

미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략

김갑식 | 전병곤 | 정성윤 | 박주화
황수환 | 김상범 | 김선혁 | 신영환
오일석 | 이기동 | 이남주 | 이승주
이왕휘 | 이정환 | 장세호 | 전재성

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

경제·인문사회연구회 협동연구 총서

“미중 전략적 갈등의 한반도에 대한 리스크와 우리의 복합대응전략(3/3년차)”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
22-63-01	미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략	통일연구원

2. 참여연구진

연구기관	연구책임자	공동연구원	연구보조원	
주관 연구 기관	통일 연구원	김갑식 선임연구위원 (총괄책임자)	전병곤 선임연구위원 정성운 연구위원 박주화 연구위원 황수환 부연구위원	김인숙 전문연구원
	성공회 대학교	이남주 교수(성공회대학교)	김선혁 교수(고려대학교)	
협력 연구 기관	한국국제 정치학회	전재성 교수 (서울대학교)	이승주 교수(중앙대학교) 이왕휘 교수(아주대학교) 이정환 교수(서울대학교) 장세호 연구위원 (국가안보전략연구원)	
		신영환 경영기획실장 (대구광역시행복진흥사회서비스원 여성가족본부)		
	북한 연구학회	이기동 수석연구위원 (국가안보전략연구원)	오일석 연구위원 (국가안보전략연구원) 김상범 조교수 (경남대 극동문제연구소)	

미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략

연구책임자

김갑식(통일연구원 선임연구원)

공동연구자

전병곤(통일연구원 선임연구원)

박주화(통일연구원 연구위원)

김상범(경남대학교 극동문제연구소 조교수)

신영환(대구광역시행복진흥사회서비스원 여성가족본부 경영기획실장)

이기동(국가안보전략연구원 수석연구원)

이승주(중앙대학교 교수)

이정환(서울대학교 교수)

전재성(서울대학교 교수)

정성윤(통일연구원 연구위원)

황수환(통일연구원 부연구위원)

김선혁(고려대학교 교수)

오일석(국가안보전략연구원 연구위원)

이남주(성공회대학교 교수)

이왕휘(아주대학교 교수)

장세호(국가안보전략연구원 연구위원)

KINU

미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략

경제·인문사회연구회 협동연구 총서 22-63-01

미중 전략적 갈등의 한반도에 대한 리스크와 우리의 복합대응전략(3/3년차) KINU 연구총서 22-26

발행일	2022년 12월 30일
저자	김갑식, 전병곤, 정성운, 박주화, 황수환, 김상범, 김선혁, 신영환, 오일석, 이기동, 이남주, 이승주, 이왕휘, 이정환, 장세호, 전재성
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	https://www.kinu.or.kr
기획·디자인	(주)디자인여백플러스(02-2672-1535)
인쇄처	세일포커스(주)(02-2275-6894)
I S B N	979-11-6589-125-1 93340
가격	24,500원

© 통일연구원, 2022

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략



KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

Contents 차례

요약	9
----	---

Chapter I

서론	17
----	----

1. 연구배경과 목적 19
2. 연구내용과 방법 22

Chapter II

미중 전략경쟁의 리스크와 한국의 전략환경 분석	37
---------------------------	----

1. 미중 전략경쟁의 특징 39
2. 미중 전략경쟁 리스크의 유형 66
3. 한국의 전략환경 94

Chapter III

한국의 국가비전과 복합대응전략	105
------------------	-----

1. 국가비전과 국가이익 107

2. 복합대응전략: 필요성, 정의, 방향	137
3. 소결	175

Chapter IV

한국의 복합대응 대외전략 | 179

1. 대미 복합대응전략	181
2. 대중 복합대응전략	222
3. 대일 복합대응전략	260
4. 대러 복합대응전략	293
5. 대(對)아세안 복합대응전략	325
6. 대(對)유럽 복합대응전략	353
7. 소결	384

Chapter V

한국의 복합대응 대북전략 | 391

1. 미중 전략경쟁에 대한 북한의 인식과 대남·통일 전략	393
2. 유형 분류의 적용을 통해서 본 북한발 리스크의 특징	417
3. 대북 복합대응전략의 기조와 원칙	436
4. 대북 복합대응전략의 실행과제	460
5. 소결	513

결론 	517
1. 요약	519
2. 복합대응전략의 내용과 평가	525
3. 정책적 시사점	538
참고문헌	552
최근 발간자료 안내	579

〈표 I-1〉 3차 연도(2022년) 연구 방향 관련 회의 내용	35
〈표 III-1〉 한국의 국가이익	135
〈표 IV-1〉 한중 교역 추이와 무역의존도	226
〈표 IV-2〉 한중 간 투자 금액 현황	227
〈표 IV-3〉 한중 간 인적교류 현황	229
〈표 IV-4〉 러시아-우크라이나 전쟁의 결과와 국제질서의 변화	313
〈표 IV-5〉 EU의 대미 및 대중 경제-안보 관계	373
〈표 IV-6〉 EU의 전략적 주권: 핵심 권고안	374
〈표 IV-7〉 EU의 위협 대응조치 개요	379
〈표 IV-8〉 무역기술위원회 실무그룹	382
〈표 VI-1〉 한국의 복합대응 대외전략의 리스크, 기조/원칙, 실행과제	530
〈표 VI-2〉 한국의 복합대응 대북전략의 리스크, 기조/원칙, 실행과제	536

〈그림 I-1〉 연차별 연구개요	26
〈그림 II-1〉 미중 전략경쟁의 다층성과 상호연관성	49
〈그림 II-2〉 리스크 현실화 가능성과 영향력	95
〈그림 II-3〉 복합 리스크에 따른 전략환경 유형	98
〈그림 III-1〉 복합대응전략의 체계	166
〈그림 IV-1〉 한미일 삼각 안보협력 강화에 대한 입장 (한국과 일본, 2021 및 2022)	291
〈그림 IV-2〉 미중의 영향력 증대에 대한 아세안의 인식 (2021~2022)	338
〈그림 IV-3〉 중국의 부상에 대한 시민의 인식	356
〈그림 IV-4〉 EU의 군사비 및 군비투자 추이	361
〈그림 IV-5〉 국내총생산 비교: 미국, 중국, EU	362
〈그림 IV-6〉 제조업 교역: 미국, 중국, EU	362
〈그림 IV-7〉 EU 교역액: 미국 및 중국	363
〈그림 IV-8〉 유럽 국가 내에서 중국 의존도 인식의 유형	365
〈그림 IV-9〉 중국의 강압적 조치	366
〈그림 IV-10〉 에너지 수입 의존도: 2000 및 2019	367
〈그림 V-1〉 전통안보 분야 대북 복합대응전략의 체계도	478
〈그림 V-2〉 촉발원인 및 파급형태에 따른 신안보 위험 분류	495
〈그림 V-3〉 대응주체와 방식에 따른 신안보 위험 대응 모델	497



미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략

본 연구는 ‘미중 전략적 갈등의 한반도에 대한 리스크와 우리의 복합 대응전략’ 3년차 연구 중 3차 연도에 해당하는 과제이다. 본 연구는 국제정치, 국제정치경제, 북한정치, 남북관계, 지역연구 등 다양한 분야의 전문가들이 연구에 참여하는 협동연구로, 미중 전략경쟁과 갈등에 대해 한반도에 미치는 리스크를 파악하고 이에 대한 한국의 대응전략을 수립하기 위한 목적으로 진행했다.

미중 갈등이 심해질수록 한반도에 대한 지정학적·지경학적 리스크가 발생할 가능성이 커질 수 있다는 인식 하에 한국의 외교적 복합대응전략을 강구하는 것을 목적으로 추진했다. 윤석열 정부가 추진하는 글로벌 중추국가를 형성하기 위해서도 복합대응전략을 마련하는 것은 반드시 필요하기 때문이다. 미중 전략갈등의 한반도에 대한 리스크 증가는 곧 한국이 대외전략을 추진하는 과정에서 전략적 선택의 딜레마에 빠질 가능성이 있다는 점을 고려하여 복합대응전략을 마련하고 대비해야 함은 당연하다고 볼 수 있다. 한국의 복합대응전략을 복합대응 대외전략과 복합대응 대북전략으로 구분하여 분석했다. 본 연구의 시간적 범위는 2022년부터 2030년까지로 한정하였다.

II장에서는 미중 전략경쟁의 특징과 전개양상을 살펴보고, 경쟁에 따

른 리스크를 유형별로 구분했다. 리스크의 유형을 지정학적 리스크, 경제안보 리스크, 국제규범 리스크, 남북관계 리스크, 북핵 리스크 등 5가지로 구분하여 분석했다. 이 중 미중 전략경쟁으로 인해 한반도에서 지정학적 리스크, 경제안보 리스크, 북핵문제 리스크가 현실화될 가능성이 높다고 분석했다. 미중 전략경쟁 관계가 한반도에 미치는 영향을 고려하여 한국이 추진할 수 있는 전략환경을 평가하고 분석했다.

III장에서는 복합대응전략의 개념을 체계화시킴으로써 한국의 대외전략 및 대북전략 수립을 위한 기본적 지침과 틀을 제시했다. 최근 한국의 국가위상은 높아졌고 국제사회에서 한국의 역할에 대한 기대도 높아짐에 따라 대외 및 대북전략에서도 이에 맞게 능동적인 성격으로 변화시킬 필요가 있다는 문제의식 하에 복합대응전략의 개념을 도출했다. 이에 복합대응전략을 ‘다양한 대외정책들의 나열이 아니라, 여러 리스크에 대응하고 여러 국가이익들을 실현하기 위한 정책들이 상호충돌하지 않고, 더 나아가 정책들 간의 시너지 효과를 발생시킬 수 있는 방향으로 구성하는 것’으로 정의했다.

IV장에서는 한국이 미국, 중국, 일본, 러시아, 아세안과 유럽연합 등 주요 국가와 지역에 대해 추진할 수 있는 복합대응 대외전략을 살펴보았다. 한국이 이들 국가와 지역과의 관계에서 어떠한 복합적 리스크를 지니고 있는지 살펴본 뒤, 이를 해결해 나갈 수 있는 복합대응 대외전략과 각 이슈별 실행방안에 대해 분석했다.

V장에서는 복합대응 대북전략을 다뤘다. 한국이 미중 전략경쟁 상황에서 대북전략을 추진할 때 고려해야 하는 전통안보와 신홍안보 분야의 리스크를 유형별로 살펴보았다. 최근 새롭게 등장하는 신홍안보 차원의 개념과 연계하여 한국 정부가 추진해야 하는 복합대응 대북전략의 목표와 원칙을 제시했다.

정책적 시사점으로 국가이익을 고려한 유연한 복합대응전략 수립,

글로벌 중추국가에 맞는 전략적 틈새외교 추진, 복합위기 대응을 위한 ‘(가칭) 복합위기대응 국가안보센터’ 설치, 일차원적 접근이 아닌 다변화된 대응방식 추구, 국제적 위상에 맞는 적극적 기여와 역할 추진, 이슈 및 사안을 연계한 복합대응전략 구사, 전략적 자율성 확보를 통한 능동적 역할 강화, 자유와 민주주의 등 국제사회 보편적 규범에 대한 공유 점점 모색, 복합대응 대외전략과 대북전략의 연계 추진, 국제질서 변화를 고려한 예상 시나리오 및 로드맵 구상 등을 제시했다.

한국이 복합대응전략을 효과적으로 추진하기 위해서는 미중 전략적 경쟁 속에서 글로벌 중추국가로서의 국가이익, 정체성, 역할에 대한 명확한 정의와 인식을 정립하여 지속적이고 일관된 정책을 추진해야 하겠다. 또한 국제질서의 변화를 고려한 적극적이고 능동적 세계관을 토대로 하는 대외전략 및 대북전략의 패러다임 전환이 필요하겠다.

주제어: 미중 전략경쟁, 한국, 북한, 미국, 중국, 일본, 러시아, 아세안, 유럽연합, 리스크, 복합대응전략, 복합대응 대외전략, 복합대응 대북전략



The Era of U.S.-China Strategic Competition and South Korea's Compound Response Strategy

Kim, Kap-Sik et al.

This is the report for the third year's research of a three-year (2020~2022) project on "The Risks of the US-China Strategic Conflict on the Korean Peninsula and South Korea's Compound Response Strategy." The goal of this project is to craft South Korea's compound diplomatic response strategy based on the awareness that the likelihood of geostrategic and geoeconomic risks increase on the Korean peninsula as the strategic competition between the U.S. and China intensifies.

Chapter II examines the characteristics and developments of the U.S.-China strategic competition, and we categorize the various risks that arise as a result into the following five categories: geopolitics, economic security, global norms, inter-Korean relations, and North Korea's nuclear weapons

program. Among these, our analysis concludes that geopolitical, economic security, and North Korea's nuclear weapons program are risks that are most likely to materialize.

Chapter III systemically develops the concept of a 'compound response strategy' to present the basic principles and framework for crafting South Korea's policies for foreign affairs and on North Korea. This study defines a 'compound response strategy' as 'not just a list of different policies, but rather a synthesis of various strategies that not only do not conflict with each other but also are derived in a way that can foster synergy'.

Chapter IV examines how this 'compound response strategy' may be employed in South Korea's relationships with key countries and regions such as the U.S., China, Russia, Japan, the EU, and ASEAN. Chapter V links the 'compound response strategy' with the increasingly important concept of emerging security to suggest the goals, principles, and tasks of South Korea's compound strategy vis-a-vis North Korea.

Policy recommendations that stem from this research include; establishing a flexible 'compound response strategy' that is based on national interests; promoting strategically opportunistic diplomacy that befits a global pivot state; establishing a 'National Security Center for Compound Crisis Response (tentative name)' to efficiently respond to compounded crises; actively contributing to, and assuming responsibilities in, the global community that matches South Korea's

international status; pursuing a diversified method of response instead of one-dimensional approaches; promoting a ‘compound response strategy’ that links different issues and agendas; seeking a more active role by achieving strategic autonomy; searching for common denominators on global norms such as freedom and democracy; tying the compound response strategy to the policy on North Korea; and anticipating various scenarios and creating a roadmap that anticipates changes to the international order.

South Korea needs to clearly define and cultivate awareness of South Korea’s national interests, identity, and role as a global pivotal state and pursue continued and consistent policies in order to effectively pursue a ‘compound response strategy’ amidst the strategic competition between the U.S. and China. Moreover, there needs to be a paradigm shift in South Korea’s foreign policy and policy on North Korea that results in both an active and proactive approach that addresses the changes to the international environment.

Keywords: U.S.–China Strategic Competition, South Korea, North Korea, the U.S., China, Japan, Russia, ASEAN, the EU, Risk, ‘Compound Response Strategy’, ‘Compound Response Strategy for Foreign Policy’, ‘Compound Response Strategy for North Korea Policy’

I. 서론



KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

서론

1. 연구배경과 목적

2020년 이후 미국과 중국과의 관계는 단순한 ‘이익경쟁’의 수준을 넘어 여러 분야에서 핵심 이익(core interests)을 둘러싼 ‘전략경쟁’에 진입했다. 최근 미국과 중국 모두에게서 글로벌 리더십이 전반적으로 약화되면서 국제사회 개별국가들의 각자도생 분위기가 고조되고 있다는 점에서 미중 전략경쟁 체제는 향후 5~10년 이상 지속될 전망이 우세하다. 하지만 미국과 중국이 국제규범과 질서를 장악하기 위해 군사력 사용을 불사하는 전면적인 ‘패권경쟁’의 수준에 진입하기에는 여전히 많은 시간이 소요될 것으로 보고 있다. 2022년 5월 토니 블링컨(Antony Blinken) 미국 국무장관은 미국 정부의 대중국 전략과 관련해 “개방적이고 포용적인 국제체제를 향한 우리의 비전을 진전시키기 위해 중국을 둘러싼 전략적 환경을 조성할 것”이라면서 “우리는 충돌이나 신냉전을 추구하는 것이 아니라 오히려 그 둘을 피하고자 한다. ... 강대국으로서 중국의 역할을 봉쇄하거나 중단시키려는 것이 아니다”라며 전면적 충돌보다는 중국이 국제질서에 따르도록 만드는 전략을 사용할 것을 강조했다.^{1/}

1/ “블링컨 “중국 변화시킬 전략환경 조성할 것...핵심은 투자·연합·경쟁”, 『경향신문』, 2022.5.27., <<https://www.khan.co.kr/world/world-general/article/202205270610001>> (검색일: 2022.5.29.).

미중 경쟁은 2018년 무역·통상 분쟁을 거쳐, 2019년과 2020년에는 5G 등 미래 기술을 둘러싼 갈등 및 코로나19를 둘러싼 책임론 공방으로 확대되었다. 2021년 바이든 행정부 출범 이후에도 다양한 분야에서 미중 경쟁과 갈등 국면은 지속되고 있다. 2022년 올해 발생한 우크라이나 전쟁의 장기화 및 글로벌 경제침체 분위기가 지속될 것으로 예상되면서 향후 미중 전략경쟁이 보다 더 구조화되고 복합화될 가능성이 존재한다. 이에 따라 미중 간 갈등의 범위(scope)는 과거와는 차원이 다른 다양한 분야(issue)와 층위(level)에서 복합적인 형태로 나타날 가능성이 존재한다. 미중 양국 모두 국내외적 문제의 시급성으로 인해 미중관계는 ‘전략적 경쟁’과 ‘사안별 협력’을 병행하여 복합적으로 나타날 가능성이 농후하다. 기후변화, 전염병 및 코로나19, 비확산 및 군비통제, 마약 퇴치, 글로벌 식량 위기 대처, 경제 회복 등의 다방면에서 미중 간 복합적인 형태의 경쟁과 갈등이 나타날 수 있다. 또한 미중 전략경쟁이 상대방의 체제와 이념에 대한 공세로 확산되고, 대만, 홍콩, 신장위구르 등 중국의 핵심 이익에 대한 미국의 압박과 이에 대해 중국이 강경하게 대응하는 등 예상을 뛰어넘는 다방면에서 미중 전략경쟁은 구조화되어 지속될 것으로 전망된다.

결국 미중 전략경쟁의 구조화 추세는 지역적·글로벌 차원의 복합적 위기로 표출될 수 있다는 점에서 그 전개 양상과 방향을 주시해야 하며 그 대비책을 마련해야 함은 당연하다고 볼 수 있다. 미중 전략경쟁의 심화에 따라 전통적 안보 분야를 넘어 비전통적 안보 분야로 갈등이 확대될 가능성이 높고, 이는 곧 양국 간 경제적 상호의존의 악화뿐만 아니라 역내 주도권 확보를 위한 영향력 경쟁으로 나타날 가능성도 증대되는 것에 대비할 필요가 있다. 미중 복합전략경쟁 속에서 한국이 어떻게 대응하느냐에 따라 향후 미래의 외교방향이 결정될 수 있기 때문이다. 2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 ‘자유,

평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가'라는 외교안보 관련 국정목표를 제시하며 대응전략을 마련했다. 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변 4개국과 공동의 가치와 이익을 기반으로 하여 협력 강화를 추진하고, 국제사회의 평화안보·민주주의·인권·법치·비확산·기후변화·개발 분야 협력에 선도적 역할을 수행하여 한국 외교 및 경제 지평의 확대를 도모하려 하고 있다.^{2/} 윤석열 정부가 추진하는 글로벌 중추국가의 외교적 목표를 달성하기 위해서는 미중 간 경쟁과 협력 혹은 대립의 분야 및 이슈를 파악하는 것이 무엇보다 중요하다고 볼 수 있다. 미국과 중국이 글로벌-동아시아-한반도 차원에서 다양한 이슈를 둘러싼 경쟁과 갈등을 반복하고 있고, 각각의 차원(level)이 상호연계되면서 한반도에 다양한 형태의 리스크(risk)를 창출하고 있다는 점에서 대응전략과 방안을 마련할 필요가 있는 것은 당연한 시대적 요구라 할 수 있다.

본 연구는 미중 갈등이 심해질수록 한반도에 대한 지정학적·지경학적 리스크가 발생할 가능성이 커질 수 있다는 인식하에 이를 대비하기 위한 차원에서 한국의 외교적 복합대응전략을 강구하는 것을 목적으로 추진한다. 윤석열 정부가 추진하는 글로벌 중추국가를 형성하기 위해서도 복합대응전략을 마련하는 것은 반드시 필요한 연구이다. 미중 간 대만 문제, 남중국해 문제, 영토분쟁 등 역내 현안을 둘러싼 갈등이 한반도 문제와 결합될 경우에는 한반도 평화프로세스에도 부정적 영향을 끼칠 수 있다는 점을 감안하여 한국 차원에서 복합대응전략을 강구할 필요가 있다. 미중 전략갈등의 한반도에 대한 리스크 증가는 곧 한국이 대외전략을 추진하는 과정에서 전략적 선택의 딜레마에 빠질 가능성이 있다는 점을 고려하여 복합대응전략을 마련하고 대비해야 함은 당연하다고 볼 수 있다. 따라서 향

^{2/} 제20대 대통령직인수위원회, 「윤석열정부 110대 국정과제」(2022.5.), pp. 163~171.

후 미중 전략적 갈등이 깊어질 가능성이 높은 상황에서 한국의 전략적 선택방향에 대한 함의와 시사점을 제시하는 것을 목적으로 연구를 진행한다.

2. 연구내용과 방법

본 연구는 미중 간 전략적 경쟁과 갈등이 한반도에 미치는 리스크를 파악하고 이에 대한 한국의 대응전략을 수립하기 위한 목적으로 진행되는 3년차 연구 중 3차 연도에 해당한다. 연구의 연속성과 완결성을 담보하기 위해 1, 2차 연도 연구에 기반하여 3차 연도 본 연구를 수행한다.

1차 연도(2020) 연구에서는 냉전기와 탈냉전기의 시기별 국제질서 구조 변화에 따른 강대국 경쟁과 갈등 및 이에 대한 약소국과 관련국의 대응방식에 대한 역사적 사례를 분석했다.^{3/} 국제사회에서 발생한 강대국 영향력과 약소국의 대응에 대한 역사적 상황과 현실을 바탕으로 현실주의 이론과 전망이론을 검토했다. 사례분석으로는 20세기 초부터 냉전시기에 발생한 강대국의 갈등양상과 이에 대한 약소국의 대응을 비롯하여 탈냉전기에 발생하고 있는 미중 경쟁에 대한 약소국과 관련국들의 대응방안을 분석했다. 20세기 초 다극 체제하에서는 유럽 강대국 외교와 폴란드, 체코, 핀란드 등 당시 약소국의 대응을 살펴보았다. 냉전시기에는 미소 갈등, 미중 갈등, 중소 갈등 등 강대국 간 갈등으로 나타나는 리스크의 유형을 파악한 뒤 쿠바, 베트남, 북한 등 약소국의 입장에서 해당 갈등에 대해 대응

3/ 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』 (서울: 통일연구원, 2020).

한 방식을 고찰했다. 탈냉전시기에는 미중 간 강대국 경쟁의 특징과 리스크 유형을 고찰한 뒤 아세안, 베트남, 미얀마, 인도, 중앙아시아, EU 등을 중심으로 대응방식을 살펴보았다. 강대국 사이에서 협력의 가능성이 어려운 상황이 증대하고 있고, 강대국 정치가 초래하는 리스크가 다양화되고 있는 상황 등을 고려하여 해당 국가와 지역에 대해 사례분석을 시도했다.

이러한 사례분석을 통해 1차 연도의 연구에서 도출된 함의는 국제정치에서 여전히 현실주의 이론과 관련된 영향력이 우세하기에 강대국 간 협력의 어려움이 증가되고 있고, 탈냉전 이후 국제질서의 구조 변화에 따라 강대국 리스크 유형과 약소국 대응 방식이 복합적으로 나타나고 있음을 확인했다. 따라서 미중 간 전략경쟁이 심화되는 과정에서 한국은 국제사회와 규범과 제도 차원의 연대와 협력을 강조하고, 외교의 다변화 전략을 강구하여 전략적 자율성을 강화할 필요가 있다고 보았다. 강대국 정치의 영향을 많이 받고 있는 한국의 입장에서는 국제정치에서 현실주의 패러다임이 갖고 있는 영향력과 함께 소위 ‘지정학의 귀환’이 주는 의미를 염두에 두고 대응전략을 마련할 필요성이 있다고 보았다.^{4/} 약소국의 입장에서는 지정학적인 전략적 가치를 제고하여 외교전략을 최대한 활용하고, 양자택일보다는 소위 ‘전략적 모호성’을 유지하여 강대국 경쟁이 장기화되고 복잡화되는 것을 대비한 이익균형을 실현하는 노력이 필요하다고 분석했다. 결국 한국의 입장에서는 미중 경쟁체제로 나타나는 국제질서의 구조적 변화를 종합적이고 객관적으로 분석하여 미중관계의 변화양상에 따라 발생하는 한반도의 영향력 확대 경쟁에 대해 전략적으로 대응할 필요가 있다고 분석했다. 1차 연도 연구에서는 전략적 자율성 강화, 행위자-이슈 간 연대와 협력을 통한 외교

^{4/} 위의 책, p. 12.

다변화, 지정학적 이점을 활용한 전략적 가치 제고, 양자택일 상황 회피를 통한 전략적 모호성 유지, 국제규범 및 정체성 관련 다자협력 강조, 전략적 요충 국가의 헤징전략, ‘경제-안보 교환’ 모델의 합리성, 다자외교를 통한 ‘이익균형’ 실현 등 다양한 관점에서 활용 가능한 시사점을 제시했다.^{5/}

2차 연도(2021) 연구에서는 미중 두 강대국이 한반도 및 동아시아 지역을 둘러싸고 벌이는 경쟁과 갈등의 리스크의 성격과 유형을 파악한 뒤, 한국의 대응방안과 유형에 대해 분석했다.^{6/} 미국과 중국이 동아시아 지역에서 영향력 경쟁을 펼친 사례 및 한반도 문제로 갈등이 발생한 사례 등을 통해 리스크의 유형을 지정학적 리스크, 지경학적 리스크, 복합적 리스크 등으로 구분한 뒤, 해당 리스크에 대한 한국의 대응방식과 방향을 수립했다. 즉 미중 두 강대국이 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 벌이고 있는 경쟁과 갈등 사례, 기술패권 경쟁, 인권 및 제도 갈등, 일대일로 구상 사례 등 한반도에 직간접적으로 영향을 끼치는 사례를 분석하여 한국의 대응방안을 고찰했다. 미중 전략경쟁의 특성을 분석하고 미중 전략경쟁으로 인해 발생하는 한반도의 리스크 유형을 발굴하여 이에 대한 한국의 대응방안 등을 분석했다. 한국의 대응방안에 대해 적정성, 정책결정과정의 합리성, 국익의 달성여부, 파급효과 등 다각적인 분석을 진행했다. 미중 전략경쟁 속에 한국의 외교적 위상을 강화하는 방향으로 기후변화, 보건의료, 재난재해 등과 같은 초국적 의제를 주도하는 ‘글로벌 선도국가’로의 대외전략 비전을 수립할 필요가 있다고 파악했다. 미국과 중국은 한반도 문제와 연관된 여러 이슈에 대해서 전략경쟁을 반복적으로 펼치면서 여러 형태의 리스크를 만들어내고 있다는 점을 발견했다.^{7/} 특히

5/ 위의 책, pp. 474~500.

6/ 신중호 외, 『미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점』 (서울: 통일연구원, 2021).

글로벌 차원의 미중 전략경쟁이 동아시아 지역과 연계되어 나타나고 한반도 역시 직간접적으로 연계되어 리스크가 나타나는 것을 확인했다. 다만 기술패권 경쟁, 인권 및 제도 갈등, 일대일로(一帶一路, One Belt One Road) 구상 등 글로벌 차원 이슈에서는 미중 간 갈등이 중장기적으로 진행될 가능성이 높기에 한국 역시 리스크의 대응과 관리 방안을 중장기적 관점에서 수립해야 할 필요가 있다고 파악했다. 국제 및 동아시아 지역에서 나타나는 다양한 변화 양상으로 인해 한반도에서 나타난 전략적 가치의 영향과 변화를 보면, 한반도의 전략적 가치가 과거보다 중요해졌고 미중 전략경쟁으로 인해 한반도 역내 영향력이 증가했음을 발견했다. 한반도의 전략적 가치 상승과 영향력 확대로 인해 국제사회 위상이 제고된 한국이 한반도 지역에서 발생하는 지정학적 불안정성을 극복하는 데 일정한 기여를 할 수 있는 역량을 갖추게 되었다고 평가했다. 또한 미국과 중국 모두가 한반도 비핵화라는 공통 목표를 견지하여 평화적인 방식으로 문제해결을 도모할 때 한반도의 불안정성 해소가 가능하다는 점을 파악했다.

2차 연도의 연구를 통해 도출한 시사점에 대한 기본방향으로는 글로벌 선도국가 비전 확립, 글로벌·동아시아·한반도 차원의 연계성을 감안한 차별화 전략, 다층적 헤징전략, 중추국 및 중견국들과의 연대와 협력, 동아시아평화협력플랫폼 추진, 국가역량의 증강, 미중 전략경쟁과 한반도 문제 분리 노력, 미중 전략경쟁에 대한 북한의 입장을 고려한 대북·통일전략 수립 등을 도출했다.^{7/} 사례분석을 통해 나타난 이슈별 차별화 전략으로는 민감 현안에 대한 사안별·선택적 협력을 통한 실용적 균형외교 추진, 인권·제도 등 보편적 이슈에 대한 일관된 원칙 견지, 네트워크 운영 및 관리를 통한 한국의 영향력 확대, 실익 확보가 명확한 이슈에 대한 ‘전략적 명확성’ 표명, 경

7/ 위의 책, p. 430.

8/ 위의 책, pp. 434~440.

제통상 협력의 비배타성 및 경제적 실익 우선 원칙 견지, 글로벌 기술 역량 강화를 통한 전략적 자율성 확보, 종합국력 향상을 통한 한국의 전략적 가치 제고, 한반도 평화의 안정적 관리, 한국 외교의 ‘원칙적 입장’에 대한 합리적 적용, 국민적 지지에 기반한 정책추진력 강화 등을 제시했다.^{9/} 그리고 2차 연도 연구에서는 국내 전문가 40명을 대상으로 설문조사를 진행하여 미중 전략경쟁의 양상과 미래 예측 평가, 한국의 정책적 대응방안에 대해 파악했다. 설문조사를 분석한 결과, 한미동맹 강화, 남북관계 복원, 미중 균형외교 추진 등이 한국이 우선적으로 추진해야 할 외교적 과제로 나타났다.^{10/}

1, 2차 연도에서 분석한 미중 전략경쟁의 다양한 리스크 유형을 볼 때, 한반도에 발생하는 다층적이고 다각적인 위협에 대응하기 위한 전략은 필연적으로 단편적인 방식이 아닌 복합적인 요소를 고려해야 한다는 시사점을 도출했다.

그림 1-1 연차별 연구개요



출처: 저자 작성.

9/ 위의 책, pp. 440~470.

10/ 위의 책, pp. 501~537.

본 연구를 기획했을 당시 복합대응전략에 대해 기본적으로 위기 관리나 위기의 특성 관점에서 복합적이라는 표현을 많이 사용했다. 2017년, 2018년 이후 미중관계가 전략경쟁이라는 용어로 규정되면서 단순한 정치외교로 접근해서는 우리의 대외전략을 구사하기 어려울 것으로 파악했다. 미중관계의 미래를 전략적 갈등 상황, 완전한 협력 상황, 경쟁과 갈등을 반복하는 상황 등으로 구분하여 이러한 상황들이 복합적으로 나타날 것으로 전망하고 전략적 갈등 개념으로 3년차 과제를 만들었다. 예를 들어 기후변화의 경우, 단순히 기후변화 그 자체로 끝나는 것이 아니고 기후변화로 인해 발생하는 여러 가지 파급영향들을 고려해야 한다. 코로나19의 경우에서도 전염병에 의한 위기상황이 돌발적이고 여러 가지 변이들이 발생하면서 복잡한 양상이 나타나, 코로나19 그 자체로만 대응하기보다는 그로 인해 파생되는 여러 변수들까지 고려하며 대응하는 모습에서 복합대응 개념을 적용하여 파악할 수 있게 된다. 1, 2차 연도 연구에서 한국의 대외전략을 이익균형의 개념에서 파악하고자 했다. 위협균형이나 세력균형을 벗어나서 이익균형 개념을 통해 전략을 강구했다. 하지만 이익 혹은 국익이 어떤 이익이며, 어떤 균형을 잡아야 할 것인지에 대한 구체성이 부족했기에 이를 3차 연도 연구에서 보완할 필요가 있다.

3차 연도인 본 연구는 1, 2차 연도에 진행한 ‘해외 및 한반도 사례 연구’에서 도출된 함의와 시사점을 토대로 시나리오와 현황분석에 초점을 두기보다는 한국의 국가대전략을 수립하여 향후 한국의 대외 및 대북전략과 실행방안을 모색하는 데 집중한다. 앞선 연도의 연구에서도 복합대응전략에 대한 분산적 논의가 있었으나 이를 체계적으로 제시하지는 못했다는 한계를 극복하고자 했다. 특히 미중 전략경쟁, 그리고 글로벌 질서의 변화가 촉발하는 리스크가 복합적

이라는 점은 많이 설명되었지만, 리스크와 국가이익의 복합성이 복합대응전략과 같은 단어를 사용하는 외적 연결을 넘어 내적으로 어떻게 연결되는지를 설명하지 못했기 때문이다.

따라서 3차 연도 연구에서는 ‘글로벌 중추국가’로서의 한국이 미중 전략경쟁에 대응하기 위한 복합대응전략을 제시하여 미중 경쟁과 갈등으로 인해 한반도에 발생하는 각종 위협요인을 관리하는 방안을 강구하는 동시에, 역으로 위협요인을 기회로 삼아 활용할 수 있는 대외 및 대북 복합대응전략을 제시하고자 한다. 미중뿐만 아니라 일본, 러시아 등 주변국 및 아세안, 유럽연합, 국제기구 등 다각적인 형태로 대응할 수 있는 대외전략과 실행방안의 발굴을 시도한다. 윤석열 정부가 추진하는 외교분야의 국정목표인 ‘자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가’에 실질적으로 대응하여 중견국으로서 한국의 외교적 지평을 확대시키려고 시도한다. 그리고 한반도 문제의 핵심 당사자 중 하나인 북한이 인식하는 미중관계와 강대국 정치의 리스크를 고려하여 복합적으로 대응할 수 있는 대북전략의 목표와 실행방안의 도출도 함께 진행한다. 미중 갈등이 초래할 ‘복합위기(compounded crisis)’에 대한 단선적이고 임기응변적 해결보다는 총체적이고 복합적인 대응전략을 수립하는 데 목적을 두고 연구를 진행한다. 중요한 점은 한국이 바라보는 미중관계에 대해 기존의 ‘안보는 미국, 경제는 중국’이라는 소위 안미경중(安美經中)의 이분법적이고 단선적인 대응에서 벗어나 기후변화, 과학기술, 전염병 등 신형안보 차원의 새로운 변수를 고려한 복합적 대응 방식도 강구한다.

본 연구는 서론(I 장)과 결론(VI 장)을 포함하여 총 6장으로 구성되어 있다. II 장은 미중 전략경쟁의 특징과 전개양상을 살펴보고, 경쟁에 따른 리스크를 유형별로 구분한다. 미중 전략경쟁 관계가 한반도에 미치는 영향을 고려하여 한국이 추진할 수 있는 전략환경을

평가하고 분석한다.

Ⅲ장은 복합대응전략의 개념을 체계화시킴으로써 한국의 대외전략 및 대북전략 수립을 위한 기본적 지침을 제시한다. 복합 리스크, 국가이익의 복합, 국가정체성과 국가비전의 변화, 기존 전략과의 관계 등이 왜 복합대응전략을 필요로 하는지를 설명한다. 이를 기초로 복합대응전략을 정의하고 그 체계를 구성한 뒤 복합대응전략이 추구하는 목표를 제시한다.

Ⅳ장은 복합대응 대외전략을 다룬다. 한국이 미국, 중국, 일본, 러시아, 아세안과 유럽연합 등 주요 국가와 지역에 대해 추진할 수 있는 복합대응 대외전략을 살펴본다. 한국이 이들 대상들과의 관계에서 어떠한 복합적 리스크를 지니고 있는지 살펴본 뒤, 이를 해결해 나갈 수 있는 복합대응 대외전략과 각 이슈별 실행방안에 대해 분석한다.

Ⅴ장은 복합대응 대북전략을 다룬다. 한국이 미중 전략경쟁 상황에서 대북전략을 추진할 때 고려해야 하는 전통안보 및 비전통안보 분야의 리스크를 유형별로 살펴보고, 최근 새롭게 등장하는 신홍안보 차원의 개념과 연계하여 한국 정부가 추진해야 하는 복합대응 대북전략의 목표와 원칙을 제시한다.

본 연구의 시간적 범위는 2022년부터 2030년까지로 한정하여 분석했다. 미국 바이든(Joseph R. Biden, Jr.) 대통령이 재선(2025~2029) 하거나 새 행정부가 출범하더라도 2030년까지 미중 전략경쟁에 대한 미국의 대외전략에는 크게 변화가 없다고 판단했기 때문이다. 중국의 경우 2018년 시진핑(習近平) 국가주석의 임기제한 규정이 삭제되었고, 나이와 건강 등 현실적 문제를 고려할 때 향후 최대 10년 정도 지도자로 활동할 가능성이 높다고 판단했다.

본 연구는 국제정치, 국제정치경제, 북한정치, 남북관계, 지역연

구 등 다양한 분야 전문가들이 연구에 참여하는 협동연구이다.¹¹⁾ 협동연구의 특성상 각 분야의 전공에 따라 사용하는 개념과 내용이 상이할 수 있다. 따라서 참여 연구진의 다양한 전공분야를 고려하여 각 분야별 복합대응전략을 마련하는 데 있어 정합성을 확보하기 위해서는 전체 연구진 간 유기적인 협력체계 구성이 필수적이었다. 이에 연구 방향 및 개념 공유, 사례별 복합대응전략의 방향 모색 등 연구의 통일성 및 엄밀성을 위해 전체 연구진이 연구 개시기인 3월 초부터 4월 말까지 2주에 한 번씩 총 다섯 차례 브레인스토밍 회의를 진행했다.

1차 브레인스토밍 회의에서는 복합대응전략에 대해 연구진 간 공통의 개념을 이해하도록 논의했다. 체계적 분석을 위해 미중 전략경쟁의 이슈들을 층위별로 구분하였지만 각 층위는 상호 밀접하게 연관되어 있고, 글로벌 수준이거나 전적으로 지역 수준에서 한정시킬 수 없는 이슈들이 대부분이라는 점에 주목하여 복합대응전략이라는 개념을 설정했다. 미중 전략경쟁은 각 층위에 존재하는 것처럼 보이지만 층위를 가로질러 확장되기도 하고 중층적인 양상을 보일 수도 있기에 때에 따라서는 복수의 이슈 영역이 융합되어 확대되는 모습을 현실에서 어렵지 않게 확인 가능하다고 보았다. 미중 전략경쟁에 대해 각 층위별 이슈의 성격을 살펴볼 때 같은 층위라도 이슈가 복잡하게 연계되거나 중첩되어 있는 점을 고려해야 한다고 보았다. 글로벌 수준의 이슈는 대체로 비전통안보 영역으로서, 경제와 기술, 가치와 제도 등이 포함되어 있다. 한반도 수준에서는 핵문제와 동맹이 핵심으로 전통안보 이슈가 여전히 강력하나, 지역 수준에서는 전통

11) 각 장의 대표집필자는 다음과 같다. I장과 VI장은 김갑식·황수환, II장은 정성윤·신영환, III장은 성공희대(이남주·김선혁), IV장은 한국국제정치학회(전재성·이승주·이왕휘·이정환·장세호)·전병곤, V장은 북한연구학회(이기동·오일석·김상범)·박주화 등이다.

적 안보 이슈와 함께 국제통상 규범과 다자주의가 혼재되어 있다. 이에 미중 간의 전략경쟁은 아직 글로벌 수준에서는 전통적인 강대국 간 안보 경쟁이 가시화되지 않고 있다고 말할 수 있을 것이나, 지역과 한반도 수준에서는 군사와 안보 문제가 더욱 중심에 있다고 평가할 수도 있다. 각 층위 및 층위별 이슈 영역들의 상호 밀접한 관계를 고려한다면, 글로벌 수준에서 미중 전략경쟁이 다자주의나 비전통안보 이슈에만 머물러 있지 않을 것이며, 전통적인 강대국 간의 안보 경쟁으로 나타날 가능성을 무시할 수 없을 것으로 보았다. 따라서 미중 전략경쟁이 단편적인 이슈만 존재하는 것이 아니기에 복합적이고 다양한 이슈가 혼재된 경쟁과 갈등 속에서 대응할 수 있는 총체적이고 복합적인 국가전략의 수립이 요구될 수밖에 없다고 보았다. 복합적이고 다층적인 갈등 이슈로 변화되고 있는 미중 전략경쟁의 양상에 맞게 대응방식 역시 복합적이고 다층적인 대응전략으로 마련해야 한다는 것이다. 복합대응전략의 개념설정에 대한 방향으로는 선택적 실용성, 보편적 이슈의 일관성, 실익에 대한 명확성, 미래중점산업 부문의 자율성 등을 고려할 수 있다. 복합대응전략의 개념에 대해 다층적 헤징전략, 살라미 헤징전략, 협력(동맹)-균형-헤징 등의 개념들과의 차별성 및 유사성에 대해 고민해야 한다는 점을 연구진 간 공유했다.

2차 브레인스토밍에서는 복합대응전략의 개념을 체계화시키고 한국의 대외·대북전략의 수립을 위한 국가비전과 내용을 제시하고자 했다. 한국의 복합대응전략을 강구하기 위해서는 기본적으로 국가비전과 국가이익 두 가지 관점에 초점을 맞춰 살펴보아야 한다. 주관적인 국가정체성과 국가역량을 고려하여 국가비전을 수립할 수 있기에 국가정체성, 국가역량 등을 통해 구체적인 대응전략과 정책적 과제를 진행할 수 있다고 보았다. 복합대응전략에 대해서는 한국

이 구사할 수 있는 전략과 상황에 맞게 대응할 수 있는 전략 등 다양한 상황적 논리를 고려할 필요가 있다고 보았다. 중요한 점은 복합 대응전략을 수립함에 있어 복합의 개념을 다양성이 아니라 연계성 차원에서 접근할 필요가 있다는 점을 공유했다. 관련 리스크를 유형화할 때 통상적인 구분보다는 연계성 부분에서 더 복합적으로 드러날 수 있는 현실 친화적인 리스크 유형화가 필요하다고 생각했기 때문이다. 단순히 경제안보라는 것을 넘어서 경제와 안보가 어떻게 연계되는지에 대한 메커니즘을 고민할 필요가 있다. 연계성을 드러내기 위해서는 경제안보보다는 경제·안보라는 개념을 사용할 수도 있는데 이는 경제와 안보 양자 사이의 연계를 같은 수준에서 쌍방향적으로 이루어지는 것으로 나타낼 수도 있기 때문이다. 복합대응전략의 개념을 체계화하여 논의할 때 과거의 수동적인 인식에서 벗어나 강대국들의 고민과 전략을 잘 파악한 뒤 한국이 적극적으로 실행할 수 있는 방안이 무엇인지 강구하는 것이 필요하다는 점도 논의했다. 국가정체성에 대한 부분에서 디지털 등 신기술 분야의 추가 필요성, 국력과 국가역량의 개념적 차이 부분, 새로운 외교공간을 창출할 수 있는 다양한 논의의 필요성 등 복합대응전략을 체계화하고 한국의 대외·대북전략의 내용을 풍부화하기 위한 논의가 진행됐다.

3차 브레인스토밍에서는 대미 복합대응전략, 대중 복합대응전략, 대일 복합대응전략, 대러 복합대응전략, 대아세안 복합대응전략, 대유럽 복합대응전략 등 복합대외전략의 기본방향에 대해 연구진 간 의견을 공유하고 논의했다. 최근의 한미관계 평가에서는 한미관계의 질적인 변화와 이슈의 다차원적 복합 상황의 증가로 인해 국제질서의 변화와 새로운 대전략, 한반도를 넘어서는 인태지역과 글로벌한 이슈들에 대한 한국의 전문적이고 포괄적 대응태세, 정책범위의 복합 대응 등이 필요하다고 진단했다. 대미 복합대응전략의 원칙으로는

이슈의 복합, 수준의 복합, 시간 지평의 복합, 전략 추구 방식의 복합, 한국 국내 상황, 이익과 가치의 복합, 외교와 한반도 문제의 복합 등을 제시했다. 한중관계 평가에서는 2017년 사드(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD, 고고도미사일방어체계) 갈등 이후 한중관계는 악화되었고, 문재인 정부 들어서 일정한 수준에서 미봉되었지만 여전히 한중관계가 과거와 같이 완전히 회복되었다고 평가하기 어렵다고 보았다. 대중 복합대응전략의 원칙으로는 중국 관련 일관성 있는 원칙과 국익 중심의 접근 필요, 한국의 전략적 자율성 부분도 어느 정도 고려해야 할 원칙 수립, 전략적 과제 제시를 위한 고려 사항으로 중층적인 접근과 사안별, 이슈별, 전략적 명확성과 전략적 모호성, 안미경중 등 복합적 결합을 통한 전략 도출 필요, 한반도의 정책 환경과 미중 사이에서 한국의 전략적 가치 고려 필요, 북한 변수 고찰 필요 등을 제시했다. 한일관계 평가에서는 인도태평양 외교에서 배제된 한국, 일본의 원트랙 접근법의 지속성, 한국외교에서 과대화된 대일 역사인식 문제, 국내정치화된 대일 역사인식 문제 등의 다양한 현안을 고려해야 한다. 대일 복합대응전략의 원칙으로는 투트랙 협력의 필요, 단기적 역사현안 관리 필요성, 글로벌 소다자 협력 속 한일협력 등을 제시했다. 대러 복합대응전략에서는 1990년 수교 이후 한러관계의 발전과정과 2022년 러시아의 우크라이나 침공 이후 한러관계 리스크를 함께 고려해야 한다고 보았다. 대러 복합대응전략의 원칙으로는 한국의 국가정체성, 국가역량, 국가비전, 국가이익, 국가전략에 기초한 러시아의 전략적 가치와 리스크에 대한 종합적 재평가, 국제·지역 질서의 변화 흐름과 한러의 전략적 이해관계의 수렴·충돌에 따른 양자관계의 추동 요인과 제약 요인, 러시아로부터 초래되는 정치·안보, 경제·통상, 사회·문화적 복합적 리스크의 쟁점과 성격 등을 고려해야 한다고 논의했다.

대아세안 지역의 복합대응전략은 타 지역 전략을 유기적으로 결합하고, 가치와 규범에 기반한 보편 전략과 사안별 이익의 균형 사이에서 조화를 유지하는 것을 기조로 할 필요가 있다고 보았다. 대유럽 복합대응전략에서는 유럽연합이 삼극체제 선호, 이익의 균형이라는 측면에서 미국과 중국 어느 나라에 편승하기보다는 두 나라와 서로 이해관계가 일치하는 부분에서는 협력을 하고 일치하지 않는 부분에서는 갈등도 불사한다는 점을 고려해야 한다고 보았다.

4차 브레인스토밍에서는 한국의 복합대응 대북전략 부분에 대해 논의했다. 한국의 복합대응 대북전략의 기조와 원칙은 큰 틀에서 한반도 주변국들 및 국제사회에 지역적 중요 행위자로서의 한국의 행동과 의도에 대한 이해를 제고시킬 필요가 있다고 보았다. 또한 외교·국방·통일 문제와 관련하여 주변국들에게 지속적인 영향을 미칠 수 있는 무형의 인식 토대를 구축하는 방향으로 설정하는 것이 필요하다고 보았다. 복합대응 대북전략을 전통안보와 신홍안보 차원으로 구분하여 살펴보면, 신홍안보의 경우 냉전의 해체와 더불어 시작된 정보화의 확산, 전 지구적 네트워크를 구축하고 가치 공급망을 작동시킨 지구화의 진행, 인공지능(Artificial Intelligence: AI)과 빅데이터, 5G로 대표되는 신기술 발전 등은 새로운 안보 위협을 창출하고 있다는 점에 대해 논의했다. 신안보 위협은 보이지는 않지만 실질적인 위협으로 발현되고, 물리적 무력사용에 의하여 야기되는 것이 아닌 자연발생적인 위협이 대다수라는 점을 고려해야 한다는 점을 논의했다. 신안보 위협은 군사력과 결합하거나 연계될 가능성이 높고 바이오안보, 에너지의 군사화, 사이버공격 그리고 인공지능을 이용한 정보수집과 드론을 활용한 군사작전 등 신기술의 군사력 사용이 나타날 가능성이 높다는 점에 주목하여 논의했다.

5차 브레인스토밍에서는 1~4차까지 진행된 회의에서 도출된 개

념과 내용에 대해 공유하고 합의하여 연구의 방향에 대한 일관성 확보를 시도했다. 특히 추진과제 집필 시 특정 시나리오를 염두에 두고 작성하기보다는 상황의 유동성·역동성·변화가가능성 등을 고려해야 하며, 분석 시기는 중장기 과제의 성격상 2027년까지를 기본적으로 하되 그 이후에는 보수·진보 정권 상관없이 나아갈 부분까지 포함하여 2030년까지로 하기로 했다.

한편 6~7차 브레인스토밍 회의에서는 6월 중순 중간보고회에서 지적된 사항을 보완하여 보고서의 내용을 심화, 발전시키기 위한 방안들을 논의했다. IV장, V장을 중심으로 국제 및 남북관계의 변화된 정세에 맞게 복합대응전략의 체계화를 강구하는 회의를 진행했다. 특히 IV장의 경우 대상국(지역)이 6개나 되므로 소목차의 통일로 연구의 일관성을 확보하기로 재차 확인했다.

표 1-1 3차 연도(2022년) 연구 방향 관련 회의 내용

순서	일시	논의 내용 및 결과
1차	2022.3.4.(금)	<ul style="list-style-type: none"> • 복합대응전략의 개념 공유 • II장 연구계획 발표
2차	2022.3.18.(금)	<ul style="list-style-type: none"> • III장 연구계획 발표 • 복합대응전략의 개념 체계화 및 한국 대외·대북통일 전략의 기본 지침 제시 시도
3차	2022.4.1.(금)	<ul style="list-style-type: none"> • IV장 연구계획 발표 • 미국, 중국, 일본, 러시아, 아세안, 유럽연합 부분에 대한 복합대응 대외전략의 정합성 확보 • 기존 연구를 보완하는 새로운 시사점 도출 방안 과제
4차	2022.4.15.(금)	<ul style="list-style-type: none"> • V장 연구계획 발표 • 복합대응 대북전략을 위한 북한의 인식 파악 • 복합대응 대북전략을 전통안보 및 신항안보로 구분 • 신항안보 차원의 새로운 대북전략 시도
5차	2022.4.29.(금)	<ul style="list-style-type: none"> • 공유된 개념 및 전략에 대한 합의 도출 • 연구의 방향에 대한 통일성 논의

순서	일시	논의 내용 및 결과
6차	2022.8.11.(목)	<ul style="list-style-type: none"> • IV장 연구내용 심화 • 변화된 국제환경에 맞는 미국, 중국, 일본, 러시아, 아세안, 유럽연합의 복합대응 대외전략 강구
7차	2022.8.13.(토)	<ul style="list-style-type: none"> • V장 연구내용 심화 • 복합대응위기에 대한 한국의 대북전략 심층분석 방안 • 대북전략관련 전통안보와 신형안보의 연계방안

출처: 저자 작성.

브레인스토밍 회의를 통해 연구진 간 복합대응전략이 미중 전략 경쟁 속에서 기존 균형전략, 헤징전략을 넘어 사안, 범위, 층위, 공간, 시간 등 다양한 수준에서 총체적이고 복합적으로 대응해야 한다는 점을 공유했다. 수차례의 연구진 회의를 통해 II장, III장, IV장, V장에 대한 연구의 정합성과 체계성을 도모하고자 했다.

II. 미중 전략경쟁의 리스크와 한국의 전략환경 분석

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

미중 전략경쟁의 리스크와 한국의 전략환경 분석

1. 미중 전략경쟁의 특징

가. 미중 경쟁관계의 심화

오늘날 국제정치의 가장 큰 화두는 미중경쟁이다. 다시 말해 G2라 일컬어지는 미국과 중국 간의 갈등과 협력 그리고 경쟁이라 할 수 있다. 이것은 탈냉전 이후 미국 중심의 단극체제가 중국의 급속한 부상으로 점차 이완되는 모습을 보임에 따라, 체제적 변화를 예견하기도 한다. 냉전의 종식과 소연방의 붕괴로 인해 유일한 초강대국이 된 미국은, 월츠(Kenneth N. Waltz)의 개념을 빌어 말한다면 유일한 초강대국(super power)으로서 단극체제(unipolar system)에서 정점을 접해왔다. 냉전의 종식 이후 30여 년 동안 미국 중심의 단극체제는 여전히 유지되고 있다고 할 수 있지만, 그 모습은 점차 변화를 겪고 있다. 월츠의 예언에 비추어 볼 때 미국 중심의 단극적 국제질서는 꽤 오랜 기간 동안 지속되고 있지만, 수직적 위계구조의 내용은 점차 이완되고 있음을 목격하게 된다.^{12/} 유일한 초강대국으

^{12/} 월츠는 단극적 국제체제가 가지는 불안정성으로 인해 체제 속성장 지속되기 어려운 것으로 이해했다. Kenneth N. Waltz, "Structural Realism after the

로서 적극적 국제주의 혹은 개입주의에 근거하여 전 세계가 당면한 문제에 주도적으로 리더십을 발휘하던 미국의 자율성이 점차 하락하고 있는 것이다.

미국의 적극적인 개입주의에 국내정치적 제약도 중요한 요인이 다. 미국 외교정책의 오랜 전통으로 고립주의 요구가 더욱 가파르게 상승하고 있다. 이는 트럼프 행정부가 내세웠던 미국 제일주의(America First)에서 잘 드러난다. 또한 금융위기 이후 미국의 내적 역량 또한 한계를 보이면서 미국인들의 삶이 과거와 달리 어려움에 직면한 것은 미국의 글로벌 리더십 추구를 더욱 어렵게 한다. 이에 바이든 행정부는 미국 글로벌 리더십 유지의 선결조건으로 “더 나은 재건(build back better)”을 주장하면서, 미국 국내정치적 안정과 발전이 국제적 위상과 리더십에 다르지 않음을 강조했다.^{13/}

그럼에도 오늘의 국제정치에서 체제적 변화를 예견하게 되는 보다 중대한 요인은 중국의 부상이다. 즉 급속한 경제성장으로 국제정치 무대에 G2로 부상한 중국이 탈냉전 이후 단극체제에 대한 중대한 도전요인이다. 중국의 부상 그리고 미국의 상대적 위상 하락이 미중

Cold War,” *International Security*, vol. 25, no. 1 (2000), pp. 5~41. 그러나, 실제 탈냉전의 21세기 국제정치는 체제가 초래하는 불안정성보다는 주요 강대국 간에 충돌 없이 비교적 안정적으로 유지되어 왔다. 이것은 미국이 추구하는 자유주의적 국제질서로 인해 과거의 패권과는 다른 ‘온화한(benign)’ 성격으로 인해 과도한 확장(overextension)의 유혹을 절제한 것일 수도 있고, 초강대국 미국에 대해 연성균형(soft balancing)을 추구해 패권의 위협을 견제함으로써 질서를 유지했을 수도 있다. Bob Catley, “Hegemonic America: The Benign Superpower?” *Contemporary Southeast Asia*, vol. 18, no. 4 (1997), pp. 377~399; Robert A. Pape, “Soft Balancing against the United States,” *International Security*, vol. 30, no. 1 (2005), pp. 7~45. 혹은 여전히 월츠의 주장처럼 다극화의 과정에 있는 것으로 이해할 수도 있다. Kenneth N. Waltz, “America as a Model for the World? A Foreign Policy Perspective,” *Political Science and Politics*, vol. 24, no. 4 (1991), pp. 667~670.

^{13/} Antony J. Blinken, “A Foreign Policy for the American People,” U.S. Department of State, March 3, 2021, <<https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>> (Accessed July 12, 2022).

경쟁 시대의 포문을 열었다고 하겠다.

현대의 미국과 중국의 관계는 역사적으로 보았을 때 결코 시작이 상호 우호적이지 않았다. 제2차 세계대전 당시 미국과 중국은 연합군으로 함께 싸웠지만 협력관계는 오래가지 못했다. 중국은 국내적으로 국민당이 실패하고 공산당 정부가 들어서는 급변을 겪었으며, 2차대전 종결 이후 한국전쟁이 발발하면서 중국 공산당 정부의 참전으로 양국은 서로 충구를 겨누는 적대국이 되었다. 한국전쟁 종결로 국제적 냉전 시대가 도래함에 따라 극한의 이념대결 속에서 미중은 적대적인 위치에 있었다. 그러던 것이 1970년대에 이르러 이른바 핑퐁외교로 양국은 관계의 물꼬를 트면서 헨리 키신저(Henry A. Kissinger)가 극비리에 베이징을 방문하였고 1972년 역사적인 닉슨(Richard M. Nixon) 대통령과 마오쩌둥(毛澤東) 주석의 정상회담이 성사되기에 이르렀다. 이후 양국은 1979년 정식으로 수교하면서 오늘에까지 이르고 있다. 당시의 미중수교는 미국이 대만과 단교하는 것은 전제로 했기에, 엄혹했던 냉전 시대였던 것을 고려하면 매우 극적인 외교사의 한 장면이었다. 그럼에도 미중의 화해 및 관계 정상화는, 비록 긴장과 극한 대결이 부침을 겪었지만 냉전이라는 거대한 구조 속에서 이루어졌고, 거기에는 소련이라는 존재가 있었기에 가능한 것이었다.

중국은 개혁개방을 통해 지속적인 경제발전을 이룩했고, 탈냉전 시대 유일한 초강대국 미국은 자신이 건설한 자유주의 시장경제 국제레짐의 틀에서 중국의 성장을 용인했다. 반면 냉전 종식 이후 유일한 초강대국으로서 미국은 글로벌 리더십에 대한 대가를 치러야 했고 세계 곳곳에서 벌어지는 안보 불안 요소에 대응해야 했다. 비록 중국이 경제성장을 바탕으로 급부상하고 있었지만, 미국의 관심은 중동 지역과 대테러전쟁에 집중되어 있었다. 양국관계에서 변화

가 초래된 계기는 미국에서 시작되었다. 2008년 미국발 금융위기는 세계경제와 금융에 대한 파급뿐만 아니라 국제질서의 변화에 전기를 마련한 중대한 사건이었다. 이를 계기로 미국의 글로벌 리더십은 상대적인 쇠락을 피할 수 없었고, 반면 세계경제를 지탱하는 중국의 막중한 영향력은 재평가되었다. ‘제국’으로서 미국의 지위는 지속적인 도전에 직면해야 했던 반면, 중국은 그만큼 기회를 가지게 되었다. 경제위기를 돌파하기 위해 미국은 중국에 의지할 수밖에 없었고, 중국은 이 기회를 십분 활용했다. 이를 계기로 중국은 독일을 제치고 일본을 넘어서는 세계 2위의 경제대국으로 성장했고, 이제 미국과 함께 G2로 일컬어지는 21세기 국제정치의 주역으로 등장했다.^{14/}

미국은 중국의 경제적 부상 가능성에 깊은 우려를 갖지 않았다. 오히려 중국이 자유주의 국제경제질서를 경험하면서 경제적인 발전을 이루게 된다면, 국내정치적 변화를 기대할 수 있다고 보았다. 경제적으로 풍요로운 중국이 국내적으로도 자유주의를 수용하면서 민주화의 길로 들어설 것이라 생각하면서, 오히려 중국에 유리한 환경을 제공한 셈이었다. 중국의 입장에서 초강대국 미국에 직접 도전하지 않으면서 경제발전과 국제적 위상 제고라는 국익을 추구할 수 있었다. 미국과의 전통적인 군사적 대결은 최대한 회피했고, 경제적 발전을 바탕으로 국제사회의 제 부분에서 역량을 배가하며 유리한 환경을 조성했던 것이다. 이른바 중국은 ‘회색지대 전략(gray zone strategy)’을 통해 경제발전을 추구하며 미국과의 상대적 국력 차이를 좁혀나갔고, 이 과정에서 군사력을 동원한 직접적인 무력 충돌은 최대한 회피했다.^{15/} 이런 점에서 미국의 방관 속에서 국제적으로 부

14/ 중국의 부상은 기대보다는 불안을 초래했다. 중국 위협론의 초기 논의로는 다음을 참조. Denny Roy, “The ‘China Threat’ Issue: Major Arguments,” *Asian Survey*, vol. 36, no. 8 (1996), pp. 758~771.

상한 중국의 회색지대 전략은 중국의 표현으로는 도광양희(韬光養晦)로서 상당 부분 성공을 거두었다고 평가할 수 있다.

오늘날 국제관계의 구조적 변화는 미중관계의 성격 변화에서 비롯되었다. 탈냉전 이후 미국이 구축한 자유주의 국제질서 속에서 중국이 경제적 부상을 도모하던 때만 하더라도 미중관계는 협력과 경쟁 혹은 갈등을 일으키는 일반적인 강대국 관계였다면, 이제는 이 단계를 넘어서 경쟁이 보다 본격화되고 광범위하게 전개되고 있다. 그렇다고 해서 과거 냉전 시대 미국과 소련의 경쟁이 보여주었던 것처럼 군사력 사용을 불사하면서 국가의 총력을 동원했던 패권경쟁(hegemonic competition) 단계로까지 심화된 것은 아니다. 그보다는 핵심 이익(core interests) 혹은 사활적 이익(vital interests)을 둘러싼 ‘전략경쟁(strategic competition)’으로 평가하는 것이 타당할 것이다.^{16/}

오바마 행정부 당시 미중 전략경쟁의 징후는 이미 포착되었다. 경쟁과 협력이라는 큰 틀 속에서 중국과 협력 의제를 발굴하고, 중국이 자유주의 국제체제를 수용하고 궁극적으로 변모할 것이라 기대했던 미국의 대중국 정책은 중국의 급속한 부상과 미국의 상대적 퇴조라는 역학관계 속에서 점차 적실성을 잃어갔다. ‘신형대국관계(新型大國關係)’를 말할 때 중국은 미국과 적대적 관계를 상징한 것은

15/ Hal Brands, “Paradoxes of the Gray Zone,” Foreign Policy Research Institute, National Security Program, February 5, 2016, <<https://www.fpri.org/article/2016/02/paradoxes-gray-zone/>> (Accessed June 12, 2022); Michael J. Mazarr, “Struggle in the Gray Zone and World Order,” Rand Corporation, Commentary (War on the Rocks), December 22, 2015, <<https://www.rand.org/blog/2015/12/struggle-in-the-gray-zone-and-world-order.html>> (Accessed June 12, 2022).

16/ 오늘날 미중관계를 정치, 경제, 군사 등의 차원에서 핵심 이익을 두고 벌어지는 전략경쟁(strategic competition)으로 이해하는 것은 본 연구 “미중 전략적 갈등의 한반도에 대한 리스크와 우리의 복합대응전략”의 2년차(2021년) 연구에서 정리되었다.

아니었다. 오히려 미국을 자극하지 않고 우호적인 환경에서 지속적인 성장을 꾀했다. 그러나 미국은 중국을 비롯해 그 어느 국가와도 대등한 관계를 수용할 리가 없었다. 열등한 자는 평등을 원하고 평등한 자는 우월한 불평등을 원한다는 아리스토텔레스의 말처럼,^{17/} 신형대국관계는 중국의 의도와는 별개로 현존 국제질서의 변화 혹은 혁명을 꾀하는 수정주의(revisionist)적 의도로 읽혔다. 이제 미국은 대서양 중심의 전략을 수정해야 했다. 서태평양과 아시아로 무게중심을 이동해야 했다. ‘아시아로 회귀(pivot to Asia)’와 ‘재균형(rebalancing)’은 잠에서 깨어나기 시작하는 사자를 통제하려는 조련사의 뒤늦은 각성이었다.

미중 양국은 상호에 대해 언제나 경쟁과 함께 협력의 필요성을 강조했지만, 사활적 이익에 대한 물러설 수 없는 전략경쟁의 색채는 점차 짙어졌다. 미국제일주의(America First)를 표방한 트럼프 행정부에 이르러 미중 간의 경쟁 심화, 특히 핵심 이익에 대한 전략경쟁의 확대가 보다 노골적으로 드러났다. 경제력과 군사력의 우위를 통해 평화를 구축하고 ‘위대한 미국을 재건(make America great again)’한다는 트럼프 행정부의 외교방침은 중국과 곳곳에서 마찰을 빚으면서 미중 간 제2의 냉전이 임박했다는 우려를 자아냈다. 트럼프 행정부의 핵심 외교안보 전략으로서 인도-태평양 전략은 1947년 조지 케넌(George F. Kennan)의 권고를 아시아-태평양 버전으로 부활시킨 것이 아닌가 하는 우려를 낳기도 했다.^{18/} 2021년 ‘미국

17/ Aristotle, *The Politics*, Book V (London: Penguin Books, 1992), Chap. 2, 1302a22.

18/ U.S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region* (Washington D.C.: U.S. Department of Defense, 2019), <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>> (Accessed April 7, 2022); Paul Heer, “Kennan in the 21st Century: Lessons from (and for) East Asia,” in *A Kennan for*

이 복귀했다'고 선언하며 등장한 바이든 행정부의 대중국 정책도 견제와 경쟁에 비중을 두었던 트럼프 행정부의 노선과 크게 다르지 않았다. 다만 미국이 혼자가 아니라 동맹체제와 파트너십 복원을 통해 탈냉전 이후 미국이 누렸던 글로벌 리더십의 지속을 도모한다는 점에서 트럼프 행정부와 방법론을 달리한 것으로 이해할 수 있다.

그리고 2021년 3월 3일 발표한 『잠정국가안보전략지침(*Interim National Security Strategic Guidance*)』에서 미국은 중국에 대해 보다 과감한 입장을 표출했다. 즉 중국을 '적대세력' 혹은 '경쟁국'으로 묘사하면서 미국과 자유주의 국제질서의 주요한 위협으로 묘사했다. 지침에서 오늘날 국제정치를 진단하면서 중대한 힘의 분포 변화를 꼽고 있다. 결코 미국에 유리한 방향으로 힘의 분포가 변화하고 있는 것이 아니다. 이 변화는 미국이 그동안 추구했던 자유주의 국제질서와 민주주의에 중대한 위협을 제기하고 있으며, 그 중심에는 중국과 러시아가 있음을 명시하고 있다. 미국이 구축한 국제질서를 지탱하는 동맹, 제도, 협정 규범에 도전하는 수정주의 세력들에 대한 인식을 거침없이 드러낸 것이다.^{19/} 비록 중국과 러시아에 대해서는 협력과 경쟁이라는 두 가지 차원의 대응을 말하고 있지만, 국제체제 변화에 대한 미국의 인식과 적극적 대응에 대한 주문을 가감

Our Times: Revisiting America's Greatest 20th Century Diplomat in the 21st Century, eds. Michael Kimmage and Matthew Rojansky (Washington D.C.: Kennan Institute, Wilson Center, 2019), pp. 89~102, <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/book/a_kennan_for_our_times.pdf> (Accessed November 29, 2020).

^{19/} Joseph R. Biden, Jr., *Interim National Security Strategic Guidance* (Washington D.C.: The White House, 2021), <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjqr6znt_L3AhWtG6YKHT8JDtQqFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.whitehouse.gov%2Fwp-content%2Fuploads%2F2021%2F03%2FNESC-1v2.pdf&usg=AOvVaw1j8rD2gYhEi6Bdc9mgRmbg> (Accessed April 7, 2022).

없이 드러내고 있다고 하겠다.

심화된 미중경쟁은 양보할 수 없는 핵심 이익의 수호를 두고 벌여지고 있다. 바이든 행정부는 미국의 안보와 번영을 위한 핵심 과제로 세 가지를 제시하고 있다. 첫째, 부강한 미국을 가능하게 하는 근본적인 요소로서, 미국 국민, 경제, 국방, 민주주의 가치의 수호이다. 둘째, 적대세력의 위협을 차단하기 위해 미국에 우호적인 세계 질서를 구축하는 것이다. 그리하여 국제 공공재와 핵심 지역에 대한 통제를 유지해야 한다. 그리고 셋째, 민주주의 동맹, 파트너십, 다자기구와 국제법을 근간으로 개방된 국제체제에서 리더십을 강화하는 것이다.^{20/} 한편 2009년 전략경제대화에서 다이빙궈(戴秉國) 외교담당 국무위원은 중국의 핵심 이익으로, 첫째, 중국의 기본 국가체제 및 국가안보의 수호, 둘째, 주권과 영토적 통합성, 그리고 셋째, 중국 경제와 사회의 안정적인 발전 지속을 제시했다.^{21/} 이렇게 제시된 미중의 이익은 복잡한 국제관계 속에서 갈등을 일으키며 전략경쟁의 ‘뉴노멀’ 국제정치 구조를 만들어내고 있다.

나. 미중 전략경쟁의 전개

(1) 다층적 전략경쟁

미국과 중국 간에 본격화되고 있는 전략경쟁은 국제정치 제 부문에서 글로벌 수준과 지역 수준 및 한반도 수준에서 구분하여 살펴보는 것이 유용할 것이다. 글로벌 수준에서 나타나고 있는 경쟁의 사례로는

^{20/} *Ibid.*, p. 9.

^{21/} Michael D. Swaine, “China’s Assertive Behavior—Part One: On “Core Interests”,” Carnegie Endowment for International Peace, China Leadership Monitor, November 15, 2010, <<https://carnegieendowment.org/2010/11/15/china-s-assertive-behavior-part-one-on-core-interests-pub-41937>> (Accessed April 7, 2022).

기술패권 경쟁, 인권과 제도, 중국의 일대일로를 들 수 있다. 동아시아 지역 차원에서 나타나고 있는 미중 경쟁의 예로는 미국의 인도-태평양 전략, 남중국해와 대만 문제, 그리고 지역의 통상 다자협력체로 RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership, 역내포괄적경제동반자협정)와 CPTPP(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정)를 둘러싼 경쟁이 주요하다. 그리고 제2차 세계대전 종전 직후 1950년 한국전쟁에서 미국과 중국이 적국으로서 충구를 겨누었던 것처럼, 오늘날 한반도와 관련한 문제에서도 미중 양국은 서로 다른 이익을 추구하면서 경쟁하고 있다. 여기에는 북한 핵문제와 한미동맹, 그리고 사드배치를 놓고 벌이는 갈등과 경쟁이 있다.

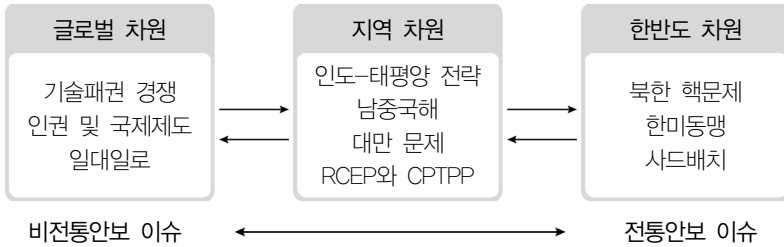
분석의 편의를 위해서 구분한 것이지만 층위별로 제시된 미중 전략경쟁의 이슈들을 살펴보면, 각 층위의 경쟁 이슈들은 독립적으로 존재하는 것이 아니라 상호 밀접하게 연관되어 있다. 전적으로 글로벌 수준이거나 전적으로 지역 수준에서 한정되어 나타나는 것이 아니라 현실에서는 각 층위별 경쟁 양태가 밀접하게 연관되어 있다. 비록 미국의 인도-태평양 전략이 중국의 지역 패권 추구를 막기 위한 것으로 지역 수준에서 이해할 수 있지만, 대중국 대응 체계로서 쿼드(Quad)나 오커스(AUKUS)를 고려하면 글로벌 수준으로 확장된다. 인도-태평양 전략에서 동맹국으로서 한국의 역할, 그리고 오늘날 빈번히 제기되고 있는 한국의 쿼드 참여 문제는 한반도 수준의 한미동맹과 떼어 놓고 생각할 수 없다. 최근 한국의 NATO(North Atlantic Treaty Organization, 북대서양조약기구) 정상회의 참여는 유럽의 안보체제였던 NATO가 아시아 지역으로까지 확장할 수 있다는 가능성을 보여준 것이라 이해할 수 있는 한편, 미국의 글로벌

별 안보체제 구축 필요성과 맞닿아 있다. 인권과 국제레짐에 대한 미중 간의 경쟁 또한 단지 미중 양자 간의 갈등에 국한되지 않고, 민주주의와 인류 보편적 가치로서 인권을 주요한 의제로 추구해온 미국 외교정책의 기조에 따라 민주주의 동맹체제와도 연결된다. 그리고 양국 간 갈등과 경쟁 심화로 국제사회의 블록화 조짐이 가시화 되는 가운데, 포스트 코로나 시대 세계화를 뒤로하고 국제경제와 공급망에서의 블록화 시도는 구체적으로 나타나고 있다. 이것은 자칫 인권과 규범, 그리고 국제레짐에 대한 주도권 경쟁이 세계경제와 안보, 지정학적 문제로 연장될 수 있음을 의미한다. 이렇듯 미중 전략 경쟁은 지구적 차원과 지역적 차원, 그리고 한반도라는 일국 차원으로 구분해서 볼 수 있지만, 각 층위를 가로질러 확장되기도 하고 중층적인 양상을 띠고 있다. 역시 각 층위별 이슈 또한 그 영역이 상호 독립적이지 않고 중첩되거나 영향을 주고받으며, 때에 따라서는 복수의 이슈 영역이 융합되어 확대되는 가능성을 배제할 수 없다.

이와 함께 각 층위별 이슈의 성격을 살펴볼 필요가 있다. 글로벌 수준의 이슈는 대체로 비전통안보 영역으로서, 경제와 기술, 가치와 제도 등이 포함되어 있다. 신흥 이슈(emerging issue)가 글로벌 수준의 미중 경쟁에서 전면으로 부각되고 있다고 하겠다. 반면 한반도 수준에서는 핵문제와 동맹이 핵심으로 전통안보 이슈이다. 그리고 지역 수준에서는 남중국해 문제 등 지정학적 경쟁의 전통적 안보 이슈와 함께 동아시아 지역의 국제통상 규범과 다자주의라는 경제와 국제무역 그리고 지역 경제질서를 둘러싼 국제레짐에서의 이니셔티브 경쟁으로 비안보 혹은 비전통적 안보 이슈가 혼재되어 있다. 이렇게 볼 때 미중 간의 전략경쟁은 아직 글로벌 수준에서는 전통적인 강대국 간 안보 경쟁이 가시화되지 않고 있다고 말할 수 있을 것이다. 이는 아직 미중 양국 경쟁이 글로벌 패권경쟁 단계에까지 이르

지는 않았음을 말해준다. 반면 지역과 한반도 수준에서는 군사와 안보 문제가 상대적으로 더 큰 비중을 점한다. 즉 지역 패권에 대한 경쟁 가능성을 무시할 수 없다고 하겠다.

그림 II-1 미중 전략경쟁의 다층성과 상호연관성



출처: 저자 작성.

여기에서 각 층위별로 경쟁 이슈들 및 이슈 영역 간의 상호 밀접한 연관성을 고려하는 것이 중요하다. 이처럼 다층성과 상호연관성을 고려하게 되면, 첫째, 오늘날 미중 전략경쟁이 국제정치 전 영역에 걸쳐서 광범위하게 나타나고 있다고 이해할 수 있다. 특정 영역에 국한되어 있다기보다는, 안보와 경제, 국제규범과 이념, 가치와 문화에 이르기까지 확장되어 있다. 둘째, 이슈 간의 상호연관성은 자칫 경쟁의 확대 심화를 초래할 수 있다. 예를 들어 신기술 선점을 위해 미중 간 경쟁이 격화된다고 가정할 때, 이것이 국제경제와 금융에서의 중국 위안화의 도전, 지역 차원에서의 무역 아키텍처 및 레짐을 둘러싼 경쟁도 더욱 가속화될 것이다. 또한 이러한 상황에서 한반도 문제에 대해 미중 간의 협력적 접근을 기대할 수 없는바, 한국의 대북정책 기조도 영향을 받을 수밖에 없다. 물론 반대의 경우도 같은 논리로 가능하다. 셋째, 미중 전략경쟁이 심화되는 상황과 함께 오늘날 국제사회가 당면한 여러 문제들이 인류가 공동으로 대응해야만 하는 글로벌 차원의 접근이 필요하다는 점을 고려할 필요

가 있다. 이렇게 보면, 경쟁 심화의 상황 속에서도 미국과 중국이 협력의 가능성과 필요성에 대해 지속적으로 강조하고 있는 모습이 이해될 수 있다. 경쟁 이슈의 다층성과 밀접한 연관성은 승자와 패자를 분명히 구분하지 않는다. 오히려 경쟁이 심화된다면, 이로 인해 초래되는 국제질서의 불안정 속에서 모두가 대가를 치러야 하는 상황이 올 수 있다. 이 점에 대한 인식이 여전히 전략경쟁의 우려 속에서도 협력의 필요성을 강조하는 이유이다.

이렇듯 오늘날 심화되고 있는 미중 간의 전략경쟁은 그 다층성과 밀접한 연관성으로 말미암아 국제정치에 커다란 불안정성을 초래할 가능성을 내포하고 있다. 따라서 전략경쟁의 확대가 초래할 수 있는 국제질서의 위협 가능성에 대해 인식하고 핵심 이익에 대한 갈등과 경쟁을 어떻게 관리하고 순화할 것인가, 그리고 국제사회가 당면한 공동의 과제에 대해 어떻게 접근할 것인가가 핵심 과제가 되었으며, 여기에서 미중 간의 협력에 대한 엄중한 필요성이 제기되고 있다.

(2) 도전과 응전

미국을 정점으로 한 단극체제의 이완과 오늘의 미중 전략경쟁은, 2008년 금융위기 이후 국제적 위상이 상대적으로 하락한 미국과 급속한 경제성장을 토대로 부상한 중국 간의 상대적 힘의 관계 변화가 핵심이다. 도전자 중국은 현 국제질서를 변경하려는 수정주의 세력(revisionist)으로 이해되며, 기존 질서의 수호자 미국은 현상유지(status quo) 세력으로 명명되기도 한다. 도전으로 야기된 응전의 관점에서 보면, 도전은 위협이며 응전은 수동적이고 방어적으로 이해된다.^{22/} 그러나 실제 국제정치에서 나타나는 모습은 이렇게 도식

22/ Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In," *International Security*, vol. 19, no. 1 (1994), pp. 99~106.

화되지 않는다. 투키디데스(Thucydides)의 말처럼, 펠로폰네소스 전쟁이 발발했던 근본적인 원인은 아테네의 부상과 이에 대한 스파르타의 두려움이었다. 힘의 역전을 두려워한 스파르타는 아테네의 부상을 강경하게 경계했고, 결국 동맹국 테베를 선제공격함으로써 그리스 세계를 둘러싼 거대한 패권전쟁이 시작되었다.^{23/} 즉 도전에 직면한 현상유지 세력이 보다 공격적인 선택을 하게 된 것이다. 전망이론이 말하는 것처럼, 패권국가는 기본적으로 현상유지에 더 큰 이익의 비중을 둔다. 자국에 유리한 현존 질서를 지속하는 것이 기본적인 이익이다. 이에 대한 도전은 안보에 대한 중대한 위협으로 인식한다. 그리하여 자국의 전략적 입지를 확대하고 강화하려는 팽창적 이익을 추구할 때보다 현재의 지위를 유지하고 보존하고자 할 때 오히려 더 큰 위협도 가까이 감수하는 적극적 과단성을 보인다. 현상유지 즉 상대적으로 우월한 지위를 유지하기 위해 국가는 위협도 감수하는 과감한 대외정책을 선택한다.^{24/}

미중 전략경쟁은 여전히 절대적인 양국 간 총체적 국력 격차에도 불구하고 상대적 국력의 차이가 점차 감소함에 따라 심화되고 있다. 여전히 미국은 국방력 측면에서만 보아도 전 세계 어느 나라 혹은 지역도 필적할 수 없는 우월한 지위를 유지하고 있다. 중국의 부상은 이러한 미국의 우월적 지위에 당장의 위협이라기보다는, 오히려 향후 미국의 우월적 지위에 도전할 수 있는 잠재적 위협이라는 전제에서 현실적으로는 미국이 탈냉전 이후 지금까지 전 세계에서 누렸

이익균형(balance of interest) 이론의 관점에서 미국은 사자(Lion)로, 중국은 잠재적인 늑대(Wolf)로 분류할 수 있다. 늑대 국가는 현 질서의 변경에 대한 강한 동인을 가지며, 반면 사자 국가는 현상유지를 핵심 이익으로 간주한다.

23/ Thucydides, *History of the Peloponnesian War*, trans. Rex Warner (London: Penguin Books, 1972), p. 49.

24/ 황지환, “위협수용과 손실의 국제정치적 의미,” 『전략연구』, 제44호 (2008), pp. 241~255.

던 자율성을 잠식하는 데서 ‘중국위협론’이 제기된 것이다. 수정주의 세력으로서 중국의 잠재적 위협에 직면해서 제기된 중국위협론은 점차 현실로 나타나고 있다. 이는 미국의 글로벌 리더십에 대한 군사력도 불사한 전면적인 도전이라기보다는, 미국과의 직접 대결은 피하면서 힘의 격차를 점차 줄여나가는 회색지대 전략으로 시작되었다. 대표적인 예로 아시아 지역 차원에서 중국은 자국에 유리한 환경을 조성하고자 한다. 국제경제와 금융 영역에서 기존 미국이 구축한 지역질서에 도전하고 있으며, 군사안보적 이익도 점차 적극적으로 피력하고 있다.^{25/} 지금까지 중국은 회색지대 전략을 통해 미국과의 격차를 줄여나갈 수 있었다. 그러나 미국은 당초 중국의 자유주의화에 대한 기대가 망상이라는 것을 깨닫게 되었고, 이에 중국을 도전 세력으로 인식하고 대중국 견제책을 강화하고 있다.

현재 중국은 가능한 영역에서 미국과 본격적인 경쟁에 돌입하고 있다. 중국 부상의 핵심인 지속적인 경제성장을 견인하기 위하여 첨단기술 영역에서 우위를 확보하는 데 경주하고 있다. 이에 대해 미국은 트럼프 행정부 이후 중국에 대한 견제를 노골적으로 표출하며 적극 대응하고 있다. 바이든 행정부도 이러한 기조를 유지하는 한편, 글로벌 공급망 시장에서 중국과의 디커플링 및 블록화를 도모하고 있다. 2022년 8월 16일 발효된 「인플레이션감축법안(Inflation Reduction Act: IRA)」은 팬데믹 이후 급격한 인플레이션에 직면하여 이에 대응하기 위한 것이다. 이 법안은 바이든 행정부의 대표적인 공약인 ‘더 나은 재건’을 기초로 한 것으로 기후변화 대응과 의료비 지원, 법인세 인상 등을 담고 있다. 그런데 여기에서 주목할 것은 전기차 보조금에 대한 것으로 해외의 우려국가에서 추출, 제조, 재활용

25/ David Shambaugh, “China Engages Asia: Reshaping the Regional Order,” *International Security*, vol. 29, no. 3 (2004/2005), pp. 64~99.

된 광물에 대한 제한을 두고 있으며, 우려국가는 곧 중국을 겨냥하고 있다는 점이다. 미국만이 아니라 미국을 상대로 경제활동을 하는 다른 국가들에게 대중국 의존도를 낮추도록 하는 의도라 이해할 수 있다.

이렇듯 미국은 글로벌 리더십 복원 과제와 함께 민주주의 동맹체제를 적극 동원하면서 전방위적으로 중국의 부상에 대응하고 있다. 인도-태평양 전략, 쿼드, 오키스, 디커플링, 국제 공급망 검토, 클린 네트워크 등 외교안보 및 국제경제 정책을 비롯하여 각종 대중 수출·수입 규제 조치 및 금융 제재는 미국의 적극적 대중 대응을 보여준다. 비단 안보와 경제 그리고 사이버 영역뿐만 아니라, 인류 보편적 가치로서 인권을 대중관계에서 전면에 내세우면서 2022년 베이징 올림픽을 외교적으로 보이콧하였으며 은연중에 동맹국들의 동참을 유도했던 것 또한 미국의 대중 적극 대응을 시사하는 사례이다. 그리고 2022년 6월의 NATO 정상회의에 한국과 일본 등 아시아-태평양 국가들이 참석한 것도 아시아와 유럽의 구대륙에 대한 미국의 확장적이고 적극적인 자세를 보여준다. 이에 동아시아에서 중국의 패권추구 가능성에 대해 미국은 단호한 입장을 보여주고 있다. 대표적으로 2022년 9월 30일에 있었던 한미일 해상 연합 군사훈련은 동북아에서 미국의 동맹체제를 보여주며 지역질서의 안정과 평화를 유지하기 위한 것이지만, 궁극적으로는 중국을 겨냥한 것이다. 그리고 10월에는 미국과 필리핀의 카만닥(Kamandag) 훈련에 한국 해병대가 참가하여 유사시 상륙작전을 시연했다. 이처럼 미국은 동아시아에서 동맹국들과의 연합 군사훈련을 통해 이 지역에 대한 중대한 이익을 표현하고 있으며, 이는 곧 중국을 향한 것이라 할 수 있다.

바이든 행정부는 미국의 복귀를 선언하며 국제사회에서 리더십을 복원하겠다는 의지를 표명했지만,^{26/} 그 속에는 중국의 급속한 부상

26/ Joseph R. Biden, Jr., "Remarks by President Biden on America's Place in

에 대하여 그간 미국이 유지해왔던 상대적·절대적 리더십을 보존하고 강화해야 하며 미국에게 유리한 국제질서를 지속시키겠다는 목표가 핵심이다. 한편 중국은 미국의 견제에도 불구하고 지속적인 성장의 기반을 조성함으로써 경제발전과 국가적 번영의 활로를 모색하고 있다. 그리고 점차 미국이 구축한 국제규범과 가치에서 다른 목소리를 내고 있다.

(3) 봉쇄와 탈봉쇄

미국의 대중국 정책은 핑퐁외교와 관계정상화 그리고 탈냉전을 거치면서 부시 행정부 이래 대체로 관여(engagement)에 중심을 두었다. 그러나 점차 핵심 이익에 대한 경쟁이 가시화됨에 따라 중국의 부상을 견제하고 지연시킴으로써 힘의 상대적 격차를 유지 혹은 확대하려는 봉쇄적 대중정책으로 변모하고 있다. 이것은 경제적으로 부유한 중국이 자유롭고 민주적인 국제사회의 일원이 될 것이라는 낙관적 자유주의론에 대한 반성이다.^{27/} 오늘날 미국의 대중정책을 냉전 시대 대소 봉쇄정책과 등치시킬 수는 없지만, 중국의 확장적 영향력을 견제하고 미국의 이해를 지키면서 중국의 수정주의적 이익 추구를 허용하지 않는다는 점에서 봉쇄(containment)의 성격이 점차 짙어지고 있다.^{28/}

미국의 중국에 대한 봉쇄적 대응은 크게 세 가지 방향에서 나타나고

the World,” The White House, February 4, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>> (Accessed April 7, 2022).

27/ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton, 2001), pp. 401~402.

28/ 오늘날 미국 외교정책의 봉쇄정책 필요성에 대한 논의는 다음을 참조. Michael Mandelbaum, “The New Containment: Handling Russia, China, and Iran,” *Foreign Affairs*, vol. 98, no. 2 (2019), pp. 123~131.

있다. 첫째, 지정학적 봉쇄이다. 대표적인 것이 인도-태평양 전략이다. 2017년 트럼프 행정부는 인도-태평양 지역에 대한 미국의 이해를 공식화하면서 미국의 서해안부터 인도 서해안까지의 지리적 공간에서 항행과 비행의 자유, 분쟁의 평화적 해결, 투자 개방성, 공정하고 상호적인 무역이 보장되어야 한다는 점을 밝혔다. 그리고 2019년 6월 국방부에서 발표한 『인도-태평양 전략 보고서(*Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*)』^{29/}에서 이미 미국과 중국 사이에 전략적 경쟁이 시작되었음을 명시하면서, 중국이 기존 질서에 도전하고 지역 패권을 추구하고 있다고 분석했다. 그리고 2021년 쿼드 정상회담에서 바이든 대통령은 미국이 인도-태평양 국가임을 재확인하고 자유와 개방이 전제된 인도-태평양 지역의 지속과 번영이 미래의 핵심 과제임을 밝혔다.^{30/} 이렇듯 아시아-태평양 지역을 미국의 이익 공간으로 정의함으로써 중국의 공간적 확장을 견제하고 통제하려는 봉쇄의 구조를 구축하였다.

둘째, 경제적으로 미국은 대중국 의존도를 줄여나가면서 중국의 경제적 영향력의 확산을 경계하고 있다. 대표적으로 트럼프 행정부 시절 중국 화웨이를 비롯하여 테크 기업들을 블랙리스트에 올리면서 경제제재와 봉쇄의 고삐를 조였다. 이로써 통신장비 부문 세계 1위를 달리던 화웨이는 미국 기술이 포함된 반도체칩과 라이선스를 사용할 수 없게 되었고 글로벌 시장에서 점유율 하락을 피할 수 없었다. 또한 미국의 대표적 반도체 설계기업인 ARM과 대만의 파운드리

29/ U.S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, pp. 1~64.

30/ The White House, "Indo-Pacific Strategy of the United States," February 2022, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>> (Accessed April 12, 2022).

(foundry) 업체 TSMC도 제재에 동참하도록 종용하면서 중국의 반도체와 차세대 통신산업을 고립시키는 경제적 봉쇄를 펼쳤다. 바이든 행정부도 코로나19 팬데믹을 겪으면서 미국의 대중 의존도와 취약성을 뼈저리게 경험하였다. 미국 경제의 물류와 유통에서 취약점이 드러나면서, 의료용 마스크 등 방역을 위한 단순한 물품마저 극심한 부족이 노출되었다. 팬데믹 상황에서 실질적 정책 대응력의 한계를 그대로 보여주었다. 그리하여 글로벌 공급망을 재검토함으로써 대중국 의존도에 대한 자성이 제기되었고,^{31/} 이는 경제적 디커플링의 심화로 이어지고 있다. 최근 미국이 민주주의 동맹국들과 우호적인 파트너 국가들 사이에 공급망을 비롯한 경제 네트워크를 강화하려는 노력은 ‘프렌드 쇼어링(friend-shoring)’이라는 용어에서 집약되어 나타난다.^{32/} 그리고 최근 발효된 「인플레이션감축법안(IRA)」에서도 전기차 분야의 보조금 적용 대상을 명시함으로써 미국에 진출한 기업들의 대중국 의존도를 통제하고자 하는 의도를 드러냈다. 이렇듯 미국은 국제 분업구조와 공급망의 재편을 도모하면서, 그동안의 세계화 흐름과는 달리 경제적 블록화의 방향으로 나아가고 있다.

셋째, 미국은 민주주의와 인권의 인류 보편적 가치를 강조하면서, 중국의 인권 문제를 문제 삼으면서 중국 정부의 행동 변화를 추구하고 있다. 2021년 3월 19일 주요 동맹국 순방을 마친 뒤 알래스카 앵

31/ Joseph R. Biden, Jr., “Remarks by President Biden at Signing of an Executive Order on Supply Chains,” The White House, February 24, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/24/remarks-by-president-biden-at-signing-of-an-executive-order-on-supply-chains/>> (Accessed April 9, 2022).

32/ Bryce Baschuk, “What ‘Friend-Shoring’ Means for Trade in a Less-Friendly World,” *The Washington Post*, June 23, 2022, <https://www.washingtonpost.com/business/what-friend-shoringmeans-for-trade-in-a-less-friendly-world/2022/06/22/5c3d4f30-f1e3-11ec-ac16-8fbf7194cd78_story.html> (Accessed July 20, 2022).

커리지에서 미국과 중국은 2+2회담을 가졌다. 토니 블링컨 국무장관과 제이크 설리반(Jake Sullivan) 안보보좌관은, 중국 측 대표 양제츠(楊潔篪) 공산당 외교담당 정치국장과 왕이(王毅) 외교부장과의 공개 회담 모두발언에서 중국 정부의 인권 침해를 강도 높게 비판한 바 있다. 미국이 중국의 인권 문제를 본격적으로 제기하기 시작했던 것은 1989년 천안문사태로 거슬러 올라간다. 그러나 당시에는 이것이 미중 간 외교에 전면적으로 부각되지도 않았고 지속적이지도 않았다. 탈냉전 이후 중국의 부상으로 미중경쟁이 심화됨에 따라, 미국은 신장위구르 지역의 인권 침해, 홍콩 민주화 운동 탄압을 비롯한 중국 내 반인권 문제에 대한 비판의 목소리를 높이고 있다. 또한 여타의 분야에서 중국을 마주할 때에도 인권 문제를 전면에 내세우면서 전략적 우위를 점하고자 하면서, 중국의 인권 문제를 지속적으로 제기하고 있다. 베이징 올림픽의 외교적 보이콧에서처럼, 인권 문제는 이제 미중관계에서 더 이상 부차적이며 일시적인 것이 아니라 중대하고 근본적이며 지속적인 외교 쟁점이자 기저 갈등 요소가 되었다.^{33/}

중국은 미국의 봉쇄에 대응하기 위해 다방면의 노력을 펼치고 있다. 대표적으로 일대일로(一帶一路) 구상이 있다. 중국-중앙아시아-유럽을 연결하는 ‘실�크로드 경제벨트’와 동남아시아-서남아시아-유럽-아프리카로 이어지는 ‘21세기 해양 실�크로드’를 구축함으로써 글로벌 차원에서 참여국들의 경제적 상생과 협력을 도모한다는 구상이다. 지도를 놓고 보아도 이는 미국의 대중 봉쇄에 대해 돌파구를 마련하기 위한 대응책이다. 중국은 일대일로 협력국들에 대해 대

33/ 중국 정부의 인권 침해 문제에 대해 미국 정부가 가지고 있는 공식적인 입장은 미국 국무부 홈페이지의 “China’s Disregard for Human Rights” 참조. <<https://2017-2021.state.gov/chinas-disregard-for-human-rights/index.html>> (Accessed April 9, 2022).

규모 인프라 투자를 지원함으로써 교역 증대와 성장을 추구하는 한편, 국내적으로도 낙후된 서부지역에 성장 동력을 마련하기를 기대하고 있다. 이렇듯 일대일로는 새로운 성장동력을 도모하고 에너지 수급 및 글로벌 시장의 안정적 접근을 위한 경제적 노력인 동시에, 중국의 동남부 연안을 따라 봉쇄의 고삐를 죄어오는 미국과 미국 중심의 동맹체제에 대해 고립을 타개하기 위한 지정학적 접근이 융합된 것이라 할 수 있다.^{34/}

중국은 지역의 경제 다자협력체를 구축하고 미국 중심 질서에 대한 안을 제시함으로써 동아시아 지역에서의 주도권을 확보하고자 한다. 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)은 미국 주도로 협상이 개시되었던 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership: TPP)에 대한 대항마 성격으로, 아시아-태평양 지역의 경제 통합과 자유무역을 위해 추진되었다. 2019년 11월 4일 RCEP는 15개국이 최종 협정문에 서명하면서 타결되었다. 여기에 중국과의 불편한 관계에서 견제할 필요가 있었던 인도는 참여하지 않았지만, 7년 동안 20여 차례의 협상 끝에 결실을 맺게 되었다. 이로써 지역 경제권에서 리더십을 발휘하려던 중국의 노력은 더욱 탄력을 받게 되었다. RCEP는 전자상거래와 지식재산권 분야를 포함한 4차 산업 등 최근의 무역환경 변화를 반영하였으며, 강대국들의 일방주의를 강화하고 불균형을 초래했던 투자자와 국가 간 소송(Investor-State Dispute: ISD)을 포함하지 않음으로써 다자주의 무역의 기본틀을 유지하였다. 그리고 2020년 11월 15일 정상회의에서 최종 서명이 이루어졌다.

인류 보편적 가치로서 민주주의와 인권을 강조하며 미국의 중국

34/ 이동률, “중국의 일대일로(一帶一路), 지정학과 지정학의 동학,” 『세계지역연구논총』, 제39집 3호 (2021), pp. 265~296.

에 대한 비난이 계속되자, 중국은 문화적 다양성을 인정해야 한다고 주장하며 국내문제 불간섭과 주권 원칙을 강조하며 대응하고 있다. 인권 침해는 비단 중국만의 문제가 아니며, 미국 사회에서 벌어지고 있는 인종차별 등의 인권 침해 사례를 들며 미국의 비판에 정면으로 반박하고 있다. 인류 보편적 가치를 들어 다른 국가들에게 미국의 가치를 강요하는 것은 문화적 제국주의라고 비판하면서 중국 특색 사회주의의 우월성을 강조하고, 나아가 중국의 방식이 서구 중심의 가치체계에 대한 대안이 될 수 있음을 주장한다. 이러한 중국의 주장은 러시아의 입장과 매우 유사하다. 러시아 또한 미국과 서구 국가들이 주장하는 자유주의와 민주주의의 가치에 대해 문화적 제국주의라고 비판하며 주권과 내정불간섭의 원칙을 주장한다. 인류 보편적 가치와 민주주의를 둘러싼 갈등은 주로 국제사회 곳곳에서 벌어지고 있는 인권 침해에 어떻게 대응할 것인가에 대한 입장 차이로 나타나고 있다. 최근의 대표적인 사례는 미얀마에서 발생한 군부 쿠데타와 이에 반대하는 민간인에 대한 인권유린 행위에 대해 유엔 안전보장이사회(United Nations Security Council, 이하 유엔 안보리)가 보여준 소극적 대처를 들 수 있다. 시대착오적 쿠데타와 민주주의와 인권에 대한 유린이 소셜 네트워크를 통해 전 세계에 알려졌지만, 상임이사국들 간의 불일치로 유엔은 아무것도 할 수 없었다.

이처럼 부상하는 중국에 대한 미국의 견제와 이에 대한 중국의 대응은 지정학, 경제, 가치와 이념의 영역에서 첨예하게 나타나고 있다. 그런데 이것은 미중 간의 대등한 수준에서의 경쟁이라기보다는, 중국의 확장 가능성 혹은 중국의 도전적 이익 추구에 대한 미국의 봉쇄와 이를 타개하려는 중국의 도전과 탈봉쇄 활로 모색으로 이해할 수 있다. 현재로서 중국은 여러모로 불리한 여건에 있다. 그러나

개혁개방 이후 미국의 방관 혹은 관여 속에서 미국과의 상대적 격차를 꾸준히 감소시키며 힘을 배양하고 영향력을 확대해왔으며, 향후 미국의 리더십에 대한 도전 세력으로서 중국의 잠재적 가능성은 점차 여러 분야에서 가시화되고 있다.

다. 전략경쟁에서 패권경쟁으로?

미중 간의 경쟁이 점차 심화됨에 따라 핵심 이익에 대해 상호 양보와 타협보다는 경쟁과 갈등이 빚어지는 전략경쟁의 상황은 당분간 지속될 것으로 전망된다. 이러한 전략경쟁의 구조가 더욱 심화되어 미래에 군사적 수단을 비롯하여 국가의 총력을 동원하는 패권경쟁으로 격화될 것인지의 여부는 쉽게 단정 지어 말할 수 없다. 미중 간의 상대적 국력의 차이가 점차 감소하게 된다면 패권경쟁의 가능성은 높아지겠지만, 핵심 이익에 대한 경쟁의 격화가 예기치 않은 순간에 전방위적 경쟁으로 확대될 수도 있다. 이는 미중 간의 경쟁 이슈들이 다층적이며 상호 밀접히 연관되어 있기 때문이다. 또한 미국과 중국의 일대일 구도가 아니라, 현재 진행되고 있는 경제 블록화와 맞물려 진영 대결로 나타날 가능성도 존재한다. 미중 전략경쟁은 전방위적 긴장과 대립으로 점철되었던 냉전을 부활시킬 수도 있으며, 자칫 군사적 대결이 발생한다면 유례없는 비극이 초래될 것이라는 경고가 제기되고 있다.^{35/}

중국의 부상과 위협론이 제기된 데에는 무엇보다 개혁개방을 통해 급속히 성장한 중국의 경제력과 국제적 영향력이 주요하다. 중국의 경제력은 독일과 일본 등 기존 선진국들을 앞지르면서 곧 GDP

^{35/} Courtney McBride, "Kissinger Warns Biden against Endless Confrontation with China," *Bloomberg*, July 20, 2022, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-07-19/kissinger-warns-biden-against-endless-confrontation-with-china>> (Accessed July 22, 2022).

규모에서 미국을 넘어설 것이라는 전망들이 속속 제시되기도 했다. 빠르게는 2020년에 중국이 미국을 능가할 것이라는 전망도 있었고, 늦어도 2032년이면 역전이 가능할 것이라는 예측도 있었다. 이러한 예측들은 과거 양국의 GDP 성장률을 단순히 미래의 추세에 대입하여 얻은 결론이다. 중국의 성장 잠재력을 지나치게 낙관한 측면이 있고 중국에 대한 경각심을 과장했던 부분도 있었다.

그러나 이러한 예측이 현실에서 그대로 나타나지는 않았다. 국가의 경제성장이 일정한 비율을 유지하면서 계속해서 성장할 것이라는 가정은 현실적이지 못하다. 오히려 많은 성장 국가들이 급속도의 성장기를 경험하더라도 이후 성장의 둔화 혹은 심지어 퇴조까지 경험하기도 한다. 중국도 과거와 같이 상승세가 지속되지 못했고 점차 둔화하는 경로를 밟고 있다. 뿐만 아니라 경제에 영향을 미칠 수 있는 외적 변수들은 너무나도 많으며 예측 불가능하다. 최근 국제사회가 겪은 예상치 못한 거대한 영향력 변수로 코로나19 팬데믹과 러시아-우크라이나 전쟁을 들 수 있다. 팬데믹의 영향은 무엇보다 광범위했으며 어느 국가도 피해갈 수 없었다. 취약한 국가의 상대적 피해는 더욱 컸지만, 선진국들 또한 감춰졌던 취약성을 노출하는 계기가 되었다. 팬데믹의 영향력이 점차 끝나가고 세계경제의 회복에 대한 기대가 시작될 무렵, 러시아의 우크라이나 침공이 일어났다. 이 전쟁은 결코 전쟁 당사국들에 한정되지 않았다. 우크라이나 곡창지대의 생산력에 대한 우려와 국제 곡물 공급의 급감, 유럽에 대한 에너지 공급 불안정으로 비롯된 국제 오일 가격 급등에서 볼 수 있듯, 전쟁의 여파는 세계경제를 흔들어 놓았다. 이렇듯 예상하지 못한 사건들이 발생하면서 전 세계적 경기 침체와 경제 후퇴에서 중국도 예외가 될 수 없었다. 그리하여 중국의 경제성장이 산술적인 계산에 따라 정방향으로 지속될 것이라는 가정이 현실에서 그대로 실현되

지는 않았다.

중국의 성장이 점차 둔화하는 현상과 더불어, 새로운 먹거리를 위한 치열한 선점 경쟁이 미래 경제게임의 승자를 결정지을 것이라는 사실도 고려해야 한다. 이에 미중 양국은 4차 산업혁명 시대에 핵심적인 신기술 및 이와 관련한 표준과 규범을 놓고 치열한 경쟁을 펼치고 있다. 미중 간의 경제력 격차는 점차 줄어들 것이라는 것이 일반적인 전망이었지만, 최첨단 신기술 영역에서 중국이 미국에 필적하기에는 기반이 충분히 형성되어 있지 않다. 따라서 초기 중국위협론이 제기했던 것과는 달리, 중국에게 미국은 여전히 어려운 상대이며, 반대로 미국은 중국에 비해 제 분야에서 유리한 위치를 점하며 가용할 수 있는 자원과 동원할 수 있는 수단을 보유하고 있다. 이처럼 산술적 계산으로 미중 간의 경제력 역전을 예견한 과거의 주장들은 새로운 변수와 상황의 변화를 고려할 때 재고할 필요가 있다.

미국이 가지고 있는 압도적 군사력은 현재로서 중국이 범접하기 어려운 것이 사실이다. 국방비 규모만 놓고 보았을 때, 미국의 국방비 지출은 미국을 제외한 전 세계 나머지 국가들의 국방비 합과 거의 맞먹는 수준이다. 이에 비하면 중국은 턱없이 부족하다. 더구나 미국은 재래식 무기에서부터 핵과 최첨단 기술을 적용한 신무기에 이르기까지 광범위한 스펙트럼의 군사적 자원을 보유하고 있다.^{36/} 반면 중국은 여전히 군사 현대화에 열중하고 있으며, 외부로의 투사력은 매우 미흡한 것이 현실이다. 해군력 강화와 대양해군의 건설을 핵심 과제로 추진하고 있지만, 이것이 단기간에 달성될 수 있는 것은 아니다. 경제성장으로 축적한 막대한 국부가 결국 국방력 증강으로 이어질 것이라는 주장은 의심의 여지가 없다. 다만 현재의 수준

36/ The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2021* (London: Routledge, 2021), pp. 23~29.

에서 그리고 가까운 미래에 중국이 미국에 필적하는 현대화된 국방력을 구비할 것이라고 전망하기는 어렵다. 경제력만으로 군사력 증강은 한계가 있다. 경제력과 과학기술력 그리고 인적 자원의 발전이 맞물려야 한다. 이와 함께 군사력 운용은 또 다른 영역이다. 전 세계 곳곳에서 끊임없이 크고 작은 군사작전을 수행해온 미국의 경험은 도덕적 판단을 떠나 미국의 군사력을 평가할 때 빼놓을 수 없는 역량이다. 중국이 성취해 낸 경제력은 중국이 꿈꾸는 군사 대국을 위해서 필요한 것은 맞지만 결코 충분한 것은 아니다.

이와 함께 중국은 미국이 구축한 가치와 규범체계에 대해 비판적이며 도전적인 입장을 명시적으로 피력하고 있지만, 이에 대한 대안을 제시하지는 못한다. 미국이 주장하는 민주주의와 인권의 가치에 대해, 중국은 현실의 미국 사회에서 나타나고 있는 결점들을 지적하고 미국 또한 보편적 가치에 미치지 못하는 현실적인 왜곡이 있다는 것을 드러내고자 하지만, 국제사회가 공감할 수 있는 더 나은 대안을 제시하지는 못한다. 미국의 비판에 대해 그저 수동적이고 방어적일 수밖에 없는 이유이다. 중국 특색 사회주의와 권위주의적 국가 운영 원리가 소수의 정치 리더십에는 유리하게 활용될 수 있겠지만, 국제사회가 공히 추구해야 할 보편적 가치로 수용하기는 어렵다. 비록 오늘날 민주주의의 퇴행과 인권 침해가 전 세계 곳곳에서 빈번히 나타나고 있지만, 그러한 이유로 자유주의 가치 자체에 대한 적실성이 문제가 되는 것은 아니다. 오히려 지속적으로 추구해야 할 과제로 인식된다.

2022년 현재 팬데믹의 종식 가능성이 현실이 되고 있다. 그리고 러시아-우크라이나 전쟁 중에 세계경제는 또 한번 큰 충격을 겪으면서 요동치고 있다. 국제사회가 겪고 있는 이 두 가지 큰 사건은 앞으로의 국제질서에 커다란 변화를 초래할 것으로 예견된다. 팬데

믹 이후 그리고 러시아-우크라이나 전쟁 이후의 세계는 어떤 모습이 될 것인가? 과연 팬데믹 이전의 '정상적'인 상황으로 복귀할 것인가? 유럽은 전쟁 이전의 힘의 분포 상황으로 복귀할 것인가? 아니면 새로운 힘의 변화를 직면하게 될 것인가? 혹은 전쟁의 여파가 유럽만이 아닌 다른 지역의 안보 지형에도 영향을 미치지 않을까? 이 모든 변화의 여파로 세계는 새로운 정상(new normal)의 시대를 맞이하게 될 것인가? 팬데믹과 전쟁의 커다란 변곡점을 겪은 후 세계는 이전으로 복귀하는 부분도 있겠지만, 그보다는 실제적인 뉴노멀에 대응해야 하는 중대한 과제를 안게 될 것으로 보인다. 팬데믹은 그동안 보이지 않았던 국제사회의 취약성을 적나라하게 드러내면서 뼈아픈 교훈을 가르쳐주었다. 그리고 러시아-우크라이나 전쟁은 세력경쟁과 지정학의 전통적인 안보 불안 요인이 결코 구시대의 산물이 아니라 오늘날에도 중대한 위협이 될 수 있음을 보여주었다. 비전통적 보건 이슈와 전통적인 전쟁 이슈가 연이어 발생하면서 세계는 과거와는 다른 새로운 시대에 직면하게 된 것이다.

코로나19가 창궐하면서 마스크나 주사기, 방역복처럼 '사소한' 의료물품의 부족이 미국 사회에 미친 무기력함은 놀랍고도 절망적인 경험이었다. 이는 비단 미국만의 문제가 아니다. 팬데믹으로 인해 국제 물류의 흐름 곳곳에서 병목 현상이 초래됨에 따라 각국 산업은 필수 원자재와 소재의 안정적인 공급에 위기를 경험했다. 과거 국제적 분업 구조 속에서 유통과 물류가 기능했던 것이 팬데믹으로 인해 제 기능을 발휘하지 못하면서, 국제경제와 통상은 여전히 원활한 흐름을 회복하지 못하고 있다. 시대의 과제였던 세계화가 위기에 봉착한 것이다. 바이러스의 확산을 방지하기 위해 국경을 봉쇄하고 국가간 이동에 장벽을 치는 것이 이제는 그다지 낯설게 여겨지지 않는다. 그리고 팬데믹의 종식이 곧 세웠던 장벽을 무너뜨리고 채웠던

빛장을 풀게 될 것 같지는 않다. 오히려 국가들은 팬데믹 경험을 토대로 국제적 공급망 사슬을 재구성함으로써 위기 시 취약점을 최소화하려고 할 것이다. 비록 완전한 자급자족적 경제와 물류를 구축하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않지만, 이익보다는 신뢰할 수 있는 국제 분업구조와 공급망을 구축하고자 한다. 그리고 이 신뢰의 사슬이 국제사회의 새로운 블록을 만들어낼 가능성도 있다. 실제로 미국은 민주주의라는 가치를 토대로 믿을 수 있는 우방들과의 가치 사슬 위에 공급망을 구축하고자 하고 있다. 이 과정에서 중국과 러시아를 비롯한 권위주의 정권들과의 관계를 재설정하고자 한다. 팬데믹으로 잠겼던 빛장이 선택적으로 풀리고 있는 것이다.

2022년 2월 24일 러시아의 공격으로 시작된 러시아-우크라이나 전쟁은 장기화의 늪 속으로 빠져들고 있는 형국이다. 전쟁이 언제 끝날지, 과연 러시아는 이 전쟁을 통해 지금까지 획득한 영토의 크기만큼 이익을 획득할 수 있을 것인지, 혹은 미국과 서구의 지원을 등에 업고 우크라이나가 반격에 성공함으로써 유리한 평화를 달성할 수 있을 것인지 알 수 없다. 심지어 핵전쟁의 우려까지 제기되고 있는 상황에서 세계는 이 전쟁이 당초 러시아가 내세웠던 것처럼 ‘군사작전’의 수준에서 국지전으로 한정되어 확산하지 않기를 노심초사하며 바라고 있다. 여기에서 말할 수 있는 것은, 어떤 방식으로든 이 전쟁 이후의 안보 지형은 변화를 겪을 수밖에 없다는 사실이다. 이는 비단 유럽 지역에만 국한되는 것이 아니라, 아시아 지역도 변화를 겪을 가능성이 크다. 러시아-우크라이나 전쟁이 발발했을 때 당장 유럽의 불안이 동아시아의 남중국해와 대만의 불안으로 확대될 수도 있다는 가능성을 제기했다. 미국이 우크라이나에 대한 지원을 유지하는 한편, 아시아에서 동맹체제를 축으로 연합 군사훈련을 적극 펼치고 있는 것도 아시아의 잠재적 불안 요소가 발화하는 것을

막기 위한 의도로 이해할 수 있다. 중국에 대해 미국의 의지를 적극적으로 피력하고 있는 것이다. 이렇듯 전쟁을 계기로 피아에 대한 구분이 점차 뚜렷해지고 있다.

세계는 팬데믹과 러시아-우크라이나 전쟁을 겪으면서 세계화보다는 블록화에 기반한 새로운 게임의 규칙을 만들어가는 양상이다. 그것이 어떠한 모습일 것인지는 쉽게 예측할 수 없지만, 적어도 과거의 방식과는 다를 것이다. 그리고 미국과 중국은 새로운 세계의 규칙 마련을 두고 경쟁을 펼치게 될 것이다. 더구나 미국과 서구의 지원을 받은 우크라이나와 전쟁을 벌인 러시아는, 과거 미국과 중국 사이에서 취했던 기회주의적 입장을 버리고 서구 세계와 더욱 거리를 두면서 중국을 가까이 둘 가능성이 크다. 이렇게 볼 때, 가까운 미래에 미중 경쟁관계는 각기 블록을 형성하면서 새로운 게임에 돌입할 가능성이 크다. 그럼에도 전면적인 패권경쟁으로 격화될 가능성은 좀 더 많은 시간을 필요로 할 것이다. 그것보다는 현재의 핵심 이익과 사활적 이익을 두고 벌이는 전략경쟁의 양상이 상당히 지속될 것이며, 이것이 블록화와 맞물려서 더욱 강도 높게 나타날 것으로 예상된다. 이에 새로운 구조적 조건 속에서 나타나게 될 미중 전략경쟁의 국제정치적 리스크를 면밀히 살펴야 할 것이다.

2. 미중 전략경쟁 리스크의 유형

가. 리스크 유형 분류: 전략경쟁의 영역

미중 양국 간의 전략경쟁이 초래할 수 있는 리스크를 이해하기 위해서는, 사활적 이익 혹은 핵심 이익에 대해 먼저 살펴볼 필요가 있다. 2년차 연구에서는 미중 간의 핵심 이익이 충돌하는 전략경쟁의

주요 이슈들을 글로벌 차원, 지역 차원 및 한반도 차원으로 나누어서 분석하였다. 글로벌 차원에서 벌어지고 있는 미중 전략경쟁의 주요 이슈로 기술패권 경쟁, 인권과 제도, 일대일로 구상을 들었으며, 지역 차원에서는 인도-태평양 전략과 쿼드, RCEP와 CPTPP 등 지역다자협력체, 대만 문제, 남중국해 문제를 중요하게 고려하였다. 한반도 차원에서는 북핵 문제와 한미동맹 그리고 사드배치 문제가 미중 간 핵심 이익 갈등이 분출되었던 주요한 사례이다. 여기에서 제시된 각 차원의 전략경쟁 사례들은 현재에도 유효하며 중대한 리스크로 존재한다.

그런데 미중 전략경쟁의 시대가 초래하게 될 리스크를 이해하기 위해서는 개별 사례에 대한 이해와 분석도 중요하지만, 보다 거시적 시각에서 리스크를 유형화하고 이해하는 것이 필요하다. 위에서 제시한 10개의 미중 전략경쟁 이슈들은 현재의 시점에서 두드러지게 표출되면서 리스크를 초래하고 있다. 이에 현재의 리스크를 이해하는 한편 가까운 미래에 발생할 수도 있는 리스크를 반영하기 위해서는 개별 사례를 넘어서는 유형화가 도움이 될 수 있다. 이를 위해서는 전략경쟁이 만들어지는 원인으로서 미중 양국의 핵심 이익이 무엇인지에 대한 논의가 선행되어야 할 것이다.

앞서 언급한 것처럼 바이든 행정부는 2021년 3월 『잠정국가안보 전략지침』을 통해 국가안보의 확립을 위한 근본적인 과제를 세 가지로 요약하였다. 첫째, 미국 국력의 근간을 이루는 원천으로서 미국 국민, 경제, 국방, 국내 민주주의를 지키고 부양해야 한다. 둘째, 국제질서의 힘의 분포를 미국에게 유리하게 가져감으로써, 적국이 미국과 미국의 동맹국들을 위협하거나 혹은 국제 공공재에 대한 접근을 막거나 중요한 핵심 지역을 지배하고 배타적으로 통제하지 못하도록 막아야 한다. 셋째, 강력한 민주주의 동맹, 파트너십, 다자적

기구 및 국제법에 기반한 안정적이고 개방된 국제체제를 이끌고 유지할 수 있도록 리더십을 발휘해야 한다.

지침은 3가지 근본 과제를 수행하기 위한 다양한 분야에서의 미국이 추구해야 할 안보정책 방향을 제시하고 있다. 먼저 트럼프 행정부 시절 경시되었던 동맹 및 우방의 중요성을 재확인하고 관계를 복원하는 한편 오늘의 도전에 효과적으로 대응하기 위한 새로운 협력관계 구축 필요성을 제기한다. 그리고 기후변화와 감염병 등 인류 공동의 문제에 효과적으로 대응하기 위하여 미국의 일방적인 행동이 아닌 국제사회와의 연대에 기반한 협력을 강조한다. 여기에서 미국은 국제사회의 일원으로서뿐만 아니라 리더십을 발휘해야 하며, 정책 수단으로서 외교를 우선시하면서도 이를 뒷받침하고 외교력의 실효성을 위해 강력한 힘이 전제되어야 한다고 주장한다. 국내적 역량이 곧 미국의 국제적 리더십의 원천이며, 또한 미국의 글로벌 리더십이 곧 국내적으로 미국 국민의 이익임을 강조하며 국내정치와 외교가 서로 다르지 않으며 밀접하게 연관되어 있다고 전제한다. 이는 미국의 글로벌 역할에 대해 회의적인 국내의 비판적인 고립주의에 대한 요구를 달래는 것이기도 하다. 그리고 미국이 추구하는 인권과 민주주의의 인류 보편적 가치에 대해 무게를 두고 있다.^{37/}

이에 대해 중국이 추구하는 핵심 이익을 이해하기 위해서는, 앞서 인용한 다이빙귀 외교담당 국무위원의 말을 되새길 필요가 있다. 첫째, 중국의 국가체제와 국가안보의 수호는, 전통적인 의미에서 국가안보 개념과 함께 중국의 국가체제로서 사회주의 체제의 수호를 동등한 관점에서 인식하고 있다고 볼 수 있다. 이는 중국 공산당 정부

^{37/} Joseph R. Biden, Jr., *Interim National Security Strategic Guidance*, pp. 9~22.

의 당국가체제의 전통이 지속되고 있는 것으로, 사회주의 체제를 국가의 핵심 정체성으로 이해한다고 할 수 있다. 둘째, 주권과 영토적 통합성은, 중국이 당면하고 있는 국내적 통합성에 제기되는 취약성에 대한 문제 인식과 더불어 이를 저해할 수 있는 외부의 간섭과 개입을 일절 거부한다는 방침으로 읽을 수 있다. 신장위구르, 홍콩, 대만 문제는 중국에게 취약한 지점으로, 미국이 중국의 인권 문제를 비판할 때 항상 언급된다. 이에 중국은 주권과 비개입의 원칙을 강조함으로써 국제사회의 비판에 대응하고 있다. 셋째, 경제와 사회의 안정적인 발전은, 오늘의 중국을 가능하게 했던 경제성장의 성과에 대한 중요성을 인식하고 향후 지속적인 성장과 발전을 위한 환경을 조성하는 것이 핵심 이익이라는 인식이다. 개혁개방 이후 중국의 경제적 발전은 비단 경제영역에만 국한된 것이 아니라 정치적으로 중대한 과제가 되었다. 즉 경제성고가 곧 중국 공산당 정부의 존재 가치에 정당성을 부여하고 있다고 할 수 있다. 국내적으로 많은 잠재적 갈등 요소들이 있지만 국가 경제성장의 혜택으로 갈등이 불안으로 확산되지 않고 있다. 만일 지속적인 성장이 보장되지 못한다면 체제의 불안으로 확산될 수 있다. 지속적인 경제성장은 중국 공산당 정권에게 존립의 과제와 다르지 않다.

이렇게 볼 때, 미국과 중국이 가지는 핵심 이익은 크게 세 가지 범주에서 이해할 수 있다. 첫째, 전통적 의미에서 국가안보이다. 미국은 현재 미국이 가지고 있는 글로벌 리더십과 동맹체제를 국가안보의 핵심 가치로 이해하고 있다. 이에 대해 중국은 국가안보를 사회주의 국가체제와 등치하면서 내적 통합의 과제를 가지고 있으며, 외부의 간섭과 개입을 국가안보에 대한 도전으로 인식하고 있다. 둘째, 경제적 번영이다. 미국은 자신이 수립한 자유주의 국제경제질서와 다자주의 제도에 기반하여 자유롭고 개방된 경제질서를 수호하

는 것이 곧 미국의 국익이라고 인식한다. 그리고 국제법과 호혜적 합의를 거스르며 재화를 추구하는 약탈적 행동을 강도 높게 비난한다. 중국에게 지속적인 경제성장은 중국 공산당 정권의 존립과 불가분의 관계이자 국가의 운명이 결부된 문제이다. 이에 중국은 지속적으로 안정적인 성장에 유리한 환경을 조성하는 것이 필수이며, 이를 저해하려는 개입과 변화를 거부한다. 나아가 중국은 확장된 경제력을 바탕으로 점차 국제경제질서를 자국에게 유리한 방향으로 변화를 꾀하고 있다. 이는 곧 미국이 구축한 기존의 자유주의 국제경제질서에 대한 도전으로 인식된다. 셋째, 상이한 국가체제 혹은 가치와 이념으로서 민주주의와 사회주의 간의 경쟁과 대립을 지적할 수 있다. 미국은 국내적 민주주의의 강화와 함께 국제적인 민주주의 동맹과 파트너십을 글로벌 리더십을 위한 핵심 자원으로 인식하고 있다. 이에 대해 중국은 사회주의 체제와 이념을 국가안보와 동일시하면서, 미국이 인류 보편적 가치로서 미국적 기준을 중국에 적용하려는 시도에 강하게 반발한다. 미국이 인류 보편적 가치를 추구하고 주장하는 데 대해 문화적 제국주의라고 비판하면서, 전 세계 각 지역과 국가는 고유한 문화를 가지며 다양성을 존중해야 한다고 주장한다.

