의 점진적 공급망 다변화의 기회로 삼고 신중하고 세심한 대중 관계 관리를 추진해야 할 것이다. 물론 한미동맹 강화에다 한·미·일 삼자 안보협력까지 강화하기로 미국과 굳게 약속한 마당에 지나친 대중 접근 시도에는 여전히 제약이 따를 것이다. 하지만 반대로 그런 강화된 한미 및 한·미·일 안보협력을 전략적으로 잘 활용한다면 오히려 좀 더 다른 건설적 한중관계 정립에 도움이 될 수도 있을 것이다.

둘째는 도전요소로 북핵 문제 해결의 지체이다. 그렇지 않아도 바이든 행정부는 우크라이나 전쟁 지연과 대만 사태에 대한 관심 고조로 북핵 문제 해결에는 낮은 정책적 우선순위를 매겨 왔다. 그런데 최근 이스라엘-하마스 분쟁까지 발발하면서 재선을

최우선적으로 고려할 수밖에 없는 바이든 행정부로서는 다른 지역에선 무조건 현상유지를 목표로 할 것이다. 따라서 북핵 문제 해결은 점점 더 후순위로 밀려날 가능성이 크다. 그런 방관을 틈타 북한이 핵과 미사일 능력의 고도화를 완성하게 된다면 비핵화는 영원히 불가능하게 될 것이다. 결국 그렇게 되면 북한 핵보유를 기정사실화하고 핵군축 협상에 나설 수밖에 없는 참담하고 우려스런 상황에 처할 가능성이 매우 커진다. 아니면 관심 끌기와 몸값 올리기에 혈안이 된 북한이 그 이전에 자극적인 도발 행위를 통해 역내 긴장을 고조시키거나 위기 국면을 조성하게 된다면, 우리는 외교나 군사적으로는 물론 경제적으로도 큰 어려움에 처하게 될 것이다. 따라서 북핵 해결을 위한 우리 자체적 노력과 미국 및 주변국과의 공조 방안 모색에 한층 더 심혈을 기울여야 할 것으로 보인다.

셋째는 도전이자 기회 요소로 한미동맹의 지역적 역할 확대이다. 그간 높은 대중 무역의존도와 북한 비핵화 관련 중국의 긍정적 역할 기대로 인해 우리는 한미동맹의 지역적 역할 확대에 다소 주저해 온 것이 사실이다. 그런 역할 확대가 자칫 중국에게 미국의 대중 봉쇄정책에 동참하는 것으로 오인받을 것을 우려한 때문이다. 그러나 날로 높아지는 북한 핵과 미사일 능력과 북핵 해결에 소극적인 중국의 태도 견지에 더 이상 우리의 생존이 달린 북한 핵에 대한 억지력 확보를 미룰 수 없게 되었다. 그리하여 올해 4월 한미 정상 간 “워싱턴 선언”을 통한 한미동맹 강화를 천명하고, 8월에는 캠프 데이비드에서 3국 정상이 만나 한·미·일 안보협력 증대 약속을 담은 “정신”, “원칙”, “공약” 등 3개의 합의문을 발표하였다. 그리고 이들 약속과 합의는 북핵 억제 및 방어를 가장 우선적 목표로 정했지만, 동시에 지역의 안정과 평화 증진을 위한 한미동맹과 한·미·일 3국의 역할 확대도 또 다른 목표로 설정하였다. 비록 그런 목표 설정이 우리의 심각한 안보 우려에 대한 중국 정부의 소극적 태도에 실망한 결과이지만, 중국은 여전히 한미동맹의 지역적 역할 확대나 한·미·일 3국 안보협력에 대해 비판적이다. 바로 이런 중국의 태도가 도전적 요소라고 할 수 있다. 그런데 반대로 그런 지역 역할 확대가 반드시 우리의 지역 역할 확대로 이어질 필요는 없다는 점은 기회 요인이다. 즉, 지역 안정을 위한 한미동맹이나 한미일 3자 협력의 역할 중 우리는 대북 위협 방위 및 억제에 대해 더 많은 주도적 역할을 분담하고, 미국과 일본은 대북 역할은 줄이는 대신 다른 지역 안보를 위한 역할을 더 많이 분담하는 방법도 있다. 북한 위협에 대응하는 것 역시 지역 안보 증진에 큰 부분이기 때문이다. 물론 우리 역시 지역적 역할 확대를 위해 더 넓은 전역에서의 작전수행 역량을 구축함으로써 미래 잠재적 위협에 대응할 수 있는 토대 마련 계기로 삼을 수 있다면 그것도 기회 요인으로 작용할 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

- 김경희·정성조. “각자의 위기’서 만난 바이든·시진핑, 정상회담 손익계산서는?” 『연합뉴스』. 2023.11.16. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20231116149100009>.
- Agiestar, Jenifer. “CNN Poll: Trump narrowly leads Biden in hypothetical rematch.” Nov. 7, 2023. <https://edition.cnn.com/2023/11/07/politics/cnn-poll-trump-biden-matchup/index.html>.
- Alden, Edward. “Biden’s Turn Against Trade Makes It Hard To Win Friends.” Foreign Policy. Jun. 22, 2023. <https://foreignpolicy.com/2023/06/22/biden-end-free-trade-ustr-economy-fta-wto-protectionism-geopolitics/>.
- BBC. “Ukraine in Maps: Tracking the War with Russia.” Nov. 16, 2023. <https://www.bbc.com/news/world-europe-60506682>.
- Bush, Richard, et. al. “American Strategy for the Indo-Pacific in an Age of U.S.-China Competition.” Global China. Brookings. Sep. 2022.
- Collinson, Steven. “Takeaways from Biden-Xi Summit, where low expectations were met.” CNN. Nov. 16, 2023. <https://edition.cnn.com/2023/11/15/politics/takeaways-biden-xi-summit/index.html>.
- Congressional Budget Office. “An Updated Economic Outlook: 2023 to 2025.” Jul. 2023. <https://www.cbo.gov/system/files/2023-07/59258-econ-outlook.pdf>.
- Der Leyen, Von. “Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the need for a coherent strategy for EU-China relations.” Apr. 18, 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2333.
- European Council. “Infographic: EU Solidarity with Ukraine.” <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-solidarity-ukraine/>.
- FiftyThirtyEight. “Who’s ahead in the national polls?” <https://projects.fivethirtyeight.com/polls/president-primary-r/2024/national/>.
- _____. “How popular is Joe Biden?” <https://projects.fivethirtyeight.com/biden-approval-rating/>.
- _____. “Who’s ahead in the national polls?” <https://projects.fivethirtyeight.com/polls/president-primary-r/2024/national/>.

com/polls/president-primary-r/2024/national/.

Gerwitz, Paul. “Words and Policies: ‘De-risking’ and China Policy.”

Commentary. Brookings. May 30, 2023.

Goldmacher, Shane. “Trump leads in 5 critical states as voters blast Biden,

Times/Siera poll finds.” Nov. 5, 2023. <https://www.nytimes./2023/11/05/us/politics/biden-trump-2024-poll.html>.

Haas, Ryan, et. al. “A Course Correction in America’s China Policy.” Global

China, Brookings. Nov. 2022.

Kegan, Fredrick W. “If the West cuts aid to Ukraine, Russia will win. If

the West leans in, Ukraine can win.” Institute for Study of War Press. Nov. 15, 2023. <https://understandingwar.org/backgrounder/if-west-cuts-aid-ukraine-russia-will-win-if-west-leans-ukraine-can-win>.

Levitsky, Steven, and Daniel Ziblatt, How Democracies Die. UK: Penguin

Random House. 2018.

Pew Research Center. “Polarization in today’s Congress has roots that go

back to decades.” Mar. 10, 2023. <https://www.pewresearch.org/short-eads/2022/03/10/the-polarization-in-todays-congress-has-roots-that-go-back-decades/>.

_____. “Declining share of Republicans saying that it is important to

prosecute Jan. 6th rioters.” Sep. 15, 2023. <https://www.pewresearch.org/politics/2021/09/28/declining-share-of-republicans=say-it-is-important-to-prosecute-jan-6-rioters/> · wjq.

_____. “Americans’ feeling about politics, polarization, the tone of political

discourse.” Sep. 19, 2023. <https://www.pewresearch.org/politics/2023/09/19/americans-feelings-about-politics-polarization-and-the-tone-of-political-discourse/>.

_____. “Americans’ dismal views of the nation’s politics.” Sep. 19, 2023.

<https://www.pewresearch.org/politics/2023/09/19/americans-dismal-views-of-the-nations-politics/>.

Reuters. “2024 US presidential election: who are the candidates?” Nov. 11,

2023. <https://www.reuters.com/world/us/who-are-candidates-running->

- 2024-us-presidential-election-2023-09-19/.
- Sutton, Trevor, and Mike Williams. “A New Horizon in the U.S. Trade Policy.” Center for American Progress. Mar. 14, 2023. <https://www.americanprogress.org/article/a-new-horizon-in-u-s-trade-policy>.
- U.S. Dept. of State. “U.S. Security Cooperation with Ukraine.” Nov. 20, 2023. <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-ukraine/>.
- USTR. “Ambassador Katherine Tai’s Address at the National Press Club on the Resilience of Supply Chain.” Jun. 15, 2023. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2023/june/ambassador-katherine-tais-remarks-national-press-club-supply-chain-resilience>.
- Van Nostrand, Eric, and Tara Sinclair, “The U.S. Economy in the Global Context.” U.S. Dept. of Treasury. Oct. 26, 2023. <https://home.treasury.gov/news/featured-stories/the-us-economy-in-global-context>.
- Wells, Dylan, et. al. “Many now see Haley as a top Trump’s challenger: She faces many hurdles ahead.” Washington Post. Nov. 22, 2023. <https://www.washingtonpost.com/elections/2023/11/21/haley-trump-desantis-republican-presidential/>.
- White House. “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institute.” Apr. 27, 2023. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>.
- Zengerie, Patricia. “US Senate approves three military promotions, despite Republican’s blockade.” Reuters. Nov. 23, 2023. <https://www.reuters.com/world/us/us-senate-approves-three-military-promotions-first-woman-joint-chiefs-2023-11-02/>.

제 3 장 중국 정세

국방대학교 유 동 원

- I. 국내 정치와 경제
- II. 외교 전략과 대미 정책
- III. 한반도 안보와 한중관계에 대한 함의

I. 국내 정치와 경제

본 연구는 지난 1년간(2022.11-2023.10) 중국에서 개최되거나 기획한 주요 정치행사와 정상회담, 국제회의, 공동성명, 정치담화문 등을 종합 분석하여 한국의 안보, 국방에 영향을 미치는 핵심 요인 도출을 도출하고자 한다. 중국의 안보정세의 주요 핵심요인은 중국의 국내정치·경제, 외교전략, 대미 정책, 대대만 정책, 대한반도 정책으로 구분할 수 있다.

먼저 중국의 국내정치는 2023년 3월 개최된 양회(兩會), 즉 전국인민대표대회와 정치협상회의 전국위원회 회의를 중심으로 분석할 것이다. 중국의 외교전략은 동기간에 시진핑을 비롯한 중국의 지도부의 국제회의와 정상회담에서의 담화, 외교부 성명과 기자회견 등을 분석할 수 있다. 이를 통해 중국의 세계관, 즉 국제정세에 대한 입장을 파악하고 외교전략을 검토, 특히 코로나 19 이후 강화되고 있는 공세적 중국외교를 분석할 것이다.

중국의 대미정책, 대만정책, 한반도정책 분석은 시진핑과 외교부장의 정상회담, 담화, 신년사, 주요 국제회의에서의 발언을 토대로 진행된다. 중국의 정책 변화와

국제정세변화가 한국의 다양한 안보 영역에 미칠 영향을 자세히 분석하고 이에 대응 전략을 모색하고자 한다. 그리고 미중관계, 특히 미국과 중국의 공급망 경쟁 가속화, 미국과 대만의 경제협력 강화에 따른 미중 갈등이 한국에 미칠 영향에 대한 대응을 고찰한다. 마지막으로 한·미·일 지역안보협력체제의 강화 등 한·중 간 도전 요인과 한반도 정세와 산업 공급망의 안정을 위한 양국 협력 요인 공존하는 상황에서 우리의 대응책 모색할 것이다.

2023년은 코로나 팬데믹의 충격에서 점차 벗어나 세계는 일상으로 회복과 보다 나은 세상을 준비하기 시작하고 있다. 하지만 코로나19 팬데믹 여파, 러시아-우크라이나 전쟁, 미·중 패권 경쟁, 글로벌 경제 위기 등 여러 위기 요인이 겹치면서 세계정치, 경제와 안보의 불확실성이 가중되고 있다. 러시아의 우크라이나 침공과 미중 간 갈등의 심화로 인해 세계는 더욱 복잡하고 위협한 상황이 전개될 수 있다.

이러한 가운데 중국은 2022년 10월 중국공산당 20차 당 대회와 2023년 3월 전국인민대표를 통해 향후 중국의 국정 운영 방향의 윤곽을 드러내었다. 그 내용은 2049년까지 ‘사회주의 현대화 강국’을 건설하겠다는 그간의 방침을 재확인하고 이를 위한 ‘단결’과 ‘분투’를 강조하였고, 이는 대내적으로는 시진핑을 중심으로 단결하고 대외적으로는 중국을 위협하는 외세에 맞서겠다는 의도를 명확히 하고 있다.

그리고 이를 정책적으로 실행할 시진핑 집권 3기 당과 정치 지도부는 예상대로 시진핑 측근들로 구성되었다. 시진핑 주석은 등소평 이후 중국 당정 최고 지도자의 임기를 2회 10년으로 제한해온 관례를 깨고 시진핑 총서기의 3연임이 확정하여 그동안 시진핑 총서기가 추진해온 정책 방향이 향후 장기간 지속될 것이며 대외관계에서 있어 핵심이익을 놓고 강경한 자세를 취할 가능성이 농후해졌다고 볼 수 있다.

1. 국내 정치

2023년은 시진핑 주석의 집권 3기가 본격적으로 시작되는 해이다. 중국은 미·중 전략적 경쟁 구도 하에서 미국을 중심으로 한 자유주의 국가들의 자국에 대한 견제 기조에 대응해 내부적으로 ‘사회주의’와 ‘중화주의’를 중심으로 ‘사회적 결속’을 강화할 것으로 전망된다. 최근 중국은 경제활동 재개에도 경제 성장의 둔화 등 민생 여건이 악화되자 이를 강력한 사회 통제를 통해 해결하려고 노력해왔다. 특히, 2022년 2월의 베이징 동계올림픽과 10월의 20차 당 대회를 통해 지도부의 위기관리 능력 및 사회주의와 공산당 1당 지배 체제의 우월성을 강조해왔다.

그리고 20차 당 대회 ‘보고’(2022.10)에서 시진핑 주석은 ‘사회주의’와 ‘중화민족’이라는 두 가지 요소를 결합할 것을 요구하고 있으며, 중국은 사회주의와 민족 주의 두 이데올로기를 활용한 사회적 기강 확립을 시도할 것으로 보인다. 특히 미·중 경쟁에 효과적으로 대응하기 위한 현실적인 방안으로서 시진핑 1인 권력 집중 현상이 가속화될 것으로 전망된다.¹⁷⁾

이러한 1인 권력 집중 현상은 2023년 3월 개최된 양회(兩會)에서 현실화 되었다. 이번 양회의 가장 큰 특징은 향후 5년 동안 중국을 이끌 시진핑 집권 3기 체제를 완성했다는 점이다. 시 주석은 지난해 10월 중국공산당 20차 전국대표대회(20차 당 대회)에서 중국 역사상 처음으로 당 총서기직을 3연임을 한 데 이어, 이번 전국인민대표대회(전인대)에서 만장일치로 국가주석직 3연임을 결정지었다. 시진핑은 전인대(3월 10일)에서 국가주석과 중앙군사위원회 주석에 선출됐고, 관례에 따라 당 서열 2위인 리창(李強)은 국무원 총리에, 3위 자오러지(趙樂際)는 전인대 상무위원장, 그리고 4위 왕후닝(王滬寧)이 정협 주석을 맡게 됐다. 이로써 시진핑은 당과 군을 아우르며 국가를 대표하는 ‘1인 장기 집권 체제’를 완성했다.

1982년 개정된 헌법 이후 중국의 권력 구도는 ‘종신 지도자’를 경계하기 위해 헌정주의에 입각한 권력 체계를 지속해왔다. 이처럼 덩샤오핑 집권기 이래 실천되어온 최고 지도자의 10년 임기 관행은 과거에 비해 안정적인 권력 승계를 담보하면서 중국 정치의 강점으로 평가되어왔다. 그러나 2012년 집권한 시진핑은 집권 2기에 공산당 당장은 물론 헌법에 ‘신시대 중국 특색 사회주의에 대한 시진핑 사상’을 명기하고 ‘역사결의’를 통해 장기집권의 기반을 확보했다. 그리고 20차 당 대회와 올해 양회를 통해 당(黨)·군(軍)·정(政)을 모두 장악해 명실상부한 중국 최고 지도자로서의 입지를 재확인했다. 시 주석은 이어 국무원에 최측근들을 대거 기용했고, 주요 과제를 당이 맡도록 하는 조직 정비도 마쳤다. 당과 정부를 장악한 시 주석은 “금세기 중반까지 사회주의 강국을 건설하겠다”며 미국을 뛰어넘겠다는 의지를 밝혔다.

행정부 수반인 국무원 총리에 오른 리창은 저우언라이를 제외하면 중앙 정부 경험이 없고 부총리를 거치지 않은 유일한 총리로 대내외적 악재에 직면하여 위드코로나에 이은 경제활동 재개를 통해 경기 반등에 성공해야 하는 막중한 임무를 지게되었다. 결과적으로 이번 양회는 20차 당대회의 연속선상에서 경쟁파벌을 배제한 채 시

17) 김한권·표나리·최진백, “2023년 중국 정세전망,” 『IFANS FOCUS』(2023.1.30.).

주석의 최측근으로만 구성된 인선과 함께 시진핑 일인 지배가 더 공고화되었다. 리창은 시진핑이 2002~2007년 저장(浙江)성 당서기 재임 시 판공청 주임으로 일하며 인연을 맺었으며, 시진핑의 저장성 인맥인 ‘즈장신군(之江新军)’으로 분류된다. 2012년 말 시진핑이 당총서기로 선출되면서, 리창은 저장성 성장, 장쑤(江苏)성 당서기, 상하이(上海) 당서기 등 요직을 거쳤다. 중국에서 총리는 중국의 국외 투자, 국내 사업권과 인허가권을 책임지기 때문에 리창 총리는 향후 5년간 중국 경제 활성화를 위해 막강한 권한을 행사할 것으로 예상된다.¹⁸⁾

전인대 상무위원회 위원장에는 자오러지(赵乐际) 중앙정치국 상무위원이 선출됐다. 자오러지는 산시(陕西)성 시안이 본적이며 시진핑의 최측근 인사로 분류된다. 그는 2012년 공산당 중앙정치국 위원으로 선출된 뒤, 2012년 18차 당대회 때 중앙정치국원에 입성해 5년간 당중앙조직부(党中央组织部) 부장을 맡아 당 조직과 인사 업무를 총괄했다. 5년 뒤 2017년에는 당 서열 6위로 중앙상무위원이 된 그는 왕치산(王岐山)에 이어 당중앙기율검사위원회(党中央纪律检查委员会) 서기를 맡아 반부패 운동을 전개했다.¹⁹⁾

국무원 부총리 4명 중 수석 부총리를 맡은 덩쉐샹 역시 시 주석의 상하이시 당 서기 시절 비서실장을 맡았던 인물이다. 금융 분야 부총리를 맡은 허리핑 역시 시 주석의 부하로 오랜 인연을 맺었다. 이외에 군부 조직과 국무위원 등에도 시 주석의 측근들이 대거 기용됐다.

이번 양회에서 핵심 분야를 당으로 이관하는 방식의 당정 간 조직 개편도 이뤄졌다. 시 주석을 중심으로, 당이 정부를 이끄는 ‘당강정약’ 기초가 더욱 분명해졌고, 전반적인 사회 통제가 강화될 것으로 보인다. 즉 이번 양회에서 발표된 정부 기구 개혁에서 ‘당정 분리’ 개혁을 포기하고, 당의 정부에 대한 절대적인 영도인 당강정약(당의 권한은 강해지고 정부는 약화, 黨强政弱)이 기구 개혁의 원리로 자리 잡았다. 이는 행정 효율성과 전문성을 추구하는 국무원 정부 조직과 시진핑에 대한 충성과 이데올로기를 중시하는 당 조직이 충돌할 경우 행정 효율성과 전문성을 희생하고 정치적인 논리를 우선시하겠다는 것이다.

특히 시진핑 정부가 중시하는 영역인 과학기술과 금융 분야에서 당의 정부

18) 김진용, 2023년 양회(两会)와 중국의 권력 구조 평가, 『동서중국』, Vol.15 (2022).

19) 위의 글.

지배와 통제가 강화된다. 예를 들어 당 중앙에 중앙과학기술위원회를 신설하여 국무원의 과학기술부를 관리하고, 국무원 내 분산된 금융감독 관리 기능을 신설된 국가금융감독관리총국에 집중시켜 당 중앙조직 금융공작위원회가 이를 관할하는 것이다. 또한, 데이터에 대한 통제력 강화를 위해 국가데이터국을 신설하였다.

마지막으로 경찰, 테러, 이민, 호적, 교통 등 기능을 담당했던 국무원의 공안부와 국가안전부 등의 산하 부서를 분리해서 당 중앙에 신설되는 중앙내무공작위원회로 이관할 것으로 보인다. 이러한 당 조직 신설은 양회가 끝난 이후 당 내부 절차를 통해 이루어질 것이다. 이러한 당의 정부 침투와 통제강화는 중국의 발전을 저해하는 요인으로 작용할 것이다. 왜냐하면, 효율성과 전문성 대신 정치적인 논리가 정책을 주도하면 중국 정부 조직이 경직되면서 변화하는 시대에 맞춰 개혁을 추진할 수 있는 기민성과 탄력성을 떨어뜨리기 때문이다.²⁰⁾ 시진핑 주석이 3연임을 추구한 동인(動因)은 개인의 권력 의지에서 비롯된 측면이 크지만, 후진타오 집권 말기와 시진핑 집권 초기 출현했던 중국공산당 안밖의 혼란과 이로 인한 위협 인식도 중요하게 작용하였다.

〈표3-1〉 양회 기간 중 확정된 주요 인선

당 서열	성명	당 및 정부 직위
1	시진핑(習近平)	국가 주석, 당총서기, 중앙군사위 주석
2	리창(李強)	국무원 총리, 정치국 상무위원
3	자오러지(趙樂際)	전국인대 상무위원장, 정치국 상무위원
4	왕후닝(王滬寧)	전국 정협 주석
5	한정(韓正)	국가 부주석 평당원
6	딩쉐샹(丁薛祥)	국무원 부총리, 상무부 총리, 정치국 상무위원

20) 이재영, “2023년 중국 양회(兩會)를 통해 본 ‘피크차이나(Peak China)’ 가능성과 한반도에 주는 함의,” 『KINU on line series』, CO 23-11; 양갑용, “양회를 넘어서 이제는 장기집권으로: 중국 2023년 양회 평가와 함의,” 『이슈브리프』, 425호 (2023.3.20.).

7	허리펑(何立峰)	국무원 부총리, 정치국 위원
8	장궈칭(張國清)	국무원 부총리, 정치국 위원
9	류궈중(劉國中)	국무원 부총리, 정치국 위원
10	리상푸(李尚福)	국무위원, 국방부장, 중앙서기처 서기
11	왕샤오홍(王小洪)	공안부장, 당 중앙군사위원
12	우정룡(吳政隆)	국무위원, 국무원 비서장, 중앙위원
13	선이친(譚貽琴)	국무위원, 중앙위원
14	친강(秦剛)	국무위원, 외교부장, 중앙위원
15	류진궈(劉金國)	국가감찰위 주임, 중앙서기처 서기, 중앙기율위 부서기

2000년대 중반 중앙 아시아의 ‘색깔혁명’, 2010년 ‘아랍의 봄’ 등 해외에서 민주화 분위기의 확산되자 사회주의의 위기를 절감하였고, 2000년대 후반부터 본격화된 미중 경쟁과 평화적 수단에 의한 체제 붕괴 소위 ‘화평연변’(和平演變)에 대한 중국의 오랜 우려는 시진핑 주석의 위기감을 크게 고조시켰으며, 그가 사회 및 사상 통제를 적극 강화하고 나서는데 주된 동기가 되었다.²¹⁾

지난 시진핑 집권 10년 간 중국 정치는 당의 영도강화와 권력 집중으로 요약되며, 내부 사상에 대한 통제가 강화되고, 대중들에 대한 정치 선전이 급증하였고, 집권 초기부터 시진핑 정권은 고위 당정 간부들의 부정부패에 대한 강력한 척결을 선포, 대대적인 부정부패 조사 및 처벌, 정풍 운동을 추진, 이 과정에서 자신과 다른 정치적 세력과 장애물들을 차례로 제거하였다. 그리고 시진핑으로의 권력 집중에서 중요한 점은, 상하이방, 공청단, 원로 그룹 등 덩샤오핑 시대 이래 중국 정계에서 막대한 영향력을 미쳐온 계파 또는 엘리트 그룹의 퇴진한 것이다. 상하이방, 공청단, 원로 그룹 등 제한적으로나마 독주를 견제해왔던 세력들이 사실상 사라지고, 중국 정치에서

21) 김규범, “시진핑 3기 지도부 분석 및 시사점: 지도부 인선과 대내외 정책 기초를 중심으로,” 『세종정책브리프』, No. 2023-06 (2023.5.9.).

권력분점 구조가 사실상 와해되었음을 보여준다. 직책과 제도들이 여전히 존재하기 때문에 집단지도체제의 틀은 남아 있다고 볼 수 있지만, 상무위원 및 정치국원들이 대부분 시 주석의 옛 부하들로 실제로는 상하 관계일 것으로 판단된다.

시진핑 3기 체제는 의사 결정부터 정책의 실행까지 높은 통일성, 일관성을 보일 것이며, 국가 자원의 종합적, 전면적 동원에 유리할 것으로 전망된다. 반면 매 사안에 있어 실제 수요보다 정치를 더 우선시하여 정책의 유연성 감소할 수 있으며, 하위 권력들의 눈치 보기로 인한 효율 저하는 단점으로 지적되었다. 1인 체제 공고화의 가장 큰 문제점은 후계자 양성에 부정적 영향을 미쳐 권력 이양 시 정치적 혼란 국면에 직면할 수 있다는 점이다. 따라서, 시진핑 3기 체제의 출범은 단기적으로 정치적 안정, 장기적으로 정치적 불안 요인이 증가했다고 평가할 수 있다.²²⁾

2. 경제

2023년 중국의 경제 상황은 적지 않은 도전에 직면할 것으로 전망된다. 중국 경제는 그동안 고도성장 그늘 아래 여러 문제들이 숨겨져 있었다. 그런데 중국 경제가 중·저속 성장 단계에 들어선 현 상황에서 그동안 누적된 문제들이 이제 본격적으로 대두되고 있다.

2022년 중국은 제로코로나 정책의 여파로 3% 성장에 그쳤다. 올해는 제로 코로나 정책 폐지와 경제활동 재개로 중국의 경기 반등을 기대하고 있지만, 미국의 제재와 우크라이나 전쟁과 같은 대외 악재, 지방 정부 부채와 부동산 경기 악화와 같은 대내 문제가 중국의 경기 반등에 어려운 상황에 처해 있다.²³⁾ 중국의 경제성장률이 하락하면서 점진적인 쇠퇴기로 간다면 대중국 무역의존도 높은 한국의 경제성장률도 하락 추세로 전환할 가능성이 크다.

2023년 중국 전국인민대표대회(전인대)는 주요 목표로 성장률 5.0% 내외, GDP 대비 재정적자 3.0% 내외, 소비자물가 3.0%, 도시 고용창출 1,200만개 등을 발표했다. 2023년 성장률 목표치를 5.0% 내외로 제시해 작년 목표 5.5% 내외(실제 성장률은

22) 김규범, “시진핑 3기 지도부 분석 및 시사점: 지도부 인선과 대내외 정책 기조를 중심으로,” 『세종정책브리프』, No. 2023-06 (2023.5.9.).

23) 이재영, 앞의 글.

3.0%)에 비해 낮은 수준으로 하향 조정하였고, 재정적자 비율을 3.0%로 설정해 작년 2.8%에서 확대하였다. 도시 실업률은 5.5% 내외, 신규 취업자 수는 1,200만명으로 작년 대비 100만명 확대하였고, 소비자물가 상승률은 작년과 동일한 3.0%로 제시하였다. 국방비 증가율은 7.2%로 작년 7.1%보다 확대하고 군사역량 강화를 강조하였고, 식량 및 에너지 공급 안정과 함께 친환경 정책 등도 지속 추진하기로 하였다. 올해 중점과제로 내수 확대, 고용 안정, 산업 현대화, 금융 리스크 방지, 대외개방 및 외자유치 확대 등을 언급하였다.²⁴⁾

2023년 상반기 중국 GDP는 5.5% 증가한 59조 3,034억 위안을 기록하였다. 2023년 2분기 GDP 성장률은 6.3%로, 전년 동기의 낮은 성장 기저효과를 감안한 시장 예상치(7.7%)를 하회하였다.²⁵⁾

〈표3-2〉 전인대 주요 경제목표

항목	2023년 목표	2022년		2021년	
		목표	실적	목표	실적
경제 성장률	5.0% 내외	5.5% 내외	3.0	6.0% 이상	8.1
GDP대비 재정적자	3.0	2.8	4.7	3.2% 내외	3.8
도시 신규고용(만명)	1,200	1,100	1,206	1,100	1,269
도시등록실업률	5.5% 내외	5.5% 미만	5.6	5.5% 전후	5.1
CPI 상승률	3.0% 내외	3.0% 내외	2.0	3.0% 내외	0.9
M2 증가율	합리적으로 운용	합리적으로 운용	11.2	합리적으로 운용	8.7

자료: 중국 국무원, CEIC, Bloomberg

국제통화기금(IMF)은 2023년 10월 10일 경제전망을 통해 2023년 중국 성장률을 5.0%로 예측했다. 종전 예상 5.2%에서 0.2% 낮췄다. 2024년 성장률은 종전 예상 4.5%에서 0.3% 포인트 내린 4.2%로 예상했다.²⁶⁾

GDP(분기별 성장률)

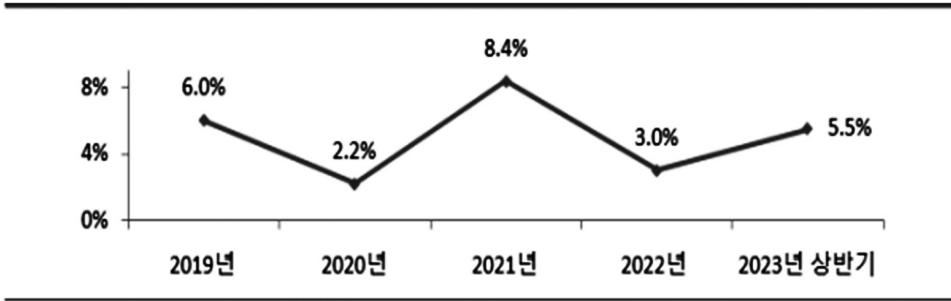
(‘22.Q3) 3.9% → (‘22.Q4) 2.9% → (‘23.Q1) 4.5% → (‘23.Q2) 6.3% → (‘23.Q3)

24) 李克強, “政府工作報告-2023年3月5日在第十四屆全國人民代表大會第一次會議上,” 『人民日報』 (2023.3.15.).

25) 한국무역협회, “2023년 중국 상반기 중국 경제무역 동향 및 하반기 전망,” 『CHINA Market Report』 (2023.7.30.).

26) “중국 2023년 3분기 4.9% 경제성장…부동산 부진에 둔화,” 『이코노믹포스트』 (2023.10.18.).

〈그림3-1〉 최근 중국의 GDP 성장률 추이



자료 : 중국 국가통계국

2023년 1~5월 對중국 외국인직접투자(FDI) 실제 사용액은 전년 동기대비 5.6% 감소한 843억 5천만 달러를 기록했으나 하이테크 첨단산업 투자는 7.5% 증가하였다. 대외적으로는 미·중 전략적 경쟁이 심화되면서 중국 중심으로 구성된 국제 공급망의 일부가 미국을 비롯한 자유주의 국가들을 중심으로 재편되면서 중국 경제도 이러한 변화에 적응하는 과정에 있다. 대외 수출이 전반적으로 부진하고 특히 대미 수출은 상당히 줄어들고 있다.

상반기 중국 수출액은 3.2%, 수입액은 6.7% 감소하였으며, 무역수지는 전년 동기대비 7.9%(약 300억 달러) 증가한 4,087억 달러(약 518조 원) 흑자 기록하였다. 미국(-17.9), EU(-6.6), 베트남(-5.9), 한국(-4.6%)으로의 수출이 감소하고, 한국(-24.9%), 대만(-24.3%), 일본(-17.0%), 미국(-3.7%)으로부터의 수입이 감소한 반면 러시아(19.4%), 호주(12.5%)로부터의 수입은 증가하였다. 컴퓨터 및 주변기기(-24.3%), 의류 및 부자재(-5.9%), 반도체 및 집적회로(-17.7%) 등 주요 수출 품목이 모두 감소하고, 원유(-10.9%), 반도체 및 집적회로(-22.4%), 철광석 및 정광(-5.0%) 등의 수입액도 감소하였다. 상반기 중국의 소매판매액은 전년 동기대비 8.2% 증가, 고정자산 투자는 3.8% 증가에 그쳤으며 환율은 7월 평균 7.1492위안/달러로 약세 기록하였다. 하반기에도 글로벌 수요 약세가 지속되면서 중국의 수출입에 영향을 미칠 것으로 예상되며, 부동산시장 침체, 제조업 경기 부진, 내수 소비의 완만한 회복 전망이다.

중국의 수출은 미-중 경쟁, 국내외 경기둔화 등으로 연초부터 수출 부진세 지속되고 있다. 특히 미국시장으로의 수출 부진이 장기화되고 있다. 트럼프 행정부가 부과한 추가 관세는 미국 수입시장에서 중국산 제품의 경쟁력에 큰 영향을 미쳤다. 특히 중국산 실리콘 웨이퍼, 가전, 가구 등 품목에 다른 나라에 비해 25%의 추가 관세가

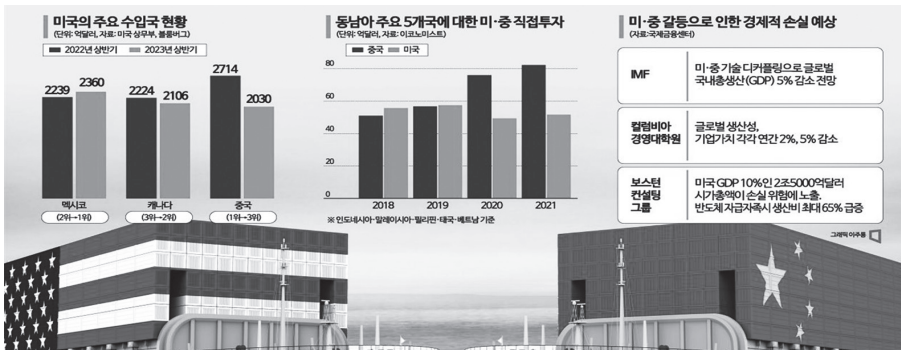
부과되면서 중국산 제품의 가격 경쟁력이 약화됐다는 분석이다. 리튬이온배터리를 예로 들면, 중국산의 수입 관세율은 베트남이나 인도산의 3배 수준이다. 중국 기업들이 동남아 등 지역에 공장을 설립하고 미국향 수출물량을 해외공장으로 이전하며 중국의 미국 수입시장 점유율에 영향을 미쳤다고 현지 전문가들은 보고 있다.²⁷⁾

〈표3-3〉 미국의 중국산 수입품 추가 관계 부과

시기	규모	추가 관세율
2018년 7월	340억 달러(818개 품목)	25%
2018년 8월	160억 달러(279개 품목)	25%
2018년 9월	2000억 달러(5,745개 품목)	10%
2019년 5월	2000억 달러 규모 (2018년 9월부터 추가 관세율 부과 5745개 품목)	추가 관세율 인상(10%→25%)
2019년 9월	3000억 달러(3,771개 품목)*	15%

중국은 최대 수출대상국인 미국으로의 수출을 비롯한 전체 수출이 부진세를 거듭하는 가운데 최근 중국이 미국의 1위 수입국 자리에서 밀려나며 대미 수출 회복 가능성이 화두로 부상하고 있다. 중국은 미국의 최대 수입국에서 3위로 밀려나 2023년 상반기 중국의 미국 수입 시장점유율은 2005년 이후 최저치를 기록했다. 미국 수입시장에서의 순위는 16년 만에 1위에서 3위가 됐다. 중국의 미국 수입 시장점유율은 미-중 경쟁 발발 이후 가파른 하향곡선을 그려왔다. 2023년 상반기 기준으로 13.3%를 기록했는데 2017년의 고점 대비 8.3%p 떨어졌다.

〈그림3-2〉 미국의 주요 수입국 현황



27) KOTR 중국 베이징무역관, “중국의 대미 수출 현황 및 전망” (2023.09.19.).

II. 외교 전략과 대미 정책

2023년은 코로나 팬데믹의 충격에서 점차 벗어나 세계는 일상으로 회복과 보다 나은 세상을 준비하기 시작하고 있다. 하지만 코로나19 팬데믹 여파, 러-우크라이나 전쟁, 미·중 패권 경쟁, 글로벌 경제 위기 등 여러 위기 요인이 겹치면서 세계정치, 경제와 안보의 불확실성이 가중되고 있다. 러시아의 우크라이나 침공과 미중 간 갈등의 심화로 인해 세계는 더욱 복잡하고 위험한 상황이 전개될 수 있다. 미중 간의 전략경쟁은 무역과 기술경쟁에 이은 미래성장동력 확보를 통한 국제질서 재편 경쟁을 넘어 가치와 체제 갈등으로 심화됐고, 우크라이나 전쟁은 민주주의 대 권위주의 세력 대결로 전환되고 있다.

이러한 가운데 중국은 2023년 3월 전국인민대표대회를 통해 시진핑 장기집권을 구체적 실행할 정치 인선을 완료하였다. 그리고 시진핑 장기집권 체제가 완성된 이후 중국 대외정책의 향방에 많은 국내외의 관심이 집중되고 있다. 장기집권에 대한 부정적 인식이 증가하고 있으며, 이에 따라 중국몽(中国梦) 실현을 위한 외교정책도 보다 강경하고 공세적으로 전개될 것이라는 견해가 제기되고 있다. 시진핑의 20차 당대회 업무보고 등 일련의 발언에서도 대만 문제를 중심으로 강한 주장과 외교적 수사가 제시되고 있어 이러한 공세적 외교 전개에 대한 전망에 힘을 보태고 있다.

하지만 시진핑 체제는 현재 국내적 상황으로 인해 경제발전과 정권안정에 필요한 협력적이고 안정적인 대외관계가 필요한 실정이다. 시진핑 주석이 20차 당대회 보고에서 ‘사회주의 현대화 강국 건설’이라는 국가 발전의 장기 목표와 비전을 핵심 과제로 제시하고 실현에 대한 강한 의지를 구체적으로 표명했다. 이러한 목표 실현을 위해서는 현재 중국 경제가 직면하고 있는 대내외의 환경은 불안정하고 불확실하며 심지어 경제 위기론마저 언급되고 있다. 일각에서는 중국의 경제성장이 정점을 찍고 구조적으로 하락하고 있다는 차이나 피크론(중국경제 쇠퇴론)도 제기되고 있다.²⁸⁾ 미국은 동맹과 우방 국가들을 대상으로 탈중국의 연대를 지속적으로 요청, 압박하고 있다. 결국 2023년 시진핑 외교는 보다 복잡하게 전개될 가능성이 크며, 구체적 상황, 영역, 대상에 따라서 상이하게 전개될 수 있다.²⁹⁾

28) Michael Beckley, "The Peril of Peaking Powers: Economic Slowdowns and Implications for China's Next Decade," *International Security* 48:1 (2023), PP.7-46; 이재영, 앞의 글.

이에 따라 시진핑 3기의 중국은 지속적 부상을 위한 국제환경의 창출과 국력에 상응하는 국제적 위상·영향력 확대라는 기존 대외정책 기조를 유지하면서 필요시 강경한 외교를 추진할 것으로 예상된다.³⁰⁾ 실지로 중국은 경제적 불확실성 속에서 미국, 유럽, 러시아와의 관계를 조율하면서 외교 전략을 상황에 따라 변화를 주고 있다. 중국은 미국의 대중국 압박에 대항하여 공세적 대응과 동시에 대화를 통한 위기 관리를 동시에 추구하면서, 러시아와의 관계를 유지하고, 서방(EU)과의 관계 강화에 주력하고 있다.

이러한 점들은 왕이(王毅) 외교부장은 2022년 12월 ‘2022년 국제정세와 중국외교 심포지엄’ 기조연설에서 드러난다. 그는 “2023년에는 중국 특색의 새로운 외교정책에 집중할 것이며, 그러나 미국이 진영 대결과 제로섬 경쟁을 추구했다”고 비판했다.³¹⁾ 그리고 왕 부장은 2023년 중국외교의 6대 과제에 대해 다음과 같이 소개했다. 첫째, 정상 외교와 핵심 업무를 더 잘 수행하고 보장해야 한다. 둘째, 전방위 외교 포석을 통일적으로 확대해야 한다. 셋째, 글로벌거버넌스의 최대 공약수를 지속적으로 모아야 한다. 넷째, 국가의 고품질 발전에 적극적으로 이바지해야 한다. 다섯째, 국익을 수호하기 위한 강력한 방어선을 지속적으로 구축해야 한다. 여섯째, 국제 전파력과 발언권을 높이는 데 힘써야 한다.³²⁾

한편 왕이 외교부장은 2021년 12월 30일 언론 인터뷰에서 2022년 중국의 8대 외교업무 중점에 대해 소개했다: 그 내용은 다음 8개로서, 첫째, 20차 당대회 개최 관련 외부 환경 조성, 둘째, 베이징 동계올림픽 개최 협조, 셋째, 글로벌거버넌스 체계의 변혁 추진, 넷째, 포스트 코로나 시대 도전에 능동적 대처, 다섯째, 글로벌 파트너십 확장, 여섯째, 국가 핵심이익 수호, 일곱째, 국내 개방 발전 적극 추진, 여덟째, 국민을 위한 외교 실천.³³⁾ 2022년과 2023년 왕이 부장의 기자회견 내용을 종합해보면, 2023년 중국외교는 정상외교, 전방위외교, 글로벌거버넌스 개혁,

29) 이동률, “2022년 중국 외교 평가와 시진핑 3기 외교 전망,” 『2022 중국정세보고』 (서울: 국립외교원, 2022.12.).

30) 이상국, “2023년 중국안보정세전망,” 『동북아안보정세 분석』 (서울: KIDA, 2022.12.16.).

31) 평화재단, “중국과 미국 중 선택? 그럴 수 없고 그렇게 해서도 안된다,” 『프레시안』 (2023.2.7.).

32) 왕이 외교부장, “2022년 국제 정세와 중국 외교 심포지엄”서 연설, 『인민망 한국어판』 (2022.12.26.).

33) “中 왕이, 2022년 중국 외교 8대 중점 소개,” 『신화망 한국어판』 (2022.1.1.).

핵심이익 수호, 국제발언권(전략적 내러티브) 제고 등을 중심으로 전개될 것으로 보인다.

전인대 기간에 가진 기자회견(2023.3.7.)에서 신임 친강 외교부장은 “중국은 ‘핵심이익 수호’를 사명으로 모든 형식의 패권주의 및 강권정치, 냉전식 사고방식, 진영간 대립 및 억제·탄압에 단호히 반대할 것이며, 국가주권·안보·발전이익을 단호히 수호할 것이다. 중국은 동반자관계를 통해 대국간 소통과 선의적 교류를 촉진 하고, 각국과 우호 협력을 발전시키며, 신형 국제관계 구축을 추진할 것”을 강조하였다. 다자주의 노선을 통해 인류운명공동체를 구축하고, 국제관계의 민주화를 추진하며, 세계 거버넌스를 보다 공정하고 합리적인 방향으로 이끌어 현재 직면한 인류 공동의 도전을 해결하기 위해 더 좋은 중국의 지혜와 방안을 기여할 것임을 밝혔다.

2023 전국인민대표대회 『정부업무보고』 주요 내용 리커창(李克强) 전임 국무원 총리는 3월 5일 전국인대 개막식에서 2023년의 발전 목표 및 주요 임무 등을 발표하면서, 글로벌 개발 이니셔티브(GDI: Global Development Initiative) 구현과 ‘인류운명공동체’ 건설 추진을 다시 한번 강조하였다. 그리고 홍콩·마카오·대만에 대해 기존의 정책을 지속할 것임을 재확인하고, 다만 대만에 대한 ‘양안 통일 촉진’ 및 교류의 필요성을 새롭게 포함시켰다.

그리고 GDI 구현과 인류운명공동체 건설을 위해, 시진핑 주석은 2023년 3월 15일 온라인으로 진행된 ‘중국 공산당과 세계정당 고위급 대화’ 연설에서 GDI와 글로벌안보 이니셔티브(GSI: Global Security Initiative) 외에 중국이 세계에 기여하는 또 다른 국제 공공재인 글로벌문명 이니셔티브(GCI: Global Civilization Initiative)를 제안하였다. 시 주석은 기초연설에서 세계문명구상(GCI)을 도입하여 각국이 “역사와 문화의 관련성을 최대한 활용”하고 “다른 문명의 가치에 대한 인식을 높이 평가하고 자신의 가치나 모델을 다른 사람에게 강요해서는 안된다”고 주장하였다.

이전에 제안된 GDI 및 GSI를 통해 GCI는 새로운 국제 질서에 대한 시주석의 비전을 요약하는 것으로 보인다. 중국 지도부와 국영 언론은 중국 공산당의 대화 회의를 러시아 및 미얀마와 같은 국가와의 외교적 접촉을 유지하거나 심화하는 것을 포함하여 전 세계 국가를 포용하려는 중국의 비전으로 묘사했다.³⁴⁾

34) Frederik Kelter, “Living the ‘Chinese Dream’: Beijing’s new world order,” Al Jazeera (Jun. 6, 2023).

다양한 세계 행위자들과 교류하려는 중국 정부의 의지는 실제로 최근 몇 달 동안 드러났다. 중국 외교는 2023년 3월 이란과 사우디 아라비아 간의 화해에 중요한 역할을 했다. 또한 같은 달에는 시 주석은 블라디미르 푸틴 러시아 대통령을 만나기 위해 모스크바를 방문했다. 그리고 3월 초 중국에서 에마뉘엘 마크롱 프랑스 대통령과 회담했고, 우르줄라 폰테어라이엔 유럽연합(EU) 집행위원장도 만났다. 이어서 3월 말에는 베이징에서 페드로 산체스 스페인 총리, 리셴룽 싱가포르 총리, 안와르 말레이시아 총리와도 연쇄 회담을 하여, 미국의 견제 속에 중국은 브라질 등 G 20 국가들과의 연대를 강화하고 있다.³⁵⁾

특히 시진핑은 3월 러시아를 방문하여, “요동치고 변화하는 세계에서 중국은 러시아와 함께 할 것이며, 새로운 시대의 중·러 전략적·실질적 협력을 위한 청사진을 그리겠다”고 언급했다. 한편, 흥미로운 것은 시진핑이 이번 러시아 방문에서 ‘중국 모델’로 우크라이나 중재에 나서겠다는 의지를 밝힌 점이다. 시진핑은 20일 러시아 리아노보스티통신 등에 게재한 기고에서 일대일로(육·해상 실크로드)와 함께 자신이 발표한 글로벌 발전·안전·문명 3중 이니셔티브를 언급하며 “세계와 시대, 역사의 변화 앞에 중국 방안을 제공하게 됐다”고 말했다.³⁶⁾

중국식의 사회주의 체제의 우월성을 보여주는 사례로 주장해온 제로-코로나정책이 실패하자, 시 주석은 지난 3월 15일 ‘글로벌 문명이니셔티브’를 선언하였다. 중국 당국은 “시 주석이 글로벌 문명이니셔티브를 제안함으로써 인류·문명·진보를 촉진하기 위한 중국의 솔루션을 제공했다”고 주장하였다. 그리고 지난 3월 6일 중국의 주선으로 북경에서 회동한 이란과 사우디가 국교 정상화에 합의한 선례가 있다. 중국은 글로벌 문명이니셔티브 통해 국제무대에서 성공적 중재자로 나섬으로써 미·중 경쟁에서 우위를 과시하려 한다.³⁷⁾

“중국이 현대화를 실현하는 것은 세계평화 역량의 증강이자 국제 정의세력의 확대”라며 “각국의 미래와 운명이 밀접하게 연결된 지금 서로 다른 문명의 포용과 공존, 교류와 상호 배움은 인류 사회의 현대화 과정을 촉진하는 데 대체 불가능한 역할을 한다”면서 글로벌문명 이니셔티브 구상도 거론했다. 이는 중국을 비롯한 권위주의

35) “룰라 브라질 대통령 상하이 도착,” 『연합뉴스』 (203.4.12.); KItter, 앞의 글.

36) “시진핑, 모스크바 도착, 요동치는 세계... 中은 러와 함께할 것,” 『조선일보』 (2023.3.20.).

37) 연상모, “최근 중국·러시아 간 협력 강화의 의미와 전망,” 『외교광장』 (023.3.30.).

국가들의 부상을 견제하기 위해 2023년 3월 말 제2차 민주주의 정상회의를 개최하는 미국을 겨냥한 발언으로 해석된다.

그는 글로벌문명 이니셔티브의 취지에 대해 “우리는 세계 문명의 다양성을 함께 제창하고 문명의 평등과 상호 배움, 대화와 포용을 견지하며 문명 교류를 통해 문명의 장벽을 넘어야 한다”고 설명했다. 이는 주로 발전과 번영이 이른바 서구의 가치를 채택할 필요가 없다는 중국 공산당의 논리를 반영한다. 중국 지도부는 “특정 국가”가 자신의 원칙을 다른 국가에 강요하고 다른 문화와 전통을 가진 비서구 국가가 업무를 수행하는 방식에 대한 존중이 부족하다고 자주 비판해 왔다.³⁸⁾

시 주석은 앞서 집권 2기에 글로벌안보 이니셔티브와 글로벌발전 이니셔티브 구상을 내놓은 바 있다. 3월 13일 폐막한 중국 전국인민대표대회에서 국가주석 3연임을 확정된 뒤 또 다른 글로벌 이니셔티브를 제안한 것이다. 국제사회에서 글로벌 리더 이미지를 구축하고 미국에 맞서 영향력을 확대하기 위한 노력의 일환으로 풀이된다.³⁹⁾

중국은 올 3월 2023년 양회를 통해 대외적 입장과 자국에 비우호적인 외부 환경에 대한 우려를 강하게 드러내었다. 문건과 발언 모두를 통해 공개적으로 미국을 비판하고, 양안 관계 측면에서도 미국의 역할을 지목하는 등 미·중 관계를 강하게 의식하는 모습을 보였다. 동시에 중국은 현안에 대해 각 사안별로 대미 비판 입장을 강하게 피력하는 한편, 건강하고 안정적인 양국 관계 발전 노력을 제안하며 미국의 압박이 점차 심화되는 상황을 타개하려는 의지도 보였다. 이러한 미국에 대한 강경과 온건 양면적 모습이 2023년 중국외교 전반에 걸쳐서 나타나고 있다.

미국은 중국과 경쟁에 있어 초당적 대응태세를 갖추고 있다. 바이든 행정부는 ‘국방전략서’에서 중국을 “미국의 안보에 대한 가장 포괄적이고 심각한 도전”이라고 규정하였고, ‘국가안보전략서’에서 중국을 “국제질서를 변경하려는 의도와 이를 뒷받침하는 경제, 군사, 기술적 능력을 가진 유일한 경쟁자”로 규정하였다.

도널드 트럼프 미국 대통령은 2018년 중국이 발표한 ‘중국제조 2025’ 구상(첨단 산업분야에서 미국을 제치고 초강대국으로 발전하겠다는 전략)을 발표하자, 이를 미국에 도전으로 받아들이고, 상당수의 중국 수입품에 25%의 고율 관세를 물리고

38) Kelter, 앞의 글.

39) “시진핑, 중국은 확장 피하지 않아…3연임 후 ‘글로벌문명이니셔티브’ 제안,” 『한겨레신문』 (2023.3.16.).

중국 통신 장비 업체인 화웨이를 공격했다. 그리고 바이든 대통령 또한 중국에 대한 디커플링 기조를 이어 갔다. 중국산 배터리 부품 사용에 불이익을 주는 인플레이션 감축법(IRA)을 제정하고, 한국·일본·대만과 반도체 공급망 협의체인 ‘칩4’를 통한 공급망 재편에도 주도적으로 나서고 있다.

이에 따라 미국은 2022년 10월 18nm(나노미터·10억분의 1m) 이하 D램, 128단 이상 낸드플래시, 14nm 이하 로직 칩을 생산하는 중국 기업에 반도체 장비를 수출하는 것을 사실상 금지하는 수출 통제 조치를 발표했다. 동년 12월에는 YMTC 등 중국 36개 기업을 수출 통제 명단(entity list)에 올렸다.⁴⁰⁾

계속되는 제재 강화 우려에 대응하기 위해, 중국은 반도체 자립화를 위한 투자를 늘려가면서, 갈륨·게르마늄 등 반도체 원재료 수출 제한이나 미 업체가 생산한 반도체 활용 제한과 같은 제재로 맞대응하고 있다. 이와 동시에 중국은 러시아, 북한과의 협력을 통해 ‘민주주의 연대’에 대항하는 ‘권위주의 연대’를 강화와 더불어 민주주의 연대를 약화시키기 위해 유럽국가들과 관계 강화에 주력하고 있다. 그리고 미국에 대해서는 상황과 이슈에 따라 강온 양면 전략을 전개하고 있다.

제20차 당 대회와 올해 양회를 통해 권력을 공고히 한 시진핑 주석은 제로 코로나 정책을 폐기하고 높은 수준의 대외개방 추진을 통해 서방에 우호적인 모습을 보여 더 많은 외국 자본을 유치하고자 하였다. 이에 중국은 2022년 11월 발리에서 미중 정상회담을 통해 양국 간 긴장을 완화하기로 하였고, 2023년 2월 초 앤서니 블링켄 국무부 장관의 중국 방문 등 양국 관계 완화를 위한 조치에 합의했다. 그러나 이러한 노력은 2월 중국 군용 스파이 풍선이 미국 영공을 침범한 사건으로 인해 훼손되었다. 이 사건은 중국의 국제적 명성에 타격을 입혔기 때문에 시진핑 주석의 심기를 크게 상하게 했다. 시진핑 주석의 또 다른 불만 요인으로는 최근 미국의 반도체 규제 강화와 미국의 대만 정책이 전략적 모호성의 입장에서 전략적 명확성의 입장으로 변화하고 있다는 점이다. 중국은 이로 인해 대만에 대한 무기 수출이 증가했을 뿐만 아니라 일본, 한국, 필리핀의 동원으로 이어져 대만 해협에서 미국의 방어적 입지가 개선되었다고 생각한다.⁴¹⁾

이러한 상황을 고려하여 시진핑 주석은 미국에 대해 강경한 태도를 취하고, 그 결과

40) “中 반도체 업체 지난해 5700여곳 폐업…美 제재 통했나,” 『아시아경제』 (2023.2.18.).

41) Junhua Zhang, “Xi Jinping’s volatile foreign policy,” EIAS (Jun. 12, 2023.).

중국 정부 관리들은 공개적으로 미국을 비난했다. 동시에 스파이 풍선 사건 이후 중국 관리들은 중국에서 활동하는 여러 미국 기업을 어렵게 만들었다. 동시에 시진핑 주석은 전략적 자율성을 강조하는 프랑스와 같은 주요 국가가 중국의 파트너가 될 가능성이 높다고 언급하며 유럽에 대한 구애를 확대하였다. 2023년 4월 에마뉼엘 마크롱(Emmanuel Macron) 프랑스 대통령이 중국을 방문해 시진핑 주석과 정상회담을 개최하였다. 유럽 국가들의 호감을 얻기 위해 중국은 2022년 EU가 중국-EU 투자 협정을 비준하는 조건으로 EU에 부과한 제재를 철회할 것을 제안했다. 이 자리에서 중국은 에어버스 항공기 160대와 헬리콥터 50대, 프랑스 알스툼(Alstom)의 산업 장비를 구매하였고, 프랑스 또한 CMA-CGM이 중국에서 4조 원 대의 컨테이너선 16척을 발주했으며, 에어버스는 중국 텐진(天津) 공장에 추가 투자를 결정하였다.⁴²⁾

이렇듯 프랑스와 같은 국가들은 미국과의 동맹 또는 협력은 공고히 하지만 ‘전략적 자율성(strategic autonomy)’을 유지하여 중국으로부터의 경제적 이익을 최대한 확보하려는 의지를 나타내고 있다.⁴³⁾ 이에 따라 미국도 2023년 4월 제이크 설리번(Jake Sullivan) 백악관 안보보좌관은 브루킹스 연구소 연설에서 “우리가 바라는 것은 중국과의 디커플링(decoupling)이 아닌 디리스킹(de-risking)과 다변화(diversifying)”라고 강조하며 ‘디리스킹’을 사실상 공식적으로 수용하였다.⁴⁴⁾ 그리고 동년 5월 일본 히로시마에서 열린 G7 정상회의 공동성명에서 디리스킹(de-risking)을 강조하였고, 바이든 대통령은 이후 기자회견에서 미중관계가 조만간 해빙 되는 것이라고 언급하였다.

그리고 미국 지도부는 중국과의 실질적인 협력 및 지속적인 소통 재개의 필요성을 강조하면서 G7 정상회의 이후 중국과의 정부간 고위급 소통 재개에 본격적으로 나서기 시작하였다. 2023년 6월 18-19일 토니 블링컨(Antony John Blinken) 미국 국무장관이 중국을 방문해 친강 외교부장 및 왕이 중앙외사공작위원회 판공실 주임에 이어 시진핑 주석과 회담을 가졌고, 이어서 7월 6-9일 옐런(Janet Yellen)재무장관, 7월 17-20일 존 케리(John Kerry) 미국 기후변화 특사, 8월 27-30일 러몬도(Gina

42) 中华人民共和国外交部, “李强抵达巴黎对法国进行正式访问并出席新全球融资契约峰会,” 『人民日报』 (2023.6.22.).

43) 김한권, “미·중 대화국면의 의미와 한중관계에 대한 함의,” 『주요국제문제분석』, 2023-20.

44) The White House, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution” (Apr. 27, 2023).

Raimondo) 상무장관 등 미국의 고위 관료들의 방중 행렬이 시작되었으며 미중간 갈등에도 불구하고 미중간 교류 횟수는 점차 늘어나고 있다.

2023년 6월 미국의 대중전략은 디커플링(decoupling)에서 디리스킹(derisking)으로 전환하였다. 하지만 정책 기조의 변화가 미·중 관계의 안정을 끌어낼 수 있을지는 미지수다. 바이든 행정부가 ‘디리스킹’을 언급한 이후, 미중 관계에는 대화재개로 대표되는 유화적 분위기가 나타나고 있으나 여전히 갈등과 긴장수위도 높아지고 있다. 미중간 유화적 분위기와 별도로 미국은 글로벌 산업 공급망, 첨단기술, 군사-안보 분야에서 지금까지 추진해왔던 대중 제재 조치들을 계속해서 강화시켜 나가고 있다.

특히 반도체 등 핵심 분야에서 중국과 연관된 수출 통제나 제재에 대한 미국의 의지는 확고하다.⁴⁵⁾ 이에 따라 그리고 2023년 10월 미국 상무부는 다시 중국에 대한 반도체와 반도체 장비 수출 통제를 강화한다고 밝혔다. 내용은 크게 3가지로 인공지능(AI) 칩 수출 규제 대상 확대, 제재 우회로 차단, 중국산 AI 칩 기업 13곳 블랙리스트 추가다. 특히 AI 칩 수출 규제 대상이 중국용으로 만들어진 저사양 AI 칩(엔비디아의 A800, H800 등)까지 확대된 것에 시장은 집중하고 있는 상황이다.⁴⁶⁾

중국은 미국이 표방하는 ‘디리스킹’ 전략의 주된 목적이 중국의 경제적, 기술적 발전을 억제하는 것과 미중 갈등으로 초래될 수 있는 미국 자신의 경제적 피해를 최소화 하는데 있다고 인식하며, 미중 관계가 가까운 시일 내에 개선되기는 매우 어려울 것이라 내다보고 있다. 현재 시진핑 지도부는 미국의 대중 견제와 평화적 수단 등을 통한 공산당 체제 붕괴 즉 ‘화평연변(和平演變)’에 큰 경각심을 가져오고 있으며, 미국의 대중 압박과 제재에 대해 ‘강경 대응해 나간다는 입장이지만, 중국은 미국과의 종합 실력 격차, 유럽과 원만한 관계 유지 필요성, 국내 경기 부양을 위한 외자 유치 등 다양한 요인들로 인해 중국의 대미 강경정책은 제한적으로 작동하고 있다.

이를 반영하듯이, 중국은 2023년 10월 호주 언론인을 석방하고, 미군을 국방 포럼에 초청하고, 스리랑카와 42억 달러 규모의 채무 재조정 협상에 합의하는 등 세계와의 거래에서 보다 온건한 태도를 취하고 있다. 시진핑 주석이 심각한 국내 경제 문제를 해결해야 하는 상황에서 미국과 서방세계와 개발도상국 파트너에 대한 화해적인 접근 방식이 나타나고 있다.

45) “디커플링에서 디리스킹으로 …중국에 먼저 손 내민 미국?,” 『한경매거진』 (2023.6.11.).

46) “美 반도체 제재 충격”…중학개미 패닉,” 『이데일리』 (2023.10.21.).

〈표3-4〉 미국의 대중 반도체 수출 규제 현황

<input type="checkbox"/> 미국 규제 <input type="checkbox"/> 중국 대응	
20년 5월	미국 및 해외 생산 반도체의 화웨이 수출 규제 확대
12월	중 기업 SMIC 블랙리스트 지정, 10나노 이하 장비 수출 제한
22년 9~10월	미국 엔비디아 최신형 AI반도체 중국 수출 제한, 중국 반도체 생산 기업 대상 최신 반도체 장비 수출 규제
23년 5월	중 정부, 미 반도체 기업 마이크론 제품 구매 중지 조치
8월	차세대 반도체 원료 갈륨·게르마늄 수출 통제
	중국 반도체·양자컴퓨팅·AI 분야의 투자 규제 행정명령
10월	저성능 사칩까지 중국 수출 규제 확대

중국 외교 관계 전문가인 노아 바킨(Noah Barkin)은 “중국 지도자들은 미국 및 아시아 및 유럽의 동맹국과의 관계가 일방적으로 악화되고 있지 않다는 점을 강조하여 외국인 투자자들을 안심시키고 싶어 한다.”라고 말했다.⁴⁷⁾ 미국은 10월 베이징에서 열리는 국방 포럼에 초청되어 군사 교류의 해빙을 알렸고, 시 주석은 척 슈머 상원의원이 이끄는 미국 대표단을 맞이하였다. 중국 외교부 대변인은 중국과 미국이 “미중 관계의 건강하고 안정적인 발전 경로로의 복귀”를 추진할 수 있기를 희망한다며, 중국은 “개발도상국과의 협력을 매우 중요하게 생각한다”고 말했다.

중국의 외교적 변화는 자본의 해외 도피, 부동산 위기, 높은 청년 실업률로 악화된 경제 침체 등 다양한 압력이 시진핑 주석에게 가해지고 있는 가운데 나온 것이다. 하지만 중국은 모든 사안에 대해 입장을 바꾸지 않았다. 중국은 남중국해에서 필리핀과의 해양 대치가 격화되는 상황에서 여전히 강경한 자세를 유지하고 있다. 동시에 중국은 경제적 이유와 다극적 세계 질서 구축을 위해 개발도상국과의 정치 및 무역 관계를 강화하기를 원한다.

47) James Pomfret and Michael Martina, “Analysis: Softer China diplomacy as Xi navigates challenges at home,” Reuters (Oct. 17, 2023).

Ⅲ. 한반도 안보와 한중관계에 대한 함의

중국 국내정치의 불안, 경제적 불황, 미중관계와 대만정책은 한중관계와 한반도 안보에 직간접으로 영향을 미친다. 그리고 2023년 우크라이나 전쟁의 지속, 식량·에너지 가격 상승, 미국발 금리 인상은 전 세계 공급망 교란과 불안정을 초래하고 있다. 특히 미국과 중국의 공급망 경쟁이 가속화되고, ‘21세기 무역 이니셔티브’와 같은 미국과 대만의 경제협력이 미중 갈등과 양안 갈등을 초래하면서, 이러한 정세변화가 한국에 미칠 영향에 대응이 필요하다.⁴⁸⁾

시진핑 3기 체제에서 중국 정치는 당의 영도강화와 권력 집중으로 요약되며, 내부 사상에 대한 통제가 강화되고, 대중들에 대한 정치선전이 급증하였고, 고위 당정 간부들의 대대적인 부정부패 조사 및 처벌, 정풍 운동을 추진하고 있다. 이에 따라 시진핑 3기 체제는 의사결정부터 정책의 실행까지 높은 통일성, 일관성을 보일 것이며, 국가 자원의 종합적, 전면적 동원에 유리할 것으로 전망된다. 반면 매 사안에 있어 실제 수요보다 정치를 더 우선시하여 정책의 유연성 감소할 수 있으며, 하위 권력들의 눈치 보기로 인한 효율 저하는 단점으로 지적되었다.

1인 체제의 공고화의 가장 큰 문제점은 후계자 양성에 부정적 영향을 미쳐 권력 이양시 정치적 혼란 국면에 직면할 수 있다는 점이다. 따라서, 시진핑 3기 체제의 출범은 단기적으로 정치적 안정, 장기적으로 정치적 불안과 대외적 불확실성이 증가했다고 평가할 수 있다.

이러한 가운데 중국 외교부장과 국방부 장관의 실각은 중국 최고위급 인사들의 잇따른 격변 중 가장 최근의 일로, 내부 정치 단속이 국제사회의 개입보다 우선 시되면서 시진핑 주석의 통치에 대한 불확실성을 불러일으키고 있다. 중국은 지난 7월 친강 외교부장이 돌연 경질하였고, 이어서 10월 리상푸 국방부장을 공식 해임했다. 국방부장 해임에 대한 설명은 없었으며, 후임자도 발표되지 않았다. 리 부장의 해임에 앞서 군부 고위 관리들이 연이어 해임됐다. 친강 및 리상푸는 24일 중국 국무위원 직위도 박탈당했다. 로이터 통신은 지난달 리상푸 국방부장이 장비 조달·개발 관련

48) 이재영, “미중 공급망 경쟁과 양안 갈등 속 한국의 경제안보 외교,” 『KINU on line series』 (2023.1.20.).

부패 혐의로 조사를 받는 중이라고 보도했다.⁴⁹⁾

외교관들과 분석가들은 예측 불가능성이 커지면서 다른 국가들이 세계 2위 경제대국의 지도력에 대한 신뢰에 영향을 미칠 수 있다고 말한다. 새로 취임한 친강 외교부장은 지난 7월 중국의 핵무기를 관장하는 로켓군의 갑작스러운 개편과 함께 별다른 설명 없이 사라졌다. 중국의 최고 통수권자인 시진핑 주석은 내부에 집중하면서 이번 9월 인도에서 열린 G20 정상회의에 불참해 집권 10년 만에 처음으로 글로벌 리더들의 모임에 불참해 외국 외교관들의 우려를 자아냈다. 불확실성이 커지면서 일부 외교관과 분석가들은 시진핑 정권의 실체를 냉정하게 들여다봐야 한다고 촉구하고 있다. 중국의 군과 국가 기관에 오랫동안 부패가 만연해 있는 상황에서 일부 분석가와 외교관들은 시 주석의 부정부패 단속이 공산당 전반에 걸친 정치적 숙청을 의미한다고 보고 있다. 중국 전문가인 헬레나 레가르다(Helena Legarda)는 “이유가 무엇이든 이런 일이 계속 일어날 수 있다는 인식은 중국과의 관계에 대한 외국 행위자들의 신뢰에 영향을 미칠 수 있다.”라고 말한다. 국방부장의 갑작스런 경질은 그 속도와 시 주석이 직접 선택한 엘리트층에까지 영향을 미쳤다는 점에서 이례적이라 할 수 있다.⁵⁰⁾

지난 반 세기 동안 가장 중요한 경제적 사건은 중국 경제의 눈부신 성장이었다. 하지만 최근 중국 경제는 이미 성장 둔화 신호를 보내고 있다. 소비지출이 기대만큼 빠르게 반등하지 못하고 있으며, 청년 실업률이 급등하고, 민간 투자는 저조하며, 수출은 악화된 세계경제의 영향으로 둔화되고 있다. 부동산시장이 장기간 침체에 빠지면서, 부동산 가격 하락으로 가계 자산이 타격을 받았다. 마이클 페티스(Michael Pettis) 중국 베이징대학교 교수는 향후 10년간 중국 경제 성장이 억제될 것이고, 최상의 시나리오로 잡아도 성장률이 4%를 넘지 못할 것이라고 전망했다. 페티스 교수의 중간 시나리오에서 제시된 성장률 전망치는 연간 1.5%~2.0%로, 한층 성숙한 경제 구조를 가진 선진국인 미국과 비슷한 수준이다. 이 같은 시나리오가 현실화되면 중국은 결국 선진국 반열에 들지 못한 채 중간소득 국가로 머물게 되고, 미국의 세계 1위 경제대국 자리를 결코 빼앗지 못한다.⁵¹⁾

49) “중국: 리상푸 국방부장 해임,” BBC News (2023.10.25.).

50) Greg Torode and Martin Quin Pollard, “Analysis: Upheavals in Xi’s world spread concern about China’s diplomacy,” Reuters (Sep. 18, 2023).

51) Ira Kalish, “Weekly global economic update,” Deloitte Insights (May 30, 2023).

