

A S A N

국제정세 전망

2 0 2 4

연대결성 Coalition Building

아산정책연구원

2023년 12월

A S A N

국제정세 전망

2 0 2 4

연대결성 Coalition Building

아산정책연구원

2023년 12월

목차

서문	04
총론: 주요국들의 연대결성 경쟁, 계속되는 상호 견제	06
동북아: 연대결성의 새로운 경연장	23
핵과 북-중-러에 ‘올인(All-In)’한 북한의 딜레마	33
미국: 의지의 연대(Coalitions of the Willing) 2.0	41
자국 중심의 연대 구축을 모색하는 중국	49
자유주의 연대 강화에 기치를 높이는 일본	57
러시아: 새로운 세계 질서 형성과 ‘글로벌 사우스’ 연대 추진	66
‘글로벌 사우스’의 또 다른 부상? 중동 주요국의 새로운 연대 구축 탐색전	74
아세안, 계속되는 연대 쇼핑(Coalition Shopping)	82
유럽의 지정학적 선회: 대외적 자율성 확보와 연대결성, 대내적 역량 증진과 결속 강화	91
사이버공간에서의 국제규범 발전과 연대결성 가능성	99
제2차 우주경쟁: 우주패권을 위한 인프라 경쟁과 연대결성	105
경제안보 분야 연대결성	113
기후위기 시대 국제협력과 연대	120

서문

근래 이뤄지고 있는 세계질서 재편은 다양한 양상과 특성을 지니고 진행되고 있고, 주요국 간 경쟁 속에 드러나고 있는 여러 편린들을 하나의 주제로 묶어내는 일은 결코 쉬운 일이 아닙니다. 어떤 이들은 오늘날의 세계를 ‘신(新)냉전(New Cold War)’으로 규정하는가 하면, 혼란(Chaos) 그 자체로 보기도 합니다. 세계적인 공급망 안전을 둘러싸고 벌어지는 현상들에 대해서는 ‘탈동조화(decoupling)’ 또는 ‘탈위험화(de-risking)’란 용어도 등장하고 있습니다. 이처럼 2000년대 이후 국제질서는 다양한 특성이 어우러져 나타나고 있으며, 그 미래를 예측하기 매우 힘든 것이 현실입니다. 그러나 어떠한 시각에서 현대 국제관계를 바라보든 공통적으로 나타나는 현상은 주요국(dominant power)들의 자국 이기주의와 일방주의 강화, 그리고 국제기구의 형해화 등일 것입니다. 이 특성들을 체계적 분석을 통해 설명하는 일은 현 상황의 평가와 미래 예측을 위해 매우 중요합니다.

아산정책연구원은 그 방향과 속성을 쉽게 가늠하기 힘든 국제질서의 흐름을 살펴보기 위해 2015년부터 “아산 국제정세 전망” 보고서 전반을 관통하는 주제를 설정했습니다. 전략적 불신(2015), 뉴노멀(2016), 리셋(2017), 비(非)자유주의 국제질서(2018), 한국의 선택(2019), 신(新)지정학(2020), 혼돈의 시대(2021), 재건(2022), 복합경쟁(2023)이 지금까지 연구원이 다뤘던 주제들입니다. 이 주제들은 서로 다른 키워드를 내세웠지만, 변화하는 국제질서의 모습과 그 함축성, 그리고 환경변화에 대응하기 위한 각 국가와 지역의 정세를 입체적이고 종합적인 시각에서 살펴보려는 고심을 담고 있습니다.

올해 주제로 선정된 ‘연대결성(Coalition Building)’도 이 고려를 반영하고 있습니다. 미국, 중국, 러시아 등 주요국들은 모두 자신들이 주도하는 국제질서 유지 혹은 창출을 시도하고 있고, 이 과정에서 동맹 및 우방국들과 ‘연대’를 결성함으로써 경쟁국에 대한 우위를 확보하려 하고 있습니다. 이 연대는 다양한 형태로 나타나고 있습니다. 미국은 NATO와 인도-태평양 동맹국들의 협력과 같이 기존 동맹국 및 우방국들을 지역적으로 연계시키거나, 쿼드(QUAD), 한-미-일 안보 협력 등 소다자협력체를 창설하거나, 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)와 같이 경제 규범과 일정 자격을 강조하는 플랫폼 형태의 경제협력체를 주도하는 등 여러 시도를 병행하고 있습니다. 중국은 자신들의 경제력을 바탕으로 중국식 새로운 규칙과 기준에 입각한 연대를 추구하고 있고, ‘미국 우선주의’가 만들어낸 국제질서 공백을 공략하고 있습니다. 러시아 역시 구(舊)소련 시절 연방에 속해 있었던 국가들에 대한 장악력을 유지하는 한편, ‘유라시아주의’를 바탕으로 자신들이 지분을 가지는 다극적 국제질서 창출을 시도하면서 나름의 연대를 모색하는 상황입니다. 자기 중심의 연대결성을 추구하는 주요국 간 경쟁은 2023년에 들어 외형적으로는 숨 고르기를 하는 듯 보였지만, 내면적으로는 오히려 강화되는 경향을 보였습니다.

2024년에도 이 추세는 뚜렷해질 것으로 전망됩니다. 미국, 중국, 러시아 등 주요국들은 우크라이나 전쟁으로 인해 형성된 ‘민주주의 대(對) 권위주의’ 가치대립 구도가 극대화되지 않도록 조

정하면서도 자신들 중심의 연대를 심화하고, 확장하기 위해 경쟁할 것입니다. 이 과정에서 한-미-일과 북-중-러라는 동북아 지역 연대 각축이 더 부각될 수 있고, ‘글로벌 사우스(Global South)’에 대한 경쟁적 구애도 가속화될 것입니다. 그러나 주요국들은 연대 속에서 자신들의 지도력 약화 문제에 고심할 것이고, 때론 미국을 중심으로 한 연대 속에서 민주주의 위기를 겪게 될 것입니다. 기존에 치열한 경쟁 속에서도 세계를 하나로 묶어주는 역할을 했던 사이버, 기후변화 등 신홍안보 분야 협력 전망은 더 어두워질 것으로 예상됩니다. 특히, 북한이 북러 밀착을 기초로 한반도 및 지역 그리고 세계 질서 차원에서 위협을 가중시킬 위험도 배제할 수 없음도 고려해야 합니다.

2024년 전략정세는 다양한 의문과 고민을 우리에게 제기합니다. 우리나라가 위치한 한반도와 동북아에서도 수많은 전략적 계산이 서로 뒤엎히거나 충돌하고 있으며, 이로 인해 다양한 상황이 전개될 수 있습니다. 한-미-일 대 북-중-러 구도를 활용해 우리에게 대한 핵 위협을 더 높여려 할 북한, 한중 경제관계를 바탕으로 한국의 미국 중심 연대에 대한 참여를 견제하려는 중국, 그리고 한국의 지역적이고 세계적 역할 확대를 바라는 미국의 구상 등이 맞물려 우리의 안보 여건은 더 복잡하게 변할 수 있습니다. 이 보고서는 2024년 전략정세를 전망하고, 그 속에서 우리나라는 과연 어떠한 통찰력을 가지고, 이에 어떻게 대응해야 하는지를 제시하기 위한 우리 연구원 차원의 노력의 집약입니다. 이 보고서가 2024년 한반도 및 지역, 그리고 국제질서에 대한 분석을 활성화하는 값진 밑거름이 되기를 기대해봅니다. 끝으로 보고서 발간을 위해 노력을 아끼지 않으신 연구원 내부 및 외부의 저자 여러분께 다시 한번 감사의 뜻을 표합니다.

아산정책연구원 이사장
운영관

총론: 주요국들의 연대결성 경쟁, 계속되는 상호 견제

최강 원장

2023년 평가: 외형적 갈등 완화, 내면적 견제의 지속

2023년 주요국(dominant power)들은 국제질서 주도권을 향한 각축에 있어 지나친 갈등을 자제하는 방향으로 선회했다. 미국을 중심으로 하는 민주주의 세력 대 중국을 중심으로 하는 권위주의 세력 간 대립 구도는 여전했지만, 이들은 경쟁이 직접 충돌로 격화되는 상황을 피하려 했는데, 이는 2023년 11월 샌프란시스코에서 열린 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 정상회의를 계기로 열린 바이든(Joe Biden) 미국 대통령과 시진핑(習近平) 중국 주석 간 정상회담에서도 잘 나타난다. 바이든 대통령은 정상회담 후 기자회견에서 양국 간 주요 관심사에 대해 “우리는 서로 연락하는 데 주저하지 않을 것이고, 연락이 오면 그것을 받을 것입니다. 이것은 대단한 진전입니다(We should pick up the phone and call one another and we’ll take the call. That’s important progress)”라고 했고, 시진핑 주석도 “지구에는 두 국가가 성공을 이룰 수 있을 만큼 충분히 넓습니다(Planet Earth is big enough for the two countries to succeed)”라고 공존을 강조했다. 2023년 7월 블링컨(Antony J. Blinken) 미국 국무장관과 재닛 옐런(Janet Yellen) 재무부 장관의 잇단 중국 방문에서도 갈등을 관리하고자 하는 양국의 의지가 내포돼 있다고 할 수 있다. 러시아와 미국이 우크라이나에서 직접 충돌하는 상황은 발생하지 않았다. 미국은 우크라이나 지원 입장을 유지하면서도 공화당을 중심으로 대반격에 필요한 대규모 군사 지원에는 소극적이었으며, 러시아도 특별 군사작전을 전면전으로 전환하지 않았고, 대규모 지상전을 회피하는 모습을 보였다.

그러나 미중 전략경쟁을 비롯한 주요국 간 경쟁이 가치와 체제 문제로 비화된 만큼 갈등의 근본적 해소를 기대하는 것은 무리이다. 실제 주요국들은 직접 충돌을 자제하면서도 각기 자신들을 중심으로 한 세력권을 강화함으로써 상대방을 견제했다. 이에 따라, 주요국들은 자국 중심 연대(Coalition)를 구축함으로써 경쟁국을 압박하려는 움직임을 가시화하고 있다. 이 경향은 이미 수년 전부터 시작된 것으로 2023년에만 국한된 것으로 볼 수 없으나, ‘신종코로나바이러스(COVID-19)’ 팬데믹 후 일상 회복에 들어서고 정상들 간 회동으로 연대가 뒷받침되면서 더 부각되기 시작했다.

미국은 전통적 동맹 및 우방국과 네트워크를 강화하는 가운데, 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)와 같은 다자안보협력체가 존재하지 않는 인도-태평양 지역에 있어서는 쿼드(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD), 미국-영국-호주 간 3각 동맹 ‘오커스(AUKUS)’ 등 소다자안보협력체를 통해 핵심 동맹국들의 연계를 강화하는 정책을 펴왔고, 이 노력은 그대로 진행됐다. 5월 19일~21일 일본 히로시마에서 개최된 G7 정상회의에서는 우크라이나 전쟁, 외교·안보 분야 쟁점, 공급망 및 기간 인프라 강화와 같은 경제안보 문제, 인공

지능(AI) 거버넌스 확립, 기후변화 및 에너지, 환경 등 신흥안보(Emerging Security) 이슈에서의 협력과 같은 다양한 사안들이 논의됐는데, 그중 상당수는 미중 전략경쟁과 직접 혹은 간접적으로 연계된 것들이었다. G7 정상회의 공동성명에서 G7 회원국들은 “남중국해에서 무력이나 강압에 의한 현상변경 시도를 강력히 반대한다(We strongly oppose any unilateral attempts to change the status quo by force or coercion)”는 입장을 표명했고, 중국-대만 간 양안문제의 평화적 해결을 촉구하는 한편, 중국 인권상황 개선 필요성을 강조하기도 했는데, 이는 모두 중국의 현행 정책에 대한 비판적 성격을 띤 것들이었다. G7 국가들이 공급망을 훼손하는 적법하지 않은 영향력 행사, 스파이 행위, 불법 지식 유출 등의 악의적 행위에 대항하는 전략적 협의를 강화하겠다고 밝힌 것도 사실상 중국을 겨냥한 것이라고 볼 수 있다. 물론 이 공동성명이 중국의 경제 발전이 글로벌 경제에 기여함을 강조하고, 중국과 공존 의지를 동시에 강조하기는 했지만, G7 공동성명은 미중 전략경쟁의 현주소를 그대로 반영하는 것으로 볼 수 있다.¹ 이 분위기는 7월 개최된 NATO 정상회의에서도 그대로 이어졌다. 2022년 정상회의에서 러시아의 우크라이나 침공을 비판하는 한편, 중국 대외정책에 대한 견제 의지를 시사했던 NATO 회원국들은 2023년 7월 리투아니아 빌뉴스(Vilnius)에서 열린 정상회의 공동성명에서도 중국의 “공언된 야망과 강압적 정책(stated ambitions and coercive policies)은 NATO 회원국들의 이익과 안보, 가치에 반한다”는 점을 분명히 했고, 러시아와 중국의 전략적 제휴가 ‘규칙 기반 국제질서(rules-based international order)’를 저해하는 요인이라는 점을 거론했다.² 미국은 중국과의 군사적 갈등 위험성을 관리하려 하면서도 비군사 분야에서 중국 견제는 더 세련화 하는 것을 지향했다. 이 분위기가 가장 잘 드러난 것은 2023년 11월 샌프란시스코 미중 정상회담이었다. 미국은 중국에 군사대화 채널 복원을 요구했지만, 경제 및 환경 등 이슈에 대해서는 양보할 의사가 없다는 점을 시사했다.

미국 중심 지역 소다자안보협력도 결속을 이어갔다. 올해 3월 13일에는 미국 샌디에고에서 최초로 미국-호주-영국 간 AUKUS 대면 정상회의가 개최됐고, 5월 20일에는 쿼드 정상회의가 히로시마에서 열렸다. 그러나 지역 차원 소다자안보협력 움직임에서 2023년 가장 주목할 만한 것은 8월 미국 캠프 데이비드에서 열린 한미일 정상회의이다. 2023년 초 한일관계 개선을 계기로 미국은 오랜 숙원인 동북아 지역에서의 한-미-일 협력 구도를 완성할 수 있게 됐고, ‘캠프 데이비드 정신(The Spirit of Camp David)’ 합의를 통해 한-미-일 안보협력은 단순한 정상 간 만남 차원을 넘어 전통안보, 경제안보, 신흥안보 등 다양한 영역에서 각종 대화가 상시 개최될 수 있는 제도화 기틀을 마련했다. 인도-태평양과 대서양 지역 동맹국들 간 협력을 촉진하려는 미국의 시도도 이어졌다. 빌뉴스에서 열린 NATO 정상회의에는 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등 아시아-태평양 4개국(Asia-Pacific 4, AP4)의 비(非)NATO 국가 정상들도 초청받았는데, 이들은 모두 인도-태평양 지역 국가 지도자들이었고, 2022년 NATO 정상회의에도 참가했다.³

-
1. 이 공동성명에 대해서는 다음을 참고할 것. “G7 Hiroshima Leaders’ Communiqué,” *The White House*, May 20, 2023.
 2. NATO 정상회의의 공동성명에 대해서는 다음을 참고할 것. “Vilnius Summit Communiqué,” *NATO*, July 11, 2023.

그림 1. 히로시마 G7 정상회의



출처: 연합뉴스.

그러나 이 연대결성이 순조로웠던 것만은 아니다. 2023년 10월에 발생한 이스라엘-하마스 전쟁은 미국의 중근동 지역 구상을 근본적으로 흔들여 놓을 수 있는 사건이었다. 트럼프(Donald J. Trump) 행정부 말기 후 미국은 ‘아브라함 협정(The Abraham Accords)’을 통해 이스라엘과 중동 및 북아프리카 지역 이슬람 국가들 간 화해 및 협력을 촉진했다. 이를 통해 중근동 지역에 대한 미국의 관여 부담을 줄이고 이란, 시리아 등 반미 국가들을 견제하려 했고, 이스라엘-사우디아라비아 간 협력 역시 지원하는 입장을 보였다. 이스라엘-하마스 전쟁이 발생하자, 카타르는 팔레스타인의 입장을 적극 지지했고 아랍에미리트(UAE)는 팔레스타인에 2000만 달러를 지원하는 등 하마스(Hamas)를 직접 옹호하지는 않았으나 팔레스타인을 지지하는 입장을 보였고, 사우디아라비아도 팔레스타인을 지지한다는 반응을 나타냈다. 물론 UAE, 카타르, 사우디아라비아가 직접 이스라엘을 적대하는 방향으로 선회한 것은 아니지만, 이스라엘-하마스 전쟁은 ‘아브라함 협정’의 동력을 상당 부분 약화시킬 수 있는 사건이었다. 이는 이란, 시리아 등이 분쟁 초반부터 하마스나 헤즈볼라(Hezbollah) 등 반(反)이스라엘인 동시에 반미 성향을 띠는 세력들을 적극 지지함으로써 결속을 과시한 것과 비교되며, 향후 중근동 지역에서 미국-이스라엘 협력을 근간으로 한 연대결성을 불투명하게 만드는 것이었다.

아세안(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 국가들을 미국 중심 연대에 동

3. 2022년의 경우, 조지아도 초청대상국이었다.

참시키려는 미국의 노력도 부분적 성공에 그쳤다. 미국은 전체 동남아 국가들에게 미국 중심 연대가 가져올 미래에 대해 확신을 주는 데에는 한계가 있었지만, 2023년 9월 바이든 대통령이 베트남을 방문해 미-베트남 관계를 ‘포괄적 전략 동반자 관계(Comprehensive Strategic Partnership, CSP)’로 격상시키는 데에는 성공했다. 이와 같이 미국은 아세안 전체보다는 필리핀, 베트남, 인도네시아 등과 같은 국가들과의 양자관계를 중심으로 아세안 회원국들을 자신이 주도하는 연대에 끌어들이려 했다.

중국도 미국 중심 연대결성을 비판하며 자신들 나름의 연대결성에 몰입했다. 2023년 중국은 시진핑 1인 지배 체제하에서 미중관계가 안정화되고 있음을 강조하며 미국 주도 반중 연대의 균열을 시도하는 한편, 미국 리더십 문제와 경제협력 필요성을 제기하며 ‘글로벌 사우스(Global South)’와 협력관계를 확대하는 모습을 보였다.⁴ 중국은 미국의 우방 및 동맹 네트워크 강화에 대해 경제력을 활용한 세력 확대에 주력했는데, 2020년 말 출범한 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)은 그 대표적 사례이다. RCEP은 아세안 주도로 추진됐지만 중국은 이를 적극 지지함으로써 사실상 주도자 역할을 했다. RCEP은 인도-태평양 지역에서 가장 많은 국가가 참가하는 다자협력체로 전 세계 GDP의 29%를 차지하고 있고, 2019년을 기준으로 중국은 RCEP 전체 GDP의 44%를 점유하고 있었기 때문이다. 더욱이 RCEP에는 한국, 일본, 호주를 포함한 미국의 주요 동맹국들도 참가하고 있다. 이에 더해 중국은 2021년 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)의 후신인 ‘포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)’에 대한 가입의사를 밝히며 지역 다자경제협력에 적극적 태도를 보이는 한편, 미국이 불참하고 있는 공백을 적극 공략하고 있다.⁵ 중국은 2014년부터 자신들이 주도해온 경제개발 협력구상인 ‘일대일로(一帶一路)’를 통해서도 연대결성 효과를 노리고 있다. 2023년 10월 중국은 2017년과 2019년에 이은 세 번째 ‘일대일로 국제협력 정상포럼’을 베이징에서 개최했는데, 이 포럼은 140개국에서 4천여 명의 대표단이 참가했고, 정상을 비롯한 고위급 인사를 파견한 국가도 90여개국에 이르렀다.⁶

중국은 다자협력을 표방하지만 사실 미국 견제를 위한 협력체도 주도했는데, ‘상하이협력기

-
4. ‘글로벌 사우스(Global South)’는 남반구나 북반구의 저위도에 속해 있는 국가들을 일컫는 표현으로 쓰이고 있다. 그러나 일부에서는 지리적 위치에 따라 이 지역에 속한 모든 국가들을 통칭하는 데 비해, 다른 쪽에서는 저위도 국가들 중에서도 미래 성장잠재력이 뛰어난 인도, 인도네시아, 브라질 등을 주로 거론하기도 한다.
 5. TPP는 2015년 미국, 일본, 오스트레일리아, 캐나다, 페루, 베트남, 말레이시아, 뉴질랜드, 브루나이, 싱가포르, 멕시코, 칠레 등이 체결한 다자경제협력체제이다. 인도-태평양 지역의 경제적 협력과 통합을 목표로 출범했지만, 이 협력체는 중국 견제의 의도가 내포되어 있었다. 그러나, 미국은 트럼프 대통령 당선 이후인 2017년 TPP에서 탈퇴했다. 이후 여타 TPP 회원국들을 중심으로 동일한 협력을 지향하는 CPTPP가 출범했고, 바이든 행정부가 출범했지만 미국은 여전히 CPTPP 가입에 소극적이다.
 6. “중국 일대일로 정상포럼 하루 앞…각국 대표단 속속 베이징 도착,” *연합뉴스*, 2023년 10월 16일자.; “Over 90 countries confirm participation in One Belt One Road summit: Chinese MFA,” *TASS*, September 7, 2023.

구(Shanghai Cooperation Organization, SCO)'가 그 대표적 예이다. SCO는 테러리즘과 분리주의, 그리고 극단주의를 '3대 악(Three Evils)'으로 규정하는 협력체이다. 외형상 이에 동조하는 모든 국가들에 문호를 개방하고 있고, 미중 전략경쟁에서 중립적 입장을 취하는 인도, 파키스탄 등이 참가하고 있지만, 사실상 미국에 대항하는 국가 간 연합 성격이 강하다. 또 이들이 표방하는 '3대 악'은 소수민족 독립이나 저항운동까지 포괄한다는 점에서 중국 대내정책의 정당성 강화를 위한 수단이기도 하다. 2023년 7월 온라인으로 개최된 23차 SCO 정상회의의 특이점은 이란이 정식 회원국이 됐다는 점인데, 이란의 정식회원국 승격은 2022년 정상회의에서 이미 결정됐지만, 미국과 이란의 대립 상황을 고려하면 적지 않은 상징성을 지니는 것이었다.

그림 2. 2023년 일대일로 국제협력 정상포럼



출처: 연합뉴스.

러시아도 자신의 입지를 강화하기 위한 나름의 전략적 연대를 결성했다. 러시아는 서방과 관계가 악화된 후 미국의 지배체제를 강하게 비판하며 문명의 공존을 전제로 하는 다극체제를 구상하고 있다. 이를 위해 유라시아경제연합(Eurasian Economic Union, EAEU), SCO, 브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카공화국 5개국 협력체인 브릭스(BRICS) 등의 회원국을 확대하고, 역할과 기능을 강화하고자 한다. 러시아는 안보에서 주도적 지위를 확보하고 다극체제의 한 축으로 발돋움하고자 하며, 금융과 정보 분야에서 서방에 대응하는 미디어 체제를 구성하고 탈달러화를 지향하는 국제통화체제를 도입하고자 한다. 이를 위해 러시아는 특히 구(舊)소련 연방에 속해 있었던 국가들에 대한 장악력 유지를 위해 2002년부터 '집단안보조약기구(Collective Security Treaty Organization, CSTO)'를 운영해오고 있다. 특히 벨라루스와는 우크라이나 전쟁을 계기

로 전술핵무기를 재배치하는 등 전략 및 군사적 연대를 더 강화했다. 그러나 러시아와 갈등을 겪거나 러시아의 조정력에 불만을 품은 우크라이나, 조지아, 아제르바이잔이 CSTO를 탈퇴했고, 2020년부터 시작된 아제르바이잔-아르메니아 분쟁에서 러시아가 아르메니아를 제대로 지원하지 못하자 CSTO에 대한 러시아의 영향력이 흔들리는 움직임을 보였는데, 2023년 11월 벨라루스에서 개최된 CSTO 정상회의에 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령이 직접 참석함으로써 러시아는 분위기 반전을 위해 노력했다. 또 러시아는 북러 정상회담 후 북러 간 밀착관계를 강화하면서 10월 세르게이 라브로프(Sergey Lavrov) 외무장관의 북한 방문과 동시에 푸틴 대통령이 베이징을 방문함으로써 중국과 전략적 연대 강화를 모색하기도 했다. 주목할 것은 러시아와 중국의 관계이다. 러시아는 중국과 좋은 관계를 유지하고 있지만, 중국 의존도가 커지는 것을 반길 수 없는 입장이다. 중국 의존도를 줄이는 것이 쉽지 않은 가운데 러시아는 북한과 관계 회복을 통한 한편으로는 탄약과 포탄의 공급망을 확보하고, 다른 한편으로는 아시아-태평양(Asia-Pacific) 지역에서 러시아의 지분을 확보하고자 하는 시도를 했다.

미국, 중국, 러시아의 경쟁적 연대결성 움직임에 대해 한걸음 물러나 중립 태도를 보이고 있는 국가들도 주목받고 있다. 앞서 지적한 ‘글로벌 사우스’가 그 대표적 예이다. 이들은 주요 미-중 혹은 미-러 간 갈등 현안에 있어 어느 누구의 편도 확실하게 들지는 않는 모호한 태도를 취하면서 자신들의 이익 극대화를 추구했다. 2023년에도 ‘글로벌 사우스’ 국가들은 대체로 우크라이나 전쟁이나 미중 전략경쟁에 있어 중립 입장을 견지했고, 이를 통해 주요국들과 선별적 협력을 강화할 뿐 연대결성에 동참하는 것에는 소극적 입장을 취했다. 미국과 중국 모두 관심을 가지고는 있지만 특별히 노력을 기울이는 데에 집중하지 않은 지역도 있는데, 아세안이 그 대표적 경우이다. 미국의 인도-태평양 전략에서 아세안 혹은 동남아 지역은 점차 중요성을 상실해가는 듯했다. 바이든 행정부의 인도-태평양 전략은 아세안 회원국 전체보다는 일부 국가만을 대상으로 하는 듯한 인상을 주어 아세안의 불안감을 자아냈고, 중국도 이 공백을 적절히 공략하는 데 실패했다. 그러나 이는 아세안에 대한 무관심보다는 우선순위 문제로 판단되며, 이로 인해 아세안은 미중 전략 경쟁과 연대결성에서 다소 물러나 있는 모습이다.

연대결성 경쟁의 특징

최근 이뤄지고 있는 주요국들의 연대결성은 군사 면에 국한되지 않는다는 점에서 ‘동맹’과 구별되고, 연대 참여 국가들은 그 결속으로 인한 배타적 수혜를 기대하거나, 연대에 참여하지 않음으로써 발생하는 손해를 우려한다는 점에서 일반적 협력관계와도 구별된다. 우선 주목을 끄는 것은 미국을 중심으로 한 연대결성 움직임으로, 이는 크게 세 가지 특징을 가지고 진행되고 있다. 첫째, 기존의 포괄적 다자협력을 유지하고 강화하는 동시에 새로운 소다자협력을 모색하고 활성화하는 일이다. 앞에서 지적한 바와 같이, 미국은 유럽 지역에서 유럽연합(European Union, EU) 회원국 및 NATO와의 강화를 꾀하고, 특히 러시아의 우크라이나 침공 후 NATO와 협력을 강화하는 추세다. 유럽 외 지역에서는 3자 혹은 4자 형태 소다자협력을 통해 미국 우방 및 동맹국 간 결속을 강화하고 있다. 이는 이미 쿼드, AUKUS 등으로 현실화했고, 2023년에는 캠프 데이비드

한미일 정상회의(Camp David Trilateral Summit)를 기점으로 동북아 지역 내 퍼즐 조각이 맞춰졌다. 이와 함께, 미국은 인도-태평양 지역 주요 동맹 및 우방국들과 NATO와의 연계도 강화하고 있다. 즉 미국은 대서양과 태평양 지역의 연결을 모색함으로써 결국은 전 세계 동맹국들을 네트워크화하려고 하고 있다.

둘째, 민주주의와 권위주의 대립 구도를 강조한다. 미국은 연대결성에 있어 과거에 비해 공통의 가치와 체제를 강조하는 추세이고, 이는 러시아의 우크라이나 침공을 기점으로 형성된 ‘민주주의 대 권위주의’ 대결 구도 강화로 이어졌다. 이를 단순히 바이든 행정부의 특징으로 보기 힘든 것이, 이미 트럼프 행정부 때부터 미중 전략경쟁에서 체제 문제를 거론했고, 중국과 러시아를 ‘수정주의(revisionist)’ 세력으로 간주했다. 2023년에도 이 가치 연대를 강조하는 움직임은 그대로 유지됐고, 이는 미국이 동맹 및 우방국들과 발표한 공동성명에서 그대로 강조된 것이다. 중국과 러시아도 자신들의 권위주의 체제 수호를 위해 민주주의, 인권, 국제질서 등의 개념에 있어 나름의 정의와 정당성을 내세우며 반패권을 주창하여 가치 대립은 더 뚜렷해지고 있다.

셋째, 경제 분야에서는 포괄성, 개방성보다 일정한 자격 요건을 요구하는 ‘클럽형’ 연대를 형성하고 있다. 미국은 안보 협력을 넘어 포괄적 협력을 지향하고, 동맹국들에게 ‘경제안보’ 협력을 강조하며 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)과 같이 호혜적 이익을 가져다줄 수 있는 다자협력체에는 소극적이다. 플랫폼 성격의 인도-태평양 경제 프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)를 주도했지만, RCEP과 CPTPP에 참가하지 않은 것이 대표적 경우이다. ‘칩4(Chip4)’ 등을 통해 동맹이나 우방국 중 특정 분야에서의 공급망 재편을 위한 연대는 강화하는 추세에 있다. 이는 미래 성장동력을 주도할 핵심 분야에서 중국 및 러시아 등의 추월을 허용하지 않겠다는 것이고, 나아가 군사 분야에서 질적 우위를 바탕으로 미국의 주도력을 유지하기 위한 조치이다. 그러나 이 미국의 접근법은 선별적이고 변형된 ‘미국 우선주의(America First)’라는 지적을 피하기 어려우며, 이는 미국의 연대결성에 잠재적 장애요인이기도 하다. 미국이 포괄적 다자주의에 참여하는 것에 여전히 소극적 자세를 보이는 것 역시 미국의 연대결성이 안고 있는 약점이다.

이에 대해 중국도 자신을 중심으로 하는 연대결성을 모색하고 있고, 이는 다음과 같은 특성을 지니고 있다. 첫째, 포괄적 다자경제협력체 주도로, 중국의 방대한 시장과 자금력을 활용한 것들이다. 중국은 CPTPP에도 참가할 수 있다는 자세를 보이는 등 경제 다자협력을 통해 인도-태평양 지역 미국의 우방 및 동맹국들에 대한 영향력을 유지, 확대하는 한편 미국이 주도하는 ‘Chip4’나 IPEF에의 가입을 견제하고 있다. 또 ‘일대일로’ 회의를 통해 자신들이 경제 이니셔티브를 지고 있는 개발협력 네트워크를 구축함으로써 인도-태평양 지역 및 중동 그리고 동유럽 국가들에 대한 장악력 강화를 노리고 있다. 둘째, 권위주의 국가 간 연대 강화이다. 중국은 SCO를 활용해 미국의 우방이나 동맹에 속하지 않은 국가들과 연대를 강화했다. 러시아의 우크라이나 침공 후에는 중재 역할을 일부 시사하면서 기본적으로 중러 협력을 모색하고 있다. 다만, 북러 간 밀착 후 북-중-러 3각 연대의 구성 가능성에도 이를 공식 부인하지 않는 입장을 보이고 있다. 셋째, 공식 ‘동맹’은 아니지만, 해외 국가들과 안보 협력을 강화하고 있다. 중국은 중동 및 아프리카 지역 국가들과 안보 협력을 통해 미국의 영향력을 견제하는 움직임을 지속 확대했다.

주요국들 간 연대결성 경쟁에서 ‘글로벌 사우스’는 나름의 목소리를 내려고 하지만, 과거 비동맹운동(Non-Aligned Movement, NAM)과는 차이를 보인다. 과거의 비동맹국가들이 경제력 면에서는 큰 영향력을 갖지 않았던 것에 비해 ‘글로벌 사우스’는 세계 경제 측면에서 미국 및 서방, 중국만큼은 아니지만 무시할 수 없는 비중을 차지하고 있다. 예를 들어, ‘글로벌 사우스’ 국가들이 다수 포진한 BRICS는 2002년 당시 미국 GDP의 4분의 1에 불과했지만, 이미 총 경제규모에서 G7에 필적하며, 20년 내 G7을 추월할 수 있다는 분석도 있다.⁷ 과거 냉전 시대에는 비동맹의 향배가 냉전 구도에 영향을 미치지 않았으나, 연대결성 대결에서 ‘글로벌 사우스’의 선택은 무시 못할 변수가 될 것이다. 비동맹운동이 반서방 비사회주의에 가까웠다면, ‘글로벌 사우스’는 정치적 면에서 확실한 정향을 가지고 있지 않다. 그리고 미국과 중국 및 권위주의 양측과 모두 협력 관계를 형성하고 있고, 주요 국제관계 쟁점에 있어 무조건 중립 입장을 취하는 것이 아니라, 상황과 국가에 따라 유동적이다. 즉 단일 단위로 행동하지 않는다는 것이다. ‘글로벌 사우스’ 국가들의 행보는 특정 협력단위에 의해 집단적으로 결정되지 않는데, 이 역시 비동맹운동과의 결정적 차이점이라 할 수 있다. ‘글로벌 사우스’가 나타내고 있는 느슨한 결집력은 2023년 8월 BRICS 정상회의에서도 그대로 나타났다. ‘글로벌 사우스’가 BRICS와 정확히 일치하지 않지만, 러시아와 중국을 제외한 브라질, 인도, 남아프리카 공화국은 모두 ‘글로벌 사우스’의 대표 국가들이다. 2023년 BRICS 회의에서 중국과 러시아는 BRICS를 미국을 견제하기 위한 또 하나의 연대로 발전시키려는 포석으로 회원국의 대폭 확장을 지지했는데, 이는 BRICS가 경제협력 이상의 협력체로 변질되고, 중국과 러시아의 영향력이 확대되는 것을 꺼려한 인도와 남아공의 반대에 부딪혔다. 결국, 2023년 BRICS 정상회의에서 가입이 확정된 국가는 아르헨티나, 이집트, 에티오피아, 이란, 사우디아라비아, UAE 6개국에 한정됐고, 이들 중 미국과 대립하는 국가는 이란 정도에 불과했다.

지역 차원에서는 작은 연대가 생겨나고 있고, 지역 나름의 고민도 부각되고 있다. 중동 지역에서는 미국의 영향력이 퇴조하고 있지만, ‘아브라함 협정’을 통해 과거 적대관계였던 이스라엘과 아랍권 국가들이 협력하는 추세를 보이고 있다. 이들은 중국에 대해서도 ‘COVID-19’ 방역, 공동 경제협력 프로젝트의 추진, 외교관계 강화 등을 통해 협력하는 자세를 보이고 있지만, 그렇다고 탈(脫)미를 지향한다고 판단하기 어렵다. 아세안은 ‘아세안중심성(ASEAN Centrality)’을 내세우면서 자신들의 독자적 목소리를 내려고 하지만, 중국과 미국의 신뢰성에 대해 우려를 가지고 있다. EU 국가들은 러시아의 우크라이나 침공 후 미국과 결속을 강화하고 있지만, 중국의 잠재력을 포기하지도 않은 모습이다.

주요국 간 연대결성 대결은 정치·군사적 면에 국한되지 않고 다양하게 일어나고 있는데, 경제 분야에서는 공급망 재편을 둘러싼 연대결성 경쟁이, 과학기술 분야에서도 배타적 구획 및 협력권을 설정하는 경쟁이 발생하고 있다. 캠프 데이비드 한미일 정상회의에서 나타난 바와 같이, 이 연대는 우주분야까지 확대될 수 있다.

연대결성 대결은 많은 국가들에게 선택의 딜레마가 되고 있고, 이는 한국에게도 마찬가지

7. BRICS는 브라질(Brazil), 러시아(Russia), 인도(India), 중화인민공화국(China), 남아프리카 공화국(South Africa)을 통칭하는 단어로써, 기존의 BRICs에 2010년 남아공이 가입하면서 하나의 협의체로 굳어졌다.

이다. 어느 한 국가와 연대를 확실하게 선택하기에는 적지 않은 비용 문제가 발생하고, 주요국 간 대타협에 따라 연대 대결의 환경이 변할 수 있다는 것도 변수이다. 연대 충돌이 해당 지역 안보 상황에 영향을 미치는 경우도 상정할 수 있다. 북러 간 군사적 밀착이 한-미-일 3국 안보협력을 강화하는 방향으로 작용하여 북한의 도발을 야기하여 긴장을 고조시키거나, 북-중-러 3각 협력이 강화될 경우 대만해협이나 남중국해에서 위기가 발생할 가능성이 그 대표적 경우이다.

2024년 전망: 더욱 심화되고 확대될 연대결성

2023년 11월 15일~17일(현지시간) 미국 샌프란시스코에서 열린 2023년 APEC 정상회의를 계기로 만난 바이든 미국 대통령과 시진핑 중국 주석은 미중 간 경쟁이 지나친 갈등으로 비화하는 것을 방지하기 위해 서로 노력하는 한편, 기후변화, 마약퇴치, 인공지능 문제 등에서 협력해 나갈 뜻을 표명했다.⁸ 이는 미중 연대결성 경쟁이 외형적으로는 다소 완화될 수 있다는 기대를 가능케 하지만, 실질적으로 양국이 전통안보와 첨단기술 및 공급망 문제에 있어 적지 않은 시각차를 드러냈다는 점에서 2024년 연대결성 경쟁은 가속화될 것으로 전망된다. 미국은 우크라이나의 방어, 대만해협과 한반도에 대한 안보공약 유지, 이스라엘-하마스 전쟁에서 비롯된 중동 분쟁의 확대 방지 등과 같이 만만치 않은 도전에 단독으로 대응하기 어렵기 때문에 자신을 중심으로 한 연대를 더 활용하려 할 것이다.

우선, 미국은 기존의 소다자협력의 역할과 기능을 더 확대하려 할 것이다. 동북아에서 한-미-일의 3각 안보협력에 있어 북한 위협 대비에 더하여 대만해협 및 인도-태평양 지역의 안정을 더 강조하게 될 것이고, 공급망 등 경제안보에 있어서도 3국 협력의 결속을 다져갈 것이다. 인도의 반대로 제약이 있겠지만 쿼드도 기존 신형안보 분야 협력 중심에서 전통안보 협력으로 역할 확대를 모색하게 될 것이다. 기존 연대의 회원국 확대를 위한 노력도 가속화될 것이다. 핀란드의 가입에 이어 스웨덴을 정식 NATO 회원국으로 확대하는 노력과 함께, AUKUS 등도 잠재 가입국들의 참여를 독려할 것으로 전망된다. 이에 더해 미국은 필요할 경우 특정 분야에서 연대를 창설할 것인데, 이는 지리적 범위에 국한되지 않는 기능적 연대에 중점을 둘 것이다. 여기에는 정보, 군수, 방산, 그리고 신형 기술 분야, 우주 등 다양한 영역이 포함될 수 있다. 정보 분야는 이 신규 연대의 대표 영역으로, 미국은 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 기존 ‘파이브 아이즈(Five Eyes)’의 전통 핵심 그룹과 쿼드, 한-미-일 3국 협력, 미-일-필리핀 협력 등 다양한 정보 공유 협력관계를 구축했는데, 이 협력을 바탕으로 새로운 정보 연대를 추구할 수 있다.

중국도 이에 대항해 국제질서에서 미국 리더십 문제를 계속 제기하고, 자국 기술력과 경제력을 기반으로 개도국 및 권위주의 국가들과 협력체를 확대함으로써 지역별로 자국 중심 권위주의 연대를 구축하려 할 것으로 예상된다. 우선, 중국은 이스라엘-하마스 전쟁에서 아랍국가들의 입장을 지지함으로써 중국의 영향력을 확대하려 할 것이고, 그 과정에서 아랍국가와 정치적 연대를

8. “Biden, China’s Xi will discuss communication, competition at APEC summit,” *Reuters*, November 18, 2023.

더 강화하려 할 것이다. 중국은 특히, 글로벌 복합위기와 경제침체 속에서 경제발전에 대한 개도국들의 수요가 더 커진 상황에서 미국과 차별성을 부각하며, 중동, 아프리카, 남미 등 각 지역을 중심으로 개도국들과 연대를 맺으려 부심할 것이다.

과학기술 분야에서 미국의 견제가 심화되면서 자체 혁신기술 발전을 모색해 온 중국은 2024년도에 디지털 격차 해소에 대한 개도국들의 수요가 높은 상황에서 자국의 혁신기술을 활용해 동남아, 중동, 아프리카, 남태평양, 남미 지역에 자국의 혁신기술은 물론, 관련 정책과 표준을 전파하며 중국식 체제를 확산하고, 개도국과의 협력체 내에서 자국의 위상과 영향력을 높이려고 할 것으로 보인다.

러시아도 이 연대결성 경쟁에 때로는 중국과 협력하며, 때로는 독자적으로 뛰어들려 할 것이다. 러시아는 우크라이나 전쟁이 길어지면서 전쟁을 조기에 끝내기보다는 전후 새로운 세계질서를 창출하기 위한 준비기간을 가지려 할 것이다. 러시아는 전쟁 장기화가 서방의 우크라이나 지원 피로도를 증가시켜 서방 연대가 약해지기를 바라며, 다가오는 미국 대선과 EU 국가들의 각종 선거 결과가 서방의 우크라이나 지원을 줄이는 계기가 되기를 바라면서 유라시아 지역을 중심으로 러시아의 활동 영역을 보장하는 다극적 국제질서를 유도하는 방향으로 연대결성 경쟁에 몰입할 것이고, 특히 '글로벌 사우스'에 대한 협력 강화를 추구할 것으로 전망된다. 러시아의 경우 연대를 활용한 군사적 거래에 더욱 적극적인 입장을 보일 가능성도 있다. 러시아는 우크라이나에서의 종전 혹은 정전에 유리한 고지를 확보하기 위해 지상전은 아니라고 할지라도 우크라이나 주요 도시에 대한 대규모 미사일 공격이나 공습을 감행할 수 있는데, 2024년 3월 예정된 선거를 앞두고 이를 시행해 국내정치적 효과를 극대화하고자 할 것이다. 이로 인해 단기적이지만 2024년 초반 북러 간 군사적 밀착 및 연대결성이 더 강화될 수 있다.

국내적으로 기시다 후미오(岸田文雄) 내각의 지지율 하락에 직면하고 있는 일본은 외교적으로 큰 변화를 추구하기보다는 미국과 협력 및 미국 중심 연대를 바탕으로 기존 정책에 대한 내실을 다지기 위해 노력할 것으로 전망된다. 그중에서도 외교안보 분야에서 주목되는 분야는 군사안보, 경제안보, 사이버안보 등으로 볼 수 있는데 특히, 군사안보에서 일본은 자유주의 국제질서를 확립해 나가기 위해 파트너 국가들과 연대를 강화하고, 자국의 방위력을 증강하는 목표를 실현하고자 할 것이다.

2024년 중동에서는 미국의 중동 개입 축소에 대비한 새로운 연대결성 양상이 이어질 것이다. 미국은 직접 관여나 개입보다는 이스라엘과 아랍 국가들 간 관계 개선을 통한 지역 정세 관리라는 '아브라함 협정' 체제를 이어가려 할 것이다. 그러나 이스라엘-하마스 전쟁에서 나타난 바와 같이 미국의 개입 축소는 사우디아라비아, UAE, 요르단 등 전통 우방국가들의 불만과 불안을 증폭시킬 것이고, 이들은 이스라엘, 튀르키예, 이집트, 이란 등과 기존의 갈등 관계를 넘어 새로운 연대 구축을 위한 치열한 탐색전에 나설 것이다. 물론, 이스라엘-하마스 전쟁에 따른 군사적 긴장이 누그러지면 중동 데탕트를 향한 미국의 중재와 중동 주요국의 움직임은 다시 부상할 것인데, 중동 주요국들은 중국과 관계를 강화한다고 해서 미국과 관계를 소홀히 할 수는 없다는 점을 잘 알고 있기 때문이다. 이란도 이 지역 내 반미 연대의 중심을 자처하면서도 직접 반미 움직임에 나서는 국가들을 지원하는 것은 자제할 것이다. 이에 따라, 중동 지역은 미국과 중국 그리고 러시아가

지 어느 국가들도 확실한 연대결성에서 우위를 점하지 못하는 상황이 지속될 것이고, 지역 국가들 간 복잡한 이합집산이 이어질 전망이다.

아세안은 ‘인도-태평양에 대한 아세안의 관점(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP)’을 활용한 협력 기회를 찾는 데 더 매달릴 것이다. 모든 협력의 핵심에 AOIP에서 언급한 4대 협력분야, 즉 해양협력, 연계성, 지속가능개발목표, 경제 및 기타 개발을 내세우겠다는 아세안의 방침은 지속될 것이나, 문제는 아세안 내부 결집력이나 외부 협력 동기 면에서 충분한 동력이 존재하지 않는다는 점이다. 이로 인해 아세안 입장에서 ‘글로벌 사우스’를 아세안의 이익을 위한 또 하나의 네트워크로 활용할 필요성은 더 높아질 것이다. 아세안이 ‘글로벌 사우스’의 일부 혹은 협력자로 정체성을 강화하고 ‘글로벌 사우스’ 국가들과 연대를 강화한다면 이는 기존 강대국 사이에서 아세안이 펼치는 헤징(hedging) 전략과 더불어 시너지 효과를 낼 수도 있다.

EU 국가들의 고민도 계속될 것이다. 러시아의 우크라이나 침공으로 인해 미국과 동맹관계는 상당 부분 회복됐으나, 미국 대통령 선거와 트럼프의 재선 가능성 등 미국 국내 정치 동향에 따른 불확실성이 있어 대미 의존도를 줄여야 한다는 인식은 EU 국가들과 미국 간 관계에서 해결해야 할 과제이다. EU는 중국과 계속하여 경색 국면을 유지하고 있고, 중국의 위협이 러시아의 위협 정도는 아니라는 점이 중국과 협력관계를 포기할 수 없는 동기이다. 이에 따라 EU 국가들은 그동안 ‘탈동조화(decoupling)’에서 ‘탈위험화(de-risking)’로 대중국 전략을 변환해왔고, 중국과 경색 관계도 일정 부분 관리하는 모습을 보일 것이다. 러시아에 대한 경계심은 여전하지만, 우크라이나 전쟁 종식 후에 러시아와 관계를 어떻게 설정할 것인가에 대해서도 EU 내 단일한 원칙이 설정돼 있지 않다. 이러한 점에서 2024년 EU 국가들은 미국, 중국, 러시아 등 주요국과 관계를 새로 설정해 가면서 ‘열린 전략적 자율성(open strategic autonomy)’을 추구할 것으로 판단된다. 즉 미국과 협력을 기본으로 하되, 미국 중심 연대에 무조건 협력하기보다 일정한 EU의 목소리를 확보하겠다는 것이다. 이 점에서 EU 역시 ‘글로벌 사우스’와 인도-태평양 지역 국가들과 협력적 연대를 꾸준히 추구할 것이다. 또 EU 가입국 확대와 대내 결속 강화를 통해 EU 자체의 발언권을 강화해 나가는 데에도 더 신경을 쓸 것으로 전망된다.

이러한 각국의 연대결성 관련 전략 및 정책 전망을 중심으로 할 때, 2024년은 다음과 같은 현상들이 두드러질 것이다.

1. 세계의 축소판, 동북아의 연대 각축

동북아 지역은 2024년 연대결성 경쟁이 가장 뚜렷이 부각되는 지역 중 하나가 될 것으로 전망된다. 2024년 미국 대통령 선거라는 변수가 있지만, 미국 바이든 행정부로서는 캠프 데이비드 한미일 정상회의를 통해 마련된 3국 협력 기조를 그대로 이어가려 할 것이고, 3국이 지닌 가치와 체제의 공통점을 최대한 활용하려 할 것이기 때문이다. 이로 인해 한-미-일 3각 연대와 북-중-러 협력의 대결은 외형적으로 더 두드러질 것으로 전망된다. 북한은 이 연대 간 대결을 가장 반기는 세력 중 하나가 될 것이다. 이미 2022년 제8기 6차 노동당 중앙위원회 전원회의에서 현 정세를 ‘신(新)냉전’으로 규정한 김정은은으로는 기존 북러 밀착관계에 중국을 끌어들이므로써 연대 간 충돌의 최대 수혜를 얻으려 할 것이고, 이를 통해 핵능력 고도화와 ‘핵보유국 지위 획득’, 그리고

2024년 미국 대통령 선거 후 미북 협상 국면의 재개를 노릴 것이다.

그러나 외형적 대결 구도와 달리 그 실질적 결속 효과는 미지수인데, 이는 무엇보다 북-중-러 협력이 지니는 잠재적 한계점 때문이다. 북한이 미북 협상 대신 북러 밀착을 통해 또 하나의 후원자를 확보하려 했지만, 러시아 입장에서 북한이 바라는 핵기술 이전은 여전히 부담되는 거래이고, 경제 면에서도 러시아가 충분한 대북 지원을 할 수 있을지 의문이다. 앞서 이야기한 바와 같이 북러 간 군사적 거래는 2024년 초반 가속화될 수도 있다. 다만, 2024년 3월로 예정된 대선에서 푸틴이 다시 집권할 경우, 2030년까지 임기가 보장된 그가 북러관계에 집중할지도 불투명하고, 중국도 북-중-러 협력이 상징 차원을 넘어 실질적 군사협력관계로 발전하는 데 소극적일 가능성이 크다. 또 중국으로서는 한중 및 중일관계를 통해 한-미-일 3각 협력을 일정 부분 견제하려 할 것인데, 이 역시 북-중-러 협력의 일정 수준 이상의 진전에는 제한 요인으로 작용할 것이다.

이 점에서 북한 핵개발에 대한 대응은 한-미-일과 북-중-러의 대결 구도가 가장 뚜렷해지는 분야가 될 것이다. 중국과 러시아는 북한 핵개발을 직접 지원하지 않더라도 이를 저지하거나 북한의 정책을 변화시키려는 노력을 하지 않을 것이고, 이는 북한 핵실험이나 미사일 발사를 둘러싼 대북제재 격상 등과 관련해 한-미-일과 충돌을 불가피하게 만들 것이다. 또 공급망 재편 등 경제안보에 있어서도 한-미-일과 북-중-러 대립 구도는 재현될 것이다.

2. 여전히 계속될 각 지역 분쟁

미국과 중국, 그리고 러시아까지 참가하는 연대결성 경쟁은 결국 주요국들 간 신뢰 약화로 연결되고, 이는 각종 지역분쟁에서 조정이나 타협 가능성을 더 약화시키는 결과를 초래할 것이다. 이로 인해 우크라이나, 중동 지역에서 정전이나 평화협상 분위기가 조성되더라도 분쟁의 불씨는 여전히 남을 것이고, 이로 인해 분쟁이 일시 종식된다고 해도 그 시점은 주요국들의 분쟁 개입 능력이 고갈되어 가는 때가 될 것이다. 우크라이나 전쟁과 이스라엘-하마스 전쟁이 모두 일시에 종료된다고 해도 완전한 해결을 바라기는 어려울 것인데, 예를 들어 우크라이나 전쟁은 러시아의 '합병' 지역 인정, 우크라이나의 NATO 및 EU 가입 여부, 우크라이나 내부 정치 상황 등에 따라 언제든 재발할 가능성이 있다. 이스라엘-하마스 전쟁도 팔레스타인 자치정부의 가자지구 통치를 둘러싸고 언제든 분쟁이 재현될 수 있다.

