

제주평화연구원 연구총서 60

JPI PeaceNet 시리즈

2022 동아시아 평화와 번영을 위한 대화



2022 동아시아 평화와 번영을 위한 대화



발간사

그동안 제주평화연구원은 국제 사회에서 벌어지는 다양한 현상과 사건들을 간결하면서도 통찰력 있게 분석하고 설명하고자 노력해 왔습니다. 2022년 한해 동안도 우리가 관심을 가질만한 수많은 국제적 사건들이 전 세계에서 끊임없이 발생하였습니다. 이에 제주평화연구원은 올해도 변함없이 각 사건들을 우리의 시각으로 소화하고 분석하여 담론화하려는 노력을 충실히 하였습니다.

이러한 노력은 올 한해 동안 우리 연구원의 'JPI PeaceNet' 시리즈로 발간된 바 있습니다. 각 PeaceNet 원고는 글쓴이의 목표에 따라 사건의 본질요약, 향후 정세 전망, 때로는 국제관계의 개선을 바라는 정책제안 등에 중점을 두고 있습니다.

올해도 제주평화연구원은 2022년 한해 동안 발간한 PeaceNet 원고들을 묶어 '동아시아 평화와 협력을 위한 대화' 2022년 판을 내놓게 되었습니다. 이를 통해 그동안 각 분야의 전문가들이 보여준 통찰력과 지성을 여러분들과 공유하고자 합니다. 올해 '동아시아 평화와 협력을 위한 대화'는 크게 네 가지 주제에 중점을 두었습니다.

첫째로, 2022년은 변화하는 세계질서 속에서 우리의 대응 방식이 더욱 중요해졌습니다. 제주평화연구원은 빅데이터를 통해 본 한국의 대외관계를 고찰함으로써 2022년 피스넷을 열었고, 남북관계의 현주소를 연초부터 점검하였습니다. 또한, 지난 5월 미국 바이든 대통령의 방한이 우리나라의 새 정부에게 중요한 회담이었음을 고려하여, 피스넷은 바이든의 방한을 경제안보 측면, 한미동맹의 글로벌 포괄적 전략동맹 구축의 관점, 미중

발간사

전략경쟁으로 인한 지역적 불균형 관점에서 파악하였습니다. 또한 바이든 대통령의 방한에 대한 일본과 중국의 시각을 정리하기도 하였고, 미중전략 경쟁 하에서 한국의 전략을 들여다보았으며, 한미 확장억제전략협의체의 공동성명에 대해 평가하고 이 성명이 남긴 과제에 대해서도 고찰하였습니다. 변화하는 세계의 질서 속에서 한국의 대응은 한국의 경제안보전략과 사이버 공간에서 한반도의 평화에 대한 논의로 이어졌습니다. 1부에 실린 글들은 변화하는 국제질서에서 한국의 생존전략을 찾는데 유용할 것입니다.

둘째로, 제주평화연구원 피스넷은 한반도를 둘러싼 중국과 일본 등 주변 국가들의 대외정책이 한반도의 평화에 미치는 영향에 대해서 논의를 지속 하였습니다. 중국이 모색하고 있는 탈세계화에 대해 심도 있는 논의를 하였고, 시진핑의 3연임이 공식적으로 확정된 제20차 전당대회 이후의 한중관계에 대해 논의하였습니다. 일본의 기시다 내각 출범의 1주년을 맞아 기시다내각의 정책에 대한 평가와 한일관계에 대해 이야기하였습니다. 더 나아가 북한의 핵무력 강화를 둘러싼 정책변화에 대한 논의를 통해 북핵을 둘러싼 한반도 정세의 변화에 대해 논의하였습니다. 2부에 실린 글들은 우리의 주변국가들의 외교정책과 그것이 한반도와 우리나라에 미치는 영향을 구체적으로 파악하는데 도움이 될 것입니다.

셋째로, 2022년에는 우주개발을 둘러싼 민간사업자들의 등장으로 인한 뉴스페이스 논의, 개발이슈와 인권, 평화와 관련하여 인도주의-발전-평화를 통합적으로 연결하는 새로운 접근법과 지구촌 빈곤퇴치를 위한 국제협력, 우크라이나 전쟁에서 나타난 사이버전쟁의 특이성과 함의와 이 전쟁으로 인한 유럽연합의 탈러시아 에너지 전략, 핵무력 사용에 대한

새로운 평화적 접근, 신홍안보시대의 사이버 평화 등 다양한 이슈들이 세계의 관심을 끌었습니다. 3부에 실린 글들은 독자들이 국제정세 전반에 대한 지식과 생각할 거리를 던져줄 것입니다.

마지막으로, 피스넷은 2022년 미국 중간선거에 대해 시리즈를 제공하면서 미국의 중간선거가 갖는 미국 국내적 의미와 대외정책적 함의에 대해서 논의하였습니다. 미중전략경쟁으로 국제체제적 수준에서 변화가 나타나고 있고, 한반도는 이 새로운 체제적 변화가 가장 여실히 드러나는 곳 중 하나입니다. 미중 전략경쟁의 시대에서 미국과 중국의 국내정치는 더 민감하게 대외정책에 영향을 미치기도 하고 받기도 하는 상황으로 변화하고 있습니다. 미국과 중국의 국내정치의 변화에 대해 우리가 특별히 더욱 관심을 가질 이유가 여기에 있습니다.

상대적으로 짧은 글들이지만, 각각의 글이 갖는 깊이와 영향력은 큼니다. 이 책을 내기 위하여 서른 명에 가까운 각 분야 전문가들이 시기에 맞게 각고의 노력을 해주셨습니다. 제주평화연구원은 각 저자들에게 감사드립니다. 이 책이 독자들로 하여금 2022년의 국제정치 현실을 보다 깊이 이해하고 앞으로 국제정세가 어떻게 전개될 것인지를 가능하는데 큰 도움이 되기를 바랍니다.

제주평화연구원 원장

한인택

CONTENTS

2022 동아시아 평화와 번영을 위한 대화

제1부 변화하는 국제질서와 한국의 대응 12

- 빅데이터를 통해 본 2021년 한국의 대외관계: 격동 속 안정 15
정승철·임해용·유기은·이재준 / 제주평화연구원
- 2022년 남북관계, 어디에 있는가 29
서보혁 / 통일연구원
- 경제안보 관점에서 본 바이든의 방한과 미국의 대외정책 41
임해용 / 제주평화연구원 연구실장
- 한미 정상회담, 글로벌 포괄적 전략동맹 구축을 위한 협력의 시작 51
이수훈 / 한국국방연구원
- May You Live in Interesting Times A successful US-ROK
summit amidst regional uncertainties 65
Ellen Laipson / George Mason University
- 바이든 대통령의 방한·방일로 보는 국제정세와 그 속에서의
한국과 일본 77
기미야 다다시 / 도쿄대학교
- 바이든 방한과 한미 동맹의 지속과 변화에 대한 중국의 시각 91
리신(李辛) / 상하이사범대학교 교수

목차

- Costs of South Korea's Shifts in Foreign Policy in the Increasing U.S.-China Rivalry 103
Sojeong Lee and Krista E. Wiegand / University of Tennessee
- 한미 확장억제전략협약의 공동성명 평가와 과제 115
박기철 / 고려대학교 정책대학원 겸임교수
- 초불확실성 시대 한국의 경제안보전략 123
이승주 / 중앙대 교수
- 사이버공간의 혼돈 속 한반도 사이버평화를 위한 과제 133
나용우 / 통일연구원
- 경제 안보와 동북아 평화 145
허재철 / 대외경제정책연구원

CONTENTS

2022 동아시아 평화와 번영을 위한 대화

제2부 주변국가들의 대외정책과 한반도 평화 152

- 중국식 탈세계화의 모색:
폐관쇄국(闭关鎖國) 대 자주한관(自主限關) 155
이왕휘 / 아주대학교 정치외교학과 교수
- 기시다 내각 출범 1년 평가:
일본의 민주주의, 가치외교, 그리고 한일관계 165
오승희 / 서울대 일본연구소
- 제20차 전당대회 이후의 한중관계 177
공커위 / 중국 상해국제문제연구원 부주임
- 시진핑(習近平) 집권 3기와한중관계:
명실상부한 전면적 협력 동반자관계를 구축하자 189
주장환 / 한신대학교 중국학과 교수, 유라시아연구소 소장
- 북한의 핵 무력 강화를 둘러싼 협상 노선 변화 201
박형준 / 건국대학교 글로벌캠퍼스 교양대학

목차

제3부 2022년 국제사회를 둘러싼 다양한 쟁점들 210

- 우주지정학과 뉴스페이스: 복합지정학의 시각 213
김상배 / 서울대학교 정치외교학부
- 평화를 위한 통합적 접근: 인도주의-발전-평화 넥서스 227
문경연 / 전북대학교
- 우크라이나에 대한 러시아의 사이버 공격: 특이성과 함의 237
김소정 / 국가안보전략연구원
- 빈곤과 평화: 지구촌 빈곤퇴치를 위한 국제협력 247
문경연 / 전북대학교 국제인문사회학부 부교수, 캠퍼리지대학교 중앙아포럼 방문교수
- 러시아의 우크라이나 침공과 유럽연합(EU)의 탈러시아
에너지 전략 257
강유덕 / 한국외국어대학교, Language and Trade 학부
- Enforcing a nuclear taboo without risking a nuclear war 271
Mariana Budjeryn / Senior Research Associate,
Harvard Kennedy School Belfer Center
- 신형안보 시대의 사이버 평화 285
윤정현 / 국가안보전략연구원 부연구위원

CONTENTS

2022 동아시아 평화와 번영을 위한 대화

제 4 부 2022년 미국중간선거의 함의 298

- The US Midterm Elections:
The Red Wave that Failed to Materialize 301
Mark J. Rozell / George Mason University
- 2022: No Red Tsunami, Just Purple Mud 313
Jeremy D. Mayer / George Mason University
- The Impact of the 2022
Midterm Elections on US Foreign Policy 323
Ellen Laipson / George Mason University
- 중간선거 이후, 미국은 어디로 가는가?:
바이든 행정부 대외정책 및 한미관계 전망 335
김도희 / 국회입법조사처

제1부

변화하는 국제질서와 한국의 대응

2022 JPI PeaceNet

빅데이터를 통해 본 2021년 한국의 대외관계: 격동 속 안정

정승철·임해용·유기은·이재준 / 제주평화연구원

2022년 남북관계, 어디에 있는가

서보혁 / 통일연구원

경제안보 관점에서 본 바이든의 방한과 미국의 대외정책

임해용 / 제주평화연구원 연구실장

한미 정상회담, 글로벌 포괄적 전략동맹 구축을 위한 협력의 시작

이수훈 / 한국국방연구원

May You Live in Interesting Times A successful US-ROK summit amidst regional uncertainties

Ellen Laipson / George Mason University

바이든 대통령의 방한·방일로 보는 국제정세와 그 속에서의 한국과 일본

기미야 다다시 / 도쿄대학교

바이든 방한과 한미 동맹의 지속과 변화에 대한 중국의 시각

리신(李辛) / 상하이사범대학교 교수

Costs of South Korea's Shifts in Foreign Policy in the Increasing U.S.-China Rivalry

Sojeong Lee and Krista E. Wiegand / University of Tennessee

한미 확장억제전략협의체 공동성명 평가와 과제

박기철 / 고려대학교 정책대학원 겸임교수

초불확실성 시대 한국의 경제안보전략

이승주 / 중앙대 교수

사이버공간의 혼돈 속 한반도 사이버평화를 위한 과제

나용우 / 통일연구원

경제 안보와 동북아 평화

허재철 / 대외경제정책연구원

빅데이터를 통해 본 2021년 한국의 대외관계: 격동 속 안정

정승철·임해용·유기은·이재준 / 제주평화연구원

1 서론

2021년은 격변의 한 해였다. 코로나 확산, 글로벌 공급망의 위기, 미중 패권경쟁의 가속 속에서 각국은 각자의 국익에 따라 연합하고 반목하였다. 2020년 전 세계를 팬데믹으로 몰아 넣은 코로나19는 2021년에 백신접종으로 종식되거나 기세가 크게 꺾일 것이라는 일반의 기대와 달리 변이를 거듭하면서 확산을 멈추지 않고 있다. 미국 바이든 행정부가 출범하였지만 미국과 중국의 패권전쟁은 더욱 심화되고 다층화되고 있다. 미국은 영국, 호주와 작년 9월 안보협력체인 오커스(AUKUS)를 만들어 안보협력을 확대하였고, 12월에는 ‘민주주의 정상회의(Summit for Democracy)’를 개최하여 중국에 대한 압박을 지속하였다. 중화민족의 위대한 부흥을 기조로 민족주의를 앞세우며 대외 강경기조를 이어나간 중국은 일대일로 전략을 강화하고, 동남아와 아프리카에서 세력을 강화하였다. 달리 말하면 2021년은 보건위기, 경제위기, 세력전이, 민주주의의 쇠퇴라는 복합위기 속에서 각국이 이합집산한 한 해라고 할 수 있다.

그 동안 이러한 2021년 동북아 국제관계의 다양성과 복잡성을 평가 및 검토하는 시도가 있었다. 이 글은 기존의 정성적 접근과 달리 GDELT (Global Database of Events, Language, and Tone)¹⁾라는 빅데이터를 통해서 2021년 동북아 역내 국가 간 협력과 갈등을 정량적으로 평가 하였다.

빅데이터 분석을 통해 연구진은 2021년 한국의 역내 국제관계는 격동 속에서 일정한 안정을 유지해 왔음을 확인할 수 있었다. 특히, 미중전략 경쟁이 심화되는 상황 속에서도 한국은 미국, 중국과 각각 협력적인 관계를 유지하였다. 다만, 한일관계와 남북관계는 개선이 이루어지다가 다시 악화되는 추세를 나타냈는데, 한일관계의 경우는 12월에 다시 개선

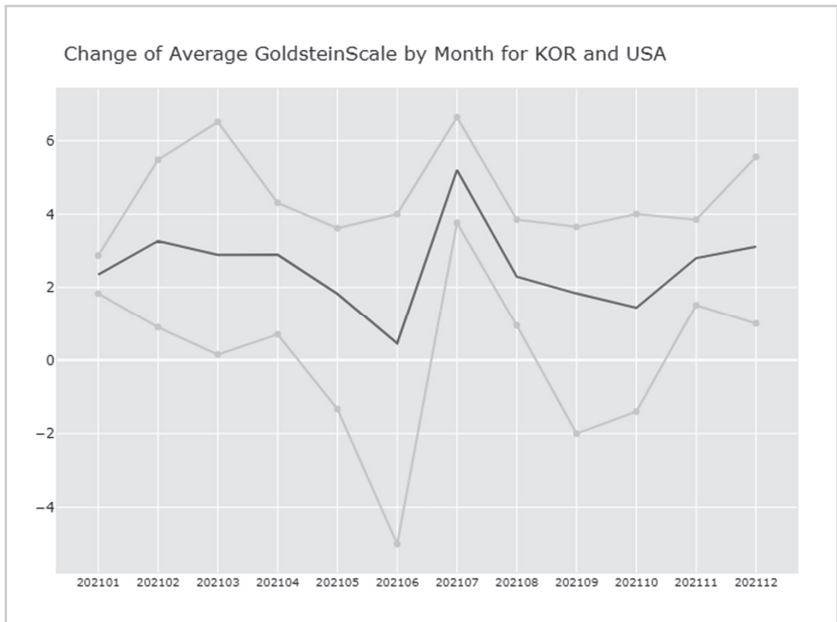
1) GDELT(Global Database of Events, Language, and Tone)는 구글 뉴스에서 공개되는 전 세계 언론기사를 바탕으로 한 빅데이터이다. GDELT는 수십 억개의 뉴스기사를 사건데이터(event data)로 변환하여 제공해 줌으로써 국가 간 협력과 갈등의 관계를 양적으로 표현한다. GDELT는 많은 양의 데이터를 신속하게 수집, 저장하여 제공하는데, 1979년부터 현재까지 전 세계 뉴스 기사 데이터를 제공하며 최근에는 15분마다 업데이트된다. 특히 2015년 이후부터는 비영어권기사도 번역해서 제공한다. GDELT가 제공하는 사건데이터의 시계열자료를 통해 1979년 이후 국가 간 갈등과 협력의 장기적 추세와 단기적 변화에 대한 분석이 가능하게 되었다. GDELT는 구글에서 제공되는 뉴스를 TABARI(Textual Analysis by Augmented Replacement Instructions) 프로그램을 통해 개별 기사에서 행위자, 대상자, 사건유형, 사건 날짜, 사건 발생 지역, 사건의 어조 수준 등에 대한 정보를 자동으로 탐지하고, 각 항목의 사전방식의 분류체계인 CAMEO (Conflict and Mediation Event Observations)에 맞게 분류한다. GDELT는 머신코딩 방식을 통해 빅데이터를 신속하게 분류, 저장, 분석하는 방식으로 데이터를 시계열자료로 제공한다. 이 글에서 사용한 골드스타인 척도는 GDELT에서 해당 기간의 데이터를 추출하여 국가 행위자 중심으로 산출되었다. 골드스타인 척도는 국가들의 상호작용에 대한 연구(World Event/Interaction Survey (WEIS) Project, 1966-1978)에 기반하여 국가 간 협력과 갈등을 수량화한 지수이다. 골드스타인 척도가 0 이하이면 갈등을, 0 이상이면 협력을 의미하고 값이 클수록 협력의 정도가 높음을 의미한다. 그래프에서 해당 월에 골드스타인 척도가 표시되지 않는 것은 해당 월에 두 국가의 협력과 안보에 대한 기사가 구글뉴스에 제공되지 않았기 때문이다. GDELT는 일정한 시간이 흐른 후에 데이터가 보충되기도 하지만 그 비율은 크지 않다. (참조: Joshua S. Goldstein, "A Conflict-Cooperation Scale for WEIS Events Data," *Journal of Conflict Resolution*, 36, 2 (June 1992))

되는 모습을 보였다. 한러관계는 빅데이터에는 잡히지 않았지만 최소한 현상유지 이상을 해온 것으로 보인다.

2 한국의 2021년 동북아 역내 국가별 관계

1) 한미관계

그림 1 골드스타인 척도로 본 2021년 한미관계



2021년 한미 관계는 전 기간 골드스타인 척도²⁾ 0이상을 유지해 협력적이었다고 평가할 수 있다. 특히 같은해 7월 골드스타인 척도가 높았다. 미국 하원에서 6월 말 주한 미군 감축 제한법을 상정하고 미국과 호주의 연합작전인 '탈리스먼 세이버' 훈련에 한국이 참가를 발표하는 등 한미 사이의 협력 요인들이 작용한 결과이다. 또 한미 정책대화를 통해 한일 관계 개선 논의가 이뤄진 점 역시 긍정적인 요인이었던 것으로 풀이된다.

2021년 출범한 미국 바이든 행정부는 동맹관계를 중시하는 미국의 전통적인 외교정책을 복원하려고 노력하였다(America is back). 바이든 행정부는 중국 견제를 위해 대중강경책을 지속하지만 트럼프 행정부가 취했던 미국 일방주의와는 그 방식을 달리하면서 쿼드(QUAD: Quadrilateral Security Dialogue)와 AUKUS 등 전통적인 동맹관계를 중심으로 인도태평양 전략의 심화와 확대를 추구하고 있다. 미국은 특히, 미중전략경쟁을 안보와 기술 경쟁만이 아니라 가치 부문으로 확대해 나갔는데, 12월에 민주주의 정상회의를 개최하여 110개 민주주의 국가들을 초청하여 권위주의 진영에 대한 대결구도를 구축해 나가기 시작하였다.

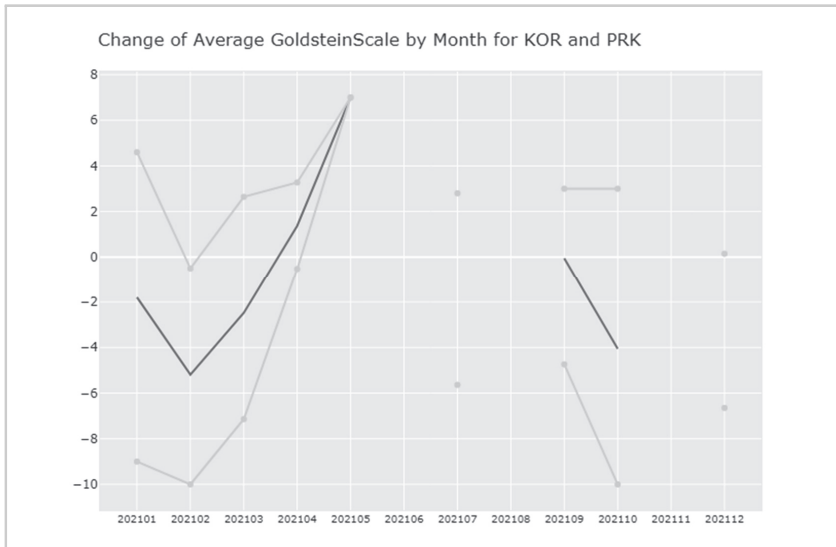
2021년에 한미는 5월의 한미정상회담을 통해 한반도 비핵화에 대한 양국 간 의지와 공조를 재확인하였다. 9월 UN총회에서 문재인 대통령의 종전선언 제안으로 한미 간 의견 조율이 진행 중이며 북한의 태도와 입장의 변화가 종전선언 실현에 중요한 변수가 될 것으로 생각된다.

2) 골드스타인 척도는 최저 -10에서 최고 8.3까지 변한다. 그림 1은 2021년 1월에서 12월까지 한미 간의 관계를 월별 평균치로 보여주고 있다. 중간의 파란줄은 월평균이고 위아래의 회색줄은 각각 월별 골드스타인척도의 상위 90%값과 하위 10%값을 나타낸다. 이하 그림도 같은 방식으로 작성되었다.

미국은 한미동맹을 중국을 겨냥한 동아시아 전략 차원에서 활용할 것으로 예상된다. 한국은 전통적인 동맹국인 미국과 경제적 상호의존도가 높은 중국 사이에서 딜레마에 처할 가능성이 높다. 이에 따라 한국은 미중 전략 경쟁이 격화하는 상황에서 미중 간 전략적 공간을 활용하는 외교 전략이 필요하다. 특히 올해는 한국과 미국에서 모두 중요한 선거가 예정된 시기이다. 한국은 오는 3월에 대통령 선거가, 미국은 11월에 중간선거가 각각 예정되어 있다. 미국 중간선거에서 야당인 공화당의 승리가 예상되기 때문에 안보와 경제관련 미국대외정책의 변화 가능성도 배제할 수 없다.

2) 한중관계

그림 2 골드스타인 척도로 본 2021년 한중관계



2021년 언론에 드러난 중국과 한국의 관계는 대체로 긍정적이었다. 11월 중국의 수출규제로 국내에 요소수 파동이 일어났던 기간 0에 가까운 낮은 점수를 기록한 것을 제외하면 대부분 1이상의 상대적으로 긍정적인 국가관계를 유지해 온 것을 알 수 있다.

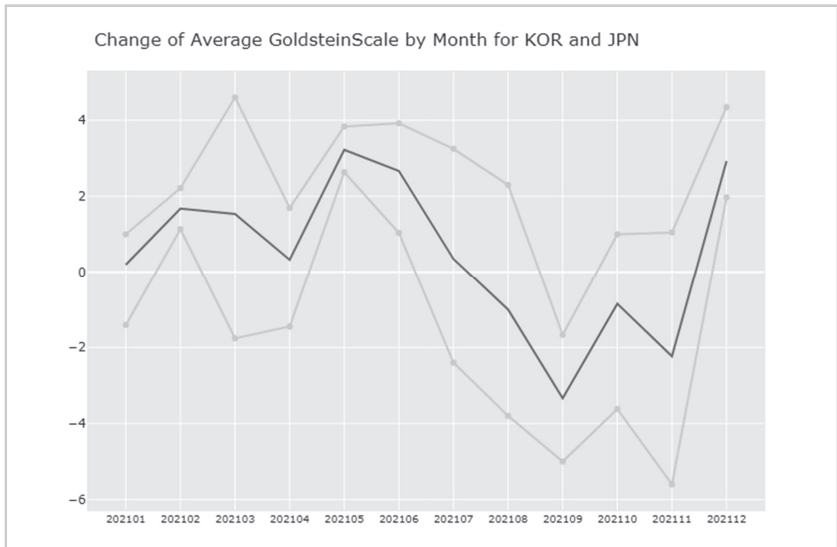
2021년은 중국 공산당 창당 100주년이며, 시진핑 장기집권을 위해 국내적 기반을 조성한 해이다. 2021년 11월에 열린 제 19기 중앙위원회 제6차 전체회의에서는 ‘당의 100년 분투의 중대성취와 역사 경험에 관한 중공 중앙 결의 (中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议)’가 발표되었다. 이번 역사결의는 1945년 (마오쩌둥 집권기) 제1차 역사결의, 1981년 (덩샤오핑 집권기) 제2차 역사결의에 이은 세번째 역사 결의로 시진핑을 마오쩌둥과 덩샤오핑의 반열의 올려놓고자 하는 의지가 반영되었다. 특히 ‘시진핑 신시대 중국특색사회주의 사상’의 위대한 성취를 강조하며 시진핑의 장기집권을 정당화하였다.

중국은 미국과의 전략경쟁, 가치경쟁을 본격화하고 있다. 특히 ‘중국식 민주주의’의 우월성을 서구식 민주주의와 대립되는 경쟁관계로 설정하고, 권위주의 국가와의 결속을 강화하고 있다. 특히 2021년 8월 미국의 아프가니스탄 철군과 탈레반의 아프간 장악 이후, 중동을 테러로부터 보호하겠다는 명목으로 러시아, 중앙아시아 국가 및 중근동 국가들과 안보협력을 강화하고자 하는 움직임이 두드러졌다. 더불어, 코로나 상황으로 인해 대면행사는 없었지만 조중 우호협력 및 상호원조조약 체결 60주년을 맞아 시진핑주석과 김정은 위원장이 친서를 교환하고 혈맹 관계를 재확인하였다.

2022년 제20차 당대회에서 시진핑의 세번째 연임이 확정될 가능성이 매우 높으며 이는 중국 정부의 강경한 대외정책 기조가 유지될 것임을 의미한다. 특히, 2022년 베이징 동계올림픽에 대해 미국, 호주, 뉴질랜드, 영국, 캐나다, 일본 등이 보이콧을 선언한 만큼 이를 둘러싸고 중국과 서구진영 간 대립이 첨예화될 수 있다. 한국과 중국관계에 있어서, 올해는 한중수교 30주년을 맞이하는 해이지만 미중간 경쟁의 심화가 동북아와 한반도 외교에 투사될 가능성이 높다. 또한 2021년 한복과 김치 원조 논쟁 등 한, 중 국민 간 악화된 여론, 특히 한국 젊은 세대 사이에 팽배한 반중감정이 2022년에 지속될 수 있다.

3) 한일관계

그림 3 골드스타인 척도로 본 2021년 한일관계



2021년 한일관계는 상반기에 다소 긍정적이었으나 (골드스타인 척도 0 이상), 하반기에는 부정적인 국면으로 들어섰다. 한국정부가 2015년 한일 양국 간에 체결된 ‘위안부’ 합의를 인정하지 않음으로 시작된 한일 갈등은 2019년 일본 정부가 한국에 대해 수출규제 조치를 취함에 따라 무역분쟁으로 번졌다. 이에 따라 한국은 일본과의 한일 군사정보 포괄보호협정(GSOMIA: General Security of Military Information Agreement) 연장을 거부하였고 이러한 일련의 사건들로 인해 한일관계는 급속하게 냉각되었다. 2021년에도 상반기에 한일관계는 회복세를 보이는 듯 하였으나 그 기세는 하반기 들어 꺾였다.

2021년 문재인 정부는 역사 문제와 현안을 분리하는 투트랙 접근을 통해 일본과의 관계개선 의지를 표명하였다. 다만 일본은 2015년 ‘위안부’ 합의 준수를 요구하는 등 역사 문제에 대한 해결을 우선시하는 자세를 보였다. 나아가 한국 정부가 추진하는 ‘종전선언’ 등 한국의 대북정책에 대해서도 일본은 회의적인 반응을 보였다. 결국 2021년 11월 미국에서 열릴 예정이었던 한일 외교차관회담은 양국의 의견차에 따라 공동 기자회견이 무산되었고 12월 영국에서 있었던 한일 외교장관 회담에서도 여전히 의견차이만 확인하고 마무리되었다.

이와 같은 상황에서 2022년 상반기에는 한일관계에 큰 변화가 없을 것으로 전망된다. 우선 2022년 3월에는 한국 대통령 선거가, 7월에는 일본 참의원 선거가 예정되어 있다. 이처럼 각 국가의 지도층에 변화가 있을 수 있는 상황에서 양국의 현 정부들은 현상 변화를 꾀하지는 않을 것으로 예상되므로 한일 관계의 변화 및 개선은 2022년 하반기가 되어야

가능할 것으로 보인다.

2021년 일본은 코로나19의 확산이 지속되는 가운데서도 도쿄올림픽을 무난하게 개최하는 성과를 거두는듯 보였다. 그럼에도 불구하고 스가 요시히테 총리는 2020년 9월 취임 당시 기록했던 높은 지지율이 급락함에 따라 2021년 10월 퇴임하였다. 스가 총리의 지지율이 하락한 주된 원인으로는 코로나19의 확산에 대한 미흡한 대응과 그로 인한 경기 침체가 꼽힌다. 결국 스가에 이어 기시다 후미오가 같은 달 일본총리로 취임하였다. 2022년 7월 참의원 선거 결과에 따라 기시다 총리의 장기 집권 여부가 결정될 예정이지만 한편으로 2022년 일본은 계속해서 코로나19 확산 방지와 국내경제 회복에 집중하는 한편 계속해서 미일 동맹과 쿼드 체제 강화를 통한 중국 견제를 모색할 것으로 보인다.

4) 남북관계

▶ **그림 4** 골드스타인 척도로 본 2021년 남북관계

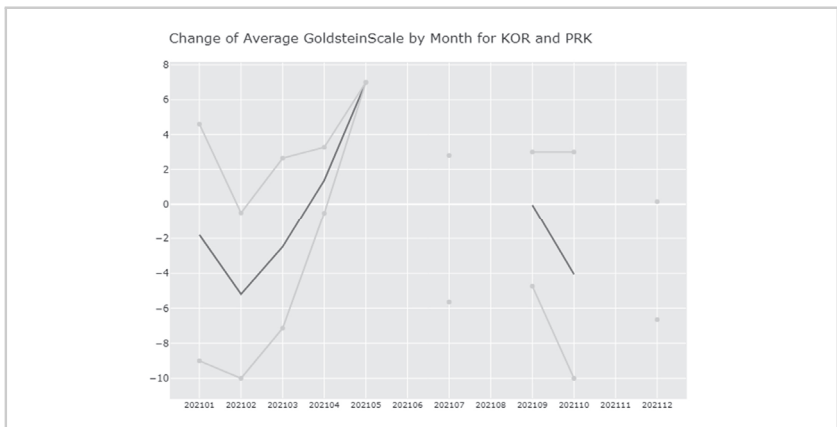


그림 4를 통해 2021년 한해 남북관계를 회고해 볼 때, 2월에 관계가 가장 악화되어 있었고, 5월에 관계가 상승했으며 9월과 10월에는 다시 관계가 악화되었다. 골드스타인 척도는 5월에 상승하는 모습을 보였는데, 이는 남북 사이의 직접적인 관계 개선에 따른 결과라고 하기는 어렵다. 당시 한미정상회담에서 북한 관련 의제들을 두고 한미 정상이 합의한 데 따른 영향이라고 보아야 할 것이다. 또한 9월에서 10월의 골드스타인 척도 하락은 9월 말 북한의 극초음속 미사일 화성-8형의 시험발사로 인한 것으로 판단된다. 골드스타인 척도가 관측되지 않는 달이 다수 있는데, 이는 GDELT가 제공하는 언론기사에 남북한 관계에 대한 기사가 잡히지 않아서이다.

2019년 2월 하노이 노딜과 그 후 2020년 개성의 남북공동연락사무소 폭파 이후 경색되었던 남북관계는 이후 크게 개선되지 않고 있다. 현 정부는 종전선언을 통해 한반도 평화를 고취시키려고 미국과 의견을 조율하고 있으며 북한도 한때 긍정적 반응을 보이기도 하였지만 현재로서는 종전선언 여부는 불투명하다.

2021년 후반부에 남북통신연락선이 복원되기도 하면서 종전선언 가능성에 대한 기대가 높아졌지만 북미 간의 교착상태는 지속되고 있다. 2022년 2월 베이징 동계올림픽을 통해 고착된 관계를 타개해보려는 한국의 의도가 있었지만, 미국과 북한의 불참으로 인해 대화의 창을 여는 일이 어렵게 되었다. 베이징 올림픽에 미국과 북한이 불참하여 남한, 미국, 북한 간 공식정부 사절단의 만남이 불가능해짐에 따라 현 정부의 임기말까지 북미 간 및 남북 간 대화재개, 북한의 비핵화 문제를 논의할 중요한

기회의 창이 사라지게 되었다. 2022년에는 3월에 한국 대선이 있고 5월에는 새로운 정부가 출범한다. 2022년에도 한반도 평화의 동력을 유지하기 위해서 남북관계가 경색되지 않도록 지속적인 노력이 필요하다.

5) 한러관계

미국 바이든 대통령의 취임과 함께 미중 간 가치경쟁이 심화되었으며, 러시아는 미국식 민주주의를 비판하는 중국과 공감대를 형성하며 밀착을 강화하였다. 한 예로, 2021년 7월 러시아는 새로운 ‘국가안보전략’을 승인하였다. 새 국가안보전략은 서구 자유민주주의의 모델이 자유방임, 부도덕, 이기성, 폭력과 소비, 쾌락에 대한 추종으로 점철되어 있다는 비판과 함께 몇몇 국가들이 러시아 연방의 자주권과 통일성을 위협하고 있다는 우려를 담고 있다.

한편, 2020~2021년은 한러 상호교류의 해로 양국 외교수장 등 고위급 차원의 교류가 활발히 이루어졌다. 한국의 신북방정책과 연계하여 러시아와 에너지 경제 협력 분야에서 협력할 여지 또한 충분히 존재한다고 볼 수 있다. 그러나 러시아와 서방 국가들 사이의 관계가 악화될수록 미국과 동맹관계에 있는 한국의 입지와 한러관계 또한 부정적인 영향을 받을 가능성이 있다. 특히 미중 가치경쟁의 심화로 동북아 내의 한-미-일과 북-중-러의 대립 구도가 가시화 될 수 있기 때문에 한러관계 또한 조심스럽게 접근해야 한다.

3

결론: 격동 속에서도 안정 유지한 2021년

2021년 한국을 중심으로 한 동북아 국제관계에 대한 빅데이터 분석을 통해 한미 간에는 협력 관계가 유지되었고 한중 간 협력관계도 갈등으로 악화되지 않았음을 알 수 있다. 한일관계는 2021년 후반부에 악화되었으나 마지막에 회복의 기미를 보이는 측면이 있었으며, 남북관계는 협력과 갈등의 추세를 모두 나타내었다. 마지막으로, 한러관계는 언론기사에는 잘 잡히지 않았으나 신북방정책의 일환으로 상호교류가 있었으며 최소한의 관계가 현상유지되었다고 볼 수 있을 것이다.

전 세계적으로 코로나 팬데믹의 여파가 여전히 진행되고 있으며 글로벌 확진자 수로는 최고치를 매일 경신하고 있다. 코로나 상황이 국가 간 교류를 줄이면서 갈등을 줄여주는 측면도 있을 것이므로 현재의 팬데믹 상황이 사회적 차원에서 일상생활을 방해하지 않는 엔데믹(endemic) 상황으로 전환되었을 때, 동북아에서 가장 큰 국제정치 이슈인 미중 전략경쟁의 속도와 방향이 어떻게 변화될지에 대해서 주시할 필요가 있다. 남북으로 분단되고 미국, 중국, 일본, 러시아라는 강대국들에 둘러싸인 한반도에서 평화와 안보를 유지하는 일은 세계 어느 나라가 겪는 것보다 더 복잡하고 어려운 문제이다. 2022년 5월에 새롭게 들어설 한국 정부 앞에 놓인 과제는 미중 전략 경쟁 속에서 한국의 국익을 보호하는 방안을 모색함과 동시에 11월 중간선거 이후 미국의 외교정책 변화 가능성 예측, 수교 30주년을 맞는 한중관계의 점검 및 재도약 모색, 악화되어 있는 한일관계의 회복, 북미 대화 재개, 신북방정책의 연장선상에서

긴밀한 한러관계 유지 등이라고 볼 수 있다. 복잡한 국제정치의 역학 구도 속에서도 국가역량을 키워 경제발전과 민주화 모든 면에서 남부럽지 않은 나라로 성장해 온 한국은 그 저력을 바탕으로 2022년에도 평화를 향해 계속 나아가야 한다.

저자소개

정승철 박사는 제주평화연구원의 연구실장으로 플로리다주립대에서 박사학위를 받고 국제정치경제와 동아시아 국제정치를 연구하고 있다. 임해용 박사는 제주 평화연구원 연구위원으로 휴스턴대학에서 박사학위를 받고 분쟁과 평화의 정치 경제, 투명성의 정치경제를 연구하고 있다. 유기은 박사는 제주평화연구원 박사 후연구원으로 아이오아주립대에서 박사학위를 받고 국제조약과 비교정치를 연구하고 있다. 이재준 박사는 제주평화연구원 연구위원으로 서울대학교에서 박사학위를 받고 중국정치와 북중관계를 연구하고 있다.

2022년 남북관계, 어디에 있는가

서보혁 / 통일연구원

1

남북관계 담보의 이면: 하노이의 후폭풍

2021년 남북관계는 간헐적인 대화를 제외하면 이전 해와 같이 협력 부재로 채워졌다. 대화 및 협력 부재는 2019년 2월 하노이 북미정상 회담의 결렬로 거슬러 올라간다. 비핵화와 안전보장을 둘러싼 공동 이행 방안에 대한 북미 양측의 합의 실패 말이다. 김정은 정권은 하노이 회담 실패와 남북 합의 이행 지연 등에 관해 한미 양국을 비난하기 시작하였다. 물론 김정은은 그해 4월에 열린 최고인민회의 제14기 제1차회의 시정 연설에서 “올해 말까지는 인내심을 갖고 미국의 용단을 기다려볼 것이지만 지난번처럼 좋은 기회를 다시 얻기는 분명 힘들 것”이라고 했다. 김정은은 자신이 하노이 회담에서 거론한 “적대세력들의 제재해제 문제 따위에는 이제 더는 집착하지 않을 것이며 나는 우리의 힘으로 부흥의 앞길을 열 것”이라고 공언하였다.¹⁾ 문재인 정부는 하노이 북미정상회담의 결렬과

1) 『조선중앙통신』, 2019.4.13.

그에 따른 북한의 태도를 보고 평화 프로세스를 이어가야 한다고 재삼 다짐하고, 6월 30일 최초의 남북미 세 정상 간 판문점 회담을 이끌어냈다. 그러나 평화 프로세스가 더 이상의 진전으로 나아가지는 못했다. 트럼프 대통령이 정치적인 곤경에 빠진 상태에서 미국은 대통령 선거 국면으로 진입해 들어갔고, 그에 따라 (그리고 대북 제재 하에서) 남한이 독자적으로 남북협력에 나서지도 못하는 형국이였다. 김정은 정권의 실망이 깊어지면서 “자력갱생”, “자력부강” 노선에 대한 집착은 높아갔다.

2020년 6월 9일 북한은 남한 민간단체가 접경지역 일대에서 살포한 대북 전단을 문제삼아 남북 통신연락선 단절을 통보하였다. 급기야 1주일 후(6.16) 북한측은 개성 남북공동연락사무소를 폭파하였다. 연락사무소는 문재인 정부 들어 추구해온 남북교류협력의 제도화 및 상시화를 구현하려는 조치였다. 이 건물을 북한이 파괴한 것은 2018년 벽두부터 전개한 대남·대미관계에 대한 기대를 포기하고 일종의 ‘전략적 고립’을 택했음을 말해준다. 물론 그 배후에 중국, 러시아라는 큰 뒷마당이 있었다. 파주 통일전망대에서는 지금도 폭파된 상태 그대로 있는 개성 남북공동연락사무소 건물을 관측할 수 있다. 이 폭파행위에 대한 북한의 유감 표명 없이 남북관계 정상화가 가능하다고 볼 국민들은 거의 없을 것이다. 2022년 새해 벽두 북한 관영언론들이 내놓고 있는 선전용 기사들은 대남·대미관계에 대한 기대 표명 없이 고립주의 노선을 확인해주고 있다.

한국, 미국과 대화의 창을 잠근 채 김정은 정권은 자력갱생노선을 본격화해갔다. 그런 가운데서도 2021년 남북은 물밑에서 대화 재개를 위한 소통을 벌여나갔다. 문재인 정부로서는 “평화로운 한반도”²⁾를 실현

하기 위해서는 남북대화가 필수적이고, 2018년 판문점 및 평양 공동선언의 이행이 우선 과제였다. 문 대통령은 제102주년 3·1절 기념사에서 “한반도 비핵화와 항구적 평화를 위해서도 변함없이 노력할 것”이라고 전제하고, 전쟁불용, 상호안전보장, 공동번영 등 3대 원칙에 입각한 남북관계 발전과 북한을 포함한 동북아 방역·보건협력체 제안 등 남북관계 개선을 위한 입장을 밝혔다. 상반기 다각도로 전개한 대화 복원 노력의 결과, 7월 27일 남북이 동시에 통신연락선 복원을 발표하였다. 남북통신연락선 복원은 남북정상 간 합의사항으로 알려졌고, 북한의 호응에는 북한이 문제 삼았던 대북전단의 살포를 제한하는 남북관계발전법 개정안이 3월 30일부터 시행된 점과 코로나19의 지속 및 식량 부족 등 북한 대내적 요인도 작용했을 것이다.³⁾ 그러나 한국에서는 청와대에서 직접 통신선 복원을 발표한 것에 비해 북한은 통신사 보도라는 형식을 취함으로써 북한이 이 조치를 남한만큼 중요하게 판단하지 않고 있음을 암시했다. 김여정 노동당 부부장은 담화(8.1.)를 통해 “남북통신선은 물리적으로 다시 연결시켜 놓은 것으로 남북정상회담 문제까지 여론화하는 것은 경솔한 판단이라고 지적하고, 한미연합군사훈련이 진행되면 북남관계의 앞길을 흐리게 하는 전주곡이 될 것”이라고 경고하였다.⁴⁾ 실제 김여정은 8월 10일 한미연합훈련을 비난하며 남북 통신연락선을 다시 단절한다고 발표하였다. 그 다음날 김영철 노동당 중앙위원회 부장도 담화를 내 “북남관계 개선의 기회를 제

2) 이 표현은 문재인 정부의 대북정책과 한반도정책의 목표를 담은 공식 표현이다.

3) 조한번, “남북통신연락선 복원과 북한의 한미연합훈련 반발 평가와 전망,” 「Online Series」, CO 21-24 (통일연구원, 2021.8.18.).

4) 정성장, “남북통신선 복원과 한미연합훈련에 대한 북한의 입장 평가,” 「세종논평」, No. 2021-11 (세종연구소, 2021.8.2.).

손으로 날려보내고 우리의 선의에 적대행위로 대답한 대가에 대하여 똑바로 알게 해주어야 한다”고 주장했다.⁵⁾ 그 후 10월 4일 남북 통신 연락선은 재복원되었지만 연락선의 의미에 대한 남북의 상이한 태도와 재단절 및 복원과 같은 시행착오 등을 고려할 때 남북 통신연락선 가동을 안정적인 남북관계의 징표로 간주하기에는 한계가 있다. 통신연락선 재복원을 둘러싼 남북의 소통방식은 대면 접촉이 아닌 방식으로 이루어졌는데, 이것이 반드시 코로나19 상황 때문인지는 단정하기 어렵다.

2

문재인 정부의 평화 프로세스, 그 당위와 현실

2021년 문재인 대통령의 종전선언 제안과 그에 대한 북한의 반응 역시 위와 같은 간접적인 소통방식으로 전개되었다. 문 대통령은 제76차 유엔 총회 기조연설(2021.9.22.)에서 남북 간, 북미 간 조속한 대화 재개를 촉구하며 ‘종전선언’을 다시 제안하였다. 문 대통령은 종전선언의 주체로 “남북미 3자 또는 남북미중 4자”, 그 기대효과로 “비핵화의 불가역적 진전과 함께 완전한 평화(의) 시작”을 언급하였다. 문 대통령의 종전선언 제안은 한국정부의 일관된 평화 메시지를 발신함은 물론, 한반도 평화의 주요 당사자들(특히 북한과 미국)이 평화 프로세스에 호응할 것을 강력히 촉구하는 것이었다. 한국은 미국측에 종전선언의 필요성을 설득하는 한편 종전선언(안)의 문구에 대한 실무협의를 들어

5) 아무철 외 엮음, 『한반도 동향』, 8월호, 통일연구원(2021.8).

갔다. 그 결과 2021년 말에 가서는 한미 양국 간에 종전선언 문안에 대한 합의에 이른 것으로 알려졌다.⁶⁾

한편 종전선언에 관한 북한의 입장은 전면 긍정도 부정도 아니었다. 2018년 6.12 싱가포르 공동선언 전후로 북한은 종전선언에 가장 적극적인 입장을 표명하였는데, 향후 미국과의 평화협상을 촉진하려는 의도가 담겨있었다. 그러나 트럼프 행정부의 반응이 미온적이었고 북한도 ‘선언’ 보다는 제재 완화를 통한 실리를 추구하는 쪽으로 선회하였다. 이후 종전선언은 묻히는 것처럼 보였다가 한국정부가 비핵화와 평화체제의 병행 추진을 위한 촉매로 살려낸 것이다. 2021년 유엔 총회 연설에서 문 대통령이 종전선언을 다시 제안하자 김여정 북한 노동당 부부장이 9월 24일 “남조선이 적대적이지 않다면 관계회복과 발전 전망에 대한 건설적인 논의를 해볼 용의가 있다”고 관영언론 담화를 통해 밝혔다. 김 부부장은 “종전선언은 나쁘지 않다”며 “장기간 지속돼오고 있는 조선반도의 불안정한 정전 상태를 물리적으로 끝장내고 상대방에 대한 적대시를 철회한다는 의미에서의 종전선언은 흥미 있는 제안이고 좋은 발상”이라고 평가했다. 그는 다만 “선결 조건⁷⁾이 마련돼야 서로 마주 앉아 의의 있는 종전도 선언할 수 있을 것이며 북남관계, 조선반도의 전도 문제에 대해서도 의논을 해볼 수 있을 것”이라고 조건을 걸었다.⁸⁾ 북한은

6) 정의용 외교부장은 2021년 12월 29일 기자간담회에서 종전선언과 관련해 “한미 간에 이미 그 중요성에 대해서는 공감을 하고 있고, 문안에 관해서도 이미 사실상 합의가 돼 있는 상태”라고 언급한 바 있다. 『중앙일보』, 2021.12.29.

7) 선결조건에 관해 김여정 부부장은 위 담화에서 “종전이 선언되자면 쌍방간 한 존중이 보장되고 타방에 대한 편견적인 시각과 지독한 적대시정책, 불공평한 이종기준부터 먼저 철회돼야 한다”고 말했다. 『조선중앙통신』, 2021.9.24.

8) 『조선중앙통신』, 2021.9.24.

김여정 부부장의 담화가 있던 날 오전에 리태성 외무성 부상 명의로 종전선언이 시기상조라는 담화를 내기도 하였다. 이런 다소 어긋난 현상이 의도된 것인지, 북한 내 관련 조직 간 조율되지 않은 결과인지는 알 수 없다.

장기간의 정전체제 하에 있는 한반도 안보상황을 고려할 때 종전선언이 정전체제의 평화적 전환을 추진하는 촉진제 역할을 할 것이다. 그럼에도 불구하고 북한과 한국, 미국 사이에 종전선언을 바라보는 시각에는 차이가 존재한다. 북한은 미국과의 평화협정 체결의 전 단계로 보는 대신, 한국과 미국은 비핵화 촉진 수단으로서의 의미에 비중을 두고 있다. 이와 별개로 문재인 정부가 종전선언에 높은 비중을 두고 대통령 임기 말까지 일관된 종전 및 평화 메시지를 발신하는 것은 인상적인데, 그것은 2022년 벽두 북한의 잇달은 미사일 시험발사로 강력한 도전에 부딪혔다.

3

문재인정부의 대북정책 평가와 전망

2017년 5월 출범한 문재인 정부는 ‘평화와 번영의 한반도’라는 비전을 제시하고 그 전략으로 ‘남북 간 화해협력과 한반도 비핵화를 제시하였다. 그리고 그 전략을 달성할 실행 과제로 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현과 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축을 제시하였다. 여기서 ‘한반도 신경제지도 구상 실행’은 동해권 에너지·

자원벨트, 서해안 산업·물류·교통벨트, DMZ 환경·관광벨트를 3축으로 한 한반도 신성장동력 확보 및 북방경제 연계 추진을 말한다. 한반도 비핵화와 평화체제 구축은 포괄적 비핵화를 목표로 제재국면을 반영한 남북 교류협력 등 단계적 접근과 비핵화 진전에 따라 평화체제 협상을 추진한다는 방침을 말한다.

그러나 3년이 훨씬 지난 2021년 통일부 업무보고에서는 제일의 추진과제로 ‘한반도 평화프로세스를 추진하여 비핵화·평화체제 진전’을 제시하면서 발전된 남북연락·협의기구 구축과 남북회담 개최 남북합의 이행을 추진 방안으로 제시하였다. 2018년 1년간 개시된 평화 프로세스가 중단된 가운데 제시된 것이지만 2017년 출범때의 목표에서 진전된 내용은 아니었다. 이어 제시된 상생과 평화의 한반도 생명·안전공동체 구축 추진, 남북교류협력 활성화, DMZ 국제평화지대화 추진과 남북 접경 지역 평화 증진 등과 같은 과제도 제재국면과 남북대화 중단 상황을 고려하면 현실성이 떨어진 희망사항에 불과해 보였다. 물론 2021년 가을 국정감사 기간 중 통일부가 보고한 사항 중 복원된 남북 통신연락선의 안정적 운영을 토대로 남북관계 복원 노력은 적절한 방침으로 보였다. 그렇지만 함께 제시한 보건의료·재해재난·기후환경·민생 분야 등 인도적 협력을 정치·군사상황과 무관하게 일관되게 추진한다는 방침⁹⁾은 코로나19+대북제재 국면과 ‘비본질적 문제’에 관심이 없다는 북한의 입장을 고려할 때 현실성이 떨어진 이야기였다.

2022년 들어 통일부가 밝힌 업무보고는 “중단 없는 한반도 평화

9) 통일부, “업무현황 보고,” 2021년 국정감사 외교통일위원회 (2021.10.18.).

프로세스로 평화를 지키고 만들어간다.”는 목표 하에 일관된 대북 통일 정책의 추진, 한반도 주민의 삶의 질 향상을 위한 인도적 문제 해결을 구체적인 과제로 제시하고, 그 실행방안으로 남북영상회담 등 방역안전 회담 체계 구축, 남북관계 차원의 비핵화 협상 진전 촉진, 코로나 19 방역협력 등 보건의료협력, 탄소중립 및 기후환경 협력 등 단계적 확대, 설 계기 등 대면 화상상봉 재개 등을 제시하였다.¹⁰⁾ 그러나 북한의 반응은 호응과 협력이 아니라 무시와 도발이었다.

4 핵개발 드라이브와 남북관계의 도전

유엔에서 문 대통령이 종전선언을 제안하고 거기에 김영정 등 북한의 반응이 오가는 시점에 북한에서는 또 다른 움직임이 진행되었다. 2021년 9월 25일 북한 국방과학원이 새로 개발한 극초음속미사일 화성-8형을 시험발사하였다. 북한 관영언론은 이것이 “노동당 제8차 대회에서 제시한 국방과학 발전 및 무기체계 개발 5개년계획의 전략무기부문 최우선 5대 과업¹¹⁾에 속하며, 자립적인 첨단국방과학기술력을 높이고 자위적방위력을 강화하는 데 전략적 의의를 가진다”고 평가했다.¹²⁾ 이 무기는 중국, 러시아만 완성해 실전 배치하였고 미국도 추진 중인 것으로 알려진 것으

10) 통일부, “2022 업무보고,” 통일부 홈페이지 (검색일: 2022.1.20.).

11) 극초음속 미사일, 초대형 핵탄두, 고체연료 대륙간탄도미사일(ICBM), 핵잠수함, 수중발사핵전략 무기를 말한다.

12) 『조선중앙통신』, 2021.9.29.

로서, 미사일요격을 피할 수 있는 일종의 게임체이저(game changer)로 평가된다. 위 실험이 성공한 것으로 평가되지는 않았지만, 2022년 1월 5, 11일 북한은 연이어 극초음속미사일 실험을 해 성공한 것으로 보인다. 1월 11일 시험발사에는 김정은이 참관하고 발사 후 관계자들을 치하했다고 한다. 김정은은 위 첫 극초음속미사일 시험발사 4일 후(9.29) 시정연설에서 경색된 남북관계의 회복과 평화를 실현하기 위한 노력의 일환으로 10월 초부터 관계악화로 단절시켰던 남북통신연락선을 다시 복원하도록 할 의사를 표명하였다. 동시에 김정은은 미국 행정부가 주장하는 외교적 관여와 전제조건 없는 대화를 적대행위를 가리기 위한 허울에 지나지 않고 적대시 정책의 연장에 불과하다고 비판하고, 그 대신 대미 전략구상을 집행하기 위해 전술적 대책을 만들고 국권과 발전 이익을 철저히 수호하기 위한 사업을 밝혔다고 한다.¹³⁾ 이를 보면 북한이 협상을 통한 대외관계 개선보다는 핵억제력 강화를 통한 안보 우선 노선을 취하고 있음을 알 수 있다. 미국의 대화 제의에 선을 긋는 대신 남한과 조건부 대화 의사를 보인 것은 한미 분열을 도모한 것이거나, 주어진 상황에서 남북대화 가능성이 낮다는 점을 감안한다면 대화 의지 자체가 낮은 것으로 볼 수도 있다.

북한은 2022년 들어 위 극초음속 미사일 시험발사에 이어 그에 대한 미국의 제재 발표에 맞서 단거리 탄도미사일 시험발사(1.14, 1.17)로 응수했다. 이제 북한은 발사방식, 비행 거리 및 방식, 파괴력 등에서 다종다양한 미사일 능력을 확보해 보다 유연한 군사전략을 전개할 수

13) 『조선중앙통신』, 2021.9.30.

있을 것이다. 금년 들어 네 차례의 미사일 시험발사를 두고 언론은 주로 북한의 국내정치 혹은 대외교섭용이라고 평가하고 있으나, 김정은 정권의 확고한 핵미사일 개발 의지가 더 크게 작용한 것으로 보인다. 2021년 12월 27~31일 개최된 노동당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의에서 북한정권은 “날로 불안정해지고 있는 조선반도의 군사적 환경과 국제정세의 흐름은 국가방위력 강화를 잠시도 늦춤 없이 더욱 힘 있게 추진할 것을 요구하고 있다”고 언급하였다.¹⁴⁾ 노동당 대회에서 결의한 국방력 강화를 위한 5대 무기 개발 시도가 지속될 것이다. 이는 한반도 정세와 비핵화의 전도에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 김정은 정권은 하노이 북미정상회담 결렬 이후 2019년 말까지 시한부 기대를 걸었다. 그러나 미국 신 행정부가 제재 레짐을 유지하면서 무조건 대화를 하자는데는 어떤 기대도 보이지 않았다. 남한에 대해서는 문재인 정부의 평화 프로세스 재개에 대한 집념을 알고 있었기에 통신연락선 복원 등 대화 재개 용의를 밝히기도 했으나, 대북 제재와 코로나19 사태의 지속 등으로 실질적인 관계개선은 힘들었다. 만약 코로나19 사태가 진정되고 남한의 입장이 지금과 같다면 남북관계는 개선될 것인가? 북한의 경제적 필요와 상호 긴장완화가 내치에 유익함을 고려할 때 관계개선이 모색될 것이다. 다만 그에 맞서 대북제재가 지속되는 가운데 북한이 노동당 결정기구에서 결의한 국방력 강화의 고삐를 늦추지 않는다면 실질적인 관계 진전은 도전에 직면할 것이다. 이것을 지도력의 문제로 환원하기는 힘들 것이다.

14) 서보혁, “북한의 연쇄 미사일 발사와 ‘두꺼운 평화’,” 『Online Series』, CO 22-03 (통일연구원, 2022.1.20).

대통령 선거 국면에 들어선 국내에서는 북한 핵시설 선제타격과 통일부의 명칭 수정 등 대북정책과 관련해 서로 다른 입장들이 여과 없이 쏟아져 나오고 있다. 2021~22 겨울 시즌 북한의 군사동향과 5년 간 문재인 정부가 전개한 평화 프로세스의 희망과 한계를 종합 고려할 때 향후 남북관계의 중심이 이동할 것이다. 향후 남북관계는 통일과 평화 사이에서 선택의 기로에 서기보다는 질을 달리하는 평화 사이에서 선택을 강요받을 것이다. 즉 핵평화와 비핵평화 사이에서 남북은 선택이냐 조화냐 하는 고난도의 상황에 직면할 것이다. 이 문제는 한반도 미래는 물론 세계평화에도 중대한 의미로 다가갈 것이다.

저자소개

한국외국어대에서 정치학 박사를 취득하고 현재 통일연구원 연구위원으로 재직하고 있다. 북한·통일연구를 하며 20여년 간 정부/비정부기구의 대북정책을 자문해왔고 비교평화연구로 나아가고 있다. 근래 저작으로 『한국 평화학의 탐구』, 『평화개념 연구』(공편, 근간), 『12개 렌즈로 보는 남북관계』(공편), 『분쟁의 평화적 전환과 한반도』(공편), 『평화의 인권·발전 효과와 한반도』(공저) 등이 있다.

경제안보 관점에서 본 바이든의 방한과 미국의 대외정책

임해용 / 제주평화연구원 연구실장

1 서론

미국 바이든 대통령이 지난 5월 20일에서 22일까지 한국을 방문하였고 22일 오후부터 24일까지 일본을 방문한다. 이번 정상회담은 대한민국의 역대 정부 출범 이후 최단기간인 11일 만의 개최이며, 미국 대통령이 한국을 먼저 찾아온 것도 1993년 빌 클린턴 대통령의 방한 이후 29년 만이기도 하다.¹⁾ 이번 한미정상회담은 기존의 안보동맹을 확대 핵우산을 통해 강화하고 경제안보와 기술동맹까지 포함하는 지구적 차원의 포괄적인 동맹으로의 변환을 담고 있다. 통상 한국을 방문한 역대 미국 정상은 DMZ, 도라산 전망대, 전방 미군기지 등 안보적으로 중요한 곳들을 방문하였다. 이번에 바이든 대통령은 안보와 관련된 장소 보다는 첫 행선지로 삼성의 평택 반도체 공장을 방문하고 정의선 현대 자동차 그룹 회장과 개별 면담하며 삼성과 현대의 미국 투자에 대한

1) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220428091500001> (검색일: 2022년 5월 22일)

감사를 포함으로써 경제안보가 이번 방문 목적의 일 순위였음을 보여 주었다.

무엇보다 한국이 참여하는 인도-태평양 경제협약체(Indo-Pacific Economic Framework: IPEF)가 바이든의 일본 방문에서 공식적으로 발족함으로써 경제안보이슈는 이제 인도-태평양지역에서 제도화가 시작되고 구체화되고 있다. 따라서 이번 바이든의 한국 방문의 가장 중요한 목적은 경제안보차원에서 IPEF을 구축하고 안보동맹의 주제를 경제 문제로 확대하기 위한 것으로 풀이된다.

2

바이든의 방한 성과: 인도-태평양지역에서 경제안보의 제도화

이번 한미정상회담은 지난 2021년 5월 한미정상회담과 비교하여 경제안보면에서 제도적 변환이 중요한 부분이었다고 평가될 수 있다. 양국은 이번 정상회담을 통해 경제안보와 공급망 관련한 제도적 협력을 합의하였다. 핵심 신흥기술과 사이버 안보 협력, 그리고 경제·에너지·안보 협력을 발전시키기 위해 국가안보실에 양 정부간 행정적·정책적 접근 방식을 조율하기 위한 경제안보대화 출범을 약속하였다. 더 나아가 반도체, 배터리, 핵심 광물 등 주요 품목의 회복력 있는 공급망 촉진 논의를 위해 국장급이었던 산업협력대화를 장관급인 공급망·산업대화로 격상해 정례적으로 관련 논의를 하기로 합의하였다. 또한 에너지 안보와 관련해서도 원자력 관련 에너지 공급망 확보를 위한 공동의 협력 강화를

위해 기존의 원자력 고위급 위원회 활용을 약속하였다. 한미 간 경제 안보를 위한 이러한 제도적 발전을 통해 경제와 안보의 연계는 더욱 심화될 것으로 예측되고 새 정부가 국가안보실에 신설한 경제안보비서관 직은 양국 간 경제안보협회의 실무 중심이 될 것으로 예상된다.

또한 바이든의 방한은 한국을 인도-태평양 지역의 경제안보 관련 제도적 진전이라고 할 수 있는 IPEF의 일원으로 참여시키는 데에도 있다. 이번 정상회담으로 한국도 개별국가 차원에서 ‘인도-태평양 전략 프레임워크’를 수립하게 되었고, 이를 위해 디지털 경제, 회복력 있는 공급망, 청정 에너지, 지속 가능한 경제성장을 우선순위로 하는 포괄적 ‘인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)’에 참여하여 발전시켜 나가기로 합의하였다. IPEF은 미국의 인도-태평양 지역 경제안보전략의 핵심이며, 이 경제안보전략 드라이브는 향후 미국의 인도-태평양 지역 경제협력의 핵심으로 부상할 수 있다.

3 **포스트 워싱턴 컨센서스 시대 미국의 대외경제정책과 경제안보의 부상**

탈냉전 이후 미국은 워싱턴 컨센서스를 통해 정경분리의 원칙을 바탕으로 자본과 금융의 세계화를 추구하였고 이의 가장 큰 수혜자는 세계의 공장이 된 중국이었다. 중국에 대한 경제적 관여정책은 오바마 행정부까지 지속되었고, 미국의 쇠퇴한 산업지역인 러스트벨트(Rust Belt)의 지지를 바탕으로 당선된 트럼프 행정부 시기에 이 관여정책은

대전환을 맞기 시작하였다. 2018년 7월, 트럼프 행정부는 중국산 수입 품목에 고율의 관세를 부과하고 중국으로의 기술이전에 대한 행정 통제를 시작하면서 미중전략경쟁이 새로운 전기에 접어들었다. 미국의 대중 공세는 세간의 예상과는 달리 바이든 행정부의 취임 이후로도 변하지 않았을 뿐만 아니라 더욱 공세적이라는 평가도 받고 있다. 바이든 행정부는 민주주의정상회의를 주관하면서 가치와 이념을 국제협력의 이슈로 부각시켰다. 유럽과 아시아의 전통적인 동맹국들에게 화해의 손을 다시 내밌으로써 바이든 행정부는 동맹을 기반으로 하는 다자주의 전략으로 선회하였다.

오바마 정부 시기 추진하던 환태평양 경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)은 트럼프 정부 시기에 포기되었고, TPP는 현재 포괄적 점진적 환태평양 경제동반자협정(The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership: CPTPP)로 전환되어 지속되고 있다. 미국은 CPTPP에 참여하지 않을 것을 명확히 한 상태이고, 중국은 CPTPP에 가입을 요청하였다. 또한 중국은 세계에서 가장 거대한 경제협력체인 역내포괄적 동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)을 주도하고 있다. 이에 미국은 IPEF을 통해 다자적 차원에서 경제안보이슈를 중심으로 하는 경제협력체를 운용하려고 한다. 지금 미국에게 주요한 것은 자유무역협정이 아니라 전략적 기술분야, 에너지, 공급망 등에 대한 미국의 주도권을 다시 확립하는 것이기 때문이다. 이로 인해 워싱턴 컨센서스가 국제경제협력의 담론을 주도하던 시기와 달리 현재는 경제문제가 안보문제가 분리되어 다루어질 수 없고, 국가 간의 능력 배분에 직접적인 영향을 미치는 전략적

기술, 에너지 분야, 공급망 관리는 경제안보 연계의 핵심 분야가 되었다.