현재 중국 경제는 성장 속도가 둔화되고 있는 가운데, 버블 문제 역시 심화되면서 경제의 기초가 취약한 상태다. 특히, 부문별 내수 성장을 살펴보면 여전히 경제 성장의 상당 부분을 수출에 의존하고 있는 상황이다. 미국과의 무역분쟁이 장기화되거나 중국 경제의 체력이 예상보다 취약할 경우, 중국 경제가 정상적인 성장 궤도를 유지하지 못하고 경제 위기에 빠질 가능성도 존재한다.

한국의 중국에 대한 교역, 투자, 금융 의존성이 높기 때문에 중국 경제가 슬럼프가 아닌 위기 국면에 직면할 경우, 한국 경제가 받는 타격은 상당한 수준에 이를 것으로 예상된다. 이에 따라 중국 경제성장률의 급격한 변화가 한국 경제성장률에 어떠한 영향을 미치는지 추정한 결과, 중국 경제성장률 1%p 하락 시 한국의 실질적인 수출증가율은 1.6%p 하락, 한국 경제성장률은 0.5%p 하락 압력이 발생할 것으로 예측됐다.⁵²⁾ 다만 이미 대중국 수출이 급감하는 등 ‘탈(脫)중국’이 어느 정도 진행된 데다, 이번 부동산 위기가 중국을 벗어난 글로벌 금융시장 불안으로 확대될 가능성은 작아 한국경제에 미치는 영향도 제한적이라는 의견도 있다.⁵³⁾

그리고 중국의 대외정책 변화와 미중관계의 방향은 한국안보에 상당한 영향을 미치게 된다. 바이든 대통령은 중국에 대한 경제 규제가 지속하고, 미국, 인도, 일본, 호주와 QUAD(Quarilateral Security Initiative)를 적극적으로 추진했다. 미국과 서방의 러시아에 대한 단합된 입장과 러시아 경제를 다양한 방식으로 약화시키려는 심각한 제재는 중국 지도부의 골치거리이다. 러시아-우크라이나 전쟁의 여파로 대만을 본토에 병합하려는 중국의 결의가 시험대에 올라있다. 바이든 대통령이 대만을 합병하기 위해 무력을 사용하지 말라고 여러 차례 경고했고 유럽 지도자들까지 대만에 외교적 지원을 확대한 가운데, 러시아-우크라이나 분쟁을 계기로 대규모 러시아 제재가 중국이 대만을 무력으로 병합하는 전략을 재고할 것을 자극한 것으로 보인다. 트럼프 행정부가 촉발한 관세 전쟁은 이미 중국 경제를 둔화시키고 있다. 사실, 일본, 한국, 심지어 미국 기업도 이미 일부 산업 및 투자 기지를 중국에서 다른 지역으로 이전하는 과정을 시작했다.⁵⁴⁾

52) “중국발 경제 위기’ 시, 한국 경제 ‘펀더멘탈 강화’로 대비해야,” 『산업일보』 (2023.7.28.).

53) “중국발 위기’ 한국경제 영향은… 악재 맞지만 영향 제한적,” 『연합뉴스』 (2023.8.20.).

54) Chintamani Mahapatra, “The Global (Dis) Order: The Pandemic and the Ukraine Conflict,” Indian Council of World Affairs (May 11, 2022).

미국의 새로운 ‘디리스킹’ 선언을 계기로 재개된 미중간 고위급 대화들은 미국과 중국 모두 대화와 소통을 통한 위기관리의 필요성에 동의하고 있음을 시사하고 있다. 하지만 미국의 대중 ‘디리스킹 전략’은 중국에 대한 유화 정책이 아니며, 향후 글로벌 산업 공급망, 차세대 첨단기술, 군사-안보 영역에서 중국의 영향력을 억제하고자 하는 미국의 대중정책은 보다 중장기적이고 더욱 정교한 방식으로 진행될 것이다. 중국 지도부는 미중 관계가 가까운 시일 내에 개선되기는 매우 어려울 것이라 전망하며, 미국의 대중 압박과 제재에 대해 원칙적으로 강경 대응해 나간다는 입장이지만, 동시에 국내 경제상황을 고려하여 대외적으로 유화적인 태도와 대화로 대미관계와 유럽관계를 관리하려 한다.

특히 개발도상국과 관계를 심화하여, ‘글로벌 사우스(남반구의 신흥국·개발도상국)’와 함께 다극화된 세계 질서를 추진하려 한다. 또한 중국이 이런 협력을 통해 ‘일대일로(一帶一路, 육·해상 실크로드)’가 서방세계가 비판하는 ‘부채 함정 외교’ 오명을 벗고 싶어 한다. 중국은 제3회 일대일로 포럼이 개최되기 일주일 전 스리랑카와는 42억 달러 규모의 부채 구조조정에 합의했다. 같은 시기 잠비아와는 채무 관련 양해각서(MOU)를 체결했다. 잠비아는 코로나19 팬데믹 이후 처음으로 디폴트(채무 불이행)를 선언한 아프리카 국가다.⁵⁵⁾

한편 ‘일대일로(一帶一路)’ 10주년을 맞아 제3회 일대일로 정상포럼이 2023년 10월 17일과 18일 양일간 베이징에서 개최됐다. 시진핑 국가주석은 이날 개막식 기조연설을 통해 일대일로 10년 성과를 자평하고 글로벌 공급망 분절에 대해 반대 의사를 밝혔다. 세계은행 보고서에 따르면 일대일로 협력을 통한 무역 증가는 글로벌 실질소득을 0.7~2.9% 증가시킬 전망이며 일대일로 프로젝트는 760만 명을 극심한 빈곤에서 벗어날 수 있도록 도움을 줄 수 있을 것으로 내다보고 있다. 중국은 이처럼 일대일로가 인근 개도국들과의 ‘상생’을 가능케 하는 사업이라고 이번 포럼에서 크게 치켜세웠다.⁵⁶⁾ 그러나 일부 개도국들은 일대일로 프로젝트 예산을 감당하지 못해 막대한 외채 부담에 시달리고 있다. 중국은 일대일로 기금에 통상 국제통화기금(IMF)의 약 두 배 수준인 연 5% 수준의 금리를 적용하는데, 이에 대해 주요 외신들은 일대일로가 사업에 참여하는 개발도상국을 빚더미 수렁에 빠트리는 함정이나 다름없다고 지적하기도 했다.

55) Pomfret and Martina, 앞의 글.

56) “10주년 맞은 일대일로… 지정학적 압박 속 빛바래,” 『한국무역신문』 (2023.10.20.)

미중 전략 경쟁의 심화, 다극화 질서를 위한 중국의 개발도상국 관계 강화 등은 현재 한국의 입장에서 기회 요인과 위험 요인이 동시에 존재한다. 한국 경제는 중국에 대한 의존도가 높을 뿐만 아니라, 미중 기술 경쟁의 격전지인 반도체 산업에 크게 의존하고 있어 어려움에 직면할 수 있다. 결국 우리는 미중 전략 경쟁 파급 효과 분석 및 경제이익 창출을 기반으로 최대한 전략적 자율성을 유지하며 미중 기술 경쟁이 야기할 수 있는 각종 상황 및 시나리오 등에 대응 전략을 수립할 필요가 있다.⁵⁷⁾ 최근 미국에서 시행되고 있는 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act), 대중 반도체와 수출 규제에 관련된 법률 및 정책들은 동맹국들의 이해관계가 충분히 반영되어 있지 않다는 평가가 많다. 미국의 대중 견제정책이 한국의 경제-외교적 피해로 이어지지 않도록 미국과 적극적으로 소통하고 협상할 필요가 있다. 그리고 경제적 측면에서 한국의 중국 의존도는 과도하게 높으며, 중간재 유통로를 다변화하거나, 일부 국산화하는 등 다양한 해결 방안들을 통해 한중 간 비대칭적 산업-무역 구조를 완화시켜 나가는 정책적 노력이 요망된다.

현재 중국의 공식적 한반도 정책은 한반도의 평화와 안정 유지, 한반도의 비핵화, 대화를 통한 문제 해결이며, 이를 바탕으로 북한 핵문제와 관련된 한반도 문제에 대한 해결책으로 ‘쌍중단(雙暫停, 쌍잠정)’과 ‘쌍궤병행(雙軌並行)’을 제시하였다.

중국은 한반도 정책을 3불1무(三不一無)로 표현하고, 전쟁 반대(不戰), 불안정 반대(不亂), 인위적 통일 반대(不統), 비핵화(無核化)로 설명한다.⁵⁸⁾ 중국은 북한의 핵무력 증강과 한반도 안보 불안정 상황을 환영하지 않으나, 북한을 자국의 영향력 하에 두고 북한을 통한 한반도에서의 미중 갈등 상황을 고려하여 북한의 비핵화보다 북한 체제 생존 지원에 우선순위에 두고 있다. 현재 중국은 미중 갈등을 대외정책의 최우선 과제로 상정하고 있기 때문에 두 개의 한국정책을 추진하면서 북한에 대한 지지와 지원을 우선하고 있다.

최근 한중관계는 한미동맹과 한·미·일 지역안보협력체제의 강화 등 한·중 간 도전 요인이 증가하는 가운데 한반도 정세 안정과 산업 공급망의 안정을 위한 양국 협력 요인도 존재한다. 즉, 중국 국내적으로 경기 부양과 공급망 정책이 적극화되면서

57) 정재홍·김규범, “미국의 ‘더리스크’ 정책과 중국의 대응,” 『세종정책브리프』, No. 2023-12 (2023.9.5.).

58) 이상숙, “미중경쟁 시기 중국의 한반도 정책과 한중협력: 두 개의 한국정책을 중심으로,” 『주요국제문제분석』 (2022.8.26.).

우리에게 새로운 경제적 기회가 다가올 수 있다. 우리 정부와 기업은 중국 정부 주도의 경기 부양 정책 방향과 ‘위드 코로나’ 도래에 따른 소비 활성화를 주목하면서 중국시장 진출 전략을 좀 더 적극적이고 효과적으로 모색할 필요가 있다.⁵⁹⁾

한편 한국은 2022년 12월 한국의 첫 독자적 지역 전략인 인태전략 발표, 미국 주도의 IPEF, Quad) 및 NATO와의 협력을 한국 다자외교의 중점으로 강조하였다. 한국은 중국과 같은 특정 국가를 겨냥하지 않는다고 언급했지만, 자유, 법치, 인권 등 보편적 가치를 한국의 대외전략 핵심 요소로 채택하면서, 중국과의 갈등이 불가피한 측면이 있다.

2023년 북한의 핵과 미사일 도발로 인해 한반도 주변의 긴장이 고조될 가능성이 증가, 동시에 양국은 한반도 정세에 대한 협력을 추구하고 경제 및 사회·문화 영역에서 양국 간 협력의 공간 확대 모색이 필요한 상황이다. 2023년 1월 10일 박진 외교부 장관이 친강 신임 중국 외교부장과 첫 통화를 하면서, 한중관계, 한반도 문제 등 상호 관심사에 대해 논의하였다. 양국이 상호존중·호혜·공동이익에 기반해 건강하고 성숙한 양국관계를 발전 추구, 한중 2+2 외교안보대화, 차관급 전략대화, 차관급 인문교류추진위원회 등을 추진하고, 한중 공급망 대화, 양국 자유무역협정(FTA) 후속 협상, 미세먼지·기후 변화 등 경제·사회 분야에서 한중 협력의 성과도출에 노력하기로 하였다.⁶⁰⁾

특히 미국의 강한 견제에도 불구하고, 반도체를 포함한 첨단기술의 독립을 달성하려는 중국은 한국과 첨단산업에서의 협력을 지속 희망하며, 한국 역시 산업 공급망의 안정을 위해 중국과의 협력을 모색이 필요하다. 한국은 강력한 민주주의 국가, 기술혁신 국가, 글로벌 중추 국가로 스스로 정의하면서 한국 외교의 새 목표, 새 능력, 새 위상을 추구하고, 2023년에 한국이 이들을 구체적으로 구현하기 위해서는 고도의 외교력이 필요한 실정이다. 한미 동맹의 격상과 한미일 협력의 구축과 더불어, 한중 관계의 개선에 정부의 신중한 접근과 결정이 필요하다.

향후 한국은 중국과 불필요한 정치-외교적 마찰을 줄이고 한중 간 전략적 경제 소통을 긴밀하게 유지해나가야 하며 상시적인 의사소통을 통해 상호정책 행보를 파악하고 상대방에 대한 기대 수준을 조정함으로써 양국간 관계 악화 및 마찰을 사전에

59) 박병광, “중국 양회 결과 분석 및 향후 전망,” 『평화통일』, Vol 198 (2023.4.).

60) “박진, 친강 中외교부장과 첫 통화…한중관계 논의,” 『아시아투데이』(2023.1.10.).

방지하도록 노력해 나가야 할 것이다. 무엇보다 한중간 전략적 소통을 강화하는 데 있어 양국 간 1.5트랙 혹은 민간대화 협의체를 최대한 활용하고 코로나19 이후 위축된 대중 공공외교 분야를 보다 활성화시켜 나가는 노력이 요망된다.

중국의 정치, 경제적 불확실성이 증대되고 있는 시점에서 시진핑 3기에 다양하게 나타날 미·중 대립의 부정적 파급 영향을 사전에 파악하고 차단하는 데 주력할 필요가 있다. 특히 군사·안보적 측면에서 대만 문제는 시진핑 3기 미·중 대립의 가장 불안정한 '지뢰'로 작용할 수 있다. 중국은 미국에 대해 더욱 공세적 대외정책을 추진할 것으로 전망되고, 미국이 '하나의 중국(One China)' 원칙을 위배하는 행동을 할 경우, 이에 대해 '무력사용 불사'로 맞설 가능성도 존재한다. 이러한 점에서 대만해협에서의 위기 고조가 한미동맹, 한중관계, 북한 도발 등에 미칠 영향을 사전에 파악하고 원칙 있는 대응을 준비해나가야 한다. 그리고 중국은 러시아, 북한과의 협력을 통해 '민주주의 연대'에 대항하는 '권위주의 연대'를 강화해 가고 있다. 북한도 중국과 러시아 '권위주의 연대' 속에서 러시아와의 군사적 협력을 강화하고 핵보유국 지위를 기정사실화하기 위한 시도를 가속화할 것이다.

〈참고문헌〉

- 김규범. “시진핑 3기 지도부 분석 및 시사점: 지도부 인선과 대내외 정책 기조를 중심으로.” 『세종정책브리프』, No. 2023-06. 2023.5.9.
- 김영호 · 류동원 · 김준섭. “대만문제에 대한 미·중·일의 인식과 대응.” 『외교안보와 북한』. 국방대 안보문제연구소 안보연구시리즈, 4:1. 2022.12.
- 김진용. “2023년 양회(两会)와 중국의 권력 구조 평가.” 『동서중국』, Vol. 15. 2022.
- 김한권 외. “2023년 중국 정세전망.” 『IFANS FOCUS』, 2023.1.31.
- 김한권. “미·중 대화국면의 의미와 한중관계에 대한 함의.” 『주요국제문제분석』, 2023-20. 2023.
- 김한권 · 표나리 · 최진백. “2023년 중국 정세전망.” 『IFANS FOCUS』, 2023.1.30.
- 박병광. “중국 양회 결과 분석 및 향후 전망.” 『평화통일』, Vol 198, 2023.04.
- 양갑용. “양회를 넘어서 이제는 장기집권으로: 중국 2023년 양회 평가와 함의.” 『이슈브리프』, 425호. 2023.3.20.
- 연상모. “최근 중국·러시아 간 협력 강화의 의미와 전망” 『외교광장』. 2023.3.30.
『연합뉴스』. “룰라 브라질 대통령 상하이 도착.” 203.4.12.
- 왕 이. “‘2022년 국제정세와 중국 외교 심포지엄’서 연설.” 『인민망 한국어판』. 2022.12.26.
- 이동규. “시진핑 3기 중국의 대내외 정책 전망과 한국의 대응 방안.” 『이슈브리프』. 2022.11.25.
- 이동률. “2022년 중국 외교 평가와 시진핑 3기 외교 전망.” 『2022 중국정세보고』. 국립외교원. 2022.12.
- 이상국. “2023년 중국안보정세전망.” 『동북아안보정세 분석』. 서울: KIDA. 2022.12.16.
- 이상만. “미·중 전략적 패권경쟁과 한국.” 『NkBrief』, 6-1-2019. 2019.
- 이상숙. “미중경쟁 시기 중국의 한반도 정책과 한중협력: 두 개의 한국정책을 중심으로.” 『주요국제문제분석』. 2022.8.26.
- 이재영. “2023년 중국 양회(兩會)를 통해 본 ‘피크차이나(Peak China)’ 가능성과 한반도에 주는 함의.” 『KINU on line series』, CO 23-11. 2023.3.
- _____. “미중 공급망 경쟁과 양안 갈등 속 한국의 경제안보 외교.” 『KINU on line series』. 2023.1.20.
- _____. “중국의 ‘글로벌 안보이니셔티브’를 통해 본 세계전략과 한반도.” 『KINU on

- line series』, 2023.1.20.
- 『이코노믹포스트』, “중국 2023년 3분기 4.9% 경제성장…부동산 부진에 둔화.” 2023.10.18.
- 정재홍·김규범. “미국의 ‘디리스팅’ 정책과 중국의 대응.” 『세종정책브리프』, No. 2023-12. 2023.9.5.
- 평화재단. “중국과 미국 중 선택? 그럴 수 없고 그렇게 해서도 안된다.” 『프레시안』, 2023.2.7.
- 한국무역협회. “2023년 중국 상반기 중국 경제무역 동향 및 하반기 전망.” 『CHINA Market Report』, 2023.7.30.
- 『한겨레신문』, “시진핑, 중국은 확장 꺾이지 않아…3연임 후 ‘글로벌문명이니셔티브’ 제안.” 2023.03.16.
- KOTRA 중국 베이징무역관. “중국의 대미 수출 현황 및 전망.” 2023.09.19.
- 李克強, “政府工作報告—2023年3月5日在第十四屆全國人民代表大會第一次會議上.” 『人民日報』, 2023.3.15.
- 紀欣, “九合一選舉及公投結果對兩岸關係之影響.” 『中國評論』, 總第253號, 2019.1.
- 王建民, “習總書記鄭重發出兩岸和平統一宣言.” 『世界知識』, 總第1742號, 2019.2.1.
- 王英津, “新時代大陸對台戰略調整的方向與前景.” 『中國評論』, 總第244, 2018.4.
- Xinhua, “An overview of Xi’s diplomacy in spring 2023.” May 3, 2023.
- Guardian, “China’s war chest: how Beijing has rearranged the diplomatic pieces ahead of a potential conflict.” May 9, 2023.
- Beckley, Michael, “The Peril of Peaking Powers: Economic Slowdowns and Implications for China’s Next Decade.” *International Security*, 48:1, 2023, 7-46.
- Hawkins, Amy, “China’s war chest: how Beijing has rearranged the diplomatic pieces ahead of a potential conflict.” *Guardian*, Jun. 5, 2023.
- Kalish, Ira, “Weekly global economic update.” *Deloitte Insights*, May 30, 2023.
- Kelter, Frederik, “Living the ‘Chinese Dream’: Beijing’s new world order.” *Al Jazeera*, Jun. 6, 2023.
- Macklin, Dan, “Where Is China’s Politics Headed in 2023?” *Diplomat*, Feb. 09,

2023.

- Mahapatra, Chintamani. “The Global (Dis) Order: The Pandemic and the Ukraine Conflict.” Indian Council of World Affairs. May 11, 2022.
- Pomfret, James and Michael Martina, “Analysis: Softer China diplomacy as Xi navigates challenges at home.” Reuters, Oct. 17, 2023.
- Romberg, Alan D. “Cross–Strait Relations: Marking Time.” China Leadership Monitor, No. 53. May 25, 2017.
- Shirley, Lin Syaru. “Xi Jinping’s Taiwan Policy and Its Impact on Cross–Strait Relations.” China Leadership Monitor, Issue 60. Summer 2019.
- Tiezzi, Shannon. “In Xi’s ‘New Era,’ China’s Foreign Policy Centers on ‘Struggle’.” Diplomat. Mar. 8, 2023.
- Torode, Greg and Martin Quin Pollard, “Analysis: Upheavals in Xi’s world spread concern about China’s diplomacy.” Reuters. Sep. 18, 2023.
- White House. “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution.” Apr. 27, 2023.
- Zhang, Junhua. “Xi Jinping’s volatile foreign policy.” EIAS. Jun. 12, 2023.

제 4 장 일본 정세

국방대학교 김준섭

- I. 국내 정치
- II. 외교 · 안보정책
- III. 우리 외교 · 안보에 주는 함의

I. 국내 정치

2023년도 일본의 정치는 기시다내각의 지지율이 계속해서 추락하는 가운데서도 야당으로의 정권교체 가능성은 전혀 없는 일본정치의 특징적인 모습을 잘 보여주고 있다. 이 장에서는 기시다내각의 지지율 부침의 모습과 주요 선거의 결과를 살펴본 후 향후 일본 정국이 어떻게 될 것인지 전망해 보도록 하겠다.

1. 기시다 내각 지지율의 부침

일본정치에 있어서 가장 중요한 지표 중의 하나는 내각지지율이라고 할 수 있다. 내각지지율의 추이에 따라 정권의 운명이 좌우되는 경우가 많으며, 일본 총리가 가지고 있는 가장 강력한 권한인 중의원해산권의 발동을 언제 할 것인지를 판단에 있어서도 이 내각지지율은 가장 큰 영향을 미치는 요인이라고 할 수 있다.

기시다 내각의 지지율은 2022년의 아베 전총리의 피격에 의한 사망 이후 불거진

자민당과 통일교와의 유착문제, 그리고 연이은 대신들의 스캔들에 의한 사임 등에 의해 하락한 상태로 2023년을 맞이했다. NHK의 여론조사⁶¹⁾에 따르면 1월의 지지율은 33%, 비지지율은 45%였다. 그런데 그 뒤 지지율은 서서히 상승해 3월의 조사에서는 지지율이 41%, 비지지율이 40%로서 지지율이 비지지율보다 높아진 것은 2022년 8월 이래의 일이었다. 이와 같은 변화가 일어난 이유로서 소가 히데히로(曾我英弘)는 신년도 예산안의 연도내 성립이 거의 확정됨으로써 정권운영이 안정감을 되찾고 있다는 인상을 국민들에게 주었다는 점, 그리고 춘투에서 대기업을 중심으로 노동조합 측의 임금인상 요구에 대해 기업측이 그와 같은 요구를 전면적으로 수용하는 사례가 있었다는 점 등이 국민들에게 호감을 주었다는 점 등을 지적하고 있다.⁶²⁾ 4월의 통일지방선거와 중, 참의원 보궐선거를 앞두고 이와 같은 지지율의 반등은 매우 중요한 의미를 가지고 있었다. 게다가 3월 16일 도쿄에서 이루어진 한일정상회담, 3월 21일 극비리에 전격적으로 행해진 기시다 총리의 우크라이나 방문과 같은 외교상의 성과 역시 내각지지율에 좋은 영향을 주어 4월의 내각지지율은 42%, 비지지율은 35%로 지지율과 비지지율의 격차가 늘어났다. 그 결과 4월의 통일지방선거 및 중, 참의원 보궐선거에서 자민당은 선전했으며, 기시다내각은 완전히 안정을 되찾은 모습이였다.

5월에는 히로시마 G7 정상회담이 성공적으로 개최되었으며, 회담 막바지에 참석한 우크라이나의 젤렌스키 대통령의 등장 역시 일본국민들에게 좋은 인상을 주어 5월의 내각지지율은 46%, 비지지율은 31%가 됨으로써 내각지지율 면에서 59%를 기록하던 2022년 참의원선거 당시의 수준까지 회복되지는 못했지만, 그래도 기시다 총리가 중의원해산을 시도하기에는 크게 부족함이 없는 지지율이라고 할 수 있었다. 내년 9월의 자민당 총재선거에서 재선을 노리는 기시다 총리로서는 그 이전의 적당한 시기에 중의원을 해산하여 총선거⁶³⁾를 치루어 선거에서 승리하는 것이 가장 확실한 재선 전략이라고 할 수 있었는데, 연초의 내각지지율로는 선거에서 승리한다는 보장이 없었던 것이다. 이에 따라 이 시기 언론에서는 기시다 수상이 올해 가을경에 중의원을

61) <https://www.nhk.or.jp/senkyo/shijiritsu/>, 검색일: 2023.11.17. 이 사이트는 월별로 내각지지율과 정당지지율 그리고 그 달의 주요한 이슈에 관한 NHK의 여론조사 결과를 게재하고 있다. 이하에서 기술하는 NHK의 여론조사는 이 사이트에서 인용하며 별도로 각주를 달지 않았다.

62) 曾我英弘, “内閣支持率回復41%要因は?,” 『NHK解説委員室』(2023.3.14.), <https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/700/480678.html>, 검색일: 2023.8.25.

63) 중의원선거를 총선거라고 일컫는다.

해산할 가능성이 크다는 보도가 이루어졌다.

그런데 6월부터 기시다내각의 지지율은 다시 하락하기 시작하여 8월에는 NHK의 여론조사결과 지지율 33%, 비지지율 45%로서 1월의 지지율로 되돌아가 버렸다. 이와 같은 지지율 급락의 원인으로 다음과 같은 세 가지를 들 수 있다.

첫째, 기시다 수상의 장남인 기시다 쇼타로(岸田翔太郎) 비서관이 수상관저내에 친척들을 불러 망년회를 하면서 찍은 사진들이 『주간문춘』에 보도되면서 큰 물의를 일으킨 점이다. 기시다 수상은 즉시 장남을 비서관에서 경질하지 않았으며, 결국 언론의 집중포화를 맞은 뒤에야 6월 1일 쇼타로가 비서관을 사직하는 형태로 이 일은 마무리 되었다. 다만 과거와는 달리 세습의원에 대한 시선이 곱지 않은 현재의 일본에 있어서, 이 사건은 기시다 총리가 일반인들과는 다른 세계에 살고 있다는 인상을 각인시킴으로써 기시다 내각의 지지율을 끌어내렸다고 볼 수 있다.

둘째, 기시다 내각이 의욕적으로 추진하고 있는 ‘마이넘버카드’사업에서 많은 문제가 발생하고 있는 점이다. 우리의 주민등록증에 해당한다고 할 수 있는 ‘마이넘버카드’는 2016년 1월부터 발급되기 시작했으나, 개인정보의 유출 등에 대한 경계심 등의 이유로 신청을 꺼리는 일본국민들이 많아 교부율이 낮은 상태가 계속되어 2019년에도 교부율은 전인구의 14.3%정도에 불과했다.⁶⁴⁾ 다만 코로나19에 대한 대응책의 일환으로 일본정부가 전국민에게 제공된 10만엔의 온라인 신청에 마이넘버카드가 필요했다는 점이 마이넘버카드의 교부율을 크게 증가시켜 2021년 8월 1일의 시점에 전인구의 36%를 기록했지만 여전히 일본정부가 기대하는 수준에는 미치지 못하였다.⁶⁵⁾ 기시다 내각은 여러 수단을 동원하여 교부율 향상에 주력하여 2023년 7월말 전인구의 71%가 마이넘버카드를 보유하기에 이르렀다. 기시다내각이 이 마이넘버카드 교부율 향상을 위해 이용한 최대의 전략은 2024년 가을까지 건강보험증을 폐지하고 마이넘버카드를 건강보험증으로 사용할 수 있도록 한다는 것이었으며, 이것은 실질적으로는 마이넘버카드 의무화하는 것이 되었다. 그런데 문제는 그렇게 교부된 마이넘버카드와 관련된 문제들이 연일 보도되고 있다는 점이다. 대표적인 것으로는 마이넘버카드로 증명서를 발급받으려 했더니 다른 사람의 증명서가 나왔다거나,

64) <https://www.shiho-tax.com/holding-rate-of-mynumber-card-in-november-2019/>, 검색일: 2023.8.25.

65) https://www.soumu.go.jp/main_content/000764652.pdf, 검색일: 2023.8.25.

마이넘버카드를 건강보험증으로 사용하는데 다른 사람의 정보가 등록되어 있다거나, 등록되어 있는 은행구좌번호가 다른 사람 것으로 등록되어 있는 경우 등이다.⁶⁶⁾ 결국 기시다 내각은 6월에 디지털청에 코노 타로(河野太郎) 디지털대신을 본부장으로 하는 ‘마이넘버정보 총점검 본부’를 설치하여 대책을 강구하고 있지만, 마이넘버카드와 관련한 기시다내각의 정책에 대한 여론은 현재에도 계속 악화되고 있으며, 그것이 결국 기시다내각의 지지율의 저하를 초래하고 있다.

셋째, 계속되고 있는 물가고에 대한 기시다 내각의 대처에 대한 국민들의 불만이다. 8월에 발표된 소비자 물가지수는 지난 해 같은 달 대비 3.1% 상승했으며, 상승률은 12개월 연속해서 3%이상이었다.⁶⁷⁾ 이에 따라 8월의 실질임금은 지난 해 같은 달 대비 2.5%감소했으며, 이와 같은 감소는 16개월 연속해서 이어지고 있다.⁶⁸⁾ 그런데 7월 21일부터 23일 사이에 행해진 『요미우리신문』의 여론조사의 결과를 보면 물가고에 대한 정부의 대응을 ‘높이 평가하지 않는다’라는 회답이 79%였다.⁶⁹⁾ 스스로의 생활형편에 직결되는 이 문제에 대한 불만이 현재까지 이어지고 있는 기시다 내각의 지지율 하락의 가장 결정적인 요인이라고도 할 수 있을 것이다.

내년도 9월의 자민당총재 재선을 위해서는 어떻게든 내각지지율을 반등시키는 것이 필요했는데, 기시다 총리는 분위기를 쇄신하여 낮은 지지율을 반등시킬 목적으로 9월 13일 개각과 자민당 간부인사를 단행했다. 그런데 이 목적을 달성하는 것은 쉽지 않은 일이었다. 왜냐하면 기시다 총리는 소속의원 수에 있어서 네 번째에 불과한 기시다파의 수장이며, 아베파, 아소파, 모테기파의 지지에 의해 정권이 유지되고 있는데, 이러한 연유로 내각과 자민당의 주요한 직책은 이들 파벌들의 실력자들에 의해 장악되어 있기 때문이다. 즉 주요한 직책에 있는 인물들을 변경해야 분위기 쇄신이 이루어질텐데, 그렇게 할 경우 기시다 내각의 지지기반이 무너지는 상황이 발생할 수 있는 것이다. 결국 기시다 총리는 이 딜레마에서 빠져나오지 못했으며, 주요한 직책을 맡고있는 각 파벌의 실력자들은 대부분 유임되었다.

기시다 총리는 개각에 있어서 주요 각료의 변경이 어렵게 되자, 첫 입각자 수를

66) https://www3.nhk.or.jp/news/special/news_seminar/jiji/jiji139/, 검색일: 2023.8.25.

67) 『日本經濟新聞』(2023. 9. 22).

68) 『日本經濟新聞』(2023. 9. 8).

69) <https://weekly-economist.mainichi.jp/articles/20230822/se1/00m/020/044000c>, 검색일: 2023.11.3.

늘리고, 여성각료의 숫자를 늘리는 것에 의해 분위기 쇄신의 효과를 노렸다. 이와 같은 생각이 반영되어, 첫 입각자가 11명으로서 전체 각료의 과반수가 넘었으며, 여성 대신도 5명으로서 역대 최다인원과 같은 숫자가 되었다. 그런데 첫 입각자 대부분이 각 파벌에서 대기하고 있던 인물이 중심이 된 고령자로서 청신감이 떨어졌으며, 여성각료의 대거 등용이라는 것 역시, 개각에 이어서 바로 이어진 부대신, 정무관 인사에서 사상 처음으로 여성이 한 명도 기용되지 않았으므로, 그렇게 큰 효과를 나타내지 못하며, 오히려 여론의 반발을 불러일으켰다. 이것은 여론조사 결과를 보더라도 잘 알 수 있는데, 『아사히신문』의 여론조사에서는 이번 개각이 잘 되었다고 생각한다는 응답이 25%에 불과했으며, 잘 되었다고 생각하지 않는다는 응답이 57%였다.⁷⁰⁾ 또한 『요미우리신문』의 여론조사에 있어서도 개각과 자민당 간부인사에 대해 잘 되었다고 생각한다는 응답이 27%인데 반해 잘 되었다고 생각하지 않는다는 응답이 50%였다.⁷¹⁾ 이렇게 본다면 기시다 총리가 내각지지를 회복을 위해 단행한 개각과 자민당 간부인사는 결국 소기의 목적을 달성하지 못했다고 하지 않을 수 없다.

결국 기시다 총리는 지지율 반등을 노린 마지막 카드로 감세정책을 내걸었다. 9월 25일 경제대책에 관한 기자회견에서 경제성장으로 늘어난 세수(稅收)를 물가고에 시달리고 있는 국민들에게 환원하겠다고 말했으며,⁷²⁾ 10월 23일 행해진 소신표명연설에서도 경제대책의 핵심사항 중의 하나로서 동일한 취지로 ‘국민에 대한 환원’을 말하고 있다.⁷³⁾ 그런데 이 ‘환원’의 방법으로서 18일 행해진 자민당 집행부 회의에서 기시다 총리는 소득세의 감세를 말하고 있다. 이에 대해 감세가 경제대책으로서의 즉효성이 떨어진다고거나 방위비 재원마련을 위한 증세와의 정합성이 문제가 된다는 의견도 나왔으나, 기시다 총리는 의견을 굽히지 않았다고 한다.⁷⁴⁾ 10월 26일 총리관저에서 행해진 ‘정부여당정책간담회’에서 일인당 소득세 3만엔과 주민세 1만엔의 정액감세와 주민세 비과세세대에 대한 7만엔의 지급을 골자로 한

70) 『朝日新聞』(2023.9.17).

71) 『読売新聞』(2023.9.15.).

72) https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2023/0925kaiken.html, 검색일: 2023.10.31.

73) https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2023/1023shoshinhyomei.html, 검색일: 2023.10.31.

74) <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/103441.html>, 검색일: 2023.10.31.

‘환원’의 방법이 정부안으로서 제시되었다. 이것은 매우 이례적인 일로서 자민당의 세제(稅制)조사회는 역대 총리조차도 개입을 하지 않은 ‘성역’이라고 일컬어지는 특별한 존재로서 세제의 결정에는 절대적인 권한을 가지고 있었기 때문이다.⁷⁵⁾ 그러나 이미 18일의 자민당 집행부 회의에서 감세의 방침은 정해졌으므로, 자민당 세제조사회와 정무조사회 등에서 불만의 목소리가 나오기는 했지만, 결국 정부원안을 승인했으며, 11월 2일 이 감세안이 포함된 경제대책이 각의결정되었다.

다만 기시다 총리가 내각지지율 부양을 위하여 사용한 마지막 카드라고 할 수 있는 이 감세안 역시 지지율 하락을 저지하지 못했다. NHK의 11월 여론조사에서 내각지지율은 29%, 비지지율은 52%로서 지지율면에서 정권발족 후 최저를 기록했으며, 이 29%는 2012년 자민당이 정권에 복귀한 이후 최저였던 2021년 8월 퇴진 직전의 스가내각의 지지율과 동일한 수치인 것이다. 또한 감세안에 대한 NHK의 여론조사 결과를 보면 ‘별로 높이 평가하지 않는다’라는 응답이 34%, ‘전혀 높이 평가하지 않는다’는 응답이 25%로서 기시다 내각이 내어 놓은 감세안이 여론의 지지를 받지 못하고 있는 것을 알 수 있다. 높이 평가하지 않는 이유로서 가장 많이 들고 있는 것이 ‘선거대책으로 보이기 때문’이라는 응답으로 38%였는데, 이와 같은 이유를 보면 기시다 내각이 지지율을 회복하는 것이 쉽지 않다고 할 수 있다. 왜냐하면 이것은 기시다내각의 정책 자체에 대한 비판이 아니라, 기시다 총리 개인의 진정성에 대한 비판이기 때문이다.

한편 9월 개각 당시 임명했던 대신과 정무관들이 여러 가지 불상사로 3주 정도의 기간 동안 3명이나 사직하는 일이 벌어지면서 기시다내각의 지지율은 더욱 추락하고 있다. 즉 10월 26일에 야마다 타로(山田太郎) 문부과학정무관이 여성문제로 사임, 10월 31일에는 공직선거법위반사건에 관여한 것이 밝혀진 가키자와 미토(柿沢未途) 법무부대신이 사임했으며, 11월 13일에는 과거 세금체납에 의해 네 번이나 본인의 회사가 압류를 당했던 일이 밝혀져서 야당의 공격을 받던 간다 겐지(神田憲次) 재무부대신이 사임했다. 기시다 총리에 대해서는 이와 같은 인사를 한 것에 대한 책임을 묻는 야당의 공격이 거세지고 있을 뿐만 아니라, 사건이 밝혀진 후 조기에 경질하지 않을 것에 대한 비판도 가해지고 있다. 11월 10일부터 3일간 실시된 NHK의 여론조사에도 이 사건들이 반영되어 있다고 할 수 있는데, 같은 시기에 실시된 『지지통신』의 여론조사의 결과는 더욱 심각하다. 내각지지율이 21.3%, 자민당

75) 위의 글.

지지율이 19.1%로서 모두 2012년 자민당의 정권 복귀 이후 최저를 기록한 것인데,⁷⁶⁾ 이것은 일본의 언론에서 말하는 소위 ‘아오키의 법칙’이 작동할 수 있는 수치인 것이다. ‘아오키의 법칙’이란 자민당의 거물 정치인이었던 아오키 미키오(青木幹雄)가 말했다고 일컬어지는 것으로서, 내각지지율과 자민당의 지지율을 더한 수치가 50% 미만일 경우 정권이 무너진다는 것이다.⁷⁷⁾ 『지지통신』의 지지율에 입각하여 이것을 그대로 적용하면 기시다 내각은 현재 붕괴의 위험수위에 접어들었다는 것을 의미한다. 그렇다면 향후 일본의 정국은 어떻게 될 것인가. 이 점에 대해서는 다음 절의 말미에서 다루도록 하겠다.

2. 주요 선거 결과와 향후 정국 전망

사카이야 시로(境家史郎)는 현재의 일본정치 시스템을 ‘네오 55년체제’⁷⁸⁾ 라고 명명하면서, 2021년 중의원선거는 일본정치의 네오 55년체제화를 상징하며, 그 체제를 완성시킨 선거라고 의미를 부여하고 있다.⁷⁹⁾ 그는 신구 55년체제의 공통점으로서 보수정당이 우위정당이라는 점, 여야 제1당이 이데올로기적으로 분극적인 입장을 취하고 있다는 점을 들고 있다.⁸⁰⁾ 즉 전후 일본에 있어서는 지금도 과거에도 압도적으로 강한 우파정당인 자민당이 계속 정권을 잡고 있으며, 그 자민당과 대치하는 사회당/입헌민주당이 (평균적인 유권자의 입장에서 보면 극단적인) 좌파노선에 경사되어 있다는 것이다.⁸¹⁾ 아래의 표는 NHK의 여론조사에 나타난 올해 정당별 지지율 변화를

76) 『JIJI.COM』, 2023. 11.16. 다만 자민당의 지지율이 19.1%라고는 하지만 다른 야당의 지지율이 증가한 것은 아니다. 제1야당인 입헌민주당의 지지율은 2.7%에 불과하며, ‘지지정당 없음’이라는 응답이 62.5%였다.

77) 『요미우리신문』은 이 아오키의 법칙이 작동한 주요한 사례로서 모리내각, 아소내각, 민주당정권시절의 하토야마내각을 들고 있다. 『読売新聞』(2023.11.7.).

78) ‘55년체제’라는 용어는 자민당이 성립된 1955년부터 자민당정권이 무너지고 호소카와내각이 성립한 1993년까지의 일본정치를 일컫는 말로서, 일본의 정치학자 마스미 준노스케(升味準之助)가 1964년에 발표한 논문 “1955年の政治体制”에서 처음으로 사용한 용어인데, 그 뒤 정권교체가 이루어지지 않는 자민당우위의 정치체제를 의미하는 용어로서 정착되어 널리 사용되었다. 따라서 ‘네오 55년체제’라는 용어는 자민당 우위체제가 부활했다는 것을 의미하는 용어라고 볼 수 있다.

79) 境家史郎, 『戦後日本政治史：占領期から「ネオ55年体制」まで』(東京：中央公論新社, 2023), p.290.

80) 위의 책, p.282.

81) 위의 책.

나타낸 것인데, 이 표에는 ‘네오 55년체제’의 모습이 잘 나타나 있다고 할 수 있다.

자민당의 지지율이 제1야당인 입헌민주당의 7배에서 8배 정도인 현재의 상황이 이어지는 한 정권교체는 불가능할 것이다. 이 표에서 또 하나 주목할만한 것은 제2야당인 ‘일본유신의 회’보다 2배가 넘는 의석수를 가지고 있는 입헌민주당이 정당 지지율 면에 있어서 5월에서 9월까지 ‘일본유신의 회’에 역전된 상태가 이어졌다는 것이다.⁸²⁾ 이것은 2009년에서 2012년까지 정권을 잡고 있었던 민주당을 원류로 하는 입헌민주당의 조락과 ‘일본유신의 회’의 상승세를 잘 말해주는 것이며, 이와 같은 양당의 차이는 올해 치러진 가장 중요한 선거라고 할 수 있는 4월의 통일지방선거⁸³⁾와 중, 참의원 보궐선거에도 그대로 반영되었다고 할 수 있다.

〈표4-1〉 2023년도 정당별 지지율 변화

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월
자민	38.9	38.0	36.3	36.0	36.5	34.7	34.2	34.1	34.1	36.2	37.7
입헌	5.7	5.4	5.5	5.3	4.2	4.1	5.1	4.7	4.0	5.3	4.7
유신	3.4	4.1	3.7	4.1	6.7	6.2	5.6	4.8	5.8	4.9	4.0
공명	3.0	3.3	3.7	3.2	2.4	3.5	3.9	3.4	2.2	2.5	3.4
공산	2.5	2.7	3.1	2.1	2.0	2.2	2.1	2.7	2.3	2.5	2.6
국민	1.0	1.3	1.4	1.3	1.1	1.2	1.1	1.4	1.9	1.2	0.9
레이와	0.8	0.9	0.6	1.0	0.8	0.9	0.7	1.4	0.9	0.3	1.4

82) NHK외의 다른 언론기관의 여론조사의 경우에 있어서는 10월과 11월에 있어서도 ‘일본유신의 회’가 입헌민주당에 지지율면에서 앞서고 있다. 예를 들어 『아사히신문』의 10월 여론조사에서는 ‘일본유신의 회’가 6%, 입헌민주당이 4%였으며, 『지지통신』의 11월 여론조사에 있어서는 ‘일본유신의 회’가 4.6%, 입헌민주당이 2.7%였다. 『朝日新聞』(2023.10.16.), 『JIJI.COM』(2023.11.18.) 참조.

83) 4년마다 치러지는 지방선거를 4월에 동시에 실시하는 것이 통일지방선거이다. 전반전(올해는 4월 9일)은 도부현의 지사와 의원, 정령지정도시의 시장과 의원을 선출하고, 후반전(올해는 4월 23일)은 시구정촌의 수장과 의원을 선출한다. 다만 1947년에 실시된 1회 통일지방선거 당시에는 100%의 지방자치단체가 참여했으나, 그 뒤 계속 이탈하는 지방자치단체가 늘어나 올해는 전체의 27.54%만이 참여했으며, 지사와 시구정촌의 장의 경우 13.37%에 불과했다. <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/93571.html>, 검색일: 2023.10.20.

사민	0.6	0.4	0.4	0.6	0.4	0.4	0.6	0.7	0.4	0.5	0.2
지지 정당 없음	36.7	35.3	38.5	34.0	38.9	38.6	38.7	39.2	42.8	40.0	38.5

※ 자민: 자민당, 입헌: 입헌민주당, 유신: 일본유신의 회, 공명: 공명당,
공산: 일본공산당, 국민: 국민민주당, 레이와: 레이와 신선조, 사민: 사민당

통일지방선거 전반전의 41개 도도부현 의원의 경우 총 2260 의석 중에서 자민당이 비록 선거전의 1158 의석 보다 줄어들었지만 과반수가 넘는 1153 의석을 획득했으며, 공명당은 선거전보다 8석이 증가한 169의석을 확보, 입헌민주당은 선거전보다 15석 줄어든 185석을 획득한 반면, ‘일본유신의 회’는 지역정당인 ‘오사카 유신의 회’가 획득한 의석과 합쳐서 124명이 당선되어 선거전의 57석에서 2배 이상 증가했다.⁸⁴⁾ 또한 지사선거 중에서 유일하게 여야 전면대결 구도로 치러진 홋카이도 지사선거에서 입헌민주당은 참패함으로써 존재감을 보이지 못한 반면, ‘일본유신의 회’는 나라현 지사선거에서 야마시타 마코토(山下真)가 당선됨으로써 오사카부 이외에서 처음으로 지사를 탄생시켰다.

한편 통일지방선거 후반전과 같은 날 실시된 중, 참의원 보궐선거 결과 역시 입헌민주당에게 큰 타격을 주었다. 중의원의원 4명과 참의원의원 1명을 선출하는 이 보궐선거의 경우 원래의 의원은 자민당의원이 3명, 야당의원이 2명이었는데, 결과적으로는 자민당이 4명, 일본유신의 회가 중의원의원 1명을 당선시켰으며, 입헌민주당 후보자는 모두 패배했다. 작년에 피격되어 사망한 아베 신조 전수상의 지역구였던 야마구치4구과 건강상의 이유로 정계은퇴를 선언한 기시 노부오 전 방위대신의 지역구였던 야마구치2구는 애초부터 야당이 이길 가능성이 희박했다. 다만 치바5구는 자민당의원이 정치자금문제로 사직한 곳이었으며, 오이타와 와카야마1구는 원래 야당이 의석을 가지고 있던 지역이었으므로 야당에 승산이 있었다. 그런데 치바5구에서는 야당표의 분열에 의해 입헌민주당 후보가 차점으로 자민당후보에게 패배했다. 게다가 입헌민주당에 있어서 더욱 뼈아픈 패배는 오이타선거구의 참의원의원 보궐선거에서의 패배였다. 야당표의 분열이 없이 여야 직접대결로 행해진 이 보궐

84) 『日本經濟新聞』(2023. 4. 10.).

선거에서 입헌민주당은 사민당 당수를 지낸 바 있는 요시다 타다토모(吉田忠智)를 후보로 내세워 전력을 다했으나, 자민당 오이타현지부연합회의 후보자 공모에서 뽑힌 정치신인 시라사카 아키(白坂亜紀)에게 341표차로 패배한 것이다. 자민당은 원래 3석이었던 의석이 1석 늘었으므로 승리를 선언할 수 있었으며, ‘일본유신의 회’는 와카야마1구에서 하야시 유미(林佑美)가 당선됨으로써 역시 선거에서의 상승세를 이어갔다. 특히 이 승리는 오사카의 지역정당이라는 이미지에서 탈피하여 전국 정당으로서의 모습을 갖추려고 하는 ‘일본유신의 회’에게 있어서는 큰 의미가 있다고 할 수 있었다.

한편 앞에서 본 바와 같이 이 4월의 선거에 있어서 기시다내각의 지지율은 어느 정도 회복되어 있었으므로, 자민당의 득표에 큰 악영향을 끼치지 않았다. 그런데 그 뒤의 선거에 있어서는 기시다내각의 낮은 지지율이 악영향을 끼치기 시작한다. 올해 후반기에 있어서 가장 중요한 선거는 보궐선거로서 10월 22일 실시된 나가사키1구의 중의원선거와 도쿠시마·고치 선거구의 참의원선거였다. 나가사키1구에서는 세습의원인 자민당의 가네코 요조(金子容三)가 당선되었는데, 3대째에 해당하는 세습의원으로서 견고한 지지기반을 가지고 있었음에도 불구하고 입헌민주당의 스에쓰구 세이이치(末次精一)에게 상당히 고전했다. 또한 도쿠시마·고치 선거구에서는 입헌민주당을 비롯한 야4당의 지원을 받은 히로타 하지메(広田一)가 당선되었다. 애초에 이 선거는 자민당의원이 불상사로 사직한 것에 의한 것이었기 때문에, 자민당에 불리한 조건이 있었으나, 그럼에도 불구하고 이 지역 자체가 보수층이 강한 곳이었기 때문에 상당한 차이로 자민당 후보가 패배한 것은 충격으로 받아들여지고 있다. 이와 같은 선거결과가 나온 것에는 기시다내각의 낮은 지지율이 적지 않은 영향을 미쳤다고 추정되는데, 그 근거의 하나로서 들 수 있는 것이 무당파층의 투표이다. 『요미우리신문』의 출구조사에 의하면, 나가사키1구에서는 무당파층의 72%가, 도쿠시마·고치 선거구에서는 무당파층의 83%가 각각 야당후보에게 투표를 한 것이다.⁸⁵⁾

또한 여러 지방선거에 있어서도 자민당의 연패가 이어지고 있으며, 이것이 기시다내각의 낮은 지지율의 영향으로 보는 보도가 늘어나고 있다. 특히 수도권에서의 역풍이 심각한데, 10월에 행해진 도쿄도 다테가와시에서 2석을 가지고 행해진

85) 『読売新聞』(2023.10.23.).

시의원 보궐선거에서 자민당 후보는 의석을 얻지 못했으며, 11월12일 행해진 도쿄도 오우메시의 시장선거에서는 자민, 공명 양당이 추천한 3기째를 노리던 현직 후보가 국민민주당과 도민퍼스트가 추천한 후보에게 참패했다. 그리고 이와 같은 결과는 기시다내각의 낮은 지지율의 악영향때문이라는 보도가 나오고 있는 것이다.⁸⁶⁾ 또한 그와 같은 악영향은 수도권에 머물지 않고 있다. 오우메시의 시장선거와 같은 날 행해진 후쿠오카현의원선거(정수 58)에서도 자민당의 의석은 31석에서 29석으로 감소하여 단독과반수를 유지하지 못했는데, 이에 대해 간다 재무부대신의 사임이 13일에 이루어진 것을 지적하며 “기시다 수상의 결단이 너무 늦은 것이 영향을 미쳤다”는 목소리가 자민당 간부로부터 흘러나오고 있는 것이다.⁸⁷⁾

이처럼 내각지지율이 계속 추락하고 그 영향으로 여러 선거에서 자민당이 고전을 거듭하는 상황이 지속되고 있는데, 이 상태로 내년도 9월의 자민당 총재선거를 맞이할 경우 기시다 총리는 스가 전 총리와 같은 길을 걷게 될 가능성이 크다. 따라서 내년 9월 이전에 최대한 지지율을 반등시켜서 중의원을 해산하려고 할 것이다. 기시다 총리는 11월 9일 기자회견에서 연내 해산을 하지 않겠다는 취지의 말을 했으므로, 중의원 해산의 시기는 내년으로 미루어졌는데, 지지율 반등을 위해 사용한 마지막 카드인 소득세 감세가 실시되는 것이 내년도 6월로 예정되어 있으므로, 내년 6월이나 7월이 유력한 중의원 해산 시기 중의 하나라고 볼 수 있다. 다만 그 때 까지 기다리다가 지지율이 더 떨어져서 아예 중의원 해산을 할 수 없는 지경에 몰릴 수도 있는 것을 감안하면 그 이전에 타이밍을 보아 기시다 총리가 중의원 해산을 할 것이라는 시각도 있다. 그리고 물론 그렇게 치러진 총선거에서 자민당이 기대하는 의석을 얻지 못할 경우 기시다 총리는 선거패배에 책임을 지는 형태로 퇴진압력을 받게 될 것이다. 또 다른 하나의 시나리오는 내년도에 기시다 총리의 지지율이 더 떨어질 경우 자민당내에서 기시다 총리에 대해 퇴진을 요구하는 움직임이 발생하여 결국 기시다내각이 총사직을 하는 경우이다. 이 경우 새롭게 자민당 총재로 선출된 인물이 총리가 되며 이 새로운 총리에 의해 중의원 해산과 총선거가 실시되게 될 것이다. 다만 그 어떤 형태로 중의원해산과 총선거가 행해지더라도, 현재의 정당 지지율과 소선거구 비례대표 병립제라는 현재의 선거제도를 감안하면 여당에서 야당으로의 정권교체가

86) 『読売新聞』(2023.11.14.).

87) 위의 글.

일어날 가능성은 없다고 할 수 있다. 어디까지나 연립여당은 유지된 상태로 총리의 교체만이 일어나게 될 것이다.

II. 외교 · 안보정책

작년 12월에 개정된 ‘국가안전보장전략’은 일본이 전후 가장 엄혹하고 복잡한 안전보장환경에 직면하고 있다고 말하고 있는데, 2023년도 일본의 외교 · 안보정책은 이와 같은 안전보장환경에 제대로 대처하기 위한 고민의 산물이라고 할 수 있다. 이 장에서는 그와 같은 안전보장환경에 대처하기 위하여 스스로의 방위력을 강화하고, 미일동맹을 강화하며, ‘글로벌 사우스’국가들에 대한 외교에 진력하고, 한일관계의 복원을 바탕으로 미국이 추진하고 있는 한미일 안보협력에 적극적으로 호응하는 일본의 모습에 대해 기술하도록 하겠다.

1. ‘안보3문서’의 개정과 전후 안보정책의 대전환

2022년 12월 16일 기시다내각은 ‘국가안전보장전략’, ‘국가방위전략’, ‘방위력 정비계획’이라고 하는 소위 ‘안보3문서’를 각의결정했다. 안보에 관련된 최상위문서라고 할 수 있는 ‘국가안전보장전략’은 2013년 아베내각 때에 최초로 제정되었으므로, 10년만에 개정된 것이며, 1976년 최초로 제정되었던 ‘방위계획의 대강’의 명칭을 ‘국가방위전략’으로, 그리고 1986년부터 5년마다 책정되어 온 ‘중기방위력정비계획’이라는 명칭을 ‘방위력정비계획’으로 각각 변경하여 개정했다. 이 명칭의 변경은 2022년 4월 21일 자민당의 안전보장조사회가 결정한 ‘새로운 국가안전 보장 등의 책정을 향한 제언’에 따른 것으로 미국의 전략문서체계와의 정합성을 고려하여 이와 같은 명칭변경이 제안되었다.

기시다 총리는 각의결정 후의 기자회견에서 3문서에 입각한 안보정책은 전후의 정책을 크게 전환한 것이라고 말하고 있는데, 구체적으로 어떠한 전환이 이루어진 것인지에 관하여 주요한 내용을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, ‘국가안전보장전략’은 ‘책정의 취지’에서 이 전략에 입각한 전략적인 지침과 시책이 전후 일본의 안전보장정책을 실천면에서 크게 전환하는 것이라고 말하고 있는데, 이 ‘실천면’에서의 전환이라고 하는 것이 이번 3문서 개정의 가장 핵심적인

의의라고 할 수 있다. 이 부분에 관해서는 기시다 총리가 기자회견에서 직접 설명하고 있는데, 2015년 아베정권에서 성립된 평화안전법제에 의해 어떠한 상황에도 대처할 수 있는 안보체제가 이미 법률적, 이론적으로는 준비가 되었지만, 이 ‘안보3문서’의 정비에 의해 실천면에서 안보체제가 강화되었다고 말하고 있는 것이다.⁸⁸⁾ 즉 아베 총리의 발언의 밑바탕에는 아베정권이 형식적인 면에서 전후 안보정책의 대전환을 이루었다면, 기시다내각은 실질적인 면에 있어서 전후 안보정책의 대전환을 달성했다는 의식이 깔려있다고 볼 수 있다.

둘째, 그 ‘실천면’에서의 변화 중에서 가장 중요한 것은 지금까지 보유하지 않았던 무기체계를 보유하게 되는 것인데, 그것이 ‘반격능력’의 보유이다. 법률적으로는 이미 1956년에 ‘적기지 공격’이 위헌이 아니라는 일본정부의 공식입장이 표명되었지만, 실제로 ‘적기지 공격능력’을 가지는 무기체계를 보유하는 일은 없었다. 그런데 ‘국가안전보장전략’에서는 현재 주변국들의 실질적인 미사일 운용능력이 비약적으로 향상되어, 기존의 미사일방어망만으로는 이들 위협에 완전히 대응할 수 없게 되어 ‘반격능력’을 보유할 필요가 있다고 말하고 있다. 이 ‘반격능력’은 ‘적기지 공격능력’이라는 용어를 대체하는 용어인데, 이로써 지금까지 미국에게 ‘창’의 역할을 맡기고 ‘방패’의 역할에 충실했던 미일의 역할분담구조에서 벗어나, 일본 역시 ‘창’의 역할을 할 수 있는 무기체계를 갖추게 되었으며, 이것은 그야말로 ‘실천면’에 있어서 전후 안보정책의 대전환이라고 할 수 있을 것이다. 이 반격능력에 사용되는 무기체계의 변화를 간단하게 도표로 나타내 보면 다음과 같다.

〈그림4-1〉 반격능력을 보유하기 위한 무기체계의 변화⁸⁹⁾

자위대가 배치하는 미사일		사정(射程)거리
현재	12식 지대함 유도탄(지상)	최대 수백 킬로미터
	90식 함대함 유도탄(함정)	
	03식 중거리 지대공 유도탄(지상)	



88) https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/1216kaiken.html, 검색일: 2023.9.16.

2025년도	토마호크 미사일 블록4(함정)	1,000 킬로미터 이상
2026년도	토마호크 미사일 블록5(함정)	
	12식 능력 향상형 유도탄(지상)	
	도서 방위용 고속활공탄(함정)	
2028년도	12식 능력 향상형 유도탄(함정)	
2030년대	12식 능력 향상형 유도탄(항공기)	
	극초음속 유도탄(지상, 잠수함)	
	고속활공탄 능력향상형(지상)	

이 도표에서 알 수 있듯이, 기본적으로 현재 최대 수백 킬로의 사정거리만을 가지고 있는 12식 지대함 유도탄을 개량하여 1,000 킬로미터 이상의 사정거리를 가지도록 하고, 추가적으로 고속활공탄과 극초음속 유도탄을 개발하여 도입한다는 것이다. 다만 그와 같은 개발에는 시간이 걸리기 때문에 그 때까지의 공백을 메꾸기 위하여 미국으로부터 토마호크 미사일을 도입할 계획이다. 당초에는 2026년도부터 토마호크 최신형인 블록5를 2026년에서 2027년도에 걸쳐 최대 400발을 조달할 계획이었으나, 10월 6일 방미한 기하라 미노루(木原稔る) 방위대신은 오스틴 국방장관과의 회담에서 토마호크 미사일 도입을 1년 앞당겨, 당초 계획했던 400발 중 200발을 구형인 블록4로 변경하여 2025년부터 도입하기로 결정했다.⁹⁰⁾ 이와 같은 정책결정의 배경에는 대만 주변에서 중국이 군사적 압력을 증대하고 있는 점을 들 수 있다.⁹¹⁾

셋째, 이렇게 무기체계를 새롭게 도입하는 결정을 내렸다고 할지라도, 그것을 뒷받침하는 예산이 없다면 안보정책의 대전환은 이루어질 수 없을 것인데, ‘국가안전보장전략’과 ‘방위력정비계획’에는 그것을 위한 방위비의 획기적인 증대가 기술되어 있다. 즉 ‘방위력정비계획’에는 2023년도부터 2027년도까지의 5년간의

89) 日本經濟新聞社政治外交グループ, 『あなたと日本の防衛を考えたい』(東京: 日経BP日本經濟新聞出版, 2023), p.182. 에 실려있는 표를 『朝日新聞』(2023.10.6.)의 기사내용을 참고로 수정하여 작성.

90) 『朝日新聞』(2023.10.6.).

91) 위의 글.

방위비를 43조엔 정도라고 적시하고 있는데, 이는 2019년부터 5년간의 방위비가 27.4조엔 정도였으므로 1.5배가 넘는 증액이다. 또한 ‘국가안전보장전략’에는 2027년도에 있어서 방위력의 근본적인 강화를 위한 예산수준이 현재의 GDP의 2%에 달할 수 있도록 조치를 강구하겠다고 말하고 있는 것이다. 현재의 GDP를 기준으로 이 2%를 환산하면 11조엔으로서 역시 현재의 기준에 비추어보면 5년 뒤에 일본은 미국, 중국에 이어 세계 3위의 연간 국방비를 지출하는 국가가 된다. 다만 문제는 이와 같은 방위비 증액을 위한 자원 조달의 방법인데, 기시다 총리는 2022년 12월 8일 행해진 정부·여당 정책간담회에서 이와 같은 방위비를 위해서는 2027년도 이후 매년 약 4조엔이 추가로 필요한데, 3조엔 정도는 세출삭감과 잉여금, 세외(稅外)수입을 활용하지만 부족한 1조엔은 증세에 의해 충당한다고 표명했다.⁹²⁾ 이 증세방침에 대해 자민당내에서 상당한 반발이 있었으나, 결국 2022년 12월 15일 자민당 세계조사회는 법인세, 소득세, 담배세의 증세를 하며, 실시시기는 2024년 이후의 적절한 시기로 할 것을 결정했다.⁹³⁾ 이처럼 실시시기가 불분명하게 된 것은 자민당내의 증세에 대한 반발이 반영된 것이라고 할 수 있다. 그런데 그 뒤에도 이와 같은 반발은 수그러들지 않았으며, 결국 2023년 6월 9일 하기우다 자민당 정무조사회장은 “증세는 최후의 수단이다. (증세시기는) 국민이 납득한 단계에서 시작하는 것이 바람직하다”고 말하며, 증세의 실시시기에 대해 “2025년 이후의 적절한 시기로 하는 유연한 판단도 가능”하다는 문구가 포함된 제언을 기시다 총리에게 제출하게 된다.⁹⁴⁾ 기시다 총리도 이와 같은 자민당의 의사를 받아들였으며, 결국 2023년 6월 17일 결정된 경제재정 운영의 지침인 ‘뼈대방침(骨太の方針)’에서는 실시시기에 관하여 “2025년 이후의 적당한 시기로 하는 것도 가능할 수 있도록”⁹⁵⁾이라고 기술되었다. 이렇게 본다면 향후 안보정책의 대전환을 위한 자원조달은 그렇게 만만하지 않은 경로를 걷게 될 것으로 보인다.

92) 『日本經濟新聞』(2022.12.8.).

93) 『読売新聞』(2022.12.15.).

94) 『日本經濟新聞』, 2023. 6. 9. 이 제언은 하기우다가 위원장으로 있는 ‘방위관계비의 재원검토에 관한 특명위원회’의 논의에 의해 결정된 것이었다.

95) 『經濟財政運用と改革の基本方針2023:加速する新しい資本主義の未来への投資の拡大と構造的賃上げの実現』(2023.6.16.), https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2023/2023_basicpoli_ja.pdf, 검색일: 2023.10.8.

넷째, ‘국가방위전략’에서는 자위대의 통합운용의 실효성을 강화하기 위해 육해공 자위대의 일원적인 지휘를 행할 수 있는 상설 통합사령부를 창설하겠다고 말하고 있다. 이 통합사령부 창설 방침의 배경에는 대만유사 등을 염두에 둔 대규모 부대 운용이 필요한 사태에 대비할 필요가 있다는 점, 우주와 사이버와 같은 신영역에서 자위대의 일체적 운용이 필요한 상황이 증가했다는 점 등을 들 수 있다.⁹⁶⁾ 또한 “인도 태평양사령관의 상대가 되는 통합작전부대의 사령관이 없다”는 미군의 불만을 해소하고,⁹⁷⁾ 대만유사 등에 대응하여 미일공동작전책정 등을 통하여 미일동맹의 억지력, 대처력을 강화하는 목적도 있다.⁹⁸⁾ 통합사령부는 2024년에 300명 규모로 도쿄 이케가야에 창설될 예정으로 있는데, 이렇게 되면 통합막료장은 수상 등을 보좌하며, 통합사령관은 부대를 지휘하는 형태로 역할분담이 이루어질 것으로 보인다.

2. 미일 2+2와 미일 안보협력 강화

2023년 1월 11일 워싱턴에서 미일 외교·국방장관 회의(미일 2+2)가 개최되었다. 2022년에는 온라인으로 개최되었기 때문에 대면으로 개최된 것은 2021년 도쿄에서 개최된 이래 약 2년만의 일이었다. 회의 후에 발표된 공동발표문⁹⁹⁾은 매우 체계적으로 미일의 안보협력에 관하여 기술하고 있는데, 공동발표문이 이와 같은 미일 안보협력을 표명하게 된 배경으로 중국, 북한, 러시아의 최근의 동향에 대해 언급하고 있으나, 그 중에서도 가장 강조하고 있는 것은 중국의 움직임이다. 공동발표문은 중국의 외교정책이 스스로의 이익을 위하여 국제질서를 변경하는 것을 목표로 하고 있으며, 증강되고 있는 중국의 정치력, 경제력, 군사력 및 기술력을 그 목적을 위하여 사용하려고 하고 있으며, 이와 같은 중국의 행동은 인도태평양지역 및 국제사회에 있어서 최대의 전략적 도전이라고 말하고 있다.

이어서 공동발표문은 미일 안보협력에 대하여 구체적으로 ‘동맹의 현대화’, ‘동맹파트너십의 확대’, ‘동맹태세의 최적화’라는 세 항목으로 나누어 설명하고 있는데, 주목할만한 것은 새롭게 개정된 일본의 ‘안보3문서’의 내용이 반영되어 있다는 것이다.

96) 『日本經濟新聞』(2023.10.2.).

97) <https://globe.asahi.com/article/14869409>, 검색일: 2023.10.9.

98) 『読売新聞』(2023.6.30.).

99) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100444893.pdf>, 검색일: 2023.9.25.

주요한 내용과 그와 관련한 문제들에 대해 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 일어날 수 있는 모든 사태에 대해 적시에 통합된 형태로 대처하기 위해 양국간 조정이 더욱 강화될 필요성이 있으며, 그와 같은 맥락에서 미국은 일본에 의한 상설 통합사령부 설치를 환영한다고 말하고 있으며, 상호운용성과 적응성을 높이기 위해 동맹에 있어서의 보다 효과적인 지휘·통제관계를 검토하겠다고 하고 있다. 향후 이 ‘지휘·통제관계에 대한 검토’가 어떻게 이루어지는지가 매우 중요한 문제인데, 현재 주일미군에 대한 지휘권을 가지고 있는 하와이의 인도태평양군은 일본 이외에도 광대한 구역을 관할하고 있어서, 일본의 통합사령부에 대응할 수 있는 미국측의 조직이 필요하다는 논의도 강해지고 있으며, 미일의 연합작전을 보다 효율적으로 수행하기 위한 지휘권에 관한 논의가 행해질 가능성도 크다.¹⁰⁰⁾

둘째, 미국과의 긴밀한 연계하에 일본의 반격능력의 효과적 운용을 향하여, 미일간의 협력을 심화시키겠다고 말하고 있다. 반격능력 보유를 위한 일본의 무기체계의 변화에 대해서는 이미 기술한 바가 있지만, 그와 같은 무기체계의 변화만으로 ‘반격’이 가능하지는 않다. ‘국가안전보장전략’은 전수방위의 범위내에서 반격능력을 사용하겠다고 말하고 있으므로, 더군다나 미사일 발사의 징후를 파악하는 것이 중요한데, 그 경우 미국으로부터 제공되는 위성정보가 결정적이다. 따라서 향후 일본의 반격능력 운용을 위해서는 ISR, 타겟팅, 전투피해평가(BDA)등에서 미일의 협력이 필수적이며,¹⁰¹⁾ 이와 관련한 논의가 계속될 것이다. 이미 2023년 10월 4일 워싱턴에서 열린 미일 국방장관회담에서도 반격능력 운용과 관련한 미일의 연계가 가장 핵심적인 의제로 다루어졌다.¹⁰²⁾

셋째, 우주에 대한, 우주로부터의 혹은 우주에 있어서의 공격이 동맹의 안전에 대한 명확한 도전이라고 생각하여, 일정한 경우에는 해당 공격이 미일안전보장조약 제5조의 발동으로 이어질 수 있으며, 어떤 경우가 그에 해당되는 지에 관해서는 미일간의 긴밀한 협의를 통하여 개별적, 구체적으로 판단될 것이라고 말하고 있다. 미일안전보장조약 제5조는 일본의 시정하(施政下)에 있는 영역에 대한 무력공격에 대하여 미일이 공동으로 대처하는 것을 규정하고 있는 것으로, 실질적으로 일본에

100) 『朝日新聞』(2023.9.15.).

101) 森聡, “戦略文書策定後の日米防衛協力”(日本国際問題研究所, 2023.3.29.), <https://www.jiia.or.jp/research-report/security-fy2022-03.html>, 검색일: 2023.10.10.

102) 『共同通信』(2023.10.4).

대한 미국의 방위의무를 규정하고 있는 조항이다. 이 조약이 맺어진 1960년 당시에는 상상할 수 없었던 영역들이 안보상 위협의 대상이 되면서, 2019년 4월 19일의 미일 2+2에서는 사이버공격을 5조의 대상으로 하는데에 합의한 바가 있는데,¹⁰³⁾ 이번의 미일 2+2에서는 우주공간에서의 공격을 5조의 대상으로 추가했다. 우주공간에 국경의 개념은 없지만, 일본이 운용하는 인공위성은 일본의 시정하에 있다고 볼 수 있기 때문에 5조의 대상이 될 수 있다는 것이다.¹⁰⁴⁾ 이와 같은 합의의 배경에는 최근 중국이나 러시아가 인공위성을 무력화시키는 위성공격위성(킬러위성)의 개발을 추진하고 있다는 점,¹⁰⁵⁾ 우주공간에서의 위성의 활용이 현대전에 있어서 얼마나 중요한지가 잘 드러난 우크라이나 전쟁 등이 있다고 할 수 있다.)¹⁰⁶⁾ 넷째, 일본의 난세이제도의 방위를 위하여, 주일미군 재편계획을 재조정하여 오키나와에 잔류하는 제12해병연대를 2025년까지 제12해병연안연대(MLR: Marine Littoral Regiment)로 개편할 것이라고 말하고 있다. MLR은 미해병대의 새로운 운용구상인 기동전개전진기지작전(EABO: Expeditionary Advanced Base Operations)¹⁰⁷⁾ 을 실행하는 데에 있어서 핵심이 되는 부대로서, 대함미사일부대도 포함하는 보병부대인 연안 전투팀, 대공미사일을 보유하는 연안방공대대, 독립된 지속적인 활동을 가능하도록 하는 연안후방대대로 이루어진다.¹⁰⁸⁾ 이 MLR으로의 개편은 대만유사를 상정하고 있는 것으로, 중국의 대만침공의 징후가 확인되면, 오키나와에 주둔하는 MLR이 난세이제도 중에서 작전상 가장 유효한 섬에 항공기나 수륙양용의 함선으로 상륙하여 잠복해 있다가, 침공이 시작되면 그 섬들로부터 공격을 함으로써 중국의 대만에 대한 침공계획을 혼란시키는 효과를 거둘 수 있는 것이다.¹⁰⁹⁾

103) https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/st/page4_004913.html, 검색일: 2023.12.10.

