

A S A N

국제정세 전망

2 0 2 3

복합경쟁

Complex Competition

아산정책연구원

2022년 12월

A S A N

국제정세 전망

2 0 2 3

복합경쟁 Complex Competition

아산정책연구원

2022년 12월

목차

서문	04
총론: 복합경쟁의 시대와 격변하는 세계	06
동북아: 본격화되는 복합경쟁, 결별을 향한 공존	23
핵협박의 본심을 드러낸 북한	34
복합경쟁에 맞서 통합적 해법을 추구하는 미국	43
‘중국식 현대화’로 미국과의 복합경쟁에 나서는 중국	49
새로운 질서 구축의 선봉에 서려는 일본	57
흔들리는 유라시아 지역 패권 속 다극 질서를 지향하는 러시아	65
중동 지역에서도 심화되고 있는 복합경쟁	75
깊어지는 복합적 위기 속의 아세안	84
미-중 복합경쟁 시대의 전개와 유럽의 선택	93
복합경쟁 시대의 3중 군비경쟁: 재래식, 핵, 미래기술	101
경제안보: 첨예화되는 미-중 전략경쟁, 높아지는 불확실성	110
복합경쟁에 따른 인권 논쟁 재연	116
Post-COVID-19 팬데믹 시기의 국제협력	124

서문

2022년 한 해 우리는 그 이전과는 달라진 세계를 경험해야 했습니다. ‘COVID-19(신종코로나바이러스)’로 인해 지난 2년간 계속되었던 국제적 ‘거리두기’는 백신과 치료제의 개발 그리고 전 세계적인 방역 노력으로 인해 차츰 완화되었고, 지구촌은 일상으로의 복귀를 준비하기 시작했습니다. 그러나 우리가 돌아온 ‘일상’은 과거와는 적지 않은 면에서 차이가 나는 것이었습니다. 소통과 교류가 다시 자유롭게 변해 갈 시점에서 러시아의 우크라이나 침공이 이루어졌고, 미국과 중국은 국제적 공급망 재편, 첨단 기술 등을 놓고 경쟁의 영역을 확대하였으며 경쟁의 치열함 역시 더욱 심화되었습니다. 이러한 국제정세는 이미 이전부터 나타나 왔던 현상들의 연장선상에서 진행된 것이기도 하지만, 2022년에 들어 새롭게 부각된 특성도 있습니다.

근래의 국제정세를 한마디로 특징 짓기는 매우 어려운데, 이는 2000년대 이후의 세계에서는 다양한 특성이 어우러져 표출되어 왔으며, 그 방향성을 예측하기도 매우 어려워졌기 때문입니다. 그러나 어떤 시각에서 현대 국제관계를 바라보더라도 공통적으로 나타나는 특성은 주요 국가들의 자국 중심적 국제질서 재편 노력, 경쟁자들에 대한 배타성의 강화와 디커플링(decoupling, 脫동조화), 게임체인저(game changer) 확보를 위한 경쟁, 여타 국가들에 대한 동참의 은근한 강권(強勸), 그리고 중간국가들의 선택의 딜레마 등일 것입니다. 이러한 특성들을 체계적인 분석을 통해 설명하는 일은 현 상황의 평가와 미래 예측을 위해 매우 중요합니다. 특히, 한국과 같은 중견국(middle power)에 있어 국제질서의 변화 맥락(context)을 읽어내고 이에 대한 대응방안을 강구하는 일은 생존 및 번영과 직결된 과제이기도 합니다.

아산정책연구원은 그 방향과 속성을 쉽게 가늠하기가 힘든 국제질서의 흐름을 살펴보기 위해 2015년부터 “아산국제정세전망” 보고서 전반을 관통하는 주제를 설정해 왔습니다. 전략적 불신(2015), 뉴노멀(2016), 리셋?(2017), 非자유주의 국제질서(2018), 한국의 선택(2019), 新지정학(2020), 혼돈의 시대(2021), 재건(2022) 등이 지금까지 연구원이 다루었던 주제들입니다. 이 주제들은 서로 다른 키워드를 내세웠지만, 변화하는 국제질서의 모습과 그 함축성, 그리고 이러한 환경변화에 대응하기 위한 각 국가와 지역의 선택을 입체적인 시각에서 살펴보려는 고심을 담고 있습니다.

2023년의 주제로 선정된 ‘복합경쟁(Complex Competition)’ 역시 이러한 문제의식을 담아 선택된 주제입니다. 미-중 간의 전략경쟁은 무역, 미래 성장동력의 확보, 국제질서 재편의 경쟁을 넘어 가치와 체제의 경쟁으로 격화되었고, 러시아의 우크라이나 침공 이후 ‘민주주의 對 권위주의’ 세력 간의 대립으로 변화하였습니다. 다른 질서와의 병존을 꾀하기보다는 국제질서 내에서 경쟁자를 소외시키고 배제시키려는 시도가 부각되기 시작하였고, 기존에 세계를 하나로 잇는 역할을 했던 경제 문제 역시 이제 안보의 영역에서 해석되기 시작했습니다. 경쟁이 ‘투쟁’의 성격을 띠면서 중견국들은 이제 조정 역할보다는 선택을 강요받는 위치에 놓이게 되었으며, 군비경쟁 역시 양과 질 모든 면에서 더욱 치열성을 띠고 있습니다. 지난 수년간 산발적으로 나타났던 이러

한 현상들은 하나의 추세의 성격을 띠게 되었고, 이제 세계는 다차원적이고 다면적인 경쟁을 경험하게 되었습니다.

2023년은 이러한 추세와 방향성이 더욱 뚜렷해질 것으로 전망됩니다. 주요국들 간의 군사적 충돌 위험성은 이제 가능성을 넘어 현실적 위협으로 우리에게 다가올 것이며, 아직 전쟁이 계속되고 있는 우크라이나뿐만 아니라 대만해협, 한반도 등이 새로운 분쟁 지역으로 떠오를 수 있습니다. 특히, 2022년 중 부쩍 증강된 핵위협을 시위하였던 북한은 이제 한국에 대한 핵협박을 일상화하려 할 것이고, 한반도를 둘러싼 정치적이고 군사적인 긴장은 더욱 고조될 수 있습니다. 전반적으로 2022년 중 가장 격렬한 격전의 현장이 유럽이었다면 2023년에는 인도-태평양 지역이 분쟁의 중심지로 떠오를 것이고, 이 과정에서 국제 비확산체제 역시 다시 한번 흔들릴 수 있습니다. 미국이 안보공약을 조정하기 시작한 중근동 지역에 대한 중국과 러시아의 틈새 공략 역시 가속화될 것이고, 주요 국가들의 대립 속에 세계 경제의 리스크는 더욱 커질 것입니다. 한마디로 2022년보다 더 뜨거운 경쟁, 더 위험한 세계가 우리 앞에 나타날 수 있을 것입니다.

새로운 세계 속에서 각 국가들의 해법은 어떻게 나타날까요? 특히, 우리가 생존과 번영을 위해 관심 깊게 살펴야 할 부분은 무엇일까요? 이 보고서는 2023년의 국제정세에 대한 고민을 담고 있으며, 새로운 국제정세를 헤쳐 나갈 해법을 제시하기 위한 우리 연구원 차원의 노력을 담은 것입니다. 이 보고서가 새로운 세계질서를 연구하고 분석하는 국내외적 논의를 위한 값진 밑거름이 되기를 기대해 봅니다. 끝으로, 보고서 발간을 위해 노력을 아끼지 않으신 연구원 내부 및 외부의 저자 여러분과 실무자들의 노고와 열성에 다시 한번 감사의 뜻을 표합니다.

아산정책연구원 이사장

이준규

총론: 복합경쟁의 시대와 격변하는 세계

최 강 원장

2022년 평가: 군사적 충돌 가능성 증가와 다변화된 경쟁의 영역

2022년 국제정세의 특징은 주요국을 포함한 군사적 충돌 가능성의 증대, 주요국 간 전략경쟁 영역의 확장과 심화, ‘민주주의 對 권위주의’ 세력 간 대립구도의 강화와 연대세력 확보를 위한 노력 등으로 요약할 수 있다.

가장 두드러진 특성은 “경쟁(competition)을 넘어선 투쟁(conflict)”이며 주요국 간 군사적 충돌 가능성의 증가이다. 국제관계에서 경쟁은 항상 존재했고 이 속에서 갈등과 협력이 공존했었다. 그러나 2022년의 경쟁은 갈등의 속성을 더 짙게 띠고 진행되었고, 이는 “주요국 간 전쟁의 위험”을 절감하게 만들었다. 우크라이나에서는 실제로 전쟁이 일어났고 이는 주요국 간의 직접 전쟁은 아니었지만 침공국인 러시아 對 미국과 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 회원국 간의 대결로 비화하여 제2차 세계대전 이후 군사적 긴장이 가장 고조된 상황이 발생하였다. 러시아의 우크라이나 침공은 주요국들 간의 대립이 외교적인 경쟁이나 무역분쟁, 그리고 첨단 과학기술 분야의 각축을 넘어 실질적인 군사충돌로 확대될 수 있음을 보여주는 사례였다. 미국은 러시아의 우크라이나 침공 자체를 저지하지는 못했지만, NATO 회원국들과의 협력을 통해 우크라이나에 무기 및 군사장비를 대규모로 지원하였고, 우크라이나의 항전을 지지하는 국제여론을 적극 조성했으며, 對러 경제제재를 주도함으로써 러시아를 압박했다. 러시아 역시 9월에 들어 남동부 점령지를 러시아에 합병하는 주민투표를 강행하는 등 우크라이나와 인근 지역에 대한 영향력을 확장함으로써 미국과 NATO를 견제하는 교두보를 강화하겠다는 의지를 철회하지 않았고, 이로 인해 우크라이나의 선전(善戰)에도 불구하고 우크라이나 사태는 해결의 전망이 불투명한 채 장기화되는 조짐을 보였다.

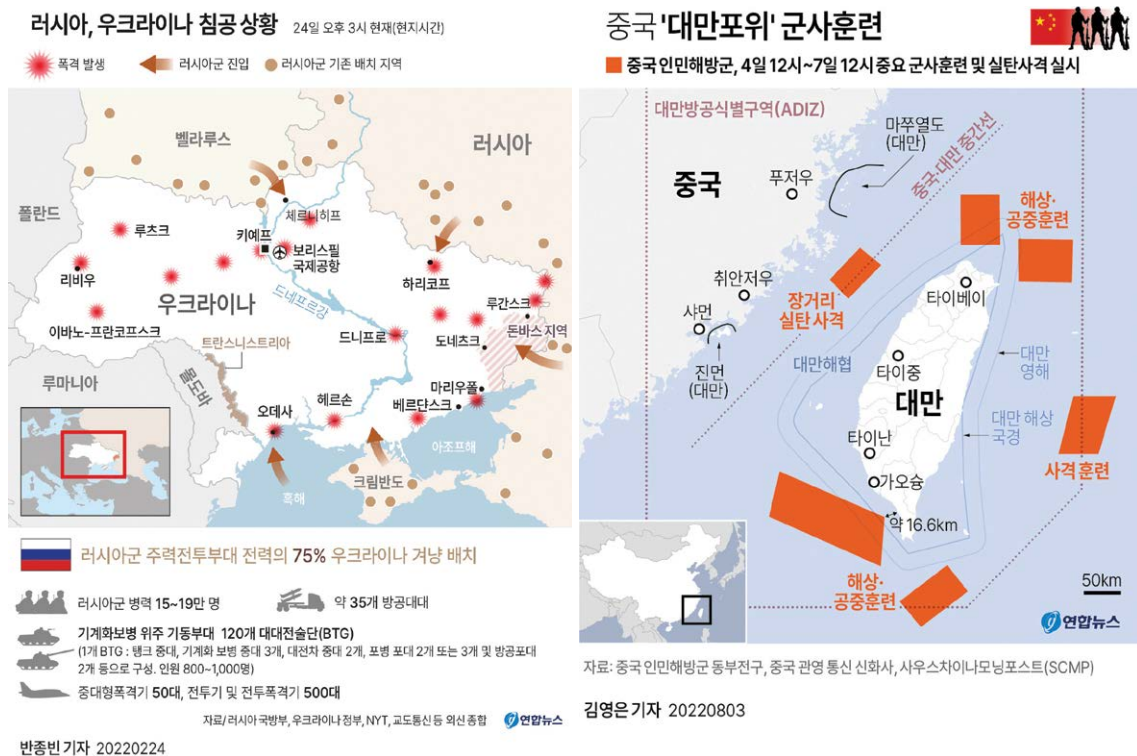
8월 낸시 펠로시(Nancy Pelosi) 미국 하원의장의 대만 방문을 계기로 중국은 해공군력을 동원하여 대대적으로 대규모 무력시위를 강행하였고, 이를 계기로 조성된 대만해협의 긴장에 대해서도 미국은 중국과의 직접 맞대응은 자제했지만, 우방 및 동맹국들과의 각종 합동 훈련과 함께 남중국해 및 동중국해, 대만해협 인근에 주기적으로 해공군력을 전개하고 자체 훈련을 실시하여 미국의 대응능력을 과시하였다. 더욱이 시진핑(習近平) 중국 국가주석이 3연임을 공식적으로 인정하는 제20차 전국대표대회(20차 당대회)에서 대만문제와 관련하여 무력사용을 배제하지 않는다는 입장을 표명함에 따라 국제사회의 우려는 더욱 증가하였다.

대만해협에서의 긴장이 미-중 전략경쟁 시대에 들어서면서 본격화된 주요국들 간의 무력시위가 격화된 사례라면 우크라이나 사태에서는 더 위험한 징후 역시 표출되었는데, 이는 1950년대 핵무기 시대의 개막 이후 자제되었던 핵협박의 현실화였다. 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령은 2월 24일 우크라이나를 침공한 직후 “러시아를 방해하려고 시도하는 측들은 역사상 보지

못한 엄청난 대가를 치르게 될 것이다”라고 핵무기 사용을 암시하는 발언을 하는 한편 러시아 핵 전력에 대해 높은 수준의 준비태세를 갖추도록 지시했다.¹ 이후 우크라이나에서의 전쟁이 지속되는 동안 드미트리 메드베데프(Dmitry Medvedev) 러시아 국가안보회의 부의장, 세르게이 라브로프(Sergey Lavrov) 러시아 외교장관 등도 상황에 따라 핵전쟁이 발생할 수도 있다는 위협적인 언급을 내놓았다. 물론, 푸틴 자신이 핵무기를 실제로 사용하기를 원하지 않는다는 발언들을 덧붙이기는 했지만, 러시아의 태도는 핵무기는 보유하기만 할 뿐 실제로 사용되어서도, 함부로 사용을 위협해서도 안 된다는 기존의 핵무기 보유국 간 불문율을 깨뜨린 것이었다.

주요국들 간의 군사적 대치와 대결의 가능성이 증가하는 가운데 북한의 무력도발도 빈도와 강도가 증가하여 한반도와 동북아시아의 평화와 안전에 심각한 위협을 주었다. 2022년 북한은 총 30여 차례에 걸쳐 60여 개가 넘는 탄도미사일을 발사하였고, 대규모 포사격, 방사포 및 순항미사일 시험발사와 공군 훈련을 실시하는 등 한반도에서의 군사적 긴장을 고조시키는 도발을 감행하였다. 북한이 이런 도발을 하는 것에는 북-중-러 3각 연대에 대한 믿음이 자리하고 있는 것으로 보인다. 주목해야 할 것은 북한도 핵협박 대열에 가세하였다는 점이다. 북한은 3월과 5월, 그리고 11월에 ‘화성-15형’과 ‘화성-17형’ 등 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile, ICBM)을 발사함으로써 2018년 4월 그들이 공언했던 미사일 시험발사 유예(모라토리엄)를 파기하였다.

그림 1. 2022년 군사적 긴장조성 지역: 우크라이나, 대만해협



1. "Ukraine invasion: Putin puts Russia's nuclear forces on 'special alert,'" BBC News, February 28, 2022.

김정은 북한 국무위원장(이하 김정은)은 4월 25일 조선인민혁명군 창건 90주년 열병식 연설을 통해 자신들의 ‘근본이익’이 침해당할 경우 억제 목적을 넘어 선제적으로 핵무기를 사용할 수 있다고 선언하였으며, 9월 8일의 ‘핵무력정책’ 법령을 통해 핵무기를 재래무기처럼 선제적이고 대량으로 사용할 수 있음을 공언하였다. 또한 북한은 2018년에 폭발하였던 풍계리 핵시험장을 복원하여 언제든지 핵실험을 할 수 있는 상태를 유지하였는데, 이는 북한이 결코 핵을 포기하지 않고 핵무력을 강화하겠다는 의지를 확인한 것이었다. 핵을 포기한 우크라이나가 어떠한 운명을 맞이하게 되었는지를 본 북한으로서는 핵에 대한 집착을 더욱 강하게 갖게 되었을 것이다.

두 번째 특성은 무역분쟁을 넘어 새로운 세계질서에 대한 주도권 경쟁으로 본격화된 미-중 전략경쟁이 경쟁의 영역이 다변화되고 갈등 역시 심화되는 양상을 보였다는 것이다. 우선, 미-중 전략경쟁 속에서 그동안 뚜렷한 존재감을 보이지 못했던 러시아가 질서재편 과정에 본격적으로 뛰어들었다. 러시아의 우크라이나 침공은 세계적 질서재편과 함께 주요국 간 가치대립이 본격화됨을 알리는 사건이었다. 이 침공을 통해 러시아는 미국과 중국을 중심으로 이루어지고 있던 국제질서 재편 경쟁에서 자신의 목소리를 무시해서는 안 된다는 메시지를 던졌을 뿐만 아니라, ‘민주주의 對 권위주의’의 선명한 대립구도를 보여주는 계기를 제공했다. 3월 2일(뉴욕 현지시각) 러시아의 우크라이나 침공을 규탄하고 러시아군의 즉각적 철군을 요구하는 UN특별총회 결의안이 통과될 당시의 표결 결과는 이러한 대립구도를 선명히 보여준다. 러시아를 비롯하여 북한, 시리아, 벨라루스, 에리트레아 등 이 결의안에 반대한 5개 회원국은 모두 일반적으로 ‘권위주의(authoritarian)’ 체제를 가진 것으로 분류되고 있다. 기권을 선택한 32개국 역시 권위주의 혹은 완전하지 못한 민주주의 체제를 가지고 있는 국가들이었다.² 물론, 이러한 가치 및 체제대립 구도는

그림 2. UN특별총회 결의안 표결 결과를 나타내는 총회 회의장 전광판

Voting Started

02-Mar-22

11:55:13

Item 5 - Draft resolution A/ES-11/L.1

Aggression against Ukraine

AFGHANISTAN	CAMEROON	FINLAND	KUWAIT	NEPAL	SAUDI ARABIA	UKRAINE
ALBANIA	CANADA	FRANCE	KYRGYZSTAN	NETHERLANDS	SENEGAL	UNITED ARAB EMIR...
ALGERIA	CENTRAL AFR REP....	GABON	LAO PDR	NEW ZEALAND	SERBIA	UNITED KINGDOM
ANDORRA	CHAD	GAMBIA	LATVIA	NICARAGUA	SEYCHELLES	UNITED REP TANZA...
ANGOLA	CHILE	GEORGIA	LEBANON	NIGER	SIERRA LEONE	UNITED STATES
ANTIGUA-BARBUDA	CHINA	GERMANY	LESOTHO	NIGERIA	SINGAPORE	URUGUAY
ARGENTINA	COLOMBIA	GHANA	LIBERIA	NORTH MACEDONIA	SLOVAKIA	UZBEKISTAN
ARMENIA	COMOROS	GREECE	LIBYA	NORWAY	SLOVENIA	VANUATU
AUSTRALIA	CONGO	GRENADA	LIECHTENSTEIN	OMAN	SOLOMON ISLANDS	VENEZUELA
AUSTRIA	COSTA RICA	GUATEMALA	LITHUANIA	PAKISTAN	SOMALIA	VIET NAM
AZERBAIJAN	COTE D'IVOIRE	GUINEA	LUXEMBOURG	PALAU	SOUTH AFRICA	YEMEN
BAHAMAS	CROATIA	GUINEA-BISSAU	MADAGASCAR	PANAMA	SOUTH SUDAN	ZAMBIA
BAHRAIN	CUBA	GUYANA	MALAWI	PAPUA NEW GUINEA	SPAIN	ZIMBABWE
BANGLADESH	CYPRUS	HAITI	MALAYSIA	PARAGUAY	SRI LANKA	
BARBADOS	CZECH REPUBLIC	HONDURAS	MALDIVES	PERU	SUDAN	
BELARUS	DEM PR OF KOREA	HUNGARY	MALI	PHILIPPINES	SURINAME	
BELGIUM	DEM REP OF THE C...	ICELAND	MALTA	POLAND	SWEDEN	
BELIZE	DENMARK	INDIA	MARSHALL ISLANDS	PORTUGAL	SWITZERLAND	
BENIN	DJIBOUTI	INDONESIA	MAURITANIA	QATAR	SYRIAN ARAB REP...	
BHUTAN	DOMINICA	IRAN (ISLAMIC REP...	MAURITIUS	REP OF KOREA	TAJIKISTAN	
BOLIVIA	DOMINICAN REP...	IRAQ	MEXICO	REP OF MOLDOVA	THAILAND	
BOSNIA-HERZEGOVI...	ECUADOR	IRELAND	MICRONESIA (FS)	ROMANIA	TIMOR-LESTE	
BOTSWANA	EGYPT	ISRAEL	MONACO	RUSSIAN FED...	TOGO	
BRAZIL	EL SALVADOR	ITALY	MONGOLIA	RWANDA	TONGA	
BRUNEI DARUSSAL...	EQUATORIAL GUINEA	JAMAICA	MONTENEGRO	SAINT KITTS-NEVIS	TRINIDAD-TOBAGO	
BULGARIA	ERITREA	JAPAN	MOROCCO	SAINT LUCIA	TUNISIA	
BURKINA FASO	ESTONIA	JORDAN	MOZAMBIQUE	SAINT VINCENT-GR...	TURKEY	
BURUNDI	ESWATINI	KAZAKHSTAN	MYANMAR	SAMOA	TURKMENISTAN	
CABO VERDE	ETHIOPIA	KENYA	NAMIBIA	SAN MARINO	TUVALU	
CAMBODIA	FIJI	KIRIBATI	NAURU	SAO TOME-PRINCIPE	UGANDA	

IN FAVOUR:141

AGAINST:5

ABSTENTION:35

출처: UN.

완전한 민주주의 체제로 보기는 어려운 국가들에게는 미국이 주도하는 우크라이나 지원에 대한 동참을 꺼리는 원인이 되기도 하였지만, 우크라이나에서의 전쟁을 기점으로 서로 상이한 가치를 추구하는 국가들 간의 불신과 거부감이 뚜렷이 부각된 것은 사실이다.

러시아의 우크라이나 침공에 대응하여 우크라이나에 대한 군사 및 경제지원을 제공하는 것과 함께, 미국은 중국을 견제하기 위한 경제협력 네트워크의 확대와 공급망의 재편을 본격화했다. 5월 IPEF(Indo-Pacific Economic Framework, 인도-태평양 경제 프레임워크)의 출범과 9월 Chip 4 준비회의를 통해 미래 성장을 선도할 과학기술 및 첨단 소재 분야에서는 중국을 비롯한 경쟁국가들과의 디커플링을 불사하겠다는 의지를 과시했다. IPEF 출범회의가 미국-일본-인도-호주 간 4자안보협의체 ‘QUAD(Quadrilateral Security Dialogue)’ 정상회의와 겹치는 시기에 개최되었다는 점은 의미심장하다. IPEF가 공식적으로 중국 견제나 디커플링을 선언하고 있지는 않지만, 사실상 중국 견제 협력네트워크로 해석되어 온 QUAD 회의에 이어 IPEF 출범이 이루어졌다는 점과 IPEF에 QUAD 회원국과 미국의 인도-태평양 지역 주요 우방 및 동맹국들이 참가했다는

그림 3. IPEF 출범회의 화상회의 모습



출처: U.S. Embassy & Consulates in Australia. 화면 왼쪽 상단부터 시계방향으로 호주, 브루나이, 인도네시아, 대한민국, 말레이시아, 베트남, 태국, 싱가포르, 필리핀, 뉴질랜드 정상 및 장관과 테이블에는 오른쪽부터 미국, 일본, 인도 정상 및 미국 국무장관이 참석함.

- 이 기준은 매년 영국 시사주간지 이코노미스트가 발표하는 ‘민주주의 지수(Democracy Index)’를 중심으로 한 것이다. 물론, 이 기준 역시 완전하다고는 할 수 없다. 이 기준에 의하면 미국 역시 ‘결함 있는 민주주의(Flawed democracy)’로 분류되었는데, 이는 정부의 기능과 정치문화에서 상대적으로 낮은 점수를 받았기 때문이었다. 그러나 대체로 이 지수가 특정 국가가 민주주의냐 권위주의냐를 보는 일반적 시각과 차이가 나지는 않는다. The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2021: The China Challenge* (London: EIU, 2021).

사실은 IPEF가 향후 디커플링을 위한 플랫폼으로 활용될 가능성이 있음을 보여주었다. 러시아가 천연가스 등 에너지를 무기화하려는 움직임을 보이자, EU(European Union, 유럽연합) 지역에 대한 에너지 공급망 역시 조정하고 재편함으로써 에너지 시장에서의 디커플링도 이루어질 수 있는 가능성을 시사하기도 하였다.

북합경쟁에 돌입한 중국과 러시아의 태도 역시 만만치 않았다. 중국은 러시아의 우크라이나 침공을 직접 옹호하지는 않았지만, 미국과 서방의 對러시아 제재에는 반대 입장을 표명하였고, 9월 우즈베키스탄에서 열린 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organisation, SCO) 회의를 계기로 중-러 정상회담을 가지고 시진핑 주석과 푸틴 대통령 간 결속을 과시하였다. 중국은 IPEF와 Chip 4를 비롯한 세계적 공급망 재편이 자신들을 겨냥한 것으로 간주하고 이에 대한 거부감을 표출하는 한편, 각종 양자 및 다자회담을 통해 다른 국가들의 불참을 은근히 압박하였다. 대만 문제에 대해서는 더욱 직접적이고 격렬하게 반응하였다. 펠로시 하원의장의 대만 방문에 대해 왕이(王毅) 중국 외교부장은 “불장난하다가 타 죽을 것”이라고 거센 비난을 퍼부었으며,³ 중국은 대만해협 인근에서의 포사격 및 대만 상공을 통과하는 탄도미사일 발사를 통해 필요할 경우 언제라도 대만에 대해 무력을 사용할 수 있음을 과시하였다.

주요국들 간의 복합적 경쟁이 정치, 경제, 군사 분야에서 다양하게 표출되는 가운데, 이를 둘러싼 국가들의 서로 다른 행보 역시 두드러졌다. 러시아의 우크라이나 침공을 둘러싸고 중동 지역에서 대표적인 미국의 협력자였던 이스라엘은 UN의 對러시아 규탄 결의안에 기권하였고, 걸프협력회의(Gulf Cooperation Council, GCC) 내의 대표적인 對미 안보협력 파트너였던 사우디아라비아와 UAE 역시 미국의 대응을 지지하지 않음으로써 미국의 대외정책 및 對중동 정책에 대한 불만을 표출하였다. QUAD 등을 통해 미국이 인도-태평양 지역의 새로운 핵심 파트너로 끌어들이고자 하는 인도의 반응 역시 미온적이었다. 이들의 태도는 북합경쟁의 영역이 워낙 다변적이라 매 분야마다 손익이 달라진다는 특성을 반영하기도 하지만, 동시에 미국과 중국, 그리고 러시아가 그리는 새로운 질서와 체제가 아직 누구에게도 확신을 주지 못한다는 점을 시사하는 것이기도 했다.

■ ‘북합경쟁’의 전개

2022년 중 그 윤곽이 뚜렷해진 주요국 간의 경쟁은 그 이전의 경쟁과는 다른 양상을 보이고 있다. 2000년대 이후 주요국 간의 경쟁은 상호의존성을 인정하는 가운데 체제 내에서의 영향력 확대를 위한 경쟁이었고, 군사적인 대립과 충돌을 회피하는 경향을 보였으나, 새로운 경쟁의 시대에는 경쟁의 분야가 성장동력(경제), 과학기술 및 표준, 지향하는 가치와 체제 등으로 다양화된 전면적 경쟁이 이루어지고 있다. 물리적 공간에서도 극지를 넘어 우주 영역에 대한 경쟁적 진출이 이루어지고 있으며, 사이버 영역 등 가상공간을 둘러싼 물밑 경쟁도 더욱 치열해지는 양상이다.

3. “China says U.S. politicians who ‘play with fire’ on Taiwan will pay,” *Reuters*, August 2, 2022.

과거의 경쟁은 기존의 국제질서와 체제를 유지하되 그 안에서 주도권을 쥐기 위한 것이었다고 할 수 있다. 1990년대의 탈냉전 시대 이후 미국과 같은 자본주의 국가나 중국 등의 사회주의 국가 모두가 세계 질서를 유지하고 있는 각종 체제(regime), 즉 비확산, 금융, 무역 체제 등의 존재를 받아들였고 그 유지를 위해 노력해야 한다는 점에는 공감대를 형성하였다. 2000년을 전후하여 출범하였으며, 2008년 글로벌 금융위기 이후 정상회의로까지 발전된 G20(Group of Twenty, 주요 20개국)은 이러한 특성을 단적으로 보여준다. 미국과 중국 모두 기존의 체제 내에서 자신의 위상과 영향력을 확장하려 하였으며, 이는 기본적으로 공존을 전제로 한 것이었다. 그러나 2010년대 후반부터 주요국, 특히 미국과 중국은 기존 질서의 한계를 인식하고 모두 자기 주도로 국제질서와 체제들을 새롭게 재편하려 시도하기 시작하였다. 2020년 COVID-19 대유행이 시작되면서 세계보건기구(World Health Organization, WHO)의 모호한 입장이 문제시되고, WHO의 역할을 놓고 미국과 중국이 대립을 벌인 것은 새로운 질서 형성을 위한 경쟁의 단면을 잘 보여준다. 경쟁하는 주요국들이 모두 기존 질서 및 국제체제의 한계를 인식하면서 자기가 중심이 된 새로운 체제를 구상하기 시작한 것이다. 미국은 첨단 과학기술 분야 위주로 중국이 배제된 새로운 질서를 구상하기 시작했는데, 이는 과거 냉전과는 달리 중국을 중심으로 한 다른 질서와의 병존이 아니라 중국과 그 협력자들을 소외시키는 것을 목표로 한다. 반면, 중국은 미국이 구축한 기존 질서에서의 최고가 될 수 없다면 차라리 자신을 중심으로 새로운 세계의 패자를 꿈꾸면서 미국을 배제하려 한다.

과거, 경쟁의 과열이나 극단적 갈등을 막아주었던 세계적 상호의존성(interdependence) 역시 그 의미가 희석되고 있다. 세계화(globalization)로 인한 상호의존성은 각 국가들을 하나로 묶어주는 역할을 했고, 주요국가들도 글로벌 공급망(supply chain)과 같은 상호의존성 메커니즘을 인정하고 때로는 자국의 이익과 영향력 확대를 위해 활용하려 했다. 상호의존성에 대한 인정은 결국 경쟁이 지나치게 심화될 경우 모두 심각한 상처를 입을 수 있다는 전제에 입각한 것이었으며, 이는 갈등의 완충장치 혹은 안전밸브의 역할을 했다. 그러나 새로운 경쟁의 시대에는 주요국들 모두 상호의존성이 상대방에 대한 나의 열세를 불러올 수 있고 상대방에 의해 악용될 수 있다는 판단을 하기 시작한 것으로 보인다. 이로 인해 상호의존성 전체를 끊어낼 수는 없지만, 미래의 운명과 판세를 결정할 주요 분야에 있어서는 절연(insulation) 혹은 디커플링을 모색하기 시작했다. 반도체, 배터리, 희토류 등 미래 기술 및 소재와 관련된 분야에서 공급망 재편 및 분리 시도가 일어나고 있는 것은 이러한 움직임을 반영한 것이다. 이러한 추세는 경제와 안보가 분리되었던 시대를 지나 경제가 안보이고, 안보가 경제인 ‘경제안보(economic security)’ 개념을 통해 잘 나타난다. 과거 무역 등 경제적 경쟁은 어디까지나 정치 및 군사적 역량의 동력을 키우기 위한 수단이었다. 그러나 새로운 경쟁하에서는 경제 그 자체가 상대방에 대한 사활의 수단으로 바뀌었으며, 경제 역시 안보의 연장선상에서 고려되기 시작하였다.

지나친 갈등을 회피하려는 주요국가들의 접근은 중간국가의 역할을 강화하는 결과로 이어졌다. 주요국들 간의 입장 차이가 명확할 경우 이를 중재할 수 있는 메커니즘이 있어야 극단적 갈등이 예방되기 때문이다. 이로 인해 이른바 ‘중견국’들의 독자적인 활동 영역이 어느 정도 존재하였다. 사활적 이익에 대해서는 여전히 양자 간 협상이 주를 이루었지만, 여타의 이익이나 글로벌

표 1. 변화하고 있는 경쟁의 양상

	과거 경쟁	복합경쟁
경쟁 분야	정치 및 군사 중심	정치, 경제, 군사, 가치, 표준, 과학기술 등 다영역 경쟁
경쟁의 목적	기존 질서 및 체제 내 주도권 경쟁	자기 중심의 새로운 질서 구축 경쟁 (질서 對 질서)
상호의존성	수용하고 때로는 활용(완충장치의 역할)	감소를 위한 선택적 결별(decoupling)
중간국가의 중재	일정부분 작동	중간국가 자체에 대해 선택 강요, 입지 취약
글로벌 이슈	협력의 영역으로 인식	상대방에 대한 공격 및 압박 수단으로 활용
주요 행위자	국가(정부)	정부가 주축이지만 민간(기업 포함), 국제 非국가행위자 역할도 증대
군비경쟁 양상	질적 군비경쟁 속 군비통제	군사적 우위를 장악하기 위한 게임체인저의 개발+양적/질적 군비경쟁 병행

이슈에 대해서는 다자적 협력이 추구되었으며, 이 공간에서 중간국가들은 나름의 역할을 할 수 있었다. 그러나 새로운 경쟁의 시대에서 중간국가들의 입지는 현격하게 축소될 수 있고, 이는 러시아의 우크라이나 침공 과정에서 분명하게 드러났다. 독일 등 유럽의 중간역할을 하던 국가들은 미국이나 러시아의 정책에 큰 영향을 미치지 못하였으며, 오히려 부정적 파급영향을 우려해야 했고 선택을 강요당하는 입장에 놓이게 되었다. 이는 인도-태평양 지역에 있어 한국, 일본, 호주 등이 당면하는 상황과도 유사하다. 이제 중간국가들은 중재나 조정 역할을 담당하기보다는 진영화된 각 블록의 전위대 역할을 강요받을 우려가 있는 것이다.

기후변화, 감염병 대처, 자원 고갈 등의 글로벌 이슈들은 주요국들 간의 경쟁 속에서도 세계적인 공감대를 형성하는 대표적인 존재였다. 그러나 이러한 신흥안보(emerging security) 분야들 역시 이제는 경쟁과 상호 비난의 통로가 되고 있다. 세계적인 저탄소 성장이 추구되지만, 이를 위한 규제나 산업정책 조정 등은 오히려 미국과 중국이 서로를 견제하는 수단으로 변해가고 있고, COVID-19 팬데믹 국면은 미국과 중국의 발원지 논쟁으로 인해 세계를 단합시키기보다는 오히려 분열시켰다.

20세기 국제관계에서 국가는 대체할 수 없는 주요 행위자였으며, 이러한 속성은 21세기에도 그대로 유지되었다. 국제기구의 역할이 지속되고 국제적인 非국가행위자(다국적 기업, 국제비정부기구 등)들이 등장했지만, 여전히 국제관계의 핵심은 국가(정부) 간의 상호작용이었다. 새로운 경쟁에서도 국가의 역할은 여전히 중요하다. 그러나 ‘경제안보’ 개념의 등장, 사이버 공간의 각축으로 인해 이제 민간 영역의 역할이 무시할 수 없는 존재가 되고 있다. 뉴테러리즘, ISIS(Islamic State in Iraq and Syria, 이라크시리아이슬람국가)와 보코-하람(Boko Haram)의 활동으로 인해 이제 국제 非국가행위자들의 활동 역시 국제관계에 중요한 파장을 미칠 수 있다. 행위자가 다양해짐으로 인해 국제관계에서 각종 상호작용의 양상 역시 더욱 복잡해지고 있는 것이다.

군비경쟁은 과거부터 존재해왔지만, 20세기 말~21세기 초 주요 국가들은 모두 양적인 증가보다는 질적인 군비경쟁을 택하였다. 군의 조직과 전력 구조 전반을 미래형으로 개혁하는 군사혁신(Revolution of Military Affairs, RMA), 지식 및 정보를 바탕으로 전장을 연결하는 개념인 네트워크 중심전(Network Centric Warfare, NCW) 등은 모두 질적인 군비경쟁의 양상으로부터 비롯된 것이다. 문제는 이제 제한적 질적 군비경쟁을 넘어 질과 양 모든 면에서 우위를 장악하기 위한 군비경쟁이 심화되고 있고, 첨단 군사과학기술에 있어 주요국 간 추격(catch-up)이 두드러지게 되었다는 점이다. 이에 따라 주요국들은 이제 상대방을 압도할 수 있는 극초음속미사일, 강화된 스텔스 및 무인 전투기, 로봇 전투체계 등 자기 나름의 게임체인저의 개발에 몰두하게 되었다. 러시아의 우크라이나 침공에서 나타나는 바와 같이 이제 주요국들은 실질적인 군사적 충돌에 대비하기 위해 탄약 비축량 확대, 전시 군수물자 생산 능력의 보강 등 양적 확장 역시 함께 시도하게 될 가능성이 크다.

이와 같이, 최근 수년간 그 양상이 두드러진 새로운 경쟁은 과거와 같이 어느 한 단면에만 초점을 맞추어서는 예측하기도 대응하기도 힘든 위협과 위험성을 제기하고 있다. 이러한 점에서 새로운 경쟁을 ‘복합경쟁’이라고 부를 수 있을 것이다.

■ 2023년 전망: 더 치열해지고 위험해진 세계

2023년에는 복합경쟁의 특성이 더 뚜렷하게 나타날 것인데, 이는 주요 국가들의 정책노선이 2022년의 추세를 유지하거나 강화할 것으로 전망되기 때문이다. 무엇보다 2022년 그 전조가 보였던 주요국 간의 군사적 충돌 위험성은 2023년에 더 커질 것이다. 적지 않은 점령지를 탈환 당하면서 전쟁수행에 난항을 겪고 있는 러시아는 수세를 거듭하리라는 일부의 전망과는 달리 2022년 말 전열을 재정비하여 2023년 초반 다시 돈바스(Donbass) 지역을 중심으로 한 공세에 나설 가능성이 있고, 전술핵 사용 위협 역시 또 한 번 고개를 들 것이다. 현재의 구도대로 우크라이나 전쟁을 끝낸다면 푸틴의 국내적 입지 자체가 심각하게 흔들릴 수 있기 때문이다. 즉, 러시아가 2022년 12월~2023년 1월 사이 축적한 전력을 활용하여 대대적인 재공격을 감행하여 동부와 남부의 전략거점을 다시 장악한 이후 개전 1년이 되는 2023년 2월 24일경에 휴전을 추진하는 대안을 고려할 가능성이 있다. 이는 미국 및 NATO 회원국들에게 추가적인 전쟁 수행이나 아니면 우크라이나에 대한 양보의 강권(強勸)이나에 대한 고민을 유발할 것이다. 분명한 것은 러시아든 우크라이나든 이 동계전투가 휴전협상에서의 주도권을 가를 것이라는 점에서 2023년 초반 치열한 전투가 재현될 수 있다.

인도-태평양 지역에서의 상황은 더욱 심각하다. 중국은 대만과의 관계를 강화하고 국제적 지위를 높여주려는 미국의 시도를 ‘하나의 중국(One China)’ 원칙을 위배하는 것으로 간주하고 결코 묵과하지 않을 것이고, 시진핑 3기를 맞아 대만에 대한 장악력을 확실히 하려 할 것이다. 더욱이 2023년은 대만 총통 선거를 1년 앞둔 해로 대만 내 정치세력들 간에 대만독립 문제에 대한 논쟁이 더욱 가열될 수 있다. 집권당인 민진당(민주진보당)은 경제문제로 인해서 2022년 11월 지방선거에서 패배했지만 국민당과의 차별성 면에서 대만독립 이슈를 선거 승리를 위한 구호로 다

시 부각시킬 것이며, 중국은 이에 대해 ‘무력사용 불사’로 맞설 가능성이 있다. 우크라이나에서 미국의 군수지원 능력과 러시아제 무기체계의 한계를 체감한 중국의 입장에서 대만해협의 긴장이 높아진다고 해도 대만을 직접 침공할 가능성은 크지 않다. 다만, 대만해협 봉쇄, 대만상공을 통과하는 탄도미사일 대량 발사, 더 나아가 진먼다오(金門島, 금문도) 등 대만 일부 지역의 점령 시도 등을 선택할 수는 있다. 미국은 중국과의 직접적 무력충돌까지를 바라지는 않지만, 가치대결의 시대에 같은 민주주의 체제인 대만을 보호한다는 상징성을 감안하여 대만해협에 대규모 해공군력을 전개하고 군사훈련을 실시하는 등 중국의 군사적 압박에 맞대응할 가능성이 있고, 이로 인해 대만해협은 더 큰 긴장에 놓이게 될 수 있다.

대만해협의 문제는 북한의 행보와도 연결될 수 있는데, 대만해협에서의 군사적 위기는 미국 인도-태평양 전력의 대만 인근 배치로 이어질 것이고, 북한은 이를 미국의 對한 안보공약 약화로 보고 도발의 호기로 판단할 것이다. 더욱이, 2022년 중 집중적인 핵 및 탄도 미사일 능력 시위를 통해 핵협박 기반을 강화한 북한은 대만해협의 위기가 커질수록 미국이 한반도에서의 전면전이 아닌 이상 대만 문제에 집중할 가능성이 있고, 한국에 대해서는 핵협박을 활용하여 대응의지를 꺾을 수 있거나 최소한 대북정책에 대한 한국 내 분열을 증폭할 수 있다고 생각할 것이다. 따라서 북한은 대만해협 위기가 조성될 경우 이를 핵실험(7차 핵실험을 감행하지 않았을 경우) 및 ICBM의 발사실험 적기로 인식할 수 있으며, 한국에 대해서도 군사분계선(Military Demarcation Line, MDL) 인근에서의 포격, 북방한계선(Northern Limit Line, NLL) 상습 침범과 우리 어선 나포 시도 등 고강도 재래도발을 감행할 동기가 충분하다. 북한이 먼저 핵실험 등을 통해 한반도 긴장을 고조시킴에 따라 미국이 전략자산의 한반도 증강 배치를 시행하는 한편 한-미-일 간 군사협력 강화를 추진할 경우, 중국이 이에 반발하여 조어도(다오위다오, 센카쿠)와 대만 일대의 군사적 긴장을 조성할 수도 있다. 또한 가능성이 낮기는 하지만, 계속된 국제 제재 등으로 북한이 내구력의 위기에 몰리는 불안정 상황이 현실화되면 중국은 한국과 미국을 중심으로 한 사태 해결을 저지하기 위해 대만해협에서의 긴장을 고조시킴으로써 협상 레버리지를 강화하려 할 수도 있다.

미국의 경우, 중간선거에서 바이든 행정부가 당초 예상보다 선전을 하였다는 점, 그리고 중국을 다루는 문제에 관한 한 공화당과 민주당의 생각이 크게 다르지 않다는 점에서 복합경쟁의 큰 틀을 바꾸지는 않을 것으로 전망된다. 2022년 10월 미 국방부 고위관계자들과 회의에서 바이든(Joe Biden) 미국 대통령은 “미국과 중국이 치열한 경쟁(competition)을 추구하고 있으나, 그것이 분쟁(conflict)이나 대결(confrontation)일 필요는 없다”라고 밝혔고,⁴ 11월 인도네시아 발리에서 개최된 미-중 정상회담에서는 “양국의 경쟁이 … 충돌로 번지지 않도록 하는 것은 중국과 미국의 지도자로서 우리의 책임같다”라고 했다.⁵ 그러나 바이든 행정부는 ‘국가안보전략서

4. “Remarks by President Biden in Meeting with Department of Defense Leaders,” *The White House*, October 26, 2022.

5. “Remarks by President Biden and President Xi Jinping of the People’s Republic of China Before Bilateral Meeting,” *The White House*, November 14, 2022.

(National Security Strategy, NSS)’에서 중국을 “국제질서를 변경(reshape)하려는 의도와 이를 뒷받침하는 경제, 군사, 기술적 능력을 가진 유일한 경쟁자(the only competitor)”로 규정하였고, 국방전략서(National Defense Strategy, NDS)에서는 중국을 “미국의 안보에 대한 가장 포괄적이고 심각한 도전(the most comprehensive and serious challenge)”이라고 평가했다.⁶ 이는 바이든 행정부가 군사와 비군사 기능의 원활한 결합과 다양한 충돌 스펙트럼에 대응할 수 있는 영역별 대안을 마련하기 위해 노력할 것이며, 우방 및 동맹국들과의 협력을 중시하는 ‘통합억제(integrated deterrence)’ 개념을 활용하여 중국과의 경쟁을 이어갈 것임을 의미한다.

시진핑 주석은 미-중 정상회담에서 “중국과 미국은 … 우리 각자의 국내 사정을 잘 처리할 뿐만 아니라 국제적 책임을 맡아 공동으로 인류평화와 발전의 숭고한 사업을 추진해야 한다 … 중국과 미국은 마땅히 상호존중, 평화공존, 협력공영해야 한다”고 언급하였다.⁷ 이는 미국과의 협력 가능성을 열어 두면서도 신장 위구르 인권문제와 대만문제를 매개체로 한 미국의 중국 내정 간섭에 문제를 지적한 것으로 해석할 수 있다. 시진핑 집권 3기를 맞이한 중국은 미국과의 대립과 경쟁구도 속에서 더욱 공세적 대외정책을 추진할 것이고, 미-중 간의 경쟁과 갈등이 전방위적으로 확산될 것을 의미한다. 이러한 중국의 공세적 대외정책은 단순히 미-중 양자관계에만 집중되는 것이 아니라 미국의 反중 연대에 참여하고 있거나 참여할 가능성이 있는 국가들에게 강압과 회유를 병행해 나갈 것이며, 이는 특히 미국의 우방이나 동맹국 중 ‘악한 고리’로 인식되는 국가들에게 집중될 것을 의미한다. 윤석열 대통령과의 정상회담에서 시진핑 주석이 언급한 “경제협력을 정치화하고 범(汎)안보화하는 것에 반대해야 한다”는 입장과 8월 한중 외무장관회담에서 왕이 중국외교부장이 밝힌 독립자주, 선린우호, 개방공영, 평등존중, 다자주의라는 “5개 응당(五個應當)”이 이를 입증한다. 또한, 중국은 우크라이나 전쟁의 여파로 국내외적 어려움에 접한 러시아와의 협력을 통해 ‘민주주의 연대’에 대항하는 ‘권위주의 연대’를 강화해 나가려 할 것이다. 우크라이나 사태의 장기화로 정치적 입지의 약화를 우려해야 하는 푸틴으로서도 중국과의 협력을 한 돌파구로 생각할 수밖에 없으며, 여전히 ‘민주주의 對 권위주의’ 대결구도에 참여하기를 주저하는 인도와의 협력에 집중적인 공을 들일 것이다.

북한의 핵무기 개발 및 계속된 도발은 2023년 중에도 국제적 관심을 모으는 이슈가 될 것이다. 북한은 중국, 러시아에 대해 ‘권위주의 연대’ 속에서 자신이 지니는 전략적 가치를 부각하면서 국제제재를 상쇄할 수 있는 지원을 이끌어내려 하는 한편, 추가적인 핵실험과 같은 핵보유국 지위를 기정사실화 하기 위한 노력을 가속화할 것이다. 미-북 협상의 재개를 통해 대북제재의 전면 해제 등 자신들이 원하는 것을 얻어내려 할 가능성도 있지만, 가치대립으로 격화된 주요국 간 전략경쟁의 구도, “핵무력정책” 등에서 나타난 김정은을 비롯한 권력엘리트들의 자기충족적 예언(Self-Fulfilling Prophecies)인 “핵국가 지위 인정”은 북한 비핵화라는 바이든 행정부의 목표를 감

6. The White House, *National Security Strategy* (October 2022), p.8; The White House, *2022 National Defense Strategy* (October 2022), p.4.

7. “President Xi Jinping Meets with U.S. President Joe Biden in Bali,” *Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China*, November 14, 2022.

안할 때 이루어지기가 힘들 것이다. 북한이 대북제재 전면 해제의 대가로 비핵화를 선택할 가능성도 희박하지만, 바이든 행정부 역시 “나쁜 거래(bad deal)”라고 지적했던 북한 핵능력의 기정 사실화를 택할 수 없기 때문이다. 2022년 중 현재 북한이 아직 그 능력을 선보이지 않은 전략무기로는 ‘북극성-4형’ 및 ‘북극성-5형’과 같은 신형 SLBM(Submarine Launched Ballistic Missile, 잠수함발사탄도미사일), 신형 잠수함, 그리고 ICBM의 탄두 재진입 능력과 MIRV(Multiple Independently Targetable Reentry Vehicle, 다탄두 각개기동 재진입체) 등이 있다. 북한은 2023년 중 이러한 능력들의 시위를 통해 자신들이 완전한 핵능력을 갖추어 가고 있다는 메시지를 한국과 미국을 포함한 전 세계에 발신하려 할 것이고, 추가적인 핵실험 역시 선택할 가능성이 충분하다. 2022년 하반기 중 북한이 매우 급속한 긴장고조와 잦은 무력시위 행태를 보였음을 감안할 때, 이러한 행위는 2023년 초부터 시작될 수 있다.

중동국가들은 미국과 중국을 중심으로 한 디커플링, 그리고 다시 확대되어 온 러시아의 영향력 속에서 주요국들에 대해 선별적인 협력과 이탈을 계속할 것이다. 특히, 과도하게 에너지자원에 의존하는 산업구조를 갖고 있는 걸프 산유국들의 경우 중국과의 협력은 미래 성장동력을 확보하는 데 매우 중요하다. 동시에, 이들은 미국이 중근동 지역에서 안보공약을 약화하고 있는 것에 불만을 가지고 있지만 여전히 안보 면에서 중국과 협력하기에는 한계를 지니고 있다. 또한 트럼프 대통령이 임기 말 구축해 놓은 이스라엘과 중동 주요국가들의 협력 기반, 즉 “아브라함 협정(The Abraham Accords)”은 여전히 작동하고 있다. 따라서 많은 중동국가들이 미-중 전략경쟁의 틀 안에서 미국이나 중국이나의 양자 선택이 아닌 자국의 국가이익 극대화를 위한 실용주의 전략을 선택하는 기조는 2023년에도 유지되고 더 뚜렷해질 수 있다. 기존의 미국-중동 간의 에너지 연대가 약화된 시점에서 중동국가들은 현상유지보다는 중국과의 협력을 통해 자신들에게 유리한 새로운 추세를 만들어내려 할 가능성이 크다.

2023년 아세안(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)은 미-중 경쟁이란 변수 외에 미국의 보호무역, 강화된 경제 블록화 추세, 글로벌 차원의 경제위기, 지속되는 보건, 식량, 에너지 위기를 한꺼번에 경험하는 복합적 위기를 맞을 위험이 크다. 주요국 경쟁에 헤징 전략(hedging strategy)으로 대응했던 동남아 국가들의 대응은 복합적이고 다양한 위기를 맞아 지역 다자협력을 강화하는 방향으로 나타날 것이다. 이미 2023년 아세안 의장국이 된 인도네시아 외교장관은 주요국 경쟁을 비판하면서 “지역 아키텍처 강화”라는 비전을 천명했다. 조코 위도도(Joko Widodo) 인도네시아 대통령의 대외정책에 대한 관심도 이런 방향성을 뒷받침한다. 그럼에도 불구하고 미얀마 등 아세안 내적 문제로 흔들리는 “아세안중심성(ASEAN Centrality)”을 다시 강화하고 지역 국가들을 효과적으로 다자무대로 이끌어 낼지는 미지수다.

2022년 중 러시아의 우크라이나 침공에 반대하며 결속을 과시하고, 중국과의 경제협력에 있어서도 일정한 거리두기를 했던 유럽국가(특히 NATO 회원국)들은 2023년 우크라이나 사태의 출구를 적극적으로 찾으려 할 것이다. 특히, 미국 중간선거 이후 공화당이 우위를 점한 미 의회(하원)가 우크라이나에 대한 지원 축소를 선택할 경우 미국과 유럽지역 우방 및 동맹국들 간에도 미묘한 균열이 생길 수 있다. 바이든 행정부는 자신들의 지원 축소를 상쇄하기 위해 NATO 동맹국들의 더욱 적극적인 지원을 강조할 것이고, 이미 對러 제재와 러시아의 천연가스 무기화로 인

해 적지 않은 출혈을 감수한 유럽국가들로서는 이에 반발할 가능성이 있기 때문이다. 그러나 전반적으로 미-중 전략경쟁 속에서도 미국에 더 무게를 두면서 중국과의 경제협력을 조절했던 유럽국가들의 입장을 고려할 때, 유럽의 이탈과 같은 상황은 일어나지 않을 것이다. 다만, 유럽국가들은 우크라이나 사태의 출구를 찾으면 중국의 시장이 가져다주는 성장동력에 대해서도 다시 관심을 가질 가능성이 크다.

이러한 주요국 및 여타국가들의 선택으로 인해 2023년의 정세에는 다음과 같은 특성들이 두드러지게 나타날 것으로 전망된다.

1. 분쟁의 중심지로 떠오를 인도-태평양

2023년이 되면 러시아의 전쟁 지속 능력이 한계에 다다를 뿐만 아니라, 우크라이나 역시 출구가 보이지 않는 지원에 피로감을 느낀 미국과 서방국가들의 권유에 직면하게 될 것이고, 이로 인해 우크라이나 사태는 어떠한 방향으로든 정리의 가닥을 잡을 것으로 전망된다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 인도-태평양 지역에서는 분쟁과 충돌의 가능성이 높아질 것이다. 시진핑 3기를 맞이하는 중국은 미국과 그 동맹국들의 위세에 눌리는 모양새가 생기는 것을 극히 경계할 것이고, 특히 자신들의 세력권처럼 생각해온 인도-태평양 지역에서 위신의 추락을 받아들이기 힘들 것인데, '하나의 중국'을 표방하며 중국의 일부로 간주해 온 대만 문제에 대해 민감하게 반응할 것이다.

한반도에서의 위기 역시 우려된다. 국제제재가 지속되는 가운데 북한의 경제적 어려움은 더 가중될 것이고, 의료 및 보건체계가 부실하고 자연재해에 취약한 북한의 특성상 감염병 재확산 또는 수해나 홍수가 겹칠 경우 인도적 비상사태가 발생할 가능성도 있다.金正은은 지속적인 내부 단속을 통해 사회 기강을 확립하려 하지만 경제위기로 인해 불만에 가득 찬 북한 사회를 통제하기에는 한계가 있을 것이다. 이때 내부결속을 위한 대외도발은 북한에게 매우 유용할 것이고, 이러한 점에서 북한은 2023년 핵 및 미사일 능력 시위라는 도발행위를 일상적으로 활용할 가능성이 크다. 더욱이 북한은 중국 및 러시아의 지원을 유도하는 한편, 미국 내에서 제재무용론을 부각시키기 위해 오히려 더 큰 규모의 위기를 조장할 수 있다. 이미 북한은 2022년 푸틴이 길을 닦아 놓은 핵협박의 선례를 활용하는 모습을 보였으며, 앞으로 2023년 중에는 이러한 협박을 더욱 강화할 것이다.

유의해야 할 것은 이미 지적하였듯이, 인도-태평양 지역에서 군사적 긴장이 고조될 경우 이제는 서로 다른 지역에서의 긴장이 연계될 가능성이 있다는 것이다. 예를 들어, 대만해협의 긴장이 고조될 경우 미군의 전력이 이 방면으로 강화될 때 북한이 이를 기회로 삼아 한반도 긴장을 조성할 수 있으며, 그 역(逆)의 경우 역시 충분히 상정할 수 있다.

