

A S A N

국제정세 전망

2 0 2 1

혼돈의 시대:

강대국 일방주의와 新냉전의 심화,
국제기구의 형해화, 그리고
국제규범과 질서의 붕괴

아산정책연구원

2020년 12월

A S A N
국제정세 전망
2 0 2 1

혼돈의 시대:

강대국 일방주의와 新냉전의 심화,
국제기구의 형해화, 그리고
국제규범과 질서의 붕괴

아산정책연구원

2020년 12월

목차

서문	04
총론: 혼돈의 시대가 가져온 도전	06
리비아 사례: UN의 형해화와 국제질서의 붕괴	22
미국의 일방주의, 중국의 일방주의	35
붕괴하는 국제질서 속 혼돈으로 빠져드는 동북아	51
혼돈 시대를 이용하는 북한: 완성되는 핵무력과 후퇴하는 시장화	59
돌아온 미국, 리더십은 회복될 수 있을까?	68
도전자 중국, 사회주의 노선 강화로 對美 장기전 준비	75
일본의 양면성: '선별적 연대'와 '적대적 공존'	81
틈새를 노리는 러시아 외교의 도전과 한계	89
진영이 얹어지는 유럽	94
새로운 세력권 쟁기의 중동과 北아프리카, 세계적 혼돈의 집약판	102
동남아: 붕괴하는 국제질서 속의 新냉전 격전지	109
新냉전하의 패권경쟁으로 변진 기술 경쟁	118
자유민주주의의 위기	124
한국에의 함의: 전략적 융통성과 전략적 모호성	128

서문

2010년대 이후 세계질서의 변화는 우리에게 항상 “지금 세계는 어디로 가고 있는가?”에 대한 의문을 불러일으켜 왔습니다. 세계질서의 주도권을 둘러싼 주요 국가(dominant power) 간의 경쟁이 지속적으로 강화되어왔고, 기존 국제질서의 통제력은 오히려 느슨해지고 있으며, 글로벌 ‘거버넌스’에 대한 열망은 점점 더 커지고 있습니다. 이러한 질서 재편의 중심에서 미국은 ‘떠오르는 중국’에 대해 협력, 경쟁 그리고 견제를 병행해왔습니다. 국제질서의 혼란과 국제기구의 형해화 역시 눈에 띄게 진행되고 있습니다. 그러나 그것이 전부는 아닙니다. 각 국가들이 보이는 정책과 행태는 과거의 냉전 시대와 구별되지만, 그것은 1990년대 이후 전개되어 온 이른바 ‘탈냉전’의 흐름과도 차이가 있는 것이었으며, 이 속에서 어떤 선택을 해야 할지에 대한 국가들의 고민은 깊어질 수밖에 없습니다.

아산정책연구원은 그 방향과 속성을 쉽게 가늠하기가 힘든 국제질서의 흐름을 살펴보기 위해 2015년부터 “아산국제정세전망” 보고서 전반을 관통하는 주제를 설정해 왔습니다. 전략적 불신(2015), 뉴노멀(2016), 리셋(2017), 非자유주의 국제질서(2018), 한국의 선택(2019), 新지정학(2020) 등이 지금까지 연구원이 다루었던 주제들입니다. 이 주제들은 서로 다른 키워드를 내세웠지만, 미국과 중국 간의 전략경쟁, 전통적 지정학(地政學) 개념이 적용되기 힘든 세계로의 돌입, 글로벌 거버넌스 체제의 형성을 위한 힘든 도전의 특수성, 이러한 환경 변화에 대응하기 위한 각 국가/지역의 선택을 고찰하고 그 과정의 명암을 분석하는 데는 많은 고심이 있었습니다.

2021년의 주제로 선정된 ‘혼돈의 시대: 강대국 일방주의와 新냉전의 심화, 국제기구의 형해화, 그리고 국제규범과 질서의 붕괴’ 역시 그동안의 고심의 연장선상에서 선택된 주제입니다. 2020년을 설명하는 가장 뚜렷한 단어는 ‘COVID-19’라고 할 수 있겠지만, 이 신종 감염병이 지금 일어나고 있는 세계적 변환의 원인이라고 보기는 힘들 것입니다. 2020년 중 우리 눈 앞에 펼쳐진 세계는 이전에도 이미 경험되고 있던 것이며, COVID-19는 그 특징을 더욱 부각시켜주는 하나의 계기가 되었다고 할 수 있습니다.

2020년 한 해 동안 신종 감염병 확산을 둘러싸고 세계는 때로는 단절되고 때로는 작은 그룹으로 뭉치는 모습을 보였지만, 동시에 세계적 공통과제를 해결하기 위한 거버넌스 형성에 대한 욕구는 더욱 증대하였습니다. 미중 간의 전략경쟁 역시 더욱 격화되어 가면서도 세계화 속에서의 상호의존을 완전히 탈피하기는 어렵다는 점 역시 재확인시켜 주었습니다. 세계 전반적으로 미국과 중국의 힘겨루기가 진행되는 가운데 각 지역 차원에서는 특정 국가들의 합종연횡이나 영향력 강화 노력이 두드러지기도 하였습니다. 이러한 특성 중의 일부는 과거 냉전 시대를 떠올리게 하기도 하지만, 2020년의 세계는 냉전적 질서와는 또 다른 모습을 보여주기도 하였습니다. 이러한 가운데 미국 대통령으로 뛰어난 사업가 도널드 트럼프(Donald J. Trump) 대통령의 투박한 집권 4년은 세계질서 변화에 새로운 변수로 등장하여 미국의 위상을 손상시키고 중국의 위상을 제고하는데 한몫하였습니다. 한반도 정세에도 위험을 증가시키는 역할을 했습니다. 2020년 중 나타난 국

제질서의 혼돈은 우리에게도 복핵 위협의 급격한 증가라는 엄중한 안보현실을 안겨주었습니다.

2021년의 세계는 과연 어떠한 모습으로 우리 앞에 나타날까요? 2020년의 반복일까요, 아니면 또 다른 방향으로의 전환을 예고할까요? 그리고 그 속에서 새로운 국제질서의 특징이라고 할 수 있는 과학기술 경쟁과 자유민주주의 위기 문제는 어떤 양상을 띠게 될까요? 이 보고서는 이러한 의문에 대한 우리 연구원 차원의 해답을 구하기 위한 노력의 집약입니다. 이 보고서가 새로운 세계질서를 연구하고 분석하는 국내외적 논의를 위한 촉매제가 되기를 기대해 봅니다. 끝으로, 보고서 발간을 위해 노력을 아끼지 않으신 연구원 내부 및 외부의 저자 여러분과 실무자들의 노고와 열성에 다시 한번 감사의 뜻을 표합니다.

아산정책연구원 이사장

한승주

총론: 혼돈의 시대가 가져온 도전

전 세계가 COVID-19 위협 속에 휩싸여 있다. COVID-19 문제는 백신과 치료제가 개발되면 머지않아 해결될 수 있을 것으로 기대해 볼 수 있다.

오늘의 현실에서 우리에게 본질적으로 심각한 위협은 북한 핵이다. 1992년 9월 국제원자력 기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)가 북한 핵 프로그램에 대한 의혹을 제기하면서¹ 시작된 북핵 문제는 지난 30년 동안 지속적으로 악화되었다. 6차례의 핵실험을 통해 북한의 핵 능력은 고도화되었고, 북한판 이스칸데르(Iskander, 러시아 단거리전술탄도미사일), 북한판 에이태킴스(ATACMS, 미국 전술지대지미사일), 신형 초대형방사포, 잠수함발사탄도미사일(SLBM), 대륙간탄도미사일(ICBM) 등의 신형 전략무기 개발로 인해 우리는 어느 때보다도 위험한 상황에 처해 있다. 북한 핵위협이 없다면 한국도 스위스와 같은 영세중립국으로 살아가면서 걱정할 필요가 없을 것이다. 그러나 우리는 북핵 위협에 직면해 있고, 북핵 문제는 강 건너 불이 아닌 우리 발등의 불이다. 우리의 독자적 힘으로 해결할 수 있으면 좋겠지만 현실적으로 쉽지 않다. 그렇기 때문에 북핵 문제를 해결하기 위해서는 자유민주주의를 기본 가치로 하는 동맹과 우방국들의 관심과 협력, 국제평화와 안정을 유지하기 위해 설립된 국제기구인 국제연합(United Nations, UN)의 지원, 중국, 러시아, 일본 같은 주변국들의 협력이 어느 때보다도 절실하다. 그러나 북핵 문제와 관련하여 중국과 러시아는 공개적으로 북한의 입장을 지지하고 있고, 북중러 북방3각 관계는 긴밀해지는 모습을 보이고 있다. 지난 수년간 경제는 물론 안보 분야에 이르기까지 나타난 미국과 중국의 일방주의는 북핵 문제 해결을 더욱 어렵게 만들고, 자유민주주의 동맹의 균열과 동반자의 퇴색을 가져와서 국제사회의 혼돈을 심화했다.

새로운 질서가 형성되지도 않았는데 기존 질서가 붕괴되는 모습이 나타나고 있다. 2차 세계 대전 이후 미국은 세계의 경찰국가로서 규범과 질서를 만들고 지켜왔다. 그런데 도널드 트럼프(Donald J. Trump) 미국 대통령은 그런 미국의 지위와 역할을 포기하고 국제규범을 무시하는 일방주의적 행보를 보였다. 중국 중심의 세상을 핵심으로 하는 “중국몽”을 표방하는 시진핑(Xi Jinping) 주석 시대의 중국은 일방적이고 강압적인 모습을 보여 왔고, 앞으로도 그럴 것으로 보인다. 미국과 중국만이 아니다. 러시아나 프랑스 같은 주요 국가들도 철저한 국익 계산하에 이합집산하며 독자적인 행보를 취했다. 이런 강대국들의 일방주의는 국제사회의 혼돈과 불안을 심화시킬 것인데, UN과 같은 국제기구가 제대로 작동하고 역할을 수행한다면 어느 정도 안심할 수 있

1. 1992년 9월 IAEA는 북한이 신고한 재처리 플루토늄의 양과 사찰을 통해 추정된 양 간의 차이를 발견하고 북한에 대해 해명과 특별사찰 수용을 요구했다. 북한은 특별사찰을 거부하고 1993년 3월 NPT 탈퇴를 선언하면서 북핵 1차 위기가 시작되었다. “Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy,” *Arms Control Association*, last modified Jul, 2020, accessed Dec 21, 2020.

그림 1. 북한판 이스칸데르



출처: Reuters.

을 것이다. 그런데, 북핵 문제와 리비아 사태를 통해 UN은 무능력함과 형해화된 모습을 보여 주어 우리의 불안을 가중시킨다.

새로이 출범할 바이든 정부가 트럼프 시대의 일방주의를 탈피하여 동맹을 복구하고 어떻게 얼마만큼의 의지로 북핵 문제를 해결할지도 아직은 분명치 않다. 오바마 정부 시절의 전략적 인내가 반복될지, 아니면 북한이 요구하는 군축협상을 통해 북한을 핵 국가로 인정하고 잠정적으로 문제를 봉합할지 예측하기 힘들다. 북핵에 대처하기 위해서는 동맹인 미국과의 공조, 일본을 비롯한 중국, 러시아의 협력도 필요하고, UN의 지지도 있어야 한다. 그런데 현재 그리고 예상되는 국제정세는 각국이 평화와 안전, 국제법의 준수를 외치면서도 실제로는 철저한 개별 국가이익에 따라 행동하고, 국제기구는 형해화되었으며, 국제규범과 질서는 파괴되고 있는 가운데, 자유민주주의 국가들의 동맹이 균열하여, 이러한 혼돈의 세계는 우리의 생존과 번영을 벼랑 끝으로 몰아가고 있다. 이런 혼돈의 국제질서에 대한 경각심을 가지고 대비책을 마련하는 데 전력해야 하는 것이 2021년 우리의 현실이다.

2020년 평가

‘COVID-19’와 미중 전략경쟁으로 인한 혼란

2020년 우리 눈앞에 펼쳐진 세계는 익숙함과 생경함을 동시에 지닌 것이었다. 미중 간 무역분쟁 그리고 그 배후에 존재한 전략경쟁은 이미 2010년대 중반부터 진행되어 온 것이었지만, 2020년에는 또 다른 양상을 띠고 진행되었다. 미국과 중국은 서로를 전략적 경쟁자를 넘어 자신들의 생존 자체에 대한 위협과 도전으로 간주하기 시작했고, 상호의존 속에서의 견제라는 불문율을 허물 수도 있음을 시사하였다. 미중 간 경쟁의 와중에서 트럼프 대통령이 5월 “중국과의 모든 관계를 끊을 수도 있다(We could cut off the whole relationship)”²고 말한 것은 충동적인 트럼프 행정부의 성격을 감안하더라도 충격적이었다.

이제 미중은 ‘하나의 세계’가 아닌, 상황과 경쟁영역에 따라서는 전혀 다른 세계에서 따로 살아갈 수도 있다는 점을 이야기하기 시작했다. 2019년 ‘화웨이’ 기술과 운영체제의 배제를 다른 국가들에게도 요구하고 나섰던 미국은 2020년 들어 ‘틱톡’과 ‘위챗’ 등 중국과 관련된 SNS 애플

그림 2. 미중 전략경쟁의 최전선 남중국해

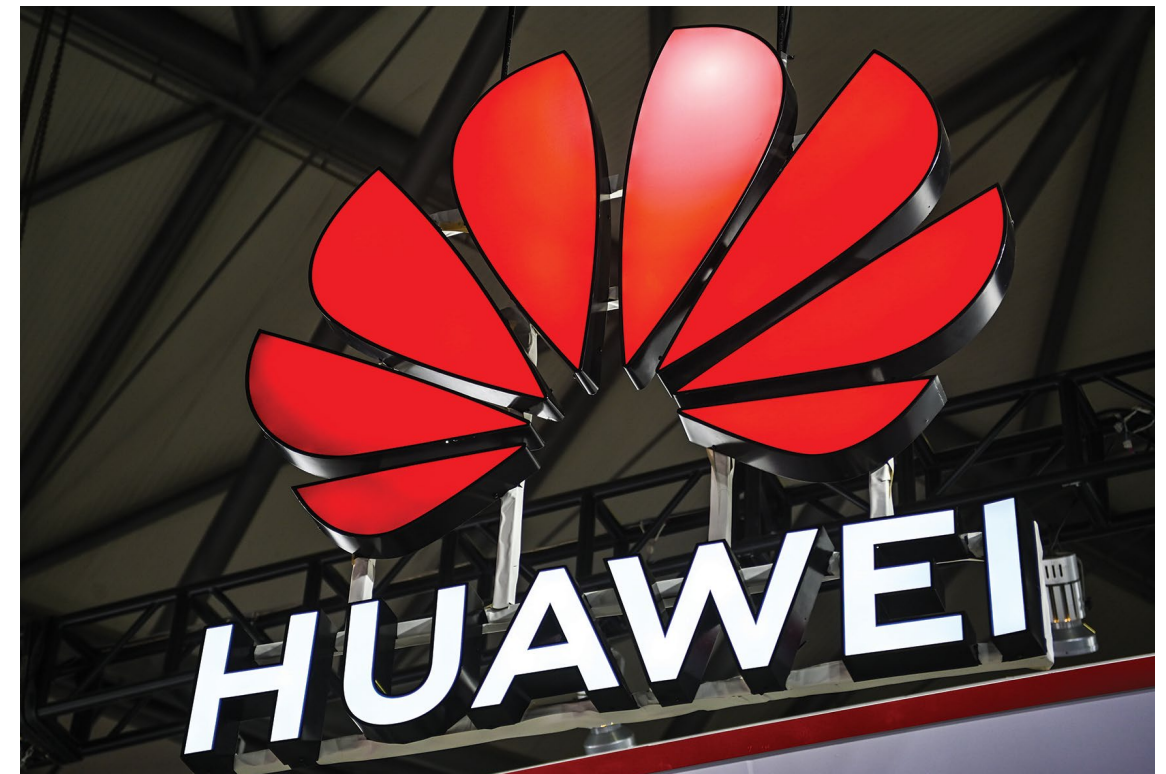


출처: CSIS.

2. “Trump on China: ‘We could cut off the whole relationship,’” *Fox Business*, May 14, 2020.

리케이션을 미국 시장에서 퇴출시키고자 했다. 당장 물리적인 세계까지는 아니더라도 가상공간(virtual world)과 과학기술 영역에서는 중국에 대한 벽을 쌓을 수도 있음을 보여준 것이다. 미중 간의 경쟁은 이제 단순한 양국의 차원을 넘어 세계질서 전체 차원으로 확대되고 있다.

그림 3. 미국의 제재 대상 화웨이



출처: 연합뉴스.

물론, 미중 전략경쟁이 2020년 세계정세의 모든 것을 설명하지는 않는다. 다른 국가들 역시 이러한 움직임에 수동적으로만 반응하지는 않았으며, 이들은 미중 전략경쟁의 틈새에서 세계 혹은 지역적 차원의 영향력 확대를 위한 행보를 가시화하였다. 대표적인 것이 러시아의 행보로, 러시아는 비자유주의적인 가치의 표방 면에서 중국 못지않은 미국의 대항마로 부상하였고 이는 주로 중동과 근외(near abroad) 지역에서 두드러졌다. 터키 역시 이슬람적 가치를 기치에 내걸면서도 정치적으로는 권위주의 체제의 특성을 강하게 나타내었으며, 이는 중근동의 지전략적 지형변화에 큰 영향을 미친 요인이었다. 중동 지역 국가들 역시 이란, 이스라엘과의 관계에서 종래의 종교 지도나 정책 방향을 벗어난 새로운 합종연횡(合從連橫)을 시도하기 시작했다. 유럽연합(European Union, EU) 국가들의 경우 미중 경쟁과는 별도로 사안별 각자도생(各自圖生)의 구도를 나타내었다.

‘COVID-19’ 변수는 이러한 2020년 세계의 특성을 더욱 뚜렷하게 부각시킨 요인이었다. 위에서 이야기한 현상들은 대부분 이 신종 감염병 이전부터 나타나고 있던 것들이었다. 그러나 COVID-19는 그 이전까지는 어렵풋한 윤곽만을 보여주던 국제질서 재편의 모습에 가시성을 더

해준 일종의 시약(試藥)과 같은 역할을 하였다. 2020년 2월 COVID-19가 더 이상 중국만의 문제가 아니게 되었을 때 미국과 중국이 보여준 반응은 기존의 세계화·정보화의 모습과는 상반되는 것이었다. 양국은 감염병 확산과 관련된 정보를 교환하거나 치료제·백신 개발 등에 있어 협력하기보다는 서로의 방식에 따라 대응했다. 특히, 3월에 들어 세계 전체가 몸살을 앓게 되는 상황이 되자, 감염병 확산의 책임을 상대방에게 전가하기 시작했다. 특정 정책의 문제가 아니라 상대방의 체제 자체가 타국에 감염병 위험을 가중시키는 원인이라는 논란이 벌어졌으며, 이는 전략경쟁을 더욱 격화시키는 촉매제가 되기도 하였다. 여타 주요 국가들은 미중 상호 비난의 와중에서 각자의 감염병 차단에 더 중점을 두었으며, 이는 경제·사회적 공동체의 단계에 들어선 EU도 예외는 아니었다. 세계보건기구(World Health Organization, WHO)와 같은 국제기구들은 세계적 공동대응의 연계 메커니즘 혹은 중심체로서의 신뢰성에 상처를 입었으며, 향후 그러한 역할을 지속할 수 있을지에 대해서까지 회의감도 받게 되었다.

신뢰성 있는 백신과 치료제가 개발된다고 해도 이제 세계가 COVID-19 이전으로 돌아가기에는 한계가 있을 것이다. 감염병과 관련해서는 미국과 중국 어느 누구도 세계적인 의제 창출자가 되기 힘들며, 다른 국가들의 모범 사례(best practice)로 받아들여질 만한 모습을 보이지 못했기 때문이다. 이러한 의구심은 단순한 감염병 대응을 넘어 다른 영역에까지 확장될 수 있다. 미국과 중국 각자가 추구하는 세계가 기존에 비해 더 안전하고 풍요로울 것이라는 확신을 주지 못하고 있기 때문이다. 설상가상으로 기존의 레짐이나 국제기구 역시 권위와 동력이 약화된 상태이고, 여타 국가들을 결집할 대의나 목표 역시 뚜렷하지 않다. 더 이상 기존의 질서로는 세계적인 발

그림 4. COVID-19 백신 접종



출처: Reuters.

전이나 안전을 도모할 수 없을지 모른다는 불안감이 커진 것과는 대조적으로, 대안적 질서는 어느 것 하나 확신을 주지 못하는 상태로 2020년이 전개되었기 때문이다.

국제적 레짐과 국제기구의 신뢰성 약화는 감염병 이슈와 WHO에만 국한되지 않았다. 2020년 중 UN은 해양자원 확보를 위해 배타적 경제수역 및 대륙붕 경계 획정을 둘러싼 그리스-터키 해양분쟁,³ 아르메니아계가 다수 거주하는 나고르노-카라바흐 지역의 아제르바이잔으로부터의 독립을 둘러싼 아제르바이잔-아르메니아 분쟁에⁴ 대한 분쟁 해결 능력을 증명하지 못하였다.

그림 5. 그리스-터키 해양분쟁과 아제르바이잔-아르메니아 분쟁



- 2019년 11월 터키는 리비아 서부 정권과 동(東)지중해를 놓고 양국 간 해양경계를 획정하는 양해각서에 합의했다. 이 양해각서는 동지중해에 오로지 약 18.6해리에 이르는 직선 하나만을 설정했다. 단지 직선 하나에 불과하지만 이 직선 하나는 그리스와 이집트의 200해리에 이르는 배타적 경제수역 및 대륙붕에 대한 해양 권원을 무시한 것이었다. 그리고 이 양해각서에 근거하여 터키는 그리스의 반발을 무시하며 동지중해에서 호위함을 동원해 탐사 활동에 나섰다. 이런 와중에 2020년 8월 12일에는 동지중해에서 그리스의 호위함과 터키의 호위함이 부딪히는 ‘사고’도 발생했다. 같은 NATO 회원국인 터키와 그리스가 서로 간 무력을 사용할 수도 있는 위기가 발생하고 있는 것이다. 그러나 이러한 위기에도 UN은 이 해양 분쟁을 해결하고자 하는 시도를 하지 않고 있다. 따라서 그리스는 독자적으로 터키와 리비아 서부 정권 간 2019년 양해각서를 무력화시키기 위해 2020년 8월 6일 이집트와 동지중해를 놓고 배타적 경제수역의 경계획정 협정을 체결했다. 이에 대해 터키는 동맹인 그리스와 전쟁도 불사하겠다는 의지를 피력하고 있다.
- 2020년 9월 27일에는 나고르노-카라바흐 지역을 놓고 아제르바이잔과 아르메니아 간 교전이 다시 발생했다. 국제법상으로는 아제르바이잔 영토이나 아르메니아가 실효적으로 지배하고 있는 나고르노-카라바흐 지역은 이미 1992년부터 분쟁 상태에 있었다. 1991년 소련으로부터 아제르바이잔과 아르메니아가 각각 독립을 쟁취했으나 1992년 아제르바이잔 영토 내에 위치한 나고르노-카라바흐 지역의 의회는 독립공화국 창설을 선포한 후 아르메니아와의 통합을 추진하겠다고 선언했다. 이로 인해 발생한 아제르바이잔과 아르메니아 간 분쟁이 지금까지 이어지고 있는 것이다. 이에 대해 미국, 러시아, 프랑스 등의 주도로 국제사회는 이 분쟁을 해결하기 위한 시도를 이어왔으나 터키는 민족적, 종교적 이유로 아제르바이잔을 지지하고 프랑스는 아르메니아 출신 이민집단이 정착한 유럽 내 최대 국가가 프랑스이기 때문에 아르메니아를 지지하는 등 그 이면에는 국가들 간 분열만이 증명되었다. 결국 2020년 교전을 통해 아제르바이잔은 무력으로 분쟁 지역 대부분을 수복했고, 2020년 11월 9일 체결된 평화협정을 통해 러시아는 아르메니아군의 철수와 함께 향후 5년 동안 평화유지군을 배치하기로 했다. 1992년부터 이어진 나고르노-카라바흐 분쟁이 사실상 아제르바이잔의 무력사용을 통한 승전으로 해결된 것이다. 결국 UN을 위시한 국제기구의 무력함이 다시 한번 증명되었다.

북한 핵문제와 무기력한 UN

혼돈의 세계에서 실낱같은 희망이 될 수 있는 UN은 북핵 문제 해결에 필요한 대북제재의 도입과 이행에 있어서 무기력함을 보였다.

북한 핵문제는 지난 30년간 지속적으로 악화되었고, 북한의 핵 능력은 날로 고도화되었다. 북한 핵문제는 핵확산금지조약(Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT) 밖에서 핵무기를 개발했던 이스라엘, 인도, 파키스탄과는 근본적으로 다르다. 이들 국가들은 NPT 회원국은 아니지만 NPT의 기본원칙과 목적을 존중한다는 입장을 내세우며 핵확산을 하지 않겠다는 점을 공언하고 있다. 이들 국가와는 달리 북한은 NPT 회원국이면서 회원국이 준수해야 할 비확산 의무를 저버리고 비밀리에 핵을 개발한 유일한 사례로서, 국제 비확산 체제의 근간을 뿌리째 흔들어 놓은 도전이었다. 북한은 헌법과 노동당 강령에 스스로 핵보유국임을 명시하였고, 핵 국가 지위를 인정받으려 하고 있다. 현재 40~60개에 달하는 핵무기를 보유하고 있으며, 앞으로도 많은 핵물질을 생산하고 수출하여 동북아를 넘어 중동 등과 같은 지역에서의 안보에 큰 위기를 가져올 수도 있다. 동북아 지역에서의 핵 도미노 현상도 발생할 수 있다. 미국의 한 고위 관리는 아산정책연구원에서 가진 면담에서 북한이 비핵화하지 않으면 한국, 일본, 베트남, 대만 등은 1년 안에 핵무기를 보유할 수 있는 능력이 있다고 평가했다.

북한이 1993년 3월 12일 NPT 탈퇴를 처음 선언하였을 때, 북한은 탈퇴 의사가 있을 경우 3개월 전 모든 NPT 조약당사국과 UN 안보리에 이를 통고해야 한다는 NPT 10조 1항의 의무를 이행하지 않았고, 탈퇴가 공식화되기 전까지는 IAEA의 사찰 의무를 수용해야 하나 이에도 응하지 않았다. 그럼에도 불구하고 UN은 이에 대해 아무런 제재를 가하지 못했다. 1994년 10월 21일 ‘미북 제네바 합의’에 따라 북한이 NPT에 복귀하기는 했지만, UN뿐 아니라 주변국 누구도 국제적 규범 위반이라는 북한의 잘못된 행위를 짚고 넘어가지 않았다. 북한이 2003년 1월 10일 두 번째 NPT 탈퇴를 선언할 당시에도 UN의 대응은 여전히 소극적이었다. 북한이 NPT 탈퇴 선언 이전인 2002년 말부터 핵시설을 재가동하고 IAEA의 감시·사찰을 무력화하는 조치를 취했음에도 불구하고 UN 차원에서는 경고나 제재가 이루어지지 못했다.

UN이 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기 개발에 대해 제재 조치를 취한 것은 2006년 7월 북한이 장거리 미사일 발사실험을 한 이후에 나온 1695호가 처음이고, 이는 북한의 첫 번째 NPT 탈퇴 선언으로부터 13년 이상이 경과한 후였다. 그러나, 1695호는 북한의 행위에 대한 경고와 향후 제재 가능성을 시사하는 선에 머물렀다. 북한은 제재결의안을 비웃기라도 하듯이 그해 10월 9일 1차 핵실험을 감행했고, 이는 2005년 9월 19일 『9.19 공동성명』⁵에서 합의된 북한 비핵화 약속을 노골적으로 위반한 행위였지만, UN의 제재(안보리 결의안 1718호)는 여전히 솜방망이 수준이었다. 북한이 2009년 2차, 2013년 3차 핵실험을 거듭함에도 불구하고 UN은 북한의 비핵화를 이끌어낼 단호한 제재를 결의하고 이행하는 데 실패하였다. UN의 대북제재는 북한 군

부와 직접적 관련이 있는 극소수 기관이나 개인에 국한되었을 뿐, 북한 정권의 실제 돈줄인 민수 분야는 손도 못 대었다. 이는 이란의 사례와는 중요한 차이를 보인다. 이란에 대해서는 UN 차원의 제재를 넘어 미국을 중심으로 영국 등 주요 관련국들이 강력한 독자 제재를 시행하여 이란을 비핵화 협상의 장으로 나오게 만들었다. 미국을 포함한 영국, 프랑스, 독일 등 유럽의 주요 국가들이 UN의 대이란 제재가 속 빈 강정이 되어버린 것에 대한 위협을 느끼고 자구책을 마련함으로써 훨씬 강력한 조치가 나오게 되었고, 이란이 협상을 수용하도록 압박한 것이다. 북한에 대한 제재 강도가 10 정도라면 이란에 대한 제재의 강도는 100이라고 볼 수 있다. 그런데 이것은 UN이 한 것이 아니라 미국을 필두로 영국, 프랑스, 독일 등 유럽의 주요국가들이 강력한 독자적인 제재를⁶ 가했기 때문이다. 2016년 이전의 대북제재는 핵과 미사일 개발과 관련된 물자의 거래를 금지하는 것이 주된 내용이었고, 북한과의 금융거래에 대한 ‘우려’를 표명하는 수준에 그쳤다. 그러나 미국이 주도하여 주요 유럽 국가들이 참여한 이란에 대한 제재는 이란의 해외 금융거래를 차단하는 것이 핵심이었다.

대북제재의 도입과 시행은 영변 핵단지의 존재 확인으로 북한 핵문제가 불거져 나오기 시작한 1991년이 아니라 25년이나 지난 2016년에 와서야 시작되었기에 그 의미와 효과가 기대에 미치지 못한다. “너무 늦게, 너무 적게(too late, too little)” 대북제재를 도입한 UN은 북핵 문제 책임으로부터 자유로울 수 없다. 또한 미국을 비롯한 주요국들도 이란의 경우와는 달리 북한에 대한 독자제재를 적극적으로 집행하지 않아 문제를 키운 책임을 통감해야 한다.

외형상 강화된 대북제재에도 불구하고, 여전히 그 효과가 제대로 발휘되고 있는지는 의문이다. 무엇보다 중국과 러시아가 제재를 우회하거나 회피함으로써 북한을 지원하는 행태가 지속되고 있다. 2019년 대북제재위원회의 전문가패널 보고서에 의하면 불법 환적(換積) 등을 통한 대규모 물자 유출입이 북한에 대해 이루어지고 있으며, UN 안보리가 제한을 둔 석유 정제품의 경우 불법 환적 규모가 5만 7000배럴 규모(한화 64억원 상당)에 이르렀다고 한다.⁷ 이 거래는 선박(船籍)과 선체를 모두 위장해 진행됐으며 세계적 유력 상사(商社)와 미국·싱가포르의 은행, 영국의 보험회사가 거래에 관련된 것으로 추정되고 있다. 2020년 3월 9일, 뉴욕타임스(New York Times)는 2020년 전문가패널 보고서를 인용, UN의 대북제재에도 불구하고 북한이 석탄과 모래 등을 팔아 방탄차, 주류, 로봇기계 등 사치품들을 수입하고 있으며, 중국과 러시아가 이에 협조하고 있다고 보도하기도 하였다.⁸

중국과 러시아는 그동안 북한에 대한 경제제재가 ‘민생경제’를 위태롭게 하여 인도주의적 문

5. 한국, 북한, 미국, 중국, 일본, 러시아 대표가 합의한 9.19 공동성명에서 한반도의 검증 가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하기 위해 북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것과, 조속한 시일 내에 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치에 복귀할 것을 공약하였다.

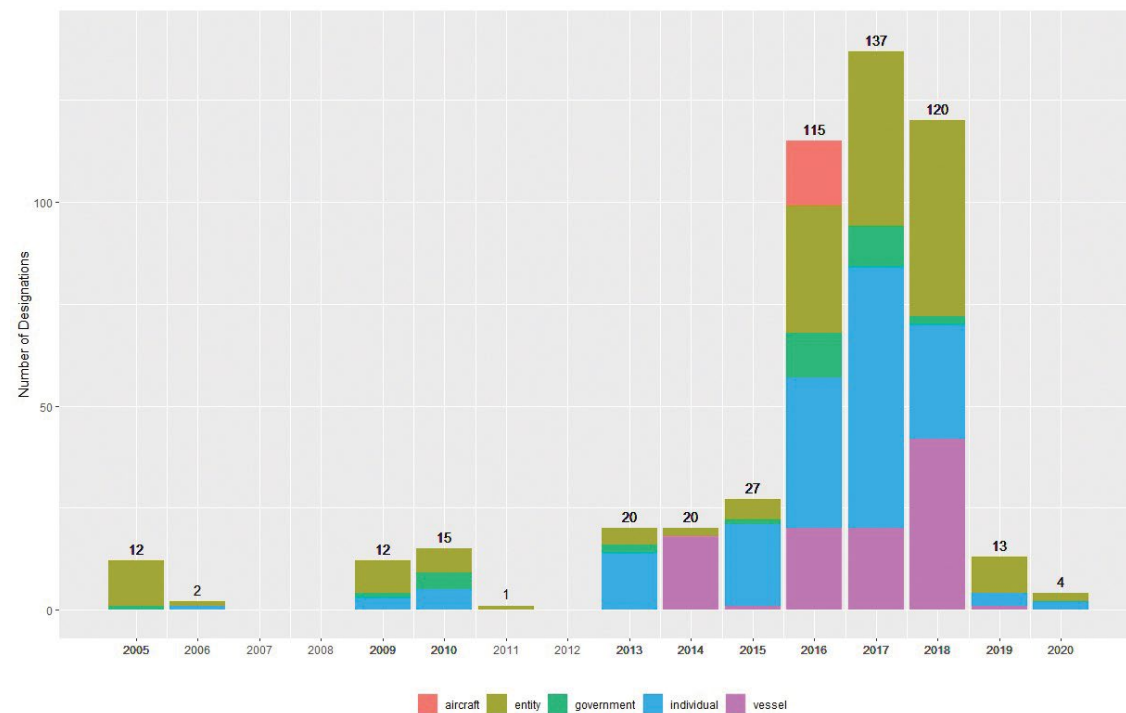
6. 미국을 비롯한 서방국가들의 대이란 제재의 핵심은 자국 내 이란의 자산을 동결하고 이란의 국제금융거래를 차단하는 것이었다.

7. 2020년 12월 7일 자, 월스트리트저널(The Wall Street Journal)에 따르면 2020년 1월부터 9월 사이 북한은 약 4백10만 톤의 석탄을 중국에 불법 수출하여 약 3억3천만 불에서 4억1천만 불 정도의 외화를 벌었다고 한다. 또한 중국은 약 2만 명에 달하는 북한 노동자를 고용하여 UN의 제재를 위반하는 것으로 보도하였다. “Covert Chinese Trade with North Korea Moves into the Open,” *The Wall Street Journal*, December 7, 2020.

8. “Armed Cars, Robots and Coal: North Korea Defies U.S. by Evading Sanction,” *The New York Times*, March 10, 2020.

제를 야기할 수 있다고 주장해왔으며, 대북제재의 강화에도 부정적인 입장을 취해왔다. 미국 역시 명목상으로는 강력한 독자제재를 표방하였지만, 실질적으로는 그 효과가 제대로 발휘되지 못하고 있다. 미국의 대북 독자제재가 효과를 발휘하기 위해서는 제재 대상 개인/단체의 리스트 갱신이 필수적인데, 미북 협상 타결에 미련을 버리지 못한 트럼프 대통령은 재무부가 추진하려던 제재 대상 확대를 거부하였다.

그림 6. 미국의 대북제재 대상 변화 추이



자료: 미 재무부 산하 해외자산통제실(Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of the Treasury).

문제는 대북제재가 충분한 효과를 발휘하지 못하는 가운데 북한의 핵 능력은 점점 더 늘어나고 있다는 점이다. 2015년경 전문가들이 추정했던 북한의 핵탄두 보유 수는 10~15개 정도였다. 그러나 2017년에 이르러 미국 국방정보국(Defense Intelligence Agency, DIA) 분석관들을 포함한 북한 정보 전문가들은 북한의 핵탄두가 최대 60개에 이를 수도 있다고 추정하였다. 이런 추세대로라면 2020년대 초반이면 북한의 핵탄두 수가 100여 개에 이를 수도 있으며, 북한은 한국에 대해 아무런 거리낌 없이 핵 위협을 가하게 될 것이고, 우리는 북한의 ‘핵 인질’이 되어 버린 상황에 놓여 있다고 볼 수 있다.

혼돈의 시대: ‘新냉전’과 국제규범 및 질서의 파괴

2021년의 정세를 전망하는 데 있어, ‘新냉전’이라는 주제가 검토된 가장 큰 이유는 2020년의 세계에서 나타난 특성이 과거의 냉전 시대와 유사하다는 점이었다. 냉전 시대와 같은 주요 국가 간 경쟁과 대립 구도가 재현되고 이들이 국가이익을 위해 국력을 강화할 경우, 세계가 ‘투키디

데스의 함정(Thucydides Trap)’, 즉 미국이라는 패권국과 중국으로 대표되는 도전국 간의 대립과 갈등이 증폭되는 상황에 빠질지도 모른다는 두려움을 가지게 한다. 물론, 세계적인 상호의존의 시대에 이러한 선택은 공멸을 초래할 수도 있으므로, 양국 모두 이를 자제하기는 하겠지만, 新냉전 속에서 서로에 대한 불신이 커지고 상호관계가 관리되지 않는다면 전쟁까지는 아니더라도 반목과 대립, 갈등이 확대되어 전 세계가 불안정하게 되고, 피해가 증가할 것이다.

이와 더불어 2021년을 관통하여 우리가 알고 있던 국제규범과 질서가 붕괴되어 가는 모습은 더욱 극명하게 드러날 것이다. 우선 미중 전략경쟁과 러시아의 영향력 회복에서 나타나는 바와 같이, 자유주의 대 비자유주의, 자유민주주의 대 권위주의·전체주의의 상호 견제 구도가 뚜렷해지고 있다. 이는 2차 세계대전 이후 전개된 미소 양 강대국 간의 대결을 연상케 한다. COVID-19를 통해 더욱 뚜렷해진 미국과 중국, 그리고 자유민주주의 체제와 권위주의의 상호 인식은 공존보다는 서로의 극복에 가까웠다. 과거 패권국과 도전 세력 간의 대결은 새로운 패권국의 등극과 기존 패권국의 순응, 혹은 도전 세력의 좌절로 나타났다. 어느 누구도 상대방의 완전한 소멸이나 와해를 지향하지는 않았다. 그러나 냉전 기간 중 미국과 舊소련을 정점으로 한 동서 양 진영이 지향한 것은 상대방에 대한 승리이자 적대 이념과 체제의 해체였다. 미국은 이미 COVID-19 이전부터 중국의 이념과 체제 문제를 공격해왔으며, 신종 감염병 확산의 원인도 그에 있다고 보았다. 중국은 이러한 공격이 결국 중국 공산당의 존립과 중국 자체의 생존을 위협할 수 있다는 생각에 다양한 언론매체를 통해 공개적으로 상대방을 비난하고 비판하는 매우 공격적이고 대립적인 성격의 ‘전랑외교(战狼外交)’로 맞섰다. 미국은 ‘쿼드(Quadrilateral Security Dialogue, Quad)’, ‘쿼드 플러스(Quadrilateral Security Dialogue Plus, Quad Plus)’와 ‘인도-태평양(Indo-Pacific) 전략’을 통해 아시아판 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)를 구성하려는 전략을 본격화하였고, 바이든 행정부하에서 “민주주의 정상회의”와 동맹 복원 등을 통해 미국을 중심으로 한 협력 네트워크 구성을 가속화할 것이다. 중국 역시 기존 ‘일대일로’를 경제적 차원 이상의 연대로 발전시키려는 시도를 계속할 것이다. 냉전 시대 미국과 소련은 이념대립을 기반으로 체제경쟁을 지속하였고, 군사적으로는 핵과 재래전력 양면에서 고강도 군비경쟁을 벌였는데, 이러한 상황은 데탕트가 도래하기 이전까지 지속되었다. 현재의 新냉전하에서 벌어지는 미국과 중국의 전방위적 경쟁 양상도 비슷한 궤적을 보이고 있기에 ‘투키디데스의 함정’에 대한 우려가 커지는 것이다. 반면, 新냉전은 다음과 같은 점들에 있어서는 과거의 냉전과 차별화되어 진행되었고, 2021년에도 그 경향이 더욱 강화될 가능성이 크다.

이념보다는 국가이익

과거의 냉전 시대에 양 블록을 구분한 것은 ‘자본주의(자유민주주의) 대 공산주의’라는 이념이었다. 이 이념에 따라 친구와 적이 나뉘었고, 양대 진영은 자신들의 이념과 가치를 확산시키는 동시에 상대방을 고립시키는 데 최대의 중점을 두었다. 때론 이념이 현실적인 국가이익을 뛰어넘는 정책들을 만들어 내기도 하였다. 일반적으로 국가들은 어느 정도의 물질적 이익이 뒤따라야 행동을 결심한다. 과거의 냉전 시대는 이러한 원칙을 뛰어넘을 수 있는 것이 이념적 동요의식이었다. ‘무역’이라기보다는 ‘원조’에 가까웠던 사회주의 국가들 간의 경제협력, 미국이 별다른 실익

이 없는 국가들의 자본주의 건설과 민주주의 발전을 지원했던 것이 그 대표적 사례이다.

그러나, 新냉전하에서 이념은 그리 중요한 결정요인이 아니다. 미국이 중국의 공산당 지도체제와 민주적 절차의 결여, 그리고 인권유린 등을 비판하고 있지만, 정작 미국은 이슬람계 로힝야 학살 비난을 받고 있는 미얀마에 대해서도 관계개선 움직임을 보이는 등 중동이나 세계 여러 지역에서 독재를 묵인하거나 그들과 협력하는 모습을 보이고 있다. 중국 역시 자신들이 주도하는 ‘일대일로’나 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)에 자유민주주의 국가들의 참여를 권유하는 등 세력권을 넓혀가는 데 있어 자본주의와 사회주의를 굳이 구분하지 않는다. 이런 점에서 이념은 주도국 간에는 서로를 식별하고 상대방과의 차별성을 강화하는 기준이지만, 다른 국가와의 협력을 결정하는 핵심요인이 더 이상 아닐 것이며, 이런 경향은 앞으로도 지속될 것이다.

거버넌스를 둘러싼 싸움과 가치로 포장된 이익의 전쟁

2020년 기존의 체제나 국제 레짐들은 예외 없이 그 권위에 상처를 입었다. 때로는 이미 상대방이 주도권을 잠식하기 시작한 기존 레짐을 포기하고 또 다른 레짐을 구축하려는 시도가 있기도 했으며, 미국의 WHO 탈퇴는 그 대표적인 사례라 할 수 있다. 즉, 국제 거버넌스가 모두의 평화와 번영을 위한 세계적 공동자산이 아니라, 자국의 패권을 보장하기 위한 수단으로 변질될 위험이 있는 것이다. 새로운 미국 행정부하에서 이러한 기조가 바뀔지 혹은 그대로 유지될지 현재로서는 불분명하다. 중국이나 러시아 역시 기존 미국이나 서구 중심의 레짐에서의 주도권 획득을 추구하든, 아니면 자기 나름의 레짐을 새로 형성하든 간에 국제적 거버넌스를 둘러싼 싸움을 마다하지 않을 것이다.

이러한 ‘거버넌스’ 경쟁 속에서 양측은 과거와 같은 이념에 대한 직접적 공격보다는 “바람직한 가치”와 관련된 논쟁에 주력할 것인데, 이것이 다른 국가들을 끌어들이는 데 수월하고 자신의 행동을 합리화할 수 있기 때문이다. 자유 진영인 미국과 서방국가들은 자유, 민주주의, 인권, 시장경제 그리고 법치를 핵심적인 가치로 하고 있다. 권위주의 세력의 대표인 중국도 자유, 평등, 민주, 법치 등을 주요 가치로 주장한다.⁹ 이외에도 부강, 문명, 조화, 애국, 우호 등도 가치로 내세우며 국가와 사회의 가치도 강조하고 있다. 대외정책에 있어서는 주권과 영토 존중, 내정불간섭, 반(反)패권, 다자주의 등을 내세운다.¹⁰ 언뜻 보기에 미국과 중국이 추구하는 가치는 비슷해 보인다. 그러나 이런 가치의 구체적 해석에 대해서는 각기 다른 입장을 가지고 있다. 미국과 서방국가들은 민주 제도의 핵심이라 할 수 있는 자유선거제도가 제대로 작동하고, 권력의 분산을 통해 건

제와 균형을 이루도록 하고 있다. 중국과 같은 권위주의 국가는 공산당 1당 독재로 체제가 유지되므로, 공산당을 중심으로 국가, 사회, 개인이 질서 있게 움직여야 한다고 본다. 또한 미국과 중국 간 가치의 전쟁에서 가장 핵심적인 것은 표현의 자유인데, 미국이 표현의 자유를 민주주의의 필수요소로 보는 데 반해, 중국에서는 다수의 이익과 사회질서를 위해서는 표현의 자유가 제한될 수 있다고 본다는 점에서, 이를 둘러싼 미국과 중국의 갈등은 증폭될 것으로 보인다.

가치가 제대로 구현되고 가치를 중심으로 연대가 만들어지려면 민주적 제도가 제대로 작동해야 한다. 그런데 민주적 제도는 포퓰리즘의 함정에 빠질 수도 있고, 외형적으로는 민주주의처럼 보이거나 실제적으로는 특정 집단에 의한 권력의 독점으로 변형될 수 있다. 일본의 예를 보자. 일본도 자유선거가 보장되어 있지만, 자민당의 독주가 오랫동안 지속되어 왔다.¹¹ 동아시아 정치를 오랫동안 연구한 로버트 스칼라피노(Robert A. Scalapino) 버클리 대학 교수는 일본의 정치를 자민당이 독주하는 가운데 몇몇 약체 야당이 이를 견제하는 ‘1.5당 체제(1.5 Party System)’라고 하였다. 일부 전문가들은 미국이야말로 일본의 진짜 ‘야당’이라고 하기도 했지만, 최근 들어 미국마저도 일본 여당에 합류한 것처럼 보인다. 일본의 국내정치가 자민당의 오랜 독주로 견제와 균형이 무너지면 이러한 현상은 동아시아의 평화와 번영을 위해 바람직한 일은 아니다.

분명한 것은 세계적 거버넌스를 둘러싼 가치 전쟁은 新냉전의 특성이 동시에 앞으로도 격화될 것이라는 점이다. 과거의 냉전이 자유민주주의에 기반한 자본주의와 공산독재를 추구하는 공산주의 간의 대결이었다면 新냉전은 겉으로는 가치를 표방하면서도 실제로는 노골적인 국가이익을 추구하는 세계이며, 이는 국제적인 거버넌스가 붕괴된 대혼란 시대의 위험을 지니고 있다.

불분명한 세력권

국가이익과 거버넌스를 둘러싼 각축이 과거의 냉전과 구별되는 新냉전의 특징인 만큼, 양측의 세력권, 즉 블록 역시 과거에 비해 훨씬 유동적이 될 가능성이 크다. COVID-19 상황은 상당 부분 기존의 세계화·정보화 흐름에 대한 역행 현상을 유도하였다. 각 국가들의 출입국 통제나 정보공유의 제한 등은 그 대표적인 사례이다. 그러나 백신 개발에 대한 공통의 관심사나 마스크 등 방역 장비의 확보 경쟁은 세계화·정보화의 흐름을 완전히 무위로 돌리는 것이 불가능함을 보여주기도 하였다. 이러한 기조가 지속되는 한 두 블록이 완전히 다른 생활권과 세력권을 형성, 상호 간 교류가 극히 제한되었던 舊냉전과 같은 상황은 일어나지 않을 것이다.

新냉전 시대는 상대방 세력권에 대한 적극적인 관여(engagement)와 팽창(expansion)이 일상화될 수밖에 없는 구조이다. 국가이익과 자기 주도 거버넌스에 대한 협력이 전제된다면 국가 간 협력과 경쟁의 관계가 언제든 뒤바뀔 수 있기 때문이다. 이미 이러한 세력 팽창의 경쟁은 중국의 ‘일대일로’, 미국의 ‘인도-태평양 전략’과 ‘쿼드’ 구상 등을 통해 나타난 바가 있다. 세력권이 고정적이지 않기에, 新냉전 시대에 주도국을 중심으로 한 블록의 존재 역시 세 가지로 대별될 것

9. 2012년 중국 공산당은 제18차 전국대표대회에서 사회주의 핵심가치관으로 공정, 경업(직업정신), 성신(성실과 신용)을 포함한 12가지 가치를 제시·채택하였다. 이후 2013년 <사회주의 핵심가치관 배양과 실천에 관한 의견(关于培育和践行社会主义核心价值观的意见)>을 발표, 해당 가치의 교육과 실천을 강조하였다.

10. 중국은 평화공존 5원칙을 대외정책 핵심기조로 삼았다. 평화공존 5원칙은 영토주권 상호존중, 상호불가침, 상호불간섭, 평등호혜 및 평화공존이며, 이는 1953년 12월, 인도 측과의 협상에서 저우언라이(周恩來) 총리가 중국 정부를 대표해 처음 제시했다.

11. 2020년 12월 현재, 일본 자유민주당은 중의원 283석, 연립여당인 공명당은 중의원 29석을 가지고 있어서 연립여당의 총 의석 수는 312석이고, 이는 정원 465석의 약 67%이다. 가장 큰 야당연합인 입헌민주당과 사회민주당은 중의원 113을 가지고 있어서 정원의 24%, 연립여당의 3분의 1 수준이다.

이다. 1) 안보나 군사 영역과 같이 과거 이미 구별되어 있었고 또 앞으로도 그 장벽이 강화될 분야, 2) ‘거버넌스’와 연관되어 앞으로도 완전히 블록 형성이 이루어지지는 않을 분야, 3) 5G·AI 등과 같이 전체적으로는 연계되면서도 일부 핵심기술이나 플랫폼에서는 블록 형성이 이루어질 분야 등이 바로 그것이다. 특히, 3)의 분야에 있어 미국과 중국 모두 상대방의 기술이나 여론 우위를 무산시킬 수 있는 자신만의 작은 세력권을 만들기 위한 경쟁을 더욱 본격화하게 될 것이다.

진영과 동맹의 응집력 약화

세력권이 불분명해지고, 이로 인한 국가들 간의 이합집산과 합종연횡이 이루어지는 모습은 이미 연구원의 2020년 정세전망에서도 ‘하이브리드 지정학’ 개념을 통해 소개된 바 있다. 이는 바로 과거 냉전과 같은 블록의 응집력이 新냉전하에서는 존재하지 않을 것임을 암시하고 있다. 국가들은 자신들의 이익에 따라 한 분야에서는 미국이 주도하는 영역에 속했다가, 다른 분야에서는 反미국과 反서방 가치를 표방하는 세력과의 협력을 강화할 수도 있다. 과거 냉전 시대에는 진영을 넘어서 적국과의 협력이 불가능했다. 이러한 자유로운 선택권이 결국은 방기(abandonment)나 과거 소련의 브레즈네프 독트린(Brezhnev Doctrine)과 같은 직접적 개입을 불러올 수 있었기 때문이다. 그러나 미국과 중국 양대 강대국이 모두 확실한 주도력이나 신뢰성을 발휘하지 못하는 상태에서는 국가들의 이러한 선택의 폭이 오히려 넓어질 수 있다. 즉, ‘줄서기’ 딜레마도 존재하지만 동시에 상황과 분야에 따른 자유로운 블록 이동이 가능한 것이다. 단, 국력이 제약된 국가들에게는 생존에 대한 우려가 더 커질 수 있다. 미국과 중국을 제외한 국가들의 선택지는 어느 국가의 입장에도 쉽게 동조하지 않는 ‘각자도생’의 형태로 나타날 수도 있으며, 때론 ‘다자주의’를 촉진하게 될 가능성도 있다.

전방위적 경쟁영역과 새로운 군비경쟁

新냉전의 분위기는 2021년에 지속·강화되는 모습을 보일 것이고, 각 국가들은 이러한 新냉전 속에서 생존과 번영을 위한 전략을 구상해야 할 것이다. 2020년에 新냉전은 이미 무역전쟁, 기술패권, 지정학적 경쟁 등 다양한 형태로 나타났다. 이 역시 과거 냉전과는 다른 모습이다. 비록 3차 세계대전이 없었다고는 하지만, 정치·경제적 세력권이 분명하던 과거의 냉전 시대에서 블록 간 대립은 상대방을 압도하거나 혹은 좌절시킬 수 있는 군사력의 확보 경쟁으로 나타났다. 그러나 이제 경쟁의 영역은 단순히 군사력 분야에만 국한되지 않을 것이다. 이러한 전방위적 경쟁은 민간 분야에까지 영향을 미칠 것이며, 때로는 세계적인 공급망(global supply chain) 재조정이라는 결과와도 연결될 것이다. 국가들은 이제 정책 결정을 하는 데 있어 단순히 정부의 영역만을 걱정하는 것이 아니라 민간 영역에서의 방기와 연루를 동시에 고려해야 할 것이다.

군사적인 분야에서 이러한 전방위적 경쟁은 새로운 무한 군비경쟁의 가능성을 암시한다. 과거 냉전 시대에는 재래식 군비경쟁과 핵 군비경쟁이 동시에 발생한 후, 핵 능력의 확장으로 인한 ‘공포의 균형’이 세계적인 전쟁을 방지하고 군비통제를 가능케 한 요인이었다. 반면, 新냉전하에서 주요 국가들은 다양한 영역에서 핵무기 이외의 압도적 수단을 개발·확보함으로써 상대방의 추격(catch-up)을 방지하거나 가상적국의 우월성을 상쇄(offset)하려 할 것이다. 무인화·로봇화는

물론이고, 극초음속 무기(hypersonic weapon), 우주전력 등이 모두 이에 속한다. 이는 각 국가들의 군비 부담과 상당 기간의 무한 군비경쟁을 불러올 것이다. 또한, 동맹이나 우방국들을 네트워크화하여 상호 간의 연계성과 운용성을 제고하기 위한 시도 역시 강화될 것이다. 이는 미중 전략경쟁이 ‘투키디데스의 함정’이 되는 가능성을 높일 위험이 있다.

표 1. 舊냉전과 新냉전 개념의 비교

	舊냉전	新냉전
궁극적 목표	상대 진영 소멸	상대 진영 소멸 혹은 체제변환
경쟁 대상	이념	국가이익
국제 거버넌스	명목상 존재 (블록 대결로 질서 유지)	거버넌스의 혼란 (거버넌스 내 주도권 추구)
블록(Bloc)의 생활권	강한 결속력	느슨한 단합력
경쟁 영역	정치 및 군사	전방위

2021년 전망

앞에서 제시된 新냉전의 특성은 2021년에 들어 더욱 가시화될 가능성이 크다. 이미 2020년의 COVID-19 확산 책임 논쟁을 통해 미국과 중국은 서로가 진심으로 공존하기는 매우 어려우며, 유일한 공존의 전제는 상대방의 변환 혹은 순응이라는 속내를 털어놓았다. 이로 인해 2021년 미국과 중국의 전방위적 경쟁과 새로운 군사력 건설, 反미와 反서방의 가치를 지향하는 국가들의 영향력 확대 시도, 그리고 여타 국가들의 다양한 선택지와 분야와 상황에 따라 이합집산이라는 특성은 더욱 가시화될 것이다.

