

2024 세계안보정세 분석

하도형 | 정한범 | 김준섭 | 두진호 | 이수형 | 반길주 | 이숙연



국방대학교
국가안전보장문제연구소

2024 세계안보정세 분석

하도형 | 정한범 | 김준섭 | 두진호

이수형 | 반길주 | 이숙연



국방대학교
국가안전보장문제연구소

2024 세계안보정세 분석

인 쇄 2024년 12월 31일

발 행 2024년 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 3059-0345

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

현 시기 국제 정세는 급격한 변화와 도전에 직면해 있습니다. 특히 2024년은 러시아 푸틴 대통령 재집권, 일본 내각 교체, 그리고 대미를 장식한 미국 대선에 이르기까지 전 세계적으로 주요한 정치적 전환점을 경유해 왔습니다. 또한 두 개의 대륙에서의 동시 전쟁이라는 초유의 사태 속에 인도-태평양 지역에서의 미중 경쟁 심화 등 이례적 충동이 격화되며 신냉전의 흐름 역시 가속화되어 왔습니다. 이러한 변화들이 기존의 국제 질서를 흔들며 새로운 안보 및 외교적 과제를 제기하고 있음은 물론입니다.

특히 올해는 미국의 대외정책이 “미국 우선주의”로 회귀할 것이 분명해짐에 따라 동맹국들과의 관계 변화가 예상됩니다. 또한 러시아와 중국의 연대 강화로 인한 글로벌 권위주의 진영의 결속, NATO의 새로운 전략 개념 도입 등 중요한 변화들이 예상되고 있습니다. 더불어 이미 ‘조선반도 비핵화론’의 항구적 포기와 ‘적대적 두 국가론’을 통해 한반도의 긴장을 고조시켜온 북한은 러시아 우크라이나 전쟁에 파병을 강행함으로써 또 다른 차원에서 한반도의 위기를 고조시켜 가고 있습니다. 우리 역시 한미일 협력 체제를 제도화하고, 인도-태평양 전략에서의 역할을 확대하며 안보와 경제적 위상을 강화하기 위한 중대한 결정을 내려야 하는 시점에 와 있다 하겠습니다.

이에 국방대학교 국가안전보장문제연구소에서는 2024년 세계안보정세를 포괄적이고 체계적으로 분석하여 본 책자를 출간하게 되었습니다. 특히 본서는 작년에 이어 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변 4강뿐만 아니라 유럽, NATO, 아세안, 인도, 호주 등 글로벌 주요 지역을 포함하여 폭넓은 분석을 시도하였습니다. 이를 통해 한국의 안보와 외교적 전략 수립에 실질적인 시사점을 제공하고자 최선을 다했습니다.

끝으로, 본 책자가 관련 연구자 및 전문가들의 교육과 연구는 물론 유관 부처의 정책 개발에도 유익한 자료로 활용되기를 기대합니다. 아울러 집필에 참여해 주신 연구진 여러분과 출판에 기여해 주신 모든 분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

2024년 12월 31일

국방대학교 국가안전보장문제연구

소장 박 영 준

제 1장 서론	01
제 2장 미국: 글로벌 리더십의 복원과 국내 리더십의 교체	3
1. 서론	3
2. 경제성장 속의 정치적 경쟁 심화	4
3. 리더십 복원을 위한 대외정책	10
4. 한미일 안보협력의 강화	14
5. 트럼프 당선인의 대외 정책	20
제 3장 중국: 사회주의 강대국을 향한 도전과 응전의 강화	34
1. 서론	34
2. 더한층 강화된 시진핑 1인집권체제 및 노선의 공고화	35
3. 글로벌 강대국 부상을 위한 확장	43
4. 불안정과 가능성의 교차 속 국가자원의 총동원	53
5. 결론	59
제 4장 일본: 세계의 격변 속 ‘보통국가’를 향한 행보	64
1. 일본정치의 유동화	64
2. 기시다외교의 총결산과 이시바외교의 시동	72
3. ‘보통국가’ 일본으로서의 시동	79
4. 담보상태에 머물러 있는 일본 경제	85

제 5장 러시아: 전쟁 조기종식을 위한 총력전 태세 확립 및 러북 동맹 강화 91

1. 서론	91
2. 푸틴 5기 러시아의 대외정책 평가	92
3. 우크라이나 전쟁 전황 평가	97
4. 특별군사작전을 둘러싼 러시아의 대내·외 전략환경	103
5. 북한군 파병 및 우크라이나 전쟁 향배	108
6. 결론	115

제 6장 유럽 및 나토: 갈등의 장기국면과 유럽의 자율성 강화 118

1. 서론	118
2. 중·동유럽 지역으로의 나토 확대	120
3. 우크라이나 전쟁과 나토의 억지력 변화	125
4. 2024년 워싱턴 나토 정상회담을 통해 본 정세 인식	138
5. 한국의 나토 정책에 대한 함의	144

제 7장 인도-태평양: 혼전이 도드라진 지정학적 공간 155

1. 서론: 지정학적 긴장이 지속된 인도-태평양	155
2. 국제정치(1축)와 고강도로 연계되는 인-태(2축)	157
3. 지역안보 정세: 해양안보·소다자 협력이 도드라진 인-태지역	167
4. 주요국 정세: 같은 듯 달랐던 호주와 인도	171
5. 인-태 역할을 제고한 한국 그리고 남은 숙제	177

제 8장 동남아: 역동성과 불확실성의 교차점 184

1. 서론	184
2. 동남아에서 기울어지는 미·중 힘의 균형	186
3. 남중국해 핫스팟과 필리핀	192
4. 아세안의 분열과 중심성 약화	201
5. 미얀마 문제 및 각국의 국내정치 변동	204
6. 한-아세안 35주년을 넘어	209

제 9장 요약 및 결론 216

제 1 장 서론

2024년, 국제질서는 급격한 변화와 도전에 직면해 있다. 냉전의 이념적 대립이 사라진 지 수십 년이 지났지만, 국제정세는 여전히 강대국 간 힘의 균형에 의해 크게 영향을 받고 있다. 오늘날 세계는 단순한 이념적 구도를 넘어 경제적 상호의존, 기술적 혁신, 지정학적 이해관계가 복합적으로 얽힌 환경을 보여준다. 특히, 다극화된 세계 속에서 각국은 자국의 이익을 극대화하기 위해 기존의 동맹을 재구성하거나 새로운 협력 모델을 모색하고 있다. 이러한 변화는 정치, 경제, 외교, 군사적 영역에서 독립적인 사건이 아니라 상호 연결된 상호작용의 결과로 이해되어야 한다.

미국은 여전히 세계질서를 주도하는 주요 행위자지만, 그 리더십은 점차 복잡한 도전에 직면하고 있다. 특히, 트럼프 전 대통령의 귀환은 새로운 미국의 모습을 예고하며 국내외적으로 많은 변화를 불러일으키고 있다. 중국은 경제적, 군사적 부상을 통해 전통적 강대국 질서에 도전하고 있으며, 유럽은 내부적 통합과 외부적 도전에 대응하며 전략적 자율성을 강화하려는 노력을 이어가고 있다. 일본과 호주는 인도-태평양 지역에서 점증하는 지정학적 긴장을 관리하며 외교적 입지를 강화하고 있으며, 러시아와 우크라이나 간 전쟁은 북한의 개입으로 국제적 위협이 한층 더 확대되었다.

인도는 세계 최대의 인구와 빠르게 성장하는 경제력을 기반으로 글로벌 사우스의 리더로 자리매김하며 전략적 자율성을 확대하고 있다. 동남아시아는 중국과의 영유권 분쟁 속에서도 지역 내 외교와 안보에서 중추적 역할을 수행하고자 노력하며, 이 과정에서 점점 더 중요한 지정학적 무대로 부상하고 있다.

중동과 러시아 지역에서의 전쟁 여파와 주요국의 대선으로 인한 정책 불확실성은 글로벌 공급망 재편과 보호무역주의 강화를 초래했다. 이와 더불어, 코로나 팬데믹 이후 경제 회복 과정, 가속화된 기술 혁신, 기후 변화로 인한 구조적 도전, 그리고 지역 분쟁은 국가 간 상호의존성과 경쟁을 동시에 심화시키며 새로운 국제질서를 형성하고 있다. 이러한 상황에서 각국은 정치, 경제, 외교, 군사적 측면에서 자국의 이익을 극대화하기 위한 다양한 전략을 모색하고 있으며, 그 결과 국제사회는 더욱 복잡하고 다원화된 양상을 보이고 있다.

2024년의 국제정세는 거대한 변곡점에 서 있다. 각국의 정치, 경제, 외교, 군사적 전략은 이러한 격변 속에서 변화의 동력으로 작용하거나 그에 영향을 받고 있다. 본 연구는 주요 국가 및 지역의 2024년 정치, 경제, 외교, 군사적 상황을 심층적으로 분석함으로써 현재 국제질서와 각국의 전략적 대응, 그리고 이를 둘러싼 복잡한 상호작용의 역학을 이해하는 데 초점을 맞추고 있다. 각 장에서는 해당 국가나 지역의 국내 변화와 대외적 관계를 중심으로 현상과 이슈를 체계적으로 검토하며, 단순한 현상 기술에 그치지 않고 각국의 정책적 우선순위와 국제적 함의를 도출하여 세계적 관점에서의 종합적 이해를 도모하고자 한다.

현대 국제정세는 단순히 개별 국가의 정책 변화만으로 설명될 수 없는 복합적이고 다차원적인 구조를 띠고 있다. 본 연구는 각국 및 지역의 주요 이슈를 독립적으로 살피는 동시에, 이를 통해 형성되는 국제적 상호작용의 큰 그림을 제시하고자 한다. 2024년이라는 전환기를 맞아, 본 연구를 통해 글로벌 질서의 변화를 깊이 이해하고, 국제사회에서 발생하는 주요 현안들에 대한 통찰력을 얻을 수 있기를 기대한다.

제 2 장 미국: 글로벌 리더십의 복원과 국내 리더십의 교체

국방대학교 정한범

1. 서론
2. 경제성장 속의 정치적 경쟁 심화
3. 리더십 복원을 위한 대외정책
4. 한미일 안보협력의 강화
5. 트럼프 당선인의 대외 정책

1. 서론

2024년 미국 정세는 대통령 선거가 좌우했다고 해도 과언이 아니다. 올 1월 중순부터 시작된 민주·공화 양당의 대선 경선은 올 해 대선의 시작을 알렸으며, 민주당 바이든(Joe Biden) 대통령과 공화당 트럼프(Donald Trump) 전 대통령이 이번 없이 각 당의 대선 후보로 이름을 올렸다. 두 명의 현직 및 전직 대통령의 리턴 매치가 성사됨에 따라 유권자들의 관심도가 역대 최저라는 평가가 나왔다. 그러나 이러한 식상한 분위기는 6월 말 실시된 대통령 TV 토론회에서 바이든 대통령의 참패와 더불어 바뀌게 되었다. 이후 불거진 바이든 대통령 퇴진 요구는 7월 트럼프 대통령의 총기 피격 사건 및 공화당 전당대회를 거치며 ‘트럼프 대세론’이 부각되자 바이든 대통령의 대선 후보 전격 사퇴라는 초강수로 이어지며 대선 판도가 급격한 변화를 맞이했다. 바이든 행정부의 2인자로서 바이든 대통령의 지지에 힘입어 민주당 대선 후보가 추대된 카멀라 해리스 부통령의 등장은 식상한 선거판에 바람을 불어 넣었다.

2024년 미국의 경제 상황도 대선 레이스에 녹아들어 평가되었다. 작년에 이어 올해도 미국의 경제는 순항하였다. 후반기에 들어 미국 경제 성장이 후퇴할 것이라는 우려 섞인 시각도 있었으나, 이러한 우려를 불식하듯 견고한 미국 내 소비를 바탕으로 탄탄한 모습을 보여주었다. 그러나 이러한 미국의 안정적인 경제 성과는 미국 유권자들의 경제 인식과는 괴리를 보여주었다. 미국 경제에 대한 긍정적인 경제 지표에도 불구하고 여전히 높은 인플레이션과 물가로 인해 미국 국민들의 장바구니 경제는 녹록하지 않았기 때문이다. 미국 유권자들의 경제 상황에 대한 실망 및 불만은 바이든 행정부의 경제 운영에 대한 부정적인 평가로 이어졌으며, 이는 올해 대선 레이스에서 야당 후보인 트럼프 전 대통령에게 유리한 판세를 형성해 주었다.

장기화되고 있는 두 개의 전쟁도 바이든 행정부와 해리스 후보에게 부정적으로 작용하였다. 특히 이스라엘-하마스 전쟁과 관련하여 이스라엘에 대한 전폭적인 지지 및 지원을 해 준 바이든 행정부에게 비난의 목소리가 이어졌다. 이스라엘에 대한 지속적인 군사 지원이 가자 지구에 살고 있는 무고한 팔레스타인들의 희생으로 이어졌다는 것이다. 무엇보다 이번 대선의 주요 경합주인 미시간, 펜실베이니아 등 러스트벨트에 많이 거주하고 있는 팔레스타인계 미국인들의 분노가 해리스 후보를 긴장시켰다. 전통적인 민주당 지지층인 이들의 표심이 이탈할 경우 러스트벨트 지역 승리에 악영향을 미칠 수 있으며, 이는 곧 이번 대선의 패배로 이어질 수 있기 때문이다.

본 장에서는 2024년 미국 정세의 핵심이었던 미국 대통령 선거를 중심으로 미국의 국내 정세와 대외정책 추이에 대해 살펴보고자 한다. 나아가 트럼프 2기 행정부의 등장이 한반도 정세에 미치는 영향에 대하여 논의해 보고자 한다.

2. 경제성장 속의 정치적 경쟁 심화

1) 미국의 정치 상황: 2024 미국 대통령 선거

2024년 미국 정치는 11월 5일에 실시되는 대통령 선거를 중심으로 움직였다. 2024년 1월 중순부터 민주·공화 양당의 대선 후보 선출을 위한 예비선거(presidential nomination elections)가 시작되었으며, 같은 해 7월과 8월에는 양당의 전당대회(national convention)가 각각 개최되어 자당의 대선 후보를 공식적으로

선출하고 대선 승리를 위한 출정식을 가졌다. 이를 전후하여 대통령 및 부통령 TV 토론회 등 치열한 선거 운동을 실시되었으며, 사전 투표 및 본 투표를 통해 11월 6일 새벽 도널드 트럼프 공화당 후보가 승리를 거머쥐었다.

민주·공화 양당의 대선 후보를 선출하기 위한 예비선거가 1월 중순부터 시작되었다. 공화당은 1월 15일 아이오와(Iowa) 경선을 시작으로, 민주당은 2월 3일 사우스 캐롤라이나 경선을 통해 4개월이 넘는 장기 레이스의 출발을 알렸다.

공화당의 경우, 2024년 대선 후보로 확정되기 위해서는 총 2,429명의 대의원 중 과반을 획득하는 것이 필요했다. 2024년 공화당 대선 예비선거에는 재선에 도전하는 도널드 트럼프 전 대통령, 유엔 주재 미국 대사를 역임한 니키 헤일리(Nikki Haley), 플로리다 주지사인 론 디샌티스(Ron DeSantis), 인도계 기업가 출신인 비벡 라마스와미(Vivek Ramaswamy), 아칸소 주지사를 역임한 아사 허친슨(Asa Hutchinson) 등이 출마하였다. 예비선거가 시작되자, 각종 여론조사에서 압도적 1위를 수성해 온 트럼프 전 대통령이 이번 없이 레이스를 주도해 나갔으며, 트럼프 전 대통령을 제외한 모든 후보가 3월 5일 수퍼 화요일(Super Tuesday) 이전 및 직후에 사퇴하였다. 결국 트럼프 후보는 3월 12일 워싱턴 프라이머리 승리를 통해 대의원 과반 확보에 성공하며 사실상 공화당의 대선 후보로 확정되었다. 재선을 위해 출마한 대선 경선에서 예상대로 빠른 시일 내에 승리를 거둠으로써 트럼프 전 대통령은 자신의 당내 영향력 및 탄탄한 지지층의 존재를 재확인해 주었다. 트럼프 후보는 7월 15-18일 위스콘신(Wisconsin) 주 밀워키(Milwaukee)에서 개최된 공화당 전당대회에서 2024 공화당 대선 후보로 공식 확정되었다.

한편 2024년 민주당의 대선 후보로 선출되기 위해서는 총 3,934명의 대의원의 과반을 획득하는 것이 요구되었다. 이번 민주당 대선 경선에는 재선에 도전에는 조 바이든 대통령이 출마함으로써 손쉬운 승리가 예상되었다. 물론 바이든 대통령 이외에 미국령 사모아에서 깜짝 승리를 거둔 벤처 사업가인 제이슨 팔머(Jason Palmer), 자기 계발서 작가인 메리앤 윌리엄슨(Marianne Williamson), 딘 필립스(Dean Phillips) 연방하원 의원이 출마하였으나 별다른 주목을 받지 못했다. 초반 레이스에서 압도적 승리를 거둔 바이든 대통령은 3월 12일 대의원 과반을 확보하였고, 이에 따라 사실상 민주당의 대선 후보로 확정되었다.¹⁾ 바이든 대통령은 8월 19~22일 일리노이(Illinois)

1) 민정훈, “2024 미국 대통령 선거 경선 결과 및 대선 전망,” (서울: 국립외교원, 2024).

주 시카고(Chicago)에서 개최될 민주당 전당대회에서 2024 민주당 대선 후보로 공식 확정될 예정이었다. 그러나 6월 말 개최된 대통령 TV 토론회에서 인지력 논란 등을 부각시키며 참패하였고, 이에 따라 민주당과 진보 진영으로부터 거센 사퇴 압박에 직면하게 되었다. 여기에 7월에 발생한 트럼프 후보 총기 피격 사건과 이후 개최된 공화당 전당대회로 인해 트럼프 대세론이 부상하자, 결국 카멀라 해리스 부통령에게 바통을 넘기며 대선 후보직에서 사퇴하였다.

트럼프 전 대통령과 해리스 부통령의 맞대결로 전환된 2024 미국 대선은 11월 5일 대선이 마무리되기 직전까지 치열한 접전 양상을 보였다. 트럼프 후보는 높은 물가, 남부 국경 위기 등 바이든 행정부의 실정(失政)을 부각하고 그 대안으로 자신의 ‘미국우선주의’를 내세우며 지지를 호소하였다. 또한 해리스 부통령을 ‘바이든 행정부의 2인자, 극단적인 진보주의자’로 낙인찍으며 공세의 수위를 높였다. 트럼프 전 대통령은 후보 사퇴를 결정한 바이든 대통령을 역사상 최악의 대통령이라고 비난하는 한편 해리스 후보를 “끔찍하고 무능한 국경 차르”라고 공격하며 바이든 행정부의 국정 운영 실패에 책임이 있음을 부각시켰다. 이와 더불어 그는 “마르크스주의 지방검사 해리스의 캘리포니아 사회주의는 아메리칸 드림을 말살할 것”이라고 색깔론을 띄우며 해리스 후보의 중도 확장성을 견제하였다.

한편 바이든 행정부의 2인자로서 바이든 대통령의 지지를 토대로 대선 후보로 선출된 해리스 부통령은 바이든 행정부의 경제 정책을 상징하는 바이드노믹스(Bidenomics)의 성과를 강조하는 동시에 트럼프 전 대통령을 민주주의에 대한 위협이자 대통령직에 부적합한 인물이라고 주장하였다. 또한 ‘법조인, 비(非)백인 여성, 59세’라는 자신의 배경을 활용하여 ‘검사 vs 피고인’, ‘낙태권 옹호 vs 반대’, ‘미래 vs 과거’ 등의 대비를 통해 트럼프 전 대통령과의 차별성을 부각시키고자 하였다.

2024년 미국 대통령 선거 표심에는 경제, 이민 및 남부 국경 문제, 낙태권, 민주주의 등 다양한 요인들이 영향을 미쳤다. 그 중 인플레이션, 물가 등 미국 내 경제 상황이 유권자 표심에 가장 큰 영향력을 발휘한 것으로 나타났다. 미국 내 실물 경제 상황이 미국 대선 표심에 영향을 미친 것은 1980년 대선 이후 44년 만이라고 알려졌다. 2020년 3월 코로나19가 미국을 강타하자, 미국 정부는 미국 내 전염 확산을 막기 위해 상점들의 영업시간 및 인원 수 등을 제한하거나 금지하는 봉쇄 정책을 실시하였다. 국내 소비가 자국 경제의 70%를 차지하는 미국의 상황을 고려할 때, 이러한 봉쇄 정책은 미국 경제를 뒤흔들어 놓았다. 국민들의 생계유지 및 자국 경제의 혼란을 막기

위해 미국 정부는 막대한 돈을 풀어 국내 경제 상황을 관리하였는데, 이러한 유동성의 확장은 필연적으로 미국 내 높은 인플레이션 및 급격한 물가 상승으로 이어졌다. 식료품, 휘발유, 아파트 월세, 대출 이자 등의 급등은 미국 국민들의 일상을 힘들게 만들었으며, 이러한 고충으로 인해 실업률, 일자리 창출 등 미국 내 경제 지표들이 개선되고 있음에도 불구하고 미국 유권자들은 바이든 행정부의 경제성과를 인정하는데 소극적인 모습을 보였다.

미국 내 경제상황에 대한 부정적인 인식은 2024년 대선 판세가 야당 후보인 트럼프 전 대통령에게 유리하게 형성되는데 결정적인 역할을 하였다. 11월 대선을 앞두고 미국 내 인플레이션과 물가 상황이 조금씩 나아짐에 따라 미국 내 경제 상황에 대한 유권자들의 인식이 다소 개선되는 조짐을 보였으나, 여당에게 불리한 판세를 뒤집기에는 충분하지 않았다. 또한 민주당의 해리스 후보가 낙태권 수호, 민주주의 위기 등의 이슈를 부각시키며 표심 잡기에 나섰으나, 높은 물가, 남부 국경 위기 등 바이든 행정부의 실정(失政)을 비판하고 그 대안으로 미국우선주의를 강조한 공화당의 트럼프 후보를 꺾기에는 역부족이었다.

개표 결과, 박빙 승부가 펼쳐질 것이라는 예상과 달리 트럼프 전 대통령이 49.8%의 유권자 투표와 선거인단 312표를 확보하며 48.3%의 유권자 투표와 선거인단 226표를 얻는데 그친 해리스 부통령에 여유 있는 승리를 거두었다. 트럼프 후보의 대선 승리와 더불어 공화당은 연방 상원(공화당 53석 & 민주당 47석)과 연방하원(공화당 220석 & 민주당 215석) 선거에서도 승리를 거두며 다수당 지위를 확보하였다.

2024년 미국 대선에서 트럼프 전 대통령이 압승한 것은, 4년 전과 비교했을 때, 트럼프 후보에 대한 지지가 대부분의 유권자 계층에서 증가한 것에서 그 이유를 찾을 수 있다. CNN이 실시한 출구조사 결과는 2020년 대선에 비해 비(非)백인 유권자, 여성 유권자, 젊은 유권자, 교외 및 시골 지역에 거주하는 유권자들의 트럼프 후보 지지가 증가하였음을 보여준다. 이와 같은 변화는 공화당 대선 후보가 선거인단 투표뿐 아니라 유권자 투표에서도 승리하는데 핵심적인 역할을 한 것으로 보인다. 또한 트럼프 후보가 50%에 육박하는 유권자 투표를 얻은 것은 트럼프 2기 행정부의 주요 정책 의제 추진에 정치적 정당성을 제공해 줄 것으로 예상된다. 또한 이번 대선 승리를 토대로 트럼프 대통령의 미국우선주의는 한동안 영향력을 유지할 것으로 보인다. 2020년 대통령 선거에서 트럼프 대통령은 코로나19 대응 실패 및 인종 차별 논란에도 불구하고 약 7,300만 표를 획득했다. 이러한 수치는 2016년 자신이 받은 표보다 약 1,000만

표 많을 뿐 아니라 역대 공화당 대선 후보 중 최다 득표였다. 또한 4년 후 트럼프 전 대통령은 50%에 육박하는 유권자 투표와 312명의 선거인단을 확보하며 백악관 재입성에 성공하였다. 21세기 들어 공화당 대선 후보가 선거인단 투표뿐 아니라 유권자 투표에서도 승리한 경우는 2004년 부시 대통령에 이어 이번이 두 번째이다. 트럼프 후보의 압승은 향후 공화당 인사들이 미국우선주의를 계승하는데 있어 정치적 토대로 작용할 것으로 보인다.

한편 2024년 미국 대선에서 공화당이 대통령 선거 및 연방 상·하원 선거에서 모두 승리함으로써 트럼프 2기 행정부 출범 초기 한 정당이 백악관과 연방의회를 모두 장악하는 ‘단점정부(unified government)’가 형성될 것이다. 공화당이 연방의회를 장악함에 따라 트럼프 대통령은 든든한 정치적 우군을 확보하게 되었다. 연방의회를 장악한 공화당은 정부 개혁, 이민, 경제, 통상, 복지 등 트럼프 2기 행정부의 주요 정책 의제 추진을 위한 정치적 연대 뿐 아니라 입법 지원을 제공해 줄 것으로 전망된다.²⁾

2) 견조한 성장세의 경제 상황

2024년에도 미국 경제는 성장세를 지속하며 세계경제 성장의 버팀목이 될 것으로 전망되었다. 2023년 10월 발간된 「세계경제전망(WEO)」 보고서를 통해 국제통화기금(IMF)은 2024년 미국 경제가 1.5%의 성장률을 기록할 것으로 전망하였다.³⁾ 이러한 수치는 7월에 비해 0.5% 상향 조정된 것으로, 이러한 전망은 미국 내 개인소비의 견고한 확대를 기반으로 한 미국 경제의 연착륙 가능성을 근거로 삼았다. 한편 미국 경제의 연착륙과 관련하여 신중한 목소리도 존재하였다. 미국 연방준비제도(Federal Reserve System)의 급격한 금리 인상 조치는 경기 회복에 영향을 미칠 가능성이 있으며, 또한 연방 예산을 둘러싼 미국 연방의회의 대치 상황 등 미국 정치의 불확실성에 의해 시장의 불안이 초래될 수 있다는 것이었다.

2024년 미국 경제는 예상보다 탄탄한 성장세를 보이며 세계경제를 이끌었다.

한국은행이 2024년 12월에 발간한 「2025 미국 경제 전망 및 주요 이슈」 보고서에

2) 민정훈, “2024 미국 대통령 선거 결과 분석 및 대외정책 전망,” (서울: 국립외교원, 2024).

3) www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023

따르면, 미국 경제는 예상보다 길어진 긴축 통화기조에도 불구하고 소비 호조를 토대로 견고한 성장세를 지속하였다.⁴⁾ 또한 현대경제연구원도 2024년 8월 발간한 「2025 주요국 경기 차별화 전망」 보고서를 통해, 미국 경제가 올해 상반기에 소비와 투자의 증가세가 낮아지는 가운데 정부지출도 둔화되며 성장세가 다소 약화되는 모습을 보였으나 개인소비가 3분기에 3.7% 증가하며 3%에 육박하는 성장세(2.8%)를 기록하였다고 밝혔다. 이와 더불어 물가의 기초적 경향을 보여주는 개인소비 지출(PCE: Personal Consumption Expenditure) 가격지수 상승률도 2024년 3분기에 2.2%로 하락하며 물가 목표치에 근접했다고 평가했다.⁵⁾

2024 미국 대선과 관련하여, 미국 경제가 성장세를 유지하고 실업률과 소비자물가지수(CPI) 등 실물 경제 지표들이 개선되어 미국 내 경제 상황에 대한 유권자들의 인식이 좋아진다면 바이든 대통령의 재선에 긍정적으로 작용할 것으로 예상되었다. 바이든 대통령은 임기 2년 간 1,300만개의 일자리 창출, 50년 만의 최저 실업률, 인프라법(Infrastructure Investment and Jobs Act), 반도체지원법(CHIPS and Science Act), 인플레이션감축법(Inflation Reduction Act) 등을 열거하며 자신의 경제성적을 홍보하였다. 그러나 미국 유권자들은 코로나19 팬데믹 이후 치솟은 인플레이션과 공급망 문제에서 완전히 벗어나지 못한 채 바이든 행정부의 경제성적을 인정하는데 소극적인 모습을 보여주었다. 따라서 고용, 인플레이션 등 미국 실물 경제 지표들과 그에 대한 미국 유권자들의 인식의 간극이 얼마나 좁아질 수 있는가, 즉 바이든 행정부의 경제성적에 대한 미국 유권자들의 인식이 얼마나 개선될 수 있는지가 2024년 미국 대선의 향방을 가늠할 중요한 요인이 될 것으로 전망되었다.⁶⁾

2024년 선거 결과는 미국 내 경제 상황에 대한 부정적인 인식이 야당 후보인 트럼프 후보에게 유리한 선거 판세가 형성되는데 기여하였음을 보여준다. 11월 대선이 가까워지며 미국 소비자심리지수가 개선되고 기준 금리도 인하되며 미국 국민들의 경제 심리가 점차 개선되는 조짐을 보였으나, 이러한 인식이 표심으로 연결되지 못한 것으로 보인다. 민주당 해리스 후보가 막판까지 선전하였으나, 인플레이션, 물가 등 실물 경제에 대한 유권자들의 인식을 돌리기에는 충분치 않았던 것으로 판단된다.

4) www.bok.or.kr

5) www.hri.co.kr

6) 민정훈, “2024 미국 대통령 선거 결과 분석 및 대외정책 전망,” (서울: 국립외교원, 2024).

3. 리더십 복원을 위한 대외정책

1) 미국 정부의 대외정책 기조

올해 미국의 대외정책의 핵심 기조는 ‘미국 리더십의 복원’을 목표로 하였으며, 이를 위해 민주적 가치를 대외정책의 중심에 놓고 외교를 재활성화 하고자 하였다. 구체적으로 바이든 행정부는 가치를 공유하는 동맹 및 파트너 국가들의 결집을 통해 미국의 리더십을 복원하고자 하였다. 동맹을 대체 불가능한 국가 안보의 초석이라고 강조하고, 나토(NATO), 한국, 호주, 일본 등 민주주의 동맹국들 및 인도, 아세안 등 우방국들과 힘을 합쳐 자유, 인권, 법에 의한 지배 등 보편적 가치 및 민주주의를 수호하고자 하였다. 또한 신기술, 보건, 사이버 공간, 우주 등 미래 먹거리 분야에서 민주 진영이 국제 규범, 표준 및 제도를 만들어 나감으로써 중국 등 권위주의 세력의 도전에 대응하고자 하였다.⁷⁾

2) ‘경쟁적 공존’의 중국 정책

2024년 미국은 ‘경쟁적 공존(competitive coexistence)’ 기조를 토대로 공세적인 대(對)중국 견제정책을 추구하였다. 바이든 행정부 하 중국과의 전략적 경쟁의 목표는 중국의 부상을 지연 혹은 억제시켜 미국의 대(對)중국 우위를 유지하는 것이었다. 이를 위해 ‘경쟁, 대립, 협력’의 요소를 복합적으로 사용하여 보다 결과 지향적(result-oriented)으로 중국의 부상을 견제하고자 하였다. 구체적으로 바이든 행정부는 중국의 부상이 가장 두드러진 첨단기술 및 핵심 분야에 있어서는 지정된 수의 민감한 기술을 집중적으로 보호하는 ‘스몰 야드 하이 펜스(small yard, high fence)’ 기조를 토대로 중국과 치열하게 경쟁하였다. 한편 군사·안보 분야에 있어서는 대만, 남중국해 등을 둘러싼 미중 간 견제와 갈등이 지속되었으나, 미국의 상대적 우위를 바탕으로 중국과 직접적인 군사적 충돌을 자제하고 역내 안보협력 강화, 군사 혁신 및 군사기술 개발 등을 통해 중·장기적인 경쟁에 대비하는 모습을 보여주었다. 이와 더불어 기후변화, 비확산, 보건 안보 등 국제적 문제 해결을 위해 중국과 협력하고자 하였다.

7) The White House, Indo-Pacific Strategy of the United States (February 22, 2022).

첨단기술 및 핵심 분야와 관련하여 바이든 행정부는 (소)다자 협력 증대 및 미국 중심의 공급망 재편 등을 통해 대중(對中) 우위를 지속하고자 하였다. 바이든 행정부는 포괄적인 협의체 대신에 무역, 기술, 공급망, 국제 표준 등 사안별로 유연하고 임의적인 (소)다자 협의체를 구성하여 중국의 부상에 대응하고자 하였다.⁸⁾ 이를 위해 미국, 일본, 호주, 일본 등 4개국 안보 협의체인 쿼드(QUAD)를 역내에서 뜻을 같이 하는 동맹 및 파트너 국가들과 (소)다자 협력을 추진하기 위한 기본 틀(framework)로 활용하고자 하였다. 분야별·사안별 (소)다자 협의체 구성을 통한 쿼드의 활용은 것은 대규모 다자 협의체의 설립이 쉽지 않고, 운영에 많은 비용이 소요되며, 집단행동의 어려움으로 인해 실질적인 성과를 거두기 힘든 상황을 고려한 현실적인 선택이라 할 수 있다.⁹⁾ 바이든 행정부의 대(對)중국 경쟁의 목표가, 과거 냉전 시기처럼 소련과의 체제 대결을 통한 상대 진영의 몰락 및 체제 전환이 아니라, 중국의 부상을 지연 및 억제시켜 미국 우위의 세력균형을 유지하는데 있다는 점을 고려할 때, 대규모 다자 협의체 설립보다는 구체적인 사안별 (소)다자 협의체 구성을 통해 해당 부문의 국제적 표준·규범 등에 대한 합의를 주도해 나가는 것이 목적 달성에 보다 효과적이라 하겠다. 바이든 행정부는 쿼드를 보건, 환경, 기술 등 실질적 부문에서 개방적이고 투명한 협력 플랫폼으로 규정하고, 백신공급 및 코로나19 대응, 기후변화, 신기술 등 비(非)전통 안보 분야에서의 협력기제로 활용하였다.¹⁰⁾ 이와 더불어 한·미·일 협력, 오키스(AUKUS), 칩4(CHIP4) 등을 통해 사안별로 동맹 및 파트너 국가들과의 협력을 증대하였다.

또한 바이든 행정부는 미국 중심의 공급망 재편을 본격화함으로써 첨단 기술 및

8) Kurt M. Campbell and Rush Doshi, "How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy," *Foreign Affairs*, January 12, 2021.

9) 분야별·사안별 (소)다자 협의체 구성을 통한 쿼드의 활용은 것은 대규모 다자 협의체의 설립이 쉽지 않고, 운영에 많은 비용이 소요되며, 집단행동의 어려움으로 인해 실질적인 성과를 거두기 힘든 상황을 고려한 현실적인 선택이라 할 수 있다. 바이든 행정부의 대(對)중국 경쟁의 목표가, 과거 냉전 시기처럼 소련과의 체제 대결을 통한 상대 진영의 몰락 및 체제 전환이 아니라, 중국의 부상을 지연 및 억제시켜 미국 우위의 세력균형을 유지하는데 있다는 점을 고려할 때, 대규모 다자 협의체 설립보다는 구체적인 사안별 (소)다자 협의체 구성을 통해 해당 부문의 국제적 표준·규범 등에 대한 합의를 주도해 나가는 것이 목적 달성에 보다 효과적이라 하겠다.

10) 김재천, "바이든 행정부의 대중정책과 인도태평양 전략," 최원기 외 (편), 『미 바이든 행정부의 인도태평양 전략과 신남방정책의 연계협력 추진방향』 (서울: 국립외교원, 2021), pp. 37-91.

핵심 분야에 대한 중국의 부상을 견제하고자 하였다. 미중 경쟁은 양국 간 격차가 빠르게 감소하고 있는 반도체, 배터리, 인공지능, 핵심 광물, 의약품 등 첨단 기술 및 핵심 분야의 공급망 재편을 둘러싸고 치열해지는 양상을 보였다. 기술 패권 관련 바이든 행정부의 대(對)중국 정책 목표는 첨단 기술 및 핵심 분야에서 중국의 부상을 지연 혹은 억제시키는 것이었다. 이를 위해 중국의 원천기술 개발 및 확보를 차단 혹은 지연시키고자 하였으며, 이러한 노력은 첨단 기술 및 핵심 분야에서 미국 중심의 공급망 재편으로 구체화되었다.

바이든 행정부의 대(對)중국 견제 정책의 범위는 중국과의 무역 거래는 지속하되 첨단기술 및 핵심 분야 관련 중국발(發) 위험 요인 제거에 초점을 맞추는 디리스크잉(derisking)으로 보다 명확해졌다. 바이든 행정부의 대(對)중국 디리스크잉은 ▲ 군사적 용도로 사용할 수 있는 첨단기술(범용기술)을 보호해야 하며, 이를 위해 핵심 품목 및 분야에서 탄력적인 공급망을 확보하는 것, ▲ 국내 산업 원천에 투자하여 핵심 분야 관련 미국 내 생산 및 성장 역량을 확충하는 것, ▲ 첨단기술 및 핵심 분야에서의 치열한 경쟁이 갈등이나 대립으로 치닫지 않도록 관리하는 것을 포함하였다. 이에 따라 바이든 정부 하 대(對)중국 견제 정책은 중국과 무역 거래는 지속하되 군사적 용도로 사용될 수 있는 첨단기술 및 핵심 분야의 보호 및 탄력적인 공급망 확보, 경제 안보를 저해할 수 있는 투자 심사 강화 등이 핵심을 구성하였다.¹¹⁾

3) 중산층 중심의 국내정치적 고려

중국 견제를 위한 대내적인 역량 강화를 위해 바이든 행정부는 ‘중산층을 위한 대외정책(Foreign Policy for the Middle Class)’을 추진하였다. 2020 대선 기간 바이든 후보는 중산층이 국가적 성공의 혜택을 함께 누릴 수 있도록 인프라와 교육에 투자를 하는 동시에 국제경제의 규칙이 미국에 불리하지 않도록 만들겠다고 언급했다. 2021년 3월 발간된 ‘국가안보전략 잠정치침’에서 바이든 행정부는 경제 안보가 국가 안보라고 규정하고, ‘중산층을 위한 대외정책’을 명시했다. 구체적으로 미국의 튼튼한 중산층은 장기간 미국을 지탱하고 있는 근간이며, 따라서 향후 미국의 통상정책 및 국제

11) 민정훈, “바이든 행정부의 대(對)중국 ‘디리스크잉(derisking)’의 의미와 함의,” (서울: 국립외교원, 2023).

경제 정책은 미국 중산층을 성장시키고, 새롭고 보다 나은 일자리를 만들고 임금을 인상시키며, 공동체를 강화시키는데 기여해야 한다고 천명했다. 또한 미국은 기존의 통상 규칙을 이행하고 공정성을 증진시키는 새로운 규칙을 만들 것이라고 밝혔다. 이와 더불어 미국 노동자와 공동체에 투자를 한 이후에 새로운 무역 협상을 추구할 것이고, 다른 나라들과 협상 시 미국 노동자와 중소기업들의 이익을 대변할 것이며, 노동·환경 단체를 협상에 참여시키고 모든 경제 협정이 노동 및 환경 보호에 기여해야 함을 주장할 것임을 분명히 하였다. 한편 해외에서의 강점은 미국 내 재건(build back better at home)을 요구한다고 밝혀 ‘미국 일자리 계획(American Jobs Plan)’ 등 대규모 경기 부양책의 필요성을 부각시켰다.

바이든 행정부의 중산층을 위한 대외정책은 첨단 제조업 생산 시설의 미국 내 유치로 통한 양질의 일자리 창출로 구체화되었다. 바이든 대통령은 미국 내 생산 역량 강화를 위한 인프라법(Infrastructure Investment and Jobs Act), 반도체지원법(CHIPS and Science Act), 인플레이션감축법(Inflation Reduction Act) 등의 제정과 기업들의 리쇼어링(reshoring)과 대미 투자 확대를 통한 첨단 제조업 생산 시설의 미국 내 유치 및 양질의 일자리 창출을 주요 경제 성과로 강조하였다. 한 예로 2021년 5월 한미 정상회담 개최 후 열린 공동기자회견에서 바이든 대통령은 한국 기업들의 44조원에 달하는 대미투자 결정을 소개하고 관계자들을 일일이 호명하며 대대적인 환영의 모습을 보였다. 이후 바이든 대통령은 한국 기업들의 대미 투자와 이에 따른 미국 내 일자리 창출에 대해 반복적으로 거론하며 이를 바이든 행정부의 주요 경제 성과로 홍보하였다. 이러한 정치적 행보는 바이든 행정부의 중산층을 위한 외교정책의 중심에 미국 내 양질의 일자리 창출이 자리 잡고 있음을 잘 보여준다.¹²⁾ 첨단 제조업 생산 시설의 미국 내 유치는 미국 중산층 및 노동자들에게 양질의 일자리를 통해 보다 나은 삶의 기회 제공 및 공동체 강화에 기여한다는 점에서 바이든 행정부의 대외정책이 미국 국민들에게 직접적인 혜택을 제공하고 있음을 보여주는 의미 있는 성과로 활용되었다.

2024년 대선 도전을 공식화한 바이든 대통령은 첨단기술 및 핵심 분야 글로벌 공급망을 미국 중심으로 재편하여 공급 안정성을 확보하는 동시에 해당 생산

12) 서재정, “국제무대로 복귀 선언한 미국, 가치외교의 미래는 어떻게 될 것인가?” 『통일시대』 제174호 (2021), pp. 10-13.

시설을 미국에 위치시킴으로써 미국 내 제조업 부활 및 양질의 일자리 창출이라는 성과를 달성하고자 하였다. 따라서 2024년 대선을 앞두고 바이든 대통령은 ‘바이아메리칸(Buy American)’, ‘메이드 인 아메리카(Made in America)’, ‘인베스트 인 아메리카(Invest in America)’ 등을 부각시키며 미국 노동자와 중산층을 위한 경제 성과를 홍보하였다.

4. 한미일 안보협력의 강화

1) 한미일 안보 협력의 양상과 개요

한미 및 미일 양자 협력의 발전 속도 및 수준에 비교할 때 한미일 3국 협력은 많이 뒤쳐져 있다. 이러한 상황은 1965년 국교 정상화 이후 많은 부침을 경험한 한일 관계와 함께 한미일 3자 안보 협력 보다는 한미 및 미일 양자 동맹 유지에 방점을 두었던 미국의 동북아 전략 기조에 많은 영향을 받은 것이라 하겠다.

한일 및 한미일 3국 안보 협력은 1990년대 들어 가시화되기 시작했다. 냉전이 종식되고 북한, 대만 해협 등 동아시아 차원에서 지역분쟁의 가능성이 커지면서 급변하는 안보환경에 한일 양국이 공동으로 대응할 필요성이 커졌기 때문이다. 구체적으로 1990년대 한일 협력은 북한이라는 공동의 위협인식을 상정하여 국방 분야의 인사 교류, 부대 간의 교류 및 정보교환의 정례화로 발전하였다. 또한 북한의 핵개발 의혹, 미사일 발사 등에 의해 제기된 ‘북한 위협론’은 한일 안보협력의 촉진제가 되었다. 나아가 북한의 핵과 대량살상무기 개발 의혹 및 북미 관계 등이 중심이 된 대북 정책은 한미일 3국 안보 협력을 추진하는 토대가 되었다.

21세기 들어 미국의 전략적 목표가 중국 견제로 전환되며 아시아-태평양 지역의 전략적 중요성이 부각됨에 따라 한미일 3국 협력에 대한 관심이 높아졌다. 2000년대 들어 미국은 중국 견제를 위한 일본의 보다 적극적인 역할 수행을 요구하였고, 보통국가가 되기를 희망하는 일본은 미국의 요구에 적극적으로 반응하며 미일동맹을 강화하고 자위대의 역할수행 범위를 확장하였다. 일본과의 동맹 강화를 통해 중국의 부상을 견제하고자 하는 미국의 의도는 일본의 북한과 중국에 대한 위협인식과 맞물리며 미일동맹의 강화로 이어졌다.

미일 양국은 한미동맹을 한반도를 넘어 ‘지역동맹’으로 발전시키고 한미일 안보협력을

강화함으로써 미일동맹의 전략공간을 한반도까지 연장하기를 희망했다. 한국은 중국의 부상에 따른 동북아 국제질서 변화를 인정하면서도 남북관계 및 한중관계를 고려하여 한미동맹의 범위와 수준을 아시아-태평양 지역으로 확장하고 중국 견제에 보다 선명한 입장을 보이는 것에 신중한 입장을 취하였다. 이와 더불어 2000년대 들어 한일 간의 과거사 갈등이 치열해짐에 따라 한일 양국 간 협력은 부침을 겪게 되었다. 이에 따라 한미일 3국 협력의 강화를 통해 중국의 부상을 견제하고 미국의 역내 리더십을 유지하고자 하는 미국의 의도는 가시적인 성과를 거두기 쉽지 않았다.

한미일 3국 협력은 2022년 5월 윤석열 정부의 출범과 더불어 전환점을 맞이하였다. 윤석열 정부가 한일 관계 복원에 강한 의지를 보이고 과거사 갈등 해결 및 대일 관계 개선을 위한 선제적이고 적극적인 정책 행보를 보임에 따라 한미일 3국 협력 강화의 걸림돌으로 작용하였던 한일 관계가 개선되었다. 개선된 한일 관계를 토대로 양국 정부가 한미일 3국 협력 강화를 위해 적극적으로 나섬에 따라 3국 간 협력 논의가 활발하게 전개되고 있다.

한미일 3국 정상은 작년 7월 북대서양조약기구(NATO) 정상회의, 11월 주요 20개국(G-20) 정상회의 및 동아시아정상회의(EAS), 올해 5월 주요 7개국(G-7) 정상회의 등 다자회의의 참석을 계기로 여러 차례 회동하였다. 특히 올해 8월 한미일 3국 정상이 미국 워싱턴 근교 캠프 데이비드(Camp David)에서 회동하였는데, 이는 한미일 3국이 다자회의의 계기가 아닌 별도의 3국 정상회담을 처음 개최하였다는 점에서 상당한 의미가 부여되었다. 또한 캠프 데이비드(Camp David) 정상회담은 한미일 3국 간 협력을 제도화 및 정례화 함에 있어 중요한 계기를 마련한 것으로 평가되었다. 한미일 3국 협력의 제도화와 관련하여 캠프 데이비드 정상회담의 결과물은 원칙(Principles), 정신(Spirit), 협의 공약(Commitment to Consult) 등 세 가지로 구체화되었다. 특히 원칙과 정신 두 문건에 한미일 3국 협력의 당위성, 지향성 및 협의 내용 등을 구체적으로 언급함으로써 한미일 3국 협력의 제도화를 위한 토대를 마련하였다. 한편 한미일 3국 협력의 정례화와 관련해서는 3국 정상회담 매년 1회 이상 개최, 외교부, 국방부, 상무부, 산업부 장관, 안보 보좌관의 정기적 회동 및 한미일 인도-태평양 대화(Trilateral Indo-Pacific Dialogue)를 창설하는데 합의하였다.¹³⁾

13) 외교부, “캠프 데이비드 원칙 및 한미일 간 협의에 대한 공약,” (2023년 8월 22일).

2024년 한미일 3국은 캠프 데이비드 정상회의의 합의사항을 실무수준에서 구체화시키는데 매진하였다. 그 중 북한의 점증하기 위한 군사적 위협에 대응하기 위한 3국의 안보 협력은 제도화·정례화의 측면에서 상당한 진전을 거둔 것으로 평가된다. 2024년 8월 18일 한미일 3국 정상은 캠프 데이비드 정상회의의 1주년을 기념하는 3국 정상 공동성명을 발표했다. 해당 공동성명에서 3국 정상은 지난해 정상회의 이후 1년간 한미일 협력에 있어 이루어진 진전들을 기념하고, 안보·경제·기술·인적 유대 등 다양한 분야에서의 협력 강화 의지를 재확인하였다. 특히 3국 간 다영역 훈련인 프리덤 에지 최초 시행, 새로운 한미일 안보협력 프레임워크 서명, 북한의 사이버 범죄 및 여타 불법적 수단을 통한 대량살상무기 프로그램 자금원 마련 시도 대응에 초점을 둔 3국 실무 그룹이 이루어낸 진전을 높이 평가하였다.¹⁴⁾

2) 북한의 군사적 위협에 대한 3국 협력

북한의 핵·미사일 위협은 한미일 3국 모두에게 직접적으로 영향을 미치는 안보 이슈이다. 점증하는 북한의 군사적 위협에 대응하기 위해 한미일 3국 간 안보 협력을 증대하는 것은 각국의 안보 우려를 감소시키는 동시에 한반도 안보 상황을 안정적으로 관리하고 지역의 평화를 유지하는데 매우 중요하다고 하겠다. 또한 북한의 군사적 위협에 대응하기 위해 한미일 3국이 군사적 협력을 제도화·정례화 하는 것은 중국의 반발을 최소화하며 3국 간 안보 협력의 경험을 축적하기에 유용하다고 할 수 있다.

한미일 3국 간 안보 협력은 1990년대 들어 가시화되기 시작했다. 냉전이 종식되고 북한, 대만 해협 등 동아시아 차원에서 지역분쟁의 가능성이 커지면서 급변하는 안보환경에 한일 양국이 공동으로 대응할 필요성이 커졌기 때문이다. 특히 북한의 핵과 대량살상무기 개발 의혹 및 북미 관계 등이 중심이 된 대북 정책은 한미일 3국 안보 협력을 추진하는 토대가 되었다. 2000년대 들어 한일 간의 과거사 갈등이 치열해짐에 따라 한일 양국 간 협력은 부침을 겪게 되었지만, 북한 핵·미사일 능력의 고도화 등 점증하는 북한의 군사적 위협에 대응하기 위한 한일 및 한미일 3국 안보 협력에 대한 필요성은 꾸준히 제기되어 왔다.

14) www.president.go.kr

특히 2019년 하노이 정상회담 결렬 이후 북미 양국 간 ‘강대강’ 대치가 지속되고 있다. ‘대북 제재·코로나19·자연재해’라는 삼중고에 시달려온 북한은 ‘자위력 국방력과 자립 경제 구축’을 목표로 설정하고 군사력 제고 및 국가 중심의 경제 운용을 통한 자력갱생에 몰두하고 있다. 북한은 2022년 3월 대륙간탄도미사일(ICBM)을 시험 발사함으로써 자신이 설정한 모라토리엄(핵실험 및 ICBM 시험 발사 중단)을 파기하고 반복되는 미사일 도발을 통해 군사력 제고에 매진하고 있다. 또한 미중 간 ‘내편 모으기’ 분위기와 우크라이나 사태를 둘러싼 중국과 러시아 간 관계 강화 움직임에 편승하여 북중 및 북러 관계를 강화하고 있다. 한편 조건 없는 대화를 내세우며 북한을 대화의 장으로 나오라고 촉구하는 미국의 움직임에 대해 평양은 반응하지 않고 있다. 북한은 미국의 대북 적대시 정책 철회를 북미 협상 재개의 선제조건으로 내세우고 미사일 발사 도발의 수준을 높이며 미국을 압박하고 있다. 이러한 상황을 종합해 볼 때 북한은, 미국과의 대화를 거부한 채, 러시아와 중국의 도움을 통해 경제적 생존을 지속하는 가운데 자신이 목표로 하는 핵·미사일 능력을 달성하기 위해 군사력 제고에 매진하고 있음을 알 수 있다.

2022년 5월 윤석열 정부 출범 이후 개선된 한일 관계를 토대로 한미일 3국 협력이 활발해짐에 따라 북한 문제 대응을 위한 3국 간 안보 협력 논의도 본격화되고 있다. 한미일 정상회의는 1994년 아시아태평양경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation) 정상회의를 계기로 처음 열린 이래 지금까지 총 13차례 회의가 개최되었다. 윤석열 정부 출범 이후 한미일 3국 정상은 작년 7월 북대서양조약기구(NATO) 정상회의, 11월 주요20개국(G-20) 정상회의 및 동아시아정상회의(EAS), 올해 5월 주요7개국(G-7) 정상회의 등 다자회의 참석을 계기로 회동하였다. 이와 더불어 한미일 3국은 2023년 8월 미국 대통령의 별장인 캠프 데이비드(Camp David)에서 독자적인 3국 정상회담을 최초로 개최하였다.

한미일 3국 정상은 2022년 11월에 개최된 프놈펜 정상회의에서 대북 확장억제를 강화하기로 의견을 모으고 북한 미사일에 대한 3국 간 실시간 정보공유에 대해 합의하였다. 2023년 4월에 열린 한미일 안보회의(DTT: Defense Trilateral Talks)에서는 한미일 정보공유약정(TISA: Trilateral Information Sharing Arrangement)을 기반으로 한미·미일 정보공유체계를 상호 연동하는데 의견을 모았으며, 2023년 6월에 개최된 한미일 3국 국방장관회담에서는 북한 미사일 정보정보 실시간 공유 메커니즘을 연내 가동하기로 합의하였다.

이와 같은 실무급 협의 및 합의사항을 토대로 2023년 8월에 개최된 캠프

데이비드(Camp David) 정상회담에서 한미일 3국 정상은 북한 미사일 경보정보 실시간 공유 메커니즘 연내 가동을 확인하는 동시에 한미일 3자 훈련을 강화하는데 합의하였다. 구체적으로 한미일 3국 정상은 고도화되는 북한의 핵·미사일 위협에 대응하기 위해 한미일 3국의 북한 미사일 경보정보 실시간 공유 메커니즘을 연내 가동할 것임을 발표하였다. 또한 한미일 3국 간 해상미사일방어훈련, 북한 미사일 경보정보 실시간 공유 등을 바탕으로 증강된 탄도미사일 방어 협력을 추진하기로 의견을 모았다. 이러한 합의는 한미일 안보협력 증진에 대한 3국의 의지를 확인하는 동시에 한미일 3국이 공통으로 직면하고 있는 북한의 핵·미사일 위협에 효과적으로 대응할 수 있도록 하는 중요한 진전으로 평가된다. 이와 같은 정상 간 합의를 바탕으로 3국 간 실무협의 및 기술적 시험 등을 통해 북한 미사일 경보정보 실시간 공유체계가 올해 안에 가동될 것으로 예상된다.

또한 한미일 3국 정상은 3국의 조율된 역량과 협력 증진을 위해 3자 훈련의 연 단위 실시 및 다년간 훈련계획 수립에 합의하였다. 이러한 합의는 한미일 3자 훈련 강화를 통해 북한 핵·미사일 위협에 효과적으로 대응하고 3자 안보협력 증진을 위한 기반을 마련했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 즉 북한의 도발 직후 대응차원의 훈련뿐 아니라 3자 훈련을 연간계획에 의거하여 시행함으로써 북한의 핵·미사일 위협에 대한 조율된 메시지 발신 및 안정적인 3자 협력의 기반이 마련됐으며, 3국 정상 간 최초로 다년간의 3자 훈련계획 수립에 합의함으로써 한미일 안보협력 제도화를 위한 토대를 다졌다. 이와 같은 정상 간 합의를 토대로 한미일 3국 간 실무협의를 통해 다년간의 3자 훈련계획 사전 수립을 위한 협의에 착수할 것으로 보인다. 구체적으로 해상미사일방어훈련 및 대잠전훈련 정례화, 중단된 해양차단훈련 및 대해적 훈련 재개, 지역 평화·안정에 기여 가능한 재난대응·인도지원 훈련 등이 논의될 것으로 예상된다.

3) 인도-태평양 전략 속의 한미일 3국 협력

점증하는 북한의 군사적 위협에 대응하기 위한 한미일 3국 간 안보협력의 강화 필요성은 한미일 3국의 인도-태평양 전략에도 투사되어 있다. 한국의 인도-태평양 전략은 지난 70년 동안 한반도 및 지역의 평화와 번영의 핵심축이었던 한미동맹을 지속 강화해 나가는 동시에 규칙을 바탕으로 분쟁과 무력충돌을 방지하고 대화를 통한 평화적 해결 원칙이 지켜지도록 노력해 나갈 것이라고 명시하였다. 이를

위해 북한·북핵 문제를 비롯하여 비확산·대테러·해양·사이버·보건안보 등 전통·비전통 안보 분야를 망라한 포괄적 협력을 강화할 것임을 밝혔다. 또한 한반도와 동북아의 평화는 세계 평화의 중요한 전제이며, 북한의 완전한 비핵화는 한반도와 동아시아, 그리고 전 세계의 지속가능한 평화를 유지하는 데 있어 필수적이라고 명시하였다. 북한의 핵·미사일 위협에 대응하기 위해 한미동맹을 바탕으로 굳건한 연합방위태세를 유지·강화하는 가운데 한미일 3국 안보 협력을 확대하여 평화 수호 역량을 배가해 나갈 것이라고 밝혔다.¹⁵⁾

2022년 2월 공개된 미국의 인도-태평양 전략 보고서에서도 북한의 핵·미사일 위협에 대한 대응은 주요한 의제로 명시되어 있다. 바이든 행정부는 미국 영토와 동맹 및 파트너 국가들에 대한 침략을 억제하고 인도-태평양 지역의 안보를 강화하기 위해 ‘통합억지력 강화, 동맹 및 파트너 국가들과의 협력 심화 및 상호운용성 향상, 한일 동맹국과의 확장억제 및 공조 강화와 더불어 한반도의 완전한 비핵화 추구, 대만해협의 평화와 안정 유지, 오키스(AUKUS) 파트너십을 통한 안보 협력 지속’ 등을 추구할 것임을 밝혔다.

일본의 인도-태평양 전략은 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’의 실현을 목표로 전개되고 있으며, 이를 위해 미일동맹의 강화, 인도·호주·아세안 국가와의 연계와 협력 강화, 역외 국가들과의 연계 협력 추진, 중국과의 안정적 관계 확립’ 등을 추구하고 있다.¹⁶⁾ 일본의 대북(對北) 위협 인식은 1993년 북한의 노동 1호 미사일 발사 이후 대두되기 시작하였다. 이후 1998년 북한의 대포동 미사일 발사, 2002년 2차 북핵 위기, 2006년 북한의 핵실험 등을 거치며 일본 내 북한 위협론은 증대되었다. 일본은 점증하는 북한의 군사적 위협에 대응하기 위해 미일 동맹 강화에 주력하는 한편 한미일 안보 협력 증대에 적극적인 입장을 표명해 왔다.

이상에서 살펴본 바와 같이 고도화되고 있는 북한의 핵·미사일 위협 및 그에 대한 대응은 한미일 3국 모두가 지니고 있는 직접적인 이해관계이며, 따라서 점증하는 북한의 군사적 위협에 대응하기 위한 한미일 3국 간 안보 협력 증대는 각국의 안보

15) 대한민국정부, “자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략,” (2022년 12월).

16) 남기정, “일본의 아시아정책: ‘자유롭고 열린 인도태평양 전략/구상’의 전개,” 『아시아 브리프』, 1권 22호 (2021).

우려를 감소시키는 동시에 3국 간 안보 협력의 경험을 축적하기에 유용한 의제로 작동하였음을 알 수 있다.

그러나 2024 미국 대선에서 트럼프 후보의 승리는 북한의 군사적 위협에 대응하기 위한 한미일 3국 협력의 미래에 불확실성을 드리우고 있다. 동맹을 비용 편익적 측면에서 인식하는 트럼프 대통령의 거래 중심적 동맹관과 김정은 위원장과의 우호적인 관계를 토대로 한 정상외교의 재개 가능성은 북한 문제에 대응하기 위한 한미일 안보 협력의 효용성에 의문을 제기하고 있기 때문이다. 이러한 상황은 한미일 협력의 지속을 위한 주요 의제의 조정 필요성을 부각시키고 있다. 실리적 이익을 중시하는 트럼프 대통령에게 북한 문제는 그리 매력적인 의제가 아닐 수 있기 때문이다. 따라서 미국에게 실질적인 경제적 혜택을 제공할 수 있는 경제·통상·기술 분야의 협력을 부각시키는 실리적 접근법이 향후 4년 간 한미일 협력의 지속성을 담보해 줄 것으로 보인다.

5. 트럼프 당선인의 대외 정책

1) 트럼프 1기 행정부의 대외정책 기조

2017년 집권 1기의 트럼프 행정부가 보여준 미국우선주의는 9.11 이후 미국이 중동에서 벌인 테러와의 전쟁과 이후 리먼브라더스 사태로 인한 금융위기를 겪으면서 약화된 미국의 패권체제가 원인이 되었다. 20세기 이후로 미국과 아메리카 대륙을 넘어서 세계경찰로서의 지위를 유지하기 위해 막대한 재정적 지출을 지속했던 미국의 입장에서 미국의 상대적 쇠퇴와 경쟁국들의 부상으로 인한 미국 국민들의 경제적 불안과 불만은 정치적 위기를 불러왔다. 이에 호응하기 위해서 미국 정치권은 국내 일자리 창출과 경제성장에 집중하지 않을 수 없는 상황에 처하게 되었다. 이러한 흐름은 이미 오바마 정부에서부터 감지되기 시작하였으나, 국제무대에서 축소(retrenchment)와 자제(restraint)로 국력낭비를 최소화하여 미국을 재건하겠다는 노골적 정책은 트럼프 정부에서 본격화되었다.¹⁷⁾

1기 트럼프 정부의 미국우선주의의 정책의 핵심에는 이민(immigration)과 통상(trade) 문제가 있었다. 당시 미국 행정부의 자국우선주의적 정책은 미국 내의 일자리를 우선적으로 미국시민들에게 제공하여 미국 시민들이 이민자와 일자리

경쟁으로부터 손해를 보지 않도록 보호한다는 의지의 산물이었다. 이에 따라 트럼프 행정부는 강력한 이민 규제 정책을 핵심 의제로 내세웠다. 미국우선주의에 따라 트럼프 1기 행정부는 경제민족주의적 경제·통상정책의 특색을 보여주었는데, 적극적인 국가개입을 통해서 국제적 경쟁에서 자국 산업을 보호하고자 하였다. 미국의 경제적 이익을 우선하고 집중하고자 관세의 인상, 규제강화 등 전통적인 보호무역 조치들을 부활하고자 하였다. 이를 통하여 외국 기업의 도전으로부터 미국내 산업을 보호하고 국내 일자리를 보호하는 등, 공정무역(fair trade)이라는 슬로건을 내걸고 중국 등 경쟁국들의 도전을 무력화하고자 하였다. 특히, 환율조작 등의 불공정무역관행을 시정하기 위하여 이러한 정책을 펼치는 나라들로부터의 수입을 규제하여 미국의 무역수지적자를 줄임으로써 자국 국민의 이익을 보호할 수 있다고 보았다.¹⁸⁾

트럼프 1기 행정부가 내세웠던 미국우선주의의 외교정책(America First Foreign Policy)은 한마디로 효율성을 제고하는 외교·안보정책이라고 할 수 있다.¹⁹⁾ 미국외교의 전통적 기조인 힘을 통한 평화를 기반으로 하되 전략적 선택과 집중을 통해 효율적으로 미국의 국익을 유지·강화 한다는 것이다.²⁰⁾ 미국의 국익에 직접적으로 관련이 없는 불필요한 분쟁에 연루될 위험을 가급적 회피하고 효율성에 기반한 외교로 미국의 주요 이익을 유지하려는 전략을 의미한다.²¹⁾ 다만 이러한 정책은 흔히 알려진 바와 같이 단순히 미국이 과거의 전통적인 고립주의로 회귀하는 것을 의미하는 것이라고 할 수 있는 것은 아니기. 오히려 이러한 정책의 기저에는 국제무대에서 미국의 주요 이익을 극대화하겠다는 전략적 선택과 집중의 관점이 깔려있기 때문이다. 이에 따라 유럽과 같은 전통적 외교안보 핵심 지역뿐만 아니라, 아시아와 중동 등의 현실적 전략적요충지에서도 미국의 패권에 도전하는 세력을 견제하여 미국의 핵심적

17) Posen, R. Barry, "Pull Back: The Case for a Less Activist Foreign Policy," *Foreign Affairs* 92(1) (2013), pp. 116-128.

18) Navarro, Peter, "The Trump Doctrine: Peace through Strength," *The National Interest* (March 31, 2016).

19) 김진하, "미국 우선주의가 한미 관계에 미칠 영향," 외교 121호 (2017), pp. 22-37.

20) Mearsheimer, John J. and Stephen M. Walt, "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," *Foreign Affairs* 96 (2016), pp. 70-83.

21) Layne, Christopher, "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy," *International Security* 22 (1997), pp. 86-124.

국가이익을 유지하고자 한다. 이러한 맥락에서 힘을 통한 평화를 기조로 국방예산 자동 삭감조치 폐지와 군대의 재건과 같은 정책들이 강조된다.²²⁾

1기 정부에서 트럼프의 미국우선 대외정책의 핵심은 동맹국가들과의 관계에서 거래중심적 성향과 경쟁 상대로서 부상하는 중국에 대한 견제정책이 가장 두드러지게 주목을 받았다. 2016년에 치러진 대선 기간에 트럼프 후보는 한국이나 일본과 같은 동맹국가들의 ‘안보무임승차론’을 제기하여 동맹국들에게 충격과 우려를 안겨주었다. 이러한 이해타산적 안보관은 미국우선주의가 내세우는 미국의 국력낭비 최소화과 국력의 내실화 측면에서 이해할 수 있다. 당시 미국 정치권의 이단아였던 트럼프 후보는 가난한 미국이 부유한 유럽과, 일본, 한국 등과 같은 동맹국들의 안보를 보장하기 위해 미국이 감당할 수 없는 부당한 재정적 지출을 하고 있다며 불만을 터뜨리며 자신이 대통령으로 당선되면 당시까지 이어져온 기존의 동맹 관계 틀을 재구성하고 동맹국들이 자체적인 방위비 예산을 100%까지 늘리게 할 것이라고 주장하였다. 이러한 트럼프 대통령의 거래에 기반한 동맹관은 미국의 동맹국 보호 공약에 대한 동맹국들의 불안감을 확대시켜 동맹국의 미국에 대한 신뢰를 약화시킬 것이라는 우려가 제기되게 되었다. 이러한 정책의 결과로 트럼프 대통령 임기 동안 방위비 분담금 증액에 대한 무리한 요구, 동맹국과의 무역 분쟁 등 일방주의적인 외교가 이루어졌고 이로 인해 동맹국들의 미국에 대한 신뢰에 금이 갔으며, 다자주의적 협의체를 통한 미국의 역내 동맹 체제 구축 의지에 대한 의구심이 커지는 부작용을 낳았다.²³⁾

1기 트럼프 행정부의 외교안보정책의 핵심은 중국 때리기에 집중되었다. 중국은 단순히 미국의 안보를 위협하는 대상일 뿐만 아니라, 경제적으로 부당한 이익을 취하는 악당으로 묘사되었다고 보아야 할 것이다. 트럼프 1기 행정부의 중국 견제 정책은 경제·통상, 군사·안보, 인권, 정치 등 거의 모든 분야를 막론하고 확대되었고, 자연스럽게 국제사회의 양대 강대국인 미국과 중국의 관계는 시간이 지날수록 악화되게 되었다. 2016년 대선이 치러지는 동안 트럼프 후보는 중국과의 통상마찰을 이유로 중국을 환율조작국으로 지정하는 한편, 중국산 물품에 고율의 관세를 부과하는

22) 2017년 12월에 발간된 트럼프 행정부의 국가안보전략 보고서는 미국의 전략적 목표로 ‘미국 본토 보호, 미국의 번영 증진, 힘을 통한 평화 유지, 미국의 영향력 확대’를 제시했다.

23) 김태형, “미국의 인도-태평양 전략과 미군의 군사전략 변화”, 국방연구, 63(1) (2020), pp. 89-116.

방법으로 수입을 억제하여 국내 산업과 경제적 이익을 추구하겠다고 주장했다. 실제로 1기 행정부 임기 내 트럼프 정부는 WTO체제를 무시하고 중국으로부터의 수입 품목에 대해 관세를 부과하며 무역협상을 진행하였다. 이러한 조치를 통해서 대중 무역수지 적자를 감소시키는 한편, 중국 정부를 향해서는 불공정 무역 관행에 대한 시정을 강하게 요구했다.

외교안보적인 측면에서도 트럼프 행정부는 중국에 대해서 ‘미국의 국익과 가치를 해하는 새로운 국제질서를 수립하려고 하는 수정주의 국가’로 규정하고 ‘주변 국가들을 억압하는 현상변경 세력이자 이 지역 최대의 안보위협국’으로 비난하였다. 따라서 이러한 중국에 대항하기 위해서 동맹 및 파트너 국가들과의 군사적 협력을 강화하고 남중국해에서 ‘항행의 자유 작전’을 비롯한 대 중국 압박 정책을 지속하였다. 중국을 견제하는 일환으로 대만 문제와 관련하여 미중 수교 이래로 지속되어 오던 ‘하나의 중국’ 원칙에 본격적인 의문을 제기하기 시작하였다. 하나의 중국에 대한 모호한 입장으로 중국정부를 자극하는 한편, 대만 무기 판매 승인 등을 통해 중국을 정치적으로 압박하기도 하였다. 이러한 트럼프 행정부의 입장에 발맞추어 미국 연방의회도 ‘대만 여행법 (Taiwan Travel Act)’과 ‘아시안 안심 법안(Asia Reassurance Initiative Act)’, ‘2019 대만 보증법(Taiwan Assurance Act of 2019)’을 통과시키는 방식으로 대만을 지원하고 중국을 압박하였다. 이뿐만 아니라, 중국이 전통적으로 내정간섭이라며 민감하게 반응하는 신장-위구르의 인권 문제와 홍콩의 자치권과 같은 문제를 제기하며 중국 공산당의 억압적 정책을 비판했다.²⁴⁾

2) 트럼프 2기 행정부의 강화된 미국우선주의 예고

‘미국을 다시 위대하게(Make America Great Again)’는 트럼프 후보가 내세운 재선 캠페인의 대표적 외교안보 슬로건이다. 공화당의 트럼프 후보는 2024년 대통령 선거 캠페인에서 트럼프 2기 행정부가 출범하게 되었을 때, 새로운 정책 방향을 시행하기보다는 자신의 1기 행정부 경험을 바탕으로 외교안보적 성과를 달성하고자 하였다.

24) 김한권, “트럼프 행정부의 대중(對中) 정책과 중국의 대응,” (서울: 국립외교원, 2019).

2024 대통령 선거과정에서 공언한 것처럼 트럼프 2기 행정부의 대외정책은 미국우선주의(America First Foreign Policy)의 부활을 의미한다. 미국 외교의 핵심이 국제무대에서 미국의 이익을 담보하고자 하는 것에 집중될 것을 의미한다. 1기 행정부에서의 정책에 비추어보면 실질적으로 외교안보 분야에서 미국우선정책은 전략적 선택과 집중 그리고 거래중심적 동맹관으로 귀결될 것으로 예상된다. 이를 통해 보다 공세적으로 국제무대에서 미국의 이익을 담보하고 힘을 통한 평화를 통해 미국의 이익을 수호하고자 할 것으로 보인다. 무역통상분야에서도 미국우선정책은 미국의 적자를 줄이기 위한 공세적인 보호무역주의 정책과 더불어 미국 내 자체적인 산업생산시설 확충을 통해 제조업의 부흥을 추구하는 것이 핵심이 될 것으로 전망된다.²⁵⁾

선거기간 트럼프 후보는 자신의 1기 행정부가 세계의 평화, 번영, 미래를 위한 국제적 협력 시스템을 구축했다고 주장했다. 중동에서 과격한 이슬람 테러리즘에 맞서 싸워 이겼고, 이전 오바마 정부의 성과로 일컬어지는 이란 핵 협정(Iran Nuclear Deal)에서 탈퇴했으며, 세계에서 가장 위험한 지역의 여행과 난민 재정착을 중단시킴으로써 미국민들의 안전을 증대시켰다고 주장했다. 이뿐만 아니라 주 이스라엘 미국 대사관을 예루살렘으로 옮겨 팔레스타인과 종주권 분쟁을 겪고 있는 예루살렘을 이스라엘 영토로 확실히 인정하는 조치를 취했다. 골란 고원(Golan Heights)에 대한 이스라엘의 주권을 인정함으로써 확실하게 이스라엘의 편에서 팔레스타인 정책을 다루었다고 언급했다. 이스라엘을 중시하는 중동지역의 외교는 현실주의를 토대로 아브라함 협정(Abraham Accords)이라 불리는 4개의 중동 평화 협정 추진으로 이어졌다. 아울러, 나토(NATO) 동맹국들이 4,000억 달러에 달하는 국방예산을 추가로 지출하도록 압력을 넣어서 성공했다고 자랑하기도 하였다.

트럼프 후보는 자신에게 굴욕적인 패배를 안겨주었던 바이든 정부의 대외정책에 대해서 강력한 비판을 제기하기도 하였는데, 바이든 행정부가 아프가니스탄에서 굴욕적으로 패배하여 중국, 러시아, 북한, 이란과 같은 불량 정권, 테러 단체와 같은 적대세력들로 하여금 미국을 상대로 대담한 행동을 하도록 만들었다고 비난하였다. 따라서, 자신이 재집권하게 되면 미국은 미국우선주의정책을 토대로 국제적으로 무너진 위상과 리더십을 회복하는 데에 최우선을 둘 것이라고 주장했다. 유럽의 안보와

25) www.donaldjtrump.com

관련하여 트럼프 후보는 미국우선주의적인 대외정책의 복원이 동유럽에 평화와 안정을 가져올 것이라고 주장했다. 특히 자신의 임기가 시작되는 시점에 맞추어 우크라이나 전쟁을 평화롭게 끝낼 수 있을 것이라며 이를 위해 즉각적인 협상에 임할 것이라고 하였다. 우크라이나 전쟁의 비용과 관련하여 트럼프 후보는 미국이 거의 2천억 달러를 지출한 반면, 우크라이나 전쟁으로 직접적인 안보의 위협에 되는 유럽이 우크라이나 전쟁을 위하여 극히 적은 금액만을 지출했다고 비난하며 미국이 우크라이나로 지원한 전략 물품 비용을 유럽에 배상하라고 요청할 것이라고 공언했다. 이처럼 나토 동맹의 운영방식에 대한 근본적인 물음을 던진 트럼프 후보는 자신의 2기 행정부는 1기 행정부에서 시작한 나토의 목적과 임무를 근본적으로 재평가하는 작업을 이어받아서 계속할 것이라고 밝혔다. 또한 트럼프 후보는 이스라엘과 하마스의 전쟁 관련해서는 이스라엘을 전적으로 지지하는 동시에 전쟁을 신속히 끝내는 것이 필요하다는 강경하면서도 효율적인 외교정책적 입장을 보였다.

트럼프 후보의 선거운동과정에서 가장 강조되었던 부분 중에 하나가 무역과 통상에 관한 것이었다. 무역·통상 정책에 있어서 트럼프 후보는 ‘보편기본 관세(Universal Baseline Tariffs)’와 ‘트럼프 상호 무역법(Trump Reciprocal Trade Act)’등을 통해서 관세 장벽을 적극적으로 높이겠다는 의지를 보여주었다. 이러한 무역장벽을 통해서 미국의 무역수지 적자를 줄이는 한편 경쟁 상대국인 중국과는 ‘선택적 디커플링(Selective Decoupling)’과 ‘전략국가제조업구상 (Strategic National Manufacturing Initiative)’ 등을 통해 미국 제조업의 경쟁력을 제고시킬 의지를 드러내었다.

