

A S A N

국제정세전망

2 0 2 5

리뉴얼 Renewal

아산정책연구원

2024년 12월

A S A N

국제정세전망

2 0 2 5

리뉴얼 Renewal

아산정책연구원

2024년 12월

목차

서문	04
총론: 서로 다른 '리뉴얼(Renewal)' 구상의 각축	06
동북아: 주요국 '리뉴얼'의 집약	23
분위기 반전을 노리는 북한	36
일방주의로 가는 미국의 '리뉴얼'	45
글로벌 영향력 확대로 미국의 리더십 대체를 꿈꾸는 중국	55
새로운 시작의 기회와 도전의 기로에 선 일본	63
러시아: 다극적 세계질서 추구와 부족한 역량 제고 노력	70
중동 질서 '리뉴얼': 전쟁 후 새 역내 질서 설계를 향한 경쟁	78
'리뉴얼'이 필요한 아세안과 동남아	88
유럽: 불확실성의 시대, 쇠신을 위한 리더십의 모색	98
사이버: 최소한의 공통분모 확보를 위한 노력	108
새로운 군비경쟁: 수요 증가 속 국방공급망 재편	115
경제안보 전략과 공급망 재편의 구체화	124
일련의 충격에 따른 혁신적 국제무역체계 변화 가능성	132
인도-태평양: 전략공간의 분절화 및 힘의 공백 등장 가능	142

서문

2010년대 이후 이루어지고 있는 세계질서 재편은 다양한 특성을 가지고 있고, 주요국 간 경쟁과 각축 그리고 이에 대한 다른 국가들의 대응 과정에서 나타나는 여러 현상을 하나의 주제로 설명하는 것은 매우 어려운 일입니다. 어떤 이들은 오늘날의 세계를 ‘新냉전(New Cold War)’으로 규정하는가 하면, 앞이 보이지 않는 ‘대격변(Turbulence)’으로 정의하기도 합니다. 전통 안보에 대한 관심 외에도 기후변화, 감염병, 공급망 안정 등 ‘신흥안보(Emerging Security)’, ‘경제안보(Economic Security)’ 분야 이슈들이 강조되기도 합니다. 이와 같이 우리가 10여 년 이상 지켜보고 있는 국제질서는 다양한 특징이 어우러져 나타나고 있고, 그 미래를 전망하고 예측하는 일도 그만큼 어려워졌습니다. 그러나 어느 시각에서 현대 국제관계를 바라보든 공통적으로 나타나는 현상은 주요국(dominant power)이 자국을 중심으로 한 국제질서 유지 혹은 새로운 질서 구축, 권위 있는 국제적 조정장치의 부재, 그리고 많은 국가들을 고민하게 만드는 선택의 문제 등일 것입니다. 이 특성을 체계적으로 분석하여 설명하는 일은 지구촌의 오늘과 내일을 바라보는 데 있어 매우 중요합니다.

아산정책연구원은 그 방향과 속성을 쉽게 가늠하기가 힘든 국제질서 흐름을 살펴보기 위해 2015년부터 “아산 국제정세전망” 보고서 전반을 관통하는 주제를 설정해왔습니다. 전략적 불신(2015), 뉴노멀(2016), 리셋(2017), 非자유주의 국제질서(2018), 한국의 선택(2019), 신지정학(2020), 혼돈의 시대(2021), 재건(2022), 복합경쟁(2023), 연대결성(2024)이 지금까지 연구원이 다루었던 주제들입니다. 이 주제들은 서로 다른 키워드를 내세웠지만, 변화하는 국제질서의 모습과 그 함축성, 그리고 이 환경 변화에 대응하기 위한 각 국가와 지역 차원 전략을 입체적이고 종합적 시각에서 살펴보려는 고심을 담고 있습니다.

2025년 주제로 선정된 ‘리뉴얼(Renewal)’도 이러한 고려를 반영한 것입니다. 미국, 중국, 러시아 등 주요국은 모두 자기들이 이상적으로 생각하는 국제질서를 구축하기 위해 활발한 연대결성(Coalition Building) 작업을 진행해왔고, 이는 기존 양자 및 다자관계 이외에도 QUAD, AUKUS, BRICS 등 다양한 다자 및 소다자 협력관계를 만들어내는 동력이 됐습니다. 또 주요국의 이익 각축은 각 지역 내 행위자의 이해관계와 맞물려 우크라이나 전쟁과 이스라엘-하마스 전쟁, 그리고 대만해협 긴장이라는 갈등과 분쟁을 초래하기도 했습니다. 동시에 주요국은 서로 간의 견제와 각축이 세계적 전쟁이라는 사태로 비화되는 것을 방지하기 위해 적정선에서 타협을 모색했는데, 2023년 11월의 샌프란시스코 미중 정상회담에서의 합의는 그 대표 사례라 할 수 있습니다. 다만, 2024년을 돌아보면 어떤 주요국도 이로부터 충분히 만족할 만한 결과를 이끌어내지는 못한 걸로 평가됩니다. 미국은 우크라이나에 대한 지속적인 지원에도 불구하고 유리한 전황을 이끌지 못했고, 중동 지역에서는 전통 동맹국인 이스라엘과 불협화음을 내기도 했으며, 중국 및 러시아 등에 대해 확실한 우위를 점하지 못했습니다. 러시아는 우크라이나에서 유리한 전세를 만들어냈지만 여전히 강력한 저항에 부딪치고 있고, 우크라이나 전쟁으로 인해 러시아에 대한 유럽의

협오는 더 강해졌습니다. 중국 역시 대만의 독립 주장에 계속 고심하고 있고, 새 국제질서의 대안 세력으로서 이미지를 강화하는 데에도 한계가 있었으며, 전통적인 우호세력인 북한과의 관계도 원만치만은 않았습니다. BRICS를 활용해 ‘글로벌 사우스(Global South)’를 자신의 지원자로 끌어들이려 한 중국과 러시아의 시도 역시 별 성과를 거두지 못했습니다.

2025년을 맞아 주요국은 이러한 현상을 타개하기 위해 모두 경쟁적으로 새 전략과 정책을 통해 분위기를 바꿔가려 할 것입니다. 미국은 트럼프 2기 행정부 출범을 기점으로 ‘미국을 다시 위대하게(Make America Great Again, MAGA)’ 구호를 다시 내세울 것이고, 중국 역시 이에 대한 대응 전략을 구사하여 미국의 세계적 지도력 약화를 꾀하고 그 공백을 노릴 것입니다. 러시아도 2024년부터 계속된 북러 밀착을 바탕으로 다극적 국제질서 속에서 중요한 한 축이 되려 할 것입니다. 이러한 주요국 및 여타 국가의 행태 및 상호작용을 한마디로 축약한 것이 바로 ‘리뉴얼’이라는 단어입니다.

2025년 전략 정세는 다양한 의문과 고민을 우리에게 제기합니다. 우리나라가 위치한 한반도와 동북아에서도 수많은 전략적 계산이 서로 뒤엎히거나 충돌할 것이며, 이로 인해 다양한 상황이 전개될 수 있습니다. 트럼프 2기 행정부 출범과 함께 동맹관계에서 ‘거래’를 강조할 미국, 한미일 안보협력의 ‘약한 고리’인 우리를 공략하려는 중국, 북러 밀착을 우리에게 대한 핵 위협 강화와 한반도 및 동북아에서의 지분 강화로 활용하려는 북한과 러시아 등이 맞물려 우리의 안보 여건은 더 복잡하게 변해갈 수 있습니다. 이 보고서는 2025년 국제정세를 전망하고, 그 속에서 우리나라는 과연 어떠한 통찰력을 가지고 이에 대응해야 하는가를 제시하기 위한 연구원 차원에서의 노력의 집약입니다. 이 보고서가 2025년 한반도 및 지역 그리고 국제질서에 대한 분석을 활성화하는 값진 밑거름이 되기를 기대해봅니다. 끝으로 보고서 발간을 위해 노력을 아끼지 않으신 연구원 내부 및 외부의 저자 여러분께 감사의 뜻을 표합니다.

아산정책연구원 이사장
운영관

총론: 서로 다른 '리뉴얼(Renewal)' 구상의 각축

최강 원장

2024년 평가: 주요국의 딜레마 가중

미국, 중국, 러시아 등 주요국(dominant power)은 2024년에도 자신들을 중심으로 한 국제질서 수호 혹은 새로운 질서 구축을 위해 노력했고, 이 과정에서 세력을 증강하기 위한 연대 결성(Coalition Building)을 활발히 진행했다. 여타 국가도 이러한 전략적 각축 속에서 생존전략을 적극 모색했다. 미국은 2023년 진행된 다양한 연대결성 기조를 2024년에도 이어갔고, 이를 통해 중국과 러시아 등 경쟁자를 위축시키려 했다. 2024년 7월 9일~11일(미국 현지시각) 워싱턴 D.C.에서 열린 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 정상회의 분위기는 이를 잘 반영한다. NATO 정상회의의 연설을 통해 바이든(Joe Biden) 미국 대통령(이하 바이든)은 NATO가 근본적으로 '민주적'인 속성을 지니고 있다고 지적하고, 독재 체제들이 지난 80여 년간 지속된 국제질서를 전복하려 한다고 비판하는 한편, 그 대표 사례로 우크라이나를 침공한 러시아를 지목했다.¹

그림 1. 2024 NATO 정상회의(위) 및 IP4 정상회담(아래)



1. "Remarks by President Biden on the 75th Anniversary of the North Atlantic Treaty Organization Alliance," *The White House*, July 9, 2024.



출처: NATO(위), 연합뉴스(아래).

2024년 NATO 정상회의 공동선언문도 이러한 미국의 인식을 충실히 반영하고 있다. 공동 선언문은 중국을 러시아의 우크라이나 전쟁을 지원하는 ‘결정적 조력자(decisive enabler)’로 지목했고, 이란과 북한의 러시아 군사지원을 규탄하는 동시에, 러시아에 대한 북한의 포탄 및 탄도미사일 제공을 강력히 비판했다.² 외형상 중재 입장에도 불구하고 중국은 러시아 편에 선 세력이고, 북한과 이란 등 권위주의 체제가 여기에 동참하고 있다는 인식의 공통분모를 드러낸 것이다. 이 정상회의에는 우크라이나 전쟁 후 NATO에 새로 가입한 핀란드(2023년) 및 스웨덴(2024년) 정상도 참석해 32개 회원국 체제를 보여주었는데, 이 역시 권위주의에 대한 세력 과시 성격을 띠었다고 할 수 있다. 또 NATO 정상회의에는 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드 인도-태평양 4개 파트너국(Indo-Pacific 4, IP4)이 2022년과 2023년에 이어 3년 연속 초청받았는데, 이는 NATO와 인도-태평양 지역에서 미국의 우방 및 동맹국이 지정학적 범위를 넘어 협력할 수 있는 근거를 확대했다는 점에서 의미가 있다.

미국은 인도-태평양 지역에서도 동맹 및 우방국과 네트워크 강화를 꾸준히 이어갔다. 2024년 4월 11일 미-일-필리핀 정상회담을 통해 양자를 넘어小다자 협력의 기반을 확장했고, 일본의 ‘오커스 필러2(AUKUS Pillar 2)’ 참여에 합의하며 기존小다자 협력 간 연계를 강화했다. 또 인도-태평양 지역小다자 협력의 출발점이라고 할 수 있는 ‘쿼드(Quadrilateral Security

2. 공동선언의 구체적 내용에 대해서는 “Washington Summit Declaration issued by the NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. 10 July 2024,” NATO, July 10, 2024.

Dialogue, QUAD)’ 정상회의를 통해서도 회원국 간 결속을 재확인했고, 한미일 ‘캠프 데이비드 (Camp David)’ 공동선언의 차질 없는 이행의 일환으로 7월에는 한미일 3국 국방장관 회담도 개최했다.

이러한 미국의 노력은 인도-태평양 지역에서 기존의 ‘바퀴축과 바퀴살(Hub and Spokes)’ 체제³를 탈피해 동맹국 간 관계를 직물의 날실과 씨실처럼 연결함으로써 미국이 역할을 줄이거나 혹은 미국 없이도 동맹국끼리 안보 결속을 강화할 수 있는 ‘격자무늬 동맹(Lattice-like Alliance)’을 만들어가는 데 있었다. 미국은 중동 지역에서도 이스라엘과 친미계 이슬람 국가 간의 협력을 강화하는 ‘아브라함 협정(The Abraham Accords)’ 체제를 바탕으로 반미 및 친이란계 세력들을 견제하려 했고, 그 노력은 일부 성과를 거두었다. 2024년 4월 이란이 최초로 드론과 미사일을 이용해 이스라엘을 공격했을 때, 사우디아라비아, 아랍에미리트, 요르단이 미 중부사령부(United States Central Command, U.S. CENTCOM) 통합 방공 체계하에서 이스라엘과 공조해 이란발 미사일의 레이더 추적 정보를 발 빠르게 공유하고 전투기 공격을 위해 자국 영공을 개방한 것은 그 대표 사례라고 할 수 있다.

중국과 러시아 역시 자신들을 중심으로 한 우호세력 결집을 부단히 추진했다. 5월 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령(이하 푸틴)은 그의 다섯 번째 임기가 시작되자마자 중국을 국빈 방문했고, 시진핑(習近平) 중국 주석(이하 시진핑)과 정상회담을 통해 양국 간 전략적 동반자 관계(Strategic Partnership) 심화에 합의했다. 또 양측은 공동성명을 통해 우크라이나 및 대만 문제와 관련, “역내 전략적 안보 균형을 방해하려는 미국의 시도에 심각한 우려를 거듭 표한다”고 밝혔고,⁴ 이는 ‘미국 견제’라는 공통 목표를 향해 중국과 러시아가 같은 길을 걸을 것이라고 다짐하는 의미가 있었다.

푸틴과 시진핑은 7월 카자흐스탄에서 열린 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO) 정상회의에서 다시 만나 “양국의 정당한 권익과 국제 관계의 기본 준칙 수호를 위해 노력해야 한다”라는 원칙에 공감하며,⁵ 미국 및 서방 견제에 상호 협력할 것을 다짐했다. 또 시진핑은 연설을 통해 SCO가 “평등하고 질서 있는 다극 체제(equal and orderly multipolar world)”를 옹호해야 한다고 주장하면서 SCO가 미국 주도 국제질서에 대한 대항세력 성격을 띤다는 점도 분명히 했다.⁶

3. 미국을 중심으로 각종 양자관계(동맹)가 연결된 시스템을 의미한다. 이 시스템에서는 바퀴축이 없으면 바퀴살은 아무런 기능을 할 수 없는데, 미국이라는 연결고리가 빠져버리면 미국 동맹국들끼리는 소원한 관계가 되거나 결속력이 약해지는 단점이 있다.

4. “푸틴-시진핑 정상회담…러중 [전략적 동반자 관계] 심화 합의,” VOA, 2024년 5월 16일자.

5. “[반서방 블록] 역할 하는 상하이협력기구…중러 주도,” 연합뉴스, 2024년 7월 4일자. 이 협력기구에는 우크라이나 전쟁에서 러시아를 지원하고 있는 벨라루스가 새로운 회원국으로 가입함으로써 SCO의 對미, 對서방 견제 기구의 색채를 더욱 뚜렷이 했다.

6. “Xi Jinping Attends the “Shanghai Cooperation Organization Plus” Meeting in Astana and Makes an Important Statement,” Ministry of Foreign Affairs the People’s Republic of China, July 4, 2024.

그림 2. 2024년 SCO 정상회의



출처: 연합뉴스.

이와 함께, 2024년 중국은 ‘글로벌 사우스(Global South)’ 일원임을 강조하는 한편, 이 범주에 속하는 국가를 공략하기 위해 활발히 움직였다. 러시아와 함께 브릭스(BRICS)⁷ 협력회의를 이끌면서 ‘글로벌 사우스’ 국가에 대한 저변을 확대하고, 국제 쟁점에 대해 미국 및 서방과는 다른 국제 여론을 조성하려 했다. 중국이 2024년 중동 및 아프리카 국가를 상대로 대규모 인도주의 및 개발원조를 제공한 것도 이의 연장선상에서 해석될 수 있다. 러시아 역시 푸틴의 재집권 후 다극주의 국제질서 구축에 목소리를 더 높이기 시작했고, 우크라이나 전쟁에서 이란과 북한의 지원을 계기로 이들과 협력도 강화했는데, 특히 2024년 6월 『북러 포괄적인 전략적 동반자관계에 관한 조약』(이하 북러 新조약) 체결을 통해 북러관계를 새 단계로 끌어올렸고, 이를 바탕으로 북한의 우크라이나 전쟁 참전을 이끌어냈다.

그러나 활발한 연대결성 이면에서 미국, 중국, 러시아 등 주요국은 공통적으로 지도력 한계 혹은 부재를 드러냈고, 국제질서 재편에 대한 주도권을 확보하는 데 한계가 있었을 뿐 아니라 자신의 동맹 및 우방국에 대해서도 확실한 장악력을 보여주지 못했다. 미국의 우크라이나에 대한 지속적인 지원에도 불구하고 전선 상황은 나아지지 않았으며, 오히려 對우크라이나 지원을 놓고 바이든은 젤렌스키(Volodymyr Zelensky) 우크라이나 대통령과 이견을 보이기도 했다.⁸ 이스라엘-하마스 전쟁도 비슷한 양상을 보였다. 네타냐후(Benjamin Netanyahu) 이스라엘 총리는

7. 신흥 경제성장국을 의미하는 용어로 브라질, 러시아, 인도, 중국의 4개국을 통칭하여 사용되었지만(BRICs), 이후 남아프리카 공화국의 참가로 BRICS 체제가 형성되었고, 이후 이들이 하나의 협력체를 지향하면서 이란, 아랍에미리트, 이집트, 에티오피아 등이 추가 합류했다.

가자지구 작전이나 하마스(Hamas)와 휴전 협상에 있어 바이든 정부와 자주 갈등을 노출했고, 때로는 미국과 조율되지 않은 일방적 작전을 벌이기도 했다.⁹ 이는 동맹이나 군사수혜국에 대해 자신의 목소리를 쉽게 관철하지 못하는 나약함으로 비춰질 수 있었고, 결과적으로 전쟁 상황 역시 미국에 유리하게 전개되지 않았다. 그 결과, 우크라이나 전쟁은 2년이 넘게 지속되고 있고 중동 지역의 정세 역시 불안정하다.

중국과 러시아도 주도력과 장악력에 있어 한계를 보였다. 러시아와 중국은 BRICS 회의를 자신의 세력 확장을 위한 계기로 활용하려 했지만, 쿠바, 베네수엘라, 시리아, 벨라루스 등 자신들에게 우호세력을 다수 진출시켜 BRICS의 저변을 확대하려는 노력은 2023년에 이어 2024년에도 별다른 성과를 거두지 못했다. 그 결과, 2024년 BRICS 정상회의 공동성명은 회원국 간 평등하고 호혜적 관계 발전이라는 원칙적 내용 이외에 특별히 反미, 反G7, 反서방이라고 할 만한 메시지를 포함하지 못했다. 우크라이나에서 전반적 전황 호전에도 불구하고 러시아는 기존 점령지를 대폭 확대하는 데 실패했고, 오히려 8월에는 우크라이나에게 전격적인 쿠르스크(Kursk) 진격을 허용했다. 중국 역시 미국의 지도력 공백을 공략하는 뚜렷한 성과를 보여주지 못했다.

이 과정에서 NATO 회원국을 비롯한 미국의 동맹국 및 우방국, 중국과 러시아에 동참하는 세력 어느 한쪽도 뚜렷한 결속력을 보여주지 못하는 상황이 2024년 내내 이어졌다. ‘글로벌 사우스’ 역시 독립세력으로 명확한 노선을 지향하기보다 개별 회원국 간 계산이 복잡하게 교차하는 모습을 보였다. 대표적인 것이 인도였는데, 인도는 對러시아 경제제재에는 사실상 동참하지 않으면서도 BRICS가 反서방 연대로 변질될 가능성에는 견제의 움직임을 보였고, QUAD를 통해서 미국과 협력을 강화하는 모습을 보였다.

이러한 2024년 상황은 직접 충돌은 자제하지만 대립을 지속하는 기존 정책이 누구에게도 만족스럽지 않다는 것을 의미한다. 우크라이나와 중동의 전쟁이 이어질수록 이에 직간접적으로 개입되어 있는 주요국의 정치·군사적 부담은 커질 수밖에 없고, 대만 등이 새 분쟁지역으로 언젠가 등장할 수 있다. 주요국의 대립을 ‘新냉전’으로 규정하는 등 이를 활용하려는 북한과 같은 체제의 욕구도 커지고 있고, 이는 주요국 간 더 큰 갈등을 초래할 수 있으며, 2024년 하반기 북러 밀착으로 이미 현실화되었다.

주요국의 국내 상황도 낙관적이라 할 수 없다. 중국은 2024년 양회(兩會)에서 설정한 연간 경제성장률 목표치인 ‘5% 안팎’을 달성할 것으로 전망됐다. 하지만, 중국 경제에 대해선 비관적 전망이 만만치 않게 나오고 있고, 러시아 역시 우크라이나 전쟁 여파를 잘 견디고 있는 상황이 지

8. “Mutual Frustrations Arise in U.S.-Ukraine Alliance: Ukrainian officials are disheartened about stalled aid. The Pentagon wants Kyiv to heed its advice on how to fight,” *The New York Times*, March 7, 2024.; “Zelensky, amid urgent appeal to Biden, confronts U.S. partisan split,” *The Washington Post*, September 26, 2024.

9. “Biden tells Israel’s Netanyahu future US support for war depends on new steps to protect civilians,” *AP News*, April 5, 2024.; “Biden administration strongly denies Netanyahu’s claim US is blocking arms shipments amid war with Hamas,” *ABC News*, June 20, 2024.; “How Netanyahu shattered Biden’s Middle East hopes,” *The Washington Post*, October 9, 2024.

속 가능할지에 대한 의문이 증폭되고 있다. 미국 역시 경제 연착륙과 급격한 경기침체 우려 사이에서 평가가 엇갈리고 있고, 이는 결국 11월 5일(미국 현지시각) 미국 대선에서 트럼프 공화당 후보 승리로 이어졌다.

2025년 전망: 전반적 '리뉴얼' 추세하의 일부 '혁신'

2025년은 분위기를 바꾸기 위한 주요 국가의 '리뉴얼'이 경쟁적으로 전개될 것이고, 이는 여타 국가의 대외전략 '리뉴얼'도 유도할 것이다. 여기서 중요한 키워드는 '리뉴얼'로 이는 갈등의 격화 혹은 해소까지는 아니더라도 상대방에 대한 확실한 우위 확보를 위해 기존 전략보다는 더 적극적이고 공세적인 전략을 추구하는 것을 의미한다. 리뉴얼은 현재 정책이나 전략과 전혀 다른 것을 추구하는 것이 아니라 과거에서부터 지금까지 추구해왔던 정책을 변화한 환경하에서 기존 수단과 방법뿐 아니라 다른 수단과 방법을 통해 추구하는 것을 의미한다. 구조적 변화이기보다는 방법과 접근법에 있어서의 변화를 의미한다. 리뉴얼 과정에서 국제 경제질서는 협력보다 분리와 견제가 강조되는 '혁신' 현상이 발생하기도 할 것이나, 전반적인 국제 및 지역질서는 근본적 변화가 없는 상황에서 각국의 '리뉴얼' 구상이 서로 충돌하거나 상쇄됨으로써 다양한 쟁점이 대두할 것으로 전망된다.

주요국을 비롯한 각국이 정책상의 새로운 조정을 시도한다면 몇 가지 전략적 선택지가 있다. 재건축, 혁신, 리뉴얼, 유지보수가 그 선택지이다. '리뉴얼'은 기존 체제 재건축이나 혁신보다 작은 폭의 변화를 추구하지만 유지보수 전략에 비해 더 큰 폭의 변화를 지향한다. '재건축'은 가장 큰 폭의 변화로 기존 체제의 완전한 붕괴 후 재건을 의미하는 것이며 전쟁과 같은 전면적 충돌 혹은 굴욕적 평화로의 전략 및 정책 전환을 포함한다. 재건축보다 낮은 수준의 '혁신'은 주요국 간 기존 전략경쟁의 틀을 유지하는 가운데 자신의 힘을 대폭 강화하고 상대방에 대한 확실한 우위를 보장하기 위해 전략상 큰 전환을 시도하는 것을 말한다. 리뉴얼에 비해 변화의 폭이 더 적은 '유지보수'는 현 전략을 유지하면서 상황의 필요에 따라 조금씩 조정하는 것을 의미한다.

현 상황에서 주요국이 재건축 전략을 택하기에는 정치·경제적 부담이 너무 크다. 각국이 전쟁을 선택하거나 자신의 굴복을 감수한 평화로의 복귀를 선택하는 어느 경우에도 이미 익숙해진 기존 전략을 폐기하는 비용이 부과된다. 경제적으로도 재건축은 기존 레짐(Regime)을 대체하는 새로운 레짐의 구축을 의미하는데, 이는 상당한 정치·경제적 리스크를 안고 있다. 그렇다고 해서 전략을 단순히 유지보수하는 것 역시 한계가 있는데, 이는 이미 2024년에도 끊임없이 시도했고 큰 효과가 없었던 방안이기 때문이다. '혁신' 역시 정치적으로 표방하기는 쉽지만, 국가 간 관계가 이미 상당히 상호 연계된 상황에서 완전한 관계 재조정에는 비용이 너무 크다. 즉 '혁신'을 시행하려면 과거 적대국과 연대하거나 혹은 갑작스럽게 갈등의 증폭을 선택해야 하는데, 이는 큰 혼란을 불러오게 될 것이기 때문에 '혁신'을 표방하는 국가도 실질적으로 그보다 낮은 수준의 변화를 택할 수밖에 없다. 따라서 주요국의 선택은 더 분명한 '전략적 명확성(Strategic Clarity)'을 발휘하는 '리뉴얼'로 좁혀지게 된다.

표 1. 국제질서 재편과 관련된 접근들에 대한 조작적 정의

	국가 차원	국제질서	주요국 간 갈등	공급망 재편	지역 분쟁	미국 대북정책
재건축 (Rebuilding)	기존 국제관계 인식 및 국가 이익의 근본적 변화	기존 체제의 완전한 붕괴 (패권 혹은 공존)와 새 체제 지향	전쟁, 굴복, 혹은 평화	새로운 체제 형성	모든 지역에서의 명백한 승패 지향	기존의 피아관계 전면 변화
혁신 (Renovation)	이전 정책의 외형적/실질적 동시 전면 전환	경쟁상대의 교체, 혹은 관계 전환	갈등 격화 혹은 양보	디커플링 혹은 상호의존 복귀	지역/이슈별 우선순위 설정에 따른 전력 변화	북핵 용인, 관계 정상화
리뉴얼 (Renewal)	외형적 전면 전환하 실질적 일부 전환	현 체제 지속하 확실한 우위 보장	전략적 명확성 강화	디리스팅 유지하 일부 디커플링 강화 혹은 디리스팅 강화	특정 분야/지역에서의 더 명확한 공약 천명	대화 모색 혹은 압박 강화
유지보수 (Repair & Maintenance)	이전 정책 유지	현 체제 지속	현 전략 지속	현 전략 지속	현 전략 지속	전략적 인내 3.0

물론 이 ‘혁신’과 ‘리뉴얼’ 등의 개념 정의가 일괄적으로 모든 국가에 동일하게 적용될 수 있는 것은 아니다. 예를 들어, 트럼프 행정부의 복귀로 미국 대외정책 일부가 ‘혁신’적으로 변할 수 있지만(대표적인 것이 무역과 공급망 재편), 모든 정책이 같은 방향으로 변할 것으로 기대하기 어렵다. 또 미국의 ‘혁신’적 전환이 중국이나 러시아의 ‘혁신’적 맞대응으로 이어진다고 보기도 힘들다. 트럼프 2기 행정부도 선거 과정에서는 ‘혁신’적 정책을 천명했지만, 실제로는 ‘리뉴얼’에 그칠 가능성도 크다. 이러한 점에서 ‘리뉴얼’은 2025년 국제정세를 설명하는 고정 추세라기보다는 각국의 전략 변화폭을 설명하는 하나의 기준점으로 보는 것이 타당하다.

미국 바이든 행정부가 유지보수 차원에서 조금 더 명확한 정도의 ‘리뉴얼’을 선택하려 했다면, 트럼프 2기 행정부는 ‘혁신’에 가까운 ‘리뉴얼’을 지향할 것이지만, 현실적 한계 역시 고려할 것이다. 트럼프 2기 미국은 대외관계에서 주도력 회복보다 국내 문제에 중점을 두고, 관세, 투자 심사, 공급망 분리 등을 통해 국내 산업을 강화할 것이고, 이러한 국내 문제 우선의 정책 기조는 불가피하게 미중 전략경쟁에 영향을 미칠 것이다. 트럼프 당선인이 이미 선거 과정에서 중국 수입품에 60% 관세를 부과하겠다는 공약을 내세웠고, 당선 후에는 캐나다와 멕시코에 25% 관세를, 중국에 10% 추가 관세를 부과하겠다고 공언했다. 미국은 이를 레버리지로 중국의 성장을 견제하고 기초체력을 약화시켜 대외 개입을 제한하는 전략을 추진할 것으로 전망된다. 동시에 불법 이민 문제 해결과 국경 안보를 내세우며 우방이나 동맹국에도 심리적이고 물리적 장벽을 높일 것

이다. 자유와 민주주의 수호를 표방했던 바이든 행정부와 달리, 트럼프 행정부는 거래와 실리에 입각해 ‘미국 우선주의(America First)’ 및 ‘미국을 다시 위대하게(Make America Great Again, MAGA)’ 만드는 데 집중할 것이다. 한마디로 트럼프 2기 행정부의 출발점인 2025년 미국 대외 정책은 트럼프 1.0을 변화된 환경하에서 재구성하고 동력을 찾아 추진하는 것이다.

트럼프 행정부의 정책이 철저히 가치배제적일 것이라고 보기는 힘들다. 트럼프 1기 행정부는 같은 권위주의 정권이라고 하더라도 러시아, 북한 등에 대해 호의적 입장을 보이면서도 이란 등의 중동 지역 국가에는 강경한 태도를 보였고, 북한에는 2017년 인권 공세에서 나타난 바와 같이, 압박과 거래에 도움이 된다면 가치 문제를 차용하는 데 있어서도 적극적이었다. 즉 외형적으로는 ‘혁신’처럼 보이지만, 실질적으로 바이든 행정부 정책에서 자신의 색깔이나 용어를 더 강화하고, 미국 자체의 부담보다 우방 및 동맹국의 부담으로 미국의 세계적 지도력을 유지하는 데 중점을 두는 ‘리뉴얼’ 전략을 택할 것이다.

이러한 점에서 인도-태평양 지역에 대한 미국의 관심은 유지될 것이지만, 트럼프 2기 행정부의 ‘미국 우선주의’ 대외정책 기조 속에서 그 접근법이 다시 한번 ‘리뉴얼’ 될 가능성이 높다. 안보 차원에서 서태평양 일대에서 존재감을 확대하기 위해 보다 적극적인 對중 억제정책을 수립할 수 있으며, 이 과정에서 일본, 호주, 한국, 필리핀 등의 동맹국들과의 안보 분담과 역할 분담을 강조함으로써 ‘확전 우위(Escalation Dominance)’¹⁰를 확보하고자 할 것이다. 대만에 대해서는 다소 신중한 접근을 할 것이지만, 2022년 미 의회에 제출되었던 『대만정책법(Taiwan Policy Act of 2022)』을 적절히 활용한 탄력적 대응을 시도할 것이다.¹¹

중국은 미국 내 초당적 反중 인식과 對중 우려를 인식하고 있으며, 이에 따라 미국의 對중 견제와 압박 정책이 계속될 것이라는 인식하에 미중 전략경쟁을 위한 대응 태세를 새로이 할 것이다. 동시에 트럼프 2기 행정부 대외정책에 대한 미국 동맹 및 우방국의 불만과 불신으로 인해 바이든 행정부가 추진했던 反중 연대의 결속력이 약해질 것으로 기대하고 자유무역, 경제 성장, 국제 질서 수호를 강조하면서 미국의 대안 세력을 자처할 것이다. 중국은 트럼프 2기 행정부 취임 초기에는 대결보다 협상을 우선 시도할 것으로 보이는데, 경기 하방 압력 속에서 대규모 경기부양책을 실시하는 중국 입장에서 트럼프 2기 행정부의 對중 압박을 가능한 늦추거나 그 강도를 완화해야 하기 때문이다.

중국은 트럼프 행정부가 우크라이나 전쟁 종식을 모색할 때에 러시아-우크라이나 평화협정에 대한 지지 및 협력 의지를 내보이거나 미국산 제품 및 서비스 대량 구매, 혹은 전기차 등 미국 수출 비중이 작은 제품 관세 대폭 인상 등을 제시하며 미중 협상을 위한 환경을 만들어가려 할 것이다. 또 한국, 일본, 호주 등 역내 선진국과 협력을 심화함으로써 對중국 견제 연대를 흔들려 할

10. ‘확전 우위’란 갈등 혹은 긴장 상황에서 갈등의 수위(escalation ladder)를 임의로 조절할 수 있는 능력을 확보함으로써 상대방에 대해 우위를 점하는 능력을 의미한다. 이는 상대방에 비해 우월한 전략적 타격능력을 바탕으로 할 경우가 많다.

11. 이 법에는 대만의 국제적 위상 제고에 대한 다양한 내용이 담겨 있다. 또한 미국은 대만에 대한 무기 제공 등을 통해서도 대만 문제에 관여할 수 있다.

것이다. 그 과정에서 중국은 한국에 대한 회유를 강화할 것으로 예상된다. 트럼프 행정부의 고립주의와 선별적 개입주의를 고려할 때, 트럼프 2기 행정부는 바이든 행정부와 달리 ‘글로벌 사우스’에 대해 큰 관심을 두지 않을 가능성이 있으므로, 중국은 이를 계기로 ‘글로벌 사우스’와 경제 교류 및 협력을 적극적으로 추진할 것이다.

2025년에 중국은 러시아와의 관계는 유지하겠지만, 북한에는 거리를 두며 러시아와 북한에 대해 이원적 정책을 추진할 것으로 예상된다. 북한이 미 대선 이후 對미 협상력을 높이기 위해 군사 도발을 감행하거나 우크라이나 전쟁 참전 등 러시아와 군사 밀착을 강화한다면, 한국, 일본 등 역내 국가들은 미국과 동맹을 더 강화할 수밖에 없을 것으로 판단하기 때문이고, 이는 중국이 트럼프 2기 행정부의 ‘미국 우선주의’를 계기로 미 동맹의 균열을 공략하려는 시도를 방해할 수 있다. 따라서 2025년 중국은 국제사회에서 수사적으로는 북한의 안보 우려를 옹호할 것이지만, 북한과 고위급 교류를 더 줄이거나 북한 파견 노동자 귀국 등으로 북한을 압박할 것으로 보인다.

러시아는 2025년을 다극적 국제질서 수립과 그 속에서의 자신의 중심적 지위 확보를 위해 외교적 노력을 기울일 전망이다. 또 미래 간 핵 군축 조약인 ‘新전략무기감축협정(New Strategic Arms Reduction Treaty, New START)’의 만료 시점(2026년 2월)이 다가옴에 따라 전략무기 개발 및 실험 등을 활용하여 미래 간 핵 군비경쟁을 벌이려 할 것이다. 무엇보다 2024년 11월의 핵 사용 교리 변경과 같이 전략무기 사용의 문턱을 낮추려는 시도를 통해 우크라이나 전쟁에서 유리한 정전 및 종전 조건을 만들어 미국과의 전략무기 협상에서도 유리한 고지를 확보하려 할 것이다. 러시아는 트럼프 2기 행정부 출범 직후부터 우크라이나 전쟁의 유리한 종결을 위해 전력을 기울일 것이고, 이를 위해 북한의 무기와 병력 지원을 적극 활용할 것이다. 또한 달러 패권주의에 맞서 BRICS의 국제결제시스템을 구축하려는 시도를 2025년에도 지속할 것이다.

그러나 러시아의 이러한 나름의 ‘리뉴얼’ 전략이 효과를 발휘할지는 미지수이다. 외교 역량의 많은 부분을 우크라이나 전쟁에 투입한 현실에서 다극적 세계질서 수립에 투입할 러시아의 자원이 남아있을지 의문이기 때문이다. ‘글로벌 사우스’와 관계 개선에 많은 공을 들이고 있지만, 이에 속한 많은 국가들이 서방과의 관계가 나쁜 것은 아니라는 점 역시 부담이다. 러시아는 과거 자신의 영향력 확장에 체첸, 시리아를 활용하였듯이 북한, 이란 등을 적극 활용하면서 국제질서에서 러시아 지분을 늘리기 위한 실리적 접근을 할 것이며 북러 밀착을 이용해 한반도와 동북아의 외교안보 쟁점에도 많은 영향을 미치려 할 것이다.

앞서 지적한 바와 같이, 여타 국가 역시 이러한 주요국의 ‘리뉴얼’ 전략에 대응하여 움직일 것이다. 북한은 2025년 10월 노동당 창건 80돌과 2026년 1월 9차 당 대회를 계기로 본격적인 ‘김정은 새 시대 출범’을 선언하기 위한 ‘리뉴얼’을 단행할 것이다. 북한은 북러 밀착을 이용한 경제 및 군사적 자원 확충, 미국 트럼프 2기 행정부 출범을 활용한 미북 협상 가능성 타진, 권력 엘리트 재정비, 일부 농업 및 공업 생산역량의 증대 여지 확보, 대북제재 완화와 러시아로부터 자원 유입에 대한 주민의 기대감 상승을 김정은을 중심으로 하여 새 시대의 동력으로 삼으려 할 것이다. 그러나 러시아 파병으로 사상자나 탈영병이 증가하면서 북한 내부 체제에 대한 비판으로 비화될 수 있고 ‘공동 교전국(Co-belligerent)’으로서의 전쟁 책임 문제와 관련해 국제사회의 강력한 압박에 직면할 가능성도 있다. 우크라이나 전쟁이 예상보다 조기에 정전 혹은 종전 국면에 돌입할

경우 러시아에게 충분한 보상을 받지 못할 위험도 있다.

‘통일’을 부정한 김정은의 노선이 오히려 ‘백두혈통’이라는 정통성을 스스로 훼손하는 결과를 초래할 수 있고, 지방공업발전 정책의 실효성도 의문시되며, 이미 외부 정보의 완전한 차단이 불가능한 상황에서 주민들에 대한 사상통제도 어려워질 수 있다는 점이 불안요인으로 작용할 수 있다. 북한은 대외관계에서 미국, 러시아, 중국과의 양자 협상 및 밀착을 활용해 자신의 가치를 극대화하는 ‘리뉴얼’을 시도할 것이지만, 과연 미중, 중러 관계의 변수에서 북한이 자유로울 수 있을지는 미지수이다. 이 과정에서 북한은 주기적으로 도발을 거듭하며 이를 자신의 존재감을 부각시키는 계기로 활용할 것이다.

2025년 일본은 불안정한 국내정치 속 다양한 기회와 도전에 직면할 것으로 전망된다. 특히 여름으로 예정된 참의원 선거는 이시바 정부의 지속 여부를 판가름할 중요한 정치 일정이다. 선거 결과에 따라 2009년 후 처음으로 여야 정권 교체가 이루어질 수 있다. 이를 저지하기 위해 이시바 정부는 대내적으로 2022년 말부터 지속된 정치자금 문제에서 비롯된 국민의 정치 불신을 해소해야 하고, 대외적으로는 미일 정상 간 신뢰 구축, 안정된 중일관계 등을 이루어야 하는 과제를 떠안게 된다. 한국과는 2025년 국교정상화 60주년을 맞아 현재의 관계 개선 흐름을 이어가겠지만, 동시에 대륙붕 문제, 사도광산 문제 등 갈등관리를 필요로 하는 쟁점은 여전히 남을 것이다.

2025년 동남아에게도 리뉴얼은 중요한 과제가 된다. 트럼프 2기 행정부의 출범은 동남아에 대한 무관심으로 이어질 것이고, 이는 아세안(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)이 추구해 온 ‘아세안 중심성(ASEAN Centrality)’의 명제를 약화시켜 동남아 국가들에게 리스크가 될 것이다. 반면 중국 역시 한동안은 미국의 대외정책, 對동남아 정책을 관망할 것이므로 미국의 공백을 메울 것 같지는 않다. 아세안은 2024년보다 더 역동적인 모습을 보일 것으로 예상되는데, 이는 헤징(hedging) 전략에 능한 말레이시아가 아세안 의장국이 되기 때문이다. 최근 2년간 말레이시아는 부쩍 중국, 러시아와 가까이하면서 2024년에는 BRICS에도 가입 신청을 했다. 말레이시아의 이런 방향성은 이후 아세안 의장국을 맡을 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남 등 비교적 아세안 내에서 목소리가 큰 국가의 행태에도 영향을 줄 것이다. 그러나 여전히 해결되지 않은 미얀마 문제, 국지적 전쟁을 둘러싸고 회원국 사이에 서로 다른 입장을 보이는 문제를 어떻게 회복할지는 미지수이다. ‘리뉴얼’이 필요하지만, 뚜렷한 방향성을 찾기 어려운 현상이 2025년 아세안에서 발생할 것이다.

2025년 유럽 정치 동향 중 가장 우려되는 것은 ‘리뉴얼’을 주도할 리더십 구심점이 결여될 위험이 있다는 점이다. 이 중 특히 눈에 띄는 현상은 2024년에도 나타났던 바와 같이 유럽 전반에 걸친 극우세력의 약진과 프랑스와 독일에서의 리더십 약화다. 트럼프 행정부의 귀환이 예고하는 글로벌 충격, 극우의 확산세가 수반하는 유럽의 분열과 갈등을 극복하고 유럽이 지향하는 지정학적 행위자로서의 자리매김과 이를 위한 전략적 자율성(Strategic Autonomy) 확보는 유럽 차원에서의 통합적이고 강력한 리더십을 필요로 한다. 그러나 유럽 주도세력으로서 프랑스와 독일의 리더십 약화는 향후 전망을 불투명하게 만들 것이다. 2024년 7월 연임에 성공한 우르줄라 폰 데어 라이엔(Ursula von der Leyen) EU 집행위원장이 리더십 공백을 메우면서 거친 항해를 앞둔 유럽호(號)를 단일대오로 이끄는 리더십을 발휘할 수 있을지, 아니면 새로운 리더십 구도가 창출

될지 귀추가 주목된다. 트럼프 2기 행정부하에서 미국과 유럽의 관계는 예전 같지는 않을 가능성이 있다. 미국의 관세 인상 추이가 지속된다면 유럽 또한 보호주의로 선회할 수 있고, 트럼프 2기 ‘미국 우선주의’에 따라 유럽 국가들은 미국과의 동맹관계를 근본적으로 고민하게 될 수 있다. 즉, 유럽이 장기적으로 지향해 온 전략적 자율성에 대한 동기가 갑자기 커질 수도 있다. 특히, 경제 안보, 기술주권, 경제 성장, 그리고 유럽연합(European Union, EU) 자체의 국방 능력 강화에 역점을 두는 정책이 추진될 것이다.

중동에서는 이스라엘 친화적인 트럼프 2기 행정부가 출범함에 따라 네타냐후가 하마스, 헤즈볼라(Hezbollah), 그리고 이란에 대해 강경 정책을 펼칠 것으로 보인다. 이는 외형적으로는 전쟁이 잦아드는 양상을 보이며, 수니파 아랍 걸프 국가들과 이스라엘 간 데탕트 움직임이 다시 살아날 가능성을 시사한다. 특히 사우디아라비아와 아랍에미리트는 경제 실용주의에 기반해 파격적 개혁개방 프로젝트를 진행하고 있기에 親이란 무장세력의 약화, 이스라엘과 미국과의 협력 심화가 절실하기 때문이다. 그러나 이들 국가들은 이란에 직접 맞서지 않을 것이고, 러시아를 고립시키거나 중국을 적대시하지 않은 채 중립을 지키며 자국의 레버리지 키우기에 몰두할 것이다. 이란은 하마스의 궤멸과 함께 최대의 전략자산이자 최고의 親이란 조직인 헤즈볼라 붕괴 앞에서 당분간 이스라엘과의 정면 대결을 피하고 한발 물러서 전략적 인내를 감내할 것이다. 이란은 단기적으로 위협 회피 전략을 취하면서 이슬람 저항군 강화에 집중해 ‘저항의 축(Axis of Resistance)’ 대리 조직의 재정비를 꾀하고 동시에 러시아와 군사협력을 강화하며 이란-러시아-중국 反미 연대를 강화하려 할 것이다. 그러나 중동 지역에서 ‘미국을 다시 위대하게’ 만들기 위한 트럼프즘(Trumpism)은 이 지역 내 反미 정서와 이스라엘 편향 정책에 대한 강경 이슬람 세력들의 불만을 불러올 것이고, 중동 내 불안정성은 더 높아질 것이다.

이러한 점들을 종합할 때, 2025년에는 다음과 같은 현상들이 국제 및 지역정치의 특징이 될 것으로 전망된다.

1. 주요국 간 거래 강화, 그러나 여전히 불안한 리더십

주요국이 자신에게 유리한 지역 및 국제질서를 확립하기 위해 경쟁적 ‘리뉴얼’에 돌입하게 되면 이들에 의한 일방주의 기류가 다시 강하게 부활할 것으로 우려된다.¹² 미국은 ‘미국 우선주의’에 따라 자국 중심의 무역 관행(관세 인상 및 무역역조 시정), 동맹국의 부담 분담(burden sharing) 강화, 미국 산업에 불리한 영향을 미칠 기후변화 대응 등 각종 新안보 이슈 해결의 방관 등을 선택할 것이고, 중국 및 러시아 역시 자국의 국가이익을 중심으로 자신들에게 비협조적 국가에 우회적 압박이나 보복을 가하는 행태를 보일 것이다. 중견국이나 국제 여론 등 주요국의 전략 및 정책에 영향을 미치던 기존 변수들이 약화됨에 따라 세력의 정치 및 힘에 의한 주요국 간 거래가 만연하게 될 것이다. 우크라이나와 중동 지역 전쟁도 주요 당사자 중 하나인 우크라이나, 하마스

12. 강대국 일방주의는 이미 2021년의 세계를 전망한 아산정책연구원 보고서에서도 지적되었고, 이런 현상이 다시 나타날 수 있다는 것이다. 이에 대해서는 아산정책연구원, “2021 아산 국제정세전망: 혼돈의 시대,” *아산정책연구원*, 2020년 12월 29일, pp. 35-50 참조.

의 의지와는 관계없이 전쟁 종결의 가닥이 잡힐 가능성이 있고, 이 과정에서 민주주의, 인권, 규칙 기반 세계질서와 같은 기존의 가치들은 빛이 바랄 수 있다.

문제는 이 과정에서 주요국의 국제 리더십이나 신망은 예외 없이 상처를 입을 수 있다는 점이다. 이미 트럼프 1기 행정부에서 동맹 및 우방국의 신뢰가 약화되는 모습을 보였던 미국은 자국 이익의 확보, 그리고 동맹국의 기여 확대가 결국은 모두에게 유리하다는 생각을 가지겠지만, 이것이 여타 국가의 미국에 대한 친밀함으로 이어질 수 있을지는 의문이다. 중국은 미국 지도력의 공백을 공략하려 하겠지만, 우크라이나 전쟁에서 보여준 원칙(주권 존중)과 실제(러시아 지원)의 괴리, 그리고 중국의 영향력 확장 과정에서 나타날 일방주의에 대한 거부감을 쉽게 극복하기 어려울 것이다. 러시아는 우크라이나 전쟁의 유리한 종결을 기점으로 유럽 지역에서 자신의 존재감을 과시할 수 있겠지만, 일방적 침공의 경험은 유럽뿐 아니라 중앙아시아 근외지역(Near abroad)의 對러 불신과 불안을 오히려 증폭시킬 수 있다. 무엇보다 북러 밀착을 통해 유엔(United Nations, UN) 안보리 상임이사국이면서도 UN헌장 정신을 스스로 위반했던 러시아가 자신이 바라는 대로 다극적 세계질서의 한 축이 될 수 있을지는 의문이다.

이러한 리더십 공백을 메워줄 대체재 역시 뚜렷하지 않다. UN은 북한 핵개발뿐만 아니라 우크라이나 전쟁과 이스라엘-하마스 전쟁에서 권위 있는 집행력이나 결속력을 보여주지 못했고, 오히려 주요국 정치의 각축장으로 변했다. EU 역시 유럽 이외의 문제에 대해 영향력을 발휘하기 힘들고, ‘글로벌 사우스’는 하나의 집단으로 뚜렷한 방향성을 보여주지 못하고 있다. 주요국 모두 자신의 관심이나 이익에만 집중하면서 글로벌 차원 이슈에 대해서는 누구도 책임지지 않는 상황이 2025년의 특징 중 하나가 될 것이다.

2. 지역 분쟁의 외형적 정리, 그러나 더 깊어지는 갈등

우크라이나 전쟁과 이스라엘-하마스 전쟁 등 주요 지역 분쟁은 2025년에 외형적으로는 정리되는 수순을 밟을 것이다. 트럼프 2기 행정부 출범과 함께 미러 간에는 이와 관련된 대화나 협상이 진행될 것이고, 2024년 남은 기간 중 전선에 획기적 변화가 있지 않은 이상 현재 서로가 방어하거나 확보한 영역을 중심으로 정전 및 종전 협상이 논의될 것이다. 또한 쿠르스크(러시아)와 돈바스(우크라이나) 지역에 대한 일정 비율의 상호 교환에 대한 거래도 나올 수 있다. 이스라엘-하마스 전쟁 역시 단기적으로는 중동 내 반이스라엘 무장세력이 급격히 위축된 가운데 소강상태를 맞거나 평화협정 체결 움직임이 전개될 것으로 전망된다.

그러나 내면적으로는 유관국 간 갈등 격화는 피할 수 없다. 트럼프 2기 행정부 미국이 비용 부담 문제와 러시아와의 거래로 NATO 강화에 소극적일 경우에 EU 국가의 ‘루소포비아(Russophobia)’는 더 심해질 것이고, 러시아의 팽창을 우려한 유럽 국가의 집단적 혹은 개별적 국방력 강화 움직임도 나타날 것이다. 중동 지역도 마찬가지이다. 이스라엘을 중심으로 한 지역 질서 재편, 이란의 영향력 축소, 그리고 ‘아브라함 협정’에 근거한 이스라엘과 온건 수니파 국가 간 협력이 부활하더라도 오히려 그에 대한 반향으로 이스라엘에 대한 극단 저항을 다짐하는 움직임은 더 강렬해질 수 있고, 소규모 테러 시도도 더 늘어날 수 있다. 즉 단기 중동 안정의 이면에서 더 큰 갈등의 씨앗이 성장할 수 있는 것이다.

인도-태평양 지역 역시 예외는 아니다. 중국의 대만 침공설 등 극단적 충돌 시나리오는 제기 되지 않겠지만, 대만에 대한 중국의 무력시위는 더 대담해질 수 있고, 러시아 역시 이 지역에서 군사력 시위를 통해 자신의 고유 이익을 강조하려 할 것이다. 이에 따라 인도-태평양 지역에서의 잠재적 갈등 역시 해결 기미를 보이지 않은 채 오히려 수사적인 상호 자극이나 견제 움직임은 강화될 수 있다.

3. 지역 및 세계 차원의 군비증강 가속화

주요국의 경쟁적 ‘리뉴얼’ 전략에 따라 2025년 각종 군비경쟁은 더 두드러지는 양상을 보일 것이다. 트럼프 2기 행정부는 미국이 더 이상 세계경찰 노릇을 하지 않을 것임을 강조할 것이지만, 이것이 미국의 주도적 지위 포기를 의미하는 것은 아니다. 트럼프 2기 행정부는 실제 사용은 자제하지만 군사력 자체는 증강하고 이를 바탕으로 경쟁자나 동맹국과 거래하는 1기 행정부의 관행을 되풀이할 것이고, 다른 주요국 역시 군사적 몸집 불리기에 나설 것이다. 트럼프 2기 행정부가 EU 및 NATO 회원국 스스로의 국방태세 강화를 요구함에 따라 유럽의 재래식 군비증강은 우크라이나 전쟁이 종료되더라도 지속될 전망이다. 중동에서는 이스라엘을 중심으로 한 지역질서 재편과 미국의 개입 약화가 맞물림에 따라 아랍 각국의 자체 군사력 증강은 더 강화될 것이다. 중국 역시 미중 전략경쟁 강화 속에서 대만 압박을 위한 군사력 강화를 지속하는 가운데, 해군력과 장거리 타격능력 등 반접근 지역거부(Anti-access/Area denial, A2/AD) 전략 기반을 강화할 것이고, 역내 미국의 동맹 및 우방국도 이에 대응할 수 있는 능력의 확보를 요구받게 될 것이다.

핵 군비경쟁은 냉전 후 최악의 상황으로 치달을 수 있다. 앞서 지적한 것과 같이 2024년 러시아는 또다시 핵 교리를 변경하며 핵 사용 문턱을 낮췄고, 중국은 핵무기 숫자를 기존의 두 배인 1천 개로 늘릴 예정이며, 북한도 자신의 몸값을 올리기 위해서도 핵 능력 강화에 몰입함에 따라 권위주의 체제의 핵 사용 위협이 일상화될 것이 우려되는 상황이다. 이에 따라 미국도 비확산 정책의 엄밀한 유지 기조에서 탈피하여 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile, ICBM), 전략 핵폭격기, 원자력 잠수함의 ‘핵 3축전력(Nuclear Triad)’의 현대화를 지속해 나갈 것이고, 핵무기 자체의 증강에 나설 수 있다. 핵무기만큼 패권경쟁에 영향을 미칠 첨단기술 경쟁은 더 가속화되어 우주와 인공지능(Artificial Intelligence, AI) 분야의 군사 대결은 각 국가의 미래를 건 싸움으로 비화될 것이다.

이 군비경쟁의 승패는 각국과 연대들이 국방 공급망의 ‘리뉴얼’에 성공할 수 있느냐에 따라 나뉠 것이다. 주요국과 그 동맹국은 경쟁적으로 자신의 군사과학기술 및 무기체계의 표준화 및 상호운용성(Interoperability) 증대, 상대방에 대한 기술 보안체계 강화, 그리고 국제 방위산업 시장 장악에 몰입할 것으로 예상되는데, 미국과 EU는 1차적으로는 독자적 역량을 키우려고 노력하겠지만, 결국 한국, 이스라엘, 일본 등의 동맹 및 우방국과 효과적 연계를 추구하면서 국방공급망을 확대하는 ‘리뉴얼’을 단행할 것이다. 러시아도 마찬가지로 한계에 부딪힌 국방공급망을 확장하는 과정에서 이란과 북한 등과 협력할 것이며, 북한은 이 과정에서 러시아 국방공급망 편입을 통하여 러시아 지원 획득과 함께 대외적 무기 수출의 활로를 개척하려 할 것이다.

각국의 견제 및 군비증강 움직임 속에서도 오히려 사이버 분야에서는 공통의 노력이 결집될

것으로 전망되는데, 사이버 범죄의 예방 및 처벌을 위한 ‘UN사이버범죄협약’은 그 대표적인 예이다. 이 협약의 추진 과정에서 인권 단체나 글로벌 기술 기업들이 계속해서 이 협약이 정부의 인권 억압 도구로 악용될 우려를 표명해 왔으나, 이미 러시아와 중국이 긍정적인 입장을 보인 이래, 2024년 11월 11일 미국과 영국이 자국의 기술 기업이나 인권 단체 및 심지어 의원들의 반발에도 불구하고 나란히 동 협약에 대한 지지를 표명함으로써 2025년 동 협약의 UN 총회 결의 통과 가능성이 높아졌다. ‘UN사이버범죄협약’의 채택과 발효 및 동 협약을 바탕으로 超국가적 사이버 범죄에 대응하는 실질적인 글로벌체제의 정립까지는 여전히 상당한 시간이 걸리겠지만, 이러한 노력은 주요국들의 경쟁 속에서 글로벌 차원의 협력이 작동한 독특한 ‘리뉴얼’ 사례로 평가될 것이다.

4. 세계적 불안요인으로 떠오른 북한

북한은 이미 핵개발로 국제 비확산체제를 침해해왔고, 핵 능력을 강화해 나가면서 한반도를 넘어 지역 및 세계 차원의 관심을 받았지만, 2024년 전격적인 對러시아 파병으로 이제는 세계적 불안요인으로 떠오르게 되었다. 북한의 우크라이나 전쟁 개입은 그들이 한반도를 넘어 각종 분쟁에 개입할 수 있으며, 여타 권위주의 체제의 침략에 동참해 어떤 국가들도 위협할 수 있다는 점을 보여준 사건이었기 때문이다.

그림 3. 우크라이나 참전 북한군으로 추정되는 사진



출처: 우크라이나 전략소통-정보보안센터(SPRAVDI).

북한의 우크라이나 전쟁 참여가 향후 세계적 안정에 미칠 수 있는 악영향은 크게 세 가지이다. 첫째, 국제 비확산체제의 위협은 향후 더 심해질 수 있다. 북한이 우크라이나 전쟁 참전을 계기로 러시아와의 ‘위험한 거래’를 통해 핵 능력 고도화와 관련된 기술을 획득할 수 있다면 이는 북한의

핵보유국 지위 기정사실화 책동과 맞물려 국제적 핵개발 도미노 현상을 불러올 수 있다. 둘째, 북한은 이번 우크라이나 전쟁 파병이 경제적 자원 획득을 위한 유용한 수단이 될 수 있다는 판단이 설 경우 향후에도 각종 분쟁지역의 권위주의 세력과 결탁하여 군사력 개입을 확대할 우려가 있다. 2024년부터 북한은 이미 각종 탄약과 미사일 등을 러시아에 공급하는 등 북러 간 국방공급망 협력을 시작했다. 향후 북한이 직접적 군사 개입은 아니라고 하더라도 러시아제 무기의 생산기지 혹은 러시아 기술 기반의 무기 공급처가 될 경우, 이는 국제 무기거래 시장에도 영향을 미칠 것이고 지역 분쟁을 부추길 수 있다. 셋째, 더 심각한 것은 북한이 향후 권위주의 체제와 교감을 바탕으로 한반도와 지역 차원에서 동시에 도발을 일으키려 할 수 있다는 점이다. 물론 러시아나 중국이 이에 동조할지는 미지수이지만, 도발에 따른 반격 혹은 파멸의 위험을 경감했다고 생각한 북한이 도발에 더욱 과감해질 수 있다는 점도 고려해야 한다.

5. '혁신' 수준의 경제질서 변화

경제 분야에 관한 한 세계적 차원에서 '리뉴얼' 정도가 아닌 '혁신' 수준의 변화가 초래될 수도 있다. 2025년 트럼프 행정부의 귀환은 공급망 면에서 미국은 물론 다른 국가의 경제안보 전략에 커다란 영향을 미치는 게임 체인저(Game Changer)가 될 전망이다. 트럼프 2기 행정부는 이미 지적한 것과 같이 경제 분야에서 중국 견제의 수위를 대폭 높일 것으로 예상되는데, 이 경우 “다소 넓은 분야, 더 높은 장벽(Bigger yard, higher fence)”¹³ 전략으로 정책 전환을 시도할 것이다. 중국과의 전면적 경제 단절은 부담스럽지만 첨단기술 분야에서 미국의 우위를 유지하고 확대해야 한다는 점에는 중점을 둘 것이기 때문이다. 따라서 공급망 재편과 관련하여 해외 생산과 국내 또는 자국에서 가까운 지역에서의 생산을 혼합하여 경쟁국을 밀어내는 ‘스플릿쇼어링(Split-shoring)’이 가속화될 것으로 예상된다. ‘스플릿쇼어링’은 효율성에 초점을 두었던 과거의 공급망 전략과 달리, 주요국 정부들이 지정학적 불확실성 증가(경쟁국의 견제)에 따른 공급망 교란의 가능성에 대응할 필요성을 절감함으로써 더 가속화될 것이다. 또 첨단기술 경쟁을 경제안보 관점에서 접근하면서 기술혁신 및 산업정책에서 경쟁세력을 배제하는 범위가 점차 확대될 가능성도 높다. 이러한 미국의 정책에 따라 여타 주요국도 자국 산업의 경쟁력 강화를 위해 국내적으로 혁신 생태계를 업그레이드하는 작업에 일제히 돌입하는 한편, 자국 첨단기술의 유출 방지를 위해 수출 통제, 투자 심사의 강화, 기술 특허 보호 등을 조합하여 실행하는 관행이 더 강화될 것이다. 즉 첨단 핵심 산업 분야에 대해서는 ‘디커플링’이 오히려 더욱 심해지는 현상이 발생할 수 있는 것이다.

국제무역체제 역시 적지 않은 변화를 겪을 것으로 전망된다. 첫째, 미국은 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)와 갈등이 더 격화되고 이 과정에서 다자무역질서의 붕괴 가능성도 있다. 2025년 초 WTO 사무총장 재선임 과정에서 WTO와 트럼프 행정부와 갈등이 수

13. 이 용어는 바이든 행정부 시절에 적용되었던 “좁은 분야, 높은 장벽(Small yard, high fence)”의 변형이다. 즉, 바이든 행정부는 일부 첨단 과학기술 분야에서 중국의 접근을 차단하는 전략을 택했지만, 트럼프 2기 행정부는 이 분야를 전통 분야 즉, 내연기관차, 철강, 알루미늄, 가전, 전력 등까지 포괄하는 분야로 확대하고 펜스(규제)는 더 높일 것이라는 의미이다. 이는 전통 분야에 종사하는 노동자를 보호할 목적을 띠고 있다.

면 위에 떠오를 것인데, WTO는 보조금, 산업정책과 디지털 서비스 등에서 규칙을 다시 개정하려고 노력할 것이다. 미국은 이 WTO의 노력에 대해 무시하거나 극단적인 경우 WTO 탈퇴를 언급하며 압박할 가능성이 높으며, 1995년에 출범한 WTO는 가장 큰 위기를 맞이할 것이다. 둘째, 북수국 간 또는 지역협정의 약화 가능성이 예상된다. 트럼프 2기 행정부 미국의 ‘인도-태평양 경제 프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)’ 탈퇴가 예상되는 가운데, 지역 국가들은 ‘포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)’와 ‘역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)’ 등 기존 무역협정의 중요성을 다시 지각하게 될 것이다. 셋째, 미국이 관여하는 기존 양자협정도 재협상될 것으로 예상되는데, 중국의 對미 우회수출 지역으로 활용되는 국가인 멕시코와 베트남이 주요 타깃이 될 수 있다. 한국과 통상관계에서도 한미 FTA 재개정이 수면 위로 올라올 가능성이 있다. 넷째, 기후 중심 무역규정과 ‘환경·사회·지배구조(Environmental, Social, Governance, ESG)’ 관련 규범이 표류할 가능성이 높다. 미국의 파리협정(Paris Agreement) 재탈퇴 등 전 세계적 차원에서 다자 기후변화 대응 추진력이 약화될 것이다. 다섯째, 무역 부분에서의 미중 갈등은 전 세계 GDP 성장률에 매우 부정적인 영향을 미칠 것이다. 마지막으로 경제 분야에 관한 한 ‘글로벌 사우스’의 협력은 강화될 것이고 그 영향력은 더 커질 것이며, 이에 대한 반향으로 G7 확대가 본격적으로 논의될 수 있다.