2. 흔들릴 국제 비확산체제

2022년 중 푸틴과金正은이 보여준 핵협박이 국제 비확산체제의 동요를 가져올 가능성이 있다는 점도 고려해야 한다. 제한된 국가만 핵무기를 보유할 수 있으며, 핵무기 보유국은 핵무기의 실제사용과 핵위협에 신중성을 보인다는 전제는 이미 무너졌으며, 많은 잠재적 핵개발 국가들이 러시아와 북한의 교훈에 주목할 것이다. 특히, 우크라이나 전쟁에서 러시아를 비밀리에 군사

지원 했다는 의혹을 받고 있는 이란의 경우 핵능력 확보에 대한 열망이 더 강해질 수 있으며, 이는 이란 핵합의(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)의 복원에 부정적 변수로 작용될 수 있다. 국제 비확산체제는 또 다른 요인에 의해서도 영향을 받을 수 있다. 핵개발의 유혹을 받는 국가들이 늘어날수록 이들과 대치하는 국가들이 가지는 안보상의 우려는 더 커질 것이며, 이들은 국제체제나 미국의 확장억제가 자신들의 안보를 보장할 수 없다면 자신들도 핵능력 확보에 나서야 한다는 입장으로 전환할 수 있기 때문이다.

비확산체제를 약화시키는 또 다른 요인은 UN이라는 국제기구의 무기력함이라고 할 수 있다. 북한이 미사일 시험발사를 강행하여 UN안보리 결의안을 위반했음에도 불구하고 10번이나 개최된 안보리에서 중국과 러시아의 반대로 규탄성명조차도 채택하지 못하였다. 이는 국제규범을 위반하고 불법적인 행동을 하더라도 후원세력이 있다면 그냥 넘어갈 수 있다는 점을 보여주었기 때문에 국제 비확산체제의 기초가 약화되는 상황을 초래하였다. 또한 2022년 8월에 종료한 제10차 NPT(Non-Proliferation Treaty, 핵확산금지조약) 검토회의에서는 러시아가 우크라이나를 침공하여 유럽 최대 규모의 자포리자(Zaporizhzhia) 원자력발전소를 점령하여 방사능 누출 위험성이 발생하였다는 내용이 담긴 최종선언문이 러시아의 반대로 인해 채택되지 못하였는데, 이는 국제 비확산체제의 한계를 보여준 것으로 이러한 경향은 2023년에도 지속될 것으로 예상된다.

3. 가속화될 세 분야의 군비경쟁

세계적 복합경쟁은 결국, 이를 뒷받침할 수 있는 하드웨어의 확보 욕구와 연결될 것이다. 이에 따라 2023년 중 재래 군비경쟁, 핵 군비경쟁, 군사기술경쟁의 세 가지 분야에서 동시에 군비경쟁이 가속화될 것이다. 재래 군비경쟁은 과거 양적 증강에 집중해 왔지만, 최근에는 질적 및 양적 열세를 상쇄하기 위한 비대칭전력의 확보에 각국이 집중하고 있다. 다영역작전이나 지능화전 등의 새로운 전쟁수행론이 등장함에 따라 재래 군비경쟁은 더욱 기술경쟁을 촉발할 것이다. 그럼에도 불구하고 우크라이나 전쟁의 교훈으로 세계 각국은 첨단 비대칭무기체계에 대한 집착에서 벗어나 로우테크(low-tech) 무기체계나 탄약 및 군수물자의 양적 확보에도 더욱 관심을 둘 것으로 보인다.

특히, 세계는 더욱 격심해지는 핵 군비경쟁에 직면할 수 있는데, 이는 국제 비확산체제의 동요를 고려하면 당연한 결과이기도 하다. 우크라이나 전쟁에서 러시아는 핵무기 사용의 문턱을 위협한 수준으로 낮추었다. 중국과 러시아는 극초음속미사일에 집중하며 미국의 미사일방어체계를 무력화하고자 시도하며, 특히 중국은 핵탄두의 수를 꾸준히 늘려가고 있다. 여기에 전술핵 능력을 추가하는 북한까지 가세하면서 핵사용의 위험성은 급증하고 있다. 미국도 트럼프 행정부 시절부터 추진해오던 핵전력 현대화를 바이든 정부에서도 꾸준히 진행할 가능성이 크다.

기술경쟁은 미래 군비경쟁의 핵심 전장이며, 상대방을 압도할 수 있는 군사적 게임체인저를 확보하기 위한 기술경쟁도 더욱 치열해질 것으로 전망된다. 특히 냉전 이후 활용이 증대된 민군 겸용기술(dual-use technology)에 대한 의존은 더욱 증가할 것이다. 특히 미래 무기체계에서 자율화와 무인화가 키워드로 등장함에 따라 자율무기체계의 개발과 이를 활용하기 위한 유무인 복

합체계가 주목받고 있고, 그 핵심에는 AI(Artificial Intelligence, 인공지능) 군비경쟁이 자리잡고 있는데, 이 분야에서 상대에 비해 우월한 기술을 확보하고 나의 기술 유출을 막기 위한 기술보안 경쟁 역시 더욱 뜨겁게 달아오를 것이다.

4. 중근동에 대한 중국과 러시아의 틈새 공략

디커플링의 추세 속에서 자신의 세력 영역을 확대하기 위해 중국은 꾸준히 중근동을 공략할 것이다. 2023년에도 중동국가들은 에너지자원에 대한 수출시장 확보와 자국의 산업다원화 차원에서 중국을 경제파트너로서 바라보며 중국의 일대일로(一帶一路, Belt and Road Initiative)에 협력할 것으로 전망된다. 중국 역시 ‘내정불간섭’을 포함한 5원칙, 비동맹노선, 갈등회피 전략을 통해 이란-사우디아라비아 갈등, 이스라엘-팔레스타인 분쟁에 있어 어느 한쪽을 편드는 행위를 삼가면서 영향력 확장을 시도할 것이다. 러시아 역시 미국의 안보보장과 에너지 시장 정책에 대해 불만을 품고 있는 사우디아라비아, UAE 등을 공략하는 한편, 이란, 시리아 등과의 전통적 협력을 확장하려 할 것이다. 러시아는 한 걸음 더 나아가 우크라이나 침공으로 인해 러시아와의 관계에 대해 회의를 품기 시작한 근외(近外) 국가들을 다독이려 할 것이며, 인도-태평양 지역 에너지 시장 진출 확대를 통해 자신의 역할 회복을 모색할 것이다.

5. 선택의 딜레마가 가중된 중견국들

미국과 중국 간, 그리고 미국과 러시아 간 디커플링이 진행될수록 여타 국가들의 선택의 고민은 점점 더 커질 것이다. 이러한 고민은 국력상 미국 및 중국과 일정한 관계를 동시에 맺을 수 밖에 없는 중견국들에게는 더욱 심각하게 다가올 것이다. 예를 들어, 그동안 미국은 동맹국으로서 한국에 대해 對중국 연대에 기여를 확대할 것을 요구해 왔으며, 중국은 한국과의 협력관계 유지를 희망하면서도 미국의 이러한 對중 견제 움직임에 동참하지 못하도록 한국에 압력을 가해왔다. 2022년은 디커플링의 밑그림만이 논의되었을 뿐, 구체적인 조치들이 협의되지는 않은 만큼 이러한 압력이 노골적이지는 않았지만, 2023년을 기점으로 보복성 조치들이 현실화될 수 있다.

압력은 중국으로부터만 가해질 수 있는 것이 아니다. 과거의 미-중 전략경쟁하에서 미국은 우방 및 동맹국들이 자신들과 안보협력을 유지하는 한, 여타 분야에 있어 중국 혹은 러시아와 협력을 가지는 것에 대해 비교적 관대한 입장을 보였다. 한국의 경우에도 “안보는 미국, 경제는 중국”이라는 선택이 가능할 수 있었다. 그러나 복합경쟁의 시대에는 전혀 다른 양상이 나타날 수 있다. 미국은 이제 안보 이외의 분야에서 미국이 주도하는 의제에 대한 우방 및 동맹국들의 협력 수준에 따라 동맹국들의 우선순위를 조절하고 안보공약을 차별화할 수 있다. 즉, 안보분야에서만 존재했던 “연루(entrapment)와 방기(abandonment)의 딜레마”가 이제 모든 경쟁분야로 확대될 수 있는 것이다.

6. 늘어나는 경제 리스크와 격화되는 기술 경쟁

바이든 행정부는 2023년에도 중국과 러시아에 대한 디커플링의 분야를 확대할 것으로 판단된다. 특히 중국을 대상으로 미국은 경제와 군사, 외교 그리고 기술 면에서 여러가지 조치를 마

런 중인 것으로 알려져 있다. 특히, 2022년 10월에 발표한 반도체 장비 수출 규제를 계기로 기술 디커플링에 대한 추가 조치가 잇따를 것으로 예상된다. 이와 함께 공급망 분야에서도 추가적인 구획 짓기가 이루어질 가능성이 충분하다. 이러한 디커플링과 공급망 재편은 결과적으로 각국 정부와 민간에게 더 많은 비용을 요구하게 되는데, 문제는 그 비용이 어느 정도인지, 언제까지 지불되어야 할 것인지를 가늠할 수 없음에 따라 필연적으로 경제적 리스크가 발생한다는 것이다. 또한 2023년에도 주요국가들이 모두 정부 주도로 자국 내 첨단기술 역량 강화에 나설 것으로 전망되며, 이는 첨단기술 분야의 무한경쟁을 가속화할 것이다. 특히 주요국이 자국 내 경쟁력 강화를 목표로 하는 기술 및 산업 분야인 반도체, 배터리 등에서의 기술 독점이나 폐쇄주의가 가속화될 위험이 있다.

7. 새로운 격전지로 떠오를 인권

가치대립을 특징으로 하는 복합경쟁 시대를 감안할 때, 인권 분야에 대한 공방 역시 2023년에 격화될 것이다. 우크라이나에서의 전쟁이 정리단계에 들어서면 미국은 러시아가 우크라이나에서 자행한 각종 전쟁범죄와 인권유린을 국제적 이슈로 제기할 가능성이 있다. 또한 러시아와 중국의 비협조 혹은 방해로 인해 대북제재 격상이 쉽지 않은 현실에서 인권 문제는 세컨더리 보이콧(secondary boycott)과 함께 북한에 대해 추가적인 타격을 가할 수 있는 몇 안 되는 공략지점이다. 뿐만 아니라, 가치 전쟁에서 중국의 정당성을 약화하고 국제여론의 지지를 유도할 수 있는 분야 역시 인권이기도 하다. 이를 고려할 때, 권위주의 체제의 인권 문제에 대한 미국의 문제 제기는 2023년 중 더욱 활발해질 것이며, 이에 대해 ‘주권’을 외치며 대응하는 중국, 러시아, 북한 등의 선전전도 더욱 치열하게 전개될 것으로 전망된다.

■ 한국에의 함축성

2023년의 국제정세는 우리에게도 적지 않은 기회와 도전을 동시에 제공한다. 우선, 기회의 요인으로서 무엇이든 가치와 체제를 같이 하는 국가들과의 결속 강화 효과를 기대할 수 있으며, 이는 한미동맹 분야에서 특히 두드러질 것이다. 과학기술 및 첨단 소재 분야에서의 진영화와 디커플링이 부담스럽기는 하지만, 이것이 우리 자체의 기술 보호와 첨단기술에 대한 접근성 보장에는 오히려 득이 될 수도 있다. 한반도를 넘어선 다양한 지역 및 국제이슈들에 있어 우리의 대응 방향이 제대로 정립될 수만 있다면 국제적 기여와 한국의 대외 브랜드 가치를 제고하는 것 역시 가능하다. 그러나 동시에 도전 요인 역시 만만치 않다. 무엇보다 더 위험해진 세계 속에서 한반도와 지역 차원의 위기가 연계되어 발생할 경우 우리의 안보에는 적지 않은 부담이 될 수 있다. 또한, 과거 사드(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)를 둘러싼 중국의 무역보복이나 2022년의 “5개 응당” 요구, 우크라이나 지원 가능성에 대한 러시아의 경고에서 나타난 바와 같이 한국에 대한 일부 주변국들의 압력성 조치는 더욱 증대될 수 있고, 북-중-러 연대와 같은 반한(反韓) 공동전선이 형성될 수도 있다. 복합경쟁으로 인해 다영역적인 대결과 디커플링이 혼재함에 따라 우리가 감수해야 할 리스크는 더욱 증가하게 될 것이고, 미국의 IRA(Inflation Reduction

Act, 인플레이션 감축법)에서 나타난 바와 같이 경쟁 영역에 따라서는 협력대상으로부터 견제가 발생할 수도 있다. 중간국가들의 입지가 좁아진 것은 우리에게 양날의 검이 될 수 있다. 우리 자체의 의제 조정력이 발휘될 수 있다면 이는 국격 제고의 기회가 되겠지만, 그렇지 못할 경우 주요국들의 경쟁적 압력에 직면하게 될 가능성 역시 농후하다.

이러한 점을 감안할 때, 우리로서는 다음과 같은 다섯 가지의 대응방향에 특히 유의할 필요가 있다. 첫째, 가치와 체제가 개입되는 지역 및 국제적 쟁점에 대해서는 ‘전략적 명확성(strategic clarity)’을 기하는 것이 유리하다. 발생하는 모든 쟁점과 관련하여 명확한 대응방향을 설정하는 것은 사실상 가능하지도 않고 오히려 우리의 운신폭을 제한할 수도 있다. 그러나 자유민주주의, 인권, 힘에 의한 현상변경의 금지 등 우리의 정체성(identity)을 반영하는 쟁점들에 대해서는 우리의 입장을 분명히 하는 것이 모호한 입장을 계속하는 것보다 오히려 유리하다. 이러한 전략적 명확성이 특정 국가와의 불편한 관계를 조성하는 원인이 될 수도 있지만, 중장기적으로는 투명성의 강화로 인해 상호 간 신뢰를 확장하는 계기가 될 수 있기 때문이다.

둘째, ‘민주주의 연대’와 같은 가치협력에 참여한다고 하더라도 쟁점별로 우리의 대응전략은 다양화되어야 한다. 같은 가치를 추구한다고 해서 관련 이익 자체가 일치하는 것은 아니기에 협력대상국에 대해서도 우리의 이익을 침해하는 것에 대해서는 단호하고 분명한 거부의 입장을 보이는 것이 유리하다. 이러한 기준은 향후 IPEF나 Chip 4의 구체적인 규칙이나 행동계획을 정립하는데 있어서도 그대로 적용되어야 한다. 예를 들어, 반도체 분야의 배타적 협력 네트워크에 참가한다고 하더라도 생산에서 유통에 이르는 과정에 다른 국가들의 진입을 어느 정도 허용할 것인가에 대해서는 우리 자체의 밑그림이 제시되어야 하고, 이의 공감대를 확장하기 위해 노력해야 한다.

셋째, 이러한 대응방향은 협력대상국이든 잠재적 경쟁국가이든 간에 이견이나 갈등이 발생하는 것이 불가피한 상황을 만들어낼 것이므로, 협력 지속에 못지않게 갈등 관리에도 신경을 써야 한다. 갈등을 관리한다고 해서 무조건 갈등이 부각되는 것을 저지하고 예방하려 할 것이 아니라, 적절한 수준에서 갈등을 수면 위로 부각시켜 이견 속에서 공통분모를 찾아나가도록 노력해야 한다. 예를 들어, 북한 핵문제 해결 등 한반도 문제에 대해 중국의 긍정적 역할을 기대하던 기존의 입장에서 벗어나 북한에 대한 우리와 중국의 접근법은 분명히 다르다는 관점에서 최소한의 공통분모(예를 들어 한반도에서의 전쟁, 동북아 전이 방지 등)를 마련하도록 노력해야 한다.

넷째, 우리와 고민을 같이 하는 국가들과의 협력체제를 강화해야 한다. 특히, EU 국가들이나 아세안 회원국들 중 우리와 가치와 체제를 같이 하는 국가들이 당면하고 있는 딜레마에 주목하고, 공통의 해결책을 찾으려는 노력을 지속해야 한다. 그러기 위해서는 지역 및 국제 차원에서 다양한 쟁점들을 해결하기 위한 ‘한국의 길’을 제시하고 이에 대한 공감대를 확대하는 작업이 병행되어야 한다. 이는 온라인과 오프라인을 병행한 대외적 공공외교(public diplomacy)의 강화와 직결된다. 복합경쟁 시대가 기존의 국경 개념을 모호하게 할 수 있다는 점에 착안하여 현실의 지정학 못지않게 인터넷 등 국제적 연계망을 통해 창출되는 가상의 국경선을 우리 이익 확장의 개척지로 활용할 필요가 있다.

마지막으로, 복합경쟁 시대에도 여전히 우리가 시각을 고정해야 할 기본적인 출발점은 한반도라는 점을 잊지 말아야 한다. 특히, 2023년은 북한의 핵협박이 더욱 노골화되고, 이로 인해

한반도에서의 긴장이 더욱 고조되며, 주기적으로 한반도 위기설이 고조될 수 있다는 점을 고려해야 한다. 북한의 핵협박이 일상화되는 것을 차단하기 위해서는 한국과 미국 공통의 억제력이 확장되고 강화되어야 한다는 점을 역설해야 하고, 이는 확장억제 조치의 구체화로 나타나야 한다. 확장억제 조치의 강화를 위해서는 기존에 가능성이 낮다고 평가되거나 미국이 소극적 반응을 보였던 대안들에 대해 더욱 적극적인 접근이 필요하다. 미국의 전술핵 재배치나 한미 핵공유(nuclear sharing) 등이 이제 더 이상 간헐적인 정치 구호나 외교적 수사가 아니라 현실적으로 추구해야 할 대안이 되었다는 점을 대내외적으로 납득시키고, 이를 추진할 수 있는 여론들을 조성해 나가야 한다.

동북아: 본격화되는 복합경쟁, 결별을 향한 공존

차두현 수석연구위원

2022년 평가: 복합경쟁의 작은 거울, 동북아

2022년 중 동북아시아는 세계적 복합경쟁의 특성을 가장 충실히 반영한 지역의 하나였다.⁸ 2월 러시아의 우크라이나 침공이 발생하고, 3월 2일 UN총회에서 러시아 규탄과 전투 중단, 러시아군 철수를 요구하는 결의안이 찬성 141표, 반대 5표, 기권 35표로 통과되었을 때, 동북아 국가들은 자신들이 지향하는 가치와 체제에 따라 명확하게 다른 선택을 하였다. 한국과 미국, 일본은 찬성표를 던졌고, 중국과 몽골은 기권했으며, 북한은 반대하였다.⁹ 자유민주주의 체제로 분류되는 동북아 국가들이 침공을 한목소리로 규탄한 데 반해 권위주의 국가들은 러시아의 행위에 대해 침묵하거나 러시아를 옹호했다. 이러한 연대는 북한의 핵실험 및 탄도미사일 모라토리엄 파기에 대한 대응에서도 유사하게 나타났다. 3월 24일 북한이 ‘화성-17형’ 장거리 탄도미사일을 발사하여 2018년 4월의 모라토리엄을 파기하자 UN안보리가 미국을 중심으로 북한에 대한 규탄 언론성명을 채택하려 했지만, 중국과 러시아는 이에 반대하였으며 대북제재 강화에 대해서도 부정적인 입장을 나타냈다. 중국과 러시아는 5월 25일 북한이 다시 ‘화성-17형’을 발사하였음에도 불구하고 UN안보리에 상정된 추가 대북제재 결의안에 대해서도 거부권을 행사하였다.¹⁰

세계적인 공급망 재편을 둘러싼 디커플링 현상 역시 본격화되었다. 5월 21일 도쿄에서 미국, 한국, 일본 외에 호주와 뉴질랜드, 브루나이, 인도, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남이 참여하는 IPEF가 공식 출범하자 왕이 중국 외교부장은 파키스탄 외교부장을 만난 직후 가진 공동기자회견에서 미국의 IPEF가 “아태 지역 국가를 미국 패권주의의 앞잡이로 만들려는 것이다 … 산업망 안정을 해쳐서는 안 된다”고 불편한 심기를 노출하였으며, 미국의 인도-태평양 전략은 “실패할 운명”이라고 단언하기도 하였다.¹¹ 반면, 미국은 IPEF 출범회의에서 이 경제협력 네트워크를 통해 (1) 무역 촉진, (2) 디지털 경제와 기술 표준 정립, (3) 공급망 회복력 달성, (4) 탈탄소화와 청정에너지, (5) 인프라 구축, (6) 노동 분야에 대한 표준화를 여러 파트너 국가들과

8. 원래 지리적으로 ‘동북아시아’는 한반도와 그를 둘러싼 4개국(미국, 일본, 중국, 러시아), 그리고 몽골을 포함한다. 그러나 이 장에서는 전략적이고 군사적인 측면에서의 연계성을 고려하여 동아시아 지역 전체의 정세를 함께 다룸을 밝혀 둔다.

9. 이 표결 결과에 대해서는 “Voting summary”를 참조. (<https://digitallibrary.un.org/record/3959039>). 특히, 북한은 침공당사자인 러시아, 벨라루스, 에리트레아, 시리아와 함께 반대표를 던진 몇 안 되는 국가였다.

10. “유엔 안보리, 북한 ICBM 규탄 성명 무산...중-러 반대,” *BBC 뉴스 코리아*, 2022년 3월 26일자. 2017년 12월에 통과된 UN안보리 결의 2397호를 인용할 경우, 북한의 계속된 핵/미사일 활용에 대해 안보리가 추가적인 대북제재를 논의해야 함에도 중국과 러시아는 이를 거부하였다.

11. “China’s Wang Yi Says US’s Indo-Pacific Strategy ‘Doomed to Fail,’” *Bloomberg*, May 22, 2022.

논의하고 추진할 계획임을 밝혔다. 이러한 미국과 중국 간의 갈등은 8월의 Chip 4 결성 준비 움직임을 놓고 다시 한번 부각되었다. 미국은 이미 3월 반도체 생산과 유통에 있어 한국, 일본, 대만과 함께 4자 협력체계를 구축하겠다는 구상을 발표하였으며, 8월에 이와 관련된 예비회의를 열자고 제안했다. 중국은 과거 QUAD나 IPEF만큼은 아니었지만 Chip 4의 결성에 대해서도 거부반응을 표출했고, 왕이 외교부장이 8월 9일 박진 외교부장관과 가진 회담에서 한국의 예비회담 참가방침 통보에 대해 “적절한 판단을 기대”한다는 반응을 보였다. 왕이의 이러한 반응을 단순한 의견표명으로만 볼 수 없는 가장 큰 이유는 한중 외교장관회담에서 중국이 “5개 응당”을 강조했기 때문이다. 왕이의 “5개 응당”은 사실상 한미동맹과 한미 간 포괄적 협력관계를 겨냥한 것으로, 이는 Chip 4 협력을 비롯한 각종 현안에서 미국과 협력하지 말 것을 요구한 우회적 압력으로 해석할 수 있다.¹² 공급망 재편과 관련된 갈등은 미국과 중국 간에만 국한된 것은 아니었다. 러시아의 우크라이나 침공 이후 미국이 러시아에 대한 경제제재를 가하자 러시아는 이 경제제재에 직접 및 간접적으로 동참한 한국, 일본 등의 인도-태평양 지역 국가들을 ‘비우호국가’로 지정하였으며, 이들 국가의 시민과 기업의 모든 거래 및 운영은 해외투자통제를 위한 (러시아) 정부 위원회의 승인을 받아야 할 것이라고 선언했다.

북한전쟁이 단순한 외교적 성명전이나 서류상의 조치에 그치지 않은 경우도 있다. 8월 3일 펠로시 미 하원의장의 대만방문을 둘러싼 미국과 중국 간의 신경전은 미국과 대만, 그리고 중국 간의 군사적 긴장으로까지 이어졌다. 중국은 펠로시의 대만 방문 방침이 7월 백악관을 통해 확인되자 자오리젠(趙立堅) 외교부 대변인 성명을 통해 펠로시가 방문을 강행할 경우 “심각한 결과(serious consequences)”가 있을 것이라고 경고하는 등 격한 반응을 보였다.¹³ 이미 7월 중 대만 인근에서 대규모 해상 군사훈련을 실시하였던 중국은 펠로시의 대만 방문 직전인 8월 2일부터 대만 북부·서남·동남부 해역과 공해지대에서 해상·공중훈련, 대만 해협에서 장거리 화력 실탄 사격을 감행했다. 중국은 8월 4일부터 7일까지 72시간 동안 대만 인근의 사방에서 대규모 기동훈련을 실시했는데, 이는 사실상의 ‘봉쇄’ 훈련이었다. 이로 인해 대만은 타오위안(桃園) 공항에서 출도착하는 64편의 항공편이 결항됐고, 남부 가오슝(高雄)항을 비롯한 주요 선박의 입출항에 영향을 받기도 했다.¹⁴ 중국은 8월 1일 건군 95주년을 맞아 ‘둥펑(東風 DF)-17’로 추정되는 극초음속 미사일을 발사하였고, 8월 4일에도 11발의 ‘둥펑-17’ 미사일을 발사하여 그중 4발이 대만 상공을 통과했다. 펠로시 대만 방문을 전후하여 대만 인근에서 실시된 군사훈련에 중국은 군용기 60여 대와 군함 14척을 동원했으며, H-6 폭격기 3대, J-16 전투기 6대, J-11 전투기 4대, Su-30 전투기 8대, Y-8 ASW 해상초계기 1대 등 22대의 전투기가 대만의 방공식별구역(Air Defense

12. 아산정책연구원, “중국의 ‘5개 응당’에 제대로 대응해야 한다,” 아산정책연구원 *이슈브리프*, 2022년 8월 22일자. 한국은 중국의 반응에도 불구하고 예비회의 참가를 결정하였으며, Chip 4는 결국 9월 28일 화상회의 형식으로 개최된 예비회의를 통해 출범이 임박했음을 알렸다.

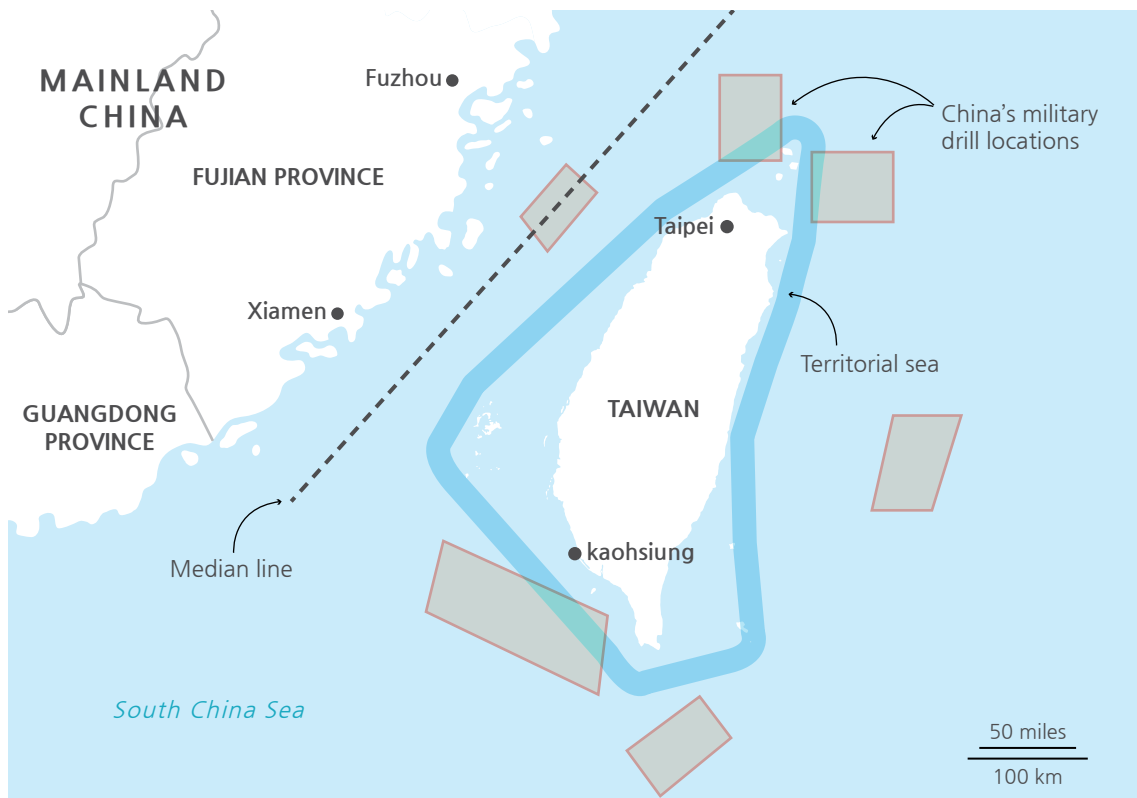
13. “A dangerous moment”: China warns of consequences if Pelosi visits Taiwan,” *The Guardian*, July 27, 2022.

14. “중의 72시간 봉쇄훈련... ‘대만=불침항모’ 인식 무너뜨렸다,” *주간조선*, 2022년 8월 14일자.

Identification Zone, ADIZ) 안에 진입하기도 하였다. 대만해협에서의 중국의 위협적 행동과 발언은 펠로시의 대만 방문기간에 국한된 것은 아니었다. 2022년 6월 10일 웨이펑허(魏鳳和) 중국 국방부장은 로이드 오스틴(Lloyd Austin) 미국 국방장관이 대만해협 인근에서의 중국 군사동향이 위협적이라고 지적하자 “누구든 중국과 대만 사이를 갈라놓으려 한다면 중국은 즉각 전쟁에 나설 것”이라고 공언하기도 하였다.¹⁵ 중국이 대만해협 인근에서 동원한 군사력은 동부전구(東部戰區) 군사력을 주축으로 한 것으로, 중국이 2010년도 중후반에 실시한 전구제 개편의 위력을 과시하는 의미도 있었던 것으로 평가된다.

대만 역시 중국의 훈련 종료(7일) 후 8월 9일 남부 해안에서 포사격 훈련을 실시하였지만, 중국의 무력시위에 비하면 역부족이었다. 그러나 8월에는 중국의 대만 인근 군사훈련에 대해 직접 맞대응을 자제했던 미국의 군사력 시위 역시 만만치 않았다. 6월 말~7월 초 미국 샌디애고에서 실시된 2022년 RIMPAC(환태평양훈련)을 통해 미국은 스텔스함과 무인함정 등으로 구성된 최첨단 군사력을 선보였으며, 호주와 일본 역시 자국의 주력 함선을 파견하여 이 훈련에 참가하였다. 이 훈련을 통해 선보인 미군전력은 인도-태평양 지역에서 중국이 추구해 온 A2AD(Anti-Access, Area Denial, 反접근 및 지역거부전략)를 무력화할 수 있는 것으로 RIMPAC에서의 기동은 사실상 대만과 남중국해, 그리고 동중국해에서의 중국의 무력과시에 대한 묵직한 응답이었다. 미국은

그림 1. 펠로시 하원의장 대만 방문 중 대만 인근에서의 중국의 군사적 기동



15. “‘Smash to smithereens’: China threatens all-out war over Taiwan,” *Al-Jazeera*, June 10, 2022.

8월 4일 중국의 대만 봉쇄훈련이 시작되자 항공모함 로널드 레이건호를 비롯한 항모전투단이 대만 동남부 지역 해역을 포함한 필리핀해 인근에서 기동훈련을 실시하기도 했다.¹⁶ 주요국들의 무력시위가 대만해협에만 국한된 것은 아니었다. 우크라이나 침공 이후 미국과 대립각을 세워온 러시아는 8월 한미연합훈련 ‘을지 자유의 방패(Ulchi-Freedom Shield, UFS)’ 기간 중 한국의 방공

그림 2. 북한 풍계리 핵실험장 상황(2022년 6월 기준)



김영은·반종빈 기자 20220616

출처: 연합뉴스.

16. "U.S. Navy say carrier USS Ronald Reagan conducting operations in Philippine Sea," *Reuters*, August 4, 2022.

식별구역(Korea Air Defense Identification Zone, KADIZ)에 진입하면서 자신도 동북아 지역에서 긴장의 한 변수가 될 수 있음을 시사하였다.¹⁷

2022년 중 대만해협에 못지않게 동북아의 긴장을 고조시킨 것은 북한이었다. 2022년에 들어 북한은 핵과 미사일 능력에 대한 시위를 가속화하였고, 2022년 11월까지 총 30여 차례의 탄도미사일 도발을 통해 60여 발을 발사했으며, 3월 이후 기존에 폐쇄를 공언했던 풍계리 핵실험장의 복구 움직임을 노출하기도 하였다. 9월 8일에는 최고인민회의에서 공표된 “핵무력정책” 법령을 통해 한반도에 대해 일상적으로 핵위협을 가할 수 있는 체제를 구비하였다.

이와 같이, 2022년 중 동북아는 가치 대결, 공급망 재편, 그리고 군사력 경쟁의 모든 분야에서 복합경쟁이 일어나는 세계적 추세를 축약해서 보여주었다.

■ 2023년 전망: 복합경쟁의 확대와 심화

2022년 나타난 복합경쟁의 특성은 2023년에 들어서는 더욱 범위가 확장되고 갈등과 경쟁의 수위도 높아질 가능성이 크다. 2022년 11월의 미국 중간선거, 10월의 중국 20차 당대회 등 국내정치적 변수가 제거되었으며, 우크라이나 사태 역시 어떠한 방향으로든 정리의 가닥을 잡을 가능성이 크기 때문이다. 이에 따라 주요국들은 복합경쟁과 관련된 자신들의 색깔을 더욱 뚜렷이 낼 것으로 전망되며, 이는 동북아 지역에서 다음과 같은 일곱 가지 이슈를 만들어낼 것이다.

1. 공급망 재편과 더 뚜렷해질 디커플링의 영역

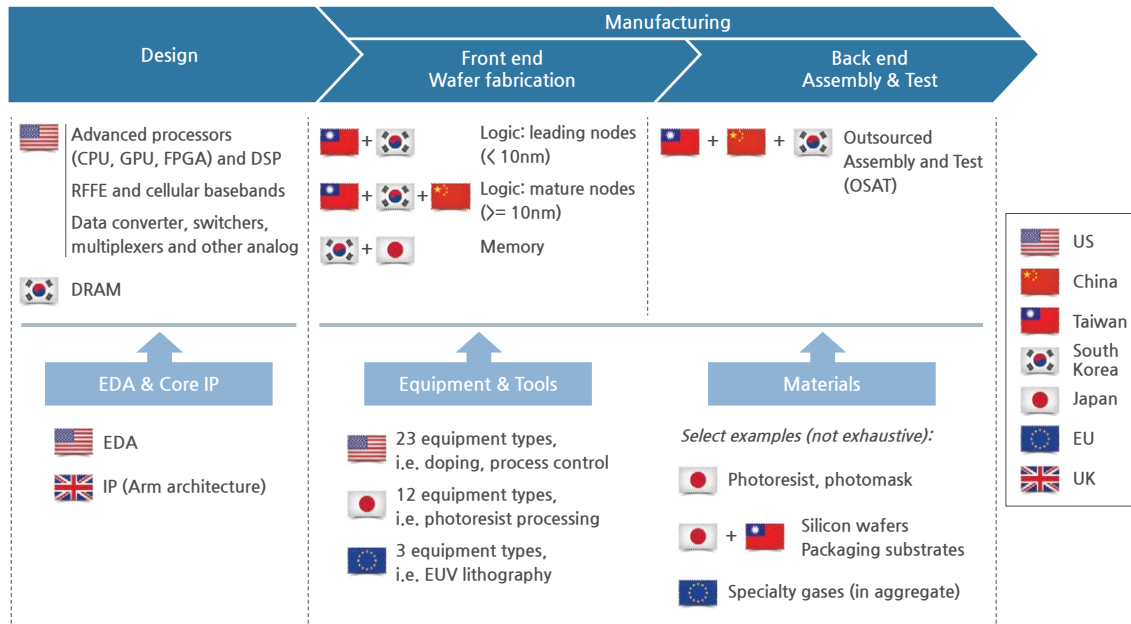
IPEF, Chip 4 등 공급망 재편과 관련된 새로운 협력 네트워크의 구성, 그리고 이를 둘러싼 미국과 중국의 각축은 2023년에는 더욱 치열해질 전망이다. IPEF와 Chip 4 모두 2022년은 준비 단계에 해당한 반면, 2023년에 이 두 협력네트워크의 방향성을 결정하는 기준과 규정들이 만들어질 것이기 때문이다. IPEF는 출발 단계부터 일종의 ‘플랫폼’ 형태로 출발하였고, 이제 이 플랫폼을 기반으로 (1) 무역 촉진, (2) 디지털 경제와 기술 표준 정립, (3) 공급망 회복력 달성, (4) 탈탄소화와 청정에너지, (5) 인프라 구축, (6) 노동 분야 표준화 등에 대한 각국의 구상을 융합하여 다자적 규범과 표준들을 만들어내게 될 것이다. Chip 4 역시 반도체의 생산 및 공급망에 있어 4개 회원들의 역할분담을 어떻게 설정할 것인가, 그리고 Chip 4에 속하지 않은 국가들과의 관계 설정은 어떠해야 하는가¹⁸ 등에 대한 구체적 운용방향을 협의하게 될 것이다. 중국이 IPEF나 Chip 4의 출범에 대해 거부감을 표시하면서도 직접적 반발을 가능한 자제한 데에는 아직 제도가 정립되지 않은 상태에서 미국 이외의 참가국가들을 공연히 자극할 필요가 없다는 고려도 작용하였을 것이다. 그러나 2023년에는 경제협력이나 공급망 재편에 있어 중국의 시각에서 자국 견제의 수

17. 러시아는 5월에도 중국 항공기와 함께 KADIZ에 진입하였다.

18. 반도체의 경우, Chip 4에서 생산 및 공급되는 반도체 기술과 관련하여 Chip 4 이외 국가(특히 중국)으로의 기술 이전을 가능하게 할 것인가, 가능하게 한다면 어느 수준(가령 일상적인 상용 수준의 기술은 허용하는 방안과 원론적으로 차단하는 방안)으로 할 것인가가 여전히 관련국 간 조정의제로 남아 있다.

준과 영역이 비교적 뚜렷이 식별될 것인 만큼, 이에 대한 반발의 수위 역시 그만큼 높아질 것이다. 특히, 반도체 분야는 미래 성장동력과 밀접한 연관성이 있는 만큼, Chip 4를 통한 반도체 공급망 재편 문제에 중국이 매우 민감한 반응을 보일 것으로 판단된다. 경제협력 및 공급망 재편과 관련하여 동북아 지역에 대한 관심이 집중되는 가장 큰 이유는 IPEF와 Chip 4에 주요 참여국들이 모두 동북아 역내국가들이라는 점이다. 중국은 이러한 점을 감안하여, IPEF와 Chip 4 참가국가들에 대한 압력과 경제적 레버리지의 활용에 더욱 적극적이 될 것이며, 일대일로와 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 등 자신들에게 친화적인 협력네트워크를 동원하여 미국의 주도력을 견제하려 할 것이다.

그림 3. 반도체 관련 글로벌 공급망 현황



자료: Semiconductor Industry Association.

결국 이는 미국과 중국 모두 자신들을 중심으로 한 새로운 경제질서와 공급망 재편을 추구하는 방향으로 이어질 것이며, 2022년에 나타났던 디커플링 현상은 첨단기술과 미래 성장동력 분야를 중심으로 더욱 가속화될 수 있다. 미국과 중국은 디커플링 과정에서 나타난 부작용과 효율 판단을 바탕으로 그 영역을 더욱 확대하는 방안도 모색하기 시작할 것이다. 러시아 역시 이러한 디커플링 방향을 가속화할 것이다. 이미 에너지 분야에서 EU에 대한 천연가스 공급 중단을 통해 공급망을 흔들었던 러시아 역시 공급망 재편 경쟁에 끼어들 것이며, 이는 결과적으로 디커플링 분야의 다양화와 갈등의 심화를 촉진할 것이다.

2. 시진핑 3기의 역습 vs. 바이든식 미국 우선주의

미국과 중국 간의 격화된 전략경쟁은 복합경쟁을 더욱 뜨겁게 달구는 동력이 될 것이다. 2022년 중국은 미국과의 복합경쟁에서 정면승부에는 조심스러운 모습을 보였다. 대만해협에서

의 긴장이 있기는 하였지만, 대만 영토에 대한 직접적 위해 시도와 같은 금지선을 넘지는 않았는데, 이는 중국의 국내정치와 무관하지 않았던 것으로 판단된다. 20차 당대회를 통한 시진핑 집권 3기의 개막을 앞두고 지나친 세계 및 지역 차원의 긴장 고조는 중국에게도 바람직하지 않다는 계산이 있었을 것이다. 그러나 20차 당대회를 통해 시진핑 3기체제의 공식적인 개막이 이루어지면 서 중국은 복합경쟁에 있어 기존에 비해 공세적인 자세로 전환할 가능성이 높아졌다. 이미 중국 공산당대회 개막식에서 시진핑 주석은 대만에 대한 통일을 반드시 실현할 것이고 필요하다면 무력행사도 포기하지 않겠다고 공언한 바 있고,¹⁹ 중국공산당 내 나름의 권력균형 원칙을 위배하면서까지 자신의 집권기반을 다진 그로서는 국내적인 지지의 확보를 위해서도 중화 민족주의의 강조와 미국에 대한 강경노선이 불가피한 현실이다.²⁰

사정은 미국 역시 비슷하다. 2022년의 중간선거 결과와 무관하게 러시아와 중국에 대한 중국의 정책방향이 근본적으로 변화하기에는 한계가 있다. 특히, 미국 내에서 중국에 대한 견제는 정파와 성향에 관계없이 일종의 공감대가 형성되어 있는 만큼 이에 위배되는 정책을 바이든 행정부가 추진하기에는 한계가 있다. 즉, 바이든 행정부로서는 러시아의 우크라이나 침공으로 인해 촉발된 가치 및 체제 경쟁을 지속할 것이고, 중국을 러시아와 같은 권위주의 체제로 인식하는 한 복합경쟁에 입각한 견제와 디커플링의 기본노선이 변화하기에는 한계가 있다. 문제는 미국이 이를 위한 동력을 얼마만큼 확보할 수 있는가이다. 중국, 이에 더해 러시아까지 참전한 복합경쟁에서 미국이 우위를 점할 수 있기 위해서는 우방 및 동맹국가들의 지원 및 협력이 절대적인데, 2022년 중 바이든 행정부는 미국산 전기차에게만 차별적 특혜를 주는 IRA로 인해 우방국 및 동맹국의 신망에 상처를 입었다. IRA로 타격을 입게 될 국가들은 인도-태평양 지역의 핵심 동맹국인 한국과 일본이며, 이들은 IPEF와 Chip 4의 주축이 되어야 할 존재이기도 하다. 물론, IRA는 미국의 동맹 네트워크 정책 중 극히 일부에 불과하고 미국 정부가 관련 국가들과 조정의 여지를 남겨놓기는 했지만, IRA는 미국까지도 필요하다면 언제든지 보호무역주의와 일방주의의 카드를 꺼내들 수 있다는 교훈을 우방국 및 동맹국들에게 남겼다. 우크라이나 전쟁의 결과에 따라서는 미국의 위신에 추가적인 손상이 있을 수도 있다. 거세어지는 시진핑 3기 제국의 역습 앞에서 첫 번째 임기의 절반을 지난 바이든 행정부가 어떻게 대응의 동력을 확보할 것인가가 2023년의 중요한 관심거리가 될 것이다.

3. 부각될 동북아 군사갈등의 위험

2023년 중에도 대만해협의 긴장은 유지되거나 오히려 고조될 가능성이 크다. 이미 시진핑 주석이 대만에 대한 무력사용 가능성을 시사한 만큼, 중국은 동부전구 전력을 활용한 다양한 군사

19. "China will never renounce right to use force over Taiwan, Xi says," *Reuters*, October 16, 2022.

20. 미국의 중국 전문가 수잔 셔크(Susan Shirk)는 그가 다진 권력기반 자체가 그의 행동을 구속하는 요인이 될 수도 있다고 봤는데, 개인권력 강화 과정에서 對미 강경노선을 표방한 만큼, 그의 정통성의 기반이 되는 미국과의 전략 경쟁 격화를 시진핑이 피할 수 없기 때문이다. Susan Shirk, "Xi Jinping Has Fallen Into the Dictator Trap," *The New York Times*, October 14, 2022.

적 압박을 대만에 가할 것이고, 이는 대만해협과 인근 남중국해, 그리고 동중국해의 긴장을 동시에 고조시킬 것이다. 시진핑 주석이 3기 집권의 초반부에 대만에 대한 분명한 장악력을 보장받으려 할 것이기 때문에 이 위험성은 더욱 커진다. 중국은 대만에 대한 무력시위와 함께 기존의 '3전(3戰, 법률전, 여론전, 심리전)'을 강화하면서 지역 국가들의 지지를 얻으려 할 것이다. 미국은 '3차 상쇄 전략(Third Offset Strategy)'에 입각한 첨단 전력을 통해 중국의 지정학적 우위를 극복하려 할 것이고, 이는 인도-태평양 지역에서 군사적 대치 및 갈등이 더 심화될 수 있음을 의미한다. 우크라이나 침공이 어떠한 방향으로든 정리될 경우 러시아도 이러한 군사갈등 경쟁에 참여할 수 있다. 러시아는 한국과 일본의 방공식별구역을 넘나드는 기동 등을 통해 미국의 동맹인 일본과 한국의 대응태세와 대응의지를 타진하려 할 것이고, 러시아가 인도-태평양의 전략구도에서 결코 무시할 수 없는 존재라는 인식을 각인하려 할 것이다.

문제는 유럽과 달리 인도-태평양 지역에서는 잠재적인 갈등 지역이 다수 존재한다는 점에 있다. 대만해협과 남중국해 및 동중국해 이외에도 중국-일본 간의 조어도(다오위다오, 센카쿠) 수역 역시 언제든 갈등의 대상으로 떠오를 수 있다. 무엇보다 2022년부터 북한이 핵위협을 고조시켜 온 한반도는 2023년 중 동북아의 최대 불안지역이 될 수 있다. 2022년 중 연이은 탄도 미사일 발사와 '핵무력정책' 법령을 통해 자신들의 핵보유국 지위를 인정하라는 메시지를 강하게 던진 북한으로서는 2023년을 자신들의 입장을 관철하는 승부처로 삼으려 할 것이다. 이는 북한 내부 문제와도 밀접한 관련이 있는데, 2016년~2021년간의 제1차 경제개발5개년 계획의 실패를 자인한 북한으로서는 2023년 국제제재의 멍에를 끊어내지 못할 경우 2021년부터 시작한 제2차 경제개발5개년 계획마저도 좌절될 수 있으며, 이는 선대와 차별화된 업적을 추구하는 김정은으로서는 체제내구력의 상실 이상으로 뼈아플 수 있기 때문이다. 따라서 2023년 중에도 북한은 한국과 미국의 선제 양보를 얻어내기 위한 다양한 조치들, 즉 추가 핵실험을 통한 신형 경량 핵탄두 생산 공표, '전술핵'의 단기 실전배치 선언, MIRV 기술이 적용된 신형 ICBM 공개, 신형 SLBM 발사 등을 통해 자신들의 핵무력을 시위할 것이고, 이는 한반도 내의 긴장을 2022년 이상으로 높일 수 있다.

간과하지 말아야 할 것은, 이러한 지역 차원의 위기들이 별도로 발생하는 것이 아니라 상호 연계될 가능성을 배제할 수 없다는 점이다. 동북아 지역 내의 한 곳에서 위기상황이 발생하면 평양과 베이징, 그리고 모스크바는 상호 간의 교감에 따라, 혹은 이를 자신에게 유리한 전략적 구도로 판단하여 다른 지역에서 위기를 촉발시키려는 유혹에 빠질 수 있다.²¹ 이 경우, 한 지역에서의 위기가 동북아 전체의 군사적 대치 및 충돌로 비화할 위험을 배제할 수만은 없다.

4. 더 난해해질 북핵 문제 해결

2023년 북한의 핵능력 시위는 더욱 거침없어질 가능성이 큰데, 이는 북한이 자신들에게 남

21. 예를 들어, 북한은 대만해협에서의 긴장이 고조되어 미군의 해공군 전력이 상당수 해당 지역으로 이동하였을 경우, 이를 한반도에서의 도발 적기로 판단하여 고강도 도발을 가할 수 있다. 이는 중국에게도 비슷한 유혹으로 작용할 것이다.

은 시간이 많지 않고, 미-중, 미-러 간 경쟁구도가 결국 동북아에서 북-중-러 對 한-미-일이라는 구도를 만들어내어 자신들에게 유리하다고 판단할 수 있기 때문이다. 복합경쟁의 특성인 가치 대립의 시대에 미국은 북한 핵문제와 중국, 러시아의 위협을 별개의 쟁점으로 간주하지 않을 것이고, 중국과 러시아 역시 1인 독재로 인해 정치제도의 유사성이 더욱 높아진 북한이 위기에 봉착하는 상황을 만들려고 하지 않을 것이다. 이는 2016년 이후 형성되었던 북한 비핵화에 대한 주변국 간 공감대의 붕괴로 이어질 것이고, 중국과 러시아는 북한이 추가 핵실험과 ICBM의 연이은 발사 등 UN결의안을 위배하고 국제 비확산체제를 훼손하는 행위를 해도 이에 대해 압력이나 제재를 가하는 것에 동의하지 않을 것이다. 또한 기존의 대북제재하에서도 북한이 그럭저럭 버틸 수 있는 여력을 만들어준 것이 베이징과 모스크바라는 점을 고려할 때, 기존의 제재를 위반하거나 회피하는 중국과 러시아의 대북 지원은 오히려 증가할 수도 있다. 러시아의 경우 2022년 10월 푸틴 러시아 대통령이 한국의 우크라이나에 대한 무기 제공 가능성과 관련, 만약 그런 상황이 벌어진다면 그것은 “우리(한-러) 관계를 파괴할 것”이라는 입장을 표명하면서 북한과 러시아 간 군사협력 가능성을 시사하기도 하였다.²²

이미 2016년 이후 고강도의 대북제재하에서 경제에 타격을 입었으며, 경제보상과 비핵화를 맞바꾸지 않겠다는 북한의 입장에서는 비핵화보다는 핵무기 보유의 기정사실화에 더욱 매달리게 될 것이다. 바이든 행정부는 북한 비핵화에 있어서도 외교를 통한 문제 해결을 강조해왔고, 이는 한국정부의 방침과도 궤를 같이 한다. 또한, 북한 핵문제 해결을 위한 군사적 조치가 지니는 위험성으로 인해 미국은 2023년에도 대북 군사조치나 압박에 대한 우선순위는 낮게 설정할 가능성이 크다. 제재가 제대로 작동하지 않는 가운데 외교 및 경제적 압박을 통해 북한의 비핵화를 유도해야 한다는 점에서 문제 해결의 난이도는 더욱 증가할 것이다. 오히려 워싱턴 내에서 북한의 핵보유라는 현실을 인정하는 바탕 위에서 북한에 대해 다소간의 선제 양보를 하더라도 대화를 통한 위험 감소를 선택해야 된다는 여론이 고개를 들 가능성을 경계할 필요가 있다.

이를 고려할 때, 한국과 미국은 러시아와 중국이 제재에서 사실상 이탈하고, 이 과정에서 국제제재의 모멘텀 자체가 사라질 위험이 있을 때 어떠한 수단을 통해 제재의 동력을 회복할 것인가의 과제를 안게 된다. 이와 함께, 점증하는 북한의 핵위협에 맞서 어떠한 억제 및 대응능력을 구비하는가가 한미 동맹에 있어 점점 더 중요한 쟁점이 될 것이다.

5. 낮아진 핵사용 문턱, 그리고 ‘보장’의 딜레마

2022년 푸틴과 김정은에 의해 낮아진 핵사용 문턱은 2023년을 더 위험하게 만들 것이다. 푸틴이 우크라이나에서 실제로 전술핵을 사용할 것인가의 여부와 관계없이 핵협박은 이제 핵무

22. 푸틴의 발언은 한국과 러시아 간 경제적 협력의 잠재성이 많으며, 미국의 동맹국인 한국이 우크라이나를 지원할 경우 이 관계 역시 끊어질 것이라는 점을 위협한 것이지만, 북-러 군사협력 가능성을 시사하기도 한 것이다. 결국 한국 정부는 이에 대해 우크라이나에 살상무기를 공급한 적이 없다는 입장을 표명하였다. “푸틴, 한국에 ‘우크라이나 무기 제공 말라’ 경고...북한과 군사협력 가능성 언급,” VOA 한국어, 2022년 10월 28일자.; “South Korea has not supplied lethal weapons to Ukraine, president says,” Reuters, October 28, 2022.

기 보유국이나 핵무기 개발국이 추구할 수 있는 옵션 중의 하나로 추가되었다. 핵협박에 대한 적절한 대가가 확인되지 않았으므로, 향후 누구든 능력만 된다면 이러한 선례를 답습하는 데 부담이 적어질 것이다. 북한의 경우, 2023년부터 대북제재의 해제와 미국의 군사적 조치 사전봉쇄, 그리고 한국에 대한 전략적 우위의 과시를 위해 노골적으로 핵협박을 일상화할 수도 있다. 이러한 푸틴과 김정은의 행태는 미국이 동맹국에 대해 제공하는 ‘확장억제(Extended Deterrence)’ 공약이 억제(deterrence)와 보장(assurance)의 두 측면에서 한계에 부딪힐 수 있음을 암시한다. 만약 미국과 적대적인 핵무기 보유국(혹은 개발국)이 미국의 동맹국이나 우방국들에 대해 핵을 사용하더라도 미국이 자국에 대한 공격이 아닌 한 핵보복을 꺼릴 것이라고 판단하게 되면 억제 기능은 약화된다. 동맹국이나 우방국들의 입장에서 일상화된 핵협박은 결국 미국의 안보공약이 제대로 작동될 것인가라는, ‘보장’에 대한 의문을 갖게 된다. 결국, 이는 미국의 확장억제 공약이 수사에 불과할 뿐 실제적으로는 작동하지 않을 수 있다는 전망을 적대국과 우방국 모두에게 심어줄 수 있다.

미국의 전술핵 재배치나 핵공유가 제도화되어 있는 유럽의 NATO 회원국과는 달리 인도-태평양 지역에서는 이러한 우려가 더욱 커질 것이다. 따라서 역내 국가들은 자국을 핵위협으로부터 보호할 실질적이고 실효적인 확장억제 방안을 요구하게 될 것이며, 이러한 목소리는 특히 북한의 핵위협에 노출된 한국과 일본으로부터 점점 더 높아질 것이다. 한국의 경우 이제 더 이상 북한의 핵위협은 먼 미래의 것이 아니게 되었으며, 일본 역시 북한의 탄도미사일이 자국의 영공을 통과하는 횟수가 늘어남에 따라 북한의 핵위협을 더욱 절감하게 될 것이다. 이러한 면에서 2023년에 들어서는 미국의 확장억제 공약의 구체성을 강화해야 한다는 주장이 미국의 인도-태평양 지역 동맹국들로부터 점차 높아질 수 있다.

6. 선택의 갈등에 놓이게 될 지역행위자들

북합경쟁이 진행됨에 따라 지역국가들이 과거에 비해 더 큰 선택의 갈등에 놓이게 되는 것은 불가피할 것이다. 북합경쟁과 각 분야에서의 주요국 간 디커플링은 그동안 세계화와 상호의존의 구도 속에서 살아가던 국가들에게는 과거에 비해 더욱 큰 비용을 요구하게 될 것이기 때문이다. 이러한 딜레마는 주요국들보다는 중견국들에게 더욱 크게 발생할 것이다. 북합경쟁은 중견국들의 조정기능의 축소로 이어질 수 있고, 주요국들에 의해 구획된 새로운 생활권에 대해 중견국들은 참여 혹은 배제라는 양자택일의 선택을 강요받게 될 수 있기 때문이다. 이에 불참할 경우 안보의 약화나 과학기술의 낙후라는 불이익을 받게 될 수 있고, 참여할 경우에도 이 생활권과 대립하는 주요국들로부터 보복적 조치를 받게 될 수 있다.²³ 또한 미국 혹은 중국이나 러시아가 주도하는 생활권에 참여하더라도 그 생활권 내에서의 효용가치에 따라 생활권에서의 혜택이 달라질 수도 있다. 즉, 해당 생활권에 대한 충성도에 따라 생활권 내에서 얻을 수 있는 이익이 차별화될 수 있는 것이고, 이러한 현상이 동맹 차원에서도 나타날 수 있다.