이렇듯 국가안보, 경제, 가치와 이념의 영역에서 미국과 중국은 상이한 핵심 이익을 가지고 있으며, 각 영역에서 경쟁이 점차 심화되고 있다. 세 가지 영역을 중심으로 미중 전략경쟁이 심화되는 가운데 한국이 당면하는 과제로서 리스크 유형을 살펴보자.

먼저 전통적인 안보의 영역에서, 미중 간의 핵심 이익 경쟁은 지역과 한반도 차원에서 나타나고 있다. 지역 차원에서는 남중국해와 대만 문제가 대표적이며, 한반도의 분단체제가 유발하는 미중 간의 이해관계도 동맹체제에 기반한 전통적인 안보의 영역이다. 더구나

한국은 중국과 인접한 이웃국가이며, 미국과는 안보 이익을 공유하는 동맹이다. 이로써 안보 영역에서 미중 간의 전략경쟁은 한국의 입장에서 필연적인 지정학적 리스크를 만들어낸다. 즉 미국과 중국의 안보 이익이 경쟁하는 동아시아와 한반도라는 지리적인 위치가 한국에게 지정학적 리스크를 만들어낸다. 더구나 한반도 차원에서 미중 간의 안보 경쟁은 한국 안보의 핵심 과제인 대북관계 및 북핵문제에 중대한 영향을 미친다. 한반도의 비핵화와 평화정착 과제는 미중 간의 안보경쟁과 지정학적 갈등 속에서는 해법을 찾기 어렵다.

경제적 변영의 영역에서 나타나는 핵심 이익 경쟁은, 단순히 국가 경제의 발전 문제가 아니라 현존 국제경제질서와 미래 성장의 기반을 놓고 벌이는 국가안보에 다른 아닌 중대한 문제이다. 매서운 속도로 추격하는 중국의 경제력에 대해 우위를 유지하는 것은 미국에게 글로벌 리더십과 자유주의 국제질서를 위한 시활적 과제이다. 한편 중국에게 경제성장은 공산당 정권과 국가의 존립을 유지하기 위한 중대한 과제로 인식되고 있다. 고도 성장기 후에 필연적으로 찾아오는 성장의 둔화는 중국 공산당 정권에게 생사의 시험대로 인식된다. 한국의 입장에서 중국과의 경제관계는 대체 불가능할 정도로 중요하다. 중국은 이미 한국에게 거대한 생산기지이자 시장이며 한국경제의 대중국 의존도는 미국을 넘어선 지 오래다. 한편 한국은 자유주의 국제경제질서 속에서 미국과의 경제적 유대를 유지하고 있다. 이에 미중 간의 경제영역에서 경쟁과 전 세계적 경제 블록화는 한국의 경제 안보에 중대한 리스크로 작용할 것이며, 이는 이미 현실에서 나타나고 있다.

민주주의와 사회주의의 가치는 국제규범과 결부되어 미중 양국의 핵심 이익이 경쟁하는 지점이다. 미국은 탈냉전 이후 자유와 민주주의 가치를 바탕으로 국제질서와 규범체계를 구축하였다. 그리고 자

유주의 경제질서 속에서 중국의 성장을 용인하면서, 경제적으로 발전한 중국이 자유주의 국제체제의 일원으로 변화하기를 기대했다. 반면 중국은 개혁개방과 자유주의 국제경제질서 속에서 비약적인 경제적 성취를 이룩했지만, 보편적 가치로서 인권과 민주주의 가치를 수용하지 않았다. 오히려 성장의 가치를 전면에 내세우면서, 개발도상국을 향해 권위주의적 정부의 효율성이 가지는 이점을 설파하고 있다. 국내적으로도 자유와 민주주의에 대한 요구를 억압하고 있다. 또한 경제의 지속적 발전을 위해서 기존의 자유주의 국제질서를 수용하기보다는, 확대된 자국의 영향력을 지렛대로 국익에 부합하는 새로운 기준과 제도를 구축하고자 노력하고 있다. 또 미국이 주장하는 자유주의 가치가 보편적이라 할 수 없다고 주장한다. 모든 국가와 민족은 나름의 역사와 문화를 가지고 있으며 이는 마땅히 존중되어야 한다는 문화적 다양성을 내세운다. 그리고 가치의 보편성을 주장하는 것은 제국주의와 다르지 않다고 비판한다. 이처럼 가치와 규범을 놓고 벌이는 미중 간의 경쟁 속에서 한국은 민주주의 가치와 규범의 수호자로서 국제사회의 보편적 원칙을 지지하는 입장인면서도 중국과의 지정학적, 경제적 특수관계를 고려하여 국가이익을 도모해야 하는 복잡한 과제를 안고 있다.

미국과 중국이 각기 추구하는 국가의 핵심적 이익은, 크게 전통적인 안보의 영역, 경제적 영역, 그리고 가치와 규범의 영역에서 경쟁과 갈등을 일으키며 리스크를 만들어낸다. 핵심 이익을 놓고 벌어지는 미국과 중국의 전략경쟁은 전 세계에 영향을 미치면서 구체적인 리스크를 만들어내고 있다. 미국과 동맹이자 중국과는 인접한 한국의 외교와 안보 과제는 미중관계와 별개로 생각할 수 없다. 전통적인 안보의 영역은 지정학적 리스크와 함께 한반도라는 공간에서 수반되는 남북관계와 북핵 리스크가 있다. 경제적 영역은 한국에게 경

제안보 리스크를 제기하며, 가치와 규범 영역의 미중 갈등과 경쟁으로 발생하는 리스크에 대해서도 한국은 대비해야 할 것이다.

나. 리스크 유형

미국과 중국이 추구하는 핵심 이익을 대체로 안보와 경제 및 가치와 규범의 세 가지 영역으로 나누어서 살펴보았다. 그리고 각 영역에서 나타나는 핵심 이익들의 갈등 속에서 한국 외교정책이 고려해야 할 리스크는 무엇이 있는지 살펴보았다. 여기에는 지정학, 경제안보, 국제규범의 리스크가 있으며, 한반도 차원에서 남북관계와 북핵 리스크가 제기된다.

(1) 지정학적 리스크

미중 간의 전통적 안보 영역에서의 경쟁은 글로벌 차원보다는 동아시아 지역의 지리적 공간에서 벌어지고 있다. 중국은 경제적 성취를 통해 G2로 부상함에 따라, 동아시아 지역에서의 영향력을 점차 확대해나가고 있다. 미어샤이머(John J. Mearsheimer)가 공격적 현실주의의 가정에서 주장하는 것처럼, 국가가 궁극적으로 지역 패권을 추구하는 것은 자연스러운 일일 수 있다.^{38/} 이에 중국이 막강한 경제력을 바탕으로 동아시아 지역에서 영향력을 확대하며 궁극적으로 패권을 추구하는 행태는 충분히 예견할 수 있는 현상이다. 이것은 옳고 그름의 문제가 아니라, 국익의 관점에서 어떻게 대응할 것인가에 대한 정책의 문제이다.^{39/}

중국의 부상과 지역 패권 추구의 가능성에 대해서는, 이미 제2차

38/ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, pp. 40~42.

39/ *Ibid.*, p. 402.

세계대전이 끝나갈 무렵 전후 국제질서와 미국의 외교정책 방향에 대한 니콜라스 스파이크먼(Nicholas J. Spykman)의 논의로 거슬러 올라갈 수 있다. 스파이크먼은 유라시아 대륙에서 지역 패권을 추구하는 국가의 등장이 곧 미국의 안보와 직결되는 중대한 문제라고 주장하면서, 전후 동아시아 지역에서 중국이 잠재적 지역 패권으로 등장할 가능성을 경고했다. 중국의 역사, 자원, 인구, 공간적 크기 등을 고려할 때 중국이 지역의 강국으로 부상하여 패권을 추구하는 것은 정해진 미래이며 오로지 그 시점이 언제가 될 것인지가 의문이라고 보았다. 문제는 중국이 강국으로 부상할 때 과연 다른 어느 국가가 중국을 견제하고 균형을 맞출 수 있을 것인가이다. 이에 스파이크먼은 지정학적 분석을 근거로, 동아시아에서 중국의 패권화를 견제할 수 있는 또 다른 국가가 존재하기 어렵다고 지적하며, 이것이 결국 중국의 지역 패권화로 이어지게 되면 미국의 안보에도 중대한 위협이 될 것이라고 주장했다. 즉 유라시아 구대륙의 림랜드(rimland)에서 패권을 추구하는 세력이 나타나게 되면, 두 차례 세계대전의 경험에서 유추할 수 있듯 서반구의 안보도 시험대에 오를 것이라고 경고했다.^{40/}

탈냉전 이후 미국의 과도한 국제문제 개입에 대한 반성과 비판은 미국 제일주의(America First)로 요약되는 트럼프 행정부의 고립주의로의 회귀를 초래했다. 그럼에도 중국의 부상으로 대표되는 국제질서의 변화와 불안정성의 증가는 다시금 미국의 적극적 역할에 대한 필요성을 강조하였으며,^{41/} 바이든 행정부는 미국의 글로벌 리더

40/ Nicholas J. Spykman, *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power* (New York: Harcourt, Brace and Company, Inc., 1942), pp. 468~470.

41/ 미국의 고립주의에 대한 비판과 국제적 역할의 필요성에 대한 논의로는 다음을 참조. Robert Kagan, *The Jungle Grows Back: America and Our Imperiled World* (New York: Alfred A. Knopf, 2018).

십이 곧 미국의 국익임을 강조하며 미국의 복귀를 선언했다. 그렇다고 미국 외교정책의 방향이 개입과 국제주의로 전환한 것은 아니다. 미국은 과도한 개입이 초래할 수 있는 비용과 국력 소진을 경계하면서 중국 부상이 제기하는 지정학적 위협에 대응하기 위해 새로운 판을 짜고 있다. 아시아로의 회귀(pivot to Asia)와 재균형(rebalancing), 그리고 인도-태평양 전략과 쿼드(Quad) 및 오커스(AUKUS)는 중국 부상에 대한 미국의 지정학적 대응을 보여준다. 이에 대해 중국은 지정학적 활로를 모색하는 차원에서 일대일로의 야심찬 추진으로 대응하고 있다. 이처럼 미중 간의 지정학적 경쟁은 점차 본격적으로 가시화되고 있으며, 특히 미국은 러시아-우크라이나 전쟁이 진행되는 가운데 동아시아 지역에서의 잠재적 불안정에 대응하고 중국을 견제하기 위해 동맹체제를 결속하고 동원하는 데 노력을 기울이고 있다.

미중 간의 지정학적 전략경쟁 속에서, 한국이 당면하게 되는 리스크와 관련하여 두 가지 요인을 지적할 수 있다.

첫째, 중국과의 지리적 인접성이다. 거대한 강대국 중국과 인접한 이웃국가라는 지리적인 조건은 한국이 피할 수 없는 운명이다. 지리적 인접성은 역사와 문화의 유사성을 만들어내면서 상호 이해의 증진을 위한 조건이 될 수도 있지만, 역사적으로 대체로 인접한 국가들은 협력보다는 갈등의 관계를 빈번히 보여주었다. 한국과 중국 사이에는 지정학적 분쟁이 가시화되고 있지 않지만, 서해 인근의 배타적 경제수역과 확장된 지역의 방공식별구역 설정 문제는 잠재적 갈등 요인으로 존재한다. 또한 대중관계 악화 시 양국 간 동면하고 있던 영토분쟁 지역으로 이어도 문제가 쟁점이 되면서 리스크를 초래할 수 있다. 미중 간의 안보경쟁과 지정학적 갈등의 심화는 지리적으로 인접한 한중 간의 잠재적 갈등이 표출되는 계기로 작용할 수 있다.

둘째, 한미동맹으로 인해 한국은 미중 간의 지정학적 갈등 속에서 리스크에 직면할 수 있다. 남중국해와 대만 문제를 놓고 미중 간의 갈등이 심화되는 상황에서 한국은 미국의 동맹국으로서 역할을 요구받을 수 있다. 여기에서 만일 한국이 수동적 자세로 모호한 입장을 보인다면, 신뢰 상실과 한미동맹의 이완이라는 전략적 손실을 감수해야 할 것이다. 이는 국가안보에 치명적인 결과를 초래할 것이다. 동맹국으로서 미중 간의 무력 충돌 시 초래되는 안보 및 군사적 리스크도 중대한 고려사항이다. 동아시아 지역에서 미국과 중국의 핵심적 안보 이익이 충돌하는 지역으로 대만 문제가 빈번히 거론된다. 대만 문제에 대해서는 우크라이나에 대한 러시아의 침공으로 촉발된 전쟁을 보면서 다음은 대만이라는 위기론이 제기되기도 했지만, 대만에 대한 중국의 무력시위가 가까운 미래에 가능할지에 대해서는 중국의 군사력 수준과 그간의 회색지대 전략을 고려할 때 신중한 견해가 더 설득력을 갖는다. 그럼에도 동아시아에서 점증하는 미중 간 지정학적 경쟁은 미국의 동맹국으로서 한국이 향후 당면하게 될 필연적인 지정학적 리스크를 예견하게 한다.

미중 전략경쟁 속에서 한국이 고려해야 하는 지정학적 리스크는 국가안보와 직결된 중대한 과제이다. 지금껏 안미경중의 기회주의적 입장은 더 이상 유효한 전략이 아니다. 미중 간의 지정학적 경쟁이 심화되면, 분명 한국은 미국과 중국 사이에서 선택을 강요받게 될 것이다. 이러한 상황은 곧 한국의 국익에 중대한 부담으로 작용하게 될 것이다. 이에 동아시아 지역에서 미중 간 지정학적 경쟁이 확대되지 않도록 지역의 안정적인 안보 환경을 조성하기 위한 외교적 노력과 지혜가 중요할 것이다.

(2) 경제안보 리스크

경제 영역에서 미국과 중국의 전략경쟁은 크게 두 가지 측면에서 나타나고 있다. 첫째, 현재의 자유주의 국제경제질서 속에서 나타나고 있는 경쟁이다. 미국은 자유주의 국제경제질서의 주체로서 중국을 수용하고 경제성장을 용인하였다. 그러나 점차 중국의 경제추격이 본격화되자, 자유주의 국제경제질서의 규범과 규칙을 준수할 것을 강력히 요구했다. 중국의 불공정한 무역관행에 대해 개선을 요구하고, 기술 유출, 불법 복제, 해킹 등 악탈적 행위에 대해 강도 높게 비판하면서 대중국 규제조치를 단행했다. 대표적으로 화웨이에 대한 강도 높은 제재조치를 들 수 있다. 한편 중국은 아시아-태평양 지역에서 보다 유리한 다자질서를 구축함으로써 미국의 압박에 대응하고 있다. 대표적으로 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)은 미국 주도의 환태평양경제동반자협정(TPP)에 대한 대항마로 구상되었다. 그리고 중국 정부의 적극적인 위안화 정책도 기축통화로서 미국 달러화에 대한 도전이라 할 수 있다.^{42/}

둘째, 미래 먹거리를 위한 선점 경쟁을 들 수 있다. 미국은 경제적 우위를 지키고 미래의 국제표준과 경제질서를 선도하기 위해 첨단 기술의 중요성을 강조하고 있다. 또한 5G, 6G 등의 통신기술, 빅데이터 분석, 인공지능(AI), 드론, 양자컴퓨팅, 로봇, 반도체, 우주항공 기술 등은 경제 영역의 상업적 기술일 뿐만 아니라, 미래의 군사력 발전을 위해 적용할 수 있는 핵심 요소이다. 더구나 신기술 영역에서 중국의 추격은 매우 가파르게 상승하고 있다. 이처럼 신기술을 누가 선점하느냐, 그리하여 새로운 국제표준의 주체가 누가 되느냐, 그리고 얼마나 빠른 속도로 격차를 벌리느냐는 비단 미래 먹거리로

42/ 이윤욱, “중국의 선택: 위안화 국제화와 기축통화의 정치경제,” 김병국 외 공편, 『미중관계 2025』 (서울: 동아시아연구원, 2012), pp. 137~168.

서의 경제적 이익만이 아니라 군사 안보를 위해서도 핵심 사안이 되었다. 신기술 경쟁은, 미국에게 글로벌 리더십을 유지하고 지속하기 위한 것이며, 중국에게 지속적인 경제성장과 미래의 동력을 확보하기 위한 것이다.

경제 영역에서 미중 전략경쟁이 심화되는 가운데, 한국이 당면할 수 있는 경제안보 리스크는 크게 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 한국의 높은 대중국 경제 의존도는 한국경제의 취약성을 노출시키고 있다. 이미 중국이 경제적 수단으로 한국경제에 타격을 주었던 사례는 어렵지 않게 찾을 수 있다. 사드배치 문제로 중국이 취했던 경제보복이 대표적이다. 한국은 중국의 보복조치에 취약성을 적나라하게 드러냈을 뿐만 아니라, 그렇다고 중국에 대해 적극적인 대응을 할 수도 없었다. 최근 들어 한국의 대중국 무역 적자폭이 유례없이 커지고 있다. 미국의 대중국 견제가 강도를 더해가는 가운데 동맹국으로서 한국도 미국과 보조를 맞출 수밖에 없는 상황에서, 이러한 대중국 무역적자 확대는 분명 한국의 경제안보의 관점에서 간과할 수 없는 사안이다. 미중 간의 전략경쟁이 여러 영역에서 진행되는 가운데, 한국의 높은 대중국 경제 의존도는 전략적 선택의 공간을 축소시킨다. 그리하여 경제안보 리스크를 가중시키는 요인이 되고 있다.

둘째, 세계화의 퇴조와 점증하는 미중 간의 경제 블록화는 한국의 전략적 자율성을 제한하고 있다. 한 예로 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB) 설립 당시 중국의 적극적인 참여 요구에도 불구하고 한국 정부는 유보적인 입장에서 가입을 주저하고 있었다. 미국의 눈치를 보면서 경제적 이익을 저울질했던 것이다. 그러다가 영국을 비롯하여 유럽 경제 강국들의 참여가 늘어나면서 AIIB 가입에 우호적인 환경이 조성되자, 한국은 기존

의 입장을 바꾸어 창립 회원국으로 참여했다. 한국은 미국과 중국의 경쟁관계 속에서 무엇이 국익인지 확신할 수 없었던 것이다. 국익에 대한 명확한 기준을 갖지도 못했고, 국익 추구에 따르는 비용과 외교적 난관을 처리하고 극복하고자 하는 의지와 능력도 부족했다. 물론 AIIB 가입 사례는 결과적으로 한국에게 유리하게 풀린 부분이 있지만, 이처럼 미중 간 경쟁과 블록화의 틈에서 일관된 원칙을 견지하지 못하고 국익을 명확히 정의하지 못한다면, 향후 어떠한 선택의 시점이 도래했을 때 모호한 입장에서 주저하며 잘못된 신호로 오해를 불러일으킨다면, 미국과 중국 모두로부터 신뢰를 상실할 뿐만 아니라 경제협력의 기회마저 놓칠 수 있는 리스크가 있다.

셋째, 미중 기술패권 경쟁이 제기하는 리스크를 고려해야 한다. 과연 누가 미래 신기술의 승자가 될 것인가는 기술 표준과 미래 먹거리에 대한 것일 뿐만 아니라, 그 과정에서 벌어지는 경제 블록화, 공급망 재편, 국가 주도의 산업정책 강화에 대비해야 한다. 미국의 대중국 디커플링 기조에서 기술의 탈동조화가 확대된다면, 2020년 미국 상무부의 화웨이에 대한 강도 높은 제재 사례에서 볼 수 있듯이 한국의 반도체 기업들이 미국의 제재조치에 직면하여 큰 손실을 감내할 수밖에 없었던 상황이 되풀이될 수 있다. 더구나 공급망 재편과 국제 분업구조의 축소에 따라 첨단기술 산업에 대한 정부의 이니셔티브가 가속화될 가능성이 크다. 그리하여 국제 기술교류는 축소되는 반면 첨단기술의 글로벌 경쟁이 심화됨에 따라, 경쟁력 확보를 위한 기회와 위기가 함께 만들어질 것이다. 최근 반도체 사례에서 볼 수 있는 것처럼, 한편으로는 미국이 공급망을 재편하려는 시도 속에서 한국 반도체 기업들이 새로운 기회를 맞이한 것으로 이해되기도 하지만, 다른 한편으로 한국 반도체의 가장 큰 구매자가 중국이며 또 중국으로부터 상당한 원재료를 구매하고 있는 것을 고려하면 문제는 결코

쉽지 않다. 미국이 말하는 프렌드 쇼어링(friend-shoring)이 과연 한국경제에도 우호적(friendly)일 것인가? 이처럼 첨단기술의 미중 간 경쟁 심화와 세계경제의 블록화는 한국에게 현실적이고도 중대한 리스크를 만들어낼 것이다.

한국이 세계 10위권의 경제대국으로 성장할 수 있었던 것은, 안정적인 자유주의 국제경제질서가 유지되었기 때문이다. 그리고 4차 산업혁명의 새로운 경제적 모멘텀을 맞이하며 한국경제는 중대한 기로에 직면해 있다. 이에 미중 간 벌어지고 있는 경제영역에서의 전략경쟁은 한국의 성장과 번영에 중대한 리스크 요인으로 작용하고 있다. 한국의 높은 대중국 경제 의존도와 점증하는 세계경제의 블록화, 그리고 미중 간 신기술 패권경쟁은 한국이 당면하고 있는 중대한 경제안보 리스크로서 가까운 미래의 성패와 직결된 과제이다.

(3) 국제규범 리스크

전술한 바와 같이 치열한 미중 전략경쟁과 우크라이나-러시아 전쟁으로 인해 국제정치는 미국·서방 대 중국·러시아 간 세력 대결의 장으로 구조화되고 있다. 이러한 강대국 간 경쟁과 갈등은 국제자유주의와 권위주의의 간 세력과 가치의 대결임과 동시에 에너지와 식량, 반도체 공급 등을 핵심으로 하는 국제경제적 이익의 확보 경쟁이라는 두 가지 성격을 포괄한다. 강대국 간 가치와 국익의 치열한 갈등은 국제질서 운용과 관련한 규칙과 규범에 대한 경쟁을 자연스럽게 야기할 것이다. 가치와 국익을 비롯하여 국제규범을 놓고 벌어지고 있는 미중 전략경쟁은 두 가지 차원에서 이해할 수 있다.

첫째, 국제체제 차원에서 기존의 국제규범과 질서를 수호하려는 미국과 이를 회피하거나 혹은 기존 질서에 도전하는 중국 간의 경쟁이다. 탈냉전 이후 미국은 자유주의 국제질서와 민주주의 가치의 전

세계적 확산을 통해 자국의 국익에 이로운 국제규범을 수립하고 유지해왔다. 한편 중국은 미국의 자유주의 시장경제질서를 수용하면서 G2로 부상했지만, 미국이 기대했던 것처럼 민주주의 정치체제 전환과 자유주의적 가치의 수용을 선택하지 않았다. 중국은 그러한 노력 대신에 오로지 경제성장 중심의 국가발전 전략을 채택해, 시장경제체제의 이점은 취하면서도 여기에 수반되는 자유주의 가치는 받아들이지 않았다.

이에 미국은 자유주의에 입각한 국제규범의 준수와 인류 보편적 가치로서 인권과 민주주의에 대한 존중을 중국에게 지속적으로 요구하고 있다. 그러나 중국은 이미 막강해진 경제적 영향력을 바탕으로 미국 중심의 기존 질서에 대항하는 새로운 규범체계를 주도하고자 한다. 대표적으로 지역 차원의 경제 다자주의로서 중국의 AIIB의 창설과 RCEP의 주도를 들 수 있다. 글로벌 경제차원에서도 미국의 달러화에 대해 중국은 위안화를 기축통화로 만들기 위해 노력하고 있다. 그리고 유엔을 비롯한 국제 다자주의 영역에서 중국은 중동과 중앙아시아, 그리고 아프리카 대륙의 국가들에 대해 적극 관여를 펼치면서 미국 중심의 기존 기득권에 도전하는 세력을 만들고 있다. 새로운 남남협력의 중심축으로서 리더십을 발휘하고 있는 것이다.^{43/} 대표적으로 중국은 러시아와 함께 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO)를 중심으로 미국과의 본격적인 세력 대결을 추진 중이다.^{44/}

43/ Sven Grimm, "China-Africa Cooperation: Promises, Practice and Prospects," *Journal of Contemporary China*, vol. 23, no. 90 (2014), pp. 993~1011.

44/ 2001년 중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄 6개 회원국이 창설한 SCO는 2017년 인도와 파키스탄을 추가로 받아들였다. 이들 8개 회원국은 전 세계 인구의 41%, 국내총생산(GDP)의 24%를 차지한다. 여기에 러시아 우방인 벨라루스가 가입 절차를 밟고 있고 몽골과 아프가니스탄은 옵서버 국가로 참여하고 있다. 튀르키예를 비롯해 사우디아라비아, 아랍에미리트(UAE), 이집트 등 14개국이 대화 파트너다. "세 불리는 상하이협력기구..."

둘째, 국가체제 차원에서 민주주의와 사회주의 간의 경쟁이다. 미국은 국내외적 민주주의의 쇠퇴를 오늘날 당면하고 있는 주요한 도전으로 인식하고 있다. 이는 국내정치적 요인도 존재하지만, 적대세력이 개입하여 선거를 조작하고 민주적 가치를 훼손하는 외부 요인도 있다고 파악한다. 특히 미국은 인권과 민주주의 가치의 확산을 저해하는 국제적 권위주의 연대를 지적하며, 그 중심에 중국과 러시아가 있다고 본다. 특히 미국은 중국 정부의 반인권적 침해 사례에 대해 인간 안보적 가치에 대한 중국의 후진성을 강도 높게 비판한다. 이에 대해 중국은 미국이 보편성이라는 이름으로 미국의 가치를 타국에 강요해서는 안 된다고 반박하면서, 미국 체제 또한 불안정하다고 비판한다. 신장위구르와 홍콩 등 중국 인권 문제에 대해서 엄연히 국내문제에 대한 개입이며 주권을 침해하지 말 것을 요구하고 있다.

국제규범과 관련해서 기본적으로 한국은 미국이 구축한 자유주의 국제질서를 준수한다는 기본 방침에 변화가 없다. 특히 앞서 강조한 바와 같이 한국은 포스트 코로나 시대가 글로벌 차원의 경제안보에 대한 각국의 치열한 경쟁의 장이 될 것으로 예상한다. 따라서 한국은 세계통상환경이 공급 안정성 중시에 따른 각국의 경제개입 심화와 환경보호 강화·디지털 기술 발전으로 인한 새로운 통상규범 형성 등 크게 변화하고 있음에 착안해, 경제안보에 대한 국가 정책적 관심을 환기하고, 특히 한미동맹의 주요 협력 의제로 관련 이슈를 설정하는 등의 능동적 대응을 하고 있다.^{45/} 이와 더불어 인류 보편적

이란 튀르키예도 가입 추진.” 『국민일보』, 2022.9.19., <<https://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924264267&code=11142200&cp=nv>> (검색일: 2022.10.21.).

45/ 산업통상자원부, “세계 무역구제기관, 포스트 코로나 시대 대응을 위한 무역구제제도 운영 방안 논의.” (2022.10.22. 보도자료), <https://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_cd_n=81&bbs_seq_n=166154> (검색일: 2022.10.26.).

가치인 인권과 민주주의의 가치를 공유한다는 점에서 인간안보와 관련한 국제규범 준수에 대한 한국의 입장도 확고하다. 한국은 국제사회의 보편적 가치 증진에 대한 적극적 기여의 한 축으로 인류 보편적 인간안보의 증진을 강조하고, 특히 북한 인권 문제에 대한 적극적인 대응을 국가 정책 과제로 설정하는 등의 노력을 하고 있다.

자유주의적 국제규범의 준수와 증진이라는 정책 방향을 설정하고 이를 한미동맹의 주요 협력 의제로 설정한 점을 고려할 때, 미중 간 규범 논쟁이 가시화될 때 한국 또한 몇 가지 리스크에 직면할 가능성이 높다. 먼저 미중 간의 국제규범에 대한 논쟁이 부각될 때, 한국이 미국과 동일한 입장을 공유하며 과연 어느 정도로 단호한 자세를 명시적으로 표현하는가의 문제가 부각되는 시점이 도래할 것이다.

지금까지 한국은 원칙적 차원에서 인권과 민주주의 가치의 수호를 말했지만, 정작 중국의 인권 문제에 대해 명확한 입장을 표명한 적은 없었다. 2022년 중국 베이징 올림픽에 미국을 비롯한 다수의 국가들이 중국 내 인권 침해를 문제 삼으며 외교적 보이콧을 했지만, 한국은 이에 동참하지 않았던 것이 대표적인 사례이다. 인권 문제는 미중 외교관계의 핵심 이슈로 점차 비중이 커지고 있다. 이에 지금까지 한국이 보여주었던 원론적인 입장과 유보적인 태도가 앞으로도 유효할 것이라 말하기 어렵다. 미국과의 신뢰관계, 그리고 중국에 대한 실리적 대응 사이에서 모호한 입장은 오히려 외교적 리스크를 유발할 수 있다.

미국의 규범과 중국의 규범이 경쟁하는 상황에서, 양국이 주도하는 다양한 다자협력기구에 대한 참여와 협력에 대한 한국의 선택 영향도 잠재적 리스크라 볼 수 있다. 최근까지 한국은 미국이 수립한 규범과 질서를 준수하며 미국이 주도하는 다자협력기구에 참여하는 것을 최선이자 당연한 선택으로 인식했다. 냉전 기간이나 중국의 본

격적 부상 이전인 탈냉전 초기만 하더라도, 국제적 다자협력과 관련한 정책결정과정에서 별도의 대안이 없었던 것도 사실이다. 하지만 중국의 급격한 경제성장으로 인한 한국의 무역 구조에서 중국이 차지하는 비중이 높아지고, 북핵 문제 등 외교와 안보적으로 중국의 한반도 영향력이 높아지면서, 중국이 주도하고자 하는 국제질서에 대한 한국의 선택의 결과가 초래할 수 있는 리스크가 다양해지고 심화되기 시작했다. 중국 입장에서 볼 때 미국 중심의 국제질서와 규범은 자신들의 가치와 이익을 수호하는 데 장애물이었다. 중국은 특히 미국이 자신들의 성장과 영향력 확대를 좌시하지 않고 언젠가는 강력히 차단하려고 할 것이라 의심했다. 중국은 이러한 미국의 사고를 패권주의로 단정해 미국의 영향력 팽창에 대항해야만 할 필요가 있었을 것이다. 중국은 이를 실현하기 위해 경제성장으로 축적된 자원을 무기화해 전 세계로의 영향력 확장 노력에 치중했다. 아울러 이를 뒷받침할 다양한 제도와 규범의 확립에도 관심을 가지게 되었다.

이처럼 중국이 경제적 이익을 확대하고 정치적 영향력을 확대하기 위해 새로운 규범을 제시하면서 한국에게 일종의 선택지가 주어졌다. 기존 미국의 규범을 따르면서 중국의 새로운 규범에 참여하는 것이든, 아니면 미중 사이에서 양자택일해야 하는 상황이든, 모두 한국의 입장에서는 어느 일방에 대한 비협조에 대한 방기의 리스크를 고려할 수밖에 없는 상황에 직면한 것이다. 국제규범을 놓고 벌이는 미중 전략경쟁이 더욱 심화될 경우, 과거의 AIIB나 RCEP와 같은 선택지가 주어졌을 때 한국은 훨씬 더 어려운 결정을 내려야 할 것이다.

국제규범의 문제에 대해서도 국익의 관점에서 접근해야 한다는 사실은 변함이 없다. 다만 국익을 어떻게 정의할 것인지를 신중하게 판단해야 한다. 경제적 실리 추구 및 발전과 번영은 결코 가볍지 않

은 국가의 중대한 이익이다. 마찬가지로 국가의 정체성을 구성하는 핵심적인 가치와 이념을 추구하는 것도 절대 경시될 수 없다. 국가들의 행동이 때로는 그 국가가 오랫동안 고수해 온 정체성을 반영하기도 하며, 때로는 정체성에 따라 국익을 해석하고 설정하기도 하기 때문이다.

한국의 국제적 지위는 이제 경제적 실리에만 천착한 대외전략을 추진할 수 없을 정도의 위치에 있다. 오히려 다른 국가들이 구축하는 국제협력의 장에 단순히 참여를 고민해왔던 지금까지의 입장에서, 한국이 적극적으로 보편적 가치와 공동의 협력 이익 창출을 위한 의제 설정을 주도해야만 하는 입장에 있다. 이 과정에서 우리가 보편적 규범체제 확립을 위한 공공재를 제공해야 하는 상황도 있을 것이다. 이처럼 국제사회가 한국에 기대하는 책임과 역할은 그 어느 때보다도 높아졌다.

현실의 정책 결정 영역에서 이익과 가치 추구의 문제를 황금비로 배분하기는 지극히 어렵다. 대부분의 국가들이 그러했듯이 실리를 추구하는 기회주의적 접근에 경도될 경우 장기적 관점에서 신뢰와 협력의 기반이 훼손될 수 있다. 하지만 반대로 무형의 가치와 이념에 무게를 두는 과정에서 예기치 않은 적지 않은 갈등 비용을 수반하면서까지 막대한 자원을 동원해야 할 수도 있다. 이 점이 미국과 중국이 가치와 규범에 대한 치열한 전략경쟁을 하는 가운데, 한국 정부가 현실적으로 직면할 수 있는 중요한 딜레마이자 리스크이다.

(4) 남북관계 리스크

미중관계는 체계적 수준에서 남북한의 미래 외교안보환경과 구조에 중대한 영향을 미칠 것이다. 즉 안보와 경제, 가치라는 세 가지 핵심 이익 영역에서 미중 간 경쟁이 지속될 경우, 경쟁의 파급영향

은 비단 글로벌과 지역 차원을 넘어 한반도의 현재와 미래에 중대한 영향을 미칠 것이다. 먼저 안보 영역에서의 강대국 경합의 결과는 동맹국의 안보 환경에 직접적 영향을 미친다. 아울러 강대국 간 치열한 경제 부문의 경쟁과 갈등은 자칫 약소 동맹국의 대외 경제환경에 기회와 위기를 부각시키기도 한다. 물론 강대국 간 리더십 확보 경쟁은 약소 동맹국의 외교환경을 제약하거나 정책결정과정에서 부담을 안겨주기도 한다.

이처럼 미국과 중국의 치열한 전략경쟁의 결과는 각각의 중요 동맹국인 한국과 북한 모두에게 중요한 안보 환경의 변화를 초래할 개연성이 다분하다. 남북한 각자가 미국과 중국과 형성하고 있는 경제적 상호의존의 편중을 고려하면, 미중 전략경쟁에서의 경제적 이익 배분의 결과가 남북한 각각의 경제와 무역에도 중대한 영향을 미칠 것은 자명하다. 전략적 요충지인 한반도에서 미중 각각은 상대의 영향력 확대를 바라지 않는다. 아울러 반대로 미중은 기회가 도래하면 지정학적 이유로 한반도에서 자국의 영향력의 강화를 마다하지 않을 것이며, 자신과 정치적·외교적 이해를 같이하는 동맹국이 한반도에서 지배적인 영향력을 확보하기를 바랄 수 있다.

이처럼 미중 전략경쟁은 남북한 모두에게 안보적·경제적·외교적 환경의 변화 가능성에 민감할 수밖에 없는 환경을 조성한다. 특히 향후 남북관계가 구조적·실체적 차원에서 공존·공생 관계로 획기적 전환을 하지 못한다면, 향후 남북한 모두는 미중관계의 변동으로 초래되는 안보적·경제적·외교적 전략환경 변화를 상대로부터 촉발되는 현상타파적 징후와 요인으로 인식하고 이에 적극적으로 그리고 직접적으로 대응할 가능성이 있다.

특히 앞으로 미중 전략경쟁의 성패가 좀 더 노골화되고 그 결과 한미 혹은 북중동맹의 역할과 가치에 변화가 분명해진다면, 좀 더

파괴적인 방식으로 남북관계가 전환되거나 한반도 정세가 요동칠 가능성이 있다. 동맹이 적대적 상대에 대한 안보 연합의 필요성에 의해 형성되고 유지된다는 점을 고려할 때, 미중 간 적대성이 약화되거나 어느 일방이 상대에 대한 적극적인 타협과 순응 정책을 채택한다면, 이는 곧 한반도에서 한미동맹과 북중동맹 간의 냉전적 대결 상황의 변화를 촉발할 수도 있다. 따라서 미중관계 변동의 파급효과는 향후 남북관계에 직간접적 영향을 미칠 가능성이 충분하다.

이처럼 미중관계는 남북관계에 상당히 다양한 방식과 행태로 영향을 미칠 것이지만, 대체로 미중 경쟁 관계가 안보 영역에서 격화될수록 남북관계에 부정적 영향이 미칠 가능성이 높다. 한미 간, 북중 간 공고화된 군사동맹 관계로 인해, 남북한이 연루의 위협에서 벗어나기가 상당히 어렵기 때문이다. 특히 미중 안보 갈등이 한반도의 지정학적 리스크와 중첩될 경우, 우리의 의지와는 무관하게 남북관계의 적대성 정도가 규정될 확률이 상대적으로 높아질 것이다.

미중 전략경쟁 자체가 약화되어 미중 간 타협적 정세가 형성되거나, 대만 문제와 중국의 핵능력 증강 등 미중 간 안보영역의 핵심 갈등 이슈들이 더 이상의 갈등으로 진화되지 않는 상황을 전혀 배제할 수는 없다. 아울러 비록 두 강대국 간 안보 경쟁은 지속되나 글로벌 이슈와 한반도 문제가 분리되어, 북핵 문제 등과 관련해 미중 간 협력 수준이 높아지는 상황도 고려할 수 있다. 중국이 미국의 제재 중심의 대북 강압에 적극 동참하는 방식과, 미국이 중국이 강조하는 적극적인 관여와 양보를 할 것인지는 두 강대국의 이해와 입장의 상황과 조율에 따라 달라질 것이다. 다만 어느 경우든 북한이 바라는 정권의 생존 환경에 중대한 영향을 미칠 가능성이 높아지면서, 북한 스스로가 평가하는 핵전력의 전략적 효용이 바뀔 수 있고 북한의 실질적 비핵화 여건이 형성될 수 있다.

이와는 달리 경제와 가치 부문의 미중 경쟁의 격화는 안보 부문과 비교할 때 상대적으로 덜 격한 방식으로 남북관계에 영향을 미칠 것이다. 강대국 간 경제적 그리고 리더십의 갈등이 한국과 북한 각각에 미치는 영향력이 높더라도, 이 자체로 인해 남북한 간 경제 갈등이나 직접적인 외교 마찰이 발생할 여지는 적다. 남북한 간 경제의 존성은 거의 없으며, 체제 경쟁과 대외 영향력 확장 경쟁 필요가 낮기 때문이다. 다만 미중 간 경쟁으로 인한 경제안보 리스크가 심화되고 중국이 한미동맹의 경제안보 부문의 협력 체제 약화를 목표로 소위 썬더전략(wedge strategy)을 투사하는 경우, 그 파장이 남북관계 전반에 미칠 가능성은 배제할 수 없다.

이러한 점들을 고려할 때 미중 전략경쟁으로 인해 한국이 직면할 수 있는 남북관계 리스크는 크게 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있을 것이다. 첫째, 안보적 측면에서 남북관계가 악화되거나 심지어 남북한 무력 충돌 가능성의 리스크가 발생할 수 있다. 대표적으로 미중관계로 인해 남북한 간 군사적 세력균형에 급격한 변화가 초래되는 상황이다. 가령 남중국해와 대만 인근에 미중 간 무력 충돌이 발생하고, 주한미군이나 한국의 군사력이 한반도 역외로 이동하는 경우 이러한 리스크가 부각될 가능성이 있다. 이러한 상황이 전개되면 아마도 북한은 이를 전략적 호기로 판단해 서해 도서 일부를 점령하려고 시도할 수 있고, 이로 인해 남북한 간 의도치 않은 확전 발발 가능성이 있다.

둘째, 미중관계가 한반도 정세의 현상 유지에 영향을 미치는 구조적 변수로 작동할 수 있다. 즉 미국과 중국 모두 다양한 영역과 층위에서 치열한 경쟁을 벌이지만, 한반도 문제와 관련해서 양국이 급격한 현상타파 정책을 상호 자제하고 또한 견제하는 경우가 이에 해당한다. 이 경우 남북관계는 구조적 안정성에 편승해 현재와 같은 상

태에서 큰 부침을 겪을 가능성이 상대적으로 줄어든다. 하지만 직접적인 외부적 요인에 의한 리스크 발생 가능성은 낮아지지만, 반대로 북한이 미중 양국이 한반도 문제에 관심이 없다고 오판하고 오히려 상당히 공세적인 대남정책을 채택해 남북관계의 주도권을 강화하려 할 수 있다.

셋째, 미중관계에 의해 한국의 대북 교섭능력의 자율성이 제한되거나 남북관계 주도력이 약화될 수 있는 리스크가 발생할 수 있다. 앞의 기술과는 반대로 미중 간 전략경쟁이 한반도에까지 직접적 영향을 미치는 경우가 이에 해당한다. 즉 한반도가 미중경쟁의 직접적이고 치열한 전장(戰張)으로 부각되는 경우이다. 지정학·경제안보·국제규범과 가치 등 모든 이슈에서 미국과 중국이 상호 경쟁의 중요한 성패의 요충지로 한반도를 상정하는 상황이 대표적 경우이다. 남한과 북한 모두 강대 동맹국과의 관계에서 연루되거나 방기될 수 있는 취약성에 더욱 노골적으로 노출될 것이다. 특히 한미동맹과 북중동맹 각각 내부에서 한반도 정책 등과 관련한 이견이 심화되는 경우, 미국과 중국이 각자의 동맹국을 강력히 제지하려 하거나 그 역할을 존중하지 않는 상황이 발생할 수도 있다.

(5) 북핵 리스크

미중관계는 북핵 문제에 가장 중요한 구조적 요인이다. 북핵 문제에 대한 미중의 협력 여부는 비핵화에 결정적인 요소이다. 미중 양국이 북한 비핵화에 대한 목표, 전략, 메커니즘에 대한 협력 수준을 높일수록 북핵 문제의 해결 가능성은 높아질 것이다. 반면 미중 양국이 북핵 문제에 대한 상호협력 수준을 높이지 않는다면, 북한 비핵화의 여정은 상당히 험하고 지난할 것이다. 미중 양국은 다행스럽게도 북한의 비핵화라는 목표와 대화를 통한 해결이라는 원칙에 수

럼해 있다. 즉 양국이 군사력의 직접적 동원을 배제하고 비교적 온건한 방식의 비핵화 전략을 각자 견지하고 있다.

하지만 공통의 목표와 원칙 공유에도 불구하고, 현재 미중 양국의 북한의 비핵화에 대한 실질적 협력은 상당히 제한적이다. 미국은 중국이 북한 비핵화를 실질적으로 추동할 수 있는 능력을 가지고 있음에도 불구하고, 북한의 핵·미사일 능력 고도화를 사실상 방치하고 있다고 판단한다. 따라서 중국이 표면적으로는 북한의 비핵화를 강조하지만, 현실적으로 동맹국의 핵 보유를 용인함으로써 비확산 국제체제를 약화시키고 있다고 비난한다. 미국은 중국과 달리 북한의 비핵화를 견인 혹은 강제하기 위해서는 제재와 압박이 불가피하고 전략적으로 효과가 있을 것이라 판단한다. 반면 중국은 북핵 문제에 대한 미국의 책임을 강조하며, 미국이 자신들에게 북한 비핵화의 책임을 전가하는 것에 강력히 저항하고 있다. 아울러 미국의 강압 중심의 북한 변화 전략은 북한 비핵화에 역효과만을 초래한다고 주장하며, 미국의 국제 대북제재레짐 유지 및 강화에 부정적인 입장이다.

치열하게 경쟁 중인 두 강대국이 약소 적대국의 핵무기 보유와 인접 약소 동맹국의 핵무기 보유 모두를 반대하는 현실은, 강대국 중심의 국제정치 현실과 핵 비확산 체제를 중요시하는 핵무기 보유국들의 입장을 고려할 때 어쩌면 자연스럽다. 따라서 미중관계가 향후 어떠한 방향으로 전개되더라도 양국 중 어느 일방이 기존의 북한 비핵화 목표를 쉽게 단념할 것이라고 상상하기 어렵다. 다만 현재까지 북한 비핵화 추진 해법과 실행과 관련한 두 강대국의 대립 자체가, 북한의 핵무기 개발과 보유 환경에 오히려 도움이 되고 있음은 자명하다.

그렇다면 미래에도 이러한 북핵 정세의 관성은 유지될 것인가? 미중 각각이 북핵 문제에 미치는 높은 수준의 영향력을 고려할 때, 그

리고 미중 양국의 글로벌 전략에서 북핵 문제가 차지하는 비중을 고려할 때, 결국 북핵 문제도 향후 미중 전략경쟁의 내용과 방향에 따라 부침을 겪을 가능성이 크다. 그리고 그 과정에서 북핵문제의 리스크가 촉발되고 이로 인해 한국의 안보와 외교에 중대한 전략적 부담 혹은 기회가 생성될 수 있다. 현재의 미중관계와 미중 양국의 북핵 정책, 그리고 관련한 한반도 정세들을 고려할 때, 한국이 향후 대처하고 감당해야만 할 북핵 리스크는 크게 네 가지 차원이 될 것으로 예상할 수 있다.

첫째, 한국이 상상할 수 있는 최악의 상황은 두 강대국 간 관계의 파급효과로 인해 북한의 '완전한' 비핵화가 사실상 불가능해지는 상황이 도래하는 것이다. 미중 양국이 공식적 합의를 통해 이러한 결정을 할 가능성은 지극히 낮다. 미국과 중국 중 어느 일방이 북핵을 용인하고 나머지 국가가 이를 방관하는 상황을 상상하기 어렵다. 다만 미국이 한국과 일본과의 이해를 무시하고 중국과의 공조를 통해 본토 위협 수준을 우선적으로 시급하게 제거하고자 한다면, 이런 시나리오의 현실화 가능성은 다소 높아질 수 있다. 혹은 미국이 한국과 일본의 용인을 바탕으로 이와 같은 정책을 추진할 수도 있다.

이러한 상황은 외견상 북한이 요구하는 핵 군축 협상을 미국과 한국이 수용하는 것이다. 이 경우 북핵의 핵전력에 대한 동결이 진행되면서 북한의 핵전력 고도화가 일단 중단된다. 이후 북한의 핵 능력에 대한 신고와 사찰을 거쳐 북핵 능력의 일부가 순차적으로 불능화 혹은 폐기되는 상황을 생각할 수 있다. 하지만 북한의 입장에서 핵군축을 하더라도 미국과 한국의 변심과 기만에 대처하고 최소한의 체제 생존력을 확보하기 위해 전술핵무기나 중단거리 핵미사일 일부는 보존 및 은닉하려 할 수 있다.

이처럼 한반도로 피해 범위가 국한된 북한의 핵 능력 일부가 사실

상 보존될 가능성이 있으므로, 한국의 북핵 게임은 끝나지 않는 상황이다. 특히 북한의 대남 핵강압이 상당기간 지속될 소지가 있어 남북관계 전반에 북한의 교섭능력은 높은 수준에서 유지될 개연성도 있다. 남북관계 리스크가 이 상황에서 극대화될 가능성이 높아, 한국은 남북관계에서 안보와 정치 양측에서 수세적인 상황에 직면할 수 있다.

둘째, 미중관계의 여파로 북한의 핵 능력 고도화에 우호적인 전략 환경이 구축될 수 있다. 한국과 미국을 비롯한 국제사회가 엄격한 대북제재 협력체제를 구축하기 위해 협력하고, 미국 또한 기존의 대북 기조와 비핵화 정책을 고수하려 노력하더라도, 중국의 전략적 판단에 따라 북한의 핵·미사일 능력 고도화에 부정적이지 않은 환경이 지속될 수 있다. 중국이 미국의 인도-태평양 전략에 대한 탈봉쇄의 일환으로 동북아 끝단인 북한의 지정학적 가치를 재평가할 수 있다. 따라서 북한의 추가 전략 도발에 대한 안보리 제재 결의를 최대한 저지함과 동시에 다양한 방식으로 북한 정권의 생존 환경 악화 요인의 부각을 적극적으로 차단하려 할 수 있다. 이는 한국이 북한의 협력을 강제(compelling)하거나 북한 지도부의 셈법에 개입할 수 있는 수단 확보에 차질을 의미한다.

셋째, 북핵 문제로 인해 동북아 안보 구조가 높은 수준의 대결 상황으로 전환됨으로써 상대적 약소국인 한국의 전략환경에 영향을 미칠 수 있다. 북핵 문제 해법을 둘러싸고 미중 양국의 갈등이 심화되고, 우크라이나-러시아 전쟁 등으로 미국과 러시아와의 관계 또한 지속적으로 악화되는 상황은 북한 입장에서 핵전력을 고도화할 수 있는 적기이다. 북한이 핵전력 고도화를 위한 고강도의 도발은 자연스럽게 한미일 3국의 안보협력 필요성을 추동한다. 아울러 한미일 3국의 협력체계 형성은 북한이 중국과 러시아로 경도되게 하는

주요한 요인이 된다.

이처럼 글로벌 차원의 미중·미러 갈등 강화와 북한의 지속적인 전략 도발로 인해 동북아 역내 전략환경은 자연스럽게 한미일과 북중러의 3:3 대립 상황으로 재편되고 구조화될 수 있다. 미중 경쟁과 우크라이나 사태 이후의 미국과 러시아의 관계 악화를 고려하면, 단기간 동북아에서 이러한 대립 구도가 협력관계로 전환되기를 기대하기 어려울 것이다. 다만 이 경우에도 북핵 문제만으로 인해 북중러 3국의 협력이 강화되는 것은 아닐 것이다. 기본적으로 북핵 문제는 이들 3국의 협력의 촉진제가 아니라 장애물이다. 중국과 러시아가 북한의 핵무기 보유를 반대하고 있기 때문이다. 아울러 북핵 문제는 북중 경제협력 관계와 북러 군사 협력관계를 확장하고 강화하는 데 여전히 제약조건으로 작동할 것이라 예상할 수 있다.

넷째, 미중 경쟁은 북핵 문제와 더불어 역내 안보 과잉화를 초래해 한국의 중장기 국가 발전전략에 영향을 미칠 수 있다. 미중 전략 경쟁은 글로벌 차원뿐 아니라 역내 경제 부문의 안보화를 추동한다. 한미동맹이 경제안보동맹으로의 확장을 분명히 하면서 한국 또한 역내 경제안보 경쟁에 피할 수 없는 일부가 되었다. 이는 한반도와 동북아가 북핵이라는 기존의 안보 난제와 더불어 새로운 안보 부문들로 점차 중첩되고 있음을 의미한다. 안보 의제를 둘러싼 역내 국가 간 상호작용에는 타협에 대한 신중함과 기만에 대한 염려가 동시에 작동할 것이다. 이는 동북아 역내의 다자적 안보협력 필요성이 부각되는 계기도 되지만, 궁극적으로 자강(自強)을 통해 다양한 취약성을 극복하려는 필요도 제기할 것이다.

3. 한국의 전략환경

가. 전략환경의 평가 방법

2030년 무렵까지 한국의 전략환경은 어떻게 형성되고 어떠한 특징을 보일 것인가? 미래 전략환경 형성에 미치는 요인은 너무나 다양할 것이다. 그리고 전략환경의 방향과 특징을 예상하는 방식 또한 여러 가지가 있을 수 있다. 하지만 본 연구에서는 미중 간 전략적 경쟁관계를 미래 한국의 전략환경을 형성하는 지배적·구조적 요인으로 설정했다. 미중관계가 한반도의 미래에 미치는 영향은 너무나 다양할 것이다. 하지만 이 중 한국의 국익에 미치는 중요성을 고려할 때, 본 연구는 한국이 직면할 주요 리스크로 지정학·경제안보·국제규범·남북관계·북핵문제 등 다섯 개 유형을 식별했다.

이는 한국의 미래 전략환경이 위 다섯 가지 리스크의 발현과 파급 영향에 따라 상당히 다양하게 형성될 가능성이 있음을 의미한다. 다섯 개 부문의 리스크는 독자적으로 발현되어 정세에 지배적 영향을 미칠 수도 있지만, 복수의 리스크들이 상호 연계되거나 복합되어 전략환경을 형성할 수도 있다.^{46/} 하지만 리스크들의 복합화 상태를 기준으로 전략환경을 세분화하는 경우, 본 연구의 평가 대상인 전략환경 유형의 과다로 인해 오히려 연구의 적실성과 타당성 확보에 부정적 영향을 초래한다. 아울러 본 연구 전체의 방향성을 유지하면서도 다양한 영역에서 한국의 전략적 대응방안 구상에 실질적으로 기여하기 위해서라도 리스크 유형들 전부를 대상으로 정세를 꼼꼼하게 예상하고 평가하는 것은 바람직하지도 않다.

^{46/} 산술적으로 5개 부문 리스크들이 복합적으로 작동하는 총 경우의 수는 $5C2+5C3+5C4+5C5$ 의 총합이다.

따라서 본 연구에서는 평가의 편의와 대응 방향의 대별화를 위해 다섯 개 리스크를 중심으로 미래 정세 형성에 좀 더 지배적인 영향 요인을 추리고자 한다. 그리고 이들 요인들의 상호 관계에 여타 리스크를 연계하여 정세의 특징을 구별하고 가늠하는 방식을 채택한다. 즉 리스크 전체를 대상으로 하되, 이 중 몇 가지 대표 유형을 선택해 각 유형에 따른 한국의 전략환경의 특징을 평가하고자 한다. 대표 유형 선택 과정에서 다섯 개 리스크 중 2030년까지 정세에 좀 더 적극적인 영향력을 발휘할 가능성이 높은 리스크를 선별할 필요가 있다. 따라서 본 연구는 분석 기간과 대상, 그리고 연구 목적 등을 고려해, 정세에 미치는 영향력과 리스크 현실화 가능성을 기준으로 리스크를 구별한다.

미중관계로부터 파생되는 다섯 가지 주요 리스크들을 현실화 가능성과 영향력 차원에서 구분하면 아래 <그림 II-2>와 같다. 이미 다섯 개 리스크 유형 각각이 미중관계로부터 파급되는 많은 리스크들 중 상대적으로 현실화 가능성과 영향력이 높다는 평가에 따라 선별되고 유형화되었기에, 아래 <그림 II-2>의 리스크 평가는 식별된 다섯 가지 리스크 유형들 간 상대적이고 정성적인 평가이다.

그림 II-2 리스크 현실화 가능성과 영향력

현실화 가능성	High		<ul style="list-style-type: none"> • 지정학적 리스크 	<ul style="list-style-type: none"> • 경제안보 리스크 • 북핵문제 리스크 	→ 핵심 리스크
	Mid	<ul style="list-style-type: none"> • 국제규범 리스크 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북관계 리스크 		
	Low				
		Low	Mid	High	

영향력 차원

출처: 저자 작성.

본 연구에서는 한반도에 발현될 가능성이 높은 리스크로 지정학적 리스크, 경제안보 리스크, 북핵 문제 리스크 세 가지를 선택했다. 이들 세 가지 리스크는 이미 2022년 현재 실제 심각하게 부각하기 시작한 도전요인들이다. 이에 비해 국제규범 리스크와 남북관계 리스크는 위 세 가지 리스크에 비해 상대적으로 단기간 현실화 가능성이 다소 낮다고 판단했다. 왜냐하면 그 속성상 리스크 촉발에 상대적으로 긴 시간이 소요되거나, 다른 리스크나 요인들에 영향을 받아 후순위로 연계 촉발될 가능성이 높다고 판단했기 때문이다. 특히 윤석열 정부가 북핵 문제의 실질적 진전을 남북관계 정상화에 적극적으로 연계하고자 하는 정책 방향을 확립한 점도 판단의 근거이다.

특히 중국의 확장에 대해 미국이 쿼드(Quad), 오커스(AUKUS), 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF) 등을 통해 공격적인 인도-태평양 전략으로 대응함에 따라, 전략 충돌의 범위에 포함된 한국으로 그 영향이 파급될 가능성이 점차 높아지고 있다는 점을 적극 반영하고자 한다. 아울러 우크라이나-러시아 전쟁으로 다양한 경제안보 리스크가 급격히 확산됨에 따라, 대외 경제 의존도가 상당히 높은 한국의 전략환경도 급변하고 있는 점도 능동적으로 반영했다. 북핵 문제 리스크 또한 북한이 2022년 모라토리엄(moratorium)을 파기하고 핵·미사일 고도화를 재개함에 따라 급격히 부상하고 있다. 북한의 결기와 안보 전략적 필요성을 고려해 볼 때, 당분간 북한이 비핵화 대화를 거부하고 상당 기간 전략 도발을 지속할 가능성이 높다. 이상과 같은 이유로 본 연구에서는 이 세 가지 리스크가 상대적으로 현실화 가능성이 높다고 판단한다.

다섯 가지 리스크 중 어느 유형이 미래 정세 특징에 미치는 영향이 상대적으로 높을 것인지에 대한 평가도 필요하다. 미래 정세에 미치는 영향을 평가하는 작업 또한 상당히 자의적이고 주관적일 수

밖에 없다. 본 연구는 한국의 전략 과제 식별과 대응책 제언이 본 연구의 궁극적 목적임을 고려해, 국가의 핵심 이익과 가치에 미치는 영향이 크고 그로 인해 한국의 국가 전략 전환 가능성 여부로 리스크의 영향력 정도를 평가한다. 이러한 관점에 의하면 국제규범 리스크는 상대적으로 영향력이 가장 낮다. 반면 전통적으로 모든 국가의 사활적 국가이익인 경제와 안보 영역의 리스크가 한반도 미래 정세에도 중대한 영향을 미칠 것이라고 평가한다. 경제와 안보 리스크는 국가의 생존과 번영에 직접적 영향을 미치므로 정부의 능동적 전략 대응을 수반하고, 각국의 전략적 대응의 상호작용은 정세의 특징을 형성할 것이다.

이러한 관점에서 볼 때 본 연구는 경제안보 리스크와 북핵문제 리스크의 영향력이 다른 리스크 유형에 비해 상대적으로 높다고 평가한다. 한반도와 동북아 역내 국가들 모두가 다양한 경제안보 네트워크에 복합적으로 연계되어 있다. 이들 국가 모두가 현재 에너지, 식량, 미래 산업, 국제 공급망, 기술 패권 등의 영역에서 치열한 경쟁을 하고 있으며, 경쟁에서의 우위 확보와 위협의 회피가 모든 국가의 최우선적인 정책으로 추진 중이다. 따라서 경쟁의 과정에서 필연적으로 발생하는 기회와 위협의 요인들은 동북아와 한반도의 전략 환경에 중대한 영향을 미칠 것이 자명하다.

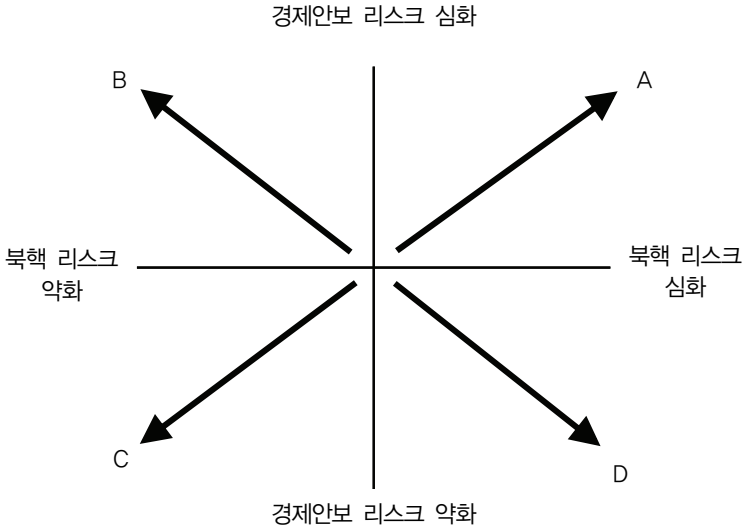
북핵 문제 또한 동북아 역내 모든 행위자가 관여하고 있는 중대한 안보 현안 리스크이다. 주요국의 지역 전략과 안보 전략은 북핵 리스크 발발의 원인이 되기도 하고 영향을 받기도 한다. 북한을 제외한 모든 역내 국가가 현재는 북한의 비핵화라는 공통의 목표에 동의하고 있지만, 북핵 문제를 관리하고 대응하는 과정에 각국의 대응과 전략적 관심의 수준은 상이하다. 북한의 핵·미사일 고도화가 이제 거의 중국의 단계에 진입하고 있는 만큼, 이와 관련한 각국의 전략

적 대응과 정책은 좀 더 노골화될 것이 분명하고, 이의 상호작용이 한반도 안보 정세에 중대한 영향을 미칠 가능성은 자명하다.

나. 복합 리스크에 따른 전략환경 유형

전술한 바와 같이 2030년까지 가능성과 영향력 수준이 상대적으로 높은 리스크 유형은 경제안보와 북핵 문제가 될 것으로 보인다. 따라서 이 두 가지 리스크 유형의 조합에 따른 세 가지 부문의 리스크가 다양하게 복합되는 상황을 고려하면 리스크를 중심으로 하는 한국의 전략환경을 대별할 수 있고, 나아가 그 특징도 제시할 수 있을 것이다.

그림 II-3 복합 리스크에 따른 전략환경 유형



출처: 저자 작성.

다. 전략환경의 특징

본 장에서 논의하고자 하는 한반도 전략환경의 범위와 내연은 다소 제한적이다. 두 가지 이유 때문이다. 첫째, 본 장에서는 미중 전략경쟁으로부터 돌출되는 리스크들의 상호작용에 주목한다. 따라서 미래 특정 시점의 한반도 정세 전반에 미치는 다양한 변수를 종합적으로 고려하지 않는다. 즉 미중경쟁에 의한 리스크들을 중심으로 한반도 정세를 평가한다. 둘째, 전술한 바와 같이 경제안보와 북핵 부문 리스크의 영향에 초점을 맞춰 정세 변동성을 평가한다. 다만 경제안보와 북핵 부문 또한 그 전체를 대상으로 하지 않고, 미중 전략경쟁의 파급영향과 관련된 영역만을 고려한다. 이상과 같은 이유로 인해, 아래에서 제시하는 전략환경의 특징은 미래 어느 시점의 한반도 전략환경의 총체적 모습과 지배적 특징을 보여주기에 다소 미흡할 수 있다.

(1) A 국면의 전략환경

A 국면은 경제안보와 북핵문제 리스크가 동시에 발생 및 악화되는 상황이다. 우선 미중 전략경쟁의 심화로 글로벌 공급망 구조 혹은 글로벌 가치사슬(Global Value Chain: GVC)의 급격한 변동이 지속되고 양국 간 관세전쟁과 기술전쟁이 심화된다. 그 결과 양국의 국익과 밀접히 관련된 핵심기술과 산업 분야의 디커플링이 촉발되며 자국중심주의적 통상정책이 세계적으로 확산된다. 미국과 중국은 상호 우위에 있는 공급망 등을 활용해 상대 진영에 대한 경제적 공세를 강화하려는 유인에 직면하는 상황이 전개된다.^{47/} 반면 미중

47/ 이 과정에서 신뢰할 수 없는 국가들과의 공급망에 대한 의존이 야기할 안보적 취약성에 대한 전략적 관심이 높아지는 상황이다.

간 북한 비핵화라는 공동의 목표는 유지되나 비핵화 해법에 대한 양국 간 이견이 지속된다. 이러한 상황에서 북한의 핵무기 고도화 완성과 실전배치가 점차 현실화된다. 그럼에도 불구하고 북한의 전략 도발에 대한 안보리 제재 결의안 채택에 대한 중국의 반대와 비협조가 더욱 노골화되며, 북한의 실질적 비핵화 진척은 지지부진한 상황이 지속된다.

이러한 배경에서 가장 우려되는 정세는 한반도가 미중 전략경쟁의 주요 전장(戰場)으로 서서히 부상하는 상황이다. 특히 중국 지도부가 미국이 한미동맹을 활용해 자신에 대한 압박을 강화한다고 판단하고, 그 대응으로 미국뿐 아니라 한국에 대한 경제와 외교적 강압에 주저하지 않는 상황이다. 한국이 중국과의 경제적 상호의존으로 인한 취약성을 극복하기 위해 노력하나, 소재·부품·장비(소부장) 산업의 경쟁력 강화에 시일이 걸리는 만큼, 차선책으로 일본과의 협력이 대안으로 부상한다.

특히 북핵 문제에 영향력과 의지를 동시에 보유한 양국이, 중대한 북핵 게임 후반부에 어떠한 해법에 합의하는지가 중요한 양국 간 협력 의제로 부각한다. 특히 미국 본토에 대한 북핵 위협 고조와 미국 정책 영역에서의 북한 비핵화에 대한 피로감 등으로, 미중이 북한의 단계적 핵 위협 감소 방안에 대해 논의하며, 북한의 완전한 비핵화가 사실상 군축의 모양새로 전환되는 상황도 발생할 여지가 있다. 아울러 북핵 위협이 가중되며 한미일 3국 외교안보협력 강화 필요성이 지속적으로 제기된다. 따라서 경제와 안보 양쪽 분야에서 일본과의 협력 강화가 한국 정부의 주요한 정책 의제로 등장하는 상황이 전개된다.

이러한 정세에서 한국이 주목해야 할 또 다른 리스크는 아마도 지정학적 리스크가 될 것이다. 중국의 입장에서 러시아 및 북한과의

연대 필요성이 증대하기 때문에 동북아에서 한미일 대 북중러 간 대결 구도가 더욱 선명해질 가능성이 있다. 아울러 한국이 국내정치적 이유로 일본과의 협력 대신 남북관계를 통한 안보 리스크 관리 정책을 채택할 가능성도 있다. 경제안보와 북핵 문제로 인한 리스크들이 남북관계를 통해 단기간 극복되기는 쉽지 않으므로 이에 대한 정책적 수요는 높지 않을 것이다. 다만 비단 이들 리스크로 인한 파고에 북한도 예외일 수 없고, 경제적·안보적 차원의 한미일 3국 협력에 대한 북한의 현상타파 의지가 추동될 수도 있으므로, 북한의 공세적 대외정책으로 인해 남북관계가 더욱 악화될 수 있다.

(2) B 국면의 전략환경

B 국면에서 경제안보 리스크는 더욱 심화되나 북핵 문제 리스크는 점차 약화된다. 이 과정에서 미중관계로 인한 경제안보 리스크는 점차 엄중해지나 북핵 리스크는 적절히 관리되거나 악화되지 않는 것이 B 국면의 특징이다. 즉 경제적 리스크와 안보적 리스크 간 연계가 차단되거나 중첩되지 않는다. 따라서 미중 간 치열한 무역 전쟁은 지속되고, 국제경제질서의 영향력 확보를 위한 양국의 경쟁은 더욱 심화된다. 특히 글로벌 차원에서 서구 주요국가들이 러시아-우크라이나 전쟁으로 야기될 수 있는 자유경제질서의 변화를 경계하면서, 일차적으로 중국의 혁신역량 차단과 러시아의 팽창주의에 대응하는 상황이다.

다만 양국 간 대립의 근본 원인인 기술패권 경쟁의 속성상 장기전이 불가피하므로, 한국을 비롯한 주요국 간 중장기 산업정책 경쟁이 본격화되는 환경도 동반된다. 다만 경쟁의 단기간 성패를 예상하기 힘들기에 미중은 이 문제가 의도치 않게 안보적 리스크로 연계되거나 확산되는 상황을 적절히 통제하고 관리하고자 한다. 따라서 미중

은 북한 비핵화라는 공동의 목표를 견지하며, 북한의 전략도발에 대해서는 2016~2017년처럼 유엔 안보리를 통한 국제제재레짐 차원에서 관리하며 직접적 충동을 자제한다. 이러한 양국 간의 제한적 협력력을 통해 북핵 리스크의 발생과 확산은 비교적 적절하게 통제되는 상황이다.

이 경우 한국의 전략환경은 전반적으로 현재의 상황과 유사할 것이다. 앞서 A 국면처럼 중국은 미국을 중심으로 한 서구의 국제자유주의 질서 유지 세력과 긴장과 갈등을 지속하나, 미국을 위시한 주요 강대국들과의 직접적이고 노골적인 대결은 가능하면 자제한다. 대신 중국은 첨단기술의 국산화에 박차를 가함과 동시에 자국에 대한 무역과 산업 취약성이 높은 몇몇 국가들을 대상으로 존재감과 영향력을 유지하고자 한다.^{48/} 따라서 B 국면에서 한중관계의 안정화와 개선 여부는, 중국이 한국에 대한 외교·경제적 강압을 고려하거나 강행할 것인지에 영향을 받을 것이다. 중국이 전 세계적 대중 견제 연합세력의 약한 고리로 한국을 겨냥한다면, 경제안보, 국제규범, 지정학적 리스크가 동시다발적으로 부각되며, 북핵 리스크 관리 여부와 상관없이 한반도 정세가 급격히 악화될 수 있다.

(3) C 국면의 전략환경

C 국면은 경제안보와 북핵 문제 리스크 모두가 약화되거나 적절히 통제되는 상황이다. 여러 이유로 리스크 자체가 노골적으로 부각되지 않는 상황과 비록 리스크가 발생하나 그 영향이 심각하지 않은 상황 모두가 해당된다. 리스크 자체의 발발 가능성이 낮아지는 상황은, 미중 전략경쟁 관계 자체가 리스크 발생에 우호적이지 못한 방

^{48/} 이 경우 한국의 첨단산업의 경쟁력 유지가 본격적으로 도전받게 될 것이다.

향으로 전개되는 경우가 대표적이다. 혹은 리스크가 발생하지만 미중 양국이 상호 타협을 통해 리스크의 악화를 상호 관리하는 상황도 가능하며, 어느 일방이 상대의 요구를 수용해 상대에 대한 공세적 대응을 자제해 상황의 확전이 발생하지 않는 상황의 전개도 고려해 볼 수 있다.

C 국면은 한반도가 미중 경쟁이라는 구조적 변수에 대체로 큰 영향을 받지 않는 상황이다. 비록 한국이 미국과의 포괄적 전략동맹을 강화하고 미국이 주도하는 국제질서와 규범 수호에 적극적으로 나서더라도, 중국이 한국에 대한 보복이나 노골적 대응을 자제하는 상황도 예상할 수 있다. 경제와 안보 영역에 대한 강대국 간 경쟁의 부정적 파급효과가 한반도에 쇄도하지 않음으로써, 한국은 비교적 안정적인 대외무역과 안보환경 속에서 중장기 산업정책 전환과 북한 비핵화 정책을 지속할 수 있는 토대를 구축한다. 이러한 외부적 전략환경은 한국이 안보와 경제 분야의 국제협력 구축과정에서 주도성을 강화하는 데에도 우호적일 것이다.

하지만 이러한 전략환경 하에서도 지정학적 리스크는 대외 전략 환경에 중요한 변수로 작동할 여지가 있다. 만약 미국과 중국이 남중국해와 대만 문제를 둘러싼 갈등을 조절하지 못하고 오히려 증폭시킨다면, 미국이 동맹국인 한국에 대한 관여와 협력을 노골적으로 요구할 가능성이 있기 때문이다. 아울러 북한이 북핵 문제에 대한 중국의 태도에 실망하고 대외환경이 자국에 불리하다고 판단하는 경우, 도발 등 대남 공세성을 강화해 남북관계에 대한 주도권 훼손을 방지하려 할 수 있다. 즉 북한이 한반도 정세의 위기 지수를 높여 미중·한중관계에 대한 적극적인 썩기전략을 채택할 여지가 있다.

(4) D 국면의 전략환경

D 국면은 경제안보 리스크는 악화되나 북핵 문제 리스크는 강화되는 상황이다. 앞서 C 국면처럼 공급망 재편과 기술 패권 분야에서 미중 갈등의 여파가 한반도에 심각한 영향을 미치지 않는다. 한국이 포함된 미국 중심의 범서방 연합이 이 문제에 대한 주도권을 확보함에 따라 리스크가 통제되는 상황이 대표적이다. 하지만 중국이 이를 자국에 대한 과도하고 부당한 봉쇄라고 인식하고, 경제안보 영역이 아닌 부문에 대해서는 미국과의 전략적 치열한 경합을 마다하지 않는 상황이다. 특히 중국이 강화되는 한미 포괄적 전략동맹과 한미일 3국 안보협력에 대한 안보적 손실을 우려하며, 유엔 안보리 대북제재 결의안 채택 등을 비롯해 북핵 문제에 대해 미국의 요구를 예전처럼 수용하지 않는다. 특히 북한의 핵·미사일 고도화가 완성되고 실전배치되는 상황에서, 중국이 북한 비핵화 추진 방식과 관련해 미국과의 이견이 더욱 노골화되는 상황이 전개된다.

이 상황에서 한국에게 가장 우려되는 도전 요소는 북핵 리스크가 될 가능성이 상당히 농후하다. 북한의 강력한 핵·미사일 고도화 도발에 대한 유엔 차원의 대응이 무력해지면서, 북한이 큰 어려움 없이 핵 능력 개발에 전념할 수 있기 때문이다. 아울러 이 상황에서는 북한은 증강된 핵 능력에 대한 맹신으로 한국에 대한 핵 강압도 노골화하며 남북관계 리스크도 동시에 촉발된다. 북한이 증대된 핵 능력과 대미 위협 수준을 토대로 미국과의 균축 협상을 주장하고, 이를 통해 사실상 핵 보유국 지위를 확보하기 위해 노력할 것이므로 국제 비확산체제에 대한 도전이라는 국제규범 리스크도 부각될 수 있다.

Ⅲ. 한국의 국가비전과 복합대응전략

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

한국의 국가비전과 복합대응전략

1. 국가비전과 국가이익

가. 국가전략의 구성체계

현재 미중 전략갈등으로 인해 초래되고 있는 다층적인 리스크에 효과적으로 대응하기 위해서는 복합대응전략이 필요하다. 복합대응전략은 외부 안보환경에 적절히 대응하기 위한 대한민국의 국가전략이다. 어느 국가에서든 국가전략은 일련의 복잡하고 체계적인 과정을 통해 구성되는데 그 일반적인 과정을 살펴볼 필요가 있다.

국가전략은 한 국가가 스스로의 국가정체성과 국력을 바탕으로 구상한 국가비전으로부터 파생하는 국가이익의 수호와 증진을 목표로 설정하여 최대한 합목적으로 구성하게 된다. 약간 도식적으로 표현한다면, 국가정체성과 국력의 합(合)에 관한 판단과 평가로부터 국가비전이 설정되고, 설정된 국가비전으로부터 국가이익이 도출되며, 국가이익을 추구하기 위해 국가전략이 구성되고, 국가전략의 구체적인 내용들이 특정 정부의 국정과제(government agenda, 대통령제에서는 presidential agenda)로 선언되어 행정 각 부처에서 정책으로 추진되는 것이다.

국가전략의 구성에까지 이르는 이와 같은 일련의 과정의 도정(道

程)에 있는 각 단계와 관련된 개념들을 정리해 보면 다음과 같다.

우선 국가정체성은 한 국가가 스스로 인식하는 자국의 본질적·핵심적 특질로서 해당 국가공동체의 대다수가 공유하고 있는 집단적인 역사적 경험에 기반한 주관적 자기 인식이라고 할 수 있다.

둘째, 국력은 한 국가가 보유하고 가용(可用)한 하드파워(hard power)와 소프트파워(soft power) 등 제 요소로서, 하드파워는 객관적으로 존재하는 물적·군사적·경제적 자원이고, 소프트파워는 국제사회에서 상호주관적으로 형성되는 국가이미지·국가브랜드가 가지는 매력과 영향력이라고 할 수 있다.

셋째, 한 국가가 주관적인 자기 인식인 국가정체성, 그리고 객관적으로 측정·평가될 수 있는 국력에 기초하여 추구하는 국가의 상(image)이 국가비전이라고 할 수 있다. 다시 말해 국가비전은 한 국가가 거시적으로는 국가전략의 정립과 추진, 미시적으로는 제 정책의 기획과 시행을 통해 궁극적으로 국제사회에서 구성하고자 하는 바람직한 국가상으로서 국가전략을 안내하는 방향타의 역할을 한다.

넷째, 국가이익(national interest)은 한 국가가 스스로 설정한 국가비전을 성취하기 위해 핵심적으로 지키고 늘려나가야 할 이익으로서, 국가이익의 수호와 증진은 국가비전을 이루기 위해 충분조건은 아니지만 중요한 필요조건이라고 할 수 있다. 국가이익은 국가비전의 구성요소이며, 국가이익의 총합이 규범적으로 지향하는 바가 국가비전이기도 하다.

다섯째, 추구해야 할 국가비전이 설정되고 지키고 늘려야 할 국가이익이 정해지면 구체적인 방법론이 수립되어야 하는데 그것이 국가전략(대전략, grand strategy 혹은 high strategy)이다. 국가전략은 제 국가이익을 추구하기 위해 무슨 수단과 방법을 어떻게 조정, 동원할 것인가를 전반적으로 밝히는 구체적인 계획으로서 국가

이익을 어떻게 관철해 갈 것인지에 관한 방법론과 로드맵 등을 밝히는 총체적인 책략이라고 할 수 있다. 하지만 국가전략은 주관적으로, 자의적으로 결정될 수만은 없다. 자국이 바람직하다고 생각하는 국가비전을 추구하고 국가이익을 수호하겠다고 단순히 선언하는 것만으로는 불충분하기 때문이다. 국가전략은 대내외 환경, 특히 안보 환경을 면밀히 고려하여 그에 대응하는 대응적(responsive)·반응적(reactive) 책략의 성격을 띠게 된다. 미중 전략갈등 시대에 대응하고 반응하는 대한민국의 국가전략이 복합대응전략이 되어야 한다는 것에서 분명히 드러나듯이 한 국가의 국가전략과 대내외 환경 사이에는 논리적·실질적 조응성(correspondence)과 상관성(correlation)이 확보되어야 한다. 예컨대 대외 환경과 그에 수반한 리스크가 복합적이라면 그에 대처하는 국가전략도 복합적인 성격을 띠지 않으면 안 되는 것이다.

마지막으로 이미 명시적 혹은 암묵적으로 파악해 놓은 국가이익을 중심으로 국가전략의 요소들을 구체적인 정책과제의 형태로 정의·선언해 놓은 것이 국정과제이다. 국정과제의 범위는 외교안보뿐 아니라 정책의 모든 분야를 망라하므로 상당히 광범위하다. 하지만 그중에서도 외교안보 분야의 국정과제는 어느 국가에서나 가장 중요한 위상과 큰 비중을 차지하게 된다. 국정과제의 구체적인 추진, 관리, 보완, 재설정, 추가 등의 과정을 통해 국가이익의 실제적인 추구가 이루어진다. 국가전략은 전체적인 방향을 제시하며 국정과제를 포함한 각종 정책은 국가전략을 구체적으로 조작화하는 동시에 국가전략에 합목적적으로 복속하게 된다.

이상에서 약술한 여섯 가지 개념은 서로 밀접하게 연결되어 있다. 국가정체성과 국력에서 국가비전이 도출되고, 정립된 국가비전으로부터 국가이익이 파생되며, 국가이익을 추구하기 위해 마련하는 전

반적인 책략이 국가전략이고, 국가전략이 정책 항목으로 각론화된 것이 국정과제이기 때문이다.

그러나 이 개념 간의 관계가 일방적인 것만은 아니다. 국가비전이 국가정체성과 국력으로부터 도출되어야 하는 것에는 의문의 여지가 별로 없다. 만약 그렇지 못하고 국가비전이 국가정체성이나 국력과 간극을 가질 경우, 국가비전은 대내적으로 지지를 받지 못하거나 혹은 아예 추진불가능하게 되어 결국 지속가능하지 못하다. 하지만 국가이익이 반드시 국가비전으로부터 자동적·기계적으로 파생되는 것은 아니다. 때로는 국가비전이 구체적인 국가이익들로부터 귀납적으로 추론되어 다양한 국가이익들을 아우르는 포괄적 개념으로서의 국가비전이 구성될 수도 있고, 그렇게 상향식으로 설정된 국가비전에 따라 국력이 상대적으로 약한 부문이 발견되어 그 강화의 필요성이 제기될 수도 있다. 또 궁극적으로는 그렇게 귀납적으로 구성된 국가비전이 역(逆)으로 국가정체성의 재규정 및 변화를 요구할 수도 있다.

그렇지만 가급적 국가전략의 구성은 논리적으로 연역적이고 연쇄적인 체계를 갖는 것이 바람직할 것이다. 구체적·현상적으로 발현된 다양한 국가이익을 중심으로 국가전략을 귀납적으로 구성한다면 그 구성요소 간 상호 충돌이 일어날 수 있고, 상충하는 요소들의 조정에 활용할 수 있는 원칙과 규칙을 선택적·사전적으로 수립하기가 힘들어지기 때문이다.

지금까지 한국의 대외전략은 이러한 방식으로 체계적으로 구성되지 못했다. 국력의 제약, 외부 환경 등이 한국의 대외전략을 능동적으로 추진하기 어렵게 만들었고, 전략이 상황의존적으로 수립되고 추진되었다. 그러나 최근 한국 국력의 증가, 국제사회에서 국가 위상의 변화는 대내적으로는 물론이고 대외적으로 한국의 국가전략이

내적 정합성을 갖추는 방식으로 논의되고 제시되어야 할 필요성을 증대시키고 있다.

나. 국가정체성

국가정체성은 한 국가가 스스로 인식하는 자국의 본질적·핵심적 특질로서 해당 국가공동체의 대다수가 공유하고 있는 집단적인 역사적 경험에 기반한 주관적 자기 인식이다. 무엇보다도 우리 국민 대다수가 공유하고 있는 공통의 역사적 경험은 20세기 초 일본제국 주주의 식민지화로 귀결된 전근대 시기 주변 국가들의 수많은 외침(外侵), 그리고 20세기 후반 동족상잔의 아픔을 딛고 이룩한 ‘압축성장’이라고 불리는 급속한 경제성장과 민주주의로의 이행, 민주주의의 공고화가 가장 대표적인 것이다. 다시 말해 전근대 우리의 국가정체성이 수많은 외침에 시달리고 결국 식민지로 전락한 ‘약소국’의 이미지였다면 근대 이후 지난 반세기 넘는 기간의 경제적·정치적 성취는 우리의 국가정체성을 급격히 변화시켰다. 나아가 최근 들어서는 경제적·정치적 성취에 더하여 대중음악, 영화, 드라마 등 문화 부문에서의 글로벌 약진이 두드러져 ‘문화강국’이라는 국가정체성까지 추가되고 있는 상황이다. 국력의 강화는 국가정체성이 소극적·부정적인 상태로부터 적극적·긍정적인 상태로 변화하도록 추동하고 있다.

요컨대 국가정체성은 고정불변이 아니고 국력과 국격(國格), 국가의 위상이 변화함에 따라 끊임없이 변화하는 것이라고 할 수 있다. 물론 국력과 국격이 변할 때마다 국가정체성이 그에 연동하여 그때 그때 즉각적으로 동기화할 수는 없겠지만 다소간의 시차에도 불구하고 국력과 국격의 변화는 국가정체성의 변화로 귀결되는 특징을 가진다.

우선 ‘약소국’이라는 국가정체성은 한국의 지정학적 위치가 전근

대 중국왕조로, 근·현대 소련과 공산중국으로 대표되는 ‘대륙세력’과 근대 일본, 근·현대 미국과 서구 열강으로 대표되는 ‘해양세력’에 끼인 나라로서 끊임없는 외침에 시달리는 숙명에 처해 있다는 자기인식이다. 이렇게 ‘고래 싸움에 등 터지는 새우’의 운명을 가진 한반도는 전근대에 다양한 외세에 의해 남북 양방에서 대단히 빈번한 침략을 받고 국토가 초토화되고 백성이 한없는 고통을 받으면서도 국가가 변변한 대응조차 못한 ‘약소국’이라는 것이다. 특히 일본제국시대에 고착화되고 내재화된 역사 해석에 따르면 조선시대 국가의 약화를 가져온 것은 불철주야 주변적·지엽적인 주제를 둘러싸고 지속되었던 ‘사색당파’ 싸움이었고 이는 결국 조선으로 하여금 20세기 초 서구 열강 및 일본의 제국주의적 야욕과 팽창에 적절히 대응할 준비를 못하도록 만들었다는 것이다. 결과적으로 조선은 일본의 식민지로 전락했고 국민의 삶은 피폐해지고 말았다.

약소국은 국제사회에서 세계질서의 구성력을 논하거나 피할 능력이 당연히 없다. 국제질서의 구성력은커녕 최소한의 자기결정권도 갖지 못하고 다른 강대국들에 의해 운명이 좌지우지되는 수모를 겪는 것이 약소국이다. 약소국이라는 국가정체성에 기반한 국가전략은 대체로 급변하는 대외 안보 환경의 정확한 파악에 기초하여 우호적인 혹은 덜 적대적인 강대국을 선별하는 것, 마지막으로 그러한 강대국을 떠받드는 사대주의적 편승전략이 전부라고 할 수 있을 것이다.

20세기 후반에 한국이 경제적·정치적·사회적 ‘압축성장’을 경험하면서 ‘약소국’의 국가정체성은 서서히 사라지게 된다. 1960년대 초반 해도 한국은 세계의 여러 국가와 비교해 상당히 빈곤한 국가였고 정치체제도 민주주의와는 거리가 멀었다. 부정선거, 군사쿠데타, 인권 탄압, 광범위하고 지속적인 부패, 매판자본주의, 낮은 민도 등

후진국의 전형적인 특성을 보이는 국가였다. 하지만 1960년대부터 시작된 수출 주도 경제개발계획과 발전국가의 활약은 한국의 눈부신 경제발전을 가져왔다. 나아가 1960년 4·19 민주화운동으로 폭발한 민주주의를 향한 강렬한 국민적 염원은 시민사회의 강고한 단결과 대대적인 동원을 가져왔고, 이는 1980년 광주민주화운동, 1987년 6월 민주화운동으로 이어져 마침내 정치 민주화로 귀결되었다. 이러한 경제적, 정치적 압축성장을 통해 한국은 성공적인 ‘중진국’으로 도약했다. 종속이론과 세계체제이론 등은 세계 정치경제체제의 여러 구조적인 이유로 말미암아 국가 지위의 변경이 거의 불가능하다고 예상했으나 한국의 성공적인 중진국화는 그러한 비판적 이론들의 반박 사례로 여겨지기도 했다.

그 결과 경제적, 정치적으로 아직 기존 선진강대국들에 비견할 만한 자신감을 보유하고 있지는 못하지만 그래도 선진국으로 가는 도정 상에 있는, 선진국과 후진국의 사이에 있는 나라라는 국가정체성이 ‘중진국’의 정체성이다. 중진국은 국제질서의 구축과 유지에 일정 정도 기여하고 유관 강대국들에 대해서도 일정 정도의 영향력을 행사할 수 있는 위치에 있다. 중진국이 선진국과 비교해 다른 점은 국력 부문별로 약간의 불균형성이 존재할 수 있다는 것이다. 즉, 국력의 다양한 부문인 군사, 경제, 정치, 문화 등에서 일부 부문의 국력은 강하지만 종합적으로 고르게 강한 국력을 보유하지 못한 경우 ‘선진국’이라는 국가정체성을 가지기는 힘들다. 하지만 다른 한편 중진국은 약소국과 상당히 다른 면모를 보인다. 국제정치에서의 전략과 행태 면에서 사대주의적 편승전략 이외에는 별다른 전략을 기획·구사할 수 없는 약소국과 달리 중진국은 다른 중진국들과의 연대를 통해 강대국 중심의 국제정치에서 균형전략을 구사하는 등의 여지를 확보할 수도 있다. 아울러 다른 중진국들을 규합하거나 선도하여 특

정 이슈를 중심으로 적극적인 외교전략을 구사하는 일종의 틈새외교(niche diplomacy)를 추구하는 운신의 폭을 가질 수도 있다.

중진국 중에서 상당한 국력을 지속적으로 축적하고 행사하는 국가들은 다양하게 자신을 차별적으로 호명(呼名)한다. 대표적인 명칭은 ‘중견국’, ‘강소국’ 등이다. 일종의 우수한 중진국에 해당한다고 볼 수 있을 것이다. 또 중진국으로부터 선진국으로 이행하고자 하는 염원을 담아 ‘준(準)선진국’, ‘예비 선진국’ 등의 명칭을 쓸 수도 있을 것이다.

일견 ‘중진국’이라는 국가정체성은 ‘약소국’과 ‘강대국’의 중간적 형태의 국가정체성 유형이기 때문에 잠정적이고 쉽게 증발하는 범주가 아닌가 하고 짐작하기 쉬우나 반드시 그렇게 단정할 수는 없다. 왜냐하면 경험적으로 ‘중진국’의 지위에 상당히 오랫동안 머무르면서 선진국으로 도약하지 못하는, 그렇다고 다시 약소국으로 퇴행하지도 않는 국가들이 존재하기 때문이다.

마지막 국가정체성은 후진국에서 선진국으로의 비약적 발전을 이미 이룬, 즉 후진국에서 선진국으로의 이행이 기정사실화된 ‘선진국’의 국가정체성이다. 대한민국의 경우, 세계 굴지의 경제강국을 이미 이룩했고, 다양한 헌정위기도 헤쳐 나온 공고화된 민주주의 국가를 이루었다는 의미에서 현재 위에서 논의한 중진국의 국가정체성을 상당히 넘어서서 선진국이라는 국가정체성을 형성해 나가고 있는 상황이라고 볼 수 있다. 선진국이 중진국과 결정적으로 다른 점은 보유하고 있는 국력이 부문별로 불균형하지 않고 균형적이며 종합적이라는 점이다. 다시 말해, 군사력, 경제력, 정치력, 외교력, 문화력 등 하드파워와 소프트파워 제 영역에서 균형적이고 종합적인 국력을 보유하고 있다는 점이 선진국의 특징이다.

이미 선진국이 된 혹은 선진국에 아주 근접했다는 대한민국의 국

가정체성은 ‘준(準)강대국’이므로 국제질서의 구성에 아무런 역할을 하지 못하는 ‘약소국’이나 조건부로 제한적인 기여만 할 수 있는 ‘중진국’과는 달라진다. 초강대국들처럼 국제질서의 주도적인 판짜기가 가능하지는 못할지라도 국제질서의 구성, 변화, 수정, 재구성 등에 상당한 역할이 가능할 수 있다. 이에 따라 국가전략도 창의적으로 적절히 조정되지 않으면 안 된다. 특히 선진국들에 대해서는 국제사회에서 약소국이나 중진국과는 다른 기대와 요구가 존재하므로 좀 더 책임감 있고 존경받는 나라로서 제 역할을 수행할 필요성과 당위성이 존재한다. 선진국이라는 국가정체성은 국가전략을 수립, 추진함에 있어 국지적이고(parochial) 근시안적인(myopic) 국익 개념에 좌지우지되기보다 글로벌 공동체의 공동이익을 중시하고 추구하는 방향으로 선회할 필요성을 부각시키기도 한다.

대한민국의 국가정체성의 역사적 진화과정을 돌아본다면, 과거 20세기 전반, 그리고 한국전쟁의 화마(火魔)와 1950년대 원조경제를 겪으면서 ‘약소국’의 정체성이 상당 기간 지속되었다. 하지만 1960~70년대 급속한 경제발전이 이루어지고 1980년대 민주화가 이루어지면서 ‘중진국’의 정체성이 자리잡기 시작했다. 1990년대 말 경제위기를 극복하고 새천년 들어서서 세계화와 정보화 등 여러 범지구적 파고(波高)를 순탄하게 넘고 탄핵 정국 등 헌정위기, 그리고 최근의 코로나19 팬데믹 위기 등도 비교적 원만하게 이겨냈으며 전 세계적으로 한류 붐이 일면서 이제 바야흐로 ‘선진국’의 국가정체성이 부상하고 있다고 요약할 수 있을 것이다. 이와 같은 국가정체성의 변화는 미중 전략갈등 시대에 좀 더 능동적이고 창의적이며 복합적인 국가전략의 수립과 운용을 요구하고 있다.

다. 국력

국력은 일반적으로 “한 국가가 실현하고자 하는 것을 실현해 내는 능력”, “한 국가가 강제적이든 평화적이든 다양한 수단과 방법을 동원하여 자국의 정책과 전략을 실천에 옮겨 소기의 국가 목표와 비전을 실현해 내는 국가의 능력” 등으로 정의된다.^{49/} 여기에서는 국력의 다양한 차원을 고려하여 보다 종합적으로 정의하고자 한다. 국력은 ‘한 국가가 보유하고 가용한 하드파워와 소프트파워 등 제 요소로서, 하드파워는 객관적으로 존재하는 물질·군사적·경제적 자원이고, 소프트파워는 국제사회에서 상호주관적으로 형성되는 국가이미지·국가브랜드가 가지는 매력과 영향력’이라고 할 수 있다. 국력에는 객관적으로 평가·측정되는 하드파워적인 차원도 있지만, 상호주관적으로 공감되고 사회구성적으로 만들어지는 소프트파워적인 차원도 존재한다.

단기적으로 보면 선전과 홍보를 통해 실제로 보유한 양과 질보다 국력을 과장하여 가장(假裝)하는 것이 가능할 수도 있다. 하지만 중장기적으로는 실제 국력과 표면적인 국력 사이의 괴리가 오랜 기간 지속될 수는 없다. 특히 이전과 달리 정보통신기술(Information and Communication Technologies: ICT) 혁명으로 인해 정보의 공유와 유통이 유례없이 급속화된 현재에는 실제 국력과 명목 국력의 실시간적 수렴과 동기화가 이루어지게 되었다. 단, 이러한 현상은 대체로 하드파워 국력의 경우이고 소프트파워 국력의 경우에는 그것이 객관적인 지표를 통해 계측되거나 순위가 매겨지기 힘든, 다시 말해 주관적이고 상호주관적인 성격을 띠기 때문에 해당 국가의 공세적인 홍보나 선전 등을 통해 일정 기간 조작과 기만(欺瞞)이 가능

49/ 신도철·황성돈·최창현, “우리나라의 종합국력과 경제력: G20 국가와의 비교,” 『제도와 경제』, 제10권 2호 (2016), p. 7.

할 수도 있다.

국력 개념을 하드파워와 소프트파워라는 두 차원으로 나누어 종합적으로 정의할 경우, 가장 중요하게 제기되는 이론적인 문제는 양차원 간의 관계이다. 일차적으로는 우리가 통상적으로 ‘경제력’이라고 부르는 부문 국력을 하드파워로 볼 것인지의 문제가 제기된다. 냉전의 절정기인 1970년대 미국 학계에서의 국력 논쟁은 국력을 군사력 위주로 정의하고 조작화하는, 즉 신현실주의자라 불리는 일단의 학자들과 국력을 다양한 차원, 특히 경제력도 포함하여 개념화하자고 주장하는, 즉 신제도주의자라 불리는 일단의 학자들 간에 전개된 것이었다. 전자는 국력을 군사력 위주로 정의해 군사강국이 강대국이라는 입장을 견지했고, 후자는 경제력을 고려하여 경제강국도 강대국으로 불릴 수 있다는 수정주의적 시각을 보였다.^{50/} 분명하게 ‘하드파워’라고 불릴 수 있는 군사력에 비해 경제력은 ‘하드파워’이기는 하지만 약간 다른 성격을 띠고 있는, 일종의 ‘소프트코어’ 하드파워적인 국력의 요소로 간주되었다. 그러나 냉전 시대에 ‘하드코어’ 하드파워인 군사력과 ‘소프트코어’ 하드파워인 경제력 간의 관계는 사전(辭典)과 같이 ABC 순서로 순차적으로 늘어놓을 수 있는 (lexicographic) 위계적인 관계였다. 즉 군사력이 경제력에 무조건적으로 우선하는 것이었다. 국력에 다양한 차원이 존재할 수는 있겠지만 여전히 가장 중요한 차원은 한 국가의 안위를 지키고 통일성 (integrity)을 유지하는 군사력이었다.

흥미로운 것은 1970년대 당시 이 같은 국력 논쟁에서 후자의 입장, 즉 신제도주의적 입장에 섰던 학자 중 한 사람이 냉전 이후에는 소프트파워의 개념을 주창하고 그 태두(泰斗)로 부상하게 된다는 점

^{50/} Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown and Company, 1977) 참고.

이다.^{51/} 국력의 비군사력적 측면을 강조하는 이론적 입장이 냉전 이후에는 더욱 다원화되고 다양화되어 문화, 가치, 정책 등이 국제사회에서 가지는 ‘매력’을 국력의 일부로 공인(公認)하는 소프트파워론으로 진화하게 된 것이다.

아울러 현재는 한 걸음 더 나아가 국력의 다양한 차원이 점점 더 의미를 잃어가는 시대가 되었다. 왜냐하면 국력의 차원 간 경계가 더 이상 명약관화(明若觀火)하고 변경불가능한 것이 아니라 애매모호하고 변경가능하게 되어 국력 차원 간 ‘변환가능성(fungibility)’이 커졌기 때문이다. 하드파워 내에서 군사력과 경제력의 구분이 힘들어지고 양자 간 변환이 이루어지고 있을 뿐 아니라 심지어 하드파워와 소프트파워 간에도 변환이 이루어지고 있다. 한 국가가 전 세계적으로 가지고 있는 문화적 매력은 쉽사리 상업적·경제적 이익과 연결되어 엄청난 수익의 창출로 이어지기도 한다. 냉전 이후 ‘안보(security)’ 개념의 전통안보 대 비전통안보로의 양기화(兩岐化), 최근 들어 강조되고 있는 경제안보의 중요성, 국제정치에서 점점 더 빈번하게 목도하고 있는 자원의 무기화(weaponization) 등은 국력의 차원을 구분하는 것의 실익을 점점 감쇄시키고 있다. 오히려 향후 국제정치에서는 다양한 국력의 요소들을 종합적·복합적으로 활용하여 국가가 원하는 목적을 달성하는 역량이 훨씬 더 중요해질 것이다.

실증적 관점에서 볼 때 대한민국의 전반적인 국력은 전 세계에서 상위권이라고 할 수 있다. G20 국가를 중심으로 종합국력을 구체적 지표로 측정하여 비교한 연구에 따르면 2014년 기준 대한민국의 국력은 세계 9위이다.^{52/} 이 연구에서는 기초국력(5%), 국방력(10%),

51/ Joseph S. Nye, Jr., “Public Diplomacy and Soft Power,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616 (2008), pp. 94~109.

경제력(20%), 교육력(5%), 과학기술력(10%), 정보력(5%), 환경관리력(5%) 등 7개 요소의 국력을 포괄하여 비중 60%의 ‘하드파워’로 설정하고, 국정관리력(5%), 정치력(10%), 외교력(10%), 문화력(5%), 사회자본력(5%), 변화대처력(5%) 등 6개 요소의 국력을 포괄하여 비중 40%의 ‘소프트파워’로 설정하였다.^{53/} 이렇게 하드파워와 소프트파워를 종합적으로 반영하는 종합국력을 살펴본 결과, 한국이 미국, 중국, 영국, 독일, 호주, 캐나다, 프랑스, 일본 등 8개국에 이어 9위를 차지했다. 이러한 순위는 이전에 측정한 2009년의 13위에서 4계단 상승한 것이기도 하다.^{54/}

복합지표인 종합국력 이외에 분야별로 대한민국의 국력을 나타내 주는 여러 지표들을 살펴보면 다음과 같다. 우선 군사력을 나타내 주는 지표로는 Global Firepower(GFP) 군사력 지수를 들 수 있는데, 이 지표에 따르면 한국은 2017년 11위에서 2021년 세계 6위 국방력을 가진 국가로 평가되고 있다. 특히 2018~2021년 기간 동안 국방 예산이 연평균 7%씩 증액되었다.^{55/} 또한 스톡홀름국제평화문제연구소(Stockholm International Peace Research Institute: SIPRI)가 측정한 세계 방위산업 시장 점유 순위를 보면 한국은 2016년 10위(시장 점유율 1.5%)에서 2020년 6위(시장 점유율 3.6%)로 상승했다.^{56/}

위에서 언급한 종합국력 연구에서는 국력 중에서 특별히 경제력

52/ 신도철·황성돈·최창현, “우리나라의 종합국력과 경제력: G20 국가와의 비교,” p. 12.

53/ 위의 글, p. 9.

54/ 위의 글, p. 12.

55/ “Military powers ranked since 2005 according to Global Firepower,” Global Firepower(GFP), March 1, 2021, <<https://www.globalfirepower.com/global-ranks-previous.php>> (Accessed May 11, 2022).

56/ “또 하나의 K-콘텐츠 ‘K-방산’ 새해 벽두 하늘을 열다 [이슈 플러스-대한민국 신성장동력 ‘K-방산’①],” 『헤럴드경제』, 2022.1.20., <<https://biz.heraldcorp.com/military/view.php?ud=20220120000534>> (검색일: 2022.5.11.).

을 따로 분리하여 비교하였는데, 그에 따르면 구매력 기준 GDP의 경우 대한민국은 1980년 당시 비교 대상으로 삼고 있는 20개국 중 최하위였으나 2014년에는 미국, 중국, 인도, 일본, 독일, 러시아, 브라질, 영국, 프랑스, 멕시코, 이탈리아에 이어 12번째로 부상하게 되었다고 한다. GDP 이외에 최근 5년간 성장률, 물가상승률, 지니계수 등을 종합적으로 반영한다면 경제력의 순위는 10위라고 보고하고 있다.^{57/} 경상 GDP로 측정하는 경제규모 면에서 한국은 2019년 세계 12위, 2020년과 2021년 모두 10위를 차지했고, 2023년까지 세계 10위를 유지할 것으로 IMF(International Monetary Fund, 국제통화기금)는 전망하고 있다.^{58/} G7 국가인 이탈리아와 1인당 GNP를 비교해 보면 한국/이탈리아 비율은 2019년 31,846/33,220에서 2020년 31,497/31,288로 좁혀졌다.^{59/}

경제력 이외에도 국력을 측정하는 지표는 다양하게 존재한다. 세계경제포럼(World Economic Forum)에서 측정하는 국가경쟁력 순위에서 한국은 2018년 15위였으나 2019년에는 13위를 차지했다. 또 동순위 중 “ICT 보급(ICT adoption)” 분야에서 2020년 1위를 차지했다.^{60/} 미국 경제지 블룸버그(*Bloomberg*)가 매년 발표해온 혁신성장평가지수인 혁신지수에서도 한국은 2021년 종합 점수 90.49점으로 세계 1위를 차지했다.^{61/} 스위스 국제경영개발대학원(International

57/ 신도철·황성돈·최창현, “우리나라의 종합국력과 경제력: G20 국가와의 비교,” pp. 24~32.

58/ “한국 경제규모 3년 연속 세계 10위 유지 전망(종합),” 『연합뉴스』, 2012.12.26., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20211224134051009>> (검색일: 2022.5.11.).

59/ “한국, GDP 이탈리아 제치고 ‘G7’... 지난해 경제성장률 -1% 선방,” 『오피니언뉴스』, 2021.1.27., <<https://www.opinionnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=45858>> (검색일: 2022.5.11.).

60/ 정고은·임혜진, “과학기술이 견인한 국가경쟁력 제고,” 『TePRI Report』, 제92권(2019), p. 21; 정민현 외, 『러시아 IT 산업 발전과 한·러 협력: 러시아의 경제구조전환을 중심으로』 (세종: 대외경제정책연구원, 2020), p. 115.

Institute for Management Development: IMD) 국가경쟁력 지수에서는 경제성과에서 2020년 27위에서 2021년 18위로 9계단 상승했고,^{62/} 디지털 경쟁력은 2017년 19위에서 2020년 8위로 11계단 상승했다.^{63/}

옥스퍼드 인사이트(Oxford Insight)의 인공지능 준비지수는 2019년 26위에서 2020년 7위로 상승했고,^{64/} 글로벌 기업가정신 연구협회(Global Entrepreneurship Research Association)가 발표하는 국가별 기업가정신 종합지수는 2019년 15위에서 2020년 9위로, 2021년에 6위로 거듭 상승하고 있다.^{65/}

소프트파워와 관련해서도 전 세계에 한국어를 교육 및 보급하는 세종학당의 개소(個所) 수가 2016년 174개소에서 2020년 213개로 늘고, 수강생 수는 2016년 49,549명에서 2020년 76,528명으로 대폭 증가하는 등 확대일로를 걷고 있다.^{66/} 문화산업을 중심으로 한 콘텐츠산업의 수출액에서 한국은 2019년 현재 세계 7위(101.9억 달러)를 달리고 있다.^{67/}

61/ 기획재정부, “한국, ‘블룸버그 혁신평가’ 세계 1위 탈환...美 11위, 日 12위,” 대한민국의 정책브리핑, 2021.2.3., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148883506>> (검색일: 2022.5.11.).

62/ 대외경제정책연구원, “한국, 2021년 IMD 국가경쟁력 세계 23위,” (2021.6.17. 보도자료), <https://www.kiep.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0025&list_no=13370&act=view> (검색일: 2022.5.11.).

63/ 주재네바 대표부, “2020 스위스 국제경영개발연구원(IMD) 디지털 경쟁력 평가 결과- 한국은 전년대비 2단계 상승한 8위 기록,” 주재네바 대한민국 대표부, 2020.10.3., <https://overseas.mofa.go.kr/ch-geneva-ko/brd/m_20592/view.do?seq=151> (검색일: 2022.5.11.).

64/ 전성민, “정부 인공지능 준비지수,” 소프트웨어정책연구소(SPRi), 2020.11.27., <<https://spr.i.kr/posts/view/23103?code=advice>> (검색일: 2022.5.11.).

65/ “한국의 기업가정신 세계 6위· 미국 11위, 일본 22위,” 『노컷뉴스』, 2022.2.13., <<https://www.nocutnews.co.kr/news/5706066>> (검색일: 2022.5.11.).

66/ 국회문화체육관광위원회, “해외 한국어 보급 확대,” (제21대 국회 전반기 정책자료집, 2020.6.4.), p. 11.

67/ e-나라지표, “문화산업 현황,” 2021.5.27., <<https://www.index.go.kr/unity/potal/eNara/main/EnaraMain.do>> (검색일: 2022.5.11.).

요컨대 한국의 국력은 하드파워, 소프트파워 양 측면 모두에서 최근 몇십 년간 상당한 약진을 경험했으며 현재 군사력, 경제력, 문화력 등 다양한 차원에서 종합적으로 세계 10대 선진국 중 하나라고 주장할 수 있을 정도의 위상에 도달하였다.

특히 유엔무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD)는 2021년 7월 2일 스위스 제네바 본부에서 열린 제68차 무역개발이사회 폐막세션에서 동 기관 창설 이래 57년 만에 처음으로 대한민국의 지위를 그룹 A(아시아·아프리카 개발도상국)에서 그룹 B(선진국)로 변경하는 안건을 만장일치로 통과시켰다. 그룹 B에 속한 아시아 국가는 일본이 유일했었다.^{68/} 국력면에서 이제 한국은 전 세계에서 선진국으로 공식적으로 인정받고 있는 것이 현실이다.

라. 국가비전

주관적으로 인식하는 국가정체성, 객관적으로 인정되는 하드파워, 상호주관적으로 구성되는 소프트파워와 국가이미지 등에 기초하여 한 국가는 스스로 지향하는 바람직한 국가비전을 수립하게 된다. 이미 논의한 세 가지 국가정체성 중 ‘약소국’의 국가정체성에 대응하는 국가비전은 존재할 수 없다. 왜냐하면 약소국은 상당히 부정적이고 일면 자학적인 국가정체성이기 때문에 그러한 국가정체성에 기초해서는 규범적으로 바람직하고 지향할 만한 국가비전을 수립하기 힘들다. 반면, 약소국에 비해 긍정적이고 자기확장적인 중진국·선진국과 관련해서는 몇 가지 국가비전이 존재한다. 여기에서는 대한민국과 관련하여 대표적인 세 가지만 살펴본다. 중진국과 관련해서

68/ “개도국 57년 만에 한국 ‘선진국’ 됐다.” 『한국경제신문』, 2021.7.4., <<https://www.hankyung.com/politics/article/2021070453421>> (검색일: 2022.5.12.).

는 ‘중추적 중견국가’라는 국가비전이 대표적이며 선진국과 관련해서는 ‘글로벌 선도국가’와 ‘글로벌 중추국가’가 대표적이라고 할 수 있다.

우선 선진국과 후진국의 중간적 정체성인 중진국이 바람직한 국가비전으로 제시할 수 있는 중추적 중견국가(pivotal middle power)는 “지정학적으로 전략적 가치가 크고 특정 국가에 대한 과도한 의존을 지양하고 주변 국가들과의 협력을 도모하면서 변화하는 주변 환경에 적극적으로 대처해 나가는 국가”로 정의된다.^{69/} 중추적 중견국은 그 전략적 중요성으로 인해 특정 국가에 과도하게 경도될 경우 지역의 세력균형에 균열을 불러올 수 있기 때문에 강국들에 대해 지나친 의존을 회피하고 균형과 협력의 외교를 추구하는 그러한 중견국이라고 할 수 있다.^{70/}

중추적 중견국에는 몇 가지 전략적 선택지가 주어진다. 첫째는 미중 전략갈등이 장기화, 구조화되고 있는 추세 하에서 미국에 지나치게 의존하는 것도, 중국의 궤도(China's orbit)에 흡인되어 가는 것도 회피하면서 적극적으로 미중 양국을 끌어안는 강소국의 “중첩외교”를 전개하는 것이다.^{71/} 둘째는 미중 갈등의 다양한 리스크를 우려하는 나라들, 예를 들어 동남아시아, 서남아시아, 중앙아시아, 중유럽 및 동유럽의 중견국가들을 대상으로 연대를 확대하고, “자유주의 국제질서 및 규범을 선호하는 중추국가들, 예를 들어 영국, 독일, 프랑스, 캐나다, 호주, 인도 등과도 협력을 확대”하는 것이다.^{72/} 이

69/ 이수형, 『중추적 중견국가로서 한국의 외교안보전략 3.0』 (서울: 국가안보전략연구원, 2019), p. 60.

70/ 전봉근, 『동북아 지정학과 한국 외교전략: 강중국과 중추국 정체성을 중심으로』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2020), pp. 53~58; 이수형, “중추적 중견국가와 한국의 새로운 외교안보전략 모색: 가교전략과 헤징전략을 중심으로,” 『외교안보연구』, 제7권 2호 (2011), pp. 231~260 참조.

71/ 구민교, “문재인 정부의 외교안보정책,” (2017 한국정책학회 동계학술대회 발표자료, 2017.12.1.), p. 8.

러한 전략적 처방은 중진국 국가정체성에 기반한 중추적 중견국의 국가비전을 제시하고 있다. 이는 한국이 유사한 정치이념, 경제체제, 가치와 규범 등을 공유하는 다른 중견국들과의 연대와 협력을 모색해야 한다는 국가비전이다.

전 세계적인 차원에서 중추적 중견국의 국가비전이 유사한 가치와 규범, 전략적 우려를 공유하는 다른 중견국들과의 연대와 협력을 가리킨다면 지역적 차원에서의 당면 과제는 역내의 평화협력을 증진하기 위한 국가 간 정책협력 플랫폼의 형성과 발전으로 주어진다.^{73/} 이러한 정책협력 플랫폼은 각국 국익의 최대공약수를 찾아 이슈별, 기능별로 다층적으로 형성되고 파상적으로 운영되어 궁극적으로 지역 협력이 창출하는 기득권의 크기를 늘리고, 그러한 기득권의 증가가 더 큰 협력의 필요성으로 연결되는 선순환을 창출하는 것이 그 목표이다.

중추적 중견국이 중진국이라는 국가정체성에 대응하는 국가비전이라면 글로벌 선도국가와 글로벌 중추국가는 선진국이라는 국가정체성에 대응하는 국가비전이라고 할 수 있다. 중추적 중견국이라는 국가비전은 지역적 차원에서는 상대적으로 적극적이고 구체적인 문제 해결을 제안하는 데 비해 글로벌 차원에서는 본질적으로 등거리

72/ 신중호 외, 『미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, p. 437.

73/ “미중 전략경쟁의 리스크를 완화시키고 한국의 외교적 활동공간을 확보하기 위해서는 동아시아평화협력을 추진해야 한다. 미중 전략경쟁 과정에서 발생하는 위협과 리스크를 인식하고 있는 동아시아 국가들과 정책협력의 플랫폼을 형성하여 공동 대응방안을 협의할 필요가 있다. 특히 한반도 비핵화와 평화정착, 한반도 철도·도로 연결과 유라시아 교통망 연결, 한반도 에너지 협력망과 동아시아 에너지 협력 등이 한반도 및 동아시아 차원의 평화와 협력에 기여할 수 있는 공공재라는 점에 대한 역내 국가들 간 공감대 형성을 위해 노력해야 한다. 또한 이러한 한반도 및 동아시아의 공공재의 효과와 실익을 이슈별, 지역별, 나라별로 구체적으로 제시할 필요가 있다. 특히 기후변화, 방역보건, 재난재해방지 등과 같은 소프트 이슈를 중심으로 동아시아평화협력플랫폼을 형성함으로써 다양한 협력방안을 강구해야 한다.” 위의 책, pp. 437~438.

외교나 전략적 리스크의 우려를 공유하는 중견국들을 규합하여 그들 간의 연대와 협력을 모색하는 다소 소극적이고 수세적(守勢的)인 방안을 제시한다. 이에 비해 글로벌 선도국가와 글로벌 중추국가는 이미 선진국이 된 대한민국이 선진국의 격과 급에 맞는 국가전략을 수립, 시행할 것을 요구하고 있다.

우선 글로벌 선도국가(global leading country)는 “세계적 차원에서 평화와 번영을 위한 모범규준(best practice), 국제기준(global standard)을 솔선수범함으로써 다른 국가들의 귀감이 되는 국가” 혹은 “자국에서 성공적으로 실천한 이념, 제도, 정책의 경험과 교훈을 다른 국가들과 자발적으로 조건 없이 공유하고 지원하는 국가”로 정의된다.^{74/} 여기서 제시된 글로벌 선도국가라는 국가비전은 실증적 차원과 규범적 차원으로 나뉘는데, 글로벌 선도국가는 실증적으로 “어떤 제도나 정책을 다른 국가들보다 먼저 채택하여 실시한 후 장단점을 비교·분석한 후 그 경험을 다른 국가들에게 전파하는 국가”이고, 규범적으로 “다른 국가들보다 좋은/바람직한 어떤 제도나 정책을 성공적으로 수행하여 모범을 보인 국가”이다.^{75/}

현실적으로 글로벌 선도국가가 특별히 두각을 나타내는 자질은 선도적 실험정신, 리스크 수용성, 공유의식 등이라고 할 수 있다. 특정한 분야에서 다른 나라들보다 앞서서 새로운 제도 혹은 정책을 먼저 채택해 실시해 보고 그중에서 성공으로 이어진 부분을 세계 여러 나라들과 공유하는 것이 글로벌 선도국가의 핵심적인 특성이다. 글로벌 선도국가가 추구하는 가치는 공공성과 사람, 생명이고 초점을 두는 영역은 방역, 경제 등 삶의 다양한 영역이며, 세계를 선도하는 방식은 새로운 표준을 제시하고 대내외적 연대와 협력을 모색하

74/ 김남국 외, 『세계 선도국가와 정의로운 전환: 포스트 코로나 시대 한국의 국정 방향』 (서울: 대통령직속 정책기획위원회, 2022), p. 44.

75/ 위의 책, p. 44.

는 것이다.

글로벌 선도국가는 특정 영역에서의 실질적 문제 해결을 선도한다.^{76/} 예컨대 탄소중립, 방역, 문화, 신기술 개발, 사이버안보, 핵비확산, 핵안보, 인공지능, 우주 협력 등의 특화된 영역 분야에서 자국의 비교우위를 활용하여 혁신을 촉진하고 협력을 촉발함으로써 세계의 다양한 문제들을 해결하고 글로벌 공공재의 생산에 적극적으로 기여하는 것이다. 글로벌 선도국가의 초점은 ‘문제해결’이라는 과정을 건설적으로 구성하고 운영함으로써 국제사회에 협력과 연대의 경험을 확산시키고 공유와 기여의 관행과 문화를 뿌리내리는 것에 두어진다.

글로벌 중추국가(global pivotal state)라는 국가비전은 글로벌 선도국가와 비교하여 그 활동의 반경과 영역이 보다 광범위하고 추진의 동력(drivers) 또한 기능과 문제해결력이라기보다는 가치의 옹호와 철학의 공유라고 할 수 있다. 글로벌 중추국가는 대한민국이 이미 “역동적이고, 혁신적이며, 매력적인 국가”가 되었다는 것을 전제로,^{77/} 이제는 글로벌 파워로서 존재감을 더욱 증강하고 글로벌 선진국의 국가전략, 글로벌 선진국의 외교전략을 구사해야 한다는 것

76/ “한국은 이미 세계 10위 규모의 경제력을 보유하고 있고 ‘탄소중립을 위한 P4G(Partnering for Green Growth and the Global Goals 2030)’ 정상회의를 개최하거나 서방 선진 7개국(G7) 정상회의에 초청을 받는 등 국제무대에서 위상과 영향력이 높아지고 있으며 급기야 개발도상국 지위에서 벗어나 선진국으로 발돋움했다. 또한 코로나19 팬데믹 상황에서는 소위 ‘K-방역’ 및 한류 확산 등을 통해 국제적인 위상을 드높였다. 따라서 향후 미국과 중국의 글로벌·지역적 차원에서의 경쟁과 갈등이 초래할 리스크를 최소화하고 우리의 외교적 영향력과 위상을 높이기 위해서 한국은 기후변화, 방역보건, 재난방지, 평화 등과 같은 새로운 어젠다를 주도할 수 있는 선도국가의 비전을 확립할 필요가 있다.” 신중호 외, 『미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, p. 434.

77/ Suk-yeol Yoon, “South Korea Needs to Step Up: The Country’s Next President on His Foreign Policy Vision,” *Foreign Affairs*, February 8, 2022, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2022-02-08/south-korea-needs-step>> (Accessed May 12, 2022).

을 강조한다.

구체적으로 글로벌 중추국가는 “자유민주적 가치와 실질적인 협력을 통해 자유, 평화, 번영을 증진하는 국가”라는 국가비전을 지향하고 있다.^{78/} 국가전략 면에서 이러한 국가비전을 추진하는 가장 중요한 수단은 가치와 규범을 공유하는 최강대국과의 긴밀하고 총체적인 동맹이다. 한미동맹은 포괄적 전략동맹으로 확대·승격되어야 하며 한미 간의 협력 또한 현재의 상황에 부응하여 보다 전면적이고 포괄적인 형식으로 변화할 필요가 있다는 것이다.^{79/}

글로벌 중추국가가 추구하는 자유, 평화, 번영의 증진은 단순히 외교언사 혹은 수사적(修辭的) 차원에만 머무르는 것이 아니다. 대한민국은 이미 세계 굴지의 선진국으로서 국제정치경제에 기여할 수 있는 능력과 의지를 겸비하고 있으므로 단순히 간헐적, 비제도적으로 국제사회를 위한 공공재 산출에 기여하는 것을 넘어서서 국제질서의 구축에 적극 참여하겠다는 점이 글로벌 중추국가의 핵심적인 비전이다. 선진국인 대한민국에는 국제사회의 특별한 기대와 요구가 있으며, 대한민국은 그러한 기대와 요구에 부응할 역량이 있으므로 한미동맹이라는 근간적 안보동맹에 기반하여 자유로운 국제질서의 공동구축자(co-architect)로 부상하여 국제질서의 구축과 혁신에 활발하게 나서겠다는 것이 글로벌 중추국가의 지향이라고 할 수 있다.

글로벌 중추국가는 글로벌 차원에서 국제사회의 기대에 부응하고 그에 걸맞은 역할을 수행할 것을 강조한다. 그러다 보니 중추적 중견국가나 글로벌 선도국가라는 국가비전과 비교해 볼 때 한반도 차

^{78/} *Ibid.*

^{79/} “한국은 미국과의 총체적 전략동맹(comprehensive strategic alliance)을 추구해야 하며 한미 양국 협력의 본질도 21세기 필요에 부응하여 변화할 필요가 있다.” *Ibid.*

원의 전략이나 동(북)아시아 차원의 전략보다는 글로벌 차원의 전략, 기대, 역할을 곧바로 강조하는 특징을 가진다. 중추(pivot)의 구체적인 개념은 향후 더 발전하고 진화할 것으로 예상되지만, 일단 ‘중추’라는 것이 ‘글로벌’에의 확실한 지향(pivot to global)과 자유, 평화, 번영이라는 가치들에의 흔들림 없는(unwavering) 선회(旋回)(pivot to values)를 중의(重義)한다는 점에는 별 의문의 여지가 없어 보인다.

특히, 자유를 비롯한 가치와 규범의 분명하고 공식적인 강조는 글로벌 중추국가라는 국가비전의 대단히 주목할 만한 특징이라고 볼 수 있는데, 이는 패권국가(hegemon) 국가전략의 독점적·전유적(專有的) 특징이라고 할 수 있는 물질적·가시적 국익을 넘어서는 이념적 국익(ideological interest) 혹은 ‘가치에 기반한 이익’의 추구하고 일맥상통하는 면이 있다.^{80/} 결론적으로 글로벌 중추국가라는 국가비전이 장기적으로는 ‘선진국’의 국가정체성을 넘어서서 잠재적으로는 명실공히 ‘강대국’을 지향하고 있다는 해석을 가능하게 한다.

글로벌 중추국가가 평가하는 현재의 대한민국은 경제적으로 역동적이고 문화적으로 융성하며 정치적으로 회복탄력성을 가진 민주주의(economically dynamic, culturally rich, and resilient democracy)이다.^{81/} 이러한 선진국 대한민국은 이제 더욱 활기차고(vibrant), 혁신적이며(innovative), 매력적인(attractive) 국가로서 국제사회에서 좀 더 책임있고(responsible) 존경받는(respected) 주체가 되어 자유민주주의 가치의 추구하고 실질적 협력을 통해 자유,

80/ Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1978) 참고.