104) <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/94267.html>, 검색일: 2023.10.8.

105) 『読売新聞』(2023.1.9).

106) 『日本経済新聞』(2023.1.12).

107) 사태발생 이전부터 부대를 분산전개, 전개한 부대는 방공, 기동, 분산 등의 능력에 의해, 적의 공격으로부터 잔존, 또한 정보를 수집하면서, 대함 미사일로 적의 행동을 제약함과 동시에, 해군, 공군을 중심으로 하는 작전을 지원. https://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/2023/pdf/0112a_usa-j_01.pdf, 검색일: 2023.10.10.

108) 위의 글.

109) https://www3.nhk.or.jp/news/special/international_news_navi/articles/qa/2023/05/30/31688.html, 검색일: 2023.10.10.

3. 자유롭고 열린 인도태평양(FOIP)을 위한 새로운 계획

2023년 3월 19일부터 23일까지 인도를 방문한 기시다 수상은 20일 오전에 정상회담을 끝낸 뒤, 오후에 인도세계문제평의회(ICWA)에서 ‘인도태평양의 미래 : 자유롭고 열린 인도태평양을 위한 일본의 새로운 계획 - 필요불가결한 파트너인 인도와 함께’라는 제목의 연설을 행하여 ‘자유롭고 열린 인도태평양을 위한 새로운 계획’(이하에서 ‘새로운 계획’이라 표기)을 발표했다.¹¹⁰⁾ 아베 전 수상이 최초로 ‘자유롭고 열린 인도태평양’ 전략을 발표한 연설을 행한 것이 2016년 8월 27일 케냐의 나이로비에서 개최된 제6회 아프리카개발회의(TICAD VI)에서의 일이니까, 약 6년반만에 FOIP에 관한 일본의 새로운 정책이 발표되었다고 할 수 있다.

‘새로운 계획’은 ‘평화의 원칙과 번영의 규칙’, ‘인도태평양방식의 과제대처’, ‘다층적인 연결성’, ‘바다로부터 하늘로 확대되는 안전보장·안전이용의 방안’이라는 네 가지를 FOIP협력의 새로운 기둥으로서 제시하고 있다.¹¹¹⁾

첫째, ‘평화의 원칙과 번영의 규칙’은 FOIP의 기본적 틀이다. ‘평화’를 지키고, ‘자유’, ‘투명성’, ‘법의 지배’가 확립되어, 약자가 힘에 의해 굴복되지 않는 국제환경을 조성한다.

둘째, ‘인도태평양 방식의 과제대처’는 FOIP의 새로운 역점사항이다. 기후, 환경, 국제보건, 사이버공간 등의 국제공공재의 중요성이 비약적으로 높아지고 있는 것에 대응하여, FOIP협력을 확충하여, 각국사회의 강인성, 지속가능성을 높인다.

셋째, ‘다층적인 연결성’은 FOIP협력의 중핵(中核)이다. 지역 전체의 활력있는 성장을 실현하기 위해, 각국이 여러 면에서 연결되는 것이 필요하다. 연결성 강화의 조치를 통하여 역내를 더욱 이어서, 각국의 선택지를 늘리고, 취약성을 극복한다.

넷째, ‘바다로부터 하늘로 확대되는 안전보장·안전이용의 방안’은 FOIP의 초점이라고 할 수 있는 ‘바다의 길’을 중심으로, 공역(空域)의 안전·안정적인 이용의 확보도 조화한 공역 전체의 안전·안정을 확보해 간다.

다만 이 ‘새로운 계획’은 현재를 ‘국제사회의 역사적인 전환기’라고 말하며, 이

110) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100477738.pdf>, 검색일: 2023.9.28. 이하에서 ‘새로운 계획’에 관련된 문장은 이 연설문에서 인용하고 있으며 따로 각주를 달지 않았다.

111) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100477659.pdf>, 검색일: 2023.9.28.

전환기의 가장 큰 특징으로서 ‘글로벌 사우스’¹¹²⁾ 국가의 대두라고 보고 있다. 이와 같은 문제의식하에 이 ‘새로운 계획’을 관통하는 가장 큰 일본 외교정책의 변화는 이 ‘글로벌 사우스’국가들에 대한 지원을 통하여 일본의 국제적인 위상을 확보하는 것이라고 할 수 있다. 이 부분이 가장 극명하게 드러나는 것이 ‘다층적인 연결성’에 대한 설명이다. 즉 기시다 수상은 ‘다층적 연결성’의 대상지역으로서 동남아시아, 남아시아, 태평양 도서지역을 들고 있다. 동남아시아와 관련해서는 하드·소프트 양면의 연결성 강화 사업을 추진하는 포괄적 일본·아세안 연결성 구상을 12월까지 쇄신하겠다고 말하고 있으며, 남아시아와 관련해서는 방글라데시 등을 일체의 경제권으로 파악하여, 지역 전체의 성장을 촉진하기 위해 벵갈만·인도 동북부의 산업 밸류체인구상을, 인도와 방글라데시와 협력해서 추진하겠다고 말하고 있다. 그리고 태평양 도서지역에 관련해서는, 일본이 지원한 파라오의 국제공항이 관광활성화라고 하는 경제적 관점만이 아니라, 코로나 지원물자의 수송을 원활하게 했다는 의미에서도 진정한 연결성을 나타내는 것이라고 말하고 있다.

또한 ‘새로운 계획’은 FOIP협력을 추진하기 위하여 ODA에 있어서 ‘오퍼형 협력’을 신설하고, ‘민간자금동원형’ 무상자금협력의 틀을 도입하겠다고 말하고 있는데, 이 역시 ‘글로벌 사우스’국가들에 대한 지원에 초점을 맞춘 정책이라고 할 수 있다. 다만 ‘오퍼형 협력’은 지금까지의 ODA보다 일본측의 필요성이 더욱 반영될 전망이다. ‘오퍼형 협력’에 대해 설명하고 있는 외무성 자료¹¹³⁾에 “개발도상국의 과제를 해결함과 동시에, 일본의 과제해결이나 일본의 경제성장으로 이어지도록 한다”라고 기술되어 있는 것은 이와 같은 점을 잘 말해주고 있다. 『요미우리신문』에 따르면 내년도의 ‘오퍼형 협력’은 공급망강화, 디지털, 기후변동의 3분야에서 추진될 예정인데, 공급망강화와 관련해서는 레어메탈의 광산지원 개발등에 대한 지원, 디지털 분야에서는 도상국에 진출한 일본의 신흥기업에 대한 지원, 그리고 기후변동 분야에서는 탈탄소화를 추진하기 위한 수력발전기술의 이전이나, 수소와 암모니아의 제조 지원 등이 검토되고 있다.¹¹⁴⁾

112) 글로벌 사우스(Global South)라는 용어는 남반구에 많은 아시아, 아프리카의 신흥국, 도상국을 총칭하며, 주로 북반구의 선진국과 대비되어 사용되고 있다. 실제로 영토가 남반구에 있는 것과 관계없이 신흥국 전반을 지칭하는 경우가 많다. 일본정부가 ‘글로벌 사우스’에 대한 외교를 중시하면서, 올해 일본의 매스컴에 빈번하게 등장하고 있다. 『日本經濟新聞』(2023.2.26).

113) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514696.pdf>, 검색일: 2023.9.30.

114) 『読売新聞』(2023.8.29.).

4. G7 히로시마 정상회의와 일본외교

G7은 매년 의장국을 교체하며, 의장국을 맡은 국가에서 G7 정상회의를 개최하게 되는데, 올해의 의장국은 일본으로서 그에 따라 5월19일부터 21일까지 3일간의 일정으로 히로시마에서 G7 정상회의가 개최되었다. 히로시마가 개최지가 된 것은 히로시마가 지역구인 기시다 수상의 의도가 반영된 것이었다. 우크라이나 침략을 계속하고 있는 러시아가 핵무기 사용의 위협을 행하는 가운데, 히로시마 출신으로서 ‘핵무기 없는 세계의 실현’을 지론으로 하고 있는 기시다 수상은 “히로시마만큼 평화에의 관여를 제시하기에 적합한 장소는 없다”라고 말하며 개최장소 선정의 이유를 말하고 있다.¹¹⁵⁾

히로시마 정상회의의 성과는 다음 4가지로 정리할 수 있다.¹¹⁶⁾

첫째, 이 정상회의의 가장 중요한 테마라고 할 수 있는 우크라이나 문제와 관련해서는, 공동성명에서 러시아에 의한 우크라이나 침략을 가장 강한 말로 비난하였으며, 우크라이나에 대한 지원을 강화하겠다고 말하고 있다. 또한 미국이 유럽의 동맹국이 보유하고 있는 F16전투기의 우크라이나에 대한 공여를 용인하겠다고 한 것 역시 큰 성과라고 할 수 있다.

둘째, 중국에 대한 대응과 관련해서 공동성명에서는 ‘억지와 협조’를 양립하는 자세를 표명하고 있는데, “대만해협의 평화와 안정의 중요성을 재확인하며, 양안문제의 평화적 해결을 촉구한다”는 문구가 들어간 반면, 디커플링이 아니라 디리스크잉이 필요하다고 말하고 있다.

셋째, 핵군축 문제와 관련해서는, G7정상회의에서는 처음으로 핵군축에 초점을 맞춘 성명인 ‘히로시마 비전’이 발표되어, 러시아에 의한 핵위협을 비난함과 동시에 중국의 핵전력 증강에 대한 우려를 표하고, 핵보유국에게 투명성 향상을 촉구했다. 각국 정상이 핵군축에 대한 결의를 나타냈다는 의의가 있다고 할 수 있지만, 국제안보환경의 악화를 배경으로 핵억지력 강화를 향해 움직이고 있는 각국의 행동에 영향을 줄 정도의 실질적인 의미는 없다고 할 수 있다.

넷째, ‘글로벌 사우스’와의 관계강화와 관련해서는 기후변동과 식량문제 등에서 G7이

115) 『読売新聞』(2023.5.9.).

116) <https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/483574.html>, 검색일: 2023.10.5.

결속해서 지원을 강화하기로 하는 방침이 제시되었다.

그런데 앞에서 이미 본 바와 같이 현재 일본외교가 가장 역점을 기울이고 있는 것은 ‘글로벌 사우스’와의 관계 강화이며, 이번 G7 정상회의에서도 그와 같은 일본외교의 흐름은 그대로 이어졌다고 할 수 있다. 사실 G7 히로시마 정상회의는 사상 처음으로 G7이 ‘글로벌 사우스’국가들의 영향력을 인정하고, 그들을 G7 진영에 끌어들이려고 노력한 역사적인 정상회의가 되었다고 할 수 있는데, 그 배경에는 G7의 영향력이 과거와 같이 압도적이지 않다는 현실이 있다. 1975년과 비교해 보면 G7의 세계의 GDP점유율은 60%에서 45%로, 군사비도 60%에서 50%로 저하되어 있는 것이다.¹¹⁷⁾

일본은 ‘글로벌 사우스’와의 관계 강화를 위하여, 이번 정상회의에 한국과 호주를 제외하고는 ‘글로벌 사우스’를 대표할 수 있는 국가들을 초청했다. 그렇게 초청된 ‘글로벌 사우스’국가들의 면면을 살펴보면, 우선 인도는 ‘글로벌 사우스’의 맹주를 자처하는 국가로서 올해 G7의 의장국을 맡고 있다. 브라질은 남아메리카를 대표하는 ‘글로벌 사우스’국가라고 할 수 있으며, 인도네시아는 아세안의 의장국, 베트남은 일본이 FOIP실현을 위하여 핵심적 파트너로 인식하고 있는 국가이다.¹¹⁸⁾ 또한 코모로는 아프리카연합(AU)의 의장국이며, 쿡제도는 태평양제도(諸島)포럼(PIF)의 의장국이다.

일본이 ‘글로벌 사우스’와의 관계 강화를 위하여, 강조한 것이 ‘법의 지배’였다. NHK의 취재에 응한 일본 외무성의 관계자는 “글로벌 사우스에 대해 G7이 구미와 러시아중에 어느 쪽에 붙을 것인가라는 것을 묻는 오만한 태도의 선진국으로 비추어지지 않도록 의식했다”고 하면서 “도상국도 부정할 수 없는 ‘법의 지배’와 ‘UN헌장의 준수’를 강조하려고 생각했다. 일치된 메시지를 내기 위해서는 ‘민주주의’라든가 ‘러시아 비난’이 아니라 최대공약수로서 공통되는 것을 고려해서 제시한 것이다”라고 설명하고 있다.¹¹⁹⁾ G7 정상회의 직전인 5월 16일 NHK와 행한 인터뷰에서 기시다 수상이 “법의 지배에 입각한 자유롭고 열린 국제질서를 지금부터도 유지하고, 강화해 가겠다”¹²⁰⁾라고 말하고 있는 것은 이번 정상회의에 임하는 그와 같은 일본의 방향성을 잘 나타내고 있다. 이와 같은 점은 이번 정상회의 후에 발표된

117) 吉田徹, “米欧間で垣間見えた対中認識の温度差,” 『外交』, Vol. 79 (May/June, 2023), p. 23.

118) <https://www3.nhk.or.jp/news/special/tag/g7/2023/leader/18.html>, 검색일: 2023.10.1.

119) <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/99561.html>, 검색일: 2023.10.2.

120) <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/99136.html>, 검색일: 2023.9.25.

문서들과 작년도 독일에서 개최된 G7 엘마우 정상회의 후의 문서들을 비교해 보면 잘 드러난다. 작년의 경우 정상 공동성명의 전문(前文)의 앞부분부터 “법의 지배를 준수하는 열린 민주주의국가로서, 우리는 공통의 가치에 의해 추진되고, 규칙에 입각한 다국간 질서 및 보편적 인권에 대한 관여에 의해 결속할 것이다”라는 문장이 나오는 데에 반해 이번 회의의 공동성명 전문에는 ‘민주주의’라는 단어가 나오지 않는다.¹²¹⁾ 심지어 작년의 G7 정상회의의 경우 초대국인 인도, 인도네시아, 남아프리카공화국 등 5개국과 함께 ‘강인한 민주주의 성명(聲明)’이라는 별도의 문서까지도 발표했지만, 올해의 경우 정상 공동성명의 66개 항목 중에서 47번째에서야 겨우 ‘민주주의’가 등장하고 있는 것이다.¹²²⁾ 이와 같은 ‘글로벌 사우스’에 대한 일본의 외교전략은 공동성명에도 그대로 반영되어 있다. 예를 들어 공동성명의 전문에 나오는 “대소를 막론하고 모든 국가의 이익을 위해, UN헌장을 존중하며, 법의 지배에 입각한 자유롭고 열린 국제질서를 견지하며, 강화한다”라는 문구는 ‘글로벌 사우스’와의 관계강화를 도모하고 있는 일본의 외교방침이 가장 잘 표현된 것이라고 할 수 있을 것이다.

5. 한일관계의 복원과 캠프 데이비드 한미일 정상회

2023년 3월 6일 우리 정부는 국교정상화 이후 최악의 상태라고 일컬어진 한일관계 악화를 초래한 강제징용피해자 문제에 대하여, 제3자변제를 핵심으로 하는 해결책을 발표했다. 즉 행정안전부 산하에 있는 ‘일제강제동원피해자지원재단’이 2018년 대법원 확정판결 원고들에게 판결금 및 지연이자를 지급하며, 현재 계류 중인 강제징용 관련 여타 소송이 원고 승소로 확정될 경우, 동 판결금 및 지연이자를 원고들에게 지급한다는 내용이었다. 이 우리 정부의 발표에 대해 일본의 하야시 요시마사 외무대신은 “오늘 한국정부에 의해 발표된 조치를, 2018년의 대법원판결에 의해 매우 엄혹한 상태에 있었던 한일관계를 건전한 관계로 회복시키기 위한 조치로서 높이 평가한다”¹²³⁾라고 하며 환영의 뜻을 밝혔다. 그는 이어서 “일본정부는 1998년 10월에

121) 飯塚恵子, “対面外交」生かした議長国日本：陰の主役はグローバルサウス,” 『外交』, Vol.79 (May/Jun. 2023), p.13.

122) 위의 글.

123) https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kr/page1_001524.html, 검색일: 2023.10.3.120
<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/99136.html>, 검색일: 2023.9.25.

발표된 ‘한일공동성명’을 포함하여, 역사인식에 관한 역대내각의 입장을 전체적으로 계승하고 있다는 것을 확인한다. 일본정부로서는 1965년 국교정상화 이래 쌓아 온 우호협력관계의 기반에 입각하여, 한일관계를 더욱 건전한 형태로 발전시키기 위하여 한국측과 계속해서 긴밀히 협력해 가겠다¹²⁴⁾라고 말하여 역사인식문제에 대한 일본정부의 공식입장을 표명함과 아울러, 향후의 대한국 정책방향에 대하여 말하고 있다. 이로써 강제징용피해자 문제는 외교적으로 해결되었으며, 그 뒤 한일관계는 빠른 속도로 복원되기 시작하였다.

3월 6일의 발표 이후 열흘 뒤인 3월 16일 윤석열 대통령이 일본을 방문하여 한일 정상회담이 개최되었으며, 강제징용피해자 문제에 의해 파생되었던 많은 문제들이 해결되었다. 우선 2018년 대법원판결에 대한 실질적인 보복조치로서 행해졌던 일본의 한국에 대한 반도체 소재 수출규제조치 문제가 해결되었다. 16일 이창양 산업 통상 자원부 장관은 도쿄 프레스센터에서 일본이 우리나라에 대한 반도체 소재 3개 품목에 대한 수출규제를 해제하기로 했다고 밝히면서, 이에 따라 한국정부도 일본측의 수출규제에 대한 WTO제소를 취하하겠다고 발표했다.¹²⁵⁾ 또한 일본의 수출규제에 대한 우리의 반발에서 비롯된 한일 지소미아 ‘종료통보 효력정지’라는 상태가 정상화되었다. 즉 정상회담 후의 기자회견에서 윤석열 대통령은 “조금 전 정상회담에서 지소미아 완전 정상화를 선언했다”고 밝혔으며, 21일 외교부가 2019년 일본측에 전달한 ‘지소미아 종료통보’ 및 ‘종료통보 효력정지’에 관한 공한을 철회한다는 결정을 일본측에 서면으로 통보함으로써, 한일 지소미아는 완전히 정상화 되었다.¹²⁶⁾ 이 두 가지 큰 문제의 해결 외에도, 이 정상회담에서는 많은 합의가 이루어졌는데, 그 중 주요한 것으로는, 양국 정상외교 ‘셔틀외교’복원, NSC차원의 한일경제안보대화 출범, 한·일 안보대화, 한·일 차관대화 재개, 인도·태평양전략 추진 협력, 북한 핵·미사일 대응 공조, 경제계, 한일 미래파트너십 기금 조성을 들 수 있다.¹²⁷⁾

한편 ‘셔틀외교’재개 합의에 따라 5월 7일 기시다 총리가 한국을 방문하여 정상회담이 이루어졌는데, ‘셔틀외교’가 이루어진 것은 12년만의 일이었다. 정상회담 직후 행해진

124) 위의 글.

125) 『서울신문』 (2023.3.16.).

126) 『연합뉴스』 (2023.3.21.).

127) 『중앙일보』 (2023.3.17.).

공동 기자회견에서는 한일 양국의 사실상의 ‘화이트리스트’복원이 선언되었다. 즉 윤석열 대통령은 “양국의 대표적 비우호 조치였던 소위 화이트리스트 원상회복을 위한 절차들이 착실히 이행되고 있음을 확인했다”고 밝혔으며, 기시다 총리는 “한국을 ‘그룹A’(화이트리스트)로 추가하기 위한 절차가 진행되고 있다”고 말하고 있는 것이다.¹²⁸⁾ 또한 후쿠시마 오염수 방류와 관련하여, 5월 중에 한국 전문가들의 현장 시찰단 파견에 합의한 것 역시 한일관계의 복원을 잘 보여주는 것이라고 할 수 있다. 후쿠시마 오염수 방류에 대한 국내의 반대여론이 압도적이었음에도 불구하고, 우리 정부는 기본적으로 일본의 입장을 존중하는 선에서 이와 같은 합의를 이룬 것이다. 또한 G7 히로시마 정상회의에 초청된 윤석열 대통령과 기시다 총리가 함께 사상 최초로 히로시마 한국인 원폭희생자 위령비에 참배한 것은 한일관계 복원을 가장 상징적으로 보여주는 것이었다.

그리고 이와 같은 한일관계 복원을 바탕으로 2023년 8월 18일 미국 워싱턴 근교의 대통령 전용 별장 캠프 데이비드에서 한미일 정상회의가 개최되었다. 국제회의 등에서 회담이 아닌 형태로 3국 정상이 회담을 가지는 것은 사상 처음 있는 일로서, 이 회담 개최를 주도한 바이든 행정부가 역사적으로 중요한 외교의 무대가 되어 온 캠프 데이비드를 회담장소로 선택한 것은 바이든 행정부가 얼마나 이 회담을 중시하고 있는지를 잘 보여준다고 할 수 있다. 회의 후에 ‘캠프 데이비드 정신’, ‘캠프 데이비드 원칙’, ‘한미일간 협의에 대한 공약’이라는 세 문서가 발표되었는데, 회담 후의 기자회견의 모두(冒頭) 발언에서 기시다 총리는 회담의 성과와 향후 협력에 대해서 다음과 같이 세 가지로 정리하고 있다.¹²⁹⁾

첫째, 한미일 3국간의 안보협력을 새로운 차원으로 끌어올릴 것이다. 한미일 공동훈련을 매년 실시하기로 합의했으며, 북한 미사일 경계정보를 실시간으로 공유하는 것에 관하여 초기적 조치를 실시 했는데, 연말까지 이 시스템을 본격적으로 가동하기 위한 한발을 내디딘 것이다. 또한 북한의 핵·미사일 개발의 중요한 자금원으로 지목되는 사이버활동에 관한 한미일 워킹그룹의 설립에 합의했다.

둘째, 한미일 연계의 추진과 그 분야의 확대이다. 북한에 대한 대응에 관해서는

128) 『연합뉴스』 (2023.5.7.).

129) https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2023/0818kyodo_kaiken.html, 검색일: 2023.10.22.

제재에 관하여 그 완전한 이행을 향한 연계를 확인함과 아울러, 2024년에 한미일 삼국이 함께 이사국이 되는 UN안보리에서도 긴밀하게 연계할 것에 합의했다. 동시에 북한과의 대화의 길이 열려 있다는 것에 관해 인식을 공유했으며, 납치문제 해결에 관하여 바이든 대통령과 윤석열 대통령으로부터 강력한 지지를 받았다. 또한 아세안과 태평양 도서국에 관하여 해양안전보장 분야에서의 능력구축지원에 관해 협조해 가기로 합의했으며, 경제안전보장분야에서는 중요·신흥기술협력이나 공급망강화에 관한 협력 등을 추진해 갈 것에 합의했다.

셋째, 한미일 협력의 틀을 정비하는 것이다. 한미일 3국의 모든 차원에서, 중층적인 연계를 추진해 갈 것을 확인했으며, 한미일 정상회담을 적어도 매년 1회 개최할 것에 합의했다. 또한 동시에 외무대신, 방위대신, 국가안전보장국장도 각각 적어도 1년에 한번 회합을 가지기로 했다. 그에 더해 재무대신, 상무산업대신 회합을 행할 것이다.

기시다 총리의 발언으로부터는 일본이 어느 곳에 관심을 가지고 있는지 잘 드러나 있다고 생각된다. 즉 북한의 위협에 대한 일본의 단독 대응이 어렵다는 것을 감안하면, 이 3국간 안보협력은 일본에 있어서 무엇보다도 북한에 대한 대응에 있어서 유용한 것이며, 이 점이 첫째, 둘째의 발언에 잘 나타나 있다. 또한 미국정부 관계자의 말에 따르면 한미일 정상회담의 ‘정례화’는 일본의 제안에 의한 것이라고 하는데,¹³⁰⁾ 기시다 총리 발언의 세 번째 항목에는 그 부분이 잘 나타나 있다고 본다. 일본은 정권교체가 이루어질 가능성이 거의 없지만, 한국과 미국은 계속 정권교체가 일어날 수 있으므로, 일본으로서는 그와 같은 정권교체에 의해 3국간의 안보협력의 틀이 약화되거나 변형되는 것을 우려하고 있는 것으로 보이며, 그것을 방지하기 위해 어떻게든 제도화의 정도를 높여려고 한 것으로 보인다. 이 점에 대한 우려는 학자들에게서도 나오고 있는데, 예를 들어 고타니 테쓰오(小谷哲男)는 앞으로 3개국에서 정권교체가 일어나더라도 ‘캠프 데이비드 원칙’에 제시된 공통의 이익이 크게 변하지는 않을 것이라고 하면서도, 정권교체에 의해 ‘캠프 데이비드 정신’이 공유되지 않을 가능성은 부정할 수 없다고 말하고 있다.¹³¹⁾ 따라서 향후의 과제는 각국의 국내 사정에 좌우되지 않고 3국 협력이 추진될 수 있도록 실무단계에서 협력의 틀을 강화하는 것이라고

130) 『朝日新聞』(2023.9.5.).

131) 小谷哲男, “日米韓キャンプデービッド合意: 評価と課題,” 『国問研戦略コメント』(2023.9.1.), https://www.jiia.or.jp/strategic_comment/2023-08.html, 검색일: 2023.10.26.

주장하고 있다.¹³²⁾

Ⅲ. 우리 외교·안보에 주는 함의

지금까지 2023년 일본의 정치와 외교·안보정책에 대하여 살펴보았다. 이하에서 지금까지의 논의를 바탕으로 우리의 외교·안보에 주는 함의에 대해 생각해 보도록 하겠다.

첫째, 현재로서는 기시다내각의 지지율이 쉽게 회복될 수 있을 것 같지 않으며, 내년에는 새로운 정권이 탄생할 가능성이 있다. 다만 야권으로의 정권교체가 일어나는 일은 있을 수 없으며, 여전히 자민당-공명당 연립정권은 계속될 것이다. 따라서 그럴 경우라고 할지라도 현재 일본의 외교·안보정책의 기본 방향이 크게 변화할 일은 없을 것이다. 다만 국내정책에 비해 외교·안보정책에 있어서는 총리 개인이 미치는 영향이 더욱 크다고 할 수 있으므로, 우리로서는 차기 총리후보들의 정책성향에 대하여 파악해 둘 필요는 있다고 생각한다.

둘째, ‘안보3문서’의 개정에 의한 전후 안보정책의 근본적 변화, 그에 따른 ‘반격능력’의 보유와 방위비의 GDP 2% 증가 등에는 일본의 독자적 군사력의 강화라는 측면과 함께, 중국, 북한, 러시아의 군사적 위협이 증가하고 있는 동북아의 엄중한 안보상황에 대응한 미일동맹의 능력의 강화라는 측면이 있으며, 미국이 일본의 ‘안보3문서’에 대해 환영의 뜻을 표한 것도 그런 이유에서라고 할 수 있다. 실제로 이 점은 앞에서 본 바와 같이 1월 11일에 행해진 미일 2+2에 잘 나타나 있으며, 따라서 가까운 장래에 미일동맹의 변화할 가능성이 없다는 것을 전제로 한다면, 우리가 일본의 군사력 강화에 대하여 지나치게 우려할 필요는 없을 것이다. 게다가 캠프 데이비드에서 행해진 한미일정상회담에서는 ‘캠프 데이비드 정신’에서 말하고 있듯이 한미일 안보협력이 새로운 수준으로 향상되었다. 북한의 미사일 경보정보 실시간 공유시스템 정비, 북한의 사이버 위협에 대한 협력, 우주안보협력 증진 등 다방면에 걸친 3국의 안보협력이 약속된 것이다. 그렇다고 한다면 이와 같은 한미일 안보협력의 틀 속에서 일본의 향상된 능력이 활용될 수도 있다고 생각한다.

132) 위의 글.

셋째, 일본은 ‘자유롭고 열린 인도태평양을 위한 일본의 새로운 계획’을 발표함으로써 6년여만에 FOIP에 대한 새로운 정책을 내놓았다. 우리도 작년에 ‘자유·평화·번영의 인도·태평양 전략’을 발표한 바가 있는데, 국제정세가 급속히 변화하고 있다는 점을 감안한다면 일정 기간이 지난 후에는 새롭게 변화한 국제정세에 대응하여 기존의 FOIP전략을 업데이트한 새로운 전략을 구상하고 발표할 필요가 있다고 생각한다.

넷째, 일본은 ‘자유롭고 열린 인도태평양을 위한 일본의 새로운 계획’ 속에서 ‘오픈형 ODA’를 신설하겠다고 말하고 있는데, 이것은 우리도 검토해 볼 가치가 있다고 생각한다. ‘자유·평화·번영의 인도·태평양 전략’에서는 “대한민국은 공적개발원조(ODA)규모를 세계 10위권 수준으로 확대한다는 목표 하에 인태지역의 개발협력 을 확장해 나갈 것이다”¹³³⁾라고 말하고 있는데, 2022년의 실적을 보면 액수에 있어서는 16위, GNI대비 액수에 있어서는 28위에 머무르고 있다. 일본이 ‘오픈형 ODA’를 신설하게 된 취지는 과거에 비해 일본의 경제력이 약화되어 ODA를 크게 증가 시킬 수 없는 상황 속에서 ODA제공에 있어서 일본측의 필요성을 반영시킴으로써 수혜 국과의 원원을 도모하겠다는 것인데, 이 점을 참고로 하여 우리의 필요성이 반영된 ODA를 증액시킬 경우 상대적으로 우리의 부담이 경감된 형태로 ODA의 증액이 가능 해지지 않을까라고 생각하는 것이다.

다섯째, 일본은 올해 ‘글로벌 사우스’국가들에 대한 외교에 힘을 기울이고 있는데, 이 일본의 외교가 어느 정도 성과를 내고 있는지에 대해 분석하여 우리 외교에 참고할 필요가 있을 것이다. 분명히 ‘글로벌 사우스’국가들이 국제사회에서 차지하는 존재감은 향후 더욱 커질 것으로 전망되며, 따라서 이들 국가들과의 외교는 매우 중요하다고 생각되지만, ‘글로벌 사우스’라는 개념의 유용성은 여전히 아직 불투명하다고 본다. 따라서 우리로서는 ‘글로벌 사우스’라는 개념에 입각하여 외교를 펼치고 있는 일본의 사례를 보다 면밀히 참고하여 우리의 외교정책을 구상할 필요가 있다고 생각하는 것이다.

여섯째, 한일관계가 복원되었지만, 향후 더욱 발전시켜야 한다. 그리고 그러기 위해서는 일본에 대한 공공외교를 더욱 강화할 필요가 있다. 10월 13일 이스라엘 거주 우리 국민들을 탈출시키기 위해 파견된 군수송기에 인도적 차원에서 51명의

133) 대한민국정부, 『자유·평화·번영의 인도·태평양 전략』(2022), p.30.

일본인들을 탑승시킨 것이 일본에서 크게 보도되었으며, 인터넷상에서는 이에 대한 우호적인 댓글이 많이 달렸다. 이것은 공공외교 차원에서 큰 성과라고 할 수 있었다. 그리고 10월 20일 이번에는 일본 자위대의 수송기가 이스라엘 텔아비브에서 일본인들을 탈출시키면서 한국인 교민 18명을 탑승시켰으며, 이것 역시 일본의 대 한국 공공외교 차원에서 큰 의미가 있다고 할 수 있다. 이처럼 공공외교를 통하여 한일 양국 국민 차원에서 우호적인 상호인식의 정도가 높아질 때, 여러 분야에서의 협력이 더욱 증진되는 선순환이 이루어질 것이며, 그것은 양국의 국익에 크게 기여하게 될 것이다.

〈참고문헌〉

- 대한민국 정부. 『자유·평화·번영의 인도·태평양 전략』. 2022.
- 박영준 외. 『일본 안보 관련 정책 3문서 개정 결정의 의미와 평가』. 경남대학교 극동문제연구소. 2023.
- 윤석정. “일본의 『자유롭고 열린 인도태평양』을 위한 새로운 계획: 분석 및 함의.” 『IFANS 주요국제문제분석』. 국립외교원 외교안보연구소. 2023.
- 国家安全保障会議 및 閣議. 『国家安全保障戦略』. 2022.12.
- 国家安全保障会議 및 閣議. 『国家防衛戦略』. 2022.12.
- 国家安全保障会議 및 閣議. 『防衛力整備計画』. 2022.12.
- 境家史郎. 『戦後日本政治史：占領期から「ネオ55年体制」まで』. 東京：中央公論新社. 2023.
- 日本経済新聞社政治外交グループ. 『あなたと日本の防衛を考えたい』. 東京：経BP日本経済新聞出版. 2023.
- 吉田徹. “米欧間で垣間見えた対中認識の温度差.” 『外交』, Vol. 79. May/June, 2023.
- 飯塚恵子. “「対面外交」生かした議長国日本：陰の主役はグローバルサウス.” 『外交』, Vol. 79. May/June, 2023.
- 林芳正・中西寛. “G7サミット改めて法の支配を問う：二〇二三年の日本外交を展望する.” 『外交』, Vol. 77. Jan/Feb, 2023.
- 岸田文雄. 『インド太平洋の未来：「自由で開かれたインド太平洋」のための日本の新たなプラン “必要不可欠なパートナーであるインド共に”』. インド世界問題評議会(ICWA)における総理政策スピーチ. 2023.3.20. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100477738.pdf>.
- 小谷哲男. “日米韓キャンプデービッド合意：評価と課題”, 『国間研戦略コメント』. 2023.9.1. https://www.jiia.or.jp/strategic_comment/2023-08.html.
- 森 聡. “戦略文書策定後の日米防衛協力.” 日本国際問題研究所. 2023.3.29. <https://www.jiia.or.jp/research-report/security-fy2022-03.html>.

제 5 장 러시아 정세

국방대학교 이 흥 섭

- I. 개 황
- II. 대내 정책
- III. 대외 정책
- IV. 한반도 정책
- V. 결론 및 우리의 대응

I. 개 황

지난 1년간 러시아와 관련된 주요 이슈는 22년 2월 발발한 러-우 전쟁과 그에 따른 서방과의 갈등을 중심으로 전개되었다. 특히 미국의 동맹 중시 차원에서 초래된 글로벌공급망 위기 국면은 러중협력 강화라는 양상으로 전개됨으로써 ‘미국·EU vs. 러·중’ 구도가 더욱 공고화되는 모양새로 나타나게 되었다. 서방은 전쟁 초기에 러시아의 낙승(樂勝)을 예상하고 우크라이나 지원에 다소 미온적인 자세를 보였으나, 우크라이나가 예상을 뒤엎고 선전하자 더욱 적극적인 지원 정책으로 선회하기 시작했다. 현재 러시아-우크라이나 간 분쟁은 어느 한쪽도 물러설 수 없는 쌍방이 막대한 인력, 경제, 군사 자원을 투입하는 소모전의 양상으로 치닫고 있다.

전쟁이 길어지면서 푸틴 대통령의 최측근 중 한 명으로 알려진 예브게니 프리고진이 이끄는 바그너 그룹(Wagner Group)이 반란을 일으켰다. 프리고진은 러시아군에 대한 불만을 자주 표출했으며, 특히 쇼이구 국방부 장관, 게라시모프 총참모장 등 러시아군 수뇌부의 무능과 부패로 전쟁을 승리로 만들지 못하고 있다고 비난하였다. 하루 만에

반란을 중단한 프리고진은 이후 벨라루스로 망명하였다가 8월 23일 의문의 비행기 추락사고로 사망하였다. 바그너 그룹의 반란은 오랜 시간 누적된 러시아군 상층부와 바그너 그룹 간의 갈등이 폭발한 사건이었으며, 특히 푸틴 대통령의 리더십에 문제가 있었다는 것을 적나라하게 드러내었다.

전쟁 와중에도 러시아는 적극적으로 국제경제포럼을 개최하여 경제 발전을 도모하였다. 2023년 9월에는 제8차 동방경제포럼(EEF)을 개최하여 다극 질서 형성과 새로운 협력 공간 확보 차원에서 아태진출의 관문이자 교두보인 극동의 전략적 중요성을 재확인하였다. 2023년 6월에는 상트페테르부르크 국제경제포럼(SPIEF)을 개최하였는데 75개국, 6천 명 이상의 기업인들이 참가하여 기술 주권 확립을 위해 EAEU, SCO, BRICS 등 우호국들과의 기술협력 사슬 구축을 강조하였다.

외교 영역에서는 7년 만에 대외정책개념을 개정하였는데, 이 문건에서 러시아는 미국 주도 국제질서와의 결별을 선언하고 반미·반서방 연대를 강화하겠다고 천명하였다. 또한 대러 제재에 동참하지 않은 중국, 인도, 이슬람 국가, 아프리카, 중남미, 동남아시아 국가들과의 관계를 강화해 나갈 것임을 선언하였다.

II. 대내 정책

1. 정치

1) 러우 전쟁의 장기화

러시아의 우크라이나 군사개입(러시아 측 용어로는 특수군사작전)이 2023년 10월 현재 1년 8개월을 넘어서고 있다. 러시아는 2014년에도 크림반도를 병합하고(3월 18일) 우크라이나 동부의 분리주의 세력을 지원해 도네츠크 인민공화국(DPR, Donetsk People's Republic) 및 루한스크 인민공화국(LPR, Luhansk People's Republic)의 일방적 분리독립 선언을 도운 바 있으나, 자국이 이 사안에 군사적으로 직접 개입했다는 주장은 부정해 왔다.

러시아는 2022년 2월 21일부로 DPR과 LPR을 국가로 정식 승인했고, 22일에 이들 국가의 영토주권 회복을 명분으로 하는 특수작전의 개시를 선언한 후 24일에는 분리주의 정권의 세력 경계선을 넘어서 우크라이나 영토 전역을 대상으로 대대적

침공을 감행했다.

러시아는 당초 우크라이나의 수도 키이우(Kyiv)를 포함한 광범위한 영토를 점령하고 친러 성향의 새 정권을 수립하는 작업이 순조롭게 진행될 것으로 예상했고, 러시아 전문가들도 이번 군사작전에 그리 오랜 시간이 소요되지 않으리라고 내다보았다.¹³⁴⁾ 그러나 러시아군은 우크라이나 동부 거점도시인 하르키우에서조차 주민들의 극심한 저항에 부딪혔다.

2022년 9월 6일, 우크라이나군은 성공적 반격 작전을 수행해 하르키우 지역 내 8,370km² 상당의 영토를 수복했다. 상황이 불리해진 러시아는 10만 명의 병력을 추가로 징집한다는 목표 아래 9월 21일에 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 대통령 명의로 부분 동원령을 선포했다.¹³⁵⁾ 이어 러시아는 2022년 9월 30일에 우크라이나 영토 중에서 자국군이 일부 점령하는 데 성공한 도네츠크, 루한스크, 자포리자(Zaporizhzhia), 헤르손(Kherson)의 4개 지역을 병합하는 절차를 밟았다. 이들 지역의 면적은 우크라이나 영토 전체의 15%에 해당하는 9만 km² 에 달하며, 산업화 수준도 상대적으로 높아 도네츠크와 루한스크 양대 지역이 우크라이나 국내총생산(GDP)의 최대 20%를 담당한다. 다만 러시아는 이후 전황이 악화일로로 치닫자 명목상으로 이미 자국으로 병합된 영토인 헤르손에서 퇴각한다는 결정을 내렸다.

서방은 전쟁 초기에 러시아의 낙승(樂勝)을 예상하고 우크라이나 지원에 다소 미온적인 자세를 보였으나, 우크라이나가 예상을 뒤엎고 선전하자 더욱 적극적인 지원 정책으로 선회하기 시작했다. 2022년 2월 개전 당시부터 2023년 9월까지 미국이 우크라이나에 보낸 지원 규모는 약 1,000억 달러 이상이다. 2023년 7월까지 EU는 800억 달러를 지원하였다.¹³⁶⁾ 또한 서방은 대러 경제제재에도 착수해 각종 전략물자가 러시아로 유출되지 못하도록 막고 러시아산 에너지 수입을 감축 및 대체하는 작업에도

134) Rovshan Ibrahimov, “러시아-우크라이나 전쟁 1주년: 개전 당시부터 지금까지의 변화,” 『KIEP 전문가오피니언』 (2023.4.20.).

135) “Указ «Об объявлении частичной мобилизации в Российской Федерации» (러시아부분동원령). 《Президент России》. (2022.9. 21.), <http://kremlin.ru/events/president/news/69391>, 검색일: 2023.9.15.

136) “미국의 우크라이나 전쟁 지원 규모는 어느 정도인가?,” 『BBC NEWS 코리아』 (2023.9.21.).

돌입했으며, G7과 EU는 러시아산 석유에 배럴당 60달러(한화 약 7만 7,000원)의 상한제를 적용하는 방안에도 합의했다. 이러한 측면에서 이번 전쟁은 EU 각국의 화석연료 의존 탈피를 촉진하고 공동 에너지 정책 구상을 가속하는 일종의 촉매 역할을 한 것으로 평가해 볼 수도 있다.

한편 우크라이나에 대한 서방의 군사 지원 또한 상당한 수준에 이르렀고, 특히 미국은 우크라이나에 방공무기, 탱크, 다연장로켓포(MLRS), 탄약 등 84억 달러(한화 약 10조 8,000억 원) 상당의 군사 장비를 제공했다. 유럽 국가 중에서는 독일이 유탄발사기, 스팅어(Stinger) 방공화기, 대전차무기, IRIS-T 대공미사일 등을 공여하면서 20억 유로(한화 약 2조 8,000억 원)의 군사지원 예산을 책정했으며, 영국도 대전차무기, 방공무기, 장갑차 등을 공여했다. 이렇게 전달된 서방의 군사장비는 러시아의 침공에 저항하는 우크라이나에 큰 도움이 되었으며, 우크라이나는 이를 바탕으로 지금까지 여러 반격 작전을 성공적으로 수행했다.

현재 러시아-우크라이나 간 분쟁은 어느 한쪽도 물러설 수 없는 쌍방이 막대한 인력, 경제, 군사 자원을 투입하는 소모전의 양상으로 치닫고 있다. 국제사회의 반응을 고려하면 러시아는 사실상 자국이 동원할 수 있는 자체 역량에만 의존해 전쟁을 수행해야 하며, 반대로 우크라이나는 서방으로부터 제공받는 지원의 수준을 더욱 높이는 데 적극적으로 나서고 있다. 또한 러시아가 개전 초기에 설정한 목표를 달성하지 못한 채 고전을 계속하는 가운데, 우크라이나는 피점령 영토의 완전 수복을 평화 협상의 전제조건으로 내세우고 있다.

지금까지 우크라이나는 러시아군의 공세를 저지하고 피점령 영토를 다수 수복하는 등 인상적인 전과를 보여주었으나, 우크라이나의 남동부 영토는 여전히 러시아의 점령하에 놓여있다. 우크라이나는 서방이 자국에 보내는 군사 지원의 수준을 더욱 높여 신형 탱크나 전투기 등 신무기를 지원해 달라고 요청하고 있지만, 서방 국가들은 여전히 민감한 전력 공유에 상당히 신중한 자세를 보이고 있다. 사실상 교착상태에 빠져 있는 것처럼 보이던 전황은 푸틴 대통령이 3월 25일 벨라루스에 전술핵무기를 배치하겠다는 계획을 발표한 후 다시 요동치고 있다.¹³⁷⁾ 핵무기 사용 조짐은 보이지 않는다는 미국측의 분석에도 불구하고, 교착상태를 끝내고 전세를 역전하기 위해 핵 또는 그에 준하는 강력한 무기가 사용될 가능성도 완전히 배제하기는 어려워 보인다.

137) 『중앙일보』 (2023.3.26.).

2) 러시아 용병단 바그너, 군부 교체를 목표로 무장 반란 시도

6월 23일부터 24일까지 러시아에서 무장 반란이 발생했다. 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령의 최측근 중 한 명으로 알려진 예브게니 프리고진(Yevgeny Prigozhin)과 프리고진이 이끄는 바그너 그룹(Wagner Group) 총구를 모스크바로 돌렸다. 바그너 그룹은 러시아-우크라이나 전쟁에서 선봉에 나서며 우크라이나를 공격해 온 용병집단 중 하나였다. 수만 명에 이르는 전직 군인과 범죄자 등으로 구성된 이 용병집단은 각종 현대화 무기와 중장비를 가지고 러시아군과 함께 이른바 ‘특수군사작전’을 펼쳐왔었다.

전쟁이 길어지면서 프리고진은 러시아군에 대한 불만을 자주 표출했으며, 특히 세르게이 쇼이구(Sergei Shoigu) 러시아 국방부 장관, 발레리 게라시모프(Valery Gerasimov) 러시아군 총참모장 등 러시아군 수뇌부의 무능과 부패로 전쟁을 승리로 만들지 못하고 바그너 그룹의 희생만 늘어간다고 지난 몇 달간 주장해 왔다.¹³⁸⁾ 바그너 그룹과 러시아군 상층부와의 갈등은 러시아 국방부가 6월 말까지 모든 비정규군과 러시아 국방부가 계약을 맺어야 한다고 발표하면서 격화되었다. 프리고진은 바그너 그룹이 러시아 국방부 산하로 들어가는 것을 거부했으며, 만에 하나 바그너 그룹이 러시아 국방부와 계약을 맺더라도 자신이 제시하는 조건을 관철하겠다는 의지를 밝혔다.

바그너 그룹의 반란은 하루 만에 예상치 못한 결과로 끝이 났다. 알렉산드르 루카셴코(Alexander Lukashenko) 벨라루스 대통령의 중재로 프리고진은 모스크바로의 진격을 중단하기로 합의했으며,¹³⁹⁾ 시아 정부는 프리고진을 처벌하지 않고 벨라루스 망명을 용인하기로 했다. 프리고진은 자신이 푸틴 대통령을 권좌에서 끌어내리려던 것은 아니었다고 주장했다. 그는 러시아군을 교체하기 위한 일종의 시위를 벌였다면서 자신이 벌인 행동은 쿠데타가 아니었다고 덧붙였다. 이후 프리고진은 8월 23일 의문의 비행기 추락사고로 사망하였다.¹⁴⁰⁾

바그너 그룹의 반란은 오랜 시간 누적된 러시아군 상층부와 바그너 그룹 간의 갈등이

138) “러시아 방어벽에 막힌 우크라이나의 대반격…전쟁 장기화 전망,” 『KIEP 월간정세』 (2023.6.).

139) 『동아일보』 (2023.6.26.).

140) 『조선일보』 (2023.8.24.).

폭발한 사건이었으며, 특히 푸틴 대통령의 리더십에 문제가 있었다는 것을 적나라하게 드러낸 사건이었다. 비록 반란은 실패로 끝났지만, 진행 과정에서 러시아군 내에도 프리고진을 지지하는 세력이 많다는 것이 드러났으며, 프리고진이 아닌 다른 누군가가 쿠데타를 일으킨다면 러시아 내부 방어가 쉽게 뚫릴 수 있다는 취약점도 보여주었다.

3) 언론통제 강화 및 시민사회 탄압

2022년 2월 24일 이후 러시아 정부는 ‘우크라이나 상황(전쟁)’에 대한 ‘잘못된 정보’를 전달했다는 이유로 자국 내 반정부·야권 성향 언론매체 다수에 활동 정지 명령을 내렸다. 이에 따라 러시아 내 반정부 성향 독립 언론의 대명사였던 에코 모스크비(Ekho Moskvyy)와 도쥐디(Dozhd)는 동년 3월 1일부로, 노바야 가제타(Novaya Gazeta)는 3월 28일부로 온라인 기사 및 지면 발행을 중단하였다.¹⁴¹⁾ 그 결과 많은 언론매체와 언론인이 근거지를 국외로 옮기게 되었다. 예를 들어 도쥐디는 2022년 3월 라트비아 리가를 거쳐 동년 12월 네덜란드 암스테르담으로 이전했다.

러시아 법무부는 2023년 9월 1일 독립 언론 노바야 가제타 편집장이자 2021년 노벨평화상 수상자인 드미트리 무라토프(Dmitri Muratov)를 “외국 플랫폼을 통해 러시아의 외교 및 국내 정책에 대한 부정적 의견을 전파”하였다며 ‘외국 대리인’으로 지정하였다.¹⁴²⁾ 또한, 2023년 4월 17일 모스크바시 법원은 외국 기관(미국 애리조나주 하원)의 초청으로 러시아군의 우크라이나 내 병원과 학교 폭격을 고발하며 푸틴 정권을 ‘살인자’라고 지칭한 혐의로 구속된 야권 활동가 블라디미르 카라-무르자(Vladimir Kara-Murza)에게 국가 반역죄를 적용, 징역 25년을 선고하였다.¹⁴³⁾

러시아 연방의회 하원 국가두마는 2023년 3월 14일 우크라이나 전황에 대한 ‘잘못된 정보’를 제공하거나 우크라이나 전쟁에 참여하는 러시아군, 조직, 및 개인을 비판하는 행위를 처벌하는 ‘군 명예훼손 법’을 확대 적용하기로 의결하였다. 이에 따라 ‘명예훼손’의 대상이 러시아군에서 전쟁에 관여하는 모든 ‘자원(voluntary) 조직과

141) 『동아일보』 (2022.3.28.).

142) “러시아, 전쟁 장기화에 언론통제 강화,” 『KIEP 이슈트렌드』 (2023.9.15).

143) “러시아, 반전 정치 활동가이자 양심수인 블라디미르 카라-무르자에게 징역 25년 선고,” Amnesty International (2023.04.28.), <https://amnesty.or.kr/64204/>, 검색일: 2023.9.15.

개인'으로 확대되고 그 혐의가 입증되는 개인 또는 법인을 최대 15년의 징역형 또는 150만 루블(한화 약 2,070만 원)의 벌금형에 처할 수 있도록 하는 등 처벌 수위가 대폭 강화되었다.

러시아가 전쟁 발발 이후 러시아 정부의 입장에 반하는 콘텐츠를 적극적으로 규제한 가운데 구글은 2022년에도 천문학적인 벌금 통지서를 받은 적이 있다. 2022년 구글에 매겨진 벌금은 무려 221억 루블(한화 약 3,005억 원)이다. 이외에도 구글 러시아 서비스는 대러 제재에 대항한 러시아의 조치로 인해 사실상 영업이 불가능하며, 구글 러시아 법인은 파산 신청을 한 상태이다.

구글 외에도 글로벌 인터넷 매체들 여럿이 러시아에서 벌금형을 선고받았다. 8월 15일에는 가짜 뉴스를 삭제하지 않았다는 이유로 커뮤니티 레딧(Reddit)이 벌금형을 받았으며, 8월 초에는 애플(Apple)과 위키피디아(Wikipedia) 또한 비슷한 이유로 벌금을 부과받았다.

2023년 8월 16일 러시아 정부는 폴란드에 본부를 둔 반전 운동 단체 '자유로운 러시아를 위해(For a Free Russia)'를 '불온 단체(Undesirable)'로 규정한다고 발표했다.¹⁴⁴⁾ 러시아 정부는 2015년 '불온 단체' 개념을 도입해, 해당 단체와 일한 사람이나 콘텐츠를 공유한 사람을 처벌할 수 있도록 하는 규정을 만들었다. 러시아 정부는 '불온 단체' 규정을 자국 내 독립 언론사, 인권 단체, 환경 단체, 독립 교육 기관 등에 적용해 왔으며, 서구권의 지원을 받는 시민단체 또한 '불온 단체'로 규정해 제재해 왔다.

4) 냉전 종식한 고르바초프의 사망

2022년 8월 30일 구소련의 마지막 서기장이자 소련의 초대 대통령이었던 고르바초프가 서거하였다.¹⁴⁵⁾ 고르바초프에 대한 평가는 극단적으로 나뉘는데, 하나는 냉전을 종식한 지도자로 칭송받고, 다른 하나는 소련을 붕괴시킨 원흉으로 지탄받았다. 1989년 몰타 정상회담에서 고르바초프 서기장은 조지 부시 대통령과 함께 동서냉전을 종식한 업적을 인정받아 노벨평화상을 수상하였다. 안토니우 구테흐스 유엔 사무총장

144) "러시아 정부, 폴란드 기반 반전 운동 단체를 불온 단체로 규정," 「KIEP 뉴스브리핑」 (2023.8.18.).

145) "미하일 고르바초프: '소련의 마지막 지도자' 고르바초프 사망... 향년 91세," 「BBC NEWS 코리아」 (2023.9.21).

은 “역사의 흐름을 바꾼” 인물이라고 애도하면서 “고르바초프는 유일무이한 정치인이었으며, 전 세계는 다자주의를 옹호하며 지치지 않고 평화를 옹호했던 뛰어난 지도자를 잃었다”라고 언급하였다.

2. 경제

1) 제8차 동방경제포럼(EEF) 개최 (9.10~13)

제8차 EEF는 ‘협력과 평화, 번영을 향한 길(The Path to Partnership, Peace, and Prosperity)’을 주제로 △변화된 세계 속 국제협력 △주권(sovcreignty) 보장을 위한 기술 발전 △극동 개발 10년: 성과와 과제 등의 세부 주제로 구성되었다.¹⁴⁶⁾ 올해 EEF에서는 SPIEF와 마찬가지로 기술주권 확립을 강조하는 한편, 다극 질서 형성과 새로운 협력 공간 확보 차원에서, 아태지역 진출의 관문이자 교두보인 극동의 전략적 중요성을 재확인하였다.

푸틴 대통령은 기조연설에서 극동 개발은 여전히 21세기 러시아의 전략적 우선 과제 중 하나라는 점을 강조하고, 서방 제재 극복과 성장동력 복원 및 창출을 위한 극동의 지정학적 잠재력을 높이 평가하였다.

〈표5-1〉 제8차 EEF 푸틴 대통령 기조연설 주요 내용

- 세계 경제 및 협력 환경 변화 : △서방 스스로가 오랜 기간 구축해 온 금융무역 시스템 및 경제관계를 파괴하고 있으며, 새로운 관계 및 통합 모델이 형성 중 △외부 압력에 흔들리지 않고 자국의 이익을 추구하는 국가들과 비즈니스 협력 공간 확대 △아태지역은 창조적인 에너지와 개방성 등 강력한 경쟁 우위를 가지고 있는 주요 협력 공간
- 극동 개발 : △극동은 다극화 세계에서 러시아의 발전과 위상 강화를 위한 전략적 중요성이 큰 지역이며, 극동 발전 가속화는 21세기 러시아의 최우선 과제 △극동은 러시아 영토의 40%를 차지하며, 러시아 삼림자원과 금 매장량의 약 50%, 수산자원과 다이아몬드 매장량의 70% 이상, 티타늄과 구리 매장량의 30% 이상을 보유 △풍부한 원자재를 바탕으로 산업과 기업의 부가가치를 높이고, 신소재 및 반도체전자 분야 발전을 모색 △소재, 부품 및 완제품 생산을 위한 클러스터 투자 플랫폼 활성화 △서부-동부 통합 가스 네트워크 구축 및 시베리아의 힘-2 가스관 건설 △러시아 독자 기술 기반 북극 LNG 프로젝트 확대 △상트페테르부르크-블라디보스토크 연결 교토헤랑 ‘러시아’ 구축을 통해 산업, 물류, 관광업 발전 및 도시 개발 촉진 △극동을 신경제(관광, 문화, 스포츠 등) 및 창조경제(프로그래밍, 건축, 산업디자인 등) 발전을 위한 플랫폼으로 육성
- 러시아 경제 및 산업 : △러시아 경제는 제재에도 불구하고 전체 △환율 변동성이 크나 통제 가능한 수준이며, 기준 금리 인상(8.5%→12%)은 인플레이션 위험을 줄이기 위한 적절한 조치 △자동차 수입 대체 가속화 필요: 중국산 자동차 점유율 급증에 대한 우려가 있으나, 중국과 협력해 자동차 자체 생산 기반을 강화함으로써 중장기적으로 수입대체 실현을 기대
- 러시아-미국 관계 : △차기 미국 대선에서 누가 대통령으로 당선되더라도 미국의 대러시아 외교정책 방향에 근본적인 변화는 없을 것 △미국은 러시아를 실존하는 영구적인 적으로 인식하고 있으며, 이런 반러시아 인식과 정책이 변화하기는 어려울 것
- 러시아-중국 관계 : △중국의 관계는 최근 몇 년간 전례없는 수준으로 발전 △다만 양국 모두 군 사동맹을 맺지 않고, 자국의 이익을 추구한다는 점에 주목할 필요 △중국이 러시아 현지 생산과 자본시장 상품 투자에 소극적(완제품 수출에 치중)이라는 우려가 있으나, 양국이 자국의 이익과 상호 협력수요를 고려해 미래지향적인 방향으로 나아갈 것 △기술협력(러시아가 경쟁우위를 가지고 있는 원자력 발전, 중국이 경쟁우위를 가지고 있는 헬리콥터 제조 분야) 궁정적으로 평가

출처: 『KIEP 동향세미나』(2023.9.22).

2) 제26차 상트페테르부르크 국제경제포럼(SPIEF) 개최

전쟁 장기화 속 서방과의 갈등이 더욱 첨예화하는 가운데, 2023년 6월 14~17일 이른바 러시아판 다보스포럼이라 불리는 상트페테르부르크 국제경제포럼(이하 SPIEF)이 개최되었다. 제26차 SPIEF는 ‘주권 발전은 공정한 세상의 기반: 미래 세대를 위한 힘의 결합’을 주제로, △글로벌 전환점에 있는 세계경제 △러시아 경제: 적응에서 성장으로 △기술주권 확립 △노동시장: 새로운 도전에 대한 대응 등의 세부 주제로 구성되었다. SPIEF 조직위는 이번 포럼에 러시아를 비롯한 75개국, 6천 명 이상의 기업인들이 참가했으며, 비우호국 중 25개국으로부터 150개 기업이 참가했다고 발표하였다.¹⁴⁷⁾

푸틴 대통령은 기조연설에서 “러시아가 질적으로 새로운 수준의 발전 단계, 즉 시장 조건에 반응하고 수요를 고려하는 데 그치지 않고, 수요 자체를 창출하는 주권 경제(sovvereign economy)로 전환할 필요성”을 강조하였다. 특히 기술주권 확립이 주권 경제로의 전환을 위한 핵심이며, 이를 위해 EAEU, SCO, BRICS 등 우호국들과 신뢰할 수 있는 기술협력 사슬을 구축해야 한다고 역설하였다. 서방 국가들의 부재 속에 인도, 중국, UAE, 중남미 및 EAEU 국가들과 비즈니스 다이얼로그를 진행했으며, 알제리(러-알제리 수교 60주년 계기), 이란(러-이란 청년협력 논의) 등과 전략적 협력 활성화를 논의하였다.

3. 국방 및 안보

1) 러북 협력강화

러시아는 우크라이나 전쟁의 장기화에 따라 우방국에 무기를 비롯한 전쟁 물자 지원을 요청했다는 의혹을 받아 왔다. 북한은 러시아군이 필요로 하는 구소련 표준의

146) 강부균, “제8차 블라디보스토크 동방경제포럼의 주요 내용과 시사점,” 『KIEP 동향세미나』 (2023.09.22).

147) 강부균, “제26차 상트페테르부르크 국제경제포럼의 주요내용과 시사점,” 『KIEP 동향세미나』 (2023.6.26.)

재래식 전쟁 물자를 대량 보유하고 있다는 측면에서 러시아의 가장 유력한 거래 상대로 지목받아 왔다.

쇼이구 장관이 2023년 7월 방북 중 북한 측 방위산업 물자 전시회인 ‘무장 장비 전시회-2023’을 참관한 것 또한 러시아와 북한의 향후 협력이 국방·안보 분야에 집중될 것임을 시사하고 있다. 또한 방북 후인 같은 해 9월 쇼이구 장관은 러시아 언론사인 인테르팍스(Interfax)와의 인터뷰에서 북한-중국-러시아 3국 합동 군사훈련의 가능성을 언급하기도 하였다.¹⁴⁸⁾

미국은 2022년 9월부터 지속적으로 북한이 러시아 정규군과 용병집단 바그너 그룹(Wagner Group)에 무기(휴대용 로켓, 미사일) 거래 의혹을 제기하면서 북한이 UN 안전보장이사회 결의안을 위반했다고 주장했다. 러시아와 북한 양측은 거래를 전면 부인하였다. 최근 2023년 7월 쇼이구 장관의 방북과 9월 김정은-푸틴 정상담에서도 러시아 정부가 북한 측에 무기 지원을 요구하였다는 의혹이 제기된 바 있다.

2) 핵무기 사용 공방

푸틴 대통령은 2022년 12월 21일 주재한 국방부 간부 확대회의에서 “핵전력은 국가 주권 보장의 핵심 요소”라며 핵 전투 태세의 강화와 함께 지속적인 전투력 증강을 주문하였다. 러시아는 전선의 큰 변화가 있거나, 부분 동원령과 우크라이나 지역 영토병합 등과 같은 주요 사건 시기 핵무기 사용 가능성을 경고하는 모습을 보이고 있다.

6월 25일 바이든 대통령은 미국 캘리포니아에서 가진 연설을 통해 블라디미르 푸틴 러시아 대통령의 전술 핵무기 사용 위협이 현실이라고 믿는다고 발언했다. 바이든 대통령이 이와 같은 발언에는 러시아가 벨라루스에 전술 핵무기를 배치한 것에 대한 비난의 뜻이 남겨 있는 것으로 풀이된다. 세르게이 라브로프(Sergey Lavrov) 러시아 외교부 장관은 조 바이든 미국 대통령과 젤렌스키 대통령의 러시아발 핵 위협 발언과 관련해 “언급할 가치가 없는 의식의 난기류”라고 일축했다.¹⁴⁹⁾

148) “러 국방장관 “북과 연합훈련 논의”…한·미·일 군사협력 맞서나,” 『한겨레』 (2023.9.5.).

149) “러시아 외교부 장관, 미국·우크라이나 대통령의 러시아발 핵 위협 발언에 반발,” 『KIEP 뉴스브리핑』 (2023.6.27.).

한편 러시아에서 서방을 대상으로 가장 강력하게 핵 위협의 뜻을 표출하고 있는 사람은 러시아의 전(前)대통령이자 현(現)러시아 안보위원회(Security Council) 부의장인 드미트리 메드베데프(Dmitry Medvedev)이다. 그는 전쟁 초기부터 줄곧 러시아가 핵무기를 사용할 수 있다는 취지의 발언을 이어가고 있다. 메드베데프 부의장은 “러시아는 전세가 불리해지면 언제든지 핵을 사용할 수 있다”, “핵무기 무장 국가는 운명이 걸린 전쟁에서 진 적이 없다” 등의 강경한 발언을 서슴지 않고 해왔으며, 우크라이나가 러시아의 원자력 발전소를 공격한다면 러시아 또한 우크라이나와 유럽의 원자력 발전소를 공격할 것이라고 강조했다.¹⁵⁰⁾

2023년 6월 16일 푸틴 대통령은 상트페테르부르크 국제경제포럼(St. Petersburg International Economic Forum)에서 러시아 전술 핵탄두가 이미 벨라루스에 전달 되었다는 점을 확인했다. 또한 푸틴 대통령은 현재 러시아가 핵무기를 사용할 필요를 느끼지 못한다는 말을 보탰다.

Ⅲ. 대외 정책

1. 대외정책 기초: 대외정책 개념 발표(2023.3)

2023년 3월 31일 푸틴대통령은 개정된 ‘러시아연방 대외정책개념’(The Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation) 문서에 서명했다.¹⁵¹⁾ 대외정책개념은 러시아의 세계 인식과 대외정책상의 주요 국가이익, 외교 전략목표, 추진 방안 등을 명시한 정부 공식문건으로서 1993, 2000, 2008, 2013, 2016년에 이어 6번째로 개정된 문건이다.¹⁵²⁾ 이 문건에서 러시아는 미국 주도 국제질서와의 결별을 선언하고, 반미·반서방 연대를 강화하겠다고 천명했다. 지난 외교안보개념과 연속선상에서

150) “커가는 러시아의 핵 위협, 유럽 최대 원자력 발전소 폭파 가능성 제기,” 『KIEP 이슈트렌드』 (2023.7.14).

151) “КонцепциявнешнейполитикиРоссийскойФедерацииутвержденаПрезидентомРоссийской ФедерацииВВПутиным (31марта 2023г.)

152) 현승수, “2023년 ‘러시아연방 대외정책개념’의 특징과 시사점,” 『온라인시리즈』, 23-14 (통일연구원, 2023.4.18.).

‘다극화된 세계’로의 이행을 강조하였다. 또한 대러 제재에 동참하지 않은 중국, 인도, 이슬람 국가, 아프리카, 중남미, 동남아시아 국가들과의 관계를 강화해 나갈 것임을 선언하였다.

문건의 세 번째 부분인 “외교 정책 영역에서 러시아연방의 국익, 전략적 목표 및 주요 임무”에서는 외교 정책의 전략적 목표 실현을 위해 다음과 같은 주요 조치의 이행을 지적하였다.

- 외국의 반러시아 활동에 대한 강력한 대응
- 인접한 국가와 좋은 이웃 관계를 구축하고 해당 국가 영토에서의 긴장과 갈등을 예방하고 제거하는 데 기여
- 동맹국과 파트너가 국제적 인정을 받거나 국제기구에 가입했는지에 관계없이 러시아 동맹국과 파트너가 공유 이익을 증진하고 그들의 안보와 지속 가능한 발전을 보장하기 위해 지원

문건의 네 번째 부분인 “러시아연방의 외교정책 우선순위”에서는 모스크바가 다음 사항에 우선적으로 관심을 기울일 것이라고 명시하고 있다.

- 세계사에서 미국을 비롯한 비우호적 국가들의 지배 흔적을 청산
- 국가 간 협의체인 BRICS, SCO, CIS, EAEU, CSTO의 역량과 국제적 역할을 러시아의 강력한 참여로 강화
- 국방과 안보를 보장하기 위해 동맹국과 파트너를 지원하고, 내부 문제에 대한 외부 간섭 시도를 억제
- 동맹국 및 파트너와 군사, 군사-정치, 군사-기술 협력을 발전
- 러시아의 이익에 중요한 지역 안보를 보장하고 지역의 위기를 해결하기 위한 메커니즘의 창설 및 개선을 지원
- 평화 유지 활동(UN, 지역 국제기구, 분쟁 당사자 포함)에서 러시아의 역할 강화, UN과 CSTO의 평화 유지 및 위기 방지 잠재력 강화.
- 압하지야, 남오세티야, EAEU 회원국, 러시아와의 선린 관계를 지지하는 CIS 회원국, 그리고 러시아연방을 향해 건설적인 정책을 추구하는 개발도상국의 사회경제적 발전.

이번 문건은 또한 러시아 연방군을 활용하면 러시아 또는 그 동맹국에 대한 무력 공격을 격퇴 및 방지하고 위기를 해결하며 평화를 유지/복원하는 임무를 수행할 수

있다는 점을 명기함으로써 군사력의 사용을 강조하고 있다.

우크라이나와 관련에서는 새로운 버전의 문건이 나올 때마다 커다란 차이가 발견되는데, 2008년 문서에서는 “러시아는 NATO 확장, 특히 우크라이나와 조지아가 동맹 회원이 되는 계획에 대해 부정적인 태도를 가지고 있다”라고 우크라이나에 대하여 별도로 한 번 언급되었다. 2016년 문서에서는 우크라이나와의 정치적, 경제적, 문화적, 정신적 관계 발전에 대한 러시아의 관심을 표명하였다. 그러나 2023년 문서에는 우크라이나가 별도로 언급되지 않았다.

문서의 다섯 번째 부분인 “러시아연방 외교정책의 지역적 경로(Regional Tracks)”는 여기에서 모스크바의 우선순위가 지역을 기준으로 정의되어 있는데 그 순서는 다음과 같다.

- 근외지역¹⁵³⁾
- 북극
- 유라시아대륙(중국, 인도)
- 아시아태평양 지역
- 이슬람세계
- 아프리카
- 라틴 아메리카 및 카리브해 지역
- 유럽지역
- 미국 및 앵글로·색슨 국가
- 남극대륙

2. 지역별 대외정책

1) 대CIS

가. 상하이협력기구 정상회담 개최: 회원국 간 협력 강조

153) 이 지역은 주로 구소연방 지역을 의미하지만, 지정학적 중요성으로 이란과 터키를 포함하기도 한다. Varduhi Harutyunyan, “The Foreign Policy Concept of Russia,” ORBELI Center (2023.5.12.), <https://orbeli.am/en/post/1138/2023-05-12/The+Foreign+Policy+Concept+of+Russia>, 검색일: 2023.9.10.

2023년 7월 4일 인도의 주재로 상하이협력기구(SCO, Shanghai Cooperation Organization) 정상회담이 개최됐다. 이번 정상회담은 화상으로 진행되었으며, 나렌드라 모디(Narendra Modi) 인도 총리, 카심-조마르트 토카예프(Kassym-Jomart Tokayev) 카자흐스탄 대통령, 시진핑 중국 주석, 사디르 자파로프(Sadyr Zhaparov) 키르기스스탄 대통령, 셰흐바즈 샤리프(Shehbaz Sharif) 파키스탄 총리, 블리디미르 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령, 에모말리 라흐몬(Emomali Rahmon) 러시아 대통령, 에브라힘 라이시(Ebrahim Raisi) 이란 대통령, 알렉산드르 루카셴코(Alexander Lukashenko) 벨라루스 대통령, 후렐수흐 우흐나긴(Khurelsukh Ukhnaagiin) 몽골 대통령, 세르다르 베르디무하메도프(Serdar Berdimuhamedov) 투르크메니스탄 대통령 등 세계 각국 정상들과 안토니오 구테흐스(António Guterres) UN 사무총장을 비롯한 국제기구 정상들이 참여했다. SCO는 2001년 러시아와 중국, 중앙아시아 일부 국가 간 국경 분쟁 해결을 시작으로 지역 협력을 추진하고 있는 기구이다. SCO는 테러, 분리주의, 극단주의 공동 대응과 사회경제적인 협력까지 협력의 범위를 확장하였다. 중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 인도, 파키스탄, 이란이 SCO 정회원국으로 활동 중이며, 벨라루스, 몽골, 아프가니스탄, 라오스, 베트남이 참관국으로, 투르크메니스탄과 UN은 각각 초청 국가 및 초청 기구로 참여하고 있다.