트럼프 후보는 세계적인 자유무역질서에 대한 강한 불신을 드러내었는데, 그동안 중국과 같은 일부 국가들이 다른 국가들의 경제적 이익을 희생시키면서 세계 무역시스템을 악용하였기 때문에 자유롭고 개방적인 무역을 할 수 없다고 주장하였다. 그에 따르면 자신의 행정부 1기는 그 이전 수십 년간의 불공정한 다자 무역시스템 때문에 미국인들에게 부과되었던 불이익을 타파하여 일자리, 부, 제조업을 미국민들에게 돌려주어 공정하고 호혜적인 무역으로 대체하였다. 미국인들의 일자리를 빼앗는 환태평양동반자협정(TPP)을 취소했으며, 재앙적인 북미자유무역협정(NAFTA)을 훨씬 더 공정한 USMCA로 대체하는 동시에 일방적인 한미 FTA도 재협상했다고 언급했다. 또한 불공정 무역 관행에 맞섰다는 것이다. 아울러, 중국에 관세를 부과하여 미국 정부의 수익을 수십억 달러 증대시켰으며, 미국 농업을 확대하고 수천 개의 새로운 공장을 열었다고 주장했다.

통상정책에서 트럼프 후보는 미국우선주의정책이 미국의 공급망을 복원하고, 미국 산업을 강하게 만들어, 미국 경제를 회복하게 하는 데 공헌할 것이라고 주장하였다. 트럼프 후보는 현재의 미국통상정책이 미국 내 생산자들에게 불이익을 주고 오히려 생산 시설을 아웃소싱(outsourcing)한 기업들에게 혜택을 주는 불공정한 시스템이라고 비판하면서 미국우선주의적인 통상정책을 통해 현행 시스템을 미국 내 생산에 혜택을 주고 외국 기업들에게 비용을 부과하는 미국인 친화적인 보편기준관세 시스템으로 대체될 것이라고 밝혔다. 이러한 기조하에서 미국을 세계 최고의 제조업 강국으로 부활시킬 것이며, 트럼프 자신이 구상하고 있는 새로운 ‘전략국가제조업 이니셔티브’는 미국 도시들을 세계의 주요 산업 거점으로 변모시킬 것이라고 주장하였다. 이를 통하여 미국 내의 잊혀진 공동체들을 부활시킬 것이라고 공언했다.

이러한 자신의 정책을 뒷받침하기 위하여 세계 무역 시스템을 재조정하여 새로운 균형점을 잡을 것이라고 주장하였다. 자신이 집권하면 미국을 제조업 강국으로 부활시키기 위해 핵심 수단으로 관세를 동원하게 될 것이라고 주장하였는데, 미국 내 생산자들에게 유리한 조건을 만들기 위해서 국내의 세금을 내리는 대신에 대부분의 수입 물품에 대해서 ‘보편기준관세’를 부과하여 외국 생산자들이 미국 내에 물건을 파는 것을 어렵게 할 것이라고 주장하였다. 이러한 정책은 미국 내 수백만 개의 새로운 일자리를 창출하는 효과를 가져와서, 미국 시민들의 실질 가계 소득, GDP 및 미국 내 제조업 생산량을 늘리게 될 것이며, 수천억 달러에 달하는 미국의 새로운 정부 수입을 창출할 것이라고 주장하였다.

트럼프 후보가 제시한 대표적인 미국산업 보호 대책 중의 하나는 ‘트럼프 상호 무역법’이다. 자신의 이름을 딴 새로운 법을 통과시킴으로써 어떠한 경우에도 무역상대국과의 관세 경쟁에서 밀리지 않겠다는 의지를 보여주었다. 이 법안에 따르면 경쟁국이 미국산 제품에 부과하는 관세가 미국이 해당 경쟁국 제품에 부과하는 관세보다 높은 경우에는 해당 경쟁 국가의 물품에 동일한 상호 관세(reciprocal tariff)를 부과할 권한을 대통령에게 부여하게 된다. 또한 대통령의 관세 협상에서의 재량권과 주도권을 보장하기 위해서 해당 법안은 경쟁국이 미국의 동일 제품에 대한 관세 인하를 수용할 경우 대통령에게 외국 제품에 대한 관세 인하를 조치할 수 있는 권한을 부여할 것이라고 주장하였다. 이러한 관세에 대한 대통령의 권한을 보장함으로써 미국의 무역 적자를 감소시킬 뿐만 아니라, 미국 노동자의 임금을 증대시키며, 50만 개 이상의 추가적인 일자리 창출이 가능할 것이라고 주장했다.

미국 국내 노동자들의 겨냥한 정책으로 트럼프 후보는 기존의 불공정한 무역 협정을

제거하고 미국 노동자를 위한 새로운 협정을 체결할 것이라고 밝혔다. 트럼프 후보는 바이든 정부에서 추진하고 있는 ‘인도태평양 경제프레임워크 (IPEF: Indo-Pacific Economic Framework)’의 무역 분야 협정을 이전의 오바마 정부에서 추진했던 ‘환태평양동반자 협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)’과 다를 바 없는 변종이라고 지칭하며 취임과 더불어 바이든 정부의 업적인 IPEF를 폐기할 것이며, 아울러 바이든 정부가 미국경제 부흥을 위해서 내세운 대표적 경제정책인 세금 감면과 청정에너지에 대한 보조금을 근간으로 하는 인플레이션 감축법(IRA)도 대대적으로 개정할 것이라고 주장했다.

1기 정부와 마찬가지로 이번 대선과정에서도 트럼프 후보는 중국 때리기에 집중했는데, 자신의 2기 행정부가 출범하게 되면 공세적인 대(對)중국 견제 정책을 추구할 것이며, 첨단 기술 분야에서 중국의 추격을 따돌리기 위해 ‘전략적 디커플링’을 중심으로 한 ‘2차 미중 무역 전쟁’을 감행할 의지를 강하게 피력하였다. 트럼프 후보는 중국을 강하게 견제함으로써 중국으로부터 미국의 경제적 독립을 회복하고 미국이 전통적 제조업 강국으로 다시금 일어서게 할 것이라고 주장했다. 특히, 미국 내에 비즈니스, 금융, 학계, 기술, 미디어 등 모든 분야에 수천 명의 중국 스파이가 존재한다고 주장하며, 자신이 대통령이 되면 중국의 정보 작전세력을 미국 밖으로 몰아내고 미국의 안보를 위태롭게 하는 미국 내 중국 자산을 포기하도록 압력을 가할 것이라고 공언했다. 그에 따르면, 자신의 2기 행정부는 미국의 주권을 짓밟고 불법적으로 미국을 감시하는 중국의 행위를 허용하지 않는다는 강력한 신호를 중국에게 보낼 것이라고 밝혔다.

20세기 세계 자유무역질서의 핵심이라고 할 수 있는 최혜국대우(Most Favored Nation trade status)와 관련해서도 트럼프 후보는 매우 극단적인 표현을 동원하였다. 미국이 현재 중국에 대해 제공하고 있는 최혜국대우를 철회하여 중국으로부터 의약품, 전자제품, 철강 등 필수 의료 및 국가 안보 물품 수입을 점진적으로 줄여나가는 것을 넘어 중단하는 ‘4개년 국가 리쇼어링 계획(4-year national reshoring plan)’을 채택할 것이라고 밝혔다. 이러한 계획에 따르면 중국이 다른 국가를 통해 미국의 수입 제한 조치를 우회하지 못하도록 하는 내용의 가혹한 보호 조치까지도 포함될 것이라고 하였다. 트럼프 후보에 따르면, 미국 내 필수 의약품이 부족한 현재의 상황은 바이든의 민주당 행정부가 미국 내 생산시설을 만드는 대신 중국, 인도 등 해외에서 생산되는 제품에 지나치게 의존하였기 때문이라고 비판하며, 바이든 정부의 이러한 정책 때문에 미국 국민들이 위협에 처했다고 비판했다. 미국을 부당하게 착취하고

있는 중국으로부터의 완전한 독립을 위해서 그리고 모든 필수 의약품의 생산을 미국으로 다시 가져오기 위해서 역시 다른 물품과 마찬가지로 관세와 수입 제한 조치를 단계적으로 시행할 것이라고 주장하였다. 자신이 1기 행정부에서 2020년에 내렸다가 해제되었던 행정명령을 복원함으로써 필수 의약품과 대체 의약품의 핵심적 생산 단계 등이 미국 내에서 이루어지도록 복원할 것이라고 공언했다.²⁶⁾

3) 트럼프의 한반도 정책

(1) 한미동맹의 '거래 조건화'

트럼프는 한미연합훈련에 매우 회의적이고 주한미군 철수까지 공공연히 주장하고 있다. 2018년에는 북한과의 외교적 거래로 한미연합훈련을 중단하기로 일방적으로 결정하기도 했다. 트럼프 정부가 외교정책의 최우선으로 추진하고 있는 대중국 봉쇄 때문에 다행히도 트럼프 2기 행정부에서 주한미군 철수에 대한 위협은 어느 정도 사그라들 것으로 보인다. 트럼프 지영의 레드 플라이츠(Fred Fleitz) 미국우선정책연구소(AFPI) 미국안보센터 부회장은 “미국은 올 11월 도널드 트럼프 전 미국 대통령이 재선되더라도 주한미군을 철수하거나 감축하지 않을 것”이라고 말했다. 플라이츠는 지난 7월 9일 트럼프 대통령이 앞서 주한미군 철수와 관련해 언급한 것과 관련해 “중국, 러시아, 북한의 상황이 위기에 처해 있다”고 말하면서 1기 행정부와는 다르다고 말했다.

그는 현재 지정학적 환경에서 한국의 전략적 중요성은 과거 1기 집권에 비해 더욱 뚜렷해서 이 지역에서 미군을 감축하는 것은 불가능하다고 주장했다. 이러한 인식의 변화는 중국 견제를 위한 미국의 필요성에 기인하는 것으로 미국우선주의적 관점의 변화라고 볼 수는 없다. 국방수권법이 허용하는 범위 내에서 주한미군의 일부 감축이나 순환배치의 간의 공백을 최대화하는 방식으로 실질적 감축이 이루어질 가능성을 완전히 제거할 수는 없다.

26) 이 행정 명령은 필수 의약품의 충분하고 신뢰할 수 있는 장기 생산을 추구하여 해외 제조업자들에 대한 의존을 줄임으로써 잠재적인 부족 사태를 최소화하고자 하였다. 또한 연방기관들이 공공 보건에 필수적인 의약품과 의료 장비의 국내 생산을 촉진함으로써 “Buy American”추진에 기여하고자 하였다.

트럼프 행정부의 방위비 분담금 인상에 대한 우려는 점점 더 구체화되고 있다. 1기 책임기간 동안 한국의 방위비 분담금을 5배 인상하라고 요구한 바 있는 트럼프는 이번 2기 선거과정에서도 한국이 주한미군 주둔 비용으로 연간 100억 달러를 지불하게 될 것이라고 주장했다. 트럼프 후보는 심지어 한국을 ‘현금지급기’로 표현하기도 하면서 방위비 분담금 인상에 대한 압박을 거의 기정사실화하는 분위기이다. 트럼프의 입장에서는 미국민들의 동맹에 대한 부담을 완화하고 동맹의 역할을 강화하는 성과를 보여줄 수 있는 가장 확실하고 빠른 길이기 때문이다.

이와 함께 한미연합연습을 한국에 대한 미국의 일방적인 지원으로 규정하며, 미국의 전략자산 전개와 같은 작전에 드는 비용을 미국이 지불하는 것이 부당하다고 주장할 수 있다. 따라서, 확장억제를 비롯한 연합연습의 중단 또는 비용 지불을 요구할 가능성이 있다.

(2) 인도태평양 전략과 한미동맹의 역할 변화 가능성

트럼프 캠프는 축소지향적이고 거래적인 외교안보 노선에도 불구하고 부상하는 중국에 대한 견제와 압박에는 매우 적극적이다. 중국이 현상변경세력으로 등장하여 미국의 국제적 이익을 침해하고 있다는 것이다. 미국은 이 지역에서 중국의 부상을 방지하기 위하여 한국, 일본, 대만 등과 같은 동맹국들과 연대하여 중국에 맞서야 한다고 주장한다. 미국은 자국의 군사적 패권을 유지하기 위한 부분에 집중하고 역내에서 중국을 견제하는 역할은 한국과 같은 동맹국들이 더 적극적으로 수행해야 한다고 요구하고 있다. 이러한 미국의 태도는 맹국들의 힘을 이용하겠다는 것으로 철저히 미국의 자국우선주의적이고 거래주의적인 입장을 대변한다. 즉, 미국의 적인 중국을 견제하는 데에 동맹국들이 도움을 주어야 한다는 거래주의의 발로인 것이다.

실제로 ‘프로젝트 2025’는 한국을 일본과 함께 ‘군사·경제·외교·기술 분야’에서 핵심 동맹국으로 묘사함으로써 중국의 점증하는 위협에 대항하여 한·일에 군사협력의 강화를 암묵적으로 요구하고 있다.

미국과 일본의 선거 결과 미국의 바이든 대통령과 일본의 기시다 총리가 퇴진함으로써 한미일의 전반적 협력유대 강도는 약화될 것으로 전망된다. 트럼프 정부는 바이든 정부에 비해서 본질적으로 가치에 기반한 국제질서를 부정하고 있기 때문에 다자적 협상틀보다는 양자적 국가관계를 선호한다. 따라서, 한미일 협의체의 유대감은 이전보다 약화될 것으로 보인다. 무엇보다.

하지만, 양자관계 중시의 외교전략 속에서도 한미일 군사협력에 대한 기여 확대를 요구할 가능성은 여전히 남아 있다. 트럼프 정부의 입장에서는 한국과 일본이 동아시아에서 군사협력을 함으로써 이 지역에서 미국의 안보 부담을 덜 수 있기 때문이다. 한국의 입장에서 이러한 한미일 간의 군사협력 강화 요구는 자칫 지역 내에서 일본을 중심으로 한국이 보조적 역할을 수행하는 수직적 역할 분담이 될 위험성을 내포하고 있고, 유사시 한반도 문제에 일본의 직접 개입 명분을 만들어 줄 수도 있다는 우려가 있는 것도 사실이다.

(3) 북한과 직거래 및 핵군축 협상 가능성

이번 미국 대선과정을 통해서 트럼프 2기 행정부와 북한 김정은 정권이 북한의 핵 및 미사일 프로그램과 관련하여 직접적 외교적 협상을 다시 시도할 가능성이 상당히 높게 평가되었다. 자신의 1기 북미대화를 통한 북한의 핵/미사일 시험 유예를 치적으로 간주하고 있는 트럼프의 입장에서 ‘최대압박과 관여’정책이 북한을 협상장으로 끌어냈다는 자부심을 가지고 있기 때문이다. 맥매스터 전 국가안보보좌관 같은 대부분의 트럼프 전문가들은 트럼프가 북한과의 외교적 노력을 재개할 것으로 전망하고 있다.

다만, 북한 정권이 지난 하노이 협상 실패 이후 미국과의 협상에 강한 불신을 나타내고 있는 점이 변수이다. 이러한 부정적인 분위기는 김여정을 비롯한 북한 내 고위 당국자들뿐만 아니라 김정은 자신의 수사를 통해서 나타나고 있다. 북한은 이미 헌법개정과 전략적 목표의 재설정을 통해서 핵무기 보유국으로서의 존재를 과시하고 있다. 이뿐만 아니라, 우크라이나 전쟁을 계기로 러시아에 군대를 파견하는 등 러시아 옵션이 김정은과 북한 정권의 입지를 더욱 강화하고 있다. 따라서, 비관론자들은 트럼프 정부가 비핵화를 의제에 올리려고 한다면 북한을 협상 테이블로 끌어내기는 어려울 것으로 보고 있다.

많은 전문가들은 트럼프 2기 행정부가 대북제재 해제를 고리로 북한과의 핵군축 협상을 시도한다면 사실상 북한을 핵무장 국가로 인정하는 효과가 있을 가능성이 있다고 우려하고 있다. ICBM과 핵탄두 개량을 유예하는 조건으로 ‘중간 단계’로써 북미 간 핵군축을 추구할 가능성이 있다는 것이다. 실제로 트럼프는 핵무기를 가진 북한과의 ‘좋은 관계’를 ‘좋은 것’으로 표현해 왔다. 몇 가지 이유로 이러한 시나리오가 현실화될 가능성이 있다.

1. 북한과의 군축협상이 한반도에서 안보불안을 약화시킴으로써 미국의 한국에 대한 안보부담을 줄일 수 있다.
2. 북미협상이 평양과 베이징의 관계를 소원하게 할 수 있다면, 인도태평양 전략의 관점에서도 유리하다.
3. 핵군축을 통해서 북핵이 미국을 겨냥하지 않도록 한다면 미국 본토의 안보에 대한 위협을 덜 수 있다.

이러한 계산에서 트럼프는 제재 완화와 군비통제가 국제적 비확산 규범의 약화와 동맹국들과의 마찰에 따른 비용을 능가할 만큼 전략적으로 유익한 선택이라고 판단할 수 있다.

물론, 미국과 북한의 협상이 반드시 순조롭게 진행될 것으로 예단하는 것은 무리이다. 미국과 북한 모두 자신들의 협상력의 극대화를 위해서 지난 2018년 상황처럼 상대방에 대한 압박을 최대화하는 ‘레토릭상의 위기상황’으로 치달을 수도 있다. 그러나 양측 모두 협상 타결을 통해서 얻을 수 있는 정치적 승리가 너무나도 크다는 점을 감안하면 협상을 위한 움직임이 가시화될 가능성이 높다. 지난 1기 정부에서 국무부 대북특별대표로서 대북협상을 주도했던 알렉스 웡 (Alex Wong)이 백악관 국가안보 수석 부보좌관에 지명되었는데, 그는 한 기고문에서 “미국은 역지력을 확립하고, 전면적인 압력을 가하고, 북한에 비핵화에 수반되는 전략적 보상을 설명할 수 있는 막강한 능력을 가지고 있다”며 “우리는 이 모든 것을 할 수 있고, 해야 한다”고 주장하기도 했다.

이러한 북미 간의 협상과 관련하여 최종적이고 가장 큰 문제는 ‘코리아 패싱’에 대한 우려이다. 많은 전문가들은 트럼프 2기 정부에서 추진될 북미 협상에 한국이 앞을 자리가 없다고 전망하고 있다.

〈참고문헌〉

- 김재천, “바이든 행정부의 대중정책과 인도태평양 전략,” 최원기 외 (편), 『미 바이든 행정부의 인도태평양 전략과 신남방정책의 연계협력 추진방향』 (서울: 국립외교원, 2021), pp. 37-91.
- 김태형, “미국의 인도-태평양 전략과 미군의 군사전략 변화,” 국방연구, 63(1) (2020), pp. 89-116.
- 김진하, “미국 우선주의가 한미 관계에 미칠 영향,” 외교 121호 (2017), pp. 22-37.
- 김한권, “트럼프 행정부의 대중(對中) 정책과 중국의 대응,” (서울: 국립외교원, 2019).
- 남기정, “일본의 아시아정책: ‘자유롭고 열린 인도태평양 전략/구상’의 전개,” 『아시아 브리프』, 1권 22호 (2021).
- 대한민국정부, “자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략,” (2022년 12월).
- 민정훈, “바이든 행정부의 대(對)중국 ‘더리스크링(derisking)’의 의미와 함의,” (서울: 국립외교원, 2023).
- 민정훈, “2024 미국 대통령 선거 결과 분석 및 대외정책 전망,” (서울: 국립외교원, 2024).
- 민정훈, “2024 미국 대통령 선거 경선 결과 및 대선 전망,” (서울: 국립외교원, 2024).
- 서재정, “국제무대로 복귀 선언한 미국, 가치외교의 미래는 어떻게 될 것인가?” 『통일시대』 제174호 (2021), pp. 10-13.
- 외교부, “캠프 데이비드 원칙 및 한미일 간 협의에 대한 공약,” (2023년 8월 22일).
- Abramowitz, I. Alan, “An Improved Model for Predicting Presidential Elections,” PS: Political Science and Politics 21 (1988), pp. 843-847.
- Campbell, E. James, “Forecasting the Presidential Vote in the States,” American Journal of Political Science 36 (1992), pp. 386-407.
- Erikson, S. Robert and Christopher Wlezien, “Of Time and Presidential Election Forecasts,” PS: Political Science and Politics 29 (1999), pp. 37-39.
- Holbrook, M. Thomas, “Presidential Elections in Space and Time,” American Journal of Political Science 35 (1991), pp. 91-109.
- Kurt M. Campbell and Rush Doshi, “How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy,” Foreign Affairs, January 12, 2021.
- Layne, Christopher, “From Preponderance to Offshore Balancing: America’s

- Future Grand Strategy,” *International Security* 22 (1997), pp. 86–124.
- Lewis–Beck, Michael and Tom Rice, *Forecasting Elections*. Washington, (Washington D.C.: CQ Press, 1992).
- Mearsheimer, John J. and Stephen M. Walt, “The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy,” *Foreign Affairs* 96 (2016), pp. 70–83.
- Navarro, Peter, “The Trump Doctrine: Peace through Strength,” *The National Interest* (March 31, 2016).
- Posen, R. Barry, “Pull Back: The Case for a Less Activist Foreign Policy,” *Foreign Affairs* 92(1) (2013), pp. 116–128.
- The White House, *Indo–Pacific Strategy of the United States* (February 22, 2022).
- www.bok.or.kr
- www.donaldjtrump.com
- www.hri.co.kr
- www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023
- www.president.go.kr

제 3 장 중국: 사회주의 강대국을 향한 도전과 응전의 강화

국방대학교 하도형

1. 서론
2. 더한층 강화된 시진핑 1인집권체제 및 노선의 공고화
3. 글로벌 강대국 부상을 위한 확장
4. 불안정과 가능성의 교차 속 국가자원의 총동원
5. 결론

1. 서론

본 장에서는 2024년 중국의 정세변화를 정치, 외교, 경제 등 영역별로 고찰하고, 이를 바탕으로 중국의 국가대전략 및 국가안보전략의 방향성을 중심으로 분석 및 서술을 진행하고자 한다. 우선, 정치적 측면에서는 2022년 제20차 중국공산당 전국대표대회 이후 시진핑의 3연임에 따른 장기집권과 권력강화에 주목하여 중국정치체제의 구체적 변화를 분석해 볼 것이다.

둘째, 외교적 측면에서는 미중 대결구도의 심화에 중점을 두고, 중국 대외전략의 변화추세와 더불어 한중관계의 구조적 문제에 대해 심도있게 다루어 볼 것이다. 셋째, 경제적 측면에서는 팬데믹 이후 경제성장률이 회복되고 있으나, 불안정이 지속되고 있는 추세에 주목하면서, 미중 대결구도에 따른 경제적 영향에 대해 분석할 것이다.

이상의 영역별 고찰을 통해, 중국의 국가대전략 및 국가안보전략과 관련한 주요 함의를 도출하고 이에 대한 우리의 대응방향에 대해 서술해 보고자 한다.

2. 더한층 강화된 시진핑 1인집권체제 및 노선의 공고화

주지하는 바와 같이 중국 최대 정치 행사는 봄철에 개최되는 전국인민대표대회와 가을에 개최되는 공산당 회의다. 올해 전국인민대표대회(第十四届全国人民代表大会第二次会议, 이하 ‘전국인대 14기 2차회의’)는 3월 5일부터 11일까지 열렸으며, 중국공산당 제20기 중앙위원회 제3차 전체회의(中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议, 이하 ‘20기 3중전회’)가 7월 15일부터 18일까지 열렸다.

이 두 개의 정치행사가 가진 성격적 측면을 살펴보면, 전국인대는 헌법상의 ‘국가 최고권력기관’이나, 통상 전년도에 개최된 ‘당대회’ 또는 ‘중전회’의 결정사항들을 추인하는 역할을 함으로써 공산당이 결정한 정책적 방향이나 조치들을 법적, 제도적으로 공식화, 또는 구체화 시키는 역할을 수행한다. ‘3중전회’는 통상 당대회가 개최된 다음해 가을에 개최되어 집권세력의 향후 정책방향을 제시하는 회의이다. 그러나 올해 이 두 정치행사는 모두 기존의 관례를 깨는 상황이 전개되었는데, 이러한 변화는 곧 시진핑의 권력적 지위와 연관되며, 이에 대해 구체적으로 고찰해 보고자 한다.

1) 파격을 통해 더한층 강화된 시진핑 1인집권체제의 공고화

우선적으로 올해 전국인대에서는 중국정치에서 오랫동안 지켜졌던 기존의 관례를 깨는 파격적인 변화가 있었는데, 바로 1993년부터 정례화 되어 30여년 동안 실시되었던 전국인대 회의 폐막일의 국무원 총리 내외신 기자회견이 폐지된 것이다. 이러한 소식은 회의가 개최되기 전 공식적으로 발표되었는데, 로우친젠(娄勤俭) 전국인대 14기 2차회의 대변인은 개막식 전날인 3월 4일의 기자회견에서 14기 전국인대 2차 회의 폐막 후 총리 기자회견을 개최하지 않을 것이며, 특별한 상황이 없다면 향후 몇 년 동안에도 총리 기자회견은 거행하지 않을 것이라고 공표하였다.²⁷⁾

두 번째 파격은, 기존의 관례대로라면 2023년 가을에 20기 3중전회가 개최되고 이

회의의 내용에 기반해 회의가 진행되었어야 하나, 3중전회가 개최되지 않은 상태에서 전국인대가 개최되는 상황이 전개되었다. 그런데, 이와 같은 파격은 처음은 아니다. 19차 당대회 회기인 2019년의 전국인대 13기 2차회의 역시 2018년 가을의 중대회 개최 없이 진행된 바 있다. 당시에는 19기 3중전회가 2018년 2월에 앞당겨 개최되면서 전국인대 13기 1차회의에서 2중전회와 3중전회의 결정사항을 추인하는 형태로 개최됨으로써 파격이 이미 시작된 바 있었다. 특히, 이러한 파격을 통해 조기에 개최된 19기 3중전회에서 시진핑의 3연임을 위한 헌법개정안이 통과되었음은 시사하는 바가 크다.

이처럼 개혁개방 이후 제도화되어 왔던 중국의 정치 메카니즘이 무너지기 시작한 것은 시진핑의 등장과 함께 진행된 권력강화 및 1인지배체제의 수립과 관련이 깊다. 주지하다시피 시진핑은 2018년 전국인대 13기 1차회의에서 헌법개정을 통해 국가주석 연임 규정을 삭제하면서 2022년 3연임을 통해 권력강화와 더불어 1인지배체제의 수립을 위한 서막을 열었다. 앞에서 언급한 집권 2차년도 3중대회 가을 개최의 관례 역시 2018년과 2023년 두 차례에 걸쳐 파격이 이루어져 제때에 진행되지 못했다.²⁷⁾

이와 같이 기존의 관례가 무너지고 있는 것은 중요 정치행사의 개최시기 만이 아니다. 이 보다 파급효과가 더 큰 것은 법적, 제도적 개정이며, 이를 통해 시진핑 1인지배체제의 공고화가 더한층 강화되어왔다. 당장 올해의 전국인대 14기 2차회의에서 통과된 〈국무원 조직법〉은 약 40여년 만에 개정된 것으로 이에 따라 국무원과 총리의 권한이 약화되고, 상대적으로 시진핑의 권력집중은 강화된 것으로 인식된다. 이러한 인식은 이전부터 진행되어온 일련의 과정을 통해 공산당으로의 권력집중과 시진핑의 공산당 권력지위의 강화가 나타나고 있기 때문이다.

이러한 일련의 과정은 시진핑이 당내 권력의 핵심으로 등장하면서, 법과 규정을 통한 지휘통제를 강화하고, 이어서 조직체계의 개정을 통해 제도화의 완성을 도모하는 방식으로 진행되었다. 우선적으로 시진핑이 당내 권력의 핵심으로 등장한 과정을

27) “十四届全国人大二次会议举行新闻发布会：大会发言人娄勤俭答中外记者问”，http://www.npc.gov.cn/rdxwzx/xwzx2024/xwzx2024022/202403/t20240305_435163.htm

28) 시진핑의 파격적 행보는 다음을 참조. 세계일보, “시진핑 1인체제” 더 굳히고 관례는 깨고… 예측불허의 中”, <https://www.segye.com/newsView/20240307521435>

살펴보면, 2016년 10월, 중국공산당 제18기 6중전회에서 시진핑 총서기의 ‘당 중앙의 핵심’, ‘전당의 핵심지위’가 처음으로 언급되었고, 2017년 19차 당대회에서 당헌(黨章) 개정을 통해 ‘시진핑 신시대 중국 특색 사회주의 사상(이하 시진핑 사상)’을 국가 지도이념으로 서문에 명시하였다. 또한 2017년 10월, 정치국 회의에서 핵심지위가 명기된 〈당 중앙집중통일영도의 강화 및 수호에 관한 중공중앙 정치국의 약간의 규정(中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定)〉을 채택하였다.

그리고, 이 규정에 근거하여 지휘통제의 강화가 진행되었는데, 리커창(李克强) 등 6명의 정치국 상무위원을 포함하는 24명의 중앙정치국 모든 구성원들이 매년 시진핑에게 서면 소관업무보고(书面述职)를 하도록 만들어 최고권력층 내부에 대한 지휘통제에 있어 시진핑의 독보적인 지위를 확보하였다. 또한, 2018년 8월, 중국공산당 중앙위원회는 개정된 〈중국공산당 기율처분 조례(中国共产党纪律处分条例)〉를 발표하였는데 여기에는 ‘양개 수호(两个维护)’²⁹⁾가 포함되면서 시진핑의 강력한 지휘통제적 지위에 대한 공식적 근거가 더욱 강화되었다. 2019년 1월에는, 중국공산당 중앙위원회에서 〈당의 정치건설 강화에 관한 의견(关于加强党的政治建设的意见)〉을 발표하고 ‘양개 수호’의 단호한 이행을 당의 정치건설 강화의 첫번째 임무로 삼음으로써 시진핑의 통제력이 직위적 권위에 기반을 둔 일상적 통치행위에 대한 수용의 수준을 뛰어넘어 확대하고 강화해야 하는 과업의 대상으로 설정되었다. 동시에 중국공산당 중앙위원회는 〈중국공산당의 주요 업무에 대한 지시 및 보고 요청에 관한 규정(中国共产党重大事项请示报告条例)〉을 발표하고, 당과 국가의 전반 업무와 관련된 주요 원칙과 정책, 경제, 정치, 문화, 사회, 생태 문명 건설과 당 건설의 주요 원칙과 문제, 국가 안보, 홍콩, 마카오, 대만, 해외 화교, 외교, 국방, 군사 등 당 중앙의 중앙 집중적이고 통일적인 관리 하에 있는 문제, 그리고 당 중앙만이 주도하고 결정할 수 있는 기타 주요 문제를 당 중앙위원회에 보고하여 지시를 받아야 한다고 강조했다. 또한 2019년 10월, 중국공산당 제19기 중앙위원회 제4중전회에서는 “당 중앙의 권위와 집중통일영도를 단호하게 수호하는 각종제도의 완비”를 제기함으로써 품의보고(请示报告)를 제도화하였다.³⁰⁾

29) ‘양개 수호’는 시진핑 총서기의 당 중앙의 핵심과 전당의 핵심지위를 단호히 수호한다는 것을 말함.

이로써, 시진핑은 공산당의 거의 모든 정책결정의 정점에서 추진과정 및 방향에 대한 지시는 물론 최종 결정권을 어떤 견제도 없이 행사할 수 있게 되었다. 뿐만 아니라, 2021년 11월에 개최된 제19기 6중전회에서는 “양개 확립(两个确立)”이 제기되었는데, 이는 “신진핑 동지의 당중앙 핵심 및 전당의 핵심지위와 시진핑 신시대 중국특색 사회주의 사상의 지도지위를 확립”한다는 것으로, 시진핑에 대한 개인숭배에까지 이르게 되었다. 왜냐하면, “양개 수호”에서는 시진핑의 총서기라는 직위에 근거하여 핵심지위를 부여한 반면, “양개 확립”에서는 동지로 불리워짐으로써 직위에 관계없이 시진핑 개인에 대한 핵심지위를 부여하였기 때문이다.

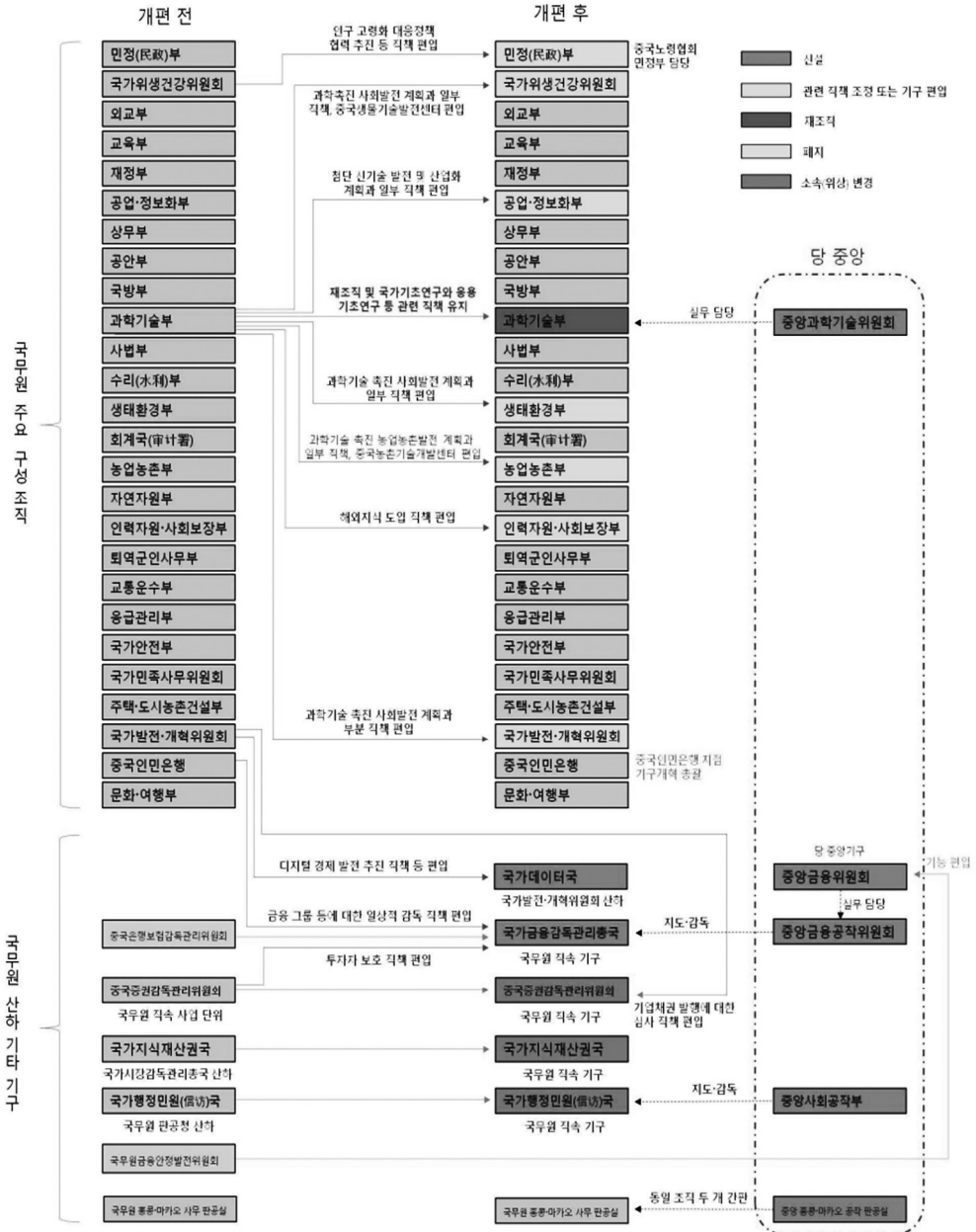
이러한 과정과 더불어, 조직체계의 개편을 통해 권력공고화의 제도적 완성을 도모하였는데, 두 차례의 당과 국가기구개혁방안의 발표를 통해 당 중심의 조직체계 개편을 추진하였다. 그림 3-1에서 볼 수 있듯이, 시진핑은 당 중앙에 위원회 조직을 설치하여, 국무원과 기타 기구를 지휘하고 통제하는 헤드타워적 역할을 하도록 만들으로써, 일사불란하게 과업을 추진할 수 있는 체계를 만들었다.

이처럼 시진핑은 1인 최고 권력의 정점에 서서, 법과 규정 및 조직체계를 통해 일원화된 강력한 통치체계를 만들었으며, 이번 전국인대에서 국무원 조직법을 개정함으로써 더한층 강화된 1인 지배체제의 공고화가 이루어졌다. 1982년에 제정된 기존 국무원조직법에서 “국무원은 총리 책임제를 실시한다. 총리는 국무원의 업무를 영도한다”는 제2조가 제5조로 밀려남으로써 권력서열 2인자인 총리의 위상이 약화되었기 때문이다. 특히, 수정된 조직법 제3조는 “국무원은 중국공산당의 영도를 견지한다”, “시진핑 신시대 중국특색 사회주의 사상을 지도로 삼아 당 중앙의 권위와 집중·통일 지도를 결연히 수호하고, 당 중앙의 정책결정 부서 수행을 결연히 관철한다”는 내용이 추가됨으로써, 법적, 제도적으로 시진핑사상의 지도를 받는 공산당의 정책집행기관으로 공식화되었다.³¹⁾

30) 집중통일영도의 과정에 대해서는 다음을 참조. 卢毅, “坚持党中央集中统一领导的历程及启示”, http://www.qstheory.cn/dukan/hqwg/2022-05/10/c_1128637050.htm#:~:text=2017%E5%B9%B410%E6%9C%88,%E5%85%A8%E5%85%9A%E7%9A%84%E6%A0%B8%E5%BF%83%E5%9C%B0%E4%BD%8D%E3%80%82

31) [中华人民共和国国务院组织法], 1982, 2024.

〈그림3-1〉 2023년 전국인대의 국무원 및 당중앙 조직개편 주요내용



출처: 문지영 외 4인, “2023년 양회를 통해 본 시진핑 집권 3기 경제운영 전망과 시사점”, 『KIEP 오늘의 경제』 Vol.23 No.7, 2023.03.23., p. 16.

그러나, 이와 같은 더한층 강화된 1인지배체제는 일부 부작용도 일으켰는데, 예를 들면, 친강 외교부장 및 리상푸 국방부장 등이 잇따라 낙마하는 인사사고가 발생하였으며, 이는 시진핑 1인지도체제에 따른 인사의 전횡이 불러온 결과일수도 있고, 다른 한편으로 누구도 믿을 수 없는 최고 권력자의 비애로서 끊임없이 신뢰성을 검증하는 과정에서 발생한 문제일 수도 있으며, 마음에 들지 않는 부하는 언제든 제거할 수 있음을 의미한다.

한편 시진핑의 권력분담에 대한 사례도 제기되고 있는데, 2023년 3월 당·국가 기구 조직 개편을 통해 국무원 산하 금융안정발전위원회가 폐지되면서 신설된 당 중앙금융위원회는 당과 국무원 최고위급의 금융 정책 결정·조율 기구로서, 국무원 직속 기구인 국가금융감독관리총국과 증권감독관리위원회를 총괄 지도하는 사령탑인데, 2023년 11월 20일 리창 총리를 이 위원회의 주임에 임명함으로써 ‘2인자’ 역할을 허용했다는 진단도 있다. 그러나, 리창 총리에게 금융사령탑에 임명하면서도 ‘전권’을 주지 않은 채 중국 내 금융시스템 전반에 걸쳐 당의 정치·사상·문화·기율을 담당하는 기구인 중앙금융공작위원회의 서기로 허리핑 부총리를 임명해 견제토록 했다는 측면에서 리창 총리가 권력적 차원의 2인자가 되었다고 볼 수 없다.³²⁾

특히, 이러한 진단과 완전히 대비되는 보도도 있는데,³³⁾ 앞에서 언급한 이번 전국인대에서의 국무원 기본법 개정 이 그동안 중국의 최고 권력층으로 불려 온 ‘7인 상무위원 체제’가 더는 권력 분점이 아닌 ‘시 주석과 6명의 부하 체제’라는 것이다. 실제로 리창 총리는 이번 전국인대의 업무보고에서 지난 한 해 동안 추진한 업무를 보고하면서,³⁴⁾ “시진핑 동지를 핵심으로 하는 중국공산당 중앙의 권위와 중앙집권적이고 통일된 영도를 확고히 수호하고 중국공산당 중앙의 정책 결정과 배치를 관철하는 집행자, 행동파, 충실자가 되었다.”, “지난 1년간 이룩한 성과는 근본적으로 시진핑 총서기의 인도와 조타, 시진핑 신시대 특색 사회주의사상의 과학적 인도에 있으며, 시진핑 동지를 핵심으로 하는 중국공산당 중앙의 강력한 영도의 결과이고,

32) “‘1인 체제’ 시진핑, 이젠 충성과 리창·허리핑에 권력 나누기” 연합뉴스, 2023-11-30, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20231130143000009>

33) “더는 2인자는 없다…‘시진핑 통제 강화’ 中 국무원 기본법 개정”, 연합뉴스, 2024-03-07, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240307052700009>

34) 国务院总理, “李强政府工作报告—2024年3月5日在第十四届全国人民代表大会第二次会议上”, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6939153.htm

전당, 전군, 전국 각 민족 인민의 단결과 분투의 결과이다.”라고 말하였으며, 이에 근거해 볼 때 충성스러운 수직적 상하관계로 보는 것이 타당하다.

뿐만 아니라, 2014년 사이버사무중앙소조로 출범하여 2018년 확대 개편된 ‘중앙사이버 안보 및 정보위원회中央网络安全和信息化委员会’의 주임을 차이치에게 위임하였는데,³⁵⁾ 이는 시진핑이 2012년 최고 지도자가 된 이후 본인이 맡고 있던 직책을 이양한 첫 사례에 해당한다. 이에 대해 덩위원(鄧聿文)은 “이번 조치는 시 주석이 가장 신뢰하는 보좌관들에게 계속 위임하고 새로운 권력 구조를 형성하려 하고 있음을 시사”하는 것으로, “시 주석은 군사와 주요 외교·안보 문제를 직접 담당하고 있으며, 시 주석이 가장 신뢰하는 리창과 차이치가 정부와 당의 주요 기능을 총괄하고 있다”고 분석했다.³⁶⁾ 이러한 내용에 근거해 볼 때, 시진핑이 맡은 직책 가운데 일부를 이양하고 있는 것은 1인집권체제의 완성과 함께 과도한 권력집중에 따른 부담을 줄이는 과정으로 보는 것이 타당하다.

2) 시진핑 3기의 국정운영 방향: 중국식 현대화 추진

중국 공산당 제20기 3중전회에서 시진핑 3기의 중장기 국정 운영 방향이 담긴 「중공중앙의 진일보한 전면적 개혁 심화 및 중국식 현대화 추진에 관한 결정」(이하 「결정」)이 심의·통과되었다.³⁷⁾ 「결정」은 개혁목표 및 경제·정치·사회 등 분야별 개혁과제를 포함하여 총 15개 부문 60개 조항으로 구성되었는데, 중국은 ‘2035년까지 높은 수준의 사회주의 시장경제체제를 전면적으로 구축’하겠다는 기존 목표를 견지하면서 2029년 목표를 새롭게 제시하고, 전면적 개혁 심화에 대한 당의 리더십 강화를 강조하였다. 또한, 5년 후이자 건국 80주년인 2029년까지 이번 「결정」에 명시된 개혁과제를 완성하겠다고 제시함에 따라 개혁의 강도가 세질 것으로 보인다. 다만,

35) William Zheng, “Xi Jinping’s chief of staff is China’s new internet tsar, sources say”, South China Morning Post, 2024.03.28, <https://web.archive.org/web/20240328165657/https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3257096/xi-jinpings-chief-staff-chinas-new-internet-tsar-sources-say>

36) “港媒：蔡奇接管中共中央网络安全和信息化委员会”，联合早报，2024年3月29日，<https://www.zaobao.com.sg/news/china/story20240329-3233189>

37) 「中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定」(2024. 7. 21.)

2027년에 21차 당대회가 개최된다는 점을 감안해 보면, 2029년으로 못박은 것은 시진핑의 4기 집권의 의도가 내포된 것이 아닌가 하는 우려가 있다.

이와 같은 중국식 현대화의 이론체계는 크게 3부분으로 구성되어 있는데, 5개의 중국특색(거대한 인구규모의 현대화, 전체 인민 공동부유의 현대화, 물질문명과 정신문명이 어우러지는 현대화, 인간과 자연이 조화롭게 공생하는 현대화, 평화적 발전의 길로 가는 현대화), 9개의 본질적 요구(중국공산당의 영도를 견지, 중국특색의 사회주의를 견지, 고품질 발전 실현, 전 과정 인민민주주의의 발전, 인민 정신세계의 풍부, 전 인민의 공동부유 실현, 인간과 자연의 조화로운 공생 촉진, 인류운명공동체 건설 추진, 새로운 형태의 인류 문명 창조), 5개의 중요 원칙(당의 전면영도 견지와 강화, 중국특색 사회주의 길 견지, 인민 중심의 발전사상 견지, 개혁개방 심화의 견지, 투쟁정신의 발양 견지)이다.³⁸⁾

사실, 중국식 현대화는 이미 2022년 20차 당대회에서 제기되었던 개념으로 새로운 것은 아니다. 뿐만 아니라 3중전회가 개최되기 두달여를 남겨놓은 5월 4일, “중국식 현대화 발전의 길(中国式现代化发展之路)”이라는 백서도 발간되어 3중전회의 내용은 더더욱 별 내용이 없었다.³⁹⁾ 중국식 현대화의 공식화는 시진핑 정권이 제시한 사회주의 이념과 중화민족의 부흥과 신문명창조라는 민족주의적 목표를 이루겠다는 구상의 제시라고 개괄해 볼 수 있다.⁴⁰⁾ 다시 말하자면, 중국식 근대화는 중공이 사회주의론(특히 시진핑 사상)과 중국의 전통문화를 결합하여 중국특색의 근대화를 이끌어내어 서구와 다른 새로운 역사발전 경로를 제시하고 신문명을 창조하겠다는 구상이다.⁴¹⁾

이상의 내용을 바탕으로 중국의 정치 부분을 종합해 보면, 시진핑은 개혁개방 이후, 제도화 되고 있던 중국정치에 대한 파격을 통해, 자신의 권력적 지위를 당의 핵심으로 공고화 하고, 다시 공산당을 ‘일체영도’의 지위에 올려놓음으로써 자신의 지위를 재공고화 하였으며, 이러한 지위를 바탕으로 사회주의와 민족주의가 결합된 새로운

38) “중국식 현대화의 이론체계”, 共产党员网, <https://www.12371.cn/special/zgsxdh/>

39) Arran Hope, Foreign Fixations at the Heart of Chinese-style Modernization, China Brief Volume: 24 Issue: 10

40) 이정남, “중국 2022: 중국공산당 20차 당대회와 중국식 근대화”, 아세아연구 66권 1호, 2023, p.54

41) 이정남, 위의 글, p.55

문명을 창조하겠다는 의지를 표명한 것이다.

3. 글로벌 강대국 부상을 위한 확장

1) 중국외교의 추진방향

2023년 12월 18일 중앙외사공작회의가 베이징에서 개최되었다. 이 회의는 2014년 11월과 2018년 6월에 소집된 이후 시진핑의 세 번째 외사공작회의인데, 18차 당대회 이후 중국이 다음과 같은 외교적 성과를 올렸다고 밝혔다. 첫째, 시진핑 외교사상을 창설하고 발전시켜 중국 외교 이론과 실천의 새로운 영역을 개척하고 중국 특색의 대국 외교를 추진하는 데 기본 지침을 제시했다. 둘째, 중국 외교의 중국 특색, 중국 품격, 중국 기백을 표현하고 자신감 있고 자주적이며 세계적이며 개방적이며 포용적인 위대한 국가의 이미지를 구축했다. 세 번째는 인류 운명공동체 건설을 옹호하고, 인류 사회의 공동 발전, 장기적 평화와 안정, 문명 상호 학습의 올바른 방향을 제시하였다. 넷째, 우리는 국가원수의 외교전략의 리더십을 견지하고 국제사무에서 점점 더 중요하고 건설적인 역할을 발휘하였다. 다섯째, 각측과의 관계를 종합적으로 계획하고, 평화공존, 전반적 안정, 균형발전의 대국관계 구도 구축을 추진한다. 여섯째, 우리는 전방위적인 전략 레이아웃을 확장하고 광범위하고 고품질의 글로벌 파트너십 네트워크를 형성했다. 일곱째, ‘일대일로’의 고품질 공동 건설을 추진하고, 세계 최대 규모의 국제협력 플랫폼을 구축합니다. 여덟째 확고한 의지와 끈질긴 투쟁으로 발전과 안보를 조율하고 국가주권과 안보, 발전이익을 효과적으로 수호하였다. 아홉째, 글로벌 거버넌스에 적극적으로 참여하여 국제체제와 질서의 변혁을 주도한다. 열째, 당중앙의 중앙집권적·단일적 영도를 강화하고 대외사업의 통일적 방식을 공고히 하였다.

이와 더불어 이 회의에서 주목할 부분은 크게 3가지로서, 글로벌 사우스에 대한 관심 증가와 세계 다극화 및 경제 글로벌화, 늑대전사 외교의 완화로 정리해 볼 수 있다.⁴²⁾ 전국인대 종료후 개최된 기자회견에서 왕이 외교부장이 언급한 2024년 중국외교구상

42) Neil Thomas, Xi Signals Firm Strategy but Flexible Tactics at China's Central Foreign Affairs Work Conference, China Brief Volume: 24 Issue: 8, April 12, 2024

또한 더욱 자신감 있고 자립적이며, 더욱 개방적이고 포용적이며, 공평과 정의를 고수하고 윈윈 협력을 촉진한다는 내용으로 외사공작회의와 대등소이했다.⁴³⁾

한편, 주변외교에 대한 내용도 외사공작회의와 맥을 같이 하는 가운데, 지도사상과 종지, 목표라는 세계의 측면으로 구성되어 있으며, 각각, 시진핑 외교사상을 지도로 삼고, 주변운명공동체를 종지로 삼으며, 신형주변관계의 구축을 목표로 삼고 있다.⁴⁴⁾ 중국의 한 학자는 이러한 중국외교의 방향이 ‘화합’의 논리를 담고 있다고 주장한다.⁴⁵⁾

이러한 방향 속에서 왕이는 지난 12월 17일에 개최된 2024년 국제정세 및 중국 외교 심포지엄 개막 연설에서, “지난 1년 동안 국가원수 외교가 새로운 장을 열었고 평화 발전의 시대 흐름을 선도했으며, 운명공동체 구축에서 새로운 돌파구를 마련하여 운명 및 글로벌과 함께 하는 역사적 조류를 추진하였으며, 중국식 현대화로 세계를 위한 새로운 기회를 제공하고 세계 각국 현대화의 발전조류를 촉진하였으며, 개발도상국과 협력하여 새로운 본보기를 수립하고 글로벌 사우스 연합 자강의 단결 조류를 모았으며, 전방위외교 배치 심화의 새로운 진전을 얻고 신형국제관계 구축의 진보적 조류를 강화했다”고 올 한해의 외교를 5개의 하이라이트로 개괄했다.⁴⁶⁾

2) 미중관계

지난해 11월 15일, 2022년 11월 발리 G20 정상회담회의 이후 1년 만에 미중 정상회담이 아태경제협력체(APEC) 정상회담을 계기로 샌프란시스코에서 개최되었다. 이 회담에서 양국 정상은 군사대화채널 복원, 불법 마약 제조 유통 방지, 기후변화

43) Wang Yi Envisions China's Diplomacy in 2024: We will be More Confident and Self-Reliant, More Open and Inclusive, Uphold Fairness and Justice and Promote Win-Win Cooperation, Ministry of Foreign Affairs The People's Republic of China, https://www.mfa.gov.cn/eng/wjbzhd/202403/t20240308_11256413.html39) Arran H

44) 李兴, 中国周边外交体系框架的重大意义, http://cn.chinadiplomacy.org.cn/2024-10/30/content_117515645.shtml

45) 凌胜利, 中国特色大国外交的理论逻辑与实践伟力, http://cn.chinadiplomacy.org.cn/2024-10/22/content_117499053.shtml

46) 王毅出席2024年国际形势与中国外交研讨会并发表演讲, 外交部, 2024-12-17, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202412/t20241218_11498021.shtml; 王毅谈2024年中国外交五大亮点, 外交部, 2024-12-17, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202412/t20241218_11496879.shtml

대응, 인적교류확대 등을 통해 협력을 확대하는데 합의함으로써 상호 갈등 방지 및 소통 필요성에 대해서는 일정정도 공감대가 이루어졌으나, 핵심적 쟁점인 미중관계에 대한 인식과 첨단기술, 수출규제, 공급망, 타이완 문제 등과 관련하여 자국의 입장 및 우려를 표명하는데 그침으로써 상호 경쟁적인 미중 양국관계의 현실을 반영해 주고 있다.⁴⁷⁾ 회담의 전체적인 분위기를 볼 때, 미국은 전략적 경쟁관계에 기반하여 안정적인 관리에 초점을 두고 있는 반면, 중국은 상호공존의 협력관계를 추구하고 있다.

이러한 상황은 현재 양국관계의 구조적 현실을 반영하는 상호인식적 측면을 보여주고 있다. 우선적으로, 양국으로 분리되어 대립하였던 냉전시대와 달리 상호의존 관계에 있는 양국관계의 객관적 현실에 대한 인식을 반영하고 있다. 경제적으로 상호 연결된 글로벌 공급망과 시장에서 어느 한 쪽도 완전히 벗어날 수 없는 것이 객관적 현실이기 때문이다. 두 번째로 이러한 상황에서 글로벌 패권국가인 미국의 입장에서는 현재의 지위를 유지하기 위해 도전하는 중국에 대해 견제와 압박을 가하는 인식적 기반이 내재되어 있다. 세 번째로 중국몽을 통해 강대국 부상을 천명하고 이에 따른 역량강화를 추진하고 있는 중국의 입장에서는 미국의 견제와 압박을 큰 부담으로 느끼고 있다는 인식을 엿볼 수 있다.

올 한해 미중관계는 이와 같은 인식적 측면이 지속적으로 유지되는 가운데, 미국의 대통령 선거 과정에서 중국문제가 첨예한 문제로 대두되는 것을 원하지 않는 중국의 입장이 반영되었다고 할 수 있다. 미국 대선과 관련하여 중국이 트럼프와 해리스 두 후보를 놓고 어떤 후보가 중국에 유리한지에 대해 많은 관심이 있었다. 중국 내부에서 나타난 가장 보편적인 논의는 두 후보 중 어느 후보가 되어도 미중 양국의 경쟁관계가 변화하기는 어려울 것이라는 의견이었다.⁴⁸⁾ 이러한 견해는 한편으로는 객관적인 관점을 제기한 것으로 볼 수 있으나, 다른 한편으로 미국의 대선이라는 민감한 문제에 대한 선부른 판단이 불리할 수 있는 위험성으로 인해 중국이 특정 후보의 승리 가능성이나 이에 따른 유불리를 드러낼 수 없는 현실적 문제도 존재한다. 오히려 이러한 논의는

47) 이에 대한 구체적인 분석은 다음을 참조. 정지현, 강구상, 문지영, 박진희, “2023년 미중 정상회담의 주요 내용 및 시사점”, KIEP 세계경제포커스 Vol. 6 No. 43, 2023년 11월 27일.

48) 王缉思、胡然、赵建伟, “中国倾向于哈里斯还是特朗普? 为何中国战略家视两者差别不大”, Foreign Affairs, 2024.08.01., <https://www.foreignaffairs.com/zh-hans/united-states/zhongguoqingxiangyuhalisihaitelangu>.

중국 외부에서 중국이 해리스와 트럼프 가운데 누구의 당선을 선호하는 지에 대한 관심으로 나타났다.⁴⁹⁾

트럼프의 당선과 더불어 중국은 미국의 강력한 압박에 직면할 것이며, 이에 대해 중국의 일부 학자는 유럽과의 관계개선을 통해 이에 대응해 나갈 수 있을 것이라는 견해를 피력하였으나,⁵⁰⁾ EU는 중국에 대해 협력자(partner), 경제적 경쟁자(economic competitor), 체제적 라이벌(systemic rival)로 보고 있으며, 중국이 세계에 대한 개방성이 떨어지고, 국내에서는 더욱 억압적인 태도를 취하는 한편, 대외적으로 경제적 강압, 유럽 제품 불매 운동, 핵심 원자재에 대한 수출 통제 등을 통해 더욱 공세적인 태도를 취하고 있다는 인식을 가지고 있다.⁵¹⁾ 이와 더불어 중국이 유럽에 대해 안보 불안을 야기하고 있는 러시아와 우호적이면서 물자를 제공하고 있다는 점도 부정적인 요인으로 작용할 수 있다. 다만, 중국과의 경제교류 필요성으로 인해 완전히 부정적일 수만은 없다는 점도 고려해 볼 필요가 있다.

한편, 중국에 대한 미국의 디리스킹 기조와 관련하여, 현상적으로는 중국이 아세안 등으로 생산기지를 이전하고 우회무역을 시도하면서 미국의 무역규제를 회피하는 한편 원자재, 중간재 등의 독점을 통해 자체 첨단공급망을 구축하면서 대응함으로써, 중국의 실질적인 공급망 영향력은 오히려 확대되었다는 주장도 제기되고 있다.⁵²⁾ 이와 함께 최근 트럼프 당선자는 지난 11월 25일(현지시간) 소셜미디어 트루스소셜에서 멕시코와 캐나다에서 유입되는 마약을 차단하기 위해 취임시 이 두 국가에서 수입하는 모든 제품에 25% 관세를 부과하겠다고 밝혔는데, 이로 인해 미국등에서 물가인상, 공급난,

49) 이와 관련하여 다음을 참조. 韩咏红：美国大选中国偏向谁？，联合早报，2024.09.06.，<https://www.kzaobao.com/cngov/2024-09/06168926.html>; Agathe Demarais, “Why China Is Rooting for Trump: Beijing’s long game would be much better served by the candidate’s policies and the divisions he would unleash.”, FP, 2024.02.07, <https://foreignpolicy.com/2024/02/07/china-trump-biden-us-presidential-election-2024>.

50) 2024년 10월 25일 베이징에서 진행한 필자의 인터뷰에 근거함. 당시는 미국 대선 전이었으며, 만약 미국 대선에서 트럼프가 당선되고, 우크라이나 전쟁의 조기 종식과 함께 미러관계가 개선된다면 중국에 불리하지 않겠냐는 질문에 대한 답변이었음.

51) European Union, “EU-China Relations factsheet,” 2023.12.7., https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-factsheet_en

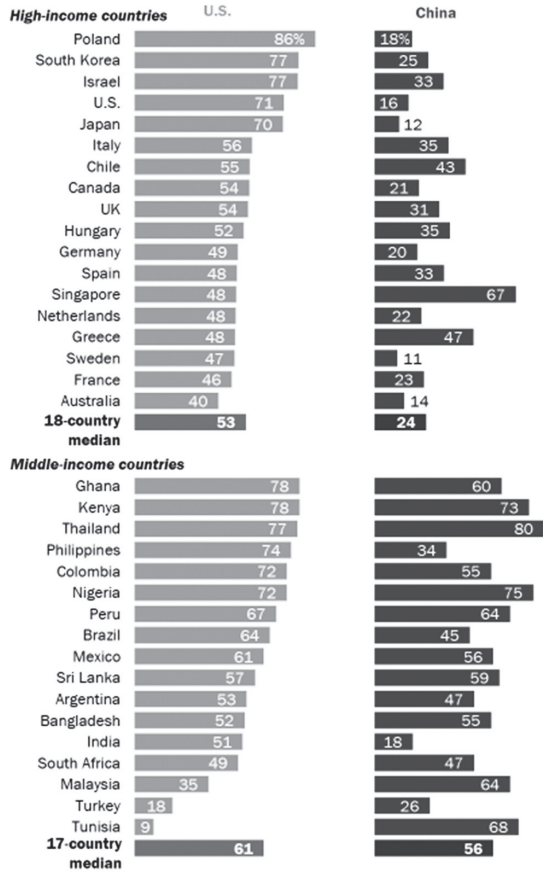
52) 김기봉, 이치훈, “글로벌 공급망에서의 중국 역할 변화 및 영향”, 국제금융센터 Issue Analysis, 2024.2.8

기업파산과 일자리 감소가 일어날 가능성이 있으며,⁵³⁾ 양국에 생산기지를 둔 우리나라 기업 역시 타격을 입을 수 있다.⁵⁴⁾

〈그림3-2〉 미중 양국에 대한 35개 국가들의 호감도

How people in high- and middle-income nations view the U.S. and China

% who have a favorable opinion of ...



Source: Spring 2024 Global Attitudes Survey.

PEW RESEARCH CENTER

출처: Laura Silver, More people view the U.S. positively than China across 35 surveyed countries, Pew Research Center, July 9, 2024

53) “트럼프 관세시 멕시코 캐나다에 공급망 둔 세계 車업계 큰 타격”, 연합뉴스, 2024-11-27.

54) “트럼프 관세 예고에… 멕시코 진출 車·부품, 캐나다 배터리 ‘비상’”, 조선일보, 2024-11-27.

한편 이와 같은 미중 양국의 경쟁속에서 다른 국가들의 시민들이 어느 나라에 더 호감을 가지고 있는지도 상당히 흥미로운 지점이다. 퓨리서치가 최근 조사한 내용에 근거해보면, 생각보다 중국에 대한 호감도가 일방적으로 낮지 않음을 볼 수 있다.⁵⁵⁾ Pew Research Center가 35개국을 대상으로 실시한 조사에 따르면, 전 세계적으로 중국보다 미국에 대한 긍정적인 시각을 가진 사람이 더 많은데, 평균값으로 보면, 미국에 대한 호의적인 시각을 가진 사람이 54%, 중국에 대한 호의적인 시각을 가지고 있는 사람이 35%였다. 또한 고소득 국가의 시민들 가운데 중국에 대한 호의적인 시각을 가진 사람의 평균이 24%에 불과했고, 중산층 국가에서는 평균 56%가 중국을 긍정적으로 인식했다. 국가별로 보면 말레이시아, 싱가포르, 튀니지, 터키, 4개국은 미국보다 중국에 대한 호감도가 더 높았으며, 방글라데시, 그리스, 나이지리아, 페루, 남아프리카공화국, 스리랑카, 태국 등 7개국은 대체로 유사하다. 나머지 24개국은 미국에 대한 호감도가 높았다.

이상의 내용에 근거해 볼 때, 앞으로 트럼프 취임 이후, 미국이 자국우선주의를 표방하면서 관세를 통해 이들 국가들에게 압박을 가하게 될 경우, 미중 양국에 대한 인식이 변화될 가능성도 상존한다. 이러한 경우 트럼프 1기에 나타났던 각자도생의 행태가 만연하면서 국제질서가 이른바 킨들버그 함정으로 흘러갈 수 있다.

3) 한중관계

한중 수교 30여 년이 지난 지금, 한중 관계는 많은 성과와 진전이 있었다. 하지만 최근 한중 관계는 예전 같지 않다. 이러한 현상의 원인에 대해, 중국측에서는 주로 윤석열 정부가 한미동맹을 중시하는 것을 원인으로 지목하는 경우가 많으며, 한국측에서는 소위 전랑외교라 불리는 중국의 강경한 입장을 그 원인으로 생각한다. 이와 함께 한중 양국의 가치관과 이념이 다른 원인을 제기하는 사람들도 있다. 이러한 이유들은 모두 일정정도의 설득력이 있다. 그러나 이들은 모두 부분적인 원인들이며, 보다 더 근본적인 원인이 있는데, 이는 바로 한중 양국관계가 구조적 변화에 적응하지 못했기 때문이라고 생각한다.

55) Laura Silver, More people view the U.S. positively than China across 35 surveyed countries, Pew Research Center, July 9, 2024, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/07/09/more-people-view-the-us-positively-than-china-across-35-surveyed-countries/>

〈표3-1〉 중국에 대한 비호감 정도

Record high negative ratings for China in most countries surveyed

% who have an unfavorable opinion of China

■ Most unfavorable ■ Least unfavorable

	'02	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'22-'23 change
Poland	-	34	-	42	54	41	41	32	41	43	52	44	42	29	37	34	-	-	55	67	▲12
Canada	-	27	-	37	-	36	-	-	-	45	-	48	40	40	45	67	73	73	74	79	▲5
France	-	42	41	51	72	60	59	49	60	58	53	49	61	52	54	62	70	66	68	72	▲4
Israel	-	-	-	45	-	37	-	46	-	60	50	42	-	43	42	25	-	-	46	50	▲4
Spain	-	21	38	43	56	41	38	39	46	47	55	50	56	43	48	53	63	57	63	66	▲3
Sweden	-	-	-	40	-	-	-	-	-	-	-	-	-	59	49	52	70	85	80	85	▲2
Netherlands	-	34	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	43	42	45	58	73	72	75	▲2
Germany	-	37	33	54	68	63	61	59	67	64	64	60	60	53	54	56	71	71	74	76	▲2
Australia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	87	85	86	87	▲1
U.S.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	79	76	82	83	▲1
Greece	-	-	-	-	-	-	-	-	38	37	46	-	37	40	48	32	-	42	50	51	▲1
Japan	42	-	71	67	84	69	69	61	84	93	91	89	86	83	78	85	86	88	87	87	0
UK	-	16	14	27	36	29	35	26	35	31	38	37	44	37	35	55	74	63	69	69	0
Hungary	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	44	45	47	37	-	-	52	50	▼2
South Korea	31	-	-	42	49	54	56	-	-	50	42	37	-	61	60	63	75	77	80	77	▼3
Italy	-	-	-	61	-	-	-	-	64	62	70	57	61	59	60	57	62	60	64	58	▼6
																					'19-'23 change
India	-	-	-	-	-	-	-	-	41*	39	32	36	41	-	46	-	-	-	67	67	▲21
Brazil	-	-	-	-	-	34	37	39	28	44	36	-	25	33	27	-	-	-	48	48	▲21
Mexico	-	-	-	41	38	43	31	46	36	33	38	34	-	23	27	22	-	-	33	33	▲11
Argentina	-	-	-	31	31	24	28	-	22	30	26	-	26	27	24	-	-	-	34	34	▲10
South Africa	-	-	-	51	-	-	-	-	43	40	34	43	32	38	35	-	-	-	40	40	▲5
Kenya	-	-	-	15	-	14	10	21	-	13	16	22	23	21	17	25	-	-	23	23	▼2
Nigeria	-	-	-	-	-	-	15	-	11	14	14	18	13	17	17	-	-	-	15	15	▼2
Indonesia	-	25	31	30	34	34	37	28	-	24	25	22	-	36	32	36	-	-	25	25	▼11

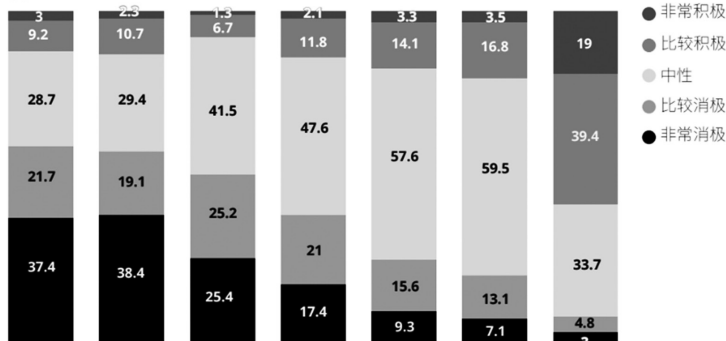
*2013 survey in India conducted through the winter of 2013 and 2014.
 Note: Statistically significant changes over time in **bold**. Prior to 2020, U.S. and Australia surveys were conducted by phone. See topline for results.
 Source: Spring 2023 Global Attitudes Survey, Q3b.
 "China's Approach to Foreign Policy Gets Largely Negative Reviews in 24-Country Survey"

PEW RESEARCH CENTER

〈그림3-3〉 한국에 대한 중국인의 인상

图27: 您对以下国家或地区的印象如何?

% 按百分比

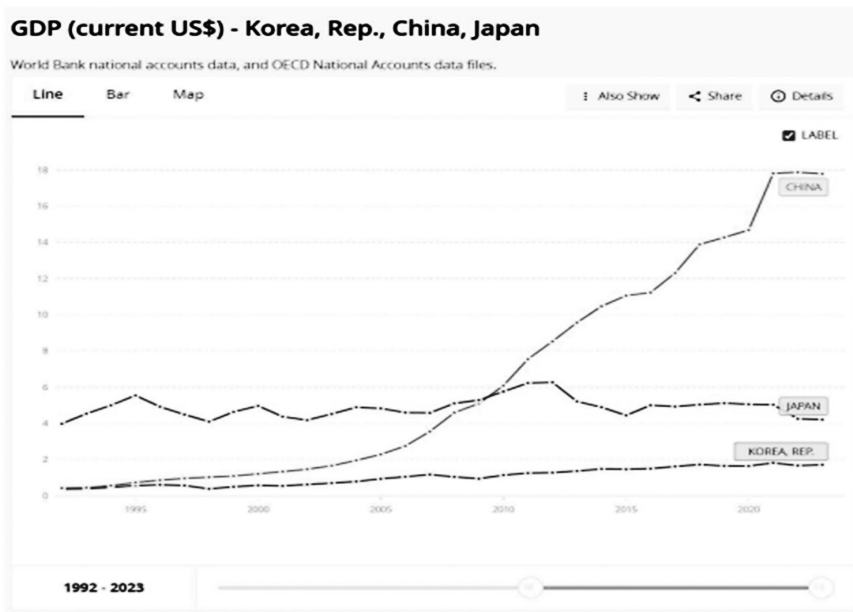


출처: “中国人的国际安全观”民意调查报告 (2023) 清华大学战略与安全研究中心

한중 관계의 구조적 변화를 파악하기 위해서는 수교 시기의 정세와 현재 상황을 비교할 필요가 있으며, 이에 대해 다음과 같은 변화가 있었음을 알 수 있다. 우선, 거시적 환경 측면에서 볼 때, 국제 질서는 중미 경쟁 시대에 접어들었다는 점이다.

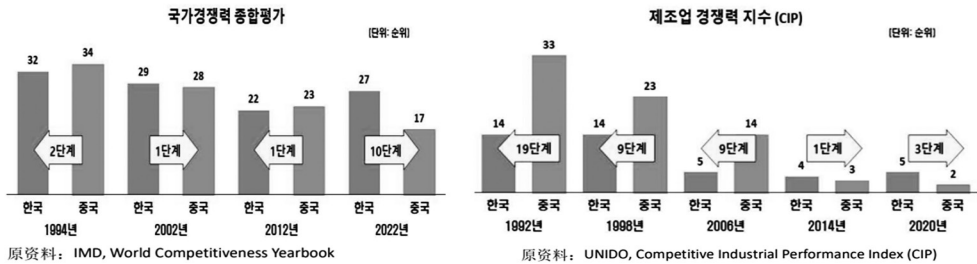
둘째, 구체적인 상황을 보면, 두 나라의 경제 및 국제적 지위에 큰 변화가 발생하였다. 중국은 2010년 이후 세계 2위 경제대국이 되어 지금까지 그 지위를 유지하고 있다. 그리고, 한국은 1994년부터 1997년과 1999년부터 지금까지 세계은행의 고소득 경제대국 지위를 유지했으며 1996년 경제협력개발기구(OECD) 회원국이 되었고, 주요 7개국(G7) 가입도 거론되고 있다. 1992년 수교 당시 한국의 GDP는 3억 3,332만불이었고, 중국은 4억 2,592만불이었는데, 2023년 현재 한국은 1조 7,100억불이고, 중국은 12조 7,900억불이 되었다.(그림3-4 참조)

〈그림3-4〉 양국의 GDP 변화



또한 양국의 국가경쟁력 종합평가 순위는 1994년에 32위와 34위였는데, 2022년에는 27위와 17위로 역전되었고, 제조업 경쟁력지수는 1992년에 한국이 14위, 중국이 33위였는데, 2020년에는 각각 9위와 6위로 역전되었다.(그림3-5 참조)

〈그림3-5〉 한중 양국의 국가경쟁력 및 제조업 경쟁력

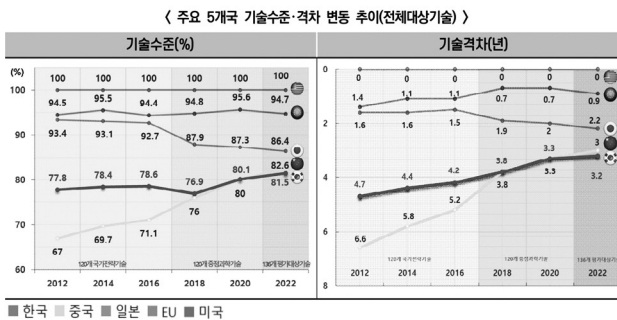


출처: 한국전경련 보도자료

또한, 과학기술정보통신부는 29일 국가과학기술자문회의 운영위원회를 열어 한국을 비롯한 주요 5개국의 11대 분야 136개 핵심 기술을 비교·평가한 ‘2022년도 기술수준평가 결과’를 공개했다. 과학기술기본법에 따라 정부는 2년마다 한·미·중·일·유럽연합(EU) 등 5개국의 핵심 과학기술을 비교·평가하고 정책에 참고한다. 각국에서 등록한 논문 및 특허를 바탕으로 한 정량적 요소에 국내 전문가 1360명을 설문조사한 정성 요소를 합친 결과다. (그림3-6, 3-7 참조)

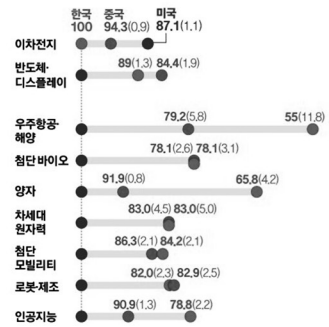
〈그림3-6〉 중국과 한국의 기술수준 격차

〈그림3-7〉 한중 분야별 기술수준 격차



주요 분야별 기술수준

단위: %, () 원은 1등과 격차년



출처: 이희권 외6인, 2022년 기술수준평가, 한국과학기술기획평가원, 2024.02.08. p.17.

출처: 중앙일보, 한국 과학기술 경쟁력, 중국에 첫 역전당했다, 2024.03.01.

한국의 과학기술 수준은 세계 선두인 미국을 100%로 봤을 때 81.5%로 평가됐다. 유럽연합은 94.7%, 일본은 86.4%, 중국은 82.6%였다. 직전 평가인 2020년엔 한국은 80.1%로, 중국(80%)보다 근소한 우위를 차지했다. 특히 미래 첨단기술 산업 부문에서는 대부분에서 중국에 뒤처졌다.(그림3-6 참조)

셋째, 양국의 미래 발전 방향을 보면, 중국은 중국의 꿈과 인류 운명 공동체를 추구하고 있으며, 한국은 글로벌 중추 국가를 추구하고 있다. 그러나, 이와 같은 구조적 변화에도 불구하고 한중 관계는 과거 양국이 상호 발전을 추구하는 과정에서 협력을 모색하던 단계에서 벗어나지 못하고 있으며, 변화된 지위를 반영하는 새로운 형태의 관계에 대한 모색도 잘 진행되지 않고 있다. 따라서 현재의 한중 관계 발전 단계는 전략적 조정기라고 할 수 있다.