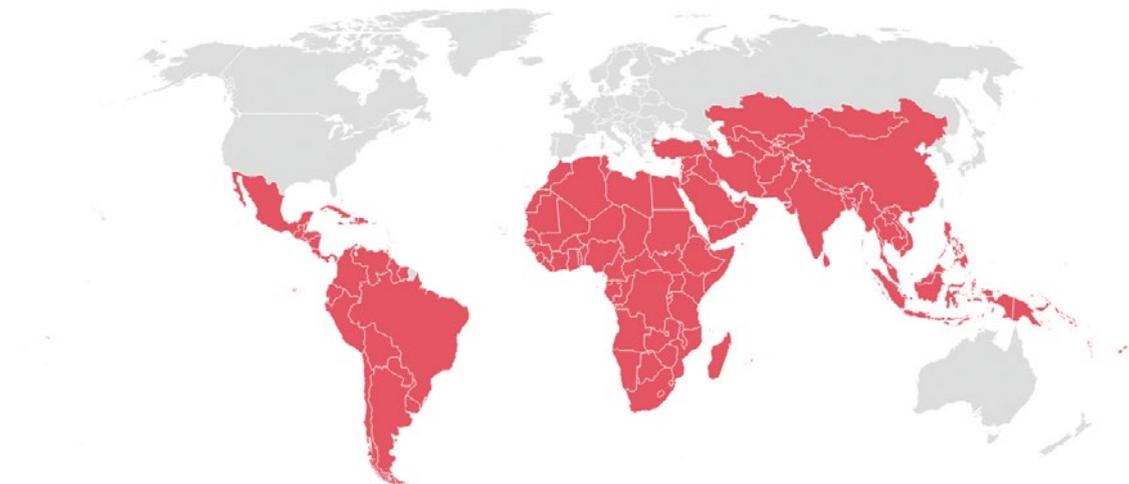
2024년 주목해야 할 곳은 대만과 남중국해 지역이다. 이미 2020년대에 들어 주요한 잠재 분쟁지역으로 꼽혀왔던 대만해협 긴장은 2024년 대만 총통선거를 둘러싸고 다시 재현될 가능성이 있고, 중국이 대만에 대한 직접 침공 가능성을 부인하기는 했지만, 중국은 '하나의 중국' 원칙이 침해당한다고 판단할 경우, 대만해협에서 고강도 긴장을 선택할 수 있기 때문이다. 이로 인해 2024년 1월의 대만 총통선거를 전후하여 대만해협에서 2022년 8월 펠로시(Nancy Pelosi) 미 하원의장의 대만 방문 시 발생했던 수준의 긴장이 재현될 가능성은 있다. 대만해협 내 긴장은 한-미-일 안보협력 관점에서도 중요한 함축성을 지닌다. 2023년 8월 발표된 '캠프 데이비드 정신'은 대만해협에서 무력에 의한 일방적 현상변경을 반대하고 있다. 이 원칙을 한-미-일이 어느 정도까지 구현하는가에 따라 중국과 실제 군사 갈등 가능성이 좌우될 수 있기 때문이다. 물론 한-미-일 대 중국 및 연대세력과 직접 충돌이 이루어질 가능성은 낮지만, 외교 갈등의 발생은

불가피할 것이다. 또 북한이 대만해협에서의 갈등을 이용해 도발을 할 경우, 한국과 미국 간 안보 공약 우선순위에 대한 미묘한 이견도 발생할 수 있다.

3. '글로벌 사우스'에 대한 경쟁적 구애

앞에서 지적한 바와 같이, 2024년 중 '글로벌 사우스'는 미국과 중국뿐만 아니라 러시아, 아세안, EU의 경쟁적 연대결성 대상이 될 것이다. 많은 국가들이 '글로벌 사우스'를 자신들의 연대에 끌어들이므로써 (1) 자신들이 주도하는 연대의 활력을 강화하거나(미, 중, 러), (2) 주요국 간 연대에 있어 지분 혹은 발언권을 강화하거나(EU), 혹은 (3) 독자적 연대로서 자율성을 확보(아세안)하려 할 것이다. 이로 인해 '글로벌 사우스' 국가들을 대상으로 한 주요국들의 협력 노력은 더 가중될 것으로 전망된다.

그림 3. 글로벌 사우스



출처: World Economic Forum.

그러나 '글로벌 사우스'는 일정한 국가군을 통칭하는 것일 뿐, '글로벌 사우스'가 하나의 집단으로 방향성을 지니거나 동일한 행동 경향을 택하는 단계로까지 발전하는 데에는 한계가 있을 것으로 판단된다. 앞에서 언급한 BRICS 회원국 확대에서 본 것과 같이, '글로벌 사우스'는 지정학적 위치와 경제 잠재력에 있어 일부 공통점이 있을 뿐, 이들 국가들의 친소(親疏) 관계나 대외정책상 성향에 있어 모두 차이가 있기 때문이다. 따라서, '글로벌 사우스'는 2024년에도 주요국들 간 연대결성 경쟁에 있어 특정 연대에 힘을 실어주기보다는 일정 거리를 두는 행보를 지속할 것이다. 따라서, 주요국들의 연대 시도도 집단으로 '글로벌 사우스'에 대한 협력을 추구하기보다 '글로벌 사우스' 내 존재감이 큰 국가들을 중심으로 이뤄질 것으로 판단된다. 특히, 인도는 우크라이나 전쟁에 대해 중립 입장을 취하고 있지만, 쿼드의 일원이기도 하고, 전통적으로 러시아와 협력관계를 맺고 있으며, 중국과의 국경분쟁에도 불구하고 극한 대립은 자제하고 있다는 점에서 경쟁적 공략 대상으로 떠오를 것으로 판단된다.

4. 각 연대에서의 리더십 문제

미국과 중국, 그리고 러시아 등 주요국들은 모두 자신들을 중심으로 한 연대결성에 몰입할 것이지만, 각 연대 내 이들의 리더십에 대한 의문은 2024년에도 증폭될 것이다. 우선, 미국은 포괄적 다자안보협력체에 대한 소극적 태도, 반도체 및 과학법(CHIPS and Science Act)과 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA) 등에서 나타난 경제적 일방주의, 그리고 미국의 대외 안보공약 보장에 대한 문제 등으로 인한 지도력 부재 논란에 계속 휩싸일 것이다. 예를 들어, 우크라이나 전쟁이 러시아의 점령지역 합병이 기정사실화된 상황에서 종결될 경우 미국은 그동안의 대규모 지원에도 불구하고 지도력 논란에 다시 휩싸일 가능성이 있다. 또 2024년으로 예정된 미국 대선 역시 미국 지도력에 대한 논쟁을 가열시키는 계기가 될 수 있다. 이미 안보 등 주요 사안에서 초당파주의가 실종됐다고 평가되고 있는 미국 현실에서 공화당 대통령 후보로 도널드 트럼프 전 대통령이 등장할 가능성이 크고, 그의 재집권 가능성도 거론되고 있는 만큼 미국 대외정책이 일관성을 지닐 수 있는가에 대한 의문이 제기될 것이다. 2023년 미국은 우방국들에 대한 영향력 행사에서도 약점을 드러냈다. 블로디미르 젤렌스키(Volodymyr Zelensky) 우크라이나 대통령은 무기 지원 규모나 속도를 놓고 바이든 행정부와 시각차를 드러냈고, 네타냐후(Benjamin Netanyahu) 이스라엘 총리는 가자지구에 대한 군사작전을 연기하라는 미국의 요청을 무시하기도 했다. 이를 고려할 때, 리더십을 어떻게 회복할 것인가가 미국이 주도하는 연대 내 결속을 좌우할 것이다.

중국이나 러시아도 리더십 논란에서 자유롭지 못할 것이다. 중국은 2023년 제기된 국내 경제성장 둔화가 경제력을 바탕으로 한 연대결성 시도에 변수로 떠오를 것이고, UN 안보리 회원국이면서도 북한 핵문제 등에 있어 오히려 UN의 권능을 약화하고 있다는 평판이 발목을 잡을 수 있다. 또 일대일로 등 경제협력 이니셔티브를 추진하는 과정에서 나타난 협력국가들의 경제 위기는 중국과 경제협력이 가져올 해당 국가들의 경제 종속 논란을 증폭시킬 수 있는데, 이에 대해 어떤 안전장치를 제공할 수 있는지도 중국 지도력의 관건이 될 것이다. 또 미국과 전략경쟁을 어떻게 관리하는가의 문제 역시 중요 변수이다. 중국에 대한 EU 국가들의 정책에서 나타나는 바와 같이, EU는 중국과 협력으로 인한 경제 이익에 미련을 가질 것이지만, 전략적으로 중국이 미국의 대척점에서 자세를 유지할 경우 EU의 협력 동력은 약화될 수밖에 없다. 이 점에서 미국과 전략경쟁을 지속하면서도 갈등 수준이 지나치게 높아지지 않도록 관리하는 것 역시 중국의 연대결성 효과를 좌우하게 될 것이다.

러시아는 우크라이나 침공으로 일부의 영토적 이익을 얻기는 했지만, EU 및 NATO 국가들에게는 위협세력으로서의 이미지가 강해졌고, 구소련 연방공화국이었던 근외국가(近外國家)들로 부터의 안보 우려를 오히려 증폭하는 결과를 낳았다. 또 우크라이나 전쟁의 해결 방향에 따라서는 설사 푸틴이 재집권한다고 하더라도 국내 정치 구도에 있어서의 불안정성이 높아질 수 있다. 또 러시아 나름의 경제협력권을 구축하려는 구상 역시 러시아가 각종 경제제재 여파에서 얼마나 회복하는가에 따라 그 성공 여부가 영향을 받을 수 있다.

연대결성 경쟁에 나서는 주요국들이 모두 예외 없이 리더십 위기에 봉착함에 따라, 연대를 심화하고 확장하려는 주요국들의 의지와 연대 내에서 나름대로 정책 자율성을 확보하려는 협력

대상국가들의 눈치보기는 더 치열해질 전망이다. 이에 따라 연대에 속한 국가들의 충성도를 높이기 위한 주요국들의 조치도 가시화될 것이다. 미국의 경우, 각종 연대에서 우방 및 동맹국들의 기여도에 따라 이들에 대한 협력의 우선순위를 설정하려 할 것이고, 이를 바탕으로 안보공약 이행과 첨단 과학기술 협력 수준을 차별화하려 할 것이다. 중국도 경제 투자와 경제보복이라는 양날의 칼을 통해 핵심 연대 대상국가들을 영향권 내에 두려는 움직임을 보일 것이다.

5. 두드러질 민주주의 위기

주요국들의 연대결성 경쟁이 ‘민주주의 대 권위주의’라는 가치 및 체제 대립 구도를 형성하고 있지만, 역설적으로 민주주의 연대 속에서 민주주의 위기가 초래될 가능성은 오히려 높아졌다. 바이든 행정부가 민주주의 체제 간 결속과 단결을 외치고는 있지만, 자유, 인권 등의 가치를 강조하는 이 접근은 완전한 민주주의 실현에는 여전히 한계가 있는 국가들로 하여금 미국과 연대를 주저하게 만드는 결과를 낳았다. ‘글로벌 사우스’의 핵심 국가라고 할 수 있는 인도나 아세안 회원국들은 미중 전략경쟁이 체제 논쟁으로 번지는 것을 부담스러워하는 듯하고, 이는 미국이 전통적으로 자신의 영향권으로 생각하고 있는 라틴 아메리카도 마찬가지이다.

민주주의 가치를 강조할수록 확장성에는 한계를 지니게 되는 문제를 극복하려 할 경우, 협력 대상 국가들의 민주주의 훼손을 방치하거나 준(準)권위주의 국가들과 협력을 추진하는 또 다른 문제가 발생된다. 이스라엘이 그 대표적 경우이다. 네타냐후는 과격 우파 연정의 출범 후 사법부 권한을 약화시키려 시도하는 등 반민주적 정책들을 시행했지만, 바이든 행정부는 이스라엘-하마스 전쟁에서 변함없이 이스라엘 정부를 지지했다. 미중 전략경쟁이 가치경쟁으로 확대될 당시 미국이 지적한 것은 결국 국제질서를 훼손하려 하는 ‘수정주의’ 세력들의 행태에는 그들의 정치 체제가 문제라는 인식이 자리잡고 있었지만, 이 논리대로라면 미국이 왜 민주주의에 반하는 행동을 계속하는 이스라엘의 네타냐후 정부를 지원해야 하는가를 정당화할 수 없다. 민주주의 국가들 간의 연대를 강화하면서 일부에서는 반민주적 우방 및 동맹국들을 용인할 수밖에 없는 미국의 고민은 2024년에도 계속될 것이다.

미국이 국내정치적으로 민주주의의 모범 사례가 되지 못하고 있다는 점도 민주주의 위기를 가중시킬 수 있다. 이미 2020년 미국 대통령 선거를 기점으로 부각된 미국 내 진영논리와 극단주의는 2024년 미국 대통령 선거에서도 재현되거나 오히려 더 격화될 것이고, 미국 대통령 선거 결과와 관계없이 그 상흔은 남을 것이다.

6. 핵 및 우주 분야 군비경쟁의 유발

주요국 간 연대결성 경쟁은 결국 군비경쟁과 연결될 수밖에 없다. 전략경쟁에서 우위를 차지하려면 경쟁국에 대해 군사 우위에 설 뿐만 아니라 우방 및 동맹국들을 위한 군수창고 역할을 할 수 있어야 하기 때문이다. 실제 미중 전략경쟁이 시작된 후 미국과 중국은 양과 질 모두에서 군비경쟁에 돌입했고, 러시아 역시 미국에 버금가는 군사과학기술 역량을 바탕으로 선택과 집중을 강화해왔다. 주목할 만한 것은 이 군비경쟁이 핵전력 분야에서도 나타날 수 있다는 점이다. 미국은 트럼프 행정부 시기인 2019년 중거리 핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces

Treaty, INF)을 탈퇴함으로써 러시아와 중국에 대해 핵전력상의 우위에 설 것임을 분명히 했고, 러시아는 2023년 11월 포괄적 핵실험 금지조약(Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty, CTBT) 비준을 철회했는데,⁹ 이는 이제 러시아가 미국과의 핵 군비경쟁에 나설 방침임을 선언한 것으로 해석될 수 있다.

핵전력에 관해서 미국과 양대 산맥을 이루고 있었던 러시아의 핵 군비경쟁 돌입은 우크라이나 전쟁에서 러시아가 핵무기의 사용을 위협한 것과 함께, 더 위험한 시대로의 변화를 암시하는 것이다. 중국 역시 핵 군비경쟁에 뛰어 들고 있다. 이미 미국은 중국이 현재 400개 수준인 핵탄두를 2027년까지는 700개, 그리고 2035년경에는 1,500개까지 증가시킬 것이라고 전망한 바 있다.¹⁰ 현재 핵 군비통제와 관련해서는 과거 미소 간 ‘전략무기감축협정(Strategic Arms Reduction Treaties, START)’을 대체할 새로운 협정이 체결되지 않은 상태이다. 2000년대 미국과 러시아 간에 논의되던 새로운 START 협정은 중국의 핵 군비경쟁 가세와 러시아의 CTBT 비준 거부로 인해 단기간 내에 성사될 가능성이 낮아졌으며, 2024년 중에는 핵 군비경쟁 추세가 군비통제의 목소리를 압도할 수 있다.

핵 군비경쟁과 함께 눈에 띄는 것은 우주 분야 경쟁이다. 이미 미국, 러시아, 중국 등이 앞다투어 우주영역을 군사적으로 활용하기 위한 움직임에 돌입했고, 2023년 인도 역시 ‘찬드라얀(Chandrayaan) 3호’의 달 착륙을 통해 우주개발에서 존재감을 과시했다. 우주개발 부분은 여전히 연합이나 연대 영역이라기보다 각개약진 성격을 띠고 있으나, 향후 동맹국 및 우방국들을 중심으로 우주개발을 위한 연대가 출범할 가능성도 충분하다. 주요국들의 군사 경쟁이 우주영역으로 확대된 이상, 이에 대해서도 동맹 및 군사 연대 논리가 적용될 것이기 때문이다. 2024년 당장이 연대가 가시화하지는 않을 것이지만, 동맹국 간 우주 영역에서의 연대를 위한 준비 작업으로 인사나 정보 교류가 이루어질 가능성은 충분하다.

7. 신형안보 분야 국제 협력의 어두운 전망

연대결성 경쟁은 그동안 주요국들을 이어주는 끈 역할을 했던 신형안보 분야 협력에는 어두운 그림자를 드리웠고, 이 추세는 2024년에도 지속될 것이다. 미국과 중국이 2023년 11월 샌프란시스코 정상회담을 통해 기후변화 등에서 협력을 다짐했지만, 마약, 뉴테러리즘, 기후변화, 저탄소 녹색성장, 신종 감염병 등 신형안보 문제도 공통 과제라기보다 상대방을 견제하는 수단으로 변질된 현재 주요국들이 공감대를 강화할 동력은 약할 수밖에 없다. 오히려, 새로운 경쟁적 연대가 형성될 가능성이 있는 분야도 있는데, 그 대표적인 것이 사이버 영역이다. 사이버는 그동안 전통적 지정학과 별도의 영역으로 간주되어 왔지만, 이는 어디까지나 민간 차원에서 적용될 수 있는

9. CTBT는 지상 및 지하 그리고 우주 등 모든 영역에서의 핵실험을 금지하는 성격의 조약이다. 핵실험의 금지는 기존의 핵무기를 더 이상 업그레이드하거나 신형 핵무기를 개발하지 않겠다는 의지의 표현으로 볼 수 있다. 그러나, 미국은 1996년 CTBT 조약안이 준비될 당시에는 이에 참여했으나, 1999년 미 상원에서 이를 비준 거부함으로써 참여하지 않았다. 다만, 러시아는 2023년까지는 CTBT에 참가한 상태였다.

10. “Pentagon sharply raises its estimate of Chinese nuclear warheads,” *Reuters*, November 4, 2021.

시각이다. 정부 차원에서 사이버 영역은 정보 관리와 유포 등에 있어 해당 체제의 특성(민주주의 또는 권위주의)을 반영할 수밖에 없다는 점에서 전통 지정학의 영향을 받을 수밖에 없다. 이에 따라 사이버 보안 및 정보 공유 등에 있어 체제와 가치가 유사한 국가들 간 연대, 특히 사이버 공격에 취약한 개방형 민주주의 체제 간 사이버 협력은 더 강화될 것이다. 경제안보 분야에서 연대결성 경쟁 역시 2024년 가속화될 것으로 전망된다. 특히, 핵심 기술을 중심으로 한 미국의 양자 및 다자 차원의 연대결성 노력은 더 강화될 것이고, 이는 경제 블록화를 촉진하는 요인이 될 것이다.

한국의 입장에서 2024년에도 지속될 연대결성 경쟁은 여러 선택을 요구하게 될 것이다. 북한은 한-미-일 대 북-중-러 구도뿐 아니라 ‘민주주의 대 권위주의’ 구도가 자신들의 정권 및 체제 유지에 유리할 수 있다는 계산하에 권위주의 연대 속에서 역할을 더 강화하려 할 것이다. 러시아와 중국 역시 권위주의 연대에 적극 참여하려는 북한을 이용해 자신들의 외교 및 군사적 운신폭을 넓히려 할 것이다. 문제는 민주주의 연대를 이끄는 미국이 국내적 분열과 선거 변수 때문에 만족할 만한 리더십을 보여주지 못 할 수 있다는 것이다. 오히려, 주요 대선 이슈가 될 경기 회복을 위해 미국은 연대 내의 우방 및 동맹국들에게 더 많은 희생을 요구할 것으로 예상된다. 연대 내에서의 안보 및 군사적 기여를 확대하는 데에는 소극적이면서 동맹국들에게는 더 많은 기여를 요구할 뿐만 아니라, 경제적 비용도 전가하려는 미국의 행동은 NATO를 비롯한 주요 동맹국들로 하여금 연대 내에서 어떤 입장을 취해야 하는가에 대한 고민을 유발할 것이고, 이는 우리에게도 예외가 아니다.

동북아: 연대결성의 새로운 경연장

차두현 수석연구위원

2023년 평가: 뜨거워진 연대결성

동북아 지역은 전통적으로 이미 북-중-러 ‘북방 3각 관계’와 한-미-일 ‘남방 3각 관계’가 서로 부딪치는 지역으로 평가돼 왔는데, 이는 동북아가 여타 지역과 달리 냉전 요소를 여전히 포함하고 있기 때문이다. 한반도에서 분단이 지속됨에 따라 북한, 중국, 그리고 러시아는 시기에 따라 다소 차이가 있을지라도 전통적 우호 협력관계를 유지했고, 한국도 한미동맹을 바탕으로 주기적으로 일본과의 협력관계 강화를 지향했다. 그러나 명칭이 3각 관계일 뿐, 이들 3자가 동시에 행동하는 진정한 3자 연대는 이뤄지지 않았다. 냉전 시대에도 북-중-러는 중-소 간 블록 내부 경쟁으로 인해 북한을 중심으로 북중, 북러 관계가 연계된 형태로 움직였고, 특정 이슈에 대해 3자가 공동전선을 형성하지 않았다. 러시아와 중국이 ‘상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO)’를 통해 대미 견제에 있어 협력하고, 2018년 미북 정상회담을 전후로 북중 및 북러 관계가 급격한 재밀착 움직임을 보였지만, 이를 말 그대로 북-중-러 연대로 보기에는 한계가 있다. 한-미-일 안보협력 역시 마찬가지였다. 한미동맹 및 미일동맹으로 인해 3자가 묶여 있는 형태이기는 했지만, 한일관계라는 약한 고리가 3자 협력의 장애요인으로 남아있었다.

2020년대 들어 미중 전략경쟁이 격화되고 북한 핵능력이 고도화되면서 북-중-러 및 한-미-일 모두 연대결성의 계기가 있었지만, 중국과 러시아는 북한에 대한 영향력을 놓고 은근한 경쟁을 벌였고, 한일 간 역사 문제 등 갈등 현안은 미국을 포함한 3국 공조를 가로막았다. 이 한계를 먼저 돌파한 것은 한-미-일이었고, 이는 윤석열 정부가 한일 간 갈등 현안이던 강제징용 문제에 대한 해법을 2023년 3월 6일에 발표하면서부터였다.¹¹ 이후 윤석열 대통령의 3월 16일~17일 일본 방문 및 한일 정상회담, 5월 7일 기시다 일본 총리의 방한 및 한일 정상회담이 이뤄지면서 한일관계는 급격히 진전됐다. 미국도 윤 대통령의 미국 국민방문 기간 이뤄진 4월 26일(현지시각) 한미 정상회담에서 바이든 대통령이 윤석열 대통령의 “대승적 조치(bold steps)”를 환영한다는 뜻을 표명했다.¹² 3국 정상은 5월 일본 히로시마에서 열린 G7 정상회의(5.19~21) 기간 짧은

11. 물론 한일관계 개선에 대한 시도는 2022년 5월 윤석열 정부의 출범 이후 계속해서 이루어졌고, 이것이 누적된 결과라고 할 수도 있다. 그러나, 3월 6일 한국 정부가 행정안전부 산하 ‘일제강제동원피해자지원재단’이 징용 피해자와 유족들에게 배상하는 ‘제3차 변제’ 방안을 발표하면서 결정적 계기가 만들어졌다고 할 수 있다. 국내정치적 부담에도 불구하고 이 결정이 이루어진 것을 일본 역시 높이 평가하여 기시다 후미오(岸田文雄) 일본 총리가 “일-한 관계를 건전한 상태로 되돌리기 위한 것으로 평가한다”고 언급했을 정도이다. “尹 [미래 위해 결단] 기시다 [건전한 관계회복],” *조선일보*, 2023년 3월 7일자.

12. “Leaders’ Joint Statement in Commemoration of the 70th Anniversary of the Alliance between the United States of America and the Republic of Korea,” *The White House*, April 26, 2023.

회동 기회를 가졌고, 바이든 대통령의 제의로 8월 미국 캠프 데이비드에서 한미일 3국 정상회의(Camp David Trilateral Summit)를 개최해 3국 간 협력방안을 본격 논의했다.

한-미-일 3국은 캠프 데이비드 정상회담을 통해 ‘캠프 데이비드 정신(The Spirit of Camp David)’을 발표하고, 인도-태평양 지역을 포함하는 광역 지역에서의 협력 추구, 규칙 기반 국제질서(rules-based international order) 지지, 민주주의와 인권 보호를 위한 공조 강화, 경제안보 및 공급망 회복 등 다양한 사안에서 공조를 다짐했다. ‘캠프 데이비드 정신’이 갖는 무엇보다 중요한 함축성은 한-미-일 공조가 안보 분야에도 적용될 것이라는 점을 분명히 한 것이다. 한국과 미국, 일본은 3각 안보협력을 새로운 수준으로 끌어올릴 것을 다짐했고, 지역 차원 도전과 위협이 발생할 경우 신속히 협의할 것을 공약하는 한편, 북한 미사일에 대한 경보 정보 공유를 포함해 북한 핵 및 미사일 위협에 대응하기 위한 협력을 천명했다. 더욱이 한-미-일 3국은 정상회담을 비롯한 다양한 수준의 협의를 유지하기로 함으로써 3국 협력의 제도화 기반도 마련했다.¹³

그림 1. 캠프 데이비드에서의 한-미-일 정상 회동



출처: 연합뉴스.

한-미-일의 결속 움직임은 북한, 중국, 러시아의 강력한 반발을 불러왔다. 이미 4월 26일 한미정상회담을 통해 한미동맹 결속과 미국의 대한 확장억제 공약 강화가 선언되자 이에 일제히 비판적 입장을 표명했던 3자는 ‘캠프 데이비드 정신’ 선언에 대해 즉각 반발했다. 중국은 관영매체를 통해 한-미-일 3국 협력이 “위선적 반(反)중국 무언극(hypocritical anti-China pantomime)”이자 “미니 NATO”라는 논평을 게재하는 등 격한 태도를 보였고, 러시아도 3국 협력이 러시아를

13. ‘캠프 데이비드 정신’에 대해서는 다음을 참고. “The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States,” *The White House*, August 18, 2023.

그림 2. 북한 매체에 보도된 2023년 9월 북러 정상회담 장면



출처: 연합뉴스.

견제하기 위한 것이며 미국 중심으로 우크라이나에 대한 추가 지원을 제공하는 것을 묵과하지 않을 것이라고 경고했다.¹⁴ 북한도 강순남 국방상 명의 담화를 통해 캠프 데이비드 정상회담을 “거대한 반로씨야, 반중국 포위전선을 구축하려는 미국의 흉책”으로 규정하고, “로씨야와의 전투적 우의와 단결을 백배해 나갈 것이다”라고 주장했다.¹⁵ 북한은 2022년 12월 말 개최한 조선노동당 중앙위원회 제8기 제6차 전원회의에서 김정은 국무위원장 및 총비서(이하 김정은) 발언을 통해 현재 국제정세를 ‘신냉전’으로 규정하고, 사회주의 국가들과 협력을 강화해 나갈으로써 이를 돌파하겠다는 구상을 밝힌 바 있었고, 7월 27일 ‘전승절’ 행사를 계기로 김정은이 러시아 세르게이 쇼이구(Sergei Shoigu) 국방장관을 면담하는 등 러시아와 군사협력 강화를 모색했다. 한-미-일 3각 안보협력을 자신들의 대중 및 대러 협력강화의 명분으로 활용하려는 북한 전략은 우크라이나에서의 고전으로 인한 대내외적 난국을 돌파하려는 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령의 구상과 맞아떨어졌고, 이는 9월 러시아 아무르(Amur)주 보스토니치(Vostochny) 우주기지에서도 열린 북러 정상회담으로 이어졌다. 이 정상회담에서 구체적으로 어떤 협력방안이 논의됐는지 공개되지 않았지만, 러시아와 북한이 외교 차원을 넘어 경제 및 군사분야에서 협력을 강화할 수 있

14. “Camp David summit serves as hypocritical anti-China pantomime with a ‘mini-NATO’ in the making: analysts,” *Global Times*, August 19, 2023.; “러, 한미일 정상회의에 [북 위협 구실로 아태 긴장 고조],” 연합뉴스, 2023년 8월 24일자.

15. “조선민주주의인민공화국 강순남 국방상 담화,” *조선중앙통신*, 2023년 8월 24일자.

다는 것이 다수 전문가들의 의견이었고, 실제 미 백악관은 10월 13일 러시아와 북한 간 무기거래가 실제 이루어지고 있다는 정황을 발표했다.¹⁶

물론 북러 정상회담이 북-중-러 3각 협력, 특히 군사협력으로 이어질 것으로 속단하기는 이르다. 중국은 2023년 7월 전승절 열병식에 고위 대표단을 보냈지만, 북중 협력이 군사 분야로 확대되는 것에 소극적 반응을 보였고, 아직 러시아 및 북한과의 3각 협력에 대해 공개 입장을 내놓고 있지 않다. 그러나 중국은 7월 러시아와 ‘북방·합동-2023’ 훈련을 동해에서 실시하는 등 동북아와 한반도 지역에서 중러 협력관계를 지속하고 있다. 더욱이, 중국은 4월 9~11일 대만 포위훈련을 실시하는 등 동중국해 및 남중국해에서 자신의 영향력 유지를 위해 미국과 긴장을 이어갔다. 이 점을 고려할 때, 미중 전략경쟁의 수준이 심화되고 속도가 가속화될수록 중국도 북-중-러 3각 협력에 더 적극적 입장을 보일 가능성이 충분하다.

2024년 전망: 더욱 뚜렷해질 연대 간 대립 구도

2023년 동북아 연대결성 경쟁의 가장 큰 특징으로 떠오른 한-미-일 안보협력 대 북-중-러 연대 구도는 2024년 더 뚜렷해질 것으로 전망된다. 동아시아에서는 이미 남방 3각 관계 대 북방 3각 관계의 대립 전에도 다양한 갈등 현안들이 존재하고 있었다. 북한의 핵 및 미사일 능력 고도화, 대만해협 위기, 동중국해 및 남중국해를 둘러싼 아세안(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 국가들과 중국 간 갈등에 대한 동북아 국가들의 간접 연루, 동북아 국가들 간 영유권 분쟁, 상호간 경제 협력과 압력의 병존 등이 그것이었다. 한-미-일 대 북-중-러 연대결성 구도는 이러한 기존 갈등 현안들과 결합해 다양한 위험성을 내포한다. 특히, 북한이 이 대결 구도를 적극적으로 악용하려 함에 따라 우크라이나, 중동에 이어 대만과 한반도가 갈등지역으로 부상할 수도 있다. 2024년 주요국들의 연대결성 경쟁은 동북아에서 다음과 같이 나타날 것으로 전망된다.

1. 북-중-러 대 한-미-일 구도 지속

2023년 샌프란시스코 미중 정상회담 분위기를 감안할 때, 2024년 들어 미중 간 경쟁이 군사 충돌로 이어질 가능성은 오히려 낮아졌다. 물론 대만 총통 선거를 전후로 대만해협 위기가 조성될 수 있지만, 미중 간 갈등 수위가 다시 높아진다고 하더라도 2022년 낸시 펠로시(Nancy Pelosi) 미 하원의장의 대만 방문 시기 수준일 것으로 전망된다. 동중국해, 남중국해에서도 예년에 비해 갈등이 갑자기 격화될 가능성은 상대적으로 낮다. 반면 2024년 북-중-러 연대와 한-미-일 협력 간 대립 구도는 더 뚜렷해질 것인데, 이는 양측이 지향하는 가치상 뚜렷한 차이점을 보이고

16. 백악관은 10월 13일의 언론브리핑을 통해 9월 7일부터 10월 1일까지 1,000개가 넘는 컨테이너 분량의 군사물자가 북한으로부터 러시아로 운송되었으며, 북러 철도 인근의 북한 측 지역에도 종래보다 훨씬 증가된 규모의 차량들이 발견되었다고 밝혔다. 이에 대해서는 다음을 참고. “US says North Korea delivered 1,000 containers of equipment and munitions to Russia for Ukraine war,” *Associated Press*, October 14, 2023.

있고, 상대방 연대에 대한 경쟁 동기가 확실하게 존재하고 있기 때문이다. 자유, 개방, 규칙 기반 국제질서라는 가치를 추구하는 한국과 미국, 일본은 권위주의 체제와 통제를 기반으로 하는 북한, 중국, 러시아에 대응하기 위한 협력을 다양한 방면에서 추구할 것이고, 북한, 중국, 러시아는 이에 대응하는 결속을 강화하며 자신들에게 유리한 세력 구도를 만들어가려 할 것이다. 이 움직임은 무엇보다 정치적 회동을 통해 나타날 것이다. ‘캠프 데이비드 정신’을 통해 이미 3자 간 협의의 제도화 기반이 마련된 만큼 2024년에도 3국 정상회의는 다시 개최될 것이고, 이에 더해 외교 및 국방, 그리고 국가안보회의 차원에서의 회동도 열릴 것으로 전망된다. 원래 ‘캠프 데이비드 정신’을 그대로 해석할 경우 연중 한-미-일 간 고위급 회동이 계속 열려야 하지만, 일정 조정 등을 통해 2+2+2 회의 등 여러 수준의 고위급 모임을 통합해 실시하거나, 혹은 안보 컨트롤타워 회동처럼 상징성이 큰 회의가 우선적으로 개최될 가능성이 크다. 북-중-러도 연대 과시의 측면에서 회동을 이어갈 것이다. 2023년 9월 정상회담 당시 김정은은 푸틴의 평양 답방을 요청했고, 이에 대해 푸틴은 이를 “흔쾌히 수락(gratefully accept)”한 것으로 알려졌다.¹⁷ 따라서 2019년과는 달리 2024년 초 푸틴의 평양 방문이 실제 성사될 가능성이 있다.¹⁸ 한-미-일과 유사한 북-중-러 정상 간 회동이 이루어질 가능성도 배제할 수 없다. 평양이 북-중-러 협력 구도를 강조하기 위해 푸틴 답방 기간 중 시진핑(習近平) 중국 주석의 평양 방문을 요청해 북한, 중국, 러시아의 3국 정상이 회동할 수도 있고, 아니면 푸틴 혹은 시진핑의 제안에 따라 베이징 혹은 모스크바에서 3자 정상회담이 이뤄질 수도 있다.¹⁹

남방 및 북방 3각 관계 결속 강화를 보여주는 또 다른 조치는 합동 군사훈련 형태로 나타날 것이다. 2023년 9월 한국과 미국, 일본은 제주도 동·남방 공해상에서 해양차단훈련 및 대해적훈련을, 10월에는 B-52 등 미국 전략자산이 참가하는 3국 공중훈련을 했다. 해양차단훈련은 2016년 후 7년 만에 재개된 것이었지만, 3국 공군력이 동원된 합동훈련은 최초였고, 이는 캠프 데이비드 한미일 정상회의 후 안보결속 추세를 그대로 상징하는 것이었다. 한미일 정상회의에서 3국 연습 훈련을 중기계획으로 수립해 실시하기로 한 만큼, 2024년에도 이 연습은 더 자주, 때로는 더 큰 규모로 실시될 전망이다. 북한과 중국, 러시아 역시 이에 맞불을 놓는 차원에서 합동 군사훈련을 실시할 가능성이 크다. 이미 중국과 러시아에서는 동해에서 합동 군사훈련이 연례로 실시되고 있는 만큼, 이에 북한이 참가하는 형태의 3국 기동훈련이 실시될 여지는 충분하다.

다만, 이 협력들이 2024년 ‘3각 동맹’으로 해석할 만한 군사적 밀착으로 발전하는 데에는 한-미-일 및 북-중-러 모두 한계가 있을 것으로 보인다. 우선 한-미-일은 2023년 한일관계가 개선됐다고는 하지만, 3각 군사동맹 출범은 한국과 일본 모두에서 국내 정치적으로 인기 있는 의제는 아니다. 특히, 한국 국내적으로는 3각 협력이 중국을 자극해 더 큰 군사적 위협을 자초할 수 있

17. “Putin ‘gratefully’ accepts Kim invite to visit North Korea, Kremlin says,” *Reuters*, September 15, 2023.

18. 2019년 4월 블라디보스토크에서 열린 첫 번째 푸틴과의 정상회담에서도 김정은은 푸틴의 답방을 요청했고, 푸틴은 이에 긍정적으로 응답했으나 답방이 실현되지는 않았다.

19. 물론 평양 회동의 가능성은 크지 않다. 중국과 러시아가 북한이 중심이 된 3자 협력 구도는 원치 않을 것이기 때문이다.

다는 논리가 제기될 수 있다. 이는 북-중-러도 마찬가지이다. 중국은 북-중-러의 직접적 군사 연계가 불러올 수 있는 미중 간 군사대립의 급속한 격화, 한국의 한미동맹 편향 등을 우려할 것이고, 북한에 대한 군사 물자 지원에는 소극적일 가능성이 있다. 북러관계는 정치, 경제, 군사 모든 면에서 2023년 이상의 결속을 과시할 것이지만, 러시아가 비용이나 파급력 면에서 만만치 않은 위험을 부과할 북러 간 위험한 거래, 즉 대량의 북한 재래무기와 핵무기 기술의 교환을 선택할지는 미지수이다. 러시아도 핵무기 기술은 북한산 포탄이나 무기에 비해 비싼 거래 대상이고, 더욱이 이를 북한에 전수한 후 평양을 통제할 확실한 자신감을 갖기에는 시간이 필요하기 때문이다.

그림 3. 2023년 한-미-일 공중훈련 장면



출처: United States Air Force.

상황에 따라서, 군사적 갈등이 실제화 될 가능성도 배제할 수 없다. 대만 총통선거 후, 중국-대만 간 갈등이 일정수준 이상으로 고조될 경우, 북한이 미군 전력이 분산된 상황을 이용해 대남 도발을 할 수 있으며, 중국은 한반도 긴장상황에서 대만해협의 군사적 긴장을 택할 수 있다.

2. 상대방의 약한 고리 공략

연대결성 과정에서 자신들의 세를 과시하는 것과 함께, 상대 연대 결속력을 약화시키려는 시도도 2024년에는 두드러질 것이다. 주목되는 것은 중국의 행보로, 한-미-일 3각 안보협력의 군사협력으로 발전하고, 그 활동 범위가 대만해협 등 인도-태평양 지역의 미중 간 각축지역으로 확대되는 것을 저지하기 위한 노력을 2024년 가속화할 것으로 보인다. 중국은 미중 전략경

쟁 과정에서 쿼드(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD), 미국-영국-호주 간 3각 동맹 ‘오커스(AUKUS)’ 등 미국 중심 소다자안보협력체에 대응해 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 등 다자주의와 ‘일대일로(一帶一路)’라는 자국 주도 경제협력네트워크를 구축했고, 사드(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD) 배치 관련 한국에 경제보복을 했던 것처럼 자신들의 경제력을 최대한 활용하려 할 것이다. 중국의 공략대상은 전통적으로 한-미-일 협력의 ‘약한 고리’로 인식되어 왔고 미일, 한미관계에 비해 유동성이 큰 한일관계일 것이다. 중국이 한일관계에 영향력을 행사하는 방식은 양자관계에 대한 직접 간섭이 아니라, 중국에 대한 무역의존도가 큰 한국을 공략하는 방식이 될 것이다.

중국은 2023년 8월, 자국민의 한국인 단체관광을 허용한다고 발표함으로써 이미 한국에 대한 경제적 영향력을 과시한 바 있다. 중국의 한국행 ‘유커(游客)’ 허용은 한국에 대한 유화 조치인 동시에 미래 보복조치를 위한 카드 축적용으로도 해석될 수 있는 것인 만큼, 중국은 한-미-일 안보협력이 일정 수준 이상으로 발전하는 것을 방지하기 위해 주요 국면에서 자신들의 경제력을 통한 압력을 행사하려 할 것이다. 북한과 러시아의 경우, 자신들이 보유한 카드의 제한으로 약한 고리를 공략하기 위한 시도도 한정될 수밖에 없을 것이다.

반면, 한국과 미국, 일본이 공략할 수 있는 약한 고리도 존재한다. 북-중-러 3각 군사협력에 대해서 적극적 입장표명을 하지 않고 있는 중국은 전략경쟁 관계에 있는 미국은 물론이고, 한국과 일본도 충분히 공략할 수 있는 대상이다. 다만, 이 경우 압력보다는 협력 메시지를 통한 공략이 이루어질 수 있다. 대표적인 것이 2023년 계속 가능성이 타진된 한중일 정상회의의 재개(2019년 이후 중단)이다. 이 정상회의가 2024년 재개될 수 있다면 한국, 일본, 중국 3국은 서로의 협력정신을 강조하는 한편, 지나친 갈등 조성을 피하기 위한 방안을 모색할 수 있을 것이다. 이 점에서 한중일 정상회의는 중국의 한국 및 일본 공략 통로인 동시에 그 역의 방향으로도 작용할 수 있다.

3. ‘북한 비핵화’의 표류 위험

외형상 평양은 한-미-일 대 북-중-러 구도를 가장 반기는 체제일 수 있다. 남방과 북방의 3각 관계가 서로 충돌하는 구도가 될 경우, 중국 및 러시아에 대한 북한의 가치는 더 격상되고, 북한은 러시아와 중국의 경쟁적 협력을 얻어낼 수 있기 때문이다. 이는 특히, 북한 핵문제에 적용될 수 있다. 그동안 중국과 러시아 모두 외형적으로 한반도 비핵화를 지지했고, 북한 핵프로그램 폐기의 필요성에 대해서는 이의를 제기하지 않았다. 그간 중국과 러시아가 각종 대북제재를 우회하거나 피할 수 있는 통로를 북한에게 열어준 것은 북한 핵개발을 지지해서라기보다는 한반도 비핵화를 추구하는 과정에서 북한 정권이나 체제에 위기가 발생하는 것을 방지하기 위한 측면이 강했다고 볼 수 있다.

2023년 북러 밀착과 북-중-러 3각 연대 강화 가능성은 북한 핵문제에 대한 중국과 러시아의 전혀 다른 접근을 불러올 수 있다는 점에 유의해야 한다. 베이징과 모스크바가 북한 핵개발을 동북아 안정을 해치고, 미국과 군사충돌을 유발할 수 있는 위험 요인이 아니라, 전략적 자산으로 인식할 경우 러시아와 중국은 북한 핵개발을 최소한 방관하거나 오히려 지원할 수 있다. 중국과 러시아 모두 북한을 완전히 신뢰하기 어려울 것이므로 이 선택을 하기에는 한계가 있다는 지적도

있지만, 양자가 북한의 일정 수준 핵보유를 용인하거나 지원하는 대신 그에 대한 확실한 통제력을 추구할 것이라는 계산도 한-미-일 대 북-중-러 구도하에서는 충분히 추론이 가능하다. 이 타협점이 북한의 전술핵 능력 인정이다. 북한이 전술핵 능력만으로 한국에 일상적으로 핵협박을 하고 남북한 군사력에서의 우위를 보장받을 수 있다. 이 경우 북한은 ‘핵보유국’ 지위를 획득할 수 있게 된다. 2024년 미국 대통령 선거 결과에 따라 북한은 이 협상카드를 미국에 제시할 수 있고, 이는 한미동맹의 급속한 약화 혹은 와해를 불러올 수 있다는 점에서 중국과 러시아의 전략적 이익에 부합한다.

러시아와 중국의 북한 핵문제에 대한 정책 전환은 결국 북한 비핵화에 대한 최소한의 공동전선이 붕괴됨을 뜻하고, 북한은 북러 군사협력을 통해 전술핵 능력에 대한 기술 이전과 자체 핵능력 고도화를 거리낌 없이 추진할 수 있게 된다. 2023년 북한이 7차 핵실험 징후를 여러 차례 노출하고 실행에 옮기지 못한 것은 추가 핵실험 선까지 넘을 경우 러시아나 중국으로부터의 지원도 보장받을 수 없다는 계산도 작용했을 것이다. 그러나 북-중-러 연대의 구도하에서 북한은 훨씬 더 적은 정신적 부담으로 추가 핵실험이나 대륙간탄도탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile, ICBM) 발사 등 대안을 택할 수 있다. 기술적 완성도가 변수이기는 하지만, 이 점에서 북러 밀착이 북-중-러 연대까지 공식화될 경우 2024년 북한은 7차(혹은 연속적 다수의) 핵실험을 실행에 옮길 것이고, ICBM 재발사를 통해 재진입이나 다탄두 능력을 과시하려 할 것이다.²⁰ 더욱이, 러시아와의 군사적 거래가 실질 단계로 진입한다면 북한은 2024년 러시아와의 협력을 통한 군사정찰위성 추가발사, 신형 핵잠수함 건조 계획 발표 등을 행할 수도 있다.

또 하나 유의해야 할 점은 북한 비핵화가 표류하는 동안 북한의 대남 재래 도발도 재현되거나 증가할 수 있다는 점이다. 중국과 러시아에게 북한 도발에 대응한 한-미-일 협력은 자신들에 대한 견제 카드로 해석될 것이고, 이는 북한에 대해 자제를 촉구할 유인을 약화시킬 것이다. 북한은 자신들의 고도화된 핵능력 시위와 병행해 재래식 도발에 있어서도 기존에 비해 더 적극적으로 나설 것이다.

4. 가속화될 한국의 보장 딜레마

북한이 2024년 추가 핵실험을 비롯한 핵능력 시위를 가속화할 경우, 이는 한국 국내 차원에서 미국의 확장억제(Extended Deterrence)의 신뢰에 대한 논란을 다시 증폭시킬 것이다. ‘워싱턴선언’에 입각한 핵협의그룹(Nuclear Consultative Group, NCG)의 지속 가동이나 전략 자산의 정례적 전개만으로 불충분하다는 목소리가 높아질 것이고, 전술핵 재배치 등 더 진전된 조치를 요구하는 여론이 대두됨에 따라 한미 간 확장억제 관련 협력이 어려움을 겪을 수 있다. 한-미-일 안보협력 범위 내에서 확장억제를 강화하는 것은 더 제한적이다. 확장억제와 관련해 미국의 핵보복 능력에 중점을 두는 한국의 접근과 북한에 대한 미일의 공동조치를 강조하는 일본의 접근에는 차이가 있기 때문이다. 따라서, 전술핵 재배치와 관련해 단기적으로 일본의 협력을 이끌어내는 것도 그리 쉬운 일은 아니다.

20. 다만, ICBM 발사의 경우 러시아와 중국의 통제력이라는 점에서 제한된 1~2차례의 실험에 그칠 것이다.

확장억제의 보장 딜레마에 대비해야 할 가장 큰 논거는 바로 미국에 의한 보장 약화가 한-미-일 안보협력의 동력 약화로 이어질 수 있기 때문이다. 2023년 캠프 데이비드 한미일 정상회의의 의미를 바라보는 시각이 한국과 미국, 그리고 일본이 서로 다르고, 한국 입장에서 가장 큰 3각 안보협력의 중점은 북한 핵위협에 대한 대응이 될 수밖에 없다. 이에 반해 미국과 일본이 대만해협 안전 등 한반도를 넘어선 사태에 더욱 중점을 둘 경우 이는 한국, 미국, 일본 3국 간 미묘한 이견을 낳을 소지가 있다.

5. 국내 정치 변수와 불투명성

한-미-일 대 북-중-러 구도는 각국의 국내 정치 변수에 의해서도 영향 받을 수 있다. 이는 이미 1인 독재 권위주의 구도 확립이라는 공통점을 가지고 있는 북방 3각 관계보다는 남방 3각 관계에서 더 중요한 변수가 될 것이다. 북-중-러의 경우 식량난 등 경제적 곤궁, 조기 세습체제 출범을 둘러싼 의문 등 북한의 내부 불안징후가 2023년에도 드러나기는 했지만, 이것이 가시화되지 않은 이상 특별한 동력의 약화 요인은 존재하지 않는다. 다만, 2024년 3월 선거에서 재집권 가능성이 높은 푸틴이 중동 지역에서의 정세 격변으로 인한 우크라이나 전쟁 부담 완화, 북한에 대한 통제력 회의 등으로 북러 밀착의 수준을 조정할 가능성은 존재한다.

반면, 한-미-일 협력은 일본에서 기시다 정부의 취약한 지지율과 불안한 정치적 미래, 그리고 2024년 전개될 미국 대선전이 변수이다. 우선, 일본에서 기시다 총리의 조기 퇴진이 현실화할 경우 기존 한일관계 모멘텀이 유지된다는 보장이 없다. 이는 후임자들이 역사 문제나 한일 간 협력 사안에 있어 기시다보다 더 강력하게 일본의 이익만을 대변할 수 있기 때문이다. 미국도 2024년 대선 결과에 따라 트럼프(Donald J. Trump) 전 미국 대통령이 재집권하거나 트럼프즘을 표방하는 공화당 후보가 당선될 경우, 선거 결과 발표 직후부터 기존 정책의 동력이 급격히 약화될 수 있다. 선거 전 과정에서 우크라이나에 대한 대규모 지원이나 대중동 정책 등에 대해 공화당 주도 하원이 바이든 행정부에 대한 견제를 강화하고, 바이든 행정부가 한미동맹과 관련해서는 높은 우선순위를 두지 않을 수도 있다.

2024년 치러질 대만 대선도 고려해야 한다. 1월에 치러질 대선에서 ‘대만 독립’은 또 한번 쟁점이 될 것이고, 이 과정에서 선거 결과에 따라 양안관계가 다시 급속히 긴장관계에 들어설 수 있기 때문이다. 특히, 새로운 대만정부가 미국과 안보협력 강화를 재확인하고, 중국으로부터의 일정한 거리를 둘 경우, 대만해협을 둘러싼 긴장은 다시 높아질 수 있다. 일각에서 우려하는 대로 중국의 대만침공이 현실화될 가능성은 크지 않지만, 대만해협에서의 군사적 긴장은 한-미-일 안보협력 움직임과 연계돼 한국의 최소한 외교적 기여에 대한 확장을 요구하게 될 것이다. 한국이 이에 어떻게 대응하는가에 따라 한미, 한일, 한중 관계에서 갈등이 발생할 수 있고, 3국 협력 정신을 유지하면서 북-중-러 3각 연대의 빌미를 주지 않을 수 있는 최적 대안을 도출하는 쉽지 않은 과제가 요구될 것이다.

2024년 대만해협 긴장이 초래될 경우, 북한이 이를 일종의 기회로 생각할 가능성이 그 어느 때보다도 크다는 점도 한국의 고민이다. 중국-대만 관계에서 갈등이 발생하면 이는 총통선거 후 대만 새 정부가 선명성을 강조하는 임기 초반이 될 것이고, 이는 2024년 상반기를 의미한다. 북

한이 미국과 일본의 신경이 대만해협을 향하는 동안 추가 핵실험, ICBM 발사 등을 단행할 가능성은 충분하다. 이에 더해 북한은 대만해협 긴장 속에서 실질적으로 한국의 단독 대응이 이뤄질 수밖에 없는 재래도발 상황을 활용하려 할 것이다. 따라서, 기존보다 큰 규모의 무인기 침투, GP 총격, 서해상에서 우리 어선이나 민간인에 대한 위해 행위를 핵무력 시위와 병행할 위험이 있다.