이번 정상회담에 참석한 푸틴 대통령은 SCO 회원국 간 교역에서 달러 이외 화폐를 통한 결제가 증가하고 있다고 밝혔다.¹⁵⁴⁾ 푸틴 대통령에 따르면 러시아-중국 간 무역 대금 결제의 80% 이상이 루블과 위안화로 이루어졌다. 또한 푸틴 대통령은 모든 SCO 회원국에 대한 수출 거래 중 40% 이상이 루블화로 결제되고 있다고 밝혔다. 푸틴 대통령은 2022년 러시아와 SCO 회원국 간의 교역이 늘어났으며, 다양한 분야에서 협력을 지속하길 원한다고 발언했다. 푸틴 대통령에 따르면 2022년 러시아와 SCO 회원국 간 교역액은 지난해 같은 기간보다 3% 이상 늘어난 2,630억 달러(한화 약 333조 895억 원)를 기록했다. 또한 2023년 1~4월 러시아와 SCO 회원국 간 교역액은 전년 동기 대비 35% 증가한 것으로 알려졌다. 푸틴 대통령은 러시아와 SCO 회원국 간 투자, 은행, 금융 부문, 산업, 에너지, 운송, 농업, 통신, 디지털화, 첨단 기술 등 모든

154) “SCO 정상회담 개최... 유라시아 국가들, 중국의 일대일로 지지 재확인,” 『KIEP 이슈트렌드』 (2023.7.14.).

분야에서의 협력이 확대되길 희망한다고 밝혔다.

시진핑 주석도 SCO 회원국 간의 협력 확대를 강조하였다. 시진핑 주석은 SCO 회원국들 모두가 세계 개발 이니셔티브(Global Development Initiative) 이행을 위해 협력하여야 하며, 이를 통해 각국 국민이 혜택을 누릴 수 있는 더 큰 성과를 만들어야 한다고 강조했다. 세계 개발 이니셔티브는 시진핑 주석이 2021년 국제연합(UN)에 제안한 이니셔티브로, UN의 지속 가능한 목표 지원을 위한 조치들이 포함되어 있다. 이외에도 시진핑 주석은 지역 안보와 공동 안보의 노력을 촉구했다. 시진핑 주석은 SCO가 지역 내 장기적인 평화와 안정을 위해 노력할 책임이 있다고 강조했다. 시진핑 주석은 중국이 모든 회원국과 세계 안보를 위한 이니셔티브를 추진할 것이며, 차이와 갈등을 해결하여야 한다고 강조했다. 또한 시진핑 주석은 갈등이 대화와 논의를 통해 해결되어야 한다고 주장했다.

7월 4일 상하이협력기구 회원국들은 중국의 일대일로 이니셔티브를 지지한다는 내용의 공동 성명을 발표했다. SCO 회원국인 카자흐스탄, 키르기스스탄, 파키스탄, 러시아, 우즈베키스탄이 중국의 일대일로 이니셔티브를 지지한다는 내용을 담은 뉴델리 선언(New Delhi Declaration)에 서명하였다. 뉴델리 선언에는 위 국가들이 일대일로 구상에 대한 지지를 재확인하고, 유라시아경제연합과 일대일로 간 연결 고리 구축 등 현재 진행 중인 프로젝트에 공동으로 협력하기로 합의한다는 내용이 담겼다. 일대일로 이니셔티브는 2013년 중국이 중앙아시아, 중동, 유럽, 아프리카 및 기타 지역 시장 진입을 주요 목표로 시작한 이니셔티브로 현재 150개국 이상이 참여 중이다.

한편 뉴델리 선언에 인도는 동참하지 않은 것으로 알려졌다. 모디 총리는 이번 SCO 정상회담에서 주권을 강조하였다. SCO 정상회담 서두 연설에서 모디 총리는 SCO 현장의 기본 원칙을 존중할 필요가 있다고 강조했다. 현재 인도와 중국은 히말라야 지역에서 국경 구획이 마무리되지 않아 분쟁 중에 있다.

나. EAEU정상회담(2023. 5.25~25)

2023년 5월 23일부터 3일간 유라시아경제연합(EAEU, Eurasian Economic Union) 정상회담이 러시아 수도 모스크바(Moscow)에서 개최됐다. 유라시아경제연합은 회원국 간 공동시장을 형성하기 위해 출범한 지역 경제협력기구로, 아르메니아, 벨라루스, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 러시아가 가입하여 활동 중이다. 쿠바, 몰도바, 우즈베키스탄은 참관국 자격으로 유라시아경제연합에 참여하고 있다. 이번 유라시아경제연합 정상회담에는 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령,

알렉산드르 루카셴코(Alexander Lukashenko) 벨라루스 대통령, 카심-조마르트 토카예프(Kassym-Jomart Tokayev) 카자흐스탄 대통령, 니콜 파시니안(Nikol Pashinyan) 아르메니아 총리가 참여했다. 이번 정상회담에서 회원국 정상들은 제조업 분야의 협력 프로젝트에 재정을 지원하는 협력 문서에 서명하였다. 유라시아경제연합은 산업 협력을 회원국 간 주요 협력 분야로 선정해서 협력을 진행해 왔다. 미하일 미아스니코비치(Mikhail Myasnikovich) 유라시아경제위원회 회장은 이번 정상회담에서 15건의 협력 계약이 체결되었으며, 이러한 협력을 통해 다양한 분야에서 회원국 간 통합이 이루어지기를 기대한다고 설명했다.¹⁵⁵⁾

2023년 5월 25일 유라시아경제연합 회원국 정상들은 회원국 간 에너지 협력과 남북 교역 확대를 위한 논의를 이어갔다. 25일에는 ‘유라시아 통합과 다극 세계(Eurasian Integration in a Multipolar World)’라는 주제로 포럼이 개최됐다. 포럼에 참석한 푸틴 대통령은 이번 포럼의 주제가 매우 시의적절하며, 유라시아경제연합이 회원국 경제 발전을 위한 우호적인 조건 형성 및 역내 국가들의 공동 발전을 위한 주요 현안들에 함께 협력하고 있다는 점을 강조했다. 또한 푸틴 대통령은 에너지, 식량 안보, 기술 및 금융 자족, 디지털 전환 협력, 규제와 무역 장벽 폐지, 운송 인프라 발전 등 다양한 분야에서 협력할 방법을 모색하겠다고 밝혔다.

서방 국가들로부터 제재를 받고 있는 가운데 러시아는 유라시아 역내 국가들과의 협력을 강화해 왔다. 러시아에서 발표한 새로운 외교정책 개념에서 서방의 대러 제재 이후 유라시아경제연합은 러시아가 동남아시아 시장으로 진출하기 위한 교두보로서 중요성이 커졌다. 푸틴 대통령은 유라시아경제연합 내 교역이 지속적으로 늘어나고 있으며, 2022년에는 전년 대비 14% 늘어난 833억 달러(한화 약 108조 7,481억 원)를 기록했다고 밝혔다. 또한 유라시아경제연합은 이란, 베트남 등 제3국과의 경제협력도 활발하게 추진하고 있다.¹⁵⁶⁾

이번 유라시아경제연합 정상회담에는 일함 알리에프(Ilham Aliyev) 아제르바이잔 대통령이 개인 자격으로 참석했다. 아르메니아와 아제르바이잔은 소련으로부터 독립하기 전부터 나고르노-카라바흐(Nagorno-Karabakh) 지역과 관련한 전쟁을 벌였으며, 2020년에도 전쟁을 치른 바 있다. 러시아의 중재로 양국은 휴전에 합의

155) “유라시아경제연합 정상회담 개최... 아제르바이잔 대통령도 참석,” 『KIEP 이슈트렌드』 (2023.6.2.).

156) 위의 글.

하였으나, 이후에도 아르메니아와 아제르바이잔 간 유혈 충돌은 계속되고 있다. 또한 2022년 12월부터 나고르노-카라바흐 지역으로 연결되는 유일한 육로인 라친 회랑(Lachin Corridor)이 봉쇄되자 양국 간 긴장이 더욱 고조되었다. 이번 정상회담에서 파시니안 총리와 알리에프 대통령은 푸틴 대통령의 앞에서 영토 분쟁 문제로 설전을 벌였다. 파시니안 총리는 아제르바이잔이 아르메니아의 영토를 장악하려 한다고 비난하는 한편 아르메니아가 나고르노-카라바흐 지역 내 거주 중인 아르메니아인들의 권리를 보호하는 것을 우선시하고 있다고 강조했다. 한편 알리에프 대통령은 아제르바이잔이 라친 회랑을 봉쇄하고 있지 않다고 반박했다. 이에 푸틴 대통령은 파시니안 총리, 알리에프 대통령 간 대화에 개입하여 긴장을 완화하고 관계를 개선하는 데 중점을 두어야 한다고 강조했다.

샤브카트 미르지요예프(Shavkat Mirziyoyev) 우즈베키스탄 대통령은 영상을 통해 이번 정상회담에 참석했다. 미르지요예프 대통령은 우즈베키스탄이 유라시아경제연합과 협력하는 것을 우선 과제로 삼고 있다고 강조했다. 이번 정상 회담에서 미르지요예프 대통령은 물류, 식량 및 에너지 안보 등 범세계적인 문제가 발생하고 있으며, 이러한 문제를 해결하고 지속 가능한 사회경제 발전을 위해 협력을 강화하여야 한다고 강조했다. 또한 미르지요예프 대통령은 우즈베키스탄과 유라시아경제연합 간 협력 우선 분야 다섯 가지를 주창했다. 미르지요예프 대통령은 △ 무역 절차 간소화 △ 산업 협력 강화 △ 물류 분야 협력 강화 △ 식량 안보 분야 협력 △ 교육 및 과학 분야 전문가 육성 협력의 중요성을 강조하면서 우즈베키스탄이 유라시아경제연합과 적극적으로 협력하겠다는 의사를 피력했다.

2) 대 중국

푸틴대통령은 양국 관계가 유례없이 개방돼 있고 효율적이라며 시진핑 국가주석을 ‘가까운 친구’라고 칭하였다. 2023년 3월, 시진핑 주석은 러시아를 국빈 방문하여 14개의 경제협력 협정에 서명하고 ‘반미’를 고리로 양국 관계를 더욱 밀착하였다.¹⁵⁷⁾ 중국은 외교와 경제 측면에서 적극적으로 러시아를 지지하기보다는 비교적 모호한 태도를 보이며, 제한적인 지원을 하는 형국이다. 외교적 측면에서 중국은 유엔 안보리

157) 『한국무역신문』 (2023.3.22.).

결의에 북한이 모두 반대를 표한 것과 다르게 기권하였다. 그리고 서방으로부터 발생하는 러시아의 안보 위협을 인정하면서 이를 해결하기 위한 러시아의 우크라이나 침공을 찬성하기 어렵다는 모호한 태도를 보였다. 경제적 측면에서 국제사회가 러시아 원유를 구매하기를 부담스러워하는 상황에서 지속해서 원유를 구매했고, 러시아산 밀 수입 제한을 완화하는 모습을 보이기도 하였다. 2022년도 러시아의 대중국 수입과 수출이 각각 약 26%, 60% 이상이 증가하였다. 즉, 우크라이나 전쟁 자금을 중국으로부터 조달하는 형국이다. 2022년 12월 러·중 합동훈련을 통해 러시아와 중국 사이 전략적 협력 관계를 심화하려는 의지를 보여주었다.

5월 24일에는 미하일 미슈스틴(Mikhail Mishustin) 러시아 총리가 중국 베이징(Beijing)에서 열린 러-중 비즈니스 포럼에 참석했다.¹⁵⁸⁾ 미슈스틴 총리는 서구권의 제재를 받은 러시아 기업인 다수와 함께 중국에서 열린 러-중 비즈니스포 포럼에 참가했다. 비료, 철강, 광업 분야 등의 러시아 기업인이 방중했으며, 비탈리 사벨리에프(Vitaly Savelyev) 러시아 교통부 장관, 드미트리 파트루셰프(Dmitri Patrushev) 러시아 농림부 장관 등도 러-중 비즈니스 포럼에 참석했다. 리창(Li Qiang) 중국 총리는 러-중 비즈니스 포럼이 러시아와 중국의 협력을 강화할 수 있는 좋은 플랫폼이라고 주장했다. 리창 총리는 러시아에 중국은 13년 연속으로 가장 많은 무역을 하는 나라가 되었으며, 두 나라의 무역은 지금도 성장 중이라고 덧붙였다. 러시아에 대한 서구권의 제재가 강화되면서 러시아는 중국에 석유, 가스, 원자재 등 다양한 상품을 적극적으로 수출하기 시작했다. 미슈스틴 총리는 러시아가 2023년도 1/4분기 총무역액 기준 중국의 일곱 번째로 큰 무역 상대국이 되었다고 설명했다.

3) 대 아프리카

가. 제2차 러-아프리카 정상회담 개최(2023. 7.27~28)

7월 27~28일 상트페테르부르크(St. Petersburg)에서 제2차 러시아-아프리카 정상회담이 개최되었다.¹⁵⁹⁾ 러시아는 2019년 소치(Sochi)에서 처음으로 러시아-아프리카 정상회담을 개최했으며, 4년 만에 다시 이번 행사를 개최했다. 이번 러시아-

158) "러시아와 우크라이나, 전쟁장기화에 우방국 확보 노력," 『KIEP 이슈트렌드』 (2023.6.2.).

159) "러시아-아프리카 정상회담 개최... 규모 대폭 축소," 『KIEP 이슈트렌드』 (2023.8.4.).

아프리카 정상회담의 주제는 러시아와 아프리카 사이의 광업 및 농업 분야 협력이 주가 되었다. 또한 러시아-우크라이나 전쟁이 아프리카에 미치는 영향에 대해서도 논의되었다.

러시아가 우크라이나를 침공한 이후 국제사회에서 고립을 면치 못하는 가운데 49개 아프리카 국가 중 고작 17개국만이 이번 정상회담에 참석하였으며, 따라서 정상회담 일정 또한 이틀로 축소되었다. 이집트, 모잠비크, 남아프리카공화국, 우간다, 짐바브웨 등 러시아와 긴밀한 관계를 유지하던 국가들이 이번 정상회담에 참석했다. 특히 아프리카 역내 강대국인 나이지리아, 케냐를 비롯해 콩고민주공화국, 르완다 등이 이번 정상회담에 불참한 가운데 드미트리 페스코프(Dmitry Peskov) 러시아 대통령 대변인은 미국과 프랑스가 아프리카 국가의 러시아-아프리카 정상회담 불참을 중용했다고 비난했다. 4년 전 정상회담은 4일간의 일정으로 치러졌으며, 아프리카 국가 정상 대부분이 정상회담에 참석한 대규모 행사였다.

7월 27일에 진행된 개회식에서 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령은 러시아가 부르키나파소, 짐바브웨, 말리, 소말리아, 중앙아프리카공화국, 에리트레아 등 아프리카 6개국에 무료로 곡물을 제공할 것이라고 밝혔다. 푸틴 대통령은 아프리카 6개국에 2만 5,000~5만 톤의 곡물을 무료로 제공할 뿐만 아니라 운송 비용까지 러시아가 부담하겠다고 덧붙였다. 푸틴 대통령은 서구권이 러시아의 곡물과 비료 수출을 제한하면서 동시에 세계 식량 시장을 교란하는 것이 러시아라고 비난한다면서 현 상황이 모순적이라고 주장했다.

아프리카 국가들은 러시아의 곡물 무료 제공이 궁극적인 해결책이 아니라면서, 러시아에 휴전할 것을 요구했다. 동시에 아프리카 국가들은 서구권의 대(對)러시아 제재가 너무 강력하다면서, 이를 완화해 달라고 요구했다. 한편 케냐를 비롯해 우크라이나로부터 곡물을 수입하던 나라들은 흑해 이니셔티브(Black Sea Initiative) 중단 이후 러시아가 우크라이나의 오데사(Odesa)항을 공격한 일을 비난했다. 이들은 러시아의 우크라이나 흑해 수출항 공격이 비열한 행동이라고 입을 모았다.

나. 러시아 외무부 장관, 사전 공개 없이 케냐 방문

2023년 5월 29일 세르게이 라브로프(Sergey Lavrov) 러시아 외무부 장관이 외부에 공개하지 않은 채 케냐를 전격적으로 방문했다.¹⁶⁰⁾ 라브로프 장관의 케냐 방문은 러시아와 우크라이나 모두 아프리카 국가들의 지지를 얻고자 외교적인 노력을 기울이고 있는 가운데 이뤄졌다. 라브로프 장관은 케냐 방문 이후 남아공으로 건너가

브릭스(BRICS) 회담에 참석하였다.

러시아-우크라이나 전쟁이 발발한 2022년 2월 이후 아프리카를 네 차례나 방문한 라브로프 장관은 윌리엄 루토(William Luto) 케냐 대통령을 비롯해 다른 케냐 고위 공직자들과 회담했다. 러시아 외무부는 라브로프 장관이 케냐를 방문해 무역, 투자, 문화, 교육 분야 협력에 대한 논의와 유엔에서의 협력을 케냐 고위 공직자들과 논의할 것이라고 발표했다.

다. 우크라이나 외무부 장관, 러시아보다 일주일 앞서 아프리카 순방 진행

라브로프 장관에 앞서 5월 22일부터 드미트로 쿨레바(Dmytro Kuleba) 우크라이나 외무부 장관은 모로코, 에티오피아, 르완다, 모잠비크, 나이지리아 등을 방문하는 일정으로 아프리카 순방을 진행했다. 쿨레바 장관은 아프리카 순방길에서 아프리카가 러시아-우크라이나 전쟁에 대해 중립을 취하는 것은 답이 아니라면서 우크라이나에 대한 국제 사회적 지지를 호소했다. 이어 쿨레바 장관은 우크라이나가 아프리카에 더 많은 대사관을 개관하고 아프리카 국가들과 정상회담을 추진할 것이라고 발표했다.

4) 우크라이나 지지 국가에 대한 보복과 대외관계 다각화

러시아는 정부령을 통해 미국, 영국, 호주, 일본, 한국, EU 등 48개국을 비우호국으로 지정했고, 2022년 7월 22일 그리스, 덴마크 등 5개국을 추가로 비우호국 목록에 포함하였다.¹⁶¹⁾ 러시아는 비우호국 지정을 통해 공업용 사파이어 수출금지, 해외 채무를 루블화로 상환, 천연가스 루블화 결제 등의 금융제재를 비롯하여 비우호국의 특허 권리를 보장하지 않았다. 러시아의 비우호국 지정은 표면적으로 서방의 대러 제재에 대응하여 러시아의 재정적 안정을 확보하는 목적이 있다. 그러나 이와 같은 경제적 효과 이외에도 비우호국 지정을 통해 러시아는 우크라이나를 지원하는 국가에 대해 경고함과 동시에 자국을 지지하는 국가를 규합하려는 의도가 있는 것으로 판단할 수 있다.

160) “러시아 외무, 케냐 깜짝 방문…러·우크라 아프리카 상대 외교전.” 『SBS뉴스』, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1007209524&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND, 검색일: 2023.10.10.

161) “러, 비우호국 목록 확대…그리스·덴마크 등 5개국 추가.” 『KITA 통상뉴스』 (2022.7.24.).

IV. 한반도 정책

1. 대 한국관계

1) 경색국면 지속되는 한러관계

푸틴대통령은 2022년 10월 27일 한국이 우크라이나에 무기를 제공하면 한러관계가 파탄이 날 것이라고 경고했다. 모스크바에서 열린 발다이클럽 회의에서 푸틴 대통령은 “한국이 우크라이나에 무기와 탄약을 제공하기로 결정한 것을 알고 있다”라고 말했다. 푸틴대통령은 그럼에도 불구하고 한러관계는 아직 양호하다고 주장했다. 우리 정부는 그동안 우크라이나에 무기를 제외한 방탄 헬멧, 천막, 모포 등 군수물자와 의료물자, 인도적 지원 등을 제공했지만 살상 무기는 지원할 수 없다는 입장을 밝혀왔다.¹⁶²⁾

이런 가운데 러시아 정부 당국자들은 2023년 4월 19일 윤석열 대통령이 우크라이나에 무기를 공급할 가능성을 내비친 데 대해 잇따라 경고하였다. 드미트리 페스코프 대통령실 대변인은 한국이 우크라이나에 무기를 공급하면 전쟁에 일정 부분 개입하는 것으로 간주할 것이라는 취지로 경고했다고 <타스> 통신 등이 보도했다. 메드 베데프 안전보장회의 부의장은 “우리의 적을 도우려고 열광하는 이가 새로 등장했다”라고 윤 대통령을 겨냥하였다. 윤대통령은 <로이터> 통신과의 인터뷰에서 민간인에 대한 대규모 공격 등이 발생하면 우크라이나에 군사적 지원을 할 수 있다고 내비쳤다.¹⁶³⁾

이와 같이 러우전쟁 발발 이후 한러관계가 경색되고 있는 상황에서 러시아 정부가 북한·중국과의 고위급 회담을 연이어 진행하고 북한과는 무기 거래를 하는 등 군사협력 정황이 부각돼 그 경색 국면이 한층 더 심화되는 모습이다. 세르게이 라브로프 러시아 외교장관은 10월 16일 중국 베이징에서 왕이(王毅) 중국 외교부장과의 중러외교장관 회담에 임한 데 이어, 18일부터 이틀간은 북한을 방문하였다. 라브로프 장관은 이번 방북 기간 최설희 북한 외무성과의 회담을 통해 지난달 열린 러북정상회담 관련 후속 조치 등을 논의한 것으로 알려졌다.

162) 『중앙일보』 (2022. 10. 28.).

163) 『한겨레』 (2023. 4. 19.).

미국 백악관에 따르면 무기·탄약 등을 적재한 것으로 추정되는 컨테이너 1,000여 개가 지난달 7일부터 이달 10일 사이 북한에서 러시아로 운송된 정황이 인공위성 사진을 통해 포착되기도 했다. 이런 가운데 러시아 측은 러북정상회담에 앞서 “한국 측이 원한다면 (러북회담 관련) 정보를 제공할 수 있다”는 입장을 내놓기도 했지만, 지난달 말로 예정했던 안드레이 루덴코 러시아 외교부 아시아·태평양 담당 차관의 방한이 불발되었다. 외교부 당국자는 루덴코 차관 방한에 대해 “관련 일정을 조율·협의 중”이라면서도 “아직 정해진 게 없다”고 말했다. 이를 두고 일각에선 러시아 측이 북한과의 정상회담 이후 무기거래가 기정사실화된 데 대해 부담을 느끼고 있는 것일 수 있다는 해석을 내놓기도 한다.

우리 정부는 우크라이나 전쟁 발발 이후 러시아에 대한 미국 등 서방 국가들의 경제·금융제재에 동참해왔으나, 한러관계를 고려해 독자 제재조치는 취하지 않았다. 우크라이나 측의 살상무기 지원 요청을 거부해온 것도 같은 이유에서다.¹⁶⁴⁾

2) 한러간 교역규모

2023년 상반기 한러간 교역규모는 전년동기(119.2억불) 대비 26.4% 감소한 87.7억불을 기록하였다. 대러 수출은 전년 상반기 대비 28.1% 증가한 38.2억불(20위 수출대상국)이었다. 반면 수입은 전년 상반기 대비 44.6% 감소한 49.5억불(14위 수입대상국)을 기록하였다.¹⁶⁵⁾

〈표5-2〉 한·러 연도별 교역 현황 (단위: 억불, %)

구분		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023.1~9월
수출	금액	47.7	69.1	73.2	77.7	69.0	99.8	63.3	49.8
	증감율	1.8	44.8	6.0	6.2	△11.2	44.6	△36.6	13.4

164) 『뉴스1』 (2023.10.19.).

165) 주러 대한민국대사관 홈페이지, <https://overseas.mofa.go.kr/ru-ko/index.do>, 검색일: 2023.9.30.

수입	금액	86.4	120.4	175.0	145.7	106.3	173.6	148.2	70.0
	증감율	△23.6	39.3	45.4	△16.8	△27.0	63.3	△14.6	△40.0
교역	금액	134.1	189.5	248.3	223.4	175.3	273.4	211.5	119.7
	증감율	△16.2	41.3	31.0	△10.0	△21.5	55.9	△22.7	△25.4
무역수지		△38.7	△51.3	△101.8	△67.9	△37.3	△73.8	△84.9	△20.2

출처: 한국무역협회.

2. 대 북한관계

1) 북한-러시아, 우크라이나 전쟁 중 상호 지지 표명

북한은 러시아의 우크라이나 침공과 주민투표를 통한 우크라이나 동남부 점령지역 병합을 비난하는 2022년 3월 3일, 10월 12일, 그리고 2023년 2월 24일 세 차례의 국제연합(UN) 결의안에 모두 반대표를 행사하였다. 또한 러시아의 UN 인권위원회 이사국 지위 박탈에 대한 2022년 4월 7일의 결의안에도 반대표를 행사하였다.

2022년 7월 13일, 북한 정권은 우크라이나 내 친(親)러시아 분리주의 미승인국인 자칭 '도네츠크 인민공화국'과 '루한스크 인민공화국'을 공식 승인하고 외교관계를 수립할 계획임을 발표하였다. 이후 북한 외무성은 같은 해 10월 4일 담화를 통해 러시아의 우크라이나 동남부 4개 지역(도네츠크, 루한스크, 자포리자, 헤르손) 병합을 지지하였다. 북한은 우크라이나 전쟁의 근본적 원인이 북대서양조약기구(NATO)의 동진 등 미국과 서방의 '대(對)러시아 적대 정책'에 있으며, 전쟁이 '미국 패권주의에 맞서 러시아가 자국 주권, 이익, 안보를 보호하기 위한 성스러운 투쟁'이라는 주장을 되풀이하고 있다.

러시아는 2022년 5월 26일 UN 안전보장이사회가 북한의 대륙간탄도미사일(ICBM, Intercontinental Ballistic Missile) 시험 발사에 대응하기 위해 표결에 부친 대북 추가 제재 결의안에 거부권을 행사하였다. 이후 안나 에브스티네바(Anna Evstigneeva) 전(前)UN 주재 러시아 차석대사는 대북 제재가 안보 문제 해결에 도움이 되지 않으며 오히려 북한에 대한 인도주의적 지원이 추가되어야 한다고 주장했다. 드미트리 폴란스키(Dmitry Polyansky) 현(現)UN 주재 러시아 차석대사는 2023년 8월 17일

북한 인권 상황을 의제로 열린 UN 안전보장이사회 회의에서도 본 의제가 “미국과 그 동맹국들의 위선”이라며 북한의 인권 문제를 ‘동아시아 지역에서 군사력을 증강하는’ 미국과 그 동맹국(한국, 일본)의 책임으로 돌렸다.¹⁶⁶⁾

이와 관련해, 린다 토마스-그린필드(Linda Thomas-Greenfield) UN 주재 미국 대사는 2022년 11월 3일 UN 안전보장이사회 회의에서 러시아가 중국과 함께 북한의 장거리 탄도미사일 계획을 정당화하고 북한을 UN 제재로부터 보호하기 위해 자국의 상임이사국 지위를 남용하고 있다고 비난하였다.

2) 러시아 정부, 대북 양자 교류 및 협력 확대 노력

러시아 정부는 2022년과 2023년 8월 15일 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 대통령 명의로 보낸 두 차례의 광복절 축전을 통해 ‘포괄적이고 건설적인’ 양자 관계 확대를 제안하였다. 이에 김정은 북한 국무위원장 역시 양국 관계의 역사성을 강조하며 양자 협력이 한반도 및 동북아시아 지역 안보를 강화하는 데 도움이 될 것이라고 화답하였다. 한편, 러시아 천연자원환경부 장관 알렉산드르 코즐로프(Alexander Kozlov)는 2023년 6월 27일 화상으로 개최된 북한-러시아 정부 위원회 회의에서 북한 측에 나진-하산(Khasan) 철도 수송과 나진 항구 물동량 처리 확대를 제안했다. 또한 동년 8월 25일부로 코로나19 팬데믹 이후 단절되었던 평양-블라디보스토크(Vladivostok) 간 정기 항공편(고려항공)이 재개된 것으로 확인되었다. 이와 관련하여, 북한 주재 러시아 대사 알렉산드르 마쎬고라(Alexander Matsegora)는 2023년 8월 23일 양국 간 협력 확대에 맞추어 러시아 정부가 북한 주재 외교단 규모를 큰 폭으로 보강할 예정임을 밝혔다.

러시아 국방장관 세르게이 쇼이구(Sergei Shoigu)가 2023년 7월 25일 평양을 방문, 김정은 위원장에게 푸틴 대통령의 친서를 전달하고 7월 27일 북한 정권의 정전기념일(‘전승절’) 행사에 참석하였다.¹⁶⁷⁾ 북한 조선중앙통신은 쇼이구 장관과 김정은 위원장이 국방과 국제 안보 환경 분야 “상호 우려(mutual concerns)”에 대해 논의하였다고 보도하였다.

166) “북한-러시아, 외교 및 안보 협력에 박차,” 『KIEP 이슈트렌드』 (2023.9.29.).

167) “김정은 만난 쇼이구 러시아 국방, 푸틴에 방북 결과 보고,” 『연합뉴스』 (2023.8.1.).

3) 러북 정상외교

2023년 9월 김정은 위원장이 러시아를 방문, 9월 13일 러시아 극동 아무르주(Amur oblast) 스보보드니(Svobodny) 인근 보스토치니(Vostochny) 우주기지에서 푸틴 대통령과 정상회담을 가졌다. 양국 정상의 만남과 회담은 2019년 4월 블라디보스토크 이후 약 4년 만이다. 복수의 언론보도에 따르면, 양국 정상은 우크라이나 전쟁을 비롯한 현(現) 국제 정세에 대한 의견을 교환하였으며, 특히 국방·과학기술 분야 협력의 확대에 합의하였다. 회담 직후 김정은 위원장은 푸틴 대통령에게 평양을 국빈 방문해줄 것을 공식 요청하였다.

2023년 9월 정상회담에서 러시아 정부는 북한 측에 자국이 개발 중인 안가라(Angara) 로켓 발사체와 시험동을 공개하며, 인공위성과 장거리 로켓 관련 기술의 적극적인 이전을 약속했다. 푸틴 대통령은 회담 후 언론 인터뷰를 통해 인공위성과 로켓 기술이 양국 정상회담 개최의 주된 목적 중 하나임을 밝히며 북한의 우주개발에 러시아의 기술력이 도움이 될 것이라는 입장을 피력하였다.

V. 결론 및 우리의 대응

2022년 2월에 발발한 러우 전쟁은 이미 2년을 향해 달려가고 있다. 양측은 종전의 돌파구를 마련하지 못한 채 소모전 양상으로 치닫고 있다. 러우 전쟁 이후 한국과 러시아의 관계는 지속적으로 경색되고 있다. 특히 윤석열 대통령이 지난 4월 우크라이나에 무기 제공 가능성을 내비치자 러시아는 잇달아 경고하였다. 이런 가운데 러북 간에는 2023년 9월 정상회담을 갖고 국방·과학기술 분야 협력을 확대하기로 합의하였다. 이 외에도 쇼이구 국방장관이 8월 15일 광복절 특사로 방북하여 김정은 위원장과 국방과 국제안보 영역에서 상호 우려에 대해 논의하는 등 협력을 확대하고 있다.

따라서 우리는 한미일 공조 체제를 더욱 강화하고 경제 블록화에 대한 대비도 철저히 하여야 할 것이다. 그러나 에너지 영역을 비롯하여 수많은 영역에서 러시아로부터 자원을 수입하는 우리로서는 에너지 안보 차원에서 러시아와의 기존 관계를 악화시킬 필요는 없을 것이다. 1990년 한러수교 이후 30여 년간 어렵게 쌓아온 양국 간 협력과 교류의 성과를 일순간에 무너뜨리는 우를 범하지는 말아야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 강부균. “제8차 블라디보스토크 동방경제포럼의 주요 내용과 시사점.” 『KIEP 동향세미나』. 2023.09.22.
- 강부균. “제26차 상트페테르부르크 국제경제포럼의 주요내용과 시사점.” 『KIEP 동향세미나』. 2023.6.26.
- 김현정. “러시아-우크라이나 전쟁 이후 에너지 위기와 패권 변화 분석: 게임이론 관점에서의 분석.” 『한국과 국제사회』, Vol.6 No.5. 2022.
- 정귀희. “EU의 대러시아 에너지 의존 감축 위한 중·단기 종합 계획.” 『세계 에너지시장 인사이트』, 22-05. 에너지경제연구원. 2022.
- 허윤지. “러시아-우크라이나 전쟁과 에너지 안보.” 『정세와 정책』, 2022-10. 세종연구소. 2022.
- 현승수. “2023년 ‘러시아연방 대외정책개념’의 특징과 시사점.” 『온라인시리즈』, 23-14. 통일연구원. 2023.04.18.
- Applebaum, Anne. “It’s Time to Prepare for a Ukrainian Victory.” *The Atlantic*. Sep. 12, 2022.
- Balcaen, Pieter, Cind Du Bois, and Caroline Buts. “The Design of Russia’s Economic Warfare Against Ukraine.” *The Journal of Slavic Military Studies*, 35(1). 2022
- Harutyunyan, Varduhi. “The Foreign Policy Concept of Russia.” ORBELI Center, 2023.5.12. <https://orbeli.am/en/post/1138/2023-05-12/The+Foreign+Policy+Concept+of+Russia>.
- Ibrahimov, Rovshan. “러시아-우크라이나 전쟁 1주년: 개전 당시부터 지금까지의 변화.” 『KIEP 전문가오피니언』. 2023.4.20.
- Kizilova, Kseniya. “Assessing Russian Public Opinion on the Ukraine War.” *Russian Analytical Digest*, No. 281. 2022.
- “김정은 만난 쇼이구 러시아 국방, 푸틴에 방북 결과 보고.” 『연합뉴스』. 2023.8.1.
- “러 국방장관 “북과 연합훈련 논의”…한·미·일 군사협력 맞서나.” 『한겨레』. 2023.9.5.
- “러, 비우호국 목록 확대…그리스·덴마크 등 5개국 추가.” 『KITA 통상뉴스』.

- 2022.7.24.
 “러시아 방어벽에 막힌 우크라이나의 대반격…전쟁 장기화 전망.” 『KIEP 월간정세』, 2023.6.
- “러시아, 반전 정치 활동가이자 양심수인 블라디미르 카라-무르자에게 징역 25년 선고.” Amnesty International, 2023.04.28. <https://amnesty.or.kr/64204/>.
- “러시아-아프리카 정상회담 개최...규모 대폭 축소.” 『KIEP 이슈트렌드』, 2023.8.4.
- “러시아와 우크라이나, 전쟁 장기화에 우방국 확보 노력.” 『KIEP 이슈트렌드』, 2023.6.2.
- “러시아 외교부 장관, 미국·우크라이나 대통령의 러시아발 핵 위협 발언에 반발.” 『KIEP 뉴스브리핑』, 2023.6.27.
- “러시아 외무, 케냐 깜짝 방문…러·우크라 아프리카 상대 외교전.” 『SBS뉴스』, 2023.5.29.
- “러시아, 전쟁 장기화에 언론통제 강화.” 『KIEP 이슈트렌드』, 2023.9.15.
- “러시아 정부, 폴란드 기반 반전 운동 단체를 불온단체로 규정.” 『KIEP 뉴스브리핑』, 2023.8.18.
- “미국의 우크라이나 전쟁 지원 규모는 어느 정도인가?” 『BBC NEWS 코리아』, 2023.9.21.
- “미하일 고르바초프: ‘소련의 마지막 지도자’ 고르바초프 사망... 향년 91세.” 『BBC NEWS 코리아』, 2023.9.21.
- “북한-러시아, 외교 및 안보 협력에 박차.” 『KIEP 이슈트렌드』, 2023.9.29.
- “유라시아경제연합 정상회담 개최... 아제르바이잔 대통령도 참석.” 『KIEP 이슈트렌드』, 2023.6.2.
- “커가는 러시아의 핵 위협, 유럽 최대 원자력 발전소 폭파 가능성 제기.” 『KIEP 이슈트렌드』, 2023.7.14.
- “SCO 정상회담 개최... 유라시아 국가들, 중국의 일대일로 지지 재확인.” 『KIEP 이슈트렌드』, 2023.7.14.
- Лев ада-Центр. “КОНФЛИКТ С УКРАИНОЙ: СЕНТЯБРЬ 2022 ГОДА.” ПРЕСС-ВЫПУСКИ, 29.09.2022, <https://www.levada.ru/2022/09/29/konflikt-s-ukrainoj-sentyabr-2022-goda/>.
- Путин, Владимир. “Обращение Президента Российской

Федерации.” Российская газета, 21.09.2022.

“Военная доктрина Российской Федерации” (“러시아연방 군사독트린”). <https://www.theatrum-belli.com/the-military-doctrine-of-the-russian-federation/>. 2016.11.

“Концепция внешней политики Российской Федерации” (러시아연방 외교정책개념). http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkV6BZ29/content/id/2542248. 2016.11.

“Стратегия национальной безопасности Российской Федерации” (“러시아 국가안보전략”), <https://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>. 2015.12.

“Указ «Об объявлении частичной мобилизации в Российской Федерации»” (러시아부분동원령). 《Президент России》. 2022.9.21. <http://kremlin.ru/events/president/news/69391>.

“Концепция внешней политики Российской Федерации,” (утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным, 31 марта 2023 г.

『뉴스1』. 2023.10.19.

『동아일보』. 2022.3.28, 2023.6.26.

『조선일보』. 2023.8.24.

『중앙일보』. 2022.10.28. & 2023.3.26.

『한겨레』. 2023.4.19.

『한국무역신문』. 2023.3.22.

제 6 장 아세안 지역 정세

아산정책연구원 이재현

- I. 서론
- II. 강대국 경쟁과 동남아의 전략
- III. 아세안 지역의 국방력 강화
- IV. 해양과 남중국해의 안보 문제
- V. 국내 정치와 국가 안보
- VI. 결론: 한국에 대한 함의

I. 서론

일반적으로 아세안 지역의 안보 정세는 특정 국가의 안보 정세와는 달리 서로 다른 몇가지 차원의 안보 문제가 중첩되는 구조를 가지고 있다. 아세안 지역 혹은 지역기구로 아세안에 포함되는 10개 국가는 독립 국가로 개별적인 안보 문제와 정책을 가진다. 이와 함께 아세안 차원에서 공동으로 겪는 안보 문제를 안고 있으며, 이런 문제들에 대해서는 아세안 차원 공동의 노력과 대응이라는 부분도 있다. 상황에 따라서는 아세안 차원의 안보 문제에 대한 공동 대응이 개별 국가의 안보 이익과 다소 상이하거나 충돌하는 상황도 발생할 수 있다.

뿐만 아니라 개별 국가의 국내 정치 상황이 안보 문제에 큰 영향을 주기도 한다. 전통적으로 동남아 지역에서는 특히 권위주의적인 정권을 중심으로 국가 안보 문제와 정권의 안보 문제가 서로 분리되지 않는 특징을 보여왔다. 따라서 국내정치 문제는 중요한 안보의 문제로 인식되는 경향이 있다. 개별 국가의 국내 정치 문제는 개별

국가의 안보 문제를 넘어서 아세안 지역 전체의 안보 문제, 대외정책의 문제와도 직결된다. 가까운 예로 2021년 이후 미얀마 정세가 아세안 전체의 대외정책, 대외적인 이미지에 부정적 영향을 미치고, 더 나아가 미얀마 문제를 둘러싼 아세안 국가들간 이견이 아세안의 내적 응집력을 저해하기도 한다.

따라서 이 장에서는 이런 복합적인 성격, 중층적 성격을 가진 아세안 지역의 안보 정세를 분석하는데 있어 혼란을 피하기 위해 이슈를 중심에 놓고 해당 이슈가 중요한 함의를 갖는 분석단위에 집중하는 방식으로 분석을 진행한다. 예를 들어 강대국 경쟁과 동남아/아세안의 전략에서는 아세안 차원의 대응 뿐만 아니라 특징적 모습을 보이는 개별 국가에 대해서도 언급을 한다. 반면 아세안중심성과 지역질서라는 안보전략 문제에서는 주로 아세안의 집단적 인식과 대응에 집중한다. 또한 개별 국가의 국내 정치와 안보의 연계성을 다루는데 있어서는 아세안 차원의 논의는 최소화 하고 개별 국가에 집중한다.

이 장에서 아세안 지역의 안보 정세 분석은 네가지 차원에서 제시되며 큰 그림 으로부터 개별 국가의 이슈로 전개한다. 먼저 역시 동남아 국가들의 안보, 전략 문제에서 가장 중요한 변수라고 할 수 있는 미중 강대국 경쟁에 대한 인식과 대응 으로부터 출발해서 이로부터 파생되는 강대국 전략 경쟁 속 아세안의 적실성, 아세안의 내적 응집력과 아세안 중심성에 대한 문제를 먼저 다룬다. 이후에는 개별적으로 중요한 안보 문제인 군비 강화를 포함한 전통 안보 문제, 그리고 남중국해 갈등을 중심으로 한 해양문제를 분석한다. 마지막으로 국내정치와 안보 문제에 대해서 분석한다. 아세안 안보 문제의 개별 사항에 대한 분석 이후에는 다소 긴 결론으로 아세안의 안보 문제, 이에 대한 대응이 한국의 대외정책, 특히 인도-태평양 전략 과 대 아세안 정책에 주는 함의를 분석할 것이다.

Ⅱ. 강대국 경쟁과 동남아의 전략

지난 10년 이상의 기간 동안 글로벌 차원에서 그리고 특히 인태 지역에서 미국과 중국이라는 두 강대국의 전략 경쟁은 개별 국가의 대외정책과 안보 정책에서 가장 큰 변수였다. 이런 상황은 동남아 국가들에서도 예외는 아니었고 늘 강대국 경쟁의 추이에 따라 동남아 국가들은 자신의 대외정책을 미세조정하는 전략을 택해왔다. 2023년 한해에도 미중 전략 경쟁은 동남아 국가들의 전략에서 있어 주된 관심사였을

뿐만 아니라 개별적으로 그리고 집합적으로 아세안의 대외전략을 형성한 가장 중요한 변수였다.

1. 강대국 경쟁과 지역 정세의 불확실성

미중 강대국 경쟁은 동남아 국가와 아세안 지역의 두가지 차원에서 영향을 미친다. 하나는 강대국 경쟁이 개별 국가 혹은 지역 전체에 가져오는 직접적인 압력, 즉 개별 국가나 아세안이라는 단위에게 미국 혹은 중국을 선택하라는 압력이 있을 수 있다. 두 번째로는 미중 경쟁에 따른 불가피한 전략적 불확실성 혹은 전략적 불안정성으로 인해 가지게 되는 문제가 있을 수 있다.

이런 지역 전략 상황 속에서 상대적으로 약소국인 동남아 개별 국가, 그리고 상대적 약소국 모임인 아세안은 오랫동안 두 강대국에 대해서 헤징(hedging) 전략을 펴왔다. 동남아 어느 국가도 미국과 중국 어느 한쪽으로 전적으로 치우치지 않으면서 양쪽 모두와 의미 있는 협력의 여지를 열어 두는 전략이다. 다시 말해 한 국가가 강대국에 대해서 가지고 있는 이익과 위험 사이 적정한 포트폴리오를 구성하는 전략을 말한다.¹⁶⁸⁾

개별 국가가 가진 안보 문제에 대한 보장이나 지역에서 헤게모니 세력의 부상을 막고 동남아 국가와 같은 중소 국가의 자율성을 보존, 확대하기 위해서 동남아 지역에 대한 미국의 관여가 필요하다는 인식은 동남아 국가에 공통으로 공유되고 있다. 반면 중국은 동남아의 개도국이 필요로 하는 경제성장에 필수불가결한 존재다. 현실적으로 동남아 국가의 성장을 위한 경제자원 확보를 위해서는 중국 외의 대안을 찾기는 어렵다. 뿐만 아니라 중국은 지리적으로 인접한 역내 세력으로 중국과의 적절한 관계 관리를 반드시 필요하다. 이런 이유로 동남아 국가들은 특정 국가에 치우치지 않는 거리를 유지하면서도 강대국들을 배척하기 보다는 강대국들과 적극적으로 협력하는 방식으로 관계를 유지한다.

개별 국가들은 자신의 이익에 따라 특정 국가 쪽으로 좀 더 기우는 모습을 보이기는 하지만 아세안 차원에서는 미국과 중국 사이에서 아세안이 집단적으로 중립적 태도를 취하는 것에 대해서는 일반적인 동의가 만들어져 있다. 개별적으로 미중 사이

168) Ralf Emmers, "Unpacking ASEAN Neutrality: The Quest for Autonomy and Impartiality in Southeast Asia," *Contemporary Southeast Asia*, 40:3 (2018), p. 349-70.

스펙트럼에서 다양한 모습을 보이는 동남아 국가는 아세안 차원에서는 강대국에 대해서 단일한 입장과 정책을 통해 아세안 10개국이 가지는 수적 레버리지를 극대화하는 전략을 취하고 있는 것이다. 이런 동남아 개별 국가와 아세안이라는 집합을 상대해야 하는 강대국 입장에서는 대 아세안, 동남아 국가 전략에서 혼선을 겪기 쉽다.

뿐만 아니라 동남아 국가들의 미국과 중국에 대한 태도, 정책은 고정된 것이 아니다. 동남아 국가들은 끊임없이 미국과 중국에 대한 평가를 통해서 자신의 대미, 대중 정책과 태도를 미세조정한다. 미국 바이든 행정부는 2021년 취임 당시 동남아 국가들의 큰 기대를 모았으나 시간이 흐르며 동남아 안에서 미국의 대 동남아 관여에 대한 실망의 목소리가 높아지고 있다.¹⁶⁹⁾ 트럼프와 달리 ‘피봇투아시아(Pivot to Asia) 2.0’의 방향으로 나갈 것으로 기대되었던 바이든 행정부의 대 동남아 관여가 충분치 못했다는 평가다. 그중 하나가 2023년 초 싱가포르 소재 동남아연구소(Institute of Southeast Asian Studies)가 매년 펴내는 여론조사 결과에서 확인된다.

이 설문조사의 결과를 보면 글로벌 차원의 자유무역에 대한 리더십과 규칙기반질서 및 국제법에서 리더십을 보면 미국이 가장 강력한 리더십을 보인다고 꼽은 비율은 2022년 각각 30.1%와 36.6%에서 2023년 각각 21.9%, 27.1%로 하락했다. 각 항목에서 10% 포인트가 하락했다.¹⁷⁰⁾ 더 직접적으로 미국의 동남아 지역에 대한 관여가 증가했는가 감소했는가라는 질문에 대해서 39.4%의 동남아 응답자는 미국의 관여가 늘어났다고 답을 했다. 그러나 이 비율은 2022년 결과, 즉 바이든 행정부 첫해 미국의 대 동남아 관여에 대한 평가에 비해 6.4% 포인트가 감소한 비율이다. 특히 미국이 인태전략 하에서 동남아의 가장 중요한 파트너로 꼽는 싱가포르(60.8%에서 50.0%로 하락), 베트남(52.8%에서 26.5%로 하락)에서 미국의 대 동남아 관여가 줄었다는 평가는 바이든 행정부의 동남아 관여가 크게 기대에 못 미쳤다는 점을 보여준다.¹⁷¹⁾

미중 경쟁에서 어느 쪽을 선택할 것인가라는 질문에 대해 아세안 국가들은 2022년

169) Hoang Thi Ha and Cha Hae Won, “Biden Administration and Southeast Asia: Realpolitik the Name of the Game,” *Fulcrum* (Sep. 21, 2023), <https://fulcrum.sg/biden-administration-and-southeast-asia-realpolitik-the-name-of-the-game/>, 검색일: 2023.11.5.

170) Seah, S. et al., *The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report* (Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2023), p.27-31.

171) Seah, S. et al., *The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report* (Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2023), p.42.

57%가 미국을 선택했고, 2023년에는 61.1%가 미국을 선택해 상대적으로 중국에 비해 미국을 선호하는 것으로 보인다. 흥미로운 점은 이런 상승세를 중국과 가깝다고 하는 캄보디아(18.5%에서 73.1%로 상승), 라오스(18.2%에서 58.9%로 상승)가 주도했다는 점이다. 오히려 미국과 가깝다고 하는 필리핀(83.5%에서 78.8%로 하락), 싱가포르(77.9%에서 61.6%로 하락)에서 미국을 선택한 비율은 줄어들었고, 지역에서 가장 큰 국가인 인도네시아(55.7%에서 46.3%로 하락), 중립적인 말레이시아(57.0%에서 45.2%로 하락)에서 미국을 선택한 비율은 감소했다.¹⁷²⁾ 친중적으로 알려진 국가에서 미국 선택 비율이 늘어난 것은 중국에 대한 지나친 의존이 가져온 반작용으로 보이며, 그 외 국가에서 미국을 선택한 비율이 하락한 것은 중국 변수가 아닌 미국의 관여 자체가 불만족스럽다는 표현으로 해석될 수 있다.

2. 아세안 중심성 약화와 아세안의 대응

지역에서 상대적으로 약소국인 동남아 개별 국가, 그리고 그런 국가들의 모임인 아세안은 늘 주변 강대국 혹은 주변의 주요 국가의 움직임에 민감할 수 밖에 없다. 이런 전략적 상황 속에서 동남아 국가는 아세안이라는 지역 협력체를 통해 개별 국가의 국가 이익, 자율성을 보호하고 신장시키는 것을 중요한 전략적 목표로 하고 있다. 그리고 이런 전략적 목표가 아세안 차원으로 투영된 결과가 아세안중심성(ASEAN Centrality)라는 개념이라고 볼 수 있다.¹⁷³⁾ 간단히 말해 아세안중심성 개념은 이 지역에서 진행되는 모든 다자회의는 아세안이 중심이 되고 아세안의 방식(ASEAN Way)을 근간으로 운영된다는 원칙으로부터 시작해서 지역의 국제 관계에서 아세안이 잊혀진 존재가 아니라 중요한 행위자로 그 자리를 인정받는다라는 것을 포함한다.

아세안은 이런 아세안중심성의 원칙을 지역 강대국은 물론 아세안과 대화상대를 맺고 있는 모든 국가에게 들이밀고 그 국가들로부터 아세안중심성에 대한 동의와 지지를 얻어내는 것을 통해 아세안중심성 강화를 추구해왔다. 아세안 국가가 참여하는 양자

172) Seah, S. et al., *The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report* (Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute, 2023), p.37.

173) Amitave Acharya, “The Myth of ASEAN Centrality?,” *Contemporary Southeast Asia*, 39:2 (2017), p.273–79.

협력, 다자 협력에 관한 모든 문서에는 이제 아세안중심성에 대한 존중, 인정, 지지라는 문구가 항상 포함된다.¹⁷⁴⁾

그럼에도 불구하고 약소국의 모임으로 아세안이 가지는 한계는 비교적 명확하다. 지역에서 미중 경쟁이 강화되고 미국과 중국의 영향권이라는 방식으로 지역 질서가 조금씩 재편되는 양상을 보이면서 아세안중심성이 설자리는 점차 좁아지고 있다. 여전히 문서를 통해서 아세안중심성이 인정되지만 이 개념이 실효성이 있는가라는 의문이 점차 커진다. 과거 미국과 중국이 아세안 주도의 다자협력 테이블로 모이면서 강화되었던 아세안 중심성은 이제 강대국 경쟁 강화로 아세안 주도 다자협력이 강대국 경쟁의 장이 되고 더 나아가 강대국이 자체적인 지역 아키텍처(architecture)를 만들기 시작하면서 더욱 약화되었다.

이런 전략적 상황변화에 맞서 아세안은 다양한 방식을 통해 아세안중심성 재강화를 추구해왔다. 2023년에도 이런 아세안의 노력이 나타났고 이는 미국, 중국, 한국과 협력을 아세안의 인도-태평양에 대한 관점(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP)을 중심으로 한 협력이라는 방향으로 전환한 문서들에 드러난다. 아세안은 2019년 점증하는 인태 지역에 대한 지역 국가들의 편승 속에 자체적으로 아세안의 인태지역 비전과 전략을 담은 AOIP를 발표했다.¹⁷⁵⁾

비록 전략적 관점과 실행력 부족이라는 비판을 받지만 아세안은 AOIP를 아세안 협력의 핵심에 놓고 더 나아가 이를 아세안의 대화상대국들에게 확산시켰다. 다시 말해 향후 아세안 내 협력은 물론이고 미국, 중국 등 강대국을 포함 아세안의 대화 상대국과 아세안 사이 협력은 아세안이 제시한 AOIP를 핵심으로 해서 진행한다는 문서들을 차례로 발표했다. 아세안 내 AOIP의 주류화(mainstreaming)에 관한 합의가 만들어진 2022년 이전부터 일본을 시작으로 아세안 국가들은 AOIP를 대화상대국에 제시하고 모든 협력을 AOIP를 핵심에 놓고 할 것에 대한 약속을 받아냈다. 이는 곧 아세안이 아세안 중심으로 협력을 끌고 가겠다는 아세안중심성의 다른 표현이다.

174) 이재현, “아세안 중심성에 대한 이해와 한국의 전략,” 『이슈브리프』, 아산정책연구원, No. 2022-26 (2022).

175) ASEAN, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific” (2019), https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf, 검색일: 2023.10.23.

〈표6-1〉 AOIP를 핵심으로 한 아세안-대화상대국 협력 관련 선언들

- Joint Statement of the 23rd ASEAN–Japan Summit on Cooperation on ASEAN Outlook on the Indo–Pacific (2020)
- ASEAN–India Joint Statement on Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo–Pacific (2021)
- Joint Statement of the 2nd Annual ASEAN–Australia Summit on Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo–Pacific (2022)
- Joint Statement of the 24th ASEAN–ROK Summit on Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo–Pacific (2023)
- ASEAN–U.S. Leaders’ Statement on Cooperation on The ASEAN Outlook on The Indo–Pacific (2023)
- ASEAN–China Joint Statement on Mutually Beneficial Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo–Pacific (2023)

출처: 아세안 웹사이트 (www.asean.org)를 바탕으로 저자가 정리.

위 표에서 보는 것처럼 아세안은 2020년 일본을 시작으로 인도(2021), 호주(2022), 그리고 한국, 미국, 중국(2023) 등 아세안 주요 대화상대국과 AOIP를 핵심으로 하는 협력에 관한 문서를 모두 서명했다. 특히 2023년 아세안 관련 정상회의에서는 의장국 인도네시아의 주도하에 미국과 중국을 마지막으로 주요 대화상대국과 AOIP를 핵심으로 하는 협력 선언문을 마무리 했다. 물론 이런 협력 문서가 실질적으로 아세안 중심성의 강화, 아세안의 지역에서 지위 강화에 얼마나 도움이 되는지, 문서 상 인정되는 아세안 중심성이 정말로 아세안을 이 지역 국제관계에서 핵심으로 만드는지에 대한 의문은 여전히 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 이런 문서를 아세안이 제시하고 미국, 중국을 비롯한 주요 지역 국가들이 여기에 모두 서명하는 것은 여전히 아세안이 이들 국가에 대해서 상당한 레버리지를 행사하고 있다는 점을 보여주고 그 만큼 아세안의 중심성이라는 개념도 의미는 있다고 볼 수 있다.

3. 개별 국가 전략적 태도 변화

전반적으로 동남아 국가들은 미국과 중국 사이를 바쁘게 오가는 헤징 전략을 펴고 있지만 그 중 몇몇 국가는 상대적으로 미국 혹은 중국에 가깝기도 하고 몇몇 국가는 정권의 변화, 국내 정치 상황의 변화에 따라 미국, 중국과 친소 관계가 급속히 변하기도

한다. 이런 국가 중에서 2023년에 몇몇 주목할만한 국가는 필리핀, 태국, 베트남이다. 필리핀은 2022년 대통령 선거를 통해 권력이 두테르테(Rodrigo Duterte)에서 마르코스(Bongbong Marcos)로 넘어왔다. 마르코스는 전 필리핀 대통령인 퍼디난드 마르코스(Ferdinand Marcos)의 아들로 1985년 필리핀의 민주화 운동과 함께 퍼디난드 마르코스 대통령이 망명을 떠나면서 필리핀을 떠났다가 다시 귀국해 마르코스 가문의 본거지인 일로코스(Ilocos) 지역에서 정치적 기반을 다시 마련했다. 상원의원을 지내고 2022년 대통령 선거에 도전해 경쟁자인 레니 로브레도(Leni Robredo)를 꺾고 대통령이 되었다.

당선 초기 마르코스 정부가 미국과 중국 사이에서 어느 쪽으로 기울 것인가에 대한 예측이 많았다. 마르코스의 친미적 성향에도 불구하고 봉봉 마르코스는 미국 법원에서 해결되지 않은 문제가 있었고 이런 이유로 해서 미국과 가깝게 지내는 데는 한계를 보일 것이라는 예측이 있었다.¹⁷⁶⁾ 다른 한편 중국에 대해서는 전임자인 두테르테 대통령의 친중정책으로 인해 미국과 불편한 관계를 만들었다는 점 때문에 그 반대 방향으로 가지 않을까라는 예측도 있었다. 결론적으로 마르코스 행정부는 이전 두테르테 행정부의 중국에 가까운 정책을 떠나 명확하게 친미 방향으로 선회를 했다. 필리핀의 친미 선회는 몇가지 점에서 명확한데 특히 남중국해 문제로 인한 미국의 군사적 지원과 협력이 필요하다는 점이 크게 작용한 것으로 보이며 그 결과로 군사적 협력 부문에서 미국과 큰 관계 개선이 있었다. 마르코스는 취임 일성으로 남중국해에서 단 일인치의 영토 양보도 없다는 점을 분명히 했다.¹⁷⁷⁾ 이는 중국을 떠나 미국으로 선회를 한다는 신호였다. 2022년 5월에는 워싱턴을 공식 방문했다. 필리핀 대통령이 동맹인 미국을 방문한 것은 10년도 더 전이었다.

2023년에는 미국과 맺은 확대방위협력협정(Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA)에 근거해서 미국의 필리핀 내 기지 접근을 크게 확대했다. 미국은 기존 EDCA에 근거해 필리핀 내 5개 기지(육군 1개, 공항 4개)에 접근권을 가지고

176) Lian Buan, "Marcos Jr. continues to evade \$353-million contempt judgment of US court," Rappler, (Jan, 13, 2022), <https://www.rappler.com/nation/bongbong-marcos-evades-millions-dollars-contempt-judgment-united-states/>, 검색일: 2023.11.1.

177) Camille Elemia, "A year into office, Marcos embraces US in balancing act with China," Benar News (Jul, 5, 2023), <https://www.benarnews.org/english/news/philippine/year-summary-07052023150731.html>, 검색일: 2023.11.1.

있었다. 2023년 미국은 추가로 4개 기지에 대한 접근을 확보했다.¹⁷⁸⁾ 무엇보다 이 기지들은 한 곳을 제외하고는 대만과 인접한 루손(Luzon)섬 최북단에 위치하고 있어 대만 유사시 미군이 작전을 할 수 있는 지역이었다. 2023년 4월에는 미국과 필리핀 사이 합동훈련인 발리카탄(Balikatan) 훈련이 개최되었다. 여기에는 미군 1만 2천명, 필리핀군 5천 4백명에 호주군 111명이 참여해 역대 최대 규모로 개최되었다.¹⁷⁹⁾ 이렇게 마르코스 정부하에서 미국과 전반적인 협력, 특히 남중국해 문제를 초점에 둔 군사협력이 높아지면서 미국의 동남아 철수의 상징으로 남았던 수빅(Subic)만에 미군 기지가 다시 돌아올 것이라는 예측도 나왔다.¹⁸⁰⁾

한편 동남아 국가 중 미국의 지속적 관심사였던 베트남에서도 미국과 관계에 중요한 변화가 있었다. 2023년 9월 베트남과 미국은 포괄적 전략동반자관계(comprehensive strategic partnership)으로 양자 관계를 격상했다.¹⁸¹⁾ G20 참석차 인도에 들렀던 바이든 대통령은 미국으로 귀국하는 길에 베트남을 방문해 양국 관계 격상을 선언했다. 동맹 관계를 금지하는 베트남의 대외정책상 포괄적 전략동반자관계는 양자 관계에서 가장 높은 관계를 의미한다. 베트남은 지금까지 소수의 국가와 가장 높은 단계인 포괄적 전략동반자관계를 가지고 있었다. 2008년 중국을 필두로, 2012년 러시아, 2016년 인도, 그리고 2022년 한국과 포괄적 전략동반자관계를 맺었는데, 이 대열에

178) Brad Lendon, "US gains military access to Philippine bases close to Taiwan and South China Sea," CNN, (Apr. 4, 2023), <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=US+gains+military+access+to+Philippine+bases+close+to+Taiwan+and+South+China+Sea&ie=UTF-8&oe=UTF-8>, 검색일: 2023.11.1. 추가로 확보된 네 개 기지 중 세 개는 루손섬 북단, 즉 대만을 바라보는 지역에 있는데, 공군기지 1개(탈로 공항, Lal-lo airport), 해군 기지 1개(까미오 오시아스, Camilo Osias naval base), 그리고 육군 기지 1개(멜코 델타 크루즈 기지, Camp Melchor Delta Cruz) 등이며 나머지 1개는 중국과 분쟁 지역에 가까운 팔라완(Palawan) 섬 남단의 발라박섬(Balabak Island)에 위치하고 있어 중국에 대한 전략적 함의가 크다.

179) Associated Press, "US and Philippines launch biggest joint drills yet in South China Sea," Guardian (Apr. 11, 2023), <https://www.theguardian.com/world/2023/apr/11/us-and-philippines-launch-biggest-joint-drills-yet-in-south-china-sea>, 검색일: 2023.11.3. 일.

180) Kyodo News, "U.S. military poised to return to Subic Bay, counter China's presence" (Nov. 24, 2022), <https://english.kyodonews.net/news/2022/11/34dad3ba3fae-us-military-poised-to-return-to-subic-bay-counter-chinas-presence.html>, 검색일: 2023.11.3. 일.

181) White House, "Joint Leaders' Statement: Elevating United States-Vietnam Relations to a Comprehensive Strategic Partnership" (Sep. 10, 2023), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/11/joint-leaders-statement-elevating-united-states-vietnam-relations-to-a-comprehensive-strategic-partnership/>, 검색일: 2023.10.15.

2023년 미국이 포함된 것이다.

〈표6-2〉 베트남의 동반자 관계 국가

관 계	국 가
포괄적전략 동반자 (5개국)	중국 (2008), 러시아 (2012), 인도 (2016), 한국 (2022), 미국 (2023)
전략적 동반자 (13개국)	스페인, 일본 (2009); 영국 (2010); 독일 (2011); 프랑스, 이탈리아, 인도네시아, 필리핀, 싱가포르, 태국 (2013); 말레이시아 (2015); 호주 (2018); 뉴질랜드 (2020)
포괄적 동반자 (12개국)	남아공 (2004); 브라질, 칠레, 베네주엘라 (2007); 아르헨티나 (2010); 우크라이나 (2011); 덴마크 (2013); 캐나다, 미얀마 (2013); 헝가리 (2018); 브루나이, 네덜란드 (2019)

출처: Luong Thai Bao, “Vietnamese Perspective into China: Economic Cooperation and “BRI” amid the Vietnam–China Relations,” 동북아역사재단 학술회의, “현재 중국의 세계전략 연구” 발표문 (2023.10.20).

베트남은 싱가포르와 함께 동남아 지역에서 미국의 전략적 이익에 가장 중요한 국가로 인식되어 왔다. 이런 이유로 바이든 행정부 초기에 펴낸 잠정국가안보전략서 (Interim National Security Strategic Guidance)에서도 싱가포르와 함께 동남아의 파트너 국가로 언급되었다.¹⁸²⁾ 중국과 베트남 사이 남중국해를 둘러싼 갈등 상황, 베트남의 지정학적 중요성 등을 감안한 미국의 전략이다. 베트남 역시 경제적으로 미국 시장과 투자에 크게 의존한 상황에서 미국과의 전략적 협력은 매우 중요하고 이런 양자의 이해관계는 양국 관계를 크게 발전시키는데 긍정적으로 작용했다. 베트남은 미국 시장에서 흑자를 내는 세 번째로 큰 국가다.¹⁸³⁾ 아세안 전체를 놓고 볼때도 아세안 역내 무역이 아세안에서 가장 큰 부분을 차지하고 중국이 두 번째로 큰 무역대상이고 미국은 중국에 이어 3위의 자리에 놓여 있다.¹⁸⁴⁾ 중국과 동남아 국가 사이 무역 관계, 경제협력 관계가 많은 주목을 끌어 상대적으로 미국의 경제적 관여가 약해 보이지만

182) White House, “Indo-Pacific Strate of the United States” (Feb. 2022), <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>, 검색일: 2023.10.23.

183) 한국무역협회, “국가별 수출입, 국가간 수출입, IMF 세계통계” (2022), <https://stat.kita.net/newMain.screen>, 검색일: 2023.10.23.

미국의 대 동남아 경제적 관여는 상당히 크다.

그러나 미국 입장에서 베트남과 전략적 협력 관계를 기정사실화하고 베트남을 중국에 대응하는 미국 편이라 보기는 어렵다. 미국과의 경제관계, 그리고 2023년 포괄적 전략동반자 관계 수립에도 불구하고 베트남은 여전히 중국과의 관계 뿐만 아니라 강대국으로부터 베트남의 전략적 자율성을 무엇보다 중요시한다.¹⁸⁵⁾

중국은 미국과 베트남이 관계 격상을 선언하기 며칠전 리우 지앤차오(Liu Jianchao) 중국공산당 중앙대외연락부 부장이 3일간 베트남을 방문해 베트남 공산당 주요 인사를 두루 만난 바 있다.¹⁸⁶⁾ 또한 포괄적 전략동반자관계역시 베트남은 이미 5개 안보리 상임이사국 중 4개 국가와 전략적 동반자 관계를 맺고 있으며, 중국, 러시아와는 미국에 앞서 포괄적 전략동반자관계를 수립했다. 뿐만 아니라 바이든 대통령의 방문을 계기로 미국과 전략적 관계가 심화된다는 뉴스와 함께 베트남이 러시아로부터 새로 무기를 도입할 예정이며 러시아에 대한 미국의 경제 제재를 우회하기 위해 베트남과 러시아 합작으로 시베리아에서 진행되는 유전 개발 사업에서 무기 대금이 지불될 것이라는 뉴스가 나왔다.¹⁸⁷⁾ 베트남 입장에서 미국과 전략적 협력의 강화는 주요 강대국들과 관계를 통해 자신의 자율성과 이익을 확보하려는 노력이지 미국의 블록에 포함되려는 노력은 아니다.

Ⅲ. 아세안 지역의 국방력 강화

아세안 국가들에서 국방력 강화와 국방비 지출은 오랫동안 국가의 주요 관심사가

184) The ASEAN Secretariat, ASEAN Statistical Yearbook 2022 (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2022), p.60 자료를 바탕으로 재구성.

185) Le Hong Hiep, "Why Hanoi May Agree to a Vietnam-U.S. Comprehensive Strategic Partnership," Fulcrum (Aug. 28, 2023), <https://fulcrum.sg/why-hanoi-may-agree-to-a-vietnam-u-s-comprehensive-strategic-partnership/>, 검색일: 2023.11.2.

186) Xinhua Net, "Senior CPC official visits Vietnam," Xinhua Net (Sep. 6, 2023), <https://english.news.cn/20230906/934581859c3448a88c83a276c7184b4f/c.html>, 검색일: 2023.11.12.

187) Hannah Beech, "Vietnam Chases Secret Russian Arms Deal, Even as It Deepens U.S. Ties," The New York Times (Sep. 9, 2023), <https://www.nytimes.com/2023/09/09/world/asia/vietnam-russia-arms-deal.html>, 검색일: 2023.11.5.

아니었다. 국민국가를 건설한 이후 오랫동안 아세안 내에서 비교적 평화로운 상황을 보낸 탓이다. 냉전기 미국에 의한 안보 제공, 역내 갈등의 부재, 아세안의 역할로 크게 국방비를 증가하거나 국방력을 현대화할 유인을 가지지 못했다. 경제적으로 여력이 부족했던 것도 하나의 원인으로 작용한다. 그러나 냉전이 끝나면서 이런 상황은 바뀌었다. 특히 2010년을 즈음해 중국이 남중국해에서 자기주장을 강화하면서 최소한의 주권을 지키기 위한 국방력이 필요해졌다. 늘어난 경제력을 바탕으로 2000년대 이후 국방력을 꾸준히 증가시켜온 동남아 국가들의 국방비 지출, 무기 구입은 남중국해 분쟁과 함께 다시 국제적으로 주목을 받고 있다. 이런 연장선상에서 2023년 한해 동남아 국가들은 꾸준히 외부로 무터 무기를 도입하는 노력을 해왔다. 그리고 이런 동남아 국가의 국방력 강화 추세는 한국과의 전략적 협력, 안보 협력, 그리고 무엇보다 방산협력과 관련해 중요한 함의를 가진다.

1. 아세안의 국방력 강화 추세

동남아 국가들, 특히 보다 경제적으로 앞선 해양부 동남아 국가들은 대부분 냉전시기 미국이 주도하는 블록에 들어 있던 반공 국가들로 구성되어 있는데, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 태국, 필리핀 등이 모두 이에 속한다. 냉전 기간 이들 국가의 국방력 발전은 국가의 경제성장이나 국가의 규모에 맞게 발전하지 못했다. 이는 냉전 기간 중 미국에 의한 안보 우산 제공으로 인해 경제적으로 어려운 자국의 예산을 국방에 투입할 큰 유인이 존재하지 않았기 때문이다. 또한 아세안의 성립으로 인해 1967년 이후 상대적으로 역내 국가간에는 큰 무력 충돌이 발생하지 않았고 무력 충돌이 있을 것이라는 예상이 높지 않았기 때문에 외부의 침략에 대비한 국방력을 강화할 유인이 크게 없었다. 그 대신 이 국가들은 제한된 자원을 대부분 경제성장의 방향에 투입할 수 있었고 그 결과 냉전 기간중 빠른 경제성장을 누릴 수 있었다.