6. ‘리뉴얼’, 그러나 여전히 불안한 세계

2025년 각국의 ‘리뉴얼’ 구상이 충돌하는 동안 세계는 더 불안해질 것이다. 주요국은 자국의 ‘리뉴얼’ 전략을 통해 단기 이익을 획득했다고 만족할지 모른다. 하지만, 리더십에는 타격을 입게 될 것이고, 국제 및 지역 차원의 불안 요소를 관리하는 데 있어 최소한의 공통분모도 형성하지 못할 가능성이 있으며, 이로 인한 여타 국가의 안보 불안은 더 가중될 것이다. 지역 분쟁이 정리 수순에 들어섰다고 해도 그 상흔(傷痕)이 만만치 않다는 것도 문제이다. 우크라이나 전쟁의 정전 혹은 종전은 결국 다른 국가에 대한 일방적 침공이나 위협이 통한다는 인식을 만들어낼 것이고, 중동 지역의 단기 안정 역시 특정 주요국과 친소(親疏) 관계가 가치나 규범보다 더 큰 영향을 미친다는 전례를 남기게 될 것이기 때문이다. 이는 직접 군사 충돌은 줄어든다고 하더라도 국가들 간의 ‘회색지대 분쟁(Gray-zone Conflict)’을 활용한 심리 압박은 더 늘어날 수 있음을 의미한다.

주요국 일방주의 속에서 UN과 같은 국제질서 형해화 현상은 더 심해질 것이고, 누구도 신뢰할 만한 국제질서 주도세력이 될 수 없음에 따라 각국의 각자도생 정책이 전개될 것이다. 그러나 각자도생 역시 주요국 중심 세력경쟁 관행에 따라 언제든 흔들릴 수 있다는 점에서 국가 간 불신은 확대될 것이다. 신항안보 문제 등 인류 공통 과제를 해결하자는 목소리가 제기되기는 하겠지만, 이 역시 상징을 넘어 실질적 협력으로 이어지기에는 한계가 있을 것이다.

7. 중요해진 한국의 선택

주요국의 ‘리뉴얼’ 경쟁 속에서 한국의 딜레마 역시 커질 것이다. 미국으로부터의 부담 부담 압력에 부응해야 하면서도 확실한 안보상의 보장을 받지 못하는 더 비싸고 더 위험해진 동맹

의 시대에 적응해야 하고, 중국과 러시아의 ‘약한 고리 공략’에도 대응해야 한다. 이 점에서 해방 80년과 분단 80년 그리고 한일관계 60주년을 맞이하는 한국 입장에서는 어떠한 해보다도 중요한 선택과 정교한 전략이 요구된다. 첫째, 주요국과의 관계에서 ‘전략적 명확성’은 더 강화되어야 하고, 이를 통해 한국의 중장기 행로에 대한 투명성을 보이는 것은 중요하다. ‘균형’보다 한미동맹을 바탕으로 한 외교안보 전략이 한국으로서는 불가피하다는 점을 주변국에 분명히 해야 한다. 하지만, 동시에 주요국 간 갈등이 직접 충돌로 비화하지 않도록 조정 역할을 할 수 있는 능력과 의지가 있다는 메시지를 지속적으로 던져야 한다.

둘째, 거래를 중심으로 한 동맹관리에 적응하되, 거래에 상응하는 보상을 이끌어낸다는 자세가 필요하다. 만약 트럼프 2기 행정부가 방위비 분담의 대폭 증액을 요구할 경우, 이를 긍정적으로 검토하는 대신, 현실화한 북한 핵 위협에 대해 전술핵 재배치 등 보장 조치 역시 적극 요구해야 한다. 이와 함께, 북러 간 밀착에서 나타나듯 북한은 결국 북러 혹은 북-중-러 연대를 궁극적으로 지향할 것이므로 미중 전략경쟁에서 결코 중립적인 존재가 될 수 없다. 이를 고려할 때 북한의 핵능력을 한반도로 국한한다는 것 역시 의미가 없으며, 결국 북한의 변화 유도를 위해 한미가 공조해야 한다는 논리를 꾸준히 트럼프 2기 행정부에 납득시켜야 한다. 또 미국의 국방공급망에 단순히 편입되는 수준이 아니라, 건함(建艦) 협력 등을 통해 미국의 약점을 보완할 수 있는 핵심 협력자로 자리잡기 위한 노력 역시 병행되어야 한다.

셋째, 이제는 주요국들의 ‘리뉴얼’에 대해 사후적으로 대응하기보다 선제적으로 우리의 대안과 의지를 개발하고 설파해야 한다. 한국이 생각하는 국제질서 ‘리뉴얼’ 비전이 어떤 것이고, 이것이 왜 주요국 이익에 부합하는지 그 논리를 적극 발굴해야 하며, 자칫 약화되기 쉬운 보편 가치와 국제규범에 대한 옹호자로서의 모습을 보여줄 수 있어야 한다. 이 노력이 있어야 주요국 ‘리뉴얼’ 경쟁 속에서 불안해하는 객체가 아니라 더 안전하고 평화로운 ‘리뉴얼’을 이끌기 위한 ‘글로벌 중추국가’의 입지를 확보할 수 있다.

동북아: 주요국 '리뉴얼'의 집약

차두현 수석연구위원

2024년 평가: 절제된 경쟁 속 불안정성

2023년 11월 샌프란시스코에서 열린 아시아태평양경제협력체(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC) 정상회의 기간 바이든(Joe Biden) 미국 대통령(이하 바이든)과 시진핑(習近平) 중국 주석(이하 시진핑)은 정상회담을 갖고, 미중 간 군사소통 채널을 재개하고 글로벌 마약 불법거래 차단 등 협력 가능한 영역에서 서로 협조하는 등 미중 전략경쟁이 지나친 갈등으로 비화하는 것을 막자는 데에 합의했다.¹⁴ 이러한 미중 간 합의 후 2024년 주요국(dominant power) 간 전략경쟁은 외형적으로 평온하게 관리되는 것처럼 전개됐고, 미중 각축의 중심지인 동북아와 인도-태평양(Indo-Pacific) 지역에서 군사 갈등을 우려할 만한 상황은 발생하지 않았다.

미국과 중국 간 영향력 경쟁의 전초전이라고 할 수 있었던 2024년 1월 13일 대만 총통선거에서 '대만 독립'을 외치는 민진당의 라이칭더(賴清德) 후보가 당선됐지만, 중국은 "공산당은 애국 통일세력을 강화해 홍콩·마카오·대만 인민의 마음을 얻어야 한다"는 시진핑의 글로 대응하는 등 비교적 절제된 모습을 보였다.¹⁵ 5월과 10월 대만해협 주변에서 예년보다 규모가 확대된 군사 훈련을 벌이는 등 '대만 포위'를 가정한 무력시위를 벌이기는 했지만, 이 역시 실질적 군사 충돌을 준비하는 수준은 아니었다.

다만, 2020년대 들어 두드러지기 시작한 주요국의 연대결성(Coalition Building) 경쟁은 변함없이 유지됐는데, 이는 주요국 간 직접 충돌이 없었을 뿐 물밑 경쟁과 견제는 더 치열해지기 시작했음을 의미한다. 4월 10일 미국과 일본은 바이든 대통령과 기시다 후미오(岸田文雄) 일본 총리(이하 기시다) 간 정상회담을 갖고 일본의 '오커스 필러2(AUKUS Pillar 2)'¹⁶ 참가를 발표하는데 이어 하루 뒤인 미-일-필리핀 3국 정상회담에서 공동 언론발표문을 통해 인도-태평양 지역 안정을 위한 3국 간 협력을 다짐했다.

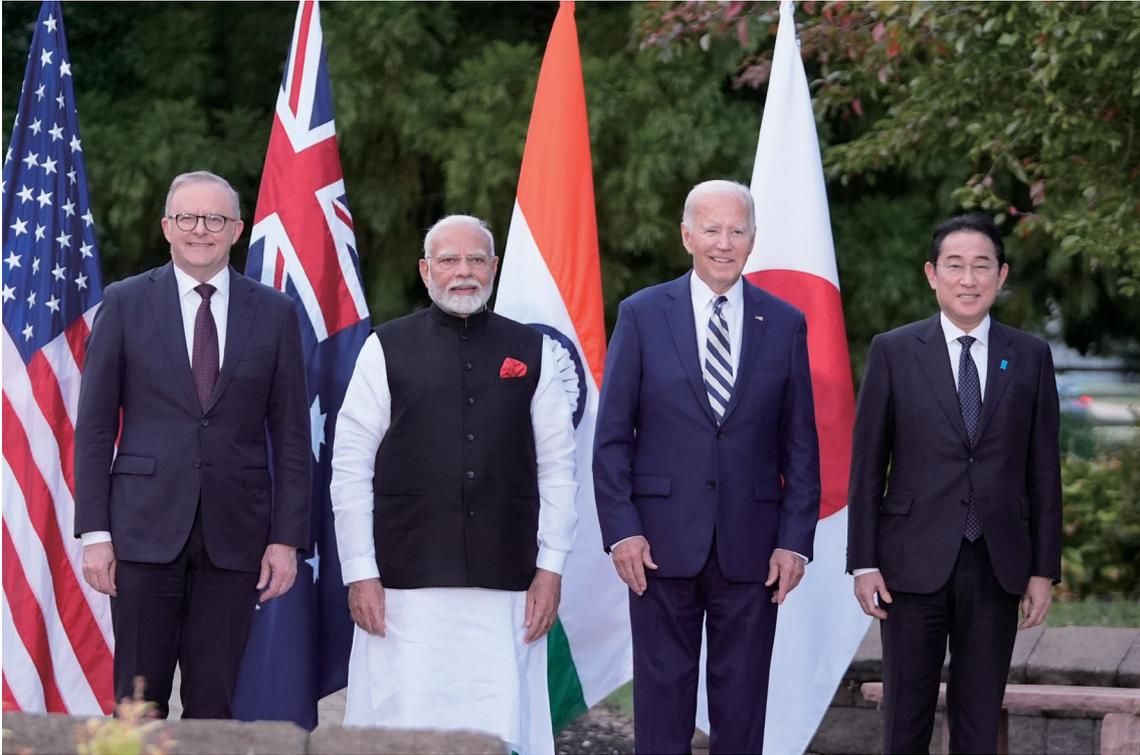
2023년 8월 캠프 데이비드 한미일 정상회의(Camp David Trilateral Summit)를 계기로 제도화된 한미일 안보협력 추세 역시 유지됐다. 한국과 미국, 일본 3국 국방장관은 6월 싱가포르에서 열린 아시아안보회의(Asia Security Summit, 통칭 샹그릴라 대화)에서 만나 북핵 위협에 대한 공동 대응 태세를 강화하기로 했고, 7월에는 동경에서 '한미일 국방장관 회의'를 공식 개최해

14. "Readout of President Joe Biden's Meeting with President Xi Jinping of the People's Republic of China," *The White House*, November 15, 2023. 이 회의에서 시진핑 주석은 "지구는 두 국가가 서로 발전할 만큼 충분히 크고, 한 국가의 성공은 다른 국가에도 기회가 된다"는 점을 강조했다. 이에 대해서는 "Planet Earth is big enough for two": Biden and Xi meet for first time in a year," *The Guardian*, November 15, 2023.

15. "시진핑 [대만 인민 마음 얻고 대만 애국통일 세력 강화하라]," *연합뉴스*, 2024년 1월 16일자.

고위급 정책 협의, 정보 공유, 3자 훈련, 국방교류 협력 등을 골자로 하는 ‘한미일 안보협력 프레임워크’에 서명했다. 7월과 10월에는 한국, 미국, 일본의 주요 전력이 동원되어 해상, 공중의 다 영역 작전을 함께 수행하는 ‘프리덤 에지(Freedom Edge)’ 훈련이 실시되기도 했다.

그림 1. 2024년 QUAD 정상회의



출처: 연합뉴스.

또 바이든은 9월 윌밍턴(Wilmington)에서 열린 쿼드(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD) 정상회의를 통해 미국, 인도, 일본, 호주 간 협력 지속 및 강화를 다짐했다. 2024년 QUAD 정상회의를 통해 4개국 정상은 태양광 프로젝트, 백신 접종 협력, 교육 협력, 해상 인프라 건설 협력 등을 논의했는데, 이는 미국을 중심으로 한 지역 소다자 협력이 전통 안보 분야에만 국한되지 않고, 에너지, 의료 문제 등 신안보 및 경제안보 분야까지 확대될 것임을 시사했다. 특히, 미국과 인도 양국은 이 회의를 통해 군사 장비와 차세대 통신 및 친환경 에너지 분야에 사용될 반도체

16. ‘오커스 필러1’은 원자력 잠수함 및 미사일 기술과 관련된 미국-영국-호주 간의 협력이지만, ‘오커스 필러2’는 첨단 군사과학기술 협력을 내용으로 하고, 회원국 확대가 가능하다. 이는 일본이 ‘오커스 필러2’에 참여하게 된 이유로, ‘오커스 필러2’의 협력 분야는 (1) 사이버 능력(Cyber capabilities), (2) 인공지능 및 자율작동체계(Artificial intelligence and Autonomy), (3) 양자기술(Quantum technologies), (4) 해저 기술(Undersea technologies), (5) 극초음속 및 대극초음속 기술(Hypersonic and counter-hypersonic technologies), (6) 전자전 능력(Electronic warfare capabilities), (7) 혁신 및 정보 공유(Innovation and information sharing), (8) 우주공간에서 작동할 고성능 레이더 능력 프로그램(Deep Space Advanced Radar Capability programme) 8개로 이루어져 있다.

체를 제조할 신규 공장을 인도에 설립하기로 함으로써 미국이 인도와 협력에 상당한 공을 들이고 있음을 보여주기도 했다.

이에 대응하는 중국과 러시아의 연대결성 노력도 이어졌다. 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령(이하 푸틴)은 5월 16일부터 17일까지 이틀 동안 중국을 국빈 방문했는데, 이는 그의 다섯 번째 임기가 시작된 후 첫 해외 순방이었다. 중국은 러시아의 우크라이나 침공 후 공식적으로는 중재 입장을 표명했지만, 사실상 러시아를 지원한다는 평가를 받아왔다. 예를 들어, 중국의 對러시아 무역액은 2023년 2,401억 달러를 기록하여 2022년 대비 26.3%, 2021년과 비교할 때는 65.3%의 급격한 증가세를 보였다. 이는 서방 경제제재를 받고 있는 러시아에게 중요한 경제적 돌파구를 제공하는 것이었다.

시진핑과 푸틴 간 정상회담의 공동성명을 통해 중러 양국은 “새로운 시대로 진입하는 포괄적 동반자 관계와 전략적 협력의 심화”를 다짐했고, 우크라이나 및 대만 문제와 관련해 “역내 전략적 안보 균형을 방해하려는 미국의 시도에 대해 심각한 우려를 거듭 표한다”고 선언했다.¹⁷ 푸틴과 시진핑은 7월 카자흐스탄 아스타나에서 열린 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO) 정상회의에서 다시 회동했고, 이 회의에서는 우크라이나 전쟁에서 러시아를 적극 지원하고 있는 벨라루스의 신규 회원 가입이 승인됐다. 중국과 러시아는 7월 ‘해상 연습-2024’을 벌인 데 이어 9월에도 한반도 인근에서 합동훈련을 벌였으며, 중국의 경우 7월 새 SCO 회원국이 된 벨라루스와 ‘독수리 돌격(Eagle Assault)-2024’ 육군 합동훈련을 실시함으로써 인도-태평양 지역을 넘어선 영향력 확장에도 관심을 보였다.

2024년 중국과 러시아는 자신들이 참가하는 브릭스(BRICS) 회의를 통해 ‘글로벌 사우스(Global South)’를 끌어안음으로써 미국 중심 연대를 견제하는 움직임도 계속했다. 2024년 러시아 카잔에서 열린 BRICS 정상회의 공동선언은 “정당한 글로벌 발전과 안보를 위한 다자주의 강화(Strengthening Multilateralism for Just Global Development and Security)”를 표방했지만, 그 내용은 의장국을 맡은 러시아와 다른 회원국의 입장 간 적당한 타협이었다. 예를 들어, 이 공동선언은 서방 경제제재가 불법적이고 오히려 국제 경제에 해를 입힌다고 규정했지만, 우크라이나 전쟁에는 유엔(United Nations, UN) 헌장 정신의 존중을 요구하기도 했다. 즉 중국과 러시아 특히 러시아는 BRICS를 反미, 反서방 연대의 새로운 축으로 활용하기를 희망했지만 이는 모든 BRICS 회원국의 공감을 얻지 못하는 것이었다.¹⁸

2024년 미국과 서방의 연대결성에 대한 두드러진 움직임은 북러 밀착이었다고 할 수 있다. 2023년 보스토치니 정상회의 후 세르게이 라브로프(Sergey Lavrov) 러시아 외무장관의 평양 방문(2023.10), 최선희 북한 외무상의 모스크바 방문(2024.01) 등 고위급 대표 간 교환을 이어가던 북한과 러시아는 6월 19일 푸틴의 평양 방문으로 열린 2차 정상회담에서 『북러 포괄적 전략적 동반자관계에 관한 조약』(이하 북러 新조약)을 체결했다. 북러 新조약은 그 서명 사실 뿐 아니라 내용에 있어서도 외형적으로 파격적이라고 할 수 있었다. 푸틴의 방북 전만 해도 북러

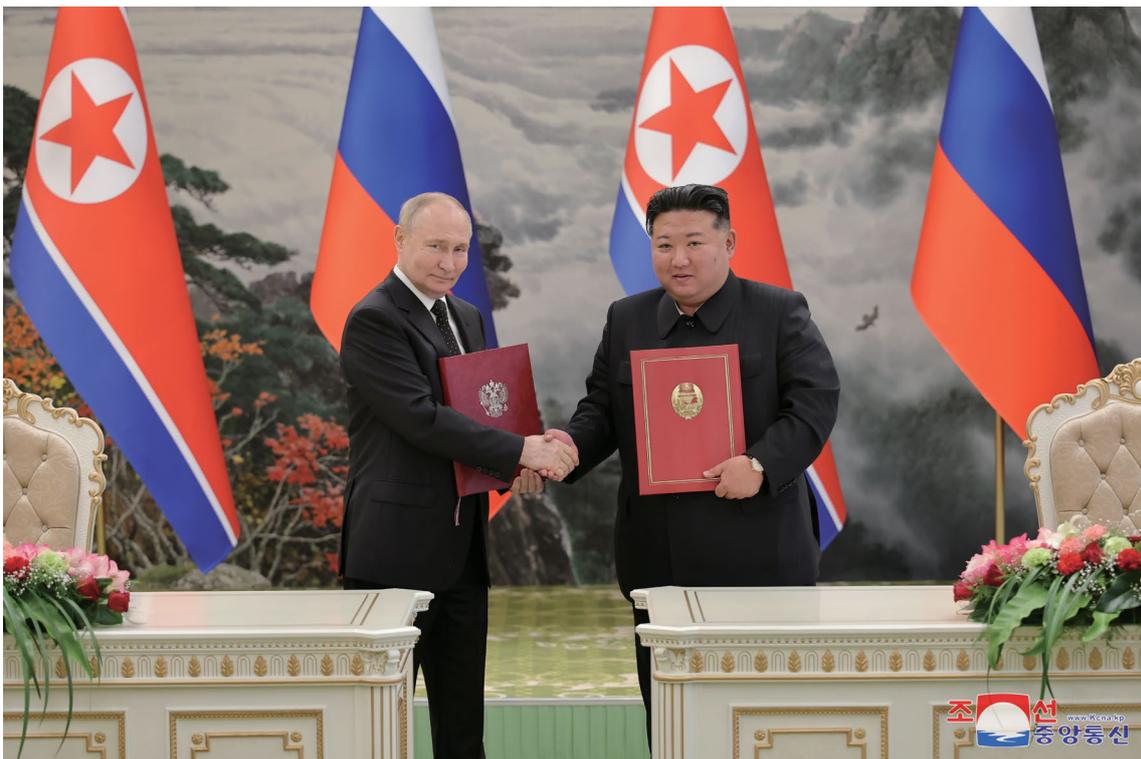
17. “푸틴-시진핑 정상회담…러중 [전략적 동반자 관계] 심화 합의,” VOA, 2024년 5월 16일자.

18. “BRICS summit: Key takeaways from the Kazan declaration,” Reuters, October 24, 2024.

가 외교적 밀착을 넘어 2000년 『북러 우호·선린·협조 조약』(이하 2000년 조약)을 대체하는 북러 新조약까지를 체결하기에는 한계가 있고, 러시아가 구속력 있는 약속을 하지 않을 것이란 전망도 제기됐지만, 북러 新조약은 실제 체결됐고 그 내용에 군사적 ‘자동개입’으로 해석될 만한 문구가 포함됐다.¹⁹

북러 新조약은 ‘전문(前文)’에서 “일극 세계질서를 강요하려는 책동으로부터 국제적 정의를 수호”함을 강조하고 있어 과거 어떤 시대보다도 북한과 러시아가 밀착된 관계를 형성할 것이라는 점을 다짐했다는 특징이 있다. 이는 결국 북러관계가 反미 연대, 더 나아가 反한미동맹 및 反한미일 협력의 성격을 띤다는 것을 의미한다. 북러 新조약 제4조는 “쌍방 중 어느 일방이 개별 국가 또는 여러 국가들로부터 무력침공을 받아 전쟁상태에 처하게 되는 경우 타방은 UN헌장 제51조와 조선민주주의인민공화국과 러시아연방의 법에 준하여 지체 없이 자기가 보유하고 있는 모든 수단으로 군사적 및 기타 원조를 제공한다”라고 규정함으로써 상호 군사원조 근거를 강화했다.

그림 2. 김정은과 푸틴의 북러 新조약 체결



출처: 연합뉴스.

북러 新조약을 근거로 북러 간 일정한 군사협력이 지속될 것이라는 점은 어느 정도 예상됐고, 이로 인해 러시아에 대한 북한의 탄약 제공과 러시아의 대북 경제 지원 등은 2023년 말부터 징후가 드러나고 예측된 것이었다. 그러나, 6월 이후 북러 밀착은 당초 예상을 훨씬 뛰어넘어 10월 북

19. 북러 간 조약은 1961년 『조소 우호협조 및 호상원조 조약』과 2000년 조약에 이은 세 번째로, 상호 군사 개입을 가능하게 한 규정은 2000년 조약에서는 폐기됐으나 다시 부활했다.

한이 포탄과 미사일에 더하여 우크라이나 전선에 병력을 파병하는 상황으로까지 이어졌다. 북한은 러시아 파병을 통해 이제는 동북아와 인도-태평양 지역의 불안정 세력을 넘어 유럽 지역 안보에도 직접 영향을 미치는 존재로 인식됐고, 이는 주요국의 전략경쟁에 주요 변수로 떠오르게 됐다. 물론, 북한의 이 행보가 북-중-러 밀착으로 연결될 것으로 예단하기는 어렵다.

중국은 북한, 러시아와 군사적으로 연계되는 것에 소극적 반응을 보였고, 10월 BRICS 정상 회의에서 시진핑은 “불에 기름을 부어서는 안 된다”는 발언을 통해 북한의 파병에 대해 부정적으로 해석될 수 있는 견해를 표명했다.²⁰ 러시아가 북한의 파병 문제에 대해 중국과 사전에 상의를 했는지 여부는 불투명하다. 그러나 러시아와 중국은 4월 8일 왕이(王毅) 중국 외교부장-라브로프 러시아 외무장관 회담, 4월 26일 세르게이 쇼이구(Sergei Shoigu) 러시아 국방장관-동진(董軍) 중국 국방부장 회담 등을 통해 긴밀한 대화 채널을 유지했고, 5월 푸틴-시진핑 정상회담 후에도 9월 5일 동방경제포럼(Eastern Economic Forum, EEF)에서 푸틴-한정(韓正) 중국 국가부주석 회담, 9월 25일 UN 총회에서의 왕이-라브로프 회담, 10월 안드레이 벨로우소프(Andrei Belousov) 러시아 신임 국방장관과 동진 국방부장 간 회담을 이어갔다.

중국과 러시아가 북러 新조약은 물론이고, 북한의 러시아 파병에도 일정 부분 의견을 교환했을 가능성이 크다. 북한의 파병 관련 소식에 대해서도 11월 1일 린젠(林劍) 중국 외교부 대변인의 정례브리핑 발언을 통해 “조선(북한)과 러시아가 각각 독립된 주권 국가로서 양국 관계를 어떻게 발전시킬지는 그들 스스로의 문제”라고 논평하는 등 이를 사실상 수용하는 반응을 보였다.²¹ 결국, 중국으로서는 적극적으로 북러 밀착에 동참하지는 않더라도 이를 미국 견제를 위한 레버리지로 활용할 가능성을 계산 중이라고 볼 수 있다.

2025년 전망: 주요국의 분위기 쇄신을 위한 ‘리뉴얼’

2024년 동북아에서 전개된 주요국의 영향력 확장 경쟁은 2025년에도 지속될 것이다. 그러나 자기중심의 연대 강화와 경쟁세력에 대한 견제에 있어 누구도 확실한 성과를 거두었다고 보기 힘들고, 이로 인한 지역 불안정성은 여전하기 때문에 2025년에는 확실한 우위를 확보하기 위한 주요국의 분위기 쇄신 형태의 ‘리뉴얼(Renewal)’ 시도가 있을 것이다. 이에 따라 여타 국가의 정책 방향 역시 변화가 불가피할 것이다. 이미 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령 당선인과 그의 참모도 미중 전략경쟁에 역량을 집중하기로 했기 때문에 양자 간 경쟁구도는 더 선명해지는 양상을 보일 것이다. 다만, 트럼프 2기 행정부는 군사적 직접 대결을 초래할 급격한 현상 변경보다는 무역(관세)과 공급망의 ‘디커플링’ 강화를 통해 중국을 압박하려 할 것이고, 직접 사용하지는 않더라도 중국의 반접근 지역거부(Anti-access/Area denial, A2/AD)를 무력화할 수 있는 우월한 첨단 군사능력을 보여주기 위한 군사력 건설에 집중할 것이다.

20. “Inside Putin’s Alternate Reality: Warm Embraces and a Veneer of Normalcy,” *The New York Times*, October 25, 2024.

21. “중국, [북한군 러시아 파병]에 [그들 스스로의 문제],” VOA, 2024년 11월 1일자.

이에 따라 군사적 갈등보다 외교, 경제 영역에서 對중 비판과 포위 시도가 가중될 것이고, 동맹 및 우방국에 더 분명한 입장 표명과 동참을 압박할 것이다. 대만 등의 갈등 현안에도 대만 수호의지 표명과 같은 방식보다는 對대만 무기판매 확대 등을 통해 중국에 대한 기싸움에서 우위를 점하려 할 것이다. 중국도 직접 맞대응보다는 트럼프 2기 행정부 등장으로 인해 초래될 수 있는 미국 지도력의 공백을 파고드는 한편, 무역 전쟁에서 전의를 다질 것이다. 이에 더해 2024년 하반기 동북아 정세의 돌발 변수로 떠오른 북러 간 급속한 군사적 밀착을 둘러싼 주요국의 ‘리뉴얼’ 경쟁은 더 치열해질 것으로 전망된다.

1. 단기적으로 계속될 북러 밀착, 미묘해질 북중관계

러시아와 북한은 2024년 보여온 급격한 밀착 추세를 2025년에도 유지할 것이다. 러시아는 푸틴 대통령이 2024년 11월 9일 북러 新조약에 서명했고, 11월 11일에는 김정은 북한 국무위원장(이하 김정은) 역시 서명을 마침으로써 양자 간 협력관계가 일시적인 것이 아니고 앞으로도 상당 기간 지속될 것이라는 점을 과시했다. 최설희 북한 외무상은 11월 1일 모스크바를 방문하여 라브로프 러시아 외무장관과 회담하는 자리에서 “우리는 러시아 동지들과 승리의 날까지 함께 할 것”이라고 다짐함으로써 북한과 러시아와의 굳은 결속을 강조했다.²²

물론 북러관계 밀착을 견제하는 시도는 다양하게 이루어질 것이다. 과거 미북 협상 과정에서 중국의 관여 가능성에 불편한 심기를 드러냈던 트럼프 당선인의 반응을 고려할 때, 트럼프 2기 행정부도 미러 협상과 우크라이나 전쟁 조기 종결, 미북 협상 재개 가능성 시사 등을 통해 북한과 러시아의 밀착 동기를 약화시키려 할 것이다. 북러 밀착에 대해 겉으로는 이것이 평양과 모스크바의 일이라는 반응을 보이는 중국 역시 對북 영향력 및 對러시아 통제력 약화를 우려하여 이를 간접적으로 견제하려 할 것이다.

그러나 북한과 러시아의 입장에서 미러관계가 개선되고 우크라이나 전쟁이 해결 수순에 들어서더라도 밀착을 유지할 여전한 동력이 존재하고, 이는 특히 북한 입장에서는 더 그렇다. 북한 으로서는 북중 무역 회복이나 확장이 여전히 더딘 상황에서 단기적으로 러시아의 경제 지원에 의존할 수밖에 없다. 김정은이 2024년 11월 18일 북한을 방문한 러시아 천연자원부 장관을 환대 한 것 역시 러시아와 경제협력에 그만큼 신경을 쓰고 있다는 반증이라 할 수 있다.

러시아 입장에서 우크라이나 전쟁 정전 및 종전협상 전에 자신의 영토인 쿠르스크(Kursk) 지역 탈환이 중요한 목표인 만큼, 북한과 군사협력에 당분간은 매달릴 수밖에 없고, 미러 협상에서 카드 확보라는 측면에서도 북러 밀착 기조를 유지하는 것이 유리하다. 이를 고려할 때, 중장기적으로 밀착 관계가 지속될지는 다양한 견해가 있을 수 있지만, 2025년에도 북러는 연대를 이어 가는 모습을 보일 것이다. 따라서 2025년 김정은의 방러를 통한 또 한차례 북러 정상회담도 예견되고, 북한은 북러 밀착을 북-중-러 연대로 발전시킴으로써 한반도와 동북아의 정세에 대한 자신들의 레버리지를 강화하려 할 것이다.

22. “러 외무 [러북 군 관계 긴밀]…北최설희 [러 승리까지 함께],” *연합뉴스*, 2024년 11월 1일자.

2. 미북 간 탐색전 재개

바이든 행정부 기간 작동되지 않았던 미북 간 대화 채널 역시 복원될 가능성이 있다. 북러 밀착 기조가 계속된다고 하더라도, 북한 입장에서 러시아는 미국의 완전한 대체재가 되기에는 한계가 있고, ‘적대적 두 국가관계’를 바탕으로 한국을 고립시키기 위해서도 미북 간 협상은 효용성을 지니기 때문이다. 트럼프 2기 행정부 입장에서도 바이든 행정부와 대외정책 차별화라는 관점과 트럼프 당선인의 김정은에 대한 호감 표시 등을 고려할 때, 미북 간 접촉에도 관심을 기울일 것으로 보인다.

그러나 이미 북한을 첫 번째 임기 동안 상대해 본 트럼프 당선인 입장에서 북한을 완전히 신뢰할 수 있는지, 혹은 과거 ‘나쁜 거래(bad deal)’라고 명명했던 북한 핵 능력 잔존하의 대북 보상을 어떻게 정당화할 것인지는 과제로 남는다. 우크라이나 전쟁 조기 정전 혹은 종전, 이스라엘을 중심으로 한 중동정세 안정화에 비해 북한 문제에 대한 우선순위가 낮다는 걸림돌이 존재한다. 북한에 호의를 가지고 있지만, 기본적으로 미국 우위 입장에서 협상하려는 성향이 강한 트럼프 당선인이 2018년보다 북한의 가치를 높게 평가해줄 것을 원하는 김정은의 요구를 들어줄 수 있을지도 관건이다. 북한은 트럼프 당선인의 대선 승리 후에도 겉으로는 별다른 반응을 보이지 않았을 뿐 아니라 2024년 11월 15일 대대장급 지휘관과 정치지도원이 참석한 자리에서 “평화와 안정의 파괴집단의 우두머리 미국의 더러운 정체성”을 비판했고, “전쟁은 결코 남의 일이 아니다”라고 강조했다.²³ 이 점을 고려할 때, 2025년 미북 간 대화 가능성에 대한 모색과 상호 탐색전이 이어질 것이나, 2019년에 이은 또 한번의 정상회담으로 이어질 가능성은 낮을 것으로 전망된다.

2024년 북중 간 미묘한 이상기류는 2025년에 더 강해질 것으로 판단된다. 중국은 외형적으로 북러 밀착에 대해 별다른 언급을 하지 않았지만, 이것이 불러올 대북 영향력 감소를 어떤 형태로든 저지하려 할 것이고, 북러 밀착이 인도-태평양 혹은 동북아 지역에서 미중 간 군사 갈등으로 이어질 가능성에 대해 우려할 것이다. 따라서 중국은 이 우려의 메시지를 직간접적으로 평양에 전달하는 작업을 본격화함으로써 북러 밀착의 수준을 조정하려 할 것이다. 그 형태는 북중 간 무역 감소, 북중 고위급 인사의 상호 방문 단절, 그리고 “한반도 안정의 강조”를 통한 우회적 대북 비판 등의 형태로 나타날 수 있다. 러시아와 조율을 통해 북러 밀착의 수준을 조정하려는 노력도 기울일 것이다. 또 한중관계 진전 등 한국 카드를 활용하여 북한의 방기(abandonment) 우려를 자극할 것이다. 여전히 대외 자원 획득의 상당 부분을 북중 간 교역에 의존할 수밖에 없는 북한의 현실을 고려하면 북한이 러시아의 지원에 기대어 평양과 베이징의 관계 냉각을 지속하지 못할 것으로 판단할 것이기 때문이다.

그러나 이것이 북중관계의 급속한 악화로 이어지기에는 한계가 있다. 북중 간 오랜 관계에서 양측은 일정한 냉각 국면 후에 다시 회복 국면에 돌입했고, 이는 무엇보다 북한과 중국 모두 정도 차는 있지만 서로를 필요로 하기 때문이다. 중국 입장에서 북중관계 냉각은 미중 전략경쟁에서

23. “조성된 정세와 공화국무력 대대장, 대대정치지도원들의 임무에 대해 경애하는 김정은 동지께서 조선인민군 제4차 대대장, 대대정치지도원대회 참가자들 앞에서 강령적인 연설을 하시었다,” 노동신문, 2024년 11월 18일자.

유용한 카드의 무력화를 의미하고, 가능성은 낮지만 미북 협상이 급속히 진행될 경우 인도-태평양 지역에서 미국에 유리한 전략적 균형을 만들어낼 수 있기 때문이다. 동시에, 북중관계를 회복하기 위해 북한의 러시아 파병이나 핵활동에 대한 지지 등의 보상을 지불해야 하지만, 이는 중국의 대외적 입지를 좁힐 위험성이 있다는 점도 고려해야 한다. 따라서, 2025년 북중관계는 서로 불만을 가지고 있지만 그 균열이 외부로 표출되지 않도록 관리하되, 북한의 생존과 관련된 영향력을 과시하려고 하는 중국의 메시지 발송은 더욱 강해질 것이다.

3. 모스크바-평양 간 위험한 거래와 북한 핵 그림자의 현실화 위험, 그리고 도발

전 세계가 북러 밀착에 주목하는 이유는 평양과 모스크바의 협력이 탄약 및 병력의 지속 지원(북한)과 핵-미사일 기술 지원(러시아)이라는 위험한 거래로 이어질 수 있기 때문이다. 아직 이 거래가 현실화됐다는 확증은 존재하지 않지만, 북한이 2023년 11월 군사정찰위성 ‘만리경-1호’를 발사했을 때, 러시아가 기술 지원을 했을 것이라는 관측이 제기됐고, 2023년 후 북중 간 물자 이동이 활발해졌다는 정황이 포착되기도 했다는 점을 감안할 필요가 있다.²⁴

막대한 비용과 파급력을 고려할 때 당장 러시아가 다탄두 기술이나 위력이 증대된 핵탄두 기술 혹은 북한이 원하는 핵추진 잠수함 기술 등을 북한에 이전할 것으로 보이지 않지만, 향후 우크라이나 전쟁의 진행 상황에 따라 병력 조달이 시급한 러시아가 실제로 이 위험한 거래에 나설 가능성을 배제할 수 없다. 북한은 이미 북러 밀착이 본격화되던 2024년 9월 김정은의 현지도도 형식을 빌려 북한 내 우라늄 농축시설을 최초로 공개했는데, 이는 앞으로도 북한이 핵탄두로 전환 가능한 핵분열 물질을 계속 늘려갈 것임을 암시하는 것이었다.

더 큰 문제는 북러 밀착이 가져오는 북한 핵문제에 대한 주요국의 인식이다. 러시아는 2024년 4월 UN안보리 대북제재 전문가 패널의 활동 중단 과정에서도 나타났지만, 대북제재를 이행하기는커녕 오히려 방해하는 움직임을 보였다. 이는 러시아가 북한 핵을 해결과제가 아닌 활용 가능한 카드로 생각하고 있음을 시사한다. 북러 밀착은 러시아가 북한 핵을 공통 자산으로 간주할 가능성을 높여준다. 이는 대북제재 우회 통로를 계속 열어두고 있는 중국의 경우도 마찬가지이다.

미중 전략경쟁과 민주주의 체제와 권위주의 체제의 대립이 확대될수록 중국과 러시아는 비슷한 정치체제를 가진 북한의 핵무기가 오히려 미국과 서방, 그리고 범민주주의 진영을 견제할 수 있는 수단이라고 여길 수 있다. 따라서 모스크바와 베이징이 통제 가능한 범위 내에서라면 북한 핵개발을 용인하거나 일정 부분 지원할 여지가 커지게 될 것이고, 러시아와 중국은 사실상 북한을 핵보유국으로 인정하는 가운데 북중 및 북러관계를 설정하게 될 것이다.

24. “US says North Korea delivered 1,000 containers of equipment and munitions to Russia for Ukraine war,” *AP News*, October 14, 2023.

그림 3. 2024년 9월 우라늄 농축시설을 방문한 김정은



출처: 연합뉴스.

동기는 다르지만 비슷한 위험성은 미북관계에도 존재한다. 이미 바이든 행정부에서도 ‘비핵화 중간단계(interim steps)’라는 표현을 사용하기 시작했다는 점을 고려할 때,²⁵ 트럼프 2기 행정부가 북한 비핵화보다 우선 미 본토에 대한 북한 핵 위협 제거에 중점을 두게 되면 한반도에 대한 북한 핵 위협 능력은 일시적이거나 기정사실화된다. 또 미북 협상 결과에 따라 대북제재가 일부 해제되거나 미북관계 개선이 이루어질 경우 이 역시 북한 핵 능력에 대한 우회적 용인으로 해석될 수 있다. 미국 입장에서 이것이 북한 핵 위협 관리를 위한 ‘리뉴얼’일 수 있지만, 이는 한국을 북한 ‘핵 그림자(Nuclear Shadow)’²⁶에 일상적으로 노출시키는 결과를 초래할 수 있고, 국제 비확산체제 역시 형해화 될 위험에 처하게 될 것이다.

북한 ‘핵 그림자’는 한반도를 넘어 역내 긴장으로 이어질 수 있다. 북한은 2024년 우크라이나 전쟁 파병으로 이미 한반도를 넘어 국제적 도발을 가할 의지가 충분함을 보여줬다. 우크라이나 전쟁 정전 및 종전협상에 따라 변수가 있지만, 북한은 향후 우크라이나 전쟁 파병을 확대함으로써 러시아에 대한 협상 레버리지를 강화하는 한편, 국제 안정을 좌우할 요인으로서 자신의 존재감을 과시할 것이다. 북한은 2025년 한반도 및 동북아 지역 긴장도 자신이 임의대로 조절할 수 있다는 점을 한국과 미국, 그리고 국제사회에 각인시키려 할 가능성이 크다. 물론 우크라이나 전쟁에

25. “U.S. focus on ‘interim’ steps with NK raises questions about policy direction,” *The Korea Times*, March 7, 2024.

26. 핵 그림자는 핵 능력을 가진 측이 이 능력의 사용 위협을 은연중에 과시하여 상대방의 대응을 무력화 시키는 것이다.

대한 파병이 이루어지고 있는 점, 그리고 과거 연평도 포격 등과 같은 대규모 화력전에서 손해를 봤다는 점을 고려할 때, 북한이 2025년 한반도에서 고강도 도발을 시도할 가능성은 높지 않다.

오히려 북한은 대남 소음방송 확대, 오물풍선 지속 발송 등을 통해 자신의 도발이 한국의 확성기 방송 재개, 대북 전단 허용, '무인기 침투' 등에 대한 대응이란 점을 강조하면서 남북 양비론(兩非論)을 유도할 것이다. '해상국경선' 설정을 계기로 서해 북방한계선(Northern Limit Line, NLL) 지역의 분쟁지역화를 시도하거나, 군사 분계선 일대에서 소수 한국 병력과 재산에 위해를 가할 수 있다.

2025년 북한이 '핵 그림자' 시위를 현실화할 가능성이 있다는 점에도 유의해야 할 것이다. 이미 2024년 자신의 핵 능력이 언제라도 사용될 수 있음을 시사한 북한으로서는 소규모 도발 후 한국 혹은 한미의 대비태세 강화에 핵무기의 실제 사용 가능성을 위협함으로써 한국에 대한 우위를 과시하고 미북 협상에서 유리한 고지를 점하려 할 것이다. 북한의 이 도발은 한미의 대응과 이에 대한 중국의 반발, 그리고 북러 新조약을 인용한 러시아의 대북 지원 용의 표명 등과 연결될 것이고, 역내 긴장이 북한 도발을 기점으로 수시로 고조되는 상황을 불러올 것이다.

트럼프 2기 행정부 출범에도 북한은 자신의 협상 레버리지 강화 차원에서 7차 핵실험 등 능력 과시를 계속할 것이지만, 對미 협상 여지를 유지하기 위해 주로 한반도를 겨냥한 전술핵 능력을 강조하는 데 주력할 것이다. 그러나 2025년 하반기 트럼프 2기 행정부와의 조기협상 재개가 여의치 않다고 판단할 경우, 초대형 핵탄두 실험이나 다탄두 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile, ICBM) 실험 등 미국을 겨냥한 위력 시위도 감행할 가능성이 충분하다. 이는 미북 간 관계가 2017년 하반기처럼 '화염과 분노(Fire & Fury) 2.0'의 국면으로 들어섬을 의미하고, 이 경우에도 지역 긴장은 급격히 고조될 것이다.

그림 4. 2024년 11월 무기박람회에서 공개된 드론



출처: 조선중앙통신.

4. 북한 불안정 징후 증가 가능성

핵 능력 증가와 별개로 2025년 눈여겨보아야 하는 것이 북한 내 불안정 징후 증가이다. 2024년 북한은 북러 밀착과 남북 간 '적대적 두 국가관계' 강화 기조를 통해 외형적으로는 견재함을 과시했지만, 내부적으로 부진한 경제 발전, 주민들의 불만 누적, 그리고 외부 정보로 인한 사상적 혼란의 징후를 드러냈다. 북한이 10월 한국의 '무인기'가 전단을 살포했다고 주장하면서 일부 내용을 매체를 통해 공개한 것은 더 이상 정보통제만으로 내부단속을 하기 어려운 지경에 도달했음을 의미하고, 남북 간의 단절과 적대상황을 강조하면서도 10,000명 이상의 대규모 러시아 파병을 택한 것 역시 경제적으로도 절박한 상황임을 암시한다.

북한이 당면한 더 큰 딜레마는 이를 근본적으로 돌파할 해법이 마땅치 않다는 점에 있다. 2021년 제8차 당 대회 후 북한은 장마당 등 시장에 대한 통제 조치를 취하고 있고, 이는 중앙의 경제실적 증대와 막대한 자원 확보를 필요로 하는 것이지만, 2025년 종결되는 2차 국가경제발전 5개년 계획 역시 달성 여부가 불투명하다. 2024년 사례로 볼 때 북한의 정보 유포에 대한 차단 효과는 제한적이고, 선대를 부정하면서 자신의 새 노선을 강조하는 통치 기법은 오히려 주민의 불만이나 불안을 고조시킬 수 있다. 더욱이 북중관계 냉각이 가시화될 경우 러시아로부터의 지원 증대에 힘입어 이를 상쇄하는 모험을 해야 한다. 2023년 이후 김주애로의 혈연 계승 작업은 계속되고 있는 듯하지만, 이 역시 김주애의 대외활동 노출이 일관되지 못하고, 잠재 경쟁자라 할 수 있는 김여정의 활동이 강화되고 있으며, 무엇보다 북한 주민들이 김주애를 확실한 후계자로 인식하는 징후도 나타나지 않았다.

북한은 이 딜레마를 해결하기 위해 2025년 당 창건 80주년을 맞아 김정은의 업적을 대대적으로 선전하는 가운데, 2차 5개년 계획의 성공적 종결을 발표하고, 새 다개년 계획의 비전을 제시할 것이다. 또 2026년 1월로 예상되는 9차 당 대회를 준비하면서 김정은 시대와 4대 혈연 계승을 위한 새 권력구도를 만들어내려 할 것으로 전망된다. 대외적으로도 북러 밀착 기조하에서 북중관계를 적정선에서 관리하는 한편, 미북 협상을 통해 운신의 폭을 넓히고 '철저한 적대국' 한국을 고립시키려 부심할 것이다.

다만, 이러한 북한의 생존전략은 주요국의 '리뉴얼' 움직임에 거의 영향을 받지 않았을 때 일정한 효과를 거둘 수 있는 것이다. 북한판 '리뉴얼'이 주요국의 '리뉴얼'로 인해 타격을 받게 될 때, 예를 들어 중국의 방기, 미국의 무관심이나 강경노선으로의 전환, 러시아의 북한 카드 가치 감소 등이 발생할 때, 북한의 불안정 징후는 급속히 커질 수 있다.

5. 대만해협 등 역내 긴장요인 지속

2025년 동북아 내 가장 큰 긴장요인은 한반도와 북러관계 밀착이 될 것이나, 대만해협, 남중국해 및 동중국해 등 기존 분쟁지역을 둘러싼 긴장도 누그러지지 않고 유지될 것이다. 중국의 대만 직접 침공 시나리오는 미중 간 직접 충돌이나 전략경쟁의 급속한 격화를 우려하는 중국으로 인해 실현 가능성이 낮지만, '하나의 중국' 원칙은 시진핑의 입장에서 양보할 수 없는 목표이기 때문이다. 또 중국이 미중 전략경쟁 기싸움 차원에서 남중국해나 동중국해 분쟁에서 갑자기 유화적 모습을 보이는 데에도 한계가 있다. 따라서 대만 내 '대만 독립'과 관련된 발언, 대만 인근에서 매

년 반복되는 중국의 대규모 기동훈련, 그리고 남중국해와 동중국해에서의 중국 무력시위로 인해 주기적으로 긴장이 고조되는 상황은 앞으로도 계속 반복될 것이다.

또 하나 고려할 수 있는 것은 역내 핵 위협 수준이 급격히 높아질 수 있다는 점이다. 북한은 미북 협상에서 미국의 양보를 얻어내기 위해 당분간 핵 능력 증대에 몰입할 것이고, 2024년 11월 핵무기 非보유국이라도 핵무기 보유국과 연계하여 러시아를 공격할 경우 핵무기를 사용할 수 있다는 핵 사용 교리를 채택한 러시아가 이러한 핵 군비경쟁을 이끌 것이며, 핵탄두 보유 수를 점차 늘려가고 있는 중국 역시 이에 동참할 것이다. 이미 트럼프 1기 행정부 동안 중거리 핵전력조약 (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF) 파기를 통해 핵전력에 관한 한 우위를 유지하고, 중국 및 러시아의 핵 능력을 강력히 견제하겠다고 공언한 트럼프 당선인 역시 세계경찰 역할 제한과는 별개로 핵 능력 강화를 적극 추진할 것으로 예상되는 만큼, 전반적으로 동북아 지역 내 새로운 핵 군비경쟁 시대가 개막할 것이다.

6. 상대방의 ‘약한 고리’ 공략과 해당국의 딜레마

“2024 아산 국제정세전망”에서 동북아 부분과 관련해 나온 주요 전망 중 하나는 주요국의 연대결성 작업에서 상대방의 ‘약한 고리’에 대한 공략이 집중적으로 이루어질 수 있다는 점이었고,²⁷ 이는 2024년 일부 현실로 나타났다. 북한을 ‘주요국’이라고 할 수는 없지만, 2024년 초부터 북일 접촉 및 정상회담 설을 흘리면서 일본과 관계 정상화 가능성을 내비쳤고, 이에 일본 측이 납북자 문제가 여전히 해결되지 않았음을 강조하며 눈에 띄는 접촉은 없었다. 그러나 이는 북일관계 개선이 한국을 고립시키거나 한미일 연대를 공략하는 북한의 카드가 될 수 있음을 시사한다. 북한으로서는 미북 협상이 예상보다 순조롭게 풀리지 않을 경우 그 타개책으로 고려할 수 있는 것이 북일 협상이다. 북일 협상은 북한 입장에서 2023년 후 이루어져온 한일관계 개선 추세를 견제할 수 있을 뿐 아니라, 미국 트럼프 2기 행정부도 미북 협상의 선행 단계로 북일 접촉을 지지할 수 있으며, 출범 초반부터 과반수 붕괴에 고민해 온 이시바 정부로서도 쉽게 무시할 수 있는 대안이 아니다.

중국 입장에서 미국 중심 연대결성과 미중 전략경쟁 과정에서 한미 결속 약화를 위해 한중 관계 카드를 활용할 동기가 충분하고, 이는 2025년 ‘리뉴얼’ 기류 속에서 그 동기가 더 강화될 수 있다. 중국은 북러 밀착에서 상대적으로 한 걸음 떨어진 입장을 보였고, 2024년 11월 1일에 한국 여행자에 대한 무비자 입국 정책을 발표했으며, 시진핑은 11월 15일 페루 리마에서 열린 APEC 정상회의를 계기로 윤석열 대통령과 정상회담을 가진 자리에서 윤 대통령의 방중을 제의하기도 했다. 중국의 한국에 대한 약한 고리 공략은 2025년 더 강화될 수 있고, 이는 한국의 딜레마이기도 하다. 미중 전략경쟁에서 더 확실한 전략적 명확성을 보여야 하지만 동시에 한중관계 관리에도 신경 써야 할 한국으로서는 어떤 전략적 입장을 가져가야 할지를 놓고 고민해야 한다.

중국의 ‘약한 고리’ 공략은 한국 입장에서도 유효하다. 북러 간 밀착에 일정한 견제를 할 수 있는 가장 적절한 행위자가 바로 중국이고, 중국 역시 북한 핵 능력이 자신이 통제할 수 없을 정도로 발전하는 것을 원하지 않을 것이기 때문이다. 다만, 미중 간 결정적 분쟁은 피하고자 했던 바이든

27. 아산정책연구원, “2024 아산 국제정세전망: 연대결성,” *아산정책연구원*, 2024년 12월 18일, pp. 28-29.

행정부에 비해 외형상으로는 더 강한 경쟁 기조를 표명할 트럼프 2기 행정부가 이 약한 고리 공약에 동참할지는 미지수이지만(오히려 미북 협상을 선호할 수도 있다), 중국 변수는 한국과 미국 입장에서 북러 밀착과 위험한 거래를 차단할 수 있는 수단이기도 하다.

7. 기로에 선 다자 안보협력

다자구도보다는 양자구도를 통한 거래를 중시했던 트럼프 1기 행정부 사례를 감안할 때, 바이든 행정부 기간 동안 활성화됐던 QUAD, 오키우스(AUKUS), 그리고 한미일 안보협력체제는 트럼프 2기 행정부를 맞아 기로에 설 것이다. 그러나 트럼프 당선인이 완전히 다자체제 자체를 부인하는 것은 아니라는 점은 유의해야 한다. 실제 미국이 주도하는 주요 다자 안보협력체 중 QUAD는 오히려 트럼프 1기 행정부 기간인 2020년에 활성화됐고, QUAD의 재활성화에는 인도-태평양 전략 확대라는 일본과의 공감대가 존재했다. AUKUS 역시 미국과 동맹국의 전략적 전력 확대라는 점에서 이를 부정할 이유가 없다. 또 다자 안보협력에 내재된 ‘격자무늬 동맹(Lattice-like Alliance)’은 미국의 부담 경감과 동맹국의 기여 확대를 의미하고 이는 트럼프 당선인 기조와 부합하기 때문이다.

다만, 트럼프 2기 행정부는 미국이 직접 이 다자 안보협력체를 주도하는 것에는 소극적일 가능성이 있다. 즉 미국이 직접 자원과 노력을 들여 다자 안보협력체를 활성화하는 것보다는 양자 차원에서 거래가 낫다고 생각할 수 있다. 이는 2023년 8월 출범한 ‘캠프 데이비드’ 체제의 지속 여부와 관련해 중요하게 적용될 수 있다. 한-미-일 3국 안보협력체를 미국이 견인하고, 한국과 일본의 동참을 바라는 체제는 트럼프 2기 행정부하에서 그 효용이 약화될 수 있다는 점을 고려해 3국 간 안보협력의 발전 방향과 대안, 그리고 구체적 부담 분담과 관련해 한국과 일본이 더 적극성을 발휘하고 대안을 개발해 나가는 것에 따라 한미일 안보협력의 지속 혹은 강화 여부가 결정될 것이다.

분위기 반전을 노리는 북한

한기범 객원선임연구위원

2024년 평가: 김정은 리더십 강화와 내부 불안의 병존

2024년 북한 정세에서 두드러진 점은 김정은 북한 국무위원장(이하 김정은)이 예년과 다른 정책을 많이 제시했다는 것이다. 정책이 큰 폭으로 조정됐고, 김정은의 정책 주도성과 함께 선대에 의존하지 않는 ‘홀로서기’ 이상화가 강화됐다. 2024년 북한 정세의 핵심은 아래 그림 1과 같이 정리할 수 있다.

그림 1. 2024년 북한 정세 평가의 핵심 개념

큰 폭의 정책 조정	2024년 정세 특징	구조적 모순 심화
<ul style="list-style-type: none"> · 지방 발전, 수해복구 ‘위민 헌신’ 선전 · 민족/통일 지우기, 선대 지우기 · 대남노선전환, 자주에서 편승외교로 	<ul style="list-style-type: none"> · 김정은 리더십의 주도성 증대 · 민심수습, 간부사업 개선 노력강화 · 남북관계 단절 및 러시아 밀착 	<ul style="list-style-type: none"> · 홀로서기 이상화 → 강성 권위주의 심화 · 역개혁 재집권화, 경제관리 경직성 · 단절과 폐쇄, 불량 동맹 → 고립 자초

2024년 북한이 가장 중점을 둔 것은 김정은 스스로 자신의 존재감과 리더십을 드러내는 일이었다. 그의 공개 활동이 늘면서 자신의 이름으로 내세우는 정책도 증가했고, 김일성 및 김정일의 정책과 차별화하려는 경향이 뚜렷해졌다. 2024년 김정은의 공개 활동은 11월 말 기준 124회로 전년 동기 94회 대비 30회 증가했고, 군사 활동 대비 경제·사회 분야 공개 활동 비중도 전년 4대 1에서 올해 3대 2로 군사 편향성이 많이 감소했다. 또 최고인민회의, 당 중앙위원회 전원회의 등 주요 행사뿐 아니라 지방공업공장 건설 현장, 수해 피해복구 현장과 같이 과거에는 직접 나서지 않았던 다양한 계기에 공개 연설로 정책 방향을 알리려 했다. ‘당이 못한다면 내가 직접 주도하겠다’는 식의 김정은표 정책도 현저히 늘었다.

연초에 내세운 지방공업공장 건설 정책이 대표적이며,²⁸ ‘민족 지우기’와 ‘통일 지우기’ 노선 전환, 러시아 밀착에 이은 파병에 이르기까지 김정은의 주도적 결심이 없으면 불가능한 중대 정책이 올해 대거 등장했다. 김일성과 김정일 후광에서 탈피하는 ‘선대 지우기’도 강화했다. ‘태양절(4.15)’과 ‘주체 연호’ 폐지, 주요 건물에 김정은 초상화 배치와 간부들의 김정은 단독 휘장 패용

28. 김정은은 2023년 12월 당 전원회의에서 ‘지방 발전 20×10 정책’을 발제하면서 “이것이 가능한가? 얼마든지 가능하다”, “자신이 직접 주도하고 총화하겠다”며 차기 당 정치국 회의에 회부하겠다고 했다. “조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 노동신문, 2023년 12월 31일자.

이 대표적 ‘홀로서기 이상화’ 사례이다.²⁹ 또 2023년 12월 조선노동당 제8기 9차 전원회의에서 ‘적대적 두 국가관계론’에 이은 통일 목표의 폐기와 이를 담은 헌법 개정 지시도 김일성 후 오랜 ‘우리민족끼리’ 전통으로부터 단절을 의미했다. 반면, 선대 60여 년에 이루지 못한 ‘핵보유국’ 진입을 집권 10년도 안 돼 성취했다는 김정은 치적 선전은 2024년에도 계속됐다.

그러나 제8기 9차 전원회의 총화보고에서도 시사된 경제 발전 부진과 주민 불만 누적 가능성은 김정은이 당면한 주요 과제이기도 했다. 무엇보다 민심 이반이 뚜렷하게 나타나기 시작했다. 2022년 북한 내부에 ‘신종코로나바이러스(COVID-19)’가 확산되면서 주민의 불평 및 불만 표출은 크게 늘기 시작한 것으로 평가된다. 2020년 ‘COVID-19’ 팬데믹에 따른 국경봉쇄 때에는 주민들이 비교적 통제에 순응했으나, 2022년 내부적으로 ‘COVID-19’가 확산돼 내부 도시 간 이동을 차단하면서 통제가 오래가고 다수의 아사자가 발생하자 주민들의 불만이 폭발했다. 2022년 가을 북한 당국이 서둘러 ‘방역대전 승리’를 선언하며 통제를 완화하고 국경무역도 재개했으나 생활개선 효과는 미흡했다. 특히 평양 중심 대규모 살림집 건설 정책으로 지방주민의 상대적 박탈감이 확산됐고, 2023년에는 사회 불안이 증대됐으며, ‘핵무기가 밥 먹여 주느냐’는 등 정책 비판과 함께 강력범죄가 빈발하고, 산발적 집단 난동이나 소요도 발생했다. 2024년에는 김정은이 공개적으로 ‘민생문제는 곧 심각한 정치 문제’라고 규정하기에 이르렀다.

김정은은 핵미사일 고도화에 편향된 정책으로 민심이 악화되자 ‘식의주 개선’ 공약을 연이어 발표했다. 2021년 12월 당 전원회의에서 ‘중장기 농촌발전 전략’을 발표하면서 ‘10년 내 식량문제 완전 해결’을 주장했고, 평양 5만 세대 살림집 건설만 중시하다가 농촌 살림집 건설도 독려했다. 2024년 들어 ‘지방 발전 20×10 정책(매년 20개의 지방공장을 10년에 걸쳐 지속 증설)’을 내걸고, 7월 말 수해복구 사업을 지휘하기 시작한 이래 수시로 지방공장 건설 및 수해복구 현장을 현지 지도하면서 날림 공사에 대한 단속도 강화했다. 올해 들어 『노동신문』 등 북한 매체는 ‘전면 부흥’과 ‘위민헌신’이 김정은의 정책 방식임을 부각·선전했다.

오랜 자력갱생·폐쇄 노선과 심각한 자원난으로 북한 간부사회에는 정책 불신과 정책 집행 부진 현상이 만연했는데, 이에 따라 간부 ‘정간화(정예화)’ 사업이 강화돼 간부 사업(입당·등용·승진) 체계에 대한 전반적 재점검이 진행됐다. 당 대열 재정비를 위해 ‘정치적 저능아’에 대한 입당을 통제하고, 중요 직책에 ‘정수분자’를 등용하면서, 당 정책 비판 간부의 정치범 수용소 수감도 늘었다. ‘당 정책은 과학이다’라는 당 정책 교양도 강화했다. 노동당 중앙간부학교를 개교하면서 정치국원을 필두로 한 핵심 간부를 입교시켜 패배 의식 불식, ‘혁명 열의’ 고취를 도모했고, 제

29. 2024년 김정은 이상화 강화 사업: 예고됐던 2월 ‘온 사회 김일성주의화 강령 선포’ 50주년 중앙보고대회(2.19)를 “김정은을 제대로 부각하지 못했다”는 이유로 돌연 취소한 이래, 3월 강동 종합온실준공식에 ‘주체 조선의 태양, 김정은 장군 만세’ 현수막이 등장하여 ‘태양’을 김정은의 것으로 하면서 4월 ‘태양절’을 ‘4.15 기념일’로 변경했다. 4월 11일 김정은 노동당 제1비서 추대 12주년에는 ‘친근한 아버지’ 뮤직비디오를 발표하고, 전국에 김정은 혁명사적비 현지지도표식비를 건립했다. 5월 21일 노동당 중앙간부학교 준공식 때는 혁명사적관 외벽에 김일성 김정일과 같은 반열에 김정은 초상화를 최초 배치한 데 이어, 6월 29일 당 전원회의부터 간부들이 김정은 단독 휘장을 패용하기 시작했으며 10월 12일부터 김일성을 기리는 ‘주체 연호’ 사용(1997.9.9. 도입)을 중단했다.

1차 간부사업일꾼회의도 소집했다.

현재 북한 경제를 요약하면, 중앙의 재정능력 증대에도 주민들의 생활고는 개선되지 못했다. 2024년 주요 계기마다 김정은이 “성장 추이를 견지하고 있고, 농사도 괜찮다”(9.9절 기념식 연설)는 등 경제 회복에 자신감을 드러낸 것 역시 경제 성과를 ‘긍정’ 포장해야 하는 정치 의도를 반영한다. 북한 경제는 2017년 이후 대북제재, 2020년 국경봉쇄, 2022년 ‘COVID-19’ 만연으로 크게 위축됐다. ‘COVID-19’ 기간 북한 경제는 거의 절반 수준으로 축소됐다가 2023년부터 회복 추세였으나 이전 수준을 회복하지 못한 것으로 평가된다.