핵과 북-중-러에 ‘올인(All-In)’한 북한의 딜레마

고명현 선임연구위원

2023년 평가: 북-중-러 3각 협력 강화 아래 계속된 대화 차단

북한은 2023년 연대결성(Coalition Building) 경쟁을 가장 적극적으로 활용했다. 북한의 도발 책략은 핵무력 고도화 및 여기서 파생되는 전략적 우위를 통해 한미동맹과 미 정부를 압박하는 것이 목적이다. 이 구조에서 남북대화 가능성은 높지 않다. 북한은 한국, 미국에 대한 외교전 대신 강대국 전략을 꾀하며 동시에 미중 갈등과 러시아의 우크라이나 침공이 촉발한 북-중-러 연대결성이라는 천재일우의 기회를 극대화했다. 우크라이나 전쟁의 수렁에 빠져 우방인 북한과의 관계를 개선해 무기지원(실)과 국제사회에서 고립 탈피(리) 모두를 쫓는 러시아와 신종코로나바이러스(COVID-19) 대유행으로 인해 3년 넘게 고립을 자초하면서 상실한 외교 주도권을 되찾으려는 북한과 이해가 맞아떨어지면서 북한은 2019년 하노이 회담 결렬 후 첫 외교 성과를 누릴 수 있게 됐다. 이는 9월 13일 러시아 아무르(Amur)주 보스토치니(Vostochny) 우주기지에서 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령과 김정은 북한 국무위원장이 정상회담을 하면서 현실화됐다. 핵보유국 지위를 강대국과 동일시하는 김정은 입장에서 비록 빛은 바랬지만, 아직 강대국 대접을 받는 러시아와 동등한 입장에 선다는 것이 북한 입장에서는 자신의 핵보유국 지위를 공고히 한 외교적 성과라고 할 만하다.

도발 측면에서 2023년은 북한 입장에서 김정은 체제 출범 후 ‘꺾이는 해(5년 내지 10년 주기)’였던 2022년에 비해 도발 빈도가 크게 준 것처럼 보이지만, 이는 기저효과로 인한 착시이다. 북한은 9월까지 예년과 다르지 않은 도발 행보를 이어갔다. 북한은 9월 13일까지 총 23회 가량 순항미사일과 탄도미사일 도발을 단행했으며, 고체연료엔진을 탑재한 신형 대륙간탄도탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile, ICBM) ‘화성 18형’을 선보였다. 비록 5월과 8월에 있었던 1, 2차 발사 실험은 실패했지만, 11월 21일 발사한 신형 우주발사체 ‘천리마-1’을 통해 군사정찰위성 ‘만리경-1’을 궤도에 진입시키는 데 성공했다. 북한은 2023년도에도 2022년과 같이 2021년 8차 당대회에서 공약한 무기 개발 로드맵 완성 단계를 충실히 따르고 있다. 당시 북한은 신형 ICBM, 잠수함발사탄도미사일(Submarine-Launched Ballistic Missile, SLBM)과 ‘핵잠수함’, 극초음속 미사일, 신형 전술유도무기, 신형 순항미사일, 그리고 군사정찰위성 등을 조기에 실전 배치할 것이라고 천명한 바 있다. 2023년 들어 북한은 신형 중형 잠수함 ‘김군옥 영웅함’을 9월 진수하고, 잠대지(Submarine-Launched Cruise Missile, SLCM) 및 지대지(화살-2형) 등 다양한 순항 미사일을 시험 공개했다. 이로써 남은 전략무기는 다탄두 각개목표 재돌입 미사일(Multiple Independently Targetable Re-entry Vehicle, MIRV) 기능을 갖춘 신형 ICBM과 잠수함에 실전 배치할 수 있는 중형 SLBM, 초대형 핵탄두이다.²¹

그림 1. 군사정찰위성 ‘만리경-1호’ 발사



출처: 연합뉴스.

북한, 중국, 러시아의 간접 연대 효과로 인한 대북제재의 한계는 2023년에도 여전했다. 2022년 정세전망에서 예상했던 것과 같이 국제연합(United Nations, UN) 등 다자간 체제를 통한 미-중-러 대북공조는 2023년에도 요원했다. 북한의 거듭된 도발에도 불구하고 중국과 러시아는 북한의 도발에 대해 무반응으로 일관했다. 중국과 러시아는 2월 UN 안보리의 북한 ICBM 실험을 규탄하는 의장성명을 무산시켰고, 5월 북한의 군사위성 실험에 대해서도 북한을 적극 비호했다.²² 중국, 러시아의 북한에 대한 지지는 북한의 7월 전승절 기념행사에 중러 대표단이 참석하면서 최고조에 달했다. 동시에 북한은 한국을 ‘대한민국’이라고 언급하기 시작하면서 남북 특수 관계를 더 이상 인정하지 않고, 완전한 관계 단절을 염두에 둔 모습을 보였다. 이는 민간교류까지 확산되어 7월 현정은 현대그룹 회장의 방북을 불허하는 등 강경한 모습을 연출했다.²³

북-중-러 결속과 동시에 한국과 대화를 단절한 북한의 행동은 한미에 대한 무력시위를 통한 간접적 대화 타진에서 벗어나 ‘신(新)냉전’ 구도를 적극 활용해 핵보유국으로 등극하겠다는 의도로 보인다. 따라서, 9월 이후 잦아든 북한의 탄도미사일 시험은 북한의 미사일 도발이 기술적 발전과 협상 압박이라는 이중성을 띄고 있었음을 보여준다. 북한은 미국과 협상을 통한 핵보유국 인정을 보류하고, 대신 중러와 연대결성을 통해 이 두 국가와 동급인 핵보유국임을 기정사실화하

21. “정상운용 모습 아니라는데…북, 신형잠수함서 SLBM 언제 쏠까,” 연합뉴스, 2023년 9월 10일자.

22. “한·미·일 ‘북한 위성발사 규탄’, 중·러 ‘미국 역내 군사활동 비판,’” 남북경협뉴스, 2023년 6월 5일자.

23. “북, ‘현정은 방북’ 거부…관계 ‘단절’한 듯 외무성이 통보,” 경향신문, 2023년 7월 2일자.

는 전략으로 우회한 것으로 보인다. 2023년 딸 김주애가 전면에 대거 등장한 것도 후계구도 확립 여부를 떠나 핵보유를 매개로 한 상징 조작과 4대 세습을 공고히 하려는 준비의 일환으로 봐야 한다.

북한의 국제적 위상 제고, 세습왕조 확립, 김정은 우상화는 모두 핵보유에 기반한다. 불과 몇 년 전까지 핵과 경제의 동시 발전을 추구한 병진노선을 포기하고, ‘핵보유’에 ‘올인’한 김정은의 전략을 외부적으로는 일단 성공한 것으로 평가하는 시각도 존재한다.²⁴ 그러나 2023년 내내 보고된 북한 내 식량부족과 기아사태, 그리고 2023년 말 가족 단위의 해상 탈북은 북한 민생 상황이 절망적임을 강하게 시사한다.²⁵ 북한의 핵보유 ‘올인’ 전략의 배후에는 ‘신냉전’ 구도의 확립이라는 계산이 있다. 우크라이나 전쟁과 미중 갈등은 북한의 예상대로 대북제재 압박과 외교적 고립을 일정 해소하는 데 성공했으나, 이 전략의 궁극적 성공 여부는 북한이 생각하는 ‘신냉전’ 구도의 지속성에 달려있다.

■ 2024년 전망: 북-중-러 올인 전략의 한계와 도발-대화 사이클의 부활 가능성

1. 북-중-러 연대의 한계

북한이 집중하는 핵 올인 전략은 미중관계가 경색될수록 빛을 발한다. 그러나 그동안 충돌로 치달던 미중관계가 올 여름 토니 블링컨(Antony J. Blinken) 미 국무장관과 재닛 옐런(Janet Yellen) 미 재무장관이 중국을 방문하고, 11월 아시아태평양경제협력체(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC) 정상회담에서 바이든(Joe Biden) 미국 대통령과 시진핑(習近平) 중국 주석이 정상회담을 가지면서 관계 안정화의 기로에 들어선 것으로 평가된다. 일단 미중 정상은 2022년 당시 미 하원의원장인 낸시 펠로시(Nancy Pelosi)의 대만 방문 때문에 중국이 일방적으로 중단했던 미중 군사대화 채널을 복원하기로 했다. 이 제스처는 미약해 보일 수 있지만 대만을 둘러싼 양국 간 이해충돌이 더 이상 악화되지 않도록 노력하겠다는 공동의지로 평가될 수 있다.²⁶ 이 결과 미국과 일각에서 우려하는 ‘3개의 전쟁’, 즉 이미 진행 중인 중동과 우크라이나 전쟁에 더해 대만을 둘러싼 새로운 전쟁 가능성을 어느 정도 낮추고, 동시에 미중 충돌 시 대만과 한반도 분쟁 연결을 우려하는 목소리도 어느 정도 잠재울 수 있게 되었음을 의미한다.

미국과 중국이 관계 안정화에 나선 이유는 일차적으로 양국이 처해 있는 녹록치 않은 국내 상황 때문이다. 2024년 재선을 노리는 바이든 대통령은 대외 환경 안정이 필요하다. 중국과의 관계 개선에 적극적일 경우 유력한 경쟁 후보이자 정적인 트럼프 전 대통령의 비판에 직면할 수 있으나 우크라이나 전쟁의 장기화로 인한 미 국민의 피로도가 상당한 가운데 중국과의 지속적 마찰이 계속되는 것은 정치적 부담이 너무 크다. 미국에 비해 중국의 국내상황은 더욱 나쁘다. 현재 중국

24. “Kim Jong Un’s comeback,” *Financial Times*, November 9, 2023.

25. “북한 주민 4명 목선 타고 NLL 넘어와 귀순 의사 파악 단계,” *BBC뉴스 코리아*, 2023년 10월 24일자. “6년만의 일가족 해상 탈북...北 체제 염증 느꼈다,” *서울신문*, 2023년 5월 19일자.

26. “미중 정상, 군사 대화채널 복원 합의...시진핑 대만문제 가장 민감,” *연합뉴스*, 2023년 11월 16일자.

경제는 부동산 가격 폭락으로 인한 침체와 부채 위기로 인해 “짜깁거리는 시한 폭탄”으로 조롱당하고 있으며,²⁷ 중국 경제가 경착륙한다면 시진핑의 정권 장악력과 리더십에 치명적일 수 있다. 대외적으로도 중국은 미국의 인도-태평양(Indo-Pacific) 전략으로 인한 압박에 부담을 느끼고 있다. 특히 중국은 현재 한반도에서 북한의 입장만을 100% 수용했을 때 더욱 결속할 한-미-일 3자 안보협력을 우려하고 있다.

이미 중국은 북한이 강조하고 있는 북-중-러 연대 강화에 대해 나머지 두 국가에 비교할 경우 미묘한 온도 차이를 보인다. 당장 전승절 축하 사절단의 경우 러시아는 푸틴의 오른팔로 불리는 세르게이 쇼이구(Sergei Shoigu) 국방장관이 대표로 참석했으나 중국 대표단은 리홍중(李鴻忠) 공산당 중앙 정치국 위원 겸 전국인민대표회의 상무위원회 부원장이 인솔했다. 10년 전 전승절 행사에는 리위안차오(李源潮) 국가부주석이 대표로 방문했다는 점에 비하면 분명 격이 낮은 것이다. 또한 김정은의 러시아 방문 직전 중국 외교부 대변인은 북러 정상회담 관련 논평에서 ‘북한과 러시아 사이 문제’라고 거리를 두는 모습을 보였다.

그림 2. APEC 계기로 열린 미중 정상회담



출처: 연합뉴스.

이러한 중국의 최근 행보를 종합해 볼 때 북한이 지향하는 북-중-러 결속에 대한 중국의 관점은 명확하다. 즉 중국은 예나 지금이나 한반도 현상 유지를 원하며 자국 내외 상황이 악화된 지금

27. “중국 경제는 ‘짜깁거리는 시한폭탄’일까?,” *BBC뉴스 코리아*, 2023년 9월 1일자.

은 더 그렇다고 할 수 있다. 북한은 중국을 위해 미국의 군사력이 대만해협에 집중되는 것을 막는 역할을 할 수 있으나 이는 대만 문제가 악화될 경우이다.

중국은 도리어 북한이 북러 관계를 지렛대로 지나치게 한-미-일 3국을 자극하는 것을 우려할 가능성이 높다. 한-미-일 캠프 데이비드 합의에서 파생된 결과 중 하나는 미사일 방어체제를 위한 한일 간의 공동훈련이다. 북한이 만에 하나 위협적인 미사일 도발이나 7차 핵실험을 단행할 경우, 첫걸음을 내딛은 한일 안보협력이 빠른 속도로 확대되어 동북아 대중 포위망이 더욱 견고해지는 결과를 초래할 수 있다. 또한 북한의 도발이 심화될 경우 한미가 워싱턴선언을 통해 합의한 핵협의그룹(Nuclear Consultative Group, NCG)이 더욱 발전해 핵공유에 가깝게 한미동맹이 강화될 가능성이 있다.

러시아의 셈법 또한 겉으로 드러나는 것과는 달리 복잡하다. 과연 현재 북한과 러시아의 밀착이 일회성인지 아니면 장기적인 전략적 동반자 관계인지가 아직 불분명하다. 러시아는 알려진 것보다 오랫동안 북한에 대한 지원을 유지했으나,²⁸ 중국과 마찬가지로 북한과 어느 정도 거리를 유지했다. 비록 지금은 전쟁에서 소비되는 막대한 무기와 탄약 때문에 북한에 도움을 요청했으나 만약 북한이 반대 급부로 한국과 일본이 민감하게 보는 군사기술, 특히 발사체와 우주 관련 기술을 러시아로부터 얻어낸 사실이 확인될 경우 한국은 분명 우크라이나에 직접 군사지원을 고려할 것이다. 현재 우크라이나 전쟁이 어느 한쪽이 우위를 점하지 못한 교착 상태라는 점을 상기하면 한국의 우크라이나 전격 지원은 전쟁 향방을 가를 수도 있다. 이는 러시아가 북한과의 관계를 외교적 수사, 고위층 외교, 그리고 재래식 무기 지원 이상으로 확대하는 데 부담이 된다.

2024년 3월 푸틴의 재선이 확정되고, 우크라이나 전쟁이 끝난 후에도 북러 밀월 관계가 지속될 것이라는 보장이 없다. 만약 북러 관계가 더욱 밀착되어 군사적 동반자 관계로 격상된다면 극동 러시아 또한 한-미-일 군사력의 표적이 될 것이고, 이는 전쟁 후 크게 약화된 군사력으로 더욱 강화된 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)와 맞닥뜨려야 하는 러시아 입장에서는 매우 곤혹스러운 상황이 된다.

따라서 북-중-러 연대는 애초 상당히 부실한 토대 위에 임시방편으로 건립된 것으로 봐야 한다. 북한이 주장하는 ‘신냉전’ 구도는 중국이나 러시아가 미국과 대등하게 맞설 수 있거나 세 국가가 탄탄한 동맹을 맺었을 경우나 성립되는데 현재로서는 북-중-러 모두 각자도생을 모색할 가능성이 높다.

2. 교란 변수: 미 대선과 도발-대화 사이클의 부활

2024년 국제정세에 가장 큰 영향을 끼칠 변수는 무엇보다도 11월에 있을 미 대선이다. 선거를 1년여 앞둔 현재 주요 경합주 여론조사에서 현직 바이든은 전직 트럼프에 1~5%p 뒤처지고 있다고 보도되고 있다.²⁹ 만약 트럼프가 복귀할 경우 중국을 제외한 북한, 러시아와 미국의 관

28. 아산정책연구원, “The Rise of Phantom Traders: Russian Oil Exports to North Korea,” *아산정책연구원 아산리포트*, 2023년 7월.

29. “Trump Leads in 5 Critical States as Voters Blast Biden, Times/Siena Poll Finds,” *The New York Times*,

계는 극적으로 달라질 수 있다. 트럼프는 이미 자신이 선출되면 취임 후 24시간 내에 우크라이나 전쟁을 종식시킬 수 있다고 천명했다. 이는 그가 러시아와 휴전하도록 우크라이나를 압박할 것이라는 의미로 보인다.³⁰ 이 경우 러시아가 우위를 점한 상태로 우크라이나 전쟁이 끝나면 푸틴은 승리를 주장할 수 있게 된다.

트럼프의 재선은 북한 입장에서도 득이 될 가능성이 높다. 북한의 고전적 대미 전략은 도발에서 협상으로 이어지는 출구전략이다. 이것이 성공하려면 미북 대화에 무관심한 바이든보다는 트럼프가 절대적으로 북한에게 유리하다. 그렇다면 북한은 2024년 미 정권 교체 시 협상에서 우위를 점하기 위해 도발을 통한 ‘몸값’, 즉 핵능력을 최대한 과시할 수 있다. 북한은 트럼프가 수성의 입장이었던 2020년 대선에서는 도발을 자제했던 것과 반대로 트럼프가 공세적 입장을 취했던 2016년 대선에서는 최대 도발로 미국과의 협상에서 몸값을 높였다. 이를 감안하면 2024년에는 도발 확대와 함께 대화를 병행할 수 있다.

중러 연대가 지지부진해지면서 2024년 바이든의 재선 가능성이 낮아지고 트럼프 승리가 점쳐지면 북한은 중대 도발을 고려할 가능성이 커진다. 북한은 중국이 한-미-일과 관계 안정화를 추진하고, 러시아와의 거래가 지지부진해질 경우 중국과 역내 국가들 간 갈등 단층선을 자극하고 중국을 자신과 함께 한-미-일과 대립하는 구도로 유도하기 위해 역내 국가들이 모두 우려하는 7차 핵실험, 신형 미사일이나 미사일 정상각도 발사 같은 중대 도발을 감행할 가능성이 점쳐진다. 이 경우 강력히 반발하는 한-미-일이 제재 강화 요구와 추가 억제력 강화 조치를 통해 중국을 압박할 가능성이 높다.

이렇게 북한은 중러와 연대가 자신의 전략에 도움이 아니라 부담이 될 경우 중대 도발로 판세 변화를 도모할 것이며, 이 경우 북한은 미국과 협상을 목표로 하는 과거 전략으로 회귀할 것이다. 도발이 대화로 이어지는 사이클은 2016년 미 대선 및 2017년 트럼프 행정부 초반에 이뤄진 북한의 도발 전략과 유사하다고 할 수 있다. 반대로 중러와 연대가 확고히 유지되고 바이든 재선 가능성이 점차 높아진다면 북한은 러시아에 대한 군사지원과 핵전력 완성에 집중할 것이다.

3. 경제긴축, 인도적 위기 및 체제 불안정

2023년 북중 무역은 확연한 회복세를 보였다. 북한 내부 경제를 유추케 해주는 북한의 대중 수입은 전년 대비 150%가량 폭증했다. 다만 기계류 등이 주 수입 품목이던 COVID-19 이전과 달리 2023년 북한의 최대 수입품은 쌀이었다.³¹ 이는 2022년 예상과 크게 다르지 않은 결과로, 2021년 경제의 재계획화 정책으로 인한 수입 감소와 식량 생산 부족은 이미 예견됐다. 공식 통계에서 보는 수출 회복은 여전히 더디지만 이는 북한의 대중 수출이 대부분 제재 대상이고 불법 해상환적을 통해 이뤄지기 때문이다. 이 경우 북한의 수출품목(예: 철광석, 석탄, 수산물 등)은 북한이 아닌 제3국의 것으로 세탁, 은폐될 것이다. 북한의 실제 수출규모는 공식 통계 수준을 상

November 13, 2023.

30. "Trump's plan to end the war in Ukraine is ... something," *The Washington Post*, July 17, 2023.

31. "북한 1분기 대중국 무역액, 전년 대비 146.8% 증가," *남북경협뉴스*, 2023년 7월 11일자.

회할 것이 분명하다. 북한의 제제우회를 통한 불법 수출입 활동은 주요 교역국인 중국과 러시아의 협조 없이는 불가능하다. 특히 북한은 러시아와 관계 밀착을 통해 제제와 COVID-19 봉쇄로 인해 중단됐던 해외노동자 파견을 재개 및 확대할 수 있을 것으로 보인다. 북-중-러 간 전략적 이해 차이를 떠나 최소한 대외경제 측면에서 북한은 북-중-러 연대의 수혜를 입을 것으로 예상된다.

그럼에도 불구하고 COVID-19 봉쇄와 반시장적 경제정책으로 인한 경제 침체의 여파는 여전한 것으로 보인다. 이는 가장 위험한 탈북 방법인 해상 탈북이 2023년 이미 두 차례나 있었던 것에서 추정할 수 있다. 최근 탈북은 가족을 동반한 탈북으로서 어부 등이 표류하거나 단독으로 탈북하는 것과는 성격이 다르다. 그만큼 북한 내부 사정이 여의치 않다는 것을 보여준다고 할 수 있다. 식량부족이 전국에 만성화된 상황에서 국지적으로는 기아사태도 일어나고 있을 것이 분명하다. 이 상황은 2024년에도 이어질 것이며, 북한이 핵에 ‘올인’하는 한 극복하지 못할 것이다.

암울한 내부 사정은 김정은으로 하여금 정권 이상화를 위한 상징 조작의 초점을 자신보다는 김주애를 통해 핵과 김씨 일가에 맞추게 만들 것이다. 김정은은 자신의 장녀로 추정되는 김주애를 핵과 김씨 일가 및 미래세대를 위한 현 세대의 희생의 연결 고리로 삼아 선전전의 핵심으로 만들었다. 그런 의미에서 김주애는 실질적 후계자라기보다는 ‘화면 잘 받는’ 상징으로서 아버지인 김정은의 이미지를 개선하기 위한 수단으로 볼 수 있다. 북한은 김정은 자신에 대한 충성 외에도 미래세대를 위한 희생을 강조하여 내부 결속을 유도할 것이다. 그러나 계속되는 반시장 정책으로 인한 주민들의 불만은 더 고조됨으로써 2024년에도 통제 위주의 김정은 이상화와 공포정치는 크게 바뀌지 않을 것이다.

북한의 핵 ‘올인’ 전략은 북-중-러 연대 ‘올인’ 전략과 같다. 즉 북-중-러 연대를 통해 북한은 한미와의 대화를 단절하고 미국과의 협상과 대남도발보다는 핵무력 완성에 집중하는 전략을 펼쳤고, 2023년 하반기부터 이 행보는 더 두드러졌다. 즉 대화와 도발을 번갈아 하며 한미와의 협상에서 주도권을 잡는 전략을 버리고, 대신 핵무력 고도화를 단기간 내 완성해 미국은 아니더라도 중국과 러시아가 인정하는 핵보유국이 되는 전략을 택한 것으로 보인다.

북한 입장에서 고민은 중국이 미국과의 관계 악화를 더 이상 좌시할 수 없어 개선 노력에 들어갔다는 점이다. 그 결과 윤석열 정부의 한미동맹 강화와 한일관계 개선 노력이 적중하여 대중강경 드라이브에도 불구하고, 중국은 한-미-일 3국 모두와의 관계 안정을 꾀하고 있다. 이는 북-중-러 연대의 가장 약한 고리는 중국이라는 점을 시사한다. 사실 중국이 북한 전승절 사절단 대표로 격이 한 단계 낮은 인사를 보내고, 북러 밀월에 대한 시큰둥한 반응을 보였을 때부터 그 징조가 있었다고 할 수 있다.

이는 북한에게는 전략 수정이라는 딜레마를 안겨주고, 다시 한번 도발-대화 사이클 전략을 고려하는 원인이 될 수 있다. 게다가 2024년 미 대선에서 트럼프의 당선 확률이 유의미하게 높아지면서 북한은 미국과의 대화 단절 및 핵무력 완성이라는 전략을 고수할 것인지, 아니면 다시 예전과 같이 미국과의 협상에서 유리한 고지를 차지하기 위한 ‘협상을 위한 도발’을 벌여야 하는지 선택의 기로에 놓이게 됐다. 또 도발은 중국과 한-미-일이 지나치게 가까워지는 것을 견제하는 도구로 선택될 수 있어 2024년 북한의 핵실험 등 중대 도발 가능성은 커졌다고 볼 수 있다.

이와 같이 북한 핵도발이 고도화되는 2024년 상황이 예측되는 바, 2023년 윤석열 정부와

바이든 행정부가 확장억제를 강화하는 NCG를 발족한 것은 좋은 선제적 대응이라고 할 수 있다. 한미 양국은 NCG를 기반으로 실제적인 공동 핵대응을 구체화하는 행동을 2024년 취할 수 있을 것이다. 한미 양국은 미 대선 직전 불안정한 내부 상황을 악용하는 북한의 전략에 휘말리지 않고 확장억제 강화를 통해 한국에 대한 핵보장(nuclear assurance)을 유지해야 할 것이다.

미국: 의지의 연대(Coalitions of the Willing) 2.0

피터 리 연구위원

2023년 평가: 연대를 통한 복합경쟁 관리

2023년 바이든 행정부는 “2023 아산 국제정세 전망”에서 예측했던 다양한 ‘복합경쟁(Complex Competition)’을 효과적으로 관리하며 중요한 진전을 이뤘다. 미국은 러시아를 ‘심각한 위협(acute threat)’으로, 중국을 ‘추격하는 도전(pacing challenge)’으로 규정하고 이들을 상대로 한 ‘두 개 전선(two-front)’에 집중하며 북한과 이란 등 ‘지속적인 위협’을 관리했다.³² 이 권위주의 정권들은 자국이 속한 각 지역에서 세력균형의 변화를 꾀했는데 러시아는 직접적인 군사개입, 중국과 북한은 위협과 강제, 이란은 대리전이라는 방법을 택했다. 우크라이나 전쟁과 이스라엘-하마스 전쟁, 북한의 핵 능력 고도화, 대만과 남중국해를 둘러싼 중국의 해상과 상공에서의 압박 고조 등 미국의 리더십을 필요로 하는 일촉즉발의 상황들이 이어졌다.

인도-태평양 지역 내 확장 억제력을 위한 워싱턴선언, 미국-영국-호주 간 3각 동맹 ‘오커스(AUKUS)’ 핵추진 잠수함 제공을 위한 ‘최적의 경로(optimal pathway)’ 발표, 미-필리핀 간 ‘방위협력확대협정(Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA)’에 따른 필리핀 내 4개 군사기지 추가 구축, 파푸아뉴기니 등 태평양 도서국과의 신규 방위협력협정 체결 및 대만에 대한 추가 무기 판매 등 바이든 행정부는 집단 억제력(collective deterrence) 강화를 위한 다양한 새 이니셔티브를 발표했다. 이와 같이 미국은 2022년 인도-태평양 전략 ‘행동 계획(Action Plan)’에 제시된 대부분의 핵심 가치를 실천하는 데 상당한 진전을 보였다.³³

특히, 한-미-일 3각 협력관계 구축은 주목할 만한 부분이다. 한일관계 개선을 바탕으로 한-미-일은 8월 18일, 캠프 데이비드 한미일 정상회의(Camp David Trilateral Summit)를 개최했다. 이 회담을 통해 적절한 리더십과 정치적 결단 및 노력이 있다면 한일 양국이 역사적 반목을 극복하고 협력해 나갈 수 있음을 보여줬다. 특히 ‘3자 협의에 대한 공약(Commitment to Consult)’에서 발표된 “지역적 도전과 도발, 우리의 공동이익과 안보에 미치는 위협에 대한 우리의 대응을 협의하겠다”는 내용은 3국의 역대 합의 중 한-미-일 집단안보체제에 가장 근접한 것이다.³⁴

32. “2023 Department of Defense Strategy for Countering Weapons of Mass Destruction,” *U.S. Department of Defense*, September 28, 2023.

33. 10개 초치에는 인도-태평양 지역에서의 새로운 자원 투자, 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF) 주도, 역지력 강화, 아세안의 통합 강화, 인도의 부상과 지역 리더십 지원, 쿼드 강화, 한-미-일 협력 확대, 태평양도서국 회복력 강화를 위한 파트너십 구축, 굿 거버넌스(good governance) 및 책임 지원, 개방적·탄력적·안전·신뢰가능한 기술 촉진 등이 포함된다. “Indo-Pacific Strategy of the United States,” *The White House*, February 2022.

34. “Commitment to Consult,” *The White House*, August 18, 2023.

또 미국은 두 개의 주요 인도-태평양 소다자 그룹으로서 쿼드(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD) 및 AUKUS 협력에 대한 참여를 강화했다. 미국은 쿼드를 통해 지역 안정을 위한 공공재를 공급하고, AUKUS를 통해 군사적 세력균형을 유지함으로써 지역 억제력을 확보하려 노력했다. 쿼드는 워킹 그룹을 통해 인프라, 금융, 신형 기술, 해양 영역 인식, 교육, 기후 및 청정에너지, 보건, 기술 표준, 사이버 및 우주 분야에 걸쳐 협력을 지속적으로 확대했다.³⁵ 한편, 미국은 호주, 영국과 함께 AUKUS를 통해 호주의 핵추진 잠수함 건조를 위한 야심 찬 ‘최적의 경로’를 발표했다.³⁶

그림 1. 2023년 3월 샌디에고 AUKUS 기자회견에 참석한 바이든 미국 대통령, 앤서니 앨버니지 호주 총리, 리시 수낙 영국 총리



출처: 연합뉴스.

바이든 행정부는 또한 2023년 동맹 및 우방국과 글로벌 동맹 네트워크를 지속적으로 강화했다. 미국은 2022년 발표한 인도-태평양 전략에서 “지역 안팎으로(within and beyond the

35. “Quad Leaders’ Summit Fact Sheet,” *The White House*, May 20, 2023.

36. “FACT SHEET: Trilateral Australia-UK-US Partnership on Nuclear-Powered Submarines,” *The White House*, March 13, 2023. 3단계 계획은 1) 2027년부터 ‘Submarine Rotational Force-West(SRF-West)’로 불리는 최대 4척의 미국 핵잠수함이 호주에 순환 배치되며, 2) 2030년대 초에는 미국 버지니아급 공격잠수함 3~5척이 호주에 판매되며, 3) 최종적으로 2030년대 후반부터 2040년대까지 미국의 기술지원을 받아 호주와 영국에서 ‘SSN-AUKUS’ 잠수함을 건조하게 된다.

region)” 연결망을 구축하겠다는 공약을 지키기 위해 아시아 및 유럽 동맹국을 연결하려고 노력했다. 우크라이나 방위 연락그룹(Ukraine Defense Contact Group, UDCG) 50개 회원국과 함께 러시아의 불법적 침략에 대한 미국 주도 대응은 매우 효과적이었다. 2023년 7월 리투아니아 빌뉴스(Vilnius)에서 열린 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 정상회의에서는 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등 아시아-태평양 4개국(Asia-Pacific 4, AP4)과 NATO 간 정상회의가 2022년에 이어 두 번째로 개최됐다.

그러나 미국은 인도-태평양 전략의 다른 목표에서는 제한적 성과만을 거뒀다. 미국과 동남아시아 국가들 간 협력이 대표적인 것으로, 바이든 대통령은 9월 인도네시아 자카르타에서 열린 미-아세안(Association of South-East Asian Nations, ASEAN) 정상회의와 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS)에 불참했다. 반면, 같은 달 베트남을 방문해 양국 관계를 ‘포괄적 전략 동반자 관계’로 격상시켰다. 이는 미국이 아세안이라는 지역기구를 통해 동남아 국가들과 협력하는 것보다 지역 내 중국에 대응해 세력균형을 이루려는 유사입장국(like-minded country)과의 관계를 더 우선시하고 있다는 인식을 강화했다.³⁷

2024년 전망: ‘의지의 연대’ 2.0 추진

미국의 정책 담론에서 ‘연대(Coalition)’라는 개념은 20년 전 조지 W. 부시(George W. Bush) 행정부가 테러와의 전쟁의 일환으로 ‘의지의 연대(Coalition of the Willing)’를 결성하고 이라크를 침공한 데서 시작됐다. 이 연대에는 일부 동맹국을 포함해 거의 50개국이 포함돼 있었지만 대부분은 약소국이며 개발도상국들이었다. 이라크 전쟁은 중동 전역에서 거의 20년간 분쟁과 불안정을 야기했고, 이로 인해 미국은 아시아 지역에서 강대국 경쟁에 힘을 쏟을 수 없었다. 미국은 미국 중심 단극 체계에서의 오만함과 헤게모니의 상징이 된 ‘의지의 연대’를 공급망, 반도체, 핵심광물(critical minerals), 신기술(emerging technologies) 등 다양한 분야에 걸쳐 중국과 경쟁하기 위한 유사입장국 간의 연대로 재구축할 방안을 모색하고 있다.

2024년 미국의 주요 과제는 ‘네 개 전선(four-front)’에서 전략 경쟁을 관리하는 일이다. 미군은 2024년 우크라이나 지원, 대만해협과 한반도에 대한 억제력 유지, 이스라엘-하마스 전쟁에서 비롯된 중동 분쟁 확대 방지 등 여러 사안을 동시에 다루게 될 것이다. 이 도전들은 그 자체로 만만치 않다. 이미 러시아의 우크라이나 전쟁을 위한 북한의 군수품 제공에서 증명됐듯이, 이 상황을 이용하려는 각 정권 간 전략적 이해(tactic understandings)와 군사적 협력 가능성은 미국의 대응을 더 어렵게 할 것이다. 이에 따라 미국은 여러 전구(multi-theater)에서의 경쟁을 위해 다시 의지의 연대를 추진할 것이다. 2024년에는 기존 연대의 강화, 연대 회원국 확대, 전략적으로 중요한 분야에서의 새 연대 창설 등을 추구할 것이다. 다만, 2024년 11월 대선을 치르는 미국은 회원국 확대하거나 새 그룹을 만들기보다는 가시적 성과를 과시하기 위해 기존 연대를 강화하는 데 외교력을 집중할 것이다.

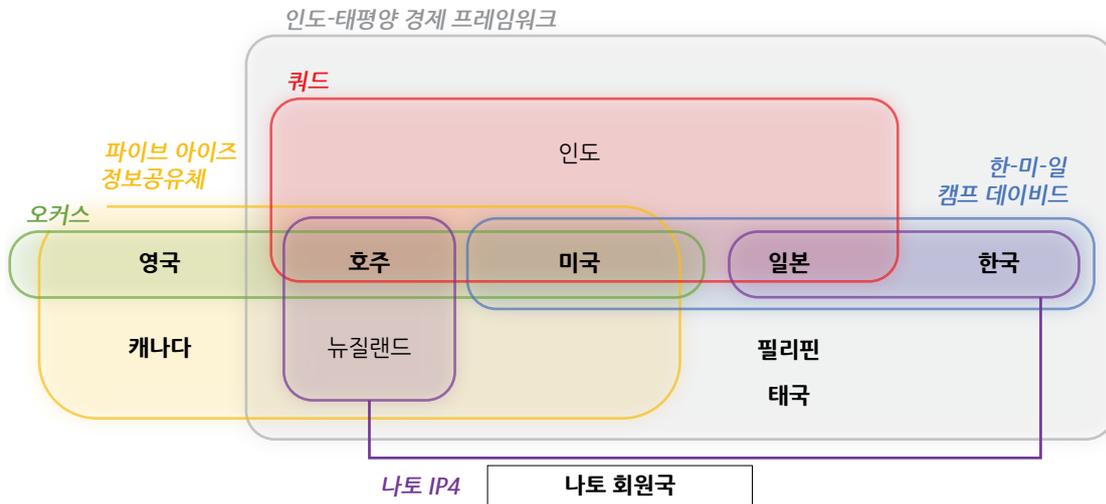
37. “Biden Skips Jakarta: When (Not) Showing Up Speaks Volumes,” *Fulcrum*, August 25, 2023.

1. 새 역할을 추가한 기존 연대의 강화

미국은 이미 주요 지역과 영역에서 미국과 함께 세력균형을 유지하는 데 동참하기로 한 다양한 범주의 연대 및 소다자 그룹을 구축했다. 2024년 바이든 행정부의 우선순위는 이 소다자 그룹의 영향력을 향상하기 위해 기존 연대를 강화하는 것에 있다. 이에 따라 한-미-일 협력, 쿼드와 같이 현재 공식 사무국이나 본부가 부재한 협의체들이 점차 공식화되고 제도적 틀을 갖춰 나갈 수 있다. 캠프 데이비드 정상회담 결과로 향후 한-미-일 협력은 더 제도화되고 정례화될 것으로 보인다. 한-미-일 3국은 이미 정례적으로 연합훈련을 진행하고 있는데, 이에 더해 북한 미사일에 대한 경보 정보를 실시간 공유하기로 합의했다.³⁸

2024년 UDCG는 동맹국의 방산 공급망이 수요를 따라잡기 어려웠던 방공, 탄약 부문에 초점을 맞출 것이다. 로이드 오스틴(Lloyd Austin) 미 국방장관은 레오파드 탱크, F-16 전투기 훈련 프로그램과 같은 플랫폼을 제공하는 것뿐만 아니라 방위 능력을 향상시킬 수 있는 광범위한 분야들에서의 ‘능력 연대(capability coalitions)’ 구축 필요성을 제시했다.³⁹ 군수 물품(munitions)은 이러한 능력 연대를 강화할 수 있는 또 다른 분야가 될 수 있다. 우크라이나는 2023년 6월 대반격(counter-offensive) 이후, 미국과 유럽 동맹국이 공급할 수 있는 것보다 훨씬 많은 155mm 구경 포탄을 매달 11만 발씩 사용했다.⁴⁰

그림 2. 미국 중심 인도-태평양 동맹 연대 구성



출처: 저자 작성(인도와 뉴질랜드는 공식 동맹 제외).

38. “United States-Japan-Republic of Korea Trilateral Ministerial Meeting Unilateral Press Statement,” *U.S. Department of Defense*, November 12, 2023.

39. “Opening Remarks by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III at the 16th Ukraine Defense Contact Group,” *U.S. Department of Defense*, October 11, 2023.

40. “US and NATO grapple with critical ammo shortage for Ukraine,” *CMW*, July 18, 2023.

쿼드는 백신 제공 및 인도적 지원과 같은 지역 공공재 협력에 더해 안보 관련 의제를 신중하게 다루게 될 것이다. 쿼드의 ‘인도-태평양 해양상황인식 파트너십(Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness, IPMDA)’은 곧 시범 단계를 넘어 실시간으로 추적 데이터를 제공함으로써 동남아시아 및 태평양 도서국들이 자국 해역에서 중국의 불법·비보고·비규제(Illlegal, Unreported and Unregulated, IUU) 어업 행위에 대응할 수 있도록 지원할 것이다.⁴¹ 이러한 집단적 노력에 더해 미국은 지역 국가들의 역량 향상을 위해 미국 해안경비대 함정을 배치하는 등 자체 노력도 병행할 것이다.⁴²

2. 연대의 회원국 확대

미국의 두 번째 옵션은 연대 회원국 확대이다. 이는 전략상황 변화에 맞춰 연대 회원국을 새롭게 추가하는 것을 의미한다. 미국은 2023년 핀란드의 NATO 가입 및 스웨덴의 NATO 가입 신청을 지지하는 등 이미 회원국 확대에 나서고 있다. 반면, 2017년 쿼드가 부활할 당시 한국은 쿼드 가입에 관심이 없었다. 현재 윤석열 정부는 보건 및 기후 대응과 같은 분야에서 쿼드 워킹그룹과 협력을 추진하고자 한다. 한국은 잠재적 ‘쿼드 플러스’ 파트너로서 쿼드 가입국과 협력할 수 있는 새로운 기회를 모색할 수도 있다.⁴³ 한국은 또한 미국 정보 기관과의 긴밀한 협력에 관심을 표하고 있으며, 반도체 동맹에도 서명했다.

미국이 이런 변화를 환영하는 이유는 이 변화가 소다자 그룹의 확대 가능성을 보여주기 때문이다. 2024년에는 기존 소다자 연대가 더 많은 유사입장국을 끌어들이는 구심력을 발휘할 수 있다. 예를 들어, 무역 분야에서 핵심광물 공급을 조정하기 위한 ‘핵심광물 안보 파트너십(Minerals Security Partnership, MSP)’에는 인도와 같은 새 회원국이 추가됐다. 2024년 미국 주도의 다양한 인도-태평양 안보 및 경제 다자체제에 합류할 잠재적 후보 국가로는 인도-태평양 지역에 대한 관여를 확대하겠다고 발표한 한국, 뉴질랜드, 캐나다가 있다. 더불어 태평양도서국 포럼(Pacific Islands Forum, PIF)의 프레임워크에 따라 태평양 도서국들도 개별적 혹은 집합적으로 연대에 동참할 수 있다.

3. 새로운 연대결성

미국은 연대를 강화하고 확대하는 것뿐만 아니라, 필요할 경우 새로운 연대를 결성할 수 있다. 여기에는 정보(intelligence), 방위산업 공급망(munitions supply chains), 국방 우주협력, 신형 기술 등 다양한 분야가 있다. 정보 공유와 관련해 미국은 현재 ‘파이브 아이즈(Five Eyes)’의 전통

41. Peter K. Lee (ed.), Ristian Atriandi Supriyanto, Renato Cruz De Castro, Collin Koh and Lan-Anh Nguyen, “Many hands: Australia-US contributions to Southeast Asian maritime security resilience,” *United States Studies Centre at the University of Sydney*, November 2022.

42. “Exclusive: US Coast Guard seeks bigger role to search, board vessels in Pacific,” *Reuters*, July 26, 2023.

43. Peter K. Lee and Chungku Kang, “South Korea’s Quad Opportunity: Aligning Foreign Policy and Public Opinion,” *Asan Issue Brief*, November 2023.

핵심 그룹과 쿼드, 한-미-일 3국 협력, 미-일-필리핀 협력 등 새로운 정보 공유 협력 관계를 구축하고 있으며, 일본, 인도, 베트남 등 국가와 양자 차원에서 정보 공유를 추진하고 있다.⁴⁴

방위산업 공급망 분야에서는 새로운 생산 및 제조 연대가 형성될 수 있다. 미국 방위산업 기반이 직면한 생산난은 충분히 드러난 바 있다. 특히 포탄 및 유도탄 생산, 선박 건조 및 유지 보수, 중요 부품 공급망에서 심각성을 보이고 있다.⁴⁵ 미국에서는 이에 대해 주요 동맹과 우방국들의 산업적 강점을 조율하여 새롭고 종합적인 접근법을 취해야 한다는 압박이 커지고 있다. 그러나 현재 미 의회는 이와는 반대 방향으로 움직이고 있는데, 미 상원 및 하원은 국방에 조달하는 주요 군수품의 미국산 제품 비율을 2029년까지 최대 75%로 상향하는 ‘바이 아메리카(Buy American)’ 개정안을 발의했다.⁴⁶ 즉, 생산 및 제조 연대는 미 의회가 기존의 방침을 바꿔야 실현될 수 있다.

우주 분야에서 미국 동맹국 및 우방국들과 협력은 달 탐사를 위한 ‘아르테미스 협정(Artemis Accords)’과 같은 민간연구 협력을 넘어설 것이다. 미국은 위성 요격 미사일(anti-satellite missiles, ASAT), 우주기반 감시 및 지향성 에너지(directed-energy) 무기 등 군사 활동을 다루는 국방 우주 협력을 위한 새 연대를 만드는 데 집중할 것이다. 예를 들어, 미국과 동맹국들 사이에 ‘우주 방위’ 사령부와 같은 기구를 새로 설립하는 것이다. 마지막으로 기술 분야와 관련해 제이크 설리번(Jake Sullivan) 미 국가안보 보좌관이 군사용 기초 기술 보호를 위해 언급한 “마당은 작게, 담장은 높게(small yard, high fence)” 표현처럼 중국 및 기타 적대국들의 접근 거부를 모색하기 위한 새로운 연대를 결성할 것이다. 특히 의료용으로 사용되면서도, 군용 연료, 화학 물질, 건설 자재용으로도 생산될 수 있는 바이오 및 반도체와 같은 이중용도(dual-use) 품목에서 연대 결성은 더 복잡해질 것으로 보인다.⁴⁷

동맹 및 우방국들과 더 강력한 연대를 구축해야 할 필요성과 미국의 일방주의 및 국가이익을 우선시하는 국내 보호주의 입장 간 의견상충은 쉽게 조정되기 어려울 것이다. 예를 들어, 오키스 파트너십 및 버지니아급 잠수함 판매가 미국의 자체 선박 건조 요건을 약화시킬 수도 있다는 논쟁은 협상에 대한 지지가 계속되고 있음에도 불구하고 격화될 것으로 보인다. 동맹 및 우방국들에 대한 미국의 태도도 불확실하다. 최근 로버트 게이츠(Robert Gates) 전 미 국방장관은 우방국과 적대국 모두 “바이든 행정부의 관여와 동맹 구축이 정상으로 복귀될지, 혹은 동맹을 무시하는 트럼프의 ‘미국 우선주의(America First)’가 향후 미국의 주요 정책 노선이 될 것인지” 궁금해한다고 지적했다.⁴⁸

44. “US Weaves Web of Intelligence Links in Asia to Counter China,” *Bloomberg*, October 5, 2023.

45. “Empty Bins in a Wartime Environment: The Challenge to the U.S. Defense Industrial Base,” *Center for Strategic and International Studies*, January 23, 2023.

46. “Defense manufacturers fear fallout from ‘Buy American’ politics,” *Politico*, November 13, 2023.

47. Office of the Under Secretary of Defense for Research and Engineering, “U.S. Department of Defense Biomanufacturing Strategy,” *U.S. Department of Defense*, March 21, 2023.

48. “The Dysfunctional Superpower,” *Foreign Affairs*, September 29, 2023.

4. 미국 내 연대의 부재

미국에 가장 중요하면서도 가장 만들기 어려운 연대는 ‘하나된’ 미합중국, 즉 미국 내 연대이다. 2024년 11월 예정된 미국 대통령 선거에 미국 내 관심이 집중될 것으로 보이는데, 바이든 대통령과 도널드 트럼프 전 대통령은 예상치 못한 범죄나 건강 문제를 제외하면 재대결을 벌일 가능성이 크다. 트럼프 전 대통령의 37개 연방 혐의 기소, 케빈 메카시(Kevin McCarthy) 하원의장(공화당) 해임, 그리고 8월 미국 국가신용등급이 AA+로 강등된 것 모두 미국 역사상 전례가 없는 일이다. 2024년에는 더 많은 전례 없는 일이 일어날 것으로 보인다. 미국은 현재 탄핵, 원로 정치인에 대한 범죄혐의 수사 및 기소, 정치 공천 등 여러가지 국내 정치적 문제점에 직면해 있다.

그림 3. 2023년 1월 매트 게이츠 공화당 하원의원과 케빈 매카시 하원의장 간 논쟁



출처: 연합뉴스.

2024년 미국에 큰 영향을 미칠 몇 가지 동향은 이미 진행되고 있다. 소위 ‘검은 코끼리(Black Elephant)’로 불리는 이 세 가지 동향은 잘 알려져 있음에도 해결되지 않고 있는 문제다. 첫째, 정부 지출과 인사 문제를 둘러싼 의회의 정치 기능 마비는 장기적인 정부 폐쇄(shutdown, 섯다운)나 채무 불이행을 초래할 수 있다. 미 정부의 추가 섯다운을 막기 위한 조치들은 임시방편으로 이어질 가능성이 크고, 어떤 정치적 타협도 강경 우파 공화당 의원의 맹비난을 초래할 것으로 보인다. 둘째, 2016년 트럼프 대통령 당선 원인 중 하나였던 미 국경 지역 이민 위기는 임계점에 달할 수 있다. 2023년 미국에 입국한 이들 중 매달 20만 명 이상이 불법 구금되고 있으며, 국경 시스템 붕괴는 국경 주와 연방 정부, 공화당 강경파 사이에 큰 위기를 초래할 수 있다.⁴⁹ 마지막으로, 미국 동맹국과 우방국들이 가장 우려하는 점은 트럼프가 제47대 미국 대통령으로 재선되는 것

로, 이는 미국의 국제 리더십에 있어 동맹의 불안정성과 예측 불가능성으로의 회귀를 의미한다.

마비된 미국 정치 기능과 국내 '검은 코끼리' 위기의 결합은 국내 연대를 유지하는 것뿐 아니라 국제 연대를 활용하는 데에도 영향을 미친다. 예를 들어, 토미 튜버빌(Tommy Tuberville) 공화당 상원의원은 국제 소다자협력 무대에서 미국의 국방 외교가 필요한 시기에 거의 1년 동안 300명이 넘는 장성 인사의 상원 인준을 막아 고위직을 공석으로 만들기도 했다.⁵⁰ 한편, 의회의 정치 양극화는 의회가 우크라이나를 지지하는 연대를 유지하기 위한 법안 통과를 방해하고 있는데, 이는 의원들이 미국-멕시코 국경 안전 문제, 지출 한도 및 관료적 자금 지원과 같은 국내 문제에 자금을 연동하고 있기 때문이다. 미국의 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP) 탈퇴에서 보여주듯이, 정치 포퓰리즘은 미국의 연대 지도력에 큰 영향을 미칠 수 있다. 1기 바이든 행정부의 외교 정책은 동맹 및 우방국과의 성공적 연대를 강조했다. 반면, 2기 트럼프 행정부는 동맹 관계를 '거래'로 접근하는 '미국 우선주의' 방식을 고수하기로 했는데, 그럴 경우 미국 주도 연대에 기꺼이 가입하려는 동맹이나 우방국은 거의 없을 것이다.

한국은 미국 민주당의 바이든-해리스 행정부 혹은 '미국 우선주의'를 다시 내세우는 트럼프 행정부에 모두 대응할 준비를 해야 한다. 일본, 호주, 이스라엘, 사우디아라비아 등 2017~2020년 트럼프 행정부와 나름 성공적인 관계를 유지했던 다른 동맹국들로부터 배울 점을 찾을 수 있다. 이 국가들은 미국의 일방적 관세 면제를 확보하고, 신규 거래 및 외교 성과를 끌어냈으며, 미국 정치 시스템을 관찰하고 올바른 방향의 연대를 구축함으로써 국익을 지킬 수 있었다. 윤석열 정부의 바이든 행정부와 동맹 복원 노력은 미국의 초당적 지지를 받고 있지만, 2기 트럼프 행정부가 주한미군 주둔 비용 부담(cost-sharing), 대만 및 남중국해 유사시 역외 지원, 중국과의 탈동조화(decoupling) 요구 등 더 강력한 동맹부담 분담(burden sharing)을 요구할 가능성에 대비해야 할 것이다. 미국 연대의 미래는 단지 '미국 주도(US-led)'가 아니라 '미국 포함(US-included)'이 될 것이라는 점도 주목해야 한다. 향후 미국은 강화, 확장, 신설되는 연대 협력체에서 모두 리더를 맡지는 않을 것이기 때문이다. 이 연대의 많은 부분에서 동맹국 및 우방국은 미국의 사고와 연대의 방향 설정에 영향을 줄 수 있는 레버리지와 능력을 갖게 될 것이다. 더 복잡하고 혼란스러운 세계의 흐름 속에 충분히 대응할 수 있는 새로운 '의지의 연대'가 돼야 할 것이다.

49. "Unlawful crossings along southern border reach yearly high as U.S. struggles to contain mass migration," *CBS News*, October 1, 2023.

50. "Three service secretaries to Tuberville: Stop this dangerous hold on senior officers," *The Washington Post*, September 4, 2023.

자국 중심의 연대 구축을 모색하는 중국

이동규 연구위원

2023년 평가: 반중 연대의 균열과 ‘글로벌 사우스’와의 협력 확대를 모색

2023년 3월 10일 중국전국인민대표대회에서 시진핑(習近平) 주석이 만장일치로 중국 국가주석으로 재선출되고, 시진핑 3기 정부 주요 인사가 확정되면서 시진핑 3기가 공식적으로 시작됐다. 2023년도 중국은 시진핑 1인 지배체제하에서 미중관계가 안정화되고 있음을 강조하며, 미국 주도 반중 연대(Coalition)의 균열을 시도하는 한편, 미국의 리더십 문제와 경제협력 필요성을 제기하며 ‘글로벌 사우스(Global South)’와 협력관계를 확대하는 모습을 보였다.

그림 1. 2023년 3월 10일 중국전국인민대표대회에서 헌법 선서하는 시진핑 중국 주석



출처: 연합뉴스.

