

2024

동아시아 평화와 번영을 위한 대화



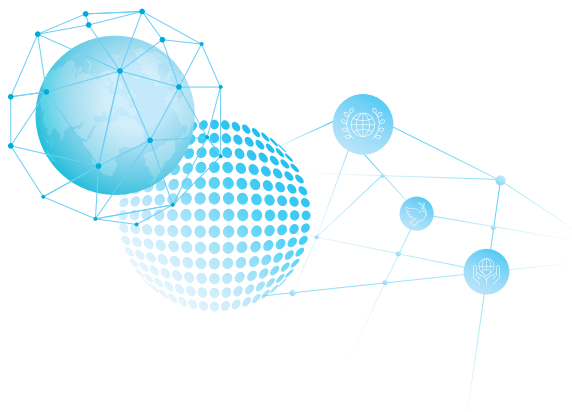
JPI PeaceNet 시리즈

2024 동아시아 평화와 번영을 위한 대화



CONTENTS

JPI PeaceNet
Series



제1부 2024년 주요 국제현안과 향후 전망

러시아-우크라이나 전쟁의 최근 현황과 특징 _ 박동준	6
미국의 대중국 관세 장벽 강화와 중국의 대응, 한국에의 시사점 _ 박한진	24
2024 한-아프리카 정상회의 이후: 아프리카 외교의 발전형 국가 모델 _ 김수원	35
제17차 서울 ODA국제회의와 한국의 국제적 책무 _ 문경연	45
제29차 유엔기후변화협약 당사국총회와 지방정부의 역할 _ 서광용	55
2025년 아세안 의장국 말레이시아를 주목할 이유 _ 이재현	68

제2부 인도-태평양 지역 정세와 다자·소다자주의 협력

Dealing with North Korea through Trilateral Cooperation: The View from Japan _ Ryo Hinata-Yamaguchi	84
‘격자형 안보 아키텍처’에서 미일호 국방협력의 동향과 시사점 _ 이수진	94
한국의 다자안보협의체 추진전략: 제32차 NEACD와 제21차 상그리라대화에 다녀와서 _ 박영준	113
국제 다중분쟁에 대응하는 미국의 리더십 양상과 전망 _ 정승철	127
A Roadmap to Peace, Freedom and Prosperity in the Indo-Pacific Amid the Strategic Fluidity and Uncertainty _ 신각수	144
미·중 전략경쟁 시대 한국-대만 협력과제 _ 이상수	158
미국의 일반패권국화와 중국의 국제질서 재편 시도 _ 손대권	172

제3부 2024년 미국 대선과 글로벌 및 동아시아 지역에서의 함의

2024년 미국 대선과 인도-태평양 전략 _ 김아람	192
미 대선 이후 한일 안보협력 방향 _ 조은일	204
미국 신행정부 하 북-미관계 전망과 한국의 대응 _ 이상수	217
트럼프 행정부 출범 이후 미러 관계의 전망 _ 고상두	230
미중관계 전망과 한중관계에 대한 함의 _ 김한권	243

제1부

2024년 주요 국제현안과 향후 전망



러시아-우크라이나 전쟁의 최근 전황과 특징

박 동 준

제주평화연구원 연구실장

1. 서론

2022년 2월 24일에 시작된 러시아-우크라이나 전쟁(이하 러우 전쟁)은 지난 2년 동안 치열하게 전개되었으며, 그 과정에서 많은 피해가 발생했다. 미국 중앙정보국(CIA)가 2023년 말에 미국 의회에 제출한 비공개 보고서에 따르면, 미국은 러시아가 전쟁을 치르면서 전쟁이 발발하기 전에 유지하고 있던 지상군 병력의 약 87%를 잃었으며 보유하고 있던 전차의 약 2/3를 잃은 것으로 추정하고 있다. 구체적으로, CIA는 러시아 국방력 손실을 추산하면서 약 315,000명의 현역병이 전사하고 전차 2,200대가 파괴되었으며 그 외 보병전투차 및 병력수송장갑차 4,400대 또한 파괴된 것으로 보고하였다.¹⁾ 우크라이나의 병력 손실도 막대하다. 러시아와 마찬가지로, 우크라이나 정부는 전쟁에 따른 국방력 손실을 국가 비밀로 취급하여 정확한 수치를 발표하지 않고 있으

1) Katie Bo Lillis, "Russia has lost 87% of troops it had prior to Start of Ukraine War, according to US Intelligence Assessment," *CNN*, December 13, 2023, <https://edition.cnn.com/2023/12/12/politics/russia-troop-losses-us-intelligence-assessment/index.html>.

나, 한 우크라이나 시민 단체는 약 3만 명의 군인이 전사한 것으로 최근 주장하였고, 뉴욕 타임즈는 이미 지난 8월에 전사자 수가 7만 명에 육박한 것으로 추정된다고 보도한 바 있다.²⁾ 민간인 피해도 누적되고 있으며 유엔 인권이사회(United Nations Human Rights Council, UNHCR)는 지난 11월, 민간인 사망자의 수가 만 명을 초과하였다고 발표하였다.³⁾

전쟁으로 인한 경제적 피해 또한 상당하다. 우크라이나의 국가총생산(GDP)은 전쟁 첫 해인 2022년 한 해만에 30~35% 정도가 손실되었으며, 이에 따라 우크라이나의 빈곤율은 전쟁 이전 5.5%에서 2022년에 24.2%로 급증하였다.⁴⁾ 러시아의 경우, GDP가 2022년에 약 2~3% 정도 손실된 것으로 예상되었는데, 전쟁이 발발하기 전 러시아의 2022년 GDP 성장률이 약 5%로 예측되었던 점을 감안하면 우크라이나 침공과 이에 따른 경제제재로 인해 러시아 GDP가 약 7~9% 감소한 것으로 추측되고 있다.⁵⁾ 러우 전쟁의 경제적 여파는 두 참전국 외에 전세계적으로도 확산되었다. 포스트 코로나 시대를 맞이하여 약 5%로 예측되었던 2022년 세계 GDP 성장률은 이후 2~3%로 하락하였으며, 유럽의 경우에는 2023년에 1% 성장도 기록하지 못한 것으로 추산된다.⁶⁾

2) Reuters, "Ukrainian Group says more than 30,000 Troops have died in Russia's Invasion," Reuters, November 16, 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/ukrainian-group-says-more-than-30000-troops-have-died-russias-invasion-2023-11-15/>; Helene Cooper, Thomas Gibbons-Neff, Eric Schmitt and Julian E. Barnes, "Troop Deaths and Injuries in Ukraine War Near 500,000, U.S. Officials Say," *The New York Times*, August 18, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/08/18/us/politics/ukraine-russia-war-casualties.html>.

3) UN, "Press Release: Civilian Deaths In Ukraine War Top 10,000, UN Says," November 21, 2023, [https://ukraine.un.org/en/253322-civilian-deaths-ukraine-war-top-10000-un-says#:~:text=At%20least%2010,000%20civilians,%20including,Ukraine%20\(HRMMU\)%20said%20today.](https://ukraine.un.org/en/253322-civilian-deaths-ukraine-war-top-10000-un-says#:~:text=At%20least%2010,000%20civilians,%20including,Ukraine%20(HRMMU)%20said%20today.)

4) Michelle Kilfoyle, "Ukraine: What's the Global Economic Impact of Russia's Invasion?" *Economics Observatory*, October 24, 2024, <https://www.economicsobservatory.com/ukraine-whats-the-global-economic-impact-of-russias-invasion.>

5) Richard Disney, "What is the current State of the Russian Economy under Sanctions?" *Economics Observatory*, April 27, 2023, <https://www.economicsobservatory.com/what-is-the-current-state-of-the-russian-economy-under-sanctions.>

6) European Commission, "Press Release: Autumn 2023 Economic Forecast: A Modest Recovery ahead after a Challenging Year," November 15, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_5743.

이처럼 많은 피해가 발생하였지만, 러우 전쟁은 여전히 진행되고 있으며 종전 혹은 정전에 대한 기대나 희망은 크지 않은 상황이다. 한편, 러우 전쟁은 1년전과 비교하여 상당히 다른 모습을 보이고 있다.⁷⁾ 이러한 맥락에서, 본고는 러우 전쟁 3년째를 맞이하여 우선 전쟁의 전황을 간략히 정리한 다음, 이를 토대로 최근 나타나고 있는 러우 전쟁의 주요 특징과 핵심 쟁점들을 살펴보고자 한다. 그리고 이를 바탕으로 러우 전쟁이 한국에 주는 정책적 함의를 논의한다.

2. 러우 전쟁의 전개와 최근 전황

현재까지 진행된 러우 전쟁은 다음과 같은 국면으로 요약할 수 있다. 첫 번째 국면은 러시아의 대대적 침공이었다. 2022년 2월에 러시아의 “특별 군사작전 (special military operation)”이 개시 되면서 러시아군은 전쟁 첫 6개월 동안 도네츠크(Donetsk)주와 루한스크주(Luhansk)주 등 우크라이나 북동부 지역을 집중적으로 공략했다. 이 기간 동안 러시아군은 넓은 우크라이나 영토를 점령하게 되었고, 블라디미르 푸틴 러시아 대통령은 이를 근거로 지난 2022년 9월 30일, 우크라이나의 도네츠크와 루한스크주를 비롯해 헤르손(Kherson)주와 자포리자(Zaporizhzhia)주에 대한 합병을 선언하였다.⁸⁾

두 번째 국면은 우크라이나와 서방의 1차 반격(counteroffensive)이었다. 러시아의 우크라이나 침공에 맞서 서방 진영은 미국을 필두로 신속히 대응하였다. 서방 진영은 러시아에 대한 대규모 경제 제재를 다양하게 부과되는 한편,

7) 예를 들어, 2023년 2월 당시 여러 분석들은 러시아군이 당시 겪고 있었던 여러 어려움에 초점을 두기도 하였다. 이재준, “우크라이나 전쟁 1주년: 민주주의와 평화,” JPI PeaceNet 2023-02, 2023년 2월 23일, <http://jpi.or.kr/?p=21348>.

8) 정철환, “푸틴 “핵무기는美가 먼저 쓴 전례있다”... 점령지 합병 선언하며 핵위협,” 『조선일보』, 2022년 9월 30일, https://www.chosun.com/international/international_general/2022/09/30/42BKWF34PVA-CPD6BGB6VRX62JE/.

우크라이나에 대한 군사 지원도 빠르게 제공하였다. 미국 하원은 지난 2022년 4월 28일에 ‘우크라이나 민주주의 수호를 위한 2022년 무기대여법(Ukraine Democracy Defense Lend-Lease Act of 2022)’을 채택하였고, 조 바이든 미국 대통령은 이와는 별도로 대통령 집행 권한(Presidential Drawdown Authority, PDA)을 통해 5월 6일에 1억5,000만 달러 규모의 무기를 우크라이나에 지원하였다.⁹⁾

이와 같은 국제사회의 지지와 지원에 힘입어 우크라이나군은 2022년 여름부터 대대적인 반격에 나섰으며, 하르키우(Kharkiv)시를 재탈환하는 등의 성과를 달성하였다. 한 연구 결과에 따르면, 당시 우크라이나군은 2022년 9월 초 매일 평균 7킬로미터 이상을 진격하며 러시아군이 수 개월에 걸쳐 점령한 지역을 단 몇 주 만에 수복하는 성과를 거두었다.¹⁰⁾

이후 소강 상태를 맞이했던 러우 전쟁은 2023년 여름에 펼쳐진 우크라이나군의 2차 반격으로 이어지며 세 번째 국면을 맞이하였다. 우크라이나 정부는 2차 반격을 통해 러시아군의 주요 보급 통로를 차단하는 것을 주요 목표로 상정하였다. 그러나 기대와는 달리 우크라이나군의 2차 반격은 2023년 가을과 겨울쯤 정체되면서 실패로 평가받았다. 한 보도에 따르면, 우크라이나군은 수 천 명의 병력을 잃고 미국 등으로부터 지원받은 수 십억 달러 상당의 군사 장비를 투입하고도 약 500 제곱킬로미터의 영토를 되찾는데 그치고 말았으며, 이는 2022년 반격 당시 약 22,000 제곱킬로미터를 수복하였던 성과와 극명히 대비된다.¹¹⁾

9) 오종수, “미, 우크라이나에 1억5천만 달러 추가 군수지원 ...푸틴 전 비서관 “전승철에 뭔가 일어날 것.”” 『VOA』 2022년 5월 8일, <https://www.voakorea.com/a/6561913.html>.

10) Seth G. Jones, Riley McCabe and Alexander Palmer, “Seizing the Initiative in Ukraine: Waging War in a Defense Dominant World,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), October 12, 2023, <https://www.csis.org/analysis/seizing-initiative-ukraine-waging-war-defense-dominant-world>.

11) Washington Post Staff, “In Ukraine, a War of Incremental Gains as Counteroffensive Stalls,” *The Washington Post*, December 4, 2023, <https://www.washingtonpost.com/world/2023/12/04/ukraine-counteroffensive-stalled-russia-war-defenses/>.

우크라이나의 2차 반격이 실패한 이유로 다음과 같은 요인이 제기되고 있다.¹²⁾ 첫째, 우크라이나의 반격은 여러 차례 지연되었다. 우크라이나는 2023년 초부터 미국과의 협의를 통해 반격전략을 수립하였고, 미군 당국자들은 러시아군이 충분히 대비하기 전에 반격을 개시할 것을 거듭 권고하였다. 하지만 우크라이나는 병력 손실과 장비 부족에 대한 우려로 여름까지 반격을 미루었다. 결과적으로 양측의 우려 모두 유효했던 것으로 나타났다. 미국의 염려대로 반격이 지연되면서 러시아는 방어 태세를 강화하고 병력을 충원할 수 있는 시간을 벌 수 있었다. 한편, 반격에 나선 우크라이나 병사들의 대다수가 전투 경험이 전혀 없는 상태에서 전장에 투입되는 상황이 초래됨으로써 준비 부족에 대한 우크라이나의 걱정 또한 현실로 드러났다.

우크라이나와 미국은 반격 시기뿐 아니라 군사 전략에 대해서도 대립한 것으로 드러나고 있다. [그림 1]에 나타난 바와 같이, 미군은 우크라이나가 멜리토폴(Melitopol)시 방면으로 전개되는 자포리아주 축(axis)에 병력 대부분을 집중해야 반격의 성공률을 높일 수 있을 것으로 판단하였다. 반면, 우크라이나는 남부 전선에 지나치게 집중할 경우 러시아가 하르키우시를 포함한 우크라이나 북동부 지역을 재차 공략할 것을 우려하여 세 개의 축으로 반격할 것을 주장했다. 우크라이나군의 이와 같은 결정은 결국 전투력이 분산되어 반격의 효과를 약화시키는 결과를 초래했다.

마지막으로, 러시아의 방어 태세 강화가 우크라이나 2차 반격이 큰 성공을 거두지 못한 세 번째 요인으로 작용하였다. 2022년 우크라이나 반격 당시 후퇴한 경험을 교훈 삼아, 러시아는 군지휘부를 교체하는 한편, 새로운 영토를 점령하는 것보다 이미 점령한 영토를 방어하는 데에 초점을 두는 것으로 군사 전략을 변경하였다.

12) 이하 분석은 다음을 참고하여 작성됨. Washington Post Staff, "Miscalculations, Divisions marked Offensive Planning by U.S., Ukraine," *The Washington Post*, December 4, 2023, <https://www.washingtonpost.com/world/2023/12/04/ukraine-counteroffensive-us-planning-russia-war/>; Washington Post Staff, "In Ukraine, a War of Incremental Gains as Counteroffensive Stalls," *The Washington Post*, December 4, 2023.

[그림 1] 우크라이나 2차 반격 계획(2023)



출처: Washington Post Staff, "Miscalculations, Divisions marked Offensive Planning by U.S., Ukraine," *The Washington Post*, December 4, 2023. 분석 내용은 저자가 직접 번역함.

이에 따라 러시아군은 2023년 초에 형성된 전선에 걸쳐 방어 진지를 구축하는 한편 대인 및 대전차 지뢰를 대거 매설함으로써 우크라이나군의 반격 속도를 늦출 수 있었다. 뿐만 아니라, 2023년부터 본격적으로 활용되기 시작한 1인

칭 시점(First Person View, FPV) 드론을 전장에서 적극 활용하는 등 변화하는 전투 환경에 적응하는 모습을 보였다.

러우 전쟁은 현재 네 번째 국면이 진행되고 있다. 우크라이나의 2차 반격 이후, 2023년 10월경부터 러시아군은 도네츠크주에 위치한 아우디이우카(Avdiivka)시와 같은 주요 거점 도시들을 포위하기 시작했다. 그리고 러시아는 최근까지 도네츠크주 마린카(Marinka)시와 차시브 야르(Chasiv Yar) 등 거점 지역에 대한 공격을 지속하고 있다. 하지만, 이번 러시아 공세는 특히 앞선 시기와 비교하여 천천히 진행되고 있다. 즉, 단숨에 우크라이나를 굴복시키려는 초기 전쟁 목표와는 달리, 전쟁의 장기화에 대비하고 이후 협상 국면에 대비하는 것으로 보인다. 이는 미국과 유럽 등 주요 국가들에서 우크라이나를 계속 지원하는 문제가 정치 쟁점화되고 있는 상황에서 전쟁의 장기화가 불리하지만은 않다는 러시아의 전략적 판단에서 비롯되었을 수 있다.

러시아의 이번 공세에 대해 우크라이나는 영토 방어에 대한 자신감을 내비치며 러시아의 이번 공세가 2024년 봄 즈음에 별다른 소득 없이 종료될 것이라고 전망해 왔다. 하지만 동시에 우크라이나 또한 전쟁이 교착 상태(stalemate)에 접어들고 있다는 인식 또한 분명해지고 있는 양상이다. 실제로 발레리 잘루즈니 우크라이나군 당시 총사령관은 지난 2023년 말 한 매체와의 인터뷰를 통해 “더 이상 상당하고 아름다운 돌파구(deep and beautiful breakthrough)는 없을 가능성이 매우 높다”고 인정한 바 있다.¹³⁾

이처럼 현재 러우 전쟁 상황은 전선이 점차 고착화되는 가운데 양측이 소모전을 지속하는 장기전으로 전환되고 있다고 평가할 수 있다. 이에 따라 양국 모두 전선에서의 성과를 추구하는 한편, 동시에 전쟁을 지속하기 위한 상대방의 자원이나 의지를 약화하기 위해 노력에도 주력하고 있다. 러시아는 최근 몇

13) The Economist, “Ukraine’s Commander-in-Chief on the Breakthrough he needs to Beat Russia,” *The Economist*, November 1, 2023, <https://www.economist.com/europe/2023/11/01/ukraines-commander-in-chief-on-the-breakthrough-he-needs-to-beat-russia>.

달 동안 키이우(Kiev)를 비롯한 우크라이나 주요 도시에 대한 공습과 폭격을 지속하였다. 우크라이나 또한 지난 3월 초부터 러시아의 경제적 기반을 타격하기 위해 주요 정유시설을 대대적으로 공격하고 있는데, 러시아는 이에 대한 보복으로 지난 3월 15일에 우크라이나의 흑해 항구 도시 오데사를 폭격한 바 있다.¹⁴⁾ 앞선 국면처럼 전선의 급격한 변화는 없더라도 러우 전쟁은 2년이 지난 지금도 치열하게 진행 중이다.

3. 러우 전쟁의 최근 특징

앞서 요약한 러우 전쟁의 전개 과정을 바탕으로 살펴보면 다음과 같은 연관된 특징과 쟁점들이 최근 두드러지고 있다. 첫째, 전통적인 전쟁 양상이 다시금 부각되고 있다. 처음 러우 전쟁이 발발하였을 때 많은 국내외 전문가들은 정보전(information warfare), 사이버전(cyber warfare), 그리고 인지전(cognitive warfare) 등 새로운 전투 방식에 의한 이른바 미래전(future warfare)의 등장에 주목하였다.¹⁵⁾ 그리고 미래전 양상은 여전히 러우 전쟁의 중요한 요소로 자리매김하고 있다. 무엇보다, 러우 전쟁은 인터넷과 위성통신에 기반한 네트워크전, 그리고 지상, 해상, 공중, 우주, 사이버, 전자 등 여러 영역에서 작전이 복합적으로 수행되는 다영역작전(multi-domain warfare)이 본격적으로 나타나는 사실상 첫 번째 전쟁으로써 많은 함의와 교훈을 내포하고 있다. 한편, 우크라이나와 러시아는 물론 서방 국가들에 대한 사이버 공격은 여전히 기승을 부리고 있고, 대통령 선거를 앞둔 미국에서는 우크

14) 연합뉴스, “러 대선 마지막 날 우크라 드론 공세…러, 오데사 공격(종합2보),” 『한국경제』 2024년 3월 17일, <https://www.hankyung.com/article/202403176141Y>.

15) 우태영, “러우 전쟁이 보여준 미래전의 모습들,” 『주간조선』, 2023년 4월 21일, <https://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=25756>; 강신욱, “인지전 개념과 한국 국방에 대한 함의: 러우 전쟁을 중심으로,” 『국방정책연구』 39권 제1호 (2023), pp. 179-212.

라이나 지원에 대한 국내 여론을 더욱 악화시키기 위해 러시아가 거짓 정보(misinformation)와 가짜 뉴스(fake news)를 대대적으로 유포할 가능성을 경고하고 있다.

그럼에도 불구하고, 전쟁 3년째를 맞이한 지금은 러우 전쟁이 제1차 세계대전 당시의 참호전과 비교되는 등 전통적인 전쟁 양상이 강조되는 형국이다.¹⁶⁾ 전쟁이 장기화되고 인적 및 물적 자원의 소모가 심화됨에 따라 우크라이나와 러시아 모두 전시 체제로의 경제적 및 사회적 전환에 매진하고 있다. 양국은 필요한 군수 물자를 충분히 생산하고 손실된 병력을 보충할 수 있는 모병 체제를 개선하는 한편, 부족한 무기를 우방국으로부터 적시에 지원받기 위한 외교적 노력에 사활을 걸고 있다. 이러한 관점에서, 최근 주목받는 드론의 활용은 미래전 양상을 드러내는 한축면인 동시에, 양국이 재래식 무기 부족을 극복하기 위한 값싼 대체재로 인식하고 소모전(war of attrition)의 관점에서 바라볼 필요가 있다.¹⁷⁾ 또한, 우크라이나 주요 도시에 대한 러시아의 폭격 또한 자국의 병력 손실을 최소화하면서 동시에 적대국을 굴복시키려는 과거 전략과 일치한다는 것을 인지해야 한다.¹⁸⁾

둘째, 2024년에는 관련국들의 국내 정치 상황이 전쟁에 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다. 올해는 유독 세계 여러 국가에서 선거가 예정되어 있는데, 참전

16) Ishaan Tharoor, "Ukraine's war of attrition draws parallels to World War I," *The Washington Post*, August 14, 2023, <https://www.washingtonpost.com/world/2023/08/14/ukraine-world-war-one-two-historical-comparison-parallel-trench/>. 한편, 제1차 세계대전과의 비교에 대해 반대하는 의견도 존재한다. Raphael S. Cohen, "Stop Comparing Ukraine to World War I," *Foreign Policy*, July 18, 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/07/18/ukraine-counteroffensive-world-war-i-ii-western-front-normandy-trench-warfare-strategy-history/>.

17) Ellie Cook, "Ukraine's Cheap FPV Drones 'More Efficient' Than Prized Artillery," *Newsweek*, December 20, 2023, <https://www.newsweek.com/ukraine-fpv-drones-mykhailo-fedorov-russia-avdiivka-1853646>.

18) Alexander B. Downes, "Putin's War against Ukrainian Civilians is not New - Nor will it Work," *The Hill*, March 26, 2022, <https://thehill.com/opinion/international/599866-putins-war-against-ukrainian-civilians-is-not-new-nor-will-it-work/>; Alexander B. Downes, "Desperate Times, Desperate Measures: The Causes of Civilian Victimization in War," *International Security* 30, no. 4 (2006), pp. 152-195.

국민 우크라이나와 러시아는 물론 미국 또한 마찬가지이다. 우선 우크라이나의 상황을 살펴보면, 원래 2024년에 선거가 예정되어 있었으나 볼로디미르 젤렌스키 우크라이나 대통령과 의회 지도자들은 전쟁 중에는 선거를 시행하지 않기로 합의한 바 있다. 그러나 전시 상황을 감안하면 당연해 보이는 이러한 결정은 소수의 서방 진영 정치인들로부터 ‘비민주주의적 결정’으로 비판받으며 우크라이나에 대한 각국의 지원을 중단하기 근거로 활용되고 있다는 점에서 정치 쟁점으로 변질될 소지를 남겨두고 있다.¹⁹⁾

이와 관련하여 잘루즈니 총사령관 해임 결정에 따른 여파에도 관심을 기울여야 한다. 잘루즈니 총사령관의 해임 가능성은 지난 1월부터 제기되었으며, 젤렌스키 대통령은 고심 끝에 지난 2월 8일에 총사령관 교체를 공식 발표했다. 추가 병력 동원 문제와 2차 반격 실패 등이 표면적 원인으로 보이지만,²⁰⁾ 전쟁을 바라보는 두 지도자의 관점 차이가 근본적인 이유로 관측된다. 즉, 전쟁을 교착 상태로 규정한 잘루즈니 총사령관의 평가가 우크라이나 영토의 완전한 수복과 러시아군의 전쟁범죄 처벌 등을 궁극적인 목표로 고수하고 있는 젤렌스키 대통령의 입장과 상충한 것이 갈등의 핵심 요인으로 보인다. 이미 ‘부서지지 않는 철의 장군’이라고 불리우며 많은 신뢰를 받고 있는 상황에서, 전쟁 피로도가 높아질수록 전황을 현실적으로 평가하는 잘루즈니 총사령관에 대한 우크라이나 국민들의 지지는 더욱 높아질 수 있고, 이는 젤렌스키 대통령의 정치적 입지를 위협할 수 있다.²¹⁾ 이러한 관점에서, 이번 총사령관 교체는 단순한 군 지도부 변화가 아니라 앞으로 전쟁에 관한 우크라이나 여론에도 큰 영향을 미칠 수 있는 정치적 분기점이 될 소지도 있다.

19) Elena Davlikanova, “Wartime Ukraine’s Election Dilemma,” Wilson Center, February 1, 2024, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/wartime-ukraines-election-dilemma>.

20) 강병철, “젤렌스키, 美에 잘루즈니 우크라 총사령관 해임 방침 통보,” 『연합뉴스』 2024년 2월 3일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240203007700071>.

21) 권윤희, “‘잘루즈니를 대통령으로’ 삼중고 젤렌스키…총사령관 경질 배경 셋,” 『서울신문』 2024년 2월 13일, <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20240213500103>.

러시아의 경우 지난 3월 초에 대통령 선거를 치렀으며, 모두가 예상한 바와 같이 푸틴 대통령이 재선에 성공하였다. 결과가 이미 예정된 것과 다름이 없었던 러시아 선거가 중요했던 이유는 이번 선거가 러우 전쟁에 대한 국민 투표의 성격을 지니고 있다고 여겨졌기 때문이다. 이러한 관점에서, 모두 역대 최고치에 해당하는 투표율 77%과 득표율 87%로 압도적으로 승리한 푸틴 대통령은 러우 전쟁을 지속하기 위한 국내 지지기반을 공고히 다지게 된 것으로 보인다.²²⁾

하지만 푸틴 대통령도 이번 선거의 중요성을 인식한 듯 이전보다 훨씬 강압적으로 선거를 치렀다. 전방위적으로 유권자들을 동원하고 감시한 결과 독재 국가보다도 높은 투표율과 득표율을 기록한 것이 이를 잘 드러내고 있다. 이처럼 권위주의적 집권을 점차 노골적으로 비치고 있는 푸틴의 통치 체제는 미국과 유럽 등 민주주의 국가들이 우크라이나에 대한 지원을 지속할 분명한 명분을 제공한다. 또한, 형사 처벌의 위협에도 불구하고 일부 투표장에서 방화 등 극단적인 반대 시위가 발생하는 등 러시아 내에서 반전 여론도 확인되었다는 점에서 전쟁을 성공적으로 이끌어야 한다는 푸틴의 정치적 압박감도 여전히 존재한다고 볼 수 있다.²³⁾

마지막으로, 오는 2024년 11월에 예정되어 있는 미국 대선은 미국의 우크라이나에 대한 군사 지원이 지속될지를 판가름할 것이다. 대통령 후보로 결정된 도널드 트럼프 전 미국 대통령을 비롯한 공화당 정치인들, 그리고 심지어 일부 민주당 정치인들이 러우 전쟁에 투입되는 비용에 대해 우려를 표명하고 있고, 이는 바이든 행정부의 정치적 부담을 가중시키고 있다. 바이든 대통령은 젤렌스키 대통령이 지난 2023년 12월에 미국을 방문하였을 당시 우크라이나를

22) 곽상은, “[현장] 푸틴 ‘30년 집권’ 성공…87% 득표율 배경과 전망,” 『SBS』 2024년 3월 18일, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1007576959.

23) Mikhail Komin, “Win Big, Lose Bigger: Why Russia’s Sham Election Result could become Putin’s Mistake,” European Council on Foreign Relations, March 20, 2024, <https://ecfr.eu/article/win-big-lose-bigger-why-russias-sham-election-result-could-become-putins-mistake/>.

“우리가 할 수 있을 때까지(as long as we can)” 지원하겠다고 언급하였는데, 이는 그 동안 “필요할 때까지(as long as it takes)” 지원하겠다는 것과 대비된다.²⁴⁾ 전략적 관점에서, 바이든 행정부는 공격보다는 방어가 우세한 것으로 판단되는 현재 전황과 결코 낙관할 수 없는 재선 여부 등으로 인해 러우 전쟁에 대한 정책을 러시아군을 몰아내는 것에서 현재 전선을 고수하는 것으로 목표를 수정하려는 움직임을 보이고 있다.²⁵⁾ 이와 같은 전략적 변화는 현실적인 판단일 수 있지만, 여전히 완전한 영토 수복을 추구하고 있는 젤렌스키 대통령과 이견을 좁혀야 하는 과제를 남겨두고 있다.

셋째, 유럽은 이러한 미국의 국내정치 상황과는 달리 우크라이나에 대한 지원에 적극적으로 나서고 있다. 유럽연합(EU)은 지난 2월 1일, 우크라이나에 향후 4년간 총 72조원(500억 유로)을 지원하는 지원안을 통과시켰다.²⁶⁾ EU는 이에 앞서 2023년 7월, 비슷한 규모의 ‘우크라이나 기금(Ukraine Facility)’ 설치하는 등, 우크라이나에 대한 지원 규모에 있어 미국을 추월한 것으로 평가된다.²⁷⁾ 정치적 관점에서 EU는 지난 2023년 12월부터 우크라이나의 EU 회원 가입에 관한 협상을 개시하였으며, 북대서양조약기구(NATO) 가입 문제 또한 적극 검토하고 있다. 물론, 미국의 협조가 부재한 상황에서 유럽의 노력만으로 우크라이나를 충분히 지원할 수 있는지에 대한 회의적인 시각이 존재하며, 특

24) White House, “Remarks by President Biden and President Zelenskyy of Ukraine in Joint Press Conference,” December 13, 2023; Michael Hirsh, “The Biden Administration Is Quietly Shifting Its Strategy in Ukraine,” *Politico*, December 27, 2023, <https://www.politico.com/news/magazine/2023/12/27/biden-endgame-ukraine-00133211>.

25) Seth G. Jones, Riley McCabe, and Alexander Palmer, “Seizing the Initiative in Ukraine: Waging War in a Defense Dominant World,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), October 12, 2023.

26) 이동우, “유럽 연합, 우크라이나 72조 추가 지원안 극적 타결,” 『YTN』 2024년 2월 2일, https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_202402021236417900.

27) KIEL Institute for the World Economy, “Ukraine Support Tracker: Europe clearly overtakes US, with Total Commitments now Twice as Large,” September 7, 2023, <https://www.ifw-kiel.de/publications/news/ukraine-support-tracker-europe-clearly-overtakes-us-with-total-commitments-now-twice-as-large/>.

히 탄약 등 당장 필요한 군수물자를 유럽이 자체적으로 생산할 수 있는 능력도 충분치 않은 실정이다.²⁸⁾ 우크라이나가 유럽연합이나 NATO에 가입하기 위해 극복해야 할 여러 난관들이 존재하기 때문에 협상과 절차 또한 수 년간 지속될 것이다.

그럼에도 불구하고 EU의 최근 행보에 주목해야하는 이유는 이와 같은 일련의 조치가 유럽의 안보관이 러우 전쟁을 계기로 크게 변했다는 것을 상징하기 때문이다. 러우 전쟁 발발과 이로 인해 파생된 에너지 공급 위기는 러시아와 푸틴 대통령이 실존적 위협(existential threat)이라는 점을 극명하게 보여줌으로써 유럽 국가들을 단결시켰다. 이에 대해 일부 전문가들은 유럽이 에너지 위기를 극복한 경험과 자신감을 바탕으로 군사적인 측면에서도 러시아에 자체적으로 대응 해나갈 수 있다고 전망한다.²⁹⁾ 실제로, 대다수의 유럽 국가들은 지난 몇 년간 꾸준히 국방비 지출을 증대해왔으며, 2024년에는 31개 NATO 회원국 중 역대 가장 많은 18개 회원국이 GDP의 2%를 방위비에 지출할 예정이다.³⁰⁾ 보다 넓은 관점에서, EU 국가들의 국방비 지출 증가는 러우 전쟁 뿐만 아니라 도널드 트럼프 전 미국 대통령의 재선 가능성에 대비하는 성격도 강하다. NATO에 대한 트럼프 전 대통령의 부정적 인식을 이미 지난 임기 동안 경험한 프랑스와 독일 등 유럽 주요 국가들은 최근 미국에 대한 의존도를 줄이고 유럽의 독자적인 역할을 제고하는 전략적 자율성(strategic autonomy)을 강조해왔

28) Gregorio Sorigi, "The EU's € 50B for Ukraine is basically nothing," *Politico*, February 6, 2024, <https://www.politico.eu/article/eu-ukraine-aid-war-50-billion/>; Laura Kayali, Joshua Posaner, Jacopo Barigazzi, "EU to Ukraine: You'll get half the ammo we promised by March," *Politico*, January 31, 2024, <https://www.politico.eu/article/eu-to-ukraine-half-is-better-than-nothing-when-it-comes-to-ammunition/>.

29) Mitchell Orenstein, "Can Europe Hold the Line on Ukraine," Foreign Policy Research Institute (FPRI), February 13, 2024, <https://www.fpri.org/article/2024/02/can-europe-hold-the-line-on-ukraine/>.

30) 정운영, "나토 사무총장 "올해 GDP 2% 방위비 회원국 18개국 예상"...작년 比 11개국 ↑," 『뉴스1』 2024년 2월 14일, <https://www.news1.kr/articles/?5320898>. 란드가 2014년에 비해 국방비 지출을 2배 이상 증대하는 등(1.9%→3.9%), 러시아와 지리적으로 가까운 국가일수록 국방비 지출이 높은 경향이 있다. Hanne Cokelaere, "NATO: Who are the Biggest Defense Spenders in Europe?" *Politico*, February 13, 2024, <https://www.politico.eu/article/russia-nato-spending-ukraine-war-donald-trump/>.

다. 이러한 EU의 정책적 방향성은 러우 전쟁 이후, 그리고 미국 대통령 선거 결과와 관계없이 지속될 가능성이 높다.³¹⁾

4. 2024년 전망

러우 전쟁은 현재 교착 상태에 빠져있다. 이는 이미 2023년 초부터 나타나기 시작했는데 하반기에 전개된 우크라이나 2차 반격 실패로 더욱 명확해졌다. 최근 젤렌스키 대통령은 이를 타개하기 위해 올렉산드르 시르스키(Oleksandr Syrsky)를 신임 총사령관으로 임명하고 “전쟁, 동원 및 모병을 위한 새로운 비전”을 천명했으며, 곧 대대적인 추가 징집에 나설 것으로 예상된다.³²⁾ 그러나 일부 언론 보도에서 예측한 것처럼 최대 50만 명의 추가 병력이 충원되더라도 이들을 충분히 훈련시키고 보급해서 전투력을 강화하는 데에 상당한 시일이 소요될 수밖에 없다. 반면 러시아의 경우, 앞서 설명한 것처럼 이미 점령한 영토를 방어하는 데에 주력하고 우크라이나 전력을 소모시키는 전략을 채택하고 있다. 이러한 양상을 고려하면 양국간 전선은 2024년에 크게 바뀌지는 않을 가능성이 높아 보인다.

전쟁이 교착 상태로 장기화될수록 정전이나 종전 협상에 대한 요구는 더욱 높아질 것이다. 하지만 2022년 4월 이후 중단된 양국간 협상이 단기간 내에 재개될 가능성은 낮은 것으로 판단된다. 두 참전국은 물론 미국과 유럽 등이

31) Sylvie Kauffmann, “Strategic Autonomy is both in Macron’s European DNA and his most Divisive Battle,” *Le Monde*, April 12, 2023, https://www.lemonde.fr/en/opinion/article/2023/04/12/strategic-autonomy-is-both-in-macron-s-european-dna-and-his-most-divisive-battle_6022645_23.html; Patrick Wintour, “EU must Defend Ukraine even if US reduces Military Support, Macron says,” *The Guardian*, January 30, 2024, <https://www.theguardian.com/world/2024/jan/30/eu-defend-ukraine-if-us-reduces-military-support-emmanuel-macron-says>.

32) Orysia Lutsevych, “Will Zelenskyy’s New Commander-in-Chief change Ukraine’s Fortunes on the Battlefield?” Chatham House, February 12, 2024, <https://www.chathamhouse.org/2024/02/will-zelenskyy-s-new-commander-chief-change-ukraines-fortunes-battlefield>.

해당사자들의 손익 계산이 복잡하게 얽혀있고, 오는 11월에 예정된 미국 대통령 선거 등 여러 변수가 존재하기 때문이다. 무엇보다, 우크라이나와 러시아가 현재까지 고수해온 입장간 간극이 넓다는 점이 협상 개시를 어렵게 하고 있다. 젤렌스키 대통령은 지난 2022년 11월에 “10개 항의 평화협상 조건(10-Point Peace Plan)”을 발표한 이후 이를 꾸준히 주창하고 있다.³³⁾ 이는 러시아군의 철수, 1991년 당시 우크라이나의 국경 회복, 그리고 정의 실현 등을 포함하고 있는데, 이를 러시아가 수용할 가능성은 희박하다. 반면 푸틴 대통령은 최근 한 인터뷰를 통해 정전 협상에 응할 의사를 밝혔으며,³⁴⁾ 실제로 2023년 말과 2024년 초에 미국에 정전 협상을 제안한 것으로 보도된 바 있다.³⁵⁾ 하지만 푸틴 대통령의 진정성에 대한 의심이 지배적인 가운데, 최소한 지난 2014년 이후 합병을 선언한 우크라이나 영토에 대한 영유권을 전제로 협상할 것이기 때문에 이를 부정하는 우크라이나와의 협상이 진행되기는 어려울 것으로 전망된다.

러우 전쟁의 장기화는 우크라이나에 더욱 불리하다. 양국간 규모 및 국력 차이, 그리고 미국과 유럽 등이 제공하는 지원의 한계 때문이다. 전선이 고착화되고 전황이 불리하게 전개됨에 따라 젤렌스키 대통령이 지속적으로 추구해온 우크라이나 영토의 완전한 수복은 현실적으로 더욱 어려워질 것이다.

이러한 관점에서 출구전략(exit strategy)에 대한 젤렌스키 대통령의 고민은 2024년에 더욱 깊어질 것으로 여겨진다. 이에 따라 젤렌스키 대통령은 미국과 국제사회가 비공식적으로 종용해온 러시아와의 협상에 마지 못해 응하는 상황이 발생할 수 있다.

33) Official Website of Ukraine, “What is Zelensky’s 10-Point Peace Plan,” November 8, 2023, <https://war.ukraine.ua/faq/zelenskyy-10-point-peace-plan/>.

34) 조준형, “푸틴 “협상 통한 해결 원해…러-우크라, 조만간 합의 도달할것”, 『연화뉴스』 2024년 2월 9일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240209017251071>.

35) 미국은 우크라이나가 동의하지 않는 협상은 불가능하며 거절한 것으로 보도되었으나, 미국과 러시아 정부 이와 같은 보도 내용을 부인하고 있다. Blaise Malley, “Diplomacy Watch: Putin’s Ceasefire Suggestion turned down,” Responsible Statecraft, February 16, 2024, <https://responsiblestatecraft.org/putin-ceasefire-ukraine/>.

5. 결론: 한국에의 함의

전쟁이 2년 넘게 이어지면서 러우 전쟁에 대한 한국의 관심은 낮아진 상태이지만, 여전히 주목 해야할 여러 함의를 내포하고 있다. 군사적 관점에서 러우 전쟁은 네트워크전과 다양역작전 등 미래전이 어떻게 전개되는지를 보여주고 있어 이에 대한 대비가 시급하다는 교훈을 주고 있다. 이와 더불어, 재래식 전투력과 이를 장기전에서 유지하는 병참 능력(logistics)이 여전히 중요하다는 것 또한 분명히 확인되고 있다.

이처럼 전쟁의 양상이 복합적으로 전개되고, 드론과 사이버 공격 등 저비용 고효율 무기 체계가 등장함에 따라 안보를 완전히 보장할 수 있는 만병통치약(silver bullet)은 존재하지 않다고 할 수 있다. 따라서, 다양한 시나리오들을 점검하고 이에 대한 세부적인 대응 방안을 마련하는 포괄적인 국방 전략 수립이 필수적이다.

지역적 차원에서, 전쟁으로 인해 긴밀해지고 있는 북한과 러시아간 관계를 면밀히 관찰해야한다. 2023년 9월에 푸틴 대통령과 김정은 북한 국방위원장이 정상회담을 개최하고 북한이 러시아에 포탄을 제공하기로 합의한 것으로 알려지면서 북러 관계 강화가 한반도 상황에 미칠 영향에 대한 여러 분석이 제기되었다.³⁶⁾

최근 우크라이나 정보 당국은 북한이 제공한 포탄의 상당수가 불량품이라는 점을 밝히기도 하였으나,³⁷⁾ 북한이 러시아에 제공한 무기들은 여전히 러우 전쟁에서 활용되고 있는 것으로 보인다.

이러한 관점에서, 러시아에 대한 지원의 대가로 북한이 어떠한 정치적 및 군사적 보상을 받는지 파악하고, 이에 대해 대비하는 노력이 필요하다. 북한이

36) 장세호, 김성배, 최용환, “러-우 전쟁 이후 북러 밀착: 현황과 전망,” 『INSS 전략보고』 220호, 2023년 9월 8일, https://www.inss.re.kr/publication/bbs/js_view.do?nttlId=41036959&bbsId=js&page=1&searchCnd=0&searchWr.

37) 연합뉴스, “우크라 ‘북한이 러시아 보낸 포탄 150만발 중 절반은 못쓰는 것,’” 『연합뉴스』 2024년 3월 7일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240307136400704>.

지난 2023년 11월에 시도한 제3차 군사정찰위성 발사가 성공할 수 있었던 이 유가 러시아의 기술 협조가 있었기 때문이라고 이미지적된 바 있다.³⁸⁾ 또한, 러시아는 지난 12월 말부터 북한의 ‘화성-11가’형 단거리 탄도미사일로 우크라이나를 폭격하는 것으로 의심받고 있는데, 북한 미사일의 실전 사용은 중요한 기술 및 군사 정보를 북한에 제공하는 동시에 북한으로 하여금 해외 자금을 벌어들이기 위해 미사일 수출에 더욱 적극 나서도록 할 수 있다.³⁹⁾ 한편, 러시아는 지난 3월 29일, 유엔 안전보장이사회(UN Security Council)에서 대북제재 위원회 전문가 패널 연장안에 거부권을 행사하기도 하였다.⁴⁰⁾ 이러한 추세를 면밀히 관찰하여 한미일 공조 강화는 물론, 북러 관계 강화를 유심히 지켜보며 경계하기도 하는 중국과의 협력도 고려할 필요가 있다.⁴¹⁾

마지막으로, 한국은 러우 전쟁이 마무리된 이후 재편될 세계 질서를 미리 대비하고 준비하는 자세가 필요하다. 이번 러우 전쟁은 물론, 지난 10월에 시작된 이스라엘-하마스 전쟁은 제2차 세계대전 이후 국제 평화를 관리해온 UN 중심의 국제질서를 근본적으로 위협하고 있다. 세계 곳곳에서 위협이 고조되는 가운데 보다 복잡해지고 있는 한국은 국제정세를 정확히 파악하고 이에 대응하는 외교 전략을 수립해나가야 한다. 국가 안보를 강화하고 국익을 극대화하는 한편, 세계 질서의 변화 혹은 개혁 움직임에 적극 동참하고 때론 이를 선도할 수 있는 보다 능동적인 자세가 그 어느 때보다 요구되는 시점이다.

38) 김경희, “美전문가 “北정찰위성 발사, 러시아발 지원의 직접적 결과” 『연합뉴스』 2023년 11월 23일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20231123002400071>.

39) Kelsey Davenport, “Russia Uses North Korean Missiles Against Ukraine,” Arms Control Today, March 2024, <https://www.armscontrol.org/act/2024-03/news/russia-uses-north-korean-missiles-against-ukraine>.

40) 김중우, “러시아 반대에…北 제재 감시하던 유엔 전문가패널 사라진다” 『한국경제』 2024년 3월 29일, <https://www.hankyung.com/article/202403284615i>.

41) 김성한, “북·러 위험한 거래, 한·미·일과 한·중·일로 막아야” 『조선일보』 2024년 3월 1일, https://www.chosun.com/opinion/chosun_column/2024/03/01/JHIP5NROIVEWBDS2SAUOP5B004/.

저자소개

박동준

現 제주평화연구원 연구실장이며 Georgetown University에서 정치학 박사학위 취득하였음.

관심 분야는 안보이론, 동아시아 국제관계, 동맹 관계, 정치심리학 등이며, 주요 논문 및 저서로는 “Improving State Reputation through the UN: The Case of North Korea (공저)” (Routledge 편저책터), “평판에 대한 고려가 분쟁시 위기결정에 미치는 영향: 1950년대 제1-2차 양안분쟁을 중심으로” (국제정치연구) 등이 있음.

과거 East-West Center의 POSCO 펠로우(2023), 고려대학교 정경대학 CAMPUS Asia 연구교수(2023), 고려대학교 평화와 민주주의연구소 선임연구원(2021-2023), Institute for Security and Conflict Studies (George Washington University) 방문학자(2020-2021), 그리고 Pacific Forum의 James A. Kelly 방문 펠로우(2011-2012) 등으로 재직한 바있음.

미국의 대중국 관세 장벽 강화와 중국의 대응, 한국에의 시사점

박한진

한국외국어대학교 중국외교통상학부 초빙교수

초록

미국이 중국산 제품에 새로운 관세 인상 조치를 발표했다. 6년 전 트럼프 대통령 시기보다 금액은 적지만 더 표적화하고 더 극적인 내용을 담았다.

트럼프 대통령은 당시 미국의 대중국 무역수지 적자를 이유로 수많은 품목에 대해 일률적으로 고관세(25%)로 대응하는 방식이었다.

이와 대조적으로 바이든 대통령은 현재의 무역수지를 문제 삼는 게 아니라 미래 핵심 산업을 미리 방어하기 위해 초고율 관세를 동원했다. 반도체, 리튬이온 배터리, 전기차 등이 포함됐다. 인상 관세율은 최고 100%다. ‘관세 폭탄’, ‘정밀 타격’이라는 평가가 나온다.

중국에 주는 타격이 훨씬 더 클 것이라는 얘기가. 강력하게 반발하는 중국은 앞으로 어떤 전략으로 나올까? 미국과 중국의 공방이 한국에 주는 시사점은 무엇인가?

1. 6년 전과 달라진 분위기

미국은 지난 5월 13일(현지 시각) 중국산 제품에 대한 새로운 관세 인상 조치를 발표했다. 미래 전략산업의 핵심 분야가 대상이다. 반도체와 태양전지의 중국산 수입 관세율을 25%에서 50%로 올렸다.¹⁾ 컨테이너 크레인도 0%에서 50%로, 리튬이온 배터리는 7.5%에서 25%로 각각 인상하는 내용을 담았다. 가장 큰 폭으로 인상된 품목은 전기 자동차로, 25%에서 100%로 4배나 올렸다. 인상 시기는 품목별로 2024년부터 2026년에 걸쳐 진행된다.

[표 1] 미국의 대중국 관세 부과 조치*

품목	종전 관세율	인상 관세율	인상 시기
철강, 알루미늄	0%-7.5%	25%	2024 연내(8.1)
반도체	25%	50%	2024 연내
전기차	25%	100%	2024 연내(8.1)
리튬이온 전기차 배터리	7.5%	25%	2024 연내
흑연, 영구자석	0%	25%	2024 연내
기타 핵심 광물	0%	25%	2024 연내
태양전지	25%	50%	2024 연내
컨테이너 크레인	0%	25%	2024 연내
개인보호장구	0%-7.5%	25%	2024 연내
의료용 고무, 수술용 장갑	7.5%	25%	2024 연내

* 주: 2024년 5월 14일(EST) 백악관 관세 인상 발표 내용을 토대로 저자가 직접 작성.

1) "I won't allow American towns and workers to be hurt by China's unfair trade practices that flood our markets with cheap products. That's what these new tariffs are all about." The White House, "Remarks by President Biden on His Actions to Protect American Workers and Businesses from China's Unfair Trade Practices," May 14, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2024/05/14/remarks-by-president-biden-remarks-by-president-biden-on-his-actions-to-protect-american-workers-and-businesses-from-chinas-unfair-trade-practices/> (accessed May 14, 2024).

이번 조치는 6년 전 도널드 트럼프 전 대통령의 대중국 관세 인상 조치와 비교해보면 전체 규모는 작다. 하지만 ‘더 표적화하고 더 극적(more targeted and more dramatic)’이다.²⁾ 트럼프의 관세는 대부분 25%의 세율이고 당시 기준으로 총 3,500억 달러 상당의 중국산 수입품에 적용되었다. 반면, 바이든의 관세 부과 조치의 경우, 대상 품목은 2023년 실적 기준으로 약 180억 달러 상당인데 같은 해 미국이 중국으로부터 수입한 총금액(4,270억 달러)의 4.2% 비중이다. 연도를 고려하지 않고 절댓값만 따진다면 트럼프 관세 부과 상품의 5% 수준이다. 하지만 개별 품목별 적용 세율 측면을 본다면 바이든의 관세가 트럼프 때보다 훨씬 높고 강하다. 트럼프가 다수 품목에 대해 일률적으로 고관세를 부과했다면 바이든은 특정 품목에 초고관세를 부과한 것이 특징적이다.

또 한 가지 다른 점은 관세 인상의 배경에 있다. 트럼프 대통령은 흔히 ‘슈퍼 301조’로 불리는 미국 무역법 ‘섹션 301(Section 301)’ 조사를 기준으로 했다. 특히 중국이 미국의 지식재산권을 탈취해 피해를 줬다고 판단하고 이에 대한 구제책 차원에서 중국산 수입품에 대해 관세를 부과했다고 볼 수 있다. 이와 대조적으로 바이든 대통령은 현재의 무역 흐름에 대한 영향이 아니라 미래의 잠재력 충격 측면에 무게 중심을 두고 있다.³⁾ 예를 들어, 현재 유럽은 중국산 자동차(서구 및 중국 브랜드 모두 포함)에 상대적으로 낮은 10%의 관세가 부과하고 있는데, 그 결과 중국산 전기차의 유럽 시장 점유율은 이미 25%에 이를 정도로 높다.

미국은 상황이 전혀 다르다. 현재 미국에서 운행되고 있는 중국산 전기차는 거의 없을 정도다. 그렇기 때문에 지금 당장 문제가 생겼다고보다는 앞으

2) “Biden outdoes Trump with Ultra-high China Tariffs,” *The Economist*, May 15, 2024, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2024/05/14/biden-outdoes-trump-with-ultra-high-china-tariffs> (accessed May 17, 2024).

3) 백악관은 “중국의 값싼 제품들로 세계 시장이 넘쳐나고 있다”며 “용납할 수 없는 위험(unacceptable risks)”이라고 지적했고, 캐서린 타이 미국 무역대표부(USTR) 대표는 “미국의 지식 재산을 탈취하려는 중국에 맞서기 위해 이번 관세가 정당하다”고 말했다.

로 발생할 상황에 대해 선제 대응차원의 선택이 필요하다. 이와 관련 국가경제위원회(National Economic Council, NEC) 라엘 브레이너드(Lael Brainard) 위원장은 “이번 조치로 미래 핵심 산업에서 공평한 경쟁의 장을 만들 것”이라고 강조했다. 그러면서 “중국이 강제적인 기술 이전 요구, 미국 기업의 지식재산권 탈취 등 불공정한 관행을 계속하고 있다”는 미국 무역대표부(USTR) 캐서린 타이(Katherine Tai) 대표의 4년간의 검토 결과를 반영한 것이라고 덧붙였다.⁴⁾

미국은 반도체, 배터리, 전기차 등 미래 핵심 산업의 생산 체계를 미국 내 구축하기 위해 수천억 달러를 지출하고 있다. 러스트 벨트를 비롯해 미국 내 여러 지역에서 이미 공장이 건설되고 있지만 정상 가동되기까지는 최소한 수년이 걸릴 수밖에 없다. 바이든 대통령의 강력한 관세 인상 조치는 미국이 주요 핵심 산업의 생산 설비를 갖추기 전까지 초고율 관세율을 동원해 중국산으로부터 자국 내수시장을 지키는 시간을 벌겠다는 의지로 읽힌다. 이런 의미에서 이번에 나온 초고율 관세는 앞으로도 최소 수년간 유지될 것으로 관측된다.

한편, 바이든 행정부는 과거 트럼프 행정부가 처음 대중국 고관세를 부과했을 때와는 달리 기업계를 포함한 미국 사회 전반의 대중 관세에 대한 비판이 상대적으로 잠잠해졌다고 판단한 것으로 보인다. 그 이유는 6년 전의 경우 많은 기업이 중국에서 시장의 가능성을 매력적으로 보았지만, 이제는 미·중 관계가 악화되고 중국 기업들의 도전이 워낙 거세지면서 중국 시장에 거는 기대가 줄어들었기 때문이다. 다시 말해, 이제 뉴욕 월가나 워싱턴 정가에서 중국과의 자유 무역에 기대를 거는 사람은 많지 않다.

4) The White House, “Background Press Call by National Economic Advisor Lael Brainard and Senior Administration Officials on President Biden’s Actions to Protect American Workers and Businesses from China’s Unfair Trade Practices,” May 13, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2024/05/13/background-press-call-by-national-economic-advisor-lael-brainard-and-senior-administration-officials-on-president-bidens-actions-to-protect-american-workers-and-businesses> (accessed May 14, 2024).

2. 미국의 압박은 ‘디커플링’ 아닌 ‘디리스크’ 차원

‘100퍼센트 조치(100% manoeuvre)’라고 불리는 바이든 대통령의 이번 초고율 관세(ultra-high tariffs)는 중국과의 디커플링 차원의 조치는 아닌 것으로 해석된다. 그보다는 위험 제거 즉 디리스크(De-risking) 대책에 가깝다. 이는 미·중 정치경제 관계에서 매우 주목할 부분이다.⁵⁾

흔히 디커플링이 중국과의 관계는 적을수록 미국의 경제 및 안보 측면에서 유리하다는 결론에 따른 것으로 이해되는 반면, 디리스크는 중국과의 모든 경제적 관계를 끊는 것은 바람직하지도 않고 불가능하다는 판단에 기초한다.

현재 미국이 구사하고 있는 디리스크 정책은 대개 세 가지 형태로 볼 수 있다. 첫째, 수출 통제다. 이 정책은 과거 냉전 시기에 구소련이 이중 용도 기술에 접근하는 것을 방지하기 위해 널리 사용되다가 그 이후 수십년간 사용되지 않았으나 현재 중국의 기술 발전을 늦추려는 미국 정책의 중요 부분을 이루고 있다.

둘째, 산업정책이다. 에너지 안보와 기후 정책에 초점을 맞춘 3,690억 달러 규모의 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA)은 미국 경제 정책이 전환되었음을 의미한다. 바이든 행정부는 인바운드와 아웃바운드 투자를 모두 통제하고 있다. 미국과 동맹국, 우호국 기업들의 미국 내 핵심 산업 분야 투자를 유인하는 동시에 중국 기업들의 미국 내 투자를 막는 방향으로 광범위하게 작동하고 있다.

셋째, 파트너 국가와의 정책 공조 강화다. 주요 7개국(G7) 정상회담은 과거와 달리 선진 민주주의 국가들의 위험 제거와 중국의 발전을 제한하는 내용이 핵심 의제로 떠올랐다. 동맹국과의 핵심광물협정, 미·EU 무역 및 기술 협의회(Trade and Technology Council, TTC)를 포함한 이니셔티브를 대폭 확대했는데 TTC의 주요 의제는 AI와 기술 표준이다.

5) 디커플링(De-coupling)은 급격한 분리를 의미하는 반면, 디리스크(De-risking)은 완전한 단절을 피하면서 위험을 억제하는 것을 의미하는데 금융 부문에서 유래한 용어다.

미국 정책입안자들이 디리스크잉을 위해 어느 분야에 더 노력을 집중할 것인가도 살펴야 할 문제다. 현재까지 워싱턴이 집중하고 있는 영역은 정보 기술, 에너지, 생명공학으로 볼 수 있다. 정보 기술(IT) 분야는 반도체, 인공지능(AI), 양자컴퓨팅이 핵심이다. 이 분야는 민간 및 군사 목적 등 이른바 ‘이중 용도’ 품목으로 분류돼 안보 리스크가 큰 분야이다. 에너지는 특히 리튬, 전기 자동차 배터리, 태양전지 패널 등 공급망의 안전 확보가 긴요한 품목이 포함된다. 생명공학은 데이터의 이전을 동반해 어떤 측면에서는 IT보다 더 중요한 분야다. 하지만 디커플링은 현실적으로 3가지 제약 요인이 따른다.⁶⁾

첫째, 중국과 디커플링하기에는 중국 경제의 비중이 너무 크다. 중국은 미국, 독일, 일본의 모든 공장을 합친 것과 맞먹는 생산량을 가진 세계 최대의 상품 제조공장이다. 중국과 관계를 끊는 디커플링 시나리오에서는 미국에 상품 부족이 발생할 가능성이 크고, 그렇게 된다면 미국의 인플레이션이 치솟을 수 있다. 식기세척기, 컴퓨터, 완구 등은 중국이 생산량 측면에서 압도적 1위를 차지하고 있지만 미국의 경제적 이익을 위협하지 않는다. 전략적으로 핵심적인 분야가 아니라면 중국과의 관계를 끊는 것은 필요하지도 않고 해서도 안 된다는 계산이 나온다.

둘째, 미국과 중국의 디커플링은 세계 경제 지형의 분열을 가속할 수 있다. 디커플링 시나리오에서는 전 세계 모든 국가가 미국과 중국 사이에서 어느 한 쪽을 선택해야 하는 상황으로 물리게 될 수 있다. 이는 결코 미국이 바라는 바가 아니며 중국도 원하지 않는 경우다. 또한 현실적으로 중국은 세계 대다수 국가의 가장 큰 무역 파트너이며, 많은 신흥 경제국은 경제적으로 미국보다 중국을 선호하는 경향도 있다. 결국 디커플링은 많은 국가가 미국과 멀어지게 해

6) Agathe Demarais, “What Does ‘De-Risking Actually Mean?’” *Foreign Policy*, August 23, 2023. <https://foreignpolicy.com/2023/08/23/derisking-us-china-biden-decoupling-technology-supply-chains-semiconductors-chips-ira-trade/>(accessed May 18, 2024); Alex Capri, “China Decoupling versus De-risking: What’s the Difference?” *hinrich foundation*, December 12, 2023. <https://www.hinrichfoundation.com/research/article/trade-and-geopolitics/china-decoupling-vs-de-risking> (accessed May 18, 2024).

서 미국으로서는 오히려 중국이 글로벌 영향력에 더욱 박차를 가하게 하는 역풍으로 이어질 수도 있다.

셋째, 중국과 모든 관계를 끊는다면 유사시에 미국이 베이징에 영향력을 행사할 수 있는 경제적 영역도 줄어들게 되는 결과를 낳는다. 예를 들어, 디커플링 상황이라면 대만에서 분쟁이 발생할 때도 미국은 무역 및 금융 조치를 포함한 대중국 경제 제재의 수단마저 놓치게 된다. 이는 다르게 말하면 두 강대국 간 일정한 수준의 경제적 상호의존 관계가 미국의 국가안보에 득이 된다는 얘기로 연결된다.

3. 중국의 대응

중국은 즉각 보복을 천명했다. 중국 상무부는 “이번 조치가 양국 간 최근 화해 및 협력 분위기에 심각한 영향을 초래할 것”이라고 말했다. 왕원빈(王文斌) 외교부 대변인은 “백악관이 2023년 11월 15일 샌프란시스코에서 열린 미·중 정상회담⁷⁾에서 합의한 원칙을 어겼다”며 취소를 촉구했다.⁸⁾ 왕 대변인은 또한 “미국이 국내 정치적 고려에 따라 301조(슈퍼 301조) 추가 관세에 대한 검토 절차를 남용하고 일부 중국산 제품에 부과된 301조 관세를 더욱 인상 했으며 경제 및 무역 문제를 정치화하고 도구화했다”고 강한 불만을 표시했다. 중국은 미국이 301조 관세를 인상한 것은 바이든 대통령이 “중국의 발전을 억압하거나 견제하려 하지 않는다”, “중국과의 관계를 분리하고 단절하지 않겠다”는 약속을 위반한 것이라고 지적하며 양국 협력 분위기에 심각한 영향을 미칠 것

7) 미·중 양국은 2023년 11월 15일 APEC 정상회담 기간에 양국 정상회담을 갖고 지역 및 국제 의제에 대화와 협의를 유지하자는데 합의했다. Alexandra Sharp, “World Brief: Biden announces New Tariffs on Chinese Imports,” *Foreign Policy*, May 14, 2024. <https://foreignpolicy.com/2024/05/14/biden-tariffs-china-imports-trump-trade-war-georgia-foreign-agents-law> (accessed May 16, 2024).

8) 商务部新闻发言人就美方发布对华加征301关税四年期复审结果发表谈话, 中国商务部新闻办公室, 2024.5.14., <http://www.mofcom.gov.cn/article/xwfb/xwfyth/202405/20240503509566.shtml> (검색일: 2024년 5월 15일).

이라고 경고했다. 중국은 미국이 이번 조치를 통해 첨단 분야 글로벌 가치사슬(Global Value Chain)의 구조 조정이 진행되는 과정에서 ‘탈중국화’하려는 분명한 의도를 가지고 이를 가속하는 노력을 하고 있다고 인식하고 있음이 분명해 보인다.

최근 몇 년 동안 글로벌 산업 체인의 구조 조정은 중국 경제 발전에 일정한 영향을 미쳤지만, 중국은 거대 규모 내수시장, 산업 시스템 및 우수한 국제 물류 기반 등 이점을 가지고 있어 글로벌 다국적 기업의 비즈니스에 필요한 조건들을 여전히 가지고 있다고 판단하고 있다. 또한 많은 다국적 기업이 채택하고 있는 ‘중국+N’ 전략과 복수의 공급망 시스템은 다국적 기업이 중국을 떠나거나 배제할 수 없음을 보여주는 것이라고 중국은 인식하고 있다. 현재 상황에서 중국이 미국의 정책에 대응할 수 있는 공간은 몇 가지 측면을 상정해 볼 수 있다.

첫째, 중국은 제조업의 중간재 무역을 활발히 발전시켜 무역의 지속적이고 빠른 발전을 뒷받침해 나가려고 할 것이다. 제조 공정의 중간재는 최종 제품만큼 서방의 공격이 많이 노출되지 않고, 상대국도 제조를 위해서는 중국산 중간재가 필요하므로 무역 보호 조치가 상대적으로 적을 수밖에 없다는 인식에 따른 것이다. 2023년 기준, 중국은 전체 수출액의 약 절반가량을 중간재로 수출하고 있다. 최근 대외 무역 증가에 대한 중간재의 기여도는 60%에 육박한다.

둘째, 산업 전환과 업그레이드를 가속해 글로벌 산업 경쟁에서 새로운 우위를 만들어가려 할 것이다. 중국은 이미 신에너지 차량, 태양광 제품 및 리튬 배터리의 국제 시장 점유율이 세계 2위이며 통신 장비, 철도 운송 장비 및 전력 장비 등도 세계 최고의 경쟁력을 유지한다. 항공 우주 장비, 해양 공학 장비 및 하이테크 선박도 세계 일류 수준이다. 중국은 이제 다음 단계로 과학기술 연구개발에 대한 투자를 늘려 신에너지, 조선 등 영역에서 첨단기술의 고부가가치 산업화를 통해 글로벌 가치사슬에서의 지위를 더욱 강화해 나간다는 전략이다.

셋째, 외국인 투자 유치는 비록 최근 실적이 지속해서 감소하고 있는 가운데

외국인 투자 접근에 대한 네거티브 리스트를 지속해서 줄여나가고, 외국인 투자의 시장 접근을 완화하는 방향으로 나가겠다는 방침을 밝히고 있다. 앞으로 성공 여부는 여전히 불투명하지만 적어도 정책 일관성 측면에서는 지속성을 유지하고 있어 한국은 중국의 정책 대응을 깊이 관찰해야 한다.

4. 한국에 대한 정책적 의미

미국이 중국산 제품에 대해 관세 폭탄을 던졌다는 헤드라인이 나오면서 일각에서는 한국 기업들이 반사 이익을 누릴 수 있다는 기대감이 커지고 있다. 하지만 반사 이익 공간이 생긴다면 단기 성과에 머물 수 있고, 현실은 다르게 진행될 가능성도 있다.

우선 미국의 조치가 실제 중국에 주는 충격은 크지 않을 수 있다. 대상 품목이 2023년 수입액 기준으로 미국의 대중국 총수입액의 4% 남짓에 불과하고 핵심 광물에 대해선 관세 도입을 유예했기 때문이다. 또 관세 인상 폭이 25%에서 100%가 되면서 4배나 오른 전기차의 경우 미국 전체 전기차 수입액의 2%에 그친다. 결국 중국 산업을 직접 겨냥한 것이 아니라 장래 중국 기업의 미국 시장 진입을 선제적으로 제한하는 포석을 마련한 것이라는 해석이 있다. 그렇다면 전혀 다른 측면의 우려를 해야 할 수도 있다. 최근 미국 시장 내 판매가 급증 조짐을 보이는 한국산 전기차도 언제라도 고관세 들의 표적이 될 수 있다는 점에 항상 유의할 필요가 있다.

앞으로 주의 깊게 살펴야 할 부분은 또 있다. 전기차 등 미국 수출길이 막힌 중국의 공급과잉 품목은 EU와 아시아 등 다른 지역으로 향할 가능성이 있다. 이렇게 되면 글로벌 각국은 경쟁적으로 대중 관세 장벽을 쌓으면서 글로벌 교역 환경의 불확실성은 더욱 확대될 것이다. 전세계적으로 보호무역주의가 확산하면서 글로벌 공급망을 교란하고 인플레이션을 자극할 수 있다. 이번 조치로 중국이 대미 수출이 막힌 공급과잉 품목을 EU나 한국, 일본 등 다른 국가로

혈값에 ‘밀어내기’ 함으로써 글로벌 통상 환경이 악화할 수 있는 상황에 미리 대책을 마련해 두어야 한다.

한국의 경우 당장 구사할 수 있는 방어 대책으로 반덤핑, 상계 관세 등 무역 구제 조치가 있다. 과잉생산에 따른 초과 공급 품목을 막아내려면 이 같은 단기 수단보다는 장기 대책을 세워야 할 것이다. 급변하고 복잡한 글로벌 지경학적 상황에서는 더 다차원적이고 더 넓고 깊게 판단하고 대응해야 한다.

저자소개

박한진

박한진 교수는 현재 한국외국어대학교 중국외교통상학부 초빙교수로 재직하며, 기술·통상전문 싱크탱크 “Tech&Trade연구원” 집행이사로 활동 중이며 World OKTA 통상전략연구원·자문위원이다. 중국 푸단대학에서 기업관리학 박사학위를 취득했으며, KOTRA 중국지역본부장으로 중국-홍콩-대만 등 중화권 21개 무역관을 총괄했고 존스홉킨스대학 방문학자, 일본 아시아경제연구소 객원 연구원을 역임했다.

주요 연구 분야는 국제지역통상, 다국적 기업 해외 현지화 경영, 중국 거시경제와 내수시장, 한·중 경제 관계 등이며 《프레너미-영원한 친구도 영원한 적도 없는 국제관계》《10년 후, 중국》《박한진의 차이나 포커스》 등 20여 권의 저서 및 감수 서적이 있다. 공군사관학교 교수부 교관으로 근무했다. FTA 전략 수립에 기여해 기획재정부 장관 표창(2013)을 받았고, 산업통상자원부 장관 무역 유공 표창을 3회 수여했다. 푸단대학에서 한중 경제교류 증진 공헌상(2017)을 수여했다.

2024 한-아프리카 정상회의 이후: 아프리카 외교의 발전형 국가 모델

김수원

한국외국어대학교 국제지역대학원 국제학과 조교수

1. 서론: 한-아프리카 정상회의의 성공적 개최

한-아프리카 정상회의가 종료하였다. ‘한국과 아프리카가 함께 만드는 미래: 동반성장, 지속가능성, 그리고 연대’를 주제로 열린 2024 한국-아프리카 정상회의는 우리나라가 아프리카와 최초로 진행한 다자정상회의였다. 한국 언론은 “아프리카 54개국 중 쿠데타 등으로 국제사회의 제약을 받고 있지 않은 나라 48개국 모두 참석하였으며, 이 중 25개국 정상이 참석했다”, “날씨마저 도왔다”, “아프리카 대통령과 배우자가 한국의 아름다움에 찬사를 보냈다”, 등 이번 한-아프리카 정상회의의 ‘홍행’을 중심으로 보도하였다.