한국은행은 농림어업·제조업 증가와 건설업 급증으로 2023년 북한 GDP가 3.1% 증가했고, 2022년부터 재개된 무역으로 2023년에는 ‘COVID-19’ 팬데믹 이전의 80%까지 회복한 것으로 평가했다.³⁰ 2024년에는 무기 거래를 위한 군수산업 활성화 효과도 추정된다. 그러나 외형상 회복 추세와 달리 심각한 자원·자재난의 누적, 역개혁과 再집권화로 인한 북한 내부 경제 관리의 난맥상은 더 심각한 것으로 평가된다. 통제경제가 강화될수록 경제 계획과 현실 간 괴리, 부문 간 비협조와 할거주의, 납기일 위주 품질 무시 생산 행태는 여러 부작용을 양산하고 있다. 환율 폭등과 물가 불안 등 거시 경제 관리의 난맥상도 나타나고 있다.

국가 경제보다 사경제 규모는 더 큰 폭으로 감소했다. 북한 주민소득은 ‘COVID-19’ 발생 이전인 2019년에 이미 경제제재 여파로 25% 축소됐고, 2022년경에는 국경봉쇄와 ‘COVID-19’ 확산으로 거의 절반 수준으로 감소한 것으로 추산됐다. 주민소득 감소 상황에서 환율 폭등과 물가 상승으로 실질소득은 더 감소했고, 당국의 국영 상업 중시 정책, 국가 곡물 유통망의 시장 대체, 수해 복구 등을 명분으로 한 장마당 운영시간 단축 등 시장통제 정책으로 주민의 체감 생활고는 심각한 수준이다. 2025년에는 살림집과 지방 경공업 공장 증설, 정치행사를 계기로 한 시혜 확대로 주민생활 형편이 일시적으로 나아질 수 있다는 관측도 있지만, ‘국가’의 시장 대체는 근본적 해결책이 되지 않는다.

경제난으로 주민들의 불만이 외부정보 침투와 결합될 경우 심각한 사회 불안을 초래할 수 있으며, 김정은 정권 기반 자체를 위태롭게 할 수 있다. 2024년 10월 ‘무인기’ 침투 주장 국면에서 북한은 격렬한 반응을 보였는데, 이는 대북 전단 등에 언급되어 있는 정보가 북한 사회 내에서 상당히 유포되고 있을 가능성을 시사한다. 군사력 건설 특히 핵 능력 건설에 몰입되어 민생 경제를 등한시하고, 주민들에게 적절한 보상은 못 주면서 충성만 강요한다는 인식이 더해지면 아무리 「반동사상문화배격법」(2020), 「청년교양보장법」(2021), 「평양문화어보호법」(2024) 등을 통해 북한 내에 정보 및 사상통제를 시도해도 체제 불안을 막기 어렵다는 생각이 들었을 것이다.

북한은 이 내부 불안을 대남 단절, 대러 밀착의 대외정책으로 돌파하려 했다. 북한은 2023년 말 ‘적대적 두 국가관계’ 규정 후 1월 15일 최고인민회의 시정연설에서 유사시 우리 영토를 “점령, 평정, 수복하겠다”고 공언했고, 2월 14일에는 연평도와 백령도 북쪽 ‘국경선’ 수역에서 군사적 대비 태세 강화 지시를 내리면서 “우리(북한)가 인정하는 ‘해상 국경선’을 적이 침범할 시에는

30. 한국은행 경제통계국 국민소득총괄팀, “2023년 북한 경제성장을 추정 결과,” 한국은행, 2024년 7월.

무력 도발로 간주할 것”이라고 강조했다.³¹ 북한은 4월까지 각종 탄도미사일과 함께 순항미사일 ‘불화살 3-31’, ‘화살-2’형, 신형 지대함 미사일 ‘바다수리-6’ 등을 발사함으로써 한국에 다양한 미사일 위협 능력을 시위했고, 5월 들어 단순한 무력시위를 넘어 전방 지역에서 GPS 교란 및 오물 풍선 살포를 시작했다.

이러한 위협 추세는 결국 10월 ‘무인기’ 침투 주장과 ‘포병 사격태세 전환’, 그리고 경의선 및 동해선 도로 연결구간 폭파로 이어졌다. 북한은 남북한 간 긴장이 고조되는 시기에 우라늄 대량 농축시설을 공개하는 한편(9월 13일), 김정은의 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile, ICBM) 기지 시찰을 보도하기도 했다(10월 23일). 오물풍선을 제외하면 직접 대남 도발은 없었지만, 한반도에서 긴장을 끌어올리면서 자신의 핵 능력을 과시하는 행태를 보인 것이다. 결국, 북한은 남북관계 단절을 통해 (1) 주민들에 대한 사상통제 강요, (2) 역전 불가능한 남북 국력 격차하에서 한국의 통일 및 대북정책이 지니는 구심력 차단, (3) 핵협박 능력의 집중 강화를 통한 김정은 업적의 강조 등을 노렸다고 볼 수 있다.

그림 2. 김정은의 ICBM 기지 시찰



출처: 연합뉴스.

북러 밀착 역시 당초 예상을 넘어 급속히 진행됐다. 2023년 9월 러시아 극동의 보스토니치에서 김정은-푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령(이하 푸틴) 간 1차 정상회담이 있었을 때만 해

31. “경애하는 김정은 동지께서 지상대해상미사일 <바다수리-6>형 검수사격시험을 지도하시였다.” 노동신문, 2024년 2월 15일자.

도 북러 밀착이 진행되긴 했지만, 실질적으로 군사 거래가 이뤄지기에는 시간이 다소 걸릴 것으로 전망하는 견해가 많았다. 그러나 북한과 러시아는 연이은 고위급 인사 방문에 이어 2024년 6월에는 『북러 포괄적인 전략적 동반자관계에 관한 조약』을 체결했고, 10월에는 12,000여 명 규모 북한군의 우크라이나 전선 파견이 확인됐다. 북한은 러시아에 대한 파병을 통해 북한과 러시아가 명목상이 아닌 실질 동맹관계에 들어섰음을 대내외에 과시하려 했고, ‘철저한 적대국가’인 한국에 대해 든든한 파트너를 확보하고 있는 점을 대내외에 보여주려 했다. 또 북한 주민들로 하여금 북러 간 협력 강화로 인한 경제 혜택을 기대하게 만드는 효과도 노렸을 것이다.

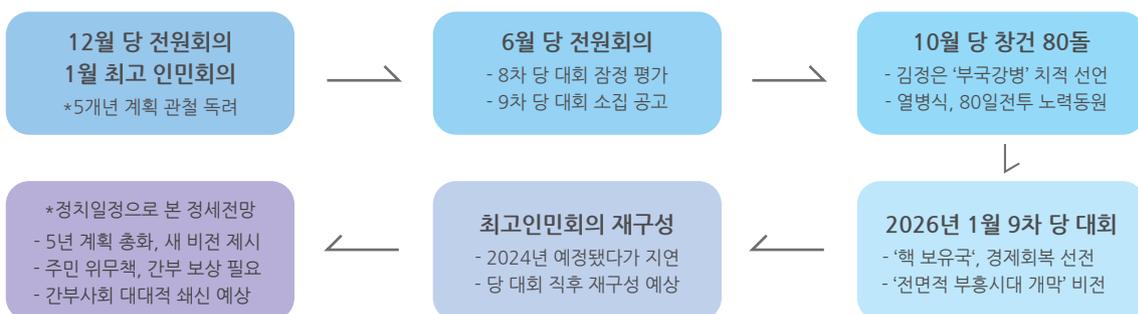
2025년 전망: 김정은식 ‘리뉴얼’ 본격 추진

북한은 2025년 김정은의 확실한 권력기반 구축과 사회 불안 경감 및 해소, 단절된 남북관계 하에서의 주도권 확보, 그리고 자신들에게 유리한 대주변국 관계 구축을 위해 대내외적 분위기를 획기적으로 변화시켜 나간다는 목표를 적극 추진할 것이다. 이러한 점에서 다음과 같은 목표를 집중 추진할 것으로 전망된다.

1. 김정은에 의한 ‘새 시대’ 선언

북한은 2025년 10월 노동당 창건 80돌, 2026년 1월 9차 노동당 대회를 계기로 본격적 ‘김정은 새 시대 출범’을 선언할 것이다. 김정은 치하 10년의 치적 선전과 함께 ‘전면 부흥의 시대, 변혁의 시대 도래’를 주장할 것이다. 김정은은 2015년 2월 당 정치국 회의에서 ‘유훈 관철 총화’로 김정일 후광에서 벗어나 홀로서기를 시작했다. 김정은은 당 창건 행사와 9차 당 대회를 통해 김정은의 치적을 선대와 차별화하고 2021년 8차 당 대회 때 김정은이 ‘결론’으로 내세운 ‘이민위천, 일심단결, 자력갱생’ 구호의 성과를 선전할 것이다. 2025년 10월 노동당 창건 80돌 행사 관련, 전례로 볼 때 열병식 거행과 각종 무기체계 과시가 예상되나, 이는 러시아 파병 상황에 따라 행사 규모가 조정되거나 생략될 수 있다. 그러나 김정은은 노동당 창건 기념일을 통해 ‘부국강병’을 이룬 자신의 치적을 선전하면서 2026년 1월에 열릴(예정대로라면) 9차 당 대회에서 ‘인민 복리 증진 선언’이 있을 것임을 예고할 가능성이 있다. 즉 북한 주민 생활의 획기적 개선과 권력 엘리트에 대한 보상 증대를 약속함으로써 자신에 대한 충성을 보장하려 할 것이다.

그림 3. 2025~2026년 북한 주요 정치 행사



2. 만만치 않은 체제 관리 여건의 딜레마

2025년에도 북한을 괴롭혔던 내부 불안 문제가 단순한 경제 비전 제시만으로 해결될지는 미지수다. 북러 밀착 추세로 경제 및 군사적 자원 확보, 미국 트럼프 2기 행정부 출범에 따른 미북 협상국면 재개 가능성, 각종 정치 행사를 계기로 한 체제 강화 및 권력 엘리트 재정비 기획, 경제난 속 일부 농업 및 공업 생산역량의 증대, 대북제재 완화와 러시아로부터의 자원 유입에 따른 주민들의 생활향상 기대 충족 가능성이 있다. 다만 대북제재 완화의 경우 미북 협상 결과에 따라 유동적이고, 러시아에서 자원 유입이 있다고 해도 시장이 위축된 마당에 실제 주민생활 향상 효과가 있을 것인가에 대한 의문이 제기될 수 있다.

그러나 러시아 파병으로 사상자·탈영병이 증가하면, 이것이 오히려 북한의 내부 불안을 증폭시킬 수 있고, ‘통일’을 부정한 김정은 노선이 오히려 ‘수령’의 존재 의의에 대한 의문으로 이어져 ‘백두혈통’이라는 정통성을 스스로 훼손하는 결과가 될 수 있다. 이미 외부 정보의 완전한 차단이 불가능하다는 것이 확인된 이상 주민들에 대한 사상통제 역시 어려워질 수 있다. 즉 김정은에게 2025년은 자신이 주도한 정책의 성과와 한계가 구체적으로 드러나며 새 ‘수령’의 리더십이 본격적으로 검증되고, 체제 내구력의 향배가 드러나는 기회인 동시에 도전이 될 수 있다. 김정은이 원하는 대로 새로운 북한의 리뉴얼(Renewal) 수령으로 등극하느냐, 선대 유업 지우기와 파병의 부작용으로 수성(守城)마저 실패할지가 서서히 판가름날 것이다.

3. 북러 밀착의 관성 지속과 북-중-러 연대결성

북한은 對러시아 파병으로 인해 만들어진 북러 군사협력 추세를 2025년에도 이어갈 것이다. 북한은 2023년 말 공언한 바와 달리 ‘군사정찰위성’ 추가 발사에는 실패했으나, 러시아의 지원을 통해 2025년에는 2~3개의 군사정찰위성 발사를 통해 김정은의 핵 능력 증대 위업을 대내외적으로 선전하는 한편, 러시아로부터 핵탄두 위력 증대, 탄두의 안정적 재진입 능력 및 다탄두 ICBM 제조, 핵추진 잠수함 등과 관련된 최신기술을 넘겨받으려 할 것이다. 북한은 북러 밀착을 바탕으로 중국의 경쟁심을 자극해 2024년 북러관계에 비해 상대적으로 소원했던 북중관계를 강화하려 할 것이고, 궁극적으로는 북-중-러의 정치 및 군사 연대를 구축하는 한편, 이를 김정은의 새 외교업적으로 삼으려 할 것이다.³² 이 목표를 달성할 경우 김정은은 동북아의 전략 구도를 자신의 취향에 맞게 ‘리뉴얼’ 할 수 있게 된다.

물론 이에는 다양한 변수가 존재한다. 일단 2024년 상황처럼 러시아가 북한을 필요로 할 것인가이다. 미국에서 트럼프 2기 행정부 출범으로 우크라이나 전쟁이 러시아의 희망대로 유리하게 정전 혹은 종전 상태로 돌입할 경우, 러시아가 북한과 군사협력에 집착해야 할 동기는 상당 부분 사라진다. 푸틴으로서는 북한 카드를 쥐고 있는 것이 미국과 러시아 간 협상에도 유리하다고 판단함으로써 북러관계의 관성을 유지하기는 하겠지만, 2024년과 같은 끈끈한 관계를 필요로

32. 그동안 북중, 북러관계는 서로 병행된 관계이기는 했지만, 이것이 직접 연결되는 3각 연대 형태는 아니었다. 김정은은 자신이 2022년 12월 조선노동당 8기 7차 전원회의에서 주장했던 ‘새냉전’ 구도에서 북-중-러 연대를 견인한 존재로 각인되기를 원할 것이다.

하지 않을 가능성이 있다. 더욱이 러시아가 핵확산금지조약(NPT)의 한 축이었다는 점에서 민감한 핵기술을 북한에 넘겨줄지는 불투명하다.

중국의 태도 역시 관건이다. 2024년 북중관계는 다소 냉각된 상태를 지속했는데, 예를 들어 북한 경제에 있어 중요한 비중을 차지하는 북중 간 교역액은 2024년 5~7월간 3개월 연속 감소하며 일반적인 북중 간 교역에서 보기 어려운 모습을 보였다.³³ 이 와중에 북중 교역 확대의 상징으로 여겨지는 단둥-신의주 간 ‘新압록강 대교’의 개통 역시 미뤄지고 있다. 북중관계가 급격한 악화는 아니라고 해도 중국이 북한에 모종의 불만을 품고 있다는 반증으로 해석될 수 있다.

2023년 북한의 ‘전승절’ 70주년 행사때부터 중국은 북한과, 더욱이 북-중-러 형태로 군사협력을 추진하는 것에 상대적으로 소극적 태도를 보여왔다. 이 상황에서 김정은은 중국이 내심 달가워하지 않는 북러 간 밀착 수위를 조절해야 하는데, 이 경우 단기적으로 러시아의 지원에 의존하던 현재의 자원 확보 전략이 흔들릴 수 있다. 반면, 중국과 관계 악화를 감수할 정도로 러시아가 중국의 대체재가 될 수 있는가에는 김정은도 확신을 가지기 어려울 것이다. 대외적으로는 협력을 표방하지만, 여전히 완전히 같은 길을 간다고 보기 어려운 중국과 러시아, 그들을 견인하여 북-중-러 연대를 이끌려면 상당한 對러, 對중 레버리지를 확보해야 하는데 이것이 과연 가능할지 의문이다.

4. 미북 협상의 재개 의지

2024년 11월 5일 미국 대통령 선거 결과에 외형적으로 무덤덤한 모습을 보이고 있지만, 북한은 2025년 미북 협상 재개를 미국보다 더 바랄 수 있다. 2019년 2월 ‘하노이 노딜’ 경험이 있으나, 북한으로서는 당시에 비해 핵 능력을 훨씬 증대했으므로 이를 카드로 한다면 최소한 대북제재 완화라는 ‘스몰딜’은 얻어낼 수 있을 것으로 기대할 것이다. 김정은이 여전히 트럼프 2기 행정부와 협상 재개를 강력히 바라는지에 대해서는 여러 분석이 있지만,³⁴ 북한 입장에서 트럼프 2기 행정부가 상대하기 편한 것은 사실이고, 북한은 對미 협상을 통해 제재 해제나 대북 지원을 이끌어낼 수는 없더라도 한미 공조를 와해시키거나 이견을 증폭시킬 수 있다.

그러나 트럼프 2기 행정부 입장에서도 북한과 조기 협상에 나서기에는 세 가지 촉진요인과 제약요인이 동시에 존재한다. 김정은을 다루어 본 경험이 있는 트럼프 당선인의 자신감, 그의 접근에 적절한 제동을 가할 참모그룹 부재, 한국에 대한 미국의 카드 확보는 촉진요인이다. 반면, 트럼프 2기 행정부 대북정책에서 우선순위가 상대적으로 낮은 북한 문제, 트럼프 당선인의 김정은에 대한 내면적 불신, 북러 밀착은 제약요인이 될 가능성이 있다.

김정은 입장에서 미북 협상이 재개되면서 북러 밀착이 지속되고, 북중관계도 개선된다면 최

33. "8월 북중 교역액 전월 대비 22% 증가... 6달 만에 감소세 멈춰," VOA, 2024년 9월 20일자.

34. 예를 들어, 이미 김정은이 미북 협상에 대한 기대를 접었고, 러시아 및 중국과 협력을 택했다는 밥 칼린(Rober L. Carlin)과 지그프리드 해커(Siegfried S. Hecker)의 견해를 따르더라도, 일단 미북 협상이 진행된다면 그 자체가 북한에게 손해는 아니기 때문이다.; Robert L. Carlin and Siegfried S. Hecker, "Is Kim Jong Un Preparing for War?" *38 North*, January 11, 2024.

선의 결과일 것이지만, 문제는 이 세 목표가 구조적으로 병행 추구되기 어렵다는 점이다. 미중 전략경쟁을 여전히 높은 우선순위에 둘 트럼프 2기 행정부의 정책상 북-중-러 연대 혹은 북중 밀착은 대북 강경책의 동기를 유발할 수 있다. 미국의 양해하에 북러 밀착과 미북관계 개선을 동시에 추구하더라도 이 경우 북중관계 악화를 불러올 수 있다. 더욱 트럼프 2기 행정부의 입장에서 러시아가 완전히 북한을 통제할 수 있다면 미북 협상에 집착할 이유가 없다.

즉 김정은은으로는 미북 협상에 주력하려면 기존 노선에 중대 변화를 가져와야 한다. 이는 ‘리뉴얼’ 수준이 아닌 ‘혁신(Renovation)’을 필요로 하고, 이 ‘혁신’은 내부적으로 또 주민들에게 對미 적대감 고취를 완화하고 핵미사일 고도화 정책도 조정해야 하는 등 대내외적으로 상당한 위험을 수반하는 딜레마를 안게 될 것이다. 이 부담을 고려한 듯 김정은은 11월 21일 열린 무기장비 전시회 《국방발전-2024》 개막식 기념 연설을 통해 “전 세계를 저들의 리익권하에 두려는 미제의 파렴치한 술책”을 비판하고 한반도에서 긴장이 서로에 대한 ‘오해’로 벌어진 일이 아니고, “미제와 추종무리들의 극악한 야망은 추후도 변하지 않았다”고 단언하는 한편, “미국과 함께 협상 주로의 갈 수 있는 곳까지 다 가보았으며... 변할 수 없는 침략적이고 적대적인 대조선정책”을 확인했다고 주장함으로써 미북 협상에 별 관심을 보이지 않는다는 태도를 보였다.³⁵ 물론 이 김정은의 태도는 미북 협상에서 북한의 가치를 높이기 위한 사전 작업일수도 있으나, 이 딜레마를 반영한 것이기도 하다.

5. 남북관계 단절의 가속화, 그리고 도발

2025년 남북관계의 방향성은 비교적 뚜렷이 설정될 것으로 전망된다. 이는 이미 김정은이 한국을 ‘철저한 적대국’으로 규정했고, 남북 간 물리적이고 정신적 단절을 가시화한 마당에 이를 되돌리는 것이 큰 혼란을 불러올 수 있기 때문이다. 어차피 김정은은 통치철학상의 모순을 감수하고 선대와 단절로 비쳐질 수 있는 ‘민족’ 및 ‘통일’ 개념의 폐기를 택한 이상 내부 사상통제를 위해 남북한 단절을 더 가속화하는 방향을 택할 것이다.³⁶ 따라서 2025년 남북관계 악화 상황은 지속될 것이고, 이는 미북 협상 진전 여부에 영향을 받지 않을 것이다.

북한은 남북 간 단절 이미지를 극대화하기 위해 2024년보다 더 빈번한 도발을 택할 가능성이 있음에 유의해야 한다. 북한은 우리의 대북 확성기 방송에 대응한 전방 지역에서의 소음 방송과 오물풍선 살포를 계속하는 한편, 한국을 겨냥한 핵 및 미사일 시위도 이어갈 것이다. 이 연장선상에서 트럼프 2기 행정부 초기 바이든 행정부의 대북정책 실패를 부각한다는 의미에서 한반도 긴장을 고조시키는 행위를 지속할 것이다.

트럼프 2기 행정부 출범을 앞두고 핵실험을 강행할 경우, 트럼프 행정부가 2017년 8월과 같은 ‘화염과 분노 2.0’을 추진할 위험도 있기 때문에 7차 핵실험과 같은 선택을 할 가능성은 크지

35. “경애하는 김정은 동지께서 무장장비전시회 ‘국방발전-2024’ 개막식에서 하신 기념연설,” *노동신문*, 2024년 11월 22일자.

36. 차두현, “북한의 우크라이나 전쟁 파병과 대남 적대감 고취: ‘적대적 두 국가관계’ 규정의 딜레마 탈출 시도,” *야산 정책연구원 이슈브리프*, 2024년 10월.

않지만, 그 가능성을 완전히 배제할 수는 없다. 예를 들어, 북한이 2024년 10월 31일 발사했고 자신들이 ‘최종완결판 ICBM’이라고 공언했던 ‘화성-19’형 ICBM이 다탄두 능력을 갖추었다는 것을 암시하기 위해 2023년 3월 공개했던 ‘화산-31’ 전술핵탄두를 이용한 핵실험을 감행할 가능성이 있다. ‘화산-31’의 경우 전술핵 능력의 확보를 상징하는 수단이므로, 북한은 향후 트럼프 2기 행정부와 거래를 통해 한반도를 겨냥한 전술핵 능력을 유지하는 대신, 미국을 겨냥한 ICBM 전력만을 동결하겠다고 제의할 수 있다. 그러나 한국에 대한 도발은 오히려 수위를 높일 수 있는데, 한국군이나 한국 영토만을 겨냥한 도발은 트럼프 2기 행정부를 자극할 위험이 적고, 자신들이 2023년부터 지속 강조하고 있는 ‘적대적 두 국가관계’를 대내외적으로 강조할 수 있으며, 북한 주민들에 대해서는 남북한 단절의 인식을 극대화할 수 있기 때문이다.

이를 고려할 때, 북한이 서해 ‘해상국경선’을 일방 선포한 후 국경선 인근 우리 함정이나 민간 선박, 그리고 인력에 위협을 가하고, 우리가 이에 대응하려고 하면 자신들의 ‘전술핵’ 능력을 통해 보복하겠다는 ‘핵 그림자(Nuclear Shadow)’ 협박을 가할 수 있음에 유의해야 한다. 북한은 이렇게 조성된 한반도 긴장을 이용해 미국에 한미 연합훈련 중단 혹은 유예를 요구할 가능성이 크다. 이는 트럼프 1기 행정부 시절에도 실시된 전례가 있고, 한미 연합전력의 준비태세를 약화시키는 효과가 있으며, 트럼프 당선인도 비용 절감을 고려해 수용할 가능성을 배제할 수 없다.

북한은 또 미국이 대북협상을 원한다면 ‘워싱턴 선언’을 철회하는 한편, 한국의 재래식 대응 능력과 미국 핵 능력의 연계를 의미하는 ‘일체형 확장억제’ 구축을 중단하라고 주장할 가능성도 있다. 다만, 트럼프 2기 행정부가 조기 협상에 관심을 보이지 않을 경우, 북한은 2025년 하반기 7차 핵실험 혹은 추가 핵실험과 ICBM 성능 시험 등을 통해 미국을 압박하는 시나리오도 검토할 수 있다.

일방주의로 가는 미국의 '리뉴얼'

피터 리 연구위원

2024년 평가: 격자구조형 연대결성 추진

“2024 아산 국제정세전망” 주제인 ‘연대결성(Coalition Building)’은 바이든 행정부의 임기 마지막 해 동안 진행된 미국의 국제적 관여를 잘 설명한다. 지난 4년 동안 바이든 행정부의 외교 안보팀은 2021년 설리번(Jake Sullivan) 미국 국가안보보좌관이 공언한 ‘동맹과 파트너십의 격자구조(the latticework of alliances and partnerships)’를 구축하는 데 상당한 진전을 이루었다.³⁷ 지난해 보고서에도 예측한 것처럼 이러한 새로운 ‘의지의 연대 2.0(coalition of the willing 2.0)’은 새로운 역할을 통한 연대 강화, 기존 연대의 국가 범위 확대, 그리고 새로운 연대 구축에 중점을 두고 추진되었다.

2024년 바이든 행정부가 남긴 외교안보 정책의 핵심 성과는 미국의 동맹 및 전략적 파트너십 강화, 소다자 파트너십 구축, 지역 간 및 이슈별 협력 그룹 활성화 등 모든 노력을 ‘격자구조’로 연결하는 것이었다. 2024년 6월, 로이드 오스틴(Lloyd Austin) 미국 국방장관은 바이든 행정부의 노력에 대해 ‘공통적이고 서로를 강화해주는(overlapping and mutually reinforcing)’ 안보 제도 간의 ‘새로운 융합(new convergence)’을 이루는 것이라고 설명했다.³⁸ 또한, 북한 미사일에 대한 실시간 조기 경보 데이터 공유에 대한 한미일 3자 안보협력, 핵추진 잠수함을 위한 미국-영국-호주 간 3각동맹 ‘오커스(AUKUS)’, 호주 및 일본과의 통합된 방공 및 미사일 방어체계, 그리고 ‘쿼드(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD)’에 입각한 해양영역인식을 위한 인도-태평양 파트너십(Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness, IPMDA) 등을 포함한 주요 성과를 강조했다.

미국 주도의 연대는 2024년 동안 구체적인 진전을 보여주기 위해 노력해왔다. 그러나 ‘인도-태평양 경제프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)’의 4개 필러(Pillar) 중 3개 필러에 대한 엇갈린 성과는 미국의 경제 리더십에 대한 의문을 제기했다. 한편, 바이든 행정부의 경제안보 정책은 유럽연합(European Union, EU), 일본, 호주, 영국은 물론 한국을 포함한 많은 주요 동맹 및 파트너 국가들이 모방할 정도였다. 여기에는 청정에너지 보조금, 산업 제조 기금, 공급망 강화와 같은 대내정책과 외국인 투자 심사 및 기술 수출통제와 같은 대외정책이 모두 포함되어 있다.³⁹

37. Jake Sullivan, “2021 Lowy Lecture,” *Lowy Institute*, September 11, 2021.

38. Lloyd J. Austin III, “The New Convergence in the Indo-Pacific: Remarks by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III at the 2024 Shangri-La Dialogue (As Delivered),” *U.S. Department of Defense*, June 1, 2024.

39. Georgia Edmonstone, “Economic security policies compared: The United States, its allies and partners,” *United States Studies Centre*, September 23, 2024.

그림 1. 워싱턴 D.C.에서 NATO IP4 지도자들과 함께한 바이든 대통령



출처: NATO.

2024년 미국은 첨단 군사 역량인 ‘오커스 필러2(AUKUS Pillar 2)’에 한국, 일본 그리고 잠재적으로 캐나다와 뉴질랜드까지 포함시키는 것에 대한 상당한 관심을 두었다.⁴⁰ 또한 한국, 호주 또는 인도를 포함하여 G7그룹을 확대해 나가야 한다는 의견도 제시되었다.⁴¹ 2024년에는 가치 기반 연대(value-based coalition)를 출범시키려는 바이든 행정부의 초기 노력이 진전을 보였다. 예를 들어, 2021년 출범한 ‘민주주의 정상회의(Summit for Democracy, S4D)’는 추진력을 얻었고, 2024년 3월에 제3차 민주주의 정상회의를 주최한 한국을 포함하여 非서방 민주주의 국가들의 지지를 얻었다. 예상대로 바이든 행정부의 임기 마지막 해에는 새로운 연대에 대한 강조가 비교적 적었다. 미국, 호주, 일본, 그리고 마르코스(Ferdinand Marcos Jr.)의 필리핀 정부로 구성된 새로운 小다자안보협력체가 西필리핀해에서 중국의 강압을 억제하기 위한 해상 순찰 및 훈련을 합동으로 수행한 것은 예외 중 하나였다.⁴² 또한 바이든 행정부는 2024년 7월 워싱턴 D.C.에서 열린 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 창립 75주년 기념 행사에 한국, 호주, 일본, 뉴질랜드 인도-태평양 4개 파트너국(Indo-Pacific 4, IP4) 지도자들을 접견하여 지역 간 파트너십 강화를 시사했다.

2024년 ‘검은 코끼리(black elephant)’, 즉 드러나지 않은 미국 내부의 경제적 문제점은 계

40. Peter K. Lee, “Should South Korea Join AUKUS Pillar 2?” *Asan Issue Brief*, December, 2024.

41. Victor Cha and John J. Hamre, “A Reimagined G7,” *Center for Strategic and International Studies*, June 14, 2024.

42. Peter Martin and Ben Westcott, “The U.S. Is Assembling a ‘Squad’ of Allies to Counter China in the Indo-Pacific,” *Bloomberg*, May 3, 2024.

속해서 악화되었다. 의회의 채무한계 설정 때문에 미국의 정부 부처는 자금을 사용할 때마다 의회 결의안에 의존해야 하는 취약성을 노출했다.⁴³ 또한 남부 국경의 불법 이민 문제도 여전히 주요 대중적 관심사였으며, 미 대선에서 공화당의 트럼프 후보는 800만 명이라고 알려진 미국 내 불법 이민자가 실제로 2,100만 명에 달한다고 주장했다.⁴⁴ 미국은 러시아의 군사 점령에 맞선 우크라이나의 반격을 지원하고, 2023년 10월 7일 하마스(Hamas) 공격에 대응한 이스라엘의 지역적 군사 작전을 지원하면서, 지속적인 외교적 관심과 군사 자원을 이들 사안에 집중해왔다.

미국 대선에서의 전례 없는 사건들은 모든 사람들을 놀라게 했다. 6월 27일, 바이든 후보가 첫 번째 TV 대선 토론에서 부진한 성적을 거두자, 민주당 내에서는 그가 재선에 출마하지 않도록 설득하기 위한 몇 주 간의 노력이 시작되었다. 7월 13일, 트럼프 후보는 펜실베이니아에서 열린 선거 유세에서 부상을 입고, 암살 시도에서 살아남았지만, 결국 이 유세 현장에서 한 명이 사망하고 두 명이 중상을 입었다. 일주일 후, 바이든(Joe Biden) 미국 대통령은 1968년 린든 존슨(Lyndon Johnson)에 이어 역사상 두 번째로 재선에 출마하지 않은 미국 대통령이 되었으며, 그는 카멀라 해리스(Kamala Harris) 부통령을 공개적으로 지지했다. 이를 계기로 해리스 부통령이 민주당 대통령 후보로 공식 임명되었고, 그녀가 미네소타 주지사 팀 월즈(Tim Walz)를 부통령 후보로 선택하면서 본격적인 캠페인이 시작되었다.

그림 2. 2024년 7월 13일, 암살 시도에서 살아남은 트럼프 후보



출처: 연합뉴스.

43. "Statement by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III on the Passage of Another Continuing Resolution," *U.S. Department of Defense*, September 26, 2024.

44. Lucy Gilder, "How many migrants have crossed the US border illegally?" *BBC News*, September 30, 2024.

11월 5일, 트럼프 후보는 해리스 후보를 이기고 미국의 47대 대통령으로 재선되었다. 트럼프 당선인은 7개의 경합주에서 선거인단 투표와 일반 투표까지 모두 승리하면서, 2016년에 비해 더욱 강력한 통치 권한을 가지고 취임할 것이다. 대선 외에도 미국 의회 선거가 치러지면서, 하원 의원 435명 전원과 상원의원 100석 중 33석을 선출했다. 공화당은 과반수를 유지하는 데 필요한 218석을 확보했다. 또한 오하이오, 웨스트버지니아, 네브래스카에서 결정적인 승리를 거두어 상원을 장악했고, 52석의 과반수를 차지했다. 그 결과 공화당이 하원과 상원에 승리해 제 119대 의회를 장악했고, 미 연방대법원에서도 과반수 의석을 확보해 삼두정치(trifecta) 세력의 지원을 받게 되었다.

2025년 전망: 갈등하는 미국의 ‘리뉴얼’ 전략

미국의 ‘대전략(Grand Strategy)’ 측면에서 트럼프 2기 행정부는 ‘미국을 다시 위대하게(Make America Great Again, MAGA)’ 만들기 위한 세 가지 주요 ‘리뉴얼’ 영역에 집중할 것으로 보인다. 첫째, 새로운 행정부와 공화당이 장악한 제119대 의회는 관세, 투자 심사, 보조금, 공급망 분리와 같은 산업 정책을 통해 미국의 국내 산업을 강하게 다시 구축하려 시도할 것이다. 둘째, 바이든 행정부가 구축한 동맹과의 전략적 파트너십을 의미하는 ‘격자구조’는 유지되지만, 더욱 거래적인(transactional) 방식으로 재구성될 것이다. 셋째, 트럼프 2기 행정부는 ‘글로벌 사우스(Global South)’ 국가들에 대한 영향력 경쟁에 대해 고려는 하겠지만, 경쟁에서의 승리에 집착하지는 않을 것이다. 전반적으로 미국은 중국 및 러시아와의 전략경쟁에서 어떻게 승리를 거둘 수 있는지에 대해 고민해왔다. 트럼프 2기 행정부는 과거 냉전시절 레토릭(Cold War rhetoric)과 현실주의적 다극적 공존(realist multipolar coexistence), 우선주의와 고립주의 사이를 오가며 갈등할 것이다.

2024년 10월, 블링컨(Antony Blinken) 미국 국무장관은 『포린어페어스(Foreign Affairs)』에 “미국의 리뉴얼 전략(America’s Strategy of Renewal)”이라는 제목의 기사를 실으며, 지난 바이든 행정부의 외교 정책을 회고했다.⁴⁵ 그는 바이든 행정부가 트럼프 1기 행정부 이후 손상을 입은 미국의 국제적 리더십을 회복시켰다고 주장하며, “바이든 대통령과 해리스 부통령은 대내적으로는 경쟁력 강화를 위한 역사적 수준의 투자와 대외적으로는 파트너십 재활성화를 위한 집중적인 외교 캠페인을 두 축으로 하는 ‘리뉴얼’ 전략을 추진했다”고 밝혔다.⁴⁶

트럼프(Donald Trump) 전 미국 대통령이 복귀한 것은 블링컨 장관이 주장했던 ‘리뉴얼 전략’을 거부하는 것뿐만 아니라, ‘미국을 다시 위대하게’ 만들자는 미국 우선주의(America First)의 거래적이고 상업주의적인 전략으로의 회귀를 뜻한다. 이것은 바이든 행정부의 리뉴얼 전략과는 전혀 다른 방향으로, 트럼프의 리뉴얼 정책 1.0을 다시 소환하여 트럼프판 리뉴얼을 추진할 것임을 시사한다. 바이든은 ‘중산층을 위한 외교정책’을 추구한다고 주장했을지 모르지만, 트럼프의 ‘협공 캠페인 전략(pincer campaign strategy)’⁴⁷은 뻔뻔스러운 포퓰리즘 경제 보호주의 정책을 통

45. Antony J. Blinken, “America’s Strategy of Renewal,” *Foreign Affairs*, October 1, 2024.

46. Ibid.

해 노동층에 어필했고, 다른 한편으로는 세금 감면과 규제 완화를 약속함으로써 부유층과 대기업에도 어필했다. 두 대통령이 미국의 이익을 달성하기 위해 취한 대전략은 목적, 방법, 수단 등 개념에서 근본적으로 모두 다르다.⁴⁸ 트럼프의 선거 핵심 공약 제10장에서는, ‘힘을 통한 평화로의 복귀(Return to Peace Through Strength)’를 통해 국방 비전(defense vision)을 제시했다.⁴⁹

표 1. 미국 대전략의 발전

		바이든	트럼프 2기
목표	지위	우위	우위, 축소
	세력균형	중국과의 양극화 혹은 다극화	다극화
	적대국	중국, 러시아, 이란, 북한	중국, 동맹국
방법	외교	소다자 혹은 파트너십	일방적, 양자적
	우선순위 국가	유럽, 중동, 아시아	불확실
수단	군사적	증가	증가
	동맹	강화	거래적
	무역	IPEF, 공급망	관세

1. 미국 경쟁력의 기반 재편

트럼프 행정부하에서도 초당적인 지지를 받을 수 있는 것은 중국에 비해 상대적으로 쇠퇴하는 국제적 경쟁력을 회복하는 데 있다. 트럼프 2기 행정부와 제119대 의회는 관세, 투자 심사, 보조금, 공급망 분리와 같은 보호주의적 산업 정책을 강화하여 미국 국내 산업의 강점을 되살리려 할 것이다. 2024년 미국 대선 캠페인 기간 동안 트럼프 후보는 미국으로 들어오는 모든 중국 수입품에 60% 관세를 부과하고, 다른 모든 국가에 대해 10~20%의 균일 보편관세(blanket tariff)를 부과하겠다고 공언했다.⁵⁰ 중요한 점은 관세에 대한 이러한 접근 방식이 양당의 지지를 받고 있으며, 메인 주의 하원 의원인 제러드 골든(Jared Golden)과 같은 민주당 의원은 2024년 후반부터 수입품에 대한 10% 관세를 전반적으로 부과하는 법안을 제출했다.⁵¹

바이든 행정부는 에너지, 운송, 농식품, 보건, 정보통신, 국방 등 6개 산업에서 공급망의 회

47. 이 전략은 핀셋이 두 면에서 동시에 압력을 가해 사물을 집는 것처럼 부자와 노동자층을 동시에 공략하는 전략을 의미한다.

48. Kuyoun Chung, “Diverse Interpretations of “America First” within the Republican Party and Its Implications for U.S. Foreign Policy,” *Asan Issue Brief*, August 19, 2024.

49. “2024 GOP Platform: Make America Great Again!” (<https://www.donaldjtrump.com/platform>).

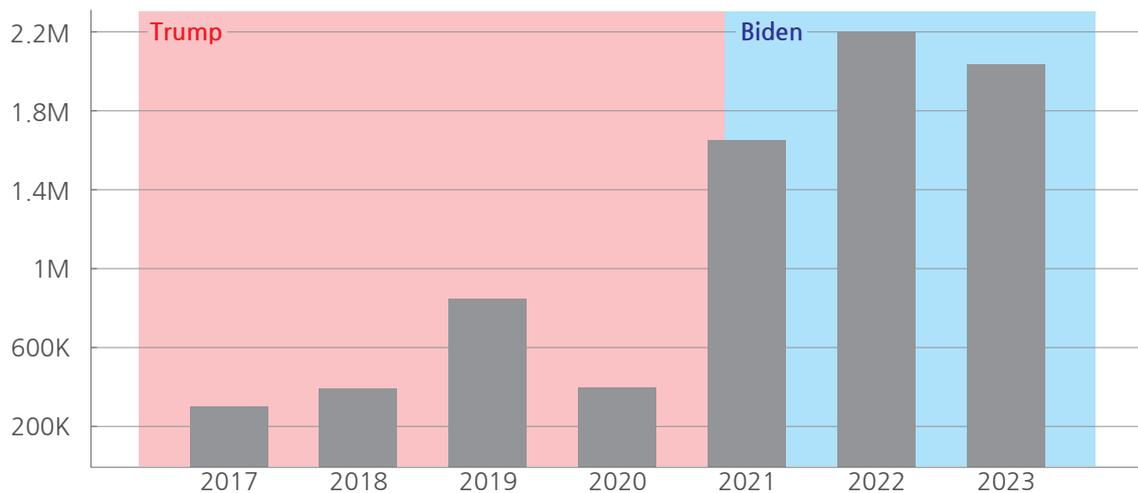
50. Paul Wiseman, “Trump favors huge new tariffs. How do they work?” *PBS News*, September 27, 2024.

51. “How America learned to love tariffs,” *The Economist*, October 10, 2024.

복탄력성을 중시했다.⁵² 트럼프 2기 행정부는 광업 및 핵심광물 공급망과 같은 새로운 부문을 추가하면서 회복탄력성을 지속 및 강화하려 할 것이다. 또한 트럼프 행정부는 전기자동차, 반도체, 중공업 제조와 같은 부문을 재건하기 위해, 미국에 대한 동맹 투자(allied investment)의 모멘텀을 유지해 나갈 것으로 보인다. 경제적 회복탄력성(economic resilience)을 위해서는 과학 및 기술 혁신에 대한 추가 투자가 필요하다. 트럼프 당선인은 경제 및 무역 분야 참모로 테슬라의 일론 머스크(Elon Musk), 스타트업 기업가 비벡 라마스와미(Vivek Ramaswamy)와 같은 인물들을 선임하고 차기 정부효율부(Department of Government Efficiency)를 활용하여 국내 경제 성장을 촉진하려 한다.⁵³

국내에서 미국의 강점을 회복하려면 공화당이 국경 주(border states) 및 의회에서 비판한 주요 의제였던 불법 이민 문제를 해결해야 한다. 미국 국경 문제는 새로운 불법 입출국을 감소시키는 데 상당한 진전을 보일 가능성은 있으나, 대규모 추방 공약은 법적 문제와 주마다의 다양한 입장 차이로 어려움을 겪을 것이다.

그림 3. 트럼프와 바이든 집권 기간 중 미-멕시코 간 국경 불법 입출국 현황



출처: Office of Homeland Security Statistics.

트럼프 2기 행정부 미국은 문제가 있는 방위산업 기반을 되살리기 위해 미 국방부를 중심으로 신속한 전력획득 전략으로 전환할 것이다. 무인협동전투기(Collaborative Combat Aircraft, CCA) 프로젝트 추진과 대규모 방위산업체가 미 공군 및 유도 무기 제조를 위해 협력한 ‘안두릴 인더스트리즈(Anduril Industries)’ 사례와 같이, 향후 민간 부문의 활발한 참여를 장려할 가능성

52. “Executive Order on America’s Supply Chains: A Year of Action and Progress,” *The White House*, February 27, 2022.

53. Sarah Rumpf-Whitten, “Elon Musk, Vivek Ramaswamy to lead Trump’s Department of Government Efficiency,” *Fox News*, November 12, 2024.

이 높다.⁵⁴ 마이크 갤래거(Mike Gallagher) 전 하원의원 등 영향력 있는 공화당 인사들은 대규모 전쟁을 억제하려면 앞으로의 2년이 중요하다는 점을 강조해왔다.⁵⁵

2. 미국의 동맹 및 파트너십 재조정

블링컨 장관은 그의 마지막 칼럼에서 인도-태평양 및 유럽-대서양 지역에서 미국의 핵심 동맹과 파트너십을 리뉴얼 하는 네 가지 리뉴얼 방안을 언급했다. 바이든 행정부는 QUAD에 새로운 임무를 추가하고, ‘미국-EU 무역기술위원회(Trade and Technology Council, TTC)’를 출범 시키며, 그간 소홀이 여겨져 왔던 태평양도서국 및 아프리카와 새로운 정상회담을 개최함으로써, “미국의 동맹과 파트너십에 새로운 목적 의식을 불어넣었다”.⁵⁶ 블링컨 장관은 바이든 행정부가 IPEF를 출범시키고, 호주와 영국과 함께 핵추진 잠수함 및 첨단 군사 기술 협력을 위한 AUKUS 파트너십을 구축하는 등 여러 지역 및 이슈에 걸쳐, 미 동맹국 및 파트너국을 어떻게 결속시켰는지 강조했다. 마지막으로 그는 기후변화, ‘COVID-19’ 백신, 불법 약물과 같은 새로운 과제를 해결하기 위해 구성된 새로운 연대를 언급했다.

바이든 행정부가 구축한 미국의 동맹과 전략적 파트너십의 ‘격자구조’는 트럼프 2기 행정부에 들어 심각한 압박을 받을 것이다. 이러한 소다자 및 지역 간 협력이 동맹국의 더 높은 방위 의무(defense commitments)를 이행시키기 위한 부담 분담(burden sharing) 도구라는 점을 인정하면서도, 트럼프 2기 행정부가 미국이 중국, 러시아, 이란, 북한 등과의 다각적인 전략경쟁을 준비해야 한다는 관념을 받아들일지는 불분명하다. 오히려 그는 시진핑(習近平) 중국 주석, 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령, 김정은 북한 국무위원장 등 권위주의 지도자와의 우호적 관계를 거듭 언급해왔다.

다만 2025년에도 미국이 우호적 관계를 맺기 위한 노력을 주도하든 그렇지 않든 간에, 지역 간 소다자 파트너십과 동맹 협의(alliance consultations)에 대한 추가적인 진전을 기대해 볼 수 있다. 예를 들어, 2022년부터 호주, 일본, 뉴질랜드, 한국이 포함된 ‘NATO IP4 포럼’에는 국가 정상급 및 외교장관급 회의에만 초청을 받아 참석했다. 그러나 2024년 10월, 브뤼셀 NATO 본부에서 첫 IP4 국방장관 회의가 열렸다.⁵⁷ 이 회의를 계기로 QUAD 국가들이 비공식적으로 말라바르(Malabar) 해군 훈련을 실시한 것과 같이 국가 간 비정기적(ad hoc) 군사 교류, 교육, 훈련 또는 순찰 등을 실행하는 토대를 마련했다.⁵⁸

54. Ashley Roque, “Pentagon announces 4 drones, loitering munitions now under Replicator,” *Breaking Defense*, November 13, 2024.; “Anduril Unveils Barracuda-M Family of Cruise Missiles,” *Anduril Industries*, September 12, 2024.

55. Mike Gallagher, “Pentagon Has Two Years to Prevent World War III,” *The Wall Street Journal*, November 13, 2024.

56. Antony J. Blinken, “America’s Strategy of Renewal,” *Foreign Affairs*, October 1, 2024.

57. Kim Eun-jung, “S. Korea to attend NATO defense ministers’ meeting for 1st time,” *Yonhap News*, October 1, 2024.

3. 미국의 글로벌 임무 재편

세 번째 미국의 ‘리뉴얼’ 영역은 글로벌 리더십 역할을 수행할 것인지를 재확인하고, ‘글로벌 사우스’에서 중국과 러시아와의 영향력 경쟁에서 승리하는 것이다. 이와 관련하여 바이든 행정부는 ‘아세안(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)’, ‘태평양도서국 포럼(Pacific Islands Forum, PIF)’, ‘아프리카 연합(African Union, AU)’, ‘경제 번영을 위한 미주파트너십(Americas Partnership for Economic Prosperity, APEP)’ 정상회의와 같이 백악관에서 최초의 국가 지도자급 회의를 개최했다. 그러나 미국의 리더십은 기후변화 대응 및 재생에너지로의 글로벌 전환 가속화, 개발도상국에 대한 시장 개방을 위한 글로벌 무역 자유화 추진, 현재 진행 중인 분쟁에 대한 해결책 및 추가 분쟁 억제 등을 포함한 ‘글로벌 사우스’ 관련 문제에 대해서는 일관성을 보이지 못했다. 지금까지 트럼프 당선인은 이민 문제 및 노동력 경쟁 외에는 별다른 의견을 표명하지 않았다. 바이든 행정부는 늦었지만 그동안 경시했던 지역과의 협력을 시도했지만, 트럼프 2기 행정부하에서는 이들 지역과의 협력이 미국의 국내 이익에 특별히 도움이 되지 않는 이상 시간과 자원을 투자할 가능성은 낮다.

또한 바이든 대통령과 해리스 부통령은 중국과 러시아와의 주요국 간 전쟁을 방지하는 동안 우크라이나와 이스라엘, 그리고 이란과 그 대리인들과의 분쟁 확대에서 미군을 철수하는 군사적 자제력을 강조했다. 이러한 억제 전략은 거의 20년간 타국과의 전쟁을 경험한 미국인들의 시선을 바꾸기엔 늦은 감이 있었다. 대신 바이든 행정부는 “적대 행위를 억제하는 데 최대 효과를 내기 위한 우리의 강점을 결합”하기 위한 ‘통합억제(Integrated deterrence)’ 원칙을 사용하겠다고 약속했다.⁵⁹ 이처럼 바이든 행정부는 스스로 정한 좁은 전략적 목표를 달성하는 데 성공했을지는 모르지만, 결국 미국은 교전국과 非국가 행위자가 무력을 사용하여 자신의 목표를 달성하려는 시도를 억제하지는 못했다.

실제로, 중동 및 아프리카와 같은 지역에서 미국의 역할 축소 정책은 지역 내 권위주의 정권과 非국가 무장단체를 더 대담하게 만들었다. 미국이 강대국 경쟁에만 집중해온 탓에 전 세계 군사 분쟁은 더욱 확산되고 있으며, 2023년에만 해도 민간인 33,000명 이상, 전투병 120,000명 이상이 사망했다.⁶⁰ 이런 문제점에 대해 민주, 공화 양당은 문제의식을 공유하고 있지만, 트럼프 대통령 당선인과 밴스(J.D. Vance) 부통령 당선인은 중동, 아프리카, 남미 등의 갈등 지역에서 미군 철수를 더욱 강력하게 공언했다. 이는 한국, 일본, 독일, 이탈리아, 튀르키예, 북유럽 국가와 같이 경제적으로 번영한 미국의 동맹국들에게 도전을 안겨줄 것이다.

58. Seth Koenig, “India hosts Australia, Japan and U.S. forces in Exercise Malabar 2024,” *U.S. Navy Press*, October 9, 2024.

59. “*The 2022 National Security Strategy*,” *The White House*, October 12, 2022, p. 21.

60. “Peace, justice and strong institutions,” *United Nations Statistics Division*, (<https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/Goal-16/>).

4. 미국의 갈등 중인 대전략

미국이 자국의 강점을 부활시키고, 동맹과 파트너십 격자구조를 재활성화하며, 자유와 민주주의를 수호하려는 세계적 임무에 다시 헌신한다고 해도, 미국의 대전략은 여전히 혼란을 겪을 것이다. 미국은 바이든 행정부뿐만 아니라 트럼프 2기 행정부에서도 중국과 러시아를 상대로 한 전략적 경쟁에서 어떻게 승리할 수 있을지 혼란스러운 상황이다. 미국은 여전히 과거의 냉전 시기 전략과 현재의 다극적 공존 사이에서 혼란을 겪고 있다. 여기에는 당파적 차이도 없다. 트럼프 1기 행정부와 바이든 행정부 모두 2023년 중국 경찰풍선 침입 때와 같이 중국과 러시아에 대한 강력한 제로섬 게임식 사고를 가진 동시에 2024년 러시아와 포로 교환, 중국과 기후협력 대화와 같은 관리된 협력(managed cooperation) 사이를 오가고 있다.

미국 하원의 ‘미국과 중국 공산당 간 전략경쟁에 관한 특별위원회(The House Select Committee on the Chinese Communist Party)’는 민주, 공화 양당이 유사한 견해를 가지고 있음을 보여준다. 그러나 미국이 원하는 전략적 목표와 가능한 수단 사이의 불일치가 커지면서, 미국의 집단적 인지 부조화가 커지고 있다. 미국은 주요국(dominant power) 간의 전략경쟁에서 이기기 위해 ‘무적의 초강대국(unrivalled superpower)’이라는 자국 이미지를 유지하고 싶어 한다. 예를 들어, 미국 관료들은 중국의 침략을 집단적으로 억제하고 도발에 대응하기 위해 더 유연한 지휘 및 통제 체제를 강조하고 있다.⁶¹ 이는 많은 전문가, 정치인, 지도자들이 제기한 ‘아시아판 NATO’ 설립을 고려하자는 주장을 반영한 것으로 보인다.⁶² 그러나 지금까지 오직 소수의 미국

그림 4. 대만을 둘러싼 미중 전쟁 워게임(Wargame) 진행 모습



출처: 연합뉴스.

정치인만 미국의 혼란스러운 전략이 현실적으로 무엇을 의미하는지 고려해왔다. 미국의 혼란스러운 전략적 방향성은 향후 동맹국에 대한 미국의 영향력 상실과 혹은 미국이 동맹국 문제에 연루될 가능성을 제기한다.⁶³

미국의 군사태세, 특히 기지 조정(basing arrangements)이 중국의 군사력 증가에 대응하는데 너무 느렸던 반면 동맹국과 파트너국들은 자체적으로 중국의 변화에 대응하려고 시도했다. 이는 불길한 미래 상황에도 불구하고 안일하게 현실에 안주하는 미국의 사고방식을 잘 보여준다.⁶⁴ 현재 미국이 중국과의 소통 채널을 유지하는 데 집착하는 반면, 남중국해 내 불법 건설과 해상 분쟁, 북한의 핵 증강과 제재 회피, 기술 도용 및 사이버 공격 구체적인 도발에 대해서는 논의하려 하지 않는 태도를 가지고 있는 것도 이런 사고방식에서 나온 것이다.

‘리뉴얼’은 ‘미국을 다시 위대하게’ 만들겠다는 트럼프 2기 행정부와 의회의 열망을 반영한 것이다. 2025년 미국은 자국 이익만을 좇아온 협소한 사고방식을 넘어 미국의 목표와 의무를 재확인하고 ‘리뉴얼’하는 전략에 대해 제대로 된 국가 차원의 논의를 해야 할 것이다. 2024년 블링컨 장관은 다음과 같이 언급한 바 있다. “이 중요한 10년의 남은 5년간 미국이 어떤 결정을 내리는가에 따라 남은 5년이 리뉴얼의 시간이 될지, 아니면 퇴보의 시기가 될지 결정될 것이다”. 반면, 트럼프 당선인은 11월 5일 대선 승리 연설에서 다음과 같이 자신의 ‘리뉴얼’ 비전을 설명했다. “우리는 적어도 일정 기간 동안 미국을 우선시해야 한다. 우리는 미국을 고쳐야 한다. 우리가 함께 하면 모든 미국인을 위한 진정으로 위대한 미국을 만들 수 있기 때문이다.”⁶⁵

61. Courtney Stewart, “Think Bigger, Act Larger: A U.S.-Australia Led Coalition for a Combined Joint Deterrence Force in the Indo-Pacific,” *Carnegie Endowment for International Peace*, October 2, 2024.

62. Choi Kang, “It Is Time to Establish an Asian Version of NATO,” *Chosun Ilbo*, June 17, 2024.

63. Mike Lawler, “Rep. Lawler Introduces Bill Established Task Force for NATO-Like Indo-Pacific Alliance,” *Congressman Mike Lawler*, December 5, 2023.

64. Michael J. Green, “Multipolarity in the Indo-Pacific: Lessons for Australia from the past and present,” *United States Studies Centre*, February 29, 2024.

65. “Donald Trump’s Victory Speech in Full: Transcript,” *Newsweek*, November 5, 2024.

글로벌 영향력 확대로 미국의 리더십 대체를 꿈꾸는 중국

이동규 연구위원

2024년 평가: 반중 연대 균열 모색

2024년 중국은 2023년 11월 미중 정상회담 이후 형성된 미국과의 고위급 소통채널을 확대해 나가며 미국과 관계를 관리하는 한편, 11월 미국 대선을 앞두고 불거져 나온 미 동맹 및 협력국들의 우려와 불안을 계기로 경제협력과 인적교류의 확대를 강조하며 반중 연대의 균열을 모색했다. 그 과정에서 중국은 러시아와 협력을 더 강화했지만, 군사 도발과 북러 군사 밀착으로 역내 불안정을 고조시키는 북한과는 거리를 두면서 북중관계가 경색되는 양상이 나타났다. 국제사회에서 중국은 다양한 지역별 다자협력체를 통해서 ‘글로벌 사우스(Global South)’와의 협력을 강화하려는 모습을 보였다.

2024년 미중수교 45주년을 맞아 중국은 미국과 ‘상호존중’, ‘평화공존’, ‘협력과 공동번영’을 재차 강조하며 미국과의 직접적 충돌을 회피하는 모습을 보였다. 2024년 4월 블링컨(Antony Blinken) 미국 국무장관(이하 블링컨)의 방중에 이어 8월에는 설리번(Jake Sullivan) 미국 국가안보보좌관이 방중했는데, 국가안보보좌관 자격으로서는 8년 만이었다. 미중 외교장관 회담(2024년 4월과 9월), 미중 국방장관 회담(4월과 5월), 미중 1.5트랙 대화(6월) 등 중국은 미국과의 고위급 회담을 이어가고 기후변화, 마약 등 다양한 분야에서의 협력을 강조했다. 2024년 6월 중국이 5년 만에 미국 샌디에이고 동물원으로 판다 한 쌍을 보낸 것도 미국과의 관계를 관리하려는 노력으로 볼 수 있다.

그러나 중국은 대만 문제와 남중국해 문제 등 자국의 핵심이익으로 규정한 문제에는 강경 대응으로 일관했다. 2024년 1월 대만 총통 선거에서 라이칭더(賴清德) 민주진보당 후보가 당선되면서 대만 문제를 둘러싼 우려가 높아졌다. 중국은 대만에 대한 미국의 무기 지원에 반발하며 대만해협에 대한 무력시위를 이어가는 한편, 나우루와의 수교(2024년 1월), 134개 대만산 수입 품목에 대한 관세 감면 중단(6월), 대만 어선 ‘다진만 88’호 나포(7월) 등을 통해서 대만 정부에 대한 외교적, 경제적 압박을 강화했다. 2024년 4월 미국이 필리핀에 중거리 미사일 타이퐁 발사 체계(Typhon Missile Launcher)를 배치하자, 중국은 이에 반발해 남중국해에서 필리핀과의 해상 분쟁을 확대하고 9월 25일에는 44년 만에 태평양으로 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile, ICBM)을 발사했다.

중국은 2024년에 역내 미국 동맹국과 관계 회복을 추진하는 모습을 보였다. 2024년 상반기 중국은 핵심이익이라고 주장하는 대만 문제를 둘러싸고 한국 및 일본과 갈등을 빚었음에도 불구하고, 5월 27일 한-일-중 정상회의에 참가했고 이를 계기로 한국 및 일본과의 양자 및 삼자관계를 회복하려 했다. 한중 2+2 외교안보대화(6월), 중일 외교차관 전략대화(7월), 한중일 관광장관회의 및 문화장관회의(9월), 한국 및 일본에 대한 비자 면제 조치(11월), 한중 정상회담(11월)

등이 대표 사례이다. 중국은 2024년 7월 중국 공산당 제20기 중앙위원회 제3차 전체회의(이하 20기 3중전회) 이후 대대적인 경기부양책을 시행했다. 그런 점에서 이는 선진국인 한국, 일본과의 경제 교류를 확대해 경제를 회복하려는 의도로 볼 수 있다. 동시에 시기적으로 미 대선을 앞두고 한국과 일본 내에서 미국 차기 행정부에 대한 우려와 불안이 고조되었다는 점을 고려하여, 중국은 미국 동맹국과의 협력 강화를 통해 미국이 주도하는 反중 연대의 균열을 미리 준비하려고 한 것으로 볼 수 있다.

그림 1. 2024년 9월 25일 중국 인민해방군이 공개한 ICBM 발사 장면



출처: 중국 인민해방군 신문전파센터.

중국은 2024년 5월과 10월에 중러 정상회담을 개최하며 러시아와의 전략 동반자 관계를 심화했지만, 다롄시(大連市) 시진핑(習近平)-김정은 발자국 동판 철거, 왕야쥘(王亞軍) 주북 중국 대사의 7월 27일 북한 전승절 행사 불참, 중국 파견 북한 노동자 일괄 귀국 요구, 한국과의 관계 회복 등으로 북한과는 거리를 뒀다. 북한은 최근 러시아와의 군사 밀착을 통해서 역내 新냉전 구도를 만들고 중국을 끌어들이려고 시도했는데, ‘아시아판 NATO’를 경계하고 경제 회복을 모색하는 중국이 이에 대해 불만의 메시지를 보낸 것으로 해석된다.

2024년 3월 양회 기자간담회에서 왕이(王毅) 중국 외교부장은 “글로벌 사우스가 국제질서 변혁의 핵심세력”임을 지적하고, 중국은 ‘글로벌 사우스’의 일원으로서 ‘글로벌 사우스’ 발전을 위해 노력할 것을 천명했다.⁶⁶ 과거 ‘글로벌 사우스’는 경제적 낙후성 때문에 국제사회에서 소외됐

66. “王毅：共同點亮全球治理的‘南方時刻’，” 中華人民共和國外交部，2024년 3월 7일자.

지만, 경제적 부상과 함께 러시아-우크라이나 전쟁 등 글로벌 이슈에 서구권과는 다른 입장 표명으로 국제사회의 주목을 받기 시작했다. 그런 점에서 중국이 자국을 ‘글로벌 사우스’의 일원으로 규정하고 ‘글로벌 사우스’ 국가들과의 협력을 강조하는 것은 개발도상국과의 연대감을 기반으로 서방 견제에 대응하기 위한 것으로 해석된다.

중국은 2024년 5월 ‘중국-아랍 국가 협력 포럼(China-Arab States Cooperation Forum)’에서 가자지구에 대해 약 6,900만 달러의 인도주의 원조를,⁶⁷ 2024년 9월 ‘중국-아프리카 협력 포럼(Forum on China-Africa Cooperation)’에서 아프리카 개발을 위해 향후 3년간 약 507억 달러의 개발 자금 지원 등을 공표하며 미국 등 서방 국가와는 달리 중국이 각 지역 국가들의 입장을 이해하고 실제적으로 지원하고 있음을 강조했다.⁶⁸ 특히, 2024년 6월 28일에 개최된 평화공존 5대 원칙 발표 70주년 기념식에서 시진핑은 ‘글로벌 사우스 연구 센터’를 설립해 ‘평화공존 5대 원칙 장학금’ 1,000명 지원, 교육연수 10만 명 지원 등을 골자로 하는 ‘글로벌 사우스 차세대 리더 프로그램’을 추진할 뿐 아니라, ‘글로벌 사우스’ 농업 발전을 위한 대규모 투자를 공언했다.⁶⁹ 이는 중국이 향후 ‘글로벌 사우스’ 국가들에 대한 지원을 강화함으로써 ‘글로벌 사우스’ 국가와의 관계에서 주도적 역할을 모색할 것임을 시사한다.