23. 가령 한국의 Chip 4 참여는 다른 경제 분야에서 중국의 우회적인 보복을 불러올 수 있다.

북한의 경우 전혀 다른 선택의 갈등에 직면할 수 있다. 북한은 북-중-러 3각 관계의 강화로 인한 혜택을 받을 수도 있지만, 이는 미국과의 직거래관계 구축을 통한 세계 금융 및 무역시장에의 접근이라는 기존의 목표를 달성하는 데에는 오히려 방해요인이 될 수 있다. 또한 중국과 러시아가 전통적인 북-중-러 관계의 연장선상에서 북한의 존재를 인식할 경우, 북한이 지향하는 '강성대국'은 이룩되지 못할 것이며 상대적 자율성 역시 훼손될 것이다. 2022년 중 평양은 북한이 러시아에 대해 무기를 제공하고 있을지도 모른다는 미국의 의혹 제기를 공식적으로 부인하였는데, 이 역시 북한이 북-중-러 3각협력이 지나치게 부각되는 것을 달가워하는 것만은 아니라는 단면을 보여준다. 핵무기 보유를 기정사실화하고 국제제재로부터 살아남기 위해서는 중국과 러시아의 지원이 긴요하지만, 이는 김정은 이 자신만의 업적으로 삼고 싶어하는 '경제발전'의 달성에는 오히려 저해 요인이 될 수 있고, 오히려 경제발전을 위해서는 미국 및 미국 주도의 질서에도 접근성을 가져야 한다. 그러나 전반적 세계의 추세는 디커플링으로 가고 있다는 점에서 북한 역시 선택의 고민을 안게 될 것이다.

7. 권위주의 독재체제의 불안정성 증대 가능성

위의 여섯 가지 쟁점보다는 발생 가능성이 상대적으로 낮지만, 인도-태평양 지역 내 권위주의 독재체제들이 내부 불안정성에 직면하게 될 경우의 수 역시 전혀 배제할 수만은 없다. 북한의 김정은, 러시아의 푸틴, 그리고 중국의 시진핑 모두 2022년 중 자신의 권력기반이 여전히 확고함을 확인하는 데 성공했다. 그러나 푸틴의 경우 우크라이나 사태의 사후 결과에 따라 안정적인 권력기반을 유지할지가 미지수이며, 집권 3기를 맞이한 시진핑 주석의 경우 상대적 안정성은 여전히 높겠지만, 집권기반 강화 과정에서 선택한 내부 통제력의 강화가 경제발전의 둔화와 맞물릴 경우 국내적 비판과 도전에 직면할 수 있다. 북한 역시 마찬가지이다. 외형상 큰 불안징후가 보이지는 않았지만, 2022년의 평양 역시 내구력이 점차 소진되고 있는 징후를 보였으며, 향후에도 상당 기간 핵능력 증강의 대가로 경제발전의 부진을 선택해야 할지 모른다. 이미 COVID-19로 인해 고강도 사회통제 국면을 3년 이상 이어온 북한의 입장에서 경제적인 타격마저 누적된다면 김정은 체제 역시 적지 않은 불안정 요인에 직면할 수 있다.

핵협박의 본심을 드러낸 북한

고명현 선임연구위원

2022년 평가: 내부 불안정 요인 축적에도 핵개발 지속

2022년은 북한이 자신의 핵무기 개발 의도가 자위용이라는 구실을 벗어 던지고 선제사용임을 노골적으로 드러난 해로 기억될 것이다. 2022년 북한은 새로운 ICBM인 ‘화성-17형’을 시험 발사하여 2018년 이후 지속되어 온 ICBM 개발 모라토리엄을 철회하였고, 7차 핵실험 징후까지 노출하면서 사실상 한반도 정세를 2017년으로 되돌렸다. 또한 북한은 핵 선제 타격과 전술핵 능력을 더욱 강조하는 새로운 핵교리를 9월 법제화를 통해 공개하면서 비핵국가인 한국과 일본에 대한 핵위협을 노골적으로 과시하였다.

북한이 공세적인 도발 모드로 들어갈 수 있었던 이유로는 북한에게 유리한 국제정세를 들 수 있다. 날이 갈수록 심화되는 미-중 갈등과, 얹힌 데 덮친 격으로 우크라이나 전쟁이 발발하면서 UN안보리는 파행되어 북한의 7회가 넘는 ICBM 발사에도 불구하고 UN 차원의 추가 제재는 사실 요원하고 단순한 규탄 결의안마저 통과되지 않았다.²⁴ 북한은 이 기회를 삼아 2021년 1월 제8차 노동당 대회에서 공표했던 전략무기 개발 로드맵을 빠르게 실행에 옮기고 있다.

북한은 2021년 8차 당대회에서 MIRV 기능을 갖춘 사정거리 15,000km 신형 ICBM, ‘북극성’ 계열의 SLBM과 신형 중형 잠수함, 극초음속 미사일, “신형전술로켓(신형전술유도무기)”와 중장거리 순항미사일, 군사정찰위성, 그리고 핵의 “소형경량화, 규격화 및 전술무기화”를 지속적으로 달성하여 이들 무기체계를 조기에 실전 배치할 것을 공약하였다. 2022년 북한이 도발에 사용한 ‘화성-17형’, 신형전술유도무기, 중장거리 순항미사일과 극초음속 미사일 등은 모두 2021년도에 예고되었던 신형무기들이었다. 이를 뒷받침하는 전술핵 능력 과시를 위한 핵실험 또한 정해진 수순임을 여기서 유추할 수 있다. 북한은 2022년 들어 11월 18일까지 30여 회의 탄도미사일 실험을 하였는데, 그중 절반 이상이 전술핵을 탑재할 수 있는 KN-23/24/25 계열 단거리 미사일 실험이었다.²⁵

북한은 증강하는 핵능력에 걸맞게 공세적인 핵교리를 4월의 김정은 연설과 9월에 있었던 “핵무력정책” 법제화를 통해 공개하였다. 2013년 핵사용 근거로 “핵전쟁을 억제하는 수단” 및 “핵공격에 대한 방어수단”을 언급해 핵의 방어적인 사용을 강조하였던 북한은 2022년 “핵무력정책” 법령을 통해 핵사용의 근거를 “북한의 근본이익 침탈”(4월 김정은 연설) 및 “지도부에 대한 핵 또는 비핵 공격이 감행되거나 임박했을 경우”로 크게 확대하고 동시에 선제 핵타격 가능성을 위협

24. “유엔 안보리, 북한 ICBM 규탄 성명 무산...중-러 반대,” *BBC News 코리아*, 2022년 3월 26일자.

25. 북한은 5월 7일 신포 앞바다에서 KN-23의 SLBM 개량형을 시험하였다. 또 9월 25일 태천 저수지에서도 KN-23을 수중 발사하였다. 본 글에서는 해당 미사일 발사를 각각 SLBM과 SRBM으로 분류하였다.

하였다. 북한이 수중, 철도, TEL(Transporter Erector Launcher, 이동식 발사차량) 등에서 자유 자재로 발사할 수 있고 미사일 방어체계 회피에 용이하다는 KN-23/24/25의 시험발사와 무력시위를 강조하는 것은 바로 이러한 배경이 있다.

2022년 들어 급가속화 하는 북한의 전술무기와 ICBM 개발은 북한이 국제사회의 제재 메커니즘이 작동하지 않는 상황을 활용하여 민감한 무기 개발을 완료하고 동시에 강력한 핵무력을 미국과 국제사회에 과시하는 것을 목표로 함을 보여준다. 북한이 ICBM과 같이 레드라인을 넘는 도발을 한국 대선 전인 2월 말부터 개시했다는 점은 한국의 대선 결과에 상관없이 상술한 구상의 완결이 2022년의 목표였던 것으로 유추할 수 있다. 따라서 북한 도발 전략의 정점은 2023년 초반에 있을 수 있는 7차 핵실험이 될 것이다.

물론, 북한의 이러한 핵능력 증강 일변도 정책이 북한 체제의 내구력을 그대로 반영하는 것이라고 보기는 힘들다. 북한은 2021년 12월 말 실시된 노동당 8기 4차 전원회의에서 농업 부분에서의 생산성 강화를 역설한 이후 2022년 중 지속적으로 식량 증산을 강조하였고, 이는 UN 식량농업기구(Food and Agriculture Organization, FAO)와 세계식량계획(World Food Plan, WFP)이 전망한 2022년 북한 식량생산량 부족이 사실임을 방증하는 것이기도 했다. 또한 5월 21일에는 ‘국가 최중대 비상사건’을 선언함으로써 COVID-19 팬데믹 이후 2년 만에 처음으로 감염병 발생 사실을 시인하기도 했다. 이는 경제난과 식량부족, 감염병으로 인한 고강도 사회통제의 지속으로 인해 북한 역시 사회적으로 불안요인이 축적되어 감을 암시하는 것이기도 했다. 그러나金正은을 비롯한 북한 지도부는 내부 불안의 통제를 위해서도 우선은 핵능력을 과시하고 핵보유국 지위를 인정받는 것이 오히려 수령체제의 유지라는 최우선적 목표에 부합한다고 판단하였던 것으로 볼 수 있다.

■ 2023년 전망: 대화 차단하의 고강도 도발 지속

북한이 2021년부터 추진해오고 있는 도발 전략은 핵무력의 고도화 및 여기서 파생되는 전략적 우위를 통해 한미동맹과 미 정부를 압박하는 것이 목적이기 때문에 필연적으로 미국과 강대강 구도로 갈 수밖에 없는 구조이다. 이러한 구조 안에서 남북대화의 가능성은 그 한계가 명확하다. 이는 윤석열 대통령이 8월 15일 광복절 기념사에서 제안한 “북한이 진정성을 가지고 비핵화 협상에 나올 경우, 초기 협상에서부터 경제지원 조치를 적극 강구한다는 ‘담대한 구상’”²⁶을 김영정 북한 노동당 부부장(이하 김영정)이 “허망한 꿈을 꾸지 말라”며 거칠게 거부한 것에서부터 예견되었다. 북한은 핵무력 본위 전략을 통해 핵보유국으로 지위를 사실상 인정받는 미-북 핵군축 대화를 강도 높게 주장할 것이다. 2023년은 그 시작에 불과하다.

2022년 9월 법제화된 북한의 핵교리는 선제타격에 집중한다는 점에서 러시아의 “비확전을 위한 확전” 개념과는 다르며, 핵사용의 근거를 “북한의 근본이익을 침탈”로 광범위하게 규정하는

26. “‘비핵·개방 3000’ 입안 김태효, 이번엔 ‘담대한 구상’ 주도,” *연합뉴스*, 2022년 8월 15일자.

동시에 지도부에 대한 핵 또는 비핵 공격이 감행되거나 임박했을 경우를 특정하였다는 점에서 핵 사용 문턱을 크게 낮췄다고 할 수 있다. 문제는 북한이 선제타격이 제한적 핵전쟁을 상정하고 있다는 점인데, 북한의 선제 핵타격 시 북한 정권을 궤멸시킬 수 있는 미국의 핵보복 가능성을 어떻게 차단할 것인가가 관건이다. 대량보복 능력을 갖춘 러시아와는 달리 북한은 여전히 신뢰할 만한 ICBM, SLBM을 확보하지 못하였으며, 북한의 핵교리는 ICBM 완성을 통한 전략핵 능력을 갖출 때까지 핵공갈(nuclear bluffing)의 성격이 강할 수밖에 없다.

그림 1. 북한이 2022년 3월 첫 시험발사한 '화성-17형' ICBM



출처: 연합뉴스.

1. 북-중-러 삼각협력의 확대 속 전략적 도발의 강화

북한의 도발 유형과 동원되는 무기 체계는 북한이 목표하고 있는 지향점과 관련이 있다. 2022년 북한이 전술핵 탑재가 가능한 단거리 탄도미사일 도발을 통해 자신들의 전술핵 능력과 새 핵교리를 시위하고 새롭게 확대된 한미연합훈련에 대한 대응 능력을 과시하였다면, 2023년 북한은 2024년 미국 대선 국면을 겨냥해 좀 더 직접적으로 미국을 자극할 수 있는 '화성-17형' 등 ICBM과 SLBM, 군사위성 발사에 집중하며, 필요할 경우 7차 핵실험 외에도 추가적인 핵실험을 자행할 가능성도 예상된다. 2022년까지 북한이 시험 발사를 통해 공개하지 않은 전략무기로는 SLBM이 남아 있다. 북한은 2020년 10월에 공개한 '북극성 4형' 또는 2021년 1월 당대회 열병식에서 공개한 '북극성 5형'을 2023년 실험발사할 것으로 예측된다. 특히 '북극성 5형'은 4형보다 직경과 탄두부는 커지고 길이는 짧아져 KN-24/SLBM형과 함께 북한이 현재 건조 중인 것으

로 알려진 3천 톤급 탄도미사일발사용 잠수함에 탑재될 수 있을 것으로 보인다.

북한이 이러한 강 대 강 전략을 장기화하려는 배경에는 전략무기 로드맵 이행 외에도 미-중 간의 갈등과 러시아의 우크라이나 침공으로 인한 북합경쟁이 주는 제재 위험 없는 도발 기회, 그리고 바이든 행정부의 무관심이 있다. 북한은 제재 완화를 경제적 차원뿐만 아니라 실질적 핵보유국 인정 차원에서 미국과 국제사회에 요구하지만 동시에 제재 완화를 매개체로 북한을 비핵화 초입으로 끌어가려는 미국의 전략을 의심한다. 외부에서는 김정은이 트럼프 미국 대통령과 교환한 친서를 북한의 기만술책으로 평가하지만, 북한의 입장에서는 친서교환을 트럼프의 시간 끌기 작전이었다고 평가할 수 있으며, 악화되는 경제상황에도 불구하고 2019년과 2020년을 허비한 격이 된다. 이는 2019년 이후 북한이 심각한 경제와 보건 상황에도²⁷ 불구하고 한미 및 국제사회의 도움의 손길을 뿌리쳤던 원인 중 하나라고 볼 수 있다.

북한이 미국과의 대화와 국제사회의 인도적 지원을 거부하고도 체제 유지에 자신을 보일 것이라고 전망하는 배경에는 강화되고 있는 북-중-러 삼각협력이 있다. 이는 북한의 전략적 가치가 높아졌다기보단 러시아와 중국이 각각 미국과 겪고 있는 갈등이 그 원인이다. 일단 러시아의 침공으로 인해 촉발된 우크라이나 전쟁이 최소한 2023년 초까지 계속될 것으로 예상되면서 국제사회에서 고립된 러시아와 북한은 서로 더욱 가까워질 수밖에 없다. 당장 우크라이나 전장에서 소모전으로 인해 심각한 인력 부족과 병참 문제를 겪고 있는 러시아에게 북한은 중요한 무기 공급처가 될 수 있다. 중국 또한 인도-태평양전략과 첨단기술통제로 대표되는 미국의 對중 견제 전략이 본격화되면서 북한과 밀착하는 모습을 보이고 있다. 대만을 둘러싸고 미국과 갈등이 고조되고 있는 중국의 입장에서 볼 때 북한은 유사시 주한미군을 한반도에 묶어 둘 수 있는 제2의 전선 역할까지 기대할 수 있다.

북한, 중국, 러시아의 공동전선이 가시화되면서 UN을 통한 미-중-러 공조는 2023년에도 여전히 어려울 전망이다. 미국의 인-태전략으로 수세에 몰린 중국과 NATO의 강력한 압박에 직면한 러시아는 북한의 ICBM 도발은 물론이고 상황에 따라서는 핵실험까지 감내할 가능성이 있다. 미국과 중국, 러시아 간 대결구도를 잘만 활용한다면 북한은 2023년에도 추가 제재와 같은 불이익 없이 빠른 템포의 도발 행보를 이어갈 수 있다. 만약, 중국과 러시아가 국제 비확산체제의 유지라는 대의명분까지를 포기할 수 없어 대북 추가제재안에 기권하여 추가제재가 현실화되더라도 북한은 중국과 러시아에 대해 지금까지 했던 것과 같이 제재의 우회를 위한 지원이나 제재위반을 강청(强請)할 수 있다. 북합경쟁하에서 북한 카드를 쉽게 포기하기 힘든 중국과 러시아의 심리를 이용하는 것이다.

다만 북한 도발의 템포를 지배하는 또 다른 변수는 미국의 2024년 대선이다. 북한이 미 대선 결과에 끼칠 수 있는 영향은 미미하나, 도발에서 협상으로 이어지는 북한의 출구전략이 성공하려면 미-북 대화에 무관심한 바이든 행정부의 교체가 북한 입장에서는 절실하다. 북한은 그동안 2024년 미 정권 교체 후 있을 수 있는 미국과의 협상에서 우위를 점하기 위해 도발을 통한 “몸값”,

27. “북한, 신규 발열자 10명대 주장…반대로 ‘아사자’는 증가?,” *BBC News 코리아*, 2022년 7월 27일자.

즉 핵능력을 최대한 과시하였으며, 2023년에도 이를 지속할 것이다. 북한의 딜레마는 2024년 바이든의 재선이 유력해지거나 공화당 내에서 트럼프 이외의 후보자가 대안으로 부상할 때이다. 이 경우 2024년 정권교체/추후 협상이라는 출구책략이 어려워지면서 지금과 같은 도발 수위를 유지하기가 어려워진다. 따라서 2023년 북한이 한반도에서 주도권 유지 차원에서 한국과 미국에게 깜짝 대화를 앞당겨 제시할 가능성도 배제할 수 없다.

2. 경제긴축 기조의 지속과 체제 불안정

2022년 북한의 중대 도발에도 불구하고 2023년 중국과 러시아는 각각 무역을 확대하거나 재개할 계획이다. 중국은 이미 2022년 9월 말부터 단둥과 신의주 간의 화물 열차를 재개했고 10월 당대회 이후 북-중 간 경제교류는 점차 확대될 것이다. 20차 당대회 이후 중국이 '제로 코로나' 정책(Zero-COVID policy)을 이어가려 한다는 것에도 불구하고 북한의 대외무역 재개는 COVID-19로 인한 강력한 봉쇄정책으로 인해 북한 경제가 한계에 달했음을 반증한다. 실제로, 2022년 8월 북중 무역 규모는 9천여만 달러로 작년 동월보다 3배 이상 증가했다.²⁸ 3년 가까이 지속된 국경 폐쇄는 북한 주민들이 생존을 의존하는 장마당 활동을 크게 위축시켰다. 중국에서 COVID-19가 확산되고 있는 상황에서 중국과의 무역재개는 도리어 북한 정권이 느끼는 불안감의 방증이라고 할 수 있다. 따라서 북한은 對중 수입 확대를 통해 COVID-19로 인한 국경 폐쇄가 장기화되면서 피폐화된 경제를 회복하고, 경기침체로 야기된 북한 사회 내 불만을 완화하려 할 것이다. 그러나 수입의 확대가 원활하지만은 않을 것인데, 이의 장애물은 제재로 인한 수출 제한이다. 2017년부터 본격화된 제재로 인해 북한은 수출을 통한 외화 획득에 어려움을 겪고 있고 이는 수입 확대를 막는 장애 요소로 작용한다. 이는 2023년에도 북한 대외무역 회복이 어려울 수밖에 없는 이유이다.

변수는 전략경쟁으로 인한 중국과 러시아의 제재 불이행 가능성이다. 제재 집행에 소극적인 중국과 러시아의 추가 이탈을 막기 위해 미국은 러시아와 중국 기업과 개인들에 대한 독자제재를 확대하고 있다.²⁹ 최근에는 러시아의 지방은행인 극동은행(Far Eastern Bank)과 스푸트니크(Sputnik) 은행을 사상 처음으로 제재하였다.³⁰ 이 제재들은 모두 미국의 2차제재인 세컨더리 보이콧의 사례이며, 미국의 관할권 밖에 있기 때문에 민형사상 불이익을 줄 수는 없지만 이들 개인과 기업들의 미국과의 금융-무역 거래를 차단하는 효과를 가진다. 미국의 세컨더리 보이콧 전략은 북한과 중-러 간의 경제적 상호의존도가 확대될수록 그 효과가 배가된다. 다만 장기적으로 미-중 간의 경제 디커플링이 가속화되고 중국 은행들이 달러화 체제에서 이탈할 경우 미국의 2차제재가 갖는 독자제재의 효율성은 반감된다. 북한의 딜레마는 미-중 간의 상호의존도가 크게 줄어들 때까지는 북-중-러 불록의 결속이 경제적으로는 큰 보호막이 될 수 없다는 점이다. 2023년 북한 경제는 2022년보다는 성장할 것으로 예상되나, 중국의 '제로 코로나' 정책 고수와 미국의 독

28. "8월 북중무역 전년보다 3배 이상... '코로나前 30% 이상 회복'," 무역뉴스(kita.net), 2022년 9월 19일자.

29. "바이든 행정부 독자 대북제재 가속화... 3개월간 22건 부과," VOA 한국어, 2022년 3월 23일자.

30. "美, 대북제재에 러시아 은행 첫 포함... 중-러 압박 본격화," 동아일보, 2022년 5월 30일자.

자제재 확대 위협으로 인해 COVID-19 이전 수준으로의 회복은 힘들 것이다.

즉, 중국과 러시아의 지원이 있더라도 북한의 대외무역 회복은 예상보다 더디게 진행될 것이며, 북한 내 인도적 위기는 더욱 심화될 것으로 예상된다. 이미 2021년 김정은 본인이 6월 노동당 8기 3차 전원회의에서 이례적으로 식량난을 언급한 적이 있으며, 대외무역 재개가 늦어지고 경제 위축이 장기화되면서 취약 계층의 식량 부족 상황은 2023년에 들어서는 더욱 악화될 것으로 우려된다. 여기에 자연재해에 취약한 북한에 수해까지 겹칠 경우 대량 인도적 비상사태가 발생할 가능성에도 항상 대비해야 한다.

그동안 북한은 COVID-19 확산에 대응하는 데 있어서 지역 단위로 인구를 격리시키는 정책을 펼쳐온 것으로 추정된다. 격리 위주의 방역 정책은 2022년 평양에 COVID-19가 확산되고 김정은 본인이 COVID-19에 감염되었던 것으로 추정되면서 사실상 폐기될 것으로 전망되었으며, 북한이 오랫동안 거부해 왔던 COVID-19 백신을 드디어 받아들이겠다는 보도도 이러한 관찰에 힘을 실었다.³¹ 그러나 2023년에도 북한이 대대적인 백신 접종 캠페인을 선택할 가능성은 낮는데, 이러한 조치는 북한의 대외의존도를 높임으로써 운신포를 제한할 수 있기 때문이다. 즉, 중국이 ‘제로 코로나’에서 ‘위드 코로나(With-COVID)’로 전환할 때까지 집단면역을 통한 북한의 방역 정상화는 기대하기 어렵다. 중국과 러시아가 북한을 지원하려고 하더라도 중국과 러시아의 기업들이 미국의 세컨더리 보이콧에 노출될 수 있는 점, 중국의 ‘제로 코로나 정책’ 고수로 인해 관광 등 중국과의 교역 활동도 한계가 분명하다는 점, 그리고 북한이 2023년에도 도발을 확대할 것으로 예상된다는 점에서 북한의 방역 상황과 경제적 여건이 호전될 가능성은 낮다.

2021년부터 본격화된 김정은의 우상화와 공포정치는 2023년에도 유효할 것이므로, 2023년 북한 주민들의 불만 역시 2022년과 비교하여 비슷하거나 증폭될 것이다. COVID-19 방역을 위한 오랜 봉쇄조치로 심리적으로 피폐해진 북한 주민들의 한류 소비는 오히려 증가할 것이며,³² 북한은 지속적인 내부 단속을 통해 사회 기강을 확립하려 하지만 경제위기로 인해 불만에 가득 찬 북한 사회를 통제하기에는 한계가 있을 것이다. 이때 내부결속을 위한 대외도발은 내부통제를 위해서도 유용할 수 있다. 2022년 11월 18일 ‘화성-17형’ ICBM 발사 성공 때 김정은이 둘째 딸과 자축하는 모습이 공개된 것은 핵무기 개발을 통해 주민들의 자긍심을 고취시키려는 정권의 의도도 반영되어 있다. 2023년에도 북한은 미국과 강 대 강 구도를 유지하며 내부결속을 도모함으로써 김정은 정권의 유지에 가장 큰 우선순위를 둘 것이다.

3. 한국과 미국의 대북 억제태세 강화 필요성

2022년까지 한반도 상황은 북한에게 불리하지 않았다. 우크라이나 전쟁의 대표적 부작용인 UN안보리 파행은 북한에게 무제한 도발권을 제공했고, 미국의 대북정책 또한 국제사회의 관심과 재원이 우크라이나 지원에 쏠리면서 일년 넘게 “전제조건 없는 대화”만 반복하였다. 북한은 이에 맞춰 금지된 핵과 미사일 기술 완성에 집중하는 동시에 한미동맹에 대한 무력시위를 통해 전

31. “북한: 김정은 ‘북한 주민 코로나 백신 접종’ 언급...진심일까?,” *BBC News 코리아*, 2022년 9월 14일자.

32. “북한 내 한류 단속 심해졌지만...‘사랑의 불시착·오징어 게임’ 인기,” *BBC News 코리아*, 2022년 10월 19일자.

술핵 능력을 과시하였다. 북한은 긴장을 조성하여 한국 및 미국과의 대화에 나섰던 2017년과는 다르게 새롭게 법제화된 핵교리와 함께 자신이 실질적 핵보유국임을 과시하는 데 중점을 둔 정책을 추진하고 있으며, 이러한 특성은 2023년에 더 뚜렷해질 것이다.

이러한 맥락에서 2023년 북한은 더 대담한 핵협박을 가할 수 있다. 한국과 일본, 그리고 미국에 대한 선제 핵타격을 정당화하는 북한의 핵교리는 2023년 실제로 북한이 한국을 포함한 주변국에 대한 핵협박에 나설 수 있음을 시사한다. 즉, ‘서울 과녁’ 발언 등의 협박이 더욱 잦아질 것이며, MDL 및 서해 NLL에서 재래도발을 감행한 후 우리가 대응할 경우 자신들은 핵보유국이라는 심리전을 강화할 수도 있다. 동시에 앞서 지적하였듯이 북한은 2024년 미 대선 바이든 행정부의 재선에 대비해 한국과 미국에게 갑작스럽게 대화 여부를 타진할 수 있다.

이와 같이, 북한의 핵도발이 고도화되는 2023년의 상황은 미국의 북핵 위협에 대한 안보보장 필요성을 더욱 높이게 될 것이다. 2022년 중 한미 양국이 미 전략자산을 ‘상시 배치’ 수준으로 운영하기로 합의한 점은 분명 긍정적이나, 확장억제전략협의체(Extended Deterrence Strategy and Consultation Group, EDSCG)를 NATO 핵계획그룹(NPG)에 준하는 정책협의체로 발전시키는 조치를 포함하여 한미 간 대책(counter-nuclear) 공동전략을 마련해 공개하는 선언정책(declaratory policy) 추진이 필요하다.

아직 북한의 ICBM 재진입 능력이 완성되지 않은 단계에서 북한의 핵선제타격 위협은 핵공갈에 가깝지만, 북한은 정보의 모호성을 활용하여 자신들이 실제로는 재진입 능력을 이미 확보하였고, MIRV 능력까지 발전시켰다는 인상을 주려 할 것이며, 이를 바탕으로 2023년에도 주도권을 쥐고 한미 양국을 압박하려 할 것이다. 특히 핵공갈과 평화공세를 통한 양면 전략으로 한미관계의 느슨한 틈을 최대한 노릴 것이다. 2023년 한미동맹은 이러한 북한의 전략 의도를 파악해 일관되고 통일된 대응을 유지하는 것이 무엇보다도 중요하다.

표 1. 2022년 북한 탄도미사일 도발 일지

순번	일자	발사 위치	발사체
1	01.05.	자강도	탄도미사일 1발
2	01.11.	자강도	탄도미사일 1발
3	01.14.	평안북도 의주	단거리탄도미사일 2발
4	01.17.	평양 순안	단거리탄도미사일 2발
5	01.27.	함경남도 함흥	단거리탄도미사일 2발
6	01.30.	자강도 무평리	중거리탄도미사일 1발
7	02.27.	평양시 순안	탄도미사일 1발
8	03.05.	평양시 순안	탄도미사일 1발
9	03.16.	평양시 순안	탄도미사일 공중 폭발 ※ 화성-17형 추정

10	03.24.	평양시 순안	대륙간탄도미사일(ICBM) 1발 ※ 북측, 화성-17형 주장 국방부, 화성-15형 추정
11	04.16.	함경남도 함흥	신형 전술유도무기 2발
12	05.04.	평양시 순안	대륙간탄도미사일(ICBM) 1발 ※ 화성-15형 추정
13	05.07.	동해	잠수함발사탄도미사일(SLBM) 1발
14	05.12.	평양시 순안	단거리탄도미사일 3발
15	05.25.	평양시 순안	탄도미사일 3발 ※ 첫 번째 미사일 화성-17형 가능성
16	06.05.	평양 순안 등	단거리탄도미사일 8발 ※ 소형핵탄두 장착 가능 미사일
17	09.25.	평안북도 태천	잠수함발사탄도미사일(SLBM) 1발
18	09.28.	평양 순안	단거리탄도미사일 2발
19	09.29.	평양남도 순천	단거리탄도미사일 2발
20	10.01.	평양 순안	단거리탄도미사일 2발
21	10.04.	자강도 무평리	중거리탄도미사일 1발 ※ 화성-12형 추정
22	10.06.	평양 삼석	단거리탄도미사일 2발
23	10.09.	강원도 문천	단거리탄도미사일 2발
24	10.14.	평양 순안	단거리탄도미사일 1발
25	10.28.	강원도 통천	단거리탄도미사일 2발
26	11.02.	평안북도 정주·피현	단거리탄도미사일 4발
27	11.02.	강원도 원산	단거리탄도미사일 3발
28	11.02.	동·서해상	단거리탄도미사일 ※ SRBM 및 지대공 미사일 등 10여 발 발사
29	11.03.	평양 순안	대륙간탄도미사일(ICBM) 1발 ※ 화성-17형 추정
30	11.03.	평안남도 개천	단거리탄도미사일 2발
31	11.03.	황해북도 곡산	단거리탄도미사일 3발
32	11.05.	평안북도 동림	단거리탄도미사일 4발
33	11.09.	평안남도 숙천	단거리탄도미사일 1발
34	11.17.	강원도 원산	단거리탄도미사일 1발
35	11.18.	평안 순안	대륙간탄도미사일(ICBM) 1발 ※ 화성-17형 추정
36	12.18.	평안북도 철산	중거리탄도미사일 2발

표 2. 2022년 북한의 여타 도발 일지

순번	일자	발사 위치	발사체
1	01.25.	함흥 일대	장거리 순항미사일 2발
2	03.20.	평안남도 숙천 일대	방사포 4발
3	06.12.	서해안 일대	방사포 5발
4	07.10.	서해안 일대	방사포 2발
5	07.11.	서해안 일대	방사포 1발
6	08.17.	평안남도 온천 일대	순항미사일 2발
7	10.06.	황해북도 곡산 일대	군용기 12대 편대 비행 및 공대지 사격훈련, 포병부대 타격훈련
8	10.08.	강원도 원산 일대	군용기 150여 대 대규모 항공 공격 종합 훈련, 포병부대 타격훈련
9	10.12.	평안남도 개천 일대	장거리 순항미사일 2발
10	10.13.~14.	동·서부 내륙 및 서해 지역 상공	군용기 10여 대 위협 비행 및 동·서해 해상완충구역에 5차례 포격
11	10.18.	황해남도 장산곶 일대, 강원도 장전 일대	동·서해 완충구역에 2차례 포격(총 250여 발)
12	10.19.	황해남도 연안군 일대	서해 완충구역에 포격(100여 발)
13	10.24.	황해남도 장산곶 일대	서해 완충구역에 포격(10여 발)
14	11.02.	함경남도 낙원, 정평, 신포 일대, 평안남도 온천, 화진리 일대, 황해남도 과일 일대, 강원도 고성 일대	동·서해상에 지대공 미사일 등 6발 발사 및 동해 완충구역에 포격(100여 발)
15	11.03.	강원도 금강군	동해 완충구역에 포격(80여 발)
16	11.04.	전술조치선 이북 내륙	군용기 다수(항적 기준 180여 개) 전술조치선 이북 내륙 및 동·서해 상공 공대지 사격·폭격 훈련
17	12.05.	황해남도 장산곶 및 강원도 금강군	동·서해 완충구역에 포격(130여 발)
18	12.06.	강원도 고성군	동해 완충구역에 포격(100여 발)

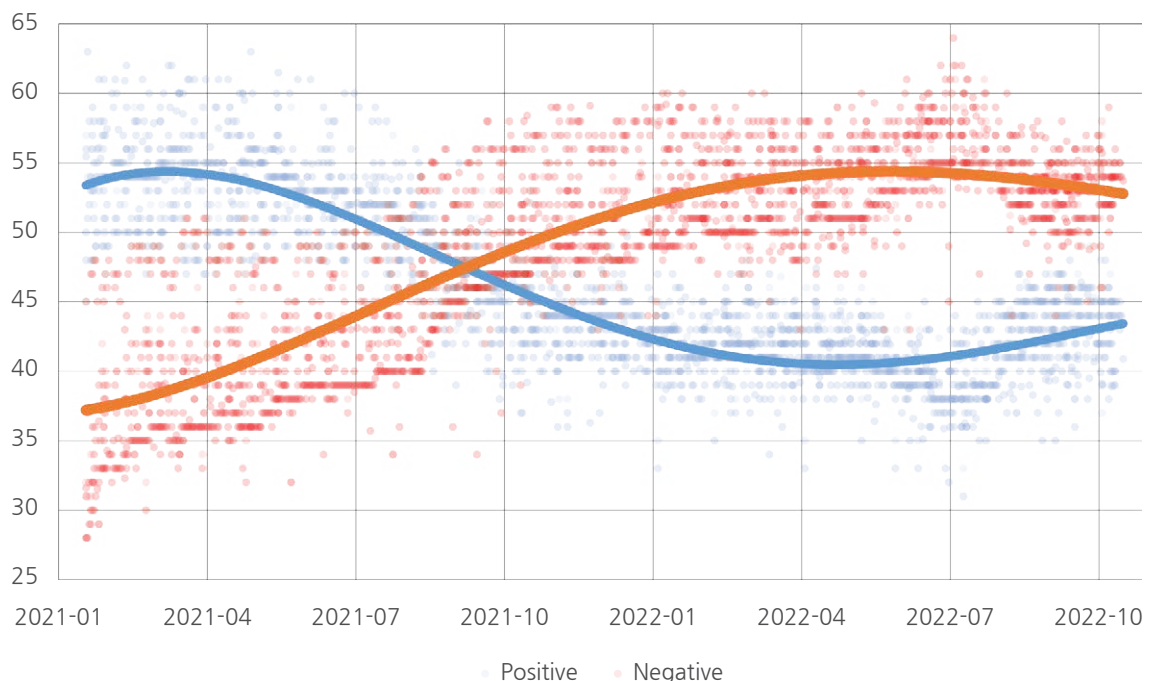
복합경쟁에 맞서 통합적 해법을 추구하는 미국

제임스 김 선임연구위원

2022년 평가: 변화 속에서도 가속화된 복합경쟁

지난 1년 사이 미국의 외교안보 전략에는 큰 변화가 보이지 않았다. 중국과 러시아에 대한 안보태세나 전략은 주요국 경쟁에 중심을 두고 있으며 국내 정치 환경 또한 이러한 자세를 밀받침하고 있다. 진행 중인 러시아의 우크라이나 침공과 시진핑 주석의 3연임으로 인한 지정학적 리스크에 맞서 강경한 미국의 외교안보 자세는 더욱 가속화 됐을 뿐 정책 동향이나 전략에는 커다란 변화가 보이지 않는다. 한 가지 걱정스러운 점은 미국의 정책 기조가 동맹과 여러 파트너 국가들에게 주는 합의와 선택에 대한 부담이 더욱 커지고 있다는 것이다. 앞으로 다가올 2023년 또한 주요국 전략경쟁은 더욱 복잡적이고 보편화될 것으로 예상된다.

그림 1. 바이든 지지율(2021.01.21~2022.10.25)



자료: Fivethirtyeight.

2022년 11월 중간선거에서 민주당이 예상 밖으로 선전하여 상원 과반은 유지하였지만 하원은 공화당으로 넘어간 상황이다. 더욱 흥미로운 점은 트럼프 전 미국 대통령이 지지하였던 공화당 후보들이 중요한 경합지구에서 부진한 성적을 내며 다음 대선을 앞둔 트럼프의 영향력이 일

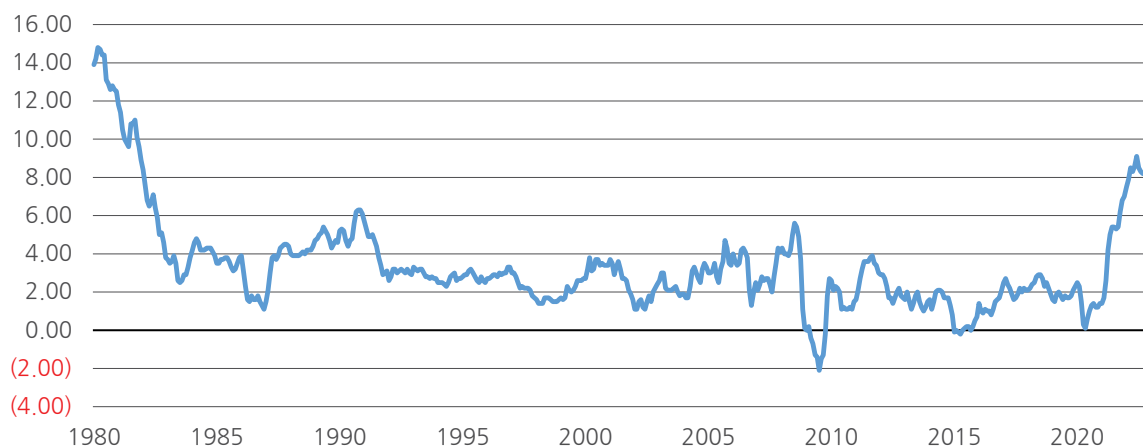
부 줄어들었다는 전망도 따르고 있다.³³ 이러한 결과는 한국을 비롯한 다른 동맹국들에게 반가운 소식이겠지만 다음 대선에서 트럼프가 선전하지 못 할 것이라고 결정짓기에는 아직 이르다. 모든 선거는 대안들 사이의 선택이기 때문이다. 따라서 트럼프와 맞서 2024년 대선에 도전할 후보들과 그들의 지지율이 어떻게 분배되는지에 따라 승부가 갈릴 것이기 때문에 선거구도에 대한 정확한 평가 없이는 결과를 예측하기 힘든 상황이다.

2022년 미 중간선거에서 주목할 만한 쟁점은 트럼프의 영향력이 감소한 상황에서도 공화당이 하원의 다수를 확보했다는 현실이다. 이번 주요 선거 이슈들인 이민, 경제와 안보 문제에 있어 대부분의 미국인 유권자들은 민주당보다 공화당이 더욱 우세하다고 생각하고 있으며,³⁴ 공화당 후보들이 36개의 경합선거구에서 좋은 결과를 낳아 하원을 장악할 수 있었다는 점이다. 즉, 상하원은 민주당과 공화당이 각각 과반을 확보하며 여소야대 구도가 이루어진 관계로 바이든 행정부는 임기 하반기에 들어서면서 정책집행 어려움에 직면할 것으로 예상되었다.

■ 2023년 전망: 복합경쟁을 향한 미국의 변함없는 발걸음

바이든 행정부에게는 2023년 전망이 결코 밝지 못하다. 주요국 전략경쟁은 물론 미국정부가 2022년 10월 발표한 40년 최고치 8.5%의 물가상승률은 앞으로 바이든 행정부에게 새로운 도전을 제시할 것이기 때문이다. 2024년 대선을 앞두고 41~42% 지지율을 자랑하는 바이든 대통령에게는 결코 반가운 소식만은 아니다.

그림 2. 미국 물가상승률(1980.01~2022.09)



자료: BLS.

33. "US midterms: America appears to have passed 'peak Trump'," *The Conversation*, November 11, 2022.

34. "2022 Midterm Elections: Democrats, Republicans Are Now Tied on the Generic Ballot," *Morning Consult*, November 1, 2022.

내부 정치 환경 변화로 미국의 대외정책 동향이 크게 바뀌지는 않겠지만 이슈에 따라 전술적인 변화 가능성 또한 무시할 수 없다. 예를 들어 우크라이나 사태에 있어 경제 침체를 걱정하고 있는 일부 공화당 의원들은 지속적인 우크라이나 지원에 대해 회의적이고 공화당 유권자 중 32%가 우크라이나 지원이 너무 과하다는 의견을 내비쳤다.³⁵ 즉, 우크라이나 지원에 대한 미국의 입장은 때와 범위에 따라 바뀔 가능성이 있다. 하지만 미국 대외정책의 전술적인 변동사항을 전략적인 변화로 해석해서는 안된다.

2022년 퓨리서치센터(Pew Research Center)에서 발표한 여론조사 자료에 의하면 약 80%의 미국인은 중국에 대해 부정적인 감정을 유지하고 있으며 70%는 러시아를 적대국으로 보고 있다.³⁶ 더욱 놀라운 점은 이러한 생각이 정치나 이념 성향과 관계없이 보편적이라는 것이다. 따라서 미국의 내부 정치 환경 변화는 워싱턴의 강경한 對중, 對러 정책에 의미 있는 영향을 미칠 것으로 보이지 않고, 강경한 對중, 對러 정책은 앞으로도 지속될 것으로 예상된다.

이러한 예측을 뒷받침하는 또 다른 이유는 미국이 2022년 10월 발표한 국가안보전략서 때문이다.³⁷ 바이든 행정부가 발표한 국가안보전략서는 주요국 전략경쟁을 민주주의와 독재주의의 대결로 설정하고 있다. 러시아는 국제질서의 기본을 무시하고 개방된 국제체제를 위협하고 있으며 중국은 대조적으로 국제질서를 재편하려는 의도가 있는 경쟁 국가로 바라보고 있다. 바이든 행정부는 미국의 목표를 자유롭고 열린 번영되고 안정적인 국제질서로 설정하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 미국은 (1) 힘과 영향력의 근본적인 원천과 도구에 투자하고, (2) 글로벌 전략 환경을 형성하며 공동의 도전 과제를 해결하기 위해 집단적 영향력을 강화하기 위해 가장 강력한 국가 연합을 구축할 것을 다짐하고, (3) 주요국과의 전략경쟁 시대에 대비하여 미국의 국가 안보를 현대화/강화하는 동시에 본토에 대한 테러 위협을 차단할 수 있는 기능을 확보하기로 선포하였다. 그리고 이러한 노력에 있어 대내외 정책의 상호 보완성을 강조하고 동맹국은 물론 파트너들과의 관계를 강화할 것으로 보인다.

안보태세에 있어 바이든 행정부는 통합억제라는 개념을 주장해왔다. 바이든 행정부가 주장하는 통합억제란 군사와 非군사 기능의 원활한 결합과 다양한 충돌 스펙트럼에 대응할 수 있는 영역별 통합 억제 그리고 동맹국과 파트너국가들 간의 협력을 뜻한다. 지역별로 따지자면 미국이 가장 중요히 평가하고 있는 인도-태평양에서는 QUAD와 AUKUS(Australia, UK and US Partnership, 오키스) 네트워크를 강화하고 기존 동맹국들과 관계를 유지하여 중국의 강압적 행동을 견제할 것을 선호한다. 대서양 관계는 역사적인 면이나 가치 또는 국익에 있어 미국과 가장 밀접한 관계를 유지하고 있는 지역이다. 앞으로도 환대서양 관계는 유지 및 확대될 것으로 보이며 러시아와 중국을 대상으로 유럽의 중요성과 참여를 기대할 것이다. 비록 영국과 EU 국가들의 역할은 국가에 따라 다를 수 있지만 바이든 행정부는 G7(Group of Seven, 주요 7개국)을 중심

35. "Republicans who question U.S. aid to Ukraine may soon have the power to end it," *Los Angeles Times*, October 23, 2022.

36. "Seven-in-Ten Americans Now See Russia as an Enemy," *Pew Research Center*, April 6, 2022.

37. The White House, *National Security Strategy* (October 2022).

으로 튀르키예, C5+1 그리고 조지아는 물론 몰도바와 관계를 강화하고 싶어한다. 서반구에서는 이민 문제와 더불어 지역발전과 인권 그리고 환경에 대한 중요성을 강요하고 있으며 러시아와 중국 또는 이란 같은 국가들의 관여와 간섭을 차단하려는 노력에 힘을 기울일 것이다. 중동에서는 5가지 원칙을 중심으로 하는 틀을 거론하며 지역국가들과 관계를 강화하겠다는 의지를 내비쳤는데, 그 내용은 (1) 규칙 기반 국제질서를 선호하는 국가들과 협력하고, (2) 호르무즈 해협에서의 자유 항행을 지키며, (3) 외교를 통해 긴장과 갈등을 완화하고, (4) 정치, 경제와 안보 연합을 통해 지역 협력을 촉진하여, (5) 인권과 보편적 가치를 지키겠다고 말하고 있다. 아프리카에서는 21세기에 맞는 각 국가와 양자 관계를 추진하고 지역 발전과 평화에 기여하겠다는 의지를 밝혔다. 특히 테러의 확산을 견제하기 위해 지역 국가들과 협력하며 개인 기업들의 투자를 촉진시키는 데 노력하기로 약속하였다. 북극에서는 환경과 지역 안정에 힘을 기울일 것을 주장하였고 지역 경제가 활성화되면 인프라와 자원과 관련된 투자를 촉진할 것으로 주장하고 있다. 이외에도 남극과 지구의 환경과 우주의 지속가능한발전과 자유의 항행을 국제법과 규범에 맞추어 뜻을 함께 하는 국가들은 물론 러시아와 중국과도 협력해 나아갈 의지가 있다고 밝혔다.

국가안보전략서와 국방전략서는 미국이 직면하고 있는 포괄적 경쟁을 통합적인 방식으로 접근하려는 미국의 의도가 드러나는 중요한 문서이기는 하나 너무 다양한 문제를 지나치게 복합적으로 해결하려는 노력이 아닌지 의심스럽지 않을 수 없다. 예를 들어 위 보고서에서 바이든 행정부는 미국의 미래를 중산층의 힘과 엮어 국내외 정책의 상호보완성을 강조하고 있지만 현실적으로 이러한 기조를 이행하는 과정에서 동맹과 파트너국가들과의 관계가 소원해질 수 있는 리스크를 감소하는 해결책은 제시하고 있지 않다. 2022년 미국이 발표한 IRA³⁸나 반도체지원법(CHIPS and Science Act)³⁹은 미국의 국익과 경제에 초점을 맞추는 동시에 일부 동맹국들과 파트너들의 불만을 자극하는⁴⁰ 조치로서 바이든 행정부가 말하는 자유주의질서에 대한 자세와 모순된 면이 있다. 결국 미국은 국가 안보와 경제에 대한 중요성을 우선순위에 둘 수밖에 없을 것이고 동맹국들과 파트너들은 미-중 그리고 미-러 사이에서 선택을 해야 할 것으로 보인다.

중국과 러시아를 상대로 바이든 행정부의 기조가 조절될 가능성도 있지만 적어도 남은 임기 동안 미국의 기조는 바뀔 가능성이 낮아 보인다. 특히 중국을 대상으로 미국은 경제와 군사, 외교 그리고 기술 면에서 여러가지 조치를 마련 중이다. 기후변화나 국제 보건과 관련된 부분적 협력 가능성은 열어 두었다고 말하고 있지만 현실적으로 외교나 기술분야에서는 치열한 경쟁과 추가 조치들이 준비되어 있다. 최근 들어 제이크 설리번(Jake Sullivan) 백악관 국가안보보좌관⁴¹이나

38. U.S. Congress, *H.R.5376- Inflation Reduction Act of 2022* (August 2022).

39. "FACT SHEET: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China," *The White House*, August 9, 2022.

40. "United front with EU and Japan against U.S. EV law gains stream," *Korea JoongAng Daily*, August 25, 2022.

41. "China Invading Taiwan Is 'Distinct Threat,' Biden Aide Jake Sullivan Says," *Bloomberg*, September 8, 2022.

토니 블링컨(Antony Blinken) 국무장관⁴²같은 고위급 정부 인사들은 대만 침공 가능성을 우려하고 있다고 주장하는 반면, 10월에 미국이 발표한 반도체 장비 수출 규제⁴³를 계기로 기술 디커플링에 대한 추가 조치가 잇따를 것으로 예상된다. 최근 미국에서 거론되고 있는 조치 중 미국의 對중국 기술 투자에 대한 추가 규제(Reverse CFIUS) 가능성⁴⁴이 제기되고 있으며 반도체 외에도 다른 기술 산업분야의 추가 수출 규제 조치 가능성을 배제할 수 없는 상황이다. 이러한 조치들은 기술산업 분야만이 아니라 강제노동과도 관련이 높은 전통 제조업에도 영향을 미칠 가능성이 있다. 대만과 관련하여 바이든 행정부는 ‘하나의 중국’ 원칙을 존중한다고 주장하고 있지만 대만 침공에 대해서는 강한 반대입장을 유지하고 있다. 특히 바이든 대통령은 대만 침공 가능성에 대해 미국의 군사적 개입을 여러 차례 공개적으로 거론하였다. 군사적인 측면에서는 육·해·공군 모두 합동 전역역지휘통제(Joint All-Domain Command and Control, JADC2)와 같은 새로운 이니셔티브를 통해 미군의 반응 시간과 효율성을 향상하는 노력에 힘을 기울이고 있으며, 태평양을 중심으로 하는 태평양 억제 이니셔티브(Pacific Deterrence Initiative, PDI)⁴⁵에는 61억 달러의 예산을 책정하였는데, 이는 유럽 억제 이니셔티브(European Deterrence Initiative, EDI)⁴⁶에 비해 약 20억 달러가 높은 규모이다. 호주의 로위연구소(Lowy Institute)는 미국의 2030년도 군비지출을 9.3조 달러로 예상하고 있으며 중국의 5.6조 달러나 러시아의 1.4조 달러에 비해 다소 높은 비율을 유지할 것으로 예측하고 있다.⁴⁷ 따라서 시간이 갈수록 미-중과 미-러 갈등이 깊어질 것으로 예상되고 이러한 현상은 군사, 경제와 외교적인 측면에서 한국과 전 세계 모든 국가들에게 새로운 도전과 과제를 제시할 것이다.

미국의 중간선거 결과와 상관없이 2023년 미-중과 미-러 관계는 더욱 악화될 것으로 보이며 미국은 내부 경제와 국방력을 강화하기 위한 노력에 집중할 것으로 보인다. 이란과 북한에 대한 위협에는 기존의 강경한 자세를 유지할 것으로 보이나 지역 동맹국들의 입장과 리드에 의존할 것으로 예상된다. 이러한 현실에 맞선 한국은 미국과 동맹관계를 유지하고 있는 민주주의국가로서 중국과 러시아 그리고 북한과 관련된 리스크를 최소화할 수 있는 능력을 강화하는 반면, 미국을 중심으로 지역 주변 국가들과 협력을 모색할 필요가 있다. 중국과 러시아와 관련된 경제적 리스

42. “China plans to seize Taiwan on ‘much faster timeline,’ Blinken says,” *The Washington Post*, October 18, 2022.

43. “New US Semiconductor Export Controls Signify Dramatic Shift in Tech Relations With China,” *Just Security*, October 24, 2022.; “Western suppliers cut ties with Chinese chipmakers as U.S. curbs bite,” *The Washington Post*, October 17, 2022.

44. “Proposed Outbound Investment Review Legislation Has Sweeping Extraterritorial Scope,” *Dechert LLP*, August 18, 2022.; “Outbound Investment Screening Would be a Mistake,” *Council on Foreign Relations*, June 30, 2022.

45. “The Pacific Deterrence Initiative,” *Federal Budget*, May 16, 2022.

46. Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), *European Deterrence Initiative - Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2023* (April 2022).

47. Lowy Institute, *Asia Power Index* (2021 Edition).

크에 대한 대책 방안도 마련할 필요가 있다. 특히 미-러 또는 미-중 관계가 급격히 악화된다면 결정적으로 이러한 주요국들 사이에서 어떠한 선택을 할 것인지 여러 대안을 마련할 필요가 있다. 예를 들어 대만과 관련된 안보 리스크가 급격히 악화된다면 한국은 중국 또는 미국을 대상으로 어떠한 선택을 할 것인지, 어떻게 반응할 것인지를 지금부터 준비해야만 한다. 경제적으로 정부는 한국 기업들과 소통하며 앞으로 지속 악화될 주요국 포괄적경쟁과 관련된 경제적 리스크에 맞서 어떻게 대응할 것인지 대책을 마련할 필요가 있으며 동맹국인 미국과 뜻을 함께 하는 지역 파트너 국가들과 외교적 관계를 확대하고 강화해 나아갈 필요가 있다. 이와 동시에 중국과 러시아를 무시하고 외면하지 말고 외교적 관여와 접촉을 가능한 수준 안에서 확대하는 것도 현명한 선택으로 보인다. 미국이 중국 및 러시아와 전면 충돌을 우려하는 만큼 중견국으로 거론되고 있는 한국은 지역정세에 의미 있는 영향력을 발휘하고 긴장을 완화하는 역할을 할 수 있는 입장에 있다. 북한의 위협에 대응하여 현재 정부가 추진하고 있는 대로 억제력을 지속적으로 강화하며 외교적 해법을 모색하는 자세를 유지하는 것이 현명하다. 주요국 포괄적 경쟁이 가속화되고 있는 시점에서 국내 정치에 몰입하지 말고 국가 단합을 신속히 회복하여 빠르고 유연한 외교와 국가 안보정책을 마련하는 것이 절실하다.

‘중국식 현대화’로 미국과의 복합경쟁에 나서는 중국

이동규 연구위원

2022년 평가: 시진핑의 3연임 확정

1. 시진핑 3연임으로 일인독재체제로 회귀

2022년 10월 중국공산당 제20차 전국대표대회(이하 20차 당대회)에서 시진핑 국가주석의 3연임이 확정됐다. 이번 20차 당대회에서 시진핑 파벌인 ‘태자당(太子黨)’과 경쟁하던 ‘중국공산주의청년단(中國共產主義青年團)’의 세력이 쇠퇴하고 중국공산당 정치국 상무위원회가 시진핑 주석의 측근으로 알려진 ‘시자권(習家軍)’으로 구성되면서 시진핑 1인의 막강한 권력이 드러났다. 이는 중국공산당의 집단지도체제(集體領導; collective leadership)가 사실상 폐기되고 일인독재체제로 회귀했음을 의미한다.

그림 1. 2022년 10월에 개최된 중국공산당 제20차 전국대표대회



출처: 연합뉴스.

2. 러시아 및 북한에 대한 암묵적 지원

중국은 러시아의 우크라이나 침공에 대해서 표면적으로는 대화와 협상에 의한 평화적 해결을 강조했지만, UN안보리에서 러시아의 우크라이나 침공을 규탄하는 결의안 채택에 기권하고

국제사회의 對러 제재에 불참하면서 사실상 러시아를 지지하는 모습을 보였다. 또한 9월 15일에 열린 중-러 정상회담에서 시진핑 주석은 중국과 러시아의 핵심이익과 관련된 문제에서 서로를 강력하게 지지하기를 원한다면서 러시아와의 협력 의지를 드러냈다.⁴⁸

북한이 모라토리엄을 파기하고 올해에 수차례 ICBM을 발사했음에도 불구하고 중국은 계속해서 UN안보리에서 북한의 입장을 옹호하며 대북 추가 제재에 반대했다. 11월 15일 한중 정상회담에서도 시진핑 주석은 북핵문제에 대한 언급 없이 “한국이 남북관계를 적극적으로 개선해 나가기를 희망한다”면서 윤석열 정부의 대북정책이 북한을 자극하고 있다는 점을 피력하기도 했다.⁴⁹

이와 같은 중국의 행보는 국제사회에서 ‘책임 있는 대국’을 자처하는 중국의 위상을 훼손하고 중국 책임론을 부각시켰다. 그럼에도 불구하고 중국이 러시아와 북한의 행위를 암묵적으로 지지하는 것은 우크라이나 사태 이후 더욱 견고해지는 자유민주주의 국가들의 反중 연대에 대응하기 위한 권위주의 연대를 모색하기 위한 것일 뿐 아니라, 우크라이나 사태와 북핵 문제 해결을 위한 자국의 참여와 역할을 명분으로 미국의 對중 압박을 견제하려는 것으로 해석된다.

