

국제 다중분쟁에 대응하는 미국의 리더십 양상과 전망

정 승 철

국립부경대 정치외교학과 조교수

[기획자 註] 본고는 동유럽과 중동에서 진행 중인 갈등과 전쟁, 그리고 아시아와 인도-태평양 지역에서 심화되고 있는 불안정성과 경쟁 등 세계 곳곳에서 발생하고 있는 분쟁에 대응하여 미국이 글로벌 리더십을 유지하며 규칙 기반 자유주의 국제질서를 수호하기 위한 전략을 분석하고 있다. 구체적으로, 본고는 동맹국과 유사입장국에 보다 많은 부담 분담(burden sharing)을 요구하고 있는 이유와, 그에 따른 정책적 함의, 그리고 향후 전망 등을 살펴보고자 한다. [기획: 박동준 제주평화연구원 연구실장(djpark@jpi.or.kr)]

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

[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 통한 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 바라는데로 이들과의 부담 분담이 가능할지는 의문인 상황이다. 이는 동맹, 유사입장국과 자유주의 국제질서를 지키는 부담을 분담하고 싶으나 현실적으로 미국이 계속해서 가장 큰 기여를 해야 하는 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.

서론

오늘날 세계 곳곳에서 다수의 분쟁이 벌어지고 있다. 러시아-우크라이나 전쟁은 2022년 2월부터 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, 국제정치경제 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 큰 타격을 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 국제정치경제 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 말되 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 안보공약에 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 해야하는 상황이 지속될 가능성이 높기 때문이다.

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 4월까지 약 2년간 약 1070억 달러 상당의 지원을 우크라이나 정부에 제공하였다. 이 가운데 약 698억 달러는 무기 지원, 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 확전을 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 항모전단을 2024년 1월에 철수했었으나 이스라엘과 이란 간 충돌이 발생함에 따라 이번에는 이지스함을 급파하여 이스라엘을 지원하고 확전을 막고자 하였다. 다만 양측 모두 확전을 원치는 않기에 군사행동을 자제하면서 이란-이스라엘 충돌은 일단락 되었다. 2024년 4월 미국 하원은 우크라이나에 610억 달러, 이스라엘에 264억 달러를 지원하는 법안을 통과 시켰다.²⁾ 동시에 미국은 이스라엘 네타냐후 총리에게 휴전에 동의할 것을 압박하고 있으나 네타냐후 총리는 휴전안들을 받아들일 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 테러

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>.

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>.

와의 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 받고 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 양안 통일을 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 민주

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.

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

주의이자 유사입장을 지닌 동맹(혹은 동맹에 준하는) 국가에게 위기가 발생할 경우 이들의 안보를 위해 적극적으로 개입할 것이라는 신뢰를 유지하기 위해서도 대만은 미국에게 전략적으로 중요하다.⁷⁾

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 파이브 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 맡을 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 볼 수 있다.

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.

8) 원문은 다음과 같다. “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.