미국은 바이든 행정부 출범과 함께, 트럼프 정부의 대외정책에 대한 전반적 재검토를 바탕으로 세계적인 차원에서의 미국 주도력 회복을 지향할 것이지만, 중국에 대한 전략경쟁의 기본방향을 변화시키지는 않을 것이다. 바이든 행정부는 파리협정(Paris Agreement) 복귀 등 트럼프 행정부가 스스로 포기했던 세계질서에서의 관여 정책을 부활시키는 한편, “민주주의 정상회의”와 같은 형태로 가치 전쟁을 오히려 격화시킬 가능성이 크다. 국제적인 규칙, 규범, 제도의 기능 회복을 앞세운 미국의 대중국 공세는 5G, AI 등과 같은 과학기술과 정보안전 분야에서도 그대로 지속될 것이며, 反중국 연대를 형성하기 위한 ‘쿼드’, ‘쿼드 플러스’ 등의 다자협력 주창 움직임은 오히려 더욱 뚜렷해질 수 있다. 러시아에 대해서도 중국의 협력자라는 인식하에 새로운 전략무기감축 협상의 개시와 군비경쟁의 시현이 동시에 이루어질 것으로 전망된다.

중국은 이에 대해 시진핑 1인의 권력 강화와 애국주의 정치교육의 확대에 대응하려 할 것이다. ‘쌍순환’ 경제 전략과 과학기술의 자립자강에 중점을 둔 ‘14.5 규획’을¹² 실시하면서 내수 확대와 경제구조의 질적 성장을 도모할 뿐 아니라, 독자적인 기술플랫폼의 형성에도 박차를 가할

것이다. 이러한 경쟁의 와중에서 대만, 홍콩, 신장, 남중국해 문제 등 중국의 ‘핵심 이익’과 관련된 사안에서 바이든 행정부와 의 갈등과 충돌은 더욱 빈번해질 것이다. 중국은 동북아 지역에서 미국을 견제하고 자신의 영향력을 견고히 하기 위해서 경제적 상호의존성과 비전통적 안보에 대한 협력을 바탕으로 미국의 동맹인 한국, 일본을 공략하려 할 것이고, 이것이 여의치 않으면 경제적 압박을 카드로 빼들 수도 있다.

러시아는 이러한 중국의 대미 전략경쟁 움직임에 동조하면서도, 트럼프 행정부 시대의 미국 대외정책으로 인해 지역 질서가 격변하고 있는 지역에 대한 영향력 확대를 지속적으로 도모할 것이다. 이미 오바마 행정부 시절부터 미국과 新냉전에 돌입해 있다고 인식하는 러시아로서는 미중 경쟁의 틈새를 공략하는 대외전략을 더욱 가속화할 것이다. 일본의 경우 2021년 중 최대의 이벤트를 할 수 있는 도쿄올림픽의 성공적 개최를 위해 외교력을 집중할 것이다. 이는 ‘원칙’과 ‘실리’에 기반하여 미일 동맹의 큰 틀 아래 주변국들과의 ‘선별적 연대’와 ‘적대적 공존’으로 나타날 것이다. 특히, 점증하는 중국의 위협과 미중 전략경쟁의 격화 속에서 자유민주주의의 국가로서 동맹국인 미국과 함께하면서도 중국과의 관계를 관리하는 양면 외교를 펼칠 것이다.

EU 국가들의 2021년의 선택 역시 주목된다. 전반적으로 EU 국가들은 바이든 행정부의 동맹 복원 움직임을 환영하면서도 각론을 놓고서는 미국과 차이를 보일 수도 있다. 대표적인 것이 미중 간 기술경쟁의 중심에 있는 ‘화웨이’ 제재인데, 이에 대해서는 EU 주요 국가의 입장이 미국과 다소 다르며, 이러한 이견은 2021년에도 쉽게 조정되지 않을 것이다. NATO의 유지를 놓고도 미국과 EU는 다른 입장을 보일 수 있다. 트럼프 대통령과 마찬가지로 바이든 당선자도 각 NATO 회원국에 GDP 대비 2% 수준의 방위비 증액을 요구할 것이다. 이는 미국이 EU와 동맹을 복원하는 과정에서 이합집산을 보여주는 新냉전의 특징이 다시 한번 드러날 것이라는 점을 암시한다. 안보상 NATO에 속해 있으면서도 그동안 중동 문제를 둘러싸고 러시아와 협력했던 터키의 ‘마이웨이’ 행보 역시 지속될 것이다.

중동 지역에서는 미중 경쟁 대신 미러 경쟁이 두드러질 것이다. 트럼프 행정부 기간 미국의 방기와 러시아의 부상으로 중동에서는 기존 체제 유지와 새로운 질서 구축이 혼재하는 상황이 전개되었다. 트럼프 대통령의 자국 우선주의, 新고립주의, 거래식 동맹관으로 인한 중동 내 미국 동맹국들의 상흔은 쉽게 회복되지 않을 것이며, 러시아와 중국 역시 이미 확보한 자신들의 영향력을 포기하려 들지 않을 것이다. 미국의 동맹이나 우방국의 이합집산이 계속되는 가운데 새로운 연대 관계를 형성해 온 러시아, 중국, 이란의 반미 연대는 지역 영향력 유지라는 공통이익하에 결속을 계속할 것이며, 바이든 행정부의 출범에도 불구하고 이미 관성이 붙은 이 복합적 이합집산의 추세를 되돌리기에는 시간이 걸릴 것이다. 북아프리카 리비아의 전망은 여전히 암울하다.

동남아 국가들은 2021년 동남아와 거리를 좁혀 중국을 견제하려는 바이든 행정부에 보다 높은 수준의 전략적, 경제적 관여, 미국의 적극적 지역 다자회의 참여 등의 목록을 담은 청구서를 내밀 것이다. 이런 아세안의 대응이 미국 쪽으로 중심 이동을 의미하는 것은 아니며, 동시에

아세안 국가들은 중국의 경제적 지원, COVID-19 대응 지원에 열린 자세를 취하는 전략으로 대응할 것이다. 동남아 국가들은 미국과 중국이 서로 쟁탈을 벌이는 新냉전의 ‘그라운드 제로’이며, 이러한 자세를 2021년에도 지속하려 할 것이다. 이는 新냉전하에서 아세안 나라는 생존방식이기도 하기 때문이다.

혼돈이 가져온 新냉전의 다양한 현상들이 있지만, 2021년 정세전망은 ‘과학기술 경쟁’과 ‘자유민주주의의 위기’에 특히 주목하고자 한다. 2021년에 미중 간 과학기술 경쟁은 지속될 것이며, 플랫폼 확장과 데이터 확보를 위해 디지털 패권을 장악하려는 노력은 2021년과 향후 더욱 치열하게 전개될 것이다. 이미 진행되어 오기는 했지만 반도체, 우주기술, 양자 컴퓨팅 등이 새로운 전장(戰場)으로 부각될 수 있으며, 과학기술의 활용을 둘러싸고 세계적인 커플링과 디커플링(decoupling, 탈동조화)의 혼재 현상이 윤곽을 드러내게 될 것이다.

새로운 냉전에서 이념이 차지하는 비중이 줄어든 만큼, 질서의 주도국이 한 국가의 자유민주주의의 촉진이나 회복에 도움을 줄 가능성은 줄어든 것이 新냉전의 현실이다. 오히려 정보화의 어두운 일면인 대중 선동정치와 포퓰리즘, 그리고 불확실한 정보의 범람은 자유민주주의의 후퇴를 불러올 우려가 있다. 이러한 점에서 미중 간 가치와 이익 전쟁이 진행되는 가운데에서도 2021년 자유민주주의의 위기는 오히려 두드러질 수 있으며, 권위주의의 상대적 부상 역시 더욱 뚜렷하게 나타날 수 있다. 이는 유럽을 중심으로 한 우파 포퓰리즘의 약진, 신생 민주 국가들의 권위주의화 등 어두운 그늘을 만들어낼 것이다.

동맹의 복구, 민주주의와 인권 증진, 다자주의와 협력 등을 대외정책의 화두로 내세운 바이든 행정부가 무너지는 국제질서와 규범, 국제기구의 형해화를 방지하여 국제정세를 안정시키는 것에는 한계가 있을 것이다. 미국 혼자만으로 할 수 있는 일이 아니고, 자유민주주의 세력, 유라시아 대륙을 장악하고 있는 중국과 러시아의 협력 등이 모두 중요한데 이는 결코 쉬운 것이 아니다. 리비아 내전에서 볼 수 있듯이 이미 국제기구의 형해화와 국제질서의 붕괴가 상당히 진전되었고 대부분의 국가들이 이슈마다 철저한 개별이익 계산에 따라 입장을 정하고 움직이는 경향이 강화될 것이기 때문에 국제사회의 혼란과 불안은 심화될 것이다.

문제는 이러한 혼돈의 시대인 新냉전 상황이 우리에게 주는 의미이다. 북한 핵과 미사일로 인해 우리의 안보는 그 어느 때보다 심각한 상태에 놓여 있다. 북한 핵문제는 강 건너 불이 아닌 우리 발등의 불이다. 이에 대응하고 북한 비핵화 문제를 해결하기 위해서는 자유민주주의 동맹국들의 협력, UN의 지원, 주변국들의 협조가 어느 때보다도 절실하다. 북한 편에서 있는 중국과 러시아가 우리를 진심으로 지원할 것이라고 기대하기 어렵고, 동맹의 복원을 외치는 바이든 행정부의 출범에도 불구하고 미국이 ‘미국 우선주의’를 탈피하여 NPT 체제를 굳건히 하고 비핵화를 위해 적극 노력할 것인지 확실하기가 쉽지 않다. ‘중국몽’을 추진하고 있는 중국이 우리에게 얼마나 협조할 것인지도 불분명하다. 역사문제로 불편한 관계에 있는 일본이 얼마나 우리에게 협력할지도 의문이다. 각국이 신뢰나 가치를 외치면서도 실제로는 철저한 개별 국가이익에 따라 행동하고, 국제기구가 형해화되며, 국제질서가 파괴되고, 동맹의 균열이 우려되는 위험한 혼돈의 세계 속에서 우리의 생존과 번영은 더욱 어려워 보인다. 혼돈 시대 속에서 더욱 엄중해진 우리의 안보 상황은 2021년 우리에게 더 큰 경각심을 요구할 것이다.

12. “14.5 계획”은 2020년 10월의 중국 공산당 제19기 중앙위원회 제5차 전체회의(19기 5중전회)에서 심의된 중국의 제14차 경제개발 5개년계획이다.

리비아 사례: UN의 형해화와 국제질서의 붕괴

리비아 내전은 국제연합(United Nations, UN)이라는 국제기구의 형해화, 국제규범의 추락, 자유민주주의 국가 간의 분열 등 우리가 살아가는 국제질서의 혼란과 붕괴를 보여주는 대표적 사례다. 북한 핵위협에 직면해 UN과 같은 국제기구와 자유민주주의 국가들의 도움 및 주변국인 중국, 일본, 러시아의 협력이 필요한 우리에게 시사하는 점이 크다.

북핵 문제 해결에 대해 UN은 무기력함을 보였는데 리비아 사태를 보면 UN은 거의 형해화 수준이다. UN 안보리 상임이사국이자 유럽연합(European Union, EU)의 주요 국가인 프랑스는 UN이 인정한 서부 이슬람주의 통합정부에 맞선 동부 세속주의 반군 세력을 지원했다. 러시아, UAE, 사우디아라비아, 이집트도 반군이라 불리는 동부 세속주의 리비아 국민군(Libyan National Army, LNA)을 지원하고 있다. 미국의 경우 트럼프(Donald J. Trump) 대통령이 동부 세속주의 반군 지도자와 전화통화를 통해 대테러전에서 반군의 역할을 치하한 반면 백악관은 공식 성명을 통해 UN이 인정한 서부 이슬람주의 통합정부에 대한 지지를 밝히며 일관성이 없는 모습을 보였다. 국제사회의 주요 국가들이 이슬람 극단주의 테러 억지와 석유자원 확보라는 자국 이익을 위해서는 UN이 인정한 정부에 맞서 싸우는 반군 세력을 지원한다. 이러한 점들은 오늘날 국제사회가 국가이익 우선주의와 국제규범의 붕괴 그리고 국제기구의 형해화로 혼돈의 시대에 있음을 보여준다.

리비아 내전: 서부 이슬람주의 세력-동부 세속주의 세력의 분열

2010년 12월 튀니지에서 시작한 ‘아랍의 봄’ 민주화 혁명 물결이 리비아에도 밀려오자 카다피(Muammar Qaddafi)는 시위대를 유혈진압했고 내전이 시작됐다. 국제사회는 카다피 독재정권의 민간인 학살에 공분했다. 2011년 2월 UN은 보호책임원칙(Responsibility to Protect)을 들어 군사개입을 결정했고 안보리 결의안 1973을 채택해 리비아 전역에 대해 무기금수조치를 취했다.¹ 10월 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)의 공습 개시로 반군이 승기를 잡았고 카다피 사망을 공식 확인했다. 2012년 7월 독재정권 몰락 이후 첫 총선을 통해 제헌의회가 출범했으나 지역, 부족, 이념으로 분열된 1,700여 무장세력이 동시다발적으로 할거하면서 정국 불안정이 심화됐다. 무장세력은 카다피 정권에 맞섰던 반군, 카다피 정권의 보안군과 용병, 내전 혼란기에 풀려난 죄수, 중동 지역내 급진 이슬람주의 조직과 연계된 민병대 등 다양했다. 특히 급진 이슬람주의 민병대가 납치·암살을 자행하며 치안 불안을 악화시켰지만 취약한 공권력은 이를 통제하지 못했다. 9월 급진 이슬람주의 민병대가 주벵가지 미국 총영사관을 공격해 주리비아 미국 대사가 사망하는 사건이 발생하기도 했다. 정치권에서도 혼란이 이어져 제

헌의회 출범 후 2년간 총리가 3차례 바뀌었고 이슬람주의 세력이 제헌의회를 점차 장악해갔다.

공권력의 부재와 정국 불안 속에 2012년 선출된 제헌의회는 2년 임기가 끝났고 2014년 6월 국회의원을 뽑는 총선이 실시됐다. 총 200석 가운데 이슬람주의 세력은 30석, 세속주의 세력은 158석을 얻었고 나머지 12석은 해당 지역의 치안 불안으로 결과가 집계되지 못했다. 동부의 세속주의 세력 중심으로 새로운 의회를 구성했으나, 선거에 패배한 이슬람주의 세력은 18%의 낮은 투표율과 투표 및 개표 과정에 문제가 많았다는 이유로 결과에 불복했다. 이슬람주의 세력은 수도 트리폴리와 인근 급진 이슬람주의 민병대를 규합해 트리폴리 공항을 점거하고 이슬람주의 정부 수립을 일방적으로 선언했다.

2014년 6월 총선에서 우세한 결과를 만들어낸 세속주의 세력은 8월 동부 토브루크에 자신의 정부를 세웠다. UN은 9월 사무총장 연설문을 통해,² EU는 10월 의회 결의안에서³ 총선을 통해 구성된 세속주의자가 다수인 의회를 지지한다고 밝혔다. 국제사회가 동부 세속주의 세력을 지지하며 여론이 불리해지자 서부 이슬람주의 세력은 트리폴리의 대법원에 선거무효 소송을 제기했다. 11월 트리폴리의 대법원은 이슬람주의 세력의 주장대로 6월 선거에 문제가 많았다고 총선 위헌 판결을 내려 서부 이슬람주의 세력의 손을 들어줬다. 그러나 선거에서 이긴 세속주의자들은 대법원 판결이 이슬람주의 민병대가 판사들을 위협해서 나온 결과라고 주장하며 대법원 판결을 부정했다.⁴ 당시 트리폴리는 급진 이슬람주의 민병대가 무력으로 공항과 주요 기관을 장악한 상태였기에 대법원이 독립적 판결을 내릴 수 없었다는 평가가 지배적이었다.⁵ 2015년 3월 동부 정부를 세운 세속주의 세력은 리비아 국민군을 이끌던 하프트라(Khalifa Haftar)를 총사령관으로 임명했다. 당시 하프트라는 동부 유전지대를 중심으로 급부상하던 이슬람 극단주의 테러조직을 성공적으로 패퇴시켰고 프랑스, 러시아, 이집트, UAE, 사우디아라비아의 대테러전 지원을 받았다.

20대 초반 리비아 왕정 군대에 입대한 하프트라는 1969년 카다피가 주도한 왕정 전복 쿠데타에 가담했고 이후 육군 참모총장까지 올랐다. 하지만 1987년 차드군과 전투에서 부하 300명과 함께 자신도 포로로 잡혔으나 카다피가 차드 반군을 지원한 리비아군의 존재를 부인하면서 이들의 존재마저 인정하지 않자 반정부 인사로 변했다. 3여년간 차드에서 포로 생활을 하는 동안 하프트라는 자신의 부하들과 함께 카다피 축출을 위한 리비아 국민군을 조직했다. 1990년 미국은 차드 정부와 물밑 거래를 통해 반정부 인사 하프트라를 석방시킨 후 미국 망명을 도왔다. 당시 미국과 리비아 관계는 매우 나빴다. 카다피 독재정권 시기인 1979년 트리폴리에서 2천여 명 시위대가 반미 구호를 외치며 미국 대사관을 방화하자 미국은 바로 리비아와 단교했다. 1981년엔 리비아 인근 해역에서 미국과 리비아 간의 공중전이 발생해 리비아 공군기 2대가 격추됐고 카다피

2. “Secretary-General’s remarks to High-Level event on Libya.” United Nations, September 25, 2014.

3. “European Parliament resolution of 18 September 2014 on the situation in Libya.” European Parliament, September 18, 2014.

4. “Libya supreme court ‘invalidates’ elected parliament,” *BBC*, November 6, 2014.

5. “Libya faces chaos as top court rejects elected assembly,” *Reuters*, November 6, 2014.

1. UN 안보리 결의안 1973호의 주요 내용은 보호책임, 비행금지구역 설치, 무기금수 등이다. “UN Security Council Resolution 1973(2011).” United Nations, March 17, 2011.

정권은 미국에 복수를 선언했다. 1986년 독일 주둔 미군을 공격한 폭탄 테러의 배후가 리비아로 밝혀지자 미국은 카다피의 숙소와 주요시설을 폭격했다. 1988년엔 미국의 팬암(Pan American World Airway, Pan Am) 민간항공기가 스코틀랜드 로커비 상공에서 폭파하는 사건이 발생했고 리비아 정보기관이 배후로 드러났다. 미국은 1985년 리비아산 석유화학 제품 수입 금지, 1986년 미국 내 리비아 자산 동결, 미국인의 리비아 체재 금지, 리비아와의 교역 금지의 경제 제재를 시작했다. 이처럼 미국과 카다피 정권이 날카롭게 대립하던 시기인 1990년 하프트르는 미국으로 망명해 중앙정보국(Central Intelligence Agency, CIA)의 보호 아래 버지니아주에 정착했고 미국 시민으로 20여 년을 보냈다.

하프트르는 2011년 ‘아랍의 봄’ 민주화 혁명 시기 귀국해 카다피 정권에 맞서는 반군의 지도자로서 카다피 축출에 앞장섰으나 당시 제헌의회를 장악하던 이슬람주의 세력이 하프트르의 미국 시민권자 신분을 이유로 CIA 배후설을 퍼뜨리며 견제하자 수도 트리폴리의 정치권에서 밀려났다. 그러나 2014년 2차 내전이라 불리는 이슬람주의와 세속주의 세력 사이의 무력 충돌이 시작되면서 동부 세속주의 세력이 하프트르를 총사령관으로 임명했고 하프트르는 리비아 국민군을 이끌고 서부 이슬람주의 세력과 치열한 교전을 벌였다. 당시 두 정부 간의 교전이 심화되면서 외국 공관 대부분이 철수했고 2차 내전으로 인한 정국 불안은 더욱 악화됐다.

UN 인정 이슬람주의 통합정부의 출범과 세속주의 리비아 국민군의 저항

2014년 8월 이래 서부 이슬람주의 세력과 동부 세속주의 세력 간 교전으로 나라 전체가 무정부 혼란 상태에 빠지고 당시 시리아와 이라크를 중심으로 부상한 이슬람 극단주의 테러조직 ISIS(Islamic State in Iraq and Syria)의 추종세력이 리비아에서 확산되어 민간인 피해가 속출했다. 2015년 10월 UN은 리비아지원단(UN Support Mission in Libya, UNSMIL)을 조직해 양대 세력을 통합하는 내용의 계획을 서부와 동부 세력 대표단에 제시했다. 스페인의 아랍 전문 외교관 출신 베르나르디노 레온 그로스(Bernardino Leon Gross) UN 리비아 특사 겸 UN 리비아지원단 대표가 발표한 계획안의 내용은 1명의 총리, 그 아래 3명의 부총리를 두고 국가최고위원회를 설치하는 것을 골자로 한다. 새 정부의 초대 총리 후보자는 서부 트리폴리 이슬람주의계 인사 파예즈 알사라즈(Fayez al-Sarraj)였고, 부총리 후보자 3명은 동부, 서부, 남부 지역 출신 대표 인사, 총리와 부총리 3명을 포함한 국가최고위원회(Presidential Council) 위원 9명을 지역별로 지명하는 것이었다.⁶

2015년 12월 존 케리(John Kerry) 미 국무장관과 파올로 젠틸로니(Paolo Gentiloni) 이탈리아 외무장관이 공동으로 주재한 로마 각료회의에 참석한 독일, 중국, 프랑스, 러시아, 터키, UAE, 사우디아라비아, 이집트, 카타르, EU, 아랍연맹(Arab League), 아프리카 연합(African Union) 등과 당사자인 리비아 15개 정치그룹 대표는 내전 중단과 리비아 단일정부 수립 촉구에 합의했다. 같은 달 서부와 동부의 양대 세력 대표단은 모로코 스키타트에서 UN 이라크지원단 및

UN 민주공고 안정화임무단 대표를 지낸 독일 출신 마틴 코블러(Martin Kobler) UN 리비아 특사 겸 UN 리비아지원단 대표⁷가 지켜보는 가운데 리비아지원단의 통합 계획안에 기초하고 로마 각료회의의 합의 내용을 포함한 통합정부구성안(Libyan Political Agreement, LPA)에 서명했고 단일정부의 출범을 알렸다. 이어 UN은 통합정부안에 대한 지지를 명시한 안보리 결의안 2259호를 만장일치로 채택하고 30일 이내 단일 통합정부를 구성하도록 했다.⁸ 상임이사국 미국, 중국, 영국, 프랑스, 러시아 5개국과 함께 당시 10개 비상임이사국인 요르단, 스페인, 베네수엘라, 나이지리아, 리투아니아, 차드, 앙골라, 말레이시아, 칠레, 뉴질랜드가 참여했다.

그러나 2016년 1월 한 달 전에 채택된 UN 안보리 결의안의 잉크가 마르기도 전에, 동부 세속주의 세력은 UN 중재 통합정부안에 따라 구성된 국가최고위원회가 제시한 내각 구성안의 내용 가운데 새 정부에 군부 임명권을 이양하는 조항의 삭제와 내각 구성원의 축소를 요구하며 내각 승인을 거부했다. UN은 2014년 6월 총선에서 이겨 새로운 의회를 구성했던 동부 세속주의 의회의 합법성을 같은 해 9월 사무총장 연설문을 통해 인정했기에 이들에게 신임투표권을 부여했다. 동부 세속주의 의회 의원 중 내각 신임투표에 참가한 104명 가운데 89명이 반대표를 던졌다. 동부 세속주의 거점 지역에서 리비아 국민군을 이끄는 하프트르 총사령관의 입지를 확보하기 위한 행보였다. 2016년 2월 국가최고위원회는 내각 구성안에서 국방장관 자리에 동부 세속주의 세력과 가까운 마흐디 알 바르가티(Mahdi al-Barghathi)를 선임하는 수정안을 내놓았다. 그러나 8월 다시 열린 내각 신임투표에 참가한 동부 세속주의 의회 의원 101명 중 61명이 반대, 39명이 기권, 1명이 찬성하면서 수정 내각안 역시 불신임됐다.

의회는 있으나 행정부는 없는 상황이 리비아의 혼란을 가중시켰다. 내각 불신임 권한을 가진 의회가 내각 구성안을 거부했기 때문이다. 2015년 12월에 UN이 제시한 통합정부안에⁹ 따라 양대 세력이 단일정부 출범을 선언한 후 약 9개월간 동부 세속주의 세력은 국가최고위원회가 제시한 내각안을 2번 불신임했다. 내각 구성이 지연되자 2016년 11월 이슬람주의계 파예즈 알사라즈 총리 후보자와 서부 이슬람주의 세력은 내각 수정안에 따른 18개 부처 가운데 재무부를 필두로 장관을 임명하면서 공식 업무를 시작했다. 동부 세속주의 의회 세력이 불신임했던 내각안을 서부 이슬람주의 세력이 일방적으로 밀어 부친 것이다. 이로써 동부 세속주의 세력 없이 서부 이슬람주의 세력은 통합정부에 홀로 남게 됐고,¹⁰ 동부 세속주의 세력은 서부 이슬람주의 세력이 장악한 통합정부 장관들의 활동이 불법이라며 비난했다.¹¹

2016년 12월 UN은 안보리 결의안 2323호를 통과시켜 다시 한번 2015년 12월의 UN 중

7. 코블러 특사는 주파키스탄, 이라크, 이집트 대사를 지낸 후 2015년 11월부터 2017년 6월까지 리비아 특사 겸 UN 리비아지원단 대표를 역임했다.

8. “UN Security Council Resolution on Libya 2259 (2015).” United Nations, December 23, 2015.

9. UN이 제시한 통합정부안에는 총리 후보자 1명, 부총리 후보자 3명, 국가최고위원회 위원 후보자 9명의 이름이 적시되어 있다. 이를 근거로 파예즈 알사라즈 총리 후보자가 총리 역할을 수행했다.

10. “Security Council Resolution on Libya 2323 (2016).” United Nations, December 13, 2016.

11. “al-mutahadith al-rasmi li majlis al-nuwwab al-majlis al-riyasii zad fi ta’azum al-’awda fi liibia.” Majlis Nuwab al-Liibi (House of Representatives of Libya, HoR), January 13, 2017.

6. “Statement by SRSG for LIBYA BERNARDINO LEON to the Security Council as Delivered on 18 FEBRUARY 2015.” United Nations Support Mission in Libya, February 19, 2015.

재 통합정부안과 이에 따른 파예즈 알사라즈 총리의 통합정부를 지지하며 이들 통합정부를 유일한 합법 정부로 인정한다고 밝혔다.¹² 앞서 2014년 UN은 총선에서 이겨 다수 의회를 구성한 동부 세속주의 세력에 대한 지지를 성명으로 밝힌 바 있다. EU 역시 세속주의자 다수 의회의 합법성을 지지한다고 의회 결의안에서 밝혔다. 그러나 UN과 EU가 지지했던 동부 세속주의 의회가 내각안을 불신임했음에도 불구하고 서부 이슬람주의 세력은 각료 임명과 업무 개시를 강행했다. 그리고 UN은 이러한 통합정부를 안보리 결의안 2323호를 통해 유일한 합법 정부로 명시했다. 프랑스는 리비아의 정치적 혼란 속에서 형식적으로는 UN 입장을 따랐다. 장 마르크 에로(Jean-Marc Ayrault) 프랑스 외무장관은 안보리 결의안 통과 후 파예즈 알사라즈 리비아 서부 이슬람주의 통합정부 총리에 전화를 걸어 통합정부안 서명 1주년을 축하하고 통합정부에 대한 프랑스의 지지 의사를 밝혔다.

이러한 UN의 결정에 대해 성급한 판단이었다는 평가가 존재한다. UN은 2014년 동부 세속주의 세력이 다수를 차지한 의회의 합법성을 인정했다. 그러나 UN은 2016년 12월 안보리 결의안 2323호를 통해 서부 이슬람주의 세력이 단독으로 내각 임명을 강행해 구성한 정부를 유일한 합법 정부로 인정하면서 UN 스스로 모순되는 행보를 보였다. 동부 세력이 두 차례나 내각안을 불신임하면서 정부 출범을 1년 가까이 지연시켰지만, 세속주의와 이슬람주의 세력이 전쟁을 벌이며 첨예하게 대립하는 상황에서는 시간이 걸리더라도 합의의 과정이 필요했다. UN이 인정한 통합정부는 반쪽짜리일 뿐 아니라 불신임 결과를 무시하고 탄생한 정부이기에 출발부터 확고한 정당성이 없었다. UN의 조급함은 동부 세속주의 세력에 내각안 승인 촉구를 1년 사이 네 차례 했던 사실에서도 나타난다.¹³ UN이 리비아의 단일 통합정부 출범이라는 성과에 집착하여 성급한 결정을 내린 것이다. 이런 면에서 UN은 서부 이슬람주의 통합정부와 동부 세속주의 리비아 국민군 사이의 갈등을 해소하는 데 실패했다고 보인다.

동부 세속주의 세력이 통합정부에서 떨어져 나오고, UN이 서부 이슬람 세력 주축의 통합정부를 합법정부로 승인하면서 하프타르가 이끄는 리비아 국민군은 반군이 됐다. 동부의 반군은 2016년 벵가지 주변 유전지대를 장악했고 2017년 남부 지역까지 영향력을 넓혀 약진하면서 전체 영토의 70% 이상을 장악했고 거점 도시 토브루크와 벵가지에는 전체 인구의 10%가 살고 있다. 서부 이슬람주의 통합정부가 통제하고 있는 지역은 전체의 30%에 해당하지만 이 지역에 수도이자 제1도시인 트리폴리의 인구에 전체 인구의 18%가 있기 때문에 인구 규모는 260만명으로서 동부 세속주의 세력의 통제 지역보다 약 20만명 가량 더 많다. 대학교의 수를 비교해보아도 동부 세력의 관할 대학은 10개교인 것에 비해 서부 통합정부의 관할 대학은 20개교이며 이 중 9개교가 트리폴리에 위치하고 있다.¹⁴ 동부 세력의 거점 지역에는 주요 유전들이 모여 있다. 시르테에서 벵가지 사이의 동부 해안영역에는 최대 석유 시설들이 위치해 있는데 시드라, 라스라누

12. “UNSMIL Welcomes Agreement Between Libyan Parties on Permanent Country-Wide Ceasefire Agreement with immediate effect,” United Nations Support Mission in Libya, October 23, 2020.
13. “Security Council Press Statement on Libya.” United Nations, December 7, 2016.
14. “Population of Cities in Libya (2020).” *World Population Review*, accessed Dec 20, 2020.

프, 브레가, 주에티네 지역의 원유 수출은 전체의 60%를 차지하며 토브루크 주변 역시 주요 유전지대다. 서부에는 트리폴리 인근의 멜리타, 자위야 유전이 있다. 세계은행(World Bank)에 따르면 리비아의 2019년 GDP는 약 500억 달러이며 이는 공식 정부인 서부 이슬람주의 통합정부의 수치만을 집계한 것이다.¹⁵ 동부 세속주의 리비아 국민군은 2019년 4월 트리폴리 공습 작전을 실시해 트리폴리 주변까지 진격하며 전체 영토의 90% 가량을 확보하는 전력의 우세함을 과시했다. 리비아 국민군이 2014년 시작된 이슬람 극단주의 테러조직 격퇴전을 통해 전투경험을 쌓았고 장악한 유전지대가 점차 늘어나면서 풍부한 자금을 확보했기 때문이었다.

표 1. 서부 이슬람주의 통합정부와 동부 세속주의 리비아 국민군의 장악지역 현황

	서부 이슬람주의 통합정부	동부 세속주의 리비아 국민군
주요 도시 인구 분포 (만 명, 2018)	520	
	트리폴리: 115 자위야: 20 미스라타: 39 그 외 지역: 86 소계: 260	벵가지: 65 토브루크: 12 시르테: 130 그 외 지역: 53 소계: 260
주요 대학 분포	20	10
GDP (2019) GDP per capita	약 500억 USD 약 19,300 USD	자료 없음
주요 유전 시설 분포	멜리타, 자위야	시드라, 라스라누프, 브레가, 주에티네, 토브루크

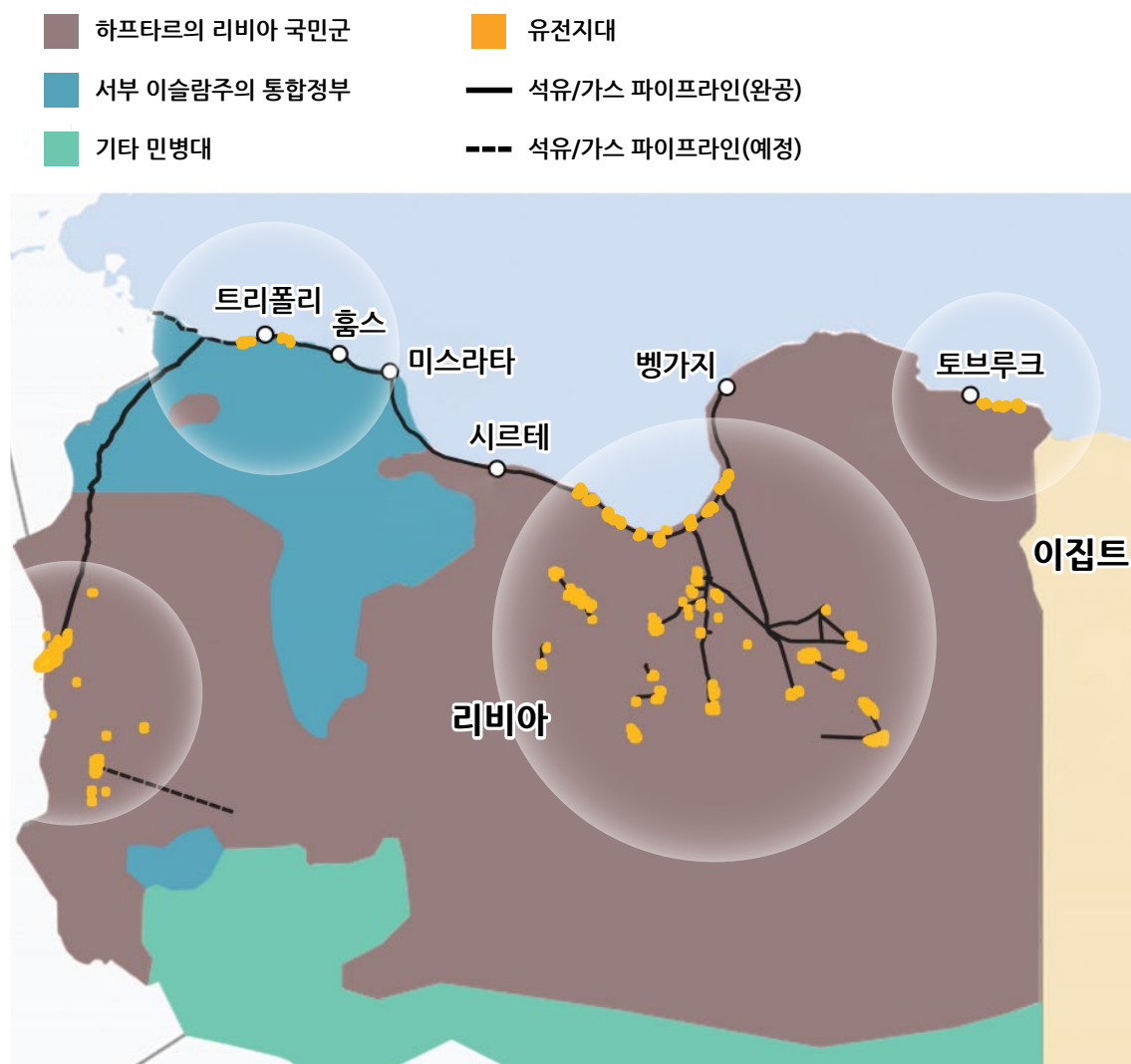
출처: 외교부 리비아 개황 2018, World Bank, Libyan Economic Monitor, uniRank.

2019년 4월 동부 세속주의 리비아 국민군의 잇단 공습으로 수세에 몰린 서부 이슬람주의 통합정부는 터키 정부에 군사지원을 요청했고 터키는 이를 받아들였다. 2019년 11월 터키는 서부 이슬람주의 통합정부와 대테러훈련, 군사훈련 지원을 골자로 한 군사협정을 체결했고 군사자문단과 기술병력을 포함한 100여 명과 시리아계 용병 12,000명을 파병했다.¹⁶ 이후 서부 이슬람주의 통합정부는 반군인 리비아 국민군을 향한 반격에 본격적으로 나섰고 승기를 잡았다. 터키가 지원한 드론, 자주포 포대, 다연장 로켓 발사기는 서부 이슬람주의 통합정부가 리비아 국민군을 향한 반격을 성공적으로 수행하는 데 결정적인 역할을 했다. 특히 터키제 전투 드론 TB-2는 리비아 전 지역을 커버하며 동부 세속주의 리비아 국민군의 물류 수송선을 효과적으로 공격했다. 결국 동부 세속주의 리비아 국민군은 트리폴리 지역에서 철수했다.

우세한 전력을 보이던 동부 세속주의 리비아 국민군이 서부 이슬람주의 통합정부군에 밀려

15. “Libya Economic Monitor,” *World Bank Group*. July 2020.
16. Naar, Ismaeel. “Turkey signs a military agreement with Libya’s GNA: Sources,” *Al Arabiya*, July 04, 2020.

그림 1. 서부 이슬람주의 통합정부와 동부 세속주의 리비아 국민군의 장악지역 비교



트리폴리 지역에서 철수하자 휴전 협상의 분위기가 조성되기 시작했다. 2020년 1월 베를린 국제회의에 참석한 독일, 미국, 영국, 프랑스, 이탈리아, 러시아, 터키, UAE, EU, 아랍연맹, 아프리카 연합 등과 당사자인 리비아 서부 이슬람주의 통합정부의 파예즈 알사라즈 총리, 동부 세속주의 리비아 국민군의 하프트르는 리비아 내전 개입 및 무기수출 금지 조치와 휴전을 위한 위원회 설치에 합의했다.¹⁷ 2020년 10월 베를린 국제회의의 합의 내용에 기초하여 서부 이슬람주의 통합정부와 동부 세속주의 리비아 국민군이 스위스 제네바에서 UN 중재로 휴전 협정에 서명했다. 협정의 내용은 90일 이내 모든 부대 철수, 군사 훈련 중단, 합동 경찰과 군을 위한 합동 작전실 창설, 민병대의 무장 해제, 군 동원 해제 및 재통합, 신뢰구축 조치, 휴전 감시 등을 포함하고 있다. 미국의 아랍 전문 외교관 출신 스테파니 윌리엄스(Stephanie Williams) UN 리비아 특사 직무

17. "Joint Statement - Libya - International Follow-up Committee of the Berlin Conference on Libya," *France Diplomacy*, December 16, 2020.

대행 겸 UN 리비아지원단 부대표¹⁸가 지켜보는 가운데 서부 이슬람주의 통합정부 측 대표 5명과 하프트르가 이끄는 동부 세속주의 리비아 국민군 측 대표 5명으로 구성된 5+5 합동 군사위원회 대표단이 서명했다.¹⁹

하지만 UN 휴전 협정은 실질적 후속 조치 없이 답보 상태에 처해있다. UN이 추진한 리비아 정치 대화 포럼(Libyan Political Dialogue Forum, LPDF)은 국가최고위원회 인선을 둘러싼 첨예한 의견 대립으로 인해 2021년 12월 예정된 대통령 선거와 총선 준비위원회를 꾸리지 못한 채 한 달 만에 해산했다. 휴전 협정에 따르면 2021년 1월까지 군사 자문단과 기술 병력을 포함한 외국군과 용병이 리비아에서 떠나기로 되어있으나 이러한 움직임은 포착되지 않고 있다.²⁰ 외국군과 용병에는 터키군 100여 명, 러시아계 용병 1,200여 명, 시리아계 용병 12,000여 명이 해당된다.

리비아 사태에 나타난 UN의 형해화와 국제사회의 분열

UN이 서부 이슬람주의 통합정부에 대한 지지를 5년 가까이 견지했음에도 불구하고 UN 안보리 상임이사국인 러시아와 프랑스는 UN이 인정한 이슬람주의 통합정부에 맞서 싸우는 동부 세속주의 리비아 국민군을 지원해왔다. 이는 UN 안보리 상임이사국으로서 자기모순에 빠진 행태이자 UN의 형해화를 부추기는 것이다. 2016년 7월 동부 세속주의 세력이 장악한 벵가지 인근에서 추락한 헬기에서 사망한 프랑스 특수부대원 3명이 발견됐고 2019년 7월 미국이 프랑스에 판매한 대전차 미사일이 동부 세속주의 리비아 국민군 기지에서 발견됐다. 프랑스는 동부 세속주의 리비아 국민군에 대한 자국의 군사 및 무기 지원 의혹을 부인하고 있으나 정보 전문가들은 프랑스의 무기가 이집트와 UAE를 통해 리비아 국민군에 공급되고 있다고 확인했다.²¹ 장 마르크 에로 프랑스 외무장관은 2016년 4월 현지 라디오 프랑스 앵포와의 인터뷰에서 리비아에서의 어떠한 군사 행동도 계획하지 않고 있다고 밝힌 바 있고²² 12월 파예즈 알사라즈 리비아 서부 이슬람주의 통합정부 총리에 전화를 걸어 통합정부에 대한 프랑스의 지지 의사를 밝혔다.²³ 그러나 2016년 7월 장 이브 르 드리앙(Jean-Yves Le Drian) 프랑스 국방장관은 "리비아에서 임무 중 3명의 프랑스군을 잃었다. 테러리스트에 대항해 위험한 임무를 수행했던 이들의 헌신과 용기에

18. 윌리엄스 특사 직무대행은 1989년 조지타운대학교에서 아랍학 석사를 취득한 후 바레인, 요르단, 이라크에서 근무했다. 2018년 7월 UN 리비아 부특사로 임명된 후 2020년 3월 가산 살라메 UN 리비아 특사가 사임하면서 특사 직무대행직을 맡았다.

19. "Libya Cease-Fire Raises Hopes for Full Peace Deal," *New York Times*, October 23, 2020.

20. Fetouri, Mustafa. "Libya's bribery has marred political dialogue," *Middle East Monitor*. November 20, 2020; Zaptia, Sami. "LPDF still unable to agree selection mechanism for next Presidency Council and Prime Minister, UNSMIL trying to hasten agreement," *Libya Herald*, December 3, 2020.

21. "Libya conflict: French missiles found on pro-Haftar base," *BBC*, July 10, 2019.

22. "France rules out Libya air strikes, says could help secure new govt," *Reuters*, April 8, 2016.

23. "Libya - Conversation between Jean-Marc Ayrault and Fayez Serraj," *France Diplomacy*, December 15, 2016.

애도를 표한다”고 국방부 성명서에서 밝혔다.²⁴ UN 안보리의 상임이사국이자 EU와 NATO의 주요국인 프랑스가 리비아 사태에서 부처 간 조율도 제대로 되지 않는 난맥상을 보인 것이다. 이처럼 프랑스의 행동이 서부 이슬람주의 통합정부와 동부 세속주의 리비아 국민군을 막론하고 무기를 제공해서는 안 된다고 규정한 UN의 대리비아 무기수출 금지 결의안을 위반한 것임에도 불구하고 어떠한 제재나 조치도 없었다.

단지 프랑스만은 아니다. 러시아와 터키도 마찬가지다. 2016년부터 2017년까지 동부 세속주의 리비아 국민군 지도자 하프트르는 모스크바를 세 차례 방문해 푸틴 대통령과 만나 군사지원을 요청했다. 러시아는 2019년 9월부터 본격적으로 동부 세속주의 리비아 국민군에 군사지원을 시작했다. 2020년 6월 미국 아프리카사령부(AFRICOM)의 발표에 따르면 러시아는 리비아 내 자국 용병집단인 와그너 그룹(Wagner Group) 소속 1,200여 명의 작전 수행을 지원하기 위해 Su-24, MiG-29를 포함한 14대의 러시아제 전투기를 리비아의 알-줄파(al-Julfa)기지와 알-카딤(al-Khadim)기지로 배치했다.²⁵ 이처럼 프랑스와 러시아는 UN 안보리 상임이사국으로서 결의안 채택에 참여했음에도 불구하고 스스로 이를 위반했다.²⁶

터키는 2019년 11월 서부 이슬람주의 통합정부와 대테러훈련 및 군사훈련 지원을 골자로 한 군사협정을 체결했고 2020년 1월 100여 명의 터키군을 파병했다. 하지만 군사협정 체결 이전인 2019년 초반부터 이미 서부 이슬람주의 통합정부의 거점 지역에서 터키제 병력수송장갑차, 전투 드론 TB-2, T-155 자주포, T-122 다연장 로켓 발사기가 발견됐다.²⁷ 터키는 2019년 12월부터 서부 이슬람주의 통합정부를 위해 시리아계 용병 12,000여 명을 보냈다. 이들 시리아계 용병은 알레포 출신의 투르크멘 계열과 이슬람 극단주의 테러조직 알 카에다의 지류인 알 누스라 전선(Jabhat al-Nusra) 소속 등으로 구성되어 지상 전투병으로 투입됐다.²⁸ UN은 프랑스, 터키, 러시아가 서부 이슬람주의 통합정부와 동부 세속주의 리비아 국민군 모두에게 무기 제공을 금지하는 UN의 대리비아 무기수출 금지 결의안 1973을 명백하게 위반한 행위에 대해 제대로 된 경고나 제재를 가하지 못하면서 형해화의 모습을 보였다.

프랑스가 보인 행태는 이슬람 극단주의 테러 억지와 석유자원 확보라는 자국 이익을 위해서는 얼마든지 국제적 합의를 파기할 수 있으며 UN이 인정한 정부를 적으로 여겨 투쟁하는 반군 세력이라도 지원할 수 있다는 이중잣대다. UN 안보리 상임이사국이자 EU의 주요 국가인 프랑스는 그동안 서방세계 내에서 미국의 일방주의를 비판해 온 대표적인 국가였고 2011년의 리비아 1차 내전 당시 인도주의의 명목하에 카다피 정권에 대한 공습을 주도했다. 그러나 EU가 2019년 동

부 세속주의 리비아 국민군의 서부 이슬람주의 통합정부에 대한 공격 중단을 요구하는 성명을 발표하려 했을 때 이에 반대한 나라 역시 프랑스였다.

NATO와 EU 회원국인 프랑스와 이탈리아가 리비아 내 서로 다른 세력을 지지하는 큰 이유는 바로 자국 정유사의 이해관계와 관련이 있는 것으로 보인다. 프랑스 정유사 토탈(Total)은 리비아 동부 지역에 위치한 유전에 상당 지분을 투자했는데 프랑스가 이러한 이익을 보호하고 자국 내 이슬람주의 세력이 외부 이슬람 극단주의 세력의 영향을 받는 것을 차단하기 위해 UN의 결정에 반해 리비아 동부 세속주의 세력을 지지하는 것은 커다란 모순이다. 또한 UN 안보리 상임이사국인 프랑스가 UN이 지지하는 서부 이슬람주의 통합정부가 아닌 동부 세속주의 리비아 국민군을 지지하는 것은 오늘날 국제 질서의 기본을 정면으로 부정하는 것이다. 이에 반해 이탈리아는 리비아 유전 시장 최대 외국 투자자인 자국 정유사 애니(ENI)의 이익을 보호하기 위해 국제적으로 인정된 서부 이슬람주의 통합정부를 지지하고 있다. 이탈리아 정유사 애니가 서부 이슬람주의 통합정부의 영향력하에 있는 리비아 국영석유공사(National Oil Corporation)와의 밀접한 관계를 유지하며 서부 지역에 위치한 유전에 상당한 지분을 가지고 있기 때문이다. 이들 국가의 모습은 공동의 대외정책과 협력을 지향한다는 EU의 모습과는 전혀 다른 것이다. 러시아 역시 중동에서 영향력을 유지하려는 목적하에 동부 세속주의 리비아 국민군에 용병을 지원하고 관계를 강화했다. 러시아의 동부 세력 군사 지원은 2차 내전 초반 시기 하프트르가 이끄는 세속주의 리비아 국민군이 전투에서 우위를 장악하는 데 일조했고 내전 심화의 원인으로 작용했다. 이런 러시아 행위 역시 UN 안보리 결의안에 대한 명백한 위반이다.

NATO 회원국인 터키는 독자 행보를 보이고 있다. 프랑스와 이탈리아가 이슬람 극단주의 테러에 대한 견제와 유전 시장의 경제적 이익 때문에 각기 다른 정부를 지지하는 것이라면, 터키는 이슬람주의 세력인 서부 통합정부에 적극적인 군사 지원을 하고 있다. 터키는 2019년 11월 서부 이슬람주의 통합정부와 그리스의 배타적 경제수역을 침범하는 동지중해 협정을 일방적으로 체결했는데 동지중해 천연가스 자원 개발권을 확보하려는 셈법으로 보인다.

이슬람권도 단합되어 있는 것은 아니다. UAE, 이집트, 사우디아라비아는 무슬림 국가지만 서부 이슬람주의 통합정부가 아니라 하프트르의 동부 세속주의 리비아 국민군을 지원하고 있다. 이들 세 나라는 서부 이슬람주의 통합정부 내부에 자국에서 테러조직으로 지정된 무슬림 형제단(Muslim Brotherhood)의 지류 조직이 포진해 있다고 주장한다. 1928년 이집트에서 조직된 무슬림 형제단은 반서구 이슬람 원리주의를 내세우며 중동 이슬람 세계에서 대표적인 이슬람 정치 세력으로서 자리잡았고 요르단, 팔레스타인, 리비아 등 주변국에서도 이집트 무슬림 형제단의 영향을 받은 지부들이 생겨났다. 2010년 12월 튀니지에서 시작한 ‘아랍의 봄’ 민주화 혁명의 여파가 이집트에 미쳐 무바라크(Gamal Mubarak) 독재정권이 무너지고 첫 민주선거가 실시되자 유권자 다수는 무슬림 형제단을 선택했다. 무바라크의 30년 장기 집권 시기 무슬림 형제단은 조직적 규모와 영향력 면에서 독재 정권에 가장 큰 위협이었다.²⁹ 그러나 제도권 활동 경험이 없었던

24. “France: 3 French soldiers killed while on duty in Libya,” *AP News*, July 20, 2016.

25. “Russia, Wagner Group complicating Libyan ceasefire efforts,” U.S. Africa Command Public Affairs, July 15, 2020.

26. 2011년 UN 안보리 결의안 1973호에 프랑스는 찬성했고 러시아는 중국과 함께 기권했다.

27. “Letter dated 29 November 2019 from the Panel of Experts on Libya established pursuant to resolution 1973 (2011) addressed to the President of the Security Council.” United Nations, December 9, 2019.

28. Pack, Jason., Pusztai, Wolfgang. “Turning the Tide: How Turkey Won the War for Tripoli,” *Middle East Institute*, November 10, 2020.

29. Ashour, Omar. “Between ISIS and a failed state: The saga of Libyan Islamists.” *Brookings Institute*, August 2015.

무슬림 형제단 정부는 미숙한 국정운영으로 군부에 정치 개입의 빌미를 주며 집권 1여 년 만인 2013년 7월 엘 시시(Abel Fattah el-Sisi) 국방장관 주도의 군부 쿠데타로 축출됐다. 무슬림 형제단의 모르시 대통령이 축출되는 과정에서 무슬림 형제단 지도부와 지지 세력은 카타르와 리비아 등지로 피신했다. 2013년 12월 군부가 세운 과도정부는 무슬림 형제단을 테러조직으로 지정했다. 2014년 UAE와 사우디아라비아도 무슬림 형제단을 테러조직으로 지정했다.

카타르는 서부 이슬람주의 통합정부를 지지하고 있다. 2020년 10월 카타르는 서부 이슬람주의 통합정부와 안보 협정을 체결했는데 그 이전인 2013년 3월에도 이미 카타르는 대량의 군 용기와 무기 및 탄약을 서부 이슬람주의 통합정부에 지원했다.³⁰ 2017년 동부 세속주의 리비아 국민군 측 대변인은 카타르의 항공기가 주기적으로 리비아에 착륙한 것을 근거로 카타르가 테러리스트 집단을 후원한다고 주장했다.³¹ 카타르는 무슬림 형제단을 테러조직으로 간주하지 않으며 2013년 7월 이집트의 무슬림 형제단 정부가 쿠데타로 축출됐을 때 지도부에 피난처를 제공했다. 카타르가 무슬림 형제단을 후원한다는 이유로 UAE, 사우디아라비아, 이집트는 2017년 카타르와 단교했다.

표 2. 리비아를 둘러싸고 이합집산하는 국가들

	서부 이슬람주의 통합정부	동부 세속주의 리비아 국민군
거점 지역	트리폴리	토브루크, 벵가지
지원 국가	이탈리아, 터키, 카타르	프랑스, 러시아, UAE, 사우디아라비아, 이집트
지원 추정 국가		미국
세력 특징	이슬람주의(이탈리아 제외)	세속주의

미국은 2011년 1차 내전 시기 리비아에 대한 무력개입을 주도하였으나 지상군이 아닌 공습에만 의존했고 이후 신고립주의로 보이는 미국 우선주의를 내세우며 리비아 사태에 미온적으로 대응하는 태도를 보였다. 아프가니스탄과 이라크 파병으로 인해 리비아 내전에 깊이 개입할 능력과 여유가 없었던 미국은 오바마 행정부 시기부터 NATO 동맹국인 영국과 프랑스에게 리비아 문제를 위임하고 자신은 한발 물러서 있는 입장을 유지해 왔는데, 미국의 리비아에 대한 정책은 일관성이 없었다.

2019년 4월 초 폼페이오(Michael R. Pompeo) 미 국무장관은 “미국은 동부 세속주의 세력의 트리폴리 공격을 반대한다는 뜻을 분명히 밝힌다”고 언급한 바 있다.³² 그러나 며칠 후인 4월

30. Erdemir, Aykan., Koduvayur, Varsha. “Brothers in Arms: The Consolidation of the Turkey-Qatar Axis,” *Foundation for Defense of Democracies*, December 2019.
31. McGregor, Andrew. “Qatar’s Role in the Libyan Conflict: Who’s on the Lists of Terrorists and Why,” *Jamestown Foundation*, July 14, 2017.
32. “U.S. urges immediate halt to military operations in Libya.” *Reuters*, April 8, 2019.

15일 트럼프 대통령은 동부 세속주의 반군의 지도자 하프트라와 전화통화를 했는데 CNN은 트럼프 대통령이 하프트라를 ‘칭송(praise)’했다고 평가했다. CNN이 백악관 관리의 말을 빌려 보도한 내용에 따르면 트럼프 대통령은 “테러와의 전쟁과 리비아 석유자원의 보호에 있어 하프트라 원수(Field Marshall)의 중요한 역할을 인정했고 양 지도자는 리비아의 안정적이고 민주적인 정치 체제 이행에 관해 비전을 공유했다”는 것이다.³³ 2020년 7월 20일자 백악관 성명에서는 ‘국제적으로 인정받은 트리폴리 정부’라는 표현을 사용하는 등 공식적으로는 이슬람주의 통합정부를 지지했고 “외국군의 개입으로 리비아 사태가 더욱 악화됐다”는 입장을 보였다.³⁴ 미국이 서부 이슬람주의 통합정부를 인정하는 UN의 입장을 존중한다면 이에 부합하는 대리비아 정책을 수립하고 추진했어야 한다. 동부 세속주의 반군을 이끌고 있는 하프트라가 미국 시민권을 가지고 있음에도 불구하고 미국은 자국 시민에게 할 수 있는 절차 중 하나인 형사소추 절차를 밟는 조치도 취하지 않았다. 하프트라를 리비아로부터 강제적으로 소환할 방법은 없더라도 미국 국내적으로는 형사소추 절차를 이미 시작했어야 했다. 사법조치의 대상인 반군의 지도자와 자유진영의 지도자인 미국 대통령이 공개적으로 전화통화를 하고 협력을 당부하는 즉흥적이고 신중하지 못한 트럼프 대통령의 행동은 국제사회에 커다란 혼란을 야기한다. 일관성 없이 상황과 사안에 따라 입장을 바꾸는 근시안적이고 제 발등 찍는 식의 미국의 정책 역시 혼란 시대 국가들의 행태를 잘 보여준다.