이러한 내용에 근거해보면, 한·중 관계 발전을 위해서는 두 가지 문제가 해결되어야 한다. 첫째, 양측은 수교 이후 상대방의 국제적 지위에서 발생한 큰 변화를 받아들여야 하며, 둘째, 양측은 상대방이 추구하는 미래 발전 방향을 최소한 상호 인정해야 한다. 이러한 요소들이 받아들여지고 인정한다고 해도, 국제 질서가 막 미중 경쟁 시대에 진입하기 시작한 거시적 조건을 고려해보면, 양국관계의 조정기가 즉시 해결되기는 쉽지 않다. 양국을 둘러싼 거시적 환경에 불확실성이 존재하기 때문이다. 그렇다고 해서 불확실성이 반드시 나쁜 것만은 아니다. 변화와 발전의 과정에서 불확실성이 발생하지 않는 것은 불가능하기 때문이며, 이러한 과정을 반드시 거쳐야 새로운 관계의 모색과 수립이 이루질 수 있기 때문이다. 시간이 필요한 일은 일정한 시간이 경과되어야 하며, 조급하게 서두르면 오히려 관계를 망칠 수 있기 때문이다. 한중 관계는 상호 존중을 바탕으로 일정한 시간의 전략적 조정기를 거쳐 새로운 관계를 구축할 필요가 있다. 특히 지난 5월 27일 서울에서 개최된 한일중 3국정상회담 공동선언문에서, 비록 아쉽기는 하지만 각국이 “우리는 역내 평화와 안정, 한반도 비핵화, 납치자 문제에 대한 입장을 각각 재강조” 한 것은 전략적 조정기를 슬기롭게 보내는 방법이었다고 평가할 수 있다. 이와 더불어, 중국은 11월 1일 외교부 홈페이지를 통해 “슬로바키아 노르웨이 핀란드 덴마크 아이슬란드 안도라 모나코 리히텐슈타인과 한국 등 9개국 여권 소지자를 대상으로 일방적인 무비자 정책을 8일부터 시행한다”고 발표했는데,⁵⁶⁾ 이는 코로나 이후 반간첩법 등으로 외국인 관광객의 감소로 인한 중국의 관광수입 감소를 타개하기 위한 것으로 보이나, 이 역시 서로 윈윈하는 하나의 좋은 보기라고 할 수 있다.

4. 불안정과 가능성의 교차 속 국가자원의 총동원

1) 미흡한 경제회복과 불안정

지난해 중국경제는 리오프닝 효과에 따른 경제회복이 예상되었으며, 경제성장률이 5.2%로 목표치를 초과달성하였다. 그러나 이는 2022년도 3.0%의 저성장에 따른 기저효과로서 기대만큼의 성장이 이루어지지 못하였으며, 상반기 소비와 투자, 무역이 저조함에 따라 7월부터 광범위한 경기부양책을 실시하면서 회복에 집중한 결과라 할 수 있다.

지난해 중국경제는 소비와 투자가 기대만큼 회복되지 못하였으며, 부동산 시장 위기와 지방정부의 부채 문제 등 구조적 요인이 여전히 경제성장의 발목을 잡고 있다.

2024년 역시 이러한 문제에 대한 전향적인 해결책이 제시되지 못한 채, 불안정한 상황이 지속되고 있다. 거시적 측면에서 살펴보면, 지난 3월 전국인민대표대회를 통해 ‘5.0%’ 내외라는 2024년 경제성장목표가 제시되었으나, 글로벌 주요 기관들은 코로나19 기저효과 소멸로 4% 중후반이 될 것으로 전망하였으며, 중국 연구기관들은 4%대 후반에서 5% 초반이라는 전망치를 제시하였다. 1/4분기 성장률은 5.3%였으나, 2/4분기 4.7%로 떨어졌으며, 3분기 성장률도 4.6%로 하락하면서 5% 내외 달성에 적신호가 켜지고 있다.

이와 같은 이유는 소비의 하락이 작동한 결과인데, 젊은 층의 비율이 높은 지역일수록 소비증가가 느리고, 나이가 많아질수록 소비증가가 빠른 현상이 나타났으며, 이는 노년층의 경우 연금이 제때에 지급되고 매년 꾸준히 증가하며, 기대수입에 영향이 없으나, 청년들의 경우 소득 기대치가 크게 낮아졌고, 일자리도 구하지도 못해 먹거리와 의복에 돈을 아끼고 있기 때문이다.⁵⁷⁾ 이와 더불어, 학술 교류 플랫폼이자 중국 기업 자본 연맹의 수석 이코노미스트인 황다웨이(黃達威)는 지난 10년간 중국 민간경제는 계속해서 위축되었으며, 민간 경제는 GDP의 60%, 혁신의 70%, 도시 고용의 80%,

56) 한국일보, “중국, 느닷없는 ‘한국인 무비자’ 조치... “한반도 영향력 유지” 노림수”, 2024.11.04. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024110310220005678>

57) 专栏 | 中国透视：年终回顾——2024年中国经济情势，自由亚洲电台，<https://www.rfa.org/mandarin/guandian/zhuanlan/2024/12/25/panel-zhongguo-toushi-chen-kui-de/>

신규 일자리의 90%를 기여하나, 취업률이 그렇게 낮은 것은 ‘국진민퇴(국유기업은 나아가고, 민간경제는 물러난다)’ 때문이라는 구조적 문제를 제기했다.⁵⁸⁾

올해, 중국 정부의 경제정책의 중점 추진방향은 2023년 12월 개최되었던 중앙경제공작회의와 2024년 시진핑 주석의 신년사에서 ‘안정 속에서 성장을 추구하고(穩中求進), 성장으로 안정을 촉진하며(以進促穩), 먼저 새로운 것을 수립하고 낡은 것을 타파한다(先立後破)’는 경제정책 기조가 제시되었으며, 이는 지난해 ‘안정’에 중점을 두었던 데에서 ‘성장’을 중시하는 것으로 변화된 것이다. 기술혁신으로 현대산업시스템의 구축을 주도, 내수 확대에 집중, 핵심 분야의 개혁을 심화, 외부 세계에 대한 높은 수준의 개방을 확대, 핵심 분야의 리스크를 효과적으로 예방하고 해결, ‘농업, 농촌, 농민’ 사업, 도농통합과 지역협력발전을 추진, 생태문명 건설과 녹색·저탄소 발전을 더욱 추진, 인민생활을 효과적으로 보호하고 개선이라는 아홉가지 목표를 제시하였다.

그러나, 결과는 그리 좋지 못했는데, OECD의 보고서에 근거해 보면 중국의 2024년 경제는 성장이 둔화되었다. 2024년 1~3분기의 연간 성장률은 4.8%로 둔화되었고, 부동산 시장의 지속적인 약세로 인해 부동산 투자가 여전히 감소하고 있다. 인프라 투자는 꾸준하면서 적당한 속도로 성장하였으며, 제조업 투자는 강력한 수출 수요에 힘입어 견고했습니다. 산업 생산은 첨단 산업의 주도로 견고했고, 지속적인 높은 예방적 저축으로 인해 소비 성장이 느리며, CPI 인플레이션은 2024년 10월에 연간 0.3%였고 운송 및 통신과 같은 일부 서비스 가격이 하락했다. 도시 청년 실업률은 3개월 연속 하락했으며 9월에는 17.1%로 여전히 높은 수준을 유지하고 있다. 외부 수요의 반등은 중국 수출을 촉진했으며, 특히 하이테크 산업에서 이러한 추세가 나타나면서, 중국 수출이 경쟁력을 유지하였다. 상품 수입도 약간 강화되었지만, 낮은 소비가 강력한 반등을 막았다. 관광 수입의 약한 회복은 총 수입 성장을 제한하고 경상수지 흑자를 늘렸다.⁵⁹⁾

이와 더불어, 20기 3중전회에서 경제 관련 개혁과제로 높은 수준의 사회주의 시장경제체제 구축, 고품질 발전 촉진, 전면적 혁신 지원 시스템 구축, 거시경제 거버넌스 개선, 도농 융합발전, 개방, 법치강화, 문화 시스템 개혁, 민생 개선, 생태환경

58) 世界銀行上調中國經濟增長預測，但結構性改革成關鍵議題，VOA，2024年12月28日

59) OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 2, OECD, 4 December 2024

개혁강화, 국가안보 등이 포함되었다. 이는 시장기능 강화 및 정부의 관리 역할을 중시하고 특히 국유 자산·기업의 핵심기능·경쟁력을 강화하려는 것이다. 보다 구체적으로는 ‘고품질 발전’을 추진하기 위하여 ‘새로운 질적 생산력(新质生产力)’을 현지 여건에 맞게, 전략산업 중심으로, 국가자원을 동원하여 발전시키면서 공급망 경쟁력 및 경제안보를 강화할 방침을 공표했다. 이러한 방향성을 중심으로 교육-과학기술-인재 시스템의 통합 혁신 추진, 거시정책 방향의 일관성 제고, 중앙-지방 간 자원배분 조정, 금융의 실물 지원 및 리스크 관리기능 강화 등의 추진을 표방하고 있다. 구체적으로는 제도 개방 확대, 외국인투자(FDI)에 대한 개방범위 확대와 권익보호를 강화하면서 해외 물류 인프라 건설, 중국기업의 해외 투자·진출 등을 촉진할 계획이다. 또한 임대-구매 주택 병존의 부동산 발전 신모델 구축과 저출산·고령화 대응 등이 민생정책으로 추진될 예정이다. 한편, 자국민 및 자국기업에 대한 부당 대우 및 차별, 외국의 제재·간섭·확대관할에 엄중히 대응할 방침이며, 미중 전략경쟁, 공급망 블록화 및 성장동력 소진 등에 직면한 중국은 당의 경제 관리 강화, 국유 자본·기업의 역할 증대, 새로운 동력 발굴에 대한 국가자원 집중 지원 등을 중장기적으로 추진할 전망이다. 이와 더불어 부동산 침체 및 지방정부 부채 등 경제 리스크에 대해서는 ‘안정적 관리’를 ‘성장세 회복’보다 중시하고 있다.⁶⁰⁾

그러나, 중국 사회경제학 연구소(CASS)의 부소장으로 10년 이상 재직해 온 저우 형평이 사적 채팅 그룹에서 시진핑 주석의 경제 관리에 대해 비판한 혐의로 조사 받고 구금된 후 직위에서 해임되는 사건도 발생했는데, 베이징 당국은 부동산 침체와 소비자 및 기업의 부진한 심리로 인해 둔화된 경제를 되살리기 위해 고군분투하고 있으나, 일부 경제학자들은 이러한 문제가 시 주석의 국유 부문 강화, 자본주의적 과잉 억제 및 외부 위협으로부터 중국을 보호하려는 노력에 의해 악화되었다고 지적해 왔다.⁶¹⁾

이는 결국 시진핑의 사회주의 이념에 근거한 경제정책의 추진이 가져온 문제라고 할 수 있다. 따라서 구조적인 개혁과 함께 시장경제의 논리에 맞는 정책의 추진이 필요하며, 비록 최근에 언급되고 있지는 않지만, 공동부유의 그림자가 여전히 드리워져 있다고 볼 수 있다.

60) 정지현 외, 중국의 제20기 3중전회 주요 내용 및 향후 경제정책 방향, KIEP, 2024.9.20.

61) 중국 유명 경제학자, 시 주석의 경제 관리 비판 후 구금·해임돼, 글로벌 이코노믹, 2024-09-25, https://www.g-enews.com/article/Global-Biz/2024/09/202409250107586598da65389f94_1

2) 시진핑 경제정책의 새로운 방향: 신질생산력

‘새로운 질적 생산력’을 뜻하는 ‘신질생산력(新质生产力)’은 2023년 9월에 시진핑 국가주석이 헤이룽장성(黑龙江省)을 시찰할 당시 한 좌담회에서, “신에너지, 신재료, 선진제조, 전자정보 등 전략적 신흥산업을 적극적으로 육성하고, 미래산업을 적극적으로 육성하며, 신질생산력의 형성을 가속화하고, 새로운 물리에너지 발전을 증대해야 한다”는 언급을 통해 최초로 제기되었다.⁶²⁾ 이후 2023년 12월에 열린 중앙경제공작회의와 2024년 1월 31일에 열린 중국공산당 중앙정치국 제11차 집단학습에서 다시 언급하였는데, ‘무엇이 신질생산력인가에 대해, “혁신을 추진력으로 삼아 전통적인 경제성장 방식과 생산력 발전 경로에서 벗어나, 고도 과학기술, 고효율, 고품질을 특징으로 하는 새로운 발전 이념에 부합하는 선진적인 생산력이다.”라고 개괄하였다. 또한, ‘신질생산력을 어떻게 발전시킬 것인가’에 대해, 이는 기술의 혁명적 돌파, 생산 요소의 혁신적 배치, 산업의 심층적인 전환 및 업그레이드로 촉진되며, 노동자, 노동 수단, 노동 대상 및 그들의 최적 조합의 급상승이 기본 함의이고, 총요소생산성의 대폭적 상승이 핵심지표이고, 특징은 혁신이고, 관건은 고품질이고, 본질은 선진적 생산력이다.”라고 개괄하였다. 이어서 “첫째, 과학기술혁신의 강력한 추진, 둘째, 과학기술혁신으로 산업혁신 추진, 셋째, 발전방식 혁신의 추진에 진력, 넷째, 체제메카니즘 혁신의 착실한 추진, 다섯째, 인재업무 메카니즘 혁신의 심화가 있어야 한다”고 언급하였다.⁶³⁾

이와 더불어 중국에서는 신질생산력이 마르크스 정치경제학의 기본원리와 신시대 결제발전의 실천이 서로 결합한 것이며, 마르크스주의의 중국화와 시대화의 혁신성과이며, 마르크스주의 생산력이론의 계승과 발전으로 본다.⁶⁴⁾ 그러나, 이러한

62) “第一观察 | 习近平总书记首次提到“新质生产力”，新华网，2023.09.10., http://www.news.cn/politics/leaders/2023-09/10/c_1129855743.htm

63) 习近平, “发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点”, 《求是》2024/11, https://www.cac.gov.cn/2024-05/31/c_1718833021405544.htm

64) 全国政协经济委员会新质生产力研究课题组, “新质生产力的理论贡献、内涵特征和发展路径(深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想)”, 《人民日报》, 2024年07月17日 09版, <http://dangjian.people.com.cn/n1/2024/0717/c117092-40279361.html>; 王冬晓, “把握‘新质生产力’概念的理论基础”, 光明日报, 2024-05-03, http://www.qstheory.cn/qshyix/2024-05/03/c_1130138475.htm

움직임이 혁신에 대한 시야를 좁히는 한편, 혁신을 촉발하는 또 다른 조건인 민간의 자유와 창의를 위축시킬 가능성도 있으며, 시진핑 시기의 ‘개혁’ 또한 그 이론적 기초를 마르크스의 생산력-생산관계 이론에 뚫으로써 중국이 1978년 이래 지속해 온 개혁의 자유주의적 성향을 퇴색시킨다는 문제점도 있다.⁶⁵⁾

그러나, 앞에서 살펴본 중국식 현대화에서 언급했던 바와 같이 사회주의 모델에 근거한 시진핑의 이념적 성향과 더불어 매우 강력하게 추진되고 있으며, 거의 매월 관련정책이 발표되고 있다.(표3-2 참조) 올해 중국의 양대 정치행사인 전국인대와 20기 3중전회에서도 이와 관련한 내용이 제시되었는데, 특히 전국인대에서는 총리의 정부업무보고에서 2024년 10대 중점과제 가운데 최우선 과제로 신질생산력 발전 가속화를 제시하였으며, “혁신이 주도적 역할을 발휘하고, 과학기술 혁신으로 산업혁신을 추동하고, 신형공업화를 조속히 추진하고, 충요소생산성을 제고하고, 새로운 동적 역량과 새로운 우위를 부단히 만들어내고, 사회 생산력의 새로운 도약을 촉진한다”는 임무를 강조하고 있다.⁶⁶⁾

또한 20기 3중전회에서는 ‘고품질 발전’을 추진하기 위하여 ‘신질생산력’을 전략산업 중심으로, 국가자원을 동원하여 발전시키면서 공급망 경쟁력과 함께 경제안보를 강화한다는 방침을 제시하였으며, 이는 미중 간의 전략경쟁을 일종의 체제대결로 인식하는 경향성을 내포한 것으로 볼 수 있다.

중국 신질생산력 정책 동향과 내용으로 볼 때 신질생산력 정책은 신산업 및 미래산업 육성, 전통산업의 최적화 및 고도화, 디지털 경제 혁신발전 추진, 금융 지원에 중점을 두고 추진되고 있으며, 특히 신산업 및 미래산업 육성, 디지털 경제 혁신발전 추진과 더불어 디지털 기술과 녹색기술의 적용을 통한 첨단화, 지능화, 녹색화 발전으로 전통산업을 고도화하여 신질생산력 발전에 기여하려는 의도를 가지고 있다.⁶⁷⁾

이와 같은 중국의 경제정책은 한편으로 앞에서 언급한 이념의 문제가 여전히 도사리고 있지만, 국가적인 대규모 지원과 투자를 통해 미래 첨단산업 발전을 추진하고 있으며, 경제발전의 가능성을 여전히 가지고 있다. 또한 현재 그에 따른 성과도 있어서, 앞으로 중국과의 경쟁에 대비해 우리 정부의 산업정책 추진이 절실하다.

65) 은종학, “2004년 양회를 통해 본 중국의 성장과 혁신 정책”, 〈과학기술&ICT 정책 기술 동향〉, 2024-04-12, p.10

66) 《2024年政府工作报告》 제3장 제1절

67) 박소희, 중국 신질생산력 정책의 동향과 시사점, KIET, 2024.11.19. p.48

(표3-2) 중국 신진생산력 관련 주요 정책

공포 시기	정책 문건/정치 회의	주요 내용
2024년 9월	신형 정보 인프라 협조 발전 유관사항 추진에 관한 통지	· 컴퓨팅 파워 인프라의 고품질 발전 촉진 · 디지털 경제에 대한 컴퓨팅 파워의 추동 역할을 최대한 활용
2024년 8월	경제 및 사회 발전의 전면적인 녹색전환 가속화에 관한 의견	· 효율 개선을 위해 녹색화에 디지털화 접목 가속화 · 녹색 저탄소 전환을 위한 과학기술 혁신 역할 강화
2024년 7월	제20기 3중전회, 개혁의 더욱 전면적인 심화와 중국식 현대화 추진에 관한 결정	· 첨단생산요소를 신질생산력 발전에 집중하여 총요소생산성을 대폭 향상 · 체제 메커니즘 개선 중점으로 신산업 및 미래산업 육성, 전통산업 최적화 및 고도화, 디지털 경제 혁신발전, 금융 지원 등 제시
	정밀화학공업의 혁신발전 실시방안 (2024-2027년)	· 정밀화학공업의 지능형 제조체계 솔루션 개발 및 산업인터넷과 안전 생산 융합 프로젝트 추진
2024년 6월	국가 AI 산업 종합 표준화 체계 구축 지침 (2024년)	· 2026년까지 AI 산업의 고품질 발전을 이끄는 표준체계 형성 가속화
	과학기술 혁신과 신질생산력 발전을 위한 커형반 개혁 심화 8조	· 신산업, 산업태, 신기술 분야의 관련 핵심 기술 보유 기업의 커형반 상장 지원을 통한 신질생산력 발전 촉진
2024년 5월	제조기업의 공급망 관리 수준 제고 지침(시행)	· 과학기술형 기업 성장 촉진을 통한 신질생산력 발전 추진 · 벤처캐피탈 기반 육성, 벤처캐피탈 자금 출처 확대, 금융생태계 구축 등 규정
	제조기업의 공급망 관리 수준 제고 지침(시행)	· AI, 빅데이터, 5G 등 차세대 정보기술 활용을 통한 생산 효율 향상 · 녹색 설계 기술 적용 및 녹색 소재의 우선적 사용
2024년 4월	신형공업화 추진을 위한 제조업 금융 서비스 심화에 관한 통지	· 제조업에 대한 금융 지원 강화를 통한 신질생산력 발전 조력 · 산업망·공급망 안전 및 안정, 산업 과학기술 혁신발전, 산업구조 고도화, 공업의 지능화 및 녹색화 발전 등에 금융 지원 중점
	공업 분야 장비 교체 실시방안	· 장비 교체를 통해 제조업 발전을 가속화하여 신질생산력 발전 도모
2024년 3월	2024-2030년 일반항공 장비 혁신 응용 실시방안	· 2030년까지 새로운 일반항공 발전 모델을 구축하여 저고도 경제성장 추동
	2024년 정부업무보고	· 신질생산력이 처음으로 정부업무보고에 삽입 · 2024년 10대 중점과제 중 최우선과제로 신질생산력 발전 가속화 제시 · 신질생산력 발전 수단으로 'AI+' (인공지능 플러스) 제기
2024년 2월	제조업 녹색화 발전 추진 가속화에 관한 지도의견	· '차세대 정보기술 + 녹색 저탄소' 응용 시나리오 확대로 총요소생산성 향상
2024년 1월	미래산업의 혁신발전 추진에 관한 실시의견	· 미래 제조, 미래정보, 미래소재, 미래에너지 발전 · 휴머노이드 로봇, 양자 컴퓨터, 차세대 항공기 등 제품 개발 및 응용 강화 · 메타버스, 나-컴퓨터 인터페이스(BCI), 양자 정보 등 표준화 로드맵 수립 및 국제협력 강화
	'데이터요소 x' 3년 행동계획(2024-2026년)	· 2026년 말까지 데이터산업 연평균 성장률 20% 초과를 목표로 데이터 요소 x 공업제조, 데이터요소 x 과학기술 혁신, 데이터요소 x 녹색 저탄소 등 추진
2023년 12월	2023년 중앙경제공작회의	· 2024년 중국 경제의 최우선과제로 과학기술 혁신을 통한 현대화된 산업 체계 구축을 제시하면서 신질생산력 발전 강조
	전통 제조업의 구조 전환 및 고도화 가속화에 관한 지도의견	· 2027년까지 전통 제조업의 첨단화, 지능화, 녹색화, 융합화 수준 제고
2023년 11월	산업인터넷과 공작기계업종 융합 응용 참고 지침	· 신형인프라이자 전력인프라인 산업인터넷과 공작기계업종의 융합 경로 모색
	휴머노이드 로봇 혁신발전 지도의견	· 휴머노이드 로봇 제품을 실물 경제에 융합시켜 경제성장 동력 역할
2023년 10월	컴퓨팅 파워 인프라 고품질 발전 행동계획	· AI 산업 발전과 결합하여 서버 컴퓨팅 허브와 AI 발전 기반이 비교적 양호한 입지 지역에 스마트 컴퓨팅 센터 집중 건설

자료: 중국 정책 문건 및 정치 회의 내용을 바탕으로 저자 정리.

출처: 박소희, 중국 신질생산력 정책의 동향과 시사점, KIET, 2024.11.19, p.47

5. 결론

중국 국가주석 시진핑은 등장과 더불어 이른바 ‘중국몽’을 제기하면서 강대국의 비전을 제기하였다. 그리고, 집권2기에 ‘시진핑 사상’을 제기하면서 강대국을 향한 개괄적 로드맵을 제시하였다. 시진핑 사상에 근거해 보면, 아름다운 사회주의 강대국을 지향하는 중국의 국가대전략은 다음과 같이 개괄해 볼 수 있다.

첫째, 덩샤오핑이 제기한 선진국 부상을 2050년대에서 2035년으로 앞당기고, 2050년 무렵까지 아름다운 사회주의 강대국을 달성할 것이다. 둘째, 이러한 비전은 사회주의와 맑시즘에 강력한 기반을 두고 있다. 셋째, 중국 문명과 성취에 대한 자신감을 바탕으로 인류사에 있어 새로운 발전경로를 제시하는 것이다.

이와 같은 큰 방향성하에, 시진핑은 자신의 강력한 권력적 기반을 강화하였으며, 올해는 2012년부터 현재까지 추진해 온 이러한 권력기반 강화의 과정에 있어 의미있는 한 해 였다고 평가할 수 있다. 즉, 당내 권력의 핵심으로 등장하면서, 법과 규정을 통한 지휘통제를 강화하고, 이어서 조직체계의 개정을 통해 제도화의 완성을 도모하는 방식으로 진행되어 왔던 1인집권체제가 〈국무원 조직법〉 개정을 통해 완성단계로 접어들었다고 볼 수 있다. 이러한 자신감의 반영으로 분야와 직책의 이양을 통해 과도한 부담을 완화하는 현상도 발생하고 있으며, 신질 생산력이라는 새로운 개념의 제기를 통해 강대국 추진을 위한 정책적 방향성을 제시하였다.

하지만, 이와 더불어 패권국가인 미국의 강력한 견제에 맞닥뜨리면서, 과연 신질 생산력이라는 개념적 방식을 통해 미국의 견제를 뚫고 이른바 사회주의 강대국을 향한 순항을 계속할 수 있을지는 의문이다. 낙관적 측면에서 살펴보면, 미국의 제재에도 불구하고 과학기술에 대한 막대한 투자를 통해 생산력을 증대함으로써 경제적 발전을 달성하고, 이를 통해 강대국으로 부상하는 경로가 있을 수 있다. 그러나, 다른 한편으로 사회주의 이념에 경도된 이와 같은 발전방향이 디커플링을 초래하면서, 경제발전에도 타격을 미치게 되고, 이로 인해 강대국 부상에 실패할 가능성도 상당하다.

전반적으로 하이테크 기술과 증대되고 있는 세계시장에서의 중국제품 점유율의 추세가 단기적으로는 지속될 가능성이 높다. 따라서 중국과의 협력 가능분야에서 적극적인 협력을 추진할 필요성이 있으며, 경쟁적인 분야에서는 우리의 기술력 제고를 통해 앞서 나가는 전략이 필요하다. 이러한 측면에서 현재는 중국과의 관계에 있어, 협력가능 분야, 경쟁적 분야, 협력가능과 경쟁이 혼재된 분야를 선별하는 작업이 필요한 때이다.

〈참고문헌〉

- 박소희, 중국 신질생산력 정책의 동향과 시사점, KIET, 2024.11.19. p.48
- 은중학, “2004년 양회를 통해 본 중국의 성장과 혁신 정책”, <과학기술&ICT 정책 기술 동향>, 2024-04-12, p.10
- 정지현 외, 중국의 제20기 3중전회 주요 내용 및 향후 경제정책 방향, KIEP, 2024.9.20.
- 김기봉, 이치훈, “글로벌 공급망에서의 중국 역할 변화 및 영향”, 국제금융센터 Issue Analysis, 2024.2.8
- 정지현, 강구상, 문지영, 박진희, “2023년 미중 정상회담의 주요 내용 및 시사점”, KIEP 세계경제포커스 Vol. 6 No. 43, 2023년 11월 27일.
- 이정남, “중국 2022: 중국공산당 20차 당대회와 중국식 근대화”, 아세아연구 66권 1호, 2023, p.54
- William Zheng, “Xi Jinping’s chief of staff is China’s new internet tsar, sources say”, South China Morning Post, 2024.03.28, <https://web.archive.org/web/20240328165657/https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3257096/xi-jinpings-chief-staff-chinas-new-internet-tsar-sources-say>
- Laura Silver, More people view the U.S. positively than China across 35 surveyed countries, Pew Research Center, July 9, 2024, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/07/09/more-people-view-the-us-positively-than-china-across-35-surveyed-countries/>
- Neil Thomas, Xi Signals Firm Strategy but Flexible Tactics at China’s Central Foreign Affairs Work Conference, China Brief Volume: 24 Issue: 8, April 12, 2024
- Wang Yi Envisions China’s Diplomacy in 2024: We will be More Confident and Self-Reliant, More Open and Inclusive, Uphold Fairness and Justice and Promote Win-Win Cooperation, Ministry of Foreign Affairs The People’s Republic of China, https://www.mfa.gov.cn/eng/wjbzhd/202403/t20240308_11256413.html
- European Union, “EU-China Relations factsheet,” 2023.12.7., https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-factsheet_en
- Arran Hope, Foreign Fixations at the Heart of Chinese-style Modernization,

China Brief Volume: 24 Issue: 10

OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 2, OECD, 4 December 2024

卢毅, “坚持党中央集中统一领导的历程及启示”, http://www.qstheory.cn/dukan/hqwg/2022-05/10/c_1128637050.htm#:~:text=2017%E5%B9%B410%E6%9C%88,%E5%85%A8%E5%85%9A%E7%9A%84%E6%A0%B8%E5%BF%83%E5%9C%B0%E4%BD%8D%E3%80%82

习近平, “发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点”, 《求是》2024/11, https://www.cac.gov.cn/2024-05/31/c_1718833021405544.htm

全国政协经济委员会新质生产力研究课题组, “新质生产力的理论贡献、内涵特征和发展路径（深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想）”, 《人民日报》, 2024年07月17日 09 版, <http://dangjian.people.com.cn/n1/2024/0717/c117092-40279361.html>

王冬晓, “把握‘新质生产力’概念的理论基础”, 光明日报, 2024-05-03, http://www.qstheory.cn/qshyjx/2024-05/03/c_1130138475.htm

李兴, 中国周边外交体系框架的重大意义, http://cn.chinadiplomacy.org.cn/2024-10/30/content_117515645.shtml

凌胜利, 中国特色大国外交的理论逻辑与实践伟力, http://cn.chinadiplomacy.org.cn/2024-10/22/content_117499053.shtml

王毅出席2024年国际形势与中国外交研讨会并发表演讲, 外交部, 2024-12-17, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202412/t20241218_11498021.shtml; 王毅谈2024年中国外交五大亮点, 外交部, 2024-12-17, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202412/t20241218_11496879.shtml

王缉思、胡然、赵建伟, “中国倾向于哈里斯还是特朗普? 为何中国战略家视两者差别不大”, Foreign Affairs, 2024.08.01., <https://www.foreignaffairs.com/zh-hans/united-states/zhongguoqingxiangyuhalisihaisitelangpu>.

韩咏红: 美国大选中国偏向谁?, 联合早报, 2024.09.06., <https://www.kzaobao.com/cngov/2024-09/06168926.html>; Agathe Demarais, “Why China Is Rooting for Trump: Beijing’s long game would be much better served by the candidate’s policies and the divisions he would unleash.”, FP, 2024.02.07, <https://foreignpolicy.com/2024/02/07/china-trump-biden-us-presidential-election-2024>.

더는 2인자는 없다...‘시진핑 통제 강화’ 中 국무원 기본법 개정”, 연합뉴스, 2024-03-07, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240307052700009>

“‘1인 체제’ 시진핑, 이젠 충성과 리창·허리핑에 권력 나누기” 연합뉴스, 2023-11-30, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20231130143000009>

세계일보, “‘시진핑 1인체제’ 더 굳히고 관례는 깨고... 예측불허의 中”, <https://www.segye.com/newsView/20240307521435>

“트럼프 관세시 멕시코 캐나다에 공급망 둔 세계 車업계 큰 타격”, 연합뉴스, 2024-11-27.

“트럼프 관세 예고에... 멕시코 진출 車·부품, 캐나다 배터리 ‘비상’”, 조선일보, 2024-11-27.

한국일보, “중국, 느닷없는 ‘한국인 무비자’ 조치... “한반도 영향력 유지” 노림수”, 2024.11.04. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024110310220005678>

중국 유명 경제학자, 시 주석의 경제 관리 비판 후 구금·해임돼, 글로벌 이코노믹, 2024-09-25, https://www.g-enews.com/article/Global-Biz/2024/09/202409250107586598da65389f94_1

“十四届全国人大二次会议举行新闻发布会：大会发言人娄勤俭答中外记者问”, http://www.npc.gov.cn/rdxwzx/xwzx2024/xwzx2024022/202403/t20240305_435163.htm

国务院总理, “李强政府工作报告—2024年3月5日在第十四届全国人民代表大会第二次会议上”, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6939153.htm
[中华人民共和国国务院组织法], 1982, 2024.

“港媒：蔡奇接管中共中央网络安全和信息化委员会”, 联合早报, 2024年3月29日, <https://www.zaobao.com.sg/news/china/story20240329-3233189>

「中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定」(2024. 7. 21.)

“中国式现代化的理论体系”, 共产党员网, <https://www.12371.cn/special/zgsxdh/>
专栏 | 中国透视：年终回顾——2024年中国经济情势, 自由亚洲电台, <https://www.rfa.org/mandarin/guandian/zhuanlan/2024/12/25/panel-zhongguo-toushi-chen-kui-de/>

世界银行上调中国经济增长预测, 但结构性改革成关键议题, VOA, 2024年12月28日
“第一观察 | 习近平总书记首次提到“新质生产力”, 新华网, 2023.09.10., <http://www.xinhuanet.com>

news.cn/politics/leaders/2023-09/10/c_1129855743.htm

《2024年政府工作报告》 제3장 제1절

제 4 장 일본: 세계의 격변 속 ‘보통국가’를 향한 행보

국방대학교 김 준 섭

1. 일본정치의 유동화
2. 기시다외교의 총결산과 이시바외교의 시동
3. ‘보통국가’ 일본으로서의 시동
4. 담보상태에 머물러 있는 일본 경제

1. 일본정치의 유동화

1) 정치파티 비자금 문제 발생과 자민당 파벌의 붕괴

2022년 11월 6일 일본공산당의 기관지인 『신문 아카하타』가 2018년부터 2020년 사이에 자민당의 아베파를 비롯한 5개 파벌이 정치자금파티의 수입 약 2,500만엔을 정치자금수지보고서에 기재하지 않았다는 것을 보도했다. 이 보도가 결국 현재에 까지 이어지고 있는 자민당정치 격변의 시발점이 되었다. 이 보도에 입각하여 코베 학원대학의 가미와키 히로시(上脇博之)교수는 추가적인 조사를 더 하여 계속 도쿄 지점에 고발장을 제출했으며, 특히 2023년 10월 자민당 5개 파벌이 정치자금파티 수입을 2018년-2020년분의 정치자금수지보고서에 4168만엔 과소기재했다는 내용의 고발장을 제출했는데, 11월 2일 『요미우리신문』이 이 가미와키의 고발장내용을

보도하면서, 자민당 파벌의 비자금의혹이 표면화되었다. 그리고 12월 1일 『아사히신문』이 아베파가 소속의원이 판매할당량을 초과하여 판매할 경우 초과분의 수입을 비자금으로서 의원측에 돌려주는 방식을 취해왔다는 의혹을 특종보도하여 큰 파문을 일으켰다. 계속해서 『아사히신문』은 12월 3일 니카이파의 경우도 아베파와 같은 방식을 취했다고 보도했으며, 12월 8일, 9일에 걸쳐 관방장관인 마쓰노 히로카쓰, 자민당 정조회장인 하기우다 코이치, 경제산업대신 니시무라 야스토시가 파티권수입에 의해 비자금을 조성했다는 의혹이 있다고 보도했다. 12월 14일 결국 파티권수입 비자금 문제와 관련하여, 마쓰노 관방장관, 니시무라 경제산업대신, 스즈키 총무대신, 미야시타 농림수산대신 등이 사표를 제출했으며, 자민당에서는 하기우다 정조회장, 다카기 국회대책위원장, 세코 참의원간사장이 사표를 제출하여 수리되었다.

그런데 2024년 1월 18일에는 기시다파⁶⁸⁾가 2018-2020년의 3년간 3000만엔 이상의 파티권 수입을 정치자금수지보고서에 기재하지 않았다고 하여 도쿄지검 특수부가 당시의 회계책임자를 입건하는 방향으로 검토하고 있다는 보도가 나왔다. 평범한 대응으로는 이 사건에 대한 여론의 반발을 진정시킬 수 없다고 판단한 기시다는 그날 오전 파벌의 넘버2인 하야시 관방장관을 불러 “신뢰회복을 위해서도 가장 먼저 총재파벌을 해산하는 것으로 모범을 보이고 싶다”고 말했다. 그리고 오후 7시 넘어서 행해진 기자회견에서 기시다는 “고치카이(기시다파)의 해산에 대하여 검토하고 있다. 정치의 신뢰회복에 기여하기 위해서는 이와 같은 것도 생각하지 않으면 안 된다”고 말했다. 이것은 다른 파벌들에게는 큰 압력으로 작용했다. 다음 날인 1월 19일 아베파는 임시총회를 개최 아베파의 파벌해산 방침을 결정했으며, 니카이파 역시 긴급의원총회를 개최하여 회장인 니카이 토시히로가 파벌을 해산하고 싶다고 표명했다. 1월 25일에는 모리야마파가 임시총회를 개최하여 파벌의 해산을 결정, 4월 17일에는 모테기파의 회장인 모테기 도시미쓰가 파벌을 해산할 방침이라고 발표했다. 다만 아소파는 2월 1일의 정례회의에서 정책집단으로서 존속할 것을 결정하여, 현재 자민당에서 유일한 파벌로 남아있다.

68) 자민당의 경우 총리가 되면 파벌을 이탈하는 것이 관례가 되어 있었으나 기시다의 총리에 취임한 이후에도 계속 파벌의 회장자리를 유지하고 있었다. 그런데 2023년 12월 1일부터 계속된 『아사히신문』의 파티권에 의한 비자금 조성에 대한 특종보도가 계속되는 가운데 자민당 파벌에 대한 여론이 악화되자, 12월 7일 파벌에서 이탈했다. 다만 후임회장은 결정되지 않았고 기시다가 여전히 실질적으로는 영수의 위치에 있었기 때문에 매스컴에서는 기시다파로 부르고 있었다.

2) 이시바내각의 탄생

계속 낮은 내각지지율에 시달리던 기시다는 결국 2024년 8월 14일 총리관저에서 기자회견을 열어 9월에 실시되는 자민당총재선거에 입후보 하지 않겠다고 표명함으로써, 기시다내각이 끝나고 새로운 내각이 탄생되는 것이 결정되었다. 9월 27일 치러진 자민당총재선거에는 과거 어느 총재선거보다 많은 9명이 입후보했다. 이것은 파벌역학이 작동하지 않을 결과라고 할 수 있는데, 9명의 후보자는 다카이치 사나에, 고바야시 다카유키, 하야시 요시마사, 고이즈미 신지로, 가미카와 요코, 가토 가쓰노부, 고노 타로, 이시바 시게루, 모테기 도시미쓰였다. 이시바 시게루는 차기 총리후보에 대한 여론조사에 있어서는 항상 1위를 차지했지만, 이시바가 이 총재선거에서 승리할 것이라 예측한 전문가들은 그다지 많지 않았다. 왜냐하면 현재의 자민당의 총재선거제도는 일단 국회의원표과 당원표의 비율을 5:5로 하여 당시 의석수를 기준으로 하면, 국회의원표 368표, 당원표 368표로 선거를 치르게 되는데, 과반수를 얻는 후보자가 없어 상위2명에 의한 결선투표가 행해질 경우, 국회의원표는 그대로 자민당 중, 참의원 의원의 숫자인 368표가 되지만, 당원표는 47개 도도부현의 지부에 1표씩 배당이 되어 47표로 낮아지게 되기 때문이다. 즉 결선투표의 경우 국회의원의 표가 압도적으로 중요하게 되는데, 지금까지의 총재선거의 결과를 보면 이시바는 국회의원표를 얻지 못해 패배해 왔기 때문에, 이와 같은 과거의 역사에 비추어 본다면 후보자가 난립하여 결선투표가 확실시 되는 이 총재선거에서, 설령 이시바가 결선에 올라간다고 할지라도 결국 국회의원의 표를 얻지 못하여 패배할 것이라는 예측이 설득력이 있었던 것이다. 이시바는 1993년 미야자와내각에 대한 불신임안이 제출되었을 때 여당이면서도 찬성표를 던졌으며, 1993년 자민당을 탈당하여 신생당, 신진당에 참여했으나, 1997년 자민당으로 복당했다. 이러한 경력 때문에 당내에서는 이시바에 대해 비판적인 의원이 많았으며, 복당한 이후에도 계속 비주류의 길을 걸어왔다. 또한 총재선거에는 4번이나 출마했지만 번번히 국회의원표에서 열세를 면치 못하고 패배했다. 가장 인상적이었던 패배가 2012년 9월 10일에 행해진 총재선거에서의 패배였다. 첫 번째 투표에서는 입후보자 5명 중 1위인 199표(당원표 165표, 국회의원표 34표)를 얻었으며, 특히 지방표에 있어서는 2위 이하를 큰 표차로 따돌렸다. 그러나 국회의원만으로 행해진 결선투표에서는 국회의원표수를 상당히 늘리기는 했지만 아베 신조에게 108대 89로 역전패당했다. 2020년 출마하여 당시 이시바파를 제외한 전 파벌의 지지를 받은 스가 요시히데에게

참패한 후, 2021년 총재선거에는 출마하지 않고 고노 타로를 지원했지만, 고노는 기시다에게 패배했다. 이와 같은 상황 속에서 이시바파를 탈퇴하는 의원이 속출, 결국 11월 이시바는 이시바파의 해산을 결정한다. 이 2021년말 당시 이시바는 매우 어려운 시기를 보내고 있었으며, 장래에 일본의 총리가 될 것이라고는 아무도 생각하지 못했을 것이다. 그런데 파벌의 해산에 의해 조성된 새로운 정치환경 속에서 이시바는 부활하여 일본의 총리가 된 것이다.

선거전의 초반, 매스컴에서는 고이즈미 신지로의 우세를 점쳤지만, 고이즈미는 후보자간의 토론에 있어서 좋은 인상을 남기지 못했으며, 자민당내에서는 별로 환영받지 못하고 있는 선택적부부별성제를 추진하겠다는 공약을 너무 부각시키는 바람에 인기가 하락했다. 선거전 후반 이시바 시게루, 다카이치 사나에, 고이즈미 신지로의 3명으로 유력후보가 좁혀진 가운데 9월 27일 실시된 총재선거에서 국회의원표에서는 가장 많은 득표를 한 고이즈미 신지로가 당원표에서의 열세를 극복하지 못하고 3위로 떨어졌으며, 다카이치 사나에가 국회의원표 72, 당원표 109 합계 181표로 1위, 이시바 시게루가 국회의원표 46, 당원표 108 합계 154표로 2위였다. 이와 같은 1차 투표의 결과를 보면 다카이치가 매우 유리한 것으로 보였으나, 결선투표에서는 이시바가 국회의원표 189 도도부현 지부표 26 합계 215표, 다카이치가 국회의원표 194, 도도부현 지부표 21 합계 194표로서 대역전극이 이루어졌다. 이것은 파벌 역학이 거의 작동하지 않은 가운데, 이시바를 적극적으로 지지하지는 않지만, 지나치게 극우파적인 성향을 가지고 있는 다카이치보다는 바로 치루어질 총선거의 간판으로 내세우기에는 나을 것이라는 자민당 의원들의 심리가 작용한 결과라고 생각된다.

2024년 10월 1일 이시바내각이 발족했다. 주요 각료에 대해 간단히 살펴보면 다음과 같다. 우선 외무대신으로 임명된 이와야 다케시(岩屋毅)는 이시바 총리와 같은 나이인 67세로서, 중의원 당선 9회이다. 원래 아소파에 속해 있었지만 올해 2월 아소파를 탈퇴했으며, 이번 총재선거에서는 이시바의 추천인대표였다. 재무대신에 임명된 가토 가쓰노부(加藤勝信)는 68세로 중의원 당선 7회이다. 구모테기파 출신이며, 자민당 총재선거에 입후보 했지만 1차 투표에서 국회의원표를 추천인수 20명보다 적은 16표밖에 얻지 못해 화제가 되었다. 2020년에 발족한 스가내각에서 관방장관을 지낸 바 있으며, 이시바 총리로서는 총재선거에서 경쟁한 가토를 요직에 기용함으로써 자민당의 결속력을 과시하려는 의도도 있는 것으로 보여진다. 방위대신에 임명된 것은 나카타니 겐(中谷元)으로서 중의원 당선 11회이다. 구다니가키 그룹 출신으로,

방위대학교를 졸업하고 육상자위대에서 근무한 경력이 있다. 고이즈미내각에서 방위청장관, 아베내각에서 방위대신을 역임한 것을 생각해 보면, 이번에 세 번째로 일본의 방위를 책임지는 자리에 앉게 되었다. 관방장관은 기시다내각의 관방장관이었던 하야시 요시마사(林芳正)가 유임되었다. 하야시는 63세로 참의원선거에 5회 당선, 2021년 중의원선거에 출마하여 첫당선되었다. 구기시다파 출신으로서 기시다내각에서 외무대신을 지냈으나, 작년 12월 파벌의 정치파티권 문제로 마쓰노 관방장관이 사임함에 따라 급거 관방장관에 임명되어 계속 재직 중이다. 자민당 총재선거에 출마하여 1차투표에서 4위를 하여 일정한 존재감을 발휘한 바 있다.

3) 10·27 총선거 결과와 향후 일본정치

이시바 총리는 10월 1일 밤에 행해진 취임 후 최초의 기자회견에서 새로운 내각에 대한 국민의 신임을 묻겠다고 하면서 10월 9일 중의원을 해산, 10월 27일 총선거를 치르겠다고 표명했다. 취임 후 8일만의 중의원해산은 전후 최단기록이다. 일반적으로 취임 직후에 내각지지율이 높게 나오기 때문에 이 해산은 정치적인 계산이라는 측면에서 본다면 매우 합리적인 결정이라고 할 수 있다. 다만 자민당 총재선거 당시에 이시바 총리는 국회에서의 토론을 통하여 유권자들에게 판단재료를 제공한 다음에 중의원을 해산할 것이라고 주장했었기 때문에, 야당은 강하게 반발했다.

이시바 총리는 10월 9일 중의원을 해산한 후 가진 기자회견에서 이번 선거를 ‘일본 새롭게 만들기 해산’⁶⁹⁾이라고 명명하며, 지방을 새롭게 만드는 노력을 통하여 사회의 모습을 크게 변화시키겠다고 말했다. 한편 이시바 총리와 거의 같은 시기인 9월 23일 제1야당인 입헌민주당의 새로운 대표로 선출된 노다 요시히코(野田佳彦)는 ‘비자금 감추기 해산’이라고 비판했다. 노다의 이와 같은 공격은 자민당의 가장 아픈 곳을 찌른 것이었고, 그만큼 정치자금파티를 이용한 비자금 조성 문제에 대한 여론의 역풍은 거셌다. 자민당도 이 점은 충분히 인식하고 있었기에 나름 이에 대한 대응을 했다. 즉 12명의 의원들을 정치자금파티를 이용한 비자금 조성 문제를 이유로 공천하지 않았으며, 34명의 의원의 경우 역시 같은 이유로 공천은 하되 비례대표로 중복입후보하는 것을 허용하지 않았다.⁷⁰⁾ 다만 자민당의 공천을 받지 못한 12명 중

69) 일본어로는 ‘日本創生解散’인데 ‘創生’의 의미가 한국과 일본이 다르기 때문에 이렇게 번역했다.

10명은 무소속으로 출마했다. 그런데 이 경우 이 10명은 자민당이라는 간판을 내걸지 못할 뿐, 자민당 지부장의 자리는 그대로 유지되었으며, 당해 소선거구에 자민당이 다른 인물을 공천하지는 않는다.

이와 같은 상황 속에서 선거전이 시작되었기에 많은 매스컴이 자민당의 크게 의석을 잃을 것이라고 예상했다. 다만 워낙 기습적으로 해산이 이루어졌기 때문에 야당들이 선거협력을 추진할 시간적 여유가 없었던 관계로 대부분의 선거구에서 선거협력이 이루어지지 않았으므로, 선거전의 초반만 하더라도 비록 자민당이 의석을 많이 잃더라도 연립여당이 과반수의 의석은 확보할 것으로 예상하는 보도가 많았다.⁷¹⁾ 그런데 선거전이 중반전에 접어들자 연립여당에 대한 여론의 역풍이 당초 예상했던 것보다 훨씬 강하다는 것이 드러나면서 연립여당이 과반수를 차지하지 못할 가능성이 있다는 보도가 나오기 시작했다.

이처럼 위기에 몰린 자민당에게 결정타가 된 것은 10월 23일 밝혀진 자민당 본부가 비공천 후보가 지부장을 하고 있는 지부에 대해 2,000만엔을 지급한 사실이었다. 해산일인 10월 9일 자민당 본부는 정당교부금 중에서 공천된 후보들에게 공천료와 활동비 명목으로 2,000만엔을 지급했는데, 비공천 후보가 지부장을 하고 있는 지부에 대해서도 동일하게 2,000만엔을 지급한 것이다. 자민당의 모리야마 간사장은 “정당지부에 대해 당의 세력 확대를 위한 활동비로서 지급했다. 후보자에게 지급한 것이 아니다”라고 말했지만, 입헌민주당의 노다 대표는 “비추천을 ‘엄격한 조치다’라고 (이시바 수상은) 큰 소리를 쳤다. 그런데 말도 안되는 속임수가 아닌가”라고 비판의 날을 세웠다.⁷²⁾ 이와 같은 노다 대표의 비판은 많은 유권자들의 심리를 대변하는 것이었다. 그것은 총선거가 끝난 직후인 28~29일에 행해진 『요미우리신문』의 여론조사에서 이 2000만엔의 지급에 대해 ‘납득할 수 없다’는 응답이 79%, ‘납득할 수

70) 중의원선거에 있어서는 지역구에 입후보 한 후보가 비례대표에 중복하여 입후보하는 것이 가능하도록 되어 있다. 따라서 지역구에서 떨어졌을 경우에도 비례대표 쪽에서 당선권에 들게 되면 소위 ‘부활당선’을 할 수 있게 되어 있다. 따라서 34명의 의원에 대한 이와 같은 조치는 각 의원들에 대한 벌칙으로서의 의미를 가지게 되는 것이다.

71) 자민당과 공명당의 경우 선거협력에 의해 대부분의 소선거구에 자민당 후보가 출마하고 있으므로 야당이 선거협력을 하지 않고 각각의 후보를 내세울 경우, 당해 소선거구에서 야당 전체로 보면 더 많은 표를 얻더라도 결국 자민당 후보가 당선될 가능성이 높아지게 되는 것이다.

72) 『朝日新聞』, 2024.10.24.

있다’는 응답이 10%라는 결과가 나온 것을 보아도 잘 알 수 있다.⁷³⁾

결국 10월 27일 행해진 총선거에서 연립여당은 민주당으로의 정권교체가 이루어진 2009년 총선거 이래 처음으로 과반수를 획득하지 못하는 참패를 하게 된다. 총선거의 결과는 아래의 표와 같다. 이 표에서 알 수 있듯이 자민당은 56석을 공명당은 8석을 잃어 참패했으며, 과반수가 233석인데, 자민당의 191석과 공명당의 24석을 합해도 215석으로서 과반수에 한참 못미치는 결과가 되었다. 이에 비해 제1야당인 입헌민주당은 50석이 늘어난 148석을 얻었으며, 국민민주당은 지난 번 총선에 비해 4배가 늘어난 28석을 획득하여 이번 총선거의 최대의 승자가 되었다. 다만 제2야당인 일본유신의회는 6석이 줄어, 국민민주당과 대조적인 모습을 보였다. 한편 비자금 문제로 자민당의 공천을 받지 못하고 무소속으로 출마했던 10명 중 7명이 낙선하였으며, 낙선자 중에는 구아베파의 중심인물이었던 시모무라 하쿠분(下村博文), 다카기 쓰요시(高木毅)와 같은 거물급 의원들이 포함되어 있었다. 또한 공명당 대표 이시이 게이이치(石井啓一), 현직 법무대신 마키하라 히데키(牧原英樹), 농림수산대신 오자토 야스히로(小里泰弘)가 낙선한 것을 보면 이번 선거에 있어서 자민당, 공명당에 대한 역풍이 얼마나 거셌는가를 잘 알 수 있다.

〈그림4-1〉 2024년 10월 27일 총선거의 결과

정당	선거전 의석	선거후 의석	소선거구	비례대표
자유민주당	247	191	132	99
공명당	32	24	4	20
입헌민주당	98	148	104	44
일본유신의회	44	38	23	15
일본공산당	10	8	1	7
국민민주당	7	28	11	17
레이와신선조	3	9	0	9
사회민주당	1	1	1	0
참정당	1	3	0	3
일본보수당	0	3	1	2
무소속	22	12	12	—

73) 『読売新聞』, 2024.10.29.

이처럼 연립여당은 과반수 확보에 실패했으며, 비자금 문제 때문에 무소속으로 출마하여 당선된 6명을 국회에서의 회파,⁷⁴⁾ 즉 '자유민주당·무소속의 회'에 포함시켰지만, 그래도 이 회파와 공명당의 의원을 합쳐서 221석으로 과반수인 233석에는 미치지 못한다. 따라서 야당이 합심해서 정권교체를 시도했다면 야당으로의 정권교체가 이루어질 수 있었다. 실제로 1993년 미야자와 내각 때에 행해진 총선거에서 승리한 야당들이 단합하여 총리지명선거에서 일본신당의 호소카와 모리히로에게 투표함으로써 호소카와내각이 탄생한 바 있다. 그런데 이번에는 그와 같은 일이 일어나지 않았다. 입헌민주당의 노다는 자신에게 투표해 줄 것을 호소했지만, 제2야당인 일본유신의 회와 제3야당이 된 국민민주당은 그에 응하지 않았다. 특히 이번 선거에서 대승을 거둔 국민민주당은 자신들의 정책을 실현시키기 위해 연립여당과 교섭을 하는 방향으로 움직였다.

결국 11월 11일 행해진 총리지명선거에서 1차투표에서는 이시바 총리가 221표, 입헌민주당의 노다 대표가 151표, 일본유신의 회의 바바 대표가 38표, 국민민주당의 다마키 대표가 28표를 얻어, 과반수를 얻은 사람이 없는 관계로 30년만에 1차 투표에서 1,2위를 한 이시바 총리와 노다 대표에 의한 결선투표가 행해졌다. 결선투표에서는 이시바 총리가 221표, 노다 대표가 160표, 무효표가 84표로서 이시바 총리가 다시 총리로 선출되었다. 이시바 총리는 낙선을 이유로 사의를 표명한 법무대신과 농림수산대신의 후임으로 스즈키 게이스케(鈴木馨祐), 에토 타쿠(衛藤拓)를 각각 기용하였으며, 공명당 대표 취임을 이유로 사임한 사이토 테쓰오(齊藤鉄夫) 국토교통대신의 후임으로 역시 공명당의 나가노 히로마사(中野洋昌)를 기용하고, 그 외의 대신은 유임하는 형태로 제2차 이시바내각을 발족시켰다. 자민당이 성립된 1955년 이래 자민당이 소수 여당의 형태로 내각을 발족시킨 것은 이번이 사상 처음이다. 그만큼 이시바내각의 앞길은 험난하다고 하지 않을 수 없다. 1994년 4월 소수 여당으로 출범한 하타내각이 내각불신임안 가결이 확실해지자 2개월만에 총사직을 택한 사례에서 볼 수 있듯이 이시바내각은 언제라도 총사직의 궁지에 몰릴 수 있다.

74) 중의원과 참의원에 있어서 활동을 같이 하는 2인 이상으로 결성된 단체로서, 국회에서의 국회법의 규정에는 정당이 아니라 회파가 기술되어 있다. 하나의 정당이 하나의 회파를 구성하는 경우도 있으며, 정당에 무소속 의원등이 합류하여 회파를 구성하는 경우도 있다.

게다가 오랫동안 자민당내에서 비주류에 머물러 있던 이시바는 당내 기반이 너무나 취약하다. 또한 이시바는 취약한 당내기반을 대중적 인기로 만회한 고이즈미 준이치로와 같은 카리스마를 가지고 있지도 않다. 이렇게 본다면 이시바내각은 단명으로 끝날 가능성이 매우 높다고 할 수 있다. 내년도 7월에 참의원선거가 예정되어 있는데, 현재 이시바내각이 아무리 길게 가도 이 참의원선거 이전에 끝날 것이라는 보도가 나오고 있다. 자민당이 이번 총선거에서 실적을 내지 못한 이시바라는 간판으로 참의원선거를 치르기는 어려울 것이므로, 그 이전에 새로운 인물로 교체될 것이라고 보는 것이다. 물론 앞에서도 말한 바와 같이 그 때까지 가기 전에 내각불신임안이 가결되어 총사직을 하는 상황도 언제든지 발생할 수 있다. 다만 현재와 같은 정치세력의 분포가 지속된다면, 설령 야당이 정권을 잡아도 다시 내부 분열 등에 의해 단명정권이 이어질 가능성이 있다. 즉 제2차 이시바내각의 출범 이후 일본정치는 상당히 유동적으로 전개되게 될 것이다.

2. 기시다외교의 총결산과 이시바외교의 시동

1) 미국 · 일본 · 필리핀의 안보협력 강화

2024년 4월 11일 최초의 미국 · 일본 · 필리핀 정상회담이 워싱턴에서 개최되었다. 인도태평양지역에서 미국은 소다자 협의체를 중심으로 중국에 대한 견제를 강화하고 있는데, 또 하나의 소다자 협의체의 틀이 탄생한 것이라고 할 수 있다. 일본은 이 회담 이전에 이미 필리핀과의 안보협력을 강화해왔다. 2023년 11월 기시다 총리가 필리핀을 방문했을 당시 필리핀과의 원활화협정(RAA)의 교섭개시를 결정했으며, 정부안전보장능력강화지원(OSA)을 통한 필리핀 해군의 능력구축지원에도 합의했다. 또한 필리핀연안경비대에 대해 5척의 대형순시선을 공여할 것을 표명했다.

이 정상회담 후에 발표된 공동성명에서는 중국을 직접 거명하면서 여러 우려를 표명했다.⁷⁵⁾ 즉 “우리는 남중국해에 있어서의 중국의 위협하면서도 공격적인 행동에

75) 이하의 내용은 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100652839.pdf> (검색일 : 2024년 7월 20일)참조.

대하여, 심각한 우려를 표명한다”고 하고 있으며, “중국에 의한 필리핀선박의 공해에 있어서의 항행의 자유행사에 대한 거듭되는 방해”에 대해서도 심각한 우려를 표명했다. 또한 “중국에 의한 동중국해에 있어서의 힘 또는 위압에 의한 모든 일방적인 현상변경의 시도에도” 강한 반대의사를 표명했다. 그리고 이와 같은 중국의 위협에 대한 대처로서 향후 1년 이내에 3개국의 해상보안기관은 상호운용성을 향상시켜, 해양안전 및 안보를 추진하기 위해, 인도태평양에 있어서 3개국 해상합동훈련 및 그 외의 해상활동을 할 예정이라고 말하고 있다. 또한 미국·일본·필리핀과 호주가 해상협동활동을 한 것을 언급하면서, 그 외의 파트너국과의 사이에서도 해군 공동훈련·연습을 계속해 갈 것이라고 기술되어 있다.

이 3개국 정상회담으로부터 3개월 정도 지난 7월 8일 마닐라에서 열린 일본-필리핀 외교·국방장관회의(2+2)에서 일본의 가와카미 외무대신과 필리핀의 테어도르 국방장관의 서명에 의해 일본-필리핀 RAA가 체결되었다. RAA는 양국 안보협력의 가장 높은 단계로서 일본은 호주, 영국에 이어 세 번째로 필리핀과 RAA를 체결한 것이며, 필리핀과 준동맹관계를 맺었다고 할 수 있다. 일본은 필리핀군이 매년 봄에 미군과 실시해 온 대규모 군사연습인 ‘바리타칸’에 옵서버로 참여해왔으나, 이 RAA 체결을 계기로 정식으로 참여할 방침이다. 이렇게 본다면 미국, 일본, 필리핀에 의하여 중국의 해양진출을 억제하는 새로운 안보협력의 틀이 만들어졌다고 볼 수 있을 것이다.

2) ‘글로벌 사우스 각국과의 새로운 연계강화를 위한 방침’의 결정

기시다 전 총리는 2012년 12월 발족한 제2차 아베내각에서 외무대신으로 취임한 이래 2017년 8월 자민당 정조회장으로 자리를 옮길 때까지 오랜 기간 외무대신으로 재직했으며, 전후의 외무대신으로서의 재직일수로는 요시다 시게루에 이어 2번째의 기록이었다. 이러한 경력을 바탕으로 기시다는 ‘외교의 기시다’를 자부했는데, 그가 특히 주력한 것이 소위 글로벌사우스⁷⁶⁾ 국가들과의 관계강화였다. 그것이 극명하게 드러났던 것이 2023년 5월에 히로시마에서 개최된 G7정상회의였다. 이 회의에 일본은 한국과 호주를 제외하고는 글로벌 사우스를 대표할 수 있는 국가들을 초청했던

76) 남반구에 많은 아시아, 아프리카의 신흥국, 도상국을 총칭하는 용어. 향후 국제사회에서 영향력을 더욱 확대시켜 나갈 것이라고 예상된다.

것이다. 기시다는 ‘글로벌 사우스 각국과의 연계강화 추진회의’를 두차례 개최했는데, 특히 2024년 6월 11일 개최된 제2차 회의에서는 ‘글로벌 사우스 각국과의 새로운 연계강화를 위한 방침⁷⁷⁾’을 결정했다. 이때 이미 총재선거에 출마하지 않을 결심을 하고 있었는지는 알 수 없지만, 자신이 9월의 총재선거에서 재선되지 않을 가능성이 크다는 것을 염두에 두고, 어떻게든 자신이 심혈을 기울여온 외교정책이 다음 내각에서도 이어지기를 바라는 기시다의 의지가 이와 같은 방침 결정의 밑바탕에 깔려있다고 할 수 있을 것이다.

이 방침에서는 글로벌 사우스 각국과의 연계에 있어서의 기본적인 지침으로서 다음과 같은 세 가지를 제시하고 있다.

첫째, 글로벌 사우스 각국과의 연계를 추진하는 것이, 일본의 국익증진으로 이어지는 것이 되어야 한다는 것이다.

둘째, 글로벌 사우스 각국을 미래의 경제사회를 함께 만들어 가는 파트너로서 생각할 것이라는 것이다.

셋째, 글로벌 사우스 각국과의 연계강화에 의해, 국제공익의 실현을 공동목표로 한다는 것이다.

그리고 이와 같은 지침하에 추진해야 할 구체적인 시책으로서 다음과 같은 8가지를 제시하고 있다.

첫째, 글로벌 사우스 국가들이 요청하는 산업·고용의 창출, 기술이전, 인제육성을 추진하기 위해, 산관학(産官學)이 연계하여, 여러 지원을 강화해 나갈 것.

둘째, 한층 효과적·전략적인 개발협력을 실시하기 위해, 오피형 ODA를 비롯하여 ODA를 여러 형태로 확충해 갈 것.

셋째, 일본기업의 현지전개의 가속 등 경제·비즈니스활동의 심화를 추진하기 위해, 공정하고 지속가능한 사업환경의 정비, 공적 금융에 의한 스타트업을 포함한 일본기업의 해외전개지원 등을 할 것.

넷째, 글로벌 사우스 각국의 수요에 응하기 위해, 인프라만이 아니라, 종래의 인프라 개념을 넘어서는 새로운 영역에 있어서의 민관이 연계가 되어 도전할 수 있도록, 인프라시스템 해외전개전략을 수정하여, 2030년을 목표로 신전략을 책정할 것.

77) https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/global_south/pdf/kaigikettei.pdf (검색일 : 2024년 10월 5일)

다섯째, 글로벌 사우스 국가들 중, 일본 단독으로 진출하기 어려운 국가들에 관하여, 제3국 경유로 수출촉진 등을 위한 산업협력이나 거점정비, 동지국과의 연계를 포함한 서플라이체인 강인화 등을 위해 노력할 것.

여섯째, 글로벌 사우스 각국과의 장기에 걸친 2국간 관계의 구축을 위하여, 매우 중요한 요소인 인재육성·인재교류(특히 대학간 연계를 축으로 한 유학을 포함한 젊은 세대와 일본계 사람들의 활용)이나 문화교류를 심화시킬 것.

일곱째, 사회경제활동의 전제가 되는 평화롭고 안정된 안전보장환경을 창출하기 위해, 정부안전보장능력강화지원(OSA)를 한층 더 활용해 갈 것.

여덟째, 국제경제환경이 격변하는 가운데에서도 일본기업의 글로벌한 도전을 지원할 수 있도록, 무역보험의 리스크 대응능력의 강화 등, 예측하지 못한 사태에 대한 대응에 만전을 기할 것.

3) 이시바 총리의 외교·안보정책 구상과 외교무대에서의 등장

이시바 총리는 자민당내에서 자타가 공인하는 외교·안보문제 전문가로서, 외교·안보에 대한 독자적인 구상을 이미 자신의 서적 등을 통하여 밝힌 바 있다. 가장 최근에 집필된 『보수정치가 이시바 시게루 : 나의 정책, 나의 천명(天命)』에 기술되어 있는 그의 외교·안보정책 구상을 정리해 보면 다음과 같다.⁷⁸⁾

첫째, 그는 중국위협론이 일본에서 만연하고 있는 것을 비판하면서, 중국에 대해 억지력과 외교력을 적절하게 발휘해야만 한다고 주장하고 있다. 즉 항상 효과적인 억지력이란 무엇인가를 생각하여, 일정한 방위력으로 중국의 모험주의적인 경향을 견제함과 아울러, 항상 원·원의 관계라는 것이 무엇인지를 생각하여, 외교노력을 계속하는 것이 중요하다고 말하고 있는 것이다.

둘째, 미국과의 비대칭적 관계를 어떻게 변화시켜야 할 것인지라는 문제를 제기하면서, 주일미군기지의 공동관리의 폭을 넓히는 것이 비대칭적 관계를 개선하는 노력의 하나가 될 수 있다고 말하고 있다. 즉 자위대의 기지내에 미군을 게스트로서 받아들이는 형태를 취하는 것으로, 예를 들어 미군가테나기지를 항공자위대 가테나기지로 변경하고, 미군이 함께 주둔하는 것과 같은 방안을 제시하고 있다.

78) 石破茂, 『保守政治家：我が政策, 我が天命』(東京：講談社, 2024), pp.216-230 참조.

셋째, 원래 미국이 1949년의 NATO발족시에 아시아태평양지역에도 유사한 집단안전보장조직으로서 ‘태평양협정’을 발족시키려고 했으나, 호주, 뉴질랜드, 필리핀 등의 반대로 실현되지 못한 경위가 있다고 하면서, 다시 한 번 이 구상으로 돌아가야 한다고 주장하고 있다. 지역의 주요국이 참가하는 집단안전보장의 틀은, 설령 실현까지 시간이 걸린다고 할지라도, 계속 노력할 필요가 있다는 것이다.

넷째, 그는 국가의 자위권을 체현(體現)하는 무력조직은 국제적으로는 ‘군(軍)’인데, 이것을 인정하지 않고 “자위대이니까 괜찮다”라고 하는 것은 위선적이라고 하면서, 2012년에 자민당이 작성한 헌법개정초안의 9조를 출발점으로 하여 9조 개정을 논의해야 한다고 주장하고 있다. 이 헌법개정초안에서는 전력의 보유를 금지하고 있는 현행9조 2항을 삭제하고, “내각총리대신을 최고지휘관으로 하는 국방군을 보유한다”라고 되어 있다.

한편 자민당총재선거가 실시되기 직전인 9월 25일 미국 보수계 싱크탱크인 허드슨 연구소의 홈페이지에 이시바 총리의 논문 “일본의 외교정책의 장래”가 게재되었다. 여기서 그는 외교정책에 관한 보다 구체적인 주장을 하고 있는데, 이를 정리하면 다음과 같다.⁷⁹⁾

첫째, 아시아판 NATO의 창설이다. 그는 현재의 우크라이나는 내일의 아시아라고 하면서, 아시아에 NATO와 같은 집단적 자위체제가 없기 때문에, 전쟁이 발발하기 쉬운 상태에 있다고 말하고 있다. 이러한 상황에서 중국을 서방동맹국이 억지하기 위해서는 아시아판 NATO의 창설이 불가결하다고 주장하고 있다.

둘째, 국가안전보장기본법의 제정이다. 이시바 총리는 일본을 둘러싼 지정학적 위기는 언제 전쟁이 일어나도 이상하지 않은 상황까지 높아지고 있다고 하며, 그 위기에 대한 대처를 위한 국가안전기본법의 제정은 불가결하다고 주장하고 있다. 그리고 그에 이어서 자민당의 오랫동안의 바램이었던 헌법개정을 행하겠다는 의사를 밝히고 있다.

셋째, 핵공유 및 핵반입이다. 이시바 총리는 최근 북리가 군사동맹을 맺어, 북한의 핵·미사일 능력이 강화되고 있고, 여기에 중국의 전략핵이 더해지면 미국의 이 지역에서의 확장억제는 작동하지 못하게 된다고 주장하고 있다. 따라서 아시아판

79) <https://www.hudson.org/politics-government/shigeru-ishiba-japans-new-security-era-future-japans-foreign-policy> (검색일 : 2024년 11월 5일)

NATO를 만들고 미국과의 핵공유나 핵반입을 구체적으로 검토하지 않으면 안된다고 말하고 있다.

넷째, 미영동맹 수준으로 미일동맹을 강화하는 것이다. 이시바 총리는 전후정치의 총결산으로서 미영동맹 수준의 '대등한 국가'로서 미일동맹을 강화하여, 지역의 안전보장에 공헌할 것을 지향할 것이라고 주장하고 있다. 또한 미일안전보장조약과 지위협정의 개정을 행하여, 자위대를 껍에 주둔시켜 미일의 억지력 강화를 지향하며, 그렇게 된다면 '주괘 자위대'의 지위협정을 주일미군의 지위협정과 동일한 것으로 할 수 있을 것이라고 말하고 있다.

지금까지 이시바 총리가 표명해 온 외교·안보정책 구상에 대해 살펴보았는데, 그 대부분이 그의 신념이 투사된 것이기는 하지만 현실성이 낮은 것이라고 할 수 있다. 그런데 그가 일본의 최고권력자의 위치에 오른 이상, 이와 같은 구상의 일부도 실현시키기 위해 노력할 가능성은 크다고 본다. 다만 그는 아직까지 외교무대에서 이와 같은 그의 구상에 관한 언급을 하고 있지 않다. 즉 10월 10일 그는 라오스에서 열린 일·아세안 정상회의가 총리로서의 외교무대에의 데뷔라고 할 수 있었는데, 이 자리에서 그는 아세안과의 기존의 관계에 대해 재확인하는 정도의 언급을 했을 뿐이다. 그리고 같은 날 행해진 아세안+3(한중일) 정상회의에서도 상기의 구상과 관련한 언급은 없었다.

또한 이시바 총리는 11월 15, 16일 페루의 리마에서 개최된 APEC 정상회의에 참석했는데, 이 회의 기간 중 미일, 한미일, 중일, 한일 정상회담을 차례대로 했으나, 이 자리에서도 스스로의 색깔을 강하게 드러내지는 않았으며, 기존의 외교방침에서 벗어나지 않은 행동을 취했다. 15일 오후에 미일, 한미일, 중일 정상회담이 연달아 개최되었으며, 이 일정들이 끝난 직후에 이시바 총리는 기자회견을 통하여 회담의 내용을 밝히고 있는데, 양국간의 현안이 많은 중일 정상회담에 기자회견의 3분의 2 정도의 분량을 할애하고 있는 점이 특기할만하다. 이 기자회견의 내용을 간단하게 정리해 보면 다음과 같다.⁸⁰⁾

첫째, 미일정상회담에 관해서는 흔들림 없는 미일동맹을 금후에도 더욱 발전시켜, 더욱 긴밀하게 연계해 가는 데에 일치했다고 말하고 있다.

80) <https://www.kantei.go.jp/jp/103/statement/2024/1115kaiken.html> (검색일 : 2024년 11월 17일)

둘째, 한미일정상회담에 관해서는, 러시아와 중국의 군사협력이라는 것을 전제로, 북한에 대한 대응에 한미일이 한층 긴밀하게 연계해 가는 것의 중요성에 대해 확인했다고 말하고 있다.

셋째, 중일정상회담에 관해서는, 전략적 호혜관계의 포괄적 추진과, 건설적이며 안정적인 관계를 구축한다고 하는 큰 방향성을 확인했다고 말하고 있다.

넷째, 일본산 수산물 수입을 재개한다는 작년 9월의 중국의 발표를, 앞으로 양국이 확실하게 실시한다는 것을 확인했다고 하며, 이 발표의 실시에 대해 시진핑 주석이 직접 언급한 것은 매우 무게감이 있다고 말하고 있다.

다섯째, 동중국해 정세와 중국인민해방군의 활동이 활발해지는 것에 대해 매우 우려하고 있다는 점을 전달했다고 말하고 있다. 또한 선전(深圳)의 일본인학교 학생 살해사건에 관해서 말하며 주중 일본인의 안전확보를 요청했다고 하며, 이에 대해 시진핑 주석은 “중국에 있어서 일본인을 포함한 모든 외국인의 안전을 확보할 것이다”라는 취지의 발언이 있었다고 말하고 있다.

한편 16일 오후에는 한일 정상회담이 열렸는데, 이 회담에서는 내년이 한일국교 정상화 60주년을 맞이하는 기념할만한 해이며, 한일관계를 미래를 향해 더욱 비약시키는 것에 합의했다. 또한 이것을 바탕으로 한일관계를 포괄적으로 진전시키기로 했다. 또한 양 정상은 한미일 협력의 중요성을 확인했다. 그리고 북한의 핵·미사일 활동과 러시아와의 군사협력의 진전에 대해 심각한 우려를 공유했으며, 계속해서 한일, 한미일이 긴밀하게 연계할 것을 확인했다.⁸¹⁾

지금까지 살펴 본 것처럼, 아직까지 이시바 총리는 스스로의 외교·안보정책 구상을 표면적으로 드러내고 있지 않다. 그러나 스스로의 외교·안보정책 구상에 대해 강한 신념을 가지고 있는 이시바는 향후 그 중의 일부라도 실현하려고 시도할 가능성이 있다. 그런데 앞에서 본 바와 같이 10월 27일 연립내각을 구성하고 있는 자민당·공명당이 총선거에서 과반수를 확보하는 데에 실패하였으며, 11월 11일 행해진 총리선거에서 비록 총리로 재선되기는 했지만 소수여당으로 출발하게 되어 야당과의 협력 없이는 리더십을 발휘하기 어렵게 되었다. 게다가 11월 5일 행해진 미국대통령선거에서 ‘미국 우선주의’를 내세우는 트럼프가 대통령에 당선됨으로써,

81) https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kr/pageit_000001_01258.html (검색일 : 2024년 11월 17일)

이시바가 생각하고 있는 외교·안보구상은 더욱 그 실현이 어려워졌다고 할 수 있다. 이와 같은 상황 속에서 만일 이시바 총리가 그의 외교·안보정책 구상을 실현시키기 위해 움직일 경우, 미일관계가 악화될 가능성이 있으며, 현재의 취약한 권력기반을 생각하면 정권자체가 위기에 빠질 가능성도 있다고 본다.

3. '보통국가' 일본으로서의 시동

1) 통합작전사령부의 창설과 미일동맹의 강화

2022년 12월 『방위정책의 대강』에 대체하여 제정된 『국가방위전략』에는 “통합운용의 실효성을 강화하기 위해, 기존조직의 수정에 의해, 육해공 자위대의 일원적인 지휘를 행할 수 있는 상설조직으로서 통합사령부를 창설한다”고 되어 있는데, 이와 같은 방침에 입각하여 방위성은 통합작전사령부를 창설하는 준비를 진행하고 있다. 2024년판 『방위백서』의 내용을 중심으로 이 통합작전사령부 신설의 의의에 대해 살펴보면 다음과 같다.⁸²⁾ 첫째, 평소부터 육·해·공 자위대에 의한 통합작전, 영역 횡단작전의 능력을 연마하는 것이 가능해져서, 통합운용의 실효성을 향상시키고, 사태에 대한 신속한 대처나 의사결정이 가능하게 되었다는 데에 있다. 둘째, 현재는 일본의 통합막료장이 미국측의 합참의장과 인도태평양사령관의 양자와 각각 조정하고 있지만, 통합작전사령부와 통합작전사령관이 신설되면, 작전에 관계되는 미군과의 조정을 보다 긴밀하게 행하여, 미일공동대처능력을 강화할 수 있게 되었다는 점이다.