3. 한중수교 30주년을 계기로 경제성과와 사드 3불을 부각하며 한국을 압박

2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 5월 21일 한미 정상회담에서 한미동맹을 ‘글로벌 포괄적 전략동맹’으로 확대할 것을 밝히고 IPEF, Chip 4 등에 참여하며 미국과의 관계를 강화하고 국제사회에서 한국의 역할을 확대하려는 모습을 보였다. 중국은 한중수교 30주년을 맞아 한중 간의 경제협력의 성과를 선전했지만, 동시에 사드 3불 문제를 부각시켰다. 이는 한국에 대한 경제적 제재를 암시하며 한국의 對미 경사를 압박하려는 의도로 보인다. 8월 9일 한중 외교장관 회담에서 왕이 외교부장은 한중관계 발전을 위한 위한 “5개 응당”을 제시하며 사드 문제뿐 아니라, 한미동맹 등 한국의 외교정책에 대해 일방적인 견해를 드러내기도 했다.

4. 지속적으로 역내 군사우위를 모색

2022년 중국은 경기침체에도 불구하고 국방예산을 2021년 대비 7.1% 증액하고, 6월에는 중국 최초로 함재기 전자기식 사출장치를 탑재한 세 번째 항공모함 ‘푸젠(福建)’함을 진수하며 해양력을 강화했다. 2022년 남중국해 스프래틀리 군도(Spratly islands) 인공섬의 군사기지 완공, 남태평양 솔로몬제도와외 안보협정 체결,⁵⁰ 캄보디아 레암(Ream)섬 해군기지 착공,⁵¹ 서해 지역 등 중국 주변 해역 내 군사훈련 증가,⁵² 8월 펠로시 미 하원의장 대만 방문 시의 대규모 대만봉쇄 훈련 등을 통해서 중국은 대만 침공 시 미국의 역내 군사력 투사를 저지하고 태평양에 대한 군사력

48. “習近平會俄羅斯總統普京,” 中國外交部, 2022.09.15.

49. “한중 정상회담 결과,” 대한민국 대통령실, 2022년 11월 15일자.

50. “Beijing has ‘fully militarized’ isles,” *Taipei Times*, March 22, 2022.

51. “China secretly building naval facility in Cambodia, Western officials say,” *The Washington Post*, June 6, 2022.

52. “中 서해 124도에 멋대로 경계선… 올 100여 차례 군사훈련, 영해화 노려,” *조선일보*, 2022년 8월 17일자.

투사 능력을 제고함으로써 역내 군사우위를 확보하려는 노력을 지속했다.

그림 2. 2022년 6월 17일에 거행된 중국의 세 번째 항공모함 ‘푸젠(福建)’함 진수식



출처: 연합뉴스.

2023년 전망: 복합경쟁 속 공세적 대외정책 추진

1. ‘중국식 현대화’를 통해 중국 중심의 첨단산업 공급망 구축 모색

지난 20차 당대회 업무보고에서 시진핑 주석은 2050년까지 ‘사회주의 현대화 강국’을 건설할 것을 천명하고, ‘중화민족의 위대한 부흥’을 실현하기 위해서 ‘중국식 현대화(中國式現代化)’를 추진할 것을 강조했다. 대규모 인구, 공동부유(共同富裕), 물질문명과 정신문명의 조화, 인간과 자연의 공생 및 평화발전을 기반으로 중국 특색에 맞는 현대화의 길을 가겠다고 밝힌 것이다. 이와 같이 시진핑 주석이 ‘중국식 현대화’라는 개념을 밝힌 것은 중국을 배제하고 글로벌 공급망을 재편하려는 미국의 정책에 대응하기 위한 것으로 보인다. 즉, 현 상황 속에서 서구와는 차별화된 중국 특색과 중국 체제의 우수성을 강조하고 기술혁신에 국내 역량을 집중해 자체적인 첨단산업 공급망을 구축하려는 시도로 볼 수 있다.

새로운 공업화를 위해서 제조강국, 품질강국, 우주강국, 교통강국, 인터넷강국, 디지털강국을 빠르게 건설할 것을 강조한 중국은 2023년에 관련 분야에 대규모의 자본을 투자하며 자국 내 관련 산업과 기업을 집중 발전시키려고 할 것이며, 그 과정에서 미-중 간의 기술 및 표준 경쟁은 더욱 격화될 것이다.

그림 3. 10월 31일 텐궁(天宮) 우주정거장 마지막 모듈을 싣고 발사된 '장정(長征)' 5호B



출처: 연합뉴스.

특히, 2022년 말 중국의 '텐궁(天宮)' 우주정거장이 완공됨에 따라 중국은 이것을 자주혁신의 결과물로 선전하며 우주 관련 국제협력을 주도하려고 할 것이다. 유인우주선 발사, 위성요격 무기(Anti-Satellite weapon, ASAT), 2019년 중국 '창어(嫦娥)' 4호의 달 뒷면 착륙 등 중국의 우주굴기에 대응하기 위해서 미국은 2019년 12월 우주군(U.S. Space Force)을 창설하고 올해 11월에는 인도-태평양사령부 산하에 우주군사령부를 창설하기도 했다. 우주력은 우주공간의 선점 외에도 군사기술 및 군사작전과 직접적으로 연결되어 있기 때문에, 2023년 미-중 간의 우주 경쟁은 더욱 치열해질 것이다.

2. 사회통제를 위해 제로 코로나 정책 활용

2022년 말 중국 내에서는 '제로 코로나' 정책에 대한 불만으로 소위 '백지 시위'가 전국적으로 발발했다. 중국 정부는 이것이 반정부 시위로 발전하는 것을 예방하기 위해서 주기적 PCR 검사와 대규모 주거단지 봉쇄 등의 방역 조치를 폐지하고 코로나 정책을 상당 부분 완화했다. 그러나 중국의 낮은 백신접종률, mRNA 백신의 부재, COVID-19 변이바이러스의 전염력을 감안할 때, 2023년 초 COVID-19가 중국 내에 빠르게 확산되고 사망자가 급증할 가능성이 높다. 중국 정부는 이를 명목으로 다시 강력한 방역에 기초한 코로나 정책으로 회귀할 것으로 전망된다.

또한 제로 코로나 정책은 ‘건강 코드(健康碼; health code)’를 등록해 국민들의 이동 동선을 파악하고 제한할 수 있다. 불경기, 취업, 의료, 인권 등에 대한 사회 내 불만을 통제하고 시진핑 3기를 안정적으로 시작해야 하는 중국 정부의 입장에서 제로 코로나 정책은 국민의 생명과 건강을 보호한다는 명목으로 사회를 통제할 수 있는 효과적 수단이다. 중국의 경제 상황과 mRNA 백신 개발 정도에 따라 봉쇄 조치나 격리 기간을 완화할 수는 있지만, 중국 정부는 시진핑 3기가 안정화됐다고 판단하기까지 2023년에도 ‘제로 코로나’ 정책을 활용해 사회 통제를 강화해 나갈 것이다.

3. 대만 총통 선거를 앞두고 대만에 대한 경제적, 군사적 압박 강화

2022년 11월 26일에 있었던 대만 지방선거에서 민진당이 21석 중 5석을 차지하며 국민당에 참패했고, 이에 따라 차이잉원(蔡英文) 총통이 민진당 주석직에서 사퇴했다. 대만 지방선거에서는 경제, 교통 등 민생 사안이 중요했지만, 선거 유세 중에 차이잉원이 이번 선거가 “우리가 세계에 어떤 메시지를 보낼 것인지를 결정하는” 선거라며⁵³ 시진핑 주석의 3연임을 비판하고 대만에 대한 중국의 위협을 강조함에 따라 대만 문제가 또 다른 이슈로 부각됐다. 그런 점에서 민진당의 패배는 대만인들이 민진당의 대만 독립노선과 중국의 군사경제적 압박으로 불안정해지는 대만해협 상황에 불안을 느낀 결과로 해석될 수 있다.

2022년 선거가 2024년 1월에 예정된 대만 총통 선거에 영향을 미칠 것이기 때문에 향후 대만문제를 둘러싼 미-중 간의 갈등은 더욱 격화될 것이다. 민진당은 재집권을 위해서 중국으로부터의 위협을 선전할 뿐 아니라 대만-중국 간의 체제 차이 및 대만의 정체성을 강조할 것이다. 중국이 대만해협의 현상을 무력으로 변경하려 한다고 인식하는 미국은 민진당 집권 시기에 대만에 대한 군사 지원 확대와 국제기구 가입을 지원하는 ‘대만정책법(Taiwan Policy Act)’을 통과시켜 대만과의 관계를 더욱 빠르게 강화하려고 할 것이다. 반면에 20차 당대회 업무보고에서 대만과의 통일에 있어서 무력 사용을 포기하지 않고 모든 조치를 취할 수 있다는 점을 재차 강조한 시진핑 주석은 이번 지방선거 결과가 중국의 공세적인 대만 정책의 결과라고 인식하고 더욱 적극적으로 대만을 압박할 것이다.

특히 중국은 2024년 1월 대만 총통 선거를 앞두고 대만 내에 미국의 대만 정책에 대한 반대 여론을 형성하고 국민당에게 유리한 선거 환경을 만들기 위해서 아래와 같은 방식으로 대만에 대한 압박을 적극적으로 추진할 것으로 예상된다.

첫째, 경제적 제재이다. 이미 지난 8월 펠로시의 대만 방문에 항의해 중국은 대만에 대해서 경제적 제재를 가했지만, 자국의 경제에 직접적 타격을 야기할 수 있는 전기·전자 제품, 기계류를 제재 품목에 넣지 않았다. 이와 같은 경제 제재는 대만 경제에 실제적 타격을 주기 위한 것이라기보다 대내외 선전을 위한 상징적 의미가 강했다. 그러나 2023년도에 미국의 대만 정책이 강화될 뿐 아니라, 미국 주도의 Chip 4 안에서 대만의 역할이 커진다면, 중국은 자국의 경제적 피해를 감

53. “九合一選舉：蔡英文的期中考,” 德國之聲中文網, 2022.11.24.

수하더라도 대만 전기·전자 제품, 기계류에 대한 경제 제재를 단행하고, 이를 선전하며 총통 선거 기간 민진당에 불리한 여론을 형성하려고 할 것이다.

둘째, 군사적 도발이다. 중국은 펠로시의 대만 방문에 항의하며 4일간의 대만 봉쇄 훈련을 실시했다. 지난 지방 선거는 이러한 중국의 대만 압박 정책이 효과가 있음을 입증한 것이나 다름 없다. 그런 점에서 선거 기간 민진당 후보가 보다 강하게 대만의 독립을 주장하거나 미국의 대만 지원 정책이 확대된다면 이를 빌미로 대만 봉쇄를 다시 시도할 수 있다. 역내 국가들의 경제적 이익을 침해하지 않도록 봉쇄 정도를 조절할 수는 있지만, 대만인의 경각심을 높이기 위해서 2022년 8월 봉쇄 때보다 봉쇄 지역을 확대하거나 장기화하는 식으로 더욱 강력한 봉쇄 작전을 진행할 것이다. 이외에도 대만인들의 안보불안을 자극해 민진당의 대외정책에 반발하도록 하기 위해서 중국군이 대만 주변 해역이나 대만 본섬 영공을 통과하도록 ‘동평-11’, ‘동평-15’, ‘동평-16’ 등 단거리탄도미사일 위협 공격을 실행할 가능성이 있다.

셋째, 선거 개입 가능성이다. 2020년 1월 대만이 반침투법(反滲透法)을 발효할 정도로 중국 세력은 대만 내에 깊이 침투해 있다. 이런 상황에서 중국은 자신의 사이버 부대나 대만 내 친중 세력을 활용해 2023년에 정보나 여론을 조작하는 방식으로 선거에 개입할 가능성이 있다. 즉, 특정 후보를 비방하거나 혹은 지지하는 여론을 인터넷 공간에 형성하거나, 민진당 후보 당선 시 중국이 ‘중국-대만경제협력기본협정(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)’을 폐기해 대만의 경제가 큰 타격을 입거나 대만해협에서 군사 충돌이 일어날 수 있다는 등의 허위 정보를 고의로 흘림으로써 선거 결과에 영향을 미치려고 할 것이다.

4. 미국 주도의 반중 연대에 대한 공세 강화

20차 당대회 업무보고에서 시진핑 주석은 중국이 “외부 세력의 위협, 억제, 봉쇄, 극한의 압박에 직면해 있다”면서⁵⁴ 정치보고에서 ‘위협’이라는 단어를 최초로 사용했다. 시진핑 주석은 이미 현재의 국제정세를 ‘백 년간 없던 대격변의 시기(百年未有之大變局)’로 인식하고 미국과의 장기전에서 승리해 중국이 글로벌 주도국의 지위를 견고히 할 수 있는 전략적 기회로 인식하고 있다. 특히, ‘외부 세력의 위협’이라는 개념은 서구의 침탈이라는 ‘백년국치(百年國恥)’의 역사 기억을 중국 국민들에게 상기시키는 효과가 있다. 그런 만큼 ‘중화민족의 위대한 부흥’에 대한 중국 국민들의 기대를 충족시키기 위해서 미국과의 대립구도 속에서 주변국에 대해서 강한 외교를 펼칠 가능성이 높다.

이는 미국의 反중 연대에 있는 국가들에 대한 강압과 회유로 이어질 것이다. 우선 중국은 아세안이나 EU 국가들에 대해서 경제교류를 빌미로 관계 개선 및 강화를 시도할 것이다. 또한 역내 미국의 동맹국 및 협력국에 대해서 보다 적극적인 공세를 실시함으로써 역내 反중 연대를 약화시키려는 시도를 할 것이다. 이미 미국의 對중 정책에 적극적으로 참여하고 있는 일본이나 호주와는 달리 한국은 경제적 상호의존성, 북한문제, 국내정치적 갈등 등으로 對중 관계 설정에 있어서

54. “中國共產黨第20次全國代表大會報告,” 習近平, 2022.10.16.

분명한 모습을 보이지 못하고 있다. 그런 점에서 중국이 역내 국가 중에서 미국의 동맹 중 ‘약한 고리’로 인식되고 있는 한국을 적극적으로 공략할 가능성이 높다. 이에 한국은 중국에 대한 위협 인식을 제고하고 선제적으로 대응할 필요가 있다.

5. 자국의 경제력을 기반으로 중국 중심의 권위주의 연대를 추진

지난 9월 COVID-19로 해외순방을 중단한 지 2년 8개월 만에 시진핑 주석은 우즈베키스탄에서 개최된 SCO 정상회의에 참석해 SCO 회원국 간의 안보 및 경제협력 강화에 합의했다. 20차 당대회 후에도 11월 초에 응우옌 푸 쑹(Nguyen Phu Trong) 베트남 공산당 총서기, 셰바즈 샤리프(Shahbaz Sharif) 파키스탄 총리, 사미아 술루후 하산(Samia Suluhu Hassan) 탄자니아 대통령과 연달아 회담을 가졌다. 파키스탄에 대한 대규모의 경제적 지원, 아프가니스탄 등 최빈개도국에 대한 무관세 정책 등을 통해서 중국은 개도국들의 경제성장을 위해 경제협력을 강화하고 지원할 의지가 있음을 피력했다.

현재 우크라이나 전쟁이 장기화되고 있다. 즉, 중동 및 중앙아시아 등의 지역에서 중국의 영향력 확대를 우려하며 경계하던 러시아가 여력이 없는 상황이다. 2023년도에 중국은 이를 기회로 활용해 자신의 경제력과 일대일로를 기반으로 개도국 및 권위주의 국가들과의 협력을 더욱 적극적으로 추진할 것이다. 이를 통해서 중국은 국제사회에 중국과의 경제협력 필요성을 선전하며 미국 주도의 反중 연대를 분열시킬 뿐 아니라, 자국 중심의 권위주의 연대를 구축하려고 할 것이다.

종합하면, ‘중국식 현대화’로 미국과의 복합경쟁에 나서는 중국은 2023년도에 더욱 공세적 대외정책을 추진할 것이고, 그것은 미국 동맹 중 ‘약한 고리’로 인식되고 있는 한국에 대한 강압과 회유로 이어질 것이다. 그런 점에서 2023년도에 한국은 중국에 대한 레버리지를 확보하기 위해 노력해야 한다.

첫째, 한국의 對중 경제 의존도를 낮추기 위해서 전략물자 수입의 다변화를 추진하는 한편, Chip 4 등 글로벌 공급망 재편에 적극적으로 참여해야 한다. 복합경쟁 구도 속에서 Chip 4에서의 적극적 참여는 한국의 영향력 확대에도 유리하지만, 세계 최대의 반도체 소비국인 중국에게 하나의 대응 카드로 활용할 수 있다.

둘째, 북핵 문제 해결에서 중국의 참여를 유도하기 위해 한미동맹 강화 및 한-미-일 안보협력에서 가시적인 성과를 내야 한다. 북핵 문제가 심화될수록 역내 안보환경이 중국이 원치 않는 방향으로 갈 수 있음을 실제로 보여줌으로써 중국이 북핵 문제에 대한 국제사회의 공조에 참여하도록 하는 것이다.

셋째, 대만 문제에서 한국의 역할을 고민하고 대응 방안을 마련해야 한다. 2023년도에 대만 문제는 동아시아 내 중요 안보이슈로 부각될 것이다. 대만해협이 한국의 중요한 해상교통로라는 점에서 대만해협 내 유사 사태 발생은 한국의 경제에 직접적 타격을 줄 것이다. 동시에, 미국이 강조해 온 미군의 전략적 유연성(strategic flexibility)을 고려할 때, 북한과 대치하고 있는 한국의 안보에도 직접적인 위협이 된다. 그런 점에서 대만 유사 사태가 발생할 경우를 상정하고 한국이 군사적 차원에서 어떻게 대응할 것인지, 어디까지 참여할 것인지를 고민하며 내부 방침

을 세워야 한다. 그리고 이를 미국 및 역내 국가들과 논의하며 역내 안정과 평화 유지를 위한 노력에 동참해야 한다.

새로운 질서 구축의 선봉에 서려는 일본

최은미 연구위원

2022년 평가: 국제 위기 속 국제적 역할 확대와 선택적 연대 강화

1. 우크라이나 사태 속 對러 제재에 적극 동참

2022년 2월 24일 러시아의 우크라이나 침공 이후 일본은 G7 국가들의 對러 제재에 보조를 맞추며 국제사회에서 일본의 입지를 확고히 하였다. 러시아의 우크라이나 침공이 있던 다음 날(2.25), 기시다 후미오(岸田文雄) 일본 총리는 “러시아의 우크라이나 침략은 힘에 의한 일방적인 현상 변경 시도로 국제질서의 근간을 흔드는 행위”로 규정하며, 강하게 비난하였다.⁵⁵ 그리고 일본은 푸틴 및 러시아 정부관계자 등 개인 및 단체에 대한 자산 동결, 비자 발급 정지, 러시아 금융기관 자산동결, 러시아 일부 은행 SWIFT(Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, 국제은행간통신협회) 결제망 배제 등 對러 금융 제재와 군사 관련 단체 수출 및 반도체 등 對러 수출 제재, 국제유가 상승에 따른 전략비축유 방출, 유럽에 대한 액화천연가스(Liquefied Natural Gas, LNG) 유통 등을 시행하였다.⁵⁶ 이와 같은 일본의 조치는 2014년 러시아의 크림반도 병합 때 열흘 이상 관망했던 것과 비교하여 신속하고, 적극적인 것이었다. 일본이 이토록 신속하게 행동한 이유는 러시아의 우크라이나 침공이 중국에게 영향을 미쳐 대만 유사사태로 확대될 수 있고, 이로 인해 일본의 안보가 위협받을 것이라는 우려 때문이었다.⁵⁷

일본이 對러 제재에 적극적으로 나오면서 미-일 관계는 더욱 돈독해졌다. 바이든 미국 대통령은 서한을 통해 “러시아의 우크라이나 침략 대응에서 기시다 총리의 리더십에 특히 감사한다”며 “일본의 강력한 대응은 러시아의 불합리하고 부당한 공격에 대해 국제사회가 연대해 맞선다는 메시지가 되었다”고 감사의 뜻을 전했다.⁵⁸ 이후 바이든 대통령의 방일을 계기로 이루어진 미-일 정상회담(5.23) 이후, 바이든 행정부 주도로 추진된 IPEF가 공식 출범하였고(5.23), QUAD 국가들 간의 두 번째 대면 정상회의(5.24)가 일본에서 개최되었다.

55. “岸田内閣総理大臣記者会見,” 首相官邸, 2022.02.25. 2022.10.21. 접속.

56. “ウクライナ情勢に関する対応,” 外務省, 2022.10.21. 접속.

57. 아베 신조 전 총리는 “대만 유사(有事) 사태는 일본 유사 사태이며, 미일동맹의 유사이기도 하다”는 견해를 피력한 바 있으며(2021.12.1), 러시아의 우크라이나 침공 이후 “러시아의 우크라이나 침공이 향후 중국이 대만에 대해 어떻게 대응할 것인가를 점쳐볼 수 있을 것”이라며, “일본에 있어 심각한 사태”라는 경계감을 보였다(2022.2.25). “「台湾有事は日本有事」安倍元首相が台湾のシンポでオンライン講演,” - 朝日新聞, 2021.12.01.; “安倍氏、ウクライナ侵攻「中国の台湾対応占う」,” 日本経済新聞, 2022.02.25. 2022.10.21. 접속.

58. “米大統領 ウクライナ対応めぐり 岸田首相に謝意 訪日の意向も,” NHK, 2022.03.01. 2022.10.21. 접속.

그림 1. IPEF 출범



출처: 일본 외무성.

회담을 통해 각국 정상들은 러시아의 우크라이나 침공, 북한문제 등 지역안보뿐만 아니라 해양안보, 글로벌 경제, 에너지, 기후변화, 보건, 인프라, 5G(5th Generation, 제5세대), 공급망, 우주, 재난재해, 인간안보 등 폭넓은 의제에 대한 협력의 뜻을 확인하였다. 또한 IPEF에 참여한 13개국은 지속가능하고, 포용적인 경제성장을 목표로 지역이슈를 해결하며 파트너 국가들 간 연대를 강화하기로 하였다.⁵⁹

이처럼 일본은 정치, 군사, 경제, 과학 등 전면경쟁이 이루어지는 복합경쟁 시대의 새로운 질서를 구축하고, 선택적 연대를 강화하는 자리에 섰다. 특히, 일본이 미국이 탈퇴한 ‘포괄적이고 점진적인 환태평양 경제동반자 협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)’에 다시 복귀할 것에 대한 약속을 받지 못하였음에도 IPEF에 적극 참여한 것은 바이든 행정부가 주도하는 정책에 추동력을 높여준 것이며, 국제사회의 새로운 질서 구축에 중심적 역할을 하겠다는 의미이다.

2. 아베 전 총리 사망 후 흔들리는 기시다 리더십

2022년 일본에서 가장 큰 이슈는 아베 신조(安倍晋三) 전 총리의 총격 사망(7.8)이었다. 참의원선거(7.10) 이틀 전, 아베 전 총리의 갑작스러운 사망은 국내외에 큰 충격을 주었고, 자민당 최대 파벌인 아베파라고 불리는 세이와 정책연구회(清和政策研究会)의 영수이자, 보수세력의 중심점인 아베 전 총리의 부재로 자민당과 일본 정치는 큰 혼란에 빠졌다.

한편, 기시다 총리는 2021년 중의원선거, 2022년 참의원선거를 모두 자민당의 승리로 이끌며, 자민당의 숙원사업인 헌법 개정을 이룰 수 있는 여건을 마련하며 장기 집권의 기반을 다졌고, 내각 개편을 실시하여 개조(改造) 내각을 출범시켰으나(8.10), 오히려 그 위치가 불안정해졌다. 아베 전 총리의 사망으로 표면화된 통일교 문제에 대한 불충분한 대응과 여론에 반하는 무리한 아베 국장 추진(9.27)으로 인해 지지율은 하락했고, 정권유지가 불확실하다고 여겨지는 ‘위험

59. “日米首脳会談,” 外務省, 2022.05.23.; “インド太平洋経済枠組み (IPEF) の立上げに関する首脳級会合,” 外務省, 2022.05.23.; “日米豪印首脳会合,” 外務省, 2022.05.24. 2022.10.21. 접속.

그림 2. 아베 전 총리 국장(國葬)



출처: 연합뉴스.

수역(危險水域)’인 30% 이하로 나타나기도 하였다.⁶⁰ 참의원선거 이후 향후 3년간 중의원, 참의원 등 ‘국정선거’가 없어 선거에 대한 부담없이 총리가 자신의 정책을 추진할 것이라 기대되었던 ‘황금의 3년’은 더 이상 기대할 수 없게 된 것이다.

3. 윤석열 정부 출범 이후 한일관계 진전 및 관계 개선 기대감 고조

2022년 5월 윤석열 정부의 출범을 기점으로 한일관계 개선에 대한 기대감이 고조되며, 새로운 전환점을 맞이하였다. 2018년 한국 대법원의 강제징용판결, 일본 초계기 근접비행 갈등, 2019년 일본의 수출규제와 한국의 반일시위 및 불매운동, 한일 군사정보보호협정(General Security of Military Information Agreement, GSOMIA) 파동 등 양국 간 갈등이 지속되는 가운데, 2020년 COVID-19의 확산으로 민간에서의 자유로운 왕래마저 제한되며 수년간 방치되어 있던 한일관계에 변화가 생기기 시작한 것이다. 대통령 후보시절부터 한일관계 개선을 강조해 온 윤석열 대통령은 대통령직인수위원회 기간 동안 한일정책협의단(4.24~4.28)을 파견하였고, 대통령 취임식 계기 하야시 요시마사(林芳正) 외무대신의 방한(5.9~5.10)에 이어 박진 외교부 장관의 방일(7.18~7.20)이 이루어졌으며, 양국 간 고위급 협의도 활발해졌다. 외교부는 강제징용 문제 해결을 위한 민관협의회를 출범시켜 4차례(7.4, 7.14, 8.9, 9.5)에 걸친 회의를 하였고, 양국 간에는 NATO 정상회의 기간 중 개최된 한-미-일 정상회담(6.29)과 아시아태평양파트너 4개국 정상회담(Asia-Pacific Partners, AP4)(6.29), UN총회(9.22), 아세안 정상회의 계기 한일정상회담(11.13) 및 한-미-일 3국 정상회담(11.13) 등도 이루어졌다. 또한 COVID-19로 중단되었

60. “旧統一教会 解散命令「請求を」82% 内閣支持横ばい27% 毎日新聞世論調査,” 毎日新聞, 2022.10.24. 2022.10.

31. 접속.

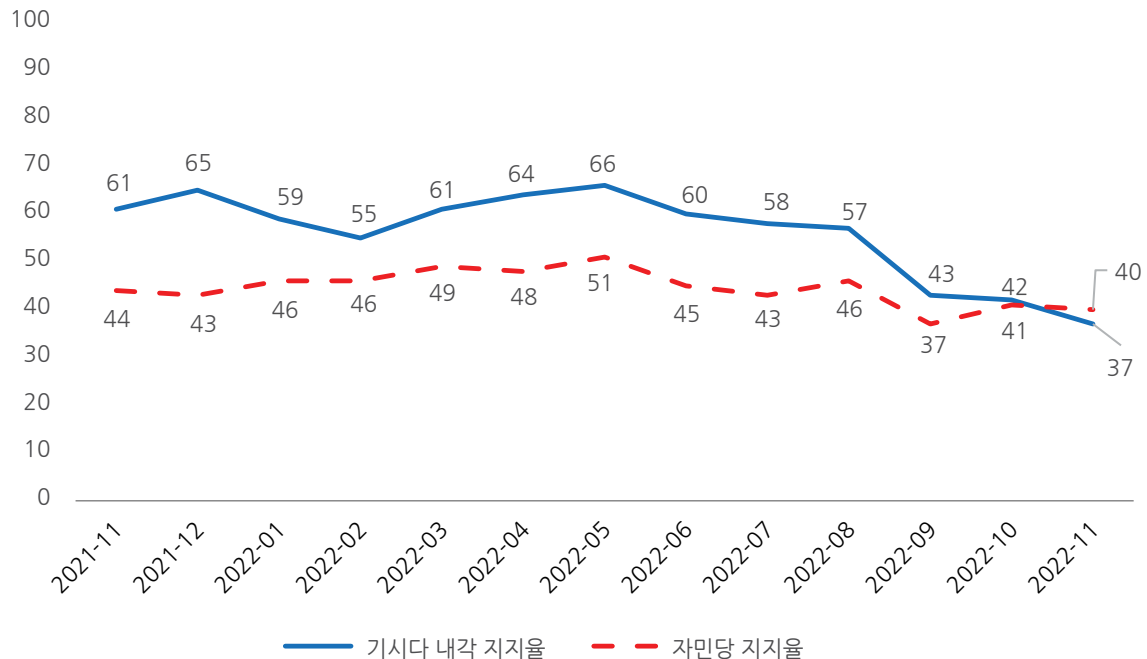
던 김포-하네다 노선이 재개(6.29)되었고, 개인관광이 가능해졌으며, 양국 간 비자 면제 제도가 부활되었다. 강제징용문제 등 양국 간 갈등 현안은 여전히 해소되지 않았지만, 양국 정부의 의지와 노력, 그리고 민간 교류 재개 등으로 양국 관계 개선에 대한 기대감이 높아지고 있다.

■ 2023년 전망: 흔들리는 리더십 속 복합경쟁 선두 노력

1. 불안정한 기시다 내각의 저공비행

아베 전 총리 사망 후 통일교 문제로 역풍을 맞은 기시다 내각의 지지율이 연일 하락하며 내각 유지의 불안정성이 높아지고 있다. 더욱이 2022년 하반기 새롭게 개편한 내각에서 1달 동안 3명이 연이어 경질 및 사퇴하면서(10.24 경제재생담당상, 11.11 법무상, 11.20 총무상) 위기를 맞고 있다. 특히 이 중 2명(법무상, 총무상)은 기시다파로, 세력을 잃은 기시다 총리의 정권 장악력이 약해지며 정권의 지속 여부가 불투명한 상황이다.

그림 3. 기시다 내각 및 자민당 지지율(2021.10~2022.11)



자료: 니혼케이자이 신문.

이로 인해 2023년 기시다 내각의 교체 가능성이 높아지고 있지만, 당분간은 현 체제를 유지할 것으로 전망된다. 기시다에 이어 차기 총리로 검토되는 인물이 부재한 데다, 통일교 문제에 대한 해결책이 마련되지 않은 상황에서 기시다 내각 퇴진 후 새로운 내각이 들어선다 하더라도 지지율 상승을 기대하기 어렵기 때문이다. 뿐만 아니라, 자민당에 대한 부정적 인식으로 인해 중의원 해산 시 의석을 잃을 가능성이 높아 중의원 해산을 통한 국면 전환을 시도할 것으로 보기도 어렵다. 다만, 2023년 5월 히로시마에서 개최 예정인 G7 정상회의는 기시다 총리에게 유리하게 작용할 수 있다. 자신의 지역구이자, 피폭지인 히로시마에서 “핵 없는 세계”를 신념으로 하는 기

시다 총리가 러시아의 우크라이나 침공, 북한 핵실험·미사일 발사, 중국 위협 등 고조되는 안보위기에 속 자유와 평화를 지키기 위한 국제사회의 연대를 호소하며 지지율 상승을 기대해 볼 수 있다. 하지만 이마저 통일교 문제의 해결과 2023년 4월에 있을 ‘통일지방선거’ 결과에서 일정 수준의 성과가 있어야 가능한 상황이다. 결국 기시다 내각은 지지율 하락 속에서도 국면 전환 계기를 찾지 못한 채 당분간은 현 체제를 유지하며 불안정한 상황을 이어갈 것으로 보인다.

2. 주변 정세 위협인식 고조 속 방위력 강화 논의 가속화 및 유사입장국과의 연대 강화

내각 유지가 불안정한 상황에서 기시다 총리는 아베파를 비롯하여 기존의 자민당 주류세력들이 고수해 온 정책을 크게 벗어나려 하지 않을 것이다. 특히, 안보 분야에 있어서는 기존보다 더 강경한 태도를 취할 수 있다. 또한 우크라이나 사태 등 주변 정세의 위협인식이 강화되면서 방위력 강화 논의가 한층 가속화될 것으로 전망된다. 2022년 방위백서에서는 중국에 대한 위협인식이 한층 부각되었으며, 2022년 미-일정상회담(5.23)에서도 일본은 중국에 대한 비난과 견제의 수위를 한층 더 높인 바 있다. 중국 위협, 우크라이나 사태, 북한 미사일 및 핵 도발 등 안보 불안감이 고조될수록 일본은 미국, 호주, EU 국가 등 유사입장국(like-minded countries)과 연대를 강화할 것이다.

자민당의 숙원사업인 헌법개정에 대해서도 목소리를 높일 것이며, 활발한 논의의 필요성을 더욱 강조할 것이다.⁶¹ 이미 기시다 내각에서는 2021년 중의원선거, 2022년 참의원선거에서 개헌이 가능한 의석수를 확보하였다. 헌법개정안을 발의하기 위해서는 중의원 2/3, 참의원 2/3가 찬성해야 하는데, 이미 의석수가 확보된 것이다.⁶² 다만, 실제로 단시간 내 헌법개정이 이루어지는 것은 어려울 것이다. 무엇보다도 헌법개정에 찬성하는 4개 정당의 구체적인 개정 요구 내용이 상이하여⁶³ 개정안 발의까지도 정당 간 상당한 논의와 시간이 필요할 것이다. 또한 중의원, 참의원의 각 2/3가 찬성한다고 하더라도, 국민투표를 거쳐 국민 과반수 이상이 찬성해야 하는데, 이 또한 쉽지 않기 때문이다. 2022년 5월 요미우리신문이 발표한 여론조사(3.15~4.21 실시)에 의하면,⁶⁴ 러시아의 우크라이나 침공으로 안보 위기가 고조되는 가운데, “헌법개정을 하는 것이 좋다” 60%, “하지 않는 것이 좋다” 38%로 긍정적인 답변이 높게 나타났지만, 논란이 되는 헌법 9조의 제2항 ‘전력불보유’ 조항 개정에 대해서는 “필요” 50%, “불필요” 47%, 제1항 ‘전쟁 포기’ 조항 개정에 대해서는 “불필요” 의견이 80%로 높게 나타났다. 따라서 헌법개정에 대한 논의가 국회에서 활

61. “第二百十回国会における岸田内閣総理大臣所信表明演説,” 首相官邸, 2022.10.3. 2022.10.21. 검색.

62. 개헌에 찬성하는 정당은 자민당, 공명당, 일본유신회, 국민민주당이며, 2021 중의원선거 결과, 자민당 261석, 공명당 32석, 일본유신회 41석, 국민민주당 11석으로 전체 465석 중 345석(74.1%)를 확보하였으며, 2022 참의원 선거결과로는 자민당 119석, 공명당 27석, 일본유신회 21석, 국민민주당 10석으로 총 248석 중 177석(71.3%)를 확보하였다.

63. 최은미. “제2차 기시다(岸田) 내각의 출범과 2021 중의원선거 분석,” *아산정책연구원 이슈브리프*, 2021년 11월 16일자.

64. “憲法改正「賛成」60%、「自衛のための軍隊保持」は45%…読売世論調査,” 読売新聞, 2022.05.03. 2022.10.21. 접속.

발히 이루어진다 하더라도 단시간 내 개정안 발의 및 국민 투표로 이어질 것으로 보기는 어렵다.

한편, 기시다 내각은 12월 16일, 일본 외교안보 정책의 근간이 되는 ‘국가안전보장전략’, ‘국가방위전략’, ‘방위력정비계획’ 등 이른 바 ‘안보3문서’를 각의결정하였다. 일본 방위력의 근본적 강화를 목표로 하는 이번 개정에서, 향후 5년간 GDP 대비 2%의 방위비 증액과 제도적·인적·물적·지적 기반 정비를 명시하였다. 논란이 되었던 ‘반격능력’도 포함되었다. 그리고 반격능력 수단 확보를 위해 미국의 순항미사일인 ‘토마호크’ 등 해외 장사정 미사일을 도입하고, 자국의 ‘12식 지대함 유도탄’ 개량 및 극초음속 미사일 운용을 개시할 계획을 밝혔다. 이와 같은 변화는 전후 일본 안보 정책의 대전환을 의미하는 것으로, 향후 역내 정세에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 여겨진다.

3. 경제안보와 신흥안보 등에서의 새로운 질서 구축 노력 강화

최근 부상하는 경제안보, 신흥안보에 대한 논의도 가속화될 전망이다. 기시다 총리의 간판정책인 ‘새로운 자본주의’ 경제정책은, “성장을 통한 분배” 강화를 목표로 한다. 내각 관방에서 발표한 ‘새로운 자본주의 실행계획’(6.7)에 의하면,⁶⁵ 일본 정부는 향후 인재, 과학기술 및 이노베이션, 스타트업, 에너지 및 탈탄소(GX), 디지털(DX) 등 5개 분야에 집중 투자할 것을 밝히고 있다. 뿐만 아니라, 일본 정부는 2023년 개발도상국 대외지원지침인 “개발협력대강”을 개정할 것을 발표(9.9) 하였는데,⁶⁶ 여기에는 경제안보, 해양안보, 기후변화, 감염증 등 새로운 과제 및 정책분야의 활동을 포함하여 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 예산에 대한 근본적인 재검토가 포함된다. 특히, 경제안보와 관련하여 기시다 내각은 2021년 10월 출범 당시 ‘경제안보 담당대신’ 직위를 신설하였으며, 2022년 5월 11일에는 ‘경제안전보장추진법’이 통과(발효 5.18) 되었다.⁶⁷ 동 법안은 공급망 강화, 기간인프라 안전 확보, 첨단기술 개발 및 특허 비공개 등 경제안보 전략을 종합 추진하기 위한 법적 기반이 될 것이다. 이와 같은 흐름들은 일본이 자국 내의 법적 및 제도적 기반을 확고히 하고, 중국 등 타국으로 기술 유출 방지, 자국의 우수한 인재 양성, 주변국들에 대한 영향력 확대를 지향한 조치로 볼 수 있다. 특히, 중국의 영향력이 점차 커지는 동남아 지역에 대해서는 2023년 일-아세안 우호협력 50주년, 일-베트남 수교 50주년 등이 예정되어 있어 이 계기를 활용하여 협력을 더욱 확대하고자 할 것이다. 이처럼 일본은 새로운 전면경쟁 시대에서 새로운 질서 구축을 위한 기반을 다지며 새로운 위협에 대응해 나가하고자 할 것이다.

4. 한일관계: 강제징용문제 등 현안 해결 난항에도 불구하고, 관계 개선 기대

한일관계는 강제징용문제 해결로 난항을 겪는 가운데서도 관계 진전이 기대된다. 무엇보다

65. “『新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画～・技術・スタートアップへの投資の実現～』,” 内閣官房, 2022.06.07. 2022.10.21. 접속.

66. “ODAの指針「開発協力大綱」8年ぶりに来年改定へ政府,” NHK, 2022.09.09. 2022.10.21. 접속.

67. “経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律(経済安全保障推進法),” 内閣府, 2022.10.21. 접속.

도 윤석열 정부와 기시다 내각의 관계 개선 의지가 확고하고, 해법을 찾기 위한 노력이 지속되고 있기 때문이다. 한국에서 한일정책협의단 파견, 민간협의회 개최 등 실질적인 노력을 기울이는 가운데, 일본에서도 느리지만 변화가 나타나고 있다. 기시다 총리는 2022년 10월 소신표명연설에서 한국을 “국제사회의 다양한 과제의 대응에 협력해 나가야 할 중요한 이웃국가”라고 명시하며, “국교정상화 이래 쌓아온 우호협력관계의 기반을 바탕으로 한일관계를 건전한 관계로 되돌리고 더욱 발전시켜 나갈 필요가 있으며, 한국정부와 긴밀히 소통해 나갈 것”⁶⁸이라고 언급하였다. 이러한 발언은 2021년 12월의 “중요한 이웃 나라인 한국에는 우리나라의 일관된 입장을 바탕으로 계속해서 적절한 대응을 강력히 요구하겠다”⁶⁹는 발언에서 진일보한 것이라고 평가할 수 있다.

그림 4. 2022 아세안 정상회의 계기, 한일정상회담



출처: 연합뉴스.

2023년 양 정상의 의지와 정부의 노력으로, 강제징용문제의 해결을 위한 방안이 도출된다면, 2011년 이명박 대통령과 노다 총리의 정상회담 이후 12년 만에 양자 방문에 의한 정상회담 개최 가능성과 셔틀외교 복원을 기대해 볼 수도 있다. 한일 민간교류의 재개로 양국 국민들 간 자유로운 왕래가 활발해지는 것도 양국관계 개선에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

68. “第二百十回国会における岸田内閣総理大臣所信表明演説,” 首相官邸, 2022.10.03. 2022.10.21. 접속.

69. “第二百七回国会における岸田内閣総理大臣所信表明演説,” 首相官邸, 2021.12.06. 2022.10.21. 접속.

다만, 정상회담에는 일정 정도의 성과가 기대되기 때문에 강제징용문제, 수출규제문제 등 양국 현안에 대한 진전된 논의와 가시적인 성과 도출이 필요할 것이다. 그런데 역사문제 등 갈등 사안에 대해 강경한 양국 정치권과 여론을 고려할 때, 양국 정부 간 교섭만큼이나 국내적 이해와 지지를 얻는 것이 쉽지 않을 것으로 여겨진다. 특히, 강제징용문제 해결에 있어 서로 다른 다양한 의견들이 있는 만큼 모든 피해자가 동의하고, 모든 국민들이 받아들일 수 있는 사회적 합의를 이끌어 내는 것은 매우 어렵고, 오랜 시간이 걸리는 지난한 과정이 될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라, 2023년도 상반기로 예상되는 후쿠시마 오염수 방출 문제, 사도(佐渡) 광산 유네스코 등재 문제와 여전히 난항을 겪고 있는 위안부 문제 등 양국 간 갈등 현안이 지속 발생할 수 있어 양국의 관계 개선의 속도는 더딜 수 있다.

그럼에도 불구하고, 양국 갈등의 장기화로 인한 국민들의 불편함과 피해, 우크라이나 사태 및 북핵도발 등 불안정한 동북아 및 국제정세, 보건, 환경, 기후변화, 자연재해, 경제안보, 기술혁신, 사이버, 우주 등 점증하는 신형안보 분야에서의 위협 등을 고려할 때, 한일 간의 협력은 불가피하다. 따라서 정부는 한일관계 개선의 중요성과 필요성을 충분히 설명하고, 우리 국민들로부터 이해와 지지를 도모하며, 현안 해결을 위한 일본과의 교섭을 충실히 해 나가며 건전한 한일관계 형성을 위해 노력해야 할 것이다.

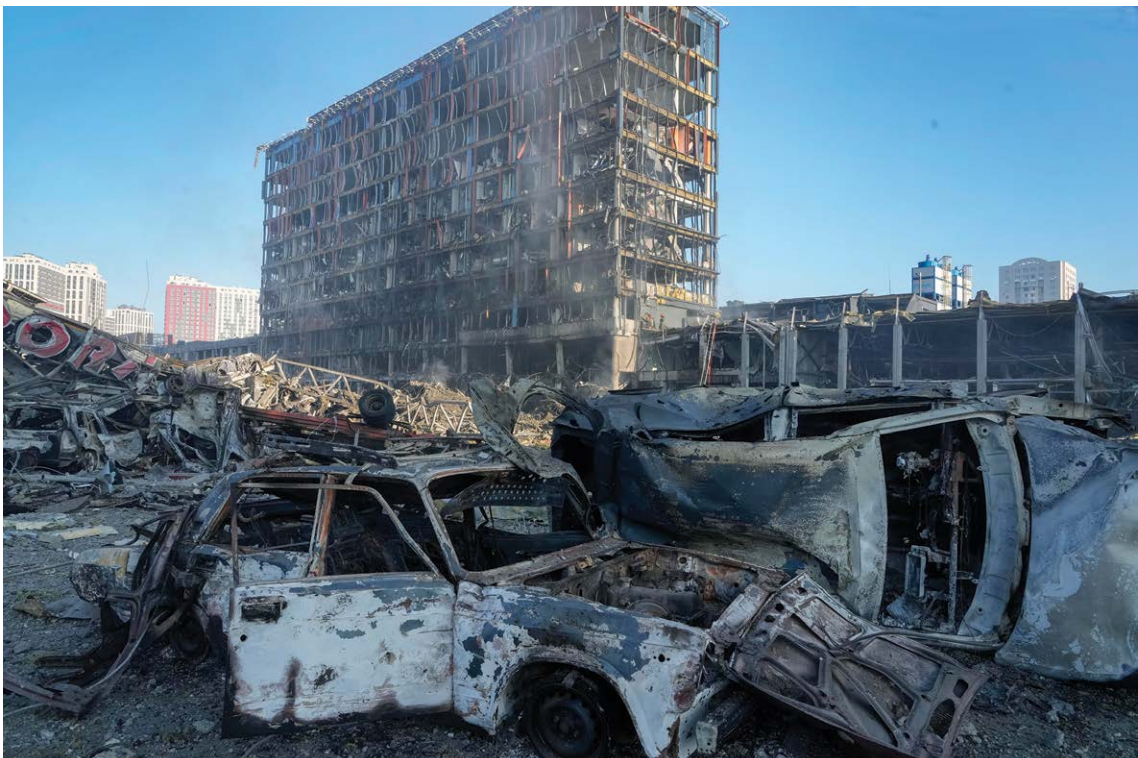
흔들리는 유라시아 지역 패권 속 다극 질서를 지향하는 러시아

이상준 국민대 교수

2022년 평가: 전쟁의 덫

러시아는 2022년 2월 24일 우크라이나를 침공하였다. 러시아는 전쟁에서 빠르게 승리하여 NATO의 동진을 저지하고 우크라이나에서 핍박받는 러시아인들을 보호하겠다는 명분을 충족시키면서 유라시아 지역에서의 주도권은 자국에 있다는 것을 확인시키려 하였다. 그러나 우크라이나군이 서방의 무기와 장비지원을 등에 업고 강력한 항전의지를 드러내면서 러시아군에 맞서 싸운 반면 러시아군은 세계 2위의 군사력에 걸맞지 않는 전쟁 능력을 보이면서 전쟁은 장기화되고 있다.⁷⁰

그림 1. 러시아군의 포격으로 폐허가 된 키이우 소재 쇼핑센터



출처: 연합뉴스.

70. "Why did Russia invade Ukraine and has Putin's war failed?," *BBC News*, November 16, 2022.

러시아는 이 전쟁을 통해 미-중 전략경쟁 속에서 가려졌던 자국의 전략적 이해를 드러냈다. 러시아는 적어도 대서양과 유라시아 지역에서의 질서 형성에는 자국의 동의가 있어야 한다는 점을 분명히 하고자 했다. 전쟁이 발발하기 이전 러시아는 집단안보조약기구(Collective Security Treaty Organization, CSTO) 체제를 동원하여 친중 성향을 보였던 카자흐스탄의 소요사태를 신속하게 해결하면서 존재감을 드러냈다. 그간 조지아 전쟁, 시리아 내전에서 러시아가 거둔 성과에 더하여 우크라이나 침공 역시 빠르게 종결한다면 미-중 패권 경쟁하 존재감이 줄어든 러시아의 위상을 다시 세울 수 있을 것이라 기대하였다. 러시아가 우크라이나 전쟁을 신속하게 끝낼 수 있다고 판단한 이유는 바이든 미국 대통령이 우크라이나에 미군을 파병하지 않겠다는 언급을 수차례 하였기 때문이다. 그러나 이러한 기대는 전쟁을 시작한 지 얼마 되지 않아 바로 어긋나게 된다.

미국과 NATO 회원국들은 군대를 직접 파병하지 않았지만 단계를 높여가면서 첨단 무기를 제공하고 정보자산을 동원하여 군사력이 열세인 우크라이나군이 러시아군을 효과적으로 방어할 수 있게 해 주었다. 서방은 해외자산 압류, 러시아 금융기관 SWIFT 퇴출, 對러 전략물자 수출 금지, 에너지 수입 제한, 러시아 시장 철수, 인적 교류 제한 및 러시아 문화 지우기 등 강도 높은 제재를 통해 러시아의 전쟁 수행능력을 무력화하는 고강도 對러 제재를 단행하였다.⁷¹ 러시아는 스웨덴과 핀란드가 중립을 깨고 NATO 가입을 신청하는 역풍도 맞았다.

러시아에 우호적인 국가들은 대부분 중립을 지켰다. 러시아의 지원 덕분에 부정선거 시위로 권좌에서 쫓겨날 위기에서 벗어났던 루카셴코(Aleksandr Grigorievich Lukashenko) 벨라루스 대통령은 러시아군이 키이우로 침공할 수 있는 최단 거리의 국경선을 열어주었지만 이 전쟁에 참전하지 않았다. 러시아의 지원으로 소요사태를 해결할 수 있었던 카자흐스탄 역시 러시아의 바람과는 다르게 러시아와 거리두기하고 있다. 2022년 10월 개최된 ‘아시아 교류 및 신뢰 구축회의(Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia, CICA)’ 정상회담에서 라흐몬(Emomali Rahmon) 타지키스탄 대통령은 푸틴 러시아 대통령 면전에서 자국이 러시아 연방의 일원이 아닌 독립국가라는 점을 공개적으로 언급하였다.⁷²

UN총회에서 러시아 침공 규탄 결의안에 기권하고 對러 제재에 참여하지 않은 중국과 인도는 서구로의 수출이 막히게 된 러시아 에너지를 배럴당 30불 이상 할인된 가격으로 수입하면서 자신의 이익을 챙겼지만 러시아가 바라는 무기 등의 지원을 하지는 않고 있다. 9월 개최된 SCO 정상회의 기간 중 개최된 양자회담에서 모디(Narendra Modi) 인도 총리는 푸틴 대통령에게 전쟁의 시대가 아니라고 충고하였고,⁷³ 시진핑 주석은 양자회담에서 양국은 대만과 우크라이나 등 민감한 현안에 대한 상호 지지를 표명하는 선에서 논의를 마무리하였다.

71. “EU response to Russia’s invasion of Ukraine,” *Council of the European Union*, accessed November 25, 2022.

72. “Tajik President’s Demand For ‘Respect’ From Putin Viewed Millions Of Times On YouTube,” *RFE/RL*, October 15, 2022.

73. “India’s Modi assails Putin over Ukraine war,” *Reuters*, September 16, 2022.

우크라이나 전쟁이 제기한 첫 번째 글로벌 이슈는 냉전 이후 형성된 개방적 자유주의 질서가 전쟁 발발 이후에도 계속 유지될 수 있을지다. 탈냉전 시기 경제활동의 범위는 전 지구적으로 확대되었다. 교통과 통신 비용이 크게 감소하면서 많은 국가들이 글로벌 가치사슬(value chain)에 편입되었고 최적화된 생산 거점과 소비시장을 이어주는 글로벌 공급망은 정치와 이데올로기에 의해 제한되지 않고 안정적으로 유지될 수 있었다. 그러나 미-중 전략경쟁이 심화되면서 국가 간 협력의 지리적 범위가 위축되기 시작하였다. 이로 인해 많은 국가들은 이미 커져버린 국가 간 상호의존성을 줄이는 것이 어려운 현실적인 문제에 봉착하게 되었다.

이러한 상황에도 러시아-우크라이나 전쟁으로 규칙에 입각한 국제질서를 유지해야 한다는 명분이 도전받고 ‘민주주의 對 권위주의’의 대립 구도가 형성되자 서방은 러시아를 글로벌 공급망에서 과감히 배제하였다. 냉전 이후 러시아와 유럽은 에너지와 완제품을 교환하는 최적화된 무역구조를 통해 이익을 공유하였으나 전쟁으로 디커플링되면서 기존의 인프라는 매물 비용이 되었다. 러시아는 에너지, 식량, 광물자원 부국으로서 자국을 배제할 경우 국제사회가 많은 비용을 지불하게 될 것이라 판단하였기에 우크라이나를 상대로 한 전쟁을 빨리 끝내면 국제사회로의 복귀가 가능할 것이라 믿었을 것이다. 그러나 이러한 예상과 달리 유럽은 러시아를 배제한 수입선 다변화를 추진하고 있다. 북반구 항공로의 주요 통로였던 러시아 영공의 이용은 줄었으며 국제 운송회랑(運送回廊)으로 육성하고자 하였던 시베리아 횡단철도(Trans-Siberia Railway, TSR)와 북극항로 이용 횟수도 줄고 있다.

냉전 이후 러시아가 세계경제에 편입되면서 그동안 축적된 상호의존성을 한순간에 끊기는 어려운 실정이지만 서방은 전쟁이 이어지면서 제재를 계속 추가하고 있다. 전쟁의 상흔이 깊어지면서 러시아가 글로벌 공급망과 가치사슬로 다시 편입되기까지는 많은 시간이 필요할 것이다. 국제사회는 전쟁을 종식시키기 위해 공급망 교란으로 발생한 추가적인 비용을 부담할 준비를 하고 있다. 결과적으로 많은 국가들은 수축된 공간과 시장을 놓고 국제협력을 해야 하는 제약하에 놓이게 될 것이다.

우크라이나 전쟁이 제기한 두 번째 글로벌 이슈는 4차 산업혁명과 탄소중립으로의 여정을 통해 미래로 나아가고 있는 국제사회가 탄화수소 없이 과연 이러한 여정을 순탄하게 이어갈지다. 오늘날 인류문명을 유지하는 데 있어 탄화수소 연료는 여전히 중요하며 또 기술혁신에 의한 4차 산업혁명은 신소재 개발에 필요한 원자재 확보 없이는 불가능하다. 2015년 채택된 파리기후협정(Paris Agreement)을 바탕으로 온실가스 감축 이행에 대한 국제사회의 합의가 있지만 이를 달성하는 데 아직 많은 시일이 요구된다. 러시아는 에너지와 광물자원이라는 자원을 가지고 서방이 러시아를 고립시킬 수 없을 것이라 판단하였다. 그러나 미국은 러시아로부터의 에너지 수입을 금지하고 EU 역시 러시아로부터의 에너지 수입 의존도를 줄이기 위해 2022년 10월까지 총 8차례에 걸쳐 對러 제재를 강화하였다. 글로벌 에너지 공급망의 불확실성으로 높은 인플레이션이 발생하였지만 유럽은 비용 증가를 기꺼이 부담하였고 미국은 전략 비축유를 방출하면서 연대를 강화하였다.

2014년 크림반도 합병 이후 서방의 對러 제재가 러시아 경제에 미친 영향이 그리 크지 않았다는 학습효과가 있었기에 러시아 정부는 우크라이나 전쟁이 단기간에 종료될 경우 경제적 부

담은 적을 것이고 러시아 없이 글로벌 공급망 불안정성을 견딜 수 없어 러시아를 쉽게 퇴출시키지 못할 것이라 판단하였을 것이다. 그러나 서방의 대응은 러시아를 적지 않게 당황시켰다. 러시아의 에너지 수출은 파이프라인을 통해 주로 유럽을 향하고 있다. 북극에서 생산된 천연가스가 LNG 형태로 일부 아태지역으로 수출되고 있지만 러시아 에너지 수출 인프라 대부분은 유럽으로 수출할 목적으로 건설되어 있다. 유럽은 천연가스 저장고를 80% 이상 채우면서 러시아 없이 겨울나기를 준비하고 있다. 이렇게 된다면 러시아의 에너지 인프라는 매몰비용으로 처리될 것이다. 푸틴 대통령이 아태지역 국가와의 협력을 늘리라고 하였지만 아태지역으로 에너지 수출 인프라는 여전히 부족하다.

따라서 이번 전쟁은 러시아의 동의 없이 대서양과 유라시아 질서의 재편이 가능한지, 신냉전 구조하 개방적 자유질서 유지가 가능한지, 러시아 없이 글로벌 공급망이 안전성을 유지할 수 있는지를 묻고 있지만 미국과 민주주의 진영은 이에 대해 과거와는 전혀 다른 모습을 보여주면서 러시아의 침공에 단호하게 대응하고 있다. 젤렌스키 우크라이나 대통령은 푸틴과는 협상하지 않겠다고 강경하게 맞서 싸우고 있다. 2022년 중 기대한 전략적 목표를 달성하지 못한 상태에서 러시아는 출구를 찾지 못하고 전쟁의 덩에 걸린 상황에 처해 있다.