81/ Suk-yeol Yoon, “South Korea Needs to Step Up: The Country’s Next President on His Foreign Policy Vision.”

평화, 번영이라는 가치를 증진해야 한다는 것이 글로벌 중추국가가 제시하는 국가비전의 핵심이라고 할 수 있다.^{82/}

글로벌 선도국가와 글로벌 중추국가는 선진국이라는 국가정체성과 국력에 걸맞은, 즉 그에 정렬되어 있는(aligned) 국가비전을 설정하고 추구한다는 면에서 둘 다 논리적이라는 공통점을 가진다. 그러나 양자 간에는 중요한 차이점도 존재한다. 글로벌 선도국가는 실증적, 귀납적으로 국가가 비교우위를 가지고 가장 잘 할 수 있는 영역과 기능을 선택하여 그 부문에서 모범사례를 창출하여 공유와 확산을 통해 글로벌 공공재의 산출에 기여하는 것을 국가비전으로 제시한다. 반면, 글로벌 중추국가는 규범적, 연역적으로 우리 국가정체성이 기반하고 있는 가치와 선형적으로 준수해야 할 이상(理想)들을 중심으로 우리가 협력해야 할 대상을 선택하고 그러한 가치와 이상들을 바탕으로 한 세계질서의 수립에 보다 적극적이고 능동적으로 기여하자는 점을 강조하기 때문이다. 글로벌 선도국가가 국가전략의 추진 방식에서 부분적이고 점진적이라면 글로벌 중추국가는 체제와 가치 면에서 협력 가능한 강대국 혹은 선진국과의 동맹과 협력을 바탕으로 좀 더 포괄적이고 총체적인 성격을 띠는 점이 차별적이라고 할 것이다.

마. 국가이익

인간공동체의 집체적 이익과 관련해서는 다양한 철학과 이론이 존재하지만, 이익의 취합(agggregation)과 매개(intermediation) 등과 관련한 견해는 크게 사회중심적 관점과 국가중심적 관점으로 대별된다. 사회중심적 관점은 다시 다원주의적 관점과 조합주의적 관

^{82/} Ibid.

점으로 세분되고, 국가중심적 관점은 대체로 헤겔(Georg W. F. Hegel)의 입장에서 국가가 사회에 대해 가지는 우월적 이성, 그리고 그에 기반한 조정능력 등에 기대어 국가를 국가이익 설정의 주체로 보는 입장이다. 하지만 현대 민주주의 사회에서 국가중심적인 관점은 더 이상 설득력을 갖기 힘들다. 오히려 대부분의 민주주의 국가에서 ‘국가이익’은 그 용어에 ‘국가’가 들어가 있음에도 불구하고 국가가 일방적으로 설정하고 선언하는 것이라기보다는 국가와 시민사회가 공론장(public sphere)에서의 쟁론적인(contentious) 토론과 숙의를 통해 공동으로 형성하고 확립하며 수정·변경해 간다고 보는 것이 상식적이다.

‘국가이익’은 “국가가 일정한 영토, 국민에 대한 관할권을 유지하고 대내외적으로 주권을 행사하면서 보장하고 확대하려는 가치와 이익의 집합”, “국가가 부유해지고 부강해질 수 있는 방식”, “한 나라의 최고 정책결정 과정을 통해 표현되는 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 군사적 욕구”, 즉 “국가가 대내외 주권을 유지하고 이를 신장시키기 위해 추구하는 이익과 가치를 종합한 것” 등으로 정의할 수 있다.^{83/} 그러나 국가이익을 둘러싸고 그동안 상당히 장구한 논의와 치열한 논쟁이 전개되어 왔다.

국제정치학에서 국가이익과 관련된 논의는 대체로 (신)현실주의와 밀접히 관련된다. 현실주의의 중요한 주창자 중 한 사람인 모겐소(Hans Morgenthau)는 현실주의의 원리를 여섯 가지로 정리하고 있다.^{84/} 인간의 본성, 객관적인 법칙, 사실, 이성과 합리성 등을 신현실주의의 기초로 강조하면서,^{85/} (국제)정치에서 이익(interest)은

83/ 신종호 외, 『뉴노멀 시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략』 (서울: 통일연구원, 2019), p. 254.

84/ Hans Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: McGraw-Hill, 1948), Chapter 1.

힘(power)으로, (국제)경제에서 이익은 부(wealth)로 정의된다고 주장한다. 그리고 힘과 부는 동기나 이념적 선호와 상관없이 국제정치와 경제의 합리적 설명과 예측을 가능케 하는 것으로 상정하고 있다.^{86/} 모겐소에 따르면, 국가이익은 한마디로 군사력을 필두로 하는 물리적 힘, 그리고 그에 부차적인 경제적 재부(財富)를 뜻한다. 이후 볼퍼스(Arnold Wolfers)는 모겐소의 국익론을 답습하면서도 동시에 중요한 수정을 가했다. 국가이익(national interest)과 국가안보이익(national security interest)이 때로 같은 뜻으로 이해되고 있으나 반드시 같지는 않다는 주장이 그것이다.^{87/} 힘으로 표현된 국가안보를 지나치게 강조하여 국가전략이 안보를 중심으로 한 국가이익을 추구해야 한다고 주장한 모겐소에 비해 볼퍼스는 국익이 보다 광의의 ‘힘’, 즉 타국의 행동을 통제할 수 있는 정치적인 능력까지도 포함하여 정의되어야 한다고 주장했다. 아울러 진정한 안보는 객관적인 차원에서 획득한 가치들(values)에 대한 위협이 없는 것, 그리고 주관적인 차원에서 그러한 가치들이 공격받을까 염려하는 두려움(fear)이 없는 것을 의미한다고 역설했다.^{88/}

(신)현실주의적 전통에서 국가이익이라는 것이 객관적으로 실재하고 주로 국가가 설정하는 객관적인 실체인 데 비해 구성주의적 관점에서 국가이익은 다양한 주체들이 상호주관적으로 구성하는 것이다. 예컨대 카첸스타인(Peter Katzenstein)에게 중요한 탐구의 과제는 객관적으로 의문의 여지 없이 존재하는 국익을 ‘수호’하는 것이 아니고 규범, 정체성, 문화, 제도, 맥락 등에 의해 영향 받고 또 역으로 그들에게 영향을 주기도 하는 ‘힘’과 ‘이익’이라는 개념을 부단히

85/ *Ibid.*, p. 5.

86/ *Ibid.*, pp. 6~10.

87/ Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics* (Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1962), p. 147.

88/ *Ibid.*, p. 150.

‘정의’하는 것이다.^{89/} 그리고 그런 차원에서 냉전 시대 ‘(국제정치) 체제’의 구속성과 규정성을 강조했던 신현실주의 이론에서 상정했던 ‘국가’라는 동질적이고 단일하며 독립적인 주체는 존재하지 않는다는 점을 설파하고 있다. 구성주의적 시각을 가장 잘 대표하는 러기(John Ruggie)도 국가이익의 수호보다 국가이익의 정의를 강조하면서 국가이익의 구성이 객관적인 세계의 힘, 도구적 합리성, 정체성(identities), 열망(aspirations)과 같은 아이디어적 요인들(ideational factors), 대중의 학습과 토론, 속의 등에 의해 구성된다고 역설하고 있다.^{90/}

이상과 같이 국가이익의 개념을 둘러싸고 (신)현실주의와 구성주의 간에 논쟁이 진행되는 가운데 국가이익과 관련된 또 다른 논쟁의 전선(戰線)은 국가들의 국가전략을 결정하고 지배하는 근본 동인으로서의 ‘세력’과 ‘이익’의 지위에 관한 것이다. 스웰러(Randall L. Schweller)는 카(E. H. Carr)나 모겐소와 같은 전통적인 현실주의자들(traditional realists)에 비해 왈츠(Kenneth N. Waltz)나 왈트(Stephen M. Walt)와 같은 근대적 (신)현실주의자들(modern realists)은 국가의 동기로서 이미 가진 것을 지키려는 보수성과 현상유지 경향을 지나치게 강조하다 보니 안보(security)를 국가전략의 최우선 동기로 강조하는 우를 범했다고 비판하고 있다.^{91/} 스웰러는 국가전략의 중차대한 선택인 균형(balancing)이나 편승(bandwagoning)이나 하는 문제를 놓고, 왈츠의 세력균형론(balance-of-power

89/ Peter Katzenstein, ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996), p. 1, p. 265.

90/ John Ruggie, *Constructing the World Polity: Embedded Liberalism and the Postwar Economic Regime* (New York: Routledge, 1998), p. 202.

91/ Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In,” pp. 85~86.

theory)이나 왈트의 위협균형론(balance-of-threat theory)에서는 관찰대상인 전략적 행위가 안보를 증진시키려는 동일한 목표를 놓고 벌어지는 일이라고 주장하고 있지만 실상은 그렇지 않다고 주장하고 있다. 오히려 균형전략은 자기보존 혹은 이미 가지고 있는 가치들의 보호에서 비롯되고, 편승전략은 자기확장 혹은 얻고자 하는 가치를 획득하기 위한 동기에서 비롯된다는 것이다. 전략의 동기와 연유가 판이하다는 주장이다. 전자가 손실을 피하기 위한 동기에서 비롯된다면, 후자는 이득을 얻는 기회로부터 파생된다는 것이다.^{92/} 실증적으로도 적극적으로 이익을 얻기 위한 편승전략(bandwagoning for profit)이 훨씬 더 빈번했다고 지적한다.

요약하면, 국제정치이론에서 국가이익은 물리적 군사력 위주의 실증주의적 정의로부터 경제력, 문화력 중심의 구성주의적 정의까지 다양한 논의가 진행되어 왔지만, 근래에 들어서서는 국가이익의 다층적, 상호주관적 정의가 강조되는 추세이다. 아울러 국가전략의 동기로서도 종래의 안보 보호 중심의 세력균형론이나 위협균형론과 더불어 이익을 추구하기 위한 적극적인 동기를 강조하는 이익균형론이 주목을 받고 있는 상황이다. 따라서 국가이익을 복합적이고 다차원적이며 중층적이고 상호의존적인 것으로 이해하는 입체적인 시각이 필요하다.

국가이익은 구체적으로 들어가면 그 층위를 일정하게 구분할 수 있는데, 층위를 구분하기 위해서 다섯 가지 정도의 기준이 활용된다. 첫째, 중요성(importance)은 해당 국가이익이 영토와 국민에 대한 관할권과 정체성, 통합성, 위상을 유지하는 데 얼마나 필수적인 것인가이다. 둘째, 취약성(vulnerability)은 해당 국가이익이 국가성(stateness)을 유지하는 데 얼마나 치명적인 영향을 미치는가

^{92/} *Ibid.*, p. 74.

이다. 셋째, 상호의존성(interdependence)과 상호관계(correlation)는 여러 층위의 국가이익이 서로 통합적으로 연계되어 있는 속성을 뜻하는데 최근 들어 특히 이러한 속성이 두드러지게 나타나고 있다. 넷째, 지속성(sustainability)은 층위가 높은 국가이익의 경우 국가의 관할권과 정체성, 위상이 존속되는 한 유지되어야 한다는 점을 뜻한다. 마지막으로 적응성(adaptability)은 상대적으로 층위가 낮은 국가이익의 경우 국제환경 변화와 국내적인 정치·경제 상황에 따라 신속적으로 적응할 수 있어야 한다는 것을 의미한다.^{93/}

위와 같은 다섯 가지 기준에 따라 국가이익은 크게 세 가지 층위로 구분된다. 첫째는 사활적 이익(vital interests)으로서 이는 유지하거나 확보하지 못할 경우에 해당 국가의 존립과 국민의 안녕을 위태롭게 하는 필수적인 이익이다. 둘째는 핵심적 이익(core interests)으로서 이는 유지하거나 확보하지 못할 경우에 해당 국가의 존립과 국민의 생활을 위태롭게 하지는 않지만 사활적 이익을 손상시킬 수 있는 이익이다. 마지막으로 중요 이익(important interests)은 이를 유지하거나 확보하지 못할 경우 국가의 존립 및 국민의 생활에 부정적인 영향을 미치고 국가능력을 손상시키는 이익을 의미한다.^{94/}

다른 한편 국가이익은 외교안보, 경제통상, 대북통일로 그 분야가 구분되기도 한다. 위에서 논의한 국가이익의 층위를 세로축으로, 그리고 국가이익의 분야를 가로축으로 놓고 3 × 3 표를 만든다면 좌상(左上) 외교안보 분야 사활적 이익으로부터 우하(右下) 대북통일 분야 중요 이익까지 아홉 가지 조합의 국가이익 분야별, 층위별 구분 표가 생성될 수 있다. <표 III-1>은 이와 같은 구분표를 한국의 사례에 적용해 본 예시이다.^{95/}

93/ 신중호 외, 『뉴노멀 시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략』, pp. 254~255.

94/ 위의 책, pp. 257~258.

95/ 위의 책, pp. 259~264.

표 III-1 한국의 국가이익

분야 층위	외교안보	경제통상	대북통일
사실적 이익	<ul style="list-style-type: none"> • 영토 · 국민 · 주권의 안전보장 • 한반도 및 동북아의 무력충돌 방지 	<ul style="list-style-type: none"> • 경제발전, 번영 	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도평화와 통일
핵심적 이익	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 위상 제고 • 국가정체성 · 사회 통합성 유지 • 민주주의, 인권 등 글로벌 가치 	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능한 발전 (저출산 · 고령화 · 4차산업혁명 대응) • 세계경제 및 국제 분업체계의 안정 • <i>생태기후변화 대응 등</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • 비핵화와 한반도 평화 정착 • 남북협력의 제도화
중요 이익	<ul style="list-style-type: none"> • 국가능력 향상 (하드 파워 소프트파워) • 비핵화와 한반도 평화 정착 • 양자 · 다자협력의 네트워크 구축 발전 	<ul style="list-style-type: none"> • 국제경제협력의 분야 · 지역 다변화 • 해외 시장 · 자원 접근망 확보 • 국제경제제도 및 네트워크 구축 • <i>반빈곤</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북평화협력 및 통일을 위한 대내외 역량 및 인프라 구축 • 남북관계의 연계성 및 상호수용성 제고 • <i>국제평화 증진</i>

출처: 신중호 외, 『뉴노멀 시대 미중관계 변화와 한국의 대북 · 통일전략』 (서울: 통일연구원 2019), p. 264.

주: 이탤릭체 표기는 필자 추가.

다만 위의 표의 구분에서는 가치와 국가이익의 관계가 중요하게 고려되지 않았다. 외교안보 영역에서 민주주의, 인권 등의 가치를 핵심 이익에 포함시키고 있으나 한국이 추구하는 가치를 더 종합적으로 구성하고 각 영역과 대외전략과의 관련을 더 구체화시킬 필요가 있다. 그럴 경우 생태 가치(기후변화 대응 등)가 주요한 국가이익에 포함되어야 한다. 위의 표 구분에서는 경제통상이나 외교안보 모두 연관될 수 있는데 일단 경제구조와 밀접한 관련이 있다는 측면에서 경제통상 영역의 핵심 이익으로 포함시킬 필요가 있다. 이 영역에서는 반빈곤 등의 세계적 차원의 불평등 문제에 대한 대응도 중요

이익에 포함시킬 수 있다. 그리고 한반도 문제의 경우도 한반도에서의 전쟁 방지와 평화실현에 머무르는 것이 아니라 국제평화 증진이 라는 가치와 연결될 필요가 있다. 이러한 가치를 위의 표 안에 추가 했다(이탤릭체 표기).

국가전략은 이상의 아홉 가지 조합이 제공하는 다양한 국가이익을 몇 가지 기준에 의해 평가하여 수립되어야 한다. 첫째, 비중(gravity), 즉 해당 국가이익이 다른 분야의 국가이익에 비해서 어느 정도의 무게감과 위상을 지니고 있는가, 둘째, 포괄성(inclusiveness), 즉 해당 국가이익이 다른 분야의 국가이익을 어느 정도로 포괄하거나 중첩하는 성격을 지니고 있는가, 그리고 셋째, 상호연계성(inter-connectedness), 즉 국가이익들이 상호 어떤 연계성을 이루고 있는가 등을 고려하여 국가이익 추구의 우선순위와 구체적인 추진전략을 수립하지 않으면 안 된다.^{96/}

특히 민주주의 국가에서는 이와 같은 국가이익의 정의와 국가 전략의 내용, 추진방식 등이 소수 엘리트에 의해 하향식으로, 일방적으로 결정될 수 없다. 국가정체성에 대한 자기의식, 국력의 객관적 평가 등에 기반하여 국가비전이 도출되고 국가이익이 조작화되는 이 모든 과정이 공개적이고 투명한 방식으로 진행되어야 하고, 국가가 추구해야 할 가치, 보호해야 할 이익이 무엇인지에 대해 초당파적 합의, 국민적 논의가 부단히 전개되어 공론장에서 국가전략이 얼마나 신속하고 효과적으로 도출되느냐가 민주주의 국가의 국가경쟁력을 결정하게 된다. 특히 이 과정에서 위에서 언급한 다양한 종류의 국가이익의 제 층위, 제 분야 간에 존재하는 상호의존성, 상호연계성에 대한 예민한 문제의식은 필수적이다. 국가이익의 분야와 층위가 분명히 구분되고 그들 간에 명확한 순위·위계가 존재했던

^{96/} 위의 책, p. 259.

종전과 달리 최근에는 각종 국가이익 간에 존재하는 상호연관성, 전환가능성이 상당히 증대되어 분야와 층위가 대단히 가변적이고 잠정적이라고 할 수 있기 때문이다. 따라서 복합적인 위기에 대응하는 복합대응전략은 이 같은 국가이익 간 긴밀한 상호의존성과 상호연계성을 정확하게 고려할 필요가 있다.

2. 복합대응전략: 필요성, 정의, 방향

이 절에서는 리스크, 국가비전과 국가이익에 대한 논의에 기초해 한국의 복합대응전략을 체계적으로 정의하고 복합대응전략이 추구할 기본 방향을 제시함으로써 각 영역의 정책 수립과 집행을 위한 지침을 제공하고자 한다. 이 논의는 필요성, 정의와 체계, 그리고 목표 등의 세 부분으로 나누어 진행한다.

가. 필요성

(1) 리스크의 복합성

복합대응전략이 필요하게 된 가장 중요한 원인은 리스크의 복합성이 증가하는 데 있다. 이는 앞서 설명한 것처럼 미중 전략경쟁이 다층적·다영역적으로 진행되고 있는 데서 비롯된 문제이다.

미중 전략경쟁은 층위에서 보면 글로벌 수준, 지역적 수준(동아시아·아시아태평양·인도태평양 등), 그리고 한반도 차원에서 진행되고 있다. 그리고 지정학, 경제·기술, 인권·가치, 군사 등의 여러 영역에서 전략경쟁이 치열하게 진행되고 있다. 더 중요한 점은 각 수준과 영역에서의 경쟁이 다른 수준과 영역의 경쟁과 밀접하게 연관되어

있다는 점이다. 예를 들어 기술 영역에서의 경쟁은 지정학적 재배열과 군사 영역에서의 경쟁에 직접적이고 큰 영향을 미치고 있다. 글로벌 수준에서의 전략경쟁은 지역이나 한반도 수준의 전략경쟁에 영향을 미치고, 지역이나 한반도 수준에서의 전략경쟁이 글로벌 수준의 전략경쟁을 가속화하는 요인으로 작용하고 있다. 미중은 이미 이러한 추세를 염두에 두고 종합적인 대중 혹은 대미 전략을 추구하고 있다. 예를 들어 미국은 지정학, 군사적 맥락을 염두에 두고 중국과의 기술 경쟁에 임하고 있다. 이에 대한 중국의 대응도 마찬가지이다. 기술 경쟁을 단순히 경제적 경쟁이 아니라 안보적 차원의 경쟁으로 간주하며 대응하고 있다.

미중 전략경쟁이 냉전 시기 미국과 소련의 경쟁과 다른 상황에서, 즉 글로벌라이제이션(globalization)으로 무역과 산업에서 광범위하고 고밀도의 네트워크가 구축되어 있는 상황에서 진행되고 있는 것도 리스크의 복잡성을 증가시킨다. 냉전체제에서 미국과 소련은 경제적, 기술적, 문화적으로 단절된 상황에서 군사, 지정학 영역을 중심으로 경쟁을 전개했다. 그렇지만 미국과 중국은 경제적, 기술적, 문화적으로 관계가 매우 밀접해진 상황에서, 일부 영역에서는 앞으로도 협력이 불가피한 상황에서 전략경쟁에 진입했다. 글로벌 차원에서 출현한 기후변화와 감염병 문제도 냉전 시기에는 중요한 의제로 등장하지 않았다.

이러한 상황은 경쟁의 양상을 더 복잡하게 만들었다. 경제기술 영역의 경쟁과 관련해 미국 내에서 ‘디커플링(de-coupling)’이 아니라 ‘리커플링(re-coupling)’이라는 주장이 제기되는 점이 이를 잘 보여준다. 같은 영역 내에서도 갈등과 협력이 동시에 필요할 수 있다. 그런데 이는 리스크 관리에 반드시 긍정적이지는 않다. 미중이 협력과 경쟁의 선(線)을 구분하기 어렵고, 이와 관련된 유동적 상황은 다

른 국가들의 대외전략 선택에 어려움을 증가시킨다. 그리고 미중이 관계를 재조정해가는 것, 특히 일부 영역에서 연계를 단절하는 것은 원래 연계가 없었던 경우보다 상황의 불확실성, 그리고 그 과정에서 전략적 오해가 발생할 가능성 모두를 증가시킨다. 즉 미중 전략경쟁은 훨씬 더 복합적일 뿐만 아니라 유동적 방식으로 진행될 것이다.

이러한 상황은 두 국가 모두와 밀접한 관계를 갖고 있는 한국을 복합 리스크에 노출시키고 있다. 즉 대외관계에서의 리스크가 주권, 영토 등 국민국가로서의 통합성에 대한 리스크만이 아니라 경제적 리스크(제재와 반제재로 인한 경제적 연계의 갑작스러운 단절과 선택에 대한 요구), 지정학 혹은 안보 리스크(한반도의 불안정성 증가, 다른 지정학적 갈등에 연루 가능성 증가), 정치적 리스크(가치나 규범 갈등) 등을 증가시키게 된다. 그러나 리스크들 사이의 연계로 인해 각 리스크에 개별적으로 대응하는 방식은 긍정적 결과를 기대하기 어렵다. 따라서 리스크들을 단기간에 해결하는 것보다 관리부터 시작해 점진적으로 해결해가는 접근법을 택해야 한다.

한국은 이와 관련해 두 가지 점을 더 주의할 필요가 있다.

첫째는 한국의 지정학적·지경학적 위치가 한국을 미중 전략경쟁이 초래하는 리스크에 다른 국가들보다 더 민감하게 만든다는 점이다. 국제질서에서 불확실성 및 리스크 증가는 국가의 역량이 큰 나라보다 작은 나라에 부정적 영향을 미친다. 종합국력만을 보면 한국은 외부 리스크를 감당하고 대응할 수 있는 상당한 능력을 갖추었다고 볼 수 있다.

그러나 한국은 지정학적으로 대국 간 경쟁, 그리고 그것이 초래하는 리스크에 직접적으로 노출될 수밖에 없는 위치에 있다. 미국 그리고 러시아와 중국은 모두 핵강대국이다. 이들의 군사적 경쟁과 대립은 한국에게도 큰 부담이 아닐 수 없다. 게다가 우리는 분단이라

는 문제도 같이 갖고 있다. 한국경제의 성장이 대외부분에 크게 의존하고 있는 지경학적 상황도 마찬가지로 문제를 낳는다. 이와 관련해 무역에서 중국에 대한 의존도가 높고 기술적으로는 미국에 의존하고 있는 상황이 미중 경쟁에서 한국의 자율적 공간을 매우 좁게 만들고 있다.

둘째, 리스크의 복합성은 개별 리스크에 대응하기 위한 전략이 다른 리스크를 증가시키는 결과를 초래할 수 있다는 의미를 내포하고 있다.^{97/} 복합 리스크에 대응할 수 있는 하나의 전략이 있다면 가장 바람직할 것이다. 그렇지만 리스크의 복합성은 특정 리스크에 대응하기 위한 전략이 다른 리스크를 증가시키는 상황을 초래한다. 예를 들면 동맹 강화를 통해 안보 리스크 증가에 대응하는 전략이 경제적 리스크를 증가시키거나, 경제적 리스크를 관리하기 위한 대응이 안보 리스크를 증가시키는 상황이 이에 해당된다.

이러한 상황이 우리에게 복합대응전략의 필요성을 증가시킨다. 그리고 미중 전략경쟁이 장기화될 가능성이 높다는 점에서,^{98/} 이는 미봉책이 아니라 중장기적 전략이 되어야 한다.

(2) 국가이익의 복합성

대외전략의 가장 중요한 원칙은 국가이익의 실현이다. 따라서 국가이익을 가능한 명확하게 정의하는 것이 대외전략의 목표와 실행

97/ Cheng-Chwee Kuik, "Smaller States' Alignment Choices: A Comparative Study of Malaysia and Singapore's Hedging Behavior in the Face of a Rising China," Ph.D. dissertation, The Johns Hopkins University, 2010, p. 36. Cheng-Chwee Kuik은 약소국들이 직면한 리스크의 상호연관성을 설명하며, 리스크들 사이에 트레이드오프(trade-off) 관계가 존재하기 때문에 하나의 정책으로 이 리스크들을 다루기 어렵다는 점을 강조했다.

98/ 미중 갈등의 양상에 대해서는 이남주, "미중 전략경쟁, 어디로 가는가," 『창작과 비평』, 제191호 (2022)를 참고.

수단을 정하는 데 전제가 된다. 복합대응전략의 경우도 마찬가지이다. 그런데 II장에서 설명하고 있는 것처럼 국가이익도 국제질서의 변화, 국가역량의 변화 등에 따라 내용이 달라지고, 여러 내용 사이의 위계도 달라진다. 최근 더 주목할 양상은 국가이익의 복합성이 증가하는 것이다. 이는 국가 간 경쟁을 결정하는 요인이 더 복잡적으로 변화하고 있는 것과 연관된 현상인데, 다음 세 차원에서 확인할 수 있다.

첫째, 다양한 국가이익들 사이의 연계성과 중첩성의 증가이다. 대외전략에서는 주권과 영토 보호를 중심으로 하는 안보이익이 가장 중요하다. 안보이익의 효과적 확보, 그리고 이와 연관되어 국제사회에서의 국가의 위상 제고 등은 개별 국가의 경제이익과 정치이익의 확보에도 긍정적 영향을 준다. 역으로 국제사회에서의 지위 하락 등은 경제이익과 정치이익의 실현에 부정적 영향을 주게 된다. 그리고 안보이익의 실현도 다른 영역의 국가이익을 얼마나 효과적으로 달성하는가에 의해 큰 영향을 받는다. 안보이익을 실현하는 데 군사력의 뒷받침은 물론이고 내부의 통합이 중요한데, 이를 위해서는 기술, 경제발전, 정치통합 등의 다른 영역의 국가이익의 실현이 필수적이다. 이러한 연관성은 새로운 현상은 아니다. 그렇지만 최근 국가 간 경쟁에서 경제적, 기술적, 문화적 역량이 갖는 중요성이 커지고 있기 때문에 이러한 연관성이 더 주목을 받고 있다. 무엇보다 글로벌라이제이션으로 인해 국가 간 경제 네트워크의 범위가 넓어지고 밀도가 높아짐에 따라 경제적 경쟁력의 제고와 안전성 확보가 안보이익의 확보에도 결정적 의미를 갖게 되었다. 또 현대전의 승패에 기술적 요인이 결정적 영향을 미치는데, 이 기술적 요인도 경제력과 밀접하게 연관되어 있다.

둘째, 이러한 변화는 국내적 차원의 국가이익과 대외적 차원에서

의 국가이익의 구분을 약화시킨다. 전통적으로 주권과 영토의 보호가 대외관계에서 추구하는 가장 중요한 목표가 된 것은 이것이 무정부적 속성이 강한 국제사회에서 국민국가로서의 생존과 직결되는 문제이기 때문이다. 반면 경제 이익은 대외정책보다는 국내 정치, 경제, 사회 정책을 통해 달성되는 것으로 간주되어 왔다. 또한 문화도 대부분 국내 정책의 영역으로 다루어져 왔다. 이처럼 대외정책을 통해 추구할 이익과 국내 정책을 통해 추구할 이익이 어느 정도는 구분된다는 인식에 따라 국가전략이 수립되고, 그 정책 결정과 집행 구조도 만들어졌다.

그러나 경제이익 실현의 중요한 수단인 투자, 무역, 자원 확보 등에 대외관계가 중요한 영향을 미친다. 자원에서는 석유 등의 에너지 자원에 더해 희토류와 같은 자원 확보가 첨단 산업에 매우 중요한 의미를 갖는다. 우회생산이 증가한 상황에서 투자와 무역이 공급사슬 구축에 결정적인 역할을 하고 있다. 그리고 최근 자원, 시장 등을 대외정책적 목표를 달성하기 위한 수단으로 활용하는 경우가 증가하는 추세도 경제와 대외관계의 연계를 더 민감하고 복잡하게 만들고 있다. 대외관계에서 문화의 역할도 패권국가만이 아니라 다른 많은 국가들에게도 중요한 문제로 등장하고 있다. 여기에는 미디어 생산과 소비 방식의 변화가 큰 역할을 하고 있다. 이러한 네트워크에 참여하는 과정에 과거에는 문화 관련 활동에서 크게 고려하지 않았던 대외적 요인들에 대한 고려와 그로부터 발생하는 문제에 대한 대응도 중요해지고 있다. 최근 한중 간의 문화갈등이 그와 관련한 주요 사례이다. 이러한 변화에 따라 대외전략을 추진할 때 국내정책과의 연계를 어떻게 관리하고 해결할 것인가가 중요한 문제로 제기되고 있다. 물론 반대의 고려도 필요하다.

셋째, 위의 변화는 국가이익 내 위계관계의 유동성을 증가시킨다.

상황에 따라서 기술적 문제가 사회적 문제로 등장할 수도 있다. 그리고 최근에는 신기술과 국제표준을 누가 선점하는가가 경제만이 아니라 군사 영역에서도 결정적 의미를 갖는다. 문화 의제가 대외관계에 다른 의제에 못지않는 중요성을 부여받는 경우가 출현할 수도 있다. 안보갈등이 관리되고 실존적 위협이 크지 않은 상황이라면 더욱 그럴 것이다. 다만 최근 국제정세 변화 속에서 안보, 지정학 갈등이 증가하고 있기 때문에 군사이익이나 안보이익의 중요성이 다시 증가할 가능성이 높다. 이러한 위계관계의 변화에 유연하게 대처해야 한다.

여러 국가이익 간의 연계성이 높아지고, 국가이익의 국내 차원과 대외 차원의 구분이 모호해지고, 마지막으로 국가이익 우선순위의 유동성이 증가하는 상황은 단일한 대외전략으로 국가이익을 효과적으로 추구하기 어렵게 만들고 있다. 개별 국가이익 추구를 위한 전략이 필요할 뿐만 아니라, 각 국가이익의 추구를 위한 전략들 사이의 트레이드오프(trade-off) 관계를 고려하며 우선순위를 조정해가고, 국내정책과 대외정책 사이의 상충을 방지하고 나아가 시너지(synergy) 효과를 만들어낼 수 있는 전략 수립 및 실행 시스템을 갖추어야 한다.

(3) 국가위상의 변화

한국의 국가위상은 그 어느 때보다 높아졌고 국제사회에서 한국의 역할에 대한 기대도 높아지고 있다. 이에 따라 대외전략에서도 능동적 성격을 강화할 필요성이 증가하고 있다.

물론 대외전략에서 리스크에 대한 대응과 국가이익의 확보 혹은 제고가 여전히 가장 중요하다. 그러나 글로벌 선도국가나 중추국가 등과 같은 새로운 국가정체성 및 국가비전의 형성과 국제사회에서

한국의 그러한 역할에 대한 기대의 증가는 우리 대외전략의 목표가 좁은 의미의 국가이익 실현에 그쳐서는 안 된다는 점을 의미한다. 즉 국제사회에 대한 기여가 국가이익이나 대외전략의 목표 중 하나로 포함되어야 한다. 한국이 국제사회에서 자신의 차지하는 위상에 어울리지 않는 행동을 할 경우에는 그것이 초래하는 국제사회의 한국에 대한 부정적 인식이 다른 여러 국가이익을 실현하는 데 부정적 영향을 미칠 것이며, 반대로 국제사회에서 더 많은 존중을 받게 되면 복합 리스크에 대한 대응이나 국가이익 실현에 긍정적 영향을 미칠 것이다. 이는 과거 한국의 대외전략에서 그리 중요하게 고려되지 않았던 영역이다.

즉 복합대응전략은 리스크나 국가이익의 복합성에 대응해야 한다는 의미만이 아니라, 대외전략이 자국 이익 중심적 접근에서 벗어나 국제적 지평을 가져야 한다는 점에서도 복합적이다. 이는 새로운 문제를 만들어낸다. 국제사회에 대한 공헌 증가는 국가자원 배분 방식의 조정을 필요로 한다. 기후변화와 대응이 가장 대표적 사례이다. 뿐만 아니라 한국이 민감한 국제 이슈에 대해 발언할 필요가 있는 경우도 증가하고 있다. 가치와 규범 영역이 대표적이다. 과거에는 이 영역에서 한국이 적극적으로 발언하기 어려운 조건이었고, 그에 대한 국제사회의 요구도 크지 않았다. 그러나 최근에는 이 영역에서 한국의 발언과 역할에 대한 국내외의 요구가 증가하고 있다. 이는 국제사회에서 한국의 위상 제고를 반영하는 것이지만 그에 따라 새로운 리스크도 초래한다. 국가이익과 직접적 관련이 없는 문제로 인해 다른 국가와의 갈등을 초래할 수 있기 때문이다. 미중 전략경쟁이 가속화하면서 가치와 규범 갈등이 증가함에 따라 그 리스크가 더 증가되고 있다. 이는 대외관계에서 이익과 가치의 균형을 확보하는 것을 전략적 과제로 만들고 있다.

(4) 기존 대외전략의 한계 극복

리스크의 연계성, 국가이익의 연계성, 그리고 국가위상 제고 등이 한국의 대외전략에 제기되는 새로운 도전 요인들이다. 복합대응전략이라는 새로운 개념을 제시하는 것은 기존 대외전략이 이러한 도전에 대응하는 데 한계가 있다는 판단에 따른 것이다. 그렇다면 기존 대외전략에 어떤 한계가 있는가?

탈냉전기를 중심으로 보면 한국의 대외전략은 전통적 한미동맹을 새로운 상황에 부합하게 전환시키는 동시에 한중협력 등 사회주의 진영에 속했던 국가들과의 관계를 발전시키는 것을 병행적으로 추진해왔다. 동시에 글로벌라이제이션 추세에 적극적으로 참여하며 한국의 경제성장 동력을 강화하면서 글로벌라이제이션이 초래하는 불안정성에 효과적으로 대응하기 위한 지역주의 전략도 추진했다. 한반도 차원에서는 남북관계에 대한 접근법이 정부에 따라 차이가 컸으나, 그럼에도 불구하고 탈냉전 상황에 맞게 새로운 남북관계를 모색하는 큰 방향은 같았다.

최근까지 이러한 전략은 비교적 효과적으로 작동했다. 한국의 경제력이 크게 증가하였을 뿐만 아니라 국제사회에서의 위상도 제고되었다. 다만 남북관계에서는 북한의 핵·미사일 능력이 강화되면서 한국의 대북전략과 대외전략에 큰 도전을 제기하고 있다. 이 시기 대외전략은 기본적으로 경제와 안보 전략을 분리해 수립하고 실행했다. ‘안미경중(安美經中)’이 이러한 특징을 집약한 표현이다. 즉 탈냉전기에 한국은 안보 영역에서는 계속 한미동맹을 축으로 삼으면서도, 경제 영역에서 중국과의 관계가 놀랄 만한 속도로 증가했다. 현재 한중의 교역 규모는 다른 국가들과의 규모를 압도하고 있다. 질적으로는 한미 경제관계가 갖는 중요성이 여전히 크지만 성장에 대한 양적 기여에서는 중국의 중요성이 매우 크다.

미중이 기본적으로는 협력관계를 유지했던 것이 이러한 접근법이 효과적으로 작동하는 데 유리한 환경을 제공했다. 그런데 현재 미중 전략경쟁은 ‘안미경중’이나 안보이익과 경제이익을 별개로 추구하는 것을 어렵게 만들고 있다. 미중 전략경쟁은 적어도 첨단기술 영역에서의 디커플링을 가속화시킬 것이며 디커플링 영역이 확대될 수도 있다. 2020년부터 미국은 반도체 산업에서 7나노급과 그 이하 첨단 제품과 기술에 한해 대중수출을 견제했으나, 최근에는 이를 24나노급까지 확대했다. 미중 사이의 디커플링 영역이 확대될수록 한국과 중국의 경제협력은 더 큰 어려움에 직면할 것이다. 자칫 한국과 중국의 안보갈등으로 비화될 수도 있다.

‘안미경중’과 함께 ‘전략적 모호성’도 대외전략의 방침으로서 작동하기 어려운 경우가 증가하고 있다. 미중 모두가 특정한 의제와 관련해 한국의 선택을 압박하는 경우가 많아지고 있다. 이에 따라 주요 관심사나 의제에 대해 양측을 모두 만족시키는 것이 어려울 뿐만 아니라 어느 한편의 강한 반발을 불러일으키지 않기 위해 일정한 모호성을 유지하는 접근법이 한계에 직면하는 상황이 출현하고 있다. 예를 들어 최근까지 한미 군사협력의 강화는 대중견제가 아니라 대북억제 등의 다른 목적으로 정당화시킬 수 있었다. 아시아인프라투자은행(AIIB) 가입도 한국 정부는 개방적 다자협력이라는 명분으로 정당화했다. 그러나 쿼드(Quad)나 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)에의 참여는 중국에게 반중동맹에의 참여로 간주되고 있다. 즉 한국이 그동안 한미동맹이나 한중협력이 중국이나 미국에 대한 억제 혹은 견제로 받아들여지지 않도록 하는 공간을 확보하고자 시도해왔으나, 미중 전략경쟁의 본격화로 이러한 공간이 축소되고 있는 것이다.

문제는 이러한 새로운 도전 요인들이 어떤 수준의 대외정책 변화

를 요구하고 있으며, 복합대응전략은 기존 대외전략과 어떤 관계가 있는 것인가에 있다. 허먼(Charles F. Hermann)의 대외정책의 변화수준에 대한 분류가 이 논의에 유용한 기준을 제공한다. 허먼은 이를 다음 네 가지로 분류했다. 첫째는 조정(adjustment change)으로서 노력의 정도나 대상 범위에서 변화가 발생하는 경우이며, 목표와 방법은 변화되지 않은 것이다. 둘째는 절차의 변화(program change)로서 목표나 해결하고자 하는 문제는 변화하지 않지만 수단과 방법은 변화하는 경우를 가리킨다. 셋째는 문제/목표의 변화(problem/goal changes)로서 이는 대외정책의 목적(purpose)이 새로운 것으로 대체되는 것을 의미한다. 넷째는 세계에 대한 태도 변화(international orientation changes)로서 이는 국제사회에서의 역할에 대한 인식에서의 근본적 변화를 포함하는 것으로 대외관계와 관련된 여러 정책들을 동시에 변화시킨다.^{99/}

물론 이러한 구분은 질적인 평가에 따른 것이며 엄격한 객관적 기준에 따른 구분은 아니다. 따라서 각 영역 사이의 중첩이 존재할 수 있고, 정책 영역에 따라 변화의 수준에 차이가 있을 수도 있다. 이 점을 감안하고 평가한다면, 복합대응전략은 기본적으로는 절차의 변화에 해당된다고 할 수 있다. 일단 한국이 대외전략을 근본적으로 변화시킬 필요는 없다. 한국이 국제사회에서 국가이익을 증진시키고 지위를 제고하는 성공적 실적을 거두어왔기 때문이다. 앞으로 상황의 변화에 따라서는, 특히 미중 전략경쟁의 전개나 지정학의 변화 등에 따라 목적에 변화가 발생할 수 있다. 그러나 지금은 대외전략에 대응해야 할 문제가 변화하는 측면이 있으나 당장 대외전략의 목적을 변화시킬 정도는 아니다. 즉 복합대응전략은 국제질서의 변화

^{99/} Charles F. Hermann, "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy," *International Studies Quarterly*, vol. 34, no. 1 (1990), pp. 5~6.

과정에서 제기된 새로운 도전 요인에 대응하기 위해 방법과 수단 차원에서 기존 대외전략을 변화시킨 것이다.

나. 복합대응전략의 정의와 체계

복합대응전략은 리스크와 국가이익의 복합성 증가라는 상황에 대응하는 데 기존 대외전략의 한계가 노정됨에 따라 요청되는 새로운 대외전략이다.^{100/} 그렇지만 이러한 설명은 정작 복합대응전략이 무엇인가라는 물음에 대한 답이 되기 어렵다. 복합대응전략이 구체적 정책을 수립하는 데 지침이 되고 이와 관련한 논의를 촉진시키기 위해서는 복합대응전략의 정의와 체계를 더 분명하게 제시할 필요가 있다.

(1) 정의와 접근 방법

복합대응전략을 정의하는 데 가장 중요한 것은 ‘복합’의 의미를 명확하게 하는 것이다. 대외정책은 본래 하나의 정책이 아니라 정책 모음(portfolio of policies) 혹은 정책 묶음(bundle of policies)이다.^{101/} 따라서 복합대응전략은 여러 정책들을 결합시키는 것을 넘어서는 의미를 가져야 일반적 대외정책과 구별되는 의미를 가질 수 있다. 여기서 복합이 어떤 의미로 사용되는가가 중요하다. 앞에서 리스크와 국가이익의 복합성을 설명할 때 이미 이 복합성은 다른 리스크와 국가이익의 종류가 단순히 늘어난다는 의미만이 아니라 각 리스크 및 국가이익 사이의 연계성(interconnectedness)이 증가한다는 것을 의미한다는 점을 강조했다. 즉 복합성의 핵심은 다양성이

100/ 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, p. 473.

101/ Glenn Palmer and T. Clifton Morgan, *A Theory of Foreign Policy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2006), pp. 1~216.

아니라 연계성이다.

이러한 연계성은 연계를 구성하는 요소들 간의 밀접한 상호작용을 발생시킨다. 특히 이 상호작용에 상충적 측면이 증가한다는 점에서 정책 수립과 집행에 새로운 도전을 제기한다. 따라서 복합대응전략은 ‘다양한 리스크에 대응하고 다양한 국가이익들을 실현하기 위한 대외정책들이 상호충돌되지 않고, 나아가 정책들 간의 시너지 효과를 발생시킬 수 있는 방향으로 구성(configuration)하는 것’으로 정의될 수 있다. 이러한 복합대응전략은 연계성 식별, 정책 조정, 시나리오 접근 등의 방법에 의해 구성되어야 한다.

첫째, 연계성 식별이다. 연계성만을 강조한다고 현실에서 작동 가능한 정책과 전략을 수립할 수 있는 것은 아니다. 이는 오히려 정책 수립과 집행에서의 혼란을 증가시킬 가능성이 높다. 더 중요한 점은 대외전략의 목표를 달성하는 데 중요한 영향을 미치는 연계성을 식별하고 이러한 연계성들을 관리하기 위한 전략을 수립하는 것이다.

연계성의 식별에서는 연계성의 국가이익에 대한 영향을 중요하게 고려해야 한다. 만약 연계 관계에 있는 요소들의 국가이익에 대한 영향이 비대칭적일 경우, 이러한 연계는 대외전략 수립에서 크게 고려하지 않아도 된다. 예를 들어 국가 주권에 대한 리스크 대응과 일반적 경제이익 실현 사이에 트레이드오프 관계가 있다고 하더라도 이 경우에는 정책의 우선순위를 정하는 데 큰 어려움이 없다. 당연히 전자를 중심으로 리스크 관리나 국가이익 실현을 위한 전략을 수립하면 된다. 연계된 요소들이 모두 국가이익 실현과 보호에 중요한 영향을 미치는 경우가 대외전략 수립과 관련해 중요하게 고려되어야 할 연계성이다.

즉 실존적 위협(existential threat)에 대한 대응 및 관리(비핵화 및 억지력 유지, 군사충돌 리스크 관리), 핵심 기술과 공급사슬의 안

전성 확보 및 제고, 국가의 정체성과 핵심 가치 보호 등의 요소들 사이의 상호관계에 초점을 맞출 필요가 있다. 이들은 국가이익 분류에서 사활적 이익, 핵심적 이익에 속하는 의제들이다.

현재 국제질서와 한반도 상황의 불확실성이 높아지고 있는 상황에서 연계성이 계속 변화될 가능성이 높기 때문에 이에 대한 지속적인 재평가도 필요하다. 여기서는 새로운 글로벌 의제에 대한 국제사회의 대응 방식, 미중 전략경쟁의 전개 양상 등이 중요한 변수가 된다. 기후변화 방지와 관련한 국제레짐이 어떤 방향으로 만들어질 것인가에 따라 우리의 구체적 대응 방식이 달라져야 한다. 특히 이 영역에서 강제적 국제레짐이 만들어질 경우에는 리스크와 국가이익의 구성에 큰 영향을 미치게 된다. 또한 미중 전략경쟁이 고강도 갈등으로 진행될 경우에도 마찬가지이다. 이러한 요소들이 대미전략, 대중전략 그리고 대북전략 모두에서 중요하게 고려되어야 한다.

둘째, 정책 조정(policy coordination)이다. 복합성이나 연계성에 대한 대응은 다양한 정책들에 의해서 이루어져야 하는데, 이 과정에서 특정 목표를 달성하기 위한 정책이 다른 영역의 정책 수행에 미칠 부정적 영향을 줄이거나 정책들 사이의 시너지 효과가 발생할 수 있도록 하는 고려와 조정이 필요하다. 국내정책, 특히 공공정책에서는 이미 정부 조직의 분권화 등으로 초래된 정책 결정과 집행의 파편화, 정책의 효율적 수립과 집행을 위해 여러 기관들의 협력이 필요한 의제의 증가 등의 요인들로 인해 정책 조정의 필요성이 증대되어 왔다.^{102/} 대외정책의 결정과 집행에서도 유사한 양상이 출현하고 있는 것이다.

여러 정책들이 체계적으로 통합(policy integration)되는 것이 가

^{102/} B. Guy Peters, "The Challenge of Policy Coordination," *Policy Design and Practice*, vol. 1, issue 1 (2018), pp. 1~2.

장 바람직하지만 현실세계에서는 달성하기 어려운 목표이다. 특히 지금처럼 국제질서의 유동성이 증가하는 상황에서는 더욱 그렇다. 정책 통합보다 정책 조정이 바람직한 또 다른 이유는 정책들의 위계관계에서 유동성이 커지고 있는 것이다. 정책 통합은 정책들 사이의 위계와 담당 기구의 책임이 명료할 경우에 효과적으로 작동할 수 있다. 그런데 대외정책에서 보면 군사안보 영역과 경제기술 영역의 위계관계가 과거보다 불분명해지고 경우에 따라서는 경제기술 문제에 우선순위를 부여해야 하는 상황도 발생한다. 기후변화, 감염병 등의 비전통안보 의제가 전통적 안보의제보다 중요해지면서 기존 대외정책의 위계를 흔들 수 있다.

따라서 대외정책 영역에서도 상황 변화에 따라 정책의 우선순위를 재평가하고 그에 따라 개별 문제에 대응하는 정책들을 협의하고 조정하는 과정이 지속적으로 이루어져야 한다. 문제는 이를 가능하게 하는 시스템을 어떻게 구축할 것인가에 있다. 이와 관련해 참고할 방법 중의 하나가 미국 대통령이 임명하는 “정책 짜르(policy czar)”이다. 이를 조작적으로 정의하기는 어렵지만, “새롭거나 새롭게 중요해진, 그리고 행정부가 역량을 집중해 해결하고자 하는(적어도 그렇게 보이고 싶은) 정책 문제나 우선적으로 대응할 필요성이 있는 정책 영역에서 조정 권한을 갖는 정부 책임자(official)”로 정의할 수 있다.^{103/} 이 방법은 상황변화에 유연하게 대응할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 정책 집행 과정 효율성이나 그 결과가 짜르의

^{103/} Justin S. Vaughn and Jose D. Villalobos, *Czars in the White House: The Rise of Policy Czars as Presidential Management Tools* (Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 2015), p. 13. 정책 짜르는 대내정책과 대외정책을 불문하고 임명되어 왔는데 바이든 행정부에서는 전 국무장관 존 케리(John F. Kerry) 기후변화특사가 “기후 차르(climate czar)”로, 커트 캠프벨(Kurt M. Campbell) 백악관 국가안보회의(National Security Council: NSC) 인도-태평양 조정관이 “아시아 차르”로 불리고 있다.

개인적 특성에 과도하게 의존하는 문제가 있다. 대외전략과 관련해서는 기존 관료체제(국무부, 국방부, 무역대표부 등)의 벽을 넘어서기 어려운 경우가 많다. 목표와 역할이 매우 명확하게 주어진 경우는 일정한 효과를 거둘 가능성이 상대적으로 높지만(분쟁 지역에 대한 평화협상 중재 등이 이러한 경우에 해당됨), 그렇지 않은 경우, 즉 가변적 상황 속에서 목표와 역할을 지속적으로 변화시켜야 하는 경우에는 기존 관료체제의 벽을 넘어서 새로운 정책을 추진하기 어렵다.

한국에서도 당장 경제안보 문제에 대한 대응에서 이러한 문제가 나타날 가능성이 높다. 어느 측면을 더 강조해야 하는가, 양자의 연계성을 관리하는 정책 수립 및 집행 시스템을 어떻게 갖춰야 하는가 등의 문제가 해결될 필요가 있다. 비전통안보나 신흥안보 문제의 중요성이 증가하는 것도 대외정책의 수립과 집행 과정을 더 복잡하게 만들 것이다. 특히 이러한 의제들은 전통적 관료 기구 내의 자원만을 갖고 대응하기 어렵고, 민간의 자원을 활용할 필요가 있다는 점이 문제를 더 복잡하고 어렵게 만든다. 당장 모든 문제를 해결하기는 어렵겠지만, 대외정책을 추진하는 데 있어 권한과 역할이 더 명료한 조정기구에 대한 연구와 이를 구축하기 위한 지속적 노력이 필요하다.

셋째, 시나리오 계획(scenario planning)이다. 국제질서에 영향을 미치는 변수의 증가는 정책이 대응할 상황을 특정하기 어렵게 만든다. 본 연구는 미중관계를 기본적으로 패권경쟁과 구분되는 전략경쟁으로 규정하고 있지만, 전략경쟁의 양상은 매우 가변적이다.^{104/}

이처럼 불확실성이 높은 상황에는 시나리오 접근법을 활용하는 것

104/ 2021년 연구에서 “미중이 국제질서와 규범을 장악하기 위해 군사력 사용을 불사하는 전면적인 ‘패권경쟁’의 수준에 진입하기에는 여전히 많은 시간이 소요될 것이라는 점에서, 현재 미중관계는 전략경쟁에서 패권경쟁으로 가는 여딘가에 위치하고 있는 것으로 보인다”고 서술한 것도 이러한 인식을 표명한 것이다. 신중호 외, 『미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, p. 27.

이 정책 결정과 집행의 효율성을 높일 수 있다. 슈메이커(Paul J. H. Schoemaker)는 시나리오 접근법을 조직이 여러 상황에 적용할 수 있는 “출현 가능한 미래를 상상하는 체계적 방법(disciplined method)”으로 정의했다.^{105/} 이는 미래를 정확하게 예측하는 것이 아니라 출현 가능한 상황을 단순화시키는 것에 기초한 방법이다. 이 점에서 하나의 불확실성에 대응하기 위한 비상계획(contingency plan), 하나의 변수의 영향을 분석하는 민감도 분석(sensitivity analysis), 활용 가능한 모든 변수를 투입하고 모든 가능성을 도출하는 컴퓨터 시뮬레이션(computer simulation) 등의 방법과도 차이가 있다.^{106/}

지금까지 이와 관련한 연구는 주로 경영학 영역이었다. 그러나 대외전략과 관련한, 특히 중장기 계획과 관련한 연구에서도 비교적 적극적으로 활용되어 왔다.^{107/} 다만 시나리오 접근을 적용하는 수준과 범위는 다를 수 있다. 세계적 차원, 지역적 차원, 국내적 차원 등에서, 또 정책영역별로 시나리오를 도출할 수 있다. 복합대응전략은 상황과 의제에 따라 다양한 전략 수단을 동원해야 하는데, 지나치게 포괄적인 시나리오는 이에 도움이 되지 않거나 정책논의의 초점을 약화시킬 수 있다. 포괄적 시나리오에 따라 모든 전략을 수립하는 것이 아니라, 상황과 의제에서 시나리오 계획 필요성이 높은 경우에

105/ Paul J. H. Schoemaker, “Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking,” *Sloan Management Review*, vol. 36, no. 2 (1995), p. 25.

106/ *Ibid.*, pp. 26~27.

107/ 예를 들어 2017년에 발표된 National Intelligence Council의 *Global Trends 2035: Paradox of Progress*는 글로벌 질서와 관련해 근미래(near future)와 중장기 미래(distant future)로 구분하고, 각 시기에 나타날 수 있는 변화 시나리오를 제시하고 그에 대한 대응방안을 논의했다. 2021년에 발표된 *Global Trends 2040: A More Contested World*는 그 사이의 변화를 반영해 2040년까지의 시나리오를 다시 제시하고 그에 대한 대응방안을 제시했다. 두 자료는 모두 Office of the Director of National Intelligence <<https://www.dni.gov/index.php/gt2040-home/gt2040-media-and-downloads>> (검색일: 2022. 5.10.)에서 볼 수 있다.

이 방법을 선택적으로 적용하는 것이 더 적절하다. 그리고 시나리오 계획에 대한 더 많은 연구가 축적이 되면 그 적용 범위를 더 확대시킬 수 있을 것이다.

단기적으로는 상황 변화에 영향을 미칠 주요 변수를 식별하는 것부터 시작할 수 있다. 예를 들면 미국의 대외전략에서 선거 변수가 중요하게 고려될 필요가 있다. 2022년 중간선거는 물론이고 2024년 대통령선거에서 대외정책에 큰 영향을 미칠 수 있는 변화가 생길 수 있다. 중국의 대외전략에서는 국내 상황, 예를 들면 경제성장률이나 권력의 안정성과 같은 정치 요인이 대외전략의 경로를 변화시킬 가능성을 관찰할 필요가 있다. 북한의 경우는 권력엘리트들의 국제정세 인식과 그에 따른 대외·대남전략 변화 등을 고려할 필요가 있다. 이와 관련해 북한이 ‘신냉전’, ‘전략적 지위’ 등을 강조하고 있는 것을 주목할 필요가 있다.

(2) 체계

복합대응전략은 네 층위에서 구성된다. 가장 기초적 층위는 연계성의 식별과 과제 도출이다. 둘째 층위는 이러한 연계성에 대응하는 전략 원칙이다. 여기에는 다양한 수단에 대한 평가와 배열도 포함된다. 셋째 층위는 시간대이다. 국제질서의 구조가 전환하고 있기 때문에 시간대별로 상황의 변화가 커질 수 있다. 따라서 단기와 중장기 전략을 같이 제시할 필요가 있다. 넷째 층위는 정책 자원의 동원과 활용 방식이다.

(가) 연계성의 식별

연계성의 식별은 이슈와 수준으로 나누어 진행되어야 한다. 먼저 이슈에서는 안보와 경제, 전통적 안보와 비전통적 안보 등의 연계성

에, 수준에서는 동맹과 지역협력, 지역협력과 글로벌 협력 사이의 연계성에 각각 초점을 맞추어야 한다.

안보-경제의 연계(security-economic nexus)는 새로운 의제는 아니지만 그 연결 방식에 대한 인식은 시기에 따라 큰 차이가 있다. 국제관계 관련 논의에서는 오랫동안 경제를 안보를 위한 수단으로 간주해 왔다. 이러한 각도에서 보면 경제력은 군사력의 기초이자 국내 통합의 기초이기도 하다. 이러한 관계에서는 안보적 목표를 달성하기 위해 경제적 합리성이 희생될 수도 있다. 그러나 탈냉전기에 이러한 위계관계에 변화가 발생했다. 이 시기에는 오히려 경제 발전과 번영을 안보의 핵심 요소로 보고 이를 외교안보전략의 핵심 의제로 삼으려는 경향이 나타났다. 미국의 클린턴 행정부에서 이러한 변화가 뚜렷하게 나타났다.^{108/} 최근 트럼프 행정부에서도 다른 맥락이지만 역시 경제에 우선순위를 부여하는 접근이 강화되었다. 이러한 시도들은 미국의 전통적 동맹과의 관계를 불안정하게 만들곤 했다.

물론 이 시기에도 안보-경제 연계의 다른 측면, 국가 간 경제관계의 발전이 안보관계에 어떤 영향을 미칠 것인가도 많은 주목을 받았다. 경제관계의 발전이 새로운 지역협력을 만들어낼 가능성을 긍정적으로 보는 경우가 많았고,^{109/} 이에 따라 지역주의 전략이 적극적으로 추구되기도 했다. 반대로 최근에는 안보적 목표를 달성하기 위해 경제 수단을 사용하는 경우가 증가하고 있다. 탈냉전기에 진영 대립이 완화되면서 안보적 목표를 달성하기 위한 정치적 압박이나

^{108/} 이러한 배경에서 경제안보를 논의한 사례로는 C. Richard Neu and Charles Wolf, Jr., *The Economic Dimensions of National Security* (Santa Monica, California: RAND, 1994)가 있다.

^{109/} 동아시아에서 이러한 역동성에 대한 논의는 T. J. Pempel, "Soft Balancing, Hedging, and Institutional Darwinism: The Economic-Security Nexus and East Asian Regionalism," *Journal of East Asian Studies*, vol. 10, no. 2 (2010)을 참고.

군사적 수단보다는 경제수단이 더 적극적으로 사용되었다.^{110/} 안보적 목표를 위한 경제수단은 인센티브와 제재(sanction)로 분류할 수 있다.^{111/} 후자는 일종의 강압외교(coercive diplomacy)로 볼 수 있다. 최근 대국 간 관계에서도 이러한 추세가 강화되고 있다. 직접적인 군사충돌의 위험을 피하면서 자신의 정책적 목표를 달성할 수 있다고 기대되기 때문이다.

새로운 방식의 경제-안보 연계는 “무기화된 상호의존(weaponized interdependence)”으로 설명되기도 한다. 이는 양자관계에서의 비대칭성만을 활용하는 것이 아니라 국제 네트워크를 활용하고 민간 부문이 아니라 국가를 직접적인 대상으로 하는 제재 방식에서의 새로운 양상을 가리킨다.^{112/} 국제 네트워크 활용에 있어서 우위에 있는 미국이 이러한 수단을 적극적으로 사용하고 있다. 이러한 양상은 대외전략에 새로운 도전 요인으로 제기하고 있다. 예를 들어 미국이 안보적 목표(중국에 대한 기술적 우위 유지, 공급 사슬의 안정성 확보)를 달성하기 위해 중국에 경제제재를 가하거나 중국을 배제하는 경제 네트워크를 구축하는 데 한국의 적극적 참여를 요구하고 있다. 그리고 이 요구에 응할 경우, 중국과의 경제관계는 물론이고 정치관계에서 갈등을 초래할 가능성이 높아진다. 결국 안보와 경제를 분리해 대응하는 것이 어려워지고 있으므로, 이 두 측면을 동시에 고려하는 대응전략이 필요하다.

110/ C. Richard Neu and Charles Wolf, Jr., *The Economic Dimensions of National Security*, p. 7.

111/ 중국의 사례로 한 관련 연구로 릴리(James Reilly)의 다음 연구를 참조할 수 있다. James Reilly, “China’s Unilateral Sanction,” *Washington Quarterly*, vol. 35, no. 4 (2012); James Reilly, *China’s Economic Statecraft: Turning Wealth into Power* (Sydney: The Lowy Institute for International Policy, 2013).

112/ 이승주, “기술과 국제정치: 기술 패권경쟁시대의 한국의 전략,” 『한국과 국제정치』, 제38권 1호 (2022), pp. 236~237.

전통적 안보와 비전통적 안보의 연계성에서는 비전통적 안보 의제의 중요성이 커지는 상황에서 미중 전략경쟁이 전통적 안보 의제를 다시 전면에 부각시키고 있다. 기후변화, 감염병 확산, 재난, 빈곤, 사이버 안전 등의 비전통적 안보 의제에 효과적으로 대응하기 위해서는 글로벌 차원, 지역적 차원에서의 포괄적인 협력을 필요로 한다. 그런데 미중 전략경쟁은 안보적 이익을 같이 하는 국가들 간의 협력을 강화시키고 글로벌 차원과 지역적 차원의 균열을 심화시킨다. 최근 우크라이나 전쟁으로 이러한 추세가 더 강화되고 있다. 당장 미중관계에서 기후변화가 중요한 협력의제로 간주되고 있지만 지정학적 갈등이 이러한 협력을 어렵게 만들고 있다. 2021년 9월 존 케리(John F. Kerry) 미국 기후변화특사가 중국에 협력을 요청했을 때 중국의 왕이(王毅) 부장은 미국이 기후변화 방지를 위한 협력을 미중관계의 오아시스로 만들고자 하지만 오아시스 주변이 모두 황량한 사막이면 오아시스가 유지될 수 없다며 사실상 미국의 대중정책 변화를 협력의 전제조건으로 제시한 바 있다. 그 이후 미중이 기후변화 대응 관련 대화를 진행하고 2021년 26차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP26)에서 공동선언을 전격 발표하기도 했지만, 2022년 8월 낸시 펠로시(Nancy Pelosi) 미국 하원 의장의 대만 방문 이후 중국은 기후변화 관련 대화의 중단을 선언했다.

단기적으로는 후자, 즉 전통적 안보 의제에 우선순위가 부여될 수밖에 없다. 이는 실존적 위협과 직접적인 관련이 있기 때문이다. 그렇지만 이러한 추세는 기후변화 등에 대한 글로벌 협력을 어렵게 만들고 인류가 더 큰 실존적 위협에 직면하게 만든다. 한국이 글로벌 중추국가로서 글로벌 협력에 더 적극적으로 참여하고자 할 경우, 이 두 문제 사이의 연계에 어떤 방식으로 대응할 것인가와 관련한 원칙을 수립할 필요가 있다.

의제 간 연계성의 변화는 수준에서의 연계성, 즉 동맹과 (동아시아) 지역협력, 지정학과 글로벌 협력 사이의 연계성에도 직접적인 영향을 주고 있다.

우선, 지역협력은 경제를 중심으로 하고 안보는 한미동맹을 중심으로 하는 방식으로, 양자를 병행시키는 것이 어려워지고 있다. 한미동맹의 강화가 한중관계와 지역협력에 부정적 영향을 주고, 반대로 중국을 포함하는 지역협력을 적극적으로 추구할 경우에는 한미동맹에 부정적 영향을 줄 수 있다. 최근에는 이러한 상호작용이 한반도와 그 주변에서 ‘한미일 대 북중러’의 대립구도를 다시 출현시킬 가능성을 증가시키고 있다.

지역협력과 글로벌 협력의 연계성에서는 지정학이 점차 신냉전적 구조를 만들어내는 방향으로 진전되고 있는데, 이러한 추세가 글로벌 협력과 양립하기 어렵다는 점이 가장 중요한 도전 요인이다. 한국이 글로벌 차원의 행위자인 미국, 일본, 중국, 러시아가 개입된 지정학적 갈등에 연루될 가능성이 증가하고, 이는 글로벌 차원에서 중추적 역할을 추구하는 데 제약 요인으로 작용할 것이다. 그러나 글로벌 협력은 한국이 지정학적 갈등에 따르는 리스크를 관리할 수 있는 기회와 공간을 제공할 수 있기 때문에 이 영역에서 한국의 역할을 제고하기 위한 노력은 계속 필요하다. 반대로 글로벌 차원에서의 갈등이 지정학적 갈등의 증가로 이어질 가능성도 고려해야 한다. 러시아의 우크라이나 침공에 따른 대리제재에 한국이 참여했는데, 이는 동북아시아에서 신냉전적 구도의 출현 가능성을 증가시킬 뿐만 아니라 북러협력을 강화시킴으로써 북한이 더 공세적 대외·대남전략을 구사할 수 있는 조건으로 작용하고 있다.

다른 연계성의 식별도 가능하겠지만, 복합대응전략은 일단 이삼네 가지 연계성에 초점을 맞추어야 한다.

(나) 전략 원칙과 수단

연계성에 대한 대응과 관리를 어렵게 만드는 가장 중요한 원인은 연계를 맺는 요소 사이의 상충이 만들어내는 딜레마적 상황이다. 이 상황에 대응하기 위한, 즉 딜레마적 관계를 관리하는 전략 원칙 중의 하나가 전략적 모호성이다. 그런데 최근 전략적 모호성을 유지하기 어려운 상황이 증가하면서 이를 대체할 수 있는 새로운 접근법의 필요성도 제기되고 있다. 경우에 따라서는 전략적 명확성에 기초해 대응할 필요가 있다는 것이다. 이에 따라 전략적 모호성과 전략적 명확성 사이의 관계가 복합대응전략의 원칙을 세우는 데 있어 가장 중요한 질문으로 제기되고 있다.

아이젠버그(E. M. Eisenberg)는 전략적 모호성을 “의도적인 모호한 소통으로 유연성과 창조성을 발휘하는 데 요구되는 자유, 응집력, 그리고 조정의 필요성을 결합시키는 방식”으로 정의했으며, 행위자들이 다양한 관점을 가지고 있는 환경 속에서는 이러한 전략적 모호성이 특정한 해석에 얽매이지 않는 추상적 원칙에 대한 동의를 형성함으로써 통일된 다양성(unified diversity)을 증진시킬 수 있다고 주장했다.^{113/} 동시에 많은 경우 수용자 측에서 다양한 해석을 할 수 있도록 하는 것이 명확한 이점을 갖는다고 주장했다. 아이젠버그는 전략적 명확성이 더 바람직한 전술 원칙이며 전략적 모호성은 미봉책이라고 이해되는 경우가 많지만, 실제로는 전략적 모호성이 광범위하게 활용될 수 있고 또 상당한 이점이 있는 전략 원칙이라고 주장했다.^{114/}

대외정책에서도 전략적 모호성은 많이 사용되는 개념이지만 명확한 정의에 기초한 것이기보다는 수사적으로 활용되는 경우가 많다.

^{113/} Eric M. Eisenberg, *Strategic Ambiguities* (LA: Sage, 2007), p. 9.

^{114/} *Ibid.*, p. 7.

분석적 개념으로서는 전략적 모호성보다는 건설적 모호성(constructive ambiguity)이 더 많이 사용되었다. 키신저(Henry Kissinger)가 처음 사용하였다고 알려진 이 개념은 “민감한 의제에 대해 의도적으로 모호한 언어를 사용함으로써 특정한 정치적 목적을 달성하고자 하는 것”으로 정의된다.^{115/} 이 정의는 위의 전략적 모호성의 정의와 크게 다르지 않다. 대외관계에서도 상충하기 어려운 요구를 동시에 만족시켜야 하는 경우가 많기 때문에 전략적 모호성, 혹은 건설적 모호성은 보편적으로 활용될 수 있다.

가장 대표적인 사례가 미국의 대만 정책이다. 미국은 중국이 대만을 공격할 경우 대만 방어에 나설 것인지, 아닌지에 대해 명확한 답을 제시하지 않고 있다. 대만 방어를 공약한다면 중국의 강력한 반발로 미중관계가 파탄되고 지역정세의 불안정성이 증가할 가능성이 높고, 반대로 대만 방어에 대한 의무가 없다고 밝히면 대만이 중국의 강압에 대응할 수 있는 힘을 크게 약화시키기 때문이다. 최근 양안관계가 악화되는 가운데 미국 내에서도 전략적 모호성을 포기하고 전략적 명확성을 택해야 한다는, 즉 대만 방어를 공약할 것으로 요구하는 주장들이 제기되고 있지만 공식적으로 채택될 가능성은 높지 않다. 또한 평화협상이나 지역통합 추진에서도 전략적 모호성은 적극적으로 활용된다. 이해관계의 상충, 심지어는 상대를 실존적 위협으로 간주하는 인식이 존재하는 상황에서 협조적 게임(cooperative game)을 진전시키기 위해 전략적 모호성이 필요하다.^{116/}

115/ G. R. Berridge and Alan James, “Constructive Ambiguity,” in *A Dictionary of Diplomacy*, 3rd edition, eds. G. R. Berridge and Alan James (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2012), p. 73.

116/ 유럽통합에서 “건설적 모호성”의 역할에 대한 분석은 Maya Jegen and Frédéric Mérand, “Constructive Ambiguity: Comparing the EU’s Energy and Defence Policies,” *West European Politics*, vol. 37, no. 1 (2014)를 참고.

한국도 딜레마적 상황에 전략적 명확성을 일반적인 원칙으로 삼아 대응하는 것은 부정적 결과를 초래할 가능성이 높다. 어느 한편과 대립적 상황을 초래하고, 그에 따른 비용이 감당하기 어려운 수준으로 증가할 수 있기 때문이다. 따라서 전략적 모호성은 복합대응 전략에서도 여전히 견지해야 할 전략 원칙 중 하나가 되어야 한다. 그렇지만 전략적 모호성의 한계도 인식할 필요가 있다. 압달라와 랭글리(Chahrazad Abdallah and Ann Langley)는 전략적 모호성을 양날의 칼로 규정하고 전략적 모호성이 시간이 지나면서 목적을 달성하는 데 부정적 영향을 미치는 메커니즘을 분석했다.^{117/} 이들은 전략적 모호성이 당장은 다양한 입장 사이의 협력 공간을 만들 수 있지만, 시간이 흘러가면서 내재된 긴장과 갈등이 다시 수면에 떠오르고 수용자들은 메시지의 모호성을 자신에게 유리한 방식으로 해석하고 그에 따라 행동함으로써 전략적 모호성이 효율적으로 작동할 수 없게 되는 결과를 초래한다고 주장했다.^{118/}

압달라와 랭글리는 비즈니스 조직을 대상으로 한 분석을 통해 이탈(runaway), 훼방(interference), 부풀리기(inflation) 등과 같은 수용자들의 대응이 전략적 모호성을 유지하기 어렵게 만든다고 주장했다. 그러나 대외전략에서는 전략적 모호성을 어렵게 만드는 다른 요인을 더 주목할 필요가 있다. 전략적 모호성은 단기적으로는 상충하는 요구를 완충시키고 중장기적으로 이러한 상충적 요소를 극복할 수 있는 협력을 만드는 방식으로 딜레마적 상황에서 벗어나는 것을 추구한다. 그런데 현재 미국과 중국 중 어느 일방이 모호성 내의 이원(duality) 구조를 유지하기 어렵게 만들며 선택을 요구하고 있

117/ Chahrazad Abdallah and Ann Langley, "The Double Edge of Ambiguity in Strategic Planning," *Journal of Management Studies*, vol. 51, issue 2 (2014), pp. 235~264.

118/ *Ibid.*, p. 263.

다. 이에 따라 전략적 모호성이 중장기적으로 기대하는 효과를 만들어내기도 어려울 뿐만 아니라 이를 유지하는 것도 어렵게 만든다.

그렇지만 이러한 상황도 전략적 모호성을 완전히 버려야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 우선, 미중이 전략경쟁을 벌이고 있지만 적어도 지금까지는 전면적 대립은 피하고자 하고 있다. 또한 국제질서의 재편에서 미중관계의 중요성이 차지하는 비중이 매우 크기는 하지만 전적으로 미중관계에 의해서만 좌우되지는 않는다. 미중까지 포함하는 국제적, 혹은 지구적 협력 공간이 존재한다. 이러한 상황에서 한미관계나 한중관계가 양자택일의 문제로 접근할 필요는 없다. 다만 의제에 따라서는 입장을 정해야 하는 상황이 필요하다. 즉 전략적 모호성과 전략적 명확성을 결합시키고, 특히 전략적 명확성을 적용시켜야 할 의제를 선정하는 것이 중요하다.

이는 모호성 유지의 난이도(대안적 선택의 존재 여부), 선택에 따른 비용, 미국 혹은 중국이 제기된 의제에 부여하는 중요성 등을 기준으로 판단해야 한다.

모호성 유지의 난이도 평가는 대안적 선택의 존재 여부에 대한 판단을 포함한다. 대안적 선택을 증가시키는 것은 외교에서 창조성 발휘나 전략적 자율성(strategic autonomy)의 영역이다. 전략적 자율성은 유럽의 대외정책 관련 논의에서 발전된 개념인데, 최근 한국의 대외정책의 방향으로도 제기되고 있다. 그런데 유럽연합도 의제를 독자적으로 설정할 능력, 그리고 이 의제를 추구할 수 있는 수단 등과 관련해 많은 제약에 직면하고 있다. 경제 영역에서는 일정한 진전이 있지만, (군사)안보 영역에서 이 한계는 여전히 뚜렷하다. 이 때문에 로만(Sascha Lohmann)은 유럽에서의 전략적 자율성은 특정한 최종 상태를 갖는 것이 아니라 정책 영역과 시간의 차이에 따라 다른 수준을 보이는 실행(practice) 차원에서 이해해야 한다고 그 수

행적 성격을 강조했다.¹¹⁹⁾

한국이 주권국가로서 국제사회에서 자율성을 제고하는 것은 기본적인 목표이며 지속적으로 이를 위한 자원을 확보하고 이러한 요구에 부합하는 전략을 수립해야 한다. 그렇지만 이를 대외전략의 기본 방향으로 특별히 강조할 필요는 크지 않다. 주권체로서의 요건을 갖추고 있기 때문에 대외정책에서의 자율성은 유럽연합보다도 더 실행 차원의 문제이다. 즉 전략적 자율성의 선언보다는 중장기적으로 자율성을 제고할 수 있도록 군사력, 경제력을 강화시켜 가면서 제기된 의제에 대하여 창조적으로 대응할 수 있는 아이디어와 이에 대한 사회적 합의를 형성해가는 데 더 초점을 맞추어야 한다. 한국이 다자 외교에서 적극적 역할을 하고 외교를 다변화시키는 것이 이에 큰 도움을 줄 수 있다. 아세안과의 외교가 이러한 차원에서 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 중장기적으로는 유럽과의 협력도 같은 의미를 가질 수 있다. 이러한 다층적 노력을 통해 한국이 대안적 선택 공간을 확대하게 되면 전략적 명료성은 강요된 것이 아니라 한국의 능동적 선택이 될 수 있다.

선택에 따른 비용에 대한 평가는 우리의 감당 능력과 비용에 대한 다른 보상 방안을 검토하는 것이다. 어떻든 우리의 능동적 선택에 따른 것이 아니라 불가피하게 전략적 명료성을 택해야 하는 상황에서는 비용에 대한 평가가 매우 중요하다. 비용에 대한 평가는 단순히 경제적 비용만이 아니라 안보, 가치 등도 평가 기준이 되기 때문에 매우 복잡하고 논쟁적 문제이다. 물질적 차원의 이익들을 비교하는 것도 어려운 문제이지만, 이익과 가치 사이의 균형을 어떻게 확보할 것인가는 더 어려운 문제이다. 여기서는 한국의 가치외교가 특

119) Sascha Lohmann, "European Strategic Autonomy: The Test Case of Iran," *European Review of International Studies*, vol. 8, no. 3 (2021), p. 452.

정 국가의 가치를 선택하는 것이 아니라는 점을 명확하게 하는 것이 필요하고 바람직하다. 또 같은 가치를 추구하더라도 반드시 같은 전략을 추구하는 것이 아니며 국가이익을 고려한 정책 수단과 방법을 만들어야 한다.

마지막으로 의제의 중요성에 대한 판단에서는 미중이 이 의제에 대해 부여한 중요성의 비교가 중요하다. 미중이 문제가 되는 모든 의제에 같은 정도의 중요성을 부여하는 것은 아니다. 이 차이를 정확하게 평가하고 대응한다면 우리가 선택할 수 있는 공간을 넓힐 수 있다.

전략 수단적 측면에서 복합대응전략은 의제에 따라 다양한 수단을 활용할 수 있다. 동맹, 헤징, 제도를 통한 결속(binding) 등이 주요 수단으로 제시되고 있다.^{120/} 이러한 다양한 전략 수단 사이의 상충이나 시너지 관계를 고려하며 각 전략 수단의 활용 여부 및 활용 방식으로 결정해야 한다. 동맹과 제도를 통한 결속의 경우는 그 수단의 목표와 의미가 비교적 명확하지만, 헤징은 매우 다양한 해석의 여지가 존재한다. 따라서 헤징이 전략수단으로 활용되기 위해서는 그 의미를 더 명료하게 정의할 필요가 있다. 헤징은 반대방향의 결과를 만들어내는 선택들에 동시에 자원을 투입하는 것이다. 리스크와 국가이익의 복합성과 연계성이 이러한 선택을 필요하게 만든다. 따라서 헤징은 상황 혹은 의제 의존적이다. 하나의 선택에 따른 비용을 완화할 수 있는 수단을 그때그때 찾아 활용해야 한다. 즉 어떤 방식으로든 선택이 이루어진다면 이 선택이 다른 영역의 국가이익을 훼손하지 않도록 관리하기 위한 방안을 동시에 고려해야 한다. 예를 들어 한미동맹을 강화하는가 아닌가는 동맹전략의 영역이다.

^{120/} 대국경쟁에 대한 다른 국가들의 대응전략 목록에 대해서는 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, p. 472를 참고.

그리고 한미동맹을 강화하는 것이 결정되면 그것이 초래하는 비용을 완화시키기 위해 헤징전략이 활용될 수 있다.

(다) 시간과 자원

시간 층위는 상황이 유동적이라는 데서 중요성을 갖는다. 현재 2030년까지의 시간대 내에서도 국제질서의 구조가 크게 바뀔 수 있다. 따라서 현재 대외전략의 연속과 변화의 관계를 상황 변화에 맞게 조정해가야 한다. 단기적 전략에 초점을 맞추어야 하지만, 중장기적으로 새롭게 등장할 기회와 도전 요인을 예상하고 그에 대한 대응 전략을 준비해가는 과정도 필요하다.

정책 자원 층위에서는 향후 국제질서의 변화에 대응하는 데 관련된 자원(경제, 군사, 문화 등의 영역)을 식별하는 것과 이 자원을 확보하고 효과적으로 배합하는 방식을 개발하는 것이 중요한 과제로 제기되고 있다. 경제에서는 기술적 요소가 매우 중요해지고 있으며, 군사 영역에서도 위협의 정의와 그 위협에 효과적으로 대응할 수 있는 방식과 그에 필요한 자원을 확정하는 것이 중요하다. 또한 문화적 자원을 강화해야 한다. 이때 산업적 확산을 직접적으로 지원하는 방식보다 문화적 연결의 지속 가능성을 보장할 수 있는 인프라를 구축하는 데 초점을 맞추어야 한다. 예를 들어 ‘K-문화’에 대한 관심 증가를 한국어의 국제화로 이어가기 위한 전략과 자원 투입이 필요하다.

(라) 체계의 구조

위의 네 층위는 전략 결정과 집행의 흐름에서 각각 다른 위치를 점하고 있다. 전략의 수립은 연계성의 식별부터 시작된다고 할 수 있다. 그리고 식별된 연계성에 대한 전략적 방침을 수립하는 것까지

가 전략 결정 과정에 해당된다. 그리고 이 전략을 수립하기 위한 자원을 확보하는 것부터가 전략 집행의 단계에 속한다. 그리고 전략을 실행할 때는 상황 변화가 전략 집행에 미치는 영향을 같이 고려해야 한다. 대외전략의 경우, 우리가 통제하기 어려운 변수가 많다는 점에서 시간적 차원에서 발생하는 상황에 대한 예상과 대응방안을 수립해놓아야 한다. 그리고 집행 단계에서 새롭게 제기된 문제는 피드백을 통해 전략을 수정하는 과정도 진행되어야 한다.

그림 Ⅲ-1 복합대응전략의 체계



출처: 저자 작성.

다. 복합대응전략의 주요 목표

복합대응전략은 리스크와 국가이익 사이의 연계성을 어떤 방식으로 관리해가며 국가이익을 실현할 것인가와 관련해 앞의 논의에 기초해 한미동맹과 한중협력의 양립성 확보, 하이브리드(hybrid)식 경제협력네트워크 구축, 지역과 글로벌 차원에서 새로운 외교공간 창출, 대외전략과 남북협력의 정합성 유지, 이익과 가치의 균형, 전략적 수월성 추구 등의 여섯 가지 목표를 제시한다.

(1) 한미동맹과 한중협력의 양립

동맹과 협력을 양립시키는 것이 점차 어려워지고 있지만 양자택일의 문제는 아니다. 동맹과 협력을 양립시킬 수 있는 공간을 확보하기 위한 노력이 계속 필요하다.

우선, 한미동맹의 발전이 중국에게 실존적 위협으로 간주되지 않도록 해야 한다. 한미동맹이 중국이 개입된 지역 분쟁에 관여하게 되는 상황을 방지할 수 있다면, 다른 영역의 문제는 한중 간 전략갈등을 초래하지 않도록 관리할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 한국이 미국의 대중 군사견제에 지나치게 연루되지 않아야 하며 이에 따른 위협에 대해 미국을 이해시키기 위한 사전적 노력이 필요하다. 중국도 한국과의 관계가 대립하는 방향으로 나아가지 않도록 관리하고자 하고 있다. 예를 들어 미국이 주도하는 산업 및 기술 네트워크에 참여하는 문제에 대해서 중국은 비례적 대응은 하겠지만 한중관계 전반을 위기에 빠뜨리는 방식으로 대처하지 않을 것이다.

한중협력은 공유된 원칙에 기초한 지역협력 유지라는 틀 속에서 발전시킬 수 있다. 이는 한국과 중국의 힘의 비대칭성 증가에 대응하는 데도 유효하다. 경제 영역에서는 RCEP, 정치 영역에서는 ‘ASEAN+3’가 이를 위한 제도적 기초를 제공해주고 있다. 다자무역체제의 강화와 공정무역이라는 원칙에 대해서는 양국이 입장을 같이 하고 있고, 이러한 규범에 기초해 우리가 중국에 요구할 사항은 분명하게 요구할 수도 있다. 재난대응, 기후변화 등이 새로운 협력공간이 될 수 있다. 한반도 문제와 관련해, 특히 북핵에 대한 대응에서도 양국의 입장이 일치하지는 않지만 적어도 한반도의 안정을 유지하는 것이 양자 모두의 이익에 부합하기 때문에 여전히 협력공간이 존재한다.

특정 의제와 관련해 미중 사이에서의 선택이 이루어지고, 이것이 한중 혹은 한미 간 갈등 요인으로 작용하는 경우가 출현할 수 있다. 이때에도 한국은 이 선택이 한국의 국가이익에 필요한 이유를 설명할 수 있어야 한다. 그리고 선택이 불가피하거나 필요한 의제를 사전에 선별하고 그에 대한 관리 혹은 대비 방안을 수립해둔다면 대외 전략을 더 효과적으로 실행할 수 있을 것이다.

(2) 경제협력의 기본 네트워크 유지와 다층적 협력 메커니즘 구축 병행

안보-경제 연계가 새로운 방식으로 진행되면서 한국은 경제·기술 영역에서 새로운 선택들을 요구받고 있다. 미국은 미중 전략경쟁에서 다양한 경제제재 수단을 활용하고 있는데 그중 기술 협력과 통제가 핵심 수단이 되고 있다. 그리고 서구 국가들과 함께 높은 수준의 노동·환경·안전 규범을 기초로 하는 새로운 경제네트워크 구축을 시도하고 있다. 한국도 이러한 시도에 참여할 것을 요구받고 있다. 문제는 이러한 시도가 한중관계에 부정적 영향을 미치고, 글로벌 차원의 경제협력에도 부정적 영향을 미칠 수 있다는 데 있다.

그러나 현재 국제사회에서 다양한 범위와 수준에서 경제협력이 이루어지고 있기 때문에, 미국의 움직임에 중국이 강하게 비판하겠지만 이것이 전면적 대립과 갈등을 초래하는 요인이 되지는 않을 것이다. 이 문제에 대해서는 미국이 중국보다 더 높은 중요성을 부여하고 있다는 점도 중국의 대응이 안보 문제와 직접 연관되지 않는 절제된 방식으로 이루어질 가능성을 높인다. 즉 중장기적으로는 독자적 공급사슬을 확보하고 핵심 기술의 자주화를 촉진하는 것이 중국의 주요 대응 방식이 될 것이다. 그리고 시장 등을 활용해 다른 국가들이 미국 주도의 경제네트워크에 참여하는 것을 적절한 수준

에서 견제하고자 할 것이다. 따라서 한국이 다양한 경제협력네트워크에 동시에 참여하며 네트워크의 개방성 제고라는 원칙에 입각해 행동한다면, 이와 관련한 문제를 관리하는 데 큰 어려움은 없을 것이다. 다만 기업별, 산업별로는 더 심각한 리스크에 노출될 수 있기 때문에 이를 축소하고 보완할 수 있는 방안에 대한 연구가 필요하다. 그리고 디지털 무역, 환경 등 새로운 무역규범의 형성에서 인류의 공동이익 진전을 지향하는 글로벌 협력이 중심이 될 수 있도록 해야 한다.

이러한 대응방안은 디커플링이나 리커플링보다 하이브리딩(hybridizing)으로 정의할 수 있다. 여기서 아세안 등의 유사입장국과의 협력이 중요하다. 중장기적으로 이 영역에서 일본과의 협력을 진전시키는 것도 중요한 과제이다. 다만 이는 일본의 정치상황이라는 우리가 통제하기 어려운 변수가 있기 때문에 서두를 일은 아니며 지역협력이라는 틀 속에서 점진적으로 추진해야 한다.

(3) 지역협력의 다원화와 글로벌 협력을 통해 새로운 외교공간 창출

복합대응전략의 적극적 측면은 지역협력과 글로벌 협력에서 한국의 이니셔티브를 강화하는 것이다. 현재 한국은 이를 위한 물질적, 제도적, 그리고 문화적 자원을 갖추어 가고 있다. 비록 지정학적, 지정학적인 제약으로 이러한 자원을 글로벌 차원으로 적극적으로 투사하는 데 어려움이 있지만, 이제는 지역협력과 글로벌 협력에서 더 적극적 역할을 수행하는 것을 지향해야 한다. 지역협력에서는 ASEAN을 넘어 EU, 중동, 아프리카, 중남미 외교를 강화해야 한다. 글로벌 협력에서는 공정무역, 환경, 보건 등의 영역에 초점을 맞추어 이니셔티브를 발휘할 필요가 있다.

이는 여러 연계성이 만들어내는 딜레마에 대응하는 데 유리한 조건을 창출할 수도 있다. 미중 전략경쟁에 대한 대응에 세 가지 효과를 기대할 수 있다. 첫째는 제도를 통해 미중관계의 협력적 측면을 유지시키고 확대시킨다. 이는 미중의 대립과 그로부터 제기되는 선택의 압력을 낮춘다. 둘째는 헤징 수단으로 활용할 수 있다. 미중 전략경쟁에 대응하는 과정에서 지불하게 되는 비용을 줄이거나 보완할 수 있는 공간이 된다. 마지막으로 전략적 자율성을 제고할 수 있는 공간을 제공할 수 있다. 우리가 국제사회에서 역할이 증가할수록 주변 대국들과의 관계에서 더 유연하고 자율적으로 움직일 수 있다.

다만 글로벌 협력에서는 어느 정도의 자원을 투입할 것인가에 대한 국내의 공감대를 형성하는 것이 새로운 과제이다. OECD의 통계에 따르면, 2021년 국민총소득(Gross National Income: GNI) 대비 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA) 비율은 UN의 권고인 0.7%는 물론이고 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC) 회원국 평균인 0.33%의 절반 수준에도 훨씬 못 미치는 0.16%(회원국 중 25위)에 머무르고 있다.^{121/} 이러한 상황에서는 지역협력이나 글로벌 협력에서 능동적 역할을 하는 것이 어려울 뿐만 아니라 한국에 대한 부정적 인식이 증가될 가능성이 높다. 즉 글로벌 중추국가 비전은 이를 실현시키기 위한 추가적 자원의 투입을 필요로 한다는 점을 고려한 추진전략 수립이 필요하다.

^{121/} 외교부, “2021년 ODA 지원실적은 28.6억불로 대폭(26.9%) 증가 OECD 개발원조위원회 회원국 중 15위,” 2022.4.12., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=372250> (검색일: 2022.8.5.).

(4) 이익과 가치의 균형

가치외교의 비중이 높아지는 상황에서 가치외교가 국가이익과 상충하지 않고 균형을 이루거나 양자가 선순환할 수 있도록 하는 전략을 추구해야 한다.

대외전략은 국가이익을 핵심적 원칙으로 할 수밖에 없다. 미국도 가치외교를 주장하지만 국가이익을 위해 가치적 측면에서는 상당한 유연성을 발휘해왔고, 이 때문에 가치외교에서 이중기준을 적용한다는 비판을 받아왔다. 그러나 인류가 공동으로 지향할 가치를 증진시키는 것은 지구촌 모든 국가의 의무이기도 하다. 그리고 한국의 국제사회에서의 지위가 높아짐에 따라 이러한 의무를 더 충실하게 수행할 필요성도 증가하고 있다.

가치외교에서 한국이 추구하는 가치를 더 명료하게 제시할 필요가 있다. 특히 국제사회에서 가치의 추구하고 특정한 정치모델을 다른 국가들에게 요구하는 것이 구분될 필요가 있다. 이러한 구분이 불분명할 경우 가치외교는 아시아, 아프리카, 중동, 중남미 국가들과의 외교에 장애 요인으로 작용할 수 있다.

여기서 가치는 국제사회를 규율하는 측면에 초점이 맞추어져야 한다. 이와 관련해 한국은 자유주의적 국제질서를 유지하고 강화하는 것을 우선적 목표로 삼아야 한다. 주권과 영토의 상호존중에 기초한 국가 간 관계, 다자주의적 경제질서, 그리고 인권 등의 국제사회가 합의한 보편적 가치 등이 이와 관련한 핵심 내용이다. 이 중 인권과 관련한 대외적 행동과 발언이 다른 국가이익과 상충할 가능성이 있다. 이 문제는 두 가지 방식으로 해결되어야 한다. 첫째, 인권 문제의 실질적 해결 추구를 원칙으로 삼아야 한다. 인권 문제의 과도한 정치화(politicization)를 방지해야 한다. 둘째, 같은 가치를 추구하더라도 국가에 따라 그 실현방식이 다르기 때문에 국제인권

증진을 위한 한국적 기여방식을 만들어가야 한다.

마지막으로 가치에 대해서도 한국적인 해석이 필요하다. 빈곤, 생태, 성평등의 의제가 가치외교의 주요 내용으로 포함되어야 한다.

(5) 대외전략과 대북전략의 정합성 확보

국제질서 변화와 북한의 핵·미사일 능력 고도화는 한반도 비핵화와 평화체제의 구축이 장기적 과정이 될 수밖에 없게 만들고 있으며 또 북한 리스크도 증가시키고 있다. 특히 미중 전략경쟁과 우크라이나 전쟁으로 인한 미국과 러시아의 대립은 북한의 군사적 행동반경을 크게 확대시키고 있다.

이러한 상황에서 남북관계가 어떻게 변화되는가가 복합대응전략의 수립과 추진에 주요 변수가 될 것이다. 가장 큰 문제는 대북전략과 대외전략의 정합성을 어떻게 확보할 것인가의 문제이다. 대북전략이 대외전략 기초와 충돌하거나 대외전략이 남북관계를 악화시키는 결과를 초래하는 것 모두 문제적 상황이다. 정합성을 확보하는 것은 통일성의 강화를 통해서만 이루어지는 것은 아니다. 양자의 상충성을 완화시키는 것을 통해서도 이루어질 수 있다. 단기적으로는 이러한 방향의 대응이 더 중요하다.

우선, 주변 주요 국가들 사이의 입장 차이가 있더라도 한반도 문제와 관련한 협력의 필요성에 대한 공감대를 유지하고 강화해야 한다. 우크라이나 전쟁 정세 속에서 한반도에서의 긴장 고조는 미국, 중국, 러시아 모두에게 부담이 되기 때문이다. 특히 중국, 러시아 등과 한반도 정세를 관리하기 위한 논의와 협력이 계속 유지되어야 한다.

이와 함께 북한의 공세적 전략에 대해서도 유연한 대응이 필요하다. 즉, 남북관계가 회복 불가능한 상태까지 나아가지 않도록 사전

적으로나 사후적으로 관리하는 것이 필요하다. 이에 실패할 경우 한국의 대외전략 전반에 큰 부담이 될 것이다. 중장기적으로는 한국이 남북관계를 주도할 수 있는 정치적, 경제적, 군사적 환경을 조성해 가야 한다.

(6) 실행 수월성(operation excellency) 확보

복합대응전략은 다양하고 상충적 요소가 있는 전략들을 활용하며 목표를 실현해야 한다. 따라서 이를 위해서는 방향, 수단, 목표의 적절성에 대한 논의 못지않게 실행 수월성의 보장이 중요하다. 특히 전략적 모호성의 관리에 이것이 더 중요하다.^{122/} 상황과 의제에 부합하는 수단의 결정과 관련한 조정 프로세스를 체계화할 필요가 있다.

이를 위해서는 지금까지 대외정책결정 메커니즘 전반을 평가하고 필요한 개선 조치를 취해야 한다. 비전통안보 의제를 기존의 외교안보정책 결정과 집행 체제 내에서 어떤 방식으로 다룰 것인가, 경제안보 관련 정책 결정과 집행 체제를 어떻게 구축할 것인가 등이 새로 제기되고 있는 과제이다. 글로벌 중추국가의 지향에 맞게 외교 다변화와 글로벌 협력을 위한 국가적 차원의 역량을 강화하는 것도 중요한 과제이다. 이러한 과제는 정부 부처 간 역할 조정만이 아니라 정부와 민간, 학계의 협력도 중요하며 이를 더 체계화시키는 메커니즘 구축도 필요하다. 동시에 자원 규모 및 분배 방식의 적절성에 대한 검토와 그에 기초한 새로운 방안 마련도 필요하다.

^{122/} Charles F. Hermann, "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy," pp. 13~20.

(7) 목표 사이의 관계

복합대응전략을 추진하는 데 있어 위의 주요 목표들 사이의 조화를 어떻게 확보할 것인가도 중요한 문제이다. 가장 바람직한 것은 이 목표들을 병행해 추구하는 것이지만, 자원 배분의 우선순위를 정하거나 시급성을 판단하는 데 있어 경쟁적 측면이 없지 않다. 기본적으로는 이 역시 매우 유동적일 수밖에 없기 때문에 실행 과정에서의 수월성 확보가 중요하다. 실행과정에서 각 목표의 추구가 서로 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 함으로써 상충적 측면을 최소화해야 하며, 동시에 상황의 변화를 반영해 자본 배분의 방식이나 시급성에 대한 판단을 조정해가야 한다.

실행 과정에서의 수월성 확보를 제외한 나머지 다섯 가지의 목표들 중에서는 중단기적으로 볼 때 한미동맹과 한중협력의 양립성을 유지하는 것이 가장 우선적 목표이다. 이로부터 사회적 이익이나 핵심 이익을 지키고 증진시키는 것과 연관된 의제들이 도출되기 때문이다. 경제협력의 기본 네트워크 유지와 다층적 협력 메커니즘 구축 병행, 지역협력의 다원화와 글로벌 협력을 통해 새로운 외교공간 창출, 이익과 가치의 균형 등은 그 자체로 다른 리스크 관리나 국가이익의 실현에 필요한 목표이지만, 동시에 한미동맹과 한중협력의 양립성을 제고시키는 데도 중요한 의미가 있다.

대외전략과 대북전략의 정합성 확보는 다른 목표들과 강하게 상충하거나 강한 시너지 효과가 발생할 가능성이 있는 목표이다. 즉 한반도 정세의 불확실성이 높아질수록 다른 목표를 추구하기가 힘들며 한반도 정세의 변화는 한국이 주도할 수 있으면 다른 목표들을 달성하는 데 매우 유리한 환경을 조성할 수 있다. 즉 미중 전략경쟁을 제외하면 한국 대외전략에 가장 큰 변수라고 할 수 있다.

3. 소결

1절에서 설명한 것처럼 최근 한국에서는 따라가기식(catch-up) 발전과정에서 형성된 국가정체성(중진국 정체성)과 비전이 글로벌 차원에서 더 적극적 역할을 추구하는 국가정체성과 비전으로 전환되어 왔다. 중견국가, 선도국가 등의 비전이 논의된 바 있고, 글로벌 중추국가도 그 연속성에 있다. 다만 글로벌 중추국가 비전은 더 다양한 영역에서 적극적인 역할을 추구하고 그 역할을 중추(pivot)로 제시했다는 점에서 차이가 있다.

이 구상을 실현하기 위한 국가행동 방식이나 이를 뒷받침하기 위한 전략에 대한 논의는 아직 부족하다. 예를 들어 글로벌 중추국가는 대외전략에서 ‘가치’적 요소를 강화하고자 하고 있으나 글로벌 차원에서 요구되는 가치는 무엇인지, 그리고 이 가치를 실현시키기 위한 구체적 전략은 무엇인지, 가치와 이익의 균형을 어떻게 유지할 것인지 등의 문제에 대한 명확한 답이 제시되지 않았다. 이러한 질문들에 대한 해답은 한 번에 찾을 수 있는 것이 아니라 구체적 상황에 대응하는 다양한 실천의 축적 위에서 만들어져야 한다. 이 글은 이와 관련한 두 개의 주요 과제를 제시하는 것으로 마무리하고자 한다.

우선, 글로벌 중추국가 비전의 실행을 위한 인프라의 구축이 필요하다. 한국이 추구하는 글로벌 가치가 무엇인지를 명확하게 하는 과정이 필요하다. 국가정체성을 대외적으로 확산하는 식의 가치외교는 다른 국가 행위자들의 반발과 의심을 초래할 수도 있다. 따라서 글로벌 차원에서 공감대를 형성할 수 있는 방식으로 가치를 구성해 가는 것이 중요하다. 그리고 기후변화, 탈빈곤, 평화, 생명안전(자연재해나 감염병 대응) 등과 관련한 한국의 기여 방안을 수립해야 한다. 이러한 실천적 기반이 있어야 한국이 추구하는 국가정체성이

나 가치가 다른 국가들의 가치와 조화를 이루고 확장될 수 있다.

그런데 이 점에서 한국의 역할은 매우 부족하거나 심지어 국제사회에 부정적 인상을 주는 면도 있다. 현재 한국의 ODA 기여는 OECD 회원국 평균의 절반 수준에도 훨씬 못 미친다. 그리고 기후변화와 관련해서도 1인당 온실가스 배출량은 사우디아라비아, 캐나다, 미국, 오스트레일리아에 이어 5위를 기록하고 있다. 이러한 상황을 변화시키기 위해서는 자원의 추가 확보 및 투자가 필요하며 이와 관련한 국내적 합의를 형성하기 위한 노력이 필요하다. 글로벌 중추국가 비전은 일방적 선언이 상호주관적 상호작용을 거치며 구현되어야 한다.

그리고 복합대응전략을 실행하기 위한 정책 결정과 집행 메커니즘의 구축도 새로운 과제로 제기된다. 2절에서 논의한 것처럼 현재 대외관계에서 등장하는 과제들은 이슈나 수준에서 복합적 성격이 증가하고 있으며, 기존 대외정책 결정 및 집행 메커니즘으로 이에 대응하는 것이 어려워지고 있다. 당장 경제와 안보의 연계성이 높아지고 있는데 앞으로 이 문제에 대한 대응을 경제 관련 부처가 주도하며 관리할지, 아니면 안보 관련 부처가 주도하며 담당할지는 해결이 쉽지 않은 문제이다. 기후변화 대응도 안보, 경제, 사회 정책들의 조정을 필요로 한다. 대외정책과 대북정책의 관계를 관리하는 것도 분단 상황에서는 계속 피할 수 없는 문제이다.

현재 출현하고 있는 개별 이슈들은 일단 대통령실 등에서 조정 역할을 수행하며 관리할 수 있으나, 이와 관련된 이슈가 증가할수록 이러한 방식으로 대응하기 어렵게 될 것이고 중장기적 전략을 수립하는 것은 더 어렵다. 이 문제에 대한 제도적 해결 방안을 고민할 필요가 있다.

두 가지 차원에서의 접근이 가능하다. 첫째는 개별 부처에서 리스

크나 과제의 복합성 증가 문제에 대응하기 위한 기구 조정 방안을 마련하고, 대통령실이나 총리실 차원에서 부처별 방안을 비교 및 조정을 한 이후 최종 조정 방안을 제도화시키는 것이다. 둘째 차원은 새로운 정책조정기구의 설치이다. 이 글에서는 미국의 소위 정책 ‘짜르’ 방안도 참고할 만한 대안으로 제시했다. 이는 핵심적 과제에 대한 종합적 전략 수립과 부처 간 역할 조정을 위한 임시적 정책 조정 및 집행 기구이다. 지금까지의 대통령실 산하 각종 위원회 조직 보다는 더 권한과 책임이 분명한 기구가 되어야 한다. 물론 이와 관련한 대통령 권한에 대한 법적 검토에 기초해 관련 방안을 만들어야 한다.

IV. 한국의 복합대응 대외전략

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

한국의 복합대응 대외전략

1. 대미 복합대응전략

가. 한미관계의 현황 평가

한국이 미중관계에서 복합대응 대외전략을 펴나갈 때 가장 중요한 대외관계 중의 하나는 대미관계이다. 한미 군사동맹의 파트너 국가일 뿐 아니라 군사, 안보 분야를 넘어 경제, 기술, 보건, 환경 등 전 분야에 걸쳐 긴밀한 관계를 유지하는 상대국이기 때문이다.

미국은 현재 중국에 대한 전략경쟁을 본격화하고 있다. 현재까지 미국은 대중전략과 긴밀한 관계를 맺는 여러 문서들을 통해 대중정책을 제시해왔다. 바이든 정부의 국가안보전략(National Security Strategy)은 2022년 출간을 예정으로 하고 있고, 트럼프 정부 때 출간된 2017년의 국가안보전략이 핵심 내용에서는 유지되고 있다. 트럼프 정부는 2018년 국방전략 요약본을 출간했고, 이어 바이든 정부 등장 이후 『잠정국가안보전략지침(Interim National Security Strategic Guidance)』, 미국 의회의 「혁신경쟁법안(The United States Innovation and Competition Act: USICA)」 등을 출간하여 대중전략의 기본을 제시하고 있다. 트럼프 행정부가 출간한 인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy of the United States) 관련 보고서들

에 이어 해외주둔미군재배치계획(Global Posture Review) 요약본, 핵태세검토(Nuclear Posture Review: NPR) 요약본, 국방전략(National Defense Strategy) 요약본 등도 출간하였다.^{123/}

본서의 II장에서 논의된 바와 같이 미국의 대중 견제, 혹은 봉쇄의 전략에 대해 중국은 탈봉쇄 및 자신의 영향권 설정을 추구하고 있다. 미국의 문서들 속에 나타난 미국의 대중전략은 인도-태평양 전략이라는 큰 틀에서 나타난다. 미국이 추구하는 인도-태평양 전략의 목적은 개방되고 자유로운 지역을 만드는 것으로, 미국은 물론 동맹 및 파트너 국가들의 안보와 이익을 위해 자유롭고 개방된 인도-태평양을 만들고 회복탄력성이 강한 지역을 만들겠다고 말하고 있다. 그리고 미국은 중국이 기존의 자유주의 국제질서를 강압적으로 변경하는 세력변경세력이라고 규정하고, 가장 중요한 전략적 경쟁자라는 생각을 가지고 있다.^{124/}

한미관계 관련해서 중요한 부분은 동맹전략으로 미국은 대중 견제 전략을 추구할 때 같은 생각을 가진 동맹 및 파트너와 함께 전방위적으로 여러 분야에 걸친 협력을 강조하고 있다. 미국 스스로가 양자는 물론, 소다자, 지역, 지구 차원의 복합 기구를 구상하고 있다. 미국은 양자동맹을 활성화하고, 양자동맹국들 간 상호 네트워크를 강화하면서 4개국 협의체인 쿼드(Quad)와 안보, 과학기술 협의체인 오키스(AUKUS) 등 소다자주의 협의체를 활성화하고 있다. 또한 유럽과 아시아 국가들 간 네트워크도 강화하여 다차원적인 동맹,

^{123/} John J. Mearsheimer, "The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics," *Foreign Affairs*, November/December 2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-10-19/inevitable-rivalry-cold-war>> (Accessed September 18, 2022).

^{124/} Edoardo Campanella, "Understanding the US-China Rivalry," *Project Syndicate*, August 12, 2022, <<https://www.project-syndicate.org/onpoint/us-china-relationship-history-and-strategies-for-managing-by-edoardo-campanella-2022-08?barrier=accesspaylog>> (Accessed September 18, 2022).

파트너 정책을 제시하여 이행하고 있다.^{125/}

내용적으로는 전 세계의 민주주의를 활성화하는 것이 중요한 정책 목표라고 제시하고 있다. 적대적인 적의 침략을 억제하고 방어하기 위해 전 세계의 동료 민주주의 국가와 공동 정책을 추진한다는 것이다. 동맹국 및 파트너와 함께 대중 견제는 물론, 초국경적 위협, 사이버 공격, 허위 정보, 디지털 권위주의에서 기반 시설 및 에너지 강압에 이르기까지 민주주의를 겨냥한 새로운 위협에 대처할 것을 주장하고 있다. 또한 내부에서 민주주의를 부패시키고 독재 국가가 민주주의 제도를 약화시키기 위해 점점 더 무기화하는 부패에 맞서는 데 특별한 목표를 추구하며, 인권을 수호하고 보호하며 모든 형태의 차별, 불평등, 소외에 대처한다고 주장한다. 이러한 목표는 민주주의 대 권위주의의 양대 진영론의 양태를 띠고 있다.^{126/}

한국은 2021년 5월 21일 한미정상회담과 2022년 5월 21일 한미정상회담을 통해 전방위적인 한미관계 강화를 추진한 바 있다. 북핵 문제 해결과 한반도 평화프로세스를 위한 협력은 물론, 대북 확장억제, 경제제재, 그리고 관여 정책의 여러 부문을 조합하려는 것은 문재인 정부와 윤석열 정부의 공통된 과제였다. 이 밖에도 남중국해, 대만 등을 포함한 인도-태평양 안보 문제, 공급망, 기술 등을 포함한 경제 문제, 보건, 기후, 환경, 원자력, 우주, 인적 교류 등 한미관계의 거의 모든 이슈영역이 정상회담에서 다루어졌다.

125/ Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, "Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China," *Foreign Affairs*, September/October 2019, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-without-catastrophe>> (Accessed September 18, 2022).

126/ Richard Fontaine, "Washington's Missing China Strategy: To Counter Beijing, the Biden Administration Needs to Decide What It Wants," *Foreign Affairs*, January 14, 2022, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-01-14/washingtons-missing-china-strategy>> (Accessed September 18, 2022).

한국의 외교환경과 리스크의 성격이 복합화되고 이슈들, 각 차원들이 연계됨에 따라 한미관계도 이슈 부문의 포괄성과 복합성을 가지게 되었을 뿐 아니라 다루는 지리적 영역에서도 한반도를 넘어, 지역과 지구로 점차 광범위해지는 특징을 가지는 것이 확실하다. 또한 시기적으로도 단기적인 문제를 다룰 뿐 아니라 중장기 과제도 함께 다룸으로써 한미관계가 복합협력관계로 나아가고 있다. 특히 윤석열 정부는 한미동맹을 포괄적 전략동맹으로 발전시키고 한국 외교정책의 주축으로 삼겠다고 하여 중요성을 더하고 있다.

나. 대미 리스크의 특징과 유형

한국이 대미 전략에서 한국이 당면할 수 있는 복합 리스크는 다음과 같다. 첫째, 군사와 안보 동맹국으로서 미국의 대중 군사 충돌에 연루될 수 있는 가능성이다. 본서의 II장과 III장에서 논의된 바와 같이 한국은 대미 전략과 대중 전략을 연계시켜 복합적으로 발전시켜야 하는 어려운 과제를 안고 있다. 미국은 중국과 다양한 분야 경쟁을 벌이고 있지만 궁극적으로 군사, 안보 분야의 경쟁이 승패를 좌우할 것으로 생각한다.^{127/} 회색지대, 통상전력 분야의 경쟁을 거쳐 결국 핵무기와 같은 대량살상무기 분야의 경쟁이 미중 간 군사균형을 결정할 것이다. 미국은 동맹국, 파트너 국가들과 함께 중국을 억제하는 통합억제전략을 추구하고 있는 만큼, 미국의 인태안보전략에서 한국과 같은 동맹국들은 미국의 안보전략에 일정 부분 참여할 수밖에 없다.^{128/}

127/ Hal Brands and Michael Beckley, "What Does China Want?: Beijing's ambitions are about to crash into its problems," *Foreign Policy*, August 13, 2022, <<https://foreignpolicy.com/2022/08/13/what-china-wants-us-conflict/>> (Accessed September 18, 2022).

128/ Wu Riqiang, "Assessing China-U.S. Inadvertent Nuclear Escalation,"

미중 양국의 갈등이 발생할 수 있는 대표적인 열전 가능성의 지역으로 남중국해, 동중국해, 대만, 그리고 한반도가 언급된다. 한국은 이미 2021년 5월 21일, 그리고 2022년 5월 21일 두 차례의 정상회담에서 남중국해에서 항행의 자유 및 대만 해협의 안정 유지에 대해 미국과 공통의 관심사를 표한 바 있다. 남중국해에서 중국의 회색지대 전략이 전면적인 통상전으로 확대되고 한국의 수송로에 사활적 침해가 생길 경우 한국의 참여가 임박해질 것이다. 어떠한 형태로 남중국해 사태에 참여하는가는 한중관계를 결정하는 매우 중요한 요인이 될 것이다. 한국이 한미동맹을 의식하여 남중국해 사태에 적극 참여하게 된다면 중국으로부터 상당한 제재가 가해질 가능성이 크다.

대만 해협의 문제는 더욱 심각하다. 미국은 우크라이나 사태에 처하면서 중국의 대만 무력 공격에 대한 우려를 더 심하게 가지게 되었다. 우크라이나와 대만 모두 미국의 동맹국이 아니면서 동유럽과 동아시아 지역의 군사균형, 러시아와 중국의 세력변경 전략을 저지하는 최전선의 상대들이기 때문이다. 우크라이나와 대만 모두 민주주의를 실행하며 과거 러시아와 중국의 일부로서 두 강대국의 공세전략의 강화를 저울질해볼 수 있는 잣대이기 때문이다.^{129/}

미국은 중국의 대만 침공 시 강력한 군사적 대응을 할 것으로 예고하고 있다. 2022년 5월 바이든 대통령은 아시아 순방 시 대만이

International Security, vol. 46, no. 3 (2022), pp. 128~162; Caitlin Talmadge, "The US-China Nuclear Relationship: Why competition is likely to intensify," Brookings Institution, Global China, September 2019, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/FP_20190930_china_nuclear_weapons_talmadge-2.pdf> (Accessed September 18, 2022).

^{129/} Elbridge Colby, "America Must Prepare for a War Over Taiwan: Being Ready Is the Best Way to Prevent a Fight With China," *Foreign Affairs*, August 10, 2022, <<https://www.foreignaffairs.com/united-states/america-must-prepare-war-over-taiwan>> (Accessed September 18, 2022).

군사공격을 받으면 군사적으로 대만을 지원할 것이라고 공언함으로써 취임 이후 벌써 세 번째 대만에 대한 군사적 지원을 명확히 밝힌 바 있다. 이러한 전략은 하나의 중국을 인정하는 미국의 전략과 양안관계에 대한 미국의 과거 전략적 모호성 전략을 변경하는 지표가 아닌가 하는 의심을 사기에 충분하다. 한편으로 바이든 대통령은 대만 지원에 대한 전략적 모호성을 수정하는 듯한 발언을 의도적으로 함으로써 중국의 공세를 견제하려 하는 것으로 볼 수도 있고, 다른 한편으로는 여전히 전략적 모호성의 전략을 추구하지만 중국의 점증하는 공세에 대응할 필요성을 부지불식간 나타낸 것으로 볼 수도 있다. 미국의 대만 지원이 강화될수록, 양안관계 사태 발생 시 한국의 개입 가능성은 늘어날 수밖에 없다. 미국은 우선 항공모함 함대 파견, 주일미군의 파견, 일본 자위대의 군사적 지원 등을 시도할 것이지만 전황에 따라서는 주한미군의 파견도 고려할 수 있다. 대만 해협의 군사균형에서 중국이 우세하다는 평가가 제시되고 있고, 중국의 대만 전략이 장기화되고 대만 점령 이후 기정사실화될 경우 미국의 대응 역시 어려움을 겪게 될 수 있다. 이 경우 주한미군의 참전, 한국에 대한 비군사적, 군사적 도움 요청 등이 이어질 수 있다.^{130/}

우크라이나 사태를 볼 때 미국은 국제사회의 강력한 대러 경제제재 참여요청을 했고, 러시아 상공 비행 금지, 러시아에 대한 외교적 제재, 더 나아가 우크라이나에 대한 경제적, 군사적 지원까지 요청한 바 있다. 우크라이나에 대한 무기 지원은 모든 국가들에게 러시아와 관계 설정에서 어려움을 겪게 하고 있다. 대만에 대한 중국의

130/ Richard Haass and David Sacks, "The Growing Danger of U.S. Ambiguity on Taiwan: Biden must make America's commitment clear to China—and the world," *Foreign Affairs*, December 13, 2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-12-13/growing-danger-us-ambiguity-taiwan>> (Accessed September 18, 2022).

공세가 현실화될 경우 중국에 대한 강력한 외교적, 경제적 제재는 물론, 대만을 지키려는 미국과 일본 등에 대한 군사적 지원도 중요한 이슈가 될 것이다. 한국이 양안관계에 개입할 경우, 중국의 강력한 제재가 예상되므로 미국의 대중 전략에 대한 한국의 연루 가능성은 한국의 국익에 큰 고려사항이 될 수밖에 없다.^{131/}

둘째, 미국의 대중 군사견제가 미중 간 군비경쟁으로 확대되고 있고 이 과정에서 한미동맹의 임무가 대중 견제로 변화될 가능성이 있다. 미국은 다양한 국방전략을 제시하고 있는데, 현재까지 3차 상쇄 전략과 통합억제의 개념 하에 전영역작전(all-domain operation), 태평양억제이니셔티브(Pacific Deterrence Initiative) 등의 개념을 제시하고 이를 추진하고 있다. 동맹국들과 안보관계를 강화하면서 중국에 대한 동맹국들의 적극적 억제(active denial) 전략을 독려하는 한편, 기존의 바퀴살 동맹체제를 보완하여 동맹국들 간 다양한 형태의 안보협력을 강화하는 다차원 동맹체제를 만들고 있다. 이 과정에서 쿼드와 오커스, 한미일 협력과 같은 소다자 안보협력 메커니즘도 강화하고 있다.

미국의 대중 군사견제는 한편으로 미국의 군사력 강화를 축으로 하지만 다른 한편으로는 동맹국들과 대중 군사견제 노선을 강화하는 것으로 나타난다. 미국은 대중 견제를 위해 동맹국들의 군사력 강화를 지원하고 있다. 한국은 미사일 사거리와 탄두 중량 모두에서 모든 제한을 풀었고 미국과 긴밀한 군사 기술 협력을 하고 있다. 북한의 위협에 대응하는 것이기는 하지만 사드체제의 도입은 중국에게 군사적 견제를 시도하는 것으로 인식되고 있다. 트럼프 정부는

131/ Oriana Skylar Mastro, "The Taiwan Temptation: Why Beijing Might Resort to Force," *Foreign Affairs*, July/August 2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-06-03/china-taiwan-war-temptation>> (Accessed September 18, 2022).

그간 러시아와 유지해왔던 중거리핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty: INF)을 폐기하였는데 러시아의 조약 위반을 이유로 제시했지만 사실상 중국을 견제하기 위한 중거리 핵미사일 개발의 필요성이 더 중요한 이유였다. 미국이 중거리 핵미사일을 개발하게 되면 배치문제로 고심하게 될 텐데 꿈에 이어 한국, 일본에 대한 고려 역시 새롭게 제기되는 문제이다. 중국에 대한 미사일 방어체계 역시 앞으로 불거질 매우 중요한 문제이다. 후술하겠지만 미국이 추진하는 미사일방어체계는 우선 북한을 대상으로 하지만 이 과정에서 개발되는 레이더 탐지체계나 요격 미사일, 그리고 한미일 간 미사일방어체계의 네트워크화는 중국의 반발을 가져올 것이 명확하다. 한국은 미국의 동맹체제 속에서 군비경쟁 및 무기배치 등 중국과 관계가 악화될 수 있는 소지를 더 많이 갖게 될 것이다.

셋째, 미국은 인태전략의 경제적 축을 강화하고 있고 2022년 5월 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)를 출범시켰다. 중국은 이미 2013년 일대일로 전략을 통해 경제연대의 폭을 강화하고 이를 통해 영향권 구축 및 강화전략, 그리고 경제네트워크를 안보네트워크로 확대하려는 전략을 추구하고 있다.^{132/} 미국은 오바마 정부 당시 환태평양파트너십(TPP)을 추진한 바 있는데, 트럼프(Donald J. Trump) 대통령이 이를 파기한 이후 동아시아 경제개입을 위한 새로운 플랫폼 마련에 부심해왔다. 인도-태평양 경제프레임워크는 무역 분야는 물론 공급망 재편, 디지털 경제협력, 아시아에 대한 인프라 제공, 부패 문제 해결 등 다양한 분야에서 다자협력을 추진하고 있다.

문제는 이러한 협력이 기존 다자주의 무역체제의 발전을 추구하기보다 중국을 경제적으로 견제하는 보호주의 연대의 형태를 띠기

^{132/} Van Jackson, "Understanding Spheres of Influence in International Politics," *European Journal of International Security*, vol. 5, issue 3 (2020), pp. 255~273.

가능도 있다는 점이다. 한국은 통상국가로서 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)를 축으로 하는 다자주의 무역체제를 발전시키는 데 국가이익이 있다. 그러나 한미 경제관계 역시 매우 중요하므로 미국과 경제협력을 추구해야 할 필요도 매우 크다. 이러한 상황에서 중국을 견제하기 위한 다자경제협력체에 가입할 경우 한편으로는 시장 논리에 의한 경제협력을 넘어 과도하게 안보화된 경제협력에 처할 수도 있고, 다른 한편으로는 보편적인 다자주의 무역체제보다 대중 견제를 위한 보호주의 연대를 강화하여 중국의 견제 및 보복에 처할 수도 있다.

넷째, 미국의 외교대전략 및 인도-태평양 전략, 그리고 동맹전략이 미국 행정부의 교체에 따라 급격하게 변할 가능성이 존재한다. 이미 오바마 정부에서 트럼프 정부로 교체될 시기 한국은 미국의 전략 변화로 많은 도전에 직면한 바 있다. 트럼프 대통령은 그간 오바마 정부의 아시아중시 전략, 동맹중시 전략, 대중 견제를 위한 다자주의 자유주의 전략 등을 근본부터 부정하고 비자유주의적인 미국 이익 우선전략을 추진하였다. 이 과정에서 중국에 대한 견제를 강화하기는 했지만 미국의 이익을 우선으로 한 미중 무역협정을 체결하고 동맹국들에 대한 지원을 줄이고 방위비 분담금 증액을 압박하였다.^{133/}

미국의 행정부 교체는 외교정책의 성패 여부에 따라 결정되기도 하지만 국내정치의 상황에 크게 좌우된다. 현재 바이든 정부는 기존의 코로나 사태 및 경제적 난관은 물론 우크라이나 사태 이후 치솟는 인플레이션, 그리고 미국 정치에 고질적인 중산층 약화, 인종 갈등,

^{133/} Thomas J. Christensen, "There Will Not Be a New Cold War: The Limits of U.S.-Chinese Competition," *Foreign Affairs*, March 24, 2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-03-24/there-will-not-be-new-cold-war>> (Accessed September 18, 2022).

그리고 극심한 정치양극화 등의 문제에 직면해 있다. 2022년 11월 중간선거에서 바이든 정부가 패하고 2024년 대통령 선거에서 민주당이 패할 경우 트럼프 대통령이 다시 당선될 가능성, 혹은 공화당의 트럼프주의자 후보가 당선될 가능성은 크다고 본다. 2025년 미국우선주의를 표방하는 트럼프주의 대통령은 대중 견제를 추진하면서 동시에 동맹국에 대한 방위비 분담 증액, 경제적 압박을 가하고 기존의 인태전략 구도를 상당 부분 변경할 가능성을 예측할 수 있다.^{134/}

한국이 바이든 정부와 긴밀하게 협력하면서 일정한 수위에서 대중 견제를 추진하다가 새롭게 등장하는 공화당 정부에 직면할 경우 외교전략의 방향이 크게 수정되어야 할 수도 있다. 한국은 미국 정부 교체 및 외교대전략, 인태전략에 적응해야 하는 리스크를 안고 있다.

다섯째, 한국은 이제 세계 10위권의 경제 선진국으로 성장하였고 군사력 및 소프트파워 부문에서 10위 이상의 국력을 소유하게 되었다. 한국은 그간 추진해왔던 중견국 전략을 지속하면서도 동시에 지구적 책임과 역할을 확대하는 선진 중견국, 혹은 선진국 전략을 추구하는 모습도 보이고 있다. 윤석열 정부는 지구적 중추국가의 비전을 제시하고 자유, 평화, 번영, 인권과 공정, 연대의 가치를 중요한 정책 가치로 제시한 바 있다. 특히 자유와 인권의 가치를 한국의 외교전략 가치로 투영할 경우 인권정책에 대한 새로운 지평을 고민하게 될 것이다.^{135/}

윤석열 정부는 지구적 주축국가라는 기치 아래 가치기반 외교를

134/ 전재성, “미래 50년 한반도 국제정치와 한국의 선택,” 『한국과 국제정치』, 제38권 1호 (2022), pp. 257~295.