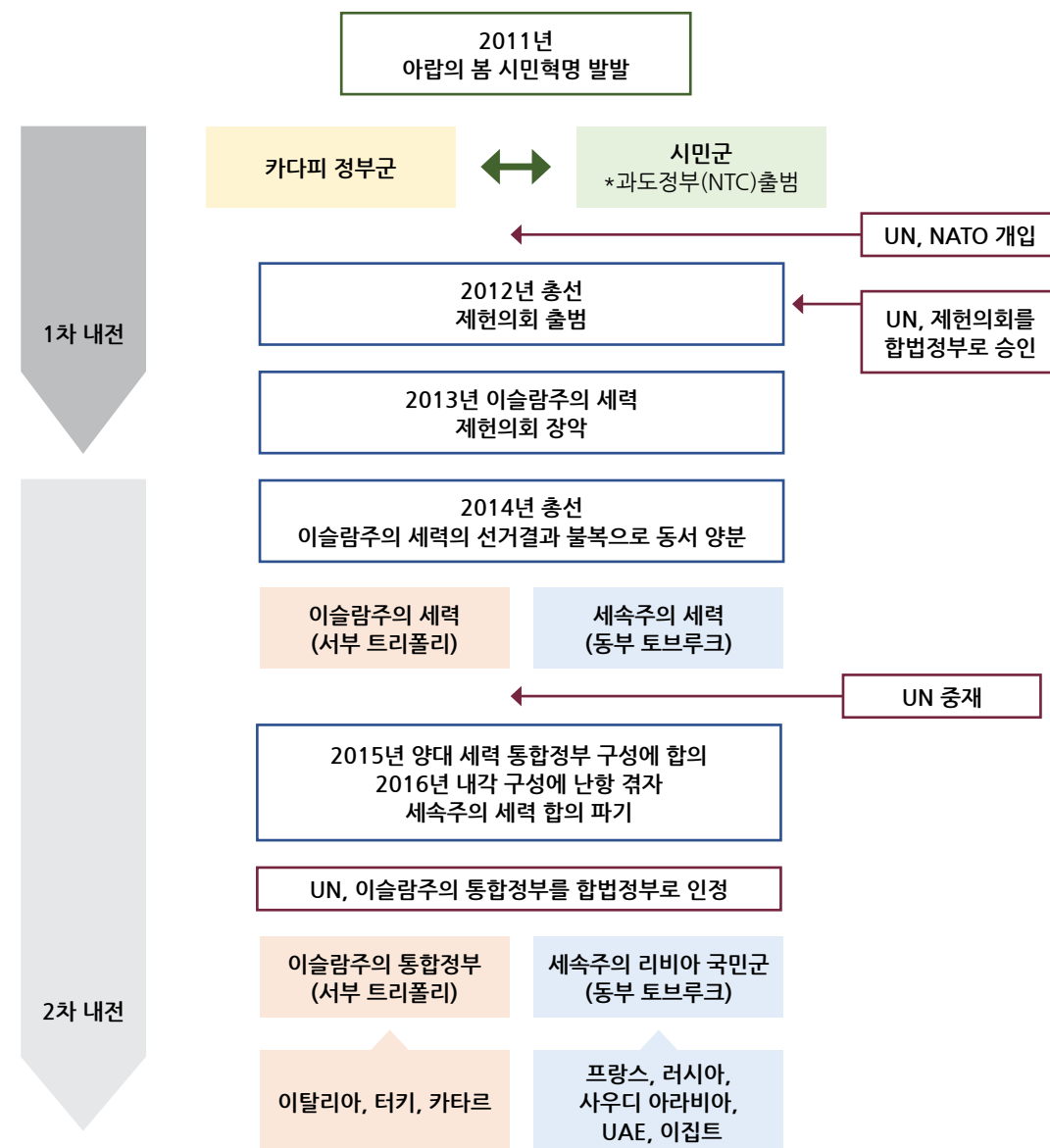
국제기구는 권위를 잃고 NATO와 같은 다자동맹의 결속력은 약화된 가운데 편협하고 근시안적인 국가이익에 기초한 관여가 리비아 사태를 더욱 어렵게 만들었다. 자신들의 편의대로 국제규범과 가치를 공개적으로 무시하는 듯한 주요 국가의 행태, 비확산과 같은 세계 공통의 과제에 무능으로 일관하는 국제기구는 국제질서와 규범의 붕괴를 초래하고 있다. 리비아 사태가 보여준 자기의 결정을 지키지 못하는 UN의 형해화, 주요 국가의 이중적 행태, 자유진영의 약화 등은 북한의 핵위협에 직면한 우리에게 시사하는 바가 크다. 북한은 체제 수호를 위해 리비아 사태를 지켜보며 연구했을 것이다. 북한이 보기에 리비아의 카다피는 핵을 포기한 후 최후를 맞았고 핵이 없이는 자신들의 정권과 체제를 수호할 수 없다고 믿을 것이다. 북한은 2018년 5월 김계관 담화에서 “대국들에게 나라를 통째로 내맡기고 붕괴된 리비아나 이라크의 운명”을 언급했다.³⁵ 또한, 최선희는 “우리는 이라크, 리비아 등의 전철을 밟지 않을 것”이라고 주장했다.³⁶ 북한에게 자유주의 국가들과 국제기구가 제시하는 ‘핵 포기 후 제재 해제와 경제 보상’안은 설득력을 잃어가고 있는 것이다. 강대국들의 이중성에 대해 북한은 나름대로 해석을 내릴 것이다. 미국과 러시아도 믿을 수 없다는 생각을 가지고 “우리식대로” 산다고 할 것이다. 동시에 국가이익이라면 언제든지 입장을 바꾸는 강대국들의 특성을 잘만 이용하면 이들을 이간시켜 북한에 대한 압력을 완화할 수 있다고 믿을 수 있다. 국제기구의 형해화 역시 북한에게는 기회로 비춰질 수 있다. UN이 제대로

33. Browne, Ryan. “Trump praises Libyan general as his troops march on US backed government in Tripoli.” *CNN*, April 19, 2019.
34. “Trump, Macron discuss situation in Libya -White House,” *Reuters*, July 21, 2020.
35. “北김계관, 일방 핵포기 강요하면 북미정상회담 재고려할 수도”, *연합뉴스*, 2018년 5월 16일자.
36. “北 최선희, 美태도 변화전 6자회담 복귀 불가 밝혀”, *연합뉴스*, 2017년 10월 22일자.

된 역할을 하지 못하고 상임이사국들도 분열되어 있으므로 제재를 버티면 핵보유국으로 인정받을 수 있을 것으로 기대할 것이다.

리비아의 혼란은 주요 국가들이 자국 이익을 위해 이중성을 보이는 가운데 국제질서의 수호자가 되어야 할 UN이 형해화될 경우 어떤 참상이 발생할 수 있는지 보여주는 대표적 사례다. 리비아 사례를 본 UN의 형해화는 우리에게 미국, 일본, 중국과 같은 주요 국가들과의 협력 그리고 스스로를 지킬 힘을 확보하는 것이 생존의 길이라는 교훈을 주고 있다.

그림 2. 리비아 내전 전개 과정



미국의 일방주의, 중국의 일방주의

중국과 미국 두 국가들이 보인 일방주의 역시 국제질서의 혼란을 부추겼다. 대화와 협력보다는 수용과 순응(順應)을 요구하는 이들의 행태는 다른 국가들로 하여금 ‘줄 서기’에 대한 압박을 느끼게 만들었으며, 지역 및 국제사회 차원의 공동노력을 저해하는 문제를 야기하였다. 주요국가들의 일방주의가 만연하면 다른 국가들도 외형상으로는 이를 따르는 듯하면서도 자기 이익에만 연연하게 되며, 이는 결국 만인에 대한 만인의 투쟁 형태의 무정부 상태를 초래하기 때문이다. 미국과 중국 모두 자신들의 이익을 ‘가치’의 형태로 표방함으로써 국제질서의 혼란은 가중된다. 미국은 자유민주주의와 시민의 자유보장을 보편적 가치로 내세우며, 중국은 주권, 사회적 안정, 국가별 다양성을 표방한다. 그러나, 이러한 가치가 일방주의와 결합되면 자기만 옳고 정의롭다는 독단에 빠지며, 협력이나 대화를 통한 문제의 해결을 어렵게 한다.

트럼프의 ‘미국 우선주의’와 일방주의

미국의 경우 트럼프 행정부의 출범과 함께 ‘미국 우선주의(America First)’가 표방됨으로써 일방주의가 뚜렷이 나타났다. 도널드 트럼프(Donald J. Trump) 미국 대통령은 선거운동 기간 중 일관되게 ‘미국 우선주의’를 주장했으며, 이는 그의 취임 직후 재삼 강조되었다. 2017년 1월 20일의 대통령 취임사를 통해 트럼프 대통령은 “우리 국방력이 약해지는데도 다른 나라 군대를 지원했습니다. 우리는 우리 국경을 지키지 않은 채 다른 나라 국경을 지켰습니다(...Subsidized the armies of other countries while allowing for the very sad depletion of our military. We’ve defended other nation’s borders while refusing to defend our own)”라고 주장했는데, 이는 철저하게 미국과 다른 국가들의 이익을 분리하여 사고하는 발상에서 나왔다고 할 수 있다.

2월 28일의 연두교서(Address to Congress) 역시 비슷한 맥락이었다. 트럼프 대통령은 “미국의 위대함에 대한 새로운 장이 열리고 있습니다...내 역할은 세계를 대표하는 것이 아닙니다. 미합중국을 대표하는 것이 바로 제 일입니다”라고 선언하였는데, 이는 그의 심상을 그대로 반영하는 것이라고 할 수 있다. 트럼프의 선언은 미국의 대외전략을 결정하는 데 있어 최우선적인 고려 요소는 미국의 부강(富強)과 미국인들의 안전이며, 미국이 세계적인 강국으로서의 우월적 지위를 그대로 유지(혹은 재건)하기 위해 노력하기는 하겠지만, 과거와 같은 세계 경찰 역할이나 확장적인 대외정책을 통해 추구되지는 않을 것이라는 점을 분명히 하는 것이었다. 트럼프 대통령의 ‘미국 우선주의’는 19~20세기 초반까지 추진되었던 전통적 고립주의(isolation)로의 회귀와 같이 보이기도 하지만, 나름의 특성을 지니고 있었다. 트럼프 대통령 자신이 2016년 3월 뉴욕타임즈(New York Times)와의 인터뷰에서 “나는 미국 우선주의자이지, 고립주의자가 아니다(No isolationist, I am America First)”라고 말한 바 있다.¹ 그의 ‘미국 우선주의’의 핵심은 세계적 주도국으로서의 미국의 위상은 유지되어야 하지만, 미국이 그 비용을 치르는 것이 아니라 우방·동

맹국들이 부담을 확대해서 미국의 주도국 지위를 보장해야 한다는 생각이었다.

어느 국가나 자기의 국익이 우선하며, 이를 유지하거나 확장하기 위해 대외정책을 구사하는 것이 잘못된 것은 아니다. 그러나, 자국의 이익을 위해 스스로가 이끌어온 국제질서를 혼란상태에 빠지게 하거나 기존의 약속을 뒤엎는 것은 분명히 차원이 다른 일방주의이며, 결국 국제질서에 대한 혼란으로 이어질 수 있다. 질서의 주도국이 약속을 준수하지 않는다면, 다른 국가들 역시 기회가 있다면 언제든 어길 수 있기 때문이다. 또한, 협력을 통해서 얻을 수 있는 중장기적 이익을 외면하고 당장의 금전적 이해관계에만 집착할 경우 국가 간의 신뢰는 언제라도 흔들릴 수밖에 없다. ‘미국 우선주의’에 입각한 일방주의가 위험한 이유가 바로 여기에 있다. 미국은 트럼프 행정부 출범 직후 자신들이 표방했던 자유무역의 정신을 스스로 허물었으며, 기존의 우방국과 동맹국에 대해 대미 무역흑자 폭을 줄이라고 압력을 가했다. 트럼프가 취임 직후부터 독일이 “무역에 있어 매우 나쁜(very bad on trade)” 입장을 취하고 있다고 공격한 것은 그 대표적인 사례이다.² 2016년에만 670억 달러 규모의 대미 무역흑자를 누리고 있었던 독일에 대한 트럼프의 무역 압력은 임기 내내 지속되었다. 파이낸셜타임스(Financial Times)가 2018년 8월자 기사를 통해 독일이 미국의 유럽 지역 ‘동네북(punchbag)’이 되었다고 분석했을 정도이다.³

트럼프 대통령의 무역 압박은 독일에만 국한되지 않는다. 무역 흑자는 좋고, 적자는 나쁘다는 단순한 인식을 가지고 2018년부터 유럽연합(European Union, EU) 전체에 대한 일방적 무역 압력을 가했다. 2018년 3월 미국은 EU에 대해 1962년에 제정된 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) 232조⁴를 적용하여 유럽산 철강에는 25%, 알루미늄에 대해서는 10%의 관세를 부과했다.⁵

미국의 EU에 대한 관세 압박은 몇 가지 점에서 WTO 규정 위반이라고 볼 수 있다. 무역 관련 분쟁이 있을 경우 먼저 WTO에 회부하여 협의 및 조정 절차를 통해 해결했어야 하는데, 미국의 유럽산 철강에 대한 일방적 관세 부과는 이 절차를 어긴 것이다. 두 번째로 WTO 규정은 무역이 아닌 다른 이유, 즉 국가 안보 등의 문제로 관세를 부과할 수 없다고 규정하고 있다. 미국은 국

가안보 침해를 이유로 유럽산 철강, 알루미늄에 대한 관세를 부과했다. 마지막으로 미국의 유럽산 철강, 알루미늄에 대한 관세 부과는 WTO 규정이 아닌 국내법인 미국 무역확장법에 근거해 이루어지고 있다.⁶

트럼프 대통령은 선거운동 기간 중에 미국-멕시코-캐나다 간 북미자유무역협정(North America Free Trade Agreement, NAFTA)을 여러차례 재앙(disaster, catastrophe)이라고 했다.⁷ 특히 2016년 멕시코의 대미 무역흑자가 약 630억 달러에 달했는데 무역적자를 무조건 나쁜 것으로 보는 트럼프 대통령 입장에서는 받아들이기 어려운 것이었다.⁸ 트럼프 취임 직후인 2017년 2월부터 기존의 NAFTA를 폐기하고 캐나다, 멕시코와 개별 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)을 추진하는 방안 등이 논의되었다.⁹

미국은 캐나다, 멕시코를 압박해 2017년 8월부터 재협상을 시작, 총 8차례 협상을 거쳐 2018년 11월 정부 간 새로운 무역협정인 미국-멕시코-캐나다 협정(United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA)에 합의했다. 이 새로운 협의를 통해 자동차 등에서 미국산 상품의 사용 비중을 높이고, 미국 무역수지를 줄이는 방향으로 상품시장 개방 및 원산지 규정 등이 개정되었다. 또한 중국을 겨냥해 비시장경제 국가와 FTA 체결을 사실상 금지하는 조항도 포함했다.¹⁰ 무엇보다 미국 국가안보 위협을 이유로 수입 규제를 할 수 있는 무역확장법 232조를 USMCA 부속서에 포함시켜 향후 미국이 이를 이용해 언제든지 수입 제한조치를 취할 수 있는 근거를 만들었다.¹¹

이러한 트럼프 대통령의 발상은 무역과 동맹에 대한 그의 인식부족을 그대로 드러내는 것이었다. 미국은 과거 동맹국들의 경제적 성장이 곧 미국의 세계적 주도력과 평판을 떠받쳐주며, 이것이 무형의 국가이익이라는 인식하에 무역적자 문제를 받아들였다. 또한, 무역에서는 거래국의 값싼 재화를 수입하여 국내에 공급하는 것이 비교우위 면에서 나은 선택이다. 그런데, 무역흑자는 무조건 좋은 것이고 적자는 나쁜 것이라는 단순 논리에 빠져 동맹국과 우방을 몰아세웠다.

트럼프 행정부 시대의 미국은 자신들의 이익에 큰 도움이 되지 않거나 미국인에게 손해를 입힐 가능성이 있을 경우, 기존의 조약이나 다자협약마저도 과감히 무시하는 일방주의를 보였다. 2017년 1월, 미국이 사실상 자신들이 이끌어왔던 ‘환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific

1. David E. Sanger and Maggie Haberman, “In Donald Trump’s Worldview, America Comes First, and Everybody Else Pays,” *New York Times*, March 26, 2016.

2. Mark Thompson and Charles Riley, “Trump attacks Germany as ‘very bad’ on trade,” *CNN*, May 26, 2017.

3. Guy Chazan, “How Germany became Donald Trump’s European punchbag,” *Financial Times*, August 2, 2018.

4. 미국 무역확장법 232조는 특정한 수입품이 국가 안보에 위협이 되는지를 판정하기 위한 조사를 상무부가 할 수 있음을 규정하고 있다. 상무부는 대통령이 해당 수입품에 대해 취할 수 있는 조치를 담은 조사보고서를 대통령에게 보고하고, 이에 따라 대통령은 관세나 수입 쿼터를 부과할 수 있다. 대통령은 필요한 조치를 취한 이후 의회에 보고를 해야 한다. Congressional Research Service. “Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962” In Focus. December 9, 2020.

5. 2018년 기준 유럽에서 미국으로 수출하는 철강과 알루미늄은 640억 유로(약 784억 달러), 미국에서 유럽으로 수출하는 철강과 알루미늄은 280억 유로(약 343억 달러)에 달했다. Maria Demertzis and Gustav Fredriksson, “The EU Response to US Trade Tariffs” *Intereconomics*. 53-5 (2018).

6. WTO라는 국제기구와 국제 합의보다 국내 무역확장법을 우선시하는 미국의 이러한 행태는 남중국해 영유권 갈등에서 중국 국내법을 근거로 영토를 주장하고 있는 중국의 주장과 다를 바 없다.

7. Felicity Lawrence, “Trump is right: Nafta is a disaster. But US workers aren’t the big losers,” *The Guardian*, 18 February, 2016.; Daniel Dale, “Trump calls NAFTA a ‘catastrophe,’ suggests negotiating ‘extra F’ for ‘fair,’” *Toronto Star*, February 2, 2017.

8. U.S. Census, “Foreign Trade - Trade in Goods with Mexico.”

9. World Trade Online, “Navarro outlines trade priorities to Finance, Ways & Means,” February 16, 2017.

10. USMCA에 포함된 국가가 비시장경제 국가와 FTA를 체결할 경우 나머지 2개국은 6개월의 통보기간 후 USMCA를 종료하고, 동일한 조건으로 양자간 FTA를 체결할 수 있는 조항이 삽입되었다. 조문희, 권혁주, 강민지, “NAFTA 재협상(USMCA) 결과: 평가와 시사점” *KIPE 오늘의 세계경제*, Vol. 18-36, (2018), p. 18.

11. 설송이, 제현정, “미국-멕시코-캐나다협정(USMCA) 주요 내용과 시사점” *KITA 통상리포트* 23 (2018).

Partnership, TPP)’을 탈퇴한 것이 그 대표적인 사례이다. 미국은 5개월 뒤인 6월 1일, 국제적 온실가스 배출량 규제를 골자로 한 파리협정(Paris Agreement)으로부터도 탈퇴를 선언하였다. 트럼프 대통령은 세계적 기후변화의 관리보다는 “미국 국민의 보호”가 더 중요한 이익이라고 본 것이다. 실제로, 트럼프 대통령이 파리협정 탈퇴의 명분으로 내세운 것 역시 국내총생산과 제조업 일자리의 대폭적 감소였다. 미국은 2019년 2월 2일 러시아가 신형 중거리 미사일들을 개발·배치하는 한편, 새로운 핵강국인 중국이 이 협정에 의한 제약을 받지 않는다는 점을 내세워 중거리 핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF)으로부터의 탈퇴를 선언했는데, 중국까지도 포함하는 새로운 핵전력 감축 협정을 이끌어내지는 못하는 한계를 보였다. 미국은 2020년 5월에는 다른 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 회원국들과의 협의도 없이 냉전시대 NATO와 바르샤바조약기구(Warsaw Treaty Organization, WTO)가 맺은 신뢰구축조치인 ‘항공자유화조약(Open Skies Treaty)’에서도 탈퇴하였다.

트럼프 행정부 미국이 보여준 행태는 자신들의 이익을 위해서는 동맹국들과도 언제든지 불편한 관계가 되거나 안보공약을 지키지 않을 수도 있다는 점을 암시하는 것이었다. 트럼프 대통령은 이미 대통령 선거운동 당시부터 미국의 동맹 네트워크에 대해 부정적인 평가를 내린 바 있다. 트럼프 대통령은 미일, 한미 동맹뿐만 아니라, NATO까지도 경제적 형평성 실현대상으로 평가하였다. 2016년 트럼프 대통령은 워싱턴포스트(Washington Post) 논설위원단과의 인터뷰에서 한국이 충분히 방위비 분담을 하지 않고 있다고 말했다. 이미 한국이 주한미군 주둔비용의 50%를 부담하고 있지 않느냐는 반론에 대해서는 “100%면 어떠냐?(Why isn't it 100%?)”고 반박한 바도 있다.

트럼프 대통령은 취임 이후 NATO 회원국들에 대해 방위비 분담을 줄기차고 강력하게 요구

그림 1. “MAGA”를 외치는 트럼프 대통령



출처: Reuters.

하였다. NATO의 자료에 따르면, 2019년을 기준으로 NATO 운영비 18.4억 달러에 대한 미국의 비용분담은 22% 정도이며, 독일이 14.76%, 영국과 프랑스가 10.5%를 부담하고 있다. 여타 NATO 회원국들이 40% 이상을 부담하므로, 미국을 제외한 NATO 회원국의 분담율은 70~80%에 이른다. 2021~2024년의 NATO 운영비 분담 계획에 따르면 미국의 부담은 16% 수준으로 줄어든다. 미국이 요구하는 방위 분담은 단순한 NATO 운영비에 국한되지 않는다. NATO 회원국들이 국방비 지출 액수를 늘려야 그만큼 NATO 전체 전력이 증강되며 미국의 부담이 줄어든다는 논리에서다. 트럼프 대통령은 2019년 3월 옌스 스톨텐베르그(Jens Stoltenberg) NATO 사무총장과의 회담에서 NATO 회원국들이 우선 GDP의 2% 이상(당시 1.7% 수준)을 국방비로 부담해야 한다고 주장하였다.¹² NATO 자료에 따르면 2019년을 기준으로 미국 이외 NATO 회원국들의 국방비 총액은 3,000억 달러이고, 이는 7,020억 달러인 미국의 40% 수준(2015년 환율 기준)이다. 만약 NATO 회원국들이 GDP 대비 2% 수준까지 국방비를 올리면 3,300억 달러 가량이 되고,¹³ 이는 2019년 기준 중국의 약 1,811억 달러, 러시아의 616억 달러를 훨씬 상회하는 것이다.¹⁴ 트럼프 대통령의 요구는 미국의 지원 없이도 NATO 회원국들이 유럽 방위를 전담하라는 요구로 해석할 수 있다.

트럼프 대통령의 이러한 일방주의는 한국의 입장에서도 방위비 분담 증액 압력으로 여실히 경험되었다. 그는 한국이 미국을 ‘벗겨먹는(rips-off)’ 부자나라라는 언급을 하였으며, 2020년 한국의 방위비 분담액으로 50억 달러를 일방적으로 요구한 것으로 알려졌는데, 이것은 현재보다 5배에 달하는 수준이다. 2020년 4월 20일 트럼프 미국 대통령은 백악관 브리핑에서 한미 방위비분담특별협정(Special Measures Agreement, SMA) 협상과 관련, 한국의 제안을 ‘거절했다(rejected)’고 밝혔다.

방위비 분담폭에 대해 한국과 미국이 이견을 좁히지 못하자, 그는 한국인에 대한 폄훼의 표현까지도 사용하였다. 래리 호건 매릴랜드 주지사는 2020년 7월 16일자 워싱턴포스트(Washington Post) 기고문에서 트럼프 대통령이 한국인들은 ‘끔찍한 사람들(terrible people)’이라고 공개적상

12. “Trump: What does the US contribute to NATO in Europe?” *BBC News*, 30 July, 2019. 트럼프 대통령은 2018년에는 NATO 회원국들의 GDP 대비 방위비 비율이 4%에 도달해야 한다고 요구하기도 하였다. 또한, 독일과 같이 미군이 주둔하는 국가의 경우 미군 주둔에 드는 경비 역시 미국과 해당국가가 부담한다. 독일의 경우 미국과 별도의 방위비분담 협정을 체결하고 있지는 않으나, 전지원군협정(WHNS) 등에 의해 주독미군 주둔에 드는 비용을 부담한다. 막대한 대미 무역흑자를 기록하고 있는 독일의 GDP 대비 국방비 비율이 1.38%에 불과하다는 점은 트럼프 대통령이 독일을 주요 타겟으로 삼는 한 원인이 되었을 것으로 판단된다. 트럼프 대통령의 요구처럼 독일의 GDP 대비 국방비 비율이 4%에 이룬다면 독일 국방비는 1,300억 달러 수준에 이르며, 이는 미국과 중국을 제외한 세계 3위 국방비에 해당한다. 이는 굳이 미군이 주둔하지 않아도 독일 자체의 능력으로 ‘자주국방’을 이루는 것이나 마찬가지이다.

13. 이 액수는 다음의 NATO 자료를 바탕으로 아산정책연구원 연구진들이 추산한 것이다. NATO Public Diplomacy Division, “Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2020),” Press Release, 21 October, 2020 참조.

14. 이 액수는 IISS, *Military Balance 2019*를 참조한 것이다. 각 국가의 국방비 추산은 측정기관마다 편차를 보이는데, 이는 환율, 경상가격 등 적용 기준이 틀리기 때문이다. IISS의 계산을 기준으로 할 때, 미국의 2019년 국방비는 6,846억 달러였다.

에서 언급했으며, 제대로 비용도 지불하지 않는 한국을 미국이 지금까지 지켜준 이유를 모르겠다고 불평했다고 썼다.¹⁵ 이러한 태도는 트럼프 대통령 개인에 그치지 않았다. 2020년 1월 16일, 마이크 폼페이오(Michael R. Pompeo) 미국 국무장관과 마크 에스퍼(Mark Esper) 국방장관은 월스트리트저널(Wall Street Journal)에 “한국은 부양가족이 아닌 동맹(South Korea Is an Ally, Not a Dependent)”이라는 제목의 기고를 통해 한국이 주한미군 직접 주둔경비의 3분의 1밖에 부담하지 않고 있다고 주장하기도 하였다¹⁶. 이에 대해 우리 정부는 이미 한국이 주한미군 직접 주둔경비의 50% 가량을 분담하고 있다는 논리와 함께 미국의 대폭증액 요구는 불합리하다는 입장을 나타냄으로써 제11차 한미 방위비분담협정(SMA) 협상은 2020년 중에도 타결되지 못하였다.

트럼프 행정부의 일방주의는 대북정책 측면에서도 잘 나타난다. 트럼프 행정부 출범 첫 해인 2017년, 그는 핵·미사일 능력 증강을 계속하는 북한에 대해 ‘최대의 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement)’ 전략을 표방했는데, 이 과정에서 미북의 강경조치가 맞물리면서 위기상황이 고조되기도 하였다. 대표적인 것이 2017년 8월 8일의 ‘화염과 분노(Fire and Fury)’ 발언이었는데, 2018년에 들어 싱가포르에서의 미북 정상회담이 성사되자 트럼프 대통령의 수사는 급격히 변하였다. 그는 수시로金正은과 “좋은 관계”를 유지하고 있다고 과시하면서 “사랑에 빠졌다”는 표현을 사용하기도 하였다. 밥 우드워드 저서 『격노』에 따르면 매티스(James Mattis) 전 미국 국방장관은 트럼프 대통령을 “중잡을 수 없고(random), 충동적이며(impulsive), 사려깊지 못한(unthoughtful)” 인물로 묘사했다.¹⁷

트럼프 대통령의 북한에 대한 언급은 북한에 대한 객관적 평가나 호의라기보다는 자기 치적에 대한 과시 성격이 강하다고 해석할 수 있을 것이다. 실제로, 트럼프 미국 대통령은 2020년 8월 7일 뉴저지 클럽 베드민스터(National Golf Club Bedminster)에서 열린 기자회견에서 자신이 2016년 미국 대선에서 승리하지 못했다면 북한과 전쟁을 했을 것이라고 발언함으로써 미북 간 핵협상을 자신의 최대 치적으로 선전하였다. 그러나, 트럼프 대통령의 정책 역시 북한의 진정한 비핵화를 이끌어내는 데에는 한계가 있었으며, 북한에 대한 평가는 한미 간 협의와 조정보다는 트럼프 대통령의 일방적 인식을 반영하는 데 그쳤다. 더 큰 문제는 미북 관계와 관련된 트럼프 대통령의 결정이 때로는 연합훈련과 같은 분야에까지 악영향을 미쳤다는 점이다. 트럼프 대통령은 2018년 6월의 싱가포르 미북 정상회담 이후 한미 연합훈련을 ‘워게임(War Game)’이라고 부르면서 ‘비싸고(expensive), 도발적인(provocative)’ 것이라고 주장했는데,¹⁸ 이는 한미 연합훈련이 ‘북침연습’이라는 북한의 주장에 결과적으로 동조하는 격이 되는 발언이었다. 트럼프 행정부는 방위비 분담과 관련하여 이견이 존재하는 국가에 대해서는 주둔미군 철수를 통해 압력을

넣기도 하였다. 실제로, 미국은 2020년 6월 주독일 미군을 9,500명 감축할 것이라는 계획을 독일과의 협의도 없이 발표하였다.

바이든 행정부가 동맹의 복원을 공약하고, “미국이 다시 세계적으로 존경받게 만들겠다”고 바이든 당선인 자신이 다짐하기는 했지만, 이러한 미국 일방주의의 상흔이 쉽게 치유될지는 의문이다.

중화질서의 부활을 노리는 중국

1949년 중국이 공산화되었을 때, 사람들은 “사회주의만이 중국을 구할 수 있다”고 말했다. 1979년 덩샤오핑이 개혁개방 정책을 시작했을 때, “자본주의만이 중국을 구할 수 있다”고 말했다. 1989년 소련이 흔들릴 때, 사람들은 “중국만이 사회주의를 구할 수 있다”고 했다. 2009년 세계금융위기가 닥쳤을 때, 사람들은 “중국만이 자본주의를 구할 수 있다”고 했다. 2015년 9월 오바마-시진핑 정상회담을 계기로 “협력과 경쟁(cooperation and competition)의 관계”, “신형 대국관계(新型大國關係)”라는 용어가 등장하면서 사람들은 미국과 중국이 동아시아를 이끌어 갈 것이라 기대했다. 그런데 지금 중국사람들은 중국만이 세계를 이끌 수 있다고 믿고 있는 것 같다.

위대한 중화민족의 부흥이라는 꿈을 꾸는 중국은 시진핑 주석 취임 이후 매우 공세적이고 일방적인 대외정책을 추진하기 시작했으며, 자국의 목표 달성을 위해서는 기존의 규범이나 법을 무시하고 사용할 수 있는 모든 수단을 사용하여 상대국을 압박하였다.

2016년 한국과 미국 정부 사이에 사드(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD) 배치에 관한 합의가 이루어지고 실제로 배치가 된 이후 중국은 한국에 지속적으로 일방적인 경제 보복을 가했다. 한국은 “북한의 점증하는 위협으로부터 한국과 주한미군을 보호하기 위해 사드의 배치를 결정”했고 “사드 배치는 한국의 주권적 사항이고 중국의 부당한 간섭은 옳지 않다”고 했다.¹⁹ 미국 역시 “사드의 배치는 한미 동맹에 기초한 합의이고 한국 국민과 주한 미군의 생명을 보호하기 위한 조치”라고 했다.²⁰

한국과 미국의 지속적인 설명에도 불구하고 중국은 사드의 배치를 중국 안보에 대한 위협, 아태 지역에서 미국의 미사일 방어체제 확대의 신호로 받아들였다. 2017년 러시아를 방문한 자리에서 시진핑 주석은 “미국이 한국에 미사일 방어 시스템을 배치하는 것은 중국, 러시아 그리고 이 지역 다른 국가들의 전략 안보 이익을 중대하게 침해한다”고 했다.²¹ 특히 중국은 사드 시스템의 레이더인 X-밴드 레이더(X-Band Radar)가 북한까지만 감시 가능한 600km 감시 모드 이외에, 전진 모드로 시스템을 변경하면 중국 대륙 내부인 2,500km까지 감시 가능하므로, 중국의 “정

15. Larry Hogan, “Fighting alone: I’m a GOP governor. Why didn’t Trump help my state with coronavirus testing?,” *Washington Post*, July 16, 2020.

16. Michael Pompeo and Mark Esper, “South Korea Is an Ally, Not a Dependent,” *The Wall Street Journal*, January 16, 2020.

17. Bob Woodward, *Rage* (New York: Simon & Schuster, 2020), p. 72.

18. “Trump says to stop ‘expensive’, ‘provocative’ South Korea war games,” *Reuters*, June 12, 2018.

19. 2017년 6월 9일 정의용 청와대 국가안보실장 발언; “사드는 한미동맹 차원 약속…근본적으로 바꾸려는 의도는 없다”, *조선일보*, 2017년 6월 9일자., 2017년 7월 2일 문재인 대통령 미 CSIS 전문가 초청 만찬연설; “文 대통령 ‘사드 배치 주권적 사안…중국 부당 간섭 옳지 않다,’” *이데일리*, 2017년 7월 2일자.

20. U.S. Department of Defense. “Republic of Korea and the United States Make Alliance Decision to Deploy THAAD to Korea” Media Statement, July 7, 2016.

21. 2017년 7월 3일 러시아 방문 앞서 시진핑 발언; “China, Russia share opposition to U.S. THAAD in South Korea: Xi”, *Reuters*, July 3, 2017.

당한 자국의 국가 안보 이익에 직접적 침해”가 된다고 주장했다.²²

이에 대해 한국은 X-밴드 레이더가 포함된 사드가 배치된다 해도 한반도의 경우 미사일 하강 모드에서 요격을 하려는 목적이므로 탐지거리 600km인 종말단계 요격용 레이더(Terminal-Based Radar, TBR) 모드로 운용하면 전혀 문제가 될 것이 없다는 입장이다.²³ TBR 모드에서는 한반도 어디에 배치한다고 해도 중국의 ICBM을 추적하거나 요격할 수 없기 때문에 중국이 자국 안보를 우려할 이유는 없다는 것이다.

2017년부터 한국에 사드가 배치되기 시작했고 그 해 초부터 중국은 한국에 대한 일방적 경제 제재를 시작했다. 2017년 초부터 한국산 전자제품, 화장품, 식품 등의 품목에 대한 수입 규제를 시작했다. 중국의 대한국 경제 제재는 관광업 분야에서 컸다. 2017년 중국 국가여행국(National Tourism Administration)은 모든 여행사에 한국 여행 금지 명령을 내렸다. 2016년 한국에 입국한 관광객의 47%는 중국인이 차지했다. 2017년 6월 한국에 입국한 중국 관광객은

그림 2. 사드 배치 이후 중국 내 혐한(嫌韓) 분위기



출처: 연합뉴스.

22. 기자 브리핑에서 중국 외교부 대변인 화춘잉(Hua Chunying)의 발언. “China’s opposition to THAAD is justified, sufficient,” *Xinhua*, 17 March, 2017.

23. “사드의 핵심 ‘고성능 X밴드 레이더’ 한반도 배치 땐 베이징까지 감시 가능”, *경향신문*, 2016년 1월 29일자.

25만 명으로 2016년 같은 기간의 75만 명에 비해 66% 감소했다.²⁴

중국에 진출했던 한국 유통업체들도 중국의 경제 제재를 피하지 못했다. 2016년 한국 정부에 경상북도 성주의 사드 부지를 제공한 롯데는 중국에서 특히 큰 어려움을 겪었다. 중국 당국은 상해, 베이징, 선양, 청두에 진출한 롯데에 대해서 조사를 벌였고, 롯데가 건설하던 공장도 중단되었다. 뿐만 아니라 중국 내 롯데의 웹사이트가 공격을 받기도 했다. 2017년 4월까지 중국 내 99개의 롯데마트 중 75개가 문을 닫아야 했다.²⁵

문재인 정부는 2017년 5월 중국의 이러한 전방위적인 경제 제재 속에 출범했다. 경제 문제에 직면한 문재인 정부는 중국과 관계 회복에 중점을 두었고 2017년 12월 중국을 방문한 문재인 대통령은 시진핑 주석과의 회담에서 3불(3不) 원칙에 합의했다. 이 원칙은 △한국에 사드를 추가 배치하지 않고 △미국 미사일방어(MD) 체계에 편입하지 않으며 △한미일 군사동맹은 없을 것이라는 세 가지로 구성된다.²⁶ 사드 배치에 따른 중국의 일방적인 압박으로 인해 향후 북한의 위협에 대비하는 한국의 대응태세는 물론 미국과의 동맹 강화, 그리고 북한 위협에 효율적으로 대처할 수 있는 한미일 3국 공조의 여지를 크게 좁힌 합의였다.

지금도 중국은 3불 원칙을 주장하며 사드 철수를 요구하고 있으며, 한국에 대한 경제보복을 지속하고 있다. 이와 관련하여 당시 미국 백악관의 안보 보좌관이었던 맥 마스터 장군은 한국의 3불 원칙과 관련 “한국인들이 3가지 분야에서 자신들의 주권을 포기할 것이라 생각하지 않는다”고 밝혔다.²⁷

중국의 일방주의적 행태는 한국에 대해서뿐만 아니라 인도-태평양 지역 전체에서 나타나고 있다. 가장 최근의 사례는 호주에 대한 중국의 보복이다. 현재 중국의 호주에 대한 보복이 나타난 직접적인 계기는 2020년 호주가 COVID-19의 원인과 중국 책임을 규명하는 국제적 조사에 참여하겠다는 것으로부터 시작되었다. 2020년 4월 피터 더튼(Peter Dutton) 호주 내무부장관 등 호주 정부 고위 관계자들은 바이러스의 원인과 중국의 책임 규명 조사를 요구했다.²⁸

이런 호주 정부의 발표가 있는 직후, 청징예(Cheng Jingye) 주 호주 중국대사는 한 인터뷰에서 호주가 계속해서 규명 조사를 촉구할 시 “중국 국민이 왜 호주산 소고기와 호주산 와인을 마셔야 하는가?”라고 물어볼 수도 있다”고 말했다.²⁹ 이후 중국은 호주의 대중국 수출에 대해 공식

24. Ethan Meick and Nargiza Salidjanova, “China’s Response to U.S.-South Korea Missile Defense System Deployment and its Implications” *U.S.-China Economic Security Review Commission Staff Research Report*, July 26, 2017.

25. Ethan Meick and Nargiza Salidjanova, “China’s Response to U.S.-South Korea Missile Defense System Deployment and its Implications” *U.S.-China Economic Security Review Commission Staff Research Report*, July 26, 2017.

26. “韓中 ‘사드 3不 합의’... ‘자발적 족쇄’ 달았다” *주간동아*, 113호, 2017년 11월.

27. “McMaster: US ‘welcomes’ news of South Korea-China agreement,” *Hankyoreh*, November 4, 2017.

28. Anna Henderson and Matthew Doran, “China accuses Home Affairs Minister Peter Dutton of parroting US in ‘propaganda war’ over coronavirus origins,” *ABC News Australia*, April 22, 2020.

29. Georgia Hitch and Jordan Hayne, “Federal Government calls Chinese ambassador about comments on trade boycott over coronavirus inquiry,” *ABC News Australia*, April 28, 2020.

적으로 양국 간 분쟁과 연계하지 않고 광범위한 무역 제한을 가해 왔다. 이런 제한에 대해서 덤핑, 부적절한 라벨 표시, 품질 관리 등의 이유를 들었다. 중국의 호주 상품에 대한 관세부과 등 무역 제한 조치는 WTO가 규정하는 분쟁해결 절차를 따르지 않고 일방적 조치를 취한 것이므로 WTO의 규범을 무시하고 위반한 것이다.

예를 들어 중국은 지난 5월 호주산 보리 수출품에 80% 관세를 부과한 뒤 호주 4대 쇠고기 공장으로부터 수입을 중단하고 와인 수입에 대한 조사에 착수했다. 이어 8월에는 실제로 호주산 와인에 대해 반덤핑(anti-dumping), 반보조금(anti-subsidy) 조치를 부과했다. 9월에는 호주산 보리에 대해서 병균이 발견되었다는 이유로 수입을 전면 금지했다. 이어 10월에는 국내 기업들에게 호주산 목화를 수입하지 말 것을 명령하고 이어 호주산 목화에 40%의 관세를 부과하는 조치를 취했고 연이어 국내 기업들에게 호주산 석탄 수입에 대해서 경고했다.³⁰ 지금까지 다양한 형태로 중국이 호주에 무역 제재를 가한 품목들은 설탕, 와인, 랩스터, 보리, 석탄, 구리, 목재 등인데, 이 품목에 대한 수입 규제가 모두 2020년 한 해 이루어졌다.

WTO는 무역 문제가 아닌 다른 정치적 이유로 관세를 부과하는 것을 금지하고 있다. 호주는 중국의 호주 수출품에 대한 광범위한 관세가 호주의 국제적 COVID-19 조사 참여, 중국산 화웨이(Huawei)의 5G 장비 금지 등의 이유로 부과되었다고 보고 중국의 제재가 부당하다고 주장한다. 호주 측의 주장에 대해 중국은 오히려 호주의 중국에 대한 차별을 비난한다. 2020년 12월 중국 외교부 대변인 왕웬빈(Wang Wenbin)은, “경제, 투자, 기술 문제를 정치화하고 시장 경제원칙과 국제적인 무역규범을 어기며 중국 기업을 차별하고 있는 것은 호주”라고 비난한 바 있다.³¹

2020년 중국과 호주 관계의 악화는 COVID-19가 직접적인 원인이지만 사실 2016년부터 꾸준히 악화되어 왔고, 그 근본에는 호주와 미국 사이 안보협력이 있다. 그 발단은 2016년 호주 노동당 샘 다스티아리(Sam Dastyari) 상원 의원이 중국계 기업가인 황상모(Huang Xiangmo)로부터 돈을 받은 사실이 드러나 사임하면서였다.³² 황상모가 제공한 정치자금은 중국 공산당으로부터 제공된 것으로 의심받았다. 이를 기점으로 호주 언론들이 중국의 호주 내정 간섭 여부에 관하여 조사했고, 이런 조사로 인해 중국의 정치적 간섭이 호주에서 대중의 주목을 받는 계기가 되었다.

30. “Timeline: Tension between China and Australia over commodities trade” *Reuters*, November 4, 2020.

31. “China: Australia’s discrimination against Chinese firms must stop” *Chinadaily*, December 16, 2020.

32. “Sam Dastyari quits as Labor senator over China connections” *The Guardian*, December 11, 2017. 황상모는 호주 시드니에 기반을 둔 중국계 기업가로 부동산 개발을 전문으로 하는 유후 그룹(Yuhu Group)의 대표이면서 중국의 평화통일을 촉진하는 호주위원회(Australian Council for the Promotion of Peaceful Reunification of China)의 명예 회장이기도 하다. 그가 샘 다스티아리 의원에게 제공한 정치자금은 중국공산당 중앙위원회의 통일전선작업부(United Front Work Department)에서 제공된 것으로 알려졌다. 그는 호주 노동당뿐 아니라 현 여당인 자유당(Liberals)과 국민당(National Party)에도 지속적으로 정치자금을 제공해왔다. 이 사건으로 인해 황상모의 호주 영주권이 취소되었다. Rod McGuirk, “Australia Revokes Residency of High-Profile Chinese Businessman” *The Diplomat*, February 7, 2019; Damien Cave, “Australia Cancels Residency for Wealthy Chinese Donor Linked to Communist Party” *The New York Times*, February 5, 2019.

2017년과 2019년 호주 국영방송사인 ABC의 포코너즈(4 Corners)³³의 다큐멘터리 프로그램을 비롯해 여러 편의 다큐멘터리에서 주요 사건을 폭로했고 이런 폭로는 경찰 수사로 이어졌다. 뉴사우스웨일스(New South Wales) 노동당 샤케 모슬만(Shaoquett Moselmane)도 중국 정계 인사들과의 유착 및 기부금 조사를 받았고 그 결과 노동당으로부터 당원권 정지 처분을 받았다.³⁴

정치권뿐만 아니라 호주 사회와 경제에도 중국의 영향력이 최근 확대되어 왔다. 120만 명을 거느린 중국계 공동체, 상인회가 그 핵심이다. 호주 대학도 양국 관계 갈등에 핵심 장소가 됐다. 중국은 그동안 호주 12개 대학의 공자학원(孔子学院)을 이용해 대만, 홍콩, 신장 등에 관한 토론의 기회를 막았다.³⁵ 중국은 2013년부터 미국을 제치고 호주에 가장 많은 투자를 하는 국가로 올라섰다. 중국 국영기업들이 호주 인프라 자산뿐 아니라 농경지와 부동산에 전략적으로 투자했다는 논란도 일고 있다. 중국인의 주거용 부동산 투자로 인해 시드니, 멜버른 등 주요 도시의 부동산 가격이 높아졌다는 언론의 보도도 있었다.³⁶ 이후 중국 투자는 호주 정부의 외국인투자심사위원회(Foreign Investment Review Board, FIRB)로부터 더 심한 감시를 받게 되었다.³⁷ 그 여파로 360억 달러로 2016년 정점을 찍었던 중국의 대호주 투자는 이후 지속적으로 감소해 2019년에는 95억 달러까지 떨어졌고, 순위도 미국, 캐나다, 싱가포르, 일본에 이어 5위까지 밀려났다.³⁸

2020년 한 해 중국의 일방주의적 무역보복으로 가장 관심을 끈 것은 호주였지만, 호주가 지금까지 유일한 사례는 아니다. 아태 지역의 많은 국가들이 꽤 오래전부터 중국의 일방적인 압력에 시달렸다. 가장 첫 사례는 일본이다. 2010년 9월 7일 센카쿠(Senkaku, 중국명: 댜오위다오, Diaoyudao) 인근 해역에서 중국어선과 일본 해상보안청 순시선의 충돌로 중국인 선장이 일본 해경에 체포되어 구류된 이후 중국 외교부는 홈페이지에 동중국해 자원 개발 합의에 관한 협상 연기 및 “강렬한 반격조치를 취한다”고 발표하였다. 또한, 중일 간 각료급 이상의 교류를 일시 중단하고, 중일 간 항공 협의 중지를 발표했다.³⁹ 9월 하순에는 허베이성(河北省)의 군사관리구역

33. 호주 ABC 방송 프로그램.

34. Lisa Visentin, “Labor MP quits his position in NSW upper house,” *The Sydney Morning Herald*, April 7, 2020.

35. 공자학원(孔子学院, Confucius Institute)은 중국이 중국어 교육과 중국 문화를 확산해 중국의 소프트파워를 증진시키기 위한 목적으로 2004년부터 해외에 세운 교육기관이다. 현재 아시아에 136개소, 아프리카에 61개소, 미주에 138개소, 유럽에 187개소, 오세아니아에 20개소 등 전 세계 162개국에 542개의 공자학원, 공자학원의 분소인 공자학당도 1,170개가 설치되어 있다. 한국에도 2004년 첫 공자학원이 설립된 이후 현재 22개 대학에 공자학원이 설치되어 있다.

36. David Chau, “Are Chinese buyers driving up Australia’s housing prices?,” *ABC News*, October 6, 2017.

37. Matthew Cranston, “China’s investment in Australia is collapsing,” *Australian Financial Review*, 13 September, 2020.

38. Foreign Investment Review Board, *Australian Government. Foreign Investment Review Board Annual Report. Year 2012~2019.*

39. Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Major Exchanges between Japan and the People’s Republic of China concerning the Collision Incident between Japan Coast Guard Patrol Vessels and a Chinese Fishing Trawler in Japanese Territorial Waters off the Senkaku Islands”

에서의 비디오 촬영을 이유로 일본 건설회사 직원 4명이 중국 당국에 구속되었으며,⁴⁰ 일본의 인기 가수인 SMAP의 상하이 공연이 무기한 연기되었다. 뉴욕에서 원자바오(温家宝) 총리는 격앙된 어조로 중국인 선장의 즉각적이고 무조건적인 석방을 요구하면서 일본 측이 응하지 않을 경우 “강제적 조치를 취하지 않을 수 없을 것”이라고 경고했고 중국은 경제 제재를 통해 일본을 압박해왔다.⁴¹

9월 오히타(大島 章宏) 일본 경제산업성 장관은 “희토류의 신규계약과 선박 적재절차가 정지된 것으로 파악하고 있음”을 인정하면서 일본 이외에는 통관절차의 지연이 보고되고 있지 않음을 지적하고 센카쿠의 어선 충돌사건과의 관련성을 시사하였다.⁴² 또한, 오히타 경제산업성 장관은 “희토류 수출 제한 조치가 일본만 대상으로 한 것이라면 WTO 규정을 위반하는 것이며, 세계 각국과 공동으로 중국에 시정을 요구할 것”이라 언급하였다.⁴³

사건은 일본이 중국인 선장을 석방하며 17일만에 일단락되었지만, 일본은 중장기적으로는 희토류를 사용하지 않는 산업용 모터를 개발하고 수입 다변화를 추진했고, 이 사안을 WTO에 제소했다. WTO 제소는 2012년 3월, 미국, 유럽연합과 공동으로 이루어졌으며, 2014년 8월, 중국의 규제가 WTO 협정을 위반했다는 판결을 받았다. WTO에서 패소한 중국 정부는 2015년 1월 희토류 수출 규제를 전면 철폐했다.⁴⁴

남중국해 문제로 갈등을 빚고 있는 필리핀도 중국의 일방적인 보복을 당한 적이 있다. 필리핀은 필리핀의 배타적 경제수역, 영해 내로 중국 어선과 군함이 들어오고, 스카보로 솔(Scarborough Shoal) 등 필리핀이 실효 지배하던 곳을 중국이 점령하면서 중국과 갈등의 골이 깊어졌다. 스카보로 솔에서 중국과 필리핀 사이 분쟁이 있었던 2012년 중국은 필리핀산 바나나에 대해서

40. “[日, 억류 중국선장 석방]‘센카쿠 17일 분쟁’ 전말”, *동아일보*, 2019년 9월 25일자.

41. Ian Johnson, “China Takes a Sharper Tone in Dispute With Japan,” *The New York Times*, September 22, 2010.

42. 大島章宏経済産業相は閣議後の記者会見で “複数の商社から輸出停止の情報がいった”, “中国商務省から『輸出禁止の事実はない』と聞いている.” したうえで、新規の輸出契約や船積み手続き、発給システムなどが停止されたとの報告を複数の商社から受けたと説明した。経産相は尖閣諸島沖での漁船衝突事故との関係について “(日本以外の) 他国への輸出は止めていないと聞いている。影響しているのか (もしれない)” とした。(오히타 아키히로 경제산업상은 내각회의 후의 기자 회견에서 “복수의 상사로부터 수출 정지의 정보가 들어왔다”라고 말했다. “상무부로부터 ‘수출금지 사실은 없다’고 들었지만, 신규 수출계약과 선적절차, 발급시스템 등이 정지됐다는 보고를 여러 상사로부터 받았다”고 설명했다. 센카쿠에서 어선 충돌 사건과의 관계에 대해서 “(일본 이외의) 다른 나라로 수출은 멈추지 않았다고 들었다. 영향을 주고 있을(지도 모른다)”라고 했다). - “中国がレアアース輸出枠「発給停止の情報」経産相”, *日本経済新聞*, 2010.9.24.

43. 経産省として事実関係を把握し、日本企業などへの影響を調べる方針。禁輸が事実であれば世界貿易機関(WTO) への提訴も検討する構えだ。(경제산업성으로서 사실 관계를 파악해, 일본 기업 등への 영향을 조사할 방침이다. 수출금지가 사실이라면 세계무역기구(WTO) 제소도 검토할 태세다.) - “中国がレアアース輸出枠「発給停止の情報」経産相”, *日本経済新聞*, 2010.9.24.; 박상준. “일본은 어떻게 희토류 분쟁에서 승리했는가?” *동아일보*, 2019년 7월 27일자.

44. 塚越康記, 日本のレアアース政策とWTO提訴 - 中国の輸出規制問題に対する意思決定の変遷 - 「海幹校戦略研究」(5-2), 2015년 12월.

갑작스럽게 검역을 강화했고, 그 결과 필리핀의 대중국 바나나 수출은 약 2,300만 달러어치가 감소했다. 2011년 총 수출액이 4,720만 달러였던 것을 감안하면 절반 수준으로 떨어진 것이다.⁴⁵

같은 해 중국 정부는 필리핀에 대한 관광에도 제동을 걸었다. BBC의 취재결과 2012년 4월부터 5월 사이 국가여행국은 필리핀 내 반중 정서를 들어 자국민의 필리핀 관광을 금지하는 명령을 중국 국영 중국여행사(China Travel Service)에 내렸다.⁴⁶

베트남도 남중국해에서 중국과 갈등을 빚고 있는데, 필리핀과 달리 경제적 보복보다는 군사적 충돌과 보복을 당한 경우다. 1970년대 말 베트남이 캄보디아와 분쟁이 있을 당시 중국은 캄보디아를 도왔고, 중국과 베트남 국경에서는 국경분쟁이 일어났다. 국경을 맞대고 있으며 역사적으로 베트남과 여러 차례 분쟁을 겪었던 중국은 베트남에 대해 경제적 압박보다 군사적 압박을 가하고 있다.⁴⁷ 베트남과 중국 사이 남중국해 문제는 주로 1975년 베트남 공산화 직전 중국이 일

그림 3. 중국이 주장하는 9단선



출처: The Conversation.

45. Dennis Jay Santos, “Banana Exports to be Hit by Scarborough Dispute - Industry Inside,” *Philippine Daily Inquirer*, May 3, 2012.

46. Bonnie S. Glaser, “China’s Coercive Economic Diplomacy: A New and Worrying Trend” *CSIS PacNet* 46 (2012).

47. Lucio Blancio Pitlo III, “Drivers and Risks of China’s Pressure on Vietnam” *Asia Maritime Transparency Initiative*, October 8, 2019.

방적으로 서사군도(Paracel Islands)를 점령, 중국의 실질적 지배를 시작하면서부터 시작되었다. 2000년대 후반 남중국해 문제가 다시 격화된 것도 베트남과 말레이시아가 UN대륙붕한계획정 위원회에 자국의 보고서를 제출하고 이에 반발한 중국이 9단선을 공식화하면서였다.⁴⁸

수많은 어선과 군함 간의 충돌이 있었지만 그중에서도 중-베트남 관계를 크게 악화시킨 것은 2014년 서사군도 인근에서 베트남의 조사, 시추 작업을 중국의 군함이 방해하면서 양국 해군이 대치한 사건이다. 대치 때마다 해군력에서 압도적인 중국은 베트남을 일방적으로 몰아붙였다. 이 사건으로 인해 베트남에서는 반중 정서가 크게 악화되어 중국인 상점과 기업이 베트남인들에 의해 습격을 당하는 사건이 일어났다.⁴⁹ 남중국해에서 이 대치는 2달만에 중국 함정이 철수하면서 막을 내렸다. 그리고 이 사건은 2016년 미국의 대베트남 무기 수출 금지조치가 해제되는 데 역할을 했다.⁵⁰

2015년 9월 오바마와 시진핑은 백악관에서 정상회담을 가졌다. 이 자리에서 오바마는 남중국해에서 “양국 간 이 지역에서 합의하지 못한 사항을 평화적으로 해결하는 것을 어렵게 하는 간척사업, 건설사업과 남중국해의 군사화와 관련해 우려를 표명”했다. 이에 대해서 시진핑 주석은 “남사군도(Spratly Islands)에서 행하고 있는 중국의 행동들은 어떤 특정 국가를 목표로 한 것도, 특정 국가에 영향을 주려는 것도 아니며, 군사화하려는 의도는 없다”고 답했다.⁵¹

그러나 중국은 2013년 이래 지속적으로 중국이 점유한 구조물에 대한 간척사업을 진행하고, 활주로를 건설하고 있다. 이 시설에는 대함 순항미사일과 지대공 미사일 포대를 포함해 항공기용 구조물, 레이더 등이 배치되고 있다. 2016년에는 우디섬(Woody Islands)에 HQ-9 미사일방어 포대를 배치했는데,⁵² 이는 2015년 미중 정상회담에서 시진핑 주석이 한 약속과는 다른 행동이다.