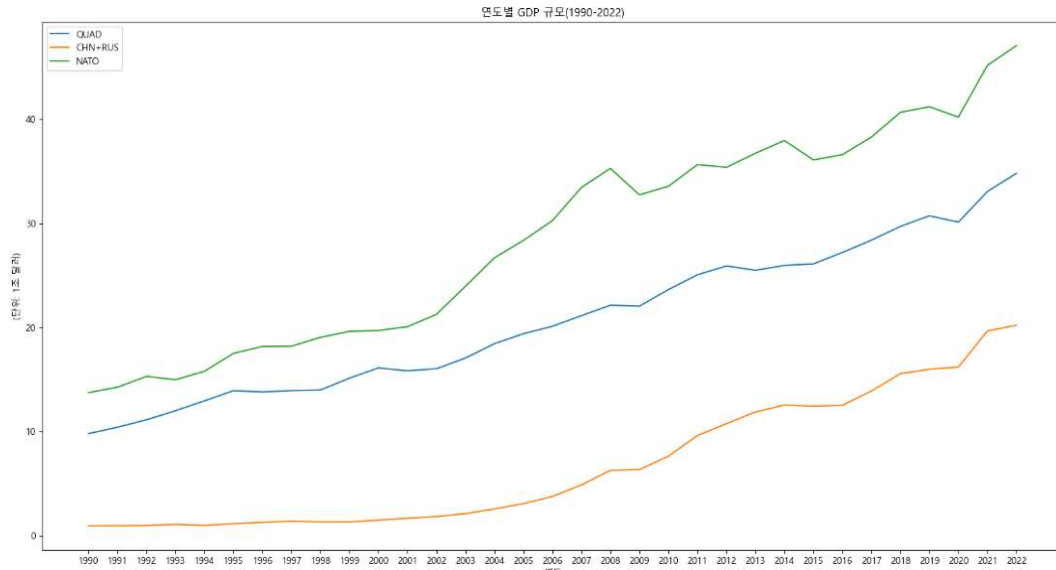
NATO와 인도태평양 지역 국가와의 협력 강화에 대한 NATO 측의 언급은 2021년 브뤼셀 공동 성명부터 등장하였으며 2022년 마드리드 NATO 정상회의에서 최초로 호주, 일본, 뉴질랜드, 한국과 같은 인도태평양 지역 파트너 국가들이 정식으로 참여하기 시작하였다. 유럽과 인도태평양 지역 국가들 간의 협력과 연대는 2023년 리투아니아 빌뉴스 정상회의에도 이어졌으며 2024년 7월 워싱턴DC 정상회의로 이어질 전망이다.

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.

국제 다중분쟁과 경쟁국에 대응하는 미국의 국력상황

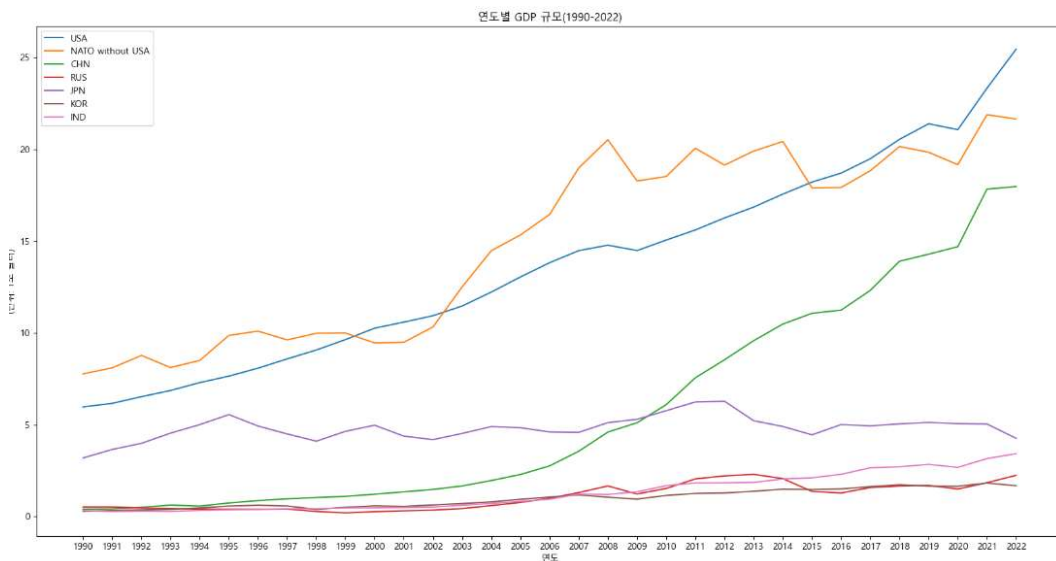
이처럼 미국 바이든 행정부는 유럽과 아시아 동맹, 유사입장국들과의 연대 강화를 통해 자유주의, 규칙에 기반한 국제질서를 유지하고자 한다. 이는 (세계 GDP 규모에서 미국이 차지하는 비중이 감소하고 있다는 측면에서 바라볼 때) 미국 패권이 쇠퇴하고 있기에, 더 이상 냉전시기 또는 1990년대 단극체제 시기와 같이 미국이 전 세계 곳곳에서 발생하고 있는 분쟁을 홀로 대응할 수 없다고 인식한 미국이 추구하고 있는 전략이라고 볼 수 있다. 하지만 미국의 바람과 달리 미국의 동맹, 유사입장국들이 앞으로 규칙에 기반한 국제질서를 유지하기 위한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