2021년 바이든은 대통령 취임과 더불어 공급망 점검에 대한 긴급 행정명령을 내리고 대중전략경쟁의 전략적 경쟁 분야의 확인과 동맹 중심의 경제적 개입을 개시하면서 대중 경제적 탈관여를 지속하고 탈동조화(decoupling)을 더욱 가속화시켰다. TPP를 탈퇴하여 인도-태평양 지역의 경제적 연계 강화를 시도하지 않은 트럼프와 달리 바이든은 인도-태평양 경제협력체인 IPEF를 통해 경제적 주도권 회복을 시도하려고 한다. IPEF는 인도-태평양 지역의 경제안보전략이지만, 미국의 글로벌 경제전략의 변화 측면에서도 파악될 필요가 있다. IPEF는 미국·유럽 연합이 2021년 9월 말에 출범시키고 진하고 있는 무역기술협의회(Trade and Technology Council: TTC)의 인도-태평양 버전으로 볼 수 있기 때문이다. TTC는 2021년 9월 29일 첫 회의를 실시하였는데, 불공정 무역, 반도체 공급 사슬, 투자 스크리닝, 수출 통제, 인공 지능 등이 주요 의제였다. 또한 지난 5월 15일과 16일에 제2차회의를 개최하여 반도체 공급망 안정화 대책, 러시아에 대한 수출 공제 확대 등에 대해 합의하였고, 10개의 세부분야 워킹그룹으로 협상을 진행하였다.²⁾

현재 미국의 대외 경제안보정책은 무역과 기술에 초점을 두고 있는데, 그 핵심은 안보관점에서 미국 영향력 하의 공급망 재편과 기술이전에

2) 10개 워킹그룹은 △기술 표준 협력 △기후 및 청정 기술 △공급망 안정화 △정보통신기술 및 서비스 △데이터 거버넌스 및 기술 플랫폼 △안보 및 인권 위협 기술 오용 △수출 통제 협력 △투자심사 협력 △중소기업의 디지털 기술 접근 및 사용 촉진 △글로벌 무역 도전과제 등이다. 한국 무역협회 웹사이트. <https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmerclInfo/areaAcctoCmerclInfo/euCmerclInfo/euCmerclInfoDetail.do?pageIndex=1&no=1822917&searchReqType=DETAIL> (검색일: 2022년 5월 23일)

대한 관리이다. 또한 유럽에서의 경제안보전략도 중국을 대상으로 시작되었지만, 이번 TTC 제2차 회의 결과는 우크라이나 전쟁으로 인한 러시아 제재 성격도 포함하고 있다. 미국이 이미 유럽연합과 TTC를 진행해 온 과정과 내용을 보면 경제안보는 인도·태평양 지역만의 문제가 아니며, 경제안보는 미국의 글로벌 전략으로서 가장 주요하게 부각되어 있음을 알 수 있다.

미국의 대외경제정책의 새로운 패러다임으로서 경제안보의 부상은 탈냉전 이후 미국의 대외경제정책의 가장 중요한 패러다임이었던 워싱턴 컨센서스가 공식적으로 종료되고 포스트 워싱턴 컨센서스의 안보적 전회를 의미한다. 현재 미국의 경제안보전략은 안보와 정치문제가 경제 이슈의 증진을 문제되지 않았던 워싱턴 컨센서스 시절과는 반대로 경제 이슈가 안보적 목적으로 사용되고 있다고 볼 수 있다.

4

중국의 경제추격과 미국의 글로벌 경제안보체제 구축

미국의 글로벌 전략의 전환은 경제와 안보의 연계를 바탕으로 하고 포괄적인 의미에서 미국의 안보적 우위의 확보를 위해 공급망의 재편과 미국의 기술동맹 협력 강화를 목적으로 한다. 이는 미국이 미중전략경쟁의 핵심을 경제와 기술분야로 파악하고 이 분야에서 중국의 추격을 따돌리고 압도적 격차를 유지하여 이 경쟁에서 승리하겠다는 의지의 표현이다. 이러한 목적과 의도는 1980년대부터 90년대 초까지 일본과의 경제 경쟁

에서 일본의 경제추격을 따돌린 경험에 기초한다.

강대국들의 갈등의 역사적 관점에서 보면 미국에게 미중전략경쟁은 새로운 것이 아니다. 제2차세계대전 이후 미국은 구소련을 군사적·경제적으로 봉쇄 및 견제하여 냉전을 승리로 이끌었고, 냉전 시기 독일과 일본의 경제적 부상도 효과적으로 견제하였다. 특히, 미중전략경쟁을 경제적인 관여와 탈동조화(decoupling) 측면에서 보자면 1980년대에 격화되었던 일본 때리기(Japan Bashing), 지금의 버전으로 하면 ‘미일 전략경쟁’의 새로운 버전이라고 볼 수 있다. 구체적으로, 2차세계대전 이후 일본을 경제적으로 관여하여 일본의 전후 경제부흥을 도운 미국이 일본의 경제가 미국을 추격하자 1980년대에 들어서서는 일본이 스스로 미국에 대한 수출을 규제하게 하고 1985년 플라자 협정에서는 엔화의 평가절상이 강제됨으로써 결과적으로 일본의 잃어버린 30년을 가져온 역사적 경험은 경제적 관점에서 미중전략경쟁을 상기시킨다. 미국의 일본 때리기는 1990년대 실리콘 배리의 기술적 패권이 일본을 압도해 가면서 약화되기 시작하였는데, 미국은 이 시기의 경험을 되살려 중국의 추격을 떨치고자 한다.

이러한 관점에서 보자면, 미국 국내정치에서 트럼프로 인해 지속되는 혼란에도 불구하고 트럼프는 미국 대외경제정책에 있어 기존의 관여정책의 패러다임을 바꾸어 놓은 기여가 있다고 할 수 있다. 미국의 2차 세계대전 이후, 특히 탈냉전 이후 지속해왔던 경제적 관여정책을 바탕으로 정치와 경제를 분리시켰던 정책 기조를 뒤집고 미중 디커플링으로 대외경제정책을 전환하는 데는 정치적 이단아가 필요했던 측면이

있다. 만약 평생 리버럴리즘을 정치철학으로 하며 오바마 행정부에서 국무장관을 하면서 중국에 대한 관여 대열의 선두에 서 있던 힐러리 클린턴이 대통령이 되었다면 최소한 미국의 대중국 정책의 탈관여로의 전면적 전환은 다음 대통령을 기다렸어야 했을 것이고 중국의 추격은 더욱 거세어졌을 것이다. 트럼프 덕분에 바이든 행정부는 그간의 국제적 리더십 행사의 근간이 되는 미국의 약속을 자신이 명시적으로 철회할 필요가 없게 되었고 그로 인해 정치적 부담을 덜게 되었다. 다만, 트럼프 시기 인도-태평양 전략은 구체화되지 못하고 그 정교성이 없는 상태에서 미국 일방주의의 정치적 수사로 인해 동맹국들의 적극적 지지 하에 실천되지는 못하였지만,³⁾ 바이든 행정부의 인도-태평양 전략은 동맹국들의 지지를 확보해 나가는 가운데 경제안보 측면에서 구체화되고 있다.

5 결론: 중국의 대응과 한국의 과제

이번 바이든의 방한은 경제안보 이슈의 부각과 제도화에 방점이 찍혀 있다고 볼 수 있다. 현재 미국의 대외정책에 가장 크게 걸려 있고, 양국 간 직접적 충돌이 없다면 향후 장기간 지속될 미중전략경쟁에서 최종적인 승리는 첨단기술분야의 압도적 우위를 바탕으로 경제분야와 공급망, 에너지 분야가 미국 중심의 생태계에 있을 때 가능할 것이기 때문이다. 바이든의 일본 방문 중에 출범하게 될 IPEF는 이러한 미국의

3) 한인택, 인도태평양 전략의 불투명한 미래, JPI PeaceNet, 2020년 정세전망-5호, 2020년 1월 30일.

글로벌 경제안보정책이 유럽지역에서 미국의 경제안보 드라이브에 대해 중국은 일정하게 위협으로 인식될 것이며 주변국에 압력을 행사할 것이다. 중국의 대응은 향후 미중전략경쟁 성격의 규정에 영향을 미치게 될 것이다. 미중 양국 사이에 걸려 있는 전략경쟁이 대결로 치닫게 될지 (confrontation), 현재의 경쟁적 성격을 유지하게 될지(competition), 협력적 분위기로 전환하게 될지(cooperation)는 중국의 대응이 사후적으로 결정하게 될 것이다. 한국은 글로벌 차원에서 포괄적 한미동맹을 추구하면서도 한반도를 둘러싼 지정학적 갈등을 격화시키지 않고 일정하게 관리할 수 있도록 모든 외교적 수단을 동원할 필요가 있다.

저자소개

임해용 박사는 제주평화연구원 연구실장으로 애리조나주립대 박사후연구원과 통일연구원의 부연구위원을 지냈다. 서울대학교 외교학과와 동 대학원을 졸업하고, 미국 휴스턴대학에서 투명성의 정치경제에 관한 연구를 하여 정치학 박사학위를 받았다. 주요 연구분야는 경제와 안보의 상호작용에 관한 연구를 중심으로 한 분쟁과 평화의 정치경제, 투명성의 정치경제, 동북아 국제정치 등이다. 주요 논문으로는 “Does the WTO Exacerbate International Conflict” (Journal of Peace Research, 2020), “평화경제론과 한반도: 분쟁 후 국가의 평화구축 관점”(국제정치논총, 2021) 등이 있다.

한미 정상회담, 글로벌 포괄적 전략동맹 구축을 위한 협력의 시작

이수훈 / 한국국방연구원

1 들어가며

윤석열 정부 출범 직후 열린 이번 한미 정상회담은 한미동맹을 글로벌 포괄적 전략동맹으로 발전시킨다는 양국 정상의 목표와 의지를 확인할 수 있었던 성공적인 회담이었다. 특히 미중경쟁, 러시아의 우크라이나 침공, 코로나19 팬데믹 등 전통 및 비전통 안보 위협이 복합적으로 증가하는 시점에서 개최된 이번 정상회담에서는 지역 및 세계적 차원에서 한미동맹의 역할에 대한 논의가 집중적으로 이뤄졌다. 소인수 회담, 단독 환담, 확대 회담의 순서로 진행된 이번 정상회담은 예상했던 90분을 넘겨 약 109분간 진행되었다. 김성한 국가안보실장은 정상회담 사후 브리핑에서 양국 정상이 자유민주주의의 소중함에 대한 인식을 공유하는데 상당한 시간을 할애했다고 밝혔다.

이번 회담에서 양 정상은 군사협력뿐 아니라 경제, 공급망, 기후변화, 보건 등에서 세계적이고 포괄적인 협력을 이루기로 했다. 한가지 주목해야 할 점이 한국은 그동안 미국과 중국 사이에서 ‘전략적 모호성’이라는

일종의 헤징(hedging) 전략을 일관했는데, 이번 정상회담에서는 다양한 사안에 대해 전보다 명확한 입장을 표명했다는 것이다. 나아가 이번 정상회담에서 윤석열 대통령은 한국의 ‘글로벌 중추국가 구상’을 바이든 대통령과 공유했고, 이를 실현하기 위한 한미동맹의 발전 방향을 설정했다. 본고는 한미정상이 채택한 공동성명을 바탕으로 정상회담에서 합의된 내용과 이에 대한 함의를 분석하고, 이뤄져야 할 후속 조치와 이에 대한 제언을 논의한다.

2

공동성명 주요의제와 함의

한미 정상회담의 공동성명은 3개의 주제로 구성되었다.¹⁾ 각각의 주제마다 한미동맹의 역할과 발전 방향을 담고 있는데, 첫 번째 주제인 ‘평화와 번영을 위한 핵심축’에서는 한반도에서의 안전과 평화, 두 번째 주제인 ‘전략적 경제·기술 파트너십’에서는 경제, 에너지, 사이버 등의 포괄적 안보, 세 번째 주제인 ‘글로벌 포괄적 전략 동맹: 한반도를 넘어서’에서는 지역 및 세계 차원에서 한미동맹의 협력 분야와 발전 방향을 다뤘다. 이러한 전개는 동맹의 핵심인 한반도에서의 한미 군사협력을 먼저 논의하고, 동맹 협력 의제의 다양화 및 범위 확대 그리고 동맹의 세계적 역할에 대한 발전 방향을 설정하는 형태로 정리된 것임을 알 수 있다.

1) 파이낸셜 뉴스, “[전문] 한미 정상 공동성명,” 2022.05.21

첫 번째 주제인 ‘평화와 번영을 위한 핵심축’에서 주목해야 할 부분은 연합방위태세 강화이다. 한미는 고위급 확장억제전략협의체(EDSCG)를 재가동하기로 합의했고, 한국은 미국의 확장억제 공약을 확인했다. 공동성명에는 “핵, 재래식, 및 미사일 방어능력을 포함하여 가용한 모든 범주의 방어역량을 사용”한다는 미국의 의지가 담겼다. 이는 지난해 열린 정상회담의 공동성명에 명시된 “미국이 가용한 모든 역량을 사용하여 확장억제를 제공”²⁾에 더해 북한의 무력도발에 대한 미국의 ‘핵 사용’ 옵션을 구체적으로 명시하고 공약한 것이다.

미국에서는 정부가 교체될 때마다 핵전략에도 변화가 발생하는 경우가 있는데, 바이든 행정부 출범 초기에도 핵 ‘선제 불사용(no first use)’과 ‘단일 목적 사용(sole purpose)’이 논의되었다. 이러한 상황을 고려했을 때, 핵을 포함한 모든 범주의 방어역량 사용 옵션을 한미 간 최상위 협의체인 정상회담에서 채택한 공동성명에 명시함으로써 미국의 확장억제 제공에 대한 신뢰도를 높였다고 할 수 있다. 그리고 2018년 중단되었던 확장억제전략협의체를 재가동한다는 합의 역시 고무적이라고 평가할 수 있다. 한편, 관련 사안의 구체화를 위한 노력이 수반되어야 한다. 공동성명에는 미국이 “전략자산을 시의적절하고 조율된 방식으로” 전개한다는 공약이 명시되었는데, 이에 대한 구체적인 협의가 이뤄져야 한다. 나아가 양 정상이 합의한 연합훈련 및 연습 확대에 대한 협의 역시 이른 시일 내에 이뤄져야 한다. 전반적으로 확장억제와 연합훈련에 관한 양 정상의 합의는 한미 연합방위태세 강화에 대한 방향과

2) 연합뉴스, “[전문] 한미 정상회담 공동성명,” 2021.05.22.

의지를 충실히 반영했다고 평가할 수 있다.

일각에서는 지난해 한미 공동성명에 명시된 4·27 판문점 선언과 6·12 싱가포르 선언이 이번 정상회담에서 언급되지 않았다며 대북 외교와 대화에 대한 양 정상의 의지가 없다고 비판했다. 그러나 공동성명에는 “북한과의 평화적이고 외교적인 문제 해결을 위한 대화의 길”이 열려있고, 북한의 협상 복귀를 촉구했다는 내용이 명시되었다. 또한, 윤석열 대통령은 바이든 대통령에게 “비핵 변영의 한반도를 목표로 하는 담대한 계획을 통해 남북관계를 정상화한다는 구상을 설명”했다. 여기서 윤석열 대통령이 언급한 ‘담대한 계획’은 취임식에서도 언급되었듯이 “북한이 핵 개발을 중단하고 실질적인 비핵화로 전환한다면 국제사회와 협력하여 북한 경제와 북한 주민의 삶의 질을 획기적으로 개선”³⁾한다는 취지로 이해할 수 있다. 대북 외교와 대화의 문이 여전히 열려있음을 확인할 수 있는 대목이다.

두 번째 주제인 ‘전략적 경제·기술 파트너십’에서는 한미동맹의 협력 범위를 전통안보 분야에서 경제, 글로벌 공급망, 에너지, 원자력 등으로 확대한다는 구상이 담겨있다. “경제가 곧 안보이고, 안보가 곧 경제”라는 윤석열 대통령의 경제안보 철학이 이번 정상회담에 투영되었다. 여기서 주목할 만한 점은 방산, 경제, 에너지, 원자력 등의 분야에서 양 정상이 공급망(supply chain) 구축을 논의했다는 것이다. 한미동맹이 다양한 분야에서 글로벌 공급망을 구축하고 여기서 주도적인 역할을 한다는 의지를 반영한 것으로 이해할 수 있다. 공동성명에도 명시된 국가안보실

3) 문화일보, “[전문] 윤석열 제20대 대한민국 대통령 취임사,” 2022.05.10.

신하 출범할 한미 경제안보대화가 양국의 이러한 논의의 주요 채널이 될 전망이다.

나아가 양 정상은 방산 분야의 자유무역협정(FTA)이라고 할 수 있는 국방상호조달협정에 대한 논의도 개시하기로 했다. 이는 양국이 국방 분야에서도 공급망을 형성하고 공동 개발을 추진할 환경을 구축한다는 것이며, 이를 통해 군사동맹인 한미동맹의 질적 향상을 도모할 수 있을 것이다. 양 정상은 경제, 에너지, 원자력 등의 분야에서도 글로벌 공급망 회복과 구축에 관한 협의를 이뤘다. 정리하면, 양국은 반도체와 배터리 등 분야에서 글로벌 공급망의 회복력 및 다양성을 강화하기 위한 장관급 공급망·산업대화 설치하기로 했고, 화석연료에 대한 의존성을 줄이기 위해 에너지 공급망을 확보하기로 했으며, 선진 원자로와 소형모듈형 원자로(SMR) 개발 및 전 세계 배치를 위한 원자력 공급망 설치를 추진하기로 했다. 공동성명 전문에 걸쳐 ‘공급망’이 11회 명시되었는데, 이처럼 이번 한미 정상회담에서는 다양한 분야에 대한 공급망 구축에 관한 논의가 이뤄졌다. 아마 글로벌 공급망 구축에 관한 의지는 한국보다 미국이 더 강했을 것으로 유추할 수 있으며, 이러한 공급망 구축의 초기 단계에서 한미동맹의 역할을 논의했다는 점은 고무적이라 할 수 있다.

양 정상은 핵심·신흥 기술과 사이버 안보협력을 “공동의 민주주의 원칙과 보편적 가치에 맞게” 개발, 사용, 발전시킨다고 했다. 여기서 ‘기술과 사이버 안보협력’ 보다는 ‘공동의 민주주의 원칙과 보편적 가치’를 관심 있게 봐야 한다. 기술과 사이버 안보 협력을 한미가 공유하는 ‘가치’에 맞춘다는 것은 이러한 협력이 자유주의 국제질서 재건을 위한

노력이라는 점과 이에 반하는 국가들을 협력에서 배제할 것이라는 해석을 할 수 있다. 양 정상은 우주협력의 전 분야에서도 한미동맹을 강화하기로 했다. 세계 강국들이 앞다투어 자국의 우주안보 역량을 제고하고 우주산업 진출을 노력하는 현시점에서 선두주자인 미국과 함께 민간우주대화, 우주정책대화, 공동연구 등을 추진한다는 것은 우리 안보에 큰 자산이 된다. 같은 맥락에서 미국이 한국형 위성항법시스템(KPS) 개발을 지원한다는 점 역시 괄목할 만한 성과다. 공동성명의 두 번째 주제에서는 한미동맹 의제 확장에 관한 논의가 주를 이뤘는데, 각 의제가 글로벌 공급망의 구축 또는 확장의 논의로 귀결되고 있음을 알 수 있다. 이는 한미동맹이 군사협력뿐 아니라 비군사 협력에서도 그 가치가 증명되고 있다는 점을 상기시키는 동시에 앞으로 공급망 형성이 동맹에 얼마나 중요한지를 보여주는 대목이라고 할 수 있다.

공동성명의 세 번째 주제인 ‘글로벌 포괄적 전략 동맹: 한반도를 넘어서’에서는 한미동맹 역할의 범위를 지역 및 세계로 확장할 것임을 시사한다. 여기서는 한미 간 글로벌 포괄적 전략동맹에 대한 의지 표명과 한국의 글로벌 중추국가 구상이 논의되었는데, 이는 한미동맹의 역할이 한반도에 제한되지 않고 전 세계적 자유, 평화, 번영의 증진을 위해 확장될 수 있다는 동맹의 의지를 담은 것이다. 기후변화, 감염병, 인터넷, 사이버 보안, 우크라이나, 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF), 아세안, 쿼드(Quad), 한미일 3국 협력, 남중국해와 대만해협에서 한미동맹의 역할 등 글로벌 포괄적 전략동맹으로 발전하기 위해 한미가 논의해야 하는 의제로 구성되었다.

공동성명에 명시된 비전통 안보 분야에서의 협력은 한미동맹의 포괄적이고 세계적인 동맹 역할로 연결된다. 특히 상기 비전통 안보 분야 의제는 쿼드에서 다루는 의제와 유사하다. 기후변화 협력과 관련해 양 정상은 파리협정 하 온실가스 감축 목표 공약을 재확인했고, 보건 협력 차원에서 바이든 대통령은 한국의 글로벌보건안보(GHS) 조정사무소 설립을 환영했다. 또한, 양 정상은 전 세계 정보의 자유로운 흐름을 확보하는 개방적 인터넷 조성 및 안전한 5G 및 6G 네트워크 환경 구축에 대한 협력을 약속했다. 상술한 기후변화, 보건, 인터넷, 사이버 등에서의 협력은 현재 쿼드에서도 추진하고 있는 의제이므로 향후 한국이 쿼드와 협력하는 상황을 맞이한다면, 한미동맹의 협력이 자연스럽게 쿼드 협력으로 이어질 수 있을 것이다.

글로벌 포괄적 전략동맹이라는 비전을 관통하는 의제는 인도-태평양 지역에서 한미동맹의 역할이다. 미국이 주도하는 인도-태평양 경제 프레임워크에 관한 국내적 논의는 정상회담 이전에 이뤄졌고, 한국은 참여 의사를 밝혔다. 이와 관련하여 공동성명에는 양 정상이 “디지털경제, 회복력 있는 공급망, 청정에너지, 지속가능한 경제성장 촉진에 방점을 둔 여타 우선순위를 포함하여, 우선적 현안에 대한 경제적 관여를 심화시킬 포괄적 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)를 발전”시켜 나갈 것임을 명시했다. 인도-태평양 경제 프레임워크는 경제통상 플랫폼(platform)이다. 이 플랫폼은 관세 인하 등의 주제를 다루기보다는 새로운 통상 분야의 공동 대응을 목표로 한다. 이번 정상회담을 통해 양 정상은 인도-태평양 경제 프레임워크를 함께 발전시켜 나가기로 합의했다. 이러한 배경에서 한국은 선제적으로 인도-태평양 경제 프레임워크에 참여함

으로써 새로운 세계 경제 질서에서 롤 세팅 및 어젠다 세팅(agenda setting)을 할 기회를 창출했다고 평가할 수 있다.

이밖에도 양 정상은 아세안과의 협력, 쿼드에 대한 한국의 관심, 한미일 3국 협력의 중요성 등을 논의했다. 다만, 일각의 예상과 달리 이번 정상회담에서는 쿼드와 한미일 3국 협력 추진에 관한 내용을 구체적으로 다루지 않았다. 한미정상은 중국을 자극할 수 있는 인도-태평양 경제 프레임워크 추진 등의 의제를 구체적으로 다룬 한편 쿼드와 한미일 3국 협력에 대한 논의는 축소함으로써 완급조절을 한 것으로 볼 수 있다. 지난해 정상회담 공동성명에 이어 이번 공동성명에서도 양 정상은 남중국해 및 대만해협에서 평화와 안정 유지의 중요성을 강조했다. 양 정상은 이러한 노력이 인도-태평양 지역 안보의 핵심이라고 표현했고, 바다의 합법적 사용 등에 관한 국제법 존중에 관한 메시지도 명시했다. 인도-태평양 지역 내 중국 위협 증가에 대한 한미정상의 우려와 역내 자유주의 국제질서 재건에 관한 의지를 표현한 것으로 이해할 수 있다.

3

글로벌 포괄적 전략동맹 구축을 위한 노력

양국의 실무진이 많은 시간과 노력을 들여 기획하는 정상회담이 실패하는 경우는 드물다. 이번 정상회담은 윤석열 정부가 출범한 지 열흘 만에 열렸기 때문에 우리 측 실무진이 준비할 수 있는 시간이 충분하지 않았을 것이다. 특히 바이든 행정부 출범 후 작년 이맘때 열린 한미 정상

회담이 트럼프 행정부 이후 퇴보한 한미동맹을 일부 재건했다는 평가를 받은 상황에서 이번 정상회담에서 당시 의제를 심화하는 것 또한 쉽지 않았을 것이다. 이러한 상황을 종합적으로 고려했을 때, 이번 한미 정상회담은 한미 양자 차원과 다자 차원에서 주요 동맹 의제를 충실히 다룬 회담이었다고 평가할 수 있다. 특히 윤석열 정부가 임기 초반 외교·안보 방향을 설정하는데 있어 중요한 이정표가 될 수 있을 것이다.

이번 회담에서 양 정상에 합의한 주요 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 확장억제 관련해 미국이 핵, 재래식, 및 미사일 방어능력을 포함하여 가용한 모든 범주의 방어역량을 사용할 것이며, 확장억제전략협의체 재가동을 위한 논의를 시작하기로 했다. 둘째, 한미 양국은 한반도의 완전한 비핵화라는 공동의 목표를 재확인했으며, 담대한 계획을 통해 비핵화를 견인하고 남북관계를 정상화한다는 한국의 계획을 확인했다. 셋째, 한미 양국의 국가안보실 산하 경제안보대화를 출범하여 경제·에너지 안보협력을 구체화하기로 했다. 넷째, 인도-태평양 경제프레임워크 포함 방산, 에너지, 원자력 등의 분야에서 공급망을 구축하고 확대하기로 합의했다. 마지막으로 한미동맹이 한반도에 국한되지 않고 글로벌 포괄적 전략동맹으로 발전할 수 있는 비전과 계획을 공유했다.

한미 정상회담에서 합의된 상기 의제를 추진하고 한미동맹을 글로벌 포괄적 동맹으로 발전시키기 위해서는 윤석열 대통령이 언급한 한국의 인도-태평양 전략 프레임워크 수립이 필수적이며, 이를 실현하기 위해 한반도 및 지역 그리고 세계적 차원에서 다음과 같은 후속 조치가 이뤄져야 한다. 첫째, 한반도의 안보를 논의하기 위한 확장억제전략협의체를

신속히 재가동하여 미국의 확장억제 제공 옵션을 구체화하고 한미연합훈련을 정상화하기 위한 양국의 노력이 필요하다. 공동성명에도 실렸듯이 미국의 확장억제 제공에 대한 의지는 분명하나 이에 대한 구체적인 구상이 전략협의체에서 논의되어야 한다. 또한, 북한의 핵미사일 위협으로부터 우리를 보호하기 위한 한미연합훈련 재개와 미국의 전략자산 전개는 필수적이다. 한미 당국자들은 확장억제전략협의체 재가동과 한미연합훈련 정상화를 위한 논의를 하루빨리 진행해야 한다.

둘째, 공동성명에 명기된 북한의 완전한 비핵화와 담대한 계획은 구체화해야 한다. 원칙과 실용을 앞세운 윤석열 정부의 대북정책은 북한의 비핵화를 통해 남북관계를 정상화하고자 한다. 이러한 원칙에 기반을 둔 대북정책 수립을 위해 담대한 계획의 구체화가 선행되어야 한다. 현재로서 담대한 계획은 북한의 실질적인 비핵화에 따라 국제사회와 함께 경제지원을 한다는 것으로 해석할 수 있는데, 여기서 실질적인 비핵화를 어떻게 정의할 것이며 이를 추동하기 위해 우리가 할 수 있는 노력이 무엇인지, 그리고 어떠한 방식의 경제적 지원을 국제사회와 함께 추진할 수 있는지에 명확한 기준과 계획을 수립해야 한다. 바이든 대통령은 이번 정상회담에서 북한에 백신을 제공할 수 있다고 밝혔는데, 우리 정부는 이와 같은 인도적 지원을 담대한 계획 차원에서 어떻게 해석해야 하는지를 고민하고, 원칙에 기반을 둔 대북정책을 수립해야 한다.

셋째, 한미일 3국 협력을 구체화하는 노력이 필요하다. 이번 정상회담에서 한미일 3국 협력이 두 번 등장했다. 한미 정상회담 이후 미일 정상회담, 쿼드 정상회담, 인도-태평양 경제 프레임워크 출범을 위해

바이든 대통령이 일본을 방문했다는 점을 감안했을 때, 한미일 3국 협력에 관한 논의는 이번 정상회담에서 충분히 논의되지 못했다. 공동성명에 명시된 한미일 3국 협력은 안보적 측면에서 북한의 도전에 대한 대응과 규범에 기반한 국제질서 강화, 경제적 측면에서 공동의 경제적 도전에 대한 효과적 대응이 논의되었다. 얼마 전 김성한 국가안보실장은 북한이 7차 핵실험을 한다면 한미일 3국 안보실장 간 대처 방안을 미리 협의할 것이라고 밝혔고, 박진 외교장관은 북한 핵미사일 위협에 대응하기 위해 한미일 3국의 협력을 강화한다고 밝혔다. 정부는 대북 억제력을 강화하고 한미동맹을 공고히 하는 한미일 3국 협력이 추진될 수 있도록 미일과 협의를 진행해야 한다.

넷째, 대만해협과 남중국해에서의 평화와 번영을 위한 미국의 의지와 계획을 명확히 파악해야 한다. 한미동맹이 글로벌 포괄적 전략동맹으로 발전되기 위해서는 인도-태평양 지역 안보의 핵심인 대만해협과 남중국해에서의 평화와 번영을 위한 한미 양국이 노력이 수반되어야 한다. 미일 정상회담 직후 기자회견에서 바이든 대통령은 대만을 방어하기 위해 군사 개입을 할 수 있다며, 중국의 대만 침공이 지역 전체를 혼란에 빠뜨릴 것이라고 했다. 이후 미 국무부가 미국의 대만 정책에 변화가 없다는 점을 확인했지만, 우리 정부는 만약 대만해협에서 미중 군사충돌이 일어난다면 한국이 어떻게 대응해야 할지를 고민해야 한다. 물론 이에 앞서 정부는 미국의 대만 정책을 명확히 파악해야 할 것이다.

다섯째, 인도-태평양 경제 프레임워크의 규칙과 의제에 대한 구체적 구상이 필요하다. 바이든 대통령의 방일 기간 중 출범한 인도-태평양

경제 프레임워크는 개방성, 투명성, 포용성의 원칙을 앞세워 공급망, 에너지, 디지털 경제 등을 주요의제로 다룰 예정이다. 윤석열 정부가 추진하고 있는 경제안보를 강화하기 위해 인도-태평양 경제 프레임워크는 좋은 플랫폼이 될 수 있으므로 한국은 여기서 주도적인 역할을 할 수 있는 전략을 세워야 한다. 만약 중국의 비판이 있더라도, 이는 우리의 경제적 이익 창출을 위한 것이므로 출범 초기 의제 설정과 규칙 수립을 위해 선도적인 역할을 해야 한다. 특히 정부뿐 민간 차원에서도 활발한 논의를 이룰 수 있는 환경을 제공해 인도-태평양 경제 프레임워크에서의 한국의 전략을 수립해야 한다.

정상회담 후 양 정상의 모두발언을 보면 각자 각자 강조하고자 하는 의제의 순서를 알 수 있다. 바이든 대통령의 모두발언은 경제협력 및 투자, 보건안보, 기후변화, 우크라이나 사태, 지역안보, 확장억제, 북한 비핵화, 대만해협 안전의 순으로 구성되었다. 비전통 안보협력 의제를 먼저 다루고 전통안보 협력 의제로 이어나간 것이다. 반대로 윤석열 대통령의 모두발언은 북한 비핵화, 확장억제, 경제안보, 인도-태평양 경제 프레임워크, 우크라이나 사태, 기후변화 순으로 정리되었다. 전통 안보 협력으로 시작해서 비전통안보 순으로 발언을 이어갔다. 이는 역시 양 정상이 각각의 자국민에게 보내는 메시지의 성격을 띠고 있다고 할 수 있다. 모두 발언에서의 의제 순서는 달랐지만, 이번 정상회담 공동 성명에는 한미동맹을 글로벌 포괄적 전략동맹으로 발전시키기 위해 논의해야 할 의제가 모두 명시되었다고 볼 수 있다. 이제는 양국이 이러한 의제를 실현하기 위한 행동 계획(action plan)을 수립해야 할 단계이다.

저자소개

이수훈 박사는 한국국방연구원 안보전략연구센터의 선임연구원으로 고려대학교 연구교수와 동 대학 일민국제관계연구원의 객원연구위원을 지냈다. 美 리하이 대학교 국제관계학과와 고려대학교 경영대학원을 졸업하고 동 대학 국제대학원에서 미국 네오콘의 외교정책 구상에 관한 연구를 하여 국제관계학 박사학위를 받았다. 주요 연구분야는 국제안보, 미 외교안보 정책, 한미동맹, 한미일 3자 협력 등이다. 주요 논문과 저서로는 “President Bush’s Foreign Policy Decision Making after the 9/11 Terrorist Attacks” (*The Korean Journal of Defense Analysis*, 2021), “바이든 행정부의 아태지역 안보·국방 정책”(한국국방연구원, 2022) 등이 있다.



May You Live in Interesting Times

A successful US-ROK summit amidst regional uncertainties



Ellen Laipson / George Mason University

1



Early readout of the summit

The recent summit between US President Joe Biden and Korean President Yoon Suk-yeol was, by most metrics, a solid success. The two men, one a seasoned politician and the other a newcomer, established a personal relationship, and revalidated and expanded the bilateral security alliance. They even helped bring the concept of security into the 21st century, by putting economic security along side the unresolved and acute challenge of North Korea’s nuclear and missile capabilities and its defiance of the “rules-based order.”

President Biden’s first trip to Asia was carefully choreographed to begin with the dynamic relationship with Seoul, now a global partnership based on shared values of democracy, economic prosperity and the power of technology. His next stop was Japan,

where the security agenda is addressed in both the bilateral alliance and the minilateral Quad, involving Japan, Australia and India, but not Korea. That leg of the trip focused on showing solidarity among Asian states on the challenge from China, warning Beijing to avoid Russia's strategic catastrophe by aggressive action on Taiwan.

Koreans may be pleased that the Biden visit overall struck a positive tone of renewed alignment of interests, and a robust agenda for bilateral cooperation across a wide spectrum of issues. Korea was spared the need to say more about China than it wanted to. But it will require further work to see if Korea could or should be more tightly tethered to the Quad, whether more needs to be done to improve Japan-Korea relations in the security realm, and how Korean public and private sector elites will handle the possible blowback from China as Korea moves back from balancing its ties to the US and China to a less equivocal solidarity with Washington.

American pundits across the political spectrum have praised the summit and the way the Biden team has coordinated its Indo-Pacific strategy. But as the Council on Foreign Relations Scott Snyder has written (<https://www.cfr.org/in-brief/biden-south-korea-visit-yoon-alliance-north-korea>), the true success of the summit will depend on how Japan, China and North Korea react to it. To date, North Korea has remained silent on the

Yoon-Biden offer to help with the DPRK's Covid crisis. China has reacted negatively to the new Indo-Pacific Economic Framework, a late effort to repair the damage from Trump's withdrawal from the Trans-Pacific Partnership (TPP), and US absence from the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), a free trade agreement that includes Korea and other friends of the US.

Georgetown University's Victor Cha (<https://www.csis.org/node/65531>) sees one measure of its success in Yoon's invitation to participate in the late June NATO summit in Madrid. Cha also sees geopolitical consequence in Yoon's unabashedly pro-American stance. After a period of near neutrality in ROK foreign policy, there's a reversal of fortunes in China's efforts to place a wedge between Seoul and Washington. And Yoon's position is reinforced by signs that young Koreans are more wary of China, and feel some solidarity with their counterparts in Hong Kong and Taiwan.

But American experts also point to some elements of continuity in the bilateral relationship from former President Moon to President Yoon. The talk of economic security, technology and supply chain resilience began during the Biden-Moon summit in 2021. Much of the groundwork laid by regional experts in

government ministries to restore a more comprehensive US-ROK partnership began early in the Biden Administration, well before the elections that brought President Yoon into office.

The upbeat tone of the Biden-Yoon summit cannot disguise the fact that the environment in Northeast Asia is fraught with dangers. Most are related to the acute security predicament on the Korean peninsula, but some are broader in scope.

2

North Korea

At the May 24 Symposium “Prospect for Peace on the Korean Peninsula in Northeast Asia’s Changing Security Landscape,” organized by the Center for Security Policy Studies of George Mason University’s Incheon campus, the mood of the moment was captured vividly by Robert Collins, a former US military officer long resident in Korea. He told the audience that conditions in North Korea are worse than at any time since 1953, at two extremes. The DPRK’s offensive capabilities from nuclear weapons, missiles, and cyber war are only getting stronger, while the socio-economic conditions are facing severe crisis. The outbreak of Covid means that the crop cycle is likely to be disrupted, exacerbating an already

fragile food security situation, due to climate change, economic mismanagement, and global supply chain disruptions. He foresaw food insecurity that could trigger social unrest and a severe humanitarian crisis.

Others conveyed the dangerous uncertainties emanating from North Korea in different ways. Jeju Peace Institute President Intaek Han characterized the regional environment as not favorable to the ROK, with North Korea's expanding strategic capabilities presenting Seoul with some hard choices about its own defense requirements. Many Koreans believed that North Korean missiles were aimed at Tokyo or Washington, but the development of tactical nuclear weapons with shorter ranges means Seoul cannot deny the threat to its own territory.

The worsening military situation, in his view, has a direct impact on the US-ROK alliance, which needs to come to terms with the limits of both the soft approach – sunshine, strategic patience – and the hard approach of sanctions and military coercion. As the ROK is now fully recognized as an active middle power, it's time to adapt the alliance to that new reality, and develop a new division of labor between the two states.

Korean experts are exploring new approaches to engaging the north, with the understanding that neither the Yoon

administration nor the powers in Pyongyang are eager to open a new dialogue just for its own sake. It was striking that the joint statement by Presidents Biden and Yoon declared “President Yoon and President Biden emphasize that the path to dialogue remains open toward peaceful and diplomatic resolution with the DPRK and call on DPRK to return to negotiations.” The overall tone of the joint statement, nonetheless, emphasized the need to expand US-ROK military preparedness, to revalidate extended deterrence, and to remove any ambiguity about the US commitment to Korean security. The statement acknowledged President Yoon’s “audacious” plans to try to engage the north with economic incentives, but it was not a declaration of new diplomacy.

The discussion among Koreans about new approaches to engagement are still one-sided, with little evidence that the north wants to take advantage of offers of public health and food security assistance, and no evidence of a desire to talk about nuclear restraint. So for the United States, still trying to restore some predictability to US policy after the roller coaster of the Trump administration, which lurched from “fire and fury” to love letters, it would be hard to engage without some sign of willingness to talk about the hard issues. Should humanitarian conditions deteriorate and require a global response, the US would likely be a contributing player, but might prefer to see a UN lead.

3



Nuclear Dangers

In the absence of any momentum towards a serious process of denuclearization, American officials would probably agree with Dr. Han's assessment that deterrence is the policy imperative for now and the foreseeable future. Both American and Korean officials are not ready to concede that denuclearization is unachievable, and they prefer to consider it a long-term objective. Normalizing North Korea's nuclear status, as the international community slowly and reluctantly did with Pakistan and India, is still unpalatable and not on either country's policy agenda.

Should Koreans decide to pursue its own nuclear weapons program, which public opinion in Korea seems to favor, it would complicate US-ROK relations in many ways. The US would be compelled to oppose such a decision as determined by its global nonproliferation policy, and it would create significant friction in the bilateral relationship. The desire by the ROK to achieve greater self-sufficiency in national security is well understood, but US officials would likely try to persuade their counterparts in Seoul to achieve that goal in other ways.

4

Other Alliance Management Issues

When the two leaders met, the discussion predictably focused on the broad principles of alliance purpose and resolve. But after the fanfare, the civilian and military officials in Washington and Seoul who implement the policy still have to contend with a myriad of alliance management issues. At the George Mason symposium, retired general In-Bum Chun brought the happy talk of a successful summit down to the realities of day to day business.

On the transfer of Yongsan Base to Korean control, he seemed to chide both sides, but perhaps the US in particular, for the painfully slow process of environmental reviews and assurances of safety standards. Some hope that President Yoon's quick decision to move the presidential offices to the area will accelerate the process and allow Korea to transform the base into a large civilian park.

Expanding the UN Command and updating its mission to include a larger portion of Korean, versus international, staff would be another useful task for the alliance. While the US Army has performed its function admirably over many decades, the commission's composition and its core tasks could be refreshed to move, in the words of Deputy Secretary Mike Bosack, from

negative peace to positive peace. This would mean not just enforcing the 1953 armistice but facilitating peace efforts and reinforcing the “rules based order.”

5 **Shortcomings of Governance**

This brings us to acknowledging that governance challenges will also shape each of the parties’ ability to achieve their security objectives. In the case of North Korea, the system itself, with paramount power in the party, not the formal institutions, means that security decisions are often driven by political rather than true security imperatives. In the ROK, the even split in the electorate could suggest that the new administration may have less room to implement radical changes in policy, and some fear a populist streak that could drive security decisions and complicate US-ROK coordination on key concerns.

As for the United States, the domestic politics and the polarization of the society are evident for all US partners and adversaries to see and exploit to their advantage. It cannot be denied that the erosion of respect for political institutions has an impact on foreign countries’ trust in US reliability. The Biden

Administration is quite passionate about restoring US credibility, but even close allies see the fragility of those efforts, given the prospect for another change in the White House only two years down the road.

6 China

Finally, any discussion of the US-ROK alliance has to be put in the geopolitical frame of how the US is managing the challenge of China's rise. As part of the Biden team's careful orchestration of the president's travel to Asia, Secretary of State Tony Blinken gave a major address on May 26 in which he called out China for undermining the rules, principles and institutions that enabled its rise, and declared US intention to shape the strategic environment around China to advance the vision of an open, inclusive international system. He explained the approach as "invest, align and compete." (<https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>)

The direction of US policy to China need not create any significant distress to Korea, given the current alignment of interests in improving security cooperation and dealing with

regional challenges. One can easily imagine tensions ahead, should US-China relations worsen, or should US and Korean priorities in the region diverge over tactical requirements. The recent summit suggests resilience in the partnership, and one hopes that such resilience will suffice when the uncertainties in the regional environment test it.

저자소개

Ellen Laipson is the Director of the International Security program at the Schar School of Policy and Government at George Mason University and directs the Center for Security Policy Studies. She joined GMU in 2017 after a distinguished 25 -year career in government and as President and CEO of the Stimson Center (2002-2015). She serves on a number of non-governmental boards related to international security and diplomacy. Her last post in government was Vice Chair of the National Intelligence Council (1997-2002). She also served on the State Department's policy planning staff, the National Security Council staff, and worked at the Congressional Research Service for more than a decade. A member of the Council on Foreign Relations and the American Academy of Diplomacy, she serves on the Advisory Councils of the Chicago Council on Global Affairs, Georgetown University's Institute for the Study of Diplomacy, and Notre Dame's International Security Center. She was a member of the CIA External Advisory Panel from 2006-2009, President Obama's Intelligence Advisory Board from 2009-2013, and on the Secretary of State's Foreign Affairs Policy Board 2011-2014. Laipson has an M.A. from the School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University and an AB from Cornell University.

바이든 대통령의 방한·방일로 보는 국제정세와 그 속에서의 한국과 일본

기미야 다다시 / 도쿄대학교

1 들어가며

이번에 바이든 대통령은 도쿄에서 개최되는 미국-일본-호주-인도로 구성된 쿼드(QUAD) 정상회의 참석차 일본을 방문했는데 이를 이용해 갓 취임한 윤석열 대통령과의 한미 정상회담을 위해 방한했다. 한일 양측으로부터 일본보다 한국을 먼저 방문한 순서에 대해서 어떻게 생각하는지 여러 번 인터뷰 요청을 받았다. 일본 언론에는 ‘많은 일본인들이 생각하는 것보다 미국에게 있어 한국이 차지하는 비중이 훨씬 크다’고, 한국 언론에는 ‘한국을 먼저 방문했다고 해서 미국에게 있어 일본보다 한국이 더 중요해진 것은 아니다’고 각각 답변했다.

일본에 대한 대항 의식을 종종 드러내면서도 어떻게 보면 한국을 위해 일본이 할 수 있는 일이 별로 없으며 일본을 경시한 문재인 정권을 대신해 한일관계의 중요성을 자주 강조한 윤석열 정권의 등장으로 제대로 된 정상회담조차 개최되지 못하던 불편한 한일관계 분위기가 바뀌게 된 것은 틀림없다. 그러나 윤석열 대통령이 14개월 된 ‘정치신인’이라는 점,

‘여소야대’ 국회라는 점, 대선에서 0.7%라는 근소한 표차로 간신히 이겼다는 점 등에 기인해 윤석열 정권이 ‘약한 정권’임은 부인할 수 없다. 그런 가운데 이미 확정된 한국 대법원의 판결과 과거부터 현재에 이르는 일본 정부와의 ‘약속’을 윤석열 정권이 어떻게 양립하고 존중할지, 쉽지 않은 과제이다. 낙관은 금물이다.

단, 한일관계 분위기만 바뀌는 것은 아니다. 한국 외교가 변함에 따라 외교정책을 둘러싼 한미일의 정책공조와 안보협력의 진전이 한일관계 개선에도 기여할 것이라는 기대감도 있다. 이번 바이든 대통령의 방한과 방일은 이러한 한국 외교의 변화, 그리고 외교정책에 있어서 한미일, 특히 한일이 가까워졌음을 부각시켰다고 할 수 있다.

이 글에서는 바이든 대통령의 방한과 방일을 우선 비교한 후 방한과 방일의 관계에 대해 분석하겠다. 이렇게 ‘비교’와 ‘관계’를 분석함으로써 바이든 대통령의 방한·방일이 인도 태평양의 국제관계에 어떤 변화를 가져오는지를 한일의 관점에서 고찰하겠다.

바이든 외교란

우선 논의의 전제로서 바이든 외교의 특징을 살펴 볼 필요가 있다. 트럼프 대통령의 개성이 강하기도 하지만 특히 한반도를 둘러싸고 트럼프 외교는 2018년부터 2019년까지 두 차례 혹은 세 차례에 걸쳐 김정은

국무위원장과 북미정상회담을 개최하는 등 역대 정권에서는 볼 수 없었던 새로운 체제를 내놓았다¹⁾. 다만 2019년 2월 하노이 북미정상회담 결렬 이후 북한 비핵화를 둘러싼 북미 협상은 교착 상태에 빠졌다. 반면 민주당으로 정권교체를 이룬 바이든 행정부는 과연 어떤 외교정책을 선택 할지, 그리고 그 속에서 대일 정책, 대한 정책, 대북 정책, 대중 정책을 어떻게 구상하고 펼칠 것인지에 관심이 쏠렸다.

우선 트럼프 외교는 ‘아메리카 퍼스트(America First)’라는 미국 제일주의를 내세운 반면 바이든 외교는 ‘동맹 증시’를 내세웠다. 트럼프 행정부는 파리기후변화협정 탈퇴, 오바마 행정부가 주도한 환태평양 경제동반자협정(TPP) 탈퇴 등 동맹국은 물론 여타 국가에도 엄청난 혼란을 초래한 것이 사실이다. 그러나 한일 양국 정부의 경우 다음과 같은 특별한 사정이 있어 트럼프 행정부에 대한 평가가 의외로 높았다.

우선 일본에서는 적어도 아베 신조(安倍晋三) 총리는 트럼프 대통령과의 친밀한 개인적 신뢰관계를 앞세워 동맹국 중에서도 일본을 중시하고 있다는 이미지를 만들었고 어느 정도 성공했다. 그 중에서도 가장 중요한 것은 일본에서 시작된 ‘인도 태평양’ 개념을 미국이 적극적으로 받아들이게 된 것이다.²⁾ 다음으로 문재인 정부도 트럼프 대통령을 설득해

1) 정식 북미정상회담은 2018년 6월 싱가포르 회담과 2019년 2월 하노이 회담이지만 2019년 6월 오사카 G20 정상회담을 마치고 트럼프 대통령은 문재인 대통령과 함께 판문점에서 김정은 국무위원장을 만났다.

2) ‘인도 태평양’이라는 개념은 미국에서 시작된 것이 아니라 일본 외무성이 부상하는 중국에 대한 대응을 염두에 두고 미국을 관여시킬 목적으로 고안하여 미국에 ‘영업’한 것이다. 일본에서 시작된 ‘자유롭고 열린 인도 태평양(Free and Open Indo-Pacific)’에 대해서는 일본 외무성 웹사이트를 참조하기 바란다. https://www.mofa.go.jp/policy/page25e_000278.html (최종 열람일 2022년 5월 30일)

북미정상회담 개최에 전향적으로 나서도록 함으로써 문재인 정부가 지향하는 한반도 평화프로세스에 관여하도록 했다는 점에서 평가가 높다.³⁾

이 시기 아베 정권과 문재인 정부 간 한일관계는 한국의 사법부 판단에 대한 대응과 일본의 대한 수출관리의 변경 등을 놓고 긴장이 고조되던 시기로, 이에 대해 트럼프 행정부는 중재자의 역할을 거의 하지 않았다. 그런데도 한일 양 정부는 각기 다른 이유로 트럼프 행정부에 대한 기대와 평가가 높았다는 점이 참으로 아이러니한 결과였다.

지난 2020년 미국 대선 때도 트럼프 행정부의 자의적 행보에 난감해 하던 한일 양국 사회에서는 정권교체 대망론(待望論)이 있었지만 한편으로는 트럼프 행정부의 재창출에 대한 기대도 상당수 있었다. 그러나 결과적으로 트럼프 대통령은 선거에서 패배했고 바이든 행정부가 등장했다.

바이든 대통령이 오바마 행정부 시절 부통령이었다는 점 때문에 오바마 행정부의 외교가 어느 정도 계승될 것으로 예상됐다. 오바마 행정부는 ‘리밸런스(rebalance)’, ‘아시아로의 회귀(pivot to Asia)’를 내세우며 아시아 중시 자세를 보였었다. 그러나 다른 한편으로 적어도 전반기에는 중국에 대해 유화적인 자세를 취했기 때문에 중국에게 공격적 외교를 허용했다는 비판이 동맹국인 일본 등에서 제기됐었다.⁴⁾

3) JTBC “대담 문재인 5년 제2회”(2022년 4월26일 방영)

<https://tv.jtbc.joins.com/replay/pr10011457/pm10064724/ep20161297/view>

4) 오바마 행정부의 아시아 정책에 관한 평가에 대해서는 아래의 문헌을 참조하기 바란다. 쿠보 후미야키(久保文明)·타카하타 아키오(高畑昭男)·도쿄 재단 「현대 아메리카」 프로젝트 편저 『아시아로 회귀하는 아메리카·외교安全保障政策の検証 “아시아로 회귀하는 아메리카 외교 안전 보장 정책의 검증”』 NTT 출판, 2013년.

당초에는 트럼프 외교와 비교하며 바이든 행정부는 중국에 대해 유화적인 것 아니냐는 시각도 있었지만 바이든 정부는 ‘협력’, ‘경쟁’, ‘대항’이라는 세 영역으로 나눈 대중 정책을 제시했다.⁵⁾ 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공에 관심이 집중되었는데 중국이 러시아의 침략행동에 대해 일정한 이해를 보이며 대러시아 제재에 적극 나선 미국·유럽·일본 등과 선을 긋기도 하여 중국에 대한 대항 자세는 오히려 강화됐다. 게다가 당초 대북 정책은 중국과의 ‘협력’ 분야라며 북한에 대한 ‘잘 조율된 실용적인 접근(calibrated, practical approach)’을 선택하겠다고 하며 과거 오바마 행정부의 ‘전략적 인내’나 트럼프 행정부의 ‘그랜드 바겐(grand bargain)’과는 다른 자세를 강조했다.

그러나 북한은 바이든 행정부와와의 대화에 나서지 않고 있고 오히려 2022년에 들어서자 그 동안 자제했던 ICBM 발사를 거듭하면서 핵실험 재개 의지까지 보이고 있다. 여기에 지금까지 유엔 안보리의 ICBM 발사 규탄 결의안에 찬성했던 중국과 러시아가 거부권을 행사하며 반대했다. 북한이 우크라이나 침공에 대한 러시아의 입장을 지지하면서 미국과 중·러와의 사이에서 대북 정책 차이가 두드러지는 모양새다.

이처럼 바이든 외교가 ‘신냉전’을 지향하는 것은 아니라고 밝혔음에도 불구하고 결과적으로 러시아의 우크라이나 침공, 그리고 북한의 핵미사일 개발 재개, 이를 규탄하지 않겠다는 중국의 입장 등으로 인해 당초 다른 여러 가능성을 내재하고 있던 대중 정책에서 ‘협력’보다는 ‘경쟁’ ‘대항’

5) 바이든 외교에 대해서는 아래 문헌을 참조하기 바란다. 사하시 료(佐橋亮)·스즈키 카즈토(鈴木一人) 편 『バイデンのアメリカ・その世界観と外交 “바이든의 아메리카 그 세계관과 외교”』 도쿄대학 출판회, 2022년.

이라는 측면이, 그 중에서도 ‘대항’이라는 측면이 강하게 부각되었다. 나아가 군사안보 분야뿐 아니라 기술을 포함한 경제안보 분야로까지 경쟁, 대항의 측면이 영향을 미칠 뿐만 아니라 이를 뒷받침하는 체제 가치관, 이데올로기의 차이도 강조되는 경향이 강해지고 있다.

당초에는 설사 미중 대립이 심화되더라도 세계 경제에서 중국의 비중을 고려한다면 중국 경제가 갈등 완화제로 작용할 것이라는 관측이 있었다. 또 ‘혁명 수출’을 지향했던 냉전기의 소련과는 달리 중국은 자신들의 체제 이데올로기를 ‘수출’하는 것이 아니기 때문에 이념 대립은 존재하지 않는다는 견해도 있었다. 그러나 지금은 군사, 경제, 기술, 이데올로기라는 다방면에서 대립이 심각해지고 있다.

3

방한 성과 : 문재인 대통령 방미와의 차이점

문재인 정부도 미중 간 ‘전략적 모호성’을 고집했던 것은 아니다. 2021년 5월 방미 때 한미 공동성명에서 이미 한 발짝 내디뎠다. 중국을 언급하지는 않았지만 ‘대만해협의 평화와 안정 유지의 중요성’을 공동성명에 명기한 것이다.⁶⁾ 중국에서 보면 ‘하나의 중국’ 원칙 아래 대만 문제는 ‘국내 문제’라는 방침인 만큼 한미 공동성명에 이 문제가 명기된

6) 2021년5월 문재인 대통령 방미 때 한미 공동성명에 대해서는 아래의 한국 외교부 웹사이트를 참조하기 바란다. https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/view.do?seq=367942 (최종 열람일2022년5월30일)

것은 간과할 수 없는 일이었다. 문재인 대통령은 방미 때 재벌 총수를 대동하여 대미 투자 등을 약속함으로써 미국에서도 환대를 받았다. 이는 직전의 스가 요시히데(菅義偉) 일본 총리의 방미가 비교적 조용했던 것과 대조되는 것으로 미국에게 있어 한국의 경제력, 기술력이 얼마나 중요한지를 일깨워주는 것이었다.

문재인 정부로서는 등불이 꺼져가고 있는 한반도 평화프로세스에 대한 미국의 적극적 관여를 확보하기 위해 대미 투자, 기술협력뿐 아니라 중국이 가장 싫어하는 ‘대만해협’ 명기까지 단행한 것이다. 바이든 대통령 방한 때 발표된 한미 공동성명에서도 마찬가지로 중국을 언급하지는 않고 ‘대만해협’을 명기했다. 그런 의미에서 이전 공동성명과 같은 셈이다.

그러나 2021년 공동성명과 차이점도 보인다. 무엇보다 첫째, 그 동안 러시아의 우크라이나 침공이라는 국제질서를 뒤흔드는 큰 사건이 일어났고, 이에 한국도 미국의 요청에 응해 대러시아 제재에 가담했다는 점이다.

둘째, 대북정책에 관한 기술(記述)이 변했다는 점이다. 2021년 공동성명에서는 바이든 행정부를 북한과의 협상에 적극적으로 끌어들이려는 노력이 보였다. “우리는 2018년 판문점 선언과 싱가포르 공동성명과 같이 이전의 남북간 그리고 북미간 약속에 기초한 외교와 대화가 한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화·정착을 이루는 데 필수적이라는 공동의 믿음을 재확인”·“바이든 대통령은 남북 대화와 관여, 협력에 대한 지지를 표명”⁷⁾이 명기되었다.

7) 2022년5월 바이든 대통령 방미 때 한미 공동성명에 대해서는 아래의 한국 외교부 웹사이트를 참조하기 바란다. https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5674/view.do?seq=320722&page=1

반면 이번 공동성명에서 북한문제의 위상은 확연히 달라졌다. 북한의 군사적 위협이 강조되었으며 이에 대응해야 할 한미 안보협력이 구체적으로 명시됐다. 무엇보다 눈길을 끄는 것은 ‘고위급 확장억제전략협의체(EDSCG) 재가동’⁸⁾이다. 북한 핵미사일 개발의 본격적인 재가동과 함께 한국이 직접적인 위협에 직면한 가운데 이를 억제하기 위해 한국이 미국과의 확장억제의 신뢰성을 높일 필요가 있다는 점이 강조됐다. 북한 비핵화를 위한 북미 협상을 한국이 중개한다는 한반도 평화프로세스 도식을 폐기하고 대신 북한의 핵미사일 위협에 한미가 공동 대응하고 억제하는 데 무게가 실리게 됐다.

셋째, ‘인도 태평양’의 위상이 변했다는 점이다. 문재인 정부는 ‘인도 태평양’에 대해 일관되게 소극적인 자세를 보였다. 이는 미일을 중심으로 한 ‘대중포위망’적인 측면을 가질 수밖에 없어, 문재인 정부의 ‘전략적 모호성’ 입장에서는 적극적인 관계는 피하고 싶었기 때문이다. 따라서 QUAD와 관련해서도 보건위생이나 기후변화 등 비전통적 안보에만 관여한다는 입장으로 거리를 뒀다. 지난번 공동성명에서도 ‘인도 태평양’을 언급했지만, 어디까지나 ‘지역’을 의미하는 것이었다.

그러나 윤석열 대통령은 대선 기간 내내 QUAD 가입에 적극적인 모습을 보였다. 그리고 이번 공동성명에서는 “바이든 대통령은 한국의 인도-태평양 전략 프레임워크를 수립한다는 윤석열 대통령의 구상에 지지를 표명하였다. 윤석열 대통령은 또한 미국의 인도-태평양 전략을

(최종열람일 2022년 5월 30일)

8) 위와 같음.

환영하였다”⁹⁾와 같이 ‘인도태평양 전략’이라는 단어가 명시됐다. 그리고 이번 공동성명에서 가장 주목 받은 것은 ‘인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)’이며 한국은 미일 등과 함께 창립 멤버로 참여하게 되었다. 2015년 중국 주도로 설립된 AIIB(아시아 인프라 투자은행)에 미일 등이 신중론을 보인 것과 대조적으로 한국이 창립 멤버로 들어간 것을 보면 그 동안 한국 경제에서 대중관계 위상이 크게 변화했음을 상징적으로 말해준다.

이상과 같이 문재인 정부 말기부터 이미 미중 대립이 심화되면서 선택의 연장선상에서, 다른 한편으로 문재인 정부에서 윤석열 정부로의 정권 교체를 반영하는 의미에서, 한국의 대북정책 변화, 그리고 미중 대립에 대한 대응에서 한국 외교가 변화했음을 두 개의 한미 공동성명 비교를 통해 알 수 있다.

4 방일 성과 : 방한과의 차이점

그렇다면 한국 방문 후 방일 때 이뤄진 미일 정상회담, 미일 공동성명은 한미 정상회담 및 한미 공동성명과 같은 것이었는가? 바이든 대통령의 방한과 방일은 거의 공통된 목적을 가진 것인가?

우선 공통된 내용을 갖고 있다는 점을 강조해야 할 것이다. 첫째, 북한의 핵미사일 개발에 따른 군사적 위협에 대한 인식과 대응에 있어서

9) 위와 같음.

문재인 정부 때는 자칫 괴리가 두드러졌던 것과는 대조적으로 기본적인 일치가 두드러지게 나타난다.¹⁰⁾ 남북관계 개선에 앞장서고 북한의 비핵화를 경시한 문재인 정부의 대북정책에 통렬한 비판을 가함으로써 윤석열 정부가 탄생했기 때문에 일단 윤석열 정부의 대북정책은 북한의 군사적 위협을 억제하기 위한 한미일의 안보협력을 중심으로 전개될 가능성이 높다.

흥미로운 것은 한미공동성명에서는 ‘한반도 비핵화’라는 기존 한미 공동성명에서 사용된 것과 같은 표현을 사용하고 있는 한편, 구체적인 비핵화의 주체가 북한임을 명기하고 있다는 점이다. 이 점에 대해서는 미일 공동성명도 마찬가지이다.

둘째, 그 동안 가장 극적인 변화를 보인 러시아의 우크라이나 침공 문제다. 대러시아 제재에 대해 문재인 정부의 초기 움직임은 약간 소극적 이었고, 또 여당 대통령 후보였던 이재명 후보의 ‘우크라이나 지도자가 초보정치인이어서 러시아의 침공을 막을 수 없었다’는 실언도 있었지만 이후 문재인 정부는 대러시아 제재에 국제사회에 동조하는 움직임을 보였다. 윤석열 정부도 그 입장을 이어갔다. 그리고 이번 한미공동성명과 미일공동성명을 비교하더라도 이 문제에 관한 기술에는 큰 차이가 없다. 대러시아 제재에 관해 한미일이 공동보조를 취하고 있음을 보여준다.

셋째, 한미공동성명에도 미일공동성명에도 미국이 ‘확장억제(extended deterrence)’를 한국과 일본에 제공한다는 표현이 명확하게 나와있다.

10) 미일 공동성명에 대해서는 아래의 일본 외무성 웹사이트를 참조하기 바란다.

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100347252.pdf> (최종 열람일2022년5월30일)

그 동안 북한 핵미사일 개발의 본격 재가동에 직면하면서 한일 국내에서는 ‘핵공유(nuclear sharing)’ 논란이 제기됐다. 이는 북한 핵 위협에 노출된 한일에게 미국의 핵 억제력이 신뢰할 만한지에 대한 불안감이 존재했음을 반영한 것이기도 하다. 이번 바이든 대통령의 아시아 순방은 트럼프 행정부의 ‘아메리카 퍼스트’ 이후 미국의 ‘확장 억제’에 불안을 느끼는 한일을 설득하려는 측면이 있었다.

이렇게 보면 미국에 있어서의 대일 정책과 대한 정책은 거의 겹치는 측면이 있다. 북한의 군사적 위협에 직면하고 미중 대립의 틈새에 끼여 있으면서 미국의 동맹국이라는 공통점을 갖는 한국과 일본이 미국에 동등한 취급을 받는 것은 어떤 의미에서 당연하다고 할 수 있다.

그러나 여전히 한미공동성명과 미일공동성명 사이에는 괴리가 있다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 첫째, 미일공동성명에서는 중국을 지목해 비난하고 있는 반면 한미공동성명에서는 그렇지 않다는 점이다. 일본이 중국의 위협 증대에 대한 대응으로 미국의 적극적인 관여를 요구하기 위해 ‘인도 태평양’ 개념을 도입한 반면 한국은 미중 간의 ‘전략적 모호성’에 따라 미중 양자택일을 강요 받는 것을 가능한 한 회피하려고 했다. 고조되는 미중 대립의 심화, 그리고 보수 정권으로의 정권 교체로 한국 외교도 변화를 겪을 수밖에 없기 때문에 비슷해질 가능성이 커졌다고는 하지만 현재로서는 여전히 차이가 있다.

둘째, 이번 공동성명에서는 한미, 미일 모두 기존 안보에 관한 군사 동맹 외에 경제안보에 관한 동맹, 기술에 관한 동맹이 중시되었는데, 상대적으로 미일에서는 기존 군사동맹의 성격이 강조되는 반면 한미에

서는 경제동맹, 기술동맹의 성격이 강조되었다. 이는 군사안보 측면에서 미일동맹은 상당 정도 글로벌 동맹이 된 반면, 한미동맹은 그런 가능성을 내포하면서도 여전히 한반도 유사시 대응에 한정돼 있음을 보여준다. 또 한국의 경제력, 기술력이 상대적으로 상승하고 반도체 등 전략물자와 기술에 있어 대중관계가 긴밀해지면서 미국에게 있어 한국의 중요성이 커지고 있음을 보여준다.

셋째, 한미 공동성명에서도 미일 공동성명에서도 별로 언급되지 않은 중요한 문제가 한일관계이다. 한미정상회담과 미일 정상회담에서는 한일관계의 중요성에 관해 논의된 것으로 보이나 이것이 공동성명에 명시되지는 않았다. 제3국과의 관계를 공동성명에 명시하는 것에는 신중하다는 것을 의미한다. 미국이 한일 간 현안에 대해 구체적으로 개입할 수 없을 정도로 한일의 상대적 비중이 높아졌음을 보여준다.¹¹⁾ 더욱이 한일관계가 비대칭에서 대칭으로 변화되는 가운데 설령 관계 개선의 인센티브가 작용한다고 해도 타협이 쉽지 않음을 보여준다.