물론, 참석자의 수를 성공적 개최의 기준으로 본다면 이번 정상회의는 성공적이었다. 아프리카를 대상으로 한 일대다(一對多) 형식의 외교 행사가 전세계적으로 인기를 잃고 있는 상황을 감안한다면 더욱 그렇다. 예를 들어, 가장 최근에 아프리카 국가들을 대상으로 한 다자외교가 이탈리아에서 진행되었는데, 이때 나이지리아 대통령은 이런 형식의 외교에 반감을 표시하면서 당시 본인은 이탈리아와 지척에 있는 프랑스에 머무르고 있었음에도 불구하고 참여

하지 않았다.

그러나 참석한 정상급 인사의 숫자만으로 아프리카가 다른 나라보다 한국과의 협력에 더 적극적이라고 해석하는 것은 무리다. 정상급 인사가 참여하거나 참여하지 못하는 이유는 단지 상대국과의 협력에 더 적극적이거나 혹은 소극적이거나 하는 직접적인 원인이 아니라, 아프리카 국내정세를 포함한 여러 상황이 복합적으로 작용한다. 예를 들어, 남아프리카공화국은 G20의 유일한 아프리카 국가이며 국제정치 무대에서 아프리카를 대변하는 중요한 국가이다. 또한, 남아프리카공화국은 한국의 대아프리카 수입의 약 절반 정도를 차지하는 압도적인 수입 대상국이며, 우리의 대아프리카 주요 수출 대상국이기도 하다. 그럼에도 불구하고 우리는 한-아프리카 정상회의에 남아프리카공화국 대통령을 ‘유치’하는 데 실패하였는데, 남아프리카공화국에서는 한-아프리카 정상회의 일주일 전에 총선이 실시되었기 때문이다. 즉 남아프리카공화국 대통령은 우리와의 협력에 적극적이지 않아서 참여하지 않은 것이 아니라, 자국에서 벌어지는 국내 정치 상황 때문에 한국을 방문하지 않은 것이고, 이는 다른 여러 나라의 대표들이 참석 여부를 결정하는 데에 있어 비슷했을 것이다.

그럼에도 불구하고, 이번 한-아프리카 정상회의는 분명 흥행에 성공하였다. 이는 단기적으로는 외교관계자 뿐 아니라, 학계, 기업 등의 전방위적 노력의 결과다. 또한, 이는 상대적으로 짧지만 긍정적인 교류의 결실이기도 하다. 더불어 한국의 기술력, 문화상품, 성공적인 코로나 대응은 아프리카 각국에서 한국의 이미지를 높이고 한국에 호기심을 갖게 만드는 데에 많은 영향을 미쳤다.¹⁾ 부상하고 있는 한국의 긍정적인 이미지가 보편적인 아프리카 사람뿐 아니라 아프리카 정치 엘리트들에게도 분명히 영향을 미쳤다.

내용적인 측면에서도 유의미하다. 정부는 한국과 아프리카 대륙의 국가들

1) 김수원. 2024. “아프리카에서 누가 한국을 매력적으로 보는가?” 『아프리카 위클리 2024-25호』 한-아프리카 재단. 2024년 5월 29일, <https://www.k-af.or.kr/load.asp?subPage=731.View&searchValue=%EC%8A%A4%ED%83%80%ED%8A%B8%EC%97%85&searchType=content&page=1&idx=8300>.

이 호혜적이고 미래지향적인 동반자관계를 구축하는 것을 목적으로, 이번 정상회의에서 한국과 아프리카 국가들은 우선 협력 분야로 △교역 및 투자 △글로벌 도전과제 대응 △지속가능한 인프라 △직업훈련 및 교육 △디지털 전환 및 과학기술 △상호 이해 및 교류 증진 △평화·안보 등 7개 분야를 선정하였다. 농업을 중심으로 한 식량 분야협력, 디지털 협력, 핵심광물 협력, 무역과 투자의 확대, 학자간 교류 및 기술 협력을 통한 인적자본에의 투자와 교류 등 전략적 분야를 명확히 하고 협력 분야를 비교적 구체적으로 명시하였다는 점에서 의미 있다.

2. 한-아프리카 정상회의와 한국의 인도-태평양 전략

나아가, 2024 한-아프리카 정상회의는 한국 외교의 정체성과 방향성을 표명했다는 점에서 더욱 의의가 크다. 2006년 노무현 정부의 ‘아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브’를 시작으로 한국과 아프리카의 정기적인 모임이 제도화되었다. 그리고 이번 2024 회의를 ‘특별’ 회의로 격상시키겠다고 한 것은 한국의 인도-태평양 전략이다. 한국은 2022년 윤석열 대통령의 미국 방문 당시 한국의 인도-태평양 전략 수립을 약속하였고, 그해 12월 한국의 ‘자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략’을 발표하였다. 이는 미-중 갈등이 고조되는 가운데 한국이 미국 중심의 국제질서를 따르겠다는 외교적 방향을 표명한 것이라는 점에서 영국, 호주, 일본, 독일, 프랑스 등 인도-태평양 전략 보유한 다른 국가들과 공통점을 지닌다. 반면, 한국의 인도-태평양은 특이성을 갖는데, 그것은 한국이 인식하는 지역적 범위에 있다.

대부분의 국가들은 인도-태평양 전략의 지리적 범위를 아세안과 인도를 중심으로 설정하고 있기는 하지만, 인도-태평양 지역의 범위를 동일하게 설정하고 있지 않다. ‘과연 어디서부터 어디까지 인도-태평양 지역인가?’라는 외교적 지도는 개별 국가의 외교적 상황과 목적 따라 다르다. 그리고 이는 특히 인도-

태평양 지역의 아프리카 포함 여부에서 차이를 보이고 있다. 동부 아프리카 및 남부 아프리카에 위치한 국가들은 인도양을 접하고 있기 때문에 지리적으로는 인도-태평양 지역에 속한다. 그러나 인도-태평양 전략이 아프리카까지 확장되어 있는지는 인도-태평양 전략 국가에 따라 다르다.

예를 들어 미국의 인도-태평양 전략은 아프리카를 언급하지 않는다. 해양안보, 중국과의 지정학적 경쟁, 그리고 기후변화를 이유로 아프리카를 포함해야 한다는 주장도 존재하지만, 호주의 공식적인 인도-태평양 전략 또한 아프리카를 포함하지 않는다. 영국 역시 2022년 ‘인도태평양 중시 정책(Indo-Pacific Tilt)’를 발표하면서, ASEAN, 호주 등의 국가와 협력을 더욱 강조하고 중국의 공격적 외교를 제지할 의향이 있음을 보였지만, 아프리카 국가들에 대한 별도의 언급은 없다. 이는 경제력 및 군사력의 약화로 유럽의 지역 중견국으로 격하된 영국의 현실에 맞춰 외교력을 유럽-아시아 지역으로 제한하겠다는 의지를 보여준다.²⁾

반면 한국의 인도-태평양 지역 설정에는 아프리카가 명확하게 포함되어 있다. 한국의 인도-태평양 전략은 동부 아프리카와 남부 아프리카에서 인도양을 접하고 있는 아프리카 국가 10개국(소말리아, 에티오피아, 케냐, 탄자니아, 모잠비크, 남아공, 모리셔스, 마다가스카르, 코모로, 세이셸)을 포함한다. 외교 관계자는 이 10개국으로 한국의 인도-태평양 전략이 제한되는 것이 아니라, 이 10개 나라를 관문(gateway)으로 활용하여 아프리카 전체를 우리 인도-태평양 전략에 포함한다는 것이라고 설명한다. 이는 한국의 외교적 지평을 아프리카까지 넓히고 이지역까지 외교적 자원을 활용하겠다는 한국 외교의 의지를 보여주는 것이다. 이번 한-아프리카 정상회의는 이러한 한국 외교의 방향성과 자신감의 표현으로 볼 수 있다.

2) James Crabtree, "Britain's Surprisingly Enduring Tilt to Asia." *Foreign Policy*, April 11, 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/04/11/uk-britain-tilt-indo-pacific-asia-strategy-review-aucus-cptpp-geopolitics/>.

3. 한-아프리카 정상회의 공동선언문과 아프리카 외교의 방향성

이러한 외교 방향성은 한-아프리카 정상회의에서 채택되어 발표된 공동선언문에서 구체적으로 나타나 있다. 공동선언문은 1950년대 일부 아프리카 국가들의 6.25 전쟁 당시 소중한 참전과 지원을 계기로 시작된 한-아프리카 관계가 호혜적 협력관계로 발전해 왔음을 높이 평가한다. 선언문은 “우리는 상호 신뢰, 연대 및 유사한 역사적 경험을 바탕으로 한 양측간 파트너십의 특별한 함에 기반하여 한국과 아프리카가 새로운 차원의 전략적 협력을 구축해 나가야 할 필요가 있다는 데 의견을 같이한다”로 시작한다. 이는 한국과 아프리카 관계의 정체성, 그리고 차별성을 보여준다. 과거 아프리카는 한국을 먼저 도와줬으며, 이는 오늘날 우리의 아프리카 기여 외교를 호혜적으로 만든다. 이는 한국과 아프리카 모두 식민주의를 겪은 역사적 남반구라는 공통적 정체성에 기인하는데, 이는 한국 외교의 차별성과 철학을 명시하는 좋은 시작이다.

공동선언문에서 ‘기후변화, 식량 불안정, 분쟁, 보건 위기, 에너지 위기, 글로벌 공급망 교란’이라는 우선 과제를 언급한 것은 향후 한국-아프리카 외교의 방향성을 보여준다. 이러한 과제에 중점적으로 외교 자원을 배분함으로써 국가의 여러 정책간 정합성을 높이고, 효과적 외교활동을 향상성 있게 진행할 수 있을 것이다. 이후 공동선언문 내용은 주제인 ‘함께 만드는 미래: 동반성장, 지속가능성 그리고 연대’의 키워드를 중심으로 구체화되어 있으며, 선언문은 2030년까지 약 140억 불의 수출금융을 아프리카에 진출하는 한국 기업에게 제공하고, 아프리카 ODA 규모를 100억 달러로 확대하겠다는 정부의 의지와 함께, 2026년 한-아프리카 외교장관 회의에서 차기 정상회의 개최 가능성을 모색하겠다는 약속으로 마무리한다.

선언문은 향후 한국의 정책 우선순위를 비교적 구체적으로 제시하고, 지속적인 외교적 의지를 표명하였다는 데에 의의가 있다. 아프리카와 일대 다자간 외교협의체를 가장 먼저 시작한 일본의 경우, 이러한 선언문을 통해 공약(commitment)과 자국의 아프리카 정책방향을 전반적으로 제시하고, 각 정부기관이 이 청사진을 바탕으로 아프리카 54개국에 조화롭고 통일성 있는 외교

를 효율적이고 지속성 있게 진행한다는 강점이 있다. 우리나라도 이번 구체화된 공동선언문을 통해서 한국 아프리카외교의 효율성, 효과성, 지속성을 추구해야 한다.

아프리카 무역 비중이 아직 낮다는 이유로 아프리카 외교의 중요성을 놓치는 우를 범해서는 안된다. 아프리카가 우리나라 전체 수출입에서 차지하는 비중은 수출 1.4% 수입 1.2%로 높지 않다.³⁾ 그리고 그 구조는 아프리카의 자원과 한국의 기술 집약적 제조 역량을 활용한 상품간 교환으로 교역의 보완구조가 뚜렷하다. 우리의 아프리카 수출의 절반 이상이 자본재이고 수입의 절반 이상이 1차 상품이다. 최근 아프리카의 교역 대상국은 지속적으로 다변화되는 추세이다. 기존 전통적인 교역 대상국인 중국, 프랑스, 미국의 비중이 상대적으로 줄어들고, 아랍에미리트(UAE)나 한국과 같은 새로운 교역 대상국들과의 교역 규모가 커지고 있다. 아프리카에서 한국은 역내 무역 파트너를 제외하면 17번째 큰 수출 대상국이며 13번째로 큰 수입 대상국이다.

현재 교역량의 비중은 크지 않지만, 아프리카와의 교역의 중요성은 크다. 중국은 핵심 광물을 가장 많이 보유한 국가 중 하나인데, 최근 미중 갈등으로 중국 자원에 대한 접근이 어려워지면서 아프리카의 중요성이 더욱 커졌다. 아프리카 경제의 지속적 성장, 아프리카의 젊은 인구 등의 요인도 아프리카와의 교역의 잠재력을 고려할 때 감안해야 하는 요인들이다. 최근 한국 정부는 모로코, 탄자니아, 케냐 3국과 경제동반자협정(Economic Partnership Agreement, EPA)을 추진하기 위한 논의를 시작했다. 경제동반자협정은 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)과 같은 시장개방을 포함한 공동번영과 협력을 강조하는 통상협정으로 긍정적인 방향이라고 볼 수 있다.

그러나 우리의 아프리카 외교는 늦은 감이 있다. 미국의 로비토 회랑(Lobito

3) 양지원, 김나을, 허슬비. "Trade Focus 2024: 한-아프리카 정상회의 개최 기념 한-아프리카 경제협력 활성화 방안." 한국무역협회(KITA), 2024년 5월 29일, https://www.kita.net/researchTrade/report/tradeFocus/tradeFocusDetail.do;JSESSIONID_KITA=08BC3F87FDA5840FCFAE3ABFA27A175F.Hyper?no=2601.

Corridor)은 좋은 예이다. 로비토 회량은 대서양에서 콩고민주공화국과 잠비아와의 국경에서 시작하여 앙골라를 횡단하는 1,300km의 철도 노선이다. 녹색 및 청정 에너지 기술, 특히 EV 배터리 가치 사슬제품과 관련된 경제적 가치가 증가하면서 미국은 2023년 로비토 회량을 건설하기 위해 관련 아프리카 국가에서 다양한 양해각서(MoU)와 계약을 체결하였다. 그간 미국과 유럽에서 외면하던 아프리카의 인프라 구축은 오랫동안 중국의 주도로 이루어졌는데, 미국 바이든 대통령은 로비토 회량을 통해 미국이 다시 아프리카의 인프라 개발에 참여한다고 선언하기도 하였다. 그러나 로비토 회량 프로젝트는 현재 난관에 봉착하였다. 2024년 타당성조사 결과, 로비토 회량이 지나가는 길에 위치하는 광산의 대부분이 이미 중국의 소유나 관리하에 있다는 것이 밝혀졌기 때문이다.

실제로 중국은 이미 70년대 아프리카에서 탄자니아와 잠비아를 이어주는 타자라(TAZARA) 철도를 건설하였으며, 이를 통해 내륙 국가인 잠비아는 세계에서 손가락 안에 꼽히는 구리 생산 및 수출국으로 부상할 수 있었다. 이 철로는 최근에는 콩고민주공화국의 핵심 광물인 코발트의 주요 수출 경로이다. 중국은 철도를 건설함으로써 자국이 필요한 구리나 코발트 등 원자재에 쉽게 접근할 수 있고, 아프리카는 이를 통해 산업을 육성할 수 있다. 중국은 또한 현재 일대일로 핵심 사업의 일환으로 인도양 연안과 내륙의 동아프리카 국가들을 새로운 표준궤 철도로 연결시키는 프로젝트를 진행 중이다. 중국과 핵심 산업의 많은 부분이 겹치는 한국의 경우, 이 핵심 산업을 지원하기 위한 광물 확보가 중요하다. 로비토 회량의 교훈이 시사하는 바가 큰 이유이다.

4. 발전형 국가 모델 기반 아프리카 외교의 필요성

우리나라의 제도와 행정은 발전형 국가(developmental state) 모델의 습성이 남아있다. 강력한 컨트롤타워 혹은 파일럿 에이전시(pilot agency)가 중심이 되어 비전을 제시하고, 이를 바탕으로 목표치를 설정하며, 재원을 분배하고 성과를 관리하는 발전형 국가 모델은 성공적으로 한국의 산업구조를 변화시킬

수 있었던 모델이다.⁴⁾ 그러나 이와 같은 발전형 국가 모델은 제품생산 위주의 산업 구조에서 지식산업, 창조산업의 역할이 증가하는 오늘 한국의 산업 구조에는 더 이상 어울리지 않다고 여겨진다.

발전형 국가 모델은 비단 산업구조 변화뿐 아니라 외교에서도 활용할 수 있는데, 특히 우리의 아프리카 외교에서는 효율적이며 효과적일 것이다. 아프리카는 54개국의 다양한 나라로 구성되어 있으며, 비평가들은 ‘아프리카는 국가가 아니라 대륙이므로 개별 국가를 대상으로 하는 외교적 노력이 필요하다’는 말을 종종 한다. 그러나 현실적으로 우리 외교에서 아프리카 54개국을 개별적으로 상대할 재정적, 제도적, 인적 역량은 부족하다. 또한, 한국의 대표적인 아프리카 외교로써 개발 협력이 추진되고 있지만 개발협력 역시 유상과 무상 개발 협력의 분절화, 그리고 정부기관 및 부처별 프로그램의 분절화가 큰 것이 제약으로 작용한다.⁵⁾

보다 근본적으로, 아프리카 외교의 주제는 다양할 뿐 아니라 많은 경우 강대국 외교와 상이하다. 난민, 개발 협력, 식량안보 협력, 기후변화 대응, 해적 등의 문제는 아프리카를 바라보는 특수한 프레임워크(framework)를 통해 이해해야 효과적인 접근이 가능하다. 하지만 이러한 특수 분야 협력은 한국과 아프리카 간에 더 보편적인 무역 협력, 지하자원 협력, 국제기구 안에서의 협력의 근본이 된다는 점에서 아프리카 외교는 한국 전체 국가 이익의 정합성이라는 큰 관점에서 하나의 방향으로 추진되는 것이 더욱 요구된다.

한국 발전형 국가 모델에서 경제기획원은 파일럿 에이전시의 역할을 하는 핵심이었다. 이처럼, 아프리카 외교에서 명확한 비전을 제시하고, 이를 바탕으로 다양한 국가와 다양한 외교주체와 외교 주체를 총괄하고, 조율하며, 이를 위한 재원을 효과적으로 분배하여 하나의 아프리카 외교를 실행하기 위해서는

4) Suweon Kim, “Aggressive yet Benign: Korea’s Engagement in Creative Industries in Africa,” *International Journal of Cultural Policy* 26, no. 7(2020), pp. 929–941.

5) Suweon Kim, “The Misadventure of Korea Aid: Developmental Soft Power and the Troubling Motives of an Emerging Donor.” *Third World Quarterly* 40, no. 11 (2019), pp. 2052–2070.

한국의 아프리카 외교를 위한 파일럿 에이전시가 필요하다. 그리고 이 파일럿 에이전시는 지역에 대한 이해, 경쟁국가들의 아프리카 외교에 대한 이해, 그리고 우리 산업의 경쟁구조에 대한 이해, 그리고 우리가 처한 국제정치경제 상황에 대한 분석을 어우를 수 있도록 옛 경제기획원보다 더 다양한 구성원으로 이루어져야 한다.

아프리카 국가들이 UN 총회 투표의 28%를 차지하고 있는 현실을 감안하더라도 아프리카 대륙과의 지속적인 신뢰 관계는 중요하다. 한국 전쟁 이후 지속적으로 아프리카에 공을 들인 북한은 1970년대 당시 UN 무대에서 남한을 제치고 북한이 한반도의 정통성 있는 국가로 받아들여질 수 있는 상황을 만들었다.⁶⁾ 북한의 아프리카 외교가 독배기 외교였다면, 한국은 냄비 아프리카 외교였다. 줄곧 투표 직전 이벤트성 외교에 급급했던 한국은 국제기구에서 아프리카 국가들의 지지를 얻는 데 실패하였다. 앞으로도 한국-북한, 한국-일본, 한국-중국 간에 영토 문제를 비롯한 민감한 이슈들이 UN을 비롯한 국제기구에 회부될 것이다. 아프리카 국가들과 안정적인 신뢰의 구축이 필요한 이유이다.

한국은 아프리카 외교에서 후발주자이며, 경험이 많은 국가들에게 배울 부분도 많다. 일본은 그 대표적인 나라이다. 여기에 더해 우리만의 강점을 활용하여 접근해야 한다. 과거 식민 경험의 동질성 그리고 현재 아프리카에서 한국의 막강한 소프트 파워는 한국 아프리카 외교의 엄청난 자산이다. 54개국을 바라보면서 분절화된 아프리카 외교 전략을 하나의 방향으로 아우를 수 있는 한국 아프리카 외교의 발전형 국가 모델을 제안하는 이유이다.

6) Suweon Kim, "Dynamics of Korea-Africa cultural engagements," in Y Chang eds., *South Korea's Engagement with Africa: A History of the Relationship in Multiple Aspects* (Singapore: Palgrave Macmillan, 2020), pp. 133-158.

저자소개

김수원

남아프리카공화국 케이프타운에서 학위를 취득한 후 웨스터 대학교 아크라 캠퍼스에서 국제관계학을 강의하였으며, 2020년부터 한국외국어대학교 국제지역대학원 국제학과에 재직 중이다.

현재 남아프리카공화국 프레토리아 대학 아프리카 아시아 연구센터 공동 연구위원을 역임하고 있다. 국제정치경제, 아프리카-아시아 외교 관계, 문화를 활용한 개발협력과 공공외교 등에 대한 연구와 강의를 한다. 지구 남반구의 디지털 격차를 남남 연대감과 짜증이라는 감정의 관점에서 분석한 논문 *Almost South-South solidarity: The frustration of K-pop fans (but not true fans) in South Africa*, *International Journal of Cultural Studies*, 26(5): 518-535 을 최근 출판하였다.

제17차 서울 ODA국제회의와 한국의 국제적 책무

문경연

전북대학교 국제학부 교수

1. 들어가며

올해로 17차를 맞은 서울 ODA국제회의는 지난 9월 4일, ‘미래 세대를 위한 지속가능한 개발협력’을 주제로 서울 롯데호텔에서 개최되었다. 서울 ODA국제회의는 외교부와 무상원조 전담기관인 KOICA가 진행하는 국제개발협력 분야 국제회의로서, 올해 회의는 제1세션 ‘미래세대를 위한 전략과 정책’, 제2세션 ‘미래 세대를 위한 국제개발협력의 혁신적 모델’ 그리고 제3세션 ‘미래 세대의 관점에서 바라본 희망과 도전’으로 구성되었다. 이러한 맥락에서 본고는 각 세션에서 논의된 주요 내용을 소개하는 한편, 이를 토대로 이번 제17차 서울 ODA국제회의의 함의를 도출해보고자 한다.

2. 미래 세대를 위한 전략과 정책

제1세션의 첫 번째 발표자로 나선 키르시 마디(Kirsi Madi) 유엔사무차장보(UN Assistant Secretary-General) 및 유엔여성기구 부총재(UN Women

Deputy Executive Director)는 지속가능한 미래, 특히 지속가능 개발 목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs) 이행에 있어 젠더적 관점에서 양성평등 문제와 세대간 교류의 중요성을 강조하였다. 구체적으로, ‘성평등 달성’에 관한 5번째 SDG뿐만 아니라 국제사회가 채택한 젠더 관련 이니셔티브의 확산 및 이행에 있어 한국의 주도적인 역할을 주문하였다.

두 번째 발제자로 나선 샷빈더 싱(Satvinder Singh) ASEAN 경제사무차장(Deputy Secretary-General of ASEAN for ASEAN Economic Community)은 한-ASEAN 협력을 소개하면서, 양측간 협력의 양과 질이 비약적으로 확대된 것은 사실이나, 여전히 ASEAN은 지속가능한 발전을 위한 기술, 지식, 재원이 부족한 실정임을 토로하였다. 특히 ASEAN의 지속가능성을 확보하기 위해 필요한 녹색성장(Green Growth) 분야 투자는 2023년 63억 달러로 증가하였으나, 이는 2030년까지 녹색전환(Green Transformation)을 달성하기 위해 필요한 1.5조 달러에 턱없이 모자란 실적이라고 지적하였다. 아울러 싱 사무차장은 유럽의 탄소국경조정제도(Carbon Adjustment Mechanism, CBAM) 도입과 함께 ASEAN 국가들이 경쟁력을 확보하기 위한 제도 마련 및 역량 강화의 필요성을 역설하였다.

끝으로 국립외교원 송지선 교수는 SDGs 이행에 있어 우리 정부의 전략과 과제를 소개하였다. 특히 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)를 국가안보 전략의 일환인 인도-태평양 전략과 연계하여 추진하고자 하는 최근 동향에 대한 소개와 함께, 청년세대의 국제개발협력 분야에 대한 참여를 증진하기 위한 정책/제도적 고민을 소개하였다.

한국 정부는 박근혜 정부 시절 국제개발협력에서 젠더 관련 ODA 사업의 활성화를 천명하였고, 이러한 비전을 실천하기 위해 다양한 국가별 협력 및 국제기구 협력사업들을 발굴 및 추진하면서 국제사회로부터 긍정적인 평가를 받은 바 있다. 하지만 이후 문재인 정부의 출범 이후 남북방정책과 신남방정책 등 외교전략 기반 ODA 사업 전략이 채택되면서 젠더 관련 어젠다는 모든 ODA 사업 심의시 일상적으로 고려되는 형식적인 체크 항목으로 전략했다고 평가해

도 과언이 아니다.

그렇지만, 개발도상국에서 양성평등은 아무리 강조해도 지나치지 않은 이슈이며, 여전히 국제사회의 관심이 필요한 영역이다. 따라서 ODA를 과도하게 외교 및 안보전략과 연계하면서 매몰되어 버린 젠더, 인권, 청년과 같은 어젠다들에 대한 세심한 관심이 필요하다는 점을 제1세션에서 상기시켜주었다고 할 수 있다.

한편, 문재인 정부는 신남방정책을 채택함과 동시에 한-아세안 협력기금(ASEAN-ROK Cooperation Fund, 이하 AKCF) 확대를 선언하면서 AKCF 활성화를 위한 전략을 수립한 바 있다. 이 때 대두되었던 이슈 중 하나는 AKCF의 집행 효율성을 위한 추진체계의 개편이다. AKCF가 ODA 분야뿐만 아니라 비 ODA 분야의 지원을 포괄한다고 할 때, 최소한 ODA 영역에 있어서 사업의 발굴, 집행, 평가에 있어서 전문성을 제고하고 관련 ODA 기관과 어떠한 협업구조를 갖추어야 하는지는 여전히 해결되어야 할 과제로 남아있다.

마지막으로, 한국 정부의 '지속가능한 미래를 위한 기여 전략'과 관련하여, 지난 해 윤석열 정부는 2022년에 4조 7,771억원이었던 ODA 예산을 2024년에 31.3% 증액하여 6조 2,629억원으로 대폭 확대하기로 발표하면서 국제사회로부터 긍정적 평가를 받았다. 2024년 한국 ODA 예산의 1인당 국민 총소득(Gross National Income, GNI) 대비 비율(ODA/GNI)은 약 0.18%로 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 국가들의 평균인 0.3%를 여전히 하회하고 있다. 하지만, 윤석열 정부는 2025년에도 ODA 예산을 전년도 대비 8.5% 증액한 6조 7,972억원으로 확대하면서 SDGs 이행을 위한 국제사회의 노력에 동참하는 모습을 보여주고있다. 이러한 노력이 지속됨으로써 한국이 세계 경제순위 10위권에 걸맞는 원조 공여국으로 도약할 필요가 있다.

다만, ODA 추진의 철학과 가치가 외교, 안보, 경제 국익과 지나치게 연계되는 것에 대한 우려의 목소리가 크다는 점을 인지해야한다. 이러한 맥락에서 송지선 교수의 주장처럼, ODA의 보편적 가치를 수호하는 한편, 미래 세대의 중

심인 청년들이 ODA 사업의 발굴 및 집행, 관련정책 수립과정에서의 참여, 지속 가능한 ODA 생태계 조성을 통한 청년의 좋은 일자리 창출 등 포용적 ODA 생태계 구축을 위한 여러 노력들이 수반되어야 한다.

3. 미래 세대를 위한 국제개발협력의 혁신적 모델

두 번째 세션의 첫 발제자로 나선 리테쉬 타카르(Ritesh Thakkar) 컨버전스(Convergence) 상임고문 및 아시아태평양 지부장(Senior Advisor for the Asia Pacific region)은 SDGs 이행에 필요한 비용을 5조 달러로 추정하는 한편, 실제 20%에 해당하는 1조 달러만 동원되어 4조 달러가 부족한 상황이라고 지적하였다. 타카르 지부장은 또한 개발도상국에 대한 외국인직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)는 수요의 2% 수준인 1,000억 달러에 머물고 있다며, 지속가능한 발전을 위한 재원의 발굴 및 투자를 저해하는 개발도상국의 상황을 비판적으로 지적하였다.

타카르 지부장은 이러한 장벽을 넘는 방안으로써 ODA와 같은 공적금융(Public and Philanthropic Funders)이 민간재원(Private Capital)의 동원에 기여할 수 있는 혼합금융(Blended Finance)의 확대를 주장하였다. 특히 OECD 개발원조위원회(DAC) 공여국의 ODA 자금 중 이러한 혼합금융 방식과 같은 혁신적 개발 재원 동원에 사용된 재원이 전체 예산의 2~4%에 그친다고 지적하며 이를 확대해야 한다고 강조하였다.

두 번째 발제자로 나선 모하메드 압델 카데르(Mohamed Abdel-Kader) 미국국제개발처(USAID)의 수석 혁신책임자(Chief Innovation Officer)는 USAID의 혁신·기술·연구(Innovation, Technology, Research, ITR) 이니셔티브를 소개하며, 혁신 기술의 개발을 위한 연구가 다양한 도전과제에 직면하고 있는 국제개발협력 현장에서 얼마나 중요한지를 역설하였다.

한편, 제2세션의 마지막 발제자로 나선 대런 카자마(Darren Karjama) 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF) 전략적 관계 담당 책임자(Partnerships

and Outreach Specialist)는 기후변화 대응을 재원 개발의 필요성과 함께 위한 GCF의 다양하고 혁신적인 사업들을 소개하였다.

한국의 경우, KOICA는 혁신적 개발 재원의 발굴, 혼합금융 활성화를 위해 다양한 정책들을 시도하고 있다. 또한 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, EDCF)를 집행하는 한국수출입은행 역시 지난 2023년 10월 OECD 개발원조위원회(DAC)가 지분투자 등 민간지원수단(Private Sector Instruments, PSI)의 ODA 보고 기준을 승인하자 이를 빠르게 정책에 반영하기 위한 노력을 기울이고 있다.

PSI 역시 개발 재원 논의의 핵심 이슈로서, SDGs의 이행을 위한 자금을 각국의 세금에 기반한 ODA에 의존하는 기존 재원을 보완하기 위해 대출·보증·지분투자 등 민간부문 지원 금융 수단을 ODA로 인정하는 방안을 일컫는다. 특히, 개발도상국 경제, 사회개발을 위한 인프라 개발에 대규모 재원이 필요한 EDCF의 성격상, 혼합금융 및 민관협력(Public Private Partnership, PPP) 방식을 적용하기 위한 한국수출입은행의 노력이 과거부터 꾸준히 진행되어 왔다는 점은 긍정적이다.

하지만 이와는 반대로, 국제빈곤퇴치기금 폐지에 관한 최근 정부의 발표는 다소 아쉬움이 남는다. 국제사회는 한국이 혁신적 개발 재원으로서, 국제선 항공권 구매시 일정 금액을 부과하여 이를 통해 조성된 재원을 KOICA가 빈곤퇴치 활동에 활용해 온 점을 매우 긍정적으로 평가해 왔다. 하지만 국제빈곤퇴치기금은 최근 기금평가위원회의 폐지 권고를 받았고, 올해 말 폐지를 앞두고 있다. 이러한 결정이 평가위원회의 기계적 평가가 불러온 결과가 아닌지, 그리고 기금운용기관인 KOICA가 국제빈곤퇴치기금의 혁신적 성격과 의미를 제대로 어필했는지 고민해봐야 할 것이다.

다른 한편으로, 한국이 유치하여 국내에서 운영되고 있는 GCF와 글로벌녹색성장연구소(Global Green Growth Institute, GGGI) 등 기후변화 대응 및 개발재원 마련에 관한 국제기구의 중요성과 파급력은 향후 세계은행(World Bank)과 아시아인프라개발투자은행(AIIB) 마저도 능가 할 잠재력이 있다. 하

지만 동시에, 분담금을 증액하거나 혹은 협력사업을 적극 발굴하는 등 이러한 국제기구에 대한 한국 정부의 노력이 부족한 실정이라는 우려의 목소리에 귀를 기울일 필요가 있다.

또한 국제개발협력 분야에서 혁신적 기술의 개발과 적용을 체계적으로 모색할 연구 기능의 부재도 개선되어야 한다. 한국 정부의 ODA 예산은 앞서 밝힌 바와 같이 6조 5,000억원에 육박하지만 관련 전담 연구 기능은 전무한 실정이다. ODA 정책, 전략에 대한 연구 뿐만 아니라 혁신적 기술의 개발과 보급, 관련 논의 동향을 체계적으로 추적하고, 국제사회에 국제개발 어젠다와 이슈, 이니셔티브를 선도적으로 제시할 정책연구기관의 출범이 필요한 시점이다.

4. 미래 세대의 관점에서 바라본 희망과 도전

미래 세대로서 제3세선의 첫 번째 발표자로 나선 모리셔스 대학(University of Mauritius)의 케네스 마후니 학생은 개발도상국의 미래 세대가 갖고 있는 특징을 사실적으로 분석하였다. 발표 내용을 보면 한국, 그리고 나아가 세계 여러 공여국의 미래 세대와 별반 차이가 없었고, 이는 IT 혁명에 따른 변화의 결과를 단적으로 보여주고 있다. 물리적 환경에는 차이가 있을지 모르나, 인터넷 보급의 확산과 함께, 서방 국가들은 물론 개발도상국들의 다양한 문화, 사상, 아이디어, 정보가 빠르게 개발도상국의 청년들에게 전달됨으로써 앞으로 공여국과 개발도상국의 국민들간의 공감대와 접점이 더욱 확대될 수 있을 것으로 기대되는 대목이다.

두 번째 발제자인 우이세마 에메 베다스테 르완다 교육부 ICT 활용 교육 담당관이 강조한 청년을 위한 양질의 일자리 창출을 강조하였는데, 이 문제도 역시 개발 협력이 풀어야 할 과제로서 함의를 지닌다. 양질의 노동력 제공을 위한 교육도 중요하고, 이들이 일할 양질의 일자리 창출은 지속가능한 발전의 측면에서 매우 중요한 수레의 두 바퀴와도 같다.

마지막 발제자로 나선 박준우 유엔개발계획(UNDP) DR콩고 사무소장의 발표도 시사하는 바가 크다. 박준우 소장은 개발도상국의 문제를 우리가 해결하려 하지 말고 그들이 스스로 해결할 수 있도록 그들의 곁에서 지지자가 되어주고, 발전의 과정에서 대두되는 복합적 장애물을 조화롭게 해결할 수 있는 포괄적 접근이 필요하다고 강조하였다. 박준우 소장은 또한 정치적 안정 및 평화, 인도적 문제의 해결과 지속가능한 발전 요소가 연계된 접근, 그리고, ‘인도적 지원-발전-평화 넥서스(Humanitarian-Development-Peace (HDP) Nexus)’ 등을 포함한 통합적 접근 역시 중요하다고 역설하였다.

제3세션의 발표 내용과 관련하여, 중국이 경제 및 사회 인프라 개발을 적극 앞세우고 개발도상국이 이를 나름 환영하고 있는 현상에 빗대어 보았을 때, 서방 국가들을 중심으로 한 전통적 공여국들이 왜 그 동안 개발도상국의 인프라 개발에 미온적이었는지에 대해 고민해 볼 필요가 있다. 또한, 중국식 원조 모델이 환영받고 있는 것처럼 보이지만 모순적 사례들이 발견되기도 하는 상황에서, 기존 서구 중심의 기존 공여국이 이에 어떻게 대응해 나가야 하는지도 잘 분석하여 그 결과를 정책적으로 반영해야 한다.

나아가, 한국은 EDCF를 중심으로 개발도상국의 인프라개발 사업에 집중하여 왔으나, 최근 국내 건설사들이 EDCF 해외사업 참여에 미온적인 점을 잘 살펴보고 대안을 마련해야 한다. 이러한 맥락에서 EDCF 사업이 해외 인프라 건설 사업이 아닌 다른 형태로 어떻게 업그레이드되고 변화할지에 대한 정확한 예측과 이를 반영한 선제적이고, 혁신적인 전략이 필요하다.

노동력 생산을 위한 교육, 그리고 양질의 일자리 창출 문제에 관심이 집중되지만, 사실 ODA 사업 자체가 대규모 일자리 창출이라는 목표를 달성하기에는 거의 불가능에 가깝다. 그에 반해 FDI 프로젝트들은 양질의 일자리를 창출할 가능성이 상대적으로 높다. 하지만 FDI는 까다로운 투자 조건을 충족시키는 선택받은 소수의 국가에 집중되는 경향을 보여왔다. 양질의 교육, 그리고 이 교육을 받은 청년들이 일할 수 있는 일자리를 제공하는 지속가능한 개발의 두 수레 바퀴를 온전히 가동시키는 방법은 결국 긴밀한 민관협력만이 답이

라고 할 수 있는데, 이 역시도 쉽지 않은 과제라는 점에서 정부와 시민 사회 등 모든 참여자들이 지속적이고 긴밀한 협력과 소통이 요구된다.

5. 맺으며

제17차 서울 ODA국제회의의 살펴보면서 그 의미와 상징성에도 불구하고 그 규모가 아쉬움으로 남는다. 한국은 명실공히 원조규모상으로 세계 15위의 공여국으로 성장하였다. 이 회의를 기획한 KOICA는 1조원 이상을 원조 예산을 집행하는 무상원조 전담기관이다. 즉, 한국의 원조를 대표하는 기관이 기획하여 국제개발협력 분야의 학술적, 정책적 논의를 모색하는 국제회의가 단 3개의 세션과 9명의 국내의 발표자에 불과했다는 점은 곱씹어 볼 필요가 있다.

서울 ODA국제회의를 확대 및 발전시켜 나가야 하는 가장 큰 이유는 ODA에 관한 활발한 논의를 가능케 함으로써 기존 ODA 사업들의 문제점과 한계를 발견하고 새로운 방향성을 제시할 수 있기 때문이다. 이는 동북아시아 지역협력의 관점에서 유의미한 노력이다.

일례로, 지난 수년간 일대일로(一帶一路)만 강조해온 것과 달리, 중국은 최근 ODA 관련 민간학술회의에 참석하여 나름의 대안적 발전 모델을 제시하는 변화된 모습을 보이고 있다. 이러한 분위기 속에서 참석자들은 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB, AIIB)과 신개발은행(New Development Bank, NDB)의 운영, 그리고 베이징 컨센서스(Beijing Consensus)의 정교화 등 국제개발협력에 대한 대안적 패러다임 제시를 위해 중국이 어느 정도까지 고민하고 있는지 묻고 답변을 들을 수 있다. 이러한 과정을 통해 중국의 대안적 발전 모델이 지닌 문제점들을 지적하기도 하고, 때로는 협력할 수 있는 새로운 사업들을 발굴하면서 국제시민의 안녕과 번영이라는 공통의 목표를 위한 올바른 방법을 모색해나갈 수 있다.

한편, “미래 세대를 위한 지속가능한 개발협력”이라는 대주제에 맞게 세계

각국의 미래 청년세대로 기획된 점은 ‘결과가 아닌 과정’이 중요한 국제개발 협력의 특징과 잘 부합한다. 이러한 성과를 바탕으로, 내년에 개최될 18차 서울 ODA국제회의는 더 많은 다양한 정부 관계자와 전문가, 국제기구, 지역기구, 그리고 국제NGO등 다양한 행위자 등이 모여 다양한 분야(thematic issues and sectors)에서 국제개발 협력이 직면한 도전과제와 딜레마를 논의하고 우리가 함께 추구해야 할 미래를 모색할 수 있도록 준비되어야 할 것이다.

저자소개

문경연

現 전북대학교 글로벌융합대학원 학장, 국제인문사회학부 교수, Cranfield University에서 국제개발학 박사학위 취득.

관심분야는 국제개발협력 규범, 평가, 정책 등이며, 주요 논문으로는 “A Study on the Correlation Between Sanctions and Humanitarian Situation: Did Sanctions Lead to the Crisis in North Korea?” (Pacific Focus), “Enhancing Digital Education Inclusiveness in Uzbekistan” (슬라브연구), “Foreign Relations Between Kazakhstan and South Korea from the Perspective of Public Diplomacy” (세계지역연구논총), “The influence of South Korean NGO on State Aid Policy” (Asian Perspective), 『지방정부의 국제개발협력과 공공외교』 (오름출판사), 『국제개발: 사회경제이론, 유산, 전략(번역서)』 (명인문화사) 등이 있음.

제29차 유엔기후변화협약 당사국총회와 지방정부의 역할

서 광 용

제주도청 미래성장과 주무관

유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)이 체결되고 30년 이상 지났으나, 한국 경제나 사회에서는 유엔기후변화협약에 대한 인지도가 여전히 낮은 수준에 머물러 있는 듯 하다. 하지만 기후위기는 미래의 위협이 아닌 현재 진행되고 있는 현실로 이를 체감할 수 있는 폭염, 폭우와 홍수, 가뭄, 허리케인, 태풍, 사이클론, 해수면 상승 등 재해가 세계 곳곳에서 더욱 잦은 빈도로 발생하고 있다. 그리고 기후위기의 최전선에서 집중적인 피해를 입는 국가들은 온실가스 배출량이 적은 수준임에도 불구하고 가장 큰 피해를 보고 있다.

유엔기후변화협약 당사국총회는 매년 세계 대부분의 지도자들이 기후 불평등 문제를 해결하고, 기후변화로 인한 자연재해, 식량 위기 등 고통받는 국가들을 위한 기후행동을 촉진하는 대안을 모색하는 자리로, 첫 당사국총회는 1995년 독일 베를린에서 개최되었다. 본고는 제29차 유엔기후변화협약 당사국총회 개최를 계기로 유엔기후변화협약이 무엇이며 그 동안 어떻게 진행되어 왔는지를 간략히 살펴보고, 제주도의 기후변화협약 당사국총회 참여 목적과 활동에 대해 공유하고자 한다.

1. 유엔기후변화협약과 당사국총회

1992년 6월 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의(United Nations Conference on Environment & Development, UNCED)에서 채택된 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)은 선진국과 개도국이 ‘공동의 그러나 차별화된 책임(Common But Differentiated Responsibilities)’에 따라 각자의 능력에 맞게 온실가스를 감축할 것을 약속하였다. 이 협약에 따라 최고의 의사결정을 하는 기구가 당사국총회(Conference of Parties, COP)이다.

유엔기후변화협약은 차별화된 책임 원칙에 따라 협약 부속서 1(Annex I)에 포함된 42개국에 대해 2000년까지 온실가스 배출 규모를 1990년 수준으로 안정화시킬 것을 권고하였다. 부속서1에 포함되지 않은 개도국에 대해서는 온실가스 감축과 기후변화 적응에 관한 보고, 계획 수립, 이행과 같은 일반적인 의무를 부여하였다. 한편, 협약 부속서 2(AnnexII)에 포함된 24개 선진국에 대해서는 개도국의 기후변화 적응과 온실가스 감축을 위해 재정과 기술을 지원하는 의무를 규정하였다. 우리나라를 포함한 비(非)부속서1(non-Annex I) 국가들은 감축의무를 부담하지 않는 개도국으로 분류되었다.

교토의정서(Kyoto Protocol)

1997년 일본 교토에서 개최된 제3차 유엔기후변화협약 당사국총회에서는 선진국들의 온실가스 감축 수치와 방안을 규정한 교토의정서(Kyoto Protocol)가 채택되었고 2005년에 발효되었다. 교토의정서는 각국의 경제 상황과 산업 구조를 고려하여 국가별로 다른 감축 목표를 설정하였고 청정개발체제, 공동 이행, 배출권 거래 등 3가지 유연성 메커니즘을 도입하여, 효율적으로 감축 목표를 달성할 수 있도록 했다. 교토의정서는 국제사회가 지구 온난화 문제를 심각하게 받아들이고, 이를 해결하기 위한 구체적인 행동을 취하는데 중요한 역할을 하였지만, 선진국들에게만 의무를 부과하였고, 미국을 비롯한 일부 국가

들의 불참, 그리고 유연성 매커니즘의 과도한 활용 등으로 인해 실제 온실가스 감축 효과는 제한적이었다.

파리협정(Paris Agreement)

2015년 제21차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP21)는 2020년부터 모든 국가가 참여하는 신기후체계의 근간이 될 파리협정(Paris Agreement)을 채택하였다. 파리협정으로 선진국에만 온실가스 감축 의무를 부과하던 기존의 교토의정서 체계를 넘어, 모든 국가가 자발적으로 감축목표를 설정하고 이를 이행하는 체계가 마련되었다.

파리협정은 지구 평균기온 상승을 산업화 이전 대비 2°C 보다 상당히 낮은 수준으로 유지하고, 1.5°C로 제한하기 위해 노력한다는 전 지구적 장기목표 하에 모든 국가가 2020년부터 기후행동에 참여하며, 5년 주기 이행점검을 통해 점차 노력을 강화하도록 규정하고 있다. 또한, 모든 국가가 스스로 결정한 온실가스 감축목표(Nationally Determined Contribution, NDC)를 5년 단위로 제출하고 이행토록 하고 있으며, 자원 조성과 관련해 선진국이 선도적 역할을 수행하고 여타국가는 자발적으로 참여하도록 하고 있다. 파리협정은 기후행동 및 지원에 대한 투명성 체계를 강화하면서도 각국의 능력을 감안하여 유연성을 인정하고 있으며, 2023년부터 5년 단위로 파리협정의 이행 및 장기목표 달성 가능성을 평가하는 전 지구적 이행점검(global stocktaking)을 실시한다는 규정을 포함하고 있다.

파리협정은 기후 행동과 지원을 포괄적으로 다루고 있다. 지구온난화에 대한 선진국들의 역사적 책임을 반영하여 기후 행동에 동참하는 개발도상국들의 이해와 관심 사항이 폭넓게 반영되었다. 파리협정의 핵심을 이루는 감축 또는 완화, 적응, 자원, 기술개발과 이전, 역량 강화와 투명성이 대표적인 사례이다. 개도국들의 기후 행동 지원을 위한 재원을 계속 확대해 나가기로 하고, 자원 공여국을 기존 선진국에서 신흥 국가로 확대하였다. 또한 지구온난화와 해수

면의 상승으로 위협을 받은 군소도서국가들의 입장을 반영하여 1.5℃ 장기목표와 손실과 피해보상이 반영되었다. 그리고 온실가스 감축을 위한 기업들의 창의성과 혁신을 장려하기 위하여 국제배출권 시장매커니즘을 도입하였다.¹⁾

2. 제29차 유엔기후변화협약 당사국총회 주요 성과

아제르바이잔 바쿠에서 2024년 11월 11일부터 24일까지 개최된 제29차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP29)에서는 “의욕 증진과 행동 촉진(Enabling Action, Enhancing Ambition)”이라는 주제로 기후금융, 탄소 거래 등 다양한 의제가 논의되었다. 특히 신규기후재원(New Collective Quantified Goal, NCQG) 조성 목표에 대한 선진국과 개발도상국 간 이견이 첨예하게 대립하였으나, 일정 연장을 거듭한 끝에 합의를 도출하는 데에 성공하였다. 그 외의 주요 성과로는 신규기후재원 조성 목표 설정과 탄소배출권 거래시장의 표준 채택 등을 꼽을 수 있다.

[그림 1] 제29차 유엔기후변화협약 당사국총회 장소(아제르바이잔 바쿠 스타디움)



1) 최재철, 『기후협상일지』 (서울: 박영사, 2020).

신규기후재원조성목표(New Collective Quantified Goal)

신규기후재원목표는 개발도상국들의 기후변화 대응과 적응을 지원하기 위해 국제사회가 설정한 재정적 목표이다. 선진국은 2009년 총회에서 개도국의 기후변화 대응을 지원하기 위해 2020년까지 연간 1,000억달러를 조성하겠다고 약속했었다. 2021년 총회에서 목표 기간을 2025년까지로 연장하며 새로운 목표를 2024년 총회에서 결정하기로 하였으며, 이에 따라 이번 총회에서 협상이 진행되었다.

협상 초반부터 선진국과 개도국 간 새로운 재원조성목표의 성격에 대한 이견이 있었다. 선진국은 새로운 목표가 기존의 목표와는 다른 공공 부문과 민간 부문이 모두 참여하는 전 세계적기후 행동 투자라는 관점의 주장을 펼쳤다. 반면, 개도국은 새로운 목표가 기존 1,000억달러 목표를 대체하는, 선진국이 개도국의 기후 행동을 지원하는 목표라는 주장을 고수했다.

결국, 타협안으로 다중 목표를 설정하는 결정문을 채택했다. 2035년까지 연간 1.3조달러를 목표로 전 세계적 기후 투자를 확대하여 개도국의 기후 행동을 지원하기로 하고, 이를 위해 민간부문을 포함한 모든 행위주체의 노력을 강조했다.²⁾

파리협정 제6조(국제탄소시장)

국제탄소시장의 기반 마련을 더 이상 미룰 수 없다는 공감대가 확산되면서 이번 총회에서 합의에 도달했다. 주요 내용은 국가간 자발적 국제감축 협력사업(제6.2조) 및 국제감축실적(Internationally transferred mitigation outcome, ITMOs)의 허가절차, 당사국 보고내용의 불일치 식별 및 처리방안, 국제등록부 운영방법 및 추가 기능 등에 대한 추가적인 지침이 마련되었다.

2) UNFCCC, "COP29 UN Climate Conference Agrees to Triple Finance to Developing Countries, Protecting Lives and Livelihoods," November 24, 2024, <https://unfccc.int/news/cop29-un-climate-conference-agrees-to-triple-finance-to-developing-countries-protecting-lives-and>.

또한, 파리협정 감독기구가 관리하는 6.4조 메커니즘 운영을 위한 배출 기준선 및 탄소제거 활동 범위에 대한 표준이 합의되었고 감축실적의 허가절차, 메커니즘 등록부 운영 방법 등 추가 지침이 완성되었다.

3. 지방외교의 필요성

일반적으로 외교 분야는 국방과 함께 국가 사무로 인식되어 왔다. 그러나 세계화(Globalization)와 지방화(Localization)의 경향이 동시에 나타나는 ‘世方化(Glocalization)’에서 보듯이, 오늘날의 외교주체는 중앙정부만이 아니라 지방자치단체가 동시에 역할을 수행하는 과제로 정립되지 오래이다.³⁾

지방외교는 지역적 수준에서 세부적으로 실질적인 협력을 가능하게 하여 중앙정부의 외교를 보완할 수 있고, 지방정부가 이러한 활동을 통해 투자 유치, 무역 증진, 관광 활성화 등을 추진 함으로써 지역 경제에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한 기후변화, 재난관리, 지속가능한 개발 등 글로벌 이슈 해결에 기여 할 수 있는 실질적이고 신속한 협력을 추진할 수 있기 때문에 그 필요성이 더욱 강조되고 있다.

국가를 초월해서 도시 간 국제적 연대가 점차 확산되면서 도시외교(city diplomacy)나 지방외교(local diplomacy)에 국내외 도시들이 적극적으로 참여하고 있고, 국내 많은 지방자치단체들이 참여하면서 일반적인 용어이자 정책 사업으로 자리잡고 있다.⁴⁾

이러한 배경에서 제주특별자치도는 탄소중립을 위한 에너지전환 분야의 지방외교를 강화하고 있다. 특히, 그린수소 글로벌 허브 정책과 2035년까지 재생에너지와 그린수소 기반 에너지 대전환을 통한 탄소중립(Net-Zero) 비전을 선언하면서 국제협력을 위해 더욱 노력하고 있다.

3) 심익섭, “지방화시대를 선도할 지방외교의 역할과 방향,” 대한민국시도지사협의회 (2009).

4) 고경민·장성호(2014), “제주특별자치도 사례를 중심으로 본 도시외교의 방향” 『대한정치학회』 22(3).

제주도의 유엔기후변화협약 당사국총회 참가 배경

제주특별자치도는 2015년 파리에서 개최된 유엔기후변화협약 당사국총회에 참석하여 ‘카본프리 아일랜드⁵⁾’ 정책을 소개한 이후, 지속적으로 참석하고 있다. 2021년에는 영국에서 개최된 COP26에 참석하여 P4G⁶⁾ 에너지 부문 최우수파트너십상을 수상하였고 이어 2023년 두바이, 2024년 바쿠에 참여하면서 제주도의 정책을 공유하고 국제협력 기회를 적극적으로 모색하고 있다.

[그림 2] COP26, 글래스고(제주특별자치도 에너지부문 최우수파트너십상 수상)



- 5) 카본프리 아일랜드 정책은 2030년까지 제주도를 탄소 배출이 없는 섬으로 전환하는 것을 목표로 2012년 5월, 제주도에서 발표한 정책으로 재생에너지 확대, 전기자동차 보급, 에너지 수요 관리, 에너지 융복합 산업 육성 등 네 가지 주요 과제를 중심으로 추진되고 있다.
- 6) P4G: Partnering for Green Growth and the Global Goals 2030. P4G는 녹색경제 관련 5대 중점분야(식량, 농업, 물, 에너지, 도시, 순환경제)에서 민관협력을 촉진하고 지속가능발전목표(SDGs) 달성과 파리협정 이행을 가속화하기 위한 글로벌 협력체로 현재 미국 워싱턴 D.C.에 소재한 세계자원연구소(WRI, World Resources Institute)에 사무국을 두고, 한국, 덴마크, 네덜란드, 멕시코, 베트남, 에티오피아, 칠레, 케냐, 콜롬비아, 방글라데시, 인도네시아, 남아공 등 12개국 정부와 도시기후리더십그룹(C40), 글로벌녹색성장연구소(GGGI), 세계경제포럼(WEF, World Economic Forum), 세계자원연구소(WRI, World Resources Institute), 국제금융공사(IFC, International Finance Corporation) 등 국제기구/협의체, 민간기업, 시민사회가 참여 (<https://p4gpartnerships.org>).

제주도는 섬 지역이라는 특성으로 발전, 송배전, 전력 판매 등에 있어 타지역과는 다른 별도의 전력계통 체계를 갖추고 있다. 부족 전력의 약 30% 정도를 초고압직류송전(HVDC; High-Voltage Direct Current)을 통해 다른 지역에서 공급받고 있다. 그리고 지난 2012년부터 신재생에너지 투자를 확대해 전국에서는 가장 높은 신재생에너지 발전 비율 19.2%(2022년 기준)를 기록했다.

하지만 신재생에너지를 확대하면서 재생에너지의 간헐성⁷⁾으로 송배전망 과부하 문제를 일으킬 수 있어 강제로 발전을 중단하는 출력제어⁸⁾ 빈도가 매년 증가하고 있다. 이러한 문제를 해결하면서 글로벌 탄소중립을 달성할 수 있는 대안으로 주목받고 있는 에너지원이 바로 ‘그린수소’이다. 제주도는 그린수소 생태계를 조성하기 위해 ‘그린수소 글로벌 허브’ 정책을 추진 중이다. 제주도는 전국 최초로 MW급 그린수소 생산·저장 실증을 추진한 지자체로서 그린수소 산업의 최적지로 평가받고 있다.

에너지대전환을 통한 2035 탄소중립 비전

제주도는 2024년 5월 1일 에너지대전환 비전선포식에서 2035년 제주지역의 실질적인 온실가스 배출량 ‘0’(넷제로)를 달성하기 위한 시나리오를 발표했다. 재생에너지 7기가와트(GW) 이상, 그린수소 연 6만톤 이상 생산이 필요한 것으로 분석하고, 이를 토대로 단계별로 무탄소사회를 실현하는 구체적인 시나리오이다. 2035년 제주지역 탄소배출량은 총 600만 톤으로 추산되며, 다방면의 저감계획을 통해 상쇄해도 470만 톤의 탄소가 남아 순배출 ‘0’을 달성하기 위해서는 재생에너지와 그린수소로의 대전환이 반드시 필요하다. 이에 따라 풍력과 태양광 등 재생에너지 발전설비를 7기가와트 규모로 확대해 재생에

7) 신재생에너지 간헐성(Intermittency of Renewable Energy)은 신재생에너지원, 즉 태양광, 풍력, 수력 등과 같은 자연 에너지원이 일정하지 않거나 불규칙하게 생산되는 특성을 의미하며 이는 일정한 양의 전력을 지속적으로 공급하기 어려운 문제를 발생시킨다.

8) 출력제어(Generation Control)는 전력 시스템에서 발전기의 출력을 조정하여 전력망의 안정성을 유지하는 과정으로 전력망에 과부하나 불안정을 일으키지 않도록 한다.

너지 발전 비율을 70% 이상으로 높이고, 그린수소는 6만 톤 이상을 생산해 기저 발전을 화력에서 수소로 100% 전환할 방침이다.

이러한 노력을 공유하고 실행하기 위해 다양한 국내외 행사를 개최하고 참여하고 있다. 지난 6월 17일부터 19일까지 제주국제컨벤션센터에서 개최한 2024 그린수소 글로벌 포럼에서는 주한대사관을 대표해 대사(대리대사) 및 해외 정부, 기관 관계자들이 참여해 ‘탄소중립을 위한 글로벌 라운드테이블’ 등을 개최하였다. 이 자리에서 국가별 탄소중립 정책에 대한 논의를 통해 2035 탄소중립 실현을 위한 정책을 공유하고 협력 강화 방안을 논의했다.

[그림 3] 그린수소 글로벌 라운드테이블(2024)⁹⁾



제주특별자치도 주요 활동

제주도는 유엔기후변화협약 당사국총회 현장에 마련된 부대행사장에서 ‘2035 탄소중립’ 정책을 소개하는 다양한 국제기구 세미나에 참여하면서 큰

9) 그린수소 글로벌 라운드테이블(24.6.17.)에는 고윤주 제주도 국제관계대사가 좌장을 맡은 가운데 오영훈 제주특별자치도지사, 게오르크빌프리트 슈미트 주한독일대사, 안넨 카리 한센 오빈 주한노르웨이 대사, 스벤 올링 주한덴마크 대사, 아미트 쿠마르 주한인도 대사, 개러스위어 주한영국 대리대사, 오니 알링크 주한네덜란드 대리대사, 플로렌스 로-리 미국 글로벌전략경영원 원장이 패널로 참석하였다.

호응을 얻었다. 지속가능성을 위한 세계지방정부(ICLEI)의 이마니 쿠말 부총재는 “제주도가 아시아에서 가장 선도적으로 탄소중립 계획과 지속가능발전 전략을 추진하고 있다”며 제주의 정책을 국제사회와 공유하는 기회를 마련하겠다고 제안하였고, 언더2연합 총회에서는 네허마트 카우르 이사가 제주도의 탄소중립 리더십을 지지하면서 언더2총회에서 제주도의 정책을 탄소중립 우수사례로 소개했다.

유럽기후재단이 주최한 ‘기후행동 추진을 위한 지방정부의 리더십’ 세션에서는 제주도의 기후위기 대응 이니셔티브와 국제협력 체계 구축과 연대의 필요성을 강조했다. 그리고 한국홍보관에서 개최한 ‘지방정부의 기후위기 완화를 위한 탄소중립 실천 방안 모색’이라는 제주세션에서 자연환경보전연맹(IUCN) 하스나 모우두르 동남아시아 위원은 제주도의 우수한 자연환경을 나미비아 기후투자재단(EFI) 아리베브 대표는 에너지 분야 국제협력 희망 의사를 전달했다.

[그림 4] COP29, 바쿠(제주세션: 기후행동 추진을 위한 지방정부의 리더십)



또한 환경부와 한국환경산업기술원에서는 2023년부터 유엔기후변화협약 당사국총회에서 한국홍보관을 운영하면서 기술전시를 진행하고 있는데 지방

자치단체로는 유일하게 제주도가 지속적으로 선정되어 참여하고 있다. 기술전시는 국제사회에 대한민국의 탄소중립 기술을 소개하고 글로벌 탄소감축과 적응을 위한 협력으로 국내 기업의 수출을 지원하기 위한 배경에서 추진되고 있다. 제주도는 ‘에너지 대전환을 통한 2035 탄소중립 실현과 그린수소 글로벌 허브 아일랜드 비전’을 주제로 제주 도심항공교통 가상현실(VR) 등 체험형 전시·홍보관을 운영하면서 많은 관심과 이목을 집중시켰다.

[그림 5] COP29. 한국홍보관내 제주 기술전시(그린수소 글로벌 허브)



4. 마무리

유엔기후변화협약 당사국총회의 주요 결정사항은 정부대표단이 참여하는 회의에서 이루어진다. 이러한 측면에서 당사국총회에 참여하는 지방자치단체의 역할은 제한적이라고 할 수도 있다. 하지만, 당사국총회에 참여하는 국제기구, 산업계, 시민단체 등 다양한 이해관계자들은 당사국총회에 참여해 적극적인 목소리를 내는데, 이는 기후변화 문제가 환경, 경제, 사회, 건강 등 여러 분야에 영향을 미치고 이를 해결하기 위해서는 다양한 부문과 이해관계자들의

협력이 필요하기 때문이다. 다양한 이해관계자들과의 네트워킹 기회는 실질적인 국제협력을 가능하게 한다. 특히 글로벌 탄소중립을 위해서는 국가간 협력, 공정성 추구, 기술적 해결방안모색, 경제적 이해관계 등 다양한 고려가 필요하다.

제주의 재생에너지와 그린수소 기반 에너지대전환을 통한 2035 탄소중립 정책은 우리나라의 2050 탄소중립 목표 달성 여부를 미리 가늠할 수 있는 선도적인 정책이다. 에너지 전환을 위해서는 재생에너지 확대, 에너지 효율성 개선, 탄소 배출 감소 등 여러 분야에서 국제협력이 필수적이다. 새로운 기술 공유와 혁신, 경제적 협력과 투자는 공정한 전환을 촉진하고 관련분야의 인재 양성과 신산업을 육성하는데 기여할 것이다. 따라서 탄소중립 분야의 글로벌 역량과 리더십을 강화해야 한다. 그린수소 글로벌 허브로 도약하기 위해서는 국제협력을 더욱 강화하고 글로벌 탄소중립에 기여할 수 있는 개도국과의 구체적인 프로젝트로 인재 양성과 교류를 촉진하고, 에너지전환 분야 제주도 기업들의 해외 진출을 지원해야 할 것이다.

저자소개

서 광 용

現 제주특별자치도 미래성장과 주무관.

제주대학교 관광경영학과 박사학위 취득.

관심분야는 에너지 국제협력, 지방외교, 저탄소관광, 관광커먼즈, 환경경영이며, 주요 논문으로는 저탄소 관광목적지 환경경영 모델(제주대학교 박사학위논문), 관광커먼즈 기반 생태관광 추진에 관한 구술사(2023, 관광연구저널), 지속가능한 관광커먼즈 관리 모델에 관한 연구(2024, 관광연구저널) 등이 있다.

2025년 아세안 의장국 말레이시아를 주목할 이유

이재현

아산정책연구원 수석연구위원

2025년 아세안 의장국(ASEAN Chair)은 말레이시아가 맡는다. 최근 수년간 아세안은 다양한 위기를 맞이하고 있다. 대외적으로 계속 강도를 더하는 미국과 중국 사이 전략 경쟁의 한 가운데 아세안은 던져져 있다. 개별 동남아 국가 차원에서, 그리고 집합적으로 아세안 차원에서 미중 전략 경쟁의 격랑 속에 나갈 방향을 잡는 것이 쉽지 않다. 동남아 국가들이 모인 지역기구 차원에서도 아세안은 위기를 맞고 있다. 아세안중심성의 위기로 대표되는 아세안의 위기는 인태 지역 국제 관계에서 아세안이 가진 중요성이 대내외 도전으로 인해 낮아지는 것이 핵심이다.¹⁾

아세안이 위기를 맡고 있는 시점에서 말레이시아에 의장국 순번이 돌아온 것은 여러 가지 차원에서 향후 아세안의 진로를 흥미롭게 한다. 2025년 말레

1) 과거 아세안 밖의 전문가들에 의해 주로 아세안중심성의 위기가 지적되었는데 최근 들어 아세안 전문가 사이에서도 아세안중심성의 위기에 대한 진단이 부쩍 늘고 있다. 대표적으로 Dewi Fortuna Anwar, 2023. "ASEAN Centrality: Opportunities and Challenges" in *The Indo-Pacific Theatre: Strategic Visions and Frameworks*. Sabani Roy Choudhry ed. Routledge: London.; Rizal Sukma, 2024. "If ASEAN is to remain central to the region it must deal with its institutional weaknesses" *East Asia Forum*, 29 September.

아시아의 의장국 수입은 말레이시아를 포함해 아세안 내에서 목소리가 비교적 큰 국가들이 의장국을 연이어 수입하는 출발점에 있다. 말레이시아 뒤로 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남의 의장국 순번이 돌아온다. 말레이시아는 아세안 내에서 전통적으로 회원국들을 한자리로 끌어모으는 역할을 해왔다. 아세안의 내적 단결에도 미치는 영향이 있을 것이다. 무엇보다 말레이시아는 동남아 국가 중에서 강대국 사이 헤징(hedging) 전략에 가장 능한 국가다. 이런 말레이시아가 2025년 한해 아세안을 어떤 방향으로 끌고 갈지 주목되는 이유다.

이 글에서는 아세안 의장국이 아세안에서 어떤 역할을 하는지, 왜 아세안의 의장국이 중요한지에 관한 일반적인 사항을 먼저 살펴본다. 그리고 의장국 말레이시아가 당면한 아세안의 과제에 대해 살펴볼 것이다. 마지막으로 2025년 말레이시아가 자신의 대외정책 특징인 헤징 전략을 어떻게 아세안 내에서 펼 가능성이 있는지, 그리고 이런 말레이시아의 아세안 운영 전략이 어떤 유산을 아세안에 남길지에 대해서 분석한다.

1. 아세안 의장국의 의미와 역할

동남아 지역의 10개국으로 구성된 아세안은 회원국이 1년씩 알파벳 순서로 순번을 정해 돌아가며 의장국을 맡는다. 이에 따라 2024년 라오스에 이어 2025년은 말레이시아가 의장국을 맡게 된다. 이후로 2026년은 필리핀이, 2027년은 싱가포르가, 2028년은 태국이, 그리고 2029년은 베트남이 의장국을 맡는다. 2021년에 쿠데타가 발생한 미얀마는 원래 말레이시아 다음으로 2026년 의장국을 맡을 순번이었으나 아세안 내에서 회원국 간 합의에 의해 2026년 미얀마의 의장국 자격을 사실상 박탈하고 대신 그 다음 차례였던 필리핀이 2026년 의장국을 맡게 되었다. 대체로 더 오래된 회원국, 국력이 큰 국가가 더 큰 영향력을 갖는 것은 어쩔 수 없다. 이런 의미에서 인도네시아, 말레이시아, 태국, 싱가포르, 필리핀, 그리고 최근 몇 년 사이 베트남이 좀 더 의장국

으로 활동적이고 목소리가 큰 편이다. 반면 브루나이, 캄보디아, 라오스, 미얀마는 그 반대라고 볼 수 있다.

1년씩 돌아가며 맡는 의장국이므로 큰 의미가 없다고 볼 수도 있다. 그러나 아세안이라는 10개국의 지역 협력체를 운영해야 하는 의장국의 부담은 크다. 연간 1,000여건 이상 아세안 내각급 정부간 회의가 펼쳐지는데 이 회의의 의장을 모두 의장국이 담당해야 한다. 상반기 아세안 정상회의, 그리고 하반기에 있는 아세안 정상회의, 아세안+3 정상회의, 그리고 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS)를 의장국으로 치러내야 한다. 아세안 주도의 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)의 의장도 아세안 의장국이 맡는다. 의장국 역할 뿐만 아니라 총 18개국이 모이는 EAS의 경우 각국 정상과 대표단, 취재진을 수용할 호텔과 같은 의장국의 회의 관련 인프라도 문제가 된다.

아세안 의장국은 그 해 아세안의 캐치프레이즈를 설정한다. 이 캐치프레이즈는 의장국이 한해 아세안을 운영하면서 역점을 둔 사업을 묘사한다. 의장국의 임무로 가장 중요한 사항은 정상회의를 포함한 여러 회의의 의장성명 초안을 만드는 것이다. 물론 회원국 사이 협의와 합의를 중시하는 아세안의 원칙상 의장국이 초안을 만들더라도 의장국 마음대로 성명을 발표할수 있는 것은 아니며 아세안 회원국의 합의를 도출해야만 한다. 그럼에도 불구하고 초안에서 어떤 점을 강조하고 어떤 점을 제외할지에 대해서 일차적으로는 의장국 의사가 반영된다. 간단히 말해 의장국이 어느 정도 아세안 내 어젠다 세팅과 아세안 내 합의에 영향을 줄 수 있다는 의미다. 혹은 반대로 의장국이 아세안 내 합의를 무시하고 자기 이익을 고집해 아세안 전체에 부정적인 의미에서 영향을 줄 수도 있다. Phnom Penh fiasco라고 알려진 2021년 아세안 외교장관회의가 이런 경우다.²⁾

2) 2021년 캄보디아가 의장국을 할 당시 아세안외교장관회의(ASEAN Ministers' Meeting)는 남중국해 문제를 의장성명에 언급하려는 몇몇 아세안 국가와 이를 막으려는 의장국 캄보디아 사이 합의에 실패했고 그 당시 까지 진행된 45차례의 아세안외교장관회의 중 처음으로 의장성명을 발표하지 못하고 막을 내렸다. Sabam Siagian. 2012. "Is Phnom Penh fiasco the beginning of end of ASEAN?" GMA News Online. July 17.