이 두 번째 점과 관련하여 미일 사이에 이미 많은 움직임이 나타나고 있다. 2024년 4월 10일 행해진 미일정상회담 후의 공동성명에는 “지역의 안전보장상의 과제가 전개되는 속도를 인식하여, 미일의 2국간 동맹체제가 이와 같은 대단히 중요한 변화에 대응할 수 있도록 하기 위해, 우리는 작전 및 능력의 빈틈없는 통합을 가능하게 하고, 평시 및 유사시에 있어서의 자위대와 미군 사이의 상호운용성 및 계획책정의 강화를 가능하게 하기 위해, 2국간에서 각각의 지휘·통제의 틀을 향상시키는

82) 防衛省, 『防衛白書』, 2024,p.242.

의도를 표명한다”라고 기술되어 있다. 이 ‘지휘·통제의 틀’의 향상의 구체적 모습이 나타난 것은 7월 29일 개최된 미일 외교·국방장관회담(2+2)에서였다. 회담 후의 공동발표문에서 이와 관련된 부분을 직접 인용해 보면 다음과 같다.

미국은 평시 및 긴급사태에 있어서의 상호운용성 및 미일간의 공동활동에 관계되는 협력의 심화를 촉진시키기 위해, 주일미군을 인도태평양군사령관 예하의 통합군사령부로서 재구성할 의도를 가지고 있다. 이 재구성된 주일미군은, 자위대 통합작전사령부(JJOC)의 하나의 중요한 카운터파트가 되는 의도를 가지고 있다. (중략) 미 국방성은 미국의회와 조정 및 협의를 하면서 JJOC의 발전과 병행하는 형태로, 주일미군을 재구성할 의도를 가지고 있다. 미일양국은 이하의 지휘·통제에 관한 공유된 원칙에 입각하여, 긴밀히 협의하여, 본제안에 있어서의 2국간에 관계되는 측면을 더욱 발전시키기 위한 작업부회를 설치할 것이다.

이처럼 향후 일본의 통합작전사령부의 카운터파트는 통합군사령부로 재구성된 주일미군이 되며, 이는 미일간의 군사협력이 더욱 원활하고 긴밀하게 이루어질 수 있는 제도적 장치가 마련되었다는 것을 의미한다.

한편 통합막료감부와 통합작전사령부의 관계에 관하여 상기의 『방위백서』는 통합막료감부가 자위대의 운용에 관하여, 군사전문적 견지에서 방위대신을 보좌하는 ‘막료기관’인데 반해, 신설되는 통합작전사령부는 육·해·공 자위대를 일원적으로 지휘하는 것을 염두에 둔 ‘부대’로서 각각의 역할을 수행한다고 말하고 있다. 또한 방위대신의 지휘는 통합막료장을 통해서 행해지므로, 통합작전사령부가 신설되어도 통합막료장은 방위대신의 지휘와 명령을 전달하며, 그 범위내에서 세부지시를 하도록 되어 있다는 것이다.⁸³⁾

2024년 5월 10일 통합작전사령부를 설치한다는 내용이 포함된 개정자위대법이 국회에서 성립되었으며, 7월 3일에는 사무차관과 통합막료장을 공동의장으로 하는 통합작전사령부창설회의가 설립되어 현재 설치를 위한 준비작업이 계속되고 있다. 이

83) 위의 책.

통합작전사령부는 2025년 봄 도쿄 이치가야에 240명 정도의 규모로 창설될 예정이다.

2) 반격능력 정비의 현황

2022년 12월 16일에 행해진 소위 안보3문서의 각의결정 후에 행해진 기자회견에서 당시의 기시다 총리는 이 결정을 일본의 안보정책의 대전환이라고 규정하며, 아베정권 때의 평화안전법제가 안전보장체제의 법률적, 이론적 정비였다면, 이것은 안전보장체제의 실천면에서의 강화라고 말하고 있다.⁸⁴⁾ 이 '실천면에서의 강화'의 가장 핵심적인 부분이 반격능력의 보유라고 할 수 있는데, 개정된 '국가안전보장전략'에서는 "반격능력이라는 것은 우리나라에 대한 무력공격이 발생하여, 그 수단으로서 탄도미사일 등에 의한 공격이 행해졌을 경우, 무력행사의 3요건에 입각하여 그와 같은 공격을 방어하기 위해 어쩔 수 없이 필요최소한도의 자위의 조치로서, 상대의 영역에 있어서 우리나라가 유효한 반격을 가하는 것을 가능하게 하는, 스탠드·오프 방위능력 등을 활용한 자위대의 능력을 말한다"⁸⁵⁾라고 반격능력에 대해 정의하고 있다. 이 각의결정 이후 일본은 계속해서 반격능력을 정비해왔는데, 이하에서 최근 1년의 움직임에 대해 살펴보도록 하겠다.

2023년 12월 15일, 당시의 기하라 미노루(木原稔) 방위대신은 기자회견에서 사정거리를 1000킬로미터 이상으로 증가시킨 '12식지대함유도탄'의 개량형에 대하여 배치시기를 당초 예정했던 2026년도부터로 1년 앞당길 것을 표명했다.⁸⁶⁾ 그리고 2024년 8월 30일 방위성은 2025년도 예산안의 개산(概算)요구를 발표, 총액은 8조 5389억엔으로서 사상 최대규모라고 할 수 있는데, 반격능력 관련 예산이 많이 포함되어 있다. 즉 반격능력을 행사하는 데에 필수적인 정보수집기능을 향상시키기 위하여 다수의 소형위성으로 표적을 추적하는 '위성 콘스텔레이션' 구축에 3232억엔을 계상, '스탠드·오프 방위능력' 향상에 9700억엔을 계상했다. '위성 콘스텔레이션'은 동일한 궤도상에 다수의 소형화상위성을 띄워, 계속적으로 목표를

84) https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/1216kaiken.html (검색일 : 2024년 10월 3일)

85) 『国家安全保障戦略』, 2022, p.18.

86) 『JJI.COM』, 2023.12.17.

탐지·추미(追尾)하는 반격능력의 ‘눈’이 된다. 6년간의 계획으로서 민간에 위탁하여, 2025년도에 발사를 시작하여 2027년도부터 운용을 개시할 전망이다.⁸⁷⁾

또한 9월 19일 발간된 2024년도 『방위백서』는 ‘반격능력’에 대해서 특별히 ‘해설’코너에서 다루고 있다.⁸⁸⁾ 반격능력 보유에 대한 여러 논란에 대해 해명하는 것을 목적으로 하는 것으로 보이는 이 ‘해설’은 질문에 대해 답하는 형태로 작성되어 있는데, 우선 “반격능력은 전수방위에 위반되지 않는 것입니까?”라는 질문에 대해서는 반격능력의 행사가 “상대로부터 무력공격을 받았을 경우의 필요최소한도의 자위의 조치”라고 하는 전수방위의 원칙에 합치되므로 위반되지 않는다고 답하고 있다. 또한 “반격능력의 행사는 ‘선제공격’에 해당되지 않는가?”라는 질문에 대해서는 무력공격이 발생하지 않은 단계에서 스스로 먼저 공격하는 선제공격은 허용되지 않으며, 그와 같은 일을 하지 않은 것은 말할 것도 없다고 답하고 있다.

한편 이 2024년판 『방위백서』는 ‘스탠드·오프방위능력의 강화’라는 항목에서 반격능력 정비의 현황에 대해 기술하고 있는데, 그 부분을 정리해 보면 다음과 같다.⁸⁹⁾

첫째, 12식 지대함유도탄능력향상형(지상발사형)의 조기 부대배치를 위해 2023년도부터 양산에 착수했다. 2025년도부터 배치를 개시할 예정이다.

둘째, 잔존성을 확보하기 위해 다양한 플랫폼(지상, 함정, 항공기)로부터 발사할 수 있도록 12식 지대함유도탄능력향상형(지상발사형, 함정발사형, 항공기발사형)의 개발을 계속하고 있다.

셋째, 2023년도부터 착수한 도서방위용 고속활공탄(능력향상형)의 개발을 계속하고 있다.

넷째, 2023년도부터 극초음속 유도탄의 연구를 시작하여, 2024년도부터 조기의 양산취득을 위하여 제조태세의 확충에 착수하는 등, 각종 유도탄의 장사정화를 꾀하고 있다.

다섯째, 국산 스탠드·오프 미사일의 필요한 수량을 갖추는 데에는 시간이 걸리기 때문에, 미국제 토마호크를 조기에 취득하기로 하고 있다. 당초에는 2026년도와

87) 이상의 내용은 『JII.COM』, 2024.8.30. 참조.

88) 防衛省, 『防衛白書』, 2024,p.214.

89) 위의 책, pp.270-272.

2027년도에 블록Ⅴ를 최대 400발 도입할 예정이었으나, 더욱 엄혹해진 안보환경을 감안하여 일부의 블록Ⅴ를 블록Ⅳ로 변경하여 2025년도부터 도입함과 아울러, 토마호크 발사기능을 함정에 설치하고, 요원을 교육시킬 계획이다.

3) 2024년도 방위력 정비의 주요내용⁹⁰⁾

2024년도 『방위백서』에 의하면 방위력의 근본적 강화를 위한 방위력의 정비는, 7개의 분야에 있어서 계속해서 추진될 것이다. 스탠드·오프 방어능력이나 통합방공미사일방위능력 등 방위력의 중핵이 되는 분야의 근본적 강화, 가동수의 향상, 탄약확보, 방위시설의 강인화를 위해 노력한다. 또한 인적기반의 강화, 위생기능의 강화, 방위생산·기술기반의 유지·강화 등을 위해 노력한다. 2024년도 방위력정비와 관련한 주요사업은 아래의 표와 같다.

〈표4-1〉 2024년도 방위력정비의 주요사업

스탠드·오프 방위능력	• 12식 지대함 유도탄 능력향상형의 개발(지상발사형, 함정발사형, 공중발사형)·量産(지상발사형) • 도서방위용 고속활공탄의 연구 • 도서방위용 고속활공탄(능력향상형)의 개발 • 극초음속유도탄의 개발 • JSM, JASSM의 도입 • 토마호크를 1년 앞당겨서 도입 등
통합방공미사일 방위능력	• 이지스 시스템 탑재함의 건조 • 03식 중거리 지대공유도탄(개선형) 능력향상형의 개발 • SM-3 블록ⅡA, SM-6의 정비 • FPS-5, FPS-7, JADGE의 능력향상 • 이동식 경계 관제 레이더(TPS-102A)의 도입 • GPI의 미일공동개발 등

90) 이하의 내용은 防衛省, 『防衛白書』, 2024, pp.226-227. 을 참조.

무인 자산방어능력	• UAV(중역용)기능향상형(6식)의 도입 • UAV(협역용)(41식)의 도입 • USV의 시험적 운용 • 전투지원형 다목적 USV의 연구 • 수송용 UAV(중형)의 실증 • 무인 수륙양용차 개발 등
영역횡단 작전능력	• 위성을 활용한 HGV탐지·추미(追尾) 등의 대처능력 향상에 필요한 실증 • 정지궤도간 광대이커 중계 실증 • SDA위성의 정비 • 리스크관리 시스템(RMF)의 실시 • 사이버 전문부대의 체제 확충 • 네트워크 전자전 시스템(NEWS)(1식)의 도입 • 대공전자전장치(2식)의 도입 • 고출력 마이크로파(HPM)에 관한 연구 • 전파정보수집기(RC-2)(1기)의 도입 • 차륜형 장갑차(인원수송형) AMV(28량)의 도입 • 16식 기동전투차(19량)의 도입 • 고정익 초계기(P-1)(3기)의 도입 • 회전익 초계기(SH-60L)(6기)의 도입 • 호위함(2척), 잠수함(1척), 보급함(1척)의 건조 • 전투기(F-35A)(8기), 전투기(F-35B)(7기) • 전투기(F-15)의 능력향상 등
지휘통제· 정보관련 기능	• 지휘통제기능의 강화 • 정보수집·분석 등 기능의 강화 • 인지영역을 포함한 정보전 등에 대한 대응 등
기동전개능력· 국민보호	• 기동함정(3척)의 건조 • 수송 헬리콥터(CH-47)(17기)의 도입 • 다용도 헬리콥터(UH-2)(16기)의 도입 • 민간수송활용사업(PFI선박) • 각종 트럭의 도입 등
지속성· 강인성	• 지속적인 부대운용에 필요한 각종 탄약의 도입 • 장비품의 유지, 정비 • 화약고의 확보 • 자위대시설에 대한 방어능력의 향상 등

4. 담보상태에 머물러 있는 일본 경제

1) 실질GDP의 최근 동향

2024년 4~6월기의 실질GDP는, 전년 대비 +0.8%로 잠재성장률을 넘는 플러스성장이 되었다. 항목별로 보면, 일부 자동차회사의 인증부정문제에 동반된 출하정지의 영향이 완화되어,⁹¹⁾ 수출(전년 대비 +1.4%)과 설비투자(전년대비 +0.9%)가 증가한 것에 더해서, 개인소비(전년 대비 +1.0%)도 1년 3개월만에 증가했다. 또한 좋은 춘투⁹²⁾의 결과와 여름보너스의 증가를 반영한 실질소득이 플러스가 된 것, 6월에 개시된 정액감세의 효과로 가계의 가처분소득이 증가한 것을 배경으로, 비내구재소비도 증가했다. 종합적으로 말하면, 내수가 견인한 플러스성장이라는 하지만, 자동차출하재개에 의한 영향이 크며, 경기정체로부터 탈출하기에는 소득증가에 기반한 개인소비의 증가가 계속되는 것이 불가결하다.⁹³⁾

한편 내각부가 11월 15일에 발표한 7~9월기 GDP통계에 의하면, 실질GDP는 전기(前期) 대비 +0.2%였다. 항목별로 살펴보면 개인소비가 전기 대비 +0.9%로서 예상외로 증가했다. 한편 설비투자는 전기 대비 -0.2%, 주택투자도 -0.1%였다. 수출은 전기 대비 +0.4%로 플러스가 되기는 했지만, 전기의 +2.6%에 비하면 크게 그 증가세가 둔화되었다. 민간수요는 개인소비를 제외하고는 전반적으로 저조하다고 할 수 있다. 그런데 그 개인소비 역시 6월부터 개시된 정액감세와 급부금의 영향이 7~9월기에 나타날 것이라고 예측되었던 것을 감안하면 여전히 기조가 약하다고 볼

91) 2023년 4월 소형차를 생산하는 토요타 자동차 산하의 다이하츠공업이 차량의 충돌시험과 배출가스, 연비 등을 조작한 것이 발각되어 큰 문제가 되었다. 12월 20일 제3자위원회에 의한 조사결과를 발표했는데, 대상이 된 차량은 다른 회사에 대한 OEM이나 이미 생산이 중지된 차량을 포함하여 64차종으로서 다이하츠는 당일 전차종의 출하를 정지했다. 2024년 1월 19일과 30일 국토교통성은 15개 차종에 대하여 안전성이 충족되었다고 하면서, 출하정지 지시를 해제했다.

92) 춘투(春闘)의 정식명칭은 춘계생활투쟁인데, 많은 기업에 있어서 신년도가 되는 4월을 앞두고 노동조합이 노동조건에 대해 요구하고, 경영자와의 교섭에 의해 결정하는 것을 말한다. 노동조합이 기업에 요구를 제출하는 것이 2월, 기업으로부터 회답이 3월경에 오기 때문에 '춘투'라고 불리우고 있다.

93) 이상의 내용은 岩橋淳樹, "2024・2025年度の日本経済の見通し: 漸く実質所得がプラスに転化", 『住友信託銀行 調査月報』, 2024년 9월호, p.1 참조.

수 있다. 개인소비가 약한 가운데, 인바운드⁹⁴⁾ 수요와 수출에 의해 겨우 버티고 있는 것이 현재의 일본경제라고 할 수 있다. 인바운드 수요는 2023년의 실질GDP 성장률을 +0.8% 끌어올렸다고 추정되고 있다. 또한 2024년의 성장률도 +0.6% 끌어올릴 것이라고 예상된다. 인바운드 수요가 없다면, 2024년도의 성장률은 0%를 겨우 넘을 정도가 될 것이다.⁹⁵⁾

2) 마이너스금리 정책의 해제

일본경제는 디플레이션의 늪에 빠져있었으나, 2024년 들어 그 흐름에 변화가 보이고 있다. 2024년에 들어와 닛케이 평균주가는 사상최고치를 기록하였으며, 기업에서도 임금상승이 계속되어, 일본은행은 3월 19일 마이너스 금리정책을 해제하고 17년만에 금리인상을 결정했다. 일본은행은 단기금리를 -0.1%, 장기금리를 0% 정도로 억제하는 장단기금리조작(YCC)이라고 하는 정책을 채용해 왔다. 채권시장에서 대량의 국채를 구입(국채의 가격을 올림)하는 것에 의해, 장기금리를 일정한 수준 이하로 낮게 유지시켰던 것이다.⁹⁶⁾

일본은행의 최대의 역할은 물가를 안정시키는 것으로, 물가상승률을 2%로 하는 것을 목표로 하고 있다. 이 마이너스금리 정책은 그와 같은 목표를 달성하기 위한 수단이었다. 그런데 러시아에 의한 우크라이나 침공을 계기로 세계에서 자원, 식료품의 가격이 높아졌으며, 일본 역시 예외가 아니어서 2022년말에 물가상승률은 4%에 달했다. 또한 서비스업을 중심으로 일손부족이 발생하여 임금이 상승되었고, 기업은 이 상승된 임금을 지불하기 위해 상품의 판매가격을 올리게 되었다. 이처럼 임금상승에 의해 촉발된 흐름에 떠밀리는 형태로 일본은행은 마이너스금리 정책을 해제하게 되었던 것이다. -0.1%였던 정책금리를 0~0.1%로 올려, 17년만의 금리상승이 되었다.⁹⁷⁾

94) 일본에서는 외국인이 일본으로 오는 여행을 의미한다.

95) 이상의 내용은 木内登英, “7-9月期のGDPは予想を上回るも定額減税給付金の効果は限定的で円安物価高を背景にした個人消費の基調の弱さは続く”, 野村総合研究所, https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/1st/2024/fis/kiuchi/1115_3(검색일: 2024년 11월 16일) 참조.

96) 日本経済新聞社 編, 『Q&A 日本経済ニュースがわかる 2025年版』(東京: 日本経済新聞出版, 2024), p.45.

97) 위의 책, pp.45-47.

이처럼 일본은행의 마이너스금리 정책 해제는 일본경제가 오랫동안 시달려왔던 디플레이션의 악순환에서 벗어났다는 것을 말해주는 것이라고 할 수 있지만, 일본국민들이 피부로 느끼는 생활형편은 전혀 나아지지 않았다. 이것은 임금상승이 물가상승을 압도할 정도의 상황이 아니기 때문이다. 즉 물가상승을 고려한 실질임금은 오랫동안 계속 하락하여 왔으며, 최근 증가되는 모습도 보이고는 있지만 그렇게 큰 증가폭을 보이고 있지는 않다. 일본경제가 활성화되기 위해서는 실질임금이 크게 증가하여 소비자들의 소비심리가 살아나는 것이 중요하지만 현재로서는 그와 같은 일이 일어나기 어려운 상황에 있다고 할 수 있다.

3) 실질임금의 정체(停滯)

후생노동성은 매월 실질임금을 발표하고 있는데, 11월 7일에 발표한 9월분 매월근로통계에 따르면 전년도 같은 달 대비 -0.1%로서 적지만 마이너스를 기록했다. 실질임금은 6월에 27개월만에 전년 같은 달 대비 플러스가 된 후 7월에도 플러스를 유지했지만, 8월, 9월에는 다시 마이너스로 돌아섰다.

다만 일본정부의 전기·가스 보조금제도 부활의 영향으로, 9월의 소비자물가는 전년 같은 달 대비 +2.9%로서 8월달의 +3.5%보다 떨어졌다. 정부가 부활시킨 전기·가스 보조금제도는 3개월간의 한시적 조치여서 12월부터는 소비자물가상승률이 다시 오르게 된다. 그러나 이시바내각은 같은 조치를 다시 도입할 가능성이 크며, 임금 상승률은 3%정도로 유지될 것으로 보이기 때문에, 실질임금 상승률이 전년 같은 달 대비 플러스가 되는 것은 거의 정착되었다고 할 수 있을 것이다. 다만 과거 2년 이상에 걸쳐서 실질임금의 수준은 대폭적으로 떨어졌었기 때문에, 실질임금이 전년도 대비 상승으로 전환된 것만으로는, 개인소비가 본격적으로 살아나기는 힘들 것이다. 개인소비의 회복에는 실질임금의 상승경향이 정착되었다는 인식이 소비자의 사이에 확산될 필요가 있지만, 그것에는 시간이 걸릴 것이다. 더 나아가 물가고를 일으키고 있는 엔저의 수정이 착실하게 진행되는 것도 개인소비 회복의 조건이 된다.⁹⁸⁾

98) 이상의 내용은 木内登英, “実質賃金の下落は最終局面も個人消費の鍵を握るのは為替動向 (9월 毎月労働計): 最低賃金引き上げ議論と年収の壁問題”, 野村総合研究所, https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/1st/2024/fis/kiuchi/1107_(검색일: 2024년 11월 16일) 참조.

다만 ‘엔저의 수정’은 그렇게 쉬운 일이 아니다. 그 밑바닥에는 일본의 산업경쟁력의 저하가 깔려있기 때문이다. 이 점에 대해서 다음 절에서 살펴보도록 하겠다.

4) 엔저와 일본경제⁹⁹⁾

현재의 엔저현상의 요인을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 수출산업을 중심으로 하는 산업경쟁력의 저하가 중요한 요인의 하나가 되는 장기 트렌드 요인에 의한 엔저압력이 있다.

둘째, 2022년 이후의 FRB 등의 금리인상에 의한 일본과의 금리차이의 확대에 동반된 엔저의 지속이다.

셋째, 미국경제가 독보적으로 잘 나가고 있기 때문에 발생하고 있는 달러 강세 현상이다.

넷째, 일본은행에 의한 마이너스금리 정책이 34년만의 엔저수준에 까지 이르게 만드는 배경이 되었다.

그렇다면 향후에는 어떻게 될 것인가. 일본경제가 안고 있는 불안요소 때문에 엔저가 계속될 가능성이 크다. 이 점을 잘 보여주고 있는 것이 FRB가 금리인상을 개시한 것에 보조를 맞추어 주요국의 중앙은행들이 금리인상으로 전환했지만, 당시 일본은행만이 여전히 마이너스금리 정책과 YCC정책을 계속했다. 결국 실제의 금리차 확대에 더해서, 향후에도 일본은행은 주요국의 금리인상에 따라오지 못할 것이라는 생각들도 작용하여, 엔을 팔게하는 압력이 집중되었던 것이다. 또한 YCC정책을 해제한다고 할지라도 일본의 펀더멘털을 생각해 보면, 일본은행이 FRB 등의 금리인상 페이스에 쫓아오지 못할 것이라는 시각도 있었을 가능성이 있다. 즉 일본은, 장래에 대한 불안에 의해 소비나 국내투자의 모멘텀이 약하고, 생산성이 향상되지 않으며, 인구감소도 있어서 잠재적 성장률이 상대적으로 낮아, 애초에 금리인상의 여지가 제한적일 것이라고 보여지기 쉬운 것이다. 또한 거액의 공적채무잔고에 대해서도 신경을 써야하기 때문에 급속한 금리인상은 생각하기 어렵다.

앞으로 가령 인플레이율이 과거 수십년보다도 상당히 높은 수준으로 정착되는 시대가

99) 이하의 내용은 橋本将司, “日本經濟の長期低迷・国力低下と円安の今後”, 『国際通貨研レポート』, 国際通貨研究所, 2024.6.24.를 참조하여 작성했다.

도래하여, 주요국의 장기금리도 종래보다 높은 수준을 유지하게 될 경우, 일본이 여전히 크게 금리인상을 하지 못하는 상황이 계속되면, 시장의 엔에 대한 기대에도 구조적인 영향을 미쳐, 지금까지보다도 엔저가 정착될 가능성도 높아질 것이다.

5) 트럼프의 재등장과 일본경제 전망

11월 5일 행해진 미국대통령선거에서 도널드 트럼프(Donald Trump)가 당선되었다. 일본의 많은 사람들이 우려하고 있던 '모시토라'¹⁰⁰⁾가 현실이 된 것이다.

구마노 히데오(熊野英生)는 트럼프행정부의 탄생에 의해 다음과 같은 것들이 벌어질 것이라고 말하고 있다.¹⁰¹⁾ ①보호주의의 대두, ②인플레이의 가속, ③탈탄소화의 후퇴, ④방위비의 증가, ⑤대중국 봉쇄, ⑥이시바정권이 곤경에 처함. 우선 '보호주의의 대두'에 대해 생각해 보면, 트럼프는 수입품에 대해 일률적으로 10%에서 20%까지 관세를 부과할 방침이라고 알려져있다. 이와 같은 보호주의에 의해 일본도 자동차를 비롯한 주요수출품이 타격을 입을 것이다.

한편 미국이 인플레가 되는 원인으로서 ①관세율의 인상, ②확장적인 재정운영, ③탈탄소화가 정제되어 에너지 수요가 높아지는 것, ④지정학 리스크의 고조에 의해 원유가 상승이 촉발되는 것 등이 있다. 이와 같은 인플레 경향이 있게 되면, FRB는 결국 금리인하를 추진할 수 없게 되기 때문에, 미국의 장기금리는 높은 수준에 머무르게 된다. 그 경우 미일 금리차의 확대가 예상되어 엔저가 진전될 것이다. 일본도 수입물가의 상승에 의해 인플레가 촉진된다. 일본은행의 추가 금리인상은 트럼프 당선으로 그 필요성이 상대적으로 높아졌다고 할 수 있다. 또한 트럼프는 일본의 통화당국이 환율에 개입하는 것을 싫어할 것이므로, 일본의 통화당국이 움직이기 어려울 것이다. 그렇게 되면, 엔저대책에 있어서는 일본은행 쪽의 비중이 더 커지게 될 것이며, 결국 추가 금리인상이 유력한 수단이 되게 된다.

100) 모시(もし)는 일본어로 만일의 의미이며, 토라(トラ)는 트럼프의 일본어 표기인 토람프(トランプ)를 줄인 말로서, '만일 트럼프가 대통령이 된다면'이라는 의미로서, 올해 일본의 마스크에서 빈번하게 사용되었다.

101) 이하의 내용은 熊野英生, “トランプ当選でこう変わる! : 日本経済へ飛び火するリスク”, 『Economic Trends』, 第一生命経済研究所 経済調査部, 2024.11.7. 참조.

〈참고문헌〉

- 石破茂,『保守政治家：我が政策, 我が天命』, 東京：講談社, 2024.
- 日本経済新聞社 編,『Q&A 日本経済ニュースがわかる 2025年版』, 東京：日本経済新聞出版, 2024.
- 防衛省,『防衛白書』, 2024.
- 『国家安全保障戦略』, 2022,
- 熊野英生,“トランプ当選でこう変わる！：日本経済へ飛び火するリスク“,『Economic Trends』, 第一生命経済研究所 経済調査部, 2024.11.7.
- 木内登英,“7~9月期のGDPは予想を上回るも定額減税・給付金の効果は限定的で円安物価高を背景にした個人消費の基調の弱さは続く”, 野村総合研究所, https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/lst/2024/fis/kiuchi/1115_3 (검색일：2024년 11월 16일).
- ,“実質賃金の下落は最終局面も個人消費の鍵を握るのは為替動向（9月 毎月労働計）：最低賃金引き上げ議論と年収の壁問題”,野村総合研究所, https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/lst/2024/fis/kiuchi/1107_ (검색일：2024년 11월 16일).
- 岩橋淳樹,“2024・2025年度の日本経済の見通し：漸く実質所得がプラスに転化”,『住友信託銀行 調査月報』, 2024년 9월호.
- 橋本将司,“日本経済の長期低迷・国力低下と円安の今後”,『国際通貨研レポート』, 国際通貨研究所, 2024.6.24.
- 『朝日新聞』, 2024.10.24.
- 『読売新聞』, 2024.10.29.
- 『JLJI.COM』, 2024.8.30.
- 『JLJI.COM』, 2023.12.17.

제 5 장 러시아: 전쟁 조기종식을 위한 총력전 태세 확립 및 러북 동맹 강화

한국국방연구원 두 진 호

1. 서론
2. 푸틴 5기 러시아의 대외정책 평가
3. 우크라이나 전쟁 현황 평가
4. 특별군사작전을 둘러싼 러시아의 대내·외 전략환경
5. 북한군 파병 및 우크라이나 전쟁 향배
6. 결론

1. 서론

2024년 11월 19일 기준 러시아의 불법 침공으로 시작된 우크라이나 전쟁이 1,000일째가 됐다. 2024년 러시아의 모든 대내·외 정세는 우크라이나 전쟁(러시아식 표현 특별군사작전 · специальная военная операция)과 긴밀하게 연계되어 있다. 푸틴 대통령 집권 시기 확립된 러시아의 국가 대전략은 슬라브 주의 복원과 역사 공정으로 점철된 역사와 다름이 없다. 2022년 러시아의 침공으로 시작된 우크라이나 전쟁은 2020년 헌법 개정을 통해 예고된 푸틴 대통령의 5선 출마에 정당성을 부여하기 위한 러시아 정치 엘리트들의 노력과 맥을 같이한다.

북한군 파병 결정 및 미 대선 전까지 우크라이나 전쟁은 어느 일방의 압도적 주도권 확보 없이 지리멸렬한 소모전을 이어 왔다. 하지만 2024년 10월 북한군 참전이 사실로 확인됐고, 11월 5일 치러진 미국 제47대 대통령 선거에서 우크라이나 전쟁에 회의적인 입장을 보였던 도널드 트럼프 공화당 후보가 승리하면서 우크라이나 전쟁이 중요한 변곡점을 맞이하고 있다.

우크라이나군은 북한군 파병 전에 러시아 본토 쿠르스크를 기습 공격해 전투 초기 1,250km² 상당의 러시아 영토를 점령하는 등 의미 있는 군사적 성과를 창출하는 등 영토 보존과 전쟁 수행 의지를 국제사회에 과시했다. 블로디미르 젤렌스키 대통령은 쿠르스크 성과를 안고 유엔 총회에 참석했고, 당시 미국 대선 후보들과 연쇄 회동하며 ‘승리 계획’에 대한 미국의 변함 없는 지원과 지지를 호소하기도 했다. 하지만 러시아가 쿠르스크 영토 탈환 작전을 본격화하고 북한군 파병부대가 쿠르스크에서 우크라이나군을 상대로 참전하면서 우크라이나의 상황이 불리해지고 있다.

2024년 러시아 정세 평가를 위해 2장에서는 푸틴 5기 국가 대전략과 국가안보전략, 국방정책 추진 방향 등 대외정책을 검토한다. 3장에서는 최근 우크라이나 전쟁 전황을 평가하고, 4장에서는 특별군사작전을 둘러싼 러시아의 대내외 전략환경을 분석한다. 5장에서는 북한군 파병 및 미 대선 이후 우크라이나 전쟁을 전망하기 위해 북한군 파병 경위와 파급효과를 검토하고, 트럼프 후보 당선에 우크라이나 전쟁에 미치는 영향과 이에 대한 러시아와 우크라이나의 입장과 대응 방향 등을 전망한다. 6장에서는 본 연구를 정리하고 한국에 대한 시사점을 제시한다.

2. 푸틴 5기 러시아의 대외정책 평가

1) 국가 대전략: 슬라브주의 복원과 역사 공정 강화

푸틴 대통령 집권 시기 러시아의 국가 대전략은 ‘슬라브주의’와 ‘역사 공정’으로 요약된다. 슬라브주의는 19세기 러시아의 일부 지식인 및 정치 엘리트층을 중심으로 형성된 민족주의적 담론으로 유럽 중심의 사상과 문명에 대응해 러시아의 전통적인 공동체를 바탕으로 독자적인 문명과 정체성을 발전시켜 나가는 것을 의미한다.¹⁰²⁾

‘슬라브주의’는 러시아 정교회와 결합해 강력한 정치·종교적 이데올로기로 발전했다. 2020년 개정된 러시아 헌법은 ‘러시아연방은 신에 대한 믿음과 러시아 국가발전을

계승한 선조들을 기억하고 역사적으로 형성된 국가적 통일을 인정한다’는 조항을 신설해 국가통합을 위한 종교의 역할을 정당화했다.

2022년 3월 러시아 정교회 키릴 총대주교는 “돈바스가 세계의 권력을 잡은 자들이 강요하는 것을 원칙적으로 거부해 8년째 전쟁이 진행되고 있으며, 패권자들은 많은 이들에게 ‘게이 퍼레이드’를 강요하고 있으며, 오늘날 이 문제를 둘러싸고 실제 전쟁이 벌어지고 있다”라고 주장한 바 있다.¹⁰³⁾ 여기서 패권자들은 미국 등 서방을 의미하며, 돈바스는 서방에 의해 강요된 문명을 선택받는 ‘피해자 러시아 문명권’을 지칭한다. 한편 특별군사작전은 슬라브주의 보호와 계승을 위해 불가피한 ‘성전(聖戰)’이자 ‘영적 전쟁’으로 미화되는 등 종교가 주권 국가를 불법 침공한 행위에 정당성을 부여하는 역할을 하고 있다.

슬라브주의는 러시아의 영향력이 유효한 중앙아시아 및 일부 중동 등 지리적 공간과 결합해 ‘유라시아주의’ 혹은 ‘신유라시아주의’로 진화했다. 러시아의 대표적 민족주의 역사가 알렉산더 두긴은 “유라시아 지역을 통합해 소비에트 연방을 회복해야 하며, 유라시아 제국 건설에 있어 위협인 미국을 위시한 앵글로 색슨과 독립된 우크라이나가 서방 진영에 포획된 상황”으로 평가한 바 있다. 한편, 푸틴 대통령은 “소비에트 연방의 해체는 서방에 의해 기획된 파괴적 내정간섭이자 가장 치욕적인 지정학적 비극”으로 표현해 왔으며, “소비에트 연방의 해체를 안타까워하지 않는 사람들은 심장이 없다”라고 주장했다. 푸틴 대통령은 우크라이나 침공 전에 언론과의 인터뷰나 메시지를 통해 우크라이나의 주권을 수차례 부정했다.

슬라브주의와 유라시아주의는 ‘주권 민주주의’라는 정치 이데올로기로 발전했다. 푸틴 집권 2기 대통령실 부실장 직책을 맡았던 푸틴 대통령의 책사 수르코프는 ‘주권 민주주의’를 제안했다. 이에 따르면, 러시아의 주권은 고유하며, 러시아가 당면한

102) 러시아 지성사에서는 ‘러시아가 유럽과 아시아 중 어디에 속하는가’ 하는 문제 의식에서 출발한 정체성 담론이 꾸준히 이어져 왔다. 19세기 러시아의 지식인을 중심으로 포르트대제(1672~1725)가 추구한 서구화 정책에 반대하여 러시아적 전통과 가치에 기반한 러시아 제국의 발전을 주장한 슬라브주의(Slavophilia, Славянофильство)와 같은 지성 운동이 활성화됐다. 이는 20세기 초 혁명의 격변기를 거치면서 ‘유라시아주의’라는 사조로 계승됐다.

103) Независимая Газета. “Патриарх Кирилл ведет метафизическую борьбу сразу на два фронта.” (2023. 3. 6).

대내·외 도전으로부터 국가의 단일성과 통합성을 보호하기 위해 국가의 역사적 특수성을 반영하는 민주주의 체제의 필요성을 역설했다. 이와 함께 푸틴 집권 초반 우크라이나 및 조지아 등 당시 독립국가연합 지역에서 발생한 반정부 시위(러시아는 이것을 ‘색깔혁명’으로 지칭) 등이 향후 러시아 본토로 유입되는 것을 차단하기 위해 정권 안보 차원의 자기방어 기제이자 러시아식 민주주의 정체성으로서 ‘주권 민주주의’ 담론이 광범위하게 형성됐다.

러시아의 우크라이나 침공은 러시아의 ‘슬라브주의’가 물리적 수단을 활용해 발현된 극단적이고 폭력적인 형태로 볼 수 있다. 전쟁 장기화로 인한 전쟁 피로도에 불구하고 러시아 국민의 압도적 대다수가 특별군사작전을 지지한다. 이는 19세기 당시 형성된 ‘슬라브주의’ 담론이 소비에트 연방 해체 및 러시아연방 초기 열친 전 대통령이 보여준 유약한 리더십 등의 트라우마를 통해 구성된 러시아 국민의 정체성에 기인한다. 전쟁이라는 전대미문의 역사를 통해 러시아의 국가 대전략 ‘슬라브주의’는 세대를 통해 세대로 계승되고 있다.

2) 집권 5기 국가안보전략

러시아는 관행적으로 신정부 출범 이후 1년 내 국가안보전략서를 대통령령으로 채택 및 공포한다. 2024년 11월 기준 푸틴 집권 시기 러시아는 네 번에 걸쳐 국가안보전략서(National Security Strategy of the Russian Federation, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, 러시아연방 국가안보전략)를 발표했다. 푸틴 대통령이 2024년 5월에 취임했고, 러시아가 전시 체제로 국정을 운영하는 상황을 고려할 때 후속 국가안보전략서는 기존 관행보다 빠르게 발표될 것으로 전망된다.

푸틴 집권 4기 발표된 국가안보전략에 따르면 미국과 나토를 사실상 러시아의 주적으로 규정하고, 나토와의 군사적 충돌 가능성을 직접적으로 기술했다. 이 외에도 인터넷 등 정보통신수단을 활용해 러시아의 역사를 왜곡하고 허위조작 정보를 유포하는 행위, 색깔혁명 확산으로 러시아의 전통적 가치와 CIS의 연대를 훼손하는 행위 등을 위협요인으로 평가했다.

푸틴 5기 출범 이후 다섯 번째 러시아 국가안보전략서 발표가 임박한 가운데 새로운 전략서가 지향하는 국가안보전략의 대강은 2023년 러시아 외무부가 발표한 『러시아 연방 대외정책개념』을 통해 유추할 수 있다. 상기 문서는 특별군사작전이라는 시대적

안보 상황을 반영한 전시 외교 정책서로서 우크라이나 침공 이후 러시아의 변화된 세계관과 전략환경, 대외정책의 우선순위 등이 반영됐다. 과거 외교 정책서와 비교해 달라진 부분은 러시아 외교당국이 전 세계를 9개 지역으로 구분,¹⁰⁴⁾ 미국과 영국 등 세계 질서를 주도하는 서방을 ‘미국 및 앵글로 색슨 국가’로 지칭하고 가장 최하위 우선 지역으로 분류했다는 점이다. 러시아가 특별군사작전을 전개하자 우크라이나에 대한 인도적·경제적·안보 지원 등에 적극적으로 참여한 미국과 영국을 최하위 우선순위 지역으로 분류하는 등 2021년 국가안보전략서에 나타난 미국과 나토 등에 대한 적대적 인식이 제도화 수준에 이르렀다.

푸틴 5기 러시아의 국가안보전략은 나토의 군사적 확장과 러시아의 전통과 가치, 정체성을 훼손해 러시아 연방주의의 전복을 기도하는 서방의 의도를 가장 심각한 위협으로 기술할 가능성이 크다. 이와 함께 특별군사작전에 따른 국제사회의 전방위 대러 제재로 인한 돌파구 모색을 위해 국가 중심의 기술주권 확립 및 경제안보, 인력 유출 방지를 통한 경쟁력 확보 등이 새로운 국정과제로 제시될 것으로 보인다.

또한 특별군사작전에 다수의 사상자가 발생함에 따라 종전 이후 러시아 사회가 직면할 다양한 사회적 문제에 대응하기 위해 참전 군인 및 군인 가족 예우, 특별군사작전에 관한 정치적·역사적 정당성 부여, 새롭게 병합한 영토의 불가역적 실효 지배 주장 등 국가통합을 위한 전략지침도 다수 포함될 가능성이 있다. 나아가 우크라이나 침공을 시작으로 본격화한 러시아의 ‘새로운 안보지형 구축’의 지속성 보장을 위해 중국, 인도와의 전략적 협력을 강화하고 글로벌 사우스를 규합하기 위한 선언적 정책도 포함될 것으로 관측된다.

한편, 우크라이나의 쿠르스크 침공 이후 푸틴 대통령은 핵 독트린 개정을 시사한 바 있다. 러시아의 핵 독트린은 2020년 『핵억제에 관한 러시아연방의 기본정책서』로 발표된 바 있는데, 최근 우크라이나의 러시아 본토 침공과 이를 지원하는 서방의 행동에 맞서 억제력을 강화하기 위해 핵무기 사용 범위와 조건¹⁰⁵⁾ 등 핵정책의 일부를

104) 지역적 구분과 우선순위는 다음과 같다. △근외, △북극, △유라시아, 중국, 인도, △아시아-태평양 지역, △이슬람 세계, △아프리카, △라틴 아메리카 및 카리브해 연안 지역, △유럽 지역, △미국 및 앵글로 색슨 국가 등. 자세한 내용은 다음을 참조. Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 31 марта 2023 г.) <https://www.mid.ru/ru/detail-material-page/1860586/> (검색일: 2024. 10.20).

국가안보전략에 포함할 것으로 보인다.

3) 국방정책 추진 방향

러시아의 국방정책 및 군사전략 목표는 우크라이나 침공을 기준으로 근본적으로 변화했다. 다만 러시아의 군사 doktrin이 2014년 이후 발표되지 않았으므로 러시아의 국방정책 변화와 발전을 가늠하기 어렵다. 2012년부터 2014년까지 국방부 장관을 역임한 쇼이구 현 안보서기 후임으로 경제수석 출신의 안드레이 벨로우소프 장관이 임명됨에 따라 푸틴 5기 국가안보전략서 발간에 이어 러시아의 새로운 군사 doktrin도 발표될 가능성이 있다. 우크라이나 침공 이전 러시아의 군사 doktrin은 나토의 확장과 테러리즘 확산 등 러시아가 직면한 대내·외 위협과 현대 군사 분쟁의 특징을 반영해 군사력의 사용 범위와 원칙 등을 규정하고 있다.

러시아의 군사 doktrin이 2014년 발간된 점을 고려할 때 당시 러시아의 군사적 위협인식과 현재의 인식은 상당한 괴리감이 있으므로 과거 러시아 국방부의 위협인식을 기술하는 것은 의미가 없다. 다만, 러시아 국방부는 대통령령으로 공포되는 군사 doktrin을 통해 국가이익 실현을 위한 군사력의 역할과 사용 범위, 동맹 및 지역 다자기구와의 협력 방향 및 원칙에 관한 포괄적 지침은 여전히 유효하다고 할 수 있다.

기존의 러시아 국방정책은 국제법을 준수한 가운데 브릭스 및 집단안보 조약기구(CSTO), 유럽안보협력기구(OSCE), 상하이협력기구(SCO)와의 전략적 협력과 공존을 강조하면서 나토와 함께 유럽 안보에 대한 공동 책임과 역할을 명시했다. 또한 우주 공간의 무기화 및 핵·WMD 발전 등 기술진보로 인해 기존의 국제법과 국가 및 지역 기구가 조정할 수 없는 새로운 분야에서의 군축 등 상호 신뢰 구축을 위한 러시아의 역할 또한 규정한 바 있다.

하지만 우크라이나 침공 이후 전략적 안정을 위한 서방과의 전략적 협력 등

105) 현행 러시아의 ‘핵억제 정책서’가 규정하는 핵무기 사용조건은 △러시아 및 동맹국에 대한 탄도미사일 발사 징후, △러시아 본토에 대한 핵 및 대량살상무기 공격, △러시아의 국가 및 군사 시설 공격, △국가 존립을 위협하는 재래식 무기 공격 등이다. 향후 러시아는 개정 ‘핵억제 정책서’에 ‘서방이 우크라이나에 지원한 살상 무기로 러시아 본토를 위협 및 공격하는 경우’, ‘상기 공격에 의해 민간인과 비군사 시설 등의 피해가 발생하는 경우’ 등 핵무기 사용조건을 추가해 서방의 무기지원을 적극 압박할 것으로 보인다.

러시아의 국방정책은 근본적으로 변화했다. 푸틴 대통령은 대선 승리 수락 연설에서 국방력을 강화해 러시아의 이익을 지켜나가고 특별군사작전 과제를 효율적으로 해결해 나가겠다고 밝힌 바 있다. 향후 러시아의 국방정책은 특별군사작전 승리를 위한 국방력 강화 및 억제력 개선을 위한 첨단 무기체계 발전, 중국 및 인도, 독립국가연합 등 전통적 동맹 및 우방국, 지역 블록과의 전략적 협력 강화 등에 중점을 두고 전개될 것으로 보인다.

현 상황에서 러시아의 군사전략 목표는 특별군사작전 승리를 위한 군사력 건설 및 운용, 민주주의 진영의 결속력 강화 및 나토의 확장 등에 대비한 억제력 강화 등으로 볼 수 있다. 특별군사작전의 전쟁 목표인 서방위협으로부터 러시아의 안전보장, 우크라이나의 탈나치화 및 비무장화, 자국민 보호 등은 푸틴 5기에서도 지속될 것으로 예상된다. 다만, 러시아 당국은 우크라이나 점령 4개 지역을 자국의 국내법으로 실효 지배하는 영토로 병합함에 따라 러시아 국방부는 개전 초기와 달리 일부 변화된 군사목표를 추구할 가능성이 있다.

즉, 특별군사작전 지역의 확대보다는 현재 점령 중인 지역의 안정화 및 재건에 국방자원의 배분 우선순위를 조정하고, 러시아의 유럽 지역과 인도-태평양 지역(러시아는 ‘아시아·태평양’ 지역으로 명칭)에서 각각 나토의 확장 및 미국의 인도-태평양 전략에 대응하기 위한 군사목표 지원을 위해 이에 적합한 군사력 건설 및 운용을 추구할 것으로 보인다.

실제로 러시아 국방부는 2023년 핵심 동맹국 벨라루스에 전술핵 공유를 위한 제반 조치를 완료했으며, 인태 지역에서는 중국과 초보적 수준의 연합방위태세를 강화하고, 28년 만에 북한과의 동맹 관계를 복원해 미국의 인태 전략에 적극 대응하고 있다. 이와 함께 특별군사작전을 통해 나타난 지상군 군사력 건설 및 운용의 중요성은 물론 다영역·다방면에서 현존하는 외부 위협에 도전하기 위해 핵전력 현대화 및 첨단 무기체계 발전도 군사목표 구현을 위한 주요 과제로 추진하고 있다.

3. 우크라이나 전쟁 전황 평가

1) 종합평가

푸틴 대통령은 2022년 2월 24일 05:50경(현지시간) 대국민 담화를 통해 서방의

위협으로부터 국가 안전보장 및 자국민 보호, 우크라이나의 탈나치화 및 비무장화 등을 개전의 이유로 밝히고 특별군사작전을 전격적으로 감행했다. 2024년 11월 19일(전쟁 1,000일째) 기준, 우크라이나 전쟁은 러시아가 점령 중인 하르키우, 루한스크, 도네츠크, 자포리자, 헤르손 등을 중심으로 전선이 교착됐으며, 진지전과 드론전 위주의 지리멸렬한 장기 소모전 양상이 심화하고 있다. 러시아는 도네츠크 축선에 전투력을 강화해 토레츠크 및 포크로우스크 등 작전적 요충지를 점령하는 등 우크라이나 중심 지역상 돌파구를 확장하고 있다. 다만, 2023년 비교해 현재 러시아가 점령 중인 우크라이나의 영토의 물리적 공간 변화는 크지 않은 것으로 평가된다.¹⁰⁶⁾

반면, 우크라이나군은 지난 8월 러시아 본토 쿠르스크¹⁰⁷⁾ 지역을 기습 침공해 11월 현재 기준 약 1,000km² 상당의 러시아 영토를 점령하고 있다. 러시아 전쟁지도부는 쿠르스크에 병력과 장비를 배치하고 벨라루스 인근까지 ‘전투 분계선’을 확장하고 있으며, 벨고로드, 브란스크, 쿠르스크 등 접경 지역에 대한 대테러 작전체제를 발령해 이동제한 및 검문검색 강화 등 지역 안정을 위한 특단의 조치를 시행하고 있다. 쿠르스크 전투 초기 최소 15만 명 이상의 러시아 국민이 다른 지역으로 소개하는 등 전쟁의 공포가 러시아 국민의 삶 중심으로 파고들고 있다.

한편 전쟁이 장기화하면서 러시아 및 우크라이나 모두 일일 평균 사상자가 1,000명을 상회하는 등 인명피해가 발생하고 있으며, 양측간 드론 및 무인기, 탄도 미사일 공격 등에 의해 인도적 피해가 심화하고 있다.

106) 러시아군은 2022년 우크라이나 침공 이후 현재까지 우크라이나의 영토인 하르키우주, 루한스크주, 도네츠크주, 자포리자주, 헤르손주 등 5개 지역 일부를 점령 중이며, 2014년 병합한 크림자치공화국과 세바스토폴 특별시 면적을 고려시 우크라이나 영토 약 100,000km²(전체 영토의 20% 수준)를 점령하고 있다.

107) 러시아 서부에 위치한 쿠르스크주(州)는 우크라이나 수미주(州)와 약 245km의 국경을 접하고 있다. 약 29,800km² 면적에 러시아 국민 120만 명이 거주하고 있으며, 우크라이나계는 약 2만 명 정도이다. 쿠르스크주(州)의 주도는 쿠르스크시(市)이며, 러시아와 우크라이나를 관통하는 세임(Seym)강 인근 쿠르차토프에는 쿠르스크 원자력 발전소가 있다. 러시아군은 우크라이나군이 쿠르스크 원자력 발전소를 점령하지 못하도록 원전 방호태세를 최고 수준으로 격상했다. 우크라이나 동부 국경에서 쿠르스크시까지 최단 직선거리는 100km가 채 되지 않는다. 쿠르스크시를 중심으로 E38과 R200 등 횡적·종적 접근로가 잘 발달되어 있으며, 러시아 쿠르스크와 우크라이나 홀루히우(Hlukhiv)는 철도망으로 연결되어 있다. 우크라이나군이 쿠르스크 침공과 동시에 점령한 수드자(Sudzha)는 러시아산 천연가스가 우크라이나를 경유해 유럽으로 공급되는 출발지로서 지정학적 가치가 높은 곳이다. 쿠르스크는 제2차 세계대전 당시 소비에트 연방이 독일군을 상대로 결정적 작전을 벌였던 군사적 요충지로 유명하다.

〈표5-1〉 개전 이후 각 측의 피해현황(기준 : '24.11.17)

구분	우크라이나 (러시아 추정)	러시아 (우크라 추정)
병력(명)	—*	720,880
기갑 및 기계화(대)	19,361	28,371
포병(문)	18,305	20,556
전투기(기)	648	369
헬기(대)	283	329
무인기(대)	36,068	18,974

출처: 러시아 및 우크라이나 국방부 공개자료를 기초로 저자 작성.

〈그림5-1〉 우크라이나 전쟁 전선 상황 변화



출처: ISW를 기초로 저자 작성.

2) 러시아의 의도

러시아군은 우크라이나군의 쿠르스크 침공을 계기로 하르키우 및 수미 등 우크라이나 접경 일대에 대한 대비태세를 근본적으로 강화하고 있다. 하르키우 일대에 편성된 북부집단군의 작전지역을 수미주는 물론 벨라루스 인근까지 확장해 우크라이나의 추가 침공을 예방하기 위한 군사적 조치를 시행 중이다. 최근 러시아군은 최소 4~5개 지상군 사·여단을 쿠르스크에 투입해 영토 탈환 작전을 본격적으로 시행하고 있으며, 북한군 파병부대도 쿠르스크에 지역에서 우크라이나군을 상대로 참전하고 있다.

러시아군은 북한군의 쿠르스크 참전을 기회로 이용해 도네츠크에 대한 공세를 강화해 우크라이나군의 쿠르스크 침공을 무력화하고 있다. 러시아군은 우크라이나의 전력 수요가 많은 동계기간이 본격적으로 도래하기 전에 에너지 인프라에 대한 대규모

공격을 감행하고 있다. 혹한기 우크라이나 국민의 결사 항전 의지를 약화하고 평화협상 필요성 여론을 증가시키는 등 크렘린궁의 정치적 목표를 군사적으로 뒷받침하기 위한 목적으로 볼 수 있다.

〈그림5-2〉 러시아군의 의도



출처: ISW를 기초로 저자 작성.

전쟁이 장기화하는 가운데 쿠르스크 영토 탈환 작전이 본격화하면서 러시아군의 사상자가 급증하고, 러시아 국민의 전쟁 공포 및 피로도가 증가하고 있다. 11월 중순 기준 우크라이나 국방부가 추산한 현재까지의 러시아군 인명피해는 최소 70만 명을 상회하며, 약 9천 대에 가까운 전차 및 17,000대에 이르는 기계화 차량이 파괴됐다. 러시아군은 현재까지 최소 2,600기 이상의 순항미사일(지상, 함정 발사)이 우크라이나군에 의해 요격되었으며, 곡사화기 손실은 약 2만 문에 이른다.

특별군사작전 지속과 평화협상 재개에 관한 최근 여론조사에 따르면, 응답자의 39%가 전쟁 지속에 찬성한 반면, 54%는 평화협상을 선호하는 등 러시아 국민의 전쟁 피로도가 과거와 비교해 증가했음을 알 수 있다. 특히 상기 여론조사에서 남성 응답자의 50%가 전쟁 지속을 선호했으나 여성은 19%만이 찬성했다. 또한 18-24세의 경우 응답자의 27%가 전쟁 지속을 선호한 반면 64%가 평화협상에 찬성했다.

25-39세의 경우 응답자의 35%가 전쟁 지속을 선호했으나 58%가 평화협상에 찬성했으며, 40세 이상 응답자의 경우 평균 41%가 전쟁 지속에 찬성한 반면, 약

51%가 평화협상에 찬성했다. 특별군사작전에 관한 최근 러시아 여론조사는 전쟁 장기화로 인한 러시아 국민의 총체적 피로도가 증가하고 있으며, 젠더 및 세대 간 전쟁을 바라보는 시각이 극명하게 차이가 나는 등 전쟁 장기화가 러시아의 잠재적인 사회적·구조적 문제를 촉발할 수 있음을 시사한다.¹⁰⁸⁾

3) 우크라이나의 의도

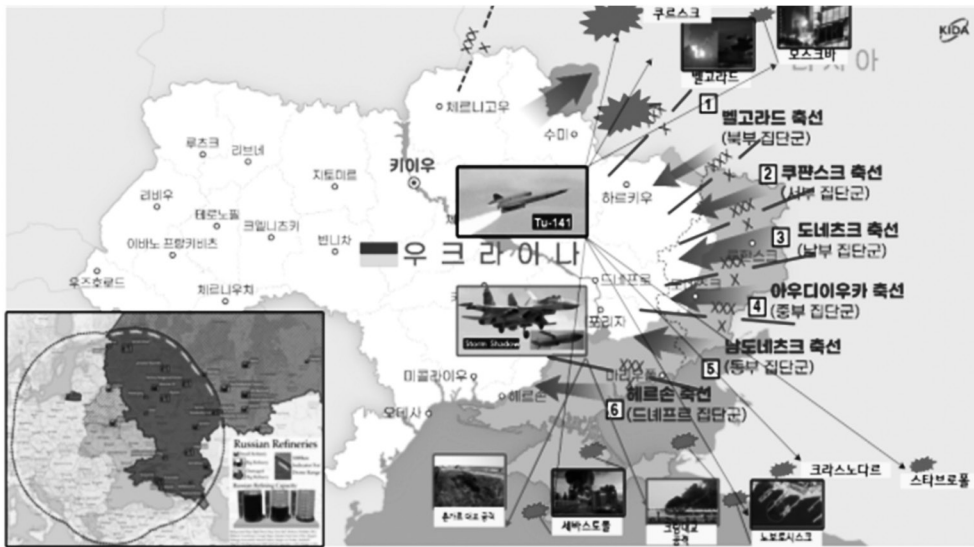
우크라이나군은 러시아군의 방어태세 공략에 난항을 겪고 있다. 이와 관련 우크라이나군은 장거리 비행능력을 탑재한 무인체계를 통해 러시아 본토에 대한 공격을 활성화하고 있다. 특히 USV(Unmanned Surface Vehicle, 무인수상정)를 러시아 흑해함대를 공격하는 등 해상교통로 확보를 위한 특단의 조치를 강구하고 있다. 이와 함께 2024년 8월 6일 기습적으로 러시아 본토 쿠르스크를 공격했다.

젤렌스키 대통령이 러시아 본토 공격을 전격적으로 감행한 것은 국제사회의 지속적인 지원과 지지를 확보하고 국내적으로 약화하고 있는 리더십에 대한 국민적 신뢰를 강화하기 위한 전략적 목적이 깔려 있다. 또한 도네츠크에 집중되고 있는 러시아군의 군사적 압박을 전환 및 분산하기 위한 작전적 목적도 있다. 러시아군은 특별군사작전에 막대한 자원과 역량을 투입하고 있는 만큼 우크라이나를 비롯해 핀란드 등 인접국과의 접경 지역에 정규군을 배치할 여력이 부족했다.

이런 측면에서 벨로로드 지역부터 쿠르스크를 거쳐 브란스크로 이어지는 러시아-우크라이나 국경선 약 600km에 대해 완벽하게 완충지대를 구축하는 것은 한계가 있었다. 쿠르스크 국경 지역 방어 책임은 정규군 대신 연방보안국(FSB) 소속 국경수비대가 주로 전담했으며, 결과적으로 쿠르스크를 비롯해 특별군사작전 이외의 국경 지역에는 방공체계 및 화력 자산 등이 상대적으로 적게 할당돼 우크라이나군의 기습 공격에 근본적으로 취약할 수 밖에 없었다. 우크라이나군은 러시아군의 방어태세가 가장 취약한 쿠르스크를 기습적으로 공격함으로써 젤렌스키 대통령은 단기간에 정치·군사적 성과를 달성할 수 있었다.

108) 자세한 내용은 다음을 참조. Конфликт с Украиной: внимание, поддержка, отношение к различным условиям мирного соглашения в сентябре 2024 года. <https://www.levada.ru/2024/10/09/konflikt-s-ukrainoj-vnimanie-podderzhka-otnoshenie-k-razlichnym-usloviyam-mirnogo-soglasheniya-v-sentyabre-2024-goda/> (검색일: 2024. 10. 1).

〈그림5-3〉 우크라이나군의 의도



출처: ISW를 기초로 저자 작성.

젤렌스키 대통령의 법적 임기는 지난 5월 종료됐고, 지금은 우크라이나 의회(라다)가 90일 단위로 계엄령을 연장하는 기간 만큼 대통령의 임기도 연장된다. 젤렌스키 우크라이나 대통령은 러시아 본토 일부 점령이라는 군사적 성과를 안고 2024년 9월 유엔 총회에 참석해 서방의 지속적인 지원과 지지를 촉구했다. 우크라이나군은 젤렌스키 대통령의 2024년 유엔 총회 참석이라는 정치적 목표를 고려해 러시아 본토 쿠르스크 침공을 통해 군사적으로 뒷받침했다고 볼 수 있다. 젤렌스키 대통령은 유엔 총회 계기에 쿠르스크 일부 점령이라는 군사적 성과는 물론 러시아의 불법 침공으로부터 방어할 수 있는 능력과 의지를 대대적으로 홍보했다.

젤렌스키 대통령이 밝힌 ‘승리 계획’의 구체 내용이 공개되지 않았으나 ‘승리 계획’의 목적은 궁극적으로 서방의 지원과 지지를 지속 견인해 전쟁 지속 능력을 확충하기 위한 것으로 추정된다. 이를 위해 쿠르스크 침공과 같이 기습 공격을 통해 러시아의 허를 찌르고, 향후 협상에서 유리한 위치를 확보하는 것이다. 또한 러시아 연방정부 및 군 당국의 대응 능력을 소진시키고 도네츠크에 집중된 러시아군의 전환을 시도하는 등 일부 지역에서 우크라이나가 제한된 수준의 전략적·작전적 우위를 달성하기 위한 것으로 분석된다.

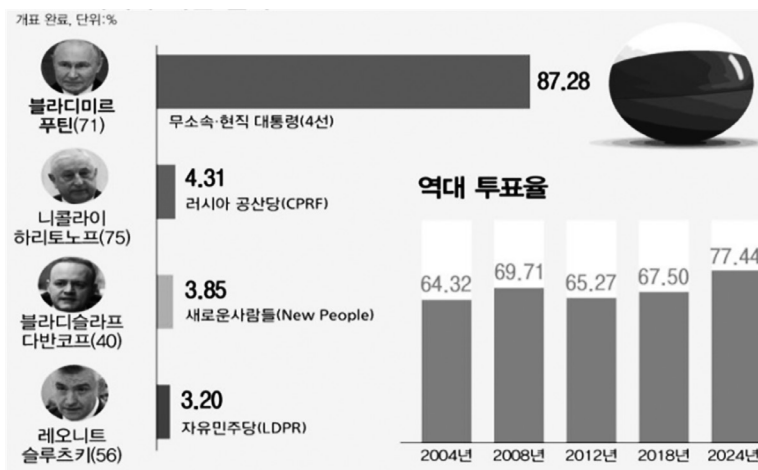
4. 특별군사작전을 둘러싼 러시아의 대내·외 전략 환경

1) 정치

2024년 3월 중순 치러진 러시아 대선에서 푸틴 대통령은 87.28%라는 역대급 지지율로 5선에 성공했다. 푸틴 대통령은 2000년 대선 승리 이후 연임했으며, 이후 총리직을 거쳐 다시 연임하는 등 2024년 대선 전까지 24년째 러시아의 최고 권력자로 군림했다. 푸틴 대통령은 이번 대선에서 재집권에 성공하면서 2030년까지 6년 더 집권하는 등 총 30년간 장기 집권할 수 있으며, 개정 헌법에 따라 2030년 대선에 다시 출마해 당선될 경우 2036년까지 집권할 수 있다.

푸틴 대통령의 5선 성공 요인은 그를 상대할 수 있는 정치적·정치적 대안 세력이 부재가 가장 크다. 여기에 선거를 전후해 연방정부가 시행한 경기 부양책으로 경제 성장률이 회복세에 들어선 점, 2023년 6월 시작된 우크라이나군의 반격작전을 효과적으로 대응한 점들이 복합적으로 작용한 것으로 보인다. 푸틴 대통령의 5선 성공을 계기로 러시아 국내정치 상황은 비교적 안정됐고, 특별군사작전 지속을 위한 정치적 모멘텀이 확보된 것으로 평가할 수 있다. 한편 푸틴 대통령은 대선을 앞두고 가진 국정 연설에서 집권 5기 주요 정책 공약으로 동맹 및 우방국들과 전략적 연대 및 기술주권 확보와 경제안보 강화 등을 제시했다.

〈그림5-4〉 러시아연방 대선 결과



출처: 뉴시스(2024.3. 18)¹⁰⁹⁾

푸틴 대통령은 “특별군사작전의 핵심은 우크라이나의 탈나치화이며, 러시아의 사활적 이익 보호를 위해 국방력을 강화하겠다”고 천명했다. 푸틴 대통령은 특별군사작전의 목표인 우크라이나 탈나치화 및 비무장화, 중립국화 등이 달성될 경우 평화가 보장될 수 있으며, 서방이 러시아의 우크라이나 침공을 전략적 실패로 귀결시키는 적대적 행위를 지속하는 불공정 구조 속에서 어떠한 평화협상도 불가능하다고 주장했다. 나아가 지속 가능한 세계 질서는 강력한 주권과 국방력을 가진 러시아가 존재할 때 가능함을 역설하는 등 미국 중심의 일극 질서를 혁파하고 러시아가 새로운 중심축을 형성하는 세계 질서 형성이 특별군사작전의 또 다른 목적임을 시사하며, 중국과 인도, 글로벌 사우스 등과의 전략적 협력 필요성을 강조했다.

푸틴 대통령은 2024년 5월 9일 대통령 취임에 이어 당시 세르게이 쇼이구 국방장관을 안보서기(한국 대통령실 안보실장에 해당)에 임명하고, 크렘린궁 경제수석 출신의 안드레이 벨로우소프를 후임 국방장관에 임명하는 원포인트 개각을 단행했다. 이와 함께 알렉세이 듀민 툴라 주지사를 국무원 서기(한국 대통령실 정무수석에 해당)에 임명했다.¹¹⁰⁾ 푸틴 대통령이 쇼이구 전 국방부 장관을 안보서기에 임명한 것은 전쟁 장기화에 대비한 것으로 집권 5기 국정 운영을 전시 비상체제로 가동하겠다는 의지로 평가된다.

여기에 경제통 민간 인사를 국방부 장관에 임명해 연방정부의 30%가 넘는 전시 국방예산의 투명성과 효율성을 제고하고, 전시 국방운영이 연방정부의 혁신기술과 미래 국가 전략산업을 견인하도록 조치했다. 한편 푸틴 대통령 집권 초기부터 최측근 인사로 분류된 알렉세이 듀민 전 툴라 주지사가 우리의 대통령실 정무수석에 임명되어 전시 예산 확보를 위한 러시아 국가두마(한국 국회) 및 관련 부처와의 소통 및 전략적 협력 기능을 강화했다. 나아가 대통령 측근 인사를 대통령실에 전진 배치해 친정 체제를 구축하고, 차기 대선 등에 대비한 후계자 양성 및 경쟁 구도를 확립했다.

2) 경제

최근 세계은행은 러시아의 올해 경제 성장률을 2.9%로 전망했다. 미국이 2.5%,

109) https://mobile.newsis.com/view/NISI20240318_0001503971 (검색일: 2024. 10. 20).

110) Российская Газета. “Грамотный управленец и Герой России. Кто такой Алексей Дюмин, который стал секретарем Госсовета.” (2024. 5. 29).

유로존과 일본의 경제 성장률 전망치가 각각 0.7%인 점을 감안하면 국제사회의 전방위적인 제재를 받는 가운데 막대한 투입하는 러시아의 경제는 예상외로 안정적인 성장세를 이어가고 있다고 평가할 수 있다. 러시아의 경제성장은 연방정부가 전체 예산의 30%에 해당하는 전시 국방예산 효과에 의존하고 있다. 최소 50만 명의 이상의 청·중년층 남성이 군에 동원됐거나 혹은 계약직 형태로 고용되어 실업률이 감소하고, 실질 임금인상률이 개선되는 등 연방정부의 계획경제에 의한 일시적 낙수효과가 거시경제 지표 개선에 긍정적인 영향을 미치고 있다.

〈표5-2〉 2024년 러시아 주요 거시 경제지표¹¹¹⁾

구분	상반기	2/4	6월	5월	4월	1/4
실질 GDP(%)	4.7	4.0	3.0	4.5	4.4	5.4
소비자물가(%)	7.9	8.3	8.6	8.3	7.8	7.6
임금상승률(%)	10.1	—	—	—	—	11.0
환율(\$/RUB)	—	—	82.6	90.6	—	89.2

출처: 외교부 자료를 참고하여 저자 작성.

〈표5-3〉 최근 5년 러시아 주요 거시 경제지표

구분	2019	2020	2021	2022	2023
GDP 실질 성장률(%)	2.2	-2.7	6	-1.2	3.6
1인당 GDP(PPP)(달러)	28,434	28,103	31,279	32,887	35,401
세계 GDP 비중(%)	3.07	3.08	3.07	2.93	2.95
산업생산지수	103.4	97.9	106.3	100.7	103.5
인플레이션(%)	4.5	3.4	6.7	13.7	5.9
대외부채(백만 달러)	491,452	467,605	488,415	385,081	316,847
GDP 에너지집약도(%)	81.2	86.0	82.4	82.0	83.5
첨단기술 및 과학집약적 제품의 GDP 비중(%)	22.2	25.0	23.4	22.2	23.5
수출	419.7	333.5	494.2	592.1	424.2
수입	253.9	240.1	301.1	276.5	303.3

출처: IMF, 러시아 통계청, 러시아 중앙은행 자료를 참고하여 저자 작성.

2024년 상반기 러시아의 실질 GDP 성장률은 전년 동기 대비 약 4.7% 증가했으며 이는 전반적인 산업생산 및 소비 증가에 따른 것으로 분석된다. 특히 소매업 8.8%, 서비스업 3.8%, 외식업 5.4% 등 실질 임금 증가에 따른 구매력 효과가 경제활동의 역동성에 영향을 미치고 있다. 다만, 실질 임금 증가와 소비 활동 촉진 등의 영향으로 러시아의 물가상승은 압박이 지속되고 있으며, 노동 가용성이 약화된 상황에서 실질 임금이 지속 증가할 경우 중·장기적으로 러시아의 경제회복 및 성장에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 러시아 중앙은행은 2023년 16% 수준으로 동결한 금리를 18%로 인상했다가 최근 21%까지 인상했는데,¹¹²⁾ 이는 정부의 경기 부양 정책에 따른 경기 과열을 차단하기 위해 특단의 조치를 시행한 것으로 볼 수 있다. 러시아는 올해 물가상승률을 기존 4.3~4.8%에서 6.5~7.0%로 상향 조정했으며, 내년도는 4.0~4.5%로 목표치를 제시했다.

3) 외교

푸틴 대통령은 2024년 5월 9일 취임 이후 중국(5월), 벨라루스(5월), 우즈베키스탄(5월), 북한(6월), 베트남(6월), 카자흐스탄(7월, SCO 정상회의 계기), 아제르바이잔(8월), 몽골(9월), 투르크메니스탄(10월, 국제포럼 ‘시간과 문명의 상호연계’ 계기)을 방문했다. 국제형사재판소(International Criminal Court, ICC)가 2023년 3월 러시아가 우크라이나 국민을 상대로 저지른 전쟁범죄 사유를 들어 푸틴 대통령에 대한 체포영장을 발부했다. 이에 따라 푸틴 대통령은 ICC에 가입하지 않은 러시아의 동맹 및 우방국 위주로 정상외교를 수행해야 하는 상황이다.¹¹³⁾

5선 취임 이후 푸틴 대통령의 정상외교 방향성은 중국과 벨라루스, 카자흐스탄, 북한,

111) 자세한 내용은 다음을 참조. 외교부, “24년 상반기 러시아 주요 경제 동향”. (2024. 8. 7). https://overseas.mofa.go.kr/ru-ko/brd/m_7341/view.do?seq=1347315&page=1 (검색일: 2024. 10. 3).

112) 우크라이나 침공 이후 러시아의 기준금리 인상 조치는 다음과 같음. [‘22년] (2.29) 20.0% → (4.8) 17.0% → (4.29) 14.0% → (5.26) 11.0% → (6.10) 9.5% → (7.22) 8.0% → (9.16) 7.5% → 이후 동결 → [‘23년] (7.21) 8.5% → (8.15) 12.0% → (9.15) 13.0% → (10.27) 15.0% → (12.15) 16.0% → 이후 동결 → [‘24년] (7.26) 16.0%.; Anatoly Kurmanaev, “Russia Raises Interest Rate to 21 Percent, Its Highest in Decades,” The New York Times (October, 25, 2024), at <https://www.nytimes.com/2024/10/25/world/europe/russia-interest-rate.html> (검색일: 2024. 10. 28).

베트남 등 주로 독립국가연합(CIS) 및 집단안보조약기구(Collective Security Treaty Organization, CSTO), 상하이협력기구(SCO) 등을 중심으로 하는 동맹 및 우방국에 집중되어 있다. 우크라이나 침공 이후 사실상 서방과의 대리전을 수행하고 있는 푸틴 대통령은 5선 취임 이후 국내 지지를 토대로 미국 중심의 일극 주의에 대항하는 새로운 대안 질서를 창출하기 위해 동맹 및 우방국들과의 전략적 협력을 강화하고 있다.

특히 푸틴 대통령은 5선 취임 이후 중국과 함께 글로벌 사우스 결속에 심혈을 기울이고 있다. 이러한 노력의 대표적인 성과는 지난 10월 말 러시아 카잔 공화국에서 개최된 브릭스 플러스¹¹⁴⁾ 정상회의다. 러시아는 전쟁 상황에도 불구하고 올해 브릭스 플러스 의장국을 수임해 주요국가(G7)에 대응하는 새로운 국제질서 체제 구축을 위한 발판을 마련했다. 한편, 중국 또한 브릭스 플러스를 G7의 대안 체제로 인식하고 있으며, 중국은 글로벌 사우스와의 연계성을 강화하기 위해 글로벌 발전구상(GDI)과 글로벌 안보구상(GSI)을 적극 추진하고 있다.¹¹⁵⁾

푸틴 대통령과 시진핑 주석이 공유하는 대안 체제 관련 정체성은 미국 중심의 일극 질서와 인도-태평양 전략 대응하는 ‘반미 연대’라는 공통점을 담고 있다. 이런 배경에서

113) ICC는 전 세계적으로 약 120개국 넘게 회원국으로 참여하고 있다. 몽골은 ICC 회원국이지만 지난 9월 푸틴 대통령을 국민 초청함으로써 ICC에 속한 개별 국가의 의무 이행 문제와 법 집행력의 한계 등을 노정한 바 있다. 특히 ICC 회원국 몽골이 ICC가 규정하는 의무를 다하지 않은 점은 ICC에 속하면서 러시아와 우호적 관계를 형성하는 국가들이 푸틴 대통령 초청 문제에 관한 도덕적 기준을 포기하게 만드는 잘못된 사례로서, 향후 ICC의 법 집행력은 물론 러시아에 대한 국제사회의 제재 연대에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

114) 2009년 창설된 브릭스는 2010년 남아공 가입 이후 13년 만에 회원국이 대폭 늘어나 기존 5개국에서 이란·사우디아라비아·아랍에미리트연합(UAE)·이집트·에티오피아 등 5개국이 정식 가입하면서 10개 국가 체제로 발전했다. 브릭스 플러스는 구매력 평가지수(PPP) 기준 전 세계 경제의 36%, 전 세계 인구의 46%를 점유한다. 한편, 글로벌 사우스는 북반구 저위도나 남반구에 위치한 아시아, 아프리카, 남아메리카 지역의 개발도상국을 일컫는 개념이다. 글로벌 사우스 국가들은 미중 양국의 어느 진영에도 속하지 않으며 중립적인 외교 노선을 유지하되, 실용주의적 관점에서 러시아 및 중국과의 관계를 확대하고 있다.

115) GDI는 코로나19 이후 글로벌 경제회복을 촉진하고, 공동의 지속 가능한 발전을 달성하고 글로벌 개발 공동체를 구축하기 위한 것이며, GSI는 미국의 인도-태평양 전략에 대응하기 위해 제시된 안보개념이다. 시진핑 주석은 주권 존중과 영토 보전, 내정불간섭, 각국의 합리적 안보 우려 존중, 냉전 사고 및 일방주의 반대, 집단정치와 진영 간 대결 반대, 안보 불가분의 원칙 견지 등을 핵심 내용을 제시했다. 이상현, “상산 포럼을 통해 본 중국의 글로벌 사우스 전략 내러티브의 이해,” ifs POST (2024, 9, 26), <https://www.sejong.org/web/board/1/egoread.php?bd=1&itm=&txt=&pg=1&seq=11853>(검색일:2024, 10, 29).

러시아와 중국은 브릭스 플러스 플랫폼 안에서 글로벌 사우스를 규합해 G7에 대응하는 새로운 축으로 발전시켜 나갈 것으로 보인다.

5. 북한군 파병 및 우크라이나 전쟁 향배

1) 북한군 파병 경과 및 파급효과

젤렌스키 우크라이나 대통령은 10월 16일(현지시간) 의회 연설에서 “북한이 러시아에 인력을 공급한 사실을 정보기관이 확인했다”며 “우크라이나를 상대로 한 전쟁에 사실상 두 번째 국가가 참여한 것”이라고 주장했다. 우리 국가정보원도 “북한군의 참전이 사실일 가능성을 염두에 두고 정밀 추적 중이고, 우크라이나 측과도 협력 중”이라며 ‘북한군 파병설’이 사실일 가능성에 무게를 실었다.