5

마지막으로 한국과 일본의 대미 외교를 둘러싸고

한편 여러 분야에서 한일 대칭성은 커진다. 이전 진보정권 하에서는 그러한 대칭성에도 불구하고 나아가야 할 외교의 방향성이 다르기 때문에

11) 비대칭에서 대칭으로라는 한일관계의 변화에 관해서는 다음 문헌을 참조하기 바란다. 기미야 다다시 (이원덕 옮김) 『한일관계사: 한일 대립은 언제 끝날 것인가 과연 관계 개선은 가능할까』 AK, 2022년.

경쟁, 경우에 따라서는 대립의 측면이 필요 이상으로 부각되는 경향이 있었다. 그러나 보수 정권으로 교체됨에 따라 나아가야 할 외교 선택이 비슷해질 가능성이 커진 만큼 대칭화 추세가 가속화될 것이다. 이번 한미공동성명과 미일공동성명에 공통점이 매우 많다는 점이 이를 방증한다. 미국의 동맹국으로서 한국과 일본의 대미 외교에는 기존에도 상당 부분 공통점이 존재했지만, 한일이 대칭 관계가 될수록, 그리고 미국에 있어서 한일의 비중이 동등해질수록 공통점은 더 늘어날 수밖에 없다.

그러나 그렇기 때문에 경쟁이라는 측면도 더욱 부각될 것이다. 구체적으로 말하자면 미국에게 한일 어느 쪽이 더 중요한 상대로 간주되는가 하는 것이다. 냉전시기에는 미국은 중심(center), 한국은 전초(outpost), 일본은 후배지(hinterland)로서 반공자유주의 진영을 구성하는 한일이 분업체제를 구성하였다. 그러나 한국의 선진 민주주의국가화로 인해 한일 간에는 분업관계뿐만 아니라 경쟁관계도 부각되었다. 그것은 그것대로 서로에게 긍정적인 측면이 있다. 국제사회 속에서 어느 나라가 질적으로 더 우수한 사회를 형성할 것인지, 나아가 국제사회에 더 의미 있는 공헌을 할 것인지, 향후 한국과 일본은 다양한 측면에서 경쟁을 벌일 것이다. 그리고 그것이 한일 양국 사회에 긍정적인 영향을 주게 될 것이다.

그러나 경쟁에 수반되는 부작용에도 유의할 필요가 있다. 미국을 둘러싸고 한일이 경쟁함으로써 빚어지는 부작용이다. 본래라면 동맹은 ‘운명공동체’라는 성격을 갖지만 동맹을 유지하기 위한 비용 부담을 어떻게 할 것인가 하는 합리적인 계산을 전제로 한다. 미일도 한미도

예외가 아니다. 그러나 미국을 둘러싼 한일 간 경쟁이 과도해지면 양국이 필요 이상의 비용 부담을 지게 될 리스크도 있다. 예를 들면, 미군 주둔비 부담 문제 등이다.

이번 바이든 대통령의 방한·방일을 통해 북한 문제에 직면해 있으면서 심화하는 미중 대립 사이에서 미국과의 동맹관계를 공유하는 한일 간에는 더욱 공통점이 부각되었고 이에 기인하는 공감대가 형성되었다. 그러면서 다른 한편으로 우리가 생활하는 동북아, 인도 태평양에서 어떠한 질서를 만들어 나갈 것인지에 대한 경쟁적 협력도 기존보다 더 요구 받을 것임을 보여줬다. 그런 의미에서 현재의 긴장관계를 극복하고 어떻게 경쟁적인 협력을 이룰 것인가가 관건이라 할 수 있지 않을까?

저자소개

기미야 교수는 1960년생이며 도쿄대학교 법대를 졸업하고 동대학원 법학정치학연구과 박사과정을 수료했다. 그는 고려대학교에서 한국정치에 관한 논문으로 박사학위를 취득했다. 그후 그는 냉전기뿐만 아니라 탈냉전기를 포함해 한국 정치와 외교에 초점을 맞춰 연구를 발전해 나갔다. 현재 도쿄대학교 대학원 종합문화연구과 교수로서 재직중이며 그동안 미국 하버드대학교 연천연구소 방문연구원을 역임했다. 또한 도쿄대학교 현대한국연구소와 한국학연구소 소장도 역임했다. 일본어 저작으로 “한일관계사”(오히라마사요시상 특별상 수상) “한국 경제발전과 민주화” “국제정치 속의 한국현대사” “내셔널리즘으로부터 보는 한국 복조선 현대사”가 있으며 한국어 저작으로 “박정희 정부의 선택: 1960년대 수출지향형 공업화 정책과 냉전체제” “한일관계사” 등이 있다. 일본어 근간으로 고 김대중대통령의 평전과 남북한을 포함한 한반도 전체의 정치에 관한 분석서를 준비하고 있다.

바이든 방한과 한미 동맹의 지속과 변화에 대한 중국의 시각

리신(李辛) / 상하이사범대학교 교수

미국 바이든 대통령이 2022년 5월 20일에서 22일까지 한국 방문을 시작으로, 취임 후 첫 아시아 순방에 나섰다. 바이든의 방한이 주목받는 이유는 크게 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 미국은 미중 경쟁 상황에서 아시아 순방을 통해 한미, 미일 동맹 그리고 아세안(ASEAN) 국가들과의 관계를 강화하고자 한 것으로 보인다. 이를 통해 미국은 아시아에서 중국의 영향력을 약화하려는 것이다. 둘째, 미국은 새로 취임한 윤석열 대통령이 미중 경쟁에서 어떤 선택을 할 것인지 탐색하고자 했을 것이다. 한국이 어떠한 의제나 미국을 선택하고, 혹은 어떠한 영역에서 중국과 협력할 것인지 살펴보려는 의도이다. 셋째, 러시아의 우크라이나 침공, 북한의 대륙간 탄도미사일 발사에 따른 지역 긴장 고조 상황에서 미국은 아시아에서 자국의 지도력을 확인하고자 했던 것으로도 보인다.

따라서 미국의 이번 아시아 순방을 계기로, 전세계는 신냉전 도래에 따른 철의 장막이 다시 드리워지는 건 아닌지 주목하고 있다. 특히 이번 바이든 대통령의 방한은 두 가지 관례를 깨뜨렸다. 첫 번째는 정상회담의 시기이다. 지난 3월 대통령 선거 직후 바이든 대통령은 방한 의사를

밝혔고, 윤석열 대통령 취임 열흘 만에 방한했다. 역대 한국 대통령 취임 이후 가장 단시일 내에 개최된 한미 정상회담이었다. 두 번째는 일본 방문 전에 한국을 우선 방문했다는 점이다. 미국의 동맹 체제에서 한국과 일본의 위상 변화로 해석할 수 있는 대목이다. 백악관 대변인은 외부에서 방문 순서에 대해 과도하게 해석하지 않기를 밝혔지만, 쿼드(QUAD) 정상회담을 앞두고 진행된 방한은 바이든 대통령이 한국에서 새롭게 출범한 정부의 역할을 중시하고 있음을 보여준 것으로 풀이된다. 미국은 한국의 윤석열 정부가 전 정부의 미중 간 전략적 모호성을 탈피해 중국을 적극적으로 견제해주길 기대한다고도 볼 수 있다.

그렇다면, 바이든 방한의 성과는 무엇이고, 양국이 어떤 영역에서 합의를 이룰 것인가? 또한, 한미동맹 주적 개념의 변화가 나타날 것인가? 정상회담에서의 윤석열 정부의 외교정책과 집권이념이 무엇인가? 한중 관계와 지역구조에 어떠한 영향을 미칠 것인가?

1

한미 정상회담 성과

한미 정상회담은 한미동맹의 위상을 ‘글로벌 포괄적 전략동맹’으로 재확인하고, 한미동맹을 “지역 평화와 번영의 핵심축”으로 묘사하며, 한미 동맹 양국의 민주, 경제, 기술 분야에서의 글로벌 리더십 역할을 반영했다.

1) 안보적 측면

한미 공동성명은 한반도의 완전한 비핵화 목표를 재확인했다. 미국은 핵·재래식 무기, 미사일 방어 체제 등 모든 영역에서 역량을 활용해 한국에 대한 굳건한 방위를 약속했다. 2018년에 중단됐던 ‘확장 억제 전략 협의체(EDSCG)’를 재가동하고, 전시 작전통제권 양도 문제에 협상을 이뤘으며, 한미 연합 군사 훈련의 범위와 규모를 확대했다. 이번 성명은 2021년 한미 정상회담에서 발표한 ‘한미 공동성명’과 다를 바 없고, 이명박 정부 때 제안한 ‘21세기 한·미 전략동맹’까지 거슬러 올라갈 수 있다. 이명박 정부 시기 한미동맹은 이미 안보·경제·가치 동맹이었으며 문재인 정부 시기에 글로벌 동맹으로 격상하였다.

그러나 여기서 주목할 만한 점은, 한미 동맹의 내용은 이전보다 훨씬 강조되고 있다는 것이다. 한편으로 확장억제에 있어 미국은 1970년부터 한국에 핵우산을 제공해 왔다. 이는 한국이 핵으로 공격받을 때 미국도 핵을 사용하여 대응할 것을 의미한다. 1992년 ‘한반도 비핵화 공동선언’이 발효된 후 미국은 한국에 있는 전술핵무기를 철수했지만, 여전히 북한을 억제하기 위해 한국에 핵우산을 제공하고 있다. 이전의 한미 공동성명과 비교하면 양국은 처음으로 공동성명에 북한의 핵도발에 대응하기 위해 핵무기를 사용해야 한다는 의지를 정확히 명시했다. 또 다른 한편 한미연합군사 훈련을 야외 기동훈련으로 확대하여 ‘행동하는 동맹(Alliance in Action)’을 구축하였다. 군사 훈련의 현실화는 억제력의 강화와 규모 확대의 의미를 담고 있다.

2) 경제적 측면

세 가지 측면에서 기술 동맹을 구축하고 핵심, 신형기술 및 사이버 안보 협력의 개발 및 활용을 확대했다, 양국 정부는 전략적 소통 및 조율을 위해 국가안보실 간 전략적 협의 채널을 구축했으며 에너지 위기 극복을 위한 원자력 협력을 확대하고 연합훈련을 통해 우주·사이버 협력을 강화키로 했다.

바이든 대통령의 방한 첫 일정은 삼성전자였다. 미국이 한미 기술 동맹을 중시한다는 의미였다. 2021년 5월 당시 문재인 전 대통령이 미국을 방문했을 때, 삼성전자는 텍사스 신규 파운드리 공장 구축에 총 170억 달러를 투자하기로 했다. 1년이 지난 현재 삼성, 현대, SK하이닉스 등 한국의 대기업들은 대미 투자에 활발하게 나서고 있다. 한국 정부와 기업 모두 미국과의 기술 협력을 촉진하려는 의도를 갖고, 미국과의 공급망에 깊숙하게 침투했다. 미국은 'CHIP4(한국·미국·일본·대만 반도체 동맹)' 구축을 주도하면서, 여기에 한국 대기업을 참여시키고, 한국 기업과 중국의 협력을 차단, 관련 제품의 수출을 통제하려고 한다.

3) 글로벌 전략 측면

한미 공동성명은 환경, 에너지, 코로나19 및 대만 해협 문제에 대한 공동 대응과 함께, 새로운 규범을 기반한 국제질서 '인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)'의 수립을 표명했다. 작년 10월 말, 바이든 대통령은 동아시아 정상회의에서 IPEF를 제시하였다. 인도-태평양 국가들과의

협력을 촉진하고 관련 규칙 제정을 주도하는 것이 목표이다. 이번 한국 정부의 참여 결정으로 IPEF는 한국과 미국을 포함한 13개 초기 회원국으로 구성된다. 경제(무역), 탄력성 경제(공급망), 청정 경제(청정 에너지), 공정 경제(반부패) 등 네 가지 내용을 핵심으로 했다.

과거 한국은 미국이 주도하는 IPEF의 핵심국으로 참여할 것이라는 기대가 나왔지만, 문재인 전 대통령은 외교상 ‘전략적 모호성’을 채택했다. 미중 양측의 압력에서 균형을 유지하려고 했기 때문에, IPEF 참여에 미온적이었다. 그러나 신임 윤석열 대통령은 전 정부의 전략적 모호성을 버리고 선거 공약을 이행하며 초기 회원국으로서 25억 인구를 포괄하고 세계 GDP의 40%를 차지하는 IPEF에 가입하였다. 규칙 수립과 의제 설정에서 한국의 발언권을 높이고 글로벌 공급망의 이점을 얻고자 하는 의지가 반영된 결과로 풀이된다.

바이든의 방한을 계기로 한미 동맹은 안보, 경제, 글로벌 전략 측면에서 더욱 강화되었다. 그렇다면 동맹 결속력 상승은 한국의 자주성을 하락시킬 것인가? 동맹국과 자주성 사이에서 한미 간에는 어떠한 이견 있고 이를 어떻게 해결해야 할 것인가?

2 한미 간의 이견

1) 회담 의도

바이든 대통령 방한으로 보면 한미 양국이 회담에서 강조하고자 하는 점은 다소 차이가 있다. 양국은 안보, 경제, 글로벌 전략에 대해 일관된 공약을 내놓았지만, 전략적 의도에는 여전히 차이를 보인다. 한국의 경우 안보 문제와 국내 정치는 윤 대통령이 중점으로 바라보는 분야이다. 안보 측면에서는 북핵 위기에 공동으로 대처하기로 약속했고, 국내 정치 측면에서는 동맹국들로부터 높은 인정을 받으며 근소한 차이로 당선된 윤 대통령에게는 플러스 요인으로 작용한다. 반면, 미국의 경우 동맹 강화, 특히 경제·기술 분야에서 한국을 자신의 편으로 만들어 중국을 배제하는 것이 최우선 과제이다. 바이든 대통령에게는 이번 방한을 통해 한국과 미국의 관계가 가까워진다는 메시지를 외부에 전달함으로써 중간선거에 유리하게 작용할 수 있다.

2) 위협인식

한미동맹의 목적은 북한의 군사 위협을 공동으로 대응하는 것이며 이는 의심할 여지가 없다. 그러나 한국과 미국이 중국을 위협으로 보는 인식에는 차이가 있다. 2018년 미중 무역전쟁부터 패권전쟁을 통해 볼 수 있듯이 미국은 중국을 경쟁자로 간주했으며, 트럼프 대통령은 인도-태평양 전략에서 중국을 '수정주의 국가'로 정의하였다. 바이든

대통령 당선 이후 외교에서는 전 정부와 달리했지만, 중국에 대한 태도는 변하지 않았으며 인도-태평양 전략, 인도-태평양 경제 프레임워크 등을 통해 동맹국을 단결하여 중국의 도전에 맞섰다. 2022년 2월에 발표된 미국의 인도-태평양 전략 보고서는 중국에 대한 봉쇄선을 더욱 명확히 하고 다음과 같은 다섯 가지 정책 목표를 제시했으며 자유롭고 개방된 인도-태평양 전략, 동맹국 및 파트너 국가와의 유대 강화, 국경 간 위협 해결, 안보 강화 및 공동 번영으로 구성되었다.

한국은 기술과 제조업 측면에서 중국의 위협을 받고 있지만, 2021년 한국과 중국의 교역 규모는 3600억 달러로 한미 무역 총액의 3배이다. 경제 분야에서 한중은 지역 측면의 북핵 문제 대응, 일본 문제로 분쟁보다 협의가 더 많이 이뤄졌다. 따라서 한국과 미국은 중국의 위협에 대한 인식 차이가 있다고 볼 수 있다.

3 중국-한국 관계와 역내 영향력

1) 대중 정책

미중 디커플링과 패권 경쟁의 심화로 한국은 문재인 정부 시기의 '안미경중'(안보는 미국, 경제는 중국) 정책을 지속하기 매우 어렵다. 중국은 바이든의 방한, 한국의 인도-태평양 경제 프레임워크 적극 참여와 과거 NATO 사이버방위센터(CCDCOE) 가입 등에 주목하고 있다. 일각에서는 한국의 외교가 '전략적 명확성'을 향하고 있다고 분석했다. 윤석열

대통령은 후보 시절 ‘3불 정책’과 대 중국 전략적 모호성을 굴종 외교라고 비판하였다. 또한, 외교전문지 ‘포린 어페어즈(Foreign Affairs)’에서 자신의 외교정책 비전을 중국에 대한 경제적 의존도를 줄여나갈 것이라고 하면서도, 중국과의 중요한 무역이나 북한의 비핵화에 대해선 협력 잠재력을 훼손하지 않을 것이라고 기고하였다.

중국은 왕치산 국가 부주석을 시진핑 주석의 특별대표로 윤석열 대통령 취임식에 파견하였다. 중국 국무위원 겸 외교부장 왕이는 박진 한국 신임 외교부 장관과 화상 회담에서 ‘4개 강화’를 제안했다.¹⁾ 이는 선진국인 한국을 잃지 않기 위해 바이든 대통령의 방한을 앞두고 ‘러브 콜’을 보낸 것이다. 점점 더 치열해지는 중미 간 경쟁 속에서 한중 관계는 기회보다 도전이 더욱 클 것으로 예상된다. 어느 때보다 한중 관계에 대한 양국 엘리트들의 지혜가 절실한 이유이다.

주목할 만한 점은 윤석열 대통령이 서울대학교 정재호 교수를 주중 대사로 임명했다는 것이다. 정재호 교수는 중국 문제, 미중 관계 전문가로, 학계에서 높은 명성을 갖고 있으며 중국 학계에서도 상당한 인맥을 보유하고 있다. 따라서 정 교수의 주중 대사 취임에 따라, 한국과 중국의 관계가 보다 합리적이고 실용적으로 발전할 수 있을 것으로 기대한다.

1) 첫째는 상호존중으로 중국과 한국은 서로의 발전, 핵심 이익, 문화적 전통과 관습을 존중한다. 둘째는, 호혜 협력. 지난 30년 동안 한중 교역량은 50배 이상 증가했으며 상호 투자액은 1000억 달러를 넘었다. 양국은 평등과 호혜의 협력을 통해 실질적인 공동 발전과 번영을 이루었다. 셋째는, 평화를 지키기 위한 노력이다. 양국의 노력으로 한반도는 전반적으로 평화를 유지했으며 양국의 지역 발전에 필요한 환경을 조성하였다. 넷째는 개방성과 포용성의 고수이다.

2) 대북 정책

한미 정상회담에서 윤석열 정부는 한미 대북 군사적 억제, 북한 비핵화, 그리고 대북 개입정책 등에서 합의를 이뤘다. 윤석열 정부의 대북 정책은 ‘비핵화의 경제적 지원’ 모델에 기반을 두고 있다. 이는 문재인 대통령과 트럼프 대통령이 북한을 설득하려고 했으나 김정은 위원장을 설득하지 못한 방법이기도 하다. 문재인 대통령 집권 5년 동안 남북관계의 독립성은 강화됐으며 남북 정상회담, 미북 정상회담 추진으로 한반도의 전반적 평화를 유지하였다. 향후 5년 간 남북 관계는 한미 관계의 틀 속에서 움직일 것으로 예상된다. 한국의 중앙일보와 서울대 아시아연구소가 공동 기획한 ‘민심으로 읽은 새 정부 외교 과제’ 시리즈 연구조사 결과처럼 국민의 약 70%가 북한의 비핵화보다 한미 동맹 강화가 더 시급하다고 생각하고 있다.

3) 한미일 삼국 협력

바이든 대통령의 ‘인도-아시아 전략’의 핵심은 미국의 동맹국, 파트너 국가와 협력을 추진하는 것이다. 특히 일본과 한국. 그런데 한국과 일본의 갈등으로 인해 미국의 인도-아시아 전략이 훼손될 가능성이 존재한다. 역사 문제, 독도, 위안부와 강제 징용 문제, 그리고 2019년 한일 무역 분쟁으로 양국 간 협력은 제한적이며 지속적인 갈등을 노정했다. 미국은 삼국 협력에서 주도적인 역할을 했다. 미국은 한일 관계 개선에 나서는가 하면 때로는 갈등을 심화시키면서 한미일 삼국 관계를 자국에게 유리한 방향으로 조정해왔다. 미국의 삼국 협력 구축 압력에 대해 문재인 정부는

2017년 12월 방중 전 ‘3불 정책(三不政策)’ 제시했으며 사드 추가 배치, 미국 미사일방어체계 참여, 한미일 군사 동맹화 등 세 가지 불가 입장을 밝혔다.

그러나 윤석열 대통령 집권에 따라 한일 간 적대 관계는 개선될 것으로 예상된다. 바이든 대통령은 한일 관계 회복 방안에 대해 깊은 이해와 풍부한 경험을 갖췄다. 2015년 박근혜 대통령과 아베 총리의 정상회담은 바이든이 미국 부대통령 임기에 추진한 것이다. 당시 위안부 문제 해결을 위한 최종 합의가 이뤄졌으나 2017년 박근혜 대통령의 탄핵과 함께 합의도 무산되었다. 따라서 그동안 한일 관계의 문제는 미뤄졌으며 완전히 해결될 수 없었다. 한일 관계에서 나타나는 문제는 단순히 역사 문제만으로 보기 어려우며, 한국과 일본의 현재 국내 정치 및 외교 정책과 연결된다.

그러나 윤석열 대통령의 당선으로 한일 관계가 회복될 수 있는 분위기가 조성되었다. 선거에서 윤석열 대통령은 이전 정부의 대일 정책을 비판했으며 당선 후 일본 사절과의 만남을 우선 추진하는 등 일본 중시를 명시했다. 이번 바이든의 방한을 계기로 한국과 일본은 IPEF의 초기 회원국으로 가입했으며 중국에 대한 경제 의존도를 줄이고 북한의 위협에 대처하며 경제 안보와 신형기술, 기후 및 국제사무 분야의 협력을 강화할 것이다. 6월 3일 한미일 북핵 수석대표는 서울에서 회담을 진행하여 북한의 계속되는 도발에 공동 대처하며 이는 한미일 삼각 동맹 구축을 위한 첫 시도라고 볼 수 있다.

요컨대 바이든 방한과 한국 새 정부의 정책은 지역 정세와 한중

관계에 중대하고 장기적인 영향을 미칠 것이다. 한미 동맹을 판단하기 위해서는 한중 경제 협력의 파급효과를 과장해선 안 되며 한국의 자주성, 미국의 동맹국 관리능력과 한미일의 공동 이념을 무시해선 안 된다.

저자소개

리신 교수는 중국 상하이사범대학교 철학법정학원 공공관리학과 교수로 국제 정치와 비교정치를 강의하고 있다. 주요 연구 분야는 국제정치, 비교정치, 한반도 국제관계 등이다. 중국 허베이대학을 졸업하고, 푸단대학에서 역사학으로 석사 학위를 마쳤다. 이후 서울대학교 정치외교학부에서 박사학위를 받은 한국 전문가이다. 2015년부터 중국 핵심 정치학 저널인 비교정치학연구의 편집위원을 역임하고 있다.



Costs of South Korea's Shifts in Foreign Policy in the Increasing U.S.-China Rivalry

Sojeong Lee and Krista E. Wiegand / University of Tennessee

other U.S. allies in East Asia and the Indo-Pacific, particularly Japan and Australia.¹⁾ South Korea was considered as a country that could – and in some perspectives, should – join the Quadrilateral Security Dialogue (Quad), making it the Quad Plus, along with Australia, Japan, India, and the United States. However, South Korea has not joined forces with these four countries, who are clearly balancing against China even though balancing is not the primary purpose of the Quad partnerships. For the past five years, the Moon government purposely avoided joining the United States in balancing against China in any way, for fear of provoking China.

The Yoon administration's strategic foreign policy shifts have

1) Victor Cha. 2020. "Leading by Example: Two Different Responses to China's Rise." *The Lowy Institute*. (November 11, 2022)
<https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/leading-example-two-different-responses-chinas-rise> (Accessed July 5, 2022).

moved Seoul toward a more hardline position against North Korea and have reinforced the South Korea-U.S. alliance and U.S. extended deterrence in the region. President Yoon's new strategy involves enhancing South Korea's role in regional security and strengthening strategic cooperation not only with the United States but also with Japan. Just in the first months of the Yoon administration, the South Korean government has already resumed a once-suspended joint military exercise with the United States and discussed more in-depth strategic trilateral cooperation with the United States and Japan. Washington has asked Seoul to help participate in addressing global supply chain challenges and working within the advanced technology alliance framework that is led by the United States. There is no question that all these efforts will help South Korea, as one of the most prominent U.S. allies in the region, to uphold its strong and firm relationship with the United States for its own national interests. At the same time, President Yoon should understand that Seoul's shifts closer to the United States will likely incur costs for South Korea from China, and such costs may not be minimal. The very question that President Yoon should consider is, therefore, how to minimize expected costs to South Korea, while maximizing its own interests.

1

Costs of South Korea's Shifts in Strategy in the U.S.-China Rivalry

It is without question that the strengthened alliance between South Korea and the United States will benefit South Korean national interests and security. However, it is important to recognize that there will likely be potentially significant costs for South Korea if China perceives South Korea standing firm with the United States against China's rise in power. This difficult position is not unique for South Korea; several other Asian states including Vietnam, Indonesia, and the Philippines are also concerned about provoking China too much when aligning with the United States and hedging in their relationships with the United States and China. South Korea finds itself between two major powers, one that has been strategically the most important, and one that has been economically the most important. The Yoon administration is now moving away from hedging and tilting closer to the United States.

The closer the Yoon administration becomes in its position toward the United States – as perceived by China as against China – the more likely South Korea should expect China to impose some forms of coercion or retaliation, which could lead to significant political and economic costs for South Korea. In particular, China can pursue costly retaliation through political or economic

leverage in other important issues that are critical for South Korea's national interests and security. What we call "issue linkage" in international relations occurs when a dissatisfied country links a disputed issue with other bilateral issues such as trade, investment, and territorial and maritime boundary that are crucial to a target country's national interests.²⁾ China – a country with dissatisfaction – can use several inter-related issues between South Korea and China as means to retaliate and punish South Korea if it perceives South Korea's engaging in balancing behavior with the United States against China.³⁾

First, President Yoon's strong pro-U.S. position can provoke China to continue or increase illegal fishing in the Yellow Sea. Chinese illegal fishing has been a major concern for South Korea as it wrecks significant costs for South Korean fishermen and sometime causes violent incidents between Chinese fishermen and the South Korean Coast Guard.⁴⁾ There have been intermittent tensions between China and South Korea regarding Chinese illegal

2) Krista E. Wiegand. 2009. "China's Strategy in the Senkaku/Diaoyu Islands Dispute: Issue linkage and Coercive Diplomacy." *Asian Security* 5 (2): 170–193.

3) Ji-Young Lee. 2020. *The Geopolitics of South Korea-China Relations: Implications for U.S. Policy in the Indo-Pacific*. Santa Monica, CA: RAND Corporation. <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA524-1.html>.

4) Young Kil Park. 2020. "The Role of Fishing Disputes in China-South Korea Relations." Analysis from the Maritime Awareness Project. The National Bureau of Asian Research. (<https://www.nbr.org/publication/the-role-of-fishing-disputes-in-china-south-korea-relations/>). (Accessed on July 24, 2022)

fishing in the Yellow Sea and these could worsen. China has not made any attempts to escalate fishery issues into an actual maritime dispute against South Korea. Still, China can potentially use fishery issues in the Yellow Sea as a leverage or retaliation against South Korea by escalating illegal fishing and maritime claims.

Other possible issues of contention between South Korea and China that China could use as retaliation are issues over the Air Defense Identification Zone (ADIZ) and Exclusive Economic Zone (EEZ) rights around Ieodo/Suyan Rock/Socotra Rock.⁵⁾ There has been so far little imminent risk of interstate conflict between China and South Korea over Ieodo/Suyan Rock/Socotra Rock. Yet, this does not mean that all issues are resolved. Rather, the issue has been latent and these latent maritime issues in the Yellow Sea provide fodder for China to punish South Korea for the Yoon administration's strong U.S.-leaning stance. If President Yoon pursues a more aggressive position against China by siding with the United States, China could easily use these latent and seemingly unrelated bilateral issues as leverage to incur costly consequences to South Korea.

5) "Will a Tiny, Submerged Rock Spark a New Crisis in the East China Sea?" *The Atlantic* (December 9, 2013)
<https://www.theatlantic.com/china/archive/2013/12/will-a-tiny-submerged-rock-spark-a-new-crisis-in-the-east-china-sea/282155/> (Accessed on July 24, 2022)

If South Korea antagonizes China in the context of the U.S.-China rivalry, China can easily use economic retaliation against South Korea. Given the strong trade ties between China and South Korea, such economic punishment could be significantly costly for South Korea. We have already seen this kind of Chinese punishment when South Korea as the U.S. ally agreed to the deployment of the Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) missile system on South Korean soil in 2016. Although the U.S.-deployed THAAD system was aimed at deterring North Korea, China perceived it as a means of containing China and threatening behavior by South Korea against China. China responded to this perceived provocation with huge economic retaliation against South Korea, which cost South Korea nearly \$7.5 billion in economic losses due to cut imports and exports and suspended tourism.⁶⁾

China's aggressive resolve against the THAAD deployment serves as a precursor of potential economic and political punishment by China against South Korea under the Yoon administration. Given the increasing intensive power competition between the United States and China in recent years, it is not difficult to expect similar, or even worse, costly consequences for

6) "In U.S.-China Dispute over Missile Defense System, Beijing Punishes South Korea by Restricting Tourism and Holding Trade Hostage." *Los Angeles Times* (November 19, 2020). <https://www.latimes.com/world-nation/story/2020-11-19/south-korea-china-beijing-economy-thaad-missile-interceptor> (Accessed July 21, 2022).

South Korea if Yoon follows through with a clearer and stronger position with the United States that could be perceived as hostile to China. We are already witnessing potential economic costs that South Korea might pay in the context of semiconductor issues. The United States has made significant efforts to create the “Chip 4” technology alliance framework, to include South Korea, Japan, and Taiwan, in order to limit reliance on China for this important technology. South Korea’s interests in semiconductor and advanced technology are not new. Former president Moon and his administration worked to support the advanced semiconductor industry, but President Yoon has moved South Korea closer to such efforts. The United States has urged South Korea to decide whether to join the technology alliance by August.⁷⁾ Although not explicit, it is obvious that this semiconductor alliance targets China to decrease Chinese influence in the semiconductor industry and global supply chains. If South Korea decides to join this network with the United States, and Japan and Taiwan who have already agreed, China will likely perceive it as another hostile move by South Korea that could bring about Chinese retaliation. As South Korean manufacturers and industries have had huge profits in their businesses in China, China’s retaliation could be very painful to

7) “Seoul Expected to Join Washington-led ‘Chip 4’ Alliance.” *The Korea Times* (July 19, 2022). https://www.koreatimes.co.kr/www/tech/2022/07/129_332901.html (Accessed on July 21, 2022)

South Korean economy.

In addition to economic retaliation, China can easily utilize its influence over North Korea to make South Korea suffer as well. As one of the six-parties that managed security issues over the Korean Peninsula and North Korea, and as one of the five permanent members of the UN Security Council, China has great leverage to influence North Korea regarding nuclear capabilities and related issues. If South Korea were to provoke China with its pro-U.S./anti-China foreign policy, it is likely that China would not cooperate with South Korea in dealing with North Korea. President Yoon and his administration have recognized the importance of China's role in North Korean issues and a cooperative relationship between South Korea and China to manage the North Korean quagmire. Yet, Yoon's stance in the U.S.-China rivalry and Seoul's vivid support of the United States could have detrimental effect on China's critical role in North Korea. As former U.S. Ambassador of South Korea and former Commander of the U.S. Pacific Command, Admiral Harry Harris commented, "(I) do believe that China uses North Korea to pressure the South (Korea) across a broad range of disciplines, including trade, the military, and position in the UN."⁸⁾ It is likely that the

8) Sojeong Lee and Krista E. Wiegand. 2022. "South Korea's Strategy in the Era of the U.S.-China Rivalry." Working Paper.

North Korea issue would be a target of China's issue linkage strategy that makes South Korea vulnerable to Chinese punishment.

2 **Conclusion**

All foreign policy strategies encompass some costs. For former president Moon and his administration, taking a middle road and being reluctant to take a bold stance in the U.S.-China rivalry brought on critiques of strategic ambiguity and questions of loyalty to the U.S. alliance and its liberal, democratic allies. For President Yoon, taking a clear stance with the United States in its rivalry with China and increasing South Korea's role in the alliance network in the Indo-Pacific will provide ways to alleviate those critiques and increase trust with South Korea. However, it could also result in a rift with a disgruntled China and tangible costs for South Korea. South Korea must be prepared to face these costs or otherwise work to appease China to some degree in order to avoid significant costs such as maritime issues in the Yellow Sea, economic punishment, and undue influence over North Korea.

With no question, South Korea should keep its alliance with the United States strong and sound. South Korea should

strategically focus on issues that are consistent with the rules-based order and common interests with like-minded states so it can continue and develop its role as an important U.S. ally and a globally responsible actor in improving peace and stability. At the same time, South Korea needs to work to figure out how to avoid unnecessarily provoking China, which would likely incur significant costs to South Korea. There would be no more middle ground left for South Korea to avoid in its engagement in the power politics game between the United States and China. Instead, Seoul should seek its own position to minimize its potential costs while maximizing expected benefits.

저자소개

Dr. Sojeong Lee is a Global Security Post-Doctoral Research Fellow at the Howard H. Baker Jr. Center for Public Policy at the University of Tennessee, Knoxville. She has been also chosen for the 2022-2023 U.S.-Korea NextGen Scholars Program, an initiative by CSIS Korea Chair and USC Korean Studies Institute with support from The Korea Foundation. Her research interests consist of two areas: South Korea's foreign policy and security in East Asia and the Indo-Pacific, and water and natural resources and international conflicts along with climate change and global environmental challenges. She is the Managing Editor of *International Studies Quarterly*, the flagship journal of the International Studies Association.

Dr. Krista E. Wiegand (Ph.D. Duke University) is Director of Global Security at the Howard H. Baker Jr. Center for Public Policy and Professor of Political Science at the University of Tennessee, Knoxville. Wiegand specializes in international conflict management and political violence, territorial and maritime disputes, and East Asian security. She has written three books - *The Peaceful Resolution of Territorial and Maritime Disputes* (2023), *Enduring Territorial Disputes: Strategies of Bargaining, Coercive Diplomacy, & Settlement* (2011), and *Bombs and Ballots: Governance by Islamic Terrorist and Guerrilla Groups* (2010) and many other publications. She is co-Editor-in-Chief of the journal *International Studies Quarterly*.

한미 확장억제전략협의체 공동성명 평가와 과제

박기철 / 고려대학교 정책대학원 겸임교수

1

4년 8개월만에 재개된 한미 확장억제전략협의체(EDSCG)

한미의 맞춤형 확장억제를 강화하기 위한 확장억제전략협의체(EDSCG)가 지난 16일 워싱턴 미국무부 청사에서 개최되었다. 이번 회의는 문재인 정부에서 소극적으로 다루어졌던 EDSCG가 4년 8개월 만에 개최된 것으로, 윤석열 정부 출범이후, 북핵 위협 대응에 보다 적극적인 해결책을 마련할 것을 요구하고 있는 한국사회의 관심이 증폭되면서 한미가 공동으로 채택한 공동성명에 이목이 집중되고 있다. 공동성명에는 한측은 외교부 1차관 조현동, 국방부 차관 신범철이, 미측에서는 켈킨스 국무부 군비통제·국제안보차관과 콜린 칼 국방부 정책차관이 참여하였으며 양측은 한국에 대한 미국의 안보 공약 강화, 북한의 공세적 행위에 대한 억제력 강화, 그리고 보다 넓게는 북한 위협에 대한 대응을 위해 외교적, 정보적, 군사적, 경제적 수단을 포함한 모든 가용한 수단을 사용할 것이라는 양측의 의지를 확인하였다. 미국은 핵, 재래식, 미사일 방어 및 진전된 비핵능력 등 모든 군사적 능력을 활용하여 한국에 확장억제를

제공한다는 공약을 재확인하였으며, 북한의 핵실험이 강력하고 단호한 범정부적 대응에 직면하게 될 것임을 재확인하였다. 이번 공동성명에 대한 한국사회의 반응은 대체로 환영하는 분위기지만, 한미가 구체적인 실행방안에 대한 논의 없이, 원칙적인 합의에 그쳤다는 점은 아쉬운 대목이다. 북한 핵위협에 대한 근본적인 안보불안이 해결되기 위해서는 2023년 전반기에 예정된 실무급 EDSCG에서 발전시켜야 할 네 가지 포인트가 있다. 이 글에서는 한국사회가 북한 핵 위협에 관한 안보불안의 연원(淵源)과 현재 한미 맞춤형 억제전략을 실무적으로 강화하는 네 가지 포인트에 대해 소개한다.

2

북한 핵위협에 대한 한국사회의 안보불안의 연원(淵源)

북한 핵위협에 대한 한국사회의 안보불안의 연원(淵源)은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, NATO와 한반도에 대한 미국의 억제 전략이 상이하다는 것이다. 1960년대 NATO의 비핵국가(Non Nuclear Weapon States)들은 러시아의 핵위협에 대응하기 위해 NPT체제를 수용하는 조건으로 독자적인 핵무장을 포기하였고, 대신 미국의 전술 핵을 공유하는데 합의하였다. 미국이 1999년, 2010년, 두 차례 NATO 회원국에 배치되어 있는 전술핵무기를 철수하고자 하였을 때, 독일을 비롯한 NATO의 비핵회원국 등은 격렬히 반대하였고, 결국 미국은 NATO회원국의 안보불안을 감안하여 전술핵무기 철수계획을 철회하

였다. (현재 NATO 회원국 5개 국가에 100여기의 전술핵무기가 배치되어 있다.) 핵무기의 엄청난 파괴력으로 인해 핵은 핵으로 억제할 수 있다는 주장에 기초하면, 한반도에 배치된 전술핵의 일방적인 철수는 북한 지도자에게 핵 개발 및 고도화에 대한 잘못된 시그널을 전달한 것이 아닌가 의심할 수 있다. 1990년대 초기에 미국이 한반도에 배치된 전술핵에 대한 일방적인 철수를 결정할 때 우리 정부가 아무런 대응을 하지 않은 것은 대북 핵 억제력을 심각하게 저하시키는 시그널이 되었다. 한국사회 일각에서 NATO식 공유제를 요구하고 미국이 수용하지 않는다면, 프랑스 처럼 독자적으로 핵무장을 하자는 주장이 나오는 이유는 바로 이러한 역사적 사례와 무관하지 않다. 두 번째 불안요소는 미국의 확장억제 제공에 대한 의지 문제다. 지난 1월 26일 미국의 민주당 하원의원 55명은 바이든 대통령에게 올해 개정을 앞둔 “핵 태세 보고서(NPR)”에 “No first Use” 정책을 채택할 것을 요청하는 서한을 백악관으로 발송하였다. 미국이 핵전략의 전략적 모호성을 유지하는 것은 냉전 이후 러시아, 북한 등 잠재 적국들의 핵사용을 억제하는데 긴요한 역할을 해왔다. 만약 바이든 행정부가 “No First Use” 정책을 채택한다면 러시아의 푸틴과 북한의 김정은에게 선제 핵사용이라는 오판의 여지를 제공하게 된다. 비록 현재까지 “No First Use” 정책이 채택 되었다는 움직임은 관측되지 않으나, 워싱턴의 이러한 움직임에 동맹국들은 충격에 빠졌으며 깊은 우려를 떨쳐내지 못하고 있다.

3

한미 확장억제전략협의체(EDSCG) 공동성명에 대한 평가와 추진 과제

윤석열 대통령은 선거유세에서 국민들에게 NATO식 핵공유제는 아니더라도 현재의 한미 맞춤형억제전략을 획기적으로 강화하여 북한 핵에 엄중하게 대응하겠다고 약속한 바 있다. 과거 한반도에 대한 미국의 억제전략은 북한의 핵실험이 실시될 때마다 단계적으로 강화되는 패턴을 보여 왔는데, 7차 핵실험을 목전에 두고 있는 지금, 한미가 4년 8개월 만에 다시 만나 공동성명을 채택한 것에 국민적 관심이 집중된 것은 당연한 일이다. 한국사회에서는 미국이 NATO에 제공하는 핵공유제에 비하여 한반도에 제공하는 한미 맞춤형 억제전략 (ROK-US TDS)이 실질적인 억제를 제공할 수 있을 지에 대해서 많은 의구심을 떨치지 못하고 있다. 한미 맞춤형 억제전략이 실질적인 억제력을 발휘하기 위해서 다가오는 EDSCG 실무급회의(2023년 전반기 실시 예정)에서는 다음의 네 가지 구체적인 실행방안이 반드시 논의되어야 한다.

첫째, 핵 운용 기획과 관련하여 미국은 나토 국가들과 핵운용을 기획하는 NPG (Nuclear Planning Group) 이라는 상설기구를 통해 매년 정례적인 협의를 진행하고 있으며 각종 의사결정에 있어 실질적으로 미국이 주도하는 것처럼 보이지만, 의사결정에 있어 만장일치제를 채택하고 있어 동맹국의 의사를 충분히 반영시킬 수 있는 구조를 가지고 있다. 반면 한미 맞춤형 억제전략의 EDSCG는 요청시 소집되는 비상설기구로 정례적인 핵운용에 관한 협의를 보장되지 않는 구조다. 따라서 한미가 핵 운용에 대한 기획을 공동으로 참여하여 협의하는 상설기구 창설이

시급하다.

둘째, 전력배치에 있어서 미국은 나토국가들이 유사시 즉각 대응할 수 있도록 100여기의 비전략핵무기를 나토의 5개 회원국에 분산 배치하고 있고, 매년 탑재 훈련도 실시하여 즉각적인 대응이 가능하도록 태세를 유지하고 있는 반면, 한미 맞춤형 억제전략에서는 유사시 전략 자산을 전개하는 방식으로 대응이 이루어지기 때문에 즉각적인 대응이 어렵고, 무엇보다 미국의 핵 전력이 전개되는 과정에서도 충분한 협의 없이 미국의 독단적인 의사결정에 의해 이루어진다는 점에서 한국인들의 우려가 깊다. 예를 들면, 미국이 7차 북한의 핵실험을 억제하기 위해 F-35A 5세대 전투기 연합훈련과 로널드 레이건 항모강습단 등의 전략자산을 전개하는 과정에서 한국은 언제나 마지막 순간에 통보만을 받을 뿐이다. 따라서 전략자산이 전개되는 절차와 시기에 대해서도 한미가 함께 머리를 맞대고 긴밀히 협의할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

셋째, 핵 운용에 관한 훈련과 연습이 강화되어야 한다. NATO 국가 들은 즉각적인 핵 운용이 가능하도록 매년 정례적인 실제훈련(FTX)와 연습을 실시하고 있다. 반면, 한미 맞춤형 억제전략에서는 실제연습 없이 TTX(Table Top Exercise)에 의존하고 있으며 이마저 문제인 정부에서는 실시된 바가 없기 때문에 실제적인 억제력 상승에 기여할 지는 대해서는 많은 의구심이 있다. 이번 공동성명에서 중단된 TTX를 재개 하는데 합의하였다는 것은 진일보된 조치라고 할 수 있지만 TTX를 넘어 실제훈련(FTX)이 실시되어야 실질적인 대응태세를 유지할 수 있다. 특히, 미국이 단독으로 실시하고 있는 핵 준비태세 훈련인 'Global

Thunder”, “Global Lightning” 훈련에 우리 군이 참여할 수 있도록 협의하는 문제도 앞으로 풀어야 할 과제 중 하나이다.

넷째, 핵 운용에 관한 협의 및 결정에 관하여 미국은 NATO동맹이 강력한 핵 동맹(Nuclear Alliance)라는 정치적 원칙을 대내외적으로 천명하고 있다. 핵 운용의 기획 단계부터 미국과 동맹국이 공동으로 참여하고 있지만 한미 맞춤형 억제전략(ROK-US) TDS는 한미 국가 통수기기구, SCM, MCM, DSC등 국방협의를 통해 확장억제 정책 및 전력운용에 관하여 협의하도록 명시되어 있지만 현재까지 핵전력 운용에 대한 구체적인 협의는 진행된 적이 없었다는 점에서 향후 발전적 협의가 이루어져야 할 것이다.

4 마무리

한미가 5년 만에 재개한 EDSCG는 미국의 확장억제 공약이행에 대한 원칙을 재강조하고 한미 맞춤형 억제전략 강화를 위한 실무급 회의를 지속해나간다는 원칙에 합의하였다는 점에서 북핵 대응에 관한 안보 불안을 해소하는데 일정 부분 기여하였다고 평가 할 수 있다. 한편, 우크라이나 전쟁에서 최근 열세를 보이고 있는 푸틴이 전술핵 사용을 암시 하면서 미국에 대한 확장억제의 실효성 재고에 관한 동맹국의 요구가 증대되고 있으며 특히 북한이 지난 9월 4일 아침에 발사한 미사일이 일본 상공을 통과하면서 한국과 일본에게 공조를 추진하기 좋은 모멘텀이

형성되고 있다. 윤석열 정부는 한반도의 실질적인 북핵 억제력을 강화시키기 위해 한미일 공조를 강화하고 다가오는 2023년 한미 EDSCG 실무 회의에서는 보다 철저한 준비와 대응방안을 마련하여 실질적이고 구체적인 합의를 이끌어냄으로써 북핵 위협으로부터 국민들을 안심시켜야 할 것이다.

저자소개

박기철 중령은 육군사관학교를 졸업하고 고려대학교 정치외교학과에서 박사 학위를 받았으며, 청와대, 국방부, 합참, 육군본부에서 대량살상무기 대응 담당으로 근무하였다. 국방부 군비통제검증단에서 생물 무기 사찰담당으로 근무하면서 UN 제네바 군축사무소 주관 생물무기금지협약(BWC) 베이징 전문가 회의 (2009), 마닐라 회의에서(2010)에서 정부대표로 활동하였다. 주요 연구 분야는 레짐이론, 레짐효과성, 대량살상무기 비확산□대확산 등이며, 최근 연구로는 “대량살상무기(WMD) 비확산레짐의 성패에 관한 연구: 강대국의 실행결정 요인을 중심으로” (동북아논총, 2021), “포스트 코로나19, 넥스트 팬데믹에 대비하기 위한 유엔체제의 역할과 책임” (과학기술정책연구원, 2021) 등 다수의 논문과 기고문이 있다. 현재 美 8군 사령부에서 대량살상무기대응 계획장교로 근무 중이며 고려대학교 정책대학원 국제관계학과 겸임교수로 활동 중이다.

초불확실성 시대

한국의 경제안보전략

이승주 / 중앙대 교수

1 초불확실성 시대의 경제안보

경제안보의 시대이다. 불과 수년 전까지 경제와 안보의 분리가 지배적 담론이었다는 점을 생각할 때, 격세지감이다. 코로나19의 세계적 확산으로 인해 경제와 산업 체제의 구조적 취약성이 노출된 데다, 미중 전략 경쟁이 경제 이슈를 빠르게 안보화한 결과이다. 트럼프 행정부가 중국의 부상을 미국에 대한 ‘경제적 침공’인 동시에 국가안보에 대한 위협으로 규정함으로써 경제와 안보의 연계는 현실이 되었다.¹⁾ 국내에서도 경제안보 연계의 세계적 추세에 대한 진단과 함께 한국이 지향해야 할 경제안보의 방향에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 논의의 폭과 깊이가 상당한 만큼 이제 한국의 경제안보를 한 단계 더 업그레이드할 방안을 본격적으로 모색할 시점이다.

1) White House Office of Trade and Manufacturing Policy, How China’s Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World (2018).

2

과잉 안보화의 위험성

논의의 출발점은 경제와 안보를 연계할 것인지 ‘여부’를 뛰어넘어 경제와 안보를 ‘어떻게’ 연계할 것인지를 고민하는 데서 시작할 필요가 있다. 경제와 안보의 연계를 촉진하는 저변의 변화는 불확실성의 증대이다. 초불확실성 시대에 자국 이익을 배타적으로 추구해야 한다는 유혹은 너무도 크다. 경제의 안보화를 촉진하는 근원적 요인이 있다는 점을 감안 하더라도, 경제적 쟁점을 과도하게 안보화하는 문제가 빈번하게 발생하는 이유이다. 과잉 안보화에는 두 가지 원인이 있다. 첫째는 국내정치적 요인이다. 경쟁국을 견제하고 압박함으로써 경쟁 우위와 안보를 동시에 확보할 수 있다는 주장의 매력이 크기 때문에 경제안보 전략이 쉽게 국내정치 어젠다가 되어 과잉 안보화의 문제를 초래한다. 그러나 경제안보는 일시적인 유행이 아니라 국제정치의 구조적 변화를 반영하는 새로운 추세가 될 수 있다는 점을 고려할 때, 경제안보 연계의 지속가능성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 국내정치적 요인에 의한 안보화는 단기적으로는 과잉 안보화의 문제를, 중장기적으로는 경제안보 연계의 지속가능성을 저해할 수 있다는 점에서 경계의 대상이다.

둘째, ‘경제안보 딜레마(economic security dilemma)’의 확산이다. 경제적 강압을 행사할 능력을 갖춘 전통적 강대국들은 ‘공세적’ 경제안보 전략을 추구하는 경향이 있다. 한편, 대다수 국가들은 대외환경의 변화에 대응하는 ‘반응적’ 경제안보 전략을 추구하게 된다. 일부 국가들은 자국의 경제안보 전략이 본질적으로 ‘방어적’ 동기에서 비롯된 것이라는

점을 들어 그 정당성을 역설하기도 한다. 그러나 반응적 경제안보 전략은 체제적 효과 면에서 공세적 경제안보 전략과 크게 다르지 않다. 한 국가가 반응적 또는 방어적 동기에서 추진하는 경제안보 전략이 다른 국가의 경제안보 연계를 촉발하는 도미노 효과를 일으키기 때문이다. 결국 개별 국가 차원뿐 아니라 체제적 차원에서도 과잉 안보화를 초래하게 된다.

3 21세기 새로운 경제적 통치술

21세기 경제와 안보의 연계가 불가피해짐에 따라 경제적 통치술 (economic statecraft)의 귀환이 주목받고 있다.²⁾ 21세기에 부상한 경제적 통치술은 전통적인 경제적 통치술과 몇 가지 점에서 차이가 있다. 전통적인 경제적 통치술은 주로 국가 간 갈등의 해결 또는 관계 조정을 위해 비군사적 수단을 동원하는 데 초점을 맞추었다. 수출 통제, 수입 제한, 경제 제재 등이 주요 수단이었다. 이러한 방식은 기본적으로 국가 간 ‘비대칭적 상호의존’을 활용하여 주로 강대국이 약소국을 상대로 구사한 전략이다.³⁾

2) Vinod K. Aggarwa and Andrew Reddie, “New Economic Statecraft: Industrial Policy in an Era of Strategic Competition,” *Issues & Studies* 56, 2 (2020).

3) 국가 간 비대칭적 상호의존을 상대국에 대한 영향력 확대로 연결하는 데 대한 고전적 논의로는 Albert Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley: University of California Press, 1945) 참조.

21세기 새로운 경제적 통치술이 전통적인 경제적 통치술의 단순한 답습이 되어서는 안 된다. 새로운 경제적 통치술은 더 이상 강대국의 전유물이 아니기 때문에, 방식 또한 달라질 수밖에 없다. 중견국 또는 약소국들도 저마다의 필요에 의해 경제적 통치술을 추구하게 되었는데, 전통적인 강대국의 경제적 통치술을 단순 반복하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않다. 국내에서도 한국이 미국과 같은 초강대국의 경제안보 전략과 유사한 목표와 방식을 지향하는 데 따른 위험성을 경계하는 목소리가 높다. 한국의 경제안보 전략은 한국의 하드파워, 국제정치적 지위, 세계 경제 네트워크 내 위치, 전략적 도전의 성격 등을 통합하여 담아내되, 지구적 도전에 대응하는 데 있어서 한국의 기여 등 보편과 특수성의 결합을 지향할 필요가 있다. 한국의 특수성을 과도하게 강조하는 ‘한국형’ 경제안보 전략을 추구하는 것은 한국과 같이 대외의존도에게는 우호적이지 않은 대외환경을 자초할 위험성이 있다.

새로운 경제적 통치술은 21세기 변화된 현실을 반영하고, 또 전략적으로 활용하여야 한다. 21세기는 초연결성의 시대이다.⁴⁾ 초연결성은 과거와는 비교할 수 없을 정도로 국가 간 네트워크의 밀도를 높여 놓았다. 이는 네트워크 내의 위치를 활용하여 상대국을 압박하는 새로운 경제적 통치술의 가능성을 열었다. ‘무기화된 상호의존’(weaponized interdependence)이 대두된 배경이다. 네트워크 내 위치(network position)를 네트워크 권력(network power)으로 전환하는 새로운 경제적 통치술을 추구할 수 있게 된 것이다. 이는 지역 가치 사슬(regional

4) Farrell, Henry and Abraham Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security* 44, 1, 2019.

values chains: RVCs) 또는 글로벌 공급망에서 한국이 확보하고 있는 핵심적 위치를 경제적 통치술에 통합하는 데 중요한 고려 요인이 된다.

4

한국의 경제안보 전략: 과잉 안보화를 넘어 적정 안보화로

불확실성이 증폭되는 시점에 과소 안보화가 초래할 위험성을 무시할 수 없지만, 과잉 안보화의 폐해도 그에 못지않다는 점을 직시할 필요가 있다. 과잉 안보화가 지속될 경우, 안보화가 너무 광범위하게 진행되기 때문에 성취하려는 목표가 불분명해지며, 국내적으로 안보화를 위한 지대의 추구가 확산될 가능성이 높다. 많은 국가들에서 경제와 안보를 연계하는 과정에서 산업정책이 확대·강화되는 가운데, 안보화가 시간과 자원을 낭비하는 결과를 초래할 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 이는 중장기적으로 경제안보 연계의 효과를 제고할 수 있는 역량을 훼손하는 결과를 초래할 수 있다.

지금 한국에게 필요한 것은 과잉 안보화 또는 과소 안보화를 경계하고 적정 안보화를 지향하는 것이다. 현실에서 적정 안보화를 실현하는 것이 용이하지는 않다. 적정 안보화를 위해서는 안보화의 목표와 방법을 가능한 한 명확하게 할 필요가 있다. 사전적으로 안보화의 범위를 정확하게 표적화(targeting)하고, 제한된 기간으로 한정하며, 사후적으로 안보화의 효과에 대한 엄정한 평가가 이루어지도록 하는 시스템의 구축이 필요하다.

5

경제안보 전략의 목표: 취약성의 완화와 리스크의 관리

적정 안보화라는 기본 조건의 확보를 전제로 한국은 취약성을 완화하는 데 경제안보 전략을 집중할 필요가 있다. 초불확실성 시대 경제안보 전략의 최우선순위는 이익의 극대화가 아니라, 리스크의 관리여야 한다. 초불확실성의 시대에는 생존 자체가 중요하기 때문에, 리스크의 효과적인 관리가 중요하다. 리스크의 관리는 이슈를 유기적으로 연계하고, 수단을 효과적으로 결합하며, 제약 및 기회 요인 사이의 조화와 균형을 유지하는 것을 말한다. 리스크의 관리는 때로는 그 효과 또는 이익이 상쇄될 것으로 예상되는 정책을 전략적으로 동시에 구사하기도 한다.

6

경제안보 전략의 수단과 방식: 연계, 결합, 균형

경제안보 전략의 성패는 무엇보다 이슈의 ‘연계’를 효과적으로 하는 능력에 달려있다. 이를 위해서는 경제와 안보의 효과적 연계를 가능하게 하는 넥서스(nexus)를 확보하는 것이 중요하다.⁵⁾ 넥서스의 매개 없이 이루어지는 경제와 안보의 연계는 경제적 강압에 지나지 않는다. 전통적 경제적 통치술이 강대국의 전유물이었던 것은 넥서스에 기반한 실질적 연계 없이 상대국을 압박하는 수단으로 활용하였기 때문이다. 21세기

5) 이승주, “경제·안보 넥서스(nexus)와 미중 전략 경쟁의 진화,” 『국제정치논총』 61, 3 (2021).

첨단기술은 경제와 안보의 넥서스로서 각광받고 있다. 경제와 안보의 연계 효과를 제고할 수 있을 뿐 아니라, 연계로 인해 국내적으로 발생하는 부담과 비용을 최소화할 수 있기 때문이다. 이슈 연계의 효과를 높이기 위해 넥서스를 가능한 한 많이 확보하는 것이 경제안보 전략의 핵심이다.

한국 경제안보 전략의 두 번째 방식은 다양한 목표의 ‘결합’이다. 초불확실성 시대 주요국들이 저마다 경제 주권과 기술 주권을 주창하고 있다. 불확실성이 커질수록 자국의 이익을 우선 추구하려는 동기도 따라서 커지기 때문이다. 그러나 역사적 사례를 돌이켜 보더라도 자국 우선주의에 기반한 경제 주권의 추구는 결과적으로 국가 간 갈등을 격화하고 변명과 평화의 토대를 위협하였다. 한국과 같이 대외의존도가 높은 국가에게 경제 주권 추구의 확산은 파국적일 수밖에 없다. 그렇다면 한국이 지향해야 경제안보 전략은 경제 또는 기술 주권을 추구하는 가운데 포용성을 함께 담아내는 ‘포용적 경제 주권’이다.

포용성과 주권의 동시 추구는 상충될 가능성이 없지 않다. 이러한 우려는 인도태평양 전략에 대한 문건을 발간하면서 포용성을 표방하는 국가들의 사례에서 잘 나타난다. 일단 인도태평양 지역이 배타적이고 폐쇄적인 질서로 흐르는 가능성을 차단한다는 점에서 환영할 만한 일이다. 그러나 역내와 역외를 불문하고, 자국 이익을 우선한다는 점에서 포용성에도 전략적 성격이 내포되어 있다. 역내 국가들이 표방하는 포용성에는 구체적인 실천 방안이 결여되어 있다. 한편, 역외 국가들은 인도태평양 지역에 배타적이고 폐쇄적인 지역 질서가 수립될 경우, 이 지역의 경제적 활력에 연결할 수 있는 가능성을 상실할 것을 우려한 결과, 이에

대한 방어 수단으로 포용성을 강조하는 경향이 있다.

포용성과 주권의 추구 사이에 긴장을 해소하고 시너지를 낼 수 있는 조건은 한국의 이익과 상대국 이익의 조화 여부에 달려있다. 포용성을 한국의 배타적 이익을 추구하는 데 활용해서는 안 된다는 것이다. 포용성은 한국이 경제 및 기술 주권을 향상시키는 과정에 다른 국가들이 참여할 수 있는 문호를 열어놓는다는 의미여야 한다. 양자 사이의 선순환 관계가 성립될 경우, 한국의 경제 및 기술 주권 추구는 지역 또는 지구적 차원의 포용성을 확대하는 계기를 제공할 수 있다. ‘열린 국익’의 추구가 주권과 포용성의 결합을 가능하게 한다.

한국이 경제안보 전략을 추구하는 세 번째 방식은 ‘균형’이다. 경제안보가 국가 전략의 영역인 것은 분명하다. 그러나 기업이 경제적 통치술의 실질적 행위자이기 때문에 기업의 이해관계를 경제안보 전략에 통합하기 위해 정부가 보다 적극적인 노력을 펼칠 필요가 있다. 경제안보 전략의 효과성은 국가가 기업의 이익을 통합하는 능력에 달려있다고 해도 과언이 아니다.⁶⁾ 물론 국가 이익과 기업 이익이 언제나 일치하는 것은 아니며, 양자를 일치시키는 것이 바람직하지도 않다. 그러나 반대로 국가 이익과 기업 이익 사이의 괴리가 커질 때, 경제안보 전략의 효과성을 기대하기 어렵게 된다는 점을 고려할 때, 양자 사이의 균형이 필요한 이유가 명확해진다.

6) William J. Norris, *Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control* (Cornell University Press: 2016).

저자소개

이승주 교수는 현재 중앙대 정치국제학과 교수이며, 싱가포르국립대(National University of Singapore) 정치학과 교수를 역임했다. 미국 캘리포니아 버클리 대학교(University of California at Berkeley)에서 정치학박사를 취득했다. 현재 외교부 경제안보외교자문위원회 위원장이며, 그밖에도 한국국제정치학회 부회장, 한국정치학회 이사, 외교부 정책자문위원으로 활동하고 있다. 저서 및 편저서로는 *Korea's Middle Power Diplomacy: Between Power and Network*, *Trade Policy in the Asia-Pacific*, 〈사이버 공간의 국제정치경제〉, 〈일대일로 of 국제정치〉, 〈미중 경쟁과 디지털 글로벌 거버넌스〉 등이 있다. 이외에 “기술과 국제정치: 기술 패권경쟁시대의 한국의 전략,” “세계 경제의 네트워크화와 미중 전략 경쟁: 복합 지경학의 부상,” “경제·안보 넥서스(nexus)와 미중 전략 경쟁의 진화,” “디지털 무역 질서의 국제정치경제,” “Institutional Balancing and the Politics of Mega FTAs in East Asia,” “불확실성 시대의 국제정치경제: 자유주의 국제질서의 위기?” 등 다수의 논문을 발표하였다.

사이버공간의 혼돈 속 한반도 사이버평화를 위한 과제

나용우 / 통일연구원

1 사이버공간의 변화 양상

인류는 정보통신기술(ICT)의 발전에 따라 사이버공간을 새롭게 탄생시켰다. 이 새로운 공간은 전통적인 국가의 통제에서 벗어나 개인(행위자)들의 자유로운 정보 교환을 위해 시작되었지만, 점차 현실 세계와 밀접하게 결합되면서 기존 국가 및 지역간 지리적 혹은 공간적 분리됨을 상쇄시켜 전 세계를 서로 연결하고 있다. 이제 가상공간과 현실세계가 융합된 소위 메타버스(Metaverse) 시대로까지 확장되고 있다. 이러한 기술의 발전 속에서 인간의 삶은 더욱 편리하고 풍요로워지고 있지만, 그와 함께 새로운 위협들로부터 개인 및 공동체의 안전이 위태로워지는 상황도 더욱 증가하고 있다. 10월 15일 데이터센터 화재로 인해 발생되었던 카카오서비스 접속 장애 사태는 이를 단적으로 보여준 사례였다. 우발적 사건으로 발생한 일이 국가, 사회공동체에 이처럼 큰 피해를 줄 수 있다면, 특정한 정치적 의도를 갖고 사이버공격을 할 경우 더욱 심각한 위협이 될 수 있다.

사이버공격은 디도스(DDos) 공격이나 악성 프로그램 유포, 첨단기술 및 정보 절취 등 기술적 유형 외 랜섬웨어나 암호화폐 해킹 등 금전 탈취를 목적으로 하는 유형도 증가하고 있다. 러시아의 우크라이나 침공 이후에 빈번하게 발생하고 있는 디지털 미디어를 이용한 가짜뉴스의 생성이나 허위정보 유포 등 사이버 선전선동도 새롭게 중요한 위협으로 등장하고 있다. 사람들의 일상적 생활에 활용되고 있는 로봇이나 드론 등 새로운 첨단 디바이스에 대한 사이버 위협까지 그 범위가 더욱 확대되고 있다.

개인을 대상으로 정보 및 금전 탈취를 목적으로 했던 초기의 사이버 위협은 이제 개별 해커 혹은 해커조직, 국제 테러조직에 의한 주요 국가 기반시설 및 인프라에 대한 공격으로 확대되고 있다. 그런데 더욱 심각한 문제는 사이버공격의 주체로 국가가 전면으로 나서고 있다는 점이다. 즉 사이버공격을 행하는 비국가행위자의 배후였던 국가들이 직접 공격이나 위협행위를 감행함으로써 권력정치(power politics)가 사이버공간에서 더욱 갈등을 심화시키고 있다는 것이다.

이렇듯 사이버위협이 그 빈도와 강도가 심화되며 증가하는 것은 사이버공간이 갖는 근본적인 특성에서 기인하는 것이다.¹⁾ 첫째, 사이버 공간은 지리적 특성, 물리적 공간(territory)을 초월함으로써 무정부적 공간성을 띠게 된다. 국가 관할권 혹은 주권이 미치는 영역이어야 하는 지에 대해 상이한 입장을 갖기 때문에, 사이버공간에서의 합의된 국제 규범을 만들어내기 어렵게 된다. 둘째, 공간 내 행위자가 자신의 신분을

1) 나용우, “초연결융합시대와 사이버안보: 사이버공간의 안보화와 한국의 사이버안보 강화 방안,” 『Journal of North Korea Studies』 제3집 2호(2017), pp. 32-33.

감출 수 있는 익명성이 보장됨에 따라 은밀하게 활동할 수 있다. 기존 테러 행위와 달리 사이버위협을 가한 행위자들의 귀속을 특정짓기 어렵기 때문에, 목적 달성을 위해 은밀한 공격을 감행할 유인이 충분하다. 마지막으로 물리적 공간에서의 역량을 사이버공간에서 효율적으로 역전시킬 수 있는 가능성이 열려 있다. 얼마나 큰 경제력, 군사력을 갖고 있는지가 국가의 역량을 결정하는 전통적인 공간과 달리 사이버공간에서는 고도의 네트워크로 연결된 사회, 공동체가 소규모의 시스템 오류나 저장도의 사이버공격에 의해 오히려 엄청난 피해를 겪게 되는 소위 ‘기술진보의 역설(a paradox of technological advance)’을 산출할 수 있다. 결국 사이버공격은 재래식 국력의 불균형을 단번에 역전시킬 수 있는 효율적인 수단이 될 수 있다.