2025년 전망: 중국의 글로벌 리더십 리뉴얼

2025년도에 트럼프 2기 행정부가 시작하지만 중국의 대외정책 기조는 크게 달라지지 않을 것이다. 중국은 미국 내 초당적 反중 인식과 對중 우려를 인식하고 있으며, 이에 따라 미국의 對중 견제와 압박 정책이 계속될 것으로 예상해 왔기 때문이다. 그러나 트럼프 2기 행정부가 ‘미국 우선주의(America First)’ 정책을 추진한다면, 바이든 행정부가 추진했던 反중 연대 결속력이 약해지고 미 동맹 및 협력국에서 미국에 대한 불만과 불신이 불거져 나올 수 있다. 중국은 이를 계기로 자유무역, 경제 성장, 국제질서 수호를 주창하며 미 동맹 및 협력국, 러시아 등 중국의 우호국, 더 나아가 ‘글로벌 사우스’에 대한 정책을 조정하며 미국의 글로벌 리더십에 대한 의문을 확산하고 자국의 글로벌 영향력 확대를 적극 추진할 것이다. 또한, 중국은 미국에 대한 대안 세력으로서의 입지를 강화하기 위해 리뉴얼 전략을 더욱 강화할 것이다.

1. 對중 견제와 압박을 완화하기 위한 대미 협상 시도

트럼프 당선인은 對중국 고관세 부과, 최혜국대우(Most Favoured Nation Treatment, MFN) 지위 박탈, 멕시코 등을 통한 우회수출 차단, ‘디커플링(de-coupling)’ 추진 등을 언급하며 미중 양자관계 차원에서 對중국 견제와 압박을 더욱 강도 높게 추진할 것을 시사했다. 하지만,

67. “China and 22 Arab Countries Reach Consensus on Gaza Ceasefire and Further Cooperation,” *The Diplomat*, July 10, 2024.

68. “中國承諾向非洲提供507億美元, 45%對外援助流向非洲, 獲非洲認可,” *SOHU*, 2024년 9월 10일자.

69. “習近平在和平共處五項原則發表70周年紀念大會上的講話(全文),” *人民網*, 2024년 6월 28일자.

트럼프 2기 행정부는 이와 같은 對중국 정책을 한번에 추진하기보다 4년 동안 단계적으로 시행할 것으로 예상된다. 인플레이션 종식, 법인세 인하 등 광범위한 감세 정책을 공언한 만큼 트럼프 행정부는 취임 초기 미국 경제에 미칠 악영향을 최소화하는 방향으로 중국 관련 법안을 개정하려 할 것이다. 오히려 선별적 개입주의 입장을 가진 트럼프 행정부는 취임 후 중국보다 우크라이나 전쟁 종식에 집중할 가능성이 크다. 우크라이나 전쟁을 종식한다면 트럼프 행정부가 인도-태평양 지역, 특히 중국에 더 집중할 수 있기 때문이다.

그림 2. 2019년 6월 미중 정상회담에서 악수하는 트럼프 대통령과 시진핑 주석



출처: 연합뉴스.

중국을 이룰 계기로 트럼프 당선인이 대통령으로 취임하는 2025년에는 미국과의 협상을 우선적으로 시도할 것이다. 경기 하방 압력 속에서 대규모 경기부양책을 실시하는 중국은 트럼프 2기 행정부의 對중 압박을 가능한 늦추거나 그 강도를 완화해야 한다. 중국 내에서는 미국의 對중 압박이 계속될 것이지만, 국제관계를 거래로 인식하는 트럼프 당선인의 성향 때문에 미국과 협상이 가능하다는 기대도 존재한다.⁷⁰ 그런 점에서 중국은 트럼프 2기 행정부가 우크라이나 전쟁 종식을 모색할 때 러시아-우크라이나 평화협정에 대한 지지 및 협력 의지를 내비칠 수 있다. 중국은 이미 2023년 2월에 러시아군의 우크라이나 철수가 배제된 ‘우크라이나 위기의 정치적 해결을 위한 중국의 입장(關於政治解決烏克蘭危機的中國立場)’을 발표하며 평화적 중재를 자처하

70. 王緝思·胡然·趙建偉, “中國傾向於哈裏斯還是特朗普? 為何中國戰略家視兩者差別不大,” *Foreign Affairs*, August 1, 2024.

기도 했다. 그런 중국의 입장에서 보면, 미국의 러시아-우크라이나 평화협정을 지지하는 것은 트럼프와의 대화와 협상을 위한 것이기도 하지만, 국제사회에서 ‘책임 있는 대국’으로서 공헌하고 있음을 선전하는 기회도 된다. 경제 분야에서 중국은 미국산 제품 및 서비스 대량 구매 등을 제시하며 미중 협상을 위한 환경을 만들어가려 할 것으로 전망된다.

2. 경제협력과 APEC 회의를 계기로 한국에 대한 회유 강화

2025년 중국은 경제 회복과 미국의 對중국 압박 견제를 위해 한국, 일본, 호주 등 역내 선진국과 협력을 더 심화하려 할 것이다. 중국은 2024년 7월 20기 3중전회에서 ‘중국식 현대화’ 노선을 재확인하고 대대적인 경기부양책을 실시했지만 그 효과가 기대에 미치지 못하는 상황이다. 중국은 이미 2024년 한-일-중 정상회의를 계기로 양자 및 삼자 경제협력 모멘텀을 제기한 상황이기에 때문에 한국 및 일본과 경제 교류를 한층 더 구체화하고 중국의 경제 회복을 모색하려고 할 것이다. 그 과정에서 중국은 미국의 보호무역주의에 반대하고 ‘역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)’ 내에서의 교류와 협력, 한중 FTA, 한-일-중 FTA 등 양자 및 다자 간 경제협력을 추진할 것이다. 동시에 경제안보가 부각되는 상황에서 글로벌 공급망 협력, 첨단기술 분야에서 협력 등에 대한 소통과 협력 방안을 강조하며 미국의 對중국 경제 압박에 대한 탈출구를 모색할 것이다.

특히, 중국은 2025년도에 한중관계 회복을 명목으로 한국에 대한 회유를 강화할 것이다. 2025년 11월에는 ‘아시아태평양경제협력체(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)’ 회의가 한국에서 개최될 예정이다. ‘상호존중의 한중관계’를 강조해 온 윤석열 정부는 APEC 회의를 계기로 시진핑의 방한과 한중 정상회담 개최를 기대하고 있다. 2024년 9월 한중의원연맹 대표단과의 면담 및 조태열 외교부 장관과의 회담에서 왕이는 APEC 회의 계기 윤석열-시진핑 정상회담에 대해 긍정적으로 반응했다.⁷¹ 또 2024년 하반기 중국은 한중관계 회복의 의지를 강하게 전달했다. 2024년 11월에 중국은 그동안 상호주의를 적용해 엄격하게 관리해 온 한국인 입국 비자를 면제했고, 11월 15일에는 APEC 회의를 계기로 한중 정상이 페루 리마에서 정상회담을 가졌다. 2023년 11월에 미국 샌프란시스코에서 열린 APEC 회의를 계기로 한국이 한중 정상회담을 추진했지만 불발됐던 것을 고려하면, 중국의 한국에 대한 접근 방식이 변했다는 것을 알 수 있다. 중국은 2025년 11월 한중 정상회담 개최가 윤석열 정부에게 큰 외교 성과가 되고, 반대로 개최 불발은 정치적 타격이 될 수 있음을 알고 있을 것이다. 그런 점에서 중국은 한중 정상회담 개최를 조건으로 한국에게 미중 간 균형 유지, 대만 문제 개입 자제 등 반대급부를 요구할 수 있다.

2025년 방위비 분담금, 북핵 문제, 한국의 핵무장 등 다양한 이슈를 둘러싸고 한미 간 갈등이 불거져 나온다면, 한국 내 미국에 대한 불신, 한미동맹과 가치외교를 강조한 윤석열 정부에 대한 불만이 확산될 수 있다. 중국은 이를 계기로 중국에 유리한 여론이 형성되도록 영향력을 행사할 가능성도 있다. 중국은 2022년 5월 알바니즈(Anthony Albanese) 호주 총리 취임 후 호주

71. “中외교수장 [내년 APEC, 시진핑 방한 계기 되길],” *조선일보*, 2024년 9월 19일자; “두 달 만에 또 만난 조태열·왕이…[11월 尹-시진핑 정상회담추진 공감대],” *서울경제*, 2024년 9월 29일자.

와 관계를 개선했는데, 이는 선거 전부터 꾸준히 호주와의 관계 개선 신호를 발신한 결과이기도 하다. 그런 점에서 중국은 2025년 한미동맹의 갈등이 불거져 나오는 것을 계기로 한국과의 관계 회복의 의지를 지속적으로 내보이며 한중관계 회복의 책임을 윤석열 정부에게 넘기려고 할 것이다. 이를 통해 중국은 단기적으로 윤석열 정부의 대외정책 추진력을 약화시키고 이를 기반으로 한국, 호주, 일본, 뉴질랜드 인도-태평양 4개 파트너국(Indo-Pacific 4, IP4), 미국, 인도, 일본을 포함한 QUAD 등 역내에서 추진 중인 다양한 다자 반중 연대의 균열을 모색할 것이고, 장기적으로 한국의 차기 정부에서 중국에 우호적 정치환경이 조성되도록 유도할 것이다.

3. 다양한 협력 메커니즘을 통해 ‘글로벌 사우스’에서 주도권 확보

트럼프 행정부의 고립주의와 선별적 개입주의를 고려할 때, ‘글로벌 사우스’에 대한 트럼프 2기 행정부의 관심은 바이든 행정부 시기보다 상대적으로 적을 것으로 전망된다. 2023년 2월 발간된 『원헨 안보 보고서 2023』(Munich Security Report 2023: Re:vision)에서 미국과 유럽 국가들은 ‘글로벌 사우스’ 국가에 확대되는 중국의 영향력을 우려하며 미국과 유럽이 ‘글로벌 사우스’ 국가와의 협력을 제고해야 함을 주장했다. 블링컨은 ‘글로벌 사우스’ 내 중국의 영향력 확장 저지를 위해서 2024년 1월 카보베르데, 코트디부아르, 나이지리아, 앙골라 등 아프리카 4개국을 순방하기도 했다.

트럼프 행정부 2기 미국이 ‘글로벌 사우스’에 소극적으로 접근한다면, 중국은 오히려 이를 계기로 ‘글로벌 사우스’와의 경제 교류와 협력을 더 적극적으로 추진할 것이다. 트럼프 2기 행정부 미국의 對중 경제 압박에 직면하는 중국이 과거와 같이 ‘글로벌 사우스’에 대규모 지원을 할 수 있는지에 대한 의구심이 있지만, 경제적으로 부상한 ‘글로벌 사우스’와의 경제 교류가 중국이 받을 경제적 충격을 완화하거나 국제사회에서 미국의 보호무역주의에 대한 반대 여론을 형성하는 데에 유리하게 작용할 수 있다.

특히, 중국은 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO) 2025년 의장국이기도 하다. ‘글로벌 사우스’ 주도권을 놓고는 중국과 인도가 경쟁하는 양상이다. 중국은 SCO 의장국 수임을 계기로 정치, 안보, 경제, 인문사회 등 다양한 분야에서 협력을 강화하는 한편, 그 과정에서 중국이 주장해 온 인류운명공동체, 글로벌 안보 이니셔티브(Global Security Initiative, GSI), 글로벌 발전 이니셔티브(Global Development Initiative, GDI), 글로벌 문명 이니셔티브(Global Civilization Initiative, GCI)에 근거한 공동성명 및 협력 방안을 주창함으로써 ‘글로벌 사우스’에 대한 자국 영향력을 확대하려고 할 것이다. 이를 기반으로 국제사회에서 미국의 보호무역주의에 대한 반대 여론을 만들고 미국과는 차별적인 중국식 담론과 체제를 확대하려 할 것이다.

4. 러시아와 북한에 대한 이원적 정책 추진

2025년은 6.25 전쟁 75주년이다. 중국은 그간 6.25 전쟁을 ‘항미원조(抗美援朝)’ 전쟁이라면서 북한과 ‘피로 맺어진 우의(用鮮血凝成的友誼)’ 관계를 강조하는 근거로 사용해 왔다. 그러나 2025년 중국은 북한에 더 냉각된 태도를 보일 것이다. 중국은 경제 회복과 반중 연대의 균열

을 위해 한국, 일본 등 역내 미국의 동맹국과의 관계를 개선하려 한다. 북한이 미 대선 이후 대미 협상력을 높이기 위해서 군사 도발을 감행하거나 우크라이나 전쟁 참전 등 러시아와의 군사 밀착을 강화한다면, 안보 불안 때문에 한국, 일본 등 역내 국가는 미국과의 동맹을 더 강화할 수밖에 없다. 이는 트럼프 2기 행정부의 ‘미국 우선주의’를 계기로 反중 연대의 틈을 벌리려는 중국의 시도를 제한할 수 있다. 북한이 러시아와의 경제 교류를 확대하고 있지만, 북한의 對중 경제의존도는 2023년도 98.3%를 기록할 정도로 절대적이다.⁷² 그런 점에서 2025년도 중국은 국제사회에서 수사적으로는 북한의 안보 우려를 옹호할 것이지만, 북한과의 고위급 교류를 더욱 줄이거나 중국 파견 북한 노동자 귀국 등으로 북한을 압박할 것이다. 중국은 북한과의 거리두기를 통해서 북한과는 다른 중국의 입장을 부각하며 한국, 일본 등 역내 선진국과의 경제 교류를 확대하고 한미일 안보협력의 속도를 늦추려고 할 것으로 보인다.

한편 중국은 2025년도에도 러시아와의 협력관계를 더 강화할 것이다. 중국은 2024년 5월 중러 정상회담을 통해서 러시아와 ‘중국과 러시아의 수교 75주년 신시대 전면적 전략협력동반자 관계 심화에 대한 공동성명(中国和俄罗斯在两国建交75周年之际关于深化新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明)’을 발표하며 중러 군사협력 확대에 합의했고, 실제로 남중국해에서의 중러 ‘해상연합-2024’(2024년 7월), 오호츠크해에서의 ‘북부연합-2024’(9월), 중러 해양경비대의 제 1차 ‘북태평양 공동순찰’(9월) 등 중러 간 군사 훈련 범위를 확대해 왔다. 북한과 달리 UN 안보리 상임이사국이자 군사 및 에너지 대국인 러시아와의 협력은 미국과 경쟁은 물론 국제사회에서 다극적 국제질서를 추진하는 데에 필요하다. 특히, 러시아가 우크라이나 전쟁으로 과거와 같은 영

그림 3. 2023년 5월 시진핑 관저에서 회담하는 시진핑 주석과 푸틴 대통령



출처: 연합뉴스.

향력을 행사하지 못하는 상황에서 러시아와의 협력은 중국이 BRICS, SCO 등에서 자국의 영향력을 확대하고 ‘글로벌 사우스’ 주도권을 확보하는 데에 도움이 될 수 있다. 이것은 UN 같은 국제기구에서 트럼프 행정부의 보호무역주의와 ‘미국 우선주의’에 대한 반대 목소리를 형성하고 미국에 대항해 중국의 글로벌 영향력을 확대하는 데에 유리하게 작용할 것이다.

5. 남중국해 및 태평양 지역에서의 해양력 확대

2024년 5월 시험 항해를 완료한 중국의 세 번째 항공모함 푸젠(福建)함은 2025년에 실전 배치될 것이다. 미국 및 일본이 필리핀과 안보협력을 강화한 것에 반발하는 중국은 난사 군도 지역에서 ‘회색지대 분쟁(Gray-zone Conflict)’ 전략을 한층 더 강화해 나갈 것이다. 2024년 6월 중국은 남중국해 중국 수역에서 불법 진입한 외국인을 구금할 수 있도록 해경의 권한을 강화했다.⁷² 이에 따라 2025년도 남중국해에서 중국과 역내 국가 간의 해양 분쟁이 더 첨예해질 것으로 예상된다. 해경이 정규군에 비해 민간의 성격을 지니고 있기 때문에, 중국은 이를 활용해 남중국해에서 해경 및 해상 민병대의 도발적 행동을 확대하고 남중국해에서의 현상을 중국에 더 유리하게 바꾸려고 할 것이다.

나아가 2025년 중국은 자국의 해양력을 태평양 지역으로 확대하려 할 것이다. 2024년에도 중국은 태평양도서국인 나우루와 정식 수교하는 등 태평양 국가에 대한 경제 지원을 빌미로 적극적으로 태평양 지역을 공략하는 모습을 보였다. 바이든 행정부 시기 미국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등이 태평양 지역에서 중국의 영향력 확대를 저지하기 위해 태평양도서국과의 경제 및 안보 협력을 강화해 왔지만, 트럼프 2기 행정부에서는 그 추진력이 약화될 수 있다. 이를 계기로 중국은 자국 국민과 재산 수호를 명목으로 태평양 지역에서 항공모함 랴오닝(遼寧)함, 산둥(山東)함을 중심으로 해·공군 합동 훈련을 더 자주 실시할 것이고, 이에 따라 태평양 지역은 새로운 갈등의 장이 될 것이다.

72. KOTRA(대한무역투자진흥공사) 해외정보관리팀. “2023 북한 대외무역 동향,” KOTRA, 2024년.

73. “中, [남중국해 외국인 구금] 강행에 필리핀 [무시]…긴장 고조(종합),” 연합뉴스, 2024년 6월 15일자.

새로운 시작의 기회와 도전의 기로에 선 일본

최은미 연구위원

2024년 평가: 뚜렷한 연대형성 속 글로벌 영향력 확대

2024년 일본 외교의 성과는 미일동맹 업그레이드, 4년 5개월 만에 개최된 한-일-중 정상회의 참석, 일본 정상으로는 최초이자 3년 연속 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 정상회의 참석, 중국 견제의 일환으로 여겨지는 일-태평양도서국 간 정상회의 개최, 한국과의 셔틀외교 완전 복원 등을 들 수 있다. 특히, 4월 미국 국민 방문에서 미일동맹은 ‘행동하는 동맹’으로 발전됐고, 일본은 미국과 함께 다양한 글로벌 현안에 관여해 역할, 지위, 위상을 강화할 수 있게 됐다. 한편, 국내적으로는 3년 임기를 마친 기시다 내각이 퇴진하고, 이시바 내각이 출범했다(10.1). 새 정치 변화 속 이시바 시게루(石破茂) 일본 총리(이하 이시바)는 중의원을 조기 해산하고, 선거를 실시했으나(10.27) 참패했고, 이후 국정운영의 어려움과 정권 지속의 불안정성에 대한 우려는 높아졌다.

2024년 4월, 기시다 후미오(岸田文雄) 전 일본 총리와 바이든(Joe Biden) 미국 대통령의 미일 정상회담은 “1960년 미일동맹이 체결된 이후 가장 중요한 업그레이드”라고⁷⁴ 평가될 만큼 큰 변화를 가져왔다. 양국은 일본의 자위대와 주일미군의 지휘, 통제의 연계 강화와 무기 공동개발 및 공동생산에 합의했다.⁷⁵ 일본은 기존의 미국 중심 양자관계에 집중된 ‘바퀴축과 바퀴살(Hub

그림 1. 기시다 후미오 전 일본 총리의 국민 대우 미국 방문



출처: 首相官邸.

and Spokes)’ 체제에서 미국 동맹과 유사입장국들(like-minded countries) 사이의 상호 협력을 강조하는 격자구조(latticework)로 바뀌는 미국 안보협력 네트워크에 적극 참여함으로써 국제사회 다양한 분야에서 일본의 관여와 역할이 확대될 수 있는 기반을 구축했다.⁷⁶

한편, 일중관계는 2025년에 중국이 대만을 침공할 시나리오가 제기되며,⁷⁷ 일본 내 위기감도 고조됐다. 중국의 대만침공 가능성에 대한 우려가 높아지며, 대만 유사 사태 시 일본의 대응과 對중 외교에 대한 논의가 꾸준히 이뤄졌다. 이외에도 일본의 후쿠시마 오염수 방류 후 지속되는 중국의 일본 수산물 전면 수입금지는 일중 간에 갈등 사안으로 남아있다. 오랜 협의 끝에 양국은 수산물 수입의 점진 재개를 발표했으나, 일중관계는 부정 기류가 지속되어 왔다. 이 가운데, 중국에서 일본인 여성과 미취학 아동이 괴한에 의해 공격당한 사건과 등교 중이던 일본인 초등학생이 흉기에 찔려 사망한 사건이 연이어 발생하며 부정적 對중 인식이 확산됐다.

2022년 말부터 이어진 일본 자민당의 정치자금 문제로 끝내 기시다 내각이 퇴진하고, 이시바 내각이 들어섰다. 정치 불신이 높아진 시기 자민당 비주류였던 이시바의 당선은 당초 일본 정치와 일본 사회에 새 변화를 가져올 것으로 기대됐으나, 당내 약한 지지 기반과 총리의 리더십 부족 등으로 자민당의 부진이 이어졌다. 더욱이 이시바는 취임 후, 중의원을 조기 해산하고 선거를 실시했으나 연립여당인 공명당 의석 수와 합쳐도 절반 이상의 의석 수를 확보하지 못하면서 선거에서 참패했다.

그림 2. 일본의 제102·103대 총리로 지명된 이시바 시게루



출처: 首相官邸.

74 “US and Japan announce ‘most significant’ upgrade to military alliance,” *Financial Times*, April 11, 2024.

75. “United States-Japan Joint Leaders’ Statement: ‘Global Partners for the Future,’” 外務省. 日米首脳會談, 2024년 4월 10일자.

76. 최은미, “미일동맹의 진화와 한국에의 함의,” *아산정책연구원 이슈브리프*, 2024년 8월.

외교안보 분야에서는 안보 전문가인 이시바가 그의 38년 정치인생 지론이었던 ‘아시아판 NATO’ 창설, ‘미일지위협정’ 개정 등을 총리 취임 후 첫 번째 소신표명연설에서도 거론하지 않고 유보적인 모습을 보였다. 이를 통해 볼 때, 기존 일본의 정책들을 유지할 가능성이 크다.

2023년 한국 정부의 강제징용 대법원 판결 관련 해법 발표 이후, 관계 개선에 큰 변화를 이룬 한일관계는 2024년에도 안정적 관계를 이어 가기 위해 노력했다. 정상 간 셔틀외교는 완전히 복원됐고, 양국 정상은 14번의 정상회담을 통해 외교, 안보, 경제, 문화, 과학, 기술 등 다양한 분야에서 협력과 발전을 위한 논의를 이어 갔다. 이처럼 한일관계가 정상궤도에 들어서며 4년 5개월여 만에 한-일-중 정상회의도 개최됐다.

그림 3. 한일 갈등을 재점화한 라인야후 사태와 사도광산 추도식



출처: 日本經濟新聞.



출처: 연합뉴스.

그러나 일본 총무성의 라인야후 네이버 지분 매각 압박 논란과 한국 정부가 사도광산 유네스코 세계유산 등재에 합의하며, 한국 내 부정적인 여론이 확산됐다. 특히 라인야후 사태 발생 직후 일본의 부당한 조치에 대한 한국 정부의 미온적 대응에 불만 여론이 적지 않았다. 하지만 양국 정부는 이 문제를 외교 문제화하지 않으려는 의지를 보였고, 총무성이 해당 조치를 사실상 철회하며 사태는 일단락됐다. 그러나 일제강점기 조선인 강제 동원이 대규모로 이루어진 사도광산이 유네스코 세계유산으로 등재되며 국내 비판 여론이 다시 고조됐다. 한국 정부는 조선인 노동자 관련 전시시설 설치와 추도식 개최 등을 조건으로 등재 결정에 동의했으나, 국내 부정 여론은 쉽게 가라앉지 않았다. 특히 사도광산 추도식에서 보여준 일본의 무성의한 태도와 추도식에 참석하는 일본 정부 대표의 야스쿠니 신사 참배 여부 논란으로 인해 한일 갈등이 재점화되기도 했다. 이와 같은 사례들은 현재 한일관계 개선 흐름 속에서 양국 갈등에 따른 국민 감정이 얼마나 민감하게 작용할 수 있으며, 양국관계가 얼마나 쉽게 흔들릴 수 있는지를 보여준다. 다만, 갈등 사안에 대한 양국 정부의 관리와 극복하고자 하는 자세는 현재 한일관계의 긍정적 흐름을 지속시키려는 의지를 보여주었다.

77. “米空軍高官「台湾有事は2025年」内部メモで準備指示,” 日本經濟新聞, 2023년 1월 28일자.

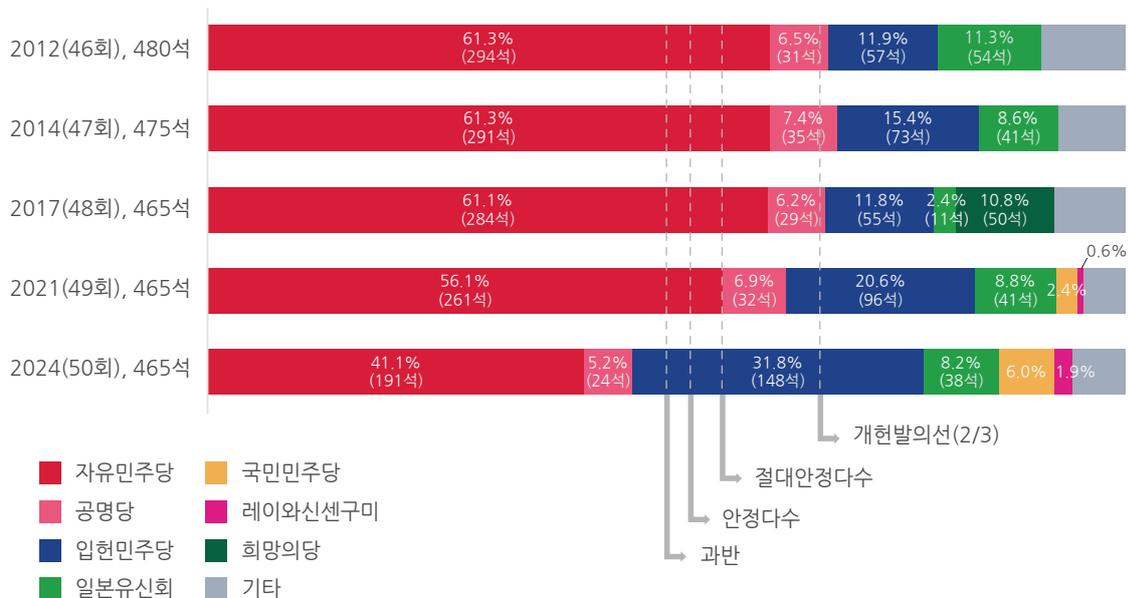
2025년 전망: 기회와 도전의 기로에 선 일본 - 새로운 시작?

2025년 일본은 불안정한 국내 정치 속 다양한 기회와 도전에 직면할 것이다. 특히 여름으로 예정된 참의원 선거는 이시바 내각의 지속 여부를 판가름할 중요한 정치 일정이다. 선거 결과에 따라 2009년 후 처음으로 여야 정권 교체가 이루어질 수 있다. 이러한 상황 속에서 국내외 과제를 극복해야 할 도전에 직면해있다. 대내적으로는 2022년 말부터 지속된 정치자금 문제에서 비롯된 국민의 정치 불신을 해소해야 하고, 대외적으로는 미일 정상 간 신뢰관계 구축, 안정된 일중관계 등을 이루어야 하는 과제에 직면해있다. 한국과는 2025년 국교정상화 60주년을 맞아 관계 개선 흐름을 이어가겠지만, 동시에 대륙붕 문제, 사도광산 문제 등 갈등 사안의 관리가 필요할 것으로 전망된다.

1. 불안정한 이시바 내각의 임기 - 단명내각 혹은 ‘황금의 3년’

자민당은 중의원 선거 참패에도 제1당을 유지했고, 이시바 제2차 내각이 출범하였으나 상황이 녹록치 않다. 아래 그림 4는 자민당이 민주당으로부터 정권을 탈환한 46회(2012년)부터 50회(2024년)까지의 중의원 선거결과를 비교한 것인데, 자민당이 연립여당과 합쳐 과반을 넘어서지 못한 것은 12년 만이다. 이는 곧 이시바 내각의 국정운영이 어려울 수 있다는 것이고, 야당의 단일화로 총리 불신임안이 통과될 가능성이 높다는 것을 의미한다.⁷⁸

그림 4. 중의원 선거 결과(46회~50회 비교)



자료: 総務省. (각 회차 선거 결과 및 언론보도 참고하여 재구성)

78. 최은미, 2024. “일본 자민당 1강(強) 구도의 붕괴와 이시바(石破)내각: 2024 중의원 선거를 통해 본 일본의 정치 변동,” *일본연구논총* 60호, pp.77-105.

2025년 여름에는 참의원 선거와 도쿄도의회 선거가 예정돼 있어 2024년 중의원 선거만큼 자민당이 참패하면, 2009년 후 처음으로 정권 교체가 이루어질 수 있다. 이렇게 국내적으로 정치 상황이 불안정하다 보니 이시바 내각이 언제까지 지속될 수 있을지조차 불확실하다. 다시 말해, 이시바가 향후 압도적 여론의 지지와 당내 주도권을 확보하지 못하면, 참의원 선거 전에 바뀌는 단명 정권으로 끝날 수도 있다는 의미이다. 하지만 이시바가 큰 역량을 발휘하여 많은 성과를 기반으로 여름에 있을 참의원 선거를 성공적으로 이끈다면, 이후 3년간 큰 국정 선거가 없는 정치적 안정기, ‘황금의 3년’을 맞이할 수 있을 것이다.

다만, 단기적으로 외교안보 측면에서 큰 변화를 가져올 것으로 보기는 어렵다. 이시바가 오랜 기간 주장해온 ‘아시아판 NATO’ 창설과 ‘미일지위협정’ 개정 등은 주변국의 부정 반응뿐 아니라, 일본 국내에서도 논란의 여지가 큰 사안이라 당내 기반이 불안정하고, 선거를 앞둔 상황에서 이를 추진하기는 어려울 것이기 때문이다. 국내적으로는 고물가 대책 및 경제정책, 대외적으로는 트럼프 2기 행정부와와의 신뢰관계 구축, 중국에 대한 대응 등이 더 큰 관심사이기 때문이다. 하지만 장기 관점에서 이시바의 ‘아시아판 NATO’ 창설과 ‘미일지위협정’ 개정 등의 논의가 시작될 수 있다면, 적지 않은 의미를 가지게 될 것이다.

2. 미일 간 신뢰관계 구축과 일중관계 안정화

트럼프 2기 정부 출범은 일본, 그리고 이시바에게 새 기회이자 도전이다. 일본이 트럼프 1기 정부 당시 아베 신조(安倍晋三) 전 총리(이하 아베)와 트럼프(Donald Trump) 미국 전 대통령(이하 트럼프) 간에 긴밀한 신뢰관계를 구축했었다는 사실은 널리 알려져 있다. 일본 입장에서는 당시 활약했던 고노 타로(河野太郎) 전 외무대신, 모테기 도시미쓰(茂木敏充) 전 외무대신 등이 여전히 자민당 내 유력 정치인이라는 점은 긍정 요소이다. 그러나 동시에 이는 이시바에게는 부담이 아닐 수 없다. 정치적 대항마였던 아베를 넘어서야 하고, 총재 선거에 함께 출마하였던 이들을 기용해야 하는 상황이 될 수도 있기 때문이다.

이 정치 딜레마 속 트럼프와의 신뢰관계 구축은 이시바의 외교 역량을 보여주는 하나의 잣대가 될 것이다. 한편, 센카쿠 열도 주변 점증하는 군사적 위협 속에 중국과 ‘전략적 호혜관계’를 추진하며 일중관계 안정화를 이루는 것 또한 큰 과제이다. 트럼프 당선인이 중국에 대한 관세를 높일 것을 예고한 바 있어 중국과의 관계 형성은 또 하나의 도전 요인이다. 아시아태평양경제협력체(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC) 정상회의를 계기로 개최된 이시바-시진핑 첫 일중 정상회담에서 양국은 건설적 관계 구축의 방향성을 확인했고, 시진핑(習近平) 중국 주석은 후쿠시마 오염수 방류 후 일본 수산물 수입 전면 금지에 대한 단계적 해제를 재차 언급했다.⁷⁹ 이 가운데 지난 5월 한국에서 개최된 한-일-중 정상회의에 이어 다음 한-일-중 정상회의 의장국은 일본이다. 10회를 맞이하는 한-일-중 정상회의를 일본이 어떻게 만들어 갈 것인가 또한 주목해 볼 만한 부분이다.

한편, 2025년 일본에서는 오사카 국제박람회(EXPO)가 개최된다. 4월 13일부터 10월

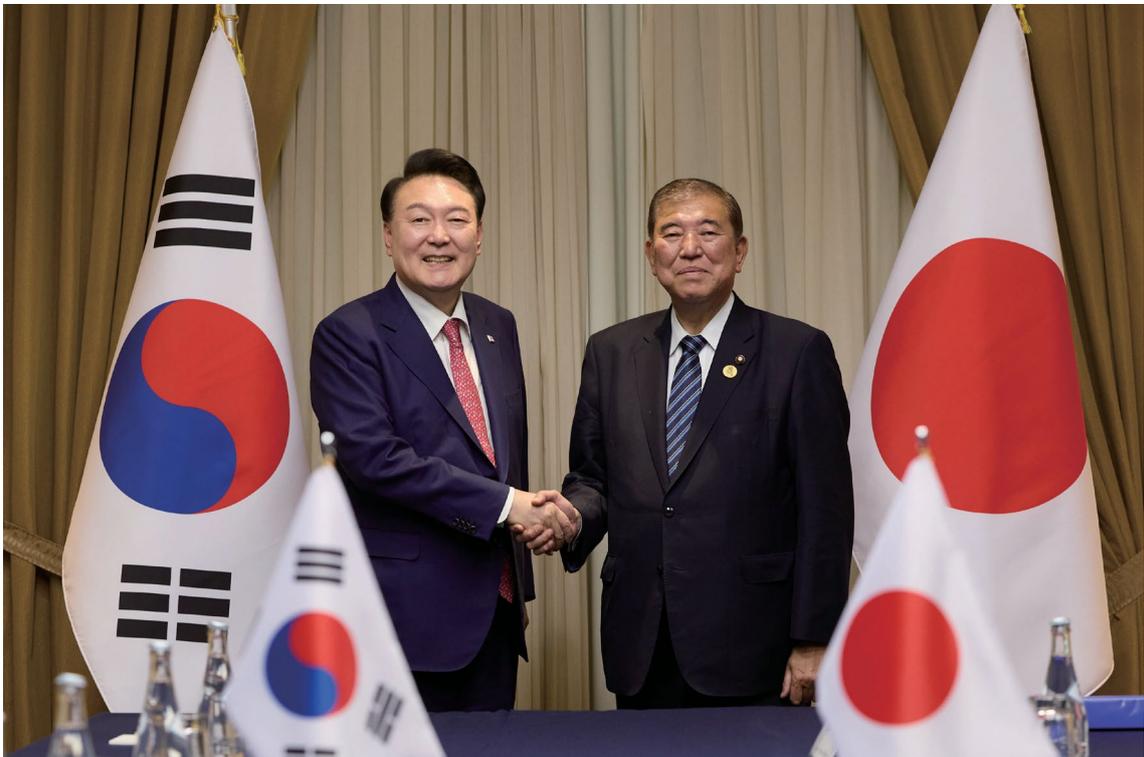
79. “石破首相 初の日中首脳会談や日米韓首脳会談 内容は,” NHK, 2024년 11월 16일자.

13일까지 개최되는 이번 EXPO는 1970년에 이어 55년 만에 같은 지역에서 다시 개최된다. 일본은 오사카 EXPO를 통해 경제, 외교적 파급효과를 얻을 것으로 기대하고 있다. 1970년대 고도의 경제 성장 향수를 기억하며, 달라진 국내외 상황을 반영하여 국내 경제의 활성화는 물론이고, 첨단기술, 스마트 시티 등 달라진 일본을 전 세계에 보여줄 수 있을 것이라고 기대한다. 하지만 일본 내에서는 입장권 판매 부진과 공사비용 증가 등으로 적자를 우려하는 목소리가⁸⁰ 적지 않아 향후 이시바 내각에 미칠 영향도 주목해 볼 필요가 있다.

3. 한일국교정상화 60주년과 제2차 세계대전 종전 80주년

2025년은 한일국교정상화 60주년과 동시에 제2차 세계대전 종전 80주년이다. 먼저 한일 양자관계 측면에서 보면, 국교정상화 60주년은 양국 관계를 한층 발전시킬 수 있는 좋은 계기이다. 양국 정부는 이를 기념하기 위해 한국에서는 ‘60주년 TF’를, 일본에서는 ‘60주년 사무국’을 만들었고, 민간에서도 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야에서 이를 기념하려는 움직임이 활발하게 이어지고 있다. 이시바 내각 출범 후 이루어진 두 번의 정상회의, 10월 10일 아세안(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 정상회의 계기 제1차, 11월 16일 APEC 정상회의 계기 제2차 정상회의에서도 이와 같은 방향성에 합의했다.

그림 5. 2024 APEC 정상회의 계기 한일 정상회의



출처: 연합뉴스.

80. “大阪・関西万博 結局いくらかかる? 赤字なら誰に穴埋めさせるのか 政府の見通しは…〈現状まとめ〉,” 東京新聞, 2024년 4월 13일자.

하지만 갈등요인도 잠재해 있다. 우선 당장 대륙붕 문제가 양국 갈등으로 부상할 수 있다. 1978년 발효된 한일 대륙붕 협정은 50년이 되는 2028년에 종료되며, 협정 종료 3년 전부터는 일방에 의한 종료 통보가 가능하다. 2025년이 바로 그 해다. 다행히 양국이 이 문제를 다루기 위한 회의를 39년 만에 개최하며⁸¹ 논의의 시작점을 마련했지만, 단기간 내 긍정적 해법을 찾을 수 있을지 미지수다. 또 ‘물컵의 반 잔’으로 비유되는 강제징용 문제에 대한 성의 있는 호응도 요원한 상황이다. 한국 정부는 대법원에서 승소한 피해자에 대해 ‘제3자 변제’ 해법을 제시했으나, 현재 재원 고갈, 공탁서류 불수리, 일부 피해자들의 판결금 수령 거부라는 문제에 봉착하고 있다. 일본은 ‘위안부’ 문제 또한 일본 정부를 대상으로 한 소송에서 승소하여 법적 해결이 필요한 상황이다. 이 상황 속에서 양 정상 간 공동선언(가칭 ‘윤석열-이시바 공동선언’)을 발표할 수 있을지 불투명하다. 특히 그 과정에서 역사 문제를 어떻게 담을 것인가에 대한 양국의 의견 차이를 좁히기는 쉽지 않을 것으로 전망된다.

한일국교정상화 60주년(6월)과 종전 80주년(8월)은 일본 국내 상황상으로는 참의원 선거(7월) 전후이다. 2015년 당시 아베 총리가 종전 70주년 담화를 발표한 것처럼 종전 80주년 담화를 발표할 가능성이 있는데, ‘아베 담화’에서 다음 세대로 사회의 대물림을 거부하고 식민지배, 침략 등을 회색하는 등 후퇴한 역사인식을 보였던 것을 넘어 이시바가 담화에서 전향적 내용을 담을 수 있을지도 관심이 모아질 것이다.

그럼에도 한일 양국 협력이 외교, 안보, 경제, 과학, 기술, 사회, 문화 등 다방면으로 확대되고 있고, 다양한 교류를 통해 관계를 진전시켜 나가고자 하는 노력이 진행되고 있는 만큼 양국 관계에서 가시적 효과와 체감할 수 있는 성과가 많이 도출될 것으로 여겨진다. 지난 9월 한일 정상 회담에서 합의된 양국 국민의 편의성을 높이기 위한 ‘출입국 절차 간소화’, 제3국에서의 자국민 구출 협력 등이 대표적 예이다.⁸² 이 가운데 우리에게 주어진 과제는 향후 한일 정상 간 셔틀외교 지속, 한미일 및 한-일-중 정상회의 정례화 등일 것이다. 뿐만 아니라, 이 과정에서 한국, 호주, 일본, 뉴질랜드 인도-태평양 4개 파트너국(Indo-Pacific 4, IP4) 등 한국과 일본이 함께 할 수 있는 공간을 점진적으로 넓혀가는 것도 중요할 것이다.

81. “한일, 7광구 개발회의 39년만에 개최…[폭넓은 논의, 소통 지속],” *연합뉴스*, 2024년 9월 27일자.

82. “한일 정상회담(9/6) 결과,” *대한민국 대통령실*, 2024년 9월 6일자.

러시아: 다극적 세계질서 추구하고 부족한 역량 제고 노력

이상준 국민대학교 교수

2024년 평가: 러시아식 연대 강화 시도

2024년 러시아는 다극주의에 의한 세계질서 재편을 추구하기 위해 유라시아 근외지역(Near abroad), 중국, 인도, 아세안(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN), 중동, 아프리카, 남미 등 ‘글로벌 사우스(Global South)’와의 연대를 적극 추진하였다. 이러한 목표를 달성하기 위해 7월 카자흐스탄에서 개최된 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO) 정상회의에 참석하고, 10월 22~24일간 러시아 카잔에서 브릭스(BRICS) 정상회의를 개최하는 등 노력을 기울였다.

러시아는 글로벌 차원에서 BRICS 국가의 세계 경제 기여도가 G7을 넘어섰으며 계속 증가하고 있다고 주장하면서 자신이 고립되어 있지 않다는 점을 부각시키고자 하였다. 이에 따라 BRICS의 역할과 기능을 제고하기 위해 2023년에 이어 親러시아 회원국을 확대하는 노력을 기울이면서 동시에 달러 패권에 맞서 블록체인 기반 새로운 BRICS 국제결제 시스템 도입을 제안하기도 하였다.⁸³

그림 1. 2024년 10월 24일 러시아 카잔 BRICS 정상회담



출처: 연합뉴스.

83. “At BRICS summit, Russia to push to end dollar dominance,” *Reuters*, October 16, 2024.

그러나 아르헨티나가 정권 교체로 인해 가입 신청을 철회하였고, 사우디아라비아 역시 계속 정식 가입을 미루고 있어 회원국 확대는 다소 난항을 겪었다. BRICS 결제시스템 도입 역시 BRICS 회원국 모두가 서방과 나쁜 관계를 가지고 있는 것은 아니어서 쉽게 수용되지 못했다. 더욱이 BRICS 국제결제 시스템을 도입할 경우 거래비용이 증가하게 될 뿐 아니라 기존 금융시장의 자본축적 구조를 대체하는 새로운 금융시장 형성에 많은 시간과 노력이 필요한 어려움도 있다. 러시아의 다극적 세계질서 추구 노력은 이로 인해 상당한 제약에 부딪혔다.

블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령(이하 푸틴)은 3월 제8대 대통령 선거에서 87.27%의 역대 최고 득표율을 얻어 집권 5기를 시작했고, 취임식 직후인 5월 16일 러중 수교 75주년을 기념해 중국을 방문하여 시진핑(習近平) 중국 주석과 43번째 러중 정상회담을 가졌다. 러중 양국은 정상회담 공동성명에서 “새로운 시대로 진입하는 포괄적 동반자 관계와 전략적 협력”을 심화한다고 밝히면서 경제, 우주, 국방 분야 협력을 약속하였다.⁸⁴ 양국은 정상회담 선언이 미국 주도의 세계질서를 러중 양국에 더 유리한 질서로 대체하기 위한 노력의 이정표라는 점을 밝히기도 하였다.

푸틴은 중국 방문 이후 5월 벨라루스와 우즈베키스탄, 6월 북한과 베트남, 7월 카자흐스탄 SCO 정상회담, 8월 아제르바이잔, 9월 몽골, 10월 투르크메니스탄 등을 방문하였다.⁸⁵ 그는 정상외교를 통해 새로운 세계질서 형성에 있어 유라시아 국가, 아시아-태평양(Asia-Pacific) 국가, ‘글로벌 사우스’와의 협력이 전제되어야 함을 분명히 하였다. 러시아는 주요국(dominant power)들의 평등과 상호 존중의 원칙을 바탕으로 한 다극 질서가 새로운 세계질서로 자리 잡아야 한다는 외교 독트린을 부각시키고자 하였다.

다극적 세계질서 구축을 위한 러시아의 대외정책 기조는 2024년 2월 16일 모스크바에서 개최된 <국가의 자유를 위하여> 포럼에서 확연하게 드러났다. 세르게이 라브로프(Sergey Lavrov) 러시아 외무장관은 非서방 60개국 400명의 대표단을 상대로 서방이 경제, 금융, 정치, 문화에서 ‘규칙 기반 질서(rules-based order)’를 강요하고 있다고 강하게 비판하면서 ‘글로벌 사우스’ 국가가 ‘新식민주의적’ 세계화 모델에 대항해야 한다고 호소하였다.⁸⁶

러시아는 우크라이나와의 전쟁이 지속되는 가운데 서방과의 관계 회복에 어려움을 겪으면서 전시 외교를 강화하였다. 러시아는 서방의 제재를 받는 현 상황을 뉴노멀(New normal) 상태로 규정하고 있다. 전쟁을 수행하고 있지만 러시아는 석유 수출로 벌어들인 재정수입을 군수산업의 생산 증가와 민간 소비 지출 확대로 연결시켜 2023년에 이어 2024년에도 경제 성장을 이루었고, 뉴노멀 상태에서 노멀(normal) 상태에 도달하였다고 주장했다.

많은 이들이 전쟁이 길어지면 우크라이나가 협상에 계속 불리해질 것이라고 하지만, 러시아

84. “중러 [美·동맹국 對北위협 반대…美, 北 제재수단 버려야](종합),” *연합뉴스*, 2024년 5월 16일자.

85. “Visit to Tatarstan. BRICS summit,” *President of Russia*, October 25, 2024.

86. “Foreign Minister Sergey Lavrov’s remarks at the “For the Freedom of Nations” Forum of Supporters of the Struggle Against Modern Practices of Neocolonialism, Moscow, February 16, 2024,” *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, February 16, 2024.

역시 전쟁의 굴레에서 벗어나지 못했으며 자국이 추구하는 다극적 세계질서 구축에 역량을 온전히 투입하지 못하였다. 전쟁이 장기화하면서 병력 동원뿐만 아니라 무기 조달 등 병참 문제가 발생하게 되었다. 진지전, 참호전, 포격전이 지속됨에 따라 러시아는 이란으로부터 드론, 북한으로부터 탄약과 포탄을 공급받았다.

러시아는 우크라이나 군이 전술유도미사일(ATACMS)과 스톰 쉐도우(Storm Shadow) 미사일 등 서방이 제공한 무기로 러시아 본토를 공격하게 된다면 핵을 사용할 수 있다고 위협했다. 전쟁 초기부터 메드베데프(Dmitry Medvedev) 러시아 국가안보회의 부의장은 서방의 우크라이나 지원을 견제하기 위해 끊임없이 핵 위협을 하였는데 11월에는 푸틴이 직접 나서 핵무기 사용 원칙을 담은 핵 교리 문서를 개정함으로써, 핵무기 사용 위협을 고조시켰다.

푸틴은 6월 평양 러북 정상회담에서 『북러 포괄적인 전략적 동반자관계에 관한 조약』을 체결하였다. 비록 조약 내용에 UN헌장 51조를 인용하여 방어적 성격임을 주장하였으나, 3조에서 위기 전 단계의 관리를 위한 러북 협력 내용을 담고 있으며, 유사시 한반도에 대한 러시아의 군사 개입이 가능하도록 하였다. 다만 조약 체결에 대한 한국과 미국 등 서방의 반발을 의식하여 러시아 나름 세밀한 문구 조정을 통해 방어적 성격을 강조하는 등 해석의 여지를 남겨 추후 운신의 폭을 넓혀 놓기도 하였다.

하지만 북한이 러시아로 파병하면서 양국 관계는 사실상 동맹으로 발전할 수 있는 가능성이 증폭되었다. 러시아 하원이 10월 24일, 상원은 11월 6일 북러 新조약 비준을 마쳤다.⁸⁷ 이로써 러북 밀착은 한반도와 동북아 안보에 실질적인 위협으로 발전하게 되었다.

■ 2025년 전망: 종전을 위한, 종전에 의한 세계질서 ‘리뉴얼’ 추구

1. 다극주의 외교 강화 및 非서방 연대 확대 노력

2025년 러시아는 UN헌장, 국가의 주권 평등 원칙에 따라 정의롭고 지속 가능한 국제관계의 다극 체제를 형성하는 것이 세계질서의 건설적 대안이라고 강조하고 이에 총력을 기울일 전망이다. 러시아는 다극적 세계질서가 현대 세계의 문화적, 문명적 다양성을 반영하고 각 국민이 자신의 운명을 결정할 권리가 있다는 것을 보장할 수 있다는 점에서 역사적으로 자연스럽게 되돌릴 수 없는 과정이라고 주장하며 이를 이어갈 것이다.

이는 푸틴의 2024년 발다이 토론클럽(Valdai Discussion Club) 본회의 연설에서 확인할 수 있다. 푸틴은 “현대 서구 자유주의는…극단적인 편협함과 공격성으로 타락했다. 오늘날 이것은 심지어 新나치주의, 테러리즘, 인종 차별, 심지어 민간인에 대한 대량 학살을 정당화하려고 한다”고 비판하였고, 오늘날 “완전히 새로운 세계질서의 형성을 목격하고 있으며, 베스트팔렌(Westfalen)이나 얄타(Yalta) 체제와 같은 과거와는 전혀 다르다”고 역설하면서 (1) 상호작용에 대한 개방성, (2) 세계의 다양성, (3) 광범위한 포용, (4) 특정 국가의 안보가 다른 국가의 안보를 희생해서 보장될 수 없음, (5) 모든 사람을 위한 정의로서 불평등 해결, (6) 주권적 평등 등 6대 원

87. “러 상원, [상호군사지원] 북러 조약 만장일치 비준(종합),” 연합뉴스, 2024년 11월 6일자.

칙이 지속 가능한 새로운 국제질서의 핵심이라고 강조하면서 러시아의 역할이 자국을 보호하고 보존하는 데 국한되지 않는다고 강조하고 있다.⁸⁸

하지만 현실적으로 서구의 자유주의적 국제주의, 민주적 가치, 개인의 권리와 자유를 증진하는 것과 같은 러시아의 주장과 구분되는 단층선이 국제질서에 있다는 점을 인식하지 않을 수 없다. 그럼에도 불구하고 러시아는 1945년 이후 UN 중심 규범에 뿌리를 둔 세계질서 구도는 다극적 세계질서를 향하고 있다는 점을 분명히 하고자 할 것이다. 그래서 BRICS, SCO, 아프리카연합(African Union, AU), 아세안, 라틴아메리카-카리브 국가공동체(The Community of Latin American and Caribbean States, CELAC) 및 세계 다수의 다자기구 등이 자기의 역할을 수행할 수 있게 해야 한다고 강조한다. 러시아는 서로 다른 대륙의 지역 연합 간 수평적 유대를 발전시켜 건설적이고 호혜적인 협력 네트워크를 구축하는 것이 필요하다고 2025년에도 역설할 것이다.

따라서 러시아는 다극주의 개념의 구체적인 실현방안을 더욱 적극적으로 제시하면서 협력과 동맹의 새로운 변화 역시 시도할 전망이다. 2007년 뮌헨에서 푸틴이 미국의 일극주의를 비판하였고 세계 평화와 안보를 위해 새로운 질서로서 다극질서가 필요하다는 점을 역설하였는데 이러한 다극주의에서 러시아 역시 하나의 축으로 존재한다는 점을 보다 명확히 할 것이다. ‘글로벌 사우스’의 지지를 확보하기 위해 서방이 UN 안보리를 개편하면서 독일과 일본을 새로운 상임이사국으로 고려하는 것과 대비하여 러시아는 인도와 브라질이 상임이사국이 되어야 한다고 주장한다.

서방과의 관계 파탄으로 러시아가 非서방 국가와의 협력을 강화하였지만 러시아는 ‘글로벌 사우스’와의 협력은 지정학적 및 지경학적 변화에 대한 현실적인 대응이라고 인식한다. 2030년까지 중국, 인도, 아세안 등은 세계 4대 경제권 중 3개 경제권을 이룰 것이라 전망하고 있다. ‘글로벌 사우스’가 세계 성장의 엔진이 될 것이며 부와 영향력 측면에서 뒤쳐진 빈곤한 ‘글로벌 사우스’라는 과거의 이미지와는 확연하게 다른 모습이 될 것으로 기대하고 있다. 러시아는 BRICS가 구매력 기준 GDP에서 이미 G7을 넘어섰다고 강조하고 있다.

그러나 러시아는 對중국 및 對인도 의존도가 심화되는 것을 반길 수만은 없는 실정이다. 러시아는 중국과 최고 수준의 협력관계를 지속하고 있지만 중국으로 값싼 에너지를 수출하는 것이 상의 의미 있는 투자 유치와 첨단기술 획득 등을 얻어내지 못하고 있다. 인도로 수출되는 에너지가 한때 중국을 앞지르기도 하였고 극동 및 북극 개발에 인도의 관심과 참여를 늘리고자 하지만 이 역시 쉽지 않은 실정이다. 북극 자원개발과 연계하여 추진한 무르만스크(Murmansk)와 캄차카(Kamchatka) LNG 환적 터미널 운영 역시 차질을 빚고 있다. 러시아와 더불어 미국의 일극주의에 맞서 새로운 다극적 세계질서 구축에 협력하고 있는 중국뿐 아니라 인도 등 ‘글로벌 사우스’ 국가들이 러시아와 달리 서구와 대립적인 관계만을 유지하고 있지 않다는 현실적인 상황을 간과할 수는 없는 실정이다.

2. 전략무기 경쟁 심화 및 전략무기 사용 제약 철폐 시도

러시아는 2023년 11월 포괄적핵실험금지조약(Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty,

88. “Valdai Discussion Club meeting,” *President of Russia*, November 7, 2024.

CTBT) 비준을 철회하였고 NATO와 체결했던 유럽재래식무기감축조약(Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, CFE)에서 33년 만에 완전 탈퇴한 바 있다. 또한 2019년 중거리 핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF)이 공식 파기된 이후 유일한 핵 통제 조약인 新전략무기감축협정(New Strategic Arms Reduction Treaty, New START)의 만료시점이 2026년 2월로 다가오면서 전략무기 개발 및 군비경쟁은 심화될 전망이다.

러시아는 2024년 4월 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile, ICBM) 시험 발사한 데에 이어,⁸⁹ 9월 러시아의 차세대 ICBM인 RS-28 사르마트(RS-28 Sarmat)를 시험 발사했다.⁹⁰ 이어서 10월에는 러시아 북서쪽 플레세츠크 우주 기지(Plesetsk Cosmodrome)에서 극동 반도인 캄차카 반도를 향해 야르스(Yars) ICBM을 시험 발사함과 동시에 잠수함을 이용하여 시네바(Sineva)와 불라바(Bulava) 탄도미사일을, 전략폭격기에서 순항 미사일을 각각 발사하였다. 이 시험에는 러시아의 지상, 해상, 공중 발사 미사일로 구성된 완전한 핵 ‘3중 무기’가 사용되었는데 벨로우소프(Andrei Belousov) 러시아 국방장관은 “적의 핵 공격에 대응하여 전략적 공세 전력을 동원한 대규모 핵공격을 연습”한 것이라고 언급하였다.⁹¹ 이는 냉전 종식 이후 핵전쟁 가능성이 다시 증가하고 있음을 의미한다. 그리고 핵전쟁으로 공멸하지 않기 위해 미국과 전략무기 감축 관련 협상을 진행한다면 이는 러시아가 유리한 지위를 확보하기 위한 노력의 일환이 될 것이다.

그림 2. 2024년 10월 29일 야르스 ICBM 발사 장면



출처: 러시아 국방부.

89. “Russia says it conducts successful intercontinental ballistic missile test launch,” *Reuters*, April 13, 2024.

90. “Satellite footage suggests Russia ICBM launch test was a disaster,” *The Washington Post*, September 23, 2024.

91. “Russia fires missiles to simulate ‘massive’ response to a nuclear attack,” *Reuters*, October 30, 2024.

한편, 러시아는 핵확산금지조약(NPT) 체제의 설계자로서 핵확산을 기본적으로 반대하지만 우크라이나가 서방의 무기를 사용하여 러시아 본토를 공격할 가능성이 커지면서 푸틴은 2024년 9월 25일 국가안보회의를 열어 핵무기 사용의 기본 원칙을 담은 대통령령 ‘러시아연방의 핵억제 정책에 관한 기본 원칙’을 개정하는 의제를 논의하였고, 11월에는 핵보유국이 재래식 무기로 러시아를 공격할 경우라도 핵보유국의 지원을 받는 경우에는 러시아가 핵무기 사용으로 대응할 수 있다는 내용으로 핵 교리를 개정하였다.⁹²

푸틴은 2024년 11월 7일 발다이 토론클럽 연설에서 “서방이 가장 많은 핵무기를 보유한 국가인 러시아에 전략적 패배를 가하자고 요구하는 것은 서방 정치인들의 무모한 모험주의를 보여 준다”⁹³고 비난한 것으로 유추해볼 때, 2025년에 러시아는 핵무기 사용 가능성이 위협에 그치지 않고 특정한 조건이 충족되면 언제든지 핵을 사용할 수 있다는 점을 분명히 할 것이다.

이와 같은 핵무기 사용 가능성을 높이는 상황은 한반도와 동북아 안보환경에도 큰 영향을 끼칠 것이다. 푸틴이 핵 교리 수정 가능성을 언급한 바로 다음날인 2024년 9월 26일 라브로프 러시아 외무장관은 “NATO·한미일 동맹이 역내 심각한 안보 위협이 된다”며, “북한에 대한 ‘비핵화’ 용어 사용은 더 이상 의미를 상실했으며 종결된 문제”라고 언급하였다.⁹⁴ 러시아는 북핵을 용인하였을 때 발생할 수 있는 리스크가 적지 않다는 점을 잘 인식하고 있기에 북한 핵을 공식적으로 인정할 의향은 없겠지만, 우크라이나 전쟁에서 러시아에 불리한 상황이 발생하거나 NATO의 對우크라이나 지원 혹은 개입을 저지하기 위해 핵무기 사용 가능성을 높이는 시도는 계속할 것이다. 이 연장선상에서 동북아 지역을 대상으로 핵무기를 포함한 전략 자산 재배치 등은 동북아 역내 안보 상황에 큰 변화를 초래할 것이다.

3. 달러 패권주의 무력화 시도 지속

러시아는 달러 패권주의에 맞서 달러의 역할을 약화시키기 위한 시도를 꾸준히 진행할 것이다. 2024년 개최한 BRICS 정상회담에서 의장국으로서 BRICS 회원국 간 무역 및 금융 거래에 현지 통화를 사용하기 쉽게 만드는 시스템을 제안하였다. 특히 중앙은행 디지털 통화(Central Bank Digital Currency, CBDC)를 사용하여 실시간, Peer-to-Peer(P2P), 국경 간 지불 및 외환 거래를 지원하도록 개발된 다중 CBDC 플랫폼으로서 엠브릿지(Multiple CBDC Bridge, mBridge)를 하나의 대안으로 적극 고려하고 있다. mBridge는 국제결제은행(Bank for International Settlements, BIS)이 개발한 플랫폼으로서 CBDC를 사용하여 국제결제를 할 수 있게 한다. 블록체인 기술을 사용한 회계 및 결제 시스템으로 은행이 다른 은행에 직접 계좌를 설정하지 않고도 해외에서 결제할 수 있으며 해외 거래 상대방이 채무 불이행을 하거나 제때 결제를 처리하지 못할 위험을 걱정할 필요가 없다는 장점이 있다. 이 플랫폼 자체가 일종의 ‘원스톱 숏’

92. “Putin approves Russia’s revised nuclear doctrine,” *TASS*, November 19, 2024.

93. “Valdai Discussion Club meeting,” *President of Russia*, November 7, 2024.

94. “Foreign Minister Sergey Lavrov’s answer to a question from Rossiya Segodnya news agency, New York, September 26, 2024,” *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, September 26, 2024.

을 만들어 국제결제를 하도록 하며 중국, 홍콩, UAE, 태국 및 사우디아라비아의 중앙은행을 하나로 모으고 있기에 현지통화 결제를 추진하는 BRICS 국제결제 시스템에 쉽게 연결될 수 있다.⁹⁵

그러나 BRICS 정상회담 이후 2024년 10월 31일 BIS는 mBridge를 중단한다고 밝혔다. 아구스틴 카르스텐스(Agustin Carstens) BIS 사무총장은 “BIS가 프로젝트를 떠나는 것은 실패 때문이거나 정치적 고려 때문이 아니라 주로 우리가 4년 동안 참여해 왔고 파트너들이 스스로 수행할 수 있는 수준이 되었기 때문이다”라고 BIS가 BRICS와의 연계로 인해 철수한다는 것을 부인하였으나 “BIS는 제재를 준수해야 하며, 우리가 만든 어떤 제품도 이러한 제재를 위반하는 매개체가 되어서는 안 된다”고 밝혔다. 푸틴은 해외에서 압류된 자국의 외환보유액 3,000억 달러를 서방이 압류한 것을 “도난”이라고 규정한 바 있다.⁹⁶ 러시아는 미국과 서방이 달러와 자국이 주로 통제하는 지불시스템을 무기로 사용한 것을 후회하게 될 것이라고 경고하면서, 달러화 탈피 과정을 가속화하고자 하였다. 하지만 서방의 금융시장이 가진 관성과 제도의 힘이 아직은 강건하여 러시아가 추진하는 달러 패권주의 무력화 시도는 상당한 난항을 겪으면서 추진될 것이다.

4. 우크라이나 전쟁 종결을 위한 유리한 조건 형성 시도

러시아는 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령(이하 트럼프)이 다시 집권하면서 먼저 접촉을 시도하지는 않겠지만 트럼프와 우크라이나 전쟁의 종전에 대한 논의를 진행할 수 있을 것이라 기대할 수 있다. 푸틴은 러시아 경제가 탄탄하다고 주장하고 있지만 전쟁 장기화에 따른 지속적인 군비 부담 증가와 인력 부족에 따른 경제적 부담에서 자유롭지 않다는 점에서 트럼프 재집권 이후 종전 협상을 시작할 가능성이 크다. 2024년 10월 올라프 솔츠(Olaf Scholz) 독일 총리가 푸틴과 통화를 검토한다는 발표가 있었는데 만약 통화가 이루어졌다면 우크라이나 전쟁 평화 협상 논의가 이루어질 수 있었지만,⁹⁷ 당시 통화는 성사되지 못했다. 결국 11월 양자 간 통화가 이루어졌지만 평화협상과 관련된 견해차만 확인되었다. 설사 당장 협상을 시작한다고 하더라도 여러 과정과 단계를 밟아야 하기에 종전까지는 많은 시일이 걸릴 전망이다. 러시아는 트럼프 1기 행정부와의 관계에 큰 실익이 없었다고 판단하고 있어 2024년 11월의 미국 대선이 우크라이나 전쟁의 주요한 변곡점이 될 수 있다는 시각에 동의하지 않는다. 또한 전쟁이 끝나더라도 서방과의 관계를 개선하는 데 많은 시간이 필요할 것으로 판단하고 있어 종전하더라도 러시아의 현 대외정책 기조를 급선회하지는 않을 것이다.