135/ Suk-yeol Yoon, “South Korea Needs to Step Up: The Country’s Next President on His Foreign Policy Vision.”

강화하는 과정에서 한미동맹을 포괄적 전략동맹으로 격상하여 정책 동조화를 추진하려고 하고 있다. 미국은 민주주의 가치를 외교정책에 투영하는 것을 핵심적인 정책과제로 삼고 있다. 자유주의 국제질서를 고양하면서 다른 국가의 인권 증진도 중요한 정책목표로 제시하고 있다. 미국은 동맹국들과 정상회담에서 신장, 티베트, 홍콩 등 중국 내 지역의 인권 증진을 강조하고 현재 중국 정부의 인권 탄압을 강하게 비판해 왔다. 한국 정부는 미얀마 쿠데타 군부 세력의 인권 탄압을 비판하지만 중국과 북한의 인권 문제에 대해서는 신중한 견해를 유지해왔다. 한국의 대중, 대북 협력이라는 국가이익과 미묘한 관계를 이루고 있기 때문이다.

향후 한국 정부가 선진 중견국으로서 가치기반 외교를 강조하면 미국의 대중 인권 비판과 연계될 가능성이 커지고, 이는 한국의 자유, 인권에 기반한 가치외교의 향방에 리스크의 변수로 작동할 수 있다.

여섯째, 한국의 대북정책은 한미공조가 매우 중요한 부분이며, 미국의 인태전략, 대중전략, 그리고 대북전략의 영향을 크게 받을 수밖에 없다. 본서의 앞 장들에서 논의한 북핵 리스크를 한미관계를 통해 해결해야 할 과제로 안고 있는 것이다. 우선 미국의 행정부 교체와 전략 변화가 중요한 변수로 작동할 것이다. 트럼프 대통령, 혹은 트럼프주의자 후보의 당선은 그간 바이든 정부의 대북정책과 다른 모습을 보일 가능성이 크다. 과거와 같이 북미정상회담 등 협상 방식의 변화, 비핵화를 위한 접근 방식의 변화를 수반할지 주시할 필요가 있다.

미국은 대중 전략의 이슈 분야를 협력, 경쟁, 대결로 나누는 복합 3분 전략을 제시한 바 있다. 핵비확산은 환경, 보건 문제와 함께 협력 이슈에 속하고 북핵 문제는 핵비확산의 문제로 미중 협력의 이슈

로 상정되어 왔다. 그러나 북핵 문제는 향후 북한의 미래를 결정하는 북한 문제의 부분으로 미중 지정학 경쟁과 긴밀하게 관련되어 있다. 미중 경쟁이 치열해질수록 북핵 문제를 둘러싼 미중 협력은 점차 어려움에 처할 것이다. 중국은 미국의 대중 견제를 비판하면서 협력 이슈에서 미국과 협력할 유인이 사라진다고 비판하고 있다.

향후 북한 비핵화에서 중국의 협력은 여전히 핵심적인 요인이다. 한국은 중국과 협력하여 북한의 비핵화를 이끌어야 하는 상황에서 미중 경쟁이 치열해지고 북핵 문제가 더 이상 미중 협력 문제가 아닌 상황으로 규정될 경우 어려움에 처할 것이다. 한국은 미중 전략경쟁이 북핵 문제를 둘러싼 미중 협력을 어렵게 만들지 않도록 리스크를 관리할 필요가 있다.

다. 대미 복합대응전략의 기초와 원칙

대미관계에서 한국이 부딪힐 수 있는 복합 리스크를 고려하면 실행방안 추진 시 다음과 같은 기초와 원칙들을 고려할 필요가 있다. 첫째, 한국의 정체성 및 가치와 구체적인 국익을 조화시키면서 대미 전략을 추구해야 한다. III장에서 상술된 바와 같이 한국의 대미복합 전략은 전략적 목적과 국가이익에 기반해야 하는데, 이를 결정하는 것은 한국인이 가지는 자기정체성이다. 한미 양국은 자유민주주의 정치체제를 공유하고 자유주의 국제질서에 대한 강한 가치와 공통의 정체성을 가지고 있다. 물론 같은 가치가 같은 정책으로 반드시 귀결되는 것은 아니다. 국가들이 가지는 이익이 다르기 때문에 같은 가치가 다른 정책으로 나타나기도 하고 그 가운데 긴밀한 대화와 협력으로 정책과 이익의 공조를 이루어야 한다. 즉, 가치와 이익의 복합 전략이라고 할 수 있다.

둘째, 미국은 대중전략에서 패권국이자 강대국으로 중국을 인식

하고 견제하기 때문에 한국의 대중전략과 반드시 일치하는 것은 아니다. 특히 한국은 미국에 비해 대중 취약성이 월등히 높기 때문에 대중전략의 가치와 목적에서 미국과 일치하더라도 구체적인 정책에서는 상호 이해와 분업이 필요하다.^{136/} 특히 미국의 대중 군사견제 전략에 지나치게 연루될 경우 한중관계가 악화될 수 있다. 본서의 III장에서 논의된 바와 같이 이는 한국의 국가이익과 국력, 정책 수단과 연결된다. 한국의 전략 목적에 상응하는 국력과 수단을 가지고 있는 한에서 구체적 계획을 세워가야 한다. 한국은 대중관계에서 견제와 협력을 항상 의식하고 복합적으로 운용해야 한다.

셋째, 미국의 정책 변화 가능성을 항상 인식해야 한다. 미국의 국내정치가 양극화되고 중산층 약화로 인한 경제 취약성이 외교정책에 반영되므로 미국이 동맹국을 항상 배려할 수 없는 상황이다. 미국 정부 교체로 외교대전략과 동맹전략이 급속하게 바뀔 수 있다는 것을 이미 한국도 체험한 바 있다. 미국 정부 교체에도 불구하고 대중전략의 큰 목적에서 공감대를 유지하고 일관성을 확보할 수 있도록 노력해야 한다. 단기적 목적과 더불어 중장기적 대미관계를 시기적으로 잘 복합할 수 있어야 한다.

넷째, 대미전략은 양자 동맹에 기초한 양자전략이기도 하지만 미국은 패권국이기에 때문에 미국이 주도하는 다차원의 제도들에 적절히 참여해야 한다. 이미 한국은 쿼드 가입 문제로 논란을 겪은 바 있다. 현재 인도-태평양 경제프레임워크에 가입하였고 한미일 협력에 대한 미국의 노력이 거세어지고 있으며, 향후에도 소다자와 다자 협력에 대한 선택에 직면할 가능성이 높다. 미국이 다차원의 복합전략을 추구하고 있는 만큼, 한국은 대미전략에서 양자와 소다자, 다

^{136/} David L. Rousseau, *Identifying Threats and Threatening Identities: The Social Construction of Realism and Liberalism* (Stanford: Stanford University Press, 2006), p. 91, p. 152.

자를 적절히 복합하는 원칙을 가져야 한다.

다섯째, 대미전략은 한국 국내정치에 의해 좌우되는 경향이 있어 왔다. 보수 세력은 한미동맹의 유지와 발전에 많은 노력을 기울이는 한편, 진보 세력은 대북관계 강화 및 관여전략을 추진하면서 북미관계를 중시하지만 미국과 지역 및 세계적 차원의 정책 공조를 등한시하는 경향을 보여왔다. 그러나 대북전략과 대미전략은 동시에 추구해야 하는 불가분의 정책으로 양자를 복합적으로 운용하는 한편, 국내정치의 논리에 대미정책이 휘둘리지 않도록 해야 한다.

라. 대미 복합대응전략의 실행과제

(1) 군사안보 분야

한미 양국은 군사동맹을 통해 한반도와 지역, 더 나아가 지구 차원의 안보전략에서 협력관계를 유지하고 있다. 특히 대북 군사 억제 태세를 확고히 하여 북한의 비핵화와 한반도 평화 구축의 기본을 마련하는 것이 한미 양국의 공통 관심사이다. 더불어 날로 증가하는 중국의 군사력에 대해 한미 양국이 소통하고 공통의 이익을 공유하는 것이 중요한 관심사이다.

한미동맹을 외교정책의 축으로 제시한 윤석열 정부는 2022년 5월 21일 한미정상회담 성명을 통해 안보 관련 협력의 큰 틀을 제시한 바 있다. 대북 억제 관련해서는 북한의 증가된 핵·미사일 능력에 공동으로 대비하기 위한 확장억제태세의 강화가 중요한 협력 대상이다. 양 정상은 ‘핵, 재래식 및 미사일 방어능력을 포함하여 가용한 모든 범주의 방어역량을 사용한 미국의 한국에 대한 확장억제 공약을 확인’하였다. 북한의 핵 위협에 대비해 미국의 핵 능력을 사용할 수 있다는 확장억제의 공약 확인이다. 보다 구체적으로 ‘미군의 전

략자산을 시의적절하고 조율된 방식으로 전개하는 데 대한 미국의 공약과, 이러한 조치들의 확대와 억제력 강화를 위한 새로운 또는 추가적 조치들을 식별'한다는 것이다.^{137/}

다른 하나의 핵심은 중국에 대한 견제로, 본 정상회담은 중국을 명시적으로 언급하지 않았지만 '번영하고 평화로우며 자유롭고 개방된 인도-태평양 유지의 중요성을 인식하고, 동 지역에 걸쳐 상호 협력을 강화'하기로 하였다. 동시에 '한국의 인도-태평양 전략 프레임워크'가 언급되어 향후 한국이 독자적인 인도-태평양 전략을 수립할 것을 예고하고 있다. 더불어 '남중국해 및 여타 바다에서 평화와 안정, 합법적이고 방해받지 않는 상업을 유지하고, 항행, 항공 비행의 자유와 바다의 합법적 사용을 포함한 국제법을 존중한다는 약속을 재확인'하고 '인도-태평양 지역 안보 및 번영의 핵심 요소로서 대만 해협에서의 평화와 안정 유지의 중요성을 강조'하여 간접적으로 중국에 대한 안보적 견제정책을 언급하였다.^{138/}

한국의 안보 분야 대미 복합 대응에서 대북정책 부분은 한미 간에 긴밀한 협력이 이루어지는 분야이다. 그럼에도 불구하고 미국이 과연 북핵 문제를 전체 외교안보 사안 중에서 어느 정도의 우선순위를 부여하는가, 단순히 북핵 문제를 핵 비확산의 문제로 다루지 않고 북한의 미래 지위에 대한 북한 문제로 다루는가, 그리고 대북 군사 억제를 넘어 북한 비핵화를 위한 협상 전략 마련에서 한국과 어느 정도 깊은 인식 공유를 하고 있는가 등은 중요한 문제이다. 날로 증가하는 북한의 핵·미사일 능력 속에서 한국은 북한 비핵화에 대한 미국과 상호 소통을 심화하고 미국의 북핵 문제 우선순위를 높이기 위한 노력을 할 필요가 있다.

137/ 「한미 정상 공동성명」 (2022.5.21.), <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148901846>> (검색일: 2022.5.22.).

138/ 위의 글.

더욱 중요한 문제는 인도-태평양 안보전략의 문제이다. 미국은 이를 대중 군사견제의 문제로 보고 있지만, 앞에서 논하듯이 이는 미국의 전략에 대한 연루 가능성을 가지고 있는 문제여서 대응이 쉽지 않다. 중국과 해양영토 분쟁을 겪고 있는 아시아의 다른 국가들에게 중국의 공세적 군사전략, 그리고 통상, 핵전략의 증강은 직접적인 안보 위협의 문제이다. 반면 중국과 직접적인 안보갈등을 겪고 있지 않는 한국으로서는 중국의 위협은 보다 구조적이고 장기적이며 체계적인 것이다. 중국이 강대한 군사력을 소유하게 되어 중국 주도의 권위주의, 대국주의 국제질서를 실현하게 되면 한국의 이익에 전반적인 침해가 올 것이기 때문이다. 과연 한미 양국이 안보 위협 인식을 공유할 수 있을지, 이에 따른 한미 안보협력의 추진 방향은 매우 중요하다.

현재 미국의 안보전략은 소위 통합억제(integrated deterrence)의 전략 개념 속에서 진행되고 있다. 이 전략의 핵심을 보면 첫째, 자국의 군사력을 증가시키는 것이고, 둘째, 미국은 자국 국력의 여러 수단들과 동맹, 파트너 국가들과 네트워크를 강화하는 것이다. 특히 중국과 러시아의 위협에 대해 미국이 상시적으로 전진배치(forward deployment)로 대응할 수 없는 만큼 동맹국들의 적극적인 지역억제전략에 의존해야 한다고 본다. 동맹, 파트너 국가들 간 횡적 연대가 강화될 경우 오키스와 같은 아시아 다자안보기구가 확대, 강화될 가능성도 크다. 셋째, 군사적 수단과 비군사적 수단을 통합하는 억제전략을 추구하고 있다. 미국은 중국의 회색지대 전략, 양안관계 등 향후 예상되는 중국의 현상변경 전략에 대해 군사력을 사용한 억제전략을 추구하고면서 동시에 경제적, 외교적 수단의 사용을 적극 고려하고 있다. 대만의 독립 선언이 없는 상태에서 중국의 선제적 군사통일의 시도가 있을 경우, 비단 군사적 대응뿐 아니라

국제사회 전반의 강력한 경제제재, 외교적 대응이 준비되어 있을 경우보다 큰 억제 효과를 발휘한다고 볼 수 있다. 넷째, 첨단 기술의 지속적 개발과 이를 활용하는 억제전략 역시 통합 억제전략의 일부를 이루게 된다.

이러한 미국의 인태 안보전략은 한국의 대응에 중요한 함의를 주고 있다. 향후 한국의 대미 안보전략을 고려할 때 중요한 점은 첫째, 북핵 문제 및 남북관계는 한국의 안보에 핵심 사안이므로 한국이 주도적으로 한미관계를 이끌어 가야 한다는 것이다. 북한의 핵·미사일 능력이 급속히 증가하면서 미국의 확장억제에 대한 불안은 점증하고 있다. 북한의 대륙간탄도미사일이 미국 본토를 공격할 수 있는 능력을 보유할 경우, 한미 간 안보의 분리(decoupling) 현상은 충분히 우려할 만한 일이다. 향후 미국이 과연 북한의 핵 본토공격 능력에 대해 어떠한 억제전략을 사용하고자 할지, 이를 통해 미국의 확장억제가 어떻게 신뢰성 있게 유지될지 지속적으로 논의해야 한다.

동시에 북한의 핵·미사일 능력이 증가해도 비핵화의 노력은 게을리 할 수 없다. 오히려 북한의 핵·미사일 능력이 제고될수록 비핵화의 노력 말고는 다른 출구가 마땅치 않다. 이 과정에서 북핵 문제가 미중 간 협력의 이슈로 계속 남아있는 것이 매우 중요하다. 한편으로는 북핵 문제 해결을 위한 중국의 협력을 이끌어내면서, 북핵 문제 해결 과정에서 미중이 협력해야 한다는 사실을 미중 스스로 절감하도록 해야 할 필요가 있다. 한국이 대북 군사억제와 비핵화 협상을 위해 미국과 한반도 문제에 대한 다각적인 대화와 협의의 통로를 개척해 나가야 한다.

둘째, 한국 스스로 인도-태평양에 대한 군사, 안보적 정책을 만들어야 한다. 중국이 회색지대 전략으로 남중국해 수송로에 대해 강압정책을 펴면 이는 한국에게도 매우 곤란한 일이다. 대만 해협의

급변사태로 동북아의 해양안보가 파괴되면 한국에게도 직접적인 영향이 올 수밖에 없다. 미국은 이를 방지하기 위해 비단 군사적 수단이 아닌 외교적, 경제적 수단을 동원한 통합억제 전략을 사용하고자 하고 있다. 한국은 꼭 군사적 수단으로 미국과 정책공조를 하지 않아도 인태지역의 자유주의 질서를 위해 다양한 방법으로 공헌할 수 있다.

인태지역의 자유주의 국제질서를 위한 한국 스스로의 목적과 추진 정책들이 명확하게 나타나지 않으면 미중관계 속에서 지속적으로 손해를 볼 수밖에 없다. 한국이 이 지역의 안보질서를 어떻게 유지하고자 하며 이 과정에서 미국과 어떠한 협력을 할 것인지 명확하고 구체적인 계획을 세워나가야 한다.

셋째, 미래의 국방전략은 4차 산업혁명 기술을 축으로 한 급속한 변환의 시기를 맞이할 것이다. 이미 육해공, 사이버, 우주, 전자기 등 다영역의 통합적 운용을 기초로 한 미국의 전 영역 작전이 통합억제의 중요한 부분으로 자리잡은 바 있다. 동맹국들과도 전 영역 작전을 위한 협력을 강화하고 있고 이에 빠르게 적응하는 국가는 선진적인 기술을 취득할 가능성이 높다.

한국은 미국과 경제, 기술 분야에 걸쳐 전방위적인 협력을 추진하고 있는데 특히 군사기술과 관련해서 한미 간의 긴밀한 공조가 필요하다. 본서의 II, III장에서 논의된 바와 같이 안보-경제의 연계는 물론이고, 안보-기술의 연계가 더욱 확연해지고 있어 이슈들 간 연계에 기초한 복합전략이 필요한 것이다.

이러한 협력이 앞서 논한 바처럼 미국에 대한 구체적인 안보 정책에 연루위험을 높일 필요는 없다. 한국 스스로 선진적 군사기술을 취득하고 강력한 무기체계를 구비하면서 미중관계에서는 한반도의 예민한 상황을 반영하여 신중한 군사전략을 추진할 수 있다. 한국이

발전된 군사력을 가지고 있다는 것 자체가 미중관계에서 전략적 자율성의 공간을 넓히는 데 공헌할 수 있다. 이 과정에서 한미 간 협력은 매우 긴요한 일이며 한미관계를 유지하여 군사력 강화를 추진하는 동력을 지속적으로 확보해 나가야 한다.

(2) 한국의 가치기반 외교와 대미 정체성 외교

한국의 가치기반 외교는 전반적으로 강화되고 있으며 이는 한국의 대미 전략의 중요한 부분으로 작동한다. 앞 장들에서 한국의 국가이익을 사활적 이익, 핵심적 이익, 중요 이익으로 분류해 본바, 한국의 가치는 이러한 이익들을 나누고 구체화하는 데 중요한 지표가 된다. 한국의 구체적인 국익을 증진하기 위한 실용외교, 국익외교와 가치외교, 혹은 가치기반 외교는 흔히 대비된다. 가치는 아무래도 추상적인 원칙을 나타내는 용어인 만큼 한국이 중시하는 가치를 대외적으로 증진하기 위해 외교를 할 경우, 단기적이고 구체적인 국익추구 외교와 상반될 수 있다는 인식이 있기 때문이다.

현재 세계적으로 가치기반 외교는 더욱 강조의 대상이 되고 있다. 첫 번째 이유는 역시 미국의 외교정책 방향과 관계가 있다. 미국은 전통적으로 민주주의와 인권이라는 가치를 대외적으로 증진하는 외교를 추진해왔다. 1차 세계대전에 참전하면서 고립주의를 탈피하여 지구적 개입주의로 전환할 당시에 미국 우드로 윌슨(Thomas Woodrow Wilson) 대통령은 ‘민주주의가 안전한 세상(A world safe for democracy)’이라는 가치를 내걸었다. 냉전이 종식되었을 때 미국은 ‘윌슨의 이상을 새롭게 실현할 순간(Neo-Wilsonian moment)’이 도래했고, 민주주의가 세계적으로 확산되는 역사의 종언을 맞이하고 있다고 환호했다. 1990년대 빌 클린턴(Bill Clinton) 대통령은 소위 개입과 확대(engagement and enlargement) 전략을 제시하

면서 구공산권에 대한 민주주의 확산을 중요한 외교정책의 목표로 내세웠다. 미국의 인권외교 역시 긴 역사를 가지고 있다. 미국은 냉전기 소련을 비롯한 공산권 국가들의 인권 문제를 지속적으로 제기했다. 이는 한편으로는 민주주의와 자유, 인권이라는 가치를 증진한다는 이념적 목적과 공산권을 압박한다는 실제적 목적이 결합된 결과였다. 미국은 국가주권에 대한 존중을 기초로 하는 자유주의 국제질서를 추구하면서도 타국의 인권 탄압을 비판하는 민주주의 증진 전략을 동시에 추구했다.

트럼프 정부는 중국에 대한 경제적, 기술적 압박 정책을 추진하다가 임기 후반에 들어서면서 중국을 마르크스-레닌주의 독재국가로 묘사하며 이념적 공세를 강화했다. 특히 홍콩에 대한 중국의 강압정책을 경험하면서 중국 내 인권 탄압에 대한 강경한 입장을 표명하고 중국 내 인권 증진을 중요한 정책 수단으로 삼았다. 북한 인권에 대한 관심도 지속되었다. 미국은 북한의 인권 탄압 문제를 지속적으로 제기하면서 북미관계 정상화의 조건 속에 인권 문제를 계속 제기하였다.

바이든 정부 역시 미국의 정체성과 인권의 가치, 그리고 대중 견제라는 실제적 정책을 결합하여 추구하는 정책을 펼치고 있다. 바이든 정부는 현재의 자유주의 국제질서를 저해하는 세력이 독재와 권위주의 체제를 가진 국가들, 특히 중국과 러시아라고 지목하고 이들 국가 내 인권 문제를 제기하고 있다.^{139/} 민주주의 연대의 형성을 추

^{139/} The White House, "Background Press Call by Senior Administration Officials on President Biden's Virtual Meeting with President Xi of the People's Republic of China," November 14, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/11/15/background-press-call-by-senior-administration-officials-on-president-bidens-virtual-meeting-with-president-xi-of-the-peoples-republic-of-china/>> (Accessed September 18, 2022); The White House, "Readout of President Biden's Virtual Meeting with President Xi Jinping of the People's Republic

구하면서 권위주의 국가들에 대한 견제, 그리고 가치의 진영화를 통한 이념적, 체제적, 정치적 대립구도를 제시하고 있다. 이러한 미국의 정책은 다른 국가들에게도 가치, 정체성 외교를 촉구하는 효과를 가지고, 중국에 대한 인식에도 영향을 미치고 있다.

둘째, 미국 주도의 단극적 자유주의 국제질서가 약화되면서 향후의 세계질서에 대한 다양한 논쟁과 경쟁이 벌어지고 있다. 단순히 외교정책상의 사안들을 둘러싼 정책이 아니라 미래의 세계질서를 둘러싼 국가들 간의 경쟁이 펼쳐지는 것이다. 미래의 질서를 일괄적으로 규정하고 추구할 때 개별 사안이 아닌 질서의 가치, 원칙, 규범에 대한 관심이 커질 수밖에 없다.

많은 국가들은 자국의 이익을 최대한 증진하면서도 이를 보장할 규범과 가치를 담은 세계질서를 제시하고 추구하고 있다. 많은 국가들은 자유주의 국제질서의 기본 원칙들에 동의하면서 이를 강화하는 세계질서를 제시하고 있다. 중국 역시 자유주의 국제질서의 핵심 가치인 국가주권 존중, 내정 간섭 반대, 분쟁의 평화적 해결, 국제법의 준수 등을 강조하고 있다.^{140/}

이러한 상황에서 가치기반 외교는 비단 미국과 같은 강대국이 아닌 중견국들의 중요한 정책 방향이 되고 있다. 아세안의 많은 국가들, 그리고 유럽연합 및 유럽의 개별국가들은 다양한 정책보고서를 통해 자신의 가치와 정체성이 최대한 실현되면서, 이와 연관된 국익도 극대화할 수 있는 질서를 추구하고 있다.

of China,” November 16, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/16/readout-of-president-bidens-virtual-meeting-with-president-xi-jinping-of-the-peoples-republic-of-china/>> (Accessed September 18, 2022).

140/ Sung Chul Jung, Jaehyon Lee, and Ji-Yong Lee, “The Indo-Pacific Strategy and US Alliance Network Expandability: Asian Middle Powers’ Positions on Sino-US Geostrategic Competition in Indo-Pacific Region,” *Journal of Contemporary China*, vol. 30, issue 127 (2021), pp. 53~68.

한국 역시 하드파워와 소프트파워 모든 면에서 국력이 강화되고, 미래의 세계질서에 대한 고민이 깊어지면서 가치기반 외교를 강조하는 모습을 보이고 있다. 윤석열 정부는 여러 기회를 통해 한국이 선진국의 국력을 가지게 되었고, 북한과 한반도에 국한된 외교정책의 범위를 지역적, 지구적으로 확대할 것을 촉구하고 있다. 미중 갈등 속에서 전략적 모호성에 기반한 정책을 전략적 선명성의 정책으로 변화시키고 그 기반은 가치라고 설명하고 있다. 윤석열 대통령은 특히 취임사에서 자유, 인권, 평화, 번영, 공정, 연대의 가치를 강조하면서 한국 국민은 물론 세계시민에 대한 메시지를 발신한 바 있다. “개별 국가뿐만 아니라 국제적으로도 기아와 빈곤, 공권력과 군사력에 의한 불법 행위로 개인의 자유가 침해되고 자유 시민으로서의 존엄한 삶이 유지되지 않는다면 모든 세계 시민이 자유 시민으로서 연대하여 도와야” 한다고 말하고 있다. 한국은 “자유와 인권의 가치에 기반한 보편적 국제 규범을 적극 지지하고 수호하는 데 글로벌 리더 국가로서의 자세”를 가지며 “우리나라뿐 아니라 세계 시민 모두의 자유와 인권을 지키고 확대하는 데 더욱 주도적인 역할”을 하겠다고 표명하고 있다.^{141/}

한국의 가치기반 외교는 비단 정부만의 비전은 아니다. 한국은 자유민주주의와 경제, 문화역량을 동시에 발전시킨 나라로서 한국의 정체성과 가치를 세계에 빠르게 알리고 있다. 한국의 자유민주주의라는 정치체제와 통상국가로서 자유주의 국제질서의 기본 규범들을 준수하고 발전시키는 정체성은 불가역적으로 자리잡은 가치라고 할 수 있다. 동시에 일본 제국주의를 겪고 난 이후 국가 주권을 강조하는 탈식민 정체성 역시 강고한 기초를 가지고 있다. 분단 국가로서

141/ 문화체육관광부 국민소통실, “[전문] 윤석열 제20대 대통령 취임사,” 대한민국 정책브리핑, 2022.5.10., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148901469>> (검색일: 2022.9.18.).

완전한 주권국가를 이루어야 하는 과제 역시 한국의 외교에 중요한 가치 기반으로 다른 제3세계 국가들과 근대 주권국가 완성이라는 가치를 공유하고 있는 바이다.

한국이 선진국 지향의 중견국 정체성을 가지고 있지만 동시에 강대국들의 틈바구니에서 중간국, 혹은 끼인 나라의 정체성 또한 가지고 있다. 스스로 안보와 번영을 지켜낼 수 있는 힘을 가지지 못할 때 강대국 정치의 흥정 대상이 되거나 궁극적으로 자주와 독립을 지킬 수 없음을 체득하고 있는 정체성과 가치를 함께 가지고 있다고 볼 수 있다.

이러한 상황에서 한국이 대미관계에서 어떠한 가치에 기반한 외교를 해나갈 것인가는 매우 중요한 일이다. 중요한 고려사항을 생각해 보면 첫째, 가치와 이익의 균형을 지켜야 한다는 것이다. 국제정치에서 국가이익을 앞세우는 자국우선주의, 혹은 실용외교 역시 중요한 하나의 가치이다. 국제정치가 무정부상태의 조직원리 하에 조직되어 있기 때문에 국익우선주의라는 가치는 구조적으로 강제된 가치이다. 그러나 좁은 의미의 단기적, 배타적 국익 개념에 머물 필요는 없다. 보다 중장기적이고 구조적인 국익을 추구할 수 있으며 이 과정에서 가치와 국익이 공유하는 부분이 생겨나기 때문이다. 한국은 미국과 자유주의 국제질서의 수호라는 점에서 이익과 가치를 공유하고 있다. 자유주의 국제질서의 기본 원칙인 주권의 존중, 영토의 수호, 내정 불간섭, 국제법의 준수, 다자주의 국제규범과 제도의 수호, 분쟁의 평화적 해결, 무력에 의한 현상변경 반대 등은 한미가 공유하는 가치들이다. 한국이 미국과 공유하고 있는 가치에 대한 확고한 인식과 공감대를 형성하는 것이 우선 중요하다.

둘째, 자유주의 국제질서를 이루는 가장 큰 축이 자유민주주의 정치체제라는 점은 확실하다. 그러나 자유주의 질서가 자유민주주의

국가들만으로 구성되어야 온전히 실현될 수 있는가는 의문의 여지가 있다. 바이든 정부는 권위주의 체제인 중국과 러시아 등이 자유주의 질서를 침해한다고 보고, 그러한 강압적 현상변경 세력의 원인이 권위주의 국내체제라고 간주하는 경향이 있다. 그러나 세계의 많은 국가들 중에 온전하고 성숙된 자유민주주의 체제를 가진 나라는 불과 30여 개국에 불과하며 이들 국가들만으로는 자유주의 국제질서를 유지하기 어렵다. 오히려 국내 정치체제와 별도로 대외적으로는 자유주의 국제질서에 순응하는 대외정책을 펼 수 있는 국제규범을 만들어내는 것이 필요하다. 이러한 가능성을 본다면 중국 역시 기존의 자유주의 국제질서에 포용하는 것이 가능하다는 결론에 이를 수 있다. 중국 역시 자유주의 국제질서의 기본 규범에 대부분 찬성하는 모습을 보인다. 다만 자유민주주의 체제를 가진 국가들만 자유주의 국제질서를 유지할 수 있다는 점에 대해서는 반대의견을 편다. 한국은 미국의 자유주의 연대 세계전략, 권위주의 체제에 대한 비판 정책에 대해 어떠한 가치 외교를 펼지를 고려할 필요가 있다. 한국은 자유주의 국제질서에 대한 강한 공약을 보이되 이를 추구하는 방법에서 미국과 어떠한 점에서 같고, 어떠한 점에서 다른지를 스스로 확인할 필요가 있다.

셋째, 미국은 자유주의 국제질서를 이룩하기 위한 노력으로 민주주의 평화론에 기반한 민주주의 증진과 확대의 전략, 시장평화를 이룩하기 위한 노력으로 시장 논리에 의한 개방된 자유주의 국제경제 질서의 수립, 그리고 제도평화를 이루기 위한 다자주의 증진의 노력을 기울여왔다. 이는 근대 국제질서에서 자유주의질서를 가능하게 한 큰 성과임에 틀림없다. 그러나 국제정세가 바뀌고 미국이 무리한 자유주의 전략을 펼 경우 부작용도 만만치 않았다. 민주평화를 지나치게 강조하면 무리한 민주주의 수출과 강압에 의한 민주주의 증진

전략이 된다. 시장평화의 논리를 지나치게 추구하면 신자유주의 세계화와 같이 이윤의 논리에 의해 국가들 간 조정과 협력의 여지가 줄어들 수 있다. 다자주의를 강조하지만 제도적 틀 속에서 미국의 지도력을 지나치게 추구할 경우 다자주의는 일방주의로 변질될 수도 있다.

한국은 미국과 함께 자유주의 국제질서를 추구하는 가치외교를 해 나가되 그 방법에서 미국의 길이 잘못되었을 경우 이를 비판하고 더 나은 방법을 제안할 수 있는 노력을 기울여야 한다. 온전한 민주주의의 확산을 위한 경험을 공유하고, 신자유주의 논리를 제어할 수 있는 국가들 간 협력과 논의의 구조를 만들며, 미국이 일방주의의 유혹에 빠지지 않게 다자주의를 강조하는 제도적 노력을 기울여야 한다.

넷째, 가치기반 외교는 단기적으로 성과를 내지 못할 뿐 아니라 국익을 해치는 결과를 가져올 수도 있다. 구체적이고 단기적인 손실을 입으면서도 한국인의 가치와 정체성에 맞는 정책을 추구하는 과정은 그리 순조롭지는 않다. 이를 위해서는 정부와 국민들 간의 의견 수렴이 반드시 필요하고, 현실적인 어려움을 분담하는 노력도 필요하다. 정부는 한국의 가치와 이익이 수렴되는 정책부터 하나씩 추구해 나가되 가치에 기반한 외교가 국제사회는 물론 국민들의 정체성과 이익에도 부합한다는 점을 조금씩 확인하는 단계적 방안을 취해야 할 것이다. 가치에 부합하되 이익이 침해될 때, 그리고 그 손해를 국민들이 감당해야 할 때 가치기반 외교는 쉽게 추진되기 어렵다. 손실을 감수하더라도 가치를 실현하고자 하는 국민적 공감대를 마련하기 위해 더 많은 성공의 경험과 정부의 리더십이 필요하다.

한국이 가치기반 외교를 제시할 때 미국은 쉽사리 한국이 이익보다 가치를 중시하는 외교를 추진할 것으로 기대할 수 있다. 한국이 가진 정책 수단이 얼마나 있는가에 따라 한국의 대응의 폭은 달라질

것이다. 한국은 가치기반 외교를 증진하면서도 구체적인 정책으로 대안을 마련하고자 할 때 점진적이고 지속가능한 길을 계발해 나갈 필요가 있다.

(3) 경제, 기술 분야

(가) 경제 분야

한국의 안정적인 경제발전은 사활적 국가이익이다. 경제의 지속적인 발전은 언제나 중요했지만 21세기에 들어 벌어진 많은 현상들은 경제환경을 둘러싼 복합 위기를 보여주고 있다. 2008년 경제 위기가 신자유주의 지구화의 누적된 문제를 보여준 것이라면 미중 간 전략경쟁, 코로나 사태, 환경 위기로 인한 자원, 노동 등 많은 문제들, 그리고 최근의 우크라이나 사태로 인한 원유, 식량 위기에 이르기까지 모두 새로운 위기를 발생시키고 있다. 기존의 경제안보 문제는 1970년대 오일쇼크에서 경험한 바와 같이 에너지 공급을 안정적으로 보장하고, 해상 수송로를 보호하며, 대외적으로 시장과 자원에 지속적인 접근을 보장하고, 자유로운 국제 금융체제를 유지하는 것이었다. 그러나 현재는 급증하는 기술과 통상 경쟁에서 우위를 지키고, 원자재나 물자 등 전략적 차원에서 수급의 안정을 추구하고, 반도체와 배터리 등 중요 산업 분야에서 공급망을 안정적으로 확보하며 디지털 통상과 기술 부문에서 한국의 이익을 반영하는 동시에 보건 문제에서 과학적 우위를 지키고 백신 및 치료제 개발을 선도하고 향후 닥칠 기후변화 문제에 대처하면서 탄소중립 목표를 효율적으로 달성하고 그린 테크놀로지에서도 앞서는 등의 과제가 새롭게 주어지고 있다.

지난 30년이 미국 주도의 단극 패권 체제 하에서 시장 논리에 따

른 지구화가 진행된 기간이었기에 세계경제의 통합, 지구화 등을 안정적으로 추구할 수 있었던 반면, 미중, 미러 간 전략경쟁이 본격화되면서 시장 논리가 아닌 정치, 안보 논리가 경제에 깊숙이 자리잡게 되었다. 경제의 안보화가 이루어지는 현상이다. 기존의 상호의존이 민감성과 취약성 정도를 의미했다면 이제 촘촘한 네트워크를 중심으로 이루어지는 상호의존의 구조 자체가 정치화, 안보화, 무기화될 수 있는 상황을 맞이한 것이다. 상호의존의 네트워크를 전반적으로 관리하고 통제하는 국가가 구조적 힘을 가지게 되었고 중요한 네트워크의 길목을 통제하는 힘이 경제를 넘어 정치와 안보 부문의 우위를 가져다주게 된 것이다.

지금의 경제 문제는 세계화 자체의 심화에서 비롯되는 관리와 통제 문제에 기반한 측면이 있고, 환경 위기, 보건 위기에서 비롯된 시장 교란의 문제가 한편에 있는가 하면 다른 한편으로는 국가들 간의 경제관계가 시장 논리가 아닌 국제정치, 안보의 논리에 좌우되어 발생하는 경제의 안보화 문제가 작동하고 있다. 경제안보의 심화 현상을 하나의 원인으로 설명할 수 없는 상황이다. 모두 심각한 경제의 위기로 개별 국가의 경제를 보존하는 문제이자, 경제를 국제정치의 정책 수단으로 삼아 상호 간에 손실을 불러오는 문제이기도 하다.

국가들 간의 촘촘한 상호의존과 공급망의 구조 속에서 시장 교란 해결 및 정치적 목적을 달성하기 위한 무역정책, 산업정책, 금융정책, 기술정책 등은 향후 국제질서 전반과 개별 국가들의 경제적 성장과 안정에 절대적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 정치논리에 따라 움직이게 되는 경제상황에 대처하기 위해 기존의 국제정치관계, 안보 문제, 그리고 동맹관계는 이제 비단 외교, 안보의 의미를 넘어 경제적 의미를 띠게 되었고 한미동맹이 경제동맹, 기술동맹이라고 불리게 되는 상황으로 귀결되었다.

이러한 상황에서 한국의 경제안보 이익이 미국과 어느 정도 일치하는가를 군사안보 이익과 복합적으로, 그리고 대중전략 및 대미전략을 함께 숙고해야 한다. 중견국이자 통상국가인 한국은 경제의 안정적 발전을 위한 자유롭고 열린 다자주의 국제정치경제 질서를 추구해왔고 많은 국가들과 자유무역 협정을 맺어왔으며 이 과정에서 중국, 러시아를 포함한 많은 국가들과 시장 논리에 따라 깊은 상호 의존 관계를 유지했다. 기술의 급속한 발전이 일어나는 현재의 시대에서 많은 국가들과 기술의 상호 발전을 위한 협력도 지속해왔다.

반면 미국은 한국과 많은 경제안보 이익을 공유하지만 강대국이자 패권국으로서 세계적 리더십을 유지하기 위한 세계경제의 구조 창출 및 유지, 중국의 경제적 부상에 대처하면서 미중 전략경쟁을 우위 속에서 유지해야 하는 전략적 목적을 추구해왔다.

미국은 지구화 및 기술의 급속한 발전, 그리고 보건 위기라는 보편적인 추세 속에서 중산층 보호, 경제발전 유지, 제조업 부흥 등의 국내경제의 문제를 해결하고자 하고 있다. 트럼프 대통령에 이어 바이든 대통령 역시 국내경제를 활성화하고 중산층을 보호하기 위한 외교정책, 즉 국내경제 목적을 달성하기 위한 대외정책을 핵심으로 제시해왔다. 이 과정에서 중국의 성장은 큰 도전 요소이다. 중국의 도전은 궁극적으로 군사적 도전이지만 그 기반은 중국의 경제적 성장이고 미중 간 경제 영역의 경쟁이 군사적 경쟁의 미래를 결정할 수밖에 없기 때문이다.

미국은 중국이 경제적으로 발전하면서 국방력이 급속히 증가할 뿐 아니라 경제, 산업, 기술 발전이 가속화될 것을 우려해왔다. 중국 제조 2025(Made in China 2025)나 중국표준 2035(China Standards 2035)와 같이 당이 주도하여 중국의 산업과 기술을 발전시키는 노력도 같은 맥락이다. 중국은 ‘쌍순환(双循环)’이라는 새로운 경제발

전 패턴을 제시하면서 향후 14차 5개년 계획(2021~2025)을 추진하고 있고 이 과정에서 국내소비를 증가하고 새로운 공급망을 건설하여 외국인 투자도 강화하는 선순환의 구조를 만드는 것을 목표로 하고 있다. 중국은 특히 신기술 개발이 발전의 핵심이라고 보고 핵심 기술 개발, 군민기술의 융합발전 등 전반적인 현대화 노력에 힘을 기울이고 있다.^{142/}

미국은 결국 경제발전에 기초한 중국의 군사력 증강, 그리고 국방정책과 군사전략이 향후 가장 중요한 미중 충돌지점으로 보고 있다. 우선 미국은 중국의 국방정책 목표를 파악하면서 주권, 안보 및 개발 이익을 보호하는 것이 핵심 이익이라는 점을 인식하고 있다. 중국이 ‘현대 사회주의 대국’을 실현하기 위해 2049년 말까지 ‘세계 수준의’ 군대를 만들며 능동방어 개념을 추진하는 것으로 인식하고 있다. 2020년에 중국군은 중국 군대의 기계화, 지능화, 정보화 등을 중요한 목적으로 제시하고 2027년까지 목표 달성을 위해 박차를 가하고 있다. 특히 대만 관련 정세가 긴장국면으로 들어가면서 이에 대비하는 모습을 띠고 있다.

중국의 발전에 대비하기 위한 미국의 전략은 인도-태평양 전략으로 추구되고 있다. 비단 군사영역의 정책뿐 아니라 경제 영역의 정책 역시 핵심적 위치를 차지한다. 중요한 목적은 미국의 경제력 회복을 위해 혁신을 추진하고, 경제적 경쟁력을 강화하고, 일자리를 늘려 고용을 증가시키고, 안정적이고 효율적인 공급망을 건설하면서, 중산층의 경제기회 확대를 위한 투자를 강조하고 있다. 미국은 올해에만 인도-태평양 지역의 15억 명이 중산층이 될 것으로 보고 번영 정책을 추진하는 목표를 제시한 바 있다.

^{142/} 차정미, “4차 산업혁명시대 중국의 군사혁신: 군사지능화와 군민융합(CMI) 강화를 중심으로,” 『국가안보와 전략』, 제20권 1호 (2020), pp. 41~78.

미국의 인도-태평양 경제전략은 다양한 목표를 제시하고 있는데, 무역에 대한 새로운 전략을 추진하여 노동과 환경 기준을 새롭게 하고, 디지털 경제 부문에서 새로운 기준을 제시하면서 데이터 흐름을 관리하고, 탄소중립, 청정에너지 기술 개발, 인도-태평양 경제프레임워크 개발, 그리고 자유진영을 축으로 지구적 재건전략(Back Better World)을 추진하고 인태 지역의 인프라 격차를 해소한다는 목표를 제시하고 있다.

한국은 경제안보 이익을 극대화하면서 동시에 미래의 국제정치경제 질서가 한국에게 유리한 방향으로 발전하도록 미국, 중국, 그리고 국제사회와 경제관계를 이루어가야 한다. 경제가 안보화되는 과정에서 미국 주도의 자유주의 국제경제질서가 미국의 이익만을 위한 일방주의, 보호주의 질서가 되지 않도록 하고 한미 간 자유무역의 발전을 추구해야 한다. 중국의 공정하지 않은 무역 관행, 중국 경제 내부 구조의 불공정성을 극복할 수 있는 방안을 미국 및 국제사회와 함께 만들어가는 한편, 중국의 강압적 경제제재 조치에 대한 명확한 정책적 대응을 강구해야 한다. 한미동맹은 물론 지구적 차원에서 경제제재의 문제를 이슈화하고 한국이 당할 수 있는 제재에 대한 공동억제의 다양한 정책들을 구사할 필요가 있다. 결국 한국은 중견국이자 통상국가로서 강대국 중심의 보호주의적이고 자국중심주의적인 경제구조를 극복하고 다자주의적인 자유경제질서를 추구해야 한다.

한미동맹은 이러한 점에서 한국의 경제적 이익을 보호할 수 있는 핵심적 수단이다. 한미 양국의 경제적 상호의존을 강화하는 동시에 지구적 차원의 다자주의 경제질서를 추구해야 한다. 중국의 강압적 경제정책에 공동으로 대응하면서 중국의 자유주의적 경제질서에 대한 순응적 대응을 유도해야 한다.

2022년 5월 한미정상회담은 2021년의 정상회담에 이어 안보의 측면뿐 아니라 경제안보와 기술협력 강화의 측면에서 많은 성과를 거두었다. 한미 양국은 경제안보와 기술 등 여러 분야에서 전략적 협력과 소통이 필요함을 인식하고 관련 부처 전반에 걸쳐 국가안보 실 중심의 전략 협의채널을 구축하기로 하였다. 한미 간 통상 및 투자 문제에 있어서 환율의 중요성을 인식하여 외환시장 동향과 관련한 긴밀한 공조를 공동성명에 명문화하기도 하였다. 또한 국민의 생활과 직결되는 공급망 재편을 위한 협력을 구체화하였다. 반도체에 너지 등 공급망 안정화, 장관급 산업대화 출범, 조기경보시스템 연계 협력, 핵심광물 수입로 다변화를 위한 체계적 협력을 추진하기로 하였다.

그러나 현재의 관점에서 가장 중요한 부분은 미국이 주도하는 인도-태평양 지역의 경제적 제도화 속에서 한미 양국이 공통의 이익을 어떻게 극대화하는가 하는 문제이다. 바이든 대통령은 2022년 5월 23일 아시아 순방 시 일본에서 인도-태평양 경제프레임워크를 출범시켰다. 미국을 포함, 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도, 인도네시아, 브루나이, 말레이시아, 필리핀, 태국, 싱가포르, 베트남, 피지 등 14개 국가가 참여했는데, 이들의 전체 경제력은 세계 국내총생산의 40%를 차지한다.

쿼드 국가 중 동맹국이 아닌 인도는 중국이 큰 비중으로 참가하는 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)에 참가하고 있지 않은 만큼 인도의 참여는 중요했다. 바이든 대통령은 아시아 순방 이전 동남아국가연합, 즉 아세안 국가들을 백악관에 초청하여 전략적 협력을 강화하고자 하였는데, 아세안 국가들 중 캄보디아, 미얀마, 라오스를 제외하고는 모든 국가가 참여하는 성과를 거두었다. 한국 역시 역내 다자경제체에 조속히 가입하여 중요 영역에서 규범 창출에 역할을 한

다는 목적을 내세우며 참가하였다. 피지의 참여 역시 미국은 환영하고 있다.

중국은 2022년 5월 호주 북동부에 위치한 솔로몬 제도와 안보협정을 체결하였고 곧이어 왕이 외교부장이 태평양 도서 국가 8개국을 순방하였다. 태평양 지역에 대한 중국의 안보, 군사적 영향력 확대는 소위 도련선 전략 및 반접근지역거부(Anti-Access/Area Denial: A2AD) 전략에 중요한 교두보가 될 수 있다. 태평양 도서국가들을 둘러싼 미중 간 경쟁이 심화되는 가운데 피지의 인도-태평양 경제 프레임워크 참여 결정은 다른 태평양 국가들의 참여를 이끌 수 있다는 점에서 미국이 환영한 바 있다.

글로벌 무역 증진, 공급망 회복, 청정 에너지, 탈 탄소화, 인프라 건설 추진, 탈세 및 부패방지 등 네 개 기둥(pillar)으로 이루어진 프레임워크를 통해 바이든 대통령은 경제의 공정하고 빠른 성장을 위한 새로운 규칙 제정을 강조한다는 목표를 제시했다. 이러한 규칙들을 무역과 디지털 상품, 서비스에 적용하는 한편, 공급망의 약화를 방지하기 위한 조기경보체계를 만드는 것이 목적이라고 언급하였다. 또한 청정 에너지 생산과 탄소배출 감축이 중요하며, 세계 총 생산의 2~5%를 감소시키는 부패 척결과 경제의 공정성을 강조했다. 탈세, 자금세탁 등의 문제 해결을 통해 반부패를 실현하는 것이 중요하다는 것이다. 이는 결국 인도-태평양 지역에서 미국의 경제적 지도력을 회복하는 것이 목적으로 높은 기준과 포용성이 중요하다고 강조했다. 미국을 비롯한 13개국 아시아 국가들이 참여했고 대만과는 별도 협의체를 구성하기로 하였다.

미국의 러몬도(Gina Raimondo) 상무장관은 인도-태평양 경제 프레임워크가 조성되면 아시아에서 미국의 참여를 확대하고 노동과 환경 부문에 대한 기준을 높게 유지하는 플랫폼을 만들 수 있다고

설명했다. 또한 미국 기업이 중국에서 떠나 대체지를 인도-태평양 경제프레임워크 가입 국가들로 이동할 수 있는 사업 환경이 만들어 질 것으로 보았다. 미국은 2021년 반도체, 인공지능 등 핵심 사업을 육성하여 중국을 견제하는 법안을 처리했지만, 반도체 산업 육성법을 하원에서 발의하여 병합 심사절차를 거치고 있다. 미국 정부는 반도체 업계에 520억 달러를 지원하는 산업정책을 추진하고 있다.

미국은 또한 대만과 21세기 무역에 관한 미국-대만 이니셔티브를 출범시켰고 내용은 디지털 무역 표준, 노동권, 환경기준, 반부패, 비시장 접근 관행 등 인도-태평양 경제프레임워크와 거의 비슷할 것으로 보고 있다. 미국은 인도-태평양 경제프레임워크에 대만이 참여할 경우 중국의 반대가 강해져 다른 아시아 참가국들에게 부담이 될 것을 우려했다고 전해진다. 대만이 참여하게 되면 사실상 15개 국가가 되어 역내포괄적경제동반자협정과 같은 크기가 된다.

인도-태평양 경제프레임워크의 출범으로 미국 주도 경제협력이 가속화될 것으로 보지만 여전히 정확한 효과는 예측하기 어렵다. 미국 내에서도 인도-태평양 경제프레임워크가 무엇을 위한 것인가 하는 논의보다 무엇이 아닌가 하는 논의가 더 많다. 즉, 인도-태평양 경제프레임워크는 자유무역협정이 아니며, 디지털 경제조약도 아니라는 점이다. 미국이 자유무역협정을 통해 관세 인하나 시장 개방과 같은 이익을 다른 국가들에게 약속하지 않았기 때문에 구체적으로 인도-태평양 경제프레임워크 가입이 아시아 국가들에게 어떠한 이익을 줄 것인가도 중요한 문제이다. 그러나 바이든 정부는 미국 중산층의 경제 회복, 미국 무역 적자 문제 해결 등 국내경제 문제가 중요하기 때문에 인도-태평양 경제프레임워크를 통해 다른 국가들에게 얼마나 경제적 양보를 할 수 있을지 알 수 없다.

디지털 경제, 반부패, 탄소중립 등의 문제 역시 아시아 국가들의

개발 수준에 따라 부담이 될 수도 있다. 미국이 엄격하고 공정한 기준을 제시한다고 했지만 과연 동남아 국가들이 이러한 기준에 동의할 것인가도 문제이다. 오히려 미국이 환태평양경제동반자협정(TPP)을 만들었지만 기준을 못하고, 일본 주도로 만들어진 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)에도 가입하지 못하고 있는 상황도 부담일 수 있다. 일본, 뉴질랜드 등 국가들은 미국이 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정에 가입하고 시장 개방을 추진해야 한다고 주장하고 있어 향후 미국의 대외경제정책이 중요할 것이다.

6월 들어 한미 외교부 차관은 국가안전보장회의가 주도하는 경제안보대화화 같은 양국 간 고위급 전략협의를 지원하고, 한미 고위급 경제협의회(Senior Economic Dialogue: SED)도 개최하여 정상회담 성과 이행 전반을 점검한 것으로 보도되었다. 또한 반도체와 핵심 자원과 광물 등의 공급망 문제에서 협력하고, 새롭게 출범한 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)를 중심으로 개방성과 투명성, 그리고 포용성 원칙에 따른 역내 경제질서 구축 방안을 추구하기로 했다. 한미일을 비롯하여 인도-태평양 경제프레임워크 참여를 결정한 14개국은 인도-태평양 경제프레임워크가 초기에 설정한 네 가지 핵심 분야와 관련해 각국이 기여할 사항들을 결정하고, 곧 세부사항을 구체적으로 논의할 것으로 알려졌다. 한국 외교부는 양자 경제외교국 내에 인도-태평양 경제프레임워크팀을 신설하고, 이 팀에서 향후 인도-태평양 경제프레임워크 규범과 운영에 대한 정부안을 수립하고 참여국들 간 협의 추진방향 등을 총괄하기로 한 것으로 보도된 바 있다.

향후 한미 양국은 인태지역은 물론 지구적 차원의 경제질서를 위해 긴밀한 경제안보 협력을 위한 전략협력의 인프라를 마련하고 국가안보 차원에서 한미협력을 강화해야 한다. 이번 정상회담에서 결

정된 국가안보실의 경제비서관과 미국의 협력 채널이 유지되는 한편, 외교와 경제, 기술의 측면에서 장관급 회담도 정례화될 필요가 있다.

(나) 기술 분야

소위 4차 산업혁명이라고 불리는 현시대를 이끄는 것은 기술의 발전이다. 특히 과학과 기술의 재연동되어 급속하게 발전하고 있으며 이는 개별 국가들의 경제발전뿐 아니라 국제정치의 외교안보 경쟁과 긴밀한 관계를 맺게 되었다. 새로운 기술 혁신을 선도하는 국가가 자국의 경제발전과 기술동맹을 이끄는 것은 물론 군사부문에 우위를 점할 수 있다. 현재 미중 간 전략경쟁이 경제, 이념, 가치 등의 부문에서 진행되고 있고 기술은 특별히 중요한 위치를 차지하고 있지만 결국 기술의 발전이 군사기술 및 군사경쟁의 우위와 연결된다는 인식이 깔려 있다.

미국의 바이든 정부는 4차 산업혁명 시대에 기술의 중요성을 특히 강조하고 있다. 현재 광범위한 추세는 위협과 가능성을 모두 내포하는 기술의 혁명이라는 것이다. 기술로 인한 미래 잠재력은 엄청난데, 각 부문별 잠재력이 있다. 기후 변화를 늦추는 데 청정 에너지 기술의 발전은 핵심적이고, 생명 공학 역시 질병 치료법을 제시할 수 있으며 차세대 통신(5G) 인프라 건설 역시 상거래 및 정보 부문에서 중요한 역할을 할 것이다.

이를 위해 중요한 것은 강력한 산업정책과 기술정책을 통해 미국의 혁신적 우위를 유지하는 것이라고 본다. 경제, 에너지, 기후, 건강, 생명공학, 국가 안보 영역 등에서 지속적인 전략적 이점을 구축하고 확장하기 위해 투자 육성이 핵심적이라고 본다. 미국은 약화되고 있는 STEM, 즉 과학과 기술, 공학과 수학 교육에 투자하여 인력을 확대하고, 이민 정책을 개선함으로써 국력을 회복한다는 것이다.

고속 인터넷 발전과 안전한 5G 네트워크를 강화하여 21세기 디지털 인프라를 구축하는 것도 중요하다고 본다. 보다 광범위하게 인류의 이익을 위해 우주를 탐사하고 사용하며 우주 활동의 안전, 안정성 및 보안을 보장하겠다는 것이다.

이러한 점에서 바이든 정부가 제시하는 구체적인 정책 목표들은 다음과 같다. 즉, 미국의 힘의 기초가 되는 경제, 국방, 국내 민주주의를 포함한 핵심 요소들의 강화, 미국과 동맹국을 직접 위협하는 적대 세력 억제 및 방어 전략 강화, 글로벌 공공재를 보호, 방지하기 위해 국제적 권력 분배를 유리하게 하는 것, 민주동맹, 파트너십, 다자간 제도 및 규칙을 강화하여 안정적이고 개방된 국제연대를 재창출한다는 것 등이다.

바이든 정부의 기술 전략은 미중 전략경쟁을 염두에 둔 것이며 이는 군사적 함의를 강하게 가진다. 국방비 면에서 2021년에 중국은 연간 국방 예산을 6.8% 증가시켜 20년 이상 연간 국방 지출 증가를 지속하고 세계에서 두 번째로 많은 군사 지출을 하는 나라의 지위를 유지하고 있다. 중국의 공식 예산은 주요 지출 범주가 누락되어 있다고 보는데, 따라서 실제 군사 관련 지출은 공식 예산에 명시된 것보다 높다고 평가한다. 중국은 특히 4차 산업혁명과 관련된 기술이 게임체인저(game changer)라고 보고 야심찬 현대화 노력과 ‘지능화’ 전쟁이 가능한 ‘세계 수준의’ 군대 건설을 추진하고 있다. 중국이 중점을 기울이고 있는 첨단 컴퓨팅, 인공지능, 자율 시스템, 양자 정보 과학, 생명 공학, 첨단 재료 및 제조와 같은 상당한 군사 잠재력을 지닌 핵심 기술에서 리더십을 계속 추구하고 있다. 최근 우주 탐사 및 기타 분야에서 중국이 이룬 성과에서 알 수 있듯이 중국은 수많은 첨단 기술의 최전선에서 있기 때문에 미국은 중국의 발전을 주의 깊게 주시하고 있다.

또한 중국은 위기 또는 분쟁 중에 적의 우주 영역 접근 및 작전 관련, 이들과 경쟁하거나 거부할 수 있는 전자전 및 에너지 지향 능력을 포함한 대응 우주 능력을 지속적으로 개발하고 있다고 미국은 평가하고 있다. 그 바탕에는 중국의 우주 기업들이 있는데 이들은 계속해서 빠르게 성장하고 있으며 군사용 우주 응용에서 수익 창출, 과학적 노력 및 우주 탐사와 같은 민간 응용에 이르기까지 우주 프로그램의 모든 측면에서 성장하고 있고 중국 정부는 상당한 자원을 투자해오고 있다는 것이다. 또한 중국은 보다 정교한 위성 작전을 수행하고 우주 대응 임무에 적용될 수 있는 이중 용도 기술을 개발하고 있다.

이러한 중국의 급속한 발전에 대해 미국은 군사기술 부문에서 인도-태평양 전략을 추구하고 있다. 인도태평양사령부의 태평양역지구상(Pacific Deterrence Initiative)이 대표적이다. 유럽역지구상을 벤치마킹하여 제시된 이 구상은 2020년 말부터 언급되기 시작하여 2021년 4월 “우위의 재점유(Regain the Advantage)”라는 보고서에서 구체화되기 시작했다. 태평양역지구상의 투자의 핵심은 장거리 공격 능력 개선, 첨단 타격 플랫폼, 전방 전력 태세 및 탄력성 확대, 표적 안보 협력, 동맹국과 파트너의 역량을 강화하기 위한 프로그램, 혁신적인 훈련과 실험, 그리고 기술적으로 우수한 C4ISR 시스템, 즉 지휘, 통제, 통신, 컴퓨터와 정보, 감시, 정찰에 걸친 시스템 등으로 계획되어 있다. 2021년 5월에 발표된 국방부 예산국의 “2022 태평양역지구전략 보고서”를 보면 보다 구체적인 무기 투자계획이 담겨져 있다. 무엇보다 육해공군 간의 합동성과 치명률 증가를 위한 노력을 강조하는 가운데 해군과 공군, 미사일 방어에 대한 계획들이 담겨져 있다.^{143/}

^{143/} Office of the Under Secretary of Defense, “Pacific Deterrence Initiative,”

이러한 노력은 2022 국방수권법(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2022)의 전반적인 미국 군사력 증강 계획과도 연결되는데 미국은 중국, 러시아의 공격에 대비하여 사이버 방어, 우주궤도 시스템 투자, 차세대 항공우위 확보, 생존성 높은 전방 기지 확보, 원활한 전시 전환 메커니즘 등을 강조하고 있다. 중국의 중거리 미사일 공격에 대한 방어시스템의 설치 문제도 중요한 문제이다. 일본, 괌 등 미국 중거리 미사일 배치 및 미사일 방어체계에 대한 논의도 지속될 전망이다.

미국은 또한 국가우주위원회(National Space Council)를 설치하고 2021년 12월에 첫 보고서인 미국 우주프레임워크(United States Space Priorities Framework)를 백악관 발로 발표한 바 있다. 여기서 이 프레임워크가 향후 국가 우주 정책과 전략을 개발하고 실행하기 위한 위원회의 노력을 이끌 것이며 민간, 상업 및 국가 안보 우주 활동을 발전시키고 우주의 평화로운 탐사를 촉진하고 우주에서 위험을 줄이는 것을 포함하여 행정부의 의제를 지원하는 데 중점을 둘 것이라고 설명하고 있다. 이를 통해 악의적인 활동과 자연 재해로부터 미국의 중요 기반 시설을 제공하거나 지원하는 우주 시스템의 보안과 탄력성을 강화할 것이라고 설명하고 있다.^{144/}

한국이 미국의 강력한 기술 전략과 산업 전략과 어떻게 동조화하고 기술융합적 체계를 만들어내는가는 미래 한국의 발전을 위한 핵심적인 사항이다. 여전히 세계 기술 혁신의 우위를 이끌고 있는 미

May 2021, <https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2022/fy2022_Pacific_Deterrence_Initiative.pdf> (Accessed September 18, 2022).

^{144/} The White House, "United States Space Priorities Framework," December 2021, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/12/united-states-space-priorities-framework--december-1-2021.pdf>> (Accessed September 18, 2022).

국과 긴밀한 관계를 유지하는 동시에 한국의 상대적 이점을 활용하여 한미가 공통으로 추진하는 외교안보 목적을 달성하는 것이 중요하다.

이번 한미정상회담은 기술 분야에서 많은 협력을 가져왔다. 즉, 핵심첨단기술 분야에서 미래의 성장과 혁신 동력을 확보할 수 있는 방안을 구체화하고, 첨단반도체, 인공지능, 양자기술, 친환경 전기차 배터리, 바이오 제조기술, 자율 로봇 등과 관련된 투자를 증진하기로 하였다. 또한 연구개발과 인적교류 등 분야에서 보다 확대된 협력을 도모하고 선진 원자로와 소형모듈원전(Small Modular Reactors: SMR)을 개발하고 건설하는 데 협력을 강화하기로 하였다. 원전수출 분야에서도 협력하여 MOU(Memorandum of Understanding, 양해각서) 등 제도적 기반을 통해 제3국 시장에서 원자력 관련 협력을 강화하기로 하였고, 한국이 장차 아르테미스 프로그램에 참여하여 달 탐사를 비롯, 우주 탐사 분야에서 공동연구를 추진하기로 하였다. 그 밖에도 미국이 한국형 위성항법시스템의 개발을 지원하고 국방 우주 분야에서도 협력을 강화하는 한편, 방위산업 분야의 파트너십 강화, 그리고 국방 분야 상호조달협정 논의도 개시하기로 하였다.

윤석열 대통령과 바이든 대통령은 공동성명을 통해 “한국과 미국의 과학자, 연구자, 기술자들이 세계에서 가장 혁신적인 수준임을 충분히 인식한다”며 “양 정상은 이러한 비교 우위를 활용하여 첨단 반도체, 친환경 전기차용 배터리, AI, 양자기술, 바이오기술, 바이오제조, 자율 로봇을 포함한 핵심·신흥 기술을 보호하고 진흥하기 위한 민관 협력을 강화하기로 합의했다”라고 밝힌 바 있다. 또한 “이런 분야들에서의 전문인력 간 인적 교류에 대한 적극적인 지지를 재확인했다”며 “이를 위해 양 정상은 투자 촉진과 연구개발 협력을 통해 양국 간 이 같은 핵심·신흥 기술 관련 파트너십을 증진하도록 협

력하기로 합의했다”라고 언급하고 있다.^{145/}

대통령실 간 경제안보대화는 공급망 등 앞서 논의한 경제안보 문제뿐 아니라 첨단 과학기술 등 경제안보 분야에서 ‘협력의 중요한 기초가 되는 방향’으로 발전할 필요가 있다.

많은 기술 발전 분야가 있지만 반도체 분야는 미래 미중 경쟁을 결정하는 중요한 기준이 될 뿐 아니라 한미 기술 협력에서 한국이 좀 더 주도권을 가지고 운용하는 기술 발전의 모델이 될 수 있다. 미국은 아시아 순방 중 한국과 첨단 반도체 협력을 해나가기로 했다. 또한 전기차 배터리와 인공지능 등 핵심 신흥 기술 분야 협력을 진흥하고 민관협력을 강화하며 주요 공급망 보호를 위한 장관급 대화 역시 추진하기로 했다. 일본과도 반도체를 비롯한 중요 기술을 보호, 육성하고 각각의 경쟁우위를 지원하며, 공급망 강화를 위해 협력하기로 하였다. 또한 차세대 반도체 개발 협력을 위한 공동 태스크포스(task force)를 설립하고, 회로폭 2나노미터의 첨단 반도체 개발에 나서는 한편, 반도체 생산, 공급 부족 등에 공동협력하기로 했다. 미국은 인도-태평양 경제프레임워크의 핵심 부분인 공급망 구축에서 반도체를 매우 강조하고 있는바, 한미일 협력을 실현하여 반도체, 배터리 등 첨단부품의 공급망을 안전하게 건설하려고 한다. 한미일 반도체 협력은 한국이 메모리 반도체와 파운드리 등 생산시설에서 강점을 가지고 있고, 미국은 설계 핵심 기술을 보유하고 있으며, 일본은 소재와 부품 분야에서 강점을 가지고 있어 분업과 협력을 할 수 있다. 이러한 점에서 한국은 상대적 우위를 활용하여 한미 양자협력을 넘어 다자협력을 추진할 수 있는 이점을 가지기도 하고 또한 이러한 협력 속에서 이익을 극대화해야 하는 도전에 처해있기도 하다.

^{145/} 「한미 정상 공동성명」 (2022.5.21.).

환경 분야 기술 협력도 매우 중요한 분야로 향후 탄소중립의 시대에 환경 기술의 발전이 기후변화 대처는 물론 그린 테크놀로지의 경쟁 속에서 경제적 이익을 가져올 수도 있다. 현재까지 윤석열 정부는 기후변화와 코로나19 팬데믹에 따른 위협을 비롯하여, 한층 복잡해지는 지구적 과제들에서 한국이 중추국가의 역할로 참여할 것임을 제시하였다. 미국 정부는 2021년 11월에 제26차 기후변화협약 당사국총회(COP26)가 개최되기 이전인 10월에 2050년까지 탄소중립을 달성하겠다는 야심찬 목표를 선언했다. 이를 성취하기 위해서는 2005년 약 66억에 달했던 이산화탄소 톤(tCO₂-eq) 배출량을 2030년까지 2005년 대비 약 50%를 감축해야 한다. 그리고 2050년까지는 순배출량을 0으로 감축해야 한다. 미국은 향후 10년간 배출량의 감소 속도를 가속화하고 새로운 정책을 도입하기 위해 전력을 질주해야 하는 상황이다.

이번 한미 정상회담에서 양국정상은 기후변화로 인한 실존적 위협을 인식하면서 2030년까지 온실가스 감축에 관한 목표를 재확인하고, 2050년까지 탄소중립을 실현하기 위해 파리협정에서 약속한 바를 주목하고 있다. 또한 수소와 같은 청정에너지 비중을 늘리고 청정해운을 증진하고, 무배출차량의 공급을 가속화하면서, 2020년대 온실가스 배출량을 대폭 감축하고, 2050년 글로벌 탄소중립을 촉진할 수 있는 협력을 하기로 약속하였다.

환경 분야 기술 협력은 에너지 부문 협력과 긴밀하게 연결되며 이번 정상회담에서 합의된 원자력 분야 협력은 중요한 성과로 평가할 수 있다. 한미 양국은 비확산 규범을 준수하면서 원전 산업·기술을 선도하고 세계시장에 진출하기 위한 양국 간 전략적 협력을 강화하기로 합의했다. 특히 소형모듈원전(SMR) 개발과 판매를 위한 협력은 큰 확산 효과를 가진다. SMR은 원자로와 증기발생기, 냉각재펌

프 등 주요 기기를 일체화한 규모 300MW 이하의 소규모 원전으로 비용과 안전성 측면에서 차세대 원전으로 꼽힌다. ‘한미 원전 기술 이전 및 수출 협력에 관한 양해각서(MOU)’ 체결과 제3국의 원전 시장 진출을 위한 협력 방안도 중요한 성과라고 할 수 있다.^{146/}

2. 대중 복합대응전략

최근 미중 갈등이 본격화함에 따라 한중관계를 어떻게 관리할 것인가 하는 문제는 매우 중요하면서도 어려운 과제로 부각되고 있다. 특히, 미중 갈등은 협력과 경쟁이 복합적으로 작용하고 있을 뿐만 아니라, 전략적으로 구조화하면서 장기화하는 추세를 보이고 있기 때문에 더욱 그렇다. 이에 따라 미중 전략경쟁관계는 한국의 대외전략 환경과 한중관계에 심각한 도전적 과제들을 제기해왔고 향후에도 다양한 차원과 범주에서 복합적인 이슈들을 지속적으로 양산할 것으로 예상된다.

따라서 미중 전략경쟁관계에서 파생되는 대중 복합 리스크에 대한 면밀한 분석과 전략적 대응이 시급한 실정이다. 그러나 이에 대한 우리의 대응은 ‘안미경중(安美經中)’ 또는 ‘전략적 모호성’에 안주하거나 심지어 ‘대미 편승’과 같은 단선적이거나 대중(對症)적 대응에만 머물러왔다. 본 절에서는 기존 대응에 대한 냉철한 자기반성과 국내외 정세의 변화를 반영해 새로운 대중국 복합대응전략을 마련하려는 목적을 갖고 있다.

이러한 연구목적에 충실하기 위해 본 절에서는 우선 1992년 한중

^{146/} 김현욱, “한미정상회담 분석,” 『IFANS 주요국제문제분석』, 2022-13 (2022), pp. 1~15.

수교 이후 지금까지 약 30년간 전개된 한중관계에 대한 평가를 외교안보, 경제, 사회문화 등의 분야별로 검토할 것이다. 이를 통해 향후 예상되는 한중관계 리스크의 특징과 유형을 도출하고자 한다. 이어서 이러한 리스크를 안정적으로 관리하고 해소할 수 있는 우리의 대중국 복합대응전략의 기초, 즉 목표와 추진원칙 및 방향을 설정할 것이다. 마지막으로 이렇게 해서 추출된 대중국 복합대응전략의 중장기 실행과제를 제시하고자 한다.

가. 한중관계의 현황 평가

한중관계는 1992년 8월 수교 이후 지금까지 약 30년 동안 비약적인 발전을 거듭해왔다. 양국은 수교 초기 상호 경제 교류협력의 필요성과 역내 평화안정에 대한 공감대 형성을 바탕으로 급속한 발전을 이루었다. 특히, 한중 경제관계의 발전은 사회 및 외교안보 관계의 발전을 견인해내는 동력으로 작용하였다. 하지만 2016년 고고도 미사일방어체계(THAAD, 이하 사드)의 한반도 배치를 계기로 양국 관계는 최악의 상황에 직면한 바 있으며, 한중 간 외교안보적 갈등은 완전히 해소되지 않은 채 여타 분야에까지 적지 않은 영향을 끼치고 있다. 이하에서는 이러한 한중관계 30년의 발전과정을 외교안보와 경제 교류협력 및 사회문화 등 3개 분야로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 한중 외교안보 관계이다. 1992년의 한중수교는 탈냉전의 국제질서 변화를 배경으로 이루어졌다. 당시 미국의 경제제재와 사회주의권의 붕괴에 직면한 중국은 한국과의 수교를 통해 경제발전과 역내 평화 및 대외적 고립을 극복할 수 있기를 기대했다.^{147/} 한국

147/ 陳峰君·王傳劍, 『亞大大國與朝鮮半島』(北京: 北京大出版社, 2002), pp. 320~322.

도 중국, 소련 등 사회주의 국가와의 수교를 통해 새로운 시장개척은 물론 남북관계와 통일을 주도할 수 있기를 기대했다. 이러한 한중간의 일치된 이해관계는 양국 관계의 단계별 성장으로 이어졌다.

즉, 1992년 수교 당시 ‘선린 우호협력 관계’에서 출발한 한중은 1998년 ‘21세기를 향한 협력동반자 관계’, 2003년 ‘전면적 협력동반자 관계’, 2008년 ‘전략적 협력동반자 관계’로 양국 관계를 격상시켜왔다. 이후 2013년에 출범한 박근혜 정부는 한중관계의 목표로 전략적 협력동반자 관계의 내실화를 설정하였고, 2017년에 출범한 문재인 정부는 전략적 협력동반자 관계의 실질적 구축을 목표로 설정하는 등 한중은 전략적 관계를 표방하고 협력을 모색해왔다.

그러나 이는 한중관계가 아직 전략적 협력동반자 관계에 도달하지 못했음을 의미한다. 물론, 한중은 수교 이후 빈번한 정상외교와 고위급 전략대화를 개최하면서 양자 간 현안 및 북한 문제 관련 협의를 진행했을 뿐만 아니라,^{148/} 6자회담, 한중일 정상회담, 10+3, G20 등 지역 및 글로벌 차원에서 다양한 외교적 협력을 모색해왔다. 게다가 2014년 7월 중국은 최고지도자가 북한을 먼저 방문하던 관례를 깨고 시진핑(習近平) 국가주석이 한국을 먼저 방문했으며, 한국은 2015년 3월 중국 주도의 아시아인프라투자은행(AIIB)에 가입하고 9월에는 박근혜 대통령이 중국의 전승절 행사에 참석하는 등 양국은 역대 최상의 협력관계를 보여주었다.

이러한 한중 외교안보적 협력관계의 진전에도 불구하고, 한중간 외교안보적 갈등도 적지 않았다. 그동안 중국은 북한(핵) 문제와 한미동맹 등 안보 관련 사안에서 한국과 분명한 시각 차이를 보여왔기 때문이다. 실제로 2010년 천안함 사건과 연평도 포격 사건에서 중국

148/ 수교 이후 2020년 10월까지 한중은 46차례의 정상회담과 128차례의 외교장관 회담을 개최하였다. 외교부, 『2020 중국개황』 (서울: 외교부 동북아시아국, 2021), pp. 253~260.

은 중립적이거나 북한에 경사된 태도를 보임으로써 한중 간 긴밀한 외교안보적 협력을 제한한 바 있다. 특히, 2016년 이후 북핵 고도화에 따른 위협의 증가 및 미중 전략경쟁의 심화 속에서 단행된 사드의 한반도 배치와 이에 대한 중국의 보복은 한중관계 전반에 걸쳐 심각한 타격을 주었다.

이후 문재인 정부는 사드 추가 배치, 미국 MD(Missile Defense, 미사일 방어) 체제 참여, 한미일 군사동맹을 추진하지 않겠다는 소위 '3불'을 표명함으로써 한중 간 사드 갈등을 봉합하는 한편, 중국과의 소통 강화를 통해 한반도 평화프로세스에 중국의 지지와 협력을 유인하고자 했다.^{149/} 하지만 2019년 북미 및 남북 대화가 중단되면서 한반도 평화프로세스의 동력이 상실되었을 뿐만 아니라, 2020년부터 코로나19가 확산됨에 따라 한중 간 실질적 협력이 확대되지 못하는 한계를 보이고 있다. 게다가 2022년 5월 새로 출범한 윤석열 정부는 글로벌 중추국가의 비전을 갖고 자유, 평화, 번영 등의 가치 실현과 한미동맹의 포괄적 수준으로의 강화를 천명하며 NATO 정상회의 참석 및 쿼드 참여를 시사하고 있어 한중관계의 증진에 적지 않은 부담으로 작용할 전망이다.

둘째, 경제 교류협력 분야이다. 1992년 수교 이후 30년간 한중은 지리적 인접성과 경제적 상호보완성에 기반해 이 분야에서 폭발적인 성장을 거두었다. <표 IV-1>에서 보듯이, 1992년 수교 당시 약 64억 달러에 불과하던 양국의 무역액은 2021년 코로나 상황임에도 불구하고 3,015억 달러로 약 47배 증가하였다. 2021년 기준 중국은 한국의 제1위 무역대상국이자 최대 흑자대상국이며, 한국은 중국의 제3위 무역대상국이다.

^{149/} 사드를 둘러싼 한중갈등에 대한 자세한 분석은 다음을 참조. 신중호 외, 『미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, pp. 360~384.

표 IV-1 한중 교역 추이와 무역의존도

(단위: 억 달러, %)

연도	한중 교역총액		무역수지	한국의 대중국 무역의존도(%)	중국의 대한국 무역의존도(%)
	수출	수입			
1992	64		-10	4.0	3.0
	27	37			
2000	313		59	9.4	7.3
	186	127			
2005	1,006		232	18.4	7.9
	619	387			
2010	1,884		452	21.1	6.3
	1,168	716			
2015	2,273		469	23.6	5.8
	1,371	902			
2016	2,114		374	23.4	5.7
	1,244	870			
2017	2,400		442	22.8	5.8
	1,421	979			
2018	2,686		556	23.6	5.8
	1,621	1,065			
2019	2,434		290	23.3	5.3
	1,362	1,072			
2020	2,415		237	24.6	5.1
	1,326	1,089			
2021	3,015		243	23.9	4.9
	1,629	1,386			

출처: 한국무역협회(<http://www.kita.net>) 무역통계 참조해 저자 작성.

양국의 투자도 크게 증가했다. <표 IV-2>에서 보는 바와 같이, 2020년 한국의 대중국 투자액은 46.9억 달러, 누적 투자액은 990억 달러이며 중국의 대한국 투자액은 그보다 적은 19.9억을 기록했다. 중국은 한국의 제2위 투자대상국이며, 한국은 중국의 투자대상국 중 홍콩을 제외하면 싱가포르, 대만에 이은 3위권에 해당할 뿐만 아니라 비중화권 국가로 한정하면 1위에 해당한다.

표 IV-2 한중 간 투자 금액 현황

(단위: 억 달러, 신고 기준)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	누계
한국의 대중국 투자	44.1	40.8	37.2	57.0	59.4	46.9	990.0
중국의 대한국 투자	19.8	20.5	8.1	27.4	9.7	19.9	166.8

출처: 한국수출입은행(<http://www.koreaexim.go.kr>) 해외직접투자통계 참조해 저자 작성.

이와 같이 한중 간 활발한 경제교류는 양자 및 지역차원의 경제협력으로도 확산되었다. 2015년 한중 FTA(Free Trade Agreement, 자유무역협정)가 체결되었고, 현재 서비스·투자 부문의 후속 협상을 진행 중에 있다. 또한 중국과 아세안 등 15개 국가가 참여하는 역내 포괄적경제동반자협정(RCEP)이 2020년 타결되었고 2021년 12월 한국의 국회 비준안도 통과된바, 향후 한중 간 역내 경제협력도 활발히 모색될 것으로 예상된다.

이처럼, 경제 분야에서 한중은 양자 간의 교류에서 역내 다자간의 협력으로 확대하는 관계로 발전해왔다. 그러나 중국의 지속적인 경제성장에 따른 규모의 증가로 인해 한중 간 무역의존도가 상호 비대칭적인 관계를 형성하게 됨으로써 한국의 전략적 자율성을 제약하는 부담을 안게 되었다. 더욱이 중국의 기술과 산업경쟁력이 향상됨에 따라 그동안 상호 보완적이었던 한중 경제관계도 점차 상호 경쟁적인 측면이 부각되고 있는 실정이다.

게다가 2016년 사드 배치에 따른 중국의 경제적 보복 조치에서 경험했듯이, 중국이 자국의 이익을 관철시키는 수단으로 경제력을 사용했다는 점도 향후 한중관계의 중요한 변수로 고려될 것이다.^{150/} 특히 미중 전략적 경쟁관계가 심화되는 구조에서, 포괄적·점진적 환태평양동반자협정(CPTPP)과 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)의 설립과 같은 미국의 대중국 견제를 위한 세계 공급망 재편 시도도 한층 강화될 것으로 예상된다. 이에 따라 한국이 여기에 어떻게 참여할 것인가가 향후 한중 경제협력관계에 영향을 줄 수 있는 과제로 부각될 전망이다.

셋째, 사회문화 분야이다. 양국 간 경제 교류협력의 발전은 사회문화 분야 교류의 증가로 이어졌다. <표 IV-3>에서 확인하듯이, 코로나19 이전 2019년 양국의 상호 방문객이 천만 명을 상회하였는데, 이는 1992년 수교 당시 13만 명의 약 80배에 해당할 정도로 한중간의 인적 교류가 폭발적으로 증가했음을 알 수 있다. 코로나 이전인 2019년 기준 중국 내 한국인 유학생은 약 5만 명이며, 한국 내 중국인 유학생은 약 7만 명으로 전체 유학생 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다.^{151/} 또한 2019년 기준 중국 내 체류 중인 한국인은 약 31만 명, 2020년 기준 한국 내 체류 중인 중국인(조선족 포함)은 약 89만 명에 달한다.^{152/}

150/ 당시 중국이 한국에 대한 정치적 압박 수단으로 활용한 비공식적 경제제재는 자국 산업의 보호와 한국에 비해 파급효과가 상대적으로 적은 분야인 관광 및 문화콘텐츠 산업에 집중되었다. 이에 대한 자세한 분석은, 송지연, “사드(THAAD) 배치를 둘러싼 한국과 중국의 정치적 갈등이 경제관계에 미치는 영향,” 『한국과 국제정치』, 제36권 3호 (2020), pp. 133~168 참고.

151/ 외교부, 『2021 중국관련 주요통계』 (서울: 외교부 동북아시아국, 2022), p. 74.

152/ 외교부, 『2020 중국개황』, p. 335.

표 IV-3 한중 간 인적교류 현황

(단위: 만 명)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
방중 한국인	418.5	407.0	396.9	418.2	444.4	476.2	386.5	419.4	434.7	44
방한 중국인	222.0	283.7	432.7	612.7	598.4	806.8	416.9	479.0	602.4	74
합계	640.5	690.7	829.6	1,030.9	1,042.8	1,283.0	802.4	898.4	1,037.1	118

*2020년은 추정치

출처: 외교부, 『2021 중국관련 주요 통계』(서울: 외교부 동북아시아국, 2022), p. 74.

이러한 한중 간의 급속한 교류는 양 국민의 마찰과 갈등을 야기하는 부정적인 측면도 노출되었다. 대표적인 예로 2000년대 초에 수행되어 고구려사를 중국사로 편입·왜곡했던 중국의 학술 프로젝트인 ‘동북공정’을 들 수 있다. 이는 한족과 55개 소수민족을 하나로 통합시키려는 시도로서 ‘통일적 다민족 국가론’에 기반해 중국 영토 내에서 전개된 모든 역사는 중국사라는 중화 민족주의 사관의 정립이었다.^{153/}

이러한 배경에서 한중 간에는 역사문화 주권 논쟁이 지속되었다. 예컨대, 강릉 단오제의 세계문화유산 등록 신청을 계기로 벌어진 단오절 논쟁, 중국의 한국전쟁 개입논란, 한국 고유의 김치와 한복에 대한 중국화 시도 등이 여기에 해당된다. 이것들은 모두 한중 양국의 인터넷이나 언론 매체 등을 통해 확산되면서 양국민의 상호 인식을 악화시켰다. 특히, 사드 배치에 대한 중국인의 불만이 증폭되고, 금한령 등 중국의 보복에 대한 한국인의 부정적 인식이 맞물리면서, 양국민의 상호 호감도가 낮아지는 추세를 보이고 있다.

^{153/} 이와 관련한 대표적인 저작은 다음과 같다. 費孝通 主編, 『中華民族多元一體格局』(北京: 中央民族大學出版社, 1999); 王柯, 『民族與國家: 中國多民族統一國家思想的系譜』(北京: 中國社會科學出版社, 2001).

실제로, 사드 사태 직후인 2017년 9~10월에 중국인을 대상으로 국가이미지를 묻는 조사에서 한국은 10점 만점에 3.4점으로 미국(5.84)과 일본(4.49)보다 현저히 낮은 수준을 보였다.^{154/} 이와 마찬가지로 한국인의 중국에 대한 비호감도도 낮은 수준을 보이고 있다. 2020년 한국인의 주변국 호감도 조사에서 중국은 미국, 러시아보다 낮은 3위를 기록했다.^{155/} 이처럼 중국인의 혐한 및 한국인의 반중 정서는 향후 한중관계의 발전에 부담으로 작용할 전망이다.

나. 대중 리스크의 특징과 유형

이상에서 살펴본 분야별 한중관계의 평가를 종합하면, 한중관계는 경제분야가 가장 활발한 편이며, 경제분야의 발전이 사회문화와 외교안보 분야의 발전을 견인했다고 평가된다. 다른 한편, 한중은 전략적 협력동반자 관계가 무색할 정도의 외교안보적 갈등을 봉합한 채 불균등한 경제적 상호의존관계를 형성하고 있다고 평가된다. 또한 한중관계가 진전될수록 개별 속성이 지배하는 측면보다 분야별 속성이 상호 영향을 주는 복합적인 양상을 보여주고 있다. 이러한 특징은 미중 전략경쟁의 심화 속에서 더욱 두드러졌는데, 사드 배치를 둘러싼 한중의 갈등 사례처럼 외교안보적 이슈가 역내 및 한반도 차원은 물론 여타 분야의 이슈에까지 깊은 영향을 끼쳤다.

이처럼, 미중 전략경쟁 구도의 심화는 한중관계를 새롭게 관리하고 조정해야 할 필요성을 제기한다. 그동안 북핵 문제에 대한 중국의 건설적 역할을 기대하던 한국의 희망과 대미 견제를 통한 중국 주도

154/ 본 조사는 베이징, 상하이 등 중국의 10대 도시에 거주하는 만 19세 이상의 성인남녀 1,000명을 대상으로 하였다. 이에 대해서는, 전병곤·이동률·박주화, 『중국인의 한국에 대한 인식조사』 (서울: 외교부, 2017), p. 21.

155/ 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 180.

의 질서 형성에 한국을 유인하려던 중국의 의도가 모두 무색해지면서 한중관계도 답보상태에 머물러 있기 때문이다. 하지만 한중은 경제발전은 물론 역내 평화와 한반도 통일 등에서 여전히 협력할 필요성을 공유하고 있다. 그런 점에서 향후 우리의 국익에 부합하는 방향에서 한중관계의 발전을 위해 극복해야 할 리스크를 도출하고 그 특징과 유형을 분석하면 다음과 같다.

(1) 특징

첫째, 대중 리스크는 차원과 이슈 등이 복합적으로 작용하는 양상을 보이고 있다. 이러한 대중 리스크의 복합적인 특징은 앞으로 더욱 강화될 것으로 예상된다. 왜냐하면 미중 전략경쟁 관계가 협력, 갈등, 경쟁의 복합적인 양상을 띠고 있을 뿐만 아니라 점차 구조적으로 심화하고 장기화하는 추세에 있기 때문이다.^{156/}

최근 미중 갈등의 영역은 한반도와 지역 차원을 넘어 국제질서 차원으로 확산되고 있는 추세에 있다. 물론 아직은 중국의 국력이 전 세계적으로 투사되고 있지 못한 실정이어서 글로벌 수준에서의 미중 갈등은 상대적으로 침체하지 않은 편이다. 하지만 자유, 인권, 민주 등의 가치와 규범을 둘러싼 주도권 다툼은 미국의 규칙 기반 질서 존중과 중국의 국제법 강조로 표출되고 있어 향후 더욱 증가할 가능성이 있다.

반면, 지역 차원에서 대만, 북핵, 남(동)중국해 등의 이슈를 둘러싼 미중 갈등은 침체하다. 이는 국제, 한반도 및 국내 차원과 긴밀히

156/ 토니 블레어 국무장관은 3C 협력(Corporation), 대결(Confrontation), 경쟁(Competition)으로 미중관계를 설명한 바 있고, 같은 맥락에서 중국학자(吳心伯)는 바이든 시기 미중 전략경쟁관계를 경쟁협력형, 경쟁주도형, 경쟁충돌형의 3개 유형으로 구분한 뒤, 미중은 경쟁충돌형을 회피하면서 경쟁협력형을 선택할 것으로 전망하였다. 吳心伯, “拜登執政與中美戰略競爭走向,” 『國際問題研究』, 2期 0034-15 (2021), pp. 45~48.

연계되며 한국의 전략적 자율성을 점차 제약하고 있다. 예컨대, 사드의 한반도 배치를 둘러싼 갈등은 여전히 잠재해 있으며, 미국의 대중국 견제전략으로 평가되는 인태전략과 쿼드에 대한 참여 문제 등은 한중관계에 커다란 부담으로 작용하면서 우리에게 리스크를 제공할 수 있다. 이와 같이 한국의 대중 리스크는 어느 한 차원에만 국한되지 않고 한반도, 지역 및 국제 차원이 상호 복합적으로 연계되는 특징을 보인다.

여기에서 미국 주도의 경제통상 질서 구축 및 공급망 재편의 일환인 환태평양경제동반자협정과 인도-태평양 경제프레임워크에 대한 가입 및 활동은 경제교류·협력이 긴밀하게 형성되어 있는 한중관계에 적지 않은 리스크를 초래할 수 있다. 특히, 한중 경제관계가 비대칭적인 상호의존관계를 형성하고 있고 점차 경쟁적인 측면이 부각되고 있는 상황에서 이러한 경제 이슈와 안보 이슈의 복합은 한국의 대중 리스크가 복합적일 수 있음을 시사한다.

두 번째로 거론할 수 있는 대중 리스크의 특징은 한반도의 전략적 가치와 특수성에서 기인한다는 점이다. 주지하다시피 한반도의 분단은 미중 간 경쟁 및 갈등과 무관하지 않다. 특히, 미중 간 경쟁 및 갈등이 치열해질수록 한반도는 미중 간 영향력 경쟁의 장(場)으로 전략할 개연성이 높다. 왜냐하면 미중 모두에게 한반도의 전략적 가치가 매우 높기 때문이다. 구체적으로 미국은 대중국 압박·봉쇄 정책의 효율적 수행을 위해 한반도에서 대중국 견제 전선이 형성될 수 있기를 기대할 것이다. 반면에 중국은 한반도가 자국을 견제하려는 미국 주도의 질서에 편입되거나 한반도에서 미국의 영향력이 확대되는 것을 억제하고자 할 것이다.

사실 한반도는 중국과 1,300km의 국경선을 맞대고 있는 매우 중요한 지역이다. 그런 맥락에서 한반도의 평화와 번영은 중국의 핵심

이익인 안보와 발전에도 깊은 영향을 줄 수 있다. 그렇기 때문에 중국은 그동안 한반도 정책을 대미관계와 동아시아 전략의 하위에서 운용해왔음에도 불구하고, 한반도 평화와 안정, 한반도 비핵화, 대화를 통한 평화적 해결이란 원칙을 유지하고 영향력을 확대해왔다.^{157/} 따라서 중국은 북한과 전통우호협력관계를, 한국과는 전략적 협력동반자 관계를 동시에 운용하는 균형외교를 구사해왔다. 즉, 중국은 한국과는 경제관계를 위주로, 북한과는 정치안보관계를 위주로 하는 일종의 정경분리의 이원화된 정책을 운용하며 영향력의 극대화를 추구했다.^{158/}

그러나 미중 전략경쟁 구도가 심화되고 미중 간 협력보다 갈등이 증가함에 따라, 미국은 동맹국인 한국의 전략적 가치를 더 중시하고 한미동맹을 강화하고 있다. 반면에 중국의 입장에서는 북한의 전략적 가치가 더욱 중요해지고 있다. 따라서 미중 전략경쟁구도의 심화는 한미동맹을 강화시키는 한편, 북중동맹의 강화를 야기하는 영향을 초래하고 있다. 그리고 이는 남북 및 한중협력을 약화시키는 배경으로 작용한다. 특히, 북한 및 북핵 위협에 대한 인식과 비핵화 해법 등에서 미중은 여전히 커다란 차이를 갖고 있기 때문에, 미중 갈등의 심화는 이와 관련된 문제에서 한중협력을 더욱 제한하는 리스크를 촉발할 수 있을 것이다.

마지막으로, 대중 리스크는 한중 양자 간 상호 인식의 근본적 차이와 이로 인한 상호 신뢰의 미비에서 기인하는 특성을 갖고 있다. 특히, 미중 전략경쟁의 구조 속에서 한중 간 인식의 괴리와 불신은 다양한 리스크를 낳는 배경으로 작용하고 있다. 한중은 이념과 체제를 달리하고 한국전쟁 이후 오랜 역사적 단절을 경험한 바 있다. 이

157/ 김동수 외, 『미·중갈등 대응전략 연구』 (세종: 경제인문사회연구회, 2022), p. 79.

158/ 陳峰君·王傳劍, 『亞太大國與朝鮮半島』, pp. 332~333.

러한 배경은 수교 30년이 지난 오늘날에도 여전히 양국의 인식상 차이를 좁히지 못하고 있으며, 이로 인해 양국 간 밀접한 교류협력에도 불구하고 신뢰 형성이 쉽게 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

그동안 한중은 경제이익을 중심으로 한 공동이익을 추구하되 서로 다른 점은 그대로 방치하는 구동존이(求同存異)의 자세로 접근해왔다. 이러한 접근은 양자관계의 초기 단계에서 적합할지 모르나 전략적 협력동반자 관계로 격상된 단계에서는 부적합하다. 왜냐하면 한중이 경제적 동반자를 넘어 외교안보적 협력을 이끌어내기 위해서는 상호 인식의 차이를 좁히면서 점차 신뢰를 형성해야 가능하기 때문이다. 그러나 한중 양국은 이러한 인식의 차이를 극복하지 않은 채 외형적 성장에만 몰두함으로써 내적인 취약성을 그대로 갖게 되었으며, 이는 사드를 둘러싼 갈등으로 표출된 바 있다.

사실 이러한 한중 간의 인식 차이는 다양하게 나타난다. 예컨대, 한국전쟁에 대해 중국은 미국에 대항해 북한을 지원하는 국가보위전쟁으로 인식하고 있다. 또 한미동맹에 대해서도 한국은 북한의 도발을 억제하고 한반도 안정 및 통일의 핵심 자산으로 인식하나, 중국은 냉전의 산물이자 중국 견제의 수단으로 인식한다. 게다가 중국은 한국과 달리 북핵 위협보다 사드를 더 큰 위협으로 간주한다. 이로 인해 북한 핵문제의 원인과 해법에 대한 한중 간의 차이도 적지 않은 비중을 차지하고 있으며 협력을 위한 심도 있는 논의를 필요로 한다.

이러한 인식의 차이는 양국의 국내 정치와 민족주의가 커다란 역할을 하고 있다. 중국은 일당독재체제의 유지와 시진핑의 장기 집권을 위해 ‘중국의 꿈’과 ‘공동부유’ 등을 제시하며 중화민족주의와 애국주의 교육을 고취해왔다. 이렇게 해서 고취된 중국인의 민족적 자긍심은 한국의 민족주의를 자극하고 다시 한국이 중국을 자극하면서 결과적으로 중국인과 한국인의 상호 비호감도를 증가시키는 배

경으로 작용하고 있다.

물론 이러한 인식의 차이는 한중 양국의 국내적 상황과 종합국력 및 국익, 국가 비전 및 목표 등이 상이하기 때문에 발생할 수밖에 없음을 부인할 수 없다. 하지만 우리의 국익에 유리하도록 한중협력을 유인하거나 최소한 갈등을 완화할 수 있도록 한중관계를 관리하기 위해서는 이러한 인식의 차이를 최소화하고 신뢰를 증진시킬 수 있는 긴밀한 소통이 필요할 것이다.

(2) 유형

이상의 특징을 고려했을 때, 한국의 대중국 리스크의 유형은 대체로 지정학적, 경제안보, 국제규범, 북핵 및 한반도 평화번영 등으로 구분할 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지정학적 리스크로서 가장 크고 다양한 범주와 영향력을 갖고 있다. 전술한 바와 같이, 미중 전략경쟁관계의 구조화, 장기화, 복합화 추세는 한중관계에 직접적이고 어려운 도전적 과제를 부여할 뿐만 아니라 역내 질서 차원의 구조적인 영향과 리스크를 초래하고 있다. 대표적인 예로 한미동맹의 포괄적 수준으로의 강화를 들 수 있다. 이는 우리의 안보와 국익상 필수적인 측면이 있으나, 이로 인해 한중협력의 전반적인 약화를 초래하는 리스크가 동반된다.

물론 미중 전략경쟁관계가 한중관계에 끼치는 긍정적 기회의 측면이 없는 것은 아니다. 대표적으로 중국의 한중협력 확대 동기를 거론할 수 있다. 즉, 한미동맹의 강화를 통해 중국을 견제하려는 미국에 대응해 중국은 한미동맹의 강화를 억제하거나 대중국 견제 전선에 동참하지 못하도록 한국을 유인하려는 동기를 갖고 있다. 이 점은 한국이 한중협력을 유리하게 이끌어갈 수 있는 기회로 작용할 수 있을 것이다.

그러나 미중 전략경쟁 관계가 한중관계에 끼치는 부정적·도전적 측면이 더 많고 다양하다. 구체적으로 미중 경쟁 및 갈등의 심화는 역내 불안정성과 불확실성을 증대시키고 동북아의 군비경쟁을 가속화할 것이다. 특히, 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공 이후 한미일 대 북중러의 대립적 지역 질서의 형성이 강화되는 추세에 있다. 이는 우리에게 한미동맹을 강화시키는 데 기회로 작용하겠지만 한중협력을 확대하는 데에는 불리한 환경을 제공한다.

더욱이 미중 간의 갈등은 대만, 홍콩, 티베트 등 중국의 내정에 해당하는 쟁점은 물론 남·동중국해와 북핵 문제 등 역내 안보 이슈로 확산되고 있다. 이와 같이 다양한 이슈에서 미중 간의 경쟁은 한국에 대한 미중의 요구를 증가시킬 것이며, 이는 한국이 미중 경쟁에 연루될 위험성을 더욱 높일 수 있음을 의미한다. 이미 사드 사례에서 경험한 바와 같이, 한국은 양자택일의 불리한 상황이나 전략적 모호성의 어려움에 직면하거나 안미경중의 단선적 대응을 반복할 수밖에 없는 환경에 처할 수 있다. 이에 따라 중국의 불만이나 보복을 야기할 수도 있을 것이다. 따라서 향후 한중협력을 어떻게 운용하는가에 따라 동북아의 신냉전구도를 촉진시킬 수도 있고 억제시킬 수도 있기 때문에 한중관계는 동북아 국제질서에 관건인 양자관계가 될 것이다.

둘째, 경제안보적 리스크이다. 앞서서도 지적했듯이, 미중 전략경쟁의 심화로 안보나 경제 이슈 하나만의 갈등이 아닌 안보와 경제 이슈가 상호 연계되어 복합적으로 나타나는 특징을 보이고 있다. 가장 대표적인 것은 사드 배치를 둘러싼 미중 갈등이 한국의 대중 리스크를 초래한 사례이다. 즉, 북핵 위협에 대응하기 위해 한미동맹을 강화하는 전략이 중국의 경제보복을 야기하는 리스크를 초래함으로써, 안보 대 안보, 경제 대 경제의 구도가 아닌 경제와 안보 영역이

상호 복합적인 영향을 끼치는 양상을 보였다. 이는 지정학적 또는 경제안보적 리스크로서, 미중 갈등에 따른 영향과 함께 한국 경제가 중국과 비대칭적인 상호 의존관계를 형성하고 있는 데서 기인하며, 이러한 관계가 유지되는 한 향후에도 지속될 전망이다.

더욱이 미국은 중국 주도의 RCEP 등에 대해 태평양 역내 경제 협력체와 공급망을 재편하려는 대중 견제 네트워크를 출범시키고 있다. 또한 과학기술, 기후환경, 보건협력 등의 영역에서도 이러한 움직임이 가속화할 전망이다. 만일 한국이 미국 주도의 대중국 견제 네트워크에 참여할 경우, 한중 간에는 경제와 안보의 갈등이 동시에 나타날 수도 있을 것이다. 따라서 한국은 어느 수준에서 참여해야 할지를 포함해 참여 이후의 대응에 대한 전략적인 고민이 필요할 것으로 보인다.

셋째, 북핵 및 한반도 평화변영에 관한 리스크이다. 먼저, 북핵 리스크는 그 자체로 한국에 커다란 위협으로 다가올 수 있다는 점에서 주목되는 리스크이며, 한중 협력과 갈등의 주요 변수로 기능할 것으로 보인다. 한중은 모두 비핵화에 대해 공감하면서도 북핵 위협 인식과 비핵화의 해법상에서는 차이가 있기 때문이다. 더욱이 미중 갈등의 심화와 우크라이나 사태는 한미일 대 북중러의 구도를 고착 시킴으로써 북핵 문제의 해결을 지연시킬 뿐만 아니라, 오히려 북한이 핵을 고도화시킬 수 있는 시간과 기회를 제공하는 역효과를 초래할 수 있다.

실제로 북한의 ICBM(Intercontinental Ballistic Missile, 대륙간탄도미사일)급을 포함한 다양한 미사일 시험에 대한 유엔 차원의 제재가 중국과 러시아의 반대로 무산된 점에서도 이를 확인할 수 있다. 따라서 한반도의 평화안정 및 비핵화를 위해 북한의 도발과 핵 실험 자제를 공동으로 모색해왔던 한중은 앞으로 미중 전략경쟁의

심화 속에서 상호 이견 조정을 통한 새로운 협력방안을 모색해야 하는 부담을 갖게 될 것으로 보인다. 왜냐하면 미중 경쟁 및 갈등의 증가는 한반도에 대한 경쟁 구도를 고착화시키면서 한미동맹과 북중관계의 강화와 대립을 야기할 것이기 때문이다. 이에 따라 북한(핵) 문제를 둘러싼 한중협력은 쉽지 않을 전망이다.

이와 같은 맥락에서 한반도의 평화변영에 관한 중국의 협력을 유인하는 것도 한계에 봉착할 것으로 전망된다. 남북한에 대한 균형정책을 통해 한반도에서 영향력을 확대하려는 중국은 남북관계의 안정적 발전을 희망하며, 자국의 안보와 경제번영을 위해 한반도의 평화변영을 지지해왔다. 그런 점에서 한중 간 협력의 공간이 존재해왔으며, 중국은 이를 한중협력의 유인 수단으로 적절히 활용해왔다. 그러나 미중 경쟁이 치열해지면서 대북정책에 대한 미중의 상호 이견과 갈등이 노정될 가능성이 크며 남북관계도 경색국면에 돌입할 개연성이 더 커졌다. 따라서 이에 대한 한중협력도 조정이 필요할 것으로 보인다.

넷째, 국제규범의 리스크이다. 미중 간 경쟁은 인권, 자유, 민주 등의 가치와 규범 경쟁으로 확산되고 있으나, 중국이 직접 대응할 만한 국력과 대체재가 부족한 관계로 아직은 경쟁이 첨예하지 않다. 게다가 핵 비확산이나 기후환경 등 일부 영역에서는 미중 간 협력할 수 있는 공간도 있기 때문에 더욱 그러하다. 그렇기 때문에 한국에 주는 대중 리스크는 상대적으로 적다.

다만, 향후 한국이 보유한 글로벌 중추 국가로서의 비전과 위상을 고려한다면 이 영역의 리스크도 증가할 개연성은 다분하다. 특히, 자유, 민주, 인권 등 지향하는 가치와 체제와 이념, 발전과정 등 국가정체성에서 한중 간의 차이가 존재하기 때문에, 이로 인한 양국 간 상호 몰이해와 신뢰 부족이 언제든 나타날 수 있으며, 이는 양국의

협력 수준을 제약할 수 있다. 그리고 이는 한중 양자관계는 물론 국제무대에서 한중 갈등의 근원으로 작용할 수도 있다. 따라서 향후 한중관계가 안정적으로 관리되지 못하거나 상호신뢰가 형성되지 못할 경우, 한중 간에도 국제규범의 리스크가 등장할 수도 있을 것이다.

다. 대중 복합대응전략의 기조와 원칙

(1) 전략 기조와 목표

대중 복합대응전략은 우리의 국익을 극대화하기 위해 중국에서 기인하는 리스크를 최소화하거나 완전히 극복하기 위한 전략이다. 비록 대중 리스크는 중국 또는 한중관계의 특수성에서 기인하는 측면이 있지만, 보편적인 국제질서와 국제관계 일반에서 기인하는 측면이 더 크다. 특히, 한국의 대중 리스크는 미중 전략경쟁관계라는 구조적 요인의 깊은 영향을 받는 점에서 더욱 그러하다.

따라서 한국의 대중 복합대응전략은 한중관계의 특성을 고려하되 국가의 외교안보 비전 및 전략의 틀과 상호 조응할 수 있도록 구성되어야 한다. 민주화와 경제발전을 동시에 경험한 한국은 군사력, 경제력, 문화력 등 종합국력 세계 10위권의 선진국으로 도약함에 따라 국가의 비전도 중추적인 중견국에서 글로벌 중추국가로 빠르게 전환하고 있다. 2022년 5월에 출범한 윤석열 정부는 이러한 국격에 걸맞은 글로벌 중추국가의 역할을 강화할 것을 표명하고 있다. 즉, 자유, 평화, 번영의 가치와 실질 협력을 증진시키고 국제사회의 요구와 기대에 부응해 적극적 역할을 추구하려는 비전을 갖고 있다.

이러한 비전과 국익 실현에 상응하는 대중 복합대응전략의 목표는 다차원적이고 다층적인 한중 전략적 협력관계의 강화를 통해 중국의 협력을 확대하는 것이 되어야 한다. 그러나 실제로 한국의 국

가적 비전과 국익을 실현하는 데 중국의 협력도 필요하지만 미국의 협력이 더 중요하기 때문에, 윤석열 정부는 한미동맹을 포괄적 수준으로 확대하고 이를 통해 가치와 규범을 중시하는 국제질서의 구축에 기여하려는 대외전략을 추진하고 있다.

이는 미국과 전략적 경쟁관계를 형성하고 있는 중국의 입장에서 볼 때, 한국에 대한 불만이 증가할 수 있고 심지어 보복 조치를 단행할 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 즉, 한미동맹의 강화에 따른 한중 간 이익 공유의 측면이 축소되고 갈등이 증가할 개연성은 커질 수 있음을 의미한다. 따라서 대중 복합대응전략의 실질 목표는 한미 협력의 강화에 따른 한중 갈등 완화와 협력 유인으로 설정해야 한다. 종합하면, 미중 전략경쟁시대에 대중 복합대응전략은 중국의 불만과 보복을 최소화하는 한편 중국의 협력을 극대화할 수 있는 방향에서 추진되어야 할 것이다.

이를 위해 우선 전략적으로 고려해야 할 사항은 미중관계의 복잡성이다. 앞서서도 논의했듯이, 미중관계는 매우 복잡적으로 전개되고 있고 이에 따른 대중 리스크도 복잡적이기 때문에, 우리의 대중국 전략도 복잡적이어야 한다. 실제로, 군사안보와 가치규범 및 경제기술 등의 분야에서, 개인과 양자 그리고 다자 등의 행위자 수준에서, 국내와 한반도, 지역 및 글로벌 등 각 차원에서 미중 경쟁과 갈등은 상호 긴밀한 영향을 주고받으며 연계되어 있다. 따라서 이러한 미중관계의 복잡성을 고려하여 우리의 대중국 대응전략도 복합적으로 구성할 필요가 있다. 예컨대, 안보와 경제가 복합적으로 작용하는 미중 갈등 구조에서 ‘안미경중(安美經中: 안보는 미국, 경제는 중국)’이나 어느 일방으로 편승하는 단선적인 접근은 지양하고 복합전략을 고민해야 할 것이다.¹⁵⁹⁾

159) 김동수 외, 『미·중갈등 대응전략 연구』, p. 98.

둘째, 우리의 대중국 대응전략을 마련하는 데 한반도의 전략환경과 우리의 전략적 가치를 고려한 접근이 필요하다. 즉, 미중 간 경쟁 및 갈등은 한반도의 높은 지정학적·전략적 가치와 무관하지 않으며 향후 미중 갈등이 심화되면 될수록 한반도의 전략적 가치는 더욱 높아질 개연성을 갖고 있다. 이처럼 한반도를 둘러싼 미중 경쟁은 미중 양자 사이에서 우리의 대중국 대응 전략을 수립하는 데 커다란 부담으로 작용하고 있음을 부인할 수 없다. 그렇다고 해서 전략적 모호성에만 머무르는 소극적 대응을 모색해서는 안 될 것이다.

우리의 전략적 가치를 지속적으로 제고시키는 한편, 이렇게 높아진 우리의 전략적 가치를 활용하는 적극적이고 능동적인 접근이 필요하다. 이를 통해 미중경쟁의 부정적 측면을 최소화하는 한편, 긍정적 기회의 측면을 극대화할 수 있는 대중국 대응전략을 수립해야 할 것이다. 중국은 한반도에서 미국과의 경쟁을 위해 한중관계를 훼손하지 않고 한중협력을 유인하려는 동기를 갖고 있음을 주목할 필요가 있기 때문이다.

셋째, 이와 관련, 우리의 대중국 대응전략을 수립하는 데 한미(일)관계와 북중(러)관계의 함수관계를 고려할 필요가 있다. 미중 패권 경쟁 및 갈등은 한반도에서 한미관계의 강화와 북중관계의 긴밀화에, 또 동북아 지역에서 한미일 대 북중러의 진영화에 깊은 영향을 끼친다. 그동안 한미동맹의 강화를 통한 미국의 대중국 견제에 대해 중국은 북한과의 관계 강화로 대응해왔고, 이에 따라 한미동맹이 강화될수록 북중협력도 증가하는 양상을 보여 왔다.^{160/} 따라서 향후 이러한 한미관계와 북중관계의 함수관계를 주목하면서, 한중협력이 한반도 및 동북아에서 진영화의 구도를 극복할 수 있도록 모색되어

160/ 신상진, “미·중 전면적 전략 경쟁시대 중국의 대북정책과 북·중관계: 미·중관계와 북·중관계의 연관성,” 『국방연구』, 제63권 4호 (2020), pp. 67~95.

야 할 것이다. 그러기 위해서는 북중관계의 특수성과 북중협력의 확대가 한반도에서 우리의 국익에 미칠 긍정적 측면과 부정적 측면에 대해 면밀히 분석해야 할 것이다.

(2) 추진 원칙과 방향

첫째, 대중국 복합대응전략은 일관성 있는 대외전략과 부합하는 방향에서 수립되고 추진되어야 한다. 그동안 한국의 외교안보 및 한반도 통일정책은 정권의 변화에 따라 커다란 변화를 보여 왔고 이에 따른 한중협력의 주요 내용과 방향에도 적지 않은 영향을 끼쳤다. 그리고 이 점은 한중 간 정책적 신뢰를 형성하지 못하는 이유 중 하나로 작용하였다. 왜냐하면 일당 지배체제를 유지하고 있는 중국은 한국보다 상대적으로 일관된 대외전략과 한반도 정책을 유지하는 것이 더 용이할 수 있기 때문이다. 물론 권위주의 체제를 유지하고 있는 중국과 달리, 한국은 다원화된 사회구조와 민주화된 정치체제를 운영하고 있기 때문에 정권의 교체에 따른 정책변화가 불가피한 측면이 존재한다. 하지만 급격한 정책변화는 한국의 대외정책 전반과 한중 간의 신뢰관계 형성에 부정적일 수 있음을 유의해야 할 것이다.

따라서 국내 보수와 진보, 정권교체 및 한반도를 둘러싼 국제사회의 이해관계 등에서 벗어나 모두가 용인할 수 있는 범주와 공유할 수 있는 한반도 정책의 내용을 설정해야 하며, 한반도의 항구적 평화정착, 한반도의 평화와 번영, 평화통일 등 한국 외교의 기초를 이루는 가치와 규범, 원칙과 방향 등을 설정하고, 이를 장기적이며 지속적인 국가비전과 대외전략의 틀에서 추진해야 한다.^{161/} 이를 통해 대중국 대응전략의 원칙성과 일관성을 확보할 수 있을 뿐만 아니라,

161/ 김동수 외, 『미·중갈등 대응전략 연구』, p. 100.

이는 한중 간의 인식의 차이를 극복하고 신뢰 형성을 모색할 수 있는 기본적인 토대로 작용할 수 있을 것이다.

둘째, 한국의 대중국 전략은 국익 위주의 실용주의를 원칙으로 삼아야 한다. 일반적으로 외교는 국가이익을 추구하는 일국의 대외정책을 의미하며, 실용외교는 이념보다 경제적 실리를 더 중시하는 외교라 할 수 있다. 물론 국익에는 경제적 이익만이 있는 것이 아니라 안보와 대외 영향력, 국제적 위상 등 유무형의 이익이 포함되어 있으며, 국제사회에서 통용되는 보편적 가치와 규범, 이념 등이 중요한 준거가 되기도 한다.

하지만 한국과 중국은 이념과 체제 등 국가적 정체성과 역사적 경험의 차이를 보이기 때문에, 자유, 민주, 인권 등의 가치와 규범 위주의 접근보다 실리 위주의 접근을 우선적으로 모색할 필요가 있다. 특히, 한반도의 자유와 평화번영을 이룩하는 데 한미동맹은 우리의 가장 핵심적인 전략자산이지만, 한중협력도 한반도의 평화와 번영을 실현하는 데 필수적이라는 점을 고려하며 대중국 전략을 수립해야 한다. 즉, 포괄적 국익의 구현을 위해 한미동맹만이 아닌 한미동맹과 함께 한중협력을 추동할 수 있는 전략을 수립해야 할 것이다. 이를 토대로 한중 양자 간의 상호 공동 이익을 모색함으로써 협력의 공간을 확보하는 한편, 상호 이익을 존중하고 침해하지 않음으로써 갈등을 완화할 수 있는 방안도 마련할 수 있을 것이다.

셋째, 대중국 대응전략은 중국으로부터 우리의 전략적 자율성을 고취시키는 방향에서 모색되어야 한다. 왜냐하면 미중 갈등이 고조될수록 지정학적 요충지에 있는 한국은 어느 일방을 선택해야 하는 압박에 직면할 가능성이 높기 때문인데, 이 경우 한국의 전략적 선택의 폭은 줄어들 수밖에 없다.^{162/} 사드의 한반도 배치가 가장 대표

^{162/} 위의 책, p. 100.

적인 사례인데, 미국의 요구를 수용한 한국의 일방적 편승전략은 중국의 보복에 직면하면서 자율성이 침해되는 손실을 겪은 바 있다.

특히, 한중 경제 간의 비대칭적 상호의존관계의 형성은 한국의 대중국 정책에서 전략적 선택의 자율성을 제약했다. 따라서 한국은 진영론, 동맹론, 편승론 등 힘의 논리에 휘둘리지 않고 경제와 안보의 자율성을 모두 취할 수 있는 대중국 전략을 마련해야 할 것이다.^{163/} 이를 위해서는 종합국력의 지속적 향상을 통한 우리의 전략적 가치 제고와 대중국 경쟁력 확보가 관건이 될 것이다.

넷째, 한국의 대중국 전략은 전략적 자율성과 함께 전략적 유연성을 발휘할 수 있는 사고와 패러다임의 전환이 필요하다. 왜냐하면 한국이 미국의 대중국 견제에 어느 수준까지 참여하느냐에 따라 대중 리스크의 크기와 종류가 결정될 수 있기 때문이다. 미중 경쟁 구도에서 중국은 미국의 대중 견제에 동참하는 한국에 불만을 가질 것이며 심지어 사드 배치의 경우와 같은 보복을 단행할 수도 있다. 따라서 한국의 전략적 선택 및 접근 방법에 따라 중국의 인식과 대응 수준이 달라질 수 있을 것이다. 예컨대 한국이 미국의 대중 군사안보적 견제 전선에 적극적으로 노골적으로 참여할 경우 중국의 반발도 그에 상응하는 수준으로 증가할 수 있다. 반면에 한국이 미국의 대중 견제 전선에 참여하지 않거나 부득이 참여하더라도 신중한 접근을 할 경우 중국의 반발을 최소화할 수도 있을 것이다. 이는 한국이 일방적 대미편승이나 전략적 모호성이 아닌 균형적 접근 또는 원칙을 갖고 일관성 있는 정책을 추진할 경우 대중 리스크를 최소화하고 통제할 수 있음을 시사한다.

^{163/} 이에 대해서는 김기정 외, 『미중 경쟁과 한국의 외교 유연성』(서울: 국가안보전략연구원, 2021) 참조.

라. 대중 복합대응전략의 실행과제

이상에서 살펴본 바와 같이, 한국 외교의 비전에 따른 대중 복합 대응전략의 목표와 전략적 기초, 그리고 추진 원칙과 방향에 의거했을 때, 대중 복합대응전략의 주요 실행과제는 한미동맹 강화에 따른 한중관계의 안정적 관리, 전략적 소통채널의 제도화: 상호존중 및 신뢰증진에 기여, 북한(핵) 문제에 대한 중국 역할의 합리적 재설계, 실용적 접근을 통한 전략적 자율성 확대, 다자간 협력네트워크의 활성화 등으로 집약할 수 있다. 이에 대한 자세한 내용은 다음과 같다.

(1) 한미동맹 강화에 따른 한중관계의 안정적 관리

대중국 복합대응전략의 첫 번째 실행과제는 한미동맹 강화에 따른 한중관계의 안정적 관리이다. 미중 전략경쟁 및 갈등이 심화되는 구조에서, 한미동맹의 강화는 한중관계의 발전을 제약하는 다양한 도전적 요인을 야기할 수 있다. 따라서 대중국 복합대응전략에서 한미동맹의 강화에 따른 한중관계의 안정적 관리는 가장 중요한 핵심적 실행 과제로 부각된다.

사실 한국은 1992년 한중수교 이후 지금까지 공고한 한미동맹을 기반으로 한 한중 협력관계의 발전을 추구해왔다. 미국우선주의와 고립주의를 택했던 트럼프 대통령 시기 한미동맹은 다소의 불협화음을 보인 적이 있었지만, 동맹 강화를 통한 대중국 견제를 표방한 바이든 행정부 시기의 한미동맹은 더욱 강화되는 추세에 있다. 특히, 윤석열 정부는 2022년 5월 한미정상회담을 통해 글로벌 포괄적 전략동맹에 합의하고 전략적 경제기술 파트너십(partnership)도 구축하였다.^{164/}

^{164/} 김현욱, “한미정상회담 분석,” pp. 1~15.

이후 한미는 글로벌 공급망 및 원자력 에너지 등 경제안보 대화를 가졌고, 인도-태평양 경제프레임워크와 소위 반도체 동맹이라 불리는 칩4(CHIP4: 미국, 한국, 일본, 대만), 그리고 쿼드 등에 대한 참여를 시사했으며, NATO 정상회의 참석(6.29), 고위급 확장억제전략 협의체(Extended Deterrence Strategy and Consultation Group: EDSCG) 재가동(9.16), 한미일 협력 강화 등 미국 주도의 경제·안보 협의체에 적극 가담하는 정책 방향성을 공고히 하고 있다. 물론 중국은 이에 대해 다양한 불만과 비난을 하며 반발하고 있어 향후 한중 관계에 적지 않은 부담이 될 전망이다.

따라서 우리의 대중국 복합대응전략의 핵심 과제는 한미동맹 강화에 따른 중국의 불만 완화와 협력 유인을 어떻게 이끌어낼 것인가에 두어야 한다. 이는 한중관계가 한미관계보다 더 중요함을 의미하는 것은 아니다. 한미동맹은 한반도의 평화안정과 경제발전 및 통일 등 우리의 국익을 실현하는 데 가장 중요한 핵심 자산임에 분명하며 그런 점에서 한미동맹의 포괄적 강화는 불가피하다.

하지만, 미중 및 북중관계 등을 고려할 때 중국을 배제한 채 한미동맹만으로 항구적인 한반도의 평화정착과 경제발전 및 통일을 이루는 데 한계가 있다. 그렇기 때문에 한미동맹의 강화에 따른 한중관계의 안정적 관리, 즉 한미동맹의 강화가 한중관계에 미칠 부정적 측면(중국의 불만 또는 보복)을 최소화하는 한편, 긍정적 측면(중국의 협력 동기)을 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다.

구체적으로, 우리의 국익에 입각해 한미동맹을 강화하는 전략적 선택을 할 경우, 사전에 이러한 선택에 대한 중국의 불만을 완화시킴으로써 한중 간 갈등을 미연에 방지하거나 최소화할 수 있는 방안을 모색해 두어야 한다. 즉, 기존의 미중 사이에서 양자택일이나 전략적 모호성 또는 어느 일방으로의 편승이 아닌 일종의 다층적 헤징

전략인 연성 균형에 해당된다 할 수 있을 것이다.^{165/}

더 나아가 한국에 대한 미중 간 영향력 경쟁 구조를 기회로 삼아 중국의 협력을 유인하는 데 활용할 수 있는 발상의 전환도 필요하다. 중국은 한중협력의 유인 및 확대를 통해 한미동맹과 한미일 안보협력의 강화를 제어하려는 동기를 보유하고 있기 때문에 한미동맹의 강화에는 중국의 협력을 유인 내지 촉발할 수 있는 측면이 존재한다. 따라서 이에 대한 전략적 선택 및 활용은 한중관계의 안정적 관리에 많은 도움을 줄 수 있다.

그리고 앞에서 제시한 일관성, 실용성, 전략적 자율성 및 유연성 등의 추진 원칙에 입각해 미국 주도의 다자간 협의체에 참여하되, 사안별 중국의 입장과 예상반응을 면밀히 분석한 후 세부 대응방안을 마련할 필요가 있다. 예컨대, 미국 주도의 다자협의체의 경우, 한국이 중국 견제 목적의 군사안보 분야에 참여하는 것에 대해 중국은 강경한 반응을 보이는 반면, 경제기술·공급망 플랫폼 가입에 대해서는 반대하면서도 상대적으로 덜 강경한 반응을 보이고 있다.^{166/} 따라서 한국은 군사안보 분야보다 경제 분야에서 상대적으로 참여할 수 있는 공간이 넓은 편이라 평가된다.

물론 다자간 협력체이기 때문에 중국이 한국만 단독으로 보복할 명분이 없을 뿐만 아니라 그렇다고 참여 회원 모두와 대항하기에도 부담이 될 수 있다. 그럼에도 불구하고, 한국은 어느 분야에 참여하던 중국을 배제하거나 직접 겨냥하는 대결적 구도가 만들어지지 않도록 유의하는 것이 국익에 도움이 될 수 있다. 특히, 군사안보 분야의 경우 한국은 중국 견제를 위한 참여가 아닌 평화번영 등 가치 중

165/ 조성민, “간접지원: 미-중 전략경쟁 시대 한국의 대응전략,” 『KIMS Periscope』, 제289호 (2022), pp. 1~14.

166/ 한석희, “미중 전략경쟁 시기 우리의 대중국 전략 및 실행과제,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2022.9.5.)를 참고하여 작성.