한편 냉전이 종식된 1990년대 이후 점차 이들 국가는 미국의 안보 우산이 끝난 것을 인지하고 자국의 경제력과 국가 규모에 맞는 국방력을 갖추기 위한 시도를 하려 했다. 그러나 곧 이어 닥쳐 온 1997-98년 아시아 경제위기를 겪으면서 이런 계획이 무산되었다. 2000년대 이후 아시아경제위기를 극복하고 다시 경제성장을 구가하면서 본격적으로 국방비 증가를 통한 국방력 강화라는 방향으로 나갔고 이런 모습이 2000년대 이후 동남아 국가의 국방비 증가라는 경향으로 나타났다.

〈표6-3〉 동남아 국가의 2000년 대비 2021년 국방비 증가 규모

국가	2000년 국방비	2021년 국방비	증가율 (%)	국가	2000년 국방비	2021년 국방비	증가율 (%)
브루나이	244	453	185.7	말레이시아	1,533	3,830	249.8
인도네시아	1,129	8,259	731.5	필리핀	1,303	4,090	313.9
캄보디아	81	643	793.8	싱가포르	4,330	11,115	256.7
라오스*	13	22	169.2	태국	1,881	6,604	351.1
미얀마	9,030	2,107	-76.7	베트남*	841	5,073	603.2

출처: World Bank Data, "Military Expenditure (current USD)." (<https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD>) 바탕으로 재작성. 검색일: 2023. 10.5. * 라오스는 각각 2000년, 2013년, 베트남은 2003년, 2017년 국방비.

이런 냉전 종식에 따른 동남아 국가의 국방력 강화 추세와 함께 작용하는 변수가 동남아 국가 군의 특성에 의한 국방력 강화 지연이라는 변수다. 몇몇 동남아 국가의 군은 큰 규모를 자랑하고 정치적으로 큰 영향력을 행사하는 것으로 알려져 있으나 이런 군의 국내적 힘이 곧 국방력 강화로 연결되는 것은 아니다. 오랜 권위주의 통치를 경험한 인도네시아의 경우 권위주의 시기 군의 역할은 외부의 침입이라는 요소가 부재한 상태에서 주로 국내 정치세력에 대한 탄압, 그리고 분리독립 움직임에 대한 무력 진압 등의 목적에 동원되어 왔다.

태국의 경우에도 군이 직접 정권을 잡는 등 군의 영향력이 큰 것으로 알려져 있으나 이는 정치적 영향력, 국내적 영향력이 크다는 의미다. 태국군이 전문성을 가지고 잘 발달되어 있고 그런 군에 걸맞은 장비와 무기 체계를 보유한다는 의미와는 거리가 멀다.¹⁸⁸⁾ 동남아의 군이 국내 정치 개입, 국내 정치 세력에 대한 탄압, 분리독립 운동 세력에 대한 억압 등의 국내적 목적을 위해서 동원될 때 군은 수준 높은 장비, 첨단 무기를 필요로 하지 않았었다. 단지 군인의 수, 기본적인 무기의 수를 늘이는데

188) Andrew Tan, "Force modernisation trends in Southeast Asia," RSIS Working Paper, No. 59 (Singapore: Nanyang Technological University, 2004), p.22.

집중했고 따라서 국방력의 현대화와 동남아의 군은 거리가 멀었다.¹⁸⁹⁾

이런 지연된 국방력 강화, 즉 국가의 크기와 필요에 걸맞은 국방력 보유 필요성 역시 2000년대 이후 미중 강대국 경쟁, 남중국해에서 안보 상황의 발생 등으로 인해 변화하게 되었다. 자국의 필요와 크기에 맞추어 동남아 국가의 군도 외부로 부터의 안보 위협에 대비한 적정한 규모의 군과 국방력을 갖추어야 할 필요성을 느끼게 되었다. 이런 상황에 대해서 2012년 인도네시아 대통령 수실로 밤방 유도요노(Susilo Bambang Yudhoyono)는 당시 인도네시아의 빠른 군비 증강에 대해서 다음과 같이 말했다. “정답은 간단하다. 인도네시아가 가진 것(국방력)은 주변국가에 비해 훨씬 뒤쳐져 있다. 우리는 단지 이 차이를 줄여서 우리의 주권을 보호하고 평화를 유지하려는 것 뿐이다. 지난 15~20년간 우리 군의현대화는 경제적인 이유와 다른 긴급한 우선 순위 때문에 마땅히 이뤘어야 하는 진전을 이루지 못했다.”¹⁹⁰⁾

더 최근에는 중국과 일부 동남아 국가 사이의 남중국해 문제와 강대국 전략 경쟁이 동남아 국가 국방력 강화의 중요한 동인으로 작용하고 있다. 남중국해에서 중국의 해군, 해경, 그리고 그레이존 전략에 맞서 동남아 국가들은 자국의 해군력이나 해양경찰력이 크게 부족한 것을 인지하게 되었다. 이런 상황에 따라 동남아 국가들도 자국의 영토와 영해를 지키기 위한 최소한의 국방력, 적정 국방력에 대해서 생각하게 되고 이는 점차 국방비의 증가, 무기의 수입 증가로 이어졌다.

한편 이런 동남아 국가의 국방비 증가, 무기 수입은 분명한 한계도 가진다. 동남아 국가의 군비 증강이 중국과 남중국해에서 있을지 모르는 갈등 상황에서 중국과 대등한 군사력으로 맞서는 시나리오 혹은 중국의 군비 증강에 비례해서 군비를 증강하려는 시나리오를 가정하고 이루어지지는 않는다. 현재 중국과 동남아 국가 사이 군사력 차이는 너무 명확하고 이 간극을 줄일 수 있는 방법은 사실상 없다고 보아도 무방하다.¹⁹¹⁾ 따라서 동남아 국가들이 상정하는 국방력 강화의 수준은 중국의 남중국해에서 자기 주장 강화에 맞서 최소한의 방어, 주권 국가로서 자기 영해에 대해서 상황을 감시할 수 있는 수준의 국방력 강화를 목표로 하고 있다고 볼 수 있다.

189) 이재현, “최근 동남아 군비 증강의 이해: 최소한의 군사적 대응 능력 확보 의지,” 『이슈브리프, 2023-25, 아산정책연구원 (2023).

190) Straits Times, “President Defends Jakarta’s Planned Arms Buy,” Feb, 2012, 3; Felix Heiduk, “An Arms Race in Southeast Asia? Changing Arms Dynamics, Regional Security and the Role of European Arms Exports,” SWP Research Paper, No. 10 (2017)에서 재인용.

2. 2023년 국방력 증가 현황

동남아에서 국가마다 군사력 현대화의 추세는 명확하고 이를 설명할 수 있는 변수도 뚜렷하다. 2023년 한해에도 이런 국방력 현대화를 위한 각국가의 노력은 이어졌다. 2023년 한해 국방력 현대화를 위한 노력에 대해서 보기 전에 한가지 설명이 필요하다. 동남아 국방력 현대화는 대부분 무기 수입에 의존하고 있다. 동남아에서 경제적으로 좀 더 앞선 국가나 그렇지 않은 국가, 제조업이 발달한 국가나 그렇지 않은 국가 상관없이 방위산업의 발달은 아직 매우 뒤떨어져 있다. 또한 방위산업의 특성상 대부분의 국가는 방위산업을 발달시킬 만한 큰 유인이 있는 것도 아니고 국방 현대화를 추진할 의지가 있다고 해서 하루 아침에 방위 산업을 발달시킬 수 있는 것도 아니다.

아래 표에서 보는 바와 같이 동남아 주요 국가들은 자국에서 무기를 생산하는 비율이 10%를 넘지 못하고 말레이시아의 경우는 자국산 무기 생산이 없는 상황이다. 그나마 경제적으로 앞서 있으며 일찍부터 국방, 방산에 관심을 가졌던 싱가포르의 경우 자국에서 생산한 무기 비율이 27%에 달하지만 이 정도를 가지고 싱가포르가 원하는 무기를 자체 생산하는 정도의 기반을 갖추었다고 보기 어렵다. 이런 이유로 대부분의 국가들이 막대한 비용을 들여 해외에서 무기를 도입하는 실정이다.

〈표6-4〉 동남아 국가들의 무기 수입, 자국 조달 비율

국가	구분	2016-20 주요 무기 수입 (TVI mil.)	2016-20 주요 무기 수입 비율 (%)
인도네시아	수입	2,368	90.2
	라이선스	851	32.4

191) 아세안에 포함된 동남아 10개국 해군력은 병력으로 모두 합하면 21만여명에 지나지 않는다. 공군력은 이보다 적어 16만 5천명 수준이지만 중국의 해군력과 공군력은 각각 26만명, 40만명이다. 병력 수에서 동남아의 총합은 중국에 미치지 못한다. 해군력에서 공해에서 전투가 가능한 함정수(principal surface combatant)는 동남아 10개국이 약 36척, 중국은 84척이다. 순찰과 근해 전투용 함정(patrol and coastal combatants)은 동남아가 940여대로 720여대인 중국을 앞서지만 근해에서나 작전 가능한 작은 함정들이 대부분이다. 보급, 지원함(logistics and support)의 경우 중국이 184대, 동남아 10개국이 97대이다. International Institute for Strategic Studies, Military Balance 2022 (London: Routledge, 2022) 자료를 바탕으로 재구성.

국가	구분	2016-20 주요 무기 수입 (TVI mil.)	2016-20 주요 무기 수입 비율 (%)
인도네시아	국내	258	9.8
	계	2,625	100.0
한국	수입	5,981	56.3
	라이선스	2,102	19.8
	국내	4,635	43.7
	계	10,617	100.0
말레이시아	수입	691	100.0
	라이선스	192	27.8
	국내	0	0.0
	계	691	100.0
싱가포르	수입	2,354	72.2
	라이선스	33	1.0
	국내	906	27.8
	계	3,260	100.0
태국	수입	1,735	98.0
	라이선스	49	2.8
	국내	35	2.0
	계	1,770	100.0

출처: Lucie Béraud-sudreau, Xiao liang, Siemon T. Wezeman and Ming Sun, Arms-production Capabilities in the Indo-Pacific Region: Measuring Self-reliance (SIPRI: Stockholm, 2022)를 바탕으로 재구성.

아래 표는 동남아시아의 주요국인 말레이시아, 인도네시아, 태국, 필리핀, 싱가포르, 그리고 베트남에서 2023년 도입했거나 도입을 시도했던 무기들을 보여준다. 예년과 마찬가지로 2023년에도 경제적으로 앞선 국가들과 필요성이 높은 베트남, 필리핀을 중심으로 무기 수입과 수입 시도가 많이 이뤄졌다. 아래 표들을 일람할 때 몇가지

특성이 눈에 들어온다. 다만 동남아 국가의 무기 수입에서 이런 특성은 비단 2023년 한해만의 특성은 아니고 수년간 걸쳐 지속되는 특징이다.

먼저 대부분의 무기 수입이 주로 해, 공군력 위주로 되어 있다. 말레이시아, 인도네시아, 태국의 무기 구입은 공격기, 전투기, 무인항공기 등으로 구성되어 있다. 특히 공군력의 강화가 눈에 띈다. 이런 현대화 분야가 말해주는 것은 육군에 비해서 해, 공군 강화에 우선 순위가 있다는 것을 의미한다. 육군이 수행해야 할 국가 방위 임무에 비해서 남중국해 문제, 해양상황인식(maritime domain awareness) 관련된 임무 등 해, 공군력이 더 많은 자원을 가져간다는 점이다.

〈표6-5〉 2023년 동남아 국가 무기 수입 상황: 도입, 추진, 시도 포함¹⁹²⁾

국가	수입국/회사	상태	무기	금액(\$)
말레이시아	한국/KAI	계약 체결	FA-50 경공격기 (light combat jets) 18대	9억
인도네시아	프랑스/Dassault Aviation	계획 중	라팔 전투기(Rafale fighter jet) 42대	82억
	카타르/Excalibur International (중개사)	계약 성사	중고 미라주 2000 전투기 (Mirage 2000 fighters) 12대	8억
	미국/Boeing	MOU 체결	F-15EX 전투기(fighter jets) 24대	-

192) 차대운, “KAI, 말레이시아서 FA-50 18대 수출 최종계약식 개최,” 『연합뉴스』 (2023.5.23); Tassilo Hummel and Stanley Widiyanto, “France seals \$8.1 billion deal with Indonesia to sell 42 Rafale jets,” Reuters (Feb. 10, 2022); Mike Yeo, “Indonesia buys Qatari Mirage jets to plug fighter gap,” Defense News (Jun. 15, 2023); Erwide Maulia, “Indonesia to buy 24 F-15EX fighter jets from Boeing,” Nikkei Asia (Aug. 22, 2023); Gareth Jennings, “Thailand to receive AH-6 helos,” Janes (Feb. 21, 2022); Akhil Kadidal, “Thai navy orders Hermes 900 UAVs,” Janes (Sep. 30, 2022); 『동아일보』, “태국, 美 F-35 스텔스기 구매 불발… 중에 기술 유출 우려한 듯” (2023.5.23); 양기반, “KAI, 필리핀에 FA-50 12대 추가 수출 타진…“협상 진행 중,” 『국방신문』 (2023.8.16); Sebastian Strangio, “Philippines Commissions New Gunboats, Plans on Acquiring 15 More,” Diplomat (Nov. 29, 2022); Gabriel Dominguez, “Manila’s helicopter deal cancellation increases pressure on Russian defense industry,” Japan Times (Jul. 29, 2022); 홍찬영, “한화시스템, 필리핀 연안경비함 6척에 ‘함정 전투체계’ 수출,” 『더퍼블릭』 (2023.5.12). ; U.S. Defense Security Cooperation Agency, “Singapore - Air-to-Ground Munitions Kits and Services,” Press Release (Feb. 9, 2023); Hannah Beech, “Vietnam Chases Secret Russian Arms Deal, Even as It Deepens U.S. Ties,” New York Times (Sep. 9, 2023).

태국	미국/Boeing	불발	AH-6 경공격 및 정찰 회전익기	1.4억
	이스라엘/ Elbit Systems	주문	Hermes 900 해상 무인항공기	1.2억
	미국	불발	F-35 최첨단 스텔스 전투기	-
필리핀	한국/KAI	협상 중	FA-50 경공격기 (light combat jets) 12대	-
	이스라엘/Israel Shipyards	계획	Shaldag Mark V 미사일보트 (missile boats) 15척	-
	러시아	계약 취소	Mi-17 수송헬기(transport helicopters) 16대	2.3억
	한국/한화시스템	계약 체결	연안경비함(OPV) 6척, 함정전 투체계(CMS), 전술데이터링크 (TDL)	3,450만
싱가포르	미국/Raytheon		공대지 군수품 키트와 기타 장비/ 서비스	5,500만
베트남	러시아	추진중	내용 미상으로 거래 추진중이란 보도, 향후 20년간 총 80억 달러 규모 추정	

스톡홀름국제평화연구소(Stockholm International PeaceResearch Institute, SIPRI)의 자료를 인용한 한 보도에 따르면 2000년부터 2019년까지 동남아 국가의 무기 도입선을 보면 러시아가 100억 달러를 팔아 1위를 차지하고 있고, 미국이 약 79억 달러, 프랑스가 35억 달러, 독일이 28억 달러, 중국이 26억 달러, 한국이 21억 달러, 영국이 13억 달러치의 무기를 동남아에 판 것으로 나타난다.¹⁹³⁾ 러시아가 1위이기는 하지만 어느 특정 국가에 압도적으로 편중되어 있지 않다.

개별 국가의 수입 행태를 보면 다양한 도입선을 기본으로 하면서 국가별 편차가 드러난다. 필리핀은 2007년부터 2012년까지 수입 무기의 85%를 미국에서 조달했다. 반면 베트남은 같은 기간 98%의 무기를 러시아로부터 조달함으로써 극단적 차이를 보인다. 말레이시아의 경우 미국 무기는 1%에 불과하며 서유럽(51%)과 러시아(40%)가

193) John Dowdy, et al., “Southeast Asia: The next growth opportunity in defense, McKinsey Innovation Campus Aerospace and Defense Practice (2014), p.14, [https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/dotcom/client_service/aerospaceand defense/pdfs/sea defense report 2014 - final.ashx](https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/dotcom/client_service/aerospaceand%20defense/pdfs/sea%20defense%20report%202014%20-%20final.ashx), 검색일: 2023.10.5.

말레이시아 시장을 양분하고 있다. 태국도 유사하게 미국으로부터는 12%를 조달한 반면 서유럽(40%), 기타 국가(39%)의 구성을 보여준다.¹⁹⁴⁾ 동남아의 큰 손인 싱가포르는 미국으로부터 41%, 서유럽으로부터 53%의 무기를 도입해 절대적으로 미국, 서방 국가에 의존하고 있다.

IV. 해양과 남중국해의 안보 문제

동남아 지역에서 단일 최대의 안보 현안이라면 단연 남중국해에서 분쟁을 들 수 있다. 이는 비단 중국과 동남아 몇몇 국가 사이의 문제가 아니라 중국과 지역의 주요 국가, 그리고 나아가 중국과 미국 사이 전략 경쟁의 핵심적인 부분으로 중요하다. 또한 동남아 국가 사이에서도 중국과 남중국해 문제를 어떻게 접근할 것인지를 놓고 이해당사국과 그렇지 않은 국가들, 해양부 국가들과 대륙부 국가들 사이 입장이 엇갈리고 이로부터 아세안의 단결성(ASEAN Unity)에 대한 도전, 나아가 아세안중심성(ASEAN Centrality)에 대한 도전도 나타나고 있다. 개별 국가의 주권, 중국과 갈등, 전략적인 문제, 그리고 아세안 내부의 문제까지 모두 포함하고 있는 것이 남중국해 갈등이다.

1. 2023년 중국과 베트남, 말레이시아 갈등

2023년 3월 베트남 남콘손(Nam Con Son) 일대에서 중국 해안 경비대(China Coast Guard, CCG)가 순찰을 했고 이에 대해서 베트남과 말레이시아 해군이 대응을 하는 사건이 벌어졌다. 이 지역은 베트남 전력 수요의 13.5%를 공급하는 베트남 해상 에너지의 중요 지역이다.¹⁹⁵⁾ 연초부터 시작된 베트남과 중국 사이 남중국해를

194) David Hutt, "Why Southeast Asia continues to buy Russian weapons," DW (May 4, 2022), <https://www.dw.com/en/why-southeast-asia-continues-to-buy-russian-weapons/a-61364950>, 검색일: 2023.10.7.

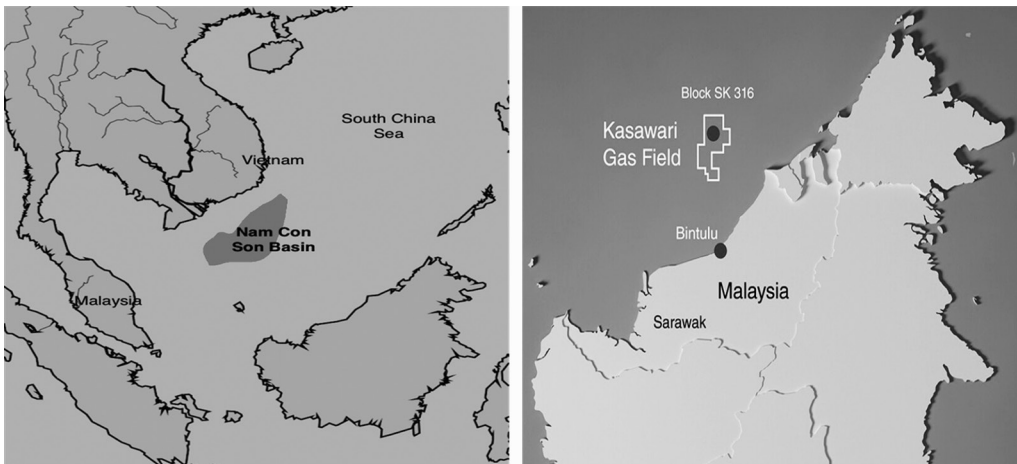
195) Asia Maritime Transparency Initiative, "Perilous Prospects: Tensions Flare at Malaysian, Vietnamese Oil and Gas Fields," CSIS (Mar. 30, 2023), <https://amti.csis.org/perilous-prospects-tensions-flare-at-malaysian-vietnamese-oil-and-gas-fields/>, 검색일: 2023.10.7.

놓고 벌어지는 갈등은 또 한번 미국을 움직여 4월 미국 토니 블링컨(Tony Blinken) 국무장관이 베트남 수도 하노이를 방문해 응우옌 푸 쯡(Nguyen Phu Trong) 공산당 서기장과 면담을 진행했다. 이 자리에서는 중국의 남중국해 활동과 관련된 베트남-미국의 협력 뿐만 아니라 2023년 말 맺어진 베트남과 미국의 포괄적전략동반자관계 수립 역시 논의된 것으로 보인다.

2023년 6월에는 다시 중국 해경 선박 5척과 해양조사선 1척이 남중국해 배타적경제 수역(EEZ)을 침범하는 일이 있었다. 이 지역은 러시아 국영석유기업 자루베즈네프트(Zarubezhneft)와 베트남 국영기업 페트로베트남(Petrovietnam)이 공동으로 자원을 개발중인 가스전이 위치하는 지역이다.¹⁹⁶⁾ 베트남은 러시아와 석유, 가스 개발 및 에너지 협력을 활발히 벌이고 있다. 이 사건이 있는 후 러시아 바체슬라프볼로딘(Vyacheslav Viktorovich Volodin) 하원의장과 베트남 브엉 딘 후에(Vuong Dinh Hue) 국회의장 간 면담이 진행되었으며 이 자리를 통해 베트남은 중국과의 남중국해 분쟁 이슈에 관해 베트남과 아세안의 입장을 지지해 줄 것을 러시아에 요청하기도 했다.¹⁹⁷⁾

남중국해 중요 자원 개발 지역에 대한 중국의 도발은 베트남의 관할권이 미치는 지역에서만 일어난 것은 아니었다. 중국이 베트남 남콘손 일대를 순찰하는 계기에 그 남쪽으로 위치한 말레이시아의 카사와리(Kasawari) 가스전 일대까지 순찰을 하고 작전을 펼쳤다. 이 가스전은 말레이시아 국영 석유회사 페트로나스(Petronas)가 자국 EEZ 내에서 개발중인 가스전이다. 이와 관련해서 말레이시아 안와르 이브라힘(Anwar Ibrahim) 총리는 중국과 남중국해 해상 분쟁 관련 협상을 준비 중이라고 밝혔다.¹⁹⁸⁾

〈그림6-1〉 베트남의 남콘손 가스전(좌)과 말레이시아의 카사와리 가스전(우)



출처: Wikipedia, “Nam Con Son Basin,” Accessed as of Nov. 16, 2023, https://en.wikipedia.org/wiki/Nam_Con_Son_Basin, 검색일: 2023.11.5과 Trent Jacobs, “What You Should Know About Offshore and Sour Gas CCS: High Cost, Leak Mitigation, and Transportation,” *Journal of Petroleum Technology* (Jun. 1, 2022), <https://jpt.spe.org/what-you-should-know-about-offshore-and-sour-gas-ccs-high-cost-leak-mitigation-and-transportation>, 검색일: 2023.11.5.

2. 2023년 중국과 필리핀간 남중국해 분쟁

2023년 2월 중국 함정이 필리핀 배타적 경제수역(EEZ) 내 세컨드 토마스 암초(Second Thomas Shoal, 중국명: 런아이자오, 필리핀명: 아웅인 섬)에 군용 보급 물자 운반을 지원하던 선박에 군용 레이저를 조준하는 사건이 일어났다. 이 지역은 필리핀이 자국의 해양 영토와 관련한 근거를 마련하기 위한 전술적인 지역으로 여겨지는 곳이다. 이 지역은 필리핀의 팔라완(Palawan) 섬으로부터 200km정도 떨어진 곳으로 스프래틀리(Spratly) 군도, 남중국해에서 영유권 분쟁을 차치하고라도 팔라완섬의 200해리 배타적 경제수역 안에 들어오며, 필리핀의 영해 내에 있는 지형이다.

필리핀은 여기에 1999년부터 시에라 마드레(Sierra Madre)라는 함정을 좌초 시키고 이를 해병대 전진기지로 운영하고 있으며, 이는 필리핀의 영토라는 점을 주장하기 위한 것이다.¹⁹⁹⁾ 특히, 필리핀 해군은 여전히 이 선박을 필리핀 해군 선박으로 등록하고 있다. 따라서 만약 중국이 이 함정을 건드릴 경우 필리핀 해군 소속 함정에 대한 공격으로 간주되고, 이는 나아가 미국-필리핀 상호방위조약을 발동시킬 수 있는 사안으로 전개될 수 있다.

2010년대에 들어와 중국의 남중국해에서 자기 주장이 강화되면서 중국은 함정을

196) 이장훈, “美·中 동시에 ‘러브콜’… 베트남, 유연한 ‘대나무 외교’ 노선 유지할까,” 『주간동아』 (2023.7.9.), <https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20230709/120143875/1>, 검색일: 2023.11.1.

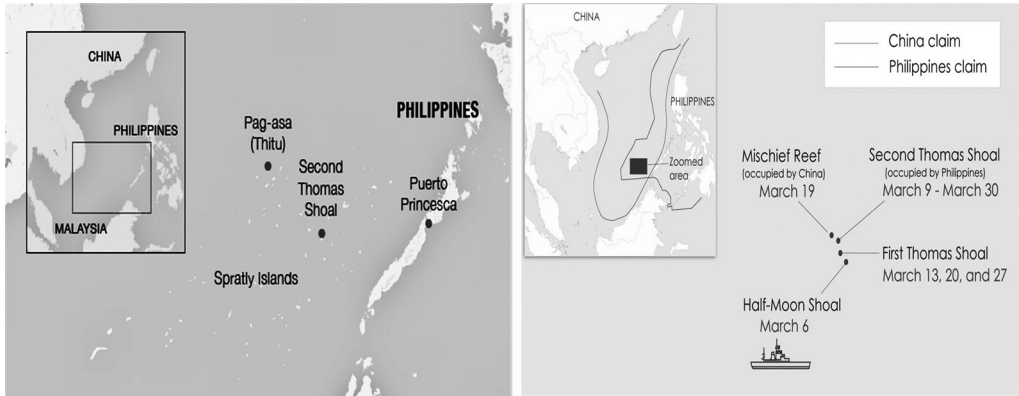
197) 정리나, “국제사회 고립 러시아 하원의장 반긴 베트남…“에너지 협력 중요,” 『아시아투데이』 (2023.10.16.), <https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20231016010007295>, 검색일: 2023.11.1.

198) 대외경제정책연구원, “말레이시아 총리, 중국과 남중국해 해상 분쟁 협상 준비하고 있다고 발언,” (2023.4.6.), <https://www.kiep.go.kr/aif/newsBriefDetail.es?brdctNo=345172&mid=a301000000&systemcode=03>, 검색일: 2023.11.2.

199) Rebecca Ratcliffe, “Why the rusting wreck of a second world war ship is so important to China,” *Guardian* (Oct. 30, 2023).

동원해 이 필리핀 함정에 대한 보급, 인원 교대를 지속적으로 방해하며 이 선박을 치우라고 필리핀에 요구해왔다. 중국은 필리핀 전 정부인 두테르테(Duterte) 정부와 이 문제에 관해 합의를 했다고 주장하지만 현재 아키노 정부에서는 이를 존중하지 않는다는 입장을 명확히 했고 만약 그런 합의가 있었다면 이를 폐기할 것이라는 점을 명확하게 했다. 세컨드 토마스 쇼올은 필리핀 입장에서는 분쟁의 핵심지역인 스프래틀리 군도로 가는 징검다리이자 필리핀의 영토를 주장하는 근거로 매우 중요하다. 이 쇼올은 미스치프 리프(Mischief Reef)까지 100여km 떨어져 있고 스카보로솔까지는 20km가 떨어져 있어 필리핀 본토로부터 이 지역으로 가는 징검다리 역할을 한다.

〈그림6-2〉 스프래틀리, 미스치프 리프와 세컨드 토마스 쇼올의 위치



출처: Tomas Etzler, “Wrecks, rats and roaches: Standoff in the South China Sea,” CNN, (Jul. 2014), <https://edition.cnn.com/interactive/2014/07/world/south-china-sea-dispute/>, 검색일: 2023.10.27.; Drake Long and Jason Gutierrez, “China Coast Guard Patrols Near Philippine-Occupied Second Thomas Shoal,” Radio Free Asia (Apr. 1, 2020), <https://www.rfa.org/english/news/china/coastguard-shoal-04012020192136.html>, 검색일: 2023.10.27.

이 사건에는 당사국 뿐만 아니라 미국도 일정한 지분을 가진다. 앞서 언급한 바와 같이 미국과 필리핀은 군사 동맹으로 묶여 있으며 필리핀의 영토가 위협 받는 사안은 미국과 필리핀의 군사동맹, 상호방위를 발동시킬 수 있는 사안이기 때문이다. 이 사건에 대해 미국 네드 프라이스(Ned Price) 국무부 대변인은 2016년 국제상설 중재 재판소(Permanent Court of Arbitration, PCA)의 결정을 언급하며 중국은 세컨드 토마스 암초에 대한 합법적 해상 청구권이 없고 중국은 이 결정을 준수해야 한다는

입장을 밝혔다.²⁰⁰⁾ 이런 가운데 중국은 상황 관리에 나섰다. 중국 함정이 레이저를 겨냥한 사건 이후 필리핀-미국 간 연례 합동 군사훈련 발리카탄(Balikatan)을 진행했다. 이 훈련이 진행되던 4월 중국 친강(秦剛) 외교부장이 필리핀 대통령을 예방하고 필리핀과 관계를 관리하는 동시에 미국과 필리핀 사이 협력을 견제하려 했다.

필리핀도 중국의 움직임에 대응했다. 5월에 필리핀은 남중국해 자국 수역에서 중국 함정에 대한 견제 수위를 높려는 조치를 취했다. 필리핀은 남중국해 스프래틀리(중국명: 난사/베트남명: 썬엉사/필리핀명: 칼라얀) 군도 주변 5곳에 자국 국기가 달린 부표를 설치했다.²⁰¹⁾ 군사적으로 중국에 대응하기는 어렵지만 상징적인 방식으로라도 자국의 해상 영유권을 주장하려 한 것이다. 이어 6월에는 남중국해에서 중국의 위협을 견제하기 위해 미국, 일본, 필리핀 3국이 참여하는 해상 훈련이 처음으로 개최되었다. 이 훈련은 주로 필리핀 해역을 침범한 외국 선박에 대한 대응 및 수색, 구조 역량 향상 위주로 진행되었는데, 수색과 구조 훈련이라도 해군이 동원된 훈련은 유사시 상호운용성을 높게 하는 효과를 가지므로 사실상 그 내용은 큰 차이를 가져오지 않는다고 볼 수 있다.

스프래틀리 군도에서 중국과 필리핀의 갈등은 상반기에 한차례로 끝나지 않았다. 하반기에도 두 번의 충돌이 더 있었고, 이로 인해 세컨드 토마스 쇼올은 2023년 남중국해에서 일어난 중국과 동남아 국가 사이 충돌을 대표하게 되었다. 8월 남중국해 스프래틀리 제도의 세컨드 토마스 쇼올 부근에서 중국 해안경비정이 필리핀 선박에 물대포를 발사해 양국 간 긴장이 다시 한번 고조되었다. 이 물대포 사건은 상반기에 있었던 갈등에 더해져 미국을 넘어선 다른 국가의 관심까지 끌게 되었다. 이 사건 직후 미국과 프랑스, 일본은 중국의 남중국해 영유권 주장을 비판했다. 프랑스와 일본의 경우 주필리핀 대사관을 통해 중국의 최근 조치에 대한 우려를 표명하였고, 2016년 국제상설 중재재판소가 내린 판결을 지지한다고 밝혔다.²⁰²⁾

세컨드 토마스 쇼올의 갈등은 9월까지 이어졌다. 필리핀은 세컨드 토마스 쇼올

200) 박재하, “필리핀, 中 ‘부표 철거’ 강경 대응… 중국, 쉽게 대응 못할 것,” 『뉴스1』 (2023.9.30.), <https://www.rfa.org/english/news/china/coastguard-shoal-04012020192136.html>, 검색일: 2023.11.3.

201) 김범수, “필리핀·美 군사훈련 와중에 中외교부장, 필리핀 대통령 예방,” 『연합뉴스』 (2023.4.22.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230422030300084>, 검색일: 2023.10.22.

202) 박준우, “중국·필리핀 물대포 충돌… 프랑스·일본도 비판 가세,” 『문화일보』 (2023.8.9.), <https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2023080901071209274001>, 검색일: 2023.10.22.

기지에 있는 자국 군인에게 보급품을 전달하고자 하였는데, 중국 해경 및 민병대 선박들이 필리핀 선박에 대한 공격적 행동을 했고 이로 인해 다시 갈등이 표면 위로 올라왔다. 이후 이 갈등은 필리핀이 중국이 설치한 부표를 철거하며 더욱 격화되었다. 필리핀 해안 경비대는 남중국해 스카버러 암초(Scarborough Shoal, 중국명: 황옌다오/필리핀명: 바조데마신록)에 중국이 설치한 차단망을 마르코스(Ferdinand Marcos) 대통령 명령에 따라 철거하였다. 필리핀 알베르토 카를로스(Alberto Carlos) 필리핀군 서부 사령관은 향후에도 중국이 설치하는 차단망을 제거할 것이라고 언급하였다.²⁰³⁾

필리핀의 이러한 강경 대응은 친중 성향의 전 정부 두테르테 정권에서 현재의 마르코스 정권으로 바뀐 이유도 있으며, 동맹국인 미국의 요인도 있다. 남중국해 영유권을 둘러싸고 중국-필리핀 간 긴장 고조 속에 미국은 동맹국인 필리핀 지원을 위해 핵무장 가능한 미군 전략폭격기 B-52 2대로 무력 시위를 전개했다.²⁰⁴⁾ 미군 인도·태평양 사령부에서는 미국 소속 전략폭격기 B-52와 중국군 소속 J-11 전투기가 3m 정도 근접 비행하여 충돌할 수 있었던 사실을 공개하기도 했다. 이에 대해 중국 국방부는 미국 구축함 존슨함이 10월 남중국해에서 훈련하는 중국 해군 함대를 향해 670m 안으로 근접하는 등 위협했다고 주장하였다.²⁰⁵⁾ 연말에는 남중국해에서 필리핀-미국 사이 6년만에 공동해상순찰도 재개될 계획이다.

3. 2023 중국 표준 지도 논란

2023년 연말에는 중국이 다시 한번 남중국해를 중국의 영토로 포함한 지도를 발표했고 마침 열린 아세안 관련 정상회의 직전에 이 지도가 논란이 되었다. 중국의 천연자원부(Ministry of Natural Resources)는 2023년 중국 표준 지도(2023 China Standard Map)를 발표했다. 온라인 상에서 지도의 일부가 알려지면서 점차 논란이

203) 박재하, “필리핀, 中 ‘부표 철거’ 강경 대응… 중국, 쉽게 대응 못할 것,” 『뉴스1』 (2023.9.30.), <https://www.news1.kr/articles/?5186465>, 검색일: 2023.10.23.

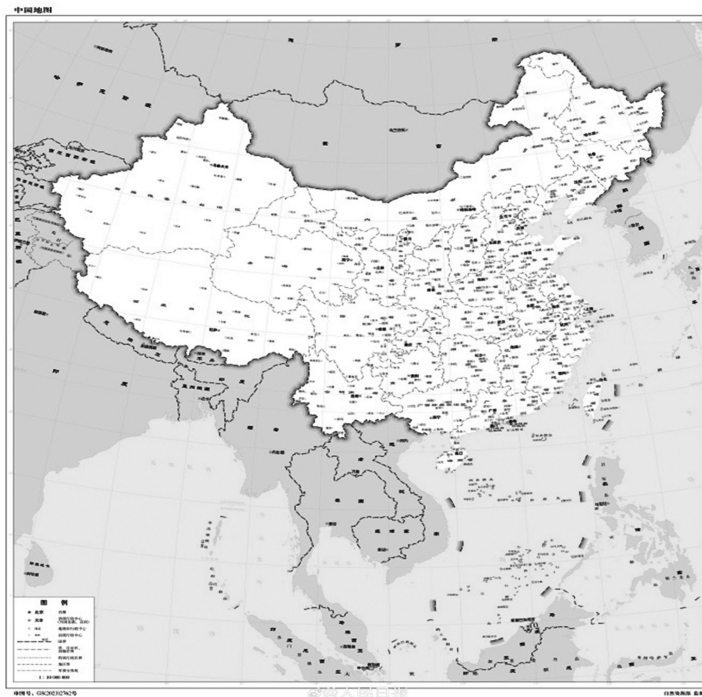
204) 정육진, “미국 핵전략폭격기 2대 남중국해 주변서 무력 시위,” 『파이낸스투데이』 (2023.10.27.), <https://www.fntoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=305193>, 검색일: 2023.10.23.

205) 강태화, “빠르게 3m 앞까지 왔다… 中 전투기, 美 전폭기와 충돌할 뻔,” 『중앙일보』 (2023.10.27.), <https://www.joongang.co.kr/article/25202829#home>, 검색일: 2023.10.23.

커지기 시작했다. 특히 동남아 지역에서는 9월로 당겨진 아세안정상회의, 아세안+3 정상회의, 그리고 동아시아정상회의가 임박한 시점에서 중국의 새지도가 알려졌고 잇단 반발이 나왔다. 이 지도는 남중국해 대부분을 중국의 해양으로 표시하는 것은 물론이고 중국과 인도 사이 국경 문제의 한가운데 있는 아루나찰프라데시(Arunachal Pradesh)와 악사이친(Aksai Chin) 고원을 중국 영토에 포함시키고 있다.²⁰⁶⁾

중국의 지도 발표에 대해 베트남은 “이 점선에 기반한 중국의 동해 [베트남의 남중국해 표기] 영토 주장에 단호히 반대”한다는 입장을 밝혔고, 필리핀 정부 역시 “필리핀 영토와 해양 영역에 대한 중국의 주권, 관할권 주장은 국제법적 근거가 없다”고 반박했다. 말레이시아 역시 중국 정부의 새지도가 중국의 일방적 주장이며 어떤 공식적 권위도 가지지 못한다고 했다. 이 지도에서 중국 영역으로 표시된 대만 역시 “대만은 주권을 가진 독립 국가이며 중국에 귀속되지 않는다”는 반박을 했다. 육상 영토를 문제 삼은 인도도 이 지도가 아무 근거가 없으며, 국경 문제의 해결을 더욱 어렵게 할 뿐이라는 입장을 내놨다.²⁰⁷⁾

〈그림6-3〉 2023년 중국 표준지도



출처: Global Times 트위터에 올라온 중국의 표준지도, <https://twitter.com/globaltimesnews/status/1696104724691570945>, 검색일: 2023.10.23.

한편 남중국해 영유권 관련 동남아 국가와 중국 사이 남중국해 분쟁을 관리하기 위한 행동규약(Code of Conduct, COC)을 만들기 위한 논의는 2023년에도 큰 진전을 보이지 못했다. 동남아 국가와 중국은 7월 인도네시아 자카르타에서 열린 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum)에서 COC를 만들기 위한 2차 독회를 완료했다고 밝혔다. 2022년 행동선언(Declaration of Conduct)이 만들어진 이후 아세안은 계속해서 COC의 필요성을 제기해왔다. 결국 2017년 COC를 위한 프레임워크가 만들어지고 이후 아세안과 중국은 마무리를 위해 수차례 논의를 거듭했다. 2019년 초안에 대한 첫 번째 독회가 끝나고 이후 코로나-19 등으로 인해 큰 진전을 보지 못하다가 2023년 36, 37, 38차 DOC 작업반 논의, 그리고 제 20차 중-아세안 DOC 고위급 회의를 거쳐 겨우 2차 독회를 마친 것이다.

V. 국내 정치와 국가 안보

동남아 지역에서 국내 정치는 국가 안보 문제와 밀접히 연결된다. 다른 지역, 다른 국가에서는 국내 정치 권력의 변동에 따른 대외정책, 안보정책의 변화 등에 대해서 주의할 필요가 있다. 반면 동남아 지역에서 국내정치, 특히 국내 정치 변동은 예로부터 국가 안보의 문제와 동일시되었다. 다시 말해 정권의 안보가 국가의 안보와 동일시 된 기억이 있어 국내 정치 문제는 안보 문제와 직결된다. 또한 아직 완전히 공고화 되지

206) Nadya Yeh, 2023. "China's new map draws outrage from its neighbors" The China Project (Aug. 31, 2023). <https://thechinaproject.com/2023/08/31/chinas-new-map-draws-outrage-from-its-neighbors/>, 검색일: 2023.10.24; Reuters, "Philippines, Taiwan, Malaysia reject China's latest South China Seamap" Reuters (Aug. 31, 2023), <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/philippines-taiwan-malaysia-reject-chinas-latest-south-china-sea-map-2023-08-31/>, 검색일: 2023.10.24.

207) Mark Raymond and David A. Welch, "China's New 'Standard Map' Does Not Mean What You Think It Means" Diplomat (Sep. 5 2023), <https://thediplomat.com/2023/09/chinas-new-standard-map-does-not-mean-what-you-think-it-means/>, 검색일: 2023.10.25; Shri Arindam Bagchi, "Official Spokesperson's response to media queries on the so called 2023 'standard map' of China" Ministry of External Affairs, Government of India (Aug. 29, 2023). https://www.mea.gov.in/response-to-queries.htm?dtl/37059/Official_Spokespersons_response_to_media_queries_on_the_so_called_2023_standard_map_of_China, 검색일: 2023.10.25.

많은 민주주의 혹은 권위주의 정권이 많은 탓에 민주주의의 역전, 혹은 민주주의로의 진전이 자주 일어나며 이는 개별 국가의 대외정책, 안보정책에 중요한 영향을 미치게 된다.

1. 국내 정치 변동

2023년 동남아 지역에서 가장 다이내믹한 국내 정치 변화를 겪은 국가는 단연코 태국이다. 2023년 5월 치러진 태국 총선은 여러 차원에서 태국의 향후 정치적 행로에 중요한 의미를 가지고 있었다. 태국은 2006년 당시 탁신(Thaksin Shinawatra) 총리가 쿠데타로 축출된 이후 지속적으로 탁신을 지지하는 정치집단과 그 반대 엘리트와 왕을 중심으로 한 정치집단 간 정치적 갈등과 혼란을 겪었다. 흔히 레드셔츠(red shirt)와 옐로우셔츠(yellow shirt)로 표현되는 두 집단 간의 정치적 갈등은 2014년까지 지속되었다. 결국 선거를 통한 방법으로는 레드셔츠 진영이 동원할 수 있는 유권자 수에서 이길 수 없다고 판단한 왕과 엘리트를 중심으로 한 전통적 지배세력인 옐로우셔츠 세력은 군부를 내세워 2014년 쿠데타를 감행했다.²⁰⁸⁾ 이 쿠데타 세력은 2019년 총선을 통해 쿠데타를 일으켰던 군부를 중심으로 한 위장된 민간 정부를 세웠다. 2023년 치러진 총선은 이 위장된 군부 중심의 정권이 지속될지 아니면 새로운 민간 정부가 나타날 것인지를 가늠하는 중요한 선거였다.

결론부터 보면 뿌라웃(Prayut Chan-o-cha)이 이끄는 집권당은 거센 도전을 받았고 결국 전진당(Move Forward Party)이 선거의 승자로 부상했다. 그러나 선거가 태국 정치드라마의 끝은 아니었다. 전진당을 이끌며 선거에서 바람을 일으킨 피타 림짜른랏(Pita Limjaroenrat)은 새로운 정부를 구성하기에 필요한 충분한 의원수를 확보하지 못했고 상하원 합동 투표에서 몇차례 좌절을 맛본후 결국 제2당인 프어타이당(Pheu Thai Party)의 스투타 타바신(Srettha Thavasin)이 총리로 선출되었다.²⁰⁹⁾

208) Pavin Chachavalpongpun, Good Coup Gone Bad: Thailand's Political Development since Thaksin's Downfall (ISEAS: Singapore, 2014).

209) Devjyot Ghoshal and Panu Wongcha-um, "Who is Srettha Thavasin, Thailand's next prime minister?," Reuters (Aug. 22, 2023), <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/thai-property-mogul-srettha-thavasis-unlikely-rise-prime-minister-2023-08-22/>, 검색일: 2023.10.15.

전진당은 프어타이당 등 몇몇 정당의 지지를 얻어 연합을 구성하는데 성공했으나 그 숫자는 충분하지 못했고 군부와 전통 엘리트, 국왕세력을 지지하는 정당들의 반대를 넘어서지 못했다. 그마저도 프어타이당의 당수인 파통탐 시나와트라(Paetongtam Shinawatra)는 아버지가 탁신이란 이유로 전통 지배 세력 중심의 야당 세력의 지지를 받지 못할 것을 우려해 다른 사람을 프어타이당에서 총리 후보로 내세운 이후에야 상하 양원에서 지지를 얻어 총리를 자리를 채울 수 있었다.

일견 태국 정치는 스레타 총리의 취임으로 인해 표면상 안정된 것으로 보이지만 아직은 단기, 장기적으로 넘어야 할 산들이 많다. 우선 왕을 중심으로 하는 전통 지배세력이 중심이 된 야당들은 언제라도 꼬투리를 잡아 현 총리와 집권연합을 와해시킬 수 있는 힘을 가지고 있다. 군부의 지지 뿐만 아니라 압도적인 고위 관료 및 법원의 지지를 받는 전통 지배세력은 이미 2000년대 중반 이후 탁신을 지지하는 정당 출신 총리를 두명이나 법원 결정을 통해 해임한 바 있다.²¹⁰⁾ 따라서 현 스레타 총리 역시 임기를 모두 채울 수 있다는 보장은 없다.

보다 장기적으로 2014년 쿠데타 이후 군부에 의해 만들어진 권위주의 요소를 다분히 가진 현 헌법의 문제도 해결해야 한다. 태국에서 민간 권력의 정점인 총리직은 상원과 하원 합동 투표에 의해 선출된다. 상원은 250석, 하원은 500석으로 구성되며 하원은 선거를 통해 선출하지만 상원은 사실상 군부에 의해 임명된다. 따라서 군부와 엘리트, 왕이 연합한 세력을 의회에서 누르고 총리를 배출하기 위해서는 하원에서 375석 이상을 단독으로 얻거나 375석에 해당하는 정당과 연합을 성공적으로 이루어 내야 한다. 올해도 5월에 끝난 선거 후 실제 스레타 총리가 취임하기 까지 3개월 이상의 시간이 걸린 것은 연합의 구성, 그 이후 몇 차례 상하원 투표, 총리 후보의 교체 등 복잡한 정치 드라마가 연출되었기 때문이다.

태국의 정치적 드라마와 함께 또 주목을 받은 국내 정치적 변동은 베트남의 사례다. 2023년 초 갑작스럽게 베트남의 주석 응웬 쉐언 푸크(Nguyen Xuan Phuc)이 사임했다. 대외적으로 알려진 바로는 베트남 주석은 그가 이끄는 행정부 내의 부패 문제로 인해 사임했다고 알려졌다. 그와 그의 행정부 내 측근들이 코로나-19시기 관련된 부패 문제에 연루되었고 그에 따른 책임을 지고 주석직을 사임했다. 그와 함께 두명의

210) Reuters Staff, "New Thai PM Somchai faces legal challenge," Reuters (Sep. 29, 2008), <https://www.reuters.com/article/thailand-pm-idUSBKK2749720080929/>, 검색일: 2023.10.15.

부총리와 보건장관도 유사한 혐의로 교체되었다. 그를 이어 보 반 트엉(Vo Van Thuong) 주석이 취임했다. 폭 주석은 2021년에 주석직에 취임했고 취임한지 2년이 채 지나지 않아 갑작스럽게 사임해 많은 의문을 자아냈다. 외견상 부패 문제로 알려져 있지만 그 이면에는 국가의 운영 노선을 둘러싼 갈등이 자리잡고 있다는 관측이 많다.²¹¹⁾

폭 총리는 대표적인 개혁노선을 주장하는 정치 엘리트로 일반적으로 개혁노선을 주장하는 정치 엘리트는 중국 보다는 미국과 좋은 관계를 유지하고 서방 친화적인 정책 노선, 시장 중심의 정책 노선, 개혁적인 정책 노선을 고수한다고 알려져 있다. 반면 그 반대편에는 공산당 중심의 전통적인 노선, 보수적인 정책, 그리고 미국 보다는 중국과 당대당 관계를 중시하는 엘리트들이 있다고 알려져 있다. 물론 이 두 서로 상반되는 노선 사이에는 일정한 갈등이 있을 수 밖에 없다. 이번 폭 총리의 갑작스러운 사임에도 그 이면에는 보수적이고 보다 친중적인 노선을 지향하는 당서기장 응웬 푸 쩡(Nuyen Phu Trong)이 있다고 알려져 있다.

태국과 베트남에서 정치적 변동, 엘리트 층의 교체는 아직까지 대외정책이나 안보 정책 면에서 큰 변화를 가져오지는 않는 것으로 보인다. 태국은 오랜 기간 동안 국내 정치적 혼란으로 인해서 아세안은 물론이고 지역 국제관계에서 목소리가 상당히 축소되었다. 베트남의 경우는 최고위 엘리트 층 내의 권력 갈등으로 인해 주석이 갑작스럽게 교체되기는 했지만 그럼에도 불구하고 국내적 안정이 중요한 상황이고 대외정책이나 안보정책은 상당한 연속성을 유지하고 있다.

2. 권위주의화의 추세

동남아 지역에서 최근 국내 정치변동 보다 더 우려스러운 점은 전반적인 권위주의화 추세라고 할 수 있다.²¹²⁾ 일반적으로 동남아에서 가장 민주화 진전의 수준이 높고 이제 거의 민주주의가 정착되었다고 평가되는 인도네시아도 조코위(Joko Widodo) 행정부가

211) 이한우, “‘서열 2위’ 폭 주석 돌연 사임 …베트남 정가에 무슨 일?” 『아주경제』(2023.1.31.), <https://www.ajunews.com/view/20230129140829500>, 검색일: 2023.10.15.

212) Joshua Kurlantzick, “The State of Democracy in Southeast Asia Is Bad and Getting Worse” Council on Foreign Relations (Aug. 14, 2023), <https://www.cfr.org/article/state-democracy-southeast-asia-bad-and-getting-worse>, 검색일: 2023.10.15.

국민들의 지지를 업고 부분적으로 권위주의적 통제의 성격이 강한 입법과 제도를 도입하는 등 권위주의적 조치들이 등장하는 부분에 대한 우려가 있다.²¹³⁾ 뿐만 아니라 보다 장기적이고 역사적으로 싱가포르, 태국, 말레이시아 등 국가에서 경제성장과 전반적인 사회적 발전에도 불구하고 민주화로 이행의 모습이 뚜렷하지 않은 것도 우려스러운 일이다.

이런 사례 중에 가장 큰 문제를 가지고 있는 사례는 무엇보다 미얀마의 경우다. 미얀마는 2021년 군부에 의한 쿠데타가 발생한 이후 민주주의의 진전은 고사하고 정치적 반대자에 대한 대량 투옥, 소수민에 대한 탄압과 학살, 사회 전반적인 정치적 탄압이 크게 증가했다. 더 큰 문제는 이런 군부가 태도를 바꿀 가능성이 현재로서는 거의 보이지 않는다는 점이고, 나아가 아세안을 포함한 지역 국가들, 국제사회가 현재 미얀마 상황에 대해서 크게 할 수 있는 일이 없다는 점도 큰 한계로 나타난다.

미얀마는 1962년 군부가 쿠데타를 일으켜 정권을 잡은 이후 2015년 총선을 통해 아웅산 수치가 이끄는 민간 정부가 등장하기 까지 60여년 간을 중단없는 군부통치 하에 있었다. 1988년 민주화 운동이 있기는 했지만 군부는 이 민주화 운동을 신속히 진압하고 군부가 통제하는 선거를 치렀다. 1990년 선거 결과 아웅산 수치가 이끄는 민족민주동맹(National League for Democracy, NLD)이 큰 승리를 거두자 군부는 선거 결과를 무효화하고 제 2차 군부통치를 시작했다. 2011년까지 국내적 저항, 국제사회의 압박 등에도 불구하고 군부통치, 정치적 반대세력에 대한 탄압, 인권 문제, 소수민족과 내전의 상황은 전혀 변화가 없었다. 2011년 갑작스럽게 군부 주도로 정치개혁이 시작되고 국제사회는 미얀마의 정치적 변화에 대한 기대를 높였고, 결국 2015년 선거를 통해 아웅산 수치의 민간 정부가 탄생했다.²¹⁴⁾

2021년 쿠데타는 5년만에 민간정부를 뒤엎고 군부가 다시 미얀마의 정치권력을 장악하고 민주주의의 시계를 거꾸로 돌린 사건이다. 이후 NLD 인사를 중심으로 군부에 저항하는 국민통합정부(National Unity Government, NUG)를 만들고 미얀마의

213) Ronna Nirmala, "Scholars: Indonesia's Democratic Gains Eroding Under Jokowi," Benar News (Sep. 25, 2020), <https://www.benarnews.org/english/news/indonesian/democracy-09252020164503.html>, 검색일: 2023.10.15.

214) 이재현, "미얀마 민주주의 전환의 구조적 문제점," EAI 컨퍼런스, "쿠데타 이후 미얀마 민주주의의 미래" 발표문 (2021), http://eai.or.kr/documents/210416_2-2.pdf, 검색일: 2023.10.15.

임시정부를 자처하고 나섰다. 국내외에서도 군부를 규탄하는 움직임이 있었으나 군부는 요지부동이다. 오히려 국내적으로 군부에 반대하는 인사와 정치세력을 탄압하고 있고, 이들의 본거지가 될 수 있는 소수민족 지역에 대한 무차별 공격을 지속하고 있다. 이웃한 아세안 국가들은 미얀마 문제 해결을 위한 5개항의 합의를 내놓고 문제 해결을 위한 노력을 하고 있으나, 미얀마 군부에 큰 영향을 미치지 못하는 듯하다.

미얀마 군부 쿠데타에 이은 국내 상황은 몇가지 차원에서 국내, 지역적 안보 문제가 된다. 우선 국내적으로 군부 탄압에 의한 미얀마인들의 희생이 문제가 된다. 많은 사람들이 투옥되고 고문을 당하고 있으며, 군부와 정치적 반대 세력 사이 전투에서 민간인의 희생이 보고되고 있다. 소수민족과의 무장 투쟁은 여전히 지속되고 있으며, 이런 소수민족 무장투쟁과 미얀마인에 의한 반군부 투쟁이 연결되지 못하게 하기 위해 군부는 소수민족에 대한 탄압 수위를 더 높이고 있다. 2021년 군부 쿠데타 이후 전체적인 인권, 민주주의 문제에 심각한 후퇴가 있었고 그 사이에서 벌어지는 정치 세력간 갈등으로 인해 인간안보 문제가 크게 우려 되는 상황이 지속되고 있다. 군부의 정치적 장악도 확실치는 않아 보이고 국가 거버넌스가 붕괴됨에 따라 경제, 보건, 교육 등 사회전반적으로 인간안보 상황이 크게 후퇴하고 있다.

뿐만 아니라 여전히 해결되지 않은 로힝야(Rohingya)족 문제, 소수민족 문제 등은 잠재적으로 미얀마에서 대규모 난민의 탈출을 만들어낼 소지를 안고 있다.²¹⁵⁾ 미얀마 군과 정치적 반대세력 혹은 소수민족 간의 무장 투쟁에 있어 중요한 분쟁 지역이 되는 이웃 국가와 국경 지대는 국경을 맞대고 있는 태국, 라오스 등과 국경 지역에서 분쟁의 소지를 안고 있다. 미얀마 군부 처리 문제에 대해서 아세안은 다른 국가와 지역 국가들로부터 큰 압력하에 놓여 있다. 미얀마를 회원국으로 두고 있으면서 미얀마에서 벌어지는 인권, 민주주의, 인간안보 문제를 해결하기 위해 아세안이 역할을 하지 못한다는 비판이다. 결국 미얀마 내의 정치적 문제가 이웃 국가에게는 난민의 문제, 국경 분쟁의 문제로 발전할 수 있고, 아세안 전체에 큰 정치적인 부담을 안길 수 있다. 따라서 미얀마 내 군부 쿠데타가 미얀마 한 국가 뿐만 아니라 아세안 지역 전체에 큰

215) Edmund Bon and Emily Wana, "ASEAN and the Rohingya Crisis Since 2017: Dynamics, Challenges, and New Avenues for a More Effective Regional Response in Post-Coup Myanmar," Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect, (Mar. 2022), https://r2pasiapacific.org/files/9005/2022_ASEAN__Rohingya_Crisis_Since_2017.pdf, 검색일: 2023.10.15.

안보적 변수가 되고 있는 상황이다.

미얀마의 경우가 군부 쿠데타에 의한 권위주의 이행 혹은 국가 거버넌스의 붕괴로 이어진 사례라면 캄보디아의 경우는 장기적으로 권위주의 방향을 옮겨가는 사례라고 볼 수 있다. 과거 공산주의 체제를 가지고 있던 캄보디아는 베트남의 침공 그리고 체제 전환을 겪으면서 상당한 국내적 혼란을 겪었다. 이런 장기적 권위주의화 과정의 핵심은 훈 센(Hun Sen) 전 총리다. 베트남 침공 이후 베트남에 의해 세워진 정부 하에서 훈 센은 1985년부터 1993년까지 총리직을 맡았다. 베트남이 캄보디아에서 철수하고 유엔 감시하에 경쟁적 선거체제를 도입한 기간 동안인 1993년부터 1998년까지 훈센은 제 1당과 연합정부를 구성해 제 2총리직을 맡다가 1998년 사실상 쿠데타를 통해 다시 집권하고 2023년까지 총리를 지냈다. 38년간 캄보디아에서 정치권력의 정점에 있었다.

특히 2023년 훈 센 총리의 권위주의적 통치는 큰 기록을 남겼는데, 아버지 훈 센에서 아들 훈 마넷(Hun Manet)으로 2대 세습이 완성된 것이다. 올해 46세인 훈 마넷은 2020년 갑작스럽게 아버지 훈 센이 이끄는 집권당인 캄보디아 인민당(Cambodia People's Party, CPP) 청년 조직 책임자로 임명되고, 2021년에는 당 총재로 선출되었다. 이어 2023년 총선에서 프놈펜을 지역구로 출마하고 선출되어 의회에 입성했다. 이로써 아버지를 이어 총리직을 수행할 자격을 갖춘 셈이다. 곧이어 구성된 새 정부에서 훈 마넷은 아버지를 이어 총리직에 올랐다.²¹⁶⁾ 외견상 의원으로 선출되고 선거에서 다수당을 이끄는 대표가 정부를 구성하는 것은 법적 요건을 갖추었다고 할 수 있으나 당에 들어온지 2년이 안되어 총재가 되고, 그로부터 1년 후 선거에서 승리해 총리가 되는 것은 아버지 훈 센이란 변수를 빼고는 설명이 어렵다.

훈 센의 38년간 장기 통치, 그리고 그의 아들로 권력의 사실상 이양은 형식적이라도 선거를 통해 정부를 구성하는 체제에서는 찾아보기 어려운 사례다. 이런 아들로 권력의 이행이 가능했던데는 훈 센이 38년동안 구축해온 선거에 기반한 권위주의 체제, CPP의 지배적 일당제 체제가 배경으로 있다. 2023년 선거를 보면 집권당인 CPP의 의석은 총 125석 중 120석이다. 득표율도 82.30%에 달한다. 반면 가장 큰 야당인 훈신펙(FUNCINPEC)은 5석에 득표율 9.22%에 불과하다.²¹⁷⁾ 그 전인

216) Sui Lee Wee, "A 'Once-in-a-Lifetime' Change in Cambodia: A New Leader" The New York Times, (August 21, 2023), <https://www.nytimes.com/2023/08/21/world/asia/cambodia-hun-manet-prime-minister.html>, 검색일: 2023.10.15.

2018년 총선에서는 CPP가 의석 125석을 모두 차지했다. 2008년 치러진 선거에서도 CPP는 123석 중 90석을 차지했고 득표율도 58.1%를 얻었다. 캄보디아가 베트남의 영향력으로부터 완전히 벗어나고 훈 센이 국내적으로 정치권력을 강화하기 시작한 1998년 이후 훈 센의 CPP는 지속적으로 국내에서 정치적 장악력을 높여왔고 2010년대를 넘어서면서 사실상 일당 지배적 체제를 완성했다.

〈표6-6〉 1998-2023 캄보디아 총선 결과

선거	정당	의석수	득표율
1998	CPP	64	41.4
	FUNCINPEC	43	31.7
	SRP	15	14.3
2003	CPP	73	47.3
	FUNCINPEC	26	20.7
	SRP	24	21.9
2008	CPP	90	58.1
	SRP	26	21.9
	HRP	3	6.6
2013	CPP	68	55.0
	CNRP	48.8	15.9
2018	CPP	125	76.8
	CNRP	선거 보이콧	
	FUNCINPEC	0	5.8
2023	CPP	120	82.3
	FUNCINPEC	5	9.2

출처: 신문자료 등을 바탕으로 저자 재구성.

217) Matt Murphy, “Hun Sen: Cambodia election result confirms expected win for PM” BBC (August 5, 2023), <https://www.bbc.com/news/world-asia-66417165>, 검색일: 2023.10.15.

일차적으로 캄보디아 정치의 권위주의화는 캄보디아 국내적으로 민주주의, 인권 문제를 야기한다. 경쟁할 수 있고 의미있는 정치적 반대세력은 거의 제거되었다. CPP의 통치에 문제를 제기할 수 있는 국내 정치세력은 거의 없다고 볼 수 있다. 이런 권위주의 통치의 장기화는 권위주의 이후 문제를 가져온다. 일당에 의한 지배가 영원할 수 없고 미래 권위주의가 붕괴되거나 장기 통치를 했던 정당이 사라지는 경우 그에 따른 정치적 혼란을 피할 수 없다. 나아가 캄보디아 일국의 권위주의는 이웃한 미얀마와 시너지 효과를 일으키며 동남아 전체에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 권위주의 통치를 시행하는 캄보디아가 아세안의 일원으로 아세안 전체의 인권, 민주주의, 거버넌스 문제에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대하기는 어렵다. 이런 차원에서 아세안의 특성을 감안하면 특정 국가의 권위주의화 추세는 아세안 차원의 지역협력에 반드시 부정적인 영향을 가져올 수 밖에 없다.

3. 지역 민주주의와 지역 안보

태국의 지속되는 정치불안, 그리고 베트남 권력 상층부의 문제, 캄보디아의 권위주의화, 미얀마의 군부통치 등 동남아 지역의 국내 정치 문제는 해당 국가의 국내 정치적 불안정성, 그에 따른 대외정책의 불확실성이라는 측면에서 개별 국가의 안보 문제를 야기할 수 있다. 보다 넓은 차원에서 동남아 몇몇 국가의 권위주의화 추세는 역내 국가들에게 부정적인 영향을 줄 수 있다. 권위주의적 통치까지는 아니더라도 개별 국가 국내 정치에 권위주의적 요소가 새롭게 등장할 수도 있고 그에 따른 정치불안을 야기할 수도 있다. 더 나아가 아세안 차원에서 볼 때 권위주의적 국가의 포함으로 인해 아세안 내 정책결정에 부정적인 영향을 줄 수 있고 일부 권위주의적 국가의 반대로 인한 아세안 차원의 거버넌스 개혁 혹은 통합에 바람직하지 않은 영향을 줄수도 있다.

뿐만 아니라 지역 전반의 안보 문제, 특히 지역의 규칙기반질서(rules-based order)에 관해 이런 국내 정치 문제, 권위주의화는 중요한 함의를 가진다. 권위주의적 국가의 등장은 규칙기반질서의 기본적인 원칙과 부합하기 힘들다. 기존 지역 질서에 부정적인 영향을 미치면서 그 틈새에서 자국의 이익, 권위주의 통치 보호를 위한 기회주의적 행동을 가져올 수 있다. 인태 지역에서 이런 권위주의 국가의 등장, 권위주의적 추세의 강화는 지역 규칙기반질서의 약화, 지역 규칙기반질서에 도전하는 세력의 강화라는 추세를 야기한다. 보다 직접적으로 지역의 권위주의화 추세는 지역 규칙기반질서 혹은 현 질서에 도전하는 세력으로 중국이 지역에서 영향력을 확장할

수 있는 공간의 확대를 의미할 수도 있다. 지역 규칙기반질서를 옹호하는 세력은 지속적으로 권위주의화나 군부통치 등에 대해서 비판을 한다. 반면 중국은 권위주의적 통치, 군부통치 국가와 협력을 강화하고 이를 통해 세력화하려는 전략을 채용할 수 있다. 따라서 지역 내 권위주의적 통치의 확산은 미중 전략 경쟁, 지역질서에도 중요한 함의를 가지게 된다.

나아가 이는 한국에 대해서도 일정한 함의를 가진다. 한국의 인태 전략, 그리고 그 안에 포함된 한-아세안 연대구상은 가치의 문제, 자유의 문제에 대해서 강조하고 있다. 이런 한국의 대 아세안 전략은 필연적으로 지역의 권위주의화 추세와 충돌할 수 있다. 한-아세안 협력의 맥락 속에서 군부통치 하의 미얀마, 2대 세습으로 나가는 캄보디아와 어떻게 협력할 것인가에 대한 문제를 제기한다. 미얀마의 경우 지난 정부에서부터 이미 한국의 중요한 협력 대상에서 탈락했다. 캄보디아와는 여전히 양자 관계에서 협력의 기초가 이어지고 있지만 한국의 인태 전략이 아세안과 만나는 지점에서 잠재적으로 민주주의, 인권에 관한 문제가 불거질 때 캄보디아가 걸림돌로 작용할 수도 있다. 한국의 인태 전략, 아세안 전략이 자유, 가치를 강조할 때 아세안 측에서 캄보디아가 이런 한국의 접근에 대해서 문제를 제기한다면 한국과 아세안 사이 협력을 늦추는 원인으로 작용할 수도 있을 것이다.

Ⅵ. 결론: 한국에 대한 함의

이상에서 역사적 배경과 함께 2023년 아세안, 동남아 국가들이 마주했던 안보 상황에 대해서 검토를 했다. 이 글에서는 미중 전략 경쟁의 맥락에서 아세안 중심성을 강화하려는 아세안의 대응, 아세안 국가들이 2023년에 마주했던 전통 안보의 문제, 남중국해와 해양 안보 이슈, 그리고 대외정책 및 안보 정책에 영향을 줄 수 있는 국내 정치 변동에 대해서 검토를 했다. 마지막 장인 6장에서는 이런 내용들에 대한 간단한 요약과 함께 각 안보 사안에 대해서 한국의 대응, 한국과 아세안의 협력 방향에 대한 정책 제안으로 마무리를 한다.

1. 미중 경쟁 속 한-아세안 협력과 아세안 전략

먼저 동남아 국가들은 비단 미중 경쟁의 맥락 뿐만 아니라 과거 냉전시기 미소

경쟁으로부터 늘 강대국에 대해서 헤징 전략을 취해왔다. 강대국에 대해 약소국인 동남아 국가들이 특정 강대국 편으로 완전히 편입되는 것은 약소국 입장에서 강대국에 대한 레버리지의 상실을 의미한다. 따라서 어느 특정 편에 속하지 않고 자율성을 유지하며 강대국 경쟁을 항상 이용해왔다. 이런 아세안의 특성은 2023년 한해에도 변함은 없었다. 필리핀등 몇몇 개별 국가에서 미-중 사이 전략적 연대의 내용이 다소 바뀌기는 했지만 이런 변동이 특정 국가가 특정 강대국의 편에 완전히 섰다고 보기는 어렵다.

대신 동남아 국가들은 아세안이라는 지역협력체를 내세워 미국과 중국 사이 줄다리기를 하는 한편 아세안을 지역 국제관계에서 의미있는 행위자로 유지하기 위한 아세안중심성을 강화하려는 노력을 계속했다. 이미 아세안 정상들은 2022년 캄보디아 의장국 하에서 아세안의 인도-태평양에 대한 관점, AOIP를 아세안을 중심으로 지역 다자협력을 이끌어 가고 미중 관계를 관리하려는 기제로 삼겠다는 점을 명확히 했다. 2023년 아세안 관련 정상회의에 나타난 아세안의 노력은 미국, 중국, 그리고 한국에 별도로 AOIP를 핵심에 놓는 협력 문서 채택 노력으로 나타났다.

이런 아세안의 시도는 아세안과 경제, 사회문화 부문에서 이미 깊은 협력 관계를 가진 한국에게 시사하는 바가 크다. 특히 한국은 현재 한국의 인태 전략 하에 동남아 방면에 대해서 한-아세안 연대구상(KASI)를 제안하고 이를 중심으로 한-아세안 협력을 이끌어 가려는 전략을 가지고 있다. 아세안 국가들이 AOIP에 무게를 두고 모든 협력을 이 AOIP를 중심에 놓고 하려는 시도는 한국에게 아세안이 필요로 하는 협력 방향을 명확하게 제공한다. 다시 말해 AOIP에서 언급하고 있는 해양 협력, 경제협력, 지속가능개발(Sustainable Development Goal, SDG), 그리고 연계성(connectivity)라는 협력 분야에 각별한 관심을 가질 것을 요구한다. 특히 한국은 2024년 아세안과 포괄적전략동반자관계(comprehensive strategic partnership, CSP) 형성을 목표로 하고 있다. 아세안에 대한 한국의 CSP 제안 역시 이 AOIP의 협력 내용을 적극 반영해 의미 있는 협력 사업들을 제안해야 함은 물론이다.