우크라이나의 반격이 거세지면서 푸틴은 9월 부분 동원령을 내리고⁷⁴ 점령지 헤르손(Kherson), 자포리아(Zaporizhzhia), 도네츠크(Donetsk), 루한스크(Luhansk) 4개 지역을 합병하였다.⁷⁵ 그리고 러시아 영토가 공격을 받을 경우 핵을 사용할 수 있다고 위협하면서 국제사회를 초긴장 상태로 내몰고 있다.⁷⁶ 러시아군이 헤르손에서 철수한 이후 러시아와 우크라이나는 드니프로(Dnipro) 강과 돈바스(Donbass) 지역을 두고 지루한 공방전을 하고 있고,⁷⁷ 이번 전쟁이 언제 종식될 수 있을지, 어떤 식으로 끝날지 예단하기 어려운 상황이 지속되고 있다. 서방이 우크라이나를 계속 지원하고 러시아 없이 당면한 경제적 문제를 해결하겠다는 의지를 표명하고 있어 러시아는 우크라이나의 전력 인프라를 계속 공격하면서 이러한 상황에 변화를 주고자 한다.⁷⁸ 전력 시설 파괴는 우크라이나인의 생활에 어려움을 가중시켜 이들을 난민으로 만들어 유럽에 어려움을 주고 우크라이나군 전력에도 부정적인 영향을 주려는 목적으로 수행되고 있다. 러시아는 겨울이 깊어지면 이러한 상황은 유럽과 우크라이나를 곤경에 처하게 하고 자신들에게 좀 더 유리한 전황이 만들어지리라 판단하고 있다.

74. "Putin announces partial mobilization in Russia," *DW*, September 21, 2022.

75. "Russia to formally annex four more areas of Ukraine," *BBC News*, September 29, 2022.

76. "Nuclear threat more useful to Russia than nuclear strike, Norway's armed forces chief says," *Reuters*, October 18, 2022.

77. "Russia will withdraw forces from Kherson in Ukraine war setback," *CNN*, November 10, 2022.

78. "Ukrainian energy systems on brink of collapse after weeks of Russian bombing," *The Washington Post*, November 23, 2022.

2023년 전망: 서방에 대응하는 다극 질서 지향

러시아는 2022년의 우크라이나 전쟁으로 훼손된 위상을 회복하기 위해 2023년 미국 주도 세계 질서 비판 및 다극 질서 추구, 유라시아 근외(近外, Near Abroad) 국가 다독이기, 푸틴 체제의 안정성 유지, 아태지역으로의 에너지 수출 확대, 기술 주권 확보에 의한 생산 능력 복원 등을 주요 국정과제로 설정할 것이다. 푸틴은 체제 안정화를 위해 전쟁도발이라는 도덕적 문제를 해결하고자 할 것이고 우크라이나 침공의 당위성을 계속 주장하려 하겠지만 이는 대외적으로 설득력을 발휘하지 못할 것이다. 러시아는 자국의 위상을 다시 정립하는 기회를 계속 찾을 것이지만 국제사회는 복합경쟁이 만들어내는 셈법에 따라 러시아의 이러한 시도에 다르게 반응할 것이다. 러시아는 전쟁을 종식시키기 위한 방안을 모색하겠지만 우크라이나를 협상 테이블로 불러낼 수 있는 협상안을 제시하지는 못할 것이고, 전쟁은 장기화될 가능성이 높다. 그리고 제재로 인한 기계 장치 및 부품 수급이 차질을 빚게 됨에 따라 러시아의 생산 경쟁력은 약화될 것이다. 이로 인한 부담을 덜기 위해 러시아는 한편으로는 기술 주권이라는 명분하에서 수입대체기술 개발을 독려할 것이며 다른 한편으로 서구를 대신할 경제협력 파트너를 찾기 위해 노력할 것이다.

1. 비동맹 연대로 다극 질서 추구

전쟁이 발발한 이후 러시아는 시종 일관 미국 중심의 국제체제를 강하게 비판하면서 중국, 인도, 제3세계 국가와의 협력을 통해 미국의 일극 체제에서 탈피하는 다극 체제를 준비하고자 하였다. 푸틴 대통령은 2021년 다보스(Davos) 회의 연설에서 경제적 불평등, 외교 포퓰리즘, 공세 주의 증가 등으로 군사 충돌 위험이 커지고 있다고 강조하였으며,⁷⁹ 2021년 수립된 러시아 국가 안보전략에는 세계적으로 영향력 있는 중심 국가의 하나로서 러시아 역할을 강화하겠다는 내용을 포함시켰다.⁸⁰ 러시아는 국제질서를 형성하는 가치와 발전 방식에는 다양성이 존재함에도 미국과 서방이 이를 무시하고 러시아를 비롯한 고유한 문명적 가치를 유지해온 국가들을 정치와 경제적으로 압박하면서 공세적인 모습을 보였다고 비판하고 있다.

그래서 러시아는 비록 UN총회에서 러시아 규탄 결의안에 찬성표를 던진 국가가 많지만 對러 제재에 참여하지 않은 국가도 많다는 점을 활용하여 다극 질서를 형성하고자 한다. 러시아가 염두에 둔 가장 핵심적인 파트너는 중국이 될 것이다. 무엇보다 중국 역시 서구가 주도하는 세계 질서를 따르지 않는다고 판단하기 때문이다. 푸틴은 전쟁에 대한 명분으로 우크라이나 정권이 新나치 세력이라고 규정하였을 뿐 아니라⁸¹ 서구의 LGBT(Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender) 현상이 러시아로 유입되는 것을 강하게 비판한 바 있다. 잦은 정권교체와 정쟁으로 국력 손실이

79. "Session of Davos Agenda 2021 online forum," *President of Russia*, accessed November 25, 2022.

80. Официальный интернет-портал правовой информации, *2021 Russian National Security Strategy*, accessed November 25, 2022.

81. "Putin points to Ukraine as only country glorifying neo-Nazism," *TASS*, October 6, 2022.

많은 민주주의는 국가발전에 도움이 되지 않으며 중국 등 권위주의 체제가 책임 정치를 통해 국가 운영을 현명하게 하여 더 많은 성과를 낸다고 인식하고 있다. 푸틴은 자신의 임기를 2032년까지 연장하려 하는 것처럼 시진핑 주석의 3연임 역시 혼란을 막고 사회발전을 보장하는 것으로 지지하고 있다. 또한 중국의 핵심적 이익과 하나의 중국을 지지한다. 이는 공교롭게도 루스끼 미르(Русский мир, 러시아 세계) 정책을 통해 독립국가연합(Commonwealth of Independent States, CIS) 지역에 거주하고 있는 러시아 디아스포라 2천5백만 명을 러시아가 포용하는 것과 일맥상통하고 있다.

또한 중국은 서구가 유례없이 강하게 對러 제재를 실시하고 있는 가운데 그 빈자리를 채워줄 수 있는 유력한 대안으로 고려된다. 중국과의 무역, 투자, 기술 도입 등은 러시아의 가치를 유지하면서 발전을 달성하게 하는 대안으로서 의미가 커졌다. 러시아는 서방이 자국산 석유와 천연가스 수입을 줄이는 가운데 국가 운영에 필요한 자금을 확보하기 위해 중국으로의 수출을 늘리고자 한다. 푸틴 대통령은 2022년 4월 러시아 경상수지가 사상 유례없이 큰 폭의 흑자를 기록하였다고 발표한 자리에서 아태지역으로의 에너지 수출을 늘릴 수 있도록 하라고 지시하였다.

또한 러시아는 인도와의 협력에도 공을 들이고 있다. 전쟁 발발 이전 인도와의 정상회담을 통해 무기 등을 수출하면서 협력을 다졌으며 우크라이나 침공 이후 인도에 대한 에너지 가격을 할인하여 수출 규모를 늘렸다. 인도는 유라시아 대륙 북부에 위치한 러시아와 중국이 가까워지는 것이 인도의 국익을 침해할 수 있다고 판단하고 있는 데다 에너지 가격도 국제시장보다 싸게 공급받을 수 있기에 QUAD에 참여하면서도 러시아와의 관계를 놓치지 않고자 한다.

러시아의 협력 의지는 중동 산유국으로도 이어지고 있다. 서방이 제재한 러시아의 해외자산 동결 조치는 서방의 금융시장을 통해 자본을 운용하고 있는 중동국가들에게 걱정을 안겨주었다. 바이든 대통령은 무함마드 빈 살만 알 사우드(Mohammed bin Salman Al Saud) 사우디아라비아 왕세자가 반정부 언론인 자말 카슈끄지(Jamal Khashoggi) 암살에 책임이 있다고 추궁하면서 불편한 관계를 형성한 바 있다. 이러한 틈새가 있는 상황에서 전쟁 발발 이후 국제 에너지 가격이 급등하면서 중동 산유국의 재정 상황을 크게 개선해주었다. 사우디아라비아, UAE 등은 UN 총회에서 러시아 침공 규탄 결의안에 기권하였으며 OPEC+(Organization of the Petroleum Exporting Countries Plus, 석유수출국기구 플러스)의 감산 결정을 주도하면서 산유국으로서 러시아의 지위를 계속 지지하는 모습을 보이고 있다.⁸² 우크라이나 점령지 합병 이후 국제사회의 지지를 많이 잃었지만 식량, 에너지 등을 매개로 남미와 아프리카 국가들로부터 지지는 계속 확보하고자 할 것이다.

러시아는 중국, 인도, 제3세계 국가들을 대상으로 가치와 발전에 있어 서로 다른 인식이 경쟁하고 있으며 미국의 일방주의적 강압이 개별 국가의 고유 전통과 가치를 훼손한다고 강조하면서 다극 질서를 강조하고 있다. 그러나 주권, 독립, 영토적 통합, 정치 간섭 배제라는 러시아의 원칙은 우크라이나 침공으로 양립할 수 없는 모순적인 상황에 빠지게 되었다. 마르틴 키마니(Martin

82. 사실 사우디아라비아의 최대 석유수출대상국은 미국이 아닌 중국이다.

Kimani) UN 주재 케냐 대사의 “아프리카의 국경은 우리가 그린 것이 아니다. 우리들의 국경은 런던, 파리, 리스본 등 아프리카에서 먼 식민지 통치 국가의 도시에서 결정됐다. 아프리카의 고대 국가를 고려하지 않은 채 말이다. 우리는 인종, 민족, 종교, 문화적 요인 등 어떤 이유를 바탕으로 하든 간에 모든 민족통일주의와 팽창주의를 거부했다. 그리고 오늘 우리는 다시 한번 이를 거부한다”는 연설⁸³은 러시아의 입장을 옹색하게 하고 있으며 러시아가 제시하는 다극 질서에 대해 제3세계 국가들이 적극적 지지를 하지 않는 이유가 되고 있다.

더욱이 러시아는 중국과의 협력을 강화하면서 내심 무기 등의 지원도 바라고 있지만 중국은 서방과 직접 대립할 수 있는 수준의 지원을 러시아에게 하지는 않고 있다. 중국이 대만을 침공할 경우 러시아가 할 수 있는 지원이 많지 않다는 점을 고려한다면, 중국은 러시아와 군사적인 동맹을 결성하고 서방과의 대결 구도를 형성하려 하지 않을 것이다. 따라서 중국과의 안보 협력을 바라는 러시아의 노력이 성과를 내기는 어려울 것이다.

2. 유라시아 근외 국가 다독이기

러시아 대외 협력에서 유라시아 근외 국가는 미국 등 서방만큼이나 높은 우선순위를 가진다. 긴 국경을 가진 이유로 러시아의 외교 안보 자원은 국경을 마주한 국가들에 많이 투입되었다. 그런데 전쟁이 발발한 이후 러시아와 ‘국가 통합 마스터 플랜’을 수립하기로 합의한 벨라루스를 제외한 모든 근외 국가들은 러시아와 거리 두기를 하고 있다. 러시아 정부가 9월 5일 승인한 ‘루스끼 미르’ 개념에 입각한 외교정책 독트린은 근외 국가들에게는 위협으로 인식할 수 있는 내용이 포함되어 있다. 러시아 외교의 소프트 파워 전략으로 ‘루스끼 미르’를 통해 러시아는 “해외에 거주하는 동포들의 권리를 보호하고 이들의 이익을 보호하고 러시아 문화 정체성을 보존할 수 있도록 지원한다”고 공표하였다. 또한 디아스포라 동포들과의 유대를 통해 “반서방 다극 세계 건설을 위해 노력하는 민주주의 국가로서의 이미지를 국제 무대에서 강화”할 것으로 선언하고 있다. 푸틴이 소련 붕괴 이후 러시아 밖에 살게 된 약 2,500만 러시아인의 비극적 운명을 지정학적 재앙이라고 오랜 기간 강조한 것을 외교정책의 독트린으로 삼은 것이다.⁸⁴ ‘루스끼 미르’는 러시아 디아스포라를 품으면서 유라시아 대륙에서 러시아 없는 질서 수립이 불가하다는 것을 재천명한 것이다. 하지만 이러한 논조는 우크라이나뿐 아니라 발트 3국, 카자흐스탄 등 러시아 디아스포라가 많이 거주하고 있는 국가들에게 위협적인 것이다.

2022년 10월 카자흐스탄 아스타나(Astana)에서 열린 CICA 정상회의에서 개최국 카자흐스탄은 러시아와 양자회담을 하지 않았다. 이전 9월 우즈베키스탄에서 개최된 SCO 정상회의에서도 러시아는 인도, 중국과는 정상회담을 하였지만 정작 개최국 우즈베키스탄은 중국과의 양자 회담에 공을 들였다.⁸⁵ 2022년 초 내부 소요사태 해결에 러시아의 도움을 받았던 카자흐스탄, 러시아군이 주둔하여 탈레반 등 이슬람 근본주의 세력으로부터 자국의 안보를 담보할 수 있는 타

83. “Kenya’s UN ambassador slams Russia and compares Ukraine crisis to Africa’s colonial past,” *CNN*, February 23, 2022.

84. “Putin approves new foreign policy doctrine based on ‘Russian World,’” *Reuters*, September 6, 2022.

지키스탄, 러시아 에너지 지원을 받고 있는 키르기즈공화국 등 거의 모든 중앙아 국가들은 러시아가 이 지역에서 경찰국가 역할을 해주기를 기대하지만 동시에 러시아가 지나치게 공세적인 모습을 가지는 것은 경계하고 있다.

아제르바이잔-아르메니아, 키르기즈-타지키스탄 간 국경 분쟁 가능성도 생겨날 것이다. 이 국경들은 레닌과 스탈린이 결정한 인위적인 것이어서 항상 분쟁의 여지가 있었는데, 이 지역에 배치됐던 러시아 평화유지 병력이 우크라이나 전쟁에 투입되면서 공백이 발생하고 있다. 러시아와 거리 두기를 하려는 근외 국가들의 원심력은 커지는 가운데 러시아는 자국이 가진 구심력을 유지하려고 할 것이지만 러시아-우크라이나 전쟁이 장기화되면 될수록 원심력과 구심력 간 균형은 깨질 수 있다는 점에서 러시아의 고민은 계속될 것이다.

3. 푸틴 체제 안정성 도모

2022년 2월 24일 ‘특수군사작전’으로 명명하고 우크라이나 전쟁을 시작하였지만 9월 21일 부분 동원령을 내리기 전까지 대다수 러시아인들은 일상의 평온을 유지할 수 있었다. 우크라이나 군의 반격에 밀리면서 점령지를 지키기 위해 부분 동원령을 내리고 점령지를 서둘러 합병하였지만 러시아는 이 지역을 지키는 것이 버거워졌다. 이로 인해 계엄령을 선포하고 우크라이나와 접경한 러시아 8개 지역에 이동 제한조치 등을 하였는데 이로 인해 전쟁의 여파를 러시아인들도 일상 속에서 체감하게 되었다.⁸⁵

전쟁이 시작된 직후 러시아 국민의 푸틴 지지율은 83% 수준을 유지하였으나 2022년 9월 77%, 10월 79% 수준으로 떨어졌다.⁸⁷ 푸틴 대통령은 2020년 개헌을 통해 제도적인 기반을 구축하였고 오랜 통치기간 축적한 통치 기제와 반푸틴 시위를 효과적으로 통제할 수 있는 수단을 가지고 있어 부분 동원령에 반대하는 시위가 푸틴을 권좌에서 내리는 상황으로까지 확산되지 않게 관리하였고 추가적인 동원령을 내려야 하는 상황도 잘 관리할 수 있을 것이다. 그러나 전쟁이 장기화되고 병사들의 희생이 커지게 된다면 푸틴을 지지하는 권력 엘리트 내부의 균열 가능성도 커질 수밖에 없다. 부분 동원령은 턱없이 부족한 병력으로 전쟁을 수행하고 있었던 군부와 강경파의 요청을 푸틴이 수용한 결과이다. 반푸틴 야권 세력은 현재의 푸틴 체제를 무너뜨리기에는 미약하고 권력 엘리트 내 푸틴에 대한 도전이 강하지 않기에 가까운 시일 내 푸틴 체제의 안정성이 흔들릴 가능성은 크지 않다. 하지만 우크라이나 전쟁이 장기화되고 제재로 인한 부정적인 영향이 점차 증가하게 되면 역사적인 경험으로 봐서 푸틴 체제라고 하더라도 안심할 수 없다. 푸틴은 전쟁으로 얻고자 했던 전략적 목표 달성과 체제 안정이라는 두 가지 목표를 이루기 위해 더 많은 노력을 기울일 수밖에 없을 것이다.

85. “Uzbekistan Signs US\$15 Billion Worth Of Agreements With China at SCO Summit,” *Silk Road Briefing*, September 18, 2022.

86. “Putin declares martial law in four occupied regions as Kyiv presses offensive,” *CNN*, October 20, 2022.

87. “Putin’s Approval Rating,” *Levada-Center*, accessed November 25, 2022.

4. 에너지, 아태지역 수출 확대, 그러나 인프라 부족 문제

에너지가 러시아 GDP, 재정수입, 수출 등에서 차지하는 비중은 크다. 서방이 對러 제재를 통해 러시아 에너지 수입을 급격하게 줄이게 됨에 따라 러시아는 새로운 에너지 판매처로서 아태지역을 더욱 주목하고 있다. 푸틴 대통령은 아태지역으로 에너지 수출을 최대화하는 방안을 강구하라고 지시하였으나 아태지역으로 에너지 수출 능력은 유럽으로의 수출 능력에 비해 아직은 제한된 실정이다. 극동 및 북극의 열악한 기후조건은 에너지 수출 인프라 구축에 더 많은 투자를 요구한다. 그동안 러시아는 에너지를 유럽으로 수출하면서 비교적 용이하게 자본을 축적하고 이를 인프라 투자, 국방 현대화, 복지 비용으로 나누어 지출하면서 연방정부의 국정 장악력을 높일 수 있었다. 하지만 아태지역으로 수출을 늘리기 위해서는 에너지 수입의 상당 부분을 인프라 투자에 할당해야만 한다. 인프라 건설 부담을 줄이기 위해 유럽과의 에너지 협력이 원활하던 시기에도 러시아는 국제 자본을 유치하고자 하였다. 그런데 전쟁으로 에너지 분야에 대한 제재가 가해진 상태에서 국제자본 유치도 쉽지 않다. 이는 러시아의 아태지역 에너지 수출 인프라 구축에 더 많은 시간이 필요하다는 것을 의미한다.

러시아가 아태지역에 판매하는 에너지 가격은 글로벌 가격보다 낮은 수준이다. 값싼 가격으로 에너지를 공급할 수밖에 없는 중국, 인도 이외 다른 파트너를 아태지역에서 찾는 것이 쉽지 않다는 점도 이 지역 에너지 인프라 구축을 늦추게 하는 원인이 되고 있다. 일본이 對러 제재에 적극 참여하였지만 사할린 에너지 프로젝트의 지분 개편을 통해 미국 에너지 기업을 퇴출시킨 것과 달리 일본의 지분을 유지하게 한 것도 에너지 수출과 관련된 어려움이 반영된 것이다.⁸⁸ 러시아는 에너지를 무기화한 것이 아니라 서방의 에너지 제재로 인해 에너지 수출 경로를 바꾸었다고 강변하지만 전쟁이 종식되지 않는 한 아태지역에서 에너지 협력과 관련된 동등한 파트너십을 가진 국가를 찾는 것은 쉽지 않을 것이다. 그만큼 러시아 에너지 수출 다변화 전략은 더 많은 시간을 필요로 할 것이다.

5. 기술 주권 확보

2014년 크림반도 합병 이후 對러 제재가 시작되면서 러시아는 서구로부터 수입하던 기계 장치와 부품을 대체하는 산업정책을 추진하였다. 더욱이 전쟁이 발발한 다음 서방의 제재가 한층 강화되면서 자국의 생산력이 크게 약화되었다. 푸틴 대통령은 2022년 6월 17일 제25회 상트페테르부르크 국제경제포럼(Saint Petersburg International Economic Forum)에서 수입대체 정책을 한층 확대한 기술 주권 개념을 제시하였다.⁸⁹ 미슈스틴(Mikhail Mishustin) 러시아 총리는 7월 4일 예카테린부르크 러시아 국제산업포럼 이노프롬(Innoprom, 산업혁신)에서 이를 구체화하여 서방의 제재로 중요한 물자를 원활하게 공급받지 못하게 되었다고 밝히면서 제약, 바

88. "Japan will continue talks with stakeholders to decide on Sakhalin-1 project," *Reuters*, October 18, 2022.

89. "St Petersburg International Economic Forum Plenary session," *President of Russia*, accessed November 25, 2022.

이오, 화학, 기계장비 분야에서 기술 주권 확보를 우선적으로 추진하겠다고 발표하였다. 만투로프(Denis Manturov) 러시아 산업통상부 장관은 7월 15일 러시아 산업정책을 親시장 정책에서 기술주권 확보 정책으로 변경하였고 원자력, 우주, 항공, 조선, 전자, 방산 분야에 대한 비전을 제시하였다. 이렇게 정부차원에서 일관된 계획을 천명하였기에 이를 위한 노력을 강화할 것이다.

그러나 기술적으로 앞선 국가들도 현대 문명을 주도하는 제품 생산의 전 과정을 혼자서 도맡아 하지 못하고 있다. 반도체의 경우, 제조 공정이 미세해지면서 생산 과정은 복잡해지고 각 과정에 여러 가지 화학 물질과 고가의 첨단 장비가 필요하게 된다. 반도체는 모든 생산 과정을 하나의 국가가 전담할 수 없어 미국, 중국, 한국, 일본, 대만, 영국, 네덜란드 등 수많은 국가들이 참여해야만 생산이 가능하다. 서방의 제재가 풀리지 않는다면 러시아가 추구하는 반도체 기술 주권 확보는 달성하기 힘든 과제가 될 것이다. 러시아 정부가 2030년까지 계획하고 있는 28nm 반도체 팹이 정교함에 있어 다소 떨어지는 범용 반도체라는 점에서 전혀 불가능하다고 할 수는 없지만, 양질의 제품을 생산하는 것은 쉽지 않을 것이며 마땅한 협력 파트너가 없는 만큼 더 많은 시행착오를 겪어야 할 것이다. 반도체를 포함 러시아 정부가 기술 주권을 확보하겠다는 분야 전반에 걸쳐 이와 같은 어려움이 있어 결국 러시아 정부는 고립에서 탈피하기 위해 다양한 방식의 국제협력을 시도할 것으로 예상된다.

6. 한국의 對러 제재 참여 장기화, 그리고 균형외교 추구의 어려움 가중

무고한 희생을 줄이고 러시아의 전쟁 수행 능력을 약화시키기 위해 우리가 서구와 연대하여 對러 제재에 참여하는 것은 당연하다. 전쟁이 장기화되고 글로벌 공급망 재편에 따른 부담을 어느 정도 감내하는 것도 필요하다. 그러나 전쟁이 장기화되면 될수록 이에 따른 부담을 계속 감내하는 것이 쉽지 않을 것이다.

선진국의 자본과 기술, 개도국의 자원과 노동을 최적으로 결합시켜 경쟁력을 가진 생산시스템을 유지해온 우리나라는 에너지, 식량, 광물자원의 대부분을 수입에 의존하고 있다. 다른 경쟁국에 비해 더욱 취약한 경제안보 구조를 가진 입장에서 러시아로부터 에너지와 광물자원 수입을 완전히 단절하는 것에 따른 경제적 부담이 클 수밖에 없다. 더욱이 북한의 끊임없는 도발과 중국의 대만 침공 가능성 등으로 많은 위협을 느끼고 있는 상황에서 러시아마저 북-중과 연대하여 안보적인 위협이 될 수 있는 상황을 피하는 것도 필요하다. 그래서 일정 정도 한러 관계를 관리하는 것이 필요한데 이러한 균형외교를 추구하기에 국제상황은 녹록지 않은 실정이다. 그나마 희망적인 것은 북한, 중국과 달리 러시아는 형식적으로는 절차적 민주주의 제도를 갖추고 있다는 점이다. 전쟁이 어떤 식으로 끝날 것인지 알 수는 없지만 러시아의 정치체제나 정책은 바뀔 가능성이 있는데, 이 때를 대비한 준비는 필요할 것이다.

중동 지역에서도 심화되고 있는 복합경쟁

백승훈 한국외대 중동연구소 전임연구원

2022년 평가: 미-중동 안보 디커플링을 파고드는 중국

2023년에는 중동 지역을 둘러싼 역동적인 국제정세 구조가 더욱더 중첩될 것으로 예상된다. 중동 정세는 국가 안보와 경제 영역이 복합적으로 엮임과 동시에 중동 내 영향력을 유지하려는 미국, 중동에서 일대일로 전략을 심화하려는 중국, 시리아를 거점지로 중동 내 영향력을 확대하고자 하는 러시아, 그리고 중동 역내 국가 간의 경쟁 역학 구조가 점철되고 있다. 즉, 중동 지역을 둘러싼 역동적인 국제정세 구조가 역내 국가의 역내외 이해관계 변화와 중첩되고 있는 것이다.

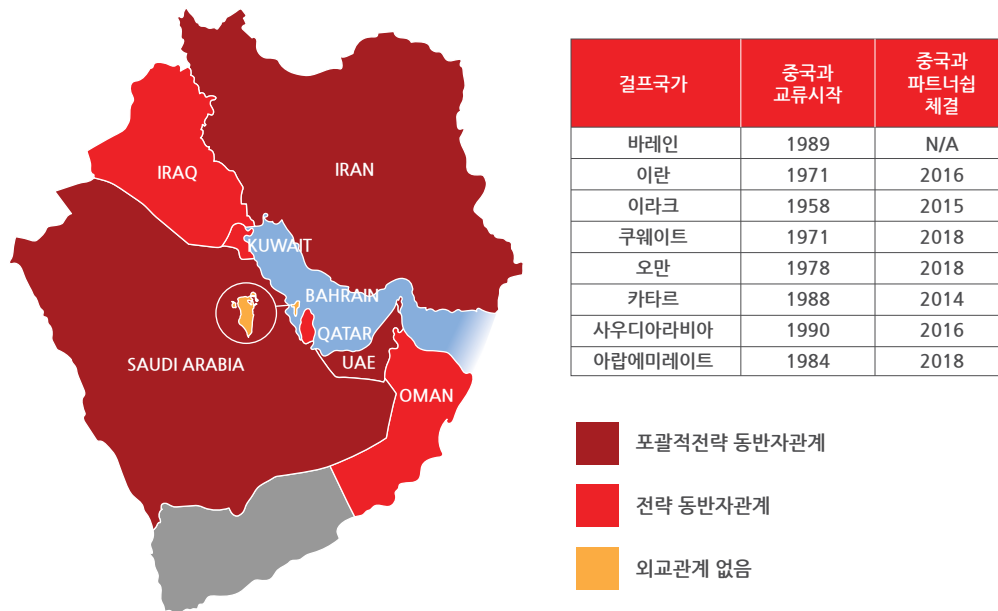
최근 수년간 다면적 경쟁 양상이 두드러지고 있는 중동지역은 과거와 같이 미국의 對중동 정책에 초점을 맞추면 정확한 분석, 예측, 그리고 대응을 도출할 수 없다. 중동지역에서 조성되는 새로운 경쟁은 점차 ‘복합경쟁’화 되고 있는 상황이다.

복합적인 중동의 정세를 세 가지로 분류하면 다음과 같다. 첫째, 미국과 중동국가의 관계이다. 2020년 9월 15일, 트럼프 미 행정부는 이스라엘, 바레인, UAE와 함께 아브라함 협정을 체결하며 중동 정세에 대전환을 시도하였고 2022년 바이든 행정부에서도 변화없이 유지되었다. 둘째, 중국과 중동의 관계이다. 중국은 2016년 ‘중국의 對아랍국가 정책 문건’을 공식 발표한 이래로 <그림 1>과 같이 중동 지역 내 일대일로 연계 및 협력을 심화하고 있다. 셋째, 중동 지역 자체 내에서의 역학 구조이다. 2015년 7월에 합의된 이란 핵합의(JCPOA)에서 트럼프 행정부는 2018년 5월 일방적으로 탈퇴를 선언했고, 이란 위기가 다시 수면에 떠올랐다. 이에 이란 핵확산 위기에 봉착한 중동국가, 즉 사우디아라비아, UAE, 그리고 이스라엘을 중심으로 새로운 역내 정세의 흐름이 형성된 가운데, 중동 산유국가들은 석유 중심의 산업을 각국 상황에 맞게 서로 경쟁하며 다변화 노력을 진행하고 있다. 대표적인 예로, 사우디아라비아는 170km에 걸쳐 900만 명이 거주할 수 있는 사막의 빌딩 도시 계획인 ‘더 라인(The Line)’을 포함하는 네옴(NEOM) 도시 프로젝트를 이집트, 이스라엘 등 주변국가와의 연계하여 홍해구상(Red Sea Initiative)으로 발전시키고 있는 상황인데, 이는 자신들만의 항만 해운 물류망을 구축하여 산업다각화를 꾀하는 UAE와 충돌할 가능성이 높다.

즉, 미국-중동, 중국-중동, 중동 역내 구조가 복합적으로 중첩되고 있는 상황에서 아브라함 협정, 일대일로, 홍해구상은 연결성(connectivity)과 각 해당국의 이해관계 충돌 측면에서 주목해야 할 다자 개발프로젝트이다. 특히 이런 프로젝트는 각 당사국들 간의 지정학적 전략이 맞물리며 전개되고 있음을 주목해야 한다.

중동 지역 국가들은 대부분 에너지자원 산업에 일방적으로 의존하는 단편적인 산업구조를 갖고 있다. 중동 지역 국가들은 원유를 포함한 에너지자원 수출을 통해 부를 축적하되, 이러한 단편적인 산업구조를 다원화된 산업구조로 전환해야 하는 과제에 직면해 있다. 이런 상황 속에서

그림 1. 중국과 걸프국가 간의 외교관계(1980~2021)



미국의 셰일(shale)혁명은 미국-중동의 연결고리를 약화시켰고, 중국의 경제발전은 중국-중동의 연결고리를 강화시키고 있다. 여기에 중국은 일대일로를 통해 중동 지역의 산업 다원화를 위한 인프라 개발, 스마트시티 건설, 고부가가치의 산업 육성 등에 대한 투자를 확대하며 그 영향력마저 확장하고 있는 상황이다.⁹⁰ 여기에 중국이 일대일로를 통해 중동을 아프리카와 중국을 연결하는 교두보로 활용하고자 하면서 서인도양 지역 연계성을 확보하는 상황으로 심화되고 있다. 셰일혁명으로 소원했던 미-중동 관계는 미국의 對중국 견제 정책과 맞물리며 미국의 개입(engagement) 수요를 만들어냈고, 이에 트럼프 행정부는 아브라함 협정을 체결하며 일대일로에 대한 봉쇄 전략을 추진했던 것이다.

2021년 1월 20일, 바이든 미국 대통령이 취임했고, 미국의 전략은 트럼프의 '新고립전략'에서 다자체제를 통한 개입전략으로 전환이 시작되었다. 현재까지는 미국 내 경제상황의 악화로 인해 가시적인 미국의 개입 정책이 드러나지 않는 상황이나, 바이든 행정부는 이미 자신들의 중동 정책 기조가 동맹을 중시하며 다자의 틀로 중국을 견제하는 전략을 추진하겠다는 선언과 함께 트럼프 행정부가 추진했던 아브라함 협정을 이어가겠다고 발표했다.⁹¹

결국 일대일로와 아브라함 협정이 경쟁구도를 형성해 갈 때, 사우디아라비아를 주축으로 한 중동·북아프리카 지역(Middle East and North Africa, MENA) 주요 국가들은 그들만의 구상을 추진하고 있어 이러한 삼각구도가 향후 중동 지역 내 복합경쟁의 지정학적 구조의 핵심 틀이 될 것이다.

90. 백승훈, 이창주, “중동의 지정학적 전환과 일대일로,” 『지중해지역연구』 제22-2호, 2020, p. 73.

91. Egel, D., Efron, S., & Robinson, L., *Peace Dividend: Widening the Economic Growth and Development Benefits of the Abraham Accords* (Santa Monica: RAND Corporation, 2021), p. 2.

1. 미국과 중동 산유국 간 '공동의 이익' 변화

미국과 중동국가 간의 디커플링 조짐, 중국과 중동국가 간의 관계 강화는 단순한 양자관계의 차원이거나 중국의 일대일로 전략 때문이 아니라 국제 지경학적 환경 전환과 중동 지역 해당국가와 미국/중국의 양자 간 전략적 수요가 상호 부합하면서 촉진된 측면이 크다. 우선, 국제환경의 전환을 촉발한 것은 미국의 셰일혁명이었다. 미국은 2010년 이후 셰일오일과 셰일가스를 양산하며, 2018년 8월 한때 세계 제1위의 산유국으로 부상했었다. 그 이후로 미국은 원유 수입이 점차 감소한 반면, 중국은 지속적인 경제 성장으로 원유 수입을 증가하면서 2017년 중국의 원유 수입량(840만 배럴/일)이 미국(790만 배럴/일)을 상회하게 되었다.⁹² 이로써 중국은 세계에서 가장 많은 원유를 수입하는 국가가 되었다. 그에 반해 미국의 경우 2013년부터 원유를 오히려 해외로 수출하는 모습을 보이기도 한다. 다시 말해, 원유의 수입량과 중동에 대한 전략적 가치가 정비례한다고 봤을 때, 미국이 생각하는 중동의 전략적 가치는 자동적으로 하락한 데 비해 중국의 시각에서 본 중동의 전략적 가치는 상승한 것이다. 이러한 지경학적 변화는 중동 지역 내 굳건했던 미국의 패권에 상당한 균열을 가져왔다.

미국과 중동국가 간의 디커플링의 극명한 예로 2022년에 벌어진 미국의 전통적인 지역 동맹국인 사우디아라비아와의 미묘한 관계 변화를 들 수 있다. 2022년 10월 5일 사우디아라비아는 바이든 행정부의 증산 요청에도 불구하고 COVID-19 발발 이후 처음으로 열린 OPEC+ 회의에서 석유 감산을 결정하였다. 바이든 대통령은 “석유 감산 결정에서 주도적 역할을 한 사우디아라비아의 관계를 재고하겠다. 사우디가 러시아와 한 행동에는 결과가 뒤따를 것”이라고 경고했다. 존 커비(John Kirby) 백악관 NSC 전략소통조정관은 “사우디와의 관계가 국익에 도움이 되는지 살펴 봐야 한다”고 밝히며 사우디아라비아에 대한 대립각을 세웠다.⁹³

바이든 행정부는 OPEC+의 하루 200만 배럴 감산 결정에 미국 석유 증산으로 대응하였다. 미국 에너지정보청(Energy Information Administration, EIA)의 2022년 11월 보고서에 따르면 미국은 셰일오일 생산량을 10만 4천 bpd(barrel per day, 일일 생산 배럴) 증산하여 11월에는 2020년 3월 이후 최고치인 910만 bpd에 도달하였다고 밝혔다. EIA는 더 나아가 미국의 원유 생산량이 2022년 1,180만 bpd에서 2023년 1,260만 bpd로 6.8% 증가할 것으로 전망하였다. 이는 미국의 역대 원유 최대 생산량을 기록한 2019년 말과 같은 수준이다.

2022년 OPEC+의 감산은 2016년 사우디아라비아와 러시아의 감산 합의 결과를 상기시킨다. 2016년 사우디아라비아와 러시아의 감산 합의는 미국의 석유시장 점유율 확대를 우려한 러시아의 증산으로 종결되었다. 이번 OPEC+의 감산 결정 역시 미국의 승리로 끝날 가능성이 높다. 미국으로서는 OPEC+ 감산을 이용해 자국의 석유시장 점유율 및 에너지 시장 영향력 확대를 도모할 수 있고, 사우디아라비아와 러시아가 2016년과 마찬가지로 이러한 상황을 견디지 못하고 증

92. “China surpassed the United States as the world’s largest crude oil importer in 2017,” *EAI*, accessed October 30, 2022.

93. “Biden threatens ‘consequences’ for Saudi Arabia after OPEC cut, but his options are limited,” *CNBC*, October 12, 2022.

산하여 유가가 떨어지게 되면, 원하던 유가 안정화를 이룰 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 상황은 미국과 중동 산유국과의 디커플링, 더 나아가 2차 세계대전 이후 미국 對중동 정책의 핵심이었던 역내 석유안보 유지의 유인이 약화되었음을 보여준다.

2. 중국 일대일로와 중동의 연계 가능성 확대

중동 지역 내 일대일로 관련해 대표적인 정식 문건은 2016년 1월에 중국 외교부에서 발표한 ‘중국의 對아랍국가 정책 문건(中国对阿拉伯国家政文件)’이다.⁹⁴ 이 문건에서는 중국이 일대일로의 틀을 가지고 아랍권 국가들과 협력할 방향을 명시하고 있다. 대표적 협력 방향은 ‘1+2+3’로 정리되어 있는데, 1은 에너지자원 분야 협력, 2는 인프라 건설과 무역편리화, 3은 新에너지, 항공우주, 원자력 등의 분야에서 협력하겠다는 내용이다.⁹⁵ 중국과 중동 간에 가장 중요한 산업 협력은 물론 에너지자원 분야의 협력이다. 이 문건에서도 에너지자원 분야를 가장 우선 순위로 둔 것은 이를 방증한다. 이외에도 인프라, 무역편리화 분야는 일대일로의 5통(通)⁹⁶에 있어 시설연통, 무역창통의 분야로서 연계성에 관한 내용이며, 新에너지, 항공우주, 원자력 분야는 중국에게 비교우위가 있는 분야로서 중국 기업의 해외진출 우선 영역이기도 하다. 역으로, 에너지자원 분야에 과도하게 치중되어 있는 산업구조를 갖고 있는 중동권 국가들로서는 중국과의 관련 협력을 통해 산업 다원화를 시도할 좋은 명분이기도 하다. 물론 중국의 對중동 정책이 얼마만큼 효율적으로 작동하고 있는지는 여러 의견이 존재한다. 그러나 미국 역시 중국과 중동의 연계성 강화에 대항하기 위해 2019년 ‘블루닷 네트워크(Blue Dot Network, BDN)’ 구상 및 아브라함 협정을 추진한 것은 역내 산유국을 포함한 중동국가들의 요구를 반영한 것이다. 중국의 일대일로 및 對중동 정책이 중동 지역에서 성공적이나 아니냐의 문제는 부차적인 문제이고, 미국의 對중동 정책의 가장 큰 문제점은 중국의 일대일로에 비해 구체적인 행동 방안이나 직접 투자가 미흡하다는 것이다.

중동 산유국, 특히 걸프 산유국가들의 경우 국가예산 수입의 85~90%가 에너지자원 수출로 유지되면서 과도하게 에너지자원의 수입에 의존하는 산업구조를 가지고 있다.⁹⁷ IMF 보고서(2020)에 따르면, 만약 걸프지역 경제가 산업 다원화에 실패한다면 글로벌 원유 수요 감소에 따라 향후 15년 내 약 2조 5천억 달러의 부(富)가 사라질 수 있다고 경고하기도 했다.⁹⁸ 이에 걸프 산유국은 산업 다원화를 위해 각각의 국가 개발 비전 계획을 제시했는데, 그 대표적인 예가 사우디아라비아의 ‘비전 2030’, UAE의 ‘비전 2030’, ‘공업발전전략 2030’, 카타르의 ‘국가비전 2030’, 쿠웨이트의 ‘新쿠웨이트 2035’, 오만의 ‘비전 2040’이다.⁹⁹ 이런 중동 걸프 산유국들의 개발계획

94. 구체적인 내용은 중국 외교부 홈페이지(<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1331327.shtml>) 참고.

95. “中国对阿拉伯国家政*文件(全文),” 中国外交部, 2016.

96. 5통(通)은 정책구통(政策溝通), 시설연통(設施聯通), 무역창통(貿易暢通), 자금유통(資金融通), 민심상통(民心相通)을 의미한다.

97. Mordechai Chaziza, “Coronavirus, China, and the Middle East,” *Mideast Security and Policy Studies*, No. 174 (2020), p. 11.

98. “China loses its appetite: The impact of coronavirus,” *Oil & Gas Middle East*, March 10, 2020.

은 원유에 치중된 산업구조를 다원화하기 위한 발전 방향이다. 다시 말해, 미국의 셰일혁명, 국제 사회의 新재생에너지 비중 확대로 인해 글로벌 원유 수요 감소가 가시화되면서 원유 일변도 산업의 중동 걸프국가들에게 새로운 위협요인이 발생했고, 이런 산업 다원화는 단순한 국익 추구가 아니라 생존과 연계되는 국가 안보 상황이 되었다.

사우디아라비아의 상황을 예로 들자면, 2022년 사우디 에너지부 장관인 현 사우디 왕세자 무함마드 빈 살만의 이복 형인 압둘 아지즈 빈 살만(Abdulaziz bin Salman)은 “사우디아라비아의 경제 성장은 석유자원의 수출이 얼마만큼 활발히 이루어지느냐에 달렸다”라고 언급하였다.¹⁰⁰ 사우디아라비아는 2003~2013년 지속된 고유가로 인해 MENA 지역 국가 중에 유일하게(이스라엘 제외) 세계 경제 18위 국가로 발돋움하여 G20의 회원국이 되었다. 사우디아라비아의 GDP는

그림 2. 2022년 진행 중인 사우디아라비아 신도시 계획



99. Mordechai Chaziza, “China’s New Silk Road Strategy and the Middle East,” *BESA Center Perspectives Paper*, No. 1473 (2020), pp. 1-4.

100. Fateh Belaid and Al Sarihi, “Energy Transition in Saudi Arabia: Key Initiatives and Challenges,” *IAEE Energy Forum* (2022), p. 10.

이 기간 동안 2배 성장하였고 가계소득은 같은 기간 75% 증가하였다.¹⁰¹ 그러나 이런 석유산업 주도의 눈부신 성장에도 불구하고 사우디아라비아는 유년 및 청소년층 인구의 증가로 0세에서 30세의 인구가 전체 인구의 55%를 차지하고 있다. 석유산업이 대부분의 고용시장을 떠받치고 있는 현재 사우디아라비아의 노동시장 구조는 국제사회의 변화로 인해 안보위협이 될 수밖에 없는데, 이는 사우디아라비아가 2060년까지 탄소중립을 달성하겠다고 선언했기 때문이다. 이러한 딜레마를 해결하기 위해 사우디아라비아는 2022년 <그림 2>와 같이 자신들의 대규모 국책 사업을 적극적으로 추진하였다.

이러한 중동 걸프국가들의 생존을 위한 산업다각화 개혁정책은 중국의 일대일로 구상과 결합되면서 중국-중동 관계의 밀착으로 이어지고 있다. 중국은 경제위기 국면에서 여타 국외투자가 줄었음에도 불구하고 중동에 대한 투자는 계속해서 진행 중이다. 무역 규모로 상정하였을 경우 중국은 2009년 이후 MENA 지역에서 미국에 늘 앞서고 있고 이러한 기조는 2022년 중국의 경제 위기 국면에서도 계속되었다.¹⁰²

■ 2023년 전망: 미-중 복합경쟁의 확장과 심화

2023년 걸프 산유국은 산업의 다원화를 위해 주력산업인 에너지자원의 수출/매출을 늘리는 한편, 해외자본과 기술을 도입해야 하는 상황에 직면했다. 냉전시기에는 소련의 공산권 확대를 저지하고자 미국을 중심으로 한 자유진영 국가들이 안보 공공재와 각종 원조 및 지원을 제공했다. 당시 미국으로서는 중동산 원유가 핵심 이익이었다. 중동 산유국에 있어 냉전시기의 위협은 소련이었지만, 현재의 위협은 원유 소비시장의 축소와 원유 중심의 산업구조인 셈이다. 중동 국가들은 미국 일방에 대한 편승만으로는 문제해결이 어렵다는 것을 인식하고 있다. 이에 중동 국가들은 중국을 포함한 역외 국가들과 관계조정을 시도하면서 위험 부담을 분산시키는 중이다. 이러한 기조는 2023년에도 계속해서 이어질 전망이다.

중국은 일대일로 사업을 추진하면서 항만과 배후지를 묶어 네트워크 형태로 개발한다. 2019년 기준으로 중국이 추진하는 해외 합작건설 항만 부두는 총 38개국 58개 부두에 달한다. 각 부두의 기능 비중을 살펴보면 컨테이너항(43개, 74%), 종합형 부두(13개, 22%), 유류와 같은 전용 부두(2개, 4%) 등이다.¹⁰³ 중국과 중동국가 간의 여러 항만 협력 프로젝트에 대해 미국은 우려를 표명하고 있는데, 특히 주목하는 역내 항만들은 UAE의 칼리파(Khalifa)항, 오만

101. Al-Kibsi, G., Woetzel, J., Isherwood, T., Khan, J., Mischke, J., & Noura, H, "Saudi Arabia beyond oil: The investment and productivity transformation," *McKinsey Global Institute* (December 2015), p. 33.

102. Amin Mohseni-Cheraghloou, "MENA at the center of the West: China's 'Opening up to the West' strategy," *the Middle East Institute*, March 9, 2021, <https://www.mei.edu/publications/mena-center-west-chinas-opening-west-strategy>.

103. 刘长俭, "完善海外港口网络, 推动共建'一带一路'," 交通运输部规划研究院 科技导报, 2020年09期, 第89-96页, pp. 89-90.

의 두쿰(Duqm)항, 사우디아라비아의 지잔(Jizan)항, 이집트의 사이드(said)와 아인 소크나(Ain Sokhna)항 등이다.¹⁰⁴ 또한 이스라엘의 아슈도드(Ashdod)항과 하이파(Haifa)항 역시 중국과 협력을 강화하고 있다.¹⁰⁵

문제는 미국의 對중동 정책의 경우, 아브라함 협정을 제외하고는 기존의 안보 동맹과 무기 지원 외에 해외직접투자 및 경제 다각화를 위한 협력 계획이 보이지 않고 있다는 점이다. 반면, 중국-중동 간의 관계는 부침이 있긴 하지만 에너지 산업 및 석유 수입에 국한된 것이 아니라 해륙 복합형 연계라는 대전략하에 진행 중이다. 중국은 ‘21세기 해상 실크로드’, ‘블루경제통로’ 등의 개발을 위해 해외항만 개발 및 운영에 참여함과 동시에 “항만(1선)-산업단지(2선)-도시(3선)”의 해륙복합형 모델을 제시하며 해외 항만-내륙 연계 개발을 진행하고 있다.¹⁰⁶ 중국은 항만 개발과 배후지 연계를 동시에 진행하고 있고, 그 배후지와 중국을 연결해 나가고 있다. 이는 비단 도로, 철도, 항만, 공항, 파이프라인과 같은 연계만 진행하는 것이 아니라, 무역편리화와 함께 산업협력까지 진행하면서 중동에서 중국의 가치사슬 확대를 시도하고 있다.

2023년에도 중동국가, 특히 역내 산유국들은 에너지자원의 시장 확보와 자국의 산업다원화 차원에서 중국을 ‘안보파트너’가 아닌 ‘경제파트너’로서 바라보며 일대일로에 협력할 것으로 전망된다. 중국 역시 ‘내정불간섭’을 포함한 5원칙, 비동맹노선, 갈등회피 전략 등으로 이란-사우디아라비아 갈등, 이스라엘-팔레스타인 분쟁 등의 중동 내 역학구조에 연루되지 않고 일대일로 확장을 시도할 것이다. 다시 말해, 중동 내 존재하는 사우디아라비아와 이란, 이스라엘과 이란, 이스라엘과 팔레스타인 등의 이슈에서 중국은 동맹을 이용한 게임을 하는 대신 경제협력 강화를 통한 실익 추구 모델에 집중할 것이다.¹⁰⁷ 이는 카슈끄지 사건으로 인해 불편한 외교 관계를 이어가고 있는 미국과 사우디아라비아의 관계에 비추어 볼 때 여러 함축성을 가진다.

1. 이스라엘 하이파 항만을 통한 중국과 중동의 연계 강화 전망

2015년 상하이국제항만그룹(Shanghai International Port Group, SIPG)은 이스라엘 교통부와 하이파 상업 항만 건설 및 운영에 관한 사업을 체결하였다. 하이파항은 1차 세계대전 시기부터 영국의 군사항으로 개발되었으며, 현재는 미 해군 제6함대 소속 군함이 정박하는 이스라엘 해군 기지가 위치한 곳이다. 그럼에도 SIPG는 하이파 상업 항만 건설 사업을 문제없이 진행하였고 20억 달러 이상을 투자한 결과 2021년부터 25년간 新항만 운영을 시작하였다.¹⁰⁸ 이를 심각히 받아들였던 트럼프 행정부는 마이크 폼페오 당시 미 국무장관을 통해 하이파항에 대한 중국

104. Rózsa N. Erzsébet, “Deciphering China in the Middle East,” *European Union Institute for Security Studies* (2020), p. 5.

105. Shira Efron, Karen Schwindt, Emily Haskel, *Chinese Investment in Israeli Technology and Infrastructure: Security Implications for Israel and the United States* (Santa Monica: Rand Corporation, 2020), p. xvi.

106. 林佳铭, 章强(2019). “招商局港口“前港—中区—后城”模式的 海外拓展之旅”. 中国港口. 2019.3. 第25-29页.

107. Rózsa N. Erzsébet, “Deciphering China in the Middle East,” *European Union Institute for Security Studies* (2020), p. 3.

108. “Israel set to open massive new Haifa port September 1,” *Jerusalem Post*, July 22, 2021.

의 투자와 영향력 확대는 미국과 이스라엘 간의 정보 공유를 저해할 수 있음을 들어 미국 해안 경비대가 하이파항에 관한 검열을 강화할 수 있도록 요청했지만, 이스라엘 정부는 이를 거부했다. 이는 복합경쟁의 대표적인 사례라 할 수 있다. 이스라엘과 미국의 굳건한 안보동맹에도 불구하고 경제협력과 상업협력을 통한 중국의 중동 역내 영향력 확대는 별개로 이루어지고 있다.

2. 홍해구상과 복합경쟁

홍해 지역은 수에즈 운하를 통해 지중해, 인도양, 아라비아해, 남중국해 그리고 태평양까지 이어지는 출발점으로서 오래전부터 지정학적으로 중요한 지역이자 다양한 역내외 행위자의 이익이 혼재된 공간이었는데, 이 공간에서 점차 중동국가들의 역할이 강화될 것으로 전망된다. 특히 홍해와 직접 맞닿아 있는 아덴만 지역 안보는 세계 물류의 집결지로서의 중요성으로 인해 세계 주요국들은 물론 UAE, 사우디아라비아, 튀르키예, 그리고 카타르까지 개입하고 있는 의제가 되었다.

중동의 지정학적 변환으로 인해 미국은 중동과의 거리 두기를 선택하였고, 이로 인해 생긴 권력 공백은 역내 행위자들 사이의 관계 재조정을 불러와 중동 지역의 불안정성을 증폭시켰다. 이를 타파하기 위한 새로운 구상이 바로 홍해구상이다. 공동의 이익 플랫폼이 설립될 수 있는지에 관해 사우디아라비아, 이스라엘, UAE 등의 중동국가들은 그 가능성을 실험 중이다.

이 구상의 틀 안에서 사우디아라비아의 ‘더 라인’과 네옴 도시 건설 계획, UAE의 국제항만 네트워크 구축 계획, 그리고 홍해 해변 관광도시(다합과 삼엘웨이크)와 인근 국가 연계를 통해 관광산업단지 구축을 추구하는 이집트의 프로젝트가 진행 중이다. 2020년 1월 6일, 사우디아라비아 리야드에서 이집트, 예멘, 요르단, 소말리아, 지부티, 수단, 에리트레아 등 8개국 외교부 장관이 모여 ‘홍해-아덴만 지역 아랍 및 아프리카 해안 국가 협의회(Council of Arab and African Coastal States of the Red Sea and Gulf of Aden)’ 헌장을 추진하였다. 이는 사우디아라비아의 리더십 아래 지역 집단안보체제를 홍해구상 내에서 만들어 나가겠다는 의도라 할 수 있다.¹⁰⁹

중국은 홍해구상을 이용하여 다양한 프로젝트 참여를 시도 중이다. 하이파항, 텔아비브(Tel Aviv), 아슈도드를 경유해 홍해 연안의 엘리아트(Eliat)항으로 연결하는 ‘지중해 홍해 철도 계획(Red-Med Railway)’을 구상 중이며, 요르단의 아카바(Aqaba)항도 추가로 연결하려고 노력 중이다. 중국은 이에 더해 이집트 수에즈 운하 관문 역할을 하는 사이드항과도 연계도 추진하고 있다. 중국의 계획은 지중해-홍해-서인도양으로 해상교통로(SLOCs)를 연결하는 것으로 확장성 및 경제성 측면에서 중동 역내국가들의 관심을 끌고 있다.

미국은 아브라함 협정을 이용하여 역내 홍해구상 안에서 중국과 전략경쟁을 하고 있으며 이는 2023년보다 심화될 것으로 전망된다. 2020년 미 대선 캠페인 당시 바이든 대통령 후보는 트럼프 행정부가 체결한 아브라함 협정을 비난하였지만, 대선에 승리하고 임기를 시작한 이후에는

109. Diatta, M., Woldemichael, S., Attah-Asamoah, A., Yohannes, D., Louw-Vaudran, L., Dessu, M. K., & Sharamo, R. D., “Africa’s role in the scramble for the Red Sea and Gulf of Aden,” *ISS Peace and Security Council Report*, No. 122 (2020), p. 9.

아브라함 협정을 유지할 것이라고 밝혔다. 그러나 아브라함 협정이 과연 효과적으로 중동 역내국가들과 공동의 이익을 극대화할 수 있을 지는 의문이 있다.

아브라함 협정을 통해 소기의 성과들은 있었다. 2019년 요르단과 이집트에 각각 13개와 15개의 경제특구가 지정되었다. 이곳 경제특구에서 개발된 상품이나 제조된 물품들은 미국-이스라엘 양자 FTA에 의거해 관세가 면제되었고 2019년 해당 경제특구에서 수출된 물품의 총액은 10억 달러로, 이는 이집트가 미국으로 수출한 물품의 총액의 32%, 이집트 非에너지 물품 수출의 51%를 차지하였다.¹¹⁰

그러나 역내 큰 영향력을 행사하는 걸프협력회의(GCC) 국가들의 실질적인 참여는 저조하고, 역내 패권 경쟁국 중 하나라 할 수 있는 사우디아라비아의 경우 ‘영토 對 평화’의 이스라엘-팔레스타인 분쟁이 우선 해결되지 않는 한 아브라함 협정 가입은 없을 것이라 선언한 상황이다.

중동지역 내 복합경쟁은 세일혁명이 만들어낸 미국의 석유 수입국에서 수출국으로의 입지 전환, 중국의 제1 에너지자원 수입국 등극, 중동 산유국의 생존을 위한 산업다각화 정책 등이 역내외 변수로 작용하며 서로 엮이고 있다. 이런 다차원 변수들의 상호작용 속에서, 중국은 일대일로를 통해 중동 지역 내 다양한 협력사업을 진행하고 있고, 미국은 이를 견제하기 위해 트럼프 행정부에서 바이든 행정부에 이르기까지 기존의 안보동맹을 바탕으로 BDN, 아브라함 협정 등을 활용하려 하고 있다. 미국은 전통적 안보협력관계를 기반으로 중동국가들에게 중국이 위협국이라는 인식을 심어주어 역내 중국의 영향력 확대를 차단하고자 했다. 그러나 대다수의 중동국가들, 심지어 미국의 중요한 우방인 이스라엘마저 중국을 안보위협국이 아닌 경제협력파트너로 인식하고 오히려 중국과의 협력을 확대해 나가고 있다. 1979년부터 2001년까지 22년간 사우디아라비아 정보부 국장이었던 투르키 빈 파이잘(Turki bin Faisal) 왕자가 USA Today와 인터뷰에서 남긴 “중국은 미국보다 더 좋은 친구라 할 수는 없지만 덜 복잡한 친구이다”라는 발언은 복합경쟁 상황에서 큰 함의를 갖는다.