중국은 꾸준히 이 지역에서 군사훈련을 실시하고 있다. 2019년에는 분쟁의 대상이 되는 남사군도에서 대함 순항미사일 실험을 감행했다. 항공모함인 랴오닝함도 자주 남중국해를 방문하고 있으며, 2018년에는 함정 40여 척과 함께 실탄을 동원한 훈련을 한 바 있다.⁵³ 중국의 남해 함

48. Ana Placida Espina, “Implications of the Submission of Claims for Extended Continental Shelf in the South China Sea” *RCAPS Working Paper Series*, RPD-12002, January 21, 2013. 중국이 주장하는 남중국해 9단선(nine dashed line)은 9개의 서로 연결되지 않은 선으로 남중국해에서 중국의 영역을 표시한 선이다. 이 선에 따르면 남사군도와 서사군도는 물론 남중국해의 약 80%가 중국의 영향권으로 들어 가게 되는데, 중국은 이 선을 그어 놓고 이것이 영해인지 아니면 어떤 다른 주장인지에 대해서 명확한 답을 하지 않고 있다. 남중국해에서 분쟁은 주로 이 중국의 9단선과 개별 국가의 영해 혹은 배타적 경제수역이 겹치는 부분에서 주로 일어난다. 필리핀은 중국의 9단선 주장을 상설중재재판소(PCA)에 제소해 2016년 중국의 9단선 주장이 국제법적으로 근거가 없다는 판결을 받아내기도 했다. Akin Panda, “International Court Issues Unanimous Award in Philippines v. China Case on South China Sea,” *The Diplomat*, July 12, 2016.

49. “Vietnam anti-China protest: Factories burnt,” *BBC*, 14 May, 2014.

50. Mark Spertalnick, “U.S. lifts arms ban on old foe Vietnam as China tensions simmer,” *Reuters*, May 22, 2016.

51. David Brunstrom and Michael Martina, “Xi denies China turning artificial islands into military bases,” *Reuters*, September 26, 2015.

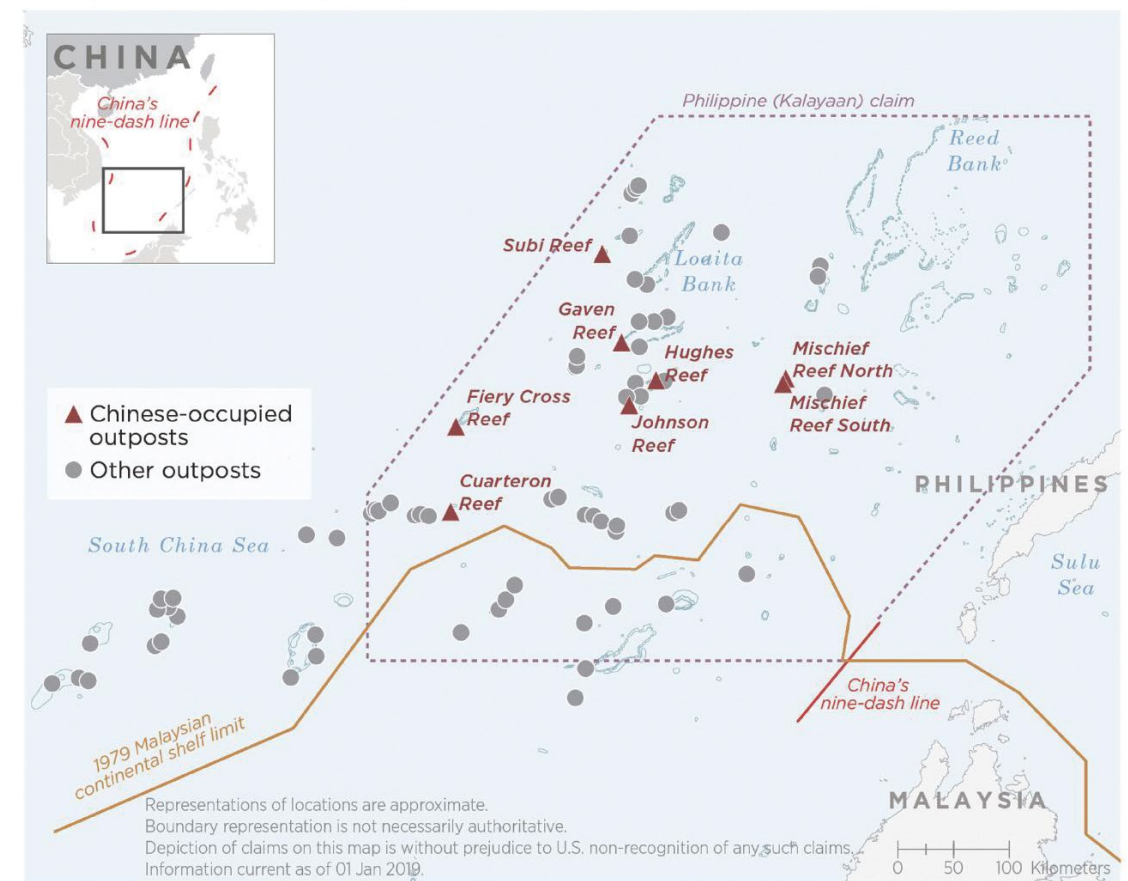
52. Timothy R. Heath, “Beijing Ups the Ante in the South China Sea Dispute with HQ-9 Deployment” *China Brief*, Jamestown Foundation, 16-6, March 28, 2016.

대는 남중국해 군사화를 뒷받침하고 있다. 중국 남해 함대는 4척의 순항미사일 탑재 핵잠수함, 두 척의 핵추진 공격 잠수함, 16척의 디젤 추진 공격잠수함, 11척의 구축함, 19척의 프리깃함, 11척의 초계함, 3척의 수륙양용수송선, 19척의 상륙함, 24척의 미사일 탑재 초계정 등을 보유하고 있다.⁵⁴

중화민족과 중화질서의 부흥을 꿈꾸는 중국의 일방주의적 행보는 지속될 것이다. 중국식 규범과 표준, 중국 중심의 질서에 따르지 않는 국가에 대해서는 가용한 모든 수단을 동원하여 압박할 것으로 예상된다. 바이든 행정부의 출범 이후 미국은 동맹의 복원, 전통적인 외교와 다자주의로 회귀할 가능성이 있다. 그러나 바이든 행정부의 대중정책은 과거 오바마 행정부의 협력과 경

그림 4. 남사군도의 주요 시설물

Outposts in the Spratly Islands



출처: Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, p. 74(2019).

53. Philip Wen, “China’s Xi Presides Over Large-Scale Naval Display in South China Sea,” *Reuters*, April 12, 2018.

54. Derek Grossman, “Military Build-Up in the South China Sea” in Leszek Buszynski and Do Thanh Hai (eds.) *The South China Sea: From a Regional Maritime Dispute to Geo-Strategic Competition*, (London: Routledge, 2020), p. 186.

쟁으로 회귀하지는 않을 것이고 중국에 대한 압박은 정교해지고 강해질 것이다. 미중 전략경쟁이 심화될 것이며, 주변국에 대하여 자기편에 가담하라는 미국과 중국의 일방적 압박도 거세질 것이다. 강대국 일방주의가 일상화되는 혼돈의 시대에 과거의 틀에 안주할 경우 우리의 평화와 번영은 보장될 수 없다.

그림 5. 중국 남해관구

Southern Theater



출처: Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, p. 76(2019).

붕괴하는 국제질서 속 혼돈으로 빠져드는 동북아

2020년 평가

2020년의 동북아는 세계정세의 축소판의 모습을 보여주었다. 전통적 지역 강자인 중국과 이 지역에서 고유의 영향력을 유지하며 미중 경쟁의 틈새를 노리는 러시아, 미일 동맹을 기반으로 한 정책을 펴면서도 나름의 역할 확장을 모색하는 일본이 모두 이 지역을 무대로 하고 있기 때문이다. 또한, 이들 국가 사이에서 전략적 선택을 고민해야 하는 한국과 지속된 핵 개발로 인해 지역 내의 불안정성을 가중시키는 북한의 존재는 동북아 지역 정세의 복잡성을 심화시키는 요인이었다. 더욱이, 동북아 지역은 여타 지역과는 달리 한미일, 북중러 간 이념적 지도의 구분이 비교적 명확한 곳이라는 점에서 과거 냉전의 속성 역시 유지되어왔다. 이는 상대방의 극복이라는 과거 냉전의 속성을 공유하면서도 동시에 국가 간 다양한 이합집산을 가능케 하는 新냉전의 특성이 동북아 지역에서 더욱 뚜렷이 나타날 수 있음을 의미한다.

실제로, 2020년 동북아 정세의 곳곳에서는 新냉전의 특성이 뚜렷이 투영되었다. 우선, 미중은 1월의 양국 간 무역 협상 타결이 무색하게 2월에 들어서면서 전개된 COVID-19 책임 논쟁을 통해 경쟁의 영역을 확장하였다. 미국은 ‘우한 바이러스’ 표현에서 나타난 바와 같이, COVID-19의 지역/세계 차원의 확산에 중국의 책임이 있다는 점을 분명히 하였다. COVID-19의 최초 발원 지역이 중국이며, 이의 확산에는 감염병 발병과 전파 정보를 정확히 공유하지 않은 중국의 책임이 가장 크다는 논리를 전개한 것이다. 주목할 만한 점은 미국이 감염병 확산 논쟁에서 중국의 행태나 정책상의 문제점을 지적하는 데에서 한 걸음 더 나아가 중국 체제 자체의 문제를 지적하였다는 점이다. 폼페이오(Michael R. Pompeo) 미국 국무장관이 5월 6일자의 언론브리핑을 통해 중국 정부가 COVID-19 발생 초기 관련 증거들을 은폐하고 이에 의혹을 제기하는 중국 국민들을 탄압했다고 주장한 것은 그 대표적인 사례이다.¹ 중국은 이에 맞서 언론을 통해 COVID-19의 미국 책임론을 확산시키는 한편, COVID-19를 조기 극복한 자국 체제의 우수성을 은근히 강조함으로써 맞불을 놓았으며,² 이러한 공격적 대응은 ‘전랑외교(戰狼外交)’로 이어졌다. 중국의 전국인민대표대회가 2020년 5월 『홍콩보안법』을 통과시키고, 이를 7월 1일부터 시행하면서 체제 논쟁

1. “Pompeo accuses China of withholding vital information on coronavirus,” *Washington Post*, May 6, 2020; “Pompeo blames China for hundreds of thousands of virus deaths, denies inconsistency,” *Reuters*, May 6, 2020; “Pompeo Ties Coronavirus to China Lab, Despite Spy Agencies’ Uncertainty,” *New York Times*, May 7, 2020.
2. “Coronavirus: China accuses US of spreading ‘conspiracies,’” *BBC News*, May 24, 2020; “China set to retaliate if hurt by US virus blame game: sources,” *Global Times*, October 23, 2020.

은 더욱 확산되었다. 미국은 이를 홍콩 내 자유와 인권에 대한 심각한 탄압으로 규정하였고, 이러한 체제 내에서 홍콩이 세계적인 금융허브로서의 역할을 제대로 수행할 수 있을지에 대한 의문을 제기하였다.³ 또한, 홍콩에 부여된 ‘특별지위’를 박탈할 수도 있다고 위협하였다. 중국은 이러한 미국의 태도가 ‘내정간섭’이라는 점을 들어 강력히 반발하고 나섰다.

미중 간 첨단기술 및 국제적인 정보 플랫폼 경쟁 역시 확대되었다. 미국은 2019년 시작된 ‘화웨이’에 대한 조사 및 제재를 지속하였으며, 7월에는 ‘틱톡’ 등의 SNS 앱에 대한 규제를 시작하였다. 중국은 이에 대해 자국 국가안보를 해칠 가능성이 있는 전략물자와 기술의 수출을 제한하는 『IT 수출규제법』 검토라는 카드를 내걸었다. 양국의 이러한 대립은 외교공관의 폐쇄로까지 이어졌다. 미국은 2020년 7월 정보 도용 및 정보 무단 이전의 혐의를 들어 휴스턴 주재 중국 총영사관을 폐쇄하였으며, 중국은 청두(成都) 주재 미국 총영사관 폐쇄로 이에 대응하였다. 양국의 첨단기술 및 외교공관 폐쇄 공방은 2020년 하반기에 들어 다소 소강상태에 들어섰지만, 미중 전략 경쟁이 무역 이외의 다른 분야로 언제든지 확산될 수 있음을 보여준 대표적인 사례이다.

양국 간의 군사적 긴장도 동북아에 인접한 남중국해에서의 갈등과 미국의 對대만 무기 판매로 인해 지속되었다. 감염병 국면이 한참이던 2020년 2월 17일에는 중국 구축함이 필리핀 해역에서 미 해군 해상초계기 P-8A 포세이돈(7함대 소속)에 조종사의 실명(失明)을 유발할 수도 있는 레이저를 쏜 사건도 발생하였다.⁴ COVID-19의 지역적 확산으로 인해 잠시 주춤하는 듯이 보였던 미국의 남중국해 인근 군사 활동은 5월에 들어 다시 강화되기 시작하였다. 미 해군참모총장이 미 함대에 대한 메시지를 통해 태평양 지역에서의 미군 활동이 감염병으로 인해 위축되는 일은 없어야 할 것이라는 점을 분명히 하였고,⁵ 남중국해 인근 지역에서의 정찰 및 함선 기동 역시 유지되었다. 중국은 이에 대해 5월 들어 KJ-500 조기경보기와 KQ-200 대잠초계기를 필리핀, 베트남과 영유권 분쟁을 벌이고 있는 피어리 크로스 암초(Fiery Cross Reef, 중국명 永暑礁·용수자오)에 배치하였다.⁶ 중국은 또한 8~9월 한반도 인근 보하이(渤海)만을 비롯하여 동중국해 및 남중국해 각지에서 실탄 사격이 포함된 대규모 군사훈련을 실시하였으며, 이에 2019년 12월 취역한 중국의 두 번째 항공모함 ‘산둥(山東)함’이 참여하기도 하였다.⁷ 11월에는 동중국해에서 중국의 해상훈련이 진행 중인 상황에서 미국의 전략폭격기 2대가 중국의 방공식별구역(CADIZ)에 진입하는 등 긴장이 끊이지 않았다.⁸ 아태 지역, 좁게는 남중국해나 한반도 인근 지역에서의

미중 분쟁이 언제라도 격화될 수 있음을 보여주는 대목이다. 양국은 미국의 대만에 대한 22억 달러 규모의 무기 판매를 둘러싸고도 날 선 공방을 주고받은 바 있다.

2020년 미중 간의 각축 속에서 동북아 지역을 대상으로 한 러시아와 일본의 행보는 상대적으로 눈에 띄지 않았는데, 이는 크게 두 가지 원인에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 첫째는 ‘COVID-19’ 변수이다. COVID-19 대유행 속에서 동북아시아 국가들은 예외 없이 적지 않은 상흔(傷痕)을 입었으며, 이는 일본과 러시아 역시 예외가 아니었다. 한국과 일본은 유럽 지역의 COVID-19 확산이 심각해지기 이전까지는 중국에 이은 2, 3위 확진자 발생 국가였고, 일본의 경우 감염병 확산은 아베의 조기 퇴진에 이은 스가 행정부 출범의 한 원인으로 꼽히기도 하였다. 러시아는 11월 현재로는 세계 다섯 번째의 COVID-19 피해국이지만, 6월까지의 3위에 해당할 만큼 감염병 여파가 심각했다. 즉, 러시아와 일본의 경우 2020년 동북아 내에서 어떤 역할을 모색하기보다는 자국의 국내문제 해결에 주력하는 것이 우선이었던 것이다. 둘째, 러시아의 경우는 전략적 선택과 집중의 결과로도 해석할 수 있다. 러시아의 경우 2020년 중 중근동 지역에서의 영향력 회복을 위한 여건이 마련되었고, 벨라루스나 키르기스스탄, 아제르바이잔-아르메니아(영유권 분쟁) 갈등 등 기존 근외지역(near abroad)에서의 영향력 재확인이 우선적 과제였기 때문에, 상대적으로 자신들의 외교력을 이곳에 집중했다고 해석할 수 있는 것이다. 그러나 그 와중에서도 특기할 만한 점은 『홍콩보안법』과 관련된 외교적 행보이다. 러시아는 7월 30일 『홍콩보안법』을 둘러싼 시비와 관련하여 푸틴 대통령이 직접 “우리는 중국 내정에 대한 외국의 간섭을 거부한다”는 입장을 밝힌 반면, 일본은 6월 28일 미국, 영국, 호주, 캐나다 등이 『홍콩보안법』 도입을 비판하며 발표한 공동 선언에 불참하였다. 러시아는 미중 간의 가치/체제 논쟁에서 자신의 정체성(identity)을 재확인한 반면, 일본의 경우 중국과의 관계라는 국가이익에 더욱 충실했던 것이다.

국제연합(United Nations, UN)의 형해화는 동아시아 관련 이슈에서도 그대로 드러났다. 『홍콩보안법』과 관련하여 UN의 전문가들도 이 법이 정치적 자유와 인권 침해 소지가 있음을 우려했지만,⁹ UN 차원에서 이에 대한 어떤 공식적 입장 표명도 이루어지지 않았다. 동중국해와 남중국해에서의 영유권 분쟁 및 ‘항행의 자유’와 관련해서도 UN 차원의 중재나 조정이 이루어지지 못했다. 이 갈등 안에 UN의 두 상임이사국(미국과 중국)이 자리잡고 있다는 것도 한 이유이겠지만, 국제질서와 평화의 수호자를 표방한 UN의 역할은 동북아시아의 강대국 정치에 그대로 함몰되어 버렸다. 국제기구의 형해화와 강대국의 일방주의, 新냉전으로 인해 동북아 질서는 더욱 격랑에 빠져들었다.

2021년 전망

북중러의 밀착, 그러나 동시에 발생하는 한계

2021년 동북아 정세에 있어 북한과 중국, 러시아 간의 전략적 밀착 강화는 하나의 특징적 현

3. “Hong Kong: US passes sanctions as nations condemn new law,” *BBC News*, July 2, 2020.
4. “US says Chinese warship fired military laser at US aircraft,” *CNN*, February 28, 2020.
5. “US says Chinese warship fired military laser at US aircraft,” *Commander, U.S. Pacific Fleet*, last modified May 6, 2020, accessed December 22, 2020.
6. “美, 남중국해서 잇단 위력시위…中, 조기경보기 등 배치 ‘맞불’”, *연합뉴스*, 2020년 5월 15일자; “South China Sea: What’s China’s plan for its ‘Great Wall of Sand’?” *BBC News*, July 14, 2020.
7. “PLA announces large-scale, live-fire drills in Yellow Sea,” *Global Times*, August 21, 2020; (2020/8/21); “China sends two aircraft carriers to sea as US conducts large-scale drills off Guam,” *Stars and Stripes*, last modified Sep 15, 2020.
8. “동중국해 훈련중인 중국 보란 듯... 美 ‘죽음의 백조’ 中방공구역 뚫다”, *조선일보*, 2020년 11월 18일자.

9. “UN rights office expresses alarm at Hong Kong arrests under new security law,” *UN News*, July 3, 2020; “Hong Kong security law: UN experts voice deep concerns,” *BBC News*, September 4, 2020.

상이 될 것이다. 이는 미국에서의 바이든 행정부 출범과 연관이 있다. 바이든 행정부는 미중 전략 경쟁에 있어 이전에 비해 더욱 세련된 접근을 취하기는 하겠지만, 기본적으로는 중국 견제를 유지하거나 오히려 강화할 가능성이 크다. 오히려, 이념이나 가치의 측면에서 미국이 중국의 자유주의 질서 파괴를 막아야 하며, 그러기에 세계적으로 민주적 제도를 공유하는 국가들과 연대해야 한다고 주장한 “Why America Must Lead Again” 제하의 포린어페어스(Foreign Affairs) 2020년 1월 기고문을 감안할 때, 바이든은 미국 농산물의 수입 등 단기적 이해에 따라 중국 압박의 수위를 조절했던 트럼프에 비해 훨씬 더 일관된 입장을 취할 가능성이 크다.¹⁰ 특히, COVID-19 국면을 탈피한 중국이 본격적으로 홍콩에 대한 통제를 강화할 경우 이를 둘러싼 미중 간의 인권 논쟁은 더욱 격화될 것이다. 임기 내내 ‘러시아 스캔들’ 의혹을 받았던 트럼프와는 달리 러시아에 대한 바이든의 정책 역시 결코 유화적이지는 않을 것으로 예상된다. 또한, 비핵화와 “바텀업(bottom-up)” 방식의 접근을 강조하는 바이든 행정부의 정책은 북한과도 만만치 않은 기싸움을 예고한다. 바이든 행정부는 동북아의 非자유주의적 국가들을 견제하는 “민주주의 정상회의”와 같은 가치의 연대(連帶)를 추구할 가능성도 있으며, 이는 중국 및 러시아와의 갈등을 격화시킬 것이다.

이러한 점은 모두 북한과 중국, 러시아가 미국을 대상으로 공동의 전선을 형성할 가능성을 높여주는 것이며, 바이든 행정부의 정책 재검토 기간 중 공동전선을 강화하려는 이들의 동기는 2021년 상반기 중의 활발한 외교적 협력을 예상케 할 수 있는 것이다. 특히, 당장은 재개되기 힘든 북미 협상에 미리 대비하여 안전판과 지원 세력을 강화하려는 북한의 동기는 2021년 상반기 중 김정은의 중국 및 러시아 방문으로 이어질 수도 있다. 다만, 이들 사이의 밀착이 냉전 시대와 같은 북중러 삼각관계의 복원으로 해석되기에는 한계가 있다. 이미 2020년의 COVID-19 국면에서 나타난 바와 같이, 이들은 모두 국내의 감염병 확산 차단을 위해 전통적 우방으로부터의 절연(insulation)을 선택하였다. 중국은 북한과의 관계 강화를 지향하면서도 이것이 북한의 과도한 지원요청으로 이어지는 것을 경계할 것이며, 러시아 역시 정치·외교적 협력 이외의 실질적 지원을 제공하기에는 한계가 있다. 북한 역시 중국과 러시아를 ‘활용’하려는 동기가 과거와 같은 간섭이나 과도한 의존으로 이어지는 것을 경계할 것이다. 북중러 밀착 역시 이념을 공유한다고 해서 무조건적인 협력이나 지원을 의미하는 것은 아닌, 新냉전의 특성을 그대로 반영할 것이다.

북한 문제 다시 최대 불안 이슈로 부각

2021년 중 북한 문제는 다시 동북아시아 내의 최대 불안 요인이 될 가능성이 크다. 올해 북한은 김정은이 10월 10일의 노동당 창건 75주년 기념 열병식 연설에서 토로한 바와 같이 감염병(COVID-19), 자연재해(홍수피해), 국제제재의 삼중고에 시달려야 했고, 이로 인해 남북한 관계에서의 강경한 태도를 제외하면 역내 질서에 파문을 일으키는 행위는 상대적으로 적었던 것이 사실이다. 이는 두 가지를 암시하는데, 최소한 2020년까지는 체제내구력이 여전히 위험 수준에 이르지 않았다는 점이고, 두 번째는 그만큼 국내적인 이슈들의 해결이 급선무였다는 점이다. 북

한의 입장에서 2021년에도 이러한 정책 기조를 유지하기에는 부담이 있다. 그들의 주민들을 향해 내걸었던 “국가경제발전 5개년계획”은 사실상 실패로 끝났고, 2021년 1월로 예정된 8차 노동당 대회에서 표방할 경제적 비전을 위한 자원의 확보 전망 역시 현재로서는 극히 불투명하다.

만약 외부로부터의 투자 유치를 통한 북한경제의 비약적인 발전 비전이 불가능하다면 그 대안으로 제시할 수 있는 것은 결국 ‘자력발전’이며, 이는 과거 김일성이 내걸었던 “국방력 건설을 통한 경제발전”의 김정은판이나, 획기적인 군사력의 증강이 될 것이다. 북한 핵 능력은 그 중심에 있으며, 이미 김정은은 10월의 열병식에서 이를 위한 기본포석을 마련해 놓았다. 신형 잠수함발사탄도미사일(SLBM) ‘북극성-4호’와 미국 전역을 사정권에 놓을 수 있을 것으로 평가되는 신형 대륙간탄도미사일(ICBM)이 바로 그것이다. 이러한 북한의 사정, 그리고 2021년 상반기까지는 의미 있는 대북협상을 선택하지 않을 미국의 여건을 고려할 때, 북한의 입장에서는 바이든 행정부의 경각심을 유도할 선택을 해야 할 동기가 충분하다. 다만, 2020년 11월 3일의 미국 대선 이후 북한이 상대적으로 조용한 태도를 보이고 있는 현실을 고려할 때, 북한 역시 자신들의 ‘전략 타격력’ 시험이 주는 이해득실을 둘러싸고 깊은 고민에 빠진 것으로 판단된다. 이러한 점에서, 북한은 2021년 상반기 중으로 신형 SLBM 탑재가 가능한 잠수함의 진수식과 대남도발(단거리 발사체 실험의 지속)을 병행하는 수순을 밟을 가능성이 있으며, 하반기에도 미국이 대북협상에 큰 미련을 두지 않을 경우, 신형 ICBM의 발사실험 혹은 핵실험과 같은 초강수로 이동할 가능성이 있다. 북한의 이러한 선택은 미국 및 중국의 대응과 미중 전략경쟁과 맞물려 다시 한번 지역의 불안정을 격화시키는 요인이 될 가능성이 크다.

불붙는 ‘인권’ 논쟁, 그리고 전랑외교

미중 전략경쟁이 무역을 넘어 첨단기술과 플랫폼으로까지 확대되는 추세는 2021년에도 계속될 것이다. 트럼프가 시도했던 ‘틱톡’의 미국 내 사용금지와 같은 조치까지는 아니더라도 중국의 기술도용과 정보 유출을 우려한 미국의 견제는 2021년에도 지속될 가능성이 크기 때문이다. 바이든 행정부의 특성을 고려할 때 2020년 점화된 체제 및 가치 논쟁은 2021년에 오히려 더욱 확대될 가능성이 크다. 중국은 시진핑 리더십의 강화라는 측면에서라도 『홍콩보안법』에 기초한 홍콩 장악을 더욱 가시화하려 할 것이며, 이는 바이든 행정부의 인권 공세로 이어질 수 있다. 중국은 이에 대해 전통적 ‘내정간섭’의 논리로 대응할 것이며, 이의 정당성을 대외적으로 각인시키기 위한 ‘전랑외교’는 더욱 강화될 것이다. 미국은 2020년 중 정적(政敵) 암살 논란에 휘말렸던 러시아에도 같은 인권의 잣대를 들이댈 것이다.

특기할 만한 것은 트럼프 시대와는 달리 바이든 행정부하에서는 이념과 가치의 동조성(同調性)이 동맹 및 우방국들에 더욱 강조될 것이라는 점이다. 즉, 이념을 일종의 상대방에 대한 공격 대상으로 표방하면서도 오히려 그 이념(자유주의적 질서)에 충실하지 못했던 트럼프 행정부와는 달리 바이든은 자유민주주의적 이념의 모델로서 미국을 강조할 것이고, 동맹 및 우방국들에게 이에 대한 동참을 은근히 요구할 것이다. 물론, 이러한 이념적 결속이 과거 냉전 시대와 같이 강조되지는 않겠지만, 인권 문제나 남중국해에서의 항행의 자유와 같은 미중 경쟁 이슈와 관련하여 동맹 및 우방국들의 분명한 입장을 요구하는 압력은 오히려 강화될 것이다.

10. Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs* Vol. 99, No. 2 (March/April 2020), pp. 64-76.

전략적 연대에 대한 가입 권유의 강화

미국이나 중국 모두 과거와 같은 냉전적 블록을 형성하고 이에 가입할 것을 여타 국가들에게 권유하는 데에는 한계가 있다는 점을 잘 알고 있을 것이다. 따라서, 경제적 협력이나 지역 안정을 표방하는 다자간 연대를 주도하고, 이에 대한 가입을 권유하는 “느슨한 블록 형성”의 움직임은 더욱 가속화될 것으로 판단된다. 특히, 중국의 일대일로(一帶一路) 협력이 이미 상당 부분 진척된 만큼, 이를 견제하기 위한 미국의 인도-태평양 전략과 ‘쿼드(Quadrilateral Security Dialogue, Quad)’ 및 ‘쿼드 플러스(Quadrilateral Security Dialogue Plus, Quad Plus)’ 추진 역시 속도를 내게 될 것이다. 중국은 2020년 중 서명된 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)을 바탕으로 이에 대응하려 할 것이며, 미국의 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP) 재가입 가능성을 주의 깊게 주시할 것이다. 문제는 이에

그림 1. 홍콩 도심 센트럴의 에딘버러 광장에서 시위를 벌이는 시민들



출처: Reuters.

포함되어 있지 않은 국가들의 선택 문제이다. 미국이나 중국이 표방하는 다자협력 레짐들은 모두 대외적으로는 협력의 가치를 외치고 있지만, 이면에는 특정 국가의 배제(미국 혹은 중국)를 지향하고 있다. 이들은 이를 통해 자신들이 형성하는 다양한 블록 내에서 각 국가의 충성도를 검증하려 할 것이며, 미래 협력관계의 우선순위를 계산하려 할 것이다. 2020년에도 그랬지만, 이를 둘러싼 여타 국가들의 고민은 2021년에 가중될 수밖에 없을 것이다.

윤곽을 드러내는 새로운 군비경쟁

2010년대 이후 지역에서 전개되어 온 군비경쟁의 핵심은 중국이 추진해 온 ‘反접근·지역거부(Anti Access/Area Denial, A2AD)’ 전략과 이를 무력화할 수 있는 미국의 군사대비태세 건설이었다. 이미 중국은 2019년판 『국방백서』를 통해 자신들의 군사전략의 핵심은 ‘적극적 방어(active defense)’이며, “공격받지 않으면 공격하지 않을 것이나 공격을 받으면 반드시 반격할 것”이라고 천명한 바 있다.¹¹ 이는 다분히 미국과 그 동맹국들의 잠재적 위협을 상정한 발언으로, 중국은 그동안 4차 산업혁명 기술을 활용한 군사기술 현대화에 큰 방점을 두었으며, 인공지능(AI), 양자 정보, 빅 데이터, 양자 컴퓨팅 및 사물인터넷과 같은 최첨단 기술의 군사 분야 적용에 박차를 가해왔다. 이러한 점에서 2021년 중국의 군사력 건설은 주로 ‘4차 산업혁명’의 국방 분야 투영이나 ‘A2AD 능력의 향상’을 보여줄 수 있는 부분에 초점이 맞추어질 것이다. 또한, 중국은 미국의 ‘우주군’ 창설에 맞대응한다는 의미에서 우주에서의 군사 능력 건설계획이나 구체적인 관련 무기체계를 2021년 시현할 가능성이 있다. 다만, 중국은 자체 판단으로 완전히 국방 정보화를 만족스러운 수준으로까지 끌어올리지 못했음을 시인함으로써 이의 완전한 과시에는 한계가 있음을 시사한 바 있다. 따라서, A2AD를 상징하는 신형 강습상륙함의 추가 진수 등이 현재로서는 가장 가능성이 큰 대안이다. 이와 함께, 중국 군사력의 세계적 영향력을 보여준다는 점에서 아시아 지역을 벗어난 지역에서의 군사협력과 해외군사기지 확보에 나설 가능성도 있다(중국을 이미 2020년 중 지부터 군사기지 건설에 착수한 바 있다).

미국의 입장에서 이러한 중국의 군사력 건설은 여전히 미국의 군사 능력에 대한 ‘추격(catch-up)’의 입장이지만, 인도-태평양 지역에서는 또 다른 의미를 지닌다. 전 세계적인 관점에서는 여전히 미국의 군사력이 우위지만, 중국이 중점을 두는 아시아-태평양 지역에만 국한할 경우 확실한 우위를 보장하기가 힘들며, 이는 중국의 A2AD로 인해 더욱 심해질 수 있기 때문이다. 이러한 점을 고려할 때, 미국은 2025년으로 예정된, 무인화, 스텔스화를 기반으로 하는 ‘신형 함대’의 배치 계획에 박차를 가할 것이며, 이와 관련된 계획들을 언론에 보도하거나 동맹국들과 공유하는 방향으로 대응할 것이다. 이와 함께, 러시아와의 새로운 전략무기감축협정(Strategic Arms Reduction Talks, START)을 추진하면서도, 중국을 연계하려는 노력 역시 지속할 것이다.

여기에서 주목해야 할 것은 러시아의 행보이다. 2000년대 이후 러시아는 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO)를 통한 중국과의 전략적 연대를 추진하는 한편, 중국에 대한 무기 판매 역시 증대하여 왔지만, 최첨단 무기에 대한 기술공유에는 유보적이었다. 중국의 팽창하는 경제력과 이에 비해 상대적으로 위축되어가는 러시아의 능력을 고려할 때, 중국과 러시아의 군사기술 협력 가능성은 2021년에도 여전히 제한적일 것이다. 다만, 더 장기적인 미래에도 러시아가 이러한 자세를 견지할 수 있을지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 일본 방위성은 2021회계연도 방위예산으로 5조5천억 엔(한화 약 60조8천억 원)을 편성한 바 있다. 아베 정부 시절에 확정된 예산이기는 하지만, 이 예산에 따르면 일본은 2021년부터 차세대 전투기 개

11. “China’s National Defense in the New Era,” *The State Council Information Office of the People’s Republic of China*, last modified Jul 24, 2019, accessed Dec 22, 2020.

발에 587억 엔, F-35A 4대와 F-35B 2대 추가 구매를 합쳐 666억 엔, 잠수함 건조에 691억 엔을 투입한다.¹² 미중 경쟁 속에서 나름의 전략적 입지를 확보하려는 러시아와 일본의 움직임이 겹쳐 2021년 중 역내 군비경쟁은 더욱 가열될 것이다.

12. “일본 정부 예산 요구액 1천162조원 넘어 사상 최대”, 연합뉴스, 2020년 10월 1일자.

혼돈 시대를 이용하는 북한: 완성되는 핵무력과 후퇴하는 시장화

■ 서론: 혼돈의 시대를 이용하는 북한

새로이 출범할 바이든 행정부와 어려운 대치를 이어갈 수밖에 없는 북한에게 2021년은 2020년보다 더 암울한 한 해가 될 것이다. 그러나 예상되는 미중 간 갈등 악화, 그리고 국제연합(United Nations, UN)의 형해화가 보여주는 국제규범 붕괴와 강대국의 배타적 이해추구는 북한에게 중장기적으로 호재가 될 것이다. 미중 갈등이 격화되면 북한 비핵화를 둘러싼 두 강대국 간의 협력이 약화되어 제재 체제가 부실해질 수 있으며, 인도-태평양(Indo-Pacific) 전략을 통해 중국을 포위하려는 미국에 대응하기 위해 중국은 북한과 전략적 협력 관계를 강화할 수 있다. 냉전 초기 중국과 구 소련의 대대적 지원을 바탕으로 1970년대까지 남한을 앞섰던 기억이 남아있는 북한 지도부에게 新냉전의 도래는 반가운 소식일 수 있다.

2020년은 북한에게 어려운 시간이었다. 2019년 하노이 회담 실패 이후 도발 위협과 대화를 통해 2019년 말로 예고되었던金正은의 ‘크리스마스 선물’은 2020년에도 이루어지지 않았다. 2019년 내내 미국의 제재 압박의 힘을 빼고 트럼프 대통령 본인과 직접 대화를 유도하려 했던 북한은 2020년에 들어 주도권을 미국도 한국도 아닌 COVID-19에게 빼앗겼다. COVID-19로 인한 장기간 경제침체를 우려하고 있는 다른 국가들과 마찬가지로 북한에게도 COVID-19는 상당히 심각한 경제 위기를 유발하였다. 그 결과 트럼프 행정부의 의도적 방치로 힘이 빠져 가던 제재 체제를 의도치 않게 강화한 것과 마찬가지로 효과를 낳았다. 북한 경제가 처해 있는 어려움은 당장 2020년 중 완공할 것이라고 북한이 호언장담한 김정은의 치적사업인 원산국제관광지구와 평양종합병원의 준공이 미뤄지는 것에서도 볼 수 있다.

하지만 新냉전이 한반도에서 시작되면 가장 먼저 예상되는 것은 실질적 제재 체제의 붕괴이다. COVID-19 확산 이전 북한은 불법 환적을 통한 석탄 밀무역으로 유엔의 수출금지 조치를 상당 부분 우회하였고 정세유 수입 금지의 경우는 사실상 무력화된 상태였다. 여기에는 트럼프 행정부의 방관이 작용하였으나 미중 갈등이 심화되는 상황에서 대북압박을 유지하는 것은 순탄치 않을 것이 자명하다. 특히 2021년 북한의 탄도미사일 도발 시 중국과 러시아는 미국이 요구할 추가 제재조치를 반대할 것으로 예상된다. 북한은 바로 이를 예상하고 더욱 자신 있게 도발할 수 있다.

유엔을 통한 대북제재는 핵확산금지조약(Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT)으로 대표되는 비확산 규범을 지키는 것에 국제사회의 광범위한 합의를 나타내었다. 그러나 국가이익이 우선시되고 자유주의 국제질서가 무너지는 상황에서 북한에 대한 국제사회의 공동대응을 기대하기는 어렵다. 2021년은 북한에게 고전의 한 해가 되겠지만 도리어 기사회생할 수 있는 기회도 엿보는 계기가 될 수도 있다.

2020년 평가

2020년은 북한에 결과적으로 잃어버린 한 해가 되었다.金正은은 조선노동당이 창건된 지 75주년이 되는 올해 기념사에서 지난 기간 북한 정권의 성공을 뒤돌아보지 않고 대신 COVID-19 통제와 수해복구 등 올해 정권이 당면했던 위기를 수차례 강조하며 내부 결속에 집중하였다. 2020년은 미 대선이 있는 해로서 북한에는 전략적으로 매우 중요한 시기지만 이를 활용해 핵 협상 돌파구 마련에 전념할 수 없었다는 점은 그만큼 북한이 어려운 시기를 보냈음을 시사한다. 이 모든 어려움의 뒷면에는 COVID-19로 인한 북한 경제의 기록적인 침체가 있다. 그럼에도 불구하고 북한이 2020년 내내 도발을 자제한 것은 도널드 트럼프(Donald J. Trump) 미국 대통령과 좋은 관계를 유지해 트럼프 재선 성공 시 유리한 협상을 기대한 것으로 보인다.

트럼프와의 관계 유지에 대한金正은의 집착은 2020년 북한의 전략적 모멘텀 상실로 이어졌다. 이는 심지어 배송이 지체되고 있는 북한의 ‘크리스마스 선물’을 두고 김여정이 “그러나 지금과 같이 미국이 극도로 두려워하는 일이 일어나지 않은 것을 보면 아마도 우리 위원장 동지와 미국 대통령 간의 특별한 친분관계가 톡톡히 작용한다는 생각이 들기도 한다”고 한 7월 10일자 성명에서도 확인된다.¹ 문제는金正은의 트럼프에 대한 북한판 ‘전략적 인내’에도 불구하고 트럼프 대통령이 재선에 실패하면서 북한이 핵보유국 지위를 인정받는 가장 현실적인 경우의 수가 사라졌다는 점이다. 바이든 행정부 출범과 함께 북한은 새로운 협상판을 짜야 하는 고민에 빠지게 되었다.

기록적인 침체를 겪은 북한 경제

표 1의 북한의 대중 무역 현황을 살펴보면 2020년 8월까지 누적 수출액은 전년도 동기간 대비 68%가량 감소했고, 수입도 유사한 비율로 줄어들었음을 알 수 있다. 즉, 북중 무역 규모는

표 1. 2017년 대북 경제 제재 이후 북중 무역 현황

연도	대중 수출		대중 수입		총 수출입		무역수지
	금액(천불)	증감률(%)	금액(천불)	증감률(%)	금액(천불)	증감률(%)	금액(천불)
2020년 (1~8월)	43,633	-67.9	468,430	-70.2	512,063	-64.3	-424,797
2019년	208,533	7.2	2,588,743	16.8	2,797,276	16.0	-2,380,210
2018년	194,575	-88.2	2,217,137	-33.4	2,411,712	-51.6	-2,022,562
2017년	1,650,670	-37.3	3,328,032	4.3	4,978,702	-14.5	-1,677,362

자료: 한국무역협회.

1. “北김여정 ‘북미 정상회담, 미국에나 필요…우리엔겐 무익’”, *동아일보*, 2020년 7월 10일자.

COVID-19로 인해 전년도 동기간(1~8월) 대비 3분의 1 수준으로 감소한 것이다. 이 같은 북중 무역의 감소는 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)가 올해 예상한 세계무역의 평균 감소 폭인 32%에 육박한다.²

COVID-19 이전 북한경제는 이미 위축되어 있었다. 여기에는 2016년부터 계속된 국제사회의 대북제재가 작용하였다. 역사적으로 북한과 마찬가지로 핵개발 야심을 품었던 이란에 비해 빈약했던 국제사회의 대북제재는 북한의 거둬들인 도발로 강화되었다. 국제사회는 특히 2016년 유엔 안보리 결의안 2270호를 통해 북한의 주요 외화소득원이 된 석탄수출을 겨냥하면서 북한경제를 옥죄기 시작했다. 북한의 핵실험과 장거리탄도탄 실험이 계속되면서 국제사회의 대응도 비례적으로 강화되어 북한의 4, 5, 6차 핵실험의 대응조치로 유엔안보리 결의안 2270호, 2321호, 2375호가 각각 통과되었고, 2017년 11월 북한이 미국 본토에 도달할 수 있는 대륙간탄도미사일(ICBM)인 ‘화성-15호’를 발사하자 유엔은 북한의 정제유 수입을 사실상 이전 대비 10% 수준으로 줄이는 안보리 결의안 2397호를 통과시켰다. 이렇게 2년간 6차례 걸쳐 결의된 유엔 대북 제재 조치는 북한의 수출과 정제유 같은 전략물자 수입의 상당부분을 차단하였고 그 결과 2016~2020년 사이 북한의 대중 수입은 76%, 수출은 무려 97%가 감소하였다.

하지만 북한은 해상 불법 환적을 통해 석탄 수출과 정제유 제품 수입을 재개하여 제재로 인한 피해를 일부분 만회한 것으로 보인다. 북한은 제재 우회를 통해 2018년 대비 정제유 수입과 석탄 수출을 각각 37%와 180% 이상 늘린 것으로 추정된다. 유엔 보고서와 기타 자료를 분석하면 북한의 석탄 불법 수출액은 2018년 미화 1억7천만 달러에서 2019년 최소 3억5천여만 달러로 약 2배 이상 증가한 것으로 보인다.³

질식해 가던 북한정권의 숨통을 트여준 것은 전통적 우방인 중국과 러시아, 그리고 아이러니하게도 트럼프 행정부였다. 특히 2019년 하노이 회담 실패 이후 트럼프 행정부는 북한에 압박을 행사하는 것을 사실상 중단하였고, 이는 북한경제의 생명줄이라고 할 수 있는 불법 환적에 관여한 선박에 대한 제재를 사실상 중단한 것에서 잘 드러난다. 2018년 미 재무부가 제재한 선박은 총 42척에 달했으나 2019년에는 단 1척만 제재 대상으로 지정되었다. 거의 2여 년 동안 중단되었던 추가 지정은 트럼프가 재선에 실패한지 한 달이 지난 2020년 12월에야 비로소 미 재무부가 선박 4척을 추가로 제재하면서 재개되었다.

불법 환적과 느슨해진 제재 집행에도 불구하고 2020년 북한 경제가 기록적인 침체를 겪은 데는 방역을 위해 국경을 완전히 차단하는 북한 지도부의 봉쇄 정책이 작용하였다. 지난 10년간 북한 경제가 얼마나 중국에 의존하게 되었는지를 전혀 고려치 않은, ‘수뇌부 옹위’에 중점을 두고 통제와 단절을 주로 구사하는 ‘김일성식’ 방역 방침으로 인해 북한 경제는 심각한 공급 충격(supply shock)을 겪었다. 방역 정책이 물가 폭등을 야기하자 북한 당국은 정책의 실책을 인지

2. “Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy”, *World Trade Organization*, last modified Apr 8, 2020, accessed Dec 21, 2020.

3. “Not Under Pressure- How Pressure Leaked Out of North Korea Sanctions”, *Asan Institute for Policy Studies*, last modified Jun 18, 2020, accessed Dec 21, 2020.

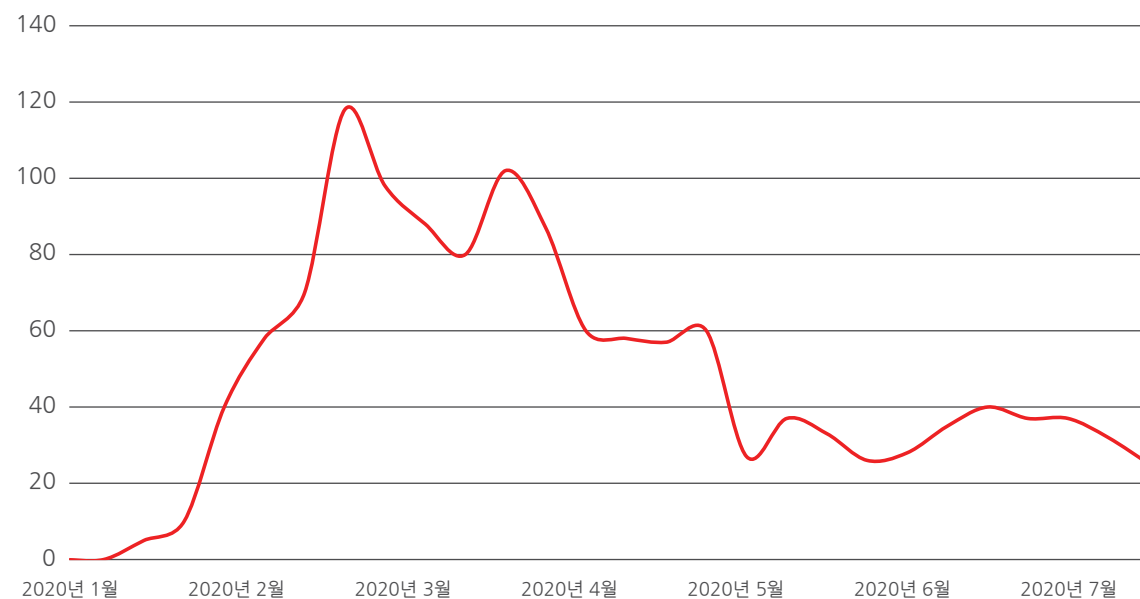
하고 중국과의 교역 제한을 완화해 올해 4월부터 7월까지 북중 무역량의 유의미한 증가로 이어졌다.⁴ 그럼에도 불구하고 2020년 8월까지 북중 무역 누적 액수는 5억1,200만 달러로 전년도 대비 70% 감소하였다. 아이러니하게도 COVID-19로 인한 북중 무역의 위축으로 북한의 만성적인 대중 무역수지 적자는 완화되었다. 북한의 대중 무역적자는 2020년 8월 기준 4억2,400만 달러로 전년도 동기간 대비 74% 감소하였다(표1 참조).

COVID-19 방역, 절반의 성공

북한경제의 생명줄이라고 할 수 있는 북중 교역을 차단할 만큼 올해 초 북한 내 COVID-19 확산은 심각하였던 것으로 추정된다. 북한 매체들은 2월 24일 평안북도에서 3,000여 명, 3월 1일 평안남도과 강원도에서 각각 2,420명과 1,500여 명의 COVID-19 감염 의심자가 격리되었다고 보도한 적이 있다. 국내언론은 북한 내 COVID-19로 인한 사망자가 약 500여 명, 격리대상자는 39만 명이라고 보도하였고, 로버트 에이브럼스(Robert B. Abrams) 주한미군사령관과⁵ 트럼프 대통령도⁶ 북한 내에서 COVID-19 확진자뿐만 아니라 사망자도 다수 나온 것을 확인한 바 있다.

하지만 북한 경제에 큰 타격을 입힌 COVID-19를 북한 당국은 최근 들어 어느 정도 통제하는 데는 성공한 것으로 보인다. 그림 1은 조선노동당 기관지인 노동신문의 ‘코로나바이러스’ 언급 추이이다. 북한 보도매체는 COVID-19 관련 통계를 제공하지 않지만 북한 간부와 당원들이 필독해야 하는 노동신문에서 COVID-19의 북한식 표현인 코로나바이러스의 언급 추이를 통해 COVID-19

그림 1. 북한 노동신문 ‘코로나바이러스’ 언급 추이, 2020.01~07 (단위: 건)



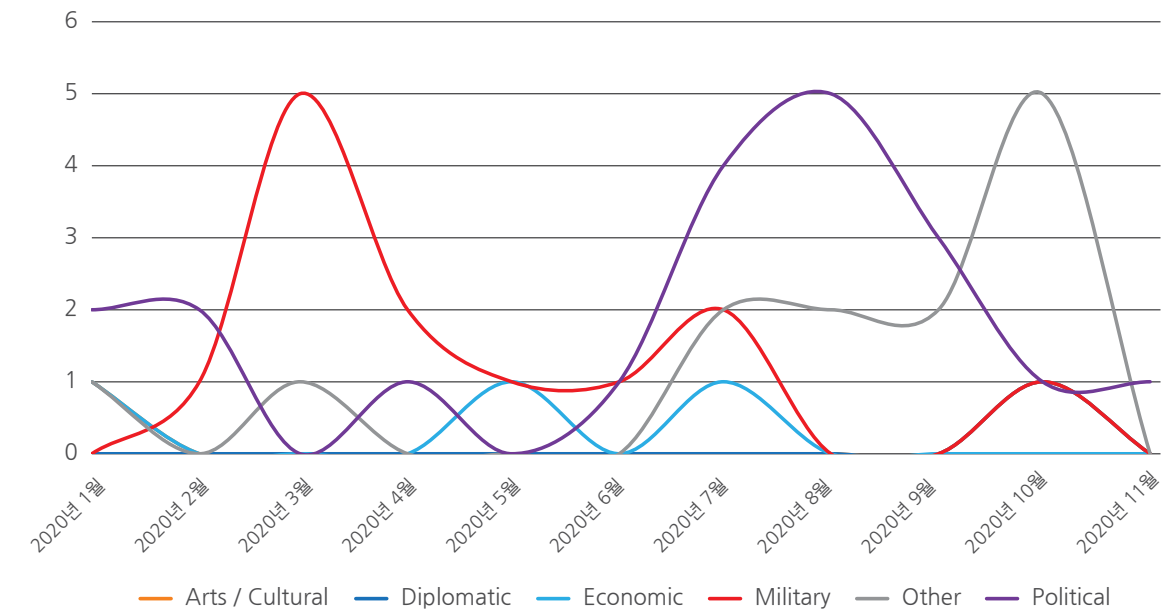
자료: NK Pro.

4. “북-중 8월 무역액 65% 급감…올해 누적 무역액 20년전 수준”, *Voice of America*, 2020년 9월 24일자.

5. “주한미군사령관 ‘북한 코로나 환자 ‘0’ 불가능’”, *Voice of America*, 2020년 4월 3일자.

6. “트럼프, 올봄 북한 코로나 피해 언급…’호되게 당했다’”, *연합뉴스*, 2020년 9월 13일자.

그림 2. 김정은 공개 활동 추이, 2020.01~11 (단위: 건)



자료: NK Pro Leadership Tracker.

확산과 비례하는 북한 당국의 위기의식이 어떻게 변화했는지를 유추할 수 있다.

그림 1은 북한 매체의 COVID-19에 대한 언급이 2~3월을 정점으로 서서히 감소하여 5~6월부터 사실상 안정화 단계에 들어섰음을 알 수 있다. 공교롭게도 6~7월은 김정은의 공개 활동이 다시 확대되기 시작한 시점이기도 하다.⁷ 그림 2는 김정은의 공개 활동이 4월과 6월 사이에 위축되었다가 7월에 빠르게 회복됨을 볼 수 있다.

북한 방역 조치의 핵심은 김정은과 그 일가를 보호하는 것이다. 김정은의 활동이 활발했던 3월은 북한이 다수의 대형 로켓탄을 실험 발사하였던 시기로 당시 김정은 주위 인물들은 전원 마스크를 착용하였다.⁸ 하지만 5월 이후 북한 매체가 공개한 김정은 사진 속 주변 인물들은 더 이상 마스크를 착용하지 않고 있으며, 10월 10일 당 창건일 군사 퍼레이드에 동원된 인원들과 평양시민들도 마스크를 착용하지 않고 있음이 확인된 바 있다.

김정은의 동선이 평양과 그 인근 지역으로 한정되어 있다는 것에서 북한의 COVID-19 통제가 최소한 평양 인근 지역에서는 성공한 것으로 추정해 볼 수 있다. 이는 북한 당국이 5월을 기점으로 최소한 평양과 인근 지역에서는 COVID-19를 통제하는 데 성공하였고 현재 그 상태를 유지하고 있음을 시사한다. 다만, 2020년 8월에 들어 북한 지도부는 북중 국경이나 여타 경계지역에서의 무단 입북자를 사살까지 하라는 지침을 내린 것으로 알려지고 있는데, 이는 북한 내의 COVID-19 방역이 여전히 낙관하기는 어려운, 현재진행형임을 암시하기도 한다.

7. “김정은, 코로나 통제력 높아져 활동 확대…남북교류 재개 기대”, *연합뉴스*, 2020년 10월 27일자.

8. “‘코로나, 미국, 경제’ 3중 딜레마에 처한 북한”, *Voice of America*, 2020년 3월 14일자.

미국에서 남한으로 방향을 돌린 북한의 무력시위

북한이 미국에 대한 무력시위를 자제하고 대신 남한을 겨냥하는 전략은 북한 내 COVID-19 사태가 다소 진정되기 시작한 것으로 추정되는 6월부터 본격화되어 6월 16일 개성 남북공동연락사무소를 폭파하면서 절정에 다다랐다. 또한, 신형 전략무기의 개발에 있어서 미국에 대한 위협능력을 증강하는 것뿐만 아니라 한국을 타겟으로 한 무기체계들의 업그레이드를 추진하였다. 북한은 일차적으로 남북관계 긴장을 조성하여 한국 정부를 압박함으로써 지지부진한 북미 대화에 긴장을 불어넣고, 김여정을 대남비방과 도발의 주체로 내세우는 전략으로 김여정의 북한 지도부 내 위상을 확고히 하고 군부의 환심을 얻는 부수적 효과를 노린 것으로 보인다. 한반도 긴장 조성을 통해 주도권을 가지고 있어야 하는 입장 때문에 북한은 트럼프와의 관계와 남북 관계 중에서 후자를 희생양으로 삼은 것으로 보인다. 결론적으로 북한의 2020년 대남 도발 행위는 미국, 정확히는 트럼프에 편종된 북한 외교 전략에서 파생된 행동이며, 남북 관계 주도권에 대한 자신감의 발로라고 봐야 한다.

2021년 전망

심화되는 경제 침체: 시장화의 후퇴, 정치적 불안정

2021년 북한 경제와 외부환경 상황은 올해보다 암울할 것으로 전망된다. 2020년 북한경제는 제재와 COVID-19라는 예기치 못한 외적 변수로 큰 어려움을 겪었다. 문제는 경제를 어렵게 하는 이러한 외부 요인들이 단기적으로 해소될 성격이 아니라는 점이다. COVID-19의 경우 2021년 후반에 사태가 진정될 가능성이 높으나 무역과 인적교류가 예전 수준으로 복원되기까지는 수 년이 더 소요될 것으로 예상된다.