2

북한의 사이버역량 실태와 사이버위협 수준

북한의 사이버능력은 더 이상 실행 가능성의 차원에서가 아니라 한국의 안보를 실질적으로 위협하고 있다. 북한은 사이버공간을 중요한 전략공간으로 인식하고 있으며, 이에 따라 자신의 사이버역량을 전통적인 군사전략에 결합해 활용하는 중요한 전력수단으로 이용하고 있다. 다시 말해서, 남북간 안보 갈등이 사이버공간으로까지 그대로 투사되고 있는 것이다. 군사, 경제, 사회문화 등 다양한 영역에서 남북관계의 변화에 따라 협력이 이루어지기도 했었지만, 사이버공간은 남북관계의 변화

속에서 협력의 공간으로 단 한 번도 다루어지지 않았다는 특징도 있다.

북한은 남북간 국력의 차이를 극복하는 전략으로 사이버공간을 적극 활용하고 있다. 이미 김정일은 “20세기 전쟁은 기름전쟁이고 알탄 전쟁이라 한다면, 21세기 전쟁은 정보전쟁”이라 언급했고, 김정은도 “핵 미사일과 함께 우리 인민군대의 무자비한 타격능력을 담보하는 만능의 보검”이라고 천명한 바 있다. 사이버전력을 핵, 미사일과 함께 인민군대의 3대 핵심수단으로 제시하며,²⁾ 소위 ‘사이버전사’ 육성에 적극적으로 나서고 있다. 이렇듯 사이버능력을 강화함으로써 미래 사이버전 대비, 첨단과학 및 군사기술의 탈취, 대남 공작 및 외화 획득 등의 다양한 전략적 목표를 달성하기 위한 효과적인 수단으로 활용하고 있다. 앞서 언급되었듯, 낮은 진입비용과 높은 효율성, 책임귀속의 어려움 및 억지수단의 제한 등 사이버공간의 특성을 활용해 북한은 사이버역량을 강화하고 있는 것이다.

북한의 사이버전력 체계에서 가장 중추적 역할을 하는 기관은 경찰총국 산하의 기술정찰국이다. 특히 기술정찰국 ‘110연구소’는 종래의 121국과 100연구소를 통합한 부서로 경찰총국의 사이버공작을 전담하는 부서로 알려지고 있다.³⁾ 사이버전력의 규모는 약 3,000~6,000명 수준으로 추정되고 있다. 세계적으로 악명을 떨치고 있는 라자루스(Lazarus)를 비롯해, 천리마, 블루노르프, 안다리엘, APT37/38, 김수키 등이 북한의 대표적 해킹조직들이며, 이들은 대부분 경찰총국의 지휘를

2) 임종인 외, “북한의 사이버전력 현황과 한국의 국가적 대응전략,” 『국방정책연구』, 제29권 제4호 (2013), p.15.

3) 유동열, “북한의 사이버 위협 실태와 대응,” 『전략연구』, 통권 제84호(2021), p.13.

받아 활동하고 있다.

북한의 사이버 위협은 1) 사이버 해킹(정보 탈취), 2) 사이버심리전, 3) 사이버테러, 4) 사이버 간첩, 5) 금전 탈취 등 다양한 형태로 이루어지고 있다. 북한은 이들 조직들을 활용해 한국에 직접적인 공격을 단행한 바 있다. 2009년 7.7 DDos 공격을 시작으로 2011년 3월 청와대, 국정원 및 금융기관을 대상으로 DDos 공격, 2011년 4월 농협 전산망 해킹, 2012년 6월 중앙일보 해킹, 2013년 3월 방송사 및 금융기관 해킹, 2014년 12월 한국수력원자력 해킹, 2015년 국회, 청와대 등 해킹 시도, 2016년 12월 국방통합데이터센터(DIDC) 해킹, 2017년 암호화폐거래소 빗썸 해킹, 2019년 청와대 및 안보관계자 해킹, 2021년 대우조선해양 및 한국원자력연구원 해킹 등의 여러 차례 사이버공격을 감행해왔다.

북한의 사이버공격은 한국에 그치는 것이 아니라 글로벌 차원에서 이루어지고 있다. 특히 코로나19 이후 국경봉쇄와 대북제재의 장기화로 인해 해외로부터의 외화 확보에 차질이 생기면서 이를 대체하기 위한 수단으로 최근 사이버 금전 탈취에 집중하고 있는 것으로 보인다. 실제 UN 대북제재위원회 전문가패널 보고서에서는 북한이 2020년~2021년 중반까지 북아메리카, 유럽, 아시아 등 최소 3곳의 가상화폐거래소로부터 총 5천만 달러 이상 탈취했다고 적시했다.⁴⁾ 또한 지난 2월 블룸체인 데이터 플랫폼 기업 체이널리시스의 “2022 가상자산 범죄 보고서”에서도 북한과 연루된 해킹과 자금 탈취가 꾸준히 증가했고, 2017년~2021년

4) “‘북, 작년에 가상화폐 4천800억원 훔쳐…중국에 석탄 불법 수출’(종합), 『연합뉴스』, 2022/04/02. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220401003951072?section=nk/news/all> (검색일: 2022.5.16.).

49차례 해킹을 통해 총 10억 달러 규모의 자산을 탈취했으며, 이 중 아직 세탁되지 않은 가상자산도 1억 7,000만 달러에 이를 것으로 추정하였다.⁵⁾

이렇듯 북한은 한국과 국제사회를 상대로 사이버 정보 및 금전 탈취에 집중하고 있으나, 더욱 우려되는 것은 북한이 자신들의 공세적인 사이버 역량을 군사안보와 직접 결합할 경우 현재 위협보다 그 파괴력이 더욱 치명적일 수 있다는 점이다. 한국과 미국의 군사 작전계획이 전달되는 과정을 해킹을 통해 저지시키거나, 교란하는 방식으로 정보 및 지휘통제 시스템을 무력화시킬 뿐 아니라, 한미 양국의 시스템을 역이용해 아군에게 공격하도록 조정할 수도 있을 것이다.

3

**한국의 사이버역량 강화와 남북 사이버협력:
한반도 사이버평화를 위한 과제**

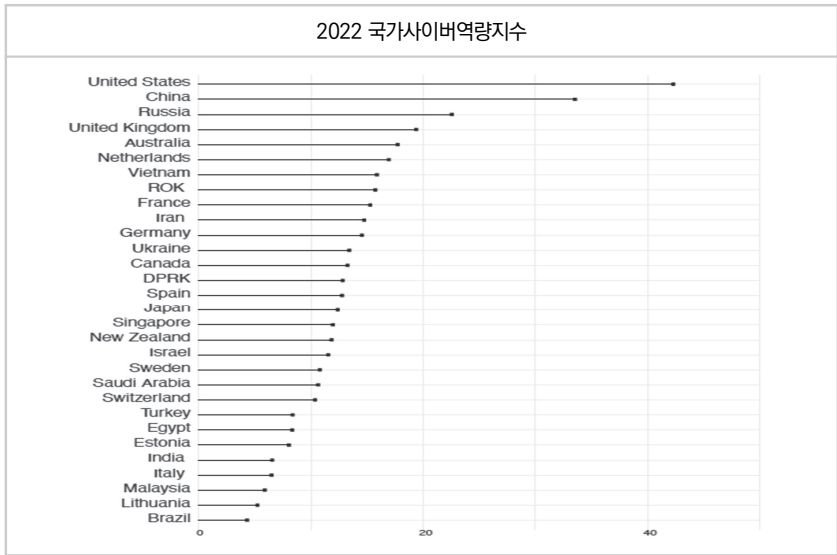
이렇듯 북한의 사이버능력은 나날이 높아지고 있는 상황인데 반해, 한국의 사이버역량은 어떠한지 살펴 볼 필요가 있다. 2020년 기준 한국은 초고속 인터넷 광섬유 비중, 모바일 브로드밴드 이용량, 인터넷 다운로드 속도 등 인프라 측면에서 회원국 중 1위이며, 인터넷 이용자 비율은

5) 김소정, “북한의 가상자산 탈취 대응을 위한 한미 협력 고려사항,” 『이슈브리프』 제395호 (서울: 국가안보전략연구원, 2022), p.3; 김보미, “김정은 시대 북한 사이버 위협의 특징과 대응방안,” 〈정보세계정치학회 추계학술대회 자료집〉, p.279.

95%로 OECD 7위 수준이며, ICT 관련 특히 비중은 53.9%로 OECD 회원국 중 1위 등 사이버 인프라 및 활용 부문에서 세계적인 수준이다.⁶⁾

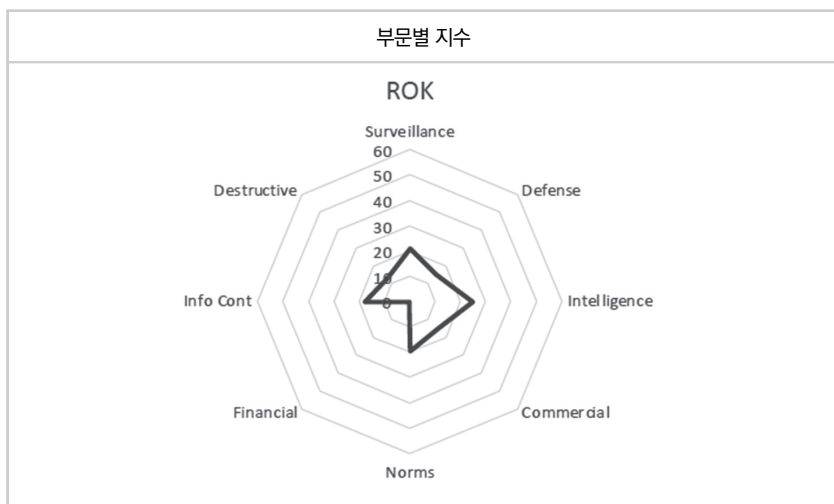
2020년부터 하버드대 과학국제문제벨퍼센터가 발표하고 있는 국가 사이버역량지표(NCPI)에 따르면, 한국의 종합적인 사이버역량은 30개 대상국들 중 세계 7위로 발표되었다. 8개 기준 중 사이버방어, 사이버공격, 금융 부문에서 주요 선진국들에 비해 상대적으로 낮은 수준을 보였다.

그림 1 2022 국가사이버역량지수와 한국 부문별 지수⁷⁾



6) 주오이시디 대한민국대표부, "OECD 디지털경제전망(Digital Economy Outlook) 2020 주요내용," p. 1. https://overseas.mofa.go.kr/oecd-ko/brd/m_20806/view.do?seq=229 (검색일: 2022.11.14.).

7) Julia Voo, Irfan Hemani & Daniel Cassidy, *National Cyber Power Index 2022* (Cambridge, MA: Belfer Center for Science and International Affairs, 2022), p. 10; p. 23.



한국의 사이버역량 중 인프라 및 활용 부문에서 세계적인 수준이지만, 사이버방어 역량이 부족하기 때문에 북한을 비롯한 세계적인 해킹그룹으로부터의 공격에는 매우 취약한 상황이다. 앞서 살펴보았듯, 북한으로부터 중요한 군사 및 기술정보는 물론 금전 탈취를 여러 차례 경험했다는 것은 이를 잘 보여주는 것이다. 따라서 한국의 사이버역량 강화를 위한 방안들을 우선적으로 강구해야 한다.

지난 2019년 4월 「국가사이버안전전략」을 채택하고, 국가사이버안보 기본계획을 수립해 시행하고 있으나, 정작 사이버안보와 관련한 통합적 기본법은 아직까지 제정하지 못하고 있다. 미국, 일본, 러시아, 중국 등 주요 선진국들이 점증하는 사이버위협에 효과적으로 대응하기 위해 사이버안보 법제를 채택해왔음에도 불구하고, 북한이라는 실질적 사이버 위협을 직면하고 있는 한국이 아직도 ‘사이버안보 기본법’을 채택하지

못한 상황은 상당히 우려스럽다. 물론 「국가정보원법」 개정⁸⁾과 국가안보실 사이버안보비서관 신설로 정부 차원에서 사이버 위협에 적극적으로 대처하려는 움직임은 있으나, 효과적인 안보위협에 대응하기 위해서는 체계적이고 통합적인 ‘국가사이버안보기본법’을 제정하는 것이 필요하다.

또한 사이버위협에 대응하는 국제적 차원의 협력도 모색해야 한다. 윤석열 대통령은 금년 5월 바이든 대통령과의 한미정상회담에서 북한발 사이버위협에 대응하기 위한 협력 확대에 합의했고, 이런 차원에서 지난 10월 미국 사이버사령부가 주관한 사이버플래그(Cyber Flag) 훈련에 우리 군 사이버작전사령부를 중심으로 처음 참여했다. 이렇듯 북한과 글로벌 차원의 사이버위협에 대해 한미 사이버워킹그룹을 중심으로 협력하는 것이 효과적인 방안이다. 지난 5월 한국은 비나토회원국으로서 나토 사이버방위센터(CCDCOE)에 가입하여, 라키드실드훈련(Exercise Locked Shields)에 참가하는 등 국제적 사이버안보협력을 강화하고 있다.

마지막으로 기술적 차원의 대응체계도 구축해야 할 것이다. 사이버 위협에 대한 취약성을 감소시키기 위해 사이버위협에 대한 모니터링과 조기경보시스템, 취약성 평가 및 신속위기대응 체계 구축 등을 통해 북한발 사이버위협에 효과적으로 대응해야 한다.

전통적 안보구조가 사이버공간에 그대로 투영되는 현 상황에서 한반도 사이버평화를 구축하기 위해서는 무엇이 필요할 것인가? 북한이 사이버위협을 통해 얻는 이익을 최소화하거나 협력에서 얻는 이익을

8) 「국가정보원법」 제4조 제1항 제1호 마목

확대하는 것이 가장 효과적일 것이다.

북한이 사이버역량 중 공격능력을 제외하고 인프라, 디지털경제, 거버넌스 측면에서 매우 취약한 상황이다. 인트라넷-인터넷 분리 정책을 통해 사이버공간에서의 안전을 유지하고 있으나, 대외개방이 본격화될 경우 북한 역시 향후 외부 세력으로부터 사이버공격에 노출될 수 밖에 없다. 따라서 사물인터넷(IoT) 등 첨단 정보통신기술의 노하우를 갖고 있는 한국과의 협력은 북한에게도 상당한 이익을 제공할 수 있다.

사이버공간에서도 남북간 상호 불신이 크고, 저비용-고효율로 인해 북한의 사이버공격 유인이 크다. 따라서 남북간 사이버평화를 위한 협력은 제도적 그리고 공유이익적 차원에서 구상해야 할 것이다. 우선 제도적 차원에서 사이버공간에서 상호 적대행위를 중지하는 협약(가칭 ‘남북 사이버평화협정’)을 체결하는 것이다. 현재 남북관계 경색으로 9.19 군사합의가 사실상 사문화되고 있는지만, 그럼에도 군사분야 합의서 체결은 남북간 군사안보차원에서 화해협력의 물꼬를 열었다는 의미가 있다. 남북 사이버평화협정 체결로 상호간 사이버위협을 최소화하거나 억지할 수 있다. 이익의 차원에서는 남북간 사이버안보 기술의 공동연구 및 개발을 고려할 수 있다. 특히 김대중 정부 시기 남북은 정보통신협력을 추진했던 경험을 다시 되살려서 북한에게 협력을 통한 이익을 제시하는 것이 중요하다. 사이버 인재 양성을 포함한 기술 공동연구 및 개발을 남북이 함께 한다면, 사이버공간에서의 평화를 만들어나갈 수 있다. 이렇듯 한반도 사이버태탕트는 궁극적으로 남북관계의 정상화와 한반도의 지속가능한 평화에 기여할 것이다.

저자소개

나용우 박사는 성균관대학교 정치외교학과에서 학사, 석사, 박사학위를 취득했으며, 성균관대학교 좋은민주주의연구센터 선임연구원, 조지타운대학교 평화안보연구소 방문연구원으로 근무하였다. 현재 통일연구원 인도협력연구실 부연구위원으로 재직하고 있다. 주요 연구분야는 남북교류협력, 신형안보, 동북아 국제관계 등이다.

경제 안보와 동북아 평화

허재철 / 대외경제정책연구원

1

미중 전략경쟁이 초래한 경제안보의 부활

최근 미중 전략경쟁의 심화와 코로나19 감염 확산, 그리고 러시아-우크라이나 전쟁 등으로 인해 글로벌 공급망이 교란되고 세계경제의 불안정성이 증폭되고 있다. 이로 인해 발생하는 반도체와 의약품, 식량, 에너지 등의 공급 불안은 경기침체로 이어지고 있으며, 여기에 대응하기 위해 미국, 중국, 일본, 유럽연합(EU) 등은 경제 안보를 강화하기 위한 전략을 적극 추진하고 있다.

그런데 제2차 세계대전 이후 경제안보가 중요하지 않은 적은 없었다. 냉전 시대 미국은 소련을 봉쇄하기 위해 자본주의 진영 국가를 대상으로는 통상과 원조를, 그리고 사회주의 진영 국가들에는 제재와 통제를 시행했다. 다만 1980년대 이후 시장 메커니즘을 강조하는 신자유주의가 유행했고, 1990년대 소련의 해체 이후 사회주의 경제가 자본주의 경제로 이행하면서, 경제-안보 연계가 다소 완화되기는 했다. 하지만 2017년 취임한 트럼프 행정부가 중국과 무역전쟁을 일으킨 이후 경제안보는

다시 주목을 받기 시작했는데, 미중 전략경쟁이 경제안보를 다시 부활시켰다고 해도 과언이 아니다. 이런 의미에서 최근 경제안보의 핵심은 미중 전략경쟁이라고 할 수 있다. 중국의 경제적 부상에 대응하기 위해 미국은 탈냉전기에 느슨해졌던 경제-안보 연계를 다시 조이고 있는 것이다.

한편, 냉전기와 탈냉전기의 차이점은 글로벌 공급망에서 중국의 비중과 영향력에 있다고 할 수 있다. 1970년대 말 개혁개방을 통해 산업화를 가속화한 중국은 세계무역기구(WTO)에 가입한 이후 세계의 공장으로 성장했는데, 그 결과 세계경제 및 글로벌 공급망에서 차지하는 중국의 비중과 영향력이 크게 높아졌다. 아직 첨단산업에서는 미국과 큰 격차가 남아 있지만, 비첨단산업에서 중국은 세계시장에 대한 장악력을 높여가고 있다. 또한 미중 전략경쟁의 영역이 실물 공간이 아니라 사이버·디지털 공간으로 확대되고 있는 추세도 주목할 필요가 있다. 여기서 중국은 미국과 구분되는 독자적인 생태계를 빠른 속도로 발전시켜 나가고 있기 때문이다. 이런 상황에서 미국이 대응할 수 있는 수단의 강도와 범위가 점점 줄어들고 있다. 전통적 의미의 경제적 통치술로는 미국이 중국에 대응할 수 없는 상황에 봉착한 것이다. 이 때문에 미국은 새로운 경제적 통치술을 고민하고 있다. 미국은 자국이 가진 장점을 극대화하면서도 자국이 받는 피해를 극소화하기 위해 상호의존에 따른 취약성을 적극 활용하고 있으며, 최근에는 더 나아가 규범과 가치를 활용한 경제적 통치술을 전개하고 있다. 하지만 그 동안 경제적 통치술이 미국과 EU, 일본 등 경제적으로 발전한 선진국이 주로 사용해 왔던 것과 달리, 최근 중국과 러시아도 반제재(counter-sanction)를 통해 서방에 맞대응하고 있으며, 그 수단도 네거티브(negative) 제재와 포지티브

(positive) 제재를 모두 구사하고, 네트워크에 기반을 둔 수단을 결합하는 등 보다 다양해지고 있다.

2 경제안보의 개념

이와 같은 경제안보의 내용을 좀 더 체계적으로 정리해 보면, 경제 안보는 크게 경제적 통치술(economic statecraft)과 경제회복력(economy resilience), 그리고 상호신뢰(mutual trust) 구축으로 설명될 수 있을 것이다.

경제적 통치술은 자국의 국가이익을 달성하기 위해서, 또는 상대 국가의 행동을 변화시키기 위해서 무역과 투자, 금융 등 분야의 경제적 수단을 힘의 원천으로 사용하는 행위를 뜻한다. 그리고 경제회복력은 경제영역과 관련한 국가이익이 외부로부터 위협을 받지 않도록 하기 위한 방안으로, 설령 물리적 위협을 받더라도 곧 회복될 수 있는 능력을 의미한다. 이러한 경제회복력은 민감성(sensitivity)과 취약성(vulnerability)에 대한 대응력이라고 할 수 있으며, 상대방에 대한 의존성을 낮춰 민감성을 줄이고, 유사시에 대비한 대안을 마련하여 취약성을 낮출 때 경제회복력이 확보될 수 있다. 마지막으로 상호신뢰는 경제안보의 심리적 측면을 설명한 것으로, 국가 간 신뢰 구축 없이는 안정적인 경제안보 환경을 조성할 수 없음을 나타낸다.

이렇게 경제안보의 개념을 간략하게 정리해 봤지만, 경제안보가 무엇인지에 대하여 학계에서 합의된 정의는 아직 존재하지 않으며, 주요 국가들의 경제안보 전략 및 정책도 다양하게 나타나고 있다.

3 한·중·일의 경제안보 전략

2021년 10월에 출범한 일본의 기시다 내각은 경제안전보장(경제안보)의 추진을 최우선 정책과제의 하나로 설정했다. 일본의 경제안보 전략의 목표는 크게 외부 위협에 따른 리스크 관리(안보 측면)와 경제성장(경제 측면)의 두 가지로 구분할 수 있다. 즉, 일본은 외국과의 상호의존 관계로 인해 발생할 수 있는 리스크에 대응하는 등 방어적인 대응(수비)을 하면서도, 안보와 성장의 두 측면에서 동시에 중요성을 가지고 있는 전략적 산업 특히, 반도체 산업을 육성하기 위해 적극적인 정책 대응을 하고 있다.

경제안보를 추진하는 일본의 법적 기반은 크게 외환법과 ‘경제안정보장추진법’으로 분류할 수 있다. 일본 정부는 외환법 개정을 통해 ‘간주수출’ 규제를 강화하여 기술유출과 관련한 문제에 대응하고 있다. 또한 ‘경제안전보장추진법’의 공급망 강화, 인프라 안전성 확보, 첨단기술 관민협력, 특허비공개 등을 통해 리스크 관리를 강화하면서, 경제성장에 대한 고려 속에서 ‘새로운 산업정책’을 추진하고 있다. 이와 함께 일본은 반도체를 경제안보의 핵심적인 대상기술로 간주하며 안보와 경제성장의

두 가지 측면에서 관련 정책을 추진하고 있다.

한편, 중국의 경우, 시진핑 체제에 들어서 경제안보와 관련한 정책 및 전략이 보다 체계적으로 수립, 시행되고 있다. 특히 2018년 무역마찰을 계기로 미중 전략경쟁이 심화되면서 중국의 경제안보 전략 및 정책은 보다 체계적이고 공세적으로 변화하고 있다.

먼저 중국은 급격히 성장한 경제력을 바탕으로 보다 적극적으로 경제적 통치술을 구사하고 있다. 경제력을 상대에 대한 압박 수단으로 사용하는 전통적인 네거티브 경제제재뿐만이 아니라 상대에게 다양한 경제적 혜택을 제공함으로써 자신의 뜻대로 상대를 유인하는 포지티브 경제제재를 적극 사용하고 있다. 그리고 네거티브 제재와 포지티브 제재를 혼합하여 사용하는 하이브리드 경제적 통치술을 전개하고 있기도 하다.

또한 중국은 경제안보를 안정적으로 관리하는데 있어 필요한 경제 회복력을 위해 공급망과 산업경쟁력의 강화에 적극 나서고 있다. 미국의 각종 제재에 대응하기 위해서 무역을 다변화하고 에너지와 자원 등에 대한 안정적인 공급망을 확보하고자 한다. 동시에 자국의 거대한 내수 시장을 적극 활용하여 공급망의 내부화를 모색하는 등 쌍순환 정책을 적극 추진하고 있고, 국가급 대외협력 이니셔티브인 일대일로를 적극 활용하고 있다. 그리고 정부가 주도적으로 첨단 산업과 미래 전략기술에 대한 육성 및 보호 정책을 추진함으로써 산업경쟁력 강화를 모색하고 있다.

한편, 한국의 신정부가 추진하고 있는 경제안보 전략은 신정부가 제시한 4대 경제정책 방향 중에서 ‘미래대비 선도경제’ 부분의 ‘과학기술·R&D 혁신’과 ‘첨단 전략산업 육성’ 부분에 주로 담겨 있는 것으로 보인다.

여기에는 △신기술 확보·신산업 개발에 중점을 둔 과학기술·R&D 정책 수립 △신산업 육성 전략을 마련하고 첨단산업의 초격차 확보 지원 △인공지능 등 유망 신산업 전략적 육성 및 원전 경쟁력 강화 지원 등의 내용이 담겨 있다. 한국 정부는 이를 위해 대외경제장관회의를 중심으로 경제안보 대응 컨트롤 타워 역할을 강화하고 상시 위기경보 시스템을 구축하고 있다. 그리고 조속히 해결해야 할 경제안보 현안으로 △(관리·지원 기반) 공급망 3법 제·개정을 통해 공급망 관리·지원기반 구축 △(국제협력) 경제안보와 안정적 공급망 구축을 위한 다자 협력체계 강화 (IPEF, CPTPP 등) △(해외자원확보) 민간 해외진출에 대한 용자 및 공공기관 지원 확대 △(식량안보 강화) 기초 식량 중심으로 국내 자급기반 확충 및 해외 공급망 확보를 추진 △유턴기업 인정요건을 완화, 공급망 교란 가능성이 큰 첨단산업·신기술 중심의 유턴 유인 확대 △(외투) 산업 경쟁력 제고, 공급망 강화 등 경제적 기여도가 큰 외국인투자유치 확대를 위한 현금지원 강화 등을 상정하고 있다.

4

동북아 평화에 대한 시사점

경제와 안보의 관계는 역사적으로 끊임없이 변화해 왔는데, 최근의 미중 전략경쟁이 다시금 경제와 안보를 긴밀하게 연계시키면서 경제안보 이슈가 부각되고 있다. 그리고 이러한 경제안보는 경제적 통치술과 경제 회복력, 그리고 상호신뢰의 요소를 포함하는 개념이라고 할 수 있으나,

경제안보에 대한 합의된 정의는 없는 상황이다. 이러한 가운데 동북아의 주요 구성원인 한·중·일은 경제안보 이슈를 주도하고 있는 미국과 보조를 맞추며 각자 나름의 경제안보 전략 및 정책을 추진하고 있다.

그런데 이러한 경제안보 전략(정책)은 대부분 경제제재에 대한 대응, 공급망 안전, 수출입 다변화를 통한 비대칭적 상호의존성 감소, 반도체와 같은 전략산업에 대한 경쟁력 확보 등으로 나타나고 있다.

문제는 경제안보의 중요한 요소인 상호신뢰 회복을 위한 노력이 상대적으로 부족하다는 점이다. 아무리 물리적, 제도적으로 경제안보를 위한 대응책을 마련하고 있다고 하더라도, 상대방이 언제 자신의 경제안보를 위협할지 모른다는 불안 속에서 산다면 안정적인 경제안보 환경을 구축했다고 할 수 없을 것이다. 따라서 안정적인 경제안보 환경을 만들기 위해서는 지금 우리가 놓치고 있는 상호신뢰 회복에 좀 더 관심을 기울여야 할 것이다. 그리고 이것이 결국 동북아의 평화와도 연결될 수 있다. 경제안보와 동북아 평화는 일면 모순처럼 느껴질 수 있지만, 결국 서로 연결되어 있는 것일 수 있다.

저자소개

허재철 박사는 현재 대외경제정책연구원(KIEP) 중국지역전략팀(경제안보팀 겸직)의 부연구위원으로 재직 중이며, 한양대학교 국제학부에서 겸임교수로서 강의를 하고 있다. 2008년 일본 도시샤(同志社)대학에서 석사학위를 취득했고, 2013년 중국인민대학에서 정치학 박사학위를 취득한 이후, 국회의원 비서관과 원광대 한중관계연구원 연구교수, 일본 리츠메이칸(立命館)대학 JSPS 박사후 연구원 등을 역임했다.

제2부

주변국가들의 대외정책과 한반도 평화

2022 JPI PeaceNet

중국식 탈세계화의 모색: 폐관쇄국(闭关锁国) 대 자주한관(自主限关)
이왕휘 / 아주대학교 정치외교학과 교수

기시다 내각 출범 1년 평가: 일본의 민주주의, 가치외교, 그리고 한일관계
오승희 / 서울대 일본연구소

제20차 전당대회 이후의 한중관계
공커위 / 중국 상해국제문제연구원 부주임

시진핑(習近平) 집권 3기와한중관계: 명실상부한 전면적 협력 동반자관계를 구축하자
주장환 / 한신대학교 중국학과 교수, 유라시아연구소 소장

북한의 핵 무력 강화를 둘러싼 협상 노선 변화
박형준 / 건국대학교 글로벌캠퍼스 교양대학

중국식 탈세계화의 모색: 폐관쇄국(闭关锁国) 대 자주한관(自主限关)

이왕휘 / 아주대학교 정치외교학과 교수

1 미국의 탈동조화 전략에 흔들리는 중국의 세계화

1970년대 말 개혁개방 이후 중국은 세계화를 꾸준히 지지해왔다. 1990년대 후반 세계무역기구(WTO) 가입 전후와 2008년 글로벌 금융 위기 직후 부정적 영향에 대한 우려가 제기되었지만, 중국은 자유무역의 혜택을 통해 세계 2위의 경제대국으로 부상하였다. 세계화에 대한 중국의 긍정적 입장은 무역전쟁 발발 이후에도 유지되어 왔다.

중국의 보호주의를 비판했던 도널드 트럼프 대통령이 취임했던 2017년 1월 시진핑 주석은 다보스 포럼에 직접 참석해서 세계화를 옹호 하였다. “싫던 좋건, 글로벌 경제는 누구도 피할 수 없는 큰 대양입니다. 국가들 사이의 자본, 기술, 제품, 산업 및 인적 교류를 차단하고 대양의 물을 고립된 호수로 흘러보내려는 어떤 시도는 결코 가능하지 않습니다. 사실 그것은 역사의 흐름에 반하는 것입니다.”¹⁾

1) Jointly Shoulder Responsibility of Our Times, Promote Global Growth: Keynote

미중 사이의 탈동조화가 확인해진 올해 1월 다보스 포럼에서도 시 주석은 이 입장을 고수하였다. “그 과정에서 역류와 위험한 모래톱에도 불구하고, 경제 세계화는 결코 항로를 이탈하지 않았고 앞으로도 그렇지 않을 것입니다. 세계 각국은 진정한 다자주의를 옹호해야 합니다. 우리는 장벽을 세우는 것이 아니라 장애물을 없애야 합니다. 문을 열어야지 닫으면 안 됩니다. 우리는 탈동조화가 아니라 통합을 추구해야 합니다. 이것이 열린 세계 경제를 건설하는 길입니다.”²⁾

중국이 세계화를 지지하는 이유는 중국의 국가이익과 경제성장에 부합하기 때문이다. 중국이 세계경제에서 차지하는 비중은 1820년 32.9%에서 1950년까지 4.6%까지 추락하였다. 1978년 개혁개방 이후 2018년까지 40년 동안 국내총생산(GDP) 연평균 성장률이 약 9.5% 성장하여 경제 규모가 무려 155배 성장하였다. 그 결과 2021년 중국의 비중은 17.8%로 미국(약 23%)의 70% 수준까지 근접하였다. 이런 추세가 유지된다면, 2030년대 중국이 미국을 추월할 것으로 예상된다.

그러나 현실은 중국이 세계화를 유지하기 어려운 방향으로 빠르게 변화하고 있다. 한편에서 미국은 중국을 글로벌 공급망에서 중국에 대한 의존을 축소하기 위해 다양한 제재 조치를 도입하는 동시에 유례 없는 산업정책을 추진하였다. 3) 더 나아가 미국은 인도태평양경제

Speech by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China at the Opening Session of the World Economic Forum Annual Meeting 2017 (Davos, 17 January 2017)

2) Forge Ahead with Confidence and Fortitude to Jointly Create a Better Post-COVID World, Special Address by H.E. Xi Jinping, President of the People's Republic of China, at the 2022 World Economic Forum Virtual Session (17 January 2022)

프레임워크(IPEF)을 통해 프렌드쇼어링(friendshoring)/앨라이쇼어링(allyshoring)으로 중국을 압박하고 있다. 중국이 우크라이나 전쟁에서 러시아의 편을 들면서, 유럽연합(EU)도 대중정책의 기초를 재고하고 있다.

다른 한편에서 코로나19 위기에 대한 엄격한 봉쇄 정책은 중국의 대외 교류를 심각하게 축소시켰다. 주요 국가들이 작년 말부터 검사와 방역 기준을 완화하는 공존(與病毒共存) 정책으로 전환한 반면, 중국은 역동적 제로 코로나(動態清零) 정책을 고수하기 위해 몇몇 대도시를 봉쇄하는 것은 물론 해외입국자에 대한 엄격한 검사와 격리를 실시하고 있다. 이러한 제한 조치로 피해를 본 다국적 기업들은 생산기지를 중국에서 베트남과 인도로 이전하고 있다. 이런 추세가 가속화되면, 글로벌 공급망에서 중국의 위상과 역할이 예전보다 저하될 것이다.

대내외의 상황 변화 때문에 중국은 이제 더 이상 탈세계화를 회피할 수 없게 되었다. 대내적으로 정책의 우선순위가 개혁개방에서 정치사회적 안정으로 이동하면서, 일대일로 구상과 같은 대외전략을 강력하게 추진할 수 있는 동력이 약화되고 있다. 대외적으로 탈동조화가 진전되면, 중국은 미국 중심의 민주주의 진영과 관계를 발전시키기 어려워진다. 중국이 당면한 가장 큰 문제는 중국을 지지하거나 선호하는 국가들의 국제적 위상과 평판이 긍정적이지 않다는 사실이다. 미국은 G7을 중심으로 다수의 민주주의 국가들을 규합할 수 있는 반면, 중국의 선택지는

3) Anthea Roberts and Nicholas Lamp, *Six Faces of Globalization: Who Wins, Who Loses, and Why It Matters* (Cambridge: Harvard University Press, 2021); Christopher S. Chivvis and Ethan B. Kapstein, *U.S. Strategy and Economic Statecraft: Understanding the Tradeoffs* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2022)

러시아, 이란, 북한 등 소수의 권위주의 국가로 한정되어 있다. 민주주의 진영에 있는 국가들과 관계를 확대하지 못한다면, 중국은 냉전 시대 소련처럼 권위주의 진영을 대표하는 국가로 전락할 위험에 직면해 있다.

2

중국식 탈세계화의 두 가지 방법: ‘폐관쇄국’(闭关锁国) 대 ‘자주한관’(自主限关)

탈세계화에 대한 중국의 고민은 중국 역사연구원 과제조가 『역사 연구』에 발표한 ‘명청시대 폐관쇄국 문제에 대한 새로운 탐구’에 반영되어 있다. 올해 6월 말에 발간되었을 때 관심을 받지 못했던 이 논문은 8월 말 역사연구원의 위챗계정에 이 전문이 공개된 후 큰 주목을 받았다. 역사논문이 여론에 영향을 미쳤다는 점에서 이 논문은 명청시대의 역사적 교훈을 통해 현재를 깨우치는 차고유금(借古喻今)이라고 할 수 있다.

이 논문은 명청 시대 대외관계를 ‘폐관쇄국’(闭关锁国)이 아니라 ‘자주한관’(自主限关)으로 재해석하였다. 그동안 서구학계에서 주류로 군림해온 ‘폐관쇄국’은 명청이 대외위협을 방어하기 위한 대외교류를 차단했다는 사실을 강조하는 해석이다. 사실 이 개념에는 서구 중심주의에 내재된 봉쇄와 개방 및 야만과 문명의 이분법이 내재되어 있다. 존 페어뱅크(John King Fairbank)와 알랭 페르피트(Alain Peyrefitte)가 주장한 이 이분법은 명청 시대에 중국은 서구와는 다른 형태의 근대 문명을 발전시켰으며 대외교류를 완전히 차단하지 않았다는 역사적 사실에

부합하지 않는다. 따라서 이 이분법은 근대를 선취했던 서구가 중국의 침략을 정당화하는 논리에 다름 아니다.

그럼에도 불구하고, 최근까지 중국 학계에서는 ‘폐관쇄국’에 대한 비판을 자제하는 경향이 있었다. 그 이유는 이 개념이 개혁개방의 필요성과 정당성을 강화하는 데 기여했기 때문이다. 명청시대 대외교류를 제한한 해금 정책이 중국의 근대화와 자본주의 발전을 방해했다는 교훈이 개혁개방의 역사적 정당성의 근거로 활용되었다. 즉 개혁개방을 철저하게 추진하지 않는다면 중국은 세계사의 조류에 역행하여 또 다시 치욕의 시대로 회귀할 수 있다는 경고가 그것이다.

반면, ‘자주한관’은 영토와 문화를 지키기 위한 ‘방어적인 자기 보호 전략’(防禦性自我保护策略)을 의미한다. “‘자주한관’ 정책은 국가주권을 수호하고, 서방의 식민 침략을 방지하는 의도를 가지고 있다.”⁴⁾ 이 전략은 외부세력의 강압에 굴복한 결과가 아니라 명청이 능동적으로 선택한 여러 가지 대안 중 하나라는 것이다. 실제로 명청시대 해금정책(海禁)은 ‘폐관쇄국’이 가정하는 것과 달리 대외교류를 완전히 차단하지 않았다. 명대 초기 해금정책의 목적은 왜구의 침략을 제어하기 위해 연해질서를 통제하는 데 있었기 때문에, 해외 각국과 정상적인 상거래는 중단되지 않았다. 왜구가 평정된 이후에는 명은 마카오를 개방하여 외국상인의 해상무역을 허용하였다. 청대 초기 금해(禁海)- 또는 천해(迁海) -정책 역시 정성공이 주도하는 항청 세력을 막기 위한 임시적인 조치였다. 대만을 점령한 후 강희제는 금해정책을 폐기하여 해상무역을 재개하였다.

4) 中国历史研究院课题组, 明清时期“闭关锁国”问题新探, 《历史研究》2022年 第3期, p.17.

해금정책이 지속적이고 전반적이기보다는 일시적이고 부분적이었다는 점에서, 명청의 대외정책은 ‘폐관쇄국’보다 ‘자주한관’에 더 부합한다는 것이다.

정치적 측면에서 ‘자주한관’의 의미는 개방과 쇄국의 이분법을 회피하는 데 있다. 이 이분법을 우회하면, ‘개방이 선이고 쇄국은 악이다’ 또는 ‘개방이 악이고 쇄국이 선이다’라는 양극단을 우회할 수 있는 여지가 생긴다. 즉 최선의 정책은 개방과 쇄국이라는 양극단 사이에 적절한 균형점에 있다. 이 균형점을 결정하는 주체는 대외세력이 아니라 중국이다.

“오늘날의 각도에서 보면, 개방할 것인가 말 것인가, 어떻게 개방할 것인가, 개방범위는 얼마나 크게 할 것인가는 국가주권의 범위에 속한다. 국내외의 일부 학자들이 간단하게 이를 ‘낙후’하다고 일축하면서 ‘야만’스럽다고 비난하고, 심지어 소위 ‘국제법’에 위반된다고 주장하는 것은 전혀 말이 안 된다.”⁵⁾

3

‘자주한관’(또는 부분적 탈세계화)의 한계

이러한 역사 재해석을 세계화 논쟁에 투영해보면, 현재 중국이 선택할 수 있는 대안은 전면적 탈세계화와 부분적 탈세계화로 나뉘진다. 물론

5) 앞의 글, p.17.

공식적으로 중국이 세계화로부터 후퇴를 선언하지 않았다. 그러나 ‘중국 제조 2025’와 ‘쌍순환’(双循环)은 탈세계화에 대한 중국의 대비책이라고 할 수 있다. 미국이 탈동조화를 밀어 붙이는 한 중국이 독자적으로 세계화를 전진시키기는 사실상 불가능하다.

전면적 탈세계화는 ‘폐관쇄국’의 논리적 연장이다. 소극적 차원에서는 대외적 위협에 대응하기 위해서 대외교류를 차단하는 것이다. 북방민족의 침입을 막기 위해 관문을 폐쇄하고 남방으로 진출한 서방세력의 진출을 억제하기 위해 항구에서 교역을 제한하는 것처럼, 미국과 교류를 중단하는 것이다. 적극적 차원에서는 중국이 세계 최대의 경제대국이기 때문에 무역이 필요하지 않다는 자신감의 발로라고 할 수 있다. 청제국의 전성기를 이끌었던 건륭제는 1792년 조지 매카트니(George Macartney)가 전달한 영국왕 조지 3세(George III)의 친서에 “천조는 물산이 풍부하여 없는 것이 없어 원래 밖의 오랑캐 물건을 수입하여 교환할 필요가 없다”고 답변하였다. 홍색공급망(红色供应链)을 구축하여 국내대순환(国内大循环)에 성공하게 되면, 중국의 대외 의존도는 미국보다 훨씬 낮아질 수 있다.

중국이 미국과 경제교류를 단절할 수 있는 수준에 도달하기 전까지, 중국의 선택은 부분적 탈세계화로 한정된다. ‘자주한관’은 탈세계화를 미국의 압박에 떠밀린 결과가 아니라 중국의 자주적 결정으로 미화하는데 유용할 수 있다. 그러나 부분적 세계화는 중국의 이익에 부합하지 않는다. 아직 중국이 미국을 비롯한 서방의 과학기술을 배우기 위해서는 첨단 분야에서 교류가 필요하기 때문이다. 시진핑 주석이 무역전쟁 이후에도

계속 세계화의 필요성을 역설한 이유는 바로 여기에 있다.

이런 점에서 ‘자주한관’은 장기적으로 지속가능한 대책이라기보다는 일시적으로만 효과가 있는 미봉책이라고 할 수 없다.

“비록 명칭 정부의 ‘자주한관’ 정책은 외래 침략에 대비하는 측면이 있고, 중외 교류의 흐름을 차단하는 측면도 없으나, 이 정책이 전적으로 정확했다는 것은 아니다. 반면 그 한계는 분명한데, 주로 두 가지 측면에서 나타난다. 한편으로는 소극적 방어가 지배적이다. 이 때문에 중국은 명칭 대외관계에서 중국은 피동적 지위에 처하여 대응이 고달팠다. 다른 한편으로는 서양의 선진 과학기술에 대해 무시하는 태도를 보임으로써, 군사와 과학기술의 낙후를 심화시켰다.⁶⁾

중국의 코로나 19 위기 대응은 ‘자주한관’의 한계를 가장 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다. 중국은 전 세계에서 가장 오랫동안 그리고 가장 엄격한 봉쇄를 유지하고 있다. 2022년 2월 베이징 동계 올림픽을 제외하면, 중국은 대규모 국제행사를 개최하지 않았다. 시진핑 주석은 2020년 1월 이후 2022년 9월까지 해외를 방문하지 않아, 정상외교도 32개월 동안 동면하였다. 2022년 4월 스리랑카와 파키스탄이 부채 위기에 직면하면서 일대일로 구상에 대한 비판이 고조되었다. 이런 일련의 사건들로 인해 중국의 세계화는 상당히 후퇴하면서, 현 상황이 ‘자주한관’보다

6) 앞의 글, p.17.

‘폐관쇄국’에 더 가깝다는 평가도 제기되었다.⁷⁾

미국은 첨단산업의 발전에 필요한 과학기술에서 중국의 우위에 있기 때문에, 탈동조화의 범위와 강도는 중국보다는 미국의 영향을 훨씬 더 많이 받는다. 이런 점에서 탈세계화에 대한 중국의 대응은 자주적이기보다는 의존적이라고 할 수 있다. 그 결과 중국이 미국으로부터 주도권을 탈취하기 전까지 ‘자주한관’에서 강조점은 ‘자주’보다는 ‘한관’에 있을 수밖에 없다. 문제는 ‘한관’이 이 격차를 축소하는 데 방해할 가능성이 크다는 데 있다. 따라서 ‘자주한관’은 정치적 수사로서는 유용하겠지만, 실질적인 성과를 거두는 데는 효과가 크지 않을 것으로 예상된다.

미국이 탈동조화를 포기하지 않는 한, 중국의 세계 경제 통합은 더 이상 진전되지 않을 것이다. 이렇게 되면 중국의 선택지는 ‘자주한관’과 ‘폐관쇄국’으로 축소된다. 탈동조화의 압박이 본격화되면, 중국은 ‘자주한관’을 유지하지 못할 수도 있다. 최악의 경우 ‘폐관쇄국’이 중국에게 남겨진 유일한 대안이 되는 것이 이런 상황에 처하지 않기 위해서는 적극적인 대외협력에 나서야 한다. 그렇지 않을 경우, 중국은 미이다. ‘폐관쇄국’은 중국이 개혁개방 정책을 통해 달성한 많은 성과들을 무효화시킬 위험이 다분하다. 중국이 의도한 대로 국제사회에서 고립을 피할 수 없을 것이다.

7) BBC News 中文, 中共二十大前夕 一篇「閉關鎖國」研究文章如何引發爭議, 2022年9月6日

저자소개

이왕휘(런던정경대(LSE) 국제정치학박사)는 2006년부터 아주대학교 정치외교학과에서 국제정치경제를 가르쳐왔으며, 외교부, 산업통상자원부, 과기정통부에 경제안보 문제에 대해 자문하고 있다. 연구주제는 동아시아정치경제와 미중 전략경쟁이다. 주요 연구업적으로는 『바이든 시기 중국의 다자외교전망』, 『세계선도 국가와 정의로운 전환: 포스트 코로나 시대 한국의 국정방향』(공저), 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』(공저), 『미중 갈등 시대에 대외 여건의 구조변화와 대응 방안』(공저), 『미중 전략경쟁 시대 지정학적 리스크와 경제안보』(공저) 등이 있다.

기시다 내각 출범 1년 평가: 일본의 민주주의, 가치외교, 그리고 한일관계

오승희 / 서울대 일본연구소

1 기시다 내각 출범 1년 평가

2021년 10월 4일 출범한 기시다 내각이 1년을 맞이했다. 그러나 지지율은 내각출범 후 최저치를 기록하고 있다. 마이니치 신문 9월 조사 기준으로는 ‘지지한다’ 29%, ‘지지하지 않는다’ 64%라는 충격적인 수치를 기록했고, NHK 10월 조사 기준 ‘지지한다’가 38%, ‘지지하지 않는다’가 43%, 교도통신 10월 조사 기준 ‘지지한다’ 35%, ‘지지하지 않는다’ 48.3%, 아사히 신문 10월 조사 기준 ‘지지한다’ 40%, ‘지지하지 않는다’ 50%로 나타났다. 조사기관마다 수치의 차이는 있지만 내각 출범 이후 가장 낮은 지지율을 기록하고 있다.¹⁾²⁾³⁾⁴⁾

- 1) 毎日新聞. 2022.9.18. ‘岸田内閣支持29% 7ポイント減, 3割割る · 毎日新聞世論調査’
<https://mainichi.jp/articles/20220918/k00/00m/010/143000c> (검색일: 2022.10.12.)
- 2) NHK. 2022.10.11. ‘内閣支持率’ <https://www.nhk.or.jp/senkyo/shijiritstu/> (검색일: 2022.10.12.)
- 3) 日本経済新聞. 2022.10.9. ‘岸田内閣支持率5ポイント減35% 共同通信世論調査’
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA0920Z0Z01C22A0000000/> (검색일: 2022.10.12.)
- 4) ‘岸田内閣, 不支持50% · 支持横ばい40% · 朝日新聞社世論調査.’
<https://www.asahi.com/articles/DA3S15433892.html> (검색일: 2022.10.12.)

NHK 10월 조사 기준, 자유민주당(自由民主党)에 대한 정당 지지율은 36.9%로, 차순위인 입헌민주당(立憲民主党) 5.6%에 비해 6배 정도 높아 자민당 우위는 여전하다. 다만, '지지정당 없음'이 38.4%로 9월 34.9%에서 3.5%p 상승하며 자민당 지지율보다 높게 나타났다. 야당의 약세가 계속되고 자민당 우위가 계속되는 상황에서는 자민당 내부의 정치 역학이 계속 우선시될 것이다.

기시다 내각 1년의 활동을 평가하는 설문조사를 살펴보면, NHK 조사 기준으로 긍정적인 평가가 39%, 부정적인 평가가 56%로 나타났다.⁵⁾ 기시다 내각에 대한 긍정적인 평가 항목은 '신형코로나바이러스에 대한 정부의 대응'으로, 긍정적이라는 응답(59%)이 부정적인 응답(35%) 보다 높게 나타났다. 기시다 내각의 활동을 부정적으로 평가하는 이유로는 세계평화통일가정연합(구 통일교)과 자민당의 유착관계에 대한 대응 부족과 아베 신조(安倍晋三) 전 총리의 국장(國葬) 문제가 거론된다. 여기에 기시다 총리가 정권 1년을 맞이하며 장남 기시다 쇼타로(翔太郎)를 정무담당 총리 비서관으로 임용하겠다고 밝혀 일본 정치의 후계자 문제, 세습 논란도 이어지고 있다. 기시다 내각 출범 1년의 시점에서 일본의 국내외 민주주의 가치를 둘러싼 쟁점을 확인하고 한일관계에 대한 함의를 살펴본다.

5) 참고로 기시다 내각에 앞서 약 1년 만에 퇴진했던 스가 내각의 경우 출범 초기 62%의 높은 지지율을 기록하였으나, 1년 후 30%를 기록하여 32%p나 하락하였다. NHK. 2022.10.11. '内閣支持率' <https://www.nhk.or.jp/senkyo/shijiritsu/> (검색일: 2022.10.12.)

2

아베 전 총리의 죽음과 일본 민주주의

올해 참의원 선거를 이틀 앞둔 7월 8일, 아베 전 총리가 선거 유세 도중 총격으로 사망하였다. 참의원 선거에서 이미 자민당의 승리가 예상되고 있었으나 아베 전 총리 사망으로 애도표가 더해져 예상보다 높은 지지를 받으며 압승하였다.⁶⁾ 그런데 참의원 선거 승리 이후 황금기를 맞이할 것으로 여겨졌던 기시다 내각의 지지율이 하락하고 있다. 참의원 선거 승리 이후 기시다 총리가 아베 전 총리의 국장을 결정하는 과정과 국장 강행이 문제가 된 것이다.

아사히 신문이 9월 10~11일 실시한 여론조사에서는 아베 국장에 대한 반대가 56%, 찬성이 38%로 나타났고⁷⁾, 마이니치신문이 9월 17~18일 실시한 조사에서는 반대가 62%로 찬성한다는 27%보다 2배 이상 많았다.⁸⁾ 국장에 반대하는 의견으로는 아베 총리의 자격논란, 불투명한 결정과 설명 논란, 고비용과 세금 문제가 언급되었다.⁹⁾

우선, 아베 총리의 국장 자격 논란이 존재한다. 2017년~2018년 모리토모(森友), 가케(加計)학원 스캔들, 2019년 벚꽃을 보는 모임 스캔들

-
- 6) 오승희. 2022.8.1. "[글로벌 오디세이] 포스트 아베, 기시다의 '조율의 리더십' 성공할까"
<https://www.kyosu.net/news/articleView.html?idxno=92208> (검색일: 2022.10.12.)
- 7) 朝日新聞. 2022.9.11. '内閣支持続落41%、過去最低に並ぶ 不支持が逆転 朝日世論調査'
<https://www.asahi.com/articles/ASQ9C7SFXQ98UZPS004.html> (검색일: 2022.10.12.)
- 8) 毎日新聞. 2022.9.22. '安倍晋三元首相の国葬、どう思う? 反対する三つの理由'
<https://mainichi.jp/articles/20220921/k00/00m/040/212000c> (검색일: 2022.10.12.)
- 9) 毎日新聞. 2022.9.22. '安倍晋三元首相の国葬、どう思う? 反対する三つの理由'
<https://mainichi.jp/articles/20220921/k00/00m/040/212000c> (검색일: 2022.10.12.)

등이 해결되지 않았고, 여기에 통일교 스캔들까지 더해져 정치자금과 관련된 논란이 계속되었다. 아베에 앞서 국장이 거행된 요시다 시게루(吉田茂) 총리는 샌프란시스코 강화조약을 체결하고 일본의 주권을 회복했다는 점을 공적으로 평가받았다. 이후 대부분의 총리들이 내각과 자민당의 합동장으로 치러졌다는 점에서, 평가가 엇갈리는 아베 총리에 대한 국장 결정이 국론을 분열시킬 수 있다는 우려가 제기되었다.

두 번째는 독단적이고 성급하고 불투명한 결정 과정에 대한 불만이다. 7월 8일 아베 총리의 사망 이후 일주일도 지나지 않은 7월 14일 기시다 총리는 기자회견으로 아베 총리 장례를 국장으로 치르겠다고 발표했다. 내각부 설치법에 근거하여 각의 결정을 통해 가능하다고 밝혔다.¹⁰⁾ 국장에 대한 설명이나 정확한 규정을 적용하지 않고, 국회 심의를 거치지 않은 채 기시다 총리가 독단적으로 결정했다는 불만이 제기되었다. 원래 내각·자민당 합동장례식을 검토했으나 아소 다로(麻生太郎) 자민당 부총재가 국장을 압박했다는 전언도 나온다.

세 번째는 국장에 들어가는 세금 문제다. 내각·자민당 합동장례식의 경우, 내각과 자민당이 장례식 비용을 분담하지만, 국장 비용은 전액 국가가 부담한다. 초반에 약 2억 5천만 엔(약 25억 원)이 필요하다고 알려졌을 때도 반발이 있었으나, 결국에는 약 7배에 달하는 16억 6천만엔(약 166억원)이 소요된다고 밝혀져 더 큰 반발을 샀다.

국장에 반대하는 서명이 이루어지고, 국회 앞에서 분신(焚身)을 시도

10) 内閣府. 2022. '故安倍晋三国葬儀について.'
<https://www.cao.go.jp/kokusougi/kokusougi.html>

한 시민도 있었으며, 일부 시민단체는 각의 결정과 예산집행 금지를 요구하는 가처분 신청을 도쿄 지방법원에 제기하였으나 기각되었다. 반대 시위가 계속되고 반대 여론이 더 높다는 여론조사 결과가 계속 나왔지만, 9월 27일 2시 도쿄 부도칸(武道館)에서 예정대로 아베 총리의 국장이 진행되었다. 도쿄 각지에 검문소와 보안이 강화되어 경비가 삼엄했고, 약 2만 명의 경찰 인력과 자위대 약 1,400명이 동원되었다. 현화대가 마련된 구단시타(九段下) 공원에서는 현화하기 위한 시민들이 3km 이상 줄을 서기도 했고, 한편에서는 <국장 반대! 아베 전 총리의 죽음을 애도하지 않는다! 공동행동> 집회에는 약 300여명이 참석했다. 일본 국회 앞에서 개최된 <아베 전 총리 국장에 반대하는 실행위원회> 집회에는 약 1만 5천명이 참석했으며, 정권 연장을 위해 법적 근거도 없이 조의를 시민에게 강제한 것은 헌법 위반이고 일본 국민이 사실상 애도를 강요당하고 있다고 항의했다. 이날 오키나와(沖縄) 현과 가와사키(川崎) 시는 국민의 다양한 의견을 존중하겠다고 조기를 계양하지 않았다.

아베 국장을 둘러싼 논란은 일본의 민주주의에 대한 현황과 쟁점들을 그대로 보여준다. 근거 규정 제시와 적용하는 과정에 대한 문제 제기, 총리의 의사 결정 과정에서 자민당과의 관계, 세금 사용처에 대한 시민들의 문제 제기, 그리고 다양한 반대의 방법과 방식, 그리고 바뀌지 않는 결정, 내각과 정당 지지율로 나타나는 결과 등 일본 정치의 단면을 확인할 수 있다.

항상 경청하는 자세로 국민의 목소리를 듣겠다던 기시다 총리의 ‘듣는 힘(聞く力)’이 무색할 만큼 국장 결정 과정에서는 듣는 과정이 짧았고

이에 대해 ‘설명하는 힘’도 부족했다. 국장에 대해 “다양한 의견이 있다는 것을 알고 있다. 국민의 이해를 얻을 수 있도록 설명을 제공하기 위해 최선을 다할 것”이라고 말했지만, 결국 자민당 내 아베파의 의견을 적극 수용하고 반대의 목소리는 듣지 않은 듯하다. 아베 국장 이후 최근 발표한 소신표명연설에서도 기시다 총리는 ‘엄격한 의견을 듣는 자세야말로, 정치가 기시다 후미오의 원점’임을 다시 한번 강조하면서 제2차 기시다 내각은 ‘신뢰와 공감’의 정치를 향해 겸허히 임하겠다고 약속하고 있다.¹¹⁾ 그러나 기시다 총리의 듣는 힘만으로는 부족하다. 불충분한 설명과 듣기만 하고 행동하지 않는다는 실망과 불만이 해소되지 않는 한 일본의 민주주의가 제대로 작동하는 것인지 의문이 남는다. 민주주의를 지키겠다는 기시다 총리가 민주주의를 파괴하고 있다는 비난이 나오는 이유다. 현재 일본 사회는 기시다 총리에게 ‘듣는 힘’보다 ‘설명하는 힘’ 그리고 ‘설득하는 힘’을 요구하고 있다.

11) 岸田文雄. 2022.10.3. ‘第210回国会における岸田内閣総理大臣所信表明演説.’
<https://kishida.gr.jp/activity/8390> (검색일: 2022.10.12.)

3 일본의 민주주의 가치 외교

국장 결정 당시 기시다 총리가 언급한 아베 전 총리의 공적은 '8년 8개월의 긴 총리 재직 기간의 외교적 성과'였다. 밝혀지지 않은 각종 스캔들 등으로 공과 과가 모두 존재하는 만큼 업적에 대해서는 논란이 분분하였지만, 국제사회에서 일본의 존재를 각인시키고 오랜 재임기간 동안 해외의 많은 국가수반들과 친분을 쌓아온 것은 아베 총리의 사망 직후 고인에 대한 애도를 통해 확인할 수 있다.

미국은 조 바이든(Joe Biden) 대통령이 주미일본대사관에 마련된 빈소를 방문하여 조문하였고, 토니 블링컨(Tony Blinken) 국무장관이 직접 일본을 방문하여 조문하고, 미국의 모든 공공기관은 조기를 게양하였다. 블링컨 국무장관은 "아베 전 총리는 미국에 특별한 동반자였고, 위대한 비전을 가진 훌륭한 지도자였다"며 "그의 죽음은 일본의 손실이자 세계의 손실"이라고 애도했다. 인도는 7월 8일 관공서 등에 조기를 걸고 9일을 '국가 애도의 날'로 정했다. 대만은 라이칭더(賴清德) 부총통이 7월 11일 바로 조의를 표하기 위해 일본을 방문했고, 7월 11일에는 차이잉원(蔡英文) 총통의 결정으로 정부청사와 관공서 및 공립학교에 조기를 게양하였다. 타이베이101에 아베 총리는 대만의 영원한 친구이며, 대만을 지지하고 우의를 지켜주어 감사하다는 추모 메시지를 게시했다. 중국 시진핑(習近平) 주석은 7월 9일 "아베 전 총리가 총리 재임 중 중국과 일본 관계 개선을 위해 노력했고, 유익한 공헌을 했다. 갑자기 사망한 데 대해 깊은 안타까움을 느낀다"고 개인 명의 조전을 보냈다.

기시다 총리는 국장과 함께 행해지는 각국 정상들과의 조문 외교를 통해 일본에 대한 신뢰를 높일 수 있도록 전력을 다하겠다고 밝혔다. 그러나 공교롭게도 영국 엘리자베스 2세(Elizabeth II) 여왕의 국장과 비교되면서 일본의 조문 외교가 무색해졌다. 결국 아베 국장에는 주요 7개국(G7) 정상외의 참석이 무산되었고, 국가 정상으로는 나렌드라 모디(Narendra Modi) 인도 총리, 앤서니 알바니스(Anthony Albanese) 호주 총리가 참석하는 가운데 한국 한덕수 국무총리, 카말라 해리스(Kamala Harris) 미국 부통령, 완강(萬鋼) 중국 전국인민정치협상회의 부주석 등 700여 명을 포함한 약 4,300여 명이 참석하였다. 알바니스 총리는 “일본, 미국, 호주, 인도 네 나라의 틀인 쿼드(Quad) 대화는 아베 총리의 지도력 없이는 시작할 수 없었을 것”이라고 언급했고, 모디 총리는 아베 총리를 영원히 기억하겠다고 기시다 내각에서도 일본과 인도의 협력 관계를 강화해나가고 싶다고 밝혔다. 미국 해리스 부통령은 아베 총리가 ‘탁월한 세계적 지도자이자 흔들림 없는 미일동맹의 옹호자’였다고 평가하고, 기시다 총리는 아베 총리의 유지를 이어받아 미일동맹의 강화와 ‘자유롭고 열린 인도태평양(FOIP, Free and Open Indo-Pacific)’ 실현을 위해 미일 간 긴밀히 협력하기로 했다.¹²⁾

아베 전 총리의 대표적인 외교적 성과로 평가되는 ‘자유롭고 열린 인도 태평양’ 개념은 아베 제1기 내각에서부터 등장하였다. 지정학적 인식에 기반한 가치 외교는 2006년 11월 제1차 아베 내각의 아소 외무

12) 外務省. 2022.9.26. ‘ハリス米国副大統領による岸田総理大臣表敬及び岸田総理大臣と米国会表団との夕食会’ https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page6_000754.html (검색일: 2022.10.12.)

상이 제시한 ‘자유와 번영의 호(自由と繁榮の弧, arc of freedom and prosperity)’에서부터 찾아볼 수 있다. 2007년 아베 총리가 인도를 방문하여 국회에서 인도·태평양이라는 지역 개념을 공식적으로 언급하는 연설을 한 것이 시작이었다. 이후 제2차 아베 내각에서 본격적으로 ‘자유롭고 열린 인도태평양’ 개념이 등장하였다. 2016년 8월 제6회 아프리카 개발 회의(TICAD VI)에서 ‘자유롭고 열린 인도태평양 전략’으로 제시되었다. 일본은 2019년 ‘자유롭고 열린 인도태평양’을 전략에서 비전으로 격상하며 구체화해나갔다. 아베 2기내각에서 기시다 수상은 2012년 12월부터 4년 넘게 외상을 역임했다.¹³⁾

일본이 적극적으로 주도하여 개념화한 ‘자유롭고 열린 인도태평양’은 이제는 미국, 유럽, 아세안 등의 외교정책과 연계되어 확산되었으며, 인도태평양 경제 프레임워크(IPEF), 오커스(AUKUS), 콰드 등 동지국가(like-minded countries)들과의 다자협력을 강화하는 방향으로 네트워크를 중첩 및 확장해나가고 있다. 일본은 ‘아시아 최대의 해양 민주주의 자유자본주의 국가’이며 ‘세계 최대의 해양 세력이자 경제대국인 미국’과 함께 자유롭고 열린 바다를 만들어가며 인도, 호주, 아세안과의 협력을 강화해나가고 있다. 그리고 이러한 유대를 강화하기 위해 ‘법의 지배와 인권을 존중하고, 민주주의를 뿌리 내리는 것’을 강조한다. 미래를 만드는 5원칙으로 사상, 표현, 언론의 자유, 보편적 가치를 부각하고, 힘이 아닌 법과 규칙(rule)이 지배하는 바다, 자유롭고, 열린, 연결된 경제 네트워크, 문화 유대, 세대 교류를 제시하고 있다.¹⁴⁾

13) 오승희. 2022. “일본의 가치지향 외교 네트워크-인정투쟁, 가치 네트워크, 외교적 위선.” 『일본 연구』 91, 53-61.

일본은 공유된 비전과 뜻을 같이하는 동지 국가들과의 협력을 통해 새로운 규칙제정자로서 전 지구적 문제를 관할하는 거버넌스에 적극 참여하는 국제사회 주도국으로 위상을 강화해나가고 있다.¹⁴⁾ 다만 ‘자유롭고 열린 인도태평양’이 갈등과 분열을 더 촉진하고 있는 것은 아닌지, 지역과 세계의 안정과 평화에 기여하고 있는지는 좀 더 장기적인 관점에서 평가할 수 있을 것이다.