진과 국제규범의 확립 및 협력의 추구를 위한 참여임을 밝힐 필요가 있다. 경제기술 분야의 경우는 첨단핵심 기술을 제외한 일반적인 중국과의 경제협력은 단절하지 말고 지속하는 방안을 강구해야 한다.

반면에, 사드 추가 배치 문제나 대만 문제의 경우는 다르다. 특히, 중국의 입장에서 보면, 대만은 하나의 중국 원칙에 해당하는 주권 및 영토와 관련한 중국의 핵심 이익에 해당하는, 절대 양보할 수 없는 사안이다. 2022년 8월 낸시 펠로시 미국 하원의장의 대만 방문 이후 대만 문제를 둘러싼 미중 갈등은 첨예하게 대두되고 있다. 중국 해공군의 대만해협 인근에서의 무력시위도 지속적으로 증가하면서, 일각에서는 무력 충돌의 가능성도 조심스럽게 논의되고 있는 실정이다.

따라서 우리는 대만 문제에 대해서 가능한 한 개입하지 않는 것이 국익에 유리할 수 있다. 중국은 2021년과 2022년 한미정상회담의 공동성명에 ‘대만해협의 평화와 안정의 중요성’에 대한 언급이 있었다는 점을 경계하면서 한국의 대만정책 변화 여부를 예의주시하고 있다. 만일 한국의 대만정책이 변화한다면 중국의 보복은 사드 때보다 더 강할 것으로 전망된다. 따라서 우리는 대만해협의 평화와 안정을 중시한다는 원칙을 표명하는 선에서 머무르는 것이 유리할 것이다. 다만, 향후 대만해협의 위기가 무력 충돌로 이어질 경우 이것이 한반도에 미칠 영향에 대한 면밀한 분석을 바탕으로 철저한 대비를 할 필요는 있다. 예컨대, 북한의 도발 억제와 한미 연합방위체제의 공고화, 주한미군의 투입 전력 최소화, 한국군의 불개입, 비군사적/인도적 지원 등을 검토할 수 있을 것이다.

사드 추가 배치의 문제도 중국이 매우 민감하게 반응하는 사안이다. 이미 한중은 사드 배치 문제로 관계 악화를 경험한 바 있고, 아직 이 문제는 완전히 해소된 사안이 아니다. 대만 문제는 우리와 직접적 연관이 되지 않는 사안이지만, 사드는 우리의 안보와 직결되는

문제라 피하기도 어려운 입장이다. 2022년 8월 한중 외교장관회담에서 중국은 사드 추가 배치, 미국 MD체제 가입, 한미일 군사동맹 등을 하지 말라는 기존의 3불에다가 사드 운용을 제한하라는 1한을 추가로 요구한 바 있다.^{167/} 그만큼 미중 경쟁 구조에서 중국이 한미일 안보협력의 강화를 심각한 위협으로 인식하고 있음을 단적으로 보여주는 예이다.

따라서 이에 대한 중국의 보복 가능성은 상존한다. 다만, 우리는 북핵 위협에 대한 대응과 안보 주권 차원에서 사드 문제를 접근할 것이며, 그런 점에서 3불은 구속력 있는 합의가 아니기 때문에 상황 변화에 따라 변화할 수 있음을 강조할 필요가 있다. 물론 중국의 핵심 이익에 해당하는 대만과 사드 문제에 대해서는 한국이 유리하도록 중국을 설득할 수 없을 것이다.

이와 마찬가지로 우리도 북핵 위협에 대한 대응 차원에서 사드 배치를 결정할 수밖에 없음을 중국에 주지시키는 한편, 북핵 문제의 해결에 건설적 역할을 주문할 수 있을 것이다. 그리고 국익 위주와 국민적 합의를 바탕으로 한 일관된 사드 정책을 유지함으로써, 중국이 한국의 정책을 바꿀 수 없음을 인식하도록 만들 필요는 있다. 이 경우 한중 간 갈등을 완전히 피할 수 없더라도 갈등을 최소화할 수도 있기 때문이다.

(2) 전략적 소통채널의 제도화: 상호존중 및 신뢰증진에 기여

두 번째 대중국 복합대응전략의 실행과제는 전략적 소통채널의 제도화이다. 첫 번째 실행과제인 한미동맹 강화에 따른 한중관계의

167/ 中華人民共和國外交部, “2022年8月10日外交部發言人汪文斌主持例行記者會,” 2022.8.10., <https://www.mfa.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202208/t20220810_10739931.shtml> (검색일: 2022.8.16.).

안정적 관리를 위해서도 한중 양국의 긴밀한 대화와 소통은 중요하다. 이러한 대화와 소통은 한중 양국의 상호 입장에 대한 이해를 높임으로써 상호존중 및 신뢰증진에도 기여할 수 있기 때문이다. 이는 특히, 미중 전략경쟁시대 한중관계의 관리를 넘어 발전시키는 데에도 필수적인 과제이다.

그러나 사드 사태 이후 중국 측에 의해 고위급 전략대화를 비롯한 모든 주요 정책대화들이 일방적으로 중단된 바 있고, 또 코로나19의 팬데믹 상황에 의해 민간 차원의 대화들마저 중단되거나 연기되었다. 물론 일부 화상회의 등을 통한 명목상의 채널 유지는 있었지만 그 효과는 대면회의에 미치지 못했다. 이에 따라 한중 간에는 상호 이해 제고는 물론 이견을 조율할 수 있는 대화 채널이 부재하였는데, 이는 사드 사태 이후 한중관계가 회복되지 못하고 답보상태에 머물러 있음을 단적으로 보여주는 사례이다.

따라서 향후 한중 간 전략적 소통채널의 구축과 유지는 긴요하다. 다행히 2022년 한국의 신정부 출범과 한중수교 30주년을 계기로 한중 양국은 고위급 전략대화를 복원하기로 합의했다. 구체적으로 외교와 국방 2+2 차관급 전략대화과 외교장관 소통 정례화, 한국의 국가안보실장과 중국의 정치국원 간 전략대화 등의 복원을 거론할 수 있다. 또한 2022년 8월 개최된 한중 경제장관회담에서 향후 국장급 공급망조정협의체를 신설하기로 합의한 점도 고무적이다. 왜냐하면 양국 당국 간 고위급 전략대화의 복원 및 신설은 향후 중하위급 실무 채널이나 각 분야 및 민간 차원의 소통 채널로까지 확산될 여지가 높기 때문이다.

다만, 한중 양자 간의 다층적이고, 다차원적인 전략대화의 복원 및 신설은 단순 소통 채널만의 구축이 아닌 제도화도 함께 병행되어야 할 것이다. 그래야만, 한중관계가 악화되거나 상대국에 대한 불

만이 증가하더라도, 어느 일방이 소통 채널을 중단하지 못할 수 있을 것이다. 이렇게 한중 양자 간 다층적, 다차원적 소통 채널이 정례화된 이후에, 한중 양국이 상호신뢰 증진 및 상호존중의 외교를 수행할 수 있도록 체계적으로 운용할 필요가 있다.

우선, 제도화된 소통 채널을 통해 한중 양국은 상호 이해와 신뢰를 증진시킬 수 있는 대화 의제를 설정해야 한다. 기본적으로 한중 양국의 외교 비전과 원칙, 국익, 가치, 규범, 정책적 입장 등을 파악할 수 있는 의제들을 설정함으로써 상호 불필요한 오해를 방지하고 상호 이해와 신뢰를 증진시킬 수 있어야 한다. 예컨대, 미중관계를 포함한 국제정세, 한미동맹과 한중관계, 경제안보 분야 등 양자관계의 현안에 관한 복합적 논의를 들 수 있다.

또한 사드와 북한(핵) 문제와 같이 안보주권과 관련된 민감한 사안의 경우, 국민적 합의를 토대로 한 우리의 기본 입장과 원칙을 지속적으로 설파할 필요가 있다. 중국이 양보할 수 없는 핵심 이익을 강조하듯이, 한국도 양보할 수 있는 것과 없는 것을 중국에 각인시킬 필요가 있다. 이 경우, 상호 이익에 대한 존중이 가능해지고 조정이 필요한 부분은 지속적인 대화 채널을 운용하며 조율할 수 있는 기회를 가질 수 있다. 설사 상호 완전한 이해와 조정이 이루어지지 않더라도 양국의 갈등 수준을 미연에 완화시킴으로써 한중관계를 관리하는 데 도움이 될 수 있다.

이밖에, 한중 양국은 자유, 민주, 인권 등 가치, 국가적 정체성, 국가발전 경험, 역사인식 등에서 폭넓은 차이를 보이고 있는바, 이는 국제사회에서의 협력은 물론 양자간 협력에도 한계로 작용하고 있다. 특히, 최근 한중 국민 간의 역사문화 논쟁이나 상호 비호감도 증가의 배경으로 작용하고 있는바, 한중 청소년, 학자 및 지자체 등 상호 교류를 지속할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 또한 양국의 언

론 매체와 여론주도층 간의 상설화된 소통·협의 채널을 구축하고 왜곡·보도된 사례를 시정할 수 있는 상시 모니터링 체계를 갖출 필요도 있다.^{168/}

중장기적으로는 한중 간 공유할 수 있는 가치나 의제 발굴을 통해 상호 차이를 축소해 나가야 한다. 사실 한중 양국은 역사문화적 유사성과 전통 가치를 공유하는 측면도 있기 때문에 향후 이를 인류보편적 가치와 어떻게 결합시킬지가 한중 간 공감대 형성의 관건이 될 전망이다.

(3) 북한(핵) 문제에 대한 중국 역할의 합리적 재설계

세 번째 대중국 복합대응전략의 실행과제는 북한(핵) 문제에 대한 중국 역할의 합리적 재설계이다. 앞서서도 분석했듯이, 미중 전략경쟁은 한반도의 평화변영과 북한 비핵화를 실현하는 데 부정적인 국제환경을 제공한다. 한반도를 둘러싼 미중 양강의 경쟁 및 갈등은 한미관계와 북중관계를 강화시킴으로써 남북관계를 경색시키고 북핵 문제 관련 국제공조를 약화시키기 때문이다. 이에 따라 향후 북한 및 북핵 문제에 관한 기존 중국의 역할에도 적지 않은 변화가 예상되기 때문에 우리가 원하는 방향으로 중국의 협력을 유인하기가 쉽지 않을 전망이다.

사실, 한중이 한반도 평화변영 및 비핵화에 대한 공동이익을 보유하고 있기 때문에, 이에 대한 한중협력은 꾸준히 모색되어 왔다. 중국은 기본적으로 한반도의 평화변영과 비핵화가 지역의 평화와 경제발전 더 나아가 자국 주도의 질서 형성에 도움이 된다고 인식해 왔다.

168/ 이동률, “인수위 외교안보팀에 바란다 ③_대중 정책: 협력의 새로운 동력을 창출하라,” (동아시아연구원 EAI 스페셜리포트, 2022.3.22.), p. 7, <http://www.eai.or.kr/new/ko/project/view.asp?code=26&intSeq=21145&board=kor_special&keyword_option=&keyword=&more=> (검색일: 2022.5.13.).

이러한 관점에서 중국은 한반도의 평화와 안정 유지, 한반도 비핵화, 대화와 협상을 통한 해결이라는 한반도 정책의 원칙을 강조해 왔다.^{169/}

이러한 원칙 하에서 중국은 남북관계의 안정 및 발전, 북미/북일 관계 정상화 등을 지지해왔으며, 북핵실험 유예와 한미 연합훈련 잠정 중단 및 한반도 비핵화와 평화체제의 병행 협상을 주장해 왔다.^{170/} 이를 위해 중국은 한반도의 비핵·평화변영에 건설적인 역할을 수행하기도 했다. 대표적인 예로, 6자회담을 주도하면서 「9·19 공동성명」을 이끌어낸 점, 대북제재에 찬성하고 동참한 점, 남북 대화와 정상회담을 지지한 점 등을 들 수 있다.

그러나 우리의 입장에서 볼 때, 중국의 역할이 항상 건설적이지는 않았으며, 제한된 협력과 성과만 동반된 적도 많았다. 주된 이유는 중국이 대미관계를 고려하며 접근했기 때문이다. 즉, 중국은 북핵 문제의 해결보다 북한 체제의 안정을 더 중시하며 접근해 왔고, 북핵 위협 인식, 북핵 문제의 원인과 해법에서도 미국과 차이를 보여 왔다. 이러한 미중의 차이는 미중 전략경쟁시대에 북한 및 북핵 문제에 관한 미중의 협력을 더욱 어렵게 하며, 이는 한중협력에도 부담으로 작용한다.

게다가 북한의 사활적 이익에 해당되는 북핵 문제에 대한 중국의

169/ 북한의 핵무력 법제화에도 불구하고 중국은 기존 입장에 변화가 없으며 한반도에서 자국의 역할을 강조했다. 中華人民共和國外交部, “2022年9月9日外交部發言人毛寧主持例行記者會,” 2022.9.9., <https://www.mfa.gov.cn/fyrbt_673021/jzhs1_673025/202209/t20220909_10764638.shtml> (검색일: 2022.9.21.).

170/ 이를 쌍잠정중단과 쌍궤병행이라 하며, 구체적인 로드맵은 다음과 같다. 북한의 핵·미사일 활동 중단→ 한미 군사훈련 잠정 중단→ 대화 개시→ 무력불사용, 불가침, 평화공존의 총원칙 확정→ 핵문제 포함한 모든 문제 일괄타결(한반도와 동북아의 평화안보기제)→ 관계정상화이다. 中華人民共和國外交部, “中華人民共和國外交部和俄羅斯聯邦外交部關於朝鮮半島問題的聯合聲明,” 2017.7.4., <https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676404/1207_676416/201707/t20170704_9290469.shtml> (검색일: 2022.7.6.).

영향력은 제한적이다. 그동안 북중은 모두 자국의 이익 수호를 최우선 목표로 설정한 관계로 전통 우호협력 관계를 유지하면서도 사안에 따른 갈등과 협력을 반복해 왔다. 그러나 최근 미중 경쟁 및 갈등이 심화되면서 북중관계가 긴밀해지는 변화를 보이고 있으며, 이는 북중 간 갈등보다 협력을 더 중시하는 변화를 보일 것으로 예상된다. 대미관계에서 북한의 전략적 가치를 중시하는 중국과 생존을 위한 외교적 지지와 안전판이 필요한 북한은 상호협력을 강화할 것으로 보이기 때문이다.

이러한 북중관계의 긴밀함은 북한(핵) 문제에 대한 중국의 역할과 관련 이중적 함의를 갖는다. 즉, 북중관계의 긴밀함은 북한의 사회적 이익에 해당하는 핵 문제를 제외한 대부분의 영역에서 중국의 대북 영향력을 증가시킬 개연성을 갖고 있다. 반면에 미중 전략경쟁 시대에 중국이 북한의 전략적 가치를 어떻게 평가하느냐에 따라 중국의 대북 영향력 행사가 제한될 소지도 다분하다. 따라서 미중 전략경쟁의 수준, 북한의 전략적 가치에 대한 중국의 평가(전략 자산 대 전략 부담), 북한(핵) 문제에 대한 중국의 인식과 해법 등에 대한 종합적 고려를 통해 중국의 가능한 역할을 면밀히 분석한 후 한중협력의 수준도 재조정해야 할 것이다.

예컨대, 한반도 평화와 안정에 공동 이익을 보유하고 있는 한중은 북한의 도발 억제와 남북관계 정상화, 북한 비핵화 촉진을 위한 대화협상 등에서 협력할 수 있는 공간을 갖고 있다. 왜냐하면, 한반도의 대화국면은 중국 주변 정세의 안정과 안보 위협 감소에 기여하고, 비핵화와 평화협정 과정에서 중국의 영향력 확대에 유리하며, 비핵화 협상에 따른 미중 갈등 완화 및 협력에도 긍정적일 수 있기 때문이다.

이러한 맥락에서 중국은 2022년 8월 우리 정부가 발표한 ‘비핵·평

화·변영의 한반도를 위한 담대한 구상'에 대해서도 일부나마 긍정적으로 검토할 것으로 보인다. 물론 이 '담대한 구상'이 아직은 구상단계에 머물러 있지만, 대화와 협상을 통한 비핵화라는 점, 선비핵화가 아니라는 점, 포괄적 합의사항에 대한 단계적·동시적 이행이라는 점 등에서 그렇다. 구체적으로, 먼저 담대한 구상의 실현을 위한 한중협력은 북한 도발을 억제하는 데에서 찾을 수 있다. 북한의 핵·미사일 실험이 담대한 구상의 초기 추진 동력을 약화시킬 수 있음을 우려하고 있는 한국과, 미중 경쟁 구도에서 북핵 실험에 따른 한미일 안보협력의 강화를 우려하고 있는 중국은 모두 북한의 도발을 억제하는 데 협력할 수 있는 공간과 동기를 보유하고 있다.

둘째, 북한 비핵화 촉진을 위한 대화와 협상이다. 북핵 문제에 관한 한미의 강압정책에 불만을 갖고 있는 중국은 한반도의 안정 및 대화 국면 전환을 위한 한국의 역할을 기대할 것이다. 그런데, 한국의 담대한 구상은 초기 협상 단계에서부터 경제지원 조치를 포함하고 있기 때문에, 중국의 건설적 역할 공간이 존재한다. 예컨대 한중이 식량, 백신 등 인도적 지원을 통해 북한의 대화 참여를 설득하고 유도하는 데 협력할 수 있을 것이다.

셋째, 중장기적으로 한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화체제를 구축하는 데 중국의 역할을 구할 수 있다. 즉, 북핵 검증 및 폐기, 평화체제 관련 남북합의 등에 관한 국제 보장, 남북경협과 동북아 경제협력 등에서 그렇다. 특히, 과도한 미중 경쟁이 한반도 비핵화와 평화정착에 방해되지 않도록 중국의 협력을 유인하는 것이 중요할 것이다.

그러나 이 과정에서 유의해야 할 점은 북한의 수용 여부이다.^{171/}

171/ 김여정 조선노동당 중앙위원회 부부장은 '허망한 꿈을 꾸지 말라'(*『조선중앙통신』*, 2022.8.19.)는 담화를 통해 비난과 거부 의사를 표명한 바 있다.

중국의 대북 영향력의 제한적인 측면과 중국이 영향력을 행사할 의사가 있는지부터 파악해야 할 것이다. 또한 대미관계를 고려해 북중 관계를 강화시키고 있는 중국은 북중채널로 한국의 협력을 유인함으로써 강화된 한중협력을 통해 한미일 동맹을 관리할 것이라는 점도 유의할 필요가 있다. 즉, 중국의 근본적인 대북정책 변화나 대북 영향력에 대한 과도한 기대와 의존은 북한(핵) 문제에 대한 중국의 발언권만 강화시킬 수 있음에 유의해야 한다.

(4) 실용적 접근을 통한 전략적 자율성 확대

네 번째 대중국 복합대응전략의 실행과제는 실용적 접근을 통한 전략적 자율성의 확대이다. 미중 전략경쟁이 경제영역에서 주는 리스크는 외교안보 분야와 복합적으로 연계되면서 글로벌 경제안보 환경의 불확실성을 높임으로써, 결과적으로 우리의 국익에 많은 손실과 부담을 끼칠 개연성이 커지고 있다. 따라서 우리의 대응전략도 국익 우선의 실용주의 외교를 추진하되 전략적 자율성을 확대하는 방향을 모색해야 한다.

구체적으로, 우리의 국익 차원에서 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF), 칩(CHIP)4 동맹 등 미국 주도의 글로벌 공급망 구축에 참여하되, 동시에 중국과의 경제협력을 유지하는 정책방향을 설정해야 한다. 왜냐하면 첨단기술 분야에서 미중의 패권경쟁은 치열한 반면 여타 분야에서는 그렇지 않기 때문에, 우리의 경쟁력을 제고시키기 위해 미국과의 협력에 참여하는 한편, 중국과의 일반적인 경제협력은 유지할 필요가 있다. 세계 2위의 경제규모를 갖고 있는 인접국 중국의 시장은 여전히 우리 경제의 발전에 필요하기 때문이다.

그런 점에서 우리는 중국 주도의 경제협력체인 역내포괄적경제동반자협정과 중국이 참여를 희망하는 포괄적·점진적 환태평양경제동

반자협정, 일대일로에 대해서도 공동으로 참여함으로써 미국과 경쟁하며 중국이 구축하려는 경제망에서 배제되지 않도록 노력할 필요가 있다. 이를 통해 중국 시장과 중국 주도의 공급망에 대한 안정적이고 지속적인 협력체계를 구축할 수 있는 기회를 가져야 할 것이다.

이러한 정책 기조 및 방향을 유지하기 위해서는 중국에 대한 우리의 전략적 자율성을 확보 내지 확대할 수 있어야 한다. 전략적 자율성의 확대는 한중 간 형성된 비대칭적 상호의존관계에서의 탈피와 대중국 산업경쟁력의 강화가 관건이다.

한중 간 비대칭적 상호의존관계란, 한중 간 무역의 증가와 중국 경제 규모의 증가로 인해 중국 경제의 한국에 대한 무역의존도보다 한국 경제의 중국에 대한 무역의존도가 상대적으로 더 커지는 관계를 의미한다. 구체적으로 중국의 대한국 무역의존도는 6% 이하인데 반해, 한국의 대중국 무역의존도는 약 23%를 상회할 정도로 비대칭적인 특징을 보여 왔는데, 이로 인해 무역 분쟁 시 상대적으로 손실이 더 적은 중국이 정책선택에서 한국보다 더 큰 자율성을 갖게 되었다.¹⁷²⁾ 이의 대표적인 사례로 사드의 한반도 배치에 대한 중국의 대한국 경제 보복 조치를 들 수 있다.

따라서 한국은 중국에 대한 전략적 자율성을 확보하기 위해 대중국 무역의존도를 낮추는 수출입 다변화 전략을 모색해야 할 것이다. 특히, 중국으로부터 수입의존도가 높은 리튬, 니켈, 코발트와 같은 광물 등 주요 수입품에 대한 수입선의 다변화를 추진해야 한다. 또한 요소수 사태에서 경험했듯이, 일국에 대한 지나친 수입 의존은 유사시 국내 경제의 마비를 야기할 수도 있다는 점에서 안정적인 공급망 구축에 전략적인 관심을 기울여야 할 것이다.

172) 신중호 외, 『미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, p. 377.

아울러, 중국에 대한 한국의 전략적 자율성을 확대하기 위해서는 중국 경제에 대한 경쟁력을 지속적으로 제고시켜야 한다. 한중 경제 교류 30년을 거치면서, 이제 한중 경제관계는 상호보완적인 관계에서 점차 경쟁적인 관계로 전환하는 단계에 있다. 여기에는 중국 산업구조의 고도화와 이에 따른 한중 비교우위 구조의 변화, 4차 산업 혁명에 의한 디지털 경제 및 첨단과학기술의 발전, 기후변화에 대응하는 그린 경제 등의 부상이 배경으로 작용하고 있다. 특히, 한국의 대중 수출을 주도했던 중간재 부품의 비교 우위와 경쟁력이 약화된 반면, 중국으로부터의 수입은 증가되는 구조적 변화를 겪고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.^{173/}

따라서 우리의 중국에 대한 경쟁력을 제고시키기 위해서는 한중 간 첨단기술과 핵심 원천기술의 초격차를 유지해야 할 뿐만 아니라, 새로운 기술 개발에도 박차를 가해야 한다. 이러한 맥락에서, 반도체, 배터리, 디스플레이와 같은 첨단기술의 유지·개발에 필요한 미국과의 협력은 필요하며, 이러한 기술력은 중국에 대한 전략적 자율성을 확대하는 데 커다란 밑거름이 될 뿐만 아니라, 미국과 중국 사이에서 우리의 전략적 가치를 높이는 데에도 일조할 수 있을 것이다.

(5) 다자간 협력 네트워크의 활성화

다섯 번째로 대중국 복합대응전략의 실행과제는 (소)다자간 협력 네트워크의 활성화이다. 이 과제는 한국이 중국에 단독으로 대응해 협상력을 높이기 어려운바, 유사한 입장에 있는 국가들과 공동으로 대응함으로써 협상력과 정책 선택지를 넓히려는 목적을 갖고 있다. 특히, 과거의 냉전 또는 전쟁의 시기와 달리, 정보통신 등의 국제

^{173/} 이에 따라 2022년 4월부터 8월까지 5개월 연속 대중 무역 적자를 기록하고 있다.

교류와 협력이 다양하게 이루어지는 글로벌 무대에서, 본 과제는 경제와 안보 관련 이익을 모두 도모할 수 있는 전략이기도 하다. 더욱이 미중 전략경쟁 시대에는 양자택일이나 일방으로의 편승 전략을 선택할 수 없는 상황에 처할 경우가 많기 때문에 더욱 그러하다.

본 과제는 중국에 대한 대응 차원은 물론 중국과의 직접적인 협력을 모두 포함하고 있다. 중국과의 협력은 군사안보 분야보다 경제 분야에 주로 집중되어 있다. 앞서서도 언급했듯이, 중국의 시장 접근 및 안정적 공급망 확보는 우리의 국익상 필요하기 때문에 중국이 주도하는 다자간 경제협력체에 참여할 필요가 있다. 더 나아가 중장기적으로 한반도와 동북아 지역의 경협을 위한 남북중러 협력이나 한중일 회의 또는 북핵 문제의 해결과 한반도 평화구축 관련 협력기제에서 중국의 협력을 유인하는 것도 필요하다.

반면에, 중국에 대한 대응 차원에서의 다자간 협력 네트워크 가동은 시급하면서도 정교한 접근을 요한다. 왜냐하면 이에 대한 중국의 반발과 압박이 우려되기 때문이다. 그럼에도 불구하고 중국의 압박에 직면한 유사한 국가들과의 다자간 협력을 통한 공동 대응은 우리의 국익을 수호할 수 있는 협상력을 키울 수 있을 뿐만 아니라, 중국의 위협이나 보복을 분산시키는 효과를 거둘 수 있다. 앞서서 언급한 미국 주도의 경제 및 안보질서 협력 네트워크에 대한 참여도 여기에 해당될 수 있다.

그러나 군사안보 분야에서 우리는 미국 주도의 협력 네트워크에 참여하되 중국을 직접 겨냥하지 않도록 신중한 접근을 추구해야 한다. 예컨대, 한국의 쿼드 참여는 미국의 반중국 전선에 동참하는 것이 아니라 보건협력, 기후변화, 신기술 등에서의 협력을 위한 것임을 천명하고 중국에도 충분히 설명할 필요가 있다. 실제로 2021년 9월 개최된 쿼드 정상회의에서는 주로 비전통안보 영역에서의 협력

을 주로 논의한 바 있기 때문에 그렇다.^{174/} 다만, 향후 중국을 견제하거나 직접 겨냥하는 군사적 성격의 의제에 참여할 경우에는 국익의 관점에서 미중 전략경쟁에 대한 냉철한 분석에 바탕을 둔 신중한 접근이 요구된다.

3. 대일 복합대응전략

가. 한일관계의 현황 평가: 일본의 인도태평양 외교에서 배제된 한국

한국이 미중관계에서 복합대응 대외전략을 펴나갈 때 중요한 대외관계 과제 중의 하나가 안정적 대일관계 구축일 것이다. 한미일 소다자협력의 진전이 요구되는 가운데, 역사영토 갈등의 양자 현안이 한미일 소다자협력을 가로막지 않게 관리하는 한편, 경제의 안보화에 대한 대응 과제에서도 한일관계는 중요하게 연결되어 있기 때문이다.

(1) 일본의 인도태평양 외교

제2기 아베 내각이 내세웠던 일본의 ‘인도태평양’ 외교가 아베 내각 이후에도 지속되고 있다. ‘인도태평양’ 외교는 2000년대 중반 제1기 아베 정권기로 거슬러 올라갈 수 있다. 전후일본외교사에서 민주주의, 법의 지배, 시장경제와 같은 자유민주주의적 보편적 가치는 언제나 강조되어 왔었다. 하지만, 제1기 아베 정권은 일본 외교의

^{174/} 이 회의에서 논의된 분야는 7개로서, 코로나와 세계보건, 사회기반시설, 기후, 민간교류, 핵심 및 신기술, 사이버보안, 우주 등이다.

일상적 요소로 간주되던 보편적 가치들을 새롭게 강조하는 가치관 외교론을 정립했다.^{175/} ‘인도태평양’ 외교의 배후에는 가치관 외교론이 존재하며, 이는 중국의 부상과 미중경쟁의 도래라는 국제구조 변동에 대한 일본의 대응이라는 성격을 지니고 있다.^{176/} 제1기 아베 정권에서 가치관 외교는 민주주의, 인권, 법의 지배와 같은 동일한 가치관을 지니는 국가들과의 외교관계를 강화 추진한다는 것을 내용으로 하였지만, 실제 그 가치 자체에 큰 의미를 부여하는 외교라기보다는, 중국의 부상에 대한 전략적 고민 속에서 ‘가치’를 재발견하고 있다는 것으로 파악하는 것이 타당하다. 2006년 출범한 제1기 아베 정권에서 적극적으로 전개된 가치관 외교는 아소 다로(麻生太郎) 외무대신의 ‘자유와 번영의 호(Arc of Freedom and Prosperity)’와 아베(安倍晋三) 총리의 인도 국회 연설 ‘두 바다의 합류(Confluence of the Two Seas)’로 구체화되었다.^{177/}

가치관 외교론의 담론 구성에서 특징적인 점은 가치관 외교론이 강조하는 민주주의, 인권, 법의 지배 등이 ‘보편 가치’로 강조되는 가운데, 이러한 ‘보편 가치’가 현재 일본 내에 이미 실현된 것으로 간주되고, ‘보편 가치’를 일본 내에서 더욱 발전시키는 것에 대한 고민이 부재하다. 이 부분에서 보편주의적 글로벌 시빌리언 파워(civilian

175/ 오승희, “일본의 가치지향 외교 네트워크 - 인정투쟁, 가치 네트워크, 외교적 위선 -,” 『일본연구』, 제91호 (2022), pp. 47~76.

176/ Michael J. Green, *Line of Advantage: Japan's Grand Strategy in the Era of Abe Shinzo* (New York: Columbia University, 2022), pp. 123~135.

177/ Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Speech by Mr. Taro Aso, Minister for Foreign Affairs on the Occasion of the Japan Institute of International Affairs Seminar “Arc of Freedom and Prosperity: Japan's Expanding Diplomatic Horizons,” November 30, 2006, <<https://www.mofa.go.jp/announce/fm/aso/speech0611.html>> (Accessed September 18, 2022); Ministry of Foreign Affairs of Japan, ““Confluence of the Two Seas” Speech by H.E. Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan at the Parliament of the Republic of India,” August 22, 2007, <<https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>> (Accessed September 18, 2022).

power)로서의 국제공헌을 고민했던 1990년대 국제주의자들과 2000년대 중반의 가치관 외교론자들은 차이가 있다.

가치관 외교론은 직접 명시하지는 않았지만 반중 전략의 성격이 뚜렷하다. 대중정책 방향성에서 균형전략과 관여전략이 길항하던 2000년대 중반 일본 보수정치권 내에서는 가치관 외교 노선과 대립 하던 친아시아 외교 노선이 존재했다. 친아시아 외교 노선 집단은 고이즈미(小泉純一郎)의 야스쿠니 신사 참배로 인한 한일관계, 한중 관계의 악화를 염려하는 보수리버럴 세력들로, 한국, 중국과의 우호 관계가 일본에게 크게 중요하기 때문에 모든 사안에서 유연하게 대처하여야 한다는 실용주의적 입장을 보여주었다.^{178/}

1990년대 역사 인식 문제에서 ‘보편주의적 해석’을 거부하던 역사 수정주의자 아베가 가치관 외교의 대표적 발신자가 되었다는 점이 일본 보수정치권 내에서 친아시아 성향의 보수리버럴 세력이 담론 투쟁에서 패배했다는 것을 상징하고 있다. 담론 차원에서 민주주의, 인권, 법의 지배의 보편 개념을 아베와 같은 강경보수가 가져간 것이다. 1990년대에 일본적 특수성을 강조하고 대변하던 강경보수가 2000년대 들어서 ‘보편 가치’를 대변하는 상황이 되었다. 반대로 1990년대 보편주의를 대변하던 온건보수 또는 친아시아 세력은 ‘실용주의’, ‘정치적 배려’ 등을 강조하는 자들로 상대화되었다.^{179/}

2012년 12월 출범한 제2기 아베 정권은 ‘아시아의 민주적 안보 다이아몬드(Asia’s Democratic Security Diamond)’를 통해 ‘자유와 번영의 호’를 계승하며, 가치관 외교론을 복귀시켰다. 제2기 아베 정권의 글로벌 대전략은 제1기 시절에 제대로 실행하지 못했던 잠재

178/ 若宮啓文, 『戦後70年 保守のアジア観』(東京: 朝日新聞出版, 2014) 참고.

179/ 이정환, “2000년대 자민당 온건보수의 향방—新YKK 정치연대의 아시아 중시 외교노선의 성격과 몰락,” 국민대학교 일본학연구소 편, 『일본 파워엘리트의 대한정책』(서울: 선인, 2016), pp. 266~269.

적인 중국을 대상으로 하는 외적 균형 전략 차원에서, 미국, 일본에 호주, 인도를 더한 4국의 유사동맹 관계 형성 노력이 중심에 있다. 제2기 아베 내각 출범 하루 뒤인 2012년 12월 27일에 *Project Syndicate*에 아베 본인의 이름으로 기고된 ‘Asia’s Democratic Security Diamond’는 중국의 국제질서에 대한 도전에 대한 비판과 민주주의, 인권, 법의 지배와 같은 보편적 가치를 공유하는 국가들의 연대 필요성에 대해 직설적으로 논하고 있다.

2007년 여름, 인도 의회 연설에서 일본 총리로서 나는 ‘두 바다의 합류’를 표명한 바 있다. 당시 인도 국회의원들의 열광적 지지를 받았다. 5년이 지난 후 나는 당시 밝혔던 구상에 대해서 보다 강한 확신을 지니게 되었다. 태평양에서의 평화, 안정, 항행의 자유는 인도양에서의 평화, 안정, 항행의 자유와 불가분의 관계이다. 양자 사이의 관계는 보다 긴밀하게 연결되고 있다. 아시아에서 가장 오래된 해양 민주주의 국가인 일본은 양 지역에서의 공익을 보존하기 위한 보다 큰 역할을 수행해야만 한다.

하지만, 남중국해는 ‘베이징 호수’가 되어 가고 있는 것으로 보인다. 분석가들은 이것이 소련의 오호츠크해에 대한 접근법과 유사하다고 본다. 남중국해는 인민해방군 해군이 핵공격 능력을 보유하는 핵추진잠수함의 무대로 활용하기에 충분하다. 곧, 인민해방군의 신규 항공모함이 이웃국가들을 위협하는 것이 흔한 광경이 될 것이다.

이것이 일본이 동중국해의 센카쿠 열도에서 중국의 일상적 압력에 굴복하지 않는 이유이다. 사실 중국의 해군정이 아닌 경무장한 중국의 공선만이 센카쿠 수역에 진입하고 있다. 하지만, 이 ‘온화한’ 접근은 아무도 속일 수 없다. 중국은 이 배들의 존재를 일상적으로 보이게 하면서, 이 섬을 둘러싼 관할권을 기정사실화하려고 한다. 만약 일본이 양보한다면, 남중국해는 보다 요새화될 것이다. 일본이나 한국과 같은 무역국가들에게 긴요한 항행의 자유는 심각

하게 저해될 것이다. 미군과 일본의 해군력은 국제수역인 남중국해와 동중국해에 결국 입항이 어려워질 것이다.

이러한 우려에 기인해서 나는 인도에게 인도와 일본이 태평양과 인도양을 아우르는 항행의 자유의 수호자로 더 많은 책임을 짊어지는데 함께 하여야 한다고 말했다. 나는 2007년 이후 중국의 확장 속도가 이렇게 빠르게 진행될 것을 예상하지 못했다고 고백해야겠다.

현재 진행 중인 남중국해와 동중국해에서의 분쟁은 일본의 최상위 외교과제가 전략적 시야를 확대해야 하는 것임을 보여준다. 일본은 성숙한 해양 민주주의 국가이며, 외교적 파트너의 선택은 이러한 사실을 반영해야 한다. 나는 인도양에서 서태평양까지의 공익 확보를 위해 호주, 인도, 일본, 그리고 미국의 하와이를 잇는 다이아몬드의 형성을 전략으로 구상한다. (생략)

나는 일본의 최대 이웃 국가인 중국과의 관계가 많은 일본인들의 번영에 필수적임을 인정한다. 하지만, 중·일관계의 증진을 위해서도 일본은 우선 태평양 반대편과 관계를 강화해야 한다. 왜냐하면, 일본의 외교는 언제나 민주주의, 법의 지배, 인권 존중에 기반해야만 하기 때문이다. 이러한 보편적 가치는 일본의 전후 발전을 견인해왔다. 나는 2013년 이후 아시아태평양 지역의 미래 번영도 역시 이러한 가치에 기반하여야 한다고 굳게 믿는다.^{180/}

2012년 재집권하면서 2000년대 가치관 외교론을 되살려 ‘아시아의 민주적 다이아몬드’ 슬로건을 내세웠던 아베 정권은 이를 발전시켜 ‘인도태평양 전략’ 용어를 만들어냈다. 일본 정부는 2016년 아프리카 개발회의(Tokyo International Conference on African Development: TICAD)에서 ‘인도태평양 전략’이라는 용어를 처음 공식적으로 사용

^{180/} Abe Shinzo, “Asia’s Democratic Security Diamond,” *Project Syndicate*, December 27, 2012, <https://www.project-syndicate.org/magazine/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe?barrier=access_paylog> (Accessed September 18, 2022).

하였다. 두 대양, 두 대륙을 결합하는 지리적 공간을 설정하고, 여기에 민주주의, 법치, 시장경제 등 자유와 개방성이란 규범적 성격을 부여하고, 이를 위한 일본의 역할을 강조하는 내용을 담고 있다. 2017년 『외교청서』에 자유롭고 개방된 인도태평양 전략을 특집으로 다루는 내용이 포함되었다. 2006년 인도 방문 시에 아베 총리의 연설에서 이미 내포되어 있던 인도태평양 전략 아이디어가 제2기 아베 정권에서 전면으로 드러나게 된 것이다.^{181/}

일본의 인도태평양 전략이 아시아 지역주의에 대해 가지는 함의는 환태평양경제동반자협정(TPP)과 유사하다. 지리적 근접성이 아니라 원칙, 규범, 가치(인도태평양 전략의 경우 민주주의, 항행의 자유 등 국내질서 및 국제질서의 자유주의적 성격, TPP의 경우 높은 수준의 자유무역 규범)에 초점을 둔 지역구상이라는 점에서 그 유사성이 있다.^{182/} 인도태평양 전략과 TPP 모두 중국의 참여를 반대하지는 않지만, 중국이 참여할 인센티브가 없는 규범성을 강조했다. 2016~2017년에 공식화된 인도태평양 전략은 가치관 외교론이 구체화된 것으로 탈아시아적 성격을 명백히 보여주었다.^{183/}

제2기 아베 정권의 ‘아시아의 민주적 안보 다이아몬드’는 일본, 미국, 호주, 인도를 연결하는 네트워크로, 명시적으로 중국의 팽창에 대한 대응책임을 분명히 하고 있다. 이 4개국의 연대를 아베는 남중국해의 ‘베이징호수’화를 방지하기 위한 방법으로 기술했었다. 제2기 아베 정권의 인도태평양 ‘전략’은 ‘아시아의 민주적 안보 다이아

181/ 田中明彦, “「自由で開かれたインド太平洋戦略」の射程,” 『外交= Diplomacy』, 第47号 (2018), pp. 36~41; 中西寛, “日本外交における「自由で開かれたインド太平洋」,” 『外交= Diplomacy』, 第52号 (2018), pp. 12~19.

182/ 細谷雄一, “リベラルな国際秩序と日本外交,” 『国際問題』, 第690号 (2020), pp. 5~12.

183/ 佐橋亮, “米中対立と日本: 関与から戦略的競争に移行するアメリカを中心に,” 『国際問題』, 第688号 (2020), pp. 5~17.

몬드'를 제도화하고 이를 통해 중국을 견제하려는 의도이며, 따라서 일본, 미국, 호주, 인도 4개국의 쿼드협력이 그 중심에 있을 수밖에 없다. 제2기 아베 정권의 인도태평양 '전략'은 미국 오바마 행정부의 퇴진 시점에서 공식화되었지만, 오바마 행정부의 아시아 재균형 정책과 매우 유기적으로 부합하는 성격을 지녔다.^{184/}

일본의 인도태평양 지역구상은 미국 트럼프 행정부가 2017년 12월 『국가안보전략』이나 2018년 10월 펜스 부통령 연설을 통해 중국에 대한 군사적 균형 전략의 성격을 강조하고, 2018년 들어 인도태평양에 '전략'이라는 표현을 공식적으로 덧붙이면서 그 근본적 딜레마가 부각되었다. 일본의 인도태평양 지역구상이 미국을 통해 군사적 균형의 성격이 강화되면서 일본에게 연루의 위협 인식이 강화된 것이다. 일본의 인도태평양 전략은 미국 오바마 행정부의 아시아 재균형 정책과 정합성 있게 부합하였으나, 트럼프 행정부의 군사적 성격으로의 인도-태평양 개념의 차용은 일본을 곤란하게 하는 요소였다.^{185/}

이러한 상황에서 2017년 이후 일본의 대중국 접근이 이해될 수 있다. 인도태평양 지역구상이 염두에 두는 지리적 공간은 중국 일대일로 정책의 해양 실크로드의 대상 지역과 중복된다. 일본 아베 정권은 인도태평양 지역구상의 중요 내용이었던 개발협력 증진을 일대일로와 연계시키는 지경학적 차원의 대중 접근을 시도하였다. 제3국 인프라 투자에서 '개방성, 투명성, 경제성, 대상국 재정의 건전성' 등의 가치를 강조하면서 인도태평양 지역구상의 보편적 규범성을 유지하는 일관된 모양새를 만들고 있지만, 대중 균형적 성격에서

184/ Kurt M. Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia* (New York: Twelve, 2016), pp. 207~212.

185/ 박영준, "일본 아베 정부의 미일동맹 정책과 지구분 외교: "국제협조주의"와 "전략적 자율성"의 사이," 『국방연구』, 제61권 3호 (2018), pp. 183~201; 조은일, "아베 시기 일본의 '자유롭고 열린 인도-태평양' 지역전략," 『한국과 국제정치』, 제36권 2호 (2020), pp. 73~103.

많이 벗어나는 양상을 보여주었다.^{186/}

이러한 대중 접근 속에서 2019년 『외교청서』에서는 기존에 사용하던 ‘전략’ 용어 대신 ‘구상’이라는 용어를 사용해서 인도태평양 외교를 기술하고 있다. 이를 통해 중국에 대한 배려의 모양새를 만들면서 인도태평양 구상과 일대일로의 중첩을 모색하였다. ‘인도태평양 전략’에서 ‘인도태평양 구상’으로, 그리고 2020년 『외교청서』에서는 ‘구상’도 빠지고, ‘인도태평양’으로만 기술을 다시 변화시켰다. 이러한 과정에서 미국 트럼프 행정부가 창출하는 위협성을 헤징하려는 일본의 의도가 발견된다.

결정적 장면은 2017년 5월에 개최된 일대일로 국제협력 정상포럼에 니카이 도시히로(二階俊博) 자민당 간사장의 참석이었다. 이때 니카이 간사장은 시진핑 주석을 면담하고, 중일관계 개선의 의향을 담은 아베 총리의 친서를 전달하였다. 중일관계 개선의 중심에 일본의 일대일로 프로젝트에 대한 참여가 담겨있었다. 아베 총리도 중국 일대일로 정책에 일본이 참여하는 것에 대해 긍정적인 언급을 내놓았고, 중국 외교부는 ‘일대일로 구상은 중일 양국 간 상호협력 및 공동발전의 플랫폼이자 실험의 장이 될 수 있다’고 환영하였다. 일대일로를 계기로 중국과 일본은 2018년에 관계 정상화의 길에 들어섰다. 2018년 5월 한일중정상회담 시에 리커창(李克強) 중국 총리가 일본을 공식 방문하였고, 10월에 아베 총리가 베이징을 방문하여 정상회담을 개최하였다. 다자간 정상회의 참석의 목적이 아닌 일본 총리의 중국 방문은 7년 만에 이루어진 것으로, 중일관계 개선을 상징하고 있었다. 아베 총리의 2018년 중국 방문에서 중일 양국의 공공기관과 기업들은 총 52개의 협력 MOU를 체결하는 한편, 제1회 ‘중

186/ 添谷芳秀, “日本のインド太平洋外交と近隣外交,” 『国際問題』, 第688号 (2020), pp. 18~32.

일 제3국 시장 협력 포럼'을 개최하였다. 이 포럼에서 아베 총리는 해외인프라시장에서 중일 양국의 협력의 의의와 이를 통한 중일관계 개선을 역설하였다.

1980년대 중국에 발 빠르게 지원을 시작한 것이 일본입니다. 일본 정부와 기업이 투자하여 중국의 여러분들과 함께 근대화를 추진해 왔습니다. 현재의 발전한 중국을 볼 수 있는 것은 일본인으로서의 자부심이기도 합니다. 이제 발전한 중국과 일본이 마침내 함께 세계에 공헌하는 시대가 왔습니다. 오늘 그 역사의 전환점이 될 현장에 리커창 총리 그리고 여러분과 함께 참여할 수 있는 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

중·일 협력의 주역은 기업입니다. 오늘 이 인민대회당에는 중·일 양국의 기업 간부 등 1,000명이 넘는 분들이 모였습니다. 실로 역사에 남을 성대한 모임이라고 할 수 있겠지요. 이번에 이곳에 모인 중·일 양국 기업 및 관계 기관 간에 50건이 넘는 협력 문서가 체결되었습니다. 인프라나 물류, 또한 헬스케어, 금융 등 새로운 가능성이 기대되는 분야들입니다. 오늘이 바로 새로운 중·일관계의 개막입니다. (중략)

여기 계신 기업의 여러분들은 저마다 탁월한 능력을 가지고 계십니다. 양국 기업이 경쟁할 뿐 아니라 그 힘을 접목해 협조함으로써 수요와 과제를 함께 충족시킬 수 있는 가능성을 높여갈 수 있습니다. 예를 들어 전력 인프라 분야입니다. 많은 나라가 대규모 투자를 필요로 하고 있고, 중·일의 기업이 격렬하게 서로 경쟁해 왔습니다. 그러나 최근에는 양국 기업들이 기술력, 가격경쟁력, 네트워크 등 각각의 강점을 가지고 협력하여 프로젝트를 진행하는 사례도 나타나고 있습니다. 조금 전 그 성공사례를 패널로 기업의 여러분으로부터 설명받았습니다. 향후, 양질의 전력 인프라의 정비가 진행됨으로써, 현지의 발전에 크게 공헌해 나갈 것입니다.

이러한 협력을 추진하기 위해서는 공통의 사고방식, 즉 토대가

필요하다는 것도 잊지 말아야 한다고 생각합니다. 인프라 투자에 있어서 개방성, 투명성, 경제성, 대상국의 재정건전성과 같은 국제 기준에 따라 프로젝트를 만드는 것이 중요합니다. (중략)

중·일 기업이 국제 표준에 입각해 비즈니스로서 지속 가능한 프로젝트를 진행시켜 각국의 본보기가 되는 것이 가능합니다. 일본과 중국에서 그 도움을 가능케 하면 좋겠습니다. 중국 정부도 질 높은 인프라, 개방성이나 투명성 등 국제 표준에 대해 말하고 있는 것으로 알고 있어 매우 든든하게 생각하고 있습니다.

처음에 중국에서 유래한 한자를 사용해 일본에서 발명된 말이, 그 후 중국에서 사용되고 있는 사례를 말씀드렸습니다. 사실 이런 단어는 일본과 중국에서만 사용되고 있는 것은 아닙니다. 예를 들면 베트남에서 이런 단어들이 쓰이고 있어요. 그것은 즉, 19세기부터 중·일 제3국 협력은 이루어지고 있었다는 것이 아닐까요. 이는 정부가 강제한 것이 아니라 당시 국제 표준이었던 한자와 서양문화가 융합되는 형태로 자연스럽게 일어난 것입니다.

오늘 포럼은 출발점입니다. 일본과 중국이 협력하여 국제 표준에 부합하고 제3국에도 이익이 되는 윈-윈의 프로젝트를 형성해 나가자 합니다. 일본 정부로서도 중국 정부와 함께 강력하게 지지해 나갈 생각입니다.

오늘 이 자리에 계신 중·일 기업 여러분이 포럼에서의 논의를 통해 비즈니스의 추가 창출로 이어 주시기를 기대해 마지않습니다. 그래서 세계의 경제발전에 중·일이 함께 큰 공헌을 해 나가고, 그러한 성공사례를 차례차례 만들어 갈 것을 기대하며, 저의 말씀을 받아주셨으면 합니다. 감사합니다.¹⁸⁷⁾

제2기 아베 정권의 하반기에는 미일관계의 강화 속에서 중일관계

187) 首相官邸, “日中第三国市場協力フォーラム 安倍総理スピーチ,” 2018.10.26., <https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2018/1026daisangoku.html> (검색일: 2022.9.18.).

도 일정하게 개선하는 양상을 보이면서 미중경쟁 시대에 일본의 외교적 공간 확보에 일정하게 성공적인 모습을 보여주었다.

한편, 트럼프 행정부의 TPP에서의 이탈은 일본에게 인도-태평양 개념의 차용과는 다른 차원의 애로사항이었다. 2008년 미국의 TPP 논의 참여 결정과 일본의 2012년 참여는 동아시아 무역투자 제도화 발전에서 EAFTA(East Asia Free Trade Agreement, 동아시아자유무역협정) 대 CEPEA(Comprehensive Economic Partnership for East Asia, 동아시아 포괄적 경제동반자 협정) 논의의 구도를 바꾸어 놓았다. TPP는 높은 수준의 시장개방을 목표하여서, 동아시아의 기존 자유무역레짐 논의들과 성격이 상이하다. 미국이 추구한 TPP의 성격이 매우 높은 수준의 무역개방에 더해서, 상품과 일부 서비스 분야를 넘어 농업, 지적재산권, 원산지 규정, 공기업 등 새로운 영역을 포함하는 포괄적 개방 수준을 목적으로 한다. 따라서, 이에 대해 참여한 동아시아 국가들이 부합하기는 쉬운 일이 아니다. WTO-plus 수준의 높은 개방수준을 충족하는 것에 있어서 말레이시아나 베트남, 심지어 일본 등도 국내정치적 부담이 컸다. TPP에 대한 국내적 부담에도 전략적 차원에서 TPP에 참여한 아베 정권에게 트럼프 행정부의 무역정책은 일본 정부를 곤혹스럽게 하였다. 제2기 아베 정권 후반기 ‘인도태평양’ 개념의 배타성의 완화는 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)을 통한 중국과의 협력과 같은 성격을 지니고 있다. RCEP에 대해서 일본은 TPP와 함께 동시 추구하는 전략이었지만, TPP의 재개에 대한 여전한 불확실성 속에서 2020년 시점에서 RCEP 타결은 인도태평양에 대한 일본 외교의 성격 변화 속에서 일관성 있게 이해될 수 있다.^{188/}

^{188/} 이승주, “아베 정부와 전략적 다자주의의 부상: TPP/CPTPP 전략을 중심으로,” 『국가전략』, 제26권 2호 (2020), pp. 97~121.

제2기 아베 정권의 외교정책은 국제질서에 대한 협조라는 대의로 논리체계가 구축되어 있었고, 이 기조는 스가(菅義偉) 정권은 물론 그 이후에도 지속되고 있다. 국제주의의 슬로건은 트럼프 시대에 구미사회에서 일본에 대한 긍정적 평가의 토대였다. 미국의 트럼프 행정부가 버리고 있는 국제질서 수호에 일본이 역할을 하고 있다는 평가인 것이다. 한편 국제주의의 성격이 서구지향적 일변도가 아닐 수 있다는 모호성을 제2기 아베 정권 후반부에 보여주면서 일본은 중국, 아세안과의 관계도 원만하게 유지할 수 있었다. 트럼프 행정부의 연루 딜레마에 대한 대응 차원에서 일본은 ‘인도태평양’의 탈·동아시아·적 성격을 약화시켰다. 이로 인해, 일본 지역주의 외교 역사에서 ‘인도태평양’이 가지는 차별성이 대폭적으로 퇴색되었다. ‘인도태평양’의 규범성이 줄어들면서 ASEAN+3에 호주, 뉴질랜드, 인도가 확대 적용된 ‘확대동아시아’와 ‘인도태평양’이 동일화되어 가는 상황이 제2기 아베 정권 후반기에 발견된다.

(2) 일본의 인도태평양 외교에서 배제된 한국

아베 총리의 매파적 국가정체성 인식에 부정적인 일본 내 중도보수세력도 아베 내각의 ‘인도태평양’ 외교의 성격 변화에 대해서 대부분 긍정적으로 바라보았다. 하지만, 소에야 요시히데(添谷芳秀) 교수가 지적하듯, 대한민국 외교는 아베 정권의 ‘인도태평양’ 외교에서 배제되었고, 2019년 수출규제조치로 상징되는 강경 노선이 명확해졌고 지속되고 있다.^{189/}

제2기 아베 정권의 대한민국 정책은 2015년 위안부 합의의 경위에 대한 2017년 한국 정부의 조사와 2018년 강제동원 피해자에 대한

189/ 添谷芳秀, “日本のインド太平洋外交と近隣外交,” pp. 18~32.

대법원 판결 이후 강경 노선 일변도로 진행되었고, 이러한 기조는 스가 정권과 기시다(岸田文雄) 정권에서도 유지되었다. 일본은 역사 인식 문제를 둘러싼 한국의 대응을 1965년 한일국교정상화의 조약과 협정을 위반하는 것이라 주장하면서, 한일 역사갈등을 국제법을 수호하는 일본 대(對) 국제법을 지키지 않는 한국의 대립구조로 국제사회에 설명하려 시도하여 왔다.

한편, 역사인식 문제를 경제부분으로 전이시켰다. 2019년 일본의 한국에 대한 수출규제조치는 강제동원 피해자 대법원 판결에 대한 보복조치이며, 한일 양국 간에 오랫동안 유지해온 정경분리 원칙을 벗어난 사례이다. 2020년 상반기에 한국 정부는 일본의 대한국 수출규제 논리에 해당하는 내용에 대한 제도개선 노력을 보여주었음에도 불구하고, 일본 정부는 답변이 없었다. 일본 경제산업성의 논리를 따르자면 한국의 전략물자 관리 제도 개편으로 일본의 대한국 수출규제는 그 타당성이 상실되었다. 하지만, 경제산업성의 수출규제가 당초에 표면적 논리와 상관없었기에 경제산업성은 한국 측에 아무런 답변 없이 수출규제를 지속하고 있다. 이는 일본 정부 입장에서 실질적으로 강제동원 피해자에 대한 대법원 판결 이슈의 양국 정부 간의 해법 도출 없이는 수출규제 문제는 장기 지속될 수밖에 없음을 의미한다.

한일관계의 역사에서 역사인식 문제에 대해 일본이 한국에 대해 공세적 태도를 취하고, 역사인식 문제 해결을 다른 분야 협력의 입구로 삼은 것은 매우 예외적이며, 역설적이지만 한일관계의 비대칭적 관계의 종언을 상징하고 있다. 아베 정권 이후 제2기 아베 정권 후반부의 대한국 강경 대응 노선에 변화가 있을 것이라는 기대도 일부 존재하였지만, 일본 정부가 스스로 전향적 입장 전환을 취하지 않았고, 한국의 정권 교체를 기다리는 모양새를 보였다.

그리하여 2022년에 한일관계는 한국의 정권교체와 한국 신정부의 대일정책 기조 변화에 따른 것으로 설정되었다. 윤석열 정부의 출범 이후 일본 정부는 위안부 문제와 강제동원 피해자 대법원 판결의 후속 조치에 대해 기존에 비해 타협적 자세를 취할 수 있음을 간접적으로 드러내고 있다.

한일 역사 현안을 중심으로 하는 한국의 대일 강경 노선에 대해서 일본은 자신들이 추구하는 대미협조적 인도태평양 외교와 한국이 다른 길을 걷는 것이라는 패러다임을 미국 측에 지속해서 전파하여 왔음도 사실이다. 문재인 정부가 미중경쟁 대응과 한일관계 관리가 별건이라는 점을 미국 측에 잘 전달하지 못했다면, 윤석열 정부 출범 이후 한국 신정부의 대외정책에서 미중경쟁 대응과 한일관계 관리가 하나의 문제로 설정되어 양자의 역사현안도 미중경쟁 대응 속의 하위 과제로 여겨지는 경향이 발견된다.

나. 대일 리스크의 특징과 유형

한국이 대일전략에서 한국이 당면할 수 있는 복합 리스크는 다음과 같다. 첫째, 일본과의 역사인식 현안의 과대화와 국내정치화이다. 일본이 한국에 대한 배타적 행위 속에 배가된 점은 분명하지만, 최근 한국 내에서 일본이 중요한 외교 현안으로 가시성이 크게 강화되었다. 하지만, 미중경쟁의 국제변동 속에서 일본이 한국외교의 우선순위에서 얼마나 중요한 대상인지에 대한 고민 속에 대일외교가 위치지어지지 못하는 경향이 있다. 전후 오랜 시간 동안 경제적 측면에서 일본이 한국의 경제성장에 매우 중요한 파트너였으며, 현재도 한일관계 중요성에 대한 담론의 일부도 이러한 과거지향적 이미지가 투영되어 있기도 하다. 하지만 국제사회에서 일본의 위상, 한국의 번영과 평화를 위한 모색에서 일본의 위상 모두 과거와는 상이

한 측면이 크다. 한편, 일본의 위상이 과거와는 다르지만, 양국의 지리적 근접성과 세계생산구조에서의 관계성 등에서 한일 양국 사이에는 자연스러운 인적, 물적, 문화적 교류가 작동할 가능성이 큰 가운데, 다방면적 성격을 지니는 한일 양국 관계가 역사인식 문제에 의해 전면적으로 덮여져 있는 측면이 크다. 한국외교에서 일본의 과대화, 대일외교에서 역사의 과대화가 한국의 대일정책에서 가지는 가장 근본적 고민이다.

현재 일본과의 역사인식 문제는 국내적 정체성 갈등의 사안이 되어 버렸다. 과거 일본과의 역사마찰은 국내 반일적 인식 합의에 기반을 유지하여 왔으나, 최근 한일 마찰에서 발견되는 국내 정치 대립구조와의 연동성은 일본과의 역사인식 문제가 외교 문제로 풀 수 있는 데 한계가 있으며, 이 문제가 한국과 한국역사에 대한 국내적 논의의 일부가 되었다는 점을 보여주고 있다. 국내적으로 역사인식 문제에 대한 민족주의적 차원이든 국제규범적 차원이든 원칙론적 접근의 자세가 광범위하게 발견되는 한편, 반정부적 입장 속에서 역사인식 문제에서 한국 측의 문제제기를 부정하는 국내 여론도 존재하고 있다. 더불어, 외교 대상으로서 일본에 대한 전략적 접근의 필요성을 강조하는 관점도 강화되고 있다. 원칙론적 접근과 전략적 접근 중 하나만을 선택하는 논의 구도를 지양하고, 양 접근의 극단적 형태를 피하는 가운데 두 접근이 함께 공존할 수 있는 국내적 대화가 필요한 상황이다.

둘째 리스크는 역사현안과의 별개로 투트랙 협력에 대한 원칙론적 찬성을 넘는 양국의 협력 유인의 부재 상황에 있다. 역사인식 문제에서의 한일 갈등이 다른 영역에서의 양국 관계 악화로 연결되는 것을 막는 것이 한국의 국익에 도움이 된다. 2019년 일본이 역사인식 문제를 경제 분야로 연결시켜 투트랙 관계(정경분리)가 결정적으

로 손상되었지만, 2012년 이명박 대통령의 독도 방문 이후 한일 통화스와프의 순차적 종료에서 이미 이러한 투트랙 관계의 손상은 발견되어 왔다. 2019년 경제보복 이후 한일 양국의 국민적 차원의 반감은 민간 교류에도 영향을 주고 있으며, 역사인식 문제를 둘러싼 일본의 한국에 대한 기본 태도는 쉽게 변하지 않을 것이다.

일본과의 역사인식 문제에서의 갈등과는 별개로 다른 분야에서 문제없는 교류가 작동될 수 있는 관계 설정을 위한 노력이 필요하다는 점에 대해서는 한국 정책집단 내 광범위한 합의가 존재하고 있다. 일본 정부는 2021년 역사인식 문제 해결을 전제 조건으로 하는 원트랙 접근을 지속할 가능성이 크고, 이에 한국이 응할 가능성도 적다. 이 상황에서도 한국 정부는 일관되게 주장해 온 투트랙 접근론을 견지하고 있다. 이러한 자세는 미중경쟁과 포스트-코로나19 시대 외교적 가능성의 창출이라는 측면에서도 유의미하다. 역사인식 문제와는 별개로 일본과의 협력 증진에 열려있다는 정부 자세 견지는 적실성이 크다고 할 수 있다.

하지만, 역사인식 문제 이외의 분야 안보, 경제, 인적교류 등에서 상호협력 필요성을 넘어서, 그러한 상호협력이 양국 내 어떤 유인이 있는지에 대한 설득력이 약한 상황이다. 미중경쟁시대 한일 양국의 상호협력은 한일 양국 모두에게 숨 실 공간 확보에 도움이 되지만, 단기간에 드러나는 이익이라 볼 수 없다. 냉전 시대의 반공연대나 오랫동안 지속되어 온 한국의 일본에 대한 산업기술적 비대칭적 의존성은 더 이상 한일협력 특히 역사인식 문제와 별개의 양국 협력 증진의 이유가 되기 어렵다. 또한 일본 내에서도 한국과의 협력에 어떤 이익이 있는지 잘 설득되지 않고 있다.

다만, 한일관계 개선을 적극적으로 의도하는 미국 바이든 행정부는 투트랙 접근법에 입각한 양국 상호협력이 어떻게든 진전될 가능

성을 제공하고 있다. 한일 양국의 주도적 노력이나 이를 통해 얻을 수 있는 이익 계산과는 별개로 한일 양국 모두 대미외교의 일환으로 한일관계를 바라봐야 하는 상황이다. 바이든 행정부의 한일관계 개선 요구는 한국에 불리하다는 국내적 주장도 많지만, 개선 요구는 반드시 한국에게만 주어지는 것이 아니다. 또한 미국은 한일 양국의 역사인식 문제에 대해 양국이 최종적 해법을 도출하라는 관점을 가지고 있지 않다. 역사인식 문제가 다른 분야로 전파되는 것을 우려하고 있으므로, 한일관계의 투트랙 접근을 원하는 한국 입장에서 피할 이유는 없을 것이다.

다. 대일 복합대응전략의 기조와 원칙

대일관계에서 한국이 부딪힐 수 있는 복합 리스크를 고려하면 실행 방안 추진 시 다음과 같은 원칙들을 고려할 필요가 있다. 첫째, 용일(用日)적 태도의 견지이다. 친일과 반일의 국내적 논의로 정책 결정자의 대일외교가 제약되고 있는 것이 현재 대일외교의 상황이다. 일본과의 역사인식 문제에 대한 정부의 입장과는 별개로, 일본과의 관계가 변동하는 국제질서 속에서 한국의 외교적 선택에 장애가 되는 것은 지양해야 한다. 한국의 미래 외교 선택에서 일본과의 관계가 하나의 수단으로 사용될 수 있는 여건의 조성이 필요하다. 즉 일본을 한국의 미래 국가비전에 어떻게 활용할 수 있는지 모색해 볼 필요가 있다.

둘째, 지역협력/다자협력과 대일외교의 복합대응전략 모색이다. 현재 한국외교에서 가장 큰 구조적 변수는 미중갈등이다. 미국과 중국 사이에서의 선택이라는 양분법적 논리로 한국외교의 미래를 논하는 방식을 지양하는 가운데, 지역협력 증진과 다자협력 증진은 미중 갈등 속에서 한국에게 숨 쉴 공간 확보의 의미를 지닌다. 지역협

력에서 기존의 여러 아시아 지역의 협력제도의 틀 속에서 한국, 일본, 아세안이 협력할 수 있다면 이를 미중갈등에서 활용할 수 있는 가능성이 존재한다. 일본이 미중경쟁에서 미국 측에 올인한 것으로 인식하는 관점도 많이 발견되지만, 일본의 전략적 유연성 확보의 성격상 플랜B의 차원에서라도 지역협력에 장기적으로 관심을 가질 가능성이 있다. 한국에 도움이 되는 지역협력이 효과적으로 작동되기 위해서는 일본과의 관여적 관계가 필요하다.

한편 한국의 대외외교의 투트랙 접근법은 장기적으로 볼 때, 다자협력 틀 모색과정에서 연계될 것이다. 다자협력의 안보, 무역, 기술, 인프라, 보건, 기후변화 등의 각 분야에서 미국과 중국은 경쟁과 협력의 복잡한 양상을 보여줄 가능성이 있다. 각 분야마다 한국의 대응도 달라질 텐데, 그 과정에서 일본과의 관계는 상황에 따라 한국의 이익을 제약하거나 기회를 줄 수 있는 요인이 될 수 있다. 즉 다자협력에서 일본이 제약요인이 되지 않게 하기 위한 장기적 한일관계 구축 모색이 필요하다.

셋째, 북한 개발과 대일정책의 복합대응 모색이다. 한국에게 한반도 평화와 번영은 가장 중요한 국가목표이다. 현재 북한의 미래는 핵 문제 해결이 가장 핵심적 사항이 되지만, 그와 병행이 되든 혹은 그 이후가 되든 북한의 경제사회 인프라 개발은 한국에게 매우 중요한 사항이다. 한국이 북한의 경제사회 인프라 개발에서 주도성을 유지하는 노력은 확실히 중요하다. 하지만, 한국이 북한 개발의 모든 재원을 조달할 수 없으며, 그 과정에서 국제금융의 도입과 지역협력 메커니즘의 창출이 필요하다. 이 과정에서 일본은 중요한 자원 조달의 출처이다. 향후 북한과 일본의 국교정상화 과정에서 예상되는 경제협력 자금을 포함해 일본의 북한에 대한 자원 조달의 가능성은 상당하다. 당장은 아니지만, 핵 문제의 변화 속에서 중국도 북한 개발

에 관심을 기울이는 시점이 온다면 일본도 이에 대응하며 북한 개발에 관여할 준비를 추진할 것이다. 북한 개발의 한국 주도성을 확보하는 과정에서 한일관계의 협력적 관계는 크게 도움이 될 수 있다.

최근 몇 년간 한일 양국의 대북정책은 디커플링 되어 왔으며, 이러한 상황은 꽤 유지될 가능성이 크다. 이러한 단기적 상황 속에서 일본을 한반도 평화체제에 대한 부정적 요인으로 바라보는 것은 어찌면 당연하다. 하지만, 북한의 일정한 변화는 일본 대북정책의 변화를 가져올 수밖에 없다. 대세 추종적 일본 외교의 성격상 북한의 변화에 대응하지 않을 리 없다. 한국의 중요 국가목표인 한반도 번영이 북한 개발의 과제로 현실감 있게 다가왔을 때 일본은 적극적 투자자의 모습을 보일 가능성도 있다. 한국의 국가 역량이 과거와 상이한 이상, 장기적으로 일본을 북한 지역에 대한 투자자로 끌어들이는 것이 한국의 국익에 부합하지 않는다고 생각할 필요가 없다.

라. 대일 복합대응전략의 실행과제

(1) 역사인식 현안 관리 방안

근래 한일관계 악화의 핵심은 역사인식 갈등으로 위안부 문제와 강제동원 피해자 문제의 사법화 조치에 대한 이슈가 존재한다. 2015년 위안부 합의에 대한 한국 정부의 <위안부합의검토> 조사와 화해치유재단의 해산조치는 일본이 한국과의 외교적 수단으로의 역사갈등 해결에 대해 향후 나서지 않을 가능성을 암시해주고 있다. 2021년 1월 8일 한국 사법부의 일본 정부의 위안부 피해자에 대한 배상판결은 위안부 문제의 양국 간 갈등관계를 악화시켰다.

한편, 강제동원 피해자에 대한 일본 기업의 민사 피해보상에 대한 한국 대법원의 2018년 판결은 일본이 한국을 1965년 청구권 협정을

위반하고, 국제법을 지키지 않는 나라로 비난하는 핵심적 이슈이다. 한국 행정부 입장에서 대법원의 판결의 취지를 거스르는 외교적 조치를 취할 수는 없다. 일본은 이러한 한국 행정부의 입장을 양해한다면, 1965년 협정에 대한 재해석을 인정하는 것이므로, 한국 행정부에 대해 해법 제출을 요구하는 자세에서 벗어나지 않고 있다.

역사인식 문제의 관리를 위해서 논의되고 있는 해법은 기금 방식의 해결이나 국제사법재판소 같은 국제적 공간에서 논의를 진행하여 해결하자는 것이다. 하지만 국제사법재판소 제소는 양국 정부 사이의 제소 사안에 대한 합의 자체가 거의 불가능한 가운데, 한국 외교 당국도 현실적 선택지로 고려하지 않고 있다. 기금 방식의 해결은 문희상 전 국회의장이 제안한 바 있는 한국기업, 일본기업, 양국민의 성금으로 기금을 조성하여 징용 피해자에 대한 배상을 대위변제하는 것을 골자로 하는 문희상안이 대표적이다. 이러한 기금안은 피해자에게 보상이 돌아가는 가운데, 그 보상조치에서의 외교적 갈등을 해소하지는 취지로 논의되었다. 하지만, 기금안에 대한 국내 피해자들과 관련 단체 사이의 합의 기반이 부재하다는 점이 한국 측 입장에서 난처한 점이다.

역사인식 문제의 해법 모색은 정부 측의 새로운 안이나 적극적 자세로 가능하지 않다. 정부가 현안 대응에 대한 정책자율성이 없는 분야에 가깝다. 피해자들과 관련 시민사회 내의 합의 기반 도출을 위한 대화는 상당히 오랜 시간 진행되어 왔지만, 성공적 결과를 만들었다고 하기 어렵다. 하지만, 국내적 합의 기반 도출을 위한 대화 작업을 포기할 수는 없다. 국내적 합의가 부재한 가운데 역사인식 문제를 한일 양국 정부 간 외교로 풀려다 실패한 사례가 2015년 위안부 합의이다. 국내 합의 기반 도출 과정에서 고민해야 할 점은 사법부의 판단이 있는 가운데, 행정부 특히 외교부가 주도해서 국내

논의를 진행하는 것은 한계가 있다는 점이다. 그러므로 이 지점에서 입법부의 적극적 역할이 요구된다.

대일정책이 갈수록 대북정책처럼 국내정치 대립구도와 연동성이 커지고 있는 가운데, 친일, 반일의 대립구도가 국내정치에서 강해지면 한국외교에서 일본의 과대화는 지속될 가능성이 크다. 일본이 더는 한국의 미래 모색에서 핵심 행위자가 아닌 가운데, 친일과 반일 대립구도는 한국외교를 미래지향적이 아닌 퇴행적으로 만들 것이다. 대일정책의 국내정치화를 최소화하는 노력이 요구된다.

또한 일본에서 나올 수 있는 역사 갈등 현안에 대해 준비해야 한다. 2022년 한일관계 전망은 한국 정부가 기존의 정책을 지킬 것인가 바꿀 것인가에 초점이 주어져 있다. 하지만 이 지점에서 고민해야 할 것은 한국 변수가 아닌 일본 변수에 대한 질문이다. 한국의 대일정책 변화가 한일관계 개선의 핵심 변수라는 주장은 구체적 내용 분석으로 들어갔을 때 나름 설득력 있는 지점도 있다. 하지만 한국 변수가 한일관계 개선의 필요조건이 아니고 충분조건이라고 주장하기 위해서는 일본 변수는 일정하게 유지된다는 전제가 필요하다. 이 부분에서 한국 내부의 일본 변수 이해는 성실하다고 보기 어렵다. 한국 보수세력에게 일본은 전략적으로 협력해야 할 대상인 가운데, 한국 측이 하기에 따라 일본 대한정책은 전략적 합리성을 보여줄 수 있다는 긍정적 인식이 강하다.

문제는 2018년 이후 일본의 대한국 강경 노선의 지속 속에서 일본의 사회와 정치권 내에서 한국에 대한 정서적 반감이 전략적 외교정책의 추구 결정을 가로막을 만큼 강화되고 있다는 점이다. 이를 단적으로 드러내고 있는 것이 2022년 2월 1일 일본 정부가 결정한 사도(佐渡) 광산의 유네스코 세계유산 등재 후보 추천이다. 2022년 초 일본 정부는 한국과의 역사 갈등을 불러일으킬 필요가 없었다. 2019

년 일본의 대한국 수출규제 이후 극대화된 한일 양국 사이의 갈등 관계는 2020~2021년 2년간의 코로나19 유행 국면에서 변화 없이 지속되는 소강상태에 빠져있었다. 이러한 상태에서 한국 사회의 반발을 불러일으키는 선택을 통해 일본이 외교적으로 얻을 이득이 있어 보이지 않는다. 지난 대선에서 보수정권이 수립되어 한국의 적극적인 노력 속에서 한일관계 개선이 이루어기 위한 환경조성이 필요한 시점이고, 이는 한국을 도발할 때가 아니라는 것을 의미한다. 한일 관계 맥락에서만 볼 때 일본 정부의 사도광산 유네스코 등재 추진 결정은 전혀 합리적 선택이 아니다.

니가타(新潟)현 소재 사도섬의 광산에서는 전시기 한국인의 강제 노동이 있었고, 이에 대한 한국 측의 반발은 일본 내에서도 잘 인지되고 있다. 게다가 2021년 여름 제44차 유네스코 세계유산위원회에서 일본이 메이지산업혁명유산에 대한 2015년의 약속을 제대로 이행하고 있지 않다는 공식적 유감 표명이 나온 상황에서, 동일한 문제를 다시 유네스코 공간에 가져가는 것은 국제질서에서의 공헌을 표면적으로 강조하는 일본의 국제평판에 득 될 것이 하나 없다. 더불어 세계기록유산에서 회원국의 반대가 있으면 유산 등재를 하지 말자는 일본 요구가 수용되어 세계기록유산 제도 개혁을 택한 유네스코가 유사한 성격을 지니는 세계유산 등재 과정에서 한국의 반대를 무시하기는 쉽지 않다. 즉, 유네스코에서 일본이 최근 몇 년간 한국에 대립하면서 보여준 선택이 사도광산의 세계유산 등재에 오히려 걸림돌이 되고 있는 상황이다.

이러한 상황을 잘 인식하고 있는 일본 외무성은 2022년 1월 사도광산의 세계유산 등재 추진을 보류하고자 하였고, 기시다 정권 수뇌부에서도 동의하는 모습이 보였다. 이러한 합리적 결정의 흐름을 바꾼 것이 일본 자민당 내 보수세력의 정치적 압박이었고, 그 중심에

아베 전 총리가 있다. 총리 재임기에 나뉘 이념과 정서를 정책에 반영하는 것을 자제하던 그는 총리 퇴임 후에 자신의 자국중심주의적 역사수정주의 세계관을 강하게 표출하고 있다.

사도광산 사례는 일본의 대한국정책에서 자국중심주의적 관점에서 한국과의 협력에 그다지 노력을 기울이지 않는 강경보수세력이 전략적 관점에서 한국에 대한 배려를 고민하는 실용주의자들을 정책 공간 내에서 이겨낸 것으로서의 의미를 지닌다. 이 지점에서 사도광산 사례는 한일관계에서 일본 변수의 위험성을 보여주고 있다. 여기서 일본 변수에 대한 위험성은 최근 일본의 대한정책에서 실용주의자들과 강경보수세력 사이의 균형점이 위태로워지고 있다는 것을 말한다. 한국의 대일정책 변화가 한일관계 개선으로 이어지기 위해서는 일본이 실용주의적으로 한국에 나뉘 배려를 하는 전략적 태도를 유지하는 것이 필요하다.

일본의 대한정책에서 강경보수의 주장이 커져가는 것이 한국의 대일 강경노선 때문이라는 주장은 당장 큰 의미가 없다. 모든 역사 인식 문제를 일본의 사과로 해결해야 한다는 주장도 정책 공간에서 비현실적이지만, 한국이 유연하게 대응하면 한일관계가 당연히 좋아질 것이라는 주장도 일본 국내 변화를 볼 때 비현실적이다. 물론 좋아질 수 있다. 다만 그때 한국이 접할 일본의 대한정책이 실용주의적 태도가 아니라 강경보수의 자국중심주의적 정서에 의해 주도 되는 것이라면, 그 좋아진 한일관계가 그다지 한국에 득 될 것으로 보이지 않는다.

실용주의 대신에 한국과의 갈등 그리고 국제사회에서 설득력 없는 자기주장을 내세우는 일본 강경보수의 주장이 결국 성공적이지 못했다는 사후 반성이 일본 내에서 일어나는 과정을 유도할 필요가 있다. 즉 근미래에 일본 내에서 2022년 1월을 회고할 때 외무성이

사도광산 등재 추진을 보류하자는 올바른 판단을 했었는데, 강경보수가 일본에 나쁜 선택을 유도했다는 반성이 나올 수 있어야 한다. 이를 위한 사안별 강경 대응도 필요한 시점이다.

한일관계에서 일본 변수를 고민할 때 기본적으로 일본의 정책 선택에 대한 획일주의적 이해를 넘어서야 한다. 일본의 모든 선택을 역사수정주의의 반영으로 보는 것도 한계가 있으며, 한일협력에 대한 당위적 찬성론은 보다 철저한 근거를 가지고 논하지 않으면 한국 내에서 설득력을 키우기 쉽지 않다. 일본 변수에 대한 당장의 고민은 일본 내부의 흔들리는 실용주의의 영향력이다. 일본의 대한정책에서 실용주의적 태도가 강화되기 위해서 한국의 대일정책이 어떻게 사안별로 분리 대응하고, 어떻게 유화와 강경을 조합해야 하는지에 대한 논의가 보다 꼼꼼하게 이루어져야 한다.

(2) 경제안보시대 새로운 한일경제협력틀 구축 과제

냉전기에 반공연대와 개발연대는 한일협력의 두 축이었지만, 냉전기의 개발연대로 불리던 경제협력은 냉전기는 물론 탈냉전기에도 한일 양국 정부가 민족주의적 정서와 연관된 폭발력 있는 갈등 사안들을 관리해왔던 중심축이었다. 일본에서는 정경분리 원칙을 중일관계에서 주로 사용하여 왔다. 한일관계에서도 정경분리 원칙은 한국 입장에서 역사와 영토 등의 분야에서의 갈등적 현안을 경제 분야로 확산하지 않겠다는 대일정책 자세로 견지되어 왔다. 한일관계사에서 정경분리 원칙의 훼손은 2019년 일본의 대한국 수출규제로 전면화되지만, 이미 2010년대 초반 일본군위안부 문제를 둘러싼 갈등과 이명박 대통령의 독도방문을 둘러싼 갈등이 통화스와프 중단으로 연계되는 사례에서 드러난다. 2019년 일본 정부의 대한국 수출규제 조치는 한일경제협력의 자체적 의미를 지니지 못하고, 한일 양국

간의 경제 관계가 역사인식 현안에 대한 부차적 영역이 되었다는 인상을 주었다. 더 나아가 한국 내에서 일본과의 경제관계의 단절이 필요하다는 주장이 나오기도 한다.

하지만, 한일경제협력의 비가시화가 한일경제협력의 불필요성을 의미하지는 않는다. 한일경제협력의 필요성에 대한 의문은 한일 양국 정부가 정책적으로 양국의 기업 비즈니스를 연결시키려는 노력이 더는 필요하지 않은 상황을 반영하고 있다. 하지만, 양국 기업 사이에 비즈니스 관계가 소원해진 것은 아니다. 그보다는 양국 정부의 양자 경제외교의 영역을 넘어 글로벌 공급망 속에서 자체적 동력을 가지고 작동하면서 비가시화되었다고 보는 판단이 적절해 보인다.

한일경제협력은 향후 어떤 방향으로 진척되어야 할 것인가? 한시점에서 한일 정부가 주도해서 양국 기업 사이의 투자관계의 협력을 유인하는 것은 적실성이 없어 보인다. 한일 양국 기업들의 상호관계가 양자관계를 넘어 작동하고 있다면, 한일 양국 정부 간 경제협력의 방향도 양자를 넘어 글로벌 차원에서 찾아야 한다. 한일경제협력은 글로벌 무역과 생산 질서의 자유주의적 성격 유지에 대해 이해관계를 함께하는 한일 양국이 글로벌 규범 구축에 협력하는 방법을 통해 재탄생되어야 한다. 한일경제협력은 양국 간의 '경제' 협력에서 양국 경제에 도움되는 글로벌 '협력'으로 발전되어야 할 것이다. 하지만, 탈세계화 시대에 자유주의적 글로벌 무역과 생산 질서의 규범 구축 노력은 쉽지 않은 일이다. 특히 인도-태평양 경제프레임워크에서 한일 양국의 글로벌 규범에 대한 선호는 경제적 논리 속에 작동되기 쉬운 여건이 아니다. 탈세계화의 위험성을 방지하는 한일협력의 방향성은 공정성과 규범성 강조와 더불어 글로벌 규칙의 배제적 성격도 저어하는 자세도 필요로 한다.

한일경제관계의 글로벌적 성격은 2019년 일본의 대한국 수출규제

조치 경과 속에서 이미 찾아볼 수 있다. 한국의 대일 수입에서 그 비중이 절대적인 중간재와 자본재의 수입에 일본 정부가 규제 조치를 하였다는 점에서 조치 실시 초기인 2019년 여름에 이에 대한 충격과 우려가 매우 컸다. 한국 기업의 세계시장을 대상으로 하는 수출의 근간에 손상을 줄 수 있기 때문이다. 하지만, 일본 정부의 수출규제 조치가 한국 기업의 세계시장에서의 공급을 가로막는 상황으로 연결되지 않았다. 일본 정부가 수출규제 조치를 제재 수준으로 엄격하게 실시하지 않았기도 했지만, 한국과 일본의 기업들이 함께 ‘탈일본’하는 노력 속에 대응했기 때문이다. ‘탈 일본 기업’화가 있었음도 분명하다. 하지만, 기존에 거래하던 일본 기업과 더불어 생산 거점을 한국이나 일본 이외의 해외로 옮기는 ‘탈일본’화 노력을 적극 보여주었다.^{190/}

2019년 일본의 대한국 수출규제 조치 이후 한일 양국 기업들이 보여준 모습은 한일경제협력의 현재적 의미를 재고하게 만든다. 핵심은 한일 기업들이 경제적 관점에서 비즈니스 관계를 유지할 수 있도록 한일 양국 정부가 여건을 조성해주는 것이 더 중요하다는 점이다. 그 여건 조성을 위해 정부가 무엇을 해야 한다는 것보다 무엇을 하지 말아야 한다는 것이 보다 중요하다. 양국 정부는 양국 기업의 비즈니스 계산에 양국 간 외교관계 여건의 영향이 들어가지 않도록 하는 자체의 노력이 필요하다. 달리 말하면 진정한 정경분리가 필요하다.

한일관계의 갈등이 격화되면서 최근 일본의 정부 문서에서 한국과의 협력을 논하는 기술은 찾아보기 어렵다. 한일 협력이 일본의 국익에 부합하는 점이 있더라도, 역사 문제에 대한 한국의 조치가

^{190/} 김양희, “일본의 수출규제 강화에 대응한 한국의 ‘탈일본화’에 관한 시론적 고찰,” 『일본비평』, 제24권 (2021), pp. 20~51.

그 협력의 선제 조건이 된다는 태도가 일본 정부 내에 만연해 있다. 이런 풍토는 보수 정치권에서 더욱 강하며, 경제안보정책의 본격화 속에서 더욱 강화되고 있다. 물론 일본의 경제안보 정책이 구체화되기 전에 일본의 대한국수출 규제조치가 있었지만, 일본이 한국에 대해 수출규제 조치를 실시하면서 내세웠던 안보상의 이유는 경제안보 정책의 핵심적 논리이기도 하다. 그렇다면 일본의 경제안보 정책에서 한국은 안보적으로 위협의 요인으로 볼 수 있는가? 그렇게 보기는 어렵다. 하지만 일본의 경제안보 정책에서 한국은 불확실성 대응을 위한 협력 유지국에 포함되어 있지 않다. 한국을 경제안보의 협력 대상에서 배제시키고 안보상 조치의 대상으로 간주한 것은 역사인식 현안에서 기인하는 감정적 대응의 성격이 강하다. 이는 결국 역사 문제에 대한 한일 양국 간의 관리 방법에 대한 모색과 경제 분야의 한일 협력의 모멘텀 확보는 함께 진행되어야 한다는 점을 보여준다.

하지만, 역사 문제가 관리된다 하더라도 과거와 같은 한일경제협력이 다시 복구되기는 쉽지 않다. 그 이유는 한일 양국 경제관계의 성격이 많이 변동되었기 때문이다. 한일경제협력이 가장 활발하게 논해지던 냉전기에 한국의 산업발전은 일본의 자본협력과 기술협력에 의존도가 높았다. 하지만, 일본에 대한 높은 의존도 속에서도 한국기업들은 세계시장에서의 독자적 브랜드화로 일본기업들과 경쟁하는 역사를 걸어 왔고, 그 속에서 한국과 일본의 세계시장에서의 경합성은 커져 갔다. 여전히 중간재와 자본재에 대한 한국의 대일 의존도는 높은 편이다. 하지만, 최종재를 중심으로 하는 한국기업의 세계시장에서의 일본기업과의 높은 경합성과 여러 승리 에피소드들은 한일경제관계를 보다 배타적 관계로 인식되게 만들었다. 한일경제협력의 필요성에 대한 한일 양국 내 인식 저하는 이런 맥락에서 이해될 수 있다.

한일경제관계의 보완성을 재강조하며 기존의 한일경제협력의 복귀를 호소하는 것은 미래지향적 한일경제협력 재구축의 핵심적 부분이 아니다. 현시점에서 한일경제협력은 국제정치경제구조에서 한일 양국이 유사한 위치에 서있다는 점에서 출발해야 한다. 한일 양국은 유사한 수출입구조를 가지고 있을 뿐만 아니라, 명백하게 통상국가의 정체성을 지니고 있다. 일본이 경제안보 정책의 원칙으로 내세우고 있는 전략적 자율성과 전략적 불가결성은 글로벌 공급망의 불확실성을 줄이고, 일본의 독자적 기술경쟁력 우위를 유지하자는 것이다. 국제정치경제구조에서 유사 위치에 있는 한국에게 전략적 자율성과 전략적 불가결성은 동일하게 요구되는 최근 국가적 과제이다. 즉 한일 양국은 미중 경쟁에 대해 동일한 정치경제적 과제를 가지고 있다. 이뿐만 아니다. 통상국가로서의 정체성을 지니는 양국은 자유무역질서에 대한 동일한 선호를 지니고 있다는 공통점도 지니고 있다.

미중 전략경쟁과 중첩된 경제의 안보화 추세는 미중 시장의 디커플링화의 우려를 낳고 있다. 중국 기업과의 첨단 산업기술 거래와 투자가 미국 및 서구 국가에서의 경제 활동 제한으로 연동될 수 있는 가능성이 증폭되고 있다. 세계시장의 분단화는 러시아의 우크라이나 침공으로 더욱 심화되고 있다. 실제로 최근 한국과 일본의 대기업들은 중국에 대한 투자에 있어서 재고를 모색하고 있다. 세계 시장을 대상으로 하는, 즉 미국 및 서구와 연계되는 생산활동의 무대로 중국을 고려하는 상황이 아니다.

하지만, 여전히 한일 양국 기업들은 중국을 최종 시장으로 하는 품목에 있어서의 중국에 대한 투자는 계속하고자 한다. 중국의 시장 규모는 그 자체로 기업에게 큰 의미가 된다. 나아가 미중 디커플링은 한계가 뚜렷하다. 미중 무역마찰과 기술경쟁이 치열한 가운데서

도 양국 간 무역규모는 전혀 줄지 않고 있다. 미중 전략경쟁 속에 강화되고 있는 경제의 안보화 추세는 당장 수그러들지 않을 것이다. 현재, 한일 양국 모두 자국 기업의 첨단 분야 산업경쟁력 확보를 위한 정부 지원책을 통해 전 세계적 경제의 안보화 추세 흐름에 부합하고 있다. 하지만, 결국 한일 양국은 자국 기업의 기술 경쟁력을 전 세계적으로 수요하여 이익을 내는 통상국가로서의 성격이 강하고, 그 점에서 결국 자유주의 질서가 국익에 부합한다. 장기적으로 한일 양국에게 있어 자유주의 국제정치경제질서의 복귀를 위한 글로벌 차원의 질서 구축 노력이 가장 긴요한 공감 사안이다. 이를 논할 수 있는 무대는 CPTPP나 RCEP 등 지역적 자유주의 질서 추구의 다자주의 제도로 이미 존재하고 있다. 일본이 이들 제도들을 얼마나 자유주의 국제정치경제질서 규범성에 입각해 접근하고 있는지는 물론 의문이지만, 이 제도들을 자유주의 국제정치경제질서 규범 창발의 무대로 만들고, 그 속에서 한일 경제협력의 무대로 만드는 전략적 사고가 필요하다.

자유주의 국제정치경제질서 규범 창발을 위한 한일협력의 출발점은 역설적이게도 미중 전략경쟁 속에서 대두되고 있는 새로운 미국 주도 지역질서에 한일 양국이 어떻게 대응하는가에 달려 있다고 볼 수 있다. 한일 양국 모두 2022년 시점에서 미국이 추구하고 있는 인도-태평양 전략 구상에 적극적으로 협조하는 자세를 보이고 있다. 한일 양국의 미중 전략경쟁에 대한 입장 차이는 2022년 시점에서 크게 줄어들었다. 이 상황 속에서 미국이 기획하고 있는 인도-태평양 전략의 세부 계획들에 대해 한일 양국이 적극적 참여자로 함께할 가능성이 크다. 경제질서 분야에서 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)는 미국이 미중 전략경쟁 속에서 미국 주도의 지역질서를 유지하기 위한 경제아키텍처로서 위상을 지니고 있다. 현 시점에서 인

도-태평양 경제프레임워크가 어떠한 내용을 담고 어떠한 규범을 담게 될지는 확정되었다고 보기 어렵다. 한일 양국이 인도-태평양 경제프레임워크가 보다 보편적인 자유주의 국제정치경제질서 규범성을 담아낼 수 있도록 협력할 필요성이 있다.

한편, 인도-태평양 경제프레임워크가 보편적인 자유주의 국제정치경제질서 규범성을 담아내면서 동시에 ‘비배타성’을 견지하도록 하는 협력도 필요하다. 일본은 스스로의 인도태평양 외교에서 최근 ‘비배타성’을 강조하고 있다. 일본은 2010년대 중반 중국에 대한 배타적 외교 자세에서 어느 정도 중도적 변용을 통해 유연성을 확보한 것으로 볼 수 있다. 한국의 대일외교가 최소한 경제 분야에서는 중국을 포섭하는 자세로 진행되어야 한국 국익에 도움이 된다.

한일 모두 중국과의 경제관계를 훼손시키지 않고 발전시키기 위한 부분은 공통적으로 이해하고 있지만 이를 위해 양국이 협력을 진행할 지는 미지수다. 물론 트럼프 행정부 시기 아베 정권이 헤징 차원에서 중국과의 일대일로 협력을 추진한 점에서 시사점을 찾을 수 있다. 일본이 미중 간 전략적 자율성에 의해 전략적 선택을 할 수 있는 사례를 보였기 때문이다. 물론 당시 한국도 대중 지향 정책을 추진한 측면에서 유사했지만, 미중 경쟁 하에 한일 양국이 협력한 것이 아니라 각각의 이익에 따라 헤징전략을 추구했다는 점에 유의할 필요가 있다.^{191/} 일본은 2017~2019년 사이 한국의 수출규제 조치와 대중 정책을 함께 진행했다. 일본은 당시 한국이 중국보다 더 심각한 갈등관계로 인식했다. 한일 간 협력을 통해 헤징전략을 추구하기 위해서는 양국간 갈등적 감정을 내세우기 보다는 지경학적 측면에서 유사점이 많아 이익을 추구해야 하는 전략적 사고를 추진해

^{191/} 이정환, “한일 경제협력에서 글로벌 규범구축에 대한 한일 협력으로,” (EAI 이슈브리핑, 2022.9.26.), p. 5.

야 한다. 과거에는 한일 관계에서 감정을 넘어 전략적 사고를 요구하는 것이 한국의 임무였다면, 현재는 일본에게도 강하게 요구되는 사안이라 양국 모두의 노력이 필요하다.^{192/} 하지만 일본 내부에서 이를 자신의 과제로 진지하게 인식하고 있는지는 의문이다.

요약하자면, 한일경제협력의 핵심적 과제는 더 이상 한일 양자 사이 관계에 대한 것이 아니며, 양국 기업 간의 관계에 대한 것도 아니다. 한일 양국 기업이 활동하고 있는 글로벌 시장의 규범이 그 협력의 대상이 되어야 하며, 그 대상의 성격으로 인해 협력의 무대가 지역적 그리고 다자적 외교가 되어야 한다. 이를 통한 미래 한일경제협력의 핵심 목표는 미중 전략경쟁과 중첩된 경제의 안보화 추세 속에서 위태로운 자유주의 국제정치경제질서를 회복시키는 데에 있다.

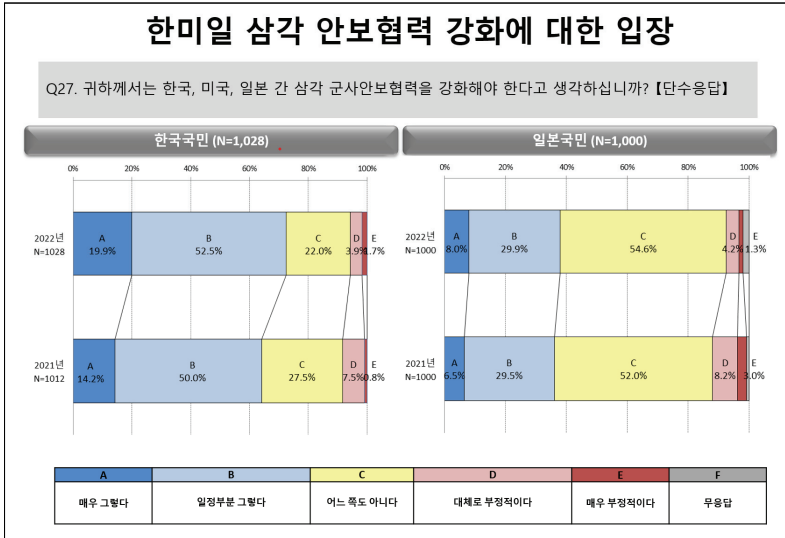
자유주의 국제정치경제질서 규범성 증진은 미중 경쟁에서 한일관계의 성격에 대한 고민과 연결된다. 미중 전략경쟁 속에서 한일 양국의 협력은 미국이나 중국 중 하나의 강대국이 주도하는 규범성에 맞추는 형태로 고착될 수밖에 없는가? 현재로서는 한일 양국은 미국 주도의 질서 속에서 협력하는 형태로 관계 설정을 지속할 가능성이 크다. 하지만, 이상적이지만 미국과 중국 양국도 무시할 수 없는 보편적 국제질서 규범성을 제시하는데 한일 양국이 주도성을 가지는 것을 고민해 볼 필요가 있다. 장기 과제지만 이 점이 한일협력의 새로운 방향성일 수도 있다.

^{192/} 위의 글, p. 6.

(3) 지속가능한 한미일 안보협력 구축 방안

한국 사회 내에서 한미일 안보협력에 대한 선호도는 상당히 강하다. 동아시아연구원과 일본의 겐론NPO가 공동으로 실시해 온 한일 국민 상호인식조사에서 한미일 삼각 군사안보협력에 대한 한국인의 선호도는 일본인에 비해 높았다(〈그림 IV-1〉 참조). 역사인식 현안을 둘러싼 한일 정부 간 갈등이 고조된 상황에서도 한미일 안보협력에 대한 한국 사회 여론의 높은 선호도는 한미일 안보협력을 한미동맹 차원에서 인식하고 있으며, 일본의 군사적 역할에 대해 높은 의미 부여가 없다는 것을 반증하고 있다.

그림 IV-1 한미일 삼각 안보협력 강화에 대한 입장
(한국과 일본, 2021 및 2022)



출처: 동아시아연구원 · 겐론NPO, “2022년 제10회 한일 국민 상호인식조사,” 2022.9.1., p. 32, <https://www.eai.or.kr/new/ko/event/view.asp?intSeq=21398&board=kor_event> (검색일: 2022.9.18.).

하지만, 한미일 안보협력의 실질적 진전이 한일 안보협력을 의미한다고 할 때, 한일 안보협력의 제도적 발전은 한일 국내정치 여건 상 쉬운 일이 아니라는 점은 선명하다. 냉전시기에도 탈냉전시기에도 한반도를 둘러싼 실질적 한미일 안보협력의 성격은 한일 정부 사이에 제도적으로 발전하기 쉽지 않았다. 한국의 일본의 군국주의에 대한 반일 정서뿐만 아니라 일본 내의 비군사문화는 한일 안보협력을 가로막는 요인이었다.

미중경쟁시대에 한미일 안보협력은 북한견제뿐만 아니라 중국의 자의적 군사활동 견제라는 성격을 포함해서 의미가 확장발전하고 있다. 이에 대한 미국 내의 전략적 필요성 논의가 강한 가운데, 일본 내에서도 이에 대한 인식 공유가 크다. 한국 내에서도 한미일 안보협력의 필요성에 대해서는 정책집단 내에서 공감대가 큰 것이 사실이다.

문제는 한미일 안보협력의 대국적 방향성이 한미일 안보협력을 위한 한일 안보협력의 급격한 제도화를 필수조건으로 하는지에 대한 것이다. 한일 안보협력의 급격한 제도화는 한미일 안보협력이 지향하고 있는 대북 억지 능력 견지와 중국의 자의적 군사행동을 견제할 수 있는 국제적 협력틀 구축에서 과연 당장 필수적인 것인지 고민할 필요가 있다. 한미동맹과 미일동맹의 강화 속에서 대북 억지 능력 강화와 중국 견제 능력 향상 그리고 미국의 한미일 조율 능력 강화를 한일 양국 사이에 당장 직접적인 안보협력 제도화의 급진전 없이도 일단 최대한 끌어내는 것이 가장 긴요한 것일지도 모른다.

한미일 안보협력의 지속가능성은 단기적으로 한일 안보협력의 제도화에 초점을 두고 시작하는 것이 좋은 것인지 아니면 기존의 허브 앤스포크 시스템에서 미국의 허브로서의 능력을 극대화하는 방법에 초점을 두고 시작하는 것이 좋은 것인지에 대한 고민이 필요하다.

한일 안보협력 제도화의 속도는 한국의 국가정체성과 관련된 국내정치의 핵심 가치 현안과 관련된 문제의 성격을 지닌다. 국가이익 차원에서 한일 안보협력 제도화 자체가 합목적적이라 해도 정체성 차원에서 수용되지 않는다면 정책적으로 잘 작동되기 어렵다. 이러한 상황에서 한일 안보협력 제도화의 정책과제는 속도 조절과 시점 고려에 크게 주의해야 할 것으로 본다.

4. 대러 복합대응전략

가. 한러관계의 현황 평가

한국과 러시아가 국교를 정상화한 지 2022년 현재 32년이 되었다. 조금 더 거슬러 올라가 조선과 러시아가 1884년 수호통상조약을 체결한 시점을 기준으로 보면 138년이 흘렀다. 당시 조선은 러시아를 청나라와 일본에 대한 균세(均勢)의 관점에서 견제세력으로 활용하려 했다. 러시아는 조선을 남진과 부동항의 획득 측면에서 중요한 외교적 대상으로 인식했다. 이 시기 조선과 러시아의 양자관계는 러시아의 주도적 접근에 대한 조선의 수동적 대응이라는 비대칭적 성격을 띠었다.

양자관계는 1904~1905년 러일전쟁과 1910년 일본의 강제 조선 병합으로 말미암아 양국의 의지와 상관없는 단절의 시기를 겪었다. 이러한 강제된 단절의 상황은 1945년 제2차 세계대전의 종결 때까지 지속됐다. 더욱이 1990년까지의 냉전기 동안 한국은 미국 중심의 외교·안보 정책을 펼쳤고, 러시아(당시 소련)도 동북아에서 한반도의 분단을 통한 세력균형을 추구했다. 엄격한 냉전질서와 진영 간 역내 대립의 구도로 말미암아 한러관계는 단절적·대립적 성격을 가

질 수밖에 없었다. 또한 러시아는 1948년 10월 북한과 수교를 맺고 ‘조소 우호협력 및 상호원조조약’을 체결함으로써 견고한 군사동맹 관계를 형성했다.

그러나 미하일 고르바초프(Mikhail Sergeyevich Gorbachev)가 1985년 3월 소련 서기장에 취임하면서 예상치 못했던 새로운 환경이 조성됐다. 주지하듯 고르바초프는 페레스트로이카(Perestroika)와 글라스노스티(Glasnost)로 대변되는 개혁·개방 정책을 본격적으로 추진했고, 신사고(New Thinking)에 입각한 대외정책 변화를 추구하기 시작했다. 이 같은 러시아의 변화는 한러관계에 새로운 진전의 계기를 제공했다. 무엇보다 한국의 노태우 정부는 탈냉전적 국제정세 속에서 소련 및 동구권 국가들과의 협력을 도모·강화하려는 이른바 ‘북방정책’을 제시·구사했다. 소련도 자국의 경제적 활력을 회복하기 위해 동북아시아 지역에서 새로운 경험 파트너를 찾으려는 노력을 적극적으로 펼쳤다. 이런 가운데 드디어 1990년 9월 한국과 러시아(당시 소련) 사이에서 외교관계 정상화가 이뤄졌다.

한소 국교정상화 이후 현재까지 양국은 1994년 ‘건설적이고 상호보완적 동반자관계’, 2004년 ‘상호 신뢰할 수 있는 포괄적 동반자관계’, 2008년 ‘전략적 협력 동반자관계’를 합의·발표하면서 양자관계를 발전시켜 왔다. 다만, 그동안의 양자관계는 그 성격의 측면에서 ① 기대, ② 담보 또는 소강, ③ 냉각·악화, ④ 재조정, ⑤ 진전, ⑥ 재도약 도모, ⑦ 관계 증진과 갈등 요소 혼재, ⑧ 침체·경색의 8단계의 과정을 거쳐 온 것으로 평가된다.^{193/}

대다수의 한러관계 전문가들은 양자관계가 그동안 더디지만 꾸준하게 발전을 이뤄 왔다고 평가하고 있다. 무엇보다 한국과 러시아는

^{193/} 서동주·장세호, 『한러 전략적 협력의 쟁점과 과제』 (서울: 국가안보전략연구원, 2019), pp. 9~11.

2008년 현대 국가 간 관계에서 동맹을 제외한 가장 높은 수준의 ‘전략적 동반자관계(strategic partnership)’를 합의·선언하는 중요한 상징적 조치를 취했다. 이처럼 한러 양자관계의 점진적 진전 상황에 대한 공통적 평가에도 불구하고, 동시에 많은 전문가들은 그동안 한러관계의 발전 수준이 기대에 미치지 못했다는 비판을 제기해 왔다. 양국 간의 높은 상호보완성과 잠재력에 비추어 발전의 속도와 수준이 미흡했다는 것이다. 실제로 한국과 러시아는 1998년 외교관을 맞추방하는 등 격하게 대립한 바 있고, 이 같은 사건들로 말미암아 양자관계에서 적지 않은 굴곡의 순간들을 대면해야만 했다.

이러한 한러관계의 극적인 발전 경로와 관련하여 국내 러시아 전문가들은 다양한 평가를 내놓고 있다. 이를테면, 홍완석은 양국관계가 ‘희망과 기대의 시기’, ‘실망과 냉각기’, ‘객관적 현실 적응기’, 상호 국익 수렴 노력을 통한 ‘동반자적 협력기’로 질적 변화를 거쳐 왔다고 분석한다.^{194/} 유사한 입장에서 신범식은 양국관계가 지나친 기대에 입각한 ‘과열기’, 서로에 대한 실망에서 비롯된 급속한 ‘냉각기’, 소강상태의 ‘관리기’, 그리고 안정적인 ‘발전 모색기’를 거쳐 2008년 이후 ‘전략적 동반자관계’ 추진 시기에 진입한 것으로 평가한다.^{195/} 또한 시기별로 나누어 국교수립 및 관계정상화 시기, 양국관계 조정 시기, 소강상태 극복을 위한 관리 시기, 새로운 동반자관계 발전 시기, 미래지향적인 전략적 협력 추진 시기 등을 거쳐 온 것으로 평가하기도 한다.^{196/}

194/ 홍완석, 『21세기 한국, 왜 러시아인가?』 (서울: 삼성경제연구소, 2005), p. 34; 홍완석, “한국 경제의 활로 러시아를 지정학적 공간으로 활용해야,” 『Chindia plus』, 제86권 (2013), p. 9.

195/ 신범식, “한-러 ‘전략적 (협력)동반자관계’에 대한 비판적 검토,” 『한국과 국제정치』, 제26권 1호 (2010), p. 246.

196/ 신범식 외, 『한국과 러시아의 전략협력』 (서울: 한국외국어대학교 지식출판원, 2015), p. 114.

대체로 현재까지 한러관계는 꾸준히 관계의 진전과 발전을 이뤄왔지만, 동시에 여러 측면에서 현재적·잠재적 갈등 요소들이 존재하고 발현되고 있는 형편이다. 특히 2017년부터 미중 전략경쟁의 심화, 코로나19의 대확산, 러시아-우크라이나 전쟁의 발발 등의 여러 악재로 말미암아 양자관계에 심각한 도전이 제기되고 있으며, 침체와 경색 상황으로의 전환이 우려되고 있다. 현재 한국과 러시아는 지난 30여 년간 획득한 소중한 성과에 기초하여 양자관계의 관리와 재도약의 계기를 마련해야 하는 난제를 마주하고 있다.

특히 러시아의 우크라이나 침공 이후 한러 양자 관계에 심각한 장애가 조성되고 개선 여지가 크지 않은 상황이다. 한국 정부는 2021년 11월 우크라이나 위기 발생 이후 전면전 발발 가능성을 크게 보지 않았고, 이 때문에 균형적 시각에 기초해 신중한 입장을 견지해왔다. 그러나 2022년 2월 24일 러시아의 우크라이나 침공이 현실화하고, 미국과 서방의 러시아에 대한 전방위·고강도 대(對)러제재가 시작되자 이에 동참을 결정했다. 현재 한국은 러시아-미국/서방 간 대결의 최전선에 위치하고 있지는 않지만, 일련의 ‘연쇄 반응(chain reaction) 게임’의 과정에서 점차 운신의 폭을 제한 받고 있는 형편이다. 이 때문에 양국 간 정치·안보 대화와 상호작용은 물론, 지난 30여 년간 형성된 경제 협력의 구조가 사실상 마비 상태에 처함으로써 양국 관계에 큰 타격이 발생했으며 회복 방법과 시점도 명확하지 않다.

나. 대러 리스크의 특징과 유형

(1) 특징

첫째, 러시아발 리스크는 대체로 한러 양자관계 자체보다는 오히려 국제질서의 변화라는 구조적 요인으로부터 초래되고 있다. 앞에

서 언급한 바와 같이 한국과 러시아는 지난 32년간 부분적 어려움에도 불구하고 양국 간 상호보완성에 기초하여 꾸준하게 양자관계를 진전시켜 왔고 그 효용을 체감해오던 터였다. 한러관계의 지난 과정에서 표출된 크고 작은 위기는 대부분 미리 대립과 복핵 문제 등 외부 요인에서 기인한 경우가 많았다. 최근 러시아로부터 비롯된 여러 리스크도 마찬가지이다. 국제·지역 차원에서 발생하는 강대국 간 경쟁과 대립으로 말미암은 지정학적 리스크가 한러 양자관계 전반에 큰 영향을 미치고 있는 것이다.

이를 테면, 미중 전략경쟁이 대표적 사례이다. 미중 경쟁은 그 본질상 양국 사이에서 국제 패권을 ‘유지·쇄신’하느냐, ‘추격·쟁취’하느냐의 싸움이다. 더욱이 동 경쟁은 양국 간 세력관계의 질적 변화, 즉 국력 격차의 축소에서 비롯됐다. 1990년대 이후 국제사회 내에서는 미국의 압도적 영향력 아래 자유주의 정치·사회 모델과 세계화로 대변되는 글로벌 시장자본주의, 즉 자유주의 국제질서가 지배적 규율과 규범으로 작동해왔다. 그러나 탈냉전기 자유주의 국제질서를 주도해 온 미국은 2001년 9.11 이후 완만하지만 지속적인 영향력 침하를 겪어왔다. 반대로 중국, 인도, 러시아, 브라질 등 비서구세계의 중심 국가들은 지속적으로 영향력을 강화해 왔고, 특히 중국은 이른바 개혁·개방 이후 오랫동안 가파른 성장을 지속함으로써 미국 중심 국제질서에 대한 가장 중요한 도전 세력으로 부상했다. 즉 미국의 국력과 영향력의 경쟁적 저하가 두드러지는 가운데 중국과 러시아를 중심으로 한 ‘수정주의’ 세력의 기존 질서에 대한 도전이 가시화되고 대립과 갈등이 심화돼온 것이다.^{197/} 따라서 현 국제사회는 기

197/ 이에 대해 러시아 내에서는 중국이나 러시아가 아닌 오히려 미국이 수정주의 세력이라는 주장도 제기되고 있다. 왜냐하면, 현 국제체제가 2차 대전 이후 승전국들의 합의에 기초하고 있고, 특정 국가의 압도적 우월성에 기초한 질서를 제한하고 있는 현실에서 미국이 이 체제를 수정하고 약화시키려 하고 있기 때문이라는 것이다. Alexander Lukin, “Russia and the Changes of World

존 질서를 유지·강화하려는 미국과 서구, 그리고 현 질서를 다극질서로 대체하려는 중국과 러시아 간 치열한 쟁투의 현장이라고 말해도 과언이 아니다.

2022년 2월 24일 시작된 러시아-우크라이나 전쟁도 같은 맥락에서 바라볼 수 있다. 사실 동 전쟁은 본질적으로 자유주의 국제질서를 유지·강화하려는 서구 세력권과 새로운 대안질서(다극질서)로의 이행 경향성을 강화하려는 중러 세력권이 갈등을 축적해 오다 지정학적 단층대인 우크라이나에서 충돌함으로써 발생한 현상이다. 이와 함께, 동 전쟁의 발발에는 러시아의 주관적, 객관적 상황인식이 중요한 영향을 미쳤다. 러시아는 소련 붕괴 이후 초강대국에서 3류 국가로 국제적 위상 추락을 경험했고, 이 때문에 그들은 미국과 서방세력으로부터의 직접적 안보위협과 같은 수모와 모멸을 감내할 수밖에 없었다고 인식해 왔다. 따라서 푸틴 집권 이후 러시아는 미국 중심의 일극질서가 자국의 국가이익 달성에 도움이 되지 않는다고 보고, 자국의 강대국 지위 회복을 추구해 왔다. 그리고 2012년 푸틴 집권 3기 이후 러시아는 이러한 목표를 상당 부분 달성했다고 보았다. 동시에 러시아는 2021년 8월 미국의 아프가니스탄 철군 등을 통해 나타난 미국과 서구세계의 위상 저하와 국제질서의 다극화 경향을 중요한 기회의 공간으로 인식했다. 이 때문에 러시아는 2021~2022년 우크라이나 위기를 자국의 달라진 국제적 지위와 국제질서의 변화를 반영할 수 있는 ‘새판짜기’의 기회로 활용하려 한 것이다.

문제는 국제질서의 변동기에 참여화되는 주요 강대국 간 또는 세력권 간 경쟁이 국제, 동북아, 한반도 차원에서 다양하고 복잡한 파

Order,” in *A Restless Embrace of the Past?*, eds. Sandis Šrāders and George Spencer Terry (Tartu, Estonia: University of Tartu Press, 2022), pp. 45~46.

급 영향을 낳는다는 것이다. 실제로 미중 또는 서구 세력권과 유라시아 세력권 사이의 경쟁이 심화되고 러시아가 이 같은 경쟁과 대립의 최전선에 위치하게 됨에 따라 동북아와 한반도는 물론 한국과의 양자관계에 있어서도 다양한 리스크를 새로 불러일으키거나 기존의 리스크를 심화·확대시키고 있다. 즉, 러시아로부터 초래되는 대부분의 리스크는 한러 간의 직접적인 이해관계 상충보다는 강대국 경쟁의 복원·심화와 같은 국제질서의 구조적 변화로부터 기인하고 있는 것이다. 동북아·한반도 차원의 냉전적 진영 구도의 복원, 역내 주요국 간 군비경쟁의 강화, 상대 국가 또는 세력권을 포위·봉쇄하기 위한 새로운 소다자 네트워크의 형성과 이에 대한 맞대응, 경제제재와 대응제재, 국제 공급망의 분리 등과 같은 일련의 상황이 한국에 안보, 경제, 가치의 영역에서 복합적 도전을 제기하고 있는 것이다.

둘째, 정치·안보, 경제·통상, 가치·규범 범주에서 표출되는 각각의 리스크가 독립적이고 파편적으로 나타나기보다는 긴밀히 연계되어 있고 동시다발적으로 발현되고 있다는 점이다. 앞서 언급한 것처럼, 미중 전략경쟁과 러시아-우크라이나 전쟁은 주요 국제적 차원에서 주요 강대국 간 다면적·다층적 형태의 대립·갈등을 유발하고 있다. 역내에서 미국과 일본, 그리고 중국과 러시아를 주요 축으로 나타나고 있는 진영 구도의 재등장은 일차적으로 안보적 측면에서 다양한 리스크를 만들어내고 있다. 동시에 역내의 주요 강대국과 세력권은 상대를 압박하고 제약하는 수단으로서 경제·통상, 가치·규범적 수단의 활용을 적극적으로 모색할 수밖에 없다. 따라서 기존질서의 유지와 대안질서의 형성을 모색하는 두 세력권 간 갈등이 일종의 ‘총력전’ 양상으로 나타나고 있으며, 각 영역별에서 표출되는 대부분의 리스크들은 상호 연계성과 복합성을 강하게 띠고 있다.

미국과 중국, 미국과 러시아 사이에서 상호 불신이 지속적으로 증

가함에 따라 각각의 세력권과 국가는 다양한 수단을 동원하여 상대 세력 또는 국가를 견제·압박하고 포위·봉쇄하기 위한 노력을 전개하고 있다. 이는 인태전략, 일대일로, 확대유라시아와 같은 이른바 ‘전략’ 경쟁의 측면, 그리고 쿼드(Quad)와 오키우스(AUKUS)의 설립, ‘제한 없는(no-limit)’ 중러협력의 선언, 상하이협력기구(SCO)의 확대·강화와 같은 동맹국·우호국 네트워크 구축 경쟁의 측면, 미국과 서구세계의 대중·대러 경제제재와 중러의 대응제재(counter-sanction) 등을 통해 나타나는 통상·기술 경쟁의 측면, 민주주의 대 권위주의, 패권·일방주의 대 반패권·국제주의 가치 프레임 경쟁의 측면에서 동시적·복합적으로 나타나고 있다.

현재 한국은 러시아로부터 비롯되는 다양한 리스크에 직면해 있다. 미국의 사드 또는 중거리 미사일 전력의 배치 가능성 대두에 따른 러시아의 반발과 군사적 대응, 러시아-우크라이나 전쟁 발발에 따른 북한의 비핵화 의지 축소, 동 전쟁 발발 이후 북러 밀착에 따른 국제적 대북제재 연대의 이완, 북한의 핵·미사일 실험 동결 철회에 대한 대응력 약화, 러시아의 중국과의 합동 군사훈련 강화와 한국의 영공 및 방공식별구역(Korea Air Defense Identification Zone: KADIZ) 침범, 국제적 대러제재 확대에 따른 안정적 에너지·자원 수급 지장과 러시아 진출 기업·교민 피해 증가, 양국 또는 양국민 간 상호인식 악화와 상호 불신 강화 등이 대표적 사례들이다. 열거한 리스크들은 각각 그 영향의 비중과 정도 면에서 일정한 차이를 노정하고 있지만, 서로 긴밀히 연계돼 있으며 동시다발적으로 나타나고 있다는 점에서 우려를 불러일으킨다.

셋째, 러시아로부터 비롯되는 리스크들은 그 발생 원인과 발현 현황을 고려할 때 단기적인 관점에서 근본적 해결 방법을 찾기 어려운 특성을 갖는다. 앞서 언급한 바와 같이, 러시아발 리스크들은 구조

적으로 국제질서의 변동과 연계된 강대국 경쟁에서 파생되어 한국과 러시아 간 상호관계 문제에 영향을 미치고 있다. 미중 전략경쟁의 침예화 현황과 러시아-우크라이나 전쟁의 장기화 상황을 고려할 때 한국과 러시아의 개별적 의지와 노력만으로는 그 근본적 해법을 찾기 어려운 형편이다. 실제로 무역·통상 영역에서 시작된 미중 전략경쟁은 현재 군사·안보, 가치·규범 등 사실상 전 영역으로 확장되고 침예화되고 있다. 또한 러시아-우크라이나 전쟁도 현재 우크라이나 동남부 지역에 고착된 전선의 전황과 현격히 축소된 휴전과 평화협상에 대한 양국의 의지에 비추어 볼 때 쉽사리 진전을 예측하기 힘든 여건이다. 이 때문에 현재 한국과 러시아 사이에서 나타나고 있는 일련의 불협화음과 상호관계 리스크들은 대체로 지정학적(군사·안보적) 영역이 나머지 영역의 갈등 사안들에 비해 훨씬 더 큰 비중을 가지게 된다. 따라서 한국으로서는 긴 호흡으로 러시아발 리스크의 악화 방지와 한러관계의 안정적 관리를 모색하면서, 중장기적 관점에서 이들 리스크의 근본적 해소를 위한 계기를 포착·창출하기 위한 노력을 경주해야 할 것이다.

(2) 유형

현재 미중 전략경쟁과 러시아-우크라이나 전쟁 등으로 말미암아 나타나고 있는 러시아발 리스크는 크게 아래의 세 가지 유형으로 구분할 수 있다.

첫째, 지정학적(정치·안보적) 리스크를 꼽을 수 있다. 동 리스크는 여러 사안을 통해 표출되고 있는데 대표적 사례는 다음과 같다. 먼저, 동북아시아와 한반도에서 탈냉전 시기 다소 약화됐던 진영구도가 재등장하고 구조화할 가능성이 조금씩 확대됨으로써 한국의 전략적 자율성을 제약하고 있다. 미중 전략경쟁 과정에서 미국은 대중

국 역제를 위해 동맹국·우방국 네트워크의 강화를 적극적으로 추진하고 있다. 미국-일본-호주-인도 간 4자 안보대화(Quad), 호주-영국-미국 간 3자 동맹(AUKUS)의 등장이 대표적 사례이다. 더욱이 미국은 러시아-우크라이나 전쟁을 계기로 유럽·대서양 지역의 집단안보체제인 NATO의 활동 영역을 아시아·태평양 지역으로 넓히고자 하며, 이른바 AP4(한국, 일본, 호주, 뉴질랜드) 등 아태지역 국가들의 참여와 협력 필요성을 제기하고 있다. 이에 중국과 러시아 간 밀착이 전례 없이 강화되고 있으며, 양국은 2019년 양자관계를 ‘신시대 전면적·전략적 협력 관계’로 격상한 데 이어 2022년 2월 ‘제한 없는’ 협력을 선언한 바 있다. 실제로 중러는 정치적·안보적 상호보완성에 기초하여 군사적 협력의 폭과 심도를 크게 확대해 나가고 있다.

즉, 동북아시아 지역에서 미일을 일축으로 중러를 다른 일축으로 하는 진영적 대결 구도가 형성·작동하고 있으며, 이 때문에 한국을 포함한 다수의 역내 국가들은 소위 양자택일 딜레마에 처해있다. 특히 북한의 최근 행보는 이런 경향을 더욱 강화하고 있다. 여러 정황을 고려해볼 때 평양은 최근 수년간의 강대국 경쟁 국면을 대미 공동전선의 구축과 국제적 고립의 탈피를 위한 기회의 공간으로 인식하고 있는 것 같다. 그들은 중국, 러시아와의 전통적 우호관계를 강화하고 삼각공조를 복원하는 데 상당한 노력을 경주하고 있다. 이처럼 북중러 북방 트라이앵글이 재구축됨에 따라 한미일 남방 트라이앵글의 적극적 복원·작동에 대한 압력이 강화되고 있다. 문제는 동북아시아와 한반도에서 이 같은 냉전적 진영 구도의 형성이 한국의 전략적 자율성을 크게 축소시킬 가능성이 있다는 점이다. 한국이 그동안 종합국력의 측면에서 엄청난 성장을 해온 것은 분명하나 진영 내 위계를 고려할 때 상대적 국력 취약에 따른 운신의 폭의 축소가 불가

피할 것이기 때문이다.

다음으로, 역내 군비경쟁의 강화 추세와 러시아의 단독·연합 군사 훈련 등이 한국에 상당한 위협을 제기하고 있다. 국제적 차원의 지정학 경쟁은 동북아시아와 한반도에서 군비경쟁과 같은 부정적 영향을 초래하고 있다. 미국과 러시아는 1980년대 초부터 이른바 글로벌 ‘전략적 안정(strategic stability)’ 문제와 관련하여 여러 성과를 축적해 왔다. 이 같은 성과는 양국 간 상호 선제공격과 보복공격 능력의 보유에 따른 상호 확증파괴 능력에서 비롯된 것이었다.^{198/} 그러나 2000년대에 접어들면서 미러 간 군비통제체제가 위기를 맞았고, 2002년 탄도탄요격미사일제한조약(Anti-Ballistic Missile Treaty: ABM Treaty), 2019년 중거리핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty: INF), 2021년 항공자유화조약(Open Skies Treaty: OST)이 연쇄적으로 파기되기에 이르렀다.