이후 18일 윤석열 대통령은 긴급 국가안전보장회의(NSC)를 주재하고, “북·러 군사 밀착이 군사 물자의 이동을 넘어 실질적 파병으로까지 이어진 현 상황은 우리나라는 물론 국제사회를 향한 중대한 안보 위협”이라고 평가했다. “파병 사실 여부는 확인할 수 없다”며 신중한 입장을 보였던 로이드 오스틴 미국 국방부 장관은 23일 북한군 파병 사실을 뒤늦게 공식 확인했다. 그는 또 “북한군 파병은 매우 심각한 문제이며, 유럽은 물론 인도·태평양 지역 안보에도 나쁜 영향을 미친다”고 우려했다. 북한군 파병설은 “가짜뉴스”라며 줄곧 부인하던 러시아도 미국의 공식 확인이 나온 직후 북·러 조약을 거론하며 입장을 바꿨다.

푸틴 대통령은 24일 브릭스(BRICS) 정상회의 기자회견에서 “러시아 의회(두마)가 북·러 간 ‘포괄적 전략동반자 관계 조약’을 비준했고, 이 조약에는 상호 군사원조 조항이 있다”고 주장했다.

나아가 “이 조항으로 우리가 무엇을 어떻게 할지는 우리가 알아서 할 일”이라며 사실상 북한군 파병을 인정했다. 북한 외무성도 다음 날 조선중앙통신을 통해 “그러한 일(북한군 파병)이 있다면 국제법적 규범에 부합되는 행동이다”며 북한의 파병 결정이 러시아 의회가 비준한 ‘포괄적 전략동반자 조약’에 근거한 정당한 조치임을 강조했다.

11월 9일 푸틴 대통령이 북·러 조약에 서명한 이후 조선중앙통신은 김정은 북한 국무위원장이 11월 11일 상기 조약에 서명한 사실을 밝혔다. 러시아와 북한은 고도의 정책 공조를 유지한 가운데 미 대선 결과 이후 북한의 러시아 파병을 위한 법률적

기초를 사실상 마무리했다. 김정은 위원장이 서명한 날로 북·러 조약 사본이 주한 공관을 통해 접수됐을 것으로 추정되며, 이는 우크라이나군을 상대로 북한군의 본격적인 참전을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 실제 미국 국무부는 11월 12일 우크라이나를 상대로 북한군의 참전 사실을 공식적으로 확인했다.

북·러가 미국 대선 전 파병 승부수를 던지며 양국 관계가 군사동맹을 넘어 혈맹(血盟)으로 진화할 가능성이 커졌다. 북한은 러시아를 뒷배로 활용해 ‘전략적 지위’ 상승을 도모하고 미국을 상대로 핵군축 협상에 과감하게 나설 수 있다. 한편, 러시아는 북한군을 끌어들여 평화협상 및 전쟁 장기화에 대비할 수 있다. 북한 특수작전군이 쿠르스크 영토 탈환 작전에 기여한다면 러시아군은 도네츠크 등 보다 중요한 전선에 군사력을 집중할 수 있고, 우크라이나군의 쿠르스크 침공과 같은 기습도 북한군을 통해 예방할 수 있다. 또한 북한 정권은 파병 특수를 통해 연간 1조가 넘는 통치자금을 확보할 수도 있다.¹¹⁶⁾

북한은 파병을 계기로 러시아와의 경제협력 활성화로 중국에 대한 의존도를 낮추고 글로벌 사우스 등 권위주의 진영과의 경제적 상호의존성도 모색할 수 있다. 특히 북한 특수작전군은 실전경험을 통해 각종 첨단 무기체계는 물론 현대전에 필요한 전투기술을 습득하고, 이러한 경험과 교훈이 100만 명이 넘는 정규군에게 공유된다면 각종 군사교리 및 군사전략 발전 등 북한군의 역량과 잠재력이 강화될 수 있다. 나아가 러시아가 파병에 대한 대가로 북한에 ICBM(대륙 간 탄도미사일) 대기권 재진입 기술과 SLBM(잠수함 탄도미사일) 사출 능력, 군사정찰위성 고도화 등 민감한 기술까지 전수할 경우 북한군은 재래식 군사력의 열세를 극복할 수 있다.

미 백악관은 “북한군이 전장에 투입될 경우 ‘정당한 표적’이 될 수 있다”며 북한군 파병에 상응하는 군사적 조치를 예고했고, 바이든 대통령은 바이든 에이태컴스(ATACMS) 미사일의 우크라이나 사용 제한을 전격 해제했다. 그동안 젤렌스키 대통령은 서방이 지원한 에이태컴스와 스톱 새도 미사일 등을 사용해 사거리 제한 없이 러시아의 중심 깊은 목표를 타격할 수 있도록 미국을 설득해 왔다. 하지만 미국 등 서방은 확전을 고려해 에이태컴스 미사일의 경우 최대 사거리 300km가 아닌 약

116) 【(年 약 2만 명X3,000,000원X12개월) + (연평균 약 2만 명X 참전수당 1,500,000원X12개월)】X 0.85* + 군사기술 잠재적 가치 = 최소 1조 + α. 저자 추정. 0.85는 북한 당국이 해외 파견 노동자가 벌어들인 수입의 80~90%를 징수한 관행을 적용했음.

80km로 사거리를 통제했다.

하지만 우크라이나군을 상대로 북한군 참전이 현실화하고, 여러 전선에서 우크라이나군이 불리해지면서 미국은 정권 교체 전에 전격적으로 장거리 미사일 사거리 연장 해제를 승인한 것이다. 북대서양조약기구(NATO) 나토에 속한 동유럽 회원국들은 북한군 파병을 ‘북한의 유럽 침공’으로 규정하고 우크라이나에 지원과 지지 여론을 형성하고 있다. 우리 정부는 북한군 파병 관련 정보공유를 위해 대표단을 나토 본부와 우크라이나에 파견해 관련 국가 및 지역 기구와 본격적인 정보공유 및 군사협력에 착수했다.¹¹⁷⁾

2) 북한군 특수작전군 예상 임무

푸틴 북한 특수작전군은 러시아군과 연합사령부를 편성해 참전할 것으로 예상된다. 김영복 북한 총참모부 부총참모장과 이창호 정찰총국장이 러시아에 입국한 것은 북한 파병부대의 임무와 역할 등을 협의하고 러시아군과 연합태세를 확립하기 위한 목적으로 풀이된다. 김영복 부총참모장은 제11군단장과 총참모부 주요 직위를 역임하는 등 특수전 및 합동작전에 능통하다.¹¹⁸⁾

올해 김정은 북한 국무위원장이 서부지구 중요 작전훈련, 항공육전병 부대 훈련 및

117) 우리 정부는 현재 상황을 예의주시하되 “북한의 전투병력 파병에 따른 북·러 군사협력의 진전 추이에 따라 단계적 대응 조치를 실행해 나간다”는 계획이다. 이를 위해 우선적으로 북·러 군사협력의 실태를 파악하기 위해 국방부는 전훈분석팀을 우크라이나에 파견할 계획이다. 한편, 우크라이나 당국은 한국에 무기지원을 요청하면서 동시에 무기 직접 구매 가능성을 꾸준히 타진해왔다. 하지만 우리 정부는 한러 관계의 특수성 등을 고려해 우크라이나에 ‘인도적 지원’이라는 원칙적인 입장을 고수했다. 그러나 북·러 군사협력이 심화하면서 K방산의 우크라이나 지원이 실현될 개연성이 커졌다. 실제 11월 말 방문을 앞두고 우크라이나 언론과 주한 우크라이나 대사는 우크라이나의 방공망 개선에 필요한 무기체계와 155mm 포병 탄약을 한국 정부에 요청하겠다고 여론전을 전개하고 있다. 전쟁 양상과 K방산의 능력 등을 고려하면 155mm 포병 탄약, 재밍 드론 및 휴대용 소형 드론대응체계(안티 드론건), 현궁 및 천궁, 비호복합 등이 우크라이나에 지원할 수 있는 무기체계로 거론된다. 하지만 최근 한국갤럽 여론조사에서 응답자의 73%가 북·러 군사협력을 위협적이라고 평가하면서도, 82%가 무기지원에는 반대했다. 국제사회의 책임 있는 일원으로서 우크라이나의 재건과 회복에 기여하되, 한반도 상황의 안정적 관리가 더 중요하다는 여론이 우세한 만큼 북·러 군사협력의 진전 추이를 고려해 우리 정부의 유연하고 단계적인 대응 조치가 필요하다.

118) 전경주·두진호, “북한 특수작전군 파병부대의 예상 임무와 한국의 대응 방향,” 『동북아안보정세분석』, pp. 4-6.

특수작전 무력훈련기지를 현지 지도할 때 김영복 부총참모장은 김 위원장 을 측근에서 보좌하는 등 러시아 파병을 총괄한 핵심 군부 인사로 평가할 수 있다. 이런 배경에서 김영복 부총참모장이 북한 파병부대 사령관을 맡아 러시아측과 연합작전을 전개할 것으로 관측된다. 북한 특수작전군이 러시아의 특별군사작전에서 수행하게 될 임무는 북한 특수작전군의 전·평시 임무와 기능, 우크라이나 전선 상황, 북한군의 파병 규모와 훈련 수준 등에 의해 결정될 것으로 보인다.

북한 특수작전군은 전·후방 지역에 침투해 주요 부대 및 시설을 타격하고, 요인 암살 및 후방 교란 등 배합 작전을 수행한다. 다만, 러시아가 점령 중인 우크라이나 지역은 대부분 평야로 이루어져 있으며, 일부 지역에서는 다중 밀집시설이 발달해 도시 지역 작전이 치열하게 전개되고 있다. 북한과 러시아에서 북한 특수작전군이 파병전 교육훈련을 실시한 정황도 포착된다. 북한 특수작전군이 주로 산악 지역 등을 이용해 전·후방 침투 및 타격, 후방 교란 등에 특화된 점을 고려할 때 우크라이나 전장의 작전환경과 특수작전군의 임무 환경은 차이가 크다. 이런 배경에서 북한 특수작전군이 독립작전을 수행하지 못하고 러시아군의 편성부대에 배속된 이유이다. 러시아군 일부로서 운용되는 주된 배경이다. 현재 러시아군은 루한스크, 자포리자, 헤르손 점령 지역을 통제하는 가운데 도네츠크 지역에서 돌파구를 확장하고 있다. 하지만 우크라이나군이 지난 8월 기습적으로 쿠르스크주를 침공해 러시아군은 영토 탈환 작전을 시행하고 있으며, 쿠르스크 지역부터 우크라이나 동북부 국경에 이르는 약 350km 이상의 국경 관리에 난항을 겪는 등 추가적인 병력 배치가 불가피한 상황이다. 미국 국무부는 2024년 11월 12일(현지시간) 우크라이나군을 상대로 북한군의 참전을 공식화했으며, 5,000명의 이상의 북한 특수작전군이 쿠르스크에 투입된 것으로 평가된다.

북한 특수작전군의 임무와 기능, 우크라이나 전선 상황, 북한군의 투입 규모 등을 종합적으로 고려할 때 북한군 파병부대는 러시아군의 작전 통제를 받아 쿠르스크 및 브란스크 국경 지역에 우선하여 투입될 가능성이 크다. 러시아군이 우크라이나 점령 지역을 안정적으로 통제하는 데 비해 쿠르스크 영토 탈환 및 국경 통제에 고전하고 있는 만큼 북한 특수작전군은 쿠르스크 지역에서 소부대 단위로 러시아군을 증원하거나 우크라이나군의 후방 퇴로를 차단하기 위한 배합 작전에 투입될 가능성이 있다.

또한, 쿠르스크 원전과 에너지 인프라 및 주요 관공서 등 러시아의 중요지역을 확보하고, 브란스크 등 국경 지역에 배치돼 우크라이나군의 기습 침공을 예방하는 등 러시아 정규군의 도네츠크 진출 및 쿠르스크 영토 탈환 기여 등 여건조성 작전을 시행할

것으로 보인다. 이런 점에서 북한군 1차 파병이 우크라이나 전선 상황을 획기적으로 변화시킬 만한 전략적 수준의 효과를 창출할 가능성은 크지 않으며, 쿠르스크 등 제한된 지역에서 작전적·전술적 차원의 기여가 예상된다.

도네츠크 등 주요 격전지의 11월 기상이 예년과 달리 영상의 기온이 예고된 만큼 우크라이나군과 러시아군의 작전 템포가 일정 수준 유지될 것으로 보이며, 북한군이 전장에서 우크라이나군과 직접 교전하게 되는 ‘접촉전’이 불가피할 것으로 관측된다. 한편, 러시아 당국은 미국 대선 결과 및 우크라이나 전선 상황, 북한 파병부대의 군사적 성과 등을 고려해 추가 파병을 고려할 가능성도 배제할 수 없다. 러시아군은 트럼프 2기 출범 이후 전개될 평화협상에서 유리한 위치를 확보하기 위해 도네츠크 조기 점령은 물론 헤르손 및 자포리자 공격 작전에 북한 특수작전군의 기습 및 배합 역량을 적극 활용할 것으로 보인다.

3) 미국 대선이 우크라이나 전쟁에 미치는 영향

지난 5일(현지시간) 치러진 미국 제47대 대통령 선거에서 공화당 대선후보인 트럼프 전 대통령이 펜실베이니아 등 ‘7대 경합주’를 모두 석권하며 재선에 성공했다. 우크라이나 전쟁 향방의 분수령이 될 미 대선에서 트럼프 후보가 승리하면서, 러시아와 우크라이나의 희비가 엇갈렸다. 트럼프 당선인은 과거 선거 운동 과정에서 “내가 대통령이 된다면 24시간 이내 전쟁을 종결할 수 있다”며¹¹⁹⁾ 우크라이나 전쟁을 신속하게 해결하겠다는 뜻을 거듭 밝혀왔다.

2기 행정부 내각 인선에서도 그의 ‘전쟁 조기 종결’ 의지가 묻어났다. 트럼프 당선인은 국가안보보좌관에 마이크 왈츠, 국무장관에 마코 루비오, 국방장관에 피트 헤그세스를 각각 내정했다. 이들은 ‘미국 우선주의’의 상징과도 같으며, ‘두 개의 전쟁’에 피로감을 느끼는 트럼프 당선인의 의중이 반영된 인사로 평가된다. 외교안보 분야 내정자는 우크라이나 전쟁과 이스라엘-하마스 전쟁 등 중동 분쟁에 대한 트럼프 당선인의 관점을 상징하는 만큼 우크라이나 전쟁이 트럼프 2기 대외정책의 최우선 정책이 될

119) Chris York, “What we know about Trump’s plans for ending Russia’s war against Ukraine,” (November 6, 2024), at <https://kyivindependent.com/what-we-know-about-trumps-plans-for-ending-russias-war-against-ukraine/> (검색일: 2024. 11. 10.).

가능성이 크다.

하지만 한국 전쟁의 경우 1951년 7월에 휴전협상이 개시됐으나 정전협정이 체결되기까지 2년의 시간이 소요된 점을 상기할 필요가 있다. 비록 트럼프 후보의 당선을 계기로 우크라이나 전쟁의 종식 시간이 상대적으로 빨라질 가능성이 커졌으나 이미 심리적으로 서방과 러시아의 대리전으로 확산한 전쟁을 단시간 내 종결하기는 쉬운 문제가 아니다.

우크라이나에 대한 트럼프측의 관점은 크게 우크라이나는 영토 회복보다 평화협상 복원에 관심을 가져야 하며, 미국 등 서방의 무기지원을 지속적으로 받기 위해서는 평화협상 플랫폼에 러시아의 참여가 보장되어야 한다는 것이다. 우크라이나가 영토 회복보다 평화협상 복원에 관심을 가져야 한다는 의미는 우크라이나가 러시아에 빼앗긴 영토를 포기해야 한다는 의미로 해석될 수 있다는 점에서 논란이 예상된다.

즉, 그동안 나토와 유럽연합의 우크라이나에 대한 노력 자체가 부정될 수 있으며, 만약 영토를 포기할 경우 사실상 러시아의 승리를 의미하므로 침략 국가가 승전국이 되는 잘못된 선례가 될 수 있다는 점에서 우크라이나는 물론 유럽연합이 트럼프 2기의 우크라이나 정책에 크게 반발할 것으로 관측된다. 한편, 미 대선 이후 젤렌스키 대통령도 러시아의 평화협상 참여에 대해 유연한 입장을 취하고 있는 만큼 향후 우크라이나 평화 정상회의 등에 푸틴 대통령의 참석이 예상되는 등 조속한 평화협상 복원이 예상된다.

〈표5-3〉 평화협상 및 종전 조건

구분	조건
우크라이나	· 우크라이나식 '정의로운 평화' 추구: △러시아군의 즉각적이고 완전한 철수 및 적대행위 중단, △1991년 이전으로의 영토 회복, △영토 훼손 등 전쟁 회복 비용 지불 · 평화협상을 통한 정전협정 및 불가침조약 체결, 단계적 협상을 통해 종전협상으로 발전 ※ 종전 조건: ▲핵 안전, ▲식량안보, ▲에너지 안보, ▲포로 석방, ▲UN 현장 이행, ▲러시아군 철수와 적대행위 중단, ▲정의 회복, ▲환경 파괴 대처, ▲긴장 고조 예방, ▲종전 공고화
러시아	· 현 점령 지역에 대한 러시아의 영구적 지배권 · 우크라이나의 중립국 선포 및 나토 가입 포기
서방	· 돈바스 및 크림공화국, 세바스토폴 지역에 대한 러시아 지배권 인정 · 미국, UN, 나토, 유럽안보협력기구, 유럽연합, 러시아, 우크라이나 등 국제 기구 및 서방이 참여하는 평화협정 및 불가침 조약 체결 · 우크라이나에 대한 러시아의 전후 복구 및 회복 비용 지불 제도화 · 우크라이나 및 유럽을 상대로 러시아의 핵 위협 근원적 차단 · 우크라이나 일부 지역을 중립 지대로 선포, 다국적 정전감시 위원회에 의한 중립 지대 감시·감독

출처: 저자 작성.

또한 공화당 측에서 언론을 통해 제공하는 우크라이나 전쟁 종전 시나리오는 우크라이나가 러시아에 빼앗긴 영토를 공식적으로 할양하고, 이에 대한 대가로 미국과 러시아, 나토, 유럽연합 등이 참여하는 불가침조약(평화협정)을 체결하고 우크라이나가 조속히 유럽연합에 가입하는 것이다. 한편 우크라이나의 나토 가입은 20년 유예 기간을 부여함으로써 푸틴 대통령 집권 기간 러시아를 자극하지 않는 종전 방안이다.¹²⁰⁾ 하지만 공화당측이 주장하는 종전 로드맵은 우크라이나의 패배를 의미하며, 우크라이나 패배시 러시아의 강력한 요구로 헌법 개정을 통해 영토 회복에 대한 의지를 명문화한 헌법 조항을 삭제해야 한다. 극단적인 경우 젤렌스키 대통령은 패전에 대한 책임으로 차기 정부에서 형사소추의 대상이 될 가능성은 물론 전쟁 결과 및 후유증으로 우크라이나의 동서 갈등이 재현되는 등 후폭풍도 적지 않을 것으로 관측된다.

러시아와 우크라이나 간 평화협상 조건에서 이견이 크다. 우크라이나는 러시아군의 완전하고 즉각적인 철군 없이는 평화협상 자체가 성립될 수 없다고 주장한다. 러시아는 그들이 점령 중인 영토는 평화협상 대상이 될 수 없다고 맞선다. 여기에 북한군 참전이라는 변수가 추가되었기 때문에 향후 평화협상 논의는 러시아와 우크라이나 영토에서 북한군의 완전하고 즉각적인 철수도 고려되어야 한다.

러시아와 우크라이나 양국은 평화협상이 재개되지 이전까지 상호 간 공세를 강화해 더 많은 영토를 확보하기 위한 치열한 공방전을 전개할 것으로 보인다. 러시아는 이미 북한군과 함께 쿠르스크 탈환 작전을 본격화하고 있으며, 도네츠크 상당수 지역에서 전장 주도권을 확립하고 있다.

반면 우크라이나군은 최소 10개 정예 여단을¹²¹⁾ 도네츠크 축선에서 차출해 쿠르스크에 투입함으로써 도네츠크 배비는 취약해진 반면, 쿠르스크 축선에서 인명 피해가 속출하고 있으며, 러시아군에게 점령 지역을 내주는 등 전황이 어려워지고 있다.

120) Alisa Orlova, "WSJ: Trump Team Proposes 20-Year Freeze on Ukraine's NATO Bid in Exchange for Peace," (November 7, 2024), at <https://www.kyivpost.com/post/41884> (검색일: 2024. 11. 10).

121) 우크라이나군 당국은 최근 쿠르스크 지역에 △제21·22·41·47·61·115기계화여단, △17전차여단, △80·82·95 공중강습여단, △36해병여단, △103·112·129 국가방위여단 등 정예여단을 지속 투입하고 있다.

6. 결론

1) 연구요약

2024년 러시아 정세는 사실상 특별군사작전이 모든 것으로 설명한다고 해도 과언이 아닐 정도로 정치, 경제, 외교, 군사 등 국가 제반 분야에 미치는 영향이 매우 크다. 푸틴 대통령은 올해 3월 개최된 대선에서 87.28%라는 역대급 득표율로 당선하며, 집권 기간 특별군사작전 수행을 위한 정치적 정당성과 권력을 확보했다. 푸틴 대통령에 대한 국민적 지지는 비교적 높게 유지되고 있으나 전쟁 지속보다 평화협상을 선호하는 국민 여론이 높아지고 있고, 전쟁에 대해 세대 간, 젠더 간 인식의 차이가 크게 벌어지면서 특별군사작전 장기화가 사회 구조적 문제로 비화할 가능성도 심화하고 있다. 또한 러시아 경제는 전시 경제라는 특단의 조치를 통해 외형적으로 안정적인 모습을 보이고 있으나 높은 금리와 인플레이션 등의 영향으로 건전한 경제 펀더멘탈을 확립하는 데 어려움을 겪고 있다.

러시아는 중국과 신시대 전면적 전략협력 동반자 관계를 강화해 미국의 인도-태평양 전략에 적극 대응하는 한편, 중국과 러시아가 중심이 되는 다극질서 구축에 사활을 걸고 있다. 2024년 10월 러시아 타타르스탄의 수도 카잔에서 개최된 브릭스-플러스 정상회의에는 기존 회원국 외에 튀르키예, 벨라루스, 카자흐스탄 등 13개 국가에 파트너국(partner countries) 지위를 부여하는 등 외연을 적극 확장하며 주요국가(G7)에 대응하는 새로운 대안 체제 구축에 노력을 집중하고 있다.

한편, 러시아는 전쟁 장기화 및 향후 평화협상에 유리한 위치를 확보하기 위해 북한군 파병을 전격 수용했고, 우크라이나군을 상대로 북한군의 참전이 현실화했다. 푸틴 대통령과 김정은 국무위원장은 각각 11월 9일, 11월 11일 ‘포괄적 전략동반자 관계’ 조약에 전격 서명하는 등 북한군 파병을 위한 법률적 기초를 확립했다. 향후 러시아와 북한이 단순한 군사동맹을 넘어 혈맹으로 진화할 가능성이 커진 것은 물론, 북한군의 추가 파병 및 장기 파병이 현실화할 경우 북한군 참전은 한국은 물론 동맹에도 위협이 될 수 있다.

2) 시사점

러시아는 주변 4강이자 한반도 냉전 체제의 책임 있는 당사자이다. 제6공화국

출범과 함께 시작된 ‘북방정책’의 성과로 한국과 러시아는 1990년 외교 관계를 체결했고, 이러한 영향으로 1961년 체결된 조소 동맹조약은 1996년 폐기됐다. 하지만 러시아는 2022년 우크라이나를 불법 침공해 개별 국가의 주권을 부정했으며, 2024년 국제사회의 제재 대상인 북한과 동맹 관계를 복원해 북한 특수작전군이 러시아에 파병하는 등 러북 간 예상을 뛰어넘는 수준까지 군사협력이 심화하고 있다.

우리 정부는 모든 가능성을 열어놓고 국제사회와 전방위적으로 공조하고, 모든 수단을 동원해 한반도 상황을 안정적으로 관리해야 한다. 특히 미국 리더십 변화하는 전환기적 시점에 북한의 군사적 모험주의를 억제하기 위해 한미 간 연합태세를 강화하고 나토 및 유럽연합 등 유사 입장국과의 연대를 강화해 러북의 불법적 군사협력에 대한 국제공조를 강화해야 한다.

또한 우리 정부가 러·북 군사협력 진전을 고려해 단계적 대응 조치를 취하기 위해서는 ‘전훈분석’ 기능을 포함해 범정부 차원의 모니터링단을 우크라이나 현장에 파견해 적극적으로 정보 활동에 나설 필요가 있다. 우크라이나 등 나토와 비교해 우리는 북한군 전술 관련 비교우위 지식과 경험, 정보를 보유하고 있는 만큼 한국 모니터링단의 현지 활동은 ‘우크라이나 평화 연대 이니셔티브’에 기여할 수 있다.

북한군의 추가 파병과 파병 장기화를 억제하기 위해 한중 관계 개선을 통해 중국의 건설적이고 적극적인 역할을 견인할 필요가 있다. 최근 북중 관계가 후퇴 일로에 있는 반면, 중국은 한국인 입국자에 대한 사증 면제 제도 시행을 결정했다. 또한 11월 15일 페루에서 개최된 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의 계기에 윤석열 대통령은 시진핑 중국 국가 주석과 정상회담을 갖는 등 한중 관계의 긍정적 개선 국면을 러북 군사협력 억제에 전략적으로 활용할 필요가 있다.

〈참고문헌〉

- 이상현, “상산 포럼을 통해 본 중국의 글로벌 사우스 전략 내러티브의 이해,” ifs POST (2024. 9. 26). <https://www.sejong.org/web/board/1/egoread.php?bd=1&itm=&txt=&pg=1&seq=11853>(검색일: 2024. 10. 29).
- 전경주 · 두진호, “북한 특수작전군 파병부대의 예상 임무와 한국의 대응 방향,” 『동북아안보정세분석』 (2024년 11월 7일), <https://www.kida.re.kr/frt/board/frtNormalBoardDetail.do> (검색일: 2024. 11. 10).
- Alisa Orlova, “WSJ: Trump Team Proposes 20-Year Freeze on Ukraine’s NATO Bid in Exchange for Peace,” (November 7, 2024), at <https://www.kyivpost.com/post/41884> (검색일: 2024. 11. 10).
- Chris York, “What we know about Trump’s plans for ending Russia’s war against Ukraine,” (November 6, 2024), at <https://kyivindependent.com/what-we-know-about-trumps-plans-for-ending-russias-war-against-ukraine/> (검색일: 2024. 11. 10.).
- Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 31 марта 2023 г.) <https://www.mid.ru/ru/detail-material-page/1860586/> (검색일: 2024. 10. 20)
- Конфликт с Украиной: внимание, поддержка, отношение к различным условиям мирного соглашения в сентябре 2024 года. <https://www.levada.ru/2024/10/09/konflikt-s-ukrainoj-vnimanie-podderzhka-otnoshenie-k-razlichnym-usloviyam-mirnogo-soglasheniya-v-sentyabre-2024-goda/> (검색일: 2024. 10. 1).
- Независимая Газета, “Патриарх Кирилл ведет метафизическую борьбу сразу на два фронта.” (2023. 3. 6). https://www.ng.ru/faith/2022-03-06/100_v06032022.html (검색일: 2024. 11. 01).
- Основы государственной политики Российской Федерации в области ядерного сдерживания
- Российская Газета, “Грамотный управленец Герой России. Кто такой Алексей Дюмин, который стал секретарем Госсовета.” (2024. 5. 29). <https://rg.ru/2024/05/29/peskov-prokommentiroval-perestanovki-v-rukovodstve-gossoveta.html> (검색일: 2024. 11. 02).

제 6 장 유럽 및 나토: 갈등의 장기국면과 유럽의 자율성 강화

국가안보전략연구원 이 수 형

1. 서론
2. 중·동유럽 지역으로의 나토 확대
3. 우크라이나 전쟁과 나토의 억지력 변화
4. 2024년 워싱턴 나토 정상회담을 통해 본 정세 인식
5. 한국의 나토 정책에 대한 함의

1. 서론

2024년의 유럽 정세와 나토의 변화를 이해하는 핵심 변수는 크게 3가지 정도로 정리할 수 있다. 먼저, 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공(이하 우크라이나 전쟁)으로 시작된 우크라이나 전쟁이 유럽 안보 지형 및 나토의 변화에 미치는 영향이다. 최근 우크라이나 전황은 러시아가 주도권을 잡은 상태이다. 비록 우크라이나가 접경 지역에 있는 러시아 본토인 쿠르스크주 일부를 점령하고 있지만, 러시아는 우크라이나 동부의 도네츠크와 루한스크, 남부 자포리자 등 우크라이나 영토의 20% 정도를 점령하고 있다. 주도권을 잡은 러시아는 다가올 종전을 고려하여 파병된 북한군과 합동으로 쿠르스크 지역을 재탈환하고자 빠른 속도전을 모색하고 있다. 병력과 물자에서 우위에 있는 러시아는 천천히 그러면서도 꾸준하게 병력과 무기 부족에 시달리는 우크라이나군을 압박하고 있다.

두 번째는 2022년 6월 마드리드 정상회담을 계기로 공식화된 글로벌 질서 경쟁이 유럽 안보 및 나토의 변화에 미치는 영향이다. 나토는 2022년 마드리드 정상회담을 계기로 러시아를 유럽에 대한 직접적인 위협으로, 그리고 러시아와 전략적 제휴를 강화하고 있는 중국을 서방의 가치에 도전하는 체제적 도전으로 규정했다. 이를 계기로 미국을 중심으로 하는 규칙 기반 국제질서를 옹호하는 자유민주주의 진영 대 중러 연합의 권위주의 세력 간에 새로운 국제질서를 모색하는 글로벌 질서 경쟁이 본격적으로 전개되고 있다. 미국과 중러 연합 중심의 글로벌 질서 경쟁은 양국 관계뿐만 아니라 지역과 국제정세에 지대한 영향을 미치고 있다. 우크라이나 전쟁을 계기로 직간접적으로 러시아를 지원하는 새로운 축이 형성되었다. 새로운 축은 러시아와 전통적인 동맹국인 벨라루스, 지난 6월 평양 정상회담을 통해 동맹을 복원한 북한, 이번 전쟁에서 러시아의 가장 강력한 조력자로 등장한 중국, 그리고 러시아에 드론 등 군사 물자를 제공한 이란이다. 우크라이나 전쟁을 계기로 새로운 축으로 등장한 국가들은 직간접적으로 유럽의 정세 및 나토 정책과 전략에 영향을 미치고 있다.

마지막으로 2024년 미국 대선 결과가 유럽 및 나토 정세에 미치는 영향이다. 2024년 11월 5일에 있었던 미국 대선 결과는 공화당의 트럼프 후보의 승리로 막을 내렸다. 트럼프 행정부의 유럽 및 나토 정책은 바이든 행정부와는 달리 다양한 분야에서 상당한 변화를 보일 것이다. 우선 당장 우크라이나 전쟁과 관련해서 선거 이후 쏟아지는 언론 보도 내용은 기본적으로 트럼프가 조기 종전을 원하며 이를 적극적으로 추진해 나갈 것이라는 점이다. 이러한 트럼프의 구상은 트럼프 행정부 출범 이후 우크라이나와 나토의 변화에 미치는 영향을 상당히 클 것으로 예상된다. 트럼프는 이미 대선 과정에서 수차례에 걸쳐 우크라이나 지원 문제에 대해 회의적 입장을 피력했고, 또한 나토의 변화에 대해서도 동맹의 의무를 충실히 이행하고 있는 동맹 회원국을 우대하는 일종의 차등적 동맹 변화를 밝혔다. 따라서 2025년 유럽 정세와 나토는 커다란 변화의 과정에 진입할 것이며, 그 첫 번째 단계는 2025년 6월 헤이그에서 개최될 예정인 제35차 나토 정상회담이다.

이런 맥락에서 여기에서는 2022년 6월 마드리드 나토 정상회담 이후 유럽 안보 지형 및 나토 변화를 중심으로 2024년도 유럽 정세와 나토 변화의 주요 내용을 분석하고자 한다. 이를 위해 유럽 및 글로벌 정세의 분기점이라 할 수 있는 2022년 2월 우크라이나 전쟁을 기점으로 냉전 이후 유럽 안보 정세와 우크라이나 전쟁 이후 유럽 안보 정세 변화의 주요 내용을 살펴본다. 2022년 우크라이나 전쟁 이후 유럽 정세와 나토의

변화를 제대로 파악하기 위해서는 냉전 종식 이후 유럽의 안보 지형과 나토 변화에 대한 올바른 이해가 필요하다.

이 글의 논리체계를 제시하면 다음과 같다. 먼저, 제2장(우크라이나 전쟁 이전 유럽 안보 지형)에서는 냉전 종식 이후 우크라이나 전쟁이 발발하기 이전까지 유럽 안보 지형과 나토 변화의 주요 특징을 살펴본다. 이 부분은 제3장을 이해하는 데 도움이 되는 논리적 배경이 된다. 제3장(우크라이나 전쟁과 나토의 역지력 변화)에서는 우크라이나 전쟁이 일어나게 된 주요 원인으로 나토 확대와 그에 따른 나토와 러시아의 갈등 부분을 살펴본다. 특히, 여기에서는 2022년 6월 마드리드 정상회담을 계기로 본격화되고 있는 글로벌 질서 경쟁의 맥락에서 2022년과 2023년에 개최된 마드리드와 빌뉴스 나토 정상회담을 통해 유럽 정세와 나토의 변화 내용을 분석한다. 제4장(2024 워싱턴 나토 정상회담을 통해 본 정세 인식)에서는 동맹 창설 75주년을 기념하여 개최된 2024년 7월 워싱턴 정상회담을 중심으로 유럽 정세와 나토 변화와 관련된 주요 내용을 분석한다. 마지막 결론에서는 이상의 내용을 정리함과 더불어 나토 변화가 한국과 나토의 안보협력에 던져주는 전략적 함의와 우리의 나토 협력 방향을 제시하고자 한다.

2. 중·동유럽 지역으로의 나토 확대

1) 냉전 종식 직후 유럽의 안보 지형

1989년 베를린 장벽의 붕괴, 독일 통일, 바르샤바조약기구(WTO)와 소연방의 해체 등으로 상징되는 냉전 종식은 유럽의 안보 환경을 급격히 변화시켰다. 특히, 냉전 종식 이후 유럽의 안보 환경은 지구화 및 탈국가화 과정의 결과로 외교·안보적 관계의 서로 다른 유형과 국내의 사회-경제적, 그리고 서로 다른 정치-문화적 발전 과정들로 특징화된 3개의 광범위한 지역으로 나누어졌다. 즉, 서유럽으로 대변되는 안정된 평화지역인 핵심지역(core zone), 역사적으로 유럽의 문화적·지적 운동과 밀접한 관련이 있으며 유럽으로의 복귀에 강한 열망을 보인 중유럽 중심의 중간지역(intermediate zone), 마지막으로 민족주의적 정체성이 혈연과 영토의 측면에서 정의되고, 종종 소수 공동체에 대한 불관용과 국가건설이 정치적 의제의 핵심을 차지하고 있는 동유럽과 발칸지역의 외부지역(outer zone)이다.¹²²⁾

따라서 냉전 종식 이후의 유럽 정세는 지역에 따라 상당한 차이를 보이면서 복잡하고

모호하며, 통합과 분열, 협력과 갈등, 그리고 동질성과 다양성 등 상호 모순적이면서도 중첩적인 양상이 나타났다. 하지만 유럽의 핵심지역인 서유럽 지역은 과거 상호 적대와 반목, 그리고 갈등을 뒤로 하고 협력과 통합, 평화를 고양하는 분위기가 만연했다. 이에 따라 서유럽 지역은 서로를 잠재적 위협국가로 인식하지 않았고 안보 거버넌스에 따라 각자의 안보 문제와 지역 안정을 도모하고자 했다.¹²³⁾ 이에 따라 이들은 제로섬의 안보 딜레마나 지정학적 경쟁 논리에 입각한 세력균형의 두려움을 해소할 기회를 맞이하였다.

그러나 갑자기 찾아온 냉전체제의 붕괴에 따른 안보 환경의 대변화로 유럽의 안보 환경에서 안정과 불안정의 경계선이 만들어졌다. 즉, 서유럽으로 대변되는 안정된 평화지역과 냉전 종식에 따른 체제 이행과 다양한 분야에서 비롯되는 불안정이 목격되는 중·동유럽과 발칸지역 사이에 형성된 서로 다른 안보 환경이 형성되었다. 따라서 냉전 종식 이후 유럽의 안보 환경에서 주된 안보 위협은 중간지역과 외부지역에서 연유하는 정치적·경제적·사회적 곤경에서 파생되는 인종 분규와 영토분쟁 등으로 발생하는 난민과 이민, 인권유린 등의 초국가적·비전통적 안보 개념에 해당하는 것들이었다. 이러한 안보 위협의 속성은 기본적으로 다면적·전방향적이고 예측과 평가가 어려워 특정 국가의 권력으로 통제·유지될 수 없는 것이다. 그러므로 냉전 종식 이후 유럽 안보 환경에서 가장 핵심적인 안보 문제는 유럽의 중간지역과 외부지역에서 발생하는 불안정 등을 어떻게 다룰 것이며, 그와 동시에 어떠한 방법을 통해 유럽의 핵심지역에서 보여주고 있는 안보 거버넌스를 이들 지역으로 확산시켜 나갈 것인가의 문제였다. 이러한 문제는 향후 나토가 확대를 추진할 수 있는 좋은 토양으로 작용했다.

122) Adrian Hyde-Price, "European security in the twenty-first century: towards a stable peace order?," in Andrew Cottey and Derek Averre(eds.), *New security challenges in postcommunist Europe: Securing Europe's East* (Manchester and New York: Manchester University Press, 2002), pp. 190-212.

123) 안보 거버넌스는 상호 영향을 받는 대다수 국가의 승낙에 기초한 의도적인 규칙 체계로서 공식·비공식적인 규제 메커니즘을 통해서 안보 범위와 안보와 관련된 쟁점 영역에 걸친 행위들의 거버넌스로 정의될 수 있다. 이러한 안보 거버넌스에서는 공고한 위계주의와 억압보다는 협상과 조정, 그리고 참여가 중요시된다. Mark Webber, "Security governance and the excluded states of postcommunist Europe," in Andrew Cottey and Derek Averre(2002), *New security challenges in postcommunist Europe: Securing Europe's East*, p. 44.

2) 나토 확대에 따른 긍정 · 부정적 효과

냉전 종식 이후 나토의 미래는 불투명한 상태였다. 그러나 나토는 1990년 6월 런던 정상회담에서 런던 선언을 통해 나토와 중 · 동유럽 국가들과의 정치적 · 군사적 협력관계의 증진을 모색하였다. 나아가 나토는 1991년 11월 로마 정상회담을 통해 중 · 동유럽 국가들과의 협력을 장려하는 북대서양협력이사회(NACC)의 수립을 결정했다. 북대서양협력이사회는 1991년 12월 20일 수립되어 나토 회원국과 25개국의 중 · 동유럽 국가 간의 공식적인 협의 과정을 논의하게 되었다.¹²⁴⁾

1994년 1월 브뤼셀에서 개최된 나토 정상회담이 열리기 전까지 중 · 동유럽으로의 나토 확대는 공식적으로 천명되지 않았다. 냉전 종식 이후 나토 확대에 관한 초기 반응은 미국이나 동맹 회원국에서 나온 것이라기보다는 냉전 종식으로 체제 이행을 겪고 있는 중 · 동유럽 국가들, 특히 헝가리, 폴란드, 체코에서 먼저 제기되었다. 중 · 동유럽 국가들의 적극적인 나토 가입 노력과 더불어 미국의 나토 확대 정책이 가시적으로 등장한 것은 클린턴 행정부의 출범 이후라고 볼 수 있다.

1993년 여름을 기점으로 나토 확대 문제는 클린턴 행정부 내에서 최대의 정책적 관심사 중의 하나가 되었으며, 미국의 정책결정자들 사이에서 나토 확대를 둘러싼 정책논쟁이 본격적으로 이루어지게 되었다.¹²⁵⁾ 이러한 정책논쟁의 과정을 통해 미국은 냉전 종식 이후 급격하게 변화된 유럽 안보 환경에서 나토의 적실성에 관한 자신의 명확한 입장을 표명할 필요성을 느꼈고, 나토 확대는 점진적인 과정을 통해 이뤄져야 한다고 내부적 결론을 내렸다. 이러한 배경을 토대로 1994년 1월 브뤼셀 정상회담에서 나토는 중 · 동유럽으로의 확대를 공식적으로 선언하였다. 1994년 브뤼셀 회담을 통해 나토 확대가 공식 천명된 이후 2022년 2월 우크라이나 전쟁 이전까지 확대 과정은 총 5차례에 걸쳐 진행되었다.

124) NATO, NATO Handbook(Brussels: NATO Office of Information and Press, 1995), pp. 43-44.

125) 이에 대한 자세한 내용에 대해서는 다음을 참조. James M. Goldgeier, "NATO Expansion: The Anatomy of a Decision," The Washington Quarterly, 21-1(Winter 1998), pp. 85-102.; Ronald D. Asmus, Opening NATO's Door: How The Alliance Remade Itself for a New Era, (Columbia: Columbia University Press, 2002), pp. 34-57.

〈표6-1〉 나토 확대일지

확대 횟수	날짜	신규 회원국
1차	1999년 4월	헝가리, 폴란드, 체코(3개국)
2차	2004년 6월	불가리아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아(7개국)
3차	2009년 4월	알바니아, 크로아티아(2개국)
4차	2017년 6월	몬테네그로(1개국)
5차	2020년 3월	북마케도니아(1개국)

냉전 종식 이후 우크라이나 전쟁 이전까지 5차례에 걸쳐 진행된 나토 확대는 유럽 정세 및 나토 변화에 긍정적 효과와 동시에 부정적 영향을 미쳤다. 즉, 나토 확대는 유럽의 정세에 민주주의의 확산과 평화 공간의 확장이라는 긍정적 효과를 가졌다. 하지만 나토 확대는 이러한 긍정적 효과와 더불어 동맹의 군사력 약화와 러시아와의 갈등 누적이라는 부정적 영향을 내재하였다.

먼저, 나토 확대에 따른 긍정적 효과이다. 냉전 종식 이후 나토 확대를 주도한 미국의 관점에서 나토는 지난 냉전 당시에 유사하게 통일 독일을 관리하고 러시아의 강대국으로의 부상을 막고, 그리고 유럽에서 지리적·이데올로기적 영역을 확장하는 미국의 목표에 핵심적인 수단이었다. 따라서 나토 확대는 필연적으로 유럽에 대한 미국의 대전략의 핵심적인 부분으로 지리적 영역 확대에 따른 민주주의적 가치 확산과 나토의 군사적 임무의 확장을 도모한 이중 확대였다.¹²⁶⁾ 나토 확대는 중·동유럽 국가들을 민주주의 체제로 변화시키는 이데올로기적 확대뿐만 아니라 나토의 역외 활동을 강조하는 군사적 임무 확대를 도모하였다. 이러한 이중적 나토 확대에 따라 과거 나토의 적성국이었던 중·동유럽 국가들이 동맹의 새로운 회원국이 됨에 따라 유럽의 안보 환경은 냉전 종식 초기 형성되었던 소위 평화의 경계선이 사라졌다. 즉, 중·동유럽 지역으로의 나토 확대로 지난 냉전 당시 동유럽과 서유럽으로 분단되었던 유럽은 하나의 유럽으로 통합되었다.

126) Ronald D. Aumus, "Double Enlargement: Redefining the Atlantic Partnership After the Cold War," in David C. Gompert & Stephen Larrabee(eds.), *America and Europe: A Partnership for a New Era* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), 이수형 역, 『미국과 유럽의 21세기 국제질서』 (서울: 한울 아카데미, 2000), pp. 44-81.

다음으로 나토의 확대는 일반적 기대와는 달리 동맹의 군사력 강화가 아니라 동맹의 군사력 약화를 초래했다는 점이다. 지난 냉전 시기 나토의 군사적 역할은 회원국의 영토방위에 초점이 맞추어진 집단방위 임무를 수행하는 것이었다. 그러나 냉전체제의 붕괴와 새로운 안보 위협의 등장으로 나토의 역할은 집단방위에서 그 실체가 상대적으로 모호하고 회원국의 역외에서 이루어지는 집단안보로 변화하게 되었다. 비록 나토는 동맹 탄생 때부터 집단방위의 중요성을 강조하고는 있지만, 1992년 오슬로 각료 선언에서 집단안보 역할을 공식화한 이후 집단안보는 우크라이나 전쟁 이전까지 나토의 가장 중요한 임무가 되어 버렸다.

나토의 집단안보 역할 중시가 동맹에 미치는 부정적 측면은 적어도 두 가지 맥락에서 살펴볼 수 있다. 우선 안보라는 재화의 측면에서 보았을 때, 지난 냉전 시기 나토의 집단방위 역할은 회원 국가들에게만 그 혜택이 돌아가는 배타적 속성이었으나 집단안보는 회원국은 물론 비회원 국가들에게도 혜택이 돌아가는 공공재의 성격이 강하다. 따라서 나토의 집단안보 역할은 무엇보다도 회원국 간에 무임승차의 문제를 야기하고 비용 분담의 차별성 문제를 둘러싸고 회원국 간에 방위비 분담 갈등을 유발할 수 있다는 점이다. 냉전 종식 이후 나토에서 방위비 분담 문제가 동맹의 가장 중요한 쟁점으로 작용한 맥락도 이와 무관치 않다.

나토 확대는 또한 군사적 기능의 약화를 초래하였다. 주지하다시피, 나토는 창설 당시 12개국으로 출범했으나 냉전 종식 이후 우크라이나 전쟁 이전까지 총 5번에 걸친 확대 과정을 통해 회원국이 30개국으로 늘어났다. 이처럼 회원국이 엄청나게 늘어난 경우는 동맹의 역사에서 찾아보기 힘든 사례이다. 냉전 종식 이후 회원국 확대는 군사적 목적에 따른 것이라기보다는 비군사적이고 정치적인 이유에서 배태되었다고 볼 수 있다. 특히, 명확한 적성국이 부재한 상황에서 동맹의 회원국이 계속 증가하는 주된 이유는 무엇보다도 비군사적 이유가 크게 작용했기 때문이라고 해석할 수 있다.

구체적이고 명확한 나토 회원국 증대의 원인이나 배경이 무엇이든지 간에 나토의 회원국 증대는 동맹의 정체성 약화를 가져오는 동시에 군사적 기능 약화를 초래하였다. 정치적 협의에 바탕을 두고 작동하는 나토에서 회원국 확대는 정책 결정 과정을 복잡하게 만들 뿐 아니라 회원국들의 다양한 이해관계로 인해 특정 안보 쟁점에 대해 합의 도출이 그 어느 때보다도 힘들게 되었다는 점이다. 변화된 나토 군사 역할의 성격을 고려했을 경우 회원국 확대는 동맹의 군사적 역할과 관련하여 가장 중요한 전략적 논거를 모호하게 만들어 나토가 적절한 군사적 기능을 발휘할 수 없는 상황을 초래할 수도 있다. 이러한 가능성은 2022년 2월 우크라이나 전쟁을 계기로 나토의

군사력이 재조명되면서 현실로 드러났다.

3. 우크라이나 전쟁과 나토의 억지력 변화

1) 확대에 따른 나토와 러시아의 갈등 증폭

2022년 2월 러시아는 우크라이나를 무력 침공했다. 러시아의 우크라이나 침공(이하 우크라이나 전쟁)은 제2차 세계대전 이후 유럽에서 발생한 최대 규모의 군사력이 동원된 전쟁이었다. 러시아의 푸틴 대통령은 우크라이나 전쟁의 원인이나 배경으로 냉전 종식 이후 진행된 중·동유럽으로의 나토 확대를 지목했고, 나토 확대 정책이 우크라이나 전쟁의 역사적 기원과 관련이 있다는 점도 보도되었다.¹²⁷⁾

이런 점으로 미루어보아 나토 확대는 우크라이나 전쟁의 주요 원인 중의 하나로 작용한 점은 부인할 수 없는 사실이다. 사실 냉전 종식 이후 미국은 소연방의 해체로 유럽에서 미군의 철수나 나토의 해체를 고려하지 않았다. 미국은 안보 환경의 변화를 기회로 파악하고 유럽에서 미국의 패권을 유지하고 나토를 계속 유지하는 방안을 연구했다.¹²⁸⁾ 미국은 통일 독일이 독자적이고 자율적인 외교·안보 정책을 추구하는 것을 허용할 의도가 없었고, 독일 통일의 조건으로 통일 독일은 나토에 남아 있어야 한다는 점을 명확히 했다.¹²⁹⁾

이러한 미국의 전략적 의도는 나토 확대로 표출되었고 미국은 나토 확대를 계기로 21세기 새로운 유럽의 안보 지형에서 자신의 영향력 및 유럽 안보 환경에 대한 통제력을 확대해 나가고자 했다. 즉, 미국은 통일된 독일과 통합된 유럽연합, 그리고 부활 가능성이 있는 러시아를 포함하여 유럽에서 강대국의 출현을 방지함으로써 미국의 영향력을 유지코자 했다.¹³⁰⁾ 나토 확대에 대한 이러한 미국의 전략적 의도를 고려했을

127) Dan Bilefsky, Richard Perez-Pena and Eric Nagourney, "The Roots of the Ukraine War: How the Crisis Developed," The New York Times, 24, March 30, 2022

128) 이수형, 『북대서양조약기구(NATO):이론·역사·쟁점』(서울: 서강대학교출판부, 2012), pp. 176-180.

129) Ronald D. Asmus(2002), Opening NATO's Door: How The Alliance Remade Itself for a New Era, pp. 1-7.

경우 확대에 따른 미국과 러시아 혹은 나토와 러시아의 갈등은 이미 예견된 일이라 볼 수 있다.

나토는 확대 초기부터 이러한 현실을 예견했다. 따라서 나토가 확대 초반 확대 전략으로 평화를 위한 동반자관계(PfP: Partnership for Peace)를 고안해 낸 것도 러시아의 안보적 우려감을 완화할 필요성 등을 고려한 것이었다. 러시아는 원칙적으로 나토의 확대를 반대하는 가운데 비셰그라드 국가들의 나토 가입을 마지 못해 수용하고 1997년 5월 나토는 러시아와 「나토-러시아 기본협정(NATO-Russia Founding Act)」을 체결하고 확대를 통해 러시아의 안보적 이해관계가 위협받는 군사적 상황은 없을 것이라는 점을 강조했다. 나토는 중·동유럽의 새로운 나토 회원국의 영토에 상주하는 상당 규모의 전투력이나 핵무기를 배치할 의도, 계획, 그리고 이유도 없다는 점을 러시아에 약속했다.¹³¹⁾ 「나토-러시아 기본협정」은 2002년에 들어와 러시아에 나토 회원국과 동등한 지위를 부여하는 나토-러시아 이사회(NRC)로 제도화되었다.

우크라이나 문제는 상대적으로 나토-러시아 관계가 그렇게 나쁘지 않았던 1994년 12월 부다페스트 양해각서(Budapest Memorandum)를 통해 해결되는 것 같았다. 양해각서를 통해 미국, 러시아, 영국은 우크라이나 핵무기를 러시아에 반환하고 대신 우크라이나의 주권과 독립, 현재의 영토를 존중하며 이에 대한 무력 사용이나 위협 금지를 약속했다.¹³²⁾ 또한 1997년 7월 마드리드 나토 정상회담 시점에 러시아는 우크라이나의 나토 가입에 대한 어떠한 구상도 반대한다는 입장을 밝혔고, 우크라이나 정부와 나토 회원국들도 만장일치로 이러한 입장을 견지했다.¹³³⁾ 그러나 폴란드, 헝가리, 체코와 같은 중유럽 국가와는 달리 우크라이나의 지정학적 가치는 나토와 우크라이나의 안보협력을 추동하는 강한 유인으로 작용하였다. 이에 1997년 7월 우크라이나는 「나토-우크라이나 위원회(NUC)」체결을 통해 자신의 영토적 통합,

130) Christopher Layne, "US Hegemony and the Perpetuation of NATO," in Ted Galen Carpenter(ed.), *NATO Enters the 21st Century* (London: Frank Cass, 2001), p. 66.

131) Todd Sandler & Keith Hartley, *The Political Economy of NATO: Past, Present, and into 21st Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 63에서 재인용.

132) "Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons," Budapest, 5 December 1994

133) Robert Hunter, "The Ukraine Crisis: Why and What Now?," *Survival*, 64-1, February-March 2022, p. 12.

정치적 독립과 안보가 위협당할 때마다 나토와 협의할 수 있는 위기 협의 채널을 구축하였다.¹³⁴⁾

한편, 확대 문제를 둘러싸고 나토와 러시아의 갈등이 누적되는 상황에서 미국과 러시아의 안보적 갈등이 두드러졌다. 2002년 6월 미국은 1972년 소련과 합의한 대탄도미사일(ABM) 조약을 일방적으로 파기하여 유럽에서의 미사일방어체제 구축을 위한 발판을 마련했다.¹³⁵⁾ 이와 더불어 2002년 11월 나토는 프라하 정상회담에 러시아와 국경을 접하고 있는 발트 3국 이외에 중·동유럽 4개국을 초청하였다. 이러한 조치는 러시아를 자극하였고 2007년 1월 부시 행정부는 유럽 미사일 방어체제를 공식화하고 폴란드와 체코에 대탄도미사일과 레이더 시스템 구축 계획을 추진했다.¹³⁶⁾ 2009년 9월 오바마 행정부는 부시 행정부의 제한적 미사일 방어 프로그램 대신 나토 회원국 전체를 포괄하는 미사일 방어 프로그램으로 유럽에서의 단계적 적응적 접근방법을 공표했다.¹³⁷⁾

러시아는 냉전 종식 이후 자국의 입장을 고려하지 않고 추진되는 나토 확대와 유럽 전역에 걸쳐 진행되는 미국의 미사일방어체제 구축을 국가적 치욕으로 인식하였다.¹³⁸⁾ 2007년 2월에 개최된 뮌헨 안보 회의에서 푸틴은 소련방의 붕괴는 20세기 최대의 지정학적 재앙이라는 견해를 피력하고 미국이 지배하는 일극 체제는 권력과 힘, 의사결정의 중심이 하나고 미국의 군사행동으로 군비경쟁이 촉진되고 핵무기를 보유하고자 하는 생각이 들게 한다고 말하면서 미국 일극 체제에 대한 도전과 나토 확대를 신랄하게 비난했다.¹³⁹⁾ 이를 계기로 미국과 러시아, 그리고 나토와 러시아 관계는 갈등 양상으로 전환되면서 향후 중국과 러시아의 전략적 제휴 관계가 구축될 수 있는 배경으로

134) NATO, "Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine," 9 July 1997

135) NATO, The Prague Summit and NATO's Transformation (Brussels: NATO Information and Press, 2003), pp. 9~17.

136) 이러한 계획은 러시아의 반발과 일부 나토 회원국의 반대로 최종적으로 무산되었다. 이수형, "미국의 미사일 방어정책: 역사적 고찰과 전략적 함의," 『한국과 국제정치』, 제32권 제3호, 2016년, p. 8.

137) The White House, "Fact Sheet on U.S. Missile Defense Policy: A Phased, Adaptive Approach for Missile Defense in Europe," Office of the Press Secretary, September 17, 2009

138) Robert Hunter(February–March 2022), "The Ukraine Crisis: Why and What Now?," p. 14.

139) President of Russia, "Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy," 10 February 2007; 『한겨레』, "푸틴 미 일극체제 더는 못 참아," 2007년 2월 11일

작용하였다.

확대 정상회담으로 불린 2008년 4월 부쿠레슈티 나토 정상회담은 우크라이나의 나토 가입이 공개되면서 나토와 러시아 갈등의 변곡점으로 작용하였다. 미국은 이미 예정된 알바니아와 크로아티아 이외에 우크라이나와 조지아의 새로운 나토 회원국으로 고려한다는 생각을 공개적으로 밝혔다. 그러나 프랑스와 독일 등 나토 유럽 국가들은 러시아의 반발과 회원자격 행동계획을 비준할 준비 부족 등으로 미국의 입장에 반대했다. 결국 이번 회담에서 나토는 우크라이나와 조지아의 나토 가입 문제를 모호하게 처리했다. 즉, 이들의 나토 가입 문제는 회원자격 행동계획의 비준을 무기한 연기한다고 하여 당장 나토 가입보다는 향후 이들이 나토 회원국이 될 것이라는 가능성을 열어놓고 마무리되었다.¹⁴⁰⁾

우크라이나와 조지아의 나토 가입 문제가 공식화되자 러시아는 이들과 직간접적으로 군사적 충돌에 관여했다. 나토 성명을 회원 가입으로 잘못 해석한 조지아의 사카슈빌리 대통령이 친러 남오세티야와 군사 충돌을 벌이자 이를 계기로 러시아와 조지아의 군사 충돌이 발발했고, 2014년 3월 우크라이나의 크림반도를 병합한 이후 러시아는 우크라이나 친러 세력의 돈바스 분리독립 세력을 지원하면서 우크라이나의 나토 가입(저지) 문제에 깊숙이 관여했다. 이를 계기로 우크라이나의 나토 가입은 러시아가 결코 받아들일 수 없는 나토 확대의 한계점(red line)이 되었다.¹⁴¹⁾

2021년 11월 나토 사무총장 스톨텐베르그는 우크라이나의 나토 가입에 대해 러시아는 아무런 거부권도 없으며 이는 우크라이나가 독자적으로 선택하고 결정할 사안이라는 입장을 피력했다.¹⁴²⁾ 우크라이나의 나토 가입은 러시아의 안보에 직접적 위협이 되므로 러시아는 미국과 나토에 러시아의 안전을 보장할 수 있는 몇 가지 방안을 요구했다.¹⁴³⁾ 우크라이나의 나토 가입 금지를 포함하는 나토의 확대 정책 중단과 러시아와 국경을 접하고 있는 신규 회원국 영토에 배치된 나토 군사력(미국의 중·단거리 미사일)의 철수, 그리고 우크라이나와 동유럽, 코카서스, 중앙아시아에서

140) NATO, "Bucharest Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008"

141) Jonathan Masters, "Why NATO Has Become a Flash Point With Russia in Ukraine," Council on Foreign Relations, January 20, 2022, pp. 1~9.

142) NATO, "Press Conference by the NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Meeting of NATO Ministers of Foreign Affairs," Riga, 20 November 2021

나토의 모든 군사 활동을 전면 금지하는 등을 미국과 나토에 요구했다. 이러한 러시아의 안전보장 요구사항은 미국과 나토가 받아들일 수 없는 일방적 통첩이었다. 결국, 나토와 러시아의 갈등은 우크라이나 전쟁을 촉발했고 이를 계기로 나토와 러시아의 갈등과 대결 양상은 구조적 성격으로 변해 설사 전쟁이 종전되더라도 나토와 러시아의 관계 회복은 당분간 힘들 것으로 전망된다.

2) 마드리드 · 빌뉴스 나토 정상회담의 주요 내용

(1) 2022년 마드리드 정상회담의 정세 인식과 전략적 합의

2022년 6월 우크라이나 전쟁이 전개되는 와중에 스페인 마드리드에서 나토 정상회담이 개최되었다. 이번 정상회담에서 가장 중요한 것은 나토가 새로운 전략개념을 채택한 것이다. 이번에 채택된 전략개념은 2010년의 전략개념 채택 이후 12년 만에 나온 것이다. 2010년의 전략개념 채택 이후 지역적 · 국제정세의 변화 흐름에서 나토가 2022년의 전략개념을 채택하게 된 주요 배경으로는 미국과 유럽 회원국 간의 동맹 갈등, 중국의 전략적 부상과 강대국화, 그리고 우크라이나 전쟁을 들 수 있다.¹⁴⁴⁾

2022년 6월 마드리드 나토 정상회담은 유럽 정세뿐만 아니라 글로벌 정세 차원에서도 역사적 분기점이 되었다. 나토는 새로운 전략개념을 채택하면서 우크라이나를 침공한 러시아를 나토의 심대하면서도 직접적 위협이라고 명시했다. 또한 나토는 중국에 대해서는 글로벌 수준에서 서방의 가치를 위협하는 체제적 도전자로 인식했다. 특히, 중국에 대한 나토의 인식은 2022년 10월에 공표된 미국의 안보 전략에 구체적으로 반영되었다. 즉, 미국은 중국을 국제질서를 재편하려는 의도가 있고 그러한 목표를 달성하기 위한 경제적, 외교적, 군사적, 그리고 기술적 힘이 있는 유일한

143) "Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Security Guarantees," 17 December 2021; "Agreement on Measures to Ensure the Security of the Russian Federation and Member States of the North Atlantic Treaty Organization," 17 December 2021

144) 이와 관련된 주요 내용에 대해서는 다음을 참조. 이수형, "우크라이나 전쟁과 나토(NATO)의 신전략개념: 국제안보적 함의와 동북아 시사점," 『안보학술논집』 2022년 제33집, pp. 69-72.

경쟁국으로 규정했다.¹⁴⁵⁾

이러한 서방의 입장에 대해 2022년 10월 제20차 당대회를 통해 장기 집권의 토대를 쌓은 시진핑 주석은 중국을 협박·억제·봉쇄하고 최대한 압박하려는 외부의 시도에 맞서 절대 굴복하지 않을 것임을 천명했다. 나아가 중러 양국은 2023년 3월 모스크바 공동성명을 통해 미국이 주도하는 규칙 기반의 국제질서에 반대하면서 새로운 형태의 국제관계를 건설하겠다는 점을 공표했다. 중러는 자유주의적 국제 규범과 관습, 보편적 가치인 인권 존중, 규칙 기반의 국제질서는 서방세계에는 유리하나 자신들과 비서구권 국가들에게는 불공정한 질서라는 점을 부각했다. 이러한 중러의 입장은 2024년 5월 베이징 정상회담의 공동성명에서 재차 확인되었다.

바야흐로 글로벌 질서 경쟁의 막이 올랐다. 즉, 미국 중심의 규칙 기반의 국제질서를 옹호하는 자유주의 진영과 다극화의 새로운 국제질서를 모색하는 중러 연합의 권위주의 세력 간에 글로벌 질서 재편 경쟁이 본격적으로 전개되었다. 글로벌 질서 재편을 둘러싼 서방 진영과 중러 연합세력 간의 경쟁은 진영 논리를 강화하여 상호 간의 경제적 거래를 제한함으로써 절대적 부의 창출을 제약하고 모두에게 손해를 입히는 승자가 없는 경쟁의 악순환에 빠져 있다.¹⁴⁶⁾ 즉, 글로벌 질서 재편의 강대국 경쟁은 절대적 이득보다는 상대적 이득을 중시하는 가운데 상대보다 손실을 덜 보는 상호 패자의 경쟁을 벌이고 있다.

글로벌 질서 경쟁이 본격화되는 상황에서 채택된 나토의 새로운 전략개념의 전략적 함의는 다음과 같다. 무엇보다도 먼저, 동맹의 군사력 강화이다. 2022년의 전략개념이 나토의 변화에 시사하는 주요 함의는 무엇보다도 나토의 군사력 강화에 대한 회원국들의 합의된 입장을 가져왔다는 점이다. 냉전 종식 이후 2022년의 전략개념 이전까지 나토는 두 차례에 걸쳐 전략개념을 채택하면서 동맹의 핵심 임무로 집단방위의 중요성을 강조했으나 나토의 군사적 대응 태세는 계속 떨어졌다. 이러한 주된 이유는 당시 유럽의 안보 지형에서 나토나 회원국의 안보에 대한 도전 세력이 존재하지 않았고, 국제정세도 미국 주도의 국제질서가 크게 흔들리지 않았기

145) The White House, National Security Strategy, October 2022, p. 23.

146) Tobias Bunde and Sophie Eisentraut, "Introduction: Lose-Lose?," in Tobias Bunde, Sophie Eisentraut, Leonard Schutte(eds.), Lose-Lose?: Munich Security Report 2024, February, pp. 13-24.

때문이었다.

따라서 현실적으로 당시 나토의 주된 임무로는 중·동유럽으로의 나토 확대를 점진적으로 추진하는 가운데 테러리즘을 포함하여 중동이나 지중해, 그리고 북아프리카 지역 등 유럽 주변 지역의 불안정과 위협을 관리하는 것이 중요하게 되었다. 즉, 당시 나토가 직면한 유럽 및 주변 지역의 안보 성격으로 나토의 현실적 임무는 잠재적 위협 국가를 상대로 하는 전쟁을 상정한 집단방위보다는 테러리즘과 같은 비국가 행위자에 의한 유럽과 주변 지역의 안정을 관리하는 위기 예방과 관리였다. 이러한 이유로 인해 냉전 종식 이후 나토의 전통적 군사력과 집단방위에 필요한 군사적 대응 태세는 떨어졌다. 이는 결과적으로 동맹의 방위비 분담 문제를 둘러싸고 미국과 유럽 회원국 간에 주기적이면서도 지속적인 갈등과 분쟁의 씨앗으로 작용해 왔다. 지난 트럼프 행정부 시기 나토 무용론이 나오게 된 궁극적인 배경도 방위비 분담 문제에서 출발했다. 그러나 중국의 부상과 강대국화 그리고 나토와 러시아의 갈등 고조 및 2014년 러시아의 크림반도 병합 이후 지속된 우크라이나 위기와 전쟁은 나토의 핵심 임무로 집단방위의 우선성과 러시아의 군사적 위협과 정치적 야망을 억제할 수 있는 나토의 실질적인 군사적 대응 태세를 추동했다.

2022년 전략개념의 채택을 계기로 나토는 군사력 강화를 위한 대응 방안을 논의하고 이를 진행하였다. 먼저, 그동안 미국과 유럽 회원국 간 정치적 갈등의 씨앗으로 작용해 왔던 방위비 분담금 문제가 상당 부분 해소될 것이다. 즉, 2014년 나토 정상회담에서 회원국이 합의한 2024년까지 GDP 2% 합의 원칙이 충족되기 어려울 것으로 예상되었지만, 이번 전략개념의 채택을 계기로 GDP 2% 합의 원칙이 충족될 수 있는 여건이 조성되었다. 이와는 별도로 2022년 마드리드 정상회담을 통해 나토를 주도하는 미국은 유럽 안보를 위한 방위 기여 계획을 발표하였다.¹⁴⁷⁾ 이번 계획을 통해 미국은 폴란드, 루마니아, 발트 지역, 스페인, 영국, 독일, 그리고 이탈리아에 자국의 군사 전력을 증원하거나 새롭게 배치하는 것이다. 이러한 계획에서 눈에 띄는 것은 폴란드에 제5군단 사령부와 야전 지원군을 상설 배치한다는 구상이다. 이러한 전력은 나토의 동쪽 전선에 처음으로 항구적 병력을 배치하는 것으로 이는 러시아와의 갈등

147) U.S. Department of Defense, Fact Sheet—U.S. Defense Contributions to Europe, June 29, 2022; <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3078056> (검색일: 2024.3.19.)

국면에서 유럽의 안보 지형에 새로운 전략적 의미를 부여하고 있다. 이번 우크라이나 전쟁의 구조적 요인 중의 하나는 중·동유럽 지역으로의 나토 확대와 신규 회원국에 나토의 상설 군사력 배치에 대한 러시아의 안보적 우려감이었다. 푸틴 대통령이 계속 주장하듯이, 나토는 1997년 5월 27일 러시아와 상호관계, 협력, 그리고 안보에 관한 기본협정을 체결하여 신규 나토 회원국에 상설 병력 주둔이나 핵무기의 배치 의도나 계획 등이 없다는 점을 러시아에 약속했다.¹⁴⁸⁾ 나토 확대 과정에서 나온 이러한 약속은 미국과 러시아의 안보 갈등이 고조됨에 따라¹⁴⁹⁾ 그 실효성에 의문이 생기게 되었고, 우크라이나 전쟁으로 이러한 약속은 의미가 없어졌다.

한편, 나토는 이번 전략개념을 통해 군사력 강화를 위한 360도 접근방법으로 몇 가지 방안을 모색하는 가운데 현재 동유럽 지역에 배치된 4개의 다국적 전투그룹을 8개 그룹으로 증강하고, 나토 대응 전력(NRF: NATO Response Force)을 현재의 4만명 수준에서 고도의 준비태세를 갖춘 30만 전력으로 증강할 계획도 내비쳤다. 이번 전략개념의 채택을 계기로 나타난 나토의 군사력 강화 계획의 이행 여부는 우크라이나 전쟁의 결과, 미국과 유럽 회원국의 경제성장에 따른 국방비 지출 계획과 군 현대화, 그리고 나토와 유럽연합의 전략적 파트너 관계 양상에 따라 달라질 것이다.¹⁵⁰⁾

두 번째, 마드리드 정상회담의 전략적 함의는 동맹의 정체성 변화와 직간접적으로 관련된 나토 활동 영역이 전 지구적 차원으로 확장되고 있다는 점이다. 사실, 유럽이라는 지역동맹 성격을 탈피하여 지구적 동맹으로 변신하고자 하는 나토의 구상은 2002년 프라하 정상회담으로까지 거슬러 올라간다. 2002년 11월 프라하 정상회담에서 나토는 다양한 안보 공약과 필요한 방안 등을 제시하는 가운데 동반자국가들과 새로운 관계를 형성하기 위한 일련의 구상을 승인하였다.¹⁵¹⁾ 프라하 정상회담을 계기로 지구적

148) Todd Sandler & Keith Hartley, *The Political Economy of NATO: Past, Present, and into the 21st Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 63에서 재인용.

149) 나토 확대 과정에서 분출된 미국과 러시아의 안보적 갈등 상황의 전개에 대해서는 다음을 참조. 이수형, 「러시아-우크라이나 전쟁의 근원: 나토의 이중 확대에 따른 러시아의 반발」, INSS 전략보고, May 2022, No. 165., pp. 7-10.

150) Charles A. Kupchan, "NATO's Hard Road Ahead: The Greatest Threats to Alliance Unity Will Come After the Madrid Summit," *Foreign Affairs*, June 29, 2022, pp.1-12.

151) "Prague Summit Declaration," issued by the Heads of States and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague, Czech Republic, 21 Nov. 2002

동반자관계라는 이름으로 나토의 탈지역적 동맹으로의 변화는 구체화하기 시작했다.

이와 관련하여 2006년 4월 소피아에서 북대서양이사회는 유럽 역외 국가들과의 군사·전략적 협력 강화를 모색하는 지구적 동반자관계에 관한 공식적인 회담을 열었다. 과거 나토 대사를 역임했던 달더(Daalder)는 나토의 지구적 동맹으로의 변환을 적극적으로 옹호했다. 그는 나토가 지구적 동맹으로 탈바꿈하기 위해서는 회원자격을 규정하고 있는 북대서양조약 제10조의 수정이 불가피하다는 견해를 피력했다.¹⁵²⁾ 2006년 11월 리가 정상회담을 앞두고 미국의 부시 대통령은 이번 회담에 일본, 호주, 한국, 핀란드, 그리고 스웨덴을 초대하는 지구적 동반자관계를 제의하기도 하였다.¹⁵³⁾

리가 정상회담에서 나토의 지구적 동반자관계 구상은 유럽 회원국의 반대로 더 진전되지는 못했지만, 역외 파트너국가와의 협력을 강화해 나갈 수 있는 맞춤형 방식에 합의하여 향후 나토가 탈지역적·지구적 동맹으로 발전할 수 있는 토양을 마련하였다. 특히, 2008년 4월 부쿠레슈티 정상회담을 통해 나토는 이를 재확인하고 역외 파트너 국가들이자 지구적 동반자관계를 의미하는 접촉국가들과의 협력 강화 모색을 논의하였다. 그 과정에서 나토는 호주, 뉴질랜드, 일본, 그리고 한국과 맞춤형 협력프로그램(TCPs)을 협상한 바 있다.¹⁵⁴⁾

지구적 동맹으로 나아가고자 한 나토의 이러한 구상은 이번 전략개념의 채택으로 한층 탄력을 받게 되었다. 즉, 과거와는 달리 국제적 안보 지형이 권위주의 세력과의 체제적 경쟁이 전개되는 상황에서 나토는 유럽-대서양 중심의 지역동맹에서 유럽-대서양과 인도-태평양 지역의 지리적 연계와 그에 따른 지정학 안보의 상호의존성을 강조¹⁵⁵⁾하는 탈지역적 혹은 지구적 동맹으로 발전해 나갈 수 있는 발판을 마련했다. 따라서 이번 정상회담을 통해 나타난 나토의 정세 인식과 나토의 변화 문제는 그 이전의 정상회담에서 다루었던 의제나 나토의 변화와는 근본적으로 다른 양상을 보여주었다. 이러한 기류는 2023년 7월의 리투아니아 빌뉴스 정상회담과 2024년 7월의 미국

152) Ivo Daalder and James Goldgeier, "Global NATO," *Foreign Affairs*, 85-5(September/October), 2006, pp. 105-113.

153) "Bush to propose global partnership for five countries at NATO summit next week," *International Herald Tribune*, November 21, 2006

154) "Bucharest Summit Declaration," issued by the Heads of States and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest, on 3 April 2008

155) NATO, *NATO Strategic Concept 2022*, 29 June, 2022

워싱턴 정상회담에서도 이어졌다.

(2) 2023년 빌뉴스 정상회담의 정세 인식과 전략적 함의

글로벌 질서 경쟁이 본격화되고 있는 상황에서 2022년 마드리드 정상회담에 이어 2023년 리투아니아 빌뉴스에서 나토 정상회담이 개최되었다. 빌뉴스 정상회담을 통해 본 유럽 및 나토 변화의 주요 정세는 크게 3가지로 압축된다. 하나는 러시아에 대한 나토의 인식과 대응책 마련이다. 두 번째는 우크라이나의 안전보장 문제이다. 세 번째는 우크라이나 전쟁을 계기로 군사력을 강화하고 있는 나토의 변화 내용이다. 여기에서는 빌뉴스 정상회담에서 나온 성명서 내용을 중심으로 이상의 세 가지 핵심 내용을 정리한다.¹⁵⁶⁾

먼저, 나토는 우크라이나 전쟁으로 유럽-대서양 지역의 평화가 산산이 조각 난점을 강조하면서 러시아는 안정적이고 예측 가능한 유럽 안보 질서에 공헌한 규칙과 규범을 위반했다는 점을 강조했다. 나토는 마드리드 정상회담 때와 마찬가지로 러시아를 동맹의 안보와 유럽-대서양 지역의 안정과 평화에 대한 가장 심대하면서도 직접적 위협으로 규정했다. 더군다나 러시아는 유럽-대서양 및 세계 안보를 심각하게 훼손한 우크라이나 전쟁에 전적인 책임을 져야 한다. 러시아는 불법적 침략 전쟁을 즉각 중단하고 우크라이나에 대한 무력 사용을 중단하며, 국제적으로 인정된 우크라이나의 영토와 영해에서 모든 병력과 장비를 완전하고 무조건 철수해야 한다는 점을 강조했다.

우크라이나 전쟁에 대한 나토의 인식을 떠나 러시아의 위협은 매우 구체적이고 포괄적이다. 러시아는 발트해, 흑해, 지중해 지역에 걸쳐 다양한 영역에서 군사력 증강과 주둔을 늘리고 있다. 또한 러시아는 북극에서 상당한 군사력을 유지하고 있다. 이러한 러시아의 군사력 포진은 나토 국경 인근을 포함하여 유럽-대서양 지역의 안보를 계속 위협하고 있다. 러시아의 첨단 군사 역량과 군 인력을 벨라루스에 배치하는 등 러시아와 벨라루스의 군사 통합의 심화는 지역 안정과 동맹 방위에 영향을 미친다.