4

일본의 글로벌 가치 외교와 한일관계

그렇다면 한국은 일본에게 가치를 공유하는 동지국인가? 일본 총리의 소신표명연설에서 나타나는 한국에 대한 인식 표현을 살펴보면, 2014년에는 분명 한국은 ‘기본적인 가치나 이익을 공유하는 가장 중요한 이웃 나라’였지만, 2016년 ‘전략적 이익을 공유하는 가장 중요한 이웃 나라’로 가치 공유 부분이 삭제되었다. 2017년, 2018년에는 특별한 언급이 없었고, 2019년 ‘한국은 중요한 이웃나라’, 2020년 ‘매우 중요한 나라’, 2021년 ‘중요한 이웃나라’로 표현되었다. 2022년 10월 3일의 소신표명연설에서는 “한국은 국제사회의 다양한 과제에 대한 대응에 협력해 나가야 할 중요한 이웃 국가입니다. 국교정상화 이래 쌓아온 우호협력

14) 오승희. 2022. “일본의 가치지향 외교 네트워크-인정투쟁, 가치 네트워크, 외교적 위선.” 『일본연구』 91, 58-59.

15) 오승희. 2022. “일본의 가치지향 외교 네트워크-인정투쟁, 가치 네트워크, 외교적 위선.” 『일본연구』 91, 47-76.

관계의 기반을 바탕으로 한일관계를 건전한 관계로 되돌리고 더욱 발전시켜 나갈 필요가 있으며, 한국 정부와 긴밀히 소통해 나갈 것입니다.”라며 협력의 필요성을 강조하고 있다.¹⁶⁾

2022년 발간된 외교청서에서도 한국에 대해 “한국은 중요한 이웃 국가이며, 대북 대응을 비롯한 지역 안정을 위해 한일, 한미일 간의 연계는 불가결하다.”고 강조하면서 강제 동원과 위안부 문제 등을 이대로 방치할 수는 없으며 국제법에 따른 약속을 지키는 것이 중요하다고 강변한다. ‘한국이 거듭된 국제법 위반의 상태’를 시정할 필요가 있으며, 한국에 대해 이를 위한 구체적인 조치를 즉시 강구하도록 재차 강력히 요구하고 있다고 서술하고 있다.¹⁷⁾ 일본은 법의 지배와 국제법 준수라는 가치를 내세워 한국을 일본이 추구하는 보편적 가치를 공유하는 국가로 규정하고 있지 않다. 일본의 국가이익에 국제법과 국제규범을 원용하고, 이와 상충되는 경우 법의 지배와 규칙 준수를 강조하며 동지국가에서 배제하는 방식이 작동하는 것을 가치외교의 한 측면에서 확인할 수 있다.

일본의 국방력 강화, 헌법 개정의 근거와 필요성, 북한위협에 대한 한미일 협력 강화, 경제외교를 바탕으로 한 일본의 글로벌 위상 강화, 자유롭고 열린 인도태평양과 가치외교의 흐름은 모두 아베 시기에 그 기반이 만들어졌다. 아베 없는 일본이지만, 이후 총리가 누가 되더라도 일본이 전후로부터 벗어나 국제사회 주도국가로 나아갈 수 있도록 자유

16) 岸田文雄. 2022.10.3. ‘第210回国会における岸田内閣総理大臣所信表明演説.’

<https://kishida.gr.jp/activity/8390> (검색일: 2022.10.12.)

17) 外務省. 2022.9.30. ‘外交青書2022’

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2022/pdf/index.html> (검색일: 2022.10.12.)

롭고 열린 비전과 구상을 마련해두었다. 일본은 패전국 정체성과 전후 레짐으로부터 탈각하여 방위력을 강화해나가고, 안보리 개혁을 선도하고 2023년 G7 히로시마 서밋을 개최하며 국제사회에서 국제 규범과 규칙을 설정해나가고자 할 것이다. 불안정한 국제 환경과 다차원적 안보 강화의 국제정세 속에서 새로운 일본에 대응하는 한일관계의 전략 마련이 필요하다.

저자소개

이화여자대학교에서 정치학과 동아시아학을 공부하고, 정치학 박사학위를 받았다. 일본 게이오대와 대만 국립정치대학에서 방문연구를 수행하였다. 전공 분야는 중일관계, 일본 외교정책이며, 주요 연구로 “일본의 가치지향 외교 네트워크: 인정투쟁, 가치 네트워크, 외교적 우선”(일본연구, 2022), “한일국교 정상화와 중일국교정상화의 외교전략: 미뤄두기, 쌓아가기, 경계짓기, 다중 해석”(일본연구논총, 2022), “과거사를 둘러싼 인정투쟁: 일본 수상담화의 텍스트 네트워크 분석”(국제정치논총, 2021), 『전후 중일관계 70년: 마오쩌둥-요시다 시기부터 시진핑-아베 시기까지』(공저, 2019) 등이 있다.

제20차 전당대회 이후의 한중관계

공커위 / 중국 상해국제문제연구원 부주임

1 한중관계의 배경

지금 세계는 ‘VUCA’ 시대에 처했다. 이 말은 변동성(volatility), 불확실성(uncertainty), 복잡성(complexity), 모호성(ambiguity)의 시대라는 뜻이다. 전 세계에서는 많은 변화가 발생하여 예측하기 어렵다. 한반도 정세와 한중 관계 발전 또한 다음과 같은 외부적 요인의 영향을 받고 있다.

첫째, 중미 전략경쟁이다. 바이든 정부는 한편으로는 트럼프 정부의 경제정책을 이어받아 글로벌 공급망 재편을 가속화하며, 글로벌 무역 및 생산 분야에서 ‘미중 디커플링(de-coupling)’을 진행하고 있다. 또 한편으로는 미국의 민주주의 가치관을 강조하며, 이데올로기로 진영을 나누고 동맹체제의 복원 및 강화를 통해 인도-태평양 전략을 실시하여 중국에 맞서고 있다. 한반도 입장에서는 중미 전략 경쟁이 심화되고 신냉전 구도가 고착화되어, 중미협력이 북핵 문제 해결이 요원해졌다. 한반도는 양국 충돌의 각축장으로 전락할 수도 있다. 한국은 미국과

중국 사이에서 선택을 강요받는 어려운 상황에 직면할 수 있다.

둘째, 코로나 사태이다. 2019년 시작된 COVID-19 대유행으로 전 세계 6억명 이상의 감염자와 650만명 이상의 사망자가 발생하여, 1918년 치명적이었던 독감 유행 이후 최악의 대유행으로 기록됐다. 특히 전염병은 한때 모든 국제무역과 관광을 중단시키면서 전세계에 엄청난 영향을 미쳤다. 특히 남북 격차, 일상 회복의 차이, 발전 지체, 기술 격차 등의 문제가 두드러졌다. 코로나 팬데믹에 대응해, 북한은 엄격한 봉쇄 정책을 취했다. 각국은 경제 발전에 부정적 영향을 받았다. 한국도 예외는 아니었다. 글로벌 공급망, 가치 사슬 교란에 따른 경제적 충격을 겪어야 했다.

셋째, 러시아-우크라이나 전쟁이다. 2022년 2월 24일 러시아의 우크라이나를 향한 군사행동은 1945년 이후 유럽 내 최대 규모의 전쟁을 초래했다. 나토는 러시아에 전례 없는 제재를 가하는데 일치단결하였으며, 동시에 이로 인해 전세계 에너지 및 식량 공급에 급격한 불안현상이 나타났다. 러시아와 우크라이나 사태의 파급효과로 전세계의 대립이 동북아 안보 구도와 질서에 직접 투영되어 진영화·블록화 추세가 나타남으로써 한반도가 냉전 시기 남-북방 삼각동맹의 대국 게임 구도로 회귀할 수도 있다.

넷째, 북한의 군사력 증강이다. 최근 몇 년간 북한의 핵미사일 능력이 끊임없이 고도화되었다. 대륙간탄도미사일(ICBM), SLBM, 극초음속 미사일 시험발사 등 올해만 이미 20여 차례의 시험발사를 진행했는데, 러시아-우크라이나 사태는 북한에게 비핵국가가 핵개발까지 포기하면 미래가 더욱 암울해질 것이라는 인식을 갖게 해주었다. 문재인 정부 시절

대북관계 개선에 거의 모든 외교력을 집중하였지만 돌파구가 마련되지 않은 상황에서 현재 북한은 ‘국제 제재’, ‘코로나 19’, ‘기근과 홍수’라는 3대 시련에 직면했고, 한반도 역시 ‘북-미 비핵화 협상 중단’, ‘남북관계 정체’, ‘북한 고립 자초’ 라는 삼중고에 시달리고 있다. 윤석열 정부의 대북 강경 자세 또한 남북관계를 더욱 긴장시키고 민감하게 만든다.

2 한중관계의 현황과 문제

한중 양국은 1992년 8월 24일 수교 이후 각 분야에서 비약적인 발전을 이루었다. 1994년 ‘우호협력관계’에서 1998년 ‘21세기를 향한 협력파트너 관계’로 격상되었고, 그 다음 2003년 ‘전면적 협력파트너 관계’로, 그리고 2008년에는 ‘전략적 협력동반자관계’까지 격상하면서 끊임없이 새로운 단계로 도약하고 있다. 현재, 한중 양국은 어떻게 하면 진정성 있고 실질적인 전략적 협력 파트너 관계로 발전할 것인가에 대한 문제를 마주하고 있다.

한국과 중국 사이에는 여전히 많은 문제가 존재하고 있음은 부인할 수 없는 사실이며, 한중 양국 학자들은 이미 수많은 연구와 논의를 진행했다. 일부 중국 측 학자들은 한중관계에는 ‘미국 정책과 중미관계 발전의 제약, 북중관계와 한반도 남북 관계의 제약, 한국 정세 변화의 제약’이라는 삼중 제약이 존재한다고 한다. 또한 일부 학자는 한중 문제는 ‘북한 문제, 역사 인식 문제, 무역 마찰 및 해양 권익등 네 분야에 집중되어

있다'고 보는 견해도 있다.

또 다른 학자는 한중갈등에는 '경제무역분쟁, 역사문화분쟁, 어업 및 이어도 등 영유권 분쟁'을 언급했다. 한국 측 학자들은 역사분쟁, 경제 무역, 규범과 가치관, 북한 문제, 한미동맹, 해역 분쟁, 한반도 통일, 상호 인식이라는 한중 간 8가지 문제를 제시했다. 일부 학자들은 체제와 이념, 핵심 이익, 한반도 문제해결 방식, 한미동맹, 남중국해, 다자간 협력 등을 한중 논의 쟁점으로 언급하기도 했다.

정리하자면, 현재 한중 사이에는 주요 문제들이 일곱 가지로 꼽을 수 있다. 북한(북핵)에 대한 태도, 미국(한미동맹)에 대한 인식, 경제 마찰, 역사문화 인식의 차이(고구려 문제 등), 영토 분쟁(이어도, 간도 등), 서로 다른 사회제도와 가치관, 한반도 통일에 대한 중국의 태도 등이다. 이러한 문제들은 현안으로 남겨져 있어 어느 하나라도 언제든지 격화되어 폭발할 가능성이 있으며, 더 나아가 한중 관계 전체적인 국면에 영향을 미치게 될 것이다.

3

제20차 전당대회를 통해 살펴보는 중국 내 정치 및 외교

2022년 10월 16일 중국 공산당 제20차 전국대표대회가 개최되었고, 대회의 주제는 “중국특색 사회주의의 위대한 깃발을 내걸고, 신시대 중국 특색 사회주의 사상을 전면적으로 관철하고, 위대한 창당 정신을 발전

시키며, 자신자강(自信自強)하며, 올바른 혁신을 이루고, 일어나 용감하게 전진하여 사회주의 현대화 국가를 전면적으로 건설하고 중화민족의 위대한 부흥을 전면적으로 추진하기 위해 단결하고 분투한다.”는 내용이다.

시진핑 주석은 전당대회에서 “중국 특색 사회주의의 위대한 깃발을 내걸고, 사회주의 현대화 국가를 전면적으로 건설하기 위해 분투하자”는 제목의 보고서를 발표했는데, 전문은 3만2000여자이며, 다음에서 제시하는 몇 개의 키워드와 내용에 대한 분석을 통해 중국의 대내외 정세를 대략적으로 전망할 수 있다.

첫째, ‘갈림길’라는 말이다. 제20차 보고서에서는 다음과 같은 내용이 담겨있다. ‘세계의 변화, 시대의 변화, 역사의 변화는 유래 없던 방식으로 전개되고 있다. 평화, 발전, 협력, 상생이라는 역사적 흐름을 막을 수 없으며, 대중이 지향하는 바와 보편적인 흐름은 인류의 미래가 결국에는 밝아질 것이라고 내다보고 있는 반면, 다른 한편으로는 강자의 힘을 내세워 약자를 괴롭히며, 착취하고 약탈하는 패권주의, 횡포, 따돌림 행위 등으로 인해 그 위해가 심각하고, 평화 훼손, 발전 훼손, 안보 훼손, 거버넌스 훼손이 심화되어, 인류사회는 전대미문의 문제에 직면하고 있다. 세계는 또 한번 역사의 기로에 서 있으며 어디로 갈 것인가는 각국 국민들의 선택에 달려있다.’ 제 20차 전당대회 보고서의 내용에는 ‘평화와 발전은 현시대의 두 가지 큰 주제’라는 표현이 없다. 이는 현재 정세에 대한 중국의 견해이다. 하지만 중국은 “평화발전의 길을 고수할 뿐만 아니라, 세계의 평화와 발전을 촉진하고 인류 운명공동체 구성을 추진할

것이다.”

둘째, ‘중국식 현대화’이다. 제20차 전당대회 보고서에는 ‘지금부터 중국 공산당의 핵심 임무는 전국 각 민족의 인민들을 단합하고 인솔하여 사회주의 현대화 강국을 건설하고, 두번째 100년의 목표를 실현하며, 중국식 현대화로 중화민족의 위대한 부흥을 전면적으로 추진하는 것이다.’라고 나온다. 현대화의 길은 고정된 형태가 없고, 자국 실정에 맞는 것이 가장 좋은 방법으로, 중국식 현대화는 중국 공산당이 이끄는 사회주의 현대화이며, 이는 각국 현대화의 공통된 특징을 가지고 있을 뿐만 아니라 중국 자국의 국정, 역사문화, 가치관에 기반을 두고 있다. 중국식 현대화는 인구 규모의 확대, 전체 인민의 공동부유, 물질문명과 정신문명의 조화, 인간과 자연의 조화로운 공생, 평화 발전이라는 5가지 특징을 포함한다.

셋째, ‘신발전구도’이다. 제20차 전당대회 보고서에서는 ‘신발전 이념을 온전하고 정확하고, 전면적으로 관철해야 하며, 사회주의 시장 경제 개혁방향과 높은 수준의 대외개방을 유지하고, 국내 대순환을 중심으로 국내외 쌍순환을 상호 촉진하는 신발전구도 구축을 가속화해야 한다’라고 지적했다. 경제 글로벌화의 조류는 거스를 수 없는 추세이므로, 중국도 대외개방의 문을 닫지 않을 것이며, 문을 닫을 경우 경제 건설에 참여할 방법이 없을 것이다. 중국은 높은 수준의 대외개방을 계속 추진할 것이며, ‘일대일로’의 고품질 발전을 함께 추진해나가고, 다양하고 안정적인 글로벌 경제구도와 경제무역관계를 유지할 것이다. 이는 한국을 포함한 세계 각국이 중국과 경제무역협력을 강화하고 호혜상생을 실현

하는 계기를 제공하게 될 것이다.

중국 외교의 몇 가지 기본 원칙과 방향은 변화가 없다. 예를 들면 ‘독립적이고 자주적인 평화 외교 정책’, ‘평화 공존 5원칙’, ‘신형 국제관계, ‘인류 운명공동체’, ‘친성혜용(親誠惠容: 주변국과 친하게 지내고 성실하게 대하며 혜택을 나누고 포용한다), 선린·우호관계 및 이웃을 파트너로 하는 주변 외교 방침 유지’, ‘글로벌 발전 이니셔티브, 글로벌 안보 이니셔티브’ 등은 모두 제20차 전당대회 보고서에 기술된 것이며, 이는 중국이 국제 사회와 함께 노력하여 성실하게 일하겠다는 의지를 표현한 것이다. 보다 안정되고 번영하며 발전된 중국은 중국과 중국인민에게 더욱 아름다운 미래를 가져다줄 것이며, 세계의 평화와 안정에 도움이 될 것이며, 세계 각국에게 더 나은 발전 기회를 제공하게 될 것이다.

4

한중 관계에 대한 기대

올해는 한중 수교 30주년으로, 양국 관계는 이미 새로운 역사의 출발점에 서 있으며, 새로운 중요한 기회를 맞이하고 있다. 한중 양국은 역사 발전의 대세에 순응하여 양국과 양국 국민들은 근본적이고 장기적인 이익에서 출발하여 양국 관계의 올바른 방향을 확고히 해야 한다.

한중 양국에는 구조적인 문제가 있어 단기간에 해결할 수 없기 때문에, 한중 양국은 상대방의 입장에 서서 상대국의 국익과 정책적 입장을 고려

하여 상호간 입장을 배려해야 할 필요가 있다. 일부 문제는 글로벌 정세와 지역 정세의 변화로 야기된 것이며, 한중 양국은 정세를 잘 살펴 상황의 변화에 따라 시의적절하게 자신의 정책을 조정해야 한다. 어떤 문제들은 한국의 지도자 교체로 인해 나타난 것으로, 한중 양측 고위층은 다양한 차원의 다양한 방법을 활용한 교류와 소통을 해야 하고 변화에 조속히 대응해야 한다.

중국은 전략적이고 전체적인 관점에서 한국과 한중 관계를 바라보고 있으며, 줄곧 한중 관계를 중시하고 발전시키기 위해 노력해왔다. 2014년 시진핑 주석이 한국을 방문했을 때, 한중 양국은 ‘공동 발전을 실현하는 파트너, 지역 평화를 수호하는 파트너, 손을 맞잡고 아시아를 진흥 시키는 파트너, 세계 번영을 촉진하는 파트너’가 되어야 한다고 언급했다. 2022년 3월25일 시진핑 주석은 전화로 윤석열 대통령 당선을 축하하면서 ‘한중은 이동할 수 없는 영원한 이웃이자 떨어질 수 없는 협력파트너이다’, ‘올해는 한중수교 30주년이 되는 해이다. 양국은 이를 계기로 상호존중하고, 정치적 신뢰를 강화하며 민간 우호를 증진하여 한중 관계가 안정적으로 멀리 나아갈 수 있도록 추진해야 한다.’고 했다

수교 30주년을 계기로 한국과 중국은 양국 관계 발전의 역사적 경험을 총결하고, 양국의 호혜협력의 밝은 비전을 함께 계획해야 할 것이다. 한중 관계가 다음과 같은 ‘4가지 모범’이 되어, 양국 관계를 안정적으로 멀리 나아가고 질적인 업그레이드를 추진할 수 있기를 기대한다.

1) 한중관계는 새로운 국제관계의 모범이 될 수 있다.

중국은 한때 중미 신형 대국 관계 구축에 관한 구상을 제안하여, 양국은 충돌·대립하지 않을 것이며, 상호 존중하고 협력하여 공동의 승리를 이루자고 강조했었다. 지속적으로 실천하여 점차 ‘신형대국관계’라는 개념이 형성되었고, 중미 관계가 기타 국가와의 관계로 확대되어 한중 관계에도 동일하게 적용할 수 있다.

중국의 ‘신형대국관계’ 구상은 윤석열 정부의 ‘상호존중에 기초한’ 대중국 정책과 일치하므로, 가까운 이웃 국가로서 한중 양국이 상호 존중하고, 각자의 발전 경로와 핵심 이익과 문화, 전통, 관습을 존중하는 것이 진정한 상생의 길이다.

특히 한중 관계가 진정으로 이데올로기를 초월하고 냉전적 사고를 버리고 진영의 대립을 뛰어넘는다면 양국은 건전하고 안정적인 관계를 이룰 수 있을 것이다. 게다가 공정하고 평등하며 안정적이고 민주적이며 건설적인 국가 간의 관계를 수립하는 것이 단지 이론이나 사상적인 측면을 뛰어넘어 실천 가능한 현실임을 전 세계에 보여줄 수 있을 것이다.

2) 한중관계는 인류 운명공동체의 모범의 될 수 있다.

중국은 2013년 인류 운명공동체의 개념을 처음 제시한 데 이어 아시아 운명공동체, 책임공동체, 이익공동체, 핵안보 공동체 등 다양한 주장을 제시했다. 2017년 문재인 전 대통령이 중국을 방문했을 때도 ‘한중 운명공동체’를 언급했다.

한중 양국은 동고동락하는 운명공동체이며, 유구한 교류의 역사와 상통하는 문화를 가지고 있다. 양국 간에는 한반도와 동북아의 평화 안정 유지, 경제발전 협력 촉진, 지역 번영 추진, 한반도 비핵화 실현, 대량살상무기 및 핵무기 확산 방지, 협상과 대화 등 외교적 수단을 통한 문제 해결, 일본의 우경화와 군국주의 흐름에 대한 반대 등 많은 공동의 이익이 있다. 한중 간에 ‘구존동이(求存同異)’, ‘화이부동(和而不同)’, ‘기소불욕물시어인(己所不欲勿施于人)’ 등은 동아시아의 전통적 이념으로 서양의 ‘보편적 가치관’을 뛰어넘고 이를 대체한다면 양국의 발전과 미래는 긴밀하게 연결될 것이다.

3) 한중관계는 글로벌 안보 이니셔티브의 모범이 될 수 있다.

2022년 4월 중국은 글로벌 안보 이니셔티브를 제안했다. 여기에는 6가지 지켜야 할 내용이 담겨있는데, 특히 그중 ‘공동, 종합, 협력, 지속 가능한 안보관을 견지하여 세계 평화와 안보 공동 수호’, ‘유엔 헌장의 취지와 원칙 준수, 냉전적 사고 배척, 일방주의 반대, 집단정치 및 진영 대결 반대’, ‘대화와 협상 등 평화로운 방식을 통한 국가간 이견과 분쟁을 해결하는 방식 견지, 평화적인 방식으로 위기를 극복하려는 모든 노력 지지, 이중 잣대 적용 배제, 일방적인 제재 및 원거리 관할 남용 반대’ 등 내용은 중국과 한국에 중요한 의미가 있다. 한중 모두 세계 평화 수호에 적극적인 역할을 하는 나라이다. 양국 모두 오랫동안 열강의 핍박과 모욕을 겪은 경험이 있고, 미국식 식민통치, 침략의 역사를 숨기려는 언론에 대해 비판적인 태도를 취하고, 지역의 평화와 안정을 소중히 여기고 지키려고 한다.

한중 양국의 안보 문제에 관한 협력은 양측이 이견과 갈등을 피하고 민감한 문제를 적절히 처리하는 데 도움이 될 뿐만 아니라 지역의 비전 통적인 안보 분야인 기후변화, 사이버 안보, 생물 안보 등의 문제도 함께 대응할 수 있다. 특히 지역 안보의 어려움을 함께 대처하는 것은 북핵 문제를 빠른 시일 에 해결하는 데 기여할 수 있을 것이다.

4) 한중 관계는 글로벌 발전 이니셔티브의 모범이 될 수 있다.

2013년 9월과 10월에 중국은 실크로드 경제벨트와 21세기 해상 실크로드 이니셔티브를 잇달아 제안했고, 연이어 ‘일대일로’라는 일련의 주요협력 프로젝트를 착수하여 세계 각국의 긍정적인 반응을 이끌어 냈다. 최근 한국도 ‘동북아 평화협력 구상’, ‘유라시아 협력 이니셔티브’, ‘한반도 신경제 구상’ 등 지역 협력 발전을 추진하는 구상을 많이 내놓고 있다.

2021년 9월 중국은 글로벌 발전 이니셔티브를 제안했는데, 발전우선, 인민 중심, 보편적인 포용, 혁신적인 동력, 사람과 자연의 공존, 활동 지향적 태도 등을 견지해야 한다는 내용을 담고 있다. 윤석열 정부의 ‘글로벌 중심 국가’라는 외교구상에서 한중 양국의 발전전략이 효과적으로 연계될 수 있다면, 각자의 장점으로 상호 보완하고, 상호 연결하고 소통 하며, 포용적이고 개방적인 발전을 위한 지역 협력 플랫폼 형성을 추진 할 수 있을 것이다.

한중 양국은 국가의 이익과 장기적인 발전의 관점에서 올바른 방향을 설정하고, 상호존중과 협력상생의 정신을 간직하며, 양국 국민의 복지 증진은 물론 동북아 지역의 평화 안정에 기여해야 할 것이다. 새로운

출발점에서 있는 한중 관계는 더욱 건전하고 성숙하며 안정적인 방향으로 나아가, 명실상부한 전략적 협력 파트너 관계가 될 것이다.

저자소개

공커위는 중국 베이징 인민대학교에서 국제정치학을 전공하고, 상해국제문제연구소에서 국제정치학 석사학위를 취득했으며, 상해사회과학원 세계경제연구소에서 경제학 박사 학위를 받았다. 현재 중국 상해국제문제연구원 아시아·태평양연구소 부주임 겸 북핵 프로그램 담당자를 역임하고 있다.

시진핑(習近平) 집권 3기와 한중관계: 명실상부한 전면적 협력 동반자관계를 구축하자

주장환 / 한신대학교 중국학과 교수, 유라시아연구소 소장

1 시진핑 최고지도자 직위 3연임에 가려진 중국의 고민

중국 제20차 공산당 전국대표대회(이하 ‘제20차 당 대회’)가 막을 내렸다. 이어서 제20기 공산당 중앙위원회 제1차 전체회의(이하 ‘제20기 1중 전회’)도 폐회하면서 이른바 ‘시진핑 집권 3기’가 시작됐다. 여기에서 집권이라는 의미는 중국 체제는 당이 국가를 사실상 대체하는 당-국가 체제이고, 법률상 유일한 집권당인 공산당의 최고 지도자 직위를 시진핑이 차지했다는 것이다. 더불어 중앙 군사위원회 주석직에 선출되었다. 이로써 당권과 군권을 차지했고, 국가 주석직은 내년 3월 입법부인 전국인민대표 대회를 통해 결정될 예정이다.

이미 사전에 어느 정도 예견된 일이지만 이 시진핑의 최고지도자 직위 3연임이라는 사건은 그 휘발성이 매우 컸다. 마치 다른 주요 이슈들을 덮어버린 느낌이다. 사실 중국에서 적어도 1980년대 이후인 개혁·개방기에 ‘엄밀한 의미’의 최고 지도자 연임의 예는 후진타오(胡錦濤)가 유일하다. 최고지도자가 관례적으로 연임만하다가 3연임하게 된 것은 중요한

변화인 것은 분명하지만, 어찌 보면 또 그리 경천동지(驚天動地)할 일은 아니다. 오히려 차분하게 중국의 고민과 의도를 살펴보는 것이 필요한 시점이다. 중국은 왜 이런 선택을 했는가?

2

시진핑 집권 3기: 동일한 목표, 변화된 전술과 포메이션

시진핑이 제20차 당 대회에서 행한 보고인 “중국특색사회주의의 위대한 기치를 들어 전면적인 사회주의 현대화 국가 건설을 위해 단결 투쟁하자”와 동 대회에서 수정한 공산당 당헌 개정안 등은 위 질문에 대한 답을 도출하는 데 일정한 단초를 제공한다.¹⁾ 먼저, 중국 공산당이 추진하고자 하는 목표에는 변화가 없었다. 1980년대 설정하고 이후 더욱 정교화된 사회주의 초급 단계론에 입각한 중국특색사회주의 건설이 최종 목표이고, 현재 3단계에 진입했다는 것을 분명히 했다. 즉 이 구상을 설계한 덩샤오핑(鄧小平)이 제시한 윈바오(溫飽), 샤오캉(小康), 다통(大同) 중 다통 단계에 진입했고, 이 단계의 목표는 전면적인 사회주의 현대화 건설이다. 이로써 초급 단계의 사회주의는 완성된다. 시진핑은 바로 이 3단계 즉 따통 사회를 추진하고 사회주의 초급 단계를 마무리 지을 지도

1) 新華社, “習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告,”

http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm(검색일: 2022년 11월 16일); 中國共產黨第二十次全國代表大會, “中國共產黨黨章,”

<https://www.12371.cn/special/zggcdzc/>(검색일: 2022년 11월 16일).

자인 셈이다. 이번 당 대회에서는 이 점을 자축하고, 지속적으로 노력 하자는 자기 격려의 의미가 있었다. 참고로 제19차 당 대회에서 당헌의 총강 지도상에 삽입된 ‘시진핑 신시대 중국특색사회주의 사상’에서 언급 된 신시대의 의미는 바로 이 다통 건설 단계로의 진입을 의미한다.

다음으로 상기 목표를 달성하기 위해 취해야 전술이 다소 변화했다. 이 변화된 전술을 가늠하는 대표적인 개념은 이번 당 대회 보고에서 처음으로 공식화된 ‘중국식 현대화’이다. 이 개념은 거대 인구, 전체 인민의 공동부유, 물질문명과 정신문명의 조화, 사람과 자연의 공생, 평화 발전 이라는 중국적 특성을 반영한 현대화라고 당 대회 보고는 밝히고 있다. 내용적으로는 이전 중국이 주장하던 사회주의 현대화와 크게 다르지 않다. 왜 굳이 사회주의를 빼고 중국식이라는 말을 집어넣었을까? 다음의 예에서 그 의도를 파악할 수 있다. 이번 당 대회 보고에서는 “패권주의, 일방주의, 보호주의, 진영화, 탈동조화, 독단적 제재” 등을 반대한다고 명시하면서, 또 중국식 현대화는 “경제 발전을 촉진하면서도 자신의 독립성을 유지하기를 희망하는 많은 국가에 새로운 선택을 제공한다.”고 밝혔다. 또 시진핑은 지난 당 대회 직후인 11월 3일 중국을 방문한 사미아 솔루후 하산 탄자니아 대통령을 만난 자리에서 “현대화는 서구화의 동의어가 아니다.”라고 말하기도 했다. 즉 사회주의보다 상대적으로 더욱 구체적이고 특수한 중국식이라는 말을 집어넣은 것은 더욱 분명하게 중국은 서구식이 아닌 자국의 길을 가겠으며, 이를 매개로 이에 동조하는 세력들을 규합할 것이며, 동시에 서구와 체제 경쟁에 나설 것이라는 것을 천명한 것이다. 따라서 기존 개혁·개방기의 전반적인 대외 전략에서의 수세, 소극에서 공세, 적극적으로 그 전술을 변경한 것이다.

마지막으로 상기 전술을 운용할 지도부의 구성과 배치 즉 포메이션이 변화했다. 수세에서 공세로 전환하기 위해, 분산보다는 집중되고 강력한 리더십 구축을 단행한 것이다. 시진핑의 최고지도자 직위 3연임이 그 대표적인 예이다. 또 당헌 개정안에는 시진핑으로의 권력 집중을 의미하는 ‘두 개의 확립(兩個確立)’과 ‘두 개의 수호(兩個維護)’ 등이 명기되었다. 두 개의 확립은 시진핑 당 중앙위원회 총서기의 당 중앙위원회뿐만 아니라 전체당에서의 핵심 지위와 시진핑 신시대 중국특색사회주의 사상의 지도적 지위 확립을 뜻한다. 두 개의 수호는 시진핑 총서기를 핵심으로 하는 당 중앙위원회의 권위와 집중 통일 영도를 수호한다는 의미이다. 또 이를 반영하듯, 당 중앙위원회 정치국과 그 상무위원회에서 다양성보다는 통일성이 강조되는 라인업을 짰다. 즉 정치국원 24인과 정치국 상무위원 7인 중 단 1인도 다른 정치 파벌 인사가 없다. 거의 모두가 시진핑 계열 인사이다. 물론 아직까지 기존의 ‘집단지도체제’에서 시진핑의 개인의 ‘1인 독재’ 체제로 완전히 전환됐다고 보기에는 이론 및 실재적으로 무리가 있다. 그러나 분명한 것은 일부 언론에서 주장하는 ‘원톱’ 포메이션을 갖춘 것이다.

3

전술과 포메이션을 바꾼 대내외적 요인

그렇다면 중국은 왜 전술과 포메이션을 바꾼 것인가? 시진핑 계열 인사들의 정치 전략과 프로파간다의 뛰어남 등의 주체적인 측면을 제외 하면, 대내외적으로 다음의 두 가지 요인이 중요하다고 판단된다. 먼저, 대내적 요인이다. 가장 영향을 크게 준 사건은 이른바 2012년 세상에 밝혀진 ‘반(反) 시진핑 쿠데타’이다. 당시 차기 최고 지도자로 사실상 낙점을 받은 시진핑 대신 보시라이(薄熙來) 전 충칭(重慶)시 당위원회 서기로 대체하기 위해, 저우융캉(周永康), 링지화(令計劃), 쉬차이허우(徐才厚) 등이 쿠데타를 모의하다 적발된 사건이다.

이 사건은 지도부뿐만 아니라 중국 공산당 전체를 충격에 빠뜨렸다. 파벌 간 경쟁과 타협으로 작동하던 개혁·개방기 중국 엘리트 정치의 취약성을 그대로 드러낸 것이기 때문이다. 자칫하면 중국 공산당이 깨질 수도 있다는 불안감이 확산됐다. 우연의 일치인지 모르지만 위의 4인은 중국의 주요 정치 파벌인 태자당(太子黨), 상하이방(上海幫) 그리고 환파이(團派)의 주요 인물들이었다. 따라서 중국식 과두제인 이른바 ‘집단지도체제’에 대한 변화가 시대적 요구이자 대세로 받아들여지게 되었다. 그 변화의 방향은 중국 공산당의 영구 집권당 지위를 손상하지 않는 범위에서 권력의 분산보다는 집중으로 귀결되었다. 시진핑은 이런 당내의 기류를 기반으로, 반부패 투쟁과 결합하면서 한편으로는 그동안 기득권층으로 자리 잡은 유력 파벌의 지도자들에 대한 숙청 작업을 대대적으로 펼쳐나갔고, 그 결과 기존 파벌의 쇠락을 초래했다. 다른 한편으로는 중

국 공산당 내에 자신의 지위를 공고히 해나갔다. 이전 개혁·개방기의 기존 정치 관료들을 파괴하면서, 서서히 자신의 지위를 ‘동급자 중의 최고(first among equals)’가 아닌 ‘원톱’으로 만들어가기 시작했다. 이 과정은 반대의 목소리를 내고 그의 독주를 견제할만한 주요 정치 파벌의 쇠락과 궤를 같이 했고 동시에 공산당 내의 기존 시스템에 대한 불안감과 이에 대한 극복의 필요성 등과 관련된 일종의 합의에 기반했기에 커다란 어려움은 없었다.

다음으로 대외적 요인이다. 가장 중요한 것은 미국의 대 중국 정책의 변화이다. 미국은 2010년경부터 ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’ 전략을 필두로, 중국에 대한 압박을 가시화했다. 미국으로서는 너무나 급속하게 성장하는 중국을 견제하지 않으면 더 이상 탈냉전기의 주요 특징인 자국 중심으로 단극질서가 붕괴될 것이라는 전략적 판단 하에, 중국을 밀어붙이기 시작한 것이다. 당시 버락 오바마 이후 도널드 트럼프, 현재의 조 바이든까지 정당의 차이에도 불구하고 이 기조는 더욱 더 강화되고 있다. 즉 그동안 중국이 현상 유지 혹은 변경세력인가에 대한 논쟁에 중지부를 찍고, 후자라고 결론을 내린 것이다. 그 대표적인 예는 바로 토니 블링컨 현 미국 국무장관이 규정하듯이, 중국을 장기적 관점에서 국제질서에 대한 가장 심각한 도전으로 보는 것이다.

이에 대해 중국은 초기에는 도광양회 기조를 유지하면서, 자국의 부상은 국제질서의 변경에 영향을 주지 않을 것이라고 주장했다. 후진타오 집권기의 대외전략 노선이 평화‘굴기’에서 평화발전으로 수정된 이유로 바로 이런 메시지를 전달하기 위해서였다. 그러나 미국의 입장 변화가

없고, 견제에서 압박으로 경쟁에서 봉쇄로 차츰 그 강도를 높여가는 것에 대해서 일정한 전략적 판단을 내렸다. 사실 중국의 입장에서는 시간은 자신의 편이라고 생각했을 것이다. 미국과의 전반적인 협력 하에서의 부분적인 경쟁이라는 기존의 추세가 지속된다면, 불필요한 국력의 소비 없이 순조롭게 21세기 중엽에는 최소한 미국과 어깨를 나란히 하거나 능가할 수 있는 국력 수준에 도달할 것이라는 판단 때문이었다. 시기로 보면 2012년 시진핑 첫번째 집권과 겹치는 그 시점에서 중국은 전략적 목표를 수정할 것인가 아니면 전술 기조를 달리할 것인가에 대한 고민을 진행했고, 그 결과 후자로 선택한 것이다. 이미 시진핑 집권과 함께, 대외 전략의 기조가 기존 도광양희, ‘유소작위(有所作爲)’에서 ‘주동진취(主動進取)’, ‘분발유위(奮發有爲)’로 변경된 것이 대표적 예라고 할 수 있다. 또 이번 당 대회 보고서에서 강조된 글로벌 차원에서 체제 경쟁 불사 의지를 나타낸 ‘중국식 현대화’, 미국의 봉쇄 전략에 대한 맞대응으로써의 ‘경제 안전’ 그리고 장기전의 포석으로써 공동부유와 자국 내수시장 활성화를 골자로 하는 ‘신발전구도’ 등으로 더욱 구체화되었다고 할 수 있다.

이런 맥락에서 보면, 이번 제20차 당 대회와 제20기 1중 전회에서 나타난 동일한 목표, 변화된 전술과 포메이션이 어느 정도 이해가 될 수 있다. 한때 강호를 호령하던 무림의 고수가 심각한 내상을 입고 동굴로 들어가서 폐관수련을 진행하고 있었다. 폐관수련의 효과로 어느 정도 기력을 회복하자, 동굴이 있는 산 전체가 흔들리기 시작했고, 이에 현재 무림의 패자가 이를 간파했다. 완전히 기력을 회복하기 전에 동굴을 포위해서 제압하기로 결심하고 준비에 들어갔다. 동굴 속의 무림 고수는 조금만 더 시간을 주면 극강의 무공을 다시 가질 수 있겠지만, 그 아쉬움은

뒤로하고, 기다리다가 당하느니 싸워보겠다는 각오로 동굴 밖으로 나오기로 결정한 격이다.

이 달라진 전술과 이를 구사할 포메이션을 갖춘 중국의 입장은 이번 제17차 G20 정상회의 전 열린 미중정상회담에서도 그대로 드러났다. 한편 조 바이든 현 미국 대통령도 이 정상회담에서 서로의 '레드라인'에 대해 논의하겠다고 밝힌 바 있다. 그 결과 타이완, 경제, 인권 등의 문제에서 한 치의 양보 없이 양 정상은 분명하게 대립각을 세웠다. 이 의제들이 상호 간 갈등의 주된 영역이 될 것이라는 분명히 한 것이다.

4

‘새로운’ 중국과 한국은 어떤 관계로 발전해야 하나?

그렇다면, 이런 변화된 전술과 포메이션을 갖춘 새로운 중국에 대한 한국은 어떻게 해야 하나? 우선 살펴봐야 할 것은 한국의 지위와 이와 연동된 관점 변화의 필요성이다. 매체들과 지표들마다 다소 차이는 있지만 대략 현재 한국의 종합국력은 10위권이다. 이 점은 매우 중요하다. 한국은 선진국의 일원으로써 국제 정세에 일방적으로 영향을 받는 존재가 아니라 상당한 정도의 영향력을 투사할 수 있고 또 투사하고 있는 국가라는 점을 보여주고 있기 때문이다. 지난 11월 15일 한중정상회담이 ‘전격적’으로 성사된 것도 이를 방증하는 예 중 하나이다. 따라서 한국의 국제 사회에서의 현재 지위는 이제 고민의 초점을 환경에 어떻게 적응할 것인가가 아니라 환경을 어떻게 만들 것인가로 옮겨야 한다는 것을 의미

한다. 이렇게 봤을 때, 현재의 갈등과 경쟁을 중심으로 하는 미국과 중국 간의 관계 그리고 이로 인한 국제질서의 재편과정에서 소극적으로 고래 싸움에 등이 터질 것을 걱정하는 새우처럼 누구의 편에 서야 할 것인가가 국민의 초점에서는 안된다. 오히려 적극적으로 이 과정에 대한 한국 국익 증진 입장에서의 판단에 입각한 행보를 통해 국제질서의 재편을 주도해야 한다.

다음으로, 상기 고민을 보다 효과적으로 진행하기 위해 두 가지 지점에 대한 평가는 매우 중요하다. 첫째, 1990년대 이후 진행된 탈냉전기에 대한 평가이다. 한국의 입장에서 냉전의 해체와 함께 찾아온 이 시기의 국제정치경제 상황이 국익 증진에 유리 혹은 불리했느냐에 대한 진지한 분석이 이뤄져야 한다는 것이다. 만약 유리했다면 한국은 탈냉전기와 똑같지는 않더라도 이와 유사한 성격의 국제정치경제 체제의 형성을 위해 노력해야 할 것이다. 물론 불리했다면 적극적으로 이 체제의 붕괴를 위해 노력해야 하겠지만 말이다. 이러했을 때, ‘노선과 원칙 없는 외교’라는 비판을 비껴나갈 수 있을 것이다. 동시에 이런 분석 하에서 전술과 포메이션에 변화를 준 중국에 대해 어떤 입장을 가지고, 동시에 구체적으로 그 협력과 갈등의 영역을 분명히 할 수 있을 것이다.

둘째, 상기 평가와 연동되어야 하겠지만, 다소 별개의 문제로 1992년 수교 이후 현재까지 한중관계에 대한 평가도 중요하다. 여러 차원에서의 평가가 올해 한중 수교 30주년을 맞이하여 진행되어왔다. 그러나 그 중에서도 전략적으로 한국과 중국이 각각 상대 국가에 대해 가지고 있는 선입견을 여전히 버리고 있지 못하고 있다는 점을 냉철하게 바라보아야

한다. 한국은 중국에게 북한의 사실상의 후견국이고, 따라서 일정하게 영향력을 행사할 수 있다는 점을 강하게 확신하고 있다. 그러나 지난 30년간의 역사는 중국의 북한에 대한 영향력은 생각보다 크지 않고 제한적이며, 일반적으로 국력의 차이가 나는 동맹국 간 비대칭적 관계 수준을 넘지 못하고 있다는 것을 보여준다. 가장 최근의 이를 방증하는 사례는 2018년 시진핑은 김정은과의 제2차 북중 정상회담에서 급속한 북미 관계 개선에 대한 속도 조절을 요구했다는 언론 보도이다. 즉 중국이 자제를 요청할 정도로 북한은 독자적으로 북미 관계 개선에 속도를 냈었다는 것을 보여주는 사례이다. 반면 중국은 한국에게 미국의 동맹국이고 국력 수준에서 비대칭적이므로 그 관계의 일방향성에 대해 계속 의구심을 버리지 못하고 있다. 그러나 이 시기 한국이 보여준 실제 행동들과 모습은 그 의구심이 기우라는 것을 일정하게 보여줬다고 평가된다. 한국은 때로는 일방적으로 미국의 입장을 추종하고 따르지 않을 수 있다는 것을 사례는 매우 많다. 이런 양국이 상대국이 가진 막연한 기대와 선입견을 버리는 것이 새로운 관계 정립의 인식적 차원의 출발점이 될 것이다.

이렇게 된다면 이제 남은 것은 제도적 차원에서 다른 국가와의 관계성 속에서가 아닌 한국과 중국만의 특수한 양국 관계의 형성과 구축이라는 것이라고 볼 수 있다. 즉 독자적인 국가 이익을 추구하는 자율성을 가진 한국과 중국 간의 관계 정립과 구축을 진행해야 한다. 이런 측면에서 이미 양국이 맺고 있는 '전략적 협력 동반자 관계'를 실질화시키는 데에서부터 시작해야 한다. 일반적으로 이 관계는 경제와 통상뿐만 아니라 외교안보 그리고 지역 문제에 대한 부분까지도 논의하고 협력을 모색하는 단계를 의미한다. 한국과 중국은 각각 국익 증진이라는 목표를 설정하고, 이를

위해 최선을 다하는 존재이다. 이 최선을 다하는 과정에서 협력뿐만 아니라 갈등도 필연적으로 발생할 것이다. 특히 체제 요인으로 인해 변화보다는 지속의 속성이 강하던 중국이 일정하게 새로워졌다는 점에서 어찌 보면 새로운 관계 설정의 출발점에 서있다고도 볼 수 있다. 명실상부(名實相符)한 전략적 협력 동반자 관계를 구축한 것. 이것이 새로운 한중관계의 목표가 되어야 할 것이다. 짧게 열린 이번 한중정상회담이지만 양국 정상이 동감했듯이, 이것이 첫 단추가 되어 양국의 이익과 공통점과 차이점 등을 정식화하고 상호 이해를 증진하고, 공통점을 넓히고 차이점은 줄이는 방향에서 다양한 수준의 전략 대화들이 조속하고도 빈번하게 개최 되었으면 한다.

저자소개

주장환 교수는 고려대학교 철학과를 졸업하고 베이징 대학교 정부관리학원에서 박사학위를 받았으며, 중국 중산대, 동서대 등에서 교수로 근무했다. 재(재)사회과학원 이사, 사) 한국 유라시아 학회 회장, 민주평통 상임위원 등으로 활동 중이다. 주요 연구 분야는 엘리트 정치 이론과 비교 연구, 중국 정치경제, 동북아 국제관계 등이다. 최근 연구로는 “중러 엘리트 정치 구조 비교 연구”(Analyses & Alternatives, 2022, 제1저자), “북중관계 동학에 관한 연구”(국가안보와 전략, 2022), “한중관계를 바라보는 주요 관점에 대한 메타 이론적 분석”(아시아 문화연구, 2022) 등의 논문과 ‘한중 수교 30주년: 성찰과 대안’(한신대 유라시아 연구소, 2022, 공저) 등의 저작이 있다. 현재 한신대 중국학과에 재직하면서 ‘한신대 유라시아 연구소(HEI)’ 소장을 겸임하고 있다.

북한의 핵 무력 강화를 둘러싼 협상 노선 변화

박형준 / 건국대학교 글로벌캠퍼스 교양대학

하노이 북미정상회담 결렬 이후 남북 및 북미 간 냉각 국면이 장기화하고 있다. 그동안 북한은 바이든 행정부의 ‘조건 없는 대화’ 제의에도 불구하고 대화 분위기 미(未)조성을 이유로, ‘적대시 정책’ 폐기를 주장하며 대화에 나서지 않고 있다. 오히려 올해 들어 수십 차례의 미사일 시험발사를 전개하며 전술핵무기 개발에 열을 올리는 등 더욱 공세적으로 전환했다. 북한은 제8차 당대회에서 밝힌 ‘국방과학발전 및 무기체계 개발 5개년 계획 중점목표달성’의 정책 기조를 바탕으로 군사력을 강화해 나가고 있으며, 최근에는 제7차 핵실험 가능성이 커지는 한편 핵무력정책을 법제화하여 선제적 핵공격까지 시사하고 있다.

한편 북한은 점진적으로 비핵화 협상의 문턱을 높여나가는 동시에, 반대로 핵 사용 문턱은 낮춘 것으로 평가할 수 있다. 즉 과거 북미정상회담과 비핵화 협상 과정에서 체제 안전과 보장을 위해 ‘적대시 정책’ 폐기를 주장했지만, 미국의 합의 불이행으로 불신(不信)이 가중되자, 중단된 대화의 재개 조건으로 ‘적대시 정책’ 폐기와 ‘이중 기준’ 적용 철회를 주장하고 나섰다. 하지만 이마저도 미국이 수용하지 않고 오히려

한·미가 대북 억제력을 강화해나가자, 핵무기의 선제적 사용을 법제화한 ‘핵무력정책’을 발표하기에 이른다.

1

비핵화 협상을 통한 ‘체제 안전’ 보장 실패와 협상 프레임 전환

북한 입장에서 역사적인 싱가포르 북미정상회담이 갖는 가장 큰 의미는 트럼프 대통령이 북한의 요구 사항인 체제 안전보장을 제공하기로 약속하고, 김정일 위원장은 미국의 우려 사항인 한반도의 비핵화라는 확고한 약속을 재확인하는 ‘안보 vs 안보’ 교환방식이었다는 점이다. 즉 양 정상 간의 첫 만남이었던 만큼 대북 제재 완화, 정전협정의 종결 등 실질적 해결 방안을 제시하기보다는 비핵화 의지 표명과 평화 체제 논의 등을 조건으로 미국으로부터의 안전보장 확약에 중점을 두었다.¹⁾

하지만 북미 간 대화 분위기는 그리 오래 가지 못했다. 2019년 2월 하노이 북미정상회담이 결렬되고, 그해 10월 스톡홀름에서 개최된 ‘북미 비핵화 실무협상’에서도 의견차를 좁히지 못하며 당시 조성된 경색 국면이 현재까지 지속되고 있다. 그러자 북한은 2019년 연말 개최된 당중앙위원회 제7기 제5차 전원회의 결과 보고를 통해 ‘정면돌파’를 시사했다. 즉 “현정세와 혁명발전의 요구에 맞게 정면돌파전을 벌릴 것이며, 나라의

* 본 글은 「2022 KIEP 신흥지역연구 통합학술대회(2022.10.21.)」 발표문의 일부분을 수정·보완한 내용입니다.

1) 유기홍, “김정은의 정상회담 전략 연구,” 『현대북한연구』 22권 2호(2019), p. 173.

자주권과 안전을 철저히 보장하기 위한 적극적이며 공세적인 정치외교 및 군사적 대응조치들을 준비 할 것”이라고 선언했다. 이는 북미 교착 상태와 대북 제재 장기화를 전제로 북한의 핵, 미사일 능력 및 자강력을 보다 강화하는 방향으로 전환하겠다는 것을 시사한 것으로 볼 수 있다.

다른 한편으로 북한은 북미정상회담 합의 사항 불이행에 대한 분노를 표출했다. 자신들의 선제적 조치에도 불구하고 미국은 보상 없이 여전히 대북 적대시 정책을 지속하면서 자신들의 체제를 위협하는 것에 대해 강한 불만을 나타냈다. “신뢰구축을 위해 핵실험과 대륙간탄도 로켓 시험발사를 중지하고 핵실험장을 폐기하는 선제적인 중대 조치”를 취했지만, 미국은 “대통령이 직접 중지를 공약한 크고 작은 합동군사연습들을 수십 차례나 벌여놓고 첨단 전쟁 장비들을 남조선에 반입하여 우리를 군사적으로 위협하였으며 십여 차례의 단독 제재조치를 취하여 자신들을 압박했다”고 비난했다.²⁾ 이는 북한이 미국의 비핵화 협상 의도에 대해 ‘시간 끌기’를 통한 자국의 체제 위협으로 규정한 것으로, 대북 제재 유지와 관련하여 북미 합의 위반의 강한 비난과 협박성 선언을 통해 미국의 대북정책 전환을 촉구한 것으로 평가할 수 있다.

2) 『조선중앙통신』, 2020년 1월 1일.

2

북한의 대화 재개 선결 조건: ‘적대시 정책’ 폐기 및 ‘이중 기준’ 철회

북한은 체제 안전과 보장을 위한 최대 당면 과제로 미국의 ‘대북 적대시 정책’ 폐기를 계속해서 주장해오고 있다. 즉 ‘대미 정책=적대시 정책 폐기’를 공식화하며 미국의 근본적인 정책변화를 촉구하고 있다. 특히 하노이 북미정상회담 결렬 이후, 미국의 ‘대북정책’에 근본적인 변화가 없음을 판단하고 지속적으로 ‘적대시 정책’ 폐기를 주장하며, 대화 재개의 선결 조건임을 밝혔다.³⁾

한편 미국식 협상 쉼법에 실망한 북한은 미국 측이 다시 대화 재개의 뜻을 내 비추자, 협상의 주도권 확보 및 실질적인 안전보장을 담보 받기 위해 ‘대화 재개’ 조건으로 미국의 ‘적대시 정책’ 폐기를 주장하며 비핵화 협상 프레임 전환했다.⁴⁾ 즉 ‘대북 적대시 정책 폐기’ 요구가 과거 트럼프-김정은 간 ‘비핵화 협상 과정’에서 제기되는 것이었다면, 하노이 북미 정상회담 결렬 이후에는 중단된 대화의 ‘재개 조건’으로 주장하고 있다는 점이다. 이러한 비핵화 협상 노선의 변화 기류는 2020년 발표된 북한의

3) 북한이 철회를 요구하고 있는 미국의 대북 적대시 정책과 관련하여 북한은 구체적인 리스트를 공개하고 있지 않지만, ‘대미 담화’, ‘제8차 당대회 대외관계 사업총화보고’ 등을 통해 한미연합훈련, 인권 문제, 핵 전략자산을 활용한 핵 위협, 대북 제재, 테러지원국 재지정 등임을 일부 추측할 수 있다. 한편 이와 관련하여 김여정은 담화(2020. 7. 10)를 통해, “최근에 미국이 대조선제재와 관련한 대통령행정명령들을 1년간 더 연장하는가 하면 조미관계개선에 앞서 《인권문제》가 《해결》되어야 한다고 떠들어대면서 우리의 《인권실태》에 대해 걸고들기도 하고 우리 나라를 《최악의 인신매매 국가》로, 《테러지원국》으로 재지정하는 등 우리를 사사건건 겨냥하고 건드리고있는데 이것만 보아도 미국의 대조선적대시가 결코 철회될수는 없다는것을 잘 알수 있다”고 밝혔다.

4) 박형준, “북한의 대미 담화 연구: 당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의 이후를 중심으로,” 『평화학 연구』 제21권 4호(2020), p. 222.

고위급 외교실무자들의 담화를 통해 지속적·반복적으로 강조되었다.⁵⁾ 특히 김여정 부부장의 2020년 7월 10일, 대미 담화가 이를 뒷받침한다. 당시 김여정은 “나는 《비핵화조치 대 제재해제》라는 지난 기간 조미 협상의 기본주제가 이제는 《적대시철회 대 조미협상재개》의 틀로 고쳐져야 한다고 생각한다”고 언급했다.⁶⁾ 이처럼 북한은 북미대화 중단이 장기화됨에 따라 비핵화 조치 협상 단계에서의 대북 제재 해제가, 아닌 적대시 정책 철회와 대화 재개를 동일선상에 놓고 있음을 확인할 수 있다.⁷⁾

이에 따라 북한은 2021년 1월 개최된 제8차 당대회를 통해 미국의 ‘대북 적대시 정책’ 불변을 재확인하는 한편 이에 대한 철회를 주장했다. 즉 “미국에서 누가 집권하든 미국이라는 실체와 대조선정책의 본심은 절대로 변하지 않는다고 지적”하면서 미국의 ‘대북 적대시 정책’이 변하지 않았음을 재확인했다. 이 같은 인식하에 북한은 대미 ‘강 대 강, 선 대 선’ 노선을 수립하는 한편 중국 및 러시아와의 대외관계를 전면적으로 확대하여 연대를 강화해나가겠다고 천명한 것이다. 동시에 “새로운 조미 관계수립의 열쇠는 미국이 대조선적대시정책을 철회하는데 있다”고 하면서 향후 바이든 행정부 시기 북미 관계 개선의 전제 조건 또한,

5) 이에 대해서는 김계관, “김계관 조선민주주의인민공화국 외무성 고문 담화,” 『조선중앙통신』, 2020년 1월 11일.; 리선권, “우리가 미국에 보내는 대답은 명백하다,” 『조선중앙통신』, 2020년 6월 12일.; 최선희, “조선민주주의인민공화국 최선희 외무성 제1부상 담화,” 『조선중앙통신』, 2020년 7월 4일.; 김여정, “조선로동당 중앙위원회 김여정 제1부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2020년 7월 10일. 등 참조. 박형준, “북한의 대미 담화 연구: 당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의 이후를 중심으로,” p. 222.

6) 『조선중앙통신』, 2020년 7월 10일.

7) 박형준, “조선로동당 제8차 대회를 통해 본 북한의 대외정책: 대외관계 사업총화보고를 중심으로,” 『북한학연구』 제17권 제1호(2021), p. 153.

‘적대시 정책 폐기’임을 명확히 했다.

이와 동시에 북한은 북미 대화 재개 및 선(先) 분위기 조성을 위해 ‘이중 기준’ 또한 철회할 것을 요구하고 있다. 북한이 주장하는 이중 기준의 요지는 북한의 무기 실험만을 ‘도발’로 규정하는 행위에 대해 “비논리적이고 불합리하다”는 입장이다.

북한의 ‘이중 기준’ 철회 주장은 2021년 1월 개최된 제8차 당대회를 기점으로 본격적으로 등장하기 시작했는데, 특히 주목할 점은 북한의 이중 기준 철회 주장은 국가방위력 강화의 정당성을 확보하기 위한 논리로 활용하며, 제8차 당대회 결정을 집행하기 위한 국방과학발전 및 무기체계개발 5개년계획의 첫해 중점과제수행을 위한 정상적이며 자위적인 활동임을 주장하고 있다는 점이다.⁸⁾ 북한이 올해 들어 실시한 수십 차례의 미사일 시험발사 또한 국방력 강화 차원 외에도 한·미의 확장억제력 강화에 대한 대응 조치의 성격이 짙다.

8) 박형준, “조선노동당 제8차 대회 이후 북한의 대미 담화 연구,” 『한국동북아논총』 제27집 제1호 (2022), p. 109.

3

한반도 정세의 대전환 요구와 ‘핵 독트린’

지난 9월 8일 개최된 최고인민회의 제14기 제7차 회의 시정연설에서 김정은 위원장은 핵무력정책의 법령을 공포하며 법제화했다. 그러면서 “미국의 목적이 북한 핵 자체를 제거해 버리자는데도 있지만 궁극적으로는 핵을 내려놓게 하고 자위권 행사력까지 포기 또는 열세하게 만들어 정권을 붕괴시키려는 것”이라고 언급했다.⁹⁾ 이는 현재 북한이 미국에 대해 어떤 인식을 가지고 있는지 명확히 보여주는 내용으로 볼 수 있다. 뿐만 아니라, 북한의 핵무력정책 법제화는 ‘적대시 정책’ 폐기와 ‘이중 기준’ 철회를 관철시키기 위한 강력한 조치로 볼 수 있다.

한편 북한은 제8차 당대회까지만 하더라도 핵무력의 사용을 ‘방어적·자위적’ 수단으로 규정하고 있었다. 하지만 금 번 북한의 핵무력정책 법제화는 상황이 다르다. 핵무력 정책은 1조부터 11조까지 핵무력의 사명, 핵무력의 구성, 핵무력에 대한 지휘통제, 핵무기 사용 결정의 집행, 핵무기의 사용 원칙, 핵무기의 사용 조건, 핵무력의 경상적인 동원태세, 핵무기의 안전한 유지관리 및 보호, 핵무력의 질량적 강화와 갱신, 전파 방지, 기타 등으로 구성됐다. 즉 핵무력을 어떤 경우에, 어떻게 사용할지에 대한 계획을 규정하고, 공격적으로 소형화한 전술핵의 활용도를 높일겠다는 의도로 볼 수 있다. 북한이 법제화한 ‘핵무력 정책’은 북한이 핵무기를 자위적·방어적 차원에서 접근한 것이 아니라, 자신들의 안전에 위협이 될 경우 자의적·공세적으로 사용할 수 있다는 점을 법으로 규정

9) “조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여,” 『조선중앙통신』, 2022년 9월 9일.

한 것이다.

이를 종합하면, 북한은 비핵화 협상 노선 변화에 있어 한층 강화한 업그레이드된 조치를 들고나온 것이다. 즉 ‘적대시 정책’ 폐기와 ‘이중 기준’ 철회를 한반도 정세변화의 전제 조건으로 설정하는 한편, 북한이 먼저 핵을 포기하거나, 비핵화는 없을 것이라는 점을 천명했다. 그리고 핵무력정책의 법령 공표를 통해 ‘적대세력의 공격이 감행됐거나 임박했다고 판단되는 경우’, ‘유사시 전쟁의 주도권을 장악하기 위해’라고 명시함으로써 핵무기의 선제적 사용을 시사한 것이다. 이는 고강도 대미 선전 포고로 볼 수 있다. 과거의 일반적인 선언 차원의 협박이 아닌, 법 개정을 통한 법제화의 추진은 북한이 최대의 역량을 집중하여 상시적으로 추진하겠다는 의도이기 때문이다.

저자소개

동국대학교 북한학박사. 동국대학교 북한학연구소 DMZ평화센터 일반연구원과 조선대학교 사회과학연구원 박사 후 연구원(Post-doc)을 거쳐 현재 건국대학교 GLOBAL 캠퍼스 교양대학 교수로 재직 중. 주요 연구 분야는 북한의 대외관계(북·미, 북·중), 대미 담화, 남북관계, 통일정책, 외교·안보 등이다. 저서로는 <북한학 박사가 쓴 북한학 개론(공저)>, <남북한 군사충돌로 본 분단 70년사(공저)>, <한국학과 조선학, 그 쟁점과 코리아학2(공저)> 등이 있다.

제3부

2022년 국제사회를 둘러싼 다양한 쟁점들

2022 JPI PeaceNet

우주지정학과 뉴스페이스: 복합지정학의 시각

김상배 / 서울대학교 정치외교학부

평화를 위한 통합적 접근: 인도주의-발전-평화 넥서스

문경연 / 전북대학교

우크라이나에 대한 러시아의 사이버 공격: 특이성과 함의

김소정 / 국가안보전략연구원

빈곤과 평화: 지구촌 빈곤퇴치를 위한 국제협력

문경연 / 전북대학교 국제인문사회학부 부교수, 캠브리지대학교 중앙아프림 방문교수

러시아의 우크라이나 침공과 유럽연합(EU)의 탈러시아 에너지 전략

강유덕 / 한국외국어대학교, Language and Trade 학부

Enforcing a nuclear taboo without risking a nuclear war

Mariana Budjeryn / Senior Research Associate, Harvard Kennedy School Belfer Center

신형안보 시대의 사이버 평화

윤정현 / 국가안보전략연구원 부연구위원

우주지정학과 뉴스페이스: 복합지정학의 시각

김상배 / 서울대학교 정치외교학부

1

우주경쟁의 복합지정학

과거 관찰과 탐험의 대상으로 이해되었던 우주공간에 대한 관심이 최근 새롭게 제기되고 있다. 사이버 공간의 부상과 결합되면서 우주는 육·해·공에 이어 우주·사이버전(戰)이 벌어지는 ‘다영역 작전’(multi-domain operation)의 공간으로 인식되고 있다. 가히 ‘우주지정학’(宇宙地政學, Cosmo-geopolitics)이라고 부를 만하다. 그렇다고 냉전기 강대국들이 군비경쟁을 벌이던 공간과 같은 의미로 우주공간을 다시 소환하자는 것은 아니다. 오늘날의 우주공간은 민군 겸용의 함의를 갖는 첨단 방위산업의 대상일 뿐만 아니라 그 상업적 활용을 통해서 민간 산업과 서비스 영역으로 연결되고 있다. 좀 더 포괄적인 의미에서 4차 산업혁명 시대의 기술·정보·데이터 환경을 배경으로 일상생활 전반에도 큰 영향을 미치고 있다. 이렇게 재조명되는 우주공간은 새롭게 구성되는 성격의 사회적 공간이며, ‘저 멀리 있는 공간’이 아니라 우리 삶의 여타 공간과 연동된 ‘복합공간’이라고 할 수 있다.

이렇듯 전략적·경제적·사회적 수요가 커지면서 우주공간을 둘러싼 이익갈등도 늘어나고 있다. 우주공간은 이제는 누구나 사용할 수 있는 공공재가 아니라 제한된 희소재이며, 마냥 사용할 수 있는 무한 자원이 아니라 언젠가는 소실될 유한 자원이다. 정지궤도는 이미 꽉 차 있고 주파수도 제한된 자산이어서 우주 교통관리가 필요한 밀집공간이 되어 가고 있으며, 군사적 충돌도 우려되는 분쟁의 공간으로 이해되기도 한다. 더욱 주목할 것은 참여 주체의 다변화이다. 고도의 과학기술과 자본이 필요한 분야라는 우주개발의 특성상 과거 우주개발에 참여할 수 있는 국가들은 몇몇 강대국들에 제한되어 있었다. 최근에는 그 참여의 문턱이 낮아져서 여타 선진국들과 중견국들도 참여하게 되었으며, 더 나아가 민간 기업들도 우주산업에 참여하고 있다. 이른바 뉴스페이스(NewSpace)의 부상을 거론케 하는 대목이다.