이 같은 상황은 당연히 러시아의 군비 강화의 흐름으로 이어졌고, 미중 전략경쟁의 파고 속에서 중국의 ‘강군몽’에 기초한 군사력 강화는 이를 더욱 가속화하는 요인으로 기능했다. 실제로 러시아는 푸틴 집권 이후 군관구 개편 등의 무기체계 개선 등에서 군 현대화를 추진해왔고, 극초음속 기반의 신무기를 개발·배치하는 등 군비를 지속적으로 강화해 왔다. 또한 러시아는 대미 공동전선 구축의 차원에서 중국에 군수산업 기반을 지원함과 동시에 S-300 및 S-400 방공 시스템과 Su-35 등 첨단 무기를 판매하는 등 군사 협력을 확대해오고 있다. 이 같은 러시아의 군비 강화 흐름은 당연히 주변국의 위협 인식을 자극할 수밖에 없고 역내 군비경쟁을 촉진함으로써 한국에 적지 않은 부담으로 작용하고 있다.

198/ 장세호, “중거리핵전력조약 파기의 의미와 정책적 시사점,” 『INSS 전략보고』, 제45호 (2019), p. 2.

특히 러시아는 ‘보스토크(Vostok)’로 명명된 대규모 군사훈련을 자국의 동부 영토와 그 인근에서 정기적으로 수행하고 있으며, 중국을 비롯한 중앙아시아 국가들과 다양한 형태의 연합 군사훈련을 진행하고 있다. 그 과정에서 한국의 방공식별구역에 대한 잦은 진입과 2019년 7월 독도 영공 침범과 같은 도발 상황이 발생하고 있다. 러시아의 이 같은 행태는 물론 한국 자체에 대한 위협이라기보다는 일종의 무력시위이자 한미, 미일의 대응태세 점검 차원에서 이뤄진 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고, 이것이 한국에 적지 않은 군사-안보적 위협으로 받아들여지고, 동시에 한국군도 상응한 대응을 하지 않을 수 없기 때문에 양국 간 우발적인 군사적 충돌 가능성도 완전히 배제하기 어려운 형편이다.

이와 함께, 최근의 국제적 지정학 위기 과정에서 미국의 사드와 중거리 미사일 배치 가능성이 커지고 있는 것도 우려 사항이다. 미국은 중국의 급격한 군사적 팽창과 소위 A2AD(Anti-Access/Area Denial, 반접근/지역거부) 전략에 대응하기 위해 2016년 한국에 사드를 배치했고, 2022년 대선 과정에서 한국 정치권 내에서 사드의 추가 배치 문제가 논쟁 사안으로 부각된 바 있다. 또한 현재까지 가시화되지는 않았지만 2019년 INF 폐지 이후 미국이 한국에 자국의 중거리 미사일 배치를 추진할 것이라는 전망도 일각에서 제기되고 있는 상황이다. 2016년 사드 배치 당시 러시아는 중국만큼 강한 불만을 표출하지는 않았다. 그러나 이것이 러시아가 미국의 사드 추가 배치나 중거리 미사일 배치를 용인한다는 것을 의미하지는 않는다.^{199/} 만약 동 사안이 현실화할 경우 러시아의 강력한 반발을 초래할 수 있고, 한러 사이의 심각한 안보적 갈등으로 비화할 가능성이 있다.

^{199/} 사드 배치에 대한 러시아 측의 입장에 대해서는 서동주·장세호, 『한러 전략적 협력의 쟁점과 과제』, pp. 60~61 참고.

마찬가지로, 우크라이나에 대한 직접적·간접적 군사 무기 지원 문제도 한러관계에 심각한 갈등 사안으로 떠오를 수 있는 파괴력을 갖고 있다. 한국은 러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후 우크라이나에 대한 공격 무기를 직접 지원하지 않고 있다. 이는 우리와 직접적 관련이 없는 사안에 연루될 수 있는 위험을 회피하기 위해서였다. 그러나 러시아-우크라이나 전쟁이 장기화되면서 이른바 민주주의 세계의 우크라이나에 대한 적극적 지원 필요성이 강조되면서 한국에 공격 무기 지원에 대한 압력이 강화될 가능성을 배제하기 어렵다. 더욱이 최근 한국의 폴란드에 대한 무기 수출이 우리의 의지와 의도와는 달리 러시아로 하여금 우크라이나에 대한 간접적 공격 무기 지원으로 인식됨으로써 양자 간 안보 갈등으로 확대될 개연성에도 주목해야 할 것이다.

둘째, 경제적 리스크이다. 미국 대 중러 간의 대립 구도는 군사·안보 영역뿐만 아니라 현재 경제·통상 영역에서도 침해해지고 있다. 미국의 자유자본주의와 중러의 국가자본주의, 그리고 미국의 금융자본주의와 중러의 산업자본주의 간 경쟁이 바로 그것이다. 미국이 중국의 급속한 부상을 저지하기 위해 글로벌 공급망 분리를 적극적으로 추진 중인 가운데 WTO 중심의 다자무역체제의 기능 약화, 보호무역주의 기조의 확산, 신지역주의와 경쟁적 지역주의의 확산 경향이 나타나고 있다. 이 때문에 최근 미국이 적극 추진 중인 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)에 한국이 참여를 결정하자 중국이 불만을 표출한 바 있다.^{200/} 더욱이 러시아-우크라이나 전쟁의 발발과 한국의 대러 국제제재 동참에 따른 경제적 리스크도 적지 않다. 구체적 사례로는 러시아의 비우호국 지정과 경제적 보복, 이에 따른

200/ 성원용, “우크라이나 사태가 동북아 경제에 미칠 영향과 한국의 대응,” (크라스코포럼 등 주최 학술회의 발표논문집, 2022.4.19.), pp. 60~65.

한러 교역과 투자 감소, 러시아에 진출한 우리 기업과 교민 피해, 전쟁과 제재의 장기화에 따른 전략물자(에너지, 식량, 자원 등)의 가격 상승과 수급 차질 등을 주요 리스크로 꼽을 수 있다.

2021년을 기준으로 양국의 교역 총액은 274억 달러이며, 이는 한국의 전체 교역액(1조 2천596억 달러)에서 2.2%를 차지하고 있다. 이 같은 양국의 교역 구조를 고려해 볼 때 단기적 관점에서 나타날 수 있는 부정적 영향은 상대적으로 크지 않을 수 있다. 하지만 화석 연료의 가격 상승으로 대러 무역 적자가 확대될 가능성이 크고, 반도체 수출에 대한 미국의 FDPR(Foreign Direct Product Rules, 해외직접제품규칙)의 적용으로 자동차 부품 수출 등과 관련한 개별 기업의 피해가 불가피한 상황이다. 또한 러시아는 국제제재에 동참한 한국을 ‘비우호국’으로 지정하고 금융 부문에서 맞제재를 시행하고 있다. 동 제재가 한국 전체 경제에 미치는 영향이 제한적일 수 있으나 현지에 진출하거나 러시아와 연관된 개별 기업들이 자본 운영의 경직성에 직면할 가능성이 있다. 마찬가지로 한국의 러시아에 대한 직접 투자 규모가 크지 않아 동 부문에서의 충격은 크지 않겠지만 환차손 등에 따른 기업 수익성 약화도 우려 지점이다. 특히 공급망 경색으로 말미암은 국제 인플레이션이 수입 물가를 상승시킴으로써 한국에 인플레이션 상승의 압박 요인으로 작용하고 있다.^{201/}

더욱이 러시아-우크라이나 전쟁의 장기화로 고강도 대러제재가 상당 기간 지속할 경우 우리 경제에 상당한 타격을 줄 수 있다는 데 주의할 필요가 있다. 수출통제와 금융제재를 두 축으로 이뤄지고 있는 고강도 대러제재가 장기간 지속할 경우 러시아 실물 경제가 위축될 수밖에 없고 양국 간 투자와 교역이 현격하게 축소될 가능성이

201/ 정민현, “러-우크라이나 침공과 대러 제재가 우리 경제에 미치는 영향.” 『러-우크라이나 침공과 NATO 정상회의 참석 이후 경제안보영향』 (더불어민주당 경제위기대응특별위원회 연속세미나 발표논문집, 2022.8.4.), pp. 46~51.

있다. 무엇보다 러시아에 진출한 한국 기업들은 대부분 내수 판매에 주력하고 있는데 러시아 실물 경제가 위축될 경우 수익성 악화가 나타날 수밖에 없다. 동시에 광범위한 대러 금융제재로 인해 한국 기업들의 거래비용이 증가하게 되고, 이는 양국 간 교역액 축소로 이어지게 될 것이다. 또한 FDPR의 적용이 장기화되면서 한국의 대러 수출의 주력 부문인 자동차, 기계, 플라스틱, 전자제품 등에 실질적 타격이 발생할 수 있다. 이와 함께, 러시아산 화석연료의 수입이 제한되면서 화석연료의 공급 감소 문제가 한국 기업의 생산성에 악영향을 줄 수 있다.^{202/}

셋째, 북한 리스크의 확대·심화 가능성에 주목할 필요가 있다. 북한의 핵·미사일 프로그램의 고도화가 문제된 것은 사실 어제오늘 일이 아니다. 그럼에도 불구하고 동 사안은 미중, 미러 간 긴장·대립 과정에서도 양자 혹은 다자간 협력을 가능하게 하거나 촉진할 수 있는 의제였다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 미중, 미러 경쟁이 구조화·침체화하는 과정에서 나타나고 있는 역내 진영 구도의 복원은 동 사안의 해결을 요원하게 할 뿐만 아니라 오히려 상황을 악화시키고 고조시킬 가능성이 크다.

무엇보다 작금의 국제·지역 차원의 지정학적 대결 구도는 북한의 비핵화에 대한 의지를 현격히 축소시킬 수밖에 없다. 이라크, 리비아와 함께 러시아-우크라이나 전쟁의 발발은 북한에 핵을 포기한 국가의 부정적 후과를 직접적으로 증명하는 사례로 인식될 수밖에 없다. 어쩌면 북한에 러시아의 우크라이나 침공은 1994년 부다페스트 양해각서로 대변되는 국제적 합의를 통한 안전보장 약속의 허망함을 생생하고 사실적으로 보여주는 예일 것이다.^{203/} 따라서 북한은

202/ 위의 글, pp. 52~53.

203/ 성기영 외, 『러시아-우크라이나 전쟁 평가와 향후 국제질서 전망』(서울: 국가안보전략연구원, 2022), pp. 77~78.

핵과 그 운송수단에 대한 보유 욕망을 강화하게 되고, 비핵화 협상에 나서더라도 과거보다 훨씬 더 높은 수준의 요구 사항을 제기할 가능성이 크다.

또한 최근의 지정학적 위기의 심화 과정에서 북러 간 밀착이 강화되고 러시아의 대북 경사가 노골화될 가능성에도 유의해야 한다. 러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후 북한은 러시아에 대한 유엔 등 국제기구의 규탄 및 제재 결의에 반대했으며, 동 사태에 대한 책임이 미국의 패권정책과 NATO의 지속적 동진에 있다고 비난했다. 이에 러시아는 북핵 문제 해결에 대한 기존 입장에 기초해 유엔 안보리의 북한에 대한 추가 제재 승인을 보류시켰고, 제재를 통한 대북 압박 정책의 철회를 요구했다. 특히 러시아 외무부는 북한이 1년 반 이상 핵·미사일 모라토리움을 유지했음에도 불구하고, 미국이 여전히 제재를 부과하고 있다며 북한의 미사일 발사 재개 상황에 대한 이해를 표명한 바 있다. 이런 맥락에서 모스크바는 북한의 ICBM (Intercontinental Ballistic Missile, 대륙간탄도미사일), SLBM (Submarine-Launched Ballistic Missile, 잠수함발사탄도미사일) 발사에 대한 유엔 안보리 차원의 규탄 성명에 반대하여 그 채택을 기어이 무산시켰다.^{204/}

또한 북한은 2022년 7월 13일 도네츠크 인민공화국(Donetsk People's Republic: DPR)과 루한스크 인민공화국(Lugansk People's Republic: LPR)의 독립을 승인한 바 있다. 그동안 두 공화국을 공식적으로 승인한 국가는 러시아와 시리아뿐이었다는 점을 고려할 때 평양의 이 같은 조치는 국제사회에 큰 반향을 일으켰다.^{205/} 더욱이

204/ 장세호, “[분석] 우크라이나 사태 이후 밀착하는 북러관계 - 긴 안목으로 비핵화 환경 조성해야,” 『평화+통일』, 제191권 (2022.9.), <<http://webzine.puac.go.kr/tongil/sub.php?number=3193>> (검색일: 2022.10.20.).

205/ “КНР признала ДНР и ЛНР,” ТАСС, July 13, 2022, <<https://tass.ru/mez>

DPR, LPR과 북한은 해당 지역의 전후 재건 사업과 관련한 북한 노동자들의 파견 문제와 두 지역에서 생산되는 부품과 설비의 제공, 광물자원과 식량 교역 문제를 적극적으로 협의 중이다.^{206/} 그뿐만 아니라, *Daily Mail* 등 일부 서방 매체들은 평양과 모스크바가 10만 명의 북한군을 DPR과 LPR에 배치하는 문제를 협의하고 있다고 보도한 바 있어 그 진위 여부에 국제사회의 관심이 집중되고 있다.^{207/}

이 같은 북한과 러시아의 밀착은 양국 모두 국제적 고립 상황을 타개·완화할 필요성이 있다는 점, 미러 갈등의 심화 속에서 러시아가 동북아 지역 내 완충지대 유지 측면에서 북한의 전략적 가치를 재평가하고 있다는 점, 북한이 대중 영향력 지렛대 확보와 열악한 경제 상황 타개를 위해 대러관계의 진전을 희망하고 있다는 점이 작용한 까닭이다. 이처럼 러시아가 그동안의 남북한 등거리 외교 노선에서 벗어나 노골적인 대북 경사 정책으로 전환할 경우 북한의 비핵화와 남북관계 개선을 추구해야 하는 한국의 입장에서 다양한 안보적 리스크를 맞닥뜨릴 수밖에 없다. 또한 역내 대립적 진영구도의 약화를 위해 점진적 방식의 동북아 다자안보체제 구축을 모색하고 있는 한국의 입장에서 핵심적 동력 중 하나인 러시아의 이탈은 여러 모로 피해야 할 리스크라 할 수 있다.

hdunarodnaya-panorama/15204967?utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru) (검색일: 2022.8.23.).

206/ 알리나 샤라페트디노바, “팬데믹 시기 러·북 관계: 러시아의 시각,” 『Russia-Eurasia FOCUS』, 제698호 (2022), p. 3.

207/ “Desperate Putin ‘is considering turning to Kim Jong Un for help in Ukraine and offering energy and grain in return for 100,000 soldiers’, Russian reports claim,” *Daily Mail*, August 5, 2022, <<https://www.dailymail.co.uk/news/article-11083715/Desperate-Putin-considering-turning-Kim-Jong-help-Ukraine.html>> (Accessed August 23, 2022).

다. 대러 복합대응전략의 기조와 원칙

(1) 중진국 및 선진국 국가정체성에 대응하는 전략의 수립과 리스크 관리

최근 한국의 학술·정책 공동체와 정치권에서 논의되고 있는 ‘글로벌 중추국가’, ‘중추적 중견국’, ‘글로벌 선도국가’ 담론은 모두 한국의 국력과 국격 신장을 고려한 적극적·능동적 국가정체성과 국가비전을 지향하고 있다. 즉 Ⅲ장에서 언급된 바와 같이, 준강대국 국가정체성을 갖게 된 한국으로서는 미중 전략경쟁과 러시아-우크라이나 전쟁으로 조성된 국제질서의 변화 국면에서 더욱 능동적이고 창의적이며 복합적인 국가전략의 수립이 절실하다.

작금의 과도기적 국제질서가 우리에게 큰 혼란을 야기하고 있다는 점은 분명하다. 하지만 변화의 과정이란 늘 도전과 함께 기회를 동시에 제공한다는 점 또한 명심해야 한다. 이 때문에 현 상황에서 한국은 기존의 약소국 콤플렉스로 말미암은 수동적 국제정치관에서 과감히 탈피해야 한다. 오히려 한국의 국가이익에 우호적인 질서를 창출할 수 있는 기회를 모색하려는 원대한 포부를 가져야 한다. 물론 이를 위해 먼저 스스로의 역량을 냉정하고 객관적으로 평가해야 함은 물론이다. 한국에 국제질서 재편 과정에서 나타나는 유동성을 고려한 적극적·능동적 세계관에 기초한 외교 패러다임 전환이 절실하다.^{208/}

여기서 노태우 정부의 북방정책을 떠올려 볼 필요가 있다. 당시 한국은 냉전에서 탈냉전으로 이행하는 과도기적 국제정세를 중요한 기회의 시기로 인식했다. 또한 한국은 1988년 서울 올림픽의 성공적 개최 등 국력 신장에 대한 자신감을 바탕으로 적극적·능동적으로 이른바 사회주의권 국가들과 외교관계를 구축해나갔다. 이를 통해 한

^{208/} 장세호, “‘참호전’ 양상의 미중 경쟁을 돌파하는 길,” 『INSS 전략노트』, 2021-2호 (2021), p. 4.

국은 기존의 협소한 외교적 지평을 혁신적으로 확장하는 성취를 거뒀다. 이런 점에서 노태우 정부의 북방정책은 한국외교의 소중한 유산이자 자산으로 평가할 만하다.

한국은 미중 전략경쟁이 지속하여 심화하는 와중에 독심 있게 외교의 ‘다변화’를 추구해야 한다. 냉전기와 탈냉전기 동안 한국외교가 어쩔 수 없이 미국과 중국이라는 두 국가에 큰 비중을 두어온 측면이 있다. 하지만 현 시기 미중 간 경쟁이 본격화하면서 발생할 수 있는 한국의 소모와 희생을 방지하기 위해서라도 이 같은 외교적 편중 문제를 완화하는 것이 현명해 보인다. 따라서 미중 전략경쟁에서 선택을 강요당하고 있는 다수 국가들과 적극적으로 ‘연대(solidarity)’를 추진하고 이를 강화하기 위한 노력을 경주해야 한다. 이는 우리 앞에 제기되고 있는 복합적 리스크에 대한 효과적인 대응은 물론, 미중 사이에서의 유연한 운신을 위한 의미 있는 자산이 될 것이다. 이를 통해 중장기적으로 동북아와 한반도 내 진영구도의 완화·종식, 한반도의 평화·번영에 유리한 구조적 환경의 조성을 모색해볼 수 있을 것이다.^{209/} 이런 점에서 한국외교를 다변화하는 것은 ‘선택’의 문제가 아니라 흔들림 없이 지속되어야 할 핵심 원칙이 되어야 한다. 특히 한국의 협력과 연대의 대상으로서 러시아의 전략적 가치를 온당히 재평가할 필요가 있다.

(2) 국제질서의 유동성을 고려한 신중하고 유연한 전략

트럼프는 대통령 취임 직후부터 ‘미국우선주의’를 표방하며 중국을 대상으로 경제·통상 부문에서 강도 높은 압박을 가했다. 이 같은 미국의 직접적이고 노골적인 공세로 시작된 양국 간 대립은 이내 과

^{209/} 국가안보전략연구원 외교전략연구실, “2021년 한미 정상회담과 외교 유연성의 전략과제,” 『INSS 전략보고』, 제130호 (2021), pp. 38~39.

학·기술, 정치·군사 등 사실상 모든 영역으로 확대됐다. 더욱이 예상치 못했던 코로나19 바이러스의 대확산은 양국 간 대립을 양적·질적으로 더욱 증폭시켰고, 체제 정당성 등을 매개로 한 일련의 가치 경쟁까지 불러일으켰다. 당연히 그 과정에서 미중 사이의 상호 불신이 크게 고조됐고, 제 분야에서 탈동조화가 빠르게 심화할 수밖에 없었다. 이러한 양상은 바이든 행정부 시기는 물론 장기간 이어질 것으로 판단된다.

문제는 미중 전략경쟁의 심화 속에서 국제·지역 질서의 ‘불확실성’이 크게 증가하고 있다는 점이다. 그리고 이런 상황은 무엇보다 미중 전략경쟁의 향방에 대한 ‘비예측성’으로부터 초래된 것이기도 하다. 이를테면, 미중 경쟁이 앞으로 어떤 형태로 전개될지, 도대체 얼마나 지속될지, 중국적으로 누가 승리할지 등의 문제가 여전히 미지의 영역으로 남아있기 때문이다. 양국이 소위 ‘대결별(Great Decoupling)’을 통한 냉전의 길을 갈지, 아니면 결국 물리적·군사적 충돌의 길을 선택할 것인지, ‘팍스 아메리카나’가 지속될 것인지, 아니면 ‘팍스 시니카’로 대체될 것인지, 향후 수년 내에 종결될 것인지, 아니면 수십 년에 걸친 장기전이 될 것인지, 이 모든 것들을 쉽게 예측할 수 없는 현재의 국제정치 상황은 한반도에 심각한 외부로부터의 압력이자, 우리에게 오랜 지정학적 트라우마를 다시금 소환하게 하고 있다.^{210/}

또한 러시아-우크라이나 전쟁의 전개 양상과 종결 방식에 따라 현 국제질서의 유지·복원, 수정·변경, 종식·전환의 방향이 결정될 가능성도 있다. 질서의 변동기에 발생하는 특정 사건은 새로운 질서의 도래를 촉발하는 직접적 계기가 되거나, 연쇄 반응 게임의 방향에 따라 의미 있는 변화를 촉진할 수도 있고, 큰 의미를 찾을 수 없는

^{210/} 김기정 외, 『미중 경쟁과 한국의 외교 유연성』, pp. 29~30.

일탈적 현상에 그칠 수도 있다.^{211/} 이 때문에 일부 연구자들은 러시아-우크라이나 전쟁의 전개 양상과 종결 방식을 몇 가지 범주로 구분하고 그에 따른 국제질서의 변화를 전망해보려고 시도한다.^{212/} 이들은 대체로 우크라이나와 서구의 승리, 서구와 러시아 간 타협, 러시아의 승리 이상 세 가지 시나리오로 이번 전쟁의 결말을 전망하고 있다. 각각의 시나리오에 따라 현 국제질서는 유지·복원, 수정·변경, 종식·전환의 방향으로 전개를 예측하고 있다.

표 IV-4 러시아-우크라이나 전쟁의 결과와 국제질서의 변화

우크라이나와 서구의 승리	서구와 러시아 간 타협	러시아의 승리
현 질서의 유지·복원	현 질서의 수정·변경	현 질서의 종식·전환
러시아의 군사·경제적 고갈과 국제적 고립 심화	우크라이나의 중립화 합의와 러시아의 우크라이나 분할·장악	러-서구 간 합의 불발과 러시아의 우크라이나 대부분 장악
대러제재의 지속·강화와 러-유럽 간 에너지 협력 단절	대러제재의 완화와 러-유럽 간 선택적 협력 지속	대러제재의 지속 속 군비 경쟁의 강화와 만성적 무력 충돌 지속
우크라이나의 신속한 전후 복구와 EU 및 NATO 가입 지원	러시아가 참여하는 우크라이나 전후 복구	우크라이나의 NATO 및 EU 가입 불가 또는 난항

211/ 김열수, “신냉전 질서의 등장 가능성과 한계,” 『국가전략』, 제14권 4호 (2008), p. 9.

212/ Андрей Кортунов, “Реставрация, реформация, революция? Сценарии мироустройства после российско-украинского конфликта,” Российский совет по международным делам (РСМД), Рабочая тетрадь, №66/2022 (2022), <<https://russiancouncil.ru/activity/workingpapers/restavratsiya-reformatsiya-revolutsiya-stsenarii-miroustroystva-posle-rossiysko-ukrainskogo-konflik/>> (Accessed October 10, 2022); Adams Gordon, “Time for a Different Answer,” Sheathed Sword, May 8, 2022, <<https://sheathedsword.substack.com/p/time-for-a-different-answer>> (Accessed October 10, 2022).

우크라이나와 서구의 승리	서구와 러시아 간 타협	러시아의 승리
현 질서의 유지·복원	현 질서의 수정·변경	현 질서의 종식·전환
미국 중심의 서구 통합 가속화와 유럽 내 '전략적 자율성' 논의 축소	유럽의 군사 잠재력 확대와 미-유럽 간 전략 구상의 불일치 강화	유럽의 통합 구심력 약화와 급진주의 강화에 따른 분열 심화
NIO와 RBO의 영향력 복원	NIO 및 RBO의 유럽·대서양 안보질서의 수정·변경	국제질서의 혼란상 증폭과 NIO와 RBO의 급진적 변화
중국의 서구세계에 대한 도전 자제	대만 문제 등을 매개로 한 중국의 적극성 강화	중국의 대만 문제의 공세성 강화와 침공 가능성 확대
인도 등 비서구세계의 일극 질서 적응 노력 강화	인도 등 비서구세계의 독립성 강화	국제사회의 정치·군사적 위계 약화와 비서구세계의 이탈
기존 국제기구의 영향력 유지와 다자주의 정상 작동	국제기구와 국제레짐의 점진적 변화	국제기구와 국제레짐의 쇠퇴 가속화
러시아 등 일부 국가를 배제한 자유주의시장경제 기제 유지	세계경제의 지역화 경향 강화	세계화와 달러 패권의 침식 확대 등 자유주의시장경제 체제의 위기 심화
일극질서	연성양극 또는 확산다극질서	다극질서

출처: 장세호, "러시아-우크라이나 전쟁과 국제질서의 변화," 『Analyses & Alternatives』, 제6권 2호 (2022), pp. 24~25.

러시아-우크라이나 전쟁 종료 이후 양 세력권 간 대립과 갈등의 심화 국면 속에도 국제관계는 상당한 유동성을 나타내게 될 가능성이 커 보인다. 더욱이 양 세력이 타협을 통해 새로운 규칙과 규범의 창출을 도모할 가능성도 배제하기 어려운 형편이다. 따라서 이 같은 국제관계와 국제질서의 유동성을 고려한 신중하고 유연한 전략 수립에 대한 원칙을 정립해야 할 것이다.

(3) 리스크의 복합성에 부합한 여러 수단과 자원 동원을 위한 전략

미중 전략경쟁의 심화와 러시아-우크라이나 전쟁의 장기화 국면에 서 한국의 학술·정책 공동체 내에서는 그러한 난관을 돌파해 나갈 방안들을 모색하기 위한 노력이 활발하게 전개되고 있다. 최근의 논의 들은 대체로 미국과 중국, 그리고 국제사회와 러시아 사이에서 한국이 어떠한 전략적 입장과 태도를 취할 것인가의 문제에 집중되어 있다. 그리고 한국의 기존 전략을 변화된 상황과 여건에 맞게 어떻게 재구성할 것인가 하는 것이 논의의 쟁점으로 부각되고 있는 것 같다.^{213/}

미중 경쟁과 러시아-우크라이나 전쟁의 와중에서 우리는 언제든 이 싸움에 직접 연루될 수 있으며, 의미 없는 희생과 소모의 대상으로서, 장기적으로 강대국 경쟁의 비용을 부담하는 존재가 될 수 있다. 반대로 생각해 보면, 우리가 모색해야 할 대안의 핵심은 바로 이 같은 연루와 희생의 최소화를 위한 중장기적인 전략을 수립하고, 안정적인 대외환경을 조성하는 데 있다. 한국은 현재 ‘동맹’과 ‘전략 적 동반자’의 형식으로 미국, 중국, 러시아 모두와 밀접한 관계를 맺고 있으며, 두 세력 사이의 경쟁이 나날이 심화하는 과정에서 소위 선택의 딜레마에 처해있다. 미국과 중국 중 하나를 선택할 수도, 선택해서도 안 되는 난처한 처지이다.^{214/} 이런 상황에서 우리에게 가장 절실히 요구되는 덕목은 과연 무엇일까. 아마도 그것은 다름 아닌 여러 복합 리스크에 효과적으로 대응하기 위한 수단과 자원을 적절하고 유연하게 배치·운용하는 것일 것이다.

이와 관련하여, 편승, 헤징, 제도를 통한 결속과 연대 등의 수단을 효과적으로 병행할 필요가 있다. 실제로 이번 러시아-우크라이나

213/ 장세호, “‘참호전’ 양상의 미중 경쟁을 돌파하는 길,” pp. 2~3.

214/ 김기정 외, 『미중 경쟁과 한국의 외교 유연성』, pp. 31~32.

전쟁에 대한 국제사회의 대응은 각각이 처한 입장과 상황에 따라 서로 다양한 형태로 나타나고 있다. 유럽 대부분의 국가들은 미국과 함께 전방위·고강도 대러제재에 참여하고 있다. 중국은 기본적으로 러시아와의 전략적 제휴 관계에 입각해 러시아를 지원하고 있지만, 다른 한편으로는 자국 내 분리·독립 운동 등을 고려해 우크라이나의 주권과 영토 보전을 지지하고 있다. 더욱이 국제사회 대부분의 국가들은 동 사안에 대해 러시아를 규탄하면서도 제재에는 참여하지 않는 모호하면서도 이중적 태도를 견지하고 있다. 이와 관련하여, 쿼드 회원국이지만 다른 목소리를 내고 있는 인도, NATO 회원국으로서 우크라이나에 무기를 판매하면서도 중재를 시도하고 있는 터키, 미국의 맹방이지만 제재에 불참하고 있는 이스라엘, 전통적 우방국이지만 에너지 제재에 반대하고 있는 사우디아라비아 사례에 주목할 필요가 있다. BRICS(브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카공화국)를 비롯한 신흥국, 그리고 아프리카와 중남미 국가들, 코카서스와 중앙아시아 국가들의 독자적 행보도 눈길을 끈다.

라. 대러 복합대응전략의 실행과제

현재 우리 앞에는 미중 경쟁과 러시아-우크라이나 전쟁에의 연루 회피와 피해 최소화, 역내 진영 구도의 완화, 동맹의 기초 하에 역내 평화·협력 증진, 항구적인 역내 협력질서 구축, 한미동맹의 재조정과 자율성 강화, 한국 외교의 외연과 지평의 확장, 국제·지역 차원의 평화와 번영의 촉진자로서 위상 제고 등 산적한 과제가 놓여 있다. 이들 과제는 그 해결의 어려움은 물론 성격상 모순적으로 보이기까지 한다. 이 같은 난제의 해결은 물론 러시아로부터 제기되는 여러 리스크의 관리와 해소를 위해 다음과 같은 실행과제를 제기하고자 한다.

(1) 한러관계의 ‘안정적 관리’를 통한 지정학적 지렛대 확보

정치·안보적 관점에서 ‘지정학적 단층대’에 위치한 한국의 입지와 러시아의 전략적 가치를 고려할 때 양자관계의 적절한 관리 필요성을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 지정학적 중간국인 한국으로서 스스로의 생존과 번영을 위해 이른바 ‘균형’의 관점에서 여러 어려움에도 불구하고 국제·지역 차원의 강대국인 러시아와의 관계 악화를 묵인·방치해서는 안 된다. 한국은 이른바 ‘복합 대전환’의 시기에 준강대국 또는 신흥신진국 지위를 유지·강화하기 위해 역내 지정학적 대립과 긴장을 완화하고, 소위 ‘선택 강제의 압력’을 분산시킬 수 있는 수단을 확보해야 한다.

이와 관련하여, 러시아의 전략적 가치에 대한 재평가가 선행되어야 할 것이다. 한국 내에서는 탈냉전 초기 러시아의 현격한 국력·국위 저하로 인하여 여전히 러시아를 몰락한 제국 또는 경제적 후진국으로 인식하는 경향이 남아있다. 2000년대 이후 러시아의 종합 국력과 국제적 위상이 크게 신장됐음에도 불구하고 우리의 인식이 과거에 머물러 있고, 이 때문에 한국의 외교전략에서 러시아의 가치가 부당하게 평가절하된 측면을 부인하기 어렵다. 여러 부정적 여건에서도 국제적·지역적 강대국으로 복귀한 러시아의 전략적 가치를 객관적으로 재인식·재평가하고, 적극적으로 양자관계의 관리와 진전을 도모할 필요가 있다.^{215/} 이런 점에서 2022년 5월 출범한 윤석열 정부의 110대 국정과제 중 96번 과제에서 국제규범에 기반한 한러관계의 안정적 관리와 발전 모색이 제시된 것은 여러모로 시의적절하다.^{216/}

215/ 신범식 외, 『(유라시아를 향한) 한국의 도전: 한국 유라시아 정책의 현주소와 미래비전』 (파주: 도서출판 이조, 2022), pp. 52~54.

216/ 제20대 대통령직인수위원회, 「윤석열정부 110대 국정과제」 (2022.5.), p. 169.

이와 관련하여, 러시아가 중국과 마찬가지로 한국을 미국과 서구 세계의 반러·반중 연대의 ‘악한 고리’로 파악하고 있다는 데 주목해야 한다. 실제로 러시아는 한국에 대한 접근 유용성과 필요성에 상당한 의미를 부여하고 있다. 이처럼 러시아는 한국을 명백한 ‘적’ 또는 미국과 서구세계와 대등한 수준의 ‘적’으로 간주하고 있지는 않고 있다. 우리 정부로서는 러시아의 이 같은 한국에 대한 인식의 단면들에 존재하는 중간지대(한국과의 협력에 대한 의지와 유용성에 대한 기대)를 국익 제고의 관점에서 효과적으로 활용할 수 있는 방안을 모색해야 한다.^{217/}

또한 역내 주요국의 전환기적 국제질서에 대한 인식과 대응 구조를 효과적으로 활용할 필요가 있다는 점을 강조하고자 한다. 미중 경쟁의 심화 과정에서 한일미는 미국과의 동맹관계를 주축으로, 북러는 중국과의 준동맹관계를 주축으로 불가피하게 경쟁·대결 관계를 형성하고 있는 것은 부인할 수 없는 현실이다. 하지만 한국, 북한, 러시아, 일본 모두 ‘주축+α’에 대한 고민, 즉 전략적 자율성과 독자성을 확보하기 위한 공간 탐색을 모색하고 있다는 데 주목해야 한다. 우리가 발 딛고 서있는 역내 환경과 국가 간 관계 구조는 냉전기 구조처럼 획일적으로 구획되거나 고정된 것이 아닐지도 모른다. 심지어 첨예한 경쟁의 와중에서도 미국과 중국조차도 다양한 연성 이슈와 관련하여 협력이 이뤄지고 있는 형편이다. 이런 점에서 상대적으로 국력이 취약한 한국으로서는 중장기적으로 우리와 러시아가 추구하는 ‘+α’를 적극적으로 수렴하려는 노력, 즉 공유 이익을 명확히 식별하고 확대해야 한다.

217/ 장세호, “문재인 정부 5년 신북방정책 평가: 비판과 대안,” 『HEI REPORT』, 2022-4 (2022), pp. 40~41.

(2) 러시아의 과도한 대북 경사 방지

핵·미사일 프로그램의 고도화를 위한 북한의 행보가 재개되고 있는 여건에서 이를 억지·완화할 수 있는 외부 행위자인 러시아의 대북 경사 또는 묵인을 방지할 필요가 있다.

앞서 언급한 바와 같이, 2019년 하노이 노딜 이후 북러정상회담 등을 통해 양자관계의 적극적 진전에 대한 방향이 설정되고, 러시아-우크라이나 전쟁을 매개로 이 같은 경향이 더욱 강화되고 있다. 실제로 팬데믹 상황으로 정체되었던 북러 양자관계는 동 전쟁을 통해 새로운 국면으로 전환되고 있는 모습이다. 국제무대에서 북한이 대러 규탄에 반대하면서 러시아의 군사 행동을 적극적으로 지지하고 있으며, 러시아가 이에 호응해 대북제재 완화 필요성을 제기하고 핵·미사일 모라토리엄 철회에 대한 추가 대북제재에 반대하는 행보를 보이고 있다. 이는 러시아가 현 상황에서 북한의 전략적 가치를 상향 조정하고 그동안의 남북한 등거리 정책에서 북한에 대한 경사의 방향으로 이동하고 있는 것이 아닌가 하는 우려를 불러일으킨다. 실제로 최근 마체고라(Alexander Ivanovich Matsegora) 주북 러시아 대사는 자국 매체와의 인터뷰에서 북한의 코로나19 발생·확산의 경로가 한국의 대북 전단 살포 때문이라는 김여정 부부장의 주장에 동조한 바 있다.^{218/}

이 때문에 한국은 위에서 언급한 것처럼, 한러 양자관계의 안정적인 관리를 한 축으로 러시아에 대한 영향력 지렛대를 유지·강화하는 한편, 러시아에 과도한 대북 경사와 핵·미사일 프로그램에 대한 묵인·과 지원이 초래할 수 있는 부작용을 명확히 경고하는 투트랙 전략을

218/ “주북 러대사, 대북전단·물품이 北 코로나 감염위험 높여,” 『연합뉴스』, 2022. 8. 25., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220825059300504?input=1195m>> (검색일: 2022. 8. 26.).

구사해야 한다. 러시아가 중국과 함께 북한의 핵·미사일 프로그램의 재개를 묵인하거나, 유엔 안보리를 비롯한 국제사회의 제재 무력화에 나설 경우 역내 안보 환경에 심각한 부작용을 가져올 수 있음을 환기시킬 필요가 있다. 또한 러시아의 이 같은 행보가 핵비확산체제의 설계·운영 과정에서의 그들의 기여를 무색하게 할 뿐만 아니라, 러시아가 표방해 온 ‘국제사회의 책임 있는 강대국’ 상에도 전혀 부합하지 않음을 강조할 수 있을 것이다. 북한의 핵·미사일 프로그램의 고도화는 일본과 한국에 핵 공유 또는 핵 무장 의지를 고조시킴으로써 역내 군비경쟁을 가속화할 것이고, 러시아의 동부 지역 안보에 심각한 장애를 초래할 것임을 경고해야 한다.

(3) 러시아-우크라이나 전쟁에 대한 원칙 수립과 일관된 대응

한국은 러시아-우크라이나 전쟁과 관련하여 스스로의 입장을 명확히 정립·천명하고 이에 따라 일관성 있게 대응할 필요가 있다. 동 전쟁에 대한 한국의 입장은 가치의 관점에서 국제규범의 준수를 강조하면서도 이익의 관점에서 상황 개선에 따른 유연성 견지의 방향으로 설계되어야 한다. 이와 관련하여, 다음의 사항들을 고려할 수 있을 것이다. 첫째, 한국은 러시아가 제기한 다양한 안보 우려를 이해하지만, 러시아의 유엔헌장 제2조 4항의 ‘무력 사용 금지’ 원칙을 위배한 우크라이나 침공을 단호히 규탄한다. 둘째, 한국은 우방국인 러시아와 우크라이나 사이의 전쟁은 물론, 러시아-NATO 간 상호 안보 문제에 대한 갈등이 조속히 정치적·외교적 방식으로 해결되기를 희망하며 그 촉진을 위해 노력할 것이다. 셋째, 한국은 러시아와 우크라이나 모두를 중요한 협력 파트너로 인식하고 있으며, 우크라이나에 대한 인도적 지원과 전후 복구, 러시아와의 전략적 동반자 관계의 내실화를 위해 주어진 책임을 다할 것이다. 넷째, 한국은 러

시아의 잘못된 행동에 대한 규탄의 의미로 국제사회의 대리제재에 참여하고 있으며, 사태의 전개 상황에 맞춰 유연하고 탄력적으로 입장을 조정해 나갈 것이다.

또한 우리 정부로서는 러시아의 한국에 대한 인식의 단면들을 때때로 ‘기회주의적’으로 활용할 필요가 있다. 러시아는 기본적으로 한국이 아시아-태평양 지역에서 미국의 핵심 동맹국으로서 독자적 운신에 상당한 한계가 있다고 보고 있다. 실제로 이 같은 러시아의 한국에 대한 인식의 단면은 2019년 북러정상회담 과정에서 푸틴(Vladimir Putin) 대통령의 소위 한국의 ‘제한된 주권(limited sovereignty)’ 발언에서 여실히 드러났다. 한국의 입장에서 이 같은 인식이 지극히 부당하고 못마땅한 것이지만, 이번 러시아-우크라이나 전쟁에 대한 한국의 입장과 태도에서 한미 양자관계의 특수성이 반영될 수밖에 없다는 점을 강조함으로써 상대의 반발을 최소화할 수도 있을 것이다. 더불어, 한국의 러시아-우크라이나 전쟁에 대한 대응은 일관성을 견지해야 한다. 개별 사안의 대두 상황에 따라 임시방편적으로 즉흥적으로 대응하기보다는, 위에서 제기한 가치와 이익의 균형의 관점에서 정립된 원칙에 입각하여 유연하면서도 상대에게 예측 가능성을 높여주는 방식으로 일관성을 유지해야 한다.

(4) 경제·통상 영역에서 한러 간 협력 복원의 계기와 동력 마련

경제·통상 이익의 관점에서 러시아는 현재는 물론 미래 협력의 가치를 가진 국가로서 적절한 여건이 형성될 시 빠르게 협력적 상호작용의 복원을 모색해야 한다. 러시아는 한국에 조선, 자동차, 전자 등 산업 분야의 수입국이자, 에너지 등 원자재 수출국으로서 10대 교역국 중 하나이다. 그러나 한국의 대리제재 참여와 러시아의 한국

에 대한 비우호국 지정으로 양자 경제협력에 심각한 장애가 조성되고 있다. 실제로 경제제재의 여파로 현대자동차, 삼성전자 등 10대 대기업 중 6곳에서 경영상 피해가 발생한 것은 물론, 수많은 중소기업들의 경제 활동에서 실질적 피해가 누적되고 있다. 한러 경제 교역이 현격히 축소되는 가운데 러시아-우크라이나 전쟁으로 중러 간 경제적 밀착이 가속화하고, 우리가 러시아에서 오랜 시간 동안 구축해 온 경쟁력 비교우위 부문이 중국에 의해 대체될 수 있는 상황이 우려된다.

이와 관련하여, 우크라이나 전쟁 종식 프로세스에 따른 대러제재 완화·해제에 대한 의지와 조건을 명확히 제시함으로써 상대의 우려를 축소할 필요가 있다. 여러 상황을 고려해 볼 때 이번 우크라이나 전쟁이 러시아 또는 우크라이나의 일방적 승리로 귀결될 가능성은 희박해 보인다. 즉 이번 전쟁은 승자독식의 제로섬게임보다는 특정 시점과 조건에서 양자 간 타협을 통한 상호 양보로 갈등과 대립이 해소·융합될 가능성이 크다. 타협을 통한 문제 해결 시 조성된 전황이 양측의 양보의 크기를 결정할 것이며, 이 때문에 양측은 전쟁 지속에 따른 부담보다 양보의 비용이 더 적다고 판단될 때까지 유리한 국면 창출을 위해 온 힘을 다할 것이다.

다만, 지난 5차 러우 평화회담에서 나타났듯 특정 시점과 조건 하에서 양측의 대화에 대한 의지가 적극적으로 표출될 수도 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 미국 NSC(National Security Council, 국가안보회의) 러시아 담당 국장을 지낸 토머스 그레이엄(Thomas E. Graham) 등이 언급하듯, 특정 시점과 조건 하에서 대화를 통한 해결을 위해 미국과 서구세계도 러시아에 제재 완화·해제에 대한 유인을 제시하게 될 가능성이 있다. 따라서 우리 정부가 현재 한국의 대러제재를 러-우, 러-서방 간 평화협상에서 구체적 합의 도출, 러시아의 실질적인 군사행동 중단, 전후 복구의 본격화 등의 단계별로 완화·해제하기 위한 프로그램을

마련하고 이를 러시아 측에 제시하는 것도 고민해볼 수 있다.

이와 관련하여, 미국의 오해를 최소화하고 한국의 행보를 설득할 수 있는 논리 구축이 요망된다. 한미동맹은 한미상호방위조약에 기초해 그 범위가 한반도를 포함한 아시아-태평양 지역에 국한한다는 점에 유의해야 한다. 또한 현재 대리제재에 쿼드 회원국인 인도가 미국의 제재 참여 요구를 거절했으며, NATO 회원국 터키, 미국의 맹방 이스라엘, 전통적 우방국 사우디아라비아도 이에 불참하고 있는 냉엄한 현실을 고려할 필요가 있다. 직접적인 설득 논리로는 러시아에 거주 중인 동포, 교민의 생명과 재산을 보호하고, 현지 진출 기업들의 이익을 보호하기 위해 러시아와의 양자관계 관리가 필요함을 강조해야 할 것이다. 동시에 북한의 핵·미사일 프로그램의 재개 과정에서 러시아의 과도한 대북 경사와 지원이 초래할 수 있는 부정적 파급을 한러 양자관계의 관리를 통해 방지하고자 함을 핵심 명분으로 활용해야 한다.

또한 현 상황에서 현실성이 없는 남북러 3각 협력 사업보다는 상징성이 있는 단발성 양자 경제협력 프로젝트를 우선하여 제안하는 것도 고려해야 한다. 러시아-우크라이나 전쟁과 관련하여 우리 경제에 대한 단기적 영향이 크지 않을 것으로 보인다. 하지만 서구세계의 포괄적·전방위 대리제재는 가격 변동, 급격한 환율 변동에 따른 환차손 등 우리 기업의 수익성 악화를 초래하고 있다. 따라서 우리 정부는 러우 전쟁으로 인해 피해를 입고 있는 기업들에 대해 촘촘하고 선별적인 지원책도 마련하고 집행해야 할 것이다. 더불어, 러시아에 대한 수출통제와 금융제재가 장기화됨으로써 발생할 수 있는 화석연료 수급, 국제적·지역적 교역 구조 변화, 세계 경제·무역의 위축 등과 관련한 구조적 변화에 대한 중장기 대응책 마련도 중요한 과제라 할 수 있다.

(5) 공식·비공식 소통 강화를 통한 상호 적대감 완화

신뢰할 만한 공식·비공식 소통 채널을 발굴·운영함으로써 상호 적대감을 완화하고 향후 관계 진전의 토대를 형성해야 한다. 적절한 여건이 형성될 경우 공식 소통 채널을 활용해 양자관계의 적절한 관리를 도모해야 할 것이다. 외교부 또는 산업부 장관의 안드레이 쿨릭(Andrey Kulik) 주한 러시아 대사 소환을 통해 한국 정부의 입장을 가감 없이 전달하는 것도 방법이다. 또한 5월 10일 출범한 신정부가 역대 정부에서 행해진 관례를 명분으로 러시아에 특사단을 파견하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 다만, 순서를 미국, 중국, 일본에 이은 마지막 순서로 배치하고, 러시아와 함께 우크라이나에도 동시 파견하는 것도 유용한 방법이다. 이와 함께 특사단 파견의 규모에 차별을 두어 정책적 우선순위에 대한 불만을 최소화할 수도 있을 것이다.

특사 파견 시에는 적절한 여건 형성을 조건으로 한러정상회담 개최 가능성을 타진하고 개최에 대한 우리의 의지도 피력해야 한다. 또한 푸틴 대통령의 답방 약속이 코로나19 감염증의 대확산 등으로 미뤄져 온 것에 대한 아쉬움을 강조하고, 여건 형성 시 그 이행 필요성도 언급해야 할 것이다. 신뢰할 수 있고 비밀이 유지될 수 있는 인물을 선정해 우리 정부의 입장을 주한 러시아 대사관 채널을 통해 개진·전달하는 방안도 고민해볼 필요가 있다. 이와 관련해서는 미국 등 동맹국들과 국제여론을 고려해 현직 관료보다는 신뢰할 만한 전직 공직자 또는 민간 인사의 방류를 통한 소통이 유용해 보인다.

중장기적 관점에서 양국 내 상호인식 개선을 위한 한국과 러시아의 지속적인 노력이 필요하다는 점도 강조되어야 한다. 러시아-우크라이나 전쟁 이전까지 한국은 물론 러시아 내에서 상대국에 대한 인식이 꾸준히 개선되어 온 것은 분명한 사실이다. 양자관계의 견실

한 발전을 위해 현실적 상호이익과 함께 상대에 대한 우호적 인식과 태도가 핵심 토대로 작용할 수밖에 없다. 그러나 이번 사태를 거치며 양국 내에서 오랫동안 축적되어 온 상대국에 대한 우호적 인식이 크게 손상된바 이에 대한 적절한 대응이 필요하다는 점을 강조할 필요가 있다. 이런 맥락에서, 적절한 여건이 형성될 시 한국이 2020~2021년의 ‘한러 상호교류의 해’ 사업의 성과를 계승하여 다채로운 교류·협력력을 재개·확대할 의지를 지속적으로 표명해야 할 것이다.

5. 대(對)아세안 복합대응전략

가. 한국-아세안 관계 현황 평가

(1) 미중 지역 전략의 다자화와 아세안

미중 전략경쟁이 심화·확대됨에 따라, 미국과 중국은 상대국을 겨냥한 양자 차원의 경쟁뿐 아니라, 지역과 다자 차원으로 경쟁의 장을 확대하고 있다. 미국과 중국의 지역 전략이 비전에서 이니셔티브와 전략으로 구체화됨에 따라 분야별 경쟁 구도가 강력하게 형성된 것도 지역 질서의 불안정을 확대한 요인이다. 복합대응 대외전략에서 지역전략이 중요한 이유 가운데 하나는 미국과 중국이 지역 전략을 구체화하는 과정에서 지역 차원의 경쟁 구도가 더욱 강화되고 있는 것과 밀접한 관련이 있다. 이 가운데 아세안은 미국과 중국이 핵심적인 경쟁 지역으로 부상하였다.

2018년 양자 간 무역 갈등으로 본격화된 미중 전략경쟁이 코로나 19 확산과 함께 더욱 격화되어 지역 차원에서도 경합 구도를 한층 선명하게 드러내고 있다. 인프라 확대에 따른 지역 연결성 강화를 기치

로 추진하는 일대일로에 대응하여 미국이 Blue Dot Network (BDN)를 표방하여, 일본, 호주 등과 협력을 강화하였다. 미국은 이 과정에서 고품질의 지속가능한 인프라 건설을 내세우며 일대일로와의 차별성을 부각하였다. BDN은 공공, 민간, 시민사회가 참여하는 네트워크를 구성하여 ‘개방적이고, 포용적이며, 투명하고, 경제적으로 지속 가능하며, 파리 협정과 연동되고, 국제표준에 부합하는’ 고품질 인프라 투자를 지향한다.^{219/} 명시적으로 중국을 겨냥하지는 않았으나, 중국의 일대일로와 명확히 구분되는 목표를 설정함으로써 지역협력 증진의 리더십 확보를 위해 중국과 차별화하려는 의도가 잘 드러난다.

미국은 일본, 호주 등과 협력하여 역내 급증하는 인프라 수요를 충당하기 위한 노력을 한층 배가하였다. 특히, 일본 정부는 ‘고품질 인프라를 위한 파트너십(Partnership for Quality Infrastructure)’을 추진함으로써 미국의 지역 인프라 확대 전략의 실행 가능성을 높이는 역할을 하였다. 미국과 일본의 이러한 시도는 급증하는 역내 인프라 수요에 대응하는 동시에, 중국의 일대일로에 대한 대안적 모델을 제시하였다는 의미가 있다.^{220/} 일본 정부의 이니셔티브는 시진핑 정부가 2013년 일대일로를 발표하자, 2015년 5월 ‘The 21st International Conference on the Future of Asia’를 통해 역내 국가 및 국제기구와 협력하여 고품질 인프라의 건설을 촉진할 것임을 공식화하였다.

중국은 이에 대응하여 일대일로의 중심을 디지털 실크로드(Digital Silk Road: DSR)로 전환하며 미국의 지역 전략에 기민하게 대응하

219/ U.S. Department of State, “Blue Dot Network,” <<https://www.state.gov/blue-dot-network/>> (Accessed April 5, 2022).

220/ Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Announcement of “Partnership for Quality Infrastructure: Investment for Asia’s Future,” May 21, 2015, <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/page18_000076.html> (Accessed March 23, 2022).

는 모습을 보이고 있다. 디지털 실크로드는 전통적인 인프라 건설뿐 아니라, 디지털 인프라 건설을 빠르게 확대해 나가는 데 목적이 있다. 다만, 디지털 실크로드는 일대일로로의 재판은 아니다. 아세안 국가들의 통신 및 데이터 관련 인프라 수요가 급증하는 추세를 감안할 때, 디지털 실크로드는 일대일로보다 아세안 국가들의 경계가 상대적으로 약한 편이다. 디지털 실크로드는 국가 간 전자상거래, 스마트시티, 원격 의료, 인터넷 금융 등 통신 인프라를 기반으로 한 디지털 경제를 촉진한다는 점에서 아세안 국가들의 급증하는 수요를 충족하는 측면이 있다. 또한 국영기업과 수출입은행 등 공공 부문이 주도하는 전통적인 일대일도와 달리, 디지털 실크로드는 알리바바, 텐센트 등 민간 기업이 주도함으로써 아세안 국가들의 경계를 한층 완화하는 효과가 있다.^{221/} 알리바바가 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 ‘City Brain’이라는 스마트시티 프로젝트를 진행하는 것이 대표적 사례이다.

물론, 디지털 실크로드가 국가 수준에서 체계적인 조정 과정을 거치거나 미국이 주도하는 디지털 질서에 대한 대안으로서 기술 권위주의 모델(techno-authoritarian model)을 제시하기에는 상당한 한계가 있는 것은 사실이다. 그럼에도 디지털 실크로드는 중국이 인터넷과 같이 미국이 전통적인 강세를 보이는 분야에서 지역경쟁 또는 대결을 불사한다는 점에서, 디지털 분야를 중심으로 한 미중 전략경쟁에 대비한 것이라고 할 수 있다.

미중 지역 전략경쟁은 공급망 분야에서도 진행되고 있다. 트럼프 행정부는 무역 전쟁에 돌입한 이후 미국 공급망의 취약성을 완화하기 위해 아시아 국가들과의 협력 강화를 목표로 한 ‘경제번영네트워

^{221/} Robert Greene and Paul Triolo, “Will China Control the Global Internet Via its Digital Silk Road?” Carnegie Endowment for International Peace, May 8, 2020, <<https://carnegieendowment.org/2020/05/08/will-china-control-global-internet-via-its-digital-silk-road-pub-81857>> (Accessed July 20, 2022).

크(Economic Prosperity Network: EPN)'를 추진하였다.^{222/} 이 또한 지역 경제의 블록화를 촉진할 것에 대한 우려를 증대시키는 등 미국과 중국의 지역 전략의 경쟁이 가속화되었다. 미중 경쟁의 구체성이 더해지는 만큼 경쟁의 강도도 강해지게 된 것이다.

아시아 국가들과의 협력에 기반한 공급망 재편 전략은 바이든 행정부에서도 계속되었다. 바이든 행정부는 가능성의 탐색에 그쳤던 트럼프 행정부와 달리 취임 직후 '공급망 100일 검토'를 지시하고, 2021년 공급망 재편의 방향을 설정하였다.^{223/} 공급망 재편의 핵심이 중국으로부터 다변화를 통한 복원력의 강화라는 점에서 아세안의 지역 구도에 직접적 영향을 미친다. 중국으로부터 생산 시설의 다변화를 꾀하는 기업들이 베트남 등 동남아 국가들을 일차적인 생산 시설 이전의 대상으로 선정하는 경향이 있기 때문이다.^{224/}

이처럼 미국이 주도하는 인도-태평양 전략과 중국의 일대일로에 의해 인프라 건설뿐 아니라, 5G, 첨단기술, 보건의료, 플랫폼, 우주 등을 중심으로 치열한 경쟁 구도를 형성하는 변화가 발생하였다. 미국 국무부가 공급망의 구조적 취약성을 보완하기 위해서는 '신뢰할 수 있는 파트너들의 동맹(an alliance of trusted partners)'이 필요하다고 강조하고,^{225/} 바이든 행정부는 인도-태평양 경제프레임

222/ Clifford D. May, "An American-led 'economic prosperity network' could be a good start to not relying on China," *Washington Times*, May 12, 2020, <<https://www.washingtontimes.com/news/2020/may/12/an-american-led-economic-prosperity-network-could-/>> (Accessed August 17, 2022).

223/ The White House, "Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017," June 2021, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>> (Accessed July 11, 2022).

224/ 이윤진·김혜림, "공급망 다변화의 수혜주 베트남, 기회와 리스크는?" 『KITA 통상리포트』, 제11권 (2021), pp. 1~30.

225/ Humeyra Pamuk and Andrea Shalal, "Trump administration pushing to rip global supply chains from China: officials," *Reuters*, May 4, 2020,

워크(IPEF)를 통해 디지털 무역, 환경, 노동 등 새로운 이슈를 포괄하는 규칙과 규범의 수립을 기존과는 차별화된 접근을 추구하는 한편, 중국의 경제 보복 위협의 보호막을 역할을 할 수 있는 세력권의 형성을 시도하고 있다.

(2) 지역 경쟁 구도의 변화와 아세안

아세안 국가들이 미중 지역 전략의 경쟁에서 어느 일방을 선택하지 않고 자신들의 이익을 조심스럽게 추구하는 실용주의적 접근을 함에 따라, 미국과 중국은 지역 전략을 구체화하는 과정에서 다자화 및 제도화의 어려움에 직면하였다.^{226/} 첫째, 미국이 지역전략을 다자화하는 데 한계를 보인 것은 일차적으로 트럼프 행정부가 역내 국가들과의 관계를 양자주의를 중심으로 추구한 결과이다. 트럼프 행정부는 미국을 중심으로 한 양자 관계의 네트워크에 기반한 지역전략을 구상하였다. 이 방식은 미국이 네트워크에서 허브의 위치를 차지함으로써 어젠다의 설정과 이행을 주도하고, 지역 아키텍처를 재설계하는 데 핵심적 역할을 할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이 방식은 미국이 인도-태평양 전략을 본격화하는 데 필수적인 다자 수준의 제도화에 어려움을 겪고 있음을 반증하기도 하였다.

둘째, 미국이 쿼드(Quad)를 출범시켰으나, 핵심 동맹 및 파트너들과 공고한 협력을 바탕으로 멤버십을 그 이상으로 확장하는 데 따른 부담이 가중되었다. 아세안 내부에서도 쿼드에 대한 입장이 엇갈리기 때문에, 단일한 입장을 취하지 못하였던 것 또한 쿼드의 확장에

<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-china-idUSKBN22G0BZ> (Accessed September 8, 2022).

^{226/} Kai He and Mingjiang Li, "Understanding the dynamics of the Indo-Pacific: US-China strategic competition, regional actors, and beyond," *International Affairs*, vol. 96, issue 1 (2020), pp. 1~7.

장애로 작용하였다.^{227/} 바이든 행정부가 쿼드가 중국 견제가 아닌 유사입장국과의 협력을 위한 것임을 명확히 하였으나, 아세안 국가들은 동남아시아가 미중 지역 경쟁의 장이 되는 것을 경계하였을 뿐 아니라, 지역 아키텍처 변화의 구심점으로서 아세안의 위상에 부정적 영향을 미칠 수 있는 점을 우려하여 쿼드에 신중한 반응을 보였다.^{228/} 이러한 문제는 비단 아세안에만 국한된 것은 아니었다. 역내포괄적 경제동반자협정(RCEP)의 출범 과정에서 나타나듯이, 미국이 기대하는 수준의 협력을 인도로부터 일관성 있게 기대하기 어렵게 된 것 또한 지역 전략의 다자화의 어려움을 가중시키는 요인으로 작용하였다.^{229/}

셋째, 미국 지역 전략의 다자화에 가장 큰 장애 요인은 미국이 다자화에 소요되는 비용과 리더십을 부담하는 데 소극적이었기 때문이다. 아세안 국가들은 미중 사이의 선택의 문제를 가능한 한 회피하는 가운데 실리를 추구하는 전략을 추구하는 모습을 보이고 있다.^{230/} 비용 부담을 회피하려는 미국의 태도는 아세안의 전면적인 협력을 끌어내는 데 한계가 있을 수밖에 없었다.

바이든 행정부가 IPEF의 출범에 정책적 우선순위를 부여한 것은 지역 전략의 다자화 필요성이 증대된 것을 반영한 결과이다. IPEF

227/ Sarah Teo, "The Quad and ASEAN - where to next?" East Asia Forum, June 25, 2022, <<https://www.eastasiaforum.org/2022/06/25/the-quad-and-asean-where-to-next/>> (Accessed October 27, 2022).

228/ Jonathan Stromseth, "ASEAN and the Quad: Strategic impasse or avenue for cooperation?" Brookings Institute, September 23, 2021, <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/09/23/asean-and-the-quad-strategic-impasse-or-avenue-for-cooperation/>> (Accessed October 20, 2022).

229/ Asha Sundaram, "India's RCEP exit and its regional future," East Asia Forum, April 13, 2022, <<https://www.eastasiaforum.org/2022/04/13/in-dias-rcep-exit-and-its-regional-future/>> (Accessed October 27, 2022).

230/ Shashi Jayakumar and Manoj Harjani, "5G and Techno-Nationalism: Choosing Sides?" RSIS Commentary, no. 146, July 17, 2020, <<https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/cens/5g-and-techno-nationalism-choosing-sides/>> (Accessed March 26, 2022).

는 당초 예상과 달리 미국이 개별 이슈에 참여하는 유연한 구조를 인정함으로써, 13개국으로 멤버십을 확대할 수 있게 되었다. 더 나아가 주요 의제들을 적극 포함시킴으로써 IPEF에서 합의된 내용이 향후 지역 질서의 준거점, 더 나아가 표준으로 채택될 가능성이 높아졌다. 이러한 점에서 바이든 행정부는 지역 전략의 다자화를 통해 제도화 문제도 해결하는 전략을 동시에 추구하였다고 할 수 있다.

이 과정에서 아세안은 IPEF를 미국과의 협력 확대를 통한 경제적 이익 추구 기회로 인식하였다. IPEF에 참여한 아세안 국가들은 개방적이고 포용적 협력을 강조함으로써 IPEF가 중국 견제의 수단으로 작동하는 것을 방지하고, 4개 필러(pillar)에 선택적으로 참여함으로써 실용적 이익을 추구할 수 있는 기반을 확보한 측면이 있다.^{231/}

나. 대아세안 리스크의 특징과 유형

(1) 아세안 중심성의 위기

아세안은 1990년대 아시아 금융 위기 이후 지역 질서의 변화를 주도하는 역할을 자임해왔다. 아세안은 실제로 지역 질서의 변화를 위한 협의의 장을 제공하는 한편, 아세안을 중심으로 동심원적 구조의 지역 제도를 발전시키는 데 적극적인 역할을 하였다. 더 나아가 아세안은 중국이 부상하는 과정에서 중국을 기존 지역 질서의 틀 속으로 끌어들이고 오랜 기간에 걸쳐 확립되어 온 지역 규범과 규칙을 중국이 내재화하는 데 있어서 일정한 촉진자 역할을 하기도 하였다.^{232/} 아세안이 지역 질서의 변화 과정에서 ‘아세안 중심성(ASEAN

231/ 최인아 외, “아세안 주요국의 IPEF 참여 배경과 전망,” 『KIEP 세계경제 포커스』, 제5권 21호 (2022), pp. 1~14.

232/ Alice Ba, “Who’s Socializing Whom? Complex Engagement in Sino-ASEAN Relations,” *The Pacific Review*, vol. 19, issue 2 (2016), pp. 157~179.

centrality)’을 주장하고, 역내 국가들도 이를 존중함으로써 아세안의 리더십이 일정 수준 인정되었다.^{233/}

미중 전략경쟁의 격화는 아세안의 위기를 초래하고 있다.^{234/} 아세안은 동남아 지역이 미중 전략경쟁의 전장이 되는 데 따른 불확실성의 증가와 개별 분야 또는 구체적인 이슈에서도 미중 간 선택의 문제와 같은 도전에 대하여 개별 국가 수준의 대응과 아세안 차원의 대응을 함께 추구하고 있다. 그러나 미국과 중국이 지역전략의 경쟁을 본격화하면서 아세안은 동남아 지역 불확실성의 증가뿐 아니라, 개별 사안에 대한 대응에 있어서 기존과 같이 하나의 블록으로서 일체화된 대응을 하는 데 어려움이 가중되고 있다. 특히, 아세안은 미중 전략경쟁의 주요 이슈에 포함된 첨단기술, 환경, 디지털 경제 등의 이슈에 대하여 일체화된 대응을 하는 데 근본적 한계를 드러내고 있다.

21세기 무역 규칙을 다수 포함하여 수준 높은 메가 FTA로 평가되는 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTTP)에 싱가포르, 말레이시아, 베트남, 브루나이 등 아세안 4개국만 참가한 데 이어, 2022년 5월 출범한 IPEF에도 미얀마, 캄보디아, 라오스 등을 제외한 아세안 7개국이 참가하였다. 아세안 중심성의 핵심이 되어야 할 아세안 국가들 사이의 내적 일체성이 21세기 전략환경의 변화에 직면하여 급격하게 약화되고 있는 모습이다. 이러한 면에서 아세안의 위기라고 할 수 있다.

아세안 중심성의 위기는 미중 전략경쟁이 지역 전략으로 확산된

233/ Mely Caballero-Anthony, "Understanding ASEAN's Centrality: Bases and Prospects in an Evolving Regional Architecture," *The Pacific Review*, vol. 27, issue 4 (2014), pp. 563~584.

234/ David Shambaugh, "U.S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?" *International Security*, vol. 42, issue 4 (2018), pp. 85~127.

것과 밀접한 관련이 있다.^{235/} 미국은 트럼프 행정부 출범 이후 쿼드 플러스, BDN, 청정 네트워크 등을 잇달아 발표함으로써 인도-태평양 전략을 지역 차원에서 다자화하기 위해 다양한 노력을 기울여왔다. 이 과정에서 미국은 아세안을 중국의 경제적 또는 산업적 역할을 보완하는 파트너로 인식하고, 협력을 강화하기 위해 노력하고 있다.

아세안 중심성의 위기는 한국의 대아세안 전략에 양면적 효과를 초래한다. 첫째, 지역 협력의 구심점 역할을 해왔던 아세안 중심성의 위기는 지역 협력을 위한 역내 환경이 적어도 단기적으로 악화될 수 있음을 의미한다. 아세안은 지역 경제 아키텍처를 새롭게 설계하는 지역협력을 촉진하는 데 있어서 역내 국가들이 소통할 수 있는 장을 제공하였다.

둘째, 아세안 중심성의 위기는 협력의 대상으로서 아세안과 협력의 접점이 확대된다는 의미도 있다. 미중 전략경쟁이라는 공통의 도전에 직면한 한국과 아세안 국가들이 상호 협력을 통해 이익을 추구하는 한편, 지역 질서의 안정을 위한 리더십을 위해 연대할 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 한국의 아세안 전략은 기존의 개별 국가 중심으로 추진되던 양자 전략에서 지역 전략으로 전환이 요구되며, 이와 동시에 미중 전략경쟁이라는 환경 변화와 밀접한 연계에 기반한 복합대응의 관점에서 구체화할 필요가 있다.

(2) 코로나19와 아세안의 딜레마

코로나19 사례에서 잘 나타나듯이, 세계화와 경제 통합을 중심으로 형성된 21세기 세계 질서의 이념적·제도적 토대에 근본적 변화를 초래하고 있다. 코로나19는 신종안보의 특성이 드러난 대표적 사례로

^{235/} 배기현, “아세안 2021: 흔들리는 아세안 중심성과 가치회복의 노정,” 『동남아시아연구』, 제32권 2호 (2022), pp. 1~33.

서 개별 국가 차원의 대응의 한계와 초국적 협력의 필요성을 보여주었다.^{236/} 이처럼 급변하는 세계 질서에 효과적으로 대응하고, 초국적 협력을 위한 파트너로서 아세안을 설정하고, 신남방정책의 범위를 확대할 필요가 있다. 그러나 코로나19에 대한 대응이 미중 전략 경쟁과 결합되면서 새로운 양상이 전개되었다. 세계화로 진전된 국가 및 비국가 행위자 간 초연결성이 ‘상호의존의 무기화(weaponization of interdependence)’ 현상을 초래한 것이다.^{237/} 이는 세계 경제의 네트워크화에 대한 새로운 대응 방식의 필요성을 제기하고 있다. 한국과 아세안은 상호의존을 기반으로 경제적 강압을 행사하는 강대국 행태에 대한 반대를 명확히 하고, 이에 대한 공동 대응방안을 모색하는 데 공통의 이익을 공유한다.

한편, 코로나19는 강대국 정치의 장이 될 것에 대한 아세안 국가들의 경계를 약화시키는 요인으로 작용하였다.^{238/} 백신 부족과 봉쇄 장기화로 인한 경제 침체 등 코로나19의 충격으로부터 회복에 미국과 중국의 지원에 대한 수요가 급증하였기 때문이다. 강대국 경쟁으로 인한 불확실성을 완화·해소하고, 강대국들이 경제력과 군사력을 강압의 수단으로 활용하는 것을 우려하던 아세안에게 코로나19의 충격은 보건 안보의 위기를 넘어, 경제와 군사 안보를 위협하였다.

특히, 코로나19 대응의 핵심 수단인 백신 부족과 경제 침체 대응을 위한 재정 여력이 부족한 국가들에게 외부의 지원은 절대적이었

236/ Gordon Brown and Daniel Susskind, “International cooperation during the COVID-19 pandemic,” *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 36, no. S1 (2020), pp. S64~S76.

237/ Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, vol. 44, issue 1 (2019), pp. 42~79.

238/ Sophie Boisseau du Rocher, “What COVID-19 Reveals About China-Southeast Asia Relations,” *The Diplomat*, April 8, 2022, <<https://thediplomat.com/2020/04/what-covid-19-reveals-about-china-southeast-asia-relations/>> (Accessed October 6, 2022).

다. 코백스(COVAX)의 지원이 적시에 이루어지지 않을 뿐 아니라, 물량 면에서도 부족하였기 때문에, 강대국의 지원은 불가피한 현실이었다. 코로나19 대응을 위한 지원과 관련, 아세안의 국가들에 대해 미국보다 중국이 보다 핵심적인 역할을 수행하였고, 경제적 영향력이 증대되었다.^{239/} 구체적으로 코로나19 백신 지원과 관련, 중국이 가장 적극적인 지원을 제공하였다고 응답한 비율이 57.8%인 반면, 미국의 지원에 대해서는 23.2%만이 긍정적으로 평가하였다.^{240/} 일대일로에 대한 아세안 국가들의 수용성이 증가한 것 역시 코로나19가 미친 경제적 충격과 관련이 있다. 경제 침체의 완화를 위해 외부로부터 경제적 지원에 대한 수요가 증가하였기 때문이다. 중국이 말레이시아와 스마트시티 협력을 추진한 사례에서 나타나듯이, 아세안 국가들의 상황을 활용하여 디지털 실크로드의 추진을 비교적 순조롭게 진행시킬 수 있었다.^{241/}

(3) 민주주의와 권위주의 대결 구도

바이든 행정부가 추진하는 민주주의 대 권위주의 구도의 형성에 대한 아세안 국가들의 미묘한 입장을 정확히 이해한 토대 위에서 협력을 추구할 필요가 있다. 바이든 행정부는 2021년 12월 민주주의 정상회의를 개최하여 권위주의로부터 민주주의의 강화와 수호, 부

^{239/} Akanksha Chopra, "The Chinese vaccine diplomacy in Southeast Asia," Observer Research Foundation(ORF), June 29, 2022, <<https://www.orfonline.org/expert-speak/the-chinese-vaccine-diplomacy-in-southeast-asia/>> (Accessed October 12, 2022).

^{240/} ASEAN Studies Center at ISEAS-Yusof Ishak Institute, *The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report* (Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2022), p. 3, <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2022/02/The-State-of-SEA-2022_FA_Digital_FINAL.pdf> (Accessed March 16, 2022).

^{241/} Barry Naughton, "Chinese Industrial Policy and the Digital Silk Road: The Case of Alibaba in Malaysia," *Asia Policy*, vol. 15, no. 1 (2020), pp. 23~39.

패 퇴치, 인권 증진 등을 주 내용으로 하는 공약을 발표하였다.^{242/} 바이든 정부의 이러한 접근은 중국을 겨냥한 체제 경쟁 구도를 명확하게 하는 효과는 있으나, 아세안의 정치적 다양성은 이러한 구도가 현실화되기에는 다양한 장애요인이 도사리고 있다. 아세안의 현실이 적어도 지역 차원에서 바이든 행정부가 구상하고 있는 민주주의 대 권위주의의 구도의 형성을 어렵게 하는 요인으로 작용한다.

내정 불간섭을 핵심 규범으로 설정하는 아세안의 규범을 고려할 때, 정치 체제 간 경쟁을 기반으로 한 바이든 행정부의 지역 전략은 아세안 국가들이 수용하는 데 근본적인 한계가 있다. 아세안 국가들은 체제 또는 이념적 경직성보다는 미중 경쟁 속에서 실용주의적 접근을 일차적 목표로 설정하고 있다. 베트남이 중국과의 긴장을 지속하고, 일본과의 협력을 증대시키는 것도 정치 체제 또는 이념의 아세안의 맥락에서 민주주의 국가들 사이의 신뢰 형성이 본질적으로 더 용이하다는 주장도 쉽게 수용되지 않는다. 그보다는 강대국 경쟁이 격화되는 가운데, 희생은 약소국의 몫이었다는 것이 아세안의 공통된 인식이라고 할 수 있다. 아세안 국가들은 동맹과 충성의 대가로 안보를 보장하겠다는 약속에 대하여 근본적인 회의를 가지고 있다.^{243/}

또한 외형상 민주주의도 실제 운용에서 권위주의적 성격이 드러나는 경우가 있기 때문에, 민주주의 협력의 실제 실행 과정에서 잠재되어 있던 리스크가 현실화될 가능성도 배제할 수 없다. 말레이시아와 필리핀의 사례에서 나타나듯이, 민주적으로 선출된 지도자도

242/ The White House, "Summit for Democracy Summary of Proceedings," December 23, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/state-ments-releases/2021/12/23/summit-for-democracy-summary-of-proceedings/>> (Accessed February 21, 2022).

243/ Nurliana Kamaruddin, "US-China rivalries: What matters for ASEAN," Lowy Institute, The Interpreter, July 22, 2021, <<https://www.loyyinstitute.org/the-interpreter/us-china-rivalries-what-matters-asean>> (Accessed June 21, 2022).

권위주의적 권력 행사를 할 수 있음을 여실히 보여주었다.

다. 대아세안 복합대응전략의 기조와 원칙

(1) 미중 선택의 회피^{244/}

미국과 중국의 지역전략은 양자와 다자전략을 연계함으로써 전략 경쟁에서 우위를 확보하는 데 유리한 입지를 다지는 역할을 한다. 대아세안 지역 복합전략은 양자 전략과 지역 전략을 유기적으로 결합하고, 가치와 규범에 기반한 보편 전략과 사안별 이익의 균형 사이의 조화를 유지하는 것을 기조로 할 필요가 있다.

한국과 아세안은 미중 전략경쟁에 대하여 일정 수준 이상의 문제 의식과 전략적 대응의 딜레마를 공유한다. 한국과 아세안은 미중 전략경쟁이 가속화하는 가운데 선택의 딜레마에 직면하는 상황에 처하지 않으면서도, 협력의 파트너로서 미중 양국의 필요성에 대하여 공통의 인식을 가지고 있다. 중국이 경제적 강압을 확대할 가능성을 우려하며 미국과의 협력을 강화하기 위한 정책 연동의 필요성을 공통적으로 인식하고 있다.

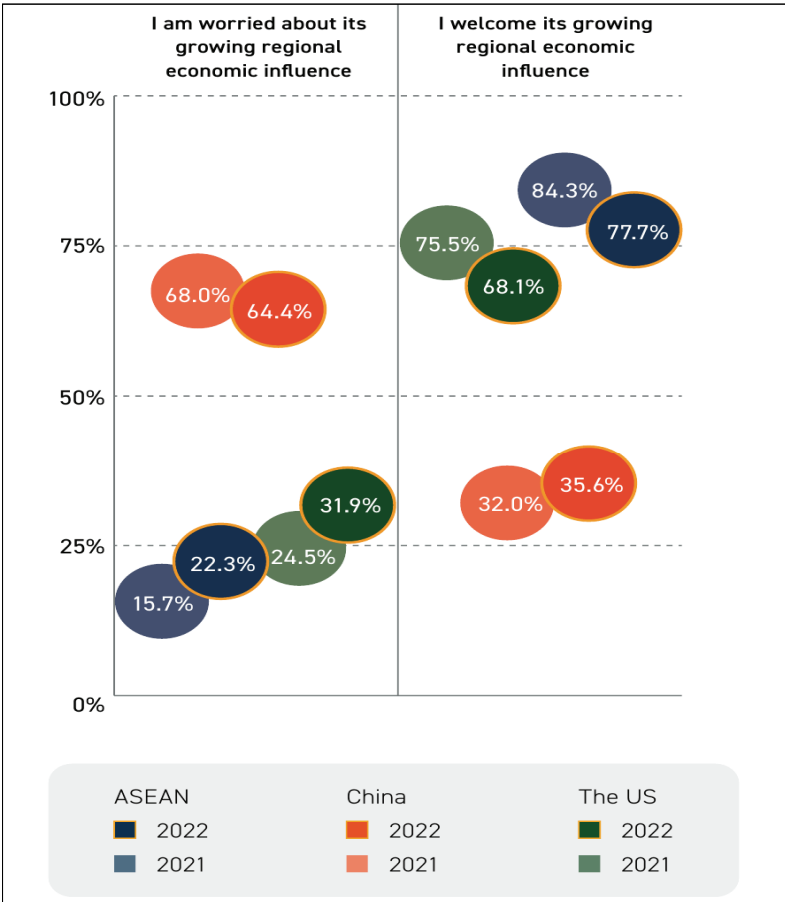
아세안은 중국의 부상과 영향력이 커지는 데 대하여 우려를 공유하는 가운데 중국이 역내 당면 문제를 해결하는 데 있어서 필수적인 파트너로 인식하는 양면성을 보이고 있다.^{245/} 반면 미국의 경우, 신뢰도는 상대적으로 높지만 미중 전략경쟁을 양국 가운데 한 국가를

^{244/} 이 절은 다음 보고서의 서베이 결과를 활용하였음. ASEAN Studies Center at ISEAS-Yusof Ishak Institute, *The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report*.

^{245/} Felix K. Chang, "ASEAN's Search for a Third Way: Southeast Asia's Relations with China and the United States," Foreign Policy Research Institute, June 17, 2021, <<https://www.fpri.org/article/2021/06/aseans-search-for-a-third-way-southeast-asias-relations-with-china-and-the-united-states/>> (Accessed May 24, 2022).

선택해야 하는 문제로 접근하는 데 대해서는 비판적인 의식을 견지하고 있다. 중국을 봉쇄하는 미국의 전략에 대해 신중한 태도를 보이는 이유이다.

그림 IV-2 미중의 영향력 증대에 대한 아세안의 인식 (2021~2022)



출처: ASEAN Studies Center at ISEAS–Yusof Ishak Institute, *The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report* (Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute, 2022), p. 20, <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2022/02/The-State-of-SEA-2022_FA_Digital_FINAL.pdf> (Accessed May 24, 2022).

중국의 경제적 부상이 지속되고 있음에도 중국의 외교적 또는 전략적 영향력에 대한 아세안 국가들의 인식은 오히려 부정적으로 변화하는 현상이 발생하고 있다. 2022년 ISEAS-Yusof Ishak Institute가 발간한 보고서에 따르면, 응답한 전문가들 가운데 76.7%가 중국을 가장 경제적 영향력이 큰 국가로 인식하고 있는 반면, 중국을 전략적 또는 정치적 영향력이 큰 국가로 보는 비율은 54.4%로 둘 사이에 20% 포인트 이상의 격차를 보이고 있다. 또한 중국의 경제적 영향력이 증대되는 데 대한 우려를 갖고 있다고 응답한 비율이 64.4%인 반면, 중국의 경제적 영향력 확대를 긍정적으로 평가하는 비율은 35.6%에 불과하였다.^{246/}

한편, 미중 전략경쟁에 대한 아세안 국가들의 우려는 미중 양국에 대한 낮은 신뢰 수준에서 확인된다. 아세안 국가에서 가장 신뢰도가 높은 국가로 54.2%를 기록한 일본으로, 미국(52.8%)보다 높은 것으로 나타났다.^{247/} 미국과 중국이 동남아시아 지역을 자국의 전략적 이익을 투사하는 장으로 활용하고, 경쟁과 갈등을 전개하는 과정에서 지역 질서의 불확실성이 고조된 데 대한 우려가 작용한 결과라고 할 수 있다.

다만, 아세안 국가들은 중국보다는 미국과 정책 연동을 하는 것에 대해 더 긍정적인 반응을 보였다. 2021년 설문조사 응답자 가운데 61.5%가 미국과의 정책 연동을 선호한 반면, 중국과의 정책 연동을 지지한 비율은 38.5%에 불과하였다. 이러한 현상은 2022년에도 지속되어 미국 및 중국과의 정책 연동을 지지한 비율이 각각 57.0%, 43.0%로 나타났다. 다만, 이 응답에 대해서는 신중한 해석이 요구

^{246/} ASEAN Studies Center at ISEAS-Yusof Ishak Institute, *The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report*, pp. 20~22.

^{247/} *Ibid.*, p. 3.

된다. 미중 전략경쟁이 고조되는 가운데 미중 양국 중 한 국가를 선택해야 한다고 응답한 비율이 11.1%에 불과하였기 때문이다. 대다수 응답자들이 아세안이 하나의 블록으로서 선택을 가능한 한 회피하기 위해 노력해야 하며, 특히 46.1%는 아세안이 미국과 중국의 압박에 효과적으로 대응하기 위해 내적인 일체성과 복원력을 강화할 필요가 있다고 응답하였다.^{248/}

중국에 대한 신뢰도는 일본, 미국보다 낮은 수준으로 나타났다. 특히, 중국이 지구적 평화와 번영 그리고 글로벌 거버넌스의 증진을 위해 기여하지 못할 것이라고 응답한 비율은 무려 58.1%를 기록하였다. 심지어 중국을 책임 있는 또는 신뢰할 만한 국가로 인정하지 않는다고 응답한 비율도 약 1/4에 달하였다.^{249/} 반면, 중국이 증대되는 경제력과 군사력을 동남아 국가들을 위협하고 때로는 주권을 침해하는 수단으로 활용할 가능성에 대해 우려한다고 응답한 비율이 49.6%에 달하였다.^{250/}

(2) 양자 전략과 지역 전략의 복합

현재까지는 동남아 국가들과 양자 관계를 증진하는 데 주력한 경향이 있었으나, 지역 외교는 양자 외교의 단순 합을 넘어설 필요가 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 외교 전략의 핵심이 연계라는 점을 감안할 때, 기존의 동남아 전략이 양자 관계를 증진하는 데 주력한 경향이 있었으나, 지역 외교는 양자 외교의 단순 합을 넘어설 필요가 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 이를 위해 아세안 전략을 추

248/ *Ibid.*, p. 31.

249/ 중국에 대한 불신의 정도는 아세안 국가들 사이에도 상당한 편차가 있다. 미얀마 88.8%, 필리핀 82.0%, 싱가포르 69.8%, 베트남 64.6%를 기록한 반면, 캄보디아의 중국에 대한 신뢰는 74.0%로 상당히 높게 나타났다. *Ibid.*, p. 42.

250/ *Ibid.*, p. 3.

진하는 데 있어서 양자 전략을 지역 다자 외교와 결합하는 전략의 재구성이 요구된다.

(3) 다변화를 위한 협력

미중 전략경쟁은 한국뿐 아니라 동남아 국가들에게도 복합 도전이라고 할 수 있다. 미중 전략경쟁이 격화되는 과정에서 미국 기업은 물론 유럽과 아시아의 기업들이 부분 디커플링 또는 다변화를 추진하는 변화가 발생하고 있다. 미중 전략경쟁이 공급망의 재편을 가속화할 가능성이 높아지는 가운데, 베트남을 포함한 동남아 국가들은 공급망 이전의 대안으로 부상하고 있고, 싱가포르 등은 미중 전략경쟁으로 인해 기술 혁신의 새로운 접근을 모색해야 할 필요성이 크다는 점을 고려할 때, 한국은 다면적 협력을 추진할 필요가 있다. 아세안은 다국적 기업들이 추진하는 다변화의 일차적 수혜자로 부상하고 있다는 점에서 한국도 다변화의 대상으로서 아세안의 전략적 위치를 활용하는 한편,^{251/} 이 과정에서 역내 공급망 재편 및 지역 경제질서의 재편을 위한 리더십을 확보하는 차원에서 아세안과의 협력을 강화하는 방안을 모색할 필요가 있다.

^{251/} Stewart Paterson, "Supply chains are trying to diversify. Will ASEAN step in?" Hinrich Foundation, June 1, 2022, <<https://www.hinrichfoundation.com/research/article/fdi/supply-chains-diversify-asean/>> (Accessed June 2, 2022).

라. 대아세안 복합대응전략의 실행과제

(1) 전통안보 협력과 비전통안보 협력의 복합

아세안 지역에는 전통안보 위협과 비전통안보 위협이 혼재되어 상존한다. 비전통안보는 아세안의 어젠다에 가장 빈번하게 등장하는 용어 가운데 하나이다. 아세안 국가들이 개별 국가 수준을 넘어서는 초국적이고 비군사적 위협에 대응해야 할 필요성이 점점증하고 있기 때문이다.^{252/} 그러나 아세안 국가들이 지역 차원의 협력을 필요로 하는 비전통안보 위협에 대응하는 데 있어서 역량의 한계를 보이는 것이 아세안의 현주소이다. 그렇다고 해서 아세안이 전통안보 위협에 대응하는 데 있어서 효과적인 협의체라고 하기도 어렵다. 아세안이 협력 안보(cooperative security)를 표방하고 있으나,^{253/} 남중국해 분쟁과 같은 전통안보 이슈에 대응하는 데 있어서 한계를 보인 것도 사실이다.

한국은 아세안에 대하여 전통안보 분야와 비전통안보 분야의 협력을 유기적으로 결합하는 전략을 추구할 필요가 있다. 전통안보 위협에 대한 대응과 관련하여 한국은 보편적 규범과 가치를 공유하는 유사입장국 협력을 아세안을 상대로 추구할 필요가 있다. 한편, 전통안보와 비전통안보 위협의 경계가 약화되는 현실에 주목하여 한국과 아세안 사이의 협력을 한 차원 높은 단계로 업그레이드할 필요가 있다. 코로나19의 확산 사례에서 나타나듯이, 보건안보 위협은 체제적 위기(systemic crisis)를 초래할 수 있다는 점에서 전통안보

252/ Stephanie Martel, "From ambiguity to contestation: discourse(s) of non-traditional security in the ASEAN community," *The Pacific Review*, vol. 30, issue 4 (2017), pp. 549~565.

253/ Ralf Emmers, *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF* (London: Routledge, 2003), pp. 10~39.

위협과 유사한 효과를 초래한다. 또한 비전통안보 위협은 개별 국가의 위기를 넘어 지역, 더 나아가 지구 전체의 위협 요인이 될 수 있다는 점에서 시스템 차원의 대응 능력을 제고하는 것이 매우 중요하다. 한국은 아세안의 비전통안보 위협 대응과 관련, 역량 강화를 위한 지원을 매개로 다양한 협력의 접점을 발굴할 필요가 있다.

(2) 협력의 확대 균형을 위한 협력의 접점 발굴

쿼드, 오키스, SCRI 등 소다자 협력이 확대 강화되는 가운데 지역 질서의 변화 과정에서 아세안의 주변화에 대한 우려가 증대됨에 따라, 아세안은 새로운 전략 균형을 찾기 위한 노력을 강화하고 있다. 미국/중국에 대한 관여를 강화하고, ‘아세안 중심성(ASEAN centrality)’을 재확인하는 자체적인 대응 전략을 모색하고 있다. 한국은 아세안과 전통적인 협력을 유지하는 가운데, 새로운 협력 분야를 적극 발굴하는 시도를 병행할 필요가 있다. ‘아세안 중심성’을 기반으로 한 지역 질서의 변화를 위한 협력을 지속하되, 디지털 전환 및 녹색 전환과 같은 지구적 변화 추세를 선도하기 위해 유사입장국으로서 아세안과의 협력의 접점을 다수 발굴할 필요가 있다.

(3) 상호보완성의 확보와 협력의 접점 확대

지역 전략의 효율성을 높이기 위해서는 한국과 유사한 입장에 처한 국가들과 ‘공동의 협상 포지션’을 구축해 나가는 전략을 추구할 필요가 있다. 이를 위해서는 미중 전략경쟁이 본격화되는 가운데, 중견국 또는 약소국이 독자적으로 선택의 문제에 대응하는 데 한계가 명확하다는 현실 인식에서 출발할 필요가 있다. 이를 위해서는 기존 협력의 토대 위에 협력의 범위를 점진적으로 확대해 나가는 점

근을 할 필요가 있다. 중국이 동남아 개별 국가에 대해서는 공세적 외교를 펼치면서도 지역협력과 관련 ‘아세안 중심성’에 도전하지 않는다는 점을 고려할 때, 아세안 중심성에 기반한 연대는 한국의 입장에서 양자-지역 전략 결합의 효과적 방안이 될 수 있다.

상호보완성의 확보는 협력 상대의 선호를 우선 고려하여 쌍방향적 협력을 모색하기 위한 전제조건이다. 아세안은 2019년 “인도-태평양에 대한 아세안 전망(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)”에서 동남아 지역이 전략적 경쟁의 장으로 전략하고, 아세안 국가들 사이의 연대가 저하될 것에 대한 우려를 표명하였다. 구체적으로 아세안은 아시아-태평양 지역이 “가장 동태적인 지역으로 지정학적 변화의 중심에 있다”라고 전제하고, 이 지역에서 “협력과제로섬적 행태”의 양면성이 공존하게 될 것으로 전망하였다.^{254/}

이러한 가능성이 현실화되는 것을 방지하기 위해서는 지역 아키텍처의 재편이 ‘아세안 주도의 과정(ASEAN-led process)’이 되어야 함을 역설한다. 특히, 이러한 상황의 전개를 선제적으로 방지하기 위한 대안으로 아세안은 ‘포용적 지역 아키텍처(inclusive regional architecture)’를 제안하였다. 미중 전략경쟁이 지역을 양분하는 상황이 현실화되지 않도록 배타적인 지역 질서의 수립이 아닌 참여와 공존을 기반으로 하는 개방적 지역 질서를 추구하겠다는 구상이다. 이와 관련, 아세안은 구체적으로 해양 협력, 연결성 강화, 지속가능한 발전 목표, 경제 및 기술 협력을 4대 협력 분야로 제시하였다.^{255/} 한국은 아세안과 현재 상황에 대한 진단과 그로 인해 발생할 수 있는 문제에 대한 인식의 공유를 바탕으로 아세안이 추구하는 외교적 이

254/ ASEAN, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” June 23, 2019, p. 1, <https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf> (Accessed July 6, 2022).

255/ *Ibid.*, p. 1.

니셔티브와 조화 방안을 모색할 필요가 있다. 한국은 이를 중심으로 아세안의 협력을 위한 접점을 모색하고, 점진적으로 심화·확대하는 전략을 추구할 필요가 있다.

(4) 경제안보 외교를 위한 협력 강화

아세안은 미중 전략경쟁으로 인한 공급망 다변화의 수혜자인 동시에, 경제적 강압의 확산에 대한 우려를 공유하고 있다. 경제적 강압에 대한 대응을 이익 차원에서 추구하기보다 규범과 가치에 기반한 아세안 지역 전략을 확대할 필요가 있다. 한국은 신남방정책을 추진하는 가운데 베트남과의 경제 협력을 빠른 속도로 확대함으로써 미중 전략경쟁으로 인한 공급망 교란의 충격을 어느 정도 흡수할 수 있었다. 기존의 성과를 바탕으로 아세안과의 협력을 확대하는 ‘공급망 협력 2.0’으로 변화를 모색해야 할 시점이다.

이는 공급망 재편을 추진하는 미국의 이해관계와도 일치한다는 점에서 경제안보 전략의 효과적 수단이 될 수 있다. 미국의 아세안 전략은 전통적으로 군사안보 분야에 집중되었다. 미국이 인도-태평양 전략과 연계하여 쿼드와 ‘쿼드(Quad) 플러스’를 추진하였으나, 경제 분야 협력이 가시화되는 데 상당한 시간이 걸림에 따라, 오히려 안보적 측면이 부각되는 결과가 초래되었다. 한편, 시진핑 정부가 일대일로라는 경제 패키지를 통해 아세안에 대한 경제적 영향력을 빠른 속도로 증대시키자, 미국도 이에 대응해야 할 현실적 필요성이 커졌다. 미국이 인도-태평양 전략을 추진하는 과정에서 군사안보와 경제 사이의 균형적 접근을 모색하게 된 이유이다. 더욱이 트럼프 행정부가 TPP에서 탈퇴한 이후, 미국은 지역경제질서의 변화에 직접적으로 관여할 수 있는 다자적 수단을 상실하였다. 2021년 11월 러몬도 상무장관의 방문에 이어, 2021년 12월 블링컨 국무장관의 말

레이시아와 인도네시아 방문에서 미국이 동남아시아 국가들에 대한 경제적 관여를 더욱 심화할 방침을 명확하게 한 것은 이러한 배경이다. 블링컨 장관은 구체적으로 말레이시아와 에너지 및 반도체 공급망 협력을 강화하고, 인도네시아와 보건, 디지털, 에너지 분야의 협력 강화를 위한 2+2 장관급 대화를 출범시키기로 합의하였다.^{256/} IPEF는 이처럼 아세안 국가들과의 협력 범위에 대한 탐색의 토대 위에 수립된 것으로, 아세안과의 경제 협력의 지경학적 가치가 더 커지게 된 현실을 반영한 것이다.

미국이 공급망 재편의 주도권을 갖고 있는 현실을 인정하고, 한국은 한편으로는 바이든 행정부의 리쇼어링(reshoring) 정책에 협력하고, 다른 한편으로는 동남아 국가들과 협력을 확대함으로써 공급망의 다변화를 추구할 필요가 있다. 공동의 협상 포지션을 형성하는 것과 관련, 한국은 IPEF에 참여하는 아세안 국가들과 조율하여 공급망 협력이 시장 접근에 대한 협력과 연계될 수 있도록 노력할 필요가 있다. 또한 아세안 국가들과의 공급망 협력은 니어 쇼어링(near shoring)이기 때문에, 공급망 다변화의 추구가 중국 배제 또는 배타적 견제가 아님을 명확하게 하는 시그널을 일관성 있게 발신할 필요가 있다. 이는 포용적 지역 아키텍처를 표방하는 아세안과 협력의 접점을 유지, 발전시킨다는 의미도 있다.

^{256/} Gabriel Dominguez, "Southeast Asia the battleground for geo-economic competition between China and the U.S.," *Japan Times*, January 1, 2022, <<https://www.japantimes.co.jp/opinion/2022/01/01/commentary/world-commentary/us-china-asean/>> (Accessed March 20, 2022).

(5) IPEF와 대아세안 협력

(가) IPEF와 미국의 지역 전략

IPEF가 정작 경제적 내용의 구체성이 떨어진다는 비판에 직면하였다. 바이든 행정부가 의욕적으로 추진하는 IPEF는 몇 가지 면에서 주목할 만한 특징이 있다. 첫째, IPEF가 우선 출범한 뒤 구체적인 내용에 대한 합의를 점진적으로 이루어 나간다는 순차적 접근 방식을 취하고 있다. 사실 이러한 방식은 중국이 역내 국가들을 상대로 빈번하게 사용하였던 방식이다. 중국이 아세안과 FTA 협상을 추진할 당시, FTA 협정 자체에 우선순위를 둔 프레임워크 협정(Framework Agreement)을 우선 타결하는 데 목표를 두고, 이후 상품 협정과 서비스 협정 등 협정의 난이도가 높은 분야의 협상 타결을 순차적으로 추진하였다.^{257/} 바이든 행정부 역시 디지털 경제, 공급망 복원력, 탈탄소화 및 청정 에너지, 반부패 등 당면한 지구적 과제인 동시에 난이도가 높은 이슈를 모두 담은 협상의 타결을 단기간에 다수의 국가들을 대상으로 이끌어내기 용이하지 않다는 현실적 한계를 명확하게 인식하였다. 바이든 행정부가 당초보다 수준을 조정하는 대신 다수 국가들이 참가하는 데 IPEF를 출범시키기로 한 것은 이 때문이다.^{258/} 바이든 행정부는 이후 이슈와 참여국들을 유연하게 조정하는 가운데, 주요 의제들에 대한 합의를 순차적으로 이

^{257/} The White House, "FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity," May 23, 2022, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>> (Accessed August 19, 2022).

^{258/} Demetri Sevastopulo and Kana Inagaki, "Joe Biden waters down Indo-Pacific Economic Framework to win more support," *Financial Times*, May 20, 2022, <<https://www.ft.com/content/91207c37-c9bd-4737-abf5-af5-71200f8a1>> (Accessed September 3, 2022).

끌어내는 방식을 추구할 것으로 예상된다.

둘째, 인도의 참여이다. 인도의 참여로 IPEF는 세계 GDP의 40%를 차지하는 13개국으로 구성되어 경제적·전략적 위상을 한층 높일 수 있게 되었다.^{259/} 인도는 RCEP 협상 최종 단계에서 불참 결정을 함으로써, 결과적으로 지역경제질서에서 중국의 영향력이 확대될 수 있는 계기를 제공하였다. 더 나아가 우크라이나 사태가 전개되는 과정에서 인도가 또 한 번 미국 및 서방과의 적극적인 협력의 대열에서 이탈함으로써 인도-태평양 전략의 핵심 파트너로서 인도의 위상과 역할에 대한 의문이 제기되었던 것이 사실이다. IPEF가 비록 개방적 멤버십을 추구한다는 점을 감안하더라도 인도가 출범 초기부터 IPEF에 참여하는 데 따른 경제적·전략적 의미가 적지 않다.^{260/} 인도가 공급망 재편의 핵심 국가로서 잠재력을 가지고 있을 뿐 아니라, 중국에 대한 견제의 강도를 높이는 데 필수적이기 때문이다.

(나) IPEF와 한-아세안 협력

IPEF는 한국과 아세안이 지역 다자 차원에서 협력을 모색할 수 있는 장으로서 잠재력을 가지고 있다. 아세안 국가들이 IPEF 출범 과정에서 드러낸 입장에서 협력의 범위와 수준에 대한 단초를 찾을 수 있다. 바이든 행정부는 출범 직후부터 트럼프 행정부의 일방주의에 대한 반발로 아세안 국가들이 협력의 축을 중국으로 이동하지 않도록 하는 데 우선순위를 두었다. 바이든 행정부가 IPEF의 출범과

^{259/} Kentaro Iwamoto, "Indo-Pacific framework to begin with 13 nations, including India," *NIKKEI Asia*, May 23, 2022, <<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-s-Asia-policy/Indo-Pacific-framework-to-begin-with-13-nations-including-India>> (Accessed May 24, 2022).

^{260/} Surupa Gupta, "India and the Indo-Pacific Economic Framework," East-West Center, *Asia Pacific Bulletin*, no. 618 (2022), pp. 1~2.

정에서 ‘포용성과 의제의 수준’ 사이의 상충 관계에 대하여 고민한 것도 아세안의 참여를 얼마나 끌어낼 것인가의 문제와 관련이 있다. 수준 높은 의제에 대한 관여를 강도 높게 요구할수록 아세안 개발도상국(이하 개도국)들의 참여가 감소할 수 없기 때문이다. 이 경우, 바이든 행정부는 미국이 원하는 국가가 별로 없는 지역 전략을 추구하는 결과가 초래될 리스크를 배제할 수 없었다. 아세안 7개국이 참여하는 과정에서 미국이 이슈별 참여를 허용하는 등 IPEF에 유연성을 대폭 증가시킨 것은 이처럼 IPEF의 태생적 특징과 관련이 있다.

바이든 행정부가 두 가지 목표 사이에서 포용성을 우선 추구한 것은 국내정치적 고려로 인해 TPP 복귀가 난망한 상태에서 아시아 지역의 질서 재편에 직접적으로 관여할 수 있는 제도적 통로의 확보가 시급했음을 간접적으로 증명한다. IPEF 참여국이 증가할수록 실제 내용이 약화되는 것이 불가피했던 것이다. 바이든 행정부는 IPEF를 통해 미국이 아시아 지역 질서 재편의 게임에 다시 복귀하는 것을 우선 추구할 수밖에 없었다. 아세안 국가들이 이 과정에서 주요 협력 대상으로 설정된 것은 당연한 결과이다. 특히, 바이든 행정부는 IPEF를 성공적으로 출범시키기 위해서 아세안을 포함한 역내 국가들이 참여할 수 있는 인센티브를 제공하고, 동맹과 파트너뿐 아니라 다른 국가들을 참여시킬 수 있는 포용성을 지향하며, 역내 개도국들의 지속적인 역량 강화를 제공하고, 미국의 역할을 보다 명확히 하는 데 주력하고 있다.^{261/}

키트 캠벨이 아세안과 심층적인 연대를 구축하는 것이 2022년의 우선순위를 밝힌 것은 아세안 미중 전략경쟁의 각축장이 될 것임

261/ Matthew P. Goodman and Aidan Arasasingham, “Regional Perspectives on the Indo-Pacific Economic Framework,” Center for Strategic & International Studies(CSIS), CSIS Briefs, April 11, 2022, <<https://www.csis.org/analysis/regional-perspectives-indo-pacific-economic-framework>> (Accessed October 20, 2022).

을 암시하는 것이었다. 그러나 미국이 수준 높은 요건에 응하는 아세안에 대하여 시장 접근을 제공하는 전통적인 교환을 제공하지 않음으로써 IPEF 출범에 이르는 과정이 순탄하지 않을 것임을 예고하였다. 바이든 행정부는 IPEF가 성공적으로 출범하지 못할 경우, 인도-태평양 전략에서 군사 부문과 경제 부문 사이의 불균형을 해소하지 못하는 문제가 지속될 수밖에 없는 상황이었다. IPEF는 미국이 아시아 지역에 관여할 수 있는 제도적 통로의 의미뿐 아니라, 인도-태평양 전략의 완결성을 높인다는 의미를 갖는다. 경제와 군사 사이의 불균형은 중국의 경우도 마찬가지다. 다만, 중국은 역내에서 경제적 영향력을 확대하는 데 비교적 성공적이었던 반면, 군사적 영향력의 확대에 한계를 보인다는 차이가 있을 뿐이다.

한편, IPEF는 전통적인 무역 협정이 아니라 경제 협의체이기 때문에 구속력이 약한 협정이다. 바이든 행정부가 협정의 형태를 추구하지 않는 것은 의회 비준을 우회함으로써 소모적인 국내정치과정을 최소화하려는 의도 때문이다. 2021년 10월 최초로 구상이 발표된 IPEF는 아시아에 초점을 맞춘 대규모 다자주의 경제전략이다. 아세안 국가들이 무역 원활화에 우선순위를 부여하고 있는 것은 잘 알려져 있다. ‘2025 아세안 경제 공동체 청사진(The AEC Blueprint 2025)’에는 아세안 국가들 사이의 무역 원활 레짐의 수립을 달성하고, 이를 기반으로 세계 무역 표준 수립 과정에 참여하겠다는 구상이 담겨있다. 그러나 IPEF에는 미국이 개도국을 상대로 제공하였던 관세 인하 또는 철폐 및 시장 접근의 이점이 없다. 미국이 시장 접근이라는 유인 없이 역내 국가들의 참여를 어떻게 이끌어낼 것인지에 귀추가 주목된다.^{262/}

^{262/} Niels Graham, “Trade facilitation and the Indo-Pacific Economic Framework,” Atlantic Council, May 16, 2022, <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/trade-facilitation-in-the-indo-pacific->

미국과 아세안은 2022년 9월 미국-아세안 포괄적 전략 파트너십(U.S.-ASEAN Comprehensive Strategic Partnership)을 체결할 예정이다. 해양 협력과 항행의 자유 등이 포함될 것으로 알려졌다. 인프라, 블록체인 애플리케이션, 디지털 금융 서비스, 기후 변화 대응 등을 포함하여 1억 5천만 달러 규모의 경제 협력을 계획하고 있다. 남은 과제는 이러한 협력을 미국이 디지털 경제 및 핵심 기술의 표준을 수립하는 데 활용하는 것이다.^{263/}

IPEF는 지역 질서의 변화를 주도하는 집단으로서 아세안에게는 새로운 시험대라고 할 수 있다. 아세안은 지역 질서의 변화를 주도하는 아세안 중심성을 대내외적으로 일관성 있게 추구해왔다. 그러나 시장 접근이라는 중대한 유인이 없는 상태에서 수준 높은 의제들을 대거 포함한 IPEF에 대하여 아세안 국가들이 하나의 블록으로서 일관성 있는 대응 전략을 추구하기 어렵게 되었다. 출범 논의 과정에서 싱가포르, 말레이시아, 필리핀 정도가 IPEF의 창설 멤버로서 참여할 것으로 예상된 것도 이 때문이다. 그러나 바이든 행정부가 의제의 수준과 범위를 논의하는 데 있어서 신축성을 보이자, 아세안 7개국이 참여하는 중대한 변화가 발생하였다. 그 전략적 의미는 결코 적지 않다. 비록 미얀마, 캄보디아, 라오스가 불참하기는 하였으나, 아세안 주요 7개국이 참여함으로써 아세안 중심성을 유지할 수 있는 최소한의 기반을 확보하였다. IPEF가 개방적 멤버십을 지향할 것임을 명확히 하였고, 아세안 또한 일부 의제에 대하여 “ASEAN minus X” 또는 “2+X” 등 유연한 접근을 한 전례가 없지 않기 때문

economic-framework/ (Accessed October 11, 2022).

263/ Jack Lau, Kinling Lo, and Teddy Ng, “As China, US vie for influence, Asean states put their own needs first, experts say,” *South China Morning Post*, May 14, 2022, <<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3177777/china-us-vie-influence-asean-states-put-their-own-needs-first>> (Accessed September 7, 2022).

에, 향후 아세안 10개국 모두가 IPEF에 참여할 가능성이 열려있다.^{264/} 특히, 참여 7개국 가운데 베트남, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르 등은 IPEF가 역점을 두고 있는 공급망의 복원력 강화에 긴요한 국가들이라는 점에서 미국에게도 이들의 참여가 필요하였다. 아세안의 입장에서 아세안 중심성의 유지에 필요한 명분을 확보한 셈이다.

한국은 IPEF에 대한 아세안의 기대와 우려를 공유하는 가운데 협력의 범위를 확대할 필요가 있다. 이를 위해 세 가지 방향의 접근이 요구된다. 첫째, IPEF가 비록 시장 접근을 본격적으로 포함시키지는 않고 있으나, 디지털 경제의 비중이 빠르게 증가하고 있는 점을 감안할 때, 아세안과 같은 개도국의 현실을 인정해 디지털 시장 개방 전략을 함께 고민할 필요가 있다. 경쟁력 있는 토착 기술 기업을 보유하고 있는 한국에게 디지털 보호주의가 대안이 될 수 없다는 점은 명확하다. 초국적 빅테크의 개방 압력과 토착 기술 기업의 해외 진출이라는 양면의 과제에 직면한 한국은 IPEF 참여국들 사이의 다양성을 중개할 수 있는 독특한 위치에 있다. 디지털 무역 분야에서 한국과 아세안의 협력의 접점은 한국의 독특한 위치를 활용하는 데서 시작될 수 있다.

둘째, 한국은 독특한 위치를 활용하는 한편, 아세안 개도국의 역량 강화를 위한 지원을 적극 제공할 필요가 있다. 디지털 무역, 환경, 노동 등 IPEF 핵심 어젠다의 이행에서 가장 큰 장애 요인은 참여국 간 역량의 현격한 차이이다. 역량의 격차를 메우는 것은 IPEF의 틀을 유지하는 가운데 한-아세안 협력을 업그레이드할 수 있다는 점에서 아세안과의 협력은 물론 간접적으로 미국과의 협력을 강

264/ 이승주, “동아시아 지역협력과 아세안의 리더십 전략: 대외적 대표성과 개별적 자율성의 동태적 상호작용을 중심으로,” 『평화연구』, 제24권 1호 (2016), pp. 43~79.

화하는 방안이기도 하다.

셋째, IPEF의 주요 어젠다는 지구적 차원에서 규칙이 수립되어 있지 않다는 점을 활용할 필요가 있다. 다자 차원의 규칙 수립을 위해서는 미중 전략경쟁의 국면을 감안할 때, 중견국 협력이 절실하다. 이는 규칙 추종자의 역할에 머물렀던 한국이 아세안과의 연대에 기반하여 규칙 제정자(rule maker)로서 탈바꿈할 수 있는 가능성을 적극 탐색한다는 점에서 한국 외교의 업그레이드 전략이기도 하다.

6. 대(對)유럽 복합대응전략

가. 한국-유럽관계 현황 평가

한국에게 유럽연합(European Union: EU)은 미국과 중국 다음으로 중요한 강대국이라고 할 수 있다. 단일국가가 아니라 국가연합이라는 특수성을 가지고 있지만, 인구, 영토, 경제와 같은 물질적 요소뿐만 아니라 가치, 규범, 문화와 같은 정신적 요소에서 유럽은 미국과 중국에 대등한 역할을 수행할 수 있는 능력을 보유하고 있다.

EU는 우리나라가 지향하는 민주주의와 시장경제의 가치와 원칙을 공유하는 유사입장국이라는 점에서 중요한 협력 대상이다. 우리나라는 EU와 2010년 전략적 동반자관계와 자유무역협정(FTA)을 동시에 체결하였다. 우리나라와 EU는 양자뿐만 아니라 다자 차원에서 협력을 발전시키고 있다. 통상, 인권, 기후변화 등에서 우리나라와 EU는 거의 동일한 정책을 견지하고 있다.^{265/}

EU의 전략적 자율성과 주권 강화는 미중 전략경쟁에 대한 대응책

^{265/} 채형복, “한-EU 기본협력협정의 주요 내용과 법적 쟁점,” 『유럽연구』, 제38권 1호 (2020), pp. 1~20.

을 고민하는 우리나라에 중요한 시사점을 제공한다. 어느 한쪽에 편승하지 않고 독자적인 노선을 모색하려는 노력은 우리나라가 참고할 만한 가치가 있다. 그러나 민족국가가 아니라 초국가기구라는 점에서 EU 사례를 그대로 적용하는 데는 한계가 있다.

EU는 미중 전략경쟁에 독자적으로 대응하기 위해 전략적 자율성을 추구해왔다. 인구, 영토, 경제규모에서는 양국에 비해 작은 편이지만, EU는 인권, 민주주의, 기후변화, 디지털/사이버 등에서 규칙 제정을 선도하고 있다. 이런 점에서 EU는 미중의 양극체제보다는 미·중·EU의 삼극체제를 선호한다고 할 수 있다.^{266/}

EU가 전략적 자율성을 추구하는 기본적인 이유는 이익 균형에 있다. 군사안보와 가치규범에서 EU는 미국과 입장을 공유하고 있다. 그러나 경제통상에서 EU는 미국보다 중국에 더 경사되는 경향을 보여주고 있다. 이런 점에서 EU에게 중국은 협력의 동반자, 경제적 경쟁자, 체제적 라이벌(a partner for cooperation, an economic competitor and a systemic rival)이라는 다층적 측면을 가지고 있다.^{267/} 2020년 12월 EU는 7년간의 협상을 통해 중국과 포괄적 투자 자유화 협정(Comprehensive Agreement on Investment: CAI)을 체결하였다.^{268/} 반면 EU가 2013년부터 미국과 협상했던 범대서양무역투자 동반자협정(Transatlantic Trade and Investment Partnership: TTIP)은 더 이상 진전되지 않고 있다. 중국의 경제적 영향력은 독일, 프랑스, 이탈리아와 같은 주요 경제대국은 물론 17+1에 참여한

266/ 이승근 외, 『미·중 갈등시대, 유럽의 대미·중 인식 및 관계 분석: 역사적 고찰과 전망』 (세종: 대외경제정책연구원, 2021); 오창룡·이재승, “유럽 안보와 전략적 자율성: 프랑스의 안보협력 논의를 중심으로,” 『통합유럽연구』, 제11권 2호 (2020) 참고.

267/ 2019년까지 EU의 대중 전략에 대해서는 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, pp. 433~464.

268/ 오테현·나수엽·김영선, “EU·중국 포괄적투자협정(CAI) 합의 및 평가,” 『KIEP 세계경제 포커스』, 제4권 2호 (2021), pp. 1~9.

중동유럽(Central and Eastern Europe: CEE)에서도 확대되었다.^{269/}

EU의 독자적 역량을 강화하는 전략 기조는 2020년 코로나19 위기 발생 이후 변화하기 시작하였다. 코로나19 팬데믹이 중국에서 발원하였기 때문에, EU에서는 중국에 대한 부정적 인식이 증가하였다. 중국의 봉쇄 조치로 중국과 교역이 줄어들면서 EU에 대한 중국의 경제적 영향력도 증가세에서 하락세로 반전되었다. 또한 EU는 홍콩, 신장위구르자치구, 대만 등에서 민주주의와 인권에 대한 탄압을 비판하였다.^{270/} 중국이 유럽의회 의원, 전문가, 시민단체 등을 제재하면서, EU는 CAI 비준 절차를 중단하는 것은 물론 대중 전략을 전면적으로 재검토하기 시작하였다.^{271/} 17+1에서 리투아니아는 2021년, 라트비아와 에스토니아는 2022년 8월 각각 탈퇴하여 14+1로 축소되었다.^{272/}

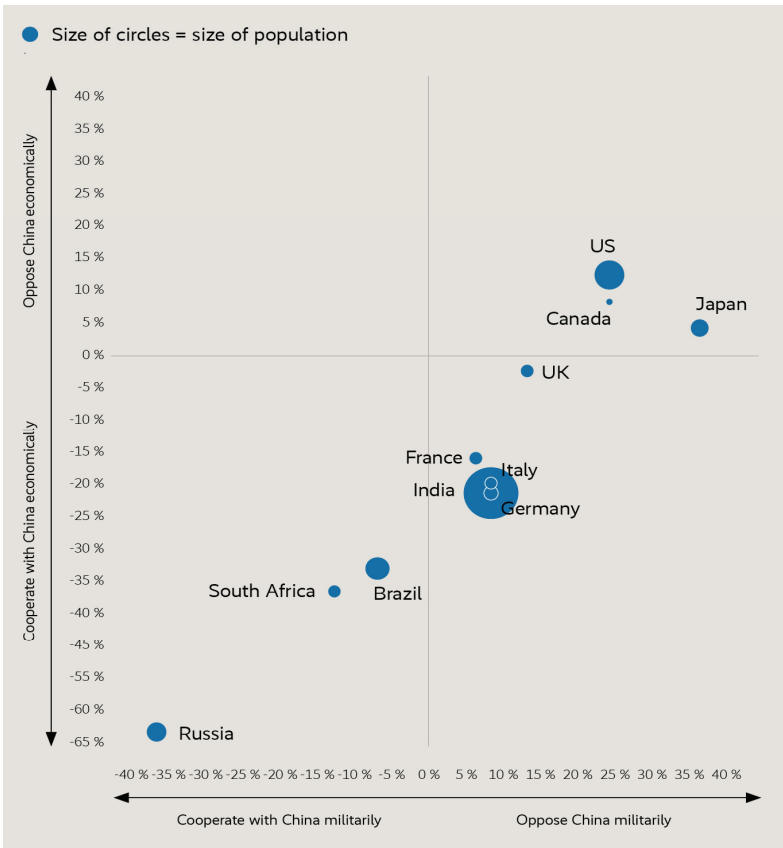
^{269/} Péter Klemensits, “The Significance of the CEE Region in China’s Multipolar Relations Levente,” in *Results and Challenges: 10 Years of China-CEEC Cooperation*, ed. Levente Horváth (Budapest: Eurasia Center, John von Neumann University, 2022), pp. 14~31.

^{270/} Ian Bond et al., “Rebooting Europe’s China Strategy,” German Institute for International and Security Affairs, Policy Paper, May 2022, <<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2022Special01/>> (Accessed September 1, 2022).

^{271/} Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, “Foreign Ministry Spokesperson Announces Sanctions on Relevant EU Entities and Personnel,” March 22, 2021, <https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2535_665405/202103/t20210322_9170814.html> (Accessed September 1, 2022).

^{272/} Craig Turp-Balazs, “And Then There were 14: China’s CEE Dreams Begin to Crumble,” *Emerging Europe*, August 12, 2022, <<https://emerging-europe.com/news/and-then-there-were-14-chinas-cee-dreams-begin-to-crumble/>> (Accessed September 1, 2022).

그림 IV-3 중국의 부상에 대한 시민의 인식



출처: Tobias Bunde et al., *Munich Security Report 2022: Turning the Tide - Unlearning Helplessness* (Munich: Munich Security Conference, 2022), p. 55.

중국과 거리를 두기 시작한 EU는 미국이 제안한 인도-태평양 전략에 참여를 검토하고 있다. EU는 미국의 전략에 하위 파트너로 참여하기보다는 대등한 차원에서 협력하는 방안을 선호하고 있다. 더 나아가 독일과 프랑스는 국가 차원에서 독자적인 전략 구상을 모색하고 있다.^{273/} 동시에 EU는 디지털 무역에서 중국을 견제하기 위해

^{273/} Garima Mohan, "A European Strategy for the Indo-Pacific," *The Washington*

2021년 6월 미국과 EU-미국 무역기술위원회(Trade and Technology Council: TTC)를 출범시켰다. 2021년 9월과 2022년 5월 회담을 통해 EU와 미국은 TTC의 정책 의제에 합의하였다.^{274/}

그렇지만 EU가 미국과 협력하는 것에는 한계가 있다. 프랑스는 미국, 영국, 호주가 2021년 9월 결성한 오커스(AUKUS)에 격렬하게 반발하였다. 호주가 프랑스와 체결한 34억 호주 달러 규모의 디젤 잠수함 사업을 일방적으로 파기하고 미국과 핵잠수함을 공동으로 개발하기로 합의했기 때문이다. 프랑스는 호주 주재 프랑스 대사를 소환하고 호주는 물론 미국과 영국에도 강력하게 항의하였다.^{275/} 2022년 6월 호주가 프랑스에 8억 3,000만 호주 달러의 위약금을 지급함으로써 갈등은 완화되었다. 그렇지만 이 조치로 앵글로색슨 국가들(미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드)의 연합인 파이프아이즈(Five Eyes)를 우선하는 미국에 대한 EU의 의구심이 완전히 해소되었다고 보기는 어렵다.^{276/}

Quarterly, vol. 43, issue 4 (2020); 독일 외무부, “인도-태평양 정책 가이드라인,” 2020. 8., <<https://seoul.diplo.de/blob/2433560/30e59510f24d30e80225cc170a2fc180/neuer-inhalt-data.pdf>> (검색일: 2022.9.1.); 전혜원, “유럽의 인도-태평양 전략: 프랑스와 독일을 중심으로,” 『IFANS 주요국제문제분석』, 2020-44 (2020); 김시홍, “유럽연합의 대외정책: 다극화, 전략적 자율 그리고 인도태평양,” 『EU연구』, 제59호 (2021) 참고.

274/ U.S. Department of Commerce, “U.S.-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council,” May 16, 2022, <<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/05/us-eu-joint-statement-trade-and-technology-council>> (Accessed September 1, 2022).

275/ 안상욱, “AUKUS 발족과 프랑스의 대응,” 『EU연구』, 제61호 (2022), pp. 313~338; 김용민, “AUKUS 출범으로 변화하는 유럽안보: 전략적 자율성을 중심으로,” 『유럽연구』, 제40권 2호 (2022), pp. 165~187.

276/ 김소연·권재범·박성윤, “중국의 현상 타파적 행위와 인도-태평양 지역에서의 영국의 대중국 전략: 영국과 인도-태평양 지역 국가 간 전략적 협력관계를 중심으로,” 『국제지역연구』, 제25권 4호 (2021); 김진원·정한범, “브렉시트와 글로벌 브리튼: 영국의 인도-태평양지역진출 결정요인연구,” 『국방연구』, 제64권 4호 (2021); 임태훈, “프랑스·영국·독일의 인도태평양전략간 공존 및 통합가능성에 관한 연구,” 『유럽연구』, 제40권 3호 (2022) 참고.

2014년 러시아의 크림반도 침공 이후 EU의 전략 구상에서 러시아 위협의 중요성과 비중이 점증하였다.^{277/} 2022년 2월 러시아-우크라이나 전쟁은 이런 추세를 가속화시켰다. 이전까지 EU는 전략적 자율성을 확대하기 위해 미국 중심의 NATO에 대한 의존을 축소하는 국방안보 전략을 추진하였다. 또한 EU는 가장 중요한 전략적 위협을 러시아에 한정하였다. 그러나 우크라이나 전쟁 이후 러시아와 중국이 전략적 협력을 강화하면서, NATO는 2022년 6월 NATO 정상 회담에서 채택한 새로운 전략 개념에 중국의 위협을 포함시켰다. 그 결과 EU의 전략은 이익 균형에서 세력 균형으로 전환 중에 있다.^{278/}

나. 대유럽 리스크의 특징과 유형

(1) 군사안보 리스크

1990년대 말 탈냉전 이후부터 2022년 2월 우크라이나 전쟁 이전까지 EU에서 지정학적 리스크는 크게 부각되지 않았다. 소련의 멸망 이후 러시아가 경제적으로나 군사적으로 쇠약해졌기 때문에, EU는 러시아의 위협을 중시하지 않았다. 미국이 동구권 및 구소련 국가들을 NATO에 가입시키는 확장 전략도 EU가 군사안보 리스크에 대한 관심을 줄이는 데 기여하였다. 트럼프 행정부가 방위비 분담금 인상을 압박하기 이전까지 NATO 회원국은 방위비를 점진적으로 축

277/ 온대원, “우크라이나 사태 이후 유럽의 신안보질서,” 『EU연구』, 제40호 (2015); 온대원, “하이브리드 안보위협에 대한 EU의 대응정책,” 『EU연구』, 제59호 (2021) 참고.