현재 COVID-19는 백신이 개발되어 전 세계적으로 광범위하게 접종되기 전까지 해결되기가 어려울 것으로 예상된다. 따라서 대규모 북한 관광이 재개되려면 제재 문제를 차치하더라도 상당 기간이 소요될 것이다.金正은의 치적사업인 원산갈마해안관광지구는 장기간 개장 휴업 상태로 남을 것이다. 관광만이 문제가 아니라 역사적으로 북한에 관광 수입보다 더 중요했던 소득원은 해외 노동자 파견을 통한 외화 수입이었다. COVID-19는 편법을 통한 노동자 재파견마저 불가능하게 만들어 북한의 경상수지 적자는 더욱 악화될 전망이다.

결국 북한의 무역수지 악화와 외화 수급 문제는 2021년 들어 더욱 심화될 전망이다. 북한은 악화되는 경제 상황을 관리하기 위해 시장을 통제하려는 노력을 강화하고 있다.⁹ 이미 북한의 외환시장에서 이상 신호가 감지되고 있고¹⁰ 무역적자를 완화하기 위해 평양시민의 생필품 수급을 제한하는 모습들이 포착되고 있다.¹¹ 2021년 1월로 예정되어 있는 8차 당대회에서 북한은 ‘자력갱생’을 강조하며 2010년 이후 심화되어온 대외의존도를 낮추는 경제지침을 발표할 것으로 보

인다. 북한의 시장화와 대외의존도는 서로 긴밀하게 맞물려 있다는 점에서 이는 시장화의 대대적인 후퇴를 의미한다.

문제는 이러한 조치가金正은의 지도력에 대한 주민들의 의구심과 정치적 지지의 약화로 이어질 수 있다는 점이다. 이미 2020년 10월의 노동당 창건 75주년 열병식 기념사에서金正은은 국제 제재, COVID-19, 수해 등의 다중적 난국에 대처하는 주민들의 노고를 치하하며 자세를 낮춘 바 있다. 이는 주민들의 기대와 경제적 성취 사이의 괴리에서 오는 불만이 결코 안심할 수 없는 수준임을金正은을 비롯한 북한 지도부가 인식하기 시작한 결과로 볼 수 있다. 2021년에는 그 좌절이 더욱 커질 것이다.

도발로 멀어지는 미국과 경제로 가까워지는 중국

북한에는 미국과의 협상을 통한 대외환경 안정이 절실하지만 바이든 행정부와 대화 전망은 부정적이다. 바이든 행정부의 대북정책은 예상되는 외교안보팀의 구성이나 외교정책 기조를 보면 ‘탑다운(top-down)’ 방식에서 전통적인 실무회의(working level meeting) 중심의 ‘바텀업(bottom-up)’ 방식으로 180도 선회할 것이 분명하다. 바이든 행정부의 특징은 가치 중심 외교와 동맹 외교로의 회귀이다. 오바마 행정부의 외교·안보 정책을 가다듬은 토니 블링컨(Antony J. Blinken)이 바이든 행정부 초대 국무장관으로 지명된 것은 바이든 행정부의 대북정책이 자유민주주의 가치를 외교정책의 핵심 가치로 삼는 ‘원칙 있는 외교(principled diplomacy)’ 기반이 될 것을 예고한다.¹² 바이든과金正은의 정상회담이 바이든 임기 초반에 성사될 가능성은 매우 낮다.

바이든 행정부가 들어서면서 제재 해제는 물론 완화조치 기대하기 어렵게 되었다. 따라서 트럼프 행정부 때보다 더 심각할 교착상태를 타파하기 위한 고육책으로 대륙간탄도미사일(ICBM) 도발 카드를 고려할 것이다. 특히 바이든 행정부가 북한의 우려대로 외교·안보를 후순위로 미룰 경우 북한은 협상 주도권을 되찾아 오기 위해 도발 카드를 사용할 것으로 예상된다.

북한의 향후 도발 가능성으로는 두 가지 시나리오가 고려된다. 첫 번째 시나리오는 북한이 예전부터 새로 출범하는 미 행정부에 해왔던 것 같은 점진적 도발 로드맵이다. 북한은 바이든 행정부가 출범하는 1월과 전통적으로 한미연합훈련이 실시되는 3월 사이 ‘북침훈련’에 대한 대응을 핑계로 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 시험 발사 및 2020년 상반기에 보여줬던 단거리 미사일 실험을 통해 한반도 긴장을 조성한 후 이에 대한 한미 양국의 대응에 따라 후반기에는 ICBM을 발사하는 수순을 밟을 수 있다. 이는 바이든 행정부가金正은 정권에 대한 입장을 분명히 취한 후 도발 수위를 높이는 것이어서 향후 ICBM 도발 시 정당성과 중국과 러시아의 지원을 확보하는 방안이 된다.

두 번째 시나리오는 이후 바이든 행정부로의 정권 이양이 본격화되는 12월 중순과 한미연합훈련이 실시되는 3월 사이 ICBM 고각 발사 실험을 통해 바이든 행정부가 준비 중인 ‘원칙 있는 외교’ 기조를 크게 뒤흔들고 향후 북미 대화의 초점을 비핵화가 아닌 핵지위국 인정 여부로 전환

9. “북한 경제: 삼중고 속 자력갱생”, *한겨레*, 2020년 10월 25일자.

10. “코로나 여파로 북한도 달러 환율 폭락…외화난 가중될 듯”, *데일리 NK*, 2020년 11월 5일자.

11. “북, 생필품 수입축소 방침에 사재기 극성”, *RFA*, 2020년 5월 6일자.

12. “Biden vows to strengthen alliance with S. Korea, push for N.K. denuclearization through ‘principled diplomacy,’” *YNA*, October 30, 2020.

하는 것이다. 이는 당장 한미연합훈련 재개와 추가 제재로 이어질 수 있다는 점에서 북한으로서는 리스크가 크지만 동시에 장기적 협상에서 우위를 점할 수 있다는 점에서 매력적일 수 있다. 북한이 바이든 당선인의 승리로 끝난 미 대선 이후 상대적인 침묵을 지키고 있다는 점을 고려할 때 첫 번째 시나리오에 더 높은 가능성이 있다고 전망할 수도 있다. 그러나 북한이 어떤 시나리오를 택할지는 현재 김정은 정권이 느끼는 위기 의식이 얼마나 다급한지에 달려있다. 2017년 김정은은 예상외로 빠른 도발 수위 격상으로 한반도를 위기로 몰아넣었다. 반대로 2019년과 2020년에는 트럼프 행정부에 대한 예상을 뛰어넘는 인내심을 보여주었다. 즉, 북한의 긴박성에 따라 첫 번째 시나리오와 두 번째 시나리오의 실현 여부가 좌우될 것이다.

북한이 어떤 시나리오를 선택할 지와는 별개로 중국에 대한 경제적·전략적 의존도는 더욱 커질 것이다. COVID-19 상황이 호전되면서 그동안 위축되었던 불법 환적을 통한 석탄 수출을 확대할 수 있다.¹³ 중국 또한 바이든 행정부에서도 계속될 것으로 예상되는 미중 갈등에서 우위를 점하기 위해 북한에 대한 경제적 지원을 확대할 가능성이 크다.¹⁴ 2021년 초반 김정은의 방중 가능성도 점쳐진다. 2018년 트럼프 행정부와 본격적인 협상에 나서기 전 김정은은 중국을 두 차례 방문해 시진핑과 회동하였다. 트럼프 재선 실패로 인해 북미 관계가 전환국면에 있는 현 시점에서 김정은은 어떤 도발 시나리오를 택하든 중국이 지원한다는 것을 보여주는 것은 전략적으로 도움이 된다.

대남 도발의 부담으로부터 자유로운 북한

그림 3. 2020년 열병식에 등장한 신형 ICBM



출처: 연합뉴스.

북한은 이미 2020년 3월 4차례의 단거리 발사체를 발사하였고, 5월 3일에는 우리 감시초소(GP)를 향해 총격을 가하였다. 6월의 남북공동연락사무소 폭파 직후에는 추가적인 군사행동 가능성을 시사하다가 6월 23일 김정은 위원장의 지시로 이를 일단 ‘보류’하였다. 9월 21일에는 연평도 해역의 서해북방한계선(NLL) 이북에서 우리 공무원의 피격사건이 발생하였다. 10월의 노동당 창건 75주년 열병식에서는 북한판 에이태킴스(ATACMS, 미국 전술지대지미사일), 북한판 이스칸데르(Iskander, 러시아 단거리전술탄도미사일), 초대형 방사포 등의 신형 타격무기를 선보였으며, 신형 전차와 장갑차 등을 등장시킴으로써 재래무기 차원에서도 한국에 대해 충분한 공격력을 지니고 있음을 과시한 바 있다.

2021년에도 북한은 미국에 대해서와는 달리 한국에 도발을 가하는 데에는 별 다른 부담이나 파급 영향에 대한 부담을 느끼지 않을 것으로 판단된다. 북한은 2020년 중 이루어진 도발에 대해 한국 정부가 별 다른 반응을 보이지 않은 채 소극적인 자세로 일관한 것을 고무적으로 받아들일 것이며, 남북 관계의 주도권이 자신들에게 있다는 인식을 유지할 것이다. 이를 고려할 때, 북한은 2021년 한미 연합훈련을 전후하여 한반도를 사정거리로 하는 단거리 발사체의 발사실험 및 실전배치 등을 실시할 것이며, 개성공단 지역에 다시 병력을 주둔시키는 등 자신들이 2020년 6월 천명한 계획을 실행에 옮길 가능성이 있다. 한국을 겨냥한 북한의 도발은 한국 정부가 이를 인내하지 않겠다는 분명한 메시지를 보내지 않는 한 대화 시도에 관계없이 연중 지속될 수도 있다.

13. “北선박들, 中해역에서 불법환적 재개”, 시사뉴스, 2020년 7월 19일자.

14. “중국, 미중대립 심화 속 북한 껴안기”, RFA, 2020년 11월 4일자.

돌아온 미국, 리더십은 회복될 수 있을까?

2020년 미국 대선을 둘러싼 혼란은 미국뿐만 아니라 온 세상을 뒤집어 놓았다. 놀라운 사실은 미 대선이 11월 4일이었는데도 불구하고 12월 14일 선거인단 투표를 통해서야 차기 미 정부의 구도가 사실상 확정되었다는 점이다. 트럼프(Donald J. Trump) 대통령이 불복을 선언한 상황에서 조 바이든(Joe Biden) 당선인이 내년 1월 20일 대통령으로 취임하기 전까지는 미국의 국가원수는 여전히 도널드 트럼프 대통령이라는 점도 잊어서는 안된다. 민주당이 제117대 하원의 과반을 유지하는데 성공하였으나 조지아주 상원 결선투표가 남은 상황에서 공화당이 상원 과반을 유지할지는 두고봐야 한다. 만약 조지아주 결선투표에서 2개의 상원의석이 민주당에 넘어간다면 민주당이 통합정부를 이루게 될 것이고 결과가 다르다면 제117대 의회의 상하원은 각각 공화당과 민주당이 나누게 될 것이다. COVID-19 팬데믹이 3차 유행 단계로 접어들고 백신 공급이 확실하지 않은 상황에서 미국 사회는 새로운 도전에 직면하게 되었다. 이 과정에서 차기 정부의 인수인계가 순탄하지 않을 수도 있다. 바이든 당선자의 인수위원회 웹사이트를 살펴보면 순서대로 COVID-19, 경제, 인종차별, 기후변화를 최대 우선순위 이슈들로 선정되어 있다. 외교·안보에 대한 집중도가 떨어진다는 평가가 있다. 과연 차기 미 정부가 바이든 당선인이 약속한대로 전통적인 동맹관계와 자유주의 국제질서를 회복시키고 민주주의 가치의 수호국으로서 이미지를 재건할 지 귀추가 주목되고 있다. 세계질서의 혼돈과 국제연합(United Nations, UN)의 형해화 속에서 차기 정부는 강대국 경쟁 구도를 더욱 체계적이고 치밀하게 다룰 가능성이 높아 보인다.

2020년 평가: 미중 패권 경쟁 추이 및 현황

지난 1년 사이 미국의 외교·안보 정책의 초점은 중국에 맞추어 졌다고 해도 과언이 아니다. 이란과 러시아 또는 북한에 대한 움직임도 있었지만 전적으로 2020년은 COVID-19와 중국에 대한 관심이 지배적이었다.¹ 2020년의 시작은 나쁘지 않았다. 트럼프 행정부는 지난 1월 15일에 체결된 1단계 무역합의를 통해 미중 무역전쟁의 종지부를 찍는 듯하였으나 일주일도 채 지나지 않아 중국 정부와 세계보건기구(World Health Organization, WHO)가 COVID-19의 정체와 심각성을 발표하면서 미중 관계는 다시 미궁 속으로 빠지게 되었다. 상황을 자세히 살펴보면 이러한 변화는 그다지 놀랍지 않을 수 있다. 1단계 무역합의는 여러 면에서 비현실적이었다.² 또한 지난 4년간 발표된 여러 국가 안보 보고서와 정책 기조에 의하면 미국은 중국을 기존 국제질서에

1. 2018년 5월 트럼프 행정부는 미국이 이란과 2015년에 체결한 핵 협정인 포괄적공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)을 폐지하고 제재를 재가동하였다. 또한 러시아와 체결한 중거리 핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF)과 영공개방 조약에서 탈퇴하였다.

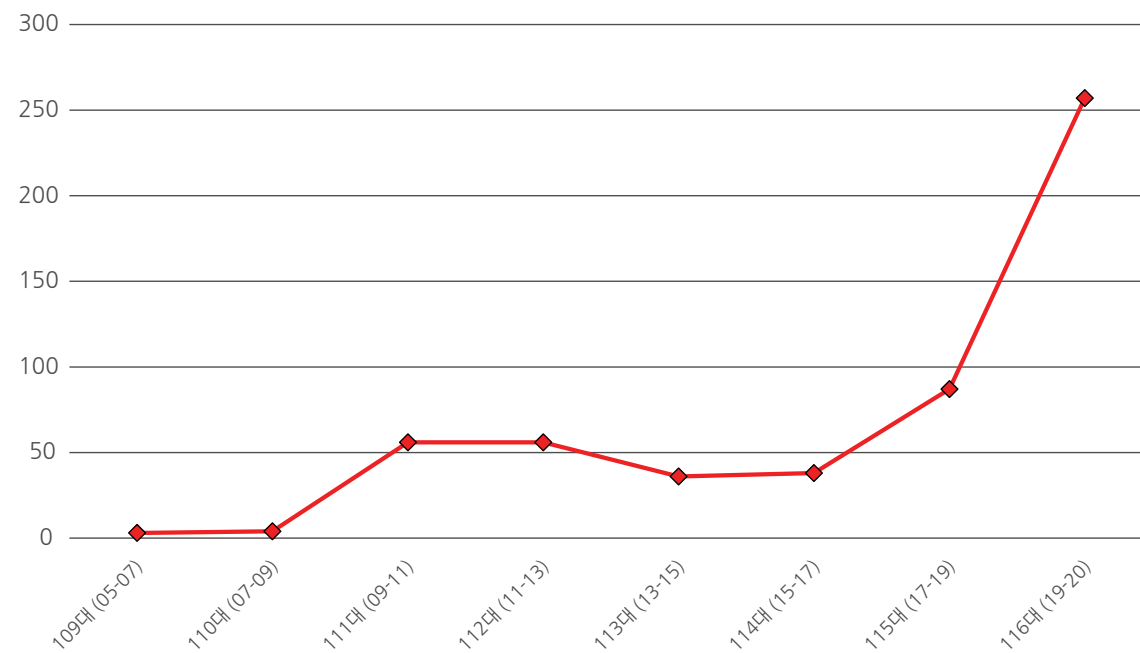
대한 ‘수정주의 세력’으로 묘사하며 중국에 대한 압박을 지속적이고 체계적으로 가하고 있었다.³ 장기적으로 미중 관계가 개선될 가능성은 낮은 상황이었다는 것을 의미한다.

중국의 통신기술 산업을 상대로 추진 중인 정책만 살펴봐도 심상치 않다. 2020년 2월 13일을 기준으로 미국은 외국인투자심의위원회(The Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS)의 관할권과 역할을 테크놀로지 부문으로 넓혔고 이에 대한 ‘중요한 기술과 인프라 그리고 민감한 개인 정보를 보유하고 있는 기업’을 외국인 투자자로부터 보호하는 역할을 확대하였다.⁴ 또한 2019년 의회를 통과하여 2020년에 시행된 국방수권법을 기반으로 통과된 수출통제개혁법(Export Control Reform Act, ECRA)은 기존 미국 수출 관리 규정을 수정하여 3D 프린팅, 로봇공학, 양자 컴퓨팅, AI, 보안기술 등을 통제하도록 명령하였다. 상무부의 산업안보국은 미국의 국익이나 외교·안보 정책에 해로운 중국 공민 기관 270개를 블랙리스트에 올렸는데 이 중 152개가 2020년에 지명되었다.⁵

이외에도 미국은 중국 정부와 시민들을 대상으로 더욱 광범위한 조치를 취하기 시작하였다. 2020년 5월 정부는 중국 인민해방군과 연관된 교환학생의 비자를 모두 취소하였다. 미 법무부는 2018년에 시작된 ‘중국 이니셔티브’를 추진하며 지적재산권 침해와 스파이 활동에 대한 조사와 법적 대응을 강화하였다. 크리스토퍼 레이(Christopher Wray) FBI 국장에 의하면 FBI가 조사 중인 사건은 천 개가 넘는다.⁶ 2014~19년 사이 지적재산권 침해와 관련된 사건 중 기소된 사람들은 15명이었는데 2020년 7월까지만 해도 19명이 구속되었다. 이외에도 미국 정부는 2020년 7월 휴스턴에 있는 중국 영사관을 ‘간첩들의 소굴’로 부르며 폐쇄하였고 고위급 관료들은 수차례 공개적으로 중국 공산당을 비판하는 발언을 아끼지 않았다.

2. Scott Kennedy, “Mystery Math: The US-China Phase 1 Purchase Figures Do Not Add Up,” *CSIS Briefs*, March 10, 2020; Scott Kennedy, “China’s Poor Purchasing Performance: How Should the United States Respond?” *CSIS Commentary*, May 8, 2020.
3. The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017; The US Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge*, 2018; The US Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019; The US Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, November 4, 2019; The Policy Planning Staff, Office of the Secretary of State, *The Elements of the China Challenge*, November 2020.
4. CFIUS는 2018년 Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA)를 기반으로 미 재무부 장관이 주재하고 국무부, 국방부, 국토안보부까지 포함하여 16개 부처 및 기관으로 구성되어 있고 미국 기업에 대한 경영권을 인수하는 외국인투자가 “국가 안보에 영향을 미치는 경우”라면 그와 관련된 거래를 중지하거나 원상회복을 명할 수 있다.
5. “Supplement No. 4 to Part 744 - Entity List,” *Bureau of Industry and Security*, last modified Dec 18, 2020, accessed Dec 21, 2020.
6. “FBI Director Christopher Wray’s Opening Remarks: China Initiative Conference,” *Center for Strategic and International Studies*, last modified Feb 6, 2020, accessed Dec 21, 2020.

그림 1. '중국'과 관련된 법안 수 추이, 2005~2020.11 (단위: 건)



자료: GovTrack.us.

의회의 역할도 특히 인상적이다. 최근 미 의회가 중국을 대상으로 제정한 법안들을 살펴보면 홍콩인권법, 홍콩보호법, 홍콩자치법과 신장위구르인권법 등이 있다. 아직 통과되지 않았지만 추진 중인 법안 중 대만과 관련된 법안만 해도 5개이다. 추진 중인 법안들의 내용 또한 파격적이다. 예를 들어 2020년 5월 톰 코튼(Tom Cotton) 공화당 상원의원과 마이크 갤러거(Mike Gallagher) 공화당 하원의원이 발의한 '안전한 캠퍼스 법안(Secure Campus Act)'은 미국 대학의 과학, 기술, 공학, 수학 분야의 학부나 대학원 과정에 등록하기 위한 모든 중국인들의 유학 비자 신청을 금지한다. 테드 크루즈(Ted Cruz) 공화당 상원의원이 지난 4월 발의한 '스크립트법안(The Stopping Censorship, Restoring Integrity, Protecting Talkies, SCRIPT)'은 할리우드 스튜디오가 중국에서 영화를 상영하기 위해 중국 정부가 권유하는 검열 과정에 굴복하는 경우 미 국방부로부터 받는 지원을 금지하는 내용을 담았다. 이외에도 아직 진행 중인 법안 중 중국에 대해 매우 강경한 정책을 선호하는 내용이 지배적이고 이러한 추세는 쉽게 바뀌지 않을 것으로 예상된다.

COVID-19 사태 이후 이러한 의회의 움직임은 미국의 반중 여론이 지배적이기 때문인 사실을 확인할 수 있다. 미국 퓨리서치(Pew Research)가 지난 6~8월에 진행한 여론조사에 의하면 중국에 대한 미국인들의 비호감도가 역사상 최대인 73%인 것으로 드러났다.⁷ COVID-19 사태에 대한 대응에 있어 중국에 대한 평가 또한 매우 부정적이다. 64%가 중국이 COVID-19 사태에 대응하는 데 있어 잘 못하고 있다고 답했고 77%의 미국인이 시진핑 주석의 리더십에 대해 부정적이다.

7. Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang, "Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries," *Pew Research Center*, October 6, 2020.

남중국해에서 진행되고 있는 '항행의 자유 작전(Freedom of Navigation Operation, FONOP)' 또한 매우 이례적이다. 특히 지난 4년간 트럼프 행정부가 주도한 FONOP은 오바마 행정부에 비해 그 횟수가 4배가 넘는 수준이다.⁸ 예를 들어 2020년 4월 28~29일 미 해군은 처음으로 항행의 자유 작전을 두 차례 연달아 시행하였다. 더욱 놀라운 점은 이러한 움직임이 COVID-19 사태가 악화되고 있는 상황에서 진행되었다는 사실이다.

마지막으로 최근 미국이 취한 조치 중 중국 정부가 가장 중요히 생각하는 문제는 대만 관련 정책이다. 시진핑 주석은 2018년 12월 중국 개혁개방 40주년 기념 행사 기조연설에서 통일이 미래에 대한 모든 회담의 궁극적인 목표가 되어야 하며 완전한 독립을 주장하려는 대만의 노력이 있다면 무력으로 대응할 것이라고 경고하였다. 그럼에도 불구하고 미국은 2020년 대만에 대해 약 41억 달러 규모의 무기 구매를 허용한다고 발표하였고 지난 8~9월에는 알렉스 에이자(Alex Azar) 미국 보건복지부 장관과 키스 크라크(Keith Krach) 미국 국무부 경제 담당 차관이 순서대로 대만을 순방하였다. 지난 11월 20일 미국에서 진행되는 첫 번째 미-대만 경제번영 파트너십 대화에 대만 경제부 차관이 참석하였다. 미국은 중국의 반대 의견을 무시하고 미-대만 사이에 새로운 관계를 구축해가고 있다. 모두 1979년 미중 수교 이후 이례적인 움직임이다.

2021년 전망

중국에 대한 미국의 외교·안보 정책 기조를 이해하려면 미 국무부 장관실에서 2020년 11월 발간한 '중국 도전 요소(The Elements of the China Challenge)'라는 정책 보고서를 살펴볼 필요가 있다.⁹ 국무부는 이 보고서의 내용이 1947년 조지 케넌(George Kennan)의 '소련 봉쇄 전략'을 본뜬 것이라고 주장하고 있다. 이 보고서를 처음 기획한 키론 스킨너(Kiron Skinner) 전 미국 국무부 정책기획국장에 의하면 2017년 국가안보전략(National Security Strategy, NSS) 보고서가 미국의 외교·안보 정책 접근 자세를 미중 또는 미러 강대국 경쟁으로 틀을 잡는 데 있어 중요한 역할을 했으나 러시아는 중국에 비하면 '글로벌 생존자' 수준일 뿐이라고 말하고 있다.¹⁰ 즉 차기 정부는 러시아와 중장거리 핵무기감축협정을 체결해야 하지만 외교·안보 정책의 초점은 중국에 맞추어질 가능성이 높을 것으로 예상된다.

국무부는 위 보고서를 통해 "중국 공산당은 확립된 세계 질서 내에서 단순히 위대함을 목표로 하는 것이 아니라...근본적으로 세계 질서를 수정하고 중화 인민 공화국을 그 세계의 중심에 두고 중국의 권위주의적 목표와 패권적 야망에 부응하는 것을 목표로 한다"고 평론하며 이러한 위

8. 미국이 진행한 항행의 자유 작전을 살펴보면 다음과 같다: 2015년 2회, 2016년 3회, 2017년 6회, 2018년 5회, 2019년 9회, 2020년(11월 기준) 7회.

9. The Policy Planning Staff, Office of the Secretary of State, *The Elements of the China Challenge*, November 2020.

10. "State Department preparing for clash of civilizations with China," *Washington Examiner*, April 30, 2019.

협을 대상으로 10가지 과제를 제시하고 있다.

1. 헌법에 기반을 둔 정부와 시민 사회 구축
2. 세계 최강 군사력 유지
3. 규범에 기반한 국제질서 강화
4. 동맹 체제 재평가 및 강화
5. 민주주의와 인권을 증진하는 국제기구 설립
6. 중국과 가능하면 협력하고 적절한 경우 저지
7. 중국과 관련된 도전에 대한 공공 교육 확대
8. 미중 강대국 경쟁을 위한 신세대 공무원 양성
9. 시민들의 책임을 향상하기 위한 미국 교육 시스템 개혁 추진
10. 말과 행동으로 자유의 원칙 옹호

위 정책 기조는 바이든 당선인과 그의 정책 자문들이 주장하는 입장과 크게 다르지 않다. 2020년 9월 10일 월스트리트저널(The Wall Street Journal)과의 인터뷰에서 커트 캠벨(Kurt Campbell) 전 미국 국무부 동아태 차관보는 “민주당 내의 대부분 의견은 트럼프가 중국의 약탈 행위를 진단하는 데 대체로 정확했다는 것이다”라고 말한 바 있다.¹¹

바이든 당선인의 발언과 선거 공약을 살펴보면 중국에 대해 매우 강경한 입장을 유지하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 한편으로는 중국 문제를 다루는 데 있어 트럼프 대통령의 광범위한 관세나 1단계 무역합의를 낮게 평가하고 있으나 관세는 바이든 행정부가 중국을 대상으로 활용할 수 있는 유일한 외교적 지렛대일 수도 있다. 즉 중국에 대한 미국의 무역정책이 바뀔 수 있지만 이러한 변화는 중국의 반응에 따라 다를 수도 있다는 것을 의미한다.

한 가지 확실한 것은 바이든 행정부가 중국 문제에 대해 더욱 체계적이고 치밀한 정책과 전략을 구상하고 있다는 것이다. 바이든 당선인은 2020년 3~4월호 포린어페어스(Foreign Affairs)에 기고한 글에서 바이든 행정부는 미국의 민주주의와 동맹관계를 회복하고 미국의 경제를 강화하며 미국의 신뢰를 되찾겠다고 말하였다.¹² 내부적으로 갈라진 미국 사회를 치유하고 통합하는 노력이 필요하지만 대외적으로는 다른 민주주의 국가들과 함께 ‘민주주의 정상회의’를 개최해 독재국가들에 대응하여 국제인권과 세계의 자유를 지키겠다고 약속하였다. 이러한 가치를 발전시키기 위해 동맹에 대한 기대도 높은 것으로 보인다. 모든 민주주의의 공동 역량을 강화하기 위해 동맹에 대한 관심과 투자를 높이겠다고 주장하고 있다. 바이든 당선인은 트럼프 대통령과 달리 민주주의 가치를 차기 정부 외교정책의 원칙으로 삼고 있는 것이다. 따라서 다음 정부는 국제 인권과 자유주의체제의 중요성을 강조할 것으로 예상된다.

가치 외교의 중요성은 통신기술과 테크놀로지에도 연관지어 다루고 있다. 차기 국무부 장관으로 내정된 토니 블링컨(Antony J. Blinken)은 ‘테크노민주주의’와 ‘테크노독재정권’이란 개념을 가리키며 바이든 행정부는 테크놀로지가 독재정권의 도구로 사용되기보다 모든 개인의 자유를 활성화하는 역할을 하게끔 노력하겠다고 다짐했다.¹³ 이러한 내용을 정리해 보면 테크놀로지와 관련된 차기 정부의 입장은 더욱 체계적이고 굳어질 가능성이 크다는 것을 의미한다. 따라서 트럼프 행정부가 시작한 부분적 또는 산업 중심 디커플링(decoupling, 탈동조화)은 미 정권 교체 이후에도 지속 추진될 것으로 예상된다.

다음으로 바이든 당선인이 거론한 주제는 ‘중산층을 위한 외교’이다. 미국의 경제력을 강조하는 내용인데 ‘공정한 무역’ 관계에 대한 논의가 눈에 띈다. 바이든 당선인이 말하는 ‘공정한 무역’은 근로자의 권위와 환경 그리고 투명성을 강조하는 통상관계이다. 자유무역체제에 대해 긍정적이지만 보다 넓은 사회적 글로벌 이슈들을 통상과 엮어 다루겠다는 의지를 내비친 것이나 마찬가지이다. 이러한 면에서 바이든 당선인은 다양한 국제 다자협력기구가 더욱 중심적인 역할을 할 것이라고 기대하고 있다. 가치 외교와 연관지어 생각해보면 미국이 중국의 권위주의에 혼자 맞서기보다 ‘자유주의 국가’들과 협력해 국제 ‘규칙, 규범 및 제도’를 구상해야 한다는 입장을 주장하고 있다.

이와 관련하여 2021년에는 몇 가지 예측 가능한 변화가 예상된다. 하나는 미국의 다자협력 체제에 대한 적극적인 자세와 참여이다. 바이든 당선인은 이미 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)과 파리협정(Paris Agreement)에 다시 참여하겠다는 입장을 밝혔다. 더불어 지난 4년 사이 트럼프 대통령이 미국의 탈퇴를 선언한 세계보건기구(WHO), 유네스코(UNESCO), 유엔인권이사회(UNHRC)와 유엔팔레스타인난민기구(UNRWA)에 재가입할 것으로 예상되고 2018년에 체결된 국제이주협약(Global Compact for Migration, GCM)에 가입할 가능성이 크다. 또한 인도-태평양 지역에서는 한동안 존재감이 없어 보이던 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC), 또는 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS)와 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)의 역할이 더욱 활성화될 수도 있다.

중대한 외교·안보 사안 중 이란과 러시아와 연관된 포괄적공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)과 중거리 핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF), 전략무기감축협정(Strategic Arms Reduction Talks, START), 그리고 항공자유화조약(Open Skies Treaty)에 대한 각 상대국의 입장을 모색하는 움직임이 포착될 가능성도 있다. 바이든 당선인이 이러한 사안들과 연관된 트럼프 대통령의 정책을 비판했기 때문이다. 하지만 이러한 문제들은 쉽게 풀리지 않을 가능성이 크다. 지난 4년간 이러한 협약을 폐지하면서 미국이 남긴 사례 때문이다. 이러한 협약을 체결하기 위해 미국이 가장 필요로 하는 것은 신뢰 회복이다. 미국이 신뢰를 되찾지 않는 한 2024년 이후 상황을 예측하기 어렵기 때문에 미국이 체결하는 국제협약은 상대 국가들에 별 의미가 없을 가능성이 크다.

11. “Biden’s Foreign-Policy Team Takes Shape,” *Wall Street Journal*, November 23, 2020.

12. Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs* Vol. 99, No. 2, March/April 2020, pp. 64-76.

13. “Biden’s Foreign-Policy Team Takes Shape,” *Wall Street Journal*, November 23, 2020.

마지막으로 차기 미국 정부는 미중 그리고 미러 경쟁을 중심으로 군비 경쟁에 대한 자세를 유지하거나 강화할 가능성이 크다. 바이든 당선인은 군사력에 대한 투자를 하면서 세계에서 가장 강력한 안보 태세를 유지하겠다고 다짐하였다. 물론 상원의원 선거 결과에 따라 이러한 입장이 바뀔 수도 있다. 민주당이 조지아에서 2석의 상원의석을 확보한다면 바이든 행정부는 좌파 민주당 의원들이 원하는 군비 감축 입장을 무시할 수 없게 될 것이다. 만약 공화당이 상원 과반을 유지한다면 다른 결과가 예상된다.

도전자 중국, 사회주의 노선 강화로 對미 장기전 준비

2020년 평가

COVID-19로 시험대에 오른 중국

중국에게 있어 2020년은 ‘두 개의 백 년(两个一百年)’의 첫 번째 목표인 전면적 ‘샤오캉 사회(小康社会)’를 실현하여 중국 공산당이 통치하는 중국이 ‘중국의 꿈(中国梦)’의 실현을 향해서 한걸음 더 나아가고 있음을 국민들에게 보여줘야 하는 해였다. 그러나 2019년 12월 말 우한시에서 발병한 COVID-19가 중국을 넘어 전 세계로 확산됨에 따라 중국 정부는 대내외적인 도전에 직면했다.

이런 상황에서 중국 정부는 인권 침해라는 비난을 받을 정도로 공격적인 방역 조치를 취함으로써 상대적으로 빠르게 국내 COVID-19 방역에 성공했을 뿐 아니라, 대대적인 재정정책으로 V자 경제 반등을 실현하며 중국 공산당 통치에 대한 국내 불만을 어느 정도 해소했다. 하지만, 대외적 측면에서 중국은 소위 방역 외교로 ‘책임 있는 강대국’의 이미지를 회복하려고 했지만, COVID-19의 발병지라는 오명, 강한 민족주의와 전랑외교(战狼外交)로 인한 반중 정서의 확산, 미국을 위시한 서구 국가들의 견제와 압박 등으로 국제사회에서 중국의 입지는 더욱 좁아지는 모습을 보였다. 시진핑(Xi Jinping) 주석의 말을 빌리면, 2020년은 ‘중국의 통치 체제와 능력에 대한 시험대’와 같았다.¹

COVID-19 방역 성공으로 전화위복의 기회를 잡아

중국 정부는 정보 은폐, 언론 통제와 같은 권위주의 정권 특유의 불투명성을 보여주며 COVID-19 초기 대응에 실패했지만, 곧 도시 봉쇄 등과 같은 적극적인 방역 조치로 빠르게 국내 COVID-19 사태를 안정시킴으로써 전화위복의 기회를 잡았다.

우선, COVID-19에 적절하게 대응하지 못하는 서구 국가들과 자국의 방역 성과를 비교 및 홍보하면서 통치 체제에 대한 국내적 불만을 잠재웠다. 또한, 방역 성과에 힘입어 경제활동을 빠르게 재가동하고 ‘새로운 인프라(新基建)’ 구축에 34조 위안(한화 약 5,800조 원)을 투자하는 등² 대대적인 재정정책을 시행함으로써 V자 경제 반등을 실현했다. 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)에 따르면 중국은 세계 경제 침체 속에서도 유일하게 플러스 성장을 기록할 것으로 예상되고 있다. 외교 부분을 보면 COVID-19 팬데믹 상황 속에서 중국은 방역 경험과 막대한 의료물품을 바탕으로 일대일로(一帶一路) 연선 국가와 중남미를 대상으로 적극적인 방역

1. “中共中央政治局常务委员会召开会议：研究加强新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作”，人民日报，2020.02.04.
2. “新基建将催生海量数据 带火“冷存储”市场”，中国新闻网，2020.06.29. 수정, 2020.12.21. 접속.

그림 1. 마스크를 쓴 트럼프 대통령과 시진핑 주석



출처: Reuters.

외교를 펼치며 글로벌 주도국으로서의 영향력을 확장하려 했다.

COVID-19 팬데믹 이후 체제 경쟁으로 격화된 미중 경쟁

2020년 1월 15일 미중 양국이 1단계 무역합의에 서명함으로써 미중 관계가 개선되는 듯한 모습을 보였지만, COVID-19의 팬데믹 이후 중국에 대한 미국의 압박은 더욱 강화됐고, △COVID-19 책임론 공방, △디커플링(decoupling, 탈동조화)의 가속화, △기술패권 경쟁의 심화, △남중국해에서의 군사적 긴장 고조 등 미중 간 갈등 양상이 심화 및 확대되면서 미중 관계는 심각하게 악화되었다. 특히, 미국이 중국 공산당의 이념과 통치 체제를 직접적으로 비난하면서 미중 경쟁은 체제 경쟁으로 격화되었다. 미국은 동맹국 및 협력국과 함께 중국을 압박해 나갈 것을 천명하며, 경제번영네트워크(Economic Prosperity Network, EPN), 파이브 아이즈(Five Eyes), 쿼드 플러스(Quadrilateral Security Dialogue Plus, Quad Plus) 등 중국을 배제하거나 중국을 포위하는 강경한 대중국 정책을 구사하고 있다.

중국 공산당은 이념과 체제까지 공격하는 미국의 대중국 강경책을 자신의 존립에 대한 심각한 위협으로 인식했다. 2020년 9월 항일전쟁 75주년 간담회에서 시진핑 주석은 ‘절대 용납할 수 없는 다섯 가지(五个绝不答应)’를 강조하며³ 중국 공산당이나 중국 특색의 사회주의에 대한 공격을 결코 용납하지 않을 것임을 천명했다. 또한, 중국은 미국의 중국 때리기를 국내 정치적으로 활용하며 중국 공산당에 대한 국민들의 지지와 국내적 단결을 유도하는 한편, 대외적으로는 국제

3. “5个”绝不答应!” 习近平这样阐释”, 人民网, 2020.09.04. 수정, 2020.12.21. 접속.

사회에 공공재를 제공함으로써 친중국 협력국을 늘리고 호주 등 미국의 대중국 정책에 동참하는 국가에게 경제적 제재를 가함으로써 미국의 강경책에 대응해왔다. 이렇게 미중 대립이 무역 갈등, 기술 경쟁을 넘어 체제 경쟁으로까지 격화되면서 新냉전이 도래하는 것은 아닌가 하는 우려가 나오고 있다.

2021년 전망

2021년은 중국 공산당 창당 100주년으로, ‘두 개의 백 년’의 첫 번째 목표인 전면적 샤오강 사회의 실현을 끝내고 두 번째 목표인 사회주의 현대화 강국 건설을 향해 나아가는 전환점이라는 의미를 가지고 있다. 지난 10월 14일 시진핑 주석은 선전경제특구 40주년 기념대회에서 세계가 지금 ‘백 년간 없던 대격변의 시기(百年未有之大变局)’에 있다고 언급하며,⁴ 현 시기를 국내적으로는 중국 공산당 체제에 대한 불만을 해소하고 대외적으로는 중국이 글로벌 주도국의 지위를 견고히 할 수 있는 전략적 기회로 인식하고 있음을 드러냈다. 이런 점을 고려할 때, 2021년 중국 정부는 중국 공산당의 리더십을 재정비하며 당의 결집과 국민들의 지지를 더 강화할 것이고, 대외적으로는 미국의 강경책에 적극 대응하며 자신의 영향력을 확대하려는 노력을 지속할 것이다.

그림 2. 중국 공산당 제19기 중앙위원회



출처: 연합뉴스.

4. “在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话(2020年10月14日)”, 人民日报, 2020.10.15.

시진핑 1인 체제의 강화로 당의 결집을 유도

미국의 체제 공격이 격렬해질수록 중국 정부는 중국 특색의 사회주의 노선을 강화하고 있다. 특히, 중국 공산당은 지난 9월 30일에 ‘중국 공산당 중앙위원회 공작조례(中国共产党中央委员会工作条例)’를 공표하고 당 총서기가 국가의 중요한 의제와 의결의 범위 및 내용을 결정하는 권한을 유일하게 보유하고 있음을 명문화했다. 2018년 헌법 개정을 통해서 국가 주석의 임기 제한을 철폐한 데 이어서 당 총서기의 권력을 강화한 것이다. 이러한 결정은 최고지도자의 권한 강화를 통해서 중국이 직면한 다양한 도전을 극복하려는 중국 공산당의 공감대를 보여줄 뿐 아니라, 중국 정부가 미국의 견제와 압박, 국제사회에서의 고립, 국내의 정치 불안, 경제성장의 둔화 등의 문제에 적극적으로 대처할 것을 암시하고 있다. 이에 따라 향후 시진핑 개인의 권한은 더욱 강화 및 확대될 것이고, 중국의 정치체제는 더욱 보수화될 것이다.

애국주의에 기초한 정치교육의 강화로 국민들의 당에 대한 지지를 유도

지난 10월 말에 열렸던 중국 공산당 제19기 중앙위원회 제5차 전체회의(이하 5중전회)에서 중국 정부는 국내 거버넌스와 관련하여 정치교육의 강화를 재차 강조했다. 이에 따라 2021년 중국의 정치교육의 대상과 영역이 사회 전체로 확대될 것이다. 중국은 이를 통해서 미국이 주장하는 ‘공산주의 대 민주주의’라는 대결 구도 대신에 ‘중국 대 서구’의 대결 구도를 국민들에게 주입할 것이다. 다시 말해서, 중국 국민, 특히 젊은 세대들이 서구식의 민주와 자유에 심취하여 체제 전복적인 사고를 하는 것을 방지하고, 오히려 서구 국가로부터 중국의 국가이익과 민족의 부흥을 수호하기 위해서 중국 공산당을 지지하도록 유도하고자 하는 것이다. 그러나 이러한 시도는 중국 국민들의 단결과 당에 대한 지지를 이끌어냄으로써 국내정치에 긍정적 영향을 미칠 수는 있지만, 국제사회에서 중국 민족주의에 대한 반감을 확산시킬 수 있기 때문에 오히려 중국의 국제적 고립을 야기하는 자충수가 될 수도 있다.

내수 확대와 독자적인 기술 플랫폼 개발로 미국과의 장기전을 준비

2021년은 제14차 5개년 계획(2021-2025, 이하 14.5 계획)이 시작되는 해이다. 제19기 5중전회에서 통과된 14.5 계획은 2021년 3월 전국인민대표대회(이하 전국인민대표대회)의 비준을 거쳐 시행될 예정이다. 14.5 계획의 핵심은 ‘쌍순환(双循环)’ 경제 전략과 과학기술의 자립자강이라 할 수 있다. 쌍순환 경제 전략은 국내 대순환을 위주로 국내 대순환과 국제 대순환이 상호 촉진하는 구조를 만들겠다는 전략으로, COVID-19로 인한 자유무역 질서의 쇠퇴와 미국의 압박으로 고립주의를 강요 받는 상황 속에서 내수 확대와 국내 경제의 질적 성장을 도모하며 자립경제의 토대를 닦겠다는 의도로 보여진다. 특히, 여기에서 주목할 점은 과학기술의 자립자강을 국가발전 전략의 토대로 삼았다는 점이다. 화웨이 보이콧 사건 등 중국이 미국 중심의 기술 플랫폼에서 배제되는 상황 속에서 중국은 AI, 5G, 집적회로 등 4차 산업혁명의 핵심기술을 자체적으로 개발하고 독자적인 기술 플랫폼을 만들어 미국과의 장기적인 기술패권 경쟁을 도모하려는 모습을 보이고 있다.

미중 관계: 핵심 이익을 둘러싼 충돌 가능성이 높아져

바이든 행정부는 트럼프 대통령의 미국 우선주의에서 탈피하여 미국의 리더십 회복을 천명하고 있다. 이에 따라 글로벌 보건, 기후변화, 테러와 같은 비전통적 안보 분야에서 중국과의 협력을 추진할 가능성이 높다. 중국도 이를 환영하며 경쟁과 협력이라는 기조하에 미국과의 관계를 관리하려 할 것이다. 미국과의 대립 구도는 사회주의 현대화 강국을 실현하려는 중국에게 결코 유리하지 않기 때문이다.

그러나 중국의 핵심 이익을 둘러싸고 미중 간의 갈등과 충돌은 더욱 빈번하게 일어날 것이다. 미국의 대중국 정책은 이미 포용정책에서 강경책으로 전환됐다. 특히, 바이든 행정부는 국제사회에서 미국 리더십의 회복, 동맹 관계 강화, 그리고 민주주의와 인권을 강조하고 있다. 그렇기 때문에 바이든 행정부는 대만과 홍콩 문제, 신장위구르 인권 문제, 남중국해에서의 항행의 자유 작전 등의 이슈에서 중국을 더 강하게 압박할 가능성이 높다.

문제는 이러한 이슈들이 중국의 핵심 이익과 직접적으로 관련되어 있기 때문에, 중국은 결코 물러서지 않을 것이라는 점이다. 중국은 자국의 주권과 영토 등 핵심 이익을 지키기 위해 강군몽(强军梦)을 추구해 왔다. COVID-19 팬데믹으로 경제가 어려운 상황 속에서도 중국은 2020년 국방예산을 전년 동기 대비 6.6% 늘렸고,⁵ 대만해협, 남중국해, 서해 해역 등에서 랴오닝(辽

그림 3. 중국의 두 번째 항공모함 산둥함



출처: Reuters.

5. “2020年5月国防部例行记者会文字实录”, 国防部网, 2020.05.29. 수정, 2020.12.21. 접속.

宁) 항모전단과 중국이 자체 건조한 산둥(山东)함의 군사훈련을 적극적으로 전개했다. 최근 미국이 대만에게 고속기동 포병로켓시스템(High Mobility Artillery Rocket System, HIMARS), MQ-9 리퍼 드론, 하푼 지대함 미사일 등 대규모의 무기 판매를 승인하며 역내 군사적 긴장이 고조되고 있기 때문에 양안 해협과 남중국해에서 우발적인 군사 충돌의 가능성 또한 커지고 있다.

동아시아 지역 내 영향력 확대를 위한 외교적 노력과 압박을 병행

바이든 행정부는 중국을 포위하고 압박하기 위해서 다시금 한국, 일본 등 동맹국과의 관계를 강화하고, 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)을 부활시켜 자국 중심의 무역 기준을 수립하려고 할 것으로 예상된다. 2018년 미국의 중거리 핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF) 탈퇴 이후 중거리 미사일의 역내 배치에 큰 관심을 두고 있는 중국은 역내 미국과 동맹국의 관계가 강화되는 것을 반기지 않을 것이다. 그런 점을 고려할 때 동아시아에 대한 바이든 행정부의 외교정책이 구체화되기 이전, 즉 2021년 상반기에 중국은 한국, 일본, 아세안 국가 등 역내 국가와의 관계를 개선하려는 시도할 것으로 보인다. 구체적으로는 방역협력과 경제협력, 공동번영을 강조하며 양자 간 대화 기제를 활성화하고, 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)을 기반으로 한중일 FTA를 더욱 적극적으로 추진하려고 시도할 것이다. 동시에 그것이 의도한 대로 되지 않는다면 사드 배치 사건의 경우처럼 경제적 상호의존성을 기반으로 정치·경제적 압력을 행사할 위험성도 존재한다. 특히, 정면돌파전과 자력갱생을 추구하는 북한과의 관계를 개선함으로써 동북아 내 자신의 협력국을 확보하고 한국에 대한 레버리지를 확보하려고 할 것이다.

일본의 양면성: ‘선별적 연대’와 ‘적대적 공존’

2020년 평가: 국난(國難) 앞에 드러난 리더십의 위기

굳건한 미일동맹과 ‘자유롭고 열린 인도-태평양(Free and Open Indo-Pacific, FOIP)’의 실현을 바탕으로 역내 지정학적 리더십을 구현하려던 일본은 2020년 갑작스러운 COVID-19의 위기 앞에 그 한계를 드러냈다. COVID-19로 인한 전 세계적 위기감이 고조되어 감에도 불구하고, ‘위기에 강한 국가’라는 수식어가 무색하게 일본의 COVID-19 대응은 안이하고 소극적이었다. 일본은 COVID-19에 대해 바이러스의 국내 유입을 차단하는 ‘미즈기와(水際: 물가에서 적을 퇴치한다) 대책’을 기본방침으로 대응하였지만,¹ 미증유의 사태에 적절히 대비하지 못하며 관련 법과 제도 그리고 체제의 준비까지 상당한 시간이 소요되었다. 감염병에 대응할 적절한 컨트롤 타워의 부재 속에서 전문가, 관료, 정치가 등 주요 정책결정자들과 관계자들의 목소리가 어긋나며 혼란스러운 모습들을 보였다.² 특히, 일본은 ‘2020 도쿄올림픽’ 개최를 통해 2011년 동일본대지진을 극복한 경제부흥의 의미를 부여하고, 시진핑(Xi Jinping) 중국 국가 주석의 국민 방일(訪日)을 추진하며 중일 관계 개선을 기대하고 있었으며, 이것이 역대 최장기 집권을 한 아베(Abe Shinzo) 총리의 업적으로도 예상되었다.³ 그러나 예상치 못한 COVID-19의 발생으로 모든 계획은 무산되었고, 정치·외교 및 경제적 손실을 감수하지 않을 수 없었다. 더욱이 COVID-19 대응에 있어 초기의 혼란을 넘어 장기적 관점에서 경제와 방역, 그리고 개인의 권리와 이익을 존중하는 대응책을 모색하고 있지만, 초기 단계에서 보인 위기상황에 대한 미흡한 대응과 리더십 결여는 국내외적 신뢰를 잃는 결과를 초래하였다. 그리고 결국 이와 같은 COVID-19의 정치·경제적 위기와 ‘벚꽃을 보는 모임’⁴ 및 ‘검사장의 임의 임기연장’⁵ 등 각종 스캔들로 한계에 부딪힌 아베 총리가 지병을 이유로 8월 28일 7년 8개월 만에 사임을 표명하였고, 그 뒤를 이어 9월 16일 스가(Suga Yoshihide) 내각이 새롭게 출범하였다.

2020년 9월에 실시된 『니혼게이자이신문』과 『TV도쿄』의 조사에 따르면 출범 당시 스가

1. “新型コロナウイルス感染症対策本部”, 新型コロナウイルス感染症対策, 2020.12.14 수정, 2020.12.21 접속.
2. “코로나19(COVID-19)사태에 대한 일본의 위기관리대응과 향후전망”, 아산정책연구원, 2020년 4월 17일 수정, 2020년 12월 21일 접속.
3. “第二百一回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説”, 2020년 1월 20일 수정, 2020년 12월 21일 접속.
4. ‘벚꽃을 보는 모임(桜を見る会)’은 1952년부터 매년 4월 즈음 각계 유명인사 및 당 지도부 등을 초청하여 개최하는 행사로, 아베 총리가 국가 예산으로 치르는 본 행사에 야마구치현 지역구 후원자 관계자들을 초청하는 등 권력을 사유화한 것으로 논란이 되었다.
5. 친아베성향의 구로카와 히로무(黒川弘務) 도쿄고검 검사장은 2020년 2월 정년퇴직대상자임에도 불구하고, 이례적으로 정년이 연장되었는데, 이후 차기 검사총장에 임명될 것이라고 여겨져 논란이 되었다.

그림 1. '포스트 아베' 스가 시대 개막



출처: 연합뉴스.

新내각에 대한 지지율은 74%로 고이즈미 내각의 80%, 하토야마 내각의 75%에 이어 역대 3번째로 높았고,⁶ 이러한 기대에 부응하듯 스가 총리는 "국민을 위해 일하는 내각"을 강조하며 COVID-19 대응, 경제회복, 규제개혁 등을 약속하였다.⁷ 그리고 휴대폰 요금 인하, 팩스와 도장 등 아날로그식 행정·규제 개혁과 디지털청 창설, 지방은행 재편 등 생활밀착형 정책을 적극적으로 추진하고 있다.⁸

한편, 스가 총리는 아베 내각 7년 8개월 동안 관방 장관을 역임하여 내정에 강한 반면, 외교 분야에서는 존재감이 두드러지지 않았다. 더욱이 스가 총리가 자신의 국가관과 비전, 일본이 나아가야 할 목표와 방향성을 명확하게 제시하지 않은 점⁹에 대한 우려가 컸다. 이에 대해 스가 총리는 관방장관 시기, 아베 총리와 트럼프 대통령 전화회담 37번 가운데 1번을 제외하고 전부 동

그림 2. 스가 일본 총리의 정상외교 데뷔



출처: 연합뉴스, Reuters.

6. “菅内閣支持率74%、発足時歴代3位「人柄」を評価”, 日本経済新聞, 2020.09.17.

7. “菅内閣総理大臣記者会見”, 首相官邸, 2020.09.16. 수정, 2020.12.21. 접속.

8. “基本方針”, 首相官邸, 2020.09.16. 수정, 2020.12.21. 접속.

9. “ぬるま湯ニッポンを大改革する 安倍政権の大番頭 菅義偉官房長官”, サンデー毎日, 2014.1.5-12号.

석하였음은 물론, 외교와 관련된 모든 사안에 대해 사전에 보고 받았다고 반박하였다. 또한, 아베 정권의 외교방침과 방향성을 평가하며, 아베 내각을 계승하겠다는 의사를 밝혔다.¹⁰ 그리고 스가 총리는 취임 이후 10월 미국·일본·인도·호주 4개국 간 쿼드(Quadrilateral Security Dialogue, Quad) 외무장관 회담을 개최하였고, 첫 해외 순방지로 베트남과 인도네시아를 선택하고, 11월 스콧 모리슨(Scott Morrison) 호주 총리와의 정상회담을 추진하며 외교무대에 섰다.

구체적으로, 베트남 및 인도네시아와의 정상회담에서는 양국 간 이동의 원활화, 연계성 강화, 생산 네트워크 강화 등 경제협력뿐만 아니라, 국방 및 안보 협력에 대한 논의가 이루어졌다. 특히 스가 총리는 FOIP 실현의 핵심국가로 베트남을 지목하였으며, 양국은 ‘방위장비 및 기술이전 협정’ 체결에 합의하며 안보 협력의 기틀을 마련하였다.^{11, 12} 이외에도 일호(日濠) 정상회담에서는 경제 및 안보 분야에서의 협력 강화에 합의하는 등¹³ 활발한 움직임을 보였다. 이와 같은 움직임은 기존까지 아베 내각에서 추진해 온 FOIP를 지속적으로 추진하며 중국의 현상변경 및 역내 영향력 확대를 견제하고자 함이며, 일본과 뜻을 같이 하는 국가들과 경제 및 안보 협력을 강화하여 자국의 영향력을 확보하려는 의지로 해석할 수 있다.

2020년 일본은 COVID-19의 확산 이후, 대내외적 도전에 직면하였다. 그 결과 일본 역사상 최장 집권을 하던 아베 내각이 임기를 채우지 못한 채 중도 사퇴하였고, 스가 내각이 들어서며 반전을 모색하고자 하였다. 그러나 미증유의 COVID-19 사태에 적절히 대응하지 못하였고, 외교적 성과와 도출을 통해 지정학적 리더십을 구현하는 데 여전히 한계를 보이고 있다.

■ 2021년 전망: 국익 우선에 기반한 ‘선별적 연대’와 ‘적대적 공존’의 양면 외교

혼돈의 시대 속 영향력 확보를 위한 자구책 강화

기존의 세계가 가치, 이념에 기반한 이데올로기적 대립으로 특징지어졌다면, COVID-19로 부각된 新냉전의 세계질서는 국민국가(nation-state)의 귀환 속에 자국의 이익과 민족에 기반한 경쟁과 대립의 구도가 강화되는 혼란의 시대에 들어설 것으로 예상된다. 따라서 과거에는 ‘이념에 기반한’ 명백한 세력 구도 속에서 ‘편가르기’식 단절 구도가 두드러졌다면, 이제는 ‘이념으로 포장된’ 협력과 경쟁의 혼합구도 가운데 선별적 연대와 적대적 공존이 이루어질 것이다. 다시 말하면, 역내 국가 간 공공의 이익보다는 개별국가의 이익에 기반한 경쟁이 가속화되고, 국가 간 이합집산이 심화되는 상황이 전개되는 것이다. 보수적 이념을 중시한 아베 총리와 달리 실용주의자로 알려진 스가 총리가 이끄는 일본 또한 이러한 국제정세의 변화 속에서 국가이익에 기반하여 세계질서 구축에 주도권을 쥐려는 노력을 계속할 것이다.