이렇게 양적으로 확대되고 질적으로 변화하는 우주복합공간의 경쟁이 치열해지면서 그것이 초래할 안보위협에 대한 인식도 달라지고 있다. 우주공간을 통한 군사적 위협이 전통적으로 문제시되었던 안보위협이었다면, 민군겸용의 성격을 강하게 지닌 우주공간에서의 상업적 활동의 확대도 사실상의 군사·정보활동을 의미하는 잠재적 위협요인으로 간주된다. 아울러 적극적인 개발과 경쟁의 대상이 된 우주공간 자체도 인류에 대한 새로운 안보위협으로 인식되고 있다. 우주의 난개발에 따른 우주 환경의 훼손에 따른 위협도 만만치 않아서, 우주잔해물이나 폐위성 추락 등이 초래할 피해도 크다. 이러한 맥락에서 우주는 새로운 국제규범의 마련을 필요로 하는 공간으로도 이해된다. 이러한 문제의식을 바탕으로 이 글은 복합지정학(Complex Geopolitics)의 시각에서 우주경쟁의

세계정치를 살펴보았다.¹⁾

2 우주의 안보화와 지정학적 경쟁

최근 주요국들은 우주문제를 국가안보의 사안으로 안보화하고, 이에 전략적으로 접근하는 양상을 보이고 있다. 우주공간의 중요성이 높아질 수록 우주를 선점하고, 우주력을 육성하려는 각국의 경쟁이 치열해지는 양상이다. 우주시대의 초창기에는 미국과 구소련 간의 양자 경쟁이 진행되었다면, 최근에는 중국의 진입으로 경쟁구도가 확장되었다. 미국, 중국, 러시아 등은 우주공간을 과학기술과 경제산업의 문제로 인식하는 차원을 넘어서 전략적이고 군사적인 시각에서 보고 있으며, 이러한 인식을 바탕으로 우주력을 배양하고, 더 나아가 우주공간에서의 전쟁 수행능력을 향상하기 위한 군비경쟁을 벌이고 있다. 이들 우주강국들은 우주력을 국가안보 전략 구현의 핵심으로 이해하여 위성, 발사체, 제어 등과 관련된 우주기술·자산의 확보는 물론이고 우주무기 개발과 우주군 창설을 추진하고 있다.

우주 분야의 미중경쟁이 제일 큰 쟁점인데, 2000년대 들어서 중국의 도전적 행보가 도화선이 되었다. 2000년대 중국은 최초 유인우주선 선저우5호 발사(2003), ASAT실험 성공(2007) 등을 미국을 자극하였다.

1) 김상배 편. 2021. 『우주경쟁의 세계정치: 복합지정학의 시각』, 한울.

이후 중국은 우주개발 사업을 국가안보와 국가발전 전략의 핵심으로 인식하고, 우주강국 달성을 위한 혁신개발과 과학탐구 및 경제개발 능력 등을 자체적으로 구비하기 위한 노력을 벌여왔다. 2016년 『우주전략 백서』 발표를 계기로 중국의 우주전략은 시진핑 정부의 ‘중국몽’ 구현의 일환으로 이해되어 광범위하고 포괄적으로 진행되고 있다. 2010년대에는 우주-사이버-전자 통합 ‘전략지원군’ 창설(2016), 양자통신위성 목자발사(2016), 우주정거장 텐궁2호(2016), 창어4호 달뒷면 탐사(2019) 등을 통해서 우주굴기의 행보를 강화했다.

특히 중국은 2020년 10월 55번째의 베이더우(北斗) 위성을 쏘아 올리면서, 1994년 이후 완성까지 26년 만에 미국의 전 지구적 위성항법 장치에 상응하는 베이더우 자체 위성항법시스템의 완성한 것으로 알려졌다. 중국은 군사적 차원에서 미 우주군과 유사한 ‘전략지원군’을 새로운 군종으로 창설해 위성 발사와 항법통신위성을 운영하고 있다. 2020년대에 들어서도 화성탐사선 텐윈1호 화성 착륙(2021), 중국 로켓 창정5B호 추락 사건(2021) 등의 이벤트가 발생하면서 미중 우주경쟁의 불씨가 커지고 있다. 중국은 2025년까지 인류 최초의 달기지 건설(5년 내에 유인화)을 계획하고 있으며, 2030년까지 우주 분야 선진국으로 도약하고 2045년에는 우주 장비와 기술 면에서 최고의 선진국으로 부상하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 중국은 우주 관련 기술의 연구개발에 집중하는 정책을 펴고 있다.

우주굴기로 알려진 중국의 행보에 대응하여 미국은 한동안 템포를 늦추었던 우주경쟁의 고삐를 다시 잡고 있다. 미국은 트럼프 대통령 취임

직후인 2017년 6월 국가우주위원회(NSC)를 부활시키고, 『국가우주전략(National Space Strategy)』을 발표했으며, 대통령 문서(Presidential Documents)의 형태로 ‘우주정책지침(Space Policy Directive)’을 계속 발표하면서 우주정책을 구현하고 있다. 트럼프 행정부 우주전략의 핵심은 ‘미국우선주의(America First)’의 취지에 따라 우주 군사력을 강화하고 상업적 규제개혁을 통해 미국의 이익을 보호하는 것이다. 이러한 기조에 따라 미국은 2019년 12월 24일 우주군을 창설했는데, 이는 육·해·공군과 해병대, 해안경비대에 이은 6번째 군종이다. 이외에도 우주 상황인식(SSA) 발표, 우주교통관리(STM) 체계 정비, 2018년 수출통제 개혁법(ECRA) 등 일련의 우주안보 정책을 추진하였다. 미국은 유인 달탐사와 달 연구기지 건설을 포함한 아르테미스 프로젝트를 적극 추진하고 있다. 미국의 화성우주헬기(인저뉴어티) 비행에서도 나타났듯이 최근에는 화성 탐사 경쟁도 벌어지고 있다. 2024년까지 인류 최초의 달궤도 우주정거장을 만들고, 2033년엔 화성에 사람을 보낸다는 구상이다.

이렇듯 미국의 우주전략이 가속화되는 배경에는 중국의 유인우주선 발사나 위성요격무기(ASAT) 개발 등에 대한 위협감이 존재하고 있음을 간과해서는 안된다. 특히 중국이 2019년 1월 인류 최초로 달의 뒷면에 탐사선 ‘창어(嫦娥) 4호’를 착륙시키자, 미국은 우주군 창설을 공표하는 반응을 보였다. 오늘날 우주공간이 그 군사적 활용 가능성을 염두에 둔 군비경쟁의 공간으로 인식되고 있음을 보여주는 대목이다. 역사적으로 미국, 중국, 러시아 등 강대국들이 우주경쟁을 본격화하는 과정에서 우주전 수행을 위한 능력을 강화하는 경쟁을 벌여 왔다. 우주공간은 육·해·공에 이어 ‘제4의 전장’으로 이해되고 있으며, 사이버 공간의 전쟁과

더불어 ‘다영역 작전’이 수행되는 복합공간으로서 그 위상을 정립해 가고 있다. 최근 군사작전 수행과정에서 우주와 인공위성의 활용은 선택이 아닌 필수가 되었으며, 우주력을 활용하지 않고서는 효과적으로 전쟁을 수행하기 어려운 작전환경이 펼쳐지고 있다.

우주전의 수행과정에서 제기되는 우주의 군사적 활용 문제는 주로 우주의 ‘군사화’(militarization)와 우주의 ‘무기화’(weponization)라는 두 가지 차원으로 나누어 이해된다. 우주의 군사화는, 우주공간을 활용한 지상전 지원작전의 중요성이 커지면서, 위성자산을 활용한 정찰, GPS를 이용한 유도제어 등 민간 및 국방 분야에서 우주자산이 적극적으로 활용되는 현상으로 나타나고 있다. 우주의 군사화가 통신, 조기경보, 감시항법, 기상관측, 정찰 등과 같이 우주에서 수행되는 안정적이고 소극적이며 비강제적인 군사 활동을 의미한다면, 우주의 무기화란 대(對) 위성무기 배치, 우주 기반 탄도미사일 방어 등과 같이 적극적, 강제적, 독립적이면서 불안정한 군사 활동을 의미한다. 쉽게 말해, 우주의 무기화는 주로 위성요격무기 등과 같은 실용적인 무기체계 그 자체를 우주 공간에 도입하는 행위와 관련된다.

우주의 군사화와 무기화의 과정에서 출현하는 우주무기들은 단순한 군용에만 그치는 것이 아니라 민군겸용의 성격을 지니고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 실제로 최근 모든 국가의 군과 정부는 상업적 우주 산업에 크게 의존하고 있다. 예를 들어, 미국에서 통신, 지휘, 감시, 정찰 등과 같은 군사정보 서비스들은 민간기업들에 의해 제공되고 있다. 미국의 군과 정부의 투자로 개발된 다양한 민간기술들이 인공위성의 민군겸용

임무 수행에 직·간접적으로 활용되고 있다. 따라서 이러한 민간주체들의 우주활동은 그것이 아무리 상업적 활동이라도 많은 경우 사실상 군사적 활동을 전제하거나 또는 수반하는 측면이 강하다. 이 대목에서 주목해야 할 점은 우주개발 경쟁이 본격화되면서 상업적 목적의 우주산업이 차지하는 비중이 급격히 증가하고 있다는 사실이다.

3 우주 산업경쟁과 뉴스페이스의 부상

글로벌 우주산업은 크게 성장하고 있는데, 이러한 성장을 추동하는 것은 정부 부문이 아니라 민간 부문일 것으로 예견된다. 이러한 변화는 과거 정부 주도의 ‘올드스페이스(OldSpace) 모델’로부터 민간업체들이 신규시장을 개척하는 ‘뉴스페이스(NewSpace)’ 모델로의 패러다임 전환을 바탕에 깔고 있다. 2000년대 중반 일론 머스크나 제프 베조스 등과 같은 ICT 업계의 억만장자들이 우주산업에 진출한 이후, 2010년을 전후하여 상업 우주시대를 뜻하는 뉴스페이스라는 용어가 널리 쓰이기 시작했다. 뉴스페이스는 혁신적인 우주상품이나 서비스를 통한 이익 추구를 목표로 하는 민간 우주산업의 부상을 의미한다. 뉴스페이스의 부상은 우주개발의 상업화와 민간 참여의 확대와 함께 그 기저에서 작동하는 기술적 변화, 그리고 ‘정부-민간 관계’의 변화를 수반한 우주산업 생태계 전반의 변화를 뜻한다.

우주의 상업화와 함께 참여 주체의 다변화도 발생하고 있다. 뉴스

페이스의 출현은 우주개발에서 정부의 역할이 점점 더 줄어들고 민간 부문의 역할이 늘어나는 현상으로 나타났다. 스페이스X의 크루 드래건과 스타링크, 블루오리진의 뉴 셰퍼드, 아마존의 카이퍼(Kuiper) 프로젝트, 원웹(OneWeb) 등은 이러한 변화를 반영하는 사례들이다. 뉴스페이스의 부상은 우주개발의 상업화와 민간 참여의 확대와 함께 그 기저에서 작동하는 기술적 변화를 수반한 우주산업 생태계 전반의 변화를 의미한다. 다시 말해, 뉴스페이스의 부상은 우주분야에서 민간 스타트업들의 참여가 늘어나고 이들에 의한 벤처투자가 확대되는 형태로 나타났으며, 이러한 뉴스페이스 부상의 기저에는 소형위성과 재사용 로켓 개발로 인해 비용이 감소하면서 우주 진입장벽이 낮아진 기술적 변화가 있다.

미국이나 유럽 기업들이 주도하고 있는 뉴스페이스 분야에 도전하는 중국의 행보에도 주목할 필요가 있다. 최근 중국 정부가 승인한 민간 우주기업의 수가 급격히 증가하는 모습인데, 이들 중국 기업들은 독자적으로 로켓을 궤도에 발사하거나 재사용 가능한 로켓 실험에 성공하기도 하였다. 2020년 11월 중국의 민간 로켓 벤처기업 갤럭틱에너지는 설립한 지 3년도 되지 않아 세레스(CERES) 1호 발사시켜 주목을 끌었다. 세레스 1호는 길이가 약 19m밖에 안 되는 새로운 유형의 로켓이다. 중국의 민간 우주산업은 아직은 미국보다 규모나 기술력이 낮고 중국 정부의 규제가 여전히 심하지만, 최근 중국 정부가 민간 투자를 장려하면서 정부 시설과 발사 장소에 대한 접근이 쉬워지고 있다. 이들 중국의 신생기업은 국가사업과는 경쟁을 피하면서 주로 초소형 위성, 재사용 가능한 로켓 및 저가 운송 서비스와 같은 저렴한 기술에 사업 중점을 두고 있다.

최근 뉴스페이스 모델은 우주발사 서비스, 위성제작, 통신·지구관측 이외에도 우주상황인식, 자원채굴, 우주관광 등 다양한 활용범위로 확장되고 있으며 이에 참여하는 기업의 숫자와 투자 규모도 늘어나고 있다. 게다가 우주 식민지 건설, 우주 자원채굴, 우주공장(Space Factory) 등과 같이 장기적으로나 실현 가능한 불확실한 분야에까지 우주개발 투자가 확대되는 양상이다. 최근에는 우주 공간에서의 제조업, 사물인터넷을 활용한 인터넷 서비스, 우주폐기물 처리와 우주태양광 에너지 활용 등도 시작 또는 기획하고 있다. 특히 지구 궤도를 도는 위성이 많아지면서 새로운 우주산업도 파생되고 있는 현상에 주목할 필요가 있다. 이들 궤도를 돌고 있는 위성들에 대한 점검, 수리, 교체, 업그레이드, 궤도 및 자세 유지 등 궤도상 서비스(OOS: On-Orbit Servicing)이 각광을 받고 있다. 폐기위성을 처리하는 우주쓰레기 처리 사업도 유망하다고 평가된다.

4차 산업혁명이 우주산업에 미치는 영향은 '스페이스4.0'에 대한 논의에서 나타난다. 스페이스1.0은 고대의 우주 천문관측 시대이고, 스페이스2.0이 냉전기 미소 우주 군사경쟁 시대이며, 스페이스3.0이 우주정거장으로 대변되는 우주국제협력 시대였다면, 2010년 초중반부터 논의되기 시작한 스페이스4.0은 4차 산업혁명의 맥락에서 본 우주공간의 융복합화 시대를 의미한다. 특히 우주산업을 위성과 발사체를 생산하는 '업스트림'(upstream)과 위성 영상·통신 서비스를 제공하는 '다운스트림'(downstream)으로 구분해서 볼 때, 스페이스4.0은 다운스트림 서비스를 기반으로 하여 4차 산업혁명 분야의 기술을 융복합한 신산업과 서비스가 창출되는 시대를 의미한다. 4차 산업혁명과 관련된 스페이스4.0의 우주 서비스로는 위성항법시스템, 위성인터넷 서비스, 우주 영상 및 데이터

활용 서비스 등을 들 수 있다.

그중에서도 4차 산업혁명 시대를 맞이하여 위성항법시스템이 특히 주목을 받는다. 위성항법시스템은 4차 산업혁명 시대의 사회기반시설을 구축하여 개인의 편익을 증진하는 국가의 주요 인프라로 부상하고 있다. 또한 위성항법시스템은 항법, 긴급구조 등 공공부문뿐만 아니라 스마트폰 등과 같은 국민 개개인의 생활 속까지 그 활용 영역을 급속히 확대하고 있다. 게다가 최근 미래전이 인공위성의 위성항법장치를 이용한 우주전의 형태를 띠고 있다는 점에서 그 군사안보적 함의도 커지고 있다. 이러한 추세에 부응하여 각국은 독자적 위성항법시스템 구축에 박차를 가하는 추세이다. 미국은 GPS, 러시아는 글로나스(GLONASS), 중국은 베이더우는 GNSS(Global Navigation Satellite System)를 이미 구축하였고, 유럽의 갈릴레오(Galileo)도 GNSS를 구축 중이다. 한편, 인도의 나빅(Navic), 일본의 큐즈(QZSS)는 RNSS(Regional Navigation Satellite System)을 구축 중이고, 한국도 독자 위성항법시스템인 KPS 구축에 대한 논의를 벌이고 있다.

이 중에서 최근 쟁점은 중국이다. 중국은 우주군사력 건설 차원에서 미국의 GPS와 같은 독자적인 위성항법시스템을 구축하려 시도해왔다. 중국은 미국이 제공하는 GPS에 위치정보에 의존할 경우 자국의 안보에 심각한 위협이 초래할 수 있다는 전략적 판단에 따라 국가안보 차원에서 베이더우를 구축해 왔다. 앞서 언급한 바와 같이, 중국은 2020년 10월 55번째의 베이더우 위성을 쏘아 올리면서, 미국의 전 지구적 위성항법 시스템에 상응하는 자체적인 베이더우 시스템을 완성했다. 이와 더불어

중국은 일대일로 대상국들을 대상으로 하여 베이더우 서비스를 제공하면서 우주 분야에서도 중국의 영향력을 높여가고 있다.

4 우주지정학과 뉴스페이스 시대의 한국

이상에서 살펴본 바와 같이, 복합지정학의 공간으로 이해된 우주가 세계정치에 던지는 의미를 이해하고 이에 대응하는 미래 국가전략을 모색할 과제가 최근 시급히 제기되고 있다. 이전의 우주전략이 과학기술 전담부처를 중심으로 연구개발 역량의 획득을 중심으로 전개되었다면, 이제는 좀 더 복합적인 우주전략을 모색하는 새로운 접근이 필요하다. 우주기술의 개발과 확보 이외에도 우주산업 육성, 우주자산의 관리·활용, 미사일·정찰위성 등 국방·안보, 우주탐사, 우주외교 등에 이르기까지 좀 더 포괄적인 대응전략의 마련이 필요하다. 우주의 복합적 특성에 대한 이해를 바탕으로 현재 제기되고 있는 주요 현안에 대한 분석과 더 나아가 이에 걸맞은 국제협력과 거버넌스, 그리고 관련 국가 행위자의 역할에 대한 고민이 필요하다.

사실 이러한 시각에서 보면 우리에게 필요한 것은 단순한 우주전략이 아니라, 최근 쟁점이 되고 있는 사이버 안보나 인공지능 탑재 무기체계 까지도 포함하는 신흥기술(emerging technology) 안보에 대응하는 복합적인 우주 미래전략이라고 할 수 있다. 특히 신흥기술로서 우주기술 분야에서 ‘상업화와 군사화의 동시 전개’라는 근본적인 지형 변화가

최근 발생하고 있다는 사실을 적시해야 한다. 우주의 상업화는 우주산업의 효율성 향상과 여타 산업과의 연계를 강화하는 차원에서 빠르게 전개되고 있다. 이른바 뉴스페이스의 부상은 이러한 추세를 잘 반영한다. 한편 중국의 우주산업 경쟁력이 강화될 뿐만 아니라 우주굴기의 안보위협이 '안보화'되는 과정에서 미중 우주경쟁의 군사화 또는 무기화 현상이 발생하고 있다. 이러한 우주산업의 변화 추세에 대응하는 차원에서 상업 및 군사 부문의 연계를 실질적으로 지원하는 정책의 개발과 제도의 정비가 필요하다.

특히 주요국들의 우주 경쟁 과정에서 발견되는 틈새를 공략하는 전략 마인드도 필요하다. 최근 우주산업에 진입하려는 개도국의 우주 협력에 대한 수요가 급증하는 가운데, 전통적인 우주 강국뿐만 아니라 일본, 인도 등과 같이 우주산업에 일정한 역량을 갖춘 우주 신흥국들에 대한 국제협력의 수요가 증가하고 있다. 이러한 우주 국제협력의 구도를 감안 하여, 기존 우주 강국들과 차별화된 틈새 전략을 추진하여 중견국 및 개도국들과의 우주 협력을 확대할 필요가 있다. 한국의 우주산업 육성의 경험을 활용하여, 개도국의 우주 역량육성을 지원하는 프로그램 운영이 틈새 전략의 한 사례가 될 수 있다.

그럼에도 군사적 함의를 갖는 우주기술 분야에서는 미국이 여전히 기술적 우위를 유지하고 있다는 사실을 고려한 전략적 행보가 필요하다. 물론, 중국의 우주 능력이 빠르게 향상되고, 미국과의 거리를 좁히고 있는 것은 사실이나, 미국과 중국의 우주 능력을 현실점에서 동일선상에서 비교하기는 어렵다. 미중 양국의 기술 역량의 차이와 우주공간에 대한

접근의 차별성을 감안할 때, 미국이 주도하는 우주 프로그램에 참여하는 가운데 한미협력을 고도화함으로써 한국의 우주 역량을 업그레이드시키는 전략을 추구할 필요가 있다. 특히, 미국은 우주의 상업화를 통해 우주 산업의 패러다임을 선도하고 있다는 점에서 이를 적극적으로 수용하려는 노력이 시급히 필요하다.

저자소개

김상배 교수는 서울대학교 정치외교학부(외교학 전공) 교수로 정보통신정책연구원(KISDI) 책임연구원을 지냈다. 서울대학교 외교학과와 동 대학원을 졸업하고, 미국 인디애나 대학에서 미국과 일본의 기술 패권경쟁에 관한 연구를 하여 정치학 박사학위를 받았다. 주요 연구 분야는 4차 산업혁명과 네트워크의 세계 정치, 신형안보의 복합지정학, 미중 디지털 패권경쟁 등이다. 단독저서로는 『미중 디지털 패권경쟁: 기술-안보-권력의 복합지정학』(2022), 『버추얼 창과 그물망 방패: 사이버 안보의 세계정치와 한국』(2018), 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전』(2014), 『정보혁명과 권력변환: 네트워크 정치학의 시각』(2010), 『정보화시대의 표준경쟁: 원텔리즘과 일본의 컴퓨터 산업』(2007)이 있다.

평화를 위한 통합적 접근: 인도주의-발전-평화 넥서스

문경연 / 전북대학교

1

들어가며

국제사회는 전 지구적 차원에서 인도주의 위기가 지속적으로 발생하고, 분쟁이 빈번하며, 이러한 상황이 발전과 평화 구축을 저해하는 악순환으로 지속되고 있다는 문제의식 하에 이러한 악순환을 끊어내기 위한 새로운 접근법으로 ‘인도적 지원-발전-평화 넥서스(Humanitarian-Development-Peace Nexus, 이하 ‘HDP Nexus’)’에 관한 논의를 본격화 하였다.

국내에서 HDP Nexus의 적용은 문재인 정부의 무상원조 분야 국제개발협력 정책에서 외교부와 KOICA(한국국제협력단)을 중심으로 활발히 이루어졌다. 뿐만 아니라 한반도에서 북한에 대한 새로운 관계 수립을 위해 노력하고 있는 우리 정부의 정책에도 유의미한 함의를 제공한다는 점에서 통일부의 관심을 끌기에 충분한 주제였으며, 대북지원 민간단체 역시 동 개념에 대한 학습에 열정을 보였다. 북한 역시도 노동당 8차 대회를 통해 국가경제발전 5개년 계획을 발표하는 등 경제 발전을 위해

많은 노력을 기울이고 있으나, 코로나19 사태 및 대북제재로 경제성장이 장기간 정체되고 있다고 주장하고 있다. 즉, 북한의 인도주의 문제, 발전 문제, 평화 문제를 저해하는 요소로 코로나19와 대북제재를 언급하고 있는데, 이 역시 HDP Nexus 맥락에서 다루어질 수 있는 의제이다. 한편, 우리 정부는 북한의 경제 발전을 통해 북한 주민들의 인도주의 상황 해결과 인권증진, 한반도의 평화 구축을 함께 도모해야 하는 과제를 안고 있다. 이러한 가운데 이번 대선 이후 수립된 차기 정부는 북한에 대한 코로나19 대응을 위한 인도적 협력을 분기점으로 경제협력, 나아가 평화협력으로 이어지는 새로운 대북 정책을 강구할 필요가 있다. 이러한 관점에서 국제사회의 HDP Nexus 논의는 차기 정부의 국제개발협력 분야와 한반도 문제를 풀어 나가는데 있어 중요한 어젠다임이 틀림없다.

이러한 맥락에서 HDP Nexus의 구조를 이해하고 구체적인 실행 방안을 준비하기 위해서는 인도주의, 발전, 평화 간의 상관관계를 명확하게 규명하는 것이 선행되어야 할 것이다. 이에 본고는 국제사회의 HDP Nexus 논의를 분석하고, 우리 정부의 국제개발협력 및 북한 문제 영역에서 이 접근법이 어떻게 반영 및 논의되고 있는지를 살펴보고자 한다. 이를 바탕으로 차기 정부가 이러한 국제적 논의를 어떻게 반영해야 할지에 대한 저자의 고민을 공유하고자 한다.

2 국제사회의 HDP 논의¹⁾

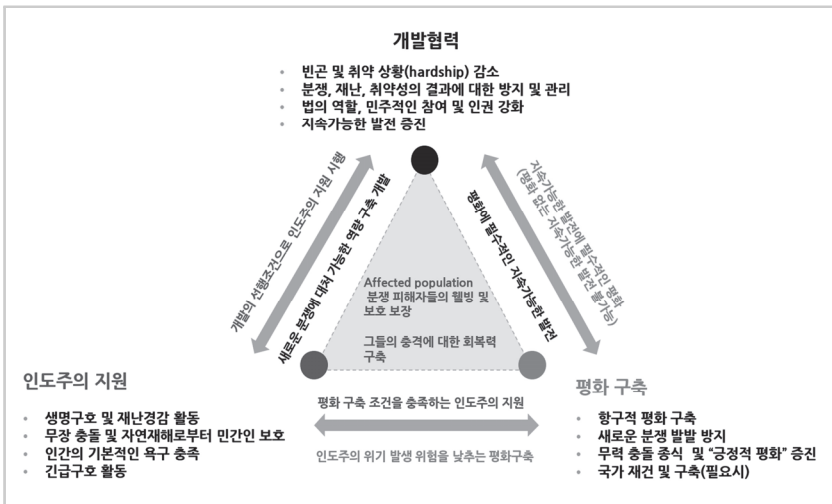
HDP Nexus란 국제사회의 인도주의(Humanitarian)·발전(Development)·평화(Peace)의 통합적 접근법을 의미한다. HDP Nexus는 국제사회가 지난 10년 간 인도적 지원과 국제개발협력을 위한 비용을 늘려왔으나, 이러한 노력에도 불구하고 지속적으로 인도주의 위기가 발생했다는 반성에서 출발하였다. 이러한 문제의식에 기반하여 UN의 SDGs 달성을 위한 전략중 하나로 인식되고 있는 HDP Nexus는 인도주의, 발전, 평화 영역의 분야별 상이한 접근법, 정책, 사업 방식을 연계하여 공동의 목표를 달성하고자 하는 인도주의, 발전, 평화에 대한 통합적 접근방식이라고 할 수 있다.

HDP Nexus 용어는 2016년 5월 세계 인도주의 정상회의(World Humanitarian Summit)에서 UN사무총장이 제출한 ‘One Humanity, Shared Responsibility’ 보고서를 통해 처음 등장하였으며, 동 정상 회의를 계기로 UN 시스템 내 인도주의·발전·평화 간 연계를 위한 논의가 본격적으로 진행되었다. 이후 2016년 12월 세계은행의 국제개발협회(International Development Association, 이하 ‘IDA’)는 HDP Nexus 이행의 중요성을 인식하며 최빈개도국 지원을 위해 사상 최대 규모인 750억 달러 지원 계획을 발표하는 한편, UN과의 협업을 위한 ‘인도주의·발전·평화 이니셔티브(Humanitarian-Development-Peace Initiative)’를

1) ‘2. 국제사회의 HDP 논의’ 파트는 문경연, 홍석훈, 조옥래, “발전이 인권과 평화에 미치는 상관 관계에 대한 이론적 탐구” (평화학연구, 제 22권 1호, 2021)를 바탕으로 재작성된 것임을 밝힘.

출범시키며 개발현장에서 인도주의·개발·평화 분야 간 연계 활동을 본격화 하였다. 이러한 노력의 연장선에서 2019년 2월 OECD DAC 고위급회의에서 HDP Nexus에 관한 OECD DAC 권고안이 채택되었고, 이를 통해 DAC 회원국을 비롯해 국제사회가 분쟁 및 취약 상황에서 인도적 지원, 개발, 평화의 연계된 활동을 구현할 할 수 있는 포괄적인 틀이 마련되었다²⁾.

그림 1 HDP Nexus 프레임워크



출처: Alfonso Medinilla, Lidet Tadesse Shiferw and Paulin Veron, "Think local. Governance, humanitarian aid, development and peacebuilding in Somalia," ECDPM 246 (2019), 2. 를 바탕으로 저자 작성.

2) 한국국제협력단, 『한국 ODA 이행에 있어 인도적 지원-개발-평화간 연계(HDP Nexus) 실행 방안 연구』, (성남: 한국국제협력단, 2020), 1.

HDP Nexus의 연계 방안을 살펴보면, HDP Nexus는 위기의 전 과정에서 주민들의 취약성을 개선하기 위한 활동을 일관되게 추진하는데 방점을 두고 있다. 이를 위해 인도적 지원, 개발, 평화구축 등 각 분야 간의 상이한 활동 및 재원조달 방식으로 인해 취약한 위치에 있는 사람들의 권리가 충족되기 어려운 기존 시스템을 개선하는데 초점을 맞추고 있다. 구체적으로 HDP Nexus의 연계 구조를 살펴보면, HDP Nexus는 기본적으로 인도적 지원, 발전, 평화의 세 부분은 유기적으로 연결되어 있으며 통합적 목표를 위한 연계를 강조한다. 즉, 인도적 지원은 개발의 선행조건으로 인도적 지원을 제공하여 발전의 토대를 마련하고 지속 가능한 발전을 도모함으로써 새로운 분쟁에 대처할 수 있는 환경을 구축하는 것이다. 반대로 발전을 위한 개발지원 및 협력은 지속 가능한 평화에 필수적인 기반으로 발전을 가능하게 함과 동시에, 평화는 지속적인 발전이 가능한 평화적 환경을 제공하는 역할을 한다. 다시 말해서, 인도적 지원은 평화구축을 위해 필요한 기초적 조건을 충족하는 활동을 지원하고, 평화구축 활동은 인도주의 위기가 재발하지 않도록 하는 환경을 마련하는데 있다. 따라서 지속적인 발전과 문제 상황의 항구적인 해결을 위해서는 발전을 위한 개발협력과 함께 평화구축 및 유지가 필수적이라는 것이다. 이렇듯 HDP Nexus는 인도적 지원, 개발협력 및 평화유지 활동이 순차적인 과정이 아니라 동시에 설계되어 이행되어야 한다는 인식을 반영하고 있다고 할 수 있다.³⁾

3) 한국국제협력단, 『한국 ODA 이행에 있어 인도적 지원-개발-평화 간 연계(HDP Nexus) 실행 방안 연구』, p. 12.

3

한국의 국제개발협력 분야 HDP Nexus 논의 내재화와 과제

북한의 핵개발 및 무력 도발 가능성이 어느 때보다도 높았던 시기에 집권한 문재인 정부는 평화 이슈를 국정 과제 중 하나로 선정하였고, 이에 무상원조 주무기관인 외교부와 KOICA도 국제개발협력의 비전에 3P, 즉 사람(People), 번영(Prosperity), 평화(Peace)를 핵심으로 하는 사업 방향을 수립하였다.

소위 평화 ODA 개념이 한국의 원조 사업에 포함되게 된 것인데, 여기서 구분되어야 할 것은 사실상 우리 정부는 평화유지군(PKO)을 개도국 분쟁지역에 파견하여 왔으며, 우리 PKO는 사실상 전투병 중심보다 재건활동에 초점을 맞춘 공병 및 의료지원단이 주를 이루었다는 점에서 평화 ODA가 오래 전부터 있어 왔다고 볼 수도 있다. 하지만 ODA 개념 상 군사활동은 ODA로 인정하지 않는다는 점에서 통상적으로 PKO는 국제개발협력에 포함되지 않고 있다.⁴⁾

따라서 사실상 평화 ODA라고 명명할 수 있는 국제개발협력 사업은 KOICA가 시초라고 할 수 있는데, 그 첫 사업으로 KOICA가 베트남 지역주민들의 안전 보장과 생활환경 개선에 기여하기 위해 고안한 ‘지뢰 및 불발탄 통합대응 역량강화사업’(2016년부터 2020년까지 2,000만불

4) 하지만 2015년 SDGs의 채택과 함께 ODA 기준에 대한 재정의 작업이 이루어졌고, 군사적 목적의 무기 및 장비지원과 예산 지원은 여전히 ODA에 불포함되나, 인도적 지원 및 개발지원에 사용된 군사 활동도 ODA로 계상할 수 있게 되었다. 출처: OECD, “The ODA coefficient for UN peacekeeping operations shall increase to 15%,” June 2017.

규모)이라고 할 수 있다. 이 사업은 이후 캄보디아 등 메콩강 일대 분쟁 국가들로 확대되었으며, 2022년 현재 베트남과 캄보디아를 중심으로 사업 대상 국가와 규모를 계속 확대하며 발전하고 있다. 실제로 KOICA는 2021년 3월 캄보디아 지뢰 제거청·UNDP(유엔개발계획)와 협력해 캄보디아에서 ‘캄보디아 북서부 3개주 지뢰 제거를 통한 평화마을 조성 사업’을 추진한다고 밝혔는데, 동 사업은 1960년~1970년대 베트남 전쟁과 크메르 루즈 내전을 겪은 이후로 지뢰로 고통 받아온 캄보디아 북서부의 지뢰 오염지대를 평화마을로 조성하는 지뢰 제거 사업으로, KOICA는 메콩지역 국가에서 ‘지뢰제거-피해자지원-농촌개발’ 지원 내용을 연계하여 평화롭고 포용적인 농촌마을을 만들어가기 위해 추진 중인 ‘메콩 미래 평화공동체 조성 프로그램’의 일환으로 프레이밍 하였다.

무엇보다도 이 사업은 단순히 지뢰를 제거하는데 그치는 것이 아니라, 사업 지역 내 지뢰피해자들에 대한 재활 지원을 실시함으로써 인도주의 정신을 구현하며, 지뢰가 제거된 지역에 주민들의 소득창출을 위한 지역 개발 활동을 겸함으로써 인도적 지원, 개발, 평화를 조화시키는 사업으로 프레임 되었고, 외교부와 KOICA는 동 사업을 대표적인 한국의 HDP Nexus 사업으로 소개하였다.

4

對 북한 HDP Nexus 논의 동향과 과제

국제개발협력 분야뿐만 아니라 북핵 문제와 관련한 한반도 상황에서 HDP Nexus 접근법에 대한 관심이 확대 되었다. 즉, 비핵화 논의와 연결된 평화구축 어젠다와 북한에 대한 인도적 지원 및 개발 지원 연계를 동시에 추진하는 방안에 대한 통일부 및 대북지원 민간단체와 학계의 관심이 확대된 것이다. 특히 북한에 대한 개발협력을 연구해온 학자들이 중심으로 국제사회가 강조하고 있는 HDP Nexus 개념이 연구자들 사이에 소개되었고, 이 접근법이 한반도 상황에도 유용할 수 있다는 인식이 마련 되기 시작한 것이다.

따라서 통일부는 관련 연구를 2020년 시작하였으며, 통일연구원 역시 2021년 HDP Nexus를 응용한 ‘인권·발전·평화 트라이앵글’ 접근법을 고안하여 다년도 연구에 돌입하였다. 이들 연구는 북한에 대한 인도적 지원 및 개발지원이 비핵화 문제로 대표되며, 선 비핵화 후 지원이라는 기존의 정책기조에 대한 대안적 접근법으로 한반도 평화정착에 어떻게 기여할 수 있는지를 밝히는데 초점을 맞추었다. 즉, 비핵화 협상의 타결로 인한 평화기반 조성이 북한의 인도적 문제 및 개발문제 해결을 위한 선제조건이 되기도 하지만, 북한에 대한 인도적 지원과 개발지원이 비핵화 문제를 풀어낼 수 있는 가능성도 있음을 강조하며, HDP Nexus 접근법은 ‘선 평화, 후 인도 및 개발지원’이라는 국제사회 및 우리 정부 입장의 한계를 지적하는 논리로 활용 되고 있다.

5

마치며

본고는 인도적 지원, 개발지원, 평화구축을 분리 접근해온 기존 방식의 한계를 인식하며 국제사회가 제시한 HDP Nexus는 무엇이며, 이 접근법이 한국의 국제개발협력 정책 그리고 한반도 상황에 어떻게 소개되고, 논의되고 있으며, 정책화되어 왔는지 살펴보았다.

사람과 사회, 지구 등 전 영역을 아우르는 5P(People, Planet, Prosperity, Peace, Partnership)로 대표되는 SDGs의 성격을 고려할 때 HDP Nexus에 대한 논의와 동 접근법에 기반한 국제개발협력 사업 발굴 노력은 지속되고 더욱 가속화 될 것으로 예상할 수 있다. 이러한 가운데, 한국의 무상원조 대표기관인 KOICA는 발 빠르게 동 HDP Nexus에 기반한 사업을 발굴하며 그 대상 국가와 규모, 협력기관을 확대하고 있다. 하지만 KOICA의 지뢰제거 및 통합개발 사업을 HDP Nexus 1세대형 사업이라고 평가한다면, 이제는 보다 발전된 형태의 2세대형, 3세대형 평화 ODA 사업 발굴이 필요하다고 하겠다.

끝으로, 한반도 상황에서 HDP Nexus 접근법의 유용성에 대한 학계 및 연구자들의 논의는 활발하나 정책으로는 연결되지 못하였다. 인도적 지원이나 개발지원이 對 북한 제재의 효과를 약화 시킬 수 있다는 현실주의적 패러다임이 매우 공고하기 때문이다. HDP Nexus는 북한이 지난해 문재인정부와 유지해온 대화 테이블을 박차고 나간 이유가 북한의 입장에서 주민들은 굶주리고 있는데 평화(비핵화)만 강조한 나머지 북한이 정작 필요했던 인도적 지원과 개발지원이라는 보상기제를 제시하지

못한 우리 정부와 국제사회의 정책에 문제가 있었기 때문이라고 짐작할 수 있는 합리적 추정을 가능하게 하는 프레임워크라고 하겠다.

저자소개

문경연은 현재 전북대학교 글로벌융합대학 국제인문사회학부 부교수로, 노르웨이 오슬로대학교와 영국 크랜필드대학교에서 석·박사 학위를 받았으며, 국제개발협력 및 북한개발협력 분야를 연구하고 있다.

우크라이나에 대한 러시아의 사이버 공격: 특이성과 함의

김소정 / 국가안보전략연구원

사이버공간을 평화롭게 만들려는 각국의 노력은 오래전부터 시작되었다. 역사적으로 보면 미국보다 러시아가 그러한 노력에 더 적극적이어서, 일찍이 1980년대-1990년대에 러시아가 미국에게 인터넷과 사이버공간에서 정보전, 여론전, 심리전의 우려를 불식시키기 위한 규범을 제안한 적이 있다. 당시 러시아의 제안은 미국이 반대하여 무산되었다.

지금 우리가 목도하는 러시아의 행태는 과거 평화를 추구했던 러시아의 행태와 정반대이다. 현재 진행 중인 우크라이나, 그리고 그 이전의 에스토니아, 그루지아, 크림반도에 대한 공격 과정에서 잘 보여 주듯이, 러시아는 인터넷과 사이버공간을 통해 여론전, 심리전을 적극적으로 수행했으며, 물리적 공격 이전에 주요 정보통신 기반시설에 대해 선제적으로 사이버공격을 가해 기반시설에 치명상을 입혔다. 또한 피해국 국민들의 정보 접속을 통제 및 차단하기 위해 인터넷 차단, 우회 시킴으로써 효과적인 프로파간다와 오정보(misinformation)/허위정보(disinformation) 캠페인을 벌였다. 이는 결국 전쟁의 향방을 러시아에 유리하게 유도하여, 전쟁에서 러시아가 승리하는 데 크게 기여하였다.

러시아의 사이버 공격과정을 단계별로 단순화하면, 1) 러시아는 다양한 근거로 소련연방 해체 이후 독립된 국가들을 통합하여 소련연방을 복원하여야 하는 필요성을 주장하는 한편, 2) 독립된 국가들에 존재하는, 러시아에 심리적/정서적 유대감을 갖는 민족적 구성원들은 독립된 국가에서 분리독립을 요구하거나 정부에 대한 저항하는 등 반정부적으로 활동하며, 3) 러시아는 오정보(misinformation)/허위정보(disinformation) 캠페인을 통해 이들 세력이 부당한 대우를 받고 있거나 독립을 원한다는 점을 부각시키고, 4) 러시아에 우호적인 세력들이 받는 부당함을 해소하기 위해 러시아가 개입할 근거와 명분을 주는 사건을 직간접적으로 만들어내고, 5) 이를 계기로 독립국가에 개입할 명분을 확보하고 갈등을 고조시킨 후, 6) 전면전 이전에 사이버공격을 통해 주요 기반시설 제어, 언론 통제, 인터넷 접속 통제 등을 선행하고, 7) 물리적 침공을 전개하고, 8) 진행 과정에서 독립국 국민들의 인터넷 접속, 언론 접속을 제한/오도하여 러시아에 유리한 내용만 공유되도록 하고, 9) 원하는 정치적 결과물을 얻어내는 과정을 거쳤다.

크림반도 침공을 예로 들면, 러시아는 우크라이나 국민들의 인터넷 접속 차단 이후 특정 부처 장관의 항복, 대통령의 망명 등의 허위사실을 고위층의 트위터로 전송하고 이것이 퍼지게 함으로써 국민들의 사기를 떨어뜨리고, 결과적으로 전쟁의지를 약화시켜 쉽게 승리를 거머쥐었다.

1

우크라이나에 대한 러시아의 사이버 공격

그런데, 이번 우크라이나 침공 과정에서 행해진 사이버공격에서는 기존 공격과 다른 면이 발견된다. 다른 단계에서는 거의 유사하게 진행되었으나, 6)에서 행해진 사이버공격의 결과가 그리 치명적이거나 전면적이지 않았다는 점, 8)의 과정에서 러시아가 절대적인 통제권을 확보하지 못했다는 점에서 차이가 있다.

상세히 살펴보자면 첫째로, 전면전 이전 러시아가 사이버공격을 감행했음에도 불구하고, 주요 핵심기반시설의 마비나 전산망 마비 등이 예전처럼 치명적인 수준으로 발생하지 않았다. 이점에 대해 전문가들은 그 이유를 여러가지로 추측하고 있다. 첫번째 가설은 우크라이나의 주요 핵심기반시설을 유효적절하게 공격할 수 있는 정보를 러시아가 확보하지 못했었다는 의견이다. 즉, 정보수집 실패로 인해 러시아가 사이버공격의 효과적으로 전개할 수 있는 적절한 전략을 수립하지 못했다는 것이다. 두 번째 가설은 우크라이나의 주요핵심기반시설이 우크라이나를 되찾고자 했던 가장 강력한 이유였기 때문에 이를 무력화시켜 사용불능 상태가 되는 것은 전쟁을 일으킨 목적에 위배되기 때문이라는 의견이다. 세 번째 가설은 러시아의 사이버공격 역량이 높지 않거나, 우크라이나의 사이버 방어 역량이 예상보다 강력했기 때문에 실제 공격을 시행했음에도 불구하고 효과를 보지 못했다는 의견이다. 이는 실제 공격에는 성공했지만, 우크라이나가 러시아에 다른 기밀절취 등 사이버공격을 되돌림으로써 약점이 잡혔기 때문에 쉽게 다음 행위로 넘어가지 못했다는 주장이 힘을

실어주고 있다. 네 번째 가설은, 러시아가 예전에 에스토니아, 그루지아, 크림반도를 대상으로 시행했던 사이버공격 이후 NATO가입국들이 포함된 국가들로부터 보복 공격을 받았고, 그 보복공격으로 인한 러시아의 피해가 컸기 때문에 또다시 그러한 공격을 감행할 수 없었다는 의견이 있다. 현재로써는 어떤 것이 정확한 이유인지는 알 수 없다.

하지만 여기에서 중요한 사실은 핵심기반시설에 대한 공격이 국제적으로 지탄받는 행위가 될 수 있는 환경이 이미 조성되었다는 점이다. 실제 2010년대 중반 이후부터 핵심기반시설에 대한 공격이나 복구 방해 행위에 대해 국제적 제재를 가하자는 의견이 종종 제기되어 왔었고, 2016년 방글라데시 금융공격 이후 IMF와 G7 국가들은 국제금융시스템 안전성과 신뢰성에 위협을 가하는 악의적 행위에 대해 국제적으로 금지하고자 하는 국제전략을 발표하기도 했다. 주요핵심기반시설에 대한 중대한 사이버공격 발생 시 국제적인 대응 필요성에 대한 국제사회의 합의가 이번 우크라이나 전쟁에서 러시아의 변화를 야기했을 가능성이 있다. 핵심기반시설에 대한 보호는 국제적십자사 활동이나 전쟁시 의료진의 활동에 준하는 중요성을 갖고 대응해야 한다는 의견도 있었다는 점은 앞으로 평화적인 사이버공간을 규율하는 기준이 될 수 있을 것으로 판단된다. 우리나라에서 발생했던 피해측면에서 중간이상의 심각도를 가진 공격들이 대부분 기반시설에 대한 공격임을 생각하면, 앞으로 우리나라도 기반시설에 중대한 공격을 받게 되는 경우 국제적인 기준에 따라 대외적인 대응 수준과 방안을 정할 수 있기에 이러한 규율기준을 참고해야 할 것이다.

또 한 가지 살펴보아야 하는 점은 이번 우크라이나 사태 전개 과정에서 인터넷 통제권 보호를 위해 보여준 “민간전문가”들의 기술적 접근과 “민간기업”의 역할이다. 러시아가 전쟁 중, 우크라이나의 인터넷서비스를 마비시켰을 때, 우크라이나는 바로 서방국가들에게 기술적 지원을 요청했고, 서방국가들로부터 즉각적인 반응과 지원을 얻어냈다. 일론 머스크는 위성을 통한 인터넷접속을 지원했으며, 마이크로소프트도 유사한 역할을 했다. 뿐만 아니라 도메인네임 만기에 이른 러시아 사이트들의 인증서 갱신을 거부함으로써 러시아 국민들의 인터넷 접속 제한, 사업체들의 영업 방해 등 러시아를 인터넷으로부터 차단시키는 현상도 일어나고 있다. 또한 각국의 사이버보안 전문가들이 일종의 “민병대”로 우크라이나의 사이버공격을 자발적으로 지원하고 도움을 주고 있기도 하다. 이 과정에서 주목해야 할 점은 이 모든 행위들의 주체가 국가가 아닌 “민간기업”, “민간 전문가”들이라는 점이다. 물론 큰 틀에서 관할국가의 정치적 방향과 일치하기에 묵인되고 가능한 일이지는 하지만, 국가가 주체가 되어 판단하고 집행하는 정책이 아니라, 실제 정보통신 인프라를 설치·운영하고 활용하는 민간기업과 민간전문가들의 영향력이 크게 작용하고 있다는 점은 국제관계적 측면에서는 새로운 양상으로 보여진다.

인터넷 연결로 인한 초국경성, 사이버공간 생성으로 인한 초연결성은 그 인프라를 제공하는 기업과 기술전문가들에 대한 의존도를 상당히 높였고, 이들이 실제 인터넷과 사이버공간의 미래 모습과 방향을 결정해 왔다는 점은 주지의 사실이다. 하지만 이제는 이를 넘어서서 이들 민간기업과 민간전문가들이 사이버공간에서 발생한 부적절한 행위(irresponsible behaviour in cyberspace)에 대해서 사이버공간에서 책임있는 행위

(responsible behaviour in cyberspace)에 대한 국제규범 형성 노력과 별개로, 기술적으로 이에 대한 접근과 활용을 제한하는 것을 결정하고 시행할 수 있게 된 것이다. 이는 한편으로는 초기 인터넷 개발자들 이후 기술전문가들이 지속적으로 주장해 온 “기술적 진보와 코드가 결국 미래를 결정한다”라는 주장의 현실화이면서, 동시에 정책입안자들이 두려워 한 “이해하지 못하는 방식으로, 기술이 정책 의지를 반영하지 않은 채 앞서서 발전할 수도 있다”는 가능성이 현실화 된 것이다.

2

사이버 공간 국제규범 논의에의 함의

여기까지가 지금까지 실제 일어난 현상이라고 한다면, 앞으로의 전망과 평화로운 사이버공간의 국제규범 논의를 위한 국가 정책 수립 방향은 어떠해야 하는가의 문제가 제기된다. 이에 대해서는 다음 네 가지에 대해 정부가 진지하게 고민해야 할 것이다.

첫째, 국가들은 인터넷을 구성하는 정보통신기술과 사이버공간을 “제대로” 이해해야 좋은, 제대로 된 정책 방향을 설정할 수 있음을 인식해야 한다. 아직까지는 스마트폰을 어느 정도 사용하는 사람들이 정보통신과 인터넷, 사이버공간의 미래의 방향을 기획하고 설계할 수 있었을지 몰라도, 앞으로는 상당한 수준의 전문성과 이해도가 없으면, 기술이 만들어내는 세상을 알 수 없는 시대가 되고 있음을 인지해야 한다.

둘째, 국가별 ICT 기술수준과 격차, 인프라 구축과 운영의 성숙도의 차이는 기존 국방력과 과학기술력의 차이와 마찬가지로 국력의 주요 요소가 될 것이다. 정보통신기술에 대한 국가적 차원의 지원은 해당 국가의 경제력과 국력에 선순환적으로 영향을 받지만, 그 비중이 기존의 전략무기나 방산물자에 대한 의존도와 유사하거나 그 이상으로 해당 기술의 전문성과 성숙도가 차이가 발생할 수 있다. 우리나라가 국제전기통신연합(ITU)의 Cyber Index나 국제연합(UN)의 전자정부수준 평가에서 높은 순위를 기록하고 있는 것은 사실이나, 사이버공간의 방어·공격 측면 역량을 우리나라의 기준으로 평가·분석하기 위한 방법을 구비해야 한다. 현재 국가보안기술연구소에서 개발하여 방법론을 일부 공개하고 있는 국가사이버역량평가(K-GCCA) 결과와 IPA 방법론을 적용한 강약점 분석결과를 이러한 목적에 크게 활용될 수 있을 것이다. 특정 국가의 정보통신기술, 사이버기술의 성숙도에 대한 정확한 평가, 해당 국가의 강약점에 대한 명확한 이해에 기반해 신기술 개발과 활용을 위한 인력과 예산의 집중과 선택이 뒤따라야 한다.

셋째, ICT 기술인프라 수준의 차이는 원천기술을 얼마나 자국이 확보하고 있는가, 그 기술을 구현하고 배치할 수 있는 역량을 갖춘 민간 글로벌기업이 자국에 얼마나 있는가에 따라 해당국가의 역량을 판가름하게 한다. 다행히 우리나라는 삼성, 네이버, 카카오 등 굴지의 IT 기업들을 보유하고 이들이 내놓는 훌륭한 서비스와 제품을 잘 구축된 인프라를 통해 선도적으로 사용하고 있다. 하지만, 사용자가 인지하지 못하는 한 단계 아래의 원천기술 혹은 기반기술은 타국에 의존하는 경우가 많아 유효한 통제권이 있다고 보기는 어렵다. 이를 ICT 공급망 문제로 확대하면

우리가 최근 겪었던 화웨이 사태와 같은 일들이 지속될 수 있다는 것이고, 이 과정에서도 전략적 자율성 확보에는 한계가 발생할 수 있음을 인지해야 한다. 즉, 국가적 차원에서 전략적 원천기술과 사업추진이 가능한 민간 기업 확보 중요성이 더욱 커지고 있다.

넷째, 민간전문가와 민간기업이 주도하는 국제적 규범형성을 대비해야 한다. 여기에서 어려운 점은 국가가 주체가 아닌 규범형성 과정에 국가는 개입하기가 어렵다는 점이다. 국제적 규범을 형성하는 과정에서 국가가 뒤로 빠져있으면서 민간에서 알아서 만들어놓는 규범은 기술과 시장에 의존한 결정일 확률이 높아지는데, 과연 국가들이 이를 수용할 수 있는가, 이는 국가가 나아가고자 하는 방향과 합치하는가 등의 문제가 발생한다. 어떤 국가는 국제규범 형성과정에서 필요한 민간의 의견을 사전에 내부적으로 민간전문가들과 기업의 의견을 수렴·반영한 최종적인 국가의 입장을 제시하고 있으니 지속적으로 국가가 주도하는 플랫폼에서 해당 내용을 다루어야 한다고 주장할 수도 있다. 예를 들어 중국은 사이버 공간 국제규범 형성을 위한 UN 정보안보 전문가그룹(GGE)에서 이와 같이 주장해왔다. 다른 한편으로는 다양한 이해관계자가 직접 참여하고 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 플랫폼이 확장될 수도 있다. 미국 등 서방국가들은 UN GGE 회의 이외의 논의 플랫폼에 시만텍, MS, 아마존 등 민간기업을 적극적으로 참여시켰으며, 이들은 자발적으로 그들이 생각하는 안전한 사이버공간에 대한 원칙을 제시하거나, 공격근원지 추적시 국가를 적극적으로 지원하기로 협의하는 등의 활동을 꾸준히 지속해오고 있다. 우리나라의 삼성과 같은 일부 기업들도 사이버상에서의 신뢰와 보안 제고를 위한 Paris Call 이니셔티브에 참여한 바 있다.

그리고 마지막으로 이러한 상황에서 우리 정부는 어떤 외교적 입장을 견지할 것인지 구체적으로 고민해야 한다. 대내적으로는 이와 관련한 협의, 판단 및 결정을 정부가 주도적으로 이끌어갈 수 있는지, 가능하다면 누가 리더십을 가지고 추진할 것인지, 현재 과기계와 외교계가 나누어져 대표성을 나누어 가진 것은 문제가 없는지에 대해 다시 생각해 보아야 한다. 동시에, 대외적으로는 우리가 국제규범 형성과정에 참여하여 기여할 수 있는 여지가 있는지에 대한 냉정한 판단이 필요하다. 우리나라가 지금까지 어쩔 수 없이 보여왔던 전략적 모호성은 동맹국들에게 충분한 설득력을 갖고 있었는지, 신규로 출범한 다양한 협의체에서 제외되거나 정보공유 대상이 되고 있지 못한 것은 아닌지, 사이버공간의 국제규범 형성과정에서 우리 의견이 소극적으로 반영될 환경인 것은 아닌지 판단하고 앞으로의 대응방향과 노력의 정도를 결정하고 지속해야 할 것이다.

저자소개

김소정은 현 국가안보전략연구원 책임연구위원으로서 공공영역에서 프라이버시 영향평가에 관한 연구로 고려대학교 정보보호대학원에서 박사학위를 취득하고, 국가보안기술연구소 정책연구실장을 맡았다.

빈곤과 평화:

지구촌 빈곤퇴치를 위한 국제협력

문경연 / 전북대학교 국제인문사회학부 부교수, 캠브리지대학교 중앙아프리카 방문교수

1

지구촌 빈곤 문제와 공적 원조

두 번째 밀레니엄이 시작된 2000년 국제사회는 식량, 교육, 보건, 젠더 분야 등에서 벌어지고 있는 비상식적인 빈곤문제들을 종식시키기 위한 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs) 목표를 수립하였고, 그 종료시점인 2015년 극빈 인구수를 절반으로 낮추는데 있어 소기의 목적을 달성했다. 그리고 2015년, 2030년까지를 목표 시한으로 하는 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs) 시대를 열었다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 2020년 12월 세계빈곤연구소(World Poverty Map)가 실시간으로 집계하는 세계 극빈 인구수는 약 7억 2천 7백만명(2020년 12월 기준)에 달하며, 이는 전 세계 인구 약 10%에 해당하는 수치이다. 문제는 지금 이 순간에도 이 수치는 떨어지기는커녕 초침보다 빠른 속도로 상승하고 있는데, 이러한 빠른 극빈 인구수 증가는 COVID-19이 빈곤국가들에게 특히 취약하다는 분석을 고려할 때 납득하기 어려운 상황은 아닌 것으로

보인다.¹⁾

이러한 가운데 우리 정부는 1986년 대외경제협력기금(EDCF)법 공포를 시작으로 유상원조를 그리고 1991년 한국국제협력단(KOICA) 설치를 시작으로 무상원조를 본격적으로 실시하였고, 2010년 원조 선진국 그룹인 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 회원 자격을 획득함으로써 명실상부 원조 선진국 그룹이 되었다. 이후 2021년 해외원조 예산은 4조 793억 원으로 절대규모로 29개 DAC회원국 중에서 15위 수준을 기록할 만큼 성장하였다. 특히 SDGs의 채택과정에서 과거 MDGs 수립과는 다른 위상과 역할을 하였으며, 이후에도 국제사회의 국제개발협력 주요 논의에 참여하며 규범 및 의제 선도 국가로서 위상과 기여를 강화해 왔다. 또한 SDGs 채택과 함께 인도적 지원과 개발지원 유기적 연계의 필요성에 대한 논의를 넘어 이 두 요소와 평화구축이라는 요소를 접목한 ‘인도주의-개발-평화(Humanitarian-Development-Peace Nexus, HDP Nexus)’ 접근법이 주목을 받기 시작하였는데, 분단 상황 속에서 평화 이슈에 민감한 우리 정부는 ‘평화 ODA’를 국제협력에서 주요 사업 모델로 채택하였다.

이러한 최근의 논의에 대한 학습과 함께 짧은 기간 빠르게 성장한 한국 대외원조의 양적, 질적 측면 뿐만 아니라 사업 유형, 전달 방식 등 여러 측면에서 관찰되는 주요 특징을 이해하기 위해서는 빈곤의 원인에 대한 이해와 이를 해결하기 위한 한 수단으로 어떠한 원조가 이루어져야

* 이 글은 국제정치논총 제 60집4호(2020)년 게재된 저자의 논문을 학회의 승인을 받아 재편성한 글임을 밝힘

1) World Data Lab, <https://worlddata.io> (검색일: 2020.12.01.).

하는지에 대한 주요 원조 정책결정 및 집행에 참여하는 행위자와 기관의 접근법에 대한 이해가 필요하다. 실제로 외교적 관점에서는 원조는 글로벌 공공재이자 소프트파워로서 외교의 한 수단으로 인식되는 경향이 강하며, 경제적 관점에서는 공여국의 수출 시장 개척 및 기업의 대 개도국 진출을 위한 마중물 같이 경제적 이익 제고를 위한 수단으로 인식되고 있다.

2

빈곤의 원인과 해결 수단으로써 원조에 대한 인식

그렇다면 빈곤과 원조 이슈가 국제정치 무대의 주요 이슈로 등장한 제2차 세계대전 이후, 원조라는 이름으로 진행된 국제사회의 노력에도 불구하고 지금까지 해결되지 못한 이유는 무엇일까? 빈곤의 근원적인 이유는 무엇이며,²⁾ 어떻게 해결할 수 있는 것인가? 이 두 질문에 대한 답을 찾기 위해 제프리 D. 삭스(Jeffrey D. Sachs)는 2005년 ‘빈곤의 종말(The End of Poverty)’을³⁾ 통해 빈곤의 원인을 역사적, 사회적, 정치적, 경제적 근저에 배태된 혹은 외부에 의해 주입·형성된 복합적

2) 빈곤의 원인과 해결책에 대한 필독서로서 동 비교서평의 저자인 제프리 삭스와 담비사 모요 외에 최소한 두 명의 노벨 경제학상 수상자가 더 있다. 아마티아 센, 『자유로서의 발전』, 김원기 옮김 (서울: 갈라파고스, 2013)/Amarty Sen, *Development as Freedom* (New York: Anchor Books, 1999); 아비지트 배너지, 에스테르 뒤플로, 『가난한 사람이 더 합리적이다』, 이순희 옮김 (서울: 생각연구소, 2012)/Abhijit V. Banerjee & Esther Duflo, *Poor Economics* (New York: Public Affairs, 2011). 본 비교서평에서는 동일한 주제에 대해서 정반대의 주장을 닦은 삭스와 모요의 저서를 선택하였다.

3) 제프리 D. 삭스, 『빈곤의 종말』, 김현구 옮김 (서울: 21세기 북스, 2006)/Jeffrey D. Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibility for Our Time* (London: Penguin Group, 2005).

결과물로 분석한 가운데, 이들 문제를 해결하기 위해 지원된 원조마저도 불완전했기 때문에 지금의 빈곤이 지속되고 있다고 본다. 그리고 이에 대한 해결책으로 과감하고 새로운 형태의 원조를 주장하였다.

반면 삭스의 ‘빈곤의 종말’ 출판된 지 4년 후인 2009년, 담비사 모요(Dambisa Moyo)는 ‘죽은 원조(Dead Aid)’⁴⁾ 통해 삭스와 다른 빈곤의 원인과 해결책, 즉, 아프리카 빈곤의 원인이 ‘원조’ 자체에 있다고 보고 이 원조를 끊는 ‘충격요법’을 통해 아프리카의 빈곤문제를 해결할 수 있다고 주장 하였다. 시간적 측면에서 보면 삭스가 원조를 늘려야 한다는 ‘빈곤의 종말’이 읽은 아프리카 잠비아 출신 모요의 입장에서 납득하기 어려운 면이 있었던 것으로 보이고, 그래서 삭스가 주장한 원조의 확대를 정면으로 반박하는 주장을 한 것으로 보인다.

삭스는 규모와 원조 방식이 잘못되었다고 비판하며 대안적 원조 방안을 제시하고 있다. 즉 삭스는 모요와 달리 차관은 부채의 문제를 일으켜 경제발전의 사다리에 오르지 못하게 한다고 보고 무상원조 형태로 이루어져야 한다고 주장한다. 또한 아프리카에 대한 원조를 수치적으로 엄밀히 분석하여 실제 아프리카에 대한 원조가 너무 미미했다고 보며, 이에 대한 부국과 잘못된 발전 정책 처방을 내린 IMF, 세계은행의 원조 정책을 신랄히 비판한다. 결론적으로 삭스는 부국과 국제금융기구가 원조의 규모를 획기적으로 확대 혹은 최소한 부국이 GNI 대비 0.7% 까지 확대하기로 한 약속 이행을 통해 빈곤국가들로 하여금 ‘경제발전

4) 담비사 모요, 『죽은 원조』, 김진경 옮김(서울: 알마, 2012)/Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is not Working and How There Is Another Way for Africa* (London: Penguin Books, 2009).

사다리'의 첫 단계에 오를 수 있도록 지원하는 것이 부국의 사명이라고 주장한다.

삭스가 빈곤의 원인을 역사적, 정치적, 사회적, 지리적, 경제적 측면에서 분석하고 그 해결책을 제시하자고 했다면, 모요는 삭스의 아프리카 빈곤의 원인에 원조가 있다는 돌직구 같은 접근법을 취하고 있다. 또한 부패한 아프리카 지도자들은 차관과 무상원조를 사실상 같은 것으로 보고 무분별하게 사용한 결과 지금의 빈곤상태에 빠지게 되었다고 보고 원조를 중단해야 한다는 결론으로 귀결시킨다. 모요도 삭스와 같이 '경제발전 사다리' 개념을 사용하나, 아프리카로 하여금 경제발전의 사다리를 못 오르게 만든 것이 원조라고 주장한다. 모요는 수치상의 아프리카 원조 규모에 대해서 엄밀한 분석을 통해 발표된 원조 수치와 달리 실제로 이 원조가 아프리카나 빈곤국가에 도달하지 못했다고 주장하는 삭스와 달리, 해당 수치상의 원조를 그대로 받아들여 막대한 원조가 제공되었음에도 불구하고 성과가 나타나지 않은 이유로 원조가 아프리카를 병들게 했다고 보고, 이러한 원조를 중단하는 '충격요법'이 있어야만 비로소 아프리카가 스스로 발전의 길을 모색할 것이라고 주장한다.

3 평화 ODA 2.0 구상

국제개발협력 분야에서 삭스와 모요는 둘 다 이론가를 넘어서 매우 열정적인 실천가이다. 때문에 이 두 저서는 책의 말미에 다르지만 매우

강력한 메시지를 전달하며 이들 메시지의 이행을 위한 행동을 요구하고 있다. 삭스는 양질의 대규모 원조가 필요하며 국제사회는 약속한 0.7% ODA를 이행해야 한다고 주장한다. 반면에 모요는 아프리카를 빈곤의 나락으로 떨어뜨린 원조를 중단하고 시장경제 메커니즘에 기반한 대안적 협력 방안을 제시하고 있다.

저자들은 최근 2025년 까지 우리 정부의 해외원조 방향성을 결정짓는 ‘제3차 국제개발협력기본 계획’ 수립에 참여한 바 있다. 원조 계획인 만큼 원조를 중단해야 한다는 모요의 주장에 반하는 연구에 참여한 것이 되겠으나, 모요는 원조 보다는 개도국의 무역 촉진과 시장경제 활성화를 위한 협력을 대안이 되어야 한다고 강조한다는 점에서 원조를 완전히 부정하고 있다고 말하기 어렵다. 3차 기본계획에서 우리 정부는 향후 10년간 경제력에 맞게 ODA를 지속적으로 확대하여 OECD DAC 평균 수준까지 끌어 올린다는 목표를 포함하였다.⁵⁾

이 목표만 놓고 보면 삭스는 경제적 부국들이 GNI 0.7%를 달성해야 빈곤의 종말이 가능하다고 하였는데, 정작 2030년까지 우리의 목표는 OECD DAC 평균인 0.3%에 맞추는 것이다. 지난 30년간 우리 정부의 ODA 규모를 현재 수준(0.16%)까지 끌어 올리는 것이 얼마나 어려웠던 과정이었는지 알기 때문에 삭스 앞에서 우리는 최선을 다하고 있다고 항변하고 싶다. 하지만 인류 인구의 6분의 1이 극빈계층의 삶을 살고 있는 현실 가운데 부국은 0.7%를 원조에 사용할 수 있는 경제적 여력이

5) 이러한 맥락에서 우리 정부가 원조 규모를 정권 임기 안에 국력에 버금가는 수준으로 확대한다고 한 것은 환영할 일이다.