2023년의 중동 역내 상황은 과거 냉전시대처럼 중동국가들이 중국을 소련과 같은 존재로 인식하고 미국에 편승함으로써 미국 패권이 유지되는 구조가 더 이상 유효하지 않다. 중동 지역 특히 산유국에게 있어 국가 생존은 에너지자원 시장의 상실, 산업다원화를 위한 투자처 확보의 유무에 달려있다. 즉, 미-중 전략경쟁의 틀 안에서 미국이나 중국이냐의 양자 선택이 아닌 자국의 국가이익 극대화를 위한 실용주의 전략이 함께 작동하는 복합경쟁이 벌어지고 있다. 2023년에도 이러한 기조는 유지될 것이다. 기존의 미국-중동 간의 에너지 연대가 약화된 시점에서 중동국가들은 현상유지보다 중국이라는 ‘힘의 균형에 균열을 낼 수 있는 새로운 행위자’와의 관계조정을 통해 자국의 국가이익을 극대화하려 할 것이다.

110. Massalha, M. E., “Economic Effects of Regional Economic Integration: The Case of the Abraham Accords,” *Open Journal of Political Science*, Vol. 12, No. 4 (2022), pp. 702-717.

깊어지는 복합적 위기 속의 아세안

이재현 선임연구위원

2022년 평가: 점증하는 위기 속 흔들린 균형

2022년 동남아 지역은 미-중 경쟁의 격화, 의장국인 캄보디아의 리더십 문제, 그리고 개별 국가의 내정 불안으로 인해 전반적으로 “아세안중심성”이 더욱 약화되는 방향으로 갈 것으로 예상되었다. 이런 예측 중에서 캄보디아의 리더십을 제외하고는 대체로 예상한 방향으로 2022년의 동남아 정세는 흘러갔다. 동남아에서 가장 중국과 가까운 캄보디아가 2022년 아세안 의장국을 맡으며 캄보디아의 행보에 관심이 쏠렸다. 2022년 말 시점에서 캄보디아는 예상외로 균형을 잡는 리더십을 보여줬다는 평가가 가능하다. 초기 미얀마 문제를 대하는 캄보디아의 태도에 대한 우려도 있었지만, 지나치게 미국과 중국 어느 한쪽으로 쏠리지 않으면서 아세안 회원국들의 의사를 최대한 잘 반영해 균형을 맞추려는 노력을 했다. 단적으로 캄보디아는 IPEF에 참여하지 않고 이를 비판했지만 다른 한편으로 러시아의 우크라이나 침공을 비난하는 UN결의안에는 찬성표를 던졌다.

2022년 아세안은 미-중 경쟁의 격화, 특히 미국의 공세적 전략과 우크라이나 전쟁이라는 새로운 변수 속에 또 한번 전략적으로 혼란스러운 한 해를 보냈다. 미-중 경쟁 속에 중국은 상대적으로 동남아 방면에서 정중동(靜中動)의 한 해를 보냈다. 중국의 움직임이 많지 않았다는 것은 중국의 對동남아 영향력 유지라기보다는 상대적 감소로 해석되어야 한다. COVID-19 기간 중 미국에 대해 동남아에서 우위를 가졌다고 평가되었던 중국의 방역외교, 백신외교의 유효기간이 2022년 도래했다. COVID-19가 완전 사라지지는 않았지만, 개별 국가들이 코로나 상황에 적응하고 무엇보다 서방 백신을 구하기가 쉬워지면서 중국산 백신에 대한 회의론이 크게 부상했다.¹¹¹

반면 중국이 내부적으로 COVID-19 방역 정책을 엄격하게 실시하면서 이런 정책이 대외 전략에도 영향을 주어 특히 동남아 방면에서 중국의 공세적 활동이 크게 줄어들었다. 동남아에서 미국과 전략경쟁에 있음에도 불구하고 2022년 중국 고위급의 동남아 방문은 눈에 띄게 줄어들었다. 미-아세안특별정상회의뿐만 아니라 미국 부통령, 국무장관, 국방장관이 동남아를 자주 찾은 반면 중국은 왕이 외교부장의 방문이 몇 번 있었을 뿐이다. 중국 내 인적 이동의 통제는 중국의 일대일로 정책에도 영향을 미친 것으로 보인다. 일대일로를 통한 중국의 對동남아 경제적 지원에 있어서 눈에 띄는 프로젝트들이 없었다. 일부 동남아 국가는 인프라 개발을 위해 일본 등 중국 외의 국가로 환승하는 경우도 있었다.¹¹²

반면 미국은 인-태전략보고서를 새로 펴내면서 그동안 동남아 방면에 소홀했다는 평가를 만

111. Khairulanwar Zaini, “Did China Eke out a Vaccine Diplomacy Victory in Southeast Asia?,” ISEAS Perspective, No. 2022-75.

회하기 위한 노력을 한 것으로 평가할 수 있다. 가장 눈에 띄는 이벤트는 2월에 발표된 바이든 행정부의 인도-태평양전략(Indo-Pacific Strategy, IPS) 보고서, 5월 있었던 미-아세안특별정상회의와 IPEF이다. 2월의 IPS 보고서는 2021년 초에 발표된 잠정국가안보전략방안(Interim National Security Strategic Guidance)에 비해 진일보한 모습을 보였다.¹¹³ 무엇보다 잠정국가안보전략방안이 미-중 경쟁에서 확실히 미국 편을 들어줄 싱가포르와 베트남만을 언급했다면, IPS 보고서는 동맹 국가인 필리핀, 태국뿐만 아니라 인도네시아, 말레이시아 등을 포함했다. 브루나이, 캄보디아, 라오스 등은 언급되지 않았지만, 아세안 입장에서 볼 때 잠정국가안보전략방안에 비해 더 많은 아세안 국가를 포함한 부분은 평가할 만하다.

미국은 아세안과 관계 수립 45년 만에 처음으로 워싱턴 DC에 미얀마를 제외한 아세안정상들을 모두 초청해 관계 수립을 기념하는 특별정상회의를 개최했다. 이전에 미-아세안 정상회의가 없었던 것은 아니지만 중국과 미국의 동남아 방면 경쟁이 격화되는 시점에서 45년 만에 처음으로 관계수립을 기념하는 특별정상회의를 워싱턴 DC에서 개최한 것은 상징적 의미가 있다. 바이든 대통령은 이 정상회의에서 중국과 동남아에서 영향력 경쟁을 하는 미국이 동남아 국가들을 중시

그림 1. 2022년 5월 열린 미-아세안특별정상회의



출처: 연합뉴스.

112. "Philippines considers pivot to Japan to help finance railway projects, after funding shortfall stalls China deals," *South China Morning Post*, August 16, 2022.

113. The White House, *The Indo-Pacific Strategy of the United State*(2022).

한다는 메시지를 전하려 했다. 뿐만 아니라 우크라이나에서 벌어지는 전쟁에서 한발 물러나 있는 동남아 국가들의 동참을 이끌어 내려 했는데, 이 부분에서 큰 성과는 없었다.¹¹⁴ 무엇보다 중요했던 것은 곧 공식화될 IPEF에 동남아 국가들의 참여를 독려하는 것이었다.

미-아세안특별정상회의로부터 약 10일 후 발표된 IPEF에 동남아에서 7개국이 참여했다. 미국 입장에서 7개국이 참여한 것은 작지 않은 성과다.¹¹⁵ 기존 CPTPP에 포함되어 있어 IPEF에 참여가 예상되었던 국가는 말레이시아, 싱가포르, 브루나이, 베트남 등 4개국이었다. 여기에 동남아에서 가장 규모가 큰 경제인 인도네시아, 최근 몇 년간 미국과 관계가 그리 원만하지 않았던 필리핀, 태국 등 3개국이 더 참여했다. 반면 동남아 7개국의 IPEF 참여와 동남아 국가들의 IPEF에 대한 평가는 별개의 문제다. IPEF가 국가 간 조약에 기반하지 않아 바이든 행정부 이후에도 지속 추진될 전략인가에 대한 의문이 크다. 뿐만 아니라 IPEF 참여로 인해 의무는 늘어나는 반면, 동남아 국가들이 기대하는 미국 시장에 대한 접근에서는 크게 달라진 점이 없어 실익이 없다는 평가도 있다.¹¹⁶

한편 2023년 우크라이나 전쟁과 미국의 금리 인상은 동남아 국가에게 큰 부담이 되었다. 미국-EU와 러시아의 대결 구도 속에서 동남아 국가들은 명확한 입장을 정리하지 못했다. 러시아의 우크라이나 침공을 비난하는 UN총회 결의안에 베트남과 라오스를 제외한 8개 동남아 국가는 찬성표를 던졌다.¹¹⁷ 그러나 이어진 미국의 對러시아 제재에는 싱가포르만 명시적으로 참여했을 뿐이다. 군사적으로, 경제적으로 러시아와 적지 않은 협력 관계를 가진 대부분 동남아 국가들은 우크라이나 전쟁에 이은 미-러 대결 구도에서 어느 한쪽에 명확히 동조하는 입장을 보이지 않으려 노력했다. 베트남, 라오스는 역사적으로 러시아(舊소련)와 긴밀한 관계를 가지고 있다. 뿐만 아니라 대부분의 동남아 국가들이 러시아산 무기를 다량 보유하고 있고, 러시아 관광객이 주요 수입원 중 하나라는 점에서 러시아와 관계를 악화시키기를 원치 않는다.

우크라이나 전쟁은 경제적으로 동남아 국가에 큰 고민거리를 안긴다. 이 전쟁으로 인한 곡물, 비료, 에너지 공급 차질은 동남아 국가에도 식량안보, 에너지 안보 위기로 다가왔다. 식용유 가격 안정을 위해 팜유 수출을 제한했던 인도네시아는 국내 생산업자의 반발로 몇 주 만에 제한 정책을 철회했다. 우크라이나의 밀 수출이 차질을 빚으면서 인도네시아에서는 인스턴트 라면의 재고가 바닥 나기도 했다. 이런 상황 위에 미국의 가파른 금리 인상이 겹쳐졌다. 미국 금리 인상으로 해외직접투자에 크게 의존하는 동남아에서도 달러가 이탈하기 시작했다. COVID-19의 영향이 점차 줄어들면서 경제 회복을 기대했던 동남아 국가들은 미국발 금리 인상, 우크라이나 전

114. ASEAN, *Joint Vision Statement of the ASEAN-U.S. Special Summit*(2022).

115. "Fact Sheet: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity," *The White House*, May 23, 2022.

116. "Malaysia calls upon IPEF to focus on market access element," *Bernama*, July 28, 2022.; Aidan Arasasingham and Emily Benson, "The IPEF gains momentum but lacks market access," *East Asia Forum*, June 30, 2022.

117. 중국과 가까운 캄보디아가 찬성표를 던진 것이 눈에 띄는 한편 미얀마는 군부가 아닌 수찌(Aung San Suu Kyi) 정부가 임명한 쁘모툰(Kyaw Moe Tun) 대사가 표결에 참여해 러시아 침공을 비난하는 결의안에 찬성표를 던졌다.

쟁, 계속되는 미-중 전략경쟁이 물고 온 글로벌 차원의 경기 둔화 혹은 경제위기에 대응해야 하는 상황을 맞았다.

■ 2023년 전망: 복합경쟁, 복합적 위기, 보이지 않는 출구

2023년 국제정세를 요약하는 단어는 ‘복합경쟁’이다. 2023년 주요국과 주요 국제 행위자들의 복합경쟁은 아세안 국가들에게는 복합적 위기로 다가온다. 단순 군사, 전략, 영향력 경쟁이 경제 분야로 확산되고 블록화 추세가 강화되고 중간 국가들에게 이는 압력으로 작용한다. 아세안은 2023년에 이런 복합적 위기를 맞아 일차적으로 생존을 위해 노력할 것으로 보이나 최적의 답을 찾기는 어려울 것이다.

1. 2023년 아세안에서 미국과 중국의 행보

비단 2023년뿐 아니라 앞으로도 한동안 아세안 국가들에게 전략적으로 가장 중요한 변수는 미국과 중국, 그리고 이 두 국가의 전략경쟁일 수밖에 없다. 주요국 전략경쟁은 2023년에도 이어지고 그 강도가 약해지지는 않을 것이다. 2023년 미국과 중국은 아세안 지역에서 벌어지는 전략경쟁에 더 적극적으로 나설 가능성이 높다. 2022년 중국은 동남아 방면에서 수세에 있었다. 미국은 좀 더 공세적이었지만 구체적이고 실질적 승리를 거두었다고 보기 어렵다. 양국 모두 국내적인 제약 조건들에 의해 공격적인 對동남아 정책을 하기는 어려웠다. 중국은 강력한 COVID-19 방역 조치와 무엇보다 시진핑 3기 집권을 앞둔 시점에서 조심스러울 수밖에 없었고 국내 지향적이었다. 미국의 바이든 행정부는 2021년 소홀했던 동남아 방면 활동을 증가시켰으나 역시 11월로 예정되었던 중간선거를 감안하면 운신의 폭이 좁았다.

2023년 미국과 중국 모두 내부적 제약을 떨쳐버리게 될 것이다. 3연임을 확보한 시진핑 체제는 국내적으로나 대외적으로 보다 과감한 행보를 펼 수 있는 국내적 기반을 확보했다. 주어진 기반을 바탕으로 대외적으로 성과도 내야 한다. 다른 지역보다 가까운 동남아에 주목하게 될 것이다. 여기에 당대회를 앞두고 통제를 강화했던 COVID-19 관련 제약이 당 대회 이후 느슨해지고 아세안 지역과 인적 왕래, 물자 왕래가 더 활발해지면 중국의 아세안 지역에 대한 공세적 접근도 가능할 것이다. 고위급의 방문이 더 잦아지고, 일대일로 프로젝트의 추진도 더 활발해질 수 있다.

상황은 미국도 유사할 것으로 보인다. 2022년 11월 중간선거에서 생각보다 좋은 결과를 받아들였으나 바이든 행정부에게 이제 남은 시간은 2년이다. 2024년은 대통령 선거 준비 기간으로 들어갈 것이고 제대로 된 대외정책을 펴기 어렵다. 2023년은 이런 제약 없이 필요한 대외전략을 행정부 주도로 펼 수 있는 해이다. 곧 다가오는 대통령 선거를 감안하면 대외정책의 성과도 필요하다. 동남아 방면에서도 이런 대외적 성과를 거두려 할 것이다. 결론적으로 2023년 중국이나 미국 모두 동남아 방면에서 자신의 전략을 관철시키고 상대방을 압박하기 위한 활동이 활발해질 가능성이 높다. 중국은 미국의 공세에 밀려 상실한 영향력을 회복하려 할 것이고 미국은 공세를 더욱 강화해 동남아에서 미국의 입지를 더 다지고 중국의 영향력을 더 축소하려 할 가능성이 높다.

미국은 2022년의 공세적이고 경제적인 접근을 이어나가 2023년 상반기에는 IPEF 협상에

많은 노력을 경주할 것이다. 중국과 경제전쟁은 물론 미국의 인-태전략에서 핵심을 이루는 것이 IPEF이기 때문이다. IPEF 협상과 구체화를 통해 미국은 중국을 압박하는 동시에 동남아 국가들을 경제적으로 미국에 묶어 두는 전략을 펼 것이다. 미국 시장에 대한 접근과 같은 구체적 이익에 관심이 있는 동남아 국가들의 이익 실현이 IPEF 협상의 관건이 될 듯하다. 동남아 국가와 관계 강화에서는 새로 임명된 주아세안 미국대사 요하네스 아브라함(Yohannes Abraham)의 역할을 주목해볼 수 있다. 신임 대사는 바이든의 측근 중 한 사람으로 바이든 행정부의 동남아 정책에 실질적인 힘을 행사할 수 있을 것으로 보인다.¹¹⁸ 무엇보다 미국이 2011년 아세안에 상주대표부를 설치한 이후 대사가 있었던 기간(5년)보다 없었던 기간(6년 6개월)이 더 길기 때문에 신임대사에 거는 아세안의 기대는 클 수밖에 없다.

그림 2. 신임 주아세안 미국대표부 아브라함 대사와 해리스 미국 부통령



출처: 연합뉴스.

중국은 동남아 방면에서 미국에 잃어버린 실지(失地)를 회복하기 위한 노력을 할 것이다. 왕이 외교부장은 물론이고, 권력 기반을 새로이 한 시진핑 주석이 직접 동남아 국가를 순방할 가능성이 높다. 2023년 중국은 동남아 방면에서 전가의 보도인 일대일로 프로젝트를 다시 꺼내들 가능성이 높다. 경제적 지원과 인프라 투자 방면에서는 미국이 따라오지 못할 정도로 자원을 동원

118. 요하네스 아브라함(Yohannes Abraham)은 바이든 대통령 인수위원회 출신으로 미 대통령 비서실 Deputy Assistant, NSC의 Executive Secretary를 지낸 바이든 대통령의 측근이다.

할 수 있는 중국에 대한 동남아 국가들의 기대가 크기 때문에 당장 효과가 있을 수 있는 부분에 집중할 것이다. 이런 중국의 對동남아 경제전략에서 가장 중요한 포인트는 중국 국내 경제 상황이다. 미국의 경제적 견제, 글로벌 차원의 경기 둔화와 경제위기 속에 중국 국내 경제 상황도 어려워질 가능성이 높다. 국내 경제가 어렵다면 중국 정부가 외부에 쓸 수 있는 자원에도 한계가 있기 마련이다.

2. 아세안의 위기 탈출 전략 모색

이미 10여 년 이상 지속되어온 미-중 전략경쟁은 2023년 동남아 국가들에게 새로운 변수는 아니다. 그러나 주요국 복합경쟁이 가져온 복합적 위기는 좀 다르다. 기존 미-중 경쟁이란 변수 위에 미국의 경제전략이 가져오는 강화된 블록화와 보호무역주의 강화라는 변수가 겹쳐진다. 빅스텝을 넘어 자이언트 스텝, 울트라 스텝으로 이어지는 미국의 금리 인상 조치는 글로벌 경제 성장의 둔화를 넘어 글로벌 경제위기를 예견하고 있다. 2022년 11월 중간선거를 마친 바이든 행정부지만 국내적, 대외적 경제정책에서 큰 변화를 시도하지 않을 것이다. 2023년을 지나면 바로 2024년 또 한번의 대통령 선거를 맞이하기 때문이다. 이런 이유로 보호주의 강화, 국내 인플레이션을 잡기 위한 금리 인상 조치는 2023년에도 한동안 지속될 전망이다.

여기에 COVID-19 이후 계속되는 보건안보, 심화되는 식량안보 및 에너지안보 위기에 기후변화를 넘어서는 기후위기까지 다양한 신흥안보 위기가 중첩된다. 우크라이나 전쟁이 몰고 온 후폭풍은 비단 미국-유럽 對 러시아-중국의 주요국 충돌만이 아니다. 세계적 곡창 지대에서 전쟁은 글로벌 차원의 식량위기를 가져왔고, 러시아의 가스 공급 중단으로 생긴 유럽의 에너지 위기는 글로벌 차원의 에너지, 경제 위기로 비화된다.¹¹⁹ 동남아 국가들도 이런 식량, 에너지 위기에서 예외가 될 수 없다. 이런 이중, 삼중의 위기 위에 기후위기까지 겹친다. 기후위기 대응을 위해 필요한 막대한 재원은 동남아 국가에게 추가적인 부담으로 다가온다. 아세안 국가들이 2023년 마주하게 될 위기의 환경은 이렇게 ‘복합’적이다.

지난 10여 년간 미-중 전략경쟁으로 인한 전략적 불안정, 불확실성이란 변수는 오히려 단순히 보인다. 글로벌 차원의 경제적 불확실성, 나아가 동시다발적 위기라는 과거 방식으로 대응이 어려운 상황이 2023년 동남아 앞에 펼쳐질 것이다. 이런 복합적 위기 상황 아래 동남아 국가들은 아세안 차원의 집합적 대응 강화의 방향으로 전략을 잡을 가능성이 있다. 약해지는 아세안 중심성을 다시 강조하고, 눈앞에 펼쳐진 다양한 위기를 다자협력의 강화라는 방식으로 대응할 가능성이 높다. 지난 몇 년간 주요국 경쟁 속에 약화되는 아세안중심성의 문제 제기는 계속 있었다. 아세안중심성 강화의 필요성에도 불구하고 동남아 국가들이 하나의 목소리를 내지 못했는데, 복합적 위기 상황은 아세안 국가들의 집단적 대응을 이끌어 낼 수도 있다.

심각한 위기 상황은 늘 이기적인 국가들의 개별적 대응을 넘어 집단적 대응, 다자협력을 촉진해왔다. 멀게는 제2차 세계대전 후 유럽에서 등장한 유럽석탄철강공동체(European Coal and

119. “War in Ukraine Drives World Food Crisis,” *World Food Program*; “6 ways Russia’s Invasion of Ukraine has reshaped the energy world,” *World Economic Forum*.

Steel Community, ECSC)로부터 가깝게는 1997년 아시아경제위기 이후 아세안+3의 등장까지 역사적 경험이 이를 증명한다. 이런 역사적 경험을 바탕으로 동남아 국가들은 복합적 위기 극복을 위해 지역 다자협력을 다시 강조할 가능성이 높다. 아세안 주도의 지역 다자협력을 재강화해 아세안중심성 담론을 공고히 하려 할 것이다. 또한 이 다자협력 제도를 활성화해 보건, 기후, 에너지, 식량, 경제 위기 극복을 위한 공동의 노력을 이끌어 내는 방향의 노력을 할 것으로 보인다.

3. 의장국 인도네시아의 적극적 역할

2023년에는 인도네시아가 아세안 의장국을 맡는다. 아세안의 창립 멤버로 인도네시아는 늘 아세안을 주도해왔다. 복합적 위기 상황 속 아세안중심성 강화가 일차적으로 인도네시아의 목표로 설정될 것이다. 2023년 아세안 의장국 수임을 맞아 인도네시아 외교장관 마르수디(Retno Marsudi)는 UN에서 한 연설을 통해 “인태 지역 질서 형성에 있어서 아세안중심성 강화가 인도네시아의 목표”라는 것을 밝혔다. 나아가 마르수디는 “[지역 아키텍처를 봉쇄와 따돌림의 도구로 쓰는 행태]가 오늘날도 소다자 협력에서 지속되고 있다. 많은 국가들이 주요국 간 경쟁에서 대리자가 되었다. 지역 아키텍처가 이래서는 안된다…[아세안]은 신냉전 상황에서 [주요국]의 노리개가 되기를 거부한다. 반대로 아세안은 모든 국가와 적극적인 협력의 패러다임을 추구할 것이다”라고 했다.¹²⁰

그림 3. 연설하는 조코 위도도 인도네시아 대통령



출처: 연합뉴스.

120. “Collaboration paradigm to guide RI’s ASEAN chairmanship: Marsudi,” *Antara News Agency*, September 27, 2022.

아세안은 인도네시아가 의장국인 해에 중요한 발전의 이정표를 수립해왔다.¹²¹ 10년 만에 다시 의장국이 된 인도네시아는 2023년 복합위기를 맞이하는 아세안의 위기 극복을 위한 대안을 찾으려 할 것이다. 조코 위도도 인도네시아 대통령의 최근 행보를 보면 아세안 의장국 인도네시아의 적극적 역할이 쉽게 예상된다. 조코 위도도 대통령은 2022년 6월 NATO 정상회의에 초청받아 참여한 직후 전쟁 중인 우크라이나와 러시아를 연이어 방문해 젤렌스키 우크라이나 대통령 및 푸틴 러시아 대통령과 평화 중재를 위한 회담을 가졌다. 그에 앞서 조코 위도도 대통령은 2022년 인도네시아가 의장국을 맡은 G20 정상회의에 미국의 반대를 무릅쓰고 우크라이나, 러시아 정상을 모두 초청했다.

이런 인도네시아의 갑작스러운 대외 행보에 대해 국내적으로 떨어지는 인기를 외교적으로 만회하려는 전술이라고 평가하기도 한다. 다른 한편 인도네시아의 적극적이고 독립적인(active and Independent) 외교 전통의 부활이라고 보기도 한다. 후자의 경우라면 인도네시아의 리더십은 마르수디가 언급한 두 번째 부분을 강조하는 방향, 즉 주요국을 거부하고 지역 국가 간 협력을 강화하는 쪽으로 갈 수도 있다. 어떤 방향이든 2024년을 끝으로 두 번째 임기를 마무리하는 조코 위도도 대통령은 자신의 유산을 남기려 할 것이고 사실상 대통령으로서 일을 추진할 수 있는 마지막 해인 2023년에 맞이할 아세안 의장국 기회를 적극적으로 활용할 가능성이 높다.

다만 아세안을 둘러싼 복합적 위기, 인도네시아의 적극적 역할에도 불구하고 아세안중심성 강화, 다자협력 강화를 통한 위기 극복 노력이 성공할지 여부는 매우 불투명하다. 특히 “아세안중심성”을 약화하는 내부적 위기인 미얀마의 국내정치 상황은 아세안이 통제하기 어려운 변수다. 지역 다자협력을 통한 공동의 위기 극복 노력이라는 방향 역시 아세안 입장에서는 매우 매력적인 대안이 될 수 있으나 위기 극복을 위한 실질 협력에 동북아의 한-중-일, 나아가 미국과 같은 주변의 큰 세력들의 협조가 필요하다는 한계가 있다.

4. 한-아세안 관계 전망 및 정책 대안

새로 들어선 한국 정부는 2022년 11월 아세안+3와 동아시아정상회의 계기에 한국의 인-태 전략과 對아세안 정책의 대강을 소개했다. 아세안 방면에 대한 정책은 과거 부족했던 정치안보 및 전략적 협력을 강조했다. 한-아세안 협력기금을 증액하고, 한-아세안 국방장관회의를 개최하며, 아세안 지역에서 합동군사훈련에 더 많이 참여하겠다는 내용이었다. 내용이나 구체성 면에서 이전 정부의 비슷한 시기에 발표된 신남방정책에 비해서는 아직 크게 모자란다. 인-태전략이나 한국의 對동남아 전략이 조만간 더 구체화될 것이라는 것이 정부 측의 설명이다. 너무 늦지 않은 시점에 좀 더 구체적이고 다양한 내용을 담은 전략이 도출되어야 한다.

윤석열 정부에서 추진하는 인-태전략이 미흡하지만 아세안의 기대를 맞출 만한 잠재력이 완전히 없는 것은 아니다. 아세안 국가들도 대부분 인-태전략과 미국의 아세안 및 인-태 지역 관여

121. 1976년의 Bali Concord I은 아세안의 기본 운영원칙을 만들고, 아세안 사무국 창설을 가져왔다. 2003년 Bali Concord II는 아세안공동체(ASEAN Community)의 청사진을 정치안보공동체, 경제공동체, 사회문화공동체 등 세 부문에 걸쳐 제시했다. 2011년 Bali Concord III은 글로벌 차원에서 아세안의 역할과 아세안중심성을 천명했다.

를 환영하는 상황에서 한국의 인-태전략이 특히 아세안을 강조하면서 지역 전체를 포괄하는 한국의 지역 전략 비전으로 제시된다면 이는 한-아세안 관계에 긍정적 신호를 보낼 수 있다. 한국의 인-태전략이 미국과 공조를 한다는 점은 한국 정부가 굳이 강조를 하지 않아도 모두 아는 사실이다. 이런 마당에 한국의 인-태전략과 미국 인-태전략의 공동 노력이라는 사실을 한국 정부가 강조할 필요는 없어 보인다. 오히려 한국의 인-태전략은 지역 전략이며, 신남방정책으로 상당한 성과를 만들어 놓은 아세안으로부터 시작한다는 메시지가 바람직하다.

이런 방향의 인-태전략 선언은 한국이 인-태전략 추진으로 안게 될 주요국 전략경쟁에 따른 전략적 부담을 완화하고, 아세안이나 인-태 지역의 다른 지역 단위로부터 환영받을 수 있을 것이다. 아세안 입장에서는 한국의 인-태전략이 최소한 담론, 메시지 차원에서 미국에 지나치게 치우치는 모습을 보이지 않는다면 이런 한국의 전략을 환영할 가능성은 충분하다. 아세안 국가들로서는 한국과 협력이 매우 중요하지만 다른 한편 한국과 협력이 미-중 주요국 경쟁 속에서 아세안 국가들이 개별 혹은 집단적으로 특정 주요국 편으로 치우치는 인상을 주게 된다면 큰 부담을 가질 수 있기 때문이다.

미-중 복합경쟁 시대의 전개와 유럽의 선택

최진우 한양대 교수

■ 2022년 평가: 높아진 對러시아 위협인식과 對중국 경계심

2022년 유럽의 최대 현안은 단연 러시아의 안보 위협이다. 2021년 내내 고조되던 러시아와 우크라이나 간 긴장 관계는 2022년 2월 24일 러시아의 일방적인 우크라이나 침공으로 이어졌다. 전쟁 발발 직후 러시아의 일방적 승리가 점쳐졌으나 우크라이나가 결연한 저항으로 러시아의 초기 공세를 막아낸 다음 미국과 EU의 전폭적 지원으로 전황이 크게 달라지면서 하반기부터는 오히려 우크라이나의 반격이 거세지고 있는 양상이다. 평화협상에 대한 시도가 없지 않았으나 성사되거나 진전된 바가 없고 러시아와 우크라이나 양측 모두 협상에 부정적인 입장을 보이고 있다.

우크라이나 위기는 유럽뿐만 아니라 국제정치 전반의 지각변동을 초래하고 있다. 제2차 세계대전 이후 미국 주도로 구축된 규칙기반 국제질서(rules-based international order)에 균열이 생기고 있으며 탈냉전기 자유주의 시대가 막을 내리고 있고 지정학의 시대가 귀환했음을 알리고 있는 것이다. 중-러 밀착 양상이 가시화되고 있고 국제정치의 진영 간 대결구도가 형성되고 있는 조짐이다. 트럼프 대통령 시절부터 가속화된 미-중 간의 전략경쟁은 무역 분야를 넘어 특히 기술 분야에서의 대결 양상으로 격화되면서 우호적 공급망 확보를 위한 사활적 노력이 경주되고 있으며 사이버, 안보, 해양을 포함한 전 방위적 안보 경쟁이 심화되고 있고, 인권과 자유와 같은 가치의 문제 또한 진영 간 경쟁의 도구가 되고 있다. 규칙기반의 자유주의 국제질서가 퇴조할 것으로 전망되는 한편 미-중 경쟁의 전개 양상 또한 예측이 어려운 가운데 새로운 질서의 윤곽은 아직 드러나지 않고 있다.

2022년은 피아 구분이 보다 명확해지는 해였다. 특히 유럽은 미-중 간 경쟁이 심화되고 있던 2021년까지도 미 트럼프 행정부의 일방주의적 외교 행태에 대한 기억, 중국과의 교역이 가져오는 경제적 이익, 규칙기반 국제질서의 수호 의지 등의 이유로 가능한 한 미-중 간 갈등이 첨예화되는 것을 막고 미-중 어느 한편을 선택해야 하는 상황이 발생하지 않도록 하기 위한 방안을 다각적으로 강구해 왔다. 이에 따라 유럽은 제3의 세력으로서 중견국 중심의 다자주의 연합을 구축해 미-중 갈등 완화에 기여하는 중재자 또는 균형자로서의 역할을 수행하고자 노력했던 것이다.

그러나 이러한 기조가 바뀌고 있다. 이제 EU는 중국을 전면적 경쟁자로 인식하고 있다. 사안에 따라 중국과 협력의 필요성이 있음을 분명히 밝히고 있으나 전체적으로는 중국과 대결적 관계임을 밝히면서 본격 견제와 경쟁에 나서고 있는 것이다. 중국의 계속되는 강압적 외교행태, 시진핑 3연임 환경 조성 과정에서 더욱 노골화되고 있는 중국의 공세적 대외정책, 그리고 무엇보다도 우크라이나 전쟁을 계기로 드러난 중국과 러시아 간의 밀착관계는 유럽으로 하여금 빠르게 미국과 한배를 타게 하는 요인이 되고 있다.

EU는 2019년 ‘對중관계전망보고서(EU-China: A Strategic Outlook)’에서 중국을 세 가지

의 복합적 성격을 가진 존재로 인식했다. 글로벌 문제 대응 및 해결을 위한 동반자, 교역과 기술 등에서 경합하는 경제적 경쟁자, 상이한 가치체계와 정치체제를 지향하는 체제적 라이벌이 EU가 보는 중국의 모습이다.¹²²

EU 국가들의 입장에서 중국의 국력과 영향력을 고려했을 때 글로벌 문제 해결에 있어 중국을 배제하는 것은 곧 해결책 도출을 포기하는 것과 다를 바 없다는 점에서 동반자로서의 위상을 갖고 있음은 부인할 수 없는 엄연한 사실이다. 중국의 기술력이 발전하고 자본력이 커지면서 글로벌 시장에서 유럽이 중국과 경합하는 것도 당연한 일이다. 다만 중국이 시장의 규칙을 준수하는가, 그리고 중국이 유럽의 이익과 가치에 부당한 도전을 제기하고 있는 것은 아닌가라는 문제에 있어 유럽의 불만과 우려가 존재한다. 기술 절취, 지적재산권 도용, 반시장주의적 행태, 강압적 경제외교를 서슴지 않는 중국에 대해 유럽은 기울어진 운동장을 바로잡을 것을 줄곧 요구해왔으나 과연 중국이 이를 수용할 것인지에 대해 유럽은 지극히 회의적인 시선을 던지고 있다. 중국은 정당한 경쟁상대라기보다는 공정성을 결여한 채 유럽과의 경제협력관계를 이용해 부당한 이득을 취하고 있는 악의적 행위자라는 인식이 팽배하고 있는 것이다.

유럽이 중국을 체제적 라이벌로 간주하는 것은 유럽과 중국 사이에 메우기 힘든 간극이 있음을 의미한다. 원래 유럽과 미국은 중국의 개혁개방이 궁극적으로 중국의 체제 변화를 촉발할 것으로 기대하면서 중국이 국제사회의 규칙을 존중하고 준수하는 책임 있는 일원이 될 것임을 예상하고 중국과의 교류를 확대하는 한편 국제사회로의 진입을 적극 독려하고 수용했던 것이다. 그러나 중국은 경제가 발전할수록 오히려 국내적으로는 권위주의가 강화되고 대외적으로는 사회주의 체제의 우월성을 강조하는 한편 규칙기반 국제질서를 거부하며 대안적 국제질서를 추구하는 경향이 노골화되고 있다. 이에 따라 유럽의 對중 인식은 파트너로서의 면모보다는 경제적으로는 악의적 경쟁자이면서 정치적으로는 서로 세계관을 달리 하면서 미래 국제질서의 주도권을 두고 건곤일척의 대결을 벌일 수밖에 없는 각축 대상으로 점차 인식되고 있는 것이다.

■ 2023년 전망: 미국보다는 온건한 對중국 경쟁전략의 구사

2023년에는 미국이 중국에 대해 전방위적으로 對중 압박의 강도를 끌어올리고 있는 가운데 유럽 또한 중국에 대해 경계와 견제의 수위를 높일 것으로 전망된다. 특히 독일의 움직임이 주목할 만하다. 독일은 전통적으로 러시아와 중국에 대해 ‘교역을 통한 변화(Wandel durch Handel)’를 추구했다. 막대한 경제적 이익을 취하는 가운데 중국의 변화를 유도한다는 일석이조의 목적을 가진 정책이었다. 이에 따라 독일은 기본적으로 중국에 대해 우호적이고 유화적인 입장을 견지해 왔다. 독일이 중국에 대해 경제중심적 관점에서의 온건정책을 추구했다는 점은 2021년 초 EU와 중국 사이에 체결된 포괄적투자협정(Comprehensive Agreement on Investment) 협상 과정에서도 잘 나타난다.

122. European Commission, *EU-China: A Strategic Outlook* (March 2019).

EU-중국 포괄적투자협정은 10년간의 협상을 거치면서 많은 논란을 불러일으킨 끝에 미 바이든 행정부 출범 직전 타결된 바 있다. 협정 체결 당시 미국과 중국은 이미 경색 국면에 놓여 있었고 트럼프 행정부에 이어 바이든 행정부 또한 출범 이후 중국에 대한 강경 모드가 예상되고 있던 터였기 때문에 미국의 오랜 우방인 EU가 중국과 포괄적투자협정을 체결한 것은 중국에게는 외교적 승리를, 바이든 행정부에게는 불의의 타격을 의미하는 것이었다. 사실 협상 기간 동안 EU 내부적으로도 중국의 인권 탄압, 양안 관계, 홍콩 문제, COVID-19 대응의 적절성, 불공정 교역의 관행, 지적재산권 도용, 기술이전에 대한 강제 조항 등의 많은 쟁점 문제로 인해 협정 체결의 적절성 여부에 대해 많은 의문과 우려가 제기됐고 반대의 목소리도 적지 않았다. 이에 따라 협상은 정체를 반복했고 타결의 전망이 그리 밝지만은 않았던 것이다. 그러나 협상 막바지 단계에서 독일이 타결을 위한 모멘텀을 제공했다. 특히 메르켈(Angela Merkel) 전 독일 총리의 강력한 의지가 결정적인 역할을 한 것으로 알려져 있다. 트럼프 대통령 재임 기간 증폭된 미국의 신뢰성에 대한 회의, 중국의 변화에 대한 낙관적 기대, 독일 경제의 현실적 필요성 등이 복합적으로 작용해 메르켈 총리는 포괄적투자협정의 체결을 강력하게 밀어붙였던 것이다.¹²³

그러나 EU-중국 포괄적투자협정은 2022년 5월 유럽의회가 비준을 연기하면서 벽에 부딪히게 된다. 신장 위구르 지역 인권문제 등을 두고 EU와 중국이 주고받은 제재 조치가 직접적 발단이였다. EU가 중국 인권문제에 연루된 개인 4명과 1개 기관에 대해 제재를 가하자 중국 정부가 이에 대해 비례성을 넘은 맞대응으로 유럽의회 의원을 포함한 EU 측 인사 10명과 4개 단체에 제재를 가했고, 이에 유럽의회가 포괄적투자협정의 비준을 무기한 연기하기로 결의한 것이다. EU와 중국 양자 어느 쪽도 비준거부 사유가 됐던 제재조치를 철회할 가능성이 상당 기간 없을 것임을 감안한다면 사실상 이 협정의 수명은 다한 것으로 보인다. 어쨌든 이 협정과정에서 나타났던 것처럼 독일은 중국에 대한 우호적 입장을 견지했으며, 특히 경제적 협력관계가 지속되기를 원했음을 알 수 있다.

그랬던 독일마저 2022년 하반기 들어 입장에 변화가 생겼다. 독일 또한 對중 관계를 대외경제정책의 관점보다는 지정학적 관점에서 재평가하게 된 것이다. 독일에서도 중국과의 경제협력관계의 심화, 다른 말로 표현하면 중국과의 상호의존관계의 비중 증가에 대한 우려의 목소리가 커졌고 이에 따라 對중 정책의 기조가 바뀐 것이다. 독일의 입장 변화는 우선 글로벌 차원에서 중국의 영향력이 급속하게 확대되고 있는 데 기인한다. 이는 유럽의 인도-태평양전략 수립에 있어서도 나타나고 있다. 독일은 프랑스와 달리 애초 인도-태평양 개념 수용에 소극적이였다. 트럼프 행정부와 연관성이 크고 노골적인 反중 지향성을 띠고 있다는 이유였다.¹²⁴ 이에 따라 프랑스가 이미 2018년 인도-태평양전략을 수립했던 데 비해 독일은 그로부터 2년이 지난 2020년에 이르러 아세안이 '아세안의 인도-태평양 관점(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)'을 발표하고 난 다음에서야 인도-태평양전략 가이드라인을 마련했던 것이다. 아울러 독일의 인도-태평양 전략은

123. Reinhard Bütikofer, "CAI: Merkel's Choice," *Asia Europe Journal* 20, 2022.

124. Felix Heiduk, "Europe's Foray into the Indo-Pacific: Comparing France and Germany," *European Review of International Studies* 9, 2022, p. 69.

프랑스가 안보 및 국방에 초점을 맞춘 것과는 대조적으로 독일 고유의 외교정책적 선호를 반영해 경제적 측면에 치중하고 있으며, 反중 전선에 동참하고 있는 것이 아님을 표현하기 위해 포용적(inclusive) 정책임을 애써 강조하고 있다. 독일의 인도-태평양전략은 미국의 인-태전략이 對중국 봉쇄 및 중국과의 디커플링을 지향하고 있는 것과는 달리 이 지역 국가들 간의 협력을 고양하는 데 목적이 있음을 밝히고 있었다.¹²⁵

독일은 기본적으로 무역국가(Trading State, *Handelsnation*)로서의 정체성을 가지고 있으면서 인도-태평양 지역에 대해서도 그러한 정체성에 기반을 둔 접근을 취했다. 이에 따라 독일은 기본적으로 중국을 인도-태평양 지역을 구성하는 교역 대상의 일원으로 포함시키는 가운데 교역의 다원화 전략을 통해 중국에 대한 과도한 의존성은 완화시킬 필요성이 있음을 지적했다. 이러한 독일의 입장은 사실 EU가 견지해 왔던 입장이기도 하며, 이는 미국과의 정책 방향과는 큰 차이를 보이는 것이었다. 그러나 독일의 입장이 빠르게 변하고 있다. 중국은 교역의 대상으로 한정하면서도 다만 과도한 의존은 피해야 한다는 입장에서 이제 중국은 심대한 위협이라는 인식이 강해지고 있는 것이다. 사실 독일이 인도-태평양이라는 지역 개념을 수용하고 공식적으로 사용하게 된 것 자체가 독일의 對중 인식 및 對중 정책에 있어 중요한 변화가 진행되고 있음을 시사하는 것이었다고 할 수 있다. 인도-태평양 개념 자체가 미국이 중국에 대한 견제를 염두에 두고 사용하는 용어라는 점에서 그러하다. 독일이 인도-태평양 개념을 수용한 것은 미국의 對중 정책에 공감하고 있음을 대외적으로 인정하는 셈이었기 때문이다. 이에 따라 중국은 거칠게 반응했다.

그렇다고 해서 유럽이 인도-태평양 전략에 갑자기 적극적인 모습을 보이는 것은 기대하기 어려울 것이다. 당장 러시아의 위협이 지속되고 있어 인도-태평양 전략 수행을 위한 자원 배분의 여력이 없을 것이며 아울러 러시아 위협 대응이 외교안보정책에 있어 높은 우선순위를 차지하는 발트해 연안국가나 중부 유럽국가들 입장에서는 아직 시급한 현안이라고 보기 어려운 인도-태평양 지역에 관심과 에너지를 쏟는 것에 반발할 가능성이 크기 때문이다. 그럼에도 장기적으로는 인도-태평양 지역에서의 유럽의 존재감이 점차 커질 가능성이 높을 것으로 보인다.

사실 독일이나 다른 유럽국가들 사이에서 중국과의 관계를 재설정해야 한다는 논의가 활발해지는 배경에는 중국이 더 이상 경제적으로 매력적이 아니라는 인식의 변화가 있다. 미국이 2018년부터 중국에 대해 포용적 정책에서 전략경쟁 정책으로 선화하면서 중국의 유럽에 대한 경제적 진출, 특히 주요 민감분야 기업들의 매입 등을 두고 경고등이 커졌다. 이에 더해 COVID-19 사태가 일어나면서 중국의 '제로-코로나' 정책의 경직성으로 말미암아 중국 경제의 불확실성이 커지고 인재 수급이 어려워지는 등 기업 환경이 급속도로 악화되면서 중국이 투자처로서 매력을 빠르게 상실하고 있다. 유럽과 중국 간의 투자 활동에 제동이 걸리고 있는 것이다. 아울러 유럽 측의 거둬들인 요구에도 시정되지 않고 있는 시장의 불투명성, 과도한 정부 개입, 지적재산권 보호 노력 부족 등의 고질적인 문제에 있어서도 개선의 여지가 보이지 않고 있는 것 또한 유럽의 기업과 정부들이 중국에 대해 갖는 기대를 접게 만드는 요인이 되고 있다.

125. Heiduk, Ibid., 73.

중국의 인구구조 또한 경제성장에 친화적이지 않다. 고령 인구가 급속히 늘고 있으며 한 자녀 가지기 정책으로 인해 출산율은 정체됐고 청년층의 출산과 육아에 대한 동기가 진작되지 않고 있어 전반적인 고령화에 따른 잠재 성장력 저하가 예상된다. 또한 COVID-19 봉쇄정책에 따라 인재 유입이 되지 않고 있고 오히려 인재 유출 현상이 심화되고 있어 이 또한 성장을 정체시키는 요인이 될 것으로 예상된다. 이러한 가운데 중국의 EU 상공회의소는 중국 정부의 과감한 개혁을 요청하고 나섰다. EU 상공회의소는 2020년도만 해도 중국은 세계 어느 나라보다도 빠르게 COVID-19 팬데믹의 충격으로부터 회복세를 보이면서 가장 안전한 투자처로 간주한 바 있으나 중국 정부의 지나치게 경직된 방역정책으로 인해 기업 활동에 큰 지장이 초래되고 있음을 호소하고 있다. 더불어 중국 내 국영기업에 대한 편파적인 혜택이나 기업 활동의 정치화는 중국에 대한 투자 의욕을 꺾고 있는 주요 요인임을 지적하면서, 기업들은 점차 중국이 점점 예측가능성, 신뢰성, 효율성 면에서 부정적인 방향으로 변화하고 있고 지정학적 리스크가 커지면서 중국의 미래 자체가 불확실하다는 진단을 내리고 있다.

만일 중국이 갖는 경제적 매력의 감소한다면 사실 중국의 위협으로서의 면모가 더욱 부각될 수밖에 없다. 중국이 경제적으로 매력적이고 중요한 존재라면 외교안보적 위협요인을 어느 정도 무릅쓰고라도 협력관계를 이어갈 방안을 적극 모색하겠지만 만약 그렇지 않다면 외교안보적 위협요인이 더 크게 작용하게 되면서 관계가 소원해질 가능성이 높아질 수밖에 없을 것이다.

유럽이 중국과 거리두기를 하고 있는 이유는 중국이 외교, 안보, 기술, 가치 등 여러 분야에 걸친 복합적 도전을 제기하고 있고, 이것이 유럽의 핵심 이익과 가치를 침해하는 것으로 인식하기 때문이다. 그렇다고 해서 유럽이 중국을 쉽게 버릴 수 있는 것도 아니다. 중국이 가진 막대한 경제적 매력 때문이다. 중국에 대한 불만과 우려가 크고 중국발 불확실성 증가의 가능성에 대비할 필요가 있어 유럽은 미국을 선택하고 있고 다변화 전략을 추구하고 있지만 그럼에도 중국의 시장이 가져다주는 성장 동력을 외면하기 어려울 것이다. 따라서 유럽은 중국과의 관계를 가능한 한 우호적으로 유지하고자 한다. 다만 중국에 대한 위협인식이 높아진다면 관계 개선의 가능성은 낮아질 수밖에 없다.

유럽의 對중국 접근 방식을 결정하는 가장 중요한 변수는 바로 이 두 가지, 즉 중국 경제성장의 지속가능성과 중국 대외전략의 변화 가능성이다. 물론 미-중 관계가 어떻게 전개되는지, 그리고 유럽의 대내적 상황이 어떻게 변화하는지도 중요한 변수다. 다만 여기에서는 일단 미-중 관계는 당분간 현재 추세가 이어질 것으로 가정하는 한편 유럽의 대내적 상황도 크게 달라지지 않을 것으로 가정한다. 그 이유는 미국의 對중 견제 정책은 오랜 기간에 걸쳐 초당적 지지를 받는 가운데 형성된 것이라는 점에서 쉽사리 바뀌기 어려울 것으로 보이며 유럽의 대내적 상황은 다수 국가들의 선호 간의 복잡한 균형상태를 반영하고 있는 점에서 한두 나라의 입장 변화로 인해 전체적으로 급격한 변화가 있기는 어려울 것으로 생각되기 때문이다. 아래의 표는 위에서 밝힌 두 가지 변수의 조합에 따라 유럽의 對중국 접근 방식이 어떻게 달라질 것인지를 도식화한 것이다.

(1)번 칸은 중국의 대외정책에는 큰 변화없이 강경노선이 지속되면서 중국 경제가 성장동력을 회복하지 못하고 상대적 침체기에 머무르는 경우다. 성장은 정체되면서 중국의 대외정책이 변함없이 강경기조를 유지한다면 중국의 위협은 그대로인 반면 경제적 매력이 감소할 것이기 때문에

표 1. 유럽의 선택

		중국 경제	
		침체	성장
중국 대외정책	강경	(1) 디커플링 가속	(2) 헤징의 유혹
	온건	(3) 제한적 관계 개선	(4) 디커플링 중단

유럽-중국 관계의 경색 국면이 더 악화되고 중국과의 디커플링이 지속될 것이다. 기업들 입장에 서도 굳이 중국과의 관계개선을 요구할 이유가 없을 것이다. 이는 시진핑 3기 중국 상황에 가까울 것으로 보인다. 시진핑 3기에서는 대외전략의 강경기조가 유지 또는 강화될 것으로 예상된다. 아울러 강력한 COVID-19 대응책의 지속, 정부의 과도한 경제적 개입, 그리고 장기적으로는 중국 인구구조의 변화로 경제성장세는 둔화될 것으로 보이며 따라서 중국의 경제적 매력은 감소할 것으로 예상된다. 따라서 유럽과의 관계는 계속 경색국면이 지속될 것으로 보인다. 하지만 중국 또한 이러한 경제적 침체 가능성을 예상하고 있을 것이므로 성장 촉진을 위한 방안을 모색 중일 것이다. 관건은 합당한 방안이 적절한 시기에 찾아질 것인지, 또 이 방안이 잘 실행돼 의도한 효과를 낼 것인지의 문제다.

(2)번 칸은 중국이 강경한 대외정책노선을 유지하는 가운데 중국의 경제가 다시 성장가도를 달리고 이에 따라 전반적인 국력 상승이 이루어지는 경우다. 이 상황에서는 유럽은 중국과의 관계 설정에 대한 깊은 고민을 갖게 될 것이다. 미국도 함께 성장해 중국에 대해 상대적 우위를 지속시켜 나간다면 유럽은 미국과의 동행을 계속할 것이지만 미국 패권의 상대적 쇠퇴 추세가 이어진다면 중국에 대한 적대적 입장을 계속 유지하기는 어려울 것이며 장기적으로 중국과의 평화로운 공존의 방안을 모색하게 될 것이다. 성장하는 중국호에 승선하지 않을 경우 발생하는 기회비용은 향후 유럽의 국제정치적 위상의 상대적 저하로 이어질 가능성이 있다는 점에서 성장하는 중국 경제를 외면하고만 있을 수는 없는 노릇일 것이기 때문이다. 또한 중국 경제가 계속 성장한다면 기업들은 중국이 주는 기회를 놓치지 않기 위해 온건한 對중 정책을 강하게 요구할 가능성이 있다. 따라서 유럽은 헤징 전략을 심각하게 고민하게 될 것이고, 미국에 대해 보다 유연성을 발휘하라는 요구를 함으로써 대서양 관계에 누수가 발생할 수 있을 것이다.

(3)번 칸은 중국 대외정책의 강경노선이 누그러지는 한편 경제는 성장동력을 회복하지 못하는 경우다. 대외정책의 온건화가 얼마나 지속될지 예단하기 어려운 관계로 유럽의 對중 정책에 근본적인 변화가 있기는 쉽지 않겠지만 그럼에도 유럽의 對중 정책 또한 강경기조가 완화될 가능성이 크다. 아울러 중국 경제의 저조한 성장세가 지속된다면 유럽이 적극적으로 관계개선에 나설 동기는 크지 않을 수 있다. 그러나 경제성장이 둔화되더라도 중국의 거대 시장이 갖는 매력은 상당할 것이기 때문에 중국의 대외정책 기조 변화가 있으면 유럽은 중국과 관계 개선을 통한 경제 교류 증대를 시도할 것이다. 다만 중국의 대외정책 기조 변화가 일시적 전술일 가능성을 고려해 전면적인 관계 개선보다는 신중하고 제한적인 수준에서의 관계 개선을 추진할 가능성이 클 것으로 보

인다. 더욱이 기업의 관점에서는 중국이 갖는 매력에 과거에 비해 줄어들고, 향후 수년간 중국과의 디커플링이 진행되어 중국 시장에 대한 의존성이 낮아져 있는 상태라면 불확실성이 남아 있는 중국과의 경제교류 확대에 그다지 적극적이지 않을 수도 있다. 그럼에도 향후 중국경제가 회복세에 접어들 때를 대비해 중국과의 교류 재개를 준비하는 움직임을 보일 것이다.

(4)번 칸은 중국이 기존 규칙기반 국제질서에 보다 순응적인 대외정책 기조를 추구하는 가운데 중국 경제가 회복세로 돌아서는 경우다. 이 경우 유럽과 중국의 관계는 크게 개선될 것이다. 가능성이 크지 않겠지만 만일 지금까지의 중국의 대외 강경 모드와 대내적 통제 강화가 시진핑 3연임을 위한 권력공고화의 한 방편이었다면, 그래서 3연임 성공 후에는 정책 기조가 유연하게 바뀌어 대외적으로는 온건책을 추진하고 대내적으로는 시장중심적 경제정책으로 선회함으로써 경제적 활력을 되살리는 노력을 경주할 수도 있을 것이다. 만일 그렇게 된다면 유럽과 중국의 관계는 새로운 국면에 접어들 수도 있다. 유럽의 입장에서는 중국과의 교류 재활성화를 위한 정치적 조건이 조성되면 중국경제가 제공하는 기회를 최대한 활용하려 할 것이므로 유럽과 중국 관계는 빠르게 개선될 것이다. 하지만 설령 그렇다 하더라도 중국 대외정책의 온건 기조가 경제적 침체 국면에서 벗어나기 위한 일시적 책략일 가능성도 배제하기 어렵다는 점에서 유럽은 중국에 대해 회의적인 시선을 거두지는 않을 것이다. 따라서 EU와 정부 차원에서는 중국과의 관계 개선에 신중한 입장을 취할 것이지만 기업 입장에서는 중국이 제공하는 기회를 놓치지 않기 위해 빠른 관계 개선을 원할 것이므로 정부와 기업 사이의 이견이 커질 가능성이 있다. 정부 입장에서는 對중 규제의 관성이 지속될 것이고 기업 입장에서는 이를 우회하려 하거나 철회하려는 시도가 빈번해질 것이다.

종합적으로 판단했을 때 유럽의 전반적인 對중국 정책은 과거에 비해 현저히 강경해지고 있는 모습이다. 중국의 상대적 힘이 커지고 유럽의 이익과 가치에 위협이 되고 있다는 인식에서다. 그럼에도 유럽의 對중 정책은 미세한 부분에서 미국과는 결이 다소 다를 수 있다. EU는 글로벌 차원에서나 지역 차원에서 생성되는 다양한 도전에 대응하는 데 있어 중국의 역할이 중요할 수밖에 없고, 아울러 중국이 가진 경제적 매력을 외면하는 것은 합리적이지 않다는 관점에 중국과의 관계 발전 및 협력은 지속적으로 필요하며 중국의 변화 여부에 따라 더욱 유연한 접근을 할 수도 있다는 인식을 가지고 있다. 중국과의 경쟁을 힘의 분포상의 변화에 따른 구조적 현상으로 간주하는 미국에 비해 다소 온건하다 할 수 있는 이러한 유럽의 태도는 아무래도 지리적 원격성으로 인해 중국의 위협에 대한 체감도에 차이가 있기 때문이다. 따라서 유럽은 중국에 대해 완전한 봉쇄나 디커플링을 추구하는 것을 반대하거나 회피하면서 중국과의 접점을 가능한 한 넓게 유지하려는 입장을 보일 가능성도 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 기본적으로 중국에 대한 유럽의 신뢰 수준이 낮은 상태이며, 이른바 교역과 투자 및 기술 협력의 ‘다변화’가 진행된다면 중국이 갖는 경제적 매력 또한 상대적으로 감소할 것이기 때문에 중국과의 관계가 개선될 여지는 크지 않을 것으로 보인다. 다만 기업들 가운데 아직 중국이 기회의 땅일 수 있는 경우에는 어떻게든 미국을 위시한 對중 강경세력이 부과하는 규제의 틀을 피해 계속 중국에서 활동할 수 있는 기회를 포착하려 노력할 것이다.