[표 1] 2020~2025 ASEAN 의장국 및 캐치프레이즈

연도	의장국	캐치프레이즈
2020	베트남	Cohesive and Responsive ASEAN
2021	브루나이	We Care, We Prepare, We Prosper
2022	캄보디아	ASEAN A.C.T: Addressing Challenges Together
2023	인도네시아	ASEAN Matters: Epicentrum of Growth
2024	라오스	ASEAN: Enhancing Connectivity and Resilience
2025	말레이시아	Inclusivity and Sustainability

한편 아세안의 주요 국가, 즉 아세안이 처음 만들어 질 때부터 아세안의 회원국이었던 ASEAN 5(인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국, 싱가포르)는 초창기부터 의장국 수임을 계기로 아세안의 중요한 제도적 변화를 추진하거나 이정표를 남기려는 노력을 해왔다. 특히 인도네시아와 말레이시아는 의장국으로 이런 제도적 흔적을 자주 남겼다. 말레이시아는 1997년 의장국 당시 아세안의 장기 비전인 ASEAN 2020 비전을 주도했고, 2005년에는 EAS의 창설을, 2015년에는 아세안공동체 선언을 의장국으로 맡았다. 2025년 말레이시아 의장국 하에서 향후 20년의 아세안 비전인 아세안공동체비전 2045(ASEAN Community Vision 2045)가 발표될 전망이다. 인도네시아 역시 의장국 계기로 1976년 아세안우호협력조약(ASEAN Amity and Cooperation Treaty, TAC)으로 알려진 발리협약I(Bali Concord I), 2003년 아세안공동체의 기틀이 된 발리협약II, 그리고 2011년 주요 글로벌 이슈에 대한 아세안 단일 입장을 담은 발리협약III을 의장국 자격으로 도출해냈다.

2. 의장국 말레이시아가 당면한 과제

아세안이 내외적으로 당면한 과제는 곧 아세안 의장국인 말레이시아의 당면 과제가 된다. 코로나-19 이후 경제성장 추세의 회복, 새로운 성장 동력의 확보, 미-중 경제전쟁에서 아세안 국가의 생존 등 경제적인 과제도 있겠지만 전략적

인 문제에 초점을 맞춘다면 현재 아세안이 마주하는 내외적 과제는 크게 네 가지로 구분된다. 미중 전략 경쟁에 따른 압력이 외적 과제라면 남중국해 문제는 외적 위협과 내적 분열이 복합된 도전이다. 이 외적 도전 과제는 아세안중심성의 재강화라는 명제와 연결된다. 내적으로는 분열된 아세안을 어떻게 통합할 것인가, 특히 미얀마 문제와 남중국해 문제를 둘러싸고 나타나는 이견을 어떻게 해소할 것인가가 아세안중심성 강화 과제의 핵심이다. 아세안 단결이라는 내적 결속이 곧 아세안중심성의 강화로 이어지기 때문이다.

미중 경쟁이 어제 오늘의 일은 아니며 이미 아세안 국가들은 개별적으로, 그리고 집합적으로 미중 경쟁의 맥락에서 자신의 이익을 강화하기 위한 각자의 노력을 하고 있다. 그럼에도 미중 경쟁이 단순한 전략 경쟁을 넘어서 기술, 경제, 공급망 등 전방위로 확대되면서 아세안 국가들이 마주하는 압력 역시 지속적으로 높아지고 있다. 자국의 생존과 번영을 위해 미국과 중국 사이에서 위치를 정하는데 갈수록 복잡한 함수가 동원된다.

무엇보다 의장국으로 말레이시아가 마주해야 할 2025년 강대국 경쟁이란 변수에서 가장 중요한 점은 미국에서 트럼프 행정부 2기가 등장하는 현실이다. 트럼프 행정부의 대외정책, 특히 트럼프 행정부의 대 동남아 정책에 따른 지역의 세력균형의 변화, 동남아에 가해지는 전략적 압력, 그리고 개별 국가 및 아세안의 이익 확보가 말레이시아의 과제다. 트럼프 행정부 1기는 동남아, 아세안 지역에 대해 거의 관심을 보이지 않았다. 중국과 양자 갈등과 경쟁만이 트럼프 행정부의 대외정책 어젠다에 있었을 뿐 중국을 간접적으로 견제할 수 있는 동남아 지역에 대한 최소한의 관여 정책도 없었다. 특히 아세안이 중요하게 생각하는 아세안 주도의 지역다자협력에 대한 트럼프 행정부의 무관심을 넘어서 무시는 아세안 국가와 미국 사이 관계를 크게 저해했다.

지금으로서는 트럼프 2기 행정부에서도 이런 1기 대 동남아 정책 방향은 크게 변하지 않을 것으로 보인다.³⁾ 문제는, 트럼프 2기 행정부의 대 동남아 경시

3) Hoang Thi Ha and William Choong, "Trump 2.0 Presidency: What Is in Store for Southeast Asia?" *Fulcrum*, November 20, 2024.

혹은 무시 정책이 장기적으로 미국의 이 지역에 대한 관여 정책의 근간을 흔들게 되고 그에 따라 미국의 역할에 대해 가졌던 동남아 국가들의 확신도 약화될 수 있다는 점이다. 이런 상황 전개는 아세안 지역에서 아세안 국가들에게 전략적 공간과 자율성을 확보해주던 미국과 중국 사이 힘의 균형, 영향력의 균형의 붕괴를 가져올 수 있다. 이로 인해 동남아 국가들은 특정 강대국 영향권으로 급속히 빨려 들어가면서 자율성과 대 강대국 레버리지를 상실할 위험에 처한다.

강대국 경쟁의 맥락과 아세안 내부의 단결 저해의 문제가 함께 나타나는 이슈가 남중국해 문제다. 의장국으로 말레이시아는 중국의 남중국해에서 행동을 통제하며, 미국의 관여를 확보하는 동시에 아세안 내 남중국해 문제 관련 합의를 만들어 내는 과제를 수행해야 한다. 특히 수년간 제자리 걸음을 하고 있는 남중국해에서 행동규약(code of conduct) 협상에서 진전을 가져오는 것에 말레이시아는 관심을 보이고 있다.

남중국해에서 중국의 공격적인 행동은 이미 오래된 일이다. 2024년 중국의 공격적인 행동은 특히 필리핀과 갈등을 많이 빚었다.⁴⁾ 미국, 일본, 호주 등은 필리핀을 지원하면서 양자, 다자안보협력을 강화했다. 기존 미국 주도 쿼드(Quad)에 필리핀이 가세하면서 만들어진 S-Quad는 필리핀 입장에서 바람직한 방향이라고 할 수 있다. 그러나 다른 아세안 회원국 입장에서 강대국의 군사적 관여가 일정한 선을 넘을 경우 아세안 국가들에게 가져올 수 있는 전략적 부담이 있으므로 반드시 바람직한 방향은 아니다. 남중국해 문제에 관한 아세안 회원국 입장이 서로 차이를 보이는 기존 아세안 내 복잡한 상황 위에 최근 S-quad로 대표되는 강대국의 관여 강화는 아세안 내 새로운 분열의 출발점이 되거나 기존 분열의 악화를 가져올 수 있다.

아세안 내 중요 전략적 사안을 놓고 입장을 차이가 점점 명확해지는 상황은 아세안 내적 결속(ASEAN unity)에 분명히 부정적이다. 이런 내적 분열은 아세안의 집단적 행동 가능성을 낮추고 나아가 대외적으로 아세안 중심성이라는

4) Al-Jazeera. "What's behind Escalating China-Philippines Tensions in the South China Sea?" *Al-Jazeera*. October 11, 2024.

담론을 약화시키는 방향으로 작용한다.⁵⁾ 아세안 10개국이 강대국에 대해, 지역 문제의 주요 사안에서 하나의 목소리를 낼 때 아세안의 레버리지는 강화되고 이런 강력한 레버리지는 아세안이 지역 전략 문제에서 중심적인 위치에 놓여야 한다는 아세안중심성 담론을 강화하는데 중요하다. 지난 10여년간 지속적으로 약화된 아세안중심성 담론은 강대국 경쟁, 남중국해 문제 등 내외 변수가 가져온 아세안의 내적 분열로 인해 더욱 약화되고 있다. 2025년 아세안 의장국인 말레이시아가 이 복잡한 문제를 다 해결할수는 없지만 아세안중심성 약화의 추세를 멈추고 해결의 실마리를 찾는 정도의 역할을 해야할 것으로 보인다.

의장국으로 말레이시아 앞에 놓인 문제는 외적 문제뿐만 아니라 내적 분열의 요소인 미얀마 문제도 있다. 미얀마는 2021년 군부에 의한 쿠데타 이후 계속 아세안 전체의 골칫거리로 남아있다. 2021년 쿠데타 직후 아세안 정상들이 모여 미얀마 문제 해결을 위한 5개항의 합의(5points of consensus)를 만들어 내고 아세안 관련 회의에 미얀마 고위 군부 인사의 참석을 금지한 조치 외에 지난 4년간 미얀마 상황 개선을 위한 효과적 조치를 내놓지 못했다. 그러는 사이 아세안 내에서는 미얀마 군부에 대해 보다 비판적인 입장과 수용적인 입장이 나뉘기 시작했고 이는 새로운 아세안내 분열의 씨앗으로 커지고 있다.

특히 미얀마 군부는 2025년 11월 총선을 실시하고 권력을 민간에 이양하겠다는 주장을 하고있다. 군부에 의해 통제된 선거가 될 가능성이 높고 미얀마 민주화, 자유화를 지지하는 세력들은 선거를 보이콧할 자세다. 그럼에도 불구하고, 아세안 내에서는 이 선거를 계기로 미얀마의 회원 자격을 정상화하자는 주장이 고개를 들 가능성이 높다. 크게 실질적인 제재 수단도 없으면서 미얀마에 대해서 거리를 두고 있는 현 상황은 미얀마와 다른 아세안 국가의 관계, 아세안 내부의 단결을 위해서 좋지 않다는 주장이다. 물론, 2025년 11월 선거가 치러질 때는 말레이시아의 의장국 지위는 이미 필리핀으로 넘어간 상황이다.⁶⁾

5) Joanne Lin and Sharon Seah, "ASEAN's Unity Under the Microscope" Fulcrum. July 30, 2024.

6) 아세안 의장국은 대개 10월 경 개최되는 하반기 아세안 정상회의를 계기로 차기 의장국에 권한을 넘겨준다.

하지만 2025년 한해 미얀마 문제, 특히 선거 이후 미얀마와 관계를 어떻게 할 것인가에 대해서 말레이시아는 회원국 사이 중지를 모아야 한다.

3. 말레이시아의 전략: 헤징과 내적 합의 만들기

2025년 말레이시아가 아세안의 의장국을 맡으며 가장 주목받는 부분은 헤징의 달인인 말레이시아가 아세안을 어떤 방향으로 끌고 갈 것인가라는 질문이다. 현재 아세안이 당면한 과제를 간단히 요약하면 미-중 경쟁 등 강대국 전략 경쟁으로부터 유래한 아세안 중심성의 약화, 아세안 내부 이견으로 인한 아세안 내적 단결의 약화, 이런 단결 약화가 더욱 악화시킨 아세안중심성의 문제로 요약된다. 대외적으로 강대국 전략 경쟁의 파고를 넘는 일과 내적으로 아세안 내 단합을 다시 도모하는 것으로 말레이시아의 과제는 압축된다. 이런 과제에 직면해 말레이시아는 대외적으로는 헤징 전략을, 대내적으로는 아세안 내 명사를 모은 자문단의 집단적 지혜에 의존하려는 것으로 보인다.

말레이시아는 약소국의 대 강대국 전략을 묘사하는 헤징이라는 말이 만들어지기 훨씬 전부터 경쟁하는 두 강력한 세력, 블록 사이에서 헤징 전략을 효과적으로 구사해왔다. 이런 전략을 통해 국가의 힘이나 크기에 비해 강한 외교력을 가진 국가라는 평가를 받아왔다. 독립하기 이전인 1948년부터 독립 직후인 1960년까지 말레이 반도에서 공산주의를 막기 위한 비상통치(Malayan Emergency)를 했을 정도로 냉전 블록에서 말레이시아는 명확히 반공 진영에 속했었다. 그럼에도 불구하고, 말레이시아는 1970년 비동맹운동에 가입했고 1974년 아직 개혁개방 이전의 중국과 국교를 맺었다. 말레이시아는 초기부터 특정 진영에 포함되어 그 노선을 고수하기 보다는 국가 이익을 위해 서로 경쟁하는 진영을 넘나드는 외교를 펼쳤다.

1981년 집권한 마하티르(Mahathir Mohamad) 총리는 미국 주도의 냉전 블록 안에서 빠른 경제성장을 구가하면서도 말레이시아의 자율성을 침해하는

서방 국가의 대외정책에 대해서는 늘 비판적이었다. 마하티르는 서방문화의 부정적인 영향에 대해서 꾸준히 비판을 하면서 아시아국가 경제성장의 이면에는 아시아만의 가치(Asian Values)가 있다고 주장하고 서구식 민주주의를 비판했다. 이런 마하티르의 서구에 대한 비판은 세계화, 1997 아시아 경제위기, 서구의 신식민주의, 서구의 위선에 대한 비판이란 형태로 서방 국가를 겨냥했다. 경제적 친서방, 정치적 반서방의 담론으로 마하티르식 헤징 전략을 취해왔다.

마하티르의 오랜 정적이자 현 총리인 안와르 이브라힘(Anwar Ibrahim) 총리 역시 국내 정치적으로는 마하티르와 대립했는지 모르지만, 대외정책에서는 유사한 태도를 보인다.⁷⁾ 안와르 총리도 서구적 가치와 정치적 이데올로기에 대해서 비판하면서 아시아적 가치의 중요성을 언급한다. 특히 미국과 중국 사이 전략 경쟁, 더 나아가 우크라이나 전쟁 이후 수정주의 세력 연대라고 칭해지는 중국-러시아와 그 반대의 미국간 전략경쟁에서 미국에 대한 견제를 위해 중국-러시아와 관계 강화에 적극 나섰다. 하마스-이스라엘 분쟁 이후 이스라엘을 지원하는 미국에 대한 비판은 더욱 강해졌다. 인구 절반 이상이 무슬림인 말레이시아는 정부를 막론하고 무슬림 연대 차원에서 늘 팔레스타인 문제에 큰 관심을 보였고, 팔레스타인을 지지해왔다. 이런 친팔레스타인, 반이스라엘 정책 노선은 현재 안와르 정부에서도 현재 진행형이다.

안와르 총리는 취임 이후 2023년 두 차례, 그리고 2024년 한 차례 중국을 방문했다. 미국은 두 차례 방문했는데 모두 UN 총회, APEC 참석 등 다른 다자회의의 계기였다. 안와르 총리 취임 이후 중국과 경제협력도 강화되었다. 더 나아가 특히 우크라이나 전쟁 이후 말레이시아와 러시아 사이 협력도 활발해졌다. 2024년에 말레이시아는 인도네시아, 베트남, 태국 등과 함께 중국, 러시아가 주도하는 BRICS 회원 가입 신청도 했다.⁸⁾ 이런 일련의 안와르 정부의 대외정책

7) Cheng-Chwee Kuik, 2024. "Explaining Hedging: The Case of Malaysian Equidistance" *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*. 46: 1.

8) Lam Choong Wah, "Malaysia Bandwagoning with BRICS" *East Asia Forum*., December 12, 2024.

이 보여주는 것은 말레이시아의 대외정책은 여전히 매우 유연한 강대국 사이 헤징이라는 전통에 충실하다는 점이다. 안와르 행정부가 중국, 러시아와 외교적 거리를 좁히는 것은 미국 진영으로부터 이탈이라기보다는 양 진영에 동시에 관여하는 전략이다. 말레이시아 입장에서 미국은 여전히 두 번째로 큰 무역 상대인 동시에 세 번째로 큰 해외직접투자를 말레이시아로 들여오는 국가다.⁹⁾

미국과 중국 혹은 미국과 미국에 반대하는 중국-러시아 연합 사이 효과적인 헤징 전략이란 줄타기는 말레이시아가 아세안 의장국으로 역할을 할 때도 그 대로 나타날 것으로 보인다. 말레이시아가 의장을 맡은 아세안은 어느 특정 강대국 쪽으로 쏠리는 일은 없을 것으로 보인다. 또한 미국이든, 중국이든, 러시아든 어떤 세력의 행동이라도 아세안의 이익을 침해하거나 자율성을 침해한다고 판단될 때 아세안의 의장국으로 말레이시아는 목소리를 높일 것으로 보인다. 물론 이런 말레이시아의 입장이 그대로 아세안의 행동으로 투영되기는 어려울 수도 있다. 다른 회원국들의 합의를 거쳐야 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 아세안 정상회의, 아세안+3, EAS, ARF, 아세안(확대)외교장관회의 등의 의장성명 초안은 이전에 비해 훨씬 명확한 입장을 드러내고 최종안 역시 이런 의장국의 명확한 입장에 영향을 받을 것이다.

두 번째로, 안와르 총리는 역대 주요 국가의 대외정책에 영향력 있는 인물을 모아 아세안 의장국의 자문단을 구상하고 있다. 12월 16일 안와르 총리는 전 태국 총리 탁신(Thaksin Shinawatra), 전 싱가포르 외교장관 조지 여(George Yeo), 전 인도네시아 외교장관 레트노 마르수디(Retno Marsudi) 등으로 구성된 아세안 의장 자문단을 구성한다는 발표를 했다.¹⁰⁾ 아세안내 주요 국가의 영향력 있는 전 관료, 정치인들로 구성되었다. 레트노는 인도네시아 조코위(Jokowi) 정부에서 외교장관으로 쿠데타 이후 미얀마와 아세안 관계, 그리고

9) Emir Zainul. "Malaysia's trade contracts but exceeds RM2 tril for third consecutive year in 2023 Miti" The Edge. January 19, 2024.

10) Izzah Aqilah Norman. 2024. "Anwar forming advisory team for Malaysia's ASEAN chairmanship; names include Thaksin and reportedly George Yeo" *Channel New Asia*., December 16, 2024.

미얀마 내 소수종족인 로힝야(Rohingya) 문제를 오랫동안 다루어 왔다. 조지 여는 아세안 지역에서 명성이 높은 외교관이자 전략가로 아세안의 대 강대국 전략 등의 문제에 정통하다. 한편 탁신은 현 태국 총리인 패통탄(Paetongtan Shinawatra)의 아버지로 과거 총리 시절 아시아협력대화(Asian Cooperation Dialogue)를 시작한 바 있고, 현 총리의 아버지로 태국 대외정책에도 일정한 영향력 행사가 가능하다.

안와르 총리가 이런 일종의 명망가 집단(eminent persons' group)을 구성한 것은 아세안 의장국으로 말레이시아와 안와르 총리의 결정 혹은 전략 방향이 말레이시아 독단적인 것이 아니라 다른 지역 국가들의 명망가와 협의한 결과라는 점을 앞세우기 위한 것으로 보인다. 긍정적으로 보면 아세안 내 중지를 모으려는 것이고 주요 논쟁적 이슈에 대해 이 문제를 다루었던 인사들의 조언을 얻으려는 것으로 볼 수도 있고 부정적으로 보면 이들 전문가 혹은 명망가의 뒤로 말레이시아의 결정을 숨기겠다는 의도로도 읽힐 수 있다. 어쨌든 말레이시아가 의장국으로 골치 아픈 내적 분열의 문제를 헤쳐가기 위해 이런 명망가 집단과 같은 노력이 어떤 결실을 가져올지는 좀 더 두고 지켜볼 문제다.

말레이시아의 아세안 의장국 수임을 앞두고 많은 아세안 전문가들이 말레이시아가 해결해야 할 과제들과 이를 해결할 수 있는 방법론에 대한 의견을 쏟아내고 있다. 과제가 큰 만큼 1년이라는 의장국 임기가 너무 짧아 그 안에 중차대한 과제를 해결하기 쉽지 않다는 관측도 있다.¹¹⁾ 이는 말레이시아의 한계를 지적하는 관측이라기 보다는 말레이시아가 할 수 있는 역할에 대한 과도한 기대를 경계하는 목소리다. 앞서 언급한 것처럼 말레이시아의 의장국 수임은 그 어느 때보다 복잡한 역내, 역외 전략적 불안정성과 겹친다. 1년이라는 의장국 임

11) Elina Noor, "How Malaysia can boost ASEAN agency and centrality amid global challenges" Asia Research Institute, National University of Singapore. December 2, 2024; Shannon Teoh. "Great expectations as Malaysia is set to head ASEAN in 2025" *The Straits Times*. 31 October.; Angeline Tan and Yanitha Meena Louis. 2024. "Malaysia's ASEAN chairmanship is a catalyst, not a panacea" *The Interpreter*. October 16, 2024.

기, 그리고 협의와 합의, 주권 존중 및 내정 불간섭이라는 아세안의 내적 질서는 의장국이 할 수 있는 역할을 크게 제한하는 것이 사실이다. 말레이시아는 2025년 의장국으로 앞서 언급한 문제들을 해결하려고 노력하되, 일단 방향을 설정해 놓고 아세안 내 변화의 분위기를 조성하는 것만으로도 큰 역할을 했다고 향후 평가될 수 있을 것이다. 2025년 이후 잇달아 의장국을 맡는 필리핀, 태국, 싱가포르, 베트남 등 말레이시아처럼 아세안 내 목소리와 영향력이 큰 회원국들이 과제의 해결을 하나씩 마무리 해가는 기초를 놓는 일도 말레이시아에게는 중요할 것이다.

저자소개

이재현

이재현 박사는 아산정책연구원의 수석연구위원이다. 한국동남아학회 부회장이며, 대통령직속 신남방정책특별위원회 자문위원을 역임했다.

연세대학교 정치외교학과에서 정치학 학사, 동 대학원 정치학과에서 정치학 석사학위를 받고, 호주 Murdoch University에서 정치학박사 학위를 받았다. 학위 이후, 한국동남아연구소 선임연구원을 거쳐 2012년까지 국립외교원의 외교안보연구소에서 객원교수를 지냈다. 주요 연구분야는 동남아 정치, 아세안, 동아시아 지역협력 등이다.

최근 주요 연구결과물은 다음과 같다. 한국과 아세안의 전략적 공통분모와 신남방정책(2019), 비정형성과 비공식성의 아세안 의사결정(2019), G-Zero 시대 글로벌, 지역 질서와 중견국(2020)

제2부

인도-태평양 지역 정세와 다자·소다자주의 협력



Dealing with North Korea through Trilateral Cooperation: The View from Japan

Ryo Hinata-Yamaguchi

Project Assistant Professor at the Research Center for Advanced
Science and Technology, the University of Tokyo

1. Abstract

In recent years, North Korea has achieved robust developments in its nuclear strike capabilities. Today, the threats posed by the Korean People's Army (KPA) are far greater than those of the past, warranting improvements in the defense readiness of the United States (US), Japan, and the Republic of Korea (ROK). This paper discusses the key threats North Korea poses to Japan's security, the measures Japan is taking to better prepare the Japan Self-Defense Force (JSDF), and the need for better coordination and cooperation between the US, Japan, and the ROK.

2. Developments in North Korea's Capabilities

Since the 1960s, North Korea has worked to strengthen the KPA under the military planning doctrine "line of self-reliant defense" which consists

of four principles: building a cadre-based military; modernizing the entire forces; arming all citizens; and nationwide fortification. The “line of self-reliant defense” aims to strengthen the KPA’s readiness while also ensuring the loyalty of the military to the regime, remaining to serve as the fundamental doctrine that has shaped the KPA’s structure, readiness, and management.¹⁾

Under the “line of self-reliant defense,” North Korea’s military “modernization” was much about quantitatively boosting the KPA despite being behind the technological curve. But since the late 2010s, North Korea’s efforts began to bear fruit, and some significant developments have come under the “five-year plan for the development of the defense science and the weapon system” issued in January 2021. Recent weapons tests and drills, as well as military parades, have demonstrated the capabilities of North Korea’s new arsenals, including ballistic and cruise missiles; missile launch vehicles; unmanned systems; ground combat vehicles; cyber warfare systems; surface vessels and submarines; and reconnaissance satellite systems. Moreover, North Korea is also working to upgrade their command and control systems to carry out strategic and tactical strikes.²⁾

Indeed, the developments and range of weapons unveiled do not reflect the KPA’s actual state of readiness. Despite heavy devotion of resources to the military sector, there are severe shortages in logistics and supplies, education and training, as well as personnel. Taken together, North Korea is still disadvantaged compared to the US, the ROK, and Japan in military

1) Ryo Hinata-Yamaguchi, *Defense Planning and Readiness of North Korea: Armed to Rule* (Oxfordshire, UK and New York, NY: Routledge, 2021).

2) Ryo Hinata-Yamaguchi, “North Korean Missile Volley Shows a New Level of Command and Control Complexity,” *NKPro*, November 3, 2023, <https://www.nknews.org/pro/north-korean-missile-volley-shows-a-new-level-of-command-and-control-complexity/>.

readiness, and can only be effective under specific conditions. Yet while the KPA's readiness may be far from perfect, the reality is that the North Korean military threat is far greater than those of the past and should not be treated as "business as usual."

3. Threats to Japan

North Korea poses several growing threats to Japan's security. From the North Korean viewpoint, Japan is a target not simply out of historical animosity, but because of Japan's defense readiness and the US Forces Japan (USFJ) that could be employed against North Korea.

For Japan, other than the concerns that come from the possession of lethal assets by an adversarial state, the actual threats posed by North Korea are two-fold. Direct attacks by North Korea against Japan are not limited to a direct war between the two, but also as measures by the former to neutralize the Japanese and USFJ capabilities that would act in case of a war on the Korean Peninsula. Second and relatedly, North Korea seeks to use its assets to achieve escalation dominance through its nuclear missiles and other assets in order to deter intervention by Japan in any potential conflict with the ROK, thereby restricting Japan's ability to cooperate with the ROK militarily.

Taken together, the implications for Japan and the ROK of the threats posed by North Korea are intertwined. At the same time, the nature of the threats need to be contextualized. The ROK faces threats from a greater variety of conventional weapons and weapons of mass destruction via all domains, while the threats faced by Japan are more focused on missiles, cyber-attacks, and disruptive operations in the air and maritime domains.

Still, even if the ROK faces a more complex and larger threat, the risks

for Japan are nonetheless acute. The North Korean nuclear missile threat is greater than ever before given the regime's broader range of ballistic and cruise missiles. Furthermore, a significant portion of North Korea's arsenal of missiles are capable of flying in a maneuverable trajectory that can penetrate existing missile defense systems. The risks are not simply the destruction of cities, critical infrastructures, and defense assets, but also major disruptions caused by electronic magnetic pulses (EMP).

It is also important to note that the threats posed by North Korea to Japan's security are not limited to those directed at the Japanese archipelago. For instance, while it is the intermediate and medium-range ballistic missiles that are designed to strike Japan and the US forces based in Japan, the short-range ballistic missiles and other weapons targeting the ROK and the USFK, and the intercontinental ballistic missiles that target the US have severe indirect implications as they degrade the collective capabilities of the US, Japan, and the ROK to deal with North Korea.

North Korea's cyber warfare capabilities also pose significant threats to Japan, not only by potentially inflicting damage and disruption to critical infrastructures and forces but also through espionage and illicit financial activities. North Korea's cyber capabilities are also closely linked to its nuclear missile capabilities; Pyongyang could execute cyber and electronic attacks to disrupt the opponent's C4ISR systems to undermine their missile defense and response capabilities.

The major problem for Japan is that it simultaneously faces neighboring threats from three nuclear actors - China, North Korea, and Russia - consequently creating defense planning and readiness problems in defending against them effectively and efficiently. In particular, Japan, together with the US has to be conscious about the risks of simultaneous conflicts in the Taiwan Strait, Korean Peninsula, East China Sea, as well as the South China Sea. Hence, although one could posit that North Korea is

merely one of the threats, the growing nature of the threat creates greater dilemmas for Tokyo to ensure the nation's security.

4. Japan's Measures

The growing nature of the North Korean military threat since the 1990s has catalyzed developments in Japan's defense readiness over the years. Still, the enhancements in the JSDF's readiness were incremental, seldom keeping pace with the developments in the capabilities and threats posed by the KPA. The most significant development came in December 2022 when the Japanese government issued the new National Security Strategy (NSS), the National Defense Strategy (NDS), and the Defense Buildup Program (DBP) that made robust changes to Japan's defense plans and posture while sticking to the pacifist constitution.

The 2022 NDS outlined seven key areas to strengthen the JSDF's readiness, including: "stand-off defense capabilities;" "integrated air and missile defense capabilities;" "unmanned defense capabilities;" "cross-domain operation capabilities;" "command and control and intelligence-related functions;" "mobile deployment capabilities and civil protection;" and "sustainability and resiliency."³⁾ All seven areas are vital to better responding to threats and operating under war conditions, particularly as Japan faces multifaceted threats from China, North Korea, and Russia.

With regards to defending against the North Korean nuclear threat, Japan has worked on enhancing its air and missile defense capabilities since the 1980s, but it was North Korea's missile tests in the 1990s that led

3) Japan Ministry of Defense, *National Defense Strategy* (December 16, 2022).

to significant developments. Today, Japan's missile defense system consists of the Aegis-guided SM-3 and the Patriot PAC-3 systems with the former to be soon replaced by the SM-6. Given the significant developments in North Korea's missile capabilities, Japan is also working on more advanced early warning and interception systems to better detect and track launches. Still, issues remain on how Japan can better defend against swarm attacks and maneuverable missiles - an aspect North Korea has been making some progress in recent years.

Japan is also building counterstrike capabilities as a means of degrading the opponent's ability to execute subsequent strikes. At this stage, Japan's counterstrike capabilities will include the extended range Type 12 surface-to-ship missiles and Tomahawk cruise missiles. Japan is also working to develop two types of hypersonic weapons - hypersonic cruise missiles (HCM) and hypersonic glide vehicles (HVGPs). Additionally, there are even debates in Japan over the plausibility of fielding medium-range ballistic missiles.

But while Japan is making progress in acquiring counterstrike capabilities, there is still much that needs to be done in completing the counterstrike effect chain. In particular, Japan will need to develop and establish the right C4ISR systems to acquire the targets. The problem, however, is that even if such systems are established, North Korea's strike assets are mobile and well concealed, creating challenges in detecting and acquiring them.

Japan is also working to further enhance other capabilities such as anti-submarine warfare and cyber defense that are vital in defending against North Korea. Together with enhanced missile defense, counterstrike, C4ISR, hardened facilities, and joint operations readiness, Japan will be better positioned to defend against the North Korean nuclear threat. The

question is, however, whether Japan can implement the contents of the NSS, NDS, and DBP as planned.

5. Importance of US–Japan–ROK Trilateral Cooperation

To deal with the threats posed by North Korea, US–Japan–ROK trilateral efforts are critical. While trilateral coordination and cooperation have been disrupted on various occasions over the years, there have been positive developments over the past couple of years with proactive efforts by the Kishida and Yoon administrations.

The Camp David trilateral summit in August 2023 was a step forward, particularly in aligning and institutionalizing the security visions of the US, Japan, and the ROK. The US, Japan, and the ROK have institutionalized trilateral cooperation in the past, with initiatives such as the Trilateral Coordination and Oversight Group (1999~2003), the Defense Trilateral Talks (2008~), and many others. The problem, however, has been that despite success in converging interests and procedures at the operational level, these efforts have often been disrupted and undermined by political agendas and issues - particularly between Seoul and Tokyo. Thus, even with the various defense exchanges and dialogues, exercises, and General Security of Military Information Agreement (GSOMIA), the fact of the matter is that Japan–ROK defense relations have not lived up to their potential.

The crux of the problem, therefore, is about the sustainability of US–Japan–ROK trilateral coordination and cooperation, particularly with the delicate nature of Japan–ROK relations. While the three countries are working to institutionalize the framework and produce outcomes to prove the benefits of trilateral coordination and cooperation, there are still

concerns about reversals by revisionist administrations in the future.

Broader challenges beyond periodic political frictions between Japan and the ROK also remain. The foremost questions lie in defining what the trilateral framework is for, and how to shape the sustainable framework to execute the strategies. In recent years, a consensus has emerged that the US-Japan-ROK cooperation is vital to dealing with not only North Korea but also China, particularly considering the risks of simultaneous contingencies in the region.⁴⁾ For example, at the Camp David summit, the three countries agreed to work together on various traditional and non-traditional security issues beyond the Korean peninsula, expressing common interests concerning the Taiwan Strait, Southeast Asia, and the Pacific Islands. However, although US-Japan-ROK cooperation to deal with the myriad issues in the Indo-Pacific is certainly encouraging, the risk that this may potentially dilute much needed attention on the threats posed by North Korea needs to be addressed.

In this context, the US, Japan, and the ROK should consider further institutionalizing trilateral cooperation. While there is no need to establish a trilateral combined command, the three countries should establish platforms to discuss and connect their defense strategies, operations, and readiness. Last April, the US and the ROK established the Nuclear Consultative Group (NCG) to coordinate their deterrence against North Korean nuclear attacks. While the NCG is exclusively bilateral at this point, the three countries could establish a separate trilateral group to discuss matters relating to nuclear strategies and extended deterrence.

4) Markus Garlauskas, “The United States and its Allies Must Be Ready to Deter a Two-front War and Nuclear Attacks in East Asia.” Atlantic Council Report, August 16, 2023, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/the-united-states-and-its-allies-must-be-ready-to-deter-a-two-front-war-and-nuclear-attacks-in-east-asia/>.

The US, Japan, and the ROK will also need to take a more holistic approach to dealing with North Korea by expanding their operations. On top of intelligence, surveillance, and reconnaissance, missile defense, search and rescue, and anti-submarine warfare, the three countries should also enhance their partnership in areas such as naval mine warfare, cyber and electronic warfare, outer space, evacuation of citizens, illegal trafficking, and logistics. Enhancing capabilities in these areas would require coordination of defense, but also law enforcement, and other security and economic institutions.

The practical aspects of US-Japan-ROK trilateral efforts also need further work, particularly in terms of interoperability.⁵⁾ Despite improving levels of bilateral interoperability in the US-Japan and US-ROK partnerships, there are still gaps between the Japanese and ROK forces. Improvements are underway through greater communication, exercises, and real-time sharing of information. Still, much more needs to be done, particularly in bridging the procedural and structural differences, especially between Japan and the ROK. Exchanges and exercises, as well as the dispatchment of liaison officers are just a couple of measures that may lead to tangible short-term enhancements in this domain.

While achieving the above are far from easy, there are strong demands for Japan, the US, and the ROK to pursue those improvements to better defend against the threats and risks that undermine security in the Indo-Pacific region.

5) Ryo Hinata-Yamaguchi, "Why Interoperability Remains a Hurdle for Trilateral Cooperation on North Korea." *NKPro*, September 20, 2023, <https://www.nknews.org/pro/why-interoperability-remains-a-hurdle-for-trilateral-cooperation-on-north-korea/>.

저자소개

Ryo Hinata-Yamaguchi

現 도쿄대학교 첨단과학기술연구센터 (RCAST) 특임조교이며, 현재 미국 Atlantic Council의 Scowcroft Center for Strategy and Security 및 Indo-Pacific Security Initiative, 그리고 Pacific Forum의 선임연구원으로 활동하고 있음. University of New South Wales, Canberra에서 정치학 박사학위 취득하였으며, 관심 연구분야는 국방계획, 군사전략, 교통부문정책, 인도태평양 안보 등임.

최근 주요 논문 및 저서로는 Defense Planning and Readiness of North Korea: Armed to Rule (Routledge, 2021), Optimizing Joint Operational Readiness: Lessons for Japan (Japan Maritime Self-Defense Force Command and Staff College Review), 등이 있음. 과거 부산대학교 객원교수(2014-2021), Universitas Muhammadiyah Malang 객원강사(2013), Pacific Forum의 Lloyd and Lilian Vasey 방문 펠로우(2012-2013) 등으로 재직한 바 있음.

‘격자형 안보 아키텍처’에서 미일호 국방협력의 동향과 시사점

이수진

한국국방연구원 선임연구원

1. 서론

지난 5월 2일 미국 하와이에서 제13회 미일호 국방장관회담이 개최되었다. 이 회담은 국내뉴스에서는 거의 다뤄지지 않았지만, 적어도 세 가지 측면에서 주목할 만한 가치가 있다. 첫째, 미일호 협력은 미국이 최근 추구하고 있는 격자형(lattice-like) 안보 아키텍처에서, 한미일협력에 이은 새로운 격자이다.¹⁾ 바이든 행정부는 지난 4월의 미일 정상회담을 계기로 인도-태평양 지역의 안보협력에 있어 일본은 ‘상수’라고 공식화했다. 또한 미일호 3국 국방장관은 “미일호 국방협력은 인도 지역의 평화와 안정을 유지하는 데 핵심적이고 필수적인 역할을 한다”고 평가했다. 둘째, 이번 미일호 국방장관회담은 미국과 일본 간 ‘국방통합’을 예고한 미일 정상회담 이후 개최되었다. 그래서 회담 직후

1) 후술할 격자형 안보 아키텍처의 내용에 비추어볼 때 또 다른 잠재적인 격자는 미국의 제안으로 시작된 ‘한국-미국-인도’ 3자협력이다. 2024년 3월 12일 한국-미국-인도 정부는 서울에서 한미인 핵심신흥기술대화를 개최하였다.

발표된 공동성명은 지난 2년과 비교해 3국간 국방협력에 관한 실질적인 진전 계획을 담고 있다. 셋째, 미일호 국방장관은 필리핀 국방장관과 함께 제2회 미일호필 국방장관회담을 개최하면서, 남중국해에서의 4자 국방협력 심화 방침을 선언하였다. 이들은 4월 7일 필리핀 EEZ에서 4개국이 처음으로 실시한 실질적인 연합연습(‘Maritime Cooperation Activity’)에 주목하면서, 국방협력을 위한 정보공유 및 조율절차를 발전하기로 하였다.²⁾

이러한 배경에서 시작된 이 글의 목적은 두 가지이다. 첫째, 바이든 행정부가 추진하는 격자형 안보 아키텍처의 내용과 함의를 고찰한다. 둘째, 격자형 안보 아키텍처에서 미일호 국방협력의 역할과 동향을 이해한다. 글은 다음 순서로 전개된다. 우선 바이든 행정부의 국가안보전략에서 격자형 안보 아키텍처 개념이 제기된 배경과 작동원리를 설명한다. 이어 2024년 미일호 국방장관회담 결과에 비추어 3자 국방협력의 동향을 검토한다. 그리고 향후 주목해야 할 3자 국방협력의 키워드를 중심으로, 한국 국방정책에 참고해야 할 시사점을 도출한다.

2. 격자형 안보 아키텍처의 목적과 등장 배경

격자형 안보 아키텍처는 샌프란시스코 체제에 기반한 지난 70여년 간의 지역 안보 아키텍처를 변환하고자 하는 바이든 행정부의 의지를 담고 있다. 특히, 오늘날 빠르게 변화하는 인태지역의 전략환경 변화를 반영하지 못하는 양자 동맹체제(hub-and-spoke system)가 조정의 대상이다.³⁾ 격자형 안보 아키텍처는 기존의 양자 동맹을 현대화하고, 각기 특별한 목적을 가진 소다자협력

2) 연합지휘통제(C2) 일체화 수준은 분리(deconflicted)-조율(coordinated)-통합(integrated)-통일(unified)로 심화된다.

3) 정태적이고 조직화된 형태를 가리키는 체계(system)와 달리, 아키텍처는 외부환경-구성요소-구성요소 간 관계-작동원리 등의 역학관계를 반영하는 동태적인 개념이다.

체를 만들고 엮는 것이 핵심이다. 이때 소다자협력체는 참여국의 정치적 의지에 따라 형성되며, 형성과 운영에 있어 유연하다.⁴⁾

격자형 안보 아키텍처에서 각 구성요소는 “강하고, 회복력을 갖추고 있으며, 상호강화적인 관계로 협력”하는 것을 상정한다. 대수학에 기원을 둔 ‘격자형’이라는 개념은 상호보완을 통한 우선순위의 구조, (이를 통한) 조합의 최적화, 규칙적인 연결성과 배열성, (이를 통한) 구조적 완결성과 기능의 향상을 추구한다. 왕이 중국 외교부장은 “미국이 아태 지역에서 5 (파이브 아이즈), 4 (쿼드), 3 (오커스), 2 (양자동맹) 태세를 취하고” 있다고 규정한 바 있는데, 미국으로서는 이들 간 시너지를 창출하는 것이 격자형 안보 아키텍처의 핵심이다.⁵⁾

미국이 이러한 변화를 도모하는 일차적 목적은 ‘민주주의’가 인간안보와 세계안보를 위한 보다 유능한 체제라는 점을 입증하는 데 있다.⁶⁾ 즉, 미국은 자국의 우세(primacy)를 유지할 수 있는, ‘현대화된’ 규칙 기반의 질서를 형성하고 지탱하고자 한다.⁷⁾

이러한 개념을 국가안보전략에 도입한 이는 제이크 설리번(Jake Sullivan) 국가안보보좌관이다. 그는 2021년 11월 호주 Lowy 연구소와 가진 화상강연에서 격자형(“latticework”) 안보 구상을 처음으로 언급하였다. 이 개념은 이후 백악관이 발표한 「인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)」(2022년 2월), 「국가안보전략(National Security Strategy, NSS)」(2022년 10월)을 통해 공식

4) Lowy Institute, “2021 Lowy Lecture – Jake Sullivan, US National Security Adviser,” November 11, 2021, <https://www.lowyinstitute.org/news-and-media/multimedia/video/2021-lowy-lecture-jake-sullivan-us-national-security-adviser>.

5) “US trying to create Asian NATO with Blocs to ‘suppress’ China: FM Wang Yi,” *Business Standard*, March 7, 2022, https://www.business-standard.com/article/international/us-trying-to-create-asian-nato-with-blocs-to-suppress-china-fm-wang-yi-122030701343_1.html.

6) Jake Sullivan, “The Sources of American Power,” *Foreign Affairs*, October 24, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/sources-american-power-biden-jake-sullivan>; The White House, *National Security Strategy* (October, 2022), p. 12.

7) The White House, *National Security Strategy* (2022), p. 17; p. 32.

화되었다.⁸⁾

바이든 행정부가 격자형 안보 아키텍처 개념을 도입한 배경은 전략환경 인식에서 비롯된다. 미국은 「국가안보전략(NSS)」에서 향후 ‘결정적 10년’ 동안, 미국의 리더십 재건에 영향을 미치는 전략적 도전으로 일부 ‘권위주의 국가에 의한 국제질서 변경 도전’과 ‘초국가적 위협’이라는 두 가지 문제를 지적했다.⁹⁾ 격자형 안보 아키텍처는 이러한 양대 전략적 도전에 대응하여, 문제 해결을 위한 협력을 증진하는 접근법으로 제시되었다.

구체적으로 첫째, 바이든 행정부는 문제 해결을 위해 권위주의 국가를 비롯한 모든 국가와 협력하는 한편, “민주주의 국가, 그리고 유사입장국(like-minded states)과 협력을 심화”하겠다고 선언하였다.¹⁰⁾ 그러므로 격자형 안보 협력의 구성국은 미국과 가치를 공유하고, 정치 체제에 관계없이 미국과 뜻을 함께하는 국가이다.

둘째, 격자형 안보 아키텍처는 문제 해결을 위해 인태 지역의 역내외에서 “연결성을 형성하고”, “집합적 역량을 키우고”, “집합적 힘을 모아서 행동”하는 것을 목적으로 한다. 부연하면 격자형 안보협력은 집단적 행동을 전제로 하며, 주된 공간적 범위는 지정학적 중심지인 인태 지역이다. 참여 국가는 인태

8) 설리번 국가안보보좌관은 *Foreign Affairs* 기고문(2023년 10월)에서 “latticework of cooperation”, 그리고 미일 정상회의 사전브리핑(2024년 4월)에서는 “multilateral lattice-like strategic architecture”을 언급하였다. 또한 램 임마뉴엘(Rahm Emanuel) 주일 미국대사는 미일 정상회담 이후 “lattice-like structure”를, 그리고 로이드 오스틴(Lloyd Austin) 미국 국방장관은 상그릴라 대화 연설(2024년 6월)에서 “a new convergence quite different from hub-and-spokes model”를 언급하는 등, 격자형 개념은 미국이 추구하는 협력의 방식·국제 구도·아키텍처 등에 적용되고 있다. 다만, 이 개념은 바이든 행정부의 설명이 부족하였기 때문에 용어로 자리 잡지는 못한 것으로 보인다. 이 글에서는 근미래에 인-태 지역에서 격자형 안보 아키텍처가 등장할 것이라고 가정하고 아키텍처로 개념화하고자 한다. 트럼프 미국 공화당 대선후보의 경우, 호주 총리와의 대담에서 AUKUS에 대한 공식적인 찬성 의사를 밝혔다. 트럼프 후보의 정책공약집으로 알려진 「Project 2025」는 대중역제를 위한 공세적인 외교를 주문하고 있으며, ‘QUAD 플러스’, ‘Five Eyes 플러스’를 예고한다. 또한 트럼프 캠프의 백악관 안보보좌관후보로 거론되는 엘브리지 콜비(Elbridge A. Colby)는 그의 저서 *The Strategy of Denial* (2021)에서 “반패권연합은 일부 양자 및 소다자동맹을 포함하는 한편, 비공식적이거나 준공식적인 연합”으로 운용할 것을 제안한다.

9) The White House, *National Security Strategy* (2022), pp. 6–10.

10) The White House, *National Security Strategy* (2022), p. 12; Sullivan, “The Sources of American Power” (2023).

지역의 동맹국과 뜻을 함께하는 국가는 물론, 유럽연합/NATO 회원국도 포함한다.¹¹⁾

셋째, 격자형 안보 아키텍처는 문제 해결을 위해 동맹과 국제기구, 그리고 규칙을 ‘현대화(update)’해야 할 필요성을 반영한다.¹²⁾ 즉, 바이든 행정부는 “전 영역(all-domain)에서의, 또는 어떠한 형태의 침략도 격퇴”하고, 강압에 효과적으로 대응할 수 있는 수준으로 동맹의 능력을 현대화하여 통합억제(integrated deterrence)를 달성하고자 한다.¹³⁾ 여기서 추론할 수 있는 가정은 통합억제는 격자형 안보 아키텍처가 목적대로 작동하기 위한 필요충분조건이라는 점이다.

3. 격자형 안보 아키텍처와 통합억제

그렇다면 격자형 안보 아키텍처의 각 구성요소는 어떻게 미국이 의도하는 대로 통합억제에 필요한 능력을 갖출 수 있는가? 또한 상호강화적인(mutually reinforcing) 협력은 어떠한 논리로 가능하며, 어떻게 구현되는가?

동맹 능력 현대화와 관련하여, 바이든 행정부는 “통합되고, (상황에 맞는) 기동력을 갖추고(maneuverable), 상호운용 가능한(interoperable)” 능력을 형성하는데 투자하고 있다.¹⁴⁾ 이를 위한 세 가지 방법은 △ 동맹국과 첨단기술 및 방위산

11) The White House, *National Security Strategy* (2022), p. 17; *The White House, Indo-Pacific Strategy of United States* (February, 2022), pp. 9-10.

12) Sullivan, “The Sources of American Power” (2023).

13) 통합억제는 중국과 러시아의 현상변경 도발과 침략을 억제하기 위한 바이든 행정부의 국가안보전략 개념이다. 통합억제를 구현하는 방법은 △ 전 전장영역(domain), △ 지역전구(theater), △ 분쟁의 전 스펙트럼, △ 미국 국력의 제 요소, △ 동맹과 우방국(능력·태세·대외정책)에 걸쳐, 국가와 상황 맞춤형으로 요구되는 능력을 통합하는 것을 의미한다. The White House, *National Security Strategy* (2022), pp. 20-22; The White House, *Indo-Pacific Strategy of United States* (2022), p. 12; U.S. Department of Defense, *National Defense Strategy* (October, 2022), p. 1.

14) 설리번 국가안보보좌관은 격자형 안보협력은 서로 다른 구조와 내용의 조합이라고 비유한다. 이렇게 보면, 격자형 안보 아키텍처는 ‘모자이크전(mosaic warfare)’ 수행방식과 유사한 측면이 많다. 능력을 갖춘 상호 호환 가능한 단위체들이 레고 블록처럼 상황과 목적에 맞게 자유롭게 조합하여 목표를 달성하는 방식이다.

업 기반을 연결하고, △ 핵심기술을 공동으로 연구개발하고 생산하고 수출하며, △ 국방기획의 매 단계에 동맹국을 참여시키는 것이다.¹⁵⁾ 상호운용성 제고를 위한 연합연습과 정보·첩보 공유는 이러한 국방협력 체제에 자연히 뒤따른다.

아키텍처의 구성요소들 간 상호강화적인 협력을 만들기 위해서는 상호이익을 실현할 수 있는 역량과 신뢰에 기반한 관계를 발전시키고 확대하는 미국의 관여가 요구된다. 다시 말해, 격자형 안보 아키텍처는 양자 동맹체제에 기반한 기존의 안보 아키텍처에 비해, 국익을 보호하고 보다 많은 공동선(common good)을 창출할 수 있는 미국의 유능한 리더십을 요구한다.¹⁶⁾

이를 위해 바이든 행정부는 동맹 능력의 현대화와 더불어, 현상변경적(revisionist) 강대국의 경제적 강압을 차단할 수 있도록 동맹국 간 국방공급망을 구축하고 있다. 첨단기술 공동개발·이전, 분업 생산 및 조기양산은 국가안보와 경제안보에 직결된다. 그러므로 이와 같은 방법은 상호강화적이고 지속적인 협력을 위한 구체적인 이익분배금이 되는 셈이다. 더불어 바이든 행정부는 공공재 영역(사이버, 우주, 해양)에서 신기술 사용 규칙을 만들 것을 선도하여 국가주권을 보호하고, 유사시에는 신기술을 적시에 전장에 배치할 것을 약속한다.¹⁷⁾ 이에 대해 설리반 국가안보보좌관과 오스틴 국방장관은 “다른 국가를 강하게 만드는 것은 미국을 강하고 보다 안전하게 만든다”면서 미국의 입장에서 상호이익의 함의를 부연한 바 있다.¹⁸⁾

다만, 이러한 공약은 미국의 동원가능한 국내 자원에 비해 국제적 평판을 관리하기 위한 비용이 많이 요구된다. 따라서 미국이 의도하는 결과를 얻기 위해

15) The White House, *National Security Strategy* (2022), pp. 20–21; The White House, *Indo-Pacific Strategy of United States* (2022), p. 13.

16) Sullivan, “The Sources of American Power” (2023).

17) The White House, *National Security Strategy* (2022), p. 21; p. 33.

18) US Department of Defense, “Speech: ‘The New Convergence in the Indo-Pacific’: Remarks by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III at the 2024 Shangri-La Dialogue, June 1, 2024, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/3793580/the-new-convergence-in-the-indo-pacific-remarks-by-secretary-of-defense-lloyd-j/>.

서는 참여국들 간 역할분담을 필요로 한다. 이러한 맥락에서 바이든 행정부는 (지전략적 가치와 능력의 측면에서) 참여국들의 ‘상호보완적 기여’를 강조하고 있다.¹⁹⁾ 또한 지역국가가 역내에서 주도적인 역할을 하는동안 그러한 역할을 지지하고 지원할 것이라고 공약한다.²⁰⁾ 그 구체적인 결과는 2024년 4월 개최된 미일 정상회담에서 나타났다. 이 회담에서 양국 정상은 전략적 수준에서 국방기획을 일체화할 것과 지휘통제 및 작전능력을 통합할 것을 선언하고, 일본의 무기 수출 및 반격능력 확보에 대한 미국의 지지를 재확인하였다. 지난 5월의 미일호 국방장관회담은 이러한 맥락에서 개최되었기 때문에 눈여겨보아야 한다.

4. 격자형 안보 아키텍처에서 미일호 국방협력의 역할과 동향

그렇다면, 격자형 안보 아키텍처에서 미일호 국방협력의 역할은 무엇인가? 그리고 아키텍처를 통해 궁극적으로 미국의 우세를 유지하기 위한, 미일호 국방협력의 주안점은 무엇인가?

이 질문에 대한 단서는 ‘격자형 동맹’ 협력이라는 개념을 학계에 처음으로 도입한 Heiginbotham과 Samuels의 논의에서 찾을 수 있다. 이들은 호주가 2016년에 프랑스 잠수함 구매 결정 계획을 발표하자 미국이 아시아 지역내 양자동맹체제를 격자형 동맹체제로 전환해야 한다고 주장하였다. 그리고 2021년 바이든 행정부 출범 당시 이러한 형태로 아시아 전략을 조정해야 한다고 제언한 바 있다.²¹⁾ 이후 나타난 격자형 안보 아키텍처의 모습은 이들의 정책제언

19) US Department of Defense, *National Defense Strategy* (2022), p. 2.

20) The White House, *Indo-Pacific Strategy of United States* (2022), p. 9.

21) Eric Heiginbotham and Richard J. Samuels, “Poor Substitute,” *Foreign Affairs*, May 3, 2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/australia/2016-05-03/poor-substitute>; “What’s next? Challenges ahead for President Biden,” MITCenter for International Studies Magazine (Fall, 2021), <https://cis.mit.edu/publications/magazine/what-next-challenges-ahead-president-biden>.

과 상당 부분 맥을 같이 한다.

실제로 격자형 안보 아키텍처의 내용에 비추어 볼 때, 가장 잘 들어맞는 격자가 미일호 국방협력이다. 첫째, 미일호 국방협력은 아키텍처의 취지와 같이, 미국이 동맹국과 상호작용하는 방식, 그리고 동맹국이 서로 작용하는 방식을 바꾸는 좋은 예를 보여준다.²²⁾ 그러므로 미일호 국방협력은 격자형 안보 아키텍처로의 진화를 가늠하는 시금석으로 볼 수 있다.

둘째, 첨단기술 및 방위산업 기반을 연결하는 미일호 방산협력은 경제안보와 직결된다는 점에서, 인태 지역에서 힘의 균형을 미국에 유리한 방향으로 만들 수 있는 잠재력을 갖고 있다.²³⁾ 이를 방증하듯, 미국은 2024년 국방수권법을 통해 호주를 국방물자생산법(Defense Production Act, DPA)에서 규정하는 ‘국내기업(domestic source)’으로 지정하였고, 일본과는 2023년에 공급안보협정(Security of Supply Arrangement, SOSA)을 체결하였다. 일본과 호주는 다양한 사회·경제·군사적 파급효과를 가진 이러한 제도를 활용하여, 국력 신장을 기대하고 있다.²⁴⁾

셋째, 서태평양 전구를 방어하는 데 있어 미일호 국방협력은 핵심적인 역할을 한다. 일본은 1도련선과 2도련선, 호주는 2도련선과 3도련선에 걸쳐있다. 미국으로서는 2도련선의 괌, 3도련선의 하와이를 방어해야 하는 사활적인 국익이 달려 있다. 미국이 미드웨이 해전(1942년)에서 판세를 뒤집고 제2차 세계 대전에서 승리하였다는 사실을 상기한다면, 미국에 있어 일본과 호주는 전략

22) Heginbotham and Samuels, “Poor Substitute” (2016). 미국은 2022년 10월 국방전략서(NDS)를 발간했고, 곧이어 일본은 12월에 국가방위전략을 발표했다. 호주는 2023년 4과 2024년 4월에 국가 국방전략 검토서와 국방전략서를 각각 발표했다. 3국은 공통적으로 국방전략서에서 통합역제를 주요하게 다룬다.

23) Heginbotham and Samuels, “Poor Substitute” (2016); Michael J. Green, “Multipolarity in the Indo-Pacific: Lessons for Australia from the Past and Present” United States Studies Centre, February 29, 2024, <https://www.usssc.edu.au/multipolarity-in-the-indo-pacific-lessons-for-australia-from-the-past-and-present>.

24) Australian Government, “US Congress progresses AUKUS,” December 18, 2023, <https://www.minister.defence.gov.au/statements/2023-12-18/us-congress-progresses-aukus>. 사회경제적 파급효과의 구체적인 예는 고용 창출, 소득 증가, 수출 증가, 물류연계 가속화를 통한 연계산업 발전 및 교역 증가, 기술혁신을 통한 성장기반 확충 등이다.

적 중심을 형성하는 요체이다.²⁵⁾

여기서 특기할 키워드가 ‘군도방위(Archipelagic Defense)’라는 작전개념이다. 2023년 8월, 미 합참은 향후 30년의 전략환경을 반영한 합동전투개념 3.0 (JP-1)을 발표했다.²⁶⁾ 2024년 5월 현재까지 동 작전개념은 전투실험 단계에 있다.²⁷⁾

이 합동전투개념의 발전 과정에 혁신적인 기여를 한 연구가 바로 미국 국방부 총괄평가국이 수행한 군도방위 프로젝트이다. 미국 국방장관에 대한 자문기구인 총괄평가국(Office of Net Assessment)은 서태평양 전구 자체를 방어하는 합동작전개념이 없다는 국방장관의 지적에 따라, 2014년부터 대만 방어를 포함한 서태평양에서의 합동작전개념을 연구하기 시작했다. 그리고 초기 연구결과를 발표한 2015년부터 일본 정부의 큰 반향을 얻어 오늘날까지 이르렀다. 군도방위 개념은 중국이 침략할 경우, 일본과 호주는 즉각적으로 미국과 함께 싸울 수 있는 동맹이라 가정한다.²⁸⁾

군도방위는 중국을 상대로, 1도련선을 따라 동맹국 및 우방국들이 방어가 가능한 군사력 균형을 달성할 것을 요구한다. 역제가 실패하면, 침략을 격퇴하고 전쟁을 단기에 종결하는 것을 목표로 한다.

이를 위해서는 1도련선 깊숙이 전개하여 후속전투에 유리한 작전환경을 조성하는 지상전력(육군, 해병)의 역할이 매우 중요하다. 이동형 중장거리 미

25) 오커스 결성에 관한 바이든 행정부의 외교정책결정과정은 잘 알려지지 않았지만, 이러한 맥락에서 오커스 결성을 이해할 수 있다. 바이든 행정부의 오커스 결성에 대해서는 Lowy Institute, “2021 Lowy Lecture – Jake Sullivan” (2021)를 참고.

26) 기밀로 분류된 합동전투개념 3.0(JP-1)은 정보우위, 지휘통제, 합동화력, 경쟁적 군수, 사이버영역과 우주영역을 통한 확장기동(expanded maneuver)을 전투 필수요소로 담고 있다.

27) “DoD’s Warfighting Concept with the Vice Chairman of the Joint Chiefs of Staff,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), May 1, 2024, <https://www.csis.org/events/dods-warfighting-concept>.

28) Andrew F. Krepinevich Jr., *Archipelagic Defense 2.0* (Hudson Institute, September 14, 2023), p. 73. <https://www.hudson.org/archipelagic-defense-2-taiwan-china-japan-australia-deterrence-us-navy-andrew-krepinevich-jr>.

사일과 단거리 이륙/수직착륙(STOVL) 항공기로 무장한 지상군은 중국의 타격체계와 방공망을 무력화하고, 중국의 전력투사를 제약한다. 해군은 수상과 공중의 원거리에서 화력을 뒷받침한다. 그리고 생존성 확보를 위해 유무인체제로 겹겹이 분산 전개하여 1도련선을 따라 방어선을 공고히 한다. 일본과 괌에서 출격한 공중전력은 제공권을 확보하고, 중국의 전략적 중심 확보를 저지한다.

격자형 안보 아키텍처의 내용을 근거로, 2024년 국방장관회담의 공동성명 내용을 △ 전력태세 발전과 △ 능력 현대화로 범주화할 수 있다. 그리고 전력태세 발전을 위한 3자 국방협력의 주안점은 다시 △ 연합연습, △ 자산보호임무(Asset Protection Mission, APM), △ 3자훈련, △ 조율, △ 파트너십 관여로 세분화할 수 있다. 능력 현대화를 위한 국방협력의 내용은 △ 다영역작전 능력 발전, △ 연구개발 및 시험평가(RDT&E)로 나눌 수 있다.

전력태세 발전을 보다 구체적으로 살펴보면, 미국의 인도태평양 사령부는 군도방위 작전개념이 제안한 바와 같이, 일본·호주와 함께 전방 기반의 순환형 분산태세(forward-based and rotational distributed force posture)를 구축하여 전투개념을 실험하고 있다.²⁹⁾ 미일호는 4개 클러스터에 걸쳐 분산태세를 훈련하고 있는데, 한국을 포함한 일본 클러스터, 필리핀 클러스터, 괌을 비롯한 미크로네시아 클러스터, 호주 클러스터가 그것이다.³⁰⁾

이상의 내용을 바탕으로 2024년 미일호 국방장관회담의 결과를 검토하기로 한다. 먼저 2022~2024년 기간 동안 미일호 국방장관회담 결과의 진전을 정리하면 [표 1]과 같다.

29) Statement of Admiral John C. John C. Aquilino, U.S. Navy Commander, U.S. INDOPACOM Command, "U.S. Indo-Pacific Command Posture," March 20, 2024, <https://armedservices.house.gov/sites/republicans.armedservices.house.gov/files/2023%20INDOPACOM%20Statement%20for%20the%20Record.pdf>.

30) 4개 클러스터를 설정한 논리에 대해서는 엘브리지 콜비의 논의를 참조할 수 있다. Elbridge A. Colby 지음, 오준혁 옮김 「거부전략」, (서울: 박영사, 2023), pp. 285-286.

[표 1] 미일호 국방협력의 진전 (2022~2024)

년도 구분	주안점	2022년	2023년	2024년
			美 합동전투개념 발표 (8월)	미일 정상회담 (4월)
전략태세 발전	연합연습	· 연습 증가·강화	· 호주 북부에서 고강도 첨단 재래식 복합분쟁 대비 연습 증가	· 지속
	자산보호 임무 (APM)	· 일본자위대에 의한 호주군 보호	· 일본자위대에 의한 미군과 호주군 보호	· 자산보호임무 정례화 · 호주, 일본, 미국, 다른 우방국과 (남중국해) 통과
	3자훈련	· 상호접근협정 (RAA) 활용	· 호주에서 F-35 합동타격 훈련 실시	· 향후 2년간 모든 국가에서 F-35 합동타격 훈련 실시
	조율	· 정보교환 3자 메커니즘 활용	· 3자 정보공유 가속화 및 심화 · 3자 정책 및 전략대화 지속	· 지속 · 지속 · ISR 협력 고도화
	파트너십 관여	· 유럽-유사입장국-동맹 순	· 아세안-태도국-유럽-유사입장국-동맹 순 · 태도국 불발탄 제거 지원	· 아세안-태도국-유럽-인도-한국-유사입장국-동맹 순
능력 현대화	다영역작전 능력 발전		· IAMD, ISR, 해저전 능력 신장	· 합동/연합 실사격 IAMD 연습 첫 실시 (2027년) · 호주군-미군 전력 태세에 일본 참여 증가
	연구개발 및 시험평가 (RDT&E)		· RDT&E 프레임워크 조기에 착수	· 작전과 관련 있는 첨단기술 연구개발 및 시험평가 추진

연합연습과 관련, 미일호는 2023년부터 호주 북부에서 고강도 첨단 재래식 복합분쟁(complex and high-end conflict)에 대비한 연습(Southern Jackaroo)을 지속하고 있다. 이 훈련에는 2012년부터 호주 북부의 다윈(Darwin)에 순환배치하고 있는 미 해병대, 일본 육상자위대, 호주 육군이 참여한다. 미국과 호주는 공동투자 방식으로 2021년부터 호주 북부의 4개 구역에 사거리 실험시설(Ranges Upgrades), 훈련시설, 항공시설, 전투지원/유지보수시설 등을 대규모로 건설하고 있다. 계획에 따르면, 사거리 실험시설에서는 새로운 중장거리 무기체계의 사거리를 시뮬레이션하고 실전훈련을 실시한다. 훈련시설에서는 시가전 훈련을 비롯하여 하이브리드전 대비태세를 강화한다. 호주 북부에서는 5,000km 이상의 원거리(중국이 개발중인 극초음속 미사일 DF-27의 사정거리)에 위치한 일본/필리핀 클러스터에 다영역작전을 수행할 수 있다.³¹⁾ 동시에 호주/미크로네시아 클러스터에 신속하게 대규모로 전방 전개할 수 있다.

자산보호임무(APM)의 경우, 미일호 국방장관은 자산보호임무를 정례화하기로 하였다. 일본자위대는 2017년에는 미군, 2021년에는 호주군에 각각 자산보호임무를 시작했다. 이후 미일호는 2022년에 처음으로 3자훈련을 실시하였고, 이번 회의에서 자산보호임무를 3자 국방협력 임무로 규정한 것이다. 자산보호임무는 2015년 미일 신방위협력지침과 자위대법 제95조 2항에 근거한다.³²⁾ 이에 따라 일본자위대는 미국과 호주가 일본 방위에 기여하는, 즉 인태 지역의 평화와 안정을 목표로 하는 활동을 할 때 생명 보호 및 무기 방호를 목적으로 제한적인 선에서 무기를 사용할 수 있다. 단, 미군 등의 요청이 있는 경우에 한하며, 실제 전투지역에서의 활동은 제외된다. 자위대법 제95조 2항이

31) Josh Rogin, "The most Shocking Intel Leak reveals new Chinese Military Advances," *The Washington Post*, April 13, 2023, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/04/13/china-hypersonic-missile-intelligence-leak/>.

32) 일본은 평화헌법 개정에 앞서 '해석 개헌(일본의 집단적 자위권 보유 및 행사)'을 적용한 셈이다. 김숙현 외, 「INSS 국가행동분석-일본」 '행동하는 국가' 일본의 전략구상과 실천(서울: 국가안보전략연구원, 2022년 8월), p. 6.

규정하는 ‘일본 방위에 기여하는 활동’은 △ 탄도 미사일 경보를 포함한 정보·감시·정찰(ISR) 활동, △ 수송 및 보급 활동, △ 연합/합동훈련 등이다.³³⁾ 방위성은 자산보호임무 결과를 공시하게 되어 있는데, 2021년의 경우 22회(미군 대상 21회, 호주군 대상 1회), 2023년에는 27회(미군 대상 22회, 호주군 대상 5회)를 실시하였다.

한편, 미일호 국방장관은 향후 우방국과 남중국해를 통과(transit)하겠다는 의지를 밝혔다. 미일호는 지난 4~5월, 중국의 해상·공중 순찰(빈도와 강압의 수준 증가)에 대응하여 필리핀 EEZ에서 선박 폭침, 섬 탈환 등을 포함한 실전적인 연합연습(발리카탄 연습, Exercise Balikatan)을 실시하였다. 올해 발리카탄 연습의 경우, 한국 등 14개국이 옵저버로 참여한 가운데, 총 16,700명이 참여하였다.

3자훈련과 관련, 미일호는 상호접근협정(Reciprocal Access Agreement, RAA)을 활용하여 2025-2026년간 ‘모든’ 국가에서 F-35 합동타격 훈련을 실시할 계획이다. 이는 동맹국의 능력을 통합한 대규모 편대를 분산전개하여 신속 대응하고, 생존성을 확보하는 미 공군의 신속전투준비배치(Agile Combat Employment, ACE) 작전개념을 실험하는 것이다. 그간 일본과 호주는 2023년 8월 발효된 상호접근협정에 근거해 처음으로 각국의 F-35를 상대국에 상호배치하는 훈련을 실시하였다. 일본과 호주는 일본에서 진행한 Exercise Bushido Guardian에서 능력통합을 목적으로 하는 훈련의 매 단계에서 전술·테크닉·절차(TTPs)를 숙달하였다. 이후 일본은 2023년에 처음으로 호주에서 대공/대함 미사일을 발사하였고, 미일호는 호주 북부의 장거리 무기체제 시험 훈련장에서 진전을 보았다. 한편, 호주는 2025년까지 75대의 F-35를 전력화 할 계획이

33) 일본 방위에 기여하는 활동인지, 자위대의 자산 보호가 필요한지 여부는 일본 정부가 판단한다. Japan Ministry of Defense, *Defense of Japan 2019* (September 2019), https://www.mod.go.jp/en/pub/w_paper/wp2019/pdf/DOJ2019_Full.pdf, p. 265-267; 세계법제정보센터, “자위대법,” https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsllnfoReadPage.do?CTS_SEQ=51064&AST_SEQ=157&nationReadYn=Y&ETC=5&searchNtrl=JP.

고, 일본은 F-35A에 탑재하는 합동타격미사일(JSM)을 2025년까지 전력화하여 스탠드오프 방위능력을 증강하게 된다.³⁴⁾ 이러한 미일호 F-35 합동타격 훈련은 3국간 능력통합은 물론, 급유·상호군수·정비 등을 포함한 F-35 공급망 생태계를 예고한다.

조울과 관련, 미일호 국방장관은 3자 정보공유를 가속화하고 심화하기로 합의했다. 특히 ‘정보감시정찰(ISR) 협력의 복잡성’을 제고하겠다고 밝혔는데, 이는 ISR의 복잡성을 형성하는 전 단계(데이터 수집-실시간 융합-분석-안전한 네트워크를 통한 전파-작전에의 통합)에서의 협력을 가리킨다. 대표적인 사례로 2023년 11월 미일호는 일본의 공해역에서 각국의 대잠 초계기를 이용한 ISR 공조 훈련을 실시하였다. ISR 협력 고도화는 궁극적으로 신속한 지휘통제(C2)를 위한 것이다. 미일호 국방장관은 지휘소연습(command post exercise)인 킨 엣지(Keen Edge)에 호주의 참여를 환영하면서, 작전공조 협력을 발전시키기로 하였다.