10. “自民党総裁選立候補者討論会”, 日本記者クラブ, 2020.09.14. 수정, 2020.12.21. 접속.

11. “日・ベトナム首脳会談”, 外務省, 2020.10.19. 수정, 2020.12.21. 접속.

12. “日・インドネシア首脳会談”, 外務省, 2020.10.20. 수정, 2020.12.21. 접속.

13. “Japan-Australia Leaders’ Meeting Joint Statement,” MOFA Japan, last modified Nov 17, 2020, accessed Dec 21, 2020.

이러한 노력의 일환으로 일본이 지속적으로 추진해 온 것 중 하나가 UN 안전보장이사회 상임이사국 진출 노력이다. 일본은 1956년 UN 가입 이후 ‘대미협조노선’과 ‘UN 중심주의’를 대외 정책의 중심축으로 삼아왔다. 일본은 UN 안보리 상임 및 비상임이사국 수의 증가를 주장하며, 상임이사국이 되기 위한 의지를 지속적으로 표출해 왔다. 그리고 지난 9월 22일, UN 창설 75주년 UN 총회에서 모테기(Motegi Toshimitsu) 외무대신은 “보다 강한 UN을 실현하기 위해 안보리 개혁을 주장하며, 중책을 담당할 수 있는 능력과 의사를 가진 국가가 확대된 안보리 자리에 앉아야 한다”며 상임이사국 진출 의지를 거듭 강조하였다.¹⁴ 이는 국제사회에서 일본의 위상을 높이고, 주요 사안에 대한 발언권과 영향력을 높이고자 하는 의도이다.

한편, 새로운 냉전의 혼돈의 시대 속 일본은 자국 중심의 새로운 질서를 구현하기 위한 노력을 기울일 것이다. 그리고 이러한 모습은 언급한 FOIP과 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)에서 두드러지게 나타날 것으로 여겨진다. 즉, 일본은 FOIP을 통한 외교·안보 분야에서의 역량 강화, 그리고 TPP에 기반한 자유주의 국제무역질서의 선두에 서기 위한 노력을 강화할 것이다.¹⁵ 특히, 바이든 행정부의 출범에 따라 미국의 복귀가 기대되는 TPP에 대한 논의는 그간 일본이 미국 없는 ‘TPP11’, 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)을 이끌어온 만큼 중국, 한국 등 가입을 검토하는 국가들과의 교섭에서 참여를 위한 높은 기준을 제시하여 교섭의 주도권을 잡으려 할 가능성이 높다.¹⁶

2021 도쿄올림픽의 성공적 개최 노력 경주

2021년 일본에게 가장 중요한 이벤트이자, 국난 극복 전환을 마련할 수 있는 계기는 2020년에 연기 결정된 도쿄올림픽(2021.7.23-2021.8.8 예정)의 성공적 개최이다. COVID-19의 창궐로 여전히 개최 여부가 불투명하지만, 스가 총리는 UN창설 75주년 연설과 취임 후 첫 소신표명 연설에서 올림픽 개최를 결의하였다.^{17, 18}

도쿄올림픽의 성공적 개최가 중요한 이유는, COVID-19의 확산 속에서 감염병에 대한 일본의 상황 통제 및 위기관리 능력을 보여주는 것으로 국가 홍보와 이미지를 개선할 최대 기회이며, 경기부양 효과와 관광산업의 활성화를 통해 COVID-19이후의 경기침체를 극복할 것으로 기대되기 때문이다. 나아가 이를 통해 다양한 외교 회의와 행사 개최 등을 통해 국가 관계를 발전시킬 수 있고, 일본 국민들의 자존심을 회복할 수 있는 효과도 얻을 수 있다. 도쿄올림픽의 개최를 위

14. “Statement by Foreign Minister Motegi at the High-level Meeting to Commemorate the Seventy-fifth Anniversary of the United Nations,” MOFA Japan, last modified Sep 22, 2020, accessed Dec 21, 2020.

15. “Japan’s Leadership Role in a Multipolar Indo-Pacific,” CSIS, last modified Oct 23, 2020, accessed Dec 21, 2020.

16. “TPP拡大 基準は緩めず 日本が来年議長国 英と協議へ 国有企業改革や知財、中国にハードル,”日本経済新聞, 2020.12.18.

17. “第75回国連総会における菅内閣総理大臣一般討論演説,”首相官邸, 2020.09.26. 수정, 2020.12.21. 접속.

18. “第百三回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説,”首相官邸, 2020.10.26. 수정, 2020.12.21. 접속.

그림 3. 2021 도쿄올림픽



출처: International Olympic Committee.

해 스가 총리는 경제와 방역의 양립을 기반으로 “인류가 바이러스를 이긴 증거로서 세계에 발신하기 위해 올림픽을 개최”할 것을 확인하였으며,¹⁹ 이를 위한 전 단계로 내수 활성화를 위한 관광 캠페인, 해외 국가들과 왕래 재개 등을 시행하고 있다. COVID-19 재확산으로 인해 연일 감염자 수 최다기록을 갱신하고 있으며, 일본 내부에서도 개최에 대한 우려의 목소리가 높지만,²⁰ 2021년 예정된 중의원 선거와 총재선거 등 국내 정치 일정을 고려할 때²¹ 도쿄올림픽의 성공 여부는 정권의 지속과 향후 일본의 국제적 위상 및 경제부흥과 연결되므로 성공적인 개최를 위해 사활을 다할 것으로 보인다.

외교분야의 도전과 과제 직면

스가 정권에게 외교 분야는 상당한 부담으로 작용하지 않을 수 없다. 앞서 언급하였듯, 스가 총리는 내정에 강하고, 국민 친화적 실용 정책을 추진하는 반면, 국가관과 비전은 약하다. 비록 스가 총리가 외교에 있어서는 아베 내각을 계승하겠다고 하였으나,²² 변화하는 시대적 상황에 맞

19. “首相、パッハ会長と連携確認…「人類がウイルスに打ち勝った証しとして世界に発信」,”読売新聞, 2020.11.16.

20. “2020年12月 政治意識月例電話調査,” NHK, 2020.12.15.

21. 스가 총리의 임기는 아베 총리의 잔여임기인 2021년 9월까지이며, 일본의 중의원 임기는 2021년 10월 21일가지로, 일본은 2021년 중의원 선거 및 새로운 총재선거를 앞두고 있다.

22. “스가 “외교 약점” 궁지 몰리자 “아베와 상의하겠다”,”중앙일보, 2020년 9월 13일자.

추어 스가 내각만의 특색과 장점을 보여주어야 한다. 더욱이 아베 총리는 장기집권을 하며 활발한 외교활동을 통해 일본 외교의 지평을 넓히고, FOIP, TPP 등 많은 외교적 업적을 남긴 것으로 긍정적인 평가를 받았다.^{23, 24, 25} 그러나 스가 총리에게는 시간과 상황적 여유가 충분하지 않다. 따라서 기존의 아베 총리가 추진했던 가치 중심의 전방위적 외교 방식을 취하기보다는, 원론적이고, 당위론적 관점에서 가치를 강조하면서도 당면한 문제 해결을 위해 실질적 성과를 거둘 수 있는 실익에 기반한 외교를 펼칠 것으로 예상된다.

미일 관계에 있어서는, 미일 관계 강화를 위해 바이든(Joe Biden) 행정부와 긴밀한 관계 구축이 우선과제이다. 아베 총리는 트럼프(Donald J. Trump) 대통령과 개인적 친분을 통해 돈독한 관계를 쌓으며 미일 밀월 관계를 구축하였으나, 스가 총리가 트럼프 대통령과 아베-트럼프 관계만큼 친밀한 관계를 구축할 것으로 기대하기는 어려웠다. 따라서 바이든 신정부의 출범은 오히려 스가 총리에게 아베 총리의 외교 그늘에서 벗어날 기회이자, 도전이 될 수 있을 것이다. 하지만 스가-바이든 관계가 아베-트럼프 관계와 같은 정상 간의 개인적인 친분에 기반한 긴밀한 관계가 형성될 것으로 보이지는 않는다. 스가 총리는 외교의 힘은 국내적 지지에 기반한다고 보며, 당장은 COVID-19 대응 등 현안해결 및 국내정치에 몰두할 것이기 때문이다. 또한, 아베 정권에서 나타난 강력한 리더십에 기반한 하향식(top-down) 접근보다는 ‘네마와시(根回し: 사전교섭)’에 기반한 상향식(bottom-up) 접근을 취할 것으로 여겨진다. 따라서 미일동맹을 기반으로 하는 기본적 원칙 아래 FOIP 추진, 미일 방위비 협상, 미국의 TPP 재가입 문제 등에 대해 각 부처가 중심이 되는 전통적 외교 협상의 방식으로 다룰 것으로 예측된다. 이러한 가운데 중국의 위협에 대한 미일 간의 공통인식을 기반으로 미일 간 안보 협력을 강화하며 FOIP의 점진적인 추진을 할 것이다. 한편, 바이든 행정부는 동맹을 중시하며, 자유무역과 다자조약 참여를 공언하고 있어

그림 4. CPTPP, RCEP 등에서 활약 중인 일본



출처: Reuters, Prime Minister's Office of Japan.

23. “Unloved But Successful, Shinzo Abe Takes His Bow,” *Foreign Policy*, August 28, 2020.

24. “Japan’s Shinzo Abe to Step Down Leaving Behind a Rich Strategic Legacy,” *Foreign Policy*, August 28, 2020.

25. “Abe Shinzo’s legacy is more impressive than his muted exit suggests,” *The Economist*, September 3, 2020.

TPP 재가입이 이루어질 가능성이 높다. 이 경우, 미국 탈퇴 이후에도 역내 자유주의 국제무역질서의 수호를 위해 CPTPP를 주도해 온 일본의 입지가 높아지고, 역할이 점차 확대될 것이다.

그러나 미국의 TPP로의 회귀가 일본과의 진통 없이 이루어질 것으로 단언하기는 어렵다. 바이든 행정부에서는 트럼프 정부와는 다른 형태의 정교한 ‘미국 우선주의(America First)’가 나타날 가능성이 높기 때문이다. 더욱이 바이든 정부가 바로 TPP에 복귀할지 여부도 아직은 불확실하다.²⁶ 복귀 시의 재협상도 변수이다. 바이든은 이미 TPP의 중요성을 인정하면서도, 복귀 시 재협상의 필요성을 언급한 바 있다.²⁷ 미국과 일본은 과거 TPP 교섭 과정에서 농업 부문 개방 문제로 갈등을 겪은 바 있는데, 이 문제가 다시 두드러지게 된다면, 이들을 지지기반으로 둔 자민당과 2021년도 중의원 선거가 맞물리면서 예상외의 고전을 면치 못할 가능성을 배제할 수 없다. 또한, 미국과의 방위비 협상 문제의 경우, 일본은 연내 방위비 협상을 마무리 짓고, 2021년 3월까지 국회 승인을 받고자 하지만, 적정수준의 협상안을 끌어내는 것이 쉽지 않은 과제가 될 것으로 여겨진다.

중일 관계는 안보적 위협에 대응하며, 경제적 협력을 추진하는 양면전략을 통해 적대적 공존이 이루어질 것으로 여겨진다. 아베 총리가 시진핑 주석의 국빈 방일을 적극적으로 추진했던 것과 달리 현재까지 스가 총리는 이를 서두르는 모습은 관찰되지 않는다. 취임 후 첫 전화 회담에서 양국 간의 도쿄올림픽을 비롯한 다양한 분야의 협력을 논의하였으나 시진핑 주석의 방일 문제는 논의되지 않았다.²⁸ 더욱이 안보적 측면에서 일본의 중국에 대한 반감과 불신, 그리고 위협 인식은 매우 강한데, 특히 센카쿠열도 주변에서 힘에 기반한 현상변경을 시도하려는 중국의 움직임에 대해 강한 우려를 지속적으로 표명해 왔다.²⁹ 이에 따라 일본은 미국·일본·인도·호주 4개국을 중심으로 한 인도-태평양 지역의 협력체제를 구축하려는 노력을 지속하고 있다. 그러나 이러한 모습들이 중국을 적대시하거나, ‘편가르기’식의 모습으로만 해석할 수는 없다. 오히려 일본은 중국과의 경제적 협력을 고려하여 적대시하지 않는 모습을 보이고 있다. 스가 내각에서 미국의 중국을 배제하는 ‘클린 네트워크(Clean Network)’ 참여 요청에 미온적인 반응을 보이고,³⁰ 취임 이후 처음으로 방문한 베트남과 인도네시아에서 “남중국해의 긴장을 고조시키는 어떠한 행위에 반대한다”고 하며, 중국을 견제하면서도 직접적인 언급을 피해 자극하지 않은 점 등은 중일 관계를 고려한 행보로 해석할 수 있다.³¹ 한편, 러일 관계에 있어서 스가 총리는 푸틴 대통령과의 첫 전화회담에서 “북방영토 문제를 다음 세대에 미루지 않고 종지부를 찍어야 한다”고 언급한 바 있으나,³² 아베 내각에서의 오랜 협상에도 사실상 달라진 게 없고, 스가 총리 개인적 정책 우선순

26. “바이든의 ‘TPP 딜레마’...中 견제 위해 복귀하면 지지층 이탈 우려”, *조선비즈*, 2020년 11월 17일자.

27. “Biden says he would renegotiate TPP,” *POLITICO*, August 1, 2019.

28. “菅首相と中国の習主席が緊密連携で一致、訪日に触れず - 電話会談”, *Bloomberg*, 2020.09.26.

29. “令和2年版防衛白書”, 防衛省·自衛隊, 2020.12.14. 수정, 2020.12.21. 접속.

30. “【独自】通信5分野で米の中国企業排除策、参加見送り…安保懸念に独自対処”, *読売新聞*, 2020.10.16.

31. “日스가 첫 해외순방 마무리…핵심은 ‘주어 없는’ 中 견제”, *동아일보*, 2020년 10월 22일자.

32. “菅首相「北方領土問題先送りせず終止符」日口首脳電話会談で”, *NHK*, 2020.09.29.

위도 높지 않아 2021년 국내 정치 일정 등을 고려할 때 정책 우선순위로서 실질적인 진전을 이루기는 어려워 보인다.

한편, 북일 관계를 주시할 필요가 있다. 북미 간의 대화가 중단되고, 바이든 행정부의 대북정책이 아직 정립되지 않은 가운데, 최근 관찰되는 북일 간의 우호적인 메시지는 향후 양국 간 변화를 기대할 수 있게 한다. 일본은 이미 아베 총리에 이어 스가 총리 또한 “김정은 위원장과 조건없이 만나겠다”는 의사를 수차례 표명하였고,³³ 양국 간의 최대 현안인 납치 문제 해결의 수위를 상당히 낮춰 놓았다.³⁴ 미국 실행정부의 등장으로 북미 관계의 변화가 예상되는 가운데, 북한의 전략적 목표와 일본의 단기간 내 외교성과 추구라는 목표가 합의에 이룬다면, 양국 관계가 개선될 가능성도 있다. 다만 일본의 대북정책은 미국과 보조를 맞출 것이기 때문에 미국의 대북정책과 전략변화와 미일의 행보를 파악하고, 도쿄올림픽을 기점으로 한 북일 관계의 변화의 움직임을 지속 관찰할 필요가 있다.

한일 관계: ‘원칙’ vs ‘원칙’의 대립에서 ‘선별적 연대’로

2018년 10월 강제징용 문제에 대한 한국 대법원의 판결 이후, 지난 2년간 역사와 경제, 그리고 안보 분야에서 ‘원칙’과 ‘원칙’의 강대강(強對強)으로 맞선 한일 관계는 2021년에는 ‘선별적 연대’ 관계에 놓일 것으로 여겨진다. 스가 정부의 출범과 바이든 정부의 출범에 따른 한미일 공조 강화와 한일 관계 개선을 위한 미국의 관여가 예상되기 때문이다. 최근 한국 정치권을 중심으로 일본에 보인 우호적인 움직임도 이러한 기대감 중의 하나로 볼 수 있다. 그러나 강제징용 문제는 궁극적으로 식민지배의 불법성 여부의 문제로 귀결되고, 양국의 국민감정과 주요 정책결정자들의 사안 인식 및 해결방법의 차이가 큰 만큼 일시적 봉합이 아닌 근본적인 해결과 관계 개선은 쉽지 않을 것이다. 더욱이 2021년 중의원선거와 총재선거를 앞두고 있는 일본과 2021년 재보궐선거와 2022년 대통령 선거를 앞두고 있는 한국이 기존의 원칙과 입장을 바꿔 민감한 한일 문제 해결을 정책 우선순위로 둘 것이라고 보기 어렵다. 또한, 더욱이 2021년 1월로 예정되어 있는 일본정부를 상대로 한 위안부 피해자들의 1심 소송 결과, 한일 간 WTO 분쟁, 일본 후쿠시마 오염수 방출 문제는 한일 갈등의 소재로 남아있어 양국은 여전히 불편한 관계에 놓일 것으로 예상된다. 이러한 점에서 지난 11월 한국에서 제안한 것으로 알려진 문재인-스가 공동선언, 도쿄올림픽에서의 남·북·미·일 4자 정상회담의 실현 가능성은 높지 않을 것으로 예상된다.

그럼에도 불구하고, 긍정적인 변화를 기대해 볼 수 있는 것은 COVID-19와 도쿄올림픽, 미중 갈등 격화, 미국의 한일 관계 관여 등의 외부변수이다. 따라서 양자 간 갈등 사안은 불편하지만, 양국이 직면한 공통의 문제에 대해서는 선별적으로 협력할 가능성이 높다. 특히, COVID-19로 인해 양국 간 교류가 현저히 줄어들며 경제 및 관광 산업 등에 현저한 타격이 발생함에 따라 경제회복과 사회 안정화를 위한 교류의 재개와 상호 이익에 기반한 연대와 협력 추진이 기대된다.

33. “菅首相「金正恩委員長と条件つけずに会う」改めて強調”, 産経新聞, 2020.10.24.

34. 최은미, “북일 납치문제에 대한 아베내각의 인식 및 방침 변화 분석: 「소신표명연설」과 「시정방침연설」을 중심으로”, 국가전략 제25권 (4)호 (2019), pp.109-138.

틈새를 노리는 러시아 외교의 도전과 한계

2020년 평가: COVID-19 팬데믹과 러시아

2020년 초 발생한 COVID-19 팬데믹이 세계 모든 나라로 하여금 개별적으로 COVID-19에 대한 국내적 대응에 몰두하게 만든 상황은 러시아에도 예외는 아니었다. 러시아는 세계에서 다섯 번째로 COVID-19 누적 확진자가 많은 나라로, 11월 24일 기준 2,138,828명이 COVID-19 확진 판정을 받았으며, 정체 중이던 경제성장률은 마이너스로 돌아섰다. 세계은행(World Bank)은 2020년 1월 러시아의 2020년 경제성장률을 1.6%, 2021년 경제 성장률을 1.8%로 전망했으나, 2020년 10월에는 각각 -5.0%, 2.8%로 조정하였다. 러시아는 COVID-19 상황이 심각해지자 모든 국경 출입을 차단하고, 전 국가 유급휴가라는 초유의 제도를 도입해 전염병 확산을 막으려 했으나 사실상 실패하였으며, 러시아 중앙은행은 기준 금리를 역대 최저인 4.25%까지 낮추면서 양적 완화를 통한 경기 부양을 시도하였지만, 그 효과는 미지수이다.

COVID-19에 대한 국내 체제적 대응이 여의치 않은 러시아는 백신 개발에 박차를 가하여 세계 최초로 COVID-19 백신 개발에 성공했으며, 2020년 말~2021년 초 사이에 전 국민을 대상으로 백신 접종을 시작하게 되었다. 또한 인도, 멕시코, 브라질, 카자흐스탄 등 세계 여러 나라와 수억 단위(dose)의 백신 수출 계약을 맺음으로써 러시아형 대응책 모색과 더불어 국제적 영향력 확

그림 1. 러시아가 세계 최초로 개발한 COVID-19 백신 스푸트니크 V



출처: Shutterstock.

대를 모색하고 있다.

흥미로운 점은 이런 팬데믹 상황에서도 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령은 국민투표 77.2%의 찬성으로 정권의 기반을 공고히 연장하는 개헌을 확정함으로써, 사실상 ‘중신 집권’이라 부를 만한 임기 연장 및 권력 공고화에 성공하였다. 이 같은 푸틴 대통령의 전격적 개헌은 팬데믹으로 인한 정권의 약화 가능성을 조기에 차단한 것으로 평가되지만, 경제 침체의 장기화로 인한 국내정치 기반의 침식이 어느 정도까지 상쇄될 수 있을지는 추가적 관찰이 필요하다.

7월 9일 푸르갈(Sergei Furgal) 하바로프스크 주지사가 살인 혐의로 갑작스럽게 체포된 이후 하바로프스크에서 최근까지 반정부 시위가 이어졌으며, 또한 8월 20일 러시아의 대표적 야권 인사 나발니(Alexei Navalny)가 노비축이라는 신경계 작용 화학물질에 중독되어 사경을 헤매는 사건이 발생한 이후 러시아의 루블화 가치가 급락하는 일이 발생했다. 나발니는 러시아가 아닌 독일로 이송되어 치료를 받고 극적으로 목숨을 건졌는데, 서구는 러시아의 명백한 암살 시도라고 규정하며 이와 관련된 제재 가능성을 언급하였다. 러시아 국내정치적 불안정 요소는 여전히 활성화되어 있는 상황이라 볼 수 있다.

국내정치적 상황 못지않게 러시아 주변의 국제정세도 꽤 불안정했다. 이미 2019년 말 러시아와 벨라루스는 2020년 원유 가격협상에 실패했고, 이에 러시아가 1월 1일부터 3일간 벨라루스에 원유 공급을 중단한 바 있는데, 이는 양국의 통합 협상의 걸림돌로 작용했다. 약 80% 이상의 에너지를 러시아로부터 공급받고 있으며 GDP의 약 20%를 정유 수출로 충당하고 있는 벨라루스와 러시아의 이 같은 갈등은 마치 우크라이나와 러시아의 가스 분쟁이 점차 고조되어 우크라이나 사태로까지 연결되었던 과정을 연상시키기에 충분했다. 결국 8월 9일 선거에서 루카셴코(Alexander Lukashenko) 벨라루스 대통령이 다시 선출된 이후부터 최근까지 벨라루스에서는 선거에 불복하는 반정부 시위가 이어지고 있다. 벨라루스 내 시위가 격화되자 시위를 탄압하게 되었고, 이는 벨라루스에 대한 유럽의 경제 제재로 연결되었다. 이에 루카셴코 대통령은 상황 타개를 위해 푸틴 대통령과 정상회담을 개최하였고, 9월 14일 소치(Sochi)에서 열린 러시아-벨라루스 정상회담에서 푸틴 대통령은 벨라루스가 요청한 약 15억 달러 상당의 차관 제공을 약속했다. 또한 러시아는 벨라루스 국경에서 발생할 수도 있는 비상 상황에 대비한 병력을 배치한 바 있는데, 이 회담 이후 러시아 병력은 철수하였고, 벨라루스는 시위 확산을 경계하면서 러시아를 제외한 모든 육상 국경을 폐쇄하였다.

남오세티야의 반정부 시위와 키르기스스탄 쿠데타도 러시아 근외 지역의 불안정성을 더하였다. 러시아가 지원하는 남오세티야에서 8월 말부터 열린 반정부 시위로 9월 초 총리와 내각이 교체된 바 있으며, 시위대는 비빌로프(Anatoly Bibilov) 남오세티야 대통령의 사임을 요구했으나, 그는 러시아의 지원을 받으며 자리를 굳건히 지켰다. 한편 10월 4일 키르기스스탄에서 열린 총선 결과에 불복하는 시위대가 정부 청사를 점거하는 등 대규모 반정부 시위가 발생하였는데, 제엔베코프(Sooronbai Jeenbekov) 키르기스스탄 대통령은 이 시위로 결국 대통령 자리에서 물러나게 되었으며, 러시아는 정권 교체에 대응하여 키르기스스탄에 제공하기로 했던 1억 달러 상당의 재정 지원을 중단한다고 발표하였다. 러시아는 남오세티야와 키르기스스탄에서 새로운 색깔 혁명과 같은 사건이 발생하지 않기를 강력히 희망하고 있다.

이뿐만이 아니다. 지난 9월 27일에 아르메니아와 아제르바이잔 간에 재발한 나고르노-카라바흐 전쟁은 러시아 근외 지역의 불안정성을 더하였는데, 이에 러시아는 두 차례의 휴전 협상을 적극 중재하였다. 하지만 아르메니아와 아제르바이잔이 휴전에 아랑곳하지 않고 교전을 이어갔으며 러시아의 지역적 영향력의 한계를 노정하였다. 푸틴 대통령은 파쉬냔(Nikol Pashinyan) 아르메니아 총리와 알리에프(Ilham Aliyev) 아제르바이잔 대통령 사이를 중재하기 위해서 노력하였으며, 결국 유럽과 미국의 도움을 통해서 휴전 협정이 성사되었지만, 실질적 패전을 한 아르메니아의 국내정치는 급속히 혼란에 빠져들고 있는 상황이다.

유럽 방면 정세도 불안정하다. 2019년 미국이 러시아에 제재를 부과하여 공정률이 90%대에서 멈추었던 러시아의 對유럽 천연가스 수출 가스관 ‘노르트 스트림-2(Nord Stream 2)’에 대해 유럽연합(European Union, EU)도 용량을 제한하는 새로운 규제를 도입하였다. 10월 7일 폴란드 경쟁소비자보호청(UOKiK)은 노르트 스트림-2가 자국 가스 시장을 교란하고 유럽 에너지 안보를 해친다는 이유로 가즈프롬(Gazprom) 및 관련 회사에 총 6,100만 달러 상당의 벌금을 부과하였고, 미국의 압력에 공사 마무리 여부를 두고 주저하던 독일은 나발니 사건 이후 공사 재개에 적극적으로 나서지 않고 있다. 미국이 유럽에 가스 수출을 늘리면서 유럽의 전통적 가스 공급원인 러시아를 견제하기 위해 각종 제재를 부과하고 있는 상황은 러시아의 유럽 나아가 미국과의 관계 개선이 간단치 않음을 보여주고 있다.

2021년 전망: 바이든 정권 출범과 러시아 대외관계

2021년 러시아에 가장 중요한 과제는 경제 회복이 될 것이다. 이를 위해서는 유가, 환율, COVID-19라는 세 요소가 중요하다. 유가의 경우 러시아가 예산 책정을 위한 합리적 수준, 즉 배럴당 40달러 이상에서 유지될 필요가 있다. 이를 위해 러시아는 2차 대유행이 시작되자 OPEC+(Organization of the Petroleum Exporting Countries Plus, OPEC Plus)와 함께 감산 연장뿐 아니라 추가 감산도 논의하고 있는 것으로 알려졌다. 러시아 경제의 핵심 동력인 에너지 수출이 2021년에도 회복되지 못한다면, 러시아는 기존에 축적해 둔 전략 기금을 활용하여 당분간 버틸 수는 있겠지만, 중장기적 재정 압박은 심각해질 것이다. 환율의 경우 달러당 70루블 후반대의 현 환율이 COVID-19 이전 수준, 달러당 60루블 중반대로 내려와야 한다. 2차 대유행이 시작된 2020년 겨울의 상황이 2021년까지 이어져 심각한 수준에서 지속된다면, 러시아 경제는 매우 어려워질 가능성이 있다. 특히 산업·서비스 분야 구매자관리지수, 소비자심리지수 등의 경기 예측 지표들이 2020년 10월 이후 크게 위축되었다는 점은 러시아 주요 경제 행위자들이 COVID-19에 대해 심각하게 경계하고 있음을 보여준다. 러시아 경기가 2차 대유행으로 더 위축될 경우 중앙은행은 양적 완화를 통해 경기 부양을 강하게 시도하겠지만, 낮은 루블화 가치와 기준금리 인하에 따른 물가 상승 압박이 거세지는 상황은 이런 정책 수단에 한계로 작동할 것이다. 러시아 정부의 최저임금 인상 노력에도 불구하고 2020년 실질임금이 크게 하락한 것으로 드러나면서, 2021년 민생의 어려움은 더욱 가중될 것으로 전망된다. COVID-19로 중앙아시아와 동유럽의 저임금 노동자 유치가 어려워진 점, 경제활동 위축으로 발생하는 실업 등도 2021년 러시아 경제

회복에 부정적 영향을 미칠 변수로 예상된다.

이런 난제를 풀기 위해 러시아가 취할 수 있는 정책 수단은 미국 바이든(Joe Biden) 행정부의 출범과 함께 새로운 가능성과 한계를 경험할 것으로 보인다. 바이든 행정부 출범에 따라 미러 관계는 트럼프(Donald J. Trump) 대통령 때보다 상대적으로 더 예측 가능하고 적극적인 방향으로 전개될 가능성이 높다.

우선, 러시아의 화석에너지 원료 수출과 관련하여 COVID-19로 인한 세계 에너지 수요 감소는 부정적 영향을 미칠 것으로 예상되지만, 러시아 에너지부와 LNG 개발사 노바텍(Novatek)은 시베리아와 북극 LNG 시설의 개발과 북극항로의 개척으로 값싼 LNG를 세계에 공급할 수 있다고 자신한 바 있다. 러시아 에너지 수출과 관련해 유럽과 미국의 대러 제재와 미국의 대유럽 LNG 수출이 향후 어떻게 될 것인지가 중요하다. 이미 2020년 가동 예정이었던 노르트 스트림-2 관련 이해당사자인 러시아, 독일, 덴마크 등의 입장이 제대로 정리되지 않고 있는 가운데, 미국 등의 제재가 계속된다면 개통은 더 미뤄질 수밖에 없어 보인다. 하지만 바이든 행정부의 환경에너지 정책이 셰일가스 개발과 수출에 부정적 영향을 미칠 것이라는 예상은 러시아에게 불리한 조건만 전개되지는 않을 것이라는 전망도 가능케 한다. 미국 석유 및 가스 수출 여건의 변화는 세계 최대의 LNG 소비지 동아시아 시장에서 북극항로를 통한 러시아의 적극적 공략의 성공 가능성을 높일 수도 있을 것이다.

다음, 러시아 외교·안보 정책의 안정적 기반으로서 유라시아 지역에서의 영향력 회복의 문제가 있다. 유라시아에서 가장 영향력이 강한 나라로 인식되었던 러시아가 아르메니아와 아제르바이잔, 우크라이나, 키르기스스탄, 벨라루스 등에서 벌어지고 있는 사태와 관련하여 얼마나 자신이 원하는 바를 이룰 수 있을지가 핵심이다. 아르메니아-아제르바이잔 휴전 협정을 중재한 과정에서 러시아의 코카서스에 대한 영향력이 이전만 하지 못하다는 것이 드러났다. 또한 러시아가 사실상 통제해 온 남오세티야와 압하지야 및 우크라이나 동부 지역에서 COVID-19로 인한 사회, 경제적 상황이 심각해지면서 이 지역에서의 영향력 유지를 위해 러시아는 추가적 자원을 투입해야만 한다. 벨라루스의 경우 루카셴코 대통령이 끝내 물러날 가능성은 적지만, 벨라루스 시민사회와 루카셴코 대통령의 대결이 장기화된다면 벨라루스가 지게 될 경제적, 재정적 부담은 고스란히 러시아에 이전될 가능성이 크다. 또한 루카셴코 대통령이 러시아에 각종 치안 관련 도움을 요청할 경우, 러시아는 서구의 새로운 제재를 감당해야 할 수도 있다. 러시아가 2021년 1월 새롭게 들어설 키르기스스탄 정부와 어떤 관계를 맺을지도 주목해야 한다. 러시아의 기대와 달리 키르기스스탄에서 정권 전복이 일어난 만큼, 러시아는 키르기스스탄 새 정부를 순치시키기 위해 정치, 경제적 수단을 동원해야 할 것이다. 범지역적 영향력의 외연 확장을 위한 주요 수단으로 유라시아경제연합(Eurasian Economic Union, EAEU)에 타지키스탄을 가입시킬 수 있을지도 중요한데, 2020년 우즈베키스탄이 옵서버 자격으로 EAEU 가입 절차에 들어간 만큼 더욱 타지키스탄을 포섭하려 할 것이다. 하지만 이 모든 근외 정책의 목표에는 러시아의 자산이 투입되어야 한다는 부담이 있다. 바이든 행정부가 러시아 근외 국가들에 대한 적극적 포용 정책을 펼 가능성은 미국 내 사정 때문에 그리 높아 보이지는 않지만, 만약 2021년 바이든 행정부가 벨라루스의 야권이나 우크라이나 젤렌스키(Volodymyr Zelensky) 정권을 적극적으로 지원하여 러시아 근

외 지역에 대한 압박을 가중시킬 경우 미러 관계가 커다란 갈등 상황으로 전개될 가능성이 크다.

셋째, 미국 및 유럽과의 관계 관리는 러시아 외교의 핵심적 과제가 될 것이다. 미러 간 중심 의제인 전략무기 감축 문제와 관련하여 트럼프 행정부가 폐기한 중거리 핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF)의 부활이나 2021년 2월에 종료되는 신전략무기감축협정(New START, 뉴스타트)의 연장 등이 양국 간 적극적으로 논의될 가능성이 크다. 러시아는 중국의 참여를 압박하는 미국이 중국 설득에 직접 나서라고 요구하는 한편 양자 조약의 다자화 과정에서 다른 핵 보유국의 참여도 요청할 것으로 보인다. 한편 바이든 행정부는 트럼프와 달리 유럽 연합(EU)과 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)와의 공조와 동반자 관계를 강화하면서 여러 측면에서 러시아를 압박할 가능성이 높다. 트럼프 행정부가 러시아의 에너지 분야를 중심으로 압력을 가했다면, 바이든 행정부는 오바마 행정부가 2014년 러시아의 우크라이나 합병 이후 채택한 제재 중심의 강한 대러 압박 카드를 다시 꺼낼 가능성을 배제할 수 없다. 러시아와 유럽 관계는 핵심 의제인 유럽 에너지 안보와 함께 러시아 야권 지도자 나발니 사건으로 촉발된 새로운 긴장 국면을 풀어나가는 문제도 간단치 않을 것이다. 특히 러시아와 비교적 긴밀한 경제 관계를 유지해 온 독일이 나발니 사건에 적극적으로 개입하고 있다는 점이 주목된다. 한편 말레이시아항공 17편(MH17) 격추 관련 재판에서 러시아의 잘못이 있다고 인정될 경우, 러시아는 유럽으로부터 새로운 제재를 받을 수도 있다. 서방과의 관계는 전반적으로 도처에 지뢰가 산재해 있는 형국이다.

끝으로, 동북아 지역에서 러시아는 현재 높은 수준으로 유지되고 있는 중국과의 전략적 협력을 관리하면서 미중 전략경쟁의 추이에 따른 반응적 대응을 모색할 것으로 보인다. 미중 전략 경쟁이 고조될 경우 러시아에게 이익이 되는 틈새를 찾으려 할 것인데, 북한 이슈와 한미일 공조의 향방에 따라 러시아의 입장은 기회주의적으로 조정될 가능성이 있다. 특히 북핵 문제에 대한 미국의 압박이 거세질 경우 한반도 안정에 부정적 영향을 끼칠 것을 우려하여 러시아는 중국과 함께 북한 체제의 안정을 위한 공조에 나설 가능성이 높다. 그리고 바이든 행정부가 한미일 공조를 강화하기 위한 조치들을 취해 나갈 경우, 중국과의 공조를 통한 균형화 정책을 유지할 것이다. 그렇지만 러시아의 역할이 필요한 전략무기 감축과 관련된 이슈를 두고 미국과 협력하면서 자국의 입지를 다지는 데에도 적극적으로 나설 수 있다. 결국 러시아의 동북아시아 정책의 향방은 미국의 러시아에 대한 기본적 입장, 즉 미국이 러시아를 대중국 견제를 위한 자산으로 활용할 것인가 여부에 대해 반응적으로 결정될 가능성이 높아 보인다.

트럼프 시기 중국은 미국과의 新냉전을 겪게 되었지만, 러시아는 이미 오바마 행정부 때부터 겪어왔다. 러시아가 겪어 온 긴 新냉전의 경험은 COVID-19 사태와 결부되면서 이 구조를 타개하기 위한 노력의 필요성마저도 희미하게 만들고 있는 형국이다. 하지만 분명한 것은 러시아에게 2021년은 미중 전략경쟁의 고조에 따른 국제정치적 압력과 관련하여 러시아가 자국의 위상을 지키면서 동시에 유리한 위치를 포착하기 위해 미중 경쟁의 틈새를 기회주의적으로 공략하는 전통적 대외 전략의 유용성을 또 한번 강하게 확인시켜 주는 한 해가 될 것이라는 점이다. 그러기에 2021년은 혼돈 시대에서 나름의 영향력을 확장하려 하는 러시아의 기회와 도전 그리고 기대와 고민을 동시에 보여주게 될 것이다.

진영이 좁아지는 유럽

2020년 평가: COVID-19 확산 속에 피어나는 新냉전의 기운

러시아로 기울어진 벨라루스와 대결을 피하지 않는 터키

2020년 한 해 동안 유럽은 COVID-19와 사투를 벌였다. 2020년 11월 18일 기준으로 COVID-19 확진자 숫자가 10만 명을 넘은 유럽 국가의 수는 총 21개에 이른다. 프랑스, 스페인, 영국, 이탈리아 등은 이미 확진자 숫자가 100만 명을 넘었다. 더 나아가 프랑스는 2020년 10월 30일 0시를 기해 제2차 국가봉쇄령을 내리는 등 유럽에서 COVID-19가 진정될 기미는 전혀 보이지 않는다.¹ 이는 COVID-19가 올 한 해 유럽의 거의 모든 이슈를 수면 아래로 가라앉혔다는 의미가 된다.

COVID-19 확산 중에도 2020년 유럽에는 ‘新냉전’의 기운이 스며들었다. 러시아에 급격히 의존하게 된 벨라루스와 러시아와의 관계를 개선한 가운데 힘 대 힘의 대결을 피하지 않고 있는 터키의 행보는 新냉전의 도래를 알리고 있다.

2020년 8월 9일 실시된 벨라루스 대선에서 약 26년 동안 집권 중인 알렉산더 루카셴코(Alexander Lukashenko)가 80% 이상의 득표율을 기록하여 압승한 것으로 발표되었다.² 그러나 야권 후보였던 스베틀라나 티하놉스카야(Svetlana Tikhanovskaya)는 이러한 결과를 곧바로 ‘부정선거’로 정의했고, 야권을 중심으로 벌어지고 있는 반정부 시위는 벨라루스를 3개월 이상 혼란으로 몰고 갔으며, 이러한 혼란은 현재진행형이다. 이 과정에서 루카셴코는 자신을 지지할 거점, 즉 제3세력으로 러시아를 그리고 티하놉스카야는 리투아니아를 필두로 유럽연합(European Union, EU)을 선택했다. 벨라루스는 러시아와 EU가 부딪히고 있는 전장이 된 것이다. 그리고 티하놉스카야는 리투아니아로 도피하여 반정부 투쟁을 이끌고 있다.³ 결국 루카셴코와 티하놉스카야가 주도적으로 선택한 국가 또는 세력이 벨라루스 ‘내’에서 충돌을 일으켜 新냉전 양상을 보이고 있는 것이다.

터키는 2020년 한 해 동안 新냉전의 기운을 한껏 활용했다. 2019년 11월 27일 터키와 리비아는 동(東)지중해를 놓고 양국 간 해양경계획정 관련 양해각서(이하, ‘2019년 MOU’)에 합의했다. 이는 그리스와 이집트의 배타적 경제수역 등에 대한 해양 권원(entitlement)을 침해한 것이었다. 그런데 이 2019년 MOU에 근거하여 터키는 그리스의 반발을 무시한 채 동지중해에서 호위함을 동원하여 탐사활동에 나서고 있다. 특히 터키는 인근 국가들의 문제 제기에 아랑곳하지 않고

그림 1. 벨라루스 대선 결과에 항의하는 시위대



출처: Reuters.

2020년 7월 21일부터 8월 2일까지 공개적으로 탐사활동을 벌였다. 이런 와중에 2020년 8월 12일에는 동지중해에서 그리스의 호위함과 터키의 호위함이 살짝 부딪히는 ‘사고’도 발생했다.⁴

러시아에 경도된 터키에 대항하여 인근 국가들은 구(舊)냉전 시대의 단일대오 같이는 아니지만 新냉전 시대의 극심한 국가이익 추구 경향을 보여주고 있다. 즉, 국가이익을 위해 그리스와 이탈리아 그리고 유럽 국가는 아니지만 이집트가 한 배를 탔다는 것이다. 2020년 6월 9일 그리스는 이탈리아와 ‘이오니아해(Ionian Sea)’에서의 배타적 경제수역의 경계획정 협정을 체결했을 뿐만 아니라 2020년 8월 6일에는 이집트와 동지중해를 놓고 배타적 경제수역의 경계획정 협정을 체결했다. 전자는 ‘에게해(Aegean Sea)’에서 그리스가 12해리에 이르는 영해를 주장하기 위한 포석이며, 후자는 2019년 MOU를 무력화시키기 위한 시도이다. 이에 대한 터키의 반발은 전쟁을 불사하겠다는 의지를 피력할 정도로 강력하다.⁵

비록 러시아가 냉전 시대만큼 영향력을 행사할 수 있는 국가들의 숫자를 확보하지 못했을지라도 러시아를 하나의 축으로 냉전 시대처럼 유럽 국가들이 다시 이합집산을 벌이고 있는 현상도 일어나고 있다. 그리고 알렉세이 나발니(Alexei Navalny) 독살 시도 사건을 계기로 독일이 러시아와 각을 세우게 된 점도 新냉전 라인의 선명화로 이어진다. 다만 이러한 新냉전 라인은 국가이

1. “佛, 신규확진자 6만명 육박 ... 재봉쇄령 통하지 않아”, *한국일보*, 2020년 11월 6일자.

2. “‘유럽의 마지막 독재자’ 벨라루스 대통령 대선 압승 ... 야권 “부정 선거””, *서울경제*, 2020년 8월 10일자.

3. “벨라루스 야권지도자 ‘전국적 총파업’ 선언 ... 루카셴코 압박”, *연합뉴스*, 2020년 10월 26일자.

4. “Turkish and Greek warships collide in eastern Mediterranean,” *Independent*, August 14, 2020.

5. “터키 “그리스가 에게해서 영해 넓히면 ‘개전 이유’로 간주””, *연합뉴스*, 2020년 8월 30일자.

익에 따라 수면 아래로 가라앉기도 한다. 예를 들어, 독일과 러시아를 연결하는 ‘노르트 스트림-2 (Nord Stream 2)’ 천연가스 파이프라인이 완공될 경우 독일의 러시아에 대한 천연가스 의존도는 상당 폭 증가하게 된다. 나발니 독살 시도 사건에도 불구하고 독일 내에서는 여전히 노르트 스트림-2 천연가스 파이프라인 완공을 지지하는 입장이 견고하다.⁶ 즉, 사안에 따라 독일과 러시아 간 新냉전 라인은 선명해지기도 하고 흐려지기도 한다는 것이다.

그림 2. ‘노르트 스트림-2(Nord Stream 2)’의 로고가 새겨진 파이프라인



출처: 연합뉴스.

리비아를 놓고 분열된 NATO

동맹을 상징하는 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)도 회원국 간 ‘분열’을 노정하고 있다. 특히 리비아 문제를 놓고 NATO는 회원국 간 단순한 의견 불일치를 넘어 新냉전의 특징인 이합집산을 극명히 보여준다.

2011년 NATO가 리비아에 군사적 개입을 단행했을 때 NATO 회원국인 프랑스와 이탈리아는 일치된 모습으로 작전을 수행했다. 그러나 리비아가 이슬람 세력과 세속주의 세력 간 반목으로 트리폴리(Tripoli)가 중심인 서부 정권과 벵가지(Benghazi)와 토브루크(Tobruk)가 거점인 동부 정권으로 나누어지면서 프랑스와 이탈리아는 동맹임에도 서로 다른 계산기를 두드리기 시작했다. 즉, 프랑스는 동부 정권 그리고 이탈리아는 서부 정권을 지지하기 시작한 것이다.

프랑스와 이탈리아가 동맹임에도 리비아 내 서로 다른 정권을 지지하는 가장 큰 이유는 바로

자국 정유사의 이익과 관련이 있다. 프랑스 정유사 토탈(Total)은 리비아 동부 지역에 위치한 유전에 상당 지분을 투자했는데, 이러한 이익을 보호하기 위해 프랑스는 UN에 의해서도 지지되지 못하고 있는 리비아 동부 정권을 지지하는 것이다. 이에 반해, 이탈리아는 리비아 유전 시장 최대 외국 투자자인 자국 정유사 에니(ENI)의 이익을 보호하기 위해 서부 정권을 지지하고 있다. 이탈리아 정유사 에니가 서부 정권의 지배하에 놓여 있는 리비아 국영석유공사(National Oil Corporation)와의 밀접한 관계 속에 서부 지역에 위치한 유전에 상당 부분 지분을 가지고 있기 때문이다.

이외에도 리비아를 놓고 NATO의 다른 회원국인 터키도 독자 행보를 보이고 있다. 터키는 이슬람 세력인 리비아 서부 정권을 지지하고 있는데, 이는 터키가 UN이 지지하고 있는 서부 정권을 지지하게 되는 결과로 이어지고 있다. 이 과정에서 리비아 문제에 관한 한 터키는 러시아와 다른 길을 가고 있는 것이다. 러시아는 리비아 동부 정권을 지지하고 있기 때문이다.

결국 리비아 문제는 2020년 현재 NATO의 분열과 리비아 서부 정권을 지지하는 UN 안전보장이사회 결의 제2259호에도 불구하고 이에 반대되는 행동을 하고 있는 프랑스, 러시아 등 UN 상임이사국들의 행동 양식을 증명할 수 있는 적례이다. 즉, 리비아는 국가들의 이합집산 또는 합종연횡을 두드러지게 증명하는 현장이자 동맹인 프랑스와 이탈리아의 분열을 통해 철저한 손익계산 아래 국가이익을 우선시하는 新냉전을 보여주는 열전의 현장인 것이다.

2021년 전망: 더욱더 부각되고 있는 新냉전 라인

터키의 ‘마이웨이’ 행보

미국의 거듭된 경고에도 불구하고 터키는 2020년 10월 흑해 근처에서 러시아로부터 도입한 S-400 시스템을 시험했다. 미국은 NATO 회원국으로서 터키의 이와 같은 행보는 동맹의 이익을 해치는 것이라 정의하면서 터키에 대한 제재도 고려하고 있다고 언급했다.⁷

터키가 동지중해를 놓고 같은 NATO 회원국인 그리스와의 전쟁도 불사하고 있는 가운데 S-400 시스템 시험은 미국을 위시한 서유럽으로부터의 사실상 ‘이탈’이라는 점에서 터키를 러시아에 경도된 新냉전 시대의 첨병이라 부른다 해도 틀린 말이 아니다. 미국은 이미 터키를 F-35 구매 대상국 리스트로부터 삭제한 지 오래다.⁸

‘신(新)터키(New Turkey)’를 내세우며 NATO의 이익을 고려하지 않고 있는 터키는 2021년 두 가지 이슈를 놓고 서유럽 더 나아가 미국과 각을 세울 것으로 예상된다. 첫째, 최근 프랑스에서 발생한 이슬람 극단주의자들의 테러를 통해 노정된 프랑스와의 갈등이다. 이 갈등은 단순히 프랑스와의 갈등이 아니라 터키와 서유럽 간 갈등을 부각시키는 대표적인 사건이다. 이 종교적 갈등은 新냉전 라인의 선명화로 이어진다. 에르도안(Recep Tayyip Erdoğan) 터키 대통령은 마크롱

7. “Trump moves to sanction Turkey over Russian missile defense system under pressure from Congress,” *CNN*, December 14, 2020.

8. “US Slams Turkey for S-400 Tests, Warns of ‘Serious Consequences’,” *VOA*, October 23, 2020.

6. “Nord Stream 2: Why Germany may pull plug on Russian pipeline,” *BBC*, September 9, 2020.

(Emmanuel Macron) 프랑스 대통령을 원색적으로 비난하기도 했는데, 이러한 언행은 국가원수의 행동으로는 상식 밖이라는 점에서 新냉전은 망아 수준 이상으로 전개된 것으로 보인다. 그러나 지난 2020년 7월 터키가 세계문화유산인 성소피아 성당을 모스크로 개조한 것을 고려하면 종교를 기반으로 ‘마이웨이’ 행보를 추구하는 ‘신터키’는 이미 예견되었다고 볼 수 있다. 결국 오늘 현재 터키의 비난 대상은 프랑스이나 2021년에는 프랑스를 넘어 서유럽 그리고 미국으로까지 확장될 수 있다는 것이다. 2020년 10월 15일과 16일 개최된 유럽 이사회는 동지중해를 놓고 발생하고 있는 터키의 일방적이고 도발적인 행동을 규탄했으며, 그리스 및 사이프러스와의 완전한 연대를 재확인했다.⁹ 이는 아직 제재만 부과되지 않았을 뿐 이미 EU도 터키와의 관계를 회의적으로 보고 있다는 의미이다.

둘째, 그리스와 각을 세우며 동지중해에 분명한 선을 긋고 있는 터키의 행보이다. 특히 소위 ‘북사이프러스터키공화국’도 이용하고 있는 터키의 행보는 우려스럽다. 터키를 제외한 그 어느 국가도 국가성(statehood)을 인정하지 않고 있는 북사이프러스터키공화국과 터키는 소위 ‘합의’ 등을 통해 사이프러스의 북부 지역이 배타적 경제수역 및 대륙붕을 주장하는 것을 인정하지 않고 오로지 12해리에 이르는 영해만 가지는 것을 인정하는 등 국제법과 양립하기 어려운 조치를 취해 왔다. 그리고 동시에 터키는 (남부 지역만 실효적으로 지배하고 있는) 사이프러스의 지속적인

그림 3. 동지중해에서 탐사활동을 수행하고 있는 터키의 탐사선



출처: Reuters.

9. European Council, “European Council Conclusions, 15-16 October 2020,” 16 October, 2020.

교섭 제의에도 불구하고 이러한 교섭에 응하지 않는 등 사이프러스에 대하여 비우호적인 조치를 취하고 있다. 여기에서 더 나아가 터키는 그리스와의 전쟁도 불사하고 있다. 그러나 터키는 한 가지를 간과하고 있다. 오히려 그리스가 터키에 대하여 레버리지를 가지고 있다는 것이다. 2020년 6월 9일 이탈리아와 배타적 경제수역의 경계확정 협정을 체결한 그리스는 ‘에게해’에서의 영해를 기존 6해리에서 12해리로 확장할 수 있다는 시그널을 보내고 있다. 동지중해 그리고 에게해에서 섬들을 거의 확보하지 못한 터키 입장에서 만약 그리스가 에게해에서도 자신의 영해를 6해리에서 12해리로 확장하게 되면 이는 에게해가 사실상 그리스의 지배하에 놓이게 된다는 의미와 다를 바 없다. 에게해를 두고 벌어지는 그리스의 터키에 대한 압박은 2021년 현재 가시화되어 있다.

극우(또는 독재) 정권들의 新냉전 라인 수용

벨라루스를 위시하여 극우 또는 독재 정권들은 급격히 서유럽 또는 미국으로부터 선화할 가능성이 높다. 이미 헝가리가 이러한 길을 가고 있고, 불가리아가 동일한 길을 걸을 수도 있다. 이는 新냉전 라인의 구체화로 이어질 수 있다는 것이다. 냉전 시대와 달리 국내 여·야 정치지도자가 어떤 국가 또는 세력을 선택하는지에 따라 바로 그 국가가 新냉전의 열전이 일어나는 장이 된다.

EU 회원국임에도 헝가리는 EU와 다른 스탠스를 취하고 있다. 대표적으로 헝가리는 EU의 대러시아 제재를 비판하며 제재 해제를 주장하고 있다. 그런데 EU는 헝가리가 사법부의 독립성 등 주요 민주주의 기준을 충족시키지 못하고 있다고 비판한다. (물론 주요 민주주의 기준을 충족시키지 못한다 하더라도 반드시 러시아 쪽으로 기우는 것은 아니다. 예를 들어, 폴란드 역시 EU로

그림 4. 2020년 11월 몰도바 대선에서 승리한 산두 전 총리



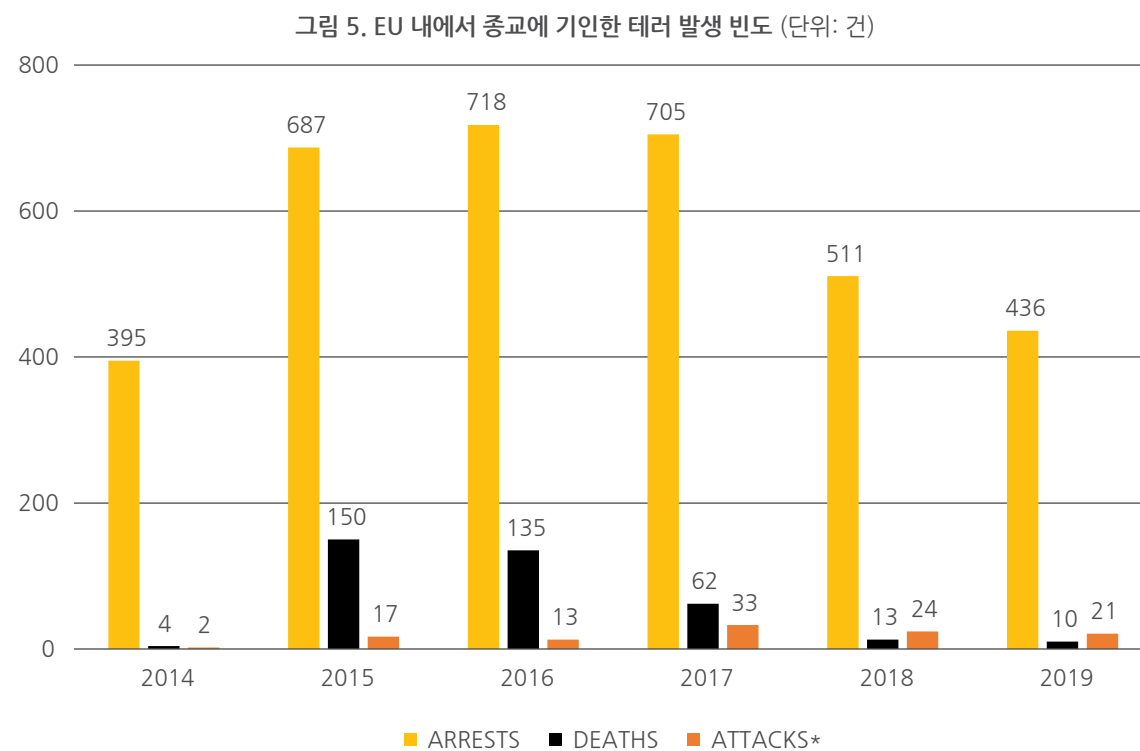
출처: Reuters.

부터 비판을 받고 있으나 폴란드는 러시아에 대하여 비판적인 입장을 취하고 있다.) 이러한 EU의 비판을 일축하며 빅토르 오르반(Viktor Orban) 헝가리 총리는 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령과의 관계를 공고히 하고 있을 뿐이다. 오르반 헝가리 총리의 권력이 2021년에도 견고할 것으로 예상되는 한 서유럽 입장에서 헝가리는 러시아로 기울어진 新냉전 라인의 일부분이 된다.

일부 국가들의 국내 선거도 新냉전 라인의 도출을 예측할 수 있는 가능성이 된다. 예를 들어, 2020년 11월 진행된 몰도바 대선 결선투표에서 EU와 함께해야 한다고 주장하는 마이아 산두(Maia Sandu) 전 총리가 약 57.7%, 친러시아 성향의 이고르 도돈(Igor Dodon) 현 대통령이 약 42.2%의 득표율을 기록했다. 예상대로 산두 전 총리의 승리 일성은 “EU와의 통합을 추진하겠다”는 것이었다.¹⁰ 그러나 산두 전 총리의 대선 승리로 몰도바가 즉시 서유럽 쪽으로 기울어지는 것은 아니다. 친러시아 성향의 도돈 현 대통령을 지지하는 세력도 상당하기 때문에 벨라루스와 마찬가지로 몰도바 역시 新냉전을 향한 열전의 장이 될 수 있다는 것이다.