1. 안정화되는 미중관계를 강조하며 미 동맹국에 대한 압박과 회유 강화

2023년 2월 중국 스파이 풍선 사건으로 격화됐던 미중 간 대립은 토니 블링컨(Tony J. Blinken) 국무장관(6월 18~19일), 재닛 옐런(Janet Yellen) 재무장관(7월 6~9일), 존 케리(John Kerry) 기후변화 특사(7월 16~19일) 등 미 고위관료들의 방중, 11월 15일 미중 정상회담을 통해 점차 완화되는 모습을 보였다. 이번 미중 정상회담에서 양국은 미중 경쟁이 대립이나 충돌로 비화하지 않도록 관리해야 한다는 데에 합의했지만, 우크라이나 전쟁, 이스라엘-하마스

전쟁, 대만 문제, 북핵 문제 등 외교안보 이슈에서는 각국의 입장차를 재확인하며 의미 있는 성과를 내지 못했다. 그러나 중국은 이를 계기로 대내적으로 시진핑 주석의 리더십 강화와 국내 정치의 안정화를 모색하고자 했고, 대외적으로는 미중관계가 안정화되고 있음을 강조하고, 미국의 동맹국 및 우방국들에게 중국과의 협력 당위성과 필요성을 내세우며 미국 주도 반중 연대의 균열을 시도하는 모습을 보였다.

특히 2023년 한일관계가 회복되고 한-미-일 안보협력이 강화되는 상황에서 중국은 미일 안보협력을 한-미-일 군사동맹으로 비판하고 한-미-일 3국이 역내 안정과 평화를 해치고 있다고 주장하며 한국과 일본에 대한 압박과 회유를 강화했다. 2023년 4월 윤석열 대통령이 로이터 통신과의 인터뷰에서 대만 문제를 국제 문제로 언급한 것에 대해 중국은 대만 문제는 중국 내정으로 타국의 말참견을 불허한다고 강하게 반발했고, 싱하이밍(邢海明) 대사의 소위 ‘베팅’ 발언으로 정부에 대한 외교적 압박을 가함은 물론 한국 사회의 분열을 유도했다. 한편, 일본의 후쿠시마 오염수 방출을 계기로 8월 24일에는 일본의 수산물 수입을 전격 금지하기도 했다.

그럼에도 불구하고 8월 캠프 데이비드 한미일 정상회의(Camp David Trilateral Summit) 이후 한-미-일 안보협력이 심화되자 8월 10일 중국 문화관광부의 해외 단체여행 허용 국가 명단에 한국과 일본을 포함시키고, 11월 한중일 외교장관 회담 등 고위급 교류를 추진하는 등 경제발전과 역내 안정을 명목으로 소통을 강화하는 모습을 보였다. 경제적 강압(economic coercion)과 외교적 압박이 오히려 역내 국가들의 거센 반발을 초래하면서 전술적 전환을 꾀한 것으로 보인다.

2. 북한 및 러시아와의 우호관계를 유지하면서 북러 군사밀착에 거리두기

우크라이나 전쟁 1년이 된 2023년 2월 24일 중국 외교부는 ‘우크라이나 위기의 정치적 해결을 위한 중국의 입장(關於政治解決烏克蘭危機的中國立場)’을 발표하며 중재자로 나서는 모습을 보였다. 그러나 시진핑 중국 주석은 2023년 3월 20일 3연임 후 첫 해외 일정으로 러시아를 국빈 방문하고, ‘신시대 전면적 전략협력 동반자 관계 심화에 대한 중러 공동성명(中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於深化新時代全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明)’에 합의했다. 이를 통해 중국은 러시아와 우호 관계를 장기적으로 발전시키고 패권주의에 반대하며 다극화를 추진해 나갈 것을 강조했다. 2023년 10월 제3차 일대일로(一帶一路) 국제협력 정상포럼에서도 중러 정상회담을 개최하며, 긴밀한 중러관계를 과시했다. 2023년 8월 북한이 공식적으로 국경을 개방함에 따라 북중 간 경제교류가 점차 회복되는 모습을 보였다. 동시에 중국은 UN 안보리에서 북핵미사일 문제와 인권 문제에 대해 북한 입장을 옹호하며 북중 우호관계를 지속적으로 드러냈다. 예를 들어, 7월 12일 북한의 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile, ICBM) 발사에 대응하기 위해 열린 UN 안보리 회의에서 장쥘(張軍) 주UN 중국 대사는 북한의 ‘합리적인 안보 우려’를 해소해야 한다고 주장했고,⁵¹ 경샹(耿爽) 주UN 중국 차석대사는 8월 UN 안보리 북한 인권문

51. “Remarks by China’s Permanent Representative to the UN Ambassador Zhang Jun at the UN Security Council Briefing on the Korean Nuclear Issue,” *Chinese Foreign Ministry*, July 14, 2023.

제 공개회의에서 “북한 인권 문제는 국제 평화와 안보의 위협이 아니”라면서 안보리의 북한 인권 현황 심의에 반대했다.⁵² 중국이 이와 같이 북한과 러시아의 입장을 옹호하며, 각국과의 양자관계를 우호적으로 유지한 것은 역내 한-미-일 안보협력에 대한 레버리지를 확보하려는 의도가 있는 것으로 해석된다.

그러나 중국은 2023년 하반기 불거진 북러 군사밀착에 대해서는 북한, 러시아 간 문제라며 북-중-러 협력 구도가 형성되는 것에 신중한 모습을 보였다. 미국에 대항하기 위해 북한 및 러시아와 관계를 유지해야 하지만, 자칫 국제질서를 훼손하는 두 국가와 같이 매도되어 국제사회에서 제재를 받거나, 외교적 활동 공간이 위축될 것을 우려한 것으로 해석된다. 동시에 이 모호한 태도를 통해 중국은 북한 및 러시아에 대한 영향력을 은연중에 드러내면서 국제사회에서 중국의 가치를 높이려고 한 것으로 보인다.

3. ‘글로벌 사우스’와의 협력 강화

2023년 중국은 아시아, 아프리카, 중동에서 운명공동체를 강조하며 브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카공화국 5개국 협력체인 브릭스(BRICS) 정상회의, 중국-아프리카 정상회의, 중국-아랍국가 협력포럼 제18차 고위급 회의, 중국-아랍국가 정당 대화, 중국-중앙아시아 외교장관 회의, 중국-중앙아시아 정상회의 등으로 ‘글로벌 사우스’와의 협력관계를 강화했다.

특히 중국은 2023년도에 키르기스스탄(5월 18일), 팔레스타인(6월 14일), 솔로몬제도(7월 10일), 조지아(7월 31일), 베냉(9월 1일), 베네수엘라(9월 13일), 잠비아(9월 15일), 시리아(9월 22일), 동티모르(9월 23일), 에티오피아(10월 17일), 콜롬비아(10월 25일), 우루과이(11월 22일) 등의 국가들과 ‘전략적 동반자 관계’를 구축했다. 미국이 가치를 기반으로 민주주의 연대를 강화하는 상황에서 중국은 테러 등 비전통안보에서의 협력과 경제협력을 기반으로 미국 주도의 민주주의 연대에 대응하기 위해서 국제사회에서 개도국들과의 다자협력을 확대한 것으로 해석된다.

2024년 전망: 자국 중심의 연대 구축을 모색하며 미국의 견제에 대응

2024년 대선이 있는 미국은 국내정치에 집중하며 국제 현안에 대한 개입이 약화될 수 있다. 지속되는 우크라이나 전쟁, 이스라엘-하마스 전쟁, 수단 내전, 아프가니스탄 사태 등 혼란스러운 국제 정세 속에서 중국은 이를 계기로 국제 문제에 적극 개입하며 ‘책임 있는 대국’으로서의 위상을 높이려 할 것이다. 또한, 러시아가 우크라이나 전쟁으로 여력이 없는 상황에서 미국의 리더십 문제를 계속 제기하고 자국의 기술력과 경제력을 기반으로 개도국 및 권위주의 국가들과의 협력체를 확대함으로써 지역별로 자국 중심의 권위주의 연대를 구축하려 할 것으로 예상된다.

52. Zhao Ziwen, “China calls UN Security Council talks on North Korea an ‘abuse of power’,” *China Morning Post*, August 18, 2023.

1. 이스라엘-하마스 전쟁 중재를 자처하며 중동 국가와 연대 강화

이스라엘-하마스 전쟁이 발발한 이후에 중국은 이스라엘-팔레스타인 분쟁의 근본적 해결을 위해 팔레스타인 독립 국가 수립이라는 ‘양국 방안(兩國方案; Two-State Solution)’을 적극 지지하는 모습을 보였다. 2023년 11월 20일 왕이(王毅) 중국 외교부장은 사우디아라비아, 요르단, 이집트, 팔레스타인자치정부, 인도네시아 등 아랍 및 이슬람국가 외교장관 대표단과의 회동에서 “중국은 아랍과 이슬람 국가들의 좋은 친구이자 형제”임을 강조하며 중국은 “시종일관 아랍, 이슬람 국가의 정당한 권익을 보호하고, 팔레스타인의 합법적 민족 권익을 회복하는 정의로운 활동을 지지해 왔다”고 언급했다.⁵³ 중국이 우크라이나 전쟁을 미국의 대리전으로 인식하고 우크라이나에 대한 무기 지원을 빌미로 미국을 비난하고 있다는 점을 고려할 때, 중국은 이스라엘-하마스 전쟁에서 팔레스타인의 입장을 지지함으로써 이스라엘 가자지구 공습에 대한 미국의 책임과 리더십 문제를 제기하고 아랍 및 이슬람 국가들과의 정치적 공감대를 확대하려는 것으로 보인다.

그림 2. 11월 20일 중국-아랍·이슬람국가 외교장관 대표단 회담



출처: 연합뉴스.

과거 중국은 안보협력보다 경제협력을 강조함으로써 복잡한 중동 정세 속에서도 국가 간, 종파 간, 또는 민족 간 분쟁에 휩쓸리지 않고 중동 국가들과 폭넓은 우호협력 관계를 구축해 왔다. 그

53. “王毅同阿拉伯、伊斯兰国家外长联合代表团会谈, 中华人民共和国外交部,” *中华人民共和国外交部*, 2023년 11월 20일자.

러나 시진핑 정부는 국제사회에서 미국의 대(對)중 압박에 대응하기 위해 내정불간섭 원칙(the principle of non-interference)하에 중동 내 각국의 정치제도를 존중하는 모습을 보이며 중동 지역 권위주의 국가들과 협력관계를 확대해 왔다. 2023년 3월 사우디아라비아와 이란 간 외교 관계 정상화를 중재한 것도 중동 지역에서 경제 영향력에 더해 정치 영향력을 확대하려는 중국의 의도를 보여주고 있다.

지난 2월 우크라이나 전쟁 중재안을 내놓았듯이 중국은 ‘양국 방안’에 기초한 평화회담 개최와 이스라엘과 팔레스타인의 평화공존을 주창하며, 이스라엘-팔레스타인 분쟁의 중재를 자처할 것으로 보인다. 이스라엘과 팔레스타인 간 오랜 반목과 중동 내 미국의 영향력을 고려할 때 실제적 성과를 기대하기는 어렵지만, 그 과정에서 중국은 아랍 및 이슬람 국가들의 입장을 지지하고 각 국가 및 민족의 다양성과 주권을 강조하며, 이들과 정치 연대를 더 강화해 나갈 것이다. 이를 계기로 중국은 아랍 및 이슬람 국가들과 경제협력은 물론, 합동군사훈련, 무기 제공 등 군사협력을 확대해 나가며 중동 내 권위주의 국가들과 연대를 구축해 나갈 것으로 보인다.

2. 다양한 글로벌 이니셔티브를 기반으로 개도국들과 연대 구축 모색

2024년 1월 1일부로 아르헨티나, 이집트, 에티오피아, 이란, 사우디아라비아, 아랍에미리트 6개국이 공식적으로 BRICS 회원국이 된다. 2023년 3월 사우디아라비아가 ‘대화 파트너’의 지위로 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO) 가입을 결정한 데 이어서 7월에는 이란이 SCO에 정식 가입했다. 이를 계기로 2024년도에 중국은 자국이 제시한 다양한 글로벌 이니셔티브를 기반으로 BRICS, SCO 등의 국제기구에서 ‘글로벌 사우스’와의 협력관계를 더욱 확대하고 자국의 위상을 높이고자 할 것이다.

왕이 외교부장은 2023년 7월 제13차 BRICS 안보문제 고위대표 회의에서 중국의 ‘글로벌 안보 이니셔티브(Global Security Initiative, GSI)’, ‘글로벌 발전 이니셔티브(Global Development Initiative, GDI)’, ‘글로벌 문명 이니셔티브(Global Civilization Initiative, GCI)’를 기반으로 ‘글로벌 사우스’와 협력을 강조했다. 패권주의에 반대하고 각국의 다양성을 상호 존중하는 가운데 글로벌 차원에서 지속가능한 안보 아키텍처를 구축하고, 공동 발전을 추진한다는 것이다. 중국은 2023년 2월 GSI 개념 문건(concept paper)을 공식 발표했을 뿐 아니라 2023년 6월 GDI 중간보고서를 발간하는 등 자국이 제기한 글로벌 이니셔티브를 지속적으로 홍보하고, 이를 기반으로 협력관계를 확대해왔다. 특히 GDI의 경우 인프라 구축이 중심인 일대일로와 다르게 2015년 UN이 채택한 지속가능한 발전 목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 이행을 목표로 인도적 지원, 식량 원조, 지식 공유 등을 통해 개도국의 발전을 위해 협력할 것을 천명하고 있다.

중국이 제기한 여러 글로벌 이니셔티브는 주권 존중, 내정불간섭 원칙은 물론, 각국의 다양성을 중시하고 있기 때문에 권위주의 정치 제도나 인권 문제 등에서 자유로워 ‘글로벌 사우스’ 국가들의 참여가 상대적으로 용이하다. 글로벌 복합위기와 경제침체 속에서 경제 발전에 대한 개도국들의 수요는 더 커지고 있기 때문에 중국은 이 글로벌 이니셔티브를 기반으로 개도국과 권위주의 국가들과 협력관계를 더 확대해 나갈 것이다.

미국과 중국 간 복합경쟁하에서 민주주의 대 권위주의 대립 구도가 구축되어 왔지만, 권위주의 연대는 미국이 주도하고 자유민주주의라는 공통의 가치를 추구하는 민주주의 연대에 비해 각각 추구하는 가치와 경제 발전 정도, 안보환경이 다를 뿐 아니라, 중국, 러시아, 인도 등이 서로 경쟁과 협력을 반복해 왔기 때문에 그 결속력이 상대적으로 약하다. 우크라이나 전쟁, 이스라엘-하마스 전쟁으로 미국, 러시아 등 다른 주요국이 중국에 집중하기 어려운 상황에서 중국은 다양한 글로벌 이니셔티브를 기반으로 미국과의 차별성을 부각하며, 중동, 아프리카, 남미 등 각 지역을 중심으로 개도국 및 권위주의 국가와의 협력체를 구축하고 그 구심점이 되고자 할 것으로 보인다.

3. 중국의 혁신 기술과 정책을 전파하며 중국식 체제 확산

과학기술 분야에서 미국의 대중 견제가 심화되자 중국은 자체적 혁신기술 발전을 모색했다. 2022년 10월 이후 미국의 대중국 반도체 수출통제가 강화되면서 중국 국내 반도체 기업들의 기술 자립이 빠르게 진행되는 양상이다. 2023년 초 미국의 대중 반도체 제재로 인해 화웨이가 5G 칩(chip) 탑재를 포기하기도 했지만, 화웨이는 10월 중국 반도체 회사 SMIC가 생산한 7nm 반도체 'Kirin 9000S'를 탑재한 'Mate60'을 출시했다. 미국의 제재 속에서도 중국이 자력으로 7nm 반도체를 생산한 것이다. 이 성과를 바탕으로 중국 정부는 반도체 등 혁신기술에 대한 지원과 투자는 더 확대하며 자체적 기술혁신을 모색할 것이다.

미국 등 선진국들이 첨단 기술 발전에 필수적인 지적재산권(Intellectual Property)을 소유한 상황에서 중국이 기술혁신을 통해서 핵심기술을 얼마나 국산화하고 유의미한 성과를 낼 것인지 아직 미지수이다. 그러나 디지털 격차 해소에 대한 개도국들의 수요가 높은 상황에서 중국은 이 혁신기술을 활용해 동남아, 중동, 아프리카, 남미 지역의 개도국과 협력을 확대해 나갈 수 있다. 중국은 정보통신기술(Information and Communications Technology, ICT) 인프라 구축, 전자상거래, 사이버 교육, 사이버정책 교류, 차세대 네트워크 표준 등 다양한 분야에서 중국의 기술과 관련 정책을 제공하려 할 것이다. 특히 중국은 그 과정에서 자국의 기술 외에도 관련 정책과 표준을 전파하며 중국식 체제를 확산하고 개도국과의 협력체 내에서 자국의 위상과 영향력을 높이려고 할 것이다.

4. 대만 총통 선거를 계기로 대만에 대한 압박 수위 제고

2024년도 1월 13일에 예정된 대만 총통 선거가 양안관계는 물론, 미중관계에도 중요한 변수로 작용할 가능성이 높다. 현재 야권의 후보 단일화 불발로 민진당의 라이칭더(賴清德) 후보가 당선될 가능성이 높게 나타나고 있지만, 각 후보 간 격차가 크지 않은 상황에서 선거 막판에 야권의 극적인 단일화가 성사될 경우 국민당 등 야권 후보가 승리하고 정권 교체가 될 가능성이 남아있다.

선거 전 중국은 양안 간 갈등과 대만 안보에 대한 대만인들의 불안과 우려를 자극해 국민당에 우호적 여론을 조성하기 위해 대만해협에서 군사도발, 대만에 대한 경제적 강압, 국제사회에서 외교적 압박 등 다양한 시도를 할 것으로 예상된다. 국민당 집권으로 양안 간 긴장이 완화되고

대만에 대한 중국의 영향력이 확대될 토대가 만들어진다면, 이는 대만과 관계 강화를 통해 중국을 견제하려 했던 미국의 대중 정책을 약화시키고, 나아가 미국이 주도하는 민주주의 연대의 균열을 야기할 수 있기 때문이다. 그런 점에서 일각에서 주장하는 것처럼 중국이 대만을 침공할 가능성은 낮아 보인다.

그림 3. 대만 총통 선거 후보들



출처: 연합뉴스.

민진당의 재집권으로 ‘탈중국화’를 모색하는 기존 대만의 대외정책이 강화된다면 중국은 2024년도에 대만에 더욱 강도 높은 압박을 가할 가능성이 높다. 경제성장 둔화, 사회 불안정 속에서 시진핑 정부의 통치 정당성 확보와 국내 결집을 위해 대만과의 통일이 필연적으로 실현될 것을 보여주기 위해 대만의 탈중국화를 억제하려 할 것이기 때문이다.

이러한 중국의 행위는 역내 평화와 안정에 심각한 도전이 될 것이기 때문에 한-미-일 안보협력 범위와 대만해협으로 확장될 가능성이 있다. 북한 군사도발에 대비해야 하는 한국이 대만해협 유사 사태 시 실질적 군사 지원을 할 수 없겠지만, 대만해협 관련 공동성명 참여, 미군의 군사작전 지원 등의 요구를 받으며 대만 문제에 연루될 수 있기 때문에 이와 관련해 미국, 일본, 호주 등 역내 국가와 소통을 확대해야 할 필요가 있다.

5. 해외 해군기지 및 각 지역 해상 연합군사협력 확대를 모색

2024년도에 캄보디아에 착공한 레암(Ream) 해군기지가 완성되고 중국의 세 번째 항공모함인 푸젠(福建)호가 실전 배치될 것으로 전망되고 있다. 항공모함은 물론, 구축함 및 호위함 증산을 꾸준히 추진해온 중국으로서는 원활한 작전 수행과 함선의 관리 및 정비를 위해 해군기지 확장이 더 필요한 상황이다. 이에 따라 2024년도에 중국은 스리랑카, 파키스탄, 적도 기니 등에 해외 해군기지 건설을 모색하며 동중국해와 남중국해를 넘어 남태평양, 인도양, 아프리카 등의 지역까지 해군력을 확대하려고 할 것이다.

이미 중국은 2022년 솔로몬제도와외의 안보협정 체결 등으로 미국의 인도-태평양(Indo-Pacific) 전략에 대응하기 위해 해양방어권(Maritime Defense Layer, MDL)을 지속적으로 확대해 왔다. 또 2023년도 중국은 남아프리카공화국 인근에서의 중국-러시아-남아프리카공화국 해상 연합훈련(2023년 2월), 오만 만(Gulf of Oman)에서의 중국-러시아-이란 연합훈련(3월), 시아누크빌(Sihanoukville) 인근 해역에서의 중국-캄보디아 연합훈련(3월), 중국-라오스 ‘우의방패(Friendship Shield)’ 군사훈련(5월), 타이만과 사타힙(Sattahip) 인근 해역에서의 중국-태국 간 ‘남색 돌격(Blue Strike)’ 연합훈련(9월), 중국 광둥성에서의 중국-사우디아라비아 ‘남검(Blue Sword)’ 연합훈련(10월) 및 중국-아세안 5개국(캄보디아, 라오스, 말레이시아, 태국, 베트남) ‘평화우의(Peace and Friendship)’ 연합훈련 등으로 아프리카, 중동, 아시아 지역 내 국가들과의 해상 연합훈련을 확대해 왔다.

2023년 2월 미국은 필리핀 내 주둔기지 4곳(카밀로 오시아스 해군기지, 랄로 공항, 멜로 델라 크루즈 육군기지, 발라바크 섬)를 추가하며 쿼드(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD), 미국-영국-호주 간 3각 동맹 ‘오커스(AUKUS)’에 이어 대중 포위전략을 강화하는 모습을 보였다. 2027년 중국 인민해방군 창군 100주년까지 지역 내 군사우위를 모색하는 중국은 이런 미국의 움직임에 대응하기 위해서 2024년도에 해외 해군기지와 지역별 해상 연합훈련 확대를 적극 추진할 것으로 예상된다. 이에 따라 미국과 중국 간의 해양 갈등은 더욱 고조될 것이다.

자유주의 연대 강화에 기치를 높이는 일본

최은미 연구위원

2023년 평가: 자유주의 연대(Coalition)를 위해 파트너국을 확대한 일본

1. G7 히로시마 정상회의를 통해 보여준 자유주의 연대

2023년 일본외교에서 가장 주목할 만한 이벤트는 히로시마에서 개최된 G7 정상회의(5.19~5.21)였다. 우크라이나 전쟁 등으로 국제정세 불안정성이 지속되는 가운데, 세계 최초로 원자폭탄이 투하된 곳이자, “핵 없는 세계”를 정치적 신념으로 하는 기시다 후미오(岸田文雄) 일본 총리의 지역구인 히로시마에 G7 정상들이 한자리에 모였다. G7 정상들은 ‘법의 질서에 기반한 국제질서 견지’, ‘글로벌 사우스(Global South) 관여 강화’ 등을 주제로 지역 정세, 핵군축 및 비확산, 기후 및 에너지, 식량, 보건, 개발, 젠더·인권·디지털·과학기술 등 과제에 대해 논의했고, 공동성명과 함께 (1) 우크라이나, (2) 핵군축, (3) 경제안보, (4) 그린에너지, (5) 식량 등 5개 분야 개별성명, 그리고 4개의 별도문서를 발표했다.

그림 1. 2023 G7 히로시마 정상회의



출처: G7 Hiroshima 2023.

G7 정상들은 특히 러시아의 우크라이나 침략을 규탄하고, 중국을 둘러싼 제반 문제에 긴밀히 연대 대응하기로 했다. 이들은 중국과 건설적이고, 안정적 관계를 희망하면서도 동시에 중국

의 경제 강압에 대한 비판의 목소리를 높였다.⁵⁴ 이는 자유주의를 기반으로 한 국가들 간 굳건한 관계를 확인한 것일 뿐만 아니라, 국제사회 문제 해결을 위한 자유주의 국가들의 공동 대응을 전 세계에 공표하는 것을 의미했다. 더불어, G7 정상회의 개최 기간 전격적으로 이뤄진 볼로디미르 젤렌스키(Volodymyr Zelensky) 우크라이나 대통령의 일본 방문(5.20)으로 G7 국가들의 자유주의 연대와 우크라이나 지지는 더 강경한 메시지가 됐다. 한편, G7 정상회의가 개최되기 2달 전 기시다 총리는 G7 정상 중 마지막으로 우크라이나를 전격 방문(3.21)했는데, 이 날은 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령과 시진핑(習近平) 중국 국가주석이 모스크바에서 정상회담을 가진 날이어서 중러 밀착을 견제하는 효과를 가져왔다. 이와 같은 일본의 행보는 자유주의 국가들 간 연대를 위한 기치를 높이는 역할을 했다.

2. 일본의 '자유롭고 열린 인도-태평양을 위한 새로운 계획'과 '글로벌 사우스'

2023년 3월, 인도를 방문한 기시다 총리는 “인도-태평양의 미래 -‘자유롭고 열린 인도-태평양’을 위한 일본의 새로운 계획- 필수불가결한 파트너 인도와 함께”를 발표했다.⁵⁵ 이는 기존의 ‘자유롭고 열린 인도-태평양(Free and Open Indo-Pacific, FOIP)’에서 보다 구체적 활동 계획을 담은 것으로, FOIP의 핵심 이념인 자유, 개방성, 다양성, 포섭성, 법의 지배 존중에 대해 국제사회, 특히 서구 유럽 및 신흥국, 개발도상국으로부터 광범위한 지지와 공감을 얻는 것을 목표로 하고 있다. 구체적으로 미국, 호주, 인도, 아세안(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN), 태평양도서국, 한국, 캐나다, 유럽 등과 연대를 강화하고, 중동, 아프리카, 중남미까지 FOIP 비전을 공유하는 틀을 넓혀 공동 가치를 창조하고자 한다. 이 목표의 기저에는 신흥국 및 개발도상국의 대두, 다양한 과제의 복합 위기로 국제 사회가 역사적 전환기에 들어섰다는 인식과 그 과정에서 국제 질서의 존재방식에 대해 일본이 제시하는 FOIP 가치를 모든 사람들이 받아들일 수 있는 생각으로 확산시키겠다는 의도가 있다. 일본은 이 과정에서 “누구도 배제하지 않는다”, “진영을 만들지 않는다”, “가치관을 강요하지 않는다”고 강조하지만, 이는 중국과의 관계를 염려해 일본과 가까워지는 것을 우려하는 신흥국 및 개발도상국, 즉 ‘글로벌 사우스’에 보내는 메시지로 볼 수 있다.

FOIP 협력 확대를 위해 일본은 (1) 평화 원칙과 번영 규칙을 위한 국제환경 조성, (2) 인도-태평양 과제 대처, (3) 연결성 강화를 통한 각국의 취약성 극복, (4) 해양 및 상공에서의 안보 확대 등 4가지 기둥(pillar)을 제시했고, 공적개발원조(Official Development Aids, ODA)의 전략적 활용을 통해 목표를 달성할 것을 발표했다. 구체적으로 2030년까지 민(民)과 관(官)이 함께 750억 달러 이상의 자금을 인도-태평양 지역에 도입해 성장을 도모하고, 신흥국과 제휴 및 협력을 강화할 것을 표명했다.

54. “G7広島サミット成果文書 - G7 Hiroshima Leaders' Communiqué,” *G7 Hiroshima 2023*.

55. “自由で開かれたインド太平洋 (FOIP) のための新たなプラン,” 外務省, 2023년 3월 20일자.

그림 2. '자유롭고 열린 인도-태평양을 위한 새로운 계획'을 발표하는 기시다 총리



출처: 首相官邸.

이와 같은 계획을 기반으로, 기시다 총리는 아프리카 4개국(이집트, 가나, 케냐, 모잠비크)과 싱가포르 방문(4.29~5.5), 중동 3개국(사우디아라비아, UAE, 카타르) 순방(7.16~7.19), 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 정상회의 및 일-유럽연합(European Union, EU) 정기 정상회의(7.11~7.13) 참석, 아세안 및 G20 정상회의(9.5~9.11) 등에 참석하며 자유, 개방성, 다양성, 법의 질서 등 FOIP의 가치를 확산시키고자 했다. 특히 NATO는 일본 총리로는 최초로 2022년에 참석한 데 이어 2023년에도 연이어 참석하였고, 일본과 NATO는 기존 협력문서인 '국가별 파트너십 협력 프로그램(Individual Partnership and Cooperation Program, IPCP)'을 '국가별 적합 파트너십 프로그램(Individually Tailored Partnership Program, ITPP)'으로 격상했다. 여기에는 일본과 NATO가 2023~2026년 4년간 사이버 방위와 우주 안보, 거짓 정보 대책, 인공지능(AI)과 양자 기술 등을 이용한 신흥 및 파괴적 기술(emerging and disruptive technologies) 대응, 군비관리, 군축 및 비확산 등 16개 분야에 대한 협력을 강화한다는 내용이 담겼다.⁵⁶ 또 일-EU 정상회의에서는 대만해협에서 평화와 안정에 대한 인식 공유, 안보 분야에서 장관급 전략대화 창설, 사이버 및 하이브리드 위협, 군축 비확산 등에서 안보 파트너십 촉진, 해적대처 공동훈련 등에 대해 합의했다.⁵⁷ 이 같은 사항들은 중국에 대한 위협 공

56. “「国別適合パートナーシップ計画(ITPP)」,」 外務省, 2023년 7월 12일자.

57. “第 29 回日 EU 定期首脳協議 共同声明,」 外務省, 2023년 7월 12일자.

유 및 공동 대응을 의미하는 것으로, FOIP가 추구하는 가치를 중심으로 파트너국들을 확대해 가는 일본의 외교, 안보 전략을 보여주는 것이라 볼 수 있다.

3. 정상궤도에 들어선 한일관계

2018년 강제징용 문제에 대한 대법원 판결(10.30) 후 악화일로를 있던 한일관계는 윤석열 정부의 해법 발표 후, 윤석열 대통령의 방일(3.16~3.17), 기시다 총리의 방한(5.7~5.8), 히로시마 G7 정상회의 계기 한국인 원폭피해자 위령비 한일 정상 공동참배(5.21), 캠프 데이비드 한미일 정상회의(8.18)까지 빠르게 진전됐다. 12년간 멈춰 있던 한일 정상 간 셔틀외교가 재개됐고, 한일 군사비밀정보보호협정(General Security of Military Information Agreement, GSOMIA) 정상화, 일본의 대(對)한국 수출규제 해제 및 화이트리스트 복원을 비롯해 외교, 안보, 국방, 재무, 경제, 산업, 문화, 교육 등에서 고위급 전략대화와 협의체들이 복원됐다. 또 한일 경제안보 대화가 새롭게 출범(5.3)했으며, 전국경제인연합회와 일본 경제단체연합회가 각 10억 원씩 출연해 ‘한일미래파트너십재단’을 설립(6.22)했다. 나아가, 8년 만에 한일 통화 스와프가 재개(6.29)되는 등 경제 협력 강화를 위한 노력이 이어졌으며, 수소와 암모니아 등 차세대 에너지 분야 및 첨단과학 기술 분야에서 협력을 강화하기로 뜻을 모았다(11.17).

민간 교류도 크게 증가했다. 2023년 1월부터 10월까지 방일 한국인은 같은 기간 방일 외국인(약 1,989만 명)의 약 27.8%로 1위(약 552만 명)를 차지했으며, 방한 일본인도 전체 방한 외국인(약 888만 명)의 약 20.7%로 1위(약 184만 명)를 차지했다.⁵⁸ 한일관계 악화 및 신종코로나바이러스(COVID-19) 발발 이전 인적교류 천만 시대를 맞이했던 한국과 일본이 예전 수준의 활발한 교류를 이어가고 있다.

하지만, 한국정부의 대법원 판결 관련 강제징용 문제 해법에 대해서는 한국에서는 부정 인식(찬성 36%, 반대 59%)이 큰 데 반해, 일본에서는 긍정 인식(긍정 57%, 부정 31%)이 큰 점,⁵⁹ 한일관계 개선에 대한 한국 정부의 태도에 대해 한국인의 21.7%가 긍정, 일본인의 34.8%가 긍정적인 데 반해, 일본 정부의 태도에 대해서는 한국, 일본인 각각 15%, 34.5%가 긍정적인 점⁶⁰ 등을 고려할 때, 정부 차원 협력이 정상궤도로 돌아가고 있음에도 불구하고, 역사 문제를 비롯한 갈등 사안 등에 대해서는 양국 국민 간 인식 차이가 크다는 것을 알 수 있다.

58. “국가별 방한관광객통계,” 한국관광공사(<https://datalab.visitkorea.or.kr/datalab/portal/nat/getForTourDashForm.do>). “訪日外客数の推移,” JNTO(<https://statistics.jnto.go.jp/graph/#graph--breakdown--by--country>).

59. “2023년 5월 日韓共同世論調査 質問と回答,” 読売新聞, 2023년 6월 15일자.

60. “2023년 EAI-겐론NPO 한일 국민 상호인식조사: 일본과 한일관계,” 동아시아연구원, 2023년 10월.

그림 3. 원폭피해자 한국인 위령비에 공동참배하는 한일 정상



출처: 연합뉴스.

2024년 전망: 국내외 불안정 속 파트너국들과 연대 강화와 내실 다지기

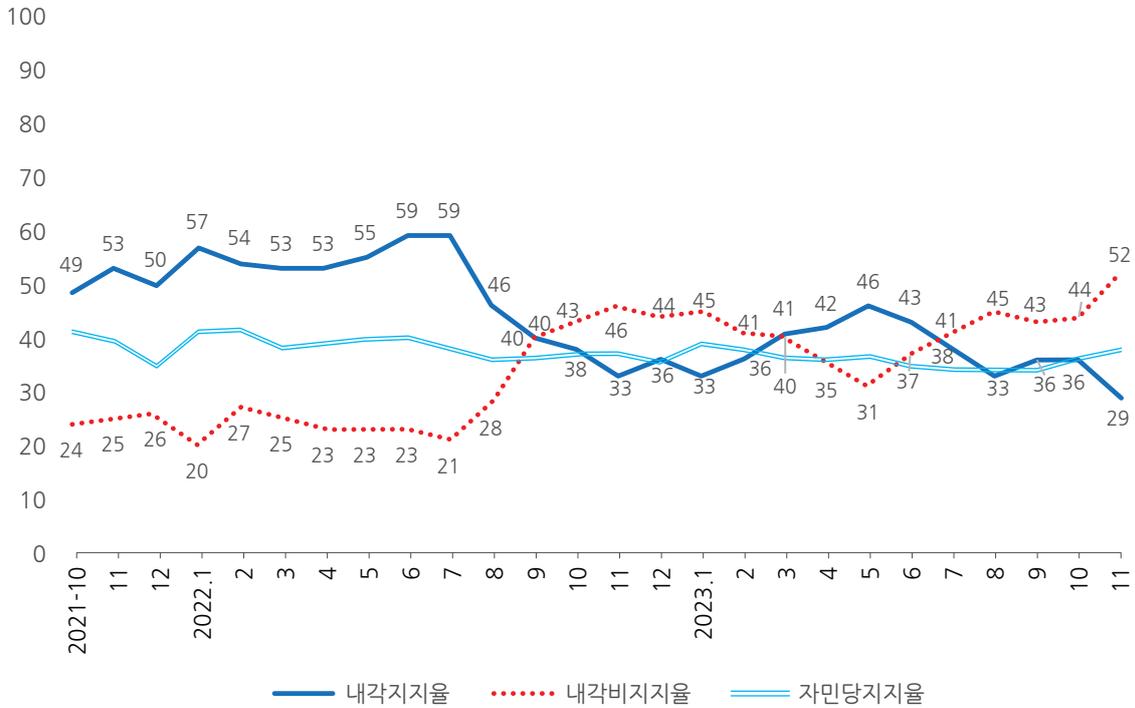
1. 인기 없는 기시다 내각: 중의원 선거 및 자민당 총재선거가 고비

2024년 9월로 자민당 총재 임기가 끝나는 기시다 총리에게 2024년은 자민당 총재이자, 일본 총리로서 재신임을 얻는 해가 될 것이다. 그러나 그림 4에서 볼 수 있듯이, 기시다 총리 지지율은 5월 G7 정상회의 개최 당시 최고 지지율을 기록한 후 고전을 면치 못하고 있다. 이 상황 속에서 기시다 총리는 각료 19명 중 11명을 새로 임명하고, 여성 각료를 2명에서 5명으로 늘리는 등 대대적 내각 개편(9.13), 2022년 아베 신조(安倍晋三) 전 일본 총리 총격 사망 후 불거진 통일교 문제 관련 구 통일교 해산명령 청구(10.12), 소득세 및 주민세 감세 등 새로운 경제대책 발표(11.2) 등을 통해 지지율 회복을 꾀했지만, 오히려 더 하락하는 추세이다.

기시다 내각 지지율이 낮은 이유는 (1) 고물가대책으로 내세운 소득세 및 주민세 감세 등의 정책이 국민들의 공감과 지지를 얻지 못하는 점, (2) 기시다 총리의 설명 및 소통 능력, 그리고 결단력이 부족한 점, (3) 총리이자 정치인으로서 국가 비전을 명확히 제시하지 못하는 점 등이 꼽힌다. 그런데 이와 같은 부정 인식이 아베 전 총리 총격 사망 후 국장(國葬) 문제와 통일교 문제에 대한 불충분한 대응으로 하락했던 시기보다 높게 나타나고 있는 점을 주목할 필요가 있다. 구체적으로 보면, 2022년 부정 평가가 외부요인에서 비롯한 것과 달리, 2023년 기시다 내각이 각종 국내 문제를 해결하기 위해 제시한 정책, 예를 들어, 고물가 대응과 경제 선순환을 위해 제시한 경제 정책 등에 대한 불만에서 비롯되고 있다. 즉 불가항력 혹은 예측불가 외부 요인이 아닌, 경제,

사회 등 내부 문제 해결을 위해 제시한 해결책이 국민들에게 받아들여지지 않는 상황에서 나타난 현상이라는 점에서 내각의 존폐위기를 가르는 심각한 상황이라고 볼 수 있다.

그림 4. 기시다 내각 지지율(2021.10~2023.11)



자료: NHK, 저자 재구성.

이 지지율 하락 속에서 기시다 총리의 자민당 총재 임기는 2024년 9월로 종료된다. 중의원 해산권을 갖는 기시다 총리는 임기 종료 전까지 적절한 중의원 해산 시기를 염두에 두며 연임을 꾀할 것이다. 하지만 기시다 총리가 우선은 경제 대책에 집중하겠다는 의사를 표함에 따라 2023년 중의원 해산은 없을 것으로 예상된다.⁶¹ 2024년 해산 가능성은 남아있지만, 현재처럼 지지율 하락이 지속된다면, 해산하지 못한 채 임기를 끝낼 가능성이 높다. 이 경우, 자민당 총재 재선에 나올 수 있을지, 또 지지율 하락 속에서 출마할 경우, 자민당 총재 선거에서 승리해 다시 일본 총리가 될 수 있을지 불투명하다. 다만, 기시다 총리에 이어 차기 총리로 검토되는 뚜렷한 인물이 보이지 않는다는 점도 하나의 변수이다. 이에 따라 기시다 총리는 당분간은 지지율 하락 속에서도 임기를 이어갈 것이며, 불안정한 정국도 지속될 것으로 보인다.

한편, 기시다 내각이 퇴진하고 새 내각이 들어선다 하더라도, 일본 외교의 방향 혹은 전략에는 큰 변화가 없을 것이다. 무엇보다 일본 주요 정당의 지지율을 고려할 때, 자민당 외 다른 정당이 여당이 될 가능성은 희박하다.⁶² 이는 곧 새 인물이 부상한다 하더라도 자민당 내 인물일 가능

61. “岸田首相 年内の衆議院解散 見送る意向を固める,” NHK. 2023년 11월 9일자.

성이 높다는 것을 의미한다. 따라서 총리는 바뀌어도 여당인 자민당은 바뀌지 않아 자민당이 추구하는 기존 노선이 그대로 이어질 가능성이 크다. 뿐만 아니라, 현재 일본 외교의 방향성을 보여주는 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’은 멀게는 1990년대부터 가깝게는 2012년 12월 발족한 아베 2차 내각 후부터 진화해 발전한 개념으로,⁶³ 이 일본의 외교전략은 지속될 가능성이 높다. 다만, 한일관계의 역사문제 관련 민감성을 고려할 때, 새 일본 정치지도자의 퇴행적 역사 인식 혹은 우경화 발언 등은 한일관계에 악재로 작용할 수 있다.

2. 국내외 정치 불안정 속 재임을 위한 성과 추구 및 내실화

외교적으로 큰 이벤트가 없는 상황에서 2024년 기시다 내각은 기존에 제시한 국내외 다양한 분야의 정책에 대한 내실을 다지고, 성과를 이루기 위해 노력할 것이다. 무엇보다 국내 중의원 선거, 자민당 총재 선거 등 국내 정치가 주목받는 가운데, 대외적으로 미국 대통령 선거, 대만 총통 선거, 러시아 대통령 선거, 그리고 한국의 국회의원 선거 등 주요국 선거가 연이어 예정되어 있어 일본도 이를 예의주시하고 있다. 따라서 국내외적 정치 변동이 많을 것으로 예상되는 상황에서 외교적으로 큰 변화를 추구하기보다 기존 정책에 대한 내실을 다지기 위한 노력을 경주할 것이다.

그중에서도 외교안보 분야에서 주목되는 분야는 군사, 경제, 사이버안보 등으로 볼 수 있다. 특히 군사안보 분야에서, 일본은 자유주의 국제질서를 확립하기 위해 파트너 국가들과 연대를 강화하고, 자국 방위력을 증강하는 목표를 실현시키고자 할 것이다. 2022년 12월 말, 일본은 방위력의 근본적 강화 및 방위비 증액을 주요 내용으로 하는 3대 안보 전략 문서(「국가안전보장전략」, 「방위계획대강」, 「중기방위력정비계획」)를 발표했는데, 이 중에서도 방위비 증액을 위한 재원 마련 논의는 더 심화할 것이다. 다만, 국내 고물가 대책 등이 국민들의 호응을 얻지 못하는 상황에서 방위비 재원 마련을 위한 증세, 혹은 타 분야에서 예산 삭감 등은 국내적으로 큰 반발에 부딪히고, 기시다 내각의 연임을 어렵게 할 가능성이 높다. 한편, 경제안보 분야에서는 2024년 경제안전보장추진법 개정안을 국회에 제출할 것으로 전해지고 있고, 사이버 안보 분야에서의 협력 노력도 강화될 것이다. 이처럼 일본은 다양한 분야에서 유사입장국(like-minded country)과의 연대 협력을 강화하며, 역내 질서 구축을 위한 주도적 역할을 강조할 것으로 전망된다. 또 미국, 일본, 호주, 인도 간 쿼드(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD) 외무장관회담이 예정되어 이들 국가 간 협력 논의도 진전될 전망이다.⁶⁴

3. 한일관계: 안정적인 한일 및 한-미-일 관계 구축을 위한 노력 가속화

2023년 3월, 한국 정부가 강제징용 문제에 대한 대법원 판결 관련 해법을 제시하면서 전

62. NHK의 11월 여론조사에 의하면, 여당인 자민당이 37.7% 지지율인데 반해, 제1야당인 입헌민주당의 지지율은 4.7%이다(“2023年11月 政党支持率,” NHK, 2023년 11월).

63. 최은미. 2019. “일본은 여전히 ‘반응형 국가’인가? : 아베 내각에서 나타난 일본외교의 변화와 연속성” *일본연구*는 총 49호. pp.110-141.

64. “日米豪印外相、日本で24年会合へ 穀物合意再開を支持,” *日本經濟新聞*, 2023년 9월 23일자.

환점을 맞은 한일관계는 현재의 우호적인 흐름 속에서 안정화 방안을 모색할 것이다. 2023년 8월 미국 캠프 데이비드에서 개최된 한미일 정상회담(8.18)에서 발표된 ‘캠프 데이비드 원칙(Camp David Principles)’, ‘캠프 데이비드 정신(Spirit of Camp David)’, ‘3자 협의에 대한 공약(Commitment to Consult)’과 아시아태평양경제협력체(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC) 정상회의 계기로 스탠포드 대학에서 개최된 한일 정상 좌담회(11.19) 등도 이 노력의 일환으로 볼 수 있다. 특히, 2023년에만 7번째 개최된 한일 정상회담에서 양 정상은 한일 스타트업 간담회에 참석하고, 수소 및 암모니아 등 첨단기술 분야에서의 협력에 합의했는데, 이는 과학기술, 경제안보 등의 분야에서 양국이 함께 협력하여 나아가겠다는 의지를 보여주는 것이었다.

그림 5. 2023 APEC 계기 스탠포드대 한일 정상 좌담회



출처: 연합뉴스.

한편, ‘김대중-오부치 공동선언’을 잇는 제2 한일공동선언(가칭, ‘윤석열-기시다 공동선언’)의 필요성이 지속적으로 제기되고 있는 만큼 양국은 2025년 한일국교정상화 60주년을 계기로 양국 간 새 공동선언 준비에 노력할 것으로 보인다. 다만, 그 과정에서 역사인식 문제를 어떻게 담을 것인가에 대한 양국 의견을 좁히기 쉽지 않을 것으로 전망된다. 더욱이 이 한일관계 안정화 움직임에 일본은 먼저 적극 나서기보다, 한국의 주도적 역할에 조금씩 호응하는 형태로 움직일 가능성이 높다. 일본은 현재 한일관계 개선 흐름을 환영하고 있지만, 여전히 향후 한국의 대일 정책 방향성과 방침에 대한 변경 우려와 지속성에 의문을 갖고 있기 때문이다. 다만, 현재 한일 간 협력의제가 외교, 안보, 경제, 과학, 기술, 사회, 문화 등 다방면으로 확대되고 있는 만큼 한일

및 한-미-일 협력의 실질적 성과를 낼 것을 기대할 수 있을 것이다. 이 가운데, 한일 정상 간 셔틀 외교의 일환으로 윤석열 대통령의 방일과 기시다 총리의 방한이 다시 이루어진다면, 기존에 ‘방문 그 자체’에 의미를 두었던 것을 넘어, 경제, 안보, 사회, 문화, 미래세대 교류 등의 영역에서 구체적인 성과와 협력의 의지를 재확인할 것으로 전망된다. 또 2023년 5월 기시다 총리 방한으로 이뤄진 한일 정상회담에서 AI, 바이오, 양자 등 과학기술 분야에서 협력의 의지를 확인했던 만큼 이 분야에서 협력 성과는 더 두드러지게 나타날 수 있다. 나아가 북한의 미사일 및 핵실험 위협 등이 고조됨에 따라, 한-미-일 및 한일 안보협력의 진전을 위한 노력과 인도-태평양 지역에서의 협력에 더욱 많은 정책적 성과가 나타날 것으로 전망된다.

한-미-일 관계에 있어서는 지난 8월 캠프 데이비드 한미일 정상회의를 이은 한국에서의 제2차 한미일 정상회의 개최가 예상되고 한, 중, 일 관계에 있어서도 지난 2019년 이후 멈춰진 한중일 정상회의 개최 가능성 또한 높다. 민간 차원 교류도 현재보다 더 활발해지면서, 양국은 2018년 맞이했던 한일 천만 교류 시대에 다시 들어설 수 있을 것이다. 다만, 강제징용 문제, 위안부 문제 등 역사 문제가 여전히 해결되지 않은 상태에 있고, 사도광산 유네스코 등재 문제, 매년 반복되는 일본 역사교과서 문제, 야스쿠니 신사 참배 문제, 독도 문제 등으로 대표되는 일본의 역사인식 문제가 대두될 때마다 한일 갈등과 양국의 부정 인식은 다시 높아질 수 있다.

2023년 한국 정부의 결단으로 양국이 관계 개선의 물꼬를 텃고, 정부 차원 협력이 재개되며, 2024년에도 이와 같은 흐름은 지속될 가능성이 높다. 하지만, 한일 양국이 서로에 대한 이해가 낮고, 인식의 간극이 좀처럼 좁혀지지 않는 상황을 고려할 때, 양국은 장기적으로 큰 과제를 안게 됐다. 따라서 한국과 일본은 현재 관계 개선 흐름을 유지하면서, 동시에 한일 간 인식의 차이를 좁히고, 이해의 폭을 넓히기 위한 노력을 병행해야 할 것이다.

러시아: 새로운 세계 질서 형성과 '글로벌 사우스' 연대 추진

이상준 국민대 교수

2023년 평가: 러시아 나름의 연대결성 시도

1. 전후 질서로서 다극주의 개념 정립 및 '글로벌 사우스(Global South)'와 연대 시도

러시아는 2023년 우크라이나 대반격을 적극적 방어로 저지하였고 전쟁에서 적어도 패하지 않는다는 자신감을 갖게 됐다.⁶⁵ 서방과 갈등이 더 심각해지면 특별군사작전이 아닌 전쟁이 될 거라고 경고하며 서방의 직접 개입도 제지했다.⁶⁶ 러시아 에너지 의존도가 높고, 에너지 가격 상승으로 경제가 어려워진 유럽연합(European Union, EU) 회원국이 EU의 우크라이나 지원에서 이탈하도록 조장하면서 서방 연대(Coalition)를 약화하려고 했다.

그리고 서방의 규칙 기반 국제질서(rules-based international order)를 강도 높게 비판하면서 새로운 세계질서 형성을 적극 도모하고 있다. 러시아는 서방과 관계를 당분간 개선하기 어렵다고 판단하고, 아시아, 중동, 아프리카 및 라틴 아메리카 국가와 관계 발전을 중시하고 있다. 러시아는 유라시아 근외 국가들과는 對유라시아 파트너십을 형성하고 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO), 브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카공화국 5개국 협력체인 브릭스(BRICS)를 확대하고, 역할과 기능을 적극 개선하려고 하는 등 '글로벌 사우스'와 연대를 적극 도모하고 있다.

러시아, 중국, 중앙아시아 4개국이 참여한 SCO는 2017년 인도와 파키스탄을 참여시켜 인도양으로, 2023년에는 이란을 가입시키면서 중동으로, 그 지리적 범위를 계속 넓히고 있다. 사우디아라비아와 협력도 강화하면서 유라시아 남부로 지정학적, 전략적 범위를 확대하고 있다. 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령은 7월 4일 화상으로 진행된 SCO 정상회담에서 회원국 간 협력을 안보에서 투자, 은행, 금융, 산업, 에너지, 운송, 농업, 통신, 디지털화, 첨단 기술 등 사회경제 전반으로 확대하기를 희망한다고 밝혔다.

8월 BRICS는 13년 만에 사우디아라비아, 이란, 에티오피아, 이집트, 아르헨티나, 아랍에미리트(UAE) 등 6개 국가를 신규 회원국으로 받아들였다. BRICS 정상회담은 '공정하고 정의로운 세상, 포용적이고 번영하는 세상을 만들기 위한 노력의 새로운 장'을 열겠다고 선언했다. 러시아는 아프리카 6개국에 곡물을 지원하겠다고 밝히면서 '글로벌 사우스'의 지지를 확보하고자 했다.⁶⁷

65. "Украинское контрнаступление полностью провалилось, заявил Путин," *РИА Новости*, октября 15, 2023.

66. "Путин: в случае конфликта Запада с Россией будет не СВО, а "совсем другая война"," *TACC*, октября 15, 2023.

67. "Putin to BRICS: Russia is 'reliable partner' for Africa on food, fuel supplies," *Reuters*, August 24, 2023.

또 에너지 자원 부국을 회원국으로 받아들여 석유 생산의 증감을 통해 회원국 간 연대를 형성하고 나아가 다극체제의 한 축으로서 BRICS의 역할을 강화하고자 했다.