파트너십과 관련, 지난 3년간 미일호 국방장관회담 결과는 3국이 관여하는 국가의 우선순위가 변하고 있음을 보여준다. 이는 전략환경의 변화(중국-솔로몬 제도 안보협정, 우크라이나전쟁, 중동 전쟁)와 지역 국가와의 협력의 진전을 반영한 것으로 보인다. 2022년의 경우, 파트너십 관여 순서는 [유럽-유사입장국-동맹] 순이었고 2023년에는 [‘아세안-태평양도서국(이하 태도국)’-유럽-유사입장국-동맹] 순이었다. 하지만 2024년에는 [아세안-태도국-유럽-‘인도-한국’-유사입장국 동맹] 순으로 관여 순서가 미묘하게 달라졌다.

다영역작전 능력 발전 및 연구개발의 경우, 미일호는 중국에 대한 우위 영역으로 통합대공미사일방어(Integrated Air and Missile Defense, IAMD), ISR, 해저전 능력 발전을 강조해왔다. 2024년 들어서는 통합대공미사일방어에 방점이 찍혀 있다. 미국은 「미사일방어검토보고서(MDR)」에서 밝힌 바와 같

34) 일본은 총 147대의 F-35(항공모함 탑재가능한 STOVL F-35A 42대, F-35B 42대 포함) 구매계획을 신청하고 미 의회의 승인을 기다리고 있다.

이 인태 지역의 통합대공미사일 방어를 계획하고 있으며, 그 필요성은 ‘홍해 사태’를 계기로 높아진 것으로 보인다.³⁵⁾ 미일호는 2027년 탈리스만 세이버 (Talisman Sabre)에서 처음으로 합동/연합 실사격 연습을 실시할 계획이다.

호주 정부가 2023년 「국방전략검토(DSR)」에서 지적한 바와 같이, 호주는 통합대공미사일방어 체계와 능력 개발이 필요하다. 이에 따라 2024년 5월 미일이 극초음속 미사일 요격체(GPI) 공동개발을 추진하기로 합의한 데 이어, 미일호는 오크스 필러 2(AUKUS Pillar 2)를 통한 통합대공미사일방어 능력 개발을 가속화할 전망이다. 미일호의 ISR 작전공조 및 지휘통제 협력 노선에 따라 우주 기반의 미사일 조기 경보, 탐지 및 추적을 위한 연구개발 협력과 훈련도 심화될 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 미국과 호주는 물론, 영국 정부는 일본의 오크스 필러2 참여를 긍정적으로 검토하고 있다.³⁶⁾

5. 한국 국방에의 시사점

바이든 행정부의 「국방전략서(National Defense Strategy, NDS)」는 미군 증원 전력이 뒷받침하더라도 ‘한국이 연합방위를 주도할 수 있는 능력’을 갖출 것을 우선 요구한다.

또한 미국의 싱크탱크 보고서는 역내 위기 시 한국이 한반도 방위에 주력할 것으로 예상한다. 다만 또는 남중국해에서 무력분쟁이 발발할 경우, 한국에 기

35) ‘홍해 사태’는 지난 2023년 10월, 이스라엘-하마스 전쟁이 발발한 이후, 예멘의 후티(Houthi) 반군이 이스라엘을 공격하면서 홍해 지역의 위기가 고조된 것을 지칭한다. 함대공 미사일 SM-2로 무장한 미국의 알라 이버크급 구축함 카니호(USS Carney)는 군집드론과 순항-탄도미사일을 섞어 발사하는 후티 반군을 상대로 6개월간 51차례 교전하였다. 미 해군성에 따르면, 이러한 교전 수준은 제2차 세계대전에 버금간다. US Navy, “USS Carney Returns Home from Historic Deployment,” May 21, 2024, <https://www.navy.mil/Press-Office/News-Stories/Article/3782470/uss-carney-returns-home-from-historic-deployment/>.

36) Government of UK, “AUKUS Partnership to Consult with other Nations including Japan on Military Capability Collaboration,” April 8, 2024, <https://www.gov.uk/government/news/aukus-partnership-to-consult-with-other-nations-including-japan-on-military-capability-collaboration>.

대되는 역할은 한반도 근역으로 제한적이다. 이는 북한이 동시에 전략 도발을 감행할 가능성 때문인데, 양면전쟁(two-front war)은 미국에 있어 최악의 시나리오다.³⁷⁾

이러한 관점에서, 우리 국방은 ‘연합방위 주도 능력 확보’를 목표로 하는 가운데, 인태 지역의 안정과 평화를 위한 ‘상호보완적 기여’를 창출해야 할 것으로 생각된다. 아울러 4개의 클러스터(일본, 필리핀, 호주, 미크로네시아)에서 전개되는 격자형 안보 아키텍처의 협력 동향을 주시할 필요가 있다. 한 클러스터에서의 사태 전개와 안정성은 다른 클러스터의 그것에 상호 영향을 미치기 때문이다.

미일호 국방협력의 키워드에 착안하여 한국 국방에의 시사점을 도출하면, 다음과 같다. 첫째, 통합대공미사일방어(IAMD)이다. 우리 국방당국은 국방혁신 4.0 기본계획에 따라, 한국형 3축체계 운용개념과 작전수행체계를 발전 중이다.³⁸⁾ 신규전력을 전력화할 때까지 작전수행체계의 전 단계에서 역량구축과 상호운용성 제고 훈련이 필요하다. 우리 군은 지역국가와 함께 미 태평양 공군 사령부가 운영하는 태평양 통합대공미사일방어센터(PIC)에서 교육교류 협력을 하고 있으며, 실전적인 연합연습인 탈리스만 세이버와 림팩(RIMPAC)에 참여하고 있다.³⁹⁾ 한편 조기 경보 및 정보공유와 관련하여, 한미일 협력에서 우주가 새로운 의제가 될 수 있다. 이와 관련하여 미국은 주한미군 우주군을 모델로 주일미군 우주군 창설을 준비 중이다.

둘째, 지휘통제 협력이다. 일본의 통합작전사령부 설치와 인도태평양사령부의 합동군본부 (Joint Force Headquarters, JFHQ) 창설(예정)을 계기로, 인태

37) Michael J. Mazarr et al, U.S. Major Combat Operations in the Indo-Pacific: Partner and Ally Views (CA: RAND, 2023); Krepinevich, *Archipelagic Defense 2.0* (2023) p. 100.

38) 국방부, “「국방혁신 4.0 기본계획」 발표,” 『정책브리핑』 2023년 3월 3일, <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156555632#pressRelease>.

39) Col. Lynn Savage, Capt. Pat Connelly, “Integrated Air and Missile Defense Security Cooperation in the Indo-Pacific,” *Military Review*, May, 2024, <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/March-2024/Security-Cooperation/>.

전구에서 미일호 간 전영역 지휘통제 협력이 가속화될 것으로 보인다.⁴⁰⁾ 미일호 지휘통제 협력의 동향과 전략적 함의, 필리핀을 비롯한 지역국가들의 협력 수준과 범위를 주시해야겠다.

셋째, 정보보안을 강조하는 인도태평양 미션 네트워크(USINDOPACOM Mission Network, IMM)이다. 지휘소 연습인 킨 엣지(Keen Edge Exercise)에서 미일호는 제로 트러스트 보안 네트워크를 시험하였다. 미국 국방부는 2027년까지 네트워크 모델을 개발하고, 동맹국 참여 범위를 확대하여 전력에 통합하고, 림팩(RIMPAC)과 같은 연합훈련에 적용할 계획이다.⁴¹⁾ 국방혁신 4.0 기본계획에서 추진하는 우리 군의 합동 전영역지휘통제(JADC2) 체계⁴²⁾와 미국이 제로 트러스트 기반으로 동맹국과 운용하고자 하는 Combined JADC2 간 상호운용성이 요구된다.⁴³⁾ 높은수준의 상호운용성을 요구하는 IMM은 방산협력과도 관련이 있으므로 IMM의 확장성을 유의깊게 관찰해야겠다.

넷째, 자산보호임무(APM)이다. 자위대의 자산보호임무는 북한탄도미사일 발사 경보, 일본의 반격능력과 직접적인 관련이 있다. 2024년 미일호 국방장관 회담에서 미측은 일본의 반격능력 도입 진전에 주목하면서, 일본이 능력을 도입하면 긴밀히 협력한다는 방침을 재확인했다. 한미일 협력에서 정보공유와 조율이 필요한 사안이다.

40) Montgomery, "A C2 Structure for a Strong U.S.-Japan Alliance," Center for Strategic and International Studies (CSIS), June 21, 2023, <https://www.csis.org/analysis/c2-structure-strong-us-japan-alliance>; Mark Montgomery, "Baker's Dozen: Thirteen Recommendations to Improve Deterrence in the Western Pacific," Foundation for Defense of Democracies, April 26, 2023, <https://www.fdd.org/analysis/2023/04/26/bakers-dozen-thirteen-recommendations-to-improve-deterrence-in-the-western-pacific/>.

41) 미국 국방부의 계획은 정보·기술보안에 근간을 둔 파이브 아이즈와 오키스의 확장성을 암시한다. 우리 정부는 이들 회원국들과 양자관계에서 사이버안보 공급망을 구축 중이고, 군사·정보·경제 분야에서 다면적 네트워크를 형성하고 있다. 안용수, 이동환, "한·영, 안보·경제협력 역대최고 수준 격상... '다우닝가 함의' 체결", 「연합뉴스」, 2023년 11월 23일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20231122173800001>.

42) 국방부, 「국방혁신 4.0 기본계획」 발표 (2023).

43) Charles Lyons-Burt, "INDOPACOM Building Unified Network Aligned With CJADC2, Zero Trust," GovConWire, February 2, 2024, <https://www.govconwire.com/2024/02/indopacom-building-unified-network-aligned-with-cjad2-zero-trust/>.

다섯째, 상호접근협정(RAA)이다. 상호접근협정은 전진 기반의 분산 배치를 가능하게 하는 제도적 근거로 쓰이고 있다. 향후 상호접근협정이 국방협력의 클럽제가 될 가능성이 있다. 상호 접근협정이 가진 기회와 위협 양가적인 함의를 검토할 필요가 있다.

마지막으로, 태도국에 대한 기여이다. 2024년 미일호 국방장관회담 공동성명에서 파트너십 관여 국가로 한국을 직접 언급한 만큼, 한국은 태도국에 대한 안보 기여 요청을 받을 것으로 보인다. 2023년 한미일 정상회의에서 우리 정부는 아세안과 태도국에 대한 기여를 공약하였다. 운용 가능한 해군전력을 고려하면, 대양주 항로에서의 해양안보 협력은 제약이 있다. 한편 특기할 사실은 태도국에 2차 세계대전 기간 동안 발생한 지뢰·불발탄이 산재해 있다는 점이다. 2023년 미일호 국방장관은 태도국에 대한 영향력을 유지하기 위해 불발탄 제거 지원을 발표했는데, 미국이 거의 전담하고 있다. 한국은 다년간의 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)를 통해 강점을 가진 지뢰·불발탄 제거, 해양쓰레기 제거, 군·경찰을 대상으로 한 폭발물 제거(EOD) 교육 훈련 등의 분야에서 협력을 주도할 수 있을 것이다.

저자소개

이수진

現 한국국방연구원 미래전략팀장.

고려대학교에서 “오바마 행정부의 리비아 군사개입 결정과정 및 유엔 '임무변형'(mission creep) 원인 연구”로 정치학 박사학위를 취득하였다.

연구 분야는 국방전략, 해양안보, 아세안, 외교정책결정과정이며, 주요 논문과 저서로는 “Achievements of ROK-Indonesia Defense Cooperation and Ways Forward”(2023), “Achievements of ROK-Vietnam Defense Cooperation and Ways Forward based on Issue-linkage Strategy”(2022), “Post-American World에서 미국 예외주의의 다양성”(공저, 2020), “외교정책결정자의 개인적 특성과 미국의 군사적 개입격차: 오바마 대통령의 크림반도 및 남중국해 대응 비교”(공저, 2019) 등이 있다.

해군본부 미래해양전연구센터 전문위원, 해양경찰청 해양영역인식(MDA) 자문위원으로 활동 중이며, 고려대학교 정책대학원 겸임교수, 국무조정실 정부업무평가위원회 위원으로 활동하였다.

한국의 다자안보협의체 추진전략: 제32차 NEACD와 제21차 상그리라대회에 다녀와서

박 영 준

국방대학교 국가안보문제연구소장

초록

필자는 지난 5월과 6월, 일본 도쿄와 싱가포르에서 개최된 NEACD와 상그리라대회에 참석하였다. 이들 다자간 안보협의체는 ARF, CSCAP, 그리고 국내에서 개최되는 제주포럼이나 서울안보대회와 같은 트랙 1 혹은 트랙 1.5 레벨의 다자간 안보협의체이다.

다자간 안보협의체는 잠재적 적대국들까지 포함하여 대화를 나누는 장으로서, 국제평화와 안정의 중요한 수단이 될 수 있다고 자유주의 국제정치이론은 강조하고 있다. 비록 국제질서가 미중간의 전략적 경쟁에 더해, 러-우 전쟁이 겹치면서 제2차 냉전시대적 양상을 보이고 있지만, 글로벌 중추국가를 지향하는 한국은 한미동맹 및 한미일 안보협력 강화와 더불어 다자적 안보협의체를 통한 한반도 및 역내 질서 안정의 외교적 노력을 도외시해선 안될 것이다. 제주포럼과 서울안보대회 등 한국이 주관하는 다자간 안보협의체의 플랫폼을 더욱 발전시켜, 우리 안보 및 외교정책에 대한 국제적 공감대를 넓히려는 정책적 노력이 경주되어야 한다.

필자는 지난 5월과 6월, 도쿄와 싱가포르에서 각각 개최된 아태지역의 중요 다자안보회의에 참석하는 기회를 갖게 되었다. 5월 8일부터 10일까지 3일간 일본 도쿄에서 열린 제32차 동북아안보협력회의(Northeast Asia Cooperation Dialogue: 이하 NEACD)에 참석하였고, 6월 1일부터 2일까지 2일간 싱가포르에서 개최된 제21차 아시아안보회의(이하 상그리라대화)에 참가하였다. 후술 하듯이 NEACD와 상그리라대화는 탈냉전기 이후 아시아-태평양 지역에 만들어진 대표적인 트랙 1.5 혹은 트랙 1 레벨의 다자간 안보회의체들이다. 필자는 그동안 연구서나 자료들을 통해 이 다자회의체의 의의와 역할에 대해 숙지하고 있었으나 직접 참가한 것은 처음이었기 때문에 느끼는 바가 적지 않았다. 우리 나라도 ‘글로벌 중추국가’ 구현의 관점에서 제주포럼이나 서울안보대화(Seoul Defense Dialogue, SDD) 등 다자간 국제회의를 적극적으로 추진하려고 하기 때문에, 그런 관점에서 참고해야 할 점들을 제시하기로 한다.

1. 제32차 동북아안보협력회의(NEACD): 5월8일-10일, 일본 도쿄

NEACD는 미국 캘리포니아대학 샌디에이고分校의 세계분쟁 및 협력연구소(Institute on Global Conflict and Cooperation, IGCC)가 1993년부터 미국 정부의 지원을 받아 남북한 및 미국, 일본, 중국, 러시아의 외교와 국방 당국자, 그리고 민간 연구자를 초빙하여 주로 북한 핵문제 등 동북아의 안보현안을 논의해온 트랙 1.5 레벨의 다자간 안보협의체이다. 매년 개최 장소를 달리해온 NEACD는 올해의 경우 주최측인 캘리포니아 대학의 스테픈 해거드(Stephan Haggard) 교수 등이 일본 게이오대학의 진보 켄(Jimbo Ken) 교수 등과 협력하여 도쿄 롯본기의 국제문화회관을 회의장으로 삼아 개최되었다. 1.5 트랙의 안보대화답게 올해에도 미국에서는 국무부의 동아태 부차관보와 한반도 담당 국장, 인도-태평양 사령부의 부사령관 등이 참석하였고, 중국에서는 외교부의 한반도 담당 특별대표, 칭화대학 국제안보전략연구소 소장 등이, 일본에서는 외

무성의 아태지역 담당 심의관과 방위성의 국제정책국장이, 한국에서도 외교부의 담당 국장 등이 각국 민간 연구자들과 함께 회의 기간 내내 발표와 토론에 적극 참가하였다. 우크라이나와 전쟁을 치루고 있는 러시아에서도 정부 관료들은 불참하였으나 민간 연구자들이 현장에 참석하거나 모스크바와 연결된 화상을 통해 참가하기도 하였다. 다만, 2002년의 제13차 회의 때부터 김계관 외무성 부상 등이 줄곧 참석했다고 하는 북한은 언제부터인가 대표단을 보내지 않고 있다고 했다. 그런 때문인지 회의 기간 내내 각국 참가자들은 지금은 북한 외상이 된 최선희 당시 외무성 국장에 관한 기억들을 소환하기도 하였다.

NEACD는 본회의(Plenary Meeting)와 국방정보공유회의(Defense Information Sharing Meeting)로 구성된다. 첫날 오전에 개최된 국방정보공유 회의에는 한국, 미국, 중국, 일본 등 주로 각국 정부 인사들이 참가하여, 각국에서 실시하고 있는 국방정책에 관한 중요 현안들에 대해 설명하고 논의하였다고 전해진다. 우리 국방부는 별도 대표단을 파견하지 않았으나, 외교부의 담당 국장이나 국방연구원 출신 연구자들이 한국 국방정책의 개요를 설명한 것으로 알고 있다.

필자 일행은 첫날 오후에 개최된 본회의로부터 참석하였다. 첫날 본회의는 2개의 세션으로 나뉘어 각각 미일동맹 및 한미일 협력, 중국의 국방정책 등에 대한 패널리스트들의 발표와 그에 대한 토론으로 진행되었다. 둘째 날인 5월 9일 오전과 오후에 걸쳐 진행된 본회의에서도 주최국 일본의 안보정책, 글로벌 안보질서 변화와 동북아 안보질서에의 영향, 경제안보 이슈 등의 주제로 세션별 패널리스트들 발표와 토론이 이어졌다. 셋째 날인 5월 10일 오전에도 미중 관계와 한반도 문제 등에 대한 본회의 세션들이 진행되었다. 채텀하우스 규칙(Chatham House Rule)에 따라 발표자들의 구체적인 성명은 밝힐 수 없으나, 미국측 참가자들은 미국이 인도-태평양 지역에서 동맹 및 파트너 국가들의 안보확보를 위해 쿼드를 결성하였고, 아세안 국가들의 안보를 지원하고 인도-태평양 지역과 유럽을 연결하는 안보체제를 구축하고 있음을 설명하였다. 주일 미군 사령부 관계자도 참석하여 미일동맹의 지휘구조와 주일미군의 일본내 역

할을 부연 설명하기도 하였다.

일본 참가자들은 2022년에 책정된 일본의 새로운 국가안보전략서 내용들을 소개하면서, 이같은 전략기조에 따라 자위대 통합사령부 신설이 추진되고 있고, 미일동맹 간에도 새로운 지휘구조가 논의되고 있음을 소개하였다. 미일동맹이 우주 및 사이버 영역에까지 협력의 범위를 확대하고 있고, 지역적으로도 미일동맹을 토대로 한미일, 미일호, 미일필 등 소다자 안보협력이 추진되고 있다는 설명이 이어졌다.

한국측 발표자는 캠프 데이비드 협정 이후 한미일 안보협력이 추진되면서 미사일 방어나 정보공유, 우주 및 사이버 분야에서의 협력 뿐만 아니라 글로벌 공급망(Global Supply Chain) 분야에서도 3국간 협력이 추진되고 있음을 소개하였다. 향후에는 한일간 군수지원협정의 체결이나 역사 및 영토문제에 대한 갈등 극복이 과제가 될 것이라는 견해도 추가되었다.

중국측 참가자들은 미국과는 다른 관점에서 아태지역 안보정세와 자국 안보 정책에 대해 설명하였다. 중국측은 아태지역 안보정세가 유럽의 나토동맹과 같은 미국 중심의 안보체제 구축, 그리고 군사훈련 증대 등에 의해 블럭화가 대두하고 있고, 제2차 냉전적 상황이 조성되고 있다고 주장하였다. 그럼에도 중국은 일관되게 평화주의적 정책을 견지하고 있으며, 미국과도 상호존중이나 평화공존의 원칙에 따라 관계를 구축할 것이라고 설명하였다. 중국측 발표에 대해 미국측 민간 참석자들로부터는 미중관계 경색이 미국의 국익 입장에서도 바람직하지 않은 것이며, 미중 상호 간에 위협론 불식을 위해 노력해야 한다는 의견이 제기되기도 하였다.

러시아측 참석자에 대해서도 다양한 의견이 제기되었다. 미국측 참가자는 우크라이나 전쟁과정에서 러시아와 북한 간의 군사협력 증대에 대한 우려를 표명하였다. 필자도 러시아측 참가자에게 우크라이나 전쟁 과정에서 러시아 측이 벨라루스에 대한 전술핵 재배치를 단행하거나 미국과 체결하였던 뉴스타트 조약(New START Treaty) 탈퇴하는 등의 움직임이 국제 핵질서를 불안케 하는 것이 아닌가하는 질문을 던지기도 했다. 이에 대해 러시아측 참석자는 자

신들은 나토의 공격 가능성에 대응하여 전술핵을 재배치한 것 뿐이며, 공격적 핵전략의 논의가 있는 것은 사실이나 기본적으로 기존 핵전략의 변화는 없다는 설명을 해주었다.

북한 대표가 직접 참석하지 않았으나 중국과 러시아 참석자들은 나름대로 북한의 입장을 설명하려 하였다. 러시아측 참석자는 평양에 신도시가 건설되는 등 나름대로 안정적인 모습을 보이고 있으나, 미국과 한국의 동맹 강화에 반응하여 북한이 공세적 대남정책과 군사력 강화에 나서고 있다고 진단하였다. 중국측 참석자도 북한이 신냉전 인식 하에 현재 국제상황을 파악하고 있으며, 그에 대한 대응으로 러시아와의 협력 강화가 진행되고 있다고 분석하였다. 이에 대해 미국측 참석자로부터 북한에 대한 관여 정책을 미 행정부가 일관되게 추진하고 있다는 부연 설명이 제시되기도 했다.

도쿄에서 개최된 회의에 대해 일본 정부 차원에서 NEACD 깊은 관심을 갖고 지원을 아끼지 않는 모습이 인상적이었다. 회의 기간 내내 일본 외무성과 방위성의 담당 국장들이 참석하여 발표와 토론에 임하였고, 둘째 날 전체회의 점심 시간에는 외무성의 후나코시 다케히로(Funakoshi Takehiro) 사무차관이 일본식 도시락으로 오찬을 제공하면서 일본 외교에 대한 기초연설을 행했다. 후나고시 사무차관은 자신도 국장 시절 NEACD에 몇 번인가 참가하여 발표한 경험이 있기 때문에, 이 회의의 중요성에 대해 잘 알고 있다는 개인적 소회를 밝히기도 하였다. 회의 종료 이후에는 외무성의 정무관으로 재임하고 있는 후카자와 요이치(Yoichi Fukazawa) 일본 중의원 의원이 참가자 전원을 외무성의 이이쿠라 공관으로 초대하여 만찬을 제공해 주었다.

NEACD 회의의 각국별 정부측 참가자들은 직책 변화에 따라 매년 달라질 수 있으나, 민간 참가자들은 큰 변화없이 같은 멤버들이 지속적으로 참석한다고 한다. 그러한 과정에서 국적을 떠나 상호 간에 우정이 생기게 되고, 발표와 토론에서도 격의 없는 의견 교환이 가능해진다고 하였다. 민간 주도의 NEACD가 30여 년간 지속되면서 각국 간의 솔직한 의견교환의 장으로 자리매김해 온 이유가 이런 점들에 있지 않았을까 한다.

2. 제21차 상그리라 대화(Shangri-La Dialogue): 6월1일-2일, 싱가포르

아시아안보회의, 약칭 상그리라 대화는 2002년부터 매년 각국 국방장관급 인사들의 참석 하에 싱가포르에서 개최되고 있는 트랙 1 레벨의 다자간 안보 협의체이다. 개최 장소인 상그리라호텔명을 따라 상그리라 대화로 더 많이 알려져 있다. 상그리라 대화는 영국의 대표적인 국제 안보분야 싱크탱크인 국제전략문제연구소(International Institute for Strategic Studies, IISS)의 존치프먼(John Chipman) 이사장의 착상에서 비롯되었다. 그는 1994년부터 아시아 지역에서 최초로 태동한 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)이 주로 각국 외교장관들의 참석하에 개최되고 있는 것을 관찰하면서, ARF 회원국들의 국방분야 각료들이 참석하는 다자간 협의체의 새로운 창설을 구상하였다. 이같은 구상을 당시 싱가포르 정부가 적극 수용하면서, 2002년부터 제1회 아시아안보회의가 상그리라 호텔에서 개최되기 시작했다. 2007년부터는 중국 국방부도 대표단을 파견하기 시작하여, 미중 간의 전략적 경쟁이 심화되는 가운데에서도 상그리라 대화는 매년 미국과 중국의 국방부 수장이 상호 협의를 나누는 무대가 되어 왔다. 국방장관급 인사 뿐만 아니라 2009년의 호주 케빈 러드(Kevin Rudd) 수상을 비롯하여, 2010년 한국의 이명박 대통령이, 2014년 일본의 아베 신조(Shinzo Abe) 수상 등이 참석하여 기조연설을 하는 등 상그리라 대화는 각국 정상들도 빈번하게 찾는 아태지역 대표적인 트랙 1의 다자간 보협의체로서의 존재감을 높이고 있다.

올해 5월 31일부터 개최된 제21회 상그리라 대화에서도 본회의, 특별회의, 그리고 참가국간 양자 및 소다자간 회의 등이 3일 동안 숨 가쁘게 진행되었다. 첫날 본회의에서 필리핀의 마르코스 주니어 대통령이 기조연설을 하였고, 둘째 날 본회의에서는 미국 로이드 오스틴(Lloyd Austin III) 국방장관 및 인도네시아 프라보위 수비안토(Prabowo Subianto) 국방상 겸 대통령 당선자의 단독 패널 등이 한국, 프랑스, 캄보디아, 일본, 카타르, 리투아니아 국방장관들의 참가패널과 같이 개최되었다. 셋째 날 회의에서는 중국 동준(Dong Jun) 국방부

장의 단독 패널이 개최되었고, 뉴질랜드, 태일랜드, 캐나다, 말레이시아, 싱가포르 등의 국방장관이 참석하는 패널들이 이어졌다. 특히 마지막 세션에서는 우크라이나 볼로디미르 젤렌스키(Volodymyr Zelenskyy) 대통령이 직접 참가하여 연설하기도 하였다. 그 밖에 미국, 인도네시아, 필리핀, 베트남의 해양경비대 수상들이 참가하는 해양안보 특별회의도 개최되었다. 본 회의장 내에는 200여 명 이상의 각국 안보전문가들이 운집하여 각국 국방장관들의 프리젠테이션에 대해 사회자의 안내에 따라 직접 질문을 할 수 있는 기회가 부여되기도 하였다.

각국 국방장관들의 프리젠테이션을 모니터링하다보니, 인도-태평양 지역의 전체적인 안보지형이 파악되는 듯이 보였다. 미국 오스틴 국방장관은 미국이 추진하고 있는 인도-태평양 전략의 개요를 설명하면서, 중국 등의 잠재적 위협에 대응하여 한미일 안보협력이나 오키스 등의 태세를 구축하였고, 향후에도 인도네시아나 베트남 등과의 해양안보 협력을 확대하겠다는 방침을 밝혔다. 이에 대해 첫날 기조연설자인 페르디난드 마르코스(Ferdinand Marcos) 필리핀 대통령을 비롯하여 한국의 신원식 장관, 일본의 기하라 미노루(Minoru Kihara) 방위상, 뉴질랜드와 캐나다의 국방장관 등이 미국의 동맹국으로서 같은 인식을 보였다. 특히 신원식 장관은 북한의 핵위협에 대응하여 한미간 확장역제를 강화하는 한편, 한일 및 한미일 안보협력을 지속 추진할 것이라는 점을 밝혔다. 그러면서 북한에 대해서도 인내심을 갖고 대화노력을 지속하겠다고 명언하였다.

최근 중국 국방부장에 취임한 동준 해군 제독은 둘째 날 패널 발표를 통해 최근 국제정세가 패권경쟁 및 강대국간 권력정치의 양상을 보이고 있지만, 중국은 패권을 추구하지 않고, 방어적 국방정책 하에 포괄적 협력안보 정책을 견지할 것이라고 주장하였다. 그런 기조에서 미국에 대해서도 교류와 협력을 추구하고 대립을 회피할 것이라고 하였다. 그러면서도 대만은 중국의 핵심적 이익에 속한다는 기존 입장을 재확인하면서, 아태 지역 국가들의 전략적 자율성 추구를 지지한다고 밝혔다. 중국 국방부장의 발표에 대해서는 플로어에서 비판

적 질문들이 제기되었다. 미국 카네기 연구소의 이정민 박사는 중국의 사이버 공격이나 인권침해 등의 행동은 국방부장이 표명한 말과 다르다고 지적하면서, 중국의 공식적 입장을 신뢰할 수 있겠는가라고 반문하였다.

한편 인도네시아 수비안토 국방장관은 차기 대통령 당선자이기도 해서 단독 패널에서의 프리젠테이션 기회가 부여되었다. 그는 대화와 협력은 중요한 안보의 수단이라고 전제하면서, 이러한 기조에서 인도네시아가 비동맹 정책을 견지하면서 주변국들과 양호한 관계를 구축할 것이고, 러시아-우크라이나 전쟁이나 이스라엘-하마스 분쟁에 대해서도 외교적 대화 추진이 필요함을 역설하였다. 말레이시아 국방장관도 미중간의 전략적 경쟁 국면에서 자신들은 특정 국가의 편을 들지 않겠다는 입장을 밝혔다. 싱가포르 국방장관도 대화가 중요한 안보정책임을 강조하면서, 싱가포르는 미국과 맺은 조약은 유지하지만, 중국을 적대시하지 않을 것이라는 입장을 설명하였다.

마지막으로 연단에 오른 우크라이나의 젤렌스키 대통령은 러시아와의 전쟁 과정에서 2만 여명의 우크라이나 어린이들이 납치되었음을 밝히면서 상대적 약소국의 입장에서 강대국과 전쟁을 치루는 것이 대단히 어렵다는 점을 호소하였다. 그러면서 스위스에서 개최예정인 국제평화회의에서 각국들이 우크라이나를 지원해 줄 것을 요청하기도 하였다. 플로어를 가득 채운 각국의 민간 전문가들이 뜨거운 박수로서 러시아의 침공에 대항하고 있는 젤렌스키 대통령에 대한 성원의 뜻을 밝히는 가운데, 상그리라 대화가 역사적인 막을 내렸다.

3. ‘제2차 냉전시대’적 상황에서 다자간 안보협의체가 갖는 의의

국제안보문제 연구자들은 크게 현실주의 성향과 자유주의 성향, 혹은 전통적 성향과 비전통적 성향의 연구자들로 대별된다. 현실주의 혹은 전통적 성향의 연구자들은 적대국들에 대응하여 자국의 군사력 증강이나 동맹 체결을 중요한 안보정책 수단으로 간주한다. 반면 자유주의적 혹은 비전통적 성향의 안

보연구자들은 잠재적 적대국까지 포함한 다자적 제도의 형성과 규범 창출을 중요한 안보정책 수단으로 인식해 왔다.¹⁾

이번에 필자가 참가한 NEACD와 상그리라 대화 같은 다자간 안보협의체는 특히 자유주의 혹은 비전통적 성향의 국제안보 연구자들이 공동안보 또는 협력안보 개념을 제기하면서 중시해온 안보정책의 수단에 속한다고 볼 수 있다. 이 같은 다자적 안보협의체가 아시아-태평양 지역에서 형성된 것은 미소 간의 냉전적 대립이 해소된 1990년대 이후의 일이다. 미소 냉전체제가 해체된 이후 아시아의 정치가들과 연구자들은 냉전기의 미소 대립 완화에 큰 역할을 하였던 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE)와 같은 다자간안보협의체가 동아시아 및 아태지역에는 부재한 현실에 주목하였다. 냉전기에 유럽의 나토(NATO) 조약 소속 국가들과 바르샤바 조약(Warsaw Pact) 가맹 국가들이 함께 참가하여 상호군사정보를 공유하고 신뢰 구축을 도모하였던 CSCE와 같은 다자간 안보협의체가 아시아 태평양 지역에도 설치되어야 미국, 중국, 일본, 러시아, 그리고 남북한 간의 상호 불신과 대립 가능성을 낮추고 신뢰와 협력을 도모할 수 있을 것이라고 생각한 것이다.²⁾

이러한 문제의식에 기반하여 1994년 아태지역 주요 국가들의 외교부처 장관들이 정례적으로 참가하는 아세안지역포럼(ARF)이 트랙 1의 다자간 안보협의체로 결성되었고, 같은 시기에 민간 전문가를 포함한 트랙 1.5 레벨의 다자간 안보협의체로서 NEACD가 태동한 것이다. 그리고 2002년부터는 각국 국방 관련 장관급 다자간 협의체로서 ‘상그리라대화’가 발족되었다. 이같은 다자간 안보협의체는 비슷한 시기에 가동되기 시작한 아세안+3 회의체, APEC, CSCAP 등과 더불어 탈냉전의 시대에 아시아-태평양 지역의 각국들이 공동으

1) 이신화, “비전통안보와 동북아 지역협력,” 『한국정치학회보』 제42집 2호 (2008), pp. 411-434 참조. 山本吉宣, 「地域統合理論と東アジア共同体」毛里和子 編「東アジア共同体の構築1: 新たな地域形成」(岩波書店, 2007)도 참조.

2) 이에 관한 당시 한국 연구로는 홍규덕, “동북아 다자간 안보협력: 관련국들의 전략과 대응책,” 『동북아 다자간 안보협력체제』(한국전략문제연구소, 1994), 일본 연구로는 西原正「アジア・太平洋地域と多國間安全保障協力」(『国際問題』, 415 (1994) 참조.

로 참가하여 상호 정책방향과 인식을 공유하고 신뢰를 구축하면서 상호협력을 도모하는 제도적 토대가 되어 왔다. 1990년대 초반, 미소 냉전체제의 와해와 더불어 전개된 탈냉전기의 시대에 영토와 역사, 지정학적 측면에서 대립의 잠재성을 내포하고 있던 역내 국가들이 그나마 상호 대립을 회피하고 안정된 질서를 형성하게 된 근저에는 이같은 다자간 안보협의체들의 존재와 역할이 어느 정도 작용하였기 때문이라고 말할 수 있다.

다만 2010년대 중반부터 미국과 중국 간의 전략적 경쟁 국면이 전개되고, 특히 2014년의 크림 반도 침공과 2022년의 우크라이나 침공으로 인해 미국과 러시아 간에도 군사적 대립이 노정되면서, 국제질서가 제2차 냉전의 구도로 긴장 국면을 재조성하고 있는 것이 현실이다.³⁾ 이같은 제2차 냉전시대적 상황에서 개별 국가들은 잠재적 적대국들을 포함한 다자안보협의체에서의 대화보다는, 직접적 군사지원을 해 줄 수 있는 동맹국들과의 협력 강화나 유사입장국가(like-minded countries)들과의 네트워크 확대를 안보정책의 주요 수단으로 선택하게 된다. 이같은 안보정책 선택이 불가피한 점은 있으나, 그럼에도 불구하고 다자간 안보협의체가 제공할 수 있는 안보정책적 효과를 도외시해선 안될 것이다.

제2차 냉전시대적 상황에서의 다자간 안보협의체에서는 이번의 NEACD 회의나 상그리라 대화에서 나타났던 것처럼 전략적 경쟁에 참여하는 국가들 사이에 전략적 상황에 대한 이견도 노출되고, 여타 국가들도 불가피하게 선택을 강요당하는 국면도 나타날 수 있다. 그럼에도 불구하고, 잠재적 적대국들과도 상호 대화를 지속하고 협력의 채널을 유지하려는 노력이 안보상황의 파국을 방지하기 위해 필요하다. 잠재적 적대국들이 이같은 다자간 안보협의체 참가 없이 상호 고립으로 치닫고 대립을 격화시키는 것이 안보적으로나, 외교적으로

3) 이에 대해서는 필자의 다음 논문들 참조. “미중간 전략적 경쟁과 한반도 주변지역 군사분쟁 전망,” 『국가전략』 제28권 1호 (2022), pp.33-59; “러시아-우크라이나 전쟁과 동아시아 안보질서로의 영향: 제2차 냉전시대의 서막,” 『원광 군사논단』 제17호 (2022).

로 더욱 심각한 결과를 초래할 수 있기 때문이다.⁴⁾ 이러한 관점에서 한국의 안보와 외교정책은 국제정세의 불안정화, 그리고 북한의 핵전략 증대와 공세적 전략 노골화 속에서도 다자간 안보협의체에 대한 적극적 관여를 지속할 필요가 있고, 북한 등의 참가를 인내심 있게 기다릴 필요가 있다.

4. ‘글로벌 중추국가’가 추구해야 할 다자간 안보대화 전략

한국도 다자간 안보협의체가 갖는 안보적, 외교적 의의에 대해 인식하면서, 타국에서 개최되는 회의에 적극 참가해 왔을 뿐 아니라, 우리 나름의 다자간 안보협의체 플랫폼도 구축해 왔다. 2001년부터 제주평화연구원이 주관하고 있는 ‘평화와 번영을 위한 제주포럼,’ 그리고 2012년부터 국방부 주관으로 개최되고 있는 서울안보대화(SDD) 등이 그것이다. 이러한 플랫폼들은 상그리라 대화 등이 국제안정의 중재자로서 싱가포르의 국제적 위상을 높이는데 기여해 왔듯이, 한반도 및 인태지역 평화와 안정의 주도국가로서 한국의 국제적 위상을 높이는데 크게 기여해 왔다고 볼 수 있다.

다만 필자가 나 상그리라 대화에 직접 참여한 NEACD 소감을 바탕으로 볼 때, 이러한 플랫폼들이 지역 안보의 공공재로써 보다 많은 역할을 하기 위해서는 다음과 같은 고려 사항들이 필요할 듯 하다. 첫째, 한국의 안보와 외교정책이 어떠한 철학과 원칙을 바탕으로 추진되고 있는가에 관한 일관되고 체계적인 논리의 틀이 필요하다. NEACD나 상그리라대화에서 접한 미국을 비롯한 주요 국가들의 발표는, 타국의 공감을 얻는지의 여부와 관계없이 비교적 일관된 논리체계에 입각해 있었다. 중국의 경우에는 자신들이 패권을 추구하고 있지 않고, 대외적으로 평화공존의 원칙을 지향하지만, 핵심 이익은 견지할 것이라

4) 그런 점에서 북한이 NEACD 등의 다자간 안보협의체에서 이탈하는 것은 우려스러운 현상이 아닐 수 없다. 박영준, “남북 무합의 시대의 안보전략”. 『세계일보』 2024년 6월 9일, <https://www.segye.com/newsView/20240609507476>.

고 하는 메시지가 도쿄에서나 싱가포르에서나 일관되게 발신되었다. 인도네시아의 경우에도 수년 전 자카르타를 방문했을 때 현지 당국자들로부터 들었던 설명이나, 이번 상그리라 대화에서 인도네시아 국방장관이 행한 프리젠테이션이 비교적 일관된 메시지를 담고 있음을 확인할 수 있었다. 즉 미중 전략적 경쟁 국면에서 자신들은 어느 한쪽에 가담하지 않으면서, 대화를 통해 주변국들과 협력적 관계를 구축한다고 하는 외교정책적 입장이 수미일관되게 표명되고 있었던 것이다.

다만 우리의 경우에는 정권의 변화에 따라 국제무대에서 우리의 안보나 외교정책에 대한 설명이 일관성을 갖지 못한 경우가 종종 있어 왔다. 예컨대 올해 상그리라대화에서 신원식 국방장관의 프리젠테이션은 미국이나 일본의 그것과 맥을 같이 하는 것이었으나, 이전 정부의 시기에는 동맹국 미국과의 차이점도 적지 않게 드러난 바가 있었다고 전해진다.⁵⁾ 따라서 글로벌 중추국가 위상을 가진 한국의 외교와 안보정책이 정권의 변화에 무관하게 대외적으로 일관성 있는 원칙 하에 추진되고 있음을 설득력 있게 설명할 수 있도록 해야 하는 노력이 경주될 필요가 있다.

둘째, 다자간 안보협의체への 적극 참가가 한국의 국제적 위상을 높일 뿐 아니라, 우리의 대외정책에 대한 국제적 공감대를 얻을 수 있는 좋은 방책이 될 수 있음을 인식하고, 외교와 국방당국, 나아가 대통령실이 적극 나설 필요가 있다. 올해 NEACD 회의의 경우 일본은 외무성과 방위성이 적극 참가했을 뿐 아니라, 오찬과 만찬을 준비해 주었다. 상그리라대화의 경우에 싱가포르 국방장관 뿐 아니라 대통령이 직접 나서서 참가자들에 대한 배려를 보여주었다. 우리의 경우에는 영어로 진행되는 회의에 대한 부담이 있어서인지, 정책당국에 따라 참가가 소극적인 경우가 있다. ‘글로벌 중추국가’를 표방한 만큼 부처를

5) 정은숙 박사는 2019년 상그리라 대화에서 한국 국방장관이 북한 핵문제나 미사일 위협에 대해 전혀 언급을 하지 않아, 미국의 그것과 차이를 드러냈다고 지적한 바 있다. 정은숙, “제18차 상그리라대화: 미중 갈등과 아시아 안보,” 『정세와 정책』 2019년 제9호 (2019년 6월 18일).

가리지 않고 국제회의에서의 발신력을 높일 필요가 있다. 그런 의미에서 2025년 상그리라 대화에는 대통령이 직접 참석해서 한국의 안보 및 국방정책을 각국 주요 각료들에게 설명할 필요도 있을 것이다.

셋째, 북한이 최근 수년 동안 NEACD나 ARF 국방대 총장회의 등 역내의 다자간 안보협의체에 모습을 드러내고 있지 않은 사실을 시정할 필요가 있다. 제2차 세계대전 등의 사례에서 보듯, 개별 국가들이 국제무대에서 고립될 경우, 예측 곤란한 대외정책을 선택할 위험성이 적지않다. 공세적 대외정책을 전개하는 북한에 대해 인내심을 갖고, 국제무대와 다자간 회의체제에 유도하려는 다각적 노력을 경주할 필요가 있다.

넷째 국내에서 개최되는 제주 포럼과 서울안보대화가, 여타 다자안보협의체 이상으로 한국외교안보정책 추진에 중요한 플랫폼이라는 점을 정부나 지자체가 공동으로 인식해야 한다. 체제나 이념을 달리하는 국가들에게도 폭넓게 문호를 개방하고, 상호 추진하는 정책의 차이를 인정하면서, 회의의 의제 설정이나 진행 방식 등에서 우리의 정책에 대한 공감대를 넓히고, 한국에 대한 호감도를 높이려는 다각적인 접근이 강구될 필요가 있다.

저자소개

박영준

현재 국방대학교 안보대학원 교수 겸 부설 국가안보문제연구소 소장.

일본 도쿄대학에서 박사학위 취득 이후 국방대학교 교수에 임용되어 국가안보론, 일본군사론, 동북아 국제관계, 전쟁과 평화 등의 주제에 대한 연구와 강의를 해 왔고, 미국 하버드대학의 Program on US-Japan Relations의 방문학자로서 미일동맹에 대해서도 연구를 수행했다. 박사논문을 번역한 『해군의 탄생과 근대 일본』(2014)을 포함해 『제3의 일본』(2008), 『한국 국가안보전략의 전개와 과제』(2017), 『제국 일본의 전쟁, 1868-1945』(2021) 등의 단독저서와 다수의 연구논문을 발표하였다.

매일경제, 중앙선데이, 한국일보, 헤럴드경제, 세계일보, 문화일보 등에 국제안보관련 칼럼을 집필해 왔으며, 대통령실 국가안보회의, 외교부, 국방부의 정책자문위원, 통일부의 통일 미래기획위원, 육해공군 및 해병대의 정책자문위원으로도 활동하고 있다.

국제 다중분쟁에 대응하는 미국의 리더십 양상과 전망

정 승 철

국립부경대 정치외교학과 조교수

초록

오늘날 러시아-우크라이나 전쟁, 이스라엘-하마스 전쟁, 이외에도 중국-대만 관계, 남북관계, 북한 핵, 이란 핵, 이스라엘-이란 관계, 홍해 지역 해적 문제 등 세계 곳곳에서 다수의 분쟁이 벌어지고 있다. 냉전 종식 이후 1990년대부터 세계 단일패권국에 등극했던 미국은 2000년대, 2010년대를 겪으며 그 국력이 (상대적으로) 쇠퇴하고 있다. 반면 중국, 러시아를 비롯한 경쟁국들은 같은 기간 동안 빠르게 성장하며 미국이 구축, 운영해 온 “규칙에 기반한 국제질서”에 도전하고 있다. 이에 현 바이든 정부는 동맹, 유사입장국(like-minded)과의 연대를 통해 현 국제질서를 유지하고자 한다. 즉, 미국은 자신이 여전히 자유주의 진영의 리더 역할은 맡되 역할과 부담은 동맹국과 분담하려는 모습을 보이고 있는 것이다.

하지만 최근 미국의 동맹, 유사입장국들의 경제성장과 군비지출 규모가 정체되어 있다는 점에서 과연 미국이 바라는대로 이들과의 부담 분담이 가능할지는 의문인 상황이다. 이는 동맹, 유사입장국과 자유주의 국제질서를 지키는

부담을 분담하고 싶으나 현실적으로 미국이 계속 해서 가장 큰 기여를 해야하는 상황이 지속될 가능성이 높음을 의미한다. 또한, 동맹, 유사입장국들이 미국의 리더십에 동조하도록 유인하기 위해서는 미국이 경쟁국(중국, 러시아 등)을 대상으로 하는 정책에 전자가 피해를 입지 않도록 유의해야 한다. 나아가, 미국의 리더십과 안보공약에 대한 신뢰를 잃을 경우 동맹, 유사입장국은 자신의 안보를 위해 자조(self-help)를 택할 것이고 이는 지역의 안정과 평화를 저해하는 선제 도발 행위로 이어질 수 있다. 이에 미국은 동맹, 유사입장국들과 부담은 분담하되 미국의 안보공약에 대한 신뢰를 높여야 하는 어려운 상황에 놓여있다.

1. 서론

오늘날 세계 곳곳에서 다수의 분쟁이 벌어지고 있다. 러시아-우크라이나 전쟁은 2022년 2월 부터 지금까지 이어지고 있으며 이스라엘과 팔레스타인 하마스는 2023년 10월부터 전쟁을 벌이고 있다. 이처럼 직접적인 충돌이 발생한 분쟁 외에도 중국-대만 관계, 남북관계, 북한 핵·미사일, 이란 핵, 이스라엘-이란 관계, 홍해 지역 해적 문제 등 여러 지역에서 현재적, 잠재적 갈등이 도사리고 있다.

미국은 냉전의 종식 이후 1990년대부터 세계 단일패권국에 등극, 국제정치 경제 질서를 주도하여 왔다. 물론 오랜 기간 지속될 것 같았던 미국의 전성기는 미국이 2000년대 테러와의 전쟁을 내세우며 2001년 아프가니스탄, 2003년 이라크와 각각 전쟁을 시작하면서 기울기 시작하였다. 중동에서의 두 전쟁으로 막대한 전비를 소모한 미국은 거대한 규모의 적자재정에 시달리기 시작하였다. 나아가 2008년 미국에서 글로벌 금융위기가 시작됨으로써 미국의 경제는 큰타격을 받고 정부부채 규모가 급격하게 증가하였다.

같은 기간 BRICS(Brazil, Russia, India, China, South Africa) 국가들의 빠른

성장으로 (GDP 기준) 세계 경제 규모에서 미국이 차지하는 비중은 점차 감소하였다. 특히 2008년 글로벌 금융위기를 (상대적으로) 성공적으로 극복한 중국의 성장세가 두드러져 2010년대부터는 미국과 중국의 G2 시대가 시작했다고 평가된다.

이에 대해 미국으로서도 그간 미국이 중심이 되어 구축, 운영해 온 국제정치 경제 질서를 유지하고자 끊임없이 노력하는 모습을 보이고 있다. 현 바이든 정부는 동맹, 유사입장국(like-minded)과의 연대를 통해 “규칙에 기반한 국제질서(rule-based international order)”를 유지하고자 한다. 즉, 미국은 자신이 여전히 자유주의 진영의 리더 역할은 맡되 역할과 부담은 동맹국과 분담하려는 모습을 보이고 있다. 이는 (전 세계 GDP에서 미국이 차지하는 비중의 측면에서 봤을 때) 미국 패권의 상대적 쇠퇴로 인해 미국이 전 세계 곳곳에서 벌어지고 있는 분쟁, 그리고 중국, 러시아와 같은 경쟁국의 팽창에 홀로 대응할 수 없는, 과다팽창(overstretch) 상황에 놓여 있기 때문이기도 하다.

하지만 최근 미국의 동맹, 유사입장국들의 경제성장과 군비지출 규모가 정체되어 있다는 점에서 과연 미국이 바라는대로 이들과의 부담 분담이 가능할지는 의문인 상황이다. 또한, 동맹, 유사입장국들이 미국의 리더십에 동조하도록 유인하기 위해서는 미국이 (중국, 러시아 등) 경쟁국을 대상으로 하는 정책에 전자가 피해를 입지 않도록 유의해야 한다. 나아가, 미국의 리더십과 안보 공약에 대한 신뢰를 잃을 경우 동맹, 유사입장국은 자신의 안보를 위해 자조(self-help)를 택할 것이고 이는 지역의 안정과 평화를 저해하는 선제 도발행위로 이어질 수 있다. 이에 미국은 동맹, 유사입장국들과 부담은 분담하되 미국의 안보공약에 대한 신뢰를 높여야 하는 어려운 상황에 놓여있다.

결국 세계 곳곳에서 벌어지고 있는 분쟁과 경쟁국의 팽창에 동시다발적으로 대응하는 과정에서 미국은 현상유지를 최우선의 목표로 삼는 모습을 계속해서 보일 것으로 예상된다. 이는 동맹, 유사입장국과 자유주의 국제질서를 지키는 부담을 분담하고 싶으나 현실적으로 미국이 계속해서 가장 큰 기여를 해야 하는 상황이 지속될 가능성이 높기 때문이다.

2. 2024년 현재 미국이 대응 중인 국제 다중분쟁: 러시아-우크라이나 전쟁과 러시아 견제, 이스라엘-하마스 전쟁, 대만-중국 갈등과 중국 견제

2022년 2월 24일 러시아가 우크라이나를 침공한 이래 미국은 2024년 4월 까지 약 2년간 약 1070억 달러 상당의 지원을 우크라이나 정부에 제공하였다. 이 가운데 약 698억 달러는 무기지원, 342억 달러는 정부재정 지원, 290억 달러는 인도적 지원으로 제공하였다.¹⁾ 나아가 미국은 NATO 회원국 외에도 한국과 같은 아시아 동맹국에게도 우크라이나를 더욱 지원할 것을 촉구하고 있다. 물론 미국과 우방국 내에서도 우크라이나 지원에 대한 재정적 부담과 피로 (fatigue)에 대한 불만이 증가하고 있기에 미국과 우방국들이 언제까지 우크라이나를 지원할 수 있을지는 미지수이다. 하지만, 이들 입장에서는 러시아의 승리가 최악의 시나리오이기에 이를 방지하기 위해서라도 우크라이나를 계속해서 지원해야 하는 상황이다.

2023년 10월에는 팔레스타인 하마스(Hamas)가 이스라엘을 공격하면서 이스라엘-하마스 분쟁이 시작하였다. 선제공격을 받은 이스라엘은 이후 반격을 가하고 현재 가자지구(Gaza Strip)를 봉쇄하였다. 미국은 이란 등의 개입과 확산을 방지하기 위해 제럴드 포드(Gerald Ford)와 드와이트 아이젠하워(Dwight Eisenhower) 항공모함 전단을 동지중해로 파견하였다.

2024년 4월에는 이란과 이스라엘이 드론과 미사일 공격을 주고 받으면서 중동에서의 갈등은 고조되는 듯 보였다. 이에 미국은 지중해에 파견했던 항모 전단을 2024년 1월에 철수했었으나 이스라엘과 이란 간 충돌이 발생함에 따라 이번에는 이지스함을 급파하여 이스라엘을 지원하고 확산을 막고자 하였다. 다만 양측 모두 확산을 원치 않기에 군사행동을 자제하면서 이란-이스라엘 충돌은 일단락 되었다. 2024년 4월 미국 하원은 우크라이나에 610억 달러,

1) Jonathan Masters and Will Merrow. "How Much U.S. Aid Is Going to Ukraine?" Council on Foreign Relations. May 9, 2024, <https://www.cfr.org/article/how-much-us-aid-going-ukraine>.

이스라엘에 264억 달러를 지원하는 법안을 통과 시켰다.²⁾ 동시에 미국은 이스라엘 네타냐후 총리에게 휴전에 동의할 것을 압박하고 있으나 네타냐후 총리는 휴전안들을 받아들일길 거부하고 있다.

세계 곳곳에서 벌어지고 있는 군사충돌 외에도 현재 미국의 최대 관심사는 (중국의 대만 침공을 저지하는 것 외에도) 유라시아 대륙, 동중국해와 남중국해에서 영향력을 넓히려는 중국을 견제함과 동시에 글로벌 첨단기술 공급망으로부터 중국을 배제하는 것이다. 2000년대 테러와의 전쟁에 집중하는 동안 미국은 중국의 성장을 견제하지 못했기에³⁾ 미국은 2010년대 후반 트럼프 행정부 시기부터 본격적으로 더 이상 중국의 부상을 지켜보고 있을 수만은 없다는 경각심을 갖고 이를 행동에 옮기기 시작하였다.

미국은 트럼프 행정부 시기 발간한 2017년 국가안보전략(National Security Strategy, NSS)에서 중국이 “미국을 인도태평양 지역에서 몰아내고 자신이 원하는 방식으로 지역질서를 재편하고자 한다(seeks to displace the United States in the Indo-Pacific region...and reorder the region in its favor)”고 언급하였으며⁴⁾ 이어서 바이든 행정부 시기 발간한 2022년 국가안보전략(NSS)에서는 중국이 “국제질서를 재편할 의도와 자신의 목적을 달성할 경제적, 외교적, 군사적, 기술적 힘을 지닌 유일한 (미국의) 경쟁자”라고 평가하였다.⁵⁾

남중국해와 동중국해를 둘러싼 중국과 동남아시아 국가 간 갈등, 북핵문제와 한반도, 센카쿠/다오위다오를 둘러싼 중일 갈등 등이 잠재적으로 미중 간 갈등으로 이어질 가능성이 있지만 최근에는 중국과 대만 간 갈등이 주목을 받

2) Maria Kostenko, Andrew Carey, Frederik Pleitgen, Tamar Michaelis, Samantha Waldenberg and Daria Tarasova-Markina. “Thank You America!': Ukraine's Zelensky and Israel's Netanyahu hail House passage of \$95 billion foreign aid package.” CNN. April 20, 2024, <https://edition.cnn.com/2024/04/20/world/foreign-aid-bill-ukraine-israel-thank-you-intl-latam/index.html>.

3) Elliot Ackerman. “Winning Ugly: What the War on Terror Cost America.” *Foreign Affairs*. August 24, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/winning-ugly-war-on-terror-elliott-ackerman>.

4) The White House. *National Security Strategy* (2017), p. 25.

5) 원문은 다음과 같음. “The PRC...is the only competitor with both the intent to reshape the international order and, increasingly, the economic, diplomatic, military, and technological power to advance that objective.” The White House, *National Security Strategy* (2022) p. 8.

고 있다. 양안 갈등은 대만에 (대만 독립을 지지하며 친미성향을 나타내고 있는) 2016년 민진당 정권이 들어서고 중국은 시진핑 정권 2기가 시작하면서 고조되기 시작하였다. 특히 2022년 10월 제20차 당대회에서 국가주석 3연임을 달성한 시진핑 주석은 1인 권력체제를 더욱 공고화하고 있으며 ‘중국몽’ 실현의 일환으로 양안통일을 내세우며 대만을 향해 강경한 태도를 보이고 있다. 나아가, 미중 전략·패권 경쟁이 치열해지고 미국의 인도태평양 전략에 있어 대만이 중요한 위치를 차지하게 되자, 그리고 이로 인해 미국이 대만 문제에 적극적으로 개입하자 이에 대한 반발·경계·우려 차원에서 중국은 대만을 향해 강경한 자세를 취하고 있다.⁶⁾

최근 미국은 정보기관과 군을 중심으로 중국의 대만 침공 시기 관련 발언을 이어오고 있다. 게다가 2024년 1월 대만 총통선거에서 민진당의 라이칭더가 당선되고 2024년 5월 대만 총통에 취임함에 따라 민진당 정권이 최소 4년 더 이어지게 되었고 이로 인해 양안 갈등은 당분간 지속될 것으로 보인다.

미국에게 있어 대만은 여러 측면에서 전략적으로 중요한 파트너이다. 미국의 ‘불침항모(不沈航母)’라는 지리적 유용성과 더불어 대만은 현재 반도체 제조·생산국으로서 전 세계 반도체 공급망에서 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 특히 대만의 TSMC(Taiwan Semiconductor Manufacturing Company)는 세계 최대 반도체 위탁생산 업체이다. 이에 최근 CHIP4 동맹을 추진하는 등 중국을 배제한 반도체 공급망을 구축하려는 미국의 입장에서는 대만 방어가 반드시 필요한 상황이다. 그 외에도 대만은 민주주의 국가라는 상징성이 있으며 나아가 미국이 민주주의이자 유사입장을 지닌 동맹 혹은 동맹(혹은 동맹에 준하는) 국가에게 위기가 발생할 경우 이들의 안보를 위해 적극적으로 개입할 것이라는 신뢰를 유지하기 위해서도 대만은 미국에게 전략적으로 중요하다.⁷⁾

6) 신상진, “시진핑 신시대 중국의 대만정책과 양안관계의 변화: ‘평화발전’에서 ‘평화통일’로의 이행,” 『중소연구』 제43권 3호 (2017), pp. 47-79.

7) Luke P. Bellocchi, “The Strategic Importance of Taiwan to the United States and Its Allies: Part One,” *Parameters* 53, no. 2 (2023), pp. 61-77.

3. 국제 다중분쟁과 경쟁국에 대응하는 미국의 정책

전 세계 곳곳에서 동시에 벌어지고 있는 다중분쟁에 대응하기 위해 미국은 동맹, 유사입장국과의 연대를 강화하고 부담을 분담(burden sharing)하려 한다. 이를 위해 동맹국과의 양자 관계 강화 외에도 다자기구, 소다자주의(minilateralism)를 결성 및 활성화시키고 있다. 예를 들어, 양자 정상회담을 통해 바이든 행정부는 한미 관계와 미일 관계를 강화하였다. 나아가 한국에 윤석열 정부가 2022년에 들어선 이래 한일관계가 우호적으로 변화함에 따라 2023년 8월 미국 Camp David에서 한미일 정상회담을 개최하며 3국 간 연대를 강화하였다. 이는 그동안 한미일 관계에서 약한 고리(weak link)로 여겨지던 한일관계가 연결되었기에 가능했다. 이외에도 미국은 일본, 인도, 호주와 2007년 처음 결성하였던 쿼드(Quad)를 2017년에 재결성하여 2021년부터 매년 정상회담을 개최하고 있으며 한국, 호주와 같은 동맹, 유사입장국에게 쿼드 가입을 권유하고 있다. 또한, 미국은 영국, 호주와 2021년 오커스(AUKUS)를 결성하고 기존 영국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드와 운영하는 정보 공유 동맹인 파이프 아이즈(Five Eyes) 등 안보 분야 소다자주의를 통해 중국을 견제하려는 움직임을 보인다.

나아가 미국은 NATO 정상회의에 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드와 같은 AP4(Asia-Pacific Four) 국가를 초청하며 미국의 아시아 동맹국과 유럽 동맹국(NATO 회원국) 간의 연대 강화를 추진하고 있다. 과거에는 “NATO는 러시아(소련) 견제, 아시아태평양 국가는 중국 견제”와 같이 미국은 지역별로 각각 다른 동맹, 유사입장국 집단과 협력하였다면 이제는 미국의 아시아 동맹국이 러시아를 견제하는데, 미국의 유럽 동맹국이 중국(과 북한)을 견제하는데 서로 도움을 주고 받을 수 있도록 하기 위함이다.

미국은 2022년 국가안보전략(NSS)에서 동맹국들과의 연대강화를 통해 러시아와 중국을 견제하겠다는 기초를 밝혔다. 구체적으로, 미국은 국가안보전략서를 통해 미국의 이익은 유럽 동맹국들이 인도태평양에서 적극적인 역할을

말을 때, 인도태평양 동맹국들이 유럽 동맹국들과 협력할 때 달성된다고 언급하였다.⁸⁾ 이러한 맥락에서 바라보면 NATO와 AP4 국가들과의 협력 강화는 유럽국가들 뿐만 아니라 (NATO의 실질적인 최대 주주인) 미국이 추구하는 바라고 볼수 있다.

NATO와 인도태평양 지역 국가와의 협력 강화에 대한 NATO 측의 언급은 2021년 브뤼셀 공동성명부터 등장하였으며 2022년 마드리드 NATO 정상회의에서 최초로 호주, 일본, 뉴질랜드, 한국과 같은 인도태평양 지역 파트너 국가들이 정식으로 참여하기 시작하였다. 유럽과 인도태평양 지역 국가들 간의 협력과 연대는 2023년 리투아니아 빌뉴스 정상회의에도 이어졌으며 2024년 7월 워싱턴DC 정상회의로 이어질 전망이다.

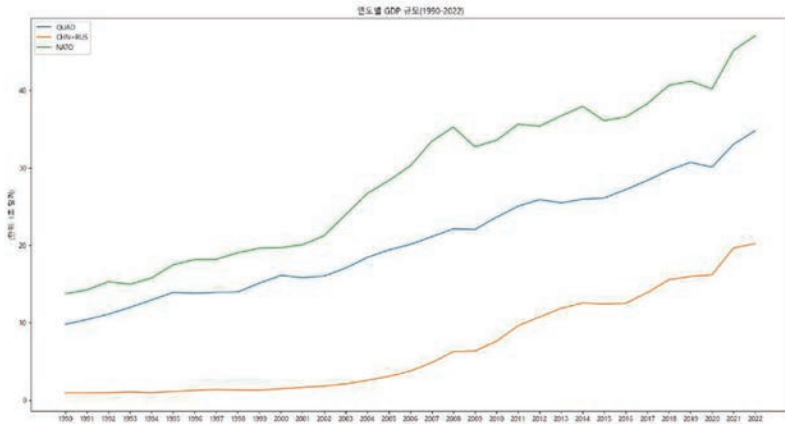
최근 NATO의 이런 움직임은 오늘날 국제안보질서가 한 지역에서 발생한 문제가 다른 지역에도 영향을 줄만큼 복잡하게 얽혀있음을 말해 주며, 각종 이슈와 도전에 대응하기 위해서는 유럽대서양 국가 외에도 타지역 유사입장국과의 협력이 필수라고 생각하는 미국의 의중이 반영되어 있다. 즉, 북한의 핵무기와 이로부터 비롯되는 핵확산에 대한 염려는 한반도와 동북아 뿐만 아니라 미국과 NATO 회원국의 안보에도 위협이 될 수 있다는 것이다. 또한 러시아의 우크라이나 침공에 대해 중국이 러시아를 지원할 가능성이 있기에 이제는 NATO와 아시아태평양 국가들이 자신이 속한 지역의 안보에만 집중하던 과거의 행동·정책에서 벗어나 지역 간 협력을 더욱 강화해야 한다는 쪽으로 이들을 유도하고 있는 것이다. 이처럼 미국은 동맹, 유사입장국들이 자유주의 질서 유지를 위한 역할 분담에 나서되, 이들에게도 각 국가가 속한 지역 외에 전 지구적 차원에서의 개입을 바라고 있는 것으로 보인다.

8) 원문은 다음과 같음. "U.S. interests are best served when our European allies and partners play an active role in the Indo-Pacific ... we want our Indo-Pacific allies to be engaged cooperatively with our European allies on shaping the order to which we all aspire..." The White House, *National Security Strategy* (2022) p. 17.

4. 국제 다중분쟁과 경쟁국에 대응하는 미국의 국력상향

이처럼 미국 바이든 행정부는 유럽과 아시아 동맹, 유사입장국들과의 연대 강화를 통해 자유주의, 규칙에 기반한 국제질서를 유지하고자 한다. 이는 (세계 GDP 규모에서 미국이 차지하는 비중이 감소하고 있다는 측면에서 바라볼 때) 미국 패권이 쇠퇴하고 있기에, 더 이상 냉전시기 또는 1990년대 단극체제 시기와 같이 미국이 전 세계 곳곳에서 발생하고 있는 분쟁을 홀로 대응할 수 없다고 인식한 미국이 추구하고 있는 전략이라고 볼 수 있다. 하지만 미국의 바람과 달리 미국의 동맹, 유사입장국들이 앞으로 규칙에 기반한 국제질서를 유지하기 위한 부담을 분담할 수 있을지는 면밀한 관찰이 필요하다.

[그림 1] Quad, NATO, 중국과 러시아 세력의 GDP 규모 변화 양상

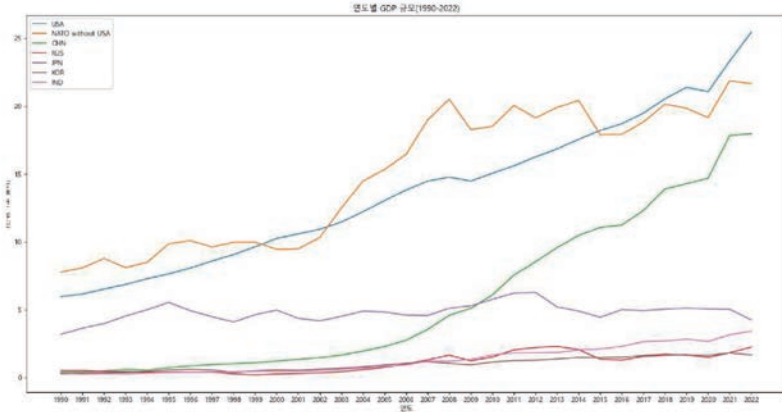


[그림 1]은 1990년부터 2022년까지 Quad 회원국 전체(파란색), NATO 회원국 전체(녹색선), 그리고 중국과 러시아 세력(주황색)의 GDP 규모 변화 양상을 나타낸다.⁹⁾ [그림 1]을 보면 미국과 그 동맹국, 유사입장국이 속한 다자안보기

9) GDP 데이터는 World Bank 데이터를 활용하였음. World Bank, "GDP (current US\$)," <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?view=chart>.

구가 GDP 규모 측면에서는 중국과 러시아를 합한 GDP 규모보다 월등히 앞서고 있음을 알 수 있다. 하지만 Quad와 NATO의 전체 GDP를 보다 자세히 분석해볼 필요가 있다.

[그림 2] 미국, (미국을 제외한) NATO 전체 29개 회원국, 중국, 일본, 러시아, 인도, 한국의 GDP 규모 변화 양상(1990-2022)



[그림 2]는 1990년부터 2022년까지 미국, 미국을 제외한 NATO 29개 회원국, 중국, 일본, 러시아, 인도, 한국의 GDP 규모 변화 양상을 나타낸다.¹⁰⁾ [그림 2]에 나타나듯 미국의 GDP(파란색)는 1990년부터 2022년까지 꾸준한 성장세를 보여왔다. 다만 같은 기간 중국의 GDP(녹색)는 (특히 2000년대 후반부터) 미국보다 더욱 빠른 성장세를 보이며 미국과의 격차를 빠르게 줄였다.(2022년 현재 중국의 GDP는 미국의 80% 수준까지 따라왔다.) 한편, 미국을 제외한 NATO 29개 회원국의 GDP 총합 변화 양상(주황색)을 살펴보면 미국이 과연 중국과 러시아 견제를 위해 NATO와 부담 분담을 이어나갈 수 있을지에 대한 의문이 생긴다. 미국을 제외한 NATO 29개 회원국 GDP 규모는 2000년대 후반 이후 2022

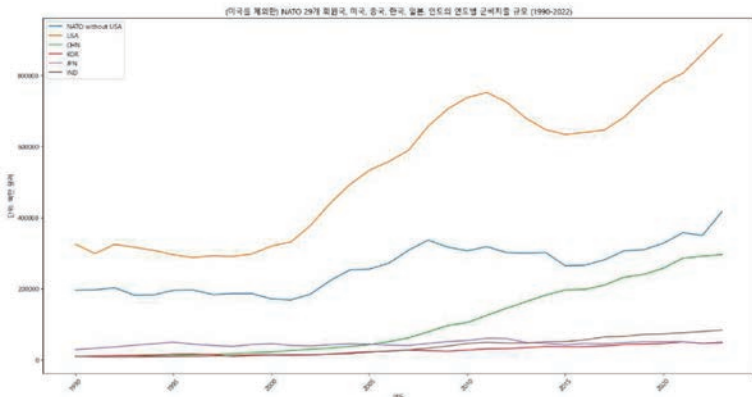
10) GDP 데이터는 World Bank 데이터 활용하였음. World Bank, "GDP (current US\$)," <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?view=chart>.