156) Vilnius Summit Communiqué, issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Vilnius 11 July 2023, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official-texts-217320.htm>(검색일: 2024.08.01.)

더군다나 러시아는 다량의 전장 핵무기를 현대화하고 있으며, 새롭고 파괴적인 이중 능력 운반시스템을 확장하고 있다. 러시아가 벨라루스 영토에 핵무기와 핵 탑재 능력을 갖춘 시스템 사용을 용납할 수 없다. 따라서 러시아는 2022년 1월 3일 유엔 안보리 상임이사회의 핵보유국이 합의한 핵전쟁 방지와 군비경쟁 방지에 관한 공동성명에 명시된 원칙을 이행해야 한다. 이와 더불어 러시아는 나토 동맹국과 파트너국에 대한 하이브리드 행동을 강화하고 있다. 여기에는 민주적 절차에 대한 간섭, 정치적, 경제적 강압, 광범위한 허위 정보 캠페인, 악의적인 사이버 활동, 정보기관의 불법적이고 파괴적인 활동이 포함된다. 이와 관련하여 나토는 러시아의 하이브리드 행동에 대응하기 위해 가용한 도구를 강화하고 있으며 동맹과 동맹국이 하이브리드 공격을 억제하고 방어책을 마련해 나갈 것이다.

한편, 나토는 러시아의 위협과 직간접적으로 연계된 중국의 도전도 심각하게 인식하고 있다. 나토는 2019년 런던 정상회담에서 나토 역사상 처음으로 중국 문제를 공식적으로 다루었다. 이를 계기로 나토 정상회담에서 중국 문제의 비중은 계속 커져 왔고 2022년 마드리드 정상회담에서는 중국을 서방의 가치를 위협하는 체제적 도전으로 평가했다. 2023년 빌뉴스 정상회담에서 나토는 중국의 야심과 강압적 정책은 나토의 이익과 안보, 그리고 가치에 도전하는 것으로 인식했다. 중국은 자신의 전략과 의도, 그리고 군사적 증강에 대해서는 불투명한 태도를 보이면서 악의적인 하이브리드 및 사이버 작전 등에 있어서는 동맹과 동맹국의 안보에 해를 끼친다. 특히, 중국은 경제적 영향력을 이용해 전략적 의존성을 형성하고 영향력을 강화하고자 한다. 중국은 우주, 사이버, 해양 영역을 포함한 규칙 기반 국제질서를 전복하고자 한다.

이러한 중국의 도전에도 불구하고 나토는 동맹의 안보 이익을 수호하기 위해 호혜적 투명성을 구축하는 것 등을 포함하여 중국과의 건설적인 관여를 열어놓고 있다. 나토는 중국이 유럽-대서양 안보에 제기하는 체제적 도전에 대응할 것이며 가치와 행동의 자유를 포함한 규칙 기반 국제질서를 수호해 나갈 것이다. 또한 중국과 러시아의 전략적 동반자관계 심화와 규칙 기반 국제질서를 약화하려는 상호 간의 강화는 나토의 이익과 가치에 반하는 행위이다. 나토는 중국이 유엔 안전보장이사회의 상임이사국으로서 건설적인 역할을 해 나갈 것을 촉구한다.

두 번째 나토가 중요하게 생각하고 있는 문제는 현재 전쟁에 있는 우크라이나의 안전보장 문제이다. 우크라이나의 안전보장 문제는 2022년 마드리드 정상회담 때보다 한층 더 중요한 문제가 되었다. 2023년 빌뉴스 회담을 통해 나토는 우크라이나가 나토 회원국이 될 것이라는 약속을 재확인하고 동맹과의 상호운용성과 정치적 통합을

상당 부분 진전시켜 나갔다. 예를 들면 나토는 1997년 우크라이나와의 파트너 관계를 구축했고 2009년에는 이를 보완하여 우크라이나가 나토 회원국 가입에 필요한 제반 조치들을 계속 취해 나가는 것을 줄곧 지지해 왔다. 우크라이나의 지정학적 가치로 인해 그리고 글로벌 질서 경쟁 구도에서 우크라이나의 안보는 나토와 회원국 모두에 중요하다. 따라서 나토는 우크라이나의 나토 가입을 더욱 강화하기 위해 새롭게 나토-우크라이나 위원회를 설립하였다. 이번에 설립된 새로운 위원회는 우크라이나가 나토 회원국과 동등한 자격으로 공동협의와 의사 결정 등에 참여할 수 있다. 또한 이 위원회는 나토와 우크라이나 간에 위기 협의 메커니즘 역할도 한다.

우크라이나 안전보장 문제와 관련해서 최우선적 과제는 나토가 포괄적 지원 패키지를 통해 우크라이나에 긴급히 필요한 비상장 지원을 계속 제공하는 것이다. 나토는 단기, 중기, 그리고 장기적으로 우크라이나의 역지력과 방어를 지원하기 위해 포괄적 지원 패키지를 다년간 프로그램으로 발전시키는 데 합의했다. 이번 지원은 우크라이나 안보 및 방위 부문을 재건하고 우크라이나가 나토와의 완전한 상호운용성으로 전환하는 데 도움이 될 것이다. 물론 나토 회원국은 지속적이고 예측 가능한 방식으로 포괄적 지원 패키지에 자금을 지원할 것이다. 이러한 우크라이나에 대한 나토의 지원은 2024년 7월에 열린 워싱턴 정상회담에서 더욱 구체적으로 나타났다.

세 번째는 우크라이나 전쟁을 계기로 나토의 역지력과 국방력을 강화하는 문제로는 다양한 쟁점과 영역, 그리고 분야에 걸쳐 있다. 먼저, 그동안 미국과 유럽 동맹국 간에 논란이 되었던 방위비 문제이다. 방위비 문제는 지난 2014년 웨일스 정상회담에서 회원국은 최소 GDP 2%를 국방에 투자하기로 약속했으나 제대로 지켜지지 않아 계속 회원국 간에 논쟁이 되었다. 그러나 우크라이나 전쟁을 계기로 최소 방위비 2%의 약속을 지키는 회원들이 늘어났다. 2014년 당시 나토 방위비 2%를 충족한 회원국은 3개국에 불과했으나 2017년 5개국, 2019년 7개국, 우크라이나 전쟁을 계기로 2023년에는 11개국이 목표를 달성했고 2024년에는 32개국 중 23개국이 2% 원칙을 충족할 것으로 전망된다. 이를 통해 동맹 회원국은 나토 역량 목표를 지원하고 나토의 새로운 방어 계획 및 병력 모델을 자원화하는 데 도움이 될 것이다. 또한 동맹 회원국은 국방 예산의 최소 20%를 관련 연구개발을 포함한 주요 장비에 투자할 것을 약속했다. 물론 이 목표는 GDP 2%의 연간 국방비와 연계되어 있다.¹⁵⁷⁾

다음으로 나토는 다양한 영역에 걸쳐 있는 위협에 적절히 대응하기 위해 360도 접근방식의 방어력을 강화해 나가는 것이다. 2022년 마드리드 정상회담을 계기로

등장한 이러한 접근방식은 모든 영역에서 나토의 역지력과 방어 태세를 더욱 강화하려는 것이다. 이를 통해 나토는 기존의 전략 및 영역별 계획을 기반으로 하는 새로운 세대의 지역 방위계획을 수립하는 것이다. 이러한 방어 계획은 나토 군대 조직과 나토가 요구하는 특정 군사적 요구사항의 주요 동인이다. 2022년 마드리드 정상회담에서 합의한 새로운 나토군 모델¹⁵⁷⁾을 통해 동맹국들은 준비태세를 갖춘 병력을 포함해 전투 능력이 뛰어난 전담 병력을 더 많이 확보하고 군사 대응력을 개선할 수 있다. 나토는 모든 방향의 위협과 위기에 신속하게 대응할 수 있는 더 많은 옵션을 제공할 새로운 다국적 및 다양한 영역의 대응군 창설을 구상하고 있다.

우크라이나 전쟁을 계기로 나토는 지휘통제를 강화하고 있다. 특히, 3개 합동군 사령부를 포함하여 예하 사령부가 수행하는 집단방위를 위한 대규모 다중 영역 작전을 포함한 모든 임무에 대한 지휘통제 능력의 향상을 도모하는 것이다. 이를 통해 나토는 유럽연합군 최고사령관의 책임 영역의 활성화를 보장하는 것이다. 이와 관련하여 나토는 유럽에서 필요한 경우 나토 군대에 연료를 적시에 공급하여 동맹의 준비태세와 대응력을 뒷받침하기 때문에 연료 공급 분배 협정에 대한 작업을 추진하고 있다.

우크라이나 전쟁을 계기로 나토의 국방력 강화 차원에서 새롭게 강조되고 있는 것은 핵전력이다. 미국의 핵전력은 동맹의 안보를 보장하는 최고의 수단이다. 나토의 핵 역지력 태세는 기본적으로 유럽에 전진 배치된 미국의 핵무기에 의존하고 있다. 관련 동맹국의 이중 능력 항공기에 대한 국가적 기여와 나토의 핵 억제 임무를 지원하기 위한 재래식 전력 및 군사 역량 제공은 이러한 노력의 핵심으로 남아 있다. 나토는 핵 역지력 임무의 신뢰성, 효과성, 안전성 및 보안을 보장하는 데 필요한 모든 조치를 강구할 것이다. 여기에는 동맹의 핵 능력을 계속 현대화하고 동맹 핵전력의 유연성과 적응력을 높이기 위한 계획과 더불어 강력한 정치적 통제력을 행사하는 것 등이다. 나토는 동맹의 단합과 결의를 보여주기 위해 나토의 핵 부담 분담협정에 관련된 동맹국의 가능한 한 광범위한 참여를 보장할 필요성을 재확인한다.

157) 나토 국방비의 범주와 항목, 그리고 주요 내용 등에 대해서는 다음을 참조. NATO, Defense expenditures and NATO's 2% guideline, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm(검색일: 2024년 7월 20일)

158) 2022년 마드리드 정상회담에서 나온 새로운 나토군 모델은 10일 이내에 10만, 30일 이내에 20만, 그리고 6개월 이내에 50만 병력을 추가로 동원할 수 있는 계획을 수립하기로 합의한 것이다.

한편, 나토의 미사일 방어는 역지력에서 핵무기의 역할을 보완할 수 있다. 동맹의 탄도미사일 방어의 목표와 정치적 원칙은 2010년 리스본 정상회담 때와 변함이 없다. 나토의 탄도미사일 방어는 유럽-대서양 지역 외부에서 발생하는 탄도미사일 위협에 대응하는 것을 목표로 한다. 나토의 탄도미사일 방어는 루마니아, 튀르키예, 스페인, 그리고 폴란드에 있는 미국의 유럽 단계적 접근법에 바탕을 두고 있다.

4. 2024년 워싱턴 나토 정상회담을 통해 본 정세 인식

2024년 7월 미국의 워싱턴에서 동맹 창설 75주년을 기념하는 정상회담이 열렸다. 이번 정상회담은 동맹 창설 75주년을 기념하기보다는 우크라이나 전쟁 이후 나토가 직면한 새로운 위협과 도전을 평가하고 이에 대한 대응책을 모색하는 자리였다. 이번 정상회담을 통해 나토가 인식하고 있는 정세의 주요 특징은 다음과 같다. 전략적 경쟁, 만연한 불안정성, 그리고 반복되는 충격이 광범위한 안보 환경을 규정한다. 아프리카와 중동의 분쟁, 취약성, 불안정은 나토의 안보와 파트너국가의 안보에 직접적인 영향을 미친다. 이러한 경향은 무엇보다도 강제 이주를 초래하고 인신매매와 불법 이주를 부추기고 있다. 불안정을 초래하는 이란의 행동은 유럽과 대서양의 안보에 영향을 미치고 있다. 중국의 야심과 강압적 정책은 계속해서 동맹의 이익, 안보, 가치에 도전하고 있다. 러시아와 중국 간의 전략적 동반자관계 심화와 규칙 기반 국제질서를 약화, 이러한 질서를 재편하려는 상호 강화 시도는 깊은 우려를 낳고 있다. 또한 나토는 하이브리드, 사이버, 우주 및 기타 위협과 비국가 행위자의 악의적인 활동에 직면해 있다.¹⁵⁹⁾

이번 정상회담을 통해 나토가 바라보고 있는 정세 인식과 특징, 그리고 이에 대한 대응책 모색 등을 정리하면 크게 4가지 쟁점으로 분류할 수 있다. 즉, 2022년 우크라이나 전쟁을 계기로 나토의 가장 심각하고 직접적인 위협인 러시아와 이와 직간접적으로 연계된 중국과 북한의 안보적 위협, 우크라이나의 안전보장 문제 및 냉전

159) Washington Summit Declaration issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. 10 July 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm(검색일: 2024.07.24.)

종식 이후 나토가 계속 추진하고 있는 확대 문제, 우크라이나 전쟁을 계기로 나토의 억지력과 방위력을 강화하는 동맹의 억지력 강화 문제, 그리고 유럽-대서양 지역과 인도-태평양 지역 간의 지리적 연결과 지정학 안보의 상호의존성에 따른 나토 전략적 파트너와의 안보협력 문제 등이다. 여기서는 이러한 4가지 쟁점을 중심으로 2024년 워싱턴 정상회담의 주요 내용을 분석함과 아울러 이를 통해 전략적 함의를 도출하고자 한다.

1) 러시아와 권위주의 세력의 연계

러시아의 우크라이나 전면 침공은 유럽-대서양 지역의 평화와 안정을 산산조각 내고 세계 안보를 심각하게 훼손했다. 러시아는 여전히 동맹국의 안보에 가장 중요하고 직접적인 위협이다. 러시아는 유엔 헌장을 포함한 국제법을 노골적으로 위반하는 침략 전쟁에 대해 전반적인 책임을 져야 한다. 러시아는 유럽-대서양 안보 구조를 근본적으로 재구성하려 한다. 러시아가 나토에 가하는 모든 영역의 위협은 장기적으로 지속될 것이다. 러시아는 군사력을 재건하고 확장하고 있으며 영공 침범과 도발 활동을 계속하고 있다. 나토는 이러한 조치로 영향을 받는 모든 동맹국과 연대하지만, 러시아와의 직접적 대결을 추구하지 않으며 러시아에 어떠한 위협도 가하지 않는다. 나토는 위협을 완화하고 사태 악화를 막기 위해 러시아와의 소통 채널을 유지할 용의가 있다.

나토는 전략적 위협 태세를 보여주는 벨라루스 영토에 배치한 러시아의 핵전력 주둔을 우려한다. 러시아는 핵무기 체계에 대한 의존도를 높이고 새로운 핵 시스템을 개발하고 단거리 및 중거리 이종 타격 능력을 배치하는 등 핵전력을 계속 다각화하고 있다. 이러한 모든 조치는 동맹에 점점 더 큰 위협이 되고 있다. 러시아는 오래된 군비통제 의무와 약속을 위반하고 있으며 이를 선택적으로 이행/불이행함으로써 세계 군비통제, 군축 및 비확산 구조를 훼손하고 있다. 또한 러시아는 유럽-대서양 지역 전역에서 작전을 벌이면서 대리인을 포함한 동맹국에 대한 공격적인 하이브리드 행동을 강화했다. 여기에는 사보타지, 폭력 행위, 연합국 국경에서의 도발, 불법 이주의 도구화, 악의적인 사이버 활동, 전자 간섭, 허위 정보 캠페인, 악의적인 정치적 영향력과 경제적 강압 등이 포함된다. 나토는 이러한 러시아의 행동을 제한하고 이에 맞서며, 나토 및 동맹국에 대한 불안정을 초래하는 활동을 수행할 수 있는 러시아의 능력에 대응할 것이다.

한편, 벨라루스, 북한과 이란, 그리고 중국은 러시아가 우크라이나 전쟁을 계속 수행할 수 있게 도와주는 조력자이다. 벨라루스는 영토와 기반시설을 제공함으로써 러시아가 우크라이나 전쟁을 계속 수행할 수 있게 하고 있다. 러시아의 첨단 군사 역량과 인력 배치를 포함하여 벨라루스에 대한 러시아의 정치적·군사적 통합의 심화로 지역 안정과 동맹 방위에 부정적 영향을 미치고 있다. 북한과 이란은 러시아에 군수품과 무인항공기 등 직접적인 군사 지원을 제공함으로써 러시아의 우크라이나 전쟁을 부채질하고 있으며, 이는 유럽-대서양 안보에 심각한 영향을 미치고 글로벌 핵비확산 체제를 훼손하고 있다. 나토는 북한과 러시아의 관계 심화에 대해 깊은 우려를 표명하며 이란이 탄도미사일 및 관련 기술을 러시아로 이전하는 것은 상당한 긴장 고조를 의미할 것이다. 더군다나 워싱턴 정상회담 이후 10월에 들어와 목격된 북한군의 러시아 파병은 유럽-대서양 안보와 인도-태평양 안보가 연결되어 있다는 점을 여실히 보여주는 객관적 증거이자 우크라이나 전황에 영향을 미칠 수 있는 새로운 변수로 작용하고 있다.

중국은 이른바 러시아와의 무제한 파트너십과 러시아의 방위산업 기반에 대한 대규모 지원을 통해 러시아가 우크라이나 전쟁을 수행하는 데 도움을 주는 결정적인 조력자가 되고 있다. 이는 러시아가 이웃 국가와 유럽-대서양 안보에 가하는 위협을 증가시킨다. 나토는 중국이 유엔 현장의 목적과 원칙을 수호할 특별한 책임이 있는 유엔 안전보장이사회 상임 이사국으로서 러시아의 전쟁 노력에 대한 물질적, 정치적 지원 중단을 촉구한다. 여기에는 러시아 방위 부문의 투입물 역할을 하는 이중 용도 물질의 이전이 포함된다. 또한 우크라이나 전쟁의 결정적 조력자인 중국은 유럽-대서양 안보에 대한 체제적 도전을 계속하고 있다. 참고로 미국 및 서방이 파악한 우크라이나 전쟁 관련 중국의 조력은 다음과 같다. 러시아 폭탄, 항공기, 무기 등에 중국 부품의 사용, 이중용도 물품(마이크로칩, 센서, 레이더 등)의 대러 수출, 러시아는 G-7의 최우선 수출통제목록에 있는 상품의 89%를 중국으로부터 수입 등이다.

2) 우크라이나 안전보장 문제

나토는 우크라이나 국민의 국가와 영토, 그리고 나토가 공유하는 가치를 수호하기 위해 우크라이나 국민과 확고한 연대를 재확인한다. 강하고 독립적이며 민주적인 우크라이나는 유럽-대서양 안보와 안정에 필수적이다. 나토는 우크라이나가 스스로 방어하고 미래에 러시아의 침략을 억지할 수 있도록 우크라이나에 대한 장기 안보

지원을 약속했다. 먼저, 나토는 동맹국과 파트너국의 우크라이나에 대한 군사 장비 제공 및 훈련을 조정하기 위해 우크라이나에 대한 나토 안보 지원과 훈련(NASTU) 조직을 설립을 결정했다. NASTU는 국제법에 따라 나토를 분쟁의 당사자로 만들지 않을 것이다. 이는 우크라이나 국방 및 보안군의 변혁을 지원하며 나토와의 추가 통합을 가능하게 할 것이다.

나토가 이러한 결정을 내리게 된 이면에는 2024년 미국 대선 결과와도 무관하지 않은 것 같다. 민주당의 해리스 후보가 당선된다면 미국과 나토의 관계와 우크라이나에 대한 나토의 지원 등이 계획대로 진행될 가능성이 크다. 하지만 공화당의 트럼프가 당선된다면 상황은 달라진다. 과거 트럼프 행정부 당시 트럼프의 미국과 나토의 유럽 동맹국들은 크고 작은 동맹 갈등을 겪은 바 있다.¹⁶⁰⁾ 또한 이번 대선 과정에서 트럼프 후보는 동맹 갈등을 예고하는 크고 작은 발언들을 쏟아냈다. 특히, 트럼프 후보는 방위비 분담 약속을 차등적 동맹으로의 변화를 도모할 가능성도 있다. 이와 관련하여 키스 켈로그 전 백악관 NSC 사무총장은 동맹의 방위력 개선과 발전을 규정하고 있는 북대서양조약 제3조의 준수에 따라 방어 수준에 차등을 두는 동맹국의 차등적 안전보장을 대우하는 나토 개혁을 강조하였다.¹⁶¹⁾ 이번 정상회담에서 우크라이나에 대한 지원 약속을 문서로 보장한 것도 이러한 가능성을 고려하여 예측 가능하며 일관된 지원을 보장하기 위한 동맹국의 전략적 고민의 산물이라 할 수 있다. 결론 부분에서 다시 다루겠지만, 트럼프의 당선으로 이제껏 나토가 우크라이나에 지원하고 약속한 안전보장 문제가 위태롭게 되었다.

다음으로 나토는 우크라이나가 러시아의 침략을 물리칠 수 있는 군대를 건설할 수 있도록 군사 장비, 지원 및 훈련을 제공하기 위해 우크라이나에 대한 장기 안보 지원 약속을 발표했다. 나토 동맹국은 비례 분담금을 통해 2025년 에 최소 400억 유로의 기본 자금을 제공하고 우크라이나가 승리할 수 있도록 지속 가능한 수준의 안보 지원을 제공하는 계획이다. 여기에는 다음과 같은 목록이 포함된다. 우크라이나를 위한 군사

160) 트럼프 행정부 당시 미국과 유럽 동맹국 간의 동맹 갈등에 대해서는 다음을 참조. 이수형, “트럼프 시대 나토의 위기와 유럽연합과의 갈등 관계 분석,” 『INSS 전략보고』, April 2020, No. 75, pp. 1-14.

161) 이수형, “트럼프 전 대통령의 동맹 방위비 재연과 전략적 노림수,” 『이슈브리프』 제514호, 2024.2.20., pp. 2-3.

장비 구매, 우크라이나에 기부된 현물 지원, 우크라이나를 위한 군사 장비의 유지 보수, 물류 및 운송 관련 비용과 군사 훈련 비용 및 운영 비용, 우크라이나에 대한 국방 인프라 및 방위산업에 대한 투자 및 지원, 그리고 비살상 원조를 포함한 우크라이나에 대한 나토 신탁 기금에 대한 모든 기부금 등이다. 이러한 기준에 따라 우크라이나에 대한 모든 동맹국의 지원은 나토, 양자 간, 또는 다자간 및 기타 수단을 통한 제공 여부와 관계없이 포함된다.

3) 동맹의 억지력 강화 문제

나토는 우크라이나 전쟁 계기 2022년의 마드리드와 2023년의 빌뉴스 정상회담에서 내린 결정을 이행하여 새로운 집단방위 시대로 현대화하고 있다. 나토는 모든 위협과 도전에 대한 억지력과 방어력을 모든 영역에서 그리고 유럽-대서양 지역의 여러 전략적 방향에서 강화하고 있다. 대서양동맹은 나토의 동부 측면에 전투준비태세를 갖춘 병력을 배치하고 전진 방어를 강화했으며 위협을 받는 동맹국을 신속하게 강화할 수 있는 동맹의 능력을 강화했다.

이에 따라 나토는 다음과 같은 측면에서 집단방위의 현대화를 더욱 강화하고 있다. 먼저, 2022년 우크라이나 전쟁 계기로 새로운 방위계획에 필요한 병력, 역량, 자원, 인프라를 제공하여 다양한 영역에 걸친 집단방위에 대비한다. 이를 위해 나토는 더욱 참여한 안보 질서의 도전에 상응할 수 있도록 국방비 지출 증액과 나토 공동 자금 조달에서 가시적 진전을 이루어나갈 것이다. 또한 위협에 처한 동맹국을 방어하고 신속하게 강화할 수 있는 능력을 보여주기 위해 빈번하고 대규모적인 계획된 훈련을 한다. 여기에는 한 세대 만에 나토의 최대 군사 훈련인 「Steadfast Defender 24」가 포함된다.

나토는 지휘통제를 강화하고 회원국이 제공하는 사령부에 핵심 지도자 역할을 부여한다. 특히, 나토는 최근 새롭게 회원국이 된 핀란드와 스웨덴을 최대한 활용하여 핀란드에 나토군 주둔을 개발하는 것 등을 포함하여 우리의 계획, 군대 및 지휘구조에 핀란드와 스웨덴을 완전히 통합함으로써 동맹에 제공하는 능력을 최대한 활용하는 것이다. 나토 통합 사이버 방어센터를 설립하여 평시, 위기 및 분쟁 전반에 걸쳐 네트워크 보호, 상황 인식 및 사이버 공간의 작전 영역으로서의 구현을 강화한다.

나토는 360도 접근방법에 기초한 통합 대공미사일 방어를 강화함으로써 모든 공중과 미사일 위협을 억제하고 방어해 나간다. 동맹국들은 통합 대공미사일 방어의 효용성을

제고하고 안보 환경에 대응하기 위한 모든 조치를 하는 데 계속 전념해 나간다. 또한 동맹국들은 나토 탄도미사일 방어의 완전한 개발, 동맹의 집단방위를 추구하고 탄도미사일의 확산으로 증가하는 위협에 맞서 모든 나토 회원국의 국민과 영토의 완전한 보장과 보호를 위해 계속 노력한다. 미사일 방어는 억지력에서 핵무기의 역할을 보완할 수 있으나 이를 대체할 수는 없다. 핵 억지력은 동맹 안보의 초석이다. 나토 핵 능력의 근본적인 목적은 평화를 유지하고 강압을 방지하며 침략을 억지하는 것이다. 핵무기가 존재하는 한, 나토는 핵 동맹으로 남을 것이다.

2022년의 전략개념과 2023년 빌뉴스 공동성명에 명시된 바와 같이 나토의 억지력, 군비통제 정책, 비확산 및 군축 목표와 관련된 모든 결정, 원칙 및 약속을 재확인한다. 나토는 핵 능력의 현대화, 핵 계획 역량 강화 등을 포함해 동맹의 핵 억제 임무의 신뢰성, 효과성, 안전성 및 안보를 보장하는 것이다. 나토의 억지력과 방어 태세는 핵, 재래식 및 미사일 방어 능력의 적절한 조합에 기초하고 있으며, 우주와 사이버 능력에 의해 보충된다. 또한 나토는 현재와 미래의 위협에 대응하고 기술적 우위를 유지하기 위해 실험과 신흥 기술의 신속한 채택, 그리고 디지털 변혁을 통해 동맹의 변혁을 가속화하고 있다. 또한 동맹 회원국은 기후변화 고려사항을 모든 핵심 과제에 계속 통합하고 에너지 안보 노력을 강화해 나갈 것이다. 나토는 기후변화와 극단적인 날씨가 안보에 미치는 영향을 이해하고 이에 적응하기 위한 선도적인 국제기구가 되기 위해 노력하고 있다.

4) 나토의 전략적 파트너 문제

나토를 주도하는 미국은 유럽 지역동맹의 나토를 글로벌 동맹으로 확대 발전시키고자 하는 동맹전략을 갖고 나토 파트너십이라는 명분으로 유럽 이외의 파트너국가들과 안보협력을 추구해 왔었다. 나토의 전략적 파트너는 안정성을 강화하고 세계 안보 환경에 긍정적인 영향을 미치며 국제법을 수호하는 데 핵심적인 역할을 한다. 나토의 파트너십은 동맹의 3대 핵심 임무와 360도 안보 접근방법을 지원하는 데 중요한 역할을 한다. 나토는 동맹국과 파트너국 모두의 상호 존중, 이익, 이익에 기초한 파트너들과의 정치적 대화와 실질적 협력을 계속 강화해 나갈 것이다.

나토의 파트너십은 냉전 시대에는 존재하지 않았던 새로운 개념으로 냉전 종식 이후 중·동유럽으로의 확대를 위한 핵심 전략으로 활용되었고 21세기에 들어와서는 나토의 역외 활동을 강화하는 가장 강력한 동력으로 작용하고 있다.¹⁶²⁾ 특히, 2001년 9·11

테러 이후 나토 파트너십의 변화 양상은 2010년 나토 전략개념에도 잘 반영되어 있다. 즉, 2010년 전략개념에서 나토가 직면한 위협은 회원국의 영토방위에 국한된 것이 아니라 위협의 지리적 기원과 관계없이 광범위한 위협의 스펙트럼을 포괄하고 있다.¹⁶²⁾ 따라서 유럽-대서양 안보 증진은 지구 전체에 걸친 국가들 및 조직과의 광범위한 파트너십 네트워크를 통해 가장 잘 보장될 수 있다는 나토의 인식을 반영하고 있다.

유럽연합은 나토의 독특하고 필수적인 파트너로 남아 있다. 나토와 유럽연합의 협력은 전례가 없는 수준에 이르렀다. 우주, 사이버, 기후, 국방, 신흥 및 파괴적 기술에 대한 실무적 협력이 강화·확대되고 있다. 우크라이나 전쟁으로 나토와 유럽연합의 협력이 더욱 중요해졌다. 나토와 유럽연합의 전략적 파트너십을 위해서는 비유럽연합 국가들이 유럽연합의 방위 노력에 최대한 참여하는 것이 필수적이다. 나토는 완전한 상호 개방성, 투명성, 상호보완성, 그리고 조직의 다양한 권한, 의사결정 자율성 및 제도적 무결성에 대한 존중의 정신으로 파트너십을 계속 강화할 것이다.

나토는 호주, 일본, 뉴질랜드, 한국, 그리고 유럽연합 지도자들과 만나 고동의 안보 과제와 협력 분야를 논의할 것이다. 인도-태평양은 나토에 중요하다. 이 지역에서의 발전이 유럽-대서양 안보에 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 나토는 유럽-대서양 안보에 대한 인도-태평양 파트너국가의 지속적인 기여를 환영한다. 한편, 서부 발칸 반도와 흑해 지역은 동맹에 전략적으로 중요하다. 나토는 이들 지역의 안보와 안정을 위해 최선을 다하고 있다. 나토는 이들 지역에서의 개혁, 지역 평화 및 안보를 지지하고 국가 및 비국가 행위자 모두에 의해 제기되는 허위 정보, 하이브리드, 사이버 위협을 포함한 악의적 영향에 대응하기 위해 서부 발칸 반도의 지역 국가들과 정치적 대화와 실무 협력을 계속 강화할 것이다.

5. 한국의 나토 정책에 대한 합의

2024년 11월 미국 대선 결과 공화당의 트럼프가 당선되었다. 나토의 유럽

162) 이수형, “나토(NATO) 파트너십의 발전과 전략적 합의,” 『INSS 전략보고』, September 2023, No. 219, pp. 1-11.

163) Trine Flockhart, *After The Strategic Concept: Towards a NATO Version 3.0*, 2011, p. 6.

동맹국들은 트럼프의 거래적, 고립주의적 성향, 그리고 분열적 지도력으로 인해 현재의 대서양 관계가 도전에 직면할 것을 우려하고 있다. 발트 지역과 중유럽 국가들, 그리고 독일의 정책결정자와 전문가들의 공통적인 입장은 트럼프의 공격적 언사는 단순히 말에 그치지 않고 외교, 안보, 경제, 기후 정책 등에 반영될 것으로 전망한다. 특히, 트럼프의 재집권으로 유럽 국가들은 민주주의와 안보, 그리고 무역을 포함한 경제 관계 전반에 대해 우려하고 있다.

이러한 유럽 국가들의 우려는 현실로 다가올 가능성이 크다. 지난 트럼프 행정부의 대외정책은 미국 우선주의에 바탕을 두고 선택적 관여를 강조하였다. 미국 우선주의는 미국의 핵심 이익을 보호하고 증진하는 가운데 미국의 이익에 도움이 되는 동맹 및 우방과의 관계를 강화하고 협력을 모색하는 것이다. 트럼프 재집권에 따른 대외정책 기조도 지난 1기 때와 맥을 같이 할 것으로 전망되는 가운데 선택과 집중을 통해 중국을 봉쇄하기 위한 강력한 거부적 억제전략을 추구할 가능성이 농후하다. 특히, 서태평양으로의 진출을 모색하는 중국의 해·공군 능력 증강을 고려하여 트럼프 행정부는 유럽보다는 아시아 중시 정책을 일관되게 추진할 것으로 전망된다. 따라서 트럼프의 미국은 우크라이나 전쟁에 대한 미국의 지원은 축소될 개연성이 높고 미국-러시아 관계의 리셋을 통해 인도-태평양 전략 강화를 통한 중국 봉쇄에 집중할 것으로 전망된다. 이런 흐름에서 트럼프의 미국은 유럽 안보와 인도-태평양 전략에서 미국의 비용부담과 역할 증대보다는 유럽 동맹국과 아시아 동맹국의 비용과 책임, 그리고 역할 증대를 요구할 가능성이 크다.

트럼프의 재집권이 유럽 안보에 주는 전략적 함의와 관련하여 우크라이나의 미래가 트럼프의 협상 칩이 된다면, 그것은 일련의 파괴적인 연쇄 효과를 촉발할 수 있다. 트럼프 당선 이후 트럼프의 우크라이나 종전 계획이 언론에 보도되고 있다. 핵심은 조기 종식을 목표로 현재 전황을 인정하는 상태에서 전쟁을 끝내고 20년간 우크라이나의 나토 가입을 배제하는 것이 핵심이다. 이 경우 우크라이나는 러시아에 영토의 20%를 강제로 빼앗길 수밖에 없으며 종전 이후 우크라이나의 안전보장 문제도 확실하게 장담할 수 없다. 이는 푸틴의 러시아에 매우 유리한 상황이다. 만약 러시아가 우크라이나에 대한 지배력을 강화한다면 향후 우크라이나를 중심으로 러시아 국경의 인접 국가들에 대한 러시아의 영향력은 한층 강화될 것이다. 이러한 상황은 푸틴이 2021년 12월에 요구한 나토를 1997년 체제로 돌리는 것으로 러시아는 유럽 안보에 대해 항구적인 발언권을 갖는 상황을 초래할 수도 있다.

한편, 트럼프의 재집권으로 나토 방위비 분담 문제를 비롯하여 나토 개혁과 변화

문제가 새로운 쟁점으로 떠오를 수 있다. 트럼프의 대외정책 기조 및 동맹관과 안보 문제 등을 종합적으로 판단했을 경우, 트럼프 행정부는 나토의 변화 및 개혁적 조치를 추진할 것이다. 이와 관련하여 트럼프 캠프에서 정책 고문을 담당했던 키스 켈로그 전 백악관 NSC 사무총장은 트럼프는 나토 탈퇴보다는 나토 개혁을 추진할 거라는 점을 강조했다. 그는 다가오는 2025년 6월 헤이그 나토 정상회담에서 나토 변화의 구체적 계기가 마련될 수 있음을 암시했다.

2022년 2월 우크라이나 전쟁과 6월 마드리드 나토 정상회담을 계기로 미국 중심의 서방 세력과 중국 중심의 권위주의 세력 간에 국제질서와 규범을 둘러싼 체제적 경쟁이 본격적으로 펼쳐지게 되었다. 이러한 체제적 경쟁은 나토의 확대 정책에 맞서 러시아의 영향권을 재설정하고 러시아 제국을 갈망하는 푸틴 대통령의 우크라이나 침공과 중첩되면서 기후변화, 팬데믹, 그리고 핵무기 확산과 같은 복잡하고 새로운 도전을 해결하기 위한 국제협력을 어렵게 만들고 이러한 국제 환경은 지정학적 긴장을 더욱 부추기고 있다.¹⁶⁴⁾ 새로운 국제질서와 이를 작동시키고 유지하는 국제체제의 구축을 배경으로 전개되는 작금의 체제적 경쟁은 느슨한 지정학적 진영화 추세를 촉진하고 있다. 현재 목격되고 있는 지정학적 진영화는 지역 내 국가들의 진영화를 촉진하는 동시에 지역과 지역 간의 연결성과 안보의 불가분성이 강조되고 있다.

글로벌 수준에서 전개되는 체제적 경쟁의 하위 영역인 한반도를 중심으로 펼쳐지는 동아시아 국제정치는 중국의 부상과 강대국화를 저지하기 위한 미국의 세력균형 정책과 중국 중심의 세력 전이의 정책이 강하게 충돌하는 상황이다. 동아시아에서 펼쳐지는 미국과 중국의 체제적 경쟁은 다른 어느 지역보다도 지정학적 진영화 추세가 강하게 작동하면서 새로운 군비경쟁을 유혹하고 있다.

이처럼 미국 주도의 자유주의 진영과 중러 주도의 권위주의 세력 간의 체제적 경쟁은 동아시아에서의 진영화 구도를 강화하고 유럽-대서양 지역과 인도-태평양 지역의 안보적 연결성을 추동하고 있다. 따라서 2022년 마드리드 나토 정상회담을 계기로 본격화되고 있는 체제적 경쟁은 역내 진영화 추세와 더불어 지역과 지역 간의 정치·경제·안보적 유대라는 지역과 지역의 진영화라는 지정학의 느슨한 이중적 진영화 추세를 추동하면서 미국 주도의 해양 세력 대 중러의 유라시아 대륙 세력 간의

164) Richard Haass, "The Dangerous Decade: A Foreign Policy for a World in Crisis," Foreign Affairs, September/October 2022, pp. 25-26.

거대한 지정학적 권력 게임 양상으로 발전하고 있다.

체제적 경쟁에 따른 지정학의 이중적 진영화 추세는 한국이 대외정책을 구상하고 정책 목표를 추진하는 데 가장 심각하고 중요한 상황적 도전 요인이 되고 있다. 이러한 대외정책 흐름에서 자유민주주의 진영의 상징인 나토와의 안보·국방협력은 한국의 정치·외교·국방의 전략자산이 될 수 있다. 나토는 적을 필요로 하는 전통적인 군사동맹이라는 단순한 인식과 그에 따른 지나친 동맹 딜레마에 대한 두려움에 앞서 나토와의 안보·국방협력에 주춤할 필요는 없다. 현재 및 향후 국제정세의 흐름을 제대로 파악하고 나토에 대한 전통적 인식을 넘어 변화된 환경과 발전된 우리의 국제적 위상을 적극적으로 활용하여 나토와의 안보 및 국방협력을 점진적으로 추진해 나가는 것이다.

나토는 우리가 단순하게 생각하고 있는 전통적인 다자적 군사동맹 이상으로 다양한 프로젝트와 프로그램을 운영하는 광범위하고 포괄적인 협력제도이다. 이런 점을 고려하여 우리는 기존의 인식 틀을 넘어 우리의 외교 안보 정책과 국방력 강화에 도움이 될 수 있는 방향으로 나토와의 안보협력을 점진적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 이를 위해서 우리는 나토와의 안보협력 목표를 시기적이면서도 전략적인 목표를 설정(단기적, 중기적, 장기적이면서도 실무적 과제 및 전략적 과제 선정 등)하고 이를 현실적으로 추진해 나갈 수 있는 정책 추진의 제도적 수단(특히, 나토의 다양한 위원회와 주요 기관과의 접촉 통로 확보 방안)을 마련해 나가야 한다.

한국과 나토의 안보 및 국방협력은 우리의 정책적 선택의 문제가 아니라 시대적 흐름에 따른 전략적 과제가 되고 있다. 한국이 나토와 안보협력을 구축하고 이를 강화하는 첫 배경에는 나토의 세계적 안보 전략과 무관하지 않았다. 즉, 나토를 주도하는 미국은 유럽 지역동맹의 나토를 글로벌 동맹으로 확대 발전시키고자 하는 동맹전략을 갖고 나토 파트너십이라는 명분으로 유럽 이외의 파트너국가들과 안보협력을 추구해 왔었다. 따라서 지난 2022년 마드리드 나토 정상회담 이전까지 한국이 나토와 안보협력을 추진하는 데에는 나토와의 안보협력을 추진할 수 있는 대의명분이나 명확한 전략적 목표를 설정하기 힘들었고 나아가 전통적인 동맹 딜레마에 따른 연루의 두려움이 존재했었다.

그러나 2022년 마드리드 나토 정상회담을 계기로 국제적 전략 환경이 자유민주주의 진영 대 중국과 러시아 연합의 비자유주의 진영 간의 느슨한 진영 구도로 바뀔에 따라 한국은 나토와의 안보협력을 좀 더 순조롭게 추진할 수 있는 새로운 전략 환경을 맞이하게 되었다. 특히, 윤석열 정부의 외교정책 기조인 글로벌 중추 국가, 보편적

국제원칙과 가치 외교에 대한 강조는 자연스럽게 한국과 나토의 안보협력을 강화하는 배경으로 작용하게 되었다.

이에 따라 한국은 나토와의 안보협력을 추진하는 데 있어 전략적 방향을 설정하고 지난 2023년 빌뉴스 정상회담 계기 나토와 합의한 11개 분야에 걸친 안보협력 과제들을 점진적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 나토와의 협력 구상을 전략적으로 구상하는 것이 필요하고 또한 중요하다. 이런 취지에서 한국이 전략적으로 검토하거나 모색해 볼 필요가 있는 나토와의 국방협력 방향은 크게 다음과 같은 점을 들 수 있다.

첫째, 한국은 다자적 안보 제도와 협력을 강화한다는 접근방법으로 나토와의 국방협력을 모색할 필요가 있다. 즉, 한국이 나토와 국방협력을 추진할 때 나토를 다자동맹으로 인식하기보다는 이것보다는 느슨한 협력 형태인 다자적 안보 제도로 인식할 필요가 있다. 흔히들 나토는 유럽 중심의 영토방위를 위한 다자적 군사동맹으로 알려져 있고, 2022년 마드리드 정상회담 이후 나토는 유럽-대서양 지역을 넘어 인도-태평양 지역의 대만 문제, 남중국해와 동중국해에서 중국의 일방적 현상 변경 및 영향력 확대를 견제하기 위해 이 지역에서 파트너국가들과의 안보협력 강화를 모색하고 있다. 이를 통해 나토는 자유주의적 국제질서를 변경하고자 하는 중국의 영향력 확대를 견제하고자 하는 것이 주된 목적 중의 하나이다. 이런 점에서 나토는 군사적 우군 확보 차원에서 한국과의 안보협력 강화를 추진코자 하는 전략적 동기가 크다.

나토는 다자적 동맹이라는 성격과 지역적·국제적 평화와 안보를 지지하는 다자적 안보 제도라는 이중적 속성을 가지고 있다. 현재의 정세 구도에서 나토의 속성이 다자적 안보 제도보다는 다자적 동맹 부분이 부각이 되고 또한 그러한 역할이 강조되고 있다. 특히, 현재 진행되고 있는 러시아와 우크라이나의 전쟁을 고려한다면 당분간 적어도 유럽 안보 지형에서 나토의 다자적 동맹 성격은 강조될 수밖에 없다. 또한 글로벌 질서 재편을 둘러싼 중러 연합과의 체제적 경쟁 구도는 적어도 인도-태평양 지역에서 나토와 파트너국가와의 군사적 안보협력을 중시하는 상황적 요인으로 작용할 것이다.

이러한 상황에도 불구하고 우리는 나토를 전통적 동맹보다는 지역과 국제적 평화와 안보를 위해 기능하는 안보 제도로 인식하고 이런 측면에서 나토와의 안보협력을 구상하고 추진하는 것이 중요하며 또한 필요하다. 만약 우리가 나토의 전략적 동기에 부합하여 나토를 전통적인 동맹으로 인식하고 접근해 나간다면 적어도 인도-태평양 지역에서 나토와 중국과의 갈등 상황에 구조적으로 연루될 수밖에 없는 상황에 직면할

수도 있다. 그렇게 된다면 한국과 나토와의 국방협력의 방향은 폭이 제한적이고 또한 협력의 분야와 영역, 그리고 협력에 따른 정책적 효용성도 기대에 미치지 못할 수 있다. 또한 전통적인 동맹 관점에서 나토와의 안보협력은 한미동맹과의 중첩성 문제를 가져와 한미동맹의 자율성 문제도 일으킬 수 있다. 따라서 우리는 전통적 동맹 관점에서 나토와의 안보협력 발전과 강화를 지양할 필요가 있다.

한국이 나토를 전통적인 동맹 관점이 아니라 다자적 안보 제도로 인식하고 나토와의 국방협력을 모색해 나간다면 한국은 동맹 딜레마에 대한 두려움을 크게 의식하지 않으면서 인도-태평양 지역에서의 갈등과 불안정을 제어하고 이를 완화할 수 있는 핵심 기제로 나토와의 국방협력을 모색할 수 있다. 나토를 다자적 안보 제도로 접근했을 경우 우리는 다음과 같은 안보적 이점을 높이고 부담은 낮출 수 있는 전략적 방향을 마련할 수 있다. 첫째, 다자적 안보 제도로써 나토와의 안보협력 발전과 강화는 한반도와 동아시아 지역의 안보와 평화에 도움이 될 것이다. 예나 지금이나 한반도 안보는 한미동맹을 주축으로 이루어져 왔다. 최근 북한 핵 능력의 고도화에도 불구하고 한미동맹은 실효적 북핵 억제력 강화를 통해 북한의 무모한 군사 도발을 억제하고 한반도 안보와 안정, 그리고 평화의 디딤돌을 강화해 나가고 있다. 이런 상황에서 한국과 나토와의 안보협력은 한미동맹의 안보력을 보강하고 이를 지원하는 추가적 안보 기제로 작동하여 한반도 안보와 평화 그리고 지역 안정에 순기능으로 작동할 것이다. 다음으로 나토와의 안보협력은 동아시아 지역과 국제무대에서 나토와의 정치적·외교적 협력 강화와 보편적인 규칙 기반의 국제질서를 지지하고 이를 유지하는 가치 외교를 강하게 추진할 수 있다. 비록 인도-태평양 지역에 대한 한국과 나토의 각론적 부분에서 차이가 있다 하더라도 이 지역의 안정과 평화, 항행의 자유 유지라는 전략적 목표 공유는 한국이 나토와의 안보협력을 지속 추진할 수 있는 든든한 구조적 발판이 될 것이다. 나아가 북핵 문제 등을 포함한 한반도 안보 문제와 기후변화, 보편적 인권 문제 등 국제적 안보 문제에 대한 나토와의 협력은 한국의 국제적 위상 강화 및 글로벌 중추 국가의 역할 강화를 꾀할 수 있는 든든한 발판이 될 것이다.

다음으로 나토와의 국방협력 방향은 나토와 방산 협력 네트워크를 구축하고 이를 매개로 우리가 나토 회원국 및 유럽 지역으로 방산 수출을 원활하게 할 수 있는 제도적 통로를 확보하는 방향으로 추진할 필요가 있다. 다 알다시피, 오늘날 유럽의 안보 지형은 러시아의 우크라이나 침공으로 전쟁에 대한 공포와 두려움이 유럽 전역에 깔려 있다. 2022년 러시아의 우크라이나 침공 이전까지 나토와 러시아 간의 주기적인 갈등은 존재했지만, 유럽의 안보 지형은 전반적으로 평온한 상태를 유지해 왔고,

전쟁에 대한 공포의 두려움은 존재하지 않았다. 따라서 나토와 나토의 주요 회원국의 국방력 및 국방 예산은 생각했던 것보다 잘 준비가 되어 있지 않았다. 이번 우크라이나 전쟁을 계기로 유럽 국가들은 전쟁에 대한 두려움을 새롭게 인식하고 이를 준비하기 위해 국방비 증액과 군비증강에 나설 수밖에 없는 안보 지형의 급격한 전환 국면에 들어섰다.

이러한 상황은 한국이 나토와의 국방협력을 통해 유럽으로의 방산 수출에 좋은 기회를 제공하고 있다. 이미 수차례에 걸쳐 언론에 보도되었듯이, 러시아로부터 안보 위협을 느끼는 동유럽 국가들은 자신의 국방력을 증강하거나 우방국 및 동맹국으로부터 군비를 수입하는 국방정책을 전개하고 있다. 한국은 이들 국가와 일대일 관계의 방산 협력뿐만 아니라 나토와의 국방협력을 매개로 유럽으로의 광범위한 방산 협력 및 수출을 확대해 나갈 수 있는 제도적 통로를 마련하는 것이다. 따라서 나토와의 국방협력을 우리는 중장기적으로 유럽 지역으로의 방산 수출의 통로를 적극적으로 추진해 나가야 한다.

앞에서 살펴보았듯이, 나토는 단순한 군사동맹 이상의 성격과 역할을 담당해 왔다. 동맹 이상의 다자적 안보 제도로 발전해 오는 과정에서 나토는 수많은 위원회와 기관들을 수립하여 회원국 및 파트너국가들과 안보협력을 발전시켜 왔다. 이런 점에서는 우리는 나토의 주요 위원회 및 기관들과의 제도적 접촉을 통해 나토와의 안보협력을 추진하고 이를 통해 우리의 우수한 방산 기술을 유럽으로 수출할 수 있는 방산 수출전략을 기획해야 한다. 이를 위해 우리는 다음과 같은 나토 협력방안을 모색할 필요가 있다. 먼저, 중장기적 관점에서 파트너국가와 협력을 도모하고 협력안보 차원에서의 물류 및 자원 지원과 밀접한 관련이 있는 나토 국제군사참모부와의 접촉 채널을 확보할 필요가 있다. 나토 위원회 차원의 협력과 관련해서는 나토와 파트너국가 관계를 다루는 파트너십과 협력안보위원회와 국가군비이사회의와의 접촉 및 협력 창구 마련이 중요하다. 이들 나토 위원회는 나토 파트너국가와의 안보협력 및 군비 분야 주요 문제들을 다루는 주요 위원회이다. 이들 위원회와의 접촉 창구 마련 및 협력관계 구축은 우리의 방산 수출전략에 유익한 제도적 통로가 될 것이다.

〈참고문헌〉

- 이수형, “트럼프 전 대통령의 동맹 방위비 재연과 전략적 노림수,” 『이슈브리프』 제514호, 2024.2.20
- 이수형, “나토(NATO) 파트너십의 발전과 전략적 함의,” 『INSS 전략보고』, September 2023, No. 219
- 이수형, 「러시아-우크라이나 전쟁의 근원: 나토의 이중 확대에 따른 러시아의 반발」, INSS 전략보고, May 2022, No. 165
- 이수형, “우크라이나 전쟁과 나토(NATO)의 신전략개념: 국제안보적 함의와 동북아 시사점,” 『안보학술논집』 2022년 제33집
- 이수형, “트럼프 시대 나토의 위기와 유럽연합과의 갈등 관계 분석,” 『INSS 전략보고』, April 2020, No. 75
- 이수형, “미국의 미사일 방어정책: 역사적 고찰과 전략적 함의,” 『한국과 국제정치』, 제32권 제3호, 2016년
- 이수형, 『북대서양조약기구(NATO): 이론 · 역사 · 쟁점』(서울: 서강대학교출판부, 2012)
- Asmus, Ronald D., *Opening NATO's Door: How The Alliance Remade Itself for a New Era*, (Columbia: Columbia University Press, 2002)
- Aumus, Ronald D., “Double Enlargement: Redefining the Atlantic Partnership After the Cold War,” in David C. Gompert & Stephen Larrabee(eds.), *America and Europe: A Partnership for a New Era* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), 이수형 역, 『미국과 유럽의 21세기 국제질서』(서울: 한울 아카데미, 2000)
- Bilefsky, Dan, Richard Perez-Pena and Eric Nagourney, “The Roots of the Ukraine War: How the Crisis Developed,” *The New York Times*, 24, March 30, 2022
- Bunde, Tobias and Sophie Eisentraut, “Introduction: Lose-Lose?,” in Tobias Bunde, Sophie Eisentraut, Leonard Schutte(eds.), *Lose-Lose?: Munich Security Report 2024*, February
- Daalder, Ivo and James Goldgeier, “Global NATO,” *Foreign Affairs*, 85-5(September/October), 2006
- Flockhart, Trine, *After The Strategic Concept: Towards a NATO Version 3.0*, 2011

- Haass, Richard, “The Dangerous Decade: A Foreign Policy for a World in Crisis,” *Foreign Affairs*, September/October 2022
- Goldgeier, James M., “NATO Expansion: The Anatomy of a Decision,” *The Washington Quarterly*, 21-1(Winter 1998)
- Hunter, Robert, “The Ukraine Crisis: Why and What Now?,” *Survival*, 64-1, February–March 2022
- Hyde-Price, Adrian, “European security in the twenty-first century: towards a stable peace order?,” in Andrew Cottey and Derek Averre(eds.), *New security challenges in postcommunist Europe: Securing Europe's East* (Manchester and New York: Manchester University Press, 2002)
- Kupchan, Charles A., “NATO’s Hard Road Ahead: The Greatest Threats to Alliance Unity Will Come After the Madrid Summit,” *Foreign Affairs*, June 29, 2022
- Layne, Christopher, “US Hegemony and the Perpetuation of NATO,” in Ted Galen Carpenter(ed.), *NATO Enters the 21st Century* (London: Frank Cass, 2001)
- Masters, Jonathan, “Why NATO Has Become a Flash Point With Russia in Ukraine,” *Council on Foreign Relations*, January 20, 2022
- NATO, Washington Summit Declaration issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. 10 July 2024
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm(검색일: 2024.07.24.)
- NATO, Vilnius Summit Communique, issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Vilnius 11 July 2023
<https://www.nato.int/cps/en/natohq/official-texts-217320.htm>(검색일: 2024.08.01.)
- NATO, Defense expenditures and NATO’s 2% guideline,
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm(검색일: 2024년 7월 20일)

NATO, NATO Strategic Concept 2022, 29 June, 2022

NATO, "Press Conference by the NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Meeting of NATO Ministers of Foreign Affairs," Riga, 20 November 2021

NATO, "Bucharest Summit Declaration," issued by the Heads of States and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest, on 3 April 2008

NATO, The Prague Summit and NATO's Transformation (Brussels: NATO Information and Press, 2003)

NATO, "Prague Summit Declaration," issued by the Heads of States and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague, Czech Republic, 21 Nov. 2002

NATO, "Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine," 9 July 1997

NATO, NATO Handbook(Brussels: NATO Office of Information and Press, 1995), pp. 43–44.

President of Russia, "Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy," 10 February 2007; 『한겨레』, "푸틴 미 일극체제 더는 못 참아," 2007년 2월 11일

Sandler, Todd & Keith Hartley, The Political Economy of NATO: Past, Present, and into the 21st Century (Cambridge: Cambridge University Press, 1999)

The White House, National Security Strategy, October 2022

The White House, "Fact Sheet on U.S. Missile Defense Policy: A Phased, Adaptive Approach for Missile Defense in Europe," Office of the Press Secretary, September 17, 2009

U.S. Department of Defense, Fact Sheet–U.S. Defense Contributions to Europe, June 29, 2022; <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3078056> (검색일: 2024.3.19.)

Webber, Mark, "Security governance and the excluded states of postcommunist Europe," in Andrew Cottey and Derek Averre(eds.), New security challenges in postcommunist Europe: Securing Europe's East (Manchester

and New York: Manchester University Press, 2002)

Zakaria, Fareed, The Post-American World (New York: W.W. Norton & Company, 2008)

제 7 장 인도-태평양: 혼전이 도드라진 지정학적 공간

고려대학교 반길주

1. 서론: 지정학적 긴장이 지속된 인도-태평양
2. 국제정치(1축)와 고강도로 연계되는 인-태(2축)
3. 지역안보 정세: 해양안보 · 소다자 협력이 도드라진 인-태지역
4. 주요국 정세: 같은 듯 달랐던 호주와 인도
5. 인-태 역할을 제고한 한국 그리고 남은 숙제

1. 서론: 지정학적 긴장이 지속된 인도-태평양

2024년은 신냉전이라는 과도기적 국제질서의 부정적 파급효과가 전선에서 본격적으로 가시화된 한 해였다. 주지하다시피 신냉전은 외교적으로는 배타주의 속성이 내재된 소다자 협력을 창출시키고 있다.¹⁶⁵⁾ 더불어 신냉전 기제는 경제적으로는 자유무역을 위축시키며 디리스킹 기반 경제안보 구도를 만들어 내고 있다. 나아가 신냉전 질서는 전장의 확대를 추동시키며 “전쟁의 시대” 도래도 예고하고 있다.¹⁶⁶⁾

165) 신냉전 특징에 대한 자세한 논거는 이관세 · 반길주 · 최영준 · 조성렬 · 이승주 · 최용환 · 전재성, 『신냉전 시대는 도래하는가?』 (서울 : 경남대학교 극동문제연구소, 2023); 반길주, “냉전과 신냉전 역학비교 : 미 · 중 패권경쟁의 내재적 역학에 대한 고찰을 중심으로,” 『국가안보와 전략』 제21권 1호(2021), pp. 7-59 참고.

166) 반길주, “유라시아 이은 중동발 지정학적 위기, 전쟁의 시대 도래하나?” 『파이낸셜뉴스』 (2023년 10월 20일), <https://www.fnnews.com/news/202310191525196992> (검색일: 2024.10.10.).

2024년 러시아-우크라이나 전쟁은 전쟁 3년 차에 접어들었고, 2023년 10월 7일 하마스의 이스라엘 공격으로 시작된 전쟁은 2024년 이미 1년을 넘긴 가운데 끝날 기미는 관측되지 않는 가운데 되레 전선이 확대되고 있다. 특히 자위권 차원에서 시작된 이스라엘의 군사행동이 민간인 살상 등 인도주의 문제를 야기시키며 전쟁의 명분이 잃어 가는 등 혼전 양상이 지속되고 있다.¹⁶⁷⁾

이처럼 중동 및 유라시아발 지정학적 위기 현실화로 전쟁의 시대 도래를 우려하는 상황에서도 2024년 인도-태평양 역내에서는 소위 열전(Hot war) 부상은 없었다. 하지만 이러한 사실이 신냉전 시대에 도드라지고 있는 전선 확대나 지정학적 리스크 가시화에서 인도-태평양이 예외지대라는 의미도 아니다. 되레 인도-태평양 지정학은 유라시아와 중동에 이은 제3의 전선이 될 가능성이 더 고조된 상황이다. 2024년 9월 25일 중국은 40년 만에 처음으로 인도-태평양 해상을 향해 ICBM을 발사했다.¹⁶⁸⁾ 2024년 미 해군은 2027년 중국의 대만 침공 가능성에 주시하며 “전투 미해군을 위한 해군참모총장의 2024 항해계획(Chief of Naval Operations Navigation Plan for America’s Warfighting Navy 2024)”라는 이름으로 새로운 로드맵을 제시했다.¹⁶⁹⁾ 북한도 러시아와 2024년 6월 맺은 포괄적 전략동반자 조약을 통해 신장된 외교력을 지렛대로 인도-태평양지역에 대한 영향력 행사를 모색하고 있는 상황이다. 따라서 열전이 가동 중인 두 개의 전장뿐 아니라 신냉전 기제에 냉전의 전장으로 남아 있는 인도-태평양지역도 혼전이 지속되는 가운데 일촉즉발의 상황에 다가서는 양상이다.

한편 열전이 가동 중인 2개 전장과 달리 인도-태평양 안보 기제는 국제안보 기제 전체를 대변할 정도의 파괴력이 있는 전장이라는 점에 주목할 필요가 있다. 그 이유는 인도-태평양이 미국과 중국의 패권경쟁의 대리전 지대로 기능하고 있기 때문이다. 이는 국제안보와 지역안보의 연결 역학이 가장 강하게 작용되는 곳이 인도-태평양지역이란 의미다. 이러한 특성으로 인해 유럽과 같은 역외 국가도 인도-태평양에 대한 관여 수준을 높이고 있다. 한편 2024년 미 대선에서 트럼프의 당선으로

167) 반길주, “전쟁의 시대 부상과 정의의 전쟁론: 신냉전과 이스라엘-하마스 전쟁,” 『평화연구』, 제32권 1호(2024), pp. 5-38.

168) 박은하, “중국, 태평양 향해 ICBM 이례적 시험 발사,” 『경향신문』 (2024년 9월 25일), <https://www.khan.co.kr/world/china/article/202409251606011>(검색일: 2024.10.10.).

169) America’s Navy, “CNO NAVPLAN 2024,” <https://www.navy.mil/Leadership/Chief-of-Naval-Operations/CNO-NAVPLAN-2024/>(검색일: 2024.10.10.).

인-태의 지정학적 중심성을 회복할 것으로 예상되는 바 2025년 역내 안보뿐 아니라 국제안보에 상당한 파장을 예고했다.

더불어 역내 국가도 인도-태평양지역에서의 역할을 높이고 있는데 그 대표적인 국가는 호주와 인도다. 호주와 인도는 역내 주요 국가로서 행보를 높이고 있다는 공통점은 있으나 그 전략적 기제에서는 차이가 크다. 호주는 전략적 명확성에 기반하여 인도-태평양 역할을 높이고 있지만, 인도는 전략적 모호성을 지속하면서 인도-태평양과 글로벌 사우스에 대한 영향력을 제고하려는 일석이조 목표를 가시화하고 있기 때문이다.

이러한 환경적, 행태적 통찰을 기반으로 본 장에서는 우선 1축인 국제정치와 2축인 지역정치의 연계성을 짚어보고 이를 바탕으로 2024년 지역정세를 포괄적, 거시적 차원에서 분석해볼 것이다. 더불어 인도-태평양 주요 국가 동향을 살펴보기 위해 2024년 역내에서 가장 활발한 행보를 보였던 호주와 인도를 사례로 분석을 시도할 것이다. 마지막으로 2022년 『자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략』을 출시한 후 역내 역할을 높여온 한국에 시사하는 점을 도출하기 위해 한국의 대외정책을 중간 점검하고 남은 숙제를 살펴볼 것이다.

2. 국제정치(1축)와 고강도로 연계되는 인-태(2축)

1) 1축 정세분석: 색채가 더 짙어진 신냉전 국제질서

2024년은 신냉전 국제질서 색채가 더 짙어진 모습이 역력했다. 그렇다면 신냉전 특징을 어떻게 규정할 수 있을까? 첫째, 우선 집단 행위자 측면에서 “2+1” 역학이 강해지고 있다는 특징이 있다. ‘2’는 민주주의 진영(League of Democracy)과 권위주의 진영(League of Autocracy)의 대결을 의미하고, ‘1’은 상기 진영에 속하는 것을 거부하면서 독자노선으로 집단화하는 성향을 보이고 있는 글로벌 사우스(Global South)의 부상을 의미한다.

민주주의 진영은 자유주의적 국제질서(LIO: Liberal International Order)를 지키기 위한 유사입장국 연대를 가속화하고 있는 반면 권위주의 진영은 새로운 질서로서 다극체제를 지향한다. 후자 진영이 주장하는 다극체제는 결국 미국이 쇠퇴하여 세계적 수준의 강대국 역할을 못하는 상황을 전제로 한다. 마찬가지로 이유로 권위주의 진영은

민주주의 진영에서 야심차게 추진하는 민주주의 정상회의를 두고도 반발하는 행보가 역력했다. 2024년 3월 한국은 제3차 민주주의 정상회의를 주최했는데 중국은 대만 인사가 참석했다는 것을 빌미로 반발한 것이 대표적 사례다.¹⁷⁰⁾

민주주의 진영과 권위주의 진영의 극한적 대치는 단지 정치체제에 국한되지 않는다. 북한의 핵 프로그램은 국제 비확산 체제를 위반하는 명확한 현상변경 행위지만 권위주의 진영 국가들은 북한을 대놓고 두둔하고 있다. 러시아는 2024년 3월 유엔 대북제재 전문가 패널이 활동하지 못하도록 임기 연장안에 거부권을 던졌다. 나아가 2024년 9월 유엔 총회에서 러시아는 서방에 위협이 된다는 이유만으로 북한을 비난한다며 북한을 두둔하고 나섰고, 중국은 북핵문제 자체를 거론하지 않으며 문제화하지 않으려는 행보를 보였다.¹⁷¹⁾ 한편 전문가 패널 미활동으로 대북제재 감시망이 약해지는 상황을 기회로 활용해 북한이 공식 핵보유국 등극에 한 걸음 다가서려는 움직임에 제동을 거는 맞대응도 추진되었다. 2024년 10월 16일 한국·미국·일본이 주도가 되어 유사입장국 11개국이 “다국적 제재 모니터링 팀(MSMT: Multilateral Sanctions Monitoring Team)”을 출범시킨 것이 대표적 사례다.¹⁷²⁾

2024년에는 전쟁의 명분 및 정당성을 국제법이나 규범에 기초하지 않고 진영정치에 기초해서 입장을 정하는 경향성이 도드라진 한 해이기도 했다. 이스라엘은 2023년 10월 7일 하마스의 불법 공격에 맞서 자위권 차원에서 정당하게 반격에 나섰지만 전쟁수행 과정에서 전투원과 비전투원을 구분하지 않는 공격으로 반인도주의 중심에 서게 된다.¹⁷³⁾ 그럼에도 불구하고 미국은 이스라엘에 대한 군사적 지원을 지속하며 사실상 이스라엘의 불법행위에 단호한 자세를 취하지 않고 있다. 한편 중동위기가

170) 최운선, “中, ‘민주주의 정상회의’ 반발...정부 “특정국 겨냥 아냐”, 『아주경제』 (2024년 3월 19일), <https://www.ajunews.com/view/20240319153943481>(검색일: 2024.10.11.).

171) 함지하, “[유엔총회 현장 연결] 각국 정상, 우크라이나·중동 전쟁 집중...부대 행사서 북한 문제 다뤄져”, 『VOA』 (2024년 9월 30일), <https://www.voakorea.com/a/7804353.html>(검색일: 2024.10.11.).

172) 고도예, “北 ‘수도권 포탄비’ 위협에 11개국 ‘연합 CCTV’ 가동”, 『동아일보』 (2024년 10월 16일), https://n.news.naver.com/article/020/0003592591?cde=news_edit(검색일: 2024.10.17.).

173) 반길주, “전쟁의 시대 부상과 정의의 전쟁론: 신병전과 이스라엘-하마스 전쟁”, 『평화연구』, 제32권 (1)호(2024), pp. 5-38.

이스라엘-이란 대결로 심화하는 가운데 러시아는 이란 두둔에 올인하는 행보가 역력하다. 2024년 4월 16일 푸틴 러시아 대통령은 라이시 이스라엘 대통령과 전화 통화를 통해 “이란 외교사절단에 대한 시온주의자(이스라엘)의 공격은 ‘외교 관계에 관한 빈 협약’ 등 국제 규정을 노골적으로 위반한 것”이라며 확실한 이란 두둔 입장을 보여주었다.¹⁷⁴⁾ 이러한 모습은 규칙에 아니라 진영정치가 국제정치에 드리워지고 있음을 방증한다.

국제정치에서 이처럼 진영정치가 침투해지면서 제3의 그룹인 글로벌 사우스는 역으로 국제적 레버리지가 상승하는 이득을 누리고 있다. 민주주의 진영과 권위주의 진영 모두 글로벌 사우스와 연대와 공조를 높이기 위한 노력에 대한 반사효과라 볼 수 있다. 예를 들어 2024년 9월 12일 개최된 제14차 브릭스(BRICS) 회의에 참석한 왕이 중국 공산당 중앙정치국 위원 겸 외교부장은 세계 평화를 위해서 글로벌 사우스가 나서주어야 한다고 강조하면서 글로벌 사우스 끌어 앉기에 나섰다.¹⁷⁵⁾

글로벌 사우스는 냉전기에 모습을 드러낸 제3세계와는 확연하게 차별화되고 있다. 그런데 글로벌 사우스 위상 제고는 이와 같은 진영대결 구도의 반사효과뿐 아니라 글로벌 사우스 자체의 전략과 노력에 의해서도 탄력을 받고 있다. 특히 제3세계와 달리 글로벌 사우스는 리더를 자처하는 행위자가 그 역할을 높이고 있다는 점에서 다르다. 2023년 1월 12일 나렌드라 모디 인도 총리는 120여 개국이 참석한 화상 글로벌 사우스 회의에서 3/4의 인구를 차지하는 글로벌 사우스가 “이에 걸맞는 목소리를 가져야 한다”며 자신이 글로벌 사우스의 대표임을 자처하는 행보를 보였다.¹⁷⁶⁾ 그 이후 인도는 2024년에는 이러한 리더십 행보를 더욱 가속화하며 리더 위상 본격화에 나서는 행보가 두각되었다.

둘째, 신냉전 기제의 특징으로 국제체제가 단극체제, 양극체제, 다극체제도 아닌 모호한 체제가 지속되는 과도기 질서라는 점을 들 수 있다. 이는 본질적으로

174) 윤기은, “러시아·이란 ‘위험한 밀착’...푸틴 “이란 작전은 침략자 처벌하는 최선의 방법.”, 『경향신문』 (2024년 4월 17일), <https://www.khan.co.kr/world/europe-russia/article/202404171631001>(검색일: 2024.10.11.).

175) 박정규, “중왕이 “‘글로벌 사우스’가 세계 평화 주도해야.”, 『뉴시스』 (2024년 9월 12일), https://www.news1.com/view/NISX20240912_0002887093(검색일: 2024.10.11.).

176) 김영현, “모디 印총리, 120여 개도국 모아 놓고 “새 질서 만들자” 목소리.”, 『연합뉴스』 (2023년 1월 13일), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230113080500077>(검색일: 2024.10.11.).

불확실성과 체제적 불안정성을 야기시킨다. 그 이유는 체제 불명확성 상황은 현상변경국가에게는 이를 자국이 원하는 방식으로 변화시키는 기회로 작용하기 때문이다. 2024년 6월 19일 푸틴 러시아 대통령은 평양을 방문해 김정은과 정상회담을 러북 신조약을 체결했는데 이 조약에는 ‘다극체제’ 수립이라는 목표를 담았다.¹⁷⁷⁾

셋째, 신냉전 심화로 제2차 세계대전 후 나름 잘 유지되면 국제규칙, 규범 등 기본적인 레드라인이 약화되거나 무력화되고 있다. 2022년 2월 24일 러시아의 우크라이나 침공은 국제 레드라인 붕괴의 단초로 작용했다. 하지만 더 심각한 문제는 러시아가 유엔 안전보장이사회(안보리) 상임이사국 지위를 이용해서 유엔 무력화를 추동시키고 있다는 것에 있다. 사실상 국제기구의 터줏대감 역할을 해온 유엔이 개점휴업 상태에 직면했다는 비판에 직면한 것은 국제질서가 규칙이 아닌 힘으로 작동되는 기제의 변화를 초래하고 있다. 예를 들어 2024년 3월 28일 러시아는 유엔 안보리 대북제재위원회 산하 전문가 패널 임기 연장안에 거부권을 행사함으로써 사실상 북핵을 저지하기 위한 제도적 장치를 무력화시키는 행보를 보인 바 있다.¹⁷⁸⁾ 불법적으로 우크라이나를 침략한 러시아를 돕기 위해 북한이 전선에 군대를 파병한 것도 국제규칙을 위반한 것으로 질서 혼돈 상황을 가중시키는 요인이 되었다.

〈표7-1〉 신냉전 질서 특징 : 1축 진단

구분	특징	내용	2024년 정세
집단행위자	‘2 + 1’ 기제	2 : 민주주의 vs. 권위주의 1 : 글로벌 사우스	대결구도 강화 독자노선 강화 (글로벌 사우스)
국제체제	과도기 질서	체제적 불안정성	가중
국제 레드라인	약화 혹은 무력화	러시아의 침략전쟁	규칙 질서 약화 힘의 질서 강화

출처: 저자 작성

177) 김환용, “북한, 러와의 새 조약 전문 공개…“전쟁 상태 놓이면 지체없이 군사원조,” 『VOA』 (2024년 6월 20일), <https://www.voakorea.com/a/7663189.html>(검색일: 2024.10.11.).

178) 김중훈, “유엔 대북제재 전문가 패널 활동 연장 실패…러시아 거부권 행사,” 『머니투데이』 (2024년 3월 29일), <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2024032907090911185>(검색일: 2024.10.11.).

본 논고에서는 지금까지 살펴본 국제안보 정세를 1축으로 규정한다. 1축의 환경은 힘(Power)라는 단조로운 변수 하나로 모든 것을 설명하는 현실주의, 특히 구조적 현실주의의 모습을 그대로 반영한다. 한편 인도-태평양이라는 지역 정세는 2축으로 규정한다. 2축은 국가 내부의 행태와 속성이 영향을 미치는 신고전적 현실주의와 동기화한 가능한 개념이다. 1축과 2축의 차이는 ‘구조(Structure) vs. 행위(Agency)’라고 볼 수 있다. 1축은 구조적 변수에 의해서 추동된 것이고, 2축은 이 구조적 변수의 파급효과로 행태, 사건, 전략 등 행위적 변수가 가동되는 것이라 볼 수 있다. 이는 2축이 2축의 직접적으로 영향을 받는 구도에 있음을 의미한다. 따라서 이어지는 섹션에서는 인도-태평양지역이 어떠한 행위적 모습이 나타나는가를 살펴보면서 이것이 구조적 변수와 연결되는지 살펴보기로 한다.

2) 2축 정세분석: 대리전 강도가 높아진 인도-태평양지역

인-태지역은 신냉전 국제질서라는 경쟁의 구조적 구도가 주요 행위자의 현장 대결로 전이된 대리전 지대라는 성격이 강하다. 그런데 2024년은 바로 이 대리전 지대로서의 역학이 더 강해졌다는 특징이 있다. 1축의 구조적 압력으로 2축의 행위자가 경쟁이 심화되고 현장의 위기조성이 더 높아진 것이다. 이러한 기제는 트럼프 당선으로 더 거세질 전망이다. 한편 인도-태평양지역은 해양이 주전장으로 포진되어있다는 점에서 해양안보의 중심성이 높다. 신냉전이라는 과도기적 국제질서는 인도-태평양지역 국가들의 반응전략으로서 인도-태평양전략을 추동시켰는데 이 전략의 핵심을 차지하는 것은 해양안보라는 점에서 환경-반응-세부반응으로 이어지고 구도인 것이다.¹⁷⁹⁾

1축이라는 국제환경에 반응하는 2축의 특징은 첫째, 해양영역 작동공식에서 ‘개방해’의 공간이 닫히고 ‘폐쇄해’가 추동되는 행태가 나타나고 있다는 점을 들 수 있다. 이는 해양영역이 힘으로 쟁취해야 하는 상대이익의 행태로 귀결되고 있다. 마찬가지로 이유로 공공재로 기능해야 할 해양이 독점을 통해 이익을 극대화하는 전략목표의 공간으로 변질되고 있다. 이에 미국과 중국은 남중국해, 동중국해, 대만해협 등 인도-태평양 주요 해역에서 해양통제 쟁탈전을 벌이고 있다. 2024년 1월

179) 반길주, “신냉전 시대 인도-태평양전략과 해양안보 : 상관역학 분석 및 사례추적,” 『한국국가전략』, 제8권 (3)호 (2023), p. 12.

중국은 남중국해에서 해군과 공군 전력을 합동으로 현시작전에 나선 바 있는데 인도-태평양 해양통제를 위해 합동전력 통합운용에 나서고 있다는 의미다.¹⁸⁰⁾ 이러한 해양 공세성으로 결과적으로 2024년에는 대만해협 중간선 작동 기제가 약화되고, 중국의 남중국해 내해화 목표는 한층 가까워졌다.