따라서 유럽의 선택을 둘러싸고 앞으로도 다양한 이해관계자들 사이에서 다차원적으로 길항

작용이 발생할 것으로 예상된다. 대서양관계, EU와 회원국 관계, 회원국 정부 간 관계, 그리고 공공영역과 민간영역 간의 관계에서 이해관계를 달리 하는 행위자들 간의 균열과 봉합이 거듭될 수 있다는 것이다. 특히 미국과 유럽 사이, 그리고 유럽국가들 사이에 중국의 위협 및 경제적 매력에 대한 인식의 차이에서 비롯되는 정책적 선호의 차이가 표면화될 가능성도 예상된다. 아울러 EU 차원의 초국가적 기구 및 회원국 정부를 아우르는 공공영역, 기업을 중심으로 하는 민간 영역 사이에서도 對중 정책의 방향성 및 정책 선회의 속도에 있어 서로 선호의 차이를 보일 수 있다는 점에서 당분간은 對중 관계에 있어 공공영역에 의한 통제와 관리의 정교화와 민간영역 행위자들의 회피전략의 고도화가 숨바꼭질하듯 진행될 가능성 또한 배제하기 어려울 것이다. 2023년에도 유럽의 선택은 복잡한 방정식의 산물이 되리라고 전망된다. 그럼에도 유럽의 선택은 과거에 비해 현저히 제한된 행동 반경 속에서 이루어질 것임이 분명해 보인다. 유럽의 對중 위협인식과 견제 심리가 어느 때보다도 높아진 상황이기 때문이다.

복합경쟁 시대의 3중 군비경쟁: 재래식, 핵, 미래기술

양 육 부연구위원

2022년 평가: 전략경쟁과 전쟁특수 속의 복합경쟁 심화

냉전시기 초강대국들 간에 세워졌던 군축 레짐이 모두 사라진 이후, 세계는 군비경쟁의 시대를 맞이했다. COVID-19 팬데믹이 지속되던 2020년과 2021년에도 세계 각국은 군비경쟁을 지속해왔다. 2015년 이후 본격화된 군비증강 추세는 2021년 전 세계 국방비 총합이 최초로 2.1조 달러를 넘긴 데 이어 2022년에도 지속됐다.¹²⁶ COVID-19 팬데믹이 종료되고 일상으로의 복귀가 진행 중이지만, 여전히 국제질서 재편을 위한 전략경쟁 속에서 군사적 긴장과 군비경쟁은 그치지 않고 있다.

미-중 전략경쟁이 전 세계의 안보지형에 영향을 미치는 가운데, 러시아-우크라이나 전쟁까지 더해지면서 전 세계적으로 전략지형은 더욱 험난해지고 있다. 특히 NATO 회원국을 중심으로 위협인식이 높아지면서 전통적으로 중립을 유지했던 스웨덴과 핀란드가 NATO에 가입했다. 또한 그간 국방태세 구축에 소극적이었던 NATO 회원국들도 북대서양조약에서 요구되어 왔던 GDP 2%의 국방비 증액을 공식적인 정책목표로 제시하고 실행에 나섰다.¹²⁷

전쟁으로 인해 대규모의 무기 이전이 이뤄지고 있는 것은 세계적인 군비경쟁의 한 동력이 되고 있다. NATO 회원국들은 우크라이나에 대한 군수지원을 선언하고, 무기와 탄약 지원에 나섰다. 미국 의회는 4월 말 ‘무기대여법(Lend-Lease Act)’을 개정하여 공식적인 무기지원에 나섰다. 미국 의회는 4월 말 ‘무기대여법(Lend-Lease Act)’을 개정하여 공식적인 무기지원에 나섰다. 2021년 1월부터 2022년 10월까지 미국의 우크라이나 지원예산은 무려 182억 달러에 이르렀다.¹²⁸ 한편 우크라이나군은 하루 평균 포탄을 3천 발 이상 소모하면서 유럽과 미국만으로는 탄약 공급을 감당할 수 없는 상황에 이르렀다.¹²⁹ 이에 따라 미국은 한국과 일본 등 역외의 동맹국에게도 탄약 지원을 요구하고 있다.

러시아도 전쟁으로 상당한 군비를 지출했다. 러시아는 최소 15만 명의 병력과 장비를 파견했으며, 전쟁 초기 1일 전쟁비용으로는 200억 달러를 사용한 것으로 알려졌다.¹³⁰ 또한 6개월간의 전투에서 러시아군 6천여 명이 사망함에 따라 쇼이구(Sergei Kuzhugetovich Shoigu) 러시아

126. Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2022: Armaments, Dis-armament and International Security, Summary* (Solna, Sweden: SIPRI, 2022), p.10

127. “Defence spending pledges by NATO members since Russia invaded Ukraine,” UK Parliament Insight, August 11, 2022, accessed, November 30, 2022.

128. “\$725 Million in Additional Security Assistance for Ukraine,” *US DOD Press Release*, October 14, 2022.

129. “Both Sides in Ukraine War Face Ammunition Squeeze,” *VOA News*, September 8, 2022.

130. Aleksey Maltsev, “What’s the cost of war for Russia, and what could be done with this money?,” *Geneva Solutions*, May 4, 2022.

그림 1. 2022년 세계분쟁지도



자료: Council on Foreign Relations.

국방장관은 예비역 30만 명에 대한 부분적 동원 계획을 건의했고 푸틴은 이를 시행했다.¹³¹ 그러나 미 국방부는 러시아의 실제 사상자 수는 7만~8만 명이고 전사자는 1만5천 명 이상이 발생한 것으로 평가하고 있다. 게다가 러시아군은 주요 전투장비의 손실뿐만 아니라 탄약의 부족으로 전쟁수행의 어려움을 겪고 있다. 이에 따라 러시아는 반복적으로 핵무기의 사용을 위협하면서 NATO와 미국의 전쟁지원에 경고를 보내고 있다.

중동 지역에서도 전쟁은 지속되었다. 이스라엘-팔레스타인 분쟁, 시리아 내전, 예멘 내전, 튀르키예 접경지역 분쟁 등은 올해에도 이어졌고 이란은 여전히 지역 현상변경 추구자로서 각종 분쟁을 지원하고 있다. 한편 아프리카에서는 중부지역을 주축으로 나이지리아, 말리, 중앙아프리카공화국, 콩고, 남수단, 에티오피아, 소말리아 등에서 테러와 교전이 이어졌으며, 아프리카 북부의 이집트와 리비아에서도 갈등이 이어졌다. 아시아에서는 아프가니스탄, 파키스탄, 미얀마에서 내전이 계속 중이며, 2021년의 정전에도 불구하고 인도-파키스탄과 중국-인도의 접경지대에서도 긴장과 대치가 계속되고 있다.

미국과 러시아가 모두 시리아 내전에 개입하고 있으나, 그 집중도는 그리 높지 않은 편이다. 특히 미국은 아프가니스탄 철군 이외에도 중동의 우방국으로부터 미사일방어 전력을 대부분 철수시키는 등 중동에 대한 파병 및 안보지원을 최대한 자제하고 있다. 미국이 국제질서 유지를 위한 패권경쟁의 최우선 지역으로 인도-태평양 지역을 확정함에 따라 중동은 후순위로 밀리게 되었음을 의미한다.

131. "Russia calls up 300,000 reservists, says 6,000 soldiers killed in Ukraine," *Reuters*, September 22, 2022.

인도-태평양은 미-중 전략경쟁의 핵심적인 경쟁공간이다. 중화질서 재건을 국가적 목표로 내세운 중국은 2022년에도 이 지역의 현상 변경을 노리고 있다. 중국은 시진핑 주석 3연임의 정치적 이벤트를 앞두고 2022년 초부터 대만에 대한 군사적 압박을 높였다. 최소한 월 1회의 대규모 군사력 시위를 실시했으며, 특히 8월에는 미국의 펠로시 하원의장의 방문에 맞춰 중국은 유례없던 실사격 군사훈련을 실시했다. 한편 미-중 전략경쟁의 주무대인 남중국해에서 중국은 미국과 인접국의 반대에도 불구하고 인공섬 군사화를 꾸준히 추진하여, 스프래틀리 군도 내 인공섬 3개소의 군사기지 건설을 완료했다.¹³² 중국은 한발 더 나아가 러시아와 함께 보스토크(Vostok)-2022에 참가하며 군사연대를 과시했다.

이에 대항하여 미국은 2022 회계년도 예산으로 8,008억 불을 할당하여 전년도 대비 무려 6%나 예산을 증액했다. 특히 애초에 정부 요구 예산은 7,423억 불이었지만, 의회가 무려 585억 불을 추가하면서 군비증강을 더욱 가속시켰다.¹³³ 이에 대하여 중국은 약 2,290억 불을 국방 예산으로 할당하여 전년 대비 7.1%를 증가하면서 군비증강을 이어갔다. 또한 역내에서 중국과 대립관계에 있는 국가들도 군사력 증강은 물론 훈련도 확대하고 강화하면서 군비를 증강했다.

2022년에 접어들어 북한이 전술핵 무장을 추구하고 선제공격을 포함하는 공세적 핵교리를 공식적으로 채택하면서¹³⁴ 한반도의 군비경쟁은 더욱 격렬해지고 있다. 이에 따라 핵위기가 고조되면서 대한민국 내부에서는 전술핵배치나 NATO식 핵공유에 대한 요구가 높아졌다. 한편 우크라이나 전쟁으로 인한 군비증강을 위해 폴란드가 한국을 파트너로 선택하면서 한국은 미국과 NATO의 주요 무기공급원으로 부각되었다.

2023년 전망: 비대칭역량 대결 속의 복합경쟁

2023년 군비경쟁은 냉전 이후 급격히 가속될 것이다. 복합경쟁의 상황에서 중국과 러시아에 대항하는 국가들은 미국을 중심으로 하여 국방공급망을 재편할 것이 예상된다. 그러나 지역마다 군비경쟁의 지향점은 달라질 것이다. 우선 EU 국가들은 러시아에 대응할 수 있는 전력증강에 중점을 두면서 NATO 차원의 집단안보에 집중하되, 유럽 스스로의 전력을 키우기 위해 노력할 것이다. 인도-태평양 지역에서는 QUAD와 AUKUS가 중심이 되어 중국을 견제하지만, 인도나 아세안 국가들은 미-중 전략경쟁에 동참하기보다는 인접국가들에 대한 견제와 균형에 여전히 집중할 것이다. 미국의 안보정책에서 후순위로 밀린 중동 지역에서는 중국과 러시아가 영향력을 펼치기 위해 군사협력을 확대할 가능성도 예측할 수 있다.

군비경쟁은 크게 재래군비경쟁, 핵경쟁, 기술경쟁 등으로 나눌 수 있다. 재래군비경쟁은 과

132. Jim Gomez & Aaron Favila, "US admiral says China fully militarized isles," *The Associated Press*, March 21, 2022.

133. John M. Donnelly, "Pentagon: Hill added \$58 billion to current defense budget," *Roll Call*, July 14, 2022.

134. 『조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령: 조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여』 [주체111(2022)년 9월 8일].

거 양적 증강에 집중해왔지만, 최근에는 질적, 양적 열세를 상쇄하기 위한 비대칭전력의 확보에 각국이 집중하고 있다. 다영역작전이나 지능화전 등의 새로운 전쟁수행론이 등장함에 따라 재래 군비경쟁 이상으로 기술경쟁이 중요한 과제로 부각될 것이다. 그럼에도 불구하고 우크라이나 전쟁의 교훈으로 세계 각국은 첨단 비대칭무기체계에 대한 집착에서 벗어나 로우테크 무기체계나 탄약 및 군수물자의 양적 확보에도 더욱 관심을 둘 것으로 보인다.

이에 더하여 세계는 더욱 격화되는 핵 군비경쟁을 목격할 것이다. 우크라이나 전쟁에서 러시아는 전황이 불리할 때마다 핵공격의 가능성을 거론하면서 핵사용의 문턱을 위험한 수준으로 낮추었다. 중국과 러시아는 극초음속미사일로 미국의 미사일방어체계를 무력화하고자 시도하며, 특히 중국은 핵탄두의 수를 꾸준히 늘려 나가고 있다. 여기에 전술핵능력을 추가하는 북한까지 가세하면서 핵사용의 위험성은 급증하고 있다. 미국도 트럼프 행정부 시절부터 추진해오던 핵전력 현대화를 바이든 정부에서도 꾸준히 진행하면서 핵경쟁은 정점을 향하고 있다.

기술경쟁은 미래 군비경쟁의 핵심 전장이다. 군사혁신을 추구하는 군사선진국일수록 국방기술연구개발에 국가의 총력을 집중하고 있다. 특히 냉전 이후 국가의 국방 R&D 투자가 한계를 맞이하면서 세계 각국은 민간의 우수한 기술을 국방분야로 확산시키려는 민군 겸용기술에 더욱 의존하고 있다. 특히 미래 무기체계에서 자율화와 무인화가 키워드로 등장함에 따라 자율무기체계의 개발과 이를 활용하기 위한 유무인복합체계가 주목받고 있다. 물론 그 핵심에는 AI 군비경쟁이 자리한다. 또한 기술경쟁의 또 다른 축으로 공급망 경쟁이 중심에 위치할 것이다.

1. 재래군비경쟁, 상쇄를 위한 비대칭화 가속

러시아-우크라이나 전쟁은 재래군비경쟁의 도화선이 되어 2023년 수많은 국가들이 적극적인 군비증강에 나설 것이다. 특히 냉전 후 국방연구개발은 물론 국방유지비용조차 투자에 게을리해온 유럽국가들은 이제 산적한 국방과제를 해결해야만 하는 상황이다. 우크라이나 전쟁 속에서 EU 회원국들은 2023년 총액 2천억 유로 상당의 군비지출을 예고했다.¹³⁵ 그러나 유럽 각국들은 냉전 이후 군비증강을 게을리해 왔기에 전략수송능력, 정보감시정찰용 항공우주자산, 드론, 미사일방어체계, 정밀타격 탄약 등 현대전에 요구되는 무기체계가 전반적으로 부족한 상황이다.

한편 전쟁으로 큰 타격을 입은 것은 러시아도 마찬가지이다. 공개정보 연구집단인 오릭스(Oryx)의 데이터베이스에 따르면, 러시아는 우크라이나 전쟁으로 인하여 2022년 12월 초까지 모두 8,200여 개의 전투장비를, 특히 전차는 약 1,500대를 손실한 것으로 추정된다.¹³⁶ 이는 러시아 야전군 전력의 3분의 1을 넘는 수치로 손실을 회복하기 위해서는 러시아는 5~10년간 국방 예산을 추가로 편성하여 신규 무기체계 생산에 집중해야 한다. 그러나 우크라이나 전쟁으로 시작된 서구 30여 개국의 제재로 인하여 반도체 등 핵심부품의 수급이 제한되면서 첨단무기체계의 대량생산에는 어려움을 겪을 전망이다.

135. Paul Taylor, "How to spend Europe's defense bonanza intelligently," *POLITICO*, September 2, 2022.

136. "Attack On Europe: Documenting Russian Equipment Losses During The 2022 Russian Invasion Of Ukraine," Oryx Website, accessed December 7, 2022.

그럼에도 불구하고 양적 증강을 위한 노력은 전 세계적으로 확대될 전망이다. 특히 우크라이나 전쟁의 교훈으로 전시비축물자에 대한 인식이 재고되면서 탄약, 군수물자 등 기본소요부터 늘어날 것으로 보인다. 또한 미국과 NATO 회원국들은 우크라이나 지원으로 부족해진 자국의 무기고를 채워야만 하는 입장이다. 일례로 폴란드는 전차 320여 대와 자주포 110문을 우크라이나로 신속 지원한 후¹³⁷ 전력공백을 메우기 위하여 한국으로부터 K-2 전차 1천 대, K-9 자주포 670여 문, K-239 다연장로켓 288대, FA-50 경전투기 48대를 도입하기로 했다. 유럽의 유수 방산업체가 있음에도 불구하고 한국을 선택한 것은 첨단기능을 갖췄을 뿐만 아니라 가격상 우위가 있고, 신속한 전력화와 기술이전이 가능하다는 점 때문이며, 같은 이유로 다른 NATO 회원국들도 한국을 주요 무기공급원으로 삼을 가능성이 있다.

한편 냉전 이후 지속되어 왔던 첨단무기의 개발과 획득 노력은 여전히 지속될 전망이다. 재래군비증강의 노력은 크게 무인체계 확보, 비대칭무기체계를 통한 상쇄, 우주력의 확대 등으로 요약될 수 있다. 우선 무인체계는 무인기, 무인지상로봇, 무인수상정, 무인수중정 등 영역별로 다양하게 개발 중이지만, 가장 활발하게 적용되고 있는 분야는 무인기이다. 민간드론기술의 발전에 따라 운용이 보편화되면서 무인기는 군사강국의 전유물에서 벗어나서 모든 국가로 확산하고 있는 추세이다. 중국은 이미 2010년대부터 저가 무인기를 중동에까지 보급하면서 선두에 섰으며, 튀르키예제 ‘바이라кт르(Bayraktar) TB-2’는 아제르바이잔이나 우크라이나에서 실전기록을 세우면서 세계적으로 사용될 수 있을 것으로 전망된다. 최근 무인기 확산의 주역은 이란이다. 이란은 예멘내전의 후티반군은 물론이고, 심지어 우크라이나 전쟁의 러시아군에게 ‘샤헤드(Shahed)-136’ 자폭무인기를 공급하여 우크라이나에 대한 타격임무에 활용되도록 하는 등 이란제 무인기의 확산은 지속될 것이다.

상대국의 약점을 공략하기 위한 비대칭 전력의 개발은 더욱 심화될 예정이다. 2010년대 이후 중국은 A2AD 전략을 실현하기 위하여 거부전력의 개발에 집중해왔다. 이에 따라 미국과 우방 및 동맹국가들이 획득한 미사일방어체계를 돌파하기 위한 비대칭무기로 극초음속 미사일의 개발 경쟁을 중국과 러시아가 주도하고 있다. 중국은 이미 2020년 ‘둥펑-17’ 극초음속활공미사일을 배치했으며, 러시아는 2022년 ‘킨잘(Kinzhal)’ 극초음속미사일을 우크라이나 전쟁에서 최초로 실전에 사용했고, ‘지르콘(Zircon)’ 극초음속 순항미사일과 극초음속 활강부를 장착한 ‘아방가르드(Avangard)’ ICBM의 실전배치를 선언했다.¹³⁸ 이후에도 중국과 러시아는 이미 알려진 무기체계들의 충분한 실전 검증이나 추가적인 성능 개선을 위하여 꾸준한 개발과 배치를 이어갈 것이다.

한편, 극초음속미사일 경쟁에서 후발주자가 된 미국은 2022년에서야 AGM-183A 공중발사 신속대응무기(Air-Launched Rapid Response Weapon hypersonic missile, ARRW)의 시험발사에 성공했다. 그러나 ARRW는 기본적으로 공중발사 탄도미사일로 플랫폼과 운용의 한계

137. Robert Czulda, “Foreign military aid to Ukraine: between promises and deliveries,” PULASKI POLICY PAPER no.13 (27 Jun 2022), pp.4-5.

138. Congressional Research Service, “Hypersonic Weapons: Background and Issues for Congress,” CRS Report R45811 (14 Oct 2022), pp.14-15.

가 명백함에 따라 당장의 실전전력이 아니라 중-러 견제를 위한 잠정전력으로 기능이 한정된다. 오히려 미국의 비대칭적인 이점은 압도적인 공중우세를 통한 제공권 장악에 있다. 신형 B-21 스텔스 폭격기를 145대까지 양산하는 한편, F-35 전투기 2,400여 대를 공군과 해군 해병항공대에 배치함으로써 스텔스 항공전력으로 공중전력의 우위를 유지할 예정이다. 미국은 여기에 더하여 F-35 스텔스 전투기를 우방국과 동맹국에 확대 공급함으로써 동맹 기반의 억제력을 지속적으로 펼쳐나갈 것이다.

비대칭 역량의 대결은 단순히 무기체계에서만 그치지 않는다. 중국은 세계 1위의 조선산업을 바탕으로 공격적인 군함 건조에 나서고 있다. 중국은 2022년 3번째 항모인 ‘푸젠(福建)함’을 진수하면서 미국 다음으로 최대 항모보유국이 되었다. 중국은 2021년 말 355척으로 이미 세계 최대 규모의 함대를 보유하고 있으나, 2025년까지 420여 척, 2030년까지 460척으로 규모를 확대할 전망이다.¹³⁹ 미국은 9,500톤급의 이지스 구축함 70척과 니미츠급과 포드급 초대형 항모 11척을 핵심전력으로 운용하면서 여전히 제해권을 확보하고 있으나, 중국은 대형함 위주로 전력을 획득하면서 질적으로도 미 해군에 대응할 수 있는 해군력 건설을 이어나갈 예정이다.

재래군비경쟁의 새로운 경쟁영역은 우주분야이다. 미국은 2018년 다영역작전 교리를 공표하면서 우주를 제5의 전장으로 공식화했고, 2019년 우주군을 창설하면서 우주작전을 독립시켰다. 이외에도 프랑스는 2019년, 영국과 독일은 2021년에 우주사령부를 창설하면서 우주작전을 독립적 군사작전으로 수행하고 있다. 그러나 러시아는 이미 1992년 우주군을 창설했다가 2015년 공군과 통합하여 항공우주군으로 변경되었으며, 중국은 2016년 우주와 사이버를 담당하는 전략지원부대를 창설하여 독립군종으로 운용해오고 있었다. 이렇듯 우주영역이 정보 감시 정찰과 정보통신(C4ISR)을 위한 핵심영역으로 활용되면서 더 많은 국가들이 우주분야를 독립군종으로 키울 것이다. 특히 자국의 인프라를 확대하고 상대방의 인프라를 무력화 내지 파괴하려는 우주 전략경쟁은 더욱 격화될 것이다.

2023년에도 복합경쟁 속에서 우주의 무기화는 지속될 예정이다. 그러나 21세기의 우주경쟁은 냉전시절과는 달리 개발의 주도권에 정부와 군에서 민간으로 급격히 이동하고 있다. 이에 따라 민간 우주자산을 군사용으로 전환하거나 겸용으로 사용하는 경향은 더욱 가속화될 것이다. 일례로 우크라이나 전쟁에서는 스페이스X의 스타링크 위성이 우크라이나군 정보통신망을 대체하고 있으며, 맥사(MAXAR)나 아이사이(ICEYE) 등 민간위성서비스회사들의 위성영상 제공도 더욱 늘어날 것이다.

2. 핵경쟁의 격화

냉전시기 미소 간의 핵무기 경쟁은 이미 끝났지만, 여전히 러시아와 미국은 각각 5,977발과 5,428발의 핵탄두를 보유하여 전 세계 1, 2위의 핵전력을 보유하고 있다. 미국과 러시아 양국은 냉전 이후 핵감축 노력을 꾸준히 해왔지만 미국의 2002년 ABM(Anti-Ballistic Missile, 탄도탄

139. Mallory Shelbourne, “China Has World’s Largest Navy With 355 Ships and Counting, Says Pentagon,” *USNI News*, November 3, 2021.

요격미사일) 조약 탈퇴와 2019년 INF(Intermediate-Range Nuclear Forces, 중거리핵전력) 조약 탈퇴로 국제 핵군축체제는 사실상 무력화되었다. 특히 러시아는 우크라이나의 작전적 열세를 만회하기 위하여 반복적으로 핵사용을 위협하면서 국제 핵질서를 뒤흔들고 있다. 전문가들은 실제 핵무기 사용가능성을 낮게 평가하지만, 이러한 위협들은 러시아의 핵의존 경향을 드러낸다. 러시아는 우크라이나라는 안보적 완충공간을 잃고 재래군비경쟁까지 뒤흔들 경우 더욱 핵에 의존적인 전략으로 전환할 가능성이 높아진다.

핵경쟁을 가속하는 현상변경자는 중국이다. 세계 핵보유 순위 3위인 중국은 2022년까지 350발의 핵탄두를 보유했으며 미-중 패권경쟁에서 가장 열세인 것은 핵전력이었다.¹⁴⁰ 중국은 그간 미-러 핵군축 레짐에서 반사이익을 얻고자 했으나, INF 조약이 파기됨에 따라 더 이상 핵군축이 불가능해지자 중국은 핵전력 증강을 선택하고 있다. 중국은 핵탄두의 현대화와 추가 생산을 통해 2027년까지 700발, 2030년까지 1,000발의 핵탄두를 확보할 것으로 추정된다.¹⁴¹ 또한 중국은 신형 ‘동평-41’ ICBM의 개발과 동시에 서부와 동부 사막지대에 ICBM 발사용 사일로를 건설해왔으며, 신형 096식 전략원잠과 ‘위량(巨浪)-3’ 신형 SLBM을 개발하는 등 투발수단과 발사 플랫폼의 현대화도 계속해나갈 전망이다. 이에 따라 중국은 선제불사용 원칙과 제2격 능력의 보장이라는 기존 핵교리를 더욱 강화하여 미-러에 버금가는 핵전력을 키워나갈 전망이다.

또한 신규 핵무장국의 핵증강도 가속될 전망이다. 북한은 전술핵 투발수단의 추가개발 및 실전배치, 전략핵의 고도화 등을 2023년에도 이어갈 것이다. 특히 북한이 전술핵 실험에 이어 다탄두 탑재용 소형 전략핵탄두의 실험까지 성공할 경우 핵경쟁이 가속됨은 물론 한국과 일본의 핵무장 여론은 더욱 구체화될 것으로 보인다. 또한 이란의 핵무장 가능성은 중동의 핵경쟁을 불러올 위험이 있다.

이런 상황에서 지난 2022년 8월에 개최되었다가 결과문서를 채택하지 못하고 끝난 제10차 NPT 평가회의(10th Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons)는 흔들리는 국제 핵질서를 상징하고 있다. 우크라이나 전쟁 등을 이유로 러시아가 반대함으로써 결과문서 채택이 2015년의 제9차 NPT 평가회의에 이어 또다시 채택되지 못했고 그 원인이 가장 많은 핵무기를 보유한 러시아라는 점에서 국제 비확산체제에 큰 충격이 되었다. 러시아의 핵무기 사용 위협과 냉전종식 당시 핵을 포기하고 비핵보유국으로 가입한 우크라이나에 대한 안전보장(부다페스트 각서) 약속 위반, 자포리자 원전 공격이라는 원자력 안전 위험 등으로 그 어느 때보다 핵 비확산체제에의 적실성에 의구심이 커졌다.¹⁴² 중국의 거침없는 핵무기 증강, 북한의 핵개발 및 도발 지속, 이란 핵문제를 둘러싼 JCPOA 복귀 협상 난항도 또한 심각한 문제로 2023년의 핵안보를 위협할 것이다.

140. SIPRI Yearbook 2022, p.14.

141. Office of the Secretary of Defense, “Military and Security Development Involving the People’s Republic of China 2021,” *Annual Report to Congress* (3 Nov 2021), p.92.

142. “Nuclear Treaty Conference Near End With Ukraine in Spotlight,” *VOA News*, August 26, 2022.

표 1. 2021년 세계 핵무기 보유량

구 분	실전배치	보관	총 재고 ^a	총 보유량	전년 대비 증감
미국	1,744	1,964	3,708	5,428	- 72
러시아	1,588	2,889	4,777	5,977	- 278
중국		350	350	350	0
프랑스	280	10	290	290	0
영국	120	60	180	225	0
파키스탄		165	165	165	0
인도		160	160	160	0
이스라엘		90	90	90	90
북한		20	79~134 ^b	79~134 ^b	

자료: SIPRI Yearbook 2022.

a. 총 재고는 보관 중인 핵탄두에 해체 예정의 퇴역탄두나 신규배치를 위한 개발탄두까지 포함하는 개념.

b. 해당 수치는 아산-랜드 2021년 보고서 『북핵 위협, 어떻게 대응할 것인가』에 기반하였음.

3. 첨단 국방기술의 복합경쟁

첨단무기체계에서 가장 핵심적인 기술은 반도체, AI, 5G 통신기술로 요약될 수 있다. 따라서 해당영역에서의 기술개발은 주요국 사이의 전략경쟁 영역이 되고 있다. 반도체 분야에서 우세를 보이고 있는 미국은 Chip 4를 통하여 공급망 재편으로 중국을 압도하고자 하며, 이미 반도체 지원법을 통하여 반도체 산업을 규제하기 시작했다.

한편 AI와 5G 분야에서는 미국과 중국의 호각세가 유지 중이다. 미래 무기체계로서 가장 각광받는 자율무기체계¹⁴³의 핵심은 AI 기술이다. 또한 교전주기가 지극히 짧아지는 미래전에서 기존의 인간의존적 결정구조를 AI 지원-인간 결심의 신속한 결정구조로 바꾸기 위해서도 AI 기술에 대한 기대는 높아지고 있다. 실제 우크라이나에서는 민간의 사진첩보를 AI로 분석하여 러시아군의 정보를 수집하는 데 성공하면서 미래전의 적용사례를 입증하였다.¹⁴⁴ 중국은 권위주의적 집권체제로 인하여 AI 개발의 윤리적 제한을 걸어내는 한편, 5G 통신으로 신속히 변환하고 있다. 특히 민군융합전략을 통해 민간의 기술력과 생산력을 공격적으로 군용으로 전환하고 있다. 이에 반하여 미국은 복잡한 법적 제한과 보수적인 체제로 인하여 전환에 둔감한 편이다. 그러나 미국

143. 자율무기체계(Lethal Autonomous Weapon System)는 사전에 입력된 제한조건이나 목적에 따라 스스로 표적을 찾고 교전하는 무인의 무기체계로, 통상 로봇무기나 킬러로봇 등으로 불린다.

144. "Exclusive: Ukraine has started using Clearview AI's facial recognition during war," *Reuters*, March 15, 2022.

은 우월한 산업기반과 자유로운 기술개발을 바탕으로 파트너국가들을 모아 공급망 재편으로 첨단기술경쟁에 대응해 나갈 것으로 예상된다.

2022년 윤석열 정부의 출범에도 불구하고 한국은 복합경쟁 시대를 헤쳐나갈 대전략을 제시하지 못하고 있다. 한국은 복합경쟁 속에서 국제질서 유지의 필요성을 절감하면서도 경제적 이해관계로 인해 명확한 입장을 표명할 수 없는 상황이다. 일례로 정부는 우크라이나 지원의 필요성을 인정하면서도 러시아와의 관계를 감안하여 공식적 무기지원에 나서지 못하며, Chip 4의 가입 여부 또한 중국을 고려하여 입장을 확정하지 못하고 있다.

경제안보의 중요성과 글로벌 중추국가로서의 정체성을 감안한다면 선택은 명확하다. 한국의 군사적 선택은 국가의 가치와 정체성에 적합한 정치 및 경제체제를 지켜내기 위한 것이어야 한다. 특히 복합경쟁 시대를 맞이하여 국제질서와 가치체계를 지켜내면서도 한국에게 최대한의 국익을 안겨줄 기민한 대전략이 요구된다. 군비증강의 시대에도 군축의 원칙을 지켜내며, 군사경쟁에서 확대하여 가치, 문화와 과학기술의 경쟁으로 우위를 점하여 위협과 분쟁을 억제할 전략이 필요한 시기이다.

경제안보: 첨예화되는 미-중 전략경쟁, 높아지는 불확실성

연원호 대외경제정책연구원 경제안보팀장

■ 2022년 평가: 경제안보 시대의 본격적 돌입

경제안보란 외부의 경제적 위협과 위험으로부터 국가와 국민의 생존을 지키는 것이라고 정의할 수 있다. 그리고 국가와 국민의 생존은 현재의 생존과 미래의 생존으로 나누어 생각할 수 있다. 현재의 생존은 에너지 안보나 식량 안보 등과 같이 최근 각국이 주목하는 공급망 문제와 밀접한 관련을 갖고 있다. 미래의 생존은 국가 경쟁력에 달려있다는 측면에서 첨단기술과 전략산업의 개발 및 보호의 문제와 직결된다. 따라서 주요국의 경제안보 정책들은 크게 안정적 공급망 확보와 첨단기술 및 전략산업 육성에 초점이 맞춰져 있는 것을 확인할 수 있다.

2022년 우리나라 대선 과정에서도 경제안보 이슈가 큰 주목을 끌었지만, 경제안보 이슈가 부상하게 된 직접적인 계기는 미-중 간에 경제와 안보를 결합한 전략경쟁이 첨예화되면서부터라고 할 수 있다. 또한 현재까지 경제안보 논의를 주도하고 있는 것은 미국이다. 따라서 여기서는 미국의 경제안보 정책을 중심으로 2022년 평가와 2023년 전망을 하고자 한다.

돌이켜 보면 2017년 트럼프 행정부가 들어선 초기 한동안 미국의 정책은 對중국 적자를 줄이기 위한 추가 관세 보복에 초점이 맞춰져 있었다. 본격적으로 경제안보적 관점에서 논의되기 시작한 것은 2019년 국방수권법(National Defense Authorization Act, NDAA)을 준비하면서부터다. 2019년 NDAA(2018년 통과)에는 對중국 견제와 관련된 2대 수단이라고 할 수 있는 수출통제개혁법(Export Control Reform Act, ECRA)과 외국인투자위험심사현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA)이 포함되었다. ‘경제안보’라는 단어가 미국의 정부 문서에 공식적으로 사용되기 시작한 것도 비슷한 시기인 2018년 12월부터다.

2018년 12월 10일 미국 백악관은 피터 나바로(Peter Navarro) 당시 대통령 무역 보좌관의 “왜 경제안보가 국가안보인가(Why Economic Security is National Security)”라는 글을 실으며 국내의 경제적 활력, 성장, 번영이 미국의 힘과 해외 영향력을 위해 절대적으로 필요하다는 관점을 보여주었다.¹⁴⁵ 이러한 관점은 특히 미국의 對중국 정책으로 이어진다. 2020년 5월 트럼프 정부의 ‘對중국 전략보고서(US Strategic Approach to the People’s Republic of China)’, 2021년 3월 바이든 정부의 잠정국가안보전략방안과 2022년 10월 국가안보전략서에서도 경제안보의 중요성을 거론하며 중국과의 경쟁을 위해서는 국내정책과 대외정책의 경계 없이 모든 역량을 활용해야 한다는 인식을 보여주었다.¹⁴⁶ 다시 말하면, 경제안보를 위해서 산업정책을 통한 자체

145. Peter Navarro, “Why Economic Security Is National Security,” *Trump White House Archives*, December 10, 2018.

146. The White House, *National Security Strategy* (October 2022).

적인 역량 강화와 동맹 및 우방국과의 협력을 동시에 모색하겠다는 것이다.

상기 정부 백서 외에도 2022년 8월 통과된 반도체지원법(CHIPS and Science Act)에서도 경제안보는 직접적으로 수차례 언급되고 있다. 특히 국가 안보 전략을 지원하기 위한 국가의 경제안보, 과학, 연구 및 혁신에 대한 전략 및 보고서 작성을 명하고 있다.

2021년 1월 출범한 바이든 정부는 경제안보 관련 현황 파악 및 검토부터 시작했다. 바이든 대통령이 취임 직후 처음으로 서명한 행정명령은 100일 동안 반도체, 배터리, 희토류, 의약품 4개 핵심품목에 대한 공급망 취약성 분석을 끝내고, 1년 후인 2022년 2월까지 국방, 보건, 정보통신기술, 에너지, 물류, 농산품 및 식품 등 6개 주요 산업 분야의 공급망 실태 및 공급망 취약성에 대한 대응 조치를 담은 실태 보고서를 발간하라는 것이었다.

2021년이 현황 파악의 해였다면 2022년은 핵심분야별로 대응조치가 취해진 해였다고 할 수 있다. 특히 2021년 검토했던 4가지 핵심분야를 중심으로 국내 산업 역량 강화를 위한 산업정책과 국제협력을 위한 협력체 구축이 실행되었다. 반도체 분야는 반도체지원법과 Chip 4 또는 ‘팹4(FAB4)’ 협의체, 배터리 및 희소금속 분야는 IRA와 핵심광물안보 파트너십(Minerals Security Partnership, MSP), 의약품과 관련해서는 바이오 행정명령(EO 14081, Advancing Biotechnology and Biomanufacturing Innovation for a Sustainable, Safe, and Secure American Bioeconomy)이 모두 2022년 하반기에 발효되거나 구축되었다.

표 1. 미국의 경제안보 관련 정책: 2021~2022

	2021	2022	
핵심품목	취약성 파악	산업정책	대외 협력 정책
반도체	Executive Order on America's Supply Chains (EO 14017) ¹⁴⁷	CHIPS and Science Act	FAB4
배터리		Inflation Reduction Act	MSP
희소금속		Inflation Reduction Act	MSP
의약품		EO 14081	(QUAD)

이 밖에도 경제안보 차원에서 주목할 만한 움직임은 2022년 5월 IPEF의 출범이다. 특히 IPEF는 21세기 핵심 지역으로 부상하는 인도-태평양 지역 내 국가들의 협력이라는 점뿐만 아니라 새롭게 부상하는 디지털 경제 등 新통상 의제를 포함하고 있다는 점에서 의의를 갖는다. 한 가지 눈에 띄는 사실은 2021년 11월 IPEF 구상 단계 초기에 포함되었던 “자유로운 국경 간 데이터 이동(free flow of cross-border data)”이란 문구가 2022년 9월 각국 장관이 합의한 버전에서 “신뢰할 수 있고 안전한 국경 간 이동(trusted and secure cross-border data flows)”으로 바

147. “Executive Order on America's Supply Chains,” *The White House*, February 24, 2021.

귀었다는 점이다. 이는 더 이상 ‘자유’무역이 아닌 ‘신뢰와 가치’에 기반한 무역의 시대로의 전환이자 경제안보 시대의 시작을 단적으로 상징하는 것으로 볼 수 있다.

■ 2023년 전망: 미·중 전략경쟁으로 인한 불확실성의 증가

1. 품목에서 기능 중심의 견제 조치 강화

미국이 2021년 자국의 경제안보 현황 파악에 이어 2022년 핵심품목에 초점을 둔 대응조치들을 시행했다면, 2023년에는 기능에 초점을 맞춘 제도와 정책을 정비·강화하며 글로벌 경제안보 환경을 주도할 가능성이 커 보인다.

우선 2022년 9월 15일 바이든 대통령은 인바운드 외국인투자심사를 강화하는 행정명령에 서명했다.¹⁴⁸ 미국은 이미 2018년 FIRRMA법 제정 이래 미국 외국인투자위원회(Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS)의 외국인투자심사 권한을 강화하며 경제안보상 중요 기업에 대한 M&A 방어를 해왔다. 이 행정명령은 중국과 러시아와 같은 우려국가의 기업이 미국의 첨단기술 기업에 대한 M&A 시도를 막는 범위를 더욱 확대하였다는 데 의의가 있다. 특히 기존의 ‘핵심 기술, 핵심 인프라, 민감한 데이터(TID Business)’ 관련성에 더해 ‘공급망상의 위험성’을 외국인투자심사의 새로운 대상으로 추가했다. 또한 우려국가 기업이 아닌 제3국 기업 이더라도 미국이 정의한 우려국가와 지분 관계뿐만 아니라 상업적, 비경제적 관계가 깊을 경우에는 미국기업에 대한 M&A가 불허될 수 있음을 밝혔다. 예를 들어, 어떤 기업의 전체 수출에서 對중국 수출이 차지하는 비율이 압도적으로 높을 경우, 앞으로는 이 기업의 중국과의 관련성을 문제삼아 미국기업에 대한 M&A 시도를 막을 수 있게 되는 것이다. 상당히 포괄적인 적용이 가능한 본 규정은 향후 수출통제와 같은 다른 조치들과 함께 연계되어 對중국 견제 스크럼을 짜는 데 활용될 가능성이 커 보인다.

향후 미국은 아웃바운드 투자에 대한 통제를 위한 새로운 심사제도 도입에도 나설 전망이다. 목적은 미국의 자금과 직접투자가 중국의 전략산업 육성에 활용되는 것을 막겠다는 것이다. 아직까지 법제도가 되지 못했지만, 이러한 논의는 2018년도 ‘수출통제개혁법(Export Control Reform Act, ECRA)’ 제정단계에서부터 시작되었으며, 2022년 2월 하원에서 통과된 미국경쟁법의 일부로 포함된 ‘국가핵심역량방어법안(National Critical Capabilities Defense Act, NC-CDA)’에서 확인된다. 바이든 정부는 2021년 중국의 군산복합체 기업 68개를 선정하고 미국인의 이들 기업에 대한 지분투자를 제한해왔다. 최근 워싱턴DC에서 논의되는 아웃바운드 투자제한은 여기에서 한걸음 더 나아가 특정 기술분야에 있어 공장설립과 같은 직접투자도 심사하고 제한하겠다는 것이다. 최근까지도 제3국 기업에까지 역외적용이 가능한지에 대한 지속적인 검토가 이뤄지고 있으며, 2023년에는 행정명령을 통해 인바운드 투자심사를 하는 CFIUS와 유사한 새로운 아웃바운드 투자심사 기구 및 제도 구축에 나설 것으로 보인다.

148. “Executive Order on Ensuring Robust Consideration of Evolving National Security Risks by the Committee on Foreign Investment in the United States,” *The White House*, September 15, 2022.

또한 미국은 새로운 국제 수출통제 메커니즘의 도입도 준비하고 있다. 과거 미소 냉전의 붕괴와 세계화의 진전이 對공산권수출통제위원회(COCOM, 코콤)의 해체와 바세나르 체제(Wassenaar Arrangement, WA)의 창설로 이어진 것과 같이, 현재 세계화의 후퇴와 미-중 전략경쟁의 첨예화는 수출통제 패러다임의 전환을 요구하고 있다. 그 배경에는 더 이상 중국, 러시아 등 권위주의 국가들이 포함된 기존의 국제기구가 근본적으로 원활히 작동할 수 없다는 시각이 자리잡고 있다. 대표적인 사례가 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)다. 중국이 2001년 WTO에 가입했을 때 미국은 중국이 경제 개혁의 길을 계속 확대하여 시장 지향적인 경쟁 기반의 무역 및 투자 규범과 관행을 내재화할 것으로 기대했다. 그러나 최근 미국은 이러한 희망이 착각에 불과했고, 중국이 WTO 가입의 이점만을 활용하여 국내 시장을 체계적으로 보호하면서 세계 최대 수출국이 되었다고 인식한다. 결국 미국은 WTO 체제를 마비시켰고, 향후에도 지속해서 가치를 공유하는 국가들과만 소그룹을 형성하며 협력을 추구할 가능성이 커 보인다. 특히 국가안보와 관련된 다자 간 수출통제 체제의 경우, 1996년 설립된 바세나르 체제로는 현재의 안보위협에 대응하는 데 부족하다는 점을 이유로 마음이 통하는 국가들과 새로운 수출통제 국제체제 구축을 할 가능성이 크다. 창립 멤버로는, 2022년 초 러시아의 우크라이나 침공 직후 러시아에 대해 미국에 준하는 독자적 수출통제를 선언하며 미국의 해외직접제품규칙(Foreign Direct Product Rule, FDPR)의 예외를 인정받았던 우리나라를 포함한 30여 개 국가들이 포함될 가능성이 커 보인다.

2022년 9월 16일, 전 구글 CEO 에릭 슈미트(Eric Schmidt)가 이끄는 ‘특별 경쟁 연구 프로젝트(Special Competitive Studies Project, SCSP)’의 국제 컨퍼런스에서 설리번 백악관 국가안보 보좌관은 기초연설을 통해 과학기술에 있어 우위를 유지하는 것이 국가안보(national security)의 문제임을 명확히 했다.¹⁴⁹ 설리번은 더 이상 중국과 특정 격차를 유지하는 전략이 통용되는 시대가 아니라고 강조하며 미국은 특정 기술에 있어 중국과의 격차를 최대한 벌려야 한다고 강하게 주장했다. 특히 컴퓨팅 관련 기술, 생명공학 기술, 친환경 기술을 특정하며 이들 세 기술이 기술 생태계 전반에 걸쳐 영향을 미치는 “전력 승수(force multiplier)”라고 언급했다. “전력 승수”란, 추가적으로 사용했을 때 전력의 두드러진 상승을 이끌어낼 수 있는 요소를 말한다. 즉, 미국은 이 세 가지 분야에 있어 리더십 확보를 국가안보의 필수 요소로 고려하겠다는 것이다. 따라서 경제안보의 컨텍스트에서 보면 향후 미국의 對중국 견제 조치들은 위 세 개 분야에 집중될 가능성이 커 보인다.

2. 경제안보 3대 리스크

종합해보면, 우리가 현재 직면한 글로벌 경제안보 리스크는 크게 (1) 세계경제의 블록화, (2) 공급망 재편, (3) 기술 및 산업정책 경쟁 심화로 볼 수 있다.

첫째, 미-중 간 전략경쟁이 점차 체제 대결의 양상을 띠게 됨에 따라 글로벌 차원에서 경제적

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

이익을 넘어서는 가치에 기반한 경제 블록이 형성되고 있다. 특히 2022년 러시아의 우크라이나 침공은 이러한 블록화 현상을 가속화했다. 최근 케임브리지대학의 베넷공공정책연구소(Bennett Institute for Public Policy)와 미래민주주의센터(Centre for the Future Democracy)가 공동으로 연구 및 발간한 “분열된 세계: 러시아, 중국 그리고 서구(A World Divided: Russia, China and the West)” 보고서에서는 자유민주주의 국가에 사는 12억 인구 중 75%가 중국에 부정적인 시각을 갖고 있음을 확인했다. 반면 이외의 지역에 사는 63억 인구 중 70%는 중국에 긍정적인 시각을 갖고 있었다. 점점 더 세계가 가치를 중심으로 분리되고 있는 것이다. 미-중 갈등이 첨예화될수록 우리도 특정 경제안보 블록으로의 편입에 대한 선택을 강요당할 수 있는 확률이 높아질 전망이다. 앞서 살펴본 것처럼 미국의 對중국 견제기조는 강화되고 있으며 동맹국으로서 한국에 연대 강화도 요구되고 있다. 향후 중국과의 협력은 어느 수준에서 가능한 것인지, 미국의 정치적 압력과 중국의 경제보복을 어떠한 방법으로 이겨내야 하는지, 우리의 고민은 2023년에도 더욱 깊어질 것이다.

둘째, 미-중 간 전략경쟁은 경제를 안보의 시각에서 바라보게 만들며 주요국들이 국가 간 신뢰를 기준으로 공급망 재편 작업에 나서도록 만들었다. 최근 주요국은 핵심품목에 대한 안정적 공급망 확보를 위해 자체적인 국내 생산역량 강화와 함께 합종연횡식의 공급망 다변화 전략에 나서고 있다. 문제는 안정적 공급망의 구축이 만약의 위기에 대비한 중복성 구축을 핵심으로 하기 때문에 필연적으로 추가 비용을 동반한다는 점이다. 만약의 위기를 위해 경제성을 무시하고 국내 생산시설을 구축한다거나, 영향받을 물품을 대량 비축하고, 인재를 확보하는 것은 경제적 효율성과 거리가 멀다. 따라서 비용 최소화를 목표로 하는 기업들이 공급망 다변화에 나서도록 유도하기 위해서 최근 정부의 중요성이 강조되고 있으며, 동시에 추가로 발생하는 비용을 자국이 아닌 외국에 전가하기 위한 보호주의적 또는 자국우선주의적 정책이 남용될 수 있는 리스크도 높아지고 있고, 이는 2023년 더욱 뚜렷이 부각될 것이다.

셋째, 각국이 정부 주도하에 첨단기술을 바탕으로 한 전략산업 육성에 나서면서 무질서한 무한경쟁 시대가 펼쳐질 것으로 전망된다. 미국은 중국이 군민융합(military-civil fusion) 전략을 통해 패권경쟁에 나섰다라는 인식 아래 중국의 역량강화를 지연시키기 위한 첨단기술 견제와 함께 중국과의 경쟁에서 우위에 서기 위한 정부 주도의 산업정책에도 나섰다. 이러한 가운데 미국을 포함한 서구의 견제를 받는 중국은 자립자강(自立自強)식의 첨단기술의 국산화와 전략산업의 국내 육성을 가속화하고 있다. 이러한 흐름은 ‘전략적 자율성(strategic autonomy)’을 추구하는 유럽이나 ‘전략적 불가결성(strategic indispensability)’을 내세운 일본도 다르지 않다. 결국 당분간 주요국가들이 모두 정부 주도로 자국 내 첨단기술 역량 강화에 나설 것이라는 점에서 장기적으로 첨단기술과 밀접한 관련이 있는 핵심산업 분야에서 무한경쟁 시대가 펼쳐질 것이다. 따라서 이에 대비한 기술혁신 역량의 글로벌 경쟁력 유지가 우리에게도 사활적 과제가 되었다.

3. 절실해지는 우리 나름의 대응

당분간 경제안보 분야에서는 자유무역과 투자유치를 과도하게 저해하지 않으면서도 안전성을 확보할 수 있는 체제를 갖췄는지 여부에 따라 각국의 성패가 갈릴 가능성이 크다. 따라서 우리

는 향후 장기간 계속될 미-중 간 전략경쟁 시대에 ‘안보의 시각에서 경제를 바라본다’는 인식 아래, 당분간 경제적으로 추가 비용을 지불하더라도 우리의 첨단기술 및 전략산업의 육성·보호와 함께 경제안보 체제 완비에 나서야 할 것이다.

특히 미-중 간 전략경쟁의 첨예화는 미국과 중국의 국내 정치적 불확실성을 높이고, 이것이 양국의 비합리적인 정책결정으로 이어지며 우리에게 부정적 영향을 미칠 수 있음에 유의해야 한다. 대표적인 사례가 2022년 11월 미국의 중간선거를 앞두고 8월 발효된 IRA라고 할 수 있다. 지지도가 낮은 민주당으로서는 중간선거를 앞두고 여론 전환을 위해 IRA를 신속하게 밀어붙였는데, 그중 전기차 보조금과 관련된 내용은 對중국 견제의 성격만이 강조되며 WTO의 非차별주의 원칙에 반하는 내용을 담고 있었고, 결과적으로 일부 우리 기업의 피해 우려로도 이어졌다. 미국의 대선과 대만의 총통 선거가 2024년 예정된 가운데, 이를 앞둔 2023년에도 미국과 중국 모두 국내 정치적 목적을 위해 경제안보 정책을 활용할 가능성은 상당히 높아 보인다.

우리 정부는 기업들과 함께 미국과 중국의 경제안보 정책 동향에 주목하고, 對미·對중 협상력을 높임과 동시에, 자체적인 경제안보 관련 법제도 보완과 대응을 위해 협력할 필요가 있다. 최근 한국의 기술력과 생산력에 대한 평가가 높아지면서 우리의 전략적 위상과 함께 대외 레버리지도 강화되고 있다. 과도한 우려보다는 자신감을 갖고 우리의 레버리지를 십분 활용하며 전략적으로 대응해 나가야 할 중요한 시기다.

복합경쟁에 따른 인권 논쟁 재연

심상민 연구위원

■ 2022년 평가: 인권의 무기화 및 진영화, 그리고 신기술과 인권의 얽힘 현상

미-중 전략경쟁을 필두로 국가들의 복합경쟁이 진행되는 가운데 인권에 관한 각종 국제회의에서의 논쟁은 인권의 보편적 가치를 퇴색시키고 블록화된 진영 간 상호 공격 및 방어 도구로서 인권의 특징과 효용성을 부각시켰다. 이러한 인권의 무기화와 진영화의 경향은 2022년에 처음 목격된 현상은 아니지만, 외교, 정보, 군사, 경제 영역에서 벌어지고 있는 국가 간 복합경쟁의 양상이 인권 문제까지 포괄하여 첨예화되고 있는 현상은 2022년에 더욱 뚜렷하게 나타났다.

미-중 경쟁과 관련하여 등장한 인권 무기화의 대표적 조치는 미국이 2021년 12월 제정한 ‘위구르 강제노동 방지법(Uyghur Forced Labor Prevention Act, UFLPA)’이 2022년 6월 21일 시행된 것이었다. 이전에도 1930년 관세법 제307조에 따라 죄수노동이나 강제노동과 연관된 물품은 미국 수입이 금지되었고, 집행기관인 미국 관세국경보호청(Customs and Border Protection, CBP)은 강제노동으로 생산되었다고 의심되는 물품에 대하여 통관 보류나 압류 조치를 취할 수 있었다. 그런데 UFLPA의 시행에 따라 CBP는 신장 위구르에서 채굴, 생산, 또는 제조된 물품, 그리고 생산지역과 관계없이 신장 위구르와의 연계가 확인된 법인의 생산물품은 강제노동 생산품으로 추정하도록 허용하였다. 이로써 신장 위구르 지역에서 생산된 물품은 원칙적으로 수입이 금지되는 결과가 되었다. EU도 전 세계에서 강제노동을 활용하여 생산된 물품의 EU 역내 반입을 금지할 수 있는 권한을 각 회원국에 부여하는 ‘강제노동제품 금지법안(Forced Labor Products Ban)’을 9월 14일 집행위원회를 통해 제안한 상태이며, 이는 비록 중국을 특정하고 있지는 않으나 동 법이 제정되면 전반적인 규제 효과는 신장 위구르 지역의 생산물품에도 미칠 것으로 관측되고 있다. 이로써 보다 공세적인 형태의 對중국 인권연대가 미국과 유럽 등 민주주의 국가들을 중심으로 형성되었으며, 중국의 反인권적 행태에 대한 이러한 제재는 중국 견제를 위한 복합경쟁의 맥락에서 더 잘 이해될 수 있다.

2022년 인권 무기화와 관련된 또 하나의 중요한 흐름은 신기술이 인권 유린에 사용될 우려를 들어 이러한 기술을 수출통제 대상에 포함시키려는 움직임이었다. 2018년 통과된 미 ECRA에 따르면 수출통제 조치는 ‘국가안보 및 외교정책 관련성’에 근거해야 하는데, 2022년에는 여기에 ‘인권 침해’ 기준을 추가하려는 논의가 진행되어 왔다. 미국 정부는 특히 신장 위구르 지역을 포함한 중국 내부에서 주민 감시 목적으로 활용되는 인공지능 등 중국 기술의 인권 침해 가능성을 우려하며 그 기능 향상을 저지하기 위해 현재 수출통제 대상에 속하는 ‘신호 및 기반 기술’이 이러한 첨단기술까지 포함하도록 개념을 재정의하는 방안도 논의하였다. 최근의 사례로서는 10월 7일 미국 상무부 산업안보국이 발표한 추가 수출통제조치가 있는데, 그 내용 중 일부는 고성능 인공지능 학습용 반도체 및 슈퍼컴퓨터용 반도체 칩을 중국으로 수출하려면 허가가 필요하다는

그림 1. 중국 강제구금시설



출처: 연합뉴스.

것이다. 이러한 조치의 이유 중 하나로 언급된 것이 바로 중국이 대용량 데이터를 처리하여 기본적인 인권에 대한 고려 없이 주민의 관찰, 추적, 감시를 자행한다는 것이었다. 이와 관련하여 EU는 이미 2021년 9월 9일 개정된 수출통제 규정을 제정, 시행하고 있으며, 사이버 감시기술과 같이 인권 침해에 사용될 수 있는 기술에 대한 수출통제를 통해 중국과 같은 권위주의적 국가들의 인권 침해에 유럽 기반 기술이 사용될 여지를 사전에 방지하고자 하고 있다.

이러한 인권 무기화 정책의 대상이 되는 국가들은 인권 침해 사실을 부인하는 한편으로 자국의 입장을 지지하는 국가들과 연대하여 대응함으로써 인권 논쟁의 진영화를 심화시키고 있다. 중국의 경우 신장 위구르 지역에서 강제노동이 만연하고 있다는 서방 측의 주장은 “세기의 거짓말(lie of the century)”이라고 반박하며 동 지역에서의 강제노동은 존재하지 않는다고 사실관계 자체를 부인하였다. 또 8월 22일 UN인권최고대표 사무소에서 신장 위구르 지역에서 중국이 위구르인 및 기타 이슬람인들을 상대로 “인도에 반하는 죄(crimes against humanity)”를 범하고 있다는 요지의 보고서를 발간하자, 이러한 주장이 “악랄한 거짓말(vicious lies)”이며 동 지역에서의 자국 정책은 인권 문제가 아니라 對테러, 脫급진화, 反분리주의 문제라고 주장하였다. 그리고 신장 위구르 지역에서의 인권 침해에 대해 UN인권이사회에서 논의하자는 미국, 캐나다 영국 등 서방국들의 제안에 대해 중국은 아프리카, 중동, 남미, 동남아의 친중 국가들을 동원하여 10월 7일 인권이사회 표결에서 찬성 17표, 반대 19표, 기권 11표로 제안을 부결시킴으로써 진영화를 통한 방어를 실행에 옮겼다.