년까지 정체된 모습을 보이기 때문이다. 특히 2015년부터는 미국의 GDP가 미국을 제외한 NATO 29개 회원국을 앞지르기 시작하였다. 이는 (캐나다를 제외하고) 전반적으로 미국의 동맹이자 유사입장을 지닌 유럽 국가들의 경제성장이 정체되었다는 것을 의미한다. 결과적으로 [그림 1]을 보면 NATO 회원국 전체의 GDP 규모는 꾸준히 상승하고 있는 것으로 나타나지만 이를 이끈 것은 (미국을 제외한 29개 회원국이 아닌) 미국의 GDP 성장이었음을 알 수 있다.

더불어 아시아에서는 일본(보라색)의 경제성장 역시 지난 약 30년간 정체되었던 것으로 나타났다. 인도(분홍색)의 경우 2000년대부터 지금까지 경제가 빠르게 성장하여 2022년 현재 GDP 규모 세계 5위에 올랐으나, 그 규모는 아직 미국의 13.6%, 중국의 19.0% 수준이다. 다만 2022년 현재 러시아의 GDP(2조 달러)(빨간색)는 한국의 GDP(1.7조 달러)(갈색)와 비슷한 수준으로 유지되고 있다.

중국과 러시아를 견제함과 동시에 세계 곳곳에서 발생하는 여러 분쟁에 대응하기 위해 동맹, 유사입장국과 그 부담을 분담하고자 하는 미국의 바람과는 달리 유럽 국가와 일본의 GDP 성장이 정체되었다는 점은 미국이 앞으로 규칙에 기반한 국제질서를 지키기 위해 자신이 보다 큰 부담을 짊어져야 한다는 신호가 될 수 있다.

[그림3] (미국을 제외한) NATO 29개 회원국, 미국, 중국, 한국, 일본, 인도의 연도별 군비지출 규모 변화 양상 (1990-2022)



[그림 3]은 미국을 제외한 NATO 29개 회원국, 미국, 중국, 한국, 일본, 인도의 연도별 군비지출 규모 변화 양상을 나타낸다.¹¹⁾ 연도별 군비지출 규모의 경우 (GDP와 달리) 미국(주황색)이 2022년 현재 여전히 전 세계 국가 가운데 압도적 1위를 달리고 있다. 중국(녹색) 역시 지난 30여 년간 군비지출 규모를 급격하게 늘려왔다. 다만 미국을 제외한 NATO 29개 회원국의 연도별 군비지출 (파란색) 양상을 살펴보면 2000년대 후반부터 지금까지 큰 증가가 없음을 알 수 있다. 이는 GDP 양상에서도 드러났듯이 경제성장의 정체로 (캐나다를 제외한) 유럽 국가들이 군비지출을 늘리지 못하고 있는 것으로 유추할 수 있다. 물론 2022년 러시아의 우크라이나 침공에 따른 대응으로 NATO의 유럽 회원국들도 군비지출을 각자 GDP의 2% 수준까지 올리기로 약속한 상황이다. 특히 2024년에는 (각각 2023, 2024년 새로 가입한 핀란드와 스웨덴을 추가하여) NATO 32개 회원국 가운데 (슬로바키아, 크로아티아, 포르투갈, 이탈리아, 캐나다, 벨기에, 룩셈부르크, 슬로베니아, 스페인을 제외한) 23개국이 각자 GDP의 2% 이상 수준으로 군비지출 규모를 늘릴 것으로 전망된다.¹²⁾ 하지만 (보다 장기적인 측면에서 바라볼 때) 경제성장이 정체된 유럽 국가들이 과연 이를 얼마나 실행에 옮기고 꾸준히 유지할 수 있을지는 미지수이다.¹³⁾

인도의 군비지출(갈색)은 매년 꾸준히 증가하였으나 2022년 현재 미국의 9%, 중국의 28% 수준이다. 한국은 1990년대부터 군비지출 규모를 꾸준히 증가시켜 왔으나 일본은 군비지출 규모가 년 현재 역 달러로 이는 년 2022 500

11) 군비지출 규모 데이터는 Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) 데이터 활용하였음. SIPRI, "SIPRI Military Expenditure Database," <https://www.sipri.org/databases/milex>.

12) The Economist, "Trump and other populists will haunt NATO's 75th birthday party." July 4, 2024, <https://www.economist.com/international/2024/07/04/trump-and-other-populists-will-haunt-natos-75th-birthday-party>.

13) 실제로 영국 언론 Financial Times와 독일 Ifo Institute는 NATO 유럽 회원국들이 GDP의 2% 수준으로 군비지출을 늘리기 위해서는 연간 추가로 560억 유로가 필요한데 이미 거대한 재정적자와 국가부채에 허덕이고 있는 이들이 과연 이를 실행할 수 있을지 의문을 표하였다. Martin Arnold, Paola Tamma, and Henry Foy, "Europe faces € 56bn Nato Defence Spending Hole," *Financial Times*, March 16, 2024, <https://www.ft.com/content/99facdd9-bb1d-4ed3-93ef-d059acf4b0ce>.

2011 607억 달러에서 많아 감소한 수치이다.¹⁴⁾ 일본 역시 국방비를 2027년까지 GDP의 2% 수준으로 끌어올리겠다고 지난 2022년 발표하였다.¹⁵⁾ 하지만 선진국 가운데 GDP 대비 국가부채 비율이 (2024년 현재 250% 이상으로) 최악 수준인 일본이 장기적으로 봤을 때 과연 국방비를 증액하고 이를 유지할 수 있을지는 미지수이다.

이처럼 미국의 동맹, 유사입장국들의 군비지출 규모는 (GDP 성장 양상처럼) 최근에 그 성장세가 정체 되어있다. 즉, 이 경우 빠르게 군비지출을 늘리고 있는 중국을 견제하기 위해서는 (미국의 바람과는 달리) 미국이 계속해서 군비지출을 늘려야 하는 상황이다. 더군다나 유럽의 안정을 위해 러시아의 서진(西進)을 견제하는 역할과 이를 위한 부담 역시 미국이 짊어져야 하는 상황이 올 수 있다.

물론 미국도 GDP 대비 정부부채 규모가 상승하고 있는 상황에서 계속해서 군비지출을 늘리며 홀로 전 세계 분쟁에 개입하기에는 어려움이 있다. 앞서 언급하였듯이 이미 미국은 과다개입, 과다팽창 상황에 놓여있다. 이에 미국 바이든 행정부는 계속해서 동맹과 유사입장국에게 더 큰 역할을 맡을 것을, 군비지출을 늘릴 것을 요구하고 있다. 하지만 위의 그래프에서 보았듯이 동맹과 유사입장국들은 규칙에 기반한 국제질서를 지키기 위한 부담을 분담할 능력이 한정되어 있다. 이로 인해 오늘날 미국은 러시아-우크라이나 전쟁, 이스라엘-하마스 전쟁, 양안 관계 등 분쟁과 갈등이 확대되는 것을 막는, 현상유지를 선호하는 모습을 보이고 있다.

오늘날 미국은 중국(그리고 러시아)의 팽창을 견제하기 위해 중국을 글로벌 첨단기술 공급망 (대표적으로 반도체)에서 배제하고 중국의 첨단 산업(인공지

14) 달러 가치 기준 일본의 군비지출 감소는 엔화약세 정책의 영향도 있는 것으로 추정된다. 러시아 군비지출 규모는 SIPRI 데이터에 결측치가 많은 관계로 분석에서 제외하였다.

15) Nikkei Asia, "Japan set to increase defense budget to 2% of GDP in 2027," November 28, 2022, <https://asia.nikkei.com/Politics/Japan-set-to-increase-defense-budget-to-2-of-GDP-in-2027>.

능, 양자컴퓨터, 6G 등) 성장을 억제하는 방식을 택하고 있다. 물론 군사력 측면에서도 미국은 중국(과 러시아)을 견제하고 있으나 직접적인 충돌은 원치 않는 모습을 보인다. 예를 들어, 미국은 러시아의 공격으로부터 자국영토를 방어할 수 있는 수준만큼 우크라이나를 지원하고 있을뿐 그 이상의 공격무기를 지원하는 것은 주저한다. 대만을 지원함에 있어서도 미 항모전단을 대만 근처로 파견하고 일부 무기지원을 약속하지만 필요 이상으로 대만을 지원하여 중국을 자극하는 것은 원치 않는다. 이는 미국이 이스라엘을 지원할때도 마찬가지이다. 미국은 이스라엘이 자국 영토를 방어할 수 있도록 꾸준히 지원을 하고 있으나 이스라엘의 과도한 공격성은 제어함으로써 중동에서의 분쟁이 확산되는 것은 막고자 한다. 즉, 오늘날 미국은 세계 곳곳의 분쟁에서 미국의 유사입장국들의 방어는 돕지만 상대를 압도하는 상황까지는 만들지 않는, 큰 틀에서는 현상유지를 바라는 모습을 보이고 있다.

5. '규칙에 기반한 국제질서'를 유지하고자 하는 미국의 리더십에 대한 전망

지금까지 살펴본 것처럼 오늘날 미국은 중국과 러시아를 견제하며 세계 곳곳에서 발생하는 분쟁에 개입하는 등 규칙에 기반한 국제질서를 지키기 위해 여전히 자신이 앞장서는 리더십을 보이고 있다. 이 과정에서 미국은 동맹, 유사입장국의 적극적인 동참을 바라고 있다. 하지만 이들 동맹, 유사입장국들은 군사적 측면에서는 미국의 지원을 받거나 미국이 앞장서길 바라는 가운데 중국, 러시아 등을 견제하기 위한 미국의 경제정책에는 선뜻 동참하지 못하는 모습을 보이기도 한다. 예를 들어, 중국과의 디커플링(decoupling) 기조를 내세우고 정책을 실행하고 있는 바이든 행정부는 2023년부터 중국과의 디커플링이 아닌, 디리스크잉(de-risking)으로 기조를 수정하였다. 그 이유 중 하나는 미국의 대중 디커플링 정책에 대해 (과연 달성 가능한 목표인지에 대한 회

의감, 이를 실현하는 과정에서 입을 수 있는 경제적 타격에 대한 고려 등) 프랑스, 독일 등 유럽 국가들과 미국 기업들이 불만을 표출하기 시작했기 때문이다.¹⁶⁾ 또한, 바이든 행정부는 중국 견제의 일환으로 2022년 ‘인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act)’에 서명하였는데 이로 인해 한국의 전기차 산업이 피해를 볼 것이라고 한국에서는 우려하였다.¹⁷⁾ 즉, 미국으로서는 중국을 견제하려는 과정에서 동맹, 유사입장국들에게 발생할 수 있는 부수적 피해를 줄이고 이들이 미국의 정책과 리더십을 따르도록 유인을 제공할 필요가 있는 상황이다.

한편, 군사안보 측면에서 동맹, 유사입장국들이 미국의 리더십에 동조하도록 유인하기 위해서 미국은 안보 공약(commitment)에 대한 신뢰(credibility)를 확보·유지해야 한다. 한국의 경우 현 정부 들어 미국과 긴밀한 관계를 유지하며 2023년 4월 워싱턴 선언을 통해 북핵에 대한 미국의 확장억제 약속을 다시 한번 확인하였다. 그럼에도 불구하고 북한의 미사일이 미국 본토 전역을 타격할 능력을 갖춘 것으로 평가되는 현재 미국이 과연 한국을 돕는 과정에서 미국 도시가 피해를 입게 되더라도 확장억제 제공이라는 안보공약을 지킬지에 대해 의문을 품는 전문가들도 다수 있다.¹⁸⁾ 이에 한국 내에서는 더 이상 미국의 확장억제 공약에 의존하지 말고 자체 핵무장을 해야 한다는 여론이 조성되고 있다.¹⁹⁾ 또한, 미국으로서는 대만과 한국이 민주주의 국가이자 주요 무역 파트너이기에 이들을 위협으로부터 적극 지원할 필요가 있기도 하지만, 이들을 방

16) 민정훈, “바이든 행정부의 대(對)중국 ‘더리스크잉(derisking)’의 의미와 함의,” *IFANS FOCUS* 2023-22K (2023년 6월).

17) 이효영, “미국 인플레이션 감축법(IRA)의 의미와 쟁점 및 대응방안,” *IFANS FOCUS* 2022-22K (2022년 8월)

18) Hwee-rhak Park, “The South Korea-US Alliance under the North Korean Nuclear Threat: A Reluctant Return to the “Autonomy-Security Trade-Off”.” *Pacific Focus* 34, no. 3 (2019), pp. 447-472; Min-hyung Kim, “Why Nuclear? Explaining North Korea’s Strategic Choice of Going Nuclear and Its Implications for East Asian Security,” *Journal of Asian and African Studies* 56, no. 7 (2021), pp. 1488-1502.

19) 최중현 학술원, “제2차 ‘북핵 위기’와 안보상황 인식’ 갤럽 여론조사 결과 공개.” 2024년 2월 6일, https://www.chey.org/Kor/Event/eventView.aspx?seq=186&V_SEQ=143.

기할 경우 여타 동맹, 유사입장국들이 미국의 안보공약을 신뢰하지 않게 될 것이다. 이로 인해 미국 중심의 자유주의 진영이 붕괴될 수도 있다. 이는 현재 미국이 우크라이나, 이스라엘 등에 대해 또한 계속해서 지원할 수밖에 없는 이유이기도 하다.

즉, (동맹 유사입장국이더라도 그들 사이에서의) 핵확산 방지,²⁰⁾ 미국 리더십에 대한 신뢰유지를 위해서도 미국은 동맹, 유사입장국들을 적극적으로 지원해야 하는 상황이다. 다만 앞서 설명하였듯이 미국이 동맹, 유사입장국들과 국제질서를 유지하는 부담을 분담하고 싶어하는 바람과는 달리 이들의 경제성장이 정체되어 있다는 점, 미국의 정부부채 규모도 상당하다는 점에서 미국이 (냉전시거처럼) 이들을 무한정 지원할 수는 없기에 각 지역의 현상을 유지하는 수준의 지원이 될 것이다. 이를 위해 미국은 무엇보다도 동맹, 유사입장국(특히, 우크라이나, 이스라엘, 대만과 같은 국가들)이 과도하게 상대를 자극하는 행위를 하지 못하도록 자제시킬 것이다.

마지막으로, 2024년 11월 미국 대선의 결과에도 주목할 필요가 있다. 한국 시각 2024년 7월 21일부로 바이든은 재선 도전을 포기한 상황이다. 만약 카멀라 해리스 현 미국 부통령이 대통령에 당선되거나 혹은 해리스가 아니더라도 민주당이 정권 유지에 성공한다면 바이든 행정부의 외교정책 기조가 유지될 가능성이 높을 수 있다. (물론 아직 새로운 민주당 대통령 후보가 확정되지 않은 상황이라 민주당 전당대회가 열릴 2024년 8월 19-22일까지 상황을 예의주시할 필요가 있다.) 하지만 트럼프가 미국 대통령으로 복귀하여 고립주의를 내세울 경우, 유럽과 아시아태평양의 동맹, 유사입장국들이 미국의 지원을 기대할 수 없게 될 것이다. 그래서 이들이 더 이상 미국의 리더십을 기대할 수 없게 되는 경우 각자의 안보를 위한 자구책을 준비할 것이고, 이는 국제질서의 안정과 평화에 부정적인 영향을 끼치게 될 수 있다.

20) 미국은 동맹, 유사입장국 사이에서의 핵확산은 막되 이들이 “규칙에 기반한 국제질서”를 지키는 부담을 분담하기 위해 군비지출 확대, 즉 재래식 전략 강화를 요구하는 상황이라 볼 수 있다.

저자소개

정승철

現 국립부경대 정치외교학과 조교수.

University of Florida에서 정치외교학 박사학위 취득.

관심분야는 국제안보, 동아시아 국제관계, 연구방법론이며, 주요 논문으로는 “The Determinants of China-ROK Relations, 1993-2018” (*Journal of Asian and African Studies*), “The Impact of the US and China on ROK-DPRK Relations, 1993-2019: An Empirical Analysis using Event Data” (*Asian Survey*), “China-DPRK Relations, China’s Rise, and DPRK Aggressions toward the ROK U.S., 1990-2021” (*Asian Survey*), “A Power Distribution Shift between the ROK-U.S. and China-DPRK Blocs and Its Impact on Inter-Korean Relations, 1990-2021” (*Korean Journal of Defense Analysis*), “The Effect of Partisan Identity on Individual’s Economic and Political Attitudes: An Empirical Analysis on the South Korean Case” (*Korea Observer*) 등이 있음.

A Roadmap to Peace, Freedom and Prosperity in the Indo-Pacific Amid the Strategic Fluidity and Uncertainty

신각수

NEAR 재단 부이사장 / 前 주일대사

The rampaging two wars in Europe and the Middle East are a stark reminder of the advent of the post-post-Cold War era in disarray. The strategic terrain of this uncertain era has been undergoing several profound changes. Primarily, the relative decline of the US, combined with the rapid rise of China as a systemic challenger, has sapped the primacy the US has held as the sole superpower during the post-Cold War era. It is fair to say that we would not see the US hold overriding sway over international politics within the foreseeable future again.

유럽과 중동에서 난폭하게 벌어지고 있는 두 개의 전쟁은 혼돈에 빠진 포스트 탈냉전시대의 도래를 극명하게 알려주고 있다. 이런 불확실성 시대의 전략 지형은 여러 가지 커다란 변화를 겪고 있다. 우선, 미국의 상대적 쇠퇴는 중국의 체제 도전자로서 급속한 부상과 함께 탈냉전시대에 미국이 유지해 왔던 유일 초강대국으로서의 우위를 약화시키고 있다. 앞으로 가까운 장래에 미국이 국제정치에서 압도적인 영향력을 다시 행사하는 모습은 보기 어려울 것이라는 것이 옳을 것이다.

On a closely related development, the foundations of the liberal international order that had buttressed global peace, freedom and prosperity are being seriously undermined by diverse centrifugal and centripetal forces. The most significant centrifugal force is China's ambition to shape its own alternative international order. China has assisted and banded together with Russia and pariah states like Iran, North Korea and Venezuela that share hostility to, and ceaselessly disrupt, the liberal international order. The emerging and developing states of the Global South which, like China, have been the beneficiaries of globalization under the liberal international order are forming the third pivot on the world stage, though they lack a common ideology or program and tend to seek cherry-picking in the Global West-Global East confrontation.

이와 밀접히 관련되어 전개되는 것은 세계 평화와 자유, 번영을 지탱해온 자유주의 국제질서의 기반이 다양한 원심력 및 구심력에 의해 심각하게 흔들리고 있다는 사실이다. 가장 중요한 원심력은 중국이 자유주의 국제질서를 대체하는 자신만의 국제질서를 형성하려는 야망이다. 중국은 자유주의 국제질서에 적대적이고 이를 끊임없이 교란하려는 러시아와 이란, 북한, 베네수엘라와 같은 부랑자 국가를 지원하거나 함께 뭉치고 있다. 중국과 마찬가지로 자유주의 국제질서에서 세계화의 혜택을 누려온 글로벌 사우스의 신흥국과 개발도상국들도 공통의 이념이나 프로그램이 있지는 않지만, 글로벌 웨스트와 글로벌 이스트의 대립에서 선택적 이익을 취하면서 국제무대에서 제3의 축을 형성하고 있는 중이다.

At the same time, the centripetal forces for the maintenance of the liberal international order are weakening due to the rise of isolationism and America First-ism in the US, its main architect. The world with

an introvert America will be left wanting for global public goods in a Kindleberger trap. The socio-economic downturn of Europe and Japan, America's allies and the traditional champions of the liberal international order, is also exacerbating this trend.

이와 함께, 자유주의 국제질서를 유지하기 위한 구심력도 이를 설계한 미국에서 고립주의 및 “미국 우선주의”가 부상하면서 약화하고 있다. 미국이 내향적으로 변하면서 세계는 킨들버거 함정에 빠져 글로벌 공공재의 부족에 직면하게 될 것이다. 또한, 미국의 동맹이자 자유주의국제질서의 전통적 옹호자들인 유럽과 일본이 사회경제적 침체를 겪으면서 이런 경향을 더욱 악화시키고 있다.

Simultaneously, we are experiencing multiple mega changes that are closely interconnected with each other. The Covid-19 has already wreaked havoc on an unfathomable scale, and may portend the increasing frequency and gravity of similar pandemics. Global boiling requires a joint global action to reduce the greenhouse gas emission by transitioning from fossil fuels to green energy, which entails profound impact upon energy geopolitics. The Fourth Industrial Revolution driven by digital transformation is altering the contour of geo-economics to underscore the significance of emerging technologies in economic competition and their deepening nexus with security. The shrinking population of developed and, increasingly, developing states will be another source of long-term power shift.

동시에 우리는 서로 밀접하게 연결된 복수의 대변화를 경험하고 있다. 코로나19는 이미 상상하기 어려운 규모의 엄청난 피해를 입혔는데, 유사한 팬데믹의 발생빈도와 심각성의 증가를 예고하는지 모른다. 지구온난화는 화석 연료에서 친환경 에너지로의 전환을 통해 온실가스 배출을 줄이기 위한 지구차원

의 공동행동을 요구하는데, 이런 전환은 에너지 지정학에 심대한 충격을 줄 것이다. 디지털 전환에 의해 촉진되는 제4차 산업혁명도 지정학의 경계를 변경하여 경제경쟁에서 신기술의 중요성과 함께 신기술과 안보의 심화된 결합을 강조하고 있다. 선진국과 점점 더 많은 개발도상국에서 일어나는 인구감소는 장기적인 권력이동의 또 다른 원천이 될 것이다.

The strategic landscape is further compounded by a spate of complex poly-crisis in the form of black swans or gray rhinos. We therefore find ourselves in a murky, volatile and rudderless international community. The features and factors of the post-post-Cold War era have meant a return of geopolitics, a fragmented global order and a hyper-connected world.

전략환경은 검은 백조(black swan)나 회색코뿔소(gray rhino) 형태의 복합 다중위기가 이어지면서 더욱 복잡해지고 있다. 그러므로 우리는 불확실하고 변동성이 높으며 조타수를 잃은 국제사회에 살게 되었다. 포스트탈냉전시대의 특징들과 요소들은 결국 지정학의 귀환, 파편화된 글로벌 질서, 그리고 초연결 세계를 의미한다.

In the post-post-Cold War era, the Indo-Pacific has become the pivotal region thanks to its rising economic and geostrategic weight in the global power constellation. During the last two decades, this region has emerged as the epicenter of the global manufacturing and consumption, generating several great powers with economic prowess and military muscle. Asia's GDP share in the world economy is projected to increase from 48 percent today to 58 percent in 2030.

포스트탈냉전시대에 인도태평양 지역은 세계권력구도에서 경제적 및 지전략적 비중이 증가함에 따라 중심지역이 되었다. 지난 20년 동안 이 지역은 세계 제조 및 소비의 중심지로 부상하고, 경제력과 군사력을 갖춘 여러 강대국

을 배출하였다. 세계경제에서 차지하는 아시아의 GDP 비율은 현재 48%에서 2030년에는 58%로 증가할 것으로 예상된다.

There are several characteristics of the Indo-Pacific worth mentioning when discussing the prospect for peace, freedom and prosperity of the region. First and foremost is China's economic dominance and outstanding military muscle, as demonstrated by its GDP share in Asia reaching 55.6 percent in 2022 and overwhelming military outlays being the world's second largest, which outweigh the rest of Asia combined. It makes the intra-regional balance of power à la Europe well-nigh impossible. As the rest of Asia alone cannot check Beijing's ambition to turn the entire region into its sphere of influence, a continued US presence and engagement is essential for preserving balance of power in the Indo-Pacific.

인도태평양 지역의 평화, 자유, 번영 전망을 논의할 때 꼭 생각해야 할 여러 특징들이 있다. 무엇보다도 중국의 경제적 지배와 뛰어난 군사력이다. 2022년 아시아에서 중국의 GDP 비율은 55.6%에 달하고, 압도적 군사비 지출은 나머지 아시아들의 합계를 능가하여 세계 2위다. 이는 유럽과 같은 역내 세력균형을 거의 불가능하게 만든다. 아시아의 나머지 국가들만으로는 이지역 전체를 중국의 영향권에 두려는 베이징의 야망을 저지할 수 없기 때문에, 지속적인 미국의 존재와 관여가 인도태평양 지역의 세력균형을 유지하는 데 필수다.

In global terms, the Indo-Pacific is most crucial in determining the future course of the US-China rivalry. Beijing's strategic goal is to drive out the US military footprint from the first and second island chains by employing an Anti-Access Area Denial (A2AD) strategy. In the western Pacific, the specter of the "Thucydides Trap" looms over as China's rapidly growing military force with the advantage of geographical proximity is assessed

to have already reached parity with the US. Along this geopolitical fault line lie the Korean peninsula, the Taiwan Strait and the South China Sea, where China has made the legally dubious “Nine-dash line”.

글로벌 관점에서 인도태평양 지역은 미중 경쟁의 미래 경로를 결정하는데 가장 중요하다. 베이징의 전략적 목표는 반접근 지역거부(A2AD) 전략을 사용하여 제1 도련선과 제2 도련선에서 미국의 군사적 존재를 몰아내는 것이다. 중국의 급성장하는 군사력이 지리적 근접성의 이점을 바탕으로 이미 미국과 동등한 수준에 도달한 것으로 평가됨에 따라 서태평양에서 “투키디데스 함정”의 망령이 어른거리고 있다. 이런 지정학적 단층선을 따라 한반도, 대만해협 그리고 중국이 법적으로 논란이 있는 “구단선”을 주장하고 있는 남중국해가 위치해 있다.

The Indo-Pacific is also a laggard in terms of regional integration and collective security arrangement. There is nothing comparable to the EU or NATO in the region owing to the absence of a region-wide historical, cultural, linguistic, or religious heritage and a weak regional identity. In a bid to bridge the gap, particularly in the security field, the US recently created a host of lattice-type mini-lateral groupings by connecting many spokes under its bilateral alliance system in the Indo-Pacific. The examples include Quad, AUKUS, Korea-US-Japan trilateral framework and other trilateral networks of similar kind.

그리고 인도태평양 지역은 지역통합 및 집단안보체제 측면에서 뒤쳐져 있다. 이 지역에는 범지역 차원의 역사적, 문화적, 언어적, 종교적 유산이 없고, 지역 정체성이 약하기 때문에 EU나 NATO에 비견할만한 지역협력체가 없다. 미국은 이 격차, 특히 안보 분야에서 격차를 메우기 위해, 인도태평양 지역의 양자 동맹체제하의 여러 부채살을 연결하는 격자형 소다자 그룹을 만들고 있다. 예를 들면 쿼드, 오키스, 한미일 삼자 협력체제 및 유사한 다른 삼자 네트워크가 있다.

Moreover, the nuclear threat in the Indo-Pacific is growing conspicuously due to the near completion of the North Korean nuclear and missile program and China's plan to triple its nuclear warheads by the mid-2030s. Amid the nuclear parity between the US and Russia, the addition of Chinese and North Korean nuclear capability will pose a grave danger to the strategic stability, and risk triggering a nuclear domino effect in Northeast Asia. Especially worrying is North Korea's aggressive nuclear posture which does not explicitly rule out first use and even codified the development and possession of nuclear weapons in its Constitution, as it might lead to the lowered threshold for the use of nuclear weapons.

더욱이, 거의 완성단계인 북한 핵·미사일 프로그램과 2030년까지 핵탄두를 세 배로 늘리려는 중국의 계획으로 인해 인도태평양 지역에서 핵 위협은 뚜렷이 증가하고 있다. 미·러간 핵전력이 동등한 가운데 중국과 북한의 핵능력이 추가되는 것은 전략적 안정성에 심각한 위협을 제기하고, 동북아시아에서 핵 도미노 효과를 촉발할 위험을 증가시킨다. 특히 우려스러운 점은 북한의 공격적인 핵태세인데, 명시적으로 선제적 핵 사용을 배제하지 않으며 헌법에 핵무기 개발·보유를 규정하고 있어서 핵무기의 사용기준을 낮추고 있다.

The Indo-Pacific is also replete with many potential conflicts arising from historical animosity, territorial and maritime disputes, nationalism and egregious human rights violations. The region is currently mired in fluid and unstable strategic landscape, absent the genuine historical reconciliation about the unfortunate history. Unbridled nationalism coupled with rampant populism could wane the dynamism that this region has relished during the last several decades.

또한 인도태평양 지역은 역사적 적대감 영토 및 , 해양 분쟁, 민족주의, 그리고 극심한 인권침해로 인한 많은 잠재적 갈등을 가득 안고 있다. 이 지역은 현

재 유동적이고 불안정한 전략환경에 빠져 있으며, 불행한 과거사에 대한 진정한 역사화해가 이루어지지 않은 상태다. 억제되지 않은 민족주의와 만연한 포퓰리즘은 이 지역이 지난 수십년 동안 누려온 역동성을 약화시킬 수 있다.

What can be done to secure the peace and prosperity in the Indo-Pacific amid the myriad risks and challenges ahead? There certainly is no panacea to address these complex vectors neatly, yet there are some valuable efforts that could contribute toward a thriving, just and peaceful Indo-Pacific. The most important priority is to prevent the strategic competition between Washington and Beijing from degenerating into a spiral of suspicion and escalation leading to open war. The two countries must spare no efforts to manage their bilateral relations by setting up guard rails, and sustain strategic communications to avoid unintended collision and conflicts.

그렇다면 무수히 많은 위협과 도전 앞에서 인도태평양 지역의 평화와 번영을 지키기 위해 무엇을 할 수 있을까? 확실히 이런 복잡한 문제를 깔끔하게 해결할 만병통치약은 없지만, 번영하고 정의롭고 평화로운 인도태평양 지역의 창출에 기여할 수 있는 몇 가지 가치있는 노력들이 있다. 가장 중요한 우선순위는 워싱턴과 베이징 사이의 전략적 경쟁이 의심과 에스컬레이션의 소용돌이에 빠져 전쟁개시로 이어지지 않도록 방지하는 것이다. 양국은 우발적인 충돌과 갈등을 피하기 위해 가드레일을 설정하고 전략적 소통을 지속함으로써 양국관계를 관리하려는 노력을 아끼지 않아야 한다.

The Biden-Xi summit in San Francisco last November was a right move in this direction but domestic politics in the two countries can unnecessarily ramp up the confrontation in rhetoric if not in substance. Many countries in the region are mindful that when the elephants fight, the grass gets trampled. The US and Chinese leaders would also do

well to remember that a war between them could precipitate a nuclear Armageddon.

작년 월 샌프란시스코에서 열린 바이든 대통령 시 주석 11 - 정상회담은 이러한 방향으로 나아가는 올바른 움직임이었지만, 양국의 국내정치가 실질적 대립은 아닐지라도 수사적 대립을 불필요하게 증가시킬 수 있다. 역내의 많은 국가들은 꼬끼리들이 싸울 때 풀이 짓밟힌다는 것을 유념하고 있다. 미국과 중국의 지도자들도 양국간 전쟁이 종말적 핵전쟁을 초래할 수 있음을 기억해야 할 것이다.

All major stakeholders in the region must join hands to work out a minimum code of conduct to safeguard peace, freedom and prosperity in the region. The minimum common denominators like the United Nations Charter, international law, the rule of law and the respect for human rights should guide and constrain the conduct of all states in the region. To ensure continued dialogue and communication even amid strained relations, it would be desirable to create an all-inclusive platform on dialogue and rule-setting in the Indo-Pacific, as Europe did with the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) during the Cold War. As the Helsinki process underlined the importance of human rights in their quest for peace and security in Europe, the Indo-Pacific should give priority to the promotion of human rights in the region. The sustained joint efforts to secure minimum common denominators, create regional architecture and motivate regional rule-making can facilitate a peaceful change and eventually establish a Pax Consortis regional order. The proliferation of regional and global issues of transnational nature also calls for close collaboration despite competition and confrontation among major powers.

역내의 모든 주요 이해관계자들은 평화, 자유 및 번영을 보호하기 위한 최소한의 행동강령을 마련하기 위해 손을 잡아야 한다. 유엔헌장, 국제법, 법치주의, 인권 존중과 같은 최소공약수가 역내 모든 국가의 행동을 이끌고 제약해야 한다. 긴장관계 속에서도 지속적인 대화와 소통을 보장하기 위해, 유럽이 냉전 시기에 유럽안보협력회의(CSCE)를 통해 그러했던 것처럼, 인도태평양 지역에서 대화 및 규칙설정에 관한 포괄적인 플랫폼을 창설하는 것이 바람직하다. 헬싱키 프로세스가 유럽의 평화와 안보를 추구하면서 인권의 중요성을 강조한 것처럼, 이 지역에서도 인권 증진에 우선순위를 두어야 한다.

The sustained joint efforts to secure minimum common denominators, create regional architecture and motivate regional rule-making can facilitate a peaceful change and eventually establish a Pax Consortis regional order. The proliferation of regional and global issues of transnational nature also calls for close collaboration despite competition and confrontation among major powers.

최소공약수를 확보하고, 지역구조를 만들며, 지역규칙 제정을 독려하는 공동의 노력을 지속하게 되면 평화로운 변화를 촉진하고 궁극적으로 합의에 기초한 “팍스 콘소르티스(Pax Consortis)” 지역질서를 확립하는데 기여할 수 있다. 초국가적 성격의 지역 및 글로벌 문제의 확산은 주요 강대국 간의 경쟁과 대립에도 불구하고 긴밀한 협력을 요구한다.

In this long and challenging process, the role of middle powers such as South Korea, Japan, Australia, Canada, Indonesia and New Zealand is crucial in playing the balancing role for the maintenance of a sound and stable regional order in the Indo-Pacific. Sharing common values and driven by common interests to protect the liberal international order, they should create a forum at which they seek close collaboration to bolster

the liberal international order and engage the Global South whose voice assumes growing weight in global governance.

이런 길고 도전적인 과정에서 한국, 일본, 호주, 캐나다, 인도네시아, 뉴질랜드 등 중견 국가들의 역할은 인도태평양 지역에서 건전하고 안정적인 지역질서 유지를 위한 균형자 역할을 하는데 중요하다. 공동의 가치를 공유하고, 자유주의 국제질서를 보호하려는 공동 이익에 의해 움직이는 그들은 포럼을 창설하여 자유주의 국제질서를 강화하기 위해 긴밀한 협력을 추구하고, 글로벌 거버넌스에서 비중이 늘고 있는 글로벌 사우스에 관여해 가야 합니다.

Close cooperation and linkage between the Indo-Pacific and Europe are necessary to deter the axis of disruption in Eurasia. The grave threat to the security of Northeast Asia and Europe posed by the Russo-North Korean strategic convergence highlights the urgency for cooperation. Beyond mere recognition of their security indivisibility, the two regions should move to take joint actions to stabilize Eurasia in the face of rising menace.

인도태평양 지역과 유럽의 긴밀한 협력과 연계는 유라시아에서 “교란의 축”을 억지하는데 필요하다. 러시아-북한간 전략적 융합이 동북아시아와 유럽의 안보에 미치는 중대한 위협은 협력의 시급성을 강조해 주고 있다. 두 지역은 단순히 안보의 불가분성을 인정하는 것을 넘어, 증가하는 위협에 직면한 유라시아를 안정시키기 위해 공동행동을 취해야 한다.

It is welcoming to see many new initiatives in this vein intensify recently. The regular meeting between NATO and the AP4 countries in the Indo-Pacific, namely Australia, Japan, New Zealand and South Korea, is a good example of such joint efforts. The increased number of joint naval and air exercises, the conclusions of reciprocal access agreements between states in the two regions, the joint surveillance activities against North Korea's

sanctions violations and Germany's recent accession to the United Nations Command can further partnership.

이런 맥락에서 최근 많은 새로운 이니셔티브가 강화되는 것은 반가운 일이다. NATO와 인도태평양 지역의 AP4 국가들(호주, 일본, 뉴질랜드, 한국)의 정기회의는 그런 공동노력을 보여주는 좋은 예다. 증가하는 해·공군 합동훈련, 두 지역의 국가간 상호접근협정 체결, 대북제재 위반에 대한 합동 감시활동, 그리고 독일의 유엔사 가입은 동반자관계를 더욱 발전시킬 수 있다.

Lastly, states in the Indo-Pacific should do their utmost to maintain their economic vitality from diverse headwinds. Today, we are witnessing increasing number of adverse forces trying to undermine the free trade system. While eliminating non-level playing fields to make international trade fairer is important, this should not be a license for protectionism or preferential industrial policy. Excessive securitization of trade, fragmentation of supply chain, and creeping encroachment upon free trade by exploiting gray zones in the fields of labor, climate change and the environment must be inimical to regional thriving.

마지막으로, 인도태평양 국가들은 다양한 역풍 속에서도 경제 활력을 유지하기 위해 최선을 다해야 한다. 오늘날 우리는 자유무역체제를 약화시키려는 반대세력의 증가를 목격하고 있다. 국제무역을 더욱 공정하게 만들기 위해 기울어진 운동장을 없애는 일은 중요하지만, 이것이 보호주의 또는 특혜적 산업 정책에 대한 면허가 되어서는 안 된다. 무역의 과도한 안보화, 공급망의 파편화, 노동, 기후변화, 환경 분야의 회색지대를 악용한 자유무역의 잠식은 지역 번영에 해롭다.

The defunct WTO regime must be resuscitated at an early date to play the role of rule-setter and dispute settlement mechanism. In the arena of

de-risking for economic security, objectivity and transparency should be guaranteed to minimize its adverse impact upon international trade and investment and prevent its misuse or overuse.

제 기능을 하지 못하는 WTO 체제는 조기에 소생되어 규칙 제정자 및 분쟁 해결 메커니즘 역할을 해야 한다. 경제안보를 위한 디리스크잉(de-risking) 영역에서는 객관성과 투명성이 보장되어 국제무역과 투자에 미치는 부정적 영향을 최소화하고, 그것의 남용이나 과도한 사용을 방지해야 한다.

Various hurdles are ahead on the road to peace, freedom and prosperity of the Indo-Pacific. The current strategic environment in flux is not favorable for the region to weather them. We must return to the time when the international community first conceived and created the liberal international order from the ruins of the Second World War. In the spirit of progress, human dignity, solidarity and collaboration, we in the Indo-Pacific, together with the other parts of the global community, should strive to prevent wars and sustain economic dynamism.

인도태평양 지역의 평화 자유 및 번영으로 가는 길에는, 여러 장애가 놓여 있다. 최근의 유동적인 전략환경은 이 지역이 그런 장애를 넘기에 유리하지 않다. 우리는 국제사회가 제2차 세계대전의 폐허에서 자유주의 국제질서를 처음 구상하고 창출했던 시기로 되돌아가야 한다. 진보, 인간 존엄성, 연대, 협동의 정신으로 우리는 인도태평양 지역에서, 글로벌 공동체의 다른 지역들과 함께, 전쟁을 방지하고 경제적 역동성을 유지하기 위해 노력해야 한다.

저자소개

신각수

신각수 대사는 정통 직업외교관의 길을 밟아왔으며 2013년 은퇴 후에는 대학 강의, 외부 강연, 언론기고, NGO 활동, 공익단체 활동 등 다양한 활동을 하고 있다.

1977년 외교부에 입부하여 36년간 일본과장, 차관·장관 보좌관, 조약국장, 주유엔 차석대사, 주이스라엘·일본 대사, 1·2차관 등을 역임하였다.

서울대학교 법과대학을 졸업하고 동 대학에서 국제법으로 석사·박사 학위를 취득하였으며, 스탠포드·도쿄·게이오·베이징 대학에서 수학하였다.

육군사관학교 교관으로 복무하였으며 서강대, 서울대 국제대학원, 울산대에서 강의하였다. 현재 NEAR재단, 북한인권시민연합, TJWG, THINK, 한반도미래재단, 한반도평화만들기재단, 사단법인 인구와 기후 그리고 내일 등에서 부이사장·이사·고문으로 활동하고 있다.

미·중 전략경쟁 시대 한국-대만 협력과제

이상수

제주평화연구원 객원연구원

초록

최근 미 대선에서 트럼프 대통령이 집권함에 따라 미·중 관계는 대만 문제, 남중국해, 글로벌 공급망 등 다양한 이슈를 둘러싸고 격렬한 긴장 관계를 예고하고 있다. 트럼프는 중국의 모든 상품에 대한 관세율을 기존 60%에서 추가로 10% 인상할 것을 예고하고 있다. 이와 함께 중국에 대한 반도체 공급망 통제도 더욱 강화할 태세이다.

이러한 미·중의 전략 경쟁상황 하에 본 고의 목적은 한국과 대만의 협력과제를 경제, 외교, 안보 부문으로 나누어 살펴본 후 한국-대만 간 협력방안을 제언하고자 한다. 본 연구는 국가핵심이익론으로 미국과 대만 관계 중국과 대만 관계를 분석한 후 한국과 대만의 이익을 극대화하는 협력방안을 제시하고자 한다.

1. 서론

미·중 관계는 디커플링에서 디리스킹으로 전환되면서 양국간 전략적 경쟁과 협력이 상존하는 관계를 지속하고 있다. 미국공화당은 중국을 적성국으로 보지만 민주당은 협력파트너로 간주하는 경향이 크다. 바이든 대통령은 그의 임기 중 마지막 유엔 연설에서 미·중 경쟁이 갈등으로 빠지지 않도록 하면서 인도·태평양에서 동맹과 파트너를 계속 강화할 것을 강조하며 개방적이고 안전한 인도·태평양 유지를 강조했다.

미국과 중국이 전략적 경쟁을 지속하는 상황은 한국과 대만의 협력관계에 상당한 영향을 미친다. 중국은 ‘하나의 중국 원칙’을 주장하며 대만은 중국의 일부라고 주장하고 있고 미국은 ‘하나의 중국 정책’을 인정하지만, 대만에 대한 현상 변경을 반대하며 대만에 대한 방어능력 강화를 지원하고 있다. 중국의 GDP는 최근 미국의 70% 수준에 이르렀고 중국의 군사력은 서태평양에서 미국과 대등한 수준에 이른 것으로 평가되고 있다.

이러한 상황에 중국의 대만에 대한 통일전선 전략과 군사적 위협은 미국의 인태전략에 위협요인이 되고 있다. 만약, 이 지역의 역외 균형자(offshore balancer)인 미국의 위상이 흔들릴 경우, 대만이나 한국의 안보가 위태해질 수 있다. 중국의 이웃국가 특히 일본과 한국, 인도, 호주는 남중국해가 중국의 소유물이 되는 것을 원하지 않고, 대만이 홍콩의 전철을 밟는 것을 원하지 않는다.¹⁾ 양안 위기 시 주한미군의 역할은 한국의 안보와 직접 연동이 되어 있어 한국의 연루가 불가피할 수 있다.

본 연구의 목적은 미·중 전략 경쟁 시대에 한국과 대만 협력과제를 경제, 외교, 안보 부문으로 나누어 살펴보는 데 있다. 본 연구는 국가핵심이익론으로 미국과 대만 관계, 중국과 대만관계를 분석한 후 한국과 대만의 이익을 극대화하는 협력방안을 도출하고자 한다.

1) 로버트 스펀딩, 『미중전쟁은 시작됐다』, 김영남(역), (서울: 케이씨팩, 2023), p. 237.

이를 위해 제2장에서는 미중 전략경쟁의 배경과 현황을 살펴볼 것이다. 제3장에서는 한국과 대만의 외교 및 경제 관계를 살펴보고, 제4장에서는 미중 전략경쟁이 한국과 대만에 미치는 영향에 대해 고찰하고자 한다. 제5장에서는 한국과 대만의 협력 잠재 분야 및 사례 및 교훈을 도출하고자 한다. 제6장은 한국-대만 협력을 위한 정책 대안을 간략히 제안하고자 한다.

2. 미중 전략경쟁의 배경과 현황

냉전 이후 미국은 단일 초강대국으로서 지위를 유지했지만, 1978년 이후, 중국은 개혁과 개방 정책을 통해 급속한 경제성장을 이루었다. 시진핑은 민족주의 감정을 품고 2050년까지 중국을 세계적인 강대국, 즉 ‘사회주의 현대화 강국’으로 발전시킨다는 국가발전목표를 제시했다.²⁾ 중국은 글로벌 공급망에서 세계 최대의 제조업 국가로 부상하면서 미국과 경쟁이 심화되었다. 중국은 군사적 현대화를 통해 대만해협에서 위협행위와 남중국해에서의 영유권 주장으로 미국과 군사적 긴장이 고조되고 있다. 또한, 자유민주주의 대 권위주의라는 정치체제와 이념의 차이는 국제무대에서 영향력 경쟁으로 나타나고 있다.

2023년 11월 샌프란시스코에서 개최된 정상회담에서 미중 정상은 합성마약 펜타닐의 미국유입을 차단하고, 양국 군간 소통개선, 인공지능(AI) 리스크 문제에 상호협력하기로 합의하고, 이를 이행하기 위한 조치를 실행하고 있다. 최근 미중은 군사대화 채널을 복원하는 등 2022년 8월 낸시 펠로시 하원의장의 대만 방문을 계기로 단절되었던 각종 대화와 소통을 재개하면서 서로 관리 모드를 유지하고 있다. 중국은 미국의 대중 경제무역 과학기술 압박을 반대하며 커넥티드카에 중국산 소프트웨어와 하드웨어 사용을 금지하는 조치를 발표하는 등 국가 안보차원에서 중국을 겨냥한 미국의 조치에 반발하고 있다. 미중

2) 정덕구, 강준영, 장영희, 변정아, 유대인, 시진핑 신시대 한-미-중 삼각관계의 복합성과 새로운 균형모색, 연구 보고서 23-37, (서울: 대외경제정책연구원, 2024), p. 34.

간의 주요 쟁점이슈는 대만해협, 남중국해 그리고 러-우전쟁 가운데 중국의 대러 군사적 지원이다.

미중 전략경쟁이 국제사회에 미치는 영향은 경제, 정치, 그리고 군사적 측면으로 나누어 볼수 있다. 첫째 경제적 영향으로 미중 무역전쟁은 글로벌 공급망에 큰 영향을 미치고, 관세인상과 무역장벽은 세계경제에 불확실성을 증가시키고 있다. 미중은 기술 패권을 두고 경쟁하고 있으며, 미국은 고성능 반도체 대중 수출을 금지하고 있다.

둘째, 군사적 측면에서 대만해협과 남중국해에서의 군사적 긴장은 지역안보에 큰 영향을 미치며, 주변국들도 군비를 강화하고 있다. 중국이 대만 침공이나 봉쇄를 단행한다면 수조달러 규모의 해양무역이 막힌다. 블룸버그 이코노믹스는 만약 대만 침공으로 미중 간 국지전이 발생할 경우, 위기에 따른 GDP 감소는 세계 GDP의 10.2%에 달하는 10조 달러가 될 것으로 추산했다. 대만 봉쇄의 경우, 세계 GDP의 5%가 감소할 것으로 추산했다. 미국의 국제전략문제연구소(CSIS)는 동북아에서 가장 큰 피해를 당할 국가로 한국과 일본을 들고 있다. 한국은 수출의 30.33%, 수입의 22.6%가 대만해협을 거치는데 2022년 기준으로 그 액수가 3,574억 달러에 이른다. 일본의 경우 수출의 32.8%, 수입의 25.3% 총무역액 4,439억 달러를 대만해협에 의존한다.³⁾ 미국은 중국을 견제하기 위해 인도태평양에서 군사 동맹을 강화하고 있으며 쿼드, 오키스 등 격자형 동맹으로 중국을 견제하고 있다.

셋째, 정치적 측면에서 미중은 국제기구에서 서로 영향력과 발언권을 강화하려 시도하고 있으며, 이는 국제규칙과 규범형성에 영향을 미친다. 이러한 미중의 외교적 갈등으로 한국과 같은 중견국들은 미중 간 균형을 유지하기 위해 신중한 외교 전략이 필요한 상황이다.

이 논문은 국가핵심이익론을 중심으로 미중관계의 주요 이슈를 분석하고 미

3) 최유식, “세계 GDP 10%날아간다... ‘중 대만침공’ 시뮬레이션 해보니,” 『조선일보』, 2024년 10월 20일, <https://www.chosun.com/international/china/2024/10/20/B3GMIIB2PBF6HBK53JVPZ17II>.

중 전략경쟁이 한국과 대만의 협력에 미치는 영향에 대해 논하고자 한다. 국가 이익은 크게 핵심이익, 전략적 이익 그리고 부차적 이익으로 분류할 수 있다.⁴⁾ 첫째, 국가핵심이익을 결정하는 객관적인 기준은 지정학적-전략적 요소들과 다른 국가들과의 역사적, 경제적, 그리고 군사적 관계 그리고 국가지도자의 정책행위와 성명이다. 국가핵심이익은 생존에 치명적인 요소임으로 이를 보전하기 위해 전쟁을 불사한다. 둘째, 국가의 존망에 결정적 역할을 하지 않는 국가 이익을 부차적 이익이라 하며 이는 양보하거나 타협할 수 있다. 셋째, 그 다음 부차적 국가이익이 3차적 국가 이익으로 분류된다. 국가핵심이익 분류의 객관적 기준으로 본 미국과 대만과의 관계 그리고 중국과 대만과의 관계는 아래표와 같다(아래 [표 1], [표 2] 참조).

[표 1] 국가핵심이익 분류의 객관적 기준으로 본 미국과 대만과의 관계

국가핵심이익 규정의 객관적 요인	바이든	트럼프
지리적·전략적 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 인도태평양 제해권 유지에 대만의 전략적 가치를 높이 평가함 	<ul style="list-style-type: none"> • 트럼프는 경제적 이익을 핵심이익으로 보며 대만은 미국의 반도체를 빼앗아 간 국가로 간주
역사적·경제적· 정치적·군사적 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 중국의 침공으로부터 대만이 방어할 수 있도록 적극 지원함 (대만에 자폭드론 포함 약 3억 6천만달러(한화 약 4973억) 상당 무기 판매 승인) 	<ul style="list-style-type: none"> • 미국과 대만은 동맹은 아니지만 트럼프 1기 행정부 당시 대만에 무기 판매를 증가함 • 세계 민주주의 수호를 위해 미국의 세금을 사용하지 않을 것을 천명함
지도자의 선언	<ul style="list-style-type: none"> • 중국이 대만을 침공한다면 대만을 방어하겠다고 공개적으로 언급함 (대만을 핵심 이익으로 간주) 	<ul style="list-style-type: none"> • 대만 방어를 약속하지 않음 (대만을 전략적 이익으로 간주) • 중국이 대만을 침공하면 중세 관세 150-200% 부과

4) 곽태환, “국가의 핵심 이익론 시각에서 본 한반도,” 『통일뉴스』 2023년 11월 21일, <https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=209477>.

[표 2] 국가핵심이익 분류의 객관적 기준으로 본 중국과 대만과의 관계

국가핵심이익 규정의 객관적 요인	중국
지리적·전략적 요인	• 중국에게 대만수복은 서태평양 진출의 관문이자, 인도태평양 제해권 장악의 주요 전략거점 확보
역사적·경제적· 정치적·군사적 관계	• 대만은 역사적으로 중국의 일부이며 경제적으로 밀접한 관계를 맺고 있으며, 정치적으로 대만의 독립을 불인정
지도자의 선언	• 양안통일은 중국공산당의 지상과제이자 핵심이익으로 선언

비록 바이든 대통령이 대만방어 공약을 공개 언급한 적이 있지만, 인민 해방군이 타이완에 상륙한다면 미국이 정말 타이완을 방어할 것인지는 여전히 불확실하며 전략적 모호성을 유지하고 있다.⁵⁾

3. 한국과 대만의 외교 및 경제 관계

한국과 대만은 20세기 초반부터 서로 중요한 동맹국이었고 한국전쟁 이후 대만은 미국에 이어 두 번째로 대한민국 정부를 승인함으로써 대한민국 정부 수립에 중요한 역할을 했다. 대만은 1971년에 유엔에서 퇴출당하고 1979년 미국과 단교하면서 외교적 어려움을 겪었다. 그런 가운데 한국도 중국과의 관계 개선을 위해 1992년 대만과 단교하고 중국과 수교하게 되었다. 현재 한국과 대만은 공식적인 외교 관계는 없지만, 경제적 문화적 교류는 지속하고 있다. 양측은 비공식 채널을 통해 협력하고 있으며, 특히 경제산업 분야에서 활발한 교류가 이어지고 있다.

한국은 하나의 중국 원칙을 존중하면서도 대만과의 경제적 문화적 교류를 지속하고 있다. 한국과 대만은 반도체 전자제품 등 다양한 분야에서 활발한 무역을 하고 있고, 특히 대만의 TSMC와 한국의 삼성전자는 글로벌 반도체 시

5) 그랜트 뉴섬, 『타이완침공』, 김영남(역), (서울: 케이씨팩, 2014), p. 41.

장에서 중요한 역할을 하고 있다.⁶⁾ 대만에 대한 한국의 메모리 반도체 수출은 2015년 11억 3,000만 달러에 불과했지만, 2023년 33억 9,000만달러를 기록한 이후 올해의 경우 상반기 추세가 그대로 이어지면 연 80억 달러를 훌쩍 넘어설 것으로 전망된다(그림 1) 참조).

[그림 1] 한국의 대만 반도체 수출 추이



출처: 나상현, “韓→대만 메모리반도체 수출 225% 급증…“HBM 시장 확대 속 호조,” 『중앙일보』, <https://www.joongang.co.kr> (검색일: 2024. 8. 11).

2024년 대만 경제부가 발간한 국제무역서에 따르면 2024년 1~9월 기준 대만이 수입한 한국산 메모리 반도체 규모는 122억 달러(약 16조 8,200억원)에 달한다.⁷⁾ 대만 기업들은 한국의 첨단 기술과 산업에 관심이 있고, 한국 기업들

6) 심서현, “대만+일본 ‘반도체 밀착’… 한국과 전략적 R&D 친구될까(신 반도체 삼국지), 『중앙일보』 2024년 3월 26일, <https://www.joongang.co.kr/article/25237814>.

7) 김현일, “SK하이닉스-TSMC-엔비디아 정말 끈끈하네” 대만 경제부의 ‘놀라운 숫자’[비즈 360], 『헤럴드경제』, 2024년 11월 2일, <https://v.daum.net/v/20241102130847319>.

도 대만의 기술력과 시장을 활용하고 있다. 양측의 문화와 관광교류는 문화적 이해를 증진하는 데 큰 역할을 하고 있다. 한국과 대만 사이 인적 교류는 2023년 기준 총 170 만명으로 대만 방문 한국인이 75 만명, 한국 방문 대만인이 95 만명에 달한다.⁸⁾

특히 K-POP, 드라마, 영화 등 한국의 대중문화는 대만에서도 큰 인기를 끌고 있으며 대만의 문화행사와 축제도 한국에서 주목받고 있다. 대만 문제는 미·중 관계에 중요한 요인으로 작용하고 있으며, 한국은 국제정세 속에서 균형을 유지하려 노력하고 있다. 양안 관계와 대만의 정치적 변화는 한국의 외교·안보에 영향을 미치고 있다.

한국과 대만은 반도체, 전자제품, IT 등 첨단 기술 분야에서 협력을 강화하고 있다. 이는 글로벌 공급망에서 경쟁력을 높이는 데 중요한 역할을 한다. 특히 미국 주도로 강화되는 인도·태평양 전략 하에 한국과 대만은 Chip-4 동맹 회원국으로 대중 기술 견제를 통해 경제 안보협력을 강화하고 있다.

4. 미·중 전략경쟁이 한국과 대만에 미치는 영향

지난 10여 년간 미·중 전략경쟁이 심화하면서 대만의 전략적 중요성이 더욱 부각되고 있다.

미국은 인도·태평양 제해권 유지를 위해 대만은 중요한 전략적 요충지이며 중국의 서태평양 진출을 막는 주요 길목이다. 대만은 반도체 산업의 중심지로서 미국의 공급망재편에 있어서 중요한 역할을 하고 있다. 미·중 갈등이 심화되고, 대만 독립 성향이 강해지면 대만해협에서 군사적 충돌 가능성이 높아져 대만의 경제와 안보에 위협요인이 될 수 있다. 중국은 이미회색지대 전략과 통

8) 외교부, 국가/지역 검색, 2024년 12월 2일, [https://overseas.mofa.go.kr/www/nation/m_3458/view.do?seq=2&titleNm=%EA%B5%AD%EA%B0%80%EC%A0%95%EB%B3%B4\(%EB%8C%80%EB%A7%8C\)](https://overseas.mofa.go.kr/www/nation/m_3458/view.do?seq=2&titleNm=%EA%B5%AD%EA%B0%80%EC%A0%95%EB%B3%B4(%EB%8C%80%EB%A7%8C)).

일전략전술로 대만을 통일하고자 시도하고 있다([표 3] 참조).

[표 3] 대만과 중국 간 가상의 레드라인

중국의 레드라인	대만의 레드라인
• 중국이 대만의 주권을 침해하거나 군사적 위협을 가할 경우	• 대만의 독립선언
• 중국이 대만을 국제적으로 고립시키려는 시도를 강화할 경우	• 외국군대의 대만 주둔
• 중국의 대만에 대한 경제적 압박강화	• 외국의 대만 내정개입
• 중국의 대만 중간선 침범	

한국의 경우 미·중 전략경쟁은 경제안보와 외교정책에 큰 영향을 미친다. 양안의 위기는 한반도 안보와 연결되어 있고, 주한미군의 전략적 유연성으로 인해 한국의 연루가 불가피해진다. 대만해협에서 군사적 충돌은 한국의 해상교통로에 큰 영향을 미칠 수 있으며, 한국 경제에 막대한 손실을 초래할 수 있다 ([표 4] 참조).

[표 4] 한국과 중국 간 가상의 레드라인

중국의 대한민국 마지노선	한국의 대중국 마지노선
• 중국과 한중 EEZ 협정 조기 체결 • 한국의 EEZ 내에서 군사 활동	• 중국의 핵심 이익(타이완, 인권 등) 전면 부정
• 북한의 대남 위협과 공격행위 동조 • 우리의 KADIZ 무단침입 및 무력화	• 노골적인 대중국 군사적 포위망 참여 및 한미일 군사동맹 참여
• 우리 영해에서의 불법 조업	• 대중국 공격형 무기 배치
• 남중국해와 동중국해 등 • 수역에서의 항행 자유 불허	• 한미동맹의 전략적 유연성 전략 참여로 • 타이완 해협과 남중국해 유사시 군사적 개입
• 한국의 안보 주권에 대한 개입	• 한미동맹의 방위 대상에 중국 추가
• 한국의 정체성 왜곡 언행	• 북한 비핵화 수단으로 선제공격 동원
• 한국의 가치와 이념에 반하는 행위	• 한미일 군사 동맹 추진

출처: 정덕구 외, 극중지계(竟中之計) 1-정차·외교·안보 편, p. 358 (2021).

따라서 한국은 대중무역 의존도를 고려하여 신중한 외교정책을 펼쳐야 한다. 중국의 대한민국 경제적 제재 가능성도 염두에 두어야 하며, 중국으로부터 수입하는 원자재 수입 다변화를 통한 대중의존도를 줄여야 한다. 미국의 고성능 반도체 대중 수출 금지와 같은 대중 수출제한은 한국의 대중 수출 감소로 이어져 한국 경제에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

5. 한국과 대만의 협력 필요성 및 가능성

한국과 대만은 반도체와 같은 첨단산업에서 세계적인 경쟁력을 가지고 있다. 한국과 대만이 협력하면 기술개발과 시장개척에서 시너지 효과를 낼 수 있다. 대만은 2025년까지 재생에너지 비중을 전체발전량의 20%까지 확대할 계획이다. 한국의 해상풍력 기술은 대만의 재생에너지 생산에 도움을 줄 수 있다. 해상풍력발전소 건설에 필요한 value chain(터빈, 타워, 하부 구조물, 해저 케이블 등)을 모두 갖추고 있는 국가는 중국 이외에 한국이 유일하고 한국의 SK Ocean Plant, LS Cable & System 등은 이미 대만의 해상풍력사업에 참여하고 있다.⁹⁾ 이와 함께 한·대만 간 투자보장약정(BIT) 체결은 해외 투자자에게 안정적인 사업 환경을 제공하여 투자확대를 이끌어 낼 수 있다.

한국과 대만과 경제협력은 여러 가지 가능성이 있지만 몇 가지 한계도 존재한다. 첫째, 대만의 정치적 지위와 양안 관계는 불안정한 요인으로 작용한다. 이는 한국 기업들이 대만과의 장기적인 협력에 제한요소이다. 둘째, 한국은 대기업 중심의 산업구조로 되어 있고 대만은 중소기업 중심의 산업구조로 되어 있어 협력의 시너지효과를 제한할 수 있다. 셋째, 양측 간의 기술 및 인력 교류는 활발하지만, 언어와 문화적 차이로 인해 협력이 제한된다. 넷째, 대만의 시장 규모가 작아 한국 기업이 대만 시장에 진출하는 데 있어 한계가 드러

9) 강영훈, “한·대만 경제협력,” 타이페이-서울포럼 발표문, 2024년 7월 1-2, p. 7.

난다.

한국과 대만의 성공적인 협력 사례를 들자면 제너시스BBQ 그룹의 사례를 들 수 있다. 제너시스 BBQ는 2017년 대만에 진출하여 타이베이, 타이중, 그리고 가오슝 등 주요 지역에서 매장을 운영하고 있다. 제너시스 BBQ는 한국과 대만의 경제협력위원회에서 글로벌 진출 성공사례를 발표하며 K- 푸드를 알리는 데 큰 역할을 하고 있다. 이 협력위원회는 1968년부터 운영되어 온 한국과 대만의 최대의 경제협력 기구로 양측 간의 경제협력을 위해 지속적으로 노력하고 있다. 이 분야 외에도 식음료, 이커머스, 물류, 그리고 관광 등 여러 산업에서 성공적인 협력 사례를 찾을 수 있다.

한국과 대만은 칩-4 동맹에 참여하고 있어 이를 통해 글로벌 반도체 공급망에 기여하고 있다. 한국과 대만은 이중과세방지협정을 체결하여 양측 간에 경제협력을 강화하고 있다. 이 협정을 통해 양측 기업에 대한 중복 과세를 피하고 세 부담을 줄여 상호투자를 촉진하는 데 기여하고 있다.

또한 대만해협의 안정은 한국의 안보와 경제적 이익에 매우 중요하며, 대만해협은 보호해야 할 에너지 수송 루트이다. 한국과 대만은 민주주의, 자유, 그리고 인권 가치를 공유하며 국제사회에서 공동의 목표 추구하고 협력을 강화하고 있다.

한국과 대만의 반도체 산업의 긴밀한 협력은 양측 경제발전에 있어서 시너지 효과를 발휘할 수 있고 Chip-4 동맹을 점진적으로 중국의 현상 변경을 견제하는 경제안보 협력체로 발전시킬 필요성이 제기된다.

중국의 대만에 대한 통일전선 전략과 회색시대 전략 실행은 중국이 한국에 제도 적용하는 전략이므로 한·대만 간 정보교환이 필요하다. 특히 중국은 군사력을 사용하지 않고도 대만의 항복을 강요하기 위해 경제전쟁과 사이버 전쟁을 이용할 수 있다.¹⁰⁾

10) Graig Singleton, Mark Montgomery, Benjamin Jensen. "Targeting Taiwan: Beijing's Playbook for Economic and Cyber Warfare," Report FDD, pp. 2-32.

6. 결론

중국의 군사력이 날로 강화되는 가운데 대만은 미국의 중요한 군사적 거점으로 부각되고 있다. 미국이 인태지역의 제해권을 지키기 위해서는 대만을 수호해야 한다. 이러한 미국의 전략적 목표가 달성되도록 한국과 대만 그리고 일본은 미국을 지원해야 한다. 그것이 자유민주주의와 시장경제 그리고 인권을 지키는 길이기 때문이다. 미국은 하나의 중국을 지지하지만, 양안관계의 현상변경을 방지하기 위해 대만에 대한 무기 수출을 확대하고 있고, 대만 연안 경비를 미국과 공동으로 실행하고 있다.

미중 전략 경쟁 시대에 한국과 대만의 협력과제는 다음 네 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째, 미국은 혼자 서태평양 제해권 확보를 위해 남중국해, 대만 해협을 관리하기 어렵기 때문에 한국, 일본, 대만의 도움이 절실히 필요하다. 대만해협은 한국과 일본의 경제와 긴밀한 연관성이 있으므로 한국은 ‘하나의 중국 원칙’을 존중하면서 미국과 협력하여 양안 관계에 있어서 중국의 현상 변경 시도를 견제할 필요성이 제기된다.

둘째, 한국과 대만은 경제협력을 확대하여 공동 연구개발을 통해 상호이익을 극대화하고, 대중의존도를 줄여 중국의 경제적 강압 정책에 대응해야 한다. 특히 AI 시대에 한국과 대만은 반도체 산업에 있어서 상호 경쟁 관계이지만 글로벌 공급망 재편에 따른 미국의 대중 수출통제에 대비해 한국-대만-일본 간 반도체 산업 R&D부문에 있어서 신뢰를 바탕으로 한 전략적 협력이 요청된다.

셋째, 중국은 외교적으로 대만고립을 시도하고 있으므로 한국은 미국과 함께 비공식적으로 대만과의 교류를 활발히 하여 대만이 국제사회에서 고립되지 않도록 우회적으로 지원해야 한다. 또한 한국은 중국의 대만 사이버공격과 경제적 강압에 대해 대응 전략을 공유하고 대만이 국제사회에서 긍정적 역할을 할 수 있도록 협력해야 한다. 대만과 한국은 민주주의와 시장경제를 공유하고 있고 이러한 가치의 보존과 유지는 양자 간 공동의 핵심 이익으로 평가된다.

넷째, 한국은 대만과 인적교류를 통해 관계를 더욱 강화하여 양자 간의 신뢰를 구축하고 미래 세대가 지속해서 협력할 수 있도록 해야 한다. 이러한 교류 협력을 통해 중국의 대대만 회색지대 전략과 통일전선 전술의 행태를 공유할 필요성이 제기된다. 이를 통해 중국의 대한국초한전에 대응하여 적실성 있는 대응을 해 나가야 할 것이다. 한국과 대만은 자강 정책을 지속해서 추구하며 Chip-4 동맹을 점진적으로 경제 안보 협력체로 격상하여 격자형 동맹(lattice-like alliance)의 일원으로 중국의 일방적 현상 변경에 대응해야 한다.

현재 미중 전략경쟁은 미중 간 경쟁과 협력이 상존함으로 한국도 이데올로기를 떠나 중국과의 교류와 상호주의 무역을 통해 지정학적 안보 이익과 경제적 실익을 극대화하는데 대중국 실사구시 정책을 실행할 때이다.

저자소개

이상수

이상수 박사는 현재 제주평화연구원 초빙연구위원으로 재직 중이며 한국학중앙연구원에서 정치학박사를 받았다.

주요 연구 분야는 북한 인권, 한반도 비핵화, 미국의 대한반도정책 등 동북아 주요 안보 이슈이다. 현재 J-Institute 학회 국제 일반 영문저널 International Journal of Terrorism & National Security의 학회장을 맡고 있다.

주요 저서: 『한반도 문제 해법: 새로운 모색』 곽태환·이승우 외 공저, 한국학술정보(주), 2024. 논문: Lee Sangsoo, The Trump Administration's Negotiation Strategy Towards the North Korean Nuclear Crisis: South Korea's Response. "International Journal of Terrorism & National Security" *J-Institute*, Vol. 6 (No.1) 2021.

미국의 일반패권국화와 중국의 국제질서 재편 시도

손대권

서강대학교 국제대학원 조교수

1. 들어가며: 2024년 미국 대선과 자유주의 국제질서의 동요

2024년 11월 “미국 우선주의(America First)”의 가치를 내건 트럼프 대통령이 재선에 성공하며 화려하게 미국 정치 무대에 복귀하였다.

주요 언론들의 예상과 달리, 그는 주요 격전지에서 모두 휩쓸었을 뿐만 아니라, 공화당의 상하원 장악을 이끌었다.

선거 유세 중 트럼프는 추가적인 방위비를 분담하지 않으면 미군을 철수하거나 북대서양조약기구를 탈퇴할 것이라고 공약하며 우방국들을 불안에 떨게 하였다. 무역장벽을 쌓고 보호무역주의 정책을 강화할 것이라는 공약으로 자유무역의 근간을 흔들기도 하였다.

미국의 민주주의에 대한 국제사회의 신뢰도 동요하고 있다. 2024년 봄 퓨 리서치 센터(Pew Research Center)가 34개국을 대상으로 실시한 조사에 따르면, 미국이 과거에는 세계의 모범적 민주주의 국가였으나 더 이상은 그렇지 않다고 응답한 비율이 40퍼센트에 달했다. 이러한 인식을 가진 미국인들의 비율은 더욱 높아, 72퍼센트의 미국인들이 미국이 더 이상 모범적인 민주주의 국가

가 아니라고 답했다.¹⁾

이러한 변화는 비단 미국에서만 일어나고 있는 것이 아니다. 냉전의 해체가 자유주의 이데올로기의 승리와 이념적 진화의 종언을 지시할 것이라는 낙관적 예측과 달리,²⁾ 최근 국제적으로 민주주의는 오히려 쇠퇴하는 양상을 보이고 있다. 한 연구에 따르면 1990년 이후 40여 개 국가가 “민주주의의 퇴보(democratic backsliding)”를 경험하였다.³⁾ 그러는 동안 유럽에서는 극우세력이 약진하였으며, 러시아나 중국, 북한과 같은 권위주의 국가들은 지속적으로 국제사회에서 영향력을 확대하였다. 민주주의, 인권, 법치, 자유무역 등에 기초한 자유주의 국제질서가 내부와 외부에서 모두 도전을 받고 있는 국면이다.