한편 한국이 한국의 독자적인 인태 전략을 발표하고 한미일 사이 전략적 협력이 강화됨에 따라 아세안에서 한국과의 협력에 대해 의문을 제기하는 목소리도 나온다. 미중 사이에서 거리를 유지하며 헤징을 하는 아세안의 대외 정책, 강대국 정책은 한국의 신남방정책과는 전략적 방향을 같이 했다. 그러나 현 정부의 인태 전략, 한미일 협력은 아세안 방면에 대해서 한국이 미국과 전략적 입장을 같이 한다는 메시지를 발신하고 있다는 것이 아세안의 해석이다. 아세안이 한국의 인태 전략을 이렇게 해석할

경우 한-아세안 간의 안보협력, 전략적 협력은 자칫 어려워 질 수 있다. 따라서 향후 아세안 방면에 대해서 한미일 협력의 강화, 한국의 인태 전략에도 불구하고 아세안과 한국이 전략적으로 어떤 협력을 할 수 있는지에 대한 명확한 한국의 입장이 필요하다. 더 나아가 한국이 대 아세안 전략인 KASI를 미국의 지역에 대한 인태 전략 실현의 수단화 하고 있는 것은 아닌가라는 아세안 국가의 우려에 대해서도 불식시켜야 하는 과제가 있다.

2. 전통 안보와 국방력 강화

두 번째로 동남아의 전통 안보, 특히 국방 부문에서는 2023년에도 지속적인 국방력 강화의 노력이 나타났다. 동남아 국가 입장에서 전통 안보의 문제는 그리 심각한 문제는 아니다. 주변에 안보적으로 위협적인 세력이 있는 것도 아니고 동남아 국가에 위협을 가하려는 세력이 있는 것도 아니며 오랜 시간 동안 평화로운 시기를 지내왔다. 다만 냉전 기간 중 미국의 안보 우산 속에 뒷전으로 미뤄졌던 국방력 강화의 과제는 여전히 남아 있다. 국가의 규모에 걸맞은 국방력, 스스로 힘으로 안보를 담당할 수 있는 최소한의 국방력을 갖추어야 한다는 필요성이 경제성장을 어느 정도 이룬 2000년대 이후 대두 되었다. 이를 위해 2000년대 이후 주요 동남아 국가를 중심으로 국방력 강화의 추세가 이어졌다. 물론 남중국해에서 중국의 주권 침해 위협이라는 부분 역시 동남아 국가들의 국방력 강화 추세를 더욱 촉진시킨 것은 사실이나, 동남아 국가의 군비 증강 추세가 중국과 남중국해에서 군사적인 대결 혹은 군비 경쟁을 위해 이뤄지는 것은 아니다.

이런 동남아 국가의 국방력 강화는 한국에게 중요한 함의를 가진다. 지금까지 한국은 동남아 국가와 협력에서 전략적 협력, 안보 협력을 다소 소홀히 해왔다. 한반도 문제로 인한 관심과 자원의 부족도 문제였고, 상대적으로 약소국인 동남아 국가들이 가지는 전략적, 안보적 중요성을 낮게 평가하기도 했다. 그러나 제대로 된 한-아세안 관계의 형성을 위해서는 국방, 안보 협력도 함께 발전해야 하며 한국의 KASI는 특히 과거 신남방정책에 비해 국방, 안보, 전략적 협력에 많은 무게를 두겠다는 공약도 했다.

이런 연장선상에서 다른 부문의 국방협력 못지 않게 방산협력의 중요성도 대두된다. 일차적으로는 방산협력을 통해서 동남아 국가들이 자국 방어에 필요한 최소한의 국방력을 갖추도록 지원하는 것이 바람직하다. 여기에는 중요한 전제조건이 있다. 한국의 대 동남아 방산 지원은 지역의 군비경쟁 혹은 분쟁에 대한 대비가 아니라 동남아

국가들이 적정 국방력을 갖추도록 지원하는 것을 목적으로 한다는 점이다. 동남아 국가들이 자국의 안보를 지킬 수 있는 적정 국방력을 갖추는 때 비로소 지역의 평화와 안정도 가능한 것이지 특정 강대국의 힘이 지역 전체를 지배하는 방식으로는 지역의 평화와 안정은 불가능하다. 두 번째로 동남아 국가와 방산협력은 단순 무기 수출을 넘어 두가지 목적을 추구해야 한다. 먼저, 방산협력을 통해 동남아 국가들이 기초적인 방산 기술을 전수받고 방산기술이 가진 다양한 전방, 후방 효과를 통해 동남아 경제성장에 도움이 될 수 있다. 두 번째로 방산 물자의 수출은 단순 수출에서 그치는 것이 아니라 무기체계 수출에 따르는 유지보수의 부분이 있다. 이를 통해서 한국과 동남아 국가 사이 지속적인 전략 협력, 국방협력의 토대가 놓일 수 있다. 이런 점을 유념하고 대 동남아 방산협력에 임해야 한다.

3. 남중국해와 해양 안보 문제

남중국해에서 2023년 중국과 아세안은 큰 진전을 보지 못했다. 남중국해에서 행동규약을 위한 논의는 몇 년째 제자리 걸음을 하고 있다. 그 사이에 2023년에도 여러차례 중국과 동남아 국가 사이 남중국해에서 갈등을 노출 시킨 사건들이 있었다. 가장 대표적인 것이 필리핀과 중국 사이 세컨드 토마스 쇼울을 놓고 벌어진 군사적 긴장이라고 할 수 있다. 그 외에도 크고 작은 갈등의 사례는 2023년에도 끊이지 않았다. 2023년 9월에는 중국이 2023년 중국의 표준지도를 발표하면서 남중국해 9단선 주장을 되풀이 했다. 또한 인도와 국경 분쟁이 있는 악사이 친 지역과 아루나찰프라데시 지역도 중국의 영토로 포함해 논란을 키웠다. 이 지도가 나오자마다 동남아 국가들은 중국 지도에 대해 항의했다. 상대적으로 남중국해에서 미국과 중국의 직접적 충돌은 2023년에 보이지 않았다. 비단 2023년 만의 문제는 아니지만 동남아 국가들 입장에서는 이런 중국의 살라미 전술, 그레이존 전략에 대해서 효과적으로 대응할 만한 해군력, 공군력이 크게 모자란다는 점이다.

남중국해 문제에 관해 한국의 입장은 2016년 이후 차츰 강화되어 왔고 현재로서 한국 정부의 공식 입장은 미국, 일본, 호주 등 남중국해에서 중국의 힘에 의한 현상변경을 반대하는 주요 국가와 크게 다르지 않다. 아직 한국이 남중국해에서 항행의 자유 작전(Freedom of Navigation Operation, FONOP)을 할 정도가 아니라면 한국이 현재 가지고 있는 입장은 거의 다른 국가와 다르지 않다. 문제는 한국의 이런 남중국해에 관한 공식 입장이 지역 내에 거의 알려져 있지 않다는 점이다. 따라서 한국은 한국이

가진 남중국해 문제에 관한 공식 입장을 되도록 자주 언급하고 지역 국가와 전문가 기체에게 주시시켜야 한다. 이런 노력은 향후 한국이 남중국해에서 우리의 정해진 입장에 맞는 전략적 행동을 취할 때 지역 다른 국가의 저항과 반대를 무마시킬 수 있는 좋은 기반을 마련한다.

또한 한국은 이미 인태전략, 한국의 대 동남아 정책을 통해 해양안보 협력의 의지를 명확하게 밝혔다. 이제 문제는 이런 공약에 걸맞은 행동이 뒤따르는가의 문제다. 첫단계부터 만족할만한 해양안보 협력을 하기는 어려울 수 있다. 그럼에도 불구하고 해군과 해경을 중심으로 동남아 국가와 협력을 적극 모색하고 이를 인태 전략 하에서 뒷받침 해야 할 것이다. 오랫동안 한반도와 주변 수역에 머물렀던 한국 해군과 해경은 동남아 국가가 제기하는 협력의 수요에 대해 아직은 잘 알지 못한다. 이 문제를 해결하기 위해 가장 먼저 해야 할 작업은 해군, 해경이 동남아 국가의 해군, 해경과 정책 대화를 자주 가지고 네트워크를 형성하며 그들의 요청사항을 이해하는 것이다. 여기서 한발 더 나아가 해군과 해경은 동남아 국가의 해군, 해경의 능력 배양을 위한 협력을 적극 실시할 필요가 있다. 한국의 앞서 기술과 제도를 통해 동남아 국가의 해군과 해경 능력 배양 사업을 하는 것은 정치적 논란을 피하면서도 실질적으로 동남아 국가의 안보 문제에 도움을 주는 길이다. 마지막으로 장기적으로 한국 주도의 혹은 아세안을 포함한 지역 중소국가 주도의 해양 합동 훈련을 실시할 수도 있을 것이다. 물론 이런 합동훈련은 양측의 합의를 도출해야 하고 관련된 준비를 해야 하는 등 오랜 시간을 필요로 한다. 따라서 지금부터라도 어떻게 동남아 국가의 해양 안보 기관과 함께 합동 훈련을 할 것인지 미리 고민하고 기획을 해야 할 것이다.

4. 동남아 국가의 국내 정치 변동과 안보 문제

다른 지역, 특히 개발도상 지역과 마찬가지로 동남아, 아세안 지역에도 완전히 민주주의라고 부르기 어려운 국가들이 많고 이런 국가들이 지역의 다수를 차지한다. 이런 상황에서 특정 국가의 국내 정치변동, 정치적 혼란은 그 국가의 안보정책, 대외정책에 큰 영향을 미치기 마련이다. 특히 동남아에서 문제가 되는 것은 동남아 전반의 민주주의 후퇴다. 미얀마의 2021년 군사쿠데타는 가장 심각한 문제로 미얀마 국내 문제를 넘어서 아세안 차원에 부담을 주는 이슈가 되었다. 또한 2023년 캄보디아에서는 전 총리 훈 센으로부터 그의 아들인 훈 마넛으로 권력이 이양되는 부자세습이 일어났다. 독재국가에서나 있을 법한 부자세습이 일어난 것은 캄보디아

민주주의가 큰 문제를 안고 있음을 의미한다. 그 외에 인도네시아에서 일어나는 약하지만 점진적인 권위주의화, 태국에서 계속되는 정치 불안 등 국내 정치 요소가 아세안 지역내 불안요소로 남아 있다.

한국이 이런 동남아 국가의 민주주의 후퇴에 대해서 내정간섭을 할 수 없음을 분명하다. 미얀마의 군사쿠데타 발발 시와 같은 명백한 민주주의 퇴행에 대해서는 모르지만 한국이 동남아 국가의 민주주의, 인권 문제에 대해서 목소리를 낼 수 있는 여지는 매우 제한적이다. 다만 한국은 인도-태평양 전략, 그리고 KASI의 중요한 원칙으로 자유라는 항목을 내세우고 있다. 이 항목은 동남아에서 오해의 소지가 큰 원칙이다. 자칫하면 한국이 동남아 국가의 민주주의, 인권 문제 등 그들이 내정으로 선언한 문제들에 개입하는 것 아닌가라는 우려를 만들어 낼 수 있다. 아세안과 좋은 관계를 유지할 필요가 있는 한국 정부 입장에서는 이에 관한 메시지 관리를 분명하는 지혜가 필요하다. 특히 자유라는 항목을 국내 문제가 아닌 대외정책, 지역의 전략 문제에서 주권 국가의 자유에 대한 억압에 대한 반대, 강압과 힘에 의한 현상변경에 대한 반대라는 방향으로 메시지를 정리해야 할 필요가 있다.

〈참고문헌〉

- 강태화. “빠르게 3m 앞까지 왔다…中전투기, 美전폭기와 충돌할 뻔.” 『중앙일보』, 2023.10.27.
- 김범수. “필리핀·美 군사훈련 와중에 中외교부장, 필리핀 대통령 예방.” 『연합뉴스』, 2023.4.22.
- 대외경제정책연구원. “말레이시아 총리, 중국과 남중국해 해상 분쟁 협상 준비하고 있다고 발언.” 2023.4.6. <https://www.kiep.go.kr/aif/newsBriefDetail.es?brdctsNo=345172&mid=a301000000&systemcode=03>.
- 『동아일보』. “태국, 美 F-35 스텔스기 구매 불발… 中에 기술 유출 우려한 듯.” 2023.5.235
- 박준우. “중국·필리핀 물대포 충돌… 프랑스·일본도 비판 가세.” 『문화일보』, 2023.8.9.
- 박재하. “필리핀, 中 '부표 철거' 강경 대응…"중국, 쉽게 대응 못할 것.” 『뉴스1』, 2023.9.30.
- 양기반. “KAI, 필리핀에 FA-50 12대 추가 수출 타진…“협상 진행 중.” 『국방신문』, 2022.8.16.
- 이장훈. “美·中 동시에 '러브콜'… 베트남, 유연한 '대나무 외교' 노선 유지할까.” 『주간동아』, 2023.7.9.
- 이재현. “최근 동남아 군비 증강의 이해: 최소한의 군사적 대응 능력 확보 의지.” 『이슈브리프』, 2023-25. 아산정책연구원, 2023.
- _____. “아세안 중심성에 대한 이해와 한국의 전략.” 『이슈브리프』 2022-26. 아산정책연구원, 2022.
- _____. 2021. “미얀마 민주주의 전환의 구조적 문제점.” EAI 컨퍼런스, “쿠테타 이후 미얀마 민주주의의 미래” 발표문. http://eai.or.kr/documents/210416_2-2.pdf.
- 이한우. “[이한우의 베트남 포커스] (18) '서열 2위' 폭 주석 돌연 사임 …베트남 정가에 무슨일?” 『아주경제』, 2023.1.31.
- 정리나. “국제사회 고립' 러시아 하원의장 반긴 베트남…“에너지 협력 중요.” 『아시아투데이』, 2023.10.16.
- 정욱진. “미국 핵전략폭격기 2대 남중국해 주변서 무력 시위.” 『파이낸스투데이』, 2023.10.27.

- 차대운. “KAI, 말레이시아서 FA-50 18대 수출 최종계약식 개최.” 『연합뉴스』, 2022.5.23.
- 한국무역협회. “국가별 수출입, 국가간 수출입, IMF 세계통계.” 2022. <https://stat.kita.net/newMain.screen>.
- 홍찬영. “한화시스템, 필리핀 연안경비함 6척에 ‘함정 전투체계’ 수출.” 『더퍼블릭』, 2023.5.12.
- Acharya, Amitave. “The Myth of ASEAN Centrality?” *Contemporary Southeast Asia*, 39:2. 2017.
- ASEAN. “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific.” 2019. https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf.
- ASEAN Secretariat. *ASEAN Statistical Yearbook 2022*. 2022.
- Asia Maritime Transparency Initiative. “Perilous Prospects: Tensions Flare at Malaysian, Vietnamese Oil and Gas Fields.” CSIS. Mar. 30, 2023. <https://amti.csis.org/perilous-prospects-tensions-flare-at-malaysian-vietnamese-oil-and-gas-fields/>.
- Bagchi, Shri Arindam. “Official Spokesperson’s response to media queries on the so called 2023 “standard map” of China.” Ministry of External Affairs, Government of India. Aug. 29, 2023. https://www.mea.gov.in/response-to-queries.htm?dtl/37059/Official_Spokespersons_response_to_media_queries_on_the_so_called_2023_standard_map_of_China.
- Bao, Luong Thai. “Vietnamese Perspective into China: Economic Cooperation and “BRI” amid the Vietnam-China Relations.” 동북아역사재단 학술회의, “현재 중국의 세계전략 연구” 발표문. 2023.10.20.
- Beech, Hannah. “Vietnam Chases Secret Russian Arms Deal, Even as It Deepens U.S. Ties.” *New York Times*, Sep. 9, 2023.
- Béraud-sudreau, Lucie, Xiao liang, Siemon T. Wezeman and Ming Sun. *Arms-production Capabilities in the Indo-Pacific Region: Measuring Self-reliance*. SIPRI: Stockholm. 2022.
- Bon, Edmund, and Emily Wana. “ASEAN and the Rohingya Crisis Since

- 2017: Dynamics, Challenges, and New Avenues for a More Effective Regional Response in Post-Coup Myanmar.” Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect. APR2P Centre, Mar. 2022. https://r2pasiapacific.org/files/9005/2022_ASEAN__Rohingya_Crisis_Since_2017.pdf.
- Buan, Lian. “Marcos Jr. continues to evade \$353-million contempt judgment of US court.” Rappler. Jan. 13, 2022.
- Chachavalpongpun, Pavin. *Good Coup Gone Bad: Thailand's Political Development since Thaksin's Downfall*. ISEAS: Singapore, 2014.
- Defense Security Cooperation Agency, the United States. 2023. “Singapore – Air-to-Ground Munitions Kits and Services.” Press Release. February 9. ; Hannah Beech. 2023. “Vietnam Chases Secret Russian Arms Deal, Even as It Deepens U.S. Ties.” *The New York Times*. September 9.
- Dominguez, Gabriel. “Manila’s helicopter deal cancellation increases pressure on Russian defense industry.” *Japan Times*. Jul. 29, 2022.
- Dowdy, John, et al. “Southeast Asia: The next growth opportunity in defense.” McKinsey Innovation Campus Aerospace and Defense Practice, 2014. https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/dotcom/client_service/aerospaceanddefense/pdfs/sea_defense_report_2014_final.ashx.
- Elemia, Camille. “A year into office, Marcos embraces US in balancing act with China.” *Benar News*. Jul. 5, 2022.
- Emmers, Ralf. “Unpacking ASEAN Neutrality: The Quest for Autonomy and Impartiality in Southeast Asia.” *Contemporary Southeast Asia* 40(3). 2018. 349–70.
- Etzler, Tomas. “Wrecks, rats and roaches: Standoff in the South China Sea.” *CNN*. Jul. 2014.
- Ghoshal, Devjyot, and Panu Wongcha-um. 2023. “Who is Srettha Thavisin, Thailand's next prime minister?” *Reuters*. August 22.
- Global Times Twitter. “중국의 표준지도.” <https://twitter.com/globaltimesnews/status/1696104724691570945>.
- Heiduk, Felix. “An Arms Race in Southeast Asia? Changing Arms Dynamics,

- Regional Security and the Role of European Arms Exports.” SWP Research Paper, No. 10. 2017.
- Hiep, Le Hong. “Why Hanoi May Agree to a Vietnam–U.S. Comprehensive Strategic Partnership.” *Fulcrum*. Aug. 28, 2023.
- Hoang, Thi Ha, and Cha Hae Won. “Biden Administration and Southeast Asia: Realpolitik the Name of the Game.” *Fulcrum*. Sep. 21, 2023.
- Hummel, Tassilo, and Stanley Widiyanto. “France seals \$8.1 billion deal with Indonesia to sell 42 Rafale jets.” *Reuters*. Feb. 10, 2022.
- Hutt, David. “Why Southeast Asia continues to buy Russian weapons.” *DW (Deutsche Welle)*. May 4, 2022.
- International Institute for Strategic Studies. *The Military Balance 2022*. London: Routledge. 2022.
- Jacobs, Trent. “What You Should Know About Offshore and Sour Gas CCS: High Cost, Leak Mitigation, and Transportation.” *Journal of Petroleum Technology*. Jun. 1, 2022. <https://jpt.spe.org/what-you-should-know-about-offshore-and-sour-gas-ccs-high-cost-leak-mitigation-and-transportation>.
- Jennings, Gareth. “Thailand to receive AH–6 helos.” *Janes*. Feb. 21, 2022.
- Kadidal, Akhil. “Thai navy orders Hermes 900 UAVs.” *Janes*. Sep. 30, 2022.
- Kurlantzick, Joshua. “The State of Democracy in Southeast Asia Is Bad and Getting Worse.” *Council on Foreign Relations*. Aug. 14, 2023. <https://www.cfr.org/article/state-democracy-southeast-asia-bad-and-getting-worse>.
- Kyodo News. “U.S. military poised to return to Subic Bay, counter China's presence.” Nov. 24, 2022.
- Lendon, Brad. “US gains military access to Philippine bases close to Taiwan and South China Sea.” *CNN*. Apr. 4, 2023.
- Long, Drake, and Jason Gutierrez. “China Coast Guard Patrols Near Philippine – Occupied Second Thomas Shoal.” *Radio Free Asia*. Apr. 1, 2020.
- Maulia, Erwide. “Indonesia to buy 24 F–15EX fighter jets from Boeing.” *Nikkei*

- Asia. Aug. 22, 2023.
- Murphy, Matt. "Hun Sen: Cambodia election result confirms expected win for PM." BBC. Aug. 5, 2023.
- Nirmala, Ronna. "Scholars: Indonesia's Democratic Gains Eroding Under Jokowi." Benar News, Sep. 25, 2020.
- Ratcliffe, Rebecca. "Why the rusting wreck of a second world war ship is so important to China." Guardian. Oct. 30, 2023.
- Raymond, Mark, and David A. Welch. "China's New 'Standard Map' Does Not Mean What You Think It Means." Diplomat. Sep. 5, 2023.
- Reuters. "Philippines, Taiwan, Malaysia reject China's latest South China Seemap." Aug. 31, 2023.
- _____. "New Thai PM Somchai faces legal challenge." Sep. 29, 2008.
- Seah, S. et al. The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute. 2023. 27-31.
- Strangio, Sebastian. "Philippines Commissions New Gunboats, Plans on Acquiring 15 More." Diplomat. Nov. 29, 2022.
- Tan, Andrew. "Force modernisation trends in Southeast Asia." RSIS Working Paper, No. 59. Nanyang Technological University, Singapore. 2004.
- The 15th South China Sea International Conference, Diplomatic Academy of Vietnam Ho Chi Minh City, October 25-26.
- The Straits Times. "President Defends Jakarta's Planned Arms Buy." Feb. 3, 2012.
- "US and Philippines launch biggest joint drills yet in South China Sea." The Guardian. Apr. 11, 2023.
- Wee, Sui Lee. "A 'Once-in-a-Lifetime' Change in Cambodia: A New Leader." New York Times. Aug. 21, 2023.
- White House. "Joint Leaders' Statement: Elevating United States-Vietnam Relations to a Comprehensive Strategic Partnership." Sep. 10, 2023. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/11/joint-leaders-statement-elevating-united-states-vietnam-relations-to-a-comprehensive-strategic-partnership/>.

- _____. “Indo-Pacific Strategy of the United States.” Feb. 2022. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.
- Wikipedia. “Nam Con Son Basin, Accessed as of November 16, 2023.” https://en.wikipedia.org/wiki/Nam_Con_Son_Basin
- World Bank. “Military Expenditure.” <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD>.
- Xinhua Net. “Senior CPC official visits Vietnam,” Sep. 6, 2023.
- Yeh, Nadya. “China’s new map draws outrage from its neighbors.” The China Project. Aug. 31, 2023.
- Yeo, Mike. “Indonesia buys Qatari Mirage jets to plug fighter gap.” Defense News. Jun. 15, 2023.

제 7 장 호주 정세

연세대학교 박재적

- I. 서론: 호주 노동당 집권 2년 차
- II. 중국과의 관계 복원
- III. 미국 주도 네트워크에서 호주의 위상권력 확보
- IV. 남태평양 지역에서의 호주의 영향력 유지
- V. 경제안보에 대한 대응
- VI. 결론: 2023년 한국-호주 안보협력과
한국-호주 안보 관계에 대한 함의

I. 서론: 호주 노동당 집권 2년 차

2022년 5월 총선에서 집권한 호주 노동당 정부는 2022년 탐색기를 거쳐, 2023년에 미·중 전략적 경쟁이라는 제한적 범위 내에서도 점증적으로 노동당의 전통적인 외교·안보 정책으로의 복귀를 타진했다. 무엇보다도, 호주는 2023년 11월 6일 앤서니 앨버니지 총리의 방중을 계기로, 지난 수년간 지속한 중국과의 무역분쟁을 봉합했다. 이는 중국이 호주 광산물의 대체재를 찾지 못했기 때문이기도 하지만, 아시아와의 관계를 중시하는 노동당의 전통과 무관하지 않다.

호주 주요 정당인 노동당과 자유당은 호주 외교의 3대 기조, 즉 (1) 미국과의 동맹 강화, (2) 아시아에 대한 관여, (3) 국제기구 중시를 초당적으로 지지하고 있다.²¹⁸⁾ 하지

218) 정구연·이우태·박재적, 『동맹의 진화와 글로벌 파트너십』(서울: 통일연구원, 2017), pp.92-92.

만 3대 기조와 관련하여 세부 사항에서는 정당별 차이가 있다. 양당 모두 미·호 동맹을 호주 안보의 가장 중요한 자산으로 간주하지만, 자유당은 미국과의 안보 관계를 상대적으로 더욱 중시하고 노동당은 아시아(중국)와의 관계를 상대적으로 더 중시한다. 또한, 국방정책의 기조에서도 노동당과 자유당 모두 미·호 동맹을 중시하고 있는 가운데 노동당은 ‘본토방위(Defence of Australia)’를, 자유당은 ‘전진방위(Forward Defence)’를 선호해 왔다. 노동당은 본토방위를 위해 해군 및 공군력 강화와 자주 국방을 중시하는 경향이 있고, 자유당은 전진방위를 위해 육군력 강화를 중시하는 경향이 있다.

이러한 맥락에서 집권 노동당 정부가 2023년 4월에 발간한 국방전략검토보고서(Defence Strategic Review, DSR)는 중국의 영향력에 대응하기 위해 국방정책을 전면 재검토했는데, 노동당의 전통에 맞게 해군이나 공군보다 육군 자산을 우선하여 강화하기로 방침을 설정하였다.²¹⁹⁾ 특히, 동 문서는 인도·태평양 지역에서 중국의 부상에 대비하기 위해서, ‘대 포병 로켓 시스템(HIMARS)’을 포함한 정밀타격무기를 확보하라고 제안하였다. 호주 본토로부터 해안으로 더 장거리까지 타격할 수 있게 하기 위한 것이다. 실제로 리차드 말스 연방 부총리 겸 국방장관은 2023년 8월 21일 장거리 방위를 위해서 타격 거리가 1천500km이고 저공비행과 정밀 타격이 가능한 미국산 토마호크 순항 미사일 200여 기를 구매한다고 발표하였다. 2023년 1월에는 호주 유력 일간지 ‘시드니 모닝 헤럴드’가 적국이 호주 영해로 함정과 잠수함을 침투시키는 것을 막기 위해서 유럽에서부터 10억 달러 규모의 스마트 지뢰를 구매할 것이라고 보도하였다. 또한, 호주는 DSR의 권고에 따라 북동부 지역에 군병력 및 군 장비를 집중해서 배치하기로 하였다. 다윈, 타운즈빌과 브리즈번 등을 거점으로 인도·태평양 시대에 대비하기 위한 것인데, 2차 대전 이후 최대 군 개편 작업이다.²²⁰⁾

또한, 호주 노동당 정부는 남태평양 지역에 대한 호주의 리더십을 강화하려 하였다. 2018년 11월에 호주가 발표한 남태평양에서의 개발원조 정책인 ‘퍼시픽 스텝업(Pacific Step-up)’을 계승하여, 2023년 8월에 동남아시아, 남아시아, 태평양에 초점을 둔

219) Stephen Smith and Angus Houston, National Defence: Defence Strategic Review 2023 (Canberra: Commonwealth of Australia, 2023).

220) 김철, “호주, 북동부에 군병력 집중 배치,” 『호주 톱 디지털』 (2023.10.2.), <http://www.topdigital.com.au/news/articleView.html?idxno=16102>, 검색일: 2023.11.1.

새로운 국제 개발 정책을 발표하였다. 남태평양 도서국(이하, 태도국)과 관련하여서는 태도국의 최대 관심사인 기후변화 대응을 중시하였다. 호주가 2025년까지 태도국 개발에 200만 달러를 신규 투자하는데 이의 절반 이상을 기후 위기에 사용하고, 양성평등, 일자리 확보에 할당할 예정이다. 비록 호주의 개발원조가 국민소득의 0.2%에 불과하다는 한계가 있으나, 호주는 남태평양에서 중국의 공세적 행동이 지속됨에 따라 태도국에 대한 원조의 규모와 질을 격상하고 있다.

남태평양 관련 호주의 또 다른 이슈는 난민 문제이다. 호주는 일정 수 이상의 난민을 자국으로 수용하기보다는 2000년대부터 파푸아뉴기니와 나우루에 난민수용소를 운영했다. 파푸아뉴기니 난민수용소는 2017년에 폐쇄되었지만, 나우루 난민수용소는 아직 운영 중이다. 나우루 수용소에 현재 22명의 난민이 있는데, 나우루 수용소 운영비가 연 4억 8,500만 달러이어서 폐쇄해야 한다는 여론이 제기되고 있다. 이런 가운데, 호주 법원이 호주 내 난민 중 형기를 마쳤으나 무국적으로 추방할 국가가 없는 난민을 구금하는 것이 불법이라고 판결하자, 호주 정부는 2023년 11월 80여 명을 석방했다. 이들 중에는 중범죄자도 있어서 전자발찌 착용이나 통금 시간 적용 등을 강요할지를 놓고 논란이 일고 있다.

한편, 호주 노동당 정부는 호주 원주민을 대변하는 헌법 기구인 ‘보이스(Voice)’를 설립하도록 헌법을 개정하는 것에 대해 찬반을 묻는 국민투표를 밀어붙였다. 식민지를 경험한 다수의 국가가 원주민을 대표하는 기구를 설립하도록 헌법에 명시하고 있는바, 호주도 헌법에 명시하겠다는 것이 2022년 노동당 총선 공약이었다. 그런데, 2023년 10월 14일에 실시된 국민투표 결과 찬성 39%, 반대 61%로 헌법 개정안이 부결되었다. 부결 이후 집권 노동당 지지도가 2022년 집권 후 최저치로 떨어졌다.²²¹⁾

사실 원주민 정책은 호주 사회에서 해결해야 할 난제 중 하나이다. 호주는 1900년부터 70여 년간 원주민 개화 정책의 하나로 원주민의 자녀를 부모로부터 강제로 분리해 백인 가정으로 입양시켰다. 이들이 최소 10만 명 이상으로 추정되는 ‘도둑맞은 아이들(Stolen Children)’ 또는 ‘도둑맞은 세대(Stolen Generation)’이다. 호주 원주민은 전체 인구의 약 2%인 50여만 명에 불과한데, 이들 중 약 4분의 1이 ‘도둑맞은 세대’이다. 2007년 9월 1일에 국가가 이들에게 보상해야 한다는 호주 역사상 최초의

221) 이다슬, “연방총리 · 집권당 지지율 동반 하락,” 『호주 톱 디지털』 (2023.11.7.), <http://www.topdigital.com.au/news/articleView.html?idxno=16263>, 검색일: 2023.11.1.

결정이 있었고, 당시 집권 노동당의 케빈 러드 총리가 2008년 2월 13일 국회 연설을 통해 범정부 차원의 첫 번째 공식 사과문을 발표하였다. 이후 호주 정부는 이들에 대한 배려를 지속하여 높은 문맹률, 빈곤율, 범죄율 및 자살률을 낮추기 위해 노력해왔는데, 그러한 노력의 일환이었던 ‘보이스’ 설치가 무산된 것이다.

이와 같은 배경하에, 아래에서는 2023년 호주와 중국의 무역전쟁 봉합, 미국 주도 네트워크에서 호주의 ‘위상권력(positional power)’ 확보 노력, 남태평양 지역에서의 중국의 영향력 확대에 대한 호주의 대응, 호주의 경제안보 접근을 살펴본다. 이어서 결론에서는 한국과 호주와의 양자 및 (소)다자 관계 현황을 살펴보고 전망한다.

II. 중국과의 관계 복원

2020년에 시작된 중국의 무역 제재로 1972년 수교 이래 최악의 관계를 겪은 양국이 2023년 통상장관, 외교장관, 정상회담 등을 통해 무역분쟁을 봉합하고 관계를 복원하는 전환점을 맞이했다.²²²⁾ 사실 최근의 양국 관계 경색은 2010년대 중반부터 시작되었다. 당시 중국은 일대일로 사업의 일환으로 호주에서 대규모 인프라 투자를 늘렸고, 호주 정계, 학계, 재계 인사를 대상으로 활발한 정보전을 전개했다. 호주에서 중국의 영향력 확대에 대한 우려가 커진 상황에서 미국이 2018년 8월 13일에 공공기관에서 화웨이 장비를 퇴출하자, 호주도 10일 후인 8월 23일에 외국 정부의 영향력에 있는 통신장비업체의 5G 제품 공급 차단을 선언하였다. 2020년 3월에는 미국이 주도한 코로나19 기원지 조사 요구에 호주가 동참하였다. 중국은 그러한 호주에 호주산 보리, 포도주, 소고기, 석탄 등에 고관세를 부과하거나 수입을 금지하는 경제보복을 가했다. 이에 호주도 중국을 겨냥하여 ‘외국 투자 개혁법’을 개정하고, ‘대외 관계법’을 제정하면서 맞대응하였다. 이후 양국이 외교관과 언론인 추방, 감금, 비자 발급 지연 등을 주고받으며 서로에 대한 감정의 골이 깊어졌다.²²³⁾

그런데, 2022년 5월 호주 노동당이 9년 만에 정권을 잡게 되면서 호주와 중국이

222) 박재적, “호주와 중국의 무역분쟁 봉합,” 『한국일보』 (2023.11.17.), <https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2023111610520000790>, 검색일: 2023.11.1.

223) 박재적, “오세아니아 정세와 한-오세아니아 관계,” 『정세와 정책』, 세종연구소 (2020년 특집호).

최악의 관계 악화에서 ‘출구’를 도모할 수 있는 길을 열 수 있게 되었다. 2022년 11월에는 G20의 부속회담으로 앨버니지 총리와 시진핑 주석이 6년 만에 처음으로 정상회담을 개최하여 관계 개선 의지를 피력하였다. 이어 2022년 12월에 호주 페니 윙 외교장관이 양국 수교 60주년을 기념하기 위해 호주 외무장관으로서 2018년 11월 이후 4년 만에 처음으로 중국 북경을 방문하였다. 윙 장관과 중국 왕이 외교부장은 중국의 호주산 물품에 대한 수입 규제 문제와 간첩 혐의로 구금 중인 중국계 호주인 청레이와 양형진 문제를 논의하였다. 2022년 하반기의 탐색기를 지나, 2023년에 본격적으로 호주와 중국이 무역분쟁을 봉합하고 관계를 개선하는 수순을 밟았다. 2023년 3월 G20 외교장관 회의에서 윙 장관과 중국 친강 외교부장이 양국 교류를 확대하고, 이견을 잘 처리하자고 합의한 데 이어, 양국이 2023년 5월에 4년 만에 무역 회담을 개최하였다. 중국 왕원타오 상무부장이 돈 파렐 호주 통상장관을 북경으로 초청하였는데, 호주산 제품에 대한 수입제한을 추가로 푸는 문제를 논의하였다. 7월에는 윙 장관과 중국 왕이 중국 공산당 중앙정치국 위원이 아세안 정상회의 계기 부속 회담을 했다. 동 회담에서 왕이 위원은 호주에서 중국기업이 차별 없는 사업할 수 있는 환경을 만들어 달라고 요구하였다.

2023년 10월에 중국이 3년간 간첩 혐의로 구금되어 있던 중국계 호주 언론인 청레이를 석방했다. 청레이는 중국 중앙티피(CCTV)의 영어방송 채널에서 앵커로 근무하다가 간첩죄로 체포되었고, 호주 정부가 청레이의 석방을 줄기차게 요구했었다. 청레이의 석방으로 이제는 중국에서 민주화 운동을 하다가 체포된 양형진의 석방 여부에 귀추가 주목된다. 양형진은 중국 국가안전부에서 일하다 2002년 호주로 귀화한 뒤 호주와 미국에서 중국 민주화 운동을 하다가 2019년 1월 중국 광저우 공항에서 체포되었다. 간첩 혐의로 기소는 되었지만 4년간 선고 없이 구금된 상황이다.

중국의 청레이 석방 후 호주 또한 양국 무역분쟁 봉합을 위한 분위기 조성의 성의를 보였다. 앨버니지 총리는 당선 후 ‘노던 준주 정부(Northern Territories)’가 중국 ‘랜드브리지(Landbridge Group)’에게 허가한 다윈항 임대료 재검토하겠다는 의사를 표명했었으나, 노동당 정부가 2023년 10월 20일에 랜드브리지 사의 다윈항 임대가 호주 국가안보에 지장이 없다고 결론을 내렸다. 이와 같은 양국의 정치작업을 통해 관계 복원의 분위기가 조성되었고, 2023년 11월 7일 호주 앨버니즈 총리가 중국을 방문하여 시진핑 주석과 정상회담을 개최하게 되었다.

하지만, 무역분쟁 봉합 노력에도 불구하고 호주에서 중국 위협론이 줄어든 것은 아니었다. 2023년 7월에 발표된 퓨리서치센터 여론조사에 의하면 다른 서방국가와

마찬가지로 호주에서 중국에 대한 부정적 인식이 87%로 매우 높았는데, 일본(87%)과 비슷하고 미국(83%), 캐나다(79%), 한국(77%), 독일(76%)보다도 높다.²²⁴⁾ 고조된 중국 위협론을 반영하듯, 노동당 조쉬 윌슨 하원의원과 자유당 폴 플레처 하원의원 등 호주 의회 대표단 8명이 2023년 9월 25일부터 대만을 방문하였다. 샤오첸 주호주 중국대사는 호주 의원단이 대만에 이용당하고 있는 것이라고 비판했다. 이에 구애받지 않고 스콧 모리슨 전 호주 총리는 2023년 10월 11일 대만에서 개최된 위산 포럼에 참석해서, 중국을 견제하는 발언을 하기도 하였다.

Ⅲ. 미국 주도 네트워크에서 호주의 위상권력 확보

호주 노동당 정부는 한편으로는 중국과의 무역분쟁을 봉합하면서도 다른 한편으로는 전임 자유당/국민당 연합 정부의 기초를 이어받아 2023년에도 여전히 미국 주도 안보네트워크 상에서 호주의 위상을 높여갔다. 첫째, 쿼드(Qaud), 오커스(AUKUS), 나토(NAOT)+AP4(Asia-Pacific 4, 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드)와 같은 미국 주도 소다자 안보협력에 적극적으로 참여했다.

둘째, 미국 및 미국의 동맹국, 안보 파트너들과의 군사훈련을 강화했다. 2023년 1월에는 미국, 일본, 영국, 호주가 일본에서 공군훈련을 수행하였다. 2023년 2월에는 미국, 영국, 호주가 미국 네바다주 사막에서 연합 공군훈련인 ‘레드 플래그’를 실시하였다. 2023년 7월에는 미국 (호주 주둔 미국 해병대), 일본, 호주가 3국 연합 훈련인 ‘서던 재커루’를 실시하였다. 미국과 호주가 격년제로 시행하는 군사훈련 인 ‘탈리즈만 세이버(Talisman Sabre)’는 2023년 7월~8월에 실시되었다. 미국, 뉴질랜드, 캐나다, 일본, 한국, 영국, 프랑스, 독일, 인도네시아, 뉴질랜드, 파푸아뉴기니, 통가 등에서 약 3만 명 이상이 참가한 역대 최대규모였다. 이 중 독일, 프랑스, 인도네시아는 첫 번째 참가였고, 인도, 필리핀, 싱가포르, 태국이 ‘참관국(observer)’자격 자격으로 참여하였다. 한국 해병대도 참여하여 K9A1 자주포 2대의 실제 사격을 시연하였다.

224) 최혜승, “호주·일본 성인 87% “중국 비호감이다”… 한국은?,” 『조선일보』 (2023.7.29.), https://www.chosun.com/international/international_general/2023/07/29/BFNQR5RUSVA2XIW6H5KXKVT6KE/, 검색일: 2023.11.1.

2023년 8월에는 제27차 ‘말라바(Malabar)’ 군사훈련이 호주에서 실시되었다. 말라바 훈련은 미국과 인도의 연례 군사훈련인데, 동 훈련에 간헐적으로 참여하던 일본은 2015년부터 매년 참여하고 있고 호주는 2020년부터 매년 참여하고 있다.

셋째, 미국과의 양자 동맹을 강화하였다. ‘텔리즈번 세이버’ 군사훈련이 열리고 있는 가운데, 2023년 7월에 미국과 호주의 2+2 회담이 개최되었다.²²⁵⁾ 동 회담에서 양국의 국방, 외교장관은 미국이 호주에 핵추진잠수함을 전개하는 기간을 늘리기로 합의하였다. 또한, 미국과 호주가 일본과 함께 3자 ‘통합 공중·미사일 방어(IAMD)’ 협력을 강화하기로 하였다. 아울러 역내 해양정보통합망을 강화하기 위해 미국 해군 초계기를 호주에 순환 배치하기로 하였다. 그리고 미국이 호주에 미사일 등 유도무기 제조 기술을 전수하는 것에 합의하고, 양국이 중거리 유도 다연장 로켓시스템을 호주에서 2025년까지 공동 생산하기로 하였다. 이에 더해 미국은 호주가 155mm 포탄을 호주에서 생산할 수 있도록 기술을 이전해주기로 했는데, 이는 현재 진행 중인 우크라이나전에서 포탄 공급이 논쟁거리가 된바 방산 공급망 협력의 일환이다. 2022년 11월에는 미국이 호주 노던 준주 공군기지에 B52를 배치하기 위한 대규모 군사시설 건설을 추진 중이라는 보도가 나왔다.

넷째, 호주가 역내 국가들과의 안보협력을 증진했다. 2023년 2월 인도네시아와 외교·국방 ‘2+2’ 회담을 개최하고 기존의 방위협력 협정을 구속력 있는 협정으로 격상시키기로 합의했다. 호주 앨버니지 총리는 호주 총리로는 20년 만에 처음으로 2023년 9월 필리핀을 방문하여 마르코스 필리핀 대통령과 정상회담을 갖고 양국 관계를 전략적 동반자 관계로 격상하기로 하였다.

역내 국가와의 안보협력과 관련하여 특히 주목할 것은 호주가 미국과 필리핀의 해양 공동순찰에 호주가 참여하겠다는 의사를 표시한 것이다.²²⁶⁾ 필리핀과 미국은 2014년에 미국이 군사자산을 배치할 수 있도록 필리핀이 자국 내 5곳의 기지를 개방하는 ‘국방협력강화협정(EDCA)’을 체결했다. 이에 더해 필리핀은 2023년 2월에

225) Indo-Pacific Defense Forum, “Australia, U.S. deepening security partnership as part of ‘unbreakable alliance’” (Aug. 20, 2023), <https://ipdefenseforum.com/2023/08/australia-u-s-deepening-security-partnership-as-part-of-unbreakable-alliance/>, 검색일: 2023.11.1.

226) 전재성·박원곤·박재적·손열·이동률·이승주·하영선, “윤석열 정부 1년 평가 및 4년 과제 ① 외교 안보 분야,” 『EAI 스페셜리포트 시리즈』 (2023.5.18.), https://www.eai.or.kr/new/ko/etc/se_arch_view.asp?intSeq=21923&board=kor_special, 검색일: 2023.11.1.

미국에 4곳의 군사기지를 추가로 개방했다. 추가로 개방한 4곳 중 3곳은 대만과 가까운 루손섬에 위치한다. 이후 미국과 필리핀은 6년간 중지되었던 해양공동순찰(maritime patrol)을 재개하기로 합의하였다. 필리핀의 추가 군기지 제공에 미국이 공동순찰로 화답한 것으로 읽힐 수 있는 대목이다. 필리핀은 호주, 일본과의 ‘공동순찰’도 협의 중이다. 호주 말스 국방장관이 2023년 2월 필리핀을 방문하여 공동순찰의 가능성을 언급한 데 이어, 호주 워 외교장관은 2023년 5월 필리핀에서 개최된 필리핀 엔리크 마날로 외교장관과의 회담에서 필리핀 해양경비대에 드론 등을 제공하기로 하였음을 공개하였고, 필리핀과 남중국해에서 공동순찰을 수행하는 최적의 방안을 모색하고 있다고 밝혔다.

다섯째, 호주는 우크라이나전쟁에서 서방측을 적극적으로 지원하고 있다. 2023년 6월 우크라이나에 1억 1천만 달러 규모의 장갑차, 특수전 차량, 포탄 등을 지원하기로 하여서 호주의 누적 지원은 7억 9천만 달러다. 나토 비회원국 중에는 최대규모이다. 2023년 7월 11일 나토와 AP4와의 정상회의에 참석하기 위해 베를린을 방문한 앨버니지 총리는 ‘웨지테일 정찰기(E-7A Wedgetail)’와 100명의 지원인력을 독일에 배치하여 우크라이나 군수물자 보호에 힘을 더하겠다고 공표하였다.

IV. 남태평양 지역에서의 호주의 영향력 유지

호주는 2023년에도 남태평양 지역에서 세력을 확장하고 있는 중국에 대항하기 위해 호주의 리더십을 강화하기 위한 정책을 취했다. 중국은 이미 태도국 10개국과 ‘일대일로’ 협력 약정을 체결하였고, 중국도 개발도상국이라고 주장하면서 태도국에서 ‘연성권력(soft power)’를 키워가고 있다.

미국과 중국의 지정학 및 지경학적 경합의 관점에서, 태도국 중에서 솔로몬제도가 특히 주목을 받고 있다. 호주와 솔로몬제도는 2017년 8월에 솔로몬제도에 보안 위협이 발생하면 호주 경찰과 군인을 솔로몬제도에 배치할 수 있는 안보 조약을 체결한 바 있다. 이에 근거해 2021년 11월에 대규모 반정부 시위 시 호주가 300명 규모의 연방 경찰과 방위군을 배치했다. 그러한 솔로몬제도에 중국이 일대일로 자본을 통해 손길을 뻗었다. 솔로몬제도는 2019년 대만과 단교하였고, 2022년에는 중국과 안보 협정을 맺었다. 동 협정에 의하면 솔로몬제도 유사시 중국이 솔로몬제도에 군대를 파견할 수 있다. 2023년 7월 시진핑 중국 국가주석과 머내시 소가바레 솔로몬제도 총리가 중국

북경에서 회담하고, 전면적 전략동반자 관계 수립을 공표하였다. 소가바레 총리는 중국 리창 총리와도 회담하고 2023년 - 2025년 경찰 협력 이행 계획에 서명하였다. 이에 대하여 호주는 2023년 9월 솔로몬제도와 호주 경찰이 솔로몬제도 총선이 있는 2024년 6월까지 솔로몬제도의 치안을 담당하는 것에 합의했다.

호주는 태도국 최대 인구 국가인 파푸아뉴기니에서도 호주의 영향력을 증진하려고 있다. 이미 호주는 2018년 11월에 파푸아뉴기니의 롬브럼 해군기지 공동개발을 추진했는데, 2022년에는 파푸아뉴기니와 협정을 체결하여 북부 마누스섬에 있는 해군기지의 현대화를 추진하기로 하였다. 2023년 1월 호주 앨버니즈 총리는 4년 만에 파푸아뉴기니를 방문하여 의회에서 호주와의 안보협력 체결의 필요성을 역설하였다. 파푸아뉴기니는 호주의 신탁 통치 후 1975년 9월 독립했고, 영연방 국가로 호주와 긴밀한 안보 관계를 유지하고 있으나 호주와 안보 협정을 체결하지는 않았다. 중국이 일대일로로 영향력 확대를 시도하자, 호주가 안보 협정 체결을 밀어붙이고 있다.

2023년 11월 10일에는 앨버니즈 총리가 '남태평양도서국 포럼(PIF)'에서 카우세아 나타노 투발루 총리와 정상회담을 가졌다. 이 자리에서 앨버니즈 총리는 기후변화로 국토가 점증적으로 물에 잠기고 있는 투발루로부터 매년 280명을 기후 난민으로 수용하겠다고 밝혔다. 투발루 인구가 약 11,200명임을 고려할 때, 약 2.5%에 해당하는 숫자다. 또한 동 회담에서 양국 정상은 투발루가 공격을 받거나 기후변화로 안보 위기가 초래되면 호주가 투발루를 방어하는 협정을 체결하였다. 또한 호주 외 국가가 투발루가 유사한 안보 협정을 체결할 경우, 두 나라가 반드시 합의하게끔 협의하였는데 이는 중국을 염두에 둔 것이다.

남태평양에서 중국에 맞서 호주의 리더십을 유지하려는 호주는 미국, 일본과 협력하고 있다. 중국의 화웨이가 솔로몬제도에서 이동통신망을 구축 중이고, 중국이 재개발 예정인 솔로몬 호니아라 항구가 유사시 중국의 군사기지로 사용될 수 있다는 우려가 커지는 가운데, 미국은 2023년 2월에 솔로몬제도에 폐쇄했던 대사관을 30년 만에 다시 열었다. 5월에는 통가에 대사관을 개설하였고, 바누아투와 키리바시에도 대사관 개설을 협의 중이다.

2023년 5월에 개최된 쿼드 정상회의에서도 논의되었던 것처럼, 중국의 화웨이가 남태평양 해저케이블 구축 사업에 뛰어들면서 사이버 안보에 대한 우려가 커지고 있다. 이러한 우려가 반영되어, 호주, 일본, 미국이 공동으로 남태평양에서 해저케이블 구축에 보조를 맞추고 있다. 호주, 일본, 미국은 2025년까지 키리바시, 나우라, 마이크로네시아를 잇는 2,250km에 달하는 해저케이블을 구축할 예정이다. 2023년

7월에 개최된 미국과 호주의 장관급 2+2회담에서 양국은 남태평양 연결성 강화를 위해 6,500만 달러를 투자하여 해저케이블 연결하겠다고 밝혔다.

또한, 미국 해군과 해안경비대가 오세아니아 해양 안보 이니셔티브에 따라 태도국 국가와 합동 순찰을 수행하고 있다. 2023년 4월에 팔라우의 요청으로 미국 해안경비대 경비함이 불법 어업을 감시했고, 6월에는 팔라우 정부가 미국에 순찰 강화를 요청하기도 하였다.

V. 경제안보에 대한 대응

호주에서 경제안보 논의는 호주 국내의 ‘중국 위협론’에 의해 상당 부분 영향을 받고 있다. 2020년부터 시작된 중국의 호주에 대한 경제적 억압은 중국이 호주 철광석의 대체재를 찾지 못함으로써 호주의 승리로 귀결되었다는 것이 중론이다. 호주와 중국과의 무역분쟁을 통해서 호주에서 광산물 공급망이 호주 경제안보의 주요한 레버리지라는 것이 확고해졌다. 그런데, 주요 수출 산업이며 호주 내에서 일자리 창출에 기여하고 있는 광산업이 2030년경까지는 기후변화에 대응하기 위한 친환경 산업구조 재편으로 쇠퇴할 전망이다.²²⁷⁾ 따라서, 만약 세계 경제가 침체한다면 아시아에서 자원 수요가 감소하여 호주 광물 수출이 감소하게 될 것이다. 세계 경제가 침체하지 않는다고 하더라도 환경문제로 인해 최대 수출 광산물인 석탄 개발을 둘러싼 논쟁이 더욱 심해질 것이다. 더군다나, 중국이 아프리카 광산 투자 등을 통해 호주 철광석의 대체재를 찾고 있다.²²⁸⁾ 호주도 아프리카 광물 시장에서 중국의 전횡을 막기 위해서 아프리카 광산 투자에 나서고 있다.

2023년 7월 앨버니지 총리가 인도네시아를 방문하여 조코 위도도 대통령과 회담하였다. 양국은 전기차 배터리의 핵심 광물인 니켈(인도네시아 1위)과 리튬(호주 1위)의 최대 생산국이다. 인도네시아와 호주가 광산물 협력을 강화하기로 합의하였는데

227) 박의래, “호주 의회, 기후법 통과…2030년까지 탄소 배출량 43% 줄인다,” 『연합뉴스』 (2023.3.31.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230331068400104>, 검색일: 2023.11.1.

228) 윤고은, “중국·호주, 콩고민주공화국서 리튬 광산 쟁탈전,” 『연합뉴스』 (2022.5.29.), https://www.kita.net/board/tradeNews/tradeNewsDetail.do;JSESSIONID_KITA=9261E0F8D41DE8681DB5D7E46C655586.Hyper?no=1823258, 검색일: 2023.11.1.

언론은 이를 전기차 ‘배터리 동맹’ 또는 ‘배터리 카르텔’이라고 평가하였다.²²⁹⁾

2023년 7월 호주 외무장관과 중국 왕이 중국 공산당 중앙정치국 위원이 회담을 가졌을 때 중국은 호주에서 중국기업이 차별 없이 사업할 수 있는 환경을 요구하였다. 그럼에도 호주 재무부는 2023년 7월 외국인투자심의위원회(FIRB)의 조언에 따라 중국 자본이 실제 소유주로 알려진 미국계 회사 오스트로이드 코퍼레이션이 리튬 광산업체 ‘알리타 리소스’의 지분을 인수하는 것을 금지했다.

한편, 호주에서 사이버 안보가 주요한 경제안보 이슈로 주목받고 있다. 호주는 높은 인건비와 해외 시장과의 물리적인 거리 등으로 인해 제조업의 발전이 한계에 직면해있다. 전 세계가 세계화되면 될수록 제조기업의 생산공장은 더욱더 중국, 동남아시아 등의 저임금 국가로 이동할 것이다. 호주의 제조산업은 향후 더욱 쇠퇴할 것으로 전망된다. 또한, 호주에서는 오후 4~5시면 상점이 영업을 종료하는 것이 일반적이라는 점에서 오프라인 소비시장이 정체될 수밖에 없는 상황이다. 호주의 제조업이 침체한 가운데, 동남아 시장 등에서 디지털 경제가 급성장하면서 호주의 차세대 먹거리로 디지털 산업이 떠오르고 있다. 디지털 산업 보호를 위해 사이버 안보가 호주 경제안보의 주요 이슈로 부상하였다.

호주에서 중국의 사이버 위협에 대한 경각심은 여전히 매우 높다.²³⁰⁾ 이를 반영하여, 앨버니지 총리가 미국을 방문 중이던 2023년 10월 24일 마이크로소프트(MS) 사의 브래드 스미스 부회장과 회담하였는데, MS가 호주 사이버 안보 분야, 특히 클라우드 기술과 인공지능 분야에 약 50억 호주달러(약 4조2천500억 원)를 투자하기로 했다.

VI. 결론: 2023년 한국-호주 안보협력과 한국-호주 안보 관계에 대한 함의

호주는 2023년에 한 편으로는 중국과의 무역전쟁을 봉합하였다. 다른 한편으로는

229) Marina Yue Zhang, “Australia and Indonesia should better their battery cooperation,” East Asia Forum (4 Oct, 2023).

230) 정은주, “호주의 사이버 국경을 지켜라.” 『KOTRA 해외시장뉴스』 (2022.8.19.), https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=180&CONTENTS_NO=1&bsGbn=243&bbsSn=243&pNttSn=183979, 검색일: 2023.11.1.

동남아 및 남태평양에서 지속하고 있는 중국의 공세적 행동에 맞서 미국 주도 안보네트워크에서 입지를 공고히 했다. 호주가 미국, 일본, 한국, 아세안 주요국과의 협력을 더욱 중시하고 있기에, 한국이 호주와 양자 협력 및 (소)다자 협력을 추진해 나갈 공간이 넓다.

윤석열 정부는 2022년 11월에 ‘한·아세안 연대구상(Korea-ASEAN Solidarity Initiative: KASI)’을 내놓았고, 12월에 ‘인도·태평양 전략서’를 발간하였다. 2023년 5월에는 ‘한-태평양 도서국 정상회의’를 서울에서 개최했다. 2023년 12월에 KASI의 구체적인 실행방안을 내놓을 예정이다.

한국의 동남아 및 남태평양 지역 전략의 관점에서 호주는 우리의 주요한 연대 대상이다. 호주가 미국 인도·태평양 안보네트워크의 남방축으로 자리매김하고 있으며, 아세안에서 입지가 공고하기 때문이다. 아울러, 남태평양에서는 주도적 리더십을 발휘하고 있는 국가이다.

한국과 호주의 양자 안보 관계는 증진하고 있다.²³¹⁾ 북한의 핵 및 미사일 개발에 대한 제재의 일환으로 UN은 2017년 9월 선박 간 환적을 금하는 대북 결의 2375호를 채택하였다. 호주는 일본, 영국, 뉴질랜드, 캐나다, 프랑스, 일본 등과 함께 공해상에서 북한의 불법 환적을 감시하는 데 동참하고 있다. 2023년 3월에 2018년 이후 11번째로 ‘포세이돈(P-8A)’ 해상초계기를 파견하여 임무를 수행했고, 9월에도 12번째로 P-8A를 파견하였다. 2023년 2월~3월에 한국 공군 특수 비행팀 블랙이글스(Black Eagles)가 호주 아발론 국제에어쇼에 참가하였다. 2023년 7월~8월에는 호주에서 개최된 텔리즈만 세이버 군사훈련에 한국군이 참여하였다. 2023년 10월에 한국 정부가 주관하는 ‘서울안보포럼 (Seoul Defense Dialogue)’에 호주 국방장관이 참석하여, 차관급 행사가 장관급 행사로 격상되었다. 한국과 호주가 2023년 10월 31일 - 11월 3일까지 울산 인근에서 ‘해돌이-왈라비 (Haedoli-Wallaby)’ 해상 훈련을 실시했다. 우리는 구축함, 호위함, 잠수함 등 함정 6척을 투입했고, 호주는 P-8A 해상초계기, MH-60R 시호크 헬기를 파견했다.

한국과 호주의 방산협력도 증진하고 있다. 한화에어로스페이스가 2021년에 호주 육군의 자주포 도입 사업 ‘랜드(LAND) 8116’의 최종 사업자로 선정되었고 2023년에

231) 박재적, “군사·안보 파트너로 부상하는 호주,” 『한국일보』 (2023.9.15.), <https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2023091409430001428>, 검색일: 2023.11.1.

K9 자주포의 양산에 돌입했다. 2023년 7월에는 독일 방산업체를 제치고 호주 ‘랜드 400 사업’ 최종 사업자로 선정되어 2조 원 규모로 장갑차 ‘레드백(redback)’을 호주에 수출하게 되었다.

한국과 호주는 수소에너지 협력도 증진했다. 고려아연이 주도하는 신재생 연계 수소 프로젝트를 위한 본계약이 2023년 7월에 체결되었다. 동 프로젝트는 호주에서 태양광 발전으로 생성한 전기를 활용하여 수소를 생산하고, 이를 암모니아로 변환해 한국으로 수송한 뒤, 한국에서 소비하는 계획이다. 2023년 1월에 앨버니지 총리가 고려아연의 호주 자회사를 방문하여 관심을 표명하기도 하였다.

향후 한국과 호주가 전통안보 이슈뿐만 아니라, 방산, 해양능력배양(maritime capacity building), 해양상황인지(maritime domain awareness), 에너지 안보(수소, 천연액화가스), 사이버 안보 등 비전통안보 영역에서 협력을 증진할 공간은 넓다. 양국 안보 관계를 한 단계 더 높은 수준으로 끌어올리기 위한 구체적 실현 방안은 아래와 같다. 첫째, 양국은 양자 차원에서 해돋이-왈라비 군사훈련을 연례화하고, ‘방문 군대 지위협정’을 추진해야 한다. 소다자 차원에서는 한국과 호주 모두 미국의 동맹국이고, 미국이 동맹 간의 연계를 추진하고 있는바 한·미·호 3자 안보협력을 활성화해야 한다.

둘째, 객관적으로 호주와 한국은 중국과 북한에 대한 ‘위협 인식(threat perception)’ 정도에 있어 차이가 있기에 특정한 적에 집중하기보다는, 포괄적 안보 이슈 협력에 초점을 맞추어야 한다. 천연액화가스(LPG), 수소에너지 분야의 협력을 에너지 안보 차원에서 접근하고, K9 자주포와 레드백 장갑차 수출로 대표되는 양국 방산 협력을 강화하고, 사이버 안보 협력을 증진해야 한다.

셋째, 한국과 호주가 정례적으로 ‘아세안 정책대화’를 개최하고 있는 것처럼, 남태평양 주도국인 호주와 협의하여 우리가 ‘한·아세안 연대구상(KASI)’과 유사한 ‘남태평양 연대구상’을 제안하는 것도 고려할 필요가 있다.²³²⁾ 한국과 호주가 동남아뿐만 아니라, 남태평양에서도 공동으로 개발 협력사업을 추진할 수 있다.

넷째, 한국은 호주와의 양자뿐만 아니라, ‘한국·인도네시아·호주 (Korea, Indonesia, Australia, KIA)’, 한국·호주·아세안, 한국·호주·태도국 조합의 소다자

232) 전재성·박원근·박재적·손열·이동률·이승주·하영선, 앞의 책.

협력을 촉진해야 한다. 아울러 한국과 일본이 안보협력 관계를 복원하였고 호주와 일본은 준동맹 수준으로 안보협력 관계를 증진했기 때문에, 한국과 호주가 일본과 역내 소다자 안보협력을 함께 추진해나가야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 김철. “호주, 북동부에 군병력 집중 배치.” 『호주 톱 디지털』. 2023.10.2. <http://www.topdigital.com.au/news/articleView.html?idxno=16102>.
- 박의래. “호주 의회, 기후법 통과…2030년까지 탄소 배출량 43% 줄인다.” 『연합뉴스』. 2023.3.31. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230331068400104>.
- 박재적. “오세아니아 정세와 한-오세아니아 관계.” 『정세와 정책』. 세종연구소. 2020년 특집호.
- 박재적. “군사·안보 파트너로 부상하는 호주.” 『한국일보』. 2023.9.15. <https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2023091409430001428>.
- 박재적. “호주와 중국의 무역분쟁 봉합.” 『한국일보』. 2023.11.17. <https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2023111610520000790>.
- 윤고은. “중국·호주, 콩고민주공화국서 리튬 광산 쟁탈전.” 『연합뉴스』. 2022.5.29. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220529029200074>.
- 이다슬. “연방총리·집권당 지지율 동반 하락.” 『호주 톱 디지털』. 2023.11.7. <http://www.topdigital.com.au/news/articleView.html?idxno=16263>.
- 정은주. “호주의 사이버 국경을 지켜라.” 『KOTRA 해외시장뉴스』. 2022.8.19. <https://m.blog.naver.com/PostView.naver?isHttpsRedirect=true&blogId=originaldata&logNo=222065344516>.
- 전재성·박원근·박재적·손열·이동률·이승주·하영선. “윤석열 정부 1년 평가 및 4년 과제 ①: 외교 안보 분야.” 『EAI 스페셜리포트 시리즈』. 2023.5.18. https://www.eai.or.kr/new/ko/etc/search_view.asp?intSeq=21923&board=kor_special.
- 정구연·이우태·박재적. 『동맹의 진화와 글로벌 파트너십』. 서울: 통일연구원. 2017.
- 최혜승. “호주·일본 성인 87% ‘중국 비호감이다’… 한국은?” 『조선일보』. 2023.7.29. https://www.chosun.com/international/international_general/2023/07/29/BFNQR5RUSVA2XIW6H5KXKVT6KE/.
- Indo-Pacific Defense Forum. “Australia, U.S. deepening security partnership as part of ‘unbreakable alliance.’ Aug. 20, 2023. <https://ipdefenseforum.com/2023/08/australia-u-s-deepening-security-partnership-as-part-of-unbreakable-alliance/>.
- Smith, Stephen, and Angus Houston. National defence: Defence strategic

review 2023. Canberra: Commonwealth of Australia, 2023. <https://www.defence.gov.au/about/reviews-inquiries/defence-strategic-review>.

Zhang, Marina Yue. "Australia and Indonesia should better their battery cooperation." East Asia Forum, Oct. 4, 2023. <https://www.eastasiaforum.org/2023/10/04/australia-and-indonesia-should-better-their-battery-cooperation/>.

제 8 장 인도 정세

세종연구소 최윤정

- I. 국내 정세
- II. 대외 정책
- III. 우리 안보에의 함의

I. 국내 정세

1. 국내 정치 상황

인도에서는 2014년 출범 이래 역대 최고의 지지율을 기록하고 있는 인도 국민당(Bharatiya Janata Party, BJP) 나렌드라 모디 총리 체제가 10년간 유지되고 있다. 역대 어느 정부보다도 인도의 대외정책에서 모디 정권의 특징이 중요한 이유는 이같이 높은 지지율에 기반한 강력한 통치적 기반 뿐만 아니라 국제사회에서 강국으로서 스스로 역할을 부여하고 활동 반경을 넓히고 있기 때문이다.

실제로 2014년 5월 국민당을 이끄는 나렌드라 모디가 집권에 성공한 이후 인도 대외전략에는 많은 변화가 나타났다. 모디는 힌두교 민족주의 우파 단체인 인도 민족봉사단(Rashtriya Swayamsevak Sangh, RSS)과 인도 최대의 GDP를 자랑하는 구자라트주를 정치적 기반으로 삼아 BJP에서 확고한 자리를 차지하면서 인도의 총리가 된 인물이다. 즉, 정치적인 기반과 경제적인 성과를 동시에 내세우며 인도 독립

이후 오랫동안 집권해왔던 의회당(Congress Party)을 압도했다. 여기에는 물론 정치 명문인 간디 가문의 후손이자 인도 의회당의 리더인 라홀 간디의 존재감이 약하고 불가촉천민을 비롯한 소외계층을 아우르지 못했던 점도 작용하였다.

모디 정부의 특징은 첫째, 힌두주의(Hindutva)에 뿌리를 둔 강한 종교적 의식을 기반으로 정치, 경제적 리더십을 발휘하는 한편 둘째, 인도 중심의 경제적 발전 방향을 제시하고 이를 대외정책과 긴밀하게 연결시키고 있다는 점이다. 인도 정치의 중앙 무대에 등장하기 이전의 모디 총리는 구자라트 주 총리를 역임하면서 인도에서 가장 높은 경제성장률을 13년 간 기록한 인물로 유명했다. 모디 총리가 BJP를 대표하여 2014년 총선에 첫 등장했을 때 BJP의 성공을 예상하기는 쉽지 않았다. 그런데 BJP는 단독으로 의회 의석 수 과반을 넘게 확보하는 뜻밖의 성적을 거두며 화려하게 출범하였다. 그리고 구자라트 주의 경제성장률을 10% 이상 유지하던 실력을 중앙 정부에서도 발휘할 수 있을 것으로 기대를 모았다.

임기를 시작한 이후 경제성장률이 7%를 넘자, 모디 총리는 통합간접제를 도입하고 과감한 화폐 개혁 등을 단행하면서 인도 경제 체질 개선의 기대감을 모았다. 그런데 7%를 넘기던 인도 경제 성장률은 2018년을 기점으로 5%대로 하강 곡선을 그리며 올라갈 기미를 보이지 않았다. 2022년까지 1억 개 일자리 창출을 공약으로 내걸었던 메이크 인 인디아 캠페인의 성과도 초라했다. GDP에서 제조업이 차지하는 비중은 오히려 17% 아래로 떨어지기까지 했다. 초라한 경제 실적으로 입지가 좁아진 모디 총리가 점점 극단적인 힌두이즘을 내세우자 모디에 대한 비난 여론이 비등해지기 시작하였다.

그러자 정치적 위기 상황을 맞은 모디 정부는 과거 인도의 영광을 살리겠다는 향수와 자부심을 선거전의 동력으로 삼았다. 영국으로부터 독립한 지 75주년이 되는 2022년은 그 첫 기초를 닦고 100년이 되는 2047년에 독립운동을 했던 선조들이 꿈꾸던 ‘강한 인도’를 실현하겠다는 것이었다. 중국의 중국몽(中國夢)에서 영감을 받은 것으로 보이는 이 전략은 의외로 인도 선거에서 효과적으로 통용되었다. 그 결과로 모디 총리는 인도 정당으로서는 최초로 무려 56%에 달하는 의석을 차지하면서 2019년 두 번째 총선을 승리로 이끌었다.

현 시점에서 인도 국내정치에서 가장 중요한 이슈는 2024년 4월~5월 간 예정된 인도 총선이다. 2024년 세 번째 정권 창출에 도전하는 모디 정부에 있어 2023년은 보다 강력한 국내외 리더십을 보여주는 것이 중요한 한 해이다. 이를 위해 인도는 강한 인도를 실현한다는 비전을 제시하면서 본격적인 선거 캠페인 가동에 나서고 있다.

먼저 2019년 선거캠페인의 교훈을 실천하는 것이다. 2019년 총선에서도 BJP가 정권 재창출에 성공할 가능성은 희박한 것으로 여겨졌다. 그러자 모디 총리는 강한 인도라는 국가적 비전을 제시하는 한편, 선거전을 안보 캠페인화하여 여론을 통합하는 전략을 썼다. 여기서 강력한 수호자로서의 이미지를 통해 역사상 최대 득표의 성과를 올리며 2기 정권 창출에 성공한 것이다(New York Times, 2019). 그 이후 모디 정부는 안보와 국가 우선주의를 강조하는 정책 노선을 더욱 강화하고 있다.²³³⁾

이와 같은 모디 2기 정부의 국내정책은 모디 정부가 2019년 8월에 북부의 카슈미르 지역에 직접 통치를 선언하면서 보다 선명하게 부각되었다. 카슈미르 지역 중에서 파키스탄과 영토분쟁을 벌이고 있는 잠무 카슈미르 주에 특별자치권을 부여해왔지만, 근거 헌법인 370조를 대통령 직권으로 폐기 조치한 것이다. 이에 따라 주민의 대부분이 무슬림인 잠무 카슈미르 지역은 자치권을 상실하고 인도 중앙정부의 사실상의 지배를 받게 된 것이었다. 이에 파키스탄 뿐만 아니라 중국도 즉시 반대하는 성명을 냈다.

이는 모디 정부의 힌두 민족주의가 국내정치에서 나타나는 여러 모습 중 하나일 뿐이었다. 무엇보다도 무슬림 혐오에 가까운 모디 정부의 정책은 무슬림 인구가 이미 2억 명을 넘어선 인도 국내의 불안요인이 될 뿐 아니라 대외정책에서도 혼선과 갈등을 빚는 주요인이 될 수 있다.

최근 인도의 힌두 민족주의는 이스라엘 및 미국과 공동의 안보전선을 확대하면서 대외정책에도 투영되고 있다. 대표적인 것이 최근 이스라엘-팔레스타인 분쟁에 대한 인도의 입장이다. 인도는 전통적으로 UN에서의 투표권 행사 등 팔레스타인의 권리를 옹호해 왔으나, 2023년 이스라엘-하마스 사태에서는 하마스를 규탄하는 입장을 발표하였으며 UN에 상정된 휴전 결의안에 기권하였다. 인도는 1974년 비아랍 국가로는 최초로 팔레스타인해방기구를 공식적으로 인정한 바 있으며, 1988년에는 팔레스타인 국가를 인정한 최초의 국가 중 하나가 되었고, UN에서도 마찬가지로 팔레스타인 측을 옹호하는 투표를 했던 나라이다.