2021년 예정된 불가리아 대선도 흥미롭다. 보이코 보리소프(Boyko Borissov) 현 총리가 당선되는 경우 불가리아는 러시아와는 다른 길을 가고자 할 것이다. 이 또한 국내 정치 지도자의 선택에 따라 불가리아 역시 열전이 벌어지는 新냉전 라인의 하나가 될 수 있음을 보여준다.

이념을 넘어 종교 간 갈등을 부각시키는 新냉전



자료: European Parliament, * including completed, foiled and failed attacks.

10. “몰도바 대선서 친서방 후보 산두 당선 … “EU와 통합 추진”, 연합뉴스, 2020년 11월 16일자.

2015년에 이어 2021년에도 테러 이슈가 전 유럽을 다시 한번 강타할 수 있다. 이미 2020년 10월 이후 프랑스, 오스트리아에서 테러가 발생했다. 이념 간 대립을 상징하는 냉전 상황을 넘어 그 이면에 종교 간 갈등도 노정되는 新냉전은 국제정세 설명을 더욱 어렵게 만들고 있다.

2015년을 정점으로 종교 문제가 그 기저에 자리잡고 있는 테러 발생은 감소하고 있었다. 그런데 2021년에는 그 반대의 현상이 나타날 수 있다는 것이다. 이미 2020년 10월 프랑스에서 발생한 테러는 그 전조라 할 수 있다. 특히 테러 용의자들은 10대 또는 20대의 이슬람 극단주의자들로서 이념이 아닌 종교적 이유로 테러를 벌이고 있으며, 이러한 테러를 둘러싸고 터키 등이 정제되지 않은 발언을 통해 오히려 기름을 붓고 있다. 新냉전 시대의 열전은 이념이 아닌 종교 등의 이유로 부각되며, 이를 통해 국가들 간 이합집산이 일어나고 있는 것이다. 2021년의 테러 발생 위협은 각 유럽 국가 모두가 주시하고 있는 현실이라 할 수 있다.

동맹의 복원?

2020년 11월 열린 미국 대선에서 조 바이든(Joe Biden) 후보가 당선되면서 동맹을 소홀히 했던 도널드 트럼프(Donald J. Trump) 대통령의 일방주의적 정책이 수정되리라는 예상은 지극히 합리적이다. 이는 미국과 EU가 중국 문제라든지 아니면 NATO의 유지 등을 놓고 ‘비교적’ 한 목소리를 낼 수 있다는 예측을 가능하게 한다.

그러나 각론을 놓고는 여전히 미국과 EU가 다른 길을 걸을 수 있다. 국가이익을 놓고 이합집산이 빈번히 일어나는 新냉전의 특징이 나타난다는 것이다. 중국 문제, 특히 화웨이에 대하여는 EU 주요 국가의 입장이 미국과 다소 다르다. 예를 들어, 독일과 프랑스 등은 미국의 압박에도 불구하고 굳이 화웨이 장비를 배제하지는 않겠다는 입장을 취하고 있다.¹¹ 이는 2021년에도 미국의 화웨이에 대한 다각도의 제재가 EU의 적극적인 협조를 얻기만은 쉽지 않을 수 있다는 것을 의미한다.

NATO의 유지를 놓고도 미국과 EU는 다른 입장을 보일 수 있다. 각 NATO 회원국의 방위비를 국내총생산(GDP) 대비 2% 수준으로 증액해야 한다는 압박은 트럼프 대통령의 전매특허나 마찬가지였다. 그러나 이러한 GDP 대비 2% 수준 증액 합의는 사실 오바마 대통령 재임 시절 이루어진 합의였다. 즉, 바이든 당선자도 대통령 취임 이후 동맹의 복원을 강조하면서도 각 NATO 회원국의 방위비 증액을 당연히 언급할 것이다. 이는 미국이 EU와 동맹을 복원하는 과정에서 이합집산을 보여주는 新냉전의 특징이 다시 한번 증명될 것이라는 의미이다.

11. “화웨이 배제 않겠다” ... 트럼프 압박에도 꿈쩍 않는 佛·獨, 디지털타임스, 2020년 9월 1일자.

새로운 세력권 쟁기의 중동과 北아프리카, 세계적 혼돈의 집약판

2020년 평가: 트럼프 미 행정부의 일탈, 중동의 혼란

2020년 중동에서는 미국 대외정책의 일탈 행보가 역내 혼란으로 이어졌다. 트럼프(Donald J. Trump) 미국 대통령의 국내정치 이해관계가 대외 전략을 좌지우지하면서 분쟁 취약지역 중동을 더욱 불안정하게 흔들었다. 2020년 1월 트럼프 행정부는 이란 군부 최고 실세 솔레이마니(Qasem Soleimani) 이란 혁명수비대 사령관을 이라크 바그다드 공항에서 드론으로 살해했다. 시리아발 비행기에서 내린 솔레이마니 사령관과 마중 나온 이라크의 친이란 민병대 카타이브 헤즈볼라의 무한디스(Abu Mahdi al-Muhandis) 사령관이 함께 폭사했다. 미 특수부대가 촬영한 폭사 영상이 전 세계로 빠르게 퍼졌고 이란은 보복을 즉각 선언했다.

미국이 뚜렷한 대안 없이 솔레이마니 사령관을 급작스럽게 제거해 시아파 종주국을 자극하자 역내 미국인과 미 동맹·우방국의 불안감이 커졌다. 이라크, 시리아, 레바논, 예멘, 가자지구 내 친이란 프록시 조직은 보복 공격을 시작했다. 솔레이마니와 무한디스의 폭사 직후 이라크에선 친이란 시아파 민병대가 미 대사관 근처 그린존에 로켓포를 쏘았다. 이란 혁명수비대 역시 이라크 미군 기지를 향해 미사일 수십 발을 쏜 후 작전명 ‘순교자 솔레이마니’ 개시를 선언했다. 예멘 후티 반군도 사우디아라비아와 아랍에미리트(UAE) 핵심시설을 위협하자 국제 원유시장이 흔들렸다. 이미 후티 반군은 사우디 정유시설과 공항을 드론과 미사일로 수차례 공격한 바 있다. 이스라엘과 이란 지원 민병대 간의 충돌도 이어졌다. 미국의 솔레이마니 제거 작전 후 시리아-이라크 친이란 민병대, 레바논 헤즈볼라, 가자지구 하마스가 이스라엘을 향한 로켓포 발사 횟수를 늘렸고 이스라엘도 맞대응 공습 수위를 높였다.

또한 당시 이란과 이라크 내에서는 민생고 시위대를 유혈진압 한 솔레이마니 사령관에 대해 비난 여론이 확산되고 있었으나 분위기가 역전됐다. 이란 강경파에 불리하게 형성되던 여론이 미국의 솔레이마니 제거 작전 이후 솔레이마니 동정론으로 바뀌었다. 이에 힘입어 이란 강경파는 핵합의 이행 파기와 핵개발 재개를 선언했다. 대미 복수의 구호 아래 핵협정에서 제한한 원심분리기를 가동한 것이다. 2019년 7월 이미 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)는 미국의 고강도 제재 부과에 항의하는 이란의 우라늄 농축도 한도 초과를 공식 확인한 바 있다. 미국과의 핵합의를 지지한 이란 내 온건 개혁파의 입지는 현저히 줄어들었다.

2020년 10월 미국 중재로 이스라엘과 UAE·바레인이 국교 정상화를 맺었다. 중동 피스 메이커(peace maker)를 자임한 트럼프 대통령은 백악관에서 진행된 아브라함 협정¹ 서명식에서 앞으로 추가적인 아랍-이스라엘 수교 합의가 이어질 것이라고 했다. 아브라함 협정은 이스라엘-아랍 갈등의 핵심인 팔레스타인 문제를 배제했지만 중동 대내외 갈등 일변도의 오랜 관성에 신선한 충격을 주는 외교적 성과라 평가된다.

한편 러시아는 시리아를 적극 도왔다. 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령은 유엔의 시리아 평화 협상에 맞서 아스타나-소치 종전 협상을 주도해 시리아 아사드(Bashar Assad) 대통령의 거취 논의를 종식시키고 시리아의 정상국가 복귀와 전후 재건에 초점을 맞췄다.² 2020년 7월에는 COVID-19 확산으로 인해 러시아, 이란, 터키 정상이 6차 종전 협상을 화상회의로 진행했다. 푸틴 대통령은 아제르바이잔과 아르메니아의 갈등 역시 중재로 해결하며 외교력을 과시했다. 2020년 9월부터 두 나라는 아르메니아계 주민이 다수인 아제르바이잔 영토 나고르노-카라바흐 분쟁지역을 둘러싸고 치열한 교전을 벌였으나 러시아가 4차례 평화협상을 주도해 결국 합의를 이끌어냈다. 아르메니아는 나고르노-카라바흐 지역 대부분을 아제르바이잔에 양도했고 러시아는 5년간 이 지역에 대규모 평화유지군을 파견하기로 했다. 아제르바이잔을 물심양면으로 지원한 터키 역시 평화유지군 파견 계획을 밝혔다. 러시아와 터키가 대표적 분쟁지역에서 전략적 협력을 다지는 동안 미국과 유럽은 방관했다.

미국의 입지가 흔들리자 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 회원국 터키는 패권주의 성향을 드러냈다. 2020년 터키는 장기 내전 중인 리비아의 서부 이슬람주의 통합정부와 그리스의 배타적 경제수역을 침범하는 동(東)지중해 협정을 일방적으로 체결했고 이 정부에 군사지원을 본격화했다. 2019년 말에는 국경지대의 시리아 쿠르드계 자치지역에 기습 군사 작전을 감행한 후 러시아와 안전지대를 설치했다. 시리아 쿠르드계 민병대는 이슬람 극단주의 테러조직 ISIS(Islamic State in Iraq and Syria) 격퇴전에 지상군으로 참여해 단일 참여 조직 중 가장 많은 희생자 수를 냈으나 안전지대 밖으로 쫓겨났고 자치권을 포기했다.

2021년 전망

역내 질서의 혼돈: 미 동맹과 우방국의 이합집산과 국제기구의 형해화

미국의 일탈과 러시아의 부상으로 중동에서는 기존 체제 유지와 새로운 질서 구축이 혼재하

1. 협정 명칭인 ‘아브라함’은 기독교, 유대교, 이슬람의 뿌리가 되는 조상 아브라함의 이름을 딴 것이다. 네타냐후 이스라엘 총리, 빈 자이드 나흐얀 UAE 외무장관, 알자야니 바레인 외무장관이 백악관에서 양자 및 3자 평화협정에 서명했고 트럼프 대통령은 증인자격으로 서명했다. 아브라함 협정에 따라 해당국은 국교를 맺었다. 이스라엘과 UAE는 투자, 관광, 직항로, 보안, 통신, 기술, 에너지, COVID-19 백신 개발에 협력하기로 했다. 이스라엘은 국제법상 팔레스타인 자치지역인 요르단강 서안 합병을 중단하기로도 했다.
2. 러시아는 아사드 독재정권의 보호를 위해 시리아 내전이 시작된 이래 대량 살상무기로 자국 민간인을 학살한 시리아 정부 관련 유엔 안보리 결의안 13건에 대해 모두 반대했고 중국은 7건 반대했다. 러시아는 종전 협상 중에도 시리아 정부군을 도와 반군의 최후 거점지 이들립에서 병원, 학교, 난민수용소를 무차별 공습했다. 2019년 9월 이들립 지역의 휴전을 촉구하는 유엔 안보리 결의안이 상정됐지만 또다시 러시아와 중국의 반대로 무산됐다. 중국은 일대일로(一帶一路) 정책의 아프리카 진출을 위해 중동을 교두보로 삼고 대대적인 투자를 해오고 있다. Kortunov, Andrey. “The Astana Model: Methods and Ambitions of Russian Political Action.” In *MENA Region: A Great Power Competition*, Karim Mezran and Arturo Varvelli (eds.), (ISPI and Atlantic Council, 2019); Thépaut, Charles. “The Astana Process: A Flexible but Fragile Showcase for Russia.” *PolicyWatch* 3308. (Washington DC: The Washington Institute for Near East Policy, 2020).

는 상황이 두드러질 것이다. 트럼프 대통령의 자국 우선주의, 신고립주의, 거래식 동맹관으로 미국의 신뢰도가 추락하자 러시아와 중국이 그 틈새를 공략해 영향력을 높였다. 미국은 동맹국 터키와 카타르의 친러, 친이란 밀착 행보를 방관했고 역내 동맹 체제는 느슨해졌다. 미 동맹·우방국의 이합집산이 계속되는 가운데 러시아, 중국, 이란의 반미국가 연대는 영향력을 계속 유지하기 위해 협력을 이어 나갈 것이다.

유럽마저 난민 문제 앞에서 보편 가치와 규범을 외면할 것이다. 2016년 유럽연합(European Union, EU)은 유럽행을 희망하는 시리아 난민 관리를 터키에 맡기고 파격적 지원금과 EU 가입의 빠른 추진을 약속했다. EU가 터키에 건넨 난민 처우개선 지원금은 터키의 국경지대 감시 강화를 위한 군사비로 쓰였다는 폭로가 이어졌으나³ 2020년 3월 터키는 추가 지원을 요구했다. 그러나 에르도안(Recep Tayyip Erdoğan) 터키 대통령이 시리아 난민의 유럽행을 더 이상 막지 않겠다며 협박하고 있기 때문에 유럽은 터키에 한 목소리로 항의나 대응조차 못하고 있다. 프랑스는 그리스-키프로스과 동지중해 영유권 분쟁을 벌이는 터키를 향해 강경한 반대 목소리를 내고 있으나 독일은 유럽 내 반이민 여론을 의식해 날선 비판을 자제하고 있다.⁴

한편 러시아는 역내 분쟁의 중재자로서 존재감을 부각하며 외교력을 과시할 것이다. 시리아 내전과 아르메니아-아제르바이잔 분쟁의 휴전 협상을 중재하며 역내 입지를 키운 러시아는 10여년째 교착상태에 빠진 리비아 내전의 종전 협상에서도 주도권을 과감히 행사할 수 있다. 국제 질서의 혼돈과 동맹의 균열이 드러나고 있는 리비아 내전에서 터키, 이탈리아, 카타르는 서부 트리폴리 이슬람주의 통합정부를, 러시아, 프랑스, 이집트, UAE, 사우디아라비아는 동부 토브루크 세속주의 리비아 국민군(Libyan National Army, LNA)을 각각 지원해왔다. 에너지 자원 확보, 이슬람 극단주의 테러리즘 억지, 난민 유입을 둘러싸고 서로 다른 편익계산법이 작동하면서 동맹보다 자국 이익이 우선하는 현실을 보여주고 있다. 2020년 10월 서부 이슬람주의 통합정부와 동부 세속주의 리비아 국민군이 유엔 중재로 휴전 협정에 서명⁵했으나 실질적인 후속조치 없이 답보상태에 처해있다.

현재 리비아 내전에 개입해 있는 러시아, 터키, 프랑스, 이집트가 중재자를 자처하며 휴전 협상의 후속 조치를 위한 협상에서 주도권을 잡으려 할 것이다. 이 가운데 러시아가 최근 가까워진 터키와 함께 후속 협상의 주도권을 행사할 것으로 전망된다. 러시아와 터키는 리비아 내전에서 지원하는 세력이 달라 이해 충돌이 일어날 수도 있으나 푸틴 대통령과 에르도안 대통령은 자국 정권의 지지기반 강화라는 국내 정치적 이해관계 앞에서 종종 협력했다. 시리아 내전과 아르메니아-아제르바이잔 분쟁에서도 서로 경쟁하던 두 나라는 결국 전략적으로 협력했고 국내 지지

기반을 다졌다. 따라서 러시아와 터키가 각각 세속주의 리비아 국민군과 이슬람주의 통합정부를 설득해 서로의 피해를 최소화하는 선에서 내전 출구전략에 합의하며 후속 협상을 함께 진행할 가능성이 높아 보인다.

NATO 회원국 터키는 러시아에 더욱 밀착할 것이다. 터키에는 NATO군과 미군이 이용하는 공·해군 기지, NATO의 탄도미사일 방어 레이더 시스템, 미국의 전략 핵무기 50여 기, 미군 2,000여 명이 있다. 그런 터키가 2019년 7월 러시아제 최신 지대공미사일 S-400 시스템을 인도받았다. 미국과 유럽 NATO 회원국이 대터키 무기 금수와 제재를 경고했으나 터키는 눈 하나 깜짝하지 않았다. 2020년 10월엔 S-400 시스템의 첫 시험 발사도 마쳤다. 에르도안 대통령은 동맹 관계를 거래 행위로 여기고 중동을 곧 떠나겠다는 미국 대신 러시아에 기댔다. 그러나 트럼프 대통령은 동맹국 터키와 카타르의 일탈에 별 반응을 보이지 않았다. 이런 터키에 전통적 친미국가 카타르마저 공식 지지를 발표하고 있다. 카타르에는 미군 1만 명을 수용할 수 있는 미 중부사령부 현지 본부가 있다. 하지만 2019년 완성된 칼리드 빈알리드 터키군 주둔 기지가 점차 더 활발해지고 있다. 현재 새로운 기지에서는 5천여 터키군이 카타르군을 훈련시키고 있다. 터키와 카타르는 미국과 대척점에 있는 이란과도 부쩍 가까워지고 있다.

2021년 바이든(Joe Biden) 미국 민주당 행정부가 출범하지만 이미 관성이 붙은 중동 내 이합집산의 추세를 되돌리기에는 시간이 걸릴 것이다. 더구나 바이든 행정부의 중동 정책은 오바마(Barack Obama) 행정부의 정책과 비슷할 것이기에 중동에서의 미국이 적극적인 역할을 하는 것을 기대하기는 어려울 것이다. 오바마 행정부는 중동에서 ‘역외균형(offshore balancing)’과 ‘뒤에서 이끄는(leading from behind)’ 전략을 택했고 아시아 중시 전략에 집중했다. 바이든 행정부 역시 중동이 아닌 인도-태평양(Indo-Pacific) 전략에 대외정책의 초점을 맞출 것이다. 다만

그림 1. 화상 회담하는 푸틴 러시아 대통령과 아사드 시리아 대통령



출처: Reuters.

3. Guarascio, Francesco and Tuvan Gumrukcu. "EU, Turkey in stand-off over funds to tackle new migrant crisis," *Reuters*, March 6, 2020.

4. Trofimov, Yaroslav. "France Sends Navy to Eastern Mediterranean Amid Turkey-Greece Standoff," *Wall Street Journal*, August 13, 2020; Wintour, Patrick. "EU leaders approve sanctions on Turkish officials over gas drilling," *The Guardian*, December 11, 2020.

5. "Libya Cease-Fire Raises Hopes for Full Peace Deal," *New York Times*, October 23, 2020.

트럼프 행정부가 파기한 이란 핵합의 복원을 위해 이란과 새로운 핵협상 테이블을 마련할 것으로 보인다. 하지만 트럼프 행정부의 대이란 최대 압박 정책으로 이란 내 강경파의 장악력이 더욱 견고해졌기 때문에 바이든 행정부의 협상 제안 과정이 순조롭게 진행되기는 어려울 것이다. 이란 보수 강경파의 정치적 이해관계는 제재 완화를 통한 이란의 정상국가화가 아닌 반미주의 구호를 앞세운 이슬람 혁명의 역내 수출과 긴밀하게 연동되어 있다. 아울러 바이든 행정부는 오바마 행정부 시기처럼 역내 내전과 분쟁에는 적극 개입하지 않되 ISIS와 같은 극단주의 확산에 대해서는 동맹국과 함께 연합전선을 조직해 대처할 것이다.

COVID-19 팬데믹 시기 중동 권위주의 강화와 자유주의 질서의 위기

COVID-19 확산으로 인해 전 세계적으로 민주주의 약화가 진행되는 가운데 중동에서는 권위주의의 강화 현상이 나타날 것이다. 팬데믹 시기 민주주의 국가는 시간을 다투는 확진자 동선 추적과 개인정보 보호 사이의 딜레마에서 우유부단하게 대처했고 낮은 국가역량을 드러냈다. 팬데믹의 혼란은 중동 권위주의 정권에 철권통치 강화의 기회로 작용했다. 사회를 향한 국가의 감시가 허용된 시기에 큰 저항 없이 억압을 강화하고 권력 기반을 다질 수 있기 때문이다. 이집트, 터키, 이란의 권위주의 지도자는 국가 전체의 이익이 아닌 소수 엘리트의 기득권 유지를 위한 행보를 보다 쉽게 결정할 것이다. 규범과 가치가 아닌 지도자 개인의 정치적 편익계산이 역내 질서 향방의 변수로 점차 떠오를 것이고 러시아, 중국, 이란의 반미국가 연대가 시도하는 새로운 질서 구축은 탄력을 받을 것이다.

COVID-19 팬데믹이 시작되기 이전 이미 미국과 유럽의 대외정책은 지도자의 지지세력 결집에 이용됐고 동맹 체제는 흔들렸다. 권위주의 국가의 지도자는 선진 민주주의 국가에서 확산되고 있는 국수주의와 반세계주의를 환영했다. COVID-19 팬데믹 시대 미국과 유럽의 흔들리는 민주주의는 더 큰 위협에 처했다. 민주주의 국가는 전염병 확산을 막기 위해 국경을 폐쇄하고 통행 제한을 실시했다. 트럼프 대통령의 자국 우선주의를 비판하던 유럽 국가는 COVID-19의 위협 앞에 유럽연합 공동체가 아닌 자국 보호를 우선시했다. 공포의 시기 유권자와 여론은 과감한 정치인을 선호했고 법치주의를 외면했다. 네타냐후(Benjamin Netanyahu) 이스라엘 총리는 뇌물수수·배임·사기 혐의로 기소됐지만 COVID-19 위기를 극복할 수 있는 단호한 정치인이 필요하다는 여론에 힘입어 야권연대와 비상 연정 구성에 합의했다. COVID-19로 인해 재판도 연기됐다.

중동 권위주의 정권은 바이러스 확산 금지의 명목 아래 모임과 집회를 차단했고 긴급사태를 선포했으며 스마트폰을 추적해 반정부 인사의 일거수일투족을 감시했다. 이집트, 터키, 이란의 권위주의 지도자는 정적을 잡아들이고 언론사를 폐쇄해 지지기반을 다졌다. 특히 에르도안 대통령의 일인체제 강화로 인해 터키의 프리덤하우스(Freedom House) 민주주의 지수는 현재 중동의 대표적 독재국가인 알제리보다 낮다.⁶ 2020년 국경없는 기자회(Reporters sans frontiers, RSF)는 터키가 언론자유지수 순위에서 180개 국가 중 154위를 기록했다고 발표했다.⁷ 2019년

부터 알제리, 수단, 이라크, 이란, 레바논에서 무능하고 부패한 정부에 항의해 동시다발적으로 일어났던 대규모 반정부 시위는 이제 동력을 잃었다.

그러나 전염병의 공포와 혼란이 지나간 후 중동 권위주의 정권의 강화된 억압정치는 큰 저항에 부딪힐 것이다. 포스트 COVID-19 시기 빈곤과 불평등은 심화될 것이지만 권위주의 정권에게 사회 불만을 해소할 경제적 자원이 부족할 것이기 때문이다. 이후 저항과 탄압의 악순환은 이어질 것이고 권위주의 정권은 정권 생존을 위해 매우 큰 비용을 치러야 할 시기를 맞이할 수 있다. 최악의 시나리오는 국가의 실패를 틈타 ISIS와 같은 극단주의 테러조직이 공공 서비스를 제공하며 다시 부활할 수 있다는 것이다.

중동의 新냉전 구도 부상과 권위주의 강화 전망에도 불구하고 이스라엘과 걸프 산유왕정 간의 국교 정상화는 역내 새로운 외교 노선의 등장을 알리는 긍정적 신호이다. 10년 전 아랍의 봄 민주화 혁명이 도미노 현상을 일으키며 확산되던 시기 걸프 산유왕정은 복지와 순응의 맞교환으로 민주화 요구를 회유했고 국제사회의 비난을 받았다. 그런 UAE와 바레인이 2020년 10월 구시대적 민족주의를 탈피해 이스라엘과 국교 정상화에 합의했다. 이제껏 아랍국가는 이스라엘-팔레스타인 분쟁에서 같은 민족이고 이스라엘에 비해 약자라는 이유로 팔레스타인을 무조건 지지해왔다. 팔레스타인 자치정부의 시민사회 탄압, 원조금 비리 횡령에 대한 비판은 금기였다.

걸프 산유왕정은 최근 첨단산업 육성, 여성 인재 등용, 보조금 폐지로 석유 의존과 보수 이슬람 탈피 개혁을 실시하고 있다. COVID-19 팬데믹 시기 이들 왕정은 권위주의 감시체제를 활용해 격리와 봉쇄를 일사불란하게 집행했고 대규모 추적 검사를 공격적으로 실시했으며 감염 관련 정보를 신속하게 공개했다. 서남아 출신 이주 노동자에게도 무료 검사를 행하고 의료용품을 나눠줬다. 법 집행력과 투명성에 있어 높은 국가 역량을 보였다는 평가가 지배적이었다.

산유왕정 가운데 가장 보수적인 사우디도 라마단 기간 착한 유대인 캐릭터의 드라마를 방영하기도 했다. 가장 개방적인 UAE에는 이미 이스라엘 스타트업 회사가 진출해 있다. 사우디도 UAE와 요르단을 통해 이스라엘 기업과 협력을 다지고 있다. 사우디의 대표적 개혁개방 프로젝트 ‘비전 2030’에 이스라엘 출신 자문단이 깊이 관여했다고도 알려져 있다. UAE와 사우디 청년층의 3분의 1 이상이 이스라엘과의 관계 정상화를 긍정적으로 여긴다는 통계도 이미 나온 바 있다.⁸ 이스라엘, UAE, 사우디는 시아파 종주국 이란이라는 공동의 적을 갖고 있다.

바이든 행정부의 중동 정책은 이스라엘과 걸프 산유왕정 간의 전략적 연합을 지지할 것이다. 교착상태에 빠진 이스라엘-팔레스타인 분쟁 해결에 새로운 물꼬를 틀 수 있는 외교적 성과임에는 확실하기 때문이다. 이를 위해선 트럼프 행정부 시기 예루살렘으로 옮긴 미국 대사관은 그대로 유지할 것이다. 대신 트럼프 행정부가 강행한 다른 이스라엘 편향 정책을 되돌려 놓으려 할 것이다. 2018년 폐쇄한 워싱턴 주재 팔레스타인해방기구 대표부, 같은 해 중단한 유엔 팔레스타인 난민구호기구 지원, 2019년 폐쇄한 팔레스타인 업무 담당 동예루살렘 주재 미국 영사관을 재개

6. *Freedom in the World 2020*, (Lanham: Rowman & Littlefield, 2020).

7. “2020 World Press Freedom Index,” *Reporters sans frontiers*, accessed Nov 15, 2020.

8. Kerr, Simeon. “Emiratis to Israelis: ‘We want to do business with anyone, no matter their religion,’” *Financial Times*, September 12, 2020; Kershner, Isabel. “It’s Like Falling in Love’: Israeli Entrepreneurs Welcomed in Dubai,” *New York Times*, November 7, 2020.

할 수 있다. 또 바이든 행정부가 민주주의와 인권을 강조하는 만큼 사우디에 인권문제 개선과 예멘 내전 종식을 압박할 것이다. 하지만 바이든 행정부 중동 정책의 핵심은 역내 미국의 역할을 줄여나가는 것이다.

동남아: 붕괴하는 국제질서 속의 新냉전 격전지

2020년 평가: 높아지는 新냉전 속에 무너지는 원칙과 가치

2020년의 동남아는 두 가지 서로 연관된 현상에 의해 설명된다. 먼저 동남아는 심화되는 미국과 중국이라는 두 강대국의 경쟁, 즉 新냉전이 조용하지만 치열하게 펼쳐진 지역이었고, 이 경쟁 속에서 동남아 국가들은 심각한 전략적 딜레마를 겪었다. 두 번째로는 이런 딜레마 속에서 동남아 국가들은 생존 전략을 모색해야 했고 그 결과 원칙과 규범에 상관없이 개별 국가의 이익을 최우선으로 한 행보를 보였다. 동맹과 파트너십을 포함한 전통적인 협력 관계는 국가의 이익과 생존이란 명제 앞에 무력했다. 개별 국가의 대외 전략은 손바닥 뒤집듯 쉽게 극과 극을 오갔다. 국내적으로 민주주의 등 가치의 문제는 더욱 뒷전으로 밀렸고, 지역 차원에서도 아세안의 응집력과 원칙들은 더욱 약화되는 한 해였다.

그림 1. 온라인으로 진행된 2020년 동아시아정상회의, 2020.11



출처: Reuters.

COVID-19의 와중에도 미국과 중국의 전략경쟁은 지속되었고 양자 갈등을 넘어 인도-태평양 지역 국가들에 대한 구체적인 선택의 압박으로 번졌다. 미국은 2018~19년 주로 양자 간 펼쳐졌던 중국에 대한 제재를 2020년 남중국해로 확장했다. 남중국해 건설사업에 참여하는 중국 기업에 대한 제재로까지 미국의 대중 경제 제재가 확장되었고 미국은 지역 국가들의 동참을 촉구했

다.¹ 나아가 폼페이오(Mike R. Pompeo) 미국 국무장관은 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF) 연설에서 “중국 공산당이 우리와 우리 국민들을 함부로 대하지 못하게 해야 한다”고 하며 중국을 압박하고 동남아 국가들의 참여를 촉구했다.² 미 고위층들은 기회가 있을 때마다 화웨이를 배제한 5G 네트워크인 클린 네트워크(Clean Network), 중국을 배제한 공급망인 경제 번영네트워크(Economic Prosperity Network, EPN) 등에 지역 국가의 참여를 요구했다.³

반면 중국은 미중 양자 갈등에 대한 대응으로 인해 동남아에서는 다소 수세적인 모습을 보였으나 COVID-19 상황 속 동남아에 대한 유인과 남중국해에서 전략적 압박은 계속 이어졌다. COVID-19 방역과 관련한 중국의 방역 물자 제공 등 전염병 외교(pandemic diplomacy)에서 동남아도 예외는 아니었다. COVID-19 이전 시진핑(Xi Jinping) 중국 국가 주석은 라오스, 미얀마를 방문하고 훈센(Hun Sen) 캄보디아 총리는 중국을 방문해 시진핑 주석과 회담을 가졌다.⁴ 왕이(Wang Yi) 중국 외교부장도 동남아 외교장관과 COVID-19 대응을 계기로 자리를 마련했다.⁵ 미국 주도의 중국 봉쇄 전선에 참여하라는 폼페이오의 압박과 때를 같이해 중국 국방장관은 브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀을 순방해 지역 국가 단속에 나섰다.⁶ 10월 다시 동남아를 방문한 왕이 외교장관은 미국의 인도-태평양(Indo-Pacific) 전략이 “미국, 일본, 인도, 호주가 추진하는 쿼드(Quadrilateral Security Dialogue, Quad)를 기반으로 인도-태평양판 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)를 추진하려는 것으로…냉전 사고방식을 강화하고 서로 다른 그룹의 국가들간 대결을 부추기며 지정학적 경쟁을 가져온다”고 비판하며 동남아 국가들에게 미국의 인도-태평양 전략 지지를 경계했다.⁷

표면적으로 동남아 국가들은 미중의 新냉전 경쟁과 강대국의 압박에 대해서 원론적이고 양비론적인 입장을 취했다. 리셴룽(Lee Hsien Loong) 싱가포르 총리는 포린어페어스(Foreign Affairs) 기고문을 통해 “미국과 중국이 반드시 충돌할 것이라고 할 수는 없지만 그 가능성을 배

1. “US sanctions 24 Chinese companies over South China Sea island building,” *CNN*, August 27, 2020.
2. “Pompeo Urges Southeast Asia to Cut Ties With ‘Bully’ China Firms,” *Bloomberg*, September 10, 2020.
3. “Pompeo tells Southeast Asia to stand up to China, shun its firms,” *Reuters*, September 10, 2020.; “Pompeo Wraps 5-Nation Asia Visit in Vietnam, with Recurring Anti-China Theme,” *VOA News*, October 30, 2020.
4. “Xi says China, Laos enjoy shared future,” *Xinhua*, January 6, 2020.; “Chinese President Xi Jinping wraps up Myanmar visit with string of infrastructure deals, including strategic Indian Ocean port,” *South China Morning Post*, January 18, 2020.; “Cambodian PM’s special China tour demonstrates unbreakable friendship: Xi,” *Xinhua*, February 5, 2020.
5. “Wang Yi: Foreign Ministers of China and ASEAN Agreed to Work Closely and Support Each Other to Jointly Overcome Difficulties with Strong Confidence,” Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China Media Statement, last modified February 20, 2020, accessed December 18, 2020.
6. “South China Sea: China’s defence minister heads to Brunei, Philippines after visits to Malaysia and Indonesia,” *South China Morning Post*, September 8, 2020.
7. “Indo-Pacific Nato: China’s Wang Yi slams US-led ‘Quad’ as underlying security risk at Malaysia meeting,” *South China Morning Post*, October 13, 2020.

제할 수 없다”고 전제하고 미국의 중국 봉쇄는 큰 위험을 감수해야 하며, 중국의 자기주장 역시 미국을 포함한 다른 국가로부터 반작용을 감수해야 할 것이라 경고했다.⁸ 조코 위도도(Joko Widodo) 인도네시아 대통령도 UN 연설에서 “전쟁은 누구에게도 도움이 되지 않는다. 폐허 위에서 승리를 자축하는 것이 무슨 소용인가?”라고 하며 “분리와 경쟁이 지속되면 안정과 지속가능한 평화의 축들이 무너질 것”이라 경고했다.⁹

그러나 그 이면에서 개별 국가들의 대외 정책은 가치나 원칙, 지역 질서의 안정과는 무관하게 순수한 개별 국가의 이익과 생존이라는 단기적 목표를 위해 움직였다. 그 대표적인 경우는 미국의 동맹국인 필리핀이다. 2020년 초 두테르테(Rodrigo Duterte) 필리핀 대통령은 일방적으로 미국과 필리핀 사이 맺은 방문군 협정(Visiting Forces Agreement, VFA)을 폐기하겠다는 선언을 했다.¹⁰ 6월 두테르테 대통령은 이런 결정을 뒤집기는 했지만, 방문군 협정의 복원이 아닌 폐기 절차의 중단이었다. 8월 말 록신(Locsin) 필리핀 외교장관은 미국의 선례를 따라 남중국해에서 간척과 건설사업에 참여한 중국 국영기업과 협력을 배제하겠다는 발표를 했다.¹¹ 며칠 후인 9월 1일에 두테르테 대통령은 중국 국영기업과 협력을 계속하겠다고 했다.¹² 이어 중국 통신기업은 필리핀 군 통신망 관련 건설사업을 수주했다. 9월 말 두테르테 대통령은 UN 연설에서 중국의 남중국해 9단선을 비난했다. 미국, 중국 두 강대국 모두 필리핀의 전략적 진의를 파악하기 힘들 정도로 입장이 오락가락했다.

미중 전략경쟁 속에 자유주의 질서의 약화와 개별 동남아 국가의 이익에 따른 각자도생의 외교 행태는 개별 국가의 국내 정치에도 영향을 주어 지역의 국내 정치가 민주주의로부터 멀어지는 결과를 가져왔다. 미얀마에서는 몇 년간 지속되던 로힝야족 인권 문제에도 불구하고 아웅산 수치(Aung San Suu Kyi)가 이끄는 집권 민족민주전선(National Democratic Front)이 11월 치러진 선거에서 다시 압승했다.¹³ 태국에서는 2019년 선거를 통해 집권한 군부 쿠데타 세력에 대한 반대 시위가 2020년 여름부터 시작되어 현 정부 퇴진, 왕권의 제한 등을 외쳤다. 몇달간 지속된 시위에도 불구하고 왕권을 등에 업은 현 집권 세력은 전혀 시위대의 요구에 응하지 않고 있다.¹⁴

8. Lee Hsien Loong. “The Endangered Asian Century: America, China, and the Perils of Confrontation” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 4(July/August 2020).
9. “Statement by President of the Republic of Indonesia H.E. Joko Widodo at the General Debate of the 75th Session of the United Nations General Assembly New York, 22 September 2020,” Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia Media Statement, last modified September 23, 2020, accessed December 18, 2020.
10. “Duterte Terminates the Visiting Forces Agreement … or Does He?” *Council on Foreign Relations, Asia Bound*, February 21, 2020.
11. “Locsin wants termination of deals with Chinese firms on US blacklist,” *The Rappler*, August 28, 2020.
12. “Duterte refuses to stop projects of China firms linked to island-building,” *The Rappler*, September 1, 2020.
13. “Myanmar: Aung San Suu Kyi’s party wins majority in election,” *BBC*, November 13, 2020.
14. “Prayut threatens protesters,” *Bangkok Post*, November 20, 2020.

2018년 선거를 통해 처음 정권 교체가 일어났던 말레이시아에서는 선거를 통하지 않고 집권 세력 중 일부가 과거 장기집권을 했던 세력과 결탁해 새로 정부를 꾸리는 정치 변동이 일어났다.¹⁵

■ 2021년 전망: 新냉전의 그라운드 제로

2021년 동남아 각국 정부의 일차적인 관심은 역시 COVID-19 대응에 집중될 것이다. 그렇지만 동남아시아를 둘러싸고 미국과 중국의 新냉전은 2021년은 물론이고 그 이후 동남아 개별 국가의 외교 정책, 동남아 지역의 국제 관계, 아세안의 행보, 지역질서에 보다 근본적인 변화를 예고하고 있다. 특히 미국 바이든(Joe Biden) 행정부의 출범은 지금까지 新냉전을 형성해온 미중 관계의 변화가 아니라 新냉전의 심화를 예고하고 있다. 이런 新냉전의 심화 속에서 원칙과 가치를 떠나 개별 국가의 생존과 이익을 위한 원칙 없는 각자도생의 전략은 강화될 것이고, 그에 따라 아세안 내부의 결속과 자유주의 지역질서도 크게 약화될 것이다. 더 나아가 新냉전에 따른 가치와 원칙의 붕괴는 개별 국가의 국내 정치에도 국제 관계 못지 않은 함의를 가질 것이다.

동남아에서 미중 간 新냉전의 강화

무엇보다 2020년 동남아 국가들의 대외 전략, 대외 정책에 큰 함의를 가지는 것은 2020년 미국 대선 결과다. 바이든 행정부의 대외 정책은 트럼프 행정부와 크게 다를 것으로 예상된다. 동남아 국가들에게 중요한 미국의 대외 정책은 동남아 국가들에 직접 영향을 주는 미국의 대아시아 정책, 동맹 정책이다. 또 미국의 대중국 정책과 이런 미국의 정책이 만들어 내는 미중 사이 동학은 미국과 중국 사이에 끼어 있는 동남아 국가들에게 큰 영향을 줄 수 있다. 나아가 트럼프 행정부에서 실종되었던 미국의 자유주의 리더십과 민주주의, 가치에 대한 강조 역시 동남아 국가들의 대미 관계, 대외 정책에 큰 함의를 가진다.

바이든 행정부에서 미국과 중국 사이 전략경쟁의 속성은 크게 변하지 않을 것으로 보인다. 미국에는 중국 문제에 대해서 근본적인 재고가 필요하다는 초당적 합의가 존재한다.¹⁶ 다만 구체적인 방법론에서는 공화 대 민주, 트럼프 대 바이든의 차이가 있을 뿐이다. 트럼프 행정부가 중국을 상대하는 방법은 이슈별로 개별 사안에서 압박을 통해서 괴롭히는 식이라면 바이든 행정부는 자유주의 질서와 원칙, 규범을 더 강하게 내세울 것이다.¹⁷ 중국에 대한 압박에 있어서도 원칙과 가치, 국제법에 근거해 압박하는 식의 접근법을 취해 서서히 중국의 목을 조여가는 방식이 될 것이다.

15. "The Malaysian Political Game: Where Are We?," CSIS Commentary, last modified September 29, 2020, accessed December 18, 2020.

16. "After Trump, Biden Faces Pressure to Stand Up to China by Embracing Taiwan," *The New York Times*, November 24, 2020.

17. "The Power of America's Example: The Biden Plan for Leading the Democratic World to Meet the Challenges of the 21st Century," Biden Harris, last modified July 11, 2019, accessed December 18, 2020.

그림 2. 시진핑 중국 국가 주석과 바이든 미국 대통령 당선인



출처: 주덴마크 중국대사관.

전략경쟁, 기술 경쟁, 무역 경쟁으로 시작한 미중 경쟁은 2020년 이념 경쟁의 성격을 띠면서 新냉전의 성격을 더하고 있다. 바이든 행정부가 원칙과 가치의 문제인 자유주의 국제질서, 규범을 강조하면 미중 경쟁에서 이념 경쟁의 성격도 덩달아 강해질 수 있다. 트럼프 행정부가 중국을 공격하기 위해 꺼내 들었던 이념의 문제, 권위주의 대 민주주의 등의 담론은 바이든 행정부에 들어 일관되고 강한 행동으로 뒷받침되며 더 큰 효과를 발휘할 수 있다. 결국 2021년 동남아는 원칙과 규범, 가치로 중국을 압박하려는 바이든의 미국과 이를 버텨내려는 중국의 경쟁이 동남아 국가들을 둘러싸고 첨예하게 부딪히는 그라운드 제로(ground zero)가 될 가능성이 높다.¹⁸

바이든 행정부의 동남아 정책과 반작용

동남아 개별 국가에 대한 바이든의 정책은 오바마 행정부의 '아시아 회귀 정책(Pivot to Asia)'의 경험에서 유추해볼 수 있다. 아시아 회귀 정책은 동남아에서 중국 세력 확장에 제동을 걸기 위해 매우 적극적으로 동남아 국가와 관계 복원에 나섰던 정책으로, 가장 대표적 경우가 오랫동안 미국의 경제 제재를 받던 미얀마와 관계를 정상화한 사례다. 이런 전례에 비추어 바이든 행정부도 중국 견제를 위해 중국 영향력 하의 동남아 국가들을 미국 편으로 끌어들이기 위해 노

18. "Southeast Asia is Ground Zero in the New U.S.-China Conflict—and Beijing Is Winning," *Foreign Policy*, August 29, 2020.

력할 것이다. 동남아에 상대적으로 무관심했던 트럼프 행정부와 달리 개별 국가와 거리를 좁히기 위한 구체적 노력을 할 것이다.

바이든 행정부는 트럼프 행정부와 달리 지역의 자유무역, 다자주의 등을 강조하면서 자유주의 질서를 강조하는 식의 대아세안 정책, 동남아 정책을 전개할 가능성이 높다. 이를 위해 바이든 행정부는 지역 다자협력체를 활용할 것이다. 지역 다자회의의 참여에 소홀했던 트럼프 행정부와 달리 바이든 행정부가 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS) 등 지역 다자회의에 잘 참여한다면 동남아 국가들은 이를 크게 환영할 것이다. 한편 바이든 행정부는 트럼프에 의해 좌절되었던 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)을 다시 추진하거나 미국을 포함한 새로운 형태의 지역 자유무역협정을 추진할 가능성도 있다. TPP에 큰 기대를 하고 있었던 싱가포르, 베트남, 말레이시아 등은 이런 미국의 정책 방향을 크게 환영할 것이다.¹⁹

미국과 동남아 국가의 양자 관계와 달리 新냉전의 요소, 즉 미국과 중국의 이념 경쟁이란 맥락 속에서 동남아 국가들의 계산은 복잡해진다. 동남아 국가들이 오랫동안 강대국 경쟁, 특히 미중 경쟁 사이에서 자신의 이익을 보호하고 생존을 위해 취하고 있는 정책 방향은 헤징(hedging)으로 요약된다.²⁰ 높아지는 미중 이념 전쟁 속에 아세안 국가들의 기본 대응 전략은 2021년에도 크게 달라지지는 않을 것이다. 아세안 국가들은 바이든 행정부의 접근과 관여 움직임에 대해 환영하면서 아세안 중심의 지역 다자협력에 미국이 적극적으로 참여하는 데 큰 기대를 표할 것이다. 일부 국가에서는 남중국해 문제에 대한 미국의 보다 적극적 관심도 기대할 것이다. 그러나 이런 아세안의 미국에 대한 태도가 미국으로 중심 이동을 의미하지는 않는다. 여전히 중국이 동남아 국가에게 제시할 수 있는 경제적 유인, COVID-19 대응 과정에서 백신 공급 등에 대해 아세안은 개방된 태도를 유지할 것이다. 여기에는 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)에 대한 아세안의 긍정적 태도도 포함된다.

아세안 차원에서의 헤징뿐만 아니라 개별 국가들도 미중 사이에서 헤징 전략을 취하고 있고, 개별 국가들의 헤징의 정도와 특성도 서로 다르다. 캄보디아, 라오스, 미얀마, 태국처럼 더 중국 쪽에 가까운 태도를 취하는 국가로부터 말레이시아, 필리핀처럼 미중에 모두 적극 관여하는 중립 국가, 인도네시아, 싱가포르처럼 관여와 자율성 추구를 동시에 하는 중립적 국가, 그리고 베트남처럼 미국 쪽에 가까운 방향을 설정한 국가까지 다양한 모습을 보인다. 뿐만 아니라 동남아 국가들의 계산은 경제적인 것뿐만 아니라 남중국해 문제 등 안보, 국내 정치 문제까지 복잡하게 연결되어 있다. 미국과 중국은 이렇게 복잡하게 펼쳐지는 아세안 국가의 헤징 전략 속에 길을 잃기 쉽다.

바이든 행정부의 대동남아 정책은 동남아 국가에게는 양날의 칼이 될 가능성도 있다. 원칙과 규범에 기반한 바이든의 정책이 트럼프 행정부 시기 불확실성을 제거하기는 하지만, 이런 원칙과 규범에서 동남아 국가들이 이탈할 경우 미국과의 관계는 오히려 트럼프 시기보다 더 어려울 수 있다. 예를 들어 동남아 개별 국가가 자유무역 원칙에서 벗어나거나 민주주의 문제에서 미

국의 기준에 맞추지 못할 경우 오바마 정부에서 보던 것처럼 민주주의와 가치 문제를 들어 동남아 국가를 압박할 수도 있기 때문이다. 중국과의 경쟁, 그 연장선상에서 동맹 및 파트너 국가들의 중요성에 대한 강조에도 불구하고 원칙과 가치에서 미국의 기준에 어긋날 경우 미국과의 불편한 관계를 피하기 어려울 것이다.

바이든 행정부와 마찰을 일으킬 소지가 있는 대표적인 동남아 국가는 태국과 필리핀이다. 태국은 2014년 쿠데타 세력들이 선거를 통해 집권하고 있으며, 2020년 중반부터 대규모 반정부 시위에 직면하고 있다. 2014년 쿠데타 직후 오바마 행정부가 그랬듯이 바이든 행정부도 태국의 민주주의를 문제 삼을 수 있다.²¹ 필리핀은 두테르테 대통령의 마약과의 전쟁이 일으키는 인권 문제로 인해 오바마 행정부 시기 비판의 대상이었다.²² 트럼프 행정부는 이에 대해 크게 문제 삼지 않았다. 바이든 행정부는 이 문제를 다시 꺼내 들 수 있다. 또한 2020년 11월 치러질 미얀마의 총선 결과와 그 이후 미얀마의 정치 상황 역시 중요 미국의 관심사 중 하나가 될 수 있고 베트남의 인권 문제도 다시 수면 위로 올라올 수 있다.²³

그림 3. 2020년 태국 시위



출처: Reuters.

19. "US policy towards South-east Asia under Biden," *The Economist*, December 3, 2020.

20. "Southeast Asian Strategies toward the Great Powers: Still Hedging after All These Years?," Asan Forum, last modified February 22, 2016, accessed December 18, 2020.

21. "Exclusive: Managing the Strained US-Thailand Alliance," *The Diplomat*, December 16, 2015.

22. "Philippines' Duterte tells Obama to 'go to hell,'" *BBC*, October 4, 2016.

23. "Barack Obama Voices Human-Rights Concerns in Vietnam," *The Wall Street Journal*, May 24, 2016.

동남아 新냉전의 특징: 중간지대와 블록 내 자율성

2021년 미중 新냉전과 관련해 흥미롭게 봐야할 요소는 경쟁하는 미중 사이 일종의 만남의 광장이 되는 동남아 지역과 국가들이다. 간단히 말하면 미국과 중국이 전면적 경쟁의 상태로 들어가고 디커플링(decoupling, 탈동조화)을 추진한다고 해도 과거 미소 냉전처럼 명확하게 분리된 양대 진영으로 나뉘기는 어렵다. 新냉전은 중간지대 혹은 미중이 서로 만날 수 있는 공간이 여전히 존재한다는 점에서 舊냉전과 차이를 보인다. 舊냉전에 비해서 이 중간지대에 있는 국가들이 미국과 중국이라는 초강대국에 대해서 행사할 수 있는 레버리지가 더 크고 보다 많은 자율성을 가지고 있다는 점도 新냉전의 특징이다. 또한 이 중간지대는 미중 경쟁이 결정적 파국으로 가는 것을 막는 안전판의 역할을 할 수도 있다. 반대로 이 중간지대는 미중 경쟁이 가장 치열하게 일어나는 전쟁터가 될 수도 있다.

동남아 지역은 과거 냉전때도 작은 규모로 이런 중간지대 역할을 했고 미중 新냉전에서는 더욱 이런 성격을 강하게 가질 것이다. 냉전의 정점인 1970년대 초반 말레이시아는 중국과 국교를 정상화했다. 베트남 전쟁이 북베트남의 승리와 통일로 끝나자마자 아세안은 베트남의 국가 재건을 위한 지원을 제안했다.²⁴ 동남아 국가들은 자유주의 진영에 있는 국가들이라고 해도 자신의 안보와 이익을 위해서 냉전 진영을 비교적 유연하게 넘나드는 외교를 펼쳐 왔다. 新냉전의 상황에

그림 4. 제26회 아세안지역안보포럼, 2019



출처: 외교부.

서도 동남아 지역은 미국과 중국이 경쟁에서 서로를 이기기 위해 적극적으로 관여하는 지역이다. 미중 사이 경쟁에도 불구하고 동남아 국가에서 미국과 중국은 만날 수밖에 없다. 동남아 국가들의 강대국 헤징 전략은 적극적 의미에서 경쟁하는 新냉전의 두 당사국을 동남아로 유인하고, 소극적 의미에서 新냉전의 당사국이 만날 수 있는 환경을 제공한다.

미국과 중국의 만남은 개별 동남아 국가에서만 아니라 아세안 중심의 지역 다자협력에서도 나타난다. 2021년에도 상그릴라 대화(Shangri-La Dialogue), ARF, 아세안 확대국방장관회의(ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus, ADMM-Plus), EAS 등의 외교·안보 관련 장관급, 정상급 회의들은 여전히 개최된다. 이 모든 회의에 미국과 중국이 함께 참여한다. 그 외에도 이 협력의 제도에 다양한 협력 사업, 각급 정부 간 회의는 무수히 많이 펼쳐진다. 아세안 국가들이 이 회의를 통해서 강대국의 행동을 결정적으로 통제하기는 어렵다. 그러나 미국과 중국 중 어느 국가가 이 회의들에 참석하지 않는다면 이는 곧 바로 상대방의 승리가 된다.

아세안 국가들은 자신의 이익을 위해 이런 중간지대 혹은 만남의 광장이란 동남아 지역의 특성을 최대한 활용할 것이다. 개별 국가들은 새로 들어서는 바이든 행정부가 동남아 국가와 개별적 관계 강화를 추진한다면 그에 따른 청구서를 내밀 가능성이 높다. 미중 경쟁이 깊어질수록 아세안 국가들은 지역 다자회의에 미국과 중국의 참여를 촉구할 것이다. 2021년 미중 경쟁이 더욱 격화된다면 그에 맞추어 아세안 국가들의 촉구도 강해질 것이다. 미국과 중국의 경쟁이 격화됨에도 불구하고 일정한 한계를 넘지 않는 적정 수준에서 유지된다면 이런 아세안의 특성은 강대국에 대한 좋은 레버리지가 될 수 있다. 반면 중간지대, 만남의 광장으로서 아세안이 갖는 우려도 있다. 만약 2021년 미중 경쟁이 적정 수준을 넘어 극단으로 가게 된다면 아세안은 미국과 중국에 의해 일종의 이중 연루(double entrapment)에 빠질 수 있다. 경쟁하는 미중 양쪽에서 교차 압력을 받고 동남아 국가들의 전략적 딜레마는 더 커질 수도 있다.

24. Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The struggle for Autonomy*(Boulder: Rowan & Littlefield Publishers, Inc), pp. 78-79.

新냉전하의 패권경쟁으로 번진 기술 경쟁

기술패권 경쟁은 혼돈의 시대를 가중시키고 미국과 중국의 新냉전을 이끌고 있는 중심축이다. 중국은 실질 GDP에서 미국을 추월하며 미국에 대등한 패권 국가를 지향하고 있다. 중국의 경제 규모 확장과 함께 4차 산업혁명을 필두로 산업구조가 급속하게 변화하면서 국제질서의 재편까지 진행되고 있다. 전 세계가 네트워크와 플랫폼으로 얽히고 이를 기반으로 데이터가 새로운 자원으로 등장하면서 기존의 시장, 규제, 국제질서가 모두 흔들리고 있다. 미국과 중국을 중심으로 세계 시장이 재편되고 그 영향력에 따른 새로운 국제질서가 만들어질 것은 예정된 미래다.

기술은 오랜 시간을 걸쳐 발전하고 점진적으로 사회기반을 형성해왔다. 1차 산업혁명의 주역이었던 1776년 제임스 와트(James Watt)의 증기기관은 100년이 넘는 기술발전과 전파 후 1886년 칼 벤츠(Karl Friedrich Benz)의 휘발유 자동차가 나오게 했다. 자동차 산업의 중심이 유럽에서 미국으로 중심지를 이동하고 다시 독일과 일본, 한국의 경쟁 산업이 되기까지는 또다시 100년이 넘는 시간이 흘렀다. 기술 전파도 공간적 제약으로 인해 단계적으로 진행되었으나 디지털 혁명이라고 일컬어지는 4차 산업혁명을 맞이하여 급속한 전파가 이루어지고 있다. 5,000만 명에게 라디오가 보급되는 데 38년이 걸린 반면 인터넷의 보급은 4년, 트위터 보급은 9개월이 걸릴 만큼 기술의 전파속도는 가속화되었다.¹ 자동차 산업의 주도권 경쟁은 100년을 넘게 진행된 반면 스마트폰의 경우 2007년 애플 아이폰의 출시에서 2009년 삼성 갤럭시폰의 출시까지 시장 경쟁에 2년의 시간으로 단축되었다.

4차 산업혁명의 근간은 고도화된 IT 기술과 다양한 기술 및 서비스 분야의 융합이다. IT 기술은 활용될 수 있는 모든 기술과 연계되어 동시다발적으로 변화를 이루어 내고 있다. 급격한 기술 발전과 전파 속에서 기술 선진국은 이전과 같이 시장 선점이나 기술에 대한 지적재산권, 기술표준에 의한 진입장벽 등으로 기술개발에 대한 프리미엄을 누릴 수 없게 되었다. 급격하게 데이터가 주요 자원으로 취급되고 온라인 플랫폼 확보가 경쟁의 주요 축으로 부상하면서 전 세계 경제 행태에 대한 새로운 규범과 기준이 필요하게 되었다.