인권의 무기화, 진영화가 복합경쟁의 맥락에서 진행되는 가운데 2022년에는 세계 각지에서 인권 보호의 후퇴가 벌어졌으나 국제사회의 대응은 두드러지지 못했다. 2021년에 재집권한 탈레반은 국제사회와 협력하면서 보다 포용적이고 인권을 존중하는 정치를 하겠다고 공언했지만, 시간이 흐르면서 다시 ‘샤리아(Sharia)’ 법을 엄격하게 적용하며 공포정치를 행하고 있다. 또한 여성들의 교육과 취업을 제한하고, 종교적 교리를 집행하는 ‘권선징악부’를 설치하고 도덕 경찰을 배치하여 공개 처형 등 인권 유린도 서슴지 않고 있다. 그러나 이에 대한 우려가 구체적이고 조직적인 국제사회의 움직임으로 연결되지는 않고 있다. 이란에서는 히잡을 제대로 쓰지 않았다는 이유로 도덕 경찰에 체포되었던 22세의 마흐사 아미니(Mahsa Amini)가 9월 13일 의문사한 것에 대한 항의로 전국적인 시위가 벌어졌는데, 이란 정권은 이를 정치적인 도전으로 간주하여 가혹하게 진압하고 있어 희생자 수가 늘어가고 있다. 미국은 이에 대해 10월 6일 시위 진압에 책임 있는 7인의 고위관리들을 자산동결 등 제재대상에 추가하는 조치를 취하였으나 그 강도와 폭은 중국에 대한 조치에 비해 미약하였다. 미얀마의 로힝야(Rohingya) 집단살해 등 인권 침해에 대한 국제사회의 관심도 과거에 비해 많이 떨어져 있고, 로힝야 난민 지원을 위해 결성된 ‘2022 로힝야 난민 위기 공동대응계획’에 미국, EU 등 선진국들이 지원한 금액은 목표액인 8억 8,000만 달러에 훨씬 못 미치는 3억 3,600만 달러에 그쳤다. 복합경쟁의 맥락에 속하지 않는 국가들에서 벌어지는 인권 침해 내지 인권 위기에 대하여는 주요국들의 관심이 떨어진다는 방증이다.

■ 2023년 전망: 논쟁의 지속, 일부 인권 상황의 악화

1. 인권의 무기화 및 진영화 지속과 침례화

2023년에는 미국과 EU를 중심으로 광범위한 인권 침해를 이유로 한 무역제재, 인권 침해에 사용될 우려가 있는 신기술에 대한 수출통제를 주요 수단으로 하는 인권의 무기화 현상이 가치외교의 일환으로서 지속적으로 강화될 것으로 전망된다. 국가들이 복합경쟁의 상황에서 경쟁상대에 대한 추가적 견제 및 공격수단을 모색하는 가운데, 민주주의 체제하의 주요국가들은 인권이라는 보편적 가치의 증진을 목적으로 취해지는 공세적인 조치들이 정당하다는 인식을 국제사회에서 확산시키고자 노력할 것이다. 강제노동에 대한 대응, 인권 침해적 목적으로의 사이버 감시 기술 이용 방지 등을 내용으로 하는 미국과 EU의 정책적 조율 및 공동 대응에 관해서는 ‘미국-EU 무역 기술 협의회(Trade and Technology Council, TTC)’가 중요한 역할을 수행할 것으로 전망된다. TTC는 2021년 6월 바이든 미국 대통령이 EU집행위원장 및 유럽이사회 의장과 회담한 가운데 반도체 공급난, 첨단기술 악용, 국가 주도의 중국경제 부상이라는 3대 현안에 대처하고 범대서양 교역을 강화하기 위하여 설립한 기구이며, 올해 5월에 2차 회의가 개최된 바 있다. 2차 회의에서 TTC는 무역·노동 대화(Trade and Labor Dialogue)를 설치하여 강제노동과 아동노동의 근절을 포함하는 국제적으로 인정된 노동권을 공동으로 증진하기로 하였는데, 이 무역·노동 대화가 중국의 신장 위구르 지역에서의 강제노동 생산물품에 대한 수입규제 문제를 더욱 구체적으로 논의할 것으로 예상된다. 또한 TTC는 10개의 실무작업반을 두고 있는데, 이 중 기술 악용으로 인한 인권 및 안보 위협 작업반과 수출통제 협력 작업반이 사이버 감시기술 악용을 통한 중국 등의 인권 침

해 방지를 목적으로 하는 수출통제 문제의 주요 논의 창구가 될 것으로 보인다.

전투가 지속되고 있는 러시아-우크라이나 상황에 관하여서도 2023년에는 인권의 무기화가 본격화될 것으로 보인다. 개전 초기에 영토의 상당부분을 러시아에게 점령당했던 우크라이나가 전열을 정비하고 반격에 나서면서 일부 지역을 수복하는 성과를 올렸는데, 수복된 지역에서 러시아군에 의한 전쟁범죄 사실의 증거가 대거 수집되었다. 민간인 불법 구금, 고문, 학대, 성폭행 및 집단살해, 전쟁포로에 대한 가혹한 처우와 처형, 민간가옥의 파괴 및 약탈 등은 국제인도법 위반, 각종 제네바 협약 위반에 해당하며, 이들 행위는 특히 중대한 위반에 해당되어 전쟁범죄로서 처벌대상이 된다. UN인권이사회는 2022년 5월 12일 러시아군의 우크라이나 내 전쟁범죄 의혹 조사를 위한 결의를 통과시키고 독립적 조사위원회를 구성하여 2022년 2월과 3월에 키이우 북부 등 4개 지역에서 범해진 러시아군의 전쟁범죄 사실을 확인하는 보고서를 발표하였다. 조사위원회는 대상 지역과 범위를 확대하여 2023년 3월에는 이에 관한 종결보고서를 발표할 예정인데, 보고서의 발표와 맞물려 전쟁범죄에 참여한 러시아군의 처벌을 촉구하는 주장이 미국과 유럽국가들을 중심으로 제기될 것으로 예상된다. 전쟁범죄 수행 증거 수집이라는 난관에 봉착할 것으로 예측되기는 하나 일부 국가는 보편적 관할권을 내세워 전쟁범죄 수행자의 직접 처벌을 시도할 가능성도 있다. 국제형사범죄를 수사하고 재판을 통해 처벌하는 국제형사재판소(International Criminal Court, ICC)도 2022년 5월 전쟁범죄 혐의를 대대적으로 조사하였는데, 이러한 조사는 우크라이나의 수복 영토를 중심으로 2023년에도 계속될 것이다. 미국과 유럽국가들은 러시아의

그림 2. 러시아군에 의한 부차(Bucha) 민간인 학살 현장



출처: 연합뉴스.

우크라이나 무력침략을 비난하며 다양한 수단을 동원하여 러시아에 제재를 가하고 있는 상황인데, 러시아군의 국제인도법 위반 규탄과 전쟁범죄 소추 및 처벌이라는 수단을 동원하여 러시아를 추가적으로 압박할 것으로 보인다.

이러한 인권의 무기화의 대상국가들, 즉 중국과 러시아는 상호 협력을 강조하며 미국 및 유럽국가들의 인권 관련 공세에 공동 대처를 시도할 것으로 전망된다. 중국과 러시아는 2021년 3월 23일 양국 외교장관 회담 후 발표한 공동성명에서 인권 문제를 정치화해 내정 간섭에 이용하는 것은 자제되어야 하며, 특히 인권 침해를 이유로 하는 유럽 및 서방국들의 제재를 용납할 수 없는 것으로 간주한다고 한 바 있다. 양국의 이러한 인권의 무기화 반대 입장은 강제노동을 이유로 한 물품의 수입규제, 인권 침해에 사용될 우려가 있는 신기술 및 제품에 대한 수출통제에도 동일하게 유지될 것으로 예상된다. 이들 국가는 UN안보리 상임이사국의 지위를 활용하거나 거부권을 내세워 중국의 인권 문제 및 러시아의 전쟁범죄 문제에 관한 안보리 내 논의를 차단하거나 안보리 결의안 채택을 방해할 것이며, UN인권이사회에서의 논의 제안도 자국의 입장에 동조하는 국가들을 포섭하여 표결로 부결시킬 것으로 보인다. 지지세력 확인 및 확장을 위해 중국과 러시아는 SCO를 적극 활용하여 회원국들인 구소련 국가들 및 인도, 파키스탄, 이란과 인권 관련 제재에 반대하는 목소리를 높일 것으로 예상된다. 또한 이들 국가가 속해 있는 'UN헌장을 지키는 친구 그룹(Group of Friends in Defense of the Charter of the United Nations)'도 진영 확보를 위해 적극 활용될 것으로 보인다. 동 그룹은 2021년 3월 결성된 국가군으로서 서방 국가들의 인권 관련 일방적 강제조치(Unilateral Coercive Measures), 즉 제재에 반대입장을 내고 있고 북한, 이란, 라오스, 베트남, 쿠바, 베네수엘라 등 19개국이 회원국이다.

2. 인권 외교 약화 현상 심화

국가들 간의 경쟁이 외교, 정보, 군사, 경제를 포괄하는 복합경쟁의 형태로 진행되면서, 미국과 유럽국가들이 복합경쟁에서의 승리를 위해 도움이 필요한 특정 국가들의 지지 확보 목적으로 이들 국가 내 인권 상황에 대한 우려를 적극적으로 제기하지 않는 경우가 많아질 것으로 전망된다. 이러한 현상은 중국과 러시아 등의 견제를 위해 인권 문제를 적극 활용하는 전략적 움직임과 배치되는 것이지만, 다른 시각에서 본다면 복합경쟁의 맥락에서 필요한 경우에만 인권 문제를 정책 우선순위에 배치하는 것으로 이해할 수 있다. 이는 미국 등이 중점적으로 추진하였으나 현실적 이유로 강도를 낮출 수밖에 없었던 인권 외교의 약화 추세가 계속될 것임을 의미하며, 인권이라는 가치의 보편적 증진은 구호에 그칠 뿐 전 세계적으로 불균등한 인권 상황이 지속될 것임을 또한 시사한다.

즉, 2022년 인권의 무기화 및 진영화의 대상이 아니었던 국가들은 2023년에 (1) 복합경쟁의 맥락에 속한 관계로 인권 외교 약화의 직접적 혜택을 입는 국가군, (2) 복합경쟁 논의에 들지 못한 관계로 인권 외교 부재 상태가 지속되며 인권 상황이 악화될 국가군, 그리고 (3) 현재 복합경쟁의 범주 밖에 있으나 국제정치적 상황의 변화에 따라 복합경쟁에 연루되며 인권의 무기화 및 진영화의 대상이 될 국가군 중 어느 하나에 속할 것으로 전망된다.

사우디아라비아나 튀르키예와 같은 국가들이 (1)번 국가군의 대표적 사례가 될 것이다. 이

들은 여성 인권의 존중·보호, 그리고 정치적 권리 보장이 미흡하다는 이유로 미국을 비롯한 민주주의 국가들로부터 비판을 받아왔다. 하지만 러시아의 우크라이나 침략으로 촉발된 에너지 위기 타개 및 핀란드와 스웨덴의 NATO 가입 승인에 이들 국가의 지지가 필요하다는 이유로 최근에는 이들 국가의 인권 문제가 현안으로 논의되지 않아 왔으며, 2023년에도 이러한 경향은 지속될 것으로 예상된다. 베네수엘라 역시 정치적 권리의 보장 미흡 및 민주화 운동에 대한 탄압을 이유로 2014년부터 미국으로부터 경제제재를 받아왔는데, 에너지 위기를 타개하기 위해 베네수엘라 석유산업에 대한 제재 완화가 논의되고 있으며 2023년에는 양국 관계 개선에 진전이 있을 것으로 예상된다. 제재 완화를 위해서는 정치범 석방이나 2024년 자유롭고 공정한 대통령선거의 실시 보장 등의 조건이 충족되어야 할 것이지만, 과거 베네수엘라의 인권 탄압에 대한 미국의 강경했던 입장과 비교해 볼 때 그 기조는 상당히 약화될 것으로 보인다.

복합경쟁의 맥락하에 있지 않아 인권 상황이 국제사회의 관심 밖에 위치할 (2)번 국가군의 예로서는 에티오피아, 콩고민주공화국과 같은 일부 아프리카 국가들을 들 수 있다. 내전을 겪고 있는 이들 아프리카 국가들의 열악한 인권 상황은 지속적인 국제적 개선 노력이 필요하지만 이들의 지리적 위치가 주요 복합경쟁의 무대에서 멀리 떨어진 관계로 인권 문제 해결은 요원할 것으로 보인다. 결국 이들 국가에서 발생하는 인권 침해에 대한 국제적 개입은 2023년에도 최소한에 그칠 전망이다. 아프가니스탄 탈레반 정부의 가혹한 통치, 사하라 이남 아프리카 및 중남미의 난민 위기, 그리고 미얀마 로힝야 난민 사태 등도 복합경쟁을 벌이고 있는 주요 국가들의 외교적 우선순위에 들지 못하는 문제들로서 국제사회의 시야에서 멀어질 것으로 예상된다.

다만 이란과 같은 경우, 이란이 핵개발과 관련된 제재 해제를 요구하며 중국 및 러시아와 밀착하여 복합경쟁의 무대에 뛰어든 가능성이 높아지면 이란의 전략적 행보를 견제하기 위한 미국 및 유럽국가들의 주요 인권 외교사안으로 부상할 가능성이 있다. 따라서 이란은 (3)번 국가군의 대표 사례가 될 것이며, 2023년에는 이란 인권 상황에 관한 제재의 종류가 다양해지고 강도도 높아질 것으로 보인다.

복합경쟁의 맥락에서 진행될 인권의 무기화 및 진영화, 그리고 전략적 선택의 결과를 포함하는 일부 인권 상황의 악화는 우리나라 인권 외교에 두 가지 시사점을 제공한다.

첫째, 중국과 러시아를 압박하기 위한 수단으로 미국과 유럽국가들이 신장 위구르 지역의 인권 침해와 우크라이나 내 점령지역에서의 러시아군 국제인도법 위반을 적극 제기하면서, 그리고 중국과 러시아가 상호 협력하며 대항진영을 구축하면서 우리 정부가 어느 편을 지지해야 할 지를 고민할 경우들이 증가할 것이다. 이미 올해 10월 6일 제51차 UN인권이사회에서 의안으로 상정된 ‘중국 신장 위구르 자치구 인권 상황에 관한 결정안(Draft Resolution A/HRC/51/L.6 on holding a debate on the situation of human rights in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region of China)’이 표결될 때 한국은 찬성투표를 하여 미국과 유럽국가들의 입장을 지지한 바 있다. 외교부는 이에 대해 “글로벌 중추국가 비전에 따른 보편적 가치와 규범 실현, UN의 권능에 대한 존중 필요성 등을 고려해 찬성했다”고 밝혔다. 자유·연대에 기반한 가치 외교의 일환으로 이해할 수 있는 동 찬성표결에 중국이 유감을 표시했다는 사실이 싱하이밍(邢海明) 주한 중국대사의 인터뷰에서 밝혀짐으로써 논란이 일어났다. 그 영향 때문인지 10월 31일 UN총회 제3위원회 토

의에서 미국, 영국, 프랑스, 캐나다, 일본 등 서방국가들이 중심이 되어 제출한 중국의 신장 위구르인 인권 침해를 규탄하는 성명이 발표될 때 우리나라는 이에 참여하지 않아 새로운 논란거리를 만들었다. 외교부는 여러 제반 사정을 고려하여 성명에 불참하였다고 설명하였으나 이전 인권이사회 표결에 찬성투표한 것을 감안한다면 납득하기 어려운 설명이었다.

그림 3. UN인권이사회



출처: 연합뉴스.

미-중 경쟁이 격화되는 상황에서, 특히 복합경쟁이 다층적으로 진행되고 있는 상황에서 우리가 인권 문제에서 미국과 유럽국가들의 편에 설 때 초래할 중국의 반발을 무시할 수는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 한 입장을 취한 지 한 달도 지나지 않아 실질적으로 동일한 사안에 대해 상반된 자세를 보인다는 것은 어느 쪽으로부터도 신뢰를 얻지 못하는 상황을 자초할 위험이 있다. 우리 정부가 보편적 가치와 규범의 실현을 중시하겠다고 한다면 그에 기반하여 일관된 입장을 견지하여야 할 것이며, 이는 중국 인권 상황과 러시아군 전쟁범죄 문제 모두에 동일하게 적용되어야 할 것이다.

둘째, 북한의 인권 상황에 대한 우려는 국제사회에서 지속적으로 제기되어 오고 있는데, 복합경쟁의 맥락에서 본다면 북한이 중국, 러시아와 연대하여 자신의 이익을 도모하려 할 경우 이에 대한 대응으로 우리 정부가 북한 인권 침해 사실을 보다 적극적으로 제기할 필요가 있다. 북한은 핵과 미사일 프로그램의 고도화를 통해 재래식 전력의 열세를 극복하는 등 우리에게 군사적 위협을 가중하고 있다. 그리고 중국과 러시아는 UN안보리에서 채택한 각종 대북제재의 이행에

소극적으로 임함으로써 의도적으로 북한의 핵과 미사일 개발을 지원하고 있다. 이러한 상황에서 북한의 인권 침해 사실을 적극적으로 알리고 국제사회의 관심과 대응을 촉구하는 것은 우리 정부 차원에서 시도할 수 있는 인권의 무기화가 될 것이다. 그리고 보편적 가치로서 인권의 존중 및 보호는 미국과 유럽국가들 모두가 지지할 사안이며, 그 구체적 논의의 대상이 북한의 광범위한 인권 탄압 사실의 확인 및 책임자 처벌로 특정된다면 폭넓은 지지진영을 구축하기에도 유리할 것이다. 이러한 관점에서 우리나라가 2018년 이후 처음으로 UN총회 제3위원회에 EU 주도로 제출된 북한인권 관련 결의안에 공동제안국으로 참여한 것은 인권의 무기화, 진영화의 우리 상황에 맞는 적용으로서 의미가 크다고 보인다. 유사한 맥락에서 북한이 억류했던 국군포로의 유해 송환, 납북자 확인 및 송환, 이산가족 재회 등에 대해서도 국제인권법 및 국제인도법의 관점에서 각별한 관심을 갖고 이 문제들을 국제사회에 적극적으로 제기하는 것이 필요하며, 복합경쟁의 맥락에서도 타당한 선택이라고 판단된다.

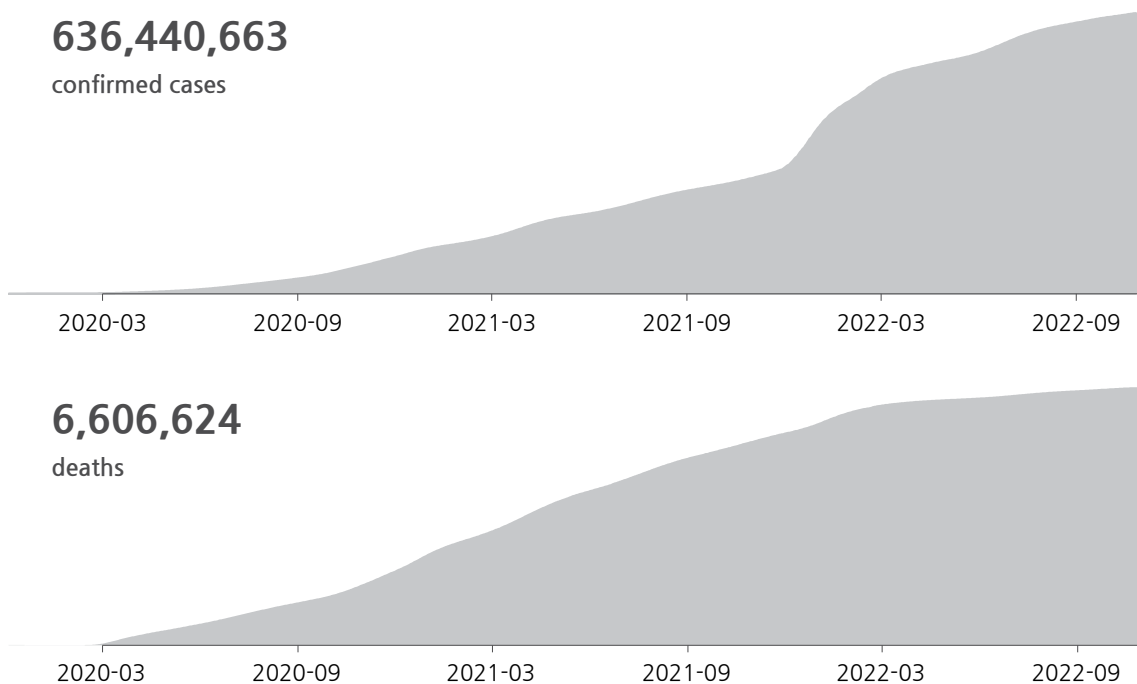
Post-COVID-19 팬데믹 시기의 국제협력

최현정 선임연구위원

2022년 평가: COVID-19 팬데믹의 극복과 그 결과

2019년 12월 발병했던 COVID-19의 확산은 이후 범국제적 대유행, 즉 ‘팬데믹(pandemic)’으로 전개되었고, 근 3년이 지난 2022년 말에 이르러 비로소 인류는 일상을 되찾아 가고 있다. 지난 3년간의 팬데믹 기간 중, 전 세계 인구(약 79.8억)의 약 8%인 6.3억의 인구가 감염되었고, 660만 명에 가까운 사망자가 발생하였다.

그림 1. COVID-19의 누적 감염자 및 사망자 수(2020.3~2022.11)

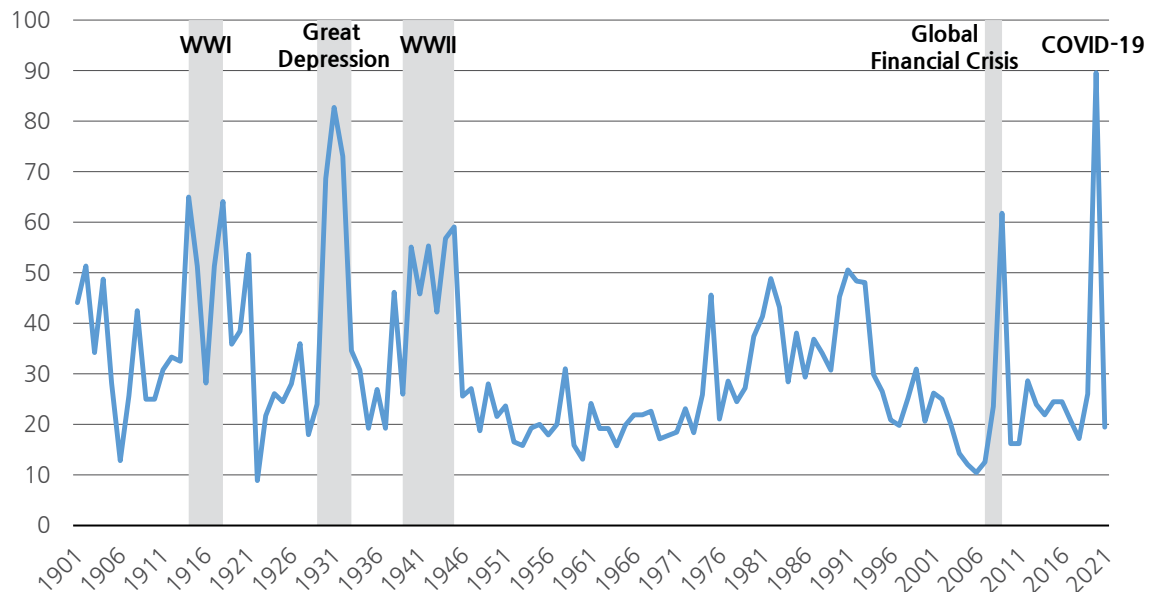


자료: WHO, 2022년 11월 28일 기준.

COVID-19을 해결하기 위해 불가피했던 국내외 이동 제한이나 봉쇄 등으로 인해 국가경제와 국제무역은 위축되었고, 국가자원의 감염병 예방 및 공중보건에 대한 집중 투입과 침체된 경제활동에 대한 재정 지원은 국가재정의 불균형을 가중시켰다. 미국을 중심으로 대부분의 선진국 및 개도국의 재정투입 및 양적완화(Quantitative Easing, QE) 정책에도 불구하고 팬데믹은 소비 심리를 위축시켰고, 이에 따른 수요 감소로 글로벌 경기침체는 더욱 악화되었다. 결국, COVID-19은 100여 년 만에 최대 규모의 글로벌 경제위기를 촉발시켜서, 2020년 전 세계 90%

의 국가에서 경제 활동이 위축되는 결과를 낳았다. 이는 두 차례의 세계전쟁이나 1930년대의 경제공황, 2000년대의 글로벌 외환위기 당시의 경기침체를 넘어서는 것으로, 그 결과 COVID-19의 첫 해였던 2020년 세계 경제는 약 3.1~3.5% 위축되었다(IMF 추산 3.1%, World Bank 추산 3.5%).¹⁵⁰

그림 2. 20세기 이후의 세계 경기 위축: 마이너스 성장을 경험한 국가의 수(%)



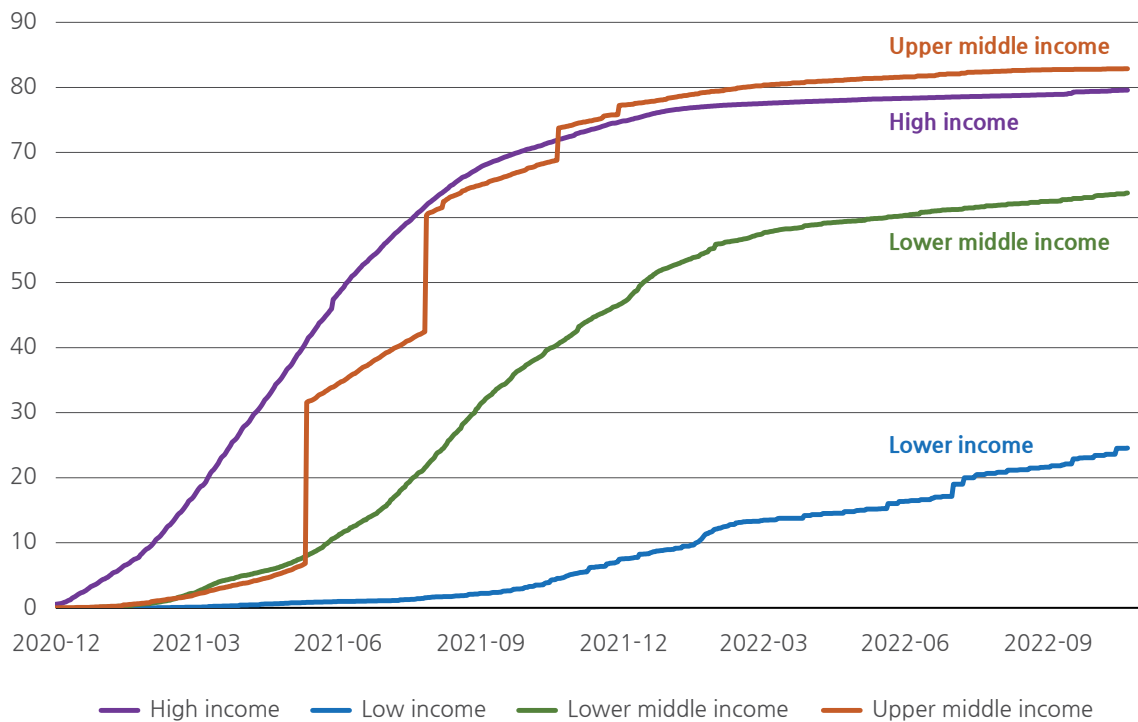
자료: World Bank.

2022년 국제사회는 탈냉전 시기 동안 성숙되어 왔던 통합과 협력을 위한 노력과 성과를 뒤로 한 채, 이제 다시 국가중심주의와 민족주의가 번창하는 이기적인 국제 관계가 전개되고 있음을 주지하게 되었다. COVID-19의 확산과 극복 과정을 통해서 개인과 사회의 안전보장은 궁극적으로 국가 중심으로 이루어질 수밖에 없음을 경험했기 때문이다. 백신이 보급될 시기 국제협력의 중심이 되었어야 할 WHO의 역할은 기대에 미치지 못 했고, 백신 확보를 위한 개별 국가들 간의 경쟁과 미국과 중국 간의 백신외교 경쟁은 국제협력의 한계를 증명했다. 백신이나 치료제의 보급 확산은 경제적 혹은 외교적인 국력을 지닌 선진국 중심으로 이루어졌고, 팬데믹으로부터 일상을 되찾고 있는 2022년에도 저개발 국가들이 팬데믹 극복의 전제조건인 집단면역(herd immunity)을 이루는 것은 여전히 요원한 상황이다. 2022년 10월 현재, 선진국과 중견국가는 80% 이상의 백신접종율을 달성했으나, 저개발국가의 백신접종율은 22.7%에 지나지 않고 있다.

COVID-19 백신과 치료제의 보급 확산을 통해서 팬데믹으로부터 일상으로의 회복을 기대하며 맞이한 2022년이였다. 그러나 2022년 한 해 동안 우리가 맞이한 현실은 팬데믹 기간 중의 양적완화 조치들로 유발된 인플레이션에 대응하기 위한 미국발 테이퍼링(tapering) 및 고금리

150. 2020년의 세계 실질GDP 성장률 기준. IMF, *World Economic Outlook 2021*; World Bank, *Global Economic Prospects 2021*.

그림 3. 최소 1회 백신접종을 받은 국가별 인구 비율



자료: Our World in Data, 2022년 11월 28일 기준.

정책의 시행과 IRA의 발효 등 경제정책의 대전환과 올 2월의 러시아의 우크라이나 침공 등, 우리가 희망했던 일상으로의 회복은 아니었다. 2022년이 남긴 일련의 국제사회의 정치적, 경제적 여건들은 팬데믹 이상의 글로벌 위기 환경을 제공하고 있다. COVID-19 기간 중의 경기침체와 국가중심주의는 일상을 회복 중인 2022년에 들어서는 개별국가 단위를 넘어 국제사회의 협력체제에 변화를 가져오고 있다. COVID-19을 극복해가는 시기 중에 지속되고 있는 러시아-우크라이나 전쟁과 같은 지정학적 위기와 그 전쟁의 여파로 더욱 가중되고 있는 세계공급망의 붕괴라는 지정학적 위기에 전 세계가 직면하게 되면서, 앞으로의 국제협력체제가 팬데믹 이전 시기와는 달라질 것임을 예견할 수 있다.

2023년 전망: 탈냉전의 종료와 Post-COVID-19 시기의 도래

불과 30여 년 전이었던 1989년 냉전(Cold War)의 상징이었던 베를린 장벽의 붕괴와 함께 시작된 탈냉전(Post-Cold War) 시기는 세계대전 이후 이념은 물론 정치적, 경제적으로 분열되어 있던 국제사회를 '자유주의(Liberalism)'의 깃발 아래에 통합하고 협력할 수 있는 계기를 마련해 주었다. 한편, 1990년대에 들어서며 보다 직접적인 위협으로 대두되기 시작했던 기후변화, 환경, 질병, 인권, 난민 등의 非전통적(non-traditional) 혹은 신흥(emerging) 안보 위협에 대한 초국가적 대응의 필요성이 확대되었고, 통합(integration)과 상호의존은 탈냉전 시기의 국제

정치와 경제에 중요한 이론적 기틀이 되어졌다. 실제로, 1990년대에 들어 국제협력에 대한 기대와 희망은 전통적인 국가 주권을 넘어서는 탈국가주의적 협력을 구체화하게 되었고, 1994년 EU, 1999년 EU 단일화폐를 사용하는 유로존(Eurozone)이 탄생하기에 이르렀다.¹⁵¹ 침략전쟁이라는 극단적인 지정학적 갈등에 있어서도, 1991년 부당한 이라크의 침공에 맞서 국제사회는 다국적군(Coalition Force)의 파병을 통해서 쿠웨이트의 국권 수복을 이루어낼 수도 있었다. 이후 UN과 그 산하 국제기구들에 대한 역할과 기능도 확대되어, 국가안보를 넘어서는 인간안보를 위해 비정상국가의 국가 주권을 제한할 수 있는 ‘보호책임(Responsibility to Protect, R2P)’에 대한 논의가 시작될 수 있었고, UN 주도의 평화유지활동(Peacekeeping Operations, PKO)이 전개되기에 이르렀다. 경제적으로도 자유무역을 원칙으로 하는 국가경제의 확대와 국가 간 경제 교류 확대에 대한 세계적 합의는 1995년 WTO의 탄생을 가져오기도 했다.

2023년 본격적으로 맞이하게 될 코로나 이후(Post-Covid-19) 시대의 국제관계는 지난 30년간의 탈냉전 시대를 통해 마련되었던 국제협력체제가 심각한 도전에 직면하게 될 것으로 전망된다. 무엇보다 냉전의 핵심이었던 미국을 중심으로 한 서방진영과 러시아의 정치·군사적 대립이 2022년 러시아의 우크라이나 침공을 계기로 다시 시작되었다는 점은 가장 큰 불안요소이다. 물론 이 지역의 지속되는 내전들이나, 2008년 코소보의 독립, 2014년 러시아의 크림반도 병합 등으로 인해 이 지역에서의 미국과 러시아의 정치 및 군사적 대립이 국제정치의 새로운 변수는 아니라 할 지라도, 1년 가까이 지속되고 있는 러시아-우크라이나 전쟁은 미국과 유럽국가들의 對러시아 정책에 근본적인 변화를 가져오게 될 것이다. 전쟁의 종료 여부와 상관없이 러시아는 전쟁의 책임을 지는 전범국가로서 다루어질 수밖에 없을 것이고, 이는 탈냉전 시기동안 러시아가 유럽국가들과 이루어 왔던 상호의존 관계에 영향을 미치게 될 것이기 때문이다. 아울러, 러시아-우크라이나 전쟁이 오랜 역사를 지닌 민족주의 갈등에 기초하고 있으므로 이 전쟁을 평가하는 주변국가들의 지정학적 입장에 따른 갈등을 내포하고 있기도 하다. 이러한 지정학적 갈등요인과 함께, 러시아-우크라이나 지역으로부터의 천연가스 등 원자재 의존도가 높은 유럽국가들 간의 지정학적 이해관계 역시 이 전쟁에 대응하는 국제협력에 통일된 입장을 갖기 어렵게 만들고 있다.

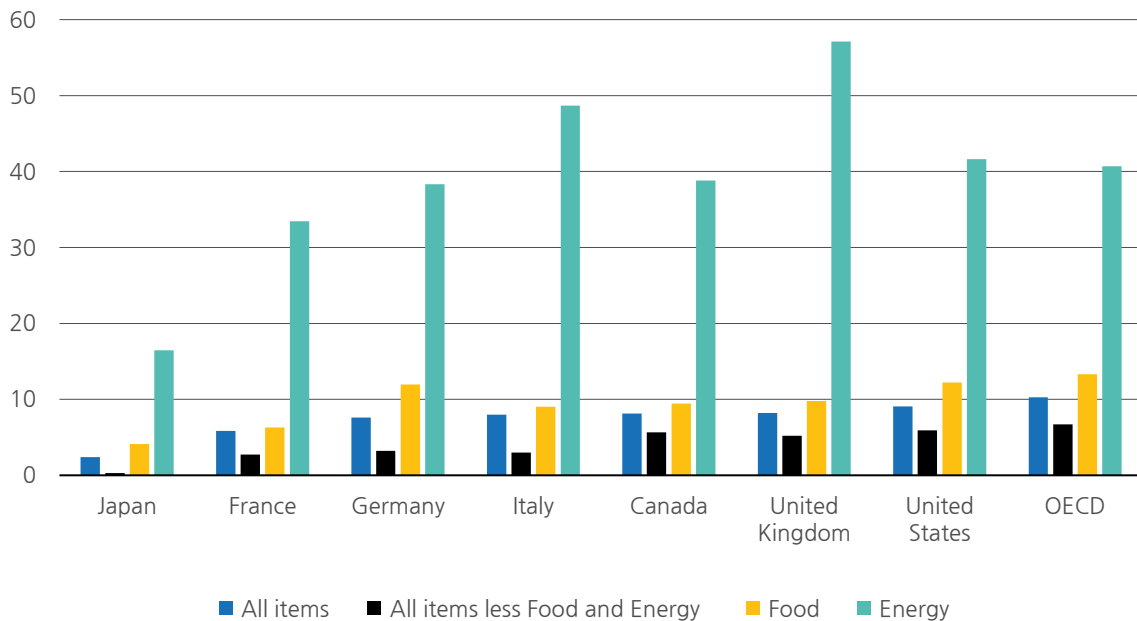
러시아와 우크라이나 양국은 대부분의 유럽국가들과의 양자교역 규모가 제한적이고 금융이나 투자의 연계도 미미한 수준이다. 그러나 이 두 국가는 전 세계 밀 수출의 30%, 옥수수과 광물 자원 및 천연가스는 20%, 석유의 경우 11% 가까이 차지하는 주요 원자재 생산국이다.¹⁵² 러시아-우크라이나 전쟁의 발발 이후, 석유와 천연가스 국제 가격이 폭등했고 밀과 식량 원자재 가격도 사상 최고치로 치솟았다. 전쟁이라는 지정학적 위기요인 이외에, 원자재 수출국가인 러시아를 대상으로 한 국제사회의 경제제재로 인해 촉발된 공급망 위기가 주요원인이라 할 수 있다. 특히 러시아산 천연가스 의존도를 늘려가고 있던 유럽국가들에게 러시아-우크라이나 전쟁이 야기한 에

151. EU 단일화폐로서 ‘유로화(Euro)’는 1995년 12월 16일 마드리드에서 열린 EU정상회의에서 공식적으로 채택되었고, 1999년 1월 1일부터 세계화폐시장에서 회계통화(accounting currency)로 통용되기 시작했으며, 실물 유로화 지폐와 동전은 2002년 1월 1일부터 유통되기 시작했다.

152. 딜로이트, “전염병과 전쟁의 세계 경제 여파,” *Deloitte Insight*, No 21 (April 2022).

너지 공급망 위기는 북미와 유럽의 가계물가 상승에 가장 큰 요인으로 여겨지고 있다. COVID-19 시기의 경기침체에 대응하기 위한 각국의 양적완화 정책의 종료와 긴축통화정책에 따른 경제 위기, 아울러 원자재 가격의 급등은 글로벌 인플레이션과 세계경제의 저성장을 야기하고 있다.

그림 4. 전년 대비 소비자 물가 상승률, G7 & OECD



자료: OECD. 2022년 8월 기준.

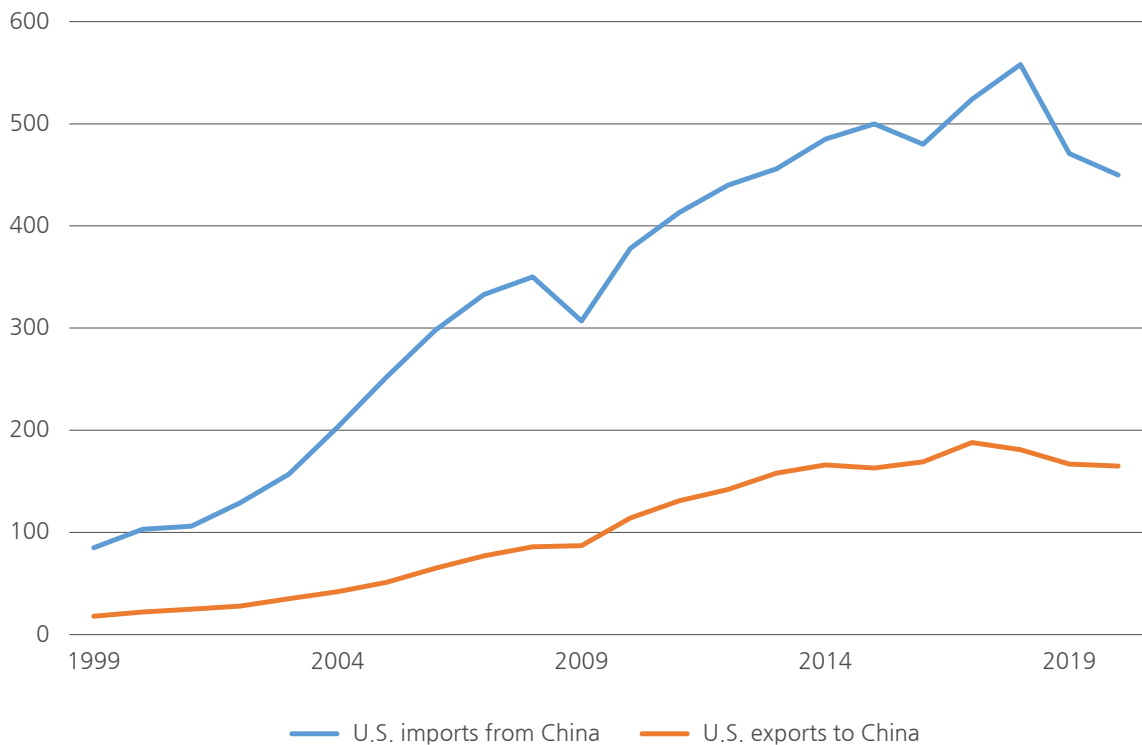
Post-COVID-19 시기의 국제협력에 불안정을 가져오고 있는 요인은 러시아-우크라이나 전쟁이라는 지정학적 위기나 원자재 수급과 같은 지정학적 위기뿐만이 아니다. 탈냉전 시기 동안 “차이메리카(Chimerica)”,¹⁵³ “G2” 혹은 “세계경제의 머리와 몸통(head & body)”으로 묘사되기도 하였던 경제규모 1, 2위 국가인 미국과 중국 간의 전략적 경쟁의 심화 역시 Post-COVID-19 시기의 국제협력과 국제무역에 있어서 위기요인으로 전개될 가능성이 높아졌다. 탈냉전 시기, 특히 2001년 11월 중국의 WTO 가입 후 20년 동안, 미-중 간의 무역규모는 비약적으로 성장하였다. 중국은 탈냉전 시기의 자유무역체제하에서 미국을 비롯한 선진국 경제의 원가 절감을 위한 주요 투자처였고, 해외투자자본은 중국을 “세계경제의 공장(the world’s factory)”은 물론 최대 수출국가로 변모시켰다.¹⁵⁴

해외생산을 통한 원가절감(offshoring)으로 국내 물가안정을 누릴 수 있었지만, 미국 경제는 그로 인해 비약적으로 증대한 對중국 무역적자를 떠안게 되었다. 아울러 중국의 지적재산권 침해와 같은 불공정 거래나 국내 실업률의 증가와 같은 경제문제들은 정치문제화 되기 시작했다. 그 결과, 2018년 트럼프 前 미국 대통령의 “미국 우선주의(America First)”의 등장을 계기로

153. Niall Ferguson, “The trillion dollar question: China or America?,” *The Daily Telegraph*, June 1, 2009.

154. “China is the world’s factory, more than ever,” *The Economist*, June 23, 2020.

그림 5. 지난 20년간 미-중 무역수지



자료: CFR.

“차이메리카” 시대의 종말이 예견되기도 했다. 특히, COVID-19이 가져온 경기침체의 극복과 미래의 기술패권을 두고 경쟁하는 미국과 중국의 자국이익 중심의 경쟁구도는 계속해서 심화될 것으로 전망되어, 주요국들 간의 새로운 경쟁 구도하에서 국제협력체제에도 변화가 나타나게 될 것이다. “자유롭고 열린 인도-태평양(Free and Open Indo-Pacific)”을 주장했던 바이든 대통령의 당선으로 미국 정부의 “미국 우선주의”는 종료될 것으로 기대되었지만, 오히려 2023년 Post-COVID-19 시대의 도래와 아울러 미국의 자국중심주의는 더욱 심화될 전망이다. 특히 2022년 10월 20차 당대회를 통해 3연임에 성공하며 장기집권체제를 갖추게 된 중국의 시진핑 주석과 전략적 경쟁을 펼치며 2024년의 재임 선거를 준비하는 바이든 대통령의 입장에서 이타적인 양국 간의 협력을 도모할 수 있는 계기가 마련되기는 쉽지 않을 전망이다.

자유무역체제하에서 통제된 시장(controlled market)을 통한 국가주도 경제(state-led economy)로 성장을 이루어 낸 중국의 영향보다, 오히려 자유무역주의를 표방했었던 미국의 보호무역주의로의 회귀는 국제자유무역을 비롯한 국제협력체제에 더욱 큰 실질적인 위기요인으로 대두될 수도 있다. 미국 경제의 자유무역주의하에서 개발도상국가들은 시장의 확장을 통한 ‘규모의 경제(economies of scale)’라는 기회를 찾을 수 있었기 때문이다. 중국 등 경쟁국들을 견제하기 위해서, 자국 중심의 새로운 글로벌 공급망을 건설하려는 미국의 노력은 2022년 정책이나 법제화를 통해 가시화되었고, 2023년에도 지속적으로 추진될 전망이다. 특히, 21세기 기술 패권을 도모하기 위한 바이오, 반도체, 2차 전지 등의 주요 첨단기술 및 관련 산업 육성을 위한

미국의 자국중심 정책들은 반도체 동맹(Chip 4 Alliance), 배터리 동맹(Li-Bridge Alliance), 희토류 동맹(Minerals Security Partnership, MSP) 등과 같은 배타적인 국제협력체제를 탄생시키고 있다. 이는 중국과의 전략적 경쟁을 넘어서 글로벌 공급망을 재편성하는 것이다. 새로운 배타적 국제협력체제하에서 특히 무역의존도가 큰 우리나라와 같은 국가들은 과거의 자유무역체제와는 달리 주요국들의 경쟁 사이에서 선택을 요구받게 되어, 국가 간 새로운 긴장 관계가 조성될 가능성이 높아졌다.

Post-COVID-19 시기를 맞으며 러시아-우크라이나 전쟁이나 미국의 정책 변화로 등장하고 있는 배타적 협력체제는 국제협력이 또다시 냉전시기와 같이 블록화(bloc化) 될 수 있음을 의미한다. 그러나 국제협력에 있어서의 새로운 블록화는 냉전시기의 동구와 서구, 자유주의 진영과 사회주의 진영이라는 정치적, 이념적 블록화로부터 기인되는 것이 아닌, 경제 중심의 이슈별 블록화에 기초를 둘 것이다. 기술경쟁력을 유지하기 위한 혹은 COVID-19 팬데믹 이후의 경기침체를 극복하기 위한 미국 중심의 새로운 글로벌 공급망의 구축은 그 본격적인 시작이라 할 수 있다.

미국의 바이든 행정부는 이미 2021년 출범 이래 자국의 경제안보를 위해 테러지원 국가나 인권탄압 국가를 대상으로 하는 각종 경제제재와 수출입관리규정(Export Administration Regulations, EAR)을 강화했고, 공급망 안보 행정명령(E.O. 14017),¹⁵⁵ 군사적 목적의 최종사용자(Military End User, MEU) 대상 통제조치 등을 통해 자국 기술과 제품의 소비와 생산, 그리고 유통을 제한해 왔다. 이 모든 조치들은 자유주의의 수호라는 대원칙하에서 미국의 국가이익을 추구한다는 목적에 근거하고 있었다. 그러나 한편으로 팬데믹 이후 경기침체와 인플레이션의 극복을 목적으로 자국의 산업을 보호하고 시장 진입을 제한하는 보호주의 정책들을 전개하면서 미국은 ‘자유롭고 열린(free and open)’ 것이 아닌 배타적이고 제한적인 협력체제의 탄생을 유발하게 될 것이다. 지난 2022년 8월 미국 상원을 통과한 IRA는 한미 FTA 등을 통해 경제적 상호호혜 관계에 있었던 한국에게 이러한 미국의 변화를 확실하게 인식시켜주는 계기가 되었다.

IRA는 바이든 대통령이 2021년 1월 미국의 제46대 대통령에 취임하면서 밝혔던 ‘더 나은 재건(Build Back Better, BBB)’ 정책구상의 일환이다. 바이든 행정부는 BBB 구상을 제도화하기 위해서, 2021년부터 이미 *American Rescue Plan*(미국 구조 계획)과 *American Jobs Plan*(미국 일자리 지원 계획)을 추진 중이었고, IRA는 *America Families Plan*(미국 가정 지원 계획)을 실현하기 위한 법제화였다. BBB 구상은 본래 COVID-19 팬데믹 상황과 그로 인한 경기침체를 극복하는 한편, 이를 계기로 미국의 인프라와 산업을 미래지향적으로 재건설한다는 것이다. 그러나 국가 재정의 투입이나 지원이 자유주의 시장경제와 무역 원칙을 훼손할 지라도 자국의 산업과 경제를 보호하고 지원하기 위해서 자국중심의 새로운 글로벌 공급망과 시장경쟁 구도를 마련하는 것을 정책내용에 담고 있다. 결국, 미국의 이러한 미래전략은 적어도 지경학적 측면에서 Post-COVID-19 시대의 국제협력체제가 과거의 ‘자유롭고 열린’ 자유주의가 아닌 배타적이고 선별적인 자유주의하에서 상호이익을 도모하게 됨으로써, 새로운 질서를 받아들이는 참여국과 비

155. “Executive Order on America’s Supply Chains (E.O. 14017),” *The White House*, February 24, 2021.

참여국 간의 블록화를 야기하게 될 것이다.

한편, 미국 국내정책들로 야기될 수 있는 지정학적 블록화 가능성과 더불어 반미국 지향의 국가군들의 새로운 지정학적 블록화도 전망할 수 있다. 즉, 미국이 주도하려는 Post-COVID-19 시대의 새 질서에 반대하는 국가들이 블록화할 가능성이 커질 수 있다. 특히 유라시아 지역의 튀르키예, 러시아, 이란, 중국, 그리고 북한 등은 국제관계에서 미국의 영향력에 대해 가장 큰 반감을 지니고 있는 국가들이다. 미국으로부터 정치적, 경제적 제재를 받고 있는 이 국가군은 유사입장국들로서, “TRICK”이라 명명되는 반미국 블록을 구성하고 있다는 지적도 주지할 필요가 있다.¹⁵⁶ 이 반미국 블록의 경우, 미국의 주요 제재 대상 국가들이라는 점 외에 정치적이거나 경제적으로 공유하는 이익은 명확하지 않다. 따라서 미국이 주도하는 새로운 글로벌 공급망이라는 확실한 경제적 이익을 공유하는 블록에 비해서 결집도가 낮은 상태이지만 UN안보리 상임이사국인 러시아와 중국이 주도하는 외교적 측면의 반미 블록으로는 상당한 영향력을 지닐 수 있을 것으로 전망된다.

14세기 중반 발발했던 흑사병(Black Death) 팬데믹은 감염병의 역사는 물론 세계사에서 큰 의미를 지니고 있다. 전 유럽 인구의 30~50%와 중동(Middle East) 인구의 3분의 1에 달하는 사망자 피해를 가져오는 등 미증유의 경제적, 사회적 피해를 야기했던 감염병이었다.¹⁵⁷ 그러나 흑사병 팬데믹을 극복한 이후 유럽은 중세시대의 종말과 함께 르네상스(Renaissance) 시대를 맞이하게 된다. 르네상스 시대는 인류에게 종교가 아닌 인간 중심의 근세로 나아갈 수 있게 하는 철학적 기초를 제공하는 한편, 예술과 문화, 그리고 과학기술의 진보와 발전이 인류역사상 절정에 올랐던, 세계사에 있어서 흑사병 팬데믹의 극복을 보상하는 축복과도 같은 시기였다. 그러나 지난 3년간의 팬데믹을 극복하며 맞이하고 있는 Post-COVID-19 시대는 르네상스 시대와 같은 기대와 희망과는 전혀 다른 암울한 전조를 보이며 시작되고 있다.

2022년 말부터 재개되기 시작한 개인 간의 자유로운 국경 이동은 많은 국가들에게 COVID-19 팬데믹의 종료와 일상의 회복을 알리는 소식이었다. 그러나 Post-COVID-19시기는 단순히 21세기 최대의 감염병 유행을 극복한 이후라는 의미 이상으로, 지난 30년간의 탈냉전 시대와 다른 국제질서가 마련되는 세계사적 기점이라 할 수 있다. Post-COVID-19 시대의 국제관계는 팬데믹 기간 동안의 전 세계적 희망과 기대와는 달리 경기침체와 국제정세의 불안 등으로 인해 국가이기주의의 양상을 보이며, 새 시대를 위한 국가들의 협력이 아닌 충돌과 경쟁으로 시작하고 있다. Post-COVID-19 시대의 시작과 함께 진행되고 있는 지정학적 그리고 지정학적 위기들의 극복은 기존의 국제협력체제와 경제적 상호의존 관계를 어떻게 재정립하는가에 달려 있다.

세계사를 통해 경험했듯이, 팬데믹 같은 범국제적 천재지변이나 전쟁과 같은 국제적 위기상황, 그리고 주요국들 간의 패권 경쟁은 국제질서의 변화 가능성을 높여 왔다. COVID-19 팬데믹을 극복하는 과정에서 발생한 국제사회의 저성장과 인플레이션 등의 경제위기, 중국과 미국과의

156. Zoltan Pozsar, “War and Industrial Policy,” *Credit Suisse Economics*, August 24, 2022.

157. John Aberth, 2010, *From the Brink of the Apocalypse: Confronting Famine, War, Plague and Death in the Middle Ages*. Routledge: pp. 9-13; Suzzane A. Alchon, 2003, *A Pest in the Land: New World Epidemics in a Global Perspective*, University of New Mexico Press: p. 21.

관계 악화, 러시아-우크라이나 전쟁의 장기화 등은 결국 국제사회의 상호의존성을 약화시키는 한편, 경제안보를 필두로 새로운 국제질서하의 협력관계에서 자국의 우위를 취하려는 복합경쟁의 국제관계를 형성시켜가고 있다.

우리나라와 같은 중견국들은 이념적인 경쟁이 사라졌었던 지난 30년의 탈냉전 기간 동안 자유주의적인 경쟁 관계하에서 주요국들 사이에서 새로운 역할들을 찾아가는 중견국 외교를 펼칠 수 있었다. 1990년대 일본과 캐나다의 UNESCO나 UNDP 등의 국제기구를 통한 인간안보 외교나 2000년대 말 한국의 녹색성장(green growth) 외교 등은 소프트파워를 추구하는 중견국 외교의 전형적이고 성공적인 사례들이다. 그러나 범세계적인 팬데믹 이후 등장하고 있는 복합경쟁의 국제관계는 중견국가들의 외교적 역할에 운신의 폭을 좁힐 수 있다. 더구나 2023년 더욱 심화될 글로벌 공급망 재편과 같은 경제안보 중심의 국제협력은 결국 중견국가가 지니는 소프트파워보다는 주요국의 하드파워가 새로운 국제질서를 만들어 가는 데 더욱 큰 역할을 하게 될 것이다. 아울러, 복합경쟁하에서의 경제안보를 중심으로 하는 다양한 블록화는 국제협력에 있어서 중견국가들은 주요국들 사이에서 외교적 선택을 강요받게 될 수도 있다. 국제질서와 국제관계의 변동기를 맞으며, 명분보다는 실리를 추구하는 외교정책의 수립과 추진이 필요한 때이다.

A S A N

국제정세 전망

2 0 2 3

복합경쟁

Complex Competition

■ 참여 연구진

최 강 아산정책연구원 원장

차두현 아산정책연구원 수석연구위원

고명현 아산정책연구원 선임연구위원

제임스 김 아산정책연구원 선임연구위원

이동규 아산정책연구원 연구위원

최은미 아산정책연구원 연구위원

이상준 국민대학교 러시아·유라시아학과 교수

백승훈 한국외국어대학교 중동연구소 전임연구원

이재현 아산정책연구원 선임연구위원

최진우 한양대학교 정치외교학과 교수

양 욱 아산정책연구원 부연구위원

연원호 대외경제정책연구원 경제안보팀장

심상민 아산정책연구원 연구위원

최현정 아산정책연구원 선임연구위원

THE ASAN INSTITUTE for POLICY STUDIES



www.asaninst.org