충분한데도 이를 달성하지 못하고 있다는 사스의 따가운 비판을 피해 가기는 어려워 보인다. IMF와 세계은행 그리고 주요 공여국이 보여준 위선적 모습을 ‘그림자 연극’에 비유한 것처럼, 우리는 UN 무대에서 SDGs를 외치면서 실제로는 우리의 이익과 현실을 이유로 자기합리화적 결정을 하고 있는 것은 않은지 자문해 보게 된다.

아울러 원조 중단이라는 충격요법을 주장한 모요의 정책은 현실 세계에서는 이행되기 어려운 제안처럼 들린다. 하지만 후발 원조 국가로서 원조 정책의 양적, 질적 발전을 꾀하고 있는 우리에게 모요가 주장하는 원조의 효과와 폐해에 대한 반성적 고민이 필요하다고 본다. 모요의 관점에서 우리의 원조가 수원국의 빈곤문제를 더욱 심화하고 있지는 않은지, 관성에 젖어 효과 없는 원조에 매달리고 있지는 않은지, 우리의 원조가 의도한 목표를 달성하고 있는지, 그렇지 못하다면 무엇이 문제이며, 이러한 제반 평가를 바탕으로 우리의 원조정책 전반에 대한 방향성을 재설정 해야 하는 것은 아닌지 등, 모요의 연구는 관성에 젖어 있는 원조정책 연구자, 정책가 그리고 원조기관에 새로운 성찰의 화두를 던지기에 충분하다.

특히 모요가 원조의 대안으로 제시한 자본시장, FDI, 무역, 송금, 저축, 소액금융, 발전 지향적 정부 등의 어젠다는 원조의 효과성 제고를 위한 우리 정부 부처들의 끊임없는 논쟁의 핵심 주제들이라는 점에서 의미를 가진다. 또한 이러한 접근법은 단순히 논쟁에만 그치는 것이 아니라 한국의 대외원조 정책에서 ‘무역을 위한 원조(Aid for Trade)’ 접근법에 기반하여 다양한 유형의 사업으로 개도국의 무역 역량강화를

위한 원조 사업이 추진되고 있으며, 개도국 이주노동자의 송금 장애물 완화(온라인 송금 앱 개발) 및 수수료 완화, NGOs 등을 중심으로 실시하고 있는 다양한 소액금융 관련 사업 그리고 개도국의 발전 역량강화를 위한 지식컨설팅(KSP, DEEP 사업 등) 사업 등은 모요의 진단과 맥락을 같이 한다고 할 수 있다. 이렇게 본다면 한국의 대외원조 정책은 삭스와 모요의 접근법을 둘 다 준용하고 있는 셈이다.

인도적지원과 개발지원에 초점을 맞춘 삭스와 모요의 논쟁 이후, SDGs의 채택과 함께 주목받고 있는 HDP Nexus 접근법 또한 국제사회의 주요 어젠다이다. 우리 정부도 HDP Nexus 논의에 편승하여 베트남 등 과거 분쟁지역에서 평화활동의 일환으로 대인지뢰를 제거하고, 지뢰 피해자에 대한 인도적지원과 함께 지속가능한 발전을 위한 농가소득 창출을 지원하는 ‘평화 ODA’ 사업을 추진하고 있다. 또한 지역재건 위주의 활동에 주력하고 있는 PKO(평화유지군) 역시 대표적인 HDP Nexus라고 할 수 있다. 하지만 세계 원조 규모 15위로 우뚝 선 한국이 국제사회에서 모범적인 원조 공여국으로서 국제사회의 인도주의, 개발, 평화 관련 논의에 있어 글로벌 국제협력 선도국가로서 위상을 공고히 하기 위해서는 더욱 창의적이고 통합적인 사업모델의 발굴이 필요하다고 하겠다. 즉 베트남의 대인지뢰 사업이 ‘평화 ODA 1.0’이라면 새롭게 발전된 ‘평화 ODA 2.0’ 모델 발굴이 필요하다는 것이다.

참고문헌

- 모요, 담비사 모요. 『죽은 원조』. 김진경 옮김, 서울: 알마, 2012.
- 배너지, 아비지트 & 뒤플로, 에스테르. 『가난한 사람이 더 합리적이다』.
이순희 옮김, 서울: 생각연구소, 2012.
- 삭스, 제프리 D. 『빈곤의 종말』. 김현구 옮김, 서울: 21세기 북스, 2006.
- 센, 아마티아. 『자유로서의 발전』. 김원기 옮김, 서울: 갈라파고스, 2013.
- Banerjee, Abhijit V. & Duflo, Esther. *Poor Economics*. New York: Public Affairs, 2011.
- Moyo, Dambisa. *Dead Aid: Why Aid Is not Working and How There Is Another Way for Africa*. London: Penguin Books, 2009.
- World Data Lab, <https://worlddata.io> (검색일: 2020.12.01).
- Sachs, Jeffrey D. *The End of Poverty: Economic Possibility for Our Time*. London: Penguin Group, 2005.
- Sen, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Anchor Books, 1999.

저자소개

문경연은 현재 전북대학교 글로벌융합대학 국제인문사회학부 부교수로, 노르웨이 오슬로대학교와 영국 크랜필드대학교에서 석·박사 학위를 받았으며, 국제개발협력 및 북한개발협력 분야를 연구하고 있다.

러시아의 우크라이나 침공과 유럽연합(EU)의 탈러시아 에너지 전략

강유덕 / 한국외국어대학교, Language and Trade 학부

1

러시아의 우크라이나 침공과 그 여파

러시아의 우크라이나 침공은 유럽의 안보 지형을 송두리째 바꿔 버렸다. 유럽연합(EU)과 러시아 사이에 있는 넓은 동유럽 지역에는 본래 지정학적 긴장 관계가 얽혀있다. 발칸반도는 다양한 민족 간의 갈등과 통합, 해체가 거듭된 공간이며, 흑해 지역은 유럽과 구 러시아의 영향력이 교차하는 곳이다. 그렇지만 오랜 기간 진행된 세계화는 국가 간 두터운 의존관계를 만들어냈다. 수면 아래 있는 긴장 관계 속에서도 경제적 교류는 끊임없이 진행되었다. 그러나 이제 유럽-러시아 관계, 더 나아가 유럽과 러시아를 잇는 공간 사이에 존재하는 지정학적 긴장은 원래대로 돌아갈 수 없는 수준이 되어버렸다.

러시아가 우크라이나 침공을 결정한 공식적인 이유는 북대서양조약 기구(NATO)와 유럽연합(EU)의 외연이 우크라이나까지 확대될 조짐을 보였기 때문이다. 점점 러시아 방향으로 영역을 확장해 오는 서방 국가들에 대해 특수한 안보 인식을 가진 러시아가 위협을 느꼈다는 것이다.

러시아의 군사 행동은 NATO와 EU의 동진 현상을 막기 위한 것이었지만 오히려 반대의 결과가 나타났다. 우크라이나는 침공당한 지 일주일도 안 돼서 EU에 가입신청을 했고 불과 4개월 만에 후보국 지위를 부여 받았다. 스웨덴과 핀란드는 70년 이상 유지해온 외교적 중립노선을 포기하고, 5월에 NATO 가입을 신청했다. 현재 대부분의 EU 회원국은 우크라이나에 무기를 지원하고 있다. 과거 소련의 일부였던 발트 3국과 중립국 전통의 북유럽 국가들은 서슴지 않고 군사 장비를 우크라이나에 제공했다. 불과 1년 전에는 상상할 수 없었던 상황이다.

유럽과 러시아 간의 전면적인 대립은 유럽의 에너지 공급망에 큰 충격을 줄 수밖에 없다. 유럽은 본래 에너지 자립도가 낮은 지역이다. 노르웨이, 영국 등이 북해에서 원유를 생산하지만, 유럽 전체의 수요를 충족시키기에는 턱없이 모자란다. EU는 총에너지 수요(Energy mix)의 25% 정도를 러시아로부터 수입해 왔다. 한국의 총에너지 수요에서 중동산 원유가 차지하는 비중보다 높다. 유럽연합(EU)은 현재 러시아에 대한 에너지 의존을 대폭 축소하고, 수년 내에 아예 의존도를 없애는 방향으로 에너지 전환을 추진 중이다.

2

EU와 러시아: 에너지의 수요-공급자 관계

EU의 에너지 의존율을 장기적으로 57~58% 수준이다. 즉 전체 에너지 수요의 40% 이상을 외부로부터 수입한다. 오랜 기간 러시아로부터

가장 많이 수입해 왔는데, 그 비중은 2019년 천연가스가 41%, 석유가 27%, 석탄은 47%에 달한다. 이 중 실질적인 의존도가 가장 높은 에너지원은 천연가스이다. 가스관 등 운송시설을 고려할 때 경로의존성이 가장 높기 때문이다. 유럽 경제는 러시아의 에너지 없이는 정상적으로 작동하기 힘들다. 이러한 물량을 당장 대체할 수 있는 수입원이 없기 때문이다. 물론 러시아로서도 유럽은 대체가 어려운 시장이다. 러시아의 에너지 수출 중 유럽이 차지하는 비중은 2021년 석유는 49%, 천연가스는 74%에 이른다. 이러한 불가분의 수요-공급자 관계는 지정학적 리스크에도 불구하고 양측의 경제 관계가 유지되는 배경이 되었다.

EU-러시아 무역이 에너지 수입 위주의 구조를 갖게 된 것은 동서 냉전 시기로 거슬러 올라간다. 소련과 이념적, 군사적으로 대립했던 미국과 달리 지리적으로 소련 및 그 위성 국가들과 국경을 맞대고 있던 서유럽은 유연한 대응이 필요했다. 서유럽의 정부들은 소련의 위협에 대응하기 위해서는 일정 수준에서 소련과 협력하는 것이 효율적이라고 판단했다.¹⁾ 마침 등장한 소련의 천연가스는 동서 관계를 개선할 수 있는 중요한 수단으로 인식이 되었고, 1960년대 말부터 소련과 서유럽 국가 간에 가스 공급 협상이 시작되었다. 이 협상은 정치적인 동기에 의해 시작된 것만은 아니었다. 1970년대에 소련의 천연가스는 노르웨이산 천연가스에 비해 저렴했고, 중동 및 북아프리카산 에너지원보다는 정치적 위험도 적었다. 마침 외화획득이 필요한 소련은 서유럽에 천연가스 수출을 희망했다. 이에 가스 매장지역에 대한 개발과 국내 신규 파이프

1) 이성규최영림, 「냉전시기 소련-서유럽 간 가스교역 추진 배경과 시사점」, 『세계에너지현안 인사이트』 (2015), p. 2.

건설을 적극적으로 추진했다. 초기에는 우크라이나 동부 지역의 가스전을 활용했으나, 이후 서시베리아 지역의 개발을 추진했다. 특히 이 과정에서 낮은 기술력을 극복하기 위해 유럽산 파이프와 승압 장비를 적극적으로 도입했다.

냉전 기간 중 소련이 정치·외교적 목적으로 서유럽에 천연가스 공급을 줄인 사례는 없었던 것으로 알려져 있다.²⁾ 공급이 차질을 빚은 경우는 소련 내의 기술적 문제가 대부분 원인이었다. 반면에 구소련이 붕괴한 후, 우크라이나, 벨라루스 등이 독립하고, 이 지역의 역학적 관계가 변하면서 ‘경유국 리스크’가 등장하게 되었다. 특히 경제적 상황이 악화 된 우크라이나에서는 가스 대금 체불 사례가 발생했다. 이에 러시아의 국영 가스회사인 가스프롬(Gazprom)은 우크라이나에 대한 가스공급을 중단했다. 반면에 유럽으로 공급되는 가스의 상당 부분이 우크라이나를 경유하는 상황에서 우크라이나에 대한 공급 조치는 유럽의 다른 국가들에 대한 공급 차질을 불러일으켰다. 러시아로서는 체불 조치에 대한 대응 이지만, 에너지 안보에 민감할 수밖에 없는 유럽 국가들 입장에서 이 조치는 러시아의 정치적 압박으로 간주할 수밖에 없었다. 경유국 위험을 줄이기 위해 독일은 아예 러시아-독일 간의 직통 가스관인 노드스트림을 설치했고, 러시아 위험 관리에 상당한 노력을 기울였다. 미국은 냉전 시기 부터 유럽이 러시아산 에너지를 수입하는 것에 반대했다. 구소련 그리고 러시아가 정치·외교적 목적으로 유럽을 압박하고, 그 결과 대서양 동맹을 약화할 수 있기 때문이다. 미국의 부시 행정부는 노드스트림 1 계획에

2) 이성규·최영림(2015), pp. 23-24.

반대했고, 오바마 행정부도 노드스트림 2 계획에 반대를 표시했다. 폴란드와 발트 3국도 우려를 표시했다. 러시아와 독일을 잇는 가스관 프로젝트는 독일이 이 국가들을 설득하는 방식으로 진행되었다.

3 EU의 탈러시아 에너지 전략

러시아의 우크라이나 침공에 대해 대부분의 유럽 국가들은 강력하게 비판했다. EU 탈퇴 후 2년 차에 접어든 영국은 더 적극적이었다. 러시아의 우크라이나 침공 직후부터 EU는 총 6차례에 걸쳐 대러시아 제재를 발표했다. 주목할 점은 이 제재의 일부로 포함된 탈러시아 에너지 계획이다. 2022년 3월 8일 EU 집행위원회는 러시아로부터 에너지 수입을 중단하기 위한 중장기 로드맵 'REPowerEU'를 발표했다.³⁾ 이 계획에 따르면 EU는 2022년 말까지 러시아산 석유와 석탄 수입을 중단하고, 늦어도 2030년까지는 천연가스 수입조차 중단하게 된다. 이를 위해서는 에너지 공급과 수요를 재설정할 필요가 있는데, 공급 측면에서는 단기적으로 중동, 미국 등으로 수입처를 전환한다. 중기적으로는 풍력, 태양광, 바이오메탄 같은 재생에너지 비중을 대폭 늘린다. 아직 적극적인 계획은 없지만 원자력 발전을 늘릴 수도 있다. 또한 에너지 수요 자체를 줄이고자 하는데 에너지 효율성을 높이거나, 고통을 감내하고 화석연료 소비량 자체를

3) European Commission, *REPowerEU: Joint European Action for More Affordable, Secure and Sustainable Energy*, COM(2022) 108 final, March 8, 2022 (2022).

줄이겠다는 것이다. 이러한 EU의 탈러시아 에너지 전략은 러시아의 우크라이나 침공 이후 불과 2주 후에 발표된 것이다. 따라서 급조된 것으로 볼 수 있지만, 상당 부분의 계획은 EU가 추진하는 유럽 그린딜의 연장선에 있다. EU의 에너지 소비 중 재생에너지 비중은 1990년 5% 미만이었지만, 2020년에는 22.1%까지 증가했다.⁴⁾

표 1 EU의 에너지 의존도 완화계획(REPowerEU)

정책 분야	중점	Fit for 55를 통한 계획 (2030년)	REPowerEU 조치	2022년까지의 대체 계획 (단위: bcm 상당)	2030년까지의 추가 중대 계획 (단위: bcm 상당)
천연가스 다원화 (Gas Diversification)	비(非)러시아 천연가스	-	LNG 전환	50(예상)	50
	재생에너지원 가스	바이오가스 17bcm: 소비 절감 17bcm	2030년까지 바이오가스 35bcm 생산	10	10
		그린 수소 5,600만 톤: 9~18.5bcm 절감	수소 생산 확대 및 2030년까지 20mt 수입	3.5	-
전기공급 (Electrify Europe)	재생에너지원 가스	에너지 효율 조치: 38bcm 절감	난방온도 1℃ 하향을 통한 에너지 절감: 10bcm	14	10
			지붕태양광 우선 설치: 연간 15TWh	2.5	조기 집행
	전력 분야	신규 열펌프 3,000만 기 설치: 2030년 35bcm 절감	향후 5년간 1,000만 기 설치	1.5	조기 집행
산업전환 (Transform Industry)	에너지 집약 산업	풍력 480GW, 태양광 420GW: 170bcm 절감 그린 수소 5.6mt	풍력, 태양광 20% 앞당기기: 가스 3bcm 절감, 2030년까지 80GW 증설	20	그린 수소 사용을 통한 절감
		에너지원의 조기 전력화, 그린 수소 사용	혁신기금 활용		그린 수소와 조기목표 달성을 통해 가스 사용량 축소

주: bcm은 천연가스 양을 나타내는 단위로 10억 입방미터를 의미함.

출처: European Commission (2022), p. 6; 강유덕, 「새로운 냉전체제 우려 속 유럽의 에너지 공급망 재편 계획」, 『통하는 세상 통상』, 제122호 (2022), p. 26.

4) European Commission, *State of the Energy Union 2022*, COM(2022) 547 final, October 18, 2022 (2022). p. 3.

REPowerEU는 대러시아 에너지 의존을 중단하기 위한 로드맵으로, 경제적 효율성(비용)을 배제하고 안보적 요인에 근거하여 이루어진 정치적 결단이다. 특히 러시아의 우크라이나 침공 후 불과 보름 만에 발표되었다는 점에서 서둘러서 준비된 것이다. 이러한 급박함은 러시아산 에너지 수입 중단에 대해 회의적인 기존의 응축된 시각이 표출된 것이다. 반면에 EU가 추진해 온 기존 정책의 연장선에서 볼 수 있는 점도 있다. 첫째, REPowerEU는 2021년 10월에 EU 집행위가 발표한 에너지 가격에 대한 입법안을 기반으로 작성된 것이다. 당시의 입법안은 코로나19 사태 이후 경제활동의 재개에 따라 에너지 가격이 급등하는 현실에 대응하기 위해 에너지 수급 문제, 빈곤층 지원 등 회원국의 국내의 문제에 대한 대처 방안을 제시하는 것이 목적이었다. 실제로 2021년 10월에 발표된 에너지동맹에 대한 6차 보고서는 에너지 가격에 관한 입법안을 언급하고 있다.⁵⁾ 둘째, REPowerEU는 유럽 그린딜을 구체화한 탄소 감축 입법안 'Fit for 55'를 최대한 활용하고 있으며, 사실상 탄소 감축 일정을 앞당기고 있다. 즉 EU는 러시아에 대한 높은 에너지 의존에서 탈피하고, 에너지 안보를 달성하는 데 있어서 기후 대응 전략을 활용하는 것이다. 반면에 REPowerEU는 기존에 제시되었던 에너지 정책과는 큰 차별점이 있다. 기존의 정책은 그 목적이 기후변화 대응(환경), 에너지 효율 증대(비용), 에너지 빈곤 축소(포용) 등 복합적인 목적을 가졌던데 반해, REPowerEU는 에너지 안보의 관점에서 수립된 계획이다.

5) European Commission, *State of the Energy Union 2021. Contributing to the European Green Deal and the Union's Recovery*, COM(2021) 950 final, October 26, 2021 (2021).

4

EU-러시아 에너지 관계의 급변

러시아-우크라이나 전쟁은 장기화하는 양상을 보이고 있고, 이제 겨울에 진입하고 있다. 그렇다면 유럽의 에너지 수급 현황은 어떠한지 점검해볼 필요가 있다. EU는 REPowerEU의 후속 조치로 다양한 에너지 대책을 발표했다. 가령 지난 3월 23일 ‘가스 저장 규정(Gas Storage Regulation)’을 통해 11월 1일까지 각 회원국이 가스 저장 용량의 80%를 채울 것을 정한 바 있다. 또한 가스 부족 사태에 대응하기 위해 ‘EU 에너지 플랫폼(EU Energy Platform)’을 통해 EU 차원의 공동구매를 제안했고, 가스 사용을 15% 감축하는 방안(Save Gas for a Safe Winter)을 발표했다. 전력에 대해서도 사용량을 최소 10% 감소하기 위해 각 회원국이 가격을 조정하도록 제안했고, 에너지 가격 급등으로 인한 관련 기업의 초과 수입을 환수할 수 있는 조치를 마련했다. 러시아산 PNG를 대체하기 위해 LNG 터미널 구축은 가속도가 붙고 있다. EU는 코로나19 팬데믹 피해에 대응하기 위해 마련한 경제회복기금 8,069억 유로(한화 1,119조 원) 중 상당 부분을 에너지/기후변화 분야에 사용할 수 있도록 조정했고, 각 회원국은 에너지 가격의 급등에 대처하기 위해 별도로 6,740억 유로(한화 935조 원)를 지원 중이다.

러시아의 우크라이나 침공과 EU의 대러시아 제재 이후 러시아는 EU 회원국 중 13개국에 대해 가스공급의 중단 또는 축소했다. 5개국(불가리아, 폴란드, 리투아니아, 라트비아, 핀란드)에 대해서는 아예 가스공급을 중단했다. EU는 2022년 10월 중순까지 에너지 저장용량의

91%를 확보했다. 본래 목표였던 11월 1일까지 80% 달성을 상회한 상태이다.⁶⁾

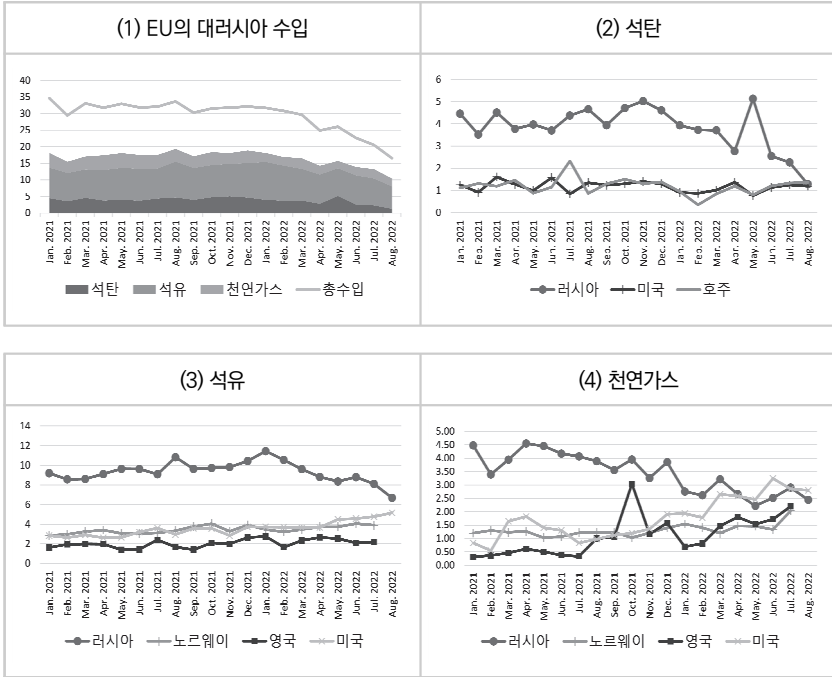
화석연료별로 살펴보면 2022년 3월부터 러시아로부터의 에너지 수입은 급감하는 추세를 보였다. 에너지 가격의 급등을 고려하여 수량(무게) 단위로 살펴보면 석탄, 석유, 천연가스 모두 수입량이 급격하게 감소했다. 2022년 3~8월까지 기간 중 석탄, 석유, 천연가스는 전년 동기 대비 각각 29.1%, 11.5%, 36.4% 감소한 것을 확인할 수 있다. 특히 가장 최근 자료인 2022년 8월에는 석탄과 석유는 전년 동월 대비 각각 72.5%와 38.2% 감소했다. 반면에 러시아를 대신해서 다른 국가로부터의 수입이 급증했다. 특히 천연가스의 경우 미국으로부터의 수입은 과거 대러시아 수입의 1/3에 못 미쳤지만 가파르게 증가하여 2022년 5월부터는 대러시아 수입량을 상회하게 되었다. 노르웨이와 영국으로부터의 수입도 급증하면서, 거의 대러시아 수입 물량에 육박하고 있고, 조만간 대러시아 수입량보다 더 커질 것으로 예상된다. EU 집행위원회의 발표에 따르면 러시아로부터 가스 수입은 2021년 총수입 중 41%에서 2022년 9월에는 9%까지 감소했다. 비중이 작았던 LNG 가스는 이제 32%를 차지해 가스 수입 중 가장 큰 비중을 차지하게 되었다.⁷⁾

6) European Commission (2022). p. 2.

7) European Commission (2022). p. 3.

그림 1 EU의 에너지 수입 현황 추이

(단위: 백만 톤)

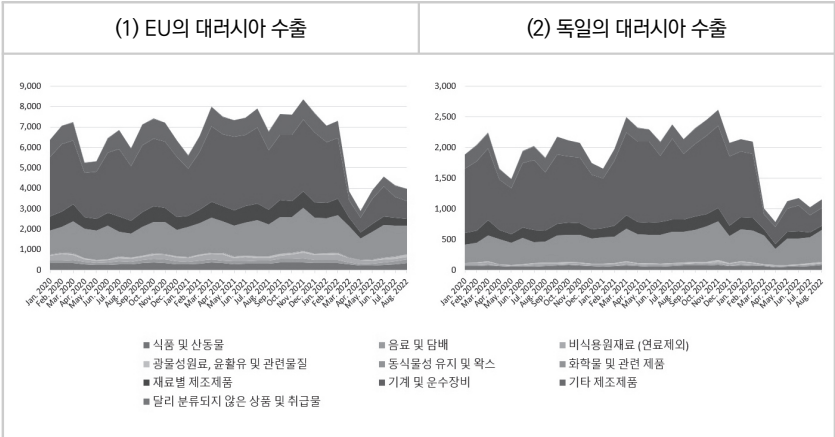


주: 석탄과 석유, 천연가스는 HS 4단위 기준으로 각각 2701, 2710, 2711을 의미함.

출처: Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (검색일: 2022. 10. 30)

그림 2 EU와 독일의 대러시아 무역 추이

(단위: 백만 유로)



주: 품목 구분은 SITC 1단위임.

출처: Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (검색일: 2022. 10. 30)

이처럼 EU-러시아 경제 관계의 급변은 양측에 큰 경제적 손실을 가져오고 있음이 자명하다. 유로지역의 물가상승률은 2022년 9월에는 최초로 두 자리 숫자인 10%를 기록했다. 식량과 에너지에 있어 외부 의존도가 높은 발트 3국에서는 이미 7월부터 물가상승률이 20%를 넘어섰고, 폴란드와 체코 등 다른 중동부유럽에서도 물가상승률은 15%를 넘어섰다. 전혀 없는 고물가 현상은 과잉 수요가 아닌, 공급충격에 의해 발생한 것이기 때문에 재정·통화정책을 통해 대응할 수 있는 여지가 협소하다. 주요 전망기관들은 유럽 주요국의 경제성장률을 계속 하향 조정했다. 모든 국가의 상황이 비슷하지만, 독일의 성장률 하락 폭이 가장 크다. 2022년 2분기 독일의 분기별 성장률은 0.0%를 기록했고, 에너지

공급과 물가 여부에 따라 더 낮아질 가능성도 있다. 영국은 아예 -0.1% 성장을 기록했다. 영국의 리즈 트러스 총리는 취임 직후 대규모의 감세를 바탕으로 경제 활성화 계획을 발표했다가 파운드화 급락과 영국국채 투매 현상 등 경제충격에 직면했다. 결국 취임 6주 만에 사임하면서 영국 최단기 총리라는 불명예를 갖게 되었다. 러시아의 경제 상황은 더 심각하다. IMF에 따르면 2022년 러시아의 물가상승률은 21.3%에 도달했고, 3.4%의 마이너스 성장을 기록할 것으로 보인다.⁸⁾ 2023년에도 -2.3% 성장을 기록하면서 1990년대 이후 최초로 2년 연속 마이너스 성장을 기록할 것으로 예상된다. 특히 유럽산 장비 및 소재 수입의 급감한 점은 장기간에 걸쳐 러시아 산업 전반에 걸친 피해를 초래할 가능성이 크다.

5

한국에 대한 시사점

유럽-러시아 관계의 급변과 EU의 에너지 전환계획은 한국에도 큰 영향을 줄 수밖에 없다. 유럽이 세계 경제에서 차지하는 비중이 크며, 글로벌 에너지 공급망에서 러시아가 갖는 역할 때문이다. EU의 탈러시아 에너지 계획은 다음과 같은 시사점을 준다. 첫째, 에너지를 중심으로 구축되었던 유럽-러시아 관계가 급변하면서 전 세계 에너지 시장은 요

8) International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Countering the Cost-Living Crisis*, October (2022).

동치고 있다. 에너지 안보에 관한 관심은 당분간 더욱 커질 수밖에 없다. 한국은 대외무역과 에너지 해외 의존에 있어 독일과 매우 유사한 구조를 갖추고 있다. 다른 EU 회원국에 비해 독일의 경제성장률 하락이 더 크다는 점은 시사하는 바가 크다. 공급과 수요에 대한 합리적인 예측을 통해 적절한 에너지 믹스를 구성하고, 대외적 위험을 관리하는 것이 필요하다. 안정적인 에너지 공급을 위해서는 공급원을 다변화하고, 주요 에너지 수출국과 상호 필요에 의한 협력 관계를 구축할 필요가 있다. 특히 대외환경의 급변에 대비해서 완충 역할을 할 수 있는 긴급 확보 방안을 마련할 필요가 있으며, 유사 입장국과 에너지 공급 안보를 위한 협력도 강화해야 한다. 둘째, 에너지 안보가 부각된 점은 최근 수년간 심화하고 있는 주요국의 공급망 재편 움직임을 더욱 자극할 소지가 있다. 미-중 패권경쟁이 격화되면서 미국과 중국은 자국 중심의 공급망 재편을 추진 중이며, EU도 전략적 자율성을 표방하면서 역내에 산업생태계 조성을 시도 중이다. 물론 이와 같은 공급망의 내재화가 기존의 글로벌 공급망을 완전히 대체하는 것은 아니다. 그러나 에너지 안보와 같이 피부로 느낄 수 있는 문제가 부각될 경우 많은 국가들은 공급망 취약성에 대해 더 민감하게 반응할 수밖에 없다. 이러한 상황에서 한국은 주요국의 공급망 재편 로드맵과 정책 의지를 정확하게 파악하여야 하며, 이를 바탕으로 여러 층으로 구성된 복합적인 산업통상 정책을 실시할 필요가 있다. 셋째, 유럽은 에너지 안보를 확보하려는 방안으로 기존의 기후변화 대책을 더욱 가속화하고 있다. 이 과정에서 환경규제는 더욱 강화될 수밖에 없다. 특히 EU 대외정책의 패턴을 감안할 때 통상정책 등을 통해 제3국이 따르도록 압력을 가할 가능성이 크다. 따라서 국내 경제구조의

저탄소화는 미룰 수 없는 추세이며, 생산과 소비에 모두 적용되어야 한다. 한국의 에너지 안보와 경제 효율성을 증진하게 시키는 방안으로 에너지 소비의 효율화를 높여야 한다. 넷째, 국제 에너지 시장의 혼란은 다양한 요인에 의해 신흥국 경제의 불안으로 이어질 가능성이 크다. 에너지 가격의 상승은 공급충격의 장기화 현상을 불러일으키면서 수입 의존형 개발도상국에 큰 부담을 줄 수밖에 없다. 경상수지가 악화되고 대외채무가 증가한 신흥국을 중심으로 경제위기가 발생할 가능성이 크다. 수출 다변화를 위해 신흥시장 진출에 적극적인 노력을 기울였던 한국 기업으로써는 국가 단위의 거시경제 위험에도 더욱 신경을 쓸 필요가 있다.

저자소개

프랑스 파리정치대학(Sciences Po)에서 경제학 박사학위를 받은 후 대외경제 정책연구원(KIEP) 연구위원, 유럽팀장을 역임하였다. 현재에는 한국외국어대학교 Language and Trade 학부 교수로 재직 중이며, 2022~23년의 기간에는 미국 앤아버 미시간 대학교(University of Michigan)의 유럽학 연구센터(Center for European Studies)에서 방문학자로 연구를 진행 중이다. 국제 무역, 개발경제, 유럽연합(EU)의 경제정책에 관한 강의를 하고 있으며, 주요 연구 분야는 통상정책, 경제통합 및 유럽경제에 관한 비교연구이다. 산업통상자원부와 대한무역투자공사(KOTRA), 대한상공회의소 등에 자문 활동을 해 왔으며, 현재 국제학술지 Asia-Pacific Journal of EU Studies의 편집인을 맡고 있다.



Enforcing a nuclear taboo without risking a nuclear war



Mariana Budjeryn / Senior Research Associate, Harvard Kennedy School Belfer Center

1 Conventional Sword with a Nuclear Shield

Even though the war in Ukraine has been fought with conventional weapons only, it is very much a nuclear crisis. Russia launched its invasion and has been prosecuting the war under the cover of nuclear threats. On February 24, 2022, hours before tens of thousands of Russian troops marched across Ukraine's borders with the goal of capturing its capital Kyiv, President Putin reminded the world that Russia is a major nuclear power and that those who dared to interfere with Russian designs on Ukraine would face "consequences never seen... in history," a well understood euphemism for a nuclear threat.¹⁾

1) "Address of the President of the Russian Federation," February 24, 2022, <http://kremlin.ru/events/president/news/67843>.

In the following months, dozens more nuclear signals followed, including putting Russia's strategic nuclear forces on a higher level of readiness,²⁾ multiple pronouncement by Russian officials,³⁾ the testing of Russia's new heavy intercontinental ballistic missile Sarmat,⁴⁾ and the use on targets in Ukraine – with a conventional payload – of dual-capable systems such as short-range ballistic missile Iskander-M and the first known use of the new hypersonic cruise missile Kinzhal, one of the novel strategic systems announced by Putin in March 2018.⁵⁾

For the most part, these threats and signals have been directed at Ukraine's western partners, the US and NATO allies, to dissuade them from direct engagement in the war on Ukraine's side. It would not be entirely correct to say that these threats have 'worked.' Yet nuclear deterrence between Russia and the US/NATO seems to hold to induce restraint on both sides. The US and NATO allies have

2) Office of the President of Russia, "Meeting with Sergei Shoigu and Valery Gerasimov," February 27, 2022,

<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/67876>.

3) Liviu Horovitz and Lydia Wachs, "Russia's Nuclear Threats in the War against Ukraine. Consequences for the International Order, NATO and Germany," SWP Comment 29 (April 2022): 7.

4) Office of the President of Russia, "Test Launch of Sarmat ICBM," April 20, 2022,

<http://en.kremlin.ru/events/president/news/68252>.

5) "Russia Says It Has Deployed Kinzhal Hypersonic Missile Three Times in Ukraine," Reuters, August 21, 2022,

<https://www.reuters.com/world/europe/russia-says-it-has-deployed-kinzhal-hyper-sonic-missile-three-times-ukraine-2022-08-21/>.

not gotten directly engaged in the war on Ukraine's behalf, despite their extensive political and military support for Ukraine. Indeed, US President Joe Biden and NATO Secretary General Jens Stoltenberg announced that the US and NATO will not put 'boots on the ground' even before the invasion and the accompanying Russian threats.⁶⁾ While part of the reason for US restraint might be its caution against getting involved in foreign conflicts, given the recent history of its wars in Afghanistan and Iraq, the fear of nuclear escalation is not to be dismissed. For its part, Russia has not expanded its war onto NATO allies, despite its rhetoric that Ukraine is a 'proxy' of NATO and its threat to target Western arms shipments to Ukraine.⁷⁾

In sum, nuclear deterrence is contributing to restraint and the war remains limited to the original theater, Ukraine, and the original two belligerents, Russia and Ukraine. Nuclear deterrence,

-
- 6) The White House, "Remarks by President Biden on Russia's Unprovoked and Unjustified Attack on Ukraine," February 24, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/24/remarks-by-president-biden-on-russias-unprovoked-and-unjustified-attack-on-ukraine/>; NATO, "Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg Following the Extraordinary Meeting of NATO Ministers of Defence," March 16, 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_193194.htm.
- 7) James Marson, "Russia's Lavrov Says NATO Is Using Ukraine as a Proxy, Warns Against Global Conflict," Wall Street Journal, April 26, 2022, <https://www.wsj.com/articles/russias-lavrov-says-nato-is-in-proxy-war-in-ukraine-11650965583>.

however, is a relationship between two nuclear-armed adversaries and – through extended deterrence – their allies. Yet what the war in Ukraine reveals is that not all nuclear crises happen between nuclear-armed adversaries and not all risk of nuclear use is due to a failure of nuclear deterrence. With so much focus on nuclear deterrence, direct, extended, and otherwise, much less attention has been paid to nuclear use, by a nuclear state against a non-nuclear state.

2

Risk of Russian Nuclear Use and Ukraine's Nuclear Disarmament

Russia's nuclear rhetoric and signaling, coupled with the floundering of its conventional campaign in Ukraine, raised fears of an increasing risk of nuclear use by Russia against Ukraine to end the war on Russia's terms.⁸⁾ Indeed, not only did Russia failed

8) Francesca Giovannini, "A Hurting Stalemate? The Risks of Nuclear Weapon Use in the Ukraine Crisis," *Bulletin of the Atomic Scientists*, March 2, 2022, <https://thebulletin.org/2022/03/a-hurting-stalemate-the-risks-of-nuclear-weapon-use-in-the-ukraine-crisis/>; Lawrence Freedman, "Going Nuclear. On Thinking the Unthinkable," *Comment Is Freed*, September 20, 2022, <https://samf.substack.com/p/going-nuclear>; Brendan Cole, "Putin May Hit Back with Nuclear Weapons amid Ukraine Counter: Ex-NATO Chief," *Newsweek*, September 13, 2022, accessed September 21, 2022,

to achieve a blitz takeover of Ukraine, as was its original plan, it suffered major setbacks. In September 2022, Ukrainian armed forces, aided by Western arms supplies, launched a successful counteroffensive that liberated large swaths of Russian-occupied territory in the north-eastern Kharkiv region and made gains in the southern region of Kherson. In response, the Kremlin escalated by announcing partial mobilization to raise additional troops, holding ‘referenda’ in the occupied territories and illegally annexing them.

Concomitantly, Russian nuclear threats expanded as well. On September 21, while announcing the partial mobilization and referenda, President Putin said that Russia is prepared to use “all means at our disposal,” another euphemism for a nuclear threat, to secure Russia’s territorial integrity, which now presumably includes the newly annexed regions of Ukraine.⁹⁾ At the end of October, Russia brought accusations to the UN Security Council that Ukraine is developing a ‘dirty bomb’ in order to insinuate a Russian low-yield nuclear strike.¹⁰⁾ While these accusations

<https://www.newsweek.com/russia-ukraine-nato-nuclear-gottemoeller-1742533>;
Masha Gessen, “Why Vladimir Putin Would Use Nuclear Weapons in Ukraine,” *The New Yorker*, November 1, 2022,

<https://www.newyorker.com/news/our-columnists/why-vladimir-putin-would-use-nuclear-weapons-in-ukraine>.

9) “Address of the President of the Russian Federation,” September 21, 2022,
<http://kremlin.ru/events/president/news/69390>.

provided no evidence – and at any rate were highly unfeasible, since it would be impossible to mistake a ‘dirty bomb’ explosion for a real nuclear weapon – it remains highly circumspect why Russia would concoct such a story if not to justify its own use of a nuclear weapon.¹¹⁾

Could Russia use some number of tactical nuclear weapons in Ukraine to end the war, which is now more prolonged and far less successful than Russia had hoped, and force Ukraine to agree to its terms? The risk of such use is non-negligible and increases with Russia’s conventional losses, in early November exacerbated further by the loss of the southern city of Kherson. Whatever might dissuade Russia from using a nuclear weapon in Ukraine, it will not be nuclear deterrence, in its traditional sense as a threat of nuclear retaliation against Russia’s first use: Ukraine is not protected by either its own nuclear deterrent or that of an ally.

Indeed, in the early 1990s, Ukraine made a historic decision

10) Michelle Nichols, “Russia Raises Accusation at U.N. of Ukraine ‘dirty Bomb’ Plans,” Reuters, October 25, 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/russia-raises-accusation-un-ukraine-dirty-bomb-plans-2022-10-25/>.

11) Dan Drollette and François Diaz-Maurin, “Russia Says Ukraine Is Preparing a ‘Dirty Bomb.’ Is It True, and What Does It Mean?,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, October 27, 2022, <https://thebulletin.org/2022/10/russia-says-ukraine-is-preparing-a-dirty-bomb-is-it-true-and-what-does-it-mean/>.

to surrender the nuclear weapons it inherited from the collapsed Soviet Union, as one of its legal successors. What Ukraine had surrendered did not amount to a fully-fledged nuclear deterrent but rather a nuclear option. Yet with some thousands of nuclear weapons on its territory, parts of the Soviet military industrial complex, and well-established nuclear science, Ukraine could have turned that option into a deterrent had it decided to commit resources and defy the international nonproliferation regime.

For a number of reasons, including the desire to join the international community on good terms, Ukraine rejected the nuclear option and joined the Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons (NPT) in exchange for security assurances of nuclear states, depositaries of the NPT: the US, the United Kingdom, and Russia.¹²⁾ These assurances, formalized in the so-called Budapest Memorandum of 1994, included pledges to

12) Mariana Budjeryn, "Non-Proliferation and State Succession: The Demise of the USSR and the Nuclear Aftermath in Belarus, Kazakhstan, and Ukraine," *Journal of Cold War Studies* 24, no. 2 (2021): 46-94; Mariana Budjeryn and Polina Sinovets, *Interpreting the Bomb: Ownership and Deterrence in Ukraine's Nuclear Discourse*, NPIHP Working paper #12 (Woodrow Wilson International Center for Scholars, December 13, 2017), <https://www.wilsoncenter.org/publication/interpreting-the-bomb-ownership-and-deterrence-ukraines-nuclear-discourse>; Mariana Budjeryn, "The Breach: Ukraine's Territorial Integrity and the Budapest Memorandum," Woodrow Wilson Center NPIHP, September 2014, <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Issue%20Brief%20No%203--The%20Breach--Final4.pdf>.

respect Ukraine's territorial integrity, inviolability of its borders and abstain from use or threat of force.¹³⁾ Meanwhile, Ukraine's NATO aspirations that would have brought with it the US/NATO security guarantee, conventional and nuclear, came to naught, due to fears, especially in France and Germany, of aggravating Russia, as well as due to Ukraine's own internal divisions on the issue prior to 2014.

In the end, Ukraine was left in a security vacuum, lacking a nuclear and conventional deterrent that, combined with Russia's underestimation of Ukraine's capacity and will to resist, invited Russian aggression. That Russia was one of the signatories of the Budapest Memorandum, a document that accompanied Ukraine's nuclear renunciation and accession to the NPT, is highly damaging to the standing and credibility of the international nonproliferation regime. Countries facing a similar security predicament – a threatening, more powerful neighbor and an absence of extended nuclear and conventional deterrence – might arrive at a conclusion that only nuclear weapons of their own could provide for their security.

13) "Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons," December 5, 1994, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203007/Part/volume-3007-I-52241.pdf>.

3



Enforcing Nuclear Non-use

Beyond the proliferation risks, there is an imperative to ensure the continued non-use of nuclear weapons. Whether it is due to nuclear taboo or a concern for precedent-setting, after 77 years of nuclear non-use, most in the international community agree that any nuclear use would be unacceptable and must be prevented. US officials have repeatedly stated in public, and reportedly in private, to impress on the Kremlin that crossing the nuclear threshold would fundamentally change the nature of the conflict and be catastrophic for Russia.¹⁴⁾ The US have maintained a considerable degree of ambiguity, however, preferring not to threaten any specific consequences that would follow a Russian nuclear use.

One reason might be that ambiguity in nuclear matters has its value: it keeps options open, allows to better calibrate responses to the offense committed, and avoids getting ensnarled by red lines.

14) David E. Sanger, "Biden Says Russian Use of a Nuclear Weapon Would Be a 'Serious Mistake,'" *The New York Times*, October 25, 2022, sec. U.S., <https://www.nytimes.com/2022/10/25/us/politics/biden-russia-ukraine-nuclear.html>; Daniel Flatley, "Blinken Warns of Consequences If Nuclear Weapon Used in Ukraine," *Bloomberg*, October 26, 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-10-26/blinken-warns-of-consequences-if-nuclear-weapon-used-in-ukraine>.

Another reason for the ambiguity is that it is genuinely difficult to formulate a response to a possible Russian nuclear use against Ukraine in such a way that does not make the US and NATO a side to the conflict. For one, Ukraine is not a treaty ally of the US and making more specific threats on Ukraine's behalf might not be credible, not to mention, it could encounter pushback in US domestic politics. But perhaps more importantly, even a conventional NATO response against Russian military targets in Ukraine, as some have suggested,¹⁵⁾ would mean that, for the first time since the dawn of the nuclear age, two major nuclear powers would be involved in a direct conventional war. Once that line is crossed, controlling escalation is extremely difficult and the risk of an all-out nuclear exchange between adversaries that possess thousands of nuclear weapons each rises exponentially.

And so Ukraine, its Western partners, and the international community more broadly are faced with a formidable challenge: how to enforce a nearly eight-decade-long nuclear non-use without increasing the risk of nuclear war. The war in Ukraine highlights the perils and paradoxes of living in a nuclear-armed world, where nuclear weapons could at once protect through

15) Edward Helmore, "Petraeus: US Would Destroy Russia's Troops If Putin Uses Nuclear Weapons in Ukraine," *The Guardian*, October 2, 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/oct/02/us-russia-putin-ukraine-war-david-petraeus>.

deterrence, enable conventional aggression, and with surprising suddenness, resurrect the specter of nuclear use and even nuclear war at a time when such things seemed to have faded into the distant past.

4 **Lessons for Foes and Friends**

The war in Ukraine, Russia's nuclear signaling in the course of it, and the responses of the US and the Western alliance are being watched closely by other nuclear-armed states and US allies and partners in the Asia-Pacific region. China, with its unabated intentions to someday incorporate Taiwan, is paying careful attention to Russian conventional campaign, the performance of Western weapons in Ukraine, the risk tolerance of Ukraine's Western partners, and the unity of the US-led alliance.

There is no reason to suppose that China, or other nuclear-armed states, would be as reckless and imprudent as Russia in unleashing a war that they cannot win, not least because, hopefully, Russian struggles in Ukraine may serve as a lesson in what not to do. Having said that, the Russian invasion of Ukraine and the reluctance of the majority of world political leaders and

publics to believe that it was actually going to happen (even after explicit warnings of the US intelligence community) cautions against projecting one's own patterns of rationality and understandings of costs and benefits to one's adversary. This is particularly pertinent to South Korea, which faces a North Korean adversary led by an illiberal personalistic regime of Kim Jong Un, whose motivations and intentions might be just as opaque and difficult to define and anticipate as those of Russian President Putin. Good intelligence, troop movements, and operational preparations proved a more accurate predictor of events to come than any pronouncements of a dictator or punditry by analysts about why it would not make sense for Russia to invade.

With nuclear deterrence proving its worth for NATO allies and Russia, the demand for it will likely increase, not abate. Any hopes of denuclearizing North Korea should be abandoned in favor of developing robust policies to contain and manage this new nuclear state long term. Concomitantly, US allies that feel particularly vulnerable, such as NATO's Eastern flank, Taiwan, and South Korea, will look to reinforce US security commitment and extended deterrence to their nations. In this regard, however, the example of Ukraine is encouraging. If the US is willing to extend such wide-ranging and generous defense support to a non-treaty ally like Ukraine and make efforts to prevent a nuclear use there, it

surely stands to deliver on its long-standing treaty alliance commitments. Yet while leaning on US security guarantee, South Korea should first and foremost rely on and strengthen its own defense capabilities, both as a conventional deterrent that should help dissuade any adversary from unleashing a war and as the first bulwark of defense should a war be unleashed.

저자소개

Mariana Budjeryn is a Senior Research Associate with the Project on Managing the Atom (MTA) at the Harvard Kennedy School's Belfer Center. Formerly, she held appointments as a Stanton Nuclear Security Fellow at MTA, a fellow at Harvard Davis Center for Russian and Eurasian Studies, and as a visiting professor at Tufts University and Peace Research Institute Frankfurt. Mariana's research focuses on the international nonproliferation regime, arms control, and post-Soviet nuclear history. Mariana also leads MTA's Atomic Voices seminar series that provides a forum for marginalized voices and perspectives in the nuclear field. She is one of the architects and organizers of ACONA, an immersive course in arms control history, technology, and negotiations skills. Mariana's research and analytical contributions appeared in the *Journal of Cold War Studies*, *Nonproliferation Review*, *Foreign Affairs*, *Washington Post*, *Boston Globe*, *Bulletin of the Atomic Scientists*, *War on the Rocks*, *Arms Control Today*, and in the publications of the Woodrow Wilson Center where she is a Global Fellow. Mariana's book *Inheriting the Bomb: The Collapse of the USSR and the Nuclear Disarmament of Ukraine* is forthcoming in December 2022 with Johns Hopkins University Press.

신흥안보 시대의 사이버 평화

윤정현 / 국가안보전략연구원 부연구위원

1

머리말

기술의 발전은 새로운 공간의 출현을 낳고, 새로운 공간의 출현은 그에 따른 국제질서와 안보적 파급력을 낳는다. 새로운 공간의 출현은 곧바로 그 공간을 누가 지배하고, 어떻게 이용하느냐에 대한 전략적 고민을 안겨주기도 한다. 육지, 해양, 우주 등 인간의 의지나 행동과는 무관하게 존재하는 자연적 공간과 달리 사이버 공간은 탄생이나 존재, 확대에 있어서 전적으로 인간의 의지와 노력이 낳은 산물이다. 사이버 공간은 행위자들에 의해 매일매일 ‘구성되는’ 공간이기도 하며, 사이버 공간에 대해 행위자가 갖는 관념과 선택은 사이버 공간의 성격을 결정하는 중요한 변수로 작용한다. 사이버 공간을 얼마나 잠재적으로 위협한 공간으로 보느냐에 따라 행위자들의 사이버 공간에 대한 전략과 행동은 달라질 수밖에 없으며, 사이버 공간의 안전을 확보하고자 하는 궁극적인 목표의 지향이 어디냐에 따라 사이버 평화의 개념과 거버넌스의 형태, 노력의 수준은 큰 차이를 낳을 수밖에 없다.

현재 사이버 공간에서는 소극적 의미에서부터 적극적이고 포괄적인 의미에 이르기까지 사이버 평화 개념을 둘러싼 다양한 해석이 존재하고 있다. 중요한 점은, 사이버 공간이 창출된 이후로 인류가 영위하는 온라인 활동 범위가 비약적으로 확장되었으며, 이에 따라 ‘안전하고 평화적인 사이버 공간’이 갖는 포괄적 의미 역시 한정하기 어려워지고 있다는 점이다. 특히, 증대되고 있는 ‘신흥안보(emerging security)’ 이슈의 부상은 사이버 공간의 평화 개념을 어디까지 확장할 것인가에 중요한 영향을 미치는 주요 변수로 자리잡고 있다. 다시말해, 사이버 평화에 대한 논의의 시작은 기존의 물리적 세계를 기준으로 국가중심적 시각에서 통용되던 전통적 평화론을 넘어 사이버 공간의 양적·질적 진화를 고려하여 살펴볼 필요가 있는 것이다.

2

신흥안보 시대의 사이버 공간이 갖는 위협의 불확실성

사이버 공간은 자연 창발로 형성된 세계가 아니며, 정보통신 기술과 네트워크를 통하여 구축되는 완전한 인공적인 영역이라 볼 수 있다. 거리나 시간의 의미가 물리적 세계에서와는 다르며, 현실세계에서는 중요한 국경이나 국적 등이 사이버 공간 속에서는 의미가 없거나 중요성이 크지 않다. 그렇다고 해서 사이버 공간이 현실세계와 완전히 별개로 존재하는 것도 아니다.¹⁾ 현실세계와 사이버 공간은 서로 밀접하게

1) 한인택, "사이버 공간의 평화적 이용을 위한 이론과 전략의 탐색", (2014), p. 2.

결합되어 있어서, 사이버 공간과 현실세계가 존재하고 기능하기 위해서는 상호의 존재와 기능이 필수적이다.

문제는 평화와 안보에 대한 기존 관념과 전략이 신흥안보 시대의 사이버 공간이 보여주고 있는 양적·질적 변화와 역동성을 충분히 반영하지 못하고 있다는 것이다. ‘신흥안보(emerging security)’ 개념은 시스템 내 미시적 위협 요소가 상호작용을 통해 변화의 임계점을 넘을 때, 다양한 경로를 통해 초국가적 차원의 안보 문제로 확장될 수 있다고 보는 대안적 접근이다.²⁾ 특히, 제한적인 하나의 위협 요소가 해당 부문을 넘어 거시적이고 복합적인 안보문제로 증폭되는 동태적 변화에 주목하며, 이 과정에서 발견되는 ‘양질전화-이슈연계-지정학적 피드백’의 특성을 강조한다.³⁾ 최근의 사이버 공간에서는 이 같은 신흥안보적 파급력의 특성이 나타나고 있다. ‘양질전화(良質轉化)’의 경우, 긴밀히 연결된 디지털 네트워크를 통해 악성코드를 마치 전염병처럼 동시다발적으로 감염시켜 국가안보의 임계점을 넘는 피해를 유발하는 현상이 관찰된다. 지식·정보, 가상자산 탈취, 페이크 뉴스 살포로 인한 사회적 혼란 등은 어느 한 개인이나 집단에 머물지 않기 때문이다. ‘이슈연계’ 측면에서 볼 때, ICT공급망 쪼갬, 백신연구기관의 해킹, 전력 제어시스템의 오작동 유발과 같은 공격은 단순한 디지털 공간의 사고에 그치지 않는 경제·보건·에너지·환경 등 물리적 안보 이슈와 결합된다. 마지막으로 이처럼 진화된 사이버

2) 김상배, “신흥안보와 메타거버넌스: 새로운 안보패러다임의 이론적 이해.” 『한국정치학회보』, 50권 1호, (2016), pp. 75-104; 윤정현, “신흥안보 거버넌스: 이론적 고찰과 대안적 분석틀의 모색.” 『국가안보와 전략』, 제19권 3호, pp. 1-46.

3) 김상배, “신흥안보의 미래전략 2.0: 새로운 연구와 지평의 모색”, (신흥안보 라운드테이블, 2022.9.7.)

공격은 ‘사이버 동맹’, ‘디지털 진영화’와 같은 민감한 군사안보적 대응의 결과를 초래한다. 이른바 ‘지정학적 피드백’으로의 귀결인 것이다. Bloom and Savage 등은 오늘날 사이버 안보 이슈를 유발하는 구조적인 문제와 이에대한 기술적·제도적 관리의 어려움을 언급하면서, 사이버 안보 환경은 필연적으로 불확실하며, 완벽한 안보는 달성 불가능하다고 주장한 바 있다.⁴⁾ 이 같은 사이버 공간의 속성 하에서 평화를 어떻게 정의하고, 어떤 수준의 사이버평화를 추구하느냐는 실천적 차원에서 중요한 문제가 될 수밖에 없다.

3

사이버 공간 내 소극적·적극적 평화론 적용의 쟁점

사전적으로 ‘평화’는 평온하고 화목한 상태로서 전쟁이나 분쟁 등이 존재하지 않는 상황으로 정의된다. 그러나 이 같은 전통적 의미의 평화 개념으로는 복잡성과 다양한 이해관계자가 난립하는 현실에서 평화의 난제를 이해하기 어려워졌다. 즉, 전쟁에까지는 치닫지 않더라도 삶에 지대한 영향을 미치는 변수들을 포착하기 어려워졌기 때문이다.⁵⁾ 현실 세계에서의 평화의 개념이 다양하게 존재하는 것처럼 사이버 공간에서의 평화에 대해서도 다양한 시각이 존재할 수 있다. 사이버안보의 목표는

4) Les Bloom and John E. Savage, “On Cyber Peace”, Atlantic Council, (AUGUST 2011) https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2011/08/080811_ACUS_OnCyberPeace (검색일: 2022.10.31.)

5) 김상배, “신흥안보의 미래전략 2.0”, 『신흥안보 이슈리포트 세미나(미발간 자료)』, (2022), p. 1.

무엇인가? 안보를 통해 달성하고자 하는 목표가 평화라는 데 이의를 제기하기는 어려울 것이다.

평화는 자유와 평등 못지않게 인간이 추구하는 보편적 이상이라고 할 수 있다. 기존의 사이버 평화에 대한 논의는 상당부분 안보화 담론에 기반하여 전개된 측면이 있었다. 특히, 미중 간의 사이버안보 이슈를 다루는 연구들은 양자의 관계를 ‘사이버 안보화’의 시각으로 조명하는 공통점이 있었다. 그러나 이 같은 관점에 내재된 문제는 아직 존재하지 않는 잠재적 위협을 실체화하거나 파괴력을 과장하기 쉬운 한계를 내재하고 있었다. 또한, 이 과정에서 전문지식이 높은 기술 전문가들이 안보 담론을 독점하게끔 허용하는 문제를 낳기도 하였다.⁶⁾ 무엇보다도 사이버 위협을 국가안보의 차원에서 접근하는 것은 개인과 사회적 차원에서 직면하게 되는 사이버 위협을 과소평가거나 그러한 위협들까지 국가 안보의 시각으로 흡수하는 우를 범할 수 있다. 즉, 사이버 안보는 사이버 평화 논의의 핵심적인 초점이 되어야 하지만, 안보에만 경도된 접근은 국가에 비해 개인과 사회를 부차적인 관심 대상으로 치부할 수 있다는 점을 유의해야 하는 것이다.

사이버안보를 통해 도달하고자 하는 최종 상태를 사이버 공간의 평화라 가정할 경우, 사이버평화에 관한 논의의 시작은 갈통(Johan Galtung)의 평화론에서 출발하는 것이 유용할 것이다. 갈통은 평화가 폭력이라는 개념과 함께 설명된다고 보았다. 폭력은 ‘직접적(물리적) 폭력’, 구조적 폭력, 그리고 이를 뒷받침하는 ‘문화적 폭력’ 등이 있는데,

6) 정영애(2017), p. 109.

단순히 직접적 폭력이 없는 상태를 평화라 보는 시각은 ‘소극적 평화 (negative peace)’에서 벗어나지 못한 것이다.⁷⁾ 그는 눈에 보이지 않는 다른 나머지 폭력들 또한 모두 제거한 상태만이 ‘적극적 평화’를 의미한다고 보았다.⁸⁾ 따라서, 전쟁의 부재와 같은 소극적 평화 영역은 불안정한 기반에서만 유지되거나 위협, 폭력적인 능력 부족과 같은 소극적인 수단에 의해서만 유지되는 영역이다. 반면, 안정된 평화의 영역은 상호적이고 합의된 기반 위에서 평화가 유지되는 영역으로 폭력 발생에 대한 기대가 없는 환경을 의미한다.⁹⁾

갈등의 논의를 사이버 공간에 적용한다면, 소극적 사이버평화는 ‘사이버전쟁’, ‘사이버테러’, ‘사이버범죄’ 등이 부재한 상태라 할 수 있을 것이다. 그런데 사이버평화를 소극적 평화론의 시각에서 보는 것은 진정한 사이버 안보의식을 확립하는데 필요한 규범과 정책을 설명하기에는 충분하지 않다.¹⁰⁾ 가장 큰 문제는 공식적인 ‘전쟁의 부재’가 왜곡하는 불안정한 현실이라 할 수 있을 것이다. 물리적 환경에서와 같이 ‘전쟁권(Jus ad Bellum)’의 원칙은 사이버 공간에 그대로 적용되기 어렵는데, 전쟁을 선포하려면 적을 규정하고 책임을 귀속시킬 수 있어야하기 때문이다.¹¹⁾ 물리적 영역과 달리 사이버 공간을 공격자를 식별하는데 더 많은 어려움이 따른다. 대부분의 국가들은 사이버 공간에서 전쟁 행위로

7) Johan Galtung, "Violence, Peace, and Peace Research," *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3 (1969), pp. 167-191.

8) 홍용표, "북한의 평화개념과 평화 만들기," 『JPI PeaceNet』, 제2호, (2021).

9) Inversini(2020), p. 265.

10) Heather M. Roff, "Cyber Peace: Cybersecurity Through the Lens of Positive Peace", (2016), p. 3.

11) Inversini(2020), p. 261.

간주될 수 있는 직접적 행동을 조심하지만, 특정 집단을 앞세우고 배후에서 지원할 수 있으며, 실제로 그러한 빈도 역시 증가하고 있다. 따라서, 공식적인 전쟁 선포 없이도 사이버 공간에서는 전쟁과 같은 폭력적 상황에 놓일 수 있는 위험을 안고 있는 것이다.

두 번째 문제는 '직접적 폭력의 부재' 이상의 적극적 평화를 사이버 공간에 적용할 수 있는가에 대한 문제이다. 갈등 조차도 모두가 납득할 수 있는 평화와 폭력에 대한 보편적인 정의를 수립하는 것은 비현실적이라 보았다. 사회와 기술이 변화함에 따라 평화와 폭력에 대한 범위와 사회적 이해 또한 변화할 수밖에 없기 때문이다. 이는 특히 가치 판단의 주체를 누구로 설정할 것인가의 문제로 귀결된다. 로프(Heather M. Roff)는 탈냉전과 함께 마주한 사이버 공간의 질서를 인간안보와 적극적 평화의 관점에서 접근할 필요성을 제기하였다.¹²⁾ ITU 역시 이같은 맥락에서 사이버 평화를 “건강한 평온함과 무질서, 혼란, 폭력의 부재(wholesome state of tranquility, the absence of disorder or disturbance and violence)”에 바탕한 “사이버 공간의 보편적 질서(universal order of cyberspace)”로 정의한 바 있다. 그럼에도 불구하고 적극적 평화 역시 앞서 언급한 사이버 공간의 속성에서 ‘무결한 환경’의 달성을 목표로 하는 것은 매우 어려운 문제이다. 매 순간 우리는 인지하지 못하는 가운데도 사이버 공격과 방어의 메커니즘에 끊임없이 마주하고 있다. 또한, 상술한 정의에서 볼 수 있듯이 사이버 평화는 인권, 경제, 안보, 국제협력 등의 여러 측면을 지닌 복합적 현상을 띠게 되며, 이는 일국 차원의 노력만으로

12) Heather M. Roff, *Cyber Peace: Cybersecurity Through the Lens of Positive Peace*, (New America org, 2016).

달성할 수 없는 도전이기도 하다. 동시에 개인정보보호 이슈 등 개인 단위에서도 일상에서 마주하는 미시적인 문제들은 끊임없이 제기되는 사안으로서, 이 모든 것들을 포함할 경우, 과잉안보화의 위험성을 피하기 어렵다. 결국, 사이버 평화에 대한 논의는 사이버 공간의 실질적 안전 확보나 이를 위한 실천방안에서 보더라도 단순히 적극적 개념이나 소극적 개념의 구분을 넘어야 할 필요성을 제기한다.

4

가상공존의 초월적 공간이자 과정으로서 사이버 공간의 진화

신홍안보 시대의 사이버 평화 논의를 위한 첫 번째는 사이버 공간의 확장이 갖는 가상·물리적 구분의 초월성이 낳는 함의점을 포착하는 것이다. 사이버 공간의 확장은 사이버 위협의 양적, 질적 변화를 야기시키고 있다. 이는 사이버 평화의 포괄 범위 역시 이에 부합하여 확장되어야 함을 의미한다고 볼 수 있다. 실제로 최근의 사이버보안 문제는 악성코드 또한 전염병 바이러스처럼 빠르게 복제되는 과정에서 변종이 나타나는 특징을 보이며 이른바 ‘사이버 팬데믹’의 현실화 위협(랜섬웨어에 의한 동시다발적 국가기반시설 위협, ‘Log4j’의 치명적인 보안 취약점 발견 등)을 낳은 바 있으며, 나아가 메타버스 패러다임의 확산으로 가상과 현실의 경계를 초월한 가상융합공존 세계까지 논의되고 있는 상황이다. 나아가 최근의 사이버전 양상은 사이버 전장과 물리적 전장이 상호 긴밀히 연결되고 있으며 무력 공격에 앞선 전초작전으로서의 기능까지 수행하고

있다. 인프라, 금융, 미디어, 정부기관 등에 대한 사이버 공격을 감행, 사회적 혼란을 유발하고 정보·심리전을 통해 적국의 항전 의지를 약화시키는 등 ‘하이브리드전’의 핵심으로 기능하고 있는 점이 이를 설명해준다.¹³⁾

사이버 평화론의 발전을 위해 두 번째로 주목할 점은 사이버 활동이 갖는 이슈연계 측면의 파급력이다. 사이버물리시스템의 원격·제어를 통해 감행되는 사이버 공격의 피해는 물리적 공간인 물질·인적 피해로 이어질 수 있다. 지금까지 별개의 영역으로 간주하였던 사이버 공간에서 기원한 위협이 현실세계의 연계·비연계 영역으로까지 전이되는 현상들이 빈번하게 목도되고 있다. 일례로 **코로나19 국면 이후**, 소프트웨어 해킹을 통한 주요 정보 유출, 백신연구기관을 대상으로 백신개발 정보를 탈취하려는 사이버 첩보활동이 본격화되었으며, 이는 사이버 안보이슈를 넘어 감염병 통제와 관련된 보건 안보를 위협하는 양상으로 나타났다. 실제로 당시 중국의 배후로 의심받고 있는 해커 집단의 미국 내 사이버 공격은 주로 백신 등 핵심 기술과 지식재산권, 정보 탈취 목적을 위한 소행으로 분석되었다. 뿐만 아니라 2020년 12월 백신과 치료제 연구 개발 중인 ‘존슨앤존슨’, ‘노바백스’ 등 6개 제약사가, 2021년 2월에는 화이자가 북한으로 의심되는 사이버공격을 받기도 하였다. **에너지 안보 측면에서는** 러시아 배후로 추정되는 콜로니얼 파이프라인(Colonial Pipeline) 공격이 감행되자, 미국 동부 지역 전체가 랜섬웨어 공격 때문에 연료를 공급받지 못하게 되는 초유의 사태 발생하였으며, 전력 및 제조

13) Microsoft, “Special Report: Ukraine: An overview of Russian’s cyber attack activity in Ukraine”, (April 27, 2022), p. 7.