러시아는 BRICS 회원국이 주도하는 독립적 국제 결제 인프라를 개발하고, 회원국 간 또 다른 무역 상대국 간 결제에 자국 통화 사용을 확대해 서방에 대한 경제 의존도를 줄여야 한다고 주장했다.⁶⁸ 러시아는 서방이 일방적으로 제재를 하고, 국제 결제 메커니즘을 지정학적 대립과 경쟁을 위한 도구로 남용하고 있을 뿐 아니라 팬데믹 기간 ‘글로벌 사우스’의 식량 안보와 보건을 도외시켰다고 비판했다. 러시아는 이 서방의 태도에 불만을 가진 국가들을 ‘BRICS 플러스’로 규합하고, 이를 통해 세계질서 재편의 한 축으로 역할을 도모하였다.

2. 러시아 내 자유주의 세력 몰락 및 권위주의 연대 강화

6월 24일 러시아 용병업체 바그너 그룹을 이끌던 예브게니 프리고진(Yevgeny Prigozhin)이 반란을 일으켰지만, 반란은 25일 알렉산드르 루카셴코(Alexander Lukashenko) 벨라루스 대통령이 중재하면서 종식됐다.⁶⁹ 푸틴은 통치 엘리트 그룹 간 감시와 견제를 활용하고, 특정 엘리트 그룹의 힘이 세지면 통치자가 자신임을 공공연하게 보여주는 방식으로 권력을 유지했다. 이러한 사건이 발생하면 권력 내부에 있는 배신자 색출에 전력을 기울여 자신의 권력을 강화했다. 전쟁 발발 후 러시아 내 국제협력을 추구하는 자유주의 세력은 몰락했으며 애국주의 세력이 러시아 정치 권력을 완전히 장악하게 됐다. 푸틴은 국민의 절대적 지지를 받고 있고, 애국주의 세력을 대표하고 있으며, 서방에 깊은 불신을 가지고 있어 서방과 관계 개선은 당분간 어렵다. 2023년 러시아 국내의 정치 지형은 러시아가 권위주의 연대를 더 적극 추진하게 만들었다.

3. 동북아 질서 지분 확보: 중국 의존도 심화의 역설과 북러 관계 회복

러시아는 아시아-태평양(Asia-Pacific) 지역 내 역할에도 관심을 계속 가지고 있다. 러시아는 9월 10~13일에 개최된 동방경제포럼 주제를 ‘평화, 번영, 파트너십의 길’로 정하고 변하는 세계에서 국제협력은 다극체제를 기반으로 조성돼야 하며, 아시아-태평양 협력의 방향성 역시 이를 기반으로 모색돼야 한다고 판단하고 있다.

러시아가 동북아에서 존재감을 가지려면 러시아와 동북아 간 지정학적, 지경학적 관련성을 높이는 물류 연결이 전제돼야 한다. 그런데 극동의 낙후된 인프라는 아태지역과의 협력을 제한하고 있으며, 러시아의 중국 의존도는 더 커지고 있다. 러시아는 중국과 원유거래에서 위안화와 루블화를 적극 사용하고 있는데, 2023년 3월 기준 러시아 수출업체의 위안화 월간 거래액은 69억 달러, 수입업체는 77억 달러로 2022년보다 각각 1,280%, 450% 증가했다. 러시아 중앙은행은 2023년 4월 외환거래 중 위안화 비중은 통계 작성 이래 최고치인 42.7%를 기록했다고 보고했다.⁷⁰

68. “«Мы видим возможности»: страны БРИКС обсуждают создание единой валюты в качестве альтернативы доллару,” *RT*, августа 23, 2023.

69. “모스크바 톱밀서 멈춘 반란…프리고진, 러 떠나고 처벌 면해,” *연합뉴스*, 2023년 6월 25일자.

러시아는 아태지역 협력을 강화하기 위해 북한과의 관계 회복에도 노력하고 있다. 7월 세르게이 쇼이구(Sergei Shoigu) 국방장관이 평양을 방문했고, 9월에는 김정은 국무위원장을 초청해 극동에서 러북 정상회담을 가졌다. 러시아는 동북아에서의 역할을 강화하고, 또 필요에 따라서는 탄약, 포탄 등의 수입선을 확보할 수 있게 됐다.⁷¹ 극동 아무르(Amur)주 보스토치니(Vostochny) 우주기지에서 개최된 북러 정상회담은 러시아와 북한 간 군사기술 협력 재개 가능성을 암묵적으로 보여주는 방식으로 진행됐다. 한-미-일본 아니라 중국을 견제하는 데도 북한의 전략적 가치는 충분하다는 점에서 북한과의 협력을 추진했다.

그림 1. 2023년 북러 정상회담



출처: 연합뉴스.

2024년 전망: 계속되는 연대 강화 노력

1. 다극 질서 추구

러시아는 새로운 세계질서가 필요하다는 바이든(Joe Biden) 대통령의 발언을 지지하면서도 워싱턴이 새로운 세계질서의 원동력이 되어야 한다는 주장은 시대에 뒤떨어지는 것으로 일축하고 있다. 푸틴은 10월 발다이(Valdai) 포럼 연설에서 세계는 점점 더 다양해지고 있으며 복잡한 과정을 더 이상 단순한 거버넌스 방법으로 처리할 수 없다고 주장했다. ‘규칙 기반 질서’가 아닌 국가와 민족의 장기 이익에 의한 문명적 접근만이 지구상 존재하는 많은 문제의 해법이 될 수 있

70. 자본시장연구원, “위안화 국제화의 최근 동향,” *자본시장포커스*, 2023년 8월.

71. 러시아는 북한으로부터 탄약과 포탄을 공급받았다는 의혹을 받고 있지만 러시아 정부는 이를 부인하고 있다.

다는 점을 강조했다.⁷² 러시아는 국제법 준수, 상호 존중, 상호 이익 추구, 내정불간섭이라는 원칙을 기반으로 새로운 질서가 형성되어야 한다고 주장한다.

러시아는 ‘글로벌 사우스’와 폭넓은 의제를 두고 협력을 추구할 전망이다. 유라시아 근외지역에서 러시아는 집단안보조약기구(Collective Security Treaty Organization, CSTO), 독립국가연합(Commonwealth of Independent States, CIS), 유라시아경제연합(Eurasian Economic Union, EAEU)을 활용하는 한편, 인도, 중국이 참여하는 SCO를 통해 연대의 지리적 범위를 넓히고, 글로벌 차원에서는 남미, 중동, 아프리카로 회원국을 확대한 ‘BRICS 플러스’로 이어지는 일련의 국제협력기구를 활용할 것이다.

안보, 금융, 정보를 새롭게 규정해 새로운 세계 질서를 형성하고자 한다. 안보에서 우월성 확보는 러시아가 다극체제의 한 축으로 역할하는 데 매우 중요하다고 판단한다. 러시아는 우크라이나 전쟁의 승리를 우선시하겠지만, 신무기 개발에 박차를 가할 것이다. 2018년 처음 발표한 핵추진 및 핵탑재 장거리 순항미사일 ‘부레베스트닉(Burevestnik)’은 사거리가 무제한에 가깝게 늘어날 전망이다. 러시아는 부레베스트닉의 비행경로를 예측하기 어려워 사실상 요격이 불가능하다고 주장한다. 부레베스트닉은 북극해에서의 시험 과정에서 몇 차례 실패했기에 완전한 성공을 확인하기까지는 시일이 걸릴 것이다. 또 마하 20 이상의 RS-26 ‘아방가르드(Avantgarde)’, ‘킨잘(Kinzhal)’ 미사일, 차세대 ICBM RS-28 ‘사르마트(Sarmat)’, 핵 추진 대륙간 수중 드론 등의 개발을 완료한 후 실전 배치할 계획이다. 러시아는 무기 개발에 의해 국제사회에서 위협적 지위를 유지하고, 나아가 다극체제의 한 축으로 발돋움하고자 노력할 것이다.

러시아는 다극체제를 완성하는 데 국제통화시스템 변화가 필수적이라고 본다. 미국의 세계 지배 핵심인 달러 기반 금융시스템이 취약해지도록 탈달러화를 추진할 것이다. 러시아와 중국 간 무역 대부분을 자국 통화로 결제하고 있으며, 이를 다른 국가들로 확산시키고자 한다. 하지만 BRICS 국가 간 무역에 루블, 루피, 헤알보다는 위안화가 주요 결제 통화가 되고 있다. 또 다른 BRICS 회원국들은 서방과의 관계가 나쁘지 않아 달러 혹은 다른 기축통화를 외환 다양화 및 헤징(hedging) 수단으로 사용하고 있다. 러시아는 BRICS 회원국의 동조를 얻어내는 노력을 계속하겠지만, 빠른 성과를 기대할 수는 없어 보인다.

정보와 관련 러시아는 서양의 미디어가 러시아와 ‘글로벌 사우스’를 비방하기 위해 가짜 뉴스를 무기로 사용하고 있다고 비판하는 입장이다. 러시아는 BRICS 회원국과 더불어 영어와 기타 언어로 된 대안적 세계 미디어 컨소시엄을 만들어 ‘글로벌 사우스’의 이익을 대변해야 한다고 강조하고 있다. 러시아는 러시아 RT, 카타르 알자지라(Al Jazeera), 이란 Press TV, 중국 CGTN 등의 매체가 세계 질서의 미래에 대한 세계 다수 국가의 견해를 보도하면서 미디어가 서구의 선전 도구에서 벗어나도록 했다는 논리를 갖고 ‘글로벌 사우스’의 지지를 얻어내고자 한다. 러시아는 안보는 자국 주도로, 금융과 정보는 ‘글로벌 사우스’와 연대하면서 편승하는 방식으로 미국의 지배적 위치를 부정하고 러시아를 다극체제의 한 축으로 발전시키고자 한다.

러시아는 에너지와 관련해 산유국과는 석유생산량을 조절해 경제적 부를 축적하고자 하면서

72. “Valdai International Discussion Club meeting,” *President of Russia*, October 5, 2023.

비(非)산유국가와도 실질적 협력을 도모하기 위해 기후변화를 새 협력 의제로 설정하고 있다. 러시아가 실질적 협력을 할 수 있는 기후 협력 분야는 원자력 등 일부 영역으로 제한되어 있다. 러시아는 원전을 운영하면서 추출되는 사용 후 핵물질을 러시아가 처리하는 조건으로 방글라데시에 원전을 완공했다. 러시아 국영 원자력회사 로사톰(Rosatom)이 건설하고 있는 원전은 방글라데시, 중국, 이집트, 헝가리, 인도, 튀르키예 등 총 15개이다.⁷³

2. '글로벌 사우스'와의 연대 지속

러시아가 추구하는 'BRICS 플러스'는 무정형의 비제도화된 국제협력기구로서 기능이 제한적이다. 2024년 BRICS 의장국이 되는 러시아는 회원국 간 성격이 이질적이지만 신개발은행(New Development Bank, NDB) 등을 통해 새로운 미래를 위한 협력을 추진하고자 할 것이다. 러시아는 회원국 재무부와 중앙은행 총재 간 논의를 통해 현지 통화 및 결제 시스템 사용과 관련된 협력에 중점을 둘 예정이다. 또 회원국으로서 수에즈(Suez) 운하, 호르무즈(Hormuz) 해협, 바브엘만데브(Bab el-Mandeb) 해협 등 중요한 석유 운송 관문을 통제하는 글로벌 석유 생산 및 수출국을 받아들였기에 에너지 시장에서의 역할이 더 커질 수 있다고 판단하고, 감산을 통해 유가상한제를 무력화한 것처럼 다양한 수단을 활용해 그 존재감을 드러내려고 할 것이다.

SCO와 'BRICS 플러스'는 회원국이 늘어난 만큼 합의에 도달하는 데 많은 어려움이 발생하고 새로운 복잡성이 생겨날 것이다. 러시아를 제외한 다른 회원국들은 서방과의 직접적 갈등을 겪고 있지 않다. 예를 들어, 러시아는 SCO를 반미연대로 활용하려 하지만, 중국은 자신들의 글로벌 비전과 연계하여 SCO가 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)와 대립한다는 인식을 완화하려고 했다. SCO의 정상회담 주요 성명에도 서방에 대한 비판이 명시적으로 포함되지 않았다. SCO 정상들은 유엔 안전보장이사회가 동의하지 않는 한 러시아에 대한 경제제재의 일방적 적용은 국제법에 어긋난다고 비난했지만, 이 역시 간접적 형식으로 표현하고 있다. 그리고 러시아는 SCO, 'BRICS 플러스' 등에서 중국 역할이 커지는 것을 견제하고자 한다. 'SCO 자유무역지대'에 대한 중국의 제안을 받아들이지 않는 대신 SCO의 글로벌 위상을 강화하기 위해 회원국을 확대하는 것에 관심을 두고 있다.

러시아와 사우디아라비아 간 원유생산 감산으로 4월 이후 유가가 상승하면서 서방의 유가상한제가 무력화됐고 인플레이션이 발생했다. 그러나 이후 각국이 기준금리를 올리면서 고금리 시대가 열렸고, 금리상승의 여파로 금융시장이 혼란에 빠지면서 경기침체 우려가 커지고 있다. 이 상황은 경제적으로 취약한 '글로벌 사우스' 국가들을 더 어렵게 하고 있다. 다만, 러시아가 '글로벌 사우스' 국가에 대한 지원을 무한정 계속할 형편은 아니다.

3. 유라시아 근외지역의 지정학적 도전 극복

푸틴은 2023년 10월 발다이 포럼 연설에서 우크라이나 전쟁은 영토 문제가 아니라 러시아의 전통, 문화, 국민을 보호하는 것이라 설명했는데, 러시아와 우크라이나의 인식 차이가 커

73. "The West hasn't gone after Russia's nuclear energy. Here's why," *CNN Business*, March 7, 2023.

서 종전협상을 위한 자리를 마련하는 것도 쉽지 않을 전망이다.⁷⁴ 또 러시아 경제가 뉴노멀(New Normal) 상태에 적응하면서 전쟁을 빨리 마무리할 동기가 줄어들었다. 러시아는 전쟁이 길어지면 우크라이나의 병력 손실과 서방의 우크라이나 지원 피로도가 증가하여 자국에 유리하게 작용할 것이라 믿고 있다.

그러나 다른 시각에서 러시아는 종전협상의 시작을 바라보고 있다. 국제 제재에도 불구하고 경제가 뉴노멀로 접어들었다고 주장하지만 러시아의 경제적 부담은 계속 커지고 있다. 2023년 러시아 경제 성장은 재정지출 확대에 따른 것이었다. 풍부한 자원을 가지고 자체 생산 시스템을 유지할 수 있었지만, 한 단계 높은 사회경제발전 수준에 도달하는 데 중국 및 ‘글로벌 사우스’와의 연대만으로 충분하지 않다. 따라서 미국 대선에서 트럼프가 승리한다면 일정한 명분을 가지고 종전협상을 시작할 것으로 예상된다. 다만, 트럼프가 처음 당선됐을 때 러시아의 기대와 달리 미-러 관계가 크게 개선되지 않았다는 점에서 전향적 관계 개선을 기대하지는 않을 것이다.

러시아는 넓은 영토가 약점이 되지 않도록 유라시아 근외지역 안정에 관심이 크다. SCO는 서방과의 경쟁과 대결, 그리고 지위 관련 이슈로 더 중요하게 활용될 것이다. 러시아는 포스트 서구 및 다극 글로벌 세계 체제의 개념을 ‘글로벌 사우스’로 확대하기 위해 SCO를 적극 활용할 전망이다. 러시아는 새로운 다극 세계 질서는 공정해야 한다고 하며, SCO를 포함한 유라시아 국가 간 협력을 시작으로 삼을 것이다.

카프카스(Caucasus)는 우크라이나 전쟁을 제외하면, 당분간 러시아 근외지역 정책에서 가장 어려운 곳이 될 전망이다. 소련 해체 후 아르메니아는 전쟁을 통해 아제르바이잔의 나고르노-카라바흐(Nagorno-Karabakh)의 통제권을 얻었으며, 이는 지난 30년간 지속됐다. 러시아는 아르메니아를 지원하고, 아르메니아와 카라바흐 사이의 라친 회랑(Lachin Corridor)과 카라바흐 지역에 살고 있는 아르메니아인의 안전을 보장하기 위해 러시아 평화유지군을 파견하면서 반러 성향의 조지아와 아제르바이잔을 견제했다. 그러나 석유를 기반으로 아제르바이잔이 발전하고, 인구도 천만 명을 넘어가면서 상대적으로 국력이 커졌다. 2020년 아제르바이잔이 선제 공격하여 나고르노-카라바흐의 아르메니아 통제 영역은 줄었으며, 2023년 라친 회랑을 봉쇄하면서 카라바흐에 대한 아제르바이잔 주권을 인정받고자 했다. 러시아는 아르메니아인의 안전과 권리를 보장받을 수 있도록 아제르바이잔을 설득했지만, 아제르바이잔이 이를 거부했고 많은 아르메니아인이 카라바흐를 떠나고 있다. 러시아의 중재 노력이 한계에 부딪히게 되자, 아르메니아는 친러에서 반러 국가가 됐다. 카프카스 지역 세 나라가 모두 반러 국가가 되면서 러시아는 카프카스 지역의 지정학적 불안을 예의주시할 것이다.

SCO 등이 존재하고 있어 중앙아시아 국가와 관계가 훼손될 가능성은 상대적으로 적을 것이다. 하지만 국가별 협력에는 어려움이 발생할 수 있다. 카자흐스탄은 CIS, CSTO, SCO에 모두 참여하고 러시아의 중요 동맹국이지만 전쟁이 시작된 이래 러시아와 거리를 두고자 한다. 카자흐스탄은 러시아를 거치지 않는 석유 수출 운송로를 찾기 위해 노력하고 있다. 원유 수출 비중이 큰 카자흐스탄은 루블화 비중이 커지는 것을 반기지 않고 있다. 카자흐스탄이 세계 경제로 편

74. “Valdai International Discussion Club meeting,” *President of Russia*, October 5, 2023.

입된 후 카자흐 국민의 높아진 기대에 걸맞은 러시아산 제품이 많지 않기 때문이다. 러시아는 카자흐스탄을 거쳐 우즈베키스탄으로 가스를 수출하고 있다. 우즈베키스탄은 천연가스 보유국이고 생산국이지만 러시아가 이렇게 가스를 공급하기로 한 것은 근외 국가를 다독이려는 노력으로 볼 수 있다.

4. 대선을 통한 푸틴 체제 연장 및 권위주의 연대 강화

2024년 3월에는 러시아 대선이 있다. 우크라이나 전쟁은 푸틴의 통치에 대한 대외적 도전을 촉발했다. 푸틴은 이 위기를 극복하는 리더십을 보여주려고 할 것이며 국민적 지지를 확인하고자 대선에 출마할 전망이다. 대선에서 높은 투표율과 득표율은 푸틴 체제의 장기 안정성을 담보하는 지표가 될 것이다. 러시아 대통령실은 내년 대선 투표율 70% 이상, '주요 후보'의 득표율 75% 이상을 목표로 하고 있다. 선거에 압도적 승리를 위해 러시아 사회에 전쟁의 상흔이 드러나지 않도록 관리할 전망이다. 전쟁에서 사상자를 줄이고 경제적 어려움을 해소하도록 정부 역할을 강화할 것이다.

현재 러시아에서는 소련 붕괴 직후 경멸의 대상이었던 애국심이 다른 모든 가치를 압도하고 있다. 푸틴과 엘리트 집단은 자신들을 애국주의 수호 세력으로 형상화했다. 러시아는 우크라이나 지원에 대한 서방 연대가 약해지기를 바라면서 서방의 선거가 자국에 유리하게 작용하도록 노력할 것이다. 구체적으로 미국 대선 결과가 우크라이나 지원을 줄이는 방향으로 갈 수 있도록 공세 수위를 조절하면서 전쟁을 이어갈 전망이다.

러시아 정부는 대선 전 러시아인의 일상에 전쟁의 부정적 여파가 발생하지 않도록 정부 지출을 늘릴 것이다. 2023년 러시아 국내총생산(GDP)의 약 2% 재정적자가 발생할 전망이다. 러시아 정부는 경제 상황이 나빠지지 않도록 방위산업 등 산업생산에 많은 예산을 투입했다. 석유 수익 덕분에 재정지출을 늘릴 수 있었고, 2023년 러시아 경제는 성장했다. 그러나 전쟁과 신무기 개발 등 군비 지출은 늘어나는 것과 달리 세계 경제는 침체 우려로 유가 상승이 제한적일 수 있다. 그래서 러시아의 방위산업 이외 분야에 대한 재정지출 여력은 크지 않다. 러시아산 소비재의 품질이 여전히 높지 않으며 생산재를 상당 부분 수입으로 충족시켜야 하기에 카자흐스탄 등을 경유한 우회 수입이 늘어날 것이고 그렇게 되면 무역수지 흑자 폭도 줄어들게 될 것이다. 전쟁 장기화는 청년 인력의 부족을 야기하고, 산업현장에서 교육 기간이 줄면서 노동생산성은 하락할 전망이다. 전쟁으로 러시아 설비투자는 군산복합체 중심의 산업에 집중될 것인데, 해당 분야 생산력 향상은 생활수준의 향상을 뒷받침할 가능성은 낮다. 노동력 부족, 방위산업 성장은 경제 전반의 둔화를 초래할 것이다. 더욱이 방위산업 특성상 국가의존도가 높을 수밖에 없으므로 점점 경제에서 정부 역할은 비대해질 것이다. 이렇게 되면 경제구조가 구소련과 비슷하게 된다. 따라서 러시아 경제가 장기적으로 안정적 성장세를 이어간다고 보장할 수 없을 것이다.

러시아 정부는 전쟁이 길어질수록 자국에 유리하다고 판단하지만, 전쟁 장기화가 러시아 사회경제에 미칠 부정적 영향도 무시하지 못할 것이다. 러시아는 전쟁의 부정적 효과가 더 커지기 전에 종료 시점을 찾을 것이다. 또 부정적 현상이 발생되지 않도록 서방 측 연대의 약한 고리가 되는 국가와의 협력을 적극 모색할 것이다.

5. 동북아 지역에서 지분 확보 노력 강화

러시아는 지정, 지경학적 관점에서 대부분 아태지역 국가와 분리되어 있다. 아태지역과의 협력을 위해 특별한 물류 능력을 창출하려고 러시아는 극동·동시베리아 개발을 추진했다. 하지만 이 시도는 전쟁의 경제적 부담과 서방 제재로 어려움을 겪고 있다. 러시아 관점에서 희망적인 것은 한, 중, 일이 에너지 안보 이슈를 가지고 있어 협력의 불씨를 키울 수 있다는 점이다. 러시아는 현 상황에서 중국 의존도가 커지는 것을 막을 수 없지만, 러시아가 원하는 다극체제 형성에 방해가 될 수 있기에 중국 의존도가 커지는 상황을 피하고자 할 것이다. 러시아는 아태지역에서 미국이 선점하고 있는 지위, 더 커지고 있는 중국의 중요성, 미국과 동맹이면서 중국과 경제 이익을 공유하는 한국, 일본, 그리고 양안 관계의 대만이 존재하는 지정학적 환경을 고려해 미국과는 대립, 중국은 견제하는 내용이 포함된 아태지역 정책을 시도할 것이다.

한국, 일본과의 관계는 전쟁으로 거리를 둘 수밖에 없는 상황이고 당분간 계속될 것이다. 러시아는 미중 전략경쟁에서 중국에 힘을 실어주고 있지만, 모든 이해관계가 일치하지 않아 다른 선택사항을 염두에 두고 있으며, 그중 하나가 북한과 관계를 개선하는 것이다. 푸틴은 2023년 정상회담에서 북한의 답방 초청을 수락했는데, 2024년 동방경제포럼 참석 전후 적당한 시기 북한을 방문할 것으로 전망할 수 있다. 북한과 관계 개선을 통해 러시아가 얻을 수 있는 실익이 많지 않을 것이지만, 한-미-일본 아니라 중국에도 러시아가 이 지역 안보와 경제적 이해관계가 충분하게 있음을 보여줄 수 있다.

또 대러 제재에 참여하지 않은 국가들이 다수 포진하고 있는 아세안(Association of South-east Asian Nations, ASEAN)과 관계 발전에도 관심을 둘 것이다. 전쟁 후에도 러시아와 아시아 지역국가와 무역 규모는 늘어 중국과는 2022년 1,902억 달러(전년 대비 +29%), 2023년 상반기 1,145억 달러(전년 대비 +40.6%) 증가했다. 러시아와 인도 간 무역은 2022년 4월부터 2023년 3월까지 444억 달러를 기록했고, 이로써 러시아는 인도의 5위 무역 대상국이 됐다. 러시아와 아세안과의 무역 역시 20% 증가해 2014년 후 최고치인 200억 달러를 기록했다. 러시아는 중국과 루블-위안, 인도와 루블-루피 등 자국 통화로 결제하면서 교역을 늘리고 있다.

어려움이 없는 것은 아니다. 인도로 수출한 에너지 대금을 인도 루피로 보관하고 있지만, 인도에서 필요한 생산재와 소비재를 모두 수입할 수 있는 것은 아니다. 또 아시아는 유럽과 비교해 러시아에 여전히 어렵고 잘 알지 못하는 파트너이다. 다만, 과거와 달리 러시아 역사상 처음으로 아시아와 협력을 강화하도록 강제되는 조건이 발생했기에 러시아는 지정, 지경학적 상황과 교통 물류 능력을 활용해 아태지역과의 연결성을 늘려 나갈 전망이다.

‘글로벌 사우스’의 또 다른 부상? 중동 주요국의 새로운 연대 구축 탐색전

장지향 선임연구위원

2023년 평가: 중동 각국의 외교 다변화 시도

2023년 중동 주요국은 외교와 협력 다변화를 위한 여러 움직임을 시도했다. 미국 행정부의 ‘중동 떠나기’ 선언 이후 사우디아라비아, 아랍에미리트(UAE), 이스라엘, 튀르키예, 이란, 이집트 등 주요 국가는 역내 패권 자리를 두고 다투왔던 과거를 뒤로하고, 해빙 분위기를 조성했다. 특히 이들 국가는 미국의 중동 이탈 후를 대비할 새로운 협력 다변화 대상으로 중국에 집중했고, 중국 또한 미국의 탈중동 움직임이 가시화하자 재빠르게 틈새를 노렸다.

3월 중국은 수니파-시아파 갈등 중재에 성공했다. 7년간 단교 상태였던 사우디아라비아와 이란이 베이징에서 국교 정상화에 합의했고, 중국은 유능한 중재자로서 위상을 높였다. 2016년 사우디아라비아가 반정부 시아파 유력인사를 테러 혐의로 처형하자 이란 시위대가 테헤란의 사우디아라비아 대사관을 공격했고, 두 국가는 바로 단교 상태에 들어갔다. 양국은 중국의 중재로 국교 회복에 합의한 후 상호 대사관 업무를 재개하기로 약속했다. 중국은 시진핑(習近平) 주석 3연임이 확정된 전국인민대표대회에 맞춰 중국 베이징에서 양국의 화해를 성사하면서 외교적 영향력을 과시했다.

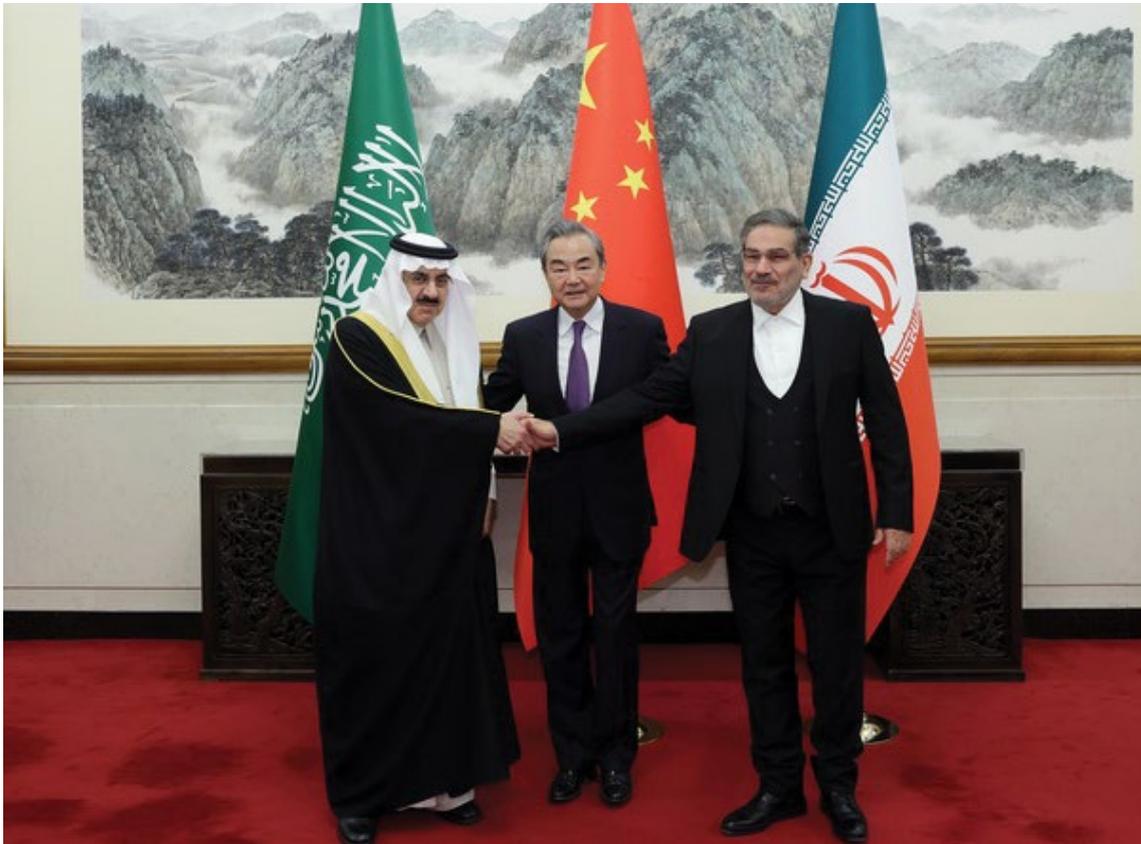
2023년 8월 제15차 브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카공화국 5개국 협력체인 브릭스(BRICS) 정상회의에서는 사우디아라비아, UAE, 이란, 이집트, 아르헨티나, 에티오피아 등 6개국의 가입 승인이 발표됐다. 특히 미국과 최대 산유국 자리를 다투는 사우디아라비아의 가입으로 향후 BRICS가 미국과 G7 주도의 경제 질서에 대응할 만한 가능성이 커졌다. 현재 알제리, 바레인, 시리아, 튀르키예 등도 회원국 가입 절차에 들어갔다고 알려졌다.⁷⁵ 중동 주요국의 다변화 행보에는 최근 발전된 중국과의 협력 관계가 이바지한 것으로 보인다. 앞서 같은 해 2월 이란 헌법수호위원회는 중국과 러시아가 주도하는 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO) 가입을 위한 법적 절차를 완료했다.

이어 수니파 대표국인 사우디아라비아가 미국의 중재로 이스라엘과 국교 수립을 위한 물밑 협상을 빠르게 진행했다. 2020년에는 이미 UAE와 바레인이 이스라엘과 ‘아브라함 협정(The Abraham Accords)’을 맺어 기념비적 데탕트를 이뤘고, 모로코도 뒤이어 동참했다. 이에 이스라엘의 존재 자체를 부정하는 하마스(Hamas)가 10월 7일 명운을 건 대(對)이스라엘 기습 공격을 벌였다. 팔레스타인 가자지구를 통제하는 이슬람 급진주의 무장조직 하마스는 전례 없는 대규모

75. “The BRICS come to the Middle East and North Africa,” *Atlantic Council: MENASource*, August 25, 2023.

모 공격을 감행해 이스라엘인 1,400여 명을 살해하고, 240여 명을 인질로 잡았다. 이슬람 성지 수호국인 사우디아라비아까지 아랍-이스라엘의 데탕트에 가세하면 하마스의 입지는 큰 타격을 받고 존립 근거까지 흔들릴 수도 있기 때문이다. 나아가 자신의 최대 라이벌이자, 서안 지역에서 팔레스타인 자치정부를 꾸리고 있는 팔레스타인해방기구(Palestine Liberation Organization, PLO)의 최대 정파 파타흐(Fatah)가 정당성을 굳히고 경제 이익까지 거머쥌 수 있다. 사우디아라비아와 이스라엘에게 팔레스타인을 대표하는 조직은 하마스가 아닌 팔레스타인 자치정부다. 하마스로서는 현 상황을 뒤흔들어야 했다.

그림 1. 중국 중재의 사우디아라비아-이란 국교 정상화 합의



출처: 연합뉴스.

2023년 10월 27일 이스라엘은 민간인 피해는 최소화하고 인질을 최대한 구하면서 하마스만 제거한다는 목표 아래 '제2의 독립전쟁'을 천명해 지상군을 투입했다. 카타르의 중재하에 진행된 이스라엘과 미국, 하마스 간 인질 석방 협상도 돌파구를 찾지 못한 채 팔레스타인 주민 사망자가 1만여 명에 달하며 가자지구의 인도주의 위기가 고조됐다. 결국 11월 15일 UN 안보리에서 15개 이사국 중 12개국의 찬성, 미국과 영국, 러시아 등 3개국의 기권으로 이스라엘과 하마스의 교전 중단을 촉구하는 결의안이 최종 채택됐다. 결의안은 인도주의 관점에서 가자지구의 교전 즉각 중단, 하마스 등이 생포한 인질 무조건 석방 촉구, 국제법 준수와 어린이 등 민간인 보호 강조 등이 내용에 포함됐다. 11월 22일에는 카타르가 중재해 온 인질 석방과 일시적 교전 중단 협상

이 전격 타결되면서 하마스는 생포한 인질 가운데 어린이와 여성 등 50명을 석방하고, 이스라엘은 팔레스타인 수감자 150명을 맞교환하기로 합의했다. 또 이스라엘은 가자지구에 식량과 의약품, 연료를 실은 트럭 300대의 반입을 허용하기로 했다.

2024년 전망: 데탕트 부활과 새로운 연대 구축을 위한 탐색전 심화

1. 사우디아라비아-이스라엘 수교 협상 재개와 데탕트 흐름 지속

이스라엘-하마스 전쟁에도 불구하고, 2024년 중동에서는 미국의 탈중동에 대비한 다양한 연대결성 양상이 이어질 것이다. 미국은 중동 내 역할 축소 정책을 번복하지 않을 것이고 미국의 공백을 기정사실로 여기는 사우디아라비아, UAE, 이스라엘, 튀르키예, 이집트, 이란 등은 기존의 갈등 관계를 넘어서 새로운 연대 구축을 위한 치열한 탐색전에 나설 것이다.

그림 2. 2023년 이스라엘-하마스 전쟁



출처: 연합뉴스.

이스라엘-하마스 전쟁에 따른 군사적 긴장이 누그러지면 중동 데탕트를 향한 미국의 중재와 중동 주요국의 움직임은 다시 부상할 것이다. 중국이 미국의 안보 공백을 대신할 수 없다는 것을 잘 알고 있는 중동 주요국이 미국과의 관계를 마냥 소홀히 할 수는 없기 때문이다. 무력 충돌의 발발 직후 바이든(Joe Biden) 미국 대통령이 급히 현지를 찾아 긴장 완화를 위해 적극적으로 노력했음에도 이스라엘은 가자지구 시가전을 강행했고, 팔레스타인 민간인 희생은 더 늘어났다. 중동 전역에서 팔레스타인을 지지하는 시위가 일어나고, 사우디아라비아 정부도 팔레스타인 지

지 입장을 내면서 중동 데탕트는 깨진 것이라는 해석마저 나왔다. 그러나 사우디아라비아를 비롯한 중동 주요국이 지지 견해를 밝힌 대상은 이슬람 급진주의 무장단체 하마스가 아닌 팔레스타인 주민이다.

수니파 대표국으로서 이스라엘과 새로운 연대 구축이 부담스러운 사우디아라비아는 이스라엘과 국교 수립을 맺는 조건으로 미국에게 더욱 확고한 방위 조약, 이스라엘에게는 즉각적인 대(對)팔레스타인 유화책을 요구할 것이다. 최근 왕실 정권 수호의 전략으로 파격적 개혁을 추진 중인 사우디아라비아는 역내 정세 안정과 최첨단 기술력을 보유한 이스라엘과의 협력이 필요하다. 더불어, 이란 핵개발과 친이란 프록시 조직인 예멘 후티 반군의 미사일 공격으로부터 자국 안보를 지켜야 했을 뿐 아니라 무엇보다 수니파 대표국으로서 팔레스타인의 대의를 지켜줘야 하기 때문이다. 사우디아라비아는 2023년 외교 다변화와 역내 불안정 해소의 목적으로 이란과 국교 정상화를 이뤘지만, 이란의 강경파 지배 연합이 이슬람 혁명 수출 및 가자지구와 레바논, 예멘, 이라크, 시리아 내 프록시 조직 지원을 포기했을 리는 없다. 이란은 사우디아라비아의 최대 맞수일 뿐 아니라 이스라엘의 주적이다.

그럼에도 중동 주요국은 기정사실화된 미국의 ‘중동 떠나기’ 전략에 맞춰 재조정되어가는 역내 질서를 조심스럽게 관찰하며 피상적이거나 다각적 협력을 시도하고 화해 분위기를 이어갈 것이다. 미국과의 관계를 ‘무슬림 혼인’에 비유해온 사우디아라비아는 미국과 이혼하지 않고도 다른 국가들과 합법적으로 우방관계를 발전시킬 수 있다는 외교 다변화 입장을 계속 강조할 것이다. 이스라엘과 하마스 간의 분쟁이 심화하던 와중에 무함마드 빈 살만 알 사우드(Mohammed bin Salman Al Saud) 사우디아라비아 왕세자와 에브라힘 라이시(Ebrahim Raisi) 이란 대통령은 2023년 관계 복원 이후 처음으로 전화 통화로 대화를 나누며 팔레스타인의 인도주의 위기, 분쟁 종식, 이슬람 세계의 통합 등에 대해 논의했다. 이어 사우디아라비아는 이슬람권 최대 국제기구인 이슬람협력기구(Organisation of Islamic Cooperation, OIC)의 특별 정상회의를 긴급히 개최해 이란, 튀르키예, 이집트, 요르단 등 주요국을 초대했다. 긴급 회의에서 사우디아라비아와 이란은 인도주의 원칙과 휴전 촉구에 다시 한번 합의했다. 회의 주재자인 무함마드 빈 살만 사우디아라비아 왕세자는 대외적으로 실용주의 외교정책의 입장을 또 한차례 공고히 밝혔다.

결국 사우디아라비아는 이미 하마스의 이스라엘 민간인 살상 행위와 가공할 만한 폭력이 비(非)이슬람적 행동이라고 강하게 비난했고,⁷⁶ 곧 수교 협상을 재개할 것이다. 미국과 이스라엘 역시 하마스 테러 집단과 이란의 패권 추구 야욕에 굴복할 수 없다며 다시 협상에 임할 것이다. 사우디아라비아-이스라엘 정상화 빅딜의 직접 수혜자인 서안 지역의 팔레스타인 자치정부도 이스라엘에만 비난의 화살을 돌리지 않고 이스라엘과 하마스 모두에 자제를 촉구했다. 2020년 이스라엘과 선도적으로 수교를 맺은 UAE는 분쟁이 시작된 이래 이스라엘을 향한 비판의 목소리를 최대한 아꼈다. 하마스의 기습 공격 직후 이스라엘에 동정을 표한 성명을 발표했고, 이후 여러 차례 애도의 뜻을 표했다. 분쟁이 시작된 지 열흘째 되는 날 가자지구 알 아흘리(Ahly) 병원에서 폭

76. "Saudi Prince Condemns Hamas Attempt to Block Kingdom's Normalization of Relations With Israel," *The Messenger*, October 20, 2023.

발 사고가 일어난 후 하마스가 이스라엘의 폭격에 따른 인도주의 참극이라는 성명을 언론에 배포하자 UAE도 아랍국가 대부분과 함께 이스라엘 비난에 동참했다. 하지만, 병원 폭발은 가자지구 내에서 오발된 로켓 때문이라는 전문가들의 분석 결과가 나온 후 UAE는 다시 다른 아랍국가와 달리 이스라엘에 우호적 태도를 보였다. 바이든 행정부 역시 출범 직후 내세웠던 중동 정책의 3대 기조인 이란 핵합의(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) 복원, 역내 민주주의와 인권 및 동맹 가치 공고화, 아랍-이스라엘 데탕트 강화 가운데 눈에 띄지 못한 성과를 보인 사안이 없으므로 사우디아라비아와 이스라엘 간의 수교 협상에 더욱 공을 들일 것이다. 2024년 미국 대선에서 유권자의 표심은 대외 정책의 성과에 크게 좌우되지 않는다고 하더라도 바이든 행정부는 양국 수교 협상과 데탕트 확산 시도를 통해 중동 정책의 성공을 조금이라도 달성하려 할 것이다.

그림 3. 이스라엘-하마스 전쟁을 논의하기 위해 사우디아라비아가 개최한 이슬람협력기구 특별 정상회의



출처: Organisation of Islamic Cooperation.

2. 이란의 위험 회피 전략과 역내외 국가의 현상유지 추구

비슷한 맥락에서 이번 무력 충돌이 향후 다른 국가들까지 개입하는 중동전쟁으로 확대될 가능성은 크지 않다. 특히 이란 강경파는 정권 안정을 위해 위험 회피 전략을 고수할 것이고, 다른 국가들 역시 현상을 타파하는 모험을 피하려 할 것이다. 즉 주변국 대부분 혹은 모를 내부의 불안정에 신경을 곤두세우며 정권 수호에 급급한 상황이다. 역내 친이란 프록시 조직이 이스라엘을 공격하며 하마스를 측면 지원하고, 서안 지역 일부 급진주의 조직이 반이스라엘 전선의 확대를 위해 도발을 시도할 수는 있다. 레바논의 헤즈볼라(Hezbollah)가 이스라엘 북부 전선에서 교전을 이어가고 예멘의 후티 반군이 이스라엘을 향해 드론과 순항미사일을 발사하며 이라크의 '인

민동원군(Popular Mobilization Forces, PMF) 일부도 시리아의 이스라엘 국경지대로 집결할 가능성은 크다.

그러나 자신들이 자랑하는 ‘저항의 축(Axis of Resistance)’인 이들 프록시 조직을 재정, 군사적으로 후원하는 이란의 강경파 지배 연합마저 미국의 고강도 제재로 비롯된 경제 파탄과 히잡 강제 착용 반대 시위에 따른 국내 여론 악화로 전쟁 개입이 부담스럽다. 이란 내에서 이어지는 민생고 항의 시위에는 지방 보수층과 저소득층이 적극 참여해 강경파의 지지층마저 흔들리고 있기 때문이다. 따라서 하마스와 헤즈볼라 및 여러 친이란 프록시 조직은 후원국 이란을 곤경에 빠뜨리지 않는 범위 안에서 무력 도발을 제한할 것이고, 확전으로 이어지기는 어려울 것이다. 더구나 이란이 곤경에 빠진 하마스를 돕기 위해 헤즈볼라를 참전시켜 전례 없는 합동작전에 나선다면 전면전 양상으로 변하면서 미국의 개입도 배제할 수 없기에 이란 강경파 지배 세력에게 정권 안정에 더 큰 위협이 되는 결정일 수도 있다. 따라서 이란은 하마스의 궤멸이 극히 안타깝겠지만, 자국내 팽배한 불만 여론 앞에서 내부 단속에 힘을 집중할 수밖에 없을 것이다. 실제 하마스의 이스라엘 공격 직후 용감한 행보라며 축하 메시지를 보냈던 이란 당국은 이후 분쟁 수위가 깊어져 감에 따라 하마스의 배후에 자국이 개입되지 않았다고 여러 차례 강조하면서 확전을 막아야 한다고 주장했다. 이는 국제사회를 향해 자국의 이미지와 평판을 관리하려는 시도이기도 하지만 동시에 역내 친이란 프록시 조직에게 보내는 이란의 확고한 입장의 메시지로 보인다.⁷⁷

이스라엘을 제외하고 가자지구와 유일하게 국경을 접하는 이집트 또한 정권 안정을 위해 이스라엘-하마스 전쟁에 얽히지 않으려 최대한 거리를 둘 것이다. 이집트는 이번 충돌 과정에서 가자지구와 맞닿은 라파(Rafah) 국경을 열어 인도적 차원에서 팔레스타인 주민을 대피시키라는 국제사회의 제안을 거절하고 나아가 피난로로 사용될 수 있는 라파 회랑마저 군용기로 파괴했다. 가뜩이나 인기 없는 권위주의 정권인데 팔레스타인 주민의 유입이 국내 불안정으로 이어질 수 있어 그 가능성을 차단한 것이다. 특히 12월에 있을 대통령 선거를 앞두고 압델 파타 엘시시(Abdel Fattah el-Sisi) 이집트 대통령은 국내 여론을 더 민감하게 고려했다. 이집트는 대표적인 선거형 권위주의 체제로 지배 엘리트가 정권 생존이 가능하다고 판단할 때만 선거 경쟁을 허용하는데, 이마저도 완전히 공정한 것은 아니다. 그러나 민주주의 수준이 상대적으로 낮아 국내 정치적 압박이 덜한 나라의 위정자에게도 전쟁은 부담스럽기 때문이다. 에르도안(Recep Tayyip Erdoğan) 튀르키예 대통령도 2023년 대선에서 3연임에 어렵사리 성공한 이후 과거의 팽창주의 일탈 행보를 자제하며, 당분간 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 회원국으로서 역내 새로운 연대 구축 양상을 탐색할 것이다.

한편, 러시아는 우크라이나 전쟁으로 인해 과거 시리아 내전 시기 역내에 어필했던 갈등 중재국 임무를 수행할 수 없을 것이다. 단 우크라이나 전쟁 발발 후 이스라엘은 미국 주도의 대(對)러시아 제재에 참여하지 않고 우크라이나에도 공격용 무기가 아닌 레이더 장비만 제공했으나 러시아는 드론을 비롯한 다양한 무기를 공급하는 이란과 밀착하고 있다. 중동 내 새롭게 유능한 중

77. “Iran’s UN mission says Tehran not involved in Hamas attacks,” *Reuters*, October 9, 2023.

“Iran told US it did not want Israel-Hamas war to escalate,” *Financial Times*, November 17, 2023.

재자로 떠오른 중국은 중동 특사를 요르단에 파견해 중재 노력을 기울였으나 이스라엘과 하마스는 물론 주변국을 움직일 만한 뾰족한 수단은 갖고 있지 않아 영향력을 발휘할 수 없을 것이다.

3. ‘두 국가 해법(Two-State Solution)’에 따른 팔레스타인 자치정부의 가자지구 통치

이스라엘이 하마스를 궤멸시킨 후 가자지구 통치권은 파타흐가 이끄는 서안 지역의 팔레스타인 자치정부에 이양하는 방안이 미국과 국제사회에서 가장 높은 지지를 받는 시나리오다. 이때 파타흐가 안정적으로 통치를 시작하도록 이집트와 요르단 등 주변 아랍국가가 평화유지 병력을 파견할 수도 있다. 바이든 행정부는 가자지구의 미래는 전적으로 팔레스타인 주민에게 달려있다는 원칙을 강조하고 있다.

베냐민 네타냐후(Benjamin Netanyahu) 이스라엘 총리와 극우 연립정부는 이스라엘이 가자지구를 재점령하거나 적어도 초기에 치안을 관리할 보안군을 주둔하려는 계획을 하고 있다. 그러나 지상전이 끝난 후 이스라엘 시민은 가장 먼저 네타냐후 연립정부에 정보 대참패의 책임을 혹독하게 물을 것이고, 이번 하마스 기습 공격을 막지 못한 이들은 국내외 정치 기반을 완전히 잃어 퇴출 위기에 직면할 것이다. 이스라엘 군의 하마스 제거를 위한 무차별적 공습으로 팔레스타인 민간인의 피해가 천문학적 숫자로 늘어난 상황에서 이스라엘을 향한 국제적 비난 여론이 높아졌다. 또 이스라엘은 지상전 종료라는 압박에 처해 있기에 하마스의 전례 없는 공격에 빌미를 제공한 네타냐후 정부로서는 자신의 정치적 이해관계에서 비롯된 전후 시나리오를 강행할 수 없을 것이다. 이스라엘의 안보 실패는 포퓰리즘과 배타적 민족주의를 선동해 국민 편가르기에 앞장서고 팔레스타인을 향한 초강경 정책을 펼친 극우 연립정부에 책임이 있다. 2022년 11월에 출범한 연립정부는 비리 혐의로 재판받은 네타냐후 총리를 보호하려고 사법부를 무력화하는 입법을 강행해 시민사회의 거센 반발에 부딪혔다. 특히 군과 특수부대, 정보국 소속 예비역 1만여 명이 복무 거부로 서명하고 현직 고위급마저 이들의 집단행동을 지지하면서 최악의 국론 분열과 군 중추의 이탈에 따른 전력 공백이 발생했다. 바이든 행정부는 이스라엘 정부의 유대인 불법 정착촌 확장과 팔레스타인 시위대 유혈 진압을 비판했고 미국 유대인 커뮤니티에서도 반(反)네타냐후 여론이 급증했다.

팔레스타인 자치정부가 가자지구의 통치권을 이양 받는다 해도 16년여 동안 하마스 통치하에 있던 가자지구를 성공적으로 통치할 수 있을지가 관건이다. 이번 분쟁이 일어나기 전인 2021년 팔레스타인 정책조사연구소(Palestinian Center for Policy and Survey Research)가 서안 지역과 가자지구의 성인 남녀 1,270명을 설문 조사한 바에 따르면 팔레스타인 주민에게 당면한 과제는 부패(26%), 빈곤과 실업(22%), 가자지구 봉쇄(20%), 이스라엘의 점령(16%), 서안 지역과 가자지구의 분열(12%) 순이었다. 응답자의 84%는 파타흐가, 72%는 하마스가 부패하다고 답했고 58%는 하마스가, 53%는 파타흐가 두려워 비판할 수 없다고도 했다. 게다가 팔레스타인 문제를 뒤로하고 2020년 UAE와 바레인을 비롯한 아랍 4개국 이 이스라엘과 수교한 아브라함 협정에 대해서는 응답자의 절반 이상(53%)이 자신의 지도부에 책임이 있다고 봤다.⁷⁸

즉, 파타흐가 이끄는 팔레스타인 자치정부 역시 주민들에게 신뢰를 주지 못하고 있으므로 결국 2006년에 발발한 파타흐와 하마스의 유혈 충돌로 무기한 연기된 선거가 하루빨리 시행되

어 이스라엘-팔레스타인, 파타흐-하마스 간 갈등 일변도의 장기 관성에 획기적 전환점으로 작동해야 할 것이다. 그래야만 이스라엘의 하마스 섬멸 작전 과정을 지켜본 가자지구의 다음 세대가 급진주의를 추종해 다시 무력 투쟁을 조직하고, 이스라엘은 남은 세력을 관리한다는 명분으로 가자지구의 봉쇄를 이어가는 악순환의 고리를 끊을 수 있다. 더불어 가자지구의 전후 안정화 및 재건 정책을 시행하는 과정에서 하마스 통제 시절의 인력을 무차별 숙청하는 ‘탈-하마스 정책 (De-Hamasification)’ 정책을 지양해야 할 것이다. 2만여 명으로 추산되는 하마스 조직원 가운데는 하마스의 공포 철권통치 아래서 강압적으로 가입하게 된 인력도 많을 것이기에 이들을 핵심 대원들과 구분하는 사회 통합에 기초한 재건 정책이 필요하다.

78. 장지향·유아름, “팔레스타인 지도부의 정쟁과 이스라엘-팔레스타인 갈등의 전망,” *아산정책연구원 이슈브리프*, 2022년 4월.