그러나 러시아는 다극주의, 다중심주의 국제질서를 구축하는 것에 많은 시일이 소요될 것을 인식하고 있고, 전쟁이 길어지는 가운데 예상할 수 없는 다양한 위험요소가 러시아에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 선제적으로 차단할 필요도 있다. 그래서 전비 부담을 줄이기 위해 경제 전

95. “Russia outlines proposal for BRICS DLT cross border payment system,” *Ledger Insights*, October 14, 2024.

96. “What and where are Russia’s \$300 billion in reserves frozen in the West?” *Reuters*, December 28, 2023.

97. “Scholz hopes to hold conversation with Putin in coming weeks - media,” *TASS*, October 1, 2024.

문가 벨로우소프를 국방부 장관으로 임명하는 등 외교 및 경제 자원의 효율적인 사용을 고려하지 않을 수 없다. 현실적으로 종전이 러시아 입장에서 점점 나쁘지 않은 선택이 될 수 있는 시점이 다가올 것이기에 러시아는 미국에서 발신하는 변화의 신호에 관심을 기울이게 될 것이다.

5. 러북 밀착 및 군사협력 심화

북러 新조약 체결 이후 러북 관계 밀착은 2025년에도 계속 이어질 전망이다. 더욱이 러시아로 파병된 북한군의 우크라이나 전쟁 참전을 미 국무부가 확인해 주었다.⁹⁸ 이로써 러시아와 북한의 관계는 혈맹으로 발전하게 될 것이다. 이렇게 된다면 러북 관계는 우크라이나 전쟁의 향배에 영향을 받지 않고 견고해질 가능성이 크다.

2024년 러시아가 핵무기 사용 가능성의 제약조건을 없애면서 안전장치를 풀었고, 북한 핵을 용인하는 듯한 러시아 고위급의 발언 역시 우크라이나 전쟁과 연관된 것이었다. 따라서 러북 관계 밀착은 러북 양자관계에만 한정되는 사안이 아니라, 크게는 우크라이나 전쟁과 유럽 안보지형 변화, 유라시아 질서 재편 등과 연계되어 당분간 지속될 가능성이 높다. 이는 동북아 및 한반도 안보와 평화 유지에 부정적으로 작용할 가능성이 크다. 다만 희망적인 것은 푸틴의 실리, 실용주의 리더십과 정책 성향으로 언젠가 우크라이나 전쟁의 향배에 따라 러북 관계가 변화될 가능성도 없지 않다는 점이다. 하지만 이러한 기대에 안주하는 것보다 실질적인 대응책을 마련하기 위해 한국 외교의 노력이 결집될 필요가 있다.

98. "North Korean soldiers joining Russia in combat, US State Dept says," *Reuters*, November 13, 2024.

중동 질서 '리뉴얼': 전쟁 후 새 역내 질서 설계를 향한 경쟁

장지향 수석연구위원

2024년 평가: 끊임없는 충돌과 억제된 확산

2024년 중동에서는 1년 넘게 이어지는 가자지구 내 이스라엘-하마스 전쟁과 이를 둘러싸고 격렬하게 대결하는 이스라엘-이란-親이란 무장단체 간 끊임없는 무력 충돌로 혼돈과 불확실성이 지배했다. 하지만 이러한 혼란과 '중동 전면전' 위기는 수니파 아랍 국가들이 시아파 이란의 군사 팽창주의를 공통의 위협으로 인식하고, 미국과 미 중부사령부(United States Central Command, U.S. CENTCOM) 파트너인 유럽 국가 및 이스라엘과 연대하면서 확산으로 이어지지 않았다.

2023년 10월 7일 가자지구 親이란 무장단체인 이슬람 급진주의 조직 하마스(Hamas)가 자신을 한쪽 구석으로 몰아가는 역내 아랍, 이스라엘 데탕트 판을 뒤흔들기 위해 이스라엘을 상대로 기습 공격을 했다. 반미·반이스라엘 이슬람 혁명 수출을 국시로 삼는 이란 이슬람 공화국은 가자지구, 레바논, 시리아, 이라크, 예멘 등지에서 '저항의 축(Axis of Resistance)'이라 불리는 親이란 무장단체를 육성했고, 이들은 이란을 대신해 이스라엘을 공격해 왔다. 이스라엘은 '제2의 독립전쟁'을 선포해 하마스 궤멸과 인질 구출을 목표로 대대적인 지상전을 시작했고, 가자지구는 인도주의 재앙에 처했다.

2024년 4월에는 이란이 역사상 최초로 이스라엘 본토를 향해 미사일과 드론 330여 기를 발사하고, 이어 이스라엘도 이란 본토를 정면 조준해 보복 공격을 감행하면서 중동 전면전 위기가 고조됐다. 두 나라는 지금껏 대리 조직을 통하거나 비밀작전 방식으로 '그림자 전쟁(Shadow War)'을 벌여왔으나 이번에는 전례 없이 맞대결을 벌였고 역내 전략 지형은 극적으로 변했다. 하지만 다행히 이란과 이스라엘 모두 상대에게 심각한 타격을 주되 확산으로 이어지지 않도록 신중을 기했고, 양국은 출구 전략에 성공했다.

무엇보다 이란이 이스라엘을 향해 공격을 시작할 때, 미국, 이스라엘, 아랍 간 통합 방공 체계 협력이 가동되면서 이란발 발사체 99% 격추됐고 전면적 군사 대결은 일단락됐다. 통합 방공 체계 활약의 배경에는 이스라엘과 아랍 국가 사이에 이란의 팽창주의 억제와 확산 방지라는 공동의 이해관계가 자리 잡고 있다. 2020년 수니파 아랍 국가와 유대 국가 이스라엘이 역사적 데탕트를 이뤄 '아브라함 협정(The Abraham Accords)'을 맺은 후 사우디아라비아, 아랍에미리트(UAE), 요르단 등은 2021년 새롭게 CENTCOM 파트너가 된 이스라엘을 위해 CENTCOM 통합 방위 시스템하에서 이란발 미사일의 레이더 추적 정보를 빠르게 공유했고 요격전에도 직접 참여했다. 이들 아랍 국가는 가자지구 인도주의 위기로 시민의 對이스라엘 반감이 극도로 높은 시기에 아랍 무슬림 국가의 위상이 훼손될 수 있는 정치적 우려를 뒤로하고 이란의 위협 앞에 이스라엘과 전략적 연합을 택했다.

6월에 미국이 제안한 이스라엘과 하마스 간 휴전 협상이 교착상태에 빠진 가운데, 이스라엘은 가장 강력한 親이란 무장단체인 레바논의 헤즈볼라(Hezbollah)에도 무관용 원칙을 선언했다. 이스라엘-하마스 전쟁이 시작된 이래 헤즈볼라는 하마스과 연대를 표방하며 6천 발이 넘는 미사일과 로켓을 이스라엘에 쏟아부었기 때문이다. 9월 이스라엘은 對헤즈볼라 지상전을 시작했고, 예멘의 후티 반군을 향해서도 거센 공세를 이어갔다. 10월에도 이란은 親이란 무장단체 수장의 연이은 암살에 대한 보복이라며 이스라엘 본토로 미사일을 또 발사했고, 이스라엘도 같은 달 이에 대한 제하적 보복을 단행하면서 양측 충돌이 숨 막히게 이어졌으나 역내 전면전으로 번지는 파국은 일어나지 않았다.

2025년 전망: 중동 질서 '리뉴얼'을 둘러싼 주요국의 발 빠른 전략 재구성

1. 이스라엘, 對이란 전략 대조정을 통한 힘의 우위 재구축과 민주주의 회복 사이 긴장

이스라엘은 2023년 10월 하마스의 기습 공격에 속수무책으로 무너진 군, 정보기관의 실패와 국가 안보의 평판 추락을 만회하고 對이란 힘의 우위와 역지력을 회복하기 위해 역대 역학 구도 '리뉴얼(Renewal)'에 거침없이 나설 것이다. 그러나 이스라엘이 이란 및 親이란 무장단체를 상대로 전방위 공세를 벌일수록 중동 내 유일한 민주주의 국가임에도 가자지구에서 최악의 인도주의 참사를 초래한 데에 대해 최대 우방국인 미국 내 일부와 국제사회의 비난 수위는 높아질 것이다. 또 네타냐후(Benjamin Netanyahu) 이스라엘 총리(이하 네타냐후)와 극우 성향의 정부 엘리트는 휴전 협상 회피와 생존 인질 100여 명의 귀환 실패에 엄중한 책임을 묻는 국민 다수의 강한 압박을 받을 것이다. 결국 이스라엘이 이란과의 피로한 소모전을 끝내고 평판 회복에 진전을 이룰지라도 국제적 이미지 추락, 미국과의 신뢰 훼손, 국내 정치 양극화와 사회 분열을 극복하고 해결하기에는 상당한 시간이 필요할 것이다. 무엇보다 네타냐후는 국내외 정치 기반을 상당히 잃어 큰 위기에 처할 것이다.

2023년 하마스는 이스라엘 남부를 기습 공격해 소규모 키부츠(Kibbutz; 유대인의 집단 농업 공동체) 24곳과 뮤직 페스티벌에서 단지 유대인이라는 이유로 민간인 900여 명, 군인 300여 명을 무참히 살해하고 250여 명을 납치했다. 이어 레바논의 헤즈볼라와 예멘의 후티 반군이 이스라엘을 향해 드론과 미사일을 대량 발사하고 이라크의 이슬람 저항군과 시리아의 親이란 민병대 조직이 자국 내 미군 기지를 공격하더니 서안지구에서도 무장 조직이 집결해 하마스 연대를 선언했다. 이에 이스라엘은 하마스의 완전 궤멸을 목표로 가자지구 지상전을 시작했다. 2024년 10월 이스라엘-하마스 전쟁이 2년째로 접어들면서 가자지구 인구의 90%인 190만 명이 피난길에 올랐고 75%가 적어도 3번 이상 거처를 옮겼으며 절반 이상이 가족과 친척을 잃었고 95%가 기아 위협에 처했다. 팔레스타인 민간인 2만 6,000여 명, 하마스 대원 1만 4,000여 명이 사망했고 요아브 갈란트(Yoav Gallant) 이스라엘 국방부 장관에 따르면 하마스 전투원의 60%가 죽거나 다쳤다. 비록 하마스가 민간인을 인간 방패로 썼지만 이스라엘-하마스 전쟁은 시가전 역사상 비전투원 사상자 비율이 유난히 높은 부끄러운 전쟁으로 평가받고 있다.⁹⁹

그림 1. 2024년 9월 이스라엘의 對헤즈볼라 지상전 시작



출처: 연합뉴스.

하마스와의 전쟁 중인 남부 전선이 잠잠해지자, 네타냐후는 ‘새로운 질서(New Order)’ 작전으로 親이란 무장단체 수뇌부를 격멸해 역내 힘의 구도를 완전히 재편할 것이라고 선언했다. 9월 이스라엘군은 헤즈볼라의 대규모 공격 움직임을 포착했다며 전투기 100대를 띄워 선제 타격했다. 이어 헤즈볼라의 호출기와 무전기를 동시다발로 폭파시켜 통신망을 와해한 후 핵심 사령관과 하산 나스랄라(Hasan Nasrallah) 헤즈볼라 수장을 표적 공습해 폭사시키고 레바논 남부에서 지상전을 시작했다. 헤즈볼라 수뇌부는 전멸했고 일반 대원의 50%가 제거됐다. 이에 더해 7월 무함마드 데이프(Muhammad al-Deif) 하마스 알카삼(al-Qassam) 여단 사령관이 이스라엘의 공습으로 폭사하고, 이스마일 하니예(Ismail Haniyeh) 하마스 최고 정치 지도자 역시 이란 대통령 취임식에 참석했다가 보안이 삼엄하다는 테헤란 안가에서 이스라엘의 비밀작전으로 암살당했다. 10월에는 야히야 신와르(Yahya Sinwar) 하마스 군사 조직 수장이자 기습 공격의 설계자도 사

99. “Has the war in Gaza radicalised young Palestinians?” *The Economist*, October 3, 2024; Atlantic Council experts, “One year after Hamas’s October 7 terrorist attacks, here’s how the region has changed,” *MENASource, Atlantic Council*, October 4, 2024.; Daniel Byman, “A War They Both Are Losing: Israel, Hamas and the Plight of Gaza,” *Online Analysis, International Institute for Strategic Studies*, June 4, 2024.; Scott Neuman, “1 year after Hamas attacked Israel, the conflict grows more dangerous than ever,” *NPR Special Series: A year since Oct. 7*, October 7, 2024.

망했다.

가자지구에 이어 레바논 남부마저 인도주의 위기에 처하면서 이스라엘은 국제사회 여론의 못매를 맞았다. 복수심에 사로잡힌 이스라엘이 무차별 공습으로 민간인까지 ‘집단 처벌’했다고 국제사회는 분노했다. 5월 국제형사재판소는 네타냐후와 야히야 신와르 하마스 군사 조직 수장 모두에게 전쟁 범죄를 이유로 동시 체포영장을 발부했다. 노르웨이, 스페인, 아일랜드는 이스라엘에 항의하며 팔레스타인을 국가로 인정한다고 선언했다. 하지만 이스라엘에 가장 큰 압박을 행사할 수 있는 바이든 정부가 심각한 레임덕에 처함에 따라 이스라엘은 적어도 11월 미 대선 전까지 기회의 창이 열렸다고 판단해 이란과 親이란 무장단체를 향한 공격의 기세를 더욱 몰아갔고 휴전 협상을 정면으로 무시했다.

가자지구 남부 전선과 레바논 접경지대의 북부 전선 전투가 소강상태에 접어들면서 네타냐후는 군과 정보국 엘리트 및 시민 사회로부터 인질 생환 실패에 따른 거센 비난을 받고 사임 압박에 시달릴 것이다. 親이란 무장단체 지도부 제거의 연이은 성공으로 총리의 입지가 잠시 강화될 수 있으나, 70%에 달하는 압도적 기세의 퇴진 여론은 크게 흔들리지 않을 것이다.¹⁰⁰ 군과 정보국 지도부는 하마스 완전 궤멸이 불가능하다고 총리에게 공개적으로 반기를 들었으나 인질 귀환을 위한 휴전 협상은 이뤄지지 않았다. 또 네타냐후 정부가 과거 서안지구의 팔레스타인 자치 정부에 초강경 정책을 펼치면서 가자지구의 하마스를 방치한 전략에 대해서도 시민들은 책임을 물을 것이다.

지금껏 네타냐후의 對팔레스타인 전략은 ‘갈등 관리’ 개념으로 티포탯(Tit-for-Tat)과 소모전을 통한 현상유지책이었으나 2023년 하마스의 기습 공격으로 처참하게 실패했다. 이제 네타냐후가 ‘갈등 요소 완전 제거’라는 전략 ‘리뉴얼’에 나섰으나 시민들은 여전히 총리가 자신의 정치생명 연장을 위해 전쟁을 장기화하고 돌도 없는 우방 미국과 날을 세운다고 믿고 있다. 사실 중도 성향 엘리트와 시민 사회는 전쟁 전부터 포퓰리즘과 배타적 민족주의를 선동해 국민 편 가르기에 앞장서고 법치와 민주주의를 후퇴시킨 네타냐후와 극우 정치인 퇴출을 요구해 왔다. 네타냐후는 역사상 최초로 사기, 배임, 뇌물수수 혐의로 형사 기소된 현직 총리이며 전쟁을 이어가며 구속을 피한다는 평가를 받고 있다.¹⁰¹

한편 국가 안의 국가로 군림하던 헤즈볼라가 이스라엘의 공세로 한 순간에 수뇌부를 잃고 존립 위기에 처함에 따라 레바논 정치 커뮤니티는 헤즈볼라의 지대한 영향력에서 벗어나고자 할 것이다. 무엇보다 지난 2년간 헤즈볼라의 보이콧으로 공석이었던 대통령을 선출하고 날로 악화하

100. 이스라엘 민주주의 연구소가 전쟁 1주기를 맞아 실시한 여론 조사에 따르면 국민의 70%가량이 네타냐후 이스라엘 총리에 대해 부정평가를 내렸다. 응답자의 62%가 인질 귀환, 29%가 하마스 해체를 최우선 목표로 밝혔다. 특히 중도와 진보 성향 응답자의 80%가 인질 석방 협상을, 보수파 응답자의 절반이 하마스 궤멸을 더 중요하다고 봤다. Dina Kraft, “‘Enough is enough’: In Israel, rationale for war trumps distrust of leaders,” *The Christian Science Monitor*, October 10, 2024.; Michael Scollon, “Israel ‘Very Polarized’ One Year After October 7 Attack,” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, October 7, 2024.

101. Kraft (2024).

던 최악의 경제 위기를 극복하고자 할 것이다. 미국 역시 헤즈볼라가 붕괴한 레바논의 현 상황을 정국 교착상태를 타개할 기회로 보고 레바논 정상화를 위해 나설 것이다.

2. 사우디아라비아-UAE, 이스라엘-이란 충돌과 미중 경쟁의 혼돈 속 레버리지 키우기

이스라엘, 이란, 親이란 무장단체 간 전쟁이 소강상태에 접어들면 전쟁 직전 활발하게 진행되던 수니파 아랍 걸프 국가와 이스라엘의 데탕트 흐름이 다시 살아나고 미국 중재의 사우디아라비아-이스라엘 국교 수립 논의가 부상할 것이다. 사우디아라비아, UAE, 바레인 등은 이스라엘의 무차별적 가자지구 공습을 비난했지만, 이스라엘과 관계를 단절하거나 이스라엘을 지원하는 미국과 서구에 거세게 항의하지 않았다. 특히 사우디아라비아와 UAE는 경제 실용주의에 기반해 파격적 개혁개방 프로젝트를 진행하고 있기에 親이란 무장단체의 약화, 이스라엘과 미국과의 협력 심화가 절실하다. 단 사우디아라비아가 이스라엘과의 국교 수립 협상에서 팔레스타인 독립 국가 수립과 ‘두 국가 해법(two-state solution)’을 강력히 내세우며 이스라엘의 강경 우파를 압박할 것이다. 나아가 미국에는 업그레이드된 방위 공약과 핵 프로그램 지원을 강하게 요구할 것이다. 동시에 이들 아랍 걸프 국가는 이란에 직접 맞서지 않고 러시아를 고립시키거나 중국을 적대시하지 않은 채 중립 위치를 지키며 자국의 레버리지 키우기에 몰두할 것이다.

수니파 대표국인 사우디아라비아의 무함마드 빈 살만 왕세자는 청년 세대의 인식 변화에 맞춰 정권의 사활을 걸고 국가 개조 프로젝트를 시행하고 있으며, 최대 우방국 미국의 脫중동 정책과 최대 라이벌 이란의 군사 모험주의를 개혁 성공의 걸림돌이자 정권 생존의 방해물로 인식하고 있다. 특히 이란의 핵무기 개발 시도는 실존적 위협에 직결된다고 여긴다. 이미 2020년 UAE를 필두로 바레인, 모로코가 시아파 이란의 팽창주의 행보에 맞서고 미국의 공백에 대비하고자 최첨단 기술을 보유한 이스라엘과 데탕트를 맺었다. 이스라엘과의 경제협력은 이들 국가의 개혁 프로젝트를 도와 첨단 산업 육성과 청년 일자리 창출에 이바지할 수 있다. 사우디아라비아는 앞으로 열릴 이스라엘과의 관계 정상화 협상에서 이슬람 성지 수호국의 위상을 앞세워 이스라엘-하마스 전쟁 이후 인도주의 재앙에 처한 팔레스타인을 위해 이들의 독립 국가 건설 약속을 양보할 수 없는 조건으로 강하게 주장할 것이다. 동시에 小다자주의 등을 내세워 경제 실용주의 정책에 집중할 것이고 ‘글로벌 사우스(Global South)’를 이끄는 중견국임을 강조할 것이다. 또 중재국 미국에 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)나 한미동맹 수준의 상호방위조약 체결과 민간 핵개발을 위한 우라늄 농축 허용 등을 요구할 것이다.

사우디아라비아는 산업 다각화 및 외교 다변화를 위해 ‘룩 이스트(Look East)’라는 아시아 지향 정책을 선언한 후 과학기술, 5G 인프라, 원자력 기술 분야에서 중국과 협력을 강화했고, 대미 방위 협정 협상에서 자국의 레버리지 카드로 중국과의 적극적인 군사 및 핵기술 협력 가능성을 내비쳐왔다. 이에 미국은 사우디아라비아에 공격형 무기 판매 금지 해제, 민간 핵 프로그램 적극 지원을 제시하면서 협력을 끌어내려 노력했다. 중국의 적극적 기술 협력 제안에도 사우디아라비아는 기술적으로 더 뛰어나고 안전한 미국을 선호할 것이다.

또 사우디아라비아와 UAE 등 수니파 아랍 국가들은 아브라함 협정으로 마련된 미-이스라엘-아랍 통합 방공 체계의 가치를 이란과 이스라엘의 첫 직접 충돌에서 절감했다. 따라서 이들 국

가는 親이란 무장단체인 예멘 후티 반군의 미사일과 드론 공격에 대비해 조기 경보와 효과적 격추 능력을 제공하는 CENTCOM의 미-이스라엘-아랍 통합 방위 시스템을 적극 활용하고 시스템의 같은 일원인 이스라엘과도 투명한 정보 공유와 협력 과정을 확장할 것이다. 또 이들 국가는 공개적으로 이스라엘-親이란 무장조직 간 즉각 휴전을 지지하지만 내심 이스라엘이 진행 중인 對이란 전략 ‘리뉴얼’ 작전이 이란과 親이란 무장단체에 큰 타격을 입히길 바랄 것이다.

그림 2. 미 중부사령부 일원인 아랍 걸프 산유국



출처: 연합뉴스.

그러나 동시에 이들 아랍 걸프 국가는 2023년 중국의 중재로 이란과의 관계 정상화 역시 위험에 빠뜨리지 않으려 할 것이다. 특히 사우디아라비아는 이란과 관계 회복 덕분에 국경을 맞대고 있는 예멘의 후티 반군으로부터 직접 공격을 덜 받고 있다. 2024년 10월 이스라엘의 對이란 보복 공격이 임박하자 세예드 압바스 아라키(Seyyed Abbas Aragchi) 이란 외무장관이 황급히 사우디아라비아를 찾았고, 무함마드 빈 살만 왕세자는 표면적으로나마 그를 환대하며 역내 안정화와 이슬람 국가 간의 협력에 대해 논의했다. 사우디아라비아와 UAE 등 아랍 걸프 국가는 親이란 무장단체의 자국 석유시설 공격을 두려워하기에 미국에 이스라엘의 이란 석유시설 공격을 막도록 압박한 것으로 알려졌다. 확전을 가장 두려워하는 이들 나라는 이스라엘과의 협력 관계뿐 아니라 이란과의 데탕트 역시 흔들리게 하지 않을 것이다.

3. 이란, 對이스라엘 정면 대결 대신 러시아-중국 반미 연대에 의존

이란은 하마스의 궤멸과 함께 최대의 전략자산이자 최고 親이란 무장단체인 헤즈볼라 붕괴 앞에서 당분간 이스라엘과의 정면 대결을 피하고 한발 물러서 전략적 인내를 감내할 것이다. 이란은 단기적으로 위험 회피 전략을 취하면서 특히 이라크 내 親이란 무장단체인 이라크이슬람저항군(Islamic Resistance in Iraq, IRI) 강화에 집중해 ‘저항의 축’ 대리 조직의 재정비를 꾀하고 동시에 러시아와 군사협력을 강화하며 러시아-중국 반미 연대에 더 의존할 것이다. 이란은 러시아에게 우크라이나 전쟁에서 사용할 자체 개발 드론에 이어 미사일까지 대량 생산해 전폭 지원하면서 양국 관계는 더 긴밀해질 것이다. 이스라엘-하마스 전쟁에서는 하마스를 공개 지지하고 反유대주의 발언을 쏟아낸 러시아와 이스라엘의 관계는 앞으로 더 악화할 것이다.

이란은 ‘큰 사탄’ 미국과 ‘작은 사탄’ 이스라엘 타도를 내건 이슬람 혁명을 중동 전역에 수출하고 역내 헤게모니를 장악하기 위해 親이란 무장단체를 육성해 왔다. 특히 세계 최대 규모의 非국가 무장 단체인 헤즈볼라를 통해 레바논 국내 정치에서 영향력을 행사하고 이스라엘에 대한 공격도 수행했다. 미국과 영국, 독일, 캐나다, 호주, 아르헨티나, 콜롬비아, 사우디아라비아, UAE, 바레인 등이 헤즈볼라를 테러단체로 규정한다. 헤즈볼라는 로켓과 미사일 15~20만 기를 보유해 NATO보다 뛰어난 화력을 자랑하며 시리아 내전에서 수년간 전투 경험을 쌓은 베테랑 전투원도 2만 5,000여 명에 달한다.¹⁰² 이란은 헤즈볼라, 하마스 등 親이란 무장단체와 자체 생산 저가 미사일이 오랜 제재로 취약해진 이란의 군사력을 보완하고 패권 추구의 동력이 될 거라 여겼다.

그러나 2024년 9월 이스라엘이 역내 역학 구도 재편을 위한 ‘새로운 질서’ 작전을 개시해 헤즈볼라의 거점 지역을 무차별 폭격할 때 이란은 전력을 다해 親이란 무장단체를 돕지 않았다. 조직의 궤멸을 앞둔 헤즈볼라가 긴급 도움을 요청했을 때조차 이란은 “타이밍이 적절치 않다”라며 미온적 태도를 보였다. 당시 이란은 온건 성향의 마수드 페제시키안(Masoud Pezeshkian) 신임 대통령을 앞세워 UN 총회에 참석해 이란핵합의(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) 복원 협상과 제재 해제를 위한 유화 제스처를 선보였다. 2023년 이스라엘-하마스 전쟁 초기에도 이란은 자국의 하마스 기습 공격 연루설을 강하게 부인하며 하마스를 위해 전쟁에 개입하는 일은 없을 것이라고 분명히 밝혔다.¹⁰³

미국의 고강도 제재에 따른 경제 파탄과 히잡 강제 착용 반대 시위에 대한 유혈 진압이 가져온 민심 이반 앞에서 이란의 강경 보수파 지배층은 親이란 무장단체의 운명보다 정권 생존을 더 중요하게 여긴다. 이란은 전쟁의 대가를 치를 수밖에 없는 확전을 원치 않고 이들에게 이제 하마스나 헤즈볼라는 전략 자산이 아닌 부담으로 전략했다. 최고 종교 지도자가 투표 참여를 적극 독려했음에도 2024년 3월 총선과 7월 보궐 대선은 역대 최저 투표율을 기록해 성난 민심이 드러났다. 에브라힘 라이시(Ebrahim Raisi) 이란 대통령 집권 시기 리알화 가치는 절반 이하로 떨어졌고 인플레이션은 40% 이상으로 치솟았으며 국민은 경제적 어려움에도 역내 親이란 무장단체에 막대

102. Council on Foreign Relations Editors, “What Is Hezbollah?” *Backgrounder*, October 29, 2024.

103. Arash Reisinezhad, “The 7 Reasons Iran Won’t Fight for Hamas: A close look at Tehran’s thinking about escalating the war in Gaza,” *Foreign Policy*, December 4, 2023.

한 자금을 제공하는 정권에 격렬히 항의해 왔다.¹⁰⁴

그림 3. 러시아에 수출한 이란의 드론과 미사일



출처: 우크라이나 대통령실.

앞으로 이란은 당분간 親이란 무장단체 재정비에 돌입하며 러시아와의 협력에 더 의존할 것이다. 이란은 러시아에게 드론을 꾸준히 대량 공급하면서 양국 관계는 더 끈끈해졌다. 러시아는 자국에 드론은 물론 미사일도 공급할 계획을 가진 이란이 이스라엘과 전면전에 말려들어갈 것을 우려해 이란에 對이스라엘 직접 보복에 신중할 것을 주문한 것으로 알려졌다.¹⁰⁵ 한편 이스라엘은 우크라이나 전쟁 발발 후 미국 주도의 對러시아 제재에 참여하지 않고 우크라이나에도 공격용 무기가 아닌 레이더 장비만 제공했으나 러시아는 이스라엘을 맹렬히 비난했고 두 나라 관계는 최악에 이르렀다.

지난 10년여간 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령은 이슬람 급진주의 세력을 응징하는 네타냐후의 결단력을 칭송했으나 이스라엘-하마스 전쟁에서는 하마스를 공개 지지했다. 하마스는 러시아에 대한 감사를 공개적으로 표하면서 가자지구에 있는 러시아제 칼라시니

104. "Iran election hopefuls struggle to offer fix for economic woes," *Reuters*, June 26, 2024; Andreas Becker and Thomas Kohlmann, "Iran and the cost of a war with Israel," *DW*, October 2, 2024.

105. Nikita Smagin, "Iran Shouldn't Expect Russia to Come Riding to Its Rescue," *Carnegie Politika*, *Carnegie Endowment for International Peace*, October 14, 2024.; Patrick Wintour, "Putin reportedly calls for Iran to limit damage in any retaliation against Israel," *The Guardian*, August 6, 2024.

코프 소총과 총알 제조 공장의 존재를 공개하며 양국의 밀착 정도를 과시했다.¹⁰⁶ 2024년 이란-중국-러시아는 2018년 이후 다섯 번째로 오만만과 아라비아해에서 3국 군사 훈련을 실시했다. 하지만 이 긴밀한 군사 관계에도 불구하고 러시아와 중국은 이란의 경제적 어려움에 큰 도움을 주지 않고 있으며 특히 중국은 對이란 투자보다는 아랍 걸프 국가와 경협에 더 큰 관심을 보인다.

이란은 러시아-중국 反미 연대와 빠르게 밀착하면서 동시에 핵개발에 집중해 자국의 對미 레버리지로 삼을 것이다. 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)의 2024년 5월 보고서에 따르면 이란의 농축 농도 60%의 우라늄 비축량이 142kg이고 이론적으로 핵무기 3개를 제조할 수 있다. 더구나 이란 당국은 IAEA의 투명한 검증 요구에 불응하고 있고 협력을 위한 실무 논의도 중단된 상태다.¹⁰⁷

4. 트럼프 2.0 시대의 중동, 미국 우선주의와 다층적 딜레마의 격돌

2024년 미 대선 캠페인 기간 트럼프 공화당 후보는 중동 이슈에 대해 별로 언급하지 않았다. 대신 당시 트럼프 후보는 대중에게 피로도가 높은 이스라엘-하마스 전쟁, 이스라엘-헤즈볼라 전쟁이 아닌 인플레이션, 불법 이민 등 바이든 정부의 실패를 부각할 수 있는 국내 문제에 집중했다. 그럼에도 트럼프 1기 행정부를 통해 2기 중동 정책을 가능해 보자면 트럼프 2.0 시대 역시 중동에서 ‘미국을 다시 위대하게(Make America Great Again, MAGA)’ 만들기 위한 폐쇄적 ‘미국 우선주의(America First)’를 노골적으로 강조할 것이다. 이스라엘-팔레스타인 분쟁, 이란의 핵개발과 팽창주의, 아랍 걸프 산유국과의 군사협력, 脫중동정책 등을 둘러싸고 거래식 외교, 新고립주의, 보호주의를 전면에 내걸어 미국 외교의 전통적 가치인 동맹 강화와 인권, 민주주의 도모를 파기할 것이다. 폭탄선언에 가까운 충동적 결정, 지불 능력을 중시하는 동맹관에 따른 이분법적 사고, 후속 방안 없는 기존 관행의 파괴가 이어질 것이며 이러한 좌충우돌 외교 기행으로 중동 내 여러 나라는 또다시 혼란스러울 것이고 역내 질서는 요동칠 것이다.

그렇지만 트럼프 1기 행정부의 중동 정책에도 업적은 존재한다. 바로 아랍-이스라엘 데탕트를 가져온 기념비적 아브라함 협정 체결 과정에서 적극적 중재 역할을 한 것이다. 2020년 수니파 아랍 국가 UAE와 유대 국가인 이스라엘이 관계 정상화에 깜짝 합의한 후 곧이어 바레인까지 참여해 백악관에서 역사적인 협정식을 하고 국교 수립을 선언했다. 아브라함 협정은 재러드 쿠슈너(Jared Kushner) 당시 트럼프 대통령의 사위이자 백악관 선임 고문이 추진했고 구시대적 민족주의에서 벗어난 새로운 연대의 출발로 평가받는다. 안토니우 구테흐스(António Guterres) UN 사무총장도 중동의 평화와 안보를 증진하는 구상이라며 환영했고 바이든 민주당 후임 정부도 협정에 대한 강한 지지를 밝혔다. 트럼프 당선인은 아브라함 협정을 자랑스러운 치적으로 여

106. Anna Borshchevskaya, “Russia’s Relationship with Hamas and Putin’s Global Calculations,” *Policy Analysis, The Washington Institute for Near East Policy*, November 2023.; Ronen Zvulun, “Israeli forces say they locate large underground weapons factory in Gaza,” *Reuters*, January 9, 2024.

107. Stephanie Liechtenstein, “Iran further increases its stockpile of uranium enriched to near weapons-grade levels, watchdog says,” *AP*, May 28, 2024.

기며 이번에도 이스라엘-사우디아라비아 국교 수립 성사를 위해 적극적으로 중재에 나설 것이다.

트럼프 2기 행정부는 입법, 행정, 사법부까지 장악한 데 이어 당선인의 코드에 맞는 충성파로만 내각을 채울 것이라고 선언한 터라 더 강력해진 트럼피즘(Trumpsim)을 선보일 것이다. 현재 미국의 對중동 전략은 다층적 딜레마에 빠져 있다. 최고 우방국이자 유일한 민주주의 국가인 이스라엘의 방어권을 지지하면서 이스라엘-이란 무력 충돌이 가져올 수 있는 확전을 막아야 하고, 가자지구와 레바논 남부 지역에서 민간인을 보호하는 동시에 親이란 무장단체와 이슬람 급진주의 테러단체를 궤멸해야 하며, 중국 견제를 위한 脫중동 정책 추진과 함께 추락한 역내 신뢰를 조속히 회복해야 한다. 하지만 이토록 복잡한 고차방정식의 해결에 대해 트럼프 당선인과 주변 엘리트는 신중하게 접근하거나 깊게 고민하지 않을 것이며, 편견에 따라 즉흥적 결정을 내릴 위험이 있다.

‘리뉴얼’이 필요한 아세안과 동남아

이재현 수석연구위원

2024년 평가: 변화를 앞두고 어수선했던 동남아

2023년 말 예상했던 2024년의 동남아와 아세안(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)은 몇 가지 주제로 압축해 설명할 수 있다. 강대국의 아세안에 대한 관심 저하와 아세안 의장국인 라오스의 취약한 리더십, 그리고 우크라이나 전쟁과 이스라엘-하마스 전쟁 등 지역 분쟁을 바라보는 내적 분열 등이 약점으로 꼽혔다. 이러한 약점 속에 아세안 국가들은 새 글로벌 질서의 화두로 떠올랐던 ‘글로벌 사우스(Global South)’와 연대를 강화하고, 지역 중견국가와 협력을 강화할 것으로 예상됐다. 그러나 결론적으로 동남아 국가와 아세안은 새로운 협력으로 출구를 모색하고 당면한 취약점을 극복하는 과제를 이행하는 데 성공적이지 못했다.

2024년 한 해 아세안에 대한 강대국의 관여는 ASEAN 국가들의 기대에 못 미쳤다. 미국 내부 사정으로 동남아 지역에 대한 관여가 약화된 상황은 충분히 이해할 만하다. 미국과 경쟁하는 중국은 이 상황을 십분 활용해 對동남아 공세를 강화할 수도 있었으나 중국의 관여도 약했고 오히려 남중국해에서 갈등 상황은 격화됐다. 과거 중국이 미국의 아세안 관여가 약화된 틈을 파고 들었던 데 비해 이제 미국의 對동남아 공략이 약화되었음에도 불구하고 동남아에서 어느 정도 자신감을 가진 중국은 새로운 자원을 투입하기보다는 관리하는 정도로도 충분하다는 판단을 한 것으로 보인다. 동남아 지역에서 강대국의 적극적 경쟁이 사라지면서 동남아 국가들이 강대국으로부터 기대할 수 있는 이익도 약화됐다.

미국은 2024년 11월 대선으로 아세안 지역에 충분한 관심을 가질 여력이 없었다. 바이든 행정부 초기 對동남아 관여가 강화될 것으로 예상했던 것과 달리 지난 4년간 미국의 동남아 관여는 특이점을 찾기 어려웠다. 미국은 동남아 지역에서 중국의 영향력을 약화시키기 위한 적극 관여보다 인도-태평양(Indo-Pacific) 지역에서 미국과 뜻을 같이 하는 몇몇 국가와 협력을 강화하는 방향으로 나갔다. ‘쿼드(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD)’, ‘오커스(AUKUS)’, 한-미-일 3국 협력, 미-일-필리핀 3국 협력 등의 중요 전략적 이니셔티브들이 모두 이 방향을 지향했다.

경제적으로도 지역의 자유무역질서 유지 등 리더십을 보이기보다는 중국과 경쟁을 위한 인도-태평양 경제 프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF) 건설, 배타적 공급망 강화, 보호무역주의로 전략의 방향을 잡았다. 아세안에 대한 집합적인 관여 정책보다 미국과 전략적 이해를 같이하거나 미국의 對중국 전략에 도움이 될 수 있는 싱가포르, 베트남, 그리고 필리핀 등 개별 국가와 관계 강화에 주력하면서 오히려 아세안 내 분열의 씨앗을 뿌렸다. 미국, 일본, 호주, 필리핀 4자 안보협력체인 ‘스쿼드(S-QUAD)’ 구축, 남중국해 문제에서 필리핀에 대한 지원, 베트남과 포괄적 전략 동반자 관계(Comprehensive Strategic Partnership, CSP) 형성 등이 그 대표적 예였다.

이런 미국의 움직임 속에 중국은 동남아 국가와 관계를 강화하고 아세안에 집합적으로 다가갈 기회가 있었다. 그러나 2024년 동남아 지역에서 중국의 새로운 이니셔티브는 보이지 않았다. 오히려 2024년 중국과 동남아 국가 관계에서 가장 쟁점이 되었던 것은 남중국해에서 중국의 공세 강화, 특히 남중국해에서 필리핀과 갈등 고조였다. 이는 중-필리핀 양자관계뿐 아니라 아세안 전체에 안보 우려를 고조시켰다. 중국은 미국과 안보협력을 강화하고 있는 필리핀에 대해 강압적 조치를 취하면서 동남아 국가들에게 경고 메시지를 보냈다. 미국의 관여가 약해진 동남아에서 중국이 당근이 아닌 자기주장 강화라는 채찍을 꺼내 든 것이다. 이는 경고를 통해 미국이라는 선택지가 약화되어 오갈 데 없는 동남아 국가들을 중국 편으로 끌어들이려는 전략이다.

2024년 아세안 의장국을 맡은 라오스의 리더십이 약할 것이라는 점은 충분히 예견됐다. 회원국 간 평등을 강조하는 아세안이지만 그럼에도 불구하고 의장국의 역할은 한 해 동안 아세안 방향 설정과 대외활동에 큰 영향을 미친다. 라오스는 브루나이, 캄보디아, 미얀마 등과 함께 아세안 내에서 취약한 고리로 평가된다. 전반적 국력, 아세안 내에서 입지 등은 아세안 의장국의 리더십에 큰 영향을 미친다. 이들 네 국가는 대체로 국력, 아세안 내 입지 등에서 다른 아세안 회원국에 비해 취약하다고 평가된다.¹⁰⁸

라오스의 능력에 비해 2024년 아세안이 당면했던 과제는 제법 컸다. 주요국(dominant power)의 약화된 관여를 어떻게 할 것인가? 미얀마 문제는 어떻게 처리할 것인가? 떠오르는 ‘글로벌 사우스’와 연대를 어떻게 할 것인가? 세계 다른 지역에서 일어나는 국지전에 대한 입장 차이로 분열된 아세안 회원국 내 입장은 어떻게 정리할 것인가? 이는 라오스가 처리하기에 벅찬 과제였다. 대외적으로는 고사하고 라오스가 의장국을 맡은 시기 동안 미얀마라는 아세안 내부 문제에 대해서도 새로운 접근이나 노력이 보이지 않았다. 대외적으로 아세안 차원에서 눈에 띌 만한 성과로는 한국과 CSP 수립이 있으나 이 관계 격상도 라오스의 리더십이라기보다는 한국의 적극적 노력의 결과로 보는 것이 타당하고 2021년 호주 및 중국, 2022년 미국 및 인도, 2023년 일본과 관계 격상의 연장선상에 있다고 보아야 할 것이다.

오히려 미얀마 등 내부 문제, 다른 지역에서 일어나는 국지전에 대한 서로 다른 입장, 필리핀과 중국의 남중국해 갈등으로 인해 아세안 내적 분열은 더 심화됐다. 싱가포르, 필리핀 등은 러시아의 우크라이나 침공을 강력히 규탄하는 입장이나 캄보디아, 베트남, 라오스, 미얀마 등은 중립적인 태도 혹은 러시아의 입장을 수용하는 태도를 보였다. 브루나이, 인도네시아, 말레이시아 등 무슬림이 주를 이룬 국가는 이스라엘-하마스 전쟁을 매우 중요한 지정학적 갈등으로 보고 있지만, 베트남, 태국, 캄보디아, 라오스는 이 분쟁에 큰 관심을 보이지 않았다. 필리핀이 남중국해 갈등으로 미국과 전략적, 안보적 협력을 강화하는 것을 두고 다른 아세안 국가들은 강대국 분쟁에 아세안 연루 가능성을 우려하는 눈치였다.

2024년 한 해 싱가포르, 인도네시아, 베트남, 태국에서 중요한 국내 정치적 변화가 있었다. 싱가포르에서는 2004년부터 집권한 리셴룽(Lee Hsien Loong)이 퇴진하고 로렌스 웡(Lawrence

108. “Commentary: New slate of leaders will grapple with contentious issues at Laos ASEAN summit,” *Channel News Asia*, October 6, 2024.

Wong) 부총리가 새 총리로 취임했다. 20년 만의 총리 교체에 따라 향후 싱가포르의 대외정책이 어떻게 변할지에 관심이 모였다. 인도네시아에서는 2024년 2월 치러진 대통령 선거에서 프라보워 수비얀토(Prabowo Subianto) 국방장관이 당선되어 10월부터 5년의 임기를 시작했다. 프라보워 대통령은 당선인 신분으로 주요국을 방문하며 사실상 순방외교를 시작했다. 동남아 지역에서 가장 큰 국가인 인도네시아의 정권 교체는 향후 인도네시아 대외정책 방향에 따라 아세안이 많은 영향을 받을 수 있으므로 귀추가 주목된다. 프라보워는 특히 과거 수하르토(Suharto) 권위주의 시기 그의 행적, 예측 불가능한 행동 패턴, 한때 정적이었다가 손을 잡은 조코 위도도(Joko Widodo) 전 대통령과 관계 및 그의 정책 계승 문제 등 아직 많은 물음표를 안고 있는 지도자인 동시에 대외정책에서 인도네시아 정체성과 국가 이익을 강력하게 앞세울 것이라는 평가도 함께 받았다.¹⁰⁹

베트남과 태국은 갑작스러운 정권 교체를 경험했다. 지난 2~3년 사이 베트남 지도부는 부패혐의로 최고위직들이 갑작스럽게 사임을 하면서 권력에 큰 변동을 겪었다. 2023년 당시 국가 주석이었던 응우웬쑤언푹(Nguyen Xuan Phuc)이 갑작스럽게 사임하면서 보반쑹(Vo Van Thuong) 주석이 임명되었다가 쑹 주석 역시 부패 관련 혐의로 2024년 사임하고 경찰 출신의 또람(To Lam)이 국가 주석에 임명됐다. 이 뒤에는 반부패 정책을 밀어붙였던 응우웬뿌쑹(Nguyen Phu Trong) 당 서기장이 있었다. 또람을 국가 주석에 임명한 지 불과 석 달 만인 2024년 8월 쑹 서기장이 갑작스럽게 사망했고 현재는 국가 주석인 또람이 당 서기장까지 겸임하는 상황이다. 멀게는 2018년 당시 국가 주석이던 쩐다이꽁(Tran Dai Quang)의 갑작스러운 사망으로부터 시작해 6년 사이 4명의 국가 주석이 바뀌었다. 이런 잦은 지도부 교체, 쑹 전 서기장의 반부패 운동이 남긴 유산, 그리고 공안-군 세력이 득세한 현 권력 구도를 둘러싸고 여전히 베트남 지도부와 향후 베트남의 진로에 많은 의문이 있다.

베트남 못지않게 태국의 정세도 불안하다. 2023년 총선 결과로 프어타이당(Pheu Thai Party)의 세타(Srettha Thavisin)가 집권 연정을 이끌며 총리가 되었다. 세타 총리는 2014년 쿠데타로 집권해 2019년 총선을 거쳐 9년 동안 집권을 이어갔던 프라윛(Prayut Chan-o-cha) 총리의 뒤를 이었다. 하지만 세타 총리는 2024년 상원의원 일부가 주도한 그의 윤리 위반 문제 제기가 헌법재판소에서 받아들여져 총리직을 상실했다. 이어 같은 당의 패통탄(Paetongtarn Shinawatra)이 총리에 지명됐다. 새 총리는 2006년 군부 쿠데타로 축출된 탁신(Thaksin Shinawatra) 전 총리의 딸로 아버지, 고모, 그리고 본인까지 총리가 되는 기록을 세웠다. 태국은 2023년 총선 이후 두 명의 총리가 들어섰고 이 중 한 명은 헌법재판소 결정으로 해임됐으며, 집권연합을 구성하던 최대 정당인 전진당(Move Forward Party)도 헌법재판소에 의해 해산되는 정치적 격변을 겪었다.

109. Julia Lau, "Outlook for the Prabowo Administration's Foreign Policy," *Fulcrum: Analysis on Southeast Asia*, October 15, 2024.

2025년 동남아-아세안: 리뉴얼을 요구하는 아세안 내부 동학과 대외관계

2025년 한 해 동남아 지역 국가와 지역기구로서 아세안, 그리고 아세안을 둘러싼 강대국 관계 모두 일정한 ‘리뉴얼(Renewal)’이 필요한 상황이다. 미국의 對동남아 관여 정책은 2024년 말 트럼프(Donald Trump) 전 미국 대통령의 재당선에 따라 다시 한번 혼돈의 상태로 빠져들 것이고 동남아 국가의 미국에 대한 신뢰는 크게 후퇴할 것이다. 미국의 對동남아 정책이 혼돈의 상황이라고 해서 중국이 반드시 그 반사이익을 얻지는 않을 것이다. 다만, 2025년에는 남중국해에서 갈등을 뒤로하고 미국의 부재를 틈타 중국이 아세안의 마음을 얻는 방향으로 정책적 ‘리뉴얼’을 할 가능성도 없지는 않다.

동남아와 아세안 스스로의 ‘리뉴얼’도 예상된다. 새로 아세안 의장국이 된 말레이시아가 아세안을 어떤 방향으로 이끌고 갈지 주목된다. 아세안 내에서 목소리도 크고 능력도 있는 말레이시아가 최근 미국, 중국, 러시아 사이에서 취한 흥미로운 행보는 2025년 아세안 대외정책 방향에 일정한 함의를 가질 것이다. 개별 국가 내 정치적 동학도 2025년 흥미롭게 진행될 것이다. 태국, 베트남, 인도네시아, 싱가포르, 필리핀, 미얀마에서 새 정부의 본격적인 정책이 펼쳐지거나 중요 선거가 치러질 전망이다. 한편 한국과 아세안 관계는 2024년 만들어진 CSP 관계를 바탕으로 새 국면에 진입할 가능성도 있다.

1. 동남아에서 미중관계와 경쟁의 리뉴얼?

2024년 말 미국 대통령 선거는 트럼프 후보의 승리로 막을 내렸다. 동남아뿐 아니라 인도-태평양 지역 전체로 트럼프 당선인의 귀환은 2017년 보였던 미국 대외정책의 급격한 전환의 반복을 의미한다. 적어도 선거 과정에서 드러났던 그의 정책은 정확하게 이를 지향하고 있다. 다만 차이는 트럼프 2기 행정부가 1기에서 얻은 경험치를 바탕으로 처음부터 더욱 확신을 가지고 강력하게 대외정책을 추구할 가능성이 높다는 점이다.

트럼프 2기 행정부에서도 동남아에 대한 정책은 한마디로 무관심이라고 할 수 있다. 바이든 행정부가 구체적으로 동남아 국가에 확신을 주는 관여 정책과 이를 뒷받침하는 행동 없이 립서비스만으로 동남아 국가들에 관여했다는 비판을 받는다면 트럼프 2기 행정부에서는 이런 립서비스마저 사라질 것이다. 군사 및 외교적으로 트럼프 2기 행정부는 여전히 남중국해에 관여할 가능성이 있지만 미국의 구체적 이익, 즉 중국을 강하게 압박할 수 있다는 확신이 있을 때만 가능할 것이다. 바이든 행정부가 남중국해에서 필리핀의 안보를 위해 보였던 행동을 트럼프 2기 행정부가 이어 가기 바란다면 필리핀은 반드시 큰 비용을 부담해야 한다. 다자적으로 아세안이 주도하는 지역 협력체에 대한 미국의 관심은 더 줄어들 것이며 트럼프 2기 행정부는 큰 이변이 없는 한, 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS)에 참여하지 않을 가능성이 높다.¹¹⁰

개별 국가를 놓고 보면 필리핀이 잃을 것이 가장 많다. 바이든(Joe Biden) 미국 대통령과 마

110. Hoang Thi Ha and William Choong, “Trump 2.0 Presidency: What Is in Store for Southeast Asia?” *Fulcrum: Analysis on Southeast Asia*, November 12, 2024.

르코스(Ferdinand Marcos Jr.) 대통령이 남중국해, 안보 문제를 놓고 만들었던 협력 관계가 트럼프 행정부로 이어질 것이라고 기대하기 어렵다. 반면 새로 취임한 인도네시아 뿌라보워 대통령은 과거 두테르테(Rodrigo Duterte) 전 필리핀 대통령이 트럼프 1기 행정부와 보였던 관계와 유사한 관계를 트럼프 2기 행정부와 만들 가능성도 있다. 뿌라보워의 대중영합주의 성향과 트럼프의 성향이 트럼프-두테르테가 가졌던 관계와 유사할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 이런 유사한 개인 성향이 특별히 두 국가 사이의 관계나 협력에 도움이 되지는 않는 듯하다. 일례로 두테르테 정권하의 필리핀과 트럼프 정권하의 미국 사이 긴밀한 전략적 협력 혹은 필리핀이 미국으로부터 중요한 양보 혹은 이익을 얻어냈다는 증거는 없다.

그림 1. 마르코스 필리핀 대통령과 바이든 대통령



출처: 연합뉴스.

트럼프 행정부가 중국과 경제적으로 경쟁하는 데 따른 국제경제 질서 혼란이 가져올 비용을 동남아 국가들도 감당해야 할 것이다. 경제적으로 트럼프 당선인이 집권하는 한 미국에게 지역 경제질서 안정을 위한 리더십은 기대하기 어렵고 그나마 있던 IPEF도 사라질 것이 확실하다. 다시 한번 더욱 강력한 경제적 각자도생의 시기가 오는 것이다. 미국이 추진하는 중국과 디커플링(de-coupling)은 말레이시아, 태국, 베트남 등 중국을 대신해 미국 시장에 접근할 수 있는 제조업 기반을 가진 국가들에게는 반가운 소식일 수 있지만 이로 인한 동남아 국가의 무역 흑자 확대는 트럼프 2기 행정부가 이들 국가에 관세 인상 등 무역 압박을 할 빌미를 제공할 것이다.¹¹¹

111. "How South-East Asia can weather the Trump trade typhoon," *The Economist*, November 14, 2024.

중국에 대한 보편관세(blanket tariff) 및 보복관세는 미국 시장 내 상품 가격 인상을 가져오고, 불법 이민 단속은 임금 상승을 가져올 수 있다. 이 두 가지는 모두 인플레이션으로 귀결되고 이는 다시 연방준비위원회를 금리 인상 유혹에 빠지게 할 수 있다. 미국 금리 인상은 개발도상국에게는 나쁜 소식이다. 동남아에서 달러가 이탈하고, 동남아 국가의 외채 상환 및 이자 부담은 크게 증가할 것이다. 동남아로 향했던 해외 투자도 미국으로 돌아 갈 가능성이 높다. 이런 일련의 상황은 동남아 국가의 경제 성장과 안정에 부정적으로 작용할 수 있다.

마지막으로 트럼프 2기 행정부에서 근본적으로 우려되는 것은 임기 4년의 미국 대통령이 가진 구체적인 동남아 정책이 아니다. 트럼프 2기 행정부도 4년 후 임기를 마치면 더 이상 기회는 없다. 문제는 트럼프 2기를 가능하게 했던 미국이라는 국가에 대한 동남아를 포함한 글로벌 차원의 신뢰와 확신이다. 트럼프 2기 행정부의 대외정책으로 미국이라는 국가에 대한 확신이 회복하기 어려울 정도로 손상될 수도 있다. 지역 국가들은 개별 차원이든 아세안 차원이든 이제 미국 없는 동남아, 중국과 균형을 맞출 주요국이 없는 인도-태평양 지역을 기정사실로 받아들일 수도 있다. 지역 국가들이 이를 현실로 인식한다면 향후 미국이 다시 절치부심해 노력한다고 해도 한 번 사라진 미국의 리더십은 이 지역에서 회복하기 어려울지도 모른다.

이런 미국의 상황은 중국에게 기회로 작용한다. 중국뿐 아니라 우크라이나 전쟁 종결을 전제로 러시아도 동남아에 대한 관심을 강화할 수 있다. 그러나 중국, 러시아의 관심이 2025년에 눈에 띄게 가시화할 것 같지 않다. 중국은 일단 트럼프 2기 행정부의 초기 정책 방향, 특히 對중국 정책 방향에 보다 관심을 가질 것이고, 미국의 對동남아 정책 방향 윤곽이 드러난 후에야 동남아 방면에 본격적으로 영향력 재확장을 위해 나설 것으로 보인다. 러시아 역시 우크라이나 전쟁이 계속되는 상황에서 동남아 방면에 대한 관심을 펼치기 어려워 보인다. 트럼프 행정부의 동남아에 대한 무관심, 중국의 눈치보기가 겹쳐지면 2025년 동남아에는 주요국 경쟁 소강 상태가 생길 수 있다.

2. 리뉴얼을 추구하는 말레이시아의 아세안 리더십

이런 점을 염두에 두고 두 번째 특징, 즉 최근 말레이시아의 전략적 입장 조정에 관한 내용을 살펴보면 2025년 말레이시아가 아세안에 던질 수 있는 잠재적인 파장의 의미는 커 보인다. 앞서 언급한 강대국 경쟁의 소강 상태에서 외교 다변화와 헤징(hedging) 전략을 적극적으로 추구하는 말레이시아가 아세안 의장국으로 움직일 공간은 다소 늘어날 것으로 보인다. 2022년 안와르 이브라힘(Anwar Ibrahim) 현 총리가 집권한 이후 미중 경쟁, '글로벌 사우스'와 연대, 이스라엘-하마스 전쟁 등 글로벌 이슈에 대한 말레이시아 입장은 상당히 흥미롭다. 대외적으로 미중 간 중립 위치를 유지하면서도 말레이시아는 최근 경제적으로 중국에 가깝게 다가가는 모습을 보였다. 2023년 첫 해외 방문지로 중국을 선택한 후 안와르 총리는 2023년에만 중국을 두 번 방문했다. 말레이시아는 중국과 아세안 사이를 연결하는 조정국(coordinating country) 역할도 맡고 있다. 2025년 말레이시아의 아세안 의장국 수임을 기대하며 중국도 말레이시아에 공을 들여왔다.

그림 2. 안와르 이브라힘 말레이시아 총리



출처: 연합뉴스.

말레이시아는 중국뿐만 아니라 러시아와 거리도 좁히고 있다. 러시아에 대한 서방국가들의 제재에도 불구하고 안와르 총리는 2024년 9월 동방경제포럼(Eastern Economic Forum)에 참석하여 러시아와 무역, 기술, 농업 등에서 협력을 강화하기로 했다. 말레이시아는 전쟁 중인 우크라이나와 러시아 사이 중립적 입장을 지키면서도 러시아와 실용적인 협력을 추진 중이다. 또한 말레이시아는 브릭스(BRICS) 가입 추진을 선언한 데 이어 2024년 10월에는 안와르 총리가 BRICS 정상회의에도 참석했다. BRICS를 넘어 말레이시아는 ‘글로벌 사우스’ 국가들과 거리를 좁히는 동시에 신흥경제국가들과 협력을 강화하려는 노력을 하고 있다.¹¹²

이스라엘-하마스 전쟁에서도 말레이시아는 이웃한 인도네시아와 함께 이스라엘에 대한 비판의 목소리를 강하게 내면서 팔레스타인 문제를 해결하지 못한 것이 현재 벌어지고 있는 이스라엘-하마스 전쟁의 뿌리라는 점을 분명히 하고 있다. 여기서 더 나아가 말레이시아는 미국의 이스라엘에 대한 지원 혹은 미국이 이스라엘의 하마스-팔레스타인에 대한 공격에 미온적으로 대처하는 것을 강력하게 비판하고 있다.¹¹³

112. “Malaysia’s ASEAN chairmanship and Anwar’s triple axis strategy,” *The Jakarta Post*, October 15, 2024.

113. “Malaysia seeks Israel’s expulsion from United Nations,” *South China Morning Post*, November 5, 2024.

말레이시아 대외정책의 이러한 특징은 아세안 의장국을 맡은 2025년에도 이어질 것이다. 더 나아가 말레이시아의 대외정책 방향, 즉 미국 및 서방 세력과 중국과 러시아 사이 중립적 입장, 미국의 중동 정책에 대한 비판적 입장, ‘글로벌 사우스’에 리더십을 행사하려는 의지 등을 종합하면 2025년 아세안의 행보에 작지 않은 파장을 일으킬 수 있다. 물론 의장국이 아세안 전체를 한 방향으로 끌고 가기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 의장국의 이런 전략적 성향은 아세안 전체에 일정한 영향을 주어 아세안을 보다 미중 사이에서 중립적 위치로 이동하게 할 수도 있다. 또 최근 남중국해 영유권 분쟁으로 미국과 군사안보 협력을 강화하는 필리핀과 의장국 말레이시아의 전략적 성향이 반대 방향으로 움직이고 있기 때문에 아세안 내 단결에 부정적인 영향을 줄 수도 있다.

한편 말레이시아는 2025년 아세안 의장국으로서 두 가지 주요 과제에 직면할 것이다. 두 가지 과제 모두 ‘리뉴얼’에 해당한다. 대외적으로 말레이시아의 아세안 리더십은 미국의 새로운 행정부를 상대하고 미국의 對아세안 관여 정책을 ‘리뉴얼’ 해야 한다. 말레이시아가 최근 親중, 親러, 親‘글로벌 사우스’ 행보를 보이고는 있지만 그렇다고 해서 미국과 관계를 전면 부정하거나 포기할 가능성은 없다. 말레이시아의 2024년 대외행보는 대외적 자율성을 강화하기 위한 것이지 특정 강대국을 버리고 한쪽을 택하려는 행보는 아니었다. 말레이시아는 트럼프 2기 행정부의 對아세안 관여를 강화하는 방향으로 노력해 아세안을 둘러싼 중국과 미국 사이 힘의 균형을 확보하고 그 사이에서 아세안 자율성 강화 과제를 수행해야 한다.

대내적으로 말레이시아는 아세안 의장국으로 미얀마와 관계 ‘리뉴얼’이라는 과제를 마주해야 한다. 미얀마에서는 2025년 군부에 의해 통제된 형태로 선거가 치러질 것이다. 미얀마 군부는 이 선거를 통해 군부와 미얀마에 대한 이미지를 일신하고, 형식적으로 민간에 권력을 넘겨주는 주장을 할 것이다. 나아가 이를 통해 미얀마에 대한 아세안 차원의 제재, 국제적인 제재를 돌파해보려 할 것이다. 국제사회는 이런 미얀마의 전술에 크게 반응하지는 않을 것이다. 반면 미얀마 문제로 큰 딜레마를 안고 있는 아세안 입장에서는 2025년 미얀마 선거를 어떻게 인식하고 대응할 것인지, 미얀마에 대한 제재를 유지할 것인지 혹은 선거를 명분으로 관계를 정상화할 것인지 의장국 말레이시아의 리더십하에 방향을 정해야 한다.

3. 주요국 국내 정치의 리뉴얼?

2025년 한 해 동남아 주요국의 국내 정치도 ‘리뉴얼’을 맞거나 ‘리뉴얼’이 필요한 상황이다. 가장 관심을 끄는 것은 인도네시아다. 2024년 10월에 임기를 시작한 프라보워 대통령의 본격적인 대외정책과 외교는 2025년부터 시작될 것이다. 인도네시아라는 국가가 아세안 지역에서 차지하는 위상, 그리고 프라보워 개인의 잦은 돌출행동이 어우러져 2025년 프라보워가 이끄는 인도네시아의 미국, 중국 정책 및 아세안에 대한 태도 등 대외행보에 관심이 모아진다.

필리핀에서는 마르코스 대통령과 부통령인 사라 두테르테(Sara Duterte) 사이 지속됐던 정치 갈등이 2025년 중간 선거를 기점으로 정리가 되거나 파국을 맞을 것으로 보인다. 여전히 인기가 많은 두테르테 전 대통령의 후광을 업고 부통령이 된 사라와 대통령의 권력 강화를 위해 권력의 주변을 자신의 지지자로 채우던 마르코스 사이 정치적 갈등은 사라가 겸직하던 교육부 장관직을 사임하면서 표면화됐다. 2025년 5월로 예정된 중간 선거는 상원의 절반, 그리고 하원을 새로

선출하게 된다. 이 선거 결과에 따라 마르코스의 권력 강화 혹은 사라 두테르테의 반격이 예상되며, 어떤 결과가 나오는가에 따라서 필리핀 국내 정치는 크게 요동칠 수 있다.