하지만 모디 총리는 2017년 인도 총리로는 처음으로 이스라엘을 방문했으며, 해당 방문에서 이스라엘과의 관계를 전략적 파트너십으로 격상시켰다. 모디 정부는 이스라엘-팔레스타인에 대한 인도의 견해는 변화가 없다고 밝혔다. 하지만 이는

233) 모디 정부가 강조하는 안보와 국가 우선주의가 인도의 대외정책으로 나타나는 모습은 2절에서 보다 상세하게 설명.

국내적으로도 종교 갈등을 촉발시키는 도화선이 되고 있다.²³⁴⁾ 인도 정부는 무슬림 다수 거주 지역인 카슈미르에서 친-팔레스타인 집회를 모두 금지시켰으며, 종교적 활동에서 이스라엘-팔레스타인 전쟁에 대한 언급 자제를 요청하였다. 하지만 카슈미르 지역은 역사적으로 팔레스타인에 강한 유대를 보여 왔으며, 과거에도 가자에서 유혈사태가 발생했을 때 대규모 반이스라엘 시위를 열고, 카슈미르 지역에 대한 인도의 지배를 규탄하기도 했다.²³⁵⁾

모디 정부의 무슬림 혐오 정치는 카타르와의 관계에도 타격을 입히고 있다. 2023년 10월 26일 전 인도 해군 출신 8인은 카타르 법정에서 사형 판결을 받았다. 이들은 이스라엘의 편에서 카타르가 소유한 이탈리아산 잠수함에 대해 간첩 역할을 했다는 혐의를 받고 있다.²³⁶⁾ 카타르는 인도의 무슬림혐오에 대해 가장 앞장서서 비판해온 국가이다. BJP 대변인 Nupur Sharma가 선지자 무함마드를 조롱하는 발언을 했을 때 카타르는 다른 아랍 국가와 같이 항의한 바 있다. 카타르는 인도 LNG 수입의 40%를 차지하는 주요 에너지 수입원이나 선거 국면에 접어들면서 관계 개선을 기대하기는 쉽지 않은 상황이다.

BJP 정당의 극우 힌두주의 원칙은 최근 캐나다와의 외교 갈등으로까지 비화되면서 인도 국내정치에서 가장 파급력이 우려되는 잠재적 위험 요인임을 다시 한 번 입증하고 있다. 9월 18일 트뤼도 캐나다 총리는 캐나다에서 시크 칼리스탄 독립운동주의자 Hardeep Singh Nijjar가 피살된 사건에 인도 정부가 연루되어 있다고 발언하였다. 그러자 인도 정부는 해당 발언을 강도 높게 비판했으며 캐나다에 대해 13종의 비자 발급을 중단하고 주인도 캐나다 외교관들에게 인도를 떠날 것을 요구했으며, 요구를 이행하지 않을 시 면책권을 박탈할 것이라고 밝혔다. 21명의 캐나다 외교관은 아직 인도에 남아있으나, 인도에서 캐나다의 외교 활동은 당분간 제한될 예정이다.²³⁷⁾

234) Kiran Sharma, "India's response to Israel-Hamas war sparks political fight at home," Nikkei Asia (2023. 11. 04), <https://asia.nikkei.com/Politics/Israel-Hamas-war/India-s-response-to-Israel-Hamas-war-sparks-political-fight-at-home>.

235) Aljaz Hussain & Sheikh Saaliq, "India bars protests that support the Palestinians, Analysts say a pro-Israel shift helps at home," AP News (2023.11.08.), <https://apnews.com/article/india-kashmir-protests-israel-gaza-f4b431716decb1550522db2e49630d9e>.

236) Rohit Khanna, "Saving the Qatar 8: Did Hubris Hurt India's Diplomacy?" The Wire (2023.11.02.), <https://thewire.in/diplomacy/qatar-8-navy-veterans-hubris-india-diplomacy>.

그러나 인도-캐나다 수교 이후 최악으로 치달은 외교 관계의 회복에는 시간이 걸릴 예정이다. 왜냐하면 2024년 총선을 앞두고 있는 모디 총리는 이번 캐나다와의 외교 사태가 시크 분리주의와 연결되어 있는 만큼 입장을 바꾸기 어려운 상황이기 때문이다.²³⁸⁾ 이에 캐나다 측의 요청으로 거의 협상 완료 단계에 있던 캐나다-인도 FTA 협상도 무기한 중단되었다.²³⁹⁾

2. 국내 경제 상황

모디의 외교정책은 초대 총리인 네루(Jawaharlal Nehru) 이후로 인도가 추구해온 비동맹의 연장선상에 있다고 할 수 있다.²⁴⁰⁾ 이때 비동맹의 중요한 원칙은 바로 ‘경제 성장에 기초한다’는 점이다. 이런 점에서 모디의 외교정책은 네루 시대로부터 이어져온 인도 외교정책의 전통 위에 최근 인도의 위상에 걸맞는 더욱 적극적이고 강력한 리더십을 발휘하고자 하는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

이러한 인도 외교정책의 기조에 더하여 모디 총리가 경제적 성과를 최대 지지 기반으로 삼아 선거에서 압도적 승리를 거두었기 때문에 그의 인기는 경제 실적에 많은 영향을 받을 것임은 자명했다. 실제로 2019년 총선을 앞두고 인도 경제가 5%대로 경제성장률이 낮아지고 실업률은 높아질 것이 확실시되자 모디 정부는 실적

237) 캐나다의 시크교 인구는 77만 명으로 인도 펀자브 지역을 제외하고 세계에서 가장 많다. Suhasini Haidar, “After U.S., U.K., Australia, Five eyes member New Zealand too criticises India on order expelling Canadian diplomats,” *The Hindu* (2023.10.26.), <https://www.thehindu.com/news/national/after-us-uk-australia-five-eyes-member-new-zealand-too-criticises-india-on-order-expelling-canadian-diplomats/article67459393.ece>.

238) Krishn Kaushik & Steve Scherer, “India-Canada diplomatic thaw remains remote despite visa easing,” *Reuters* (2023.11.6), <https://www.reuters.com/world/india-canada-diplomatic-thaw-remains-remote-despite-visa-easing-2023-11-06/>.

239) Sumit Ganguly, “As FTA Talks Are Put on Hold, India-Canada Ties Continue to Deteriorate,” *The Quint* (2023.11.10.), <https://www.thequint.com/opinion/hardeep-singh-nijjar-killing-india-canada-ties-fta-talks>.

240) Pande, Aparna, “Narendra Modi's enthusiasm and passion for foreign policy was last seen in Nehru, says Hudson Institute director Aparna Pande,” *First Post* (2019.1.12.), <https://www.firstpost.com/india/narendra-modis-enthusiasm-and-passion-for-foreign-policy-was-last-seen-in-nehru-says-hudson-institute-director-aparna-pande-5883021.html>.

발표를 일부러 늦추고 감추는 등 경제 성적에 민감한 모습을 보였다. 그런데 코로나가 극심하던 2020/21 회계연도(2020.4~2021.3) 인도 경제가 -9%로 역성장하자, 모디 정부는 이때를 인도 경제의 체질을 바꿀 기회로 활용하는 승부수를 던졌다. 그리고 차제에 중국에 대한 무역 의존도를 과감하게 줄이고 중국에서 나와 대안을 모색하는 글로벌 기업을 유치하는 전략을 추진한 것이다. 이와 같은 배경에서 인도 정부가 발표한 ‘자립인도(Aatma Nirbhar Bharat, Self-reliant India)’ 정책은 실상 새로운 산업정책으로서 수입대체 산업화 전략에 유사한 성격을 지니고 있다고 평가할 수 있다.

아직까지 인도의 경제성장 전망은 긍정적인 편이다. 2022년 S&P Global과 Morgan Stanley에 따르면 인도는 일본과 독일을 제치고 2030년 세계 3위 경제가 될 것으로 전망된다. 모디 총리 역시 2023년 8월 인도의 독립기념 76년 주년을 맞아 5년 내로 인도 경제가 세계 3위 안으로 진입할 것이라고 선언하였으며, 인도가 명실공히 “글로벌 사우스의 목소리”가 되고 있다고 덧붙였다. 실제 2022년 인도의 경제는 영국을 제치고 세계 5위가 되었으며, 인도는 2023년 6.3%의 경제성장이 확실시되고 있다.

하지만 인도의 대표적인 경제조사기관인 Center for Monitoring the Indian Economy에 따르면 2022년에는 실업률 또한 증가했으며, 2023년 7월에는 실업률이 8%에 달하였다.²⁴¹⁾ 인플레이션은 모디 정부의 재집권에 문제가 될 수 있다. 따라서 인플레이션을 낮추기 위하여 모디 정부는 러시아의 우크라이나 침공 이후 서방의 제재 동참에도 불구하고 러시아로부터 에너지 수입을 확대하고 주요 원유 수입국인 UAE를 비롯한 중동 외교에 공을 들이고 있는 것이다.²⁴²⁾ 소비자물가지수는 2023년 6월 지난해 대비 4.81% 증가했으며, 인도중앙은행은 2023년 회계연도의 인플레이션율을 5.1%로 전망하였다. 모디 정부는 인플레이션을 낮추기 위하여 7월 일부 쌀의 수출을 금지하였는데, 이는 지난 3개월간 흉작으로 인해 쌀의 가격이 폭등한 시점이었다. 인도는 세계 쌀 수출량의 40%를 차지하며, 따라서 해당 수출 금지 조치로 인해 중동, 아프리카 국가 등 ‘글로벌 사우스’ 국가로부터 비판을 받기도 했다.²⁴³⁾ 이는 글로벌

241) Krutika Pathi, “Modi Says India’s Economy Will be Among Top 3 in the World in 5 Years,” *Diplomat* (2023.8.15), <https://thediplomat.com/2023/08/modi-says-indias-economy-will-be-among-top-3-in-the-world-in-5-years/>.

242) UAE와 사우디는 각각 인도의 3위, 4위 교역국이다. 인도는 최근 인도-UAE-프랑스 3자 협정 이니셔티브를 발표하며 국방 협력에 대한 전망도 언급한 바 있다. *Diplomat*, “India’s Defense Diplomacy in the Gulf Is Growing” (2023.5)

사우스의 맹주를 자처하는 인도 정부에게 ‘국내정치’가 갖고 있는 중요성을 보여주는 조치였다.

II. 대외 정책

1. 인도의 안보정세 인식: 중국에 대한 위협인식과 대응

전통적으로 인도는 지전략적 측면에서 중국을 파키스탄보다 더 큰 위협으로 간주해왔다. 주요 안보위협이 내륙의 국경지대로부터 온다는 인식하에 외교적으로는 주변국 우선 정책(Neighborhood First Policy), 국방측면에서는 육군, 공군에 주력해왔다. 그런데 2014년 모디 총리 집권 이후 처음으로 발표된 안보전략은 해양안보전략(Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy)이었다. 인도 외무부는 그 배경을 △인도의 국제적 역할 확대에 대한 모디 총리의 의지, △인도양의 중요성 증대, △중국의 위협에 대응한 해군력 증강 및 국제사회와의 협력 필요성 증대로 설명하였다.

인도는 인도·태평양 지역에서 중국이 영향력을 확대하는 것을 가장 우려하는 국가 중 하나이다. 중국은 2013년 시진핑 체제에 들어선 이후 공격적으로 군사력을 강화하면서 남중국해뿐만 아니라 인도양까지 영향력을 확대해왔다. 중국의 급격한 경제성장과 팽창주의 정책은 중국과 3488km의 긴 국경을 맞대고 있는, 더구나 한차례 전쟁을 치른 바 있는 인도에게는 치명적인 위협이다. 중국의 패권적 부상과 함께 남중국해, 동중국해, 인도양 및 내륙 접경지역에서의 도발, 중국산 제품의 인도시장 잠식 등은 인도에게 통상-안보 측면에서 심각한 우려를 야기했다. 중국의 팽창주의 정책에 대한 우려는 인도가 미국과의 외교관계를 새로 정립하고 세계 외교무대에서 보다 적극적인 정책을 펼치는 중요한 원인이 됐다. 특히 중국이 남중국해, 벵골만, 인도양, 중동, 아프리카를 잇는 ‘안보회랑’을 건설하는 21세기 해양실�크로드 전략을

243) Satoshi Iwaki and Ryosuke Hanada, “India's Modi angles for third term with drastic action on inflation,” Nikkei Asia (2023.8.10), <https://asia.nikkei.com/Politics/India-s-Modi-angles-for-third-term-with-drastring-action-on-inflation>.

구체화하면서, 인도-미국 관계는 사상 최고의 밀월 국면에 접어들었다.

이를 외교정책에 반영한 것이 신동방정책(Act East Policy, 2014년)이다. 신동방정책은 인도 외교의 반경을 동남아에서 동아시아로, 인도양에서 태평양으로 넓혔다. 이어서 2015년 3월 모디 총리가 모리셔스를 방문했을 때 발표한 ‘지역 모두를 위한 안보와 성장(Security and Growth for All in the Region, SAGAR)’은 인도의 인태전략의 모체로 간주된다. SAGAR는 신뢰와 투명성, 모든 국가의 국제 해양 규칙 및 규범에 대한 존중, 서로의 이익에 대한 민감성, 해양 분쟁의 평화적 해결, 해양 협력 증대 등을 통해 질서 있고 지속 가능한 해양의 이용을 보장함으로써 모두에게 번영을 안겨주는 안전하고 안정적인 인도양 지역 건설이라는 비전을 제시하였다.

이후 2018년 상그릴라 대화 연설을 통해 모디 총리는 처음으로 인도·태평양에 대한 비전을 공식적으로 발표하였다. 인도의 인태전략의 원칙은 미국, 일본의 자유롭고 개방적인 인도·태평양(Free and Open Indo-Pacific, FOIP)의 개념 위에 포용성의 원칙을 추가하여(Free, Open, Inclusive Indo-Pacific, FOIIP) 기존의 인태전략이 내포했던 배타성을 최대한 없애고자 하였다. 인도의 FOIIP는 규칙에 기반한 국제 질서, 지속 가능하고 투명한 인프라 투자, 항행 및 비행의 자유, 방해받지 않는 합법적 상업, 주권, 분쟁의 평화적 해결과 모든 국가의 평등을 주장하는 인도의 인도·태평양 비전에 기반하고 있다.

나아가 2019년 11월 동아시아 정상회의(EAS)에서 모디 총리는 인도 고유의 인태전략인 ‘인도·태평양 이니셔티브(Indo-Pacific Oceans’ Initiative, IPOI)’를 발표하였다. 인도 정부는 FOIIP와 IPOI 모두 전술한 SAGAR 이니셔티브를 구체적인 협력의 전략으로 발전시킨 것이라고 설명하고 있다. IPOI는 인도·태평양 지역에서의 협력을 위한 7대 필라(pillar)로 △해양생태, △해양안보, △해양자원, △역량강화 및 자원 공유, △재난위험 축소 및 관리, △과학·기술·학술 협력, △무역·연계성·해상운송을 두었다. 그리고 각 필라별로 주도적인 협력국(Lead country)과 공동 추진하는 체계를 만들어 이행 가능성을 높이고자 하였다.

인도가 결정적으로 중국의 위협을 체감하고 반중 연대로 인식되는 키워드에 합류한 계기가 된 것은 2020년 이후 라다크(Ladakh) 갈완계곡에서 중국과의 군사적 충돌 등이 빈번해짐에 따라 안보협의체 참여 필요성을 절감하였기 때문이다. 그리고 라다크 사태 이후 두 국가의 군사적 대치가 4년째에 접어들었지만, 양국 고위 회담에도 불구하고 분쟁이 해결될 조짐은 보이지 않고 있다.

지난 2022년 12월에는 중국이 영유권을 주장하는 인도 북동부 아루나찰

프라데시(Arunachal Pradesh) 주에서 인도-중국간 무력 충돌이 다시 발생하였다. 중국은 아루나찰 프라데시 주에 군사 및 민간 인프라를 빠른 속도로 개발하고 있는데, 인도는 이에 대응하기 위해 터널, 도로 및 다리를 건설하고 있다. 해발 약 4,000미터에 달하는 산을 관통하는 터널을 뚫고 아루나찰 프라데시 인근 마을 3,000곳을 개발하는 5억 7,000만 달러 규모의 프로그램을 시작하였다.²⁴⁴⁾ 또한 인도는 중국의 기갑 배치에 맞서 고고도에서 작동하도록 특별히 설계된 새로운 경전차에 대한 시험을 실시할 예정이다. 잠정적으로 Zorawar로 명명된 인도 전차는 라다크 국경에 배치된 중국 Type 15 전차보다 더 높은 기동성과 더 높은 정확도의 화력을 기대하고 있다.²⁴⁵⁾

그런데 중국과의 관계에서 중요한 변수가 되는 것이 파키스탄과 이웃한 남아시아 국가들이다. 중국이 인도 뿐만 아니라 인근 지역에 악영향을 미치는 파키스탄의 테러리즘을 지원하고 있다고 보기 때문이다. 특히 파키스탄의 정치적 불확실성과 경제 침체 뿐만 아니라 최근 탈레반의 아프가니스탄 귀환도 전반적인 지역 안보 상황에 영향을 미치고 있는 것으로 평가하고 있다. 또한 남아시아 지역의 여러 국가가 직면한 빈곤, 기후 변화, 자연재해, 전염병, 식량 및 에너지 안보에 맞서 싸우는 공동 전선을 구축하기 위한 남아시아 인도의 '이웃 우선' 정책도 강조하고 있다. 남아시아 8개국간의 지역협력연합인 SAARC에 한동안 무심했던 인도는 읊저버였던 중국이 회원국 가입 신청을 하자 최근 SAARC 및 회원국에도 코로나 백신, 저금리 대출 등 전보다 적극적인 지원을 펼치고 있다.

2. 미국을 비롯한 서방 국가와의 안보 공조 강화

인도는 2001년 9.11 테러 이후 2002년 '군사정보보호협정'(GSOMIA) 체결을 통해 군사안보 분야에서 미국과의 구체적인 협력을 시작했다. 이후 한동안 소강 상태를

244) Anjana Pasricha, "India China Military Standoff Enters Fourth Year Without Sign of Thaw," Voice Of America (2023.05.16.), <https://www.voanews.com/a/india-china-military-standoff-enters-fourth-year-without-sign-of-thaw/7095154.html>.

245) Times of India, "Better than China's Type 15 tanks': India's 1st indigenous light tank for high altitudes to counter Chinese deployments soon," Times of India (2023.11.15.), <https://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/better-than-chinas-type-15-tanks-indias-1st-indigenous-light-tank-for-high-altitudes-to-counter-chinese-deployments-soon/articleshow/105231513.cms?from=mdr>.

보이던 양국 관계 진전의 신호탄이 된 것은 2015년 오바마 대통령의 인도 주빈 초청이었다. 모디 총리는 인도 독립기념일 행사에 사상 처음으로 미국을 주빈국으로 결정, 오바마 대통령을 초청하였는데, 이때 양국 정상은 ‘아시아태평양과 인도양에 대한 공동의 비전’과 ‘인-미 국방관계협약’을 발표했다. 이후 인도와 미국은 2016년 ‘군수지원협정’(LEMOA), 2018년 ‘통신 상호 운용성 및 보안협정’(COMCASA), 2020년 ‘기본교류협력협정’(BECA)까지 군사분야의 중요한 4대 협정을 모두 체결했다. 인도는 중국의 급성장에 따른 자국의 안보 딜레마를 미국의 중국견제 전략인 아시아 재균형정책, 인도·태평양 전략과 연계해 해결하려는 전략적 선택을 한 것이다.

인도는 당분간 정치·군사적 측면에서 미국의 우위를 인정하고 미국이 전개하는 지역안보 전략, 쿼드에 어느 정도 편승하는 외교전략을 펼칠 것으로 예상된다. 특히 해양안보와 관련해 2020년 11월 쿼드 합동군사훈련을 실시한 것 외에도 2022년 2월 멜버른에서 열린 제4차 쿼드 외교장관회의 의제였던 유엔해양법협약(UNCLOS)에 반영된 국제법 준수, 자유롭고 개방적인 인도 태평양 원칙 등을 통한 해양영역 인식 공유, 연안 자원개발 능력 향상, 항해의 자유 보장 등을 위한 연대에 적극 동참하고 있다.

인도의 인도태평양 전략은 포용성을 강조하고 있지만 실상 안보 차원에서는 철저하게 중국을 포위하고 중국의 공백을 활용하는 전략을 사용하고 있다. 군사안보 측면에서는 본격적인 중국의 해상력 투사가 진행되자 국방역량을 강화하기 위한 인도의 노력도 해양에 집중되고 있다. 인도는 육·해·공군 정기 합동 훈련을 실시하기 시작하였고, 2023년 6월에는 미국-인도 국방 산업 협력을 위한 2023년 6월 로드맵을 체결, 상업 및 국방 부문 모두에서 과학 기술과 핵심 기술 가치 사슬 협력을 구축하기 위해 미국-인도 핵심 및 신흥 기술 이니셔티브(iCET)를 시작하였다. 양국의 외교국방 2+2 대화는 2023년 11월 10일 5차까지 실시되었다.²⁴⁶⁾

인도는 일본(외교국방 2+2, ACSA 등), 호주(MLSA) 등과도 군사협정을 체결하였다. 2019년에는 호주, 유럽 연합, 프랑스, 일본, 미얀마, 미국, 베트남과 해양 안보 대화를 개최하였다. 쿼드를 비롯한 안보협의체에도 전과 달리 적극적으로 참여하고 있다.

246) U.S. State Department, “Joint Statement on the Fifth Annual India-U.S. 2+2 Ministerial Dialogue” (2023.11.10.), <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-fifth-annual-india-u-s-22-ministerial-dialogue/>.

인도 해군은 쿼드 4개국이 참여하는 말라바르(Malabar) 해상훈련을 2020년과 2021년 연이어 개최하였다. 그 외 미국, 일본, 프랑스 등과 다양한 양자 및 소다자 공군훈련 및 합동군사훈련도 실시하고 있다.

특히 IPOI의 해양안보 필라와 관련한 활동이 활발하다. 2020년 11월 쿼드 합동군사훈련을 실시한 외에도 2022년 2월 제4차 쿼드 외교장관 회의에서 유엔해양법협약(UNCLOS)에 반영된 국제법 준수, 자유롭고 개방적인 인도 태평양 원칙 등을 통해 해양영역인식, 연안 자원개발 능력, 항해의 자유 보장 등을 함양하기 위한 연대에 적극 동참하고 있다. 아덴만의 해적 퇴치 작전에 합류함으로써 인도·태평양에서 안보와 항행의 자유 수호에 참여하고, 세계 50여개 국가 및 지역에서 운영하는 인도양 정보융합센터(Information Fusion Centre, IFC)를 통해 협력국 간 해양영역인식을 제고하는 활동도 전개하고 있다. 그 밖에 IPOI의 필라를 통해 해양 자원의 지속가능한 개발, 해양 공유지 보호, 불법·비보고·비규제어업, 해양 동물 밀매, 해양 생태계를 손상시키는 해양 플라스틱 오염 등 다양한 문제 해결에 나서고 있다.

인도는 인태전략 하에서 해양안보 협력도 활발하게 전개하고 있다. 2023년 6월 인도와 싱가포르 해군은 아세안 10개 회원국이 모두 참여한 최초의 아세안-인도 해상훈련(AIME)을 공동 주최했으며, 8척의 해군 함정이 참가하였다.²⁴⁷⁾ 인도 해군은 이미 싱가포르, 태국, 인도네시아와 같은 파트너와 양자 및 3자 훈련을 실시하고 있으며, 필리핀에는 미사일 시스템을 공급하였고, 베트남, 인도네시아과는 협상을 진행하고 있다.

인도와 일본은 JIMEX(해군), Malabar (해군), Veer Guardian (공군), SHINYUU Maitri (공군), Dharma Guardian (육군) 등을 통해 활발히 양자 및 다자 군사 훈련을 진행하고 있으며, 인도-일본 안보정책 대화를 매년 개최하고 있다. 2023년 7월 일본 하야시 요시마사 외무상은 뉴델리에서 열린 인도-일본 포럼에서 일본과 인도의 안보 협력이 대만에서의 우발적인 사태에 효과적으로 대처할 수 있는 발판이 될 것이라고 강조하였다. 또한 양국간 전략대화를 통해 방위장비 협력과 방산 교류를 가속화하기로 합의하였다.²⁴⁸⁾²⁴⁹⁾

247) 내륙국인 라오스와 캄보디아는 불참하였다. Moksh Suri, "Acting East on the seas: India's naval cooperation with ASEAN," Interpreter (2023.07.19.), <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/acting-east-seas-india-s-naval-cooperation-asean>.

인도는 호주와 2+2 외교안보 장관급 회의를 진행하며 양국의 전략적 유사성, 특히 중국이 최대 교역국인 동시에 가장 큰 안보 위협이라는 점을 명시하며 관계를 강화해나가고 있다. 말라바르, AUSINDEX, AUSTRALIA HIND 등 합동 군사훈련도 전보다 자주 실시하고 있다.²⁵⁰⁾ 양국의 제2차 2+2 전략대화는 우크라이나 전쟁에 대해서는 논의 수준에 그쳤지만 이스라엘에 대한 테러 공격에는 규탄 성명을 발표하였다. 또한 UN안보리 제도 개혁의 필요성을 역설하면서 호주는 인도의 UN안보리 상임이사국 가입에 대한 지지를 확인하였다. 호주는 인도를 2025 Exercise Talisman Sabre 훈련에 초대하였으며, 인도는 호주의 Indo-Pacific Endeavour 2024를 지지하고 인도의 2024년 Exercise Pitch Black에 호주를 초청하는 등 양국간 군사협력은 한층 강화되는 추세이다. 해양인지 증진을 위한 IFC 협력을 비롯하여 양국의 방산, 테러 협력 등을 확대하기로 하였다.²⁵¹⁾

안보 측면에서 러시아 의존으로부터의 탈피는 더디게 진행 중이다. 이는 러시아 군수품이 서구 대체품보다 저렴할 뿐만 아니라 러시아와의 오랜 유대관계로 인해 인도의 군사 장비의 상당 부분이 소련 시절부터 유래하기 때문이다. 인도는 2018년 10월에도 미국의 사드(THAAD)에 해당하는 러시아의 첨단 방공미사일 S-400 시스템 5기를 구입하기 위해 러시아와 3,500억 루피(2018년 기준 약 55억 달러) 규모의 계약을 체결하였다.²⁵²⁾ 러시아는 각각 2021년 12월과 2022년 4월, 2023년 봄(추정)에 인도 공군(IAF)에 동 시스템을 인도하였고, 인도는 2024년 말까지 나머지 두 시스템을

248) Ayaka Kudo, "Japanese Foreign Minister Hayashi Emphasizes Japan-India Cooperation 'Useful' in Possible Taiwan Crisis," Japan Times (2023.07.29.), <https://japannews.yomiuri.co.jp/politics/defense-security/20230729-126106/>.

249) 일본은 인도와 2+2 장관회담을 운영하고 있는 몇 안되는 국가 중 하나다. 그 외 국가로는 미국, 호주, 러시아가 있으며, 영국과는 2023년 10월 16일 처음 장관회담을 개최한 바 있다.

250) Sidhant Sibal, "Exclusive: Australia's Deputy PM Richard Marles points to increased defence ties with India," Wio News (2023.11.20.), <https://www.wionews.com/world/exclusive-australias-deputy-pm-richard-marles-points-to-increased-defence-ties-with-india-660704>.

251) Australian Ministry of Defense, "Joint Statement: Second Australia-India 2+2 Ministerial Dialogue, New Delhi" (2023.11.20.), <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/media-release/joint-statement-second-australia-india-22-ministerial-dialogue-new-delhi>.

252) Janes, "Russia delivers thirds 400 system to India," <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/russia-delivers-third-s-400-system-to-india>.

인도할 계획이다. 또한 러시아 국영 무기 수출업체 로소보로넥스포트는 인도 공군에 공급하기 위한 무기의 공동생산을 인도 기업들과 논의 중이다. 양국은 2023년 연초부터 Ak-203 칼라시니코프 돌격 소총의 공동 생산에 착수하기도 하였다.²⁵³⁾

하지만 최근 인도가 군수물자 구입처를 러시아에서 미국으로 전폭 전향하면서 인도와 미국간의 안보 연대는 한층 강화되고 있다. 이미 인도가 미국산 방위 장비를 구입하기 시작한 지난 10년 간 총 구매액은 200억 달러를 넘었다. 특히 2023년 6월 모디 총리의 미국 국빈 방문 시 양국이 합의한 INDUS X 프로젝트로 인도는 2025년까지 50억 달러의 방산물자 수입 목표를 달성하는데 촉매제가 될 전망이다.²⁵⁴⁾ 방산 부문의 공동 연구와 생산까지 가치사슬 전 단계에서의 협력을 추구하고 있으며 특히 군사 응용이 가능한 상용 기술 개발 확대, 신생 기업에 대한 기술 이전 등을 특기하고 있어, 인도의 ‘자립인도(Aatmanirbharta)’ 촉진에 기여할 것이라는 기대감도 있다.²⁵⁵⁾ 4월 미 블링컨 국무장관이 “이제 러시아에서 군사 시스템을 구입한 국가에 대해 부과하는 CAATSA 제재에서 인도를 면제할 수 있다”고 공식 선언한 것은 이같은 배경에서다.

유럽 연합은 2023년 11월 최초로 인도에 국방무관을 파견하였는데, 이는 양측의 강화된 안보 관계를 반영하는 것으로 해석된다. 양측은 최근 첫 양자 해군 훈련도 실시한 바 있다.²⁵⁶⁾

중국-인도 사이의 근본적인 군사력 불균형은 여전하며 단기적으로 개선될 사항은 아니다. 따라서 적어도 단기적으로는 중국과 인도 사이의 국력차를 드러내지 않기 위해 인도가 중국과의 대결을 피하는 한편 서방과의 안보 공조를 추구할 것으로 관측된다.

253) Reuters, “Russia, India discussing joint production of aircraft weapons –RIA news agency” (2023.11.14.), <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/russia-india-discussing-joint-production-aircraft-weapons-ria-news-agency-2023-11-14/>.

254) David Vergun, “U.S., India Rapidly Expand Their Military Cooperation,” US Department of Defense (2023.6.20.), <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3433245/us-india-rapidly-expand-their-military-cooperation/>.

255) DD News, “Indian Defence Minister Rajnath Singh unveils bold initiatives to boost 'Aatmanirbharta' in Defence Innovation” (2023.10.5.), <https://ddnews.gov.in/national/indian-defence-minister-rajnath-singh-unveils-bold-initiatives-boost-aatmanirbharta-defence>.

256) Dinakar Peri, “Defence Attaché presence, naval exercise among steps by India, EU to strengthen cooperation,” The Hindu (2023.11.11.), <https://www.thehindu.com/news/national/defence-attach%C3%A9-presence-naval-exercise-among-steps-by-india-eu-to-strengthen-cooperation/article67525013.ece>.

3. 전략적 자율성과 다극질서 수립의 리더십 발휘

모디 정부가 추구하는 인도의 외교정책은 “모든 나라와 모든 가능성을 열어두는” 전략적 자율성 노선을 추구하는 것이라고 할 수 있다. 이같은 전략적 자율성에 대한 지향은 강대국 간의 대립, 진영화가 심화될수록 오히려 더욱 뚜렷하게 나타나는 경향을 보인다.²⁵⁷⁾

냉전 종식 이후에도 수십 년간 인도는 초강대국 미국과의 관계 개선을 도모하는 한편 전략적 자율성을 발휘하여 미국이 독보적 우위를 점하지 못하도록 ‘다극적 세계(multi-polar world)’를 촉진시킨다는 모순적인 외교 목표를 추구해왔다. 이는 현실 외교에서는 미국 뿐만 아니라 중국, 일본, 러시아, 유럽 등 어느 한 편을 들지 않지만 모든 강대국과의 관계를 개선함을 의미하였다. 이들 간의 충돌이 심화되지 않는 한 인도는 편을 들 것을 강요받지 않을 수 있었다. 그리고 이는 인도가 독립적인 강대국으로서 다극 체제 국제질서 전환을 앞당기고 유엔 안전보장이사회 상임이사국이 되어 국제적인 위상을 확보한다는 모디 정부의 궁극적인 목표에 부합하는 전략이다.²⁵⁸⁾

그렇기 때문에 미국을 위시한 서방 세계와의 공조를 강화하는 기초 가운데서도 전략적 자율성을 확보하기 위한 노력을 동시에 전개하고 있는 것이다. 대표적으로, 인도는 지난 5월 쿼드 정상회담 한 달 만에 중국이 주재하는 BRICS 화상 정상회담에도 참여하여 중국과 우주 분야 협력을 확대하고 인도 위성이 수집하는 데이터를 BRICS 회원국인 중국, 러시아, 브라질, 남아공과 공유하기로 하였다. BRICS 뿐만 아니라 SCO, RICs 등 구소련 국가를 포함하여 중·동부 유럽 국가들 및 중앙아시아로 까지 중국을 대체하는 안전하고 신뢰할 수 있는 경제 파트너로서의 위상을 높이기 위한 전방위 외교를 확대하고 있다.

러시아 푸틴 대통령은 2023년 유엔 총회 연설에서 인도의 유엔안보리 참여에 대한 지지를 공개적으로 밝혔다. 푸틴 대통령은 인도의 기술력이 매년 빠르게 높아지고

257) 인도 외무장관 자이산카르(Subrahmanyam Jaishankar)의 2020년 저술 “The India Way: Strategies for an Uncertain World”는 인도 외교의 지향을 압축적으로 보여주고 있는 바, 결국 모든 나라와 모든 가능성을 열어두고 외교를 잘 해야 한다는 주장이다.

258) Derek Grossman, “Modi’s Multipolar Moment Has Arrived,” Foreign Policy (2022.6.6.), <https://foreignpolicy.com/2022/06/06/modi-india-russia-ukraine-war-china-us-geopolitics-multipolar-quad>.

있으며 모디 총리의 리더십 아래 인도가 날로 발전하고 있다고 연설하였다. 반면, 러시아의 동맹국인 중국은 인도의 유엔안보리 참여에 대해 강경한 반대를 표한 바 있다.²⁵⁹⁾

전략적 자율성에 기반하여 다극적 시계를 추구하는 인도 외교의 반경은 반서방에 해당하는 국가들간의 연합체에 그치지 않는다. 인도는 최근 외교 영역에서 글로벌 사우스 외교를 공격적으로 펼치는 대표주자이다. 선진 7개국(G7)이 세계 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중은 80년대 70%에서 현재 40%까지 하락하여 경제적 영향력이 쇠퇴하고 있는데, 그 공백을 글로벌 사우스가 메우고 있는 셈이다. 인도는 글로벌 공급망 재편 과정에서 공급망 경제안보 강화를 위한 대안으로 부상하고 있으며, 에너지, 광물, 식량 등 자원의 무기화 시대가 도래하면서 자원부국으로서 영향력을 더욱 키우고 있다. 글로벌 사우스는 아세안, 브릭스(BRICS), 상하이협력기구(SOC), G20, IPEF 등 다양한 협의체를 통해 국제사회에서 경제·외교적 주도권 확보를 위한 공동의 목소리를 확대하고 있는데, 모두 인도가 핵심 참여국으로 활동하고 있는 플랫폼이기도 하다. 인도는 또한 ‘23년 ‘글로벌 사우스 정상회의의 목소리’(Voice of Global South Summit 2023), G20, SOC 회의를 주도하며 개도국·신흥국의 대변자로 적극적인 활약을 펼치고 있다.

글로벌 사우스의 맹주 역할을 자처하는 모습은 인도의 외교적 전통에서 새로운 시도는 아니다. 인도의 외교적 노선은 비동맹에 근간을 두고 있으나 모디 정부에서는 이를 다극동맹(multi-aligned)과 글로벌 사우스 외교로 발전시켰다고 보는 편이 타당할 것이다. 이미 냉전이 종식된 이후 비동맹외교를 새롭게 정의하려는 움직임이 이어져 왔는데, 인도의 경우 2012년에 발표한 비동맹 2.0(Non-Alignment 2.0)부터 시작해서 인도의 높아진 위상과 국민의 요구에 부합하여 인도의 목소리를 낼 수 있는 다양한 국가간 연대와 협의체에 가담하는 형태로 발전을 시키고 있는 것이다. 이는 인도가 세계 5위의 경제력(2022년 IMF) 및 경제성장률에 의거하여 현재는 G-20이나 가까운 미래 G-7 확장 그룹에 합류할 것으로 기대하고 있으며, 따라서 인도는 근미래 강대국(power state)으로서 글로벌 사우스에서 글로벌 노스로 옮겨가는 중간 단계에

259) ANUP ROY, "Putin Backs India's Bid for a Permanent Seat in U.N. Security Council, Despite China Opposition," TIME (2023.10.6.), <https://time.com/6321278/russia-putin-india-unsc/>.

위치하는 것으로 스스로를 인식한다는 사실에 기인하는 것이다.

이미 인도는 UN 개발도상국 77개국 모임인 G-77과 비동맹, 냉전 이후 글로벌 사우스를 거치는 긴 역사를 갖고 있다. 인도는 또한 2023년 G20 의장국으로서 글로벌 사우스와의 협력을 G20 주요 의제로 설정하고 9월 9~10일에 열린 G20 정상회담에서 만장일치로 아프리카연합(AU)을 G20의 회원국으로 참여시키는데 성공하였다. 2023년 제1차 글로벌 사우스 정상회의('23.1.12)에 이어 11월에 제2차 글로벌 사우스 정상회의를 개최하고('23.11.17) 이스라엘-하마스 전쟁을 비롯한 국제사회의 현안을 논의하는 장으로 발전시키고 있다.

하지만 이같은 인도의 전략적 자율성이 어느 때보다 두드러지게 나타나는 최근의 외교정책 기조는 오히려 서방과의 연대라는 점에 유의해야 할 것이다. 즉, 인도가 중국과 관계를 개선할 여지가 크지 않다면 전략적 자율성 확보를 위해 인도 태평양 지역에서 미국과 동맹국의 협력을 확보하는 것은 더욱 시급하고 중요한 문제라는 공감대가 형성되어 있는 것으로 관측된다. 이는 강대국 충돌이 극명해진 상황에서 인도가 미국 주도의 연대에 참여한 것은 중국 주도의 단극 아시아가 아닌 다극 아시아 건설을 위해서는 아시아의 세력 균형자로서 미국의 지원이 필요하기 때문이라고 할 것이다.

4. 국방력 강화: 군비 확장 및 군대 현대화, 체제 개편

전통적으로 인도 대외전략은 평화로운 공존을 지향하여 왔다. 비폭력은 인도 가치의 중심에 있다고 하나 최근 공격적으로 영토를 침략하는 세력으로 부터 국가를 방어하기 위한 목적으로 국방력 강화에 집중하고 있다.

인도는 중국에 대한 대응 역량 강화와 러시아에 대한 의존도 축소를 위해 군비 확장 및 군대 현대화를 추진하고 있다. 무기 수입에서의 대러시아 의존을 낮추기 위해 Make in India를 비롯하여 국내 자체 제작을 목적으로 하는 캠페인을 발족하는 등 다각도의 노력을 경주하고 있으나, 인도 군의 현대화는 답보 상태이다. 모디는 비동맹 노선을 고수한 이전의 인도 지도부에 비해 비교적 적극적인 군사 정책을 보이고 있으나, 실질적으로 군비에 투자하는 비율이 중국에 비해 현저히 낮을 뿐만 아니라 예산 집행의 효율성도 저조하다.

인도는 갈완(Galwan) 지역의 무력 사태 이후 파키스탄과의 국경인 북부 전선에 있던 육군 6개 사단을 라다크 북부로 재배치하였다.²⁶⁰⁾ 하지만 북동부 아루나찰 프라데시는

여전히 취약 지역으로, 이는 인도 병력이 부족하며 중국이 동 지역을 티베트의 일부로 간주하여 영토권을 주장하고 있기 때문이다. 인도는 라다크 사태 이후 미국, 일본, 호주와 더욱 긴밀히 협력할 의지를 표명하고 있는바, 이러한 파트너십은 인도의 행동의 자유를 높일 것으로 기대하고 있기 때문이다.²⁶¹⁾

스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI)에 따르면 인도의 국방 지출은 2011년 496억 달러에서 2021년 766억 달러로 10년 동안 약 50%가 증가했지만, 군사 지출 중 무기에 대한 지출은 전체의 1/3 미만에 불과한 상황이다. 2021년 기준 인도는 세계에서 군사비를 3번째로 많이 지출하는 나라가 되었으나, 미국과 중국은 인도의 거의 4배를 지출하고 있다.

모디 정부는 군대 현대화와 동시에 ‘메이크 인 인디아’ 캠페인을 통해 지속 가능한 군수 산업 역량을 확보하고자 한다. 특히 우크라이나 전쟁으로 인해 인도의 러시아 무기 및 군수품에 대한 의존도가 높다는 취약점이 조명된 것이 원인 중 하나로 분석된다. 러시아산 장비가 여전히 상당수 인도 군 내에서 쓰이는 것을 감안할 때, 당분간은 러시아로부터의 완전한 ‘전환’은 어려울 것이다.

하지만 러시아 무기체제로부터 독립을 이루기 위한 노력은 이미 시작되었다. 2023년 10월 31일 인도 공군은 러시아가 제공한 ‘바이슨’ 전투기 편대 중 한 대를 퇴역시켰으며, 같은 날 인도 해군은 44년 만에 장거리 해상 초계기 다섯 대 중 마지막 한 대를 퇴역시켰다. 인도 공군 전투기는 인도에서 생산된 경전투기로 대체될 예정이며, 해군은 보잉 P-8I 넵튠 장거리 해상 플랫폼 12대와 인도 HAL(Hindustan Aeronautics Limited)이 조립한 독일산 Dornier Do-228 26대로 대체할 예정이다. 더불어 이전의 러시아 수송기를 보잉 C-17 글로브마스터 III 11대와 록히드마틴 C-130J-30 공중급유기 12대를 도입함으로써 대대적으로 개편하였다. 인도는 최근 항공기 계약에서 러시아를 배제했으며, 2014년에 이뤄진 러시아 카모프 경공격 헬리콥터 200대에 대한 12억 달러가 넘는 입찰을 최근 사실상 폐기한 바 있다. 이는 우크라이나 침공 이후 러시아가 최근 인도를 포함한 기존의 무기 공급국들에게 공급

260) Financial Times, “Can India build a military strong enough to deter China?” (2022.12), <https://www.ft.com/content/333aa07e-93ff-4e97-95c4-548bdccb5661>.

261) Isabel Muttreja and Arzan Tarapore, “India-China relations: Is the Quad the answer?,” Chatham House (2023.3.28.), <https://www.chathamhouse.org/2023/03/india-china-relations-quad-answer>.

중단 의사를 밝힌 것과도 무관하지 않다.²⁶²⁾

인도는 프랑스, 이스라엘 등의 국가로 공급을 다각화하고, 갈완 사태 이후 몇 달 만에 미국과 새로운 방위 협정을 체결하였다. 동시에 2020년 8월부터 스프링, 감시 장비, 순찰선 등 부품에 수입 금지 조치를 차례로 도입하였는데, 이는 인도의 방산 내수 시장을 활성화하기 위한 조치였다. 2022년 9월 모디 총리는 인도 최초의 국내건조(3/4) 항공모함 INS Vikrant의 취역식에 참가하였고, INS Vikrant를 “토착 잠재력의 상징”으로 칭송하였다.

그러나 2023년에도 여전히 인도 국방력 강화 및 현대화는 속도를 내지 못하고 있다.²⁶³⁾ 2023년 인도의 국방 예산은 약 5조 9,400억 루피 (약 738억 달러)로 세계 3위이다. 그러나 절반 이상인 약 53%가 인건비와 연금으로 지출되어 군비 조달 및 현대화에 사용할 수 있는 예산은 제한적이다. 2013년 이후 인도의 국방 예산은 2배 이상 증가하였지만, 인도 GDP 대비 국방 예산이나 중앙 정부 총지출 대비 국방 예산으로 보면 오히려 감소세이다(아래 <표> 참조).

<표8-1> 인도 국방부 예산 구조

연도	국방 예산 (조 루피)	중앙정부 지출 (조 루피)	GDP 중 국방비 비중(%)	중앙정부 지출 중 국방비 비중 (%)
2023	5.94	45.0	1.93	13.2
2022	5.25	39.4	1.92	13.3
2021	4.78	34.8	2.02	13.7
2020	4.71	30.4	2.38	15.5
2019	4.31	27.9	2.15	15.5
2018	4.04	24.4	2.14	16.6
2017	3.60	21.5	2.11	16.8
2016	3.41	19.8	2.21	17.2
2015	3.10	17.8	2.25	17.4
2014	2.85	17.9	2.29	15.9
2013	2.53	16.7	2.26	15.2

출처: IISS, Military Balance 및 인도 중앙정부 예산안.

인도는 미국 뿐만 아니라 방산 구입처를 다각화하고 있다. 인도는 2023년 7월 프스 라팔(Rafale) 제트기 26대와 스코펜(Scorpene)급 잠수함 3척의 구매를 승인하였다. 이번 라팔 제트기는 작년에 취역한 인도 최초의 토착 항공모함인 INS Vikrant에 사용하기 위한 것이다. 인도는 이미 6척의 스코펜 잠수함을 구매했으며, 추가로 구매하는 3척은 뭄바이 인근에서 보다 많은 수의 인도 현지 인력을 참여시켜 건조함으로써 기술이전 뿐만 아니라 일자리 창출에도 기여하게 될 전망이다. 인도는 프랑스 무기의 최대 구매국 중 하나로, 모디 총리는 2015년 프랑스 방문 중 당시 약 40억 유로(42억 4,000만 달러)에 달하는 라팔 전투기 36대 구입 계획을 발표한 바 있다.²⁶⁴⁾

인도가 국방력 강화를 위하여 주력하는 또 다른 분야는 우주국방이다. 1990년대까지 인도의 우주 프로그램은 주권, 도덕성이 중심이 되었으나 모디 정부 이후 실용주의, 국가 안보 측면이 강조되면서 국방의 성격이 부각되고 있다. 2018년 인도는 국방우주국을 설립하였는데 이는 인도 군이 20년 이상 요구해 온 항공우주 사령부의 전초 단계가 될 것이라는 전망이다. 또한 모디 총리는 2019년 3월 ASAT 테스트를 지시하였는데, 이는 우주를 평화적, 과학적 목적으로만 활용한다는 인도의 오랜 입장과는 차이를 보이는 행보로 주목되고 있다. 이같이 우주 방위에 대한 관심이 높아진 이유는 중국에 대한 견제가 가장 큰 것으로 관측된다. 즉, 인도의 우주 프로그램은 중국 견제의 성격을 띠는 것으로, 향후 우주 분야 관련 국가 안보 파트너십 개발에 인도가 힘을 기울일 가능성이 더욱 커지고 있다.²⁶⁵⁾

262) Rahul Bedi, "For the Indian Armed Forces, the Era of Moscow-Supplied Platforms and Assets Is Ending," *The Wire* (2023.11.7.), <https://thewire.in/security/indian-armed-forces-russia-supplied-platforms-assets-era-end>.

263) Fenella Mcgerty, VJraj Solanki, and Karl Dewey, "Personnel vs. capital: the Indian defence budget," *IISS* (2023.4.14.), <https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2023/04/indian-defence-budget/>.

264) France 24, "India gives initial approval for purchase of French fighter jets and submarines" (2023.7.13.), <https://www.france24.com/en/asia-pacific/20230713-india-gives-initial-approval-for-purchase-of-french-fighter-jets-and-submarines>.

265) Rajeswari Pillai Rajagopalan, "India's Space Priorities Are Shifting Toward National Security," *Carnegie Endowment for International Peace* (2022.9.1.), <https://carnegieendowment.org/2022/09/01/india-s-space-priorities-are-shifting-toward-national-security-pub-87809>.

5. 경제 및 기술협력 확대

상술하였듯이 인도의 주요 국가 안보 과제는 빠르고 지속가능한 경제 성장을 달성하는 것이다. 이는 특히 현대적인 국가안보가 전통적인 군사안보를 넘어 소프트웨어, 스마트파워, 샤프파워 등으로 지칭되는 현상과 결부되어 있다.

코로나19를 기점으로 인도 경제는 다른 어떤 국가나 지역보다도 큰 폭의 변화를 겪어왔다. 그리고 인도는 코로나19를 오히려 인도 경제 도약의 기회로 삼기 위해 그 이상의 노력을 기울이고 있다. 코로나19 이후 인도를 포함하여 서방이 본격적으로 중국과 디커플링을 시도하자, 인도는 중국에 이어 세계의 공장이 될 수 있는 기회로 활용하고자 한다. 인도는 2020년 생산연계 인센티브(PLI)를 도입하여 반도체, 전기전자 등 투자 기업을 중심으로 100억 달러 규모의 인센티브를 제공한다는 계획을 발표했다.

실제로 경제안보 측면에서 공급망 안정 및 시장 확보를 위해 인도는 과거와는 전혀 다른 행보를 보이고 있다.²⁶⁶⁾ 인도는 중국의 국내시장 잠식과 특히 농업 분야 피해를 고려하여 2019년 RCEP 최종 협상에서 탈퇴하였고 CPTPP나 여타 메가 FTA에도 참여하지 않았다. 이처럼 지난 10년간 자유무역협정을 외면했지만, 2022년 호주, UAE와 FTA를 체결한데 이어 OECD 경제 강국(영국, 캐나다, EU 등) 및 중견국과 FTA 협상을 진행하고 있다. 영국 및 EU와 기존의 FTA에서 논의되는 이상의 내용을 포함하여 신시대 현대적인 FTA(new-age and modern FTA) 체결을 추진하고 있다. 인도는 “강력한 경제적 내용이 없는 전략적 파트너십은 중국의 경제적 영향력이 점증하는 인도태평양 지역에서 의미가 없다”고 FTA에 대하여 오히려 공세적인 입장을 표명하고 있다. 이러한 맥락에서 농산물 분야를 포함시키고 디지털경제, 클린에너지 등 표준 설정에도 참여하는 등 FTA에 적극적인 입장으로 전환한 것이다.

양자 뿐만 아니라 소다자 경제협력에도 적극 참여하고 있다. 인도는 일본, 프랑스, 동남아 국가들과 디지털 기술과 사이버 안보 협력을 추진하고, SCRI, 인도태평양 비즈니스 서밋, New Quad로 불리는 인도-이스라엘-UAE-간의

266) 인도의 경우 GDP에서 수출이 차지하는 비중이 11%로 통상에 대한 의존도가 높은 편은 아니지만 성장 동력 확충 차원에서 아세안과 마찬가지로 자국에 호의적인 무역질서 구축을 위해 다양한 노력을 기울이고 있다.

경제협력 포럼 등 다양한 공급망 구축에 나서고 있다. 인도는 미국이 주도하는 인태경제프레임워크(IPEF)에도 다른 13개국과 협상에 참여하고 있다. 이는 미국의 경제적 관여에 대한 긍정적인 입장과 지역의 개발 의제에서 역할을 기대하는 차원으로 해석되며, IPEF 실제 참여 여부 및 수위는 파악하기 어려운 상황이다. 인도는 중국 없는 IPEF에서 협의체 내부에서는 ‘최대 시장’으로서의 이점을 어필하고, 외부에 대해서는 ‘대안 시장’으로서의 매력을 고도화한다는 계획이다. 상대적으로 관세율이 높은 인도에게 시장접근을 위한 협상이 없다는 점은 오히려 손쉽게 참여를 결정하는 요인이 되었다. 하지만 농업과 SPS 등 수용하기 어려운 규범은 난제이다. 디지털 데이터 이동에 대하여 미국과 입장이 다른 점도 향후 협상에서 불거질 수 있다.

기술안보 측면에서 인도의 행보도 큰 관심을 모으고 있다. 대표적인 분야는 사이버 안보이다. 중국의 사이버 공격은 인도 백신 기업의 IT 시스템, 고객 정보 유출 등과 같은 상업적인 사이버 스파이 행위를 넘어 2020년 라다크 국경 분쟁 중 전력망 해킹, 뭄바이 블랙아웃 등 국가 안보를 위협하는 강압적인 전술까지 확대하고 있는 실정이다. 실제로, 사이버 공격 피해 사례가 속출하고 있는데, Air India (450만 명 승객 정보 해킹), 온라인 슈퍼마켓 빅바스켓(BigBasket) 4,000만 명의 고객 정보 유출 등 피해 사례가 점차 증가하고 있다. 이에 최근 인도 정부는 국가 보안과 이익 등의 이유로 사이버 공간에서 중국의 활동을 규제 또는 금지를 강화하고, 관련 국제협력을 확대하고 있다. 일례로, 인도는 미국과 우주, 사이버, 인공지능 등 전략적 신흥기술 분야에서 안보 협력을 위해 2023년내 새 국방대화를 발족할 예정이다.

미국 국립과학재단(NSF)은 인도 과학기술부(DST)와 35건의 공동 연구 협력을 발표했으며, 인도 전자정보기술부와 신흥기술에 대한 새로운 협력 등을 체결하였다. 인도-미국 양자(Quantum) 조정 메커니즘(Joint Indo-US Quantum Coordination Mechanism) 구축을 필두로 개방형 RAN 시스템 개발 및 배포, 첨단통신 연구 개발을 위한 민관 합동 TF 출범 등 다양한 협력을 추진하고 있다.²⁶⁷⁾

인도는 IT 기술력을 바탕으로 사이버 외교도 본격 추진하고 있다. 인도는 미국과의 중요 및 신흥기술 이니셔티브²⁶⁸⁾와 유럽연합과의 무역 및 기술 위원회를 통해 신뢰할

267) Karmendra Kohli, “Strengthening US-India digital ties: A new era of cybersecurity collaboration,” *Express Computer* (2023.6.29.), <https://www.expresscomputer.in/columns/strengthening-us-india-digital-ties-a-new-era-of-cybersecurity-collaboration/100393/>.

수 있는 기술 파트너십²⁶⁹⁾을 구축함으로써 글로벌 사이버 참여를 확대하고자 한다. 2023년 10월 5일 브뤼셀에서는 제 7차 인도-EU 사이버 담화가 개최되었다. 인도는 또한 미국이 주도하는 국제 랜섬웨어 대응 이니셔티브(CRI), 유엔이 지원하는 사이버위협대응 국제 다자간 파트너십, 인터폴의 글로벌 혁신 복합체 등 여러 국제 기술 포럼에 광범위하게 참여하고 있다. 2023년 9월 동경에서 제5차 인도-일본 사이버 대화를 개최하고 양자 및 다자 차원의 사이버 보안 기술 향상을 위한 협력 강화를 논의하였다.²⁷⁰⁾ 베트남, 방글라데시, 모로코 등 개발도상국에 대해서는 사이버 부문에서의 지식 공유를 실시하고 있으며, 여러 국가에 사이버 보안센터(Centres of Excellence, CoE)를 설립하였다.²⁷¹⁾

Ⅲ. 우리 안보에의 함의

2022년은 한국과 인도가 총영사관급 수교 60주년을 맞이한 해였고, 2023년은 대사급 국교 수립 50주년이 되는 해였다. 이후 60년 동안 양국 관계에는 비약적인 발전이 있었다. 인도는 일찍부터 한국을 경제적 기회로 인식하였고 양국 간의 경제적 상호작용은 1980년대부터 활발해지기 시작하였다. 한국이 2017년 채택한 신남방정책은 인도의 신동방정책(Act East Policy)에 대응하는 한국의 대인도 전략으로서 양국 관계 개선에 보다 긍정적인 영향을 미쳤다.

268) White House, “FACT SHEET: United States and India Elevate Strategic Partnership with the initiative on Critical and Emerging Technology (iCET)” (2023.1.31.), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/31/fact-sheet-united-states-and-india-elevate-strategic-partnership-with-the-initiative-on-critical-and-emerging-technology-icet/>.

269) European Commission, “First EU-India Trade and Technology Council focused on deepening strategic engagement on trade and technology,” Press Release (2023.5.16.), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2728.

270) Economic Times, “India, Japan to step up cyber cooperation” (2023.9.14.), https://economictimes.indiatimes.com/news/india/india-japan-to-step-up-cyber-cooperation/articleshow/103664006.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst.

271) ORF, “India’s cyber diplomacy come of age” (2023.8.14.).

이와 같은 관계의 발전은 최근 몇 년간 양국의 안보 파트너십으로 보다 공고해지고 있다. 한국과 인도는 인도태평양 전략을 발표하였고, 이는 인도태평양이라는 지정학적 공간에서 양국의 전략적 이해관계의 수렴, 상호 친선 공유, 여러 고위급 교류에 힘입어 확대되고 있다. 국방 및 군사 협력을 강화함으로써 양국은 더욱 호혜적 관계로 발전하고 나아가 다양한 지역 및 국제 포럼에서 입지를 더욱 공고히 할 수도 있을 것이다.

인도의 세계안보정세에 대한 인식과 주요 대외 정책을 검토함으로써 본고는 세 가지 관점에서 시사점을 도출하였다. 첫째는 국제질서 재편의 방향성에 대한 예상과 이 과정에서 인도의 역할에 관한 것이다. 미국 중심의 단극체제는 최대 위기에 직면해 있다. 비록 미국을 비롯한 서구 세계에 대한 구원(舊怨)이 있는 인도이지만 자유주의 국제질서에 기반한 시스템을 유지하는 것이 국익에 도움이 된다는 계산 하에 인도는 미국이 그리는 국제질서에 근본적으로 동의하고 지지하는 입장이다. 따라서 미국이 중심이 되는 서방 진영과 중국, 러시아가 중심이 되는 반서방 진영 간의 반목이 심화되고 새로운 진영화가 형성되고 있지만, 이 구도에서 인도는 후자가 국제질서를 주도하지 못하도록 제어하는 역할을 할 것으로 관측된다. 그렇다고 인도가 추구하는 국제질서가 미국과 일치하지는 않는다는 점은 앞서 살펴본 바와 같다. 하지만 최소한 기본적인 가치를 공유하는 가치연대의 파트너 국가로서 우리에게 유리한 국제질서를 형성한다는 차원에서 인도와의 협력을 보다 적극적으로 고려해야 할 것이다. 미국 주도의 단극질서가 와해되는 세력 재편기에 인도와의 협력을 확대하는 것은 우리에게 유리한 국제환경 조성에 중요하기 때문이다. 인도는 비록 서구세계에 반감을 갖고 있으나 최소한 인도태평양이라는 지정학적 공간에 대한 전략 측면에서는 유사한 방향성을 갖고 있으며, 따라서 향후 한국이 인도태평양 전략을 비롯한 대외정책을 추진함에 있어 파트너 국가로서 비중을 더욱 높일 것으로 예상된다. 미국과는 결이 다르지만 민주주의, 자유주의 시장경제와 같은 핵심적인 가치를 공유하고 있으므로 중국을 비롯한 권위주의 국가가 주도하는 질서를 방어하는데 인도라는 나라의 국력과 외교적 지향점을 활용할 필요가 있다.

둘째는 이와 같은 국제질서 재편기에 국가의 영향력을 키우는 핵심 요인이 변화하고 있다는 점에 주목해야 할 것이다. 이는 인도가 외교의 목적으로 삼은 지속가능한 경제발전에서 해답을 찾을 수 있다. 인도가 최근의 지정학적 변동을 자국 경제발전과 중국의 강력한 영향력을 상쇄할 수 있는 기회로 삼고 있음은 우리에게도 시사하는 바가 크다. WTO를 비롯한 다자주의 통상시스템의 복구를 강조하는 동시에 인도는 다수의

국가 및 지역협의체와 양자 또는 소다자 경제협력협정을 체결하고 있다. 이는 높은 성장률을 기록하고 있는 인도 경제가 세계 경제와 더욱 긴밀하게 연결되면서 재편되고 있는 공급망의 대표적인 수혜국이 될 수 있음을 의미한다.

이미 2010년에 포괄적경제협력협정인 CEPA를 시행한 이후 양국 간 무역은 빠르게 증가하여 2022년 양자 무역은 278억 달러로 확대되었다. 나아가 양국은 2030년까지 양자 무역을 500억 달러로 늘리기로 약속하였다. 현재 600개의 크고 작은 한국 기업이 인도에서 활동하고 있지만 2022년 12월까지 한국의 인도에 대한 FDI는 77억 7천만 달러, 인도의 대한국 FDI는 52억 달러로 양국의 경제협력 잠재력에 아직도 미치지 못하고 있다. 이는 현상에 만족하기 보다는 CEPA를 더욱 개선하기 위한 협상에 철저한 준비로 임하고, 동시에 여타 소다자 통상연대에 보다 적극적으로 참여할 필요가 있음을 시사한다.

셋째, 양국 국방 관계는 높은 잠재력을 보유하고 있다. K9 Vajra-T 곡사포 공동 생산은 우리 국방 파트너십의 잠재력을 보여주는 대표적인 예라고 할 수 있다. 현재 양국은 군, 국방부, 정보기관 간 폭넓은 대화를 진행하고 있으며, 정기적인 합동훈련, 해군함정 상호방문, 장교교류, 평화유지작전 등을 진행하고 있다. 인도는 한국의 방산 역량에 일찍부터 주목하였으며, 특히 한국의 T-50 골든 이글과 KF-X 공동 개발 경험을 바탕으로 양국이 훈련기 및 다목적 전투기의 공동 개발에 협력할 가능성이 있는 것으로 평가하고 있다. 나아가 인도태평양 지역에서의 해양 안보 차원으로 국한해 보더라도 해양 테러, 해적 행위 등 초국가적 위협을 해결하기 위한 협력은 강화될 여지가 많음을 알 수 있다. 사이버 공간은 양국이 손을 잡을 수 있는 또 다른 영역이다. 한국은 지속적인 사이버 공격 위협에 직면해 있으며 인도도 마찬가지다. 양국 모두 트랙 1과 트랙 2 수준 모두에서 사이버 공간에서 훈련 세션과 역량 구축을 수행할 필요가 있다.

더욱이 미래 국방은 과학기술과 직결되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 인도는 첨단 기술과 혁신을 경제발전의 원동력으로 삼고 있을 뿐만 아니라 전략적 파트너와의 국방협력의 핵심 요인으로 고려하고 있다. 이는 양국이 경제에서의 파트너십을 한 단계 높일 뿐만 아니라 이를 안보 차원의 파트너십으로 확장시키는데 중요한 역할을 할 것이다. 모디 총리는 “아마도 한국의 모델이 가장 모범적일 것”이라며 “한국의 발전은 인도에 영감을 주는 원천”이라고 말한 바 있다.

마지막으로 인도와의 안보 파트너십을 강화하기 위해서는 인도에 대한 우리의 인식을 새로이 하고 인도의 위상에 걸맞는 협력의 전략을 수립해야 할 것이다. 이는

인도태평양 전략 하에서 한-인도 양국 관계 공고화 및 국제협력의 조율을 위하여 필요한 사전 정지 작업이라고 할 것이다. 한국의 외교정책에서 인도는 이제 명실공히 미·중·일·러에 버금가는 국제적 영향력을 보유한 국가로 평가받으며 이에 준하는 외교적 관심과 역량의 투입이 이루어져야 할 것이다. 중국이나 러시아에 대한 인도의 태도에 불만이 있음에도 미국과 EU 모두 인도태평양이라는 지역 개념 속에서 인도와의 관계를 재설정하고 보다 비중있게 다뤄야 한다는 입장이며, 이는 한국도 크게 다르지 않을 것이다. 한국은 그간 인도를 주로 ‘거대시장’으로 보았던 관점을 확대하여 ‘전략적 협력국가’로 삼아 외교의 지평을 넓혀야 할 것이다. 또한 인도가 쌓아온 인도양 및 남아시아 지역의 네트워크, 일본과 함께 참여하고 있는 협의체(쿼드, SCRI 등)에서 한국의 참여를 지원하는 외교적 자산으로 인식할 필요가 있다. 독립 100주년이 되는 1947년 인도의 정치, 경제적 위상을 고려할 때 지금부터라도 대인도 외교전략의 큰 그림을 그리고 이에 맞는 세부 전략을 세워야 할 때이다.

〈참고문헌〉

- Australia Ministry of Defence. “Joint Statement: Second Australia–India 2+2 Ministerial Dialogue, New Delhi.” 2023.11.20. <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/media-release/joint-statement-second-australia-india-22-ministerial-dialogue-new-delhi>.
- Bedi, Rahul. “For the Indian Armed Forces, the Era of Moscow–Supplied Platforms and Assets Is Ending.” *The Wire*. 2023.11.7. <https://thewire.in/security/indian-armed-forces-russia-supplied-platforms-assets-era-end>.
- DD News. “Indian Defence Minister Rajnath Singh unveils bold initiatives to boost 'Aatmanirbharta' in Defence Innovation.” 2023.10.5. <https://ddnews.gov.in/national/indian-defence-minister-rajnath-singh-unveils-bold-initiatives-boost-aatmanirbharta-defence>.
- Economic Times. “Cyber cooperation: India, Japan to step up cyber cooperation.” 2023.9.14.
- European Commission. “First EU–India Trade and Technology Council focused on deepening strategic engagement on trade and technology.” Press Release. 2023.5.16. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2728.
- Express Computer. “Strengthening US–India digital ties: A new era of cybersecurity collaboration.” 2023.6.29.
- Financial Times. “Can India build a military strong enough to deter China?.” 2022.12. <https://www.ft.com/content/333aa07e-93ff-4e97-95c4-548bdccb5661>.
- France 24. “India gives initial approval for purchase of French fighter jets and submarines.” 2023.7.13. <https://www.france24.com/en/asia-pacific/20230713-india-gives-initial-approval-for-purchase-of-french-fighter-jets-and-submarines>.
- Ganguly, Sumit . “As FTA Talks Are Put on Hold, India–Canada Ties Continue to Deteriorate.” *The Quint*. 2023.11.10. <https://www.thequint.com/opinion/hardeep-singh-nijjar-killing-india-canada-ties-fta-talks>.

- Grossman, Derek. "Modi's Multipolar Moment Has Arrived." *Foreign Policy*. 2022.6.6. <https://foreignpolicy.com/2022/06/06/modi-india-russia-ukraine-war-china-us-geopolitics-multipolar-quad>.
- Haidar, Suhasini. "After U.S., U.K., Australia, Five eyes member New Zealand too criticises India on order expelling Canadian diplomats." *The Hindu*. 2023.10.26. <https://www.thehindu.com/news/national/after-us-uk-australia-five-eyes-member-new-zealand-too-criticises-india-on-order-expelling-canadian-diplomats/article67459393.ece>.
- Hussain, Aljaz, and Sheikh Saaliq. "India bars protests that support the Palestinians. Analysts say a pro-Israel shift helps at home." *AP News*. 2023.11.8. <https://apnews.com/article/india-kashmir-protests-israel-gaza-f4b431716decb1550522db2e49630d9e>.
- Iwaki, Satoshi, and Ryosuke Hanada. "India's Modi angles for third term with drastic action on inflation." *Nikkei Asia*. 2023.8.10. <https://asia.nikkei.com/Politics/India-s-Modi-angles-for-third-term-with-dramatic-action-on-inflation>.
- Jaishankar, Subrahmanyam. "The India Way: Strategies for an Uncertain World." 2020.
- Kaushik, Krishn, and Steve Scherer. "India-Canada diplomatic thaw remains remote despite visa easing." 2023.11.6. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/india-canada-diplomatic-thaw-remains-remote-despite-visa-easing-2023-11-06/>.
- Khanna, Rohit. "Saving the Qatar 8: Did Hubris Hurt India's Diplomacy?" *The Wire*. 2023.11.2. <https://thewire.in/diplomacy/qatar-8-navy-veterans-hubris-india-diplomacy>.
- Kudo, Ayaka. "Japanese Foreign Minister Hayashi Emphasizes Japan-India Cooperation 'Useful' in Possible Taiwan Crisis." *Japan Times*. 2023.7.29. <https://japannews.yomiuri.co.jp/politics/defense-security/20230729-126106/>.
- McGerty, Fenella, Vraj Solanki, and Karl Dewey. "Personnel vs. capital: the Indian defence budget." *IISS*. 2023.4.14. <https://www.iiss.org/online->

analysis/military-balance/2023/04/indian-defence-budget.

Muttreja, Isabel, and Arzan Tarapore. "India-China relations: Is the Quad the answer?" Chatham House. 2023.3.28. <https://www.chathamhouse.org/2023/03/india-china-relations-quad-answer>.

ORF. "India's cyber diplomacy comes of age." 2023.8.14.

Pande, Aparna. "Narendra Modi's enthusiasm and passion for foreign policy was last seen in Nehru." 2019.1.12. <https://www.firstpost.com/india/narendra-modis-enthusiasm-and-passion-for-foreign-policy-was-last-seen-in-nehru-says-hudson-institute-director-aparna-pande-5883021.html>.

Pasricha, Anjana. "India China Military Standoff Enters Fourth Year Without Sign of Thaw." Voice Of America. 2023.5.16. <https://www.voanews.com/a/india-china-military-standoff-enters-fourth-year-without-sign-of-thaw/7095154.html>.

Pathi, Krutika. "Modi Says India's Economy Will be Among Top 3 in the World in 5 Years." Diplomat. 2023.8.15. <https://thediplomat.com/2023/08/modi-says-indias-economy-will-be-among-top-3-in-the-world-in-5-years/>.

Peri, Dinakar. "Defence Attaché presence, naval exercise among steps by India, EU to strengthen cooperation." The Hindu. 2023.11.11. <https://www.thehindu.com/news/national/defence-attach%C3%A9-presence-naval-exercise-among-steps-by-india-eu-to-strengthen-cooperation/article67525013.ece>.

Rajagopalan, Rajeswari Pillai. "India's Space Priorities Are Shifting Toward National Security." Carnegie Endowment for International Peace. 2022.9.2. <https://carnegieendowment.org/2022/09/01/india-s-space-priorities-are-shifting-toward-national-security-pub-87809>.

Reuters. "Russia, India discussing joint production of aircraft weapons - RIA news agency." 2023.11.14.