아세안, 계속되는 연대 쇼핑(Coalition Shopping)

이재현 선임연구위원

2023년 평가: 동남아에서 미중 경쟁 약화와 출구 없는 아세안

2022년 말 내다본 아세안(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 지역의 2023년 전망은 크게 세 가지로 압축되었다. 먼저 미국과 중국의 동남아 지역에서 경쟁이 격화될 것이라고 봤다. 미국은 대통령 선거전에 돌입하는 2024년에 앞서 2023년이 외교에 집중할 수 있는 시기였다. 또한 미국은 2022년 시작한 인도-태평양 경제 프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)를 마무리해야 했고, 다수의 동남아 국가들을 미국의 인도-태평양(Indo-Pacific) 전략에 안착시켜야 하는 숙제도 안고 있었다. 물론 중국은 이런 미국의 과제 수행을 다양한 방법을 동원해 최대한 견제해야 했다.

아세안 지역 내로 눈을 돌리면 아세안이 내부적으로 안고 있는 중요한 과제들을 해결해야 했다. 미얀마 문제뿐만 아니라 장기적으로 약화 추세에 있는 ‘아세안중심성(ASEAN Centrality)’의 회복, 강대국 경쟁, 미국의 보호주의, 우크라이나 전쟁에 따른 식량 및 에너지 위기에 대한 대응은 아세안 주도의 지역 다자주의 협력을 강화하는 동력으로 작용할 것으로 보였다. 마침 2023년 아세안 의장국인 인도네시아는 아세안에서 가장 큰 목소리를 지닌 국가인 동시에 아세안 지역에서 강대국 전략 경쟁에 비판적 입장을 가지고 있던 국가였고, 아세안의 자율성 회복, 강대국 전략 경쟁 틈바구니에서 아세안의 이익 극대화에 관해 기대를 걸 수 있는 국가였다.

1. 아세안 지역에서 약화된 미중 경쟁

결론만 놓고 보면 이 예측은 많은 부분 빗나갔다. 2023년 아세안+3, 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS) 결과를 놓고 보듯, 예년과 다르게 지역 정상회의에서 미국과 중국의 충돌은 크지 않았다. 더욱이 미국은 바이든(Joe Biden) 대통령이 아닌 해리스(Kamala Harris) 부통령이 지역 정상회의에 참여하면서 아세안 국가들의 불만을 키웠다. 지역 정상회의를 참석하지 않은 바이든 대통령은 인도에서 열린 G20 정상회의에 참여하고 베트남을 방문한 후 바로 미국으로 돌아갔다. 베트남과 미국의 관계 강화라는 성과를 얻었을 지는 몰라도 개별 국가 위주로 동남아를 상대하는 미국을 바라보는 아세안 10개국의 시선은 곱지 않았다.

예전에는 이런 미국의 빈 공간을 중국이 효과적으로 활용했지만 2023년에는 중국 역시 미국이 빠진 지역 정상회의를 주도하지는 못했다. 지역 정상회의에 처음 참여한 리창(李強) 중국 총리의 발언과 중국의 동남아에 대한 공약은 거의 눈에 띄지 않았다. 오히려 지역 정상회의를 앞두고 중국 정부가 발표한 중국 국가표준지도는 남중국해에 대한 기존 중국의 주장을 되풀이하면서 지역 국가들의 불만을 자아냈다. 더 나아가 인도와 국경 분쟁 중인 지역도 자국 영토로 표기함으로써 인도로부터도 불만을 들어야 했다.

그림 1. 동아시아정상회의에 참석한 해리스 부통령과 리창 총리



출처: 연합뉴스.

미국의 인도-태평양 전략에서 아세안 혹은 동남아 지역은 점차 중요성을 상실해가는 듯하다. 바이든 행정부의 인도-태평양 전략은 초기 문서에서부터 싱가포르, 베트남 등 미국과 전략적으로 가까운 혹은 가까울 수 있는 일부 아세안 국가만을 대상으로 하는 듯한 인상을 주어 여타 아세안 국가의 불안감을 자아냈다. 그 이후 미국의 동남아 지역 동맹 국가인 필리핀, 태국, 그리고 말레이시아, 인도네시아 등이 미국의 인도-태평양 전략에서 언급되면서 이런 우려는 차츰 줄어들어 가는 듯했다.

2023년 미국의 인도-태평양 전략은 아세안의 기대와 다른 방향으로 가고 있다. 미국은 인도-태평양 지역에서 호주, 일본, 한국 등 전통적인 동맹국가와 전략적 관계 강화에 더 많은 자원을 투입했다. 기존의 쿼드(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD)는 물론이고 미국-영국-호주 간 3각 동맹 '오커스(AUKUS)', 그리고 2023년에는 한미일 정상회의에서 확인된 3자 안보 협력의 강화까지 '동맹'의 강화가 '인도-태평양' 지역에 대한 미국의 공약을 지속적으로 한발 앞서 있었다. 2024년 대통령 선거를 앞두고 인도-태평양 지역 외교에 전력 투구를 하고 아세안 지역을 중국 영향권하에 놓인 지역에서 중립적인 지대로 바꿀 수 있는 유일한 기회가 2023년이었으나 미국은 이런 기회를 상실한 것으로 보인다.

2. 출구를 찾지 못한 아세안

아세안 내부적으로는 다수의 과제에도 불구하고 어느 것 하나 명확한 해결책을 찾지 못한 한 해였다. 가장 먼저 미얀마 문제는 여전히 해결되지 않은 상태로 남아 있다. 미얀마 상황에 비교적 비판적이고 목소리가 큰 인도네시아가 의장국을 맡았음에도 큰 역할을 할 수 없었다. 기존 미얀마 문제에 관한 아세안의 5개항 합의(Five-Point Consensus, 5PC)에 대한 나머지 아세안 국가들의 신임을 재확인하는 정도에 그쳤다.⁷⁹ 그나마 아세안이라는 지역 협력체 입장에서 다행인 점

79. 미얀마 군부 대표를 포함한 아세안 정상 간 합의된 5개항 합의는 미얀마의 즉각적 폭력중단과 모든 당사자의 자제, 국민을 위한 평화적 해결책을 찾기 위한 건설적 대화, 아세안 의장과 사무총장이 특사로서 대화 중재, 인도적 지원 제공, 특사와 대표단의 미얀마 방문 등으로 구성된다.

은 2024년 라오스와 2025년 말레이시아에 이어 2026년으로 예정됐던 미얀마의 아세안 의장국 수임 문제가 해결되었다는 점이다. 아세안은 2026년 의장국 수임 준비가 안된 미얀마를 건너 뛰고 다음 순번인 필리핀으로 의장국이 넘어 간다는 발표를 했다.

2023년 아세안은 인도네시아의 적극적 리더십을 통해 아세안중심성 강화, 강대국 경쟁 속 돌파구 모색, 에너지-식량 안보 등 경제안보 상황 개선을 추구할 것으로 예상됐다. 그리고 그 방법으로 아세안+3, EAS 등 지역 다자협력의 재활성화가 기대를 모았다. 결론적으로 지역 다자협력 재활성화는 아직 요원해 보인다. 다만 아세안은 2022년부터 강조해온 ‘인도-태평양에 대한 아세안의 관점(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP)’을 주류화(mainstreaming)하려는 노력을 아세안을 넘어 주요 대화상대국으로 확장했다. 예를 들어 2023년 일련의 아세안 관련 정상회의에서 아세안은 한국, 미국, 중국과 AOIP를 핵심에 둔 협력에 관한 선언을 이끌어 내는 성과를 거두었다. 이 문서에 담긴 내용은 기존 협력 사업의 재포장에 불과할 수 있지만, 상징적으로 아세안이 미국, 중국과 같은 강대국을 설득해 AOIP를 양자협력의 근간으로 한다는 합의를 이끌어 내는 외교력을 발휘했다고 평가할 수 있다.

2024년 동남아/아세안 전망: 계속되는 연대 쇼핑

2024년 한 해 아세안 안팎의 정세를 한마디로 요약하면 가속화되는 강대국 중심 연대(Coalition) 형성 추세 속에 아세안의 연대를 넘어선 실리 추구 혹은 연대 쇼핑은 계속될 전망이다. 여기에 변수로 등장하는 것은 취약한 라오스의 아세안 리더십과 ‘글로벌 사우스(Global South)’의 부상, 지역 중소국가들의 대(對)아세안 공세 강화라고 할 수 있다. 반면 미중으로 압축되는 강대국의 대아세안 공세는 오히려 약화될 것으로 보인다. 이 변수와 함께 도처에서 벌어지는 전쟁은 아세안 내 새로운 분열의 씨앗이 될 수도 있다. 2024년 아세안의 향방은 이런 변수들이 결정할 전망이다.

1. 아세안에 관심이 줄어든 강대국

큰 틀에서 아세안, 아세안 회원국을 둘러싸고 벌어지는 미국과 중국 사이 강대국 줄다리기는 지속될 전망이다. 아세안 지역과 아세안 개별 국가들은 미국과 중국 사이 강대국 경쟁에서 가장 공을 많이 들이는 전쟁터 중 하나이기 때문이다. 아세안은 강대국 사이에 중요한 지정학적 위치를 차지하며 경제적으로 성장 가능성이 큰 지역이다. 또한 아세안은 미국과 중국이 주도하는 각각의 공급망에 밀접하게 연결되어 있으며 이 두 공급망이 연결되는 지점이라는 지정학적 중요성을 가진다. 이 두 가지 요소가 아세안의 지전략적 중요성을 만들어 낸다. 여기에 우크라이나 전쟁 이후 러시아까지 일부 경쟁에 참여하면서 강대국 경쟁은 더욱 뜨거워진 상황이다.⁸⁰

2024년뿐만 아니라 미중 경쟁이 본격화된 2000년대 후반 혹은 2010년대 초반부터 아세안의 대외정책은 미중 사이 경쟁이 어떤 방향으로 펼쳐지는가에 크게 좌우됐다. 늘 아세안은 미

80. “Russia’s Asia-Pacific Interests,” *The Diplomat*, May 30, 2023.

국 혹은 중국의 이니셔티브에 반응하면서 어느 쪽으로도 기울어 지지 않고 자신들의 이익을 극대화하려는 전략을 펼쳐왔다. 이런 미중 사이 아세안을 둘러싼 경쟁에서 2023년은 다소 예외적인 해였다. 앞서 언급한 바와 같이 2023년 아세안을 둘러싼 일련의 정상회의에서 미국과 중국은 크게 경쟁하는 모습을 보이지 않았다. 미국은 이 정상회의에 바이든 대통령이 참석하지 않은 것을 비롯해 아세안 지역에서 바이든 행정부 내내 생각보다 공을 많이 들이지 않았다.⁸¹ 미국이 부재한 자리에 중국이 세를 확장하기 위한 노력도 예상외로 드러나지 않았다.

2024년 아세안을 둘러싼 미국과 중국의 경쟁은 지속되겠지만, 그 강도는 약화될 가능성이 크다. 무엇보다 미국이 동원할 수 있는 자원과 정책 의지가 크지 않다. 2024년은 미국 대선의 해다. 현직 대통령인 바이든에 대한 지지는 점점 줄어들고 있는 상황이고, 본인의 나이뿐만 아니라 아들 문제 등으로 인해 정치적 위기를 맞고 있다. 따라서 바이든 행정부 입장에서는 2024년 한 해 아세안에 큰 관심을 가지기 어렵다. 설상가상으로 이스라엘-하마스 전쟁까지 겹쳐지면서 미국 대외정책에서 아세안 지역을 둘러싼 경쟁은 더 관심 밖으로 밀려날 가능성이 크다.

이런 미국의 상황은 중국에게 기회가 될 수 있다. 그러나 중국 역시 신종코로나바이러스(COVID-19) 초기 방역외교, 백신외교 등을 통해 아세안의 지지를 확보했던 이후 아세안에 대한 이렇다 할 접근은 보이지 않았다. 특히 바이든 행정부의 대동남아 전략이 효과적이지 못하고, 지역의 동맹 국가만 우선시하는 상황에서 아세안이라는 중립 세력은 중국이 효과적으로 공략할 수 있는 대상이었으나, 기대했던 만큼 중국으로부터 중요한 대아세안 전략은 나오지 않았다. 중국의 현재 아세안 전략은 현상의 유지를 크게 넘어서지 않는 것으로 보인다. 2023년 바이든이 부재한 EAS에서도 중국의 대아세안 공세는 눈에 띄지 않았다.

한편 아세안은 미중 강대국과 아세안을 둘러싼 아세안보다 강력한 대화상대국들을 대상으로 AOIP를 활용한 협력 기회를 더 모색할 것으로 보인다. 2019년 발표된 AOIP는 그간 실행력 부재라는 비판에 시달렸다. 아세안 정상들은 2022년 이런 비판을 극복하기 위해 AOIP 주류화에 관한 아세안선언을 발표했다.⁸² 아세안의 모든 협력의 핵심에 AOIP에서 언급한 4대 협력분야, 즉 해양협력, 연계성, 지속가능개발목표, 경제 및 기타 개발을 놓고 협력을 추진하겠다는 것이다. 2023년 아세안+3 정상회의와 EAS에서는 이런 AOIP 주류화 노력이 역외 대화상대국, 즉 한국, 미국, 중국으로 확장됐다.⁸³ 아세안 국가들은 AOIP의 실행력 부재, AOIP의 실질 효과 문제 등을 극복하고 대화상대국으로부터 더 많은 양보와 지원을 얻어내기 위해 2024년에도 주요 대화 상대국, 즉 일본, 호주, 인도, 유럽연합(European Union, EU) 등과 협력에 AOIP를 앞세울 것으로 보인다.

81. 이재현, “동남에서 바이든 행정부의 성적표,” *아산정책연구원 이슈브리프*, 2023년 12월.

82. 전체 제목은 ASEAN Leaders' Declaration on Mainstreaming Four Priority Areas of The ASEAN Outlook on The Indo-Pacific within ASEAN-Led Mechanisms.

83. 각각 한국은 Joint Statement of the 24th ASEAN-Republic of Korea Summit on Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, 미국은 ASEAN-U.S. Leaders' Statement on Cooperation of the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, 중국은 ASEAN-China Joint Statement on Mutually Beneficial Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific을 아세안과 발표했다.

2. ‘글로벌 사우스’를 등에 업기

미중 경쟁을 비집고 새로운 흐름이 등장하고 있다. 흔히 이야기하는 ‘글로벌 사우스’의 움직임이다. ‘글로벌 사우스’라는 흐름은 두 가지 방향으로 요약할 수 있다. 중국이나 러시아 등 범 서방에 반대하는 세력이 브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카공화국 5개국 협력체인 브릭스(BRICS)와 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO)등을 동원해 아시아, 아프리카, 중남미의 개발도상국을 묶어 내려는 시도가 그 하나다. 다른 하나의 흐름은 중국이나 러시아 등 서방에 대안적인 강대국 주도가 아니라 냉전시기 비동맹운동 혹은 77그룹(Group of 77)과 같이 미-소 혹은 미-중-러 등 경쟁하는 강대국 연대를 거부하는 독자적인 정치화의 방향이다.

어느 방향이든 상관없이 ‘글로벌 사우스’의 부상, 기존 미국과 중국이 이끄는 각각의 연합이 ‘글로벌 사우스’에 대해 보이는 관심은 아세안 입장에서 ‘글로벌 사우스’를 아세안의 이익을 위한 또 하나의 네트워크로 활용할 필요성을 더욱 높인다. 중국과 러시아 등 반(反)서방 입장을 보이는 국가들은 이미 ‘글로벌 사우스’에 대한 공략을 시작했다. 서방 진영에서는 일본이 각별히 ‘글로벌 사우스’를 끌어들이기 위한 정책을 공개하고 있다.⁸⁴

아세안이 ‘글로벌 사우스’로서 정체성을 강화하고 ‘글로벌 사우스’ 국가들과 연대를 강화한다면 이는 기존에 강대국 사이에서 아세안이 펼치는 헤징(hedging) 전략과 더불어 시너지 효과를 낼 수 있다. 약소국 모임인 아세안 입장에서는 경쟁하는 미국과 중국뿐만 아니라 가급적이면 많은 전략 네트워크를 만들고 자신들의 강대국에 대한 레버리지를 조금이라도 키우는 것이 자신들의 이익에 바람직하다. 이미 아세안 내에서는 ‘글로벌 사우스’에서 아세안 국가가 주도적 역할을 하는 것, ‘글로벌 사우스’를 전략적으로 활용하는 것에 대해 1~2년 전부터 의견이 있었다. 이미 2022년 인권을 위한 아세안 의원 모임(ASEAN Parliamentarian for Human Rights, APHR)은 당시 G20 의장국이었던 인도네시아를 향해 인권, 기후변화, 디지털 전환 등 ‘글로벌 사우스’ 국가들이 당면한 문제를 해결하기 위해 국제적 지원을 얻어내는 데 적극적 역할을 해 달라고 주문한 바 있다.⁸⁵

나아가 아세안은 개발도상의 ‘글로벌 사우스’ 국가들은 경쟁하는 미중, 더 나아가 미국 중심의 서방 블록과 중러 중심의 대항 블록에 대해 점차 아세안이 취했던 헤징 전략과 같은 전략을 사용하기 시작했다고 보고, 이런 상황 속 아세안의 ‘글로벌 사우스’ 리더십을 강조한다. 나아가 아세안은 글로벌 사우스의 대변인으로 그들 목소리를 강대국에 전달하는 역할을 한다.⁸⁶ ‘글로벌 사우스’를 등에 업은 아세안은 이렇게 강대국에 대한 레버리지를 강화한다. 2024년 한 해 아세안은 미중뿐만 아니라 ‘글로벌 사우스’가 가져오는 전략적 레버리지를 강화하기 위해 노력할 것이다.

84. “Japan to expand support for ‘Global South’ to tackle China and Russia,” *The Japan Times*, June 1, 2023.

85. “Position Paper on Indonesia G20 Presidency,” *ASEAN Parliamentarians for Human Rights*, June 2023.

86. “Asia’s Third Way: How ASEAN Survives -and Thrives -Amid Great-Power Competition,” *Foreign Affairs*, March/April, 2023.

3. 아세안과 지역 중견국 연대

2024년 아세안의 생존과 이익을 보장하기 위한 전략 중 새로운 흐름은 지역 중견세력과 협력 강화라는 형태로 나타날 가능성이 높다. 지역 중견세력의 대아세안 접근 강화, 아세안의 지역 중견세력에 대한 접근 및 전략 강화는 최근 2~3년 사이에 꾸준히 진행되어 왔다. 그중 가장 가시적 움직임이 바로 아세안과 갑작스러운 포괄적 전략 동반자 관계(Comprehensive Strategic Partnership, CSP) 격상 추진이다. 2021년에는 호주와 중국이, 2022년에는 인도와 미국이, 그리고 2023년에는 일본이 아세안과 CSP 관계를 맺었다. 2024년에는 한국과 아세안 사이 CSP 관계 수립도 대기 중이다. 대개는 미국이나 중국과 같은 강대국들이 관계 격상에서 먼저 앞서 나가고 지역의 중견국들이 순차적으로 그 뒤를 따르는 것이 일반적이거나 CSP 추진은 중견국인 호주, 인도, 일본 등이 강대국보다 먼저 혹은 강대국과 동시에 적극적으로 추진했다.

아세안은 여러 국가들의 동시다발적 CSP 관계 격상 추진 요구에 대해 처음에는 당혹스러운 입장이었다. 특정 국가와 CSP 관계 형성이 미중 관계에서 헤징 전략 혹은 중립적 전략을 취하는 아세안 전략에 혼선을 가져오거나 아세안이 집단적으로 특정 편을 든다는 인상을 주지 않을까 우려해서다. 그래서 아세안은 호주, 중국과 CSP 관계를 형성하면서 CSP가 ‘전략 동반자 관계(strategic partnership)’로부터 한 단계 격상이 아님을 굳이 강조했다. 더 나아가서 아세안과 CSP 관계 추진이 단순한 외교적 수사로 끝나서는 안되고 아세안에 구체적 이익을 가져올 때만 이런 관계 추진에 응할 것이라는 원칙을 내세웠다. 아세안과 의미 있고(meaningful), 실질적이며(substantive), 상호 이익(mutually beneficial)이 되는 CSP 관계 격상 제안만을 고려하겠다는 선언도 있었다.⁸⁷

호주, 일본, 인도 등 지역 중견국은 여러 전략적 고려 속에 CSP 관계 형성, 아세안과 관계 강화를 추진한다. 일차적으로는 자국과 아세안 사이 협력 관계의 심화를 통해 아세안에 대한 영향력 강화, 경제적 연계 강화를 추구한다. 이런 자국의 이익을 넘어 특히 호주와 일본의 경우에는 미국의 약한 대아세안 관여, 그리고 그 반대편에 있는 중국과 아세안의 긴밀한 경제 관계를 견제하려는 목적도 가진다. 간단히 말하면 미국의 취약한 대아세안 관여의 지역 대리자 역할을 하겠다는 의도도 있어 보인다. 반드시 미국 주도의 연합 형성까지는 아니더라도 아세안을 끌어들여 지역의 규칙 기반 질서(rules-based order)의 강화, 지역 중소국가 간의 연대를 추진할 수도 있다. 특히 미국에서 2024년 트럼프 행정부가 다시 돌아온다면 지역 중견국이 주도하는 규칙 기반 질서의 연대가 매우 중요해 보인다.

반면 아세안은 2024년 한 해 이런 지역 중견국의 적극적 아세안 공세를 충분히 활용하는 전략으로 나올 것이다. 앞서 언급한 것처럼 아세안은 이미 지역 강대국 및 중견국과 AOIP를 양자 협력의 중심에 놓는다는 선언을 했다. 이를 기반으로 아세안은 모든 양자협력을 아세안 중심으로 운영하면서 아세안중심성 강화의 계기로 삼을 것이다. 아울러 2024년 한국과 아세안 사이 CSP 관계 수립이 추진되고 있다. 한국과 아세안이 CSP를 완성하게 되면, 미국, 중국은 물론 한

87. “Is ASEAN’s Comprehensive Strategic Partnership Becoming A Farce?,” *ASEASN Fulcrum*, February 22, 2023.

국, 일본, 호주, 인도 등 주요 대화상대국과 CSP 관계 수립은 모두 마무리된다. 아세안 입장에서 이제 이 CSP, 특히 중견국과 맺은 CSP를 서로 경쟁시켜 아세안에 무엇을 해줄 것인가를 질문으로 던질 것이다.

4. 취약한 라오스의 아세안 리더십과 연대 쇼핑의 한계

아세안이 집합적으로 연대 쇼핑을 하기에 적절한 환경을 맞이하고 있지만 문제는 2024년 의장국을 맡는 라오스의 취약함이다. 라오스는 2024년 아세안 의장국의 슬로건을 “연계성과 회복력의 강화(Enhancing Connectivity and Resilience)”로 설정했다. 군부 통치하의 미얀마를 제외하고 아세안 10개국 중 라오스가 의장국을 맡을 때 아세안의 내적 리더십은 가장 약할 것으로 예상할 수 있다. 아세안 회원국 중 라오스는 경험으로 보나, 경제력으로 보나, 인적자원으로 보나 아세안을 끌고 나갈 만한 토대가 가장 취약하다. 2024년 아세안을 둘러싸고 강대국 주도의 합종연횡, 연대 형성이 강화되는 혼란한 시기에 라오스가 아세안 국가들에게 리더십을 발휘하고, 아세안중심성을 강화하며, 강대국 경쟁 사이에서 아세안의 실리를 도모한다는 것은 결코 쉬운 과제가 아니다. 더욱이 라오스는 캄보디아, 미얀마와 함께 아세안 국가 중에서 가장 친중적 국가로 꼽힌다.

다만, 2년 전 친중적 국가인 캄보디아의 아세안 리더십 역시 아세안의 실용적 대미, 대중 노선, 중립적 대강대국 노선에서 크게 벗어 나지 못했다는 점을 감안하면 큰 변화는 예고되지 않

그림 2. 인도네시아로부터 의장국을 인계 받는 라오스



출처: 연합뉴스.

는다. 뿐만 아니라 아세안의 내적 동학이 전적으로 아세안 의장국에게만 맡겨지지 않는다는 점도 안정성을 유지할 수 있는 이유다. 인도네시아, 싱가포르, 말레이시아, 베트남 등 전통적으로 아세안 내에서 목소리가 큰 국가들이 라오스의 한계를 보완할 것이다. 뿐만 아니라 지속적으로 만들어져 온 아세안의 대외전략 전통, 대강대국 전략의 전통이 거꾸로 라오스를 가이드 할 수도 있다.

5. 아세안의 내적 단결을 약화시키는 각 지역의 국지전

반면 여전히 지속되는 우크라이나 전쟁, 그리고 2023년 새 변수로 떠오른 이스라엘-하마스 전쟁은 2024년 아세안 내 분열의 씨앗으로 작용할 수 있다. 이미 2022년부터 이어진 우크라이나 전쟁은 더 이상 아세안을 분열시킬 것으로 보이지는 않는다. 그럼에도 이 전쟁을 보는 시각, 아세안 개별 국가와 강대국 사이 연대와 동조의 전선은 분명하게 그어졌다. 중국과 가까운 미얀마, 라오스, 캄보디아는 러시아 편으로 기울어 있다. 베트남은 미국과 가까운 전략적 거리를 유지하지만 명확하게 우크라이나를 지지하지는 않는다. 반면 싱가포르, 필리핀 등은 미국과 입장을 같이하며 러시아에 맞서는 우크라이나를 지지하는 편에 서 있다. 물론 이들 국가가 우크라이나에 큰 지원을 하는 것은 아니다. 반면 인도네시아는 중립적 태도를 취하면서 조코위(Joko Widodo) 대통령은 우크라이나와 러시아 사이 중재를 시도하기도 했다.

2023년 이스라엘-하마스 전쟁은 우크라이나 전쟁에 따른 전선 구분에 새로운 변수를 더한다. 무엇보다 같은 무슬림 정체성을 가진 말레이시아와 인도네시아는 오랫동안 가자지구를 지원해온

그림 3. 말레이시아에서 벌어지는 팔레스타인 지지 시위



출처: 연합뉴스.

국가들이다. 군사갈등이 발발한 직후 이 두 국가는 하마스의 인질 사태, 이스라엘의 보복에 대해 직접 언급하지 않았지만, 문제의 근원이 이스라엘의 팔레스타인 영토 점령이라는 점을 분명히 했다. 반면 태국은 중립을 지키면서 사태에의 평화적 해결을 촉구했다. 가장 강력한 입장을 보인 것은 싱가포르다. 싱가포르는 이스라엘과 긴밀한 관계를 가지고 있는 국가로 초기부터 하마스의 행동에 대해서 강력하게 비난했다.⁸⁸ 개별 국가들은 모두 자신의 이해관계와 정체성에 따라서 우크라이나 전쟁, 이스라엘-하마스 전쟁에 대한 자신의 입장을 정한다. 이 전쟁들이 2024년에도 지속되고 더 확대된다면 2024년 이를 둘러싼 아세안 내 이견과 불협화음도 강화될 수 있고 아세안 내 단결을 저해하는 새로운 변수가 될 전망이다.

88. "How Southeast Asian States are Responding to the Growing Middle East Conflict," *Asia Unbound*, October 9, 2023.

유럽의 지정학적 선회: 대외적 자율성 확보와 연대결성, 대내적 역량 증진과 결속 강화

최진우 한양대 교수

2023년 평가: 대미 협력 속의 '열린 전략적 자율성' 추구

최근 유럽연합(European Union, EU) 대외정책의 최대 화두는 지정학적 행위자로서의 위상 구축이다. 러시아의 침략행위에 대한 단호한 대응과 중국의 공세적 외교 행태에 대한 결연한 대처, 미국으로부터의 상대적 자율성 확보, 그리고 이를 위한 국제 파트너십의 확대 추구가 그 요체다. 미중 양대 세력으로부터 자율적이면서도 뜻을 같이 하는 국가와는 밀접한 연대(Coalition)와 같은 협력관계를 발전시켜 나가며 유럽이 표방하는 가치와 원칙에 기반해 평화, 번영과 같은 이익을 증진시키겠다는 것이다.

2023년 유럽의 외교안보 분야 최대 과제는 우크라이나 전쟁 수행 지원이었고, 경제 분야에서는 공급망 안정성과 경쟁력 확보였다. EU의 우크라이나 지원 의지는 흔들림이 없었다. 전쟁 발발 후 2023년 9월 말까지 EU와 회원국들이 제공한 지원은 약 820억 유로(한화 약 114조 원)에 달한다. 여기에는 군수물자 제공, 난민 수용, 농산물 구매, 복구사업 지원, 인도적 지원 등이 포함된다.⁸⁹ 아울러 우크라이나의 EU 가입을 위한 절차가 빠른 속도로 진행되고 있는 것도 EU의 가장 강력하고 확고한 대(對)우크라이나 지지 의사 표명이다.⁹⁰

유럽은 공급망의 안정성과 국제경쟁력 개선을 위해 '열린 전략적 자율성(open strategic autonomy)'을 추구하고 있다. 원래 '전략적 자율성(strategic autonomy)'은 외교안보 분야에서 미국에 대한 과도한 의존성과 러시아의 위협에 대한 취약성을 극복하고자 유럽 차원의 독자적 안보역량 강화를 지향하는 정책 노선이었다. 그러나 신종코로나바이러스(COVID-19) 팬데믹과 중국의 강압적 경제외교, 러시아의 우크라이나 침공으로 인해 촉발된 공급망 문제와 기술경쟁 가속화를 계기로 유럽은 기본적으로 자유로운 시장경제체제를 지향하되 유럽의 이익을 보호하기 위해 필요할 때는 개입주의 경제정책을 활용하는 '열린 전략적 자율성'을 추구할 것임을 밝히고 있다. 열린 전략적 자율성은 개방적이고 자유로운 교역과 투자의 이점을 심분 인정하는 가운데 변화된 국제환경, 즉 지정학적 시대의 귀환이라는 상황 속에서 상대에게 상호성의 준수를 요구하며 자국 기업의 보호와 자국의 전략적 이익을 관철하는 데 우선순위를 두고 자율성과 리더십을 발휘하는 것을 일컫는다. 개방성은 최대한 유지하되 자율성을 해치지 않는 범위 또는 자율성을 강화하는 범위 내에서 지켜져야 하며, 만일 개방성이 자율성을 훼손한다면 이는 적극적으로

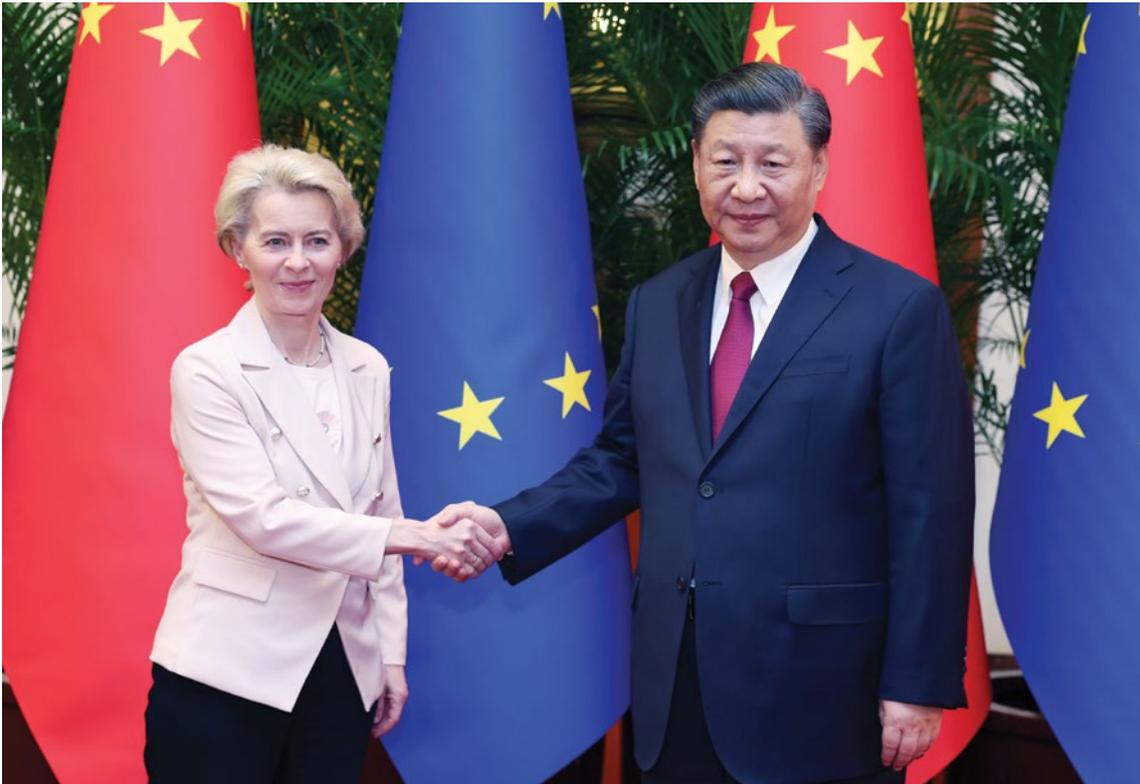
89. "Infographic: EU solidarity with Ukraine," *Council of the European Union*, September 29, 2023.

90. "European Union makes Ukraine a candidate for EU membership," *Associated Press*, June 23, 2022.

로 제한될 수 있다는 것이다.⁹¹ 여기에는 핵심 원자재, 기술, 식량, 보건, 인프라, 안보 및 기타 전략적 분야가 모두 해당된다.

2023년 유럽 대외정책에 있어 가장 눈에 띄는 행동은 중국에 대한 ‘탈위험화(de-risking)’ 선언이다. 2023년 3월 우르줄라 폰 데어 라이엔(Ursula von der Leyen) EU 집행위원장은 중국에 대한 탈위험화를 선언하면서 미국이 지향하던 대중국 ‘탈동조화(decoupling)’ 노선과 차별화를 확실히 했다. 관계 단절을 연상시키는 탈동조화와 달리 탈위험화는 계속 경제협력관계를 유지하는 가운데, 상호의존성의 무기화 가능성을 염두에 두고 핵심 산업 분야에서 공급망 다변화와 자체 생산 역량 강화를 지향하는 정책 기조다. 중국은 위협적이지만 중국 시장은 매력적이며 중국으로부터의 값싼 수입품은 인플레이션 억제 효과도 있다는 점에서 중국과 급작스러운 관계 단절 또는 대폭적 관계 축소는 현실적이지 않다는 판단에 따라, 유럽은 탈위험화 전략으로 입장을 선회한 것이다. EU의 입장 선회 후에는 미국도 점차 탈동조화의 비현실성을 인정하며 EU와 유사한 입장에 수렴하고 있는 것도 눈여겨볼 만하다.

그림 1. 2023년 4월 우르줄라 폰 데어 라이엔 EU 집행위원장과 중국 시진핑 주석 회담



출처: 연합뉴스.

91. ‘열린 전략적 자율성’이란 쉽게 풀이하자면 모든 전략 분야에서 ‘필요할 때 자율적으로 행동을 취하고 가능할 때 파트너와 함께 행동을 취할 수 있는 능력(the capacity to act autonomously when and where necessary and with partners wherever possible)’을 뜻한다(Schmitz, Luuk and Time Seidl, “As Open as Possible, as Autonomous as Necessary: Understanding the Rise of Open Strategic Autonomy in EU Trade Policy,” *Journal of Common Market Studies* 61:3, September, 2022, pp. 834-852).

한편 EU는 중국뿐만 아니라 미국도 경쟁 대상으로 간주해 빅테크 규제를 강화하고, 반도체와 배터리 등 분야에서 미국 반도체법이나 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA)에 준하는 정책을 잇달아 추진하고 있다. 대표적 예로 유럽반도체법(European Chips Act), 핵심원자재법(Critical Raw Material Act), 기후중립산업법(Net-Zero Industry Act) 등이 있고 디지털 분야 규제 패권 경쟁의 우위를 겨냥한 디지털서비스법(Digital Services Act)과 디지털시장법(Digital Markets Act)도 있다. 전반적으로 유럽은 중국과는 거리두기, 미국과는 연대 강화를 지향하지만 경제와 산업 분야에서는 전방위적 경쟁 구도가 형성되는 분위기다.

2024년 정세 전망: 지정학적 선회의 가속화

1. 전략적 자율성과 연대 강화

지정학적 행위자로 발돋움하려는 EU 정책 기조는 2024년에도 별반 달라지지 않을 것이다. 대러 강경 입장은 계속 견지될 것이고 중국에 대한 탈위험화 정책은 변함없이 추진될 것이며, 국제경쟁력 확보 및 개선을 위한 ‘열린 전략적 자율성’의 추구는 더 강화될 것이다. 이스라엘-하마스 전쟁 발발로 국제정세의 불확실성이 커지고 있는 가운데 유럽은 대내 결속 강화 및 자체 역량 증진, 그리고 대외 자율성 증대 및 연대 강화를 계속 추진할 것으로 보인다.

그림 2. Geopolitical Europe



출처: GLOBSEC.

EU가 지정학적 행위자를 지향한다는 것은 새로운 얘기가 아니다. EU 주요 지도자들이 스스로 EU가 지정학적 행위자임을 밝히고 있다. 폰 데어 라이엔 집행위원장은 이미 2019년 취임 일성으로 향후 집행위원회는 ‘지정학적 집행위원회’가 될 것임을 선포했으며, 샤를르 미셸(Charles Michel) 유럽이사회 상임의장은 전략적 자율성의 확보가 EU의 최우선 목표임을 밝힌 바 있다.⁹² 최근에는 EU의 미래 전략 구상 관련 거의 모든 문서에서 지정학적 행위자로서의 역할과 위상, 그리고 그 실천 과제인 전략적 자율성이 언급되고 있다. 지금까지 전략적 개념 또는 목표로 제시됐던

92. Schmitz, Luuk and Time Seidl, “As Open as Possible, as Autonomous as Necessary: Understanding the Rise of Open Strategic Autonomy in EU Trade Policy,” *Journal of Common Market Studies* 61:3, September, 2022, pp. 834-52.

지정학적 행위자 및 전략적 자율성에 대한 논의가 이제는 본격 실행 단계에 접어드는 분위기다.⁹³

그림 3. EU 정상회의 참석하는 우르줄라 폰 데어 라이엔 EU 집행위원장



출처: 연합뉴스.

여기에서 주목할 것은 지정학적 행위자로 유럽이 겨냥하는 경쟁 상대는 중국과 러시아만이 아니라는 점이다. 미국도 여기에 포함된다. 물론 유럽이 미국과 중국 양측에 등거리를 유지하겠다는 것은 결코 아니다. 유럽의 가장 중요한 파트너는 누가 뭐래도 단연 미국이다. 유럽은 중국을 체제적 경쟁자(systemic rival)로 간주하며 중국의 부상을 견제함에 있어서는 미국과 뜻을 같이 한다. 그러나 미국과 모든 분야에서 이해관계가 일치하는 것은 아니다. 때로는 독자 행동이 필요한 경우가 있고, 때로는 미국과 경쟁 관계에 놓이기도 한다. 미국과는 협력과 연대의 인프라를 최대한 유지하되 미국의 행보가 유럽의 이익과 일치하지 않을 때 독자노선을 추구할 수 있는 능력을 갖고 있어야 한다는 것이 유럽의 입장이다. 트럼프 행정부를 이미 경험했고, 트럼프의 재선 가능성을 염두에 두지 않을 수 없는 유럽으로서는 전략적 자율성에 대한 논의는 지극히 자연스러운 대응 태세가 아닐 수 없다. 미국과는 긴밀한 연대와 협력을 지향하되 미국에 종속적인 위치에 있지 않겠다는 것이 유럽 입장이다.

93. "State of the Union address by President von der Leyen," *European Commission*, September 13, 2023.
 "Taking forward the Strategic Agenda: 18-month Programme of the Council," *Council of the European Union*, June 20, 2023.

그림 4. 2023년 10월 워싱턴 DC에서 열린 미국-EU 정상회담



출처: 연합뉴스.

미국과 함께 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드도 유럽의 중요 파트너다. 이들 국가는 유럽과 ‘유사 입장국(like-minded country)’으로서 공급망 안정성, 규칙 기반 국제질서(rules-based international order) 유지 및 발전, 인도-태평양(Indo-Pacific) 지역에서 중국의 패권적 지위 견제 등에 있어 함께 힘을 모을 수 있는 파트너로 다양한 협력 구도를 창출하고 있다. 유럽이 공을 들이고 있는 또 다른 파트너는 개도국이다. 특히 EU는 글로벌 게이트웨이(Global Gateway) 프로젝트를 실행하면서 무역, 교통, 디지털 연결성(connectivity)을 강화하기 위한 노력을 기울이고 있다. 유럽의 이러한 대외적 연대 확대 및 강화 노력은 모두 미국, 중국, 러시아 등 강대국 관계가 불안정해진 가운데 유럽의 가치와 이익을 보호하기 위해 열린 전략적 자율성 확보를 위한 방편이라고 볼 수 있다.

2. 대내적 결속 강화

2024년 중요 정치 일정으로는 유럽의회 선거가 있다. 2024년 6월 5년마다 있는 유럽의회 선거가 치러져 720명 의원이 새로 선출될 예정이다. 이와 함께 집행위원회 위원장, 유럽이사회 상임의장, 외교안보 고위대표도 새로 선임될 예정이다. EU 지도부의 면면이 전부 바뀌게 되는 것이다. 다만, 우르줄라 폰 데어 라이엔 현 집행위원장의 연임 가능성이 큰 것으로 점쳐지고 있다.

설령 유럽의회가 새 임기를 시작하고, EU 지도부가 대폭 교체되더라도 EU의 현 정책 기조는 크게 변하지 않을 것이다. 현 유럽의회에서 가장 다수 의석을 확보하고 있는 정치그룹이 중도

우파 연합인데, 2024년 선거에서도 그 구성이 유지될 것으로 예상된다. 극우 성향 정치그룹의 세가 확대될 가능성은 크지만 의석 증가폭이 크지 않을 것으로 예상돼 정치그룹별 의석 배분에 큰 변화가 있지는 않으리라는 것이다. 따라서 유럽의회의 동의를 필요로 하는 집행위원장 선임 등 유럽의회 입법 활동 전반에 걸쳐 극우 정치그룹의 영향력은 제한적일 것이므로 현 정책 기조를 이어갈 인물이 선임될 가능성이 클 것이다. 아울러 현 정책 기조는 EU 각 기구와 회원국 간 광범위한 합의 기반 위에서 수립 및 추진되고 있다는 점에서 큰 변화가 있을 것으로 보이지 않는다.

그럼에도 2024년 유럽의회 선거에서 관전포인트는 극우세력의 성장세다. 국가에 따라 극우세력의 위세가 다르지만 주요 국가들에서 상당한 약진을 하고 있기 때문이다. 프랑스 국민연합(Rassemblement National; National Rally)은 날로 세를 더하고 있고, 독일대안당(Alternative für Deutschland, AfD)도 주요 지방선거에서 선전하고 있으며 이태리에서는 이미 극우정당으로 분류되는 정당인 집권당이고 네덜란드에서는 2023년 총선에서 극우정당이 선두를 차지했다. 또 2023년 슬로바키아 총선에서는 친러 노선을 표방하는 극우 포퓰리즘 정당이 승리해 향후 전쟁 중인 우크라이나를 지원함에 있어 EU의 단일대오 유지에 걸림돌이 될 것으로 보인다. 다만 2023년 10월 폴란드 총선에서 극우 포퓰리즘 정권이 재집권에 실패하고, 중도 성향의 연립정부가 구성된 것은 다행스러운 일이라 하겠다.

2023년 10월 폴란드 총선에서 중도파 연합의 깜짝 승리는 유럽의 내부 결속에 크게 긍정적 작용을 할 것으로 기대된다. 지난 8년간 폴란드는 극우 포퓰리즘 정당인 ‘법과 정의당(Prawo i Sprawiedliwość, PiS)’이 집권했다. 폴란드의 법과 정의당은 헝가리의 피데스(Fidesz)와 함께 유럽의 대표적인 비자유주의적 민주주의(illiberal democracy) 정치세력으로 사법부와 언론을 무력화하고 선심성 정책으로 표를 사는 한편, 사회적 보수주의와 민족주의를 표방하며 퇴행적 젠더 정책과 이민정책 등으로 EU 내에서 많은 논란을 일으킨 바 있다. 이에 따라 법과 정의당이 집권하는 동안은 EU 기구들이나 다른 EU 회원국들과의 관계가 꺾기려웠고, 특히 영국의 EU 탈퇴 후 유럽외교안보정책의 주축을 형성해온 베를린-파리-바르샤바 축이 제대로 작동하지 않고 있었다. 폴란드는 독일과 역사 논쟁 중이었고, 프랑스와도 소원한 관계였던 것이다.

이제 도날드 투스크(Donald Tusk)가 이끄는 중도파 세력이 집권하면 유럽외교안보정책의 작동이 정상화될 것으로 전망된다. 이것이 중요한 이유는 무엇보다 2023년 10월 이스라엘-하마스 전쟁 발발로 미국의 관심과 자원이 우크라이나로부터 중동 지역으로 분산될 가능성이 있기 때문이다. 바이든 행정부는 우크라이나에 대한 변함없는 지원을 다짐하고 있다. 하지만, 트럼프의 재선 가능성과 맞물려 미국 공화당이 우크라이나에 대한 전폭적 지원에 유보적 입장으로 선회하고 있어 향후 미국의 정책 변화 가능성을 배제하기 어렵다. 만일 미국의 관심과 역량이 중동 지역에 쏠리면서 우크라이나 지원에 공백이 생긴다면 이를 메꾸기 위해 유럽의 안보태세 강화가 반드시 필요하게 된다. 이 시점에 폴란드에서 친유럽 성향의 정부가 들어서면 유럽 안보태세 강화에 도움이 되는 일이다.

3. EU 지정학적 공간의 확대: 우크라이나 가입 협상

우크라이나는 2022년 2월 24일 러시아의 침공 나흘 후 EU에 가입신청서를 냈다. 회의론과

신중론 가운데서도 EU 집행위원회는 이례적으로 신속한 검토과정을 거쳐 2023년 11월 8일에 우크라이나 및 몰도바와의 EU 가입 협상 개시 승인을 요청하는 권고안을 EU 이사회에 송부했고, EU 이사회가 이를 승인하면 두 나라의 가입 절차가 본격적으로 진행될 예정이다.

EU 확대는 유럽 정세 안정화에 기여할 것으로 보인다. 우크라이나, 몰도바, 조지아와 같은 나라들은 탈러시아 및 서방친화적 경향을 가지고 있었으나, 구소련 세력권 안에 있었던 관계로 서방과 러시아 사이에서 지정학적 불안정성의 진원지가 됐고, 이에 따라 유럽의 안보 불안 요인이 됐다. EU의 이 지역으로의 확대는 이 지역의 불확실성을 제거함으로써 안보 불안 요인 해소에 큰 기여를 할 것이다. 물론 후보국들이 단기간에 EU 정식 회원국이 되기는 어려울 것이다. 후보국들의 정치경제적 거버넌스 발전 수준은 아직 EU 가입 기준에 미치지 못하기 때문이다. 그러나 EU는 이 나라들의 지정학적 중요성을 감안해 전략적으로 가입 절차에 속도를 낼 것으로 점쳐진다.

그간 EU 확대는 내부적 이질성 증가를 가져와 유럽통합 과정에 차질을 초래할 것이라는 우려를 항상 수반했다. 그러나 지금까지 경험에 비춰보면 EU는 확대 추진 전에 그 가능성을 염두에 두고 EU 의사결정 메커니즘을 미리 정비함으로써 의사결정과정의 차질을 미연에 방지했다. 따라서 현재 진행되고 있는 회원국 확대 과정에서도 다시 한번 제도 정비의 순서를 거칠 것으로 보인다.⁹⁴ 이는 결국 EU 초국가기구의 권한 범위를 넓히고 의사결정과정의 효율성을 높이는 유럽통합의 '심화' 과정이 선행됨을 의미하고, 이는 제도적으로 EU 내적 결속이 강화되는 결과로 이어질 것이다. EU는 회원국 '확대(enlargement)'의 추진을 통해 통합의 '심화'를 도모함으로써 내적 결속을 더 다지고 이를 바탕으로 대외적으로 더 강력한 행위자로 거듭나는 수순을 거칠 것으로 생각된다.

4. 2024~2029 전략어젠다

2024년 EU는 향후 5년간 대내외 정책 우선순위를 정하는 2024~2029 전략어젠다를 수립하게 된다.⁹⁵ 이를 위한 첫걸음으로 2023년 10월 6일 스페인 그라나다에서 개최된 유럽이사회는 2024~2029 전략어젠다 수립을 위한 토의를 시작하며 '그라나다 선언'을 채택했다. 이 선언에서 EU 정상들은 기본권 보호, 민주주의, 법치주의와 같은 가치와 원칙 기반 위에서 평화, 안정, 번영을 지켜나갈 것을 약속하고 있다. 이를 위해 유럽 정상들은 강하고, 역동적이고, 경쟁력을 갖춘 단합된 유럽을 만들어가기 위한 정책 우선순위를 설정할 것임을 밝히고 있다.

이 선언에서 최대 화두는 EU의 자율성 강화다. 선언문에는 EU의 '주권(sovcreignty)'이라는 표현까지 등장한다. 사실 EU는 주권국가를 회원국으로 하는 국가연합체라는 점에서 엄격한 의미에서 주권을 보유하고 있다고 보기 어렵다. 하지만 EU는 2009년 발효된 리스본 조약을 통해 법인격을 획득했고, 회원국들의 개입과 간섭에서 벗어난 고유 관할 영역이 있다는 점에서 준

94. 2023년 10월 그라나다 선언을 채택한 회의에서 EU이사회 샤를르 미셸 상임의장이 의사결정제도를 개정에 대한 화두를 던진 것은 바로 이런 맥락에서라고 볼 수 있다. "President Michel's Strategic Agenda Consultations," *Council of the European Union*, November 8, 2023.

95. 지난 5년간은 2019~2024 전략어젠다에 입각해 EU의 활동이 전개됐다. "A new strategic agenda for the EU," *Council of the European Union*, June 20, 2019.

주권적 존재라고 할 수 있다. 특히, 유럽통합 핵심이라고 할 수 있는 단일시장 작동과 관련해서는 EU 집행위원회가 배타적 관할권을 행사하고 있다는 점에서 정책주권을 갖고 있다고 하는 것도 틀린 말이 아니다.

주권이라는 용어까지 동원하면서 자율성 확보를 강조하고 있는 이 선언문은 구체적 정책 의제로 국방역량 강화를 위한 기술 및 산업 기반 강화, 군사적 기동성과 우주 및 사이버공간에서의 위협 대응 능력 증진, 회복탄력성과 장기적 경쟁력 확보, 지속가능하고 포용적인 성장, 글로벌 리더십 발휘, 녹색전환과 디지털 전환 추구, 에너지와 자원 효율성 증대 등을 언급하고 있다. 무엇보다 이 목표를 달성하기 위해 이 선언문은 EU 자체의 역량 증진과 더불어 전 세계 모든 지역의 파트너 국가들과 관계를 강화해 UN을 핵심으로 하는 규칙 기반 국제질서의 보호와 발전을 도모하겠다는 의지를 밝히고 있다. 아울러 다자주의 기구들의 공정성을 제고하고, 분열을 저지하는 노력을 할 것을 천명함으로써 국제레짐 개혁을 추구하되 진영화로 인한 국제레짐 분열은 막아야 한다는 당위성을 강조하고 있다.

유럽이 추구하는 이 목표들이 언제, 얼마나 달성될 지는 미지수다. 필경 대내외적 비판과 저항, 자원과 역량의 부족, 내부적 분열과 외부적 압력 등으로 인해 계획과 구상의 상당 부분이 지연되거나 좌초되거나 변질될 가능성이 있다. 그럼에도 고유의 가치와 이익을 보호하고, 증진하기 위한 지정학적 행위자 유럽의 노력은 계속될 것이다. 연대와 자율성을 동시에 추구하는 지정학적 행위자로서의 유럽이 우리에게는 어떤 의미로 다가올 것인지에 대한 면밀한 검토가 필요할 것이다.