싱가포르에서는 리관유(Lee Kuan Yew)에서 리셴룽으로 이어졌던 부자 집권이 막을 내리고 등장한 로렌스 윈 총리가 어떻게 국내 정치를 끌고 갈 것인가가 관건이다. 리(Lee) 가문의 후광이 없는 윈 총리에게 첫 번째 시험대는 2025년 말 혹은 2026년으로 예상되는 총선이다. 최근 몇 번의 선거에서 지속적으로 인민행동당(People's Action Party, PAP)에 대한 국민들의 지지가 전반적으로 하락하는 추세에 있는데 새 총리가 이를 어떻게 돌려세우고 싱가포르의 국내 상황과 PAP에 대한 지지를 '리뉴얼' 할지에 관심이 모인다.

태국과 베트남 역시 국내 정치 상황에 대한 '리뉴얼'이 시급한 상태다. 현 패퐁탄 총리에 대해 전 총리이자 아버지인 탁신의 섭정이 어느 정도 예상되는 가운데 총리를 비롯한 현 권력과 국왕을 정점으로 하는 보수 기득권 세력 사이 권력을 둘러싼 갈등이 점화될 수도 있다. 베트남도 2023~2024년 사이 급속한 지도부의 교체를 경험했다. 현재 당 서기장과 국가 주석을 겸하는 또람은 베트남의 군부-공안 세력을 대표하는 인물이며 당과 정부 내에서 보수적인 군부-공안 세력의 힘이 강해졌다는 평가가 있다. 2025년 본격적으로 또람 체제가 가동되면서 베트남의 기존 대외경제 정책과 개방된 경제, 그리고 '대나무 외교(Bamboo Diplomacy)'라고 부르는 미국과 중국 사이 전략적 균형이 어떻게 변화를 겪을지에 관심이 쏠린다.

마지막으로 2025년 미얀마는 선거를 기점으로 변곡점을 맞을 것이다. 2024년 군부는 2025년 선거를 통해 권력을 민간에 이양하겠다고 선언했다. 물론 이 선거가 민주적 선거가 될 것이라 예상하는 사람은 많지 않다.¹¹⁴ 군부에 의한 통제된 선거일 가능성이 매우 크고, 쿠데타를 일으킨 군부에 반대하는 국민통합정부(National Unity Government, NUG)와 몇몇 소수 민족 무장 투쟁세력은 이 선거를 전면 보이콧할 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 좁게는 아세안, 더 나아가 중국 등 몇몇 주요 국가는 이 선거를 기점으로 미얀마에 대한 기존 제재를 풀면서 관계 정상화를 추진하는 관계의 '리뉴얼'을 추진할 가능성도 있다. 이 경우 군부에 의해 통제된 선거를 인정하는 몇몇 아세안 국가, 중국과 이에 대해 여전히 비판적인 미국을 위시한 유럽 국가 사이 미얀마 문제를 둘러싼 갈등도 노정될 것이다.

4. 한-아세안 관계의 리뉴얼

2024년 10월 한국과 아세안은 기존 전략적 동반자 관계(Strategic Partnership)를 CSP로 격상하기로 합의했다. 한국은 2017년 신남방정책(New Southern Policy), 그리고 2022년의 한-아세안 연대구상(Korea-ASEAN Solidarity Initiative, KASI)을 통해 아세안과 관계 강화를 꾸준히 추진해왔다. 이런 연장선상에서 2010년 만들어졌던 전략적 동반자 관계를 14년 만에 CSP로 한 단계 격상한 것이다. 아세안을 둘러싼 주요 대화상대국에 비해서 한-아세안 CSP 격상은 다소 늦은 감이 없지 않다. 호주와 중국은 2021년에, 미국과 인도는 2022년에, 그리고 일본

114. Mi Kun Chan Non and Ashley South, "Don't fall for the fake election in Myanmar," *East Asia Forum*, October 11, 2024.

은 2023년 이미 아세안과 관계를 CSP로 높였다.

그림 3. 2024 한-아세안 정상회의



출처: 연합뉴스.

한-아세안 CSP, 그리고 2025년 발표가 예상되는 한-아세안 CSP 이행계획(Plan of Action)은 정부의 변화와 상관없이 한-아세안 관계와 협력의 내용을 끌고 갈 문서다. 정치안보 분야에만 국한해 보면 한국의 인도-태평양 전략, 한-아세안 연대구상에 이어 CSP 역시 지역 평화와 안정, 특히 해양안보 문제에 대한 한국의 기여를 강조하고 있다. 이어 선보일 이행계획 역시 지역 해양안보에 대한 한국의 공헌 강조라는 기조에서 크게 벗어나지 않을 것이다. 지역 중견국인 한국에 대한 기대가 큰 만큼 지역 전반의 안보, 평화와 안정에 대한 한국의 공헌 확대는 당연한 수순이다. 다만 문제가 되는 것은 지역 해양안보 문제에 대한 한국의 공약과 실제 행동을 어떻게 일치시키는가이다. 남중국해를 포함해 불안의 소지가 큰 아세안 지역의 해양안보 문제의 시급성, 한국이 가용한 자원에 대한 평가, 그리고 주변 강대국과 관계라는 중요하지만 서로 충돌 가능성이 있는 세 가지 변수 사이 함수를 효과적으로 풀어 내야 한다.

이런 상황에서 한국은 세 가지 정도의 선택지가 있다. 이미 남중국해에서 현상변경에 대한 반대를 천명한 만큼 항행의 자유 작전에 적극 참여하고 동남아 국가와 군사협력의 수준을 크게 강화할 수 있다. 그보다 낮은 수준에서 특정 국가를 타겟으로 하지 않지만 동남아 국가들이 자국의 해양 주권을 지키기에 충분한 정도의 국방력 강화를 목표로 국방, 안보협력을 강화할 수도 있다. 더 낮은 수준에서는 전면적인 군사협력보다 동남아의 비전통안보 문제 해결에 대한 지원을 목표로 안보협력을 전개할 수도 있다. 2025년 한국은 동남아 국가와 국방 및 안보협력, 특히 해양안보 협력에서 한국이 하고자 하는 협력의 수준이 어느 정도인지 결정하고 그 결정에 따른 행동을 해야 하는 과제를 안게 될 것이다.

유럽: 불확실성의 시대, 쇠신을 위한 리더십의 모색

최진우 한양대학교 교수

2024년 평가: 대내외 환경의 불확실성 지속 속에서 전략적 자율성의 모색

2024년 말 유럽 정세는 복잡하다. 유럽은 21세기 들어 거듭된 위기[글로벌 금융위기, 유로존 재정위기, 난민위기, 브렉시트(Brexit), 신종코로나바이러스(COVID-19) 팬데믹] 속에서도 통합의 결집력을 유지해왔다. 유럽은 급변하는 국제정세 속에서도 경제 또한 회복기에 접어들었고 지정학적 행위자로서 발돋움의 모색하면서 전략적 자율성(Strategic Autonomy)을 키워가고 있다. 그러나 유럽의 대내외적 환경은 여전히 불확실성이 크다.

유럽의 경제는 회복세를 보이고 있기는 하나, 속도는 더딘 편이었다. 특히 미국에 비해 반등 속도가 훨씬 느리다. 2024년 유럽 경제는 2023년에 비해 성장 속도가 다소 빨라져 성장률이 0.9% 정도 될 것으로 전망되며, 2025년에는 1.5%, 2026년에는 1.6%가 될 것으로 예상된다.¹¹⁵ 소비가 회복되고 있고 인플레이션이 둔화되고 있으며 임금이 상승하고 있고 수출이 호조세를 나타낸 덕분이다. 하지만 미국 경제는 'COVID-19' 팬데믹으로 인한 침체로부터 훨씬 빠르게 회복돼 경제성장률이 3%를 넘나들고 있고 글로벌 경제 또한 2.6~2.7% 성장률이 예상되는 가운데 유럽은 1%대 성장에 그치고 있어 미국과의 격차는 더욱 커질 전망이다.¹¹⁶

정치적 현안 또한 산적해있다. 유럽에서는 극우세력의 약진으로 각국의 정치 지형과 유럽연합(European Union, EU) 차원의 정치적 역학관계에 근본적 변화가 일어났는데, 우크라이나 전쟁은 끝이 보이지 않고, 북한 병력의 전선 투입으로 전쟁 양상이 글로벌화 하면서 유럽에 대한 안보 위협이 가중되었다. 2023년 10월 중동에서 시작된 무력 충돌이 확대일로(擴大一路)로 치달으면서 유럽의 지척에서 인도주의적 비극과 대규모 유민이 발생했다. 미중 갈등이 격화되고 있고, 글로벌 국제질서가 재편되는 가운데 유럽은 경제정책의 지정학적 선회(geo-economic turn)를 모색하면서 지금까지의 자유주의 경제 패러다임에 일대 변화를 예고했다. 11월 미국 대통령 선거가 트럼프 공화당 후보의 승리와 공화당의 상하 양원 장악으로 귀결됨으로써 유럽의 대내외 정책 환경을 더욱 불확실하게 만들었다.

EU는 2024년 유럽의회 선거를 치른 후 전반적인 지도부 개편 작업이 진행돼 12월 1일 새 진용이 출범했다. 유럽의 최대 우방 미국 또한 2025년 새 정부가 구성된다. 영국, 프랑스, 독일

115. "Autumn 2024 Economic Forecast: A Gradual Rebound in an Adverse Environment," *European Commission*, 2024, (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_5787).

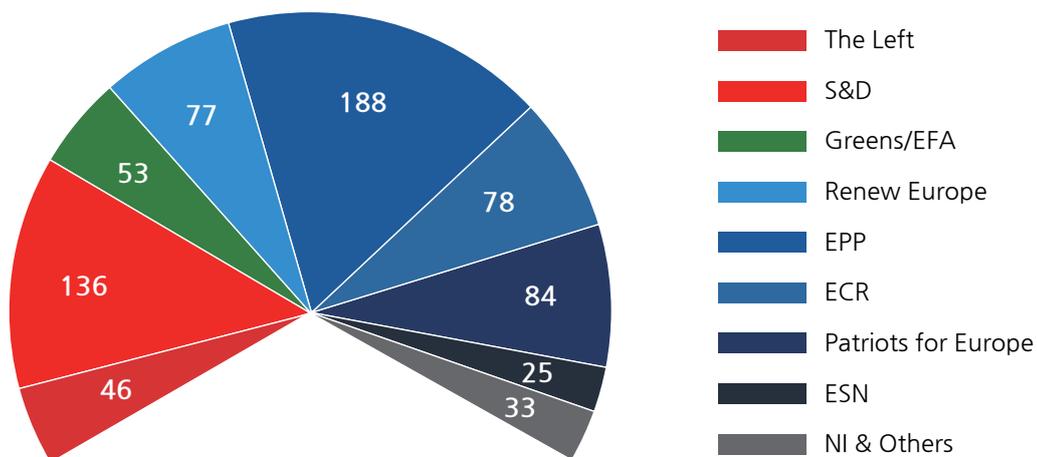
116. "Global Outlook: Prospects for Europe Amid Elections and Trade Wars," *Economist Intelligence Unit*, August 22, 2024, (<https://www.eiu.com/n/global-outlook-prospects-for-europe-amid-elections-and-trade-wars/>).

등 유럽 주요국(dominant power)에서도 2024~25년 총선으로 정치 지형에 큰 변화가 초래되었다. 미국과 유럽에서 진행된 동시다발적인 지도부 변화로 유럽이 쇠신의 계기를 맞이할지 상대적 낙후의 길을 갈지 귀추가 주목된다. 2024년은 유럽이 미국에 대한 안보 의존성을 줄이면서 지정학적 행위자로 거듭나고 글로벌 경제 거인의 위상을 계속 유지하기 위해서는 무엇보다 단합이 급선무라는 점, 유럽의 단합을 이끌어내기 위한 리더십이 절실히 필요하다는 것이 확인된 한 해였다. 복합적인 불확실성의 시대에 유럽은 전환기의 파고를 헤쳐 나갈 태세를 갖추고 있는가?

2024년은 글로벌 선거의 해로, 세계 인구의 절반 정도를 차지하는 총 100여 개 나라에서 크고 작은 선거가 치러졌다. 유럽에서도 2024년 최대 정치 이벤트는 선거였다. 5월에는 영국에서 총선이 치러져 토니 블레어(Tony Blair) 전 영국 총리와 제임스 고든 브라운(James Gordon Brown) 전 영국 총리의 노동당 정부 이후 14년 만에 노동당이 집권에 성공했다. 6월에는 유럽의회 선거가 있었고 7월에는 프랑스 총선이 치러졌다. 특기할 것은 유럽의회 선거와 프랑스 총선에서 모두 극우 정치세력의 약진이 두드러졌다는 점이다.

총 720명의 의원을 선출하는 유럽의회 선거에서는 중도우파 정치그룹인 유럽인민당(European People's Party, EPP)이 188석으로 1위, 중도좌파 정치그룹인 사회민주진보연합(Progressive Alliance of Socialists and Democrats, S&D)이 136석으로 2위를 차지했다. 여기에 77석을 얻은 중도파 쇠신유럽(Renew Europe)이 합류해 3개 정치그룹이 연대를 결성함으로써 다수파가 구성됐고, 이에 따라 親유럽 세력이 계속 유럽의회의 최대 연립정파로서의 역할을 수행하게 됐다.¹¹⁷ 그러나 2024년 유럽의회 선거에서는 극우세력으로 분류되는 정치세력이 2019년 선거에 비해 67석 증가한 187석을 차지해 역대 최고 성적을 거둬서 향후 EU의 의제 설정 및 의사결정에 중대한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

그림 1. 유럽의회 정치그룹별 의석 수



자료: European Parliament.

117. 하지만 親유럽 3개 정치그룹의 제휴관계는 EU 집행위원회 인선과정에서 불거진 내부적 갈등으로, 출발부터 불안한 모습을 보이고 있어 향후 추이가 주목된다.

프랑스 총선에서도 극우 정치세력인 국민연합(Rassemblement National, RN; 영문명 National Rally)의 약진이 두드러졌다. 이미 2024년 6월 유럽의회 선거에서 마크롱(Emmanuel Macron) 프랑스 대통령이 주도한 선거연합 앙상블(Ensemble)을 압도하는 성적을 거뒀던 RN은 총선에서는 우여곡절 끝에 최종 선거 결과 비록 집권세력에 포함되진 못했지만 창당 이래 사상 최다 의석을 확보하면서 주요 정치세력으로서의 위상을 굳혔고, 이에 따라 극우의 목소리가 프랑스 국내정치에서도 커다란 정치적 영향력을 발휘할 수 있는 발판이 마련됐다.

극우세력의 약진은 독일도 예외가 아니었다. 독일에서는 전국 단위 선거는 아니었지만 지방선거에서 극우세력의 돌풍이 이어졌다. 2024년 9월 세 지역에서 지방선거가 치러졌는데 그중 튀링겐 주의회 선거에서 극우 정당인 ‘독일대안당(Alternativ für Deutschland, AfD)’이 최다 의석을 차지했다. 작센 주의회 선거에서는 기독교민주당(이하 기민당), 그리고 브란덴부르크 주의회 선거에서는 사회민주당(이하 사민당)이 가까스로 AfD를 제치고 제1당 지위에 올랐다. AfD는 이 두 개 주 모두에서 2위를 차지하는 기염을 토했다.

2024년 유럽 여러 선거에서 뚜렷이 나타나고 있는 극우 정치세력의 급성장은 유럽통합의 미래에 어두운 그림자를 드리우고 있다. 극우 정치세력은 내용상 다양한 분파가 있으나 대체로 反유럽, 反이민 정서를 공유하고 있다. 물론 예외가 없는 것은 아니다. 극우세력으로 분류되는 ‘이태리 형제당(Fratelli d’Italia, Fdi)’은 집권 후 이민정책에 대해서는 강경노선을 유지하고 있지만 전반적으로 유럽통합에 우호적 입장을 견지하고 있고 親서방적 면모를 보이면서 우크라이나 지원에 적극적이다. 그러나 그 외 다른 회원국 극우 정당들은 대체로 이민, 환경, 외교안보 등 주요 정책 분야에서 기존의 유럽 주류 정치세력과 견해를 크게 달리할 뿐 아니라 기본적으로 유럽회의론적(Euroscepticism) 시각을 견지하고 있어 주요 정치세력으로 자리매김할 경우 유럽의 단합을 가로막는 큰 장애요인이 될 것으로 관측된다.

유럽의 분열 요인은 또 있었다. 극우 정치세력의 급성장이 분열의 대내적 요인이라면 대외관계, 그중에서도 對중국 관계는 분열의 대외적 요인 중 하나였다. 2023년 10월 EU 이사회는 중국산 전기차에 대해 상계관세 10~45%를 부과하기로 표결을 통해 결정했다. 이 과정에서 EU 회원국 간의 견해가 확연히 갈렸다. 헝가리 등은 관세 부과를 반대했으며 프랑스 등은 찬성했고 독일과 스페인 등 나머지 국가들은 기권을 선택했다. 이 표결에서 관세부과안을 부결시키기 위해서는 EU 전체 인구의 65%에 해당하는 회원국들이 반대표를 던져야 했다. 따라서 반대를 적극적으로 표명하지 않은 것은 사실상 관세 부과를 찬성하는 것과 마찬가지였다. 다만, 관세 부과 찬성 입장을 적극적으로 표명하지 않고 기권하는 것은 사실 관세 부과 찬성과 같은 효과를 내면서도 중국에 대해 적대적 입장이 아니라는 시그널로 해석될 수 있었다. 이는 곧 중국의 보복을 피해 가기 위한 편법이었던 것이다. 독일의 선택이 바로 이것이었다. 유럽 국가 중 對중 교역 규모가 가장 큰 독일은 중국과의 관계 악화가 부담스러웠던 것이다. 결과적으로 중국은 관세 부과에 가장 적극적이었던 프랑스를 표적으로 삼아 프랑스가 생산하는 코냑에 임시 반덤핑 관세를 부과하는 보복조치를 취함으로써 중국산 자동차에 대한 관세 부과를 찬성했던 국가들은 독일의 기권을 이기적인 기회주의적 행동으로 강하게 비판하였다.

사실 유럽 경제의 엔진이라고 할 수 있는 독일은 현재 심각한 침체 국면에 돌입했다.¹¹⁸ 저가의 러시아 에너지를 기반으로 생산한 제조업 생산품을 중국 시장에 수출함으로써 경제 성장 동력을 유지했던 독일이 우크라이나 전쟁 발발 이후 러시아 에너지 수입의 축소와 ‘COVID-19’ 팬데믹 이후 내수시장 침체 및 서방 국가들과의 관계 악화로 인한 중국 시장의 위축으로 큰 타격을 받고 있기 때문이다. 이에 따라 독일은 경제 성장의 불씨를 다시 살리기 위해서는 중국과의 경제 관계 회복이 중요하다는 인식에서 다른 유럽 국가들과 對중 정책 우선순위에 있어 차이를 보이고 있는 것이다. 트럼프 행정부의 對중 강경 드라이브가 예고된 가운데 유럽의 對중 정책은 미국과의 불화 요인이 되는 한편 EU 회원국 간 갈등 요인이 될 수도 있다.

우크라이나 전쟁은 여전히 교착상태다. 오히려 전황은 우크라이나에 불리해졌다. 2024년 트럼프 후보의 대선 승리로 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)에 대한 미국의 기여와 우크라이나 지원이 급속히 줄어들 가능성이 커지고 있다. 유럽은 우크라이나의 승리와 안전보장을 간절히 바랐지만, 이는 유럽 혼자만의 힘으로는 불가능한 것이었다. 유럽과 우크라이나는 전쟁에서 물러날 용의가 없었지만 바이든 행정부의 지원 역시 충분하지 않았고, 트럼프 2기 행정부가 들어선 다음에는 분위기가 급변할 가능성이 높아졌다. 이로 인해 바이든 행정부 말기에는 확전의 가능성이 커지는 한편 트럼프 2기 행정부 출범 초기에는 평화협상의 전초 작업이 빠르게 진행될 환경이 만들어졌다.

한편 중동에서는 2023년 10월 7일 팔레스타인 하마스(Hamas) 세력의 이스라엘 기습으로 시작된 전쟁이 1년을 넘기면서 전선이 확대돼 이스라엘과 레바논, 헤즈볼라(Hezbollah)가 정면으로 충돌하고 있고 이란과의 전쟁 가능성도 배제할 수 없는 상황이 만들어졌다. 중동 전쟁의 확대 또는 장기화는 크게 두 가지 차원에서 유럽 안보에 부정적 파급 효과를 수반한다. 첫째, 중동 정세 불안정은 대규모 난민을 발생시킬 가능성이 크다. 중동발 난민은 유럽으로 향할 가능성이 큰데 이미 反이민 정서가 팽배한 유럽에 대규모 난민이 유입되면 큰 정치적 혼란으로 이어질 수 있기 때문이다. 둘째, 중동에서의 전쟁에 대한 유럽의 입장과 행동에 따라 점차 글로벌 정치경제에서 영향력이 커지고 있는 ‘글로벌 사우스(Global South)’ 국가들의 우크라이나에 대한 지지 입장에 변화가 초래될 수 있었다. 만일 지지가 약해져 우크라이나 전쟁 수행이 힘들어진다면 이는 유럽의 문턱에서 일어나고 있는 존재론적 안보 위협에 유럽이 더 취약해질 수도 있는 상황이다.

■ 2025년 전망: 리뉴얼 필요성에도 불구하고 계속될 리더십 부재

1. 대내적 도전: 리더십 문제, 극우와의 공생

2025년 유럽 정치 동향 중 가장 우려되는 것은 리더십 문제다. 전통적으로 유럽은 프랑스와 독일의 공동 리더십(French-German Axis)에 의존하는 바가 컸다. 때로는 공동 리더십이 아닌 메르켈(Angela Merkel) 전 독일 총리처럼 어느 한쪽의 지도자가 주도적 역할을 하는 경우가 있

118. European Commission, “Economic Forecast for Germany,” November 15, 2024, (https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/germany/economic-forecast-germany_en).

었지만 어쨌든 프랑스와 독일은 공동으로나 어느 한 나라의 주도적 역할로 리더십을 발휘해 유럽을 이끌어가는 경우가 많았다. 그러나 최근의 상황은 사뭇 다르다.

프랑스는 2024년 6월 유럽의회 선거와 8월 조기 총선에서 마크롱 대통령의 집권 여당이 참패를 면치 못하면서 정치적 기반이 급격히 약해져 유럽 차원에서도 리더십에 치명타를 입었다. 독일도 올라프 솔츠(Olaf Scholz) 독일 총리가 이끄는 사민당 중심의 ‘신호등’ 연정¹¹⁹ 또한 여론 지지율 저하로 국정운영의 동력을 상실했고 마침내 내부적 갈등으로 연정이 붕괴하면서 2025년 2월 조기 총선을 치르기로 돼 있다. 솔츠 총리 또한 국내적으로 리더십이 크게 손상돼 재임 가능성이 거의 없고 유럽 차원에서의 리더십 발휘 또한 사실상 불가능한 상태다. 유럽 차원에서 독-불 공동 리더십은 물론이요 어느 한 나라도 리더십을 발휘하기 어려운 상황인 것이다.¹²⁰ 이에 따라 2025년에는 어쩌면 EU 집행위원장이거나 유럽이사회 상임의장의 존재감이 부각될 수 있지만 과연 이들이 거친 항해를 앞둔 유럽호(號)를 이끌어갈 충분한 리더십을 발휘할 수 있을지는 지극히 불투명하다. EU의 의제 설정이나 최종 의사결정에 있어서는 프랑스와 독일을 비롯한 주요 회원국의 동의와 협조가 매우 중요하다는 점에서 그러하다. 하지만 현 상황에서 유럽을 이끌어갈 가장 확고한 리더십 기반을 갖춘 인물은 연임에 성공한 우르줄라 폰 데어 라이엔(Ursula von der Leyen) EU 집행위원장이므로 보인다.¹²¹

한편 최근 수년 동안 누적된 선거 결과로 유럽에서는 전술한 바와 같이 극우 정치세력의 영향력이 커지고 있으며 이런 추세는 앞으로도 계속 이어질 것으로 전망된다. 다수 회원국에서도 그러하고 EU 차원에서도 마찬가지다. 이러한 상황 속에서 2024년 EU는 유럽의회 선거가 끝나면서 지도부 개편이 진행되는 과정에서 폰 데어 라이엔 집행위원장은 집행위원회에 대한 장악력을 높이기 위해 집행위원회 구성을 개편하고 자신의 재량을 확대하기 위한 행보를 해오고 있다. 폰 데어 라이엔 집행위원장이 풀어야 할 숙제 중 하나는 ‘극우의 목소리를 EU 차원에서 어떻게 담아내는가’이다. 유럽의 극우는 과거에 비해 다소 온건화되긴 했으나 이민, 기후변화, 외교안보, 신규 회원국 가입, 재정정책, 경제안보, 우크라이나 지원 등을 두고 기존 주류 정치세력과 현저히 다른 노선을 걷고 있다.¹²² 극우의 목소리를 무시하지 않으면서도 주류 정치세력을 소외시키지 않는 적정 수준의 타협점을 찾는 것이 중요한 과업이 될 것으로 보인다. 그렇지 못할 경우 EU는 극우 아젠다의 과도한 정치화로 정작 주요 정책 분야(디지털 전환, 녹색 전환, 경쟁력 강화, 방위력 강화 등)에서 진전을 위한 동력을 확보하지 못할 수도 있는 노릇이다.

119. 연정에 참여하고 있는 사민당, 자민당, 녹색당은 각각 신호등 색깔인 적색, 황색, 녹색으로 상징됨.

120. “Lame ducks Macron and Scholz will struggle to steer EU’s post-election agenda,” *Politico*, May 28, 2024.

121. 지금까지 연임에 성공한 EU 집행위원장은 총 13인 중 단 세 사람이다. 유럽통합 초창기의 발터 할슈타인(Walter Hallstein, 1958~1967), 1980~90년대 단일시장 프로젝트와 통화 통합을 성공시킨 자크 들로르(Jacques Delors, 1985~1995), 그리고 이번에 연임에 성공한 우르줄라 폰 데어 라이엔(Ursula von der Leyen, 2019~2029)이 그들이다.

122. “How Will Gains by the Far Right Affect the European Parliament and EU?” *Chatham House*, June 11, 2024, (<https://www.chathamhouse.org/2024/06/how-will-gains-far-right-affect-european-parliament-and-eu>).

그림 2. 솔츠 총리, 폰 데어 라이엔 집행위원장, 마크롱 대통령



출처: 연합뉴스.

2. 대외적 도전: 미국의 정권 교체와 국제질서의 재편

2017년 1월 트럼프 1기 행정부의 출범 직후 도널드 투스크(Donald Tusk) 당시 유럽이사회 상임의장은 유럽이 마주한 대외적 위협으로 네 가지를 꼽았다. 중국, 러시아, 이슬람 극단주의, 그리고 미국이다. 여기에 미국이 포함된 것은 당시 새로 출범하는 트럼프 행정부의 대외정책이 기존 대서양 동맹관계를 심각하게 훼손할 수 있다는 우려로 인해서다.

8년이 지난 후 2025년 1월 트럼프 2기 행정부가 출범한다. 대선에서의 압도적 승리와 상하 양원 장악으로 어느 때보다 공고한 권력 기반을 갖게 된 트럼프의 공화당 행정부는 더욱 강력한 ‘미국 우선주의(America First)’ 정책을 보다 체계적으로 신속하게 추진할 것으로 전망된다. 유럽은 우려, 불안감, 경계심의 시선으로 미국을 바라보며 대책 마련에 부심하고 있다.

우선 화석연료 친화적인 트럼프 행정부는 파리협정(Paris Agreement)을 다시 탈퇴할 가능성이 높다. 이는 EU가 앞장서고 있는 글로벌 기후변화 대응 노력에 찬물을 끼얹게 될 것이다. 미국의 다수 주(州)정부는 이미 기후변화 대응에 적극적이고, 장기적으로는 미국 전체는 물론 전 세계가 기후변화 대응에 동참하겠지만 단기적으로는 기후변화 대응의 모멘텀이 상실될 수도 있다. 그린딜 계획(Green Deal Industrial Plan)을 통해 기후변화 대응, 경제 성장, 고용 창출, 기술 발전 등 다양한 목표를 추구하고 있는 유럽의 입장에서는 원치 않는 시나리오다.

트럼프 2기 행정부는 ‘미국 우선주의’의 기치 아래 대외 경제정책에 있어 보호주의로 선회할 것이 확실시된다. 트럼프 1기 행정부와 바이든 행정부의 관세 인상 추이가 지속된다면 유럽 또한 보호주의적으로 선회할 가능성이 있다. 관세 전쟁은 미-유럽뿐만 아니라 미중, 중-유럽 간에도 격화될 것으로 보인다. 세계 경제에 대한 타격은 불문가지(不問可知)다.

그림 3. 트럼프 대통령과 유럽 지도자



출처: 연합뉴스.

미국의 동맹정책 또한 더 큰 폭으로 변화될 가능성이 있으며, 이에 따라 유럽과 미국의 관계는 근본적인 재조정 과정에 돌입할 수도 있을 것이다. 트럼프 2기 행정부의 동맹정책은 동맹을 방기하지는 않더라도 동맹과의 거래적 관계로 재정립을 추구할 가능성이 높아 보인다. 우크라이나 지원의 동력도 약화될 수 있고 對중국 정책에 있어서의 불협화음도 커질 수 있다. 장기적으로 유럽은 전략적 자율성을 모색하겠지만 그 시기가 앞당겨질 수도 있을 것이다.

트럼프 2기 행정부 출범 이후에는 우크라이나 전쟁 종전 논의가 본격화될 것이다. 러시아는 당초 전쟁 목표인 우크라이나의 非무장화(주권 박탈), 脫나치화(親서방 정치세력의 축출 또는 제거), 중립화(러시아의 세력권으로의 편입)를 계속 고수하고 있다. 휴전 협상을 하게 되더라도 그전에 유리한 위치를 점하기 위해 우크라이나에 대한 공세를 강화하고 있다. 우크라이나 전쟁

관련 쟁점은 두 가지다. 우크라이나의 NATO 가입 문제, 우크라이나의 영토 문제가 그것이다. 우크라이나는 항구적 평화를 위해 NATO 가입이 불가결하다는 입장인 반면 러시아는 수용불가의 입장에서 한 치의 변함이 없다. 우크라이나는 2014년 강탈당한 크림반도와 2022년 2월 전쟁 개시 후 러시아가 점령한 동부 4개 주(도네츠크, 루한스크, 헤르손, 자포리자)의 영토 반환을 요구하고 있으나 러시아는 양보할 의향이 추호도 없을뿐더러 오히려 이 지역으로부터 우크라이나 병력의 완전 철수를 요구하고 있다.

결국 우크라이나와 러시아 간 현격한 입장 차를 어떻게 좁혀 나갈 것인가가 결국 우크라이나 전쟁의 향배를 결정하는 핵심 의제다. 트럼프 당선인은 대통령으로 취임하면 ‘24 시간’ 내에 전쟁을 끝낼 것이라고 호언했던 것처럼 종전을 위한 협상을 빠르게 진행시키려 할 것이다. 그러나 유럽의 입장에서는 서둘러 봉합된 종전 또는 휴전은 러시아의 세력권 확장을 용인하고 후일 또 다른 분쟁의 씨앗을 남기게 될 뿐이라는 우려가 크다. 단기적 평화와 장기적 안보 불안을 바꿀 수는 없다는 입장인 것이다. 미국과 유럽 사이에 우크라이나 해법을 둘러싸고 불협화음이 생길 여지가 큰 한편 미국의 부재로 인한 안보 공백을 메울 능력이 부족한 유럽으로서는 독자적 안보역량 구축이 급선무라는 현실 인식이 뼈아픈 대목이다.

3. 유럽의 대응: 지경학적 선회와 전략적 자율성

2025년 유럽의 최대 관심사이자 가장 중요한 숙제는 국제질서의 거대한 전환기에 어떻게 대응하고 적응할 것인지의 문제다. 기존의 자유주의 규칙기반 질서는 거센 도전을 받고 있다. 다자주의 국제기구는 정당성과 효과성을 점차 잃어가고 있고, 미국과 유럽의 기존 질서 수호 의지와 능력은 하향곡선을 그리고 있다. ‘윈-윈(Win-Win)’ 하는 결과를 기대했던 상호의존의 심화는 갈등의 원천이 되고 있다. 경제적 상호의존의 결과 신뢰관계가 공고해지고 정치적 갈등이 순화되는 것이 아니라 오히려 경쟁관계가 격화되고 신뢰가 손상되는 결과로 이어지고 있다.

그간 유럽은 대내외적으로 시장중심적 개방경제와 다자주의적 국제질서에 기반을 둔 성장과 안정의 모델을 추구하고 또 이를 확산시키려는 노력을 경주해왔다. 유럽통합이 바로 그 산 증거였다. 그러나 이제 그 모델이 심각한 도전에 직면해 있다. 경쟁력의 상실을 방지하기 위해 유럽은 대내적으로 보조금을 지급을 확대하고 대외적으로 관세장벽을 올리는 한편 경제에 대한 정치적 개입을 늘리고 있다. 유럽이 스스로 옹호하고 실천하던 정책이념과 실천의 패키지 구성에 큰 변화가 생기고 있는 것이다.

경제는 번영을 위한 도구일 뿐 아니라 점차 안보경쟁에서 우위를 점하기 위한 무기가 돼 가고 있다. 경제는 이제 정치 논리의 대상이요, 도구다. 자유주의적 사고와는 거리가 먼, 가히 패러다임의 전환이 아닐 수 없다. 글로벌 정경분리의 시대는 가고 지경학의 시대가 왔다. 경제적 상호의존에 따른 절대적 이득이 주는 혜택보다 경제적 상호의존이 야기하는 상대적 이득의 격차와 안보 외부효과에 대한 민감성이 더 커지고 있는 지금의 현상이 바로 국제경제질서의 지경학적 선회라고 할 수 있을 것이다.

이에 따라 EU 차원에서는 크게 두 가지 정책 분야에 역량이 집중될 것으로 전망된다. 첫째, 경제, 둘째, 국방이다. EU가 경제에 초점을 두고 있다는 점은 2024년 유럽의회 선거 후 개편된

집행위원회가 신설할 총국(Directorate General, DG; 일반 국가의 정부 부처에 해당) 명칭에서 잘 드러난다. 신설 예정인 4개 총국 중 3개 총국에 부여된 임무는 경제안보, 기술주권, 경제 성장이며 또 하나의 신설 총국은 국방 업무를 전담하게 된다.¹²³ 한편 폰 데어 라이엔 집행위원장은 국방 담당 집행위원직을 신설하고 집행위원회 외교안보라인에 對러시아 강경론의 대표 주자들인 발트국가(리투아니아, 에스토니아) 출신 인사를 중용함으로써 EU 국방 능력 강화에 역점을 둘 것임을 분명히 하고 있음을 보여주고 있다.¹²⁴

4. 유럽의 과제: 리더십 구축

거대한 전환기에 놓여있는 유럽은 유연하면서도 강력한 리더십을 필요로 한다. 유럽은 트럼프 2기 행정부의 ‘미국 우선주의’와 동맹관계에 대한 거래적 접근에 효과적으로 대응하면서 우크라이나 전쟁을 수행하고 유럽 안보태세 강화를 추구해야 하는 과제를 안고 있다. 외교, 안보, 경제를 망라한 전반적인 전략적 자율성 제고를 추구하는 지정학적 행위자로 거듭나는 한편, 유럽 내부의 전열을 가다듬고 대외적 영향력을 심분 발휘함으로써 유럽 지역 및 글로벌 수준에서의 의제 설정과 현안 해결을 주도하기 위해서는 어쩌면 ‘거인’이 필요한 때인지도 모른다.

문제는 안정된 국내정치적 권력 기반을 토대로 유럽 전체를 아우르는 리더십을 가진 지도자가 눈에 띄지 않는다는 점이다. 전통적으로 EU는 독일과 프랑스의 파트너십이 잘 발휘될 때 통합의 심화, 확대, 혁신 등에서 많은 성과를 냈다. 점차 회원국 수가 많아지면서 독-불 파트너십의 중요성이 상대적으로 감소하게 된 것은 사실이다. 그럼에도 독일과 프랑스 간의 원활한 공조는 EU의 현안 해결에 있어 커다란 추동력이 된다는 점은 앞서 밝힌 바와 같다. 양국 간의 소원한 관계는 유럽 차원에서의 불협화음과 통합의 침체 상태를 수반한다. 그런 점에서 2025년 유럽은 통합적 리더십하의 단일대오(單一隊伍) 구축이 어느 때보다 중요하다. 무엇보다도 대선에서 압도적으로 승리하고 상하 양원을 모두 장악한 트럼프 대통령은 어느 때보다 강한 리더십을 발휘할 것으로 예상되고 있기 때문이다. 누가 유럽의 이름으로 트럼프 대통령과의 담판에 나설 것인가?

유럽은 고민이 크다. 최근 미셸 바르니에(Michel Barnier) 프랑스 총리는 기존 독-불 리더십 구조에 이탈리아를 더해 3자 리더십 구조를 구축하자는 제안을 내놨다.¹²⁵ 독일과 프랑스 두 나라 모두가 국내정치적 이유로 유럽 차원의 리더십 발휘에 한계가 있는 반면 조르자 멜로니(Giorgia Meloni) 이탈리아 총리는 이탈리아의 정치사에 있어 어느 때보다도 안정되고 강력한 리더십을 발휘하고 있으면서 유럽 차원에서도 과거에 비해 현저히 높아진 위상을 구가하고 있다. 베니토 무솔리니(Benito Mussolini)를 추앙하는 극우 성향의 멜로니 총리와 소속 정당의 정치적 오리엔

123. “Can a New Crew of European Commissioners Revive the Continent?: Ursula von der Leyen Picks Her Team,” *The Economist*, September 19, 2024.

124. “Top Jobs in Brussels Reflect New Political Realities for Europe,” *The New York Times*, September 18, 2024.

125. “Barnier: Franco-German tandem should enter ‘ménage à trois’ with Italy,” *Euractiv*, November 22, 2024.

테이션이 집권 초기 우려와 경계를 불러일으킨 바 있으나 시간이 지나면서 멜로니 총리는 대부분의 사안에서 극우 성향보다는 합리적인 중도우파 성향을 보이는 것으로 평가되면서 바르니에 총리는 멜로니 총리를 포함한 EU 리더십 구조를 제안하고 있는 것이다.

이는 프랑스와 독일 리더십의 한계에 대한 문제의식과 이탈리아 멜로니 총리의 위상 강화에 따른 자연스러운 리더십 재편 과정으로 이해될 수도 있겠지만, 어떻게 생각하면 EU 운영 방향 설정에 있어 재량적 재정정책 성향 및 국가주의(dirigisme) 기조를 공유하는 남유럽 국가인 이탈리아를 끌어들이므로써 경제 운용의 철학을 달리하는 독일, 네덜란드, 북유럽 국가들을 견제하기 위한 포석일 가능성도 배제할 수 없다. 한편 이는 브렉시트 이후 독일과 유사한 경제정책 기조를 가졌던 영국의 부재가 수반하는 힘의 균형이 본격적으로 이동하는 신호일 수도 있을 것이다.

대내외적으로 거대한 도전에 맞닥뜨리고 있는 유럽의 향후 행보는 리더십 구도가 어떻게 재편되는가에 따라 크게 달라질 것이다. 최악의 상황은 리더십의 구심점이 부재한 상태가 장기화되는 경우일 것이다. 유럽이 리더십 숙제를 어떻게 풀어나갈 것인지 지켜볼 일이다.

사이버: 최소한의 공통분모 확보를 위한 노력

신소현 연구위원

2024년 평가: 부다페스트협약을 뛰어넘은 사이버범죄 국제조약의 체결 움직임

사이버보안/안보의 위협은 2024년에도 여전히 그 비중과 다양함이 증가했다. 특히, 전 세계적으로 선거의 해라 불렸던 2024년, 각국은 직접적인 선거 시스템뿐만 아니라 선거에 영향을 미칠 수 있는 허위(조작)정보 및 딥페이크와 같은 여러 악성 사이버활동을 방어하는 데 총력을 기울인 한 해였다. 국내적으로는 2024년 11월 21일, 경찰청 국가수사본부가 2019년 11월 국내 가상자산 거래소가 보관 중이던 이더리움 34만2000개(당시 시세 약 580억 원, 현 시세 약 1조 4700억 원 상당) 탈취 사건이 북한의 소행이라는 것을 미국 연방수사국(Federal Bureau of Investigation, FBI)과의 공조를 통해 밝혀내기도 했다.¹²⁶ 사이버공간에서 벌어지는 국제규범의 발전 상황을 매년 “아산 국제정세전망”의 주제에 맞추어 서술하는 것은 쉽지 않다. 왜냐하면 사이버공간에서의 변화는 국제정치 및 관계의 연간 변화보다는 훨씬 느리고 장기적인 관점에서 움직임을 보이기 때문이다. 사이버공간에서 국제평화와 안전을 유지하기 위해 국가들의 행위를 규율하고자 하는 유엔(United Nations, UN) 차원의 논의가 시작된 이래 줄곧 미국을 중심으로 한 서방 국가들과 러시아와 중국을 중심으로 한 국가들 간의 입장 차가 있었다. 사이버공간에서 책임 있는 국가 행위를 규율하고자 하는 UN의 논의는 2004년부터 2021년까지 이어진 ‘UN 정부 전문가그룹(Group of Governmental Experts, GGE)’의 작업을 통해 2021년 결의에서 일정한 합의를 이끌어냈다.¹²⁷ 그러나 GGE 체제에 참가한 국가 수가 제한적이고, 특히 중국과 러시아를 중심으로 한 국가 그룹과 미국과 유럽연합(European Union, EU)을 중심으로 한 서방 국가 그룹의 대립으로 인해 더 이상 논의의 진전이 불가능하다는 결론에 이르렀다. 이는 세계적 빅테크 기업이나 싱크탱크 및 관련 비정부기구 등 다양한 이해관계자 그룹과 더 많은 국가들이 참여하는 ‘UN 공개실무그룹(Open-Ended Working Group, OEWG)’ 논의 체제로 옮겨가게 되었다.¹²⁸

126. “580억 원 상당의 가상자산 탈취사건, 북한소행 확인,” 경찰청, 2024년 11월 21일자.

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

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

2021년부터 2025년까지 11차례 실무회의를 갖게 되어있는 OEWG는 2025년 사이버공간에서 책임 있는 국가 행위에 관한 1차 보고서를 발표할 예정이다. 2023년 제2차 연간진행보고서(Annual Progress Report, APR) 준비 과정에서 러시아는 포괄적인 사이버 국제협약을 체결할 것을 다시 제안했다. 러시아의 포괄적인 사이버 국제협약 체결 제안은 그 내용적 문제점은 별개로 하더라도, OEWG에서 진행되고 있는 국가들의 논의 절차뿐만 아니라 UN 총회 제3위원회에서 진행 중인 ‘사이버범죄에 관한 UN협약’ 협상 절차를 비롯한 사이버 관련 논의들을 지연시키는 결과를 초래할 우려가 있었다. 왜냐하면 국가가 사이버안보에 관한 국제적 논의의 플랫폼에 투입할 수 있는 자원에는 한계가 있는데, 중복된 제안은 오히려 사이버안보에 관한 국제규범 및 질서를 형성하고자 하는 국제사회의 노력을 지연시키는 결과로 이어질 수도 있기 때문이다. 그러나 2024년 8월 8일 ‘UN사이버범죄협약’ 초안이 합의에 이르러 사이버범죄 분야에서 전 세계적 수준의 첫 국제협약 성립이 한층 가까워졌다.

기존에도 사이버공간에서 가장 포괄적인 형태의 국제조약을 성립하는 것이 처음으로 가능하다고 본 분야는 사이버범죄와 관련된 분야였다. 부다페스트협약(ETS No.185)은 2001년 11월 채택되어 2004년 9월 발효된 유럽 사이버범죄협약인데, 현재까지 가장 광범위한 사이버범죄 대응에 관한 국제조약으로 신속한 국제공조 수사 체계 구축을 위한 사이버범죄 처벌대상 간 국제협력 절차 수립 등을 규정하는 내용을 포함하고 있다. 부다페스트협약은 유럽 역내 협약으로 출발하였으나, 미국, 일본, 호주 등 역외 국가들도 꾸준히 가입하여 2024년 11월 현재는 76개 당사국과 20개국의 가입의향국 및 옵서버국을 확보한 글로벌 수준의 사이버범죄 협약으로 기능하고 있다.¹²⁹ 부다페스트협약은 사이버범죄에 관한 협약(Convention on Cybercrime), 외국인 혐오 및 인종차별에 관한 제1추가의정서(Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems)¹³⁰ 및 전자 증거의 강화된 협력 및 공개에 관한 제2추가의정서(Second Additional Protocol to the Convention on Cybercrime on enhanced co-operation and disclosure of electronic evidence)¹³¹로 구성된다. 한국 정부는 2022년 10월 부다페스트협약 가입을 위한 가입의향서를 제출한 바 있다. 이후 2023년 유럽평의회 심의와 가입 초청 절차를 거쳤고 협약의 이행을 위한 국내 법률 정비 및 국회 동의 등 국내 절차를 완료하여 가입서를 유럽평의회에 기탁하면 동 협약의 정식 회원국이 된다.

129. The Convention on Cybercrime (Budapest Convention, ETS No. 185) and its Protocols (<https://www.coe.int/en/web/cybercrime/the-budapest-convention>).

130. Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems (ETS No. 189) (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=189>).

131. Second Additional Protocol to the Convention on Cybercrime on enhanced co-operation and disclosure of electronic evidence (CETS No. 224) (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=224>).

그림 1. 한국의 부다페스트협약 가입(위: 최초 가입논의, 아래: 진행 현황)



Treaty Office

Non-members States of the Council of Europe
 Five years validity of an invitation to sign and ratify or to accede to the Council of Europe's treaties *
 (status as of 27 November 2024)



French version

State	Treaty	Valid until	Link to the invitation
Burkina Faso	Convention on Cybercrime (ETS No. 185)	12 December 2024	1363th meeting – 11.XII.2019
Cameroon	Council of Europe Convention on the counterfeiting of medical products and similar crimes involving threats to public health (CETS No. 211)	14 December 2028	1484th meeting – 13.XII.2023
Chile	European Convention on Extradition (ETS No. 24)	6 April 2029	1494th meeting – 5.IV.2024
Ecuador	Convention on Cybercrime (ETS No. 185)	31 March 2027	1430th meeting – 30.III.2022
Guatemala	Convention on Cybercrime (ETS No. 185)	23 April 2025	1374th meeting – 22.IV.2020
Israel	Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210)	7 April 2027	1431st meeting – 6.IV.2022
Kazakhstan	Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173)	1 July 2027	1438th meeting – 30.VI.2022
Kazakhstan	Convention on Cybercrime (ETS No. 185)	20 April 2028	1464th meeting – 19.IV.2023
Kazakhstan	Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210)	23 April 2025	1374th meeting – 22.IV.2020
Kenya	Convention on Cybercrime (ETS No. 185)	10 October 2029	1509th meeting – 9.X.2024
Kuweit	Convention on the Transfer of Sentenced Persons (ETS No. 112)	1 April 2026	1400th meeting – 31.III.2021
Liberia	Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions (CETS No. 215)	23 April 2025	1374th meeting – 22.IV.2020
Malawi	Convention on Cybercrime (ETS No. 185)	10 October 2029	1509th meeting – 9.X.2024
Mongolia	European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters (ETS No. 30)	12 December 2024	1363th meeting – 11.XII.2019
Morocco	Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173) Civil Law Convention on Corruption (ETS No. 174)	21 October 2026	1415th meeting – 20.X.2021
Mozambique	Convention on Cybercrime (ETS No. 185)	8 February 2029	1488th meeting – 7.II.2024
New Zealand	Convention on Cybercrime (ETS No. 185)	24 September 2025	1384th meeting – 23.IX.2020
Niger	Convention on Cybercrime (ETS No. 185)	23 April 2025	1374th meeting – 22.IV.2020
Papua New Guinea	Convention on Cybercrime (ETS No. 185)	10 October 2029	1509th meeting – 9.X.2024
Republic of Korea	Convention on Cybercrime (ETS No. 185)	9 February 2028	1456th meeting – 8.II.2023
Rwanda	Convention on Cybercrime (ETS No. 185) Additional Protocol to the Convention on cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems (ETS No. 189)	5 October 2028	1477th meeting – 4.X.2023

출처: 연합뉴스(위), Conseil de l'Europe(아래).

2025년 전망: UN사이버범죄협약 체제의 출범

보통의 국제조약 성문화 과정에는 오랜 시간이 걸리고 끝내 완전한 조약의 형태를 갖추지 못한 채 초안의 형태에 머무는 경우도 있다. 이전의 'UN조직범죄방지협약(UN Convention against Transnational Organized Crime)'과 같이 국제적인 범죄 관련 조약의 경우는 다른 분야보다 그 진전이 빨랐다고 볼 수도 있으나, 기존의 물리적 공간과 다른 사이버공간에서의 범죄와 관련된 국제 협력을 다루는 포괄적 국제협약이라는 측면에서 그 진전 속도는 더 빠르다고도 볼 수 있다. 1975년 제네바 제5차 UN범죄방지회의에서 처음으로 초국가적 범죄라는 명명하에

국제조직범죄 문제를 거론한 이후, UN은 지속적으로 이 문제를 논의했다.¹³² 1994년 11월 이탈리아 나폴리에서 초국가조직범죄에 관한 세계각료회의가 개최되어 ‘나폴리정치선언 및 국제조직범죄에 관한 세계행동계획(Naples Political Declaration and Global Action Plan against Organized Transnational Crime)’이 채택되었고 이는 UN조직범죄방지협약의 모태가 되었다고 평가된다.¹³³ 이후 1998년 12월 9일 UN 총회 결의를 통해 기본 조약과 세 개의 의정서라는 기본 구상이 확정되었고 초안 작성을 위한 특별위원회가 설립되어, 2000년 7월 협약안이 확정되었다.¹³⁴ 이 초안은 2000년 11월 15일 UN 총회에서 채택되어 2003년 9월 29일 발효되었다.¹³⁵

이번 UN사이버범죄협약을 만들기 위한 과정도 유사하게 진행되고 있어, 빠른 성안이 이루어질 것이다. 정보통신기술 시스템의 급속한 발전 및 이를 악용한 사이버범죄의 증가에 대한 국제적인 대응 필요성이 날로 커지자 역외 국가들까지도 부다페스트협약이라는 협력 플랫폼을 이용하였으나, 부다페스트협약이 사이버범죄의 예방 및 근절에는 한계가 있었고, 더 포괄적이고 국제적인 국제조약이 필요하다는 공감대가 형성되었다. 이에 범죄 예방부터 처벌에 이르기까지 전 형사 영역을 포괄하는 국제 조약을 마련하기 위한 193개 회원국으로 구성된 UN 차원에서의 논의가 시작되었고, 2020년 UN마약범죄사무소(UN Office on Drugs and Crime, UNODC) 산하 ‘정보통신기술의 범죄적 사용을 방지하기 위한 포괄적인 국제 협약 마련을 위한 개방형 임시 정부 간 전문가위원회(Ad Hoc Committee to Elaborate a Comprehensive International Convention on Countering the Use of Information and Communications Technologies for Criminal Purposes)’가 설립되어 활동하였다.

협약 초안은 협약을 협상하기 위해 설립된 이 임시위원회가 약 3년간(2022~2024)의 작업을 거쳐서 완성되었다. 2021년 UN 총회 결의의 위임에 따라 제78차 UN 총회에 협약 초안을 제출하기로 결정하였고,¹³⁶ 2022년 2월부터 2024년 2월까지 7차에 걸쳐 회의를 개최하였으나 진행 간 견해차로 8차 회의를 추가로 개최한 끝에 2024년 8월 8일 UN사이버범죄협약 초안 합의에 마침내 이르렀다.¹³⁷ 초안은 사이버범죄에 대한 기존의 국제적, 지역적, 국가적, 수준의 노력

132. 신의기, “국제조직범죄방지협약의 국내 이행방안 연구,” *한국형사정책연구원 연구총서 27호*, 2005, p.14.

133. World Ministerial Conference on Organized Transnational Crime, Naples, Italy, November 21-23, 1994 (<https://ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/world-ministerial-conference-organized-transnational-crime-naples-0>); “Naples Political Declaration and Global Action Plan against Organized Transnational Crime (A/RES/49/159),” *UNGA*, February 24, 1995

134. “Transnational Organized Crime (A/RES/53/111),” *UNGA*, January 20, 1999.

135. “United Nations Convention against Transnational Organized Crime (A/RES/55/25),” *UNGA*, January 8, 2001.

136. “Countering the Use of Information and Communications Technologies for Criminal Purposes (A/RES/75/282),” *UNGA*, June 1, 2021.

137. Ad Hoc Committee to Elaborate a Comprehensive International Convention on Countering the Use of Information and Communications Technologies for Criminal Purposes (https://www.unodc.org/unodc/en/cybercrime/ad_hoc_committee/home).

들을 반영하여 개방형 전문가 그룹의 연구 결과를 도출한 것이다. 이렇게 제출된 초안이 UN 총회에서 채택되면, 사이버범죄에 관한 UN 차원의 포괄적인 국제조약이 탄생하게 된다. 총회에서 절차가 순조롭게 진행된다면 초안 제64조에 기해 동 협약은 2026년 12월 31일까지는 국가들의 서명을 위해 개방되어야 한다.

그림 2. UN사이버범죄협약 초안 타결



출처: Conseil de l'Europe.

UN사이버범죄협약안은 전문과 총 67개 조항으로 구성되어 있지만 잠정적으로 합의된 조항이 많아 추후 협상과 조정이 필요하다. 주요 내용은 다음과 같다. 해킹 등 정보통신기술시스템 침해(불법 침해, 불법 감청 등) 범죄, 온라인 미성년자 성 학대, 성 착취물 및 성적 촬영물 비동의 유포 등에 대한 범죄화 및 처벌 규정 마련 의무화(제2장), 보관된 전자 정보 및 트래픽 데이터 보존, 제출 명령, 압수·수색, 실시간 전자 데이터 수집 등의 절차 등에 대한 법제 마련 의무화(제4장), 사이버범죄 대응을 위한 국제 공조를 위해 범죄인 인도, 형사사법공조, 수형자 이송, 범죄수익 환수 등을 규정(제5장), 신속성이 담보되어야 하는 전자 정보 보존 및 공개는 신속 공조 절차를 마련하도록 하는 의무화와 이상의 절차 진행 및 국제 공조 과정에서 인권 침해적 요소를 방지하도록 개인정보보호, 증인보호 및 세이프가드 등의 인권 보호 장치 마련 의무화 및 범죄 예방을 위한 제도 및 행정 절차를 마련하고 관련 시민단체나 비정부기구 등과의 협력 강화(제6장), 그리고 개발도상국을 위한 사이버범죄 관련 역량 강화 및 기술지원에 관한 사항을 규정(제7장) 등이다.

표 1. 부다페스트협약과 UN사이버범죄협약 주요 규정 비교¹³⁸

	부다페스트협약	UN사이버범죄협약
당사국	유럽평의회(Council of Europe) 회원국 및 비회원국	모든 UN 회원국
효력	구속력 있는 조약 (현재 76개국 비준)	40개 UN 회원국 비준 시 발효
목적 및 범위	특정 범죄의 형사화에 초점 (ex. 불법 침해, 데이터/시스템 침해, 컴퓨터 사기, 아동 성범죄물 등), 사이버범죄 대응 절차, 국경 간 전자 증거 수집 등	광범위하고 포괄적인 접근 방식 (ex. 국제협력 강화, 개발도상국에 대한 기술 지원 제공, 역량 강화, 국제협력 강화를 통해 사이버범죄 예방 및 대응) 적용범위 중범죄(serious crimes)로 한정
개념 정의	‘컴퓨터’ 또는 ‘컴퓨터 시스템’ ‘컴퓨터 데이터’	‘ICT’ 및 ‘ICT 시스템’ ‘전자 데이터’ (‘콘텐츠 데이터’, ‘중범죄’ 등 추가된 개념)
범죄화	UN사이버범죄협약이 더 넓은 행위를 범죄화 두 협약 모두 아동보호를 국내법에 통합하도록 함	
	아동 포르노 관련 범죄(제9조) 아동 성범죄물 관련 행위를 범죄로 규정	불법 콘텐츠 소지 및 배포, 아동 성범죄 발생 예방 초점 아동 성범죄 권유 또는 그루밍, 알선까지 범죄로 규정(제15조)
	불법 침해, 데이터 간섭, 시스템 간섭 등 핵심 사이버범죄에 집중	자금 세탁 범죄화 중요 인프라 보호규정 추가(제21조)
절차적 권한	두 협약의 핵심 절차적 권한은 유사, 국내법에 위임 적용범위는 UN사이버범죄협약이 더 넓음	
	조건 및 보호 조치(제15조)	조건 및 보호 조치(제24조)
국제협력	전자 증거 수집을 위한 광범위한 국경 간 협력 규정 사이버 범죄수사 신속대응 보장을 위한 24시간 연락망 구축, 국경 간 데이터의 보존 및 공유 강조	국제협력의 범위를 ‘중범죄’로 한정 국제협력의 범위 확대 (ex. 범죄 예방 및 수익금의 동결, 압수, 몰수 및 수익의 반환 - 제31조)

출처: Digwatch 참고하여 작성.

동 협약의 추진 과정에서 인권 단체나 글로벌 기술 기업들은 계속해서 이 협약이 정부의 인권 억압 도구로 악용될 우려가 있다며 상당한 변화를 요구했다. Microsoft, Meta, Oracle, Cisco, Salesforce, Dell, GitHub, HP 등을 포함한 157개 이상의 대형 기술 회사를 대표하는 글로벌 산업 그룹인 ‘사이버보안기술협정(Cybersecurity Tech Accord)’은 이 협약이 사이버보안 연구 자들에 대해 불리하게 사용될 것을 염려하여 이 협약을 반복하여 비난해왔다. 여러 기술 기업들

138. Digwatch, “Comparative analysis: the Budapest Convention vs the UN Convention Against Cybercrime,” October 22, 2024, (<https://dig.watch/updates/comparative-analysis-the-budapest-convention-vs-the-un-convention-against-cybercrime>)

은 이 협약을 통해 정부가 요구할 수 있는 까다로운 데이터 수집 요청에 대해 우려하고 있다.¹³⁹

그러나 이러한 우려에도 불구하고 국가들 차원에서 협약 통과 논의는 순조롭게 진행되고 있다. 2024년 11월 11일 미국과 영국이 자국의 기술 기업이나 인권 단체 및 심지어 의원들의 반발에도 불구하고 나란히 동 협약에 대한 지지를 표명하기도 했다. 미국은 국가 사이버범죄, 데이터 접근 및 기타 사이버 관련 국내 법령과 도구가 정부에 의해 오남용 될 수 있는 위험에 대하여 인정하면서도 절차적 조치에 대한 조항을 포함한 협약 조항의 이행이 강력한 국내 보호 조치, 감독, 역량 강화에 대한 투자 및 강력한 법치주의 기관과 결합되어야 한다면 동 협약에 대해 지지 의사를 밝혔다.¹⁴⁰ 영국도 역시 동 협약의 인권 침해 가능성에 대한 우려에 동 협약안 제24조상의 조치들이 회원국들로 하여금 국제인권법에 따른 인권 보호 조치를 취하도록 할 것이라면서 동 협약안에 대한 지지를 표현했다.¹⁴¹ 2025년에도 UN사이버범죄협약 총회 결의 통과를 위한 논의는 계속될 것이다. 앞으로 얼마나 다수 국가들의 지지를 얻을 수 있을 것인지가 문제이겠지만 이미 러시아와 중국이 긍정적인 입장을 보이고 있으므로, 동 협약은 목표한 시한 내에 채택될 가능성이 크다고 본다. 그렇게 되면 부다페스트협약뿐만 아니라 UN사이버범죄협약에 가입하기 위해 국내 법령의 정비에 더욱 박차를 가해야 할 것이다.

그러나 이러한 UN사이버범죄협약의 채택이 곧바로 글로벌 사이버범죄에 대한 국제사회의 협력으로 이어지는 것은 아니다. 협약 발효 요건을 충족하기 위하여 일정 수 이상 국가들의 조약 비준이 이루어져야 하고, 국제적인 사이버범죄에 대응하거나 사이버범죄의 국제 공조 수사 등에 협력하기 위한 세부 절차에 있어서 인권 보호 등에 대한 태도나 법제가 다른 국가들 간에 원래 동 협약이 의도한 협력이 원활하게 이루어지지 않을 가능성도 여전히 남아 있다. 그럼에도 불구하고 역시 UN사이버범죄협약이 총회 결의를 통해 채택된다면 이는 사이버공간에서 처음으로 포괄적인 국제조약이 탄생하는 역사적인 일이 될 것이다.

139. Jonathan Greig, "Controversial UN Cybercrime Treaty Clears Final Hurdle before Full Vote as US Defends Support," *The Record*, November 13, 2024.

140. "Explanation of Position of the United States on the Adoption of the Resolution on the UN Convention Against Cybercrime in the UN General Assembly's Third Committee," *United State Mission to the United Nations*, November 11, 2024. (<https://usun.usmission.gov/explanation-of-position-of-the-united-states-on-the-adoption-of-the-resolution-on-the-un-convention-against-cybercrime-in-un-gas-third-committee/>).

141. "Human rights must be protected: UK Statement at the UN Third Committee," *Foreign, Commonwealth & Development Office and Liz Page, First Secretary Cyber, Digital and Technology*, November 12, 2024. (<https://www.gov.uk/government/speeches/human-rights-must-be-protected-uk-statement-at-the-un-third-committee>).

새로운 군비경쟁: 수요 증가 속 국방공급망 재편

양욱 연구위원

2024년 평가: 양대 지역분쟁으로 인한 군비증강 지속

2022년 발발한 우크라이나 전쟁이 지속되고, 2023년 이스라엘-하마스 전쟁까지 발발하면서 세계 각국의 안보 불안은 높아졌다. 2023년 전 세계 국방비 총합은 약 2조 4천억 달러로 전년에 비해 무려 6.8%가 인상됐다.¹⁴² 이 국방비 인상률은 최근 60년을 통틀어 사상 가장 높은 수치로 평가된다.