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

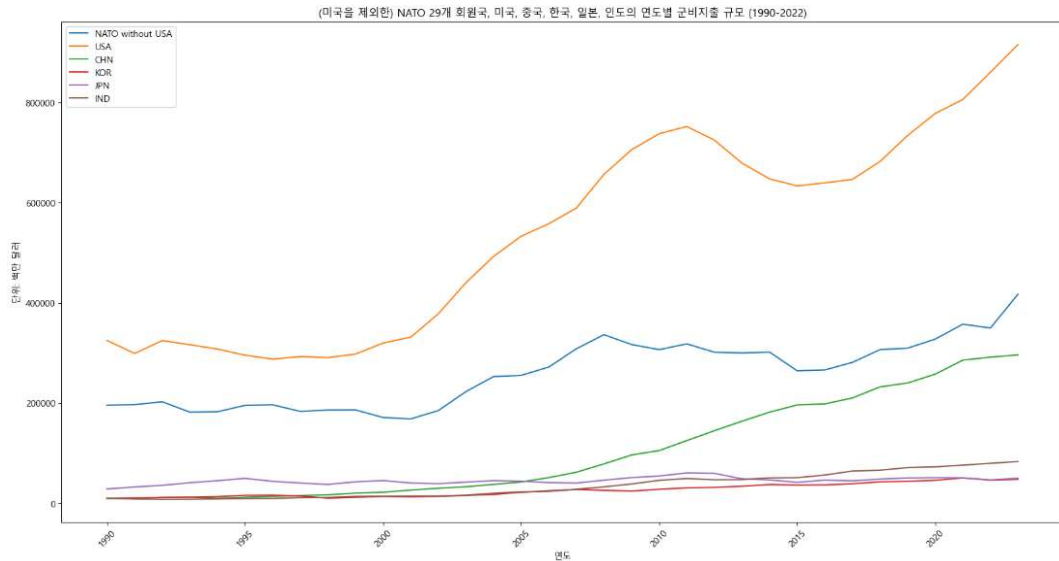
[그림 2]는 1990년부터 2022년까지 미국, 미국을 제외한 NATO 29개 회원국, 중국, 일본, 러시아, 인도, 한국의 GDP 규모 변화 양상을 나타낸다.¹⁰⁾ [그림 2]에 나타나듯 미국의 GDP(파란색)는 1990년부터 2022년까지 꾸준한 성장세를 보여왔다. 다만 같은 기간 중국의 GDP(녹색)는 (특히 2000년대 후반부터) 미국보다 더욱 빠른 성장세를 보이며 미국과의 격차를 빠르게 줄였다. (2022년 현재 중국의 GDP는 미국의 80% 수준까지 따라왔다.) 한편, 미국을 제외한 NATO 29개 회원국의 GDP 총합 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 2022년까지 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.

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

[그림 3. (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) 23개국 이 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 규모

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>.

가 2022년 현재 500억 달러로 이는 2011년 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(인공지능, 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 자국 영토를 방어할 수 있는 수준만큼 우크라이나를 지원하고 있을뿐 그 이상의 공격무기를 지원하는 것은 주저한다. 대만을 지원함에 있어서도 미 항모전단을 대만 근처로 파견하고 일부 무기 지원을 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.

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>.

‘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) 기초를 내세우고 정책을 실행하고 있는 바이든 행정부는 2023년부터 중국과의 디커플링이 아닌, 디리스크잉(de-risking)으로 기초를 수정하였다. 그 이유 중 하나는 미국의 대중 디커플링 정책에 대해 (과연 달성 가능한 목표인지에 대한 회의감, 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 방기할 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.

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

17) 이호영, “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) 최종현 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.

즉, (동맹, 유사입장국이라든가 그들 사이에서의) 핵확산 방지,²⁰⁾ 미국 리더십에 대한 신뢰 유지를 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 (냉전시절처럼) 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. 한국시각 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.

저자소개

現 국립부경대 정치외교학과 조교수. University of Florida에서 정치외교학 박사학위 취득. 관심 분야는 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.

2024년 8월

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지

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.