278/ The European Union, “Europe in the Interregnum: Our Geopolitical Awakening after Ukraine,” European Union External Action, March 24, 2022, <https://www.eeas.europa.eu/eeas/europe-interregnum-our-geopolitical-awakening-after-ukraine_en> (Accessed September 1, 2022); European Council, “EU Response to Russia’s Invasion of Ukraine,” 2022, <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion>> (Accessed September 1, 2022).

소해왔다.

뮌헨안보회의가 조사한 뮌헨안보지수에 따르면, 독일, 프랑스, 이탈리아, 영국에서 러시아 위협에 대한 평가는 각각 53, 48, 45, 55 점(100점 만점)이었다. 70점이 넘는 가장 중요한 3대 위협은 독일과 이탈리아에서는 극단적 날씨와 산불, 자연생태 파괴, 기후변화 일반, 프랑스에서는 급진적 이슬람 테러리즘, 기후변화 일반, 극단적 날씨와 산불, 영국에서는 기후변화 일반, 자연생태 파괴, 코로나19 팬데믹이었다.²⁷⁹⁾ 이러한 결과는 지정학적 낙관주의(geopolitical optimism)가 EU 내에서 팽배하여 군사안보보다는 기후변화가 훨씬 더 큰 위협으로 간주되었다.

2022년 2월 러시아-우크라이나 전쟁이 시작된 이후, EU는 대전략을 근본적으로 수정하려는 움직임을 보여주고 있다. 이 전쟁은 EU의 최대 안보 위협이 중국이 아니라 러시아에 있다는 사실을 재확인시켰다. 이러한 변화는 2022년 3월 'EU 전략적 나침판'과 2022년 6월 '새로운 전략개념'에 반영되었다. 전략적 나침판은 EU가 당면한 가장 심각한 위협을 다극체제에서 권력정치의 귀환으로 규정하였다. 유럽통합이 70년 동안 진전되는 동안 EU 내에서 국지전과 내전은 있었지만 강대국 전쟁은 없었다. EU가 우크라이나를 침공한 러시아를 제재함으로써 권력정치를 더 이상 회피할 수 없게 되었다. 중국이 주는 위협도 EU는 심각하게 받아들이고 있다. 이외에도 EU는 폭력적 테러리즘, 대량살상무기 확산, 기후변화, 사이버 공격, 팬데믹 등을 중요한 안보위협에 포함시켰다. 지정학적 위협에 대한 대응책으로 EU는 1,500여 명 규모의 신속 대응군(Rapid Deployment Capacity)을 2025년까지 5,000명 규모로 재편하려는 계획을 추진

²⁷⁹⁾ Tobias Bunde et al., *Munich Security Report 2022: Turning the Tide - Unlearning Helplessness* (Munich: Munich Security Conference, 2022), pp. 41~43, p. 45.

할 예정이다.^{280/}

12년 만에 새롭게 작성된 전략개념의 초안에는 미중 전략경쟁의 격화, 세계화의 후퇴, 기술 발전에 따른 신홍안보 문제, 코로나19 팬데믹 등이 포함되어 있었다. 그러나 우크라이나 전쟁의 영향으로 유럽의 안보 태세와 전략 문화의 신속한 변화 필요성에 대한 강조가 추가되었다.^{281/}

대전략의 변화로 전략적 자율성과 주권 강화 전략에 변화가 불가피하다. EU가 독자적으로 러시아의 군사안보 위협에 대처할 능력이 부족하기 때문에, NATO에 대한 의존도가 상승할 것이다. 중립을 유지했던 EU 회원국 중에서 NATO 가입을 고려하는 국가가 증가하는 것도 중요한 변화라고 할 수 있다. 러시아의 우크라이나 침공을 비판한 스웨덴과 핀란드가 2022년 4월 NATO에 가입을 신청하였다. NATO는 7월 두 국가의 가입 각서(Accession Protocol)에 서명하였다.^{282/}

그러나 EU 회원국이 군사적 위협에 대비할 수 있는 능력은 제한되어 있다는 점이 큰 문제로 남아 있다. 탈냉전 이후 EU는 군사력을 계속 감축해 왔다. NATO에 소속된 회원국들은 방위비 분담금을 크게 증가시키지 않았다. 그 결과 1999~2021년 사이 미국은 66%, 러시아는 292%, 중국은 592%, EU는 20%의 국방비가 각각 증가하였다.^{283/}

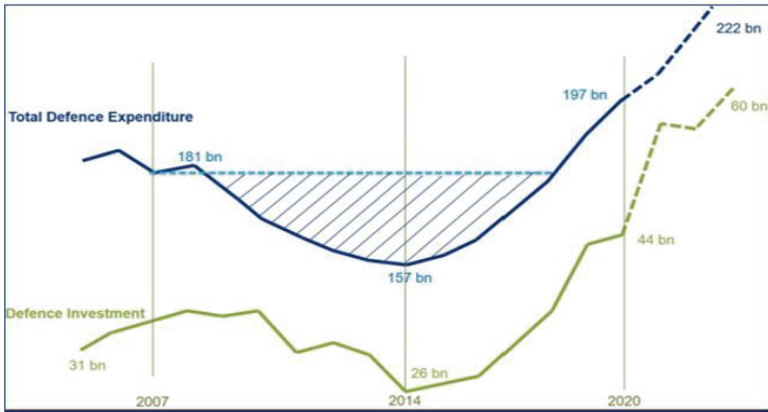
^{280/} The European Union, "A Strategic Compass for Security and Defence," European Union External Action, March 24, 2022, (https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en) (Accessed September 1, 2022).

^{281/} NATO, "Nato 2022 Strategic Concept," June 29, 2022, (<https://www.nato.int/strategic-concept/>) (Accessed September 1, 2022).

^{282/} NATO, "NATO Allies Sign Accession Protocols for Finland and Sweden," July 5, 2022, (https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_197763.htm) (Accessed September 1, 2022).

^{283/} European Commission, "EU Steps up Action to Strengthen EU Defence Capabilities, Industrial and Technological Base: Towards an EU Framework

그림 IV-4 EU의 군사비 및 군비투자 추이



출처: European Commission, “Annex to the Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward,” May 18, 2022, p. 12, <https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/join_2022_24_1_en_annexe_autre_acte_conjoint_cp_part1_v1.pdf> (Accessed September 1, 2022).

러시아-우크라이나 전쟁은 EU가 군사안보에서는 양국에 비해 절대적으로 열등하다는 점을 보여주었다. EU가 전략적 자율성을 확보하기 위해서는 러시아의 위협을 억제할 수 있는 군사력을 확보해야 한다. 그렇지 않을 경우 대미 의존도가 더 커져 전략적 자율성이 축소될 수 있다.

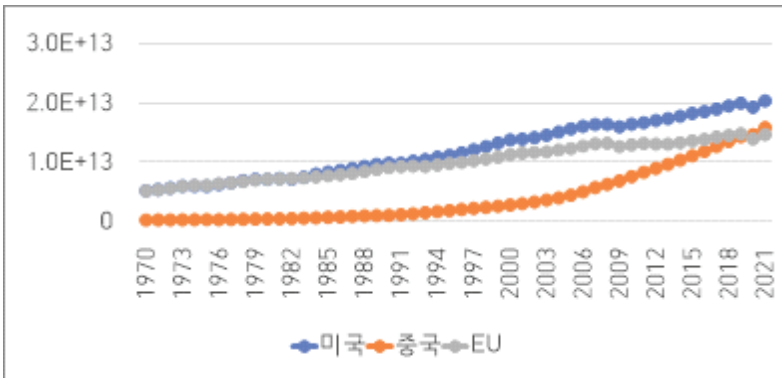
(2) 경제통상 리스크

세계경제에서 EU가 차지하는 비중은 계속 감소하는 추세에 있다. 국내총생산(GDP)에서 EU는 미국은 물론 중국에도 뒤처져 있다. 1980년대까지 EU는 미국과 대등한 수준을 유지했지만 격차가 계속

for Joint Defence Procurement,” May 18, 2022, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3143> (Accessed September 1, 2022).

확대되었다. EU와 중국 사이의 엄청난 격차는 2020년을 기점으로 역전되어, 이제 중국이 EU보다 더 큰 경제권이 되었다.

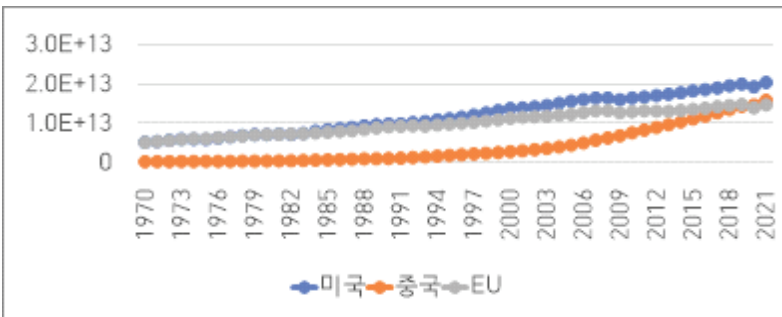
그림 IV-5 국내총생산 비교: 미국, 중국, EU



출처: World Bank, "World Development Indicators," Data Bank, <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>> (Accessed September 1, 2022).

이런 추세는 제조업 교역에서도 거의 비슷하게 반복되고 있다. 미국과 격차는 1980년대 이후 벌어지고 중국과 격차가 축소되어 2020년 역전되었다.

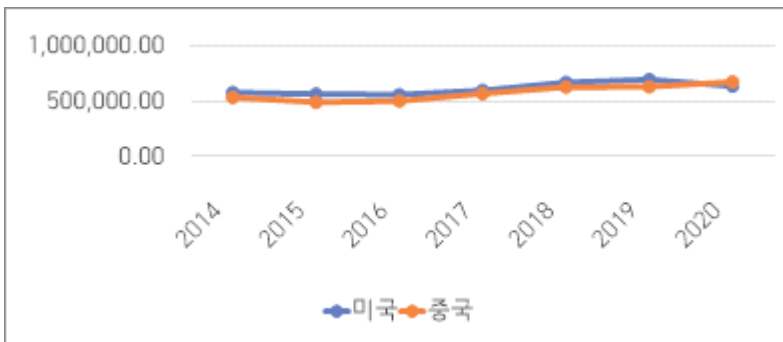
그림 IV-6 제조업 교역: 미국, 중국, EU



출처: World Bank, "World Integrated Trade Solution," <<https://wits.worldbank.org/>> (Accessed September 1, 2022).

경제 및 무역 규모에서 EU가 미국 및 중국과 격차가 벌어지게 되면서, 양국과 대등하게 경쟁하기가 점점 더 어려워지고 있다. 더 근본적 문제는 2020년 중국이 미국을 제치고 EU의 최대교역국으로 부상했다는 사실에 있다. 미국과는 자유주의적 국제무역규범에 따라 갈등을 해소할 수 있지만, EU는 중국의 불공정 무역을 해결할 수 있는 제도를 확보하지 못하고 있다. 2020년 CAI가 체결되었지만, 중국의 유럽 의회 의원에 대한 제재조치에 대한 항의 표시로 2021년 5월 유럽 의회가 비준안을 동결하였다. 그 결과 비준은 무기한 연기된 상태이다.

그림 IV-7 EU 교역액: 미국 및 중국



출처: International Monetary Fund, "Direction of Trade Statistics," (<https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>) (Accessed September 1, 2022).

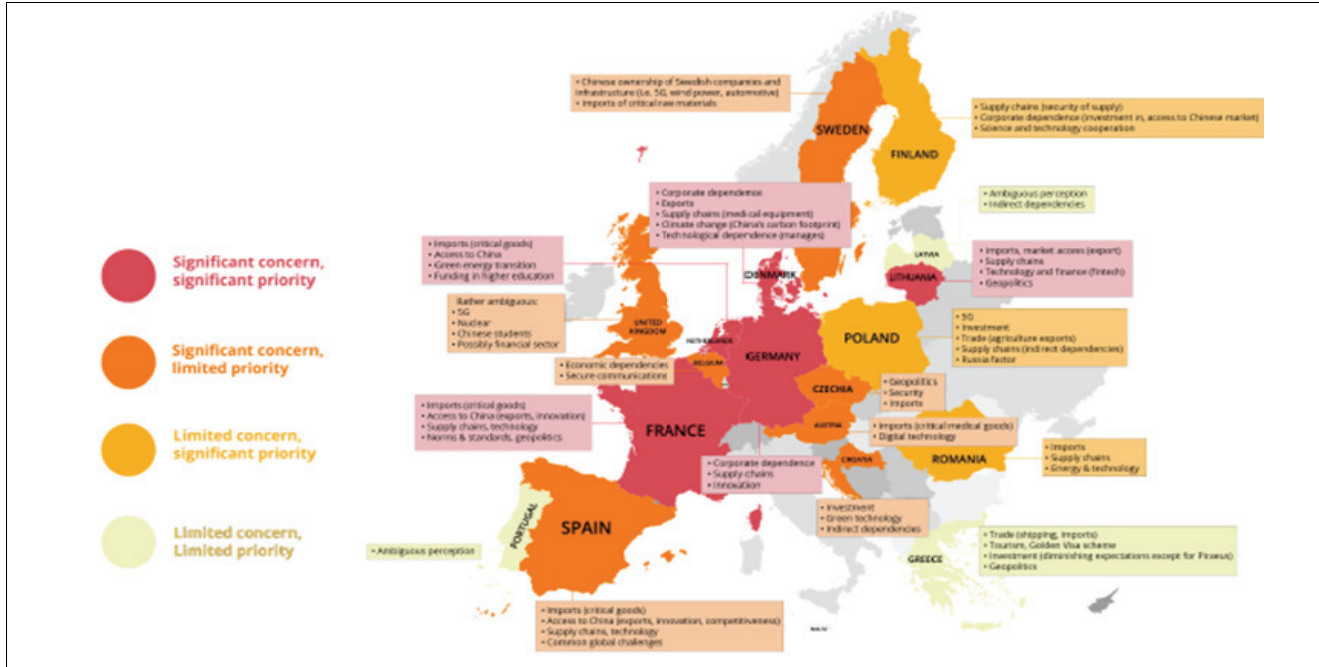
대중 무역의존도가 높아지면서 EU는 중국의 무역보복에 취약해졌다.^{284/} 2010년대 중국은 EU 및 회원국의 대중제재로 맞대응하기 위해 점점 더 많은 반제재(counter-sanction)를 도입하고 있다. 중

^{284/} Jonathan Hackenbroich, Filip Medunic, and Pawel Zerka, "Tough Trade: The Hidden Costs of Economic Coercion," European Council on Foreign Relations, Policy Brief, no. 431, February 1, 2022, (<https://ecfr.eu/publication/tough-trade-the-hidden-costs-of-economic-coercion/>) (Accessed September 1, 2022).

국의 반제재에는 소비자가 유럽산 상품의 불매운동, 통관절차를 지연 또는 방해하는 행정적 차별, 중국 정부의 공개적 위협, 대중제재에 대응하기 위한 국내법 개정, 희토류 수출을 금지하는 무역 제한, 특정 국가에 대한 여행 금지 등이 포함되어 있다.^{285/}

^{285/} Viking Bohman and Hillevi Pårup, “Purchasing with the Party: Chinese Consumer Boycotts of Foreign Companies, 2008-2021,” Swedish National China Centre, Report, no. 2 (2022), <<https://kinacentrum.se/en/publications/chinese-consumer-boycotts-of-foreign-companies/>> (Accessed September 1, 2022).

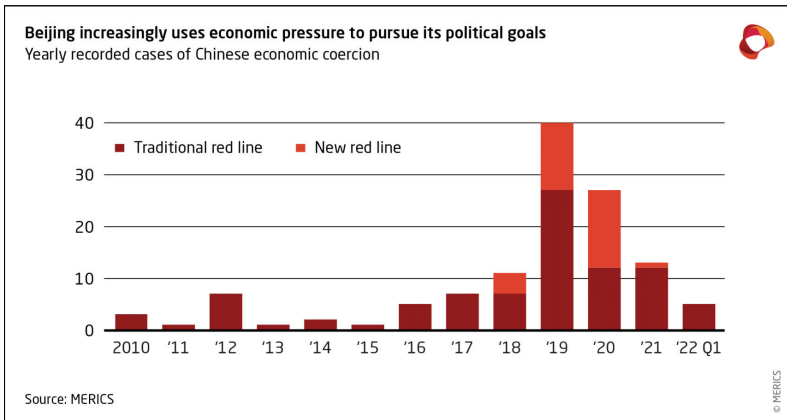
그림 IV-8 유럽 국가 내에서 중국 의존도 인식의 유형



출처: John Seaman et al., eds., *Dependence in Europe's Relations with China: Weighing Perceptions and Reality*, European Think-tank Network on China(ETNC) Annual Report (Paris: Institut Français des Relations Internationales, April 2022), p. 21.

중국의 강압적 조치는 그 빈도가 증가할 뿐만 아니라 명분도 확대되고 있다. 전통적으로 중국의 제재는 핵심 이익으로 규정한 국가주권(신장, 티베트, 홍콩, 대만, 인권 등), 국가 안보(동아시아 주둔 미군), 영토 분쟁(남중국해, 동중국해 지역)을 거론하였다. 그러나 최근 중국은 국제적 평판(코로나19 기원 조사), 해외 중국 기업에 대한 대우(화웨이 제재) 및 타국의 반중국 정책(정당에 정치자금 기부) 등을 반제재의 근거로 제시하고 있다.

그림 IV-9 중국의 강압적 조치



출처: Aya Adachi, Alexander Brown, and Max J. Zenglein, “Fasten Your Seatbelts: How to Manage China’s Economic Coercion,” MERICS(Mercator Institute for China Studies) CHINA MONITOR (August 25, 2022), p. 4.

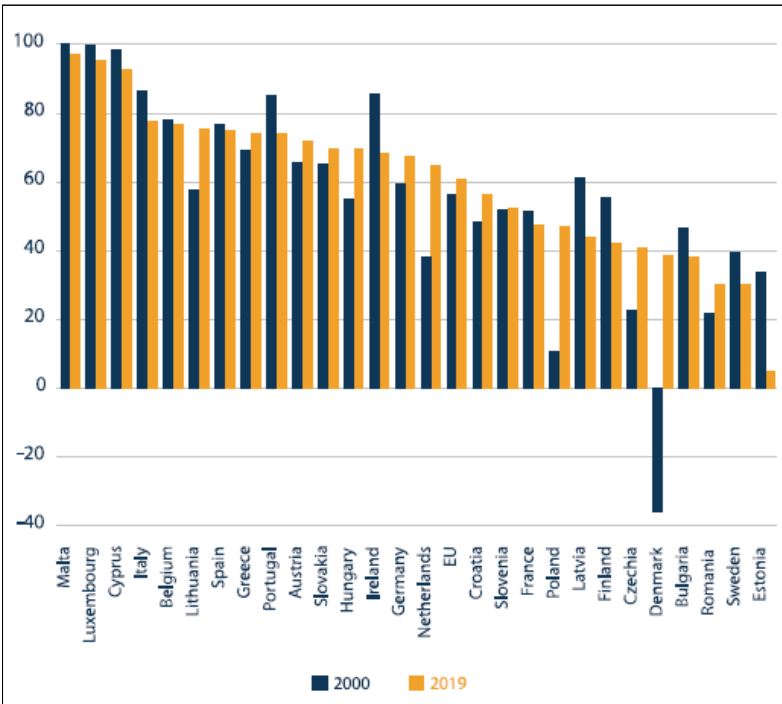
러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후 EU는 에너지 및 식량 안보에 취약하게 되었다.^{286/} EU의 대러제재는 경제, 에너지, 기후변화 주권을 심각하게 약화시켰다. 러시아로부터 화석연료(석유, 가스, 석탄)를 많이 수입하는 회원국들은 대체재를 찾아야 하는 상황에 직면

^{286/} 한희진·안상욱, “러시아 천연가스 의존도와 반복되는 EU에너지 위기,” 『유럽연구』, 제40권 2호 (2022), pp. 274~290.

하였다. 가격인상으로 수입가격이 상승하면서, 이 국가들의 경제적 부담이 가중되고 있다. 부담을 축소하기 위해 한편에서는 원자력, 다른 한편에서는 재생에너지의 비중을 높이려는 노력이 진행되고 있지만, 그 효과는 단기적으로 크지 않다.

에너지 시장의 교란은 EU의 야심찬 기후변화/탄소중립에도 큰 타격을 주었다. 러시아산 연료를 수입 중지하면서 석탄 발전량이 많아지고 있다. 대체재를 마련하지 못하는 한, 이런 추세가 지속되어 탄소중립 목표를 달성하는 시점이 지연될 것이다.

그림 IV-10 에너지 수입 의존도: 2000 및 2019



출처: Eurostat, "From where do we import energy?" March 7, 2022, <<https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html>> (Accessed September 1, 2022).

러시아가 천연가스 수출을 제한할 경우, 헝가리, 슬로바키아 및 체코가 가장 막심한 경제적 타격을 입을 것으로 예상된다. 가스 소비는 최대 40%, GDP는 최대 6%까지 축소될 수 있다. 그 다음으로 오스트리아, 독일, 이탈리아의 피해가 클 것이다. 이 국가들은 대체재를 구할 수 있는 능력이 있기 때문에 손실이 예상보다 작아질 수도 있다. 기타 국가는 GDP 1% 이하의 충격을 받을 것으로 추정된다.^{287/}

현재 가장 문제가 되는 국가는 독일이다. 독일은 피해 수준은 낮은 편이지만 EU 회원국 중 GDP가 가장 높기 때문에 피해 규모가 가장 클 수 있다. 또한 독일은 프랑스와 함께 EU에서 가장 큰 영향력을 발휘하고 있다. 이 때문에 러시아는 노드스트림1의 수리를 이유로 독일에 파이프라인 천연가스(PNG)의 공급량을 축소하였다. 독일의 가스 부족이 2022년 하반기 9%, 2023년 10%, 2024년 4%일 경우 GDP는 각각 1.5%, 2.7%, 0.4% 감축될 것으로 예상된다.^{288/}

에너지 안보에 대한 EU 회원국 사이의 입장 차이가 유지되는 한, 경제통상 리스크의 공동 관리는 사실상 불가능해질 것이다. 러시아 산 석유 및 가스 의존도가 높은 국가는 제재에 참여를 꺼리는 것은 물론 러시아의 반제재(anti-sanction)에 굴복하고 있기 때문이다. 이렇게 회원국 사이에 갈등이 지속되면, EU의 대외 협상력은 약화될 수밖에 없다.

^{287/} Gabriel Di Bella et al., "Natural Gas in Europe: The Potential Impact of Disruptions to Supply," IMF Working Paper, no. WP/22/145 (July 2022), pp. 1~49.

^{288/} Ting Lan, Galen Sher, and Jing Zhou, "The Economic Impacts on Germany of a Potential Russian Gas Shutoff," IMF Working Paper, no. WP/22/144 (July 2022), pp. 1~30.

(3) 가치규범 리스크

EU는 인권과 민주주의의 핵심 가치를 중심으로 발전해 왔다. 1992년 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty, Treaty on European Union)의 130u항은 “공동체는 이 분야에서 민주주의와 법치를 발전하고 공공화하고 인권과 근본적 자유를 존중하는 일반적 목적에 기여해야 한다”^{289/}고 규정하였다. 2000년 제정된 유럽연합 기본권 헌장(Charter of Fundamental Rights of the European Union)은 인간의 존엄, 자유와 안전에 대한 권리, 법 앞의 평등, 연대, 시민의 권리, 재판을 자세하게 정의하였다.^{290/}

인권을 핵심 의제로 설정한 EU는 미국과 함께 민주주의와 인권을 신장하기 위한 국제적 노력의 선두에 있었다. 유고슬라비아 내전, 시리아 내전과 같이 EU 회원국이 직간접적으로 연관된 인권 유린뿐만 아니라 아시아, 아프리카, 라틴아메리카 등 역외에서 벌어지는 민주주의 억압에 대해서도 EU는 개입해왔다. 이러한 EU의 노력으로 EU는 자유민주주의의 가치규범의 옹호자로서 역할을 충실하게 수행했다는 평가를 받았다. 이런 공로를 인정받아 EU는 2012년 노벨 평화상을 수상하였다.

이런 성과에도 불구하고 EU는 역내외에서 가치규범에 대한 도전에 직면해 있다. 역내에서는 반이민 정서가 심각하다. 반이민 문제에는 인종, 종교, 성 차별이 배태되어 있다. 반이민 정서가 가장 심각한 회원국 중 하나였던 영국은 2016년 국민투표를 통해 EU를

289/ The European Union, “Treaty on European Union,” EUR-Lex, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>> (Accessed September 1, 2022).

290/ The European Union, “Charter of Fundamental Rights of the European Union,” EUR-Lex, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>> (Accessed September 1, 2022).

2020년 공식적으로 탈퇴하였다. 또한 유럽통합의 쌍두마차 중 하나인 프랑스에서는 이민에 적대적인 국민연합(구 국민전선) 마리 르펜(Marion Anne Perrine Le Pen) 당수가 2017년 대통령 선거에서 결선투표까지 진출하였다.

동유럽에서는 비자유주의/권위주의가 확산되고 있다. 헝가리의 빅토르 오르반(Viktor Orban) 총리는 사법부와 언론을 통제함으로써 법치의 기반을 침식시키는 동시에 EU의 ‘난민할당제’를 거부하고 성소수자를 탄압하였다. 폴란드의 야로스와프 카친스키(Jaroslaw Kaczynski) 부총리도 사법부와 언론을 억압하는 것은 물론 극우적 역사관을 추종하였다.^{291/} EU는 폴란드의 일탈을 응징하기 위해 지원금의 집행을 중단한 것은 물론 벌금까지 부과하는 방안을 논의하였다. 2022년 2월 유럽사법재판소(European Court of Justice: ECJ)는 지원금 중단이 가능하다고 판결하였다. 이에 폴란드와 헝가리는 국내법이 EU법에 우선한다고 반박하면서, EU와 침예하게 대립하고 있다.^{292/}

역외에서 자유민주주의의 가장 큰 위협은 러시아와 중국에서 기원한다. 러시아와 중국은 전 세계적 차원에서 권위주의 또는 비자유

291/ Gráinne De Búrca, “Poland and Hungary’s EU membership: On not confronting authoritarian governments,” *International Journal of Constitutional Law*, vol. 20, no. 1 (2022); Edit Zgut, “Informal Exercise of Power: Undermining Democracy Under the EU’s Radar in Hungary and Poland,” *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 14 (2022); 한혜미, “반유럽연합 정서 확산 원인 분석: 폴란드와 헝가리 사례를 중심으로,” 『세계지역연구논총』, 제37권 2호 (2019); 김규남, “역사적 경험에서 바라본 탈냉전기 폴란드와 헝가리의 중간국 외교,” 『EU연구』, 제57호 (2021); 정채윤·김면희, “헝가리 권위주의 체제의 가속화에 관한 연구: Covid-19 전후 오르반 정권을 중심으로,” 『유럽연구』, 제39권 3호 (2021) 참고.

292/ European Parliament, “MEPs demand more EU action to protect common values in Hungary and Poland,” May 5, 2022, <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220429IPR28226/meps-demand-more-eu-action-to-protect-common-values-in-hungary-and-poland>> (Accessed September 1, 2022).

주의를 확산하는 데 기여하고 있다. 이 두 국가는 민주주의와 인권을 보호하려는 국제기구의 노력을 방해하고 있다. 가장 빈번하게 발생하는 문제는 내정 간섭 반대라는 명분으로 인도주의적 개입을 반대하는 것이다. 양국은 인권 침해에 대한 처벌은 고사하고 규탄조차도 거부하고 있다. 전통적인 동맹국인 미국은 EU의 가치외교에 여러 번 걸림돌이 되었다. 특히 미국우선주의를 지향하는 트럼프 행정부는 기후변화, 법인세 개혁 등의 의제에서 양자 협상은 물론 다자 무대에서도 EU와 갈등하였다.

EU는 제재를 부과할 때 다음의 세 가지 가치외교의 원칙을 적용한다. 1) EU의 가치, 기본적인 이익 및 평화를 보장하는 안보, 2) 민주주의, 법치, 인권 및 국제법 원칙을 공고화 및 지지, 3) 분쟁을 예방하고 국제안보를 강화.^{293/} 이러한 원칙은 EU의 대러제재와 대중제재에 그대로 반영되어 있다.^{294/}

다. 대유럽 복합대응전략의 기초와 원칙

(1) 전략의 목표: 전략적 자율성

미중 무역전쟁 이후 EU는 어느 한쪽에 편승하기보다는 독자적 입장을 추구하기 위해 전략적 자율성(strategic autonomy)을 강화하

^{293/} European Council, "How and when the EU adopts sanctions," <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/>> (Accessed September 1, 2022).

^{294/} European Council, "EU Sanctions against Russia Explained," <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>> (Accessed September 1, 2022); European Council, "EU imposes further sanctions over serious violations of human rights around the world," March 22, 2021, <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/22/eu-imposes-further-sanctions-over-serious-violations-of-human-rights-around-the-world/>> (Accessed September 1, 2022).

고 있다. 이러한 유럽의 입장은 경제와 안보 및 가치와 이익 중 어느 한쪽을 선택하기보다는 둘 다 포용하려는 의도를 보여준다. 이런 점에서 EU는 미중 패권경쟁에서 수동적 방관자가 아닌 능동적 참여자를 지향한다고 평가할 수 있다. 특히 기후변화와 디지털 경제 등 신홍 이슈에서 EU는 미중을 대신해 새로운 규범과 제도를 수립하는데 주도적인 역할을 수행하고 있다.

EU가 미국에 편승하지 않고 전략적 자율성을 추구하는 이유는 안보 위협에 대한 인식의 차이에 있다. EU는 미국과 달리 중국의 가장 심각한 안보 위협으로 간주하지 않는다. EU에 실존적 위협은 중국이 아니라 러시아에 있다. 역사적으로 러시아에 근접한 많은 회원국이 러시아(냉전 시대 소련)의 침공을 받았다. 이러한 역사적 경험 때문에 EU는 중국보다 러시아를 더 우려하고 있는 것이다. 이러한 우려는 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공으로 실현되었다. 이 전쟁이 종식되더라도 EU가 미국처럼 러시아보다 중국을 우선할 가능성은 크지 않다.

경제적 차원에서도 EU는 미국보다 중국을 중시하는 추세가 확연하다. 통상과 투자에서 미국의 비중이 줄고 중국의 비중이 늘고 추세가 지속되고 있다. 트럼프 행정부 이후 거세진 미국의 보호주의는 EU가 중국과 경제 교류를 강화하는 동력으로 작용하였다. 이러한 이유들 때문에 EU는 미국처럼 중국을 적으로 간주하기 보다는 경쟁자로 보고 있다.

실제로 EU의 대중전략은 미국보다 덜 공세적이다. 즉 전략 기조가 대치보다는 경쟁과 협력에 맞춰져 있다. 먼저 안보의 측면에서 EU는 미국과 거의 동일한 정책을 가지고 있다. EU 회원국의 대부분이 미국 중심의 다자군사동맹인 NATO 회원국이다. 또한 EU의 가입 조건에 민주주의와 인권이 포함되어 있다는 점에서 미국의 가치외

교와 전적으로 부합한다. 그러나 EU가 미국을 맹목적으로 지지하지는 않는다. 가장 대표적인 사례가 이란 핵협상이다. EU는 미국이 이란과 협상하도록 설득했으며, 트럼프 행정부의 합의 파기를 비판하였다.

중국에 대한 EU의 입장은 비판적이다. EU는 중국의 인권 탄압을 지속적으로 비판해왔으며, 신장위구르자치구 및 홍콩 문제에 대해서는 제재까지 부과하였다. 그러나 트럼프 행정부 시기 EU는 중국과 유사하게 다자주의적 입장에서 미국우선주의를 비판하였다.

경제적 측면에서도 EU는 중국은 물론 미국과도 차별화된 입장을 견지하고 있다. 미국과는 자유무역을 확대하기 위해 공동의 노력을 추진해왔다. 오바마 행정부에서는 범대서양무역투자동반자협정(TTIP)을 추진하였으며, 바이든 행정부에서는 범대서양무역기술위원회(TTC)를 협의 중이다. 그러나 EU는 트럼프 행정부의 세계무역기구(WTO) 경시 정책에 반대하였으며, 디지털에 대해서도 미국과 반대되는 입장을 고수하고 있다.

중국에 대한 EU의 일관된 입장은 불공정 무역에 대한 비판이다. EU는 중국에 보조금 및 기술 탈취의 근절을 위한 대책을 계속 요구하고 있다. 트럼프 행정부의 보호주의에 반대한다는 점에서 EU는 중국과 차이가 없었다.

표 IV-5 EU의 대미 및 대중 경제-안보 관계

	미국	중국
안보	협조: 민주주의, 인권 갈등: 일방주의, 비핵화(이란)	협조: 다자주의 갈등: 민주주의, 인권
경제	협조: 자유무역 갈등: 디지털세	협조: 보복관세 반대 갈등: 불공정 무역(보조금, 기술 탈취)

출처: 저자 작성.

(2) 전략의 내용: 주권 강화

EU는 전략적 자율성을 확보하기 위해 주권을 강화하는 전략을 추구하고 있다. 주권의 궁극적 목표는 EU가 가지고 있는 취약성을 축소, 더 나아가서는 제거함으로써 대외적 영향력을 확대하는 데 있다.

안보방위에서 EU는 러시아의 동유럽 진출, 미국의 방위공약 약화, 하이브리드 위협의 등장을 우려하고 있다. 이에 대비하기 위해 EU는 미국에 의존하기보다는 독자적인 대비책을 모색하고 있다. 정치외교에서 EU의 고민은 다자주의의 쇠퇴에 있다. 글로벌 차원에서 미국을 대신할 수 있는 능력이 없기 때문에, EU는 역내와 주변 지역을 중심으로 제도를 수립하거나 정비하는 데 집중하고 있다. 경제금융에서도 EU의 주권은 제한적이다. 미국의 달러화에 비해 유로화가 가지는 한계가 명확하기 때문에 EU는 미국의 2차 제재를 피하거나 극복할 수 없다. 그럼에도 불구하고 규범과 관련된 문제에 대해서 EU는 규칙수용자가 아니라 규칙제정자로서 적극적으로 대안을 제시하고 있다.

표 IV-6 EU의 전략적 주권: 핵심 권고안

	유럽의 취약성	정책 의제
경제 금융	미국 달러화 및 금융시장 지배	<ul style="list-style-type: none"> • 깊게 통합된 자본시장 및 유로 지역 안전자산 창설 • 중앙은행에 대한 유로 통화스와프 라인 개설
	2차 제재	<ul style="list-style-type: none"> • 보상 기금 창설 • 전 EU 회원국에 INSTEX 확대, 금융 수평채널 지문 • 공식 법률 절차에 대한 비대칭적 대응 수단 채택 • 유럽제재집행사무국 설립 및 규제위반 방해 조사
	투자 투명성 결여	<ul style="list-style-type: none"> • 해외투자에 대한 국가안보 심사 절차 설립 • 유럽집행위원회가 안보 문제로 투자 제한 권고를 할 수 있는 권한 부여
	경쟁정책	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽 기업을 넘어 국가원조통제를 확대, 분야와 국가 안보의 전략적 중요성을 고려

	유럽의 취약성	정책 의제
경제 금융	인공지능(AI)	<ul style="list-style-type: none"> • 공유되고 깨끗한 연구용 유럽 데이터베이스 개발 • 투자 증대와 VentureEU 보강 • 윤리적 AI 장려 및 유럽 인증 설립을 위한 규제권 확대 • 정책결정자 및 대중의 1% 훈련
안보 방위	동유럽에서 러시아 위협	<ul style="list-style-type: none"> • 폴란드에 사를마뉴 요새 구축
	불명확한 미국의 안보 공약	<ul style="list-style-type: none"> • NATO 내 유럽 수준의 야심 창설 • 미국과 노동분업 확립 (코소보 인수, 아프리카 증강)
	하이브리드 위협	<ul style="list-style-type: none"> • ENISA를 사이버안보 기구로 전환 • 정보 플랫폼 및 사이버 위생 기준 확립 • 정보전을 위한 국내 회복력 구축 • 해외 간섭에 대한 유럽정보국 설립
정치 외교	다자질서의 마모	<ul style="list-style-type: none"> • 외교 포맷으로 E3 및 EU8 강화 • WTO 및 IMF 개혁 의제 확대 • 글로벌 컴팩트의 요소의 일환으로 이민에 대한 EU-UN 계획 수립 • UN에서 인권 포지션으로 QMV 채택 • ESM, EB, EBRD의 독자적 활동 위해 대외 역할 인정 • WTO 상소 기구 봉쇄 시 임시 중재 규칙 합의
	갈등 중인 유럽 주변의 불안정성	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽 재건기구 설립 • 유럽-아프리카 미션의 기획, 자원조달, 운영을 위한 탄탄한 프레임워크 구축
	다자주의에 대한 새로운 도전	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 AI 전력 개발 및 조화 • IPAI와 같은 규범 제정 패널 투자

출처: Mark Leonard and Jeremy Shapiro, "Empowering Strategic Sovereignty: How Europe can Regain the Capacity to Act," European Council on Foreign Relations, Policy Brief, no. 289, June 25, 2019, p. 3, 재인용: 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 456.

라. 대유럽 복합대응전략의 실행과제

(1) 민주주의 연대

한국과 EU는 민주주의의 가치·규범·원칙을 공유하고 있다. 한국은 권위주의를 고수하는 북한은 물론 중국과 러시아의 가치규범 리스크

에 직면해 있다. 이런 점에서 EU의 가치규범 외교는 우리가 참고할 수 있는 모범규준이다. 이와 동시에 EU는 미중 사이에 전략적 자율성을 강화하기 위해 유사입장국 연대를 추진하고 있다. EU의 공식 문서에 일본, 호주, 한국, 인도, 대만이 협력 대상으로 언급되고 있다. 인권 규범에도 한-EU 협력은 확대되고 있는 추세다. EU는 북한의 인권 침해에 강력한 제재를 부과해 왔다.^{295/} 또한 AP4(Asia-Pacific 4)-NATO 파트너십을 통한 안보 협력도 모색되고 있다. EU가 인도-태평양 전략을 추진하게 되면 협력의 공간도 확대될 수 있다.^{296/}

자유주의적 국제질서의 수호자로서 역할을 자임한 EU는 민주주의와 인권을 중시하는 국가와 연대를 추구하고 있다. EU 회원국들 사이에 차이가 없지는 않지만, EU는 권위주의와 비자유주의적 국가의 일탈을 막기 위한 국제적 노력에 적극적으로 참여하고 있다.

중국에서 권위주의 강화와 러시아의 우크라이나 침공은 EU의 가치외교를 강화하는 계기가 되었다. 우크라이나에 대한 회원국들 사이의 입장은 상이하였으나, 러시아의 침공이 정당하지 않다는 인식에 거의 모든 회원국이 동의하였다. 러시아의 위협은 단순히 우크라이나에만 한정되지 않고 EU 전반에 부정적 영향을 미친다는 것이다. 이 때문에 EU는 막대한 경제적 피해를 감수하면서 대러제재를 유지하고 있다.^{297/}

이런 배경에서 EU는 NATO와 연계를 강화하고 있다. 그동안 중

295/ 황기식·김현정, “유럽연합의 북한 인권의 인식과 동향,” 『국제정치연구』, 제14권 2호 (2011), pp. 360~385.

296/ 전혜원, “2022년 NATO 신전략개념 및 정상회의 분석과 향후 전망,” 『IFANS 주요국제문제분석』, 2022-22 (2022), pp. 1~29.

297/ Ivan Krastev and Mark Leonard, “The Crisis of European Security: What Europeans Think about the War in Ukraine,” European Council on Foreign Relations, Policy Brief, no. 432, February 9, 2022, <<https://ecfr.eu/publication/the-crisis-of-european-security-what-europeans-think-about-the-war-in-ukraine/>> (Accessed May 11, 2022).

립노선을 견지해왔던 스웨덴과 핀란드가 NATO에 가입을 신청하였다. 2022년 6월 NATO 정상회담에 참석한 비회원국인 일본, 한국, 호주, 뉴질랜드와 사이버공간, 신기술 및 허위정보 대응, 해상안보, 기후변화, 한반도 문제 등을 다루는 AP4-NATO 파트너십 구축을 논의하였다.^{298/}

이와 동시에 중국의 일대일로 구상을 견제하기 위한 수단으로 EU는 2021년 12월 글로벌 게이트웨이 계획을 발표하였다. 인프라 부족 문제를 해결하기 위해 2027년까지 3천억 유로를 투자하는 이 계획에도 민주주의적 가치와 높은 기준, 좋은 거버넌스와 투명성, 동등한 파트너십, 그린 및 청정 에너지, 보안 중심, 민간 투자 촉진 등 EU가 추구하는 핵심 가치가 반영되어 있다.^{299/}

민주주의 연대의 확대에 가장 큰 고민은 인도라고 할 수 있다. 세계 최대의 인구대국이자 경제대국으로 도약하고 있는 인도는 중국을 견제하는 데 중요한 역할을 수행할 것으로 기대되었다. 그러나 우크라이나 전쟁 발발 이후 인도는 친러 노선을 강화함으로써 쿼드(Quad, 미국·일본·호주·인도)보다 브릭스(BRICS, 브라질·러시아·인도·중국·남아프리카공화국)와 더 긴밀하게 공조하고 있다. 실제로 인도는 UN의 우크라이나 지원 및 러시아 규탄 결의안을 찬성하지 않았을 뿐만 아니라 EU가 제재하는 러시아산 석유와 천연가스를 대량으로 구매하고 있다. EU는 이러한 인도의 행태가 민주주의보다 권위주의로 경도되었다고 평가하였다.^{300/}

^{298/} NATO, "Relations with Asia-Pacific Partners," July 12, 2022, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_183254.htm> (Accessed September 1, 2022).

^{299/} European Commission, "Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: The Global Gateway," December 1, 2021, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021JC0030&qid=1653525883495>> (Accessed September 1, 2022).

^{300/} Frédéric Grare, "A Question of Balance: India and Europe after Russia's

(2) 위협 대응조치

경제통상 리스크의 측면에서 한국과 EU는 많은 공통점을 가지고 있다. 한국은 미국의 보호주의와 중국의 제재로 인해 악화된 통상환경에 직면해 있다. EU는 중국뿐만 아니라 러시아의 위협으로부터 자유무역질서를 지키기 위한 방안을 강구하고 있다. 러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후 러시아산 가스와 석유의 수입선이 와해되면서 EU는 에너지 안보를 대응하는 데 중요한 교혼을 제공해주고 있다.

EU 집행위원회가 주권 강화를 위해 추구하는 중요한 정책은 위협 대응조치(Anti-Coercion Instrument)이다. 중국은 물론 미국의 관세, 투자 및 공공조달 시장접근 제한, 지적재산권 관련 제재 등은 EU에 피해를 미치고 있다. EU는 대이란제재로 인한 이란과 경제 교류 제한을 미국에 여러 번 항의하였다. 이런 배경에서 EU는 이 조치를 주권 강화의 핵심 정책으로 추진하고 있다. EU 집행위원회는 위협 대응조치 초안을 2021년 12월 발표하였다.^{301/}

위협의 핵심은 ‘경제적 강제(economic coercion)’이다. 강제는 “외국이 EU 또는 EU 회원국의 정당한 정책결정 공간 내에 떨어지는 특정한 결과를 획득하려는 목적을 가지고 무역 또는 투자를 통해 EU 그리고/또는 EU 회원국에 대해 행사하는 압력”으로 정의된다.^{302/}

Invasion of Ukraine,” European Council on Foreign Relations, Policy Brief, no. 449, May 22, 2022, <<https://ecfr.eu/publication/a-question-of-balance-india-and-europe-after-russias-invasion-of-ukraine/>> (Accessed September 1, 2022).

301/ Marcin Szczepański, “Proposed Anti-Coercion Instrument,” European Parliamentary Research Service, Briefing, November 24, 2022, pp. 1~12.

302/ European Commission, “COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries,” December 8, 2021, p. 7, <[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2021\)371&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2021)371&lang=en)> (Accessed September 1, 2022).

EU가 이 조치를 도입한 근본적 이유는 WTO의 무력화에 있다. 최근까지 EU는 WTO의 분쟁해결기구에 의거해 제재를 결정하였다. 그러나 트럼프 행정부가 등장한 이후 분쟁해결기구가 제대로 작동하지 않고 있다. 이 상황을 타개하기 위해 EU는 독자적으로 제재할 수 있는 수단을 모색하게 된 것이다. 이 조치가 입법되면, EU는 WTO의 결정과 무관하게 제재를 부과할 수 있게 된다. 예를 들어 미국이 EU 회원국에 일방적으로 슈퍼 301조를 발동할 경우, EU는 미국산 수입품에 보복관세로 맞대응하는 것이다.

EU가 위협 대응조치를 도입한 근본적 취지는 사후 보복보다는 선제적 예방에 있다. 상대국이 이 조치를 의식해 EU에 일방적인 위협을 할 수 없는 분위기를 조성한다는 것이다. 또한 EU는 이 조치가 WTO의 분쟁해결제도를 무력화하는 것이 아니라 강화할 것으로 기대하고 있다.

위협 대응조치는 EU가 자체적으로 경제적 강제를 조사하고 평가하여 해당국에 경고한 후 협상한다. 협상이 타결되지 않을 경우 EU는 위협과 피해에 비례한 반제재를 부과한다.

표 IV-7 EU의 위협 대응조치 개요

설계 한도	선택권 고려 사항		
행동의 촉발점	• 명시적, 위장된, 조용한 강제 및 불매운동	• 역의 제재 없음	
행동의 한계점	• 양적 한계점	• 질적 한계점	
가능한 행동	• 최소 수단 행동과 반조치: 상품과 서비스 무역, 지적재산권의 상업적 측면, EU 공공조달에 접근 및 해외직접투자 제한	• 최소 수단 행동과 반조치 및 추가적 반제재	• 최소 수단 행동과 반조치, 추가적 반제재 및 금융 보상
선택 조건	• 실효성, 최소한의 피해와 행정 부담, EU의 전반적 이익		
정책결정	• EU 조약 프레임워크; 위임된/실행하는 행위		

설계 한도	선택권 고려 사항	
수단의 활성화	• 불만사항 메커니즘	• 직권에 의한
이해관계자 참여	• 포괄적 접근	• 사안별 접근

출처: European Commission, "COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries," December 8, 2021, pp. 27~28, <[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2021\)371&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2021)371&lang=en)> (Accessed September 1, 2022).

이러한 위협 대응조치가 실질적인 효력을 가지기 위해서는 세 가지 조건이 충족되어야 한다. 먼저 경제적 강제의 평가가 상대국이 객관적이고 공정하다는 동의가 필요하다. 그렇지 않다면, 상대국은 EU의 위협 대응조치에 보복할 것이다. 이 문제를 극복하기 위해서는 평가의 기준을 엄밀하게 확정해야 한다. 현재 공개된 평가 기준은 주관적이고 자의적인 판단의 영역이 일부 포함되어 있다. 따라서 상대국이 반발할 수 있는 소지가 다분하다. 마지막으로 이 위협 대응조치가 WTO 체제에 미치는 부정적 영향을 최소화해야 한다. WTO 규범에 저촉되는 제재를 추구할 경우, EU는 미국과 마찬가지로 자유주의적 국제경제질서를 침식시킨다는 비판을 피할 수 없을 것이다.^{303/}

^{303/} 외교부 주벨기에유럽연합대사관 상무관실, "EU 깊이 있게 알기 시리즈(15) 유럽연합의 신(新)통상정책: 공정무역인가? 보호무역인가?" 2022.6.2., <https://overseas.mofa.go.kr/be-ko/brd/m_24825/view.do?seq=15> (Accessed September 1, 2022); 한국무역협회 브뤼셀지부, "EU 통상위협대응 규정(안) 핵심내용 및 시사점," EU Trade Brief, 2022.2.8., <<https://www.kita.net/asocGuidance/nesDta/nesDtaDetail.do?pageIndex=1&sNo=10386&query=EU%20ED%86%B5%EC%83%81%EC%9C%84%ED%98%91%EB%8C%80%EC%9D%91%20EA%B7%9C%EC%A0%95%EC%95%88%20ED%95%B5%EC%8B%AC%EB%82%B4%EC%9A%A9%20EB%B0%8F%20EC%8B%9C%EC%82%AC%EC%A0%90>> (검색일: 2022.9.1.) 참고.

(3) 과학기술 협력

미중 무역전쟁이 과학기술경쟁으로 비화되면서, 미래 첨단산업을 선점하기 위해 한국은 다양한 국제협력을 모색하고 있다. EU 내에서는 4차 산업혁명과 관련된 다양한 산업이 발전하고 있을 뿐만 아니라 이 산업의 지속가능성을 보장하기 위한 규제도 선도적으로 도입하고 있다. 이런 점에서 주요 EU 회원국과 과학기술 교류는 확대되어야 한다. 무역전쟁과 코로나19 팬데믹 이후 글로벌 공급망이 교란된 이후, EU는 반도체와 배터리 등에서 우리나라와 협력 강화를 요청하고 있다.

EU는 지경학적 위상을 높이기 위해 과학기술 개발을 위한 독자적 노력과 대외 협력을 병행하고 있다. EU가 가장 심혈을 기울이는 분야는 디지털 주권에 필수적인 산업인 반도체이다. 미국은 물론 한국, 대만, 중국, 일본을 추격하기 위해 EU는 2022년 2월 유럽 반도체 법안을 제안하였다.^{304/} 430억 유로를 투자하는 이 법안이 통과되면 EU는 생산량을 2030년까지 네 배 증대하여 반도체의 역외 의존도를 획기적으로 축소할 것으로 기대하고 있다.^{305/}

대외협력의 원칙은 1) 인권 중심 및 규칙기반 글로벌 기술 질서,

304/ Jan-Peter Kleinhans and John Lee, "China's rise in Semiconductors and Europe," Stiftung Neue Verantwortung(SNV) and the Mercator Institute for China Studies, Policy Brief, December 2021, <https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/chinas_rise_in_semiconductors_and_europe.pdf> (Accessed September 1, 2022) 참고.

305/ 자세한 사항은 European Commission, "Commission Staff Working Document, A Chips Act for Europe," May 11, 2022, <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-chips-act-staff-working-document>> (Accessed September 1, 2022); European Commission, "Digital Sovereignty: Commission Proposes Chips Act to Confront Semiconductor Shortages and Strengthen Europe's Technological Leadership," Press release, February 8, 2022, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_729> (Accessed September 1, 2022) 참고.

- 2) 아날로그 및 디지털 세계에서 EU, 동반국, 유사입장국의 안전,
 3) 공정한, 개방적, 지속가능한, 포용적 디지털 시장이다.^{306/}

이러한 원칙이 가장 잘 반영된 대외협력이 EU-미국 무역기술위원회(Trade and Technology Council: TTC)이다. TTC가 지향하는 목표는 가치중립(value free)이 아니라 가치판단(value laden)이다. 이 때문에 과학기술에 민주주의, 인권, 노동자 권리, 환경 등의 가치가 TTC의 의제에 투영되어 있다.

표 IV-8 무역기술위원회 실무그룹

의제	내용
기술표준	<ul style="list-style-type: none"> • 시와 같은 중요한 신기술 표준 개발 • EU와 미국의 핵심 가치와 WTO의 원칙 반영
기후 및 청정 기술	<ul style="list-style-type: none"> • 기후 중립 기술 개발 지원 • 글로벌 무역에서 온실가스 배출 계산을 위한 방법 탐구
안정된 공급망	<ul style="list-style-type: none"> • 그린 및 디지털 전환에 필요한 청정에너지, 의약품, 중요 광물, 반도체 공급망의 복원력 및 안정성 확보
정보통신 기술 서비스의 안전 및 경쟁력	<ul style="list-style-type: none"> • 5G, 해저 케이블, 데이터 센터, 클라우드 인프라 등의 민감하고 중요한 ICT 공급망의 안전, 다양성, 상호운용성 및 복원력 강화
데이터 거버넌스 및 기술 플랫폼	<ul style="list-style-type: none"> • 데이터 거버넌스 및 기술 플랫폼의 일관성과 상호운용성 개발 • 허위정보(disinformation), 제품안전, 위조품 및 기타 유해 내용 관리
안보와 인권을 위협하는 기술의 오용	<ul style="list-style-type: none"> • 소셜미디어 플랫폼에서 자의적이고 비합법적인 감시와 투쟁 • 표현의 자유 및 개인정보 보호 강화
수출 통제	<ul style="list-style-type: none"> • 군사적으로 전용될 수 있는 이중 용도 제품의 위험 평가 및 통제 방법 검토

^{306/} Julian Ringhof and José Ignacio Torreblanca, "The Geopolitics of Technology: How the EU can Become a Global Player," European Council on Foreign Relations, Policy Brief, no. 450, May 17, 2022, pp. 1~37, <<https://ecfr.eu/publication/the-geopolitics-of-technology-how-the-eu-can-become-a-global-player/>> (Accessed September 1, 2022).

의제	내용
투자 심사	• 민감 기술 및 데이터를 다루는 기업에 대한 투자를 엄격하게 심사
디지털 기술의 접근과 사용을 통한 중소기업 진흥	• 중소기업에 기술, 데이터, 금융 지원
글로벌 무역에 대한 도전	• 신기술 제품 및 서비스에 대한 새롭고 불필요한 기술 장벽 제거 • 노동자의 권리 및 환경 문제 중시

출처: The White House, "EU-US Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement," September 29, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/u-s-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement/>> (Accessed September 1, 2022).

에너지 분야에서도 EU와 우리나라는 동일한 이해관계를 가지고 있다. 러시아의 수출 제한으로 EU가 액화천연가스(LNG)를 충분히 수입하지 못할 경우, 역외 수입국 중에서 우리나라, 일본, 파키스탄이 가장 많은 경제적 피해를 입을 것으로 추정된다.^{307/}

EU와 과학기술 협력에는 여러 가지 한계가 있다. EU가 추구하는 반도체 산업정책은 장기적으로 우리 반도체 산업의 세계 시장 점유율을 하락시킬 수 있다.^{308/} 또한 기후변화라는 목표는 공유하지만 EU의 그린 뉴딜/공정한 전환이 그 범위도 넓고 속도도 빨라 우리 산업에 큰 부담을 주고 있다.^{309/} 이런 차이가 갈등으로 비화되어 유사입장국 연대가 위축되지 않도록 우리나라와 EU는 긴밀한 협조 체제 구축이 필요하다.

307/ Silvia Albrizio et al., "Market Size and Supply Disruptions: Sharing the Pain of a Potential Russian Gas Shut-off to the European Union," IMF Working Paper, no. 22/143 (2022) 참고.

308/ 이현진·윤형준, "유럽 반도체 법안의 주요 내용 및 전망," 『KIEP 세계경제 포커스』, 제5권 8호 (2022); 안재용 외, "유럽 반도체법 주요 내용 및 영향," 『Global Market Report』, 22-009 (2022) 참고.

309/ 김주희 외, "EU 기후변화 대응과 에너지자원 선택: 미국, 중국과의 비교를 중심으로," 『유럽연구』, 제38권 3호 (2020), pp. 51~77.

7. 소결

한국이 미중 전략경쟁 속에서 당면하고 있는 도전은 다층적이고 다각적이다. 이슈들은 상호 연계되어 있으며 향후의 변화도 예측하기 힘들다. 무엇보다 미중 경쟁 속에서 미중 양국의 전략 변화 및 한국의 대처도 어렵고, 러시아, 일본, 아세안, 유럽 등 한국의 주요 외교대상국들과의 관계 설정도 다각적이고 다변하다. 정확한 상황 평가를 바탕으로 어떠한 복합 리스크를 안고 있는지, 한국의 대응은 어떠한지 이 장에서 살펴보았다.

한국이 주요 대상국과 가지는 리스크와 대응 원칙은 한편으로는 공통점이 있고 또한 연계되어 있다. 그러면서도 각각의 특수성을 고려하여 한국의 외교전략이 특화되고 개별화되어야 하는 부분도 있다. 이 장은 한국의 외교대상에 따라 개별적으로 나뉘어 서술되었지만 내용에 있어서는 상호 연결되며 한국의 복합 대응 역시 연계되어 있다. 미중 전략경쟁 속에서 미국은 대중 견제, 혹은 봉쇄의 전략으로 중국을 대하고 있는 반면, 중국은 탈봉쇄 및 자신의 영향권 설정을 추구하고 있다.

미국은 중국이 자유주의 국제질서를 강압적으로 변경하는 세력변경세력이라고 규정하고, 전략적 경쟁자라고 가정한다. 한국은 한미동맹을 복합 전략의 축으로 삼고 있는 만큼, 대미전략의 리스크는 매우 중요한 부분이다. 한미관계는 이슈 부문의 포괄성과 복합성을 가지게 되었을 뿐 아니라 다루는 지리적 영역에서도 한반도를 넘어, 지역과 지구로 점차 광범위해졌다. 시기적으로도 단기적인 문제를 다룰 뿐 아니라 중장기 과제도 함께 다룸으로써 한미관계가 복합 협력관계로 나아가고 있다. 한국은 대미 관계에서 미국의 대중 군사 충돌에 연루될 수 있는 가능성, 한미동맹의 임무가 대중 견제로 변

화될 가능성 등에 직면해 있다. 이러한 리스크는 경제 분야에도 존재하여 기존 다자주의 무역체계의 발전을 추구하기보다 중국을 경제적으로 견제하는 보호주의 연대의 형태를 띠 가능성도 있다는 점을 경계하게 된다. 또한 미국의 외교대전략 및 인도-태평양 전략, 그리고 동맹전략이 미국 행정부의 교체에 따라 급격하게 변할 가능성도 존재하여 한국의 장기적 대응이 중요한 상황이다.

한국은 다른 국가에 대해서도 그러하지만 미국에 대해 근본적인 정체성 및 가치와 구체적인 국익을 조화시키면서 대미전략을 추구해야 한다. 또한 미국은 대중 전략에서 패권국이자 강대국으로 중국을 인식하고 견제하기 때문에 한미 간 대중전략의 목적을 면밀히 살펴야 한다. 특히 한국은 미국에 비해 대중 취약성이 월등히 높기 때문에 정책에서는 상호 이해와 분업이 필요하다. 대미전략이 한국 국내정치에 의해 좌우되는 경향도 크기 때문에 국내정치의 논리에 대미정책이 휘둘리지 않도록 해야 한다.

일본은 점차 강한 대외정책의 존재감을 표출하며 미국이 추진하는 인도-태평양 전략의 근간을 만드는 데 큰 기여를 해왔다. 강력한 경제력을 바탕으로 미중 전략경쟁 속에서 미일동맹을 강화하면서도 대중관계도 도모하고 있기 때문에 한국과는 협력과 경쟁의 이중관계를 맺고 있는 중요한 대상국이다. 한국의 대일정책의 리스크는 독특한 한일 양자관계의 역사 때문에 다른 나라와 차이가 나는 점도 있고 더불어 미중 전략경쟁의 포괄성 때문에 공통의 처지에 놓여있는 점도 있다. 한국의 대일 리스크는 무엇보다 역사인식 현안의 과 대화와 한일관계의 국내정치화이다. 일본이 한국에 대한 배타적 행위 속에 배가된 점은 분명하지만, 한국 내에서 일본이 중요한 외교 현안으로 가시성이 크게 강화되었다. 미중경쟁의 국제변동 속에서 일본이 한국외교의 우선순위에서 얼마나 중요한 대상인지에 대한

고민 속에 대일외교가 위치지어져야 하는데 한일관계의 특수성 때문에 한국의 전략적 입장이 명확하지 못하게 된 리스크가 있다. 또한 역사현안과의 별개로 투트랙 협력에 대한 원칙론적 찬성을 넘어서 양국의 협력 유인이 부재하는 문제가 있다. 역사인식 문제 이외의 분야인 안보, 경제, 인적교류 등에서 상호협력 필요성을 넘어서는 협력의 동인을 발견하는 일이 시급하다.

이러한 문제를 해결하려면 대일전략에서 용일(用日)적 태도를 견지하는 것이 중요하다. 친일과 반일의 국내적 논의로 정책결정자의 대일외교가 제약되고 있는 것이 현재 대일외교의 상황이며 이를 복합 전략의 차원에서 극복해야 한다. 지역협력/다자협력과 대일외교의 양자외교를 연계, 복합하는 대응전략도 필요하다. 일본은 한국과 대북정책에서 어려움과 전망을 공유하는 국가이기 때문에 북한 개발과 대일정책의 복합 대응 모색도 필요한 과제이다. 북한의 미래는 핵 문제 해결이 가장 핵심적 사항이 되지만, 그와 병행이 되든 혹은 그 이후가 되든 북한의 경제·사회 인프라 개발은 한국에게 매우 중요한 사항이다.

러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 러시아 리스크는 현재 다양한 차원에서 극대화되어 있다. 더욱이 러시아는 중국과 제한 없는 우의를 과시한 바 있고, 향후에도 중러 간의 전략협력은 일단 유지될 것으로 보는 상황이다. 중러 양국은 그간의 미국 주도 자유주의 국제질서를 비판하고 이를 대체하는 질서를 만들기 위한 노력을 강하게 기울이고 있기 때문에 한국에게 러시아는 다양한 차원에서 리스크를 안겨주는 존재이다. 무엇보다 러시아발 리스크는 대체로 한러 양자관계 자체보다는 오히려 국제질서의 변화라는 구조적 요인으로부터 초래되고 있다. 국제·지역 차원에서 발생하는 강대국 간 경쟁과 대립으로 말미암은 지정학적 리스크가 한러 양자관계 전반에 큰 영

향을 미치고 있는 것이다. 현 국제사회는 기존 질서를 유지·강화하려는 미국과 서구, 그리고 현 질서를 다극질서로 대체하려는 중국과 러시아 간 치열한 쟁투의 현장이라고 말해도 과언이 아니다. 또한 러시아와의 관계에서 오는 리스크는 정치·안보, 경제·통상, 가치·규범 범주에서 표출되는 각각의 문제가 독립적이고 파편적으로 나타나기보다는 긴밀히 연계되어 있고 동시다발적으로 발현되고 있다. 미중 전략경쟁과 러시아-우크라이나 전쟁은 주요 국제적 차원에서 주요 강대국 간 다면적·다층적 형태의 대립·갈등을 유발하고 있는 것이다. 러시아로부터 비롯되는 리스크들은 그 발생 원인과 발현 현황을 고려할 때 단기적인 관점에서 근본적 해결 방법을 찾기 어려운 것이 현실이다. 한국은 긴 호흡으로 러시아발 리스크의 악화 방지와 한러관계의 안정적 관리를 모색하면서, 중장기적 관점에서 이들 리스크의 근본적 해소를 위한 계기를 포착·창출하는 데 노력을 경주해야 한다.

한국은 기존의 약소국 시각과 수동적 국제정치관을 넘어서 구조적으로 러시아 리스크를 극복하는 노력을 기울여야 한다. 이는 한국의 복합 대응 전반과도 연관된다. 자신의 역량에 대한 냉정하고 객관적인 평가를 내리고, 평화와 번영을 위해 우호적인 질서 창출을 모색해보려는 포부를 가져야 한다. 러시아 리스크를 생각할 때 국제 질서 재편 과정의 유동성을 고려한 적극적·능동적 세계관을 토대로 한 외교 패러다임 전환이 절실하다.^{310/} 더불어 국제질서의 유동성을 고려한 신중하고 유연한 전략과 리스크의 복합성에 부합한 여러 수단과 자원 동원을 위한 전략을 추구해야 한다.

아세안 국가들 역시 미중 전략경쟁 속에서 전략적 딜레마를 겪고 있는 나라들로 한국과 긴밀한 협력의 가능성이 열려있다. 아세안 국

310/ 장세호, “‘참호전’ 양상의 미중 경쟁을 돌파하는 길,” p. 3.

가들은 미국이 주도하는 인도-태평양 전략과 중국의 일대일로 사이에서 실용주의적 접근 방법을 추구해왔지만 한국과 마찬가지로 복합대응전략의 필요성을 절실히 느끼고 있다. 이들 국가들은 미중의 동남아 전략 속에서 인프라 건설뿐 아니라, 5G, 첨단기술, 보건의료, 플랫폼, 우주 등을 중심으로 치열한 경쟁 구도를 경험하고 있다. 미중 지역전략의 경쟁에서 어느 일방을 선택하지 않고 자신들의 이익을 조심스럽게 추구하고 있지만 미중 전략경쟁의 격화는 아세안의 위기를 초래하고 있다. 아세안은 동남아 지역이 미중 전략경쟁의 전장이 되는 데 따른 불확실성의 증가와 개별 분야 또는 구체적인 이슈에서도 미중 간 선택의 문제와 같은 도전에 대하여 개별 국가 수준의 대응과 아세안 차원의 대응을 함께 추구하고 있다. 아세안 중심성의 위기는 미중 전략경쟁이 지역전략으로 확산되면서 더욱 강화된 것이다. 이러한 상황은 한국의 대아세안 전략에 양면적 효과를 초래한다. 지역협력의 구심점 역할을 해왔던 아세안 중심성의 위기는 지역협력을 위한 역내 환경이 적어도 단기적으로 악화될 수 있음을 의미한다. 아세안은 지역 경제 아키텍처를 새롭게 설계하는 지역협력을 촉진하는 데 있어서 역내 국가들이 소통할 수 있는 장을 제공하였다. 아세안 중심성의 위기는 협력의 대상으로서 아세안과 협력의 접점이 확대된다는 의미도 있다. 미중 전략경쟁이라는 공통의 도전에 직면한 한국과 아세안 국가들이 상호 협력을 통해 이익을 추구하는 한편, 지역 질서의 안정을 위한 리더십을 위해 연대할 수 있기 때문이다. 미중 전략경쟁과 더불어 코로나19 사태는 미중 전략전쟁과 결합되면서 다변하는 전략적 환경을 조성하고 있다.

한국의 대아세안 지역복합전략은 양자전략과 지역전략을 유기적으로 결합하고, 가치와 규범에 기반한 보편전략과 사안별 이익의 균형 사이의 조화를 유지하는 것을 기조로 해야 한다. 한국과 아세안

은 미중 전략경쟁에 대하여 일정 수준 이상의 문제의식과 전략적 대응의 딜레마를 공유한다. 한국과 아세안은 미중 전략경쟁이 가속화하는 가운데 협력의 파트너로서 미중 양국의 필요성에 대하여 공통의 인식을 가지고 있다. 외교전략의 핵심이 연계라는 점을 감안할 때, 한국의 동남아 전략이 양자관계를 증진하는 데 주력한 경향이 있었으나, 지역 외교는 양자 외교의 단순 합을 넘어설 필요가 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 아세안 전략을 추진하는 데 있어서 양자전략을 지역 다자외교와 결합하는 전략의 재구성이 요구된다.

유럽연합은 한국과 공유된 가치를 가지는 지역이자 경제적 연계 또한 밀접한 지역이다. 특히 러시아의 우크라이나 침공 이후 유럽연합은 보다 적극적인 세계전략을 펴기 시작했고 중러 간 전략적 연대 및 유럽연합에 대한 중국의 공세적 정책을 경험하면서 아시아에 대해서도 적극적인 관심을 쏟고 있다. 유럽 국가들 역시 미중 전략경쟁이 격화되는 과정에서 한국과 공통의 관심사가 증대하고 있으며 한국의 복합대응전략에서 중요한 대상이 되고 있다. 유럽연합이 12년 만에 새롭게 작성한 전략개념의 초안에는 미중 전략경쟁의 격화, 세계화의 후퇴, 기술 발전에 따른 신홍안보 문제, 코로나19 팬데믹 등이 포함되어 있었다. 우크라이나 전쟁의 영향으로 유럽의 안보 태세와 전략 문화의 신속한 변화 필요성에 대한 강조가 추가되었다. 대전략의 변화로 전략적 자율성과 주권강화 전략에 변화가 불가피하다는 점을 반영하고 있는 것이다. 향후 유럽연합이 독자적으로 러시아의 군사안보 위협에 대처할 능력이 부족하기 때문에, NATO에 대한 의존도가 상승할 것이며 미국과의 협력도 더욱 긴밀해질 전망이다. 이러한 가운데 세계경제에서 유럽연합이 차지하는 비중은 계속 감소하는 추세에 있다. GDP에서 미국은 물론 중국에도 뒤처져 있다. 중국의 강압적 조치는 그 빈도가 증가할 뿐만 아니라 명분도

확대되고 있어 유럽에게도 중요한 관심사이다. 러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후 유럽은 에너지 및 식량 안보에 취약하게 되었고, 역내외에서 가치규범에 대한 도전에 직면해 있다. 역내에서는 동유럽을 중심으로 비자유주의/권위주의가 확산되고 있으며 역외에서 자유민주주의의 가장 큰 위협이 러시아와 중국에서 도래하고 있어 다양한 과제에 직면해 있음을 알 수 있다.

유럽연합은 한국이 지향하는 민주주의와 시장경제의 가치와 원칙을 공유하는 유사입장국이라는 점에서 중요한 협력 대상이다. 한국은 유럽연합과 2010년 전략적 동반자관계와 자유무역협정(FTA)을 동시에 체결하였다. 한국과 유럽연합은 양자뿐만 아니라 다자 차원에서 협력을 발전시키고 있다. 또한 유럽연합은 미중 사이에 전략적 자율성을 강화하기 위해 유사입장국 연대를 추진하고 있으며, 공식 문서에 일본, 호주, 한국, 인도, 대만이 협력 대상으로 언급되고 있다. 유럽연합은 한국과 경쟁하는 분야도 있어 복합적인 접근이 필요하다. 유럽이 추구하는 반도체 산업정책은 장기적으로 우리 반도체 산업의 세계시장 점유율을 하락시킬 수 있으며, 이런 차이가 갈등으로 비화되어 유사입장국 연대가 위축되지 않도록 한국과 유럽연합은 긴밀한 협조체제 구축이 필요하다고 하겠다.

V. 한국의 복합대응 대북전략



KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

한국의 복합대응 대북전략

1. 미중 전략경쟁에 대한 북한의 인식과 대남·통일 전략

가. 남북관계 현황

2019년 2월 하노이 정상회담이 결렬된 후 남북관계의 경색국면은 계속되고 있다. 북한은 2021년 8차 당대회 이후 ‘강대강 선대선’ 원칙에 따라 한반도 문제를 접근하고 있다. 올해 초 북한은 로동당 중앙위원회 8기 4차 전원회의에서 남북관계에 대해 원칙적 입장과 전술적 방향을 논의했다는 단 한 줄의 입장을 표명하였다.^{311/} 남북관계에 대한 원칙적 입장과 전술적 방향은 2021년 김정은 위원장이 시정연설에 밝힌 종전선언의 조건인 상호존중, 상호 편견적 시각 해소, 이중적 태도와 적대시정책의 철회,^{312/} 8차 당대회에서 밝힌 근본적인 문제의 해결, 적대행위 철회, 이중적이고 공평성이 보장되지 않는 사고관점의 전환을 의미한다.^{313/} 다시 말해 대북 적대시정책

311/ “조선로동당 중앙위원회 제8기 제4차전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2022.1.1.

312/ “경애하는 김정은 동지께서 력사적인 시정연설 《사회주의 건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁 방향에 대하여》를 하시였다,” 『외무성』, 2022.9.30.

313/ “우리식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

철회 등 북한이 제시한 선결조건이 해결되지 않는 한 북한은 핵 무력 증강에 매진하겠다는 것이다.

북한은 2022년 강대강 선대선 원칙에 충실한 모습을 보였다. 2022년 1월에만 일곱 차례의 미사일 도발을 감행하면서 조선노동당 중앙위원회 제8기 6차 정치국회의에서 대미신뢰조치를 제고하고, 잠정 준비했던 모든 활동의 재가동을 검토하겠다고 밝혔다.^{314/} 북한은 3월 25일 화성 15형으로 추정되는 대륙간탄도미사일(ICBM), 4월 16일 ‘전술핵운용의 효과성과 화력임무다각화를 강화’할 것이라고 주장하는 신형 전술유도무기,^{315/} 5월 7일 잠수함발사탄도미사일(SLBM)으로 추정되는 탄도미사일^{316/} 등 8월 17일까지 올 한 해 20회의 도발을 감행했다. 또한 플루토늄 생산을 지속하면서 풍계리 핵 실험장 갱도를 복구하고 핵 기폭장치 작동을 시험하는 등 7차 핵 실험을 준비하고 있다. 북한은 핵 무력 증강뿐만 아니라 핵 교리의 변화도 시사하고 있다. 김정은 위원장은 4월 25일 조선인민혁명군 창건 90돌 기념 열병식 연설에서 핵을 전쟁방지만만 아니라 자신의 근본이익을 침해한다면 공세적으로 사용할 수 있음을 시사하였다.^{317/} 김정은 위원장은 정전 69주년 기념 연설에서 남한이 선제타격을 시도한다면 전멸시킬 것이라고 발언하기도 하였다.^{318/}

314/ “조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차 정치국회의 진행,” 『로동신문』, 2021. 1.20.

315/ “경애하는 김정은동지께서 신형전술유도무기시험발사를 참관하시였다,” 『로동신문』, 2022. 4.17.

316/ “북한, ‘尹취입 D-3’에 또 탄도미사일 추정 발사체 발사,” 『연합뉴스』, 2022.5.7., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220507028751504?input=1195m>> (검색일: 2022.8.30.).

317/ “조선인민혁명군창건 90돐경축 열병식에서 하신 경애하는 김정은동지의 연설,” 『로동신문』, 2022. 4.26.

318/ “조국해방전쟁참전자들은 우리 공화국의 가장 영웅적인 세대이다 위대한 전승 69돐 기념행사에서 하신 경애하는 김정은동지의 연설,” 『로동신문』, 2022. 7.27.

북한은 강대강 선대선 원칙을 고수하면서 한국 정부와 미국 정부의 대화 제의는 일축하고 있다. 북한은 5월 13일 코로나19 감염자 발생을 인정한 뒤,^{319/} 남한 정부의 방역협력, 백신 및 의약품 지원 등 인도적 지원 제안 및 코로나 지원을 위한 실무접촉 제안에 묵묵부답으로 일관하고 있다. 미국의 인도주의적 지원에 대해서는 대북 적대시정책 철회가 우선이라며 규탄의 메시지를 내어 놓았다.^{320/} 8차 당대회에서 방역협력, 인도주의적 협력을 비본질적 문제로 규정할 것을 감안하면,^{321/} 북한이 향후 인도주의적 협력에 호응할 가능성은 크지 않아 보인다. 윤석열 정부가 출범한 후 제안한 ‘담대한 구상’에 대해서도 북한은 선(先)비핵화를 요구한다는 점에서 ‘비핵개발 3000’과 다를 바 없다고 평가절하하며 대통령의 실명을 거론하며 강력하게 비난했다.^{322/} 조건 있는 대화를 요구하는 북한과 조건 없는 대화를 요구하는 한국과 미국의 대립구도는 별다른 계기가 없는 한 지속될 것으로 보인다.

나. 미중경쟁에 대한 북한의 인식

본 과제의 2차 연도에서는 북한이 강대국 정치를 바라보는 시각을 분석하였다. 냉전과 탈냉전 시기 북한은 강대국 정치를 제국주의와 자주세력의 대결이라는 시각을 견지하였다. 동시에 북한은 강대국은 경쟁(냉전), 지배력 확대(탈냉전)를 위해 지역 국가를 침략·간섭하고, 이로 인해 지역국가인 약소국은 체제 위협에 노출되고, 국민

319/ “조선로동당 중앙위원회 제8기 제8차 정치국회의의 진행,” 『로동신문』, 2022. 5.12.

320/ “무엇을 노린 《인도주의지원》 타령인가,” 『로동신문』, 2022. 6. 30.

321/ “우리식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021. 1. 9.

322/ “허망한 꿈을 꾸지 말라,” 『로동신문』, 2021. 8. 19.

들은 고통을 겪게 된다고 보았다. 이러한 시각 하에 북한은 국방력 강화로 대표되는 ‘자주’를 통해 강대국 정치를 극복해야 한다는 시각을 보이고 있다.^{323/}

국제질서를 바라보는 북한의 전통적 시각은 최근까지도 유효한 것으로 보인다. 최근 북한은 미국이 자유와 민주주의를 명분으로 여러 국가를 정치적 혼란, 경제적 불안정, 종교 분쟁을 조장하고 있다고 주장하였으며,^{324/} 미국 주도의 국제질서 속에서 생존하는 유일한 방법은 자기의 힘을 키우는 것이라고 주장하였다.^{325/}

냉전시기부터 국제질서를 바라보는 북한의 또 다른 전통적 특징은 국제질서를 ‘기회’의 요인으로 인식한다는 점이다. 모든 국가는 자국의 국익을 최대화하기 위해 국제질서를 분석하고 우호적인 환경을 조성하기 위해 노력한다. 이런 점에서 국제질서를 흑백논리, 선과 악의 대결로 인식하는 북한도 국제질서를 활용하는 것이 크게 놀라운 일은 아니다. 냉전시기 중국과 소련의 갈등을 활용, 국익을 관철시켰던 소위 줄타기 외교, 탈냉전시기 중국과의 우호관계를 지속하면서도 미국, 일본과 관계 정상화를 모색했던 것은 자신의 지정학적 가치를 활용하는 북한의 시각을 잘 보여주는 사례들이다.

김정은 위원장의 북한이 “대국들을 움직일 수 있는 전략적 요충지”라는 소위 전략적 요충지론은 미중경쟁을 기회로 바라보고 있는 북한의 시각을 가감 없이 보여주고 있다.^{326/} 전략적 요충지론은 한국이 사드 배치를 발표하면서 한반도에 미중경쟁의 그림자가 본격화되던 2016년 7월 노동신문 사설에서 제시되었다.

323/ 신중호 외, 『미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, pp. 388~390.

324/ “피난민문제의 근원을 해결하여야 한다,” 『외무성』, 2022.6.20.

325/ “아시아태평양지역의 평화와 안정을 해치는 위험한 군사적기도의 발로,” 『외무성』, 2022.8.6.

326/ “조선로동당의 자주로선은 위대한 승리와 변혁의 기치이다,” 『로동신문』, 2019.5.20.

“힘은 미국의 독점물이 아니며 세계질서는 열강들만이 세우고 다스리는 것도 아니다. 정의의 핵을 쥔 우리에게도 진정한 국제적 정의를 위해 새로운 세계질서를 구축해나갈 수 있는 힘이 있다. 열강들의 각축전마당으로 수난 많던 조선반도의 지정학적 숙명론은 영원한 과거사로 되었다.

.....

세계경제의 중심으로 주목되고있는 아시아태평양지역 특히 주요전략지대, 자원지대로서의 동북아시아지역이 주도권쟁탈을 위한 대국들의 경쟁무대로 됨으로써 그 북반의 노란자위를 타고 앉아 있는 조선반도의 전략적 위치의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 지난날 우리 인민에게 불행과 고통만을 들썩우던 지정학적 위치가 로동당시대에 와서 복을 안아오는 지정학적 행운으로 된 셈이다.”^{327/}

사실에서 북한은 미중경쟁을 체제를 위협하고 고통을 야기하는 냉전, 탈냉전적 시각에서 벗어나 지정학적 행운으로까지 표현할 만큼 기회의 요소로 바라보고 있음을 보여주고 있다. 미중경쟁을 전략적 기회요소로 바라보는 북한의 시각은 핵 무력 완성을 선언하고 남북, 북미 대화를 본격화했던 2018~2019년 구체화되었다. 북한은 한국과 세 차례의 정상회담, 미국과 두 차례의 정상회담을 하면서 중국과도 다섯 차례 정상회담을 진행했다. 남북관계 및 북미관계를 급진전시키면서 김정은 집권 이후 이루어지지 않았던 북중정상회담을 다섯 차례나 진행한 것은 북한이 자신의 지정학적 가치를 십분 활용한 것으로 볼 수 있다.

최근 미중 전략경쟁에 대한 북한의 시각은 과거 미소냉전에 대한 시각과 유사하다. 북한은 미중 전략경쟁을 신냉전으로 규정하고 있다.^{328/} 이는 김정은 위원장의 2021년 9월 29일 시정연설에서 확인

327/ “조선반도의 지정학적숙명론은 이미 과거사로 되었다.” 『로동신문』, 2016.7.29.

328/ “신냉전의 전초선으로 변하고있는 인디아태평양지역.” 『외무성』, 2022.6.14.;

할 수 있다.

“오늘 세계가 직면한 엄중한 위기와 도전들은 한두가지가 아니
 다만 보다 근본적인 위협은 국제평화와 안정의 근간을 허물고 있는
 미국과 그 추종세력들의 강권과 전횡이며 미국의 일방적이며 불공
 정한 편가르기식 대외정책으로 하여 국제관계구도가 《신냉전》 구
 도로 변화되면서 한층 복잡다단해진 것이 현 국제정세변화의 주요
 특징이라고 볼 수 있다고 분석하시었다.”^{329/}

미중 전략경쟁을 신냉전으로 바라본다는 것은 북한이 미중 전략
 경쟁을 북한체제 자체에 대한 도전으로 인식하고 있음을 의미한다.
 지재룡 재중 특명전권대사는 미중 전략경쟁이 경제, 과학기술, 안
 보, 인권, 외교 등 다양한 분야에서 이루어지고 있지만 미국의 궁극
 적 목표는 사회주의의 와해라고 주장하였다.^{330/} 같은 맥락에서 북한
 외무성은 미중 전략경쟁의 목표가 중국의 발전을 억제하는 것을 넘
 어 사회주의 제도를 붕괴시키는 것이라고 주장했다.^{331/} 지난 4월 외
 무성은 사회주의 붕괴라는 미중 전략경쟁의 목표가 단순히 중국만
 을 겨냥한 것이 아니라 북한의 체제를 와해시키는 것이라는 점을 분
 명히 하였다.^{332/} 결국 북한은 미중 전략경쟁을 궁극적으로 민주주의
 를 앞세워 사회주의, 사회주의 국가를 파괴하려는 이념의 대결로 조

“대결어로 치닫는 국제정세속에서의 빨려볼가담운동,” 『외무성』, 2022.2.28.;
 “미국은 국제평화와 안정의 근간을 허물지 말아야 한다,” 『외무성』, 2022.2.26.;
 “《신냉전》을 몰아오는 《2022년 미국경쟁법안》,” 『외무성』, 2022.2.14.; “밑뿌
 리채 흔들리고 있는 미국식 《민주주의》,” 『외무성』, 2021.12.19.; “중국외교부
 장 미국의 대중국정책 강력히 비난,” 『외무성』, 2022.8.6.; “격화되는 대국들
 의 모순과 대결, 부활하는 랭전,” 『로동신문』, 2019.9.9.

329/ “경애하는 김정은 동지께서 력사적인 시정연설 《사회주의 건설의 새로운 발전
 을 위한 당면투쟁방향에 대하여》를 하시었다,” 『로동신문』, 2021.9.30.

330/ “사회주의 한길에 함께 서있는 조선과 중국,” 『외무성』, 2020.7.4.

331/ “《신냉전》을 몰아오는 《2022년 미국경쟁법안》,” 『외무성』, 2022.2.14.

332/ “아시아태평양지역의 정세격화를 초래하는 위험한 행위,” 『외무성』, 2022.4.23.

망하고 있는 것이다.^{333/}

미중 전략경쟁을 신냉전과 체제에 대한 위협으로 보는 북한의 인식은 대만 문제에 대한 북한의 관심에서도 확인할 수 있다. 북한은 무역,^{334/} 희토류,^{335/} 이동통신,^{336/} 군사분야,^{337/} 인권,^{338/} 관세^{339/} 등 다양한 분야에서 이루어지고 있는 미중 전략경쟁에 관심을 보이고 있다. 하지만 미중 전략경쟁의 맥락에서 가장 주목하고 있는 전략경쟁의 영역은 대만 문제로 보인다. 일반적으로 북한은 미중 전략경쟁의 맥락에서 대만 문제를 홍콩, 신장위구르 문제 등 미국의 중국에 대한 내정간섭의 시각에서 조망하고 있다.^{340/} 하지만 북한이 대만 문제가 한반도 문제와 연계되어 있음을 분명히 하고 있다는 점 또한 주목할 부분이다. 2021년 북한 외무성은 대만 문제와 얽혀 있는 미중 전략경쟁을 한반도 문제와의 관련성 속에서 주시하고 있음을 밝히고 있다.

“우리는 대만정세가 조선반도정세와 결코 무관하지 않으며 대만 문제와 관련한 미국의 패권주의적 행태를 조선반도정세와의 연관 속에 각성을 가지고 계속 주시할것이라는 입장을 이미 밝혔다.”^{341/}

북한이 미중 전략경쟁이 양안관계에 미치는 영향을 남북관계 차

-
- 333/ “밀뿌리채 흔들리고 있는 미국식 <민주주의>,” 『외무성』, 2021.12.19.
 334/ “무역분쟁으로 복잡해지는 중미사이의 관계,” 『로동신문』, 2018.4.14.; “더욱 더 치열해지는 중미무역분쟁,” 『로동신문』, 2019.9.13.
 335/ “희토류분야에로 확대될수 있는 무역분쟁,” 『로동신문』, 2018.4.30.
 336/ “지속되는 이동통신분야에서의 중미마찰,” 『로동신문』, 2019.9.29.
 337/ “군사분야에서도 치열해지고 있는 중미대결,” 『로동신문』, 2019.10.4.; “중미 모순을 보다 격화시키게 될 군축협상문제,” 『로동신문』, 2019.9.11.
 338/ “인권문제를 둘러싼 중미사이의 마찰,” 『로동신문』, 2019.5.25.
 339/ “중국외교부 미국의 관세부과조치에 대응할 입장 천명,” 『로동신문』, 2019.8.5.
 340/ “국제관계와 국제법의 기본준칙을 위반한 미국을 단죄,” 『로동신문』, 2020.4.9.; “중국 미국의 내정간섭행위 단호히 배격,” 『로동신문』, 2022.3.26.
 341/ “미국은 대만문제를 신중히 대하여야 한다,” 『외무성』, 2021.11.11.

원에서 바라보고 있다는 점, 양안관계가 중국-대만 통일의 문제라는 점은 주목할 부분이다.

다. 북한의 대남전략

북한의 기본적 대남전략은 통일전략의 하위개념이다. 북한은 남조선 해방과 통일을 동일시하면서 내적으로는 ‘남조선’체제의 와해를 지향하는 ‘통일전선전술’을, 외적으로는 소위 ‘통미봉남’을 통하여 미국과의 관계 개선을 추구하였다. 백학순은 북한의 대남전략은 “북한이 처한 대내외 환경 속에서 가용 자원을 동원하여 남한과의 체제경쟁에서 승리하고 궁극적인 민족통일국가를 형성하려는 목표를 달성하기 위하여 종합적이고 체계적으로 수행하는 목적 지향적 활동”으로 정의하였다.^{342/} 다시 말해 북한의 대남전략의 최종목표는 북한식 표현대로 하자면, ‘남조선해방’을 통한 한반도의 통일이었다.

북한은 남한 정부의 존재, 특히 외교적 자율성을 인정하지 않는 것이 기본적인 입장이었다. 북한은 남북관계를 북미관계의 종속변수로 인식하면서 실질적으로 대남전략의 초점은 미국과 한미동맹에 있었다.^{343/} 하지만 1972년 「7·4 남북공동성명」을 계기로 북한은 남한 정부의 실체를 인정하기 시작하였다. 1980년대에 들어서서 이러한 입장은 더욱 확실해지면서 1985년도에는 이산가족고향 방문단 및 예술공연단의 교환도 성사되었다. 이러한 남한 정부에 대한 인식 변화는 1991년 남북기본합의서 체결, 1991년 남북유엔동시가입으로

342/ 백학순, “대남전략,” 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 국가전략』 (서울: 한울, 2003), p. 147.

343/ 김일성은 “조선의 통일문제는 미국사람에게 달려 있습니다. 남조선은 미국의 완전한 식민지이며 남조선 집권자는 미국사람들이 하라는 대로 움직이는 하수인에 지나지 않습니다”라고 언급한 바 있음. “조선민족은 누구나 조국통일에 모든 것을 복종시켜야 한다.” 김일성, 『김일성저작집 44』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 404.

이어졌다.

북한의 대남전략은 1990년대를 전후로 대내외 환경 변화와 전략 자원의 악화로 통일보다는 생존에 무게를 두는 생존전략으로 이동해 왔다. 2000년 김대중-김정일의 남북정상회담은 남한 정부의 실체를 인정하고 공존을 선택한 북한의 대남전략의 변화를 분명히 보여주었다. 북한은 통일주체를 ‘우리민족’으로 규정하면서 남한 정부의 실체와 독자성을 인정하였고 낮은 단계의 연방제론으로 상징되는 통일방안의 공통성 역시 인정하였다.

하지만 남한과의 공존을 지향하면서도 남한 정부에 대한 공세적 태도는 지속하였다는 점에서 북한의 대남전략은 공격·포용(hit and clinch) 정책을 반복하여 왔다고 할 수 있다. 북한은 김대중 정부와 노무현 정부의 유화 내지는 협력정책에 대해 협력으로 대응하면서도 군사적 무력공세를 지속하는 태도를 보여주었으며, 김영삼 정부, 이명박 정부, 그리고 박근혜 정부의 강압 내지는 조건부 협력 정책에 대해서도 순응하지 않고 오히려 유화적인 대미 평화를 공세적으로 구사하면서 남한의 전략적 입지를 약화시키려는 태도를 보였다.^{344/} 북한은 남한의 의도, 논리, 요구 및 태도에 선택적으로 대응하는 자세로 일관하면서 남북관계의 주도권을 행사하려고 해왔으며, 또한 남한이 어떠한 정책을 선택하더라도 남한의 요구대로 무조건 끌려가지 않겠다는 확고한 입장을 견지하였다. 북한이 남한의 정책적 태도에 일관성을 결여한 채 비대칭적으로 대응하려는 태도는 정도의 차이만 있을 뿐 남한의 모든 정부에서 동일하게 반복되었다.^{345/} 이는 남한 정부의 실체를 인정했지만 남북관계를 북미관계의 종속변수로 보는 인식이 근본적으로 변하지 않았음을 의미한다.

344/ 이창현, “김정일시대, 북한의 공세적 대남전략: 한미동맹에 대한 대응을 중심으로,” 『정치·정보연구』, 제14권 2호 (2011), p. 3.

345/ 위의 글, p. 3.

김정은 집권 초기의 대남전략은 김정일 시기와 크게 다르지 않았다. 김정은 집권 초기의 대남전략은 김정일 시대의 공격·포용의 이중적 대남전략을 그대로 유지하였다. 공격의 측면에서 이명박·박근혜 정부에 대한 비판이 강화되었다.

“우리는 지난해에 통일번영의 새 국면을 열어나갈 애국의지로 부터 출발하여 남조선당국에 폭넓은 대화와 협상을 제기하고 그 실현을 위해 시종일관 노력하였다. 그러나 남조선보수집권세력은 시대의 흐름과 민심의 지향에 역행하여 친미사대와 동족대결, 북침전쟁책동을 더욱 강화하는 것으로 대답하였다. 민족의 대국상을 외면하고 조의표시를 각방으로 방해해나선 남조선역적패당의 반인륜적, 반민족적행위는 온 겨레의 치솟는 분노와 규탄을 불러일으켰다. 남조선에서 집권세력은 인민들의 준엄한 심판대상으로 되고 있다.”^{346/}

“리명박 《정권》은 북조선과의 화해와 협력을 실제로 바라지 않는 《정권》이다.”^{347/}

“온갖 불법과 사기협잡으로 권력을 강탈한 《유신》잔당들은 지금 독재의 서슬푸른 칼을 빼들고 진보민주, 통일운동세력들에 대한 탄압에 피눈이 되어 날뛰고 있다.”^{348/}

“남조선당국은 북남대화과 관계개선의 흐름에 역행하여 우리의 《체제변화》와 일방적인 《제도통일》을 로골적으로 추구하면서 북남 사이의 불신과 대결을 격화시켰습니다.”^{349/}

346/ “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자.” 『조선중앙통신』, 2012.1.1.

347/ “미국신문 남조선당국의 반통일적정체 폭로.” 『조선중앙통신』, 2012.1.15.

348/ “남조선인민들에게 보내는 호소문.” 『조선중앙통신』, 2013.11.20.

349/ “신년사.” 『로동신문』, 2016.1.1.

남한 정부에 대한 비판과 함께 교류협력에 대한 기대도 표명하였다.

“북과 남이 합작하면 우리가 50을 가지고 남이 50을 가지는 것으로 돈이 다 우리 땅에 떨어지게 되겠는데 무엇 때문에 다른 나라와 합작하겠는가고 말씀하시었다.”^{350/}

“화해와 단합에 저해를 주는 일을 더이상 해서는 안될것입니다. 남조선당국은 무모한 동족대결과 《종북》 소동을 벌리지 말아야 하며 자주와 민주, 조국통일을 요구하는 겨레의 목소리에 귀를 기울이고 북남관계개선에로 나와야 합니다. 우리는 민족을 중시하고 통일을 바라는 사람이라면 그가 누구든 과거를 불문하고 함께 나아갈 것이며 북남관계개선을 위해 앞으로도 적극 노력할 것입니다.”^{351/}

“북과 남은 이미 합의한 대로 조국통일 문제를 사상과 제도를 초월하여 민족공동의 이익에 맞게 풀어나가야 합니다. 북남 사이 대화와 협상, 교류와 접촉을 활발히 하여 끊어진 민족적 유대와 혈맥을 잇고 북남관계에서 대전환, 대변혁을 가져 와야 합니다.”^{352/}

김정은 집권 이후 남북 간 공식적인 대화가 처음으로 이루어진 것은 집권 3년차인 2014년으로 인천 아시안게임에 북한 고위급 삼인방(황병서, 최룡해, 김양건)이 방한하여 ‘자주 통일의 대통로’를 거론하였다. 2015년 8월 북한이 지뢰 도발과 포격 도발에 이어 ‘준전시 상태’를 선포하자 이에 따른 긴장해소를 위해 남북 고위급 접촉이 있었으나 일회성이었다.

김정은 정권은 김정일 정권의 대남전략 기초를 이어받았지만 실

350/ “숭고한 념원 이 강산에 꽃피우리,” 『로동신문』, 2012.1.3.

351/ “신년사,” 『로동신문』, 2014.1.1.

352/ “신년사,” 『로동신문』, 2015.1.1.

질적 국가정책 목표를 국가 ‘정상화’로 설정하면서 대남정책의 또 한 번의 변곡점을 가져온다. 대남전략과 관련해 북한은 전국적 범위의 혁명론의 명분과 달리 실질적 차원에서 체제 경쟁(김일성) → 체제 생존(김정일) → 체제 정상화(김정은)의 단계로 변화된 것이다.^{353/}

김정은 정권은 2013년 3월 전원회의에서 ‘경제·핵 병진노선’을 선포한 이후 2017년 11월 29일 국가핵무력 완성을 통해 그 ‘결속’을 바탕으로 경제건설총력집중 노선으로 전환하였다. 이 과정에서 김정은 정권은 출범 초기부터 일관되게 국가정체성, 애국주의, 인민대중중심 사회주의의 수사를 역설하였다. 예를 들어 비핵·평화체제 협상 과정에서 핵 억제력 확보를 기반으로 대미관계 정상화, 군축을 추구했던 북한은 국가핵무력 완성을 계기로 2017년 전략국가 지위를 언급하는 등 달라진 국력, 국가정체성에 대한 새로운 국내정치적 수사를 강화하였다.

체제 정상화에 대한 김정은 정권의 강조는 ‘우리 국가제일주의’에 잘 드러나고 있다. ‘우리 국가제일주의’는 2017년 ‘국가핵무력 완성’ 이후 최초 등장하고 2018년 11월 재등장, 2019년 신년사를 기점으로 전면에 등장하였다.^{354/} 평화프로세스 교착 국면인 2019년 이후에는 국가중심, 인민대중중심 통치이념을 ‘정면돌파전’으로써 자력갱생 기초의 변화된 맥락에서 심화, 지속시키고 있다.

2021년 8차 당대회 사업총화보고에서 김정은 위원장은 7차 당대회 이후 5년간 행정 결과, ‘새로운 발전의 시대, 우리 국가제일주의 시대’가 열렸다고 지적하며 사회주의 건설의 장기적 목표 하에 일종

353/ 김일기·이수석, “북한 8차 당대회의 전략노선 및 대남정책 변화 전망,” 『INSS 전략보고』, 제103호 (2020), pp. 7~8.

354/ 정영철, “전략적 선택과 북한 사회주의 미래,” 서울대학교 국제문제연구소 편, 『김정은의 전략과 북한』 (서울: 사회평론아카데미, 2021), p. 46; 강혜식·안경모, “김정은 시대 통치 이데올로기(2012-2021),” 서울대학교 국제문제연구소 편, 『김정은의 전략과 북한』 (서울: 사회평론아카데미, 2021), p. 88.

의 혁명발전 단계로서 새로운 시대 규정을 시도하였다. 이는 8차 당대회 당규약 개정에서 ‘인민대중제일주의 정치’를 사회주의 기본 정치방식으로 규정하는 것으로 구체화되었다.

김정은 정권은 비핵·평화체제 협상을 통한 외교관계 구축, 제재 해제 등 평화 환경 조성, 그 실패 이후 팬데믹이 겹친 ‘삼중고’ 상황에서 국방력 강화와 자력갱생 지속을 통한 위기돌파라는 국가발전 전략, 대외·대남 전략상의 변화를 거치는 한편, 출범 이후 국가 ‘정상화’라는 큰 틀의 목표달성에서는 일련의 일관성을 확보하는 정당화를 시도하고 있는 것이다.

우리 국가제일주의, 인민대중중심 사회주의라는 통치이념의 지속·심화를 통해 궁극적으로 북한의 (독립적) 국가정체성, 지위에 대한 자각, 수사를 강화해왔으며 그 연장선상에서 기존의 전국적 관점의 목표 완화, 남북 각각의 혁명, 발전에 대한 당면과업 수행에 관심을 집중하고 있는 것으로 보인다. 이러한 변화된 인식이 2021년 8차 당대회 당규약 개정에 따른 전국 혁명론 규정에 반영된 것으로 볼 수 있다.^{355/}

하노이 북미정상회담 이후 2019년 4월 김정은 위원장은 시정연설에서 미국의 근본적 대북 적대시정책, 한국의 대외 의존정책 및 군부의 호전적 태도의 변화 없이는 제재해제를 위해 회담을 지속할 수 없다는 입장을 밝히며 연말까지 방향, 계산법 전환을 촉구하였다.^{356/} 평화프로세스의 교착국면이 장기화되면서 북한은 2019년 말 7기 5차 전원회의에서 새로운 길을 천명, ‘정면돌파전’을 선언하였다. 2020년

355/ 김태경·이정철, “조선노동당 제8차대회 당규약 개정과 북한의 전국 혁명론 변화,” 『통일정책연구』, 제30권 2호 (2021), pp. 1~28.

356/ “현 단계에서의 사회주의건설과 공화국정부의 대내외정책에 대하여-조선민주주의인민공화국 최고인민회의의 제14기 제1차회의에서 한 시정연설(4.12),” 『로동신문』, 2019.4.13.

코로나19 팬데믹의 발생으로 2018년 ‘새로운 전략적 노선’ 전환에 이은 2019년 말 ‘새로운 길’의 선택은 2021년 8차 당대회에서 자력갱생에 바탕한 정비·보강 전략, 새로운 국가경제발전 5개년계획 및 국방력강화 5개년계획 채택으로 이어졌다. 8차 당대회 이후 핵 억제력 강화를 위한 다양화된 신무기 개발 착수와 함께 ‘사회주의 전면적 발전’ 등 중장기적 목표의 사회주의 건설을 위한 대내 정비에 초점을 맞추고 있는 북한의 대남전략은 ‘국가’ 대 ‘국가’ 간 관계, ‘국가성’ 강화에 바탕한 평화적 환경 기반 조성에 주력하고 있다.^{357/}

‘국가성’ 강화의 대남정책 기조는 국방 분야에서 뚜렷하게 관찰된다. 2022년 초부터 북한은 ‘전략국가 지위’ 개념을 재강조하면서 2021년 당대회에서 언급한 국방력 강화 5개년계획에 따른 무기체계 개발을 실행하면서 대외적 지위를 공고화하는 데 방점을 찍고 있다. 전략국가지위란 사실상 핵 보유국 지위에 상응하는 개념으로 2017년 12월 21일 세포위원장 대회 개막사에서 김정은 위원장이 처음 언급하였다.^{358/}

“미국에 실제적인 핵 위협을 가할 수 있는 전략국가로 급부상한 우리 공화국의 실체를 이 세상 그 누구도 부정할 수 없게 됐다.”^{359/}

“시대는 달라지고 조선의 국제적 지위도 달라졌다. 그리고 로동당은 전략국가의 지위와 국력에 상응한 사업계획을 세우고 그 목표를 완강하게 점령해나가고 있다.”^{360/}

357/ 김일기·채재병, “북한의 ‘개정 당규약’과 대남혁명전략 변화 전망,” 『INSS 전략보고』, 제154호 (2021), pp. 10~11; 김일기·이수석, “북한 8차 당대회의 전략 노선 및 대남정책 변화 전망,” pp. 7~8.

358/ 김일기·채재병, 위의 글, pp. 10~11; 김일기·이수석, 위의 글, pp. 7~8.

359/ “조선로동당 위원장 김정은동지께서 조선로동당 제5차 세포위원장대회에서 회사를 하시었다,” 『조선중앙통신』, 2017.12.22.

360/ “위대한 10년 영도의 자욱을 더듬어 - 강대한 전쟁억제력을 가진 전략국가로,”

“강대한 자위적 핵억제력을 가진 전략국가의 지위에 올라서고 세계 정치구도를 전면적으로 변화시켰다.”^{361/}

김정은 정권은 2021년 4월 6차 세포비서대회 결론에서 제기하기 시작한 향후 15년 안팎, 20~30년 기한의 사회주의 강국, 이상국 건설에 대한 중장기 국가발전 로드맵을 바탕으로 ‘사회주의 전면적 발전’의 일종의 균형전략을 구사하는 한편, 그 전제조건으로서 국방력 건설을 강조하였다.

“당중앙은 앞으로의 5년을 나라의 경제를 추켜세우고 인민들의 식의주문제를 해결하는데서 효과적인 5년으로, 강산이 또 한번 변하는 비약의 5년으로 만들자고 합니다.”^{362/}

‘사회주의 전면적 발전’은 2021년 12월 27~31일 당중앙위원회 8기 4차 전원회의를 전후로 제시된 개념으로 군사·정치 대비 경제·문화 영역의 발전, 부문 간, 지역 간 동시적, 균형적 발전을 모색하는 것이 주목적이다.^{363/}

특히 당중앙위원회 8기 4차 전원회의는 사회주의 농촌발전에 대한 새로운 강령을 제시, 농촌과 농업 개변을 위한 10년간 투자 계획을 밝힘으로써 인민대중제일주의 정치의 구현으로서 국가정책을 정당화하였다.

‘사회주의 전면적 발전’의 전제조건으로서 국방력 건설은 2022년에도 지속되고 있다. 2022년 3월 24일 북한은 4년 4개월 만에 대륙

『조선신보』, 2022.2.23.

361/ “우리 국가제일주의시대의 국방력 발전계획,” 『조선신보』, 2022.2.2.

362/ “김정은원수님께서 조선로동당 제6차 세포비서대회에서 결론 《현시기 당세포 강화에서 나서는 중요과업에 대하여》를 하시었다,” 『조선신보』, 2021.4.9.

363/ 임수호, “북한 ‘사회주의 전면 발전론’의 의미와 시사점,” 『INSS 전략보고』, 제 158호 (2022), pp. 3~9.

간탄도미사일(ICBM) 화성-17형을 발사하며 사실상 평화프로세스의 전제조건이던 핵·미사일 실험 대 한미연합군사훈련 모라토리엄에서 벗어났다. 4월 25일 조선인민혁명군 창건 90주년 기념 열병식에서 김정은 위원장은 국가의 근본 이익 침탈 시 핵 사용을 언급하면서 기존의 핵선제불남용과 다른 접근을 보여 주목을 받았다.^{364/}

“어떤 세력이든 우리 국가의 근본이익을 침탈하려 든다면 우리 핵무력은 의외의 자기의 둘째가는 사명을 결단코 결행하지 않을 수 없을 것”^{365/}

최근 핵 억지력, 국방력 강화 노선은 당대회 이후 당중앙지도기관의 조직적 개편, 인적 구성과 무관하지 않다. 8차 당대회에서 새로 구성된 당중앙지도기관 구성원 중 군수부문은 비중 자체는 줄어든 한편(7차 당대회의 70여 명(28%) → 50여 명(20%)) 주요 인물은 거의 직위를 유지하거나 선임되어 노선상 연속성이 보장되었는데 특히 재보선자 80여 명 중 군수 관련 부문이 10여 명으로 가장 많다(리병철, 홍승무, 김정식, 장창하, 리홍섭, 왕창욱, 노광철 등).^{366/} 2022년 4월 열병식에서는 2021년 7월 좌천된 리병철이 10개월 만에 정치국 상무위원이자 비서로 복귀, 정치국 상무위원회는 6인 체제로 재편되고 두 명의 군 출신이 상무위원직(군사부문: 박정천, 군수부문: 리병철)을 맡았다.^{367/}

364/ 이기동, “북한 ‘조선인민혁명군’ 창건 기념 열병식의 특징과 시사점,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』, 제351호 (2022) pp. 1~6; 김보미, “4.25 열병식 이후 북한의 핵 독트린 변화 가능성 진단,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』, 제355호 (2022), pp. 1~7.

365/ “조선인민혁명군창건 90돐경축 열병식에서 하신 경애하는 김정은동지의 연설,” 『로동신문』, 2022.4.26.

366/ 김인태, “북한 노동당 제8차대회 권력 변화와 함의,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』, 제239호 (2021), pp. 3~4.

367/ 이기동, “북한 노동당 제6차 세포비서대회 특징,” 국가안보전략연구원, 『이슈

국방력 강화 5개년계획, 새로운 경제발전 5개년계획 하에 경제 정비·보강 전략, ‘사회주의 전면적 발전’을 추진함에 따라 대남정책상으로는 북한의 전략적 지위 강화의 강조, 국가 대 국가 관계 원칙 주지가 지속될 것으로 보인다.

라. 북한의 통일전략

2012년 김정은이 집권한 이후 북한은 유일지배체제를 유지하고 있는 등 국가의 기본 골격의 변화는 크지 않아 보이지만 분야별로 정책이나 전략의 변화는 지속적으로 이루어져 왔다. 남북정상회담과 북미정상회담을 통하여 대남이나 대외 정책을 근본적으로 전환하려는 시도는 좌절되었음에도 불구하고 대내 정책의 변화는 적지 않았다. 코로나19로 인한 대외 봉쇄정책의 강화나 대북제재로 인하여 적극적인 경제 부흥의 성과는 거두고 있지 못하나 부정적인 대외 환경의 변화에도 불구하고 김정은식 개혁은 지속되고 있다.

하지만 통일전략은 다른 분야에 비하여 표면적으로나 공식적인 변화가 두드러지지 않은 분야라고 할 수 있으며, 실질적인 변화도 부재하다고 하기는 어려울 것이다. 북한의 공식적인 통일방안인 고려연방제는 김일성이 제안한 것으로 이를 전환하는 것은 쉽지 않다.^{368/} 그럼에도 일종의 기표라고 할 수 있는 고려연방제가 유지되고 있음에도 불구하고 실질적인 내용 즉, 기의는 지속적으로 변화해 왔다. 따라서 통일과 관련하여 구체적인 정책의 변화나 공표는 없었다고 하더라도 김정은 시대에 들어 북한의 공식적인 언명을 중심으

브리프』, 제256호 (2021), p. 5.

^{368/} 1960년 8월 15일 김일성이 ‘8.15 해방 15주년 기념 경축대회’에서 처음 제시했고, 1973년 ‘조국통일 5대 방침’에서 ‘고려연방공화국’이란 단일 국호 하의 남북연방제 실시를 주장한 후 1980년 조선로동당 제6차 대회에서 이를 최종 정리한 ‘고려민주연방공화국창립방안’을 제시하며 확립하였다.

로 전략의 변화를 검토하는 것은 대북정책 수립에 도움이 될 수 있을 것이다.

북한의 공식적 통일방안인 고려민주연방공화국 방안은 지속적으로 변화를 하여 왔으나, 오늘날의 국가연합 방안과 유사하다고 볼 수 있다. 1960년의 남북연방제는 ‘자유로운 총선거’가 실현되지 못할 가능성이 높은 현실을 반영해 이에 대한 ‘과도적인 대안’으로 제시되었다. 1960년에 제기한 북한의 최초 연방제의 내용과 특징은 다음과 같이 몇 가지로 정리할 수 있다:

- ① 남북 총선거가 가장 합리적이고 현실적인 평화통일의 방법이라고 인정
- ② 남북연방제는 과도적 대책이며, 당분간 두 정치제도를 인정
- ③ 남북한 정부 당국의 대표들로 일종의 협의조정 기구인 최고민족위원회를 구성
- ④ 특수한 형태의 과도적 중앙정부격인 최고인민위원회의 주요기능은 내정권·외교권·군사권의 영역을 전혀 침해하지 않고 다만 경제·문화 분야 발전의 ‘통일적 조절’에 국한

공식적인 통일방안인 ‘고려민주연방공화국창립방안’은 1980년 10월 10일 조선노동당 제6차 대회에서 중앙위원회 사업 총화 보고를 통해 제시되었으며, 이 통일방안은 ‘국가연합 성격의 연방제’인 것으로 이해할 수 있다. 이는 하나의 통일국가로 창립된 고려민주연방공화국이 존재하면서도 여전히 2사상, 2제도, 2지역 자치정부를 상정하고 있기 때문이다.

이후 북한은 “우리는 고려민주연방창립방안에 대한 민족적합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 연방 중앙정부의 지역자치 정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱

더 높아가는 방향에서 연방제통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의”가 있다는 의사를 표명하였다.^{369/}

1980년대 사회주의권 몰락이라는 세계사적 전환으로 인해 북한은 통일방안을 ‘잠정적 연방제’, ‘낮은 단계 연방제’로 수정하였고, 이 방안은 연방 정부가 지녀야 할 핵심 기능인 외교권·군사권·내정권 등을 지역 자치정부에 부여하였다. 궁극적으로 ‘낮은 단계 연방제’는 연합제 성격을 명확히 하게 되었고, 이에 대해 2000년 남북정상회담에서 남북이 “서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로” 합의하였다.^{370/}

김정은 정권 초기에는 김정일 정권의 통일정책을 계승하겠다는 의지를 보였다. 2012년 새해공동사설에는 “민족의 영원한 태양이신 위대한 수령 김일성동지와 경애하는 김정일동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하여야 한다”라고 명시하고 있다.^{371/} 동시에 북한은 2012년을 「6·15 남북공동선언」의 실천 강령인 「10·4 남북공동선언」 발표의 5돌로 명시하면서 민족자주, 민족우선의 입장에서 민족적 화해와 단합을, 민족자주를 기반으로 하면서 2000년 6·15 정신을 강조하였다.^{372/}

북한은 2014년 7~12월 남과 북의 통일방안에 대한 합의가 존재함을 강조하며 2000년 「6·15 남북공동선언」 2항의 합의를 기초로 연방연합제 방식의 통일방안을 발전시켜갈 것을 주장하였다.^{373/} 연방

369/ 김일성은 1991년 신년사를 통해 ‘잠정적 연방제’를 언급하면서 2개로 나뉜 지역자치 정부에 더 많은 권능을 부여하고 실질적이고 내적으로도 통합이 가능한 수준으로까지 자체적으로 경제, 사회 수준을 발전시킬 수 있다는 점에서 단계적이고 잠정적인 제안으로 이해할 수 있다. 「신년사」, 『로동신문』, 1991.1.1.

370/ 「6·15 남북공동선언」 (2000.6.15.), <<https://www.archives.go.kr/theme/next/unikorea/six/six04.do>> (검색일: 2022.10.2.).

371/ “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자.” 『조선중앙통신』, 2012.1.1.

372/ “그이께서 마련해주신 6.15통일렬차는 오늘도 기적소리 높이 울리며 더 힘차게 앞으로, 앞으로 내달리고 있다.” 『로동신문』, 2012.1.3.

연합제는 김일성의 조국통일 문건 마지막 서명일(1994.7.7.) 20주년인 2014년 7월 7일 「조선민주주의인민공화국 정부 성명」 3항을 통해 공개되었다.^{374/}

고려민주연방공화국창립방안은 “연방국가형성의 원칙과 방도, 연방국가의 성격과 기능, 통일정부와 지역정부의 임무와 그 호상관계 등 통일국가창립과 관련한 문제들”을 전면적으로 밝혔다고 강조했다.^{375/} 성명에서는 고려민주연방공화국창립방안을 “통일국가의 전모와 그 실현방도를 밝혀준 설계도”, “연방국가의 조직과 구성원칙, 권한분배와 임무, 대외적 지위 등을 북과 남의 공통된 지향과 요구에 맞게 규정”한다고 언급하였다.^{376/}

분단 70돌이라고 하는 2015년 신년사에서는 상호인정을 강조하는 내용이 있다는 점에서 실용성을 중시하면서 남북한 공존으로 강조점이 변한 것으로 볼 수 있다.

“인민대중 중심의 우리 식 사회주의 제도가 가장 우월하지만 결코 그것을 남조선에 강요하지 않으며 강요한 적도 없습니다. 남조선 당국은 북남 사이 불신과 갈등을 부추기는 제도통일을 추구하지 말아야 하며… 북과 남은 이미 합의한대로 조국통일 문제를 사상과 제도를 초월하여 민족공동의 이익에 맞게 풀어나가야 합니다… 북과 남은 더 이상 무의미한 언쟁과 별치않은 문제로 시간과 정력을 헛되이 하지 말아야 하며 북남관계의 역사를 새롭게 써 나가야 합니다.”^{377/}

373/ 오경섭·이경화, 『김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 138.

374/ “조선민주주의인민공화국 정부 성명,” 『조선중앙통신』, 2014.7.7.

375/ “고려민주연방제창립방안을 실현하기 위한 투쟁에 온 민족이 떨쳐나서자,” 『로동신문』, 2014.10.11.

376/ 위의 글.

377/ “신년사,” 『로동신문』, 2015.1.1.

1980년 제6차 당대회에서 ‘고려민주연방공화국창립방안’을 발표하였고, 2014년 ‘연방연합제’를 언급한 상황이기도 하지만 2016년 제7차 당대회에서 새로운 통일방안의 제시 가능성을 전망하기도 하였으나 김정은 위원장은 제7차 당대회를 통해 자신만의 새로운 통일방안을 제시하지 않았다.

김정은 위원장은 사업총화보고를 통해 통일방안으로 ‘연방제’를 제시하였는데, “북과 남은 상대방에 존재하는 서로의 사상과 제도를 인정하고 용납하는 기초우(위)에서 온 민족의 지향과 요구에 맞게 연방국가를 창립하는 길”을 주장하였다. 또한 “북과 남은 역사적인 6.15 공동선언에서 우리의 낮은 단계의 연방제 안과 남측의 연합제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 그 방향에서 통일을 지향해나가기로 합의”하였다고 강조하였다. 더 나아가 “조국통일 3대원칙과 6.15 공동선언, 10.4 선언은 남북관계 발전과 조국통일문제를 해결하는데서 일관하게 틀어쥐고 나가야 할 민족공동의 대강”이라고 언급하였다.^{378/}

기본적으로 김정은 정권에서는 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」과 「9월 평양공동선언」이 「6·15 남북공동선언」과 「10·4 남북공동선언」을 계승한 평화번영정책이고, 「6·15 남북공동선언」과 「10·4 남북공동선언」은 선대 수령의 유훈이고, 조국통일 3대원칙에는 평화번영의 내용들이 포함되어 있다고 주장하고 있는 것이다.^{379/}

하지만 2016년 7차 당대회 사업총화보고에서 김정은 위원장은 평화, 비평화적 방법에 의한 통일방안이 있을 수 있다고 제시하며 핵

378/ “조선로동당 제 7 차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

379/ “민족의 자주와 대단결을 위한 조국통일촉진대회 북, 남, 해외 공동결의문,” 『로동신문』, 2018.8.14.

무력 강화의 전략적 방침에 연계되는 통일방안에 대한 적극성, 공세성을 드러낸 것은 주목할 부분이다. 김정은 위원장은 7차 당대회에서 “제국주의의 핵위협과 전횡이 계속되는 한 핵무력건설을 병진시킬데 대한 전략적 노선을 항구적으로 틀어쥐고 자위적인 핵무력을 질량적으로 더욱 강화해나갈 것”을 강조하면서 “나라의 통일을 이룩하는 데는 평화적 방법과 비평화적 방법이 있을 수 있다”고 언급하였다.^{380/}

2018년 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」은 제목에 ‘통일’을 첫 명시한 남북 정상 간 합의로, 민족자주의 원칙 확인(1조 1항), 남북 사이에 종전선언, 정전협정의 평화협정 전환, 평화체제 구축을 위한 3자 또는 4자회담 개최 추진(3조 3항), 남북의 완전한 비핵화와 핵 없는 한반도 실현이라는 공동 목표에 대한 확인(3조 4항) 등 합의에 의한 평화적 방법의 통일을 위한 조건들을 포괄하고 있다.^{381/} 2018년 평화프로세스 진전 및 남북관계 발전을 바탕으로 2019년 신년사에서 김정은 위원장은 ‘전민족의 합의에 기초한 평화적 통일방안’을 제기하였다.

“북과 남은 통일에 대한 온 민족의 관심과 열망이 전례없이 높아지고 있는 오늘의 좋은 분위기를 놓치지 말고 전민족적 합의에 기초한 평화적인 통일방안을 적극 모색해야 하며 그 실현을 위해 진지한 노력을 기울여 나가야 할 것입니다.”^{382/}

380/ “조선로동당 제 7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

381/ 구갑우, “평창 임시 평화 체제에서 판문점 선언으로: 북한의 개혁·개방 선언과 제3차 남북정상회담, ‘연합적 평화’의 길,” 『동향과 전망』, 제103호 (2018), pp. 42~54.

382/ “신년사,” 『로동신문』, 2019.1.1.

2019년 하노이 정상회담 이후에는 남한에 대한 비판이나 원론적인 논의로 회귀하고 있으나 평화와 번영은 지속적으로 언급하고 있다는 점은 주목할 지점이다.

“보고는 지금 현시점에서 남조선당국에 이전처럼 일방적으로 선의를 보여줄 필요가 없으며 우리의 정당한 요구에 화답하는만큼, 북남합의들을 리행하기 위하여 움직이는것만큼 상대해주어야 한다고 강조 ... 보고는 남조선당국의 태도여하에 따라 얼마든지 가까운 시일안에 북남관계가 다시 3년전 봄날과 같이 온 겨레의 념원 대로 평화와 번영의 새 출발점으로 돌아갈 수도 있을것이라고 분석하였다.”^{383/}

또한 2019년 이후 미국이나 남한 정부에 대한 비판이 강화되고 있는 것에 비하여 과거와 같이 우리민족끼리나 자주를 강조하고 있지 않다는 점도 특징적이다. 2019년 이후 전 사회적으로 강화된 ‘우리국가제일주의’, ‘인민대중제일주의’ 담론은 ‘두 개의 한국’에 대한 북한식 인정으로 해석되기도 한다. 김정은 정권 들어서서 ‘사회주의 강성대국 건설’이나 ‘김정일 애국주의’ 등 국가주의를 전면에 내세우면서 민족은 상대적으로 약화되고 있다. 2019년 이후 통일 문제에 대해서 장기적 차원에서 유연화, 연성화된 접근을 취하면서 실질적인 차원의 남북관계에 중점을 두는 것으로 분석된다.^{384/}

2021년 8차 당대회 당규약 개정에 반영된 ‘남조선혁명’을 포괄하는 전국혁명론, 혹은 과도기에 대한 이데올로기적 규정의 변화는 김정은

383/ “우리 식 사회주의건설을 새 승리에도 인도하는 위대한 투쟁강령, 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은 동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

384/ 김정일 애국주의는 2012년부터 제시되었음. 김보민, “북한 민족제일주의 담론의 변화: 조선민족제일주의에서 우리국가제일주의로,” 『현대북한연구』, 제24권 1호 (2021), pp. 140~172.

정권의 통일전략의 변화 가능성을 보여주고 있다. 개정 당규약은 또한 남조선혁명론과 관련 ‘민족해방민주주의혁명’ 용어를 삭제하고 전조선 애국적 민주역량과의 통일전선과 함께 ‘해외동포들을 애국 애족 기치아래 조국통일의 길에 나서도록’ 한다는 규정을 새롭게 포함시켰다. 특히 조국통일 과업 서술에서 기존의 ‘자주·평화통일·민족대단결’의 3대 원칙 대신 ‘민족자주의 기치’, ‘민족대단결의 기치’와 ‘평화통일’을 분리하고, 민족의 공동번영을 이룩하기 위한 투쟁 단계를 세분화, 유연화하였다. ‘조국의 평화통일을 앞당기고 민족의 공동번영을 이룩하기 위하여 투쟁한다’는 구절에서, 사실상 ‘조국의 평화통일을 앞당기’는 이전 단계로, ‘민족의 공동번영을 이룩하기 위하여 투쟁’ 단계를 새로 설정하는 것으로 해석이 가능하다.

개정 당규약은 전국적 범위의 혁명론과 관련해 기존의 연방제 접근을 두 단계로 나눠 낮은 단계의 연방제, 조국의 평화적 통일 단계 이전의 민족공영 단계를 설정한 것으로 볼 수 있다. 이러한 변화는 2000년 「6·15 남북공동선언」의 2항에 제시된 남한의 연합제안과 북한의 낮은 단계 연방제 사이에 공통성을 인정했다는 남북 간 기존 합의를 당규약에 반영한 것으로 해석할 수 있다.

반면 2021년 개정 당규약의 조국통일 과업 부분을 비평화적 방법에 의한 통일 방식에 대한 제시로 보는 견해도 존재한다.^{385/} 8차 당대회 당시 노동신문 보도가 당면과업 수정·보충 관련 ‘조국통일을 위한 투쟁과업부분에 강력한 국방력으로 근원적인 군사적 위협들을 제압하여 조선반도의 안정과 평화적 환경을 수호한다는 데 대하여 명백히 밝히었다’는 설명에 주목해, 조국통일강령에 비평화적 방법에 의한 통일에 대한 의사를 천명했다고 해석하는 것이다.