이러한 맥락에서, 본고는 패권국으로서의 역할에 대한 미국의 인식 변화를 살펴보고, 이러한 변화가 기존 자유주의 국제질서에 미치는 영향을 분석한다. 또한, 미국의 대외정책 조정에 대한 중국의 전략적 대응 및 이를 통한 국제질서 재편 시도를 검토한다. 마지막으로, 이를 토대로 정책적 함의를 도출하고자 한다.

2. 자유주의 국제질서의 기원과 적법한 패권국으로서의 미국

국제정치에서 패권(hegemony)의 획득은 일반적으로 물질적 요소(하부구조)에 의해 이루어진다. 그렇지만 패권의 안정적 유지를 위해선 비물질적 요소(상부구조)도 중요하다.⁴⁾

1) Janell Fetterolf and Sofia Hernandez Ramones, “72% of Americans Say the U.S. Used to be a Good Example of Democracy, but isn’t Anymore,” Pew Research Center, July 10, 2024, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/07/10/72-of-americans-say-the-us-used-to-be-a-good-example-of-democracy-but-isnt-anymore/>.

2) Francis Fukuyama, “The End of History?” *The National Interest*, No. 16 (Summer 1989), pp. 3–18.

3) James Dean, Cornell Chronicle, “Democratic Decline a Global Phenomenon, even in Wealthy Nations,” *Cornell Chronicle*, January 17, 2024, <https://news.cornell.edu/stories/2024/01/democratic-decline-global-phenomenon-even-wealthy-nations>.

4) Antonio Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks* (New York, International Publishers, 1971).

즉, 군사력과 경제력 등 물리적 힘(power)을 통해 획득한 패권의 안정적 유지와 운용을 위해선 타국으로부터 그 패권적 지위에 대한 적법성(legitimacy)을 인정 받을 필요가 있다.⁵⁾ 적법성이 부여된 힘은 권위(authority)로 전환된다. 패권국이 구축한 국제질서의 성격은 그 패권적 지위의 적법성 인정 여부에 지대한 영향을 준다.

다시 말해, 패권국이 구축한 국제질서가 국제사회로부터 지지를 얻으면, 패권국의 지위에는 적법성이 부여되는 반면, 국제사회가 패권국이 구축한 국제질서 수용을 거부하면 반패권 연합(anti-hegemonic coalition)이 출현하여 패권적 지위가 도전받게 된다.

과거 여러 대전쟁(great war)에서 승리한 패권국들은 힘의 비대칭을 이용하여 새로운 전후국제 질서(postbellum international order)를 구축하곤 했다. 미국의 경우, 제2차 세계대전에서 승리한 이후 다른 강대국과의 힘의 불균형을 적극 활용하여 이전과는 다른 형태의 국제질서를 구축하였다. 자유주의, 법치, 인도주의, 민주주의 등 상호호혜적인 규범(norms)이 근간을 이루는 자유주의 국제질서(liberal international order)가 탄생한 것이다.

이 새로운 국제질서는 과거 존재했던 다른 질서들보다 월등히 더 입헌적(constitutional)인 경향을 보인다는 특징을 지니고 있다. 국가들 간의 상호호혜성이 제도화(institutionalization of reciprocity)되었으며, 미국을 포함한 강대국들은 스스로 이러한 제도의 제약을 수용하여 자의적 힘의 행사를 자제하였다. 미국은 그동안 글로벌 공공재(global public goods)를 제공함으로써 상호호혜적 질서를 유지하였고, 과거 적대적 관계에 있던 패권국들 역시도 새로운 질서에 편입되었다.⁶⁾

5) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (New Jersey: Princeton University Press, 1984), p. 45; Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (New Jersey, Princeton University Press, 1987), p. 73.

6) G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001).

그 결과, 미국의 패권적 지위는 적법성을 부여받았으며, 미국은 “자유주의적 리바이어던 (Liberal Leviathan)”으로 부상하였다.⁷⁾ 이는 탈냉전 시기 미국의 패권 유지 가능성에 대한 각종 부정적 관측에도 불구하고,⁸⁾ 오늘날까지 미국 패권의 유지를 가능케 한 중요한 요인이다. 그동안 미국은 “적법한 패권국 (legitimate hegemon)”이었다.

3. 적법한 패권국에서 일반 패권국으로

현재 미국은 여전히 패권국이다. 그동안 미국의 패권적 지위를 지지해 온 다섯 가지 기둥(▲지리 ▲인구(demography) ▲달러 기축통화 ▲에너지 ▲군사력)이 여전히 유효하다는 점에서 미국의 패권은 한동안 지속될 것이다.

그렇지만 미국의 패권국으로서의 역할에 대한 미국인들의 의구심이 지속적으로 확산되고 있다.⁹⁾ 더 이상 미국이 자유주의 국제질서의 유지하고 미국적 이상(American ideals)을 펴뜨리기 위해 자원을 투입하는 것을 원치 않는 미국인들이 점차 더 늘어나고 있다.

이러한 경향은 대외적으로는 미국의 일시적 단극 시기(unipolar moment) 동안 반복된 대외정책 실패¹⁰⁾, 그리고 대내적으로는 미국 내 정체성 정치

7) G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011).

8) John Mearsheimer, “Back to the Future: Instability of Europe after the Cold War,” *International Security*, Vol. 15, No. 3 (Summer 1990), pp. 5-57; Christopher Layne, “The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Arise,” *International Security*, Vol. 17, No. 4 (Spring 1993), pp. 5-51; Kenneth N. Waltz, “The Emerging Structure of International Politics,” *International Security*, Vol. 18, No. 2 (Fall 1994), pp. 44-79.

9) 자카리아(Fareed Zakaria)는 미국을 “자기의심의 초강대국(self-doubting superpower)”라고 명명하며, 여전히 우월한 지위에 있음에도 불구하고 스스로의 능력을 의심하고 있다고 진단한 바 있다. Fareed Zakaria, “The Self-Doubting Superpower: America Shouldn’t Give Up on the World It Made,” *Foreign Affairs*, Vol. 103, No. 1 (January/February 2024), pp. 38-54.

10) ▲소말리아(’93) 내전 개입 실패 ▲9/11테러와 아프간 전쟁 및 이라크 전쟁 실패 ▲아랍의 봄 대응 실패(리비아 안정화 실패와 시리아 내전 불개입) 등이 그 사례이다.

(identity politics)의 대두 및 정치 양극화 확대¹¹⁾에 따라 지속적으로 심화되었다. 결국 과거 공화당과 민주당 간에 초당적으로 공유되던 이른바 “자유주의적 합의(liberal consensus)”가 붕괴되었고, “미국 예외주의(American Exceptionalism)”에 대한 신념이 흔들리게 되었다.¹²⁾

한편 이는 트럼피즘(Trumpism)의 부상과 맞물리면서 현재 “미국 우선주의”가 “미국 예외주의”를 대체해 나가고 있는 양상이다.

미국 우선주의 기조 하에서, 미국의 대외적 국력 투자는 점차 축소될 전망이고 트럼프 대통령의 재선은 이러한 추세를 더욱 가속화 시킬 것으로 관측된다. 특히 트럼프 1기 행정부 때는 자유주의적 국제주의(liberal internationalism) 가치를 지닌 네오콘 성향의 “어른들(Adults in the room)”이 트럼프의 일방주의적 대외정책에 제동을 걸었지만, 2기 행정부에는 이들이 정책결정과정에서 부재할 것으로 전망되어 미국 우선주의 경향은 더욱 심화될 것으로 예상된다.

미국 패권의 적법성이 많은 부분 자유주의적 가치수호 노력과 이를 위한 개입과 관여에 기반하였다는 점을 감안하면, 미국 우선주의 기조의 강화는 미국 패권의 적법성 약화를 의미한다. 미국이 적법한 패권국에서 “일반 패권국(conventional hegemon)”으로 전환되고 있는 것이다.

일반 패권국이 된 미국은 상호호혜적 규범에 근거한 현행 자유주의 국제질서의 유지보다 총재 다른 패권국들과 마찬가지로 편협하게 정의된(narrowly

11) 퓨 리서치 센터(Pew Research Center)의 2022년 조사 결과, 미국은 한국과 함께 19개 조사대상국 중 가장 양극화가 심각한 국가로 나타났다. Laura Silver, “Most across 19 countries see strong partisan conflicts in their society, especially in South Korea and the U.S.,” Pew Research Center, November 16, 2022, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/11/16/most-across-19-countries-see-strong-partisan-conflicts-in-their-society-especially-in-south-korea-and-the-u-s/>.

12) Jean M. Twenge, “The Death of American Exceptionalism,” *The Atlantic*, October 25, 2024, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2024/10/youth-democracy-united-states-unique/680344/>; Daniel W. Drezner, “The End of American Exceptionalism,” *Foreign Affairs*, November 12, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/end-american-exceptionalism>.

defined) 자국의 이해관계에 더욱 민감하게 반응할 것이다.¹³⁾ 이에 따라 국제 질서의 입헌성 및 상호호혜성은 점차 희석되고, 무정부성(anarchical nature)은 차츰 강화될 것으로 예측된다. 나아가, 미국이 자유주의적 패권국으로서의 역할을 방기함으로써 국제위기의 빈도가 증가하는, 이른바 ‘킨들버거의 함정(Kindleberger Trap)’이 발생할 가능성도 배제할 수 없게 되었다.¹⁴⁾ 요약하면, 미국 패권의 적법성은 자유주의 국제질서 유지에 대한 미국의 기여에 기반하고 있으며, 이를 약화시키는 미국 우선주의 독트린의 지속은 미국 패권의 안정성 약화로 이어질 가능성이 높다.

4. 중국의 국제정세 변화 인식

이러한 흐름 속에서 중국은 현재 미국의 대외정책 변화를 면밀히 관찰하고 있는 것으로 보인다. 시진핑 주석은 2017년 12월 해외 주재 외교관들을 접견하여, 국제정세의 변동을 언급하며 “100년간 없던 대변혁(百年未有之大变局)”이 일어나고 있다고 평가한 바 있다.¹⁵⁾ 미국이 자유주의 국제질서 유지를 소홀히 하는 일시적 대공위기(interregnum)는 중국에게 유리한 방향으로 국제질서를 재편할 수 있는 “중요한 전략적 기회 시기(重要战略机遇期)”를 제공하

13) Hal Brands, “An “America First” World,” *Foreign Affairs*, May 27, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/america-first-world-trump>.

14) 찰스 킨들버거(Charles Kindleberger)는 과거 영국의 리더십 축소와 미국의 리더십未성장으로 인한 지도력의 공백이 대공황을 초래하였다는 분석을 제시하였다. Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1973). 이러한 관점은 패권의 부재가 국제질서의 혼란을 초래한다는 패권안정론(hegemonic stability theory)과 “킨들버거의 함정” 개념에 대한 근거를 제공하였다. Robert Gilpin, *War and Change in International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981); Joseph S. Nye, “The Kindle-berger trap,” *Project Syndicate*, January 9, 2017, <https://www.belfercenter.org/publication/kindleberger-trap>.

15) 人民日报:《习近平接见二〇一七年度驻外使节工作会议与会使节并发表重要讲话》, 2017年12月29日, 第1版. 이후 2018년 6월 중앙외사공작회의나 2021년 7월 중국공산당 창당 100주년 행사 등에서도 동일한 표현을 반복하였다. 人民日报:《坚持以新时代中国特色社会主义思想为指导, 努力开创中国特色大国外交新局面》, 2018年6月24日, 第1版; 人民日报:《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》, 2021年7月2日, 第2版.

고 있다.¹⁶⁾ “전략적 기회 시기”를 맞이한 중국의 대전략(grand strategy)은 미국이 더욱 편협하게 정의된 자국 이익만을 추구하도록 유도함으로써 미국 패권의 적법성을 지속적으로 약화시키는 것을 목표로 하고 있는 것으로 분석된다. 이는 중국이 지속적인 부상을 통해 미국의 “일시적 단국 시기”를 조기 종언시키고 다극적 국제질서(multipolar international order)를 구축하기 위한 토대를 마련하기 위한 필수적 단계이다.

이와 같은 목표를 실현하기 위해 중국은 단기적으로 미국을, 도발하기보다 미국과의 장기적 전략경쟁을 준비할 것으로 전망된다. 그 양상은 공산당이 국공내전 시기부터 발전시켜온 “통일전선(统一战线)” 전술과 유사하다. 구체적으로, 통일전선 전술의 핵심 내용은 ▲주적과의 직접적인 충돌을 피하고 ▲잠재적 협력세력과 연대하며 ▲적대 세력 내부의 분열을 유도함으로써 ▲장기적으로 자국에게 유리한 환경을 조성하는 것 등으로 구성된다. 최근 중국의 정책 및 담론의 변화를 관찰하며 “전략적 기회 시기”를 맞이한 중국의 구체적인 대외정책 방향은 ▲미국과의 직접 충돌을 방지하고 ▲미국과 그 우방국 간의 간극을 확대하고 ▲수정주의 국가들과 느슨한 협조 체제를 형성하며 ▲글로벌 사우스 국가들과의 유대를 강화하는 것에 초점을 맞출 것임을 시사한다.

5. 중국의 국제질서 재편 시도

1) 중국의 대응 I: 미국과의 직접 충돌 방지 및 핵전력 강화

중국은 미국에 대해 군사적으로 여전히 열세에 있는바, 미국과의 충돌을 매

16) 해당 개념은 2002년 중국공산당 제16차 당대회에서 정식으로 제시된 것으로 당초 2020년까지의 시기를 의미하였다. 江泽民:《全面建设小康社会, 开创中国特色社会主义事业新局面》,《十六大以来重要文献选编:上册》(北京:中央文献出版社, 2011年), 第1-44页. 그렇지만 2020년 10월 중국공산당 제19기 5중전회 제2차 전체회의에서 시진핑 주석이 “현재와 앞으로 한동안 중국의 발전은 여전히 중요한 전략적 기회의 시기에 놓여 있다”고 언급하며 현재까지도 지속됨을 시사하였다. 习近平:《新发展阶段贯彻新发展理念必然要求构建新发展格局》,《十九大以来重要文献选编:中册》(北京:中央文献出版社, 2021年), 第818-833页.

우 우려하고 있다. 이에 시진핑 주석은 “중국이 패권을 추구하지 않을 것”이고 “미국에 도전하거나 미국을 대체할 의사가 없다”는 유화적인 메시지를 지속적으로 발신하고 있다.¹⁷⁾

또한 미중 간 “투키디데스의 함정(thucydides trap)”은 필연적이지 않으며 양국이 “신형대국관계(新型大国关系)”를 구축해야 한다는 점을 강조하기도 한다.¹⁸⁾

또한 중국은 일각에서 제기되고 있는 대만 침공 가능성에 대해서도 부정하고 있다.¹⁹⁾ 특히 러시아-우크라이나 전쟁을 목도하며, 중국이 대만을 공격할 경우 미국이 양안 충돌을 대리전(proxy war)으로 이용하여 중국의 힘을 소모시킬 것을 우려하고 있는 것으로 보인다.²⁰⁾

물론 중국도 자신들의 우호적 메시지를 미국이 그대로 받아들일 것이라 여기지 않는다. 이에 중국은 미중 간의 충돌을 억지하기 위해 핵전략을 대폭 수정하였다. 냉전 시기부터 중국은 200여 기의 핵탄두만을 보유하고 그 이상으로 핵전력을 증강하지 않는 이른바 최소 억지 (minimum deterrence) 태세를

17) 人民日报：《习近平出席美国友好团体联合欢迎宴会并发表演讲》，2023年11月17日，第1版。

18) 人民日报：《在华盛顿州当地政府和美国友好团体联合欢迎宴会上的演讲》，2015年9月24日，第2版；人民日报：《习近平会见美国工商界和战略学术界代表》，2024年3月28日，第1-2版。

19) 시진핑 주석은 2023년 11월, 바이든 대통령을 만나, “중국이 어떻게 2027년이나 2035년에 (대만 통일을 위한) 군사 행동을 하려고 계획하고 있는지에 대한 미국의 언론 보도들에 대해 들었다. ... 그런 계획은 없다. 아무도 나에게 이런 얘기를 하지 않았다”고 발언하였다. Ken Moriyasu, “Why Xi tried to assure U.S. he has no Plans for Taiwan Invasion,” *Nikkei Asia*, November 18, 2023, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/APEC/Why-Xi-tried-to-assure-U.S.-he-has-no-plans-for-Taiwan-invasion>.

20) 2024년 6월, 시진핑 주석은 폰테어라이엔(Ursula von der Leyen) EU집행위원장과 회담 중, “미국이 중국을 속여 대만을 침공하게 만들려고 시도하지만 그런 미끼에 걸려들지 않겠다”고 발언한 바 있다. Demetri Sevastopulo and Joe Leahy, “Xi Jinping claimed US wants China to attack Taiwan,” *Financial Times*, June 16, 2024, at <https://www.ft.com/content/7d6ca06c-d098-4a48-818e-112b97a9497a>. 유사한 맥락에서 추이티엔카이(崔天凯) 전미 주미대사 역시도 2024년 2월 “누군가는 ... 그들이 군사지원을 제공하고 ... 무기를 공급하는 대리전을 하여, 중국인이 중국인을 죽이도록 준비하고 있을지 모른다. 우리는 그 함정에 빠지지 않을 것이다”고 강조하였다. Yuanyue Dang, “China will not fall into ‘Trap’ of war in Taiwan Strait: Former Envoy Cui Tiankai,” *South China Morning Post*, February 12, 2024, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3251733/china-will-not-fall-trap-war-taiwan-strait-former-envoy-cui-tiankai>.

유지해왔다.²¹⁾ 심지어 2000년대 이후 미국의 군사 과학기술 발전과 중국의 핵기술 발전 정체로 인해 미국의 차 타격 후 1 중국의 핵전력이 생존하기 어려울 것이라는 분석이 지속적으로 제기되었음에도 불구하고,²²⁾ 중국은 2020년 무렵까지 최소 억지 전략을 유지해왔다.²³⁾ 하지만 미중 갈등이 심화되는 가운데 중국은 최근 핵전략을 대폭 조정 하였다.²⁴⁾ 해상 및 공중 기반 핵전력을 증강하고 육상 기반 ICBM 전력의 생존 능력과 돌파력을 강화하여 2차 타격 능력에 기반한 “공포의 균형(balance of terror)”을 유지하고자 노력 중이다.²⁵⁾ 특히 지난 2024년 9월, 중국은 44년만에 이례적으로 태평양 공해상으

21) John Wilson Lewis and Xue Litai, *China Builds the Bomb* (Stanford, California: Stanford University Press, 1988); Chu Shulong and Rong Yu, “China: Dynamic Minimum Deterrence,” in Muthiah Alagappa, ed., *The Long Shadow: Nuclear Weapons and Security in 21st Century Asia* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2008), pp. 161–214. 일각에선 이 전략을 “제한적 억지(limited deterrence)”로 해석한다. Alastair Iain Johnston, “China’s New ‘Old Thinking’: The Concept of Limited Deterrence,” *International Security*, Vol. 20, No. 3 (Winter 1995/ 96), pp. 5–42.

22) Brad Roberts, Robert A. Manning, and Ronald N. Montaperto, “China: The Forgotten Nuclear Power,” *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 4 (July/August 2000), pp. 53–63; Keir A. Lieber and Daryl G. Press, “The End of MAD? The Nuclear Dimension of U.S. Primacy,” *International Security*, Vol. 30, No. 4 (Spring 2006), pp. 7–44; Keir A. Lieber and Daryl G. Press, “The Rise of U.S. Nuclear Primacy,” *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2 (2006), pp. 42–54; Fiona S. Cunningham and M. Taylor Fravel, “Assuring Assured Retaliation: China’s Nuclear Posture and U.S.–China Strategic Stability,” *International Security*, Vol. 40, No. 2 (Fall 2015), pp. 7–50.

23) M. Taylor Fravel and Evan S. Medeiros, “China’s Search for Assured Retaliation: The Evolution of Chinese Nuclear Strategy and Force Structure,” *International Security*, Vol. 35, No. 2 (2010), pp. 48–87.

24) 특히 미국의 ▲한국 내 THAAD 배치 ▲INF 조약 폐기 ▲신속 글로벌 타격(PGS) 능력 개발 ▲SM-2 요격미사일의 ICBM 요격 실험 성공 ▲저위력 핵무기 개발 시도 ▲발사 전 요격(left of launch) 개념 등장 등이 중국의 우려를 심화시킨 것으로 추정된다. Henrik Stålhane Hiim, M. Taylor Fravel, and Magnus Langset Trøan, “The Dynamics of an Entangled Security Dilemma: China’s Changing Nuclear Posture,” *International Security*, Vol. 47, No. 4 (Spring 2023), pp. 147–187

25) 대표적으로 중국은 ▲고체연료 미사일과 이동식 발사대, ICBM 격납고 확충 ▲다탄두 개별유도 미사일(MIRV) 기술과 극초음속활공체(HGV) 기술의 적극 개발 ▲조기경보 체제와 미사일 방어 능력 강화 등을 시도하고 있는 것으로 관찰된다. Ashley J. Tellis, “What Are China’s Nuclear Weapons For? The Military Value of Beijing’s Growing Arsenal,” *Foreign Affairs*, June 17, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/responses/what-are-chinas-nuclear-weapons>. 미국방부는 중국이 2035년까지 대략 1,500개의 핵탄두를 보유할 것으로 전망하였다. U.S. Department of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China, 2023,” Annual Report to Congress, <https://media.defense.gov/2023/Oct/19/2003323409/-1/-1/1/2023-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.PDF>.

로 대륙간탄도미사일(ICBM)을 실험 발사하였다. 해당 ICBM은 최대 사거리 12,000-15,000km의 DF-41로 추정되고 있는데, 이는 미국 본토에 대한 중국의 직접 타격 능력을 과시함으로써 양국 간 충돌을 억지하고자 하는 시도로 평가받고 있다.²⁶⁾ 2024년에 잇달아 발생한 로켓군 간부의 숙청 또한 핵전력 강화 필요성에 대해 시진핑 주석이 느끼는 긴박감과 좌절감이 반영된 것으로 파악된다.

2) 중국의 대응 II: 자유주의 진영 약화

중국은 미국과의 갈등은 불가피하다고 인식하고 있다. 그렇지만 이것이 필연적으로 미국의 우방국과의 갈등을 의미하는 것은 아니라고 여긴다. 미국의 우방국들과 협력 관계를 유지하는 것이 중국의 지속적 성장을 위해 필수적이라는 점을 감안하면, 미중 갈등이 심화됨에 따라 미국 우방국들이 중국에 지닌 전략적 가치는 오히려 제고되고 있다고 할 수 있다. 이에 중국은 미중 전략경쟁이 EU와 일본, 한국 등 미국의 핵심 우방국들과의 갈등으로 확대되어 반중 전선이 형성되는 것을 방지하고자 노력하고 있다. 이 점에서 미국 우방국들의 중국에 대한 경제적 의존은 중국에게 있어 매우 중요한 무기이다. 중국은 이를 활용하여 미국과 우방국들 사이 간극을 확대하는 이른바 “찌기전략(wedge strategy)”을 구사하고 있다. 동시에 이러한 무기의 효용을 더 제고하기 위해 중국은 미국 우방국들의 대중국 의존도는 점진적으로 높여나가는 한편 자국의 대외의존도는, 감소시키는 정책을 모색하고 있다.²⁷⁾ 시진핑 주석이 제시한 신질 생산력(新质生产力)의 발전 전략 역시도 유사한 맥락에서 해석이 가능하다.

한편 미국의 우방국들이 그동안 미국이 제공해온 글로벌 공공재에 크

26) 人民日报:《火箭军向太平洋海域成功发射1发洲际弹道导弹》, 2024年9月26日, 第6版.

27) 2020년 4월, 시진핑 주석은 중앙재경위원회 제7차 회의 시, “(중국에 대한) 국제 산업 체인의 의존성을 강화하여, 외부 세력의 인위적인 공급 중단에 대해 강력한 저지 및 억제 능력을 형성해야 한다”고 강조하였다.

习近平:《国家中长期经济社会发展战略若干重大问题》,《求是》, 2020年第21期.

게 의존해왔다는 점에서, 자유주의 국제질서를 유지하기 위한 미국의 노력(commitment) 축소 역시도 중국의 빼기전략을 더욱 효과적으로 만드는 요소이다.

중국은 이러한 기회를 적극 활용하여 기존 자유주의 국제질서 규범 중 자국의 이해관계에 부합하는 요소들(▲일방주의 반대 ▲보호주의 반대 ▲‘윈윈(共贏)’ 발전 주창 ▲자유무역 수호 ▲다자주의 옹호 ▲주권평등 등)을 적극 주창하고 있다. 중국은 이를 통해 자유주의의 수호자를 자처하는 한편, 미국의 우방국들이 미국의 공급망 재편이나 경제 문제의 안보화(securitization) 등에 참여하지 않을 것을 호소하고 있다.

상기 맥락에서 시진핑 주석은 2024년에 주요 미국 우방국들과 실시한 정상회담에서 지속적으로 자유무역 수호와 공급망 안정의 필요성을 강조하였다.²⁸⁾ 코로나 국면에 심화된 중국의전랑외교(战狼外交)는 美우방국들과의 관계를 대폭 악화시킨 바 있다. 이를 반면교사 삼아 중국은 대외정책을 대폭 수정하여,²⁹⁾ 세계 여러 국가들과의 관계를 개선하기 위해 실질적인 인센티브를 제공하는 등의 외교적 조치를 적극 시행하고 있다.³⁰⁾

3) 중국의 대응 III: 느슨한 수정주의 협조 체제

미중 전략경쟁의 심화, 러시아-우크라이나 전쟁의 발발, 이란 핵합의(Joint Comprehensive Plan of Action)의 파기, 그리고 2019년 북미 하노이 정상회담 파행을 계기로, 중국, 러시아, 이란, 그리고 북한 등을 주축으로 반미 협력이 전세계적으로 강화되는 추세이다. 이들 국가들 간에도 서로 이해관계가 상

28) 중-독 정상회담(2024년 4월), 중-프 정상회담(2024년 5월), 중-일 정상회담(2024년 11월), 한-중 정상회담(2024년 11월) 등, 시진핑 주석은 美우방국 최고지도자들과의 정상회담에서 상기 메시지를 반복하여 강조하였다.

29) Shaoyu Yuan, “Goodbye, Wolf Warrior: Charting China’s Transition to a More Accommodating Diplomacy,” *International Affairs*, Vol. 100, No. 5 (2024), pp. 2217–2232.

30) ▲호주산 와인 보복 관세 해제(2024년 3월) ▲일본 수산물 수입 재개(2024년 9월) ▲다수의 美우방국에 대한 일방적 무비자 정책 발표(2024년 6월, 11월) 등이 그 사례에 해당된다.

충하는 부분이 있는 것은 사실이나, 미국의 영향력 약화라는 단일 목표는 이들 간의 이해관계 불일치를 상쇄하고 있다.³¹⁾

이른바 “느슨한 수정주의 협조 체제 (Loose Concert of Revisionist Powers)”를 형성된 것이다. 중국은 “느슨한 수정주의 협조 체제”를 통해 대만 문제나 위구르 인권 문제 등 핵심 민감 사안에서 중국의 이해관계를 대변하는 주요 우방국을 확보하는 동시에, 미국이 중국 견제에 온전히 집중하는 것을 저지하는 효과를 누리하고자 한다.³²⁾

그렇지만 중국은 이들 국가들과 표면적으로 적정 거리를 유지하면서 느슨한 수준의 협력만을 지속하고 있다.³³⁾ 중국과 여타 수정주의 국가들간 이와 같은 느슨한 형태의 협력은 ▲냉전식의 명확한 진영 대립의 출현을 방지하고 ▲이들의 불법행위에 대한 국제사회의 책임추궁을 차단하며 ▲미국 우방국들에 대한 중국의 영향력을 유지하는 데에 기여한다는 판단에 기반한 것으로 추정된다.³⁴⁾ 동시에, 이와 같은 느슨한 협력은 미국에게 전략적 딜레마를 야기한다는 점에서도 중국에게 유리하게 작용한다.

러시아는 세계 최대 핵무기 보유국, 북한은 사실상의 핵보유국, 이란은 잠재적 핵보유국이다. 이들 국가들은 각 지역마다 개별 국가들이 자체적으로 해결

31) 상기 국가들 간의 협력은 ▲〈중국-러시아 신시대 전면적 전략 협력 동반자 협정(2019년 6월)〉▲〈중국-이란 포괄적 전략 동반자 협정(2021년 3월)〉▲〈북한-러시아 포괄적 전략 동반자 협정(2024년 6월)〉 등을 통해 더욱 제도화되었다. 러시아와 이란 역시도 〈포괄적 전략 동반자 협정〉 체결을 적극적으로 논의 중에 있는 것으로 알려지고 있다. TASS, “Russia, Iran Work to Set Time for Signing Partnership Agreement – MFA,” November 13, 2024, <https://tass.com/politics/1871837>.

32) Stephen Hadley, “Xi Jinping’s Axis of Losers: The Right Way to Thwart the New Autocratic Convergence,” *Foreign Affairs*, November 1, 2024, at <https://www.foreignaffairs.com/china/xi-jinpings-axis-losers>.

33) 예를 들어 중국은 러시아에 대한 비군사적 지원은 지속하지만 무기 지원은 자제하고 있으며, 이란과도 협력을 지속적으로 확대하고 있지만 동시에 이란의 후티 반군 지원에 대해선 부정적 입장을 표명하고 있다. 마찬가지로 북한에 대한 경제적 지원을 지속하고 있지만 북핵 문제에 대해선 반대 입장 유지하고 있다.

34) Oriana Skylar Mastro, “China’s Agents of Chaos: The Military Logic of Beijing’s Growing Partnership,” *Foreign Affairs*, Vol. 103, No. 6 (November/December 2024), pp. 26–32. 예를 들어 시아, 북한, 이란과의 과도한 협력은 각각 독일, 일본/한국, 사우디아라비아 등과 중국의 관계 악화를 초래할 개연성이 크다. 반면 적정 수준의 관계 유지는 상기 국가들에 대한 중국의 영향력에 대한 기대를 강화하여 중국에게 전략적 레버리지(leverage)로 작용할 수 있다.

하기 힘든 안보 위협을 야기하여, 역내 국가들이 미국의 안보 공약에 의존할 수밖에 없는 상황을 조성한다.

이러한 상황에서, 미국이 러시아, 북한, 이란을 견제하는 데에 과도하게 자원을 투입할 경우 “과대팽창(overreach)” 문제가 발생할 우려가 있다. 반면, 미국이 여타 수정주의 국가들에 대한 견제를 포기하고 대중국 압박에만 집중할 경우, EU, 일본/한국, 사우디아라비아/이스라엘 등 우방국들의 미국에 대한 신뢰가 하락할 것이다. 미국이 향후 미국 우선주의 기조를 바탕으로 “전략적 수축(strategic retrenchment)”을 본격적으로 추진할 경우, 이와 같은 “과대팽창 방지”와 “대미 신뢰도 유지”간 발생하는 딜레마는 더욱 극명하게 드러날 것으로 보인다.

4) 중국의 대응 IV: 글로벌 사우스의 지지 확보

한편 미중 전략경쟁이 심화되는 가운데 중국은 미국의 영향력이 상대적으로 제한적인 글로벌 사우스(Global South)를 대상으로 영향력 확대를 적극 도모하고 있다. 냉전 시기 “제3세계”로 불리던 글로벌 사우스 국가들 대다수는 제국주의 침탈과 식민 지배를 경험한 바 있어 반서구 정서를 보유하고 있는 경우가 많으며, 중국은 과거 냉전 시기부터 제3세계 국가들과 우호적 관계를 형성해왔다.³⁵⁾ 그렇지만 과거 “제3세계”와 차별되는 특징으로, 오늘날 글로벌 사우스는 ▲“나머지의 부상(Rise of the Rest)”으로 대변되는 경제적 부상을 경험하였으며³⁶⁾ ▲이 과정에서 세계화의 수혜를 입었고 ▲미국과 서방이 기억하는 “긴 평화(long peace)” 대신 다수의 대리전과 내전을 경험하였으며 ▲이로 인해 대체로 강대국 정치에 대한 반감을 보유하고 마니교적(Manichaeen) 선악

35) 중국은 대약진과 문화대혁명의 국내적 혼란 시기에도 제3세계에 대외원조를 꾸준히 제공하는 등 개발도상국과의 관계 중시하였고, 그 결과 1971년 유엔에서 대만을 축출하는 데 성공하였다. 또한 중국은 1991년 첸치첸(钱其琛) 외교부장의 아프리카 순방 이후 현재까지 매년 외교부장의 첫 순방지로 아프리카를 방문하는 전통을 유지하고 있는 중이다.

36) Fareed Zakaria, *The Post-American World: And the Rise of the Rest* (W.W. Norton & Company, New York, London, 2008).

구분을 거부한다는 특징을 지닌다.³⁷⁾ 이러한 관점에서 글로벌 사우스는 경제적 성장을 바탕으로 강대국 “정치에 적극적으로 불만을 제기하는 제3세계”로 정의 가능하다. 이는 중국에게 유리한 전략적 환경을 제공한다.

현재 중국은 이러한 전략적 환경을 적극 활용하여 글로벌 사우스의 목소리를 대변하는 맹주로서 이미지를 구축하기 위해 노력하고 있다.³⁸⁾ 동시에, 중국은 글로벌 사우스 국가들에게 미국 주도의 자유주의 국제질서와 다른 대안적 국제질서를 제시하고자 한다. 중국식 대안 국제질서는 ▲주권의 절대성 ▲UN 헌장과 국제적 합의에 기반한 안보 ▲각국의 여건에 기반한 인권 ▲좋은 거버넌스로서의 민주주의 ▲정치적 문제의 해결 방안으로서의 경제발전 ▲대안 기축통화의 사용 ▲국제관계의 민주화 등이 핵심 요소이다. 그리고 중국은 이에 기반한 다극적 국제질서 구축을 지향하고 있다.³⁹⁾ 현재 중국은 이러한 목표를 위해 글로벌 사우스를 중심으로 “인류운명공동체(人类命运共同体)”를 제시하고⁴⁰⁾ 그 각론으로서 글로벌개발구상(GDI), 글로벌안보구상(GSI), 글로벌문

37) Matias Spektor, “In Defense of the Fence Sitters: What the West Gets Wrong About Hedging,” *Foreign Affairs*, Vol. 102, No. 3 (May/June 2023), pp. 8-16; Sarang Shidore, “The Return of the Global South,” *Foreign Affairs*, August 31, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/world/return-global-south-critique-western-power>. 한편 글로벌 사우스 국가들의 강대국 정치에 대한 반감과 탈이념적 대외정책 추구는 러-우 전쟁에 대한 이들의 태도에 반영되어, 러-우 전쟁을 “자유주의 진영과 권위주의 진영의 대결”로 규정하고자 하는 바이든 행정부의 노력에도 불구하고, 글로벌 사우스 국가들 대다수는 대러 제재에 불참하였다. 반면 30여 개 글로벌 사우스 국가들은 BRICS7가입 의사 표명하고 있으며, 2024년 10월 러시아 개최 BRICS 정상회의에도 22개국의 정상을 포함하여 총 36개국이 참석하였다. 동 회의의 계기 채택된 “카잔 선언(Kazan Declaration)”은 ▲현지 통화 사용을 확대를 통한 탈달러화 ▲국제금융시스템 개혁과 신개발은행(New Development Bank) 강화 ▲SWIFT 결제망 대체 및 브릭스 클리어(BRICS Clear) 도입 검토 ▲유엔의 민주적 개혁 ▲일방적인 제재에 반대 ▲개방적이고 공정한 다자 간 무역 시스템 구축 ▲브릭스 곡물 거래소 창설 등, 미국의 현행 정책과 대립되는 요소들을 다수 포함하고 있다.

38) 예를 들어 시진핑 주석은 2024년 6월, 유엔무역개발회의(UNCTAD) 계기 “중국은 줄곧 글로벌 사우스의 일원이었다 ... 중국은 앞으로도 영원히 개발도상국의 일원일 것”이라고 강조하였다. 人民日报:《习近平向联合国贸易和发展会议成立60周年庆祝活动开幕式发表视频致辞》, 2024년 6월 13일, 第1版.

39) 상기 요소들은 현행 미국 주도 자유주의 국제질서 중 ▲R2P에 기반한 대외 개입 ▲일방주의적 군사력 사용 ▲보편적 가치로서의 인권 ▲다당제와 시민참여에 기반한 민주주의 ▲정치적 자유의 보장 ▲달러패권 동요 ▲미국의 패권적 지위 등의 요소와 대립하거나 이러한 요소의 약화를 의미한다. Elizabeth Economy, “China’s Alternative Order: And What America Should Learn From It,” *Foreign Affairs*, Vol. 103, No. 3 (May/June 2024), pp. 8-24.

40) 人民日报:《习近平出席第七十届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话》, 2015년 9월 29일, 第1版.

명구상(GCI)도 전파하고 있다.⁴¹⁾ 이는 국공내전 당시 “농촌으로 도시를 포위(农村包围城市)”했던 공산당의 전술과 유사한 양상이기도 하다. 과거 국공내전 시기 중국공산당이 공산주의적 이상사회를 제시함으로써 농촌 인구들의 지지를 이끌어내었다면, 현재 중국은 인류문명공동체에 기반한 대안적 국제질서를 제시함으로써 글로벌 사우스에게 접근하고 있는 것이다. 물론 공산당이 제시했던 공산주의 이상이 실제 구현되지 못했듯이, 중국의 대안적 국제질서가 과연 실현 가능할지는 여전히 미지수이다. 그렇지만 미국이 주도한 기존 자유주의 국제질서에 반감을 갖고 있던 글로벌 사우스 국가들 중 일부가 중국이 제시하는 새로운 국제질서에 호응하고 있는 것은 부정하기 어렵다. 여러 글로벌 사우스 국가들은 이미 중국의 “인류문명공동체” 담론을 수용하였고, GDI, GSI, GCI 담론 수용 국가들도 점차 확대되고 있다. 이를 기반으로 중국은 이미 다수의 글로벌 사우스로부터의 지지를 확보 한 것으로 평가된다.⁴²⁾

6. 향후 전망 및 시사점

미국 우선주의는 오늘날 미국 대외정책의 큰 추세로 보인다. 이에 따라 미국의 대외적 영향력 투사 축소는 한동안 불가피할 것이다. 그렇지만 미국과 중국 간의 국력 차이는 여전히 극명하여 미국 패권의 물질적 토대가 여전히 온전하다는 점에서, 일각에서의 관측과 달리 미국 우선주의 부상이 미국 패권의 즉각

41) 2024년 1월 왕이 외교부장은 지난 해 동안의 인류문명공동체 건설 성과를 나열하며 ▲동남아시아 ▲중앙아시아 ▲아프리카 ▲아랍 ▲라틴아메리카 ▲태평양 도서를 언급, 글로벌 사우스 지역과 사실상 동일하다. 王毅:《自信自立、开放包容、公道正义、合作共赢》, 中华人民共和国外交部, 2024년 1월 9일, https://www.mfa.gov.cn/web/wjfbz_673089/zjyh_673099/202401/t20240109_11220573.shtml.

42) 2023-2024년 여론 조사 결과, 동남아시아(Yusof Ishak Institute), 아랍(Arab Barometer), 중앙아시아(Central Asia Barometer) 등 지역에서 모두 중국에 대한 호감도 및 중국의 영향력이 미국에 대한 호감도나 미국의 영향력보다 높은 것으로 나타났다. 반면 라틴아메리카(Latinobarometro)는 중국보다 미국에 대해 더 높은 수준의 호감도를 보이고 있으며, 아프리카(Afrobarometer)는 중국과 미국에 대한 호감도가 동등한 수준으로 나타났다.

적 쇠퇴를 의미하지는 않을 것이다. 그보다는 미국 패권의 적법성 약화와 이로 인한 자유주의적 국제질서의 동요를 의미한다고 해석하는 게 더 타당할 것이다. 향후 국제질서의 자유주의적 상호호혜성을 유지하고자 하는 미국의 노력이 축소됨에 따라, 다자주의 국제규범에 대한 신뢰가 감소하고, 자유주의적 가치가 도전을 받으며, 동맹국과 우방국들 간의 협력 체제가 약화되고, 국제정치의 무정부성은 더욱 확대될 것으로 관측된다. 동시에 미국의 일반 패권국화는 우방국의 국가이익에 대한 미국의 배려 감소를 의미하기도 한다. 따라서, 미국의 우방국들이 “자력구제”를 추구하거나 “각자도생”해야 하는 상황을 직면하는 빈도는 더욱 높아질 것으로 예상된다.

실제 1970년대 미국은 한 차례 일방주의적 전략적 수축을 단행한 적이 있다. 1968년 당시, 올해 실시된 미국 대선과 마찬가지로, 미국은 국내 인플레이션의 압박 속에서 대외적인 역할 축소를 주장하는 후보가 승리하였다. 그리고 1970년대 전반에 걸쳐 미국은 우방국들의 이해관계에 대한 고려 없이 일방적으로 ▲남베트남 철군 ▲태국 철군 ▲주한미군 감축 ▲주일미군 감축 ▲방글라데시 대학살 묵인 ▲대만 단교 ▲중국 수교 등의 정책을 단행하였다. 당시의 경험은 한국이 미국의 극단적 일방주의 노선에 대비하여 과도하게 이념주의적인 대외정책이 실시되거나 각종 현안들이 지나치게 안보화(securitization)되는 것을 지양해야 함을 시사한다.

한편, 중국은 현재 미국 주도 자유주의 국제질서의 동요를 도모하고 대안적 국제질서를 제시 함으로써 자국의 영향력 확대를 추진하는 중이다. 특히, 글로벌 사우스 국가들의 현재 역량은 제한적이나, 국가수와 인구 규모가 상당한바 글로벌 사우스 내 중국의 영향력이 지속 확대될 경우 중국식 대안 국제질서에 대한 지지가 확대될 가능성도 있다. 향후 중국이 다극적 국제질서 구축을 넘어 자국 주도의 국제질서 구축을 시도할 가능성도 배재할 수 없다. 실제 과거 중국은 동아시아에서 중국 중심의 국제질서(sinocentric international order)를 구축하고 운용한바 있다. 그 속에서 한국의 자주성(autonomy)은 크게 제약되었고 자발적 “중화(sinicization)”를 통해 생존 공간을 모색할 수밖에 없었다.

현재의 국제정세는 한국에게 두 가지 전략적 선택지를 제시한다. 한 가지 선택지는 미국이 흥미를 잃어가는 자유주의 국제질서의 유지를 위해, 현행 국제질서의 대표적 수혜국이자 자유주의적 가치를 공유하고 있는 한국이 여타 유사입장국들(like-minded countries)과 함께 더 큰 역할 수행하는 것이다. 이른바 가치외교 노선이다. 또 다른 선택지는 “한국 우선주의(Korea first)”를 기조로 탈이념화된 외교를 추구하는 것이다. 실용주의 외교 노선이라 칭할 수 있을 것이다. 상기 두 가지 선택지 중 한국의 선택은 미국의 대외정책과 연동될 필요가 있다. 향후 미국 내 자유주의적 합의가 조속히 재건되고 미국의 전략적 수축이 조기에 종료된다면, 한국이 일정 기간 자유주의 국제질서의 유지를 위해 더 큰 역할을 맡는 것이 가능할 것이다. 하지만 미국 우선주의 기조와 미국의 일반패권국화가 장기적인 추세로 자리 잡는다면 한국이 갖고 있는 국가역량의 한계를 고려할 때, 가치 외교는 그 지속성이 담보되기 어려울 것이며 실용주의 외교 노선은 불가피한 선택이 될 것이다.

저자소개

손대권

現 서강대학교 국제관계대학원 조교수, 북경대학교에서 국제관계학 박사학위 취득.

관심 분야는 동아시아 국제정치, 미중관계, 북중관계, 양안관계, 중국 대외정책 등이며, 주요 논문으로는 “When Beijing Chose Seoul over Pyongyang: China–South Korea Diplomatic Normalization Revisited” (*China Quarterly*), “The Impacts of U.S. Foreign Policy on Taiwanese Public Support for Independence: Evidence from Experimental Analysis” (*Journal of Chinese Political Science*), “Domestic Instability as a Key Factor Shaping China’s Decision to Enter the Korean War” (*China Journal*), “We are Brothers but Not Allies: The Sino–DPRK Alliance Revisited” (*Pacific Affairs*), “Bringing North Korea to the Negotiating Table: Unstable Foundations of Kim Jong-un’s North Korean Regime” (*International Relations of the Asia–Pacific*) 등이 있음.

제3부

2024년 미국 대선과 글로벌 및 동아시아 지역에서의 함의



2024년 미국 대선과 인도-태평양 전략

김아람

제주평화연구원 연구위원

1. 서론

바이든 행정부는 2022년 “인도-태평양전략 (Indo-Pacific Strategy of the United States)”의 발표 이후, 한미일 삼자 협력, US-ASEAN, Quad, PBP (Partners in the Blue Pacific), IPEF (Indo-Pacific Economic Framework) 등의 다자협력체를 강화시키는 한편 한국, 일본, 대만, 인도네시아, 필리핀 등 인도-태평양 지역 내 국가들과의 양자협력을 다지며, 미국 대외정책의 외연을 확장해 왔다. 이후 한국을 비롯한 주변 각 국은 미국의 인태전략과 상보적인 인도-태평양 전략들을 앞다투어 발표하였다. 이러한 맥락에서 현 미국 행정부의 인도-태평양 전략은 국제사회의 질서를 급격히 재정렬 해 왔다고 볼 수 있을 것이다. 우크라이나 전쟁과 가자전쟁 두 건의 전쟁이 동시에 벌어지고 있을 뿐 아니라, 미중간 경쟁이 심화되고 있는 지금 미국의 대외정책 활동력 증가에 비례하여 미행정부의 정책기조가 국제사회에 미치는 파급력 또한 증대되었다. 따라서 2024년 11월 치루어 지는 미국의 대선은 미국 행정부의 작은 정책 변화도 국제적으로 큰 파장을 일으킬 수 있는 시점에 치루어지는 결정적 선거

이다. 더 나아가 출마하는 두 예비후보의 대외정책이 큰 차이를 보이고 있어, 2024년 11월 대선의 결과는 국제질서가 현상유지를 하게 될 것인지 혹은 다시 급격한 변화를 겪게 될 것인지를 가름짓는 주요 변수가 될 것이다.

2024년 11월 대선은 현재 불확실성이 매우 높은 선거이다. 트럼프 출마 선언 이후, 여배우 성추문, 국가기밀문서 반출, 폭동 모의 및 투표권 방해 혐의 등 2024년 5월 현재까지 트럼프와 관련된 8건의 주요 소송들이 제기 되었다. 이에 트럼프 출마의 사법적 제지에 대한 높은 기대감으로 현 바이든 대통령의 재선이 순조로울 것이라는 낙관이 상당 기간 주류 여론이기도 하였다. 그러나 지난 3월 연방대법원은 트럼프의 2024년 대선 출마를 결정적으로 제지할 것으로 기대를 모았던 콜로라도주 대법 판결¹⁾을 파기하는 결정을 내렸다, 연방법원의 이와같은 결정은 오히려 트럼프 지지세력을 더욱 결집시키는 효과를 낳았고, 트럼프는 공화당 예비선거에서 일찌감치 정당후보가 될 충분한 대의원을 확보하여 대선 행보를 이어나가고 있다. 2024년 7월 공화당 전당대회에서 공식 후보로 지명될 예정인 트럼프의 지지율은 현재 각종 여론조사에서 바이든을 근소하게 앞서고 있다.

바이든 행정부의 활발한 대외활동은 미국의 대외정책과 파트너 국가들의 대외정책 간의 상호보완성(complementarities)을 높였다. 예를 들어, 현 한국의 인태전략은 미국의 인도-태평양 전략의 일환으로 강화된 한미 협력 및 다자 협력들을 주요 전제로 하고 있다. 이 때 불투명한 바이든의 재선 가능성은 현재 진행중인 주요 국가간 협력체들이 2024년 대선 이후에도 작동할 지 여부에 대한 불확실성을 높이고 있다. 현재 미국 내 정치적 양극화는 트럼프 재선이라는 시나리오에서, 차기 행정부의 정책적 행보가 현 행정부로부터 크게 벗어날 것이라는 전망에 힘을 실어주고 있다. 미국 대외정책의 국제적 영향력이 급격히 고조된 시점에 미국 행정부의 교체가 이루어진다면 현 미국 및 주변국의 인도-

1) 2023년 12월 콜로라도주 대법원은 내란 선동을 이유로 트럼프를 2024년 투표용지에서 제외하는 판결을 내렸다.

태평양 전략에 어떠한 영향을 미치게 될 것인가? 본 글은 2024년 미국 내 여론에 대한 분석을 바탕으로 2024년 미국 대선 이후의 인도-태평양 전략을 전망해 본다.

2. 미국의 인도-태평양 전략

미국의 현 인도-태평양 전략은 미중관계를 최상위에 둔 상호 보완적 세부 전략들의 집합으로 볼 수 있다. 즉, “디리스킹(de-risking)”이라는 중국에 대한 선별적 봉쇄를 위해 다층적 외교채널과 견제수단을 확보하기 위해 팽창적 외교를 추구하는 전략체계이다.²⁾ 바이든 행정부에서 인도-태평양 전략을 형성하게 된 요인으로는 (1) 국내 정치환경의 변화와 (2) 팬데믹이라는 외생적 충격이 있다.

트럼프가 “미국을 다시 위대하게 (Make America Great Again, MAGA)”라는 슬로건을 내세워 2016년 당선될 수 있었던 국내 정치적 환경은 이후 인도-태평양 전략 출현의 촉진요인이었다. 2016년 트럼프는 국제사회에 “지나치게” 개입 해 온 과거의 미국 행정부와 중국을 동시에 비판하는 레토릭으로 MAGA라는 견고한 지지층을 형성하였다. MAGA 형성의 배경에는 지속적으로 증가한 미국 내 경제적 양극화와 이로 인해 백인 저소득층 계층 사이에 팽배해진 박탈감이라는 정치사회적 환경이 있다. 당선 후 트럼프는 2018년부터 2020년 사이 중국제품에 대한 관세를 3.1%에서 21% 까지 인상하였고, 이와 같은 대중영합주의적 (populist) 정책은 트럼프가 재임 중 풀뿌리 지지기반을 다지는데 큰 기여를 한다.

트럼프 재임 중 발현한 코로나 (COVID-19)는 마스크 대란을 야기 하였다. 마스크 대란은 미국 각 지역의 정치인들과 유권자들 모두 미국의 중국 생산

2) Gerwitz, Paul, “Words and Policies: “De-risking” and China Policy”, *Brookings Institution*. <https://www.brookings.edu/articles/words-and-policies-de-risking-and-china-policy/>.

품에 대한 높은 의존도를 절감하게 하는 계기로 작용한다. 트럼프는 코로나 초기 대응에 실패했음에도 불구하고, 중국과의 디커플링 (de-coupling) 이라는 레토릭을 앞세워 2020년 재임 선거 유세 중 상당한 지지를 끌어낼 수 있었다.

2020년 선거에서 승리한 바이든은 취임 첫날 17개의 행정명령, 성명서, 메모랜덤을 통해 트럼프 행정부로부터의 전면적 변화를 선언한다. 민주당 지지 기반의 주를 이루는 유색인종 및 중산층의 선호가 반영된 조치들이었다. 그러나 중국에 대한 여론의 인지도가 이미 높아져 있는 상황이었으므로, 대중정책은 바이든 행정부에서도 우선순위가 높은 정책으로 자리잡는다.

바이든 행정부는 중국에 대한 정책을 디커플링이 아닌 디리스크잉으로 전환하며, 인도-태평양 전략을 확대해 간다.³⁾ 중국에 대한 의존도를 점진적으로 낮춰가는 전략인 디리스크잉이 추구하는 중국과의 선별적 단절은 디커플링이 목표로 한 포괄적 단절과 달리 국제사회에서 미국의 역할과 활동 증대를 요하였다.

트럼프는 미국 기업의 중국 내 생산공장 건설 및 운영에 제동을 걸고, 중국산 제품에 대한 관세를 인상하여 고립주의적 대중정책을 추구한다. 트럼프는 재임기간 동안 파리 기후협약 탈퇴를 선언하고, 주한미군 축소 및 철수의 의지를 밝히는 등 중국 외 국가들에 대한 대외활동마저 줄이고자 하는 움직임을 끊임 없이 보였다.

바이든 행정부가 추구하는 중국과의 선별적 단절은 무역, 기후변화 등의 부문에서는 협력을, 군사, 기술 등의 부문에서는 봉쇄를 동시에 추구함을 의미한다. 중국에 대한 협력과 견제를 동시에 추구하는 전략이 가능하기 위해서는 한미협력, 미일협력과 같은 다수의 양국협력과 QUAD, IPEF와 같은 다자협력 등 다층적 수단들이 확대 되어야 했다.

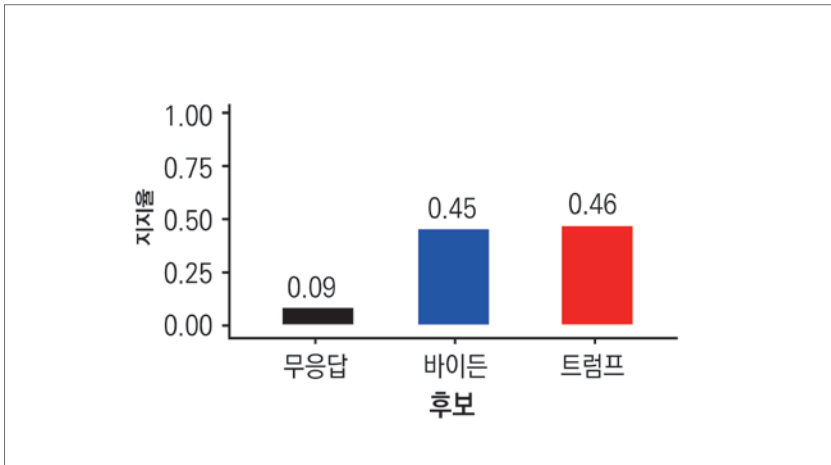
3) 바이든은 재임 초기 중국과의 완전한 단절을 추구했던 트럼프 행정부의 디커플링 (de-coupling) 기초를 유지 하였으나, 2023년 중국에 대한 견제를 기술 등 특정 분야에 집중하는 디리스크잉 (de-risking) 으로의 변화를 보인다.

3. 2024년 미국 여론의 양극화

2024년 5월 현재 트럼프 전 대통령의 공화당 후보 선출이 확실시 됨에 따라, 2024년의 대선은 현 대통령과 전 대통령이 재선을 겨루는 이례적 선거가 될 것으로 전망되고 있다.

여론 조사 결과는 2024년 대선의 결과는 예측하기 어려움을 보인다. [그림 1]은 ANES (American National Election Studies) 2024년 3월 조사의 결과를 토대로 바이든과 트럼프 두 예비 후보에 대한 지지율을 비교한다.⁴⁾ 만약 오늘 선거가 치루어 진다면 바이든과 트럼프 중 어느 후보에게 투표할 것인가라는 질문에 바이든에게 투표할 것이라고 답한 응답자 비율은 45%, 트럼프에게 투표할 것이라고 답한 응답자 비율은 46%로 11월 대선 두 예비후보 간 접전이 될 것임을 시사한다.

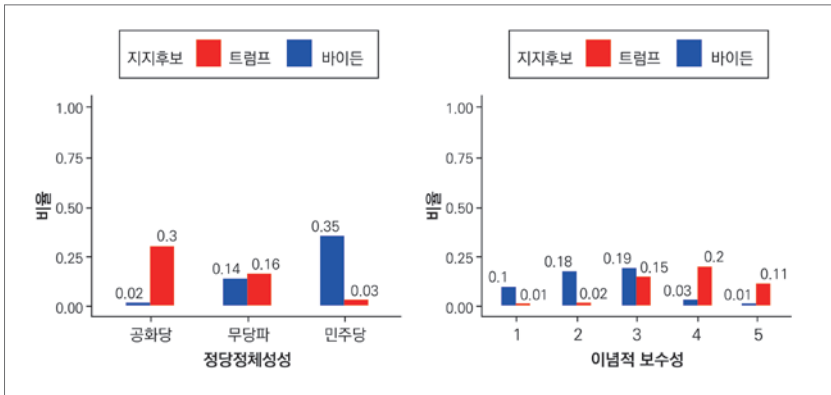
[그림 1] 2024년 대선 예비 후보 지지율



4) American National Election Studies (ANES) 는 1948년부터 대선 기간 실시되는 미국의 대표적 국가 단위 (national sample) 여론조사로, 투표, 여론, 정치 참여 등 선거와 관련된 광범위한 질의를 포함하고 있으며, 대면인터뷰, 전화설문, 인터넷 설문 등 다양한 방법을 통해 조사가 이루어진다. <https://electionstudies.org/>

이 가운데 두 예비후보 지지자 집단의 정책적 선호는 양극화 되어 있다.⁵⁾ [그림 2]는 설문 응답자의 정당정체성 및 이념성향과 지지후보의 높은 상관성을 보여준다. 2023년 ANES 설문의 응답자 중 32%가 공화당, 38%가 민주당을 지지하며, 30%가 무당파인 것으로 집계 된 가운데, 공화당 지지자 중 트럼프를 지지하는 응답자의 비율(전체응답자의 30% 대 2%)과 민주당 지지자중 바이든을 지지하는 응답자의 비율(전체응답자의 35% 대 3%)이 각각 압도적으로 높음을 확인 할 수 있다. 다시 말해, 공화당을 지지하는 유권자 중 절대적 다수가, 그리고 민주당을 지지하는 유권자 중 절대적 다수가 각각 트럼프와 바이든을 지지한다는 것이다.

[그림 2] 유권자 정당정체성 및 이념적 성향과 지지후보의 상관성



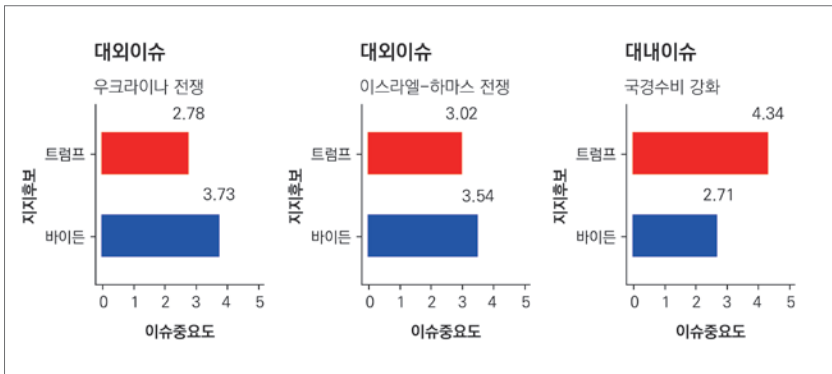
이념성향과 지지후보의 상관관계 역시 명확하다. 1~5 의 값을 가지는 이념적 보수성에 대한 문항에⁶⁾ 스스로 이념적 보수성이 높다고 답한 응답자들

5) 이것은 미국과 같이 다수결 선거제와 두 정당이 존재하는 경우 유사한 정책적 플랫폼을 가지는 두 후보간 접전이라는 고전적 민주주의 모델들의 예측에서 벗어난다.

6) 이념적 보수성의 스케일은 다음과 같다 - 1 Very liberal (매우 진보적); 2 Liberal (진보적); 3 Moderate (중도적); 4 Conservative (보수적); 5 Very Conservative (매우 보수적).

(이념적보수성 4 이상) 중 압도적인 다수가 트럼프를 지지하며(전체응답자의 31% 대 4%), 이념적 보수성이 낮다고 답한 응답자들(이념적보수성 2 이하) 중 다수가 바이든을 지지함(전체응답자의 28% 대 3%)을 육안으로 확인할 수 있다. 즉, 보수적 성향을 가진 유권자들은 트럼프를, 진보적 성향을 가진 유권자들은 바이든을 지지한다.⁷⁾

[그림 3] 유권자가 인지하는 대외 및 대내 이슈의 중요도와 지지후보



[그림 3]은 바이든과 트럼프 지지자들이 중요하다고 느끼는 대외정책이 다를음을 보인다. 1~5의 값을 가지는 이스라엘-하마스 전쟁이라는 이슈의 중요도에⁸⁾ 대한 문항에, 바이든 지지자들은 3.54, 트럼프 지지자들은 3.02 라고 응답하였다.⁹⁾ 우크라이나 전쟁에 대해서는, 바이든 지지자들은 3.73, 트럼프 지지자들은 2.78 이라고 응답하였다. 반면 멕시코와 인접해 있는 국경 수비의 강화에 대해서는, 바이든 지지자들은 2.71, 트럼프 지지자들은 4.34 라고 응답하는

7) 이 때, 조사에서 측정된 이념적 보수성은 응답자 스스로의 인식에 기초하기 때문에, 실질적 정책 선호와 괴리가 있을 가능성은 배제할 수 없다.

8) 중요도의 스케일은 다음과 같다 - 1 Not at all important (전혀중요하지않다); 2 Slightly important (조금중요하다); 3 Moderately important (중요한편이다); 4 Very important (상당히중요하다); 5 Extremely important (매우중요하다).

9) 각 값은 각 후보 (트럼프, 바이든) 지지자들의 이슈중요도에 대한 응답 1~5 의 평균치이다.

차이를 보였다. 즉, 바이든의 지지층은 이스라엘-하마스, 우크라이나 전쟁과 같은 대외이슈와 국제사회에서 미국의 역할 등을 상대적으로 중요시 여기는 반면, 트럼프의 지지층은 국경 수비와 같은 직접적으로 유권자들에게 영향을 미치는 대내적 이슈들을 더 주요하게 인식하고 있다.

4. 트럼프 재선 시나리오

바이든 행정부는 기존의 다자협력체를 강화하는 한 편, IPEF와 같은 새로운 다자협력체를 구성하는 등 팽창적 대외정책을 지향해 왔다. 지난 2년간 다수의 국가들이 미국의 인태전략과 상호 보완적인 대외정책을 앞다투어 펴왔기 때문에 현 시점에 일어나는 미국 대외정책의 변화는 큰 국제적 영향력을 가질 것으로 예측된다.

최근 이루어진 일련의 여론조사들은 2024년 대선 도전자인 트럼프가 재선에 성공할 가능성이 결코 낮지 않음을 보이고 있다. 여기에 고조되고 있는 미국 내 양극화는 트럼프의 재선의 부산물인 정책 변화의 폭이 심지어 작지 않을 것임으로 예고하고 있다. 구체적으로 트럼프 재선 시나리오에서는 다음과 같은 변화들이 있을 것임을 짐작해 볼 수 있다.

첫째, 미국의 국제사회에서의 활동성이 크게 축소될 것이다. 앞서 2024년 ANES 조사결과를 토대로 분석해 보았듯, 트럼프의 지지자들은 우크라이나 지원과 같은 대외활동보다 국경수비와 같이 국내에 직접적인 영향을 미치는 활동을 우선시 한다. 트럼프의 정치적 생명력이 사실상 MAGA를 중심으로 하는 폴뿌리 지지층에 대한 대중영합주의(populism)에 의지하고 있기 때문에, 미국 행정부의 교체는 미국의 국제사회에서의 역할 축소를 동반할 것임을 짐작해 볼 수 있다.

둘째, 미국 행정부가 트럼프 행정부로 교체되는 경우, 미국의 대중정책은 과거 트럼프의 “디커플링”에 보다 가까운 전략으로 회귀할 것을 예측해 볼 수 있

다. 이것은 현재 미국의 인도-태평양 전략의 중심에 있는 중국에 대한 선별적 견제 기조인 “디리스크”이 소극적인 대외협력활동으로는 유지될 수 없기 때문이다. 따라서 트럼프의 풀뿌리 지지세력이 요구하는 미국의 국제사회에서의 역할 축소는 미국 대중정책의 변화를 필히 수반할 것이다.

셋째, 대중정책의 전환과 맞물려 다자협력체들의 중요도 역시 감소할 것이다. MAGA를 집결하기 위한 수단으로 트럼프는 한국 등 동맹국에 주둔하고 있는 미군을 감축 혹은 철수시키고, 대내정책에 재정을 집중하겠다고 이미 여러 차례 언급한 바 있다. 동맹국 혹은 협정국에 대한 미국의 지원과 협력이 축소되는 경우, 상대국가들의 양국 혹은 다자협력체에 대한 헌신(commitment) 역시 기대하기 어렵게 된다. 다자간 협력은 서로의 헌신에 대한 신뢰(trust)를 기초로 존속하기 때문에, 현존하는 미국 중심의 인도-태평양 지역 다자협력체들 대부분이 제 기능을 발휘하지 못하게 될 가능성이 매우 높다.

넷째, 대외정책과 관련된 미국 내 양극화는 선거 이후에도 지속될 것이며, 이에 따라 트럼프가 재선에 성공할 시, 트럼프의 미국 우선주의 레토릭은 실제 정책 논쟁으로 진화할 것으로 보인다. 현재 트럼프와 바이든 두 예비후보에 대한 지지세력의 대립은 민주당과 공화당 두 정당간 대립의 양상이 매우 강하다. 2024년 ANES 조사결과를 통해 살펴보면, 트럼프와 바이든 두 후보에 대한 지지를 중심으로 한 미국 내 두 정당의 이념적 정렬의 정도(민주당은 진보적 이념성향을 가진 유권자의 집합으로, 공화당은 보수적 이념성향을 가진 유권자의 집합으로 정렬되고 있음을 의미)는 지속적으로 증가추세에 있다. 이와 같이 민주당과 공화당 지지 유권자 및 정치 엘리트들의 양극화 정도가 높다는 것은, 현재 고조되어 있는 대외정책 이슈가 지속적으로 양당간 갈등의 요인이 될 것임을 시사한다. 즉, 선거 이후에도 미국의 중국에 대한 전략과 국제사회에서 미국의 역할에 대한 정당 엘리트들 간의 정책 논쟁이 지속될 가능성이 높다는 것이다.

다섯째, 대외정책과 관련된 선거 캠페인 논쟁이 실질적 정책 논쟁으로 지속된다는 것은 행정 수장으로서 트럼프가 MAGA를 비롯한 트럼프 및 공화당 지

지 여론을 염두에 둔 대중영합 주의적 (populist) 유세 캠페인을 실행에 옮길 것임을 의미한다. 길지 않은 정치 이력을 가진 트럼프가 공화당 정치 엘리트들에 대한 장악력을 가질 수 있는 요인은 MAGA의 동원력이다. 따라서 정당 내 영향력을 유지하기 위한 수단으로서도, 트럼프의 미국 고립과 우선주의 정책들에 대한 집요함이 지속될 것이라 짐작해 볼 수 있다.

마지막으로, 공급망 재편과 관련된 대외정책은 한편 트럼프 재임시, 더욱 공격적이 될 것으로 보여진다. 공급망 재편을 위해 2022년 발의된 미국의 반도체과학법 (The Chips and Science Act) 은 상하원 내 초당적 지원으로 통과된 법안으로 미국내 반도체 산업 육성 및 일자리 창출이라는 목표를 가진다는 점에서 MAGA 및 공화당 정치 엘리트들의 전폭적인 지지를 이미 받고 있다. 미국의 공급망 재편에 대한 의지는 미국 우선주의를 내세우고 있는 트럼프의 재임시, 초당적 의회의 지지를 바탕으로 더욱 공격적이 될 것임을 예측해 볼 수 있다.

5. 정책적 시사점

2024년 미국대선의 양상은 당장 벌어질 수 있는 미국 행정부의 교체와 수반되는 대외정책 변화에 대한 대비가 필요하다는 단기적 함의를 넘어 중장기적 시사점을 던지고 있다. 현재 미국의 선거 경쟁에서 보여지고 있는 여론의 양극화와 그에 상응하는 후보간 정책적 플랫폼의 양극화는 미국에 국한되어 벌어지고 있는 현상이 아니다. 주기적 선거와 정책 결정자들의 교체를 근간에 두고 있는 선진 민주주의 국가들에서 정치경제적 양극화 현상이 관찰되고 있다. 정치적 양극화는 선거가 치루어지고, 행정부와 의회를 주도하는 정치 세력이 교체되는 경우, 정책적 지향점에 큰 변화가 초래됨을 시사한다. 주도적 정치세력이 교체되어 나타나는 정책적 변화는, 상대적으로 행정수장의 재량(discretionary power)이 큰 대외정책 분야에서 더욱 크고 신속하게 나타날

가능성이 높다. 민주국가들 간의 교류와 협력이 두드러지는 현대 국제사회에서 나날이 깊어지고 있는 각 국의 대내적 정치 양극화는, 트럼프 재선이 야기할 것으로 예측되는 국제적 과급효과에서 보여지듯, 국제사회 질서의 변동성(volatility)을 높일 것이다. 2024년 현재 우리는 바이든 행정부의 팽창적 인도-태평양 전략의 존폐 여부를 넘어, 급격한 변동의 가능성이 높아져 가고있는 국제 환경에 장기적 시각으로 대비할 수 있는 제도적 역량 강화(전문인 자문집단의 확대 등)의 필요성을 목도하고 있다.

저자소개

김아람

로체스터대학교(University of Rochester)에서 정치학 박사를 취득하였으며, 선거제도, 유권자 정당정체성, 정당정치, 민주주의 대표성, 미국정치, 불평등 등이 주요 연구분야이다.

주요저작은 “Effect of Income Inequality on Party Positions in OECD Countries” (*Korea Observer*), “How Progressive is the Most Popular Tax Scheme?: The Case of South Korea” (*Hitotsubashi Journal of Economics*), “Inequality and Political Parties in US” (사회과학연구)가 있다.

미 대선 이후 한일 안보협력 방향¹⁾

조은일

한국국방연구원 선임연구원

1. 배경

한국 윤석열 정부가 임기를 시작하면서 이전 정부와는 대비되는 대외정책이 강조되었는데 그 중 하나가 대일정책, 즉 한일관계이다. 한일 양국의 갈등이 고조되는 사건은 역사, 경제, 국방, 사회 등 다양한 분야에 걸쳐있었고, 그 기간도 지난 10년 이상을 거슬러가고 있었다. 이러한 악순환의 고리는 순환되며 어느 한쪽이 먼저 끊어낼 동인을 갖지 못했다. 다시 말해 관계를 개선하거나 정상화하는 정책을 제시하는 게 대외적으로는 외교적 비용, 대내적으로는 정치적 비용이 컸다고 여겨졌다.