특히 중국의 대만 군사적 공세 양상이 그 색채가 더욱 짙어진 한해였다. 대만포위 훈련과 같은 군사적 공세성을 여과 없이 진행하면서 유사시 군사적으로 대만을 점령할 수 있다는 신호를 가속화한 것이다. 예를 들어 2024년 10월 14일 중국인민해방군은 육·해·공·로켓군을 통합하는 “연합 리젠-2024B 연습”을 통해 대만 포위 역량을 현시하고 대만 침공·점령을 사전연습하는 성격의 군사공세를 벌였다.¹⁸¹⁾

둘째, 인도-태평양 전장 기제는 열전은 아니지만 고강도 대리전으로 치닫는 모양새가 2024년 역력하게 나타났다. 미중 전략적 경쟁이라는 순화된 용어로는 더 이상 설명이 어려울 정도로 대리전 기제가 상승하고 있는데 이러한 기제가 항공모함 전력 등을 활용한 해양현시로 나타났다. 특히 2024년 9월 25일 중국은 1980년 동평-5 ICBM을 태평양 발사한 후 44년만에 태평양에 ICBM인 동평-31을 발사했는데 이는 인도-태평양이 군사화되고 있다는 신호다.¹⁸²⁾

나아가 2024년은 대만을 둘러싼 미중 대리전에 드론전 대결이 새로운 방식으로 부상하는 시발점이기도 했다. 2024년 6월 10일 새뮤얼 파파로 인도-태평양사령관은 워싱턴포스트(WP) 인터뷰를 통해 중국이 대만침공시 군집드론 작전을 통해 지옥에 직면하게 될 것이라 경고했고, 이에 중국은 7월 5일 사우스차이나모닝포스트(SCMP)를 통해 드론전을 활용하여 대만을 봉쇄하는 계획을 수립했다며 반격에 나섰다.¹⁸³⁾ 더불어 해양영역이 군사화되는 것은 육군과 해병대가 인도-태평양에서 임무 역할을 높이기 위해 다양한 방안을 발전시키고 있다는 점에서도 확인할 수 있다. 예를 들어 2024년 미

180) 문예성, “남중국해 영유권 분쟁 고조…미·필리핀 vs 중국, 나란히 순찰,” 『뉴시스』 (2024년 1월 4일), https://www.newsis.com/view/?id=NISX20240104_0002581126(검색일: 2024.10.12.).

181) 김영희, “중국군, 오늘 대만 둘러싼 해역·공역서 군사훈련,” 『강원도도민일보』 (2024년 10월 14일), <https://n.news.naver.com/mnews/article/654/0000089826>(검색일: 2024.10.14.).

182) 이완기, “中이 쏜 ICBM은 미사정권 동평-31…미중정상 통화 앞두고 발사,” 『서울경제』 (2024년 9월 26일), <https://www.sedaily.com/NewsView/2DEFZNUXTZ>(검색일: 2024.10.12.).

183) 안교준, “‘장군에 명군’…中, ‘美 지옥도’ 맞선 대만 드론 봉쇄 계획,” 『연합뉴스』 (2024년 7월 5일), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240705051300009?input=1195m>(검색일: 2024.10.14.).

해병대는 인도-태평양 전장의 군수지원 능력 제고를 위해 무인 반잠수정을 전력화하는 노력을 가속화했다.¹⁸⁴⁾ 미 육군도 2024년 드론 역량을 제고했는데 이는 인도-태평양 전구에서도 다양하게 활용될 것으로 보인다.¹⁸⁵⁾

현상변경시도국 중국의 전장 전략도 미묘한 변화를 보이는 것도 특징으로 꼽을 수 있다. 중국은 남중국해 내해화 등 정책적 목표 달성을 위해 회색지대전략을 채택하여 왔다.¹⁸⁶⁾ 하지만 최근 전략적 중심이 조금씩 변화되는 과도기적 특징도 보이고 있다. 남중국해와 동중국해에서는 회색지대 공세 속성을 유지하고 있지만, 대만해협에서는 포위작전을 실행하는 등 흑백지대 공세로 전환하려는 움직임이 역력하기 때문이다. 그렇다고 대만해협에서 회색지대 속성을 완전히 포기한 것은 아니다. 2024년 10월 대만 포위 훈련에도 회색지대 핵심자산인 해경 함정이 적극적으로 활약에 나섰다는 점에서 회색지대 기제의 강점도 어느 정도 살리려는 의도는 있어 보인다.¹⁸⁷⁾ 하지만 다른 해역과 달리 대만해협에서는 흑백지대 기제의 비중이 확연히 높아졌다는 점을 주목할 점이다.

셋째, 해양상공의 공세가 높아지고 있는 가운데 방공식별구역(ADIZ: Air Defense Identification Zone)을 대상으로 회색지대전이 치열하게 펼쳐지고 있다.¹⁸⁸⁾ 중국은 2013년 동중국해에 ADIZ를 설정하면서 한국, 일본의 방공식별구역과 중첩영역을 만들어 해양상공에서 대결을 예고한 바 있다. 동중국해 ADIZ를 넘어 남중국해에도 ADIZ를 설정할 가능성도 적지 않다는 관측도 나오는 상황이다. 2024년 중국은 ADIZ를 대상으로 회색지대전을 이어갔는데 특히 해양상공이 주 표적의 영역이라는 점에 주목할 필요가 있다. 한편 러시아도 단독 혹은 중국과 연합으로 KADIZ 회색지대공세를 이어왔는데 2024년 들어 그 공세 양상이 달라지는 모습이 관측되었다.

184) 『한국국방외교협회』, “주간 국제안보군사정세,” 2024-10-2호, p. 12.

185) 『한국국방외교협회』, “주간 국제안보군사정세,” 2024-10-2호, p. 13.

186) 회색지대전략 관련 논의는 반길주, “동북아 국가의 한국에 대한 회색지대전략과 한국의 대응방안,” 『한국군사』, (7)호 (2020), pp. 35-69 참고.

187) Katrina Northrop and Vic Chiang, “China’s coast guard joins military drills, raising risk of escalation,” The Washington Post (2024년 10월 17일), <https://www.washingtonpost.com/world/2024/10/17/taiwan-chinese-military-drills-coastguard/>(검색일: 2024.10.18.).

188) 방공식별구역을 둘러싼 대결 구도 분석은 반길주, “해양경계 모호성의 딜레마 : 동북아 방공식별구역의 군사적 충돌과 해양신뢰구축조치,” 『아세아연구』, 제63권 (2)호 (2020), pp. 175-205 참고.

회색지대공세는 기존의 원칙과 레드라인을 한 번에 무너뜨리지는 않겠다는 기조하에 모호한 공세도 상대방의 이익을 잠식하는 방식이다. 이런 측면에서 영공침범은 회색지대공세가 아닌 흑백지대 도발이다. 그런데 2024년 9월 23일 러시아는 군용기를 일본 북부 영공으로 침범시키는 도발을 감행했다.¹⁸⁹⁾ 이러한 도발은 국제규칙을 자신의 방식으로 무너뜨려 현상변경에 나서는 행보를 확장하고 있다는 의미로 해석될 수 있는 부분이다.

넷째, 인도-태평양지역에서 해상, 공중 등 이동권을 위축시키려는 시도와 이를 막으려는 시도가 첨예하게 대립하는 모습이 2024년에도 지속되었다. 중국은 남중국해, 대만해협 등 대상으로 항행의 거부작전을 지속했고, 미국 등 민주주의 진영 세력은 항행의 자유작전(FONOPs: Freedom of Navigation Operations)으로 맞서는 모습이 반복되었다. 2024년은 일본이 항행의 자유작전에 보다 단호한 태도를 보였던 해다. 예를 들어 일본은 호위함인 사자나미함을 보내 대만해협 통과작전을 실시했는데 이는 항행의 자유작전에 대한 강력한 의지를 현시한 것으로 평가할 수 있다.¹⁹⁰⁾

다섯째, 역내에서 군비증강의 모습이 역력하게 나타나고 있다. 아세안 국가들도 해양안보 역량 확충을 위해 신규 함정 전력화에 공을 들이고 있고, 호주 등 역내 주요국가도 해양 군사자산 확보에 사활을 걸고 있다. 특히 주목되는 점은 인도-태평양 주요국가 뿐 아니라 유럽 등 비(非)인도-태평양 국가도 군비 지출을 증가시키는 가운데 역내 관여에 대한 의지를 높이고 있다는 점이다.

마지막으로, 역내에서 결속력을 강화하고 협력을 제도화할 수 있는 협의체가 강화되고 신설되는 경향이 지속되었다. 한국은 역내 역할 강화를 위해 2024년 아세안 관련 정상회의 계기에 한-아세안연대구상(KASI) 실행을 가속화했다. 나아가 2024년 10월 30일 한미 국방장관은 제56차 한미안보협의회의(SCM)를 개최하여 ‘인도-태평양 지역 한미동맹 안보협력 프레임워크’ 문서를 승인하며 인-태 공조 제도화를 본격화했다.¹⁹¹⁾

189) 『VOA』, “일 방위상 “러 군용기, 일본 북부 영공 세 차례 침범”” (2024년 9월 23일), <https://www.voakorea.com/a/7794843.html>(검색일: 2024.10.12.).

190) 『KBS』, “일본 자위대 호위함 타이완 해협 ‘첫 통과’...중 “엄정 항의,” (2024년 9월 26일), <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8068423>(검색일: 2024.10.12.).

191) 김지현, “한미동맹, 아세안·태평양으로 영역 확장...中 견제 해석도,” 『연합뉴스』 (2024년 10월 31일), <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0015016988>(검색일: 2024.10.31.).

〈표7-2〉 인도-태평양지역 특징 : 2축 진단

구분	현상	특징(행태)	2024년 정세
해양영역	개방해 위축 폐쇄해 상승	해양의 상대이익화 해양 독점, 공공재 기능 약화 → 해양통제 주도권 대결	대만해협 중간해역 기능 약화 남중국해 내해화 심화
전장기제	대리전 (미중 전략경쟁)	ICBM 발사 항모 등 무력현시 증가 드론전 체계화 회색지대+흑백지대 공세	해양의 군사화
해양상공	방공식별구역 공세	진입 강도 및 빈도 증가	회색공세 증가
이동권	자유이동 위축	항행의 자유, 상공비행의 자유 등 위축 → 항행의 자유작전	지속
군사력	군비증강	역내 역할 강화	상승
협업체	강화 및 신설	역내 결속력 강화	

출처: 저자 작성

이처럼 인도-태평양지역에서 나타나는 다양한 모습은 1축에 대한 반응이다. 따라서 국제영역과 지역영역이 이처럼 연결되면서 안보의 나비효과로 이어진다는 점에 주목할 필요가 있다.

3) 국제-지역 연계로 가시화된 안보의 나비효과

1축 ‘국제’와 2축 ‘지역’이 연결되는 기제는 지정학적 융합으로 규정할 수 있다. 전통적으로 특정 지역의 지정학이 다른 곳으로 전이되는 현상은 드물거나 거의 나타나지 않은 환경이었다. 예를 들어 중동위기가 국제 에너지 가격을 상승시키는 파장은 있었지만 그렇다고 외교안보 사안에 직결되는 수준의 파급효과를 불러오지는

않았다. 하지만 현재는 중동의 지정학적 위기는 유라시아 지정학적 위기와 무관치 않으며 나아가 인도-태평양 지정학적 긴장과의 접점이 있다. 한편 이러한 연결성에 그치지 않고 지정학적 융합 현상까지 나타나고 있다.

국제정치와 지역정세가 연결되는 공식은 삼각형의 3개 포인트로 설명가능하다. 포인트 1은 ‘힘’, 포인트 2는 ‘제도’, 포인트 3은 ‘협력’ 행태로 나누어볼 수 있다. 포인트 1은 힘의 지배 현상이 가속화되고 있다는 것이 주안점이다. 포인트 2는 제도의 기능이 급격하게 위축되고 있다는 것이다. 포인트 3은 포용성을 기반으로 하는 전통적 다자주의가 작동공식에서 멀어지고 그 자리를 소다자주의(Minilateralism)가 차지하고 있다는 점이다. 그리고 이 소다자 협력은 지정학적 융합을 추동하는 매개체이기도 하다. 북미국가인 미국, 유럽국가인 영국, 인도-태평양국가인 호주가 새로운 국제질서 환경에 대한 반응으로 탄생시킨 오키스(AUKUS)는 바로 지정학적 융합의 대표적 사례다.¹⁹²⁾ 한국도 이러한 소다자협력에 중점을 둔 외교 행보에서 예외가 아니다. 예를 들어 2023년 캠프 데이비드 회담으로 출범한 한미일 안보협력체가 2024년 7월 28일 “한미일 안보협력 프레임워크(TSCF)”로 제도화되고 있다.¹⁹³⁾

〈표7-3〉 국제정치-지역정세 연계 삼각형

구분	핵심기제	특징(행태)	2024년 정세
포인트 1	힘	힘의 지배 의도 강화	하드파워 활용 강화
포인트 2	제도	규칙/규범 기능 약화	규칙 임의 해석 강화
포인트 3	다자주의	다다자 → 소다자	소다자 협력 활성화

출처: 저자 작성

192) 반길주, “미중 전략적 경쟁과 동맹의 융합지정학: 쿼드와 오키스 동맹의 함의,” 『국제·지역연구』, 제31권 (1)호 (2022), pp. 31-61.

193) 『KBS』, “한미일 국방장관, ‘안보협력 프레임워크’ 서명…훈련 정례화,” <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8022955>(2024년 7월 28일), (검색일: 2024.10.12.).

3. 지역안보 정세: 해양안보 · 소다자 협력이 도드라진 인-태지역

1) 인도-태평양 갈등 3중 시대

인도-태평양지역 정세를 보다 면밀하게 파악하기 위해서 분석영역을 3가지로 구분할 필요가 있다. 1지대는 해양통제 대결이 첨예해지고 있는 곳으로 대표적인 대상영역은 남중국해와 동중국해다. 1지대에서 해양통제 대결이 펼쳐지고 있는 것은 중국이 미국의 마한전략을 고스란히 채택하여 전력을 건설하고 해양력 운용 목표를 설정했기 때문이다. 마한전략의 핵심은 해양통제인데 중국은 해양통제에 필요한 대형 해군함정을 전력화하고 이를 도련전략을 통해 달성하려고 하고 있다. 중국의 해양통제 장악 의도에 직면한 미국은 지금까지 인도-태평양에서 누려온 해양통제를 더 이상 당연한 것으로 간주할 수 없는 상황을 주지하기 시작했다. 미 해군이 2017년에 내놓은 “Surface Force Strategy: Return to Sea Control”은 이러한 문제인식을 방증한다.¹⁹⁴⁾

2024년에 미 해군은 해양통제력 확보의 중요성을 더 강조하고 나섰다. 미 해군 참모총장 리사 프란체티 제독은 『Chief of Naval Operations Navigation Plan for America’s Warfighting Navy 2024』라는 제목으로 새로운 해군지침서를 제시했는데 여기에 해양통제를 중요하게 언급했다.¹⁹⁵⁾ 우선 동 지침은 “확실한 역량 구비 없이는 해양통제 대결에서 승리할 수 없다”고 적시했다.¹⁹⁶⁾ 더불어 “전투생태계 차원에서 전 영역 해양통제”가 중요하다고 강조했다.¹⁹⁷⁾ 이는 2024년 해양통제 전략대결이 심화되고

194) U.S. Naval Surface Forces, 2017, Surface Force Strategy: Return to Sea Control, <https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302052/-1/-1/1/SURFACEFORCESTRATEGY-RETURNTOSEACONTROL.PDF>(검색일: 2024.10.12.).

195) America’s Navy, Chief of Naval Operations Navigation Plan for America’s Warfighting Navy 2024, <https://www.navy.mil/Leadership/Chief-of-Naval-Operations/CNO-NAVPLAN-2024/>(검색일: 2024.10.12.).

196) America’s Navy, Chief of Naval Operations Navigation Plan for America’s Warfighting Navy 2024, p. 12, <https://www.navy.mil/Leadership/Chief-of-Naval-Operations/CNO-NAVPLAN-2024/>(검색일: 2024.10.12.).

197) America’s Navy, Chief of Naval Operations Navigation Plan for America’s Warfighting Navy 2024, p. 6, <https://www.navy.mil/Leadership/Chief-of-Naval-Operations/CNO-NAVPLAN-2024/>(검색일: 2024.10.12.).

있음을 보여준다.

〈표7-4〉 인도-태평양 갈등 3지대

구분	핵심기제	대상영역	2024년 정세
1지대	해양통제 대결	남중국해, 동중국해	해양통제 전략대결 심화
2지대	현상유지 vs. 현상변경	대만해협	중간선 기능 상실
3지대	핵강압	한반도	북한 공식 핵보유국화 추진

출처: 저자 작성

1지대 중 동중국해는 중국과 일본이 직접적인 해양통제 대결에 나서는 영역이다. 일본이 실효적 지배중인 센카쿠열도(중국명 댜오위다오)를 두고 중국과의 군사적 긴장이 그 대결의 정점이지만 해양통제를 달성해야 그 대결에서 주도권을 차지할 수 있다는 의식이 높아지고 있다는 점에 주목해야 한다. 동중국해에서는 과거 중국은 공자(攻者), 일본은 방자(防者)의 성격이 확연했지만, 2024년에는 이러한 기류에 변화가 생겼다. 2024년 7월 4일 일본은 구축함인 스즈츠키함(DD-117)을 동중국해에 속한 중국 저장성 연안 12해리 이내 영해로 진입시키는 작전을 펼쳤고 중국 함정 및 정찰기와 대치하는 일이 벌어진 것이 대표적 사례다.¹⁹⁸⁾

2지대는 국제정치 무대에서 대결을 펼치고 있는 현상유지세력과 현상변경세력이 그 향배를 가늠하는 대리전 성격 지대로서 기능하는 대만해협이다. 미중 전략적 경쟁 중에도 대만해협 중간선이 나름 지켜지던 작동원칙이 서서히 무너지는 현상이 도드라지고 있다. 1954년 미국과 대만은 상호방위조약을 체결한 후 중국과의 군사적 충돌을 막기 위한 조치로 1955년 미국이 선언한 일방적 성격의 경계선이다. 이러한 사실에도 중국은 암묵적으로는 대만해협 중간선을 수용해왔다. 하지만 2024년 1월

198) 한국군사문제연구원, “일본 해상자위대 구축함의 중국 영해 진입,” 제1701호 (2024년 10월 11일), https://www.kima.re.kr/3.html?Table=ins_kima_newsletter§ion=&mode=view&uid=1748?Table=ins_kima_newsletter&s=11(검색일: 2024.10.14.).

중국은 대만해협 중간선 인근에 자국의 항공기가 비행가능토록 허가하는 방식으로 이를 무력화하는 행보에 나섰다.¹⁹⁹⁾ 이는 중국이 대만해협에 대해서는 회색지대전략이 아니라 흑백지대 공세를 가동하겠다는 전략적 전환의 의도를 보여준 것으로 평가된다. 이는 회색지대전략을 통해 남중국해 내해화를 90% 달성한 상황과는 차별화된 지점이다.

3지대는 핵위협이 가중된다는 측면에서 1, 2지대에 차별성을 가진다. 인-태지역에서 가장 도드라진 3지대 대상영역은 북한이 핵강압을 구사하고 있는 한반도다. 물론 북한의 핵강압은 한반도를 넘어 인-태지역 전체에 영향을 미치는 사안이다. 다만 핵전장의 본거지가 북한이라는 점에서 편의상 한반도 지정학이라고 규정한다. 북한의 핵위협은 한반도를 넘어 인-태지역 전체의 위협으로 인식된다는 점은 2024년 10월 아세안 관련 정상회의에서 대북 공조에서 나선 것으로도 확인할 수 있다.²⁰⁰⁾ 한편 북한과 러시아가 ‘포괄적 전략동반자 관계’ 조약 체결을 통해 밀착을 가속화하면서 북한이 공식 핵보유국 등극에 나서는 움직임이 더 활발해졌다는 것도 2024년에 부각된 특징이다.

2) 3지대에서 나타나는 공통점: 해양안보와 소다자 협력

3지대 분석을 통해 인-태지역이 전통적인 해양통제 대결, 회색지대전략에서 흑백지대 공세 전환, 핵무기 역학이라는 다층적 안보 긴장이 가동되고 있음을 확인할 수 있다. 그런데 이 3지대에서 공통적으로 나타나는 기류는 해양안보 중심성과 소다자 협력이라는 특징이다.

우선 해양안보 측면에서 역내 국가는 해양이라는 공간을 협력 축진을 위한 교두보로 활용하려는 경향성이 도드라진다. 2022년 도쿄 쿼드 정상회의에서는 ‘인도-태평양

199) 전재홍, “중국, 대만해협 중간선 무력화 시도…인접항로 비행 허가,” 『MBC 뉴스』 (2024년 2월 1일), https://imnews.imbc.com/news/2024/world/article/6567671_36445.html(검색일: 2024.10.12.).

200) 이승준, “한·아세안, 포괄적 전략 동반자 관계…윤 “북핵 존재하면 평화 없어,” 『한겨레』 (2024년 10월 10일), https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1161898.html(검색일: 2024.10.12.).

해양영역인지 파트너십(IPMDA)’을 출범시키며 역내 해양의 자유로운 사용 보장이라는 공동의 목표를 설정한 바 있다.²⁰¹⁾ 이 목표의 대상영역이 확대되고 있다. 2024년 7월 쿼드 외교장관은 회합을 가져 IPMDA를 인도양까지 확장하겠다는 의지를 밝혔다.²⁰²⁾

한국과 아세안 협력도 해양영역이 중요한 비중을 차지하고 있다. 2022년 한국이 아세안과 체결한 ‘한-아세안연대구상(KASI: Korea-ASEAN Solidarity Initiative)’은 8개 중점 추진 과제를 담고 있는데 그 중 3번째 과제는 해양안보를 포함한 ‘한-아세안 포괄안보 협력 확대’다.²⁰³⁾ 2024년 10월 한-아세안정상회의를 통해 해양안보 협력 강화를 재확인하기도 했다.²⁰⁴⁾

둘째, 인-태지역은 소다자 협력이 가장 활성화되고 있는 영역이기도 하다. 인-태지역 소다자 협력은 나토와 연결되며 외교안보적 시너지를 창출하는 기제를 가동시키는 것은 2024년에 나타난 주요한 특징 중 하나다. 대표적으로 2024년 10월 17일 나토와 별개로 독립적으로 IP4가 나토 본부에서 수석대표 회의가 성사되었는데 이러한 독립적 회의는 최초의 시도로서 인도-태평양 지정학과 유라시아 지정학의 융합이 정책화되고 있는 기류를 방증하는 대목이다.²⁰⁵⁾ 특히 이번 회의는 호주의 제안으로 성사되었는데 이는 호주의 인도-태평양 주요국 위상을 높이려는 포석과 무관치 않다는 점에서 2024년 호주의 행보가 활발했음을 보여주는 대목 중 하나다.

201) 조원득, “인도태평양에서 해양영역인식(MDA) 협력과 한국의 인태전략,” IFANS, (2023년 12월 31일), <https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/act/ActivityAreaView.do?sn=14315&boardSe=pbl>(검색일: 2024.10.21.).

202) The Economic Times, “Quad foreign ministers announce plan to expand IPMDA to Indian Ocean region,” 29 July 2024, https://economictimes.indiatimes.com//news/defence/quad-foreign-ministers-announce-plan-to-expand-ipmda-to-indian-ocean-region/articleshow/112105577.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst(검색일: 2024.10.21.).

203) 대한민국 외교부, “한-아세안 연대구상,” https://search.naver.com/search.naver?sm=tab_hyt.to p&where=nexearch&ssc=tab.nx.all&query=%EC%99%B8%EA%B5%90%EB%B6%80+KASI&oquery=empower&tqi=ixUAidqo1aVssuNH74osssstYl-355207(검색일: 2024.10.21.).

204) KTV 블로그, “아세안 관련 정상회의 계기 5개국 회담! 아세안과 가장 높은 수준의 협력관계 수립!,” (2024년 10월 13일), <https://blog.naver.com/ktv520/223617122843>(검색일: 2024.10.21.).

205) 정빛나, “韓日 등 인태 4개국, 나토 국방장관회의서 첫 ‘IP4 회의,’” 『연합뉴스』, (2024년10월14일.), <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0014980579?rc=N&ntype=RANKING>(검색일: 2024.10.14.).

4. 주요국 정세: 같은 듯 달랐던 호주와 인도

1) 호주: 중견국 외교와 전략적 명확성을 높인 행보

호주는 신냉전기에 부각되는 ‘민주주의 vs. 권위주의’ 대결에서 민주주의 진영에 속하는 주요 인-태 국가라는 성격의 행보를 보이며 역내 규칙기반 질서와 자유주의적 국제질서 수호에 적극 나서겠다는 기조하에 전략적 명확성을 이어가고 있다. 호주는 캐나다와 함께 지난 수십년 간 중견국 외교에 적극 나서는 대표적 국가였는데 최근 중견국 외교를 넘어서는 적극 행보를 보이고 있는데 이는 전략적 명확성으로 설명될 수 있다.

호주의 전략적 명확성은 인도-태평양지역에서의 역할 확대를 위상을 높이고자 하는 대외정책 목표에 기반한다. 이를 위해서는 외연확대와 군사협력 강화가 수반되어야 한다. 따라서 2024년 호주는 이를 위한 행보를 가속화했다. 2024년 8월 29일 호주는 인도네시아는 국방장관 회담을 통해 ‘방위협력협정’을 체결하면서 해상안보, 대테러, 재난구조, 방산 등 다양한 분야에서 협력하며 군사훈련에도 공조하기로 했다.²⁰⁶⁾

호주는 우선 역내 국가와 외교안보 협력 수준을 높이고 있다. 우선 호주는 자국에서 생산되는 한국산 레드백 장갑차 성공 사례를 기반으로 국방협력 강화를 모색하고 있다. 한국도 이에 대해 호응에 나섰다. 2024년 4월 30일 호주를 방문한 신원식 국방장관은 “우수한 한국 방산 기술이 호주군 현대화에 기여하고 방산 협력이 확대되길 바란다”고 언급하기도 했다.²⁰⁷⁾ 더불어 호주 육군은 2024년 10월 14~25일간 한국군 7사단과 “한-호 연합 KCTC 훈련”을 실시하기도 했다.²⁰⁸⁾ 나아가 호주에게 도드라진 전략적 명확성은 중국과 대척점에 있는 필리핀과의 연합작전을 통해서도 확인된다. 호주군은 지난해 11월 필리핀군과 남중국해에서 “합동순찰”을 통해 역내에서 규칙기반 질서 수호의지를 드러낸 바 있다.²⁰⁹⁾

206) 한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 10월호, p. 94.

207) 『뉴스핌』, “한국·호주 국방장관 ‘국방·방산 협력, 한 차원 더 발전 노력’” (2024년 4월 30일), <https://m.newspim.com/news/view/20240430001306>(검색일: 2024.10.15.).

208) 『연합뉴스』, “한-호 연합 KCTC 훈련,” <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0015005781> (검색일: 2024.10.25.).

209) 한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 1월호, p. 74.

호주는 역내 국가와의 협력 확대를 위해 오키스 플랫폼을 적극 활용하고 있다. 오키스 필러 2(Pillar 2)에 기존의 미국, 영국 외에 다른 국가의 참여를 독려하고 나선 것이 대표적이다. 유력한 후보군으로 한국과 일본이 거론되고 있는 양상이다. 그런 가운데 2024년 10월 오키스 회원국이 무인플랫폼 군사훈련을 하는 자리에 일본이 옵서버로 참가하며 오키스를 활용한 역내 국가와의 점점 확대를 본격화했다.²¹⁰⁾

호주는 유럽과의 접점을 넓히는 노력도 강화하고 나섰다. 2024년 호주는 미사일 생산 노르웨이 방산기업인 콩스베르그가 자국 내 무기공장을 만드는 것에 합의해줌으로써 대유럽 군사협력을 제고하고 동시에 대중국전제 효과 제고라는 일석이조를 달성하려는 노력을 가속화했다.²¹¹⁾ 나아가 호주는 2024년 3월 21일 영국과 규칙기반 질서 수호를 위한 필요하다는 명분을 들어 ‘주둔군 지위 협정(Status Of Forces Agreement)’을 체결하기도 했다.²¹²⁾ 이를 계기로 호주는 이미 오키스(AUKUS)를 통해 영국과 고강도 협력을 하는 기제를 더욱 공고화하는 방향으로 양자관계를 발전시키는 시너지를 유도하고 있다.

호주가 유럽과의 접점을 높이는 것은 사실 규칙기반 국제질서를 수호하는 차원에도 중요한 안보 사안이기 때문이기도 하다. 러시아-우크라이나 전쟁의 본질은 러시아의 규칙 파괴이기 때문이다. 따라서 호주는 2024년에 우크라이나 지원 강도를 높였다. 예를 들어 2024년 10월 49대의 에이브럼스 탱크를 우크라이나에 제공하고 결정한 사실이 알려졌다.²¹³⁾

물론 전략적 명확성을 구현하기 위해서는 그에 부합하는 군사적 역량이 절대적으로 중요하다. 따라서 호주는 자강 능력 확충을 활발히 이어가고 있다. 호주는 부족한 군병력 문제 해결을 위해 2024년 7월부터 뉴질랜드인을 대상으로 군복무시 시민권을 부여하는 정책을 시작했고, 2025년 1월부터 영국, 미국, 캐나다 등 다양한 국가로 확대하는 방안을 추진하고 있다.²¹⁴⁾

210) 한국국방외교협회, “주간국제안보군사정세,” 2024년-10-5호, p. 21, 지지통신(2024.10.30.) 인용 제시.

211) 한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 10월호, p. 96.

212) 한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 5월호, pp. 99-100.

213) 박익래, “호주, 노후 미제 에이브럼스 탱크 49대 우크라이나에 보내기로,” 『연합뉴스』 (2024년 10월 17일), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20241017073000104>(검색일: 2024.10.21.).

214) 한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 7월호, p. 81.

나아가 호주는 오커스를 통한 군사력 강화를 추진하는 가운데 단지 핵추진잠수함을 넘어 필러 2를 활용해 군사기술 확보에 전력하고 있다. 이런 가운데 2024년 10월 30일 향후 10년 간 19조원을 투입해 유도무기 제조역량에 나설 것이라는 계획을 밝히며 한국, 미국, 일본과의 협력하여 역내 안정에 기여의지를 천명했다.²¹⁵⁾ 나아가 호주는 미국산 SM-6, SM-2 도입 계획을 추진하고 있는 바 이는 대공무기를 갖추어 역내 해역에서 작전능력을 강화하겠다는 의미라고 볼 수 있다.²¹⁶⁾

2) 인도: 글로벌 사우스 리더십에도 견지된 전략적 모호성

인도는 인-태 개념 확장에 상당한 지분이 있는 국가라는 인식으로 역내 역할 확장에 적극 나서고 있지만 호주와 달리 ‘민주주의 진영’과의 밀착은 거리를 두면서 ‘권위주의 진영’과도 접점을 높이는 전략적 모호성을 이어가고 있다. 이러한 전략적 모호성은 글로벌 사우스 리더를 자처하는 행보 중에도 나타나고 있는데 이는 전략적 모호성이 글로벌 사우스에 대한 영향력 확대에도 선순환될 수 있다는 판단이 작용한 것으로 보인다.

인도는 쿼드(Quad)를 통해 서방 세계와 고강도 협력을 이어오면서도 동시에 서방 세계 입장에서 보면 비유사입장국인 러시아 및 중국과의 소통을 강화하는 이중적 행보를 지속하고 있다. 이러한 이중적 태도는 전략적 모호성으로 설명가능하다. 인도는 러시아-우크라이나 전쟁 초기부터 대러제재 참여를 거부하면서 러시아와 접촉면을 지속하는 행보를 통해 외교적 독자노선을 강화해왔는데 이는 전략적 모호성의 단면이라 볼 수 있다. 이러한 인도의 대외정책 행보를 명확히 알 수 있는 대목은 인도-러시아 정상회담이었다. 2024년 7월 8일 나렌드라 모디 인도 총리가 5년 만에 러시아를 전격 방문한 것도 이러한 전략적 모호성으로 국익을 극대화하려는 행보라 평가된다.²¹⁷⁾

215) 박의래, “호주, 10년간 19조원 투자해 미사일 양산 능력 키운다,” 『연합뉴스』 (2024년 10월 30일), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20241030138800104?input=1195m>(검색일: 2024.11.4.).

216) 박의래, “호주, 10년간 19조원 투자해 미사일 양산 능력 키운다,” 『연합뉴스』 (2024년 10월 30일), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20241030138800104?input=1195m>(검색일: 2024.11.4.).

217) 김서영, “인도 총리, 5년 만에 방러…중·러 밀착 견제 행보 분석,” 『경향신문』 (2024년 7월 8일), <https://www.khan.co.kr/world/asia-australia/article/202407082132025>(검색일: 2024.10.14.).

이처럼 인도는 러시아와 외교적 행보를 높이는 가운데 러시아-우크라이나 전쟁으로 대척점에 서있는 유럽국가와도 광폭 행보를 하고 있다. 2024년 4월 인도는 독일산 무기에 대한 신속구매가 가능하도록 방산협력을 강화하고 있다고 정부 차원에서 언급하기도 했다.²¹⁸⁾ 나아가 유럽에 실체적 안보위협으로 부상한 러시아와 정상회담을 하면서도 동시에 유럽 정상과의 접점도 넓히고 있는 것도 전략적 모호성의 방증이다. 2024년 1월 26일 인도는 프랑스와 정상회담을 통해 헬기 공동생산, 원자력, AI 등에 대한 협력을 증진하기로 합의했다.²¹⁹⁾

외부시각에서 보면 인도의 행태는 전략적 모호성이지만 인도는 전략적 자율성임을 강조한다. 인도의 대외정책이 전략적 자율성이라는 점을 외부에 강변하고 나아가 이를 실체화하기 위해서는 자강 역량이 중요하다. 인도는 군사력 강화에 매진해고 있는 것도 이러한 차원과 무관치 않다. 예를 들어 인도는 2023년 11월 국경지역 전투력을 강화한다며 약 35조 수준의 무기를 추가 획득할 것을 결정한 바 있다.²²⁰⁾ 인도는 또한 2024년 함재기를 러시아제 MiG-29K에서 프랑스 라팔 전투기로 교체하는 사업추진도 본격화했다.²²¹⁾ 나아가 2024년 8월 29일 인도는 전략핵잠수함 2번함인 INS 아리하트함(Arighaat)을 전력화하며 제2격 능력을 한층 강화했는데 6척 추가 건조도 추진하고 있다.²²²⁾

2024년 인도는 표면적으로는 대중국견제에 거리는 두면서도 대중국 영향력 상쇄를 위한 행보도 지속하는 것이 도드라진 한해였다. 특히 2024년 5월 19일 인도는 남중국해 영유권 관련 중국과 갈등의 정점에 있는 필리핀에 해군함정 3척을 보내 군함외교를 진행했다.²²³⁾ 지난해 11월에는 인도 해군은 러시아와 인도-태평양 지정학의 중심지인 인도양에서 러시아 해군과 연합훈련을 진행하기도 했다.²²⁴⁾ 특히 2024년 10월 브릭스 정상회의 계기에 인도 모디 총리는 양자 정상회담을 통해 데탕트

218) 한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 6월호, p. 92.

219) 한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 3월호, pp. 90-91.

220) 한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 1월호, pp. 73-74.

221) 한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 7월호, p. 80.

222) 한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 10월호, p. 95.

223) 한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 7월호, p. 80.

224) 한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 1월호, p. 74.

외교를 본격화하면서 전략적 모호성에 기반한 자율외교 행보를 극대화했다.²²⁵⁾

3) 호주와 인도의 대외정책 기조 비교

전략적 명확성으로 대변되는 호주의 대외정책과 전략적 모호성으로 규정되는 인도의 전략적 모호성은 <표7-5>와 같이 비교 설명이 가능하다.

<표7-5> 호주 vs. 인도

구분	공통점	차이점	
호주	외교적 확장 인도-태평양 주도	자유 수호	전략적 명확성
인도	외교적 확장 인도-태평양 주도	자율성 증대	전략적 모호성

출처: 저자 작성

구체적으로 호주와 인도의 행태를 종합하면 이 두 국가가 공통점과 차이점이 있음을 확인할 수 있다.

<그림7-1> 역내 종합국력 순위



출처: Lowy Institute, <https://power.lowyinstitute.org/>(검색일: 2024.10.15.).

225) Meryl Sebastian and Neyaz Farooquee, “What led to Modi and Xi meeting and thaw in ties,” BBC (25 October 2024), <https://www.bbc.com/news/articles/c3v1xx9pgxwo>(검색일: 2024.10.28.)

우선 공통점으로 호주와 인도는 모두 외교적 확장과 인도-태평양 주도를 지향한다. 호주는 외교적 확대와 역내 역할 증대에 부합한 위상을 가지고 있고 이를 더욱 강화할 것임을 천명하고 있다. 예를 들어 호주의 싱크탱크 로위 연구소(Lowy Institute)는 역내 종합국력 순위를 평가해서 발표하는데 자국을 미국, 중국, 인도, 일본에 이어 5위로 평가했다.

한편 인도의 국가적 포부는 더 담대하다. 2024년 4월 3일 수브라마니암 자이산카르 인도 외교장관은 자국이 유엔 안전보장이사회(안보리) 상임이사국이 되도록 할 것이라고 포부를 밝히기도 했다.²²⁶⁾ 나아가 높아지는 인-태지역 내 영향력을 지렛대로 글로벌 사우스의 맹주로 나서려는 외부지향적 행태가 도드라지고 있다. 인도는 2024년 8월 20일 ‘지속가능한 미래를 위한 글로벌 사우스의 역할 강화(An Empowered Global South for a Sustainable Future)’라는 테마로 제3차 ‘글로벌 사우스 정상회의(Voice of Global South Summit)’를 개최하면서 리더십 행보를 가속화하였다.²²⁷⁾

이와 같은 공통점에도 불구하고 차이점도 도드라진다. 호주는 자유 수호에 방점을 둔 전략적 명확성에 기반한 대외정책을 추진한다. 한편 인도는 자율성 증대를 위한 방편의 일환으로 전략적 모호성에 기반한 대외정책을 추진하고 있다. 인도가 유엔 안보리 상임이사국 지위를 목표로 한다는 점에서 전략적 모호성은 미국 등 유사입장국과 러시아 등 비유사입장국의 어느 진영에 속하지 않는 게 유리하다는 판단이 작용한 것이라 볼 수 있다.

이처럼 호주와 인도는 대외정책의 방식에 차이점이 있지만 제시한 바와 같이 자국의 위상과 역할 확대를 추구한다는 공통분모가 있고 이를 위해서는 호주-인도 간 양자협력도 중요하다고 판단한다. 따라서 2021년에 시작된 호주-인도 2+2회담이 2023년 말 두 번째 회담으로 이어지는 등 탄력을 받고 있다.²²⁸⁾

226) 한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 5월호, p. 99.

227) Government of India, Ministry of External Affairs, “Chair’s Summary: 3rd Voice of Global South Summit (August 17, 2024),” <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/38186/Chairs+Summary+3rd+Voice+of+Global+South+Summit+August+17+2024>(검색일: 2024.10.21.).

228) 한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 1월호, p. 75.

5. 인-태 역할을 제고한 한국 그리고 남은 숙제

중동과 유라시아의 지정학적 위기가 확대되면서 인-태 지정학이 상대적으로 그 위기의 심각성이 인식되지 않은 상황에서도 역내 국가들은 2024년 역할 제고를 위한 외교 및 안보 협력을 한층 가속화했다. 한국도 2024년은 GPS 외교와 인-태전략들 현장에서 실행에 나간 핵심연도였다. 문제는 역할 확대로 위기관리가 자연스레 작동되는 기제의 선순환을 유도하기는 어렵다는 것이다. 그 이유 중 하나가 2024년 지정학적 위기 전 세계화되는 모멘텀을 맞았기 때문이다. 그렇다면 한국은 어디에 중점을 두고 외교안보정책을 추진해나가야할까?

첫째, 지정학적 융합이라는 국제적 환경을 선제적으로 대처가능한 의제를 상정해 이를 정책화하려는 노력이 필요하다. 북한군의 러시아 지원을 위한 파병은 유럽과 한반도의 두 개 지정학적 전선을 연계시키고, 유라시아와 인-태 지정학을 융합시키는 기제를 가속화시키고 있다. 이러한 지정학적 융합 기제를 정확히 읽어내고 대처방안 차원에서 정책으로 끌어내지 못하면 북한에 대한 억제력이 약화되고 한국의 대외적 레버리지도 주춤하게 될 것이다. 따라서 레드라인 관리 전략을 정교화하고, 유사입장국 외교를 가동시켜 지정학적 융합에 대처하는 노력을 높여야할 것이다.

둘째, GPS 외교와 인-태전략 추진 성과에 대한 중간점검에 착수해야 한다. 상기 두 가지는 선진강국에 부합하는 수준으로 한국의 대외정책을 혁신적으로 끌어올린 성과다. 이러한 노력의 집중에 이어지게 하려면 중간점검을 통해 성과를 분야별로 진단하여 미흡한 분야는 어떻게 발전시킬지에 대한 후속조치를 마련하는 과정이 필요하다.

셋째, 한국의 대외정책이 신냉전 기제를 완화하고 지정학적 위기를 관리하는 선순환을 목표로 한다는 점을 명확히 해야한다. 상기 목표를 한국 홀로 달성할 수는 없어도 이러한 목표를 세워놓고 있다고 각인시키고 다양한 외교 플랫폼에서 이러한 노력을 강조하는 것은 한국의 GPS와 인-태전략의 지속가능성을 담보하는 차원에서도 유리하게 작용할 것이다.

넷째, 지정학적 연계성이 높아진 상황에서 대만 위기사 한국의 역할을 계속 유보할수만도 없다는 점을 주지하고 이에 입장을 사전에 정리하고 시나리오화하여 대비할 필요가 있다. 대만 유사시 한국이 무관한 것으로 치부하면 미국의 전략적 유연성이 현실화되거나 북한의 오판이 작용할 수도 있다는 점을 유의해야하는 것이다.

다섯째, K-방산을 외교적 레버리지 제고나 국방외교 차원으로 선순환시키는 것이 필요하다. K-방산과 K-원전은 한국이 국제 및 역내 레버리지를 높일 수 있는

자산이다. 특히 외교부의 ODA(공적개발원조)와 이를 위해서 국방부는 군사협력을 일본이 추진하는 OSA(공적안보원조) 수준으로 발전시키는 것이 필요하다. 이를 통해 나아가 국방부의 OSA를 외교부의 ODA와 연계한 통합 플랫폼으로 ODSA를 설계할 필요가 있을 것이다.²²⁹⁾

마지막으로, 트럼프 2.0 시대에 인-태지역이 지정학적 중심으로 부활한다는 점에 유념하여 다양한 시나리오 마련이 필요할 것이다. 트럼프 2.0 시대 도래시 인-태 중심성이 높아지는 것은 그 핵심에 대중국견제가 있다. 따라서 미국은 대중국견제 동참여부를 중요한 거래방식의 기제로 사용할 가능성이 높다. 한국은 인-태전략이나 GPS 외교 차원에서 대미공조가 매우 중요하지만 대중 포용외교도 이어가야 하는 환경에 있다. 이는 일종의 딜레마로 작용할 수 있다. 이러한 딜레마 해소를 위해서 트럼프 2.0 시대에 한국은 인-태지역에서 안보적, 군사적 관여를 높이되 이러한 역할 강화가 대중 포용외교 폐기로 이어지지 않도록 미국의 거래적 접근법에 대처할 수 있는 레버리지를 잘 발굴해서 활용해야 할 것이다. 당장 활용할 수 있는 한미일 안보협력 플랫폼과 MRO 등 한국의 조선 역량뿐 아니라 다른 레버리지 어젠다 개발도 필요할 것이다.

229) ODSA 관련 논문은 반길주, “국제질서 변화로 부상하는 방산 지정학과 K-방산 아키텍처 구상,” 『한국과 국제정치』, 제40권 제3호(2024), p. 112 참고.

〈참고문헌〉

- 고도예, “北 ‘수도권 포탄비’ 위협에 11개국 ‘연합 CCTV’ 가동,” 『동아일보』 (2024년 10월 16일), https://n.news.naver.com/article/020/0003592591?cds=news_edit(검색일: 2024.10.17.).
- 김서영, “인도 총리, 5년 만에 방리…중·러 밀착 견제 행보 분석,” 『경향신문』 (2024년 7월 8일), <https://www.khan.co.kr/world/asia-australia/article/202407082132025>(검색일: 2024.10.14.).
- 김영현, “모디 印총리, 120여 개도국 모아 놓고 “새 질서 만들자” 목소리,” 『연합뉴스』 (2023년 1월 13일), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230113080500077>(검색일: 2024.10.11.).
- 김영희, “중국군, 오늘 대만 둘러싼 해역·공역서 군사훈련,” 『강원도도민일보』 (2024년 10월 14일), <https://n.news.naver.com/mnews/article/654/0000089826>(검색일: 2024.10.14.).
- 김종훈, “유엔 대북제재 전문가 패널 활동 연장 실패…러시아 거부권 행사,” 『머니투데이』 (2024년 3월 29일), <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2024032907090911185>(검색일: 2024.10.11.).
- 김지현, “한미동맹, 아세안·태평양으로 영역 확장…中 견제 해석도,” 『연합뉴스』 (2024년 10월 31일), <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0015016988>(검색일: 2024.10.31.).
- 김환용, “북한, 러와의 새 조약 전문 공개…“전쟁 상태 놓이면 지체없이 군사원조,” 『VOA』 (2024년 6월 20일), <https://www.voakorea.com/a/7663189.html>(검색일: 2024.10.11.).
- 『뉴스핍』, “한국·호주 국방장관 “국방·방산 협력, 한 차원 더 발전 노력” (2024년 4월 30일), <https://m.newspim.com/news/view/20240430001306>(검색일: 2024.10.15.).
- 대한민국 외교부, “한-아세안 연대구상,” https://search.naver.com/search.naver?sm=tab_hy_top&where=nexearch&ssc=tab.nx.all&query=%EC%99%B8%EA%B5%90%EB%B6%80+KASI&oquery=empower&tqi=ixUAidqo1aVssuNH74ossssstYl-355207(검색일: 2024.10.21.).
- 박은하, “중국, 태평양 향해 ICBM 이레적 시험 발사,” 『경향신문』 (2024년 9월 25일), <https://www.khan.co.kr/world/china/article/202409251606011>(검색일: 2024.10.11.).

2024.10.10.).

박의래, “호주, 노후 미제 에이브럼스 탱크 49대 우크라이나에 보내기로,”

『연합뉴스』(2024년 10월 17일), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20241017073000104>(검색일: 2024.10.21.).

박의래, “호주, 10년간 19조원 투자해 미사일 양산 능력 키운다,” 『연합뉴스』(2024년 10월 30일), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20241030138800104?input=1195m>(검색일: 2024.11.4.).

박정규, “中왕이 “글로벌 사우스’가 세계 평화 주도해야,” 『뉴시스』(2024년 9월 12일), https://www.newsis.com/view/NISX20240912_0002887093(검색일: 2024.10.11.).

반길주, “해양경계 모호성의 딜레마 : 동북아 방공식별구역의 군사적 충돌과 해양신평구축초치,” 『아세아연구』, 제63권 (2)호 (2020), pp. 175-205.

반길주, “동북아 국가의 한국에 대한 회색지대전략과 한국의 대응방안,” 『한국군사』, (7)호 (2020), pp. 35-69

반길주, “냉전과 신냉전 역학비교 : 미·중 패권경쟁의 내재적 역학에 대한 고찰을 중심으로,” 『국가안보와 전략』 제21권 1호(2021), pp. 7-59.

반길주, “유라시아 이은 중동발 지정학적 위기, 전쟁의 시대 도래하나?” 『파이낸셜뉴스』(2023년 10월 20일), <https://www.fnnews.com/news/202310191525196992>(검색일: 2024.10.10.).

반길주, “미중 전략적 경쟁과 동맹의 융합지정학: 쿼드와 오키스 동맹의 함의,” 『국제·지역연구』, 제31권 (1)호 (2022), pp. 31-61.

반길주, “신냉전 시대 인도-태평양전략과 해양안보 : 상관역학 분석 및 사례추적,” 『한국국가전략』, 제8권 (3)호 (2023), pp. 7-35., p. 12.

반길주, “전쟁의 시대 부상과 정의의 전쟁론: 신냉전과 이스라엘-하마스 전쟁,” 『평화연구』, 제32권 (1)호 (2024), pp. 5-38.

반길주, “국제질서 변화로 부상하는 방산 지정학과 K-방산 아키텍처 구상,” 『한국과 국제정치』, 제40권 (3)호 (2024), pp. 95-121.

문예성, “남중국해 영유권 분쟁 고조…미·필리핀 vs 중국, 나란히 순찰,” 『뉴시스』(2024년 1월 4일), https://www.newsis.com/view/?id=NISX20240104_0002581126(검색일 : 2024.10.12.).

안교준, “‘장군에 명군’…中, ‘美 지옥도’ 맞선 대만 드론 봉쇄 계획,” 『연합뉴스』(2024년 7월 5일), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240705051300009?input=119>

- 5m(검색일: 2024.10.14.).
- 『연합뉴스』, “한-호 연합 KCTC 훈련,” <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0015005781>(검색일: 2024.10.25.).
- 윤기은, “러시아 · 이란 ‘위험한 밀착’…푸틴 “이란 작전은 침략자 처벌하는 최선의 방법”,” 『경향신문』 (2024년 4월 17일), <https://www.khan.co.kr/world/europe-russia/article/202404171631001>(검색일: 2024.10.11.).
- 이관세 · 반길주 · 최영준 · 조성렬 · 이승주 · 최용환 · 전재성, 『신냉전 시대는 도래하는가?』 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2023.
- 이승준, “한 · 아세안, 포괄적 전략 동반자 관계…윤 “북핵 존재하면 평화 없어”,” 『한겨레』 (2024년 10월 10일), https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1161898.html(검색일: 2024.10.12.).
- 이완기, “中이 쏜 ICBM은 美사정권 동평-31…미중정상 통화 앞두고 발사,” 『서울경제』 (2024년 9월 26일), <https://www.sedaily.com/NewsView/2DEFZNUXTZ>(검색일: 2024.10.12.).
- 전재홍, “중국, 대만해협 중간선 무력화 시도…인접항로 비행 허가,” 『MBC 뉴스』 (2024년 2월 1일), https://imnews.imbc.com/news/2024/world/article/6567671_36445.html(검색일: 2024.10.12.).
- 정빛나, “韓日 등 인태 4개국, 나토 국방장관회의서 첫 ‘IP4 회의’,” 『연합뉴스』, (2024년10월14일.), <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0014980579?rc=N&ntype=RANKING>(검색일: 2024.10.14.).
- 최윤선, “中, ‘민주주의 정상회의’ 반발…정부 “특정국 겨냥 아냐”,” 『아주경제』 (2024년 3월 19일), <https://www.ajunews.com/view/20240319153943481>(검색일: 2024.10.11.).
- 한국국방외교협회, “주간국제안보군사정세,” 2024년-10-5호, p. 21, 지지통신(2024.10.30.) 인용 제시.
- 한국국방외교협회, “주간 국제안보군사정세,” 2024-10-2호.
- 한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 1월호.
- 한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 3월호.
- 한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 5월호.
- 한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 6월호.
- 한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 7월호.

한국국방외교협회, 『월간 국방외교저널』, 2024년 10월호.

한국군사문제연구원, “일본 해상자위대 구축함의 중국 영해 진입,” 제1701호 (2024년 10월 11일), https://www.kima.re.kr/3.html?Table=ins_kima_newsletter§ion=&mode=view&uid=1748?Table=ins_kima_newsletter&s=11(검색일: 2024.10.14.).

함지하, “[유엔총회 현장 연결] 각국 정상, 우크라이나 · 중동 전쟁 집중...부대 행사서 북한 문제 다뤄져,” 『VOA』 (2024년 9월 30일), <https://www.voakorea.com/a/7804353.html>(검색일: 2024.10.11.).

KTV 블로그, “아세안 관련 정상회의 계기 5개국 회담! 아세안과 가장 높은 수준의 협력관계 수립!,” (2024년 10월 13일), <https://blog.naver.com/ktv520/223617122843>(검색일: 2024.10.21.).

『KBS』, “일본 자위대 호위함 타이완 해협 ‘첫 통과’...중 “엄정 항의”,” (2024년 9월 26일), <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8068423>(검색일: 2024.10.12.).

『KBS』, “한미일 국방장관, ‘안보협력 프레임워크’ 서명...훈련 정례화,” <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8022955>(2024년 7월 28일), (검색일: 2024.10.12.).

『VOA』, “일 방위상 “러 군용기, 일본 북부 영공 세 차례 침범”” (2024년 9월 23일), <https://www.voakorea.com/a/7794843.html>(검색일: 2024.10.12.).

America’s Navy, “CNO NAVPLAN 2024,” <https://www.navy.mil/Leadership/Chief-of-Naval-Operations/CNO-NAVPLAN-2024/>(검색일: 2024.10.10.).

Government of India, Ministry of External Affairs, “Chair’s Summary: 3rd Voice of Global South Summit (August 17, 2024),” <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/38186/Chairs+Summary+3rd+Voice+of+Global+South+Summit+August+17+2024>(검색일: 2024.10.21.).

Lowy Institute, <https://power.lowyinstitute.org/>(검색일: 2024.10.15.).

Northrop, Katrina and Vic Chiang, “China’s coast guard joins military drills, raising risk of escalation,” The Washington Post (2024년 10월 17일), <https://www.washingtonpost.com/world/2024/10/17/taiwan-chinese-military-drills-coastguard/>(검색일: 2024.10.18.).

Sebastian, Meryl and Neyaz Farooquee, “What led to Modi and Xi meeting and

thaw in ties,” BBC (25 October 2024), <https://www.bbc.com/news/articles/c3v1xx9pgxwo>(검색일: 2024.10.28.).

U.S. Naval Surface Forces. 2017. Surface Force Strategy: Return to Sea Control. <https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302052/-1/-1/1/SURFACEFORCESTRATEGY-RETURNTOSEACONTROL.PDF>(검색일: 2024.10.12.).

제 8 장 동남아: 역동성과 불확실성의 교차점

국방대학교 이 숙 연

1. 서론
2. 동남아에서 기울어지는 미·중 힘의 균형
3. 남중국해 핫스팟과 필리핀
4. 아세안의 분열과 중심성 약화
5. 미얀마 문제 및 각국의 국내정치 변동
6. 한-아세안 35주년을 넘어

1. 서론

2024년 동남아시아는 미국과 중국의 전략적 경쟁이 심화되는 가운데, 지정학적, 경제적, 안보적 도전이 복합적으로 얹히면서 내부적인 안정과 외부로부터의 안보라는 이중적 도전에 직면한 한해라 볼 수 있다.

경제적으로 동남아는 글로벌 공급망 재편 과정에서 핵심적인 역할을 맡았으며 내부 수요와 지역 내 무역 증가에 힘입어 세계적 침체 속에서 회복력 있게 헤쳐 나간 것으로 평가되고 있다.²³⁰⁾ 특히, 베트남과 태국, 말레이시아 등은 다국적 기업들의 새로운 제조 거점으로 부상하며 투자 유치에 성공했다. RCEP(역내포괄적경제동반자협정)의

를 안에서 지역 간 경제 협력은 더욱 심화되었으며, 디지털 경제와 녹색 전환은 동남아의 경제 성장을 이끄는 새로운 동력이 되었다. 그러나 경제적 기회와 함께 동남아 국가들은 기후 변화로 인한 위협에도 직면했다. 폭우와 태풍과 같은 자연재해가 빈번해지면서 재난 대응 체계와 지속 가능한 에너지 전환의 필요성이 절실히 대두되었다.

안보 측면에서는 세계 많은 국가들처럼 미중 전략경쟁의 환경하에서 직면하는 일반적인 딜레마와 중국과 마주한 지리적 특성에 따른 안보위협이 높아졌다. 남중국해 분쟁이 여전히 가장 큰 문제로 자리잡았고, 중국의 영유권 주장에 필리핀과 베트남이 강력히 반발하면서 지역 내 긴장이 고조되었다. 이러한 외부적 요인과 함께 아세안 의장국인 라오스의 미미한 활약과 여전히 돌파구를 찾지 못하는 미얀마 문제도 내부 결속을 어렵게 했다. 동남아 역내 문제에 대한 아세안의 조정 역할에 대한 기대에도 불구하고 아세안은 회원국 간의 이해관계 차이로 인해 단일한 목소리를 내는 데 어려움을 겪었다. 미얀마에서는 군사 정권과 반군 간 내전이 지속되면서 난민 위기와 인권 문제가 지역 전체에 영향을 미쳤다. 이러한 상황 속에서 아세안의 대응은 효과적이지 못하다는 비판을 받았다.

정치적으로는 리더십의 변화도 많았다. 인도네시아는 2024년 2월 실시된 대선에서 프라보워 수비안토(Prabowo Subianto)가 1차 투표에서 과반 득표를 얻어 결선 투표 없이 대통령에 당선되어 10월 취임하였다. 싱가포르는 2024년 5월, 20년 동안 총리직을 수행한 리셴룽(Lee Hsien Loong) 총리가 물러나고, 로렌스 웡(Lawrence Wong) 부총리 겸 재무장관이 새 총리로 취임함으로써 독립 이후 4세대 정치 지도자 시대를 열었다. 베트남에서는 군을 대표하는 장성 출신 르엉끄영 공산당 상임 비서가 베트남 새 국가 주석으로 선출되었다. 2024년 5월 말 서열 1위 또 럽 공산당서기장이 국가주석직까지 겸임하게 된 지 약 5개월여 만에 다시 4대 기둥 체제로 돌아가게 됐다. 태국에서는 2024년 8월 16일 헌법재판소 판결로 해임된 세타 타위신 전 총리의

230) 아시아 개발 은행은 2024년 9월 발행한 보고서에서 ‘RCEP와 아세안 주도 무역 이니셔티브의 동력으로 동남아시아의 경제 성장률이 2024년에도 4% 이상을 유지할 것’으로 평가했다. ABD, “Economic Forecasts for Asia and the Pacific: September 2024” <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/995536/asian-development-outlook-september-2024.pdf>

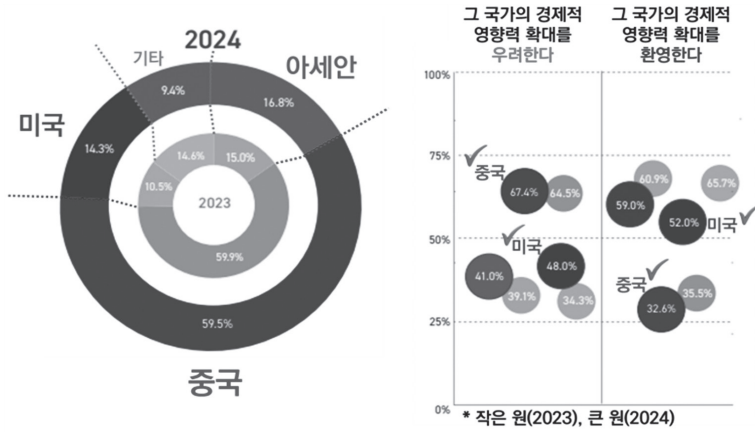
후임으로 탁신 친나왓 전 태국 총리의 딸 패통탄 친나왓(Paetongtarn Shinawatra)이 태국의 최연소 총리로 선출됐다. 패통탄은 37세의 나이로 동남아 국가 역사상 최연소 총리이며, 아버지 탁신 친나왓과 그녀의 고모인 잉락 친나왓에 이어 친나왓 가문의 세 번째 총리가 되었다.

이처럼 2024년 동남아시아는 지정학적 긴장과 경제적 기회, 그리고 안보 및 환경적 도전이 복합적으로 얹힌 한 해였다. 미중 패권경쟁과 중국의 공세성의 심화 속에서 아세안 중심성을 강화하고 역내 문제를 해결하려는 아세안 차원의 노력, 필리핀을 중심으로 아세안 국가들이 올 한해 직면했던 전통 안보의 문제, 남중국해와 다양한 해양 안보 이슈, 그리고 최근 지속되는 정치적 불안정성과 권위주의 확산 등이 중첩되어 나타났다고 볼 수 있다. 특히 동남아는 지역 통합기구로서의 아세안과 개별 10개 국가들이 주요 현안에서의 이익과 인식이 상이하기 때문에 2024년 핵심적인 역내 이슈에 대해 지역 차원과 개별 국가차원을 구분하여 복합적으로 살펴볼 필요가 있다.

2. 동남아에서 기울어지는 미·중 힘의 균형

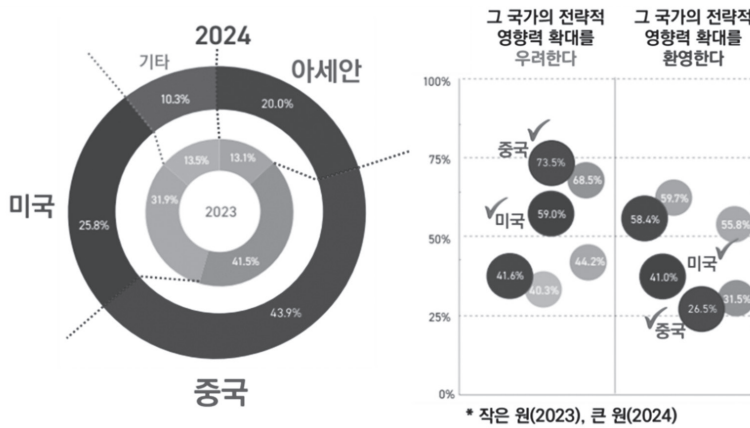
동남아 지역은 미중 경쟁의 핵심 각축장으로 영향력 향배에 핵심이 된다. 아세안 국가들이 미국의 리더십에 대한 신뢰가 약화되고 그로 인해 미국의 상대적 영향력이 약화될 경우 미·중 사이의 균형이 붕괴될 수 있기 때문이다. 미국의 입장에서 동남아 지역이 중국의 영향권에 편입된다면 태평양-인도양, 남아시아-동북아-오세아니아 등 해상과 육상을 연결하는 지정학적 요충지대를 상실하여 중국의 진출을 막기 어렵게 된다. 반대로 중국의 입장에서는 동남아 국가에서 지지를 확보하고 남중국해를 통해 미국의 접근을 차단하는 것이 미국과의 경쟁에서 무엇보다 중요하다.

중국이 부상하고 경제와 군사력이 급격히 확대되면서 동남아 국가들은 중국과의 관계를 자국 경제발전의 기회로 활용하면서도 중국의 영향력 확대와 미국과의 경쟁은 잠재적 위협으로 간주해왔다. <그림8-1>에서 보는 바와 같이 중국의 경제적 영향력은 인정하지만 그것에 대한 우려가 상당하고, 마찬가지로 <그림8-2>처럼 중국의 정치적·전략적 영향력 역시 미국을 앞서고 있지만 그 확대에 대해서는 중국의 경제적 영향력보다 우려하고 있다.

〈그림8-1〉 동남아에서의 경제적 강국에 대한 인식²³¹⁾

출처: Seah, S. et al., The State of Southeast Asia: 2024 Survey Report (Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute, 2024) 재구성

〈그림8-2〉 동남아에서의 정치전략적 강국에 대한 인식



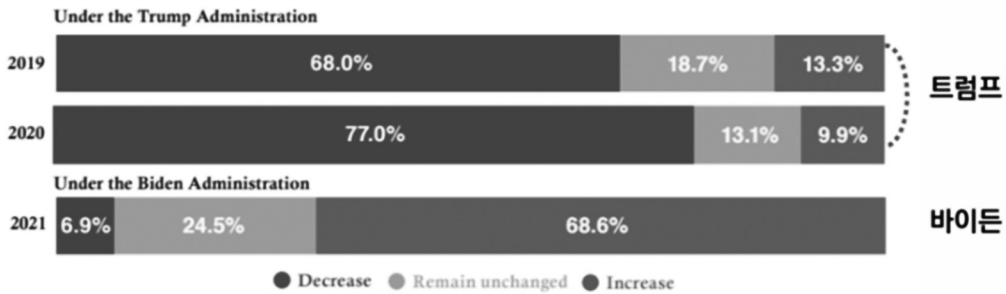
출처: Seah, S. et al. (2024) 재구성

231) Seah, S. et al., The State of Southeast Asia: 2024 Survey Report (Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute, 2024).

따라서 중국에 대한 과도한 의존을 방지하고 역내 힘의 균형을 유지하기 위해 아세안 국가들은 강대국 경쟁에 휘말리지 않길 원하면서도 중국의 힘이 커질수록 미국의 역내 관여 증대가 필요한 역설적 상황이 발생한다.

이러한 상황에서 출범한 바이든 행정부에 대한 동남아 국가들의 기대는 매우 높았다. 트럼프 행정부 시기 미국 우선주의와 동남아에 대한 무관심으로 동남아 국가들은 미국에 대한 신뢰도가 크게 낮아진 상황에서 오바마 행정부의 부통령이었던 바이든이 다시 동남아에 대한 관여를 크게 증대시킬 것이라는 기대 때문이었다. <그림8-3>은 이러한 동남아 국가들의 기대를 보여준다.

〈그림8-3〉 지역에 대한 미국의 관여 정도에 관한 아세안의 인식 변화



출처: Seah, S. et al., The State of Southeast Asia: 2022(Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2022)

그러나 바이든 행정부는 아세안 기반의 지역제도를 존중하면서 중국과 균형을 맞추기 보다는 중국에 대응하는 의지와 능력을 갖춘 몇몇 동맹국과의 관계를 심화하면서 쿼드, 오키스, 한미일 협력 같은 전략적 소다자제도에 집중하였다. 경제적으로도 동남아 국가들이 기대했던 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)의 복귀나 자유무역에의 리더십 회복은 고사하고 대중국 견제를 위한 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)를 추진하면서 동남아의 설 자리를 약화시켰다.

그 결과 바이든 행정부의 임기 마지막 해인 2024년에 이르러 동남아 국가들의 인식은 의미있는 변화를 보였다. 앞서 언급한 싱가포르 동남아연구소(ISEAS)의 여론 조사 결과는 이 문항이 포함되기 시작된 2020년 이래 처음으로 중국에 대한 선호가 근소한 차이로 높게 나타나면서 이 지역에서의 미·중 힘의 균형이 변화되었음을 보여주었다.

〈표8-1〉에서 보는바와 같이 2023년까지는 미·중 사이 어느 한 국가를 선택해야만 한다면 미국을 선택하겠다는 비율이 다소 높았지만 2024년에는 처음으로 중국이 앞질렀다.

〈표8-1〉 미국과 중국 사이에서의 선택(2024년)

구분	미국 선택	중국 선택	차이
2020년	53.6%	46.4%	미국 +7.2%
2021년	61.5%	38.5%	미국 +23.0%
2022년	57.0%	43.0%	미국 +14.0%
2023년	61.1%	38.9%	미국 +22.2%
2024년	49.5%	50.5%	중국 +1.0%

출처: ISEAS—Yusof Ishak Institute에서 발행하는 각 연도별 The State of Southeast Asia 재구성

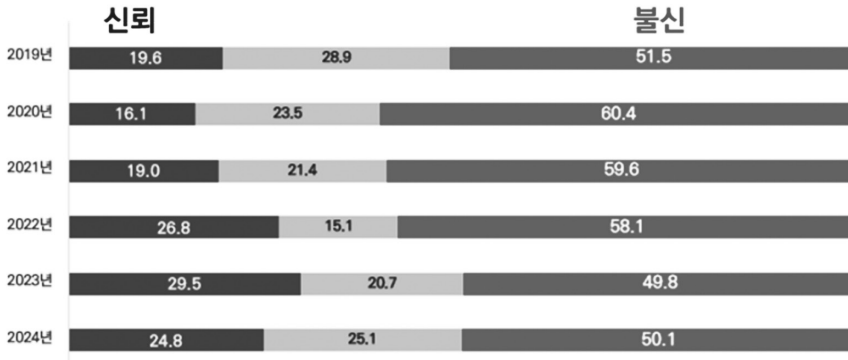
이는 앞서 언급한 바이든 행정부에 대한 기대가 실망으로 바뀐 것에서 기인한다고 볼 수 있다. 동남아 국가들은 바이든 행정부하에서 미국의 관여가 점차 감소하고 있다고 인식한다.

〈그림8-4〉 바이든 행정부 하에서 동남아에 대한 미국의 관여 정도

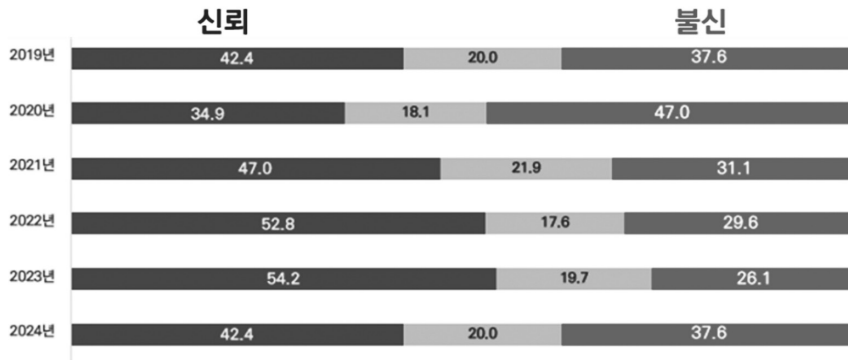


미국과 중국 간의 비교가 아닌 각 국가 자체에 대한 신뢰도 역시 변화된 동남아 국가들의 인식을 그대로 반영한다.

〈그림8-5〉 아세안 국가들의 중국에 대한 신뢰도 변화



〈그림8-6〉 아세안 국가들의 미국에 대한 신뢰도 변화



또한 주목할 점은 미국의 경제적, 전략적 영향력 증가에 대한 동남아 국가들의 반응이다. 〈그림8-1〉과 〈그림8-2〉에서 보는 것처럼 미국의 경제적 영향력 확대에 대한 동남아의 ‘우려’ 반응은 2021년 25%, 2021년 31.9%, 2022년 34.3%, 2024년 48%로 지속 증가추세를 보였고, 반대로 미국의 경제력 확대에 대한 긍정적 인식은 2024년 52%까지 떨어졌다. 더욱 중요할 수 있는 미국의 정치적, 전략적 영향력 확대에 대해서는 ‘우려’의 반응이 2020년 47.3%에서 2024년 59%로 증가한 반면, 긍정적 인식은 2020년 52.7%에서 2024년 41.0%까지 하락했다. 이는 미래 동남아에게 미국과 중국 중 어느 국가가 더욱 적절할 것인지에 대한 상대적 차원의 양자택일이 아니라, 미국에 대한 절대적 신뢰도가 낮아졌음을 의미한다.

종합적으로 볼 때 2024년은 지금까지 이 지역에서 미중이 이루었던 힘의 균형의

변화 조짐을 보였다고 할 수 있다. 물론 이것은 2024년 한해에 발생한 특정 사건에 기인한 것이 아니라 트럼프 행정부가 보여준 동남아에 대한 경시, 그리고 기대에 못미친 바이든 행정부의 관여 정책에 대한 실망이 누적되어 나타난 결과라 볼 수 있다. 그리고 그 핵심에는 앞서 언급한 바이든 행정부의 인도-태평양 전략의 중점이 자리잡고 있다. 동맹 재건과 통합 억제를 핵심으로 한 미국의 인태전략은 유명무실했던 쿼드를 강화시켰고, 2021년 9월에는 오커스 안보협력을 발족했으며, 일본·호주가 포함된 전략적 협력을 확대했다. 이는 포괄성·비배타성을 강조하는 아세안과 거리가 멀다. 또한 미국이 강력한 힘을 가진 전통적 동맹국과의 안보·경제 협력에 치중할수록 동남아 국가들은 미국의 관심에서 멀어지게 된다. 중국에 대항하는 의지를 표명하고, 중국 견제에 핵심적 이익을 가져올 지리적 이점을 보유한 필리핀 정도가 예외가 될 뿐이다.

경제 부문 역시 마찬가지이다. 바이든 행정부가 인태전략과 연계하여 추진한 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)에 아세안 국가들은 캄보디아, 라오스, 미얀마를 제외한 7개 국가가 참여하였다. 동남아 국가들은 경제적 목적보다 중국의 경제 잠식을 막고, 지역에 대한 미국의 관여를 유지하기 위한 전략적 목적이 더 컸다.²³²⁾

그러나 미국은 경제협력도 경제안보, 공급망 강화라는 문제로 인태전략과 연계시켰다. 동남아를 비롯한 개도국 입장에서 이런 문제는 당장의 성장에 긴요한 문제가 아닐뿐더러 경제안보나 공급망 강화에 영향을 미칠만한 역량을 갖는 행위자도 아니다. 반면 아세안 국가들처럼 개발도상국이 원하는 TPP의 부활, RCEP에 대한 미국의 관심, 자유무역과 시장개방은 뒷전에 밀려나 있고 IPEF에 담겨있지 않다.²³³⁾

이러한 상황들이 바이든 행정부에서 지속되면서 2024년에는 동남아시아 지역에서 그간 유지되어 왔던 힘의 균형에 균열이 발생했으며 미국이 연말 대선과 2025년 초 새로운 행정부가 꾸려지는 과정에서 국내문제에 더욱 집중하고, 중국과의 경쟁을 더욱 전방위적으로 확대함에 따라 중국은 이러한 기회를 포착하여 동남아 국가들에게 더욱

232) 이재현. 2022. “동남아 국가의 IPEF 참여: 전략적 가치와 경제적 리스크 사이에서.” 아산정책연구원 이슈브리프 2022-31.

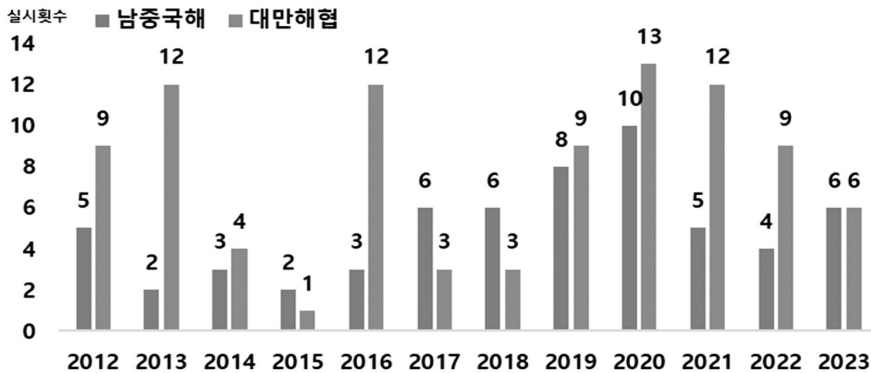
233) 이재현. 2023. “동남아에서 기대에 못 미친 바이든 행정부의 성적표” 아산정책연구원 이슈브리프 2023-27.

다가설 여지가 있다. 그 경우 중국은 적어도 이 지역에서는 영향력을 장악할 수 있으며, 이미 힘의 균형이 무너지고 미국에게도 떨어진 동남아 국가들의 신뢰와 지지를 다시 회복하는 것은 제2의 피벗을 시행한다 해도 어려울 수 있다.

3. 남중국해 핫스팟과 필리핀

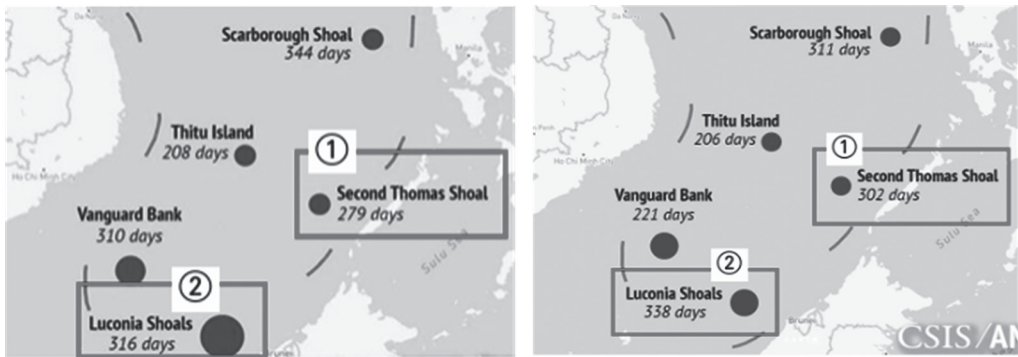
미국은 남중국해에서의 중국의 강압과 국제법 위반을 강도높게 비난하고 역내 국가들과의 훈련, 순찰 등을 확대했지만 중국과 우발적 충돌 가능성이 가장 높은 항행의 자유작전(FONOP)은 감소시켜왔다.