우선 우크라이나 전쟁에 엄청난 국제 자금이 투입되고 있다. 러시아는 2023년 1,090억 달러를 사용해 정부 예산의 16%, 국내총생산(Gross Domestic Product, GDP)의 5.9%를 투입했는데, 舊소련 붕괴 후 최대 국방비를 사용했다. 러시아는 2024년 약 1,270억 달러 이상을 사용할 것으로 추정되고 있다. 한편, 우크라이나 정부는 전쟁 첫 해 2022년 자국 GDP의 약 26%인 420억 달러를 투입했다. 2023년에는 648억 달러로 증가해 정부 예산의 58%, GDP의 약 37%를 사용했다. 전쟁 이전 5년 평균 3.7%였던 GDP 대비 국방비는 10배로 상승했다.¹⁴³

우크라이나는 전쟁자금으로 2024년 770억 달러를 투입할 것을 예상했다. 이는 해외자금 지원을 상정한 액수이다. 실제 미국과 유럽 등 해외 전쟁자금 지원액은 상당하여, 미국은 2024년 초까지 다섯 차례에 걸쳐 누적 1,750억 달러 이상을 지원했다. 이 중 우크라이나 정부로 직접 지원한 예산은 1,060억 달러로, 그중 65.8%인 698억 달러가 직접적인 군사 용도로 활용됐다. 유럽에서는 2024년까지 유럽연합(European Union, EU) 평화지원자금으로 61억 달러를 제공함과 동시에 EU 회원국의 개별지원 총액 374억 달러를 합쳐, 전부 435억 달러를 지원했다.¹⁴⁴

유럽 자체의 군비증강도 주목할 만하다. 2024년 미국을 제외한 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 회원국 전체의 국방예산은 3,800억 달러를 넘어섰다. 전체 GDP 대비 국방비 비율이 2.71%를 기록했는데, 이는 NATO 사상 최초로 2%를 넘어선 것으로 31개 회원국 중 2% 기준에 미달하는 국가는 이제 8개국으로 줄었다. 가장 높은 비율로 투자한 것은 폴란드로 무려 4.12%이며, 1% 수준을 투자한다며 빈축을 사던 독일조차 2.12%를 투자했다.¹⁴⁵

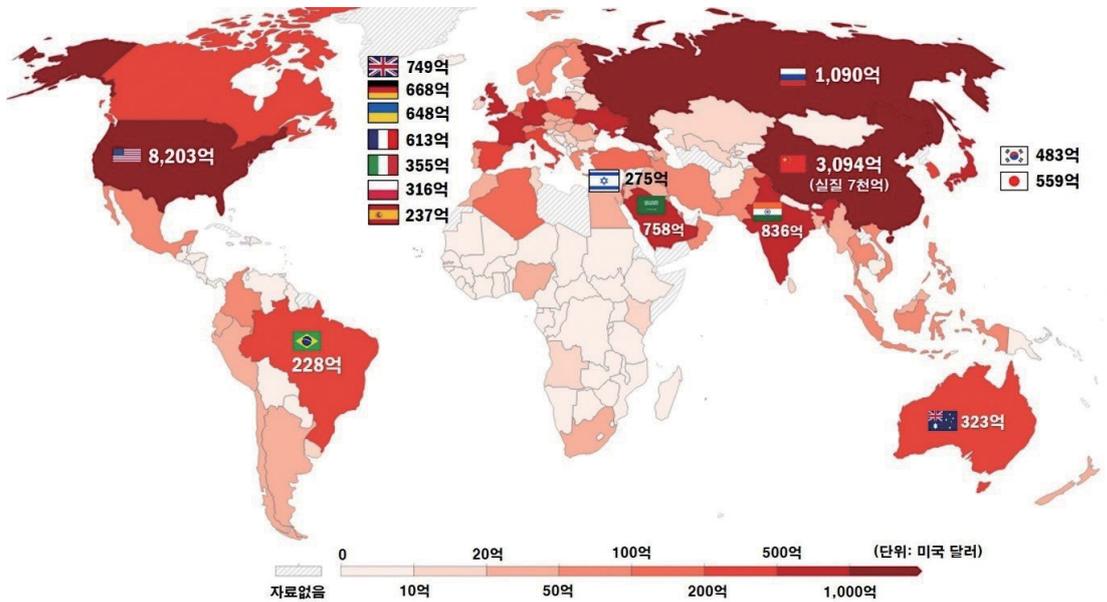
142. "Ukraine War Helped Push World Military Spending to 35-Year High, Study Says," *The New York Times*, April 22, 2024.

143. "Ukraine's funding gap - by the numbers," *Politico*, January 25, 2024.

144. "How Much U.S. Aid Is Going to Ukraine?" *Council on Foreign Relations*, September 27, 2024.; "EU military support for Ukraine," *Council of European Union*, September 18, 2024.

145. "Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2024)," *NATO Press Release*, June 12, 2024. p. 3

그림 1. 2023년 전 세계 국방비 현황



자료: Our World in Data,¹⁴⁶ SIPRI (각국 공식발표를 참고해 저자가 재구성).

중동 지역은 사우디아라비아, UAE, 이스라엘, 이란 등이 주도적으로 군비증강을 이어갔다. 2023년 10월 7일, 하마스(Hamas)의 이스라엘 공습으로 전쟁이 시작되면서 중동은 다시 혼돈에 빠졌다. 2024년 상반기까지 이스라엘이 가자지구 대부분을 점령하며 하마스를 제압하고, 하반기에 호출기-무전기 폭탄암살과 지도부 정밀타격 등으로 헤즈볼라(Hezbollah)를 무력화하면서 종전에 대한 기대감도 있었다. 그러나 이란은 시리아, 이라크, 레바논, 후티, 하마스, 헤즈볼라 등을 지원하며 이스라엘 본토로 두 차례 미사일 공습을 감행하면서 확전 가능성은 상존하게 됐다.

2024년 미국은 8,500억 달러의 국방예산을 예정하여 여전히 국방비 지출에서 세계 1위였다. 그러나 인상률은 불과 1% 수준이며, 생산력 저하로 함정과 항공기의 도입 숫자는 전년 대비 줄어든 상황이다.¹⁴⁷ 한편 미국과 패권경쟁 중인 중국은 2024년 2,360억 달러의 국방예산을 확정해 전년 대비 7.2% 증가했다.¹⁴⁸ 중국은 명목상 세계 2위의 국방예산을 사용했지만, 최소 60%에서 최대 100% 이상을 더해야 실제 예산 규모를 파악할 수 있다.¹⁴⁹

146. "Military spending, 2023," *Our World in Data*, July 8, 2024, (<https://ourworldindata.org/grapher/military-spending-sipri>).

147. "Biden's meager 1% US defense budget increase buys fewer ships, jets," *Reuters*, March 12, 2024.

148. "China raises defense budget by 7.2% for 2024, 'conducive to peace, stability,'" *Global Times*, March 5, 2024.; "China unveils new defense budget, with a 7.2% increase," *Defense News*, March 7, 2024.

149. 기존의 국방비 계산에서 무경과 해경 등 준군사조직 예산은 빠져 있어 최소한 20% 이상이 추가되어야 하며, 이중 목적 연구개발에 들어간 국가 비용을 감안하면 최대 60%를 더해야 한다는 주장이다. 이에 따르면 2023년 중국의 실제 국방예산은 7천억 달러를 넘게 된다. Peter Robertson, "China's Defense Budget Is Much Bigger Than It Looks," *Foreign Policy*, September 19, 2023.; "Sen. Dan Sullivan (R-Alaska) Speaks Against Defense Cuts on the Senate Floor," Senator Dan Sullivan, *YouTube* (<https://youtu.be/13zXu5ktQLs>).

국방예산 증가는 필연적으로 무기체계 증가를 가져왔고, 우크라이나 전쟁으로 NATO 회원국은 초유의 재래식 군비증강사업을 추진하고 있다. NATO 회원국은 우크라이나에 심각하게 부족한 포탄은 물론 전차와 장갑차, 방공미사일 등 다양한 장비를 이전하며 자국의 부족분과 추가 소요에 대응하기도 바빠졌다. 이렇게 재래식 군비증강 전성기를 맞이하면서 국제 방산시장은 유례없던 호황을 맞이했다. 미국은 2023년 항공우주 및 방산산업에서 매출이익만 9,550억 달러를 기록했고, 유럽 업체는 이익이 10~20% 증가하고 있다.¹⁵⁰

이 군비증강 추세에는 재래무기뿐 아니라 핵무기도 포함되어 있다. 한 연구에 따르면 2023년 한 해 동안 전 세계에서 핵무기 관련 비용으로 전년보다 13% 증가한 914억 달러가 지출됐으며, 2024년에는 1천억 달러를 돌파할 것으로 예상됐다.¹⁵¹ 러시아의 新전략무기감축협정(New Strategic Arms Reduction Treaty, New START) 참여 중단과 포괄적핵실험금지조약(Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT) 비준 철회, 중국의 핵무기 증강, 그리고 미국의 핵 3축체계 현대화가 더해지면서 핵무기 경쟁은 더 치열해지고 있다.

2025년 전망: 리뉴얼 되는 국방공급망

우크라이나 전쟁과 이스라엘-하마스 전쟁이 지속되면서 2025년에도 군비증강은 이어질 것이다. 전쟁 특수(特需)에 맞춰 시작된 방산업체의 생산설비 확장이 마무리되면서 재래식 군비증강에도 더 가속도가 붙을 것으로 보인다. 이와 함께 각국 방산정책이 더 정교화되면서 국제적 국방공급망은 진영과 지역에 따라 새 구도를 형성하게 될 것으로 예상된다. 특히 패권경쟁에 직접 영향을 미칠 핵 경쟁과 첨단 무기경쟁에서 블록화와 진영화는 더 가속될 것으로 보인다.

1. 부활하는 재래식 군비경쟁

우크라이나 전쟁과 이스라엘-하마스 전쟁으로 인해 전 세계는 21세기 전쟁도 버튼 하나로 모든 것이 끝나는 스마트 전쟁이 아님을 깨닫게 됐다. 여전히 전장에서는 하루 수만 발의 포탄이 오가며, 치열한 교전으로 매일 수십 명에서 수백 명이 사망한다. 현대전답게 우크라이나나 러시아 양측 모두 연간 수백만 대의 드론을 생산해 매달 수만 대를 소진하는데, 이는 부족한 포탄을 대신하는 탄약으로 사용되기 때문이다.

유럽 각국의 재래식 군비증강은 냉전기 초중반을 방불케 한다. 전후 2024년 중반까지 러시아가 탄도, 순항미사일 등을 무려 1만 발 이상 발사하며 우크라이나를 파괴하자, 유럽 각국은 지지부진하던 미사일요격체계 도입을 앞당기고 있다. 독일은 일찍이 유럽영공방어계획(European Sky Shield Initiative, ESSI) 구상을 제시하며 22개국을 규합하고 있으며, 프랑스와 이탈리아 등은 독자적인 대안을 찾고 있다. 한편 좀처럼 대형 국방사업이 진행되지 않던 유럽은 스텔스 전

150. Aerospace Industries Association, "2024 Facts & Figures: American Aerospace and Defense Remains an Economic Powerhouse," *AIA Press Release*, September 9, 2024.

151. "Global spending on nuclear weapons up 13% in record rise," *The Guardian*, June 17, 2024.

투기보다 진보한 6세대 전투기 개발에 앞장서서, 독일과 프랑스, 스페인은 미래전투항공체계(Future Combat Air System, FCAS) 사업을, 영국과 이탈리아는 일본을 파트너로 글로벌전투항공프로그램(Global Combat Air Program, GCAP)을 추진하고 있다.¹⁵²

유럽 각국은 역내 경제 최강국 독일이 집단방어를 주도할 것을 기대한다. 2023년 독일은 10여년 만에 새 국방정책 지침을 제시하면서 NATO의 동부 방어에서 주도적 역할을 약속했다.¹⁵³ 이미 독일은 독일연방군 현대화를 위해 1,080억 달러의 특별자금을 투입해 우크라이나 전쟁에 대응하는 한편, 현재 18만 명 병력에서 최소 2만 명, 즉 1개 사단 이상의 규모를 증강하고자 한다.¹⁵⁴ 그러나 독일 국민의 71%가 EU의 군사 리더십을 맡는 것을 반대하고 있어¹⁵⁵ 독일의 역할에는 여전히 한계가 예상된다.

세계 3위 방위산업국이기도 한 프랑스는 독일과 함께 유럽 재래식 군비증강의 양대 중추이다. 프랑스는 우크라이나 전쟁으로 전쟁 특수를 누리고 있지만, 막상 독일에 비해 우크라이나 지원에 소극적이라고 비판받기도 한다. 프랑스는 독자적 해외 군사작전을 꾸준히 수행하고 있으며, NATO에는 2009년 재가입했지만 여전히 NATO에 대한 의존이 낮은 편이다. 그러나 프랑스는 2030년까지 국방비를 36%나 늘릴 예정으로¹⁵⁶ 유럽 안보의 주도권을 확보하려는 시도를 지속할 것으로 보인다.

한편 유럽 재래식 군비증강 정점에는 폴란드가 있다. 우크라이나 지원에 앞장서 온 폴란드는 2024년 중반까지 44차례에 걸쳐 40억 유로 상당의 군사지원을 했고, 주력 전차 300여 대를 포함해 전투장비 상당수를 우크라이나에 지원했다. 심지어 폴란드는 우크라이나와 2024년 7월 상호안보조약을 맺고 자국 안보에 영향이 없는 한 모든 지원을 아끼지 않을 것을 약속했다.¹⁵⁷ 폴란드는 우크라이나 지원의 핵심 허브로 자리잡으면서 앞으로도 NATO의 군비증강을 주도할 것으로 예상된다. NATO 회원국 중 처음으로 GDP 4% 이상을 국방에 투입한 폴란드는 2025년 487억 달러를 국방예산으로 책정하며 GDP의 5% 수준까지 높일 예정이다. 폴란드가 2024년 예정한 국방획득계약은 무려 150여 건으로, AH-64 공격헬기, JASSM-ER 순항미사일, F-16 전투기 현대화 사업, K2 전차 추가도입사업 등으로 유럽 최대 규모이다. 폴란드는 러시아 대응의 최

152. Francesco Baronio, "6th Generation Fighter Jets Development: Implications for European Air Forces Interoperability," *Finabel Info Flash*, August 2023, pp. 2-3.

153. Bundeswehr, "Defence Policy Guidelines 2023," *Federal Ministry of Defence*, November 2023, p. 17.

154. "German Government Wants 'War-Ready' Troops," *DW*, April 5, 2024.; "NATO Finds Gaping Holes in Europe's Defences," *Reuters*, July 24, 2024.

155. Harper Fine and Peter Carlyon, "Germany's New Plans for Transforming Its Defence and Foreign Policy Are Bold. They Are Also Running into Familiar Problems," *RAND Commentary*, January 17, 2024.

156. Eufemia Colucci, "Securing Europe: France's Defence Strategy Amidst Rising European Industry Growth and Defence Readiness," *Finabel Info Flash*, May 2024, pp. 5-6.

157. "Ukraine Strikes Security Deal with Poland," *Político*, July 8, 2024.; "Poland Has Transferred Two Armored Brigades' Worth Equipment to Ukraine," *Defence 24*, July 7, 2023.; "Politics of War Color Poland's Record Defense Spending," *National Defense Magazine*, September 24, 2024.

전방이란 입지를 활용해 NATO 핵심전력으로 위상을 확립해가는 전략을 지속할 것으로 보인다.

중동에서는 이스라엘-하마스 전쟁이 모든 추가 갈등을 끌어들이는 양상이다. 이스라엘은 2023년 하마스와의 전쟁 발발 후 예비군 36만 명을 총동원해 2024년 상반기까지 가자지구 분쟁을 제압했다. 이 과정에서 이스마일 하니예(Ismail Haniyeh) 하마스 지도자와 하산 나스랄라(Hasan Nasrallah) 헤즈볼라 지도자를 모두 제거하면서 성공적으로 보복했지만, 이란으로부터 두 차례 미사일 공격을 받았다. 이란에 의한 역내 안보위협이 높아짐에 따라 군비증강이 지속될 예정이다.

親이스라엘 성향 트럼프 2기 행정부가 출범함에 따라 미국의 이스라엘 편향 중동정책이 뚜렷해질 것으로 예상된다. 그러나 미국의 전반적인 미국의 세계전략이 중국 견제로 무게중심이 이동하는 것은 불가피할 것이다. 미국이 對중 억제전략에 집중함에 따라 미 해군은 이란 해군이나 후티 반군의 상선, 유조선 공격에 대해 소극적 방어에 그칠 것이다. 또 아브라함 협정(The Abraham Accords) 확대를 통해 이스라엘, 아랍과 관계 개선을 추구하면서 역내 親미 국가 간 안보협력을 통해 부담 경감을 추구할 가능성이 높아짐에 따라 중동 국가의 미국에 대한 실망은 지속될 것이다. 사우디아라비아는 ‘사우디 비전 2030’ 전략서를 통해 해외 무기수입을 줄이고 독자 생산을 통한 자주국방을 추구할 것을 밝혔다.¹⁵⁸ UAE나 바레인 등의 국가도 이런 전략을 참고하여 자주국방을 가속할 것으로 예상된다.

중국의 팽창주의로 남중국해 동중국해 갈등이 지속되고, 단연 대만 위기는 주요 이슈로 남을 것이다. 중국은 신종코로나바이러스(COVID-19) 팬데믹 여파에서 어느 정도 회복됐지만 불안한 경제지표에도 불구하고 군비증강을 지속할 것이다. 중국은 세계 수준 군사력 보유를 목표로 해군과 공군력 증강에 집중하고 있으며, 특히 중국 해군은 ‘푸젠(福建)’ 항공모함을 시험 가동하는 한편, 그간 훈련용으로만 평가되던 1번함 ‘랴오닝(遼寧)’을 실전용으로 현대화하는 등 항공모함 3척 체제를 갖추며 대만에 대한 군사적 강압능력을 높여 나갈 것으로 보인다.

중국의 인도-태평양(Indo-Pacific) 지역 영향력 확장에 대응하는 핵심인 ‘격자무늬 동맹(Lattice-like Alliance)’은 해군력을 현저히 증강할 것이다. 일본은 미국 없이도 결속력을 갖추는 격자무늬 동맹 최첨단에 서서, ‘반격능력’ 보유를 강조하고 공격무기의 증강에 나서 왔다. 일본은 2025년 국방예산으로 사상 최대인 590억 달러(85조 4천억 엔)를 요구했으며, 2027년부터는 GDP 2% 이상을 투입한다.¹⁵⁹ 게다가 ‘아시아판 NATO’를 주장하는 이시바 시게루(石破茂) 일본 총리의 집권으로 자위대의 적극적 활동이 더 기대되지만, 국내 여론의 반발로 일본의 역내 안보 주도는 쉽지 않을 전망이다. 한편 호주는 원자력 추진 잠수함 도입 사업에 더해 2선급 호위함 11척 건조 사업을 적극 추진하면서 건실한 해군력으로 역내 영향력 확장을 지속적으로 시도할 것이다.

158. “Saudi Vision 2030,” *Saudi Vision 2030* (<https://www.vision2030.gov.sa/en>).

159. “Japan’s Defense Ministry Requests Largest Ever Budget for Fiscal Year 2025,” *The Diplomat*, August 20, 2024.

2. 패권경쟁 속 핵 군비경쟁과 첨단기술경쟁

핵 군비경쟁은 재래전력의 우세를 확신하지 못하는 러시아에 의해 시작됐다. 우크라이나 전쟁 개전과 함께 러시아는 전술핵 사용을 위협하며 NATO의 우크라이나 지원과 우크라이나의 러시아 본토 반격을 억제했지만,¹⁶⁰ 우크라이나가 쿠르스크로 진격하며 러시아 본토에 대한 공격을 확대하면서 억제에 실패하자 2024년 9월 핵 교리 변경을 검토하여 11월 15일에 이를 공식 승인했는데, ‘국가가 존망의 위기에 있을 때만 비핵국가에 핵 공격을 할 수 있다’라는 조건을 ‘주권에 심각한 위협이 있을 때’로 교체했다.¹⁶¹ 이렇게 핵 사용 문턱을 낮춘 러시아는 이제 전술핵 무기 숫자를 대폭 늘리면서 핵무기를 위협용이 아니라 실제 공격역량으로 전환하고 있음을 과시할 것이다.

미중 전략경쟁에서 우위를 노리는 중국은 對미 강압과 인도-태평양 지역 영향력 확대를 위해 핵전력을 급격히 증강시키고 있다. 중국 전략로켓군은 간쑤성에 대규모 사일로(silo) 기지를 건설하고, 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile, ICBM) 수를 2000년 35기에서 2023년 130기 이상으로 늘렸고, 45년 만에 DF-31AG ICBM을 발사하며 對미 핵 타격능력을 높였다. 또한 중국은 괌, 인도, 일본, 러시아, 한국을 목표로 하는 중거리탄도미사일(Medium-Range Ballistic Missile, MRBM) 성능개량을 실시하고, 2030년까지 핵탄두를 1천 개로 늘리는 것을 목표로 하고 있다.¹⁶²

전 세계 30여 국이 미국 확장억제(Extended Deterrence)에 의존하고 있다. 그런데 미국의 중거리 핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF) 철회와 러시아의 New START 후속조치 중단으로 국제 핵 비확산체제가 급격히 약화되면서, 국제질서 유지의 한 축인 확장억제는 이제 핵보장이 관건이 되고 있다. 미국 정치권은 오바마 행정부까지 비확산 및 ‘핵 없는 세상(Nuclear-free world)’을 정책 기조로 핵전력을 감축해왔지만, 중국과 러시아의 도전을 맞아 사상 최대의 핵 현대화를 지속적으로 추진하기 시작했다.

전략폭격기-ICBM-잠수함발사탄도미사일(Submarine Launched Ballistic Missile, SLBM)로 구성되는 미국의 ‘핵 3축전력(Nuclear Triad)’은 40~60년 전 개발된 플랫폼을 바탕으로 운용돼 교체가 시급한 상황이다. 이에 따라 다탄두를 탑재한 센티넬(Sentinel) 신형 ICBM 배치, B-21 차세대 전략폭격기 도입 확대, 콜럼비아급 차세대 전략원자력잠수함(Columbia SSBN) 도입과 트라이던트(Trident)-II SLBM의 증산 등이 본격적으로 이뤄지고 있다. 2023년부터 2032년까지 10년간 투입되는 비용은 무려 7,560억 달러로, 이는 2021년 발표된 10년간 예산 투입계획

160. 러시아의 정치군사지도자들은 우크라이나 전쟁과 관련해 무려 200여 차례나 핵무기를 언급하며 핵 위협을 일삼았고, 2024년 6월에는 벨라루스에 대한 전술핵 전진배치 훈련을 공개하며 위협수위를 높였다.

161. Heather Williams, “Why Russia Is Changing Its Nuclear Doctrine Now,” *CSIS Commentary*, September 27, 2024.

162. Hans M. Kristensen, Matt Korda, Elaine Johns, and Michael Knight, “Chinese Nuclear Weapons, 2024,” *Bulletin of the Atomic Scientists* 80:1, 2024, p. 58.; “Dong Feng-31: Traveling 12,000 KM, China Likely Fired DF-31 ICBM That Can Carry Multiple Nuke Warheads - Experts,” *The EurAsian Times*, September 29, 2024.

보다 무려 1,220억 달러 증가한 금액이다.¹⁶³ 그러나 동맹의 확장억제 신뢰 하락이 계속되면 미국은 핵전력에 대한 투자를 더 늘리는 상황을 맞게 될 것이다. 아울러 필리핀 내 중거리 미사일 배치 및 바이든 행정부 당시 폐기된 해상 기반 핵 순항미사일의 재개발도 힘에 의한 우위를 내세우는 트럼프 2기 행정부에서 탄력을 받을 가능성이 있다.

핵무기만큼 패권경쟁에 영향을 미칠 우주, 사이버, 전자기파, 인공지능(Artificial Intelligence, AI) 등 첨단기술 경쟁도 급격히 가속화할 전망이다. 우선 미국은 트럼프 2기 행정부에서 우주군(U.S. Space Force) 예비 및 보조전력 개념인 우주방위군(Space National Guard)이 창설될 전망이다.¹⁶⁴ 한편 미국은 AI 분야에서 AI 행정명령과 AI 국가안보각서를 발표해 국가안보에서 가장 핵심 기술로 인지하고 중국과 AI 협력을 금지하며 전략적 우위를 유지하고자 하며, 트럼프 2기 행정부에서는 AI 관련 규제 완화와 광범위한 對중 수출 및 투자 금지조치를 통하여 패권경쟁의 우위 선점에 더 집중할 것으로 예측된다.¹⁶⁵

미국의 전략적 우위에 대해 중국과 러시아의 도전도 거세질 것이다. 중국은 제14차 5개년 계획을 통해 2030년까지 AI 분야에서 세계 정상을 차지할 것을 목표로 한 바 있으며, 2026년까지 최소 50여 개 AI 국가표준을 확립하고자 하는 등 민간 산업역량을 견인하며 AI 분야의 장악을 지속할 것으로 보인다.¹⁶⁶ 한편, 러시아는 2024년 5월 우주로 핵무기를 탑재한 인공위성을 발사한 것으로 추정되며¹⁶⁷ 유사한 시스템을 추가하면서 우주공간 군사화를 가속시키면서 핵과 우주 분야에서 동시에 우위를 추구하려는 행위를 지속할 것이다.

3. 국방공급망 리뉴얼

재래식과 핵 군비증강은 결국 방위산업의 연구개발과 생산역량 없이는 불가능하다. 군비경쟁의 승패는 국방공급망을 얼마나 잘 갖췄느냐에 좌우된다. 국방공급망은 방산기반(Defense Industrial Base, DIB)이나 국가기술산업기반(National Technology and Industrial Base, NTIB)으로 불리기도 하는데, 국가안보에 관련되거나 겸용기술(dual-use technology)을 활용하는 연구개발, 생산, 유지정비 등의 제반활동과 이에 관련된 인력 및 조직을 뜻한다.¹⁶⁸

역사 속에서 자국의 국방공급망을 중시하지 않는 나라는 없었다. 그러나 냉전 종식과 세계화

163. "Projected Costs of U.S. Nuclear Forces, 2023 to 2032," *Congressional Budget Office*, July 2023.

164. "Trump's 2nd Term Could Push Space Force to Take Bolder Stance," *SpaceNews*, November 13, 2024.

165. The White House, "Memorandum on Advancing the United States' Leadership in Artificial Intelligence," *The White House Press Release*, October 24, 2024.; John Villasenor and Joshua Turner, "AI Policy Directions in the New Trump Administration," *Brookings Commentary*, November 14, 2024.

166. "中华人民共和国, 国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要," 2021년 3월 12일자.; "China to Formulate over 50 Standards for AI Sector by 2026," *Xinhua News Agency*, July 2, 2024.

167. "What to Know About the 'Space Weapon' the U.S. Says Russia Recently Launched," *NPR*, May 30, 2024.

168. Congressional Research Service, "Defense Primer: The National Technology and Industrial Base," *CRS In Focus*, March 30, 2023.

속에서 대부분의 국가는 국방예산을 크게 감축하면서 방위산업 축소와 통폐합을 꾀하여 왔다. 전 세계 공급망이 하나로 연결되고 민간 상용기술이 오히려 국방과학기술을 선도하면서, 국방공급망을 국가가 독점한다는 원칙은 의미가 퇴색됐다.

국제 연대 재결성으로 국제공급망이 급격히 분화되면서 국방공급망에 미치는 영향도 점차 커지고 있다. 미국은 미중 전략경쟁으로 인하여 이미 2010년대부터 국방공급망의 철저한 분리를 추구하는 등으로 대응해왔다. 그러나 미국조차 소재부품산업의 급격한 감소 및 편중화, 임금 상승과 투자 제한 등으로 인한 국내 생산역량 감소로 인해 국방공급망이 한계를 드러내고 있으며, 그 하락 폭은 더 커질 것이다. 이 한계를 극복하기 위해 국방공급망 ‘리뉴얼(Renewal)’이 일어날 것으로 예상된다.

‘COVID-19’ 팬데믹이 국제공급망 위기를 인식하는 계기였다면, 우크라이나 전쟁은 세계가 국방공급망의 한계를 절감하는 계기가 됐다. 냉전 종식 후 지속적 병력 감축으로 방산 생산설비도 심각히 감소했고, 원자재와 국방예산의 부족이 겹치면서, 우크라이나 전쟁 발발 후 갑작스러운 수요 증가에 대응할 수 없었다. 세계 최대 방산역량을 갖춘 미국이 무기와 탄약을 지속적으로 제공했지만, 미국도 NATO 회원국, 특히 긴급히 방어태세를 갖춰야 하는 폴란드 등 동유럽 국가의 수요를 감당할 수 없었다. 이러한 국방공급망의 한계를 채워준 것이 한국으로, 폴란드에 K-2 전차 980대, K9 자주포 670문, 천무 다연장로켓 290문, FA-50 경전투기 48대 등 경이적인 판매 기록을 세웠다.

이렇듯 유럽이 역내 국방공급망의 한계를 경험하자, 독일과 프랑스 등 유럽의 전통 방산강국이 앞장서서 독자 방산강화계획인 유럽방산전략(European Defense Industrial Strategy, EDIS)을 제시하고 있다. 유럽 각국이 국방투자를 확대하고 유럽 내에서 공동획득에 나서자는 것이 전략의 핵심이다. 이에 따라 2030년까지 국방물자를 40% 이상 공동으로 획득하며, 국방비의 50%는 유럽 내 생산장비를 구매하고, 최소한 35%의 국방물자를 EU 국가들 내에서 거래하는 것이다.¹⁶⁹ EDIS는 유럽 내의 국방공급망을 확립하겠다는 야심 찬 계획이지만, 각국의 획득 일정에 유럽 방산회사들이 충분히 부응하기 어려울 것으로 예상된다. 결국 유럽은 한국, 이스라엘, 일본 등 NATO 회원국 외 국가를 국방공급망에 포함시켜야 할 것이다.

전통적으로 시장 역량을 신뢰해왔던 미국도 2024년 최초로 국가 차원의 방산전략을 제시했다. 국가방위산업전략(National Defense Industrial Strategy, NDIS)으로 명명된 이 전략서에서 미국방부는 해외의존을 탈피하고 유연하고 현대적인 차기 방산 생태계를 만들 것을 목표로 제시했다. NDIS는 구체적 추진 방안으로 탄력적 공급망, 인력 준비, 획득의 유연성, 경제적 억제 등 4개 분야에서 우선순위를 조정해 나갈 것을 계획한다.¹⁷⁰ 미국 방산의 진정한 문제는 미국 내 고비용 구조와 생산력 저하다. 이를 해결하기 위해 ‘존스법(Jones Act)’ 등 무기체계의 자국 생산을 의무화한 법안을 개정해 한국, 일본, 호주 등 동맹의 국방기술과 생산력을 활용해야 한다. 그러나 생산

169. European Parliament, “European Defence Industrial Strategy,” *European Parliamentary Research Service*, September 2024.

170. “National Defense Industrial Strategy,” *Department of Defense*, 2023.

시설과 일자리를 미국으로 가져오겠다는 미국 생산정책이 적용되면 오히려 국방공급망 문제는 해결이 요원해질 수 있어 트럼프 2기 행정부의 선택이 주목된다.

한편 우크라이나 전쟁을 시작한 러시아도 국방공급망을 안정시키기 위해 노력하고 있다. 러시아는 전쟁 이전 연간 40대였던 전차 생산능력을 2024년 여름에는 130대까지, 다연장로켓과 야포 생산은 150%를 증가시켰다.¹⁷¹ 그러나 연간 250만 발의 포탄 생산능력을 가진 러시아도 매일 수만 발을 소모하는 전쟁을 감당할 수 없어 북한 및 이란과의 군사협력을 시작했다. 특히 북한은 포탄과 로켓탄 외에도 탄도미사일과 기갑차량 등을 판매하면서 전쟁 특수를 맞이하고 있으며 심지어 우크라이나 전쟁에 병력을 파병하기까지 했다. 북한의 적극적 러시아 밀착은 경제 이득과 동맹안보 이익을 동시에 추구하는 것이지만, 동시에 러시아 국방공급망에 편입되어 장기 협력을 구조화하는 계기로도 분석된다.

전 세계적 군비증강 소용돌이 속에서 한국은 상대적으로 안정적 군사력 건설을 이어가고 있다. 북한 핵 위협이 급증하면서 국방력 증강에 대한 여론도 계속되어, 국방예산은 2024년 59.4조 원이 책정된 데 이어, 2025년에는 3.6% 증가한 61.6조 원이 편성됐다.¹⁷² 방위력 개선비 18조 원 가운데 6조 원 이상이 북핵 대응을 위한 ‘한국형 3축체계’에 투입됨으로써 첨단 재래식 전력에 대한 꾸준한 투자로 동북아 역내 군비경쟁에서 뒤처지지는 않을 것이다.

특히 군비증강을 지원할 방위산업 역량과 기본기는 강한 편이다. 한국 산업화의 시발점 가운데 하나인 방위산업은 2000년대 후반 경쟁체제 전환과 적극적 수출전환정책으로 10여 년 만에 국가적 수출주도산업으로 성장했다. 우수한 생산능력과 상용 첨단기술 역량이 기본기로 자리잡은 가운데, 50만 명의 대규모 병력으로 인한 규모의 경제로 독자개발의 동력이 확보되면서 국제 방산시장에서 남다른 경쟁력을 가지고 성장했다. 그러나 경직된 획득구조로 인해 첨단 무기의 패스트트랙 개발이 어렵고 방산기업의 창의성이 인정받을 수 없는 것은 심각한 단점이다. 또 우크라이나 전쟁 특수에 대한 과도한 기대로 인해 과다생산이 이뤄질 경우, 수요 감축과 유럽기업의 견제로 어려운 상황에 빠질 수 있다. 게다가 글로벌 중추국가(Global Pivotal State, GPS)라는 기치에 맞는 방산수출 정책 기조를 명확히 하지 못하면 미국 중심의 국방공급망에서 하부참여자로 전락하거나 자칫 제외될 수 있다. 따라서 정확한 수요 예측과 원칙을 갖춘 방산협력으로 국제 국방공급망에서 독자적 위상을 확보할 수 있도록 국가적 노력을 집중할 때다.

171. Guntram B. Wolff et al., “Fit for War in Decades: Sluggish German Rearmament Versus Surging Russian Defence Production,” *Bruegel Analysis*, September 16, 2024.

172. 국방부, “2025년 국방예산, 전년 대비 3.6% 증가한 61.6조원,” *대한민국 정책브리핑*, 2024년 8월 28일자.

경제안보 전략과 공급망 재편의 구체화

이승주 중앙대학교 교수

2024년 평가: 지정학적 불확실성 속 단절과 경쟁의 가속화

2024년은 세계질서의 분절화가 지속된 한 해이다. 미중 전략경쟁, 우크라이나 전쟁과 같은 지정학적 불확실성이 지속된 데다, 새로 발생한 이스라엘-하마스 전쟁도 해결의 실마리는 요원한 것처럼 보였다. 경제안보 측면에서 우크라이나 전쟁은 세계화의 증가 속도를 낮추고 경제제재를 확산시키는 기폭제가 됐다. 세계화와 무역은 전후 세계 경제 성장을 구동한 원동력이었다. 세계은행(World Bank, WB)의 집계에 따르면 세계 GDP에서 세계 무역이 차지하는 무역 개방성 지수는 2008년 61.1%에 이른 후, 2022년 62.6%로 답보 상태이다. 2008년 글로벌 금융 위기로 시작된 세계 경제 질서의 불확실성이 지정학 리스크와 결합되면서 세계화의 감속 현상이 나타나고 있다.

미중 첨단기술 경쟁의 확산과 우크라이나 전쟁으로 촉발된 경제제재의 전 지구적 확대 또한 세계화의 증가 속도를 뒤에서 잡아당기는 효과를 초래했다. 미국은 중국의 첨단기술 추격을 지연시키기 위해 첨단기술 수출통제의 범위를 지속적으로 확대했다. 특히, 미국은 산업 경쟁력과 국가 안보에 미치는 잠재 영향력이라는 두 가지 측면에서 對중국 수출통제를 강화했다. 2024년 9월 미 상무부가 인공지능(Artificial Intelligence, AI) 핵심 부품인 고대역폭 메모리(High Bandwidth Memory, HBM)를 필두로, 양자컴퓨팅(Quantum computing) 및 부품, 첨단 반도체 제조 장비, 금속 및 합금의 부품과 소프트웨어에 대해 수출통제를 시행한 것이 대표적 사례이다.

수출통제를 시행한 상무부의 명분은 “국가안보와 외교정책상의 이유”였다. 다만, 상무부는 對중국 수출통제를 시행하는 데 있어 동맹 및 파트너들과 광범위한 논의를 거쳤다는 점을 강조하고, 더 많은 국가가 유사한 조치를 취하기를 기대한다는 점을 빼놓지 않았다. 중국에 대한 견제가 기대 효과를 발휘하기 위해서는 수출통제의 실질적 다자화가 필요하다는 인식의 편린을 드러낸 것이다.

우크라이나 전쟁의 지속은 서방 측의 對러시아 제재와 러시아의 보복 제재가 연쇄 작용을 일으키면서 경제제재 범위를 획기적으로 확대했다. 2024년 10월 기준 미국이 러시아에 부과한 제재 건수는 무려 188건에 달한다. 이어 폴란드(180), 독일(169), 프랑스(167), 이탈리아(166), 스페인(165), 영국(73) 등 대다수 유럽 국가가 광범위한 경제제재를 러시아에 부과했다. 미국과 유럽의 동맹국이 러시아에 대해 경제제재의 십자포화를 퍼붓고 있는 것이다. 전쟁의 태풍의 핵을 비껴간 일본(59), 호주(30), 한국(10) 등 인도-태평양(Indo-Pacific) 지역 국가도 러시아 제재에 동참함으로써, 대다수 주요국(dominant power)이 對러시아 제재에 참여하는 체제적 결과가 초래됐다. 이에 대해 러시아는 독일(36), 폴란드(35), 프랑스(35), 이탈리아(35), 스페인(35), 미국(28) 등 서방 국가는 물론, 일본(35), 한국(33), 호주(26)에 대해서도 경제제재를 부과

했다. 인도-태평양 지역 국가는 미국과 유럽 국가에 비해 對러시아 제재 건수가 현저하게 적은데도 불구하고, 러시아로부터 미국 및 유럽 국가와 유사한 수준의 제재를 받았다는 점이 특이하다.

2020년 ‘신종코로나바이러스(COVID-19)’의 전 세계적 확산 과정에서 공급망 교란의 충격을 경험한 세계 주요국은 공급망 회복탄력성(resilience) 향상을 지속적으로 추구했다. 주요국 정부와 다국적 기업은 공급망 재편 과정에서 비용 증가가 불가피하다는 현실 인식의 토대 위에, 효율성 감소를 최소화하는 가운데 공급망의 회복탄력성을 높이는 노력을 경주했다. 이를 위해 대다수 국가는 국내적으로 첨단기술 연구개발 역량의 향상 및 첨단산업 제조 역량 확충과 다변화를 위한 가치 사슬의 재구성을 동시에 시도했다. 2024년 주요국은 결국 공급망을 재편하는 데 있어서 경제적 효율성과 지정학적 관계를 함께 고려하지 않을 수 없었다.

지정학적 요인이 주요 고려 사항이라는 점에서 미국과 중국의 공급망 재편 전략에는 공통점이 있다. 미중 양국 모두 지정학적 거리(geopolitical distance)가 가까운 국가와 무역을 확대하는 경향을 보였다. 다만 미국은 캐나다, 멕시코처럼 지리적 거리가 가까운 국가들과 무역을 확대한 반면, 중국은 지리적 거리가 먼 남미, 아프리카, 중동 지역 국가들과 무역을 확대하는 차별성이 나타났다. 이 차별성의 근저에는 한국과 일본이 있다. 한국과 일본이 지정학적 거리가 가까운 미국과 무역을 확대하는 한편, 지리적 거리가 가까운 중국에 대한 무역 의존도를 감소시킨 것이다. 반면, 아세안 국가들은 공급망 다변화 대상으로 부상하면서, 미국과 중국은 물론, 한국과 일본도 무역을 확대하고 있다. 공급망 재편 과정에서 발생한 세계 무역 패턴의 변화는 세계 경제 질서 변화의 방향을 가늠하는 단초가 될 수 있다는 점에서 지속적으로 예의 주시할 필요가 있다.

첨단기술 대다수가 겸용기술(dual-use technology)화함에 따라 국가 간 경쟁은 더 치열해졌다. 2024년 첨단기술의 안보화는 두 가지 방향에서 진행됐다. 첫째, 첨단기술 역량을 선제적으로 확보하기 위해 국내 혁신 역량을 강화하는 전략을 우선 추구하되, 경쟁국과의 기술 격차를 유지 및 확대하는 데 도움이 되는 국가들과 국제협력을 추구하는 양면 전략이다. 미국, 유럽연합(European Union, EU), 일본은 첨단산업 가치 사슬에서 특히 취약한 국내 생산역량을 확충하기 위해 대규모 보조금 지급과 같은 산업정책을 일제히 추진하는 한편, 첨단기술의 연구개발 역량 강화를 위해 국제협력을 강화했다. 미국의 ‘반도체 및 과학법(CHIPS and Science Act)’, ‘유럽 반도체 법안(EU CHIPS Act)’, 일본 정부의 TSMC(Taiwan Semiconductor Manufacturing Co.)에 대한 보조금 지급이 전자의 대표 사례이다. 일본 경제산업성은 TSMC 제1공장에 4,760억 엔, 제2공장에 7,320억 엔 등 막대한 보조금을 지급했다. TSMC는 일본 정부의 지원을 활용해 2021년 10월 일본 진출 의사 표명, 2022년 4월 착공, 2023년 12월 완공 등 놀라울 정도의 속도를 보였다. 2024년 연말 양산을 목표로 하는 제1공장은 2024년 4월 기시다 후미오(岸田文雄) 전 일본 총리(이하 기시다)의 “일본 전체에 큰 파급효과를 미칠 것”이라는 기대 섞인 전망에서 나타났듯이, 일본 제조업 부활의 신호탄으로 인식되었다.

둘째, 첨단기술 유출을 방지하는 조치를 강화했다. 수출통제 확대, 투자 심사 강화, 특허 보호 등이 이에 해당한다. 2024년은 특히 기술 유출을 제한하는 유력한 수단으로서 아웃바운드(outbound) 투자 심사 도입을 둘러싼 다양한 논의가 전개됐다. 2024년 8월 바이든 행정부는 첨단기술 2개 분야의 對중국 투자를 제한하는 행정명령에 서명하고, 이어 미 재무부는 사전 입법

예고를 통해 관련 업체의 의견을 수렴하는 절차에 돌입했다. 미국 정부는 아웃바운드 투자 제한이 중국에 대한 기술 유출을 방지하는 효과적 수단이라는 점을 역설하고 있으나, 미국 대외무역위원회(National Foreign Trade Council, NFTC), 미국 소비자기술협회(Consumer Technology Association, CTA), 미국 반도체산업협회(Semiconductor Industry Association, SIA) 등은 동맹 및 파트너가 유사 조치를 취하지 않을 경우, 미국의 對중국 투자가 대체되는 효과만 낳을 뿐이라는 신중한 입장을 취했다. 이는 한국, 일본, EU 등 주요국들이 미국의 아웃바운드 투자 심사와 동조화해야 하는 압력이 커지는 결과로 이어졌다.

■ 2025년 전망: 국제경제질서의 본격적 ‘리뉴얼’

1. 비전과 전략에서 이행으로

최근 2~3년 사이 세계 주요국은 비전과 원칙 차원에 머물던 경제안보 전략을 실행단계로 전환했다. 일본은 2020년 국가안전보장국에 경제반을 설치하고, 2021년 10월 기시다 내각이 경제안보담당대신을 임명함으로써 경제안보 전략의 추진을 위한 제도적 강화에 착수했다. 이어 일본은 2022년 5월 『경제안전보장추진법』을 제정함으로써 공급망 강화, 주요 인프라의 안전, 첨단 기술 개발과 특허 비공개 등 경제안보 추진을 위한 법적 기반을 확고히 했다. 2025년 일본은 법적, 제도적 강화를 토대로 경제안보 전략의 내용을 채워 나갈 것으로 예상된다.

EU 역시 2023년 6월 ‘경제안보 전략(Economic Security Strategy)’을 발표한 데 이어, 독일 정부가 ‘중국 전략(Strategy on China)’을 발표한 것을 기점으로 비전 수준에 머물렀던 경제안보 전략을 실행 전략으로 전환시킬 수 있는 계기를 마련했다. 2025년 EU는 경제안보 분야 실행 전략을 분야별로 더 구체화할 것이다. EU와 독일과 프랑스 등 역내 주요국이 인도-태평양 전략을 공표한 것을 감안할 때, EU는 인도-태평양 지역 국가들과 협력을 경제안보 분야로 확대하는 방안을 모색할 것이다.

2. 게임 체인저의 등장: 트럼프 행정부의 귀환

2025년 트럼프 행정부의 귀환은 미국은 물론 다른 국가의 경제안보 전략에 커다란 영향을 미치는 게임 체인저(game changer)가 될 전망이다. 바이든 행정부는 중국에 대한 전방위적 압박을 가했던 트럼프 1기 행정부와 차별화된 전략을 추구했다. 바이든 행정부는 미중 상호의존 관계의 현실을 인정하되, 중국에 대한 취약성의 근원을 해소하는 디리스크링(de-risking)으로 정책 전환을 시도하는 가운데, 핵심 첨단기술에서 중국의 추격을 저지하고, 더 나아가 격차를 확대하는 데 초점을 맞춘 “좁은 분야, 높은 장벽(Small yard, high fence)” 전략을 추구했다. 바이든 행정부가 첨단 반도체를 중국 견제 전략의 핵심 수단으로 선택한 것은 이 배경이었다. 바이든 행정부는 이와 동시에 동맹 및 파트너와 협력을 확대, 강화함으로써 중국 견제 전략의 효과를 제고하기 위해 노력했다.

트럼프 2기 행정부는 대선 기간 중국산 수입품에 대해 60~100%에 달하는 고율 관세를 부과할 것을 공언했듯이, 중국 견제 수위를 대폭 높일 것이다. 이 경우, 미국은 “다소 넓은 분야, 더

높은 장벽(Bigger yard, higher fence)” 전략으로 정책 전환을 시도할 것이다. 트럼프 2기 행정부는 동맹 및 파트너와 관계에서도 모든 수입품에 대해 10% 보편관세(blanket tariff)를 부과하고, 방위비 분담의 상향 조정을 시도하는 등 큰 변화를 추구할 것이다. 트럼프 2기 행정부는 동맹 및 파트너에 대해서도 거래적 접근(transactional approach)을 구사함으로써 바이든 행정부가 추진했던 국제협력 전략을 원점으로 회귀시킬 것으로 예상된다.

그러나 2025년 트럼프 2기 행정부가 바이든 행정부의 경제안보 전략을 모두 무효화하지는 않을 것으로 예상된다. 첨단기술 분야에서 미국의 우위를 유지, 확대해야 한다는 점에 대해서는 트럼프, 바이든 정부가 일치된 정책 목표를 갖고 있기 때문이다. 미국과 중국의 첨단기술 경쟁의 상징으로 떠오른 AI 분야에서 이 연속성과 일관성이 비교적 명확할 것이다. 바이든 행정부는 2024년 10월 ‘AI 분야에서 미국의 리더십을 발전시키고, 국가 안보 목표를 달성하기 위해 AI를 활용하고, AI의 안정성, 보안성 및 신뢰성을 강화하기 위한 국가안보각서(Memorandum on Advancing the United States’ Leadership in Artificial Intelligence; Harnessing Artificial Intelligence to Fulfill National Security Objectives; and Fostering the Safety, Security, and Trustworthiness of Artificial Intelligence)’를 발표했다. 2023년 10월 공표된 ‘안전하고, 안정적이며, 신뢰할 수 있는 AI의 개발과 활용에 대한 행정명령(Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence)’에 따른 이행 조치로 작성됐다.

‘AI에 관한 국가안보각서(National Security Memorandum on AI)’로 알려진 이 각서는 미국이 AI 분야 리더십을 중국에 내어줄지도 모른다는 우려에 대한 대응 조치의 성격을 갖는다. 바이든 행정부의 설리번(Jake Sullivan) 미국 국가안보보좌관은 이 각서가 미국의 AI 선도적 역할을 행동으로 옮기고, 더 나아가 군사적 우위를 확보하기 위한 로드맵이라고 설명한 바 있다. 미국이 AI를 산업과 경제는 물론, 군사 분야에서도 미국의 지배력을 공고히 하는 수단으로 활용할 것임을 명확히 한 것이다. 이를 위해서는 미국이 중국에 대해 기술적 우위를 유지, 확대하는 것이 전제돼야 한다.

트럼프 2기 행정부도 미국이 AI 리더십을 공고하게 하고, 중국에 대해 우위를 확보하는 것이 중요하다는 점에는 이견이 없을 것으로 예상된다. 트럼프 2기 행정부는 오히려 AI 전략의 이행 속도를 높이고, 데이터, 인프라, 컴퓨팅 파워, 애플리케이션으로 구성된 AI 공급망을 강건하게 하는 전략에 높은 우선순위를 부여할 것으로 예상된다.

3. 지정학적 불확실성과 공급망 재편

국내 생산 비중을 늘리는 리쇼어링(reshoring)이 2025년에도 점차 증가할 것으로 보인다. 배인앤컴퍼니(Bain & Company)가 2024년 시행한 설문 조사에 따르면, 응답 기업의 약 81%가 향후 3년간 국내 또는 국내에 가까운 지역으로 이전할 계획이 있다고 답하였다. 반면, 조사 대상 기업의 69%는 향후 3년간 중국에서 다른 지역으로 공급망을 다변화할 계획도 있는 것으로 나타났다.

이 조사 결과에 따르면, 2025년 공급망 재편에 일정한 방향성이 예상된다. 첫째, 중국 내 생

산 비중을 낮추는 공급망 재편이 지속될 것이다. ‘COVID-19’을 거치는 과정에서 중국 정부의 상하이 봉쇄 조치 등으로 인한 공급망 교란의 경험, 중국 경제의 침체, 지정학적 리스크의 지속 등이 중국 이외의 다른 지역으로 다변화를 촉진하는 요인이다.

둘째, 위 조사에 따르면 공급망 다변화의 대상 지역은 인도 29%, 미국 16%, 동남아시아 11%, 캐나다 10% 순으로 나타났다. 이는 중국으로부터 다변화 압력이 증대되고 있음에도 불구하고, 어떤 국가도 단독으로 중국을 대체하기는 어렵다는 것을 의미한다. 중국이 형성해 온 공급망 생태계를 다른 국가에서 그대로 재현하기에는 현실적 장벽이 매우 높다. 따라서 다수의 국가가 저마다 비교우위에 따라 중국을 부분적으로 대체하는 공급망 재편이 진행될 가능성이 높다. 다만, 공급망 재편이 경제 효율성만을 고려하기보다는 지정학적 리스크를 관리할 수 있는 지역의 비중이 높아질 것이다.

셋째, 공급망 재편 압력이 높아지고 있는 것은 사실이나, 그렇다고 해서 공급망 재편이 단기간에 완결될 수 있는 것은 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 대다수 기업이 공급망 재편 속도를 높이고 있지만, 공급망 재편을 종결한 기업의 비율은 2%에 불과하다. 반면, 공급망 재편을 진행 중이거나 계획 중이라는 기업은 각각 39%, 36%로 나타났다. 이는 공급망 재편이 계획에서 완결까지 장시간에 걸쳐 진행된다는 것을 의미한다. 지정학적 리스크의 지속 가능성과 자국 내에 생산 시설을 이전시키기 위해 제공하는 보조금 규모와 규제 완화가 공급망 재편의 속도에 영향을 미치는 주요 요인이 될 것이다.

공급망 재편의 예상 방향성을 고려하면, 해외 생산과 국내 또는 자국에서 가까운 지역에서 생산을 혼합하는 ‘스플릿쇼어링(Split-shoring)’이 가속화될 것으로 예상된다. ‘스플릿쇼어링’의 확대는 지정학적 불확실성 증가와 주요국 정부가 제공하는 다양한 인센티브가 결합한 결과이다. 지정학적 불확실성 증가는 첨단산업 경쟁력과 공급망의 형성과 운영을 경제안보 관점에서 접근하도록 하는 주요인이 됐다. 이는 고도의 효율성을 유지, 향상하는 데 초점을 맞췄던 과거 공급망 전략과 달리, 주요국 정부가 지정학적 불확실성 증가에 따른 공급망 교란의 가능성에 대응해야 할 필요성을 절감한 결과이다. 이 경우, 자국 내 공급망의 취약한 지점을 우선 보완하는 온쇼어링(onshoring)이 증가하는 가운데, 프렌드쇼어링(friend-shoring)을 함께 활용함으로써 공급망을 다변화하고, 궁극적으로 공급망의 회복탄력성을 높이는 변화가 예상된다.

주목할 점은 미국이 공급망 재편을 주도하는 가운데, 중국 역시 미국의 전략에 발 빠르게 대응하여 공급망 재편을 시도하고 있다는 점이다. 미국과 중국의 공급망 재편에는 노동 비용의 증가와 같은 경제 요인, 기후변화의 대응 필요성과 같은 환경 변화, 관세와 산업정책의 대두와 같은 지정학적 불확실성 등 다양한 요인이 복합적으로 작용했다. 미국과 중국 모두 베트남을 프렌드쇼어링의 최적지로 선호하는 현상이 나타나기도 했다. 베트남은 미국과 중국을 연결하는 새로운 연결 국가로 부상하고 있다.

지정학적 불확실성의 증가는 미국과 중국의 무역을 베트남 및 멕시코와 같은 제3국을 경유한 삼각 무역 구조가 형성되는 결과를 초래했다. 2023년 기준 중국과 베트남 무역 규모는 1,717억 달러를 기록했다. 2023년 중국의 베트남 투자 규모는 82억 달러를 기록하였고, 2024년 7월 기준 최대 투자국으로 부상하였다. 이 과정에서 중국은 가치 사슬 내에서 부가가치가 높은 연구

개발 등의 단계로 상향 이동하고, 중국이 전통적으로 담당했던 조립 단계를 베트남 등으로 이전하고 있다. 중국 내 노동 비용 상승과 같은 경제 요인이 복합적으로 작용하여, 중국 기업도 공급망 재편 속도를 높이고 있다.

멕시코에서도 유사한 현상이 나타난다. 2023년 중국은 126억 달러에 달하는 對멕시코 투자 계획을 발표하였다. 중국산 수입품에 부과된 높은 관세를 우회하는 수단 가운데 하나로 중국 기업들이 멕시코 투자를 일제히 늘린 것이다. 멕시코가 ‘새로운 중국 허브’로 부상했다는 평가가 나오기에 이르렀다.

트럼프 행정부의 복귀는 공급망 다변화와 리쇼어링 추세가 지속되는 가운데, 공급망 재편에 새 변화 요인으로 작용할 가능성이 있다. 그동안 리쇼어링이 빠른 속도로 진행된 데는 ‘소비가 있는 곳에 공급한다’는 명분도 작용했다. 그러나 가치 사슬의 모든 단계를 국내로 이전시키는 것이 현실적으로 대단히 어렵기 때문에, 리쇼어링은 프렌드쇼어링과 함께 진행되는 경향이 있었다.

트럼프 당선자는 대선 기간 중국이 멕시코와 베트남 등으로 우회하여 미국에 수출하는 것을 방지할 것임을 반복적으로 밝힌 바 있다. 트럼프 2기 행정부 출범 이후 제3국 우회를 통한 對미 수출을 방지 또는 감소시키는 정책을 시행할 경우, 프렌드쇼어링에도 변화가 불가피하다. 베트남 원산지 규정은 자국 부가가치가 최소 30%가 될 경우, 베트남산으로 인정하고 있다. 중국이 베트남을 통하여 미국으로 수출할 수 있었던 이유이다.

한편, 지정학적 불확실성이 미국과 중국의 공급망 재편을 촉진하는 유일한 원인은 아니다. 미국 기업의 공급망 재편에는 중국 기업의 공급망 이전이 수반되는 경우가 많다. 애플은 중국 이외에 새로운 국가에 공급망을 추가하는 ‘차이나 플러스 원(China Plus One)’ 전략을 추진하고 있다. 애플에 부품을 공급하는 중국 업체 또한 애플과 함께 공급망을 이전하는 현상이 나타나고 있다.

4. 첨단기술 경쟁과 신산업정책

2025년 보호주의와 산업정책의 확산이 지속될 전망이다. 길게는 2008년 글로벌 금융 위기 이후, 짧게는 2017년 미중 무역 전쟁 이후 보호무역정책과 산업정책이 세계 주요국들 사이에서 확산되어 왔다. 세계무역경보(Global Trade Alert, GTA)에 따르면, 2023년 기준 실행 중인 보호무역 또는 산업정책 조치는 무려 2,944건에 달한다. 여기에는 두 가지 주목할 점이 있다. 첫째, 전통적으로 개도국 전유물로 여겨졌던 산업정책과 보호무역 조치를 미국, 중국, 그리고 유럽 선진국이 주도한다는 점이다. 미국(992건)과 중국(796건)이 산업정책과 보호무역 조치를 대거 실행에 옮기고 있다는 점 자체가 지정학적 리스크를 고조시키는 원인이다. 실제 도입된 조치 가운데 지정학적 우려를 반영한 정책이 500건에 달한다.

둘째, 현재 우리가 목격하는 산업정책은 과거 산업정책과 판이하게 다르다. 전통 산업정책이 자국 산업의 경쟁력 강화를 추구한 반면, 새 산업정책은 이에 더해 자국 산업 생태계의 취약성을 보완하는 데도 높은 우선순위를 부여한다. 지정학적 리스크가 점증하는 시대에는 취약성 완화가 산업정책의 중요한 목표가 되는 것이다.

새 산업정책의 이 특징은 첨단산업에서 특히 두드러진다. 미국의 ‘반도체 및 과학법’, ‘유럽 반

도체 법안', 일본의 '신반도체 산업전략'은 모두 자국 반도체 산업 생태계에서 가장 취약한 고리인 제조 및 생산 단계를 국내로 회귀시키는 데 있다. 고도의 효율성을 위해 반도체 가치 사슬의 개별 단계를 가장 효율적으로 실행할 수 있는 지역에 위치시키던 데서 탈피해 취약한 단계를 자국 내에 유치함으로써 가능한 한 자기완결적 반도체 산업 생태계를 구축하려는 것이다. 지정학적 리스크가 고조되는 상황에서는 취약성을 보완하는 것이 신산업정책의 핵심 목표라는 점을 감안할 때, 이 추세는 2025년에도 계속될 것이다.

첨단기술 경쟁을 경제안보 관점에서 접근한 결과, 기술 혁신 및 산업정책의 범위가 점차 확대되고 있는 추세도 지속될 가능성이 높다. 신산업정책은 특정 정책 수단에 의존하기보다 다양한 정책 수단을 조합하는 데 성패가 달려있다. 세계 주요국이 자국 산업의 경쟁력 강화를 위해 국내적으로 혁신 생태계를 업그레이드하는 작업에 일제히 돌입하는 한편, 자국 첨단기술의 유출 방지를 위해 수출통제, 투자 심사 강화, 기술 특허 보호 등을 조합하여 실행하고 있다.

2025년 수출통제가 기대한 효과를 내고 있는지에 대한 다각적 검토가 이루어질 것으로 예상된다. 수출통제는 느슨할 경우 허점을 활용한 기술 유출이 가능해지고, 과도할 경우 기업의 이익을 저해할 수도 있다는 딜레마가 발생할 수 있다. 대다수 수출통제는 예상 가능하거나 제도적 허점을 활용하여 통제를 우회하는 현상이 발생할 수 있다. 따라서 수출통제의 적정 수위와 방법에 대한 체계적인 검토가 요구된다. 또 수출통제가 자국 기업의 이익을 저해하지 않는 가운데 기대한 효과를 달성하기 위해서는 다자 협력이 필수적이다. 개별 국가 차원에서 이루어지는 수출통제가 서로 조화되지 않을 경우, 허점이 발생하기 때문이다. 수출통제의 다자화는 기업의 통제에 대한 순응의 비용을 낮추고, 통제의 효과를 제고할 수 있는 유력한 방안이라는 데 공감대가 형성되고 있기 때문에, 이를 위한 논의가 진전될 수 있다.

5. 한국의 대응: 보편성에 기반한 선제 대응

불확실성의 파고가 한층 높아질 것으로 예상되는 2025년, 한국은 어떻게 대응해야 할까? 한국 대응 전략의 기본 방향은 선제 대응과 보편성에 기반한 대응에서 해답의 단초를 찾을 필요가 있다. 첫째, 한국은 공급망의 취약성을 완화하고, 경제적 강압의 재발 가능성을 선제적으로 차단하기 위해 공급망의 회복탄력성 강화를 위한 작업을 꾸준히 추진해왔다. 한국은 구체적으로 국내 차원에서 공급망의 취약 지점을 파악하기 위한 분석을 진행하고, 공급망 안정화 기금을 설치하여 민간 기업 지원을 확대하는 한편, 공급망 3법을 제정함으로써 공급망 전략의 법적 기반을 강화했다. 2025년에도 지속할 뿐 아니라, 제도적 개선을 통한 실행 능력의 제고를 통해 이 노력은 배가할 필요가 있다.

2025년은 공급망 조기경보시스템 구축의 실현 가능성을 가늠하는 한 해가 될 것이기 때문에, 이에 대한 한국의 역할을 점검하고, 구체적 이행을 위한 조치를 강화할 필요가 있다. 한국은 이를 위한 사전 정치 작업으로 조기 경보를 위한 국내적 정책과 제도를 강화하는 데 상당한 성과를 거두었다. 한국은 대외 차원에서도 공급망 회복탄력성 강화를 위한 국제협력을 강화하는 데 선도적 역할을 했다. 한국은 특히 한미 협력과 한미일 협력을 첨단기술 협력과 공급망 협력을 위한 장으로 활용했다. 한미일 3국 정상은 2023년 8월 잠재적 공급망 교란 요인을 식별하고 경제

적 강압에 대응하기 위해 조기경보시스템의 수립을 위한 사전 조치로 파일럿 프로그램을 공동 개발하기로 합의했다. 이 합의는 핵심광물 또는 배터리와 같은 소재 및 제품의 공급이 중단될 경우, 선제적으로 대처할 수 있는 시스템을 구축하는 데 목적이 있다. 이를 위해 한미일 3국은 핵심 공급망의 우선순위 제품과 소재를 파악하고, EU가 참여하는 정보 공유 프로세스를 구축한다는 것이다.

2025년은 한미일 중심으로 추진된 공급망 조기경보시스템 시험 사업 확대의 성공 여부를 판 가름하는 중요한 분기점이 될 것이다. 주요 산업 공급망이 전 지구적으로 분포되어 있는 현실을 감안할 때, 공급망 교란 시그널을 신속하게, 그리고 선제적으로 포착하는 조기경보시스템이 성공적으로 작동하기 위해서는 다수의 국가가 참여하는 시스템 설계가 필수적이다. 한미일 3국이 착 수한 파일럿 사업 성과를 공유, 확산함으로써 다자화 가능성을 모색할 필요가 있다.