Roy, Anup. "Putin Backs India's Bid for a Permanent Seat in U.N. Security Council, Despite China Opposition." TIME. 2023.10.6. <https://>

- time.com/6321278/russia-putin-india-unsc/.
- Sharma, Kiran. "India's response to Israel-Hamas war sparks political fight at home." *Nikkei Asia*. 2023.11.4. <https://asia.nikkei.com/Politics/Israel-Hamas-war/India-s-response-to-Israel-Hamas-war-sparks-political-fight-at-home>.
- Sibal, Sidhant. "Exclusive: Australia's Deputy PM Richard Marles points to increased defence ties with India." *Wion News*. 2023.11.20. <https://www.wionews.com/world/exclusive-australias-deputy-pm-richard-marles-points-to-increased-defence-ties-with-india-660704>.
- Suri, Moksh. *Interpreter*. 2023.7.19. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/acting-east-seas-india-s-naval-cooperation-asean>.
- Times of India. "Better than China's Type 15 tanks': India's 1st indigenous light tank for high altitudes to counter Chinese deployments soon." 2023.11.15. <https://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/better-than-chinas-type-15-tanks-indias-1st-indigenous-light-tank-for-high-altitudes-to-counter-chinese-deployments-soon/articleshow/105231513.cms?from=mdr>.
- U.S. Dept. of State. "Joint Statement on the Fifth Annual India-U.S. 2+2 Ministerial Dialogue." 2023.11.10. <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-fifth-annual-india-u-s-22-ministerial-dialogue/>.
- Vergun, David. "U.S., India Rapidly Expand Their Military Cooperation." U.S. Dept. of Defense. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3433245/us-india-rapidly-expand-their-military-cooperation/>.
- White House. "FACT SHEET: United States and India Elevate Strategic Partnership with the initiative on Critical and Emerging Technology (iCET)."

제 9 장 유럽 · NATO 정세

연세대학교 고상두

- I. 서론
- II. 유럽의 지정학적 안보 환경 변화
- III. 유럽연합의 반응
- IV. 나토의 집단방어 강화
- V. 독일정부의 신안보정책과 국내 여론
- IV. 한반도에 대한 시사점

I. 서론

제2차대전 이후 오랫동안 평화를 누렸던 유럽에서 최초의 영토전쟁에 해당하는 우크라이나 전쟁이 발생한 이후, 유럽의 안보 환경이 크게 바뀌고 있다. 우크라이나 전쟁은 아직 평화적 해결의 가능성을 보이지 않고 장기화 양상을 보이고 있다. 향후 유럽의 안보 환경은 강대국의 지정학적 대결이라는 요인에 의한 영향을 받을 것이다.

이 글은 러시아의 우크라이나 침공에 대하여 유럽의 3개 주요 행위자는 어떻게 대응하고 있는지를 살펴보고자 한다. 첫째 유럽연합의 대러제재와 그 파급효과를 살펴보고, 유럽의 우크라이나에 대한 지원의 양상을 미국 및 영국과 비교한다. 그리고 우크라이나 전쟁이 유럽인들의 여론에 어떠한 영향을 주었는지 검토한 후, 유럽연합이 공동방위 정책의 강화를 위해 어떠한 노력을 하고 있는지 살펴보고자 한다.

둘째, 유럽의 군사 안보에는 대서양 동맹이 중요한 역할을 한다. 그러므로 나토 전략개념의 변화를 살펴보고, 우크라이나 전쟁 이후 나토의 동유럽 전지 배치 정책에 관하여 알아본다. 이어서 핀란드와 스웨덴의 나토가입 배경에 관하여 서술하고자 한다.

이 두 나라가 나토에 가입하면 유럽연합의 23개 회원국이 나토의 회원국이 되고, 두 기구의 중첩성이 늘어나게 된다. 따라서 나토와 유럽연합 간의 안보협력력이 새로운 안보 환경에서 어떻게 변화할지 알아볼 것이다.

셋째, 독일은 유럽연합을 이끌어 온 지도국 역할을 하고 있다. 그러므로 독일의 안보 정책 변화는 유럽 공동방위에 큰 영향을 끼치기 마련이다. 제2차대전 이후 독일은 평화주의 안보 문화를 유지하였다. 이러한 영향으로 유럽통합은 경제통합 차원에서 이루어졌고, 안보 통합은 가장 미미한 영역이었다. 하지만 우크라이나 전쟁으로 독일의 방위 정책이 바뀌고 있다. 독일 안보 전략의 변화가 얼마나 지속 가능할 것인지 알아보기 위해 독일 정당들의 입장과 국민 여론이라는 국내적 요인을 살펴볼 것이다.

우크라이나 전쟁은 동북아와 한반도에도 큰 영향을 주고 있다. 무엇보다 대만 위기가 현실화되고, 북한과 러시아 간의 군사적 연대에 관한 우려가 생겨나고 있다. 그러므로 유럽 안보 환경의 변화가 이 지역에 어떠한 영향을 미치고 있으며, 우리는 어떻게 대응하여야 할 것인지에 관해 결론 부분에서 시사점과 대응 방안을 제시할 것이다.

II. 유럽의 지정학적 안보 환경 변화

러시아는 우크라이나 침공을 “특별군사작전”이라고 불렀다. 이것은 우크라이나 침령이 목표가 아니라 우크라이나의 비군사화, 탈나치화라는 것이다. 즉 우크라이나 정부를 친러 혹은 최소한 중립적 정부로 교체한다는 것이다. 이러한 맥락에서 침공 직전에 도네츠크와 루한스크 공화국의 독립을 승인하고, 평화유지 목적의 병력을 투입하였다. 영토 측면에서 러시아의 전쟁 목표는 흑해 연안 지역의 영토를 병합하여 러시아와 크림반도를 연결하는 것이다. 즉 마리우폴과 베르단스크를 장악하게 되면 아조프 해의 지배권을 확보할 수 있다.

우크라이나 전쟁의 원인은 복합적이며 논쟁적이지만, 크게 서방 책임론과 러시아 책임론으로 나눌 수 있다. 서방 책임론을 살펴보면, 푸틴은 나토 확대를 우크라이나 침공의 주된 이유로 제기한다. 1990년 구소련의 붕괴 이후 5차례에 걸쳐 나토의 동진이 이루어지면서, 러시아는 나토와 국경을 접하게 되었다. 또한 미국을 비롯한 서방은 2014년 크림합병 이후 러시아에게 제재를 가하고 우크라이나에게는 군사적, 재정적 지원을 하였다. 미어시하이머 (Mearsheimer)는 러시아에 대한 공격적 현실주의가 전쟁을 초래하였다고 본다. 그는 미국이 방어적 현실주의 차원에서 러시아의

탈소비에트 지역에 대한 영향력을 인정하고 세력균형을 추구한 것이 아니라, 러시아의 지역 패권을 허용하지 않고, 강한 러시아의 대두를 막기 위하여 선제적으로 러시아를 고립시킴으로써 반발을 초래하였다고 본다.²⁷²⁾ 이것은 중국에 대한 미국의 선제적 견제 전략과 비슷한 것이다. 키신저(Kissinger)도 유사한 입장을 보인다. 그는 서방이 러시아의 안보 이익을 수용하는 유럽안보질서를 수립하지 않고, 러시아를 궁지로 몰아넣었다고 비판한다.²⁷³⁾

반면에 러시아 책임론은 푸틴이 구소련 지역을 러시아의 영향지대로 복원하기 위하여 군사적 수단을 사용한 것이라고 본다. 즉 러시아의 전쟁 목표는 우크라이나에서 서방 세력을 밀어내고, 자유 민주주의 이념을 몰아내는 것이다. 푸틴은 2005년 국정연설에서 소련의 붕괴는 20세기의 지정학적 참사라고 말하고, 루스키 미르라는 범 러시아 공동체를 추구해 왔다. 러시아는 강대국의 지위를 유지하기 위해서는 탈소비에트 지역에 대한 지배력 강화가 필요하다고 보고, 구소련 공화국과의 정치 경제적 통합을 꾸준히 추진하였다.²⁷⁴⁾

안보 차원에서 2002년에 집단안보협력기구 (CSTO)를 창설하였고, 벨라루스, 나고르노-카라바흐, 트랜스 드니스트리아, 압하지아, 북오세티아 등 역내 분쟁지역에 평화유지군을 파병하였다. 2015년에는 유라시아경제연합(EAEU)을 결성하여 주변국의 러시아 경제 의존도를 높이는 역내 질서를 구축하였다. 러시아는 우크라이나를 주권 국가로 인정하지 않는 태도를 보인다. 이것은 중국의 대만 인식과 유사하다. 또한 푸틴은 2014년 국가두마 연설에서 카자흐스탄은 1991년 이전에 국가였던 적이 없다고 말하며, 탈소비에트 지역이 러시아의 지배 공간이라는 인식을 보여주었다.²⁷⁵⁾

현재 우크라이나 전선은 교착상태에 빠져 있다. 양측 군은 방어선을 구축하고 지뢰를 대량으로 매설하여 서로가 진격하기 어렵게 되어가고 있다. 미국과 유럽은 우크라이나에게 군사무기를 제공하지만, 러시아 영토를 공격하지 않는다는 조건을

272) John Mearsheimer, "The Causes and Consequences of the Ukraine War," *Journal of International Relations and Sustainable Development*, No. 21 (2022), p. 12.

273) Edward Luce, "We Are Now Living in a Totally New Era—Henry Kissinger," *Financial Times* (May 9, 2022).

274) Trine Flockhart and Elena A. Korosteleva, "War in Ukraine: Putin and the Multi-order World," *Contemporary Security Policy*, Vol. 43, No. 3 (2022), p. 467.

275) Stefan Meister, "A Paradigm Shift: EU–Russia Relations after the War in Ukraine," *Carnegie Endowment for International Peace* (2022).

내걸고 있다. 푸틴은 전쟁의 개시와 함께 우크라이나 전쟁에 개입하는 국가에게는 핵무기를 사용하겠다고 위협하였으나, 현재는 러시아의 영토가 공격받지 않는 한 핵무기를 사용할 가능성은 사라진 상태이다. 장기화 조짐이 보이는 우크라이나 전쟁은 유럽의 안보에 오랫동안 영향을 미칠 주요 변수가 될 것이다.

Ⅲ. 유럽연합의 반응

1. 유럽연합의 결속된 대러제재

유럽연합은 우크라이나 사태가 발생한 지 5일 만에 3건의 제재 패키지에 합의할 정도로 신속한 결속력을 보여주었다. 하지만 대러제재에 대한 미국과 유럽의 대응 속도를 비교하면, 미국은 러시아가 우크라이나 침공을 하기 전에 도네츠크와 루한스크 공화국의 분리독립을 승인하자 곧바로 제재에 착수하였지만, 유럽연합은 사태의 심각성이 드러난 2월 말에 대응하기 시작하였다. 유럽연합의 대응이 늦어진 이유는 러시아와 긴밀한 경제협력을 하고 있었고 특히 에너지 의존도가 높았기 때문이다. 또한 유럽 차원의 공동 대응을 위해서는 이익과 가치가 서로 다른 회원국 간의 합의 도출이 필요하다. 그렇지만, 유럽연합은 예상보다 빨리 대러제재에 합의하였으며, 제재의 강도를 지속적으로 높이고 있다.

유럽연합의 대러제재에는 두 가지 유형이 있다. 먼저 표적 제재는 개인과 기관의 입국 금지와 자산동결이다. 개인에 대한 제재는 푸틴 대통령과 라브로프 외교장관을 비롯하여 러시아 상하원 의원, 국가안보회의 위원, 군 고위 지휘관, 그리고 거대기업 경영인 등 약 1,800명에 대해 가해졌다. 따라서 이들은 유럽에 입국할 수 없다. 자산이 동결된 기관으로는 러시아 중앙은행을 비롯한 금융기관, 방위산업체, 항공, 선박, 기계 산업, 정당, 군, 언론 등이 있다. 이로써 러시아의 해외 예치금 약 6,300억 달러 중에서 절반이 제재로 인하여 동결되었다.

〈표9-1〉 유럽연합의 대러 경제제재 주요 목록

금융	러시아 10개 은행의 국제금융결제망(SWIFT) 배제, 러시아 은행의 유럽금융시장에서 자본조달 금지, 러시아 중앙은행과의 거래금지, 유로화의 대러 반출금지, 가상화폐 거래금지
----	---

물류	러시아 항공기의 유럽 상공 통과금지, 러시아 운송업체의 영업금지, 트레일러의 입국 금지, 러시아 선박의 입항 금지, 육해공 운송 장비 수출금지
에너지	러시아 석유, 석탄 수입 금지, 석유개발 장비의 수출금지, 러시아 채굴 산업에 대한 투자 금지
기술	각종 무기와 군사용 전용 가능한 제품 수출금지, 반도체, GPS, 드론 엔진 수출 금지
자원	철강, 시멘트, 아스팔트, 목재, 종이, 합성고무, 플라스틱, 해산물, 술, 담배, 화장품, 금, 보석의 수입금지. 사치품 수출금지

출처: European Council, “EU Sanctions against Russia Explained” (Oct. 12, 2023).

제재의 두 번째 유형은 경제제재로서 <표9-1>에서 보는 바와 같이 유럽연합은 러시아에 대하여 매우 포괄적인 제재조치를 취하였다. 유럽연합의 제재 중에서 파급효과가 가장 큰 부분은 금융제재이다. 러시아 은행을 국제금융결제망(SWIFT)에서 배제하는 조치를 단행하였다. SWIFT는 전 세계 1만여 개의 금융기관이 상호 국제 대금결제를 위해 사용하는 전산 시스템이며, SWIFT 결제망 접속이 차단되면 러시아는 수출입 대금 결제, 해외송금 등을 할 수 없게 되므로 세계 경제에서 사실상 배제되는 매우 강력한 제재 수단이다.²⁷⁶⁾

이 조치를 둘러싸고 유럽연합 내부에서는 초기 논란이 있었다. 러시아와 송금거래가 많은 프랑스, 독일, 네덜란드가 유보적인 태도를 보였던 것이다. 이들은 러시아 은행의 금융거래를 제한하는 제재로 충분하며, 추가 제재를 할 필요가 없다는 입장이었다. 특히 독일은 러시아와의 물품과 자본 거래가 중단될 것을 우려하였다. 러시아가 크림반도를 무력으로 병합했던 2014년에도 이 옵션이 논의되었지만 유럽경제에 대한 피해를 고려하여 채택하지 못하였던 것이다.

하지만 이번의 경우에는 러시아 은행에 대한 SWIFT 차단을 하기로 합의하였으며, 다만 10개 은행을 선별하여 적용하기로 타협하였다. SWIFT 결제망이 벨기에 관할이라는 점을 고려해 유럽연합(EU)이 차단 대상 러시아 은행을 선정하였다. 이러한 금융제재 조치로 인하여 현재 러시아는 루블화의 가치 하락과 인플레이 상승이라는

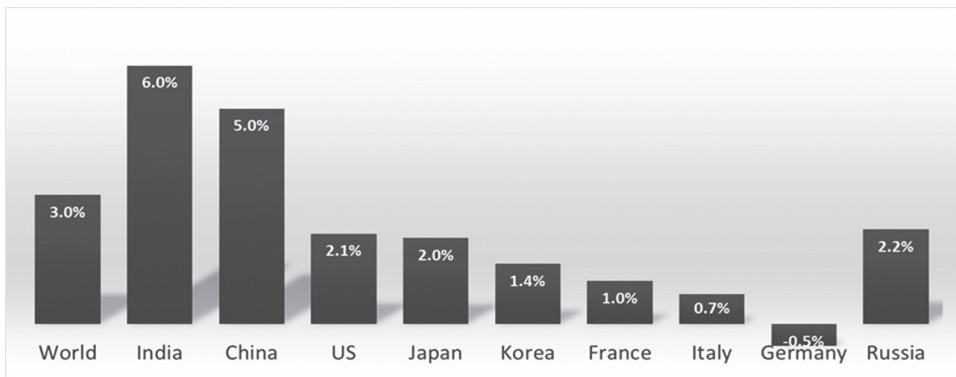
276) 조동희 외, “우크라이나 사태 관련 EU 제재의 제약요인과 영향 KIEP,” 『세계경제포커스』, Vol. 5, No. 9 (2022).

어려움을 겪고 있다.²⁷⁷⁾

두 번째 파급효과가 큰 제재 조치는 러시아 에너지 수입 중단이다. 유럽연합은 러시아로부터 에너지 수입을 획기적으로 줄이기 위한 노력에 돌입하였다. 그리하여 2030년까지 러시아 가스 의존을 완전히 해소한다는 REPowerEU 계획을 발표하였다. 이 계획에 따르면 유럽연합은 가스 수입원을 다변화하고, 대체에너지를 개발하며, 원전 가동시간을 연장하고, 효율적인 에너지 소비 진작을 위해 노력한다는 것이다.

물론 유럽의 에너지 수입 다변화 정책에는 당장 현실적인 한계가 있다. 해외 가스 시장에서 구매할 수 있는 물량이 부족한 것이다. 국제 에너지 시장에서 대부분의 LNG 가스는 아시아 국가와의 장기공급 계약에 묶여 있다. 따라서 미국은 자국의 셰일가스를 증산하여 유럽시장에 우선적으로 공급하고 있는 중이다. 그러므로 단기적으로는 유럽이 가스 물량확보와 가격 협상에서 어려움을 겪고 있지만, 장기적으로는 유럽의 러시아 가스 의존도는 줄어들고, 미국과의 에너지 동맹이 형성될 것으로 예상된다.

〈그림9-1〉 2023년 주요국의 경제성장 전망치



출처: IMF Economic Outlook (Oct, 2023). <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO>.

이처럼 유럽에서는 정상 수준의 회담을 여러 차례 개최하여 광범위한 대러제재에 합의하였고, 이러한 결정은 유럽 시민의 전폭적인 지지와 호응을 얻었지만, 〈그림9-1〉이 보여주는 바와 같이 러시아와의 긴밀한 경제 관계가 단절되면서 유럽이 경제적

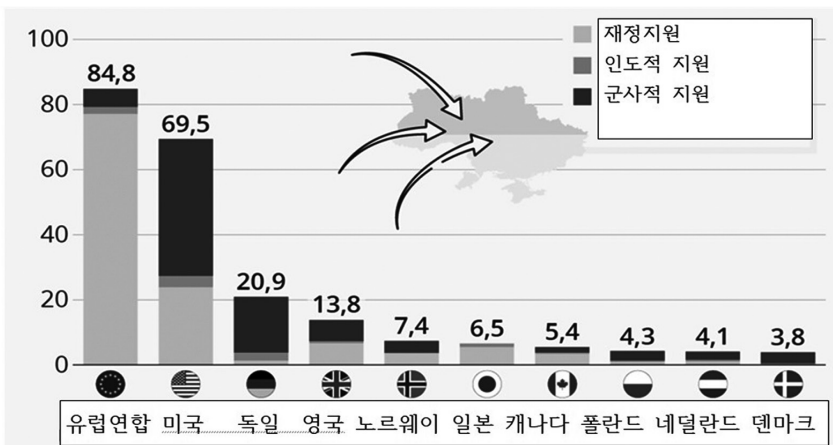
277) Julia Grauvogel and Christian von Soest, "Erfolg und Grenzen der Sanktionspolitik gegen Russland" Aus Politik und Zeitgeschichte, Vol. 73, No. 10-11 (2023).

피해를 입고 있다는 사실을 알 수 있다. IMF가 발표한 2023년 각국의 경제성장율을 보면, 대러제재에 참여하지 않는 인도와 중국이 세계 평균 성장율 3.0%를 크게 뛰어넘고 있으며, 대러제재를 취하고 있는 서방은 미국이 2.1%로 가장 높으며, 독일의 경우에는 마이너스 0.5%를 기록하고 있다. 러시아와 긴밀한 상품 및 에너지 교역을 해온 독일경제가 가장 큰 타격을 입고 있다는 것을 알 수 있다. 제재를 받는 러시아는 2.2% 성장이 전망된다. 이러한 수치들은 제재를 가하는 서방 경제가 가장 어렵고, 제재를 받는 러시아는 서구보다 나은 경제 성과를 보이고 있으며, 제재에 관여하지 않는 제3국이 어부지리를 얻고 있다는 것을 여실히 보여주고 있다.

2. 유럽연합의 우크라이나 지원

우크라이나에 대한 지원에 가장 앞장선 나라는 미국과 영국이었다. 하지만 전쟁이 발발하고 1년 5개월이 지난 시점에서 상위 10개국의 지원액을 보면 유럽연합 본부가 가장 많은 848억 유로를 지원하였고, 미국이 695억 유로를 지원하여 그 뒤를 따르고 있다. 유럽의 경우에는 유럽연합 이외에 개별 회원국들도 우크라이나를 지원하고 있는데, 독일, 노르웨이, 폴란드, 네덜란드, 덴마크가 이에 해당한다. 따라서 유럽연합 본부와 회원국의 지원액을 모두 합하면, 유럽이 미국보다 압도적으로 많은 지원을 하고 있음을 알 수 있다.

〈그림9-2〉 우크라이나 지원 Top 10 국가



출처: 키일 세계경제연구소, Ukraine Support Tracker. 기간: 2022년 1월 24일-2023년 7월 31 (단위: 10억 유로).

국가별 지원 내역을 보면 유럽연합은 주로 재정지원을 하고 있는데, 차관공여의 형태이며, 우크라이나는 2033년부터 35년간에 걸쳐서 무이자로 상환하는 매우 좋은 조건이다. 유럽연합은 막대한 차관을 돌려받기 위해 우크라이나의 재건 사업에 참여해서 우크라이나의 상환능력을 키워줄 필요가 있다. 독일은 군사적 지원을 하기 시작하면서 영국보다 많은 지원을 하는 3위 국가가 되었다.²⁷⁸⁾

유럽연합은 재정적 지원 이외에 조기 가입의 기회를 제공함으로써 우크라이나를 돕고 있다. 사실 우크라이나는 오래전부터 유럽연합과 동방파트너십 협정을 체결하여 유럽연합의 법 규정과 경제정책을 최대한 수용하고 실행하는 등 가입에 필요한 사전 준비 노력을 하였으며, 유럽연합 가입이 외교정책의 주요 전략목표라는 조항을 헌법에 명문화하였다. 하지만 유럽연합과 가입 협상을 하고 있는 알바니아, 북마케도니아, 몬테네그로, 세르비아, 터키 등과 달리 가입 후보국이 되지는 못하였다.²⁷⁹⁾

하지만 전쟁 발발 이후 우크라이나의 지정학적 가치가 커졌고, 유럽연합은 2022년 2월 우크라이나 젤렌스키 대통령이 특별절차를 통한 즉각적인 가입을 요청함에 따라 4개월 만에 우크라이나에게 가입후보국 지위를 부여하였다. 우크라이나의 유럽연합 가입에 대해 폴란드, 에스토니아, 스웨덴 전 총리들이 신속히 받아들일 것을 공개 요청하였고, 라스무센 전 나토 사무총장은 유럽연합 가입에 절차상 시간이 걸린다면, 최소한 구체적인 가입 일정을 우크라이나에게 알려 줄 필요가 있다고 주장하였다.²⁸⁰⁾

우크라이나 전쟁은 제2차대전 이후 유럽에서 발생한 가장 큰 전쟁이다. 대규모의 살상과 파괴가 발생하였고, 국내 약 500만 명과 해외 약 600만 명을 합쳐 1,100만 명이 넘는 난민이 전쟁의 고통을 겪고 있다.²⁸¹⁾ 유럽연합은 많은 우크라이나 난민을 받아들이고 있다. 특히 인접국 폴란드는 국외로 탈출한 난민 중에서 약 150만 명을 수용하고 있다. 유럽연합은 폴란드의 부담을 들어주기 위하여 우크라이나 난민들이 다른 회원국으로 이동할 수 있도록 허용하고 있다. 유럽연합의 규정상 원래 유럽 입국

278) Julian Bergmann, et al., “Wiederaufbau in der Ukraine. Wie die EU die Ukraine unterstützen sollte,” IDOS Policy Brief 08 (2022).

279) Le Monde, “It is time to officially recognize Ukraine as a candidate state to the European Union” (Feb. 24, 2022).

280) Ashleigh Furlong, “As Russia Invades, Ukraine Makes Appeal for EU Membership,” Politico (Feb. 26, 2022).

281) UNHCR, “The UN Refugee Agency,” <https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/>.

난민의 경우에는 난민 신청을 한 국가에서만 체류할 수 있지만, 우크라이나 난민에게는 특별 임시보호제를 적용하여 전쟁상태가 종결될 때까지 적용될 예정이다.

3. 유럽인 안보관 변화와 유럽연합의 방위협력 강화

유럽에서는 전쟁이 사라졌다는 환상이 깨어지면서 안보에 대한 새로운 각성이 일어나고 있다. 2022년 5-6월에 실시한 유로바로미터 여론조사에 의하면 유럽연합의 공동안보방위정책에 대한 시민들의 지지가 높아졌다. 유럽인의 76%가 방위통합을 지지하였다. 중립주의를 표방하며 낮은 지지도를 보였던 오스트리아에서도 지지율이 67%로 상승하였다. 에스토니아, 폴란드, 독일의 경우에는 거의 90%에 달했다. 우크라이나에 대한 지원도 적극적으로 호응하는 모습을 보였다. 응답자의 88%가 우크라이나 난민의 수용을 지지하였고, 재정지원은 80%, 군사지원은 67%의 응답자가 찬성하였다.²⁸²⁾

유럽 전역에서 전쟁 불안감이 고조되면서 유럽연합이 군사력을 강화하고 있다. 리스본 조약 이후 공동외교안보정책이 중요해지기는 했지만, 여전히 제한적이다. 유럽은 2014년 이후 10년간 지속적으로 방위비를 증대하였지만, 방위비가 개별국가 차원에서 늘어났고, 유럽연합 차원에서의 공동안보협력이나 방위통합을 위한 예산은 큰 변동이 없었다.

유럽연합의 2022년 총예산은 1,706억 유로이며, 유럽연합 GNI의 1.14%이다. 예산의 대부분은 역내 정책을 위한 목적으로 배정되어 있으며, 경직적이어서 전용이 어렵다. 역외정책 예산은 172억 유로이며 총예산의 약 10%에 불과하며, 주로 개도국을 위한 개발원조와 인도적 지원을 위한 목적으로 사용되고 있다.²⁸³⁾

유럽연합은 대외적으로 공동안보방위정책을 수행하는 데에 필요한 재원의 부족 문제를 극복하기 위하여 2021년 이사회 결정으로 유럽평화예산(EPF)을 도입하였는데, 이것은 유럽연합의 공식예산과는 별도의 독립회계로서 회원국의 자발적인 재원으로 운영하는 예산이다. 그동안 회원국은 유럽연합의 공동안보방위정책 수행을 위해 필요한

282) Eurobarometer, "Key Challenges of our Time" (Jun. 2022).

283) Elena Lazarou and Ionel Zamfi, Peace and Security in 2022. Overview of EU Action and Outlook for the Future. European Parliamentary Research Service (2022), p. 20

비용을 충당하기 위하여 아테나 메커니즘(Athena Mechanism)를 만들었고, 아프리카 지역안정을 위해 특화된 아프리카평화예산(African Peace Facility)을 만들었는데, EPF는 이 두 가지를 합친 것이다.²⁸⁴⁾

유럽연합은 우크라이나에 대한 무기 공급에 필요한 비용을 EPF에서 조달하고 있다. 그리하여 EPF 예산의 85%에 달하는 25억 유로를 우크라이나 지원에 사용하였다. 현재는 EPF의 재원이 회원국에 의해 충당하고 예산의 운영도 유럽연합 집행위원회가 아니라 회원국의 공동결정에 의해 이루어지고 있지만, 우크라이나 전쟁 발발 이후 지정학적인 환경이 바뀌면서 방위 분야에서 긴밀한 통합이 이루어지면, EPF가 유럽연합의 공식 예산으로 편입될 가능성이 높다.²⁸⁵⁾

유럽의 공동 안보협력 예산이 늘어난다는 것은 유럽연합 회원국이 유럽 공동의 안보 이익을 적극적으로 추구하겠다는 것이다. 유럽 회원국의 국민은 자국에 대한 위협인식이 낮아, 그동안 국방비 증대의 필요성을 느끼지 않았지만, 유럽 공동의 안보 위협인식은 높기 때문에 유럽 공동방위 협력의 가능성은 높은 편이다. 최근 유럽연합의 자체 방위력 증강 목소리가 커지고 있다. 이러한 추세가 지속된다면, 유럽의 군사력이 강해져서 2035년에는 군사 강국이 되고, 안보 이익을 유럽연합 독자적으로 추구할 수 있게 될 것이다.

최근 유럽연합의 자체 방위력을 증강해야 한다는 의견이 힘을 얻고 있다. 유럽연합은 5만 명 규모의 합동군 창설계획에 합의한 바가 있지만, 그동안 비용 문제로 계획 실행이 지지부진하였고, 현재 유럽연합 차원의 독자군으로는 평화유지 임무를 수행하는 1,500명 규모의 EU 전투단이 있을 뿐이다. 이 전투단은 각 회원국이 매년 보내는 병력을 모아 운용하고 있다. 따라서 실현 가능성이 낮은 대규모 EU 합동군 보다 약 5천 명 규모의 신속대응군을 창설하는 것이 낫다는 의견에 따라 유럽의 공동 안보 위기에 대응할 수 있는 신속대응군을 2025년까지 창설하기로 합의하였다.²⁸⁶⁾

284) Mazur Sidonia, "Russia's War on Ukraine: EU Budget Response," European Parliament Research Service (2022).

285) Daniel Fiott, "In Every Crisis an Opportunity? European Union Integration in Defence and the War on Ukraine," *Journal of European Integration*, Vol. 45, No. 3 (2023), p. 456.

286) Leonard August Schuette, "Shaping Institutional Overlap: NATO's Responses to EU Security and Defence Initiatives since 2014," *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 25, No. 3 (2023), p.433.

유럽의 군사적 통합이 가속화되면서 유럽의 안보는 유럽인이 책임진다는 전략적 자율성에 대한 관심이 늘어나고 있다. 전략적 자율성은 프랑스의 주도하에 2016년 유럽연합에서 공식 채택된 전략이다. 이러한 안보독자화 노력은 나토의 약화를 가져올 수 있다는 미국의 우려를 초래하기도 하지만, 바이든 행정부는 유럽연합의 전략적 자율성이 나토의 군사 역량을 보완할 수 있다고 보고, 긍정적으로 평가하고 있다.²⁸⁷⁾

IV. 나토의 집단방어 강화

1. 나토 전략개념의 변화

나토의 전략개념이란 안보적 도전에 대응하는 나토의 임무와 정책을 담은 문서이며, 안보 환경의 변화에 따라 계속 수정되고 있는데, 나토가 출범한 1949년 최초의 전략개념이 수립된 후, 냉전 시기에 3차례 바뀌었다. 한국전쟁이 발발한 후 1952년에 처음 수정되었고, 동서 냉전이 고점에 달한 1957년에는 핵을 통한 대량보복전략을 선언하였다. 1960년대 접어들면서 시작된 동서 대탕트의 영향을 받아 1968년에는 재래식 공격에는 재래식으로 핵에는 핵으로 대응한다는 신축 대응 전략개념이 수립되었고, 냉전이 종식될 때까지 20년 이상 적용되었다. 이처럼 냉전 시대 나토의 전략개념이 3차례 변경되었지만, 구소련의 위협에 대한 집단방어 차원에서 수립 하였다는 공통점을 갖고 있다.

〈표9-2〉 나토 전략개념의 변화

시기	나토 전략개념	안보 환경
냉전시대	집단방어	구소련의 위협
1991	협력안보	구소련의 붕괴
1999	위기관리	구유고 내전
2010	협력안보	국제 테러리즘과의 전쟁
2022	집단방어	우크라이나 전쟁

출처: 저자 작성.

하지만 <표9-2>가 보여주는 것처럼 구소련이 붕괴하면서 1991년에 나토의 전략개념이 크게 변화하였다. 냉전 시대 나토의 주 임무였던 집단방어 대신에 협력안보라는 새로운 임무가 생겨났다. 그리고 1999년에는 구 유고 지역에서 발생한 내전에 효과적으로 대응하기 위하여 위기관리 임무가 강조되었다. 그리고 9 11 사건 이후 국제 테러리즘과 전쟁을 치르게 된 나토는 러시아와의 협력이 절실히 필요했고, 2010년 러시아를 전략적 파트너로 규정한 전략개념을 수립하였다. 다시금 협력안보가 강조된 것이다. 우크라이나 전쟁이 진행되는 상황에서 개최된 마드리드 나토 정상회의는 집단방어를 나토의 핵심 임무로 선언하였다. 이것은 냉전 시대의 전통적인 임무로 회귀하는 것을 의미하며, 신냉전의 도래를 뜻한다.

나토의 2022 전략개념은 러시아와 중국을 안보 위협으로 명시하고 있다. 정확히 말하면, 러시아는 중대한 안보 위협, 중국은 체제적 도전으로 규정하고 있다. 러시아는 위협으로 간주하는 반면에, 중국은 도전이라고 표현함으로써, 러시아의 안보위협은 현재적이고 직접적이며, 러시아와의 대화와 협력은 어렵다고 본다.

나토는 우크라이나 전쟁이 유럽으로 확산되는 것을 막기 위해 우크라이나 서부지역과 접한 슬로바키아, 헝가리, 루마니아, 불가리아에 나토군을 신규 배치하였다. 크림합병 이후 나토가 발트 3국과 폴란드를 방어하기 위하여 나토군을 배치하기 시작한 후, 이제 4개국에 추가 배치함으로써 나토군은 발트해에서 흑해까지 배치되어 러시아의 유럽 공격 가능성을 차단한 방역선이 되었다. 이 지역에 주둔하는 나토군은 대대급에서 여단급으로 규모가 확대되었고, 미국은 폴란드에 5군단 사령부를 설치하였다. 이에 더해 바이든 행정부는 유럽 주둔 미군의 증강을 선언하였다. 영국에 F-35 2개 편대를 배치하고, 스페인에 배치된 구축함 4척을 6척으로 늘리고, 독일과 이태리에 방공미사일을 추가 배치하기로 결정하였다.²⁸⁸⁾

2. 스웨덴과 핀란드의 나토가입

러시아의 우크라이나 침공 직후 북유럽 중립국인 핀란드와 스웨덴에서 나토가입을 원하는 여론이 급증하였다. 이러한 여론의 변화는 러시아가 칼리닌그라드에 핵미사일을

287) 심성은, “EU 안보방위 협력에 대한 프랑스와 독일의 역할,” 『분쟁해결연구』, 제18권, 3호 (2020).

288) NATO Annual Report (2022), p.6.

배치하고, 발트해에서 지속적으로 군사훈련을 강화하는 모습을 더 이상 과소평가하기 어렵게 되었기 때문이다.²⁸⁹⁾

그동안 양국은 나토 회원국이 아니지만, 자국 영토에서 나토군이 군사훈련을 할 수 있도록 협조했으며, 나토 회원국인 미국, 영국, 노르웨이와 긴밀한 군사협력을 해왔다. 특히 핀란드의 가입으로 나토는 러시아와 1,300km에 달하는 새로운 경계선을 갖게 된다. 그러므로 러시아 외무부는 양국이 나토에 가입할 경우 그에 상응하는 조치를 취하겠다는 성명을 발표하였고, 이에 대해 양국은 안보 정책적 결정은 주권 사항이라고 반발하였다.

핀란드는 러시아와 여러 차례 전쟁을 한 역사를 가지고 있다. 제2차대전 시기에는 1939-40년과 1941-44년 두 차례에 걸쳐 싸웠다. 스웨덴은 지난 200년 동안 군사동맹에 가입하지 않은 나라이다. 하지만 러시아가 우크라이나를 침략하자 양국은 분쟁지역에 무기를 제공하지 않는다는 원칙을 깨고, 소총과 대전차무기를 우크라이나에 제공하였다. 스웨덴이 해외 군사 지원을 한 것은 1939년에 소련에 저항하는 핀란드를 지원한 이후 처음이다.

스웨덴은 튀르키예의 반대로 아직 가입이 보류되어 있는 상황이지만, 핀란드는 나토가입에 성공하였다. 제2차대전이 끝난 후 핀란드는 소련과 긴밀한 정치 경제적인 유대관계를 맺는 편승전략을 취할 수 밖에 없었는데, 그 이유는 나치 독일과 협력한 핀란드가 강대국 소련의 위협에 대응할 수 있는 동맹국을 서구에서 찾을 수 없었기 때문이다.

핀란드는 미국이나 서유럽 국가와 동맹을 맺어 소련에 대항할 수 있는 세력균형 전략을 취할 수 없었기 때문에, 소련에 대하여 유화정책을 취하고 협력하는 노선을 선택하였다. 그리하여 1948년에 소련과 “우호협력 및 상호원조 조약”을 체결하였는데, 이 조약의 핵심 내용은 첫째, 소련이 서방으로부터 침략을 당할 경우 핀란드는 자국의 영토를 군사 통로로 제공하지 않으며, 둘째, 핀란드는 방어 목적의 군사동맹일지라도 서방이 주도하는 동맹에 가입하지 않는 것이었다.

하지만 냉전이 시작된 이후 핀란드는 서방의 보호를 추구하는 전략을 취하였다. 첫

289) Jari Tanner, “Finnish, Swedish Citizens Warming to NATO alliance amid Ukraine War, Polls Show,” Associated Press (Mar. 3, 2022).

번째 시도는 노르딕 이사회(Nordic Council)에 가입하여 스칸디나비아 국가의 외교적 지원을 받는 것이었다. 노르딕 이사회는 군사 안보를 제외한 정치, 경제, 사회 분야의 협력체이다. 핀란드는 소련의 반대로 인하여 노르딕 이사회가 창설된 1952년에는 가입하지 못했지만, 3년 후인 1955년에 가입할 수 있었다.²⁹⁰⁾

두 번째 시도는 유럽연합에 가입하여 정치 경제적인 지원을 확보하는 것이었다. 핀란드는 소련의 붕괴 후 석 달 만에 유럽연합에 가입신청을 하였다. 당시 핀란드 대통령은 역사적으로 중대한 시점에 서방으로 향하는 결정을 내렸으며, 핀란드가 유럽연합에 가입한 가장 중요한 이유는 사실상 안보이익이며, 경제이익은 부차적이라고 말했다.²⁹¹⁾

핀란드는 유럽연합 가입 후 통합의 심화를 늘 지지하는 강한 결속감을 보였다. 1999년 유로화를 도입할 때 많은 회원국이 주저하였지만, 핀란드는 유로존 출범에 동참하였다. 또한 유럽연합의 모든 정책을 적극적으로 수용하였으며, 새로이 도입하는 정책에 적용예외(opt-out)를 요구하는 경우가 없었다.²⁹²⁾

유럽연합에 가입하는 것으로 핀란드는 비교적 안정적인 안보 환경을 조성하였지만, 이어서 나토와의 협력을 증진하였다. 1992년에 미국으로부터 약 20억 유로에 달하는 F-18 전투기를 구매하여 나토와의 무기 상호운용성을 높였고, 나토의 위성 체계 등 군사기술 인프라에 참여하였다.²⁹³⁾

1994년에는 나토의 평화동반자 프로그램 (Partnership for Peace Program)에 참여하였고, 1997년에는 유로 대서양 파트너십 이사회(Euro-Atlantic Partnership Council)에 가입하였다. 이 기구는 유럽과 대서양지역에 있는 나토 회원국과 동반자 국가가 참여하는 다자적 대화기구이다. 러시아의 크림합병 이후에는 나토와 전략적 안보 대화를 개최하며, 정기적으로 정보 공유를 하였다. 그리하여 핀란드는 나토가입

290) Johan Strang, *Nordic Cooperation: A European Region in Transition*. (London: Routledge, 2016).

291) Tapani Vaahtoranta and Tuomas Forsberg, "Post-neutral Or Pre-allied?: Finnish and Swedish Policies on the EU and NATO as Security Organisations," *Finnish Institute of International Affairs* (2000).

292) Thorsten B. Olesen, "Choosing or Refuting Europe? The Nordic Countries and European Integration, 1945-2000," *Scandinavian Journal of History*, Vol. 25, No. 1-2 (2000).

293) Henrik Meinander, *History of Finland* (Oxford University Press, 2020).

직전에 이미 거의 정식 회원국에 가까운 협력 수준에 도달하였다. 핀란드의 나토가입은 갑작스러워 보이지만, 사실은 오랫동안 나토와 협력해 온 과정의 결실이라고 할 수 있다.

핀란드는 우크라이나 사태 발생 3개월 만인 2022년 5월 나토 가입신청을 하였다. 의회 표결에서 188명이 찬성하고, 8명이 반대하였는데, 나토가입을 신속하게 결정한 배경에는 여론의 압력이 컸다. 핀란드 국민은 푸틴이 우크라이나 침략을 감행하면서 잃어버린 영토의 수복을 강조하였고, 러시아와 영유권 분쟁이 있는 핀란드로서는 러시아의 영토전쟁이 자국으로 확대될 수 있다고 우려한 것이다.²⁹⁴⁾

V. 독일정부의 신안보정책과 국내 여론

1. 독일정부의 방위정책 강화

전쟁 발발 직후 독일 정부는 전쟁지역에 무기를 제공하지 않는다는 원칙에 따라 우크라이나에게 군사적 지원을 하지 않겠다고 선언했다. 이것은 제2차대전 이후 독일 사회에 정착한 평화주의적 발상이며, 우크라이나 전쟁이 확산되지 않도록 하기 위한 긴장 완화 조치의 일환이며, 전쟁이 조기 종식되고 러시아와의 빠른 경제 관계 복원을 염두에 둔 것이었다.²⁹⁵⁾

이처럼 독일 정부는 초기에는 우크라이나에 대해 소극적으로 지지하는 행태를 보였지만, 국제사회의 압력, 특히 미국과 영국의 압력을 받으면서 우크라이나를 적극적으로 지원하고 대전차무기 등 공격무기를 공급하는 방향으로 변화하였다. 하지만 이러한 변화는 점진적으로 이루어지고 있다. 왜냐하면 독일 사회에는 거의 80년에 걸쳐 형성된 평화주의 문화가 깊은 뿌리를 내리고 있기 때문이다.

슐츠 총리는 1,000억 유로의 특별방위기금을 조성하여 독일군을 현대화하겠다고

294) Baldur Thorhallsson and Thomas Stude Vidal, "Finland's NATO Membership: Continuous Shelter-seeking Strategy," *Scandinavian Political Studies*, No. 46 (2023), p.196.

295) Iliya Kusa, "Can Ukraine and Germany Overcome their Disagreements over Russia?," *Carnegie Endowment for International Peace* (Jan. 10, 2023), p.1

선언하였다. 특별방위 예산이 편성되면서 독일의 국방예산은 GDP의 2%를 넘게 되었다. 이러한 결정이 획기적인 이유는 사실 2014년 러시아의 크림합병 직후 나토 웨일즈 정상회담에서 모든 회원국은 10년 내로 국방예산을 GDP의 2% 이상으로 늘리기로 합의하였으나, 독일은 진보성향 정당들의 반대와 COVID-19 등의 이유 때문에 1.5% 수준에 머물러 미국의 3.7%의 절반에 못 미치고 있었기 때문이다.²⁹⁶⁾

아울러 독일은 핵탄두 장착이 가능한 F-35를 35대 도입하기로 결정하였다. 이 결정으로 독일은 나토 핵 공유 프로그램에 계속 참여하는 것으로 확정되었다. 핵 공유 프로그램이란 미국이 유럽에 배치한 핵탄두 중에서 150발을 유럽 동맹국이 사용할 수 있도록 허용한 적극적인 핵 확장 억지력이다. 이 프로그램에 참여하고 있는 5개국 중에서 독일은 뷔헬(Büchel) 공군기지에 배치된 20발의 핵탄두를 유사시 나토 사령부의 지휘하에 항공기에 장착하여 운용할 수 있는 권한을 갖고 있다.²⁹⁷⁾

그런데 이 임무를 수행할 독일공군의 토네이도 전폭기가 노후화로 인하여 2024년 퇴역이 예정되어 있는데, 그동안 핵 공유의 종결을 주장해 온 사민당과 녹색당 때문에 최종결정이 계속 지연되다가, 우크라이나 전쟁 이후 독일 정부가 대체 전투기 구매를 결정하면서 나토 핵공유 유지가 최종 확정된 것이다. 독일은 통일 이후 독자적인 군사력 증강을 자제하였으나, 이제 군사적 재무장에 버금가는 방향으로 선회하고 있다.

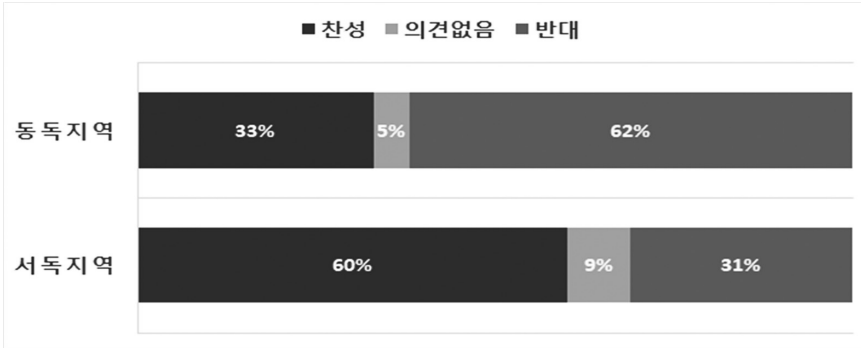
2. 독일 정당별 입장과 국민의 여론

우크라이나 전쟁에 대한 독일 사회의 인식은 분열적이다. 지역적으로 그리고 정당별로 상당한 균열을 보이고 있다. <그림9-3>은 우크라이나에게 독일의 레오파드 탱크를 제공하는 것에 대하여 어떠한 입장인지를 묻는 설문조사에 대한 결과이다. 그림은 동서독 주민의 서로 대조적인 태도를 보여주고 있는데, 동독지역에서는 응답자의 62%가 탱크 제공을 반대하는 반면에, 서독지역에서는 정반대로 60%가 찬성하는 것으로 나타난다.

296) John Kampfner, "Germany's Change of Heart is Now Pivotal to the War in Ukraine," Guardian (May 15, 2023).

297) Ulrike Franke, "Foreign and Defence Policy in the German Election," European Council on Foreign Relations (Sep. 16, 2021).

〈그림9-3〉 대 우크라이나 무기 공급에 대한 동서독 주민의 입장



출처: Spiegel, 설문조사 기간 2023년 1월 25-26일.

동독지역이 우크라이나에 대한 지원에 소극적인 배경에는 러시아에 대한 긍정적인 과거 경험이 있기 때문이다. 구 사회주의 동유럽 국민들은 소련을 점령군으로 간주하는 반면에 동독은 해방군으로 인식한다. 사실 동유럽 국가들은 오랜 역사에 걸쳐 소련의 위협에 시달린 경험을 가지고 있다. 또한 동독주민은 통일을 가능하게 해준 러시아에 대한 고마움을 갖고 있다. 베를린 장벽이 무너진 이후 소련의 승인 덕분에 동독은 서독과 통일할 수 있었다. 소련, 프랑스, 영국 등 주변국들이 독일통일에 대해 반대하였지만, 프랑스와 영국은 우방이지만 통일을 방해한 나라, 소련은 적이지만 통일을 양보한 나라로 인식되고 있다.

우크라이나 전쟁에 대한 분열은 정치권에서도 재현되고 있는데, 정당별 입장에서 잘 드러나고 있다. 〈표9-3〉은 독일의 여야 정당이 우크라이나 전쟁 이후 러시아에 대하여 어떠한 태도를 보이고 있는지 그 성향을 분석한 결과이다. 표의 정당 순서는 왼쪽의 진보성향에서 오른쪽의 보수성향으로 배열한 것이다. 그리고 정당의 대러정책을 친러와 반러로 구분하였는데, 여기서 친러란 러시아의 우크라이나 침공을 비판하지만, 조속한 휴전을 원하며, 우크라이나에 대한 무기 지원에 소극적인 태도를 의미한다.

〈표9-3〉 독일 여야 정당별 러시아에 대한 정책적 성향

집권여부	야당	여당	여당	야당	여당	야당
정당명	좌파정당	녹색당	사민당	기민당	자민당	독일대안당
외교성향	친러	반러	친러	친러/반러	반러	친러

출처: 저자 작성.

좌파정당은 구 동독 공산당을 개혁한 후계세력과 서독지역의 진보세력이 결합하여 만든 정당으로서 친러 성향을 보인다. 녹색당은 반러 성향을 보이는데, 러시아의 침략을 전쟁범죄로 규정하고 독일 정당 중에서는 가장 강경한 대러 입장을 취하고 있다. 그런데 녹색당은 1980년대 창당 당시 주요 정강 정책이 환경, 평화, 젠더였다. 평화 정책의 경우에는 분쟁 불개입, 분쟁지역에 대한 무기 공급 반대 등 평화주의적 문화를 대변하는 정당이었다. 하지만 현재 녹색당이 우크라이나에 대한 무기 공급에 가장 적극적인 이유는 정당의 지지층인 젊은 세대들이 과거 세대와 달리 적극적인 평화 개념을 가지고 있기 때문이다.²⁹⁸⁾

사민당은 친러 정당으로 분류될 수 있다. 사민당은 신동방정책을 추진하였는데, 신동방정책의 핵심은 소련을 비롯한 동구 사회주의권과 대화 협력하고 이러한 틀 속에서 동독을 국가로 인정하고 평화 공존한다는 것이다. 소련과의 협력을 통해서 유럽의 안보가 확보되고, 소련의 도움으로 독일통일이 가능하다고 보는 전략적 사고이다. 사민당의 이러한 사고는 구소련의 붕괴 이후 러시아와의 관계에서 계속 이어졌다. 북해 해저 가스관인 노르드스트림 사업도 사민당이 집권할 때 추진한 것이다. 사민당은 러시아와의 경제적 상호의존도가 유럽의 평화에 도움이 될 것이라고 보았다. 우크라이나 전쟁으로 인하여 이러한 사고는 깨어졌지만, 완전히 사라졌다고 보긴 어렵다.

기민당 내에는 반러 혹은 친러 성향을 보이는 세력이 혼재하고 있다. 기민당은 야당 시절에는 사민당의 신동방정책에 반대했지만, 집권 후에는 초당적 차원에서 신동방정책을 계승하여 추진하였다. 이러한 점에서 기민당은 러시아와의 협력을 중시하는 시각을 사민당과 공유하고 있다. 크림합병 사태 이후 미국과 동유럽 국가들이 노르드스트림 2 사업의 중단을 요구하였지만, 기민당의 메르켈 총리가 계속 유지한 것은 그러한 맥락에서 이해해야 할 것이다.

사민당과 기민당을 지지하는 나이 든 세대들은 평생 신동방정책에 기반한 사고를 하였고, 그들은 전쟁이 조속히 마무리되고, 독일과 러시아의 관계가 정상화되어야 한다고 생각한다. 하지만 기민당은 보수성향의 정당으로서 미국과 함께 러시아의 위협에 강하게 대응해야 한다고 보는 세력도 있다. 자민당은 친기업적 보수정당으로서

298) Annalena Baerbock, "Russia's War on Ukraine Has Forced Us in Germany to Think Differently about Our Role in the World," *Guardian*, Jul. 6, 2023.

미국과의 동맹을 강조하고 연대할 것을 주장하고 있다. 그리하여 미국적 시각에서 우크라이나를 적극적으로 지지하는 입장이다. 독일대안당은 극우성향의 정당으로서 친러적 입장을 취한다. 독일에서 극우 및 극좌 정당은 우크라이나에 대한 무기 공급을 반대하고 러시아와의 평화 협상을 지지하며, 동독지역에서 강한 지역정당으로서 동독주민의 우크라이나 전쟁에 대한 인식을 대변하고 있다.²⁹⁹⁾

각 정당별 입장을 살펴보면 독일의 연립정부에 균열이 있음을 알 수 있다. 녹색당과 자민당은 우크라이나에 대한 무기 지원을 강력하게 지지하는 반면에, 사민당은 상대적으로 소극적이다. 그리고 야당은 대체로 평화 협상을 통한 빠른 전쟁 종식을 주장하고 있다.³⁰⁰⁾

독일 정치권의 이러한 태도는 독일 국민의 여론과 대체로 부합한다. 국민의 80%가 전쟁이 확대되는 것을 우려하며, 52%는 독일 정부가 신중하게 행동할 것을 요구한다. 반면에, 강력한 대응을 요구하는 국민은 41%로 다소 낮게 나타난다. 우크라이나 전쟁의 해결 방식에 대해서는 65%가 외교적 해결을 원하며, 14%는 우크라이나에 대한 군사적 지원, 13%는 재정지원을 지지한다.

Ⅵ. 한반도에 대한 시사점

우크라이나 전쟁으로 인하여 가치 동맹이 부각되고 있다. 유럽은 미국과 함께 러시아에 대한 강도 높은 제재를 가하고 우크라이나를 적극적으로 지원하고 있다. 하지만 대서양 동맹의 단합된 대응에 동참하는 타 지역 국가는 한국, 일본, 싱가포르, 호주, 뉴질랜드 정도에 불과하다. 대리제재에 동참하고 있는 30여개 국가를 제외한 나머지 국가들은 제재가 유엔안보리에서 결정된 제재가 아니라 미국이 주도하는 제재이므로 참여의 의무가 없다고 본다. 중국과 인도는 러시아와의 에너지 교역으로 많은 이득을 취하고 있으며, 유엔에서 러시아를 규탄하는 표결에서 기권하는 등 중립적

299) Karl-Peter Schwarz, "Understanding Germany's Half-hearted Support of Ukraine," Geopolitical Intelligence Services (Jan. 17, 2023).

300) Liana Fix, "On the Ukraine War, Germany has a Leadership Problem," Council of Foreign Relations (Oct. 14, 2022).

입장을 취하고 있다. 이러한 상황에서 한국의 전략적 가치가 상승하고 있다.

그런데 한국은 대리제재에 동참하지만, 유럽과 같은 포괄적 수준의 제재를 하지 않고 있다. 개인의 입국 금지나 러시아 자산의 동결과 같은 표적 제재를 취하지 않고 있으며, 경제제재에서는 수출통제 조치에만 참여하고 있다. 러시아는 한반도 문제에서 우리에게 중요한 이웃이고, 러시아 시장은 우리가 지난 30년 동안 개척해 온 잠재력이 있는 거대시장이다. 한국의 이러한 태도에 대하여 러시아는 제재에 참여한 모든 국가를 비우호 국가로 간주하고 보복조치를 하고 있지만, 한국에게는 입국비자 면제조치를 계속 유지하는 등 상응하는 호의를 보이고 있다.

국제사회는 전쟁이 장기화되어 세계경제가 침체할 것을 우려하고 있다. 우크라이나 전쟁과 대리제재로 인해 유럽경제가 크게 침체하였으며, 특히 독일이 가장 큰 타격을 입고 있다. 그러므로 한국과 유럽은 전쟁이 평화적으로 조기 종식되는 데에 관심이 있다.

사실 미국의 입장에서조차 러시아의 과도한 약화는 바람직하지 않다. 왜냐하면 러시아가 약해질수록 중국에 대한 의존도가 높아지고, 중국은 러시아 에너지를 거의 독점적으로 수입함으로써 큰 이득을 보고 있기 때문이다. 미국의 궁극적인 전략은 중국의 견제이다. 그러므로 중러간의 밀착을 막기 위해서는 협상을 통한 우크라이나 전쟁의 종단이 필요하다. 전쟁 종식의 협상을 위해 유럽이 중재자로 나서고, 미국을 비롯한 나머지 국가들이 촉진자 역할을 할 필요가 있다. 유럽국가 중에서도 오랫동안 러시아와 긴밀한 관계를 맺어왔고, 현재도 러시아에 대한 인식이 다른 나라에 비해 긍정적인 독일이 중재자 역할을 맡을 필요가 있다.

전쟁이 장기화되는 것은 한국에게도 불리하다. 북러연대가 강화될 수 있기 때문이다. 러시아는 북한이 외교적으로 적극 지지해주는 데에 대한 보답 차원에서 유엔 안보리에서 북한에 대한 더 이상의 새로운 제재에는 반대하는 입장을 취하고 있다. 그리고 북한으로부터 포탄 등과 같은 무기를 공급받고 있다는 정황이 발견되고 있으며, 향후 전쟁이 장기화되면 핵과 미사일 기술과도 교환할 수 있을 것이다. 이러한 사태를 막기 위해 우리는 유럽과 긴밀히 협의하여 우크라이나 전쟁이 종결될 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

〈참고문헌〉

- 심성은. “EU 안보방위 협력에 대한 프랑스와 독일의 역할.” 『분쟁해결연구』, 제18권, 3호, 2020.
- 조동희 외. “우크라이나 사태 관련 EU 제재의 제약요인과 영향 KIEP.” 『세계경제포커스』, Vol. 5, No. 9. 2022.
- Baerbock, Annalena. “Russia’s War on Ukraine Has Forced Us in Germany to Think Differently about Our Role in the World.” *Guardian*, Jul. 6, 2023.
- Bergmann, Julian, et al. “Wiederaufbau in der Ukraine. Wie die EU die Ukraine unterstützen sollte.” IDOS Policy Brief 08. 2022.
- Eurobarometer. “Key Challenges of our Time.” Jun. 2022.
- Fiott, Daniel. “In Every Crisis an Opportunity? European Union Integration in Defence and the War on Ukraine.” *Journal of European Integration*, Vol. 45, No. 3. 2023.
- Fix, Liana. “On the Ukraine War, Germany has a Leadership Problem.” Council of Foreign Relations, Oct. 14, 2022.
- Flockhart, Trine and Elena A. Korosteleva. “War in Ukraine: Putin and the Multi-order World.” *Contemporary Security Policy*, Vol. 43, No. 3. 2022.
- Franke, Ulrike. “Foreign and Defence Policy in the German Election.” European Council on Foreign Relations, Sep. 16, 2021.
- Furlong, Ashleigh. “As Russia Invades, Ukraine Makes Appeal for EU Membership.” *Politico*, Feb. 26, 2022
- Grauvogel, Julia and Christian von Soest. “Erfolg und Grenzen der Sanktionspolitik gegen Russland.” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 73, No. 10–11. 2023.
- Kampfner, John. “Germany’s Change of Hear in Now Pivotal to the War in Ukraine.” *Guardian*, May 15, 2023.
- Kusa, Iliya. “Can Ukraine and Germany Overcome their Disagreements over Russia?” *Carnegie Endowment for International Peace*, Jan. 10, 2023.
- Lazarou, Elena and Ionel Zamfi. *Peace and Security in 2022. Overview of EU Action and Outlook for the Future*. European Parliamentary Research Service. 2022.

- Le Monde. "It is time to officially recognize Ukraine as a candidate state to the European Union." Feb. 24, 2022.
- Luce, Edward. "We Are Now Living in a Totally New Era—Henry Kissinger," Financial Times, May 9, 2022.
- Mearsheimer, John. "The Causes and Consequences of the Ukraine War." Journal of International Relations and Sustainable Development, No. 21, 2022.
- Meinander, Henrik. History of Finland. Oxford University Press. 2020.
- Meister, Stefan. "A Paradigm Shift: EU–Russia Relations after the War in Ukraine." Carnegie Endowment for International Peace. 2022.
- NATO Annual Report. 2022.
- Olesen, Thorsten B. "Choosing or Refuting Europe? The Nordic Countries and European Integration, 1945–2000." Scandinavian Journal of History, Vol. 25, No. 1–2. 2000.
- Schuette, Leonard August. "Shaping Institutional Overlap: NATO's Responses to EU Security and Defence Initiatives since 2014." British Journal of Politics and International Relations, Vol. 25, No. 3. 2023.
- Schwarz, Karl–Peter. "Understanding Germany's Half–hearted Support of Ukraine." Geopolitical Intelligence Services. Jan 17, 2023.
- Sidonia, Mazur. "Russia's War on Ukraine: EU Budget Response." European Parliament Research Service. 2022.
- Strang, Johan. Nordic Cooperation: A European Region in Transition. Routledge. 2016.
- Tanner, Jari. "Finnish, Swedish Citizens Warming to NATO alliance amid Ukraine War, Polls Show." Associated Press. Mar. 3, 2022.
- Thorhallsson, Baldur and Thomas Stude Vidal. "Finland's NATO Membership: Continuous Shelter–seeking Strategy." Scandinavian Political Studies, No. 46. 2023.
- UNHCR. "The UN Refugee Agency." <https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/>.
- Vaahtoranta, Tapani and Tuomas Forsberg. "Post–neutral Or Pre–allied?:"

Finnish and Swedish Policies on the EU and NATO as Security Organisations.” Finnish Institute of International Affairs. 2000.

제 10 장 요약 및 결론

본 연구는 2023년도 국제정세의 주요 특징과 흐름에 대해 주요 국가와 지역을 중심으로 살펴보고 우리 안보에의 함의를 도출한 것이다. 종합적 결론을 내리기 앞서 각 장에서 내놓은 분석들을 먼저 요약해보면 다음과 같다.

미국의 경우 국내 정치는 점점 더 심화되는 정치적 양극화로 인해 소수 강경파에 의한 정치과정의 마비 현상이 속출하고 있다. 내년도 대선은 바이든 대통령과 트럼프의 재대결이 될 가능성이 높다. 대외정책도 대선을 앞둔 시점이라 현상유지에 치중하고 있어 대중 경쟁도 잠시 완급 조절을 하는 상황이다. 무역정책 기조는 공급망의 다변화와 견고화를 위한 탈중국화에서 위험축소로 방향을 수정하였고, 아울러 특이하게 환경보호와 노동규범 준수 중시를 선언하였다. 경제는 코로나19 휴유증에서 빠른 회복세를 보이고 실업률도 낮은 상태에서 물가상승률 안정화에 힘을 쏟고 있다. 외교안보 분야는 맞춤형 소다자 협력 네트워크를 통해 부담은 줄이면서도 계속 영향력을 유지하는 방식을 택하고, 우리로선 미중 경쟁 완화로 한중관계 관리에 유연성이 생길 듯하고, 바이든 행정부의 북핵에 대한 낮은 관심이 장애요소이며, 지역 안보역할 확대는 도전이자 기회 요인으로 작용할 수 있다.

중국은 시진핑 3기 체제의 공고화가 최대 목표이기 때문에 그를 위한 정치선전 및 사상 통제와 정풍운동이 강화되면서 단기적으로 정치는 매우 안정적일 것이다. 하지만 경제성장이 둔화되고 버블 붕괴에 대한 우려가 커지는 가운데 여전히 경제의 수출 의존도가 큰 상황이라, 단기적으로라도 미국과의 갈등을 완화하고 관계 개선을 모색하는 경향도 보인다. 미국과 서방 국가들의 공급망 재편 노력에도 불구하고 여전히 많은 국가들이 중국과의 투자 및 교역량이 커서 중국 경제의 위기는 한국을 물론 전 세계적으로 파급영향이 심각할 것이다. 안보상 중국의 최대 쟁점은 역시 대만 문제이다. 외교적으로 중국은 미국의 압박에 맞서 러시아는 물론 글로벌 사우스 국가들과의 협력을 강화하면서 다극적 질서 구축에 힘을 쏟고 있다. 우리와의 관계도 북한의 핵개발이나 국지적 도발보다는 대만사태 발생시 우리의 스탠스와 한미동맹의 역할이 주된 관건이 될 것이다.

일본은 국내적으로는 기시다 내각의 지지도 하락으로 내년도 정권교체의 가능성이 높은 상태이다. 대외적으로는 안보상황의 불투명성을 강조하며 일차적으론 미일동맹을 더욱 강화하는 한편, 그 외 역내외 주요 국가들과의 우호 관계 구축 및 확대를 도모하고 있다. 이는 우리도 역시 한미동맹 외 다른 추가적 우호 세력 확장을 위한 노력이 필요함을 시사하고, 동시에 복원된 한일 관계의 친밀도 증대를 위한 공공외교 강화를 주문한다.

러시아는 우크라이나와의 전쟁이 대내외적으로 최대의 현안이다. 예상 밖의 전쟁 장기화로 인해 국내에도 불만이 고조되어 급기야 바그너 그룹에 의한 반란까지 일어났다. 이에 푸틴은 내부 단속을 위해 언론 통제 및 주민 감시를 강화하고 있다. 대외적으로도 반미/반서방 연대 강화를 선언하고 상하이협력기구를 통한 대중 협력과 유라시아경제연합을 통한 동유럽 및 중앙아시아 국가들과의 협력 확대에 주력하고 있다. 우리에게겐 우크라이나 전쟁을 계기로 형성된 북러 관계 밀착과 그와 연계된 한러 관계 경색에 대한 대비책 마련이 급선무이다.

아세안 국가들은 전통적인 외교 전략에 입각해서, 미중 경쟁 사이에서도 아세안의 집단성을 활용하면서 줄다리기 외교를 통해 국익 증진을 도모하고 있다. 역내외 다자협력 강화 및 확대에 대해서는 아세안 중심성을 내세우며 아세안 주도의 국제레짐 형성을 강조한다. 안보적으로 가장 큰 위협은 여전히 남중국해 영토 및 영유권 분쟁인데, 이는 동남아 국가들의 군비증강 노력을 가속화시키는 요인으로 작용하고 있다. 한국과는 상호 연대의 필요성을 인식하고 있고 이미 각각 연대 구상을 제의해놓고 있는데, 이들 구상 간 조화점을 찾는 것이 관건이며, 그 기반으로

방산협력과 해양안보 분야의 우선적 협력강화가 도움이 될 것으로 보인다.

호주의 경우 그간 문제시 된 중국과의 무역분쟁을 봉합함으로써 대중 관계 관리에 유연성이 생겼다. 미국 주도 소다자협력에 능동적이고 적극적으로 참여하는 한편, 자체적으로 남태평양, 동남아, 남아시아 국가들과의 우호 관계 확대에도 노력을 기울이고 있다. 호주는 자원 강국이자 선진 기술 보유, 그리고 가치적 측면에서도 우리와 협력할 여지가 많고, 호주 역시 우리와 협력에 관심이 많다. 전통적 안보 영역외 방산, 해양능력배양, 해양상황인지, 에너지 안보(수소, 천연액화가스), 사이버 안보 등 비전통적 안보 영역 협력 기회가 높고, 호주와 우리, 그리고 제3국을 포함하는 소다자협력 추진도 좋은 전략일 수 있다.

인도는 역사적 경험에다 최근 중국의 일대일로 전략으로 인해 중국에 대한 위협의식이 강하고 경계심도 높다. 그래서 다극적 질서를 선호하면서도 대중 견제 차원에서 미국과의 연대에 동참하고 있다. 그렇다고 중국과도 노골적으로 척을 지진 않고 중국이 주도하는 중견국 간 소다자 협력에는 참여하며, 동시에 미국 주도 IPEF에도 참여하고 있다. 글로벌 사우스의 맹주로서 신흥 국가들 간 협력에도 리더십을 발휘하며 유대를 강화하고 있다. 비록 인도는 대미 및 대중 관계에서 우리와 다소 입지가 다르긴 하지만, 가치 공유라는 측면에서는 협력의 기반이 존재한다. 또 중소국 사이에 인도가 가진 위상을 고려하면 인도와의 협력은 우리의 대중 관계 관리는 물론 나아가 외교적 공간 확대에도 큰 도움이 될 수 있다. 상호 비교우위가 있는 분야를 발굴하여 적극적 협력을 추진하는 전략적 접근이 요구된다.

유럽 정세의 핵심은 우크라이나 전쟁이다. 전쟁 발발로 유럽 국가들의 외교안보적 단합은 이루어졌지만, 우크라이나 지원과 러시아와의 교역 단절로 인한 경제침제로 상당한 어려움을 겪고 있다. 대신 전쟁을 계기로 유럽연합의 공동 방위정책에 대한 유럽인들의 지지도가 높아져서 향후 유럽연합을 중심으로 한 군사적 통합에 속도를 낼 것으로 보인다. 나토는 냉전 직후 집단안보 체제로 변환되는 듯했으나 우크라이나 전쟁을 계기로 다시 원래의 집단방어 체제로 회귀하고 있다. 그로 인해 2차 대전 이후 내내 평화주의에 젖어 있던 독일의 군사력 강화가 힘을 받고 있으나, 국내적으로는 아직 반대 여론이 강해 그 속도가 아직은 빠르지 않다. 한국은 러시아와의 관계로 인해 포괄적이지는 않지만 그래도 대러 제재에 동참하는 역외 국가 중 하나여서 유럽연합과 친밀한 관계를 유지하고 있다. 따라서 우크라이나 전쟁이 종식한다면 재건 참여 등 더욱 깊고 넓은 유대관계를 맺게 될 것이므로 전쟁의 조기종식을 위한 유럽 국가들의 노력에 적극 동참할 필요가 있다.

결국 올해의 키워드는 우크라이나 전쟁 지체, 미중 경쟁 완화, 미국 대선, 시진핑 권력의 안정화 등이 될 것으로 보인다. 그런 배경적 요인으로 인해 국제 정세는 현상유지가 대세였다. 얼마 전 시작된 이스라엘-하마스 분쟁을 제외하곤 대부분 국가들이 첨예한 대립보다는 적당한 타협과 회피, 그리고 이해조정을 선택했다. 미국 대선이 있기에 내년에도 대체적으로 그런 기조가 유지될 듯하긴 한데, 우크라이나 전쟁에 대한 유럽 국가들의 축적된 피로감, 내년 초 대만 총통 선거, 관심끌기용 북한의 저강도 도발 등이 의외의 돌발변수로 상황을 순식간에 반전시킬 수도 있다. 만약 그런 사태가 발생하게 된다면, 전 세계가 긴장과 혼란에 빠져 불필요한 소모적 경쟁에 몰두하게 될 것이고, 우리 역시 소용돌이 속에서 생존전략을 고민해야 할지 모른다. 따라서 불행한 상황의 발생을 사전에 방지하고 대비할 수 있도록 정세 변화에 대한 세심한 모니터링과 통찰력 있는 대비책 마련에 노력을 쏟아야 할 것이며, 혼자만 부족하다면 유사한 입장과 역량을 가진 국가들과 함께 논의하고 공조하는 방안도 아울러 모색해야 할 것이다.



RESEARCH INSTITUTE FOR
NATIONAL SECURITY AFFAIRS
KOREA NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY



9 772586 532008

ISSN 2586-5323

95