〈그림8-7〉 남중국해에서의 미국의 FONOP과 대만해협 통과통항 횟수



오히려 2024년 남중국해 내에서는 물론, 세계적으로 가장 군사적 긴장이 높아진 곳 중 하나는 중국과 필리핀이 대치하고 있는 세컨드토마스 쉘(Second Thomas Shoal)이었다. 중국 항모와 대형함정, 잠수함 등은 주로 미국과의 갈등적 군사활동(미국의 FONOP 및 남중국해 근해에서의 훈련 등에 대한 대응, 대만 인근에서의 중국 훈련)에서 등장하지만, 남중국해 분쟁지역에서 동남아 국가들에 대해 정규군을 직접 투입하는 사례는 드물며 대부분 준군사조직인 해안경비대(CCG)와 비정규군인 해상민병대 선박을 활용하고 있다. 2024년 3월 Asia Maritime Transparency Initiative에서 발표한 바에 따르면 CCG는 거의 매일 남중국해 순찰을 실시했다고 해도 과언이 아니다.

〈그림8-8〉 남중국해에서의 중국 해안경비대 순찰일수



좌측 2022년,²³⁴⁾ 우측 2023년²³⁵⁾

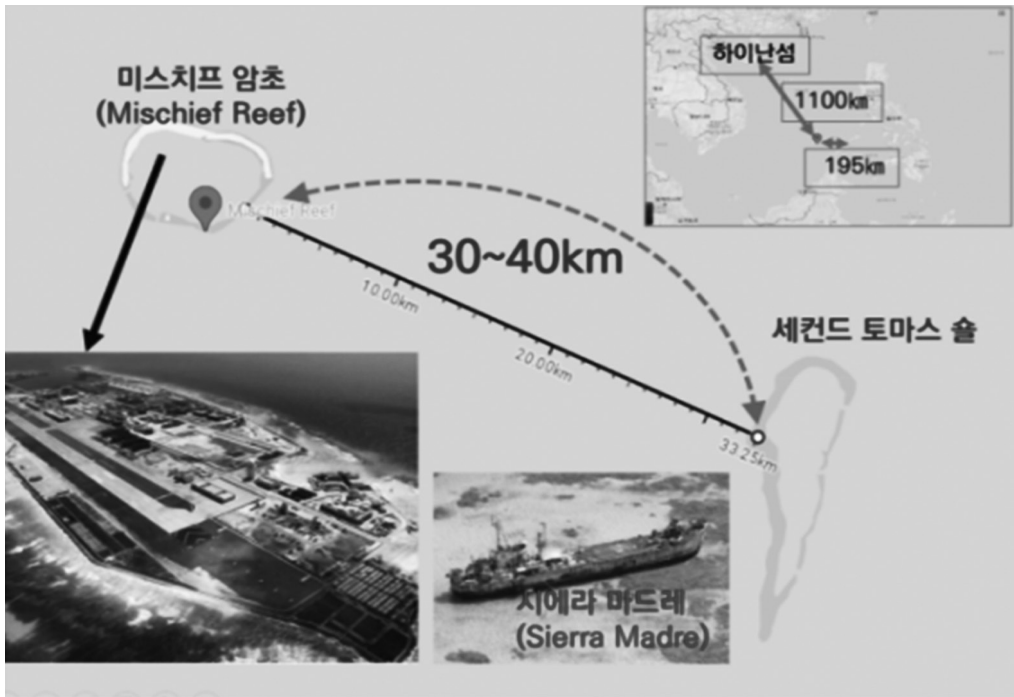
특히 필리핀의 세컨드토마스 솔에서의 순찰은 2020년 232일에서 2022년 279일, 2023년에는 302일로, 스카버러 솔(Scarborough Shoal)은 2020년 287일에서 2022년 344일, 2023년 311일로, 말레이시아 원유 및 가스 개발 지역인 루코니아 솔(Luconia Shoals)은 2020년 279일에서 2022년 316일, 2023년 338일로 각각 증가했다.

이중 최근 중국의 공세적 활동이 가장 확대된 곳이 위 그림의 ①세컨드 토마스 솔이다. 이곳은 중국 남부 하이난섬으로부터는 1,100km, 필리핀으로부터는 195km 이격된 곳이다. 최근 중국이 이 인근에서 필리핀 해안경비대, 보급선 등에 공격적인 행동을 하는 가장 큰 이유는 이곳에서 불과 35km 정도의 거리에 중국이 건설한 인공섬 군사기지인 미스치프 암초(Mischief Reef)가 있기 때문이다. 중국은 이곳을 통제하에 넣은 후 1990년대부터 지속 준설 및 군사기지를 건설해왔고, 이에 필리핀은 1997년 세컨드 토마스솔에 고의로 시에라 마드레함을 좌초시킨 후 이 군함을 지키는 명분하에 1999년부터 10여명의 해병대원을 상주시키고 있다. 최근 CCG가 필리핀 함정들에게 공세적이며 위협적인 행동을 가하는 대상이 바로 시에라 마드레 함정에 대한 재보급 임무를 수행하는 보급선과 이를 엄호하는 필리핀 해안경비대(PCG) 함정들이다.

234) AMTI, 2023, “Flooding the Zone: China Coast Guard Patrols in 2022, Asia Maritime Transparency Initiative,”(January 30).

235) AMTI, 2024, “CONTROL BY PATROL: THE CHINA COAST GUARD IN 2023” (March 29).

〈그림8-9〉 세컨드토마스솔의 지리적 위치



중국이 과거부터 재보급 임무에 민감했던 것은 아니다. 2021년까지만 해도 재보급 임무 시 해당 해역에 출현하는 선박의 평균 수는 필리핀 1.9척, 중국 1.0척에 지나지 않았다. 그러나 2022년이 되면서 필리핀 2.5척, 중국 4.4척, 2023년에는 필리핀 3.0척, 중국 13.9척으로 증가한다. 유념할 것은 이 수치가 재보급 임무 수행 현장에 출현한 선박 수의 평균으로, AIS(선박자동식별장치)를 끈 채 활동하는 선박들이 상당하기 때문에 실제로는 더욱 많다는 것이다. 또한, 2023년 크게 증가한 것은 사실이나, 앞서 언급한 바와 같이 2023년 후반기는 급증하였고, 2023년 12월 10일에는 46척의 중국 선박이 4척의 필리핀 선박을 방해했다. 이는 2021년까지는 대부분의 재보급 임무에 중국 해안경비대 함정 한 척만 투입되었으나 이후 해상민병대가 세컨드 토마스 솔에 배치되지 시작했기 때문이다. 이에 필리핀도 2023년부터 수산자원부 정부선박에 더해 해안경비대 선박이 재보급 임무를 수행하고 있다.

〈표8-2〉 세컨드토마스 쉼 재보급 임무에 대한 중국의 물리력 사용 사례²³⁶⁾

날짜	물리력(force) 사용	효과	재보급 임무 결과
2021.11.16	물대포	선박 현외장치(outrigger) 파손	실패
2023.2.6	차단, 레이저	승무원 일부가 일시적 실명	미보고
2023.8.5	물대포	—	성공
2023.10.22	충돌	필리핀 보급선 손상	성공
2023.11.10	물대포	—	성공
2023.12.10	물대포, 충돌	보급선 엔진의 심각한 손상, 필리핀 해경선 마스트 손상	성공
2024.3.5	물대포, 충돌	보급선 앞유리 손상, 승무원 4명 경상	성공
2024.3.23	물대포	보급선의 심각한 손상, 승무원 부상	성공
2024.5.19	고의 충돌 (Ramming)	—	부분성공 (일부 보급품 압수)
2024.6.17	물대포, 고의 충돌, 견인, 승선, 레이저, 돌 투척, 최루 가스, 플래시 조명, 망치	고속단정(RHIB) 1척 측면 구멍 대 절단, 다른 RHIB 앞유리/내 비게이션 화면 파손, 오른손 엄 지손가락 절단자 포함 8명 부상	실패

우발적 충돌의 확전에 있어 가장 큰 우려는 인명피해, 그리고 이로 인한 미국의 개입이다. 현재 재보급 임무 간 나타나는 중국의 물리적 공격은 대부분 해안경비대에 의한 것이나 재보급 현장에 인민해방군해군(PLAN) 및 필리핀 해군 함정도 존재한다. 2023년 6월 이후 관찰된 8건의 재보급 임무 중 5건에서 중국 군함이 식별되었으며,²³⁷⁾ 필리핀 해군 함정은 3건의 임무에 참여하였다. 미 해군은 지상 함정을 파견하지는

236) 이는 2021년부터 2024년 8월말까지 종합된 사례임. AMTI, “Shifting Tactics at Second Thomas Shoal” AUGUST 22, 2024, <https://amti.csis.org/shifting-tactics-at-second-thomas-shoal/>

237) 선박수와 종류 등은 대부분 선박자동식별장치(AIS)로 수집된 것이며, PLAN 군함은 선박 위치 식별을 차단하기 위해 AIS를 끄는 경우가 많아 실제 군함 수는 데이터 보다 더 많을 것이다.

않았지만, 2023년 6번의 재보급 임무 중 최소 3번 이상 세컨드 토마스 솔 인근 해역에 P-8 포세이돈 해상 정찰기를 배치하였다. 특히, 2024년 6월 17일, 재보급 임무 간 중국 해안경비대가 해상민병대와 해군의 지원을 받아 필리핀 해군의 고무보트를 포위하여 고의로 충돌한 후, 선박에 탑승하여 칼과 도끼로 선박과 장비를 파괴한 사건이 발생하였다. 필리핀은 이에 대해 미·필 상호 방위 조약을 적용하지 않기로 했지만, 이는 상호방위조약 제4조가 발동될 수 있는 필리핀 선박에 대한 무장 공격에 가장 근접한 사건이었다. 이처럼 중·필의 마찰이 커지면서 군사적 충돌로의 확대, 이로 인한 미국의 군사적 개입도 완전히 배제할 수는 없다.

이러한 갈등 상황에서 중국과 필리핀은 2024년 7월에 세컨드토마스 솔의 긴장을 완화하기 위한 합의에 들어갔고, 새로운 합의에 따라 7월 27일에 한 차례의 재보급 임무가 아무런 사고 없이 수행되었다. 그러나 양국이 과연 근본적 합의가 가능한가, 외교적 수단을 통해 이 문제를 해결, 관리할 수 있을 것인가에 대해서는 의문이 제기된다. 2024년 6월 17일 충돌 이후 양국은 필리핀 재보급 임무에 대한 원칙에 대한 양해를 발표하였으나 모순되는 성명을 발표하였다. 중국은 자국이 내세우는 두 가지 조건, 즉 재보급은 사전 통보와 중국 해안경비대의 ‘현장 검증’을 조건으로 한다는 조건을 필리핀이 수용했으며, 7월 27일 필리핀의 재보급 임무에서 이러한 조건을 충족했다고 주장했다. 당시 중국은 필리핀의 재보급 전에 관련 사실을 알고 있었고, CCG가 현장에서 해당 선박에 생필품만 운반중임을 확인했다는 것이다. 이에 대해 필리핀은 그러한 조건들에 대한 협의가 없었으며 7월 27일 임무에 대해서도 중국에 사전 허가를 구하지 않았을 뿐더러 CCG의 승선 및 검사가 이루어지지 않았으며 중국의 주장을 반박했다.

현재는 ‘조건’의 타당성과 수용성에 대한 갈등으로 보이지만, 이는 궁극적으로 양측이 외교적 타협을 통해 이 문제를 해결하기 어렵다는 것을 보여준다. 중국 외무부는 성명을 통해 ‘필리핀이 군함을 예인하고 인력과 시설이 없는 자연 상태로 복원할 것을 요구하며, 다만 군함이 예인될 때까지는 인도적 차원의 생필품에 한해 중국에 사전 알리고, 현장 검증을 실시한 경우 중국의 전 과정 모니터링 하에서 재보급 임무를 허가’함을 발표하였다. 중국의 레드라인은 필리핀의 영구 점유이며, 현재의 시에라 마드레를 일시적 세컨드 토마스 솔의 일시적 점령으로 간주하고 있다. 향후 일정 기간 동안에는 필리핀의 재보급 임무 간의 충돌이 적정 수준에서 관리된다 하더라도, 시에라 마드레가 언제까지 그곳에 주둔할 수 있을지 알 수 없다. 또한 필리핀이 중국이 제시하는 요구사항을 만족시키며 현상유지를 한다 해도, 점차 그 요구조건의 적용이

엄격해진다면 군함의 존재는 아무런 의미가 없을 정도로 사실상 중국의 통제하에 놓이게 되는 것이다. 2015년 9월 시진핑이 오바마에게 스프레틀리 군사화를 추진할 의도가 없다고 확인한 후 급격히 군사기지 건설이 진행되었던 사례로 인해 중국의 공식 약속에 대한 필리핀의 불신은 상당하다.

특히, 시에라 마드레는 1944년 미국에서 건조된 상륙함으로 제2차 세계대전의 주요 전투에 투입된 후 베트남전쟁 시 남베트남에 지원되어 많은 임무를 수행한 군함이다. 현재는 선체마저도 심각하게 부식되어 이 함정의 지속적인 주둔이나 병력 상주는 불가능해질 수 있고, 이는 필리핀에 위협한 딜레마를 만들어 낸다. 필리핀 내에서는 시에라 마드레를 대체할 군함 배치를 준비해야 한다는 의견이 다수이나 중국의 감시능력과 저항을 고려시 대체나 신규 배치는 사실상 불가능할 것이라는 전망이 우세하다. 결국 이곳에서 필리핀이 철수 시 중국이 세컨드 토마스 솔을 점령하지 않을 것이라는 궁극적 합의가 성사되지 않는 한 중국은 시에라 마드레의 공백이 발생하는 순간 소위 양배추 전술(cabbage tactics)을 사용하여 솔을 에워싸 필리핀의 추가적인 접근을 저지하고, 현재 스카버러 솔처럼 중국의 통제하에 두게 될 가능성이 높다. 만약 필리핀이 강하게 저항하거나, 그 과정에서 대체 군함이 대응하게 될 경우 이는 보다 심각한 군사적 충돌로 확대될 가능성도 있다. 따라서 필리핀과 중국의 외교적 수단을 통한 사태 해결 가능성도 기대할 수 없을 것이다.

심지어 최근 새로운 분쟁 중심지로 떠오른 사비나 암초(중국명 셴빈자오)에서 양측이 잇따라 충돌하면서 이 지역에서의 중국 선박 활동은 더욱 증가하고 있다. 이 암초는 세컨드토마스 솔에 재보급 임무를 수행하기 위한 랑데부 지점 역할을 하는 곳으로, 필리핀 팔라완 섬에서 75해리, 미스치스 암초의 중국 인공 섬 군사 시설에서 약 50해리 떨어진 곳에 위치한다.²³⁸⁾ 필리핀은 중국이 세컨드토마스 솔에 대한 위협을 가하고 실효 지배를 위해 사비나 암초에 매립을 시도하고 있다고 주장하며 이를 차단하기 위해 필리핀 최대 해안경비함정을 배치하였다. 그러나 세컨드토마스 솔과 마찬가지로 중국의 고의 충돌과 보급품 차단을 위한 봉쇄가 이루어졌고, PCG 대변인은 “필리핀 해안경비대는 필리핀 군대와 함께 이 해역에 대한 우리의 주권적 권리를 결코 포기하지 않을 것”임을 분명히 했다.

238) Jason Gutierrez, “Philippines Says It Did Not Surrender Sabina Shoal To China” Eurasia Review, September 18, 2024.

〈표8-3〉 사비나솔에서의 중국의 공격 (타임라인)²³⁹⁾

날짜	주요 행위
4/16	필리핀 해안 경비대(PCG)의 기함인 BRP 테레사 마그바누아(Teresa Magbanua, MRRV-9701)가 사비나 암초로 배치. 중국 선박의 계속적 전개
5/11	PCG 대변인, 테레사 마그바누아 호 배치로 중국의 사비나 매립 추진이 중단되었다고 발표. BRP 카브라(Cabra, MRRV-4409)와 BRP 말라브리고(Malabrigo, MRRV-4402)가 지원
6/4	중국 인민해방군 해군 071급 상륙함이 훈련을 위해 사비나에 도착. PCG가 산호 연구 수행을 위한 해양 연구자들을 호위
6/8	연구원들은 해저 침하는 있지만 사비나에서 매립의 결정적인 증거는 없다고 발표
6/12	중국의 075급 강습상륙함이 사비나 인근에서 군사 훈련을 위해 정박하는 모습이 포착. 중국 관영 언론은 잠재적 확전을 막기 위해 군함의 존재를 강조
6/30	PCG 최대 규모인 테레사 마그바누아함과 함께 3척의 경비함이 사비나에 정박.
7/3	CCG 5901호(소위 “monster ship”)가 사바나 도착. (7월 내내 머문 후 8월에 다시 출현)
8/19	PCG 경비함 BRP 바가이(Bagacay, MRRV-4410)와 BRP 케이프 엔가뇨(Cape Engaño, MRRV-4411)가 중국 해안경비대 함정 CCGV-3104와 CCGV-21551에 충돌. 이 사고로 선체에 구멍이 뚫림
8/25	중국 선박들이 필리핀 어민들에게 보급품을 공급하는 임무를 수행하던 BRP 다투 산데이(Datu Sanday, MMOV-3002)를 포위. CCG는 물대포를 사용해 다투 산데이를 들어받음.
8/26	40척의 중국 선박이 Cabra와 Cape Engaño에서 Teresa Magbanua함에 식량을 재보급하는 것을 차단. (4월 이후 처음으로 보고된 재보급 차단)
8/27	PCG는 봉쇄 이후 Teresa Magbanua호의 보급 수준이 심각하다고 보고
8/28	PCG H145 헬리콥터가 Teresa Magbanua에 재보급 임무 성공. 중국은 향후 공중 재보급 임무에 대해 경고
8/31	중국군이 Teresa Magbanua를 포위하고 고의로 충돌함. 중국은 충돌 장면을 담은 영상이 공개되었음에도 불구하고 자국 선박이 희생자라고 주장. 사고 당시 중국 예인선 두 척이 현장에 위치

239) AARON-MATTHEW LARIOS, “A Timeline of the 2024 Sabina Shoal Standoff” USNI News, SEPTEMBER 9, 2024 기사 내용을 요약하여 표로 정리

한편, 경제적 권리를 침해하는 공세적 활동도 증가하고 있다. 2023년 세컨드 토마스 솔과 함께 해안경비대 순찰일수가 크게 증가한 곳이 루코니아(Luconia Shoal)인데, 이곳은 작년부터 말레이시아가 가스를 생산하기 시작하면서 중국이 대형 해경함을 보내 말레이시아의 구조물 운송, 설치 작업을 방해하고 감시하며 순찰을 지속하고 있다. 이러한 중국의 공세성 확대로 필리핀은 미국과의 안보관계를 더욱 강화하고 있다. 2023년부터 일본, 호주와 안보관계와 해상연습을 확대한 필리핀은 2024년에는 미국·필리핀·일본 3국 정상회담을 기점으로 소다자 해양훈련을 급격히 확대하고 있다. 특히 일본과 필리핀은 7월 8일 마닐라에서 양국 외교·국방 장관이 만나 2+2회의를 열고 상호접근 협정(RAA·일본명 ‘원활화 협정’)을 체결했다. 이로써 양국은 군 병력과 장비를 상대 국가에 들여보내기 용이해졌으며, 일본 자위대와 필리핀군이 상대국에서 합동훈련이나 재난 구호 활동 등에 참여할 수 있다.

〈표8-4〉 2024년 필리핀이 인태국가들과 수행한 안보 교류

구분	일자	참여국	내용	비고
회담	4월 24일	미국, 필리핀	Bilateral Strategic Dialogue (고위급)	
	4월 11일	미국, 필리핀	제3차 2+2 장관회담	
	4월 11일	미국, 필리핀, 일본	3국 정상회담	
	7월 30일	미국, 필리핀	제4차 2+2 Ministerial Dialogue	필리핀에서 최초 개최
훈련 / 순찰	4월 7일	미국, 필리핀, 호주, 일본	Multilateral Maritime Cooperative Activity	최초 개최
	4월 21일~5월 10일	미국, 필리핀, 호주, 프랑스	Balikatan 2024	14개국 읍저버
	6월 17일~18일	미국, 필리핀, 일본, 캐나다	해양연습	최초 개최
	7월 15일	미국, 필리핀, 호주, 영국	Predator's Run 24	호주에서 개최
	7월 31일	미국, 필리핀	Maritime Cooperative Activity	
	8월 2일	필리핀, 일본	해양연습	최초 개최
	8월 7일	미국, 필리핀, 호주, 캐나다	해양연습	최초 개최
	연말 예정	미국, 필리핀, 일본	합동 순찰	정상회담시 합의

필리핀 뿐만 아니라 인도네시아도 인태국가들과의 안보관계를 확대하고 있다. 인도네시아와 미국이 주관하는 슈퍼가루다 실드 훈련에 올해는 호주, 캐나다, 프랑스, 일본, 싱가포르, 한국, 영국, 뉴질랜드 등 10개국 5,500명이 참가하였으며 12개국이 참관하였다. 인도네시아와 호주 국방장관은 훈련 기간 중 8월 29일 회담을 갖고 “조약 수준의(treaty-level)” 방위협력협정(Defence Cooperation Agreement)을 체결하고 해양 안보, 대테러, HA/DR, 군수 지원, 교육훈련, 방위 산업 전반에서 실질적인 협력과 상호 운용성을 강화하기로 합의했다. 이로써 양국은 2024년 11월 6일부터 인도네시아 수라바야(Surabaya) 지역에서 양국 2,000여명이 참가하는 케리스 우메라(Chris Woomera) 훈련을 개최했다. 이는 공중, 육상, 해상 전 영역을 포괄하며 호주가 자국 영토 밖에서 공동으로 개최하는 가장 큰 훈련이자, 양국 군대가 실시했던 합동훈련 중 최대 규모였다.²⁴⁰⁾ 또한, 인도네시아는 2024년 11월 1일부터 5일간 자바해에서 러시아와 사상 첫 합동 해군 훈련을 실시했다. 인도네시아는 2021년 러시아와 함께 아세안 블록의 일원으로 군사 훈련에 참가했지만, 양국이 독자적으로 참여한 것은 이번이 처음이었다.²⁴¹⁾

한편, 동남아 국가들 간의 연대 강화도 2024년 들어 더욱 두드러졌다. 베트남과 필리핀은 2024년 1월 정상회담을 갖고 양국이 남중국해에서 해경 간 협력을 증진하고 “해상에서 벌어지는 사건을 평화적으로 해결”할 것을 합의했으며, 8월 10일 양국 해안경비대는 첫 합동훈련을 개최했다. 올해 말에는 필리핀 해안경비대 함정이 답례로 베트남을 방문할 계획이다.²⁴²⁾ 그러나 이러한 안보협력은 남중국해에서의 중국 공세성에 암묵적 항의 메시지는 될 수 있으나, 동남아 분쟁 당사국들이 공개적으로 연대하여 대항하겠다는 의미로 보기는 어렵다. 동남아국가들은 아세안과 중국이 보다 구체적이고 구속력있는 행동규약(code of conduct)을 체결하는 것이 남중국해 문제에서 가장 우선되어야 함을 지속 강조하고 있다.

240) “Australia to hold largest-ever joint military exercise with Indonesia in November” Benar News, 2024.08.29.; “Ambitious amphibious exercise begins” Australian Government of Defense, 6 November 2024.

241) “Russia, Indonesia begin unprecedented naval drills” VOA News, November 04, 2024.

242) 이종훈, “필리핀 · 베트남 해경, 물대포 합동훈련… 중국상대 시위” SBS 뉴스, 2024.08.10.

4. 아세안의 분열과 중심성 약화

아세안은 2024년 7월 24일부터 27일까지 라오스 비엔티안에서 아세안 외교장관 회의(AMM), 그리고 아세안의 대화 상대국인 호주, 캐나다, 중국, 유럽연합(EU), 일본, 뉴질랜드, 러시아, 한국, 미국이 참석하는 외교장관회의 등을 개최했다. 이번 회의에서는 미얀마 위기, 동중국해와 남중국해에서의 충돌, 북한의 불법 무기 개발 프로그램 등이 중점적으로 논의되었다. AMM은 미얀마 위기 악화와 남중국해의 긴장 고조라는 지역 평화, 안정에 대한 가장 중요한 두 가지 위협에 어떻게 대응할 것인지에 대해 그 어느 때보다 분열되었음을 보여주었다.²⁴³⁾

미얀마 위기가 악화되는 가운데 아세안의 접근법은 여전히 무능했으며, 어떻게 개입할지에 대한 아세안 내 의견 불일치로 인해 아세안의 협상력과 군부에 대한 압력 행사 능력은 약화되었다. 미얀마 사태와 관련하여 아세안은 즉각적인 폭력 중단과 포괄적인 평화 회담을 촉구하는 5개항 합의를 고수하고 있다. 그러나 3년이 지난 2024년에도 미얀마 군부가 변화를 보이지 않는 가운데 올해 아세안 회의에서도 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르를 미얀마 군부에 대한 비판의 목소리를 높이고 있는 반면, 캄보디아, 라오스, 베트남 등 다른 아세안 회원국들은 군부와 양자적으로 관여하는 온화한 접근 방식을 옹호하면서 진척을 보이지 못했다.²⁴⁴⁾ 미얀마 내에서도 아세안 접근법의 비효율성이 드러나고 있는데, 5개항 합의안이 “군부의 비타협적인 태도로는 효과가 없을 것”이라고 생각하는 응답자의 비율은 2023년 16.5%에서 2024년 41.8%로 증가했다.

더욱 큰 분열을 보인 것은 남중국해 문제이다. 아세안 회원국들은 남중국해, 특히 필리핀과 베트남에 대한 중국의 강압을 어떻게 다룰 것인지에 대해서도 의견이 분분했다. 남중국해 행동 강령(COC) 체결을 위한 협상은 2026년에 마무리될 예정이나, 필리핀과 베트남은 COC에 법적 구속력이 있어야 함을 주장하는 반면, 캄보디아와 라오스 등 아세안 내 비-분쟁국들은 중국과의 관계로 주저하고 있어 올해에도 아세안 내 단일 의견이 마련되지 못했다. 특히 필리핀은 공동 선언문에 6월 17일 중국과의

243) Hema Nadarajah, Alberto Iskandar, Sasha Lee, Su Thet San, “ASEAN Ministerial Meeting Shows Deepening Internal Rift over Myanmar and South China Sea,” August 7, 2024.

244) William J Jones, “ASEAN’s solution to Myanmar is at a tipping point,” East Asia Forum, 12 March 2024.

충돌 사건에 대한 규탄 내용을 포함시킬 것을 촉구했으나, 라오스와 캄보디아가 거부하였다.²⁴⁵⁾ 아세안 내 분열은 협상력과 집단적 행동을 약화시키고, 중국이 개별 회원국과의 양자 협상을 통해 아세안 사이에 갈등이나 분열을 심화시키도록 할 수 있다. 또한 아세안이 분열되면 남중국해에서 중국의 행동을 국제법 위반으로 간주하는 가치 공유국들과의 통합된 대응이 어려워질 수도 있다.

또한 이러한 단일성(unity) 부족은 아세안 중심성(ASEAN centrality, 아세안이 지역 문제를 해결하고 외부 강대국과 상호 작용할 수 있는 주요 채널이 되어야 한다는 믿음)을 촉진할 수 있는 능력을 더욱 약화시킬 것이다. 뿐만 아니라 강대국 경쟁이 심화되는 상황에서 아세안 중심성이 더욱 약화되면 외부 행위자들이 이 지역에 더 많은 영향력을 행사할 수 있는 상황으로 이어질 수 있다.

아세안중심성 약화는 이러한 내부적 요인(단일성 저하) 뿐만 아니라 외부적 요인에서도 심화되었다. 첫 번째로, 동아시아정상회의(EAS)의 참석자에 관한 것이다. 미국은 2023년, 2024년 연속 바이든 대통령이 참석하지 않았으며, 이는 이 지역에 대한 미국의 의지가 흔들리는 신호임을 보여준다. 그러나 시진핑 중국 국가주석이나 블라디미르 푸틴 러시아 대통령은 매년 회의에 불참하고 있으며, 사실상 아세안 국가들도 그들이 EAS에 참가할 것이라고 예상하지 않기 때문에 정상 불참이 중국과 러시아의 신뢰도를 해치지 않는다. 단지, 불편한 진실은 아세안에 대한 미 대통령의 공약과 관계없이 재임 중 모든 미국-아세안 또는 EAS에 참석하는 미국 대통령은 없다는 것이다. 바이든은 절반인 2회만 참석했고, 트럼프 전 대통령은 단 한 차례만 참석하고 그마저도 회의장을 떠났으며, 오바마 대통령도 정부 섯다운 등 국내 문제와 일정으로 인해 불참했다.²⁴⁶⁾

EAS는 18개 참가국이 자유롭게 양자 및 소다자 형식의 정상회담을 개최할 수 있는 장점이 있지만 APEC, G20, 쿼드 등 그러한 기회를 제공하는 많은 다자협의체가 존재한다. 게다가 이러한 다자제도에서는 시급한 의제에 대해 실질적이고 보다 구체적인 협력 구상이 가능한 반면, 아세안 기반 회의체에서 이 지역이 직면한 가장 중요하고 민감한 문제를 논의하거나 디지털 경제, 인공 지능, 우주 규범 등 야심찬

245) JINTAMAS SAKSORNCHAI, "Southeast Asian diplomats meet with China as friction mounts over Beijing's sweeping maritime claims," AP News, July 26, 2024.

246) Gregory B. Poling, "Biden Is Missing Another East Asia Summit. So What?" CSIS Commentary, October 9, 2024.

의제를 제시할 것이라고 아무도 기대하지 않는다. 따라서 미국, 중국, 러시아 정상들이 APEC, BRICS, 쿼드 보다 아세안 회의체에 우선순위를 두기는 어려울 것이다.

두 번째는 동아시아정상회의가 역내 평화증진을 위한 건설적 논의나 아세안과의 관여 확대를 위한 장(場)이 아닌, 미중 경쟁의 틀 속에서 양 강대국이 자신의 입장을 강조하면서 상대국을 비난하는 자리가 되어 결국에는 아무런 생산적 결과가 도출되지 못한다는 것이다. 블링큰 국무장관은 2024년 10월에 개최된 동아시아정상회의에서 남중국해와 동중국해에서 중국의 도발, 대만 해협 전체의 평화와 안정 유지, 중동의 지역 긴장, 우크라이나에 대한 러시아의 침략 전쟁 등 여러 가지 시급한 지역 및 국제적 도전과 위협에 대해 언급했다.²⁴⁷⁾ 또한 미국-아세안 정상회의 개최사에서 “우리는 남중국해에서 점점 더 위험하고 불법적인 활동으로 인해 사람들이 다치고 아세안 국가의 선박에 피해를 입히며 분쟁의 평화적 해결에 대한 약속과 모순되는 중국의 활동에 대해 매우 우려”한다며 직접 비난하고, 인도-태평양에서 항해의 자유와 상공 비행의 자유를 계속 지원할 것임을 분명히 했다.²⁴⁸⁾

이에 왕이 외교부장도 반박하며 미중 경쟁에 있어 중국의 입장을 분명히했다.²⁴⁹⁾ 왕이 부장은 국제적인 핫 스팟 문제가 과열되는 상황에서 EAS가 장기적인 지역 평화와 번영을 증진하며 국제 공정성과 정의를 수호한다며 네 가지를 제안했다. 첫째, 모든 당사국은 개방적이고 포용적인 지역 아키텍처를 유지해야 하며, 아세안이 주도하는 지역 아키텍처는 지역 평화와 안정을 유지하기 위한 중요한 기반임을 강조했다. 그러나 왕이는 ‘일부 외부 국가들이 이 지역에 배타적인 “작은 원”을 형성하여 분열과 대립을 일으키고 지역을 불안정하게 만들며 모든 당사국이 고도로 경계하고 효과적으로 저항해야 할 아세안의 중심성과 전략적 자율성에 심각한 영향을 미치고 있음’을 강조하며 미국과 동맹국들을 비난했다.

둘째, 모든 당사자는 스스로 인정한 지역 규칙을 준수해야 함을 강조했다. 왕이는 ‘모든 당사국은 평화 공존 5원칙을 포함한 유엔 헌장의 목적과 원칙에 근거한

247) “Secretary Blinken’s Participation in the 19th East Asia Summit,” U.S. Department of State, October 11, 2024.

248) “Blinken tells ASEAN the US is worried about China’s actions in South China Sea,” VOA News, October 11, 2024.

249) “The 14th East Asia Summit Foreign Ministers’ Meeting is Held in Vientiane” Ministry of Foreign Affairs The People’s Republic of China, July 27, 2024.

국제관계의 기본 규범을 공동으로 준수하고, 아세안 현장과 동남아시아 우호협력 조약(TAC)의 정신을 준수해야 함'을 언급하면서 '개별 국가가 일방적이고 이기적인 "rules"을 모든 당사국이 인정하는 국제 및 지역 규칙보다 우선시해서는 안된다'며 미국이 강조하는 '규칙 기반질서'를 비난했다.

지역 연결성 심화에 대한 강조에서도 마찬가지이다. 왕이는 아시아 태평양 자유무역지대 건설을 지속 추진하고, 산업 사슬과 공급망의 안정적이고 원활한 흐름을 촉진해야 함을 강조하면서 미국이 취하고 있는 "사슬의 분리와 단절" 및 "높은 울타리가 있는 작은 마당"을 직접 인용하며, 이것들이 다른 국가들에게 해롭고 지역 경제의 "파편화"로 이어져 지역 성장을 심각하게 저해할 뿐이라며 비난했다.

이어 미국 등 개별 국가가 제기한 대만과 남중국해에 대한 우려에 대해서도 단호하게 반박하면서 대만은 100% 중국의 내정 문제로 모든 외부 세력은 이에 개입할 권리가 없으며 '대만 독립'은 대만 해협의 평화와 양립할 수 없음을 강조했다. 이처럼 미국과 중국이 동아시아정상회의에서 표면적으로는 아세안 중심성에 대한 강조와 지역 협력, 평화, 번영을 위한 듯한 연설을 하면서도 궁극적으로는 강대국이 핵심 이슈를 언급하며 상대국가를 비난하고, 자국의 입장을 홍보하는 이른바 '갈등의 장(場)'이 되는 모양새다. 이는 강대국 중심의 경쟁적 질서가 아닌 협력과 우호의 자리를 아세안 주도로 마련하고 역내 강대국을 소집하여 상호 영향력의 균형을 이루도록 만들며, 아세안 기반 회의체에서 아젠다를 설정, 주도하겠다는 아세안 중심성과는 배치되는 결과이며, 궁극적으로 아세안 중심성은 약화, 훼손될 수밖에 없다.

5. 미얀마 문제 및 각국의 국내정치 변동

남중국해 등 비아세안 국가가 개입되지 않은 역내 문제 중 가장 큰 지역 불안정 요인은 미얀마 내전이다. 2024년 8월 말 기준, 미얀마 군부에 의한 사망자는 5,592명, 체포 27,294명, 구금 20,827명에 달한다. 무엇보다도 국내 실향민은 300만 명이 넘었고, 이들 대다수는 심각한 우기의 영향을 받으면서 임시 대피소나 적절한 보호소 없이 생활하고 있다. 미얀마의 인도주의적 위기는 2024년 2분기에 군사 분쟁 격화(4월과 6월 사이 카친, 산 북부, 라카인에서 격화된 충돌), 소규모 자연재해, 전반적인 경제 및 정치적 불안정성으로 인해 크게 악화되었다.²⁵⁰⁾ 2021년 쿠데타 이후 군부의 폭력적 통치 하에 경제는 급격히 악화되고 있으며, 인권침해와 대규모 강제

이주는 더욱 확산되고 있다. 투자 자본은 해외로 빠져나가고 있으며 군부의 무능함과 불안정한 경영환경으로 미얀마 통화인 샓화는 폭락하여 경제 침체를 거듭하고 있다.

미얀마는 넓은 국토에 비해 인구는 상대적으로 적고, 역대 군부는 이러한 구조적 특성을 바탕으로 도시를 통제함으로써 정치적 소요사태를 종식시킨 바 있다. 2021년 쿠데타를 일으킨 군부 역시 2024년 3월 기준 수도 네피도 8개 구(township)를 안정적으로 통제하고 있으며, 최대 도시인 양곤도 군부가 통제하는 구는 2022년 11개(양곤 전체의 24%)에서 2024년 30개(양곤 전체의 67%)로 증가했다. 이에 비해 반군부 진영이 통제권을 행사하는 지역의 인구는 전체의 12%에 불과하다.²⁵¹⁾ 그러나 미얀마민족민주동맹군과 타아웅민족해방군(TNLA), 아라칸군대(AA)로 구성된 이른바 ‘형제동맹’이 2023년 10월 27일 중국과의 접경지대인 산주를 중심으로 시작한 군사작전인 ‘1027작전’ 이후 군부는 수세에 몰리는 모습을 보이고 있다. 산주에 주둔 중인 군에 대한 지원 부족으로 고립된 미얀마군은 결국 반군에 무더기로 항복하였으며, 방글라데시 국경 지역에서도 아라칸군대에 몇몇 기지들을 빼앗긴 것으로 전해진다. 군인들의 탈영이 속출하여 저항군에 합류하거나 망명을 택한 이들도 증가함에 따라 미얀마는 2024년 2월 징집법을 시행했다. 18세에서 35세 남성과 18세에서 27세 여성에 대한 징집이 강제되고 있으며, 예비군 대상자와 민병대까지 구성하고 있다. 이러한 강제 징집은 청년층에 큰 공포가 되고 있으며, 경제 위기로 인한 빈곤 속 청년 노동층의 강제 징집에 따른 생계 부담으로 국경을 넘어 태국으로의 탈출이 증가하였다. 태국은 2024년 10월 말 기준, 3개월간 14만 4천명의 미얀마 이주자를 본국으로 송환하였고, 쿠데타 이후 태국 국경지대 난민 수용소에는 9만명 이상이 임시 거주중이다.²⁵²⁾ 상황이 수세에 몰리자 정권 지지층에서도 민 아웅 흘라잉 최고사령관에 대한 불만이 표출되고 있지만 2024년에 벌어진 일련의 사태가 아직 미얀마 군부 정권의

250) UNOCHA, “Myanmar: Humanitarian Needs and Response Plan 2024, Quarter Two Dashboard (Jan – Jun 2024)” August 19, 2024. <https://www.unocha.org/publications/report/myanmar/myanmar-humanitarian-needs-and-response-plan-2024-quarter-two-dashboard-jan-jun-2024>

251) 장준영, “쿠데타 이후 미얀마의 국내정치와 경제” 2024년 한국동남아학회 연례학술대회 발표문. (2024.8.29.)

252) 한아리, “미얀마, 군부 통치 아래 휘청이는 나라” 아세안데일리, 2024년 11월 8일.

존립을 위협할 정도는 아니라는 평가가 우세하다.²⁵³⁾

이러한 상황에서 국제적 고립도 가속화되고 있다. 일례로 쿠데타 전 2021년 1월 4일 독립기념일 당시 미얀마 정부는 125개 정식외교 수립국 중 38개 국가로부터 축하 전문을 바왔지만, 2022년에는 러시아, 세르비아, 벨라루스, 북한, 캄보디아 등 5개 국가, 2024년에는 언급한 4개 국가와 함께 세르비아 대신 시리아가 국명을 올리는데 그쳤다. 쿠데타 초기 이를 사주했다는 의혹을 받았던 중국은 비록 유엔안보리에서 미얀마 군부에 대한 규탄 성명 발표안을 러시아와 함께 반대하였으나 여전히 일정 거리를 두고 있다. 2021년 6월이 되어서야 중국은 민아웅흘라잉 사령관을 미얀마의 지도자로 호칭했으나, 현재까지 국가행정평의회(SAC, The State Administration Council)를 공식 정부로 인정하지는 않는다. 2023년 5월 친강 전 외교부장이 미얀마를 방문 시에도 흘라잉 사령관과의 회담은 없었고, “헌법과 법적 틀 하에서 화해를 달성하고 차이를 적절히 다루기 위한 미얀마 내 모든 당사자의 노력을 지지한다”고 밝혔다. 이는 군부 쿠데타가 헌법과 법적 틀을 벗어났다는 견해를 담고 있으며, ‘모든 당사자’에 아웅산 수치 국가고문이 포함되어야 한다는 우회적 압력이기도 하다. 또한 중국은 1027작전 이후 중재자로 나서 미얀마 군부에 미얀마민족민주동맹군과 타아웅민족해방군의 활동 지역에 자치권을 허용하자는 제안을 하기도 했다.

더욱 중요한 문제는 미얀마에 대한 아세안 차원의 대응이다. 아세안은 쿠데타 발생 직후인 4월 24일 특별정상회담에서 5대 합의안에 합의하였으나, 쿠데타의 장본인인 민아웅흘라잉 사령관이 참석했다는 점과 미얀마 문제가 의장 성명 마지막에 간략히 언급된 것에 그쳤다는 점에서 아세안이 미얀마 문제를 해결할 의지와 능력이 있는지에 대한 회의론이 확산되었다. 그러나 미얀마 사태가 장기화되고 국제적인 비판 여론을 의식한 아세안은 미력하나마 지역 차원에서의 대응에 노력하고 있다. 아세안은 2023년 42차, 43차 아세안 정상회의를 통해 ‘아세안 재난관리 인도적 지원 조정센터(AHA)’에 의한 공동수요 평가, 인도적 지원 물품 전달을 마무리 하고, ‘5개 합의 이행에 관한 점검 및 결정사항’을 채택하였다. 특히 43차 정상회의에서는 최초로 군부의 책임을 공개적으로 명시하였고, 5개 합의 준수가 미얀마 사태 해결의 핵심이라는 점을 분명히 하였으며, 아세안 헌장(ASEAN Charter)에 따라 아세안

253) 조기원, “쿠데타 3년 흔들리는 미얀마 군부…붕괴 점치기는 일러,” 한겨레, 2024년 1월 31일.

정상회의가 만장일치가 이루어지지 않더라도 최고 의사결정 기구라는 점도 강조하였다. 인도네시아 의장성명서의 형태였지만 군부의 폭력성을 강하게 비판하고(strongly condemn) 인도적 지원과 아세안 특사의 역할을 강조하면서 특히 2022년 ‘원칙적으로 가입을 승인’받아 2024년부터 아세안 참관국 지위를 획득한 동티모르가 2023년 아세안 정상회의 전 미얀마 문제를 묵인하는 아세안에 대해 가입을 재고하겠다고 강경한 태도를 보이고 있다. 그러나 2022년 아세안 정상들의 선언에서 ‘미얀마가 아세안의 필수적 부분(integral part)임을 재차 단언’한 것처럼²⁵⁴⁾ 미얀마가 아세안에서 퇴출될 가능성은 거의 없고, 아세안도 미국과 중국, 러시아 등 강대국의 압력으로 미얀마의 체제변화를 추진하는 것에 부정적이며 이런 행위를 옹호하지도 않는다. 미얀마 군부 역시 아세안의 구도와 원칙이 자신들에게 불리하지 않다는 것과, 동시에 그 어떤 회원국도 군부정권을 인정하고 연착륙하도록 가시적인 지원을 하지 않을 것이라는 것을 알고 있다. 따라서 미얀마 스스로 상황이 종결되거나 아세안을 탈퇴하지 않는 이상 미얀마 사태는 역내 불안정과 아세안 중심성 약화 요인으로 지속 작용할 것이다.

이러한 상황에서 2024년 1월, 미얀마 군사정권과 미얀마민족민주동맹군 등 형제동맹은 중국의 중재로 윈난성 쿤밍에서 공식 휴전에 합의했다. 중국 외교부는 ‘중국 중재로 미얀마군이 아라칸군(AA), 타양민족해방군(TNLA), 미얀마 민족민주주의동맹군(MNDAA) 등 소수민족 무장단체 대표들과 중국 윈난성 쿤밍에서 평화 회담을 열고 정식 휴전 협정을 체결했음’을 공식 밝혔다. 양측은 즉시 전투를 중단하고 군 병력을 철수하며, 분쟁과 요구사항을 평화적 협상을 통해 해결하기로 합의했다. 중국은 2022년 말 이후 미얀마에 대한 외교적 개입을 강화하고 있으며, 미얀마 역시 중국과 러시아와의 협력을 확대하고자 한다.

2024년 8월 14일, 왕이 중국 외교부장이 미얀마를 방문하여 군사정권 수장인 민 아웅 흘라잉 최고사령관과 회담을 가졌다. 왕이 부장은 중국은 미얀마의 혼란과 전쟁을 반대한다면서도 외부 세력이 미얀마 내정에 간섭하는 것과 중국과 미얀마 사이를 이간질하거나 중국의 의도를 모략하려는 시도도 반대한다는 것을 분명히 했다. 이는 덩시쥔 중국 외교부 미얀마 특사가 2022년 말부터 2023년 초까지 미얀마

254) ASEAN, “ASEAN Leaders’ Review and Decision on the Implement of Five-Point Consensus” November 11, 2022.

주요 소수민족 반군 연합체(EAOs)와 회담 간에 “미국 워싱턴에 사무소를 개설한 국민통합정부가 서방과 가까워지고 있다”며 “소수민족 반군들은 이들과 거리를 뒤흔다”고 주문한 것과 일맥상통한다고 볼 수 있다.²⁵⁵⁾ 이후에도 미얀마 민 아웅 흘라잉 총사령관은 2024년 11월 7일, 제8차 메콩강유역경제협력체(GMSEC) 정상회의 참석차 2021년 집권 후 처음으로 중국을 방문해 리창 총리와 회담하였다. 이 자리에서 리 총리가 미얀마 내전에 대한 군부의 접근법을 직접 지지하지는 않았으나 중국이 정치적 타협과 변화를 진전시키는 데 있어서 미얀마를 지지할 것이라고 말했고, 흘라잉은 중국이 미얀마의 평화와 화해, 미얀마 북부 지역의 평화와 안정을 위해 적극적인 역할을 해준 것에 사의를 표시했다. 또한 미얀마 내 중국 프로젝트와 국민 안전 보장을 위한 합동경비업체 설립을 추진 중인 것으로 알려진 바,²⁵⁶⁾ 중국과의 관계 강화가 미얀마 국민들에게 부정적인 영향으로 이어질 수 있다.

한편, 2024년 동남아 국가들의 변화된 리더십의 향후 대외정책에도 주목해야 한다. 인도네시아는 2024년 10월 20일, 프라보워 수비안토(Prabowo Subianto)가 10대 대통령으로 취임했으며, 러닝메이트였던 지브란 라카부밍(Gibran Rakabuming) 전 대통령 조코 위도도의 장남이 최연소 부통령에 임명되었다. 취임식 직후 프라보워는 인도네시아 사상 최대 규모인 총 109명에 이르는 내각 명단을 발표했다. 취임 전부터 프라보워는 인도네시아의 규모와 다양성으로 인해 대규모 연립정부 구성이 필요하며 정부 부처와 장관직을 늘리겠다고 강조해왔다. 프라보워의 대내외 정책은 아직 구체화되지 않았으나 부통령으로 전임 대통령 장남과 함께한 것, 조코위 대통령 시절 내각 구성원의 거의 절반을 다시 기용한 점 등을 볼 때 국정운영의 안정성과 연속성을 우선할 것으로 보이나 조코위의 정치적 영향력이 유지될 수 있다는 우려도 존재한다. 또한 프라보워는 군인 시절 인권유린 혐의로 미국 입국이 거부되기도 하였으며 국방장관 재직 시에도 ‘인도네시아 트럼프’라는 별명이 붙여질 정도로 예측 가능성이 낮은 인물로 평가되어 향후 국내외 정책의 변화 가능성도 있다.

싱가포르는 2004년부터 장기 집권했던 리셴룽이 2024년 5월 퇴임하면서 로런스 왕

255) 조기원, 위의 글.

256) 강종훈, “中, 미얀마서 군정과 합동경비업체 설립 추진…중국 투자 보호,” 연합뉴스, 2024년 11월 16일.

부총리가 신임 총리로 취임하였다. 20년만의 총리 교체에도 이미 50년 이상 집권했던 인민행동당과 리센룽 전 총리의 영향력이 지속될 것이라는 전망이 지배적이다. 태국은 2023년 5월 총선 결과로 선출된 총리가 1년여 만에 해임되는 정치 불안정을 겪었다. 태국 헌법재판소는 2024년 8월 7일, 전진당이 태국 왕실에 대한 명예훼손을 금지하는 법(왕실모독죄) 개정을 제안한 것이 입헌군주제 전복 시도로 간주된다며 해산 명령을 내린데 이어, 14일에는 세타 타위썬(Srettha Thavisin) 태국 총리가 과거 ‘뇌물 스캔들’로 징역형을 받은 인사를 총리실 장관으로 임명한 것이 윤리강령 위반이라며 해임을 결정했다.²⁵⁷⁾ 제1야당 해산 명령에 이어 총리 해임 등 정국 혼란 속에서, 8월 16일 태국 하원은 탁신 친나왓(Thaksin Shinawatra) 전 총리의 막내딸 패팅탄 친나왓(Paetongtarn Shinawatra)을 태국의 새 총리로 선출했다. 그리고 패팅탄 친나왓이 총리로 선출된 지 하루 만에 탁신 전 총리는 사면되어 가석방 상태에서 벗어나게 되었다.²⁵⁸⁾ 이로써 태국에는 여전히 민주주의 제도로 선출된 권력을 견제하는 뿌리 깊은 세력이 존재하며, 군부와 왕당파의 입지가 확고하다는 점이 증명되었다. 이러한 정치 불안정은 태국의 경제 성장과 안정적 해외투자를 어렵게 하고 있다.

6. 한-아세안 35주년을 넘어

2024년 10월 10일 한국과 아세안은 라오스 비엔티엔에서 열린 한-아세안 정상회의에서 ‘포괄적 전략동반자 관계(CSP, Comprehensive Strategic Partnership)’로 격상하였다. CSP는 아세안이 대화상대국과 맺는 최고 수준의 관계로, 지금까지 2021년 중국과 호주, 2022년 미국과 인도, 2023년 일본이 체결하였으며, 올해 한-아세안 35주년을 맞아 양측이 관계 격상에 합의한 것이다. CSP로의 격상은 단순한 관계 개선을 넘어 인도-태평양 시대에 글로벌 도전과 기회에 함께 대응하고 공동의 번영을 추구하기 위해 실질적이고 전방위적인 협력을 추진하겠다는 양측의

257) “Thai court orders dismissal of Prime Minister Srettha Thavisin,” Al Jazeera, August 14, 2024.

258) “Thailand: Former PM Thaksin Shinawatra receives royal pardon,” Deutsche Welle, August 17, 2024.

의지를 드러낸다. 한-아세안은 포괄적 전략동반자 관계 수립의 공동성명을 통해 “한-아세안 관계가 더욱 심화되는 새로운 시대를 예고한다”고 강조하면서 특히 ‘평화와 안보 증진’, ‘지속가능하며 회복력있고 연결된 미래’, ‘청년과 미래세대를 위한 사회문화 협력’을 강조하였다.²⁵⁹⁾

1989년 부분대화상대국으로 시작한 한-아세안 관계는 지난 35년간 대(對) 아세안 교역이 23배, 투자는 80배, 인적 교류는 37배 이상 증가하는 등 양적으로 큰 성장을 거두었다.²⁶⁰⁾ 이런 양적 성장은 주로 경제협력과 사회문화 부문이 견인하였으며, 각 분야별로 발전의 양상, 협력의 정도와 성과의 가시성 측면에서는 차이를 보여왔다. 특히 정치안보 분야의 경우 한-아세안 양자간 대화, 아세안 기반의 다자채널, 방산 협력, 비전통 안보 이슈 등에서는 상당한 발전을 거둔 것이 사실이지만, 미국·일본·호주 등 여타 대화상대국 만큼의 포괄적 관여에는 미치지 못한 것이 사실이다. 그로 인해 여전히 아세안이 인식하는 한국의 전략적 중요성은 우리의 기대에 미치지 못하고 있다. 대표적으로 ISEAS의 다년 간 설문조사에서 ‘미·중 전략경쟁 하 제3의 연대 대상’에서 한국은 호주, 일본, 인도, EU 등보다 고려되지 않고 있으며, 이는 우리의 대 아세안 정책을 되돌아보게 한다.

그러한 측면에서 2024년 한-아세안 정상회의는 한국 외교와 대아세안 정책에서 매우 중요한 의미를 가진다. 우선, 동남아 지역은 개방형 통상국가인 한국의 생존과 번영에는 물론, 글로벌 중추 국가 외교전략을 구현하는 데 핵심적인 협력 지역이다. 따라서 이번 포괄적전략동반자관계(CSP) 격상은 한국의 경제, 안보, 외교 목표를 추구하고 역내 책임있는 역할을 수행하는 데 있어 핵심적인 토대가 될 것이다. 특히, 한국의 인태전략과 한-아세안 연대구상, 올해 아세안 순방 시 정상회담 등에서 강조하는 것 중 하나가 호혜인데, 아세안 지역은 현 정부에서 정상회담을 가졌던 아프리카, 태평양도서국 등 여타의 지역보다 상대적으로 호혜성이 높은 대상이다. 다면적 관점에서 CSP 격상은 양측 관계의 중요성을 더욱 부각시키는 의미를 지닌다.

둘째, 이번 회담에서 한국은 역내 평화와 안정이 지역 번영에 핵심임을 인정하는 것을

259) “한-아세안 포괄적 전략동반자 관계 수립에 관한 공동성명”, 외교부(비공식 번역문), 2024년 10월 10일.

260) “제44회 국무회의 모두 발언” 대통령실, 2024.10.15.

넘어, 이를 위해 기여하겠다는 의지를 굳건히 하며 구체적인 협력 방안을 제시하였다. 언급한 바와 같이 그동안 한-아세안 관계는 경제 및 사회문화 협력의 성과에도 불구하고, 안보·국방 협력이나 아세안 지역 정세에 대한 한국의 적극적 관여는 부족했다. 특히 2022년 한국의 인도-태평양 전략에도 불구하고 한국이 남중국해 지역의 평화와 안정, 연안국들의 해양안보 역량 발전과 청색경제를 통한 지속가능한 번영에 어느 정도 관여할 것인가, 어떻게 협력할 것인가에 대한 입장은 여전히 모호했다. 그러나 한-필리핀 공동성명을 통해 위협과 위험 요인을 공유하고 해양안보 및 방위역량 강화 방안을 구체화하였으며, 한-아세안 공동성명을 통해 협력의 수단과 방법, 재정 지원 등을 구체화하였고, 국무회의를 통해 각 부처 및 범부처 노력을 경주할 것을 강조하였다.

셋째, 현 정부의 성과 도출이나 정책 과제발굴 등 단기적 측면의 접근이 아닌, 미래(세대)에 방점을 두었다는 것이다. 한-아세안 관계가 양자, 다자 맥락에서 발전을 거듭해오면서도 한국 정부의 정책이나 대외정책의 방향에 따라 아세안에 대한 관심에는 부침이 있었고, 이는 정책의 일관성 측면에서 아세안의 우려를 자아냈다. 한국이 각 정부별, 혹은 특정 정부의 임기 내에서도 아세안에 대한 정책적 관심과 의지, 자원 배분 등에 있어 큰 폭의 변화를 보이면서 정책의 일관성은 한국의 대아세안 정책에 지속적인 한계와 문제점으로 지적되어 온 것이다. 그러나 올해 동남아 순방과 아세안 관계 격상을 통해 발표된 한국의 정책은 단기적 관점과 임기 내 가시적 성과 도출에서 벗어나, 아세안의 수요와 건설적 한-아세안 관계, 호혜적 발전을 고려하여 전략적 관여 방향성을 제시함으로써 장기적 이니셔티브가 지속적으로 추진될 수 있도록 하였다.

향후 과제는 CSP 수립을 통한 미래지향적 협력을 더욱 구체화하고 발전시켜 나가는 것이다. 2025년은 아세안에게는 ‘아세안공동체 청사진(blueprint) 2025’의 이행 결과를 최종 점검하고 ‘공동체 비전 2045’를 채택하며, 한국에게는 CSP 추진을 위한 행동계획(Plan of Action 2026-2030)을 마련하는 중요한 해이다. “한국과 아세안이 평화, 번영, 상생을 위한 미래 동반자로서 새로운 35년을 함께 일궈 나가기를 기대한다”는 윤석열 대통령의 메시지처럼 이제 한국과 아세안은 상호 호혜적인 청사진과 그것을 구현할 실질적이고 구체적인 이행방안을 제시하는 것이 더욱 중요한 시점이 되었다.

또한, 역외 국가들과의 연계 협력 확대도 요구된다. 최근 미국·호주·일본·필리핀·유럽(독일, 영국, 프랑스 등) 등 가치공유국 간의 다양한 양자, 삼자, 소다자 협력이 심화되고 있다. 특히 아세안을 기반으로 한·일·중 협력을 되살리며 동북아와

동남아의 연계를 확대시키는 방안을 모색할 필요가 있다. 2024년 한·일·중 정상회의와 아세안+3 회의에서는 3국과 아세안 간의 선순환 협력 및 동아시아 지역의 평화와 번영을 위한 협력 필요성을 강조한 바 있다. 더욱이 한-아세안 CSP 격상으로 한·일·중 모두 아세안과 최고 수준의 전략적 협력 관계를 구축함에 따라 이를 계기로 한-아세안과 아세안+3간의 연계 및 선순환적 협력 방안을 모색해야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 강종훈, “中, 미얀마서 군정과 합동경비업체 설립 추진…중국 투자 보호,” 연합뉴스, 2024년 11월 16일.
- 이재현, 2022. “동남아 국가의 IPEF 참여: 전략적 가치와 경제적 리스크 사이에서.” 아산정책연구원 이슈브리프 2022-31.
- 이재현, 2023. “동남아에서 기대에 못 미친 바이든 행정부의 성적표” 아산정책연구원 이슈브리프 2023-27.
- 이종훈, “필리핀 · 베트남 해경, 물대포 합동훈련…”중국상대 시위” SBS 뉴스, 2024년 8월 10일.
- 장준영, “쿠데타 이후 미얀마의 국내정치와 경제” 2024년 한국동남아학회 연례학술대회 발표문(2024.8.29.).
- 조기원, “쿠데타 3년 흔들리는 미얀마 군부…붕괴 점치기는 일러,” 한겨레, 2024년 1월 31일.
- 한아리, “미얀마, 군부 통치 아래 휘청이는 나라” 아세안데일리, 2024년 11월 8일.
- “제44회 국무회의 모두 발언” 대통령실, 2024년 10월 15일.
- “한-아세안 포괄적 전략동반자 관계 수립에 관한 공동성명,” 외교부(비공식 번역문), 2024년 10월 10일.
- ABD, “Economic Forecasts for Asia and the Pacific: September 2024” <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/995536/asian-development-outlook-september-2024.pdf>
- AMTI, “Flooding the Zone: China Coast Guard Patrols in 2022. Asia Maritime Transparency Initiative,” January 30, 2023.
- AMTI, “CONTROL BY PATROL: THE CHINA COAST GUARD IN 2023” March 29, 2024.
- AMTI, “Shifting Tactics at Second Thomas Shoal” AUGUST 22, 2024, <https://amti.csis.org/shifting-tactics-at-second-thomas-shoal/>
- ASEAN, “ASEAN Leaders’ Review and Decision on the Implement of Five-Point Consensus” November 11, 2022.
- Gregory B. Poling, “Biden Is Missing Another East Asia Summit. So What?” CSIS Commentary, October 9, 2024.
- Hema Nadarajah, Alberto Iskandar, Sasha Lee, Su Thet San, “ASEAN

Ministerial Meeting Shows Deepening Internal Rift over Myanmar and South China Sea,” August 7, 2024.

Jason Gutierrez, “Philippines Says It Did Not Surrender Sabina Shoal To China” Eurasia Review, September 18, 2024.

JINTAMAS SAKSORNCHAI, “Southeast Asian diplomats meet with China as friction mounts over Beijing’s sweeping maritime claims,” AP News, July 26, 2024.

AARON-MATTHEW LARIOS, “A Timeline of the 2024 Sabina Shoal Standoff” USNI News, SEPTEMBER 9, 2024.

UNOCHA, “Myanmar: Humanitarian Needs and Response Plan 2024, Quarter Two Dashboard(Jan-Jun 2024)” August 19, 2024. <https://www.unocha.org/publications/report/myanmar/myanmar-humanitarian-needs-and-response-plan-2024-quarter-two-dashboard-jan-jun-2024>

William J Jones, “ASEAN’s solution to Myanmar is at a tipping point,” East Asia Forum, 12 March 2024.

“U.S., Australia, Philippines, U.K. begin Exercise Predator’s Run 24 in Northern Territory” U.S. PACOM, July 17, 2024

“Australia to hold largest-ever joint military exercise with Indonesia in November” Benar News, August 29, 2024.

“Ambitious amphibious exercise begins” Australian Government of Defense, 6 November 2024.

“Blinken tells ASEAN the US is worried about China’s actions in South China Sea,” VOA News, October 11, 2024.

“Secretary Blinken’s Participation in the 19th East Asia Summit,” U.S. Department of State, October 11, 2024.

“Russia, Indonesia begin unprecedented naval drills” VOA News, November 04, 2024.

“The 14th East Asia Summit Foreign Ministers’ Meeting is Held in Vientiane” Ministry of Foreign Affairs The People’s Republic of China, July 27, 2024.

“Thai court orders dismissal of Prime Minister Srettha Thavisin,” Al Jazeera, August 14, 2024.

“Thailand: Former PM Thaksin Shinawatra receives royal pardon,” Deutsche Welle, August 17, 2024.

제 9 장 요약 및 결론

2024년 미국 정세는 대통령 선거와 경제 상황, 대외정책 변화가 주요 이슈로 부각되었다. 민주당 바이든 대통령과 공화당 트럼프 전 대통령의 대결로 구성된 대선에서, 트럼프 후보가 선거인단 과반을 확보하며 당선되었다. 이번 선거는 낮은 대통령 지지율과 경제적 불만이 선거 판세에 영향을 미쳤으며, 특히 높은 물가와 인플레이션이 유권자들의 불만을 키웠다. 경제적으로, 미국은 견고한 소비와 성장세를 유지했으나, 유권자들은 여전히 경제적 어려움을 체감하며 바이든 행정부에 비판적이었다. 연준의 금리 인하와 소비자 심리 개선에도 불구하고, 선거 결과는 공화당에 유리하게 작용했다. 대외적으로, 바이든 행정부는 ‘미국 리더십 복원’을 내세워 동맹과 협력을 강화했으며, 중국과의 경쟁적 공존 기조를 유지했다. 반도체와 첨단기술 분야에서 중국 견제 정책을 펼쳤고, 인도-태평양 전략과 NATO 협력을 강조했다. 한미일 관계에서는 캠프 데이비드 정상회담을 계기로 안보 협력이 제도화되었으며, 북한의 위협에 대응한 군사적 협력과 정보 공유가 강화되었다. 트럼프의 복귀로 대외정책은 ‘미국 우선주의’로 회귀할 가능성이 크며, 동맹과의 관계에서 거래 중심적 기조를 유지할 전망이다. 2024년 정세는 미국의 국내외 정책

변화와 그에 따른 국제 질서 재편의 가능성을 시사하고 있다.

일본은 ‘보통국가’로 전환하려는 외교 및 안보 정책의 변화를 보여주고 있다. 정치적으로는 자민당 내부의 파벌 간 비자금 문제가 수면 위로 떠오르며 혼란을 겪었고, 이는 기시다 총리의 지도력 약화와 이시바 내각의 탄생으로 이어졌다. 이시바 총리는 총리로서 새로운 외교·안보 구상을 제시하며, 아시아판 NATO 창설과 미일동맹 강화를 중심으로 한 대외 정책을 추진하고 있다. 그러나 소수 여당으로 출발한 이시바 내각의 기반은 취약하며, 향후 지속 가능한 리더십을 유지할 수 있을지에 대한 의문이 제기되는 상황이다. 경제적으로 일본은 인바운드 수요와 수출을 통해 근근이 성장세를 유지하고 있지만, 내수 소비의 기저가 약하고 잠재성장률을 넘지 못하는 상황이다. 안보 정책에서는 통합작전사령부 창설과 반격능력 정비를 통해 방위력을 강화하고 있으며, 미국과의 협력을 통해 군사적 상호운용성을 높이는 데 중점을 두고 있다. 반면, 외교적으로는 필리핀 및 글로벌 사우스 국가들과의 협력을 강화하며, 다자간 협의체를 통한 지역 안보 틀을 공고히 하고자 하였다. 요약하면, 2024년 일본의 정세는 국내외적으로 많은 과제에 직면해 있다고 볼 수 있다. 이는 경제 구조의 정체와 정치적 혼란, 중국의 부상 등 여러 요인이 복합적으로 작용한 것으로, 이 가운데 일본의 보통국가로의 행보는 여전히 진행중이다.

2024년 러시아 정세는 푸틴 대통령의 5선 연임과 우크라이나 전쟁의 지속으로 요약된다. 푸틴 대통령은 슬라브주의와 역사 공정을 국가 대전략으로 삼아 러시아의 정체성과 권력을 강화하고 있으며, 이를 뒷받침하기 위해 2024년 대선에서 87.28%의 높은 지지율로 재집권에 성공했다. 이 과정에서 러시아는 나토와 서방을 주적으로 규정하며 군사적 대응을 강화하고 있다. 우크라이나 전쟁은 2024년까지 지속되어, 러시아의 전선은 동부 우크라이나 지역에서 교착 상태에 빠졌다. 특히 우크라이나군의 쿠르스크 지역 기습으로 러시아는 새로운 군사적 도전에 직면했으며, 북한군의 참전으로 전쟁 양상이 복잡해지고 있다. 북한군은 쿠르스크 지역에서 러시아군과 함께 작전을 수행하며 전쟁에 새로운 국면을 열었다. 경제적으로는 전시 경제 체제를 통해 2.9%의 성장률을 기록했지만, 이는 정부 주도의 계획경제와 대규모 국방 예산에 의존한 결과로 평가된다. 동시에 국제사회의 제재로 경제적 압박도 지속되고 있다. 외교적으로는 중국, 인도 등 글로벌 사우스와 협력을 강화하며 서방에 대한 대안적 국제질서를 구축하려는 노력을 이어가고 있다. 푸틴 정부는 전시 체제를 유지하며 국가 안보와 군사력을 강화하고 있으며, 핵 독트린 개정과 새로운 군사 전략 수립 등으로 서방과의 긴장 관계를 더욱 공고히 하고 있다. 이 같은 정세 변화는 러시아가 장기적

군사 및 정치적 목표를 실현하기 위해 지속적으로 자원을 투입하고 있음을 보여준다.

2024년 유럽 및 나토 정세는 우크라이나 전쟁과 나토의 변화가 핵심적인 영향을 미쳤다. 우크라이나 전쟁은 러시아의 동부 우크라이나 점령과 서방의 지원 확대로 장기화되었으며, 이는 유럽 안보 지형에 큰 변화를 초래했다. 러시아는 전쟁 초기 도네츠크, 루한스크, 자포리자 등 우크라이나 영토 20%를 점령했으며, 군사적 우위를 활용해 우크라이나의 반격을 압박하고 있다. 전황은 러시아 주도로 교착 상태를 유지하며 북한군의 지원이 변수로 작용하고 있다. 나토는 러시아를 직접적이고 심각한 위협으로 규정하고, 새로운 군사 전략을 채택하며 억지력과 방어 태세를 강화하고 있는데 특히, 2022년 마드리드와 2023년 빌뉴스 정상회담을 통해 새로운 전략개념을 도입하며 집단방위 우선순위를 재조정했다. 러시아와의 갈등은 군사력 증강과 나토 동부 전선 방어를 중심으로 한 전략적 대응을 요구하고 있다. 한편, 글로벌 질서 경쟁도 나토 변화를 주도하는 중요한 요소로 작용하고 있다. 나토는 러시아와 중국의 연대와 권위주의적 국제질서 재편 시도에 맞서 자유민주주의 진영의 결속을 강화하고 있다. 중국은 규칙 기반 국제질서를 위협하는 체제적 도전자로 간주되며, 나토는 중국의 경제적, 군사적 확장에 대응하기 위해 인도-태평양 지역과의 협력을 모색하고 있다. 우크라이나의 나토 가입 가능성도 2024년 주요 의제로 부각되었다. 나토는 우크라이나의 방어와 억지력을 지원하기 위해 다년간 지원 프로그램을 도입하고, 나토-우크라이나 위원회를 설립해 협력을 강화하고 있다. 이와 함께 회원국의 방위비 분담을 확대하고, 탄도미사일 방어체제를 포함한 군사 현대화에 집중하고 있다. 2024년 워싱턴 정상회담에서는 나토가 단순히 유럽 지역 동맹을 넘어 지구적 안보 질서를 위한 역할을 수행해야 한다는 인식이 강조되었는데, 이는 나토가 러시아와 중국의 도전에 대응하며 인도-태평양 지역까지 안보 협력 범위를 확대하는 계기로 작용할 전망이다.

2024년 인도-태평양 지역은 미국과 중국의 패권 경쟁이 심화되며 전략적 긴장이 고조된 한 해였다. 인도-태평양은 신냉전의 대리전 지대로 기능하며, 해양 안보와 군사적 긴장이 강화되는 양상을 보였다. 미국은 2027년 중국의 대만 침공 가능성을 염두에 두고 해군의 새로운 항해 계획을 수립하며 대비를 강화했고, 중국은 인도-태평양 해상에 ICBM을 발사하는 등 군사적 공세를 이어갔다. 중국은 남중국해와 대만해협에서 해양 통제와 내해화 목표를 지속적으로 추진하며, 대만 포위 훈련과 회색지대 전략을 넘어 흑백지대 공세로 전환하려는 모습을 보였고, 이에 대응하여 미국은 항행의 자유 작전을 확대하고, 일본과 호주는 해양 안보 협력을 강화했다.

특히, 호주는 필리핀과의 합동순찰과 오커스(AUKUS)를 통한 군사 협력을 적극적으로 추진하며, 인도-태평양에서의 위상을 강화하고 있다. 인도는 글로벌 사우스의 리더로서 자율성을 강조하며 전략적 모호성을 유지하는 가운데, 러시아 및 중국과의 외교 접점을 확대하는 동시에 서방 국가와의 방위 협력도 병행했다. 또한 남중국해에서 필리핀과 군함 외교를 펼치며 중국의 영향력을 견제하는 행보를 보이는 한편, 전략핵잠수함 전력화를 통해 군사력을 강화했다. 이 지역은 군사화된 해양과 대리전 성격이 뚜렷해지는 가운데, 소다자 협력의 중요성이 부각되고 있다. 인태 지역에 위치한 한국은 2024년 한미일 안보 협력 체제를 강화하고, 아세안과의 해양 안보 협력을 확대하며 지역 내 역할을 적극적으로 확대해 왔다. 이러한 정세는 인도-태평양이 지정학적 중심으로 부상하고 있음을 보여주며, 각국이 협력을 통해 안정성을 확보하려는 노력이 가시화되고 있다.

2024년 동남아시아는 역동성과 불확실성이 교차하며 지정학적, 경제적, 안보적 도전에 직면했다. 경제적으로, 동남아는 글로벌 공급망 재편 과정에서 중심적인 역할을 수행하며 베트남, 태국, 말레이시아 등이 새로운 제조 거점으로 부상하는 한편, RCEP(역내포괄적경제동반자협정)을 중심으로 경제 협력이 강화되었으나 트럼프 행정부의 무역과 관세 압박 예고는 큰 불확실성을 예고한다. 안보 면에서는 남중국해 분쟁이 여전히 주요 이슈로, 중국의 영유권 주장에 필리핀과 베트남이 강력히 대응하면서 지역 긴장이 고조되었다. 또한, 아세안 중심성의 약화와 미얀마 문제는 지역의 결속력을 약화시키는 요인으로 작용했다. 특히 미얀마 내전과 군사정권의 강압적 통치는 난민 위기와 인권 문제를 초래하며 지역 안정에 부정적 영향을 미치고 있다. 정치적으로는 동남아 주요국에서 지도자 교체가 이루어졌다. 인도네시아는 프라보워 수비안토가 대통령으로 당선되었고, 싱가포르의 리셴룽 총리가 퇴임하고 로렌스 웡이 새로운 총리로 취임했다. 태국은 최연소 총리로 탁신 친나왓 전 총리의 딸 패통탄 친나왓이 선출되었다. 미중 간 패권 경쟁은 동남아에서 심화되고 있으며, 동남아 국가들은 미국과 중국 간 힘의 균형 속에서 자율성을 유지하려는 전략적 딜레마에 직면해 있다. 바이든 행정부의 대외 정책 변화와 미국의 경제 프레임워크 추진은 지역 국가들로부터 기대를 충족시키지 못했다는 평가를 받았다. 이러한 가운데, 아세안 회원국 간 이해관계의 차이로 인해 남중국해 행동 강령(COC) 체결 등 주요 현안에서 단일한 입장을 내놓는 데 어려움을 겪고 있다. 이로 인해 2025년은 동남아 국가들이 안보와 경제적 이익을 조화롭게 유지하며 새로운 지정학적 질서 속에서 대응 전략을 모색해야 하는 중요한 시기가 될 것이다.

결국 2024년은 미국과 중국 간 패권 경쟁, 러시아의 군사적 공세, 유럽과 아시아의 지정학적 변동이 세계 정세를 크게 흔든 한 해였다고 볼 수 있다. 미국에서는 트럼프 전 대통령의 재집권으로 대외정책이 다시 ‘미국 우선주의’로 회귀할 가능성이 제기되며, 동맹국들과의 관계에서 실리적 접근이 강조될 전망이다. 동시에 러시아는 우크라이나 전쟁을 지속하며 북한과의 군사협력 강화 등 국제사회의 제재 속에서도 푸틴 정부의 권력을 강화하고 있다. 나토는 이러한 러시아의 위협에 대응해 방위 태세를 강화하며, 유럽은 민주주의와 군사적 방어력을 중심으로 안보 체제를 재편하고 있다. 아시아에서는 일본이 ‘보통국가’로의 전환을 목표로 군사적·외교적 활동을 확대하고 있으며, 중국은 인도-태평양에서 군사적 영향력을 강화하며 주변국들과 갈등을 증폭시키고 있다. 동남아시아는 남중국해 분쟁과 미얀마 내전, 미중 간 전략적 경쟁 속에서 경제적 회복력과 지정학적 자율성을 동시에 모색하고 있다. 이와 함께 인도-태평양 지역의 소다자 협력 강화와 군사화 경향이 두드러지며, 역내 주요 국가들의 협력이 중요해지고 있다.

이러한 세계 정세는 한국에 중요한 함의를 제공한다. 한미일 안보 협력의 제도화와 정례화가 강화되면서 한국은 북한의 군사적 위협에 대응하기 위한 국제적 협력의 중심에 서 있다. 그와 동시에 인도-태평양 전략에서의 역할 증대가 요구되고 있으며, 경제적으로도 글로벌 공급망 재편과 디지털 경제 전환에 적극적으로 참여하며, 새로운 국제질서에서 경제적 위상을 강화해야 할 필요가 높아진다. 결론적으로, 2024년 세계 정세는 한국에게 외교·안보·경제 측면에서 전략적 선택과 협력을 요구하고 있다. 한국은 동맹국과의 협력을 강화하면서도 지역적 자율성을 유지하며, 다자간 협력과 국제적 역할을 확대해 나가야 할 중요한 기로에 서 있다고 할 것이다.



RESEARCH INSTITUTE FOR
NATIONAL SECURITY AFFAIRS
KOREA NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY



9 773059 034005

ISSN 3059-0345