그러나 한일관계는 한미관계와 함께 냉전기부터 한국의 대외정책 및 안보협력의 중요한 부분을 형성해왔다. 탈냉전과 중국의 부상 그리고 미중 경쟁 시대를 거치면서 한일 간에는 북핵위협을 해소하기 위한 협력의 필요성이 실질적

1) 본고는 국방대 국가안보장문제연구소(RINSA) 주최 <2024 한일안보대화> 발표를 위해 작성된 원고를 바탕으로 수정보완된 것임을 밝힙니다.

으로 제기되었고, 중국의 공세적 부상이 지역안보에 미치는 영향에 대한 논의도 진행될 필요가 있었다. 이는 관계 악화에도 불구하고 전략적 차원에서 한일 간 안보협력의 필요성이 계속해서 존재해왔다고 이해할 수 있다.²⁾

한편 한국의 입장에서 한일관계는 다른 대외관계와 다른 특수성을 가지고 있다. 일본의 식민지 지배의 역사는 한국이 일본을 관념과 국내정치를 고려하지 않고 바라보기 어렵게 만들었다. 따라서 양국이 논의해야 하는 의제에 따라서는 비합리성이나 제한된 합리성이 작동해서 협력을 어렵게 하는 경우도 존재했다.³⁾ 이러한 한일관계의 양면적 특징은 한일 안보협력도 다양한 안보협력 중 하나의 사례라기보다는 관계적 특수성이 강조되도록 하는 배경이 되었다.

이러한 흐름에서 보면 윤석열 정부의 대일정책은 한일 간 특수성을 완화하고 보편성을 강조하는 방향으로 추진되었다는 것을 알 수 있다. 윤 대통령은 2023년 3월 3.1절 기념식 축사에서 “3.1운동 이후 한 세기가 지난 지금 일본은 과거의 군국주의 침략자에서 우리와 보편적 가치를 공유하고, 안보와 경제, 그리고 글로벌 어젠다에서 협력하는 협력 파트너로 변했습니다. 특히, 복합 위기와 심각한 북핵 위협 등 한보 위기를 극복하기 위한 한미일 3자 협력이 그 어느 때보다 중요해졌습니다. 우리는 보편적 가치를 공유하는 국가들과 연대하고 협력해서 우리와 세계시민의 자유 확대와 공동 번영에 책임있는 기여를 해야 합니다.”라고 언급한 것과 맥락을 같이 한다.⁴⁾

윤 대통령은 일본을 ‘협력 파트너’로 규정하면서 과거 ‘군국주의 침략자’에

2) Eunil Cho. 2022. “Regional Security Order and South Korea-Japan Relations.” *Korea Journal of Defense Analysis* 34(4), 531-553; 박영준. 2024. “국제안보질서의 동요와 한미일 안보협력의 방향.” 『국가전략』 30(3), 5-33; 최희식. 2013. “동북아 국제질서의 변동과 한일관계의 새로운 전개.” 『일본연구논총』 37, 5-36.

3) 신옥희. 2018. “한일관계의 양면 안보딜레마: 이명박 정부의 사례.” 『아시아리뷰』 8(1), 155-154; 박명희. 2023. “한국과 일본의 여론과 외교정책: 국민의 역사 인식, 정치적 환경, 프레임링을 중심으로.” 『일본공간』 34, 67-99.

4) 대한민국 대통령실. 2023. “대통령의 말과 글: 기미독립선언의 정신을 계승하여 자유, 평화, 번영의 미래를 만들어 갑시다.”(3.1.) <https://www.president.go.kr/president/speeches/u9KzF591>(검색일: 2024.10.31.).

서 변화했다고 강조했다. 군국주의 침략자는 한일 관계의 역사적 특수성이 반영된 일본에 대한 규정이라면, 협력 파트너는 국가이익과 전략에 따라 협력이 가능한 대상 중 하나로 일본을 재인식한 것으로 볼 수 있다. 이는 한일관계의 정체를 개선하고자 하는 정치적 의지라도 읽히는데 실제로 3.1절 기념식 축사는 윤석열 정부의 대일관계가 이전 정부의 정책적 방향에서 전환하는 것을 보여주는 기점이 되었다.⁵⁾

3월 16일 윤석열 대통령이 일본을 방문하고, 한일 정상회담이 개최되었다. 한국 대통령이 일본을 방문해서 정상회담을 개최한 것은 2011년 이래 12년 만에 처음이었다. 한일 정상회의 이후 공동기자회견에서 윤 대통령은 “한국과 일본은 자유, 인권, 법치의 보편적 가치를 공유하고, 안보, 경제, 글로벌 어젠다에서 공동의 이익을 추구하는 가장 가까운 이웃이자 협력해야 할 파트너입니다.”라고 발언했다.⁶⁾ 3.1절 기념식 축사와 동일한 인식에 기반한 발언으로 일본에 대한 보편적 접근을 부각시키는 언급이었다. 이후 5월 기사다 후미오(岸田文雄) 총리의 방한이 성사되면서 셔틀외교가 복원되는 성과를 거두었다. 이로써 한일 양국은 갈등이 상시화된 국면을 전환해서 고위급 인사가 상호 교류할 수 있는 계기를 만들 수 있었다.

2. 한일 안보관계의 변화

거시적 관점에서 한일관계의 전반을 살펴보면 앞서 언급한대로 상당한 부침을 겪다가 전환점을 마련했다고 이해할 수 있는데 그렇다면 앵글을 바꿔서,

5) 윤석열 정부는 3월 6일, 2018년 대법원이 일제강점기 강제징용 피해자에 대한 배상 판결에 제3자 변제방식으로 배상하겠다는 방침을 발표했다. 판결에 승소한 원고 15명 중 일부는 제3자 변제 거부 등 정부 배상방식에 반대했는데, 2024년 10월 현재 13명이 제3자 변제방식을 수용하고, 고인 2명에 대한 유족들만 배상금 수령을 거부하고 있다. 이상현. 2024. “일 징용피해 이춘식 할아버지도 정부 제3자 변제 방안 수용.” 『연합뉴스』 (10.30.).

6) 대한민국 대통령실. 2023. “대통령의 말과 글: 한일 간 협력의 새 시대를 여는 첫걸음이 되었습니다.”(3.16.) <https://www.president.go.kr/president/speeches/qBjKQLZX>(검색일: 2024.10.31.).

안보 분야에 특정해서 한일관계를 살펴본다면 어떻게 이해할 수 있을까?

한일 안보관계는 탈냉전 이후 본격화되었다. 냉전기 공식적인 한일 안보관계는 1965년 한일기본조약 체결에 따른 국교정상화 이후 시작되었다. 그러나 비공식적인 한일 안보관계는 한국전쟁이 발발함에 따라 일본에 위치해 있던 미 극동군사령부의 군사활동을 일본이 지원하면서부터 간접적으로 형성되기 시작했다. 이후 일본에 유엔군 사령부가 창설되고, 한국전쟁 이후 정전상태를 관리하기 위해 한국으로 본부를 옮기고 일본에는 유엔군 사령부 후방기지를 설치하게 되는 일련의 과정을 거쳐 미국을 매개로 방공협력을 추구하는 안보 관계가 형성되었다. 1970년을 전후해 미국이 오키나와 시정권을 일본에 반환하고 아시아 전략을 변화시키며 미일 간 한반도 유사에 대한 일정 합의(‘한국 조항’)가 이루어지고,⁷⁾ 1980년대 일본의 대한 경제원조가 실현되면서 경제협력으로 한일관계가 강화되었다.⁸⁾

냉전기 반공논리를 매개로 협력을 강조한 한일 안보관계는 탈냉전에 들어 민주화의 물결을 거치며 새로운 전개를 맞이했다. 민주화와 세계화는 한일 간 정치경제체제의 유사성을 돋보이게 했으며, 양국이 보다 포괄적 가치관을 공유하게 되는 시대적 배경이 되었다.⁹⁾ 이러한 변화는 최근 윤석열-기시다 시기 한일관계의 협력적 측면이 강조된 것과 유사하다. 한국은 『1992-93 국방백서』에서, 일본은 『1991 방위백서』에서 한일 안보협력을 발전시켜나가는 정책방향을 설명했고, 1994년 4월 한국 이병태 국방장관과 일본 아이치 가즈오 방위청 장관이 첫 국방장관회담을 개최하고 국방교류를 공식화했다. 그리고

7) 1969년 1월 미국 닉슨 대통령과 일본 사토 총리 간 정상회담에서 “한국의 안전은 일본 자신의 안전에 있어 긴요한 것이다”라는 한국조항이 포함되었고, 1972년 11월 정상회담에서 “(사토) 총리대신은 한반도의 평화 유지를 위한 유엔의 노력을 높이 평가하며, 한국의 안전이 일본 자신의 안전에 긴요한 것이라고 말했다”고 언급되었다. 츠치야마 지츠오, 2007. “미일동맹과 한미 안보 협력.” 문정인, 오토타 히데키 편. 『한일 국제정치학의 신지평: 안전보장과 국제협력』 서울: 아연출판부.

8) 조양현, 2017. “제5공화국 대일외교와 한-일안보경협: 안보경협안의 기원에 대한 실증분석.” 『국제정치논총』 57(2), 169-205.

9) 기미야 다다시, 2006. “한일관계의 역학과 전망: 냉전기의 다이너미즘과 탈냉전기에서의 구조변용.” 김영작, 이원덕 편. 『일본은 한국에게 무엇인가』 파주: 한울아카데미.

1998년 한일 파트너십 공동선언에서 한국 김대중 대통령과 일본 오부치 게이조 총리는 “양국 간 안보정책협의회 및 각급 차원의 방위교류를 환영하고 이를 더욱 강화해 나가기로 했다”고 확인했다. 이를 통해 한일 안보협력의 기본원칙을 정했는데 첫째, 한일 안보협의체를 운영하고, 둘째, 국방교류를 증진하며, 셋째, 대북정책에서 한미일 공조를 강화한다는 것이다.¹⁰⁾

1998년 한일 파트너십 공동선언이 이루어졌지만 이후 한일 안보관계의 전개를 돌이켜보면 선언의 내용이 실현되었다기 보다는 여전히 그러한 원칙을 실현하고자 하는 정책적 의지가 남아있을 뿐이었다. 2000년 교류, 부대교류, 정례적 정보교환, 공동훈련 실시 등 낮은 수준의 안보협력이 진행되었고, 2009년 한일국방장관 회담에서 「한일 국방 교류에 관한 의향서」가 서명되었다. 의향서 교환으로 제도화된 한일 안보협력을 논의하고자 했지만 2010년 이후 한일 안보관계는 상당한 부침을 겪게 되었다. 나아가 한일관계의 특수성인 역사 문제에 대한 양국 간 갈등이 외교적으로 해소되지 못하고 오히려 다른 분야로 영향을 미치며 전반적으로 한일관계가 침체에 빠지게 되었다. 이러한 한일관계 침체에 있어 주목할 만한 사례가 한일 군사정보교류협정(General Security of Military Information Agreement, GSOMIA) 체결부터 연장종료 결정까지의 과정이다.

GSOMIA를 사례로 본 한일 안보관계는 크게 세 가지 시기로 나눌 수 있다.¹¹⁾ 첫 번째는 GSOMIA 체결 실패 시기이다. 한일 국방장관은 2011년 회담에서 GSOMIA를 체결할 필요성에 대해 공감하고, 2012년 6월 체결을 목표로 협의에 들어갔다. 독도에 대한 일본의 영유권 주장이 반복적으로 제기되는 상황에서 일본과의 안보협력에 부정적인 한국 여론이 강했다. 그러나 당시 이명박 정부는 북한의 도발을 억제하고 군사 협력을 강화하기 위해서는 GSOMIA 체결

10) 조은일, 2021. “한일 안보전략의 비동조화와 한미일 협력의 재구축.” 최희식 편. 『한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력방안』 서울: 통일연구원.

11) GSOMIA 관련 내용은 다음 출처를 참고로 한다. 조은일, 2021. “미중 전략 경쟁 시대의 한일 안보관계.” 『국제지역연구』 30(2).

이 필요하다는 명분으로 이를 국무회의에서 상정해서 추진하고자 했다. 그러나 이명박 정부는 국회 내 협의를 건너뛰고 정부 간 협약으로 체결하고자 했던 초기의 시도는 밀실 추진이라는 반대에 부딪쳐 체결을 연기하고 결국 협정 자체가 무산되었다.

대신 이러한 정보 공유의 부재를 보완하는 수단으로 미국이 한국과 일본의 정보 공유를 중간에서 연결하는 약정을 추진했다. 2014년 12월 한미일 국방부는 「북한 핵과 미사일 위협에 관한 삼자 정보 공유 약정(Trilateral Information Sharing Agreement, TISA)」를 체결했다. 이는 한미 정보공유협정과 미일 정보공유협정에 각각 기반해 정보를 교환하고 이를 미국을 중개로 상호 공유한다는 삼자 관계의 구축을 의미했다. 또한, 약정국에 어떠한 법적 의무도 부과하지 않는 느슨한 형태의 제도화였기 때문에 역사 문제로 인한 갈등을 일정 부분 단절할 수 있는 우회적 방안이기도 했다.

둘째, GSOMIA의 재등장 시기이다. 2016년 1월 북한이 네 번째 핵실험을 하면서 북한 핵 위협을 억제하기 위한 국제적 압박이 강해지기 시작했다. 당시 미국 오바마 행정부는 북핵 위협 대응을 위한 한미일 공조의 중요성을 강조하면서 한일 안보관계의 재설정을 유도했다. 2016년 3월 한미일 정상회의에서 “3자 협력이 강화되어야 동북아의 평화와 안정을 유지할 수 있고 북한의 핵확산과 핵 위협을 억제할 수 있다”는 오바마 대통령의 입장이 제시되었다. 같은 해 9월 라오스에서 개최된 ASEAN 정상회의를 계기로 박근혜 대통령과 아베 신조 총리 간 정상회담이 개최되었고 GSOMIA 체결에 대한 의견을 교환했다. 그리고 실무회의를 거쳐 11월 한국 국방부에서 한일 간 GSOMIA 체결이 완료되었다. 2012년과 마찬가지로 국회 논의는 거치지 않았는데 2016년은 국정농단 문제로 국내 관심이 몰리는 상황에서 상대적으로 GSOMIA 체결에 국내 여론이 영향을 주지는 못했다.

셋째 갈등 확대 시기이다 체결을 계기로, GSOMIA. GSOMIA 한일 정보 공유는 제도화되었는데 이와는 별개로 한일관계는 상당한 부침을 겪었다. 2015년 12월 일본군 위안부 합의가 타결되었지만 잘못된 협상 과정이 문제가 되어

오히려 한일 간 외교적 갈등을 부추기게 되었다. 문재인 정부는 위안부 합의 내용에 대한 재검토 및 회해치유재단 해산을 결정했다. 그리고 2018년 10월 한국 사법부가 일제 강점기 강제동원 피해자에 대한 일본 기업의 손해배상 청구를 확정 판결하면서 일본 정부가 반발함에 따라 한일관계는 교착에 빠졌다.

외교적 갈등은 군사 분야에도 영향을 미쳤는데 같은 해 11월 제주 국제관함식에 초청되었던 해상자위대가 육일기를 게양하고 입항하려고 하자 이는 곤란하다는 해군의 입장 전달에 따라 관함식에 불참하게 되었다. 그리고 12월부터 일본 해상자위대 초계기가 저공비행으로 한국 해군 군함을 위협하는 사건이 4차례 발생하기도 했다. 이러한 갈등이 복합적으로 얽히던 중 2019년 7월 일본 경제산업성은 특정 3개 품목에 대한 대한 수출규제를 조치하고 한국의 수출 관리에 대한 문제점을 제기했다. 그 과정에서 신뢰 훼손을 언급하기에 이르렀다.

이에 대응한 한국 정부는 신뢰 훼손과 GSOMIA 연장 여부를 연계시켜, 신뢰가 결여된 국가와의 정보 공유는 국익에 부합하지 않는다는 입장에서 같은 해 8월 GSOMIA 연장 종료를 발표했다. 한국 정부의 발표에 일본은 크게 반발했고, 미국도 고위급 인사들이 인터뷰 등을 통해 직접적으로 우려를 드러냈다. 한일 GSOMIA 연장 종료가 갖는 의미는 한일관계에 머무르지 않고 한미 및 한미일 관계에도 영향을 미칠 수 있다는 맥락이었다. 2019년 11월 당시 마크 에스퍼 국방장관의 방한 및 ASEAN 확대국방장관회의 참석, 미 상원의 GSOMIA 연장 촉구 결의 채택 등이 이어지면서 미국의 관여를 통한 한일 갈등이 봉합되었다.

이와 같이 GSOMIA 사례는 한일 안보관계의 10년을 보여주는 중요한 사건인데 이를 통해 다음과 같은 세 가지 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 한일 파트너십 공동선언의 내용을 실현하는게 실질적으로 쉽지 않은 과제이다. 앞서 언급한대로 한일 파트너십 공동선언에는 안보협의체를 운영하고 국방교류를 증진하며 한미일 간 대북정책 공조를 강화한다는 세 가지 원칙이 포함되었다. 세 가지 원칙이 단순해 보이지만 정부의 변화에 영향을 받지 않고 지속해서 실현

할 수 있을 정도로 제도화를 통해 협의를 계속하는 게 현실정치에서 지도자들에게 부담과 비용으로 작용한 것을 알 수 있다. GSOMIA는 정례적인 안보협의를 위해서는 양국이 정보를 공유할 수 있는 최소한의 수단으로서 기능하는데 이러한 기능적 접근도 한일관계가 갈등 국면에 있을 때는 유지하는 비용보다 철회하는 비용이 낮다고 판단하도록 하기 때문이다.

둘째, 한일 안보관계에 국내여론을 어떻게 반영할 것인지에 대한 과제이다. GSOMIA 사례를 보면 2012년과 2016년 모두 체결에 반대하는 여론이 존재했는데 2012년에는 체결에 실패하고, 2016년에는 체결에 이르렀다. 민주주의 국가에서는 청중비용이 중요한데, 청중비용에도 시기와 조건에 따라 다른 결과를 가져올 수 있다는 점을 보여주었다.

동아시아 연구원 과 켄론 가 (EAI) NPO(言論NPO) 2013년부터 2023년까지 실시한 한일 국민상호 인식 조사의 결과에서도 비슷한 시사점을 얻을 수 있는데, 추계적으로 보면 한일 안보관계에서 대립하는 이슈가 존재하더라도 안보 협력은 추진해야 한다는 여론이 높았다. 한일 간 외교적으로 대립하는 이슈에 대해 국내 여론의 관심은 높지만 정부의 정책방향에 어떤 식으로 의견을 표출할지에 대해서는 시기에 따라 혹은 다른 조건에 따라 달라질 수 있다. 여론이 정책을 결정할 수는 없지만 여론의 지지를 얻지 못하는 정책은 지속성을 갖기 어렵다.¹²⁾ 따라서 한일 안보관계에 있어 여론의 지지를 얻는 대국민 소통이나 공공외교 등이 중요한 수단이 될 수 있다.

셋째, 한일 안보관계에서의 미국 요인이다. 한일 파트너십 공동선언에 한미일 간 대북 공조를 강화한다는 원칙이 담겼었다. 미국이 1990년대 초 북핵 1차 위기를 계기로 동아시아 동맹국 간 정책 공조를 강조했었고, 미국의 대북정책을 전반적으로 검토한 페리 보고서(Perry report)가 작성되었다. 미국은 1997년 일본과의 방위협력지침(Guidelines for the U.S.-Japan defense

12) 조은일, 2023. “여론조사로 읽은 한일 안보관계: 한일관계에서 안보는 중요할까?” EAI 워킹페이퍼(12.27.) https://www.eai.or.kr/new/ko/project/view.asp?intSeq=22284&board=kor_workingpaper(검색일: 2024.11.4.).

cooperation)을 개정했는데 개정된 지침에서 일본이 주변지역에서 미국을 군사적으로 지원한다는 후방지역 지원이 포함되었다. 또한 미국이 주도해서 한미일 3국 간 대북정책을 조율할 수 있는 대북정책조정기구(Trilateral Coordination and Oversight Group, TCOG)가 설치되고 1999년 4월 첫 협의가 하와이에서 개최되었다.

이러한 흐름과 병렬적으로 1998년 한일 양국 간 한미일 3자에 의한 정책협의가 논의된 것이다. 이러한 배경에서 한일 안보협력은 한미일 공조를 강화하는 조건으로도 기능해왔다고 볼수 있다. 이는 2016년 GSOMIA 체결 및 2019년 GSOMIA 종료 결정에 대한 미국의 정책적 관여로도 드러난다. 따라서 한일 안보협력은 미국 요인이 어떻게 기능을 하는지에 따라서도 영향을 받으며, 한일 양국 차원의 협력이 지역 안보에서 미국의 역할에도 영향을 미치는 사항임을 알 수 있다.

3. 트럼프의 재당선과 한일 안보관계의 향방

이러한 배경에서 한일 안보관계에서 미국 요인이 미치는 영향은 학술적, 정책적 연구의 대상이었다. 대표적으로 빅터 차(Victor Cha)의 연구는 한일 안보관계는 미국이 동아시아 지역에 구축해온 양자 동맹체제인 바퀴살(hub-and-spoke) 모델을 구성하는 일부로 발전해왔다고 주장한다. 미국이 공통의 동맹국인 만큼 한일 간 동맹은 맺지 않았지만 안보적으로 연계된 유사동맹(quasi-alliance)과 같다고 설명한다. 따라서 한일 안보관계가 미국 요인에 의해 결정된다는 점에서 한미일 관계도 미국의 관여 여부에 영향을 받게 된다. 그러한 점에서 트럼프 행정부의 동맹 정책은 한일 양국에 우려 요인으로 작용한 바 있다.

일본 아베 정부는 트럼프 행정부의 대아시아 관여를 확보하기 위한 수단으로 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’ 지역전략을 미일 간 공동비전으로 발전시켰

다. 일본은 미국과의 양자관계를 중심으로 안보협력을 재구성하고자 했다. 다시 말해 미일이 중심이 되어 미일 플러스 형태로 소다자 협력을 구성하고 여러 형태가 중첩되도록 했다. 한편, 한국 문재인 정부는 북한 비핵화 문제를 해결하기 위해 미국의 협력을 이끌어내고자 한반도 평화프로세스를 실현하는데 집중했다. 한국의 지역구상에서는 남북 간 군사적 긴장을 낮추는 형태로 한반도가 중심이 된 전략이 중요했다. 이러한 한일 간 지역 전략의 비동조화는 트럼프 행정부의 동맹 정책과 맞물리면서 한일 및 한미일 안보협력의 지체로 이어졌다.¹³⁾ 그리고 미국은 관여하기보다는 관망하는 태도를 취했다.

미국 바이든 행정부의 등장은 트럼프 행정부의 동맹정책의 재검토를 의미했다. 트럼프 행정부가 제시한 ‘인도-태평양 전략’은 계승하면서 이를 실현하기 위한 방식으로 동맹협력을 강조한 것이다.¹⁴⁾ 특히, 미국과 동맹국 간의 양자협력에 더해 둘 이상의 동맹국을 연계하는 격자형 안보협력을 추진하기 시작했고, 한미일 안보협력에 대한 전략적 중요성이 재평가되었다. 2022년 11월 캄보디아에서 개최된 ASEAN 정상회의를 계기로 한미일 정상회담이 개최되었고, 3자 안보협력을 재가동하기 위한 한미일 파트너십에 대한 프놈펜 공동성명이 발표되었다.¹⁵⁾ 3국은 북한 문제에 대해 공조하고 억제 강화를 위해 안보협력을 발전시켜 나간다는 내용이 포함되었는데 이는 1990년대 대북 공조를 위한 한미일 협력의 원형을 복원하는 의미와 유사했다.

그리고 2023년 8월 한미일 3국은 처음으로 단독 정상회담을 개최하여 ‘캠

13) Eric Heginbtham and Richard J. Samuels. 2021. “Vulnerable US Alliances in Northeast Asia: The Nuclear Implications.” *The Washington Quarterly* 44, 157–175; Lee Seong-hyon. 2019. “Where is Washington? The Missing Mediator between Seoul and Tokyo.” *The Washington Quarterly* 42, 89–110.

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

15) 공식명칭은 ‘인도태평양 한미일 3국 파트너십에 대한 프놈펜 성명(Phnom Penh Statement on US–Japan–Republic of Korea Trilateral Partnership for the Indo-Pacific)’이다. 외교부. 2022. “주요문서: 인도태평양 한미일 3국 파트너십에 대한 프놈펜 성명(2022.11.13.)” [https://down.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/view.do?seq=367946&page=2\(검색일: 2024.11.4.\)](https://down.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/view.do?seq=367946&page=2(검색일: 2024.11.4.)).

프 데이비드 원칙 및 정신’을 발표했다.¹⁶⁾ “한미동맹과 미일동맹 간 전략적 공조를 강화하고, 3국 안보협력을 새로운 수준으로 끌어올린다”는 목표를 제시했다. 그리고 2024년 7월 한미일 국방장관은 ‘안보협력 프레임워크(Trilateral Security Cooperation Framework, TSCF)’ 협력각서에 서명하고 국방장관회담을 포함한 고위급 회의를 정례적으로 개최하는데 합의했다.¹⁷⁾ 이는 정례적인 안보협의를 제도화하는 것으로 한미일 안보협력의 지속성을 확보하는 제도적 장치로 기능할 수 있다. 다만, 조약 수준의 구속력은 가지고 있지 않다는 점에서 지속성 확보가 어느 수준까지 가능할지는 단정짓기 어렵다.

2024년 11월 미국 대통령 선거에서 트럼프 후보가 당선되면서 미 행정부는 민주당 정권에서 공화당 정권으로 변화할 것이다. 앞서 언급된 한미일 안보협력의 제도화는 주로 바이든 행정부 시기에 집중해서 이루어졌기 때문에 트럼프 행정부의 재등장은 정책 계승보다는 정책 단절의 가능성을 높이고 있다. 가장 바람직한 전개는 정책이 계승되면서 일부 수정되는 것이겠지만, 가장 우려스러운 전개는 정책이 단절되어 제도화된 협력이 중단되는 것이다.

이러한 두 가지 전개를 고려한 현 시점에서 우리 정부의 과제는 크게 두 가지 정도일 것이다. 첫째, 한일관계 개선과 한미일 협력의 제도화가 동시에 진행되었던 지난 2년여 간의 경험을 바탕으로 한일 양국은 미국 대선의 결과와 관계 없이 계속해서 안보협력을 이어갈 수 있을지 여부이다. 일본의 경우 이시바 정부가 기시다 정부의 대외정책을 계승한다면 대한 정책에서는 온건적 성향을 보이겠지만 미국의 아시아정책에 따라 변화할 가능성도 고려할 필요가 있다. 이는 한국에도 유사하게 적용될 것이다. 즉, 국내정치를 우선해야 하는 상황에서 일본과 적극적 협력을 계속할 수 있을지 여부는 단정하기 어렵기 때문이다.

둘째, 바이든 행정부에서 주도한 격자형 안보협력의 지속여부이다. 바이든

16) 대한민국 대통령실. 2023. “보도자료: 캠프 데이비드 정신.” (8.18) <https://www.president.go.kr/newsroom/press/yeE9qWIT>(검색일: 2024.11.4.).

17) 김지현. 2024. “한미일 국방장관, 안보협력 프레임워크 서명...훈련 정례화.” 『연합뉴스』(7.28.).

행정부는 트럼프 행정부에서 구상한 ‘인도-태평양 전략’을 일정 부분 계승하면서 동맹협력을 강조하는 변화를 두었다. 바이든 행정부의 동맹협력은 미국의 안보공약을 강화하기 보다는 동맹의 부담분담을 추진하면서 동맹의 기여를 높이는 방향으로 실현되고 있었다. 즉, 트럼프 시기부터 미국은 대외개입을 축소하고 있었는데, 바이든 시기에도 정도의 차이는 있으나 그 기조는 유지되었다. 그렇게 보면 차기 행정부가 민주당이든 공화당이든 미국의 대외개입이 점진적으로 축소되는 경로의존은 계속될 것이다.

그러한 상황에서 2025년은 한일 국교정상화 60주년을 맞이하는 해가 되는 만큼 한일 및 한미일 안보협력이 동력을 잃지 않고 지속성(policy sustainability)을 가질 수 있도록 한일 간 정책협약이 중요할 것으로 보인다.

저자소개

조은일

현, 한국국방연구원 선임연구원.

일본 와세다대학에서 정치학 학사학위를 취득하고, 연세대학교에서 국제학 석사 학위 및 정치학 박사학위를 취득.

국제안보 및 신형군사기술에 관심을 갖고 연구하고 있으며, 미일동맹 및 일본의 안보방위정책에 전문성을 갖고 다수 연구를 수행함.

주요논문으로 “비전투원 철수작전과 일본 자위대의 역할 확대”(국제정치논총), “신기술은 어떻게 국제안보를 변화시키는가”(국제지역연구), “Regional Security Order and South Korea-Japan relations”(Korea Journal of Defense Analysis), “미중 전략 경쟁 시대의 한일 안보관계”(국제지역 연구) 등이 있음.

미국 신행정부 하 북-미관계 전망과 한국의 대응

이상수

제주평화연구원 객원연구위원

초록

트럼프2기 행정부의 출현은 한미관계에 중요한 변화를 가져올 수 있는 중요한 시기이다. 북미 관계는 오랫동안 긴장과 갈등의 부침을 겪어왔으며, 트럼프 2기 행정부의 정책 방향은 이러한 북미 관계에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 특히, 미국의 대북 정책 변화는 한반도와 동북아시아의 안보와 경제에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 주요사안이다.

한국은 트럼프 2.0시기를 맞아 미국의 보호무역주의 강화와 더불어 동맹에 대한 비용청구 압박, 그리고 국내정치적 혼란이라는 3각 파도 속에서 어려움을 겪을 것으로 전망된다. 만약 한국이 트럼프 2기 행정부의 요구에 제대로 대응하지 못하면, 미군 철군 압력으로 인한 한미 동맹의 건전성 악화와 더불어 그간 정부가 힘써 다져온 소다자 협력인 한·미·일 안보협력 구도가 흔들리는 불확실성 시대로 진입할 것으로 보인다. 이 글은 트럼프 집권 2기에 북미 관계를 전망하고 이에 대한 한국의 대응 방안을 외교, 경제 그리고 군사적 측면에서 제안하고자 한다.

1. 서론

미국의 트럼프2기 행정부가 출현하는 2025년은 한미관계에 중요한 변화를 가져올 수 있는 중요한 시기이다. 북미 관계는 오랫동안 긴장과 갈등의 부침을 겪어왔으며, 트럼프 2기 행정부의 정책 방향은 이러한 관계에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 특히, 미국의 대북 정책 변화는 한반도와 동북아시아의 안보와 경제에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 주요사안이다.

한국은 이러한 변화에 대비하여 다각적인 대응 전략 마련이 필요하다. 미국 신행정부의 대북정책은 북한의 핵 보유를 암묵적으로 인정하면서 비핵화 과정에서 과도기가 필요하다는 것으로 전해지고 있다. 이럴 경우, 한국은 미국과의 긴밀한 협력을 통해 북핵 문제 해결을 위한 공동의 노력을 통해 보조를 맞춰야 하고 이를 위한 국제적 지지를 확보해야 한다. 트럼프 대통령과 김정은 국무위원장 사이의 대화와 협상의 기초가 순조롭게 진행된다면 한국은 남북관계 개선과 경제 협력을 위한 기회를 최대한 활용할 필요성이 제기된다.

트럼프 2기 북미 관계는 트럼프 대통령의 성향상 북미 양자 협상으로 이어질 가능성이 크다. 북미 관계를 분석할 경우, 양국을 넘어 한·중·일과 북·중·러의 삼각관계 그리고 남북관계 및 한미관계라는 양자관계를 복합적으로 고려해야 한다.¹⁾ 트럼프 2기 정부가 북미 양자 협상을 선호한다면 한국 패싱(Korea Passing)이 일어날 수 있으며, 한국이 소외된 가운데 북미 관계가 재개될 경우, 한국과 미국간 의견 차이가 생길 수 있다는 점이다. 이 경우, 북한은 미국에 핵보유국 지위를 요구하고 중국과 러시아는 북한의 이와 같은 주장을 옹호할 것이다. 따라서 한국은 북한과의 대화 분위기를 조성하고 러시아와의 관계 정상화를 통해 장기적 관점에서 지정학적 리스크를 감소할 필요성이 제기된다.

1) 은용수, “존재론적 안보론과 북미 관계: 이론과 현상, 새롭게 보기”, 『한국과 국제정치』 40권 제1호(2024), p. 143.; Kyung-tae Min, “Navigating Geopolitical Change in Northeast Asia: A Realist Approach to Analyze the Matrix Scenario of US-China Conflict and US-North Korea Relations,” *Pacific Focus* 38, no. 3 (2023), p. 380.

이 글은 트럼프 2.0시대 출현의 배경을 설명하고, 이어서 글로벌 중추 국가로서 한국이 미국과의 경제 협력을 강화하여 글로벌 공급망에서의 위치를 공고히 하며 기술 및 산업 분야에서의 협력을 통해 경제적 이익을 극대화할 것을 주장한다. 이를 위해 한국은 미국 신행정부와와의 긴밀한 소통과 협력을 지속해서 유지하며, 변화하는 국제 정세에 유연하게 대응할 수 있는 외교 전략을 마련해야 한다.

이 글의 목적은 트럼프 2.0시대에 북미 관계의 잠재적 관계를 분석하고 한국의 대응 방안을 도출하는 것이다. 트럼프 대통령 재집권 하의 북미 관계를 경제, 군사 그리고 외교적 측면에서 예측하고 한국의 대응 방안과 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

2. 트럼프 2.0 배경

트럼프 대통령의 재집권 배경은 그의 사법 위험성(risk)에도 불구하고 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용한 결과이다.

첫째, 경제적 요인이다. 미국의 유권자들은 양극화에 따른 경제문제를 중시하며 펜데믹 이전 트럼프 행정부 시절 경제 호황에 대한 향수를 갖고 있다. 트럼프대통령은 그의 첫 임기 동안 경제 성장을 강조하며, 특히 러스트 벨트 중심으로 중산층과 노동자 계층의 지지를 얻었다.²⁾ 트럼프 대통령의 경제 정책은 감세와 규제 완화를 중심으로 하여 기업 활동을 촉진하고 일자리를 창출하는데 중점을 두었다. 결국 미국의 먹고사는 문제가 주요 이슈로 부각하면서 차상위 계층의 지지를 확보한 것으로 풀이된다.

둘째, 이민 정책으로 트럼프 대통령은 불법 이민자 문제를 강력하게 제기하며, 국경 보안을 강화하고 불법 이민을 억제하는 정책을 추진했다. 이는 많은

2) 서정건, “트럼프 시대의 한미FTA: 지속과 변화를 중심으로,” 『한국협상학회』 제20권 1호 (2017), p. 8.

미국인 사이에서 큰 지지를 받았으며, 특히 보수적인 유권자들 사이에서 인기를 끌었다. 트럼프 대통령은 군대를 동원하여 불법 이민자 가운데 범죄자를 우선적으로 송환할 것을 공언하였다.

셋째, 미국의 정치적 분열과 대립 속에서 트럼프 대통령은 그의 직설적이고 공격적인 언행으로 많은 논란을 일으켰다. 민주당 대통령 후보였던 해리스 부통령에게 인종적인 인신공격을 퍼부었고 트럼프 대통령을 반대하는 공화당원에게 총을 겨누는 퍼포먼스를 통해 파시스트라는 비난을 받기도 하였다. 또한 트럼프 대통령은 주류 정치인들과의 차별화를 통해 ‘아웃사이더’ 이미지를 구축하며, 기존 정치 체제에 대한 불만을 가진 유권자들을 결집하는 데 성공하였다.

넷째, 트럼프 대통령은 트위터와 같은 소셜 미디어를 적극적으로 활용하여 자신의 메시지를 직접 전달함으로써 지지자들과의 소통을 강화했다. 이는 민주당을 지지하는 전통적인 미디어를 우회하여 그의 지지층을 확산하는 데 큰 역할을 했다.³⁾

다섯째, 트럼프 대통령은 미국 기독교인들을 결집에 성공하였다. 트럼프 대통령은 대선 과정에서 그를 지지하는 목사님들에게 안수기도를 받는 모습을 연출하여 미국 기독교계의 전폭적인 지지를 끌어냈다.

여섯째, 해리스 부통령은 민주당 대통령 후보로 지명되었지만 유세 기간이 짧았을 뿐 아니라 대중 인지도가 낮았다. 반면, 2024년 7월 13일에 발생한 저격 사건으로 인해 공화당원들이 결집하고 투표에 더욱 참여하게 된 것이 트럼프 전 대통령이 압승한 원인으로 판단된다.

일곱째, 트럼프 대통령은 소셜 미디어 X를 가진 일론 머스크를 우군으로 만드는 데 성공하였고 일론 머스크의 금전적 지원 유세가 트럼프 대통령의 지지율을 높이는 데 상당히 기여한 것으로 보인다.

3) Hans Schattles, 김영욱, “Testing the Reliability of Sentiment Analysis as an Indicator of Public Opinion on United States of Foreign Policy: A Study of Public Responses to President Donald Trump’s Twitter Rhetoric on North Korea,” *The Korean Journal of Area Studies*, 42, no. 3(2024), p. 80.

트럼프 대통령의 사법리스크 및 리더십 스타일은 많은 논란을 불러일으켰지만, 위의 요인들이 복합적으로 작용하여 트럼프 대통령의 재집권을 가능하게 하였다.

3. 트럼프 2기 북미 관계 전망

트럼프 2기 미국의 외교정책 방향은 공화당 내에 외교정책 방향과 관련해 세 가지 흐름으로 전망할 수 있다. 먼저 미국이 ① 지속해서 국제정치의 주도적 역할 수행, ② 선별적 개입, 그리고 ③ 모든 개입을 자제해야 한다는 고립주의 경향이다. 이러한 세 가지 흐름에서 트럼프 1기 당시처럼 미국의 국익에 따라 선택적 개입을 할 가능성이 크다. 트럼프 리더십의 특징인 거래중시, 예측 불가능성, 개인적 인간관계 중시, 그리고 양자관계 선호 스타일은 트럼프 2기에도 지속될 것으로 전망된다. 향후 북미교섭이 이루어지면 주요 안보 현안 논의에서 한미정상 간 신뢰 구축이 되지 않는다면 한국 패싱이 우려된다.

트럼프 대통령의 재집권이 북미 관계에 미치는 영향은 외교, 경제, 군사적 측면에서 다양한 변화를 가져올 수 있다.

첫째, 외교적 측면에서 트럼프 대통령은 제1기 행정부 때처럼 강경한 대북 정책을 유지할 가능성이 크다.⁴⁾ 그의 첫 임기 동안 북한과의 대화가 있었지만, 실질적인 비핵화 진전은 이루어지지 않았다. 재집권 시, 북한 문제는 러우 전쟁, 이스라엘-이란 전쟁보다는 후순위지만 트럼프 대통령은 북한에 대한 제재를 강화하고, 군사적 압박과 관여를 통해 북한의 비핵화를 촉구할 가능성이 크다. 이는 북한을 다시 협상 테이블에 앉히는 것을 주목적으로 한다.⁵⁾

둘째, 경제적 측면에서 트럼프 대통령은 ‘미국 우선주의’를 강조하며, 경제

4) 이영균, 이범찬, “트럼프 정부의 대북 정책 전개 방향 전망,” 『국가안보와 전략』 제17권 3호 (2017) p. 140.

5) 박지광, “트럼프 행정부 초기 대북 정책: 힘(power-based)에 의한 갈등 해결,” 『분쟁 해결연구』 제22권 2호 (2024), p. 102.

적 이익을 최우선으로 삼을 것으로 전망된다. 이는 북한과의 경제 협력보다는 대북 제재를 통한 압박을 지속할 가능성이 크다. 또한, 한국과의 무역 협정 재검토나 경제적 압박을 통해 미국의 경제적 이익을 극대화하려 할 수 있다.

셋째, 군사적 측면에서 트럼프 대통령은 군사력을 통한 억지력을 강조할 가능성이 크다. 이는 한반도 주변에 미군의 군사적 존재를 강화하고, 북한의 군사적 도발에 대한 강력한 대응을 준비하는 방향으로 나아갈 수 있다. 또한, 그의 안보 보좌관의 성향으로 평가해 본다면 한국과 일본 등 동맹국들과의 군사적 협력을 강화하여 북한의 위협에 대응할 것으로 보인다. 트럼프2기 미 백악관 국가안보보좌관에 내정된 마이클 왈츠 하원의원은 필요시 북한에 대한 선제타격이 불가피하다는 의견을 피력한 바 있고, 미 국무장관에 내정된 마크 루비오 상원의원은 2019년 베트남 하노이에서 열린 2차 북-미 정상회담에서 트럼프 대통령이 합의를 거부하자 “북한의 다른 지도자들이 더 나은 미래를 원한다면 빨리 폭군 김정은을 국무위원장을 제거해야 한다”라고 발언하기도 하였다.

이러한 맥락에서 트럼프 2기 행정부는 대북 선제타격론, 나아가 정권교체까지 주장하는 대북 초강경파가 트럼프 2기 외교·안보 정책의 투톱이 되는 셈이다. 반면에 대북협상 경험이 풍부한 알렉스 윙을 국가안보부보좌관으로 임명하고 적성국가 정상과도 대화의 필요성을 강조하는 리처드 그리넬 전 국가정부국장 대행을 대북특사로 임명함으로써 북미 정상회담 재개 의지를 보이고 있다.⁶⁾ 또한 트럼프 대통령은 백악관 부비서실장에 과거 북미정상회담에 참여한 경험이 있는 윌리엄 해리슨을 백악관 부비서실장에 기용함으로써 김정은 국무위원장과 국제정세환경 변화에 따라 북한과의 정상외교를 재추진하려는 의욕을 노정하고 있다.⁷⁾

6) Maria Siow, “US-North Korea Relations: Could a Trump-Kim Summit be on the Cards again?” *South China Morning Post*, December 2, 2024, <https://www.msn.com/en-xl/news/other/us-north-korea-relations-could-a-trump-kim-summit-be-on-the-cards-again/ar-AA1v33Xy?ocid=BingNewsVerp>.

7) 조준형, 트럼프, “백악관 부비서실장에 ‘북미정상회담 관여’ 해리슨 기용,” 『연합뉴스』, 2025년 1월 5일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20250105024800071?section=search>.

트럼프 대통령의 재집권은 북미 관계에 있어 상황에 따라 강경과 유화 양면 정책을 유지할 가능성이 크다. 이는 한반도와 동북아시아의 안보와 경제에 큰 영향을 미칠 수 있으므로 한국은 이러한 변화에 대비하여 위기관리와 동시에 북한과 대화 재개를 위한 준비를 할 필요성이 제기된다. 여기서는 트럼프 2.0 시대 북미관계 전망을 외교, 경제, 그리고 군사적 측면에서 살펴보고자 한다.

1) 외교적 측면

트럼프 2기 행정부는 북한과의 협상에서 바이든 행정부와는 달리 탑다운(Top-Down) 방식을 선호할 경향이 크며 중국이 주장하는 쌍중단을 지지하지 않을 것으로 보인다.⁸⁾ 쌍중단이란 북한의 핵·미사일 도발과 한미 연합군사훈련 중단을 의미한다. 1기 행정부 당시 아시아 순방후 대국민 보고에서 트럼프 대통령은 시진핑 국가주석과 “과거에 지속해서 실패했던 것들과 같은 이른바 ‘쌍중단(freeze for freeze) 합의’는 수용할 수 없다는 점에 동의했다”고 말했다. 러우 전쟁 가운데 북한이 러시아에 파병함으로써 인해 북미 관계는 더욱 경색될 것으로 전망되며, 러우 전쟁 중에는 북한이 미국과의 협상 테이블에 나올 가능성이 크지 않다. 트럼프 대통령이 김정은 국무위원장을 협상 테이블로 나오도록 할 수 없을 뿐만 아니라 러시아를 뒷배로 둔 북한이 미국과 협상하려 들지 않을 것으로 보인다. 미국의 외교적 우선순위도 북한보다 이란에 대한 최대의 압박과 관여 정책으로 선회할 것으로 전망된다.

김정은 국무위원장은 하노이 트라우마로 인해 미국에 대한 불신이 있어서 미국이 먼저 대북제재 일부 해제라는 당근을 주지 않는다면 쉽게 협상 테이블에 나오지 않을 것으로 판단된다. 김정은 국무위원장은 “우리는 이미 미국과 함께 협상주의로의 갈 수 있는 곳까지 다 가보았으며 결과에 확신한 것은 초대국의 공존 의지가 아니라 철저한 힘의 입장과 언제라도 변할 수 있는 침략적이며 적

8) 서정건, “트럼프 이후 바이든 시대 미국 의회-대통령 관계와 북한 정책 변화,” 『국가전략』 제27권 3호 (2021), p. 88.

대적인 대조선(대북) 정책이었다”라며 대미협상에 부정적 입장을 보였다.⁹⁾

북미 간 비핵화 협상은 북한의 핵 동결과 북한에 대한 국제제재 일부를 해제하는 것으로 시작할 수 있다. 한국 정부는 북미간 직접교섭이 한국을 패싱하는 것으로 여겨 이를 불편해할 수 있겠지만, 트럼프 대통령은 핵 동결과 대북 제재 일부 해제를 맞교환하고 북미간 비공식 외교 대표부를 교환하는 것을 미국의 전략적 이익으로 인식하면서 이를 트럼프 대통령의 외교적 치적으로 내세울 가능성이 크다.¹⁰⁾

2) 경제적 측면

트럼프 대통령이 러우 전쟁을 중재하여 정전협정을 끌어낸다면 북미 간에 협상의 문이 다시 열리게 될 것이다. 현재 북한은 러시아에 파병함으로써 인해 러시아의 뒷배를 방패삼아 국제제재를 피하고 있지만, 러우 전쟁이 종식된다면 북한은 경제발전을 위해 미국과 협상하여 제재 해제를 위해 북미협상에 복귀할 수 있을 것으로 보인다. 미국은 재미 교포 이산가족 상봉과 관광객 북한 방문 허용과 같은 파격적인 제안을 할 수 있다.

북한이 만약 이에 호응한다면 북미 간 대화의 물꼬가 트이게 되고 김정은은 국무위원장과 트럼프 대통령간 소통이 성사되어 탑다운(Top-Down) 방식의 협상이 진전될 가능성이 있다. 트럼프 대통령은 미국 대통령으로 전례 없이 김정은은 국무위원장과 3차례 정상회담을 가진 경험이 있다.¹¹⁾ 트럼프 대통령은 김정은은 국무위원장에게 북한군의 러시아 철군을 권유하고, 북한은 미국이 제안한 협상 조건이 유리하다고 판단되면 미국과의 협상을 위해 이에 응할 가능성도 전혀 배제할 수 없게 될 것이다. 북미 관계가 어느 정도 무르익으면 양국 간 정

9) 박성민, 김동현, “‘미, 트럼프-김정은 직접 대화 검토’…북미정상회담 조기 추진되나,” 『연합뉴스』 2024년 11월 27일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20241127005751071>

10) 이윤희, “美언론 “트럼프, 협상 위해 北 핵보유국 인정 배제 못해,” 『뉴스시』 2024년 12월 17일, https://www.newsis.com/view/NISX20241217_0002999440.

11) 이인호, “트럼프 및 바이든 행정부의 대북정책 비교분석과 시사점,” 『전략연구』 제30권 1호 (2023), p. 131.

상적인 외교관계 수립은 어렵겠지만 비공식 라인을 통해 한반도 비핵화를 위한 소통을 강화할 수 있게 될 것이다. 사업가 출신인 트럼프 대통령은 북한에 경제발전에 대한 비전을 제시하며 대북 협력사업을 제안할 수 있다.

3) 군사적 측면

트럼프 2기는 ‘힘에 의한 평화’를 내세우며 북한에 대한 군사적 압박을 강화할 수 있다. 북한의 탄도미사일 시험발사와 같은 도발이 있을 경우, 북한을 압박하기 위한 한미 간 군사훈련은 군사적 긴장 고조를 유발할 수 있다. 또 다른 트럼프 2기에 발생할 수 있는 위기는 한미동맹 관리 소홀로 인한 전투 태세 준비 부족은 대북 억제력 저하로 나타날 수 있고 북한은 이러한 기회를 노릴 수 있다. 인도 태평양에서 미·중 간의 전략적 경쟁 심화는 양안위기 시주한미군을 타이완 지원에 투입할 수 있고 이 경우, 북한은 이 기회를 이용하여 대남도발을 감행할 수 있다.

트럼프 2기 행정부 하에서 북미 관계의 군사적 부문은 여러 가지 중요한 요소들을 포함한다.

첫째, 군사적 압박과 억지력을 강화할 것으로 보인다. 트럼프 대통령은 첫 임기 동안 강경한 대북 정책을 펼쳤으며, 2기 집권 시에도 이러한 기조를 유지할 가능성이 크다. 이는 북한에 대한 군사적 압박을 강화하고, 억지력을 통해 북한의 도발을 억제하려는 전략을 포함한다. 특히, 한미 연합훈련을 강화하고, 첨단 무기 시스템을 배치하여 북한의 군사적 위협에 대응할 것으로 보인다. 미국의 동아시아 전문가인 케네스 와인스타인은 “트럼프 2.0 시기에는 러시아와 포괄적 전략 동맹관계를 맺는 북한의 핵문제 대응을 위해 한미일의 미사일 방어(MD)가 진전될 것”이라고 분석했다¹²⁾

둘째, 트럼프 행정부는 한반도에 주둔하는 미군의 역할을 강조할 가능성이 크다. 이는 북한의 군사적 도발에 대한 즉각적인 대응 능력을 강화하고, 동북

12) 『연합뉴스』, 2025년 1월 4일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20250104030200073>.

아시아 지역의 안정을 유지하는데 중요한 역할을 할 것이다. 또한, 미군의 주둔은 한·미·일 안보협력을 강화하는 데 기여할 것이다. 트럼프 2기에 한반도 안보 환경에 맞는 변화를 모색한다면 방위비 협상과 연동하여 주한미군 구조 조정 및 병력구조 변화가 논의될 수 있다. 방위비 재협상은 한미 동맹의 신뢰를 손상시키고 북한이 한미 동맹의 틈을 이용할 여지를 줄 수 있다. 트럼프 2기 행정부는 동맹의 역할을 강조하며 한반도 주둔 주한미군의 역할이 대북 역지를 넘어서 대중국억제 및 인도 태평양 위기 대응 역할을 수행할 가능성이 크다.¹³⁾ 이에 따라 동맹인 한국에 더 많은 역할을 요구할 수 있다. 한국은 미중간 전략경쟁 속에 틈새를 활용하는 실용적 외교가 요청된다.

셋째, 트럼프 행정부는 군사적 기술과 방어 시스템의 현대화를 추진할 가능성이 크다. 이는 미사일 방어 시스템의 강화, 사이버 보안 능력의 향상, 그리고 첨단 무기 시스템의 개발을 포함한다. 이러한 군사적 기술의 발전은 북한의 군사적 위협에 대한 대응 능력을 크게 향상시킬 것이다.

트럼프 2기 행정부 하에서 북미 관계의 군사적 부문은 강경한 대북 정책과 군사적 역지력을 중심으로 전개될 가능성이 크다. 한국은 이러한 변화에 대비하여 자주 국방력을 강화하고, 핵협의그룹(Nuclear Consultative Group, NCG)의 제도화 수준을 높여 한미 동맹의 건전성을 유지하는 것이 중요하다.

4. 결론

트럼프 2.0시대 한국의 대응은 미국과 협력하면서도 긴장하는 국면이 연출될 것이다. 트럼프 대통령이 북미 양자협상을 중시하면서 북한과 통 큰 거래를 한다면 비핵화에 대한 충분한 보장 없이 북한에 양보할 수 있기 때문이다. 트럼프 2기 행정부는 북한과 직접 거래하면서 한국이 미국 편에 서도록 압박할

13) Mason Richey, "Trump 2.0 and Korean Peninsula Security: The Return of the Pendulum" Fridrich Naumann Foundation, Analysis, Sep. 2024, p.11.

것으로 예상된다. 바이든 대통령의 바텀업(방식과 달리, 트럼프 대통령이 탑다운(Top-Down) 방식으로 한반도 비핵화를 위한 돌파구를 마련할 가능성도 있지만, 트럼프 대통령의 ‘힘에 의한 평화 기조’에 따른 북미 간의 긴장이 고조 될 가능성이 상존한다.

트럼프 2기 행정부는 한국에 다음과 같은 정치적 함의를 준다.

첫째, 한국 정부는 북미간 협상이 북한에 양보한 모양새가 되어 ‘한국 건너 뛰기’라는 인식을 주지 않도록 관리해야 한다. 또한 트럼프와 김정은 국무위원장 사이에는 친분이 있어서 한국 정부의 역할이 줄어들 수 있다. 바이든 행정부의 실정을 비판하는 트럼프 대통령은 바이든 시대의 한·미·일 협력 패러다임보다 미·러·북 간 3자 협력이 러·우 전쟁을 종식하고 한반도 평화를 위해 중요하다고 생각할 가능성도 없지 않다. 이러한 미국의 협력 패러다임 전환에 한국은 한미 간 사전 소통 및 정책 조율을 통해 선제적으로 대응할 필요성이 제기된다.

둘째, 한국은 북한의 핵 위협에 대한 억지력 차원에서 NCG 제도화를 강화하고 유사시 미국에 의존하지 않고 억지력을 발휘할 수 있는 자주 국방력을 강화해야 한다.

셋째, 한국은 중국과 러시아와의 외교관계 복원을 통해 대북 외교적 레버리지를 확보함과 동시에 북한과의 대화 분위기를 조성해야 한다. 우리는 북한의 위협을 헤징(hedging)하기 위해서 중국과 러시아와의 외교관계 복원이 필요하다. 트럼프 대통령이 국가안보부보좌관으로 알렉스 뎡을 선임하고 대북 특사로 리처드 그리넬 전 국가정 부국장 대행을 선임한 것으로 비추어 볼 때, 북한과의 정상회담 의지를 드러낸 것으로 풀이할 수 있기 때문이다. 트럼프 2기 행정부가 북한과의 대화 분위기를 조성함에 대응하여 우리 정부도 북한과의 적대적 주고받기(hostile tit-for-tat)에서 벗어나 우호적 주고받기 모드(friendly tit for tat)로 전환해야 한다.

넷째, 한국 정부는 바이든 시대 한·미·일 협력이 트럼프 2기 정부에도 작동할 수 있도록 대미 대일 외교를 강화해야 한다. 이와 함께 한·미·일 협력 대

북·중·러 대결 구도로 고착 하지 않도록 세심한 외교 정책적 노력이 필요하다.

다섯째, 가치를 중시하는 바이든 시대가 종언을 고하고 바이흐로 부상하는 트럼프 제2기 리더십에 대응하기 위해서는 실용주의 외교를 적극 모색해야 한다.

여섯째, 대내적으로 불안정한 정치 상황을 빠른 시일내에 안정화하고 분열된 국론을 통합하기 위해 군사 안보와 경제 안보에 대해 여야가 단일 목소리를 내야 한다.

저자소개

이상수

이상수 박사는 현재 제주평화연구원 초빙연구위원으로 재직 중이며 한국학중앙연구원에서 정치학박사를 받았다.

주요 연구 분야는 북한 인권, 한반도 비핵화, 미국의 대한반도정책 등 동북아 주요 안보 이슈이다. 현재 J-Institute 학회 국제 일반 영문저널 *International Journal of Terrorism & National Security*의 학회장을 맡고 있다.

주요 저서: 『한반도 문제 해법: 새로운 모색』 곽태환·이승우 외 공저, 한국학술정보(주), 2024. 논문: Lee Sangsoo, “The Trump Administration’s Negotiation Strategy Towards the North Korean Nuclear Crisis: South Korea’s Response.” *International Journal of Terrorism & National Security*, J-Institute, Vol. 6 (No.1) 2021.

트럼프 행정부 출범 이후 미러 관계의 전망

고상두

연세대 지역학협동과정 명예교수

1. 서론

냉전 종식 이후 미러 관계는 협력과 갈등을 반복하는 양상을 보여왔다. 클린턴과 열친의 친밀한 관계는 NATO 확대와 미국의 발칸개입으로 인해 균열을 맞이했다. 푸틴은 부시 행정부의 대테러 전쟁을 지원했으나, 양국 관계는 미국이 2003년에 이라크를 침공한 이후소강상태에 빠졌다. 이러한 상황은 2007년 뉘른 안보회의에서 푸틴이 미국의 일방주의적 군사 개입을 강도 높게 비판하면서 최악의 국면으로 치달았다. 이를 타개하기 위한 오바마 행정부의 리셋(reset) 정책은 리비아 내전에 대한 미국의 개입으로 무력화되었으며, 러시아가 2014년 크림반도를 합병한 이후 미국의 제재 대상이 되면서 양국 간 긴장이 더욱 고조되었다.

최근 트럼프 대통령이 푸틴과의 개인적 친분을 과시하며, 우크라이나 전쟁을 조기 종결짓겠다고 약속하였다. 그런데 1기 임기 동안, 기대와 달리 미러 관계는 크게 개선되지 않았고, 오히려 신냉전이라고 부를 정도로 악화되었다. 향후 출범할 2기 트럼프 행정부는 러시아와의 관계를 개선할 수 있을까? 트럼프

행정부가 대러 관계를 개선할 가능성에는 다양한 요인이 작용 하겠지만, 이 글에서는 두 가지 요인에 초점을 맞추고자 한다. 첫째, 공화당 내에 미러 관계 개선을 뒷받침할 지지 세력이 얼마나 강한가? 둘째, 미국과 러시아 간에 주요 현안으로 떠오른 이슈는 무엇인가?

이러한 요인을 분석하기 위해 다음과 같은 연구 질문을 제기한다. 첫째, 미국 공화당 지지자들은 러시아의 안보 위협에 대해 어떤 인식을 가지고 있는가? 공화당 지지자들은 민주당 지지자들에 비해 더 친러적 성향인가? 둘째, 미국의 역대 정부는 UN안보리 표결에서 러시아와 얼마나 협력하거나 대결했는가? UN안보리 거부권 행사 데이터를 활용하여 미국과 러시아의 협력을 저해하는 주요 이슈를 알아보려고 한다. 셋째, 이러한 이슈들이 트럼프 2기 행정부에서도 계속 갈등 요인으로 작용할 가능성이 있는가? 트럼프 행정부가 향후 러시아와 협력할 가능성이 있는 이슈와 갈등할 가능성이 있는 이슈를 분석하여 미러 관계의 전망을 제시하고자 한다.

이러한 연구 질문에 답하기 위해 이 글은 다음과 같이 구성된다. 먼저, 미국 공화당과 민주당 지지자들의 대러 인식을 분석하고, 이어서 UN안보리 표결 데이터를 검토하여 미국과 러시아 간 글로벌 협력 및 대결 특징을 파악한다. 마지막으로, 양국간 대립을 초래하는 주요 이슈들을 분석함으로써 트럼프 2기 행정부에서의 미러간 갈등과 협력 가능성을 전망한다.

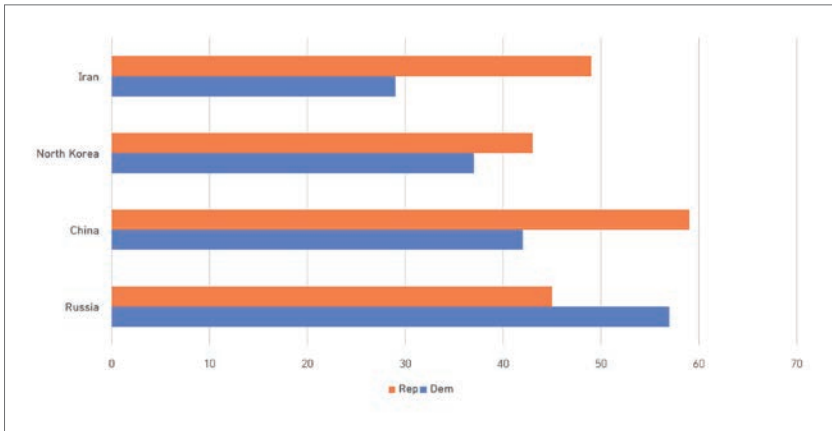
2. 미국 민주당과 공화당 지지자의 대러 인식

1) 주요 안보 위협인식

미국은 전통적으로 국제분쟁에 적극적으로 개입해야 한다는 인식을 근본적으로 가지고 있다. 민주당과 공화당 모두 이러한 국제주의적 관점을 공유하며 국제분쟁에 적극적으로 대응하려는 경향이 있지만, 접근 방식, 우선순위, 대응 수단에서 차이를 보인다. 민주당은 다자주의와 외교적 협상을 강조하며, UN,

NATO, EU와 같은 국제기구를 통한 협력과 조율된 대응을 선호한다. 따라서 제재를 가하면서도 대화를 통한 문제 해결을 추구하는 특징을 보인다. 반면 공화당은 강경한 대응 방식을 선호한다. 억제력을 통해 분쟁을 예방하고, 필요할 경우 군사력을 사용하여 분쟁을 해결하려 하며, 동맹국에 대한 군사적 지원에도 적극적이다.¹⁾

[그림 1] 민주당과 공화당 지지자의 안보위험 견제 인식



출처: Jacob Poushter et al. "What are Americans' top foreign policy priorities?" Pew Research Center, April 23, 2024. n=3,600.

[그림 1] 미국의 주요 외부 위협으로 간주되는 이란, 북한, 중국, 러시아에 대한 인식을 공화당과 민주당 지지자별로 비교한 조사 결과이다. 이에 따르면, 공화당 지지자는 이란, 북한, 중국에 대한 견제가 필요하다는 인식이 민주당 지지자보다 높게 나타난다. 이란의 경우 공화당 지지자는 민주당 지지자보다 20% 더 강한 견제 인식을 보였으며, 중국은 17% 더 높다. 북한의 경우 6% 차이로, 이란과 중국에 비해 상대적으로 작은 차이를 보인다. 이처럼 공

1) Nathaniel Rakich. "Foreign Policy Doesn't Usually Affect Elections." FiveThirtyEight, January 8, 2020.

화당 지지자는 민주당 지지자보다 적대국에 대한 강한 견제가 필요하다고 인식한다.

그러나 러시아에 대한 인식은 이와 상반된다. 민주당 지지자는 공화당 지지자보다 러시아를 견제해야 한다는 의견이 12% 더 높게 나타난다. 공화당 지지자가 이란, 북한, 중국에 대해 강경한 태도를 보이지만, 러시아에 대해서는 민주당보다 유화적인 태도를 보이는 것이다. 그렇다면 왜 공화당 지지자는 중국, 북한, 이란에 대해서는 민주당보다 더 강경한 태도를 보이면서, 러시아에 대해서는 민주당보다 유화적인 태도를 보이는가? 이 질문은 미국의 대외정책에서 공화당과 민주당 간의 차이를 이해하는 중요한 단서를 제공한다.

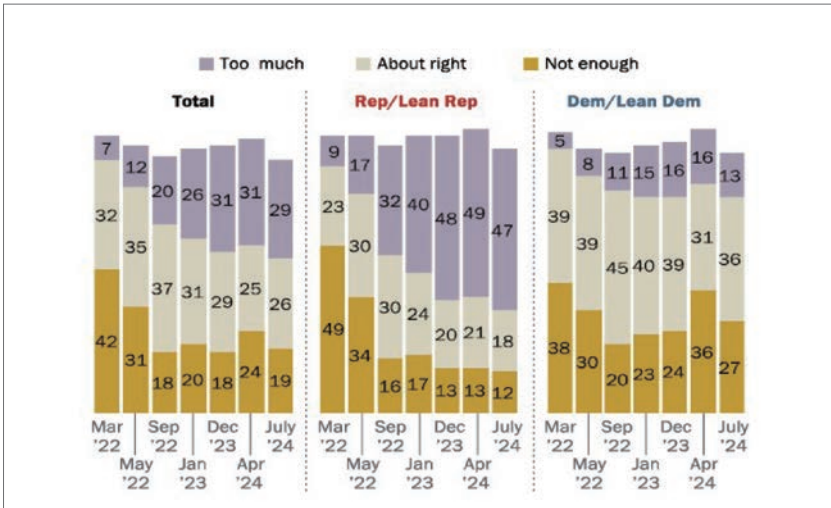
2) 민주당과 공화당 지지자의 대러 인식

[그림 2]는 미국의 우크라이나 지원에 대한 민주당과 공화당 지지자의 인식 추이를 보여준다.

그림의 첫 번째 칸에 따르면, 전쟁 직후인 2022년 3월에는 우크라이나에 대한 미국의 지원이 과도하다는 응답이 전체 국민의 7%에 불과했으며, 42%는 지원이 부족하다고 응답했다. 동시에, 32%는 지원 수준이 적당하다고 평가했다. 그러나 시간이 지나면서 여론이 변화하기 시작했다. 가장 최근 조사인 2024년 7월에는 국민의 29%가 미국의 우크라이나 지원이 과도하다고 응답했으며, 부족하다는 응답은 19%로 감소했다.

이러한 여론 변화에 가장 큰 영향을 미친 요인은 공화당 지지자의 태도 변화이다. 그림의 두 번째 칸은 공화당 지지자의 의견인데, 미국의 우크라이나 지원이 과도하다고 보는 의견이 9%에서 47%로 크게 증가한 것을 확인할 수 있다. 반면, 세 번째 칸에 나타난 민주당 지지자의 응답에서는 우크라이나 지원이 과도하다고 인식하는 비율이 5%에서 13%로 늘어나는 데 그쳐, 두 집단 간의 차이를 뚜렷하게 드러낸다.

[그림 2] 우크라이나 지원에 대한 민주당과 공화당 지지자의 입장



출처: Carroll Doherty, “War in Ukraine: Wide Partisan Differences on US Responsibility and Support” PEW Research Center, July 29, 2024.

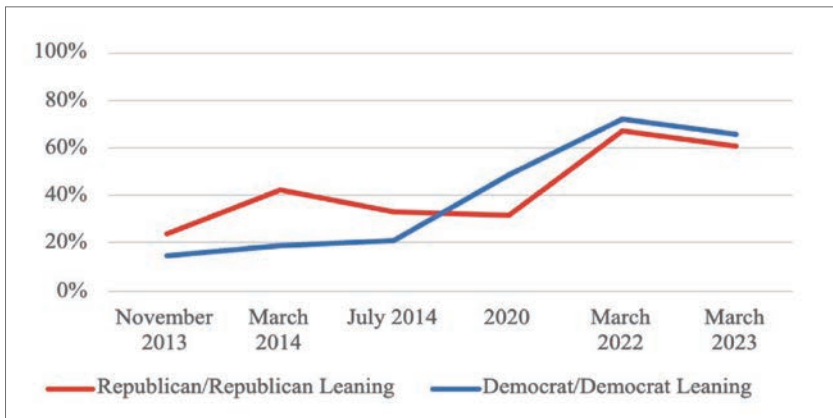
공화당의 대리 인식을 결정하는 전통적 요인으로는 자유주의 이념과 현실주의 사고가 있다. 공화당은 미국이 민주주의와 시장경제를 대표하는 국가인 반면, 러시아는 공산주의와 권위주의를 상징하는 국가라는 이분법적 인식을 오랫동안 유지해왔다. 대표적 사례로 레이건 대통령이 소련을 “악의 제국”으로 지칭한 것을 들 수 있다. 또한, 공화당은 견제와 억지라는 전략을 중시하는 경향이 있다. 이러한 맥락에서 공화당의 공격적 현실주의자들은 NATO의 동진을 적극적으로 지지했다. 부시 대통령은 2008년 부쿠레슈티 NATO 정상회담에서 우크라이나와 조지아의 가입을 시도하였다가 독일과 프랑스의 반대로 실패한 바 있다.

[그림 3]을 보면, 크림합병 사태가 벌어진 2014년 3월 당시 공화당 지지자 중 러시아에 대해 적대적 인식을 가진 비율은 42%로, 민주당 지지자의 두 배를 넘었다. 그러나 트럼프 행정부가 들어서는 2017년을 전후로 양당 지지자의 대리 인식이 역전하기 시작하였고, 우크라이나 전쟁이 발발한 2022년 3월에는

민주당 지지자의 72%가 러시아에 대해 적대적 인식을 보인 반면, 공화당 지지자는 67%에 그쳤다.

트럼프 대통령이 등장하면서 공화당 내에 러시아와의 협력을 선호하는 세력이 생겨난 것이다. 러시아에 대해 우호적인 세력이 등장한 배경에는 보수 미디어와 보수주의 이념이 중요한 역할을 했다. 전통적으로 미국의 미디어는 러시아를 부정적 논조로 다루었다. 언론의 관점과 인식은 세 가지 특징으로 요약할 수 있는데, 첫째, 러시아는 소련의 재탄생이라는 관점이다. 러시아는 소련처럼 여전히 후진적이고 권위주의적인 체제를 유지하고 있다는 인식이다. 둘째, 러시아는 비서구적 국가라는 인식이다. 푸틴 대통령은 . 절대주의자인 짜르와 공산주의자인 스탈린의 속성을 결합한 인물로 묘사되었다. 셋째, 러시아는 쇠퇴하는 제국이라는 시각이다. 민주주의와 시장경제를 확립하지 못하고 있으며, 지역 강국으로 추락하였다고 평가한다.²⁾

[그림 3] 민주당과 공화당 지지자의 대러 적대 인식의 변화



출처: Richard Wike and Gar Meng Leong, "Growing Partisan Divisions over NATO and Ukraine" PEW Research Center, May 8, 2024.