다만, 공급망 조기경보시스템 도입을 과도한 안보화 관점에서 접근하지 않도록 유의할 필요가 있다. 조기경보시스템은 공급망 교란의 징후를 선제적으로 탐지하여, 전체 공급망 교란으로 확산되지 않도록 하는 데 목적이 있다는 점에서 지역 또는 지구적 차원의 공공재라는 성격을 갖고 있다. 이 점에서 2024년 5월 서울에서 개최된 한-일-중 정상회의에서 시장의 개방성을 유지하는 가운데 공급망 협력을 강화하기로 합의가 이루어진 것은 보편성에 기반한 공급망 협력의 원칙을 확인했다는 의미가 있다. 따라서 특정 국가에 대한 경계라는 차원에서 접근하기보다는 조기 경보시스템의 실질 효과를 제고하는 데 초점을 맞출 필요가 있다.

둘째, 트럼프 행정부의 귀환은 한국에 도전인 동시에 기회이다. 한국은 트럼프 2기 행정부 출범과 함께 관세, 통상 압력, 환율이라는 3대 도전에 직면할 가능성이 높다. 무역에서 한국의 對미 무역 흑자는 2020년 166억 달러에서 2023년 444억 달러로 급증했다. “관세라는 단어가 가장 아름답다”고 했던 트럼프 당선자에게 무역 불균형 확대는 손쉬운 공세의 대상이 될 수 있다. 트럼프 2기 행정부 정책의 간접 영향도 무시할 수 없다. 트럼프 2기 행정부가 중국산 수입품에 60% 관세를 부과할 경우, 중국이 수출 물량을 미국에서 다른 국가로 전환해야 할 필요성이 커지기 마련이다. 이는 한국이 제3국 시장에서 중국과 경쟁이 격화될 가능성에 체계적 대응 전략을 수립할 필요가 있다.

셋째, 이 변화는 결국 분절화와 재연결로 귀결될 것이라는 점을 염두에 두고 대응 전략을 수립할 필요가 있다. 지정학적 리스크 증가가 세계 경제의 분절화 가능성을 높일 것이라는 점에 대해서는 이견의 여지가 없는 것 같다. 그러나 분절화 지속은 모두에게 이익이 되지 않기 때문에, 재연결을 위한 동력을 찾는 것이 급선무이다. 한국은 중견국 협력 차원에서 유사입장국(like-minded country)과의 연대를 통해 재연결을 위한 지적, 규범적 리더십을 행사할 필요가 있다.

일련의 충격에 따른 혁신적 국제무역체계 변화 가능성

김흥중 고려대학교 특임교수(전 대외경제정책연구원 원장)

2024년 평가: 팬데믹 후 복원된 체제의 유지보수

2024년 글로벌 무역 환경은 지난 몇 년 동안 국제무역 흐름에 긴장과 갈등으로 작용하고, 국제무역체계에 큰 도전이었던 일련의 충격과 환경 변화의 연장선상에 있었다. 다자주의 쇠퇴, 개별국가 단위 경제안보 강화, 복수국 간 무역 협정 강화, 경제블록 간 보호무역주의 강화 및 경제블록 내 공급망 안정화 등이 특징인 국제무역의 큰 흐름, 즉 기존 국제무역체계의 붕괴와 새롭고 파편화된 新무역 질서의 부상은 지속됐다. 다만, 신종코로나바이러스(COVID-19)가 물러가고 전 세계적으로 경제활동이 재개되는 상황에서 2023년 세계 경제에 타격을 주었던 인플레이션이 각국 중앙은행의 발 빠른 기준금리 인상으로 진정국면에 들어서면서, 2024년 단행된 금리 인하(피벗)는 전 세계적 차원에서 거시경제 환경을 개선했고, 이는 무역 흐름의 완만한 개선으로 이어졌다.

최근 국제무역을 규정하는 주요인으로는 지정학적 긴장과 무역의 분절 현상, 산업정책의 귀환, 글로벌 공급망의 재구조화, 기후변화 및 디지털 전환에 대한 대응으로 대별된다. 먼저 지정학적 긴장과 무역의 분절 양상에서 미중 간 무역 전쟁은 여전히 세계 경제에 큰 영향을 미치고 있다. 양국은 관세, 수출입 및 투자 통제, 기업단위 제재를 통해 전략적 우위를 점하려 했다. 이에 각국은 글로벌 시장보다 전략적 동맹과의 무역에 점점 더 초점을 맞추고 있다. 미국은 중국을 대상으로 기술 부문에 대한 무역 제한을 계속 적용하고 있어 글로벌 공급망이 여전히 불안정하다. 특히 반도체 및 인공지능(Artificial Intelligence, AI) 기술과 관련된 부분에서 단절이 가시화됐다. 러시아의 우크라이나 침공 및 팔레스타인 분쟁으로 인해 에너지, 농업 및 원자재 무역이 여전히 방해받고 있으며, 유럽은 러시아 에너지에 대한 의존을 줄이면서 에너지 분야에서 급격한 무역 질서 재편이 일어났다. 이러한 환경 변화로 국가들은 공급망을 다변화하고 있지만, 무역 흐름의 비효율성이 증가했다.

둘째, 무역정책을 우선하는 산업정책의 귀환과 강화가 두드러졌다. 미국 및 유럽연합(European Union, EU) 국가를 포함한 여러 국가는 녹색 기술과 반도체 부문에서 핵심 산업을 보호하기 위해 산업정책을 강화했다. 미국 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA)과 EU의 그린딜(Green Deal) 계획은 자국 산업을 지원하면서 녹색 전환을 가속화하는 정책으로 이 정책은 전기차, 재생에너지, 배터리 생산과 같은 신흥 산업에서 국제 경쟁 구도를 재편하고 있으며, 2023년 10월에 발효된 EU의 탄소국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM)와 같은 새 무역 장벽으로 발전했다.

셋째, 공급망 재구조화에 따라 일부 지역과 국가들이 대안으로 부상했다. 미국에서 중국 의존도를 줄이려는 노력이 가속화됨에 따라 공급망이 다변화되어, 베트남 등 동남아시아, 인도, 멕

시코 등이 무역의 새로운 거점으로 부상하고 있다. 중국은 이 지역을 우회무역의 전략지로 활용했다.

넷째, 기후변화와 지속가능성 이슈 그리고 디지털 무역과 기술 분야에서 변화가 계속됐다. EU의 CBAM 도입이 국가와 기업의 무역 및 탄소 배출 관리 방식에 영향을 미치기 시작하고 있으며, EU의 기업지속가능성보고지침(Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD), 공급망실사지침(Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD) 등 일련의 환경·사회·지배구조(Environmental, Social, Governance, ESG) 기준 도입이 투자 흐름에 변화를 가져오기 시작했다. 한편 디지털 무역과 데이터 흐름이 전통적인 무역을 재편하였고, 특히 데이터 보호, 보안 및 디지털 과세에 대해 미국, EU, 중국 간에 상이한 규제 접근 방식이 등장하여 서로 경쟁했다.

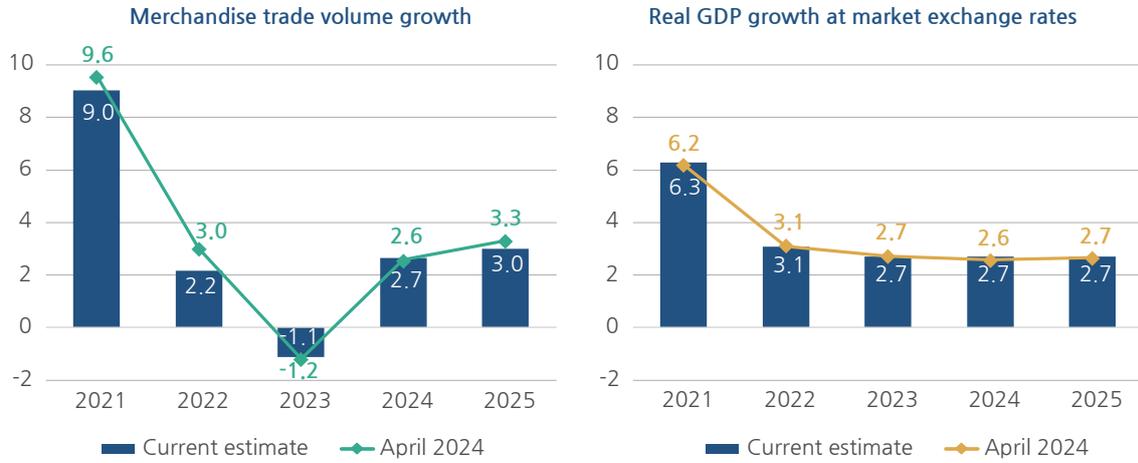
2024년 미국과 EU는 인플레이션 목표치인 2%를 달성하지는 못했으나 그 수준을 향해 가고 있으며 유로존은 이미 2% 목표를 달성함에 따라, 유럽중앙은행(European Central Bank, ECB)은 6월을 포함하여 세 차례, 연방준비제도(Federal Reserve, Fed)는 9월을 포함하여 두 차례 금리인하를 실시했으며 연말까지 한 차례 추가 금리 인하가 예상된다. 연이은 기준금리 인하로 소비와 투자가 살아나고 수입 수요가 증가했다. 특히 아시아 경제가 무역 회복 흐름을 주도했으며, 북미, 유럽 및 다른 지역도 무역의 증가에 긍정적 기여를 했다. 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)에 따르면, 2024년 세계 상품 무역량은 2.7% 증가할 것으로 예상되어 이전의 2.6% 전망보다 개선됐다.

세계 무역과 생산의 전체 수치는 안정적으로 유지됐지만, 지역별 무역 성장에서는 뚜렷한 변화가 나타났다. 특징적인 것은 유럽 경제의 무역 성장이 예상보다 약하고, 아시아 경제의 수출 성장은 예상보다 강하게 나타났다는 점이다. 2024년 아시아는 수출 성장률 3.3% 중 2.8%p를 차지하고, 수입 성장률 2.0% 중에서는 1.4%p를 아시아가 기여할 것으로 예상된다. 아시아의 강력한 수출 실적은 중국에서 전자제품, 자동차 제품 및 기타 제조 상품의 수출 증가에 의해 주도되고 있으며, 인도, 베트남, 싱가포르와 같은 다른 아시아 경제에서도 견고한 수출 성장이 보고됐다.

반면, 북미는 2024년 수입 성장에 0.6%p를 기여할 것으로 보이며, 유럽은 0.8%p의 부정적 기여가 예상된다. 유럽의 수출 감소는 주로 독일 경제 부진 때문이며 자동차와 화학 분야에서 무역은 위축됐다. 상품 무역과 달리 서비스 무역은 상대적으로 더 성장세가 강했으며 향후 전망도 더 긍정적이었다. 2024년 1분기 동안 글로벌 상업 서비스 무역의 가치가 미국 달러 기준으로 전년 대비 8% 증가했으며, 앞으로도 상품 무역을 앞서는 서비스 무역 성장세는 당분간 지속될 것으로 전망됐다.

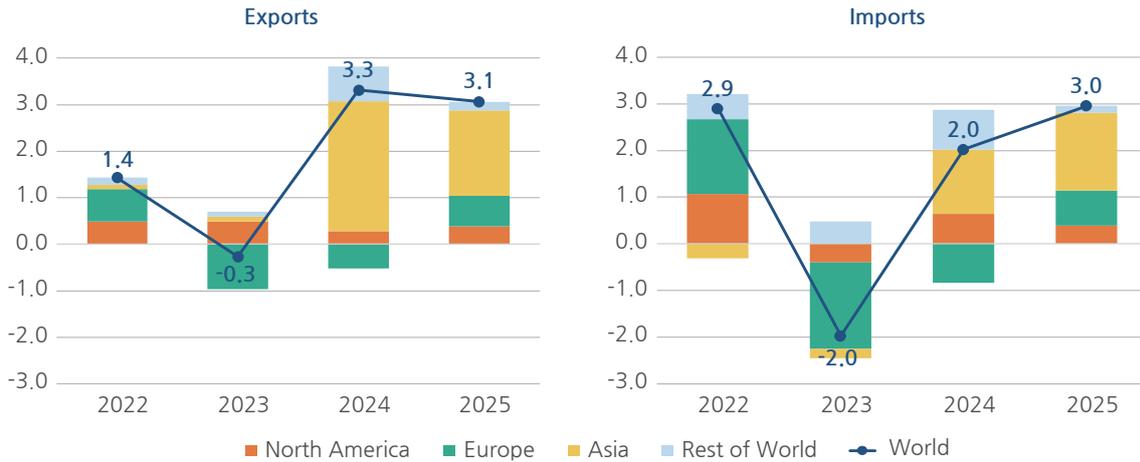
미중 갈등과 지정학적 우려에 의한 무역 분절화도 가속화됐다. 즉 무역은 점점 유사 경제를 가진 국가(like-minded economies) 간에 이루어지고 있으며, 이 경향은 우크라이나 전쟁으로 더 뚜렷해졌다.

그림 1. 연도별 교역 및 GDP 추이: 완만하지만 뚜렷한 회복세



출처: WTO Global Trade Outlook and Statistics, updated in October 2024.

그림 2. 지역별 교역 증가율: 아시아가 회복을 주도



출처: WTO Global Trade Outlook and Statistics, updated in October 2024.

2024년 2~3월 WTO는 제13차 통상장관회담(13th Ministerial Conference, MC13)을 개최하여 분쟁해결절차, 수산보조금, 농업 등 핵심 분야에서 합의를 시도했으나 실패했다. 특히 분쟁해결기구 기능이 마비되어 있는 상황에서 EU가 주도하고 일본, 중국, 호주, 캐나다 등 53개국이 가입한 복수국 간 임시상소중재약정(Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement, MPIA)이 가동되고 있으나, 미국이 가입하지 않아 명백한 한계를 보이고 있다.

다자간 협상이 교착상태에 빠지면서 지역협정(Regional Agreement)이나 복수국 간 협정(Plurilateral Agreement) 등이 성행하고 있다. 이 협정은 WTO 회원국 일부만 참여하여 디지털 무역, 환경 상품, 공급망 회복력 같은 특정 이슈에 대해 협력하는 방식이다. 이런 협정은 전체 회원국의 합의를 거치지 않아도 되어 다자간 협정보다 빠르게 진행된다는 장점이 있으나, 다자간 협약보다 파급력이 약하고 개발도상국을 주요 이슈에서 체계적으로 배제할 위험이 있다. 더 큰

문제는 근래 체결된 협정들이 WTO 정신을 이어받아 무역 투자 자유화를 이끌어내는 지역무역 협정(Regional Trade Agreements, RTAs)이 아니라 산업협력협정의 성격을 띠고 있었다는 점이다. 예컨대 인도-태평양 경제 프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)는 시장 개방을 전제로 하지 않는 공급망 협력을 위한 산업협력협정이다. 이 현상은 WTO의 역할이 약화되고 있음을 시사한다.

■ 2025년 전망: 트럼프 2기 행정부의 충격적 조치와 국제무역체계의 혁신적 변화

2025년 국제무역체계를 전망하는 데 가장 중요한 요소는 트럼프 2기 행정부 출범에 따른 국제무역체계의 지각변동이다. 트럼프 2기 행정부의 경제통상정책이 국제무역체계에 지각변동을 가져오는 이유는 對중국 압박 등 바이든 정부와 결을 같이 하는 정책 분야의 경우 훨씬 더 높은 강도로 추진될 것이고 바이든 행정부 정책과 상반되는 화석연료 규제 완화와 양자주의 강화는 신속히 단행될 것으로 예상되기 때문이다.

트럼프 2기 행정부 경제통상정책의 실현은 2025년에 집중적으로 이루어질 것으로 예상되는데, 그 이유는 첫째, 트럼프 1기와 달리 트럼프즘(Trumpism)으로 무장된 경제통상팀을 미리 조직해 놓아 탐색기나 예열기 없이 임기를 시작하자마자 정책 집행이 가능하고, 둘째, 레드 스위프(Red Sweep)으로 상하원 모두 공화당이 다수당으로 장악하고 있으며, 공화당도 트럼프 당으로 이미 변신을 끝내 놓아 트럼프 1기 행정부 때 주로 의존한 대통령 행정명령뿐 아니라 입법 사안도 과감하고 신속하게 집행할 수 있는 환경이 갖춰졌기 때문이다. 2025년 세계 경제는 트럼프 2기 행정부 경제통상정책의 거의 모든 핵심 내용을 볼 수 있을 것이다.

트럼프 2기 행정부는 경제와 무역 분야 정책 방향에 관해 이미 그 대강을 밝힌 바 있는데, 감세, 對중국 압박 강화, 극단적 관세정책을 포함한 보호무역주의 강화, 화석연료 산업으로의 복귀, 그리고 탄소중립정책 후퇴로 대별된다. 다자주의나 복수국 간 협정보다 양자주의를 선호하고 리쇼어링(reshoring) 정책 중 보조금 지급에 회의적이라는 특징도 있다. 이에 대한 대응으로 전 세계 각국은 트럼프 2기 행정부와 양자 소통을 활성화할 뿐 아니라 기존의 G7, G20, 브릭스(BRICS) 등 협의체를 통해 관련 국가끼리 활발한 협의를 진행시킬 것으로 예상되며, 기업은 정부와 對미 정책의 공조 강화, 공급망 다변화 및 회복탄력성(resilience) 강화, 지역화된 생산 체계를 더 중시하게 될 것이다.

1. 對중국 압박 강화

트럼프 2기 행정부는 중국과 디리스크링(de-risking)이 아니라 디커플링(de-coupling)을 하겠다는 확실한 목표 아래, (1) 고율관세를 추가적으로 부과하고, (2) 공급망의 脫중국화를 포함하여 경제 관계를 전면적으로 단절하는 방향으로 추진하며, (3) 기술 우위를 유지 및 강화하겠다는 입장을 갖고 있다. 이는 향후 미중 대결구도가 격화될 가능성을 높여 주고 있으며, 경제안보를 단기 경제적 이익보다 우선시하며 궁극적으로는 압박과 단절을 통해 자국의 경제적 이익을 확보하겠다는 입장이다.

트럼프 당선인 측은 중국 수입품에 대해 60% 관세를 부과하며 자동차 등 일부 품목에 대해서는 100% 이상의 특별관세를 부과하는 등 “다소 넓은 분야, 더 높은 장벽(Bigger yard, higher fence)” 전략을 구사하겠다고 한다. 트럼프 1기 행정부 시기 고율관세 부과를 국가안보상 중대 이익의 침해라는 규정을 통해 관철시킨 트럼프 당선인은 더 높은 관세를 부과를 통해 중국의 최혜국(Most Favored Nation, MFN) 지위를 무시하겠다는 것인데 이는 사실상 중국의 WTO 회원국 지위를 인정하지 않겠다는 것을 의미한다.

한편, 트럼프 1기 행정부는 중국에 대해 이미 적용되고 있는 수출입통제, 투자 스크리닝, 금융 제재뿐만 아니라, 바이든 행정부가 추가한 첨단반도체 관련 중국 봉쇄 전략, 예컨대 세컨더리 보이콧(secondary boycott)을 통해 제3국의 對중국 협력관계에 대한 ‘정당한’ 개입 강화를 그대로 유지하거나 강화할 것이다. 이에 대한 대응으로 중국은 중국에서 미국으로 직접 수출하는 물량을 줄이고, 동남아(특히 베트남)와 미국-멕시코-캐나다 협정(United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA), 특히 멕시코에 대한 투자를 통해서 우회수출을 하고 있다. 트럼프 2기 행정부는 이러한 우회수출을 차단하기 위해 USMCA 재협상을 통해 멕시코로부터 중국 투자기업의 우회수출을 막고, 미-베트남 양자협의를 통한 중국투자기업의 수출도 제한할 가능성이 높다.

이와 함께 온라인상에서 중국 직구 플랫폼에 대한 규제가 강화될 가능성이 높다. 쉬인(Shein), 테무(Temu) 등 중국 직구 플랫폼은 800달러 이하 수입품 패키지에 대한 무관세 제도를 활용, 초저가 전략으로 시장점유율을 빠르게 확대해 왔다. 트럼프 2기 행정부는 무관세 한도를 더 낮추던가 상품의 유해성 검사 등을 강화하는 방향으로 온라인 직구 플랫폼에 대한 규제를 강화할 것이다.

공급망의 전면적 탈중국화를 추구하며, 기술 우위를 유지 및 강화하려는 정책은 비록 시도는 하겠지만 여러 측면에서 실현될 가능성이 높지 않다고 판단되는 바, 현재 생활 필수품뿐만 아니라 재생에너지 관련 품목, 배터리 상류부품 소재 및 공정 등에서 전 세계의 중국에 대한 의존도가 절대적이며, 원천기술에서도 중국이 빠른 시일 내에 추격하거나 추월하고 있기 때문이다.

대만에 대해서는 반도체 생산기지로서의 중요성은 인정하겠지만, 안전보장의 반대급부로 안보비용을 추가로 요구할 것으로 예상되며, 대만 기업의 對미 투자를 더 가속화하여 반도체 공급망의 안정화를 꾀할 것으로 전망된다.

2. 관세장벽 및 녹색장벽을 활용한 보호무역주의 강화

트럼프 당선인 측은 국가에 상관없이 보편관세(blanket tariff) 10~20%를 관련 품목에 부과, 국내 산업을 보호하고, 특히 수입차에 일률적으로 100% 이상의 수입관세를 부과하겠다고 주장하고 있다. 특혜 무역협정을 맺은 국가를 포함하여 모든 국가에 보편관세를 부과하겠다는 주장은 미국이 마치 WTO 회원국 지위를 스스로 탈퇴하겠다는 선언으로 이해된다. 게다가 상대국의 보복관세가 있을 경우 ‘트럼프 호혜무역법(Trump Reciprocal Trade Act, TRTA)’을 제정하여 보복관세에 대응하겠다고 한다. 이와 같이 일률적 관세 인상을 현실화할 경우 세계 경제는 다시 한번 관세전쟁으로 큰 난관에 봉착할 것이다. 한국 등 무역 특혜관계에 있는 국가의 경우에도 기존 무역 특혜관계를 덮어쓰는 보편관세 적용을 일단 천명하고, 개별 사안에 대한 특혜 조치는 양

자협상을 통한 주고받기식으로 추가적 이익을 확보할 가능성이 높다.

한편, EU가 2023년 10월부터 CBAM을 잠정 시행 중인 바, 미국도 유사한 탄소국경세를 구상 중에 있다. 미국 118대 의회(2023.1~2025.1) 회기를 통해 탄소관세 관련 무역 장벽이 초당적 의제로 제기된 적 있는 바, 일부 공화당 의원이 발의한 해외오염세법(S.3198)을 비롯하여, 민주당 의원이 발의한 청정경쟁법(S.3422, H.R.6622)과 에너지 혁신 및 탄소배당법(H.R.5744), 그리고 공화당 및 민주당 의원들이 공동발의한 배출강도 증명법(S.1863), 시장선택법(H.R.6665)이 그 사례이다. 이 법안은 공화, 민주를 막론하고 해외에서 생산되어 미국으로 수입되는 상품, 주로 에너지 집약적 상품에 대해 탄소배출이 미국 내 생산제품보다 더 많을 경우 미국 내로 들어올 때 추가 관세를 부과하도록 하고 있다. 이 법안은 비록 탄소중립정책의 형태를 띠고 있지만, 미국 내외에 소재한 기업에 공평한 경쟁의 장을 만드는(Leveling Playing Field) 효과를 가져오기 위한 입법 취지로 해석되는 바, 트럼프 당선인의 철학과 배치되는 것이 아니기 때문에 트럼프 2기 행정부에서 추진될 가능성이 있다.

3. 화석연료 및 에너지산업규제 철폐와 탄소중립정책 후퇴

트럼프 당선인 측은 바이든 행정부의 친환경정책이 인플레이션의 주범이라고 주장하고 있다. 화석연료와 에너지 생산에 관한 규제를 철폐, 생산을 획기적으로 확대해 에너지 가격을 전 세계 최저가로 낮추는 것을 목표로 하고 있다. 화석연료 채굴을 에너지 독립의 수단이라고 본다. 또 저렴한 에너지원의 활용도를 높이고, 산업 활성화를 적극 지원하기 위해 친환경정책을 폐기하고 환경 규제를 완화할 예정이라고 밝혔다.

한편, 트럼프 당선인 측은 파리협정(Paris Agreement)을 재탈퇴하고 바이든 행정부의 친환경정책인 그린뉴딜(Green New Deal)을 폐지하며, 재생에너지를 지원하는 각종 친환경규제를 철폐하고, IRA 및 인프라 투자 및 일자리법(Infrastructure Investment and Jobs Act, IIJA)의 일부 내용을 폐지하거나 축소하여 청정에너지에 대한 보조금을 줄이고자 한다. 내연기관차 배기 가스 규제 철폐, 화석연료 산업에 대해 세제 혜택, 시추 허가 절차 및 규제 완화, 파이프라인 등 화석연료 관련 인프라 건설 재개를 약속했다.

바이든 행정부는 친환경 경제로의 전환과 인플레이션 감축을 목적으로 2022년 8월부터 IRA를 시행, 우리나라를 포함한 2차전지 생산업체에게는 투자세액공제(Investment Tax Credit, ITC), 생산세액공제(Production Tax Credit, PTC) 그리고 첨단제조생산세액공제(Advanced Manufacturing Production Credit, AMPC) 등 파격적 세액공제 혜택을 주고 있는데, 트럼프 2기에는 IRA가 전면 폐지되거나 적어도 부분적으로 무력화될 가능성이 있다. 친환경차 구매에 대한 구매자 보조금의 철폐가 먼저 시행될 가능성이 높다. 다만, 이미 IRA에 적응하여 프로그램을 개발 중인 미국 거대석유기업들이 IRA 폐지를 반대하고 있으며, 공화당 강세지역에서 IRA의 혜택이 가고 있어 전면 폐지는 어려울 가능성이 높다. IRA 발효 후 미국에서 발표된 투자액 3,460억 달러(약 460조 원) 중 78%가 공화당 지역구에 배정되어 있다.

4. WTO와의 갈등 가속 및 다자무역질서의 붕괴 가능성

트럼프 1기 행정부에서 미국과 WTO는 긴장관계가 고조됐다. 미국은 과거부터 자신의 이해관계를 충분히 관철하기 어려운 다자무역협상에 대해 불만이 많았으며, 특히 분쟁해결절차가 자국의 이해관계를 충분히 반영하지 못한다고 생각했다. 그러나 트럼프 1기 행정부는 과거보다 더 적극적인 행동에 돌입했다. 트럼프 1기 행정부는 2017년 12월부터 상소기구 판사의 임명을 막아 2019년 12월부터 WTO의 사법 기능이 마비됐다. 현재 WTO는 사법 기능이 마비됐고, 합의된 통상 규정을 생산하는 입법 기능인 통상협상에서 큰 성과를 보이지 못하는 가운데, 회원국의 통상정책을 점검하는 일부 행정 기능만 남아 있는 상태다.

게다가 트럼프 1기 행정부는 당시 유력했던 응고지 오킨조-이웰라(Ngozi Okonjo-Iweala) 후보가 WTO 개혁에 미온적이며 親중적이라고 하여 임명을 반대했다. 결국 트럼프(Donald Trump) 대통령의 임기가 종료되어 그의 사무총장 당선을 막지는 못했다. 지난 10월 WTO는 신임 사무총장 임명 절차를 앞당겨 미국 대선 직후인 11월 8일까지 후보 추천이 끝나도록 했고, 오킨조-이웰라 현 사무총장이 단독 입후보한 상황이다. 트럼프 2기 행정부는 2025년 1월 20일 취임 후 사무총장 인선에 더 큰 영향력을 행사하려 할 것으로 예상된다.

2024년 2~3월 개최된 MC13에서 중요한 합의에 실패한 WTO는 2026년 초에 예정된 14차 통상장관회의에서 가시적 성과를 내기 위하여 2025년 한 해를 보낼 것이다. 가장 중요한 이슈인 상소기구 복원은 트럼프 2기 행정부 출범으로 성공 가능성이 극히 희박해졌다. 아울러 수산보조금을 비롯한 각종 보조금 이슈나 추가적인 무역 자유화 협상의 미래도 불투명해졌다. 그럼에도 WTO는 글로벌 무역 규칙을 개혁하려는 노력을 계속할 것이다. 특히 산업정책과 디지털 서비스 등에서 현대 무역의 주요 이슈를 다루기 위해 WTO 규칙을 개정하려는 시도가 있을 것이다.

미국이 WTO의 각종 협상에서 전혀 성의를 보이지 않는 것은 충분히 예상 가능하고 최악의 경우 미국의 WTO 탈퇴도 전혀 놀라운 일이 아닌 상황이 되었다. 이 경우 1995년에 출범한 WTO와 다자무역주의는 가장 큰 위기를 맞이할 것이다.

그림 3. WTO 제13차 통상장관회의



출처: WTO.

5. 복수국 간 또는 지역 내 무역 및 산업협정의 약화 가능성

트럼프 당선인 측은 선거 전부터 바이든 행정부가 추진해 협상이 타결된 산업 협정인 IPEF를 탈퇴하겠다고 주장했다. 이 경우 현재 필러2 공급망 안정화 협력 분야가 발효 중이고 다른 분야가 타결된 IPEF의 전면 발효 가능성은 지극히 낮아진다. 여타 회원국은 2025년 미국이 없는 상황에서 IPEF를 운용할 수 있을지 여부를 판단해야 하는 도전에 직면할 것이다. 아울러 미국이 탈퇴한 상황에서 발효 중인 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)도 향후 미국의 재가입 가능성에 대해서는 고려할 수 없을 것이다. 반면, 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)은 낮은 개방 수준에도 불구하고 그 중요성을 인정받고 향후 RCEP의 발전 가능성에 관한 진전된 논의가 중국 및 동남아 국가들에 의해 진행될 것으로 예상된다.

EU와 협상 중인 미국-EU 무역기술위원회(Trade and Technology Council, TTC)도 악영향을 받을 것이다. 당초 중국에 대해 미국과 EU 간 규제 조화의 가능성을 높이기 위해 추진되어 온 이 협상도 트럼프 당선인의 양자주의 접근법 선호로 인해 분야별 협정(sectoral agreements) 형태로 추진될 가능성이 높다. 즉 한 분야의 양보를 다른 분야의 성취로 주고받는 일괄타결(single undertaking) 방식이 사용될 여지가 없어진다. 이외에도 '쿼드(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD)', '오커스(AUKUS)'도 비록 경제통상협의체의 성격은 약하지만 상당한 영향을 받을 것이고 동맹국은 이에 상응하는 비용을 추가 부담해야 할 것이다.

6. 양자협정 재협상

트럼프 2기 행정부는 2025년 베트남 등 동남아시아 국가, 그리고 멕시코와 기존의 무역 특혜협정이나 경제관계를 전면적으로 재점검하고 주요 전략 목표에 따라 새로운 관계를 설정하려 할 것이다. 이에 따라 양자관계에서 이 국가에 대한 통상압력이 크게 증가할 것으로 전망된다.

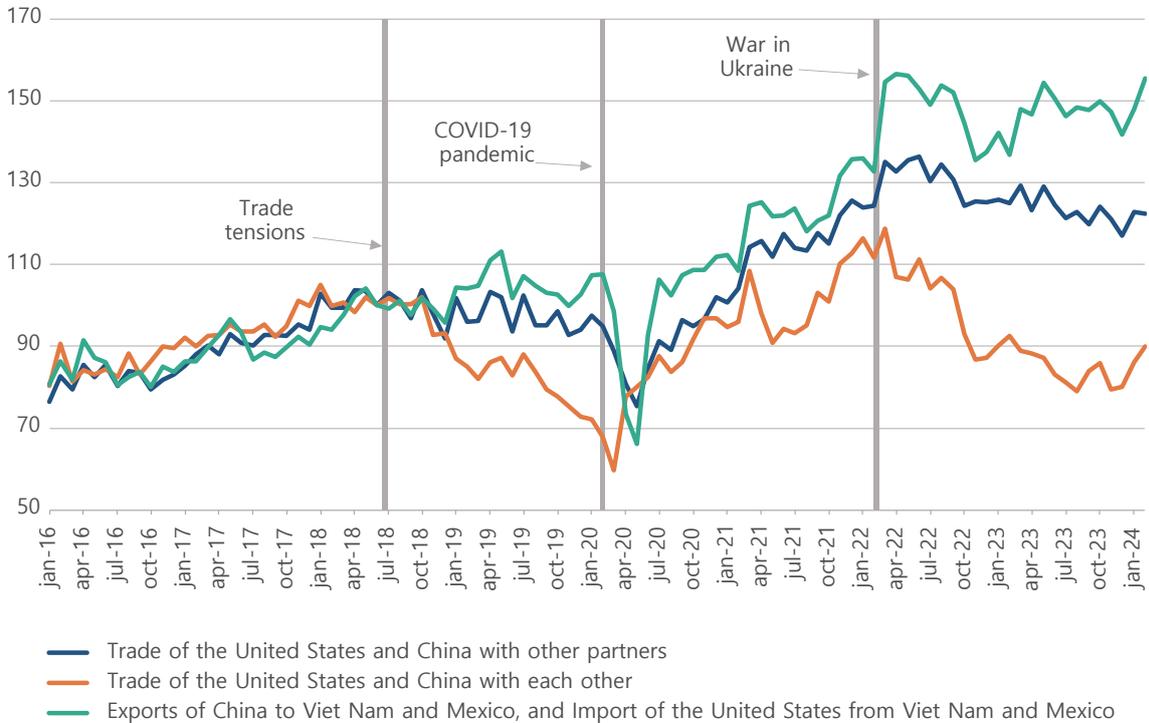
특히, 트럼프 2기 행정부는 동남아시아 국가들과는 중국의 對미 우회수출에 따른 반사이익을 문제삼을 가능성이 높다. 결국 현지 투자한 중국기업의 對미 수출에 대해서 어떠한 형태로든지 제한할 가능성이 높다. 아울러 간접 방식으로 이 우회투자국에 대한 환율조작국 검토를 활성화할 가능성이 있다. 베트남은 최우선 대상이 될 것이다.

멕시코와는 중국의 우회수출뿐 아니라 불법 이민 문제와 마약 문제 등 협의해야 할 심각한 내용이 아주 많다. USMCA 재개정 또는 미국-멕시코 간 대화를 통해서 멕시코 노동자의 임금을 포함한 노동 조건 문제에 대한 적극 개입, 중국 또는 위장 중국기업에 의한 멕시코 현지 생산활동에 대한 제약 및 투자 스크리닝 강화를 압박할 가능성도 있다. 현재 멕시코는 중국을 넘어서 미국의 최대 수출국가로 올라섰다.

한국은 2023년 對미 무역흑자 규모에서 세계 8위 규모를 나타내고 있으며, 448억 달러를 기록하였다. 트럼프 2기 행정부는 한국에 대해서도 무역 수지와 관련해 문제를 제기할 가능성이 높다. 문제 제기를 한미 FTA를 통해서 할지 아니면 다른 대화 형태를 통해 할지는 아직 불확실하다. 다만, 2025년 한국과의 통상관계에서 한편으로는 한미 FTA의 재개정이 수면 위로 올라올 가능성이 있으며, 다른 한편으로는 보편관세, 철강쿼터, 전기차 및 2차전지 현지생산 보조금 및 관세

장벽 등 다양한 이슈에 대해 문제를 제기하고 강력히 시정을 요구할 가능성이 높다.

그림 4. 최근 미중 교역의 변화: 멕시코와 베트남을 통한 우회교역 확대



출처: WTO Global Trade Outlook and Statistics, updated in October 2024.

7. 기후 중심 무역규정과 ESG 관련 규범의 표류

트럼프 당선인 등장 전 기후변화 대응은 2025년 무역정책에서 더 중요한 역할을 할 것으로 예상됐다. 그러나 트럼프 2기 행정부 출범으로 미국이 다시 파리협정을 탈퇴하는 등 전 세계적 차원에서 다자적 기후변화 대응은 추진력을 상당히 상실할 것으로 전망된다. 다만 환경보호주의는 점진적이지만 더 강화될 것으로 예상되며, 미국은 환경보호주의의 확산이 자국의 이해관계와 갈등을 일으키지 않는다는 사실을 확인하면서 탄소 관세를 포함한 환경보호주의 시행에 더 적극적으로 태도 변화를 보일 것으로 예상된다. 이 조치는 개도국들과 더 큰 긴장을 불러일으킬 것이지만, 환경 문제는 무역 협상에 더욱 통합될 것이며, 녹색 기술 및 저탄소 공급망에 중점을 둔 협상이 늘어날 것이다.

무역 협정에 ESG 기준이 포함되면서 환경 기준이 무역 협상의 중요 요소로 부상할 예정이었다. 트럼프 2기 행정부는 이 국제적 흐름에 제동을 걸면서 ESG 기준의 국제 규범화는 일단 속도가 늦춰질 것으로 보인다. 다만, 공급망상 환경기준 충족, 노동조건 충족 등 경제안보 및 對중국 압박 관련 분야에서 공급망 실사 제도는 더 확산될 것으로 보여 EU가 추진하고 있는 ESG 및 지속가능성 이슈가 완전히 추진력을 상실하지는 않을 것으로 보인다. 일부 분야에서는 트럼프 2기 행정부의 지지도 예상된다.

이러한 가운데 ESG 등 지속가능성 이슈가 무역 협정과 분쟁의 핵심 요소로 자리잡고, 지정

학적 긴장과 글로벌 무역 규칙 개혁의 어려움은 여전히 무역 체계의 안정성에 도전 과제가 될 것이다.

8. 미중 갈등 격화

미국과 중국은 더 격화된 관세전쟁을 치를 것으로 예상된다. 관세 폭탄과 보복관세가 교환될 것이며, 이러한 관세전쟁은 전 세계 GDP 성장률을 0.5~1.0%p 감소시킬 것으로 예상되며, 미국도 0.3~0.5%p, 한국의 경우 450억 달러 정도 수출을 줄일 것으로 분석된 바 있다.

한편, 미국과 중국 간 무역 및 기술 분리가 계속 진행되면서 이러한 디커플링이 글로벌 공급망에 더 많은 영향을 미칠 것이다. 양국은 자국 내 반도체 및 기술 생태계에 대규모 투자를 지속할 것이며, 이는 글로벌 기업들이 특정 블록과 규제에 맞춰 조정해야 하는 상황을 초래할 것이며, 우리나라 기업들의 중국 사업에서 선택적 딜레마가 더 가중될 것으로 보인다.

공급망의 탈중국화는 우리 기업에 단기적으로 도움이 될 수 있으나, 중국에 상류부문 공급망을 의존하고 있는 2차전지를 포함한 상당수 산업에서는 도전으로 다가올 것이며, 對미 시장을 상실하는 중국 상품의 제3국 밀어내기 수출은 글로벌 과잉생산의 문제를 더욱 심각하게 할 것이다.

9. '글로벌 사우스' 협력 강화 및 G7 확대 가능성

이미 9개국으로 확대된 BRICS는 2024년 카잔 회의에서 달러 체제 극복을 분명한 지향점으로 제시한 바 있다. 러시아에 의해 주도되고 중국이 지원하는 이 시도는 비록 2025년에 가시적 성과를 내기는 어려울 것이나, 무역 결제에서 위안화 확대, 일반 무역 관계와 공급망 상류부문에서 '글로벌 사우스(Global South)' 국가의 영향력이 더 증가하는 현상을 목도하게 될 것이다. 2025년 남아공에서 개최될 G20에서도 개발 이슈와 함께 BRICS를 포함한 '글로벌 사우스'의 관심 의제가 중점적으로 논의될 것으로 예상되는 바, '글로벌 사우스' 목소리의 확대 및 이에 대항하는 G7의 확대가 본격적으로 논의될 것이다.

인도-태평양: 전략공간의 분절화 및 힘의 공백 등장 가능

정구연 객원연구위원(강원대학교 교수)

2024년 평가: 중층적 안보 아키텍처의 유지

바이든 행정부는 일종의 ‘리뉴얼(Renewal)’¹⁷³을 시도했다. 바이든 행정부는 트럼프 1기 행정부 시기 약화된 동맹과 연대를 복원하고 이를 통해 인도-태평양(Indo-Pacific) 역내 안보 및 경제 아키텍처를 구축하는 데 힘을 쏟았다. 이 아키텍처를 기반으로 ‘자유롭고 열린 인도-태평양(Free and Open Indo-Pacific, FOIP)’을 구축하는 데 궁극적 목표를 두었다. 단순히 지역 개념이 아닌 전략공간으로서 인도-태평양은 중국 등 현상변경 국가의 강압으로부터 미국과 동맹국이 자유로울 수 있고 또 번영할 수 있는 공간을 의미한다. 더욱이 미국은 미중 관계를 ‘경쟁적 공존(competitive coexistence)’ 관계라고 정의했고, 향후 장기화될 미중 경쟁에 대응하기 위한 수단으로서의 안보 및 경제 아키텍처 수립을 지향했다.¹⁷⁴

이 노력은 기존의 ‘바퀴축과 바퀴살(Hub and Spoke)’ 형태의 양자적 미국 동맹 구조를 보완하는 다양한 다자협의체를 출범시키고, 소위 격자구조(latticework) 안보 아키텍처를 구축하는 방향으로 이어졌다. 한미일 협력과 AUKUS(호주, 영국, 미국), QUAD(미국, 일본, 인도, 호주) 등이 이에 해당한다. 또 기존 지역 협의체, 예컨대 ‘메콩-미국 파트너십(Mekong-U.S. Partnership)’에 좀 더 적극적으로 관여하고, 바이든 행정부가 출범한 ‘블루퍼시픽 파트너십(Partners in the Blue Pacific)’을 통해 남태평양 역내 태평양도서국에 대한 관여도 본격화했다.

한미일 협력은 2023년 캠프 데이비드 합의 후 기존 대북정책 공조라는 본래 목표 달성을 위해 북한 미사일 경보정보 실시간 공유체계를 가동했고, 다영역 합동군사연습 진행, 한미일 해상 훈련, 우주 상황 조치 연합 연습 등도 실시했다. 또 한미일 3국은 한반도를 넘어 대만해협 평화와 안정의 중요성을 강조했다. 뿐만 아니라, 태평양도서국과의 협력에도 합의하며 비로소 인도-태평양 현안을 논의하는 협의체로 자리잡게 됐다. 2024년 11월에는 한국에 한-미-일 3국 협력사무국(Trilateral Cooperation Secretariat, TCS)을 출범함으로써 한미일 협력을 제도화하는 데 합의하게 됐다.

한편 AUKUS에 참여하는 세 국가 모두 위험과 전략적 이익 사이의 균형을 도모하고 있다. 참여 국가들은 잠수함 협력을 통해 인도-태평양 역내 對중국 억제력 확보 및 그에 따른 안정성을 강화하여 추가적 위기 고조를 예방하려고 하기 때문이다. 2023년 미국 국방수권법을 통해 미국의회는 AUKUS 협력을 명문화했는데, 2030년대 초반부터 최소한 세 척의 미국 버지니아급 잠수함

173. Antony Blinken, “America’s strategy of renewal,” *Foreign Affairs*, October 1, 2024.

174. Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, “Competition without catastrophe,” *Foreign Affairs*, August 1, 2019.

을 판매하여 호주 해군이 핵 잠수함 부대를 운용할 수 있게 될 것이라고 알려졌다.

그림 1. 미국 뉴포트 뉴스 조선소



출처: HII Photo.

그러나 미국의 조선소는 여전히 연간 약 1.3척의 버지니아급 잠수함만 생산하고 있고, 이는 미국과 호주 해군의 수요를 충족하는 데 부족한 상황이다. 또 2024년 3월 발표된 바이든 행정부의 방위 예산에는 2025년 기준 버지니아급 잠수함 한 척 생산만 포함돼 있기에, 이 예산 부족은 향후 몇 년간 미국 잠수함 부대 규모 확장과 대비태세 측면에 있어 도전요인이 될 것으로 보인다. 또한 조선 관련 숙련된 인력 확보의 문제도 간과할 수 없다. 최근에는 ‘오커스 필러2(AUKUS Pillar 2)’가 주목받기 시작했는데, 이는 해저역량, 양자기술, 인공지능(Artificial Intelligence, AI)과 사이버 및 전자기전, 정보 공유 등 신기술을 협력 대상으로 삼는다. 다만 이 협력에 참여하는 신규 회원국이 협력에 필요한 예산을 제공할 수 있는지 여부는 향후 쟁점이 될 수 있다.

한편 동남아시아 지역에서 미국은 베트남과 파트너십을 발전시켰고, 필리핀 및 태국과 동맹을 강화했으며, 아세안과 포괄적 전략 동반자 관계(Comprehensive Strategic Partnership, CSP)를 형성했다. 또 태평양도서국과 정상회담을 통해 이들 국가가 겪고 있는 기후변화, 불법 어업 등에 관한 문제의식을 공유하였고, 특히 블루퍼시픽 파트너십과 메콩-미국 파트너십의 성과를 바탕으로 협력을 확대해왔다. 이와 같은 관여 공간 확대와 다자간 협의체 참여는 미국으로 하여금 역내 국가의 우선순위, 예컨대 기후회복력, 보건 및 데이터 연결성 등 역내 국가의 복원력 제고를 위한 협력을 지속하게 했다. 그러나 메콩-미국 파트너십의 경우 아세안 지역 내 모든 국가와 협력으로 이어지지 않고 있으며, 이해관계를 공유하는 ‘유사입장국(like-minded country)’

예컨대 베트남과 같은 국가에 집중되고 있다. 이는 이미 동남아 지역 내 미국의 약화된 영향력을 반영한 것으로, 이와 같은 환경 제약 속에서 동남아시아 국가에 대한 관여를 협의체를 통해 지속할 것이다.

그림 2. 대만 군사 훈련



출처: 연합뉴스.

또 인도-태평양 역내 위기상황에 대한 논의도 역내 국가 사이 활발하게 이어졌는데, 특히 대만해협에서의 위기고조 시 역내 국가, 예컨대 호주, 일본 등 미국의 주요 동맹국 사이에 어떠한 지원 계획이 가능한지에 대해 다양한 시나리오 기반 논의가 이어졌다. 더욱이 서태평양 역내 다양한 갈등 상황이 동시적인 위기고조로 이어질 상황에 대한 논의도 등장했다. 이 상황은 대만뿐 아니라 한반도와 남중국해 등에서의 위기고조를 포함하는데, 이는 그만큼 다양한 위기상황이 동시적으로 발생할 수 있는 반면 미국의 독자 대응역량은 약화되고 있다는 점을 반증한다고 볼 수 있다.

이에 따라 미국은 수단 차원에서 ‘통합억제(Integrated deterrence)’를 강조하고 있다. 통합억제란 2022년 미국 국방전략서가 제기한 개념으로서 NATO 동맹국과 인도-태평양 지역 동맹국이 연맹(federate) 형태로 대비태세를 강화하는 것을 골자로 한다. 이에 따라 최근 대서양-인도양-태평양의 ‘전략적 컨버전스(Strategic Convergence)’도 강조되고 있다.¹⁷⁵ 이 전략적 컨버전스는 사실상 러시아의 우크라이나 침공 후 그 필요성이 대두했으나, 그 외에도 사이버협력, 해양안보, 북핵문제, 기후변화 등 그 의제의 폭을 넓히며 협력의 모멘텀을 이어가고 있다.

175. “Report of the Expert Study Group on NATO and Indo-Pacific Partners,” *USIP*, February 18, 2024.

유럽 국가가 인도-태평양 국가와 역외 협력을 시도하는 배경에는 러시아에 대한 에너지 의존으로 인해 우크라이나 전쟁을 적시에 대응하지 못했다는 반성이 존재하며, 아시아 역시 유사 상황이 발생할 수 있기 때문에 이 협력에 호응하고 있다. 실제 한국은 우크라이나 전쟁과 무관하지 않다. 북한이 러시아에게 전쟁 수행 물자를 지원하고 있을 뿐 아니라 북한군을 러시아 전장에 파병했다. 이에 대한 반대급부로 북한과 러시아는 『북러 포괄적인 전략적 동반자관계에 관한 조약』을 체결했다. 식량뿐 아니라 주요 무기 및 군사기술이 북한으로 이전되고 있는 것으로 알려져, 북러 협력은 한국에게 실존 위협이 되고 있다.

요컨대 인도-태평양 역내 격자구조의 중층 안보 아키텍처뿐 아니라 좀 더 구체적 통합역제 개념을 통해 연맹형태 대비태세를 마련하는 등, 미국은 동맹 협력의 형태와 안보 공약 의미를 근본적으로 변화시키고 있다. 즉, 안보 분담도 단순히 ‘청구서’가 아닌 집단방위 형태로 질적 변화가 일어나고 있다. 이는 그만큼 강대국 경쟁이 심화하고 규칙기반 질서를 위협하는 상황이 빈번해짐에 따라 유사입장국의 위협인식 공유와 연대가 중요해질 것임을 보여준다.

2025년 전망: 전략적 목표와 대외정책 기조 간 모순 확대

1. 트럼프 2.0 시대 축소의 대외정책과 주요국 경쟁

트럼프(Donald Trump) 전 미국 대통령(이하 트럼프)이 재선에 성공함에 따라 미국 대외정책 기조의 전환은 불가피해 보인다. 트럼프가 선거 기간 강조했던 것은 상당한 축소(retrenchment)의 대외정책 공약이다. 예컨대 중국과 무역 전쟁을 통한 미국 제조업 기반 확충, 국경보호, 중동 전쟁 중단 등을 들 수 있다. 또한 포퓰리스트 경제 민족주의자(populist economic nationalist)라 스스로의 진영을 정의하며 ‘미국 우선주의(America First)’ 대외정책 기조를 제시했다.¹⁷⁶

이와 같은 트럼프의 축소적 대외정책 기조와 미중 경쟁에서 승리해야 한다는 미국의 전략 목표 사이 긴장관계가 역내 동맹국에 혼란을 주고 있는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 트럼프는 당선 수락연설을 통해 미국 국민들에게 황금기를 가져다주겠다고 공언했는데, 이는 궁극적으로 미국의 경제 회복과 군사력 확대를 의미하고 있다.

이 맥락에서 미국의 인도-태평양 전략에 대해 전망을 논의할 수 있다. 이는 앞서 언급했듯 인도-태평양이란 미국과 동맹국, 그리고 민주주의 동류 국가들이 안정적으로 번영을 이룰 수 있는 전략공간을 의미하며, 이를 위해 중국의 강압을 견뎌낼 수 있는 지역 차원의 복원력을 제고하는데 그 목적을 두고 있기 때문이다. 이를 위해 바이든 행정부가 집권 이후 지속적으로 강조했던 것이 미국 동맹국들과 파트너 국가들 간의 다양한 연합체, 그리고 이러한 연합체들이 구성하는 지역 안보 아키텍처, 즉 네트워크화 된 안보 아키텍처이다. QUAD와 AUKUS, 한미일 협력과 같이 미국이 포함된 지역 소다자협의체를 인도-태평양 역내에 제도화함으로써 미국은 비로소 태평양 국가로 인식되어왔다. 또한 이러한 제도화에 따라 미국 본토에서 인도양에 이르는 거대한 해

176. Peter Navarro, “True Meaning of Trump’s MAGA: Lessons from the 2022 Republican Red Wave That Never Happened,” *A Bombardier Books*, 2023.

양 전략공간을 미국의 영향권 안에 두고, 중국의 영향력 확대를 저지할 수 있었다. 다만 역으로, 미국의 영향력 유지는 향후 小다자협의체의 내구력이 유지되는가에 달려있다.

그림 3. 2024년 미국 공화당 전당대회



출처: 미국 공화당.

對중국 균형 기조는 사실상 미국 의회 내에서 초당적 합의를 이루고 있다는 점을 고려해볼 때 트럼프 역시 對중국 균형의 물리적 기반을 구성하는 지역 안보 아키텍처를 일방적으로 방기할 이유는 없다고 보인다. 또 인도-태평양 전략은 트럼프 1기 행정부 당시 최초로 공개됐다는 점을 고려해볼 때 더 그러하다. 다만 트럼프의 다자주의에 대한 거부감, 또 거래주의 및 양자적 문제 해결방식으로 인해 小다자협의체가 약화될 가능성이 있기 때문에 이에 대한 역내 동맹국의 우려도 나타나는 것으로 볼 수 있다.

요컨대 인도-태평양 지역은 미국 대외정책 내에서 소외되지 않을 것이나, 트럼프의 ‘미국 우선주의’ 대외정책 기조 속에서 그 접근법이 다시 한번 리뉴얼 될 가능성이 높다. 그리고 이때의 리뉴얼은 변화하는 전략환경뿐 아니라, 미국 유권자 내부에 주류화되고 있는 트럼프즘(Trumpism)으로 인한 것이 크다. 중국과의 경쟁에서 군사, 경제적으로 승리하기 위해 군사적으로는 좀 더 가시적인 억제력을 현시하고자 할 것이며, 경제적으로는 동맹국과 경쟁국을 구별하지 않는 보편적인 접근법을 통해 미국 유권자에게 가시적 이익을 가져다주는 정책을 택하려 할 것이다. 요컨대 이러한 상황 속에서 미국과 동맹을 맺고 있고 동시에 對미 무역 흑자를 기록하고 있는 한국과 일본 등의 동맹국이 일차적 조정 대상이 될 가능성이 높다.

우선 안보 차원에서 서태평양 일대에서 존재감을 확대하기 위해 보다 적극적인 對중 억제정

책을 수립할 수 있으며, 일본, 호주, 한국, 필리핀 등의 동맹국과 안보 및 역할 분담을 강조할 수 있다. 궁극적으로 이를 통해 ‘확전 우위(Escalation dominance)’를 담보하고자 할 가능성이 높다.¹⁷⁷ 이 과정에서 동맹국들과 부담이 확대될 가능성도 존재할 것이다. 또한 인도-태평양 안보 아키텍처를 구성하는 다양한 소다자협의체가 다루는 개별 현안 혹은 협의체 운용 방식을 변화시킴으로써 동맹국과의 갈등도 등장할 것이다.

트럼프는 인도-태평양 역내 갈등 현안에 연루되는 것을 선호하지 않는데, 특히 이 측면에서 대만 문제에 신중을 기할 수 있다. 물론 우크라이나나 중동 등 인도-태평양 역외 분쟁에 대해서는 더욱 개입을 최소화하며 미중 경쟁이 벌어지는 인도-태평양 전구에 집중할 것이다. 다만 대만 문제에 대한 미국의 입장은 2022년 의회에 제출됐던 『대만정책법(Taiwan Policy Act of 2022)』이 향후 어떻게 재활용되는가에 따라 정리될 수 있을 것이다. 대만정책법은 대만을 ‘정부(government)’로 칭하고, 정부 업무를 수행하는 과정에서 대만 깃발을 사용하도록 허용하며, 대만에서 근무하는 미국 외교관이 상원 인준을 받도록 그 지위를 격상시킨다는 외교 정책상 변화를 예고하고 있다. 안보 차원에서도 대만에 대한 침공 행위를 억제할 수 있도록 지속적으로 무기를 공급하고, 『대만관계법(Taiwan Relations Act)』이나 ‘하나의 중국 정책(One China Policy)’이 대만을 보호하는 데 걸림돌이 되지 않는다는 파격적 내용을 담고 있었다.

QUAD, AUKUS와 같은 기존 소다자협의체 역시 이러한 미국의 전략적 이익을 구현하는 데 기여하도록 조정될 수 있다. 즉 중국을 견제하기 위한 목적을 좀 더 명확히 밝힐 수 있고, 대북정책 조정을 주요 목적으로 하는 한미일 협력 역시 이러한 압력에 노출될 가능성이 매우 높다.

2. 미국 우선주의에 입각한 인도-태평양 경제 아키텍처 재편

인도-태평양 역내 경제 아키텍처를 어떻게 활용할 것인가 역시 주목할 필요가 있다. ‘미국 우선주의’의 기초 속에 트럼프는 보호무역주의가 더 현저해진 경제 통상 정책을 입안할 가능성이 높고, 의회 상·하원을 모두 공화당이 장악한 상황 속에서 관련 입법도 수월하게 진행될 가능성이 높다. 다자주의적 경제협의체를 유지하기보다 일방주의적 보호무역주의 정책으로 선회할 것이고, 중국뿐 아니라 동맹국을 포함한 전 세계 모든 미국의 무역 상대국을 대상으로 이러한 정책을 취할 것임을 예측하게 한다.

또한 공급망과 연결성, 그리고 기술협력을 시도하는 역내 소다자협의체를 미중 경쟁 차원에서 활용할 가능성이 높다. 특히 QUAD나 ‘오커스 필러2’, 한미일 협력 등에서 시도하는 기술 협력에 대해 좀 더 시장 지향적 접근법을 택할 수 있고, 특히 AI와 양자기술 등과 관련해 미국 내 빅테크 기업의 이익을 대변함으로써 미국의 이익을 극대화하려는 접근법을 취할 수 있다. 다만 對중국 견제 차원에서 활용되던 첨단기술 관련 수출통제 조치는 효과성 극대화를 통해 다자화를 시도하며 동맹국들의 참여를 요청할 가능성도 높다.

한편 경제협력 역시 지정학적 고려와 맞물려 시도될 수 있는데, 예컨대 트럼프 2기 행정부

177. Nadia Schadlow, “How America can regain its edge in great-power competition: A Second Trump Term would require a new strategy,” *Foreign Affairs*, October 9, 2024.

는 인도와의 협력을 통해 역내 중국의 경제 영향력을 견제하려 할 수 있다. 만약 이스라엘-하마스 전쟁을 조기 종식시키고 좀 더 안정적 전략환경을 마련할 수 있다면, 인도-태평양 지역 공급망을 중동과 통합시키려는 시도를 I2U2(인도, 이스라엘, 아랍에미리트, 미국) 小다자협의체, 혹은 ‘인도-중동-유럽 경제회랑(India-Middle East-Europe Economic Corridor)’ 연결 프로젝트를 활성화하는 방안을 고려해볼 수 있을 것이다.

2023년 양해각서를 통해 합의된 본 경제회랑 프로젝트는 인도, 유럽연합(European Union, EU), 프랑스, 독일, 이탈리아, 사우디아라비아, 아랍에미리트, 미국이 참여하고 있으며, 인도 뭄바이에서 사우디아라비아의 리야드(Riyadh), 이스라엘의 하이파(Haifa), 그리스 피레우스(Piraeus)를 잇는 경제회랑을 따라 해저케이블, 항만, 철도, 디지털 인프라 구축 등의 영역에서 협력을 논의한다. 그러나 트럼프의 해당 지역에 대한 접근법은 결국 이란에 대한 강경한 태도로 인해 달라질 가능성이 높다. 이미 트럼프는 취임과 함께 이란에 대해 다시 한번 최대 압박(Maximum pressure) 정책을 취할 것이라 언급한 바 있고, 이는 이란을 봉쇄하여 약화시키는 목적으로 시행될 가능성이 높다. 그렇다면 이란에 대한 에너지 의존도가 높은 역내 국가들이 영향을 받게 되어, 지역 세력균형에도 변화를 가져올 수 있을 것이다.

또한 트럼프는 바이든(Joe Biden) 미국 대통령이 구축한 인도-태평양 경제 아키텍처 중 하나인 IPEF를 취임 첫날 종료하겠다고 선언한 바 있다. 이는 지난 트럼프 1기 행정부 당시 오바마 대통령이 구축해온 ‘환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)’으로부터 탈퇴한 상황과 유사하다고 볼 수 있다. 트럼프는 IPEF를 제2의 TPP라 표현한 바 있다.

한편 이스라엘-하마스 전쟁, 우크라이나 전쟁 후 미국은 ‘글로벌 사우스(Global South)’에 대한 영향력이 저하됐다. 이스라엘-하마스 전쟁 당시 미국의 일방적 이스라엘 지지로 동남아시아 국가의 미국에 대한 지지도가 낮아졌다. 과거 트럼프 1기 행정부 당시 트럼프는 동아시아정상회의에 2017년 한 차례 참석했을 뿐, 정상 차원의 동남아 지역 기구 관여 수준은 급격히 떨어졌던 바, 향후 트럼프 2기 행정부에서도 동남아 지역 다자협의체에 대한 관심은 낮아질 공산이 크고, 반대로 역내 동맹국이 동남아시아 지역을 좀 더 적극적으로 관여하는 역할을 수행하길 기대할 것으로 보인다.

3. 인도-태평양 지역 동맹국의 혼란

축소의 대외정책 기조 속에 ‘미국 우선주의’를 표방하는 트럼프 2기 행정부는 그 대외정책 내부 모순만으로도 동맹국에게 혼란을 주고 있다. 인도-태평양 역내 국가에 던져진 도전 과제는 기존 안정성과 예측가능성을 가져다주었던 역내 경제 및 안보 아키텍처를 어떻게 미국의 진지한 지지없이 유지할 수 있을 것인가의 여부일 것이다. 또 트럼프 2기 행정부의 인도-태평양 전략은 중국과의 경쟁으로 협소하게 작성될 가능성이 높고, 바이든 행정부에서 추진했던 태평양도서국 및 동남아시아 지역 회복력 제고를 위한 개발협력 프로그램은 대부분 축소될 가능성이 높다.

이로 인해 발생할 힘의 공백을 미국을 제외한 유사입장국이 선제적으로 채울 수 있을 것인지, 혹은 중국 등 현상 변경 국가에 의해 채워져 오히려 영향력 경쟁에서 불리해질지 역시 지속적인 관찰이 필요하다. 트럼프즘에 의해 주류화 된 미국 유권자의 지지에 힘입은 트럼프 2기 행정부가

보여줄 인도-태평양 지역에 대한 공약은 이 방식으로 리뉴얼 될 가능성이 높다. 이러한 리뉴얼이 과연 강대국 경쟁에 있어 유리한 여건을 마련할 수 있을지는 불확실하다.

A S A N

국제정세전망

2 0 2 5

리뉴얼

Renewal

■ 참여 연구진

최 강 아산정책연구원 원장

차두현 아산정책연구원 수석연구위원

한기범 아산정책연구원 객원선임연구위원

피터 리 아산정책연구원 연구위원

이동규 아산정책연구원 연구위원

최은미 아산정책연구원 연구위원

이상준 국민대학교 교수

장지향 아산정책연구원 수석연구위원

이재현 아산정책연구원 수석연구위원

최진우 한양대학교 교수

신소현 아산정책연구원 연구위원

양 욱 아산정책연구원 연구위원

이승주 중앙대학교 교수

김흥종 고려대학교 특임교수(전 대외경제정책연구원 원장)

정구연 아산정책연구원 객원연구위원(강원대학교 교수)

THE ASAN INSTITUTE for POLICY STUDIES



www.asaninst.org