사이버공간에서의 국제규범 발전과 연대결성 가능성

신소현 부연구위원

2023년 평가: 공통의 규범 발전을 위한 느린 전진, 진영화의 위험

사이버공간에서 국가들의 행위는 물리적 공간에서 전통적으로 행해지던 방식과 비슷한 양태를 보이기도 하고 다른 모습을 보이기도 한다. 이는 사이버공간이 정보통신기술(Information and Communications Technology, ICT)의 발전에 따라 인류에게 주어진 새로운 공간으로서 갖는 특성에 대부분 기인한다. 국가 간 정보통신 기술 인프라 및 사이버 역량의 격차는 크고 다양하며, 그에 반해 온라인 네트워크가 갖는 초연결성(hyper-connectedness)은 물리 공간의 국경을 무의미하게 만드는 초국경성(borderlessness)과 사용자(공격자)의 정체성을 밝혀내기 힘든 익명성(anonymity)을 국가행위자와 비국가행위자 모두에게 선사했다. 이러한 사이버공간의 특징은 물리 공간에서보다 국가 간 '연대'를 복잡하고 힘들게 만든다. 사이버공간에서 국가 간 디지털 격차는 실질적 연대와 협력을 이루는 데 걸림돌이 되기도 하며, 특히 사이버 인텔리전스 같은 분야는 동맹국 간에도 경쟁과 협력이 늘 공존한다. 사이버공간에서 국제평화와 안전을 유지하기 위해 국가들의 행위를 규율하고자 하는 UN 차원의 논의가 시작된 이래 줄곧 미국을 중심으로 한 서방 국가들과 러시아와 중국을 중심으로 한 국가들 간의 입장 차가 있었다.

사이버공간에서 책임 있는 국가 행위를 규율하고자 하는 UN의 논의는 2004년부터 2021년까지 이어진 UN 정부전문가그룹(Group of Governmental Experts, GGE)의 작업을 통해 2021년 결의에서 일정한 합의를 이끌어냈다.⁹⁶ 그러나 GGE 체제에 참가한 국가 수가 제한적이고, 특히 중국과 러시아를 중심으로 한 국가 그룹과 미국과 유럽연합(European Union, EU)을 중심으로 한 서방 국가 그룹의 대립으로 인해 더 이상 논의의 진전이 불가능하다는 결론에 이르렀다. 이는 세계적 빅테크(Big Tech) 기업이나 싱크탱크 및 관련 비정부기구(NGO) 등 다양한 이해관계자(stakeholder) 그룹과 더 많은 국가들이 참여하는 UN 공개실무그룹(Open-Ended Working Group, OEWG) 논의 체제로 옮겨가게 된다.⁹⁷ 2021년부터 2025년까지 11차례 실

96. "Report of the Group of Governmental Experts on Advancing Responsible State Behaviour in Cyberspace in the Context of International Security," *UNGA*, July 14, 2021.; "Official compendium of voluntary national contributions on the subject of how international law applies to the use of information and communications technologies by States submitted by participating governmental experts in the Group of Governmental Experts on Advancing Responsible State Behaviour in Cyberspace in the Context of International Security established pursuant to General Assembly resolution 73/266," *UNGA*, July 13, 2021.

97. "Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security," *UNGA*, January 4, 2021(제1차 OEWG는 2019~2020년 동안 활동했음).

무회의(substantive sessions)가 예정되어 있는 OEWG는 매년 회의를 거쳐 실질적 사이버공간에서 책임 있는 국가 행위를 규정하기 위해 노력하고 있다. 2022년 11월 UN 총회 제1위원회는 2021-2025 OEWG 종료 후 영구적이고 포괄적이며 행동 지향적인 메커니즘으로서 ‘사이버안보에 관한 행동 강령(Programme of Action on Cybersecurity)’에 대한 결의안을 채택했다.⁹⁸

2023년 3월 러시아는 OEWG에 제출한 워킹 페이퍼에서 OEWG가 이후에 법적으로 구속력 있는 포괄적 국제 문서를 생산할 수 있어야 한다고 주장했다.⁹⁹ 이어 2023년 7월 24일부터 28일까지 진행된 제5차 실무회의를 앞두고 아예 조약 초안을 담은 업데이트 형식의 워킹 페이퍼(Updated Concept of the Convention of the United Nations on Ensuring International Information Security)를 벨라루스, 북한, 니카라과, 시리아 및 베네수엘라의 공동 후원을 받아 제출하였다.¹⁰⁰ 러시아는 2023년 제2차 연간진행보고서(Annual Progress Report, APR)에 이러한 포괄적 사이버 국제협약 체결을 위한 준비를 포함시킬 것을 주장했다. OEWG는 만장일치에 의한 합의 도출을 원칙으로 하고 있어 자칫 교착상태에 빠져 APR을 채택하지 못할 뻔했으나, 막판까지 계속된 미-러 교섭으로 APR이 발표됐다. 이번 러시아의 제안으로 인한 일련의 과정은 느리지만 계속해서 전진해 온 UN 차원의 국제규범 발전 노력이 앞으로의 국제 정세 변화에 따라 위태로워질 가능성이 있음을 보여준다.

국제적인 사이버안보 협력 논의는 국가 간 신뢰구축과 개별 국가들의 사이버 역량강화(capacity-building) 없이는 불가능하다. OEWG는 이미 제1차 APR에서 구체적이고 행동 지향적 신뢰구축 조치로서 제안된 ‘정부 간 글로벌 컨택 포인트(Points of Contact, PoC) 구축을 위한 부속서 A’를 제2차 APR에 채택했다. 또 역량강화에 있어 준수되어야 할 원칙들에 합의해 역시 부속서 C로 포함시켰다.¹⁰¹ OEWG는 2023년 12월 11~15일 제6차 실무회의를 예정하고 있다.

EU는 UN 차원의 전 지구적 논의와 달리, 사이버 관련 법제 발전에 속도를 내고 있다. 그동안 EU는 ‘일반 개인정보보호법(General Data Protection Regulation, GDPR)’을 필두로 해 디

98. “Programme of Action to Advance Responsible State Behaviour in the Use of Information and Communications Technologies in the Context of International Security,” *UNGA*, December 12, 2022.

99. “Concept paper of the Russian Federation on establishing under the auspices of the United Nations a regular institutional dialogue for all the UN Member States on security of and in the use of information and communications technologies,” *The United Nations Office for Disarmament Affairs* (https://docs-library.unoda.org/Open-Ended_Working_Group_on_Information_and_Communication_Technologies_-_2021/ENG_Regular_institutional_dialogue_Proposal_of_the_Russian_Federation.pdf).

100. “Updated concept of the convention of the United Nations on Ensuring International Information Security,” *The United Nations Office for Disarmament Affairs* (https://docs-library.unoda.org/Open-Ended_Working_Group_on_Information_and_Communication_Technologies_-_2021/ENG_Concept_of_UN_Convention_on_International_Information_Security_Proposal_of_the_Russian_Federation.pdf).

101. “Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” *UNGA*, August 1, 2023.

지털 기술 및 사이버공간과 관련하여 문제가 되는 사안들에 대한 규율 문제를 EU 전체의 외교안보 차원에서 폭넓게 다뤄왔다. EU의 이 움직임은 미국, 영국을 비롯한 유사입장국(like-minded country) 및 EU와 외교, 방위, 무역 등 국제협력을 하는 국가들에 영향을 미쳐 전 세계적인 규범 형성을 촉진시키는 역할을 한다. 이에 간단히 EU의 사이버 관련 입법 현황을 살펴보면 다음 표와 같다.

표 1. EU 사이버 관련 규제 및 입법 현황

구분	항목	제정 현황	비고
1	The NIS2 Directive	발효	2023. 1
2	The European Cyber Resilience Act	채택	2023. 7
3	The Digital Operational Resilience Act(DORA)	채택	2022.12
4	The Critical Entities Resilience Directive(CER)	발효	2023. 1
5	The Digital Services Act(DSA)	시행	2023. 8
6	The Digital Markets Act(DMA)	시행	2023. 5
7	The European Chips Act	발효	2023. 9
8	The European Data Act	채택	2023.11
9	The European Data Governance Act(DGA)	시행	2023. 9
10	The EU Cyber Solidarity Act	채택	2023. 4
11	The Artificial Intelligence Act	최종안 합의 중	2023. 6~
12	The European ePrivacy Regulation	개정	2021. 2

자료: Cyber Risk GmbH, 유럽연합(EU) 사이트 참고하여 저자가 작성.

위의 규정들은 (1) 초안 또는 수정안이 제안(proposal)되고, (2) 유럽이사회(European Council)에서 채택되며, (3) 유럽의회(European Parliament)에서 투표하여 통과된 후, (4) 발효(enter into force)되고, (5) 시행되며 효력이 발생(come into effect)되게 된다.

2024년 전망: 사이버 국제규범을 둘러싼 진영의 공고화

러시아의 포괄적 사이버안보 국제조약 제안은 오래전부터 지속되어 온 움직임이다.¹⁰² 러시아의 사이버 국제조약 제안은 그 내용적 문제점은 별론으로 하더라도 OEWG에서 진행되고 있는 국가들의 논의 절차뿐만 아니라 UN 총회 제3위원회에서 진행 중인 ‘사이버범죄에 관한 UN 협약’ 협상 절차를 비롯한 사이버 관련 논의들을 지연시키는 결과를 초래할 우려가 있다. 국가가 사

이러한 사이버안보에 관한 국제적 논의의 플랫폼에 투입할 수 있는 자원에는 한계가 있는데, 중복된 제한은 오히려 사이버안보에 관한 국제규범 및 질서를 형성하고자 하는 국제사회의 노력을 지연시키는 결과로 이어질 수도 있는 것이다. 이 전략은 러시아와 중국이 일관되게 기존 국제법 체제로는 사이버공간을 제대로 규율할 수 없어 법적 공백 상태를 해결하기 위해 구속력 있는 국제조약이 필요하다는 주장을 이어오고 있는 것과 일치한다.¹⁰³ 이러한 주장은 이미 다수의 국가들이 그러한 법적 공백은 실제 존재하지 않으며, 단지 기존 국제법이 사이버공간에 적용되는 과정에서 일부 규범이 그에 맞게 변경되거나 명확하게 해석돼야 할 필요가 있을 뿐이라는 입장과 대립된다. 사이버공간에서 디지털 관련 여러 국제규범이 발전하고 있으나, 흔히 국제법이라 불리는 국제조약 수준에 이르기까지는 상당 시간이 소요될 것으로 당연히 예상됐다. 그러나 특히 미중 경쟁이 심화되고, 우크라이나 전쟁, 남중국해에서의 긴장 고조 및 첨단 기술을 둘러싼 공급망 재조정 등 지정학적 대립이 격화되면 기존에 이미 존재하던 진영화된 입장을 더 공고히 할 가능성이 크다.

사이버안보 분야에서의 협력과 연대는 다양한 분야에서 여러 방식으로 이뤄지는데, 규범 발전 분야에서의 연대를 다른 요소들과 떼어 독립 변수로 생각할 수는 없다. 2023년까지 진행된 사이버공간에서 책임 있는 국가 행위를 위한 국제규범의 마련이 2024년에 그 양상이 변화되어 급속히 진전되고, 일정한 합의에 도달할 가능성은 거의 없다. 다른 국제조약 등 규범 형성에서 보아 왔듯이 포괄적 사이버 국제조약은 수십 년에 걸친 국가들의 토론과 협의의 지난한 과정을 거쳐 성안될 수 있을 것이다. 더욱이 국제규범의 성립이 완전한 조약 형식으로 성안될 수 있을지도 장담할 수 없다. 국가책임에 관한 국제법위원회(UN International Law Commission, ILC) 초안처럼 조약으로 완성되지는 못했으나 사실상 국제사회의 관행으로 굳어져 관습법으로 인정받는 형식으로 규범성을 획득하게 될 수도 있고, EU와 같은 여러 지역 단위 혹은 사이버범죄 협약과 같은 주제 단위의 국제조약이 먼저 체결되어 점차 그 규범성이 확장되어 국제 관행 및 관습법으로 굳어지는 과정을 밟을 수도 있다. 여러 가능성은 존재하지만, 확실한 것은 그에 이르기까지 상당히 긴 시간이 소요될 것이라는 점이다.

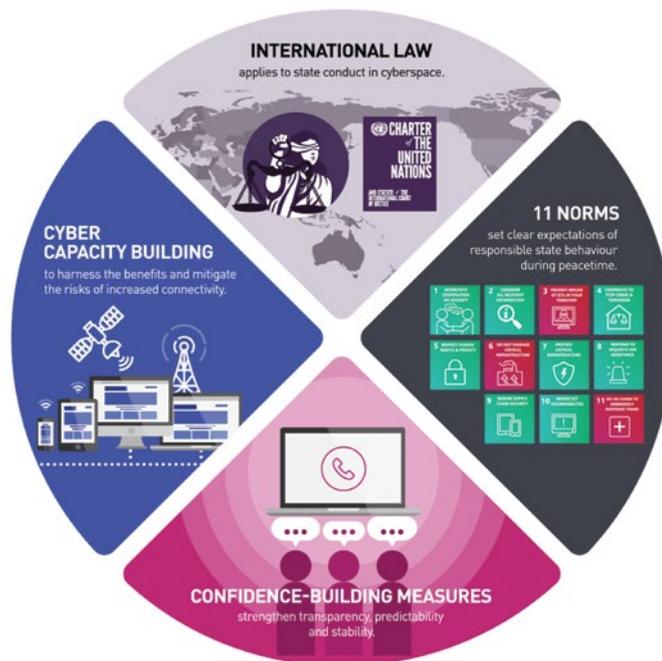
우리나라를 포함한 미국과 유럽 등 유사입장국들은 사이버공간에 적용되는 국제법은 이미 존재하고 있다는 기본적 입장을 취하고 있다. 다만, 사이버공간에 맞는 규정의 변경 및 해석을 통해 국제규범의 실질적 이행 방안을 모색하고자 하며, 이를 통해 사이버공간의 무법화를 방지하고 국제평화와 안보를 해치지 않는 사이버공간에서의 책임 있는 국가 행위를 이끌어내고자 한다. 그러나 러시아나 중국이 취하는 입장은 전략적으로 국가들의 무차별적인 사이버 활동을 정당화하는 데 이용될 가능성이 크다. 이와 같이 사이버역량에서 확실한 우위를 점하고 있는 국가의 경우

102. "Letter dated 12 September 2011 from the Permanent Representatives of China, the Russian Federation, Tajikistan and Uzbekistan to the United Nations addressed to the Secretary-General," *UNGA*, September 14, 2011.; "Letter dated 9 January 2015 from the Permanent Representatives of China, Kazakhstan, Kyrgyzstan, the Russian Federation, Tajikistan and Uzbekistan to the United Nations addressed to the Secretary-General," *UNGA*, January 13, 2015.

103. "The Declaration of the Russian Federation and the People's Republic of China on the Promotion of International Law," *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, June 25, 2016.

에는 상대적으로 규범 형성 과정을 지연시키려는 경향을 보일 수 있다. 왜냐하면 규율 체계가 완비되지 않은 불확정적이고 모호한 상황이 자신들의 전략 전술을 실행하는 데 있어서 보다 넓은 자유를 가져다 준다고 보기 때문이다. 기존 국제규범 및 관행에 비추어 정확하게 부합하지 않는 회색지대(Gray Zone)에서 국가는 그만큼 자신의 행위 정당성을 주장하기 용이하고 불법성에 대한 비난으로부터 자유롭게 된다. 하지만 반드시 주지해야 할 사실은 그렇다고 해서 사이버공간을 규율하는 국제규범이 존재하지 않는다고 오해해서는 안 된다는 것이다. 러시아나 중국의 입장처럼 아무리 좁게 해석한다고 하더라도 이미 UN GGE에서 합의로 도출된 11개 원칙의 규범성은 인정된다고 봐야 하고,¹⁰⁴ 사실 대부분의 기존 국제법 규범들은 사이버공간에도 적용된다고 보는 것이 타당하다. 이미 2013년부터 발표된 탈린매뉴얼(Tallinn Manual)을 비롯해 각국의 사이버전략, 사이버안보전략, 사이버군사매뉴얼 등에서 기존 국제법에 대한 존중은 꾸준히 확인되고 있다.

그림 1. 사이버공간에서 책임 있는 국가행동을 위한 UN프레임워크



출처: 호주 외교통상부.

사이버공간에서 혹은 사이버공간을 매개로 이뤄지는 디지털 민주주의 진영과 디지털 권위주의 진영의 대립 역시 미중 경쟁과 함께 심화되고 있다. 국제안보질서 재편 및 진영화 과정에서 사이버안보 분야의 협력 역시 진영화 혹은 블록화가 심해질 것으로 판단된다. 우크라이나 전쟁에서 나타난 사이버작전(cyber operation)의 비중이나 역할 및 양상에 대한 분석이 많았으나, 이를 통해 무력충돌 상황에서 사이버작전에 대해 성급하게 일반화하는 것은 경계해야 할 것이다.

104. "Group of Governmental Experts on Advancing Responsible State Behaviour in Cyberspace in the Context of International Security," *UNGA*, July 14, 2021.

사이버안보 역량강화는 평시 사이버작전과 더 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다. 허위조작정보(disinformation) 혹은 EU가 내세우는 개념인 ‘해외 정보조작 및 개입(Foreign Information Manipulation and Interference, FIMI)’의 이슈도 모두 평시에 사이버공간에서 벌어지는 문제로, 민주주의 진영의 연대와 협력이 더 요구되는 사항이다. 2024년에도 2022년에 발발한 우크라이나 전쟁이 계속되고, 2023년 시작된 이스라엘-하마스 전쟁이 계속된다면, 사이버공간에서의 대립과 충돌도 격화될 것이다. 특히 물리적 공간에서의 무력충돌과 별개로 충돌 당사국뿐만 아니라 각각 주변 동조 세력들이 펼치는 치열한 사이버 여론전이나 심리전이 예상된다. 이는 비단 국가행위자나 국가의 후원을 받는 비국가행위자뿐만 아니라 개인에서부터 해커조직, 테러집단 등 다양한 비국가행위자가 참여하는 일상적인 대결이 될 것이다.

UN 차원에서 진행되는 전 지구적인 사이버안보 협력 및 연대의 움직임은 다소 주춤하거나 교착상태에 접어들 가능성도 있는 반면, 지역이나 진영 단위의 연대 가능성은 상대적으로 크다. 전통적 군사 또는 정보동맹 관계에 있는 국가들의 사이버안보 관련 협력이 더 긴밀해지고 확대될 것이고, 아세안(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 같은 지역 단위의 연대도 강화될 것이다. 일례로 2023년 7월 18일, 아세안 회원국은 싱가포르 창이(Changi) 해군기지에 ‘아세안 국방장관 회담 사이버안보 및 정보센터(ADMM Cybersecurity and Information Centre of Excellence, ACICE)’를 개설하고 국방 분야의 사이버안보, 허위조작정보 및 허위정보에 대한 정보공유 및 정책 협의 등을 통한 상호 사이버 역량강화를 도모하고자 한다.¹⁰⁵ ‘아세안 지역 사이버 긴급 대응팀(Cyber Emergency Response Team, CERT)’ 및 ‘디지털 경제 프레임워크 협정(Digital Economy Framework Agreement, DEFA)’을 통해 다양한 분야에서 지역 사이버안보 연대를 강화하고자 하나, 이 움직임들이 실질적 효과를 갖기 위해서는 역시 신뢰구축과 역량강화가 동반되어야 한다. 그러나 동남아 지역에서도 지정학적 긴장이 고조되고 있고 사이버위협 환경이 나빠지고 있어 지역적 사이버안보의 원활한 협력 전망이 밝지만은 않다. 특히 회원국 간 다양한 사이버역량 격차를 줄이려는 노력이 병행돼야 정보공유 및 연대를 이끌어낼 수 있으므로, 이 신뢰구축 조치와 역량강화 방안을 각국 상황과 이해관계에 맞게 조율하는 것이 중요하다. 2023년 4월 26일 발표된 ‘한미 전략적 사이버안보 협력 프레임워크’와 같이 양자간 사이버 연대 결성도 가능하다. UN 차원에서부터 지역, 다자적 차원 및 양자적 차원에 이르기까지 사이버 협력 및 연대 움직임이 실효성을 거두기 위해서는 그에 걸맞은 신뢰구축을 위한 구체적 후속조치 실행 및 이행력을 확보하는 것이 중요하다.

105. The ADMM Cybersecurity and Information Centre of Excellence(<https://www.acice-asean.org>).

제2차 우주경쟁: 우주패권을 위한 인프라 경쟁과 연대결성

양육 연구위원

2023년 평가: 우주연대에서 민간의 중요성 확인

냉전시절 우주경쟁은 핵경쟁의 산물이었다. 미소 양국은 핵경쟁에서 승리하기 위해 인류의 미개척 영역이던 우주공간을 활용하고자 했다. 스푸트닉(Sputnik) 발사로 소련이 사실상 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile, ICBM) 개발에 먼저 성공하자, 미국은 항공우주국(National Aeronautics and Space Administration, NASA)을 창설하고 다양한 우주개발계획을 추진하며 대항했다. 레이건(Ronald Reagan) 정부에 이르러 전략방위구상(Strategic Defense Initiative, SDI)이라는 방대한 우주 국방계획까지 등장했고, 결국 소련 해체로 제1차 우주경쟁은 미국의 우세로 끝났다.

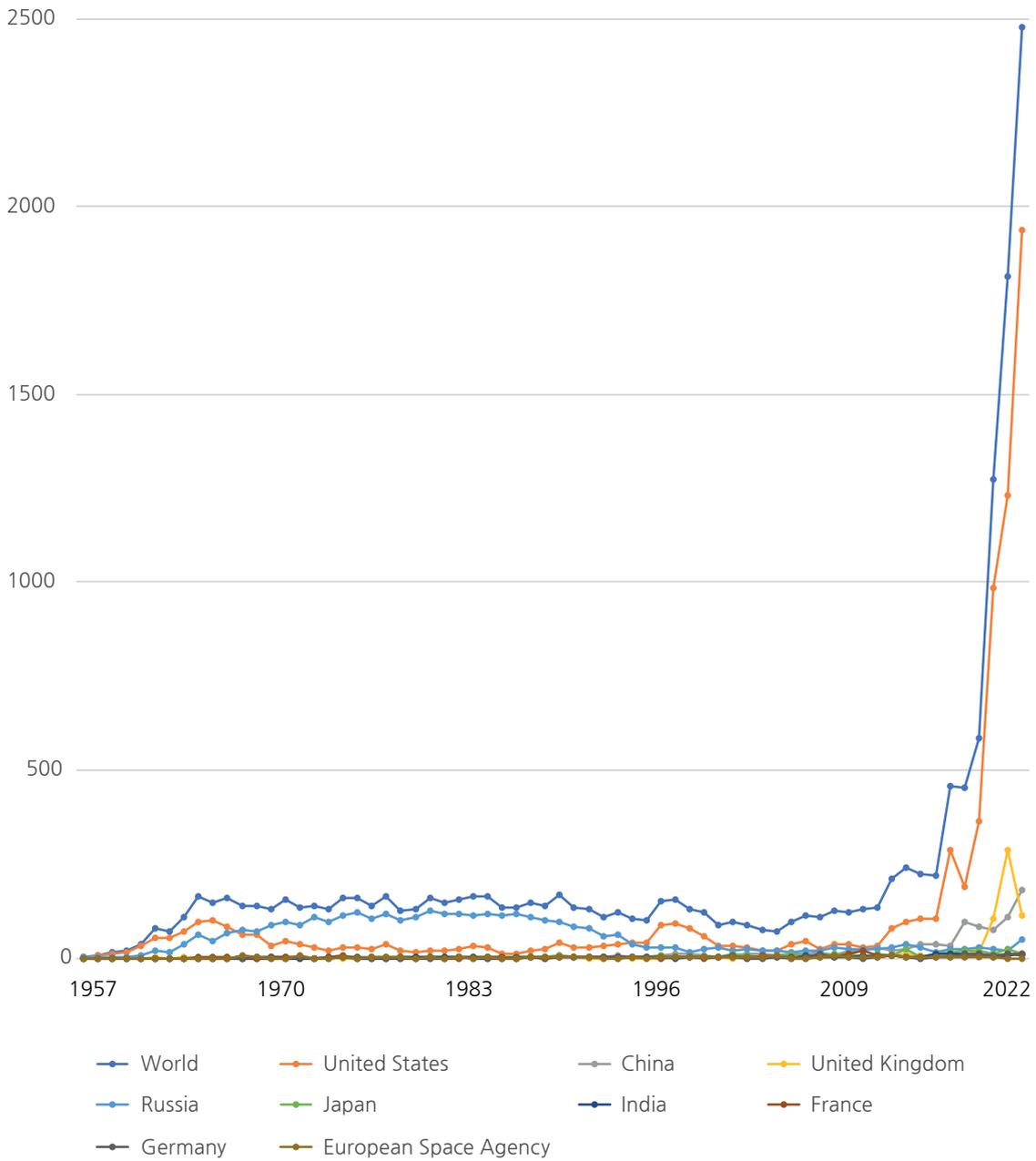
냉전이 끝나면서 우주개발은 점차 국가주도에서 민간으로 이양됐다. 핵경쟁이 끝나면서 정부는 더 이상 국가의 사활을 건 대대적 예산 투입을 할 수 없었다. 그러나 정보통신이 민간산업 핵심영역으로 성장하면서 위성통신, 항법 등 분야에서 민간 우주산업이 자연스럽게 성장했고, 새로운 우주경쟁이 시작됐다. 미국, 중국, 러시아 등 기존 우주강국들이 민간 우주경쟁을 주도했지만, 이외에도 무려 80여 중견국가들이 우주분야에 진출하고 있다.¹⁰⁶ 1차 우주경쟁이 국가와 거대기업 중심 우주개발이었다면 이제 민간과 중소기업으로 그 중심이 이전함에 따라 우주산업 생태계가 총체적으로 변화하면서 ‘뉴 스페이스(New Space)’ 시대를 맞이하고 있다.

이 제2차 우주경쟁 시대에서는 거버넌스 확보, 즉 누가 더 빨리 그리고 많이 우주기반체계를 확장할 수 있는가로 승패가 좌우된다. 창의성과 추진력이 척도가 되면서 스페이스X(Space-X), 블루오리진(Blue Origin), 버진갤럭틱(Virgin Galactic) 등 혁신적 민간 우주기업이 약진했다. 2022년 전 세계 우주발사 2,478회 가운데 미국은 78%인 1,939회를 기록하며 2차 우주경쟁을 주도하고 있다.

2023년은 뉴 스페이스 경쟁에서 민간 분야가 공공 분야를 견인하고 있음을 더 확신시킨 해였다. 특히 2022년 시작된 우크라이나 전쟁은 민간 우주산업이 전쟁 판도를 바꿀 수 있음을 입증했다. 군사력에서 열세에 있던 우크라이나는 미국 정부 지원에 더해 민간 우주기업인 스페이스X의 스타링크(Starlink) 시스템을 활용해 우주기반 지휘통제 및 정보시스템을 구축할 수 있었다. 또 디지털글로브(Digital Globe), 맥사(Maxar Technologies), 플래닛 랩스(Planet Labs), 아이스아이(ICEYE) 등 민간기업의 고해상도 위성영상까지 활용하면서 군사정찰위성의 임무까지 대신하고 있다.

106. Tim Marshall, *The Future of Geography: How Power and Politics in Space Will Change Our World*, Elliott & Thompson Ltd., 2023.

그림 1. 국제 우주발사체 연간 발사 횟수



자료: United Nations Office for Outer Space Affairs.

특히 스타링크는 위치, 항법, 시각(Positioning, Navigation, Timing, PNT) 정보를 제공하면서 드론 운용의 기반을 제시했다. 우크라이나는 2023년 월간 약 1만 대의 드론을 소모하며¹⁰⁷ 러시아에 대한 전력 열세를 상쇄할 수 있었다. 한편 스타링크가 크림반도에 대한 통신서비스 제

107. David Hambling, "New Report: Ukraine Drone Losses Are '10,000 Per Month'," *Forbes*, May 22, 2023.

공을 거부하자 러시아 흑해함대에 대한 우크라이나의 공격은 한계를 맞이했다.¹⁰⁸ 민간기업이 전쟁에 기여하며 국가 간 연대결성을 촉진할 수 있지만, 반대로 민간에 의해 연대결성이 방해 받을 수 있음도 확인된 사례이다.

뉴 스페이스 시대에 맞게 중진 국가들과 다양한 기업들의 도전도 이어졌다. 미국, 러시아, 중국, 이스라엘에 이어 인도도 2023년 8월 달 착륙에 성공했다.¹⁰⁹ 또 우주 스타트업 기업들의 활동도 더 활발해져 독자 비즈니스 모델을 속속 구축하게 됐다. 특히 위성 발사비용이 크게 줄어 위성 숫자가 비약적으로 증가함에 따라 강대국의 우주독점 시대가 종언을 고하고 있다.

한반도에서도 남북 간 우주경쟁이 가속화됐다. 한국은 ‘누리호’의 3차 발사로 독자 우주발사의 실용화에 성공했고,¹¹⁰ ‘425’ 정찰위성의 첫 발사에도 성공했다. 한편 북한은 2차례 실패 후 ‘천리마-1’ 로켓으로 ‘만리경-1’ 정찰위성을 발사하는 데 성공했다.¹¹¹ 전술핵 전력 완성을 눈앞에 둔 북한이 우주기반 정찰능력까지 획득하면 독자적 표적선정능력을 갖춰 한반도의 핵위협은 더 높아진다. 또 북한은 북러 정상회담에서 우주협력을 공식화하면서¹¹² 러시아의 첨단 우주기술과 장비를 활용할 수 있는 기반을 다지고 있어 우주안보 위협은 높아졌다. 이에 대항해 한-미-일 3국은 캠프 데이비드 정상회의(Camp David Trilateral Summit)를 기점으로 조기경보위성의 미사일 발사정보 공유를 시작하면서¹¹³ 우주협력을 구체화했다.

2024년 전망: 민간 우주역량에 기반한 우주 연대의 시작

2024년에도 우주경쟁은 가속화될 전망이다. 뉴 스페이스에서도 얼마나 많은 위성시스템들을 우주로 발사해 통신, 위치정보제공, 항법, 기상관측 등의 임무를 수행할 수 있도록 하느냐가 중점이다. 물론 ‘올드 스페이스(Old Space)’¹¹⁴ 체제와 달리 국가 주도가 아니라 민간이 주도하므로 상업적 성공이 관건이지만, 국가 간 뉴 스페이스 연대가 결성되는 가운데 지정학적 경쟁이 벌어지게 될 것이다.

108. 스페이스X의 사주인 일론 머스크는 “스타링크는 평화목적을 위한 것”이며, “확전에 연루되지 않겠다”며 서비스 제공을 거부했다. Tara Copp, “Elon Musk’s refusal to have Starlink support Ukraine attack in Crimea raises questions for Pentagon,” *Associated Press*, September 12, 2023.

109. Christian Davenport, “As Russia and India attempt lunar landings, the moon rush gets crowded,” *The Washington Post*, August 19, 2023.

110. “누리호 3차 발사 ‘성공’…우주 수송 능력 확보,” *연합뉴스*, 2023년 5월 26일자.

111. “조선민주주의인민공화국 국가항공우주기술총국 보도, 정찰위성 성공적으로 발사,” *노동신문*, 2023년 11월 22일자.

112. “푸틴 “北위성 개발 도울것”…김정은 “바쁜 일정 초대해줘 감사,” *연합뉴스*, 2023년 9월 13일자.

113. “북한 위성 발사에 한미일 신속 대응... ‘캠프 데이비드’ 선언 후 첫 정보 공유,” *한국일보*, 2023년 8월 24일자.

114. 올드 스페이스란 뉴 스페이스의 반대개념으로, 초기 단계의 우주개발 양상으로 정부가 우주탐사를 주도하는 방식을 가리킨다. 미국 NASA나 구소련의 연방우주국처럼 국가연구기관과 대기업을 중심으로 우주시스템이 개발되었다.

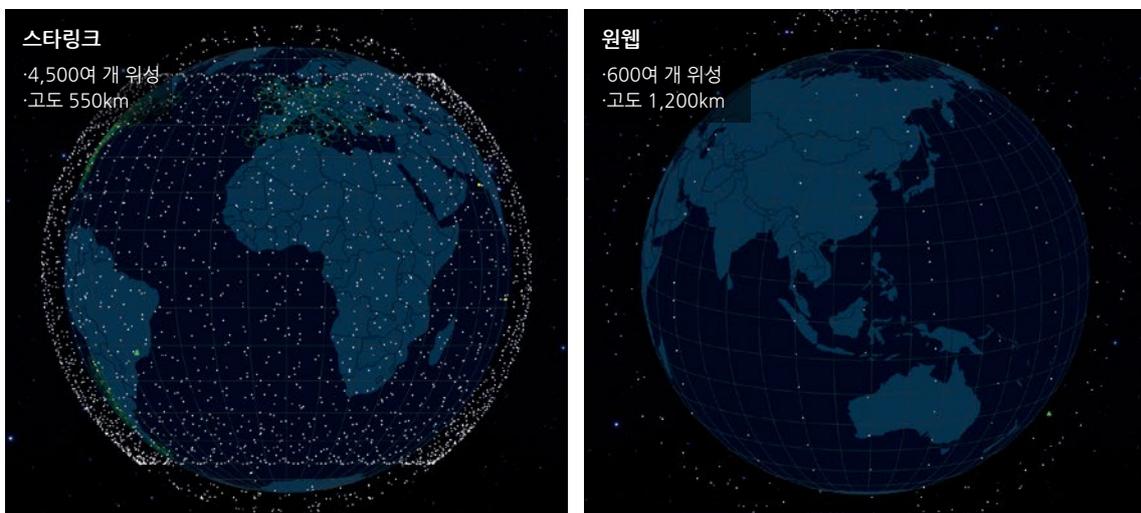
1. 뉴 스페이스 연대 결성과 다자·다원경쟁

올드 스페이스의 제1차 우주경쟁이 미국과 구소련 간 양자 경쟁이었다면, 뉴 스페이스의 제2차 우주경쟁은 미-중-러 3강에 EU, 인도, 일본, 한국 등 중견국가들까지 참여하는 다자경쟁 구도가 되고 있다. 게다가 정부 주도의 우주개발로 안보에 집중하던 올드 스페이스와는 달리, 민간 주도로 상업적 우주이용을 위한 활동이 증가 되면서 뉴 스페이스 연대(New Space Coalition)의 장이 되고 있다. 뉴 스페이스에서는 상용과 군용의 구별이 모호하며, 상용 위성도 군사적 전용이 용이하기 때문이다.

특히 최근 우크라이나 전쟁에서 민간 우주산업의 군사적 전용이 활성화되면서, 민간 우주개발의 군사화는 우주안보의 새로운 중점으로 떠오르고 있다. 과거에는 얼마나 많은 군사위성을 보유하느냐가 강대국 안보 역량의 척도였다면, 이제는 얼마나 많은 자국 민간 우주기업들이 우주기반 시스템을 보유하느냐에 따라 안보 역량을 가늠할 수 있다. 그러나 민간 우주기업은 결국 국가 이익보다 기업이익을 중시하는 집단이므로, 충분한 대가를 지불할 수 있는 고객을 위주로 활동한다. 즉 자국 정부가 충분한 수요를 제공하지 못한다면 외국 기업이나 정부에게도 기꺼이 우주역량을 제공할 수 있다. 결국, 뉴 스페이스 연대에서 민간 우주기업들은 연대결성 촉진자이면서도 방해자가 될 수 있어 국가의 정책 유도가 중요해진다.

게다가 우주는 사이버-전자기파와 함께 새로운 군사작전 영역으로 인지되면서, 다영역작전(Multi-Domain Operation, MDO) 수행을 위한 중심 영역으로 위치한다. 우주영역을 선점해야 음영구역 없이 전자기파를 사용할 수 있으며, 우주와 전자기파 기반 없이는 사이버공간의 활용도 제약이 될 수밖에 없다. 따라서 민간 우주기업이 얼마나 많은 우주기반 플랫폼을 확보해 어느 나라에 이러한 서비스를 제공할 것인가에 군사력 격차가 나뉠 것이다. 또 이러한 우주플랫폼들이 활발히 활동하는 외기권, 특히 지구 저궤도는 해양지정학 요충지인 해협처럼 우주지정학의 초크 포인트(choke point)로 기능하며 뉴 스페이스 연대의 경쟁장이 될 것이다.

그림 2. 스타링크(좌)와 원웹(우)의 인터넷 통신위성 운용현황



출처: Starlink.

자국 우주역량이 부족한 국가들은 해외 민간기업 우주서비스를 활용해야 한다. 여기서 국가들은 자연스럽게 우방국이나 유사입장국(like-minded country)에 소속된 민간 우주기반체계를 선택하면서 점차 뉴 스페이스 연대로 발전할 것이다. 스타링크(미국)나 원웹(영국) 등은 전 세계를 연결하는 우주 인터넷 통신서비스를 제공하면서 뉴 스페이스 연대 매개체로 점차 기능할 것이다. 이에 대항해 중국은 위성 1만3천여 개를 지구 저궤도로 발사하는 ‘귀왕(國網, 국가네트워크)’ 프로젝트를 시작하면서¹¹⁵ 뉴 스페이스 연대 경쟁은 더 가열될 것이다.

2. 달 탐사 경쟁

뉴 스페이스 연대 경쟁에서 2024년에는 달 경쟁이 더 가속화될 것이다. 달은 새로운 우주연대 경쟁에서 또 다시 주목받는 분야이다. 달에 주목하는 첫 번째 이유는 자원기지로서의 가능성이다. 달 남극 토양에는 물과 얼음이 존재해 달 기지를 건설하고 희토류 등 달 자원채취 등의 활동을 수행할 수 있기 때문이다. 두 번째 이유는 더 본격적인 우주탐사를 위한 달의 거점화이다.

미국은 달에 유인착륙을 목표로 아르테미스(Artemis) 계획을 추진하여, 2024년에는 아르테미스 2호로 달에 대한 ‘스윙바이(swing-by)’¹¹⁶ 비행을 실시하고, 2025년 아르테미스 3호를 달에 착륙시킬 예정이다. 아르테미스 계획은 단순히 달 탐사에서 끝나는 것이 아니라 지속적 달 방문이 가능하도록 하여 달에 거점을 만드는 것을 목표로 한다. 미국은 추후 10년간 150회 정도의 임무를 수행할 예정이다.¹¹⁷ 이렇게 건설된 월면기지는 이후 화성 및 외행성의 유인탐사를 위한 발판으로 사용되도록 한다는 것이 아르테미스 계획의 목표이다.

아르테미스 계획은 미국의 독점적 우주사업이 아니라 국제 우주연대결성의 일환이기도 하다. 미국을 포함해 전 세계 29개국이 참여하고 있으며, 한국도 2021년 서명했다. 그러나 주목할 대상은 국가보다 기업들이다. 정부 주도 아폴로 계획과는 달리, 이제 민간 우주기업들이 로켓, 달착륙선, 월면차, 귀환우주선 등 주요 구성체계들을 개발하고 있다. 게다가 참여국들은 이 사업에서 확보하게 되는 우주자원을 각국 기업들이 소유할 수 있도록 할 것으로 보인다. 특정 기업의 우주자원 소유가 외기권 조약(Outer Space Treaty, 1967)에 위반된다는 주장¹¹⁸도 있지만, 민간 기업이 활발히 참여하는 결정적 동기를 제공하고 있다.

물론 아르테미스 이외에도 세계 각국에서 독자 달 탐사 계획들이 추진되고 있다. 러시아는 달의 남극을 향해 2023년 47년 만에 달 탐사선 ‘루나(Luna)-25호’를 발사했으나 추락으로 끝났다. 그러나 인도는 러시아의 추락 이틀 후에 ‘찬드라얀(Chandrayaan) 3호’를 달의 남극에서 600km

115. “Guo Wang: China’s Answer to Starlink?,” *RUSI Commentary*, May 3, 2023.

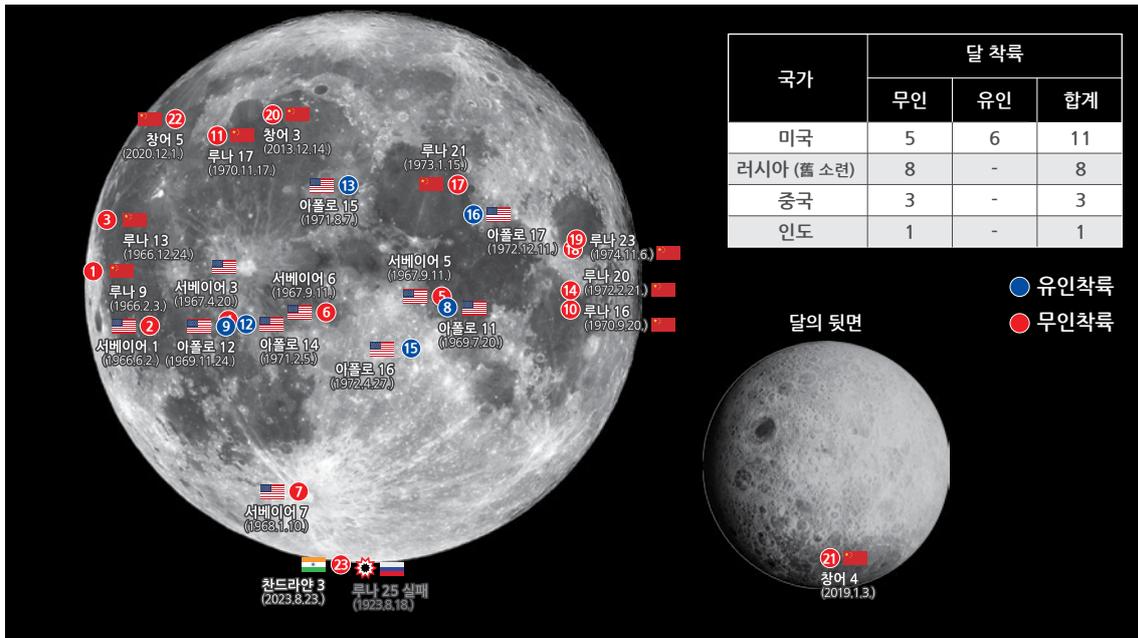
116. 스윙바이(Swing-by, 중력도움)란 우주항법의 일종으로, 적은 동력으로 먼 거리를 항행하기 위하여 행성이나 다른 천체의 중력을 이용하여 우주선의 궤도를 조종하고 가속하는 방법을 가르킨다.

117. “What’s Happening on the Moon in the Next Decade,” *Secure World Foundation Spotlight Talks*, June 14, 2023.

118. 우주조약은 1조에서 “달과 기타 천체를 포함한 외기권의 탐색과 이용은 … 모든 국가의 이익을 위하여 수행되어야” 한다고 규정하면서 전 인류를 위한 우주활동을 규정하고 있는 바, 이에 반한다는 주장이다.

떨어진 지점에 착륙시키는 데 성공했고, 일본과 협력하여 ‘찬드라얀 4호’를 보내 본격적인 남극 탐사를 이어갈 예정이다. 또 일본은 2023년 9월 로켓을 발사하여 무인 달착륙선을 2024년 초에 월면에 내릴 예정이다.¹¹⁹

그림 3. 역대 달 착륙 현황



출처: 역대 달 착륙 현황을 저자가 정리한 것.

중국은 2024년 ‘창어(嫦娥) 6호’를 달 남극으로 착륙시켜 토양샘플 채취 등의 임무를 수행할 예정이며, 2028년 예정의 ‘창어 8호’ 임무부터는 달 기지의 건설을 위한 사전 조사에 나선다.¹²⁰ 중국은 국제 달 과학연구기지(International Lunar Research Station, ILRS)의 건설에 국가와 국제기구들이 참여할 것을 제안해 러시아, 남아프리카 공화국, UAE, 파키스탄, 아제르바이잔, 베네수엘라, 벨라루스 등 7개국이 참여를 결정했고, ILRS 건설에 관한 국제협력을 전담할 기구를 출범할 예정이다. ILRS 프로젝트는 미국의 아르테미스 계획에 대응하는 우주 연대결성으로서의 성격을 띠게 되며 우주경쟁의 한 축을 담당하게 될 것으로 예상된다.

3. 우주규범의 패러다임 경쟁

한편 이렇게 확장되는 우주활동에 대해 국제 거버넌스와 규범이 필요하다는 데 세계 각국이 동의하고 있다. 이미 UN 총회 산하에는 ‘UN 외기권 평화적 이용에 관한 위원회(United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, COPOUS)’와 군축회의(Conference on Disarmament)가 있다. 우주규범에 관해서는 미국을 비롯한 서방과 중러의 입장이 갈리며 또 다

119. “Explainer: Japan’s moon landing: When is it and why is it important?,” *Reuters*, August 28, 2023.

120. “중국, 달 남극 탐사 ‘창어8호’ 임무 국제사회 참여제안,” *VOA뉴스*, 2023년 10월 3일자.

른 우주경쟁의 장이 되고 있다. 우선 서방에서는 우주에 대한 법적 구속력이 있는 규범의 제정보다는 국가관행과 책임 있는 행동으로 규범을 형성하자는 방향이다. 반면 중러는 외기권에 무기배치를 금지하는 구속력 있는 조약을 추구하면서도, 지상발사 위성 요격은 조약에서 배제하여 전략적 열세를 상쇄하고자 한다.

우주공간 군사화 또는 무기화는 우주조약과 달 협정에 의해 규제되고 있지만, 지구 인근 궤도에서는 대량살상무기만이 금지대상이 되고 있다는 흠결이 존재한다. 이에 대해 UN 군축위원회는 우주공간의 군비 경쟁 방지(Prevention of Arms Race in Outer Space, PAROS) 프레임워크를 통해 포괄적 ‘국제우주법’을 추진하고 있으며, 중러는 PAROS에 외기권에서의 무기배치 금지와 외기권 물체에 대한 무력위협 및 사용 방지에 대한 조약 초안(Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space and of the Threat or Use of Force against Outer Space Objects, PPWT)을 제안하며 우주의 비무기화를 제안했다.¹²¹ 그러나 서방과 중러 간 입장 차이는 2024년에도 크게 줄어들지 않고, 우크라이나 전쟁이나 미중 패권경쟁의 심화 등으로 오히려 갈등이 깊어지면서 새롭게 결성되는 우주연대들 사이의 경쟁요소로 자리 잡게 될 것이다.

이외에도 우주 파편(space debris)의 감시와 저감이나 투명성 및 신뢰구축도 역시 우주연대들 간의 경쟁대상이지만, 우주공간의 군사화 및 무기화보다는 공통의 이해관계로 인한 접점이 존재한다. 특히 뉴 스페이스 시대에는 국가뿐만 아니라 수많은 민간회사들이 기하급수적으로 위성을 발사한다. 2023년 기준으로 약 9천여 개의 위성들이 운용 중이지만, 2030년에 이르면 무려 6만여 개에 이를 것으로 예상된다.¹²² 특히 스페이스X만 해도 스타링크 위성을 4천 개 이상 운용 중으로 2026년까지 지구 저궤도에는 무려 1만2천여 개의 위성이 운용될 전망이다.¹²³

위성이 늘어나는 만큼 우주 파편이 급격히 증가하면서 우주 항행을 막으며 안전한 우주의 사용을 방해하고 있다. 이에 따라 세계 각국은 레이저무기로 우주 파편을 태우거나 위성을 보내 수거하는 등 방법을 고안하고 있으나 실용화에 이르지 못하고 있다. 가장 현실성 있는 대책은 국제 협력을 통해 최대한 우주 파편을 줄이는 방법이지만, 주요국의 입장차이로 합의가 쉽지 않은 상황이다. 2023년 무려 20년 만에 ‘해양보호조약(High Seas Treaty)’¹²⁴이 체결¹²⁵된 것처럼 우주에서도 유사한 조약이 체결될 가능성도 제기되고 있다. 그럼에도 각국의 이해관계로 인해 우주규범 분야도 뉴 스페이스 연대들 사이 경쟁은 더 치열해질 것이다.

121. 유준구, “우주안보 국제규범 형성의 쟁점과 우리의 과제,” *외교안보연구소 정책연구시리즈*, 2018년 12월.

122. Rohini Krishnamurthy, “Scientists call for legally-binding treaty to protect Earth’s orbit. Here’s why,” *Down to Earth*, March 10, 2023.

123. Ian Krietzberg, “SpaceX slams report implicating it in a potential threat to ‘people on Earth,’” *The Street*, Oct 11, 2023.

124. 정식명칭은 국가관할권 이외의 해양생물다양성 보전 및 지속가능이용을 위한 협정(Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine Biological diversity of areas Beyond National Jurisdiction)이다.

125. “Nations Agree on Language for Historic Treaty to Protect Ocean Life,” *The New York Times*, March 4, 2023.

뉴 스페이스 시대의 빠른 움직임에 대비하던 다른 중견국들과 달리 한국의 우주 도전은 기나긴 정체기를 맞았다. 이미 2008년 최초 우주인을 배출했지만, 우주사업은 대대적인 추동력을 얻지 못한 채 상당기간 침체기를 겪어야만 했다. 특히 독자 기술 확보에 중점을 뒀던 정부 방침에 따라 러시아를 파트너로 선정하며 ‘나로호’에 이어 한국형 발사체 ‘누리호’를 개발했고, 2023년에 이르러서야 우주발사 실용화에 성공을 기록했다.

독자 우주발사 능력을 갖췄다고 하지만, 한국은 여전히 우주분야에서 뒤쳐져 있는 것이 현실이다. 북핵으로 인해 엄중한 안보상황임에도 2023년 말이 되어서야 ‘425’ 군사정찰위성이 처음으로 발사됐으며, 우주탐사는 아직 독자적 사업계획이 구체화되지 못했다. 북한의 정찰위성 발사로 핵위협이 우주공간까지 확장되는 상황에서 우주영역 내 우위 확보는 이제 선택이 아니라 필수적 요구가 됐다. 특히 우주의 선점이 미래를 좌우하게 될 것이라는 관측을 감안한다면, 더 발 빠른 움직임이 요구된다. 이에 따라 현 정부는 과학기술정보통신부 산하에 항공우주청을 개청하기로 하고 한국판 NASA를 추구하고 2032년까지 달 착륙, 2045년까지 화성 착륙이라는 원대한 구상을 제시하고 있다.

한국은 자유민주주의 연대를 선택하면서 한미동맹을 한-미-일 안보협력으로 확대하고 ‘칩4(Chip4)’ 등 글로벌 공급망 재편에도 동참하고 있다. 미중 패권경쟁과 우크라이나 전쟁으로 민주주의 대 권위주의 대결로 국제적 연대가 재결성되면서 모든 분야가 재편되는 이때, 우리는 우주분야에서도 결국 최적의 뉴 스페이스 연대를 결성해야만 한다. 우주 연대결성은 한미 미사일 협정 폐지나 아르테미스 계획 등 미국과의 양자 협력에서 이미 시작됐지만, 인도와 협력하는 일본의 사례처럼 양자의 대상을 확대할 뿐만 아니라 다자협력을 추구하는 다원화가 필요하다. 뉴 스페이스는 민간 우주산업을 진정한 원동력으로 삼기에, 민간 기반의 우주개발을 지원할 수 있는 연대결성과 생태계 구축에 더욱 국가적 노력을 집중해야 할 때다.