국가 안보 측면에서 기술의 발전은 위협의 증가로 이어진다. 위협이 되는 기술에 대해서는 발전속도에 맞추어 각종 제도와 규범이 수립되어 제어되지만 4차 산업혁명에서는 기술발전의 가속으로 인해 기술발전과 제어 간의 불균형이 발생하고 있다. 민간기술과 안보기술의 경계가 모호해지면서 기술에 대한 패권이 국가 안보와 직결된 것도 기술패권 경쟁을 가속화시키는 이유이다.

이 과정에서 대부분의 원천 기술을 보유하고 있는 미국은 중국의 불법 기술이전, 사이버 해킹에 의한 기술 취득, 차별적 기술 인허가와 자국 보호주의 등으로 불공정 경쟁을 주장하고 있다.

1. “The social economy: Unlocking value and productivity through social technologies,” *McKinsey Global Institute*, July 1, 2012.

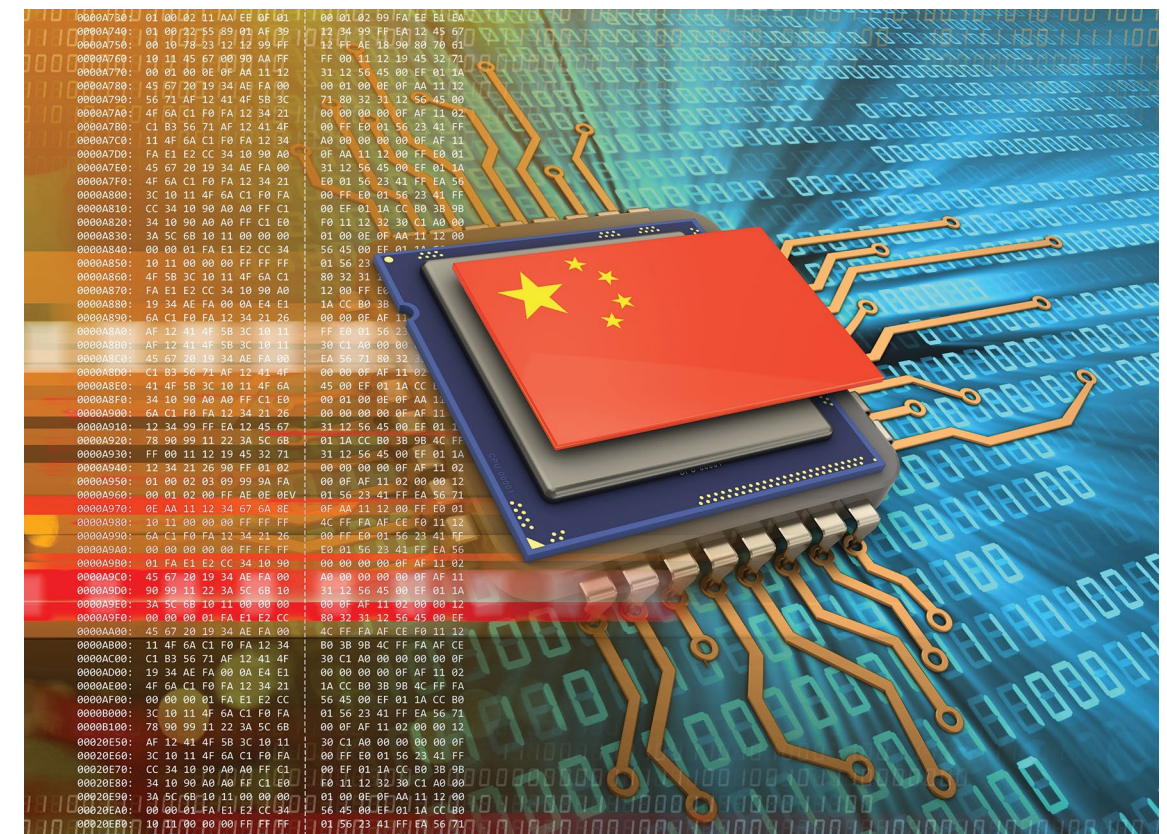
현재 진행되고 있는 패권 경쟁의 중심에 있는 기술들은 경제뿐 아니라 안보에 직결되는 양상을 갖고 발전하고 있으므로 미국의 입장에서 현재 상황을 방치할 수는 없다. 기술 추격과 시장 확대를 통해 패권을 나눠 가지려 하는 중국은 공격적으로 기술확보 전략에 나서고 있다.

2020년 평가

2020년은 2019년 미국의 화웨이에 대한 무역 제재로 시작된 미중 간의 기술 경쟁이 범위와 강도를 확장한 해라 할 수 있다. 전 세계가 미국과 중국을 중심축으로 갈라지는 양상을 보이고 있다. 2020년 5월 미국 정부는 중국 화웨이가 미국 기술의 반도체를 공급받지 못하도록 제한하겠다고 밝혔고, 중국 또한 퀄컴(Qualcomm) 등 미국 전자통신업체에 대한 제재에 들어가겠다고 맞불을 놓았다. 미국은 다시 중국 업체 33곳에 대한 대중 제재를 발표했는데 이들은 인공지능(Artificial Intelligence, AI), 소프트웨어 등 대부분이 첨단 IT 관련 개인, 대학, 연구조직을 모두 포함하고 있다. 이러한 제재에 대해 중국은 반도체 등 핵심기술에 대한 자국화 계획을 추구하고 있다.

무역 보복으로 이어지고 있는 두 나라의 기술패권 경쟁은 첨단산업뿐 아니라 국가 안보 패권 경쟁으로 확대되고 있으며 미국은 중국의 글로벌 가치사슬(Global Value Chain)을 차단함으로

그림 1. 핵심기술 자국화 계획을 추구하고 있는 중국



출처: Shutterstock.

써 중국의 시장 확대를 억제하고 있다.

미국은 백악관 전략보고서를 통해 중국에 대한 전략적 접근을 제시했는데 미국의 번영 증진을 위해 동맹국 및 협력국과 함께 중국의 국영기업, 산업 보조금, 강제 기술이전에 대한 원칙을 세워나갈 것이며 차별적인 산업표준이 국제 표준이 되지 않게 하도록 협력할 것임을 발표했다.² 미국은 자주권, 자유시장, 지속가능 개발의 원칙에 기초한 경제적 번영을 EU 및 일본과 함께 촉진할 것이라고 협력국을 적시하여 발표했다.

중국은 2020년 양회에서 ‘신형 인프라(新基建)’ 관련 대규모 투자계획을 천명하였고, 제조강국으로서의 혁신 전략뿐 아니라 5G와 AI 분야에서 글로벌 선두 지위를 확보하기 위한 발전목표를 수립했다. 중국은 2025년까지 첨단 산업 분야에 1조 4,000억 달러를 투자할 계획이다. 미국 내 보고서에도 5G 기술은 중국이 앞서는 것으로 평가했으며³ AI에 대한 적극적 공세로 중국의 추격이 예사롭지 않다.

2020년 8월 미국은 ‘클린 네트워크(Clean Network)’를 제안하며 중국 공산당으로부터 중요한 데이터와 네트워크를 지키기 위해 모든 조치를 취할 것을 선언했다. 세부 내용으로는 중국 이동통신네트워크 연결금지, 미국 모바일 앱스토어에 중국 앱 삭제, 중국 회사 클라우드 사용 금지, 중국 연계 해저케이블 금지 등을 포함한다.

중국은 2020년 9월 글로벌 데이터 안보 이니셔티브를 내세웠는데 각국은 국가 안보, 경제, 사회 안정과 관련된 데이터를 보호할 책임과 권리를 가져야 하며 글로벌 IT 기술의 개방적 공급, 타국의 데이터 도용 금지, 타국의 데이터 주권, 관할권, 보안권리 권한 존중 등을 포함하고 있다.

2021년 전망

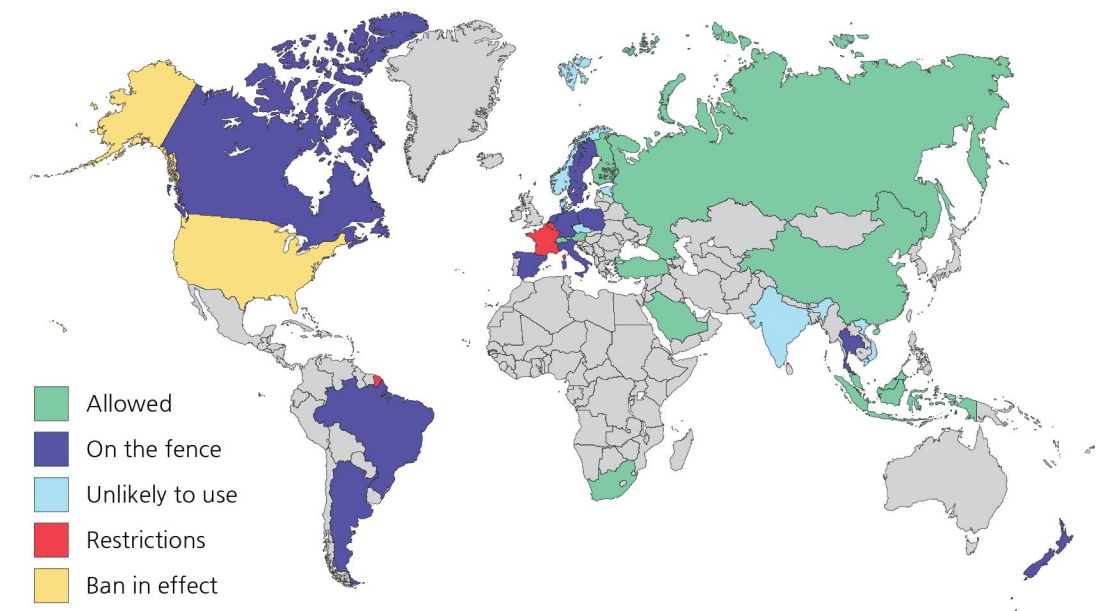
패권 경쟁으로 인한 혼돈은 기술패권에 따른 새로운 질서가 세워질 때까지 길고 더욱 치열하게 진행될 것이다. 글로벌 기술패권 경쟁의 영향으로 미중 무역전쟁이 점차 심화되면서 이미 일부 국가들은 중국에서 생산시설을 이전하려는 움직임도 있다. 기술냉전 시대가 도래함에 따라 기술패권을 중심으로 블록화가 진행될 가능성이 있다.

미국 등 서구 국가들이 주도해 온 국제 기술 표준을 중국이 선도하겠다고 선언하면서 미래 기술에 대한 경쟁이 치열해지고 있는 반면 아직은 원천 기술에 대한 미국의 우위는 독보적이다. 구글, 아마존 등 미국의 플랫폼 기업들은 원천 기술을 확보하고 시장을 장악하고 있다. 미국 기술에 대한 통제가 강화되어 중국이 미국의 오픈소스 소프트웨어를 사용하지 못하게 될 경우 독자적 기술개발과 확보에는 상당한 시간과 자원이 투입되어야 할 것이다. 반면 미국도 방대한 중국 데이터 시장을 상실할 우려가 있다.

그럼에도 불구하고 플랫폼 확장과 데이터 확보를 위해 디지털 패권을 장악하려는 노력은 2021년 한 해와 향후 더욱 치열하게 전개될 것이다. 서구 국가의 자유주의와는 달리 중국은 국가

주도의 기술개발과 경제정책을 추구하고 있으므로 양 체제 간의 불공정 경쟁은 기술을 시작으로 플랫폼과 데이터에 걸쳐 디커플링(decoupling, 탈동조화)으로 진행될 가능성도 있다.

그림 2. 국가별 화웨이 장비 사용 정책



플랫폼과 네트워크로 연결되는 글로벌 플랫폼 산업구조에서 기술과 디지털 표준을 장악하는 것은 향후 경제와 안보 모두에 대한 패권을 갖게 되는 것을 의미한다. 조 바이든(Joe Biden) 미국 대통령의 당선으로 중국에 대한 노골적이고 거친 제재는 완화되겠지만 패권을 차지하기 위한 경쟁은 지속될 수밖에 없다. 바이든 대통령 당선인은 핵심기술과 안보에 관해 동맹 등 다자간 연계를 기반으로 중국을 견제하고자 하며 동맹국과의 첨단산업 글로벌 가치사슬을 개편하고자 한다. 따라서 자유주의 시장질서와 동맹의 가치를 바탕으로 하는 미국의 기술패권 경쟁은 기술 선진국과 자유체제 국가의 보다 폭넓은 지지를 확보할 것이다. 기술패권 경쟁은 경제, 안보, 체제와 이념의 경쟁으로까지 전선을 넓히며 新냉전의 시대를 만들어 나갈 것이다.

5G와 반도체

이들 기술은 방대한 데이터의 유통과 분석을 필요로 하는 산업구조에서 핵심적인 역할을 수행한다. 5G 통신장비 기술은 현재는 중국이 우월한 위치를 점하고 있으며 미국에게 상당한 안보 위협으로 인식되고 있다. COVID-19의 전 세계적 확산으로 인해 언택트 수요는 폭발적으로 증가했으며 이러한 추세는 2021년에도 지속될 것이다. 대용량 데이터를 전송하는 5G 서비스의 확대와 경쟁은 치열해질 수밖에 없다. 미국은 5G 기술의 기반이 되는 반도체에 대해 수출규제와 기술이전 차단 등 규제를 통해 중국의 기술 추격 속도를 늦추고자 한다. 중국은 반도체 자급을 목표로 투자와 지원을 확대하고 있으나 중국의 반도체 굴기는 단기간에 달성하기는 어려울 것으로 보인다. 5G 기술이 스마트 도로, 고속철도 등 인프라를 포함하여 사회 전반으로 확산되고, 전 지

2. “United States Strategic Approach to The People’s Republic of China,” *The White House*, May 20, 2020.

3. “Secure 5G - Flipping the Script,” *NSC*, January 30, 2018.

구적으로 데이터의 양 자체도 빠르게 늘어나면서, 그 처리 속도를 결정하는 두 기술을 둘러싼 경쟁은 계속될 것이다.

우주기술

우주기술은 지속적으로 중국이 집중 투자해 온 영역이다. 우주기술과 위성항법시스템(Global Positioning System, GPS)은 상대적으로 하드웨어 중심의 기술이지만 IT 기술의 접목으로 네트워크와 바로 연계되므로 디지털 패권 경쟁에서도 핵심적인 가치를 갖는다. 중국의 우주 굴기는 최근 달 뒤편 착륙이나, 유인 우주정거장 프로젝트 등을 통해 알려져 있다. 중국은 2020년에도 새로운 엔진을 계속 성공시키면서, 저궤도 통신위성 실험 등도 병행하고 있다. 여기에는 우주기반 사물인터넷망(Internet of Things, IoT)을 구축하고, 정확한 위치정보가 핵심인 자율주행차 및 자율주행 철도를 실용화하는 등 자국 중심의 네트워크를 만들고 주도권을 획득하고자 하는 중국의 의도가 반영되어 있다.

중국은 2018년 베이더우(北斗, Beidou) 위성항법의 글로벌 서비스를 개시했다. 우주기술은 5G, AI, 기존 인프라 등과 모두 연계된다는 측면에서 중요하다. 정밀 위치, 방향 등의 정보는 통신, 교통, 무기체계의 운용에 핵심적이므로 중국의 기술패권과 연동된다. 중국은 상대적으로 최신 위성으로 위성항법시스템을 구축함으로써 미국 GPS의 정밀도를 넘어서는 수준이라 자신하고 있다. 중국은 연간 위성 발사 횟수에 있어 이미 미국을 제치는 등 우주에도 물량공세를 쏟아붓고 있다.⁴ 이미 활발한 민간 개발 영역이 된 미국의 우주산업과 우주 패권을 움켜쥐려는 중국의 개발 경쟁은 디지털 패권과 연계되어 더욱 치열해질 전망이다.

양자 컴퓨팅

디지털 경제에서는 방대한 데이터의 처리 속도와 용량이 중요하다. 양자 컴퓨터는 비록 상용화에 도달하지는 못했지만, 기존 슈퍼컴퓨터와는 비교할 수 없는 연산속도를 가질 것으로 예측된다. 이 기술의 주도권과 상용화에 의한 시장 선점은 5G와 반도체에 이은 새로운 ‘게임 체인저’가 될 수밖에 없다. 2021년에도 미중 양국은 적극적으로 양자 컴퓨팅 분야에 투자하면서 기술 경쟁에 나설 것이다.

커플링과 디커플링 속의 한국

미중이 치열한 기술패권 경쟁을 이어가는 가운데 세계는 커플링과 디커플링의 국면으로 접어들 수 있다. 경제구조 재편의 중심에 기술이 있기 때문에 그 기술의 패권을 누가 선점하느냐를 놓고 결판이 나기 전까지는 경쟁이 계속될 것이다. 역사적인 맥락에서 패권 경쟁은 미국과 영국, 미국과 일본의 자유주의 경제체제하에서의 경쟁이었고 규모 면에서 우위를 차지한 미국이 패권

을 가져가거나 유지할 수 있었다. 반면 지금의 미중 경쟁은 중국이 규모에서 미국을 추월하고 있고, 상이한 이념과 체제가 얹혀있기 때문에 공정한 자유 경쟁에 따른 패권 경쟁 대신 서로 자신의 강점을 살려 다양한 수단을 동원하는 치열한 형태의 경쟁이 이어질 것이다.

미국은 중국의 불법적 기술획득과 중국의 불공정 경쟁 관행을 무기로 중국을 압박하고 있다. 자유주의 체제 내에서의 경쟁은 보통 선진국에 유리한 형태로 자유 경쟁이 이루어지는 반면 중국은 국가 주도 경제체제와 거대 자본과 물량을 이용하고 있어, 추격당하는 쪽보다 추격하는 쪽에 유리한 불공정이 발생하고 있기 때문이다. 경쟁의 양상은 점차 경제, 안보, 정치, 문화까지 전 분야를 아우르고 있다.

비록 아직까지는 세계 경제의 디커플링이 일어나지 않고 있지만 디지털 기술과 경제의 블록화가 조금씩 일어나고 있다. 과거 냉전 시대처럼 이념에 따라 완전히 이분화가 일어난 것은 아니지만, 특정 블록에 속하게 되면 빠른 기술 변혁 속도 때문에 락-인(lock-in) 현상이 일어나 자연스러운 디커플링이 일어날 수밖에 없기 때문이다.

바이든 시대에도 이런 방향이 큰 틀에서 달라지지는 않을 것이다. 직접적인 화법으로 미국의 이익을 주장하던 트럼프 대통령과 상반되게 바이든 당선인은 보다 온건한 표현으로 중국을 압박할 것이다. 자유주의의 가치, 자유시장과 동맹의 가치를 연계함에 따라 오히려 트럼프 시기보다도 자유주의 국가들이 더 강하게 묶일 수도 있을 것이다. 바이든의 민주당 행정부는 환경, 인권, 노동 문제 등 가치의 문제를 무기로 삼아 중국을 더욱 세계 압박하며 자유주의 동맹 국가들의 호응을 이끌어 낼 가능성도 있다.

기술패권 경쟁은 기술의 문제를 넘어 경제, 정치, 사회, 문화까지 모두 얹힌 형태로 지속될 수밖에 없다. 미중 갈등 상황에서 한국의 방향을 설정하는 문제는 어려운 일이다. 한국은 국가 규모가 크고 위상이 높지만 유럽처럼 자생적인 경제를 유지할 능력은 없다. 또한 국내적으로나 국제적으로 자유시장경제 체제에 깊게 관여되어 있다. 현재로서 최선의 전략은, 자유주의 시장질서하에서 국가발전을 지속적으로 도모하면서 새로운 규범의 수립에 기여·참여하는 것이다. 확실한 현재의 경쟁 체제 속에서 선택의 기회비용을 최대한 줄이고 우리의 운신의 폭을 넓혀 나가야 한다.

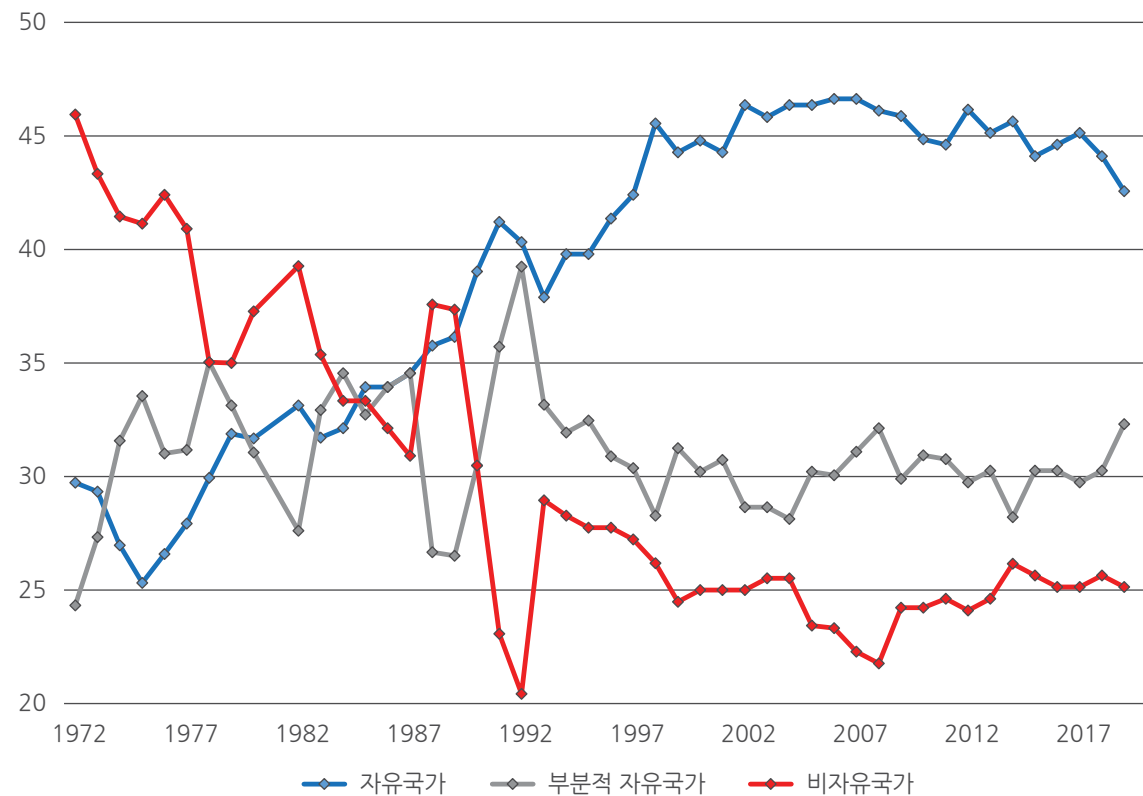
4. 2020년 11월 기준 중국 29기, 미국 27기 발사. “China has sent more satellites into space this year than US and Russia, report says,” *South China Morning Post*, November 3, 2020.

자유민주주의의 위기

2020년 평가: 활력 잃은 민주주의

2020년 세계 정치는 민주주의의 위기로 인해 상당히 우려스럽고 불안하다. 미국의 프리덤 하우스(Freedom House)의 2020년 데이터를 분석한 그림 1은 약 50년간 세계 민주주의의 장기적 추세를 보여준다.

그림 1. 세계 정치체제의 역사적 추이, 1972~2019 (단위: %)



자료: Freedom House.

1970년대 초 세계 국가 수의 30%만 차지하던 자유국가는 2000년 45%에 도달했다가 최근 들어 42%로 감소했다. 비자유국가는 1970년대 이후 지속적으로 줄어들었다가 2000년 이후 세계 국가 수의 약 25%를 유지하고 있다. 부분적 자유국가의 경우 증감을 거듭하다가 역시 1990년대 말 이후 세계 국가 수의 약 30%에서 지속된다. 거시적으로 보면, 1970년대 이후 활발해진 민주화 붐이 1990년대 후반을 전후로 역사적 추진력을 잃고 표류하고 있는 것이다.

최근 스웨덴 예테보리 대학의 민주주의 다양성 연구소(Varieties of Democracy Institute)

가 발표한 2020년 리포트 역시 1990년대 중후반 이후로 민주주의 체제가 오히려 쇠퇴한다고 주장했다. 2001년 이후 처음으로 독재국가가 민주국가보다 더 많은 과반수(92개국)이며 세계 인구의 54%를 차지한다. 세계 인구의 35%가 브라질, 인도, 터키 등과 같이 권위주의 색채가 강해지는 국가이거나 미국과 같이 민주주의가 퇴보하는 국가에 거주하는 반면, 세계 인구의 8%만 민주화가 진행되는 국가에 살고 있다는 것이다.¹

2021년 전망: 여전히 활력 잃은 민주주의

정치적 양극화

미국과 유럽에서 민주주의가 활력을 잃는 것은 정치적 양극화의 효과가 컸다. 이는 정치인과 시민의 정치적 태도와 소속감이 극단적 이데올로기로 치우치면서 중도적 정치 공간이 희박해지는 것을 말한다. 가령 미국 연방 하원 의원들의 투표 행위를 보면 1990년대 이후 현재까지 민주당과 공화당 소속 의원들의 이념 분포가 점점 양극화되었다. 예테보리 대학의 민주주의 다양성 연구소에 따르면 2018년을 기준으로 독일은 급격한 양극화, 프랑스는 지속적인 양극화, 영국과 유럽연합(European Union, EU) 전체는 완만한 양극화가 진행되고 있다.²

미국과 유럽에서 심화된 정치적 양극화는 정치 엘리트와 지지자들로 하여금 타협, 합의, 상호 이해, 관용을 베풀기 어렵게 만든다. 정치적 승자는 패자를 정치 사회에서 배제하여 자신의 미래를 위협하지 못하도록 강제한다. 패자는 정치적 승자가 갖는 정당성을 부정하고 정치 이외의 비민주적 수단을 강구하여, 결국 민주주의 게임의 안정성이 악화된다. 정치적 양극화는 2021년에도 강력한 구조적 관성을 가질 것이다.

우파 포퓰리즘

최근 10년간 서구 민주국가에서 가장 두드러진 현상은 극우파 혹은 포퓰리즘 정당의 부상이다. 네덜란드의 '자유당(PVV)', 프랑스의 '국민전선(FN)', 독일의 '독일을 위한 대안(AfD)', 오스트리아의 '자유당(FPO)', 이탈리아의 '오성운동(M5S)' 등 유럽 전역에서 활성화되었다. 이들은 2021년에도 자신들의 세력을 유지할 수 있을까? 2020년에는 COVID-19 팬데믹 때문에 세계 각국이 국경을 통제하면서 이민·난민 문제는 수면 아래로 잠복했다. 이민·난민 이슈가 만들어 내는 국내적 갈등에 편승하여 성장했던 극우파 포퓰리스트들이 2021년에는 다소 주춤할 가능성이 있다. 예컨대 이탈리아의 극우 정당 '동맹(Lega)'과 '이탈리아형제들(Fdi)'은 2020년 9월 지방선거에서, 오스트리아 자유당은 10월 수도 빈의 시의회 선거에서 크게 후퇴하였다. 나치를 추종하는 그리스의 극우 정당 '황금새벽당(XA)'은 범죄단체로 규정되고 일부 소속 정치인이 징역 13년을 선고받으면서 사실상 해체 수순을 밟게 되었다.

그러나 적어도 10년 이상은 우파 포퓰리즘이 구미 민주주의 체제에서 크건 작건 영향력을 받

1. "Autocratization Surges - Resistance Grows," *Democracy Report* (2020), V-Dem Institute, p. 6.

2. "Polarization in Europe," *V-Dem Institute*, last modified Aug 30, 2019, accessed Sep 13, 2020.

휘할 것이다. 이들 세력의 성패는 두 가지 조건에 달려 있다. 첫째, 기성 정당들의 대응이다. 2차 세계대전 이후 민주주의를 주도했던 중도 좌우파 정당들이 포퓰리즘 정당들의 의제를 일부 흡수할 경우 이들 세력이 후퇴할 수도 있다. 둘째, 정치적 세속화에 대응하는 이들의 생존능력이다. 이들은 최근 10년 유럽의 불안운 자양분 삼아 성장했지만, 막상 정치사회에 진입하면 당내 갈등과 정치체제의 세속화 압력으로 위축될 수 있다. 이들은 팬데믹 시대에 새로운 의제(가령 COVID-19 방역에 대항하는 시민적 자유 옹호)를 찾아 변신할 수도 있다.

신권위주의

세계를 뒤덮은 팬데믹은 민주주의가 안착한 ‘오래된 민주국가(old democracies)’에서는 민주주의의 급격한 후퇴를 유도하지는 못할 것이다. 그러나 세계 민주주의의 약한 고리나 1980년대 이후 탄생한 ‘신생 민주국가(new democracies)’에는 권위주의화가 유지·강화될 가능성이 높다. 2020년 프리덤하우스(Freedom House)와 이코노미스트(The Economist)에 따르면, 팬데믹 이후 약 80개 국가에서 권력 남용과 야당 탄압, 비상계엄령 선포, 인권의 악화 현상이 포착되었다.^{3,4} 힌두교 민족주의를 표방하는 인도의 모디(Narendra Modi) 정부는 무슬림이 COVID-19 사태의 주범이라 비난하면서 무슬림 지역을 선택적으로 봉쇄하고 경찰력을 동원하여 탄압하였다. 필리핀 두테르테(Rodrigo Duterte) 정부는 팬데믹 상황 중임에도 수많은 범죄 혐의자들을 재판도 없이 사형시켰으며 보안군과 경찰력에 의존하여 폭압적으로 통치한다. 헝가리 의회는 4선째 철권통치를 유지하는 빅토르 오르반(Viktor Orban) 총리에게 무제한의 권력을 허용하였고 그 권력의 시한을 못 박지 않았다. 그는 팬데믹의 주범으로 난민을 지목하고 세르비아 국경에 레이저 철조망을 설치하였다. 터키의 에르도안(Recep Tayyip Erdoğan) 대통령은 비상계엄령을 선포하고 술탄통치를 한다. 이들 스트롱맨(strong man) 정부는 공통적으로 팬데믹으로 지지율이 오르거나 혹은 높은 지지율을 유지하고 있다. 설령 내년 미국 바이든(Joe Biden) 행정부가 출범하여 동맹 강화와 전통적 인권 외교를 강조하더라도, 자유민주적 질서 복원의 효과 및 압력이 국제적으로 실효성 있게 나타나는 데 시간이 많이 걸릴 것이다. 이들 신권위주의 정부들은 국내 정치의 자율적 공간에서 팬데믹 위기를 강조하면서 권력을 유지할 가능성이 매우 높다.

新냉전, 철저한 국가이익 중심의 세계

세계 민주주의는 2021년에도 권위주의 체제들의 저항과 부상으로 인해 도전에 직면할 것이며, 철저히 국가이익을 중심으로 국가 간, 세력 간 견제와 갈등이 부각될 것이다. 또한 1980년대 이후 세계화와 경제통합은 시장 근본주의적 특성으로 인해 국가·정치 영역의 축소, 불평등 심화, 노동력의 국제이동과 다문화 갈등을 만들어 냈다. 미국의 저학력 백인 노동자들이 ‘트럼프즘(Trumpism, 제도와 법치의 무시, 혐오·차별, 반이민과 인종주의, 소수자 배제 등)’에 열광한 것도 이 때문이다. 중동 이민자에 대한 혐오감이 증가하고 있는 유럽도 마찬가지이다. 기존 정치가

세계화의 문제를 충분히 해결하지 못한다면 포퓰리스트들은 여전히 시민들의 실망과 좌절을 정치적으로 조직하는 데 성공하여 민주주의의 퇴보를 촉진할 것이다.

미국과 중국 간의 新냉전은 외형적으로는 가치를 표방할 것이나 실제로는 국가이익을 중심으로 진행될 것이다. 자유, 민주주의, 인권 등 보편적 가치를 강조하는 바이든 행정부는 홍콩, 대만, 신장, 티베트 문제를 거론하며 중국을 압박할 것이다. 중국 정부는 이런 미국의 내정 간섭을 거부하면서 오히려 강압적으로 이들 지역을 통제할 것이다. 홍콩 정부는 2020년 11월 민주 성향의 홍콩 입법회 의원 4명의 의원직을 박탈했다. 이에 반발한 야당 의원 15명이 동반 사퇴를 결의하면서 홍콩 의회에서 야당의 목소리가 위축되었다. 민주주의와 인권이 핵심적인 외교이슈로 전환되고 新냉전의 소재가 되면서 민주 세력 대 非자유주의 세력 간의 대립과 갈등은 더욱 극명하게 드러날 것이다. 미국과 중국 간의 전략경쟁이 유발하는 ‘가치전쟁’은 미중 전략경쟁 속에서 자유민주주의 국가 간의 연대를 지향하는 미국과 이에 맞서 非자유주의적 가치를 ‘주권’의 기치 아래 옹호하는 중국과 러시아, 그리고 이에 편승하는 권위주의·전체주의 체제들의 연대와 도전으로 인해 자유민주주의 위기를 심화시킬 것이다.

3. “Polarization in Europe,” *V-Dem Institute*, last modified Aug 30, 2019, accessed Sep 13, 2020.

4. “The pandemic has eroded democracy and respect for human rights,” *The Economist*, October 17, 2020.

한국에의 함의: 전략적 융통성과 전략적 모호성

앞에서 이야기된 혼돈 시대와 新냉전의 특성, 즉 (1) 이념보다는 국가이익이 우선하고, (2) 국제 ‘거버넌스’를 둘러싼 전쟁이 심화되며, (3) 주요국가들의 세력권이 불분명해지고, (4) 블록의 결속력이 약화되며, (5) 새로운 군비경쟁이 가시화되는 현상들은 2021년에도 더욱 뚜렷이 나타날 것이다. 이중에서도 블록의 경계 구분이 명확하지 않고, 주도국들도 굳이 이를 강요하지 않는 국제질서는 얼핏 보기에는 전략적 융통성을 제공한다. 미중 전략경쟁에서, 그리고 세계질서를 둘러싼 여타의 이슈들에서 그동안 한국은 이러한 전략적 융통성을 확보하기 위해 노력해왔고, 이는 이른바 ‘전략적 모호성’의 이름을 띠고 나타났다. 주요 외교·안보 현안에서 우리는 확실한 입장을 밝히지 않은 가운데 상황에 따라 대외적 메시지를 결정하거나 판단을 유보하는 태도를 보이고는 했다. 이러한 전략이 우리의 자율성을 증대시킬 수 있다는 기대하에서였다.

그러나, 이는 어디까지나 일정 수준 이상의 자기 능력이 갖추어져야 누릴 수 있는 이점이다. 동시에, 이 능력은 ‘상대성’, 즉 다른 국가들과 비교되는 국력과 지정학적 위치에 영향을 받을 수 있다. 세계 주요 국가들이 밀집해 있는 동북아 공간에서 한국이 전략적 모호성이나 융통성을 유지하기는 결코 쉽지 않으며, 연루(entrapment)만을 걱정하다가 동시에 방기(abandonment)되는 결과를 낳을 위험이 있다. 혼돈 시대와 新냉전은 이러한 점에서 냉전 시대 이상으로 엄중하고 곤혹스러운 계산서를 우리에게 내밀 수 있고, 따라서 2021년의 정세를 판단하고 우리의 대응 전략을 강구하는 데 있어서는 기회 이상으로 도전의 요인들을 파악할 필요가 있다.

2021년 각 국가/지역 정세전망이 주는 시사점

바이든(Joe Biden) 행정부의 미국하에서 한국으로서는 한미동맹 차원에서 트럼프(Donald J. Trump) 행정부 시절보다 더욱 좋은 결과를 기대할 수 있다. 특히 동맹을 둘러싼 두 가지 해결되지 않고 있는 문제에 주목할 필요가 있는데, 방위비 분담 협상과 전시작전통제권(전작권) 전환 문제가 바로 그것이다. 바이든 당선인은 지난 2020년 10월 연합뉴스 기고문을 통해 “군대를 철수하겠다는 무모한 협박으로 한국을 갈취(extort)하기보다는, 동아시아와 그 이상의 지역에서 평화를 지키기 위해 우리의 (한미)동맹을 강화하면서 한국과 함께 설 것이다”고 언급한 바 있다. 분명 방위비 분담 문제에 있어서는 트럼프 행정부와는 다른 긍정적 분위기가 만들어질 것이다. 전작권 전환 문제에 있어서는 연합대비태세를 유지하고 강화하기 위해 한국의 능력 확보에 중점을 두고, 이 조건이 충족되기 이전의 무리한 전작권 전환은 바람직하지 않다는 입장을 유지할 것이다. 그러나, 만일 우리가 ‘주권’에 집착하여 ‘조기 전작권 전환’을 고집할 경우, 이는 한미 간의 잠재적 갈등 현안이 될 수 있다.

북한 문제에 있어 바이든 행정부는 “원칙에 입각한 외교에 관여하고 비핵화한 북한과 통일된 한반도를 향해” 나아갈 것을 다짐했다. 일부 민주당 내 군축 전문가들이 2019년 하노이 북미

정상회담에서 북한의 제안을 미국이 수용했어야 한다는 입장을 개진하기도 하고 바이든 행정부가 이에 귀 기울일 가능성도 있지만, 한 가지 확실한 것은 차기 미국 정부는 ‘탑다운(top-down)’ 방식을 사용하지 않을 것이라는 점이다. 트럼프 행정부의 대북정책을 진두지휘했던 스티브 비건(Stephen E. Biegun) 미국 국무부 부장관 역시 2020년 12월 10일 아산정책연구원에서 가진 특강을 통해 ‘탑다운’ 방식을 택하였더니 오히려 북한이 김정은 위원장만을 바라보고 아무런 준비 없이 하노이 회담에 나왔으며, 앞으로의 미북 협상은 실무선에서의 논의를 바탕으로 풀어나가는 ‘바텀업(bottom-up)’ 방식을 택하는 것이 불가피할 것으로 보았다. 전 미국 국방부 수석부차관이자 바이든 캠프의 외교정책 고문인 브라이언 매키언(Brian P. McKeon)은 2020년 10월 11일 연합뉴스와 진행한 인터뷰에서 “제재는 목적이 아닌 외교적 전략의 일환으로써 북한 정권을 압박하는 수단”이라고 언급하였다. 인도주의적 대북 지원은 찬성하지만, 비핵화 협상과 대북제재의 완화에는 더욱 엄밀한 기준을 적용해야 한다는 바이든 행정부 참모진의 성향을 감안할 때, 비핵화 협상은 시간을 두고 실무협상을 통해 실질적 결과를 도출하는 데 집중할 것으로 예상된다.

바이든 당선인이 중국에 대한 입장을 명백히 밝히고 다자협력과 동맹의 중요성을 강조하는 만큼 한중 관계와 한일 관계에 대한 명백한 입장을 준비할 필요가 있다. 지난 11월 12일 바이든 당선인은 문재인 대통령과의 전화 통화에서 한국을 “인도-태평양 지역 안보와 번영에 있어 핵심축”이라고 지칭하였으며, 미국 정부가 추진하는 ‘인도-태평양(Indo-Pacific) 전략’의 중요성을 동맹 관계와 연계해 거론하였다. 따라서 한국으로서는 미국의 인도-태평양 전략에 대한 입장을 고민하고 한일 관계의 돌파구를 모색할 필요가 있다.

2020년 문재인 정부는 시진핑(Xi Jinping) 중국 국가 주석의 방한을 지속적으로 추진하며 사드(THAAD) 배치 이후 경색된 한중 관계를 개선하려고 했지만 결국 무산됐다. 그러나 미중 전략경쟁이 심화되는 상황 속에서 중국은 주변국과의 관계 개선이 필요한 상황이며, 이는 왕이(Wang Yi) 중국 외교부장의 11월 말 방한에서도 그대로 나타났다. 미국에 새로운 행정부가 탄생한 지금의 상황을 고려할 때, 2021년 상반기에는 시진핑 주석의 방한이 현실화되며 한중 간의 협력을 재삼 강조할 가능성이 높다.

이러한 시진핑 주석의 외교적 행보로 인해 한국 정부는 미중 사이에서 선택의 딜레마에 직면할 가능성이 더욱 커졌다. 이와 관련, 한국으로서는 한중 관계가 미중 전략경쟁으로 인해 타격을 받지 않도록 하는 방안을 고심해야 한다. 이를 위해서는 북핵 문제, 인도-태평양 전략, ‘클린 네트워크(Clean Network)’ 참여, ‘쿼드 플러스(Quadrilateral Security Dialogue Plus, Quad Plus)’, 경제번영네트워크(Economic Prosperity Network, EPN), 미국의 중거리 핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF) 탈퇴로 인한 중거리미사일의 한반도 배치 가능성 등 미중과 관련된 각각의 사안들에 대해서 분명한 내부 원칙을 정할 필요가 있다. 즉, 동맹과 자유무역, 지적재산권 보호 등에 있어 한국은 이를 지지해왔으며, 앞으로도 그런 입장을 견지할 것이라는 메시지를 미국과 중국에 전달해야 하는 것이다.

남북 관계 역시 2020년에 비해 더욱 어려운 방정식을 풀어나가야 한다. 2021년 북한이 당면할 것으로 예상되는 어려움들은 2020년 김정은이 트럼프와의 관계에 모든 것을 집중한 전략적 오판의 산물이다. 김정은이 ‘통미봉남(通美封南)’에 치중한 것은 북한의 전략적 위기를 가중

시켰다. 이러한 상황에서 북한은 북중, 북러 관계의 강화를 통하여 新냉전하에서 중국과 러시아를 국제적 비핵화 연대로부터 이탈시키려 할 것이다. 즉, 북한은 중국과 러시아와의 전통적 관계를 강조함으로써 이들이 국제 제재를 우회하거나 위반하고, 핵을 가진 북한을 사실상 지지하게 만들려 할 것이다.

북한이 또 하나 노릴 것은 한미동맹의 결속 약화를 더욱 적극적으로 유도하는 것이다. 이와 관련하여 북한이 택할 수 있는 카드가 '전략적 억제력'의 시현이다. 만약 북한이 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 탑재 잠수함의 진수, 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사 실험에 성공한다면 북한은 핵무력을 완성하는 데에는 성공할 것이나, 지난 3년간의 대미외교를 제자리로 돌려야 한다. 그러나, 그 경우에도 얻는 것이 있다. 북한의 잇단 도발 행위에 대해 한국 정부가 소극적이거나 유화적인 자세를 보일 경우, 그리고 북한 인권 문제를 외면할 경우, 이는 가치를 앞세우는 바이든 행정부와 이견을 불러올 수 있다. 즉, 한미 관계를 먼저 공략한 이후 핵위협을 바탕으로 미국과 또 한번의 '딜'을 할 수 있는 기반을 마련하려 할 것이다.

일본 역시 新냉전을 감안한 행보를 보일 것이다. 2021년 스가(菅義偉) 내각하의 일본 외교는 '원칙'과 '실리'의 이중 잣대에 기반하여 미일동맹의 큰 틀 아래 주변국들과 '선별적 연대'와 '적대적 공존'을 이룰 것으로 전망된다. 특히, 점증하는 중국의 위협과 미중 경쟁의 격화 속에서 자유민주주의의 국가로서 동맹국인 미국과 함께하면서도 중국과의 관계를 관리하는 양면외교를 펼칠 것이다. 이것은 과거와 달리, 다른 가치를 지닌 국가를 배척하는 것이 아니라 실리적인 판단으로 이익이 된다면 협력할 수 있다는 것이며, 동맹 간의 연대와 다자주의의 틀 안에서 상대의 위협을 관리하겠다는 의미로도 해석된다. 지난 11월 15일에 체결된 15개국 간의 '역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)'을 통해 시장확대와 무역흑자 등 실질적 이익이 가장 많은 것으로 예상되는 일본이 외형적으로는 침착한 반응을 보인 것도 다분히 동맹국인 미국을 의식한 태도로 볼 수 있다. 일본과 유사한 고민을 갖고 있는 한국은 미중 관계에서 일본의 위치선정과 정책추진 양상 등을 관찰할 필요가 있다.

러시아는 동북아 新냉전의 구도 속에서 반미 연대에 있어서는 중국과 공조하는 태도를 취하겠지만, 완전히 중국과 같은 길을 추구하지는 않을 것이다. 즉, 동북아에서 미국의 영향력 감소·배제에 있어서는 보조를 같이 하고 중국의 발언권 확대를 지지하는 입장을 보이겠지만, 이것이 러시아의 역내 고유 영향력 약화로 이어지는 것은 적극 경계할 것이다. 또한, 중근동 및 근외 지역에서 중국이 자신들 이상의 영향력을 확보하는 일은 직간접적으로 견제하려 할 것이다. 대북 정책에 있어서는 전통적 북중 우호관계를 인정하면서도 자신들 역시 한반도 문제에 일정한 지분을 가지고 있다는 것을 수시로 과시하는 행보를 보일 것이다.

바이든 당선자의 취임 이후에 유럽이 미국과 무조건 한 배를 탈 것이라는 생각은 오산이다. 이는 新냉전의 특성상 유럽과 미국은 사안별로 협력하기도 하고 이견을 보이기도 할 것이라는 의미이다. 그럼에도 유럽과 미국은 기본적으로 '자유주의 국제질서(liberal international order)'를 바탕으로 큰 틀에서 협력할 것이다. 이는 한국에게도 시사하는 바가 크다. 한국 역시 자유주의 국제질서를 근간으로 유럽이 나아가고자 하는 방향을 주시하고 한 목소리를 내야 할 사안에 대하여는 적극적으로 한 목소리를 내야 한다. 유럽은 기본적으로 벨라루스 사태에서 알 수 있듯이 자

유민주주의를 지지하면서도, 트럼프의 보호주의 무역에 대해서는 국제통상 질서의 옹호를 외친 바 있다. 그러한 면에서 유럽은 한국이 자유주의 국제질서에 대한 입장을 표명하는 데 있어서도 미국 이상의 우군이 될 수 있다.

중동에서 新냉전 구도가 부상하고 역내 이합집산이 지속될 것이란 전망에도 불구하고 이스라엘과 걸프국가 간의 국교 정상화는 역내 새로운 외교 관계의 추세를 예고하고 있다. 이는 아랍에미리트와 사우디아라비아를 중심으로 한 걸프국가들이 파격적인 개혁과 개방을 실시하면서 가능해진 일이었고, 이 배경에는 글로벌 감각이 뛰어난 청년과 여성층의 지지가 자리잡고 있다. 이에 한국은 중동의 변화에 맞춘 장기 협력의 새로운 플랫폼을 구축해 기존의 경제 협력 차원을 넘어서야 한다. 중동의 혁신을 이끌 청년과 여성층이 현장에서 개혁·개방 정책을 효과적으로 수행할 수 있도록 교육 및 연구 교류를 활성화시키는 방안이 필요하다. 걸프국가들의 개혁 성공은 이스라엘과 아랍 간의 새로운 데탕트를 안착으로 이끌 것이고 역내 질서를 안정시킬 변수이기도 하다. 또한, 한국의 중근동 지역 외교 기반의 확대는 新냉전 시대 한국이 펼쳐 나갈 외교에서 든든한 자산이 될 것이다.

2021년 아세안과 동남아에는 미국의 신정부 출범이 가장 큰 변수가 될 전망이다. 특히 한국의 대아세안 정책인 신남방정책은 미국 바이든 행정부 출범과 아세안 국가들의 대응에 영향을 받을 수밖에 없다. 무엇보다 트럼프 행정부 시기 인도-태평양 정책이 바이든 정부 들어서는 원칙과 규범, 가치를 강조하는 방향으로 강력하게 전개될 수 있다. 중국을 압박하기 위해서 민주주의, 인권, 자유무역 등의 원칙을 인도-태평양 전략에 더욱 촘촘하고 강도 높게 적용할 가능성이 높다. 한국은 이미 신남방정책과 인도-태평양 전략의 추진에 있어서의 한미 협력에 동의한 상태이며, 한국정부는 신남방정책과 바이든표 인도-태평양 전략 간의 협력이 한-아세안 관계에 어떤 함의를 가질지에 대해서 생각해야 한다. 또한, 강대국 경쟁 속 한-아세안 협력의 내용에 대해서도 고민해야 한다. 전략적 이익이 아세안 국가들 쪽에 가까운 한국의 입장에서 아세안은 적극적으로 연대해야 할 세력이다. 이런 연대는 강대국에 대한 중소국가의 자율성 확장을 위해서 혹은 지역의 자유주의 질서 강화를 위해서 필요하다. 한국의 신남방정책은 이제 실질적 실행이 가능한 기간이 1년 정도 남았다. 2021년은 아세안 국가와의 전략적 협력이 그 어느 때보다 중요해지는 시점이다.

新냉전하에서 펼쳐질 기술패권 경쟁은 기술의 문제를 넘어 경제, 정치, 사회, 문화까지 모두 얽힌 형태로 지속될 수밖에 없다. 미중 전략경쟁 상황에서 한국의 방향을 설정하는 문제는 어려울 수밖에 없다. 한국은 경제규모나 국제적 위상이 상당한 수준이지만 유럽처럼 자생적인 경제를 유지할 능력은 없고, 국제적으로 자유시장 경제체제에 깊게 관여되어 있기 때문이다. 현재로서 최선의 전략은 자유주의 시장질서하에서 국가발전을 지속적으로 도모하면서 새로운 규범의 수립에 참여하는 것이다. 불확실한 현재의 경쟁 체제 속에서 선택의 기회비용을 최대한 줄이고 운신의 폭을 넓혀 나가야 한다.

한국으로서는 新냉전과 함께 펼쳐지는 권위주의 물결의 강화와 자유민주주의 위기에 대해서도 관심을 기울여야 한다. 미국 주도 국제질서 탈피라는 명분 하에서 오히려 권위주의와 전체주의가 발흥하였던 타국의 사례를 반면교사(反面敎師)로 삼아야 하고, 타국의 인권유린이나 反민

주적 행태를 외면한 것은 아닌지도 되돌아볼 필요가 있다.

2021년에도 국제질서의 혼란 문제는 해소되지 않을 것이며, 오히려 미중 전략경쟁의 심화 속에서 강대국 일방주의, 그리고 주요 국가들의 자국 이기주의와 이중잣대로 인해 국제연합(United Nations, UN)의 역할은 더욱 축소될 것이다. 북핵 문제 해결에 있어서도 UN의 형해화는 그대로 노출될 가능성이 크다. 외형상 강력하기는 하지만, 적기(適期)를 놓쳐버린 대북제재가 지니는 효과 역시 갑자기 증대되기가 힘들 것이며, 미국이 압력의 증대를 위해 제재 격상을 노리더라도 이는 중국과 러시아의 강력한 반발에 직면할 것이다. 북한은 내부적인 체제모순에도 불구하고 이를 이용해 자신들의 핵 능력 확장과 증강을 계속하려 할 것이며, 한국에 가해지는 핵위협은 더욱 커질 것이 우려된다.

한국의 선택: 철학과 원칙에 기반한 접근

新냉전하의 국가별 선별적 협력과 각축, 그리고 미중 전략경쟁의 심화는 한국의 입장에서 적지 않은 고민을 유발하는 것은 분명하다. 그러나, 이제는 더 이상 ‘전략적 모호성’에 안주하는 것이 어려운 시기가 다가오고 있다는 현실도 직시해야 한다. 新냉전하에서 격화될 가치 전쟁에서 이러한 모호성은 자유민주주의 국가로서의 신뢰성 상실이나 국제적 평판의 악화로 이어질 수 있기 때문이다. 가치 전쟁 속에서 우리와 가치를 공유하는 측은 우리의 동맹 혹은 우방으로서의 위치를 의심할 것이고, 상반된 가치를 추구하는 측은 적극적 공략의 대상이라는 희망적 사고를 가질 수 있다. 이는 결국 한국이 新냉전 속에서 동시 압박이나 동시 방기의 대상으로 전략할 수 있음을 의미한다.

따라서, 한국의 입장에서는 우리가 추구하는 바람직한 가치에 대해서는 분명한 원칙과 철학을 정립하고, 이에 대한 의견을 당당하게 개진하는 것이 필요하다. 자유민주주의, 시장경제, 자유무역, 국제적 거버넌스의 추구, 인권 존중 등은 우리가 현재뿐만 아니라 미래에도 지향해야 할 가치이다. 이에 대한 우리의 정책 방향에 대한 소신은 뚜렷해야 하며, 그 메시지도 분명해야 한다. 원칙의 문제 역시 마찬가지이다. 대화와 협상을 통한 분쟁의 평화적 해결, 한미동맹을 기초로 한 다자주의의 병행, 타국의 부당한 간섭이나 압력 배제와 같은 원칙들이 가시적이고도 일관되게 유지되어야 한다. 과거 사드(THAAD) 보복 등에서 보인 바와 같이 이 원칙이 경우와 상대에 따라 흔들리게 되면 한국의 전략적 입지는 좁아진다. 우리가 비교적 정책적 융통성을 발휘할 수 있는 영역은 경쟁의 방법과 문제해결을 위한 처방의 분야이다. 공통의 가치를 추구하는 국가들에 대해서는 협력하고 지지를 보내지만, 이것이 타방에 대한 군사적 갈등이나 특정 국가의 포위로 이어지는 것은 경계한다는 입장을 표명할 수도 있다. 물론, 우리의 이러한 입장이 갈등의 원인이 될 수도 있지만, 이는 중장기적 차원에서는 오히려 도움이 될 수 있다. 우리 정책의 내용과 방향성이 명확히 제시되는 순간 해당 국가들 역시 한국에 기대할 수 있는 것은 무엇이며, 한국이 결코 양보할 수 없는 가치는 어떤 것이라는 것을 깨닫게 되기 때문이다. 이러한 정책 방향은 북한에 대해서도 그대로 적용될 수 있다.

한국과 비슷한 고민을 하는 국가들로부터 교훈을 얻거나, 이들과 연대하여 공통의 해법을 찾아내는 것 역시 필요한 접근법이다. 아세안과 유럽 국가들이 그 대표적인 경우이다. 아세안은 미

중 전략경쟁 속에서 나름의 자율성을 확보하려 할 때 협력할 수 있는 존재이며, 유럽 국가들은 자유민주주의적 가치를 표방하는 데 있어 신뢰할 수 있는 협력의 대상이다. 또한, 다자주의를 기반으로 한국과 비슷한 국력을 지닌 국가들과의 공동인식 확대를 이끌어내는 노력 역시 앞으로도 계속되어야 한다. 이는 新냉전 시대의 혼돈 속에서 자유민주주의 동맹과 우리와 같이 협력 여지가 있는 우방국가들의 결속과 국제적 지지를 동시에 확보하기 위해 필수적인 자세이다.

혼돈의 시대를 헤쳐 나가기 위해서는 우리가 당면한 엄중한 안보현실에 대한 경각심과 이를 관리하기 위해 스스로의 능력을 키워나가겠다는 각오가 무엇보다도 중요하다. 국제질서와 규범이 위기를 맞고 국제기구가 형해화되어가는 상황에서도 70여년간 유지되어 온 한미동맹은 여전히 든든한 우리의 자산이다. 그러나 유동적인 국제질서와 新냉전, 주요 국가들의 국가이기주의를 감안할 때, 상황 여건과 우리의 선택에 따라 동맹의 안보공약 특히 확장억제(Extended Deterrence) 보장 역시 흔들릴 위험이 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 2021년에는 동맹을 바탕으로 한 다자적 협력을 모색해 나가는 것과 함께 우리 자체의 방위능력 확장을 위해 비상한 노력을 기울여야 한다.



혼돈의 시대:

강대국 일방주의와 新냉전의 심화,
국제기구의 형해화, 그리고
국제규범과 질서의 붕괴

■ 참여 연구진

최 강 아산정책연구원 부원장

차두현 아산정책연구원 수석연구위원

고명현 아산정책연구원 선임연구위원

제임스 김 아산정책연구원 선임연구위원

이동규 한국외국어대학교 글로벌안보협력연구센터 연구위원

최은미 아산정책연구원 연구위원

신범식 서울대학교 정치외교학부 교수

이기범 아산정책연구원 연구위원

장지향 아산정책연구원 선임연구위원

이재현 아산정책연구원 선임연구위원

박지영 아산정책연구원 선임연구위원

변영학 대구가톨릭대학교 정치외교학과 부교수

THE ASAN INSTITUTE for POLICY STUDIES



ISBN 979-11-5570-218-5

www.asaninst.org