부문 기업의 산업 제어시스템이 치명적 피해를 입기도 하였다. 이 같은 변화들은 연계 신흥안보 위협의 연계 지점으로서 사이버 공간의 복합화를 낳고 있다.

세 번째 검토해야 할 부분은 ‘과정’으로서의 사이버 평화를 지향해야 한다는 점이다. 가변성과 불확실성을 상정하는 신흥안보적 패러다임에서는 주요 위협이슈들이 직간접적 연계를 통해 거시적 안보문제로 증폭되는 동태적 양상에 주목한다. 또한, 최근 나타나고 있는 안전한 사이버 공간 구현을 위한 기술·제도적 보완 역시 이 같은 흐름과 궤를 같이 하고 있다. 다양한 참여자들이 끊임없이 정보를 공유함으로써 불신을 해소하고, 안정화된 시스템으로 개선해나갈 수 있도록 지속가능한 유인을 제공하는데 초점을 두고 있는 것이다. 이는 사이버 공간에서의 평화 또한 궁극적으로 달성해야 하는 어느 한 지점으로 보기보다는, 역동적인 변화에 발맞춰 진화해가는 동태적 과정으로 볼 수 있음을 시사한다. 유사한 맥락에서 최근 사이버 범죄를 예방하기 위한 국제 규범들은 개인정보 보호 뿐만 아니라 이해당사자들의 올바른 활용 가이드라인을 구체화함으로써, 규제와 진흥을 균형적으로 추진할 수 있도록 하고 있다.¹⁴⁾ 즉, 보다 안전하고 지속가능한 사이버 생태계의 건강성 유지에 방점을 둔 것이다. 이를 위해, 정부와 민간 사이의 원활히 작동하는 다중심적 (polycentric) 파트너십의 형성 또한 사이버 평화를 유지해가는 주요한 기제라 볼 수 있다.

14) Shackelford(2013),

<https://ndias.nd.edu/news-publications/ndias-quarterly/the-meaning-of-cyber-peace/> (검색일: 2022. 11. 20.)

5

결론: 사이버 공간의 진화를 반영한 ‘신흥 사이버 평화론’의 필요성

팬데믹과 4차 산업혁명이 촉발한 디지털 전환의 심화는 일상과 분리될 수 없는 새로운 활동 영역으로서 사이버 공간의 중요성을 부상시켰다. 특히, 가상과 현실이 융합하고 이슈간 경계를 허물고 있는 사이버 공간의 진화는 사이버 안보 뿐만 아니라 사이버 평화의 개념에 대해서도 새롭게 접근해야 할 필요성을 제기한다. 이를 위해 우리는 신흥안보적 관점에서 기존의 물리적 세계에서 통용되던 적극적 차원, 소극적 차원의 평화 논의를 넘어설 필요가 있다. 사이버 활동 범위의 확장과 새로운 가치의 구현, 사이버 공간과 물리적 공간의 경계 소멸, 동태적 과정으로서의 사이버 평화를 바라보는 시도는 그 첫 번째 실천이 될 것이다.

이 같은 맥락에서 사이버 안보의 대척점으로 사이버 평화를 바라보는 시각은 분명 한계를 갖지만, 이들을 완전히 분리해 접근하는 태도 역시 바람직하지 못하다. 사이버 공간의 진화는 양자가 서로 다른 세계가 아닌 하나의 ‘연속체(a continuum)’일 수 있으며, 이 연속체의 안에서 다양한 형태의 폭력과 갈등이 내재되는 동시에, 반대의 측면에서는 다양한 행위주체 간 합의와 신뢰구축, 규범화의 노력 또한 이루어질 수 있음을 시사하기 때문이다. 중요한 점은, 복잡화되고 진화해가는 사이버 공간을 안전하게 구현할 수 있도록 어떠한 실천적 노력을 기울일 것인가이다. 美백악관 국가사이버국장 Chris Inglis의 언급처럼 “21세기의 인류는 사이버를 위해 존재하는 것이 아니라 사이버 때문에 존재”하기 때문이다. 사이버 공간은 개인, 기관, 기업, 사회, 국가 등 사이버에 의존하는 모든

이들이 영위하는 활동들을 뒷받침하기 위해서이다.¹⁵⁾ 신흥 사이버 평화의 논의는 이 같은 당위적 명제에서 출발해야 할 것이다.

저자소개

윤정현 박사는 현재 국가안보전략연구원의 부연구위원으로 과학기술정책연구원 선임연구원 및 대통령직속 국가과학기술자문회의의 전문위원을 지냈다. 서울대학교 대학원에서 외교학 석사, 박사 학위를 받았다. 과학기술과 국제정치를 아우르는 학제간 융합 연구에 많은 관심을 갖고 있으며, 주요 논문으로는 “메타버스 공간에서의 남북 교류 가능성에 대한 고찰” (세계지역연구논총, 2022), “Governance on COVID-19 as Emerging Security Challenges” (*Korean Political Science Review*, 2022), “Issues and Prospects of Artificial Intelligence Utilization in the Defense Field” (*Korean Journal of Defense Analysis*, 2021), “신흥안보 위협과 네트워크 거버넌스” (한국정치학회보, 2020), “인공지능과 블록체인의 도입이 사이버 안보의 공수 비대칭 구도에 갖는 의미” (국제정치논총, 2019) 등이 있다.

15) Chris Inglis, “Cyberspace Democratic Values, and National Efforts”, *International Conference on GCPR 2022*, (2022. 9. 15.), <https://www.youtube.com/watch?v=YBJZ0gIZo50> (검색일: 2022.11.3.)

제4부

2022년

미국중간선거의 함의

2022 JPI PeaceNet

The US Midterm Elections: The Red Wave that Failed to Materialize

Mark J. Rozell / George Mason University

2022: No Red Tsunami, Just Purple Mud

Jeremy D. Mayer / George Mason University

The Impact of the 2022 Midterm Elections on US Foreign Policy

Ellen Laipson / George Mason University

중간선거 이후, 미국은 어디로 가는가?:

바이든 행정부 대외정책 및 한미관계 전망

김도희 / 국회입법조사처



The US Midterm Elections: The Red Wave that Failed to Materialize

Mark J. Rozell / George Mason University

Midterm elections don't attract the hyper-focused attention of presidential election years, but they are critically important to the policy agenda of the second half of a president's term and to party prospects going into the presidential election. U.S. presidents win elections thinking they have been given a mandate to lead for four years, only to find, most of the time, that half way through their term in office the American public decides to surround them with many more members of the opposition party in Congress.

Americans seem to like divided government. That has more often been the norm than single-party control during my lifetime. Not that long ago though, divided government was an invitation to negotiation and compromise in order to govern the country responsibly. Today, with intensified polarization in the country among its leaders, that is no longer the case.

The stakes of midterm elections thus have become greater. Even with low popularity, President Joe Biden in his first two years in office has accomplished an impressive amount of significant legislative action. If the Democrats could have held partisan majorities in both houses of Congress in the midterm elections, he would have been able to unleash an even more robust agenda in the second half of his term and strengthen his case for reelection in 2024. With GOP control of just one House of Congress though, the president will have great difficulty moving forward any of his policy agenda.

All projections in 2022 pointed to a very strong Republican performance in the midterm elections. Among non-partisan political analysts, forecasters and prominent opinion leaders, it was rare to find any voice in opposition to the view that a “red wave” of Republican election victories would sweep the nation. That expectation was well-founded, based on historical evidence and contemporary conditions in the U.S. Yet it largely was proven wrong by a strong Democratic Party showing in the elections. Although the GOP took control of the House of Representatives, its margin fell very far short of typical midterm election cycles for the political party out of the White House. The GOP also failed to make a net gain of one seat, which it needed to take control of the Senate. In what follows, I show just how far short the Republicans

fell in this election cycle and explain the causes of the historically aberrant results.

1 **The Context: Why an Expected Red Wave?**

By historical standards alone, the Republican Party came into this election cycle with a very large advantage. First, in the past 100 years of midterm elections, only three times has the party in control of the White House gained seats in the House of Representatives. Each case was a historical aberration: (1) 1934 during the Great Depression when the country largely blamed the Republican Party and looked to the party of President Franklin D. Roosevelt – the Democrats – to save the economy; (2) 1998 when the Republicans in the House of Representatives pursued the very unpopular impeachment of President Bill Clinton and the country punished the GOP in the elections; (3) 2002 when President George W. Bush, in the wake of the 9/11 terrorist attacks, had unprecedented high popularity for his anti-terrorism actions and policies. In the same 100 years period, the party in the White House gained seats in the U.S. Senate only six times, and with the exception of 1934 again, the gain was a mere one or two seats.

Second, presidential popularity has a large impact on the electoral fortunes of the party in the White House. President Joe's Biden's continued low support, as measured in national opinion polls, was a predicted major drag on Democratic electoral prospects. At the time of the midterm elections, Biden's popularity in the Gallup Poll stood at merely 40% among all voters (<https://news.gallup.com/poll/329384/presidential-approval-ratings-joe-biden.aspx>). Historical data again are telling. In the latest eleven midterm election cycles, going back to the Carter presidency (1978), at the time of the elections six incumbent presidents had Gallup approval ratings of between 40-45% (<https://news.gallup.com/poll/329384/presidential-approval-ratings-joe-biden.aspx>). Thus, President Biden's standing at election time was not unusual. But in the previous five midterms in which the incumbent president had such low public approval, the average loss for the party in the White House was 32 House seats.

Third, compounding the trouble for Democrats was the general state of the economy and public anxiety about inflation, gasoline prices, and declining stocks market values. Whether fair or not, during periods of economic anxiety, Americans blame the party in the White House for the circumstances. Further, the U.S. was not confronting a common down period in the economic cycle, but the worst inflation in the country in over four decades.

Fourth, midterm elections are typically low voter turnout events. In presidential election years, turnouts generally hover around 60%, for midterms about 40%. Two factors drive lower turnouts: (1) lack of a presidential race, which commands vastly more attention; (2) the small percentage of competitive races where one's vote has a chance of affecting the outcome. Low turnout elections are a Republican advantage because its voter base is overwhelmingly White and older than the Democratic voter base. The Democrats' political fortunes are driven by a coalition of minorities and young voters – groups that have lower turnout rates than the GOP base.

Finally, the Democrats pinned their electoral hopes of defying historical trends on factors that most analysts believed were shaky. A major theme in Democratic campaigns was that democracy itself was under threat, given growing Republican base voter support for authoritarian candidates and policies. Democrats also noted the continued presence of former president Donald J. Trump as a threat to democracy and peoples' rights. Related, Democrats reminded the country that the threat to personal rights was very real, given the U.S. Supreme Court's decision in June to overturn the 1973 *Roe v. Wade* abortion rights decision. Public opinion polls showed that Trump remained unpopular in the country and that the Supreme Court abortion decision was very unpopular.

Why did analysts see these appeals as electorally shaky? Public opinion polls showed that voter concerns focused on economic conditions – real tangible circumstances as opposed to, for most voters, a vague and not directly experienced threat to democracy. While Trump indeed remains unpopular, he was not on the ballot in the midterms (<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/11/14/before-midterms-trumps-image-among-republicans-had-become-less-positive/>). Most notably, abortion did not show up in pre-election polls as one of the leading factors driving voting decisions.

More than anything, Democrats believed the overturning of abortion as a national right would fuel a massive Blue Wave of party voters. The evidence continually suggested that the issue would not overcome concerns about inflation, crime, immigration, and other issues. The Schar School has a joint public opinion poll with the Washington Post. We conducted a national survey one month after the Court decision and there were some key findings. The not surprising one was that the group most opposed to the Court decision was women under 40 years of age (you would expect women of child bearing age to be most offended by the Court action). The most surprising finding though was that the demographic group least likely to say they planned to vote in November also was women under 40 years of age. Only 1 in 3 of that group reported that they

definitely planned to vote (<https://www.washingtonpost.com/politics/2022/07/29/abortion-roe-midterms-poll/>).

Other findings were concerning to Democrats: although 52% of those who said the Court decision was a loss of rights for women also said they planned to vote, 70% of those who said the decision was not a loss of rights for women reported they definitely planned to vote. And Republicans by a 12-percentage points margin over Democrats said they definitely plan to vote (<https://www.documentcloud.org/documents/22122964-2022-07-25-abortion-trend-for-release>).

All of this suggests that the intensity factor, even after the controversial Supreme Court decision, favored the Republicans. That is not unusual – White voters turn out in larger percentages than minority voters, and older more than younger. Women though turnout more than men, and that has been the case in U.S. elections since the 1980s. Since the 1980s as well, the gender-gap in voting has been notable and growing, with women leaning strongly Democratic and men Republican. Democrats hoped that by Election Day, women would mobilize in large numbers to protest the Court decision, which had been made possible only by Republican presidential nominations of justices to the Court.

Predicting U.S. elections outcomes is not a science, and time

and again notable elections forecasters have gotten it wrong. Nonetheless, with history as a reliable guide, the forecasters had every reason to believe that 2022 would be a Red Wave election year, and it was nearly impossible before the election to find an opposing voice.

2

What Happened?

The Democrats substantially outperformed all expectations and historical patterns of midterm elections. The party lost a mere net of nine seats in the House of Representatives. Compare that, for example, to President Trump's one midterm election cycle (2018) GOP loss of 40 House seats, or President Barack Obama's first midterm cycle (2010) Democratic Party loss of an astounding 63 seats. The Democrats this year also notably held their control of the U.S. Senate, gaining one seat in the chamber. It was only the 7th time in the past century of midterms that the party in control of the White House gained at least one seat in the US Senate.

What happened? First, pre-election polls failed to pick up the potency of the abortion issue. That failure stunned observers. In the exit polls, abortion ranked either second or a close third as the

issue that most motivated voter choices. The exit polling data showed, in contrast to many pre-election polls, that the intensity on this issue favored Democrats, especially among women and young voters.

Second, young voter turnout was unusually strong and it went overwhelmingly Democratic. Among men ages 18-29, the vote went 54% Democratic, 43% Republican. Among women, 72% Democratic and 26% Republican (<https://www.brookings.edu/research/midterm-exit-polls-show-that-young-voters-drove-democratic-resistance-to-the-red-wave/>). Notably, in the 18-29 age group, only 56% of voters were White. Before long, a majority of that age group will be minority voters, thus suggesting a possible boost for Democrats in future election cycles.

Third, the Republicans nominated some very poor candidates on the ballot, his presence in this election was amplified by his influence on GOP nominations around the country. Unlike past former presidents who have stayed quiet during intraparty nomination contests, only pledging to support the eventual nominee, Trump made endorsements of various candidates who expressed fidelity to the former president and his movement, and Trump actively advocated against party candidates who had broken with Trumpism. Trump's interventions worked, in that his

hand-picked candidates did well in most nomination races in which he became involved. Ultimately, many of the Trump-loyal GOP nominees lost in races that should have been GOP advantage contests. Among them were the U.S. Senate races in Pennsylvania and Georgia, both of which should have been easy GOP gains and the party would now be looking to holding a majority of both legislative chambers. Even if the GOP wins the runoff contest in Georgia, the Democrats will hold control of the Senate.

3

The Best Outcome Possible for President Biden and the Democrats?

Logically, the best possible outcome for the Democrats would have been holding control of both the Senate and the House of Representatives. Politically though, the Democratic Party may fare better with split-party control of Congress. Why?

Because the country likely will face a recession next year, with little prospect for a major economic turnaround in time for the 2024 elections. If Democrats were to hold the White House and both houses of Congress, they would own full responsibility for the state of the country going into the next presidential election cycle.

That would be the electoral dream circumstance for Republicans in 2024, and especially of former president Donald Trump who remains favored to win his party's presidential nomination. With split-party control of the government, Biden and the Democrats can continue to blame the Republicans for obstructing policy progress intended to solve economic woes, and they can replay their 2022 strategy of running against extreme policy positions held by leading Republicans. Democrats want that to be the focus of voter attention, not the perceived failure of the party in control of the government during an economic downturn.

With the GOP controlling one house though, the prospects are not positive for President Biden's policy agenda. As the president says that he plans to run for reelection, Republicans in the House of Representatives will not want to give him any significant policy victories that would help his electoral chances. Already the Republicans are making noises about obstructing Biden's agenda at every turn the next two years as well as planning investigations of the Biden Administration and of the financial dealings of the president's son, Hunter Biden. The likelihood for the next two years in the U.S. is one of policy stalemate and posturing for the 2024 elections.

저자소개

Mark J. Rozell is the founding dean of the Schar School of Policy and Government at George Mason University. He holds the Ruth D. and John T. Hazel Chair in Public Policy. He is the author or coauthor of 13 books and editor of 20 additional books on various topics in U.S. government and politics, including the Presidency, religion and politics, media and politics, southern politics, and interest groups in elections. (<https://schar.gmu.edu/profiles/mrozell>)



2022: No Red Tsunami, Just Purple Mud



Jeremy D. Mayer / George Mason University

1 What happened to these expectations?

Polarization happened. The norm that the president's party loses seats in the midterm was built on two related factors. First, in a presidential year, a popular president would help many borderline candidates of his party win House seats, because of his coattails. These weak incumbents would often lose in two years, when the new president was no longer on the ballot to help them. President's coattails are much smaller now, so there are fewer vulnerable incumbents, and thus less likelihood of a loss in the midterm. Relatedly, there are just fewer voters ready to swing against the president's party in the midterms. Prior to polarization, some weak Democrats might have voted Republican to send a message to Biden that they were unhappy. Today, though, a Democrat unhappy with Biden's leadership,

and perhaps upset about rising inflation, would still look over the party of Donald Trump, and be unable to vote for it. Democratic loyalty to their party was solid in these elections.

How can polarization explain 2022, when we have had large swings at recent midterms in the midst of polarization, as occurred in 2006, 2010 and 2018? Those elections were significant losses for the incumbent party in the House.

Polarization is much worse now than in 2006 or 2010. Also, those earlier elections were largely produced by an enthusiasm gap that affected turnout. The out-party was raging to vote in those elections. In 2022, both sides were enthusiastic, but Democrats may have been even more driven to vote. Why?

Add to that abortion, which rallied Democratic voters, and former President Trump, who made the election much more of a comparison election than most midterms.

Democrats seemed to have avoided a massive red tsunami. Instead, the election is more like purple mud—some remarkable red victories in statewide elections in Texas and Florida, blue victories in some key Senate races, and a remarkably tiny Republican surge in the House, just enough for one of the narrowest majorities in U.S. history.

But compared to what might have been, Democrats, particularly the Biden team, felt almost victorious. The news was not all good for the Democrats. Ultimately, they did lose the House, and that is terrible news for the party, even though they lost it by a very narrow margin. Make no mistake—the Biden administration will be far less able to get their policies enacted by legislation now, but the presidential administration is still usually held responsible by the voters.

More importantly, perhaps, Democrats continued to bleed Hispanic and Black voters. According to exit polls, they won both minority groups, and by solid margins, but they won less of their vote than they had in 2018, particularly among men. The Latino vote in two states should worry Democrats a great deal: Texas and Florida. These two mega states saw popular Republican governors reelected, in addition to a Florida Republican Senator. The Hispanic vote for those GOP candidates broke recent records.

Texas, as the joke goes, is the Democratic state of the future... and always will be. Democrats keep imagining that the rising Hispanic population in the state will, combined with growth among White suburbanites and a solid Black vote in Houston and Dallas, give the state to the Democrats. But year after year it

remains solidly red. Florida, which has very recently seen statewide Democratic victories

What is happening in Texas and Florida, and maybe across the nation? The Hispanic vote is becoming less reliably Democratic, for several reasons. First, Hispanic voters were never as uniformly pro-immigration reform as some Democrats imagined. Many are not offended by Trump and other Republicans who are stridently against immigration, and some don't take umbrage at slurs against Mexicans. The Hispanic electorate is divided by nationality to a great extent. Also, Evangelical Hispanic voters seem to vote quite differently than Catholic Hispanics do. Trump's strident White nationalism also plays well with some Hispanics, in a way that surprises many analysts. The "dark secret" is that most American Hispanics, forced to choose between Black and White, choose White, even some who are darker skinned than Barack Obama. Some of them may be establishing their Whiteness by voting for the party that is more "pro-White" and attracts the majority of White votes. In Hispanic culture, race is defined differently. It is not a binary, but rather a spectrum. There are sometimes dozens of words to describe variations of skin shade in Portuguese or Spanish vernacular in Latin American countries. Two sayings in Brazil capture the complex nature of race among many Latinos: "no general is Black" and "money whitens." This

means that your race is in part a product of your social and economic status. While more recently, in Brazil and other countries, there is a Black pride movement, the Hispanic response to Trump's White nationalism should have been expected.

Finally, analysts of Latin American political culture talk about the role of machismo, a complex worldview in which strength and masculinity are valued, in politics and business. Trump and Republicans in his mold will naturally attract voters operating under machismo.

Another reason the Democrats lost the House is gerrymandering, or the practice of drawing Congressional district lines to favor a party or a candidate. Districts need to be redrawn every ten years by state governments, to reflect population changes. Historically, both parties have gerrymandered when they could. When control in a state is divided, with one party controlling the governorship, and the other one or both houses of the state legislature, compromise and balance often results. Recently, Republicans have had complete control of more state governments, and that gave them a boost in House elections after the censuses of 2000 and 2010. But in 2020-22, Republicans had a huge additional advantage: Democrats have been giving up on gerrymandering. The Republicans exploited their control of

Ohio, Texas, Florida, Alabama, and many other states to give them dozens of safe Republican House seats. Democrats did the same in a few states like Maryland and Illinois, but in the two largest Democratic states, New York and California, the Democrats did not gerrymander. In California, Democrats had supported unilateral disarmament, in which districts are drawn by an independent commission. This gave the Republicans almost a dozen seats that they would not have had otherwise. In New York, the state supreme court ordered the Democrats to district fairly, and so they gave up on a partisan gerrymander. The contrast with Ohio is illustrative. There, the state supreme court ordered fairness as well, but Republicans simply ignored the court, over and over, until it was too late to change the unfair lines. In addition, the few states who have joined California in districting in a non-partisan way are almost all blue or purple. This gave the Republicans a large advantage in the 2022 midterms.

Midterms are also about the Senate. And there, the Republicans paid a huge price for letting Trump affect the nominations of their candidates. They lost a very winnable race in Arizona with an untested candidate who questioned the 2020 election and also suggested privatizing Social Security. In Pennsylvania, a Trump-supported TV star took the nomination from a more moderate Republican who probably would've won.

Even when the Trump candidate won, as in Ohio, he cost the Republicans tens of millions of dollars in expenditures that they could have spent in other states. In Georgia, Trump supported a sports hero who demonstrated an extraordinary level of ignorance about many topics, was revealed to have held a gun to his ex-wife's head, had multiple children with women he was not married to even as he campaigned on family values, and seems to have paid for two abortions while stridently opposing legal abortion.

The Democrats not only held the Senate, thanks to Trump's interventions, but may add to their margin if Herschel Walker, that deeply flawed Georgia candidate, loses the December runoff.

The midterm elections are also looked at for signals of who is rising in the out party, and who is possibly angling for a chance to be the presidential nominee in two years.

On the Republican side, all eyes look to Florida, where the incumbent governor, Ron DeSantis, added to his national profile with a stunningly large victory, and large support among Hispanics. He is seen as the Republican most likely to beat Donald Trump. More quietly, the governor of Texas, Greg Abbott, was reelected with a large margin. His candidacy would represent history for physically disabled people. While we had a president

who was crippled by polio, FDR, his condition was hidden from the nation as he pretended to be able to walk in crucial public appearances. Abbott, by contrast, has been a proud spokesperson for the disabled community.

On the Democratic side, Governor Gretchen Whitmer of Michigan has risen sharply in the esteem of Democrats following her strong defense of abortion rights and her successful reelection in a crucial purple state in the Midwest. She could well become our first female president, either in 2024 or in later years. Of course, the 2024 nomination for Democrats is clouded by the question of whether Biden, who will be 82 in 2024, runs again.

So, in the end, what did we learn about America from the 2022 midterm elections? We are still a deeply polarized nation in which neither party has established a firm hold on the people's affection. Trump is now a problem not just for Democrats, but for Republicans and for our democracy in general. He doesn't seem to be at all interested in retiring from American politics. And, with votes still being counted weeks after the election, it is revealed to the world once again that our system of election administration is rather pathetic. The system is not rigged, and the big lie Trump tells about the 2020 election reflects his narcissistic inability to ever admit failure or fault rather than corruption in our elections.

But while our elections are not tainted by corruption, they are far less efficient and competent than those in almost any advanced democracy.

저자소개

Jeremy Mayer is an associate professor in the Schar School of Policy and Government at George Mason University, where he also directs the masters and PhD programs in political science. He is the author of *Running on Race: Racial Politics in Presidential Campaigns 1960–2000* (Random House 2002) as well as the brief textbook *9–11: The Giant Awakens* (Wadsworth 2002, 2nd edition 2006), and *American Media Politics in Transition* (McGraw Hill 2006) and coauthor of *African American Statewide Candidates in the New South* (Oxford 2022), *The South and the Transformation of U.S. Politics* (Oxford 2019) *Closed Minds? Politics and Ideology in Higher Education* (Brookings 2008). He has written articles on diverse topics such as presidential image management, Christian right politics, public opinion and torture, and comparative political socialization, in journals such as *Presidential Studies Quarterly*, *Social Science Quarterly*, and *The Historian*. Source: <https://schar.gmu.edu/profiles/jmayer4>



The Impact of the 2022 Midterm Elections on US Foreign Policy



Ellen Laipson / George Mason University

1 OVERVIEW



The recent midterm elections produced some notable surprises, and should provide some reassurance to the president's party that they will not face an overwhelmingly hostile Congress for the second half of President Biden's first term. In general, national security and foreign policy were not key determinants of who turned out to vote, or how they voted. Domestic issues of inflation and abortion rights seemed important factors, more than others. Nonetheless, the outcome of the midterm and the slim margin held by the Republicans in the House of Representatives will have some consequences for the President and his margin of maneuver on key foreign policy issues.

Some view the outcome of the elections as a validation of US citizens' commitment to their democratic practice and institutions.

There was no violence at the polls, and no immediate signs of demands for recounts or refusals to accept election results. There were no signs of foreign interference, as occurred in 2016, and DHS' head of the Cybersecurity and Infrastructure Security Agency, Jan Easterly, offered an early assessment of a free and fair election process on November 9, 2022. (see <https://www.cisa.gov/news/2022/11/09/statement-cisa-director-easterly-security-2022-elections>)

Candidates favored by former President Trump for the most part fared poorly, although some of his preferred candidates won in House and governor races. Some believe that establishment Republicans were relieved to see Trump-backed candidates fumble, and see an opportunity to regain control of the party, despite Trump's continued influence over a large cohort of Republican voters.

For President Biden, the outcome was a surprise and relief, at least for the short run. The outcome will make it somewhat easier for President Biden to try to build bipartisan consensus on some of his agenda, since he is a true believer in building cooperation across party lines, and has spoken frequently since the November polls of his desire to find bipartisan solutions on major national challenges. Pollsters had predicted that Biden would be held

accountable for inflation among other sources of disaffection among voters. In fact, the usual pattern of a party in power losing as many as dozens of seats in the House did not materialize. But the results still show a divided society, and deep polarization over many public policy issues. Many of the races were very close, and in Georgia, a new election will be needed to break the virtual tie between the two Senate candidates, Democrat Raphael Warnock and Republican Herschel Walker.

Foreign policy and national security issues were not prominent during the campaign this fall. The US response to Russia's aggression in Ukraine enjoys some bipartisan support, and Biden's large assistance packages to Ukraine have passed with support from both parties. More broadly, Biden's embrace of alliance relationships and multilateralism did not appear to be a major issue for Republican voters. Recent polls by the Chicago Council for Global Affairs indicate strongest consensus across party lines for the growing challenge of dealing with Russia, and enduring support for NATO and security cooperation with European allies and partners. (see https://globalaffairs.org/sites/default/files/2022-10/2022%20Chicago%20Council%20Survey%20Report%20PDF_0.pdf). But American citizens divide along party lines on the relative importance of American engagement, and on spending priorities.

Differences over the conduct of US foreign policy in the 2023-2024 period are inevitable, as the parties jockey for position in advance of the 2024 presidential elections. There are both structural reasons regarding the relative powers and the protocols of the two houses of Congress, and substantive disagreements over policy that will sharpen when the two chambers are led by different parties. Some experts predict that President Biden will try to advance his spending priorities for national security during December, before the new Congress is sworn in in early January.

2



BACK TO BUSINESS IN 2023...

In theory, Democratic control of the Senate, or more generically, control of the Senate and White House by the same party, should give the president some advantages. The process of advise and consent for ambassadorial nominations or for vetting and voting on proposed treaties or other international agreements, is easier when the president's party manages the calendar and sets the rules for Senate debate.

But an equally entrenched Senate cultural norm is to provide

individual Senators considerable latitude in expressing their personal positions on foreign policy, up to and including using the power to block presidential initiatives. In the first two years of Biden's presidency, members of the minority party have blocked nominees over policy disputes. Senator Ted Cruz has blocked dozens of nominees for State Department positions over opposition to Biden's past sanctions efforts against Russia and the Nordstream 2 Gas pipeline, and Senator Joshua Hawley continues to block several Defense Department nominees over his position that the Biden Administration has not made individuals accountable for the August 2021 hasty departure of Americans and Afghans from Kabul as the Taliban took over. According to the Washington Post's Political Appointee Tracker, 27% of US Embassies are still awaiting ambassadors who have been nominated, but awaiting Senate approval. (<https://ourpublicservice.org/performance-measures/political-appointee-tracker/>)

It is worth noting that the Senate has less recent practice with their core responsibility to "advise and consent" with at least a two-thirds vote on treaties negotiated by the Executive Branch. In the past, arms control treaties would engage the Senate for months of debate; recent treaty experience has been simpler and more straightforward. In the current Congress, the US Senate has approved three treaties presented by the Biden Administration: an

amendment to the Montreal Protocol on the Ozone Layer (approved 69-27), an extradition treaty with Croatia (approved by voice vote), and a treaty to approve NATO membership for Sweden and Finland (vote 95-1). Should additional treaties come to the Senate for approval, the Biden Administration should be in a comfortable position.

On the House side, Republican control is likely to mean struggles over spending priorities. The majority party may push for additional funding for defense, over the president's desire to rebalance national security spending and to be more selective in funding major new weapons systems. The House may also take rhetorical positions on various Biden initiatives, from climate change to the state of bilateral relations in various places. But with the narrow Republican majority, they may not be able to take dramatic action to shift existing policies. They could, nonetheless, block the administration should it make major new spending proposals on topics where there is an ideological divide between the two parties.

More indirectly, many expect the Republican controlled House to launch investigations against Biden Cabinet officials and even Biden family members. While these tactics to weaken the president will be seen as primarily motivated to affect the 2024

presidential election, it could prove a distraction as the president's team tries to fulfill more of its campaign promises. In addition, allies and adversaries around the world could well interpret such events as evidence that the continued polarization in US politics diminishes the president's credibility and effectiveness. Those allies have a stake in a US system that is able to sustain its security commitments. Many have been reassured by Biden's overall foreign policy and his "We're Back!" message, but that reassurance will erode if the next two years reveal unrelenting partisanship.



THE FOREIGN POLICY AGENDA

Trying to anticipate how the Republican-controlled House will position itself on important national security issues is tricky. The midterms suggested some fatigue in conservative ranks with the tumultuous Trump era, and many Republicans voted against candidates that had extremist views on divisive issues. The America First sentiment that Trump embraced had isolationist tendencies, despite his sporadic and erratic assertions of American power and leadership in the world. More moderate Republicans share some internationalist perspectives with many Democrats, and those

Republicans could find common ground with the administration on several key national security issues.

First is the focus on **Russia**, the war in Ukraine, and the revalidation and strengthening of the NATO alliance. Many mainstream Republicans would support overall the administration's approach to Russia's war on Ukraine. They support arms to Ukraine, expanding NATO to include Sweden and Finland, and the centrality of European security to US interests.

Yet friction could surface over additional large scale arms packages to Ukraine. Some prominent Republicans (and progressive Democrats) are growing weary of the cost of arming Ukraine, and could put limits on the president's funding requests. Others will criticize the president from the other end of the spectrum, arguing that his Ukraine policy is not tough enough, and that the US needs to be more aggressive in containing Russian expansionism.

In general, **Asia** may not present any serious new problems for the White House. To the extent that Biden has sustained Trump's tough approach to China, Republicans cannot complain. In the 2022 National Security Strategy, the White House has underlined the challenge that China presents, even as it holds out some hope for areas of cooperation, and for avoiding open conflict. In recent days, the Biden Administration has placed further restrictions on

trade with Chinese high tech companies, and this approach seems to enjoy bipartisan support.

Relations with South Korea, Japan and other East Asian states are also not likely to be controversial for the new House, although some tactical disagreements over security and trade may develop.

But on other topics, one can anticipate some dramatic disagreements. Here are four:

Climate Change—the outcome of COP27 in Egypt has not been fully digested. It is possible that Republicans will find fault with the “Loss and Damage” fund that the US reluctantly agreed to in the final days of the meeting. They could block or try to reduce Administration proposals for the US contribution to that new fund. More generally, climate skepticism has dimmed, but protections for the fossil fuel industry and for energy independence at any cost remains strong among conservatives. Republican leaders will also take advantage politically from Biden’s likely struggles to keep Democratic progressives minimally satisfied with his efforts to improve US performance on climate change.

Iran and the Iran nuclear deal—Republicans would be expected to oppose vehemently any Biden submission for a restoration of the JCPOA (Joint Comprehensive Plan of Action). The Senate would have the action on that, and Senate Republicans would likely be

joined by some Democrats in shooting down any diplomatic achievement to restore the 2015 agreement. At this juncture, diplomacy with Iran has been suspended, and the focus of US Iran policy has been on helping the brave Iranians who are protesting over women's rights. Republicans may think the US is not doing enough, and some would favor a regime change strategy, but overall, there is more agreement than disagreement at present over Iran.

US-Saudi Relations – The Republican led House can be expected to thwart Biden attempts to downgrade US-Saudi relations, and to restrict Saudi access to weaponry that can be used in the war in Yemen. Democrats in Congress and Biden personally seek a major recalibration in this relationship, over human rights, OPEC decisions, the war in Yemen, and other divisive issues. Republicans will see those issues differently.

US-Israel relations – The reelection of Benjamin Netanyahu in Israel is a genuine headache for the United States. With his likely extremist governing partners, Bibi will push Biden hard on Iran, on support for Israel's new friends in the Gulf, and on how to manage the Palestinians. Violence is on the rise in Israel and the occupied territories, and Biden will need to try to avoid a major escalation without jeopardizing the principle of support for

Israel's security. Mainstream Republicans will demonstrate that they are more pro-Israeli than the administration, despite the fact that the Republican pro-Trump base and white supremacists have caused a rise in anti-Semitic hate crimes in the US. It will be interesting to see how the Republican Party navigates the likely tension in the US-Israeli relationship. In general, Biden has a stronger track record on managing relations with Bibi Netanyahu than President Obama had, but Bibi's likely support for a Republican victory in 2024 will make this a real challenge.

저자소개

Ellen Laipson is the Director of the International Security program at the Schar School of Policy and Government at George Mason University and directs the Center for Security Policy Studies. She joined GMU in 2017 after a distinguished 25-year career in government and as President and CEO of the Stimson Center (2002–2015). She serves on a number of non-governmental boards related to international security and diplomacy. Her last post in government was Vice Chair of the National Intelligence Council (1997–2002). She also served on the State Department's policy planning staff, the National Security Council staff, and worked at the Congressional Research Service for more than a decade. A member of the Council on Foreign Relations and the American Academy of Diplomacy, she serves on the Advisory Councils of the Chicago Council on Global Affairs, Georgetown University's Institute for the Study of Diplomacy, and Notre Dame's International Security Center. She was a member of the CIA External Advisory Panel from 2006–2009, President Obama's Intelligence Advisory Board from 2009–2013, and on the Secretary of State's Foreign Affairs Policy Board 2011–2014. Laipson has an M.A. from the School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University and an AB from Cornell University.

중간선거 이후, 미국은 어디로 가는가?: 바이든 행정부 대외정책 및 한미관계 전망

김도희 / 국회입법조사처

1 미국 중간선거 결과

2022년 11월 8일(현지 시각) 미국에서는 상원 35명, 하원 전체 435명, 주지사 36명을 선출하는 중간선거가 치러졌다. 미국 중간선거는 현직 대통령의 임기 중에 치러지기 때문에 일반적으로 현 정부와 집권 당에 대한 평가의 의미를 지니고 있으며, 선거에서 집권당이 다수당의 위치를 잃게 되면 현 정부의 정책 방향 및 추진 동력에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중요성이 크다. 특히 이번 선거의 경우 트럼프 전 대통령이 적극적으로 공화당을 지원하면서 일각에서는 차기 대선의 전초전의 성격을 띠는 것으로 보기도 했다.

과거 중간선거에서 주로 대통령 소속 정당이 다수의 의석을 잃는 것이 당연시되어왔던 것과 달리 이번 선거에서는 상원은 민주당이, 하원은 공화당이 다수당의 지위를 차지하면서 의회의 권력을 분점하였다. 2022년 11월 28일 현재 상원의 경우 공화당이 49석, 민주당이 50석을 확보하여 민주당이 다수당의 지위를 확정하였다. 설사 12월 6일로 예정

된 조지아주 결선투표에서 공화당이 승리하여 50대 50 동률이 된다 해도 당연직 상원의장인 민주당 해리스(Kamala Harris) 부통령의 캐스팅 보트(casting vote)로 인해 민주당이 51석을 갖게 되므로 다수당 지위에는 변함이 없다. 하원의 경우 공화당이 220석, 민주당이 213석을 얻어 공화당이 다수당이 되었으나, 남아있는 2석을 포함하여도 민주당과의 격차는 9석에 불과하다. 따라서 이번 선거는 인플레이션 등 경제문제가 가장 큰 쟁점으로 떠오르면서 공화당이 압승(Red Wave)할 것이라는 초기 예상과는 달리 민주당이 상원을 수성하고, 하원에서의 의석수 차도 그리 크지 않았다는 점에서 민주당이 선전한 것으로 평가되고 있다.

반면, 트럼프(Donald Trump) 대통령의 지지를 받은 후보자들이 주요 격전지인 애리조나, 조지아, 펜실베이니아 등에서 패배하고, 공화당이 생각만큼 압승을 거두지 못함에 따라 공화당 내에서 트럼프 대통령 책임론이 대두되면서 트럼프 대통령이 2024년 대선 출마를 공식 선언했음에도 불구하고 차기를 낙관할 수 없다는 전망이 다수를 이루고 있다. 특히, 이번 중간선거에서 압도적인 표 차로 재선에 성공한 디샌티스(Ron DeSantis) 플로리다주지사가 공화당과 무당파 유권자 대상의 선호도 조사에서 트럼프 대통령을 앞서면서 강력한 경쟁자로 떠오르고 있다.

2

의회의 지형변화와 국내 정치 전망

이번 중간선거로 인해 바뀐 의회의 지형은 2023년 1월 3일 제118대 의회의 회기가 시작되어야 반영될 것이므로 아직 그 이후의 변화를 정확히 예측하기는 어렵다. 그러나 공화당이 입법권과 조사권을 보유한 하원을 장악하게 되면서 바이든(Joe Biden) 행정부의 주요 입법 추진에 제동이 걸릴 수 있으며, 그동안 공화당이 제기해 온 바이든 행정부 관련 의혹에 대한 각종 조사가 시작되는 등 의회는 당파적 대립 국면으로 돌입할 가능성도 있을 것으로 보인다. 특히, 전통적으로 경제, 복지, 이민, 등 양당의 의견이 첨예하게 대립하는 국내 이슈들을 중심으로 바이든 행정부의 입법 추진 및 재정 지출이 난관에 부딪힐 것으로 전망된다. 예를 들면, 공화당은 바이든 행정부의 증세 정책에 제동을 걸고, 정부 지출 삭감을 시도할 가능성이 크며, 바이든 행정부와 민주당이 추진해온 의료보험 혜택, 아동수당 확대, 대학 학자금 탕감 등의 정책에도 쉽게 협조하지 않을 것으로 보인다.

또한, 공화당이 하원 다수당이 되었기 때문에 본회의의 주도권을 가진 지도부는 물론 하원 위원회의 위원장도 공화당 의원으로 교체된다. 하원의장은 제118대 의회가 시작되는 2023년 1월 3일에 선출되는데, 현재 공화당 하원의장 후보로 선출된 케빈 매카시(Kevin McCarthy) 하원 원내대표가 가장 유력하다. 또한 하원 감독·개혁위원회(House Committee on Oversight and Reform) 위원장과 법사위원회(U.S. House Judiciary Committee) 위원장으로는 제임스 커머(James Comer)

의원과 짐 조던(Jim Jordan) 의원, 외교위원회(House Foreign Affairs Committee) 위원장과 군사위원회(House Armed Services Committee) 위원장으로는 마이클 맥카울(Mike MaCaul) 의원과 마이크 로저스(Mike Rogers) 의원이 유력한 것으로 알려졌다. 그동안 다수 언론 등을 통해 밝혀진 바에 의하면 매카시 원내대표는 바이든 대통령에 대한 탄핵 추진, 민주당의 이민정책 수정 및 국경 강화, 우크라이나에 대한 지원 감축, 대통령의 차남 헌터 바이든(Hunter Biden)을 비롯한 바이든 일가에 대한 조사, 미국의 아프가니스탄 철군 과정 및 코로나19 유래 조사 등 공화당이 그동안 의혹을 제기해왔던 문제에 대한 국정조사 실시를 예고해왔다. 특히, 커머 의원과 조던 의원은 기자회견을 통해 내년 1월 의회가 출범하는 대로 바이든 대통령과 헌터 바이든의 부정부패 혐의를 조사하겠다고 공언한 바 있다.

다만, 민주당이 상원을 수성함에 따라 상원 인준을 통해 임명하는 연방법원 판사 임명이 용이하고, 의회 내 권력 분점을 통해 하원을 견제할 수 있으므로, 어느 정도 국정 동력은 확보할 수 있다. 또한, 공화당이 바이든 대통령의 거부권을 뒤집을 만한 의석수(재적의원의 3분의 2)를 확보하지 못하였으므로 대통령 거부권 사용이 유효하며, 과거 정부들이 그랬던 것처럼 의회의 동기가 필요하지 않은 행정명령(Executive Order)을 통한 정책 추진도 가능하다. 한편, 백악관은 바이든 가에 대한 공화당의 공세에 대해 정치적 음모로 치부하면서 조사에 협조하지 않을 것을 밝힌 것으로 알려졌다.

3

중간선거 이후 미국의 대외정책 전망

일반적으로 미국 의회에는 ‘국내 정치가 외교안보 문제에 영향을 미치지 않는다’(politics stops at the water’s edge)라는 공감대가 존재한다. 즉, 대외정책은 전통적으로 행정부가 주도해왔고, 의회 내에 대체로 국익을 바탕으로 하는 초당적 공감대가 존재하므로 공화당이 하원 다수당이 된다고 해도 바이든 행정부의 대외정책 추진 방향이 크게 바뀌거나 이를 둘러싼 첨예한 대립이 발생할 가능성은 크지 않으리라고 전망된다. 특히, 하원은 상원에 비해 대외정책에 대한 관여가 더 적으며, 상원도 대통령의 외교정책 방향을 바꾸거나 본질적인 변화를 초래할 만큼 개입하는 것은 일반적이지 않다. 따라서, 대외정책 분야에서는 정책 관련 이견이 표출되거나, 예산 규모, 정책 집행 등 정책 시행과 관련된 분야에서 공화당의 견제와 감시가 강화될 수는 있으나, 바이든 행정부의 대외정책 방향에 큰 변화가 있을 것으로 보이지는 않는다. 이러한 대외정책 유지 기조는 중간선거 직후 바이든 대통령의 동아시아 정상회의 및 G20 정상회의 참석을 계기로 개최되었던 한미일 정상회담(11.13.)과 미중정상회담(11.15.)에서도 확인할 수 있었다.

4

대중정책 기조 유지

2022년 10월 12일 발표된 '2022 국가안보전략'(2022 National Security Strategy, NSS)에서 바이든 행정부는 중국을 “국제질서를 재편하려는 의도가 있고 이를 실현할 수 있는 경제적·외교적·군사적·기술적 힘을 모두 가진 유일한 경쟁국”으로 지칭하였다. 미국은 “미국의 이익을 수호하고 미국의 미래비전을 수립하기 위해 책임감 있는 자세로 중국과 경쟁”할 것을 천명하는 한편, 기후, 감염병 위협, 핵 비확산, 불법 마약 퇴치, 세계 식량 위기, 거시경제 문제 등 가능한 모든 분야에서 중국과 건설적 관계를 맺고 협력을 추구할 것을 명시하고 있다.

이러한 바이든 행정부의 대중 정책은 2022년 11월 15일 개최되었던 미중정상회담에서도 확인할 수 있었다. 바이든 대통령 집권 이후 사실상 첫 대면 회담이었던 이번 미중정상회담은 중간선거를 마친 바이든 행정부의 임기 후반과 시진핑 집권 3기가 시작되는 시점에 개최되어 미중관계의 향방을 가늠해 볼 수 있을 것으로 기대되었다. 이번 회담에서 바이든 대통령은 대만 문제와 중국의 인권 문제, 북한 문제 등에 대해 강경한 입장을 표명하는 한편, 서로의 금지선(Red Line)을 확인함으로써 책임감 있게 경쟁하되 충돌하지 않으며, 우크라이나 전쟁의 평화적 해결과 함께 기후변화, 거시경제, 보건 및 식량안보 등 미중 간 이익이 공존하는 문제에 대해서는 건설적 대화 노력을 지속할 것에 대해 시진핑 주석과 합의하였다. 이는 2022 NSS에서 밝힌 대외정책 기조와 일맥상통한 것으로 바이든 행정부의 대중 정책에 큰 변화가 없을 것임을 확인할 수 있다.

또한, 바이든 행정부의 대중정책 기조는 트럼프 행정부의 정책을 계승하였고, 국민적 지지를 받고 있다는 점에서 민주-공화 양 당간, 그리고 행정부-의회 간에도 큰 이견이 없을 것으로 예상된다. 다만, 미중 양국의 전략적 이해가 다르다는 점, 공화당이 코로나19의 연원 조사를 주장하는 등 중국에 대해 좀 더 공세적인 태도를 보인다는 점, 그리고 의회가 대만 문제와 중국의 인권 문제에 대해 더 강경한 태도를 보인다는 점을 고려할 때 향후 양국 간 경쟁이 더 치열해질 경우 공화당 주도의 하원에서 대중 압박 공세가 강화될 수도 있다. 예를 들면, 미국 내 일각에서는 매카시 원내대표가 하원의장이 되면 펠로시 의장보다 더 대규모의 의원단을 조직하여 대만을 방문할 수 있다는 주장도 있다.

5



한미일 삼각 협력

바이든 행정부는 출범 이후 지속적으로 한미일 삼각협력의 필요성을 제기해왔으며, 인도-태평양전략(Indo-Pacific Strategy) 실행을 위한 10개의 행동계획(Action Plan) 중 일곱째 항목으로 ‘한미일 협력의 확대’(Expand U.S.-Japan-ROK Cooperation)를 포함함으로써 삼각협력의 중요성을 천명한 바 있다. 그동안 한일관계의 경색으로 인해 한미일 삼각 협력은 사실상 정체된 상태였으나 윤석열 정부의 출범과 최근 계속된 북한의 도발에 대한 대응으로 한미일 공조가 강화되면서 사상 처음으로 한미일 정상회의 공동성명이 채택되기에 이르렀다.

3국 정상은 「인도-태평양 한미일 3국 파트너십에 대한 프놈펜 성명 (Phnom Penh Statement on Trilateral Partnership for the Indo-Pacific)」에서 북한의 핵·미사일 위협에 대한 미국의 확장억제 공약을 확인하고, 북한 미사일에 관한 3국 실시간 정보공유 의향 표명, 3국 간 경제안보대화 신설, 경제적 강압 및 복합적인 도전과제에 공동 대응을 위한 3국 간 협력 강화 등을 약속하면서 협력의 범위를 안보에서 경제적 영역으로 확장하였다.

그동안 미 의회는 한미일 삼각 협력을 초당적으로 지지해왔으며, 한일관계에 대한 건설적 해결을 촉구하는 등 의회 내에 한미일 협력의 중요성에 대한 공감대가 존재하는 만큼 중간선거로 인한 의회 내 지형 변화가 한미일 삼각협력 강화 기조에 미치는 영향은 크지 않으리라고 예측된다. 오히려 한미일 협력의 약한 고리인 한일관계의 개선 여부와 새롭게 확장된 경제안보 분야에서의 협력 진전 상황에 따라 삼국 협력의 향방이 결정될 것으로 보인다.

6

우크라이나 전쟁 지원

미국은 러시아의 우크라이나 침공을 영토의 일체성과 주권을 위협하여 국제질서 전체의 구조를 약화시키는 침략전쟁으로 규정하면서 이의 즉각적인 회복을 촉구하고 있으며, 미국의 여론과 의회 내 다수가 우크라이나에 대한 계속적 지원을 지지하고 있다. 특히 우크라이나 전쟁이

미국의 지도력과 나토 및 대서양 동맹의 역할을 재확인하고 강화하는 실질적 계기가 되었다는 점에서 이의 평화적 해결을 위해 미국이 일정 역할을 담당해야 할 것이라는 기대도 있는 상황이다.

반면, 공화당 내 고립주의 성향의 의원들이 이번 중간선거에서 재선에 성공함으로써 우크라이나 지원이 축소될 수도 있다는 전망도 있다. 이는 지난 5월 11일에 의결되었던 400억 달러 규모의 우크라이나 지원안에 대해 공화당 상원의원 11명, 하원의원 57명이 반대하였다는 사실에 근거한다. 또한 국제문제에 대한 개입 최소화를 추구하는 민주당 내 강경 진보 성향의 의원들도 분쟁의 신속한 종결을 요구한 바 있다.

그러나 공화당이 하원의 다수당이 된다고 해도 우크라이나 전쟁의 결과에 미국과 유럽 전체의 이익이 걸린 만큼 우크라이나에 대한 지원 중단 등 급격한 변화를 추진하기는 어려울 것으로 예상된다. 다만, 11월 15~16일 인도네시아 발리에서 개최된 G20 정상회의에서 각국 정상들은 정상 선언문(leaders' declaration)을 통해 러시아를 규탄하고, 우크라이나 전쟁을 평화적으로 종식할 것을 촉구하였으며, 미국, 프랑스 등 서방 정상들이 러시아에 대한 공개적 비판을 자제해온 시진핑 주석에게 우크라이나 전쟁 휴전·정전 협상을 위한 중국의 역할을 요청하기도 한 만큼 향후 전쟁 종식을 위한 움직임이 구체화할 것이라는 전망도 있다.

7

대북정책 변화 여부

중간선거 이후 공화당이 하원의 다수당이 되면서 북한에 대한 추가 제재 법안 제정 등 공세적 태도가 강해질 것이라는 의견이 제기되고 있다. 이는 차기 하원 외교위원장으로 유력한 맥카울 의원을 비롯한 공화당 내 일부 의원들이 바이든 행정부에 북한에 대해 더 강경한 정책을 취할 것과 함께 북한을 지원하는 중국과 러시아에 대해서도 더 강하게 압박할 것을 강조하였던 것 등에 근거한다. 또한, 공화당 중심의 하원에서는 그동안 바이든 행정부가 임명하지 않았던 ‘북한 인권대사’ 임명을 촉구하는 등 미국 정부의 북한 인권문제에 대한 적극적 관여를 주장하는 목소리가 커질 것이라는 예상도 있다. 특히, 7차 핵실험 등 북한의 핵도발 수위가 높아지면 미 의회 내 북한에 대한 강경 대응 요구는 더 커질 것으로 보인다.

반면, 현재 미 의회 내에서는 ‘제재를 통한 압박과 대화를 통한 외교적 해법 모색’이라는 바이든 행정부의 대북정책에 대해 큰 이견이 존재하지 않고, 미중경쟁과 우크라이나 전쟁으로 인해 북한 문제는 미국의 대외 정책에서 우선순위가 크게 높지 않으므로 바이든 정부의 대북정책에 큰 변화는 없을 것이라는 의견도 다수이다. 특히, 이들은 미국 내에서 대북 정책은 미중 전략경쟁의 맥락에서 이해되므로 그 자체로는 변화 유인이 크지 않다고 주장하면서 미국의 대북정책 변화를 견인할 수 있는 것은 북한의 태도 변화라고 주장한다. 북한은 2019년 스톡홀름 협상을 끝으로 더 이상 미국의 대화 제의에 응하지 않고 있는데, 이는 미중경쟁과

우크라이나 전쟁으로 인한 ‘한-미-일’ 대 ‘북-중-러’라는 진영적 구조가 북한에 유리하게 작용하고 있을 뿐만 아니라, 이미 핵 보유를 선언한 입장에서 더 이상 핵포기를 위한 협상에 응할 필요성이 크지 않기 때문으로 분석된다. 따라서 북한의 응답이 전혀 없는 상황에서 미국이 적극적으로 북한 문제 해결을 위해 나서거나 정책을 변화시킬 유인은 크지 않다고 볼 것이다.

8

한미관계 전망 및 과제

전통적으로 대외정책은 의회가 아닌 행정부가 주도하고, 미 의회 내에 한미동맹에 대한 초당적인 지지가 있는 만큼 중간선거 이후에도 바이든 행정부의 한미동맹 기조에는 큰 변화가 없을 것으로 보이며 오히려, 최근 더 빈번해지고 있는 북한의 미사일 도발과 미국 주도의 글로벌 공급망 재편 참여 등으로 인해 양국 간 협력의 범위와 깊이는 더 확대·심화될 것으로 보인다. 다만, 미국의 국익 우선주의를 바탕으로 하는 경제 안보 정책 기조로 인해 경제통상 분야에서는 양국 간 이해 불일치가 발생할 소지가 있으므로 더욱더 긴밀한 소통과 조율이 필요할 것이다.

9

한미관계 전망

우선, 외교안보 측면에서 바이든 행정부는 중국과의 전략경쟁을 위해 역내 동맹 및 파트너들과의 협력을 강조하고 있으며 같은 맥락에서 역내 핵심 조약 동맹국인 한국과의 협력을 더욱 강화하고 있다. 이러한 한미동맹 강화 기조는 민주당과 공화당 사이에 상당한 연속성이 있으며, 대체로 양당의 초당적 지지를 받고 있으므로 중간선거 이후에도 별다른 변화가 없을 것으로 전망된다. 다만, 공화당은 중국이나 북한에 대해 좀 더 공세적 입장이므로, 한국에 더 많은 대중 압박 동참을 기대하거나, 더 강경한 대북정책을 요구할 가능성도 있다. 특히, 공화당은 중간선거 정책공약인 ‘미국에 대한 공약(Commitment to America)’에서 바이든 대통령이 미국의 안보를 관리하면서 나약하고 무능했다고 비난하면서 ‘동맹국과 함께 힘을 통한 평화를 실현’(Exercise peace through strength with our allies)할 것을 제안하고 있는 만큼 대만 문제, 경제 안보, 가치경쟁 등 대중 압박에 있어 한국의 전략적 선택에 대한 요구가 강화될 수 있을 것으로 보인다. 나아가 이러한 압박이 주한미군의 대만 문제 개입 또는 한국군의 지원 요구로 나타날 가능성도 없지 않다.

또한, 최근 북한의 도발이 강화되고 있는 상황에서 한미동맹의 군사 안보 측면에서의 관계 변화 가능성도 크지 않으리라고 전망된다. 2022년 11월 3일 워싱턴 D.C.에서 개최된 제54차 한미안보협의회의(SCM)에서 양국 국방장관은 북한의 도발에 대비한 확장억제 강화 및 전략자산 배치, 한미 연합훈련, 인도-태평양전략 및 한미일 삼각협력 등 양국 간

현안을 논의하고, 북한의 침략에 대한 방어 및 대응 태세 유지, 한반도 및 역내 안정을 유지하기 위해 동맹을 지속적으로 강화할 것을 합의한 바 있다. 다만, 일각에서는 중간선거 이후 공화당 내에서 트럼프 행정부 시기 ‘보수주의적 고립주의’ 흐름이 되살아나면 동맹관계의 재조정이나 방위비 분담금 증액 등 과거 한미 간 갈등이 재연될 가능성도 제기되고 있다. 이 경우 확장억제 강화 차원에서 시행되는 미군 전략자산의 운용 및 배치 비용 등의 문제가 다시 제기될 수 있다는 우려도 있다.

경제안보 측면에서 살펴보면, 2022 국가안보전략(NSS)에 나타난 미국의 대외정책 기조의 핵심 특징은 ‘국내와 국외’ 그리고 ‘경제와 안보’의 연계 논리로서 미국 내 경제적 기반을 강화하는 것이 결국 대외 정책의 성공에 직결된다는 국익 우선주의를 바탕으로 하고 있다. 이러한 미국의 국익 우선주의 경제안보 기조는 첨단 기술 및 전략산업 분야에서의 자국 경쟁력 강화 및 미국 중심 공급망 구축 등으로 구현되고 있으며, 초당적인 지지를 받는 만큼 중간선거 이후에도 큰 변화는 없을 것으로 보인다. 특히, 추가적인 대중 견제 입법이 제출될 것으로 예상되는데, 예를 들면 제117대 의회에서 성공하지 못한 상원의 미국혁신경쟁법안(USICA)과 하원의 미국경쟁법안(ACA)에 대한 조율이 제118대 의회에서도 계속되거나 유사 법률안들이 계속 추진될 가능성이 클 것으로 전망된다.

이 외에, 공화당이 하원의 다수당이 되면서 바이든 행정부의 성과 중 하나로 꼽히는 인플레이션감축법(IRA)의 세부 지출계획에 변화가 생길 것이라는 주장도 있다. 이는 IRA 1차 표결에서 상원 공화당 전원이 이에

반대하는 등 공화당이 그동안 IRA 예산의 절반 이상을 Green New Deal 프로그램에 사용되는 것에 반대해왔다는 점에 근거한다. 반면, 한국 내에서 요구되는 내용을 포함한 IRA 개정 여부에 대해서는 의견이 갈리고 있다. 즉, 일각에서는 공화당 의원들이 IRA에 반대하였으므로 전기차 원산지 제도, 시행 시기 등 부분적 수정 또는 폐지 가능성이 있을 것으로 기대하는 반면, 민주-공화 양당 모두 자국 산업 우선 기조에 대한 초당적 합의가 있고, 법안수정 및 폐지를 위해서는 상원 통과와 대통령의 서명이 필요하다는 점에서 수정이 쉽지 않을 것이라는 전망도 있다.

10 한미관계 발전의 과제

윤석열 대통령과 바이든 대통령은 지난 5월 개최되었던 한미정상회담에서 글로벌 포괄적 전략동맹으로서의 한미동맹 비전에 합의한 바 있다. 이는 결국 한미동맹의 범위와 깊이가 더 확대·심화하는 형태로 발전하는 것으로서 중간선거 이후 제118대 의회와 함께하는 바이든 행정부 후 반기에 이를 실현 과정에서 다음과 같은 과제들을 고려해볼 필요가 있을 것으로 보인다.

첫째, 2022년 11월 11일 한-아세안 정상회의에서 윤석열 대통령은 우리 정부의 독자적 인도-태평양전략의 핵심 내용을 발표하고, 글로벌 중추 국가로서 한국의 정체성을 다시 한번 대내외에 천명하였다. 이와 관련하여 일각에서는 미중경쟁 상황에서 특정국을 배제하는 것으로

인식될 수 있다는 우려가 제기되었고, 이러한 우려는 G20 정상회의를 계기로 개최된 한중정상회담에서의 한중 양국의 온도 차를 통해서도 확인되었다. 따라서 향후 우리의 인도-태평양전략의 실행과정에서 가장 시급한 문제는 중국과의 관계 조율 및 관리 문제로서 다각도로 철저한 대비가 필요할 것으로 보인다. 특히, 공화당이 주도하는 미 하원에 의한 대중압박 동참 요구가 강화된다면 이러한 부담은 더 커질 수밖에 없다.

둘째, 이번 미국 중간선거의 최대 쟁점이 인플레이션 등 국내 경제 문제였다는 점을 볼 때, 첨단기술 및 전략산업 분야에서의 자국 경쟁력 강화 및 미국 중심 공급망 구축 등 미국의 국익 우선주의 경제 안보 기조는 2년 후 대선 및 그 이후까지도 지속·강화 될 것으로 예상된다. 따라서 우리 정부는 인도태평양프레임워크(IPEF)의 구체화 과정에 적극적으로 참여하는 한편, 현재 한미 간 쟁점인 ‘인플레이션감축법(IRA)’ 문제의 해결은 물론이고, 향후 이러한 문제가 또다시 대두될 가능성에 대비하기 위해 긴밀하게 소통·조율 할 수 있는 상시적 협의체를 제도화하고, 미국 주도의 글로벌 공급망 재편에 대한 한국의 기여를 효과적으로 활용 (leverage)할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

셋째, 이번 한미일 정상회담 공동성명에서 3국은 ‘북한 미사일에 관한 실시간 정보공유 의향을 표명’하는 등 북한의 핵·미사일에 공동 대응을 위한 합의를 이루었다. 향후 이러한 합의를 구체화하기 위한 논의를 진행함에 있어 우리 정부는 철저하게 국익과 안보의 관점을 견지해야 할 것이다. 특히, 한일관계의 개선이 이루어지지 않은 상황에서 발생할 수 있는 여타 정치적 고려는 이와는 다른 별개의 문제로 접근할

것을 고려할 필요가 있다.

넷째, 우리 정부의 대북정책은 ‘북한의 핵위협을 억제(Deterrenc) 하고, 제재와 압박을 통해 핵개발을 단념시키며(Dissuasion), 외교와 대화를 통해 비핵화를 추진(Diplomacy)’하는 것을 기본 전략으로 하며, 이에 대해 한미 간 큰 이견은 없는 것으로 보인다. 따라서 한미 양국 간 긴한 정책 공조를 유지하면서, 북한과의 대화를 통해 현 정세상태를 타개할 수 있는 다양한 방안을 마련할 필요가 있다.

저자소개

김도희 박사는 2022년 현재 국회입법조사처 외교안보팀 입법조사관으로서 미국, 한미동맹, 방위사업 분야를 담당하고 있다. University of Wisconsin-Milwaukee에서 “The Evolution of the ROK-U.S. Relations: A Multi-Method Analysis”를 주제로 정치학 박사학위를 받았으며, UNESCO - APCEIU(Asia-Pacific Centre of Education for International Understanding under the auspices of UNESCO)에서 연구원으로 근무하였다. 주요 연구 분야는 한미동맹, 미국외교정책, 중견국 외교정책, 동북아 국제관계, 방위사업 및 방위산업 정책 등이다. 주요 논문과 보고서로는 「미중 전략경쟁시대, 한미 동맹의 방향과 과제」(국회입법조사처, 2022), 「미일안보협력사례로 본 바이든 행정부의 동맹정책」(국회입법조사처, 2022), “Case Analysis of the ROK-US Alliance Burden-Sharing through theoretical approaches to the evolution of an asymmetric alliance”(Korea Observer, 2020) 등이 있다.

제주평화연구원 연구총서 60

JPI PeaceNet 시리즈

2022
동아시아
평화와 번영을
위한 대화

발행일 2022년 12월 30일

발행처 제주평화연구원

디자인·인쇄 (주)디자인여백플러스 02-2672-1535

ISBN 978-89-93764-37-6 (93340)

가 격 20,000원

■ 저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지

2022

동아시아 평화와 번영을
위한 대화

값 20,000원

93340



9 788993 764376

ISBN 978-89-93764-37-6