2) Andrei Tsygankov, "The Dark Double: The American Media Perception of Russia as a Neo-Soviet Autocracy, 2008-2014." Politics 37(1), 2017.

이러한 러시아 관련 보도가 2016년 이후 바뀌기 시작했다. 러시아를 지정학적 위협으로 규정하며 오바마 행정부의 리셋 정책을 유화정책이라고 비판하던 보수 언론이, 러시아에 대해 우호적인 보도를 하기 시작한 것이다. 특히 친트럼프 성향의 미디어에서 이러한 경향이 두드러졌다.

보수 언론은 러시아의 미국 대선 개입 의혹을 크게 다루지 않았으며, 이를 “마녀사냥”이나 “음모론”으로 치부하기도 했다. 언론의 변화와 함께, 공화당 내에 러시아를 비판하는 전통적인 레이건파와 러시아를 옹호하는 트럼프파 간의 균열이 생겨났다.

이념적으로는 공화당 내의 백인 기독교 세력이 푸틴과 가치를 공유하는 모습을 보이기 시작하였다.

이들은 전통적 가치를 수호하고, 진보적 가치, 예컨대 LGBTQ 권리, 이주민과 여성의 평등, 비기독교 주민의 포용에 반대한다. 미국이 기독교 국가가 되어야 한다고 생각하는 보수주의자들은 푸틴이 러시아 정교회와 협력하며 서방의 세속적 자유주의로부터 기독교 가치를 보호하는 모습에 공감한다. 그들은 미국 사회의 종교적 쇠퇴와 도덕적 타락을 우려하며, 푸틴의 보수적 이미지에 매료되는 것이다.³⁾

또한 푸틴의 자유주의적 글로벌리즘에 대한 비판과 국가, 주권 강조는 트럼프 지지자들이 옹호하는 “미국 우선주의(America First)”와 일맥상통한다. 푸틴은 자유주의 국제질서에 도전하며 글로벌 협력보다 주권과 국익을 중시하는 국제질서를 주창하는데, 미국 보수주의자들은 유엔의 글로벌 기후변화 협약 등 국제기구의 합의가 미국의 주권을 침해하고 국익을 훼손한다고 믿기 때문에, 푸틴의 대외정책 노선에 동조한다.

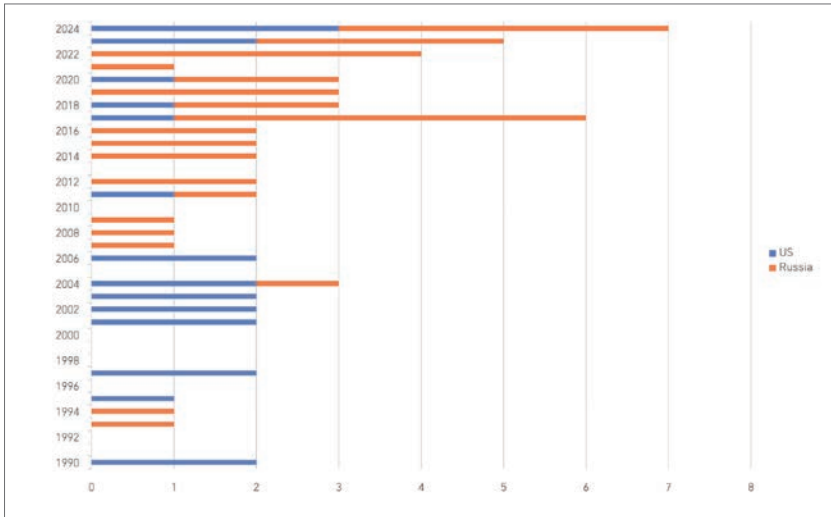
3) Neil MacFarquhar. “Russia Declares Gay Rights Movement as Extremist.” *The New York Times*, November 30, 2023.

3. 미국과 러시아의 글로벌 협력과 갈등

1) UN안보리에서 미국과 러시아의 표결 행동

냉전의 종식은 UN안보리의 운영에 큰 변화를 가져왔다. 1990년 이후 UN안보리는 매년 평균 50건의 결의안을 통과시켰으며, 이것은 1989년의 12건에 비해 큰 증가를 나타낸다. 고르바초프는 UN 외교를 중시하는 정책을 펼쳤으며, 소련 붕괴 이후 러시아의 거부권 행사는 크게 감소했다. [그림 4]에 따르면, 러시아는 신정부 출범 후 2년 만에 처음으로 거부권을 행사했으며, 2006년까지 총 3회 거부권을 사용하였다. 같은 기간 동안 미국은 13회의 거부권을 행사했다. 물론 러시아는 UN안보리에서 협조적인 태도를 유지했지만, 이를 굴욕외교의 시기로 받아들였다.⁴⁾

[그림 4] UN안보리에서 미국과 러시아의 거부권 행사



출처: UN Security Council Vote List

4) Bourantonis, Dimitris and Rita Panagiotou. 2004. "Russia's attitude toward the reform of the United Nations Security Council, 1990–2000." *Journal of Communist Studies and Transition Politics* Vol. 20, No. 4.

2007년 이후 러시아의 투표행태는 대결적으로 변하기 시작했다. 현재까지 러시아는 총 34회의 거부권을 행사했으며, 이는 미국의 9회에 비해 약 4배에 달하는 수치이다. 미국은 주로 이스라엘과 팔레스타인 이슈 등 중동문제에 대해서 거부권을 행사하였다. 반면 러시아는 사이프러스 유엔 평화유지군, 보스니아 헤르체고비나, 미얀마, 짐바브웨, 조지아 유엔감시단, 시리아, 우크라이나에서의 말레이시아 항공 격추 사건 등 다양한 문제에서 거부권을 행사하였다.

2) 미국 역대 행정부별 러시아와의 협력과 갈등

[그림 5]는 미국과 러시아의 거부권 행사 건수를 미국 행정부별로 정리한 자료이다. 부시 행정부 시기 미국이 총 10회의 거부권을 행사한 반면, 푸틴 정부는 단 3회의 거부권을 행사했음을 확인할 수 있다. 미국이 일방주의적 글로벌 외교 행태를 보인 반면, 러시아는 협조적인 태도를 유지했던 것으로 평가된다.

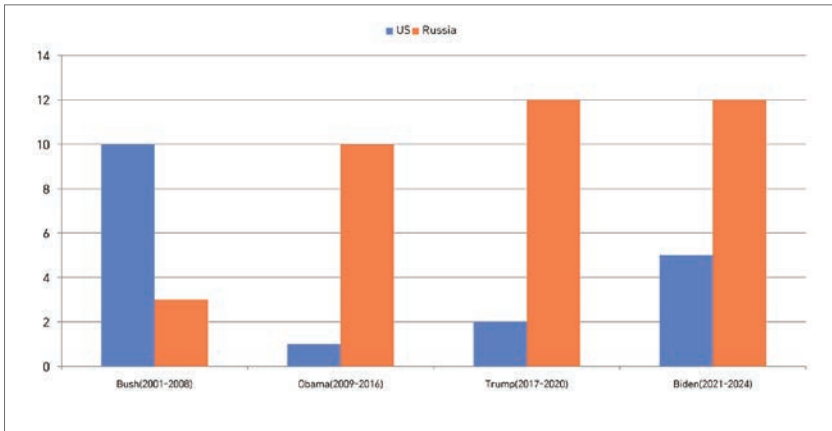
푸틴은 부시 행정부의 테러리즘과의 전쟁을 21세기 버전의 반나치 동맹으로 보았다. 그러나 부시 정부가 자유 이념을 강조하며 중동과 중앙아시아의 권위주의 정권 교체를 추진하자, 러시아는 “주권 민주주의” 개념을 내세우며 주권을 민주주의보다 우선시하고 외부 세력의 국내 정치 개입에 반대하는 입장을 취하였다. 그리고 2008년 부쿠레슈티 NATO 정상회담에서 미국이 우크라이나와 조지아의 NATO가입을 지지하자, 4개월 후 조지아를 침공하며 강경 대응에 나섰다.⁵⁾

오바마 행정부 이후 미국과 러시아의 안보리 표결 UN 행태가 역전되었다. 오바마 행정부는 8년 동안 단 한 차례 거부권을 행사한 반면, 러시아는 같은 기간 10회의 거부권을 행사하며 대립적인 태도를 보였다. 2010년 NATO가 협력안보를 골자로 한 신전략 개념을 발표하며, 아프가니스탄의 마약범죄와 소

5) Angela Stent, *Putin's World. Russia against the West and with the Rest*, (New York: Twelve, 2022)

말리아 해적 퇴치를 위해 러시아와 협력했으나, 러시아는 NATO를 자국의 제 1 안보 위협으로 규정한 군사 독트린을 발표하였다. 이러한 긴장은 2014년 크림반도 합병 이후 더욱 고조되었으며, 2017년 NATO는 폴란드와 발트 3국에 NATO군 배치를 결정했다. 미국이 폴란드에 주둔시킨 병력은 냉전 종식 이후 유럽에 보낸 최대 규모의 파병이었다.

[그림 5] 미국 행정부별 UN안보리 비토권 행사 건수



출처: UN Security Council Vote List

트럼프 행정부 1기와 바이든 행정부가 각각 2회와 5회의 거부권을 행사한 반면, 푸틴 정부는 각각 12회의 거부권을 행사하며 대립적인 태도를 강화하였다. 특히 러시아가 오바마 행정부 8년 동안 10회의 거부권을 행사한 것과 비교해 트럼프와 바이든 행정부 각각 4년의 임기 동안 12회의 거부권을 행사한 것은, 미국의 협조적인 태도에도 불구하고 러시아가 대결적인 반응을 보였음을 시사한다.

트럼프 대통령이 예고했던 미·러 관계의 “리셋”은 실현되지 않았다. 트럼프 행정부는 오히려 이전 행정부보다 더 강경한 대러제재를 가했으며, 2019년에는 중거리핵전력(INF) 조약을 일방적으로 파기하고, 신전략무기감축협정

(New START) 연장을 거부하였다. 또한, 러시아의 에너지 영향력 확대를 우려하여 노르드스트림 2 가스관 프로젝트에 반대하였다. 트럼프와 푸틴의 단독 정상회담은 2018년 핀란드 헬싱키에서 한 차례 개최된 것이 전부이다.⁶⁾

4. 미래 관계의 전망과 요인

이 글은 향후 출범할 트럼프 정부에서는 미래 관계가 개선될 것인지를 전망하기 위하여 내부적 요인으로서 공화당의 대러 인식을 살펴보고, 외부적 요인으로서 미래 간의 글로벌 외교협력 관계를 UN안보리 투표행태 데이터를 통해 알아보았다.

내부요인에 관한 분석 결과 트럼프 2기 정부가 대러 개선에 노력할 경우 공화당 내부의 지지를 확보할 수 있다는 점을 발견하였다. 공화당은 전통적으로 외부 안보 위협에 공세적으로 대응하고 일방적 군사 개입을 선호하지만, 10년 전부터 러시아에 대해서는 예외적으로 민주당보다 온건한 태도를 보인다.

외부 요인의 경우 양국 간에 갈등 잠재력이 있는 현안들이 있는데, 가장 중요한 이슈는 우크라이나 전쟁이다. 우크라이나 전쟁의 전망을 낙관적으로 보기는 어렵다. EU를 포함하여 프랑스와 독일 정부가 우크라이나에 대한 계속 지원을 천명하고 있고, 내년 2월 집권이 확실시되고 있는 독일의 기민당은 젤렌스키 우크라이나 대통령이 요청하고 있는 타우러스 미사일을 제공한다는 입장이다. 우크라이나 전쟁이 성공적으로 종식되더라도, 평화협정이 없는 휴전협정이 될 가능성이 높다. 즉 전투는 중지되지만, 영토, 제재 해제, 재건 비용 부담 등의 많은 전후처리 문제에 관한 협상은 오랜 시간을 끌면서 합의되지 못하고 미래 간에 갈등을 유발할 수 있다.

트럼프의 협상안이 성사되기 위해서는 러시아와 우크라이나가 함께 동의해

6) Charles E. Ziegler, A Crisis of Diverging Perspectives: US-Russian Relations and the Security Dilemma, *Texas National Security Review*, 4(1), 2021

야 하며, 특히 러시아는 미국의 제안에 복종하는 것을 굴욕적으로 생각할 것이다. 이러한 외교적 굴욕을 극복하기 위하여 러시아는 우크라이나 전쟁 종식 이후 중국과 글로벌 사우스와의 외교적 연대를 강화할 것이다. 그동안 러시아는 UN안보리 표결에서 개도국의 입장을 전방위적으로 옹호하였다. 냉전의 종식 이후 지금까지 35년 동안 미국은 22차례 거부권을 행사하였고, 그중 21건이 이스라엘 중동 이슈였다, 반면에 러시아는 중동, 사이프러스, 세르비아, 조지아, 미얀마, 짐바브웨, 시리아 등 다양한 이슈에서 거부권을 행사하면서 글로벌 사우스 이익의 대변자로서 활약하였다.

푸틴 대통령이 강한 러시아의 재건을 위해 진영 리더의 역할을 강화할수록, 미국과의 갈등은 불가피해질 것이다. 그리고 트럼프 대통령이 노골적으로 이스라엘 편을 든다는 점이 이란을 비롯한 많은 중동 국가에 우호적인 러시아로서는 타협하기 어려운 문제가 될 것이다. 결론적으로, 트럼프 2기 행정부는 향후 대러 관계 개선에 필요한 당내 지지는 얻을 수 있겠지만, 우크라이나, 이스라엘 중동, 북한 이슈 등 러시아와 함께 타협하고 해결해야 할 난제들이 산적한 실정이다.

저자소개

고상두

연세대학교에서 정치외교학사를 취득하고, 베를린 자유대학교에서 정치학 석사 및 박사학위를 받았음.

세계정치학회 연구분과위원장(RC42), 연세-SERI EU 센터 소장을 맡고, 외교부와 통일부의 자문위원으로 활동하고, 한국슬라브학회, 한국정치정보학회 회장을 역임하였음.

주요 관심 분야는 유럽과 러시아의 외교정책이며, Asia Europe Journal, International Peacekeeping, Pacific Focus, Issues & Studies 등에 논문을 게재하였음.

미중관계 전망과 한중관계에 대한 함의

김한권
국립외교원 교수

초록

트럼프 2기 행정부의 출범과 함께 미·중 전략적 경쟁은 한층 심화될 것으로 전망된다. 한편, 두 강대국의 경쟁과 갈등은 한중관계에도 많은 함의를 지닌다. 한중관계는 양국간 현안들과 더불어, 미·중 전략적 경쟁이 심화되고 다차원적으로 전개되는 대외적인 환경요인으로 인해 최근 정치, 외교·안보, 경제·통상은 물론 사회·문화 분야에 이르기까지 다양한 영역에서 구조적인 도전 요인에 직면해있다. 이러한 한·중 간 구조적 도전 요인들은 트럼프 2기 행정부의 대중국 정책과 이에 대한 중국의 대응에 따라 다시 한번 변화를 맞이할 것으로 예상된다.

트럼프 2기 행정부 시기에 한층 치열해질 미·중 전략적 경쟁 구도 하에서 한국은 국익의 확대를 위해 한미동맹의 공고함을 기반으로 한중관계의 발전을 모색해야 한다. 이를 위해 한국은 먼저 한중관계에서 나타난 구조적인 도전 요인, 그리고 양자 간 주요 현안에서의 시각 차이와 이견을 직시하고 해소 또는 관리하기 위해 노력해야 한다. 다음으로, 트럼프 2기 행정부의

대중국 정책과 중국의 대응이 한중관계에 미칠 함의를 분석하고 준비해야 한다. 이 두 가지의 과제들을 풀지 못하면 현재 중국이 실행하는 ‘원만한 관리’를 뛰어넘어 실질적인 한중관계의 개선과 협력을 만들어 가기가 요원하기 때문이다.

1. 들어가며

최근까지 미·중 전략적 경쟁은 심화되어 왔다. 이 과정에서 미국은 중국과의 경쟁 구도를 ‘미국 대 중국’에서 ‘자유진영 대 중국’으로 점차 전환해 나가며 우세를 유지하고 있다고 평가된다.

트럼프 행정부 1기 시기 관세 조치 및 무역 협상을 중심으로 본격적이고 일방적인 압박을 중국에 가했던 미국은 바이든 행정부 취임 이후 동맹과 파트너 국가들과의 협력을 확대하며 한층 구체화되고 다자적인 대중국 압박을 강화해 나갔다. 이로 인해 중국은 다양한 영역에서 ‘안보(安全)’에 대한 우려가 커졌으며, 이러한 중국 공산당 지도부의 우려는 시진핑 지도부 3기가 출범했던 중국 공산당 20차 전국대표대회(이하 20차 당 대회)의 업무 ‘보고’를 통해 대내외에 표출되었다.

현재도 미·중 전략적 경쟁은 정치·외교, 경제·통상, 군사·안보 등 다양한 영역에서 치열하게 전개되고 있으며, 특히 2025년 트럼프 2기 행정부의 출범과 함께 미·중 전략적 경쟁은 한층 심화될 것으로 전망되고 있다. 중국 또한 트럼프 1기 행정부 시기에 비해 2기 행정부 하에서 예상되는 미국의 다양한 압박에 대한 대응을 준비해 왔기 때문에 쉽게 물러서지 않을 것으로 예상되고 있다. 이렇듯 트럼프 2기 행정부 시기에 예상되는 미중관계의 변화는 한중관계에도 많은 함의를 던지고 있다.

2. 미·중 전략적 경쟁의 주요 분야별 현황

1) 정치·외교 분야: 인권과 민주주의의 ‘가치’와 ‘체제’의 경쟁

미국은 타이완, 홍콩, 신장 위구르 자치구 등의 상황을 지적하며 중국이 국제 사회의 ‘보편적 가치’인 인권과 민주주의를 존중하지 않으며, 국제사회의 ‘규칙 기반 질서(rules-based order)’를 위협하는 국가로 진단하고 강하게 비판해 왔다. 또한, 미국은 중국과 가치와 체제를 논쟁하고 및 비판하는 과정에서 자유주의 국가들과의 결집을 모색하며, 미·중 전략적 경쟁을 ‘미국 對 중국’에서 ‘자유진영 對 중국’의 구도로 전환해왔다.

반면 중국의 입장에서 신장 위구르 자치구, 홍콩, 타이완 관련 현안들은 미·중 전략적 경쟁은 물론 국내정치적으로 시진핑 주석의 정치적 위상과 권위는 물론, 중국 공산당 1당 체제의 정통성과 연계되는 주권, 영토, 통일, 그리고 서구의 민주주의와 비교되는 공산당 1당 체제의 우월성과도 관련되어 있어 절대 물러설 수 없다. 특히 20차 당 대회에서 당 총서기에 세 번째로 선출되며 장기 집권의 기반을 마련했던 시진핑 주석의 입장에서는 자칫 외부로부터의 압박, 특히 경쟁국인 미국의 압박에 쉽게 양보하거나 약한 모습으로 비쳐질 수 있는 민감한 정치적 현안이기도 하다. 이로 인해 중국은 미국이 제기한 신장 위구르 자치구, 홍콩, 타이완 관련 현안들에 대해 강경하게 대응하며 이를 주권의 문제이자 내정 간섭으로 정의하고 미국을 비판해 왔다.

중국 시진핑 지도부는 내부적으로 애국 (또는 애국·민족주의) 및 사상 교육을 강화했다. 또한 중국은 내부적으로 당국의 SNS 통제를 강화해 왔으며, 이러한 정책적 기조는 시진핑 지도부 시기에 상당 기간 지속될 것으로 전망된다. 이는 미국의 대중국 전략적 압박에 대응하기 위한 내부 결집 강화, 대미 항전의 의식 고취, 그리고 당과 시진핑 지도부에 대한 중국인들의 지지와 충성을 제고하고 있기 때문에 장기 집권을 공고화하려는 시진핑 주석의 입장에서도 이를 마다할 이유가 없어 보인다.

다른 한편으로, 중국은 대외적으로 가치와 체제의 다양성을 강조하며 우방

국들과의 연대를 강화하고 있다. 중국은 미국이 정의하는 인권과 민주주의의 ‘가치’가 국제사회의 보편적 가치가 아니라 미국의 일방적인 주장임을 강조하고 있다. 중국은 또한 국제사회의 다양한 국가 및 지역이 가지는 고유한 역사와 문화 및 각각의 대내외적 환경에 따라 국제사회에는 다양한 ‘문명’과 ‘체제’가 나타났음을 주장하고 있다. 그리고 이러한 다양성을 존중하고 평화로운 공존을 강조하며 미국의 ‘보편적 가치’에 대해 대립각을 세우고 있다.¹⁾ 특히 중국은 2021년 아프가니스탄에서의 미군 철군 상황에 대해 물리력을 동원한 미국의 일방적인 가치와 체제의 주입이 궁극적으로 실패한 대표적인 사례로 지적하며 이를 비판했다.²⁾

중국이 주장한 문명과 체제의 ‘다양성’은 미국을 필두로 한 서구사회가 강조하는 인권과 민주주의의 보편적 가치가 불편하게 다가왔던 남미, 아프리카, 아시아의 독재 또는 권위주의 국가, 중동의 일부 왕조국가, 그리고 이슬람 신정국가들과 중국 사이에 정치적 연대감을 증진시키는 효과를 가져왔다. 물론, 이러한 연대감은 미국의 동맹 체제와 비교해 본다면 결집력에서 현저한 차이가 나타나지만, 중국이 아시아, 아프리카, 남미 지역 및 개발도상국가들 중심의 글로벌 사우스(Global South)에 대한 전력적 접근과 영향력을 확대해 나가는 데 도움이 되는 요인으로 평가된다.

2) 군사-안보 분야

미국은 해·공군력을 강화하며 해양세력으로 발돋움하려는 중국의 의지를 남중국해, 타이완해협, 동중국해, 그리고 한반도 부근에서 견제해왔다. 이를 위해 미국은 트럼프 1기 행정부에서 인도-태평양 전략을 중심으로, 미국-인도-일본-호주로 구성된 QUAD를 2020년에 결성하여 역내에서 중국을 군사·

1) 2020년 7월 9일 당시 중국의 왕이(王毅) 국무위원 겸 외교부장은 중미 싱크탱크매체 영상 포럼에서 마중은 “다른 체제와 문명이 평화적으로 공존하는 길을 공동으로 찾자(共同探索不同制度和文明和平共存之道)”라고 언급함. 中华人民共和国外交部, 2020. “王毅向中美智库媒体视频论坛发表致辞”. (07月09日).

2) 中华人民共和国外交部, 2021. “2021年8月20日外交部发言人华春莹主持例行记者会”. (8月20日).

안보적으로 압박해왔다. 또한 미국은 이에 더하여, 미국-영국-호주의 3국 동맹인 AUKUS를 수립했다. 미국은 남중국해에서는 기존의 다국적 ‘항행의 자유 작전(FONOPs)’으로, 동중국해에서는 미일동맹을 중심으로, 한반도 주변에서는 한미 및 미일동맹의 강화, 그리고 나아가 한·미·일 협력을 통해 중국을 견제해왔다. 그리고 타이완 해협에서는 미국-타이완 경제적, 군사·안보적 협력의 공간을 전략적으로 확대 중이다.

특히 최근 타이완 해협에서 긴장이 고조되는 가운데 미국이 ‘북대서양 조약 기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization, 이하 NATO)’와 인도-태평양 지역 내 미국의 동맹과 파트너 국가들 간 군사·안보적 연계를 강화하는 모습이 나타나며 중국에게는 역내 군사·안보적 우위가 더해지고 있다. NATO의 회원국들 또한 인도-태평양 지역에서 국익 및 지정학적 가치에 기인한 관여의 의지가 증가하고 있다. 이를 증명하듯 프랑스, 독일, 네덜란드, 영국, 이탈리아, 스웨덴, 체코 등 NATO의 회원국들은 인도-태평양 전략서 또는 동 지역을 다룬 통합 전략문서를 발표하고 있다.³⁾ 이에 더하여 EU와 NATO 또한 국가 간 협의체로서 인도-태평양 지역에 대한 전략문서를 발간했다.⁴⁾

3) 프랑스는 2022년 9월 14일에 “France’s Indo-Pacific Strategy”를 발표했다. 이는 2019년에 발표된 인도-태평양 전략을 수정 보완해 발표한 전략문서였다. 이어 2021년 4월에는 “France’s Partnerships in the Indo-Pacific”을 공개했다. 독일 연방정부는 2020년 9월에 “Policy guidelines for the Indo-Pacific region: Germany-Europe-Asia: shaping the 21st century together”를 발표하는데 이어, 2021년 9월에는 “Progress report on the implementation of the German Government policy guidelines on the Indo-Pacific region”를 발간했다. 네덜란드는 2020년 11월에 “Indo-Pacific: Guidelines for strengthening Dutch and EU cooperation with partners in Asia”를 발표했으며, 영국은 2021년 3월에 “Global Britain in a Competitive Age: Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy”를 공개했다. 이 외에도 이탈리아는 2022년 1월에 “The Italian Contribution to the EU Strategy for the Indo-Pacific”를 발표했으며, 스웨덴은 2022년 5월에 외교부에서 아시아와 태평양 지역에서 스웨덴의 역할에 대한 내용을 담은 전략서 “Strategy for Sweden’s Regional Development Cooperation with Asia and the Pacific Region in 2022–2026”를 발간했다. 이어 2024년 7월 25일에는 ‘Defence Policy Focus for Cooperation with Countries in the Indo-Pacific Region’를 발표했다. 또한 체코는 2022년 9월에 “Strategie České republiky pro spolupráci s Indo-Pacifikem”를 발표하며 영국 및 EU 회원국들이 인도-태평양 지역에 대해 가지는 정책적 관심과 관여 의지를 나타내었다.

4) 대표적인 사례로 EU는 2021년 9월 16일에 “EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific”을 발표한다. 이어 2022년 3월에는 “A Strategic Compass for Security and Defence”를 공개하며 인도-태평양 지역에 대한 자신들의 전략적 이해와 입장을 밝혔다. NATO 또한 2022년 6월에 “NATO 2022 전략개념(NATO 2022 Strategic Concept)”을 발표했는데, 동 문서는 인도-태평양에 관한 내용을 처음으로 포함시켜서 관심을 모았다.

중국의 입장에서 인도-태평양 지역에서 더욱 긴장을 고조시켰던 사안은 전략문서 발표에 이어 유럽의 일부 국가들이 실제로 인도-태평양 지역에 해군 군함들을 파견하여 연합훈련 및 군사 활동을 전개하거나 전개할 계획을 밝히고 있는 점이다.⁵⁾ 그리고 이에 더하여 2022년 6월과 2023년 7월, 그리고 2024년 7월에도 NATO 정상회의에 IP4(한국, 일본, 호주, 뉴질랜드; Indo-Pacific 4, a.k.a. AP4: Asia-Pacific 4)가 계속해서 초청된 점 또한 부담으로 작용하고 있다.

다른 한편으로 미국은 인도-태평양 지역에서 동맹 네트워크의 체계를 기존의 부채살 모양의 ‘허브-앤-스포크(Hub-and-Spokes)’에서 최근 들어 소다자 구조의 ‘격자형 안보 네트워크(lattice-like security network)’로 전환해 나가고 있다.⁶⁾ 미국은 냉전 시대에 진입하며 유럽 지역에서는 소련이 주도하는 바르샤바 조약 체제에 대응해 다자주의의 틀로 NATO를 구축했다.

하지만 아시아 지역에서는 1951년 8월에 체결된 ‘미국-필리핀 상호방위 조약(U.S.-Philippines Mutual Defense Treaty)’, 1951년 9월에 체결된 ‘호주, 뉴질랜드, 미국 안보조약(Australia, New Zealand, United States Security Treaty, ANZUS)’, 1953년 10월에 체결된 ‘한·미 상호방위조약(Mutual

5) 대표적인 사례들로 먼저 인도-태평양 지역에 프랑스령이 존재하고 주둔군을 보유하고 있던 프랑스가 2021년에 매년 실시되었던 잔 다르크(Jeanne d'Are) 상륙 준비단(Amphibious Ready Group)의 임무 기간(2월~7월) 동안 인도-태평양 지역에서 남중국해를 2차례 통과하고, 5월 11~16일사이 동중국해를 포함한 해역에서 호주, 일본, 미국과 합동 군사훈련(The ARC-21 exercise)을 실시했다. 또한 영국은 2021년 5월에 퀸엘리자베스 항공모함(HMS Queen Elizabeth)이 이끄는 항모전단을 26주간 인도-태평양 지역에 파견하여 다양한 군사 활동을 전개했다. 독일과 네덜란드는 소규모이지만 최근 자국의 해군 함정을 인도-태평양 지역에 파견하고 군사 활동을 전개했다. 네덜란드는 1척의 호위함(HNLMS Evertsen)이 영국의 퀸엘리자베스 항모전단에 미국과 함께 참여하여 인도-태평양 지역에서 군사 활동을 펼쳤다. 독일 또한 2021년 8월부터 2022년 2월까지 해군 호위함인 바이에른함(F217-3600t)을 약 6개월간 정찰 및 훈련 임무 수행을 위해 최초로 남중국해를 포함한 인도-태평양 지역으로 파견했다. NATO 회원국들의 인도-태평양 지역에 대한 자국 해군의 파견 추세는 최근까지 지속되고 있다. 예를 들어 2024년에도 독일이 호위함인 바덴 뷔르템베르크함(Baden-Württemberg, F222)과 군수지원함 프랑크푸르트암마인함(Frankfurt am Main, A1412)을 인도-태평양 지역에 파견했으며, 군사 활동 과정에 6월에는 한국 인천항에 머물다 다음 목적지인 필리핀을 향해 떠나기도 했다. 또한 스웨덴도 2024년에 'Defence Policy Focus for Cooperation with Countries in the Indo-Pacific Region'을 통해 인도-태평양 지역 내 군사 활동에 자국 군이 참여함으로써 해양안보 상황 감시 및 역내 안보 증진 활동에 기여할 것임을 공식적으로 밝혔다.

6) 아사바 유키. "미일정상회의와 '격자형' 동맹네트워크 형성," 『KINU Online Series』 CO 24-32 (2024).

Defense Treaty between the Republic of Korea and the United States of America), 1960년 1월에 체결된 ‘미국-일본 상호협력과 안보조약(Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan)’ 등을 통해 미국을 중심으로 양자동맹 체제의 ‘허브 앤 스포크’ 구조를 냉전 시기부터 유지해 왔었다.

현재 미국이 인도-태평양 지역에서 구축하는 ‘격자형 안보 네트워크’는 기존의 정보관련 동맹체인 Five Eyes(미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다)를 제외하고 크게 네 가지의 틀이 부상하고 있다. 첫 번째는 미국, 일본, 호주 인도가 참여하는 QUAD, 두 번째 틀은 2021년 9월에 미국, 영국, 호주로 결성된 AUKUS, 세 번째는 미국-일본-호주 및 미국-일본-영국으로 구성된 소다자의 틀, 네 번째는 동북아시아 지역에서의 한·미·일 협력의 틀이다.⁷⁾ 이에 더하여 남중국해에서는 최근 미국, 일본, 호주, 필리핀으로 구성된 SQUAD가 새로운 소다자 협력 틀로 부상하고 있다. 미국의 입장에서는 QUAD 내에서 인도의 군사·안보적 역할이 점차 감소하는 추세에서 SQUAD의 부상은 남중국해에서 중국을 견제하는 새로운 소다자 협력의 틀로 평가되고 있다.⁸⁾

이렇듯 미국이 NATO와 인도-태평양 지역 내 동맹과 파트너 국가들 간 군사·안보적 연계를 강화시키고, 소다자 체제를 중심으로 격자형 구조의 안보 네트워크를 구축하는 모습은 중국에게 군사·안보적 우려로 더하고 있다. 현재 미국과 비교해 군사력을 포함한 종합국력에서 열세임을 알고 있는 중국은 ‘후발제인(后发制人)’의 원칙을 바탕으로 대미 군사·안보 정책에서 방어적인 군사 전략을 견지해왔다.

하지만, 중국은 장기적인 군사·안보 정책을 통해 내부적으로는 지속적인 국방예산의 증액 및 ‘군민융합(军民融合)’ 정책을 통한 군사 과학기술의 자립을

7) 위익클 pp. 5-7.

8) Oorja Tapan. “The Squad: Adding an ‘S’ for Security.” *The Diplomat*, May 11, 2024; Richard Javad Heydarian. ““Squad” Goals: Consolidating the New Quadrilateral partnership,” *Lowy Institute*, May 9, 2024

추구하고 지속적인 군사력 강화를 모색해왔다. 대외적으로는 미국이 펼치는 중국 포위를 돌파하고, 동시에 미국의 군사력을 분산시키는 전략을 지속적으로 추구할 것으로 전망된다.

우선 중국은 지속적인 자국 국방예산의 증가를 통해 미국과의 군사력 차이를 감소시키고 중국의 주변 지역에서는 미국에 대등하게 맞설 수 있는 군사력의 보유를 목표로 삼고 있다. 시진핑 지도부 출범 이후 중국의 국방 예산의 증가율을 살펴보면, 전반적으로 중국 경제가 신장태(新常态)로 명명된 중저성장 국면에 진입하고, 코로나 팬데믹(pandemic) 현상으로 GDP 성장률이 2020년과 2022년 크게 감소했음에도 불구하고 국방 예산을 매년 약 7% 전후로 일관되게 증액해온 모습은 시진핑 지도부가 가진 군사력 강화에 대한 분명한 의지를 표출하는 사례로 평가되고 있다. ([표 1] 참조)

[표1] 시진핑 주석 취임이후의 중국 국방예산 및 GDP 증가율

연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
국방예산 증가율(%)	10.7	12.2	10.1	7.6	7	8.1	7.5	6.6	6.8	7.1	7.2	7.2
GDP 증가율(%)	7.8	7.4	7	6.8	6.9	6.7	6	2.2	8.4	3	5.2	-

자료: 중국 전국인민대표대회 정부업무보고(2013~2024); World Bank DB(검색일: 2024.10.12).

이와 함께 중국은 민간과 군의 첨단 과학기술의 교류와 협력을 고무하는 ‘군민융합’ 정책을 통해 AI, 사이버, 우주, 심해능력 등 미래전의 핵심이 되는 분야에서 미국에 대응하기 위한 중국 인민해방군의 역량 강화를 추구하고 있다. 또한, 중국은 중국인민해방군 창군 100주년을 맞이하는 2027년까지 ‘건군 100주년 분투 목표’를 내세우며 실질적인 군사력 증진의 성과를 보이기 위한 노력에 박차를 가하고 있다. 실제로 시진핑 주석은 2022년 10월에 열린 20차당 대회에서 당 총서기직의 3연임을 확정된 후 첫 개인 차원의 공식 일정으로 2022

년 10월 24일에 ‘군대 영도(領導) 간부회의’에 참석해 ‘건군 일백년 분투 목표(建军一百年奋斗目标)’의 달성을 강조했다. 이를 통해 시 주석은 중국이 마주한 군사·안보적 우려에 대응하고 외부의 간섭에 맞서 타이완 통일을 이룩하기 위한 군사력 증강의 강한 의지를 대내외에 다시금 확인시켰다.

다른 한편으로, 중국은 대외적으로 미국의 군사·안보적 포위망을 돌파하고 중국을 목표로 집중되는 미국의 힘을 분산하기 위해 러시아(유럽), 이란(중동), 파키스탄, 아프가니스탄(서남아시아), 캄보디아, 라오스(동남아시아), 북한(동북아시아), 쿠바(중남미) 등 국제사회 각 지역에서 주요 우방국을 중심으로 전략적 협력 강화를 추구하고 있다. 이와 더불어, 최근 중국이 미국의 힘을 분산시키기 위해 장기적인 포석으로 실행한 대표적인 사례로는 남태평양 제도(諸島) 국가들과의 경제 및 안보 협력의 강화를 들 수 있다.⁹⁾ 물론, 중국의 남태평양 제도 국가들에 대한 전략적 접근은 아직 미미한 포석의 단계에 머물러 있다. 하지만 중국의 경제력과 군사력이 지속적으로 증가한다면, 미국과 호주 및 뉴질랜드의 군사·안보적 영향력을 분산시키는 지정학적 요인으로 나타날 가능성이 존재한다.

3) 경제·통상 분야

미국은 동맹과 파트너 국가들로 구성된 미국 주도의 첨단산업의 공급망 및 글로벌 가치 사슬(이하 GVC)에서 ‘더리스킹(de-risking)’ 또는 일부 첨단산업에서 중국 배제를 모색해왔다. 미·중 사이 첨단 과학기술 산업 및 자국 주도의 GVC 구축 경쟁은 경제적인 측면은 물론, 군사·안보적으로도 많은 의미를 내

9) 대표적이 사례로 중국 외교부는 2022년 4월 19일에 남태평양의 섬나라 솔로몬 제도와 ‘안보협력프레임협정(安全合作框架协议, a framework agreement on security cooperation)’을 체결했다고 발표했다. 이어 당시 중국의 왕이(王毅) 국무위원 겸 외교부장이 2022년 5월 26일과 6월 4일 사이 남태평양 8개 국가(솔로몬 제도, 키리바시, 사모아, 피지, 통가, 바누아투, 파푸아 뉴기니, 동티모르)를 방문하며 중국과 이들 국가 간 다양한 영역에서의 협력 확대를 논의했다. 中华人民共和国外交部. (2022). “2022年4月19日外交部发言人汪文斌主持例行记者会”. (4月19日); 中华人民共和国外交部. (2022). “2022年5月24日外交部发言人汪文斌主持例行记者会”. (5月24日).

포하며 미·중 전략적 경쟁을 전망함에 있어 핵심적인 승부처로 인식되고 있다.

미국은 내부적으로 ▲2021 미국 혁신과 경쟁법,¹⁰⁾ ▲2022 반도체와 과학법,¹¹⁾ ▲2022 인플레이션 감축법¹²⁾ 등을 발효하며 중국과의 경쟁에 대응해 나갔다. 대외적으로 미국은 ▲미국·EU무역과 기술 위원회(TTC: Trade and Technology Council), ▲북미지역의 미국·멕시코·캐나다 협정(USMCA), ▲주요 7개국(G7), ▲인도·태평양 경제 프레임워크(IPEF) 등을 통해 중국으로부터의 ‘리스크’와 잠재적인 위협에 대응하는 미국 주도의 산업공급망 확립과 첨단산업에 대한 GVC 구축 및 국제규범과 표준을 논의했다. 특히 2022년 5월에 미국의 주도로 한국을 포함한 미국, 인도, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도네시아, 베트남, 말레이시아, 싱가포르, 태국, 필리핀, 피지, 브루나이 등 총 14국이 참여하며 출범한 IPEF는 2024년 6월 6일에 싱가포르에서 최종합 의문에 서명했다.¹³⁾ IPEF는 미국에게 ▲트럼프 1기 행정부 시기 ‘환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)’에서 탈퇴하며 역내에서 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement) 이외에 경제적으로 관여할 수 있는 제도적 기제를 확보, ▲인도-태평양 지역의 국가들과 다자 간 경제 협력의 규범과 기준의 수립을 통해 미국의 경제와 안보에 영향을 끼치는 현안들을 관리, ▲인도-태평양 지역에서 중국의 지정학적 영향력 견제의 의미를 내포하고 있다.¹⁴⁾

10) 117th Congress (2021–2022). “S.1260 – United States Innovation and Competition Act of 2021”

11) 117th Congress (2021–2022). “H.R.4346 – Chips and Science Act”

12) 117th Congress (2021–2022). “H.R.5376 – Inflation Reduction Act of 2022”

13) IPEF는 무역(Trade, Pillar 1), 공급망 회복력(Supply-chain Resilience, Pillar 2), 청정 경제(Clean Economy, Pillar 3), 공정 경제(Fair Economy, Pillar 4) 등 총 4개의 필라(pillar)를 가지고 출범했다. 하지만 2024년 6월의 IPEF 최종합의문에는 기존에 논의되었던 4개 필라와 더불어 IPEF 운영 합의(Agreement on IPEF) 부분이 더해져 총 5개의 분야로 구성되어 있다. 하지만 2023년 11월에 미국무역대표부(USTR: United States Trade Representative)는 무역 분야의 협상에 대해 무기한 연기를 선언했으며, 이로 인해 동 분야의 협상이 중단된 상태인. 또한 공급망 회복력 필라는 최종합의문 서명 이전인 2023년 11월 16일에 합의에 이르러 참가국들의 서명을 마쳤으며, 2024년 2월 24일에 이미 발효가 되었다. 따라서 IPEF 최종합의문은 청정 경제, 공정 경제, IPEF 운영 합의 분야에 대한 각 참가국들의 비준 및 발효를 기다리고 있는 상황이다.

14) 강선주. “인도-태평양 경제프레임워크(IPEF) 최종 합의: 미국의 새로운 무역 패러다임의 투영과 합의 분석” 『국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석』 2024-16 (2024), pp. 3-5.

이에 대응하여 중국은 내부적으로 내수 경제 중심의 ▲‘쌍순환(双循环)’ 정책 및 ▲반도체를 포함한 첨단 기술의 자립을 추구하고 있으며, 대외적으로는 중국 주도의 산업 생태계 구성 및 자국의 지정학적 영향력 확대를 위한 국제 사회의 ▲브릭스(브리질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카 공화국; 이하 BRICS)에서 BRICS 플러스(BRICS Plus) 및 상하이 협력 기구(Shanghai Cooperation Organization, 이하 SCO)의 확대를 모색하며 글로벌 사우스(Global South)에 대한 전략적 접근을 추구하고 있다.

‘쌍순환’ 정책은 국내 및 국제 대순환의 양측으로 구성되어 있으나, 사실상 내수 경제 중심의 국내대순환에 무게 중심이 놓여있다고 평가되고 있다. 다른 한편으로, 국제대순환은 미국의 견제로 의한 글로벌 공급망의 붕괴 또는 교란에 의한 피해를 최소화하기 위해 산업, 특히 첨단산업의 필수 부품과 소재의 수입대체 가속화를 추구하고 있다. 또한 중국은 미국의 견제와 압박으로부터 중국 중심의 산업 공급망 확립 및 주변 국가들에 대한 경제 협력 강화를 위해 노력하고 있다.

동시에 중국은 첨단 기술의 자립을 위해 인적 및 연구개발에 대한 투자를 지속적으로 강화하고 있다. 이를 위해 중국은 ‘중국제조 2025’를 2015년 5월에 발표한데 이어, 2024년 3월에 개최된 전국인민대표대회에서는 ‘새로운 질적 생산력(新質生產力)’을 강조하며 산업고도화 정책을 추진하는 한편, ‘천인계획(千人計劃)’을 통해 지속적인 연구 인력의 양성과 국내 유치를 실행해 오고 있다.

중국은 미국이 동맹과 파트너 국가들과 더불어 ‘디리스크잉’과 함께 일부 첨단산업에서 중국을 배제하려는 다자적인 압박을 추진하고, 나아가 미국 주도의 새로운 글로벌 산업공급망을 구축하려는 움직임을 보이자 이에 대한 대응이 필요했다. 이를 위해 중국은 ‘BRICS’에서 ‘BRICS 플러스’로의 전환 및 SCO의 확대를 추구하고 있다. 이러한 과정에서 중국은 ▲글로벌 발전 창의(全球發展倡議, Global Development Initiative, 이하 GDI), 글로벌 안보 창의(全球安全倡議, Global Security Initiative, 이하 GSI), 글로벌 문명 창의(全球文明倡議,

Global Civilization Initiative, 이하 GCI)를 강조하고 중국 주도의 글로벌 거버넌스 개념들을 제시하고 있다.

또한 중국은 미국과의 관계 개선 및 장기적이고 안정적인 경쟁을 모색하는 한편, 이에 대응하기 위해 특히 글로벌 사우스에 대한 전략적 접근을 강화해 왔다. 실제로 2022년 6월 23일에 화상으로 개최된 제14차 BRICS 정상회의에서는 ‘베이징 선언’을 통해 BRICS 회원 확대 추진, 다자주의, 세계 정책 결정 과정에 개발도상국의 의미 있는 참여를 선언했다. 이어 중국은 2023년 8월에 남아공 요하네스버그에서 열린 제15차 BRICS 정상회의에서 기존 회원국인 중국, 러시아, 인도, 브라질, 남아프리카공화국 5개국에 사우디아라비아, 아랍에미리트(UAE), 이란, 이집트, 에티오피아의 5개국을 더해 10개국이 참여하는 ‘BRICS 플러스’를 출범시켰다.

3. 트럼프 2기 행정부 시기의 미중관계 전망

미·중 전략적 경쟁 구도 하에서 현재 중국이 실행할 수 있는 대미 정책의 방향성과 전망에 대해서는 학자와 전문가들 사이에 다양한 의견이 제시되고 있으나, 전반적으로 ▲장기적인 전략적 경쟁의 구도 하에서 안정적인 경쟁과 협력의 관리, ▲“제도적 협력”,¹⁵⁾ ▲미·중 패권 충돌 등 크게 세 가지로 구분 가능하다 이 중 현재 중국은, ‘장기적인 전략적 경쟁의 구도하에서 안정적인 경쟁과 협력의 관리’를 추구하며 미국으로부터의 다양한 전략적 압력에 대응하는 모습이다. 예를 들어, 2024년 3월 중국 ‘양회’ 기간 중 개최된 제13기 전국인대 제2차회의에서 왕이 외교부장은 3월 7일에 개최된 기자회견을 통해 2023년 11월에 샌프란시스코에서 개최된 미·중 정상회담 이후 미국과 소통과

15) 신중호, 정성윤, 김재철, 민병원, 임수호, 전재성, 정재관, 차창훈 등은 2030년의 미중관계를 전망하며 총 5가지의 유형(패권 경쟁, 전략적 갈등, 복합적 관계, 제도적 협력, 비패권 공존)을 제시하였으며, 그 중 “제도적 협력”의 용어를 이 글에서 인용했다. 신중호, 정성윤, 김재철, 민병원, 임수호, 전재성, 정재관, 차창훈. 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』 (서울: 통일연구원, 2018).

교류를 강화하며 안정적인 양자관계를 모색하고 있다고 발언했다.¹⁶⁾ 특히 왕이 부장은 시진핑 주석이 제기한 미중관계의 3원칙인 “상호존중(相互尊重), 평화공존(和平共处), 협력공영(合作共赢)”을 언급했으며, 이는 앞으로도 중국의 대미정책 결정 과정에서 핵심 개념으로 자리 잡을 것으로 전망된다.

하지만 트럼프 2기 행정부 시기의 미·중 전략적 경쟁은 더욱 심화할 것으로 전망된다. 특히 미국 국내정치에서 공화당이 대선 승리와 함께 의회를 장악하는 ‘Red Wave’의 발생으로 트럼프 2기 행정부의 정책에 가속 추진 동력을 제공하고 있다. 또한, 트럼프 대통령의 공약 중 하나였던 감세 정책 및 행정명령으로 불법 이민과 입국 장벽을 높이고, 여기서 발생하는 예산 지출과 세입 감소의 보완을 위해 대중국 60% 관세 및 보편적 관세 10% 추진, IRA 보조금 축소 또는 법안 폐지, 메디케어 축소 등이 진행될 가능성이 커졌다. 이 과정에서 중국과의 무역 분쟁과 상호 보복관세 조치, 그리고 한국에게도 트럼프 2기 행정부로부터 방위비 분담금 협상 및 한미 FTA 재협상 등의 압박이 예상된다.

중국의 입장에서는 무엇보다도 트럼프 2기 행정부 시기에 대미관계에서의 불확실성이 증가할 것으로 전망하고 있다. 트럼프 대통령은 1기 행정부부터 일관된 입장을 내놓기보다는 주장을 번복하거나 거친 외교적 행보로 예측불가한 인물로 평가되어 왔다. 예를 들어, 암호화폐와 틱톡(TikTok)에 대한 입장도 부정적에서 긍정적으로 바뀌었다. 이러한 트럼프 대통령의 행동은 미국에게 실익을 가져다준다면 이에 맞게 언제든지 태도를 바꿀 수 있는 사업가적 관점에서 비롯되었다고 분석된다.

다른 한편으로, 중국은 트럼프 2기 행정부가 ‘미국 우선주의’로 인해 동맹 및 파트너 국가들과 마찰과 갈등이 발생할 것으로 예상하고 있으며, 이는 미국과의 전략적 경쟁에서 중국에 유리한 요인이 될 수 있을 것으로 평가한다. 그 이유는, 트럼프 1기 행정부의 일방적인 미국의 대중국 압박보다, 바이든 행정부

16) 中华人民共和国外交部, “中共中央政治局委员、外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问”(2024年3月7日).

가 동맹 및 파트너 국가들과 함께 전개한 다자적인 압박으로 인한 중국의 어려움이 더 컸다고 판단하고 있는 것으로 보이기 때문이다. 특히 중국은 트럼프 2기 행정부 하에서 미국의 동맹 체계에 틈이 벌어진다면 다자적인 대중국 압박이 완화되는 한편 중국의 대EU 전략적 접근의 효과가 증가할 것으로 예상할 수 있다.

또한 중국은 트럼프 2기 행정부의 대중국 무역 압박 강화와 관세 인상이 예상되지만 이는 단기적인 갈등 요인일 뿐, 근본적인 미·중 무역의 틈이 깨어지는 않을 것으로 평가하고 있다. 이는 트럼프 1기 행정부 당시에도 무역협상과 상호 보복관세 조치가 발생했지만, 결과적으로 미·중 무역액은 오히려 증가했던 경험에 근거하고 있다. 오히려, 중국 측은 통상 분야보다는 첨단과학기술 분야에서의 경쟁이 더욱 치열해질 것으로 전망하고 이를 더욱 우려하고 있다. 이와 관련하여 중국은 트럼프 1기 행정부와 비교해 2기 행정부는 국내정치적으로 행정부와 의회를 모두 장악하여 강력한 리더십의 실행이 가능하고, 특히 트럼프의 외교 및 경제참모들이 마르코 루비오(Marco Rubio), 로버트 라이트하이저(Robert Lighthizer) 등 대중 강경파가 포진한 것을 염려하고 있다.

지정학적 측면에서, 트럼프 2기 행정부는 러시아-우크라이나 전쟁의 종식, 친이스라엘과 친사우디아라비아 정책 기조, 중국과 이란에 대한 강경 정책, 북미 핵 협상 재개, 동맹과 파트너 국가들에 대한 미국의 요구 증가등을 추진할 것으로 전망된다. 특히 NATO는 물론이고, 타이완과 필리핀에 대한 군사 지원 축소, 한국과 일본에 대한 방위비 부담 증가 요구 등으로 미국의 다자주의 동맹 체계의 위축 가능성이 논의되고 있다. 이와 관련하여 트럼프 1기에 대만에 상당 액수의 무기를 판매했으면서도 2024 미국 대선 당시 미국 반도체 산업의 거의 100%를 타이완이 가져갔다고 주장하며 타이완의 방위비 부담을 주장한 점, 그리고 트럼프 1기 당시 미국은 필리핀의 동맹국으로서 중국의 남중국해 영유권 주장에 맞서기 위해 군용기, 군함, 항공모함 전단을 파견했으나, 동시에 필리핀에 방위비 인상을 압박했던 점은 한국에게도 많은 함의를 던지고 있다.

4. 한중관계에 대한 함의

1) 한중관계의 현주소: 구조적 도전 요인의 증가

한중관계는 1992년 8월에 공식 수교 이후 발전기와 조정기, 그리고 2016년 7월에 발생한 한국 내 사드 배치 현안 이후 갈등기를 거쳐 현재 한중관계의 재정립 시기에 진입했다. 한국 내사드 배치 현안 발생 이후 한·중은 2017년 10월에 ‘한중관계 개선 관련 양국 간 협의 결과’를 공동 발표하며 돌파구를 찾았으나, 현재까지 완전한 관계 개선이 이루어지지 않은 상황으로 평가된다.

또한 점차 심화하는 미·중 전략적 경쟁 구도 하에서 윤석열 정부의 한미동맹 공고화 및 한·미·일 협력 강화는 한국의 대북 억제력 및 장·단기적인 대외전략에 필요한 사안들임에는 분명하다. 하지만 동시에 이와 같은 정책들은 한중관계의 정치, 외교·안보, 경제·통상, 사회·문화 등 다양한 영역에서 구조적인 도전 요인들을 계속해서 증가시켜왔다.

정치 분야

한중관계는 정치 분야에서 가치, 체제, 정체성과 관련된 도전 요인이 증가하고 있다. 이러한 요인들은 1992년 한·중 수교 당시 양국 사이에 분명한 차이가 존재했음에도 불구하고 한중관계에서 주요 도전 요인으로 인식되지 않았었다. 하지만, 미·중 전략적 경쟁이 심화하는 과정에서 인권과 민주주의의 가치, 정치 체제, 그리고 이러한 가치와 체제를 바탕으로 한 양국 국민들 간 정체성의 차이가 한중관계의 새로운 도전 요인들로 점차 부상하기 시작했다.

정치 분야에서 한중관계의 도전 요인들은 당분간 존재할 것으로 전망된다. 한국은 ‘글로벌 중추국가(Global Pivot State)’로 나아간다는 외교 비전을 분명히 하고 이를 적극적으로 실행에 나가고 있다.

이 과정에서 한국은 국제사회의 주요 현안에 대해 정부의 입장을 분명하고 적극적으로 밝히기 시작했다. 이 중에는 우크라이나-러시아 전쟁을 포함하여 남중국해와 타이완 해협의 문제도 포함되어 있다. 특히 대외 의존도가 높은

한국은 ‘해양교통로(SLOC: Sea Lines of Communication)’의 중요성을 강조하며 타이완 해협의 현안에 접근하고 있지만, 중국은 국내문제인 양안관계에 대한 한국의 내정 간섭으로 해석하고 있어 한·중 간 분명한 시각 차이가 존재한다.

경제·통상 분야

한중관계의 경제 분야에서도 미·중 전략적 경쟁의 심화와 산업 구조의 변화로 인해 양자 간 협력의 공간이 지속적으로 줄어들고 도전 요인이 증가하는 추세가 나타나고 있다. 가장 큰 요인은 수교 이후 형성되었던 동북아 한·중·일 국가 간 분업화 구조가 무너지고, 중국의 산업 구조가 변화하며 한·중 간 협력 공간이 줄어들고 경쟁 산업이 증가했기 때문이다. 한·중·일 국가 간 분업화 구조는 한국의 대중국 주력 수출 품목인 중간재 제품에 대한 중국의 기술 및 생산력의 증진, 그리고 임금의 점차적인 인상으로 한·중 사이의 분업화 구조는 변화가 불가피해졌다. 나아가 한·중 양국의 산업 구조가 변화하며 양자 간 협력의 공간이 감소하고 가전제품, 휴대폰, OLED, 2차 전지 등 주력 사업의 경쟁이 심화하고 있다. 이로 인해 한·중 간 산업 구조는 ‘상호 보완과 협력’에서 ‘경쟁’ 관계로 전환되었다.

이에 더하여, 미·중 전략적 경쟁 구도 하에서 첨단산업에 대한 한·중 간 협력의 공간은 더욱 줄어들고 있다. 미국은 중국의 반도체를 포함해 첨단산업에 대한 전략적 견제를 지속해서 강화하고 있다. 또한 미국은 동맹과 파트너 국가들과 함께 글로벌 산업 공급망 구축을 모색하고 있다. 한국은 수출 주력 품목인 반도체 산업이 미국의 원천 기술에 의존하고 있는 상황에서 미국의 대중국 수출통제가 강화되자 한국 반도체 제품의 중국 수출 및 중국 내 한국의 삼성전자와 SK하이닉스 반도체 공장의 생산설비 증진에 제한이 발생했다. 이로 인해 한국과 반도체를 포함한 첨단 기술과 산업에서 협력의 확대를 모색해왔던 중국의 기대는 감소할 수밖에 없었다.

외교·안보 분야

분단국가이자 북한으로부터 핵과 미사일 위협을 계속해서 받아온 한국은 한반도 주변 정세에 대응하기 위해 한미동맹의 공고화를 바탕으로 중국과의 협력 확대를 추구해왔다. 윤석열정부 출범 이후 한국은 한미동맹의 강화 및 한·미·일 협력을 통해 대북 억제력(deterrence)을 증진시키기 위해 노력해왔다. 동시에 한국은 한반도 비핵화 및 한반도 정세 안정을 위한 중국의 건설적인 역할을 기대해왔다.

반면 중국은 동북아 지역에서 한미 및 미일동맹의 강화, 그리고 한·미·일 협력의 확대에 대해 군사·안보적 긴장이 높아졌다고 비판했다. 특히 중국은 미·중 전략적 경쟁이 심화하는 가운데 한·미·일 협력은 북한을 넘어 미국의 주도로 중국을 견제할 것이란 우려를 표출했다. 다시 말해, 한국에게 한·미·일 협력은 점증하는 북한의 핵과 미사일 위협에 대응하여 억지력 증강의 의미를 가졌지만, 중국의 입장에서는 3국의 협력이 궁극적으로 역내에서 중국을 압박하는 미국의 전략 기제로 인식되었다.

다른 한편으로 한국 윤석열 정부는 외교·안보 정책에서 북한의 핵과 미사일 도발 및 위협에 대응하기 위해 한미동맹 강화⇨한일관계 개선⇨한·미·일 협력⇨한중협력 확대의 단계적인 접근을 모색해왔다. 하지만 미국과 점차 치열해지는 전략적 경쟁을 펼치는 중국의 입장에서는 한국의 이러한 단계적 접근을 수용하기 어려웠다. 반면, 최근 북·러 간 상호협력과 지원이 확대되는 가운데, 중국이 양자 차원에서 중·러 및 북·중 전략적 협력관계를 강화하고, 한반도 정세의 긴장 고조에 대한 책임과 비판의 초점을 북한이 아닌 미국에 맞추자, 한국은 한반도 비핵화 및 북한의 핵과 미사일 위협으로부터 한반도 긴장을 완화시키는 중국의 건설적인 역할에 대한 기대감이 점차 감소하게 되었다. 북한의 핵과 미사일로부터 직접적인 위협을 마주한 한국의 입장에서는 중국 또한 북한의 무력도발에 대해서는 불만을 가지고 있지만, 중국이 역내대미 전략 차원에서 엄중한 대응보다는 북한을 감싸고 있다고 생각하기 때문이다.

사회·문화 분야

사회·문화 분야에서의 한·중 교류는 2016년에 급속하게 감소한 이후 아직까지 완전히 회복되지 못한 상태이다. 앞서 언급했던 한·중 간 가치와 체제의 차이가 부상하는 가운데 단오절, 한복, 김치 등 연이은 문화적 논란이 한·중 양국 국민 사이에 발생했다.

이로 인해 양국 국민들은 상대 국가에 대한 호감도가 감소하는 현상이 나타났다. 일례로 Pew Research Center에서 2023년 7월에 발표했던 여론 조사 결과에 따르면, 한국인들이 가지는 중국에 대한 ‘비호감(Unfavorable view)’은 77%로 일본(87%), 호주(87%), 미국(83%) 국민들이 중국에 대해 가지는 비호감 비율보다는 낮지만 인도(67%)보다는 높았다.¹⁷⁾ 이어 2024년 7월에 발표했던 여론 조사 결과에 따르면 한국인들이 가지는 중국에 대한 ‘비호감’은 71%로 일본(87%), 호주(85%), 미국(81%)보다는 낮지만 필리핀 (64%)와 인도(52%)보다는 높았다.¹⁸⁾

중국 또한 년 한국 내 사드 배치 현안 이후 한국에 2016 대한 호감도가 떨어지고 한국산 제품에 대한 불매운동이 나타났었으며, 단체관광을 포함한 중국의 대한국 사회·문화적 교류가 급격히 감소했다. 이에 더하여 최근 온라인상에서 한국인들과 문화적 논란을 둘러싸고 오해와 갈등이 증가하며 한국에 대한 호감도가 계속 낮아진 것으로 평가된다.

2) 트럼프 2기 행정부 시기 한중관계의 과제와 함의

한중관계는 구조적인 양자 간 도전 요인들을 해소 또는 관리하는 한편, 2025년 초 트럼프 2기 행정부의 출범과 함께 나타날 대외환경의 변화에 대응하며

17) Laura Silver, Christine Huang, and Laura Clancy, “China’s Approach to Foreign Policy Gets Largely Negative Reviews in 24 Country Survey,” Pew Research Center, July 27, 2023.

18) Laura Silver and Gar Meng Leong, “Most People in 35 Countries Say China Has a Large Impact on Their National Economy,” Pew Research Center, July 09, 2024.

발전을 추구해야 나가야 한다. 최근의 한중관계는 한국 윤석열 정부가 한미동맹 및 한·미·일 협력 강화 기조를 견지하는 가운데 중국의 주변외교 정책이 강화되며 중국의 한국에 대한 ‘원만한 관리’가 실행되고 있다. 2024년 5월에 한·중 외교장관 회담과 제18차 한·중 경제장관회의가 베이징에서 각각 개최되었으며, 이어 서울에서 4년 5개월 만에 한·중·일 정상회담이 개최됐다. 6월에는 한·중 차관급 외교안보 대화(2+2)가 개최되었고, 7월에는 ASEAN 관련 외교장관 회의를 계기로 한·중 외교장관회담이 라오스에서 열렸다. 이어 10월에 들어서는 1.5 트랙인 한·중 우호미래포럼이 베이징 개최되는 등 고위급 교류가 증가한 것으로 보인다.

하지만 한중관계에서는 여전히 풀어야 할 두 가지의 과제가 남아있다. 먼저 한중관계에서 나타난 구조적인 도전 요인들을 해소 또는 관리하며 양자 간 주요 현안에서의 시각 차이와 이견의 좁히는 과제이다. 다음으로는 트럼프 2기 행정부의 대중국 정책과 중국의 대응이 한중관계에 미칠 함의를 분석하고 대응을 준비하는 과제이다. 이 두 가지의 과제를 풀지 못하면 한국에게 근본적인 한중관계의 개선과 실질적인 협력의 실현은 요원해지기 때문이다.

먼저 한·중 간 시각 차이 및 이견과 관련하여 전반적으로 7가지의 문제점이 제기되고 있다. 첫째는 최근 한국이 추진하는 한·미, 한·일, 한·미·일 협력의 강화를 공고히 한 이후 한·중 협력모색이라는 단계적 접근에 대한 중국의 부정적인 대응이다. 둘째, 한국이 한미동맹을 강화할 수록 중국이 한국의 전략적 가치를 높이고 접근해 올 것이란 시각의 차이이다. 셋째, 타이완 관련 현안을 한반도 정세와 연계시키고 동 현안을 국제화시키는 것이다. 넷째, 한국의 ‘가치외교’에 대해 중국은 내정 간섭이자 한·중 간의 협력 공간이 제한된다고 주장한다. 다섯째, 현재의 한중관계 고착에 대해 한국은 중국의 외교 행태로, 중국은 한국 외교의 매몰비용(sunk cost)에서 원인을 찾고 있다. 여섯째, 미·중 전략적 경쟁이 심화하는 가운데 한·중 간 사드(THAAD), 한미동맹의 의미와 역할, 첨단산업의 글로벌 가치 사슬과 중국 배제 움직임 등의 현안들이 한중관계의 교류와 협력에 도전 요인으로 남아있다. 끝으로 일곱째는 한반도 비핵화

와 관련된 중국의 건설적인 역할에 대한 한·중 간 시각 차이이다.¹⁹⁾

다음으로는 트럼프 기 행정부가 추구하는 미국 2 ‘우선주의’와 대중국 정책, 그리고 이에 대한 중국의 대응이 한중관계에 던지는 함의를 살펴야 한다. 함의에는 장단점이 공존하고 있다. 먼저 ‘가치’와 ‘체제’ 관련 현안에서 트럼프 2기 행정부는 경제적 실익에 무게를 두는 국익 추구에 더욱 무게를 둘 것으로 예상된다. 따라서 한중관계에서도 ‘가치’와 ‘체제’ 관련 현안에서는 유연한 대응의 공간이 확대되었다고 평가된다.

다른 한편으로 바이든 정부는 미국의 동맹과 파트너 국가들을 중심으로 다자간 협력의 틀을 대중국 전략적 압박, 특히 경제·안보 현안에 활용하려 했다. 반면, 트럼프 2기 행정부는 바이든 행정부가 ‘인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)’를 포함해 적극적으로 추진했던 ‘프랜드 쇼어링’을 버리고 ‘미국 우선주의’를 강조할 것으로 예상된다. 이 과정에서 트럼프 2기 행정부는 양자간 거래를 중시하면서 다자간의 협력 틀을 선호하지 않을 가능성이 점쳐지고 있다. 특히 트럼프 2기 행정부는 ‘미국 우선주의’를 바탕으로 중국 이외의 국가들에게도 언제든지 강한 압력을 가할 수 있다는 전망이 지배적이다.

특히 트럼프 2기 행정부의 ‘전략적 디커플링(Strategic decoupling)’에 대한 함의를 주목할 필요가 있다. ‘전략적 디커플링’과 관련하여 최근 트럼프는 자신의 2기 행정부의 미국 무역대표부(USTR) 대표로 제이미슨 그리어(Jamieson Lee Greer)를 지명했다. 대중국 강경파이자 그간 ‘전략적 디커플링’을 강조해 온 로버트 라이트하이저(Robert Lighthizer)가 전면에서 나서지는 않았지만, 그리어는 2017년 5월부터 약 3년간 라이트하이저 당시 USTR 대표를 비서실장으로서 보좌했던 측근 인사이다. 이로 인해 그리어는 트럼프 2기 정부에서 ‘전략적 디커플링’을 주창하는 라이트하이저의 정책적 방향성을 견지해 나갈 핵심적인 인물로 평가받고 있다.

19) 성균관대학교 이희옥 교수 발표와 면담 (2024년 12월 5일, 대한민국 서울 국립외교원 2024 중국정세평가 연례회의, “한중 정치·외교관계”).

이는 EU를 중심으로 미국의 동맹과 파트너 국가들 사이에서 공감해온 ‘선택적 디커플링’이라고 할 수 있는 ‘디리스킹(derisking)’에서 중국에 대해 한층 더 공세적인 ‘전략적 디커플링’으로의 전환은 국제사회 다수의 국가들에게 많은 영향을 끼칠 것으로 예상된다.

트럼프 2기 행정부 시기에 ‘전략적 디커플링’을 바탕으로 한층 심화될 대중국 전략적 압박을 전망하면서 국제사회가 주목하고 있는 또 하나의 주요 현안은 중국의 대응이다. 2017년 트럼프 1기 행정부 출범 당시 미국이 중국과의 무역전쟁을 시작하자 중국은 충분히 준비되지 않은 상태에서 일방적인 트럼프 1기 행정부의 강경한 관세 조치 및 무역 협상 압박에 어려움을 겪었다고 평가된다. 물론 중국은 트럼프 1기 행정부 당시 강경한 상호 관세 보복 조치와 함께 미국과의 무역 협상에 따라 대두를 포함한 미국 농산품의 수입 확대를 약속하며 미중관계를 관리해 나가려 노력했었다.

반면 트럼프 2기 행정부를 맞이하며 중국은 과거와는 다르게 다양한 대응 조치를 준비해 온 것으로 알려져 있다. 대표적인 사례들로 미국산 제품에 대한 보복관세에 대하여 갈륨, 게르마늄 등의 희토류 및 흑연을 포함한 주요 핵심 자원 및 광물에 대한 수출통제 강화, 위안화 평가절하 등 다층적인 대응 조치들을 검토하고 준비 중인 것으로 알려져 있다. 이로 인해 트럼프 2기 행정부 시기 미 중 간 무역 분쟁은 한층 치열해질 것으로 평가되는 것은 물론, 중국의 대응 방안들이 미국과 함께 한국을 포함한 중국의 주변 국가들의 무역환경과 산업 공급망에도 불안정성을 높이는 도전 요인이 될 것으로 예상된다. 이로 인해 한중관계 경제·통상 분야에서의 구조적 도전 요인들은 증가할 것으로 전망된다.

저자소개

김한권

현 국립외교원 외교안보연구소 인도태평양연구부 교수 겸 중국연구센터장으로 재직 중이다.

미국 코네티컷 주립대에서 정치학 학사와 행정학 석사를, 미국 아메리칸대에서 국제관계학 박사를 취득했다.

Post-Doc과정을 중국 칭화대(清華大)에서 마치고, 북경대(北京大) 국제관계학원에서 연구학자를 지냈다. 이후 아산정책연구원의 연구위원 겸 중국연구센터장을 역임했다. 청와대 국가안보실(NSC), 국방부, 통일부, 합동참모본부, 한미연합사의 정책 자문위원 및 민주평화통일 자문회의 상임위원(국제협력분과위)을 역임했다.

주요 저서와 논문으로는 「미중 전략적 경쟁」(공저), 경남대 극동문제연구소, 국제관계연구시리즈 36 (서울: 페이퍼로드, 2020); 「뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁 관계와 한반도에의 함의」(공저), 통일연구원, KINU 연구총서17-21-01 (2017); “Evaluating China’s Soft Power: Dimensions of Norms and Attraction” in *Assessing China’s Power* Ed by Jae Ho Chung (Palgrave Macmillan, 2015); 차이나 콤플렉스 (공저), 아산정책연구원 (2014) 등이 있다.

JPI PeaceNet 시리즈

2024 동아시아

평화와 번영을 위한 대화

발행일 | 2024년 12월 30일

발행처 | 제주평화연구원

디자인 | (주)디자인신우

제주 제주시 연미길 82 / 064-746-5030

ISBN | 978-89-93764-42-0

정가 | 20,000원

※ 저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지



2024

동아시아 평화와
변명을 위한 대화

값 20,000원



9 788993 764420

93300

ISBN 978-89-93764-42-0