경제안보 분야 연대결성

연원호 대외경제정책연구원 경제안보팀장

2023년 평가: 새로운 시대로의 진입

1. 역사적 전환점에 선 미국

냉전 종식 후 30여 년이 지난 지금, 국제사회는 빠르게 변하고 있다. 자유민주주의, 인권, 법치 등 기본 가치에 기반한 자유롭고 개방적인 국제경제 질서가 전 세계로 확대되면서 경제의 세계화와 상호의존도가 높아져 국제사회에 안정과 경제성장을 가져다준 반면, 신흥국 및 개발도상국의 부상과 경제적 상호의존성을 역이용한 경제적 위협 가능성을 높이며 국제사회 힘의 균형에 변화를 가져왔다. 특히 최근 중국의 부상으로 미중 간 지정학적 경쟁이 치열해지고 있다.

2023년에는 ‘탈위험화(de-risking)’란 표현의 등장이 주목을 받으며 일각에서 미국의 대(對)중국 정책기조 변화를 예상하기도 했지만, 근본적으로 미국의 대중 견제 정책기조에 변화는 없다. 탈위험화란 리스크에 대한 노출을 줄이고자 하는 것으로, 이는 특정 국가의 목표가 아니라 미국, 중국을 포함한 모든 국가의 정책 목표라고 할 수 있다. 우리는 이를 달성하기 위한 수단에 주목해야 하며, 미국은 탈위험화를 위해 특정 분야에 있어 더 이상 중국의 부상을 용인하지 않겠다는 생각을 내비쳤다(“small yard high fence”). 미국이 이 전략을 선택한 기저에는 미국의 인식 변화가 존재한다. 미국은 현재를 역사적 변곡점으로 인식한다.

미국은 2차 세계대전 후 시대를 셋으로 구분하고, 현재 세 번째 시대로 진입하고 있다고 인식하고 있다. 첫 번째는 민주주의 확산과 소련 붕괴라는 두 가지 목표를 달성하기 위해 노력했던 미소냉전 시기였고, 두 번째는 냉전 후 미국에 경쟁자가 없는 상황에서 미국 주도의 규칙 기반 질서(rules-based order)를 확대하며 주요 이슈에 대한 협력의 틀을 확립하고자 노력한 시기라고 할 수 있다. 이제 미국은 상호 의존과 초국가적 도전이라는 세 번째 시대의 시작점에 서 있다고 인식한다.¹²⁶ 따라서 새로운 전략 경쟁 시대를 맞아 미국은 새로운 힘의 토대를 마련하고 미래를 대비하기 위해 기존 가정들에 대한 재검토에 나섰다.

2. 신(新)워싱턴 컨센서스

2023년 4월 제이크 설리번(Jake Sullivan) 미국 국가안보보좌관은 브루킹스 연구소(Brookings Institution)와의 대담을 통해 ‘신(新)워싱턴 컨센서스(New Washington Consensus)’를 제안했다.¹²⁷ 미국이 새로운 시대를 맞아 부상하는 도전과제를 해결하기 위해 새로운 접근이 필요하다는 시각이다. 그린 에너지 전환과 디지털 전환, 역동적 신흥 경제의 부상, 공급망 회복력

126. “The Sources of American Power: A Foreign Policy for a Changed World,” *Foreign Affairs*, October 24, 2023.

강화, 인공 지능과 생명공학 혁명으로 인해 급변하는 세계에서 기존 전략은 유효하지 않으며 새로운 전략이 필요하다는 판단이다.

미국이 주장하는 새로운 전략의 대표적 기제가 인도-태평양 경제 프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)다. 2022년 5월 (1) 무역, (2) 공급망, (3) 청정경제, (4) 공정경제 4개 축으로 출범한 IPEF는 그동안 14개국 간 협상을 통해 2023년 5월에 공급망, 11월에 청정경제와 공정경제 부문 타결을 이뤄냈다. 중요 상품과 투입물에 대한 보다 탄력적 공급망을 보장하고, 청정 에너지 전환을 가속화하며, 조세 공정성 구현과 부패와 싸우는 것이 현재 국제 경제가 직면한 과제라는 인식이다. 일부 전문가들은 IPEF가 전통적 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)과는 다르며 시장 접근 등 인센티브가 없다고 지적한다. 그러나 미국은 오히려 바로 그 점이 새로운 전략의 핵심이라고 설명한다. 오늘날 해결해야 할 문제는 전통 모델로 충분하지 않으며, 무역 정책은 관세 인하 이상의 의미를 가져야 하고 국내외 경제 전략에 완전히 통합되어야 한다는 인식이다.

그리고 미국은 모든 국가가 아닌 신뢰할 수 있는 파트너들과 함께 현대적 산업 및 혁신 전략을 추구하고자 한다. 공정하며, 개방되고, 투명한 국가들과 경제 및 기술력의 원천에 투자하고, 다양하고 탄력적인 글로벌 공급망을 촉진하며, 노동, 환경, 기술, 거버넌스에 이르기까지 모든 것에 대해 높은 기준을 설정하고, 기후와 보건과 같은 공공재를 제공하기 위해 협력하고자 한다.

3. 중국의 대응

2023년 중국을 중심으로 한 주목할 만한 연대(Coalition) 움직임으로는 브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카공화국 5개국 협력체인 브릭스(BRICS)의 확대가 있다. 2023년 8월 BRICS는 남아공 회의에서 6개국을 추가하기로 합의했다. 2024년 1월부터 BRICS는 브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아공에 사우디, 이집트, 아르헨티나, 이란, 아랍에미리트(UAE), 에티오피아를 추가한 11개국 체제로 확대된다. 새롭게 추가된 국가들의 면면을 고려할 때, 중국이 2021년 발표한 “새로운 시대의 중국 국제개발협력 백서(《新时代的中国国际发展合作》白皮书)¹²⁷”의 전략과 일치하고 있음을 알 수 있다. 위 백서에서 중국은 국제 협력을 아시아와 아프리카 특히 일대일로(一帶一路)에 참여하고 있는 개발도상국에 더 중점을 두겠다는 시각을 보인 바 있다.

다만, BRICS에 참여하는 국가 간 공유되는 가치가 명확하게 보이지 않는다는 점은 연대의 강도가 낮을 수 있음을 시사한다. 이 점을 중국도 인지하고 있으며, 따라서 중국은 기본적으로 자립자강(自立自強)을 핵심 전략으로 취하고 있다고 이해하는 것이 옳다. 이러한 중국의 독자 전략은 중국이 교역에서 세계는 중국에 더 많이 의존하지만 중국은 반대로 세계의존도를 낮추려는 ‘비대칭적 탈동조화(asymmetric decoupling)’ 전략을 취하고 있다는 점에서도 확인할 수 있다.

127. “The Biden Administration’s International Economic Agenda: A Conversation with National Security Advisor Jake Sullivan,” *The Brookings Institution*, April 27, 2023.

128. “《新时代的中国国际发展合作》白皮书,” *中国政府网*, 2021.01.10.

2024년 전망: 지정학적 연대 시대의 본격화

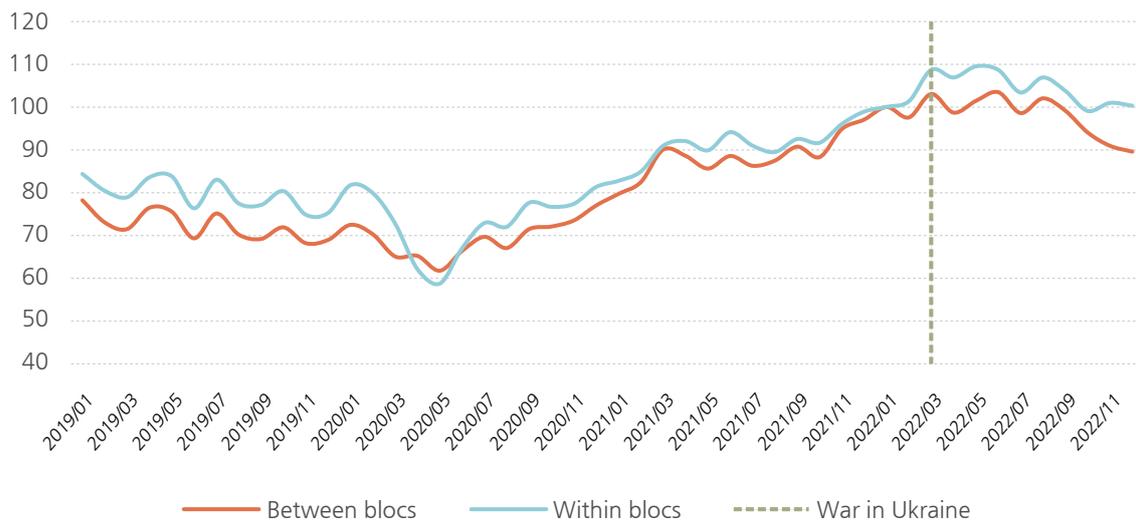
1. 지정학적 블록화

글로벌 경제는 신뢰와 가치를 바탕으로 한 블록화로 인해 점점 더 불확실성을 높이고 있다. 각국 정부는 이러한 불확실성의 시대에 대한 해법으로 정부주도의 산업정책 및 기술정책과 신뢰할 수 있는 유사입장국(like-minded country)과의 협력을 강화하고 있다. 역설적이게도 이 노력은 불확실성을 더욱 키우며 2024년에도 무역 및 기술의 블록화, 그리고 블록 내 연대를 심화할 가능성이 크다.

미중 전략경쟁으로 인해 글로벌 경제의 블록화가 가시화되기 시작했다. 2023년 9월에 출간된 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)의 2023년도 무역보고서는 지정학적 블록 내에서 이뤄지는 교역이 지정학적 블록 간 이뤄지는 교역보다 그 성장폭이 크며, 최근에는 블록 내 교역과 블록 간 교역의 격차도 벌어지기 시작하고 있음을 데이터로 보여준다. 특히 2022년 2월 우크라이나 전쟁 후에 이 현상은 더 눈에 띄게 강화되는 모습이다.¹²⁹

그리고 이 변화의 중심에는 첨단기술 제품이 있다. 대표적 사례가 미중 간 교역이다. WTO 보고서는 미국과 중국이 관세전쟁을 벌인 후에 가장 타격을 입은 것이 첨단기술 품목의 교역이라고 보고하고 있다. 예를 들어 범용기술 제품은 2018년 후 미국은 다른 국가로부터의 수입보다 중국으로부터의 수입을 오히려 크게 증가시켰다. 범용기술 제품에 있어서는 가격 요인이 선택의 중요 요소인 것이다. 그러나 반도체 및 통신장비와 같은 첨단기술 제품의 경우, 미국은 2018년부터 중국 의존도를 줄이고 중국 이외의 국가로부터 수입을 증가시켰다.

그림 1. 지정학적 블록 내 및 블록 간 무역(2022년 1월=100)



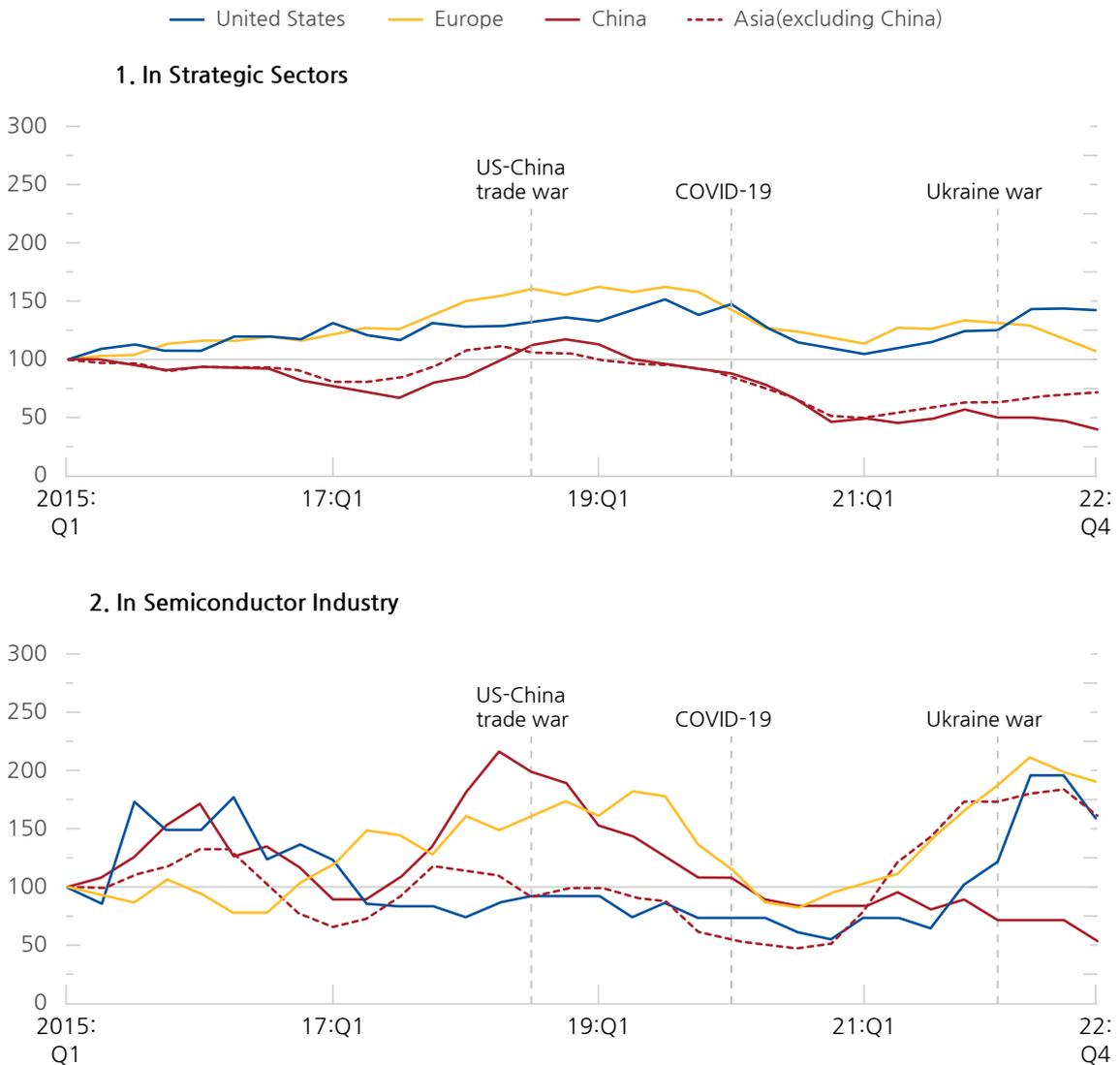
출처: WTO.

129. "WTO Trade Report 2023: Re-globalization for a secure, inclusive and sustainable future," WTO, September 2023.

2023년 4월 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF) 보고서에서도 해외직접투자의 블록화 현상을 지적한다. 중국의 외국인직접투자(Foreign Direct Investment, FDI) 점유율이 하락하면서 다른 지역으로의 FDI 흐름이 다양해지고 있으며, 이 현상은 특히 반도체와 같은 전략산업에서 뚜렷하게 나타난다. 지정학적 입장이 비슷한 국가 간 FDI가 차지하는 비중은 지리적으로 가까운 국가 간 FDI가 차지하는 비중보다 지난 10년간 더 크게 증가하고 있다. 또 반도체와 같은 전략산업에 있어 이러한 현상은 두드러진다. IMF는 미중 전략 경쟁이 시작된 2018년 이후 중국 첨단산업으로의 FDI가 지속적으로 감소하고 있는 것을 지적한다(그림 2 참조).¹³⁰

그림 2. 전략산업 및 반도체산업 투자 건수(4분기 이동 평균, 2015년 1분기=100)

Foreign direct investment flows to different regions are diverging, with China losing market share.



출처: IMF.

130. "World Economic Outlook: A Rocky Recovery, chapter 4, Geoeconomic Fragmentation and Foreign Direct Investment," IMF, April 2023.

2. 첨단기술을 중심으로 한 연대

미중 전략 경쟁하 첨단기술 분야의 블록화가 진행되는 가운데, 기술은 경쟁 대상이면서 동시에 가치를 공유하는 국가 간 협력 대상이기도 하다. 이미 주요국들은 발 빠르게 기술파트너를 찾아 나섰다. 2021년 미국-유럽연합(European Union, EU) 무역기술위원회(Trade and Technology Council, TTC), 미국-대만 기술무역투자협력(Technology Trade and Investment Collaboration Framework, TTIC), 2022년 미국-일본 상무-산업파트너십(Japan-US Commercial and Industrial Partnership, JUCIP), 2023년 미국-인도 핵심첨단기술구상(Initiative on Critical and Emerging Technology, iCET), EU-인도 무역기술위원회(TTC)가 출범했다. 한국도 2023년 4월 미국과 차세대 핵심, 신기술관련 협력 채널을 마련하였고,¹³¹ 8월 한미일 정상회담에서 공동연구뿐만 아니라 기술표준과 기술규범 관련 협력의 기틀을 마련했다.¹³² 2024년에도 이 기술연대 움직임은 확대될 전망이다.

첨단기술의 가장 큰 특징이 이중용도라는 점에서 핵심, 신기술 경쟁력은 중장기적 관점에서 시장 선점, 미래성장동력 확보, 외교적 레버리지 강화의 의미를 갖는다. 일본 사례에서 볼 수 있듯이 기술 초격차 확보 및 유지가 더 중요해지고 있다. 일본은 미국의 화웨이 제재와 신장위구르 인권 문제에 어떤 국가보다 빠르게 동참했지만 중국의 경제보복을 당했다는 이야기는 듣지 못했다. 결국 중국이 필요로 하는 기술을 일본이 보유하고 있었기 때문에 가능한 일이다.

보통 주요국의 첨단기술 혁신전략은 기술의 ‘개발’, ‘보호’, ‘활용’ 세 가지 틀로 구성된다. 전통적 과학 기술계의 시각에서 보면 개발은 ‘연구개발(R&D)’, 보호는 ‘지식재산권(Intellectual Property)’, 활용은 ‘기술표준’의 문제라고 할 수 있을 것이다. 과학기술 자체는 가치중립적이다. 그러나 지정학적 갈등이 첨예화되고 첨단기술이 이중용도적 특성을 더해가는 현실을 감안할 때 과학기술을 경제 및 안보와 결합해서 바라보는 경향은 2024년에도 강화될 전망이다. 이제 주요국은 과학기술의 개발을 ‘경제안보 협력 대상’으로, 보호는 ‘수출통제와 외국인투자심사 협력’, 활용은 ‘기술규범 협력’의 문제로 바라보고 있다.

3. 새로운 수출통제 연대에 대한 논의 본격화

2023년에 이어 2024년에도 새로운 국제 수출통제 메커니즘 도입 논의가 본격화될 전망이다. 2022년 9월 16일 제이크 설리번 미국 국가안보보좌관은 특수경쟁연구프로젝트(Special Competitive Studies Project, SCSP) 연설에서 중국과의 기술 격차를 벌리기 위해 수출통제를 전략적으로 활용할 수 있음을 언급했다. 대표적 분야가 첨단반도체, 인공지능(AI), 양자 컴퓨팅 분야다.¹³³ 2023년 8월 대통령 행정명령으로 도입된 아웃바운드 투자 모니터링은 실제로 (1) 첨

131. “ROK-U.S. Joint Statement on Launching the Next Generation Critical and Emerging Technologies Dialogue,” *Office of the President (ROK)*, April 26, 2023.

132. “캠프 데이비드 정신: 한미일 정상회의 공동성명,” *대통령실*, 2023년 8월 18일자.

133. “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit,” *The White House*, September 16, 2022.

단반도체, (2) AI, (3) 양자컴퓨터 등 3개 기술 분야를 대상으로 하고 있으며,¹³⁴ 2023년 10월 미국 상무부는 중국의 반도체 및 AI 산업에 대한 수출통제를 한층 더 강화했다.¹³⁵

미국 정부는 이 독자적 노력을 다른 국가와 연대를 통해 확대하고자 한다. 2023년에는 일본 및 네덜란드와 반도체 장비 분야의 수출통제 협력을 강화했다. 나아가 2024년에는 특정 분야에 있어 기존의 다자 수출통제 체제를 보완하거나 대체하는 새로운 국제 협력 체제를 구축하고자 하는 논의를 본격화할 가능성이 크다. 이중용도 기술에 대한 통제를 조정하는 바세나르 협정(Wassenaar Arrangement)을 포함한 기존의 다자 수출통제 체제의 가장 큰 한계는 비확산과 재래식 무기 관련 목표만을 다루고 있다는 점이다. 중국의 군사-민간 융합(Military-Civil Fusion, MCF) 전략, 기술을 이용한 인권 침해, 대규모 중요 공급망 교란, 신형 기술 통제 등 새롭게 부상하는 중요 국가 안보 문제를 효과적으로 해결하는 데 한계를 보인다는 점에서 기존의 수출통제 체제를 보완하기 위한 각국의 노력이 2024년에는 더 구체화 및 본격화될 전망이다. 최근 논의에 따르면, 새로운 다자간 수출통제 체제는 소규모 기술 민주주의 국가들로 구성하고, 현재 체제보다 더 광범위한 정책 목표를 다루며, 기술 혁신을 민간 부문이 주도하고 있다는 점에서 기존 정부 중심이 아닌, 산업계 의견을 포함할 수 있는 메커니즘이 될 가능성이 크다.

2024년 지경학적 연대가 다방면에서 강화될 것으로 전망되는 가운데 글로벌 국제경제를 낙관하기 힘든 상황이다. 우선 세계경제는 2023년보다 더 침체될 가능성이 크다. 현재 세계가 경험하고 있는 물가상승 압력은 과잉 수요가 아닌 공급 비용상승에 그 원인이 있다. 미중 갈등, 우크라이나 전쟁, 공급망 재편, 탈탄소 전환 등은 경제적으로 추가비용을 낳으며 인플레이션 장기화와 글로벌 경제의 효율성을 떨어뜨리고 있다. 2023년 10월 IMF 기본 예측에 따르면 글로벌 성장률은 2022년 3.5%에서 2023년 3.0%, 2024년 2.9%로 둔화되어 과거(2000~2019년) 평균인 3.8%에 훨씬 못 미칠 것으로 전망된다. 특히 한국을 포함한 선진국은 2022년 2.6%, 2023년 1.5%, 2024년 1.4%로 3년 연속 성장세 둔화가 전망된다.¹³⁶

또 2024년 글로벌 경제에 영향을 미칠 주요 변수로 주요국 선거도 있다. 2024년 1월 13일 대만 총통선거 및 총선이 예정되어 있고, 6월 초에는 유럽의회 선거가 있다. 일본 기시다 내각의 지지율이 20%대라는 점에서 일본도 내년에 선거를 치를 가능성이 크며, 11월 5일에는 미국 대선이 있다. 대중국 정책 이슈는 세간의 관심을 끌기 쉽다는 점에서 각국의 선거 과정에서 정치적으로 활용될 가능성이 크다. 2023년 11월 APEC에서 이뤄진 미중 정상회담에서 양국 관계가 개선되었다기보다 서로의 입장만 재확인하며 평행선을 달렸다는 점을 고려한다면, 2024년 미국을 포함한 서방의 대중국 강경 정책에 근본적 변화는 없을 것으로 예상되며 가치와 신뢰에 기반한 경제적 블록화는 더 가속화될 전망이다.

134. "Executive Order on Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern," *The White House*, August 9, 2023.

135. "Updates to Modify and Reinforce Restrictions Initially Released on October 7, 2022, to Address National Security Concerns Posed by PRC Military Modernization," *Bureau of Industry and Security*, October 17, 2023.

WTO와 같은 국제적으로 약속된 룰이 작동하지 않는 현 상황 속에서, 국가들은 상대방을 신뢰할 수 있느냐 없느냐를 교역, 투자, 협력의 기준으로 삼고 있다. 그러나 각국의 산업 역량이나 교역구조가 다르다는 점에서 국가별로 세부적 경제안보 위협인식과 대응전략은 같을 수 없다. 달리 말하면, 새로운 과제 해결을 위한 연대는 좋지만, 연대 내에서 펼쳐지고 있는 산업정책을 통한 보조금 경쟁이 연대 밖 잠재적 위협국뿐만 아니라 연대 내 동맹국과 유사입장국에도 큰 경제적 손실을 유발할 가능성을 안고 있다는 점이 우려된다.

따라서 블록 간 교역을 최대한 유지하면서도 우선적으로는 블록 내 자유무역 질서가 회복되도록 한국과 같이 자유무역의 큰 수혜를 본 국가가 나서야 할 때다. 문제 해결을 위해 연대결성만으로 끝낼 것이 아니라, 연대 속에서 새로운 룰 제정 노력으로 이어져야 한다. 미중 갈등이 야기하는 불확실성을 제거하기 위해 우리는 우리만의 명확한 통상, 외교 원칙인 “포용, 신뢰, 호혜”를 모든 경우에 일관성 있게 적용하며 대응에 나서야 할 것이다.¹³⁷

136. “World Economic Outlook, October 2023: Navigating Global Divergences,” *IMF*, October 10, 2023.

137. “인도-태평양 전략 보고서,” *외교부*, 2022년 12월 28일자.

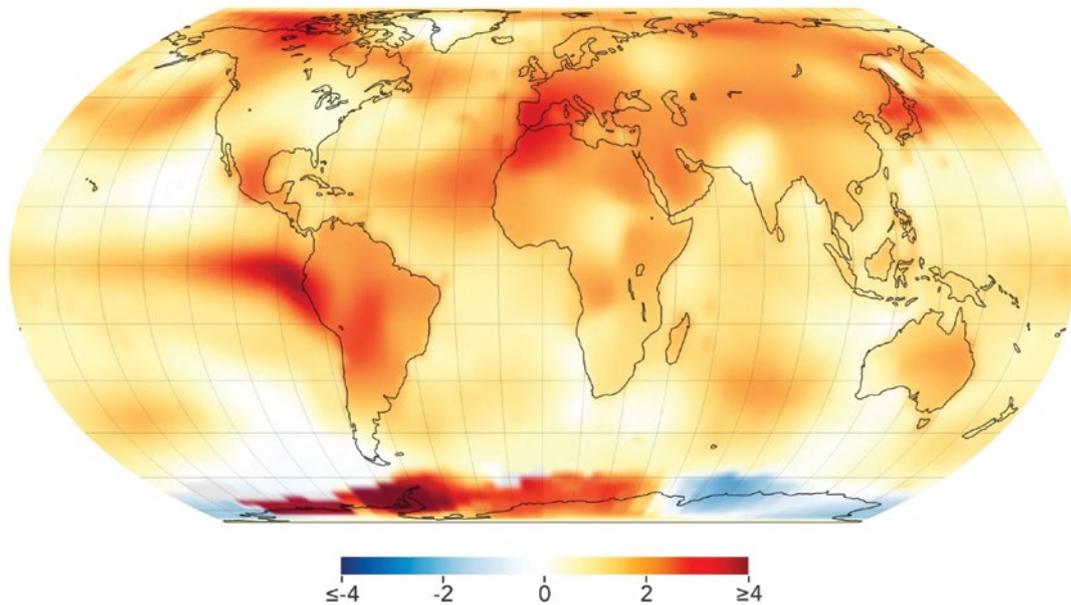
기후위기 시대 국제협력과 연대

최현정 선임연구위원

2023년: 가장 더웠던 여름과 찬바람이 불었던 국제기후협력

올해 7월 6일은 인류 역사상 가장 더운 하루였다. 이 날은 지구 평균기온 17.23°C를 기록하며, 2016년 8월 중의 16.92°C의 종전 기록을 갱신했다.¹³⁸ 아울러 1880년대 산업화 시기부터 기상 관측이 시작된 이래, 2023년은 가장 더운 여름이기도 했다. 미국 항공우주국(NASA)의 관측에 따르면, 관측 후 지구 평균 여름(6~8월) 기온보다 0.23°C, 그리고 1951~1980년 기간 여름 기온보다 1.2°C가 더 높았던 것으로 기록됐다.¹³⁹ 특히 엘니뇨 현상의 영향으로 해수면 온도와 남극해에서 기온 상승은 더 두드러졌다.

그림 1. 평년 대비 2023년 여름(6~8월)의 기온 변화



출처: NASA.

21세기에 들어서면서 연평균 기온은 지속적으로 상승했다. 지금까지 가장 더웠던 해로 기록된 2016년의 경우 여름 기온이 오히려 평년에 비해 낮았던 점을 감안한다면, 5월 이후 매달 가장 더웠던 달로 기록된 연평균 기온으로 2023년은 인류 역사상 가장 더웠던 해로 새롭게 기록

138. "Here's Where Global Heat Records Stand So Far in July," *The New York Times*, July 19, 2023.

139. "NASA Announces Summer 2023 Hottest on Record," *NASA*, September 14, 2023.

될 가능성이 매우 높다.¹⁴⁰

단순히 지구온난화 현상을 넘어서 기후변화로 증폭된 자연재난 피해는 2023년에도 지속되며 그로 기인한 인적, 경제적 피해는 범지구적 위기로 신흥안보위기의 대표적 사례로 여겨지고 있다. 기후변화의 영향으로 자연재난 발생 횟수와 규모가 급증하기 시작하면서, 그로 인한 직접적 결과로 인명 손실과 경제 피해가 확대되기 시작한 1990년대 중반만 해도, 재난 대응 인프라가 취약한 저개발 국가들이 기후변화 피해국가들로 여겨지며 국제적 지원을 필요로 했다. 그러나 이제는 국가의 경제, 기술적 성장 정도와 관계없이 극심한 자연재난으로 인해 기후변화는 선진국 도시들을 포함해 국적을 가리지 않는 피해로 이어지고 있다.

2023년 9월까지, 미국은 이미 기후재난(climate disasters)으로 정의할 수 있는 건당 최소 피해금액 10억 달러를 넘는 23건의 자연재난을 겪었다.¹⁴¹ 지난 3월 호주 퀸즈랜드 지역에 발생했던 열대 폭풍, 6월 중국 정저우시에서의 폭풍우, 7월의 독일 서부지역의 대규모 홍수, 8월의 미국 서부지역 산불 등은 올 한 해에 발생했던 대표적 기후재난들로 기록되고 있다. 과거 동남 및 서남아시아권과 카리브해 지역(Caribbean), 그리고 군소도서국가연합(Alliance of Small Island States, AOSIS)을 포함하는 저개발국가(Low Developing Countries, LDC) 혹은 개발도상국가들(Developing Countries)이 대표적인 기후재난 피해지역이었다면, 이제는 선진국들의 인구 밀집 도시도 피해지역이 되고 있다. 2023년 기후위기 사례들은 특히 이를 증명하고 있다. 선진도시의 상징인 미국 뉴욕시에서 9월 말 발생했던 폭우에 이은 홍수 사태는 현대 문명의 핵심이라 할 수 있는 선진국의 도시 인프라도 기후위기 시대의 기후재난 대응에 있어서 한계를 맞게 되었음을 예증한다.

인류 역사상 가장 더웠던 여름을 맞으며, 2023년 7월 안토니오 구테흐스(António Guterres) UN 사무총장은 “지구온난화의 시대(the era of global warming)가 끝나고, 지구가 끓고 있는 시대(the era of global boiling)가 도래했다”고 선언했다.¹⁴² 1992년 리우 지구정상회의(Earth Summit)를 통해 마련된 UN기후변화협약(UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)이 1994년 발효됨에 따라 기후변화 대응 국제협력체제가 마련됐다. 그로부터 30년의 시간이 지났지만, 현존 최고의 국제협력체제인 국제연합(United Nations, UN) 수장으로서 기후변화에 대한 국제사회의 관심과 협력을 자극적인 조어를 사용하며 경각심을 새삼스럽게 호소하는 것은 무엇인가 기후변화 대응 국제협력이 원활하지 않음을 반증하고 있다.

2023년 한 해는 2년 넘게 지속됐던 신종코로나바이러스(COVID-19) 팬데믹이라는 지구적 위기를 극복하며 일상으로 회복할 수 있었다. 그러나 2022년 2월 이후 계속되고 있는 우크라이나 전쟁이나 2023년 10월 초부터 시작된 이스라엘-하마스 전쟁과 같은 지정학적(geopolitical) 위기와 그 전쟁의 여파로 인한 유가 상승을 비롯 미중 간 전략적 경쟁의 영향을 받는 세계공급망

140. “Analysis: ‘Greater than 99% chance’ 2023 will be hottest year on record,” *CarbonBrief*, October 16, 2023.

141. “NOAA: Climate disasters cost U.S. \$2.6 trillion since 1980,” *UPI*, September 12, 2023.

142. “Hottest July ever signals ‘era of global boiling has arrived’ says UN chief,” *UN News*, July 27, 2023.

(global supply chain)의 붕괴 혹은 재편이라는 지경학적(geo-economic) 위기에 전 세계가 직면하게 되었다.

전 지구적 위기로 기후변화나 기후위기와는 달리, 전쟁이나 무역 갈등과 같은 지정학적, 지경학적 위기는 전통적으로 보다 직접적이고 가시적인 국가안보의 문제로 여겨져 왔다. 따라서, 사회학자 앤서니 기든스(Anthony Giddens)가 역설적이라고 지적하듯이(“Giddens’s Paradox”), 위기의 성격이 일상생활에서 비가시적이고 위기의 전개 속도가 점진적인 기후위기는 그 궁극적 결과가 지구적 파멸을 야기할 수 있다고 하더라도 현재 진행 중인 전쟁이나 경제위기와 같은 전통적인 위기들에 비해 정책적으로 혹은 심리적으로 우선순위를 지니지 못하는 것이 현실이다.¹⁴³

또 COVID-19 팬데믹 대응을 통해 극한 국가위기 상황의 범국제적 발현은 국제협력이 아닌 국가중심주의 혹은 국가이기주의 기조가 관련 국가들의 국내외 정책수립의 근간이 됨을 경험할 수 있었다. 2023년 현재 진행 중인 유럽과 중동에서의 전쟁이나 미중 간 전략적 경쟁과 같은, 전통적인 지정학적 혹은 지경학적 위기는 통합(integration)과 상호의존(inter-dependence)에 대한 국가 간 믿음을 통한 국제협력을 도모하는 데 결코 긍정적 환경은 아니었다. 특히 주요국들을 주도로 유사입장국들(like-minded countries)과 연대를 통한 배타적이고 제한적인 협력체제들이 태동하게 되면서 기후변화와 같은 범지구적, 탈국가적인 위기 대응에는 어떠한 주목할 만한 성과도 남기지 못하고 한 해를 보내게 되었다.

2024년 전망: 모멘텀을 찾지 못할 국제기후협력

2023년과 마찬가지로 2024년도 기후변화 대응 국제협력 분야에서는 크게 괄목할 만한 성과나 돌파구를 마련하기에는 한계가 있을 것으로 보인다. 이는 2024년에도 지속될 주요국들의 정치, 경제적 국가이익을 중심으로 한 연대가 국제관계의 주요 동인이 될 것이기 때문이며, 이러한 국제환경에서 배타적 국제협력으로 기후위기를 극복할 수 있는 조건이 마련되기는 어렵기 때문이다. 기후변화에 대한 공동의 위기의식과 지구환경이라는 공공재 보호와 지속가능한 발전이라는 공동 목표와 함께, 국제적 상호의존 관계에 대한 신뢰와 포용성(inclusiveness)이 모든 국가들에게 공유되지 않는다면, 기후변화 대응 국제관계는 “공공재의 비극(The Tragedy of the Commons)”에 상응하는 결과를 맞이할 수밖에 없다.¹⁴⁴

현재 지구의 평균기온은 이미 탄소연료 소비가 본격화되기 시작한 산업화 이전 대비 1.1°C 정도 상승했다.¹⁴⁵ 2015년 파리협약에서 논의했던 국제사회의 목표(1.5°C Goal), 즉 산업화 이전 대비 1.5°C 이하로 지구평균기온의 상승 폭을 제한하고 2050년까지 탄소중립(Net-Zero)을

143. Anthony Giddens, *The Politics of Climate Change*, Polity, 2009.

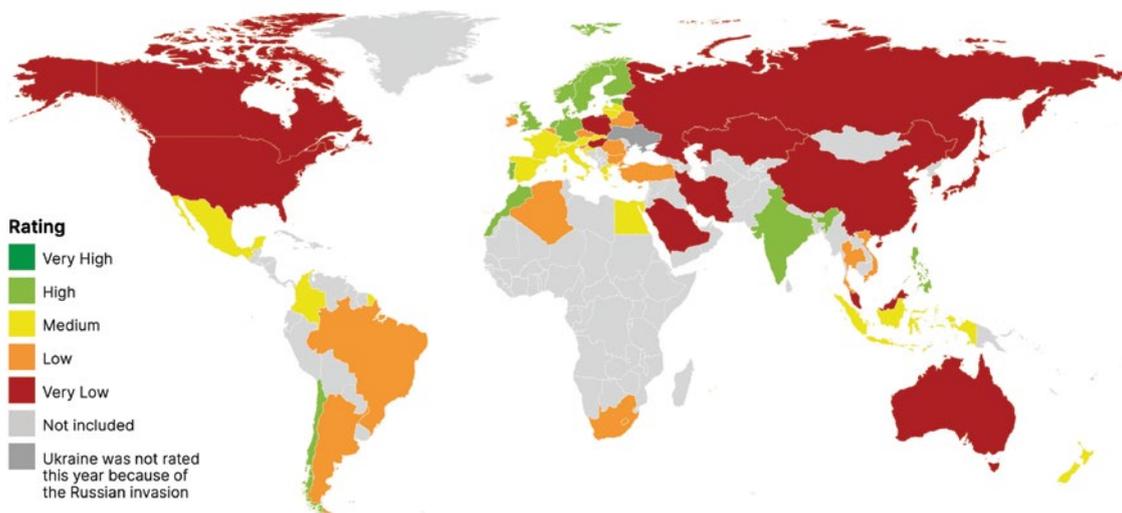
144. “공공재의 비극”이란 2009년 노벨경제학상 수상자인 엘리노르 오스트롬(Elinor Ostrom)의 저서 *Governing the Commons*(1990)에서 개념화한 것으로, 모든 참여자가 제한 없이 공공재를 사용할 수 있지만 누구도 자발적으로 그 재화를 공급하려 하지는 않으며, 한편으로 수요자는 상응하는 비용 부담을 하지 않음에 따라 결국 모두가 파멸에 이를 수 있음을 지적하는 이론이다.

달성하기 위해서는 전 세계 온실가스 배출량을 2030년까지 2019년 기준 43% 감축해야 하며, 이를 위한 ‘탄소예산(Carbon Budget)’, 즉 잔여 탄소배출 허용량은 500GtCO₂e 정도이다.¹⁴⁶ 현재 전 세계 탄소배출량은 연간 59±6.6GtCO₂e(2019년 기준)에 이르고 있어, 단순 계산으로도 탄소예산은 10년치도 남지 않은 상황이다.

지구온난화의 결과는 단순한 지구평균기온 상승 외에도 생태계 및 인류 문명에 파괴적 결과를 야기하게 된다. 그 대표적인 것이 해수면 상승으로 이는 거주지 손실을 비롯한 인류 문명에 대한 물리적 피해와 국가안보 위기를 가져오는 직접적 원인을 제공할 것이다. 한 연구에 의하면, 이미 약 3억 8천만 명 이상의 세계인구가 해수면 상승으로 침수될 거주지에 살고 있으며, 산업화 시기 대비 1.5℃ 기온 상승은 5억 1천만 명 이상이 침수피해에 놓일 수 있는 것으로 분석되고 있다.¹⁴⁷

기후변화라는 공동 위협에 대응하기 위해 국제사회는 협력체제를 구축하고 느슨한 구속력을 지닌 규범과 제도도 마련했다. 과거 온실가스 대량배출의 책임이 있는 선진국가들을 지원국으로 저개발국가 혹은 개발도상국가들을 수혜국으로 양분하여 책임과 의무를 규정했던 교토의정서(Kyoto Protocol) 체제의 한계를 극복하면서, 모든 국가들에게 자발적 책임과 의무를 규정한 2015년 파리협정(Paris Agreement) 체제의 탄생은 21세기 국제기후협력에 큰 이정표를 제공했고, 이는 협력체제를 공고히 할 수 있는 희망적인 계기로 여겨졌다.

그림 2. 2023년 기후변화대응지수(CMPI)



출처: Climate Change Performance Index.

145. 2021년 세계기상기구(WMO)는 지구평균기온이 산업화 이전 대비 1.11℃ 상승한 것으로, IPCC는 2023년 발표한 제6차 평가보고서를 통해서 2011~2020년 기간 동안의 지구 지표면 온도는 산업화 시기(1850~1900) 대비 1.09℃ 상승한 것으로 분석했다.

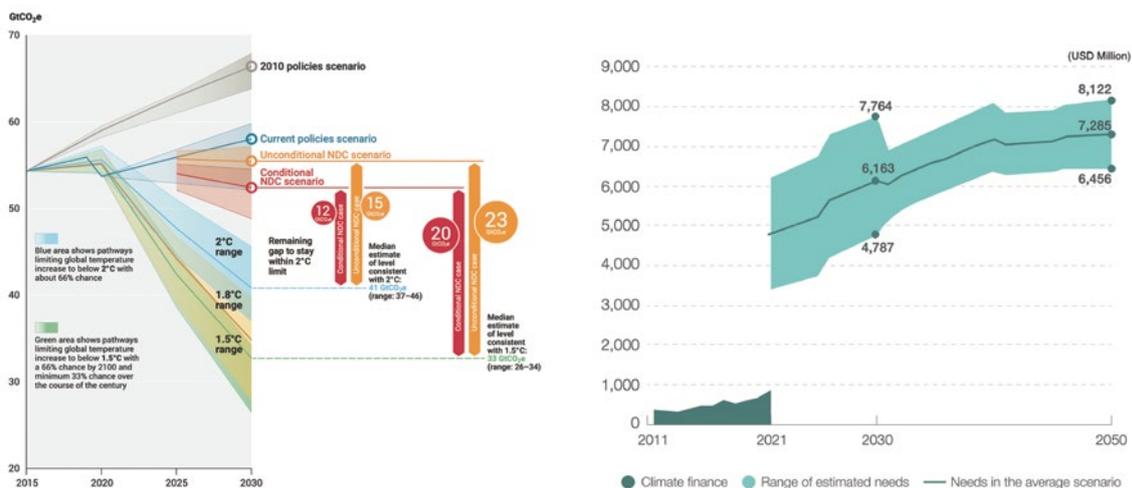
146. “Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change,” IPCC, 2023.

147. “온도 3도 상승 시 주요도시 50곳 해수면 상승 직격탄… 8억명 위험,” 연합뉴스, 2021년 10월 14일자.

그러나 파리협정 체제하에서 국제사회의 공동 목표에는 이상(理想)과 현실(現實)이 존재한다. 교토의정서 체제의 ‘공동의 그러나 차별적 책임원칙(Common But Differentiated Responsibilities, CBDR)’은 파리협정 체제에 들어서 ‘공동의 그러나 차별적 개별 책임원칙(Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities, CDDRRC)’으로 수정되면서, 모든 국가들이 자국의 국가역량에 맞는 자발적 온실가스 감축목표(Nationally Determined Contributions, NDC)를 제정하고 관련 정책들을 추진하기로 결의했지만,¹⁴⁸ 현재 그 국가별 정책 추진 성과를 긍정적으로 평가받고 있는 사례는 많지 않다.

또 파리협정 체제하에서 각 국가들이 지금까지 자발적으로 제출한 온실가스 감축목표의 총합은 여전히 ‘1.5°C Goal’은 물론 기존의 ‘2°C Goal’마저도 달성할 수 없는 근원적 한계를 지니고 있기도 하다. 국제사회가 ‘1.5°C Goal’을 달성하기 위해서는 2030년까지 약 20~23GtCO₂e, ‘2°C Goal’의 달성을 위해서는 약 12~15GtCO₂e의 추가적인 온실가스 감축목표가 필요하다.¹⁴⁹ 이는 현 국제사회 배출량의 33~38%와 20~25%에 달하는 것으로, 이 추가 감축분을 보충할 수 있는 국제협력 방안은 지금까지 마련되지 않고 있으며, 현존하는 관련 기술과 생활 양식으로 현실적으로 국제사회의 공동목표를 달성하기에는 그 가능성이 크지 않다. 또한, 2030년까지 ‘1.5°C Goal’을 달성하기 위해서는 연간 약 6.2조 달러, 이후 2050년까지 탄소중립을 달성하기 위해서는 매년 약 7.3조 달러의 재정소요가 필요하여 총 200조 달러 정도가 필요한 것으로 분석되고 있다.¹⁵⁰ 그러나 실제로는 2022년 처음으로 1조 달러 정도의 기후변화 대응 재정이 마련되었을 뿐, 필요한 재정을 확보하는 데에는 크게 못 미치고 있는 것이 현실이다.

그림 3. 국제사회의 온실가스 감축목표 및 필요 재정 마련에서의 현실과 한계



출처: UNEP.

148. Thomas Leclerc, “The Notion of Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities: A Commendable but Failed Effort to Enhance Equity in Climate Law,” in Benoit Mayer and Alexander Zahar, ed. *Debating Climate Law, 2021; Cambridge University Press.*

149. “The Emissions Gap Report 2022,” *UNEP*, October 22, 2022.

2024년 역시 온실가스 감축이나 필요 재정 마련에 있어서 특별한 전기가 마련될 것으로 전망되지는 않는다. 오히려 현재 진행 중인 유럽과 중동 지역 전쟁이나 COVID-19 팬데믹 극복 후 고물가(inflation)와 경기 불황 등과 같은 전통적 정치 및 경제 분야에서의 극단적 국가 단위의 안보 위기들은 기후위기 대응과 같은 중장기적 안보위기 대응에 대한 관심과 투자를 현격히 낮춰줄 것으로 전망된다. 이는 2023년 초 발표된 전문가 그룹의 글로벌 위기에 대한 인식 조사에서도 잘 드러나고 있는데,¹⁵¹ 향후 10년간 가장 큰 영향을 미치게 될 범국제적 위기는 대부분이 기후변화와 관련되어 있지만, 향후 2년간 가장 큰 영향을 가져올 범국제적 위기는 정치, 경제적 갈등으로 야기되는 것들이 보다 큰 비중을 차지하고 있다.

그림 4. 장단기적 글로벌 위기 전망

2 years		10 years	
1	Cost-of-living crisis	1	Failure to mitigate climate change
2	Natural disasters and extreme weather events	2	Failure of climate-change adaptation
3	Geoeconomic confrontation	3	Natural disasters and extreme weather events
4	Failure to mitigate climate change	4	Biodiversity loss and ecosystem collapse
5	Erosion of social cohesion and societal polarization	5	Large-scale involuntary migration

자료: WEF.

주요국들의 국가이익을 중심으로 연대를 결성해 정치, 경제적 경쟁력을 도모함으로써 연대 국가들 간의 배타적 이익을 공유하고자 하는 COVID-19 팬데믹 후의 최근 국제적 상황은 기후변화와 같은 지구적 차원 위협에 대응하는 국제협력에 긍정적 환경을 제공하지 않는다. 기후변화 문제는 지구 전체의 문제(planetary crisis)로서,¹⁵² 그 궁극적 해결이 유사입장국들만의 노력으로는 불가능한 것으로 전 세계가 포괄적으로 참여하는 지구적 차원의 협력이 필요하기 때문이다. 탈국가적, 탈국경적 성격의 지구적 차원 문제란 결코 연대와 같은 배타적 협력구조로는 효과가 제한될 수밖에 없기에, 이미 국제사회는 전 세계 197개국이 참여한 기후협력체제인 UNFCCC 체제는 물론 구속력을 지닌 체제규범으로서 1997년 교토의정서와 2016년 파리협정을 체결하기도 했다.

기후변화 대응 국제협력체제는 이미 ‘연대’와 비교될 수 없는 국제 조직은 물론 국제법과 규범 상의 지위를 모두 지니고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고, 현재 진행 중인 주요국 중심의 정치, 경제적 연대 형성은 보다 직접적이고 가시적인 국가이익을 우선하고 있다는 점에서 국제사회의 기후변화 대응 국제협력보다 국가 차원에서 정책 우선권을 지니게 되는 것이 현실이다. 특히, 2024년도 유럽과 중동에서의 전쟁이나 고물가와 경기불황이 지속될 경우, 전통적인 정치적 혹은 경제적 국가이익 추구가 우선될 수밖에 없을 것이므로, 국제기후협력이 진전될 수 있는 계기

150. “How Big is the Net-Zero Financing Gap?,” *Climate Policy Initiative*, September 2023.

151. “The Global Risks Report 2023,” *WEF*, January 11, 2023.

152. “What is the Triple Planetary Crisis?,” *UNFCCC*, April 13, 2022.

를 얻기 어려울 것으로 전망된다.

아울러, 지금까지 보다 큰 관심과 재정이 투입되어 왔던 온실가스 ‘감축(mitigation)’ 문제와는 달리 범국제적 협력이 상대적으로 크게 필요 없는 국가적 차원의 기후변화 ‘적응(adaptation)’ 문제에 정책적 관심이 집중될 것으로 예상된다. 이는 진행 중인 기후변화 결과로 기존의 사회인프라가 대응할 수 없는 자연재해들이 일상화되고 있다는 점에서, 선진국들을 중심으로 새로운 재해 환경에 맞춘 사회인프라 투자들이 늘어나게 될 것이다. 빈곤국이나 저개발국에서의 취약지역들은 기술적, 재정적 원조 및 국제협력을 필요로 함에 따라 진전이 더딜 수 있지만, 선진국의 대도시와 재해 대응 사회인프라 개선은 국내 정책의 일환으로 정책적 관심과 투자가 커질 것이다.

소수 국가 연대를 통한 국제협력이나 기후협력체제와 같은 지구적 차원의 협력시스템 중 어떤 것이 더 효과적일지는 단정할 수 없다. 정치, 경제 분야에서 특정 소수 국가들 간 연대결성이 범국제적 조직과 규범을 갖춘 국제사회의 기후협력체제와 비교할 때, 보다 비구속적이며 느슨한 협력체제로 여겨질 수도 있다. 그러나 그 참여로 얻어지는 이득이 배타적이고 비참여국가들을 대상으로 징벌적 효과를 낼 수 있다면, 단기적으로는 기후협력체제보다 국가적 관심이나 정책 효과가 더 클 수 있다. 그러나 그 연대가 주요국들의 주도에 의한 것이라면, 연대의 지속성이나 비참여국가들과의 연계성을 고려해야만 한다.

자유주의적 믿음에 기초한 기후협력체제와 현실주의적, 중상주의적 믿음을 지닌 정치, 경제적 국제 연대가 공존하는 국제환경하에서 국가들은 보다 정교한 전략적 판단이 필요하다. 특히, 한국과 같이 주변국가들 간 경쟁이 치열하고 국제시장환경에 민감한 국가는 2024년 한 해 동안 지정학적 안보는 물론 공급망 안보 등을 위한 국제적 연대 참여가 국제기후협력과 같은 지구적 차원의 협력체제에서의 기여 및 공헌과 상충되지 않도록 외교적 노력을 기울여야 할 것이다.

A S A N

국제정세 전망

2 0 2 4

연대결성 Coalition Building

■ 참여 연구진

- 최 강 아산정책연구원 원장
- 차두현 아산정책연구원 수석연구위원
- 고명현 아산정책연구원 선임연구위원
- 피터 리 아산정책연구원 연구위원
- 이동규 아산정책연구원 연구위원
- 최은미 아산정책연구원 연구위원
- 이상준 국민대학교 러시아·유라시아학과 교수
- 장지향 아산정책연구원 선임연구위원
- 이재현 아산정책연구원 선임연구위원
- 최진우 한양대학교 정치외교학과 교수
- 신소현 아산정책연구원 부연구위원
- 양 욱 아산정책연구원 연구위원
- 연원호 대외경제정책연구원 경제안보팀장
- 최현정 아산정책연구원 선임연구위원

THE ASAN INSTITUTE for POLICY STUDIES



www.asaninst.org