385/ 한호석, “민족의 운명을 좌우할 8차 당대회 결정,” 『사람일보』, 2021.1.18., <<http://www.saramilbo.com/20270>> (검색일: 2022.8.7.).

이는 ‘국가성’을 강조하는 김정은 정권의 통치담론과 정치이념 하의 통일전략에 있어서도 국가단위, 지역정부 경계를 존중하고 독자적 생존을 지키는 한에서 공존을 지향하는 일종의 ‘국가연합’ 성격에 가까운 방식이 부상한다고 해석할 수도 있다. 2021년 개정 당규약의 “민족자주의 기치, 민족대단결의 기치를 높이 들고 조국의 평화통일을 앞당기고 민족의 공동번영을 이룩하기 위하여 투쟁한다” 구절을 조국의 평화통일 단계 이전에 민족의 공동번영 단계를 설정하는 시도로 본다면 기존의 연방제 통일방안에 대한 북한의 이해, 접근이 더 세분화, 유연화되었다는 것이다. 동시에, 국가적 경계, 정체성을 확고히 지키는 문제, ‘자주성’을 지키는 문제가 갖는 우선순위 및 중요성을 고려하면 이러한 ‘국가성’의 침해, 왜곡에 대한 강력한 반작용 및 군사적 위협을 무릅쓰는 방식에 대한 합리화도 고려할 수 있을 것이다.^{386/}

2. 유형 분류의 적용을 통해서 본 북한발 리스크의 특징

가. 지정학 리스크

2008년 미국발 금융 위기 때부터 본격화된 미중 간 전략적 경쟁의 격화는 러시아-우크라이나 전쟁의 영향과 더불어 한반도 지정학적 리스크를 점증시키는 데 결정적인 역할을 하고 있다. 미중 전략적 경쟁과 관련한 지정학적 리스크는 국제질서-서태평양-동북아시아-한반도를 상호 연계된 지정학적 고리로 이해하는 사고를 요구하며 본질적으로는 지정학적 이익의 확대를 의미한다. 다만 본 절에서는

^{386/} 김일기·이수석, “북한 8차 당대회의 전략노선 및 대남정책 변화 전망,” p. 8; 이기동, “북한 ‘조선인민혁명군’ 창건 기념 열병식의 특징과 시사점,” pp. 1~6.

미중 전략경쟁 하에서 한국의 복합대응 대북전략이라는 주제에 맞게 한반도의 지정학적 리스크에 대한 부분만을 다루기로 한다. 현재와 향후 예상되는 한반도 리스크와 관련된 어젠다는 크게 ▲한미일 대 북중러의 대립으로 설명할 수 있는 진영화 움직임, ▲북핵 문제, ▲한미동맹의 문제로 나뉘 볼 수 있다.

미중 전략경쟁으로 인해 1950~60년대 형성, 발전되었던 한미일 대 북중러 간 진영화 움직임은 한반도 내 대립구조를 형성시키며 부활의 움직임을 보이고 있다. 다시 말해 이러한 소위 ‘21세기 진영화’ 움직임은 민주주의 대 사회주의(권위주의) 간 이념, 국가체제의 정당성뿐만 아니라 경제, 안보, 국제규범의 대립과 갈등으로 확대되고 있는 추세에 있다. 이러한 대립 구조 안에서 남북은 동북아의 외교 안보의 상위 구조인 미중관계의 영향에서 자유로울 수 없다. 남한은 한미일, 북한은 북중러라는 포괄적 안보협력 구조에 집중하며 자신들의 외교안보 대응 측면에서 교착 혹은 대립을 이어갈 수밖에 없는 상황에 놓여있다. 남북관계가 장기적으로 교착상태에 빠져 있는 것도 이러한 지정학적 현실을 반영하고 있다.

북한은 김정은 체제 출범 이후, 핵·미사일 실험으로 인해 경색되었던 북중관계를 2018년과 2019년의 남북·북미 정상회담과 보조를 맞추어 다섯 차례의 정상회담을 거치며 회복시켰다. 북한의 대남·대미 견제 목표와 중국의 한반도 문제에서 주도적 역할 확보 목표가 조응한 결과였다. 북한은 미국과의 협상에서 안보적·경제적 이득을 얻어내지 못하더라도, 중국으로부터 대미 안보적·경제적 안전판을 제공받는 대안을 선택한 결과였다.^{387/}

이러한 움직임에 대응하여 정권 교체 이후 최단 시일 내 개최된

^{387/} 이성현, “김정은-시진핑 다섯차례 정상회담 복기(復棋)를 통해 본 당대 북중관계 특징과 한반도 지정학 함의,” 『세종정책브리프』, 2020-05호 (2020), pp. 3~18.

2022년 5월 한미정상회담에서 윤석열 대통령과 바이든 대통령은 북한의 탄도미사일 시험 발사 규탄, 가장 빠른 시일 내 고위급 확장억제 전략협의체(EDSCG) 재가동, 한반도와 그 주변에서의 연합 연습 및 훈련 범위와 규모 확대를 위한 협의 개시, 필요시 미군 전략자산의 전개와 억제력 강화를 위한 추가적 조치 식별 등의 공약을 확인했다.^{388/} 한미정상회담에서 발표된 공동성명에서는 북핵 문제에 대한 한미동맹의 행동계획이 명시되기는 했으나, 공동성명에는 사실상 중국의 핵심 이익을 겨냥한 것으로 풀이될 수 있는 내용 또한 담고 있어 향후 한미일 대 북중러 간 진영화는 더욱 명확해질 것으로 전망된다.^{389/}

다음으로 김정은 정권은 고유의 지정학적 인식을 바탕으로 미중 전략적 경쟁을 핵·미사일 능력 고도화의 기회로 활용하고 있는 것으로 보인다. 김정은 위원장은 기본적으로 “자신들을 둘러싼 정세가 복잡한 것은 자신들이 큰 나라들 사이에 둘러싸여 있거나 그들 속에서 끼여 있어서가 아니라 자신들이 대국을 움직일 수 있는 전략적 요충지에 위치해 있기 때문”이라는 인식을 가지고 있다. 김정은 위원장이 말하는 전략적 요충지는 한반도가 역으로 주변 강대국들의 이익을 조율하고 자신들의 이익을 극대화시킬 수 있는 중요한 지점이라는 것, 더 나아가 한반도가 대국을 소위 통제, 활용할 수 있는 지정학적 가치를 의미한다.^{390/}

388/ 「한미 정상 공동성명」 (2022.5.21.).

389/ 「한미 정상 공동성명」에서 중국의 핵심 이익 문제와 연계될 수 있는 내용으로는 ▲남중국해 및 여타 바다에서 평화와 안정, 합법적이고 방해받지 않는 상업을 유지하고, 항행·상공비행의 자유, ▲대만해협에서의 평화와 안정 유지, ▲인도-태평양 지역의 인권 상황에 대한 상호 우려 확인, ▲퀴드에 대한 우리 정부의 조건부 참여에 대한 바이든 대통령의 환영, ▲‘인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)’ 참여 공식화, ▲공동의 경제적 도전에 대한 효과적 대응에 있어 한미일 3국 협력 등이 있다.

390/ 지봉철·리성길·리희순, 『경애하는 김정은원수님 혁명활동교수참고서-고급중학교』 (평양: 교육도서출판사, 2014), pp. 10~11.

문제는 북한이 핵·미사일 능력 고도화에 대한 지속을 이러한 지정학적 특징을 가장 잘 활용할 수 있는 방법으로 보고 있다는 사실이다.^{391/} 북한은 미중 전략경쟁 상황에서 한미일이 군사적 공조를 강화해 동아시아에서 패권을 유지하려 하며, 북한 체제를 붕괴시키려 하므로 이에 부득이 핵 무력을 포함한 국방력 강화를 통해 대응할 수밖에 없음을 지속적으로 강조하고 있다. 그러므로 북한은 미중 전략경쟁이 심화될수록 강대국 정치를 역이용해 그들의 지정학적 가치를 확대하기 위한 방편으로 핵과 미사일 고도화를 지속할 것으로 예상되며, 이와 관련된 한반도 리스크도 점증할 것으로 보인다.

마지막으로 한미동맹의 문제이다. 미중 전략경쟁은 한미동맹에도 큰 영향을 미치고 있다. 미중 경쟁이 심화되면 미국의 세계전략의 변화로 인해 한미동맹에 대한 역할 확대에 대한 요구도 높아질 수밖에 없으며, 본질적으로 동맹의 역할을 한반도라는 제한된 지정학적 공간에 묶어둘 것인지에 대한 문제가 자연스럽게 대두될 가능성이 높다.^{392/}

미중 전략경쟁과 관련된 한미동맹의 문제는 전시작전권 전환과 유엔사 문제와도 분리해 생각할 수 없다. 전시작전권 문제는 미국이 아시아에 대한 재균형 정책과 한미 간 지정학적 가치의 인식의 척도와 대응으로 보는 것이 현실적이다. 또한 주한미군 4성 장군이 한미연합사, 유엔사, 주한미군 모두를 지휘하고 있고, 미군이 유엔사를 통해 16개국의 전력제공국과 다양한 의제로 협력할 수 있기 때문에

391/ “국방발전전략회의에서 하신 김정은동지의 기념연설,” 『로동신문』, 2021.10.11., p. 3; “우리식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9., p. 3.

392/ 반길주, “회피-수용-주도 진화전략: 미중 전략적 경쟁시대 한국의 지정학적 도전과제와 중견국 맞춤형 외교안보전략,” 『21세기정치학회보』, 제31집 2호 (2021), p. 33.

미국에게는 대중국 견제를 위한 중요한 외교안보적 자산이 아닐 수 없다. 한미동맹의 문제는 북한 핵·미사일 고도화에 대응하기 위한 목적 외로 확대되면 중국으로 하여금 자국에 대한 위협으로 인식할 가능성이 높다. 그러므로 한미동맹은 구시대의 유물이라고 주장하는 중국과의 협력이 어려워질 가능성이 농후하다.^{393/}

나. 경제안보 리스크

조지 부시(George H. Bush) 및 윌리엄 클린턴(William J. Clinton) 대통령 시절 미국 정부는 국가 안보에서 경제의 역할에 특별히 주목하며, 1999년 12월에 발간된 “신세기 국가안보전략(A National Security Strategy for a New Century)” 첫 페이지에 경제 복지(economic well-being)를 중요한 국가이익(vital national interests)으로 규정하였다. 이것은 미국 정부가 경제적 목표를 달성하기 위해 군사력을 기꺼이 사용할 수 있다는 것을 암시하는 것이었으며, 경제안보가 군사안보에 이어 국가안보에 매우 중요한 분야로 인식되기 시작했음을 의미했다.^{394/} 이 시기부터 경제안보 이슈는 국민 복지 및 국가 번영을 위해 필사적으로 확보해야 하는 안전판으로 인식되기 시작했다.

북한발 전통안보 리스크는 지정학적, 군사안보 분야와 관련된 경제안보 리스크, 즉 ‘코리아 디스카운트(Korea Discount)’^{395/}로 설명된다. 코리아 디스카운트는 본질적으로 ‘북한의 안보 위협과 남북관

393/ 위의 글, p. 34.

394/ Donald Losman, “Economic Security: A National Security Folly?” *Policy Analysis*, no. 409 (2001), p. 2.

395/ 한국 기업 주가가 비슷한 수준의 다른 나라 기업 주가에 비해 낮게 형성되어 있는 현상 및 우리 경제에 치명적인 영향을 줄 수 있는 외환의 대거 유출까지 포함된 개념이다.

계'의 문제이다. 일각에서는 코리아 디스카운트에서 남북관계의 영향은 제한적이라고 주장하지만, 구조적으로 남북관계가 복원, 정상화되지 않는 한 코리아 디스카운트는 이 틀 안에서 자유로울 수 없다. 예를 들어, 지난 2020년 6월 16일 북한이 일방적으로 남북공동연락사무소를 폭파했을 당시 우리 정부는 금융시장 및 외환시장에 대한 영향이 제한적이었다고 평가했다.^{396/} 그러나 이는 누적된 대북 리스크에 대한 학습효과였다는 것이 일반적인 평가였다.

코리아 디스카운트에서 북한의 안보 위협과 남북관계가 중요한 이유는 국제 신용평가 기관들은 북한으로부터의 잠재적 안보 위협의 가능성을 우리 경제 평가에 대한 중요한 기준으로 항상 고려하고 있기 때문이다.^{397/} 물론 미중 전략경쟁 하에서 북한발 안보 위협은 그들의 한미 정부에 대한 대응 차원이라는 측면도 존재하지만, 우리의 국가 신용등급은 북한 리스크로 인해 우리 경제 기반이 훼손되지 않은 상황을 전제로 평가되고 있다는 것을 간과해서는 안 된다.

2019년 2월 제2차 북미 하노이 정상회담 이후 북한의 위협 패턴은 근본적으로 변화되고 있는 것으로 보인다. 특히 미중 전략경쟁이 심화되고 있는 2022년 현재 북한은 핵 무력 강화뿐만 아니라 핵 선제 사용 가능성까지 암시하고 있다. 북한은 2022년 1월 19일 당중앙위원회 제8기 제6차 정치국 회의를 개최하고 사실상 핵과 대륙간탄도미사일에 대한 모라토리엄 해제 가능성을 시사했다. 이어 김정은 위원장은 3월 24일 신형대륙간탄도미사일 시험 발사에 대한 명령을 하달함으로써 이를 파기시켰다. 설상가상으로 4월 25일 조선혁명군

396/ “한은·정부 北연락사무소 폭파의 한국물 영향 제한적,” 『연합뉴스』, 2020.6.17., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200617042300002>> (검색일: 2022.5.23.).

397/ 무디스(Moody's), 피치(Fitch Ratings), 에스앤피(S&P) 등 세계 3대 국제 신용평가사들은 북한 관련 안보 리스크를 우리의 경제·재정·대외 부문에 부정적 영향을 줄 수 있는 요인으로 지목해왔다.

창건 90주년 경축 열병식에서 김정은 위원장은 핵 무력 지속 강화책을 제시하고 선제적 사용 가능성에 대해서 언급함으로써 한미 당국을 적으로 규정하고 이들과의 정면승부를 대비하고 있음을 공공연하게 밝혔다.^{398/} 북한의 이러한 대응은 코리아 디스카운트 문제가 미중 전략경쟁 하에서 복잡해질 수밖에 없음을 보여준다.

코리아 디스카운트 문제 역시 미중 전략경쟁 하에서 한반도에 국한되지 않고 동북아 지역으로 확대·재생산되는 양상을 보이고 있다. 그 대표적인 사례는 북한의 안보 위협에 대응하기 위해 도입된 사드로 인해 한중 간 긴장관계 형성과 그로 인한 경제적 피해이다. 사드 배치 이후 중국은 자국 경제에 가장 영향이 작은 문화·관광 부문에서부터 경제 보복을 시작하여 점차 그 분야 및 규모를 확대해 나갔다. 우리 정부가 사드 배치를 발표한 2016년 7월 8일 이후 약 6개월간 화장품, 면세, 레저 등 중국의 경제적 보복 조치로 인한 피해 예상 업종의 시가총액은 27조 4,968억 원 상당이었다. 우리 정부는 중국과 2017년 10·31 합의를 통해 모든 분야의 교류를 정상화하기로 합의하였으나,^{399/} 현재 완전한 해결이 아닌 단계적 처리 과정에 있기 때문에 미중 갈등 영역이 확대되어 한국이 연루될 때마다 한중 양국 간 현안문제로 비화될 가능성이 있다.

설상가상으로 국제사회의 대북경제제재 강화책의 일환인 세컨더리 보이콧(secondary boycott)은 우리 정부에게는 남북경협을 강제 보이콧, 북한에게는 국제금융계에서의 퇴출을 의미한다. 북한의 안보 위협으로부터 시작된 코리아 디스카운트는 차이나 리스크와 세

398/ 김상범, “당 중앙위원회 제8기 제5차 전원회의 평가,” 『IFES Brief』, 2022-14 (2022), p. 5.

399/ “코리아 디스카운트로 부상한 ‘중국 리스크’... 시총 27조 증발,” 『한국경제』, 2017.3.5., <<https://www.hankyung.com/politics/article/2017030552361>> (검색일: 2022.5.23.).

컨더리 보이콧과 결합되고 있는 양상을 보이고 있다. 이는 우리로 하여금 대북 복합대응전략의 구상과 추진을 요구하고 있다. 이에 대해서 우리 정부가 찾은 근본적 해결 방안이 북한의 비핵화임을 보면 경제안보 리스크 또한 지정학적 리스크, 북핵 리스크와 복합된 형태로 나타나고 있음을 보여준다. 만약 북한의 추가 핵 실험이 실시된다면 미국 등 개별국가의 대북제재와 유엔 등 국제사회의 제재가 더욱 강화되었을 때 우리가 직면하게 될 경제안보 리스크는 어떤 것들이 있을까? 본 연구에서는 이러한 가능성까지 포함해 경제안보 리스크를 더욱 포괄적, 적극적으로 해석해 대응할 필요성을 제기한다.

다. 국제규범 리스크

미중 전략적 경쟁은 민주주의와 사회주의(민족주의)라는 국가·사회의 운영시스템과 그 가치에 대한 경쟁이라는 성격을 가지고 있다. 이러한 가치는 국제제도 원칙과 투명성이라는 국제규범과 결부되어 미중 양국의 핵심 이익이 대립하는 지점이 되고 있다. 일반적으로 경제적 상호 의존이 심화될수록 점차 국제적 행동 기준과 규범은 지켜질 수밖에 없는 경향성을 보이게 된다. 그러나 미중 전략적 경쟁은 중국이 주장하는 주권과 미국이 주장하는 국제규범 및 질서가 대립하는 구조를 통해 심화되고 있어 합의점을 찾기 어려운 구조를 형성하고 있다.

이러한 국제규범 리스크를 한반도 상황에 적용하면 크게 ▲북한의 인권·인도주의적 문제, ▲핵확산금지조약(Nuclear Non-Proliferation Treaty: NPT) 이 두 가지 어젠다로 나뉘어서 살펴볼 수 있다. 북한의 인권·인도주의적 문제는 국제인권규약에 명시되어 있는 인간의 존엄성, 즉 자유권과 생존권의 문제이다. 우리 정부는 민주주의와 인권이라는 가치에 기반한 대북정책을 추진해 오고 있으며, 대한민국

국회는 우리 사회의 핵심 가치와 국제인권법에 근거하여 지난 10년간의 진통 끝에 2016년 3월 「북한인권법」을 제정한 바 있다.

중요한 것은 북한은 자신의 인권·인도주의적 문제를 체제 존엄과 주권의 문제로 인식해 강경하게 대응해 오고 있다는 점이다. 이는 국제사회도 이 문제의 최고 책임자로 북한의 최고지도자를 공식적으로 지목해 처벌을 요구하고 있는 것을 통해서도 알 수 있다. 2014년 유엔 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry: COI)는 북한 인권 상황의 책임을 물어 국제형사재판소에서 북한의 최고책임자 처벌을 요구하였다. 이것은 국제사회가 인권 문제와 관련해 북한 최고지도자의 처벌을 요구한 최초의 사례로 김정은 위원장과 당·정·군 고위 엘리트들이 국제사회로부터 형사처벌의 대상이 될 수 있음을 보여주었다. 이에 대해 북한은 최고 존엄에 대한 모욕이며, 자신들의 체제를 고립, 압살시키려는 국제적 모략이라고 주장하며 극렬히 반발하였다.

북한의 인권·인도적 상황은 정치·도덕적 차원을 넘어서 그들이 자주권과 최고지도자의 존엄의 문제로 인식해 군사적 도발로 대응하고 있다는 점에서 우리는 복합대응전략을 고민할 수밖에 없는 상황에 놓여 있다. 대표적 사례는 유엔의 북한인권결의안에 대한 우리 정부의 대응이다.^{400/} 북한인권결의안은 2003년 유엔 인권이사회의 전신인 인권위원회에서 처음 채택됐으며, 2005년 이후부터는 유엔 총회 차원의 대응 문제로 격상되어 매년 채택되고 있다. 유엔 북한인권결의안 채택과 관련해, 우리 역대 정부는 2003년부터 2005년까지는 당시 남북관계 상황을 고려해 불참하거나 기권했다. 우리 정부는 북한의 제1차 핵 실험 이후인 2006년 제61차 유엔총회에서 북

400/ 이하 유엔 인권위원회 및 인권이사회, 유엔총회에 상정된 북한인권결의안에 대한 우리 정부의 입장 현황은 국가인권위원회, 『유엔 북한인권결의안(2003~2020)』 (서울: 국가인권위원회 인권정책과, 2021)과 국내 언론 보도를 참조.

한인권결의안 표결에 처음으로 찬성했으나, 남북정상회담이 개최된 2007년 제62차 유엔총회에서는 기권했다. 이후 우리 정부는 6자회담이 사실상 결렬된 2008년 제63차 유엔총회부터 2018년 제37차 유엔 인권이사회와 제73차 유엔총회까지 상정된 모든 대북 인권결의안에 공동제안국으로 참가했다.

그러나 우리 정부는 2019년부터 2022년까지 결의안 공동제안국에 참여하지 않은 채 결의안 컨센서스 채택에는 동참했는데, 이는 당시 남북·북미 대화를 통한 한반도 비핵·평화 분위기 조성 상황을 고려한 조치였다. 우리 정부의 북한인권결의안에 대한 대응은 남북관계의 특수성과는 별개로, 민주주의와 인권이라는 국제사회의 규범적 측면에서 국제사회의 비판을 받을 소지가 있는 것 또한 사실이다.^{401/}

2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 우방국·국제기구 공조를 통한 국제사회의 단합된 대북정책의 일환으로 북한 인권·인도적 상황 개선을 위해 이 문제에 적극 관여할 것으로 보인다.^{402/} 이에 2022년 한미정상회담 공동성명에 북한 인권에 대한 ‘심각한 우려’ 표명은 주목할 만하다.^{403/} 미국 바이든 행정부는 2021년 제46차 유엔 인권이사회에서 북한인권결의안 제안국으로 3년 만에 다시 합류하면서 북한 인권·인도주의적 문제와 관련해 원칙적 입장으로 복귀했음을 알렸다. 앞으로 북한의 선제적이고 전향적인 입장 변화가 없는 한, 우리 정부도 2023년부터 대북 인권결의안 공동제안국으로 참여할 것으로 보이며, 이에 대해 북한의 공세적 대응이 예상된다.

국제규범 리스크는 남북관계 및 국내적 차원에서 국내 민간단체

401/ “퀀타나 마지막 보고서 “북한 인권 지난 6년간 더 악화...정부 정책 실패,” VOA, 2022.3.18., <<https://www.voakorea.com/a/6490010.html>> (검색일: 2022.5.22.).

402/ 제20대 대통령직인수위원회, 「윤석열정부 110대 국정과제」 (2022.5.).

403/ 「한미 정상 공동성명」 (2022.5.21.).

의 대북전단 살포 사건을 통해서도 나타난다. 대표적 사례로 2020년 6월 국내 민간단체가 살포한 대북전단에 대해 북한은 ‘최고존엄 모독’이자, 사실상 우리 정부가 방조한 결과라며 격렬히 비난하였다. 이에 북한은 남북통신연락선을 차단하고 개성 남북공동연락사무소를 폭파했으며, 군사적 행동을 예고하는 등 한반도 내 위협 수위를 높였다. 당시 북한의 반응은 2019년 하노이 북미정상회담에서 목표 달성 실패 이후 누적되어 온 우리에게 대한 불만과 불신을 표출할 명분과 기회를 찾던 차에 대북전단 문제가 걸려든 것으로 이해 가능하다. 그러나 대북전단의 문제는 북한 인민의 자유권을 보장하기 위한 정보 유입이라는 대의적 명분에 비해 우리 정부가 부담해야 할 정치적, 사회적, 군사적 부담이 큰 것도 사실이다. 예를 들어, 북한은 2014년 10월 대북전단을 향해 고사포 공격을 감행한 바 있으며, 또한 자신들의 코로나19의 문제를 남한에서 유입된 물건에 의해 촉발된 사건으로 규정하고 있다. 2022년 8월 18일 접경지역 주민·사회단체가 대북전단을 살포한 단체 대표를 고발하는 일까지 발생하였다. 이는 대북전단의 문제가 우리와 국제사회 그리고 북한 간 심각한 괴리가 있음을 잘 보여주는 사례들이다. 이러한 문제를 사전에 예방하기 위해 우리 정부는 2020년 12월 29일 군사분계선 일대에서 전단살포 행위를 금지하는 내용을 핵심으로 하는 「남북관계발전법」을 개정한 바 있다.

이와 더불어 북한의 비핵화와 관련된 핵확산방지조약 체계 또한 중요하다. 비핵화는 세계 평화에 기반한 국제적 안보 질서 형성과 발전에 매우 중요한 국제적 규범이다. 이러한 제도적, 도덕적 규범이 적용되지 않고 있는 것이 바로 핵·미사일 고도화를 위한 북한의 노력이다. 이 문제 또한 주권과 국제규범 간의 대립의 성격을 가지고 있다. 그러나 우리는 우리의 가치관과 정체성에 기반을 둔 원칙

을 확고히 유지, 발전시킬 필요가 있다.

현재 국제사회는 북한의 제7차 핵 실험이 임박해 있다고 판단하고 있으며, 강행 시 역대 최강의 제재와 군사적 압박으로 대응할 것임을 여러 차례 경고하고 있다. 특히 국제규범 리스크는 다른 리스크들보다 우리 정부에게 대북 복합대응전략의 중요한 기초와 원칙을 요구하고 있다. 미중 전략적 경쟁이 중국의 주권과 미국의 보편적 국제규범의 대립이라는 측면에서 봤을 때 남북 간 대립의 지점과 유사한 측면이 있다. 그러므로 국제규범 리스크는 향후 한미일 대 북중러 간 진영 대립과 함께 더욱 확대될 가능성이 높은 것이 현실이다.

라. 북핵 리스크

2018년 초부터 1년여 동안 지속된 ‘한반도 평화의 봄’ 국면에서 김정은 위원장은 남측 특사단과 만나 군사위협 해소와 체제 안전 보장을 조건부로 비핵화에 대한 의지를 밝힌 바 있다. 이것은 북한의 최고지도자가 비핵화를 위한 구체적인 조건을 최초로 제시했다는 점에서 북한의 비핵화 의지를 엿볼 수 있는 대목으로 평가할 수 있다.^{404/} 한국과 미국의 정상들도 이에 호응하여 ‘한반도의 완전한 비핵화’라는 표현이 담긴 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」과 「싱가포르 공동성명」에 각각 서명했다.^{405/} 동년 「9월 평양 공동선언」에서는 한반도에서 전쟁 위협을 제거와 근본적인 적대관계

404/ 조성렬, “미중 패권경쟁과 북한의 대외전략,” 이관세 외, 『미중 전략적 경쟁: 무엇이 문제이고 어떻게 풀어야 하나』 (서울: 페이퍼로드, 2020), p. 209.

405/ “남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다.”(「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」 3조 4항), “조선민주주의인민공화국은 2018년 4월 27일에 채택된 판문점 선언을 재확인하면서 조선반도의 완전한 비핵화를 향하여 노력할 것을 약속하였다.”(「김정은 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장과 도널드 제이. 트럼프 미합중국 대통령사이의 싱가포르수뇌회담 공동성명」 3조).

해소에 상호 동의하면서 군사적 긴장완화 및 충돌방지를 위해 「역사적인 「판문점선언」 이행을 위한 군사분야 합의서」가 채택되기도 했다. 그러나 2019년 2월 하노이에서 개최된 제2차 북미정상회담이 합의 없이 종료된 이후 비핵화와 관련해 북한은 미국의 협상전략 수정을 요구하며 핵 무력 고도화 지속, 한미는 국방력 증대를 통한 억지력 강화로 대응하고 있다.

미중 전략경쟁 하에서의 북핵 고도화 및 한반도 군비경쟁의 격화로 설명되는 북핵 리스크는 한반도 문제의 핵심 예전다이다. 북핵 리스크는 지정학적, 경제안보, 국제규범 리스크와 직간접적으로 연관되어 있으며, 북한 내부적으로도 경제제재와 외교적 고립, 한반도뿐만 아니라 동북아 차원에서의 군비경쟁의 악순환을 확대·재생산하는 구조를 형성하고 있다. 북한은 2021년 1월 제8차 당대회에서 대미전략의 원칙을 ‘강대강, 선대선’으로 제시한 뒤 핵무기 소형화·경량화, 사거리 확대 및 재래식 군사력을 첨단화·정예화하고 있는 것으로 보인다.

김정은 위원장은 2021년 10월 11일 국방발전전략대회에서 국방력 강화를 필수적이고 사활적인 중대사로 규정하고 체제 안전을 위해 핵·미사일 고도화를 지속할 것임을 분명히 하였다. 설상가상으로 북한은 2022년에 들어 신형대륙간탄도미사일 시험 발사를 강행하고, 조선혁명군창건 90주년 경축 열병식에서 김정은 위원장은 핵의 선제적 사용 가능성을 암시하는 등 북핵 리스크는 핵·미사일뿐만 아니라 재래식 군사력의 강화와 연결되어 점차 확대되는 모양새이다.

이에 대해 우리 국방부는 2020년 국방백서에서 ‘2021~2025 국방중기 전략증강 계획’과 관련해 2021년부터 2025년까지 100.1조 원을 투자해 다양한 핵·WMD(Weapons of Mass Destruction, 대량살상무기) 위협에 대응하기 위한 핵심 전력을 확충하고 첨단 전력 중심의

군 구조 개편을 추진해 나갈 것이라고 밝혔다.^{406/} 우리 정부는 2021년도 최초로 50조 원 대 국방예산을 편성한 바 있으며, 2022년 국방부 예산은 54조 6천억 원으로 전년 대비 3.4%가 증가하였다.^{407/}

중요한 것은 현재 미국 바이든 행정부는 미중 전략적 경쟁과 우크라이나 전쟁에 집중하면서 시간과 인내를 필요로 하는 북핵 문제에 근본적인 해법을 제기하기에는 ‘의지’와 ‘여유’가 없는 것으로 보인다. ^{408/} 북한은 냉전기 지정학적 가치 인식을 토대로 한미일 대 북중러라는 강대국 간 경쟁구도를 역이용하여 국가의 자주권을 확보해 나간 외교적 경험을 가지고 있다. 미중 전략경쟁 하에서 북핵 문제가 복잡해질수록 한미 당국은 북핵 위협을 근거로 한미동맹 강화 및 군비경쟁을 통해 이에 대한 억지력을 확보하려는 전략을 지속할 것으로 보인다. 이에 대응해 국제사회는 중국에게 적극적인 역할을 주문하게 될 것이며 결과적으로 중국의 국제적 지위와 영향력 강화로 연결되어 미국 입장에서는 미중 경쟁 주도권 확보에서 불리한 상황에 놓일 가능성도 있다.

그러나 우리는 대북 경제제재 및 국제사회의 대응이 강화될수록 북한의 핵·미사일 고도화의 시간도 빨라지고 있음을 목도하고 있다. 북한도 비핵화 문제는 북미관계 정상화와 체제 생존을 위해 반드시 해결하고 넘어가야 할 핵심 고리이다. 북한은 2022년 6월 29~30일 NATO 정상회의에서 열린 한미일 정상 간 회담에 대해서 아시아-태평양 지역의 동맹과 NATO를 하나의 고리로 연결해 자신들을 압박하려는 기도라고 주장하며 이는 반중-반러 공동전선의 구축이라고 반발하였다. 북한은 이에 대해 핵 전쟁을 억지하고 지역의 안전을

406/ 대한민국 국방부, 『2020 국방백서』 (서울: 대한민국 국방부, 2020), p. 108.

407/ 국방부·방위산업청, “2022년 국방예산, 전년대비 3.4% 증가한 54조 6,112억원으로 확정” (2021.12.3. 보도자료).

408/ 윤영관, 『외교의 시대: 한반도의 길을 묻다』 (서울: 미지북스, 2015), p. 216.

보장하는 자기의 책임적인 사명을 다해나갈 것이라며, 사실상 핵·미사일 능력 고도화 지속을 예고했다.^{409/}

북한이 핵 무력을 미국의 대북 적대시정책에 대응한 체제 수호의 ‘만능의 보검’이라 주장하는 것을 통해 봤을 때 미중 전략경쟁 하에서 단기간에 한반도 비핵·평화 체제 달성은 어렵다. 이로 인해 우리는 북핵 문제 해결을 대외정책의 가장 높은 현안으로 두고, 전쟁방지와 남북관계 관리에 외교안보 역량을 최우선적으로 집중할 필요가 있다.^{410/}

미중 전략경쟁과 러시아-우크라이나 전쟁을 통해 한미일 대 북중러의 진영화가 강화되고 있는 현실에서 북핵 문제를 경제제재와 군비경쟁을 통해서만 대응, 해결하려는 것은 한계가 있다. 북핵 리스크는 북한 자체의 핵·미사일 고도화, 이와 관련된 중국의 국제적 지위, 역할 상승, 한미동맹의 문제와도 직접적인 관련이 있다. 이것은 현재 북핵 리스크가 점증되고 있는 이유인 동시에 대북 복합대응전략이 필요한 이유이다.

마. 신형안보 리스크

기후변화, 신종 감염병, 사이버안보와 신기술, 식량 문제 등 신형안보 문제는 한미일 대 북중러의 진영화 대립으로 치닫고 있다. 특히 한국과 미국은 2021년 5월 21일 바이든 대통령과 문재인 대통령의 정상회담을 통하여 신형안보 위협과 도전과제로 인해 양국 간 파트너십 강화가 필요하다는 점을 인식하였다. 당시 한미 정상은 기

409/ “전쟁위기 몰아오는 미일남3각군사동맹,” 『조선신보』, 2022.8.22., <<https://chosonsinbo.com/2022/08/22-93/>> (검색일: 2022.8.22.).

410/ 황지환, “진보 대 보수의 대북정책, 20년 이후,” 『통일정책연구』, 제26권 1호 (2017), p. 30; 전봉근, 『미중 경쟁시대 한국의 ‘중간국’ 외교전략 모색』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2019), pp. 23~24.

후, 글로벌 보건, 5G 및 6G 기술과 반도체를 포함한 신흥기술, 공급망 회복력, 이주 및 개발, 인적교류에 있어서 새로운 유대를 형성할 것을 약속하였다.^{411/}

2022년 5월 22일 윤석열 대통령과 바이든 대통령의 정상회담을 통해 한국과 미국은 신흥안보 분야에 있어서도 가치 동맹에 기초한 문제 해결을 모색할 것임을 명확히 하였다. 즉 양 정상은 핵심·신흥 기술과 사이버 안보 협력을 심화하고 확대해 나갈 것을 약속하면서, 민주주의 원칙과 보편적 가치에 맞게 기술을 개발, 사용, 발전시킬 것을 약속하였다.^{412/} 특히 양국의 번영과 공동 안보, 집단 이익 수호에 핵심적인 경제·에너지 안보 협력 심화가 중요하다는 점을 인식한다고 밝힘으로써 신흥안보 분야의 진영화를 수용하고 있다. 또한 기후변화와 코로나19 팬데믹에 따른 위협을 포함하여 점점 더 복잡해지는 글로벌 도전 과제들에 직면하여, 한국은 인도-태평양과 이를 넘어선 여타 지역에서 자유, 평화, 번영 증진을 위해 더욱 확대된 역할을 하고자 한다는 글로벌 중추국가 구상을 제시하였다.^{413/} 양국은 한미 간 글로벌 포괄적 전략동맹이 민주주의와 규범에 기반한 국제 질서 촉진, 부패 척결 및 인권 증진이라는 공동의 가치에 확고하게 뿌리내리고 있음을 확인하였다.^{414/}

한편 기후위기에 대한 국제사회의 공동노력이 구체적인 결실을 이루고 있지 못한 가운데 에너지와 기후변화 대응에서도 진영화가 진행되고 있다. 중국은 기후위기 대응을 위해 신재생 에너지의 개발

411/ “한미공동성명 ‘5G와 6G, 반도체 새로운 유대 형성 약속.’” 『조선비즈』, 2021. 5. 22., <<https://biz.chosun.com/policy/politics/2021/05/22/DT6KV37FHRCVZHX4AVHSPCLGQ/>> (검색일: 2022.9.5.).

412/ “한·미 北도발 규탄...연합훈련 확대, 美전략자산 전개할 것.” 『중앙일보』, 2022.5.21., <<https://www.joongang.co.kr/article/25073049#home>> (검색일: 2022.9.5.).

413/ 「한미 정상 공동성명」 (2022.5.21.).

414/ 위의 글.

을 증대하면서 미국 트럼프 정부의 파리 기후협약 탈퇴를 비난하였다. 미국은 바이든 정부에서 파리 기후협약에 재가입하였지만 코로나19와 러시아-우크라이나 전쟁에 따른 공급망 붕괴와 에너지 가격 상승은 기후변화 대응을 위한 미국의 적극적인 활동을 위축시키고 있다. 한편 중국은 2021년 강수량과 일조량이 감소하여 신재생에너지 발전량이 심각하게 감소하였고, 호주와의 석탄 분쟁으로 화력발전도 차질을 빚어 전력생산 문제가 발생하였다. 기후위기를 극복하기 위해 주요국들이 에너지 전환을 추진하였지만 코로나19로 촉발된 공급망 붕괴와 우크라이나 전쟁으로 인한 에너지 가격 상승은 에너지 분야의 진영화를 초래하였다. 에너지 위기에 직면한 유럽 국가들을 중심으로 단기적으로 화석에너지와 원자력 에너지의 사용을 증가시킬 것으로 보이며 재생에너지로의 전환은 장기적 과제로 접근할 것으로 보인다. 이에 따라 에너지 전환은 차질을 빚을 것으로 보인다.

기후위기 대응에 진전이 없는 가운데 이상기후로 인한 각국의 피해는 날로 증가되고 있다. 이는 북한의 경우도 예외가 아니어서 홍수와 가뭄으로 인해 심각한 피해를 경험하고 있다. 특히 2020년 가을에 발생한 초대형 태풍 마이삭으로 인해 북한은 최대 광산지대 가운데 하나인 검덕지구에 심각한 피해를 입었다.^{415/} 광산지역으로 이어진 도로, 철도 및 교량이 유실되면서 북한경제의 어려움이 더욱 가중되었다. 여기에 기후위기에 따른 홍수와 가뭄으로 북한의 식량난 또한 가중되고 있다. 기후변화로 인한 북한의 위기는 동북아 지역 안정성에도 악영향을 미치고 있다.

미국과 서방 및 중국과 러시아 사이의 진영화는 신기술 분야 특히

415/ 오일석·최용환, “북한 검덕지구 수해 지원을 남북협력의 계기로,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』, 제214호 (2020), pp. 1~4.

반도체를 둘러싸고 확연하게 드러나고 있다. 미국은 경제적 효율성에 기초하여 시장의 자율에 맡겨 두었던 반도체 분야에 대해 국가안보 차원에서 개입하고 있다. 시장에 의해 전 지구적으로 분업화되었던 반도체의 생산과 공급망이 코로나19 사태를 겪으면서 제대로 작동하지 않아 심각한 경제적 위기 상황을 경험하였기 때문이다. 코로나19가 진행됨에 따라 반도체 부족 사태로 미국의 GM, Ford 등 완성차 업계의 생산 차질이 발생하여 경제적 피해가 발생하였다. 공급망 문제는 개인의 생존을 넘어 국가 기능의 정상적인 작동을 위협하고 있다. 이로 인하여 국가의 번영에 지장을 일으키며 민주적 가치에 대한 회의적 시각을 양산하고 있다.^{416/} 이에 따라 바이든 미국 대통령은 2021년 4월 12일 세계 주요 반도체 기업과 화상회의를 열고 반도체 문제를 논의하면서 자체 반도체 공급망 구축을 천명하였다. 바이든 정부는 미중 갈등과 동북아의 지정학적 위험을 고려하여 미국 내에서 반도체의 독자 생산을 실현하기 위해 반도체 육성 투자 계획을 통해 520억 달러(약 62조 4천억 원)의 투자를 발표하였다.^{417/}

코로나19에 따른 공급망 문제로 인하여 반도체 경쟁이 가속화되었다. 반도체 경쟁은 ICT 기술은 물론 인공지능, 빅데이터, 양자컴퓨팅 등 신기술 발전과 연계되면서 승자 독식 구조를 생성하였다. 반도체를 중심으로 한 신기술 경쟁은 경제적 문제가 안보적 문제와 결합하여 새로운 체제경쟁으로 진화하면서 디지털 분야의 진영화를 초래하고 있다. 이는 자유 민주주의 체제 하에서 시장의 자율성에 맡겨 두었던 반도체 설계, 제조, 조립과 평가 과정에 국가안보를 이유로 국가권력이 적극 개입하고 있는 결과라고 할 것이다. 국가의

416/ 오일석, “반도체 공급망 경쟁에 따른 디지털 진영화와 우리의 대응,” 『INSS 전략보고』, 제162호 (2022), p. 14.

417/ “Biden, backed by business executives, presses Congress on chip funding,” *Reuters*, March 10, 2022, <<https://www.reuters.com/article/us-usa-semiconductors-chips-biden-idUSKBN2L62I6>> (Accessed September 6, 2022).

시장 개입으로 창출된 공유지의 비극은 시장의 비효율성을 증가시키고 비용의 상승을 초래함으로써 국민의 삶의 질을 저하시키는 것이 보통이다. 그러나 코로나19 사태를 통해 미국과 유럽 등 서방은 의료체계에 대한 공평한 접근은 물론 방역물품과 백신의 공정한 분배의 필요성을 절감하였다. 코로나19를 경험하면서 미국과 서방은 공유지의 필요성과 효용성을 다시금 인식하였다. 이에 반해 중국은 코로나19의 확산 방지를 위해 강압적 대응과 차별적 봉쇄를 단행하였다. 이러한 중국의 정책은 권위주의적 통제의 효율성을 보여주었다. 중국 정부가 코로나19에 대응하면서 보여준 효율성은 안보의 공산(공유)에 대한 대중의 지지로 이어졌다.^{418/} 그럼에도 불구하고 강압적, 차별적 봉쇄정책은 최근 중국 대중의 피로도를 증대시켰다. 2022년 월드컵을 통해 개방되고 투명한 자유민주주의 국가의 일상을 보면서 중국 대중들은 중국 정부의 정책에 대해 의구심을 제기하고 정치 체제의 본질에 대한 근본적인 의문을 제기하기 시작하고 있는 것으로 보인다.

국가가 시장이 구축한 반도체 공급망에 대해 국가안보를 이유로 개입함에 따라 미중 반도체 기술경쟁은 동북아시아 지역에서 디지털 진영화로 귀착되어가고 있는 것으로 보인다.^{419/} 그러나 유럽이 냉전 시대에도 소련의 가스를 매수하였고, 소련이 미국 IBM의 컴퓨터 소프트웨어를 사용한 사례에서 보듯이, 디지털 진영화가 도래하였다고 하더라도 특정 국가를 완전히 배제 또는 분리하는 것은 매우 곤란할 것으로 보인다. 전 지구적으로 촘촘하게 얽힌 공급망으로 인

418/ 오일석, “반도체 공급망 경쟁에 따른 디지털 진영화와 우리의 대응,” p. 18.

419/ Chris Miller, “The Semiconductor Supply Chain: An Issue of Strategic Positioning,” Italian Institute for International Political Studies(ISPI), Commentary, June 7, 2021, <<https://www.ispionline.it/en/publicazione/semiconductor-supply-chain-issue-strategic-positioning-30704>> (Accessed September 6, 2022).

해 미국과 중국 가운데 특정 국가가 다른 국가를 완전히 공급망에서 배제하도록 할 수 없기 때문이다.^{420/} 중국은 자국의 기술경쟁력 확보를 위하여 상당한 기간 동안 글로벌 반도체 공급망에 의존할 수밖에 없을 것으로 보인다. 또한 미국은 반도체 관련 최첨단 기술이 아닌 일반 기술에 대해서는 중국에 판매하도록 허용할 것으로 보인다. 그렇지만 반도체 공급망에 대한 정책 결정은 효율성과 경제성에 기초하여 국가안보와 지정학적 장단점을 고려하여 실행할 수밖에 없는 구조를 가지고 있다. 미국은 반도체 설계에 대한 우월적 지위를 바탕으로 반도체 시장에 대한 지속적인 지배력과 경쟁력 우위를 유지하고자 할 것으로 보인다. 나아가 동맹국에 대한 협력을 통해 반도체 제조에 관한 지배력도 확보하고자 노력하고 있다. 중국은 반도체의 설계, 제조, 조립·시험 등 생산공정의 어느 하나에서라도 길목이 되는 기술에 대한 우위를 확보하고자 노력할 것으로 보인다. 반도체 경쟁에 있어 미국의 독주를 두고 볼 수는 없는 노릇이기 때문이다.

3. 대북 복합대응전략의 기초와 원칙

미중 간 대립과 충돌이 격화되고 있는 상황에서 우리의 대북 복합 대응전략의 기초와 원칙에서 가장 중요한 것은 바로 미중 전략경쟁의 본질과 상황에 대한 이해에 기초한 대응전략의 수립이다. 향후 대북 복합대응전략은 북핵 문제를 고리로 얽힌 남북한 및 주변국의 복합적 리스크 재생산 구조를 염두에 두고 이를 해결하는 방안에 집

^{420/} Julian Kamasa, "Chip Shortages in the Light of Geopolitics and Climate Change," CSIS, Strategic Technologies Blog, February 9, 2022, <<https://www.csis.org/blogs/strategic-technologies-blog/chip-shortages-light-geopolitics-and-climate-change>> (Accessed September 6, 2022).

중할 필요가 있다.

큰 틀에서 대북 복합대응전략의 기초와 원칙은 한반도 주변국과 국제사회에 동아시아와 한반도의 중요 행위자로서 우리의 국가이익과 정체성 그리고 그에 기반한 전략에 대한 이해를 제고시키는 것이다. 또한 전통 및 비전통안보와 관련해 주변국에 지속적인 영향을 미칠 수 있는 유무형의 인식적 토대를 구축한다는 기초와 원칙을 세우는 것도 필요하다.

가. 미중 전략경쟁에 대한 명확한 인식과 대응

(1) 미중 전략경쟁에 대한 본질과 상황에 대한 판단

미중 전략경쟁에 대한 대북 복합대응전략은 정확한 상황 인식에 근거해 기초와 원칙을 세우는 것이 매우 중요하다. 기초와 원칙을 세우기 위해서는 미중 전략경쟁의 본질, 즉 (신)냉전인가, 패권경쟁인가의 문제와 현 상황에 대한 판단 모두가 중요하다. 대체로 학계에서 현 국제정세 변화의 주요 특징으로 미중 전략경쟁과 그로 인한 정세의 변화를 거론하는 데는 이견이 없다.

그러나 많은 연구에서는 미중 전략경쟁의 본질에 대해서 (신)냉전, 패권경쟁으로 단독 혹은 혼용해 설명하고 있으며 그로 인해 기초와 원칙, 대응도 차이를 보이고 있다. 본 절에서는 미중 전략경쟁의 본질과 현 상황에 대한 합리적 판단을 토대로 경쟁의 맥락을 이해하고 그에 맞는 기초와 원칙을 제시하려고 한다. 이것은 전환기적 국제질서 속에 잠재된 불안요인에 대한 인식과 이해를 바탕으로 한 대북 복합대응전략 수립을 위해 중요하다.

먼저 미중 전략경쟁이 냉전이냐의 여부이다. 만약 냉전이라면 그 책임은 어떻게 설명할 수 있으며 우리는 이에 맞는 기초와 원칙, 대응

을 하고 있는가에 대한 냉혹한 질문을 할 수밖에 없다. 미중 경쟁의 상황은 미소 냉전과는 크게 세 가지 측면에서 차이가 난다. 첫째, 냉전은 미소를 중심으로 국제질서를 양분화하며 사실상 각 분야별로 연결고리가 없었다. 그러나 양국은 현재 정치·외교적 대립을 제외한 인적, 경제적 관계를 형성, 발전시켜 오고 있다. 예를 들어, 2021년 미중 관계는 악화되는 양상이었지만 미국은 대중국 수입을 늘린 바 있다. 둘째, 미중 경쟁은 냉전기의 미소처럼 미국과 중국이라는 일방적 진영화로 나아가지는 않고 있다. 여러 국가들이 미중의 일방적인 편을 들기보다는 선택적 협력과 대립을 통한 헤징을 행하고 있다. 셋째, 미소 냉전은 자본주의와 사회주의 간 이념, 가치의 대결이었으나 현재 미중 경쟁은 민주주의와 민족주의 간 대립으로 설명이 가능하다.^{421/} 물론 경쟁과 대립의 영역이 협력의 영역을 압도하며 정면충돌로 비화될 가능성도 완전히 배제할 수 없지만 미중 경쟁을 냉전기 미소 대립으로 설명하는 것은 학문적으로나 정책적으로도 합리적이지 않다.

두 번째는 미중 전략경쟁이 패권경쟁이냐의 여부이다. 현재 미중 전략 경쟁을 패권경쟁으로 보는 것은 몇 가지 이유로 신중할 필요가 있다. 패권 경쟁으로 보기 위한 중요한 전제는 중국이 미국과 같이 국제사회에 기여와 헌신, 국제규범 준수를 통한 연대와 모범을 창출할 수 있는 소프트파워를 가지고 있다는 것이다. 첫째, 과연 중국의 종합적인 국력이 미국과의 정면도전을 이겨낼 수 있는 수준인가의 여부이다. 둘째, 미중 전략경쟁이 패권경쟁이라면 미중은 동맹국에 대한 리더십 발휘를 통한 우호적인 정책, 국가 안보에 대한 기여 및 유무형의 이익 확보를 위한 노력이 절대적으로 필요한 상황이다.^{422/}

421/ 마상윤, “미중 경쟁과 한국의 대응: 냉전의 역사로부터 교훈 찾기,” 『한국과 국제정치』, 제38권 1호 (2022), pp. 117~118.

422/ 김한권, “미중 전략적 경쟁과 한국의 대미/대중 전략 발전방향,” 이관세 외, 『미중 전략적 경쟁: 무엇이 문제이고 어떻게 풀어야 하나』 (서울: 페이퍼로드,

그러나 현 미중 경쟁은 이러한 양상을 보이지 않고 있다. 사안에 따라 동맹 네트워크 및 관련 당사국들 간 협력 또는 정반대로 이들이 사안에 따라 미국과 중국에 협조와 대립을 동시에 하고 있는 양상을 보이고 있다. 이러한 상황을 종합해 볼 때, 현 상황의 미중 경쟁은 냉전과 패권경쟁으로 설명하기보다는 미국이 주권을 핵심으로 대응하는 중국에 대해 국제사회의 새로운 규범과 질서를 제시하고 이에 대한 수용을 압박하며 중국의 부상을 지연 혹은 좌절시키는 노력 과정에서 갈등이 나타나고 있는 ‘전략적 경쟁’으로 보는 것이 합리적이다.^{423/}

셋째, 미국의 쇠퇴와 중국의 상승은 필연적인 결론인가와 우리는 미국과 중국 중 한 국가를 선택해야 하는가의 문제이다. 이것은 현 상황에서 성급한 판단일 수 있지만 미중관계를 중장기적 차원에서 대응하는 기초와 원칙을 세우는 데 중요한 판단기준을 제공한다. 본절에서 이 문제를 제기하는 이유는 한국은 정부 수립 이후 현재까지 미국이라는 초강대국과 그 동맹체제 안에서 정치적, 경제적, 군사적 성장을 이뤄왔기 때문에 현재 미중 두 강대국 사이의 전략경쟁 하에서의 선택과 집중의 문제는 접해보지 못했던 현상이기 때문이다. 다시 말해, 강대국 간 전략적 경쟁에 대한 ‘전략적 선택과 대응’의 문제는 우리 외교와 대북정책에 중요한 과제인 것이다.

현재 경제적 차원에서 중국은 지속적인 상승세에 있지만 자국민들의 자유와 민주주의에 대한 욕구 상승, 빈부격차 등 여러 가지 사회적 난제, 소수 민족 문제, 특히 중국 군내 강력한 민족주의적 성향까지 통제해야 하는 상황이다. 미국은 1890년대 후반부터 현재까지 동북아시아 문제에 깊이 관여해 오고 있으며 아시아 재균형 정책을 통해 이 지역에서의 주도권을 강화시키고 있다. 또한 미국은 세일가스

2020), pp. 225~226.

423/ 위의 글, p. 228.

혁명, 4차 산업혁명 주도 등 지속가능한 경제성장을 위한 노력도 지속해 오고 있다. 우리도 글로벌 중추국가로서 대내외적 역량을 적극 활용할 수 있는 저력을 가지고 있다. 그러므로 미국의 쇠퇴와 중국의 상승이 지속된다는 결론을 내리는 것과 미국과 중국 중 한 국가를 선택해야 한다는 강박관념을 가질 필요는 없다. 우리가 선택을 해야만 하는 상황은 바로 미중이 전쟁의 직전까지 갔을 때일 것이다.

(2) 적극적 행위자라는 국가 역할 인식 확립

미중 전략경쟁에서 국가의 지위와 역할에 대한 명확한 인식 또한 중요하다. 자신의 국제적 위상과 당면한 국제정세에 대한 인식은 복합대응전략 수립의 기초와 원칙을 수립하는 데 중요한 역할을 하며, 이는 전략 방안과도 직결되는 문제이다. 수많은 사회과학 연구, 특히 외교 분야에서 국가 역할에 대한 정의는 합의가 되지 않은 상황이며 연구의 목적에 따라 힘과 이익의 개념으로 정의하는 경향이 있다.

터너(Ralph H. Turner)는 국가의 지위와 역할 그리고 역할과 행위의 차이점에 대해서 설명하며 역할은 지위보다는 행위에 초점을 두며, 역할은 차지하거나 점령하는 것이 아니라 ‘만드는 것’이라고 강조했다. 그는 역할·기능은 기대되거나 바람직한 행위이며, 어떤 특정 상황에서 강제, 반강제로 주어지는 역할 행위, 수행이라는 것과는 명확히 구별된다고 주장하였다.^{424/} 린턴(Ralph Linton)은 국가 역할은 역동적인 상황에 대응하는 행동을 의미하며, 타인의 역할 규정과 자아의 역할 수행에 있어 상호관계를 중시하였다.^{425/} 또한

^{424/} Ralph H. Turner, "Role-Taking, Role Standpoint, and Reference Group Behavior," *American Journal of Sociology*, vol. 61, no. 4 (1956), pp. 316~317.

^{425/} Ralph Linton, *The Study of Man* (New York: Appleton-Century, 1936), p. 114.

오일라우(Heinz Eulau)는 행위자가 차지하는 지위에 대한 인식, 가치, 그리고 태도가 역할 수행을 설명하는 데 매우 중요한 독립 변수임을 강조하였다.

이를 종합해 보면, 국가 역할의 개념은 상호 작용의 연관성에서 기대되는 일관성 있는 행위의 규범을 토대로 정책 입안자가 생각하는 정책 결정과 행위들에 대한 인식이며, 특정 범주와 패턴을 설명하는 데 중요한 기준을 제공한다.^{426/} 또한 자국의 이익, 정체성, 역할은 외부와 자체의 인식이 조화된 결과이지만, 결국 ‘행위자의 인식과 행동’을 중시한다. 이것은 현재 미중 전략경쟁 하에 있는 우리에게 시사하는 바가 크다.

국력의 한계로 인해 현실 대응 능력과 비전 제시 면에서 한계가 있었음을 인정하더라도 우리는 급변하는 국제정세 속에서 상황에 적극적으로 대응하기보다는 수용자의 입장에서 선택을 강요받는 경우가 많았다. 그것은 우리 국가의 이익, 정체성, 역할에 대한 명확한 인식의 부족 때문이었다. 돌이켜 생각해 보면 현 미중 전략경쟁 하에서 우리가 원하는 방향으로 스스로 국가이익, 정체성, 역할을 형성, 발전시켜 왔는가에 대해서는 반성의 여지가 있다. 그러므로 우리가 추구하는 이익, 정체성, 가치가 여전히 모호하고 구체적이지 못하며 관련된 정책의 어젠다를 이끌 수 없는 경우가 많다는 지적은 되새길 만하다.^{427/}

이러한 반성에 기초하여 대북 복합대응전략의 중요한 기초와 원칙 중의 하나는 최소한 한반도 문제에 대해서는 한국이 수용자(taker)가 아닌 주도자(maker)의 역할을 해나가야 한다는 것이다. 우리는 자체적인 목표와 전략을 수립하고 그것을 집행해 나가려는 강한 의

426/ K. J. Holsti, "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy," *International Studies Quarterly*, vol. 14, no. 3 (1970), p. 245, p. 308.

427/ 전재성, "미래 50년 한반도 국제정치와 한국의 선택," pp. 276~277.

지가 있어야 하며, 최소한으로 국제정치의 구조 속에서 균열과 변화가 발생했을 때 기회의 포착과 면밀한 대응을 통해 명분과 실리를 일치시켜 나가는 노력을 경주해야 할 필요가 있다.^{428/}

본 연구에서는 우리 국가의 지위와 역할을 글로벌 중추국가로 정의하였다. 상술하였듯이 이것은 선진국이라는 정체성을 토대로 역동적이고 혁신적이며 글로벌 파워로서 존재감을 더욱 증대시키고 이를 위한 국가, 외교, 대북전략을 구사한다는 것을 전제로 한다. 이는 본질적으로 우리의 유무형의 국가자산을 미중 전략경쟁이라는 새로운 환경과 조건 하에서 어떻게 활용할 것인가의 문제로 연결되며, 더 나아가 '영향을 받는 국가'에서 '영향을 주는 국가'로의 전환을 의미한다.

(3) 다극체제에 맞는 글로벌 외교의 적극 추진

앞으로의 국제질서는 미중 전략경쟁의 흐름에 따라서 결정될 가능성이 높다. 글로벌 중추국가로서의 한국의 지위와 역할은 범위와 어젠다 측면에서 국제정치와 인도-태평양 전략을 포함하는 동-서아시아 정치-한반도 정치를 하나의 연속선상에서 상호 긴밀한 연계를 추구할 수 있는 제도적, 인식적 장치를 요구하고 있다. 이것은 큰 틀에서 미중 간 대립 및 협력 모두를 고려한 전략으로 현실적으로는 중국의 경제적, 군사적 부상에도 불구하고 이것이 미국의 대중국 우위 자체를 변경시킨 것은 아니라는 현실적 인식을 반영하고 있다.

기존 국제정치는 전통 안보를 중심으로 한 미국과 소련, 미국과 중국이 핵심부를 구성하였다. 또한 미국-유럽, 미국-일본의 관계가 이를 뒷받침하는 구조를 가지고 있었다. 그러나 미중 전략경쟁은 국

428/ 윤영관, 『외교의 시대: 한반도의 길을 묻다』, pp. 208~209.

제정치의 핵심부에는 미국과 중국이 1차 그룹, 유럽, 일본, 인도, 러시아가 2차 그룹을 형성하며 합중연횡하는 모양새를 보이고 있다. 다시 말해, 미중 전략경쟁으로 인한 국제질서의 변화 때문에 우리와 같은 딜레마에 빠져 있는 국가들이 많을 수밖에 없음을 의미한다.^{429/} 그러므로 현 시점에서 전략적 동반자 관계 강화를 통한 그들과의 협력을 강화하는 것이 중요하다.

최근 동북아에서 전략적 가치가 커진 몽골과의 협력 강화는 대표적인 사례이다. 몽골은 지정학적으로 중국과 러시아와 접해 있으며, 미국과도 전략적 관계를 유지하고 있다. 몽골은 미중 전략경쟁뿐만 아니라 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 미러 갈등으로 전략적 중요성이 더해지고 있다. 몽골은 희토류를 포함해 세계 10대 자원 부국으로 알려져 있으나, 주변 대국 사이에서 정치적, 경제적, 외교적 어려움을 겪고 있다. 최근 박진 외교부 장관은 몽골을 방문해 정상 외교, 정부 간 협의체 운영을 통해 미중 전략경쟁 하에서 양국 간 실질적인 협력을 강화해 나가겠다고 밝혔다.^{430/} 이러한 외교적 대응은 미중 전략경쟁에 대응하기 위한 우리의 외교의 대상과 범위를 확대하는 데 중요하다.

이러한 전략적 대응은 양자외교뿐만 아니라 글로벌 외교를 통해서도 강화시켜 나갈 필요가 있다. 아세안, 아세안+3, 한중일 간 FTA 논의, 포괄적지역경제파트너십, 환태평양경제동반자협정, 동아시아정상회담 등은 우리의 복합대응전략을 실행하는 데 중요한 매개체가 될 수 있기 때문에 우리의 국가이익, 정체성, 역할을 확대, 강화시켜 나가는 기제로 적극 활용할 필요가 있다. 예를 들어, 호주,

429/ 위의 책, p. 172, p. 321.

430/ “대통령 헬기까지 한국 외교장관에 내준 몽골...“전략적 관계 심화.” 『연합뉴스 TV』, 2022.8.29., <<https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20220829016100038?input=1947m>> (검색일: 2022.8.30.).

인도, 싱가포르, 캐나다 등 우리와 상황이 비슷한 중진국들 간의 연대를 통해 전통, 비전통안보를 포함한 전방위 영역에서 협력을 강화해 나가는 것은 외교의 대상과 범위를 확장하고 공통의 글로벌 중추국가라는 정체성을 형성, 공유하는 데 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

나. 국익 중심 원칙

(1) 우리가 주도하는 남북관계 발전과 한반도 평화

미중 전략경쟁으로 인해 예측 불가능한 환경이 상수가 된 시대의 급격한 변화 속에서도 지속가능한 한반도 평화 만들기를 위해서는 명확한 국가이익에 대한 인식이 필요하다. 글로벌 중추국가는 영향을 받는 국가에서 영향을 주는 국가라는 본질적인 의미가 있으므로 특정 변화 속에서 ‘우리’가 있는 것이 아니라 ‘우리’로부터 변화가 시작되어야 한다는 문제의식이 필요하다. 남북관계 발전과 한반도 평화는 헌법에서도 명시하고 있는 정부와 국민의 권리이자 의무이며, 누구에게도 양보할 수 없는 국가의 사활적 이익에 해당된다. 또한 남북관계 발전과 한반도 평화는 우리가 미중 전략경쟁 하에서 가질 수 있는 가장 강력한 정치적, 외교적 힘과 자산이 될 것이다.

북한이 잠재적으로 미국과의 협상에 방점을 두고 있는 가운데 우리가 북미관계를 중재·촉진하는 역할도 중요하지만, 더 중요한 것은 남북관계의 복원이자 정상화이다. 물론 이 문제는 21세기 진영화 현상으로 인해 많은 어려움이 있는 것이 사실이다. 따라서 남북관계 개선과 정세의 안정적 관리를 위해서는 대북정책의 일관성을 유지하는 것이 중요하다. 일관된 대북정책의 기초와 원칙을 유지, 발전시키는 것은 북한뿐만 아니라 우리의 주변국과 국민들에 대한 메시

지의 성격을 가지고 있다. 이러한 일관된 대북정책의 기초와 원칙은 주변국들과의 관계에서 남북관계와 한반도 평화와 관련된 문제에서 우리 정부의 운신의 폭을 유지, 확대하는 데 중요한 정책적 토대가 된다.

우리는 이러한 바탕 위에 북한 문제와 관련한 다자협력 관계에서 우리의 기본 입장을 제시하고 이해당사국들과 연대 및 협력의 공간을 확대해 나가야 한다. NATO 정상회담을 아시아-태평양 국가들과 NATO 회원국들 간의 연대 즉, '아시아-태평양 지역의 NATO화'로 규정하며, 반중·반러 노선으로 이해하고 있는 현재 북한을 상대하기 위해서는 우리의 일관된 정책이 더 요구되는 상황이다.^{431/} 북한도 자신들의 주적은 전쟁 그 자체라는 입장을 표명하고 있는 것은 미중 전략경쟁 시대에 한반도 정세의 안정적 관리를 위해 노력하고 있다는 것을 보여주는 의미가 있다.

이를 위해서 주요 현안에 대해 우리 사회 내에서 공개된 정보와 건전한 논쟁을 통해 다양한 의견들을 수렴하고 이를 토대로 국민의 이해에 맞는 가치와 정체성, 그리고 국익을 선제적으로 국제사회에 주지시킬 필요가 있다. 미국과 중국 어느 한쪽 또는 북한과 단기적인 갈등이 높아지더라도 중장기적 관점에서 원칙의 표명은 향후 우리에게 대한 미국과 중국의 압박의 명분을 불식하고, 대한반도 정책의 전환을 이끌어낼 수 있는 가능성을 증가시킬 것이다. 즉, 우리는 미국, 중국의 이해관계의 접점을 모색하여 미중관계가 한반도 문제해결에 긍정적으로 작용할 수 있는 메커니즘을 형성시킬 필요가 있다.

예를 들어, 미중 전략경쟁 하에서 국회는 우리의 '가치'와 '정체성'에 대한 역할을, 정부는 '국익'에 대한 역할 분담을 검토할 필요가 있다. 한반도 문제에 있어 미국과 중국 사이에서 국회는 인권과 민

431/ "전쟁위기 몰아오는 미일남3각군사동맹," 『조선신보』, 2022.8.22.

주주의, 자유시장경제, 다자간 자유무역주의 등의 가치를 강조하는 역할을 맡아 우리 사회의 ‘가치’와 ‘정체성’을 증시하는 여론을 대변하고 안정시킬 필요가 있다. 정부는 ‘국익’에 초점을 맞추고, 전략적 ‘유연성’을 발휘하는 역할 구분이 필요하다. 특히, 대북·통일 정책 추진에서 정부는 남북교류와 평화안착 증진에, 국회는 인권과 민주주의 가치에 중점을 두며 국내외적으로 한반도 관련 현안에 있어 한국의 특수성과 정체성이 균형을 갖추는 모습을 보일 필요가 있다. 이것이 바로 대북 복합대응전략이 필요한 이유이다.

(2) 모호성과 유연성의 배합 전략

기조와 원칙의 확립은 미중 사이에 어느 한쪽을 선택하는 문제가 아니며, 중국의 상승과 미국의 쇠퇴를 기정사실화하여 수용한다는 의미도 아니다. 이것의 포인트는 양 강대국과 그 국민들과 합의한 국가의 가치, 정체성, 역할 등 국익이 어디에 있는가를 분명히 알리는 것에 있다. 현재 미중 전략경쟁 하에서 우리가 가장 고민하는 것은 바로 이 지점이다. 지금까지 우리는 한미동맹 하에서 ‘선택’이 아닌 ‘유지·발전’에 초점을 맞춰 국가전략을 추진해 왔다. 또한 주변국의 위협에 대해서 수동적인 입장에서 주로 회피 전략을 활용해 왔다. 이것은 미중 전략경쟁이라는 초유의 사태 속에서 우리는 분명한 기조와 원칙을 가지고 자주적 입장에서 선택과 집중 전략을 수립, 발전시켜 나가야 하는 상황에 익숙하지 않음을 보여준다고 해도 과언이 아니다.

우리 정부가 추구해 온 전략적 모호성은 중장기적 전략을 구상, 추진하는 과정에서 단기적으로 눈앞에 닥친 민감한 사안에 대해 상대국이 우리의 의도를 정확히 판단할 수 없게 함으로써 과감한 대응을 하지 못하게 하기 위함이었다. 그러나 미중 전략경쟁에서 전략적 모호성은 일시적으로는 효과가 있을 수 있으나 중장기적으로는 미

중 모두로부터 불신을 초래하고 더 강력한 압박에 직면할 가능성도 배제할 수 없다. 이는 의도치 않게 양 강대국으로부터 전략적 불신을 초래해 단기간의 모호성 전략의 효과조차 장담할 수 없게 만들 수 있음을 의미한다.

여기서 우리는 미중 경쟁 사이에서 경쟁의 상황 및 사안에 따라서 명확한 기조와 원칙을 수립한다는 전제하에 모호성과 유연성을 배합하는 전략을 구사할 필요가 있다. 만약 우리가 원칙 없이 회피 및 헤징 전략만을 구사한다면 우리의 국가이익, 정체성, 역할에 대한 양국의 불신은 증가하고 장기적으로 더 큰 국익의 손실로 이어질 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 냉정한 국익 계산을 전제로 우리의 보편적인 정체성과 가치관을 담은 명확한 기조와 원칙을 수립하고, 가치와 이익을 조합하면서 전략적 모호성, 유연성, 선명성을 복합적으로 결합시키며 경쟁의 상황 및 사안에 따라 대응할 필요가 있다.^{432/} 미중 전략경쟁 하에서 주권에 대한 명확한 인식을 토대로 미국의 인도-태평양 전략에는 원칙적으로 동의하면서도 중국과의 개별적 경제관계를 중시하고 있는 싱가포르의 사례는 우리에게 시사하는 바가 크다.

현실주의 외교 및 실용적 외교 모두 가치에 기반한 것임에는 이견이 없을 것이다.^{433/} 가치는 실용을 의미하며, 실용은 국익과 연결되며, 국익 실현이 국가전략이라고 봤을 때, 가치에 대한 명확한 개념 정의와 대국민 설득, 이에 기반한 대북 복합대응전략은 북한과 주변국들 간의 관계에서도 우리 정부의 운신의 폭을 확대시킬 수 있는 전략적 수단이 될 것이다.

이러한 원칙과 기조 하에 한반도와 동북아의 평화 공동번영을 추구하는 방향에서 한미동맹과 한중 간 전략적 파트너십을 동시에 발

432/ 김한권, “미중 전략적 경쟁과 한국의 대미/대중 전략 발전방향,” p. 243.

433/ 전재성, “미래 50년 한반도 국제정치와 한국의 선택,” p. 280.

전시켜나가야 한다. 북한 문제의 궁극적인 해결을 위해서는 미중 양국 모두의 협조가 필요하므로, 전략적 모호성을 발휘할 수 있는 현안에 대해서는 가능한 이를 활용해 불필요한 갈등을 줄이려는 노력이 필요하다. 반면, 가치와 이념 등과 같이 전략적 모호성을 활용할 수 없는 현안에 대해서는 국민들과 합의된 원칙에 따라 선제적으로 대응할 필요가 있다.

(3) 국민적 합의와 법률에 근거한 원칙 수립

현재 미중 전략경쟁에 대응하기 위한 대북 복합대응전략을 수립하는 과정에서 중요한 것은 이를 위한 인식적, 제도적 토대를 마련할 수 있는가의 여부이다. 다시 말해, 이를 위해 국민들과 관련 전문가, 기관들과 적극적인 소통을 통해서 예상 가능한 위협에 대응할 수 있느냐의 여부이다.

우리 정부는 대북 복합대응전략을 구상, 추진하는 과정에서 먼저 국민적 합의 기반 형성에 주력할 필요가 있다. 이 전략을 통해 평화적이고 점진적인 평화와 통일을 어떻게 이룩해 나갈 것인지에 대한 구체적인 로드맵을 국민들에게 제시하고 정계, 학계, 시민·사회 단체, 유관기관들이 함께 공유하고 토론하는 사회적 제도의 마련이 필요하다. 예를 들어, 북핵 문제를 안보 문제로만 인식하여 북한과의 교류와 협력의 기회를 만들지 못하고 있는 상황에서 이것이 단순히 북한에게 경제적, 사회적 혜택만을 제공하는 것이 아니냐는 비판이 제기될 수 있다. 그러나 북핵 문제를 단순히 안보 문제로만 보는 것은 한반도 평화와 통일이라는 중장기적 목표를 달성하는 데 도움이 되지 못한다. 북핵 문제는 한반도 문제의 핵이며, 이는 한반도 내 문제의 총체를 의미한다. 다시 말해 북핵 문제를 해결하기 위해서는 북한의 체제 인정부터, 경제, 인권, 재해·재난, 감염병 등 모든 문제

들에 복합적으로 대응하는 전략이 필요하다.

대표적으로 대북 인도적 지원 문제는 이것이 북한 정권과의 신뢰 구축을 위함인지 아니면 진정으로 북한 주민의 자유권, 생존권을 보장하기 위함인지의 여부도 명확하지 않은 측면이 있다. 혹자는 두 가지 목적을 동시에 가지고 있다고 주장할 수 있으나, 대북 복합대응전략에 대한 국민적 합의 기반을 형성, 발전시키기 위해서는 이에 대한 우리 정부의 명확한 인식과 목표를 설정하고 국민들을 설득시킬 필요가 있다. 이 과정은 불필요한 남남갈등을 제거하는 데 중요하다.^{434/}

예를 들어, 현재 김정은 체제는 김일성-김정일 주의를 당의 지도 사상으로 명문화하고 그 본질을 인민대중제일주의로 규정하고 있다. 또한 2021년 1월 제8차 당 대회를 통해 인민대중제일주의정치를 사회주의 기본정치 방식으로 명문화하였다. 인민대중제일주의정치의 핵심은 인민생활 향상이다. 그러므로 대북 복합대응전략은 북한 인민생활 향상이라는 명확한 목표를 제시할 필요가 있다.

국민적 합의를 기반으로 한 원칙과 대외전략은 미국과 중국, 북한으로부터의 정치적, 외교적, 군사적 압박에 대응해 단합된 힘을 발휘하는 기초가 된다. 한국전쟁의 경험, 우리의 지정학적 위치, 대북 인식의 차이, 북한의 핵·미사일 고도화의 영향으로 인해 국민적 합의가 현실적으로 어려운 것은 사실이나 우리는 인내심을 가지고 이

434/ 소위 '남남갈등'은 '남북갈등'을 전제로 하는 대칭적 용어이며, 좁은 의미에서 남북관계와 대북·통일정책을 둘러싼 남한 사회의 내부갈등을 말한다. 분단-냉전체제의 변화에 따라 '대북관계'에 대한 이분법적 갈등은 비교적 해체된 것으로 보이나, 현재 사실상 미중 신냉전 시대로의 진입과 정부 교체 등 복합적·전환기적 요인을 고려할 때, 대북·통일전략에 대한 국민적 공감대 형성을 위한 노력은 그 어느 때보다 중요해졌다. 김갑식, 『한국사회 남남갈등: 기원, 전개과정 그리고 특성』, 『한국과 국제정치』, 제23권 2호 (2007), pp. 31~59; 신종대, “김대중, 노무현 정부의 대북정책과 국내정치: 문제는 “밖”이 아니라 “안”이다.” 『한국과 국제정치』, 제29권 2호 (2013), pp. 1~35; 신중호 외, 『전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 1~410; 정영철, “남북관계의 변화와 남남갈등,” 『한국과 국제정치』, 제34권 3호 (2018), pp. 65~86 등의 논의를 참조.

를 위해 노력해야만 한다.

진영대결과 남남갈등은 대북 복합대응전략의 내부 균열을 의미하므로 결국 미중 양 강대국으로부터 더 큰 압박을 불러올 수 있음을 주지해야 한다. 즉, 대북 복합대응전략에서는 폭넓은 공감대와 강력한 지지 기반을 형성시키는 노력이 필요하다. 여기서 중요한 것은 위기의 속도는 빠르고 파괴적이지만 평화의 속도는 느리며 인내를 요구한다는 사실이다. 그러므로 이 부분에 대한 공감대 형성도 반드시 필요하다. 종합적으로 봤을 때, 미중 전략경쟁 하에서 대북·통일 정책을 추진하는 과정에 나타날 수 있는 각종 리스크를 공동 관리, 대응하기 위한 전문적인 팀을 구성하는 것도 고려할 필요가 있다.

다. 북한의 전략에 대한 유연한 대처

(1) 북한의 대남전략 변화와 미중 전략관계 간 상관관계 파악

북한은 기본적으로 ‘조선반도(한반도) 문제의 해결의 당사자는 북한과 미국’이라는 입장을 견지하면서 북미관계 개선을 위해서 남북관계를 전략적으로 활용해 왔다.^{435/} 2018년의 봄 국면에서 북한이 보인 전향적 조치와 남북, 북미관계의 진전에는 당시 우리 정부의 북미대화 중재자·촉진자 역할에 대한 강력한 의지를 그들이 전략적으로 활용한 면이 있다.

그러나 북한의 평화 공세는 2019년 2월 ‘하노이 노딜’ 이후 급 전환되었다. 김정은 위원장은 2019년 4월 12일 최고인민회의 시정연설에서 우리 정부의 중재자·촉진자 역할과 대미국 설득 실패에 대한 불만을 직접적으로 드러냈다.^{436/} 즉, 북한은 하노이 북미정상회담

435/ 이수석·안제노, 『북한의 대외·대남전략 경로변경의 정치 동학』 (서울: 국가안보전략연구원, 2021), p. 57.

436/ 김정은, “현 단계에서 사회주의건설과 공화국정부의 대내외정책에 대하여 - 조

에서 목표한 성과를 거두지 못한 이후 남북관계 개선의 효과성에 대해 부정적 인식을 가지게 된 것이었다.^{437/} 과거 냉전 시기에 북한은 소련과 중국 사이에서 특유의 ‘시계추 외교’를 펼치며 체제의 생존과 이익을 추구하고, 국내정치적으로는 ‘주체사상’과 ‘자주외교’를 강조해 왔다.^{438/} 미중 전략경쟁의 심화는 북한으로 하여금 특유의 시계추 외교를 펼칠 수 있는 대외환경을 제공한다. 그러나 최근 미중 전략경쟁이 이념과 가치 영역으로 확대되면서 북한이 체제 안전과 국내정치적 요인을 위해 중국으로 기울고 있는 것이 현실이다.

북한이 대남전략을 변경한 가장 큰 요인은 미국과의 비핵화 협상의 결과이다. 북한은 미중 전략경쟁이 심화되고 있다고 판단하고 있으며, 이례적으로 다른 국가들과는 달리 ‘신냉전’으로 규정하고 있다. 그러므로 미중 전략경쟁 하에 자체 국력을 강화시켜야 하는 상황에서 남북관계의 진전을 통해서는 소위 얻을 것이 없다고 판단한 결과로 보인다. 이것은 북한이 장기적으로 미국과의 협상을 염두에 두면서 현재 코로나19, 대북 경제제재, 자연재해로 설명되는 3중고 상황에서 국방력 강화를 전제로 내부 재정비 전략을 구사하고 있음을 보여준다.

우리의 입장에서는 북한과의 관계 개선을 위해서 전략과 인내가 필요한 상황이다. 특히 북한은 자신들의 주적을 전쟁 그 자체로 규정하고 ‘전쟁억지력’을 강화시키기 위한 노력을 경주하고 있는 것으로 보인다. 그러나 우리는 ‘대북억지력’만을 강조하고 있는데 이는 북한이 자신들의 군사적 행위를 두고 우리 정부가 도발이라고 규정하는 것에 대해 ‘이중기준’을 들어 반발하고 있는 근거가 되고 있

선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 한 시정연설, 『로동신문』, 2019.4.13.

437/ 박대광·송화섭, “하노이 이후 최선의 대남 접근법에 대한 북한의 신념체제와 정책적 함의,” 『KIDA Brief』, 2021-안보-1호 (2021), pp. 1~4.

438/ 김한권, “미·중 사이 북한의 외교와 중국의 대응,” 『IFANS 주요국제문제분석』, 2018-45 (2018), pp. 1~31.

다.^{439/} 우리에게는 한미동맹을 기초로 한 안보태세와 확장억제 정책으로 북한 핵·미사일을 비롯한 외부로부터의 위협에 대응한다는 원칙이 있다. 이러한 안보딜레마 구조는 남북한이 독자적으로 해결할 수 있는 성격의 것이 아니다. 현실적으로 우리의 군비증강도 대북억지력뿐만 아니라 한반도가 주변 강대국들의 군사적 대결의 장이 되는 것을 사전에 예방하려는 목적도 있다. 그러므로 이에 대한 개념도 미래지향적 차원에서 수정, 보완해 나갈 필요성이 있어 보인다.

대북 복합대응전략 수립에서는 북한의 미중 전략경쟁에 대한 인식과 리스크 관리전략에 대한 고려도 필요하다. 북한은 2021년 1월 제8차 당 대회에서 대미·대남 정면돌파전을 선언하고 자력경쟁에 기초한 체제 정비, 복원 전략을 선언하였다. 또한 북한은 미중 전략경쟁에 대해서 미국, 중국 양 강대국의 이익 충돌로 이해하고 있으며, 이 충돌이 특정 지역에서 특정 국가들의 전략적 이익을 침해할 수 있는 요인이 될 가능성에 주목하고 있다.^{440/} 북한은 미중 전략경쟁이 정치, 경제, 군사 등 전 분야로 확대되고 최종적으로 전략적 이해가 충돌되어 수습할 수 없는 대결 구조가 고착화될 가능성에 대해서 깊이 우려하고 있다.^{441/} 북한은 이에 대한 해결책으로 일방적인 힘이 동북아 지역을 지배하지 못하게 전략적 균형을 맞추는 노력, 즉 핵·미사일 고도화로 설명되는 국방력 강화에 매진하고 있

439/ 2021년 9월 15일 문재인 대통령은 우리 측에서 독자 개발한 잠수함발사탄도미사일(SLBM)의 잠수함 발사 시험 성공에 대해 “우리의 미사일전력 증강이야말로 북한의 도발에 대한 확실한 역지력이 될 수 있다”고 평가했으며, 이에 대해 북한 김여정 당중앙위원회 부부장은 담화를 통해 자신들의 미사일 시험에 대해 “그 누구를 겨냥하고 그 어떤 시기를 선택해 도발하는 것이 아니라 우리 당대회 결정 관철을 위한 국방과학발전 및 무기체계개발 5개년 계획의 첫째 중점과제 수행을 위한 정상적이며 자위적인 활동을 진행하고 있는 것”이라면서 이것이 우리의 ‘국방중기계획’과 다를 바 없다는 주장을 전개하기도 했다(“김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.9.15.).

440/ “대국들의 군비경쟁은 무엇을 보여주는가,” 『로동신문』, 2017.5.11.

441/ 위의 글.

다.^{442/} 그러므로 이러한 기조 하에 북한의 국방발전 계획은 중장기적으로 지속될 가능성이 매우 높다.

이러한 상황에서 우리 정부는 북한의 대남전략의 변화와 미중 전략관계에 대한 북한의 인식과 대응을 토대로 북한의 전략에 유연하게 대처할 필요가 있다. 이 두 사안에 대한 핵심은 역시 북핵 문제이다. 북핵문제를 중심에 두고 여러 리스크들을 동시다발적으로 관리, 대응할 수 있는 체계가 필요한 이유이다.

(2) 대북 경제제재를 상수로 고려

김정은 위원장은 2021년 1월 제8차 당 대회에서 ‘경제실패’를 인정하고, 새로운 국가경제발전 5개년계획의 기본종자, 주체는 여전히 자력갱생, 자급자족임을 밝혔다. 이는 미국과 국제사회의 제재 해제나 완화를 기대하지 않고, 제재를 상수로 두겠다는 의미였다. 더욱이 북한은 코로나19의 유입을 막기 위해 제재보다 강력한 국경 봉쇄 조치를 감행하면서도 어느 정도 경제안정화 조치와 관련해 자신감을 보이기도 했다. 우리가 주지해야 할 사실은 북한은 역대 최고 강도의 국제사회의 제재에도 불구하고 핵 무력 완성을 선언하였으며, 남북, 북미정상회담을 수차례 가졌다는 사실이다.

그러나 2019년 2월 하노이 노딜 이후 북한은 미국에게 비핵화 협상과 관련해 새로운 해법을 요구하고 정면돌파전을 선언하며 체제 정비, 보강에 주력하고 있다. 북한은 제2차 북미정상회담에서 경제 제재 해제에 집중한 여파로 제재의 효과성을 스스로 입증하는 결과를 낳았음을 인식하고 향후 자신들은 제재 해제에 집착하지 않을 것임을 선언한 바 있다. 이후 북한은 미중 전략경쟁을 신냉전으로 규

^{442/} William A. Douglas, “Security Stability in East Asia,” *Asian Perspective*, vol. 40, no. 1 (2016), p. 147.

정하며 미국의 공세에 대응하는 중국의 전략적 자산에 대해 큰 관심을 보이고 있다.^{443/} 이것이 의미하는 것은 무엇일까?

북한은 미중 전략경쟁에 집중하면서도 미국의 국제적 리더십이 약화되고 중국의 경제, 군사적 상승세가 이어질 경우, 자신들의 핵 개발이 국제적으로 용인되는 환경이 조성되고 국제사회의 제재도 중러 주도하에 약화될 것이라는 희망을 가지고 있는 것으로 판단된다. 이것은 미중 전략경쟁이 자신들에게 핵 보유국 인정과 체제 안정화 및 비핵화 협상에서 우위를 점할 수 있는 새로운 기회가 될 가능성을 북한이 염두에 두고 있음을 암시한다.^{444/} 다시 말해, 미중 전략경쟁 시기가 가장 비싼 값으로 핵과 관련된 거래를 할 수 있는 때라 판단하고 있을 가능성이 높으며, 이러한 대립과 갈등이 지속되면 될수록 체제 유지와 한반도의 안정적 관리에 집중하기 위해 국방력을 강화할 것임을 보여준다.^{445/} 이러한 이유로 북한은 핵과 미사일 고도화를 지속할 것이며, 경제제재도 그대로 유지될 수밖에 없을 것이다. 또한 중국은 국제사회의 대북제재에도 불구하고 북한의 체제 유지를 북한의 비핵화보다 더 중요한 정책순위로 설정하고 그들과의 경제협력을 강화해 오고 있다는 사실은 이러한 전망을 가능하게 한다.

따라서 우리는 제재 해제를 전제로 할 것이 아니라, 제재라는 상황을 고려한 협력이나 북한의 참여를 이끌어낼 수 있는 환경을 조성해야 한다. 다시 말해, 제재를 대북 복합대응전략의 상수로 설정하고 현실성 있는 대내외정책을 추진할 필요가 있다. 국제사회의 대북제재의 문제는 국제규범의 준수이다. 이러한 상황에서 국제규범과 질서의 준수는 국가이익을 위한 대북 복합대응전략의 중요한 기초와 원칙 중 하나이

443/ “날로 확대되는 중미무역분쟁,” 『로동신문』, 2019.9.1.

444/ 전재성, “미래 50년 한반도 국제정치와 한국의 선택,” pp. 284~285.

445/ “국방발전전략회의에서 하신 김정은동지의 기념연설-주제110(2021)년 10월 11일,” 『로동신문』, 2021.10.12.

므로 북한 인민생활 향상이라는 인도주의적 문제에 집중할 필요가 있다. 이와 관련해서 유념해야 할 사항은 인도주의적 문제가 정치논쟁화 되지 않게 이에 대한 국민적 합의 기반을 형성하는 것이다.

이를 바탕으로 북핵 문제 해결을 위해 안보와 경제 문제에 포괄적으로 접근하는 방법을 모색할 필요가 있다. 대북제재 상황 속에서 남북관계 개선을 위한 선제적·적극적인 대북정책 추진에는 분명한 한계가 있다. 그러나 우리는 계속해서 현실적인 난제와 이 문제 해결을 통한 비전을 북한과 공유하며 남북관계 개선과 동시에 북핵 문제를 논의하는 선순환구조를 형성시킬 필요가 있다.

(3) 회복력 있는 대응

미국 국토안보부는 위협평가 기법을 통해 위협을 개량화하였다. 즉 위험(risk)은 위협(threat), 취약성(vulnerability) 및 결과(consequence)의 곱으로 측정할 수 있다는 것이다.^{446/447/} 따라서 위협, 취약성, 결과발생을 감소시키거나, 하나라도 제거한다면 신흥안보 위협을 경감시킬 수 있다.

위협의 제거는 공격원점에 대한 타격으로 확실히 실현할 수 있다. 군사력을 동원하여 공격원점을 타격한다면 위협을 제거할 수는 있지만 전면적인 군사적 충돌 가능성을 감수하여야 한다. 외교력을 통해서 공격자로 하여금 공격을 금지하도록 할 수는 있겠지만 구속력

^{446/} U.S. Department of Homeland Security, “NIPP 2013: Partnering for Critical Infrastructure Security and Resilience,” December 17, 2020 (revision date), Cybersecurity & Infrastructure Security Agency(CISA), <<https://www.cisa.gov/resources-tools/resources/nipp-2013-partnering-critical-infrastructure-security-and-resilience>> (Accessed September 5, 2022).

^{447/} Michael Chertoff, “Foreword to Cybersecurity Symposium: National Leadership, Individual Responsibility,” *Journal of National Security Law and Policy*, vol. 4 (2010), p. 3.

있는 그 실행력을 담보하는 것은 한계가 있다. 그러므로 사전 모니터링과 탐지 역량을 강화하여 발생가능한 위협을 최대한 식별하고 차단하여야 한다. 이와 같은 탐지와 식별은 민관협력에 의하여 효율적으로 실행할 수 있다. 이는 초연결 비대면 사회에서 민간과 다국적 테크 기업들이 위협에 대한 정보와 데이터는 물론 위협의 진행방향 등을 탐지하고 식별하는 데 큰 힘을 발휘하기 때문이다. 이러한 사실은 우크라이나 전쟁을 통하여도 알 수 있다. 막사 민간위성, 시민들의 스마트폰, 마이크로소프트와 구글 및 서방의 정보 지원에 힘입어 우크라이나 정부가 러시아의 위협을 식별하고 탐지함으로써 전쟁을 유리하게 전개하고 있기 때문이다.

취약성을 감소시켜 위협에 노출되어 피해로 연결될 가능성을 차단하여야 한다. 특히 사회적 갈등이나 경제적 불평등은 사회적 위협을 야기할 수 있다. 이는 가짜뉴스나 허위조작 정보 등에 의하여 가중될 수 있다. 또한 전 지구적 공급망을 통해 제공되는 각종 제품과 소프트웨어를 통해 사이버공간에서 취약성이 가중될 수도 있다. 사회적 갈등을 관리하기 위하여 다층적이고 수용 가능한 분쟁해결 절차를 정립하거나 외국으로부터 유입되는 가짜뉴스와 허위조작정보를 식별할 수 있는 제도의 구축이 요망된다. 사이버공간의 취약성으로 인하여 첨단기술이 국외로 유출되지 않도록 대응 활동을 강화하여야 한다. 사이버공간의 안전성 확보와 취약성 감소를 위해 민관협력을 강화해야 한다. 민관협력을 통해 컴퓨터 시스템에 대한 취약성 분석과 평가를 강화하고 보안관리 체계를 구축하며 주기적으로 안전성을 모니터링하도록 할 필요가 있다. 이와 같이 취약성 감소를 위한 활동들은 사회와 정부의 투명성과 신뢰성이 담보되어야 이루어질 수 있다. 우리의 경우 코로나19 대응에 있어 보건당국이 특정 시간에 특정인이 필요한 정보를 정확하고 투명하게 제공함으로써

국민적 신뢰를 담보할 수 있었다.

결과 발생을 방지하기 위해서는 백업을 통해 피해의 신속한 복구를 실행함으로써 사회적, 경제적 회복력을 구축하여야 한다. 회복력은 위기와 위협에 따른 충격을 흡수하고 이에 따른 장애에 적응하며 위기나 위협으로부터 신속하게 회복하는 능력을 말한다.^{448/} 다시 말해 회복력은 위협으로부터 변화된 환경에 적응하여 지속가능한 상태로 스스로를 재구성해 나가는 역량이라고 할 수 있다.^{449/} 회복력은 단순히 위협이나 위기를 발생 이전의 상태로 복원하는 것을 말하는 것은 아니다. 위협이나 위기에 따른 충격을 흡수·적응하여 원래의 기능과 구조를 유지하는 동시에 그 경험을 바탕으로 기능과 구조를 재정비하는 것을 말한다. 따라서 회복력은 국가나 사회의 시스템이 위기나 위협에 따른 충격으로부터 버티도록 할 뿐만 아니라 실패나 장애가 발생한 경우에도 안정성을 유지하는 동시에 용이하게 복원될 수 있도록 하는 것을 말한다.

코로나19를 계기로 회복력의 중요성이 더욱 중요하게 인식되었다. 코로나19는 군사력이나, 경제력, 지하자원 보유 등에 상관없이 코로나19에 감염된 시민들이 적절한 치료를 받을 수 있는 의료시스템의 보유와 운영 여부를 세계 각국에 물었다. 특히 코로나19는 정보화와 지구화에 따른 전 지구적 공급망이 작동하여 국가들 사이의 상호의존성이 고조된 가운데 발생하였다는 점에서 회복력에 대한 전환을 요구하고 있다.^{450/} 즉 1930년대 경제공황이나 금융위기 등

448/ Uri Friedman, "The pandemic Is Revealing a New Form of National Power," *The Atlantic*, November 15, 2020, <<https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/11/pandemic-revealing-new-form-national-power/616944/>> (Accessed September 5, 2022).

449/ 김상배, "코로나19와 신홍안보 거버넌스: 이론적 분석틀의 모색," 『코로나19의 신홍안보 거버넌스와 국가전략』 (국가안보전략연구원·서울대 국제문제연구소 공동세미나 자료집, 2021.5.17.), p. 8.

450/ Uri Friedman, "The pandemic Is Revealing a New Form of National Power."

경제적 충격으로부터의 회복력이나, 세계대전과 같은 물리적 파괴로부터의 회복력과는 다른 차원의 접근이 필요하다는 것이다. 따라서 인프라, 지식 및 회복력에 대해 투자를 강화할 수 있어야 성공한 국가가 될 수 있다는 인식이 필요하다.^{451/}

결국 회복력은 실질적 또는 잠재적인 외부 위협을 극복하고 일상으로 복귀할 수 있는 능력이라 할 수 있다.^{452/} 회복력은 제도의 안정성, 자원, 지경학, 지정학적 안전보장은 물론 핵 억지력의 관점에서 측정될 수 있다. 제도의 안정성은 위협에 대응하기 위한 국내 거버넌스를 강화하고 외부 세력의 간섭으로부터 국가를 보호하는 제도적 장치의 정립과 운영을 말한다. 이는 정부의 효율성, 정치적 안정, 내부 갈등의 관리 등으로 평가할 수 있다. 자원의 안전보장은 경제에 필수적인 에너지와 주요 자원에 대한 안전한 접근과 수급을 말한다. 이는 에너지 수급, 에너지 자급률, 정제유 확보, 주요 광물의 수급 안정성 등으로 평가할 수 있다. 지경학적 안보는 지정학적 이익과 경제활동을 다른 국가의 간섭으로부터 방어할 수 있는 역량을 말한다. 이는 수출시장과 제품의 다양성, 무역 상대국과 무역 의존도 등에 의해 측정할 수 있다. 지정학적 안보는 국가 사이의 충돌 위협을 최소화하고 영토 보호를 강화하는 구조적이고 정치적인 활동을 말한다. 이는 인접국 대비 인구 규모나 영토 면적에 따른 지리적 억지력, 분쟁에 대한 대응과 분쟁에 따른 결과 등으로 측정될 수 있다. 핵 억지력은 보복적인 핵 공격을 천명함으로써 적대국 등을 위협하여 잠재적 핵 공격자를 억지하기 위한 전략적, 기술적 핵전력을 의

451/ National Intelligence Council, *Global Trends 2035: Paradox of Progress* p. 65.

452/ Lowy Institute, *Asia Power Index 2019 Methodology* (Sydney: Lowy Institute, 2019), p. 5, (<https://power.lowyinstitute.org/downloads/lowy-institute-asia-power-index-2019-methodology.pdf>) (Accessed September 5, 2022).

미한다. 이는 핵무기의 성능, 핵미사일 투발수단, 2차 핵공격 능력 등으로 평가할 수 있다.

초연결 비대면의 국제사회에서 위협의 탐지와 차단, 취약성 감경, 회복력 강화를 위해서는 외국과의 협력이 필요하다. 외국과의 협력을 증진하기 위해서는 외교유연성을 강화하여야 한다. 외교 유연성은 국제문제에 있어 특정 국가의 입장과 전략은 물론 외교 관계의 확장을 의미한다.^{453/} 외교 유연성의 개념은 전략구상과 정책 결정, 그리고 정책 집행의 단계에 따라 다양한 개념들을 고려할 수 있다.^{454/} 전략 구상 단계에 있어서 ‘유연’한 사고는 국가 관계의 본질을 ‘단순 논리’로 해석하지 않겠다는 전제에서 출발한다. 예를 들어 이분법적으로 이익과 가치문제를 구분하지 않고자 하는 인식과 의지가 요구된다. 국가들이 ‘관계’로 연결되는 것을 인정한다면, 이익공유의 관계가 만들어지는 경우가 발생하여 동류의 가치가 연결고리로 작동되기도 한다. 가치도 이익이 될 수 있고 그 반대의 경우도 배제하지 않는다는 의미이다.^{455/} 유연한 외교는 능동적이고 적극적으로 외교 기조를 발산하려는 태도와도 밀접한 관련이 있다. 단순히 타국 정책에 반응하려는 수동적 태도가 아니라, 적극적으로 자국의 의지를 표현할 때 외교 유연성은 더욱 효과적으로 발휘될 수 있다.^{456/}

미중경쟁으로 진영화가 가속화되고 있는 시대에 기후변화, 신종 감염병, 식량난, 첨단 신기술에 의한 역기능과 사이버공격 등 신종 안보 위협 또한 한반도에 영향을 미치고 있다. 신종안보 위협을 고려하여 남북관계를 보다 적극적으로 발전시키기 위해서는 복합대응 전략을 구축하고 실행하여야 할 것으로 보인다. 이 복합대응전략의

453/ 김기정 외, 『미중 경쟁과 한국의 외교 유연성』, p. 6.

454/ 위의 책, p. 17.

455/ 위의 책, p. 18.

456/ 위의 책, p. 21.

핵심은 전통안보와 결합된 신형안보 위기에 대해 위협 제거, 취약성 감소, 회복력 강화 및 국제적 연대 등을 통해 복합적으로 대응하기 위한 패러다임의 전환을 추진하는 것이다.

4. 대북 복합대응전략의 실행과제

가. 전통안보 분야

(1) 리스크별 실행과제

(가) 지정학 리스크

미중 전략경쟁의 본질은 국제체제에서 힘의 다양화 현상이 일어나고 있다는 점이다. 북한은 미중 전략경쟁에 대해 ▲세계 지배권 확보를 위한 강대국들 간 대립과 갈등이 심화되었으며, ▲제국주의 세력들의 주축이 된 유엔에 의해 국제관계의 기본 원칙들이 붕괴되었으며, ▲그들의 이익에 따라 ‘정의’가 왜곡, 부정되고 있는 현실로 설명하고 있다.^{457/} 더불어 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 미러의 대립, 미국의 인도-태평양 전략과 중국의 일대일로외의 충돌 가능성, 이에 대비한 한미, 미일, 중러 간 군사적 협력 강화에도 촉각을 곤두세우고 있다. 특히 북한은 미국이 군비증강이라는 힘을 통한 경쟁과 자신들의 일방적 조치에 대한 국제사회의 비난을 무마하기 위해 중러 등 잠재적 적대 국가들을 이용하고 있는 현실에 우려하고 있다.

중러는 2022년 8월 을지 포커스 훈련의 대응 차원에서 2022년 9월 1~7일까지 중국, 인도 등 13개국이 참여하는 다국적 군사훈련

457/ “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

인 ‘보스토크-2022’ 실시를 예고하고 있다. 이 훈련에서 특이한 점은 최초로 중국의 육군·해군·공군 모두가 참여하는 총력전 형태로 진행된다는 것이다.^{458/} 이것은 한미 합동군사훈련이 한미 대 중거리 간 대결로 확대될 가능성을 보여준다. 이러한 현실은 한반도의 지정학적 리스크를 점증시키는 결과를 낳을 것으로 예상되므로 더욱 정교한 우리의 대북 복합대응전략을 요구하고 있다.

대북 복합대응전략의 실행과제는 미중, 북미, 한중, 남북관계의 네 가지 차원으로 동시 접근하는 것이 합리적이다. 우리의 소위 주변 4강은 바로 세계 4대 강국이며, 우리는 분단과 부존자원의 빈곤으로 인해 국제무대를 상대하며 민족의 삶을 영위해야 하는 지정학적 조건에 놓여 있다. 이러한 조건에서 미중 전략경쟁 등 동북아 및 한반도 주변의 정세 혼란은 미국의 동맹국인 우리에게 미치는 여파가 클 수밖에 없으며, 이것이 지정학적 리스크와 중첩될 경우 우리의 의지와는 상관없이 남북관계가 규정될 가능성이 높음을 보여준다.

이 전략의 대상은 북한이지만 미중 전략경쟁 하에서 남북관계는 미중관계라는 동북아의 상위 구조의 영향으로부터 자유로울 수 없기 때문에 북미, 한중관계까지 종합적으로 고려한 전략이 필요하다. 그러므로 우리의 대북 복합대응전략은 이러한 충격을 완화하고 예상되는 난제에 적극 대응하며 평화와 통일이라는 국가의 사활적 이익을 수호하기 위한 것이라는 명확한 방향성을 유지해야 한다. 이 문제에 대해서 적극적인 역할 수행 대 전략적 모호성 유지의 이분법적 사고는 유효하지 않을 수 있다.^{459/} 앞에서 살펴본 것과 같이, 지정학, 경제안보, 국제규범과 북핵 등 모든 이슈에서 미중이 전략적

458/ “총동원된 중 육해공군... 한반도 다가오는 두려운 기운,” 『YTN』, 2022.8.30., <https://www.ytn.co.kr/_ln/0134_202208300738112035> (검색일: 2022.8.30.).

459/ 김태현, “한국 외교정책 50년의 검토와 평가: 중소국 외교론의 관점에서,” 『한국과 국제정치』, 제38권 1호 (2022), p. 80.

경쟁의 무대로 한반도를 설정할 가능성을 아예 배제할 수 없기 때문이다. 이러한 최악의 상황을 전제로 대북 복합대응전략을 수립, 발전시킬 현실적 필요성이 있다.

먼저 미중관계이다. 미중 전략경쟁은 양국 간의 핵심 이익에 대한 양보와 타협보다는 대립과 갈등이 지속될 가능성이 높다. 미중 전략경쟁의 현실적인 해결책 중의 하나는 미국의 국제규범과 질서에 대한 중국의 수용과 중국의 경제성장에 맞는 국제적 역할과 서방 세계와의 군사적 신뢰 구축으로 보인다. 경제와 군사 분야의 대립이 격화되고 있는 상황에서 미국은 중국의 경제성장에 맞게 경제 관련 국제기구에서 중국이 적극 활동하며 국제규범과 질서를 배울 수 있는 기회를 제공할 필요가 있으며, 중국은 미국과의 군사력 차이를 인정하고 국제정치에서 현상유지를 깨는 도발적 행동들을 자제하고 국제규범을 존중할 필요가 있다. 이 문제 해결을 위해 우리는 미중과 더불어 글로벌 중추국가의 역할을 수행하고 있는 인도, 호주, 캐나다 등과 함께 적극 협력해 나갈 필요가 있다.

둘째, 한중관계이다. 중국은 한반도의 평화와 통일을 위해 우리가 적극적으로 소통해야 할 국가이다. 중국은 전통적으로 한반도가 해양 세력이 본토를 공격하는 다리의 역할을 하거나, 한반도 내에서 자신들의 안보를 위협하는 사태가 발생할 가능성에 대해서 우려하고 있다. 그러므로 중국은 한중관계를 대미, 대일 정책의 연장선상에서 바라보고 있다. 한국전쟁 당시 중국 인민지원군의 참전은 대표적인 사례이다.

미중 전략경쟁 시기에 중국과의 관계 발전을 위해서는 우선 우리의 국익, 정체성, 역할에 대한 국민적 합의를 바탕으로 원칙적인 정책 확립과 일관성 유지가 중요하다. 이는 민주주의와 인권, 소수민족 정책 등 중국이 민감해 하는 주권의 문제에 대한 대응 차원에서도 중요하다. 장기적으로 나타날 수 있는 한중 간의 갈등과 대립을 줄

이기 위해서는 북한 비핵화와 동북아 평화를 위해 한중이 이익을 공유하고 협력을 강화할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 이것은 한미동맹의 이완을 의미하는 것은 아니며 미중 경쟁으로 인한 우발적인 한중 간 군사적 충돌을 사전에 예방하기 위한 차원의 성격이다. 예를 들어, 정부와 민간 주도의 1.5트랙 대화, 국방 분야 관련 고위급 채널 운영 등이 있다.

셋째, 북미관계이다. 북미관계의 핵심은 북핵 문제이긴 하지만 북핵 문제를 외교안보 분야의 문제로 치환해 접근하는 것은 진단과 처방 간 괴리를 발생시킬 수밖에 없을 것이다. 북핵 문제는 엄연히 북미와 남북관계의 문제로 북한이 핵을 개발하게 된 동기에 대한 국제적 공감대 형성을 통해 우리 정부도 더욱 막중한 책임감으로 협상에 임할 필요가 있다. 비핵화 협상은 외교안보뿐만 아니라 사회문화, 인도적 지원, 경제, 재해재난, 기후문제 협력 등 전통, 신흥안보의 복합적 교류·협력을 통해 추진 동력을 확보하는 것이 필요하다.

비핵화 협상에서 중요한 것은 비핵화와 북한이 요구하는 체제 안전을 어떤 식으로 보장하느냐의 여부인데, 아직 이에 대한 미국의 입장은 나온 바 없다. 상호 신뢰 부족의 결과로 보인다. 이 문제를 해결하기 위해서는 우선 문화 외교를 중심으로 한 신뢰 형성이 필요하다고 판단된다. 2008년 2월 뉴욕필하모니 오케스트라는 방북해 동평양 대극장에서 공연을 펼친 바 있다. 뉴욕필하모니 오케스트라는 북한과 미국의 국가를 연주하였으며, 북한 인민들 또한 미국의 국가가 흘러나올 때 모두 자리에서 일어나 최대한의 예의를 갖추는 모습을 보였다. 우리는 하나의 단계, 과정을 거치면서 신뢰를 쌓고 나중에 이루어 놓은 결과가 생산적이고 포괄적으로 되게 하는 것이 바로 외교라는 점을 기억할 필요가 있다.

넷째, 남북관계이다. 남북관계에서는 세 가지 원칙과 방향성을 가지

는 것이 중요하다. 첫째, 남북정상 간 합의를 존중해야 한다. 남북정상 간 합의를 준수하는 것은 한반도 평화를 위해 돌아올 수 없는 지점(point of no return)을 만들어가는 과정이다. 또한 남북 간 평화를 위한 제도와 질서를 존중한다는 의미도 있다. 기존 합의들을 준수하고 확대, 발전시켜 나간다는 의지의 표명은 남북대화가 시작될 수 있는 우호적인 환경을 조성하는 데 매우 중요한 역할을 할 것으로 보인다. 기본적으로 미중 전략경쟁 하에서 남북대화가 남북 모두가 가질 수 있는 가장 강력한 유무형의 힘이라는 인식이 필요하다. 더불어 이러한 기초와 원칙은 적대적 정체성을 해소하는 데도 중요하다.^{460/}

남북관계의 역사를 되돌아봤을 때, 남북대화가 활성화되던 시기 주변국들은 특히 양자대화를 통해 관련 정보를 수집하고 이에 대응하는 전략을 구상했다. 그러나 남북관계가 좋지 않았을 때는 역으로 우리 정부가 북한에 대한 정보를 수집하고 대응방안을 마련하기 위해 미국과 중국에게 오히려 접근하는 소위 정보 구걸 외교를 행한 적도 있었다. 이것은 남북대화가 한반도 및 동북아 차원에서 남과 북이 가질 수 있는 가장 중요한 자산임을 다시 한번 확인시켜 준다.

둘째, 정상합의에 대한 이행 의지를 전제로 남북이 자율적인 환경, 범위에서 스스로 결정하는 것에 대해서는 철저히 지켜나간다는 원칙 하에 주변국들의 영향을 최소화하는 노력을 기울일 필요가 있다. 이것은 회담 결과의 실효성을 바탕으로 한 신뢰를 구축하는 데 중요하다. 미중 전략경쟁에서 남북이 공동으로 대응해야 하는 것은 ▲두 강대국에 의해 남북의 이해가 결정되어 버리거나, ▲공동 이익이 반영되지 않은 일방적 조치들, 예를 들어 주일미군의 훈련 범위 및 대상의 확대 등이 발생하지 않도록 하는 것이다. 남북 간 공통분

460/ 김원식, 『한반도 복합 평화론: 평화 동력의 상호연계를 위하여』 (서울: 국가안보전략연구원, 2021), p. 57.

모를 만들고 이를 확대, 재생산하는 구조를 만드는 것이 남북관계 발전을 위해서 중요하다.

마지막으로 살펴보아야 할 부분은 바로 21세기 진영화로 대변되는 한미일 대 북중러의 대립구도이다. 소위 남방, 북방 삼각관계와 그것의 대립으로 설명되는 진영화는 민주주의와 사회주의, 민족주의 간 이데올로기와 가치의 대립으로 인해 북한에게는 매우 익숙한 외교환경을 제공해 준다. 진영화와 미일-중러, 미러-남북의 추가적인 대립구도는 북한 정권의 입장에서는 가장 안정적인 지역구도라 할 수 있으며, 이 시기 북한은 편승전략을 통해 한미 연합세력에 균형을 취하는 전략을 구사할 것으로 예상된다.^{461/} 이것은 러시아-우크라이나 전쟁과 미중 전략경쟁이 지속될수록 이러한 진영화 또한 고착화될 가능성이 높음을 의미한다.

이러한 진영화 구조에 대응하기 위해서는 우선 미중 전략경쟁의 심화라는 국제적 변수로 설명되는 ‘상황적 변수’와 글로벌 중추국가로서 한국의 위상과 역할로 설명되는 ‘지위적 변수’를 모두 고려해 지정학적 이익의 확장이라는 개념을 정립할 필요가 있다. 이를 통해 국제정치적 긴장 상황을 직시, 수용하여 ‘특정 행위자’ 동조 여부뿐만 아니라 ‘특정 이슈’ 동조 여부를 중심으로 한 전략적 대처 방안도 적극 강구할 필요가 있다.^{462/}

(나) 경제안보 리스크

상술한 바와 같이 코리아 디스카운트로 설명되는 경제안보 리스크의 본질은 북한의 안보 위협과 남북관계의 영향이다. 국제 신용평가 기관들은 북한으로부터의 잠재적 안보 위협과 그 가능성을 우리

461/ 조성렬, “미중 패권경쟁과 북한의 대외전략,” p. 193.

462/ 반길주, “회피-수용-주도 진화전략: 미중 전략적 경쟁시대 한국의 지정학적 도전과제와 중견국 맞춤형 외교안보전략,” p. 26.

경제 평가의 중요한 기준으로 삼고 있다. 이는 북한의 안보 위협으로 인해 우리의 경제 기반이 훼손되지 않도록 노력해야 한다는 것을 의미한다. 그러므로 우리가 직면하고 있는 경제안보의 문제는 결국 핵과 남북관계에 영향을 최소화할 수 있게 경제적 토대를 더욱 강화하는 문제로 귀결된다.

현재 우리는 국제경제적으로 중요한 핵심 공급망과 함께 세계적으로 인정받는 기술들, 예를 들어 반도체, 자동차 배터리, 수소전지 등의 기술들을 여럿 보유하고 있다. 코리아 리스크를 제거 및 최소화하기 위해서는 미중 전략경쟁 하에 공급망과 핵심 기술에 대한 투자와 교역을 확대함으로써 경제적 토대를 더욱 강화해 나갈 필요가 있다. 이러한 경제적 토대를 바탕으로 국방력 강화를 동시에 추진함으로써 경제와 국방이 선순환하는 구조를 확대, 재생산해 나가야 할 것이다.

우리와는 다른 의미로 북한도 대중국 경제의존도 상승이라는 경제안보의 문제를 가지고 있다. 현재 중국은 경제적 측면에서 동북 3성의 경제발전을 통해 북한을 완전히 자신들의 경제영역으로 인입시키려는 노력을 하고 있는 것으로 보인다. 이에 대해 북한은 자력갱생을 통해 이러한 문제에 적극적으로 대응하고 있는 것으로 보이지만 한계 또한 명확해 보인다. 북한은 핵·미사일 고도화로 인해 대북 경제제재가 본격적으로 강화되었을 때부터 현재까지도 자신들의 경제적 문제를 해결하기 위해 대외경제정책을 중시하고 있다.

종합해 봤을 때, 북한은 대외경제활동과 동시에 내부의 기술과 자원의 효율적 이용을 통해 중국에 대한 경제적 의존성의 문제를 해결해 나가기 위해 노력하고 있는 것으로 보인다. 남과 북은 제4차 산업혁명 시대에 경제제재에 저촉되지 않는 부분과 제재 면제가 가능한 부분을 모색할 필요가 있다. 이러한 협력을 통해 관련 기술의 표준과 규범에 대해서 논의하며 북한의 안보 위협과 남북관계 악화로 인한

코리아 리스크에 대한 최소한의 방어 기제를 형성, 발전시킬 필요가 있다. 결론적으로 우리는 경제안보 문제 해결을 위해 국제사회와 북한 간 경제관계를 형성시켜 이에 대한 리스크를 제거하고 평화적 경제를 창출하는 선순환 구조를 고착화시켜 나가야 할 것이다.^{463/}

(다) 국제규범 리스크

국제규범 리스크의 문제는 다른 분야보다 더 우리의 국가이익, 정체성, 역할 개념에 충실하여 접근할 필요가 있다. 미중 전략경쟁의 본질은 물론 미국과 중국의 국가이익 수호 및 확대의 문제이지만, 그것은 중국의 주권과 미국의 국제규범 간 대립으로 나타나고 있다. 국제규범 리스크를 제거 및 최소화하기 위해서는 먼저 대북 복합대응전략이 북한 인민들의 실질적인 삶의 질을 개선시키기 위함이라는 명확한 목표를 제시하는 것이 필요하다. 다시 말해, 대북 복합대응전략은 민주주의와 인권이라는 국제규범의 가치를 존중하는 기반 위에 추진되는 인간 중심의 정책임을 명확히 할 필요가 있다. 이러한 기조와 원칙 하에 경제협력, 인도적 지원 및 신흥안보 분야에서의 전방위 협력 등 구체적인 대북 복합대응전략의 핵심 이슈들에 대해 중장기적으로 우리가 어떤 입장을 취할 것인지와 그 명확한 방향성을 북한에게 제시할 필요가 있다. 이것은 교류·협력을 위한 국내적 조치들에 대한 정당성을 부여하고 구체적인 로드맵을 국민들에게 제시할 수 있다는 점에서 중요하다.^{464/}

이러한 노력이 필요한 이유는 북한이 민주주의와 인권 등 국제규

463/ 이재영, “미·중 공급망 전쟁과 한국의 경제안보 외교,” (통일연구원 Online Series CO 22-22, 2022.6.16.), pp. 8~9, <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/af6f6194-30c7-4a49-8933-186b0dd7c99b>> (검색일: 2022.8.1.).

464/ 윤영관, 『외교의 시대: 한반도의 길을 묻다』, p. 364.

범의 문제를 자신들의 체제 전복을 위한 제국주의의 도구로 인식하고 있기 때문이다. 그러므로 북한으로 하여금 김정은 체제의 최대 관심사인 인민생활 수준 향상을 위해서라도 국제사회의 네트워크에 진입해 상호 이해와 협력의 틀을 형성, 발전시켜 나갈 필요성이 있음을 지속적으로 설득하는 노력이 필요하다.

이러한 노력의 연장선상에서 우리는 국제정치 영역에서 민주주의와 인권을 위해 더욱 적극적으로 노력할 필요가 있다. 그 이유는 한일, 한중 사이의 갈등을 유발하는 현안 중의 하나가 인권 문제이기 때문이다. 북한 인권뿐만 아니라 한일 간 위안부 문제, 중국 거주 탈북민 인권 문제, 중국 내 소수민족 문제 또한 동북아 및 글로벌 차원에서 국제규범의 문제이다. 향후 이와 관련된 문제에 대한 우리 정부의 전략적 대응을 가능하게 할 것으로 보인다. 특히 중국은 자국 내 문제들에 대해서는 미국뿐만 아니라 국제사회의 우려가 심해지고 있는 동시에 자신들의 주권 문제에도 해당되는 문제이므로 우리에게 선택을 강요할 가능성이 높다. 중국이 이러한 국제규범에 대해 비판적인 시각을 견지하고 있는 것은 어제오늘의 일이 아니다. 그러므로 우리는 국제규범의 준수가 중국이 구조적, 제도적으로 미국에게 종속되는 것이 아니라 중국이 더 책임 있는 국제사회의 일원으로서 그들의 국가이익을 확대할 수 있는 길임을 설득할 필요가 있다. 이러한 움직임은 국제규범과 관련해 향후 예상되는 난제에 대해 선제적, 미래지향적으로 대응한다는 의미가 있다.

핵확산금지조약에 대한 준수는 북한의 비핵화 협상과 동북아의 군비경쟁 특히 동북아 국가들의 핵무장화 필요성 논란에 대한 대응 차원에서도 중요하다. 미중 전략경쟁에 대응하기 위해 최근 동북아 국가들의 핵무장화 필요성 및 향후 전망에 대한 문제가 제기되고 있다. 미국의 한국계 한 교수는 중국과 북한에 대응하기 위해 미국은 글로벌 핵 억지 전략을 수정해야 하며 이를 통해 일본을 핵 무장시킬

필요가 있다고 주장하였다. 그는 한국보다는 일본의 핵무장이 더 중요한 이유를 제시하면서 사실상 동북아에서의 핵무장 논란에 불을 지폈다.^{465/}

또한 국내 한 연구자는 최근 포린 폴리시(*Foreign Policy*)에 기고한 글을 통해 트럼프 전 미국 대통령이 차기 선거에서 재선되었을 때 동아시아 동맹국들의 핵무장을 사실상 허용할 것이라고 전망했다.^{466/} 한국과 일본의 핵무장과 관련된 이슈는 미국의 세계전략의 일환으로 주일미군과 주한미군의 역할 재조정을 예고하고 우리의 대응전략 수립을 필요로 한다는 점에서 중요하다.

핵확산금지조약은 핵 없는 평화로운 세계를 구현하며 핵 전쟁을 예방하기 위한 최소한의 구속력 있는 제도적 장치이며 국제규범이다. 만약 특정 국가의 세계전략 및 이익을 위해 이러한 국제규범을 준수하지 않으려 한다면 전 세계는 ‘전쟁은 곧 공멸’이라는 압박에서 결코 자유로울 수 없을 것이다. 플루토늄 핵폭탄에서부터 수소탄까지의 개발과 보유는 자연스럽게 시간의 문제가 될 것이며, 만약 테러집단까지 이를 보유하게 된다면 상황에 따라 핵 테러라는 끔찍한 순간을 맞이할 가능성이 높다.

이러한 의미에서 우리는 북한의 핵·미사일 문제 해결을 위해 핵확산금지조약에 대한 철저한 준수와 이행을 강조하고 더 나아가 국제사회에서 활약을 강화해 나갈 필요가 있다. 핵을 가진 남북한의 통일을 주변국들이 인정할 수 있을까? 또한 그 핵의 사용 주권이 우리

^{465/} Seung-Whan Choi, “The Time Is Right: Why Japan and South Korea Should Get the Bomb,” *The National Interest*, July 12, 2022, <<https://nationalinterest.org/feature/time-right-why-japan-and-south-korea-should-get-bomb-203493>> (Accessed August 1, 2022).

^{466/} Robert Kelly, “The U.S. Should Get Out of the Way in East Asia’s Nuclear Debates,” *Foreign Policy*, July 15, 2022, <<https://foreignpolicy.com/2022/07/15/us-south-korea-japan-east-asia-nuclear-debates-nonproliferation/>> (Accessed August 1, 2022).

에게 주어진다든 보장이 있을까? 만약 그렇다면 우리는 핵 전쟁에 대한 책임과 피해만 부담해야 하는 상황에 놓이게 될 것이다. 우리는 인류 사회의 보편적 가치 규범에 근거한 대북 복합대응전략의 추진을 통해 우리의 국익, 정체성, 역할에 대한 대내외적 공감대 형성을 위해 노력해야 할 것이다.

(라) 북핵 리스크

미중 두 강대국의 대립은 북한으로 하여금 핵과 미사일 고도화를 위해 상대적으로 우호적인 환경을 조성해 주고 있다. 동북아와 한반도는 미·중·일·러 등 세계적 경제·군사적 강대국들이 밀집되어 있는 관계로 전 지구적 차원의 국제정치와 지역적 차원의 국제정치 간 연결성 혹은 지역정치의 투과성이 매우 높은 지역이다. 그러므로 상대적 약소국인 남북한은 공존, 공영을 추구할 필요가 있다.^{467/}

북핵 리스트를 제거 및 최소화하기 위해서는 우선 관련 당사국들이 생존을 위한 북한의 핵 개발 원인에 대한 공감대 형성이 필요하다. 이것은 북핵 문제를 해결하기 위해 같은 출발점에 선다는 의미가 있다. 북한의 핵 개발의 원인에 대한 국제적 공감대가 없이는 관련 당사국들이 북핵 문제가 아닌 자국의 요구만을 주장하는 해결책 없는 회담만을 지속할 가능성이 있다. 미국이 2003년 1~2차 6자회담에서 북한에 대한 요구사항만을 나열한 채 자신의 입장과 해결책에 대해서는 전혀 언급하지 않았으며, 3차 회담 당시 한국 정부의 설득에 의해 자신들의 생각하는 해결책을 제시한 것을 통해서도 이를 짐작할 수 있다.

이러한 점을 전제로 북핵 문제는 북미와 남북의 문제임을 명확히 할 필요가 있다. 최근 북한이 한미 군사연습 중단, 제재 철회 등을 선행조건으로 제시하고 한미가 첨단무기 반입과 도입·개발을 하지

^{467/} 전재성, “미래 50년 한반도 국제정치와 한국의 선택,” p. 280.

않아야 한다며 한반도의 군사적 균형을 언급하고 있는 것은 비핵-평화론에서 유핵-평화론으로 입장을 선회한 것으로 보인다. 현 상황에서 우리는 북한이 2017년 11월 국가핵무력완성 선언을 계기로 전략국가론을 제시하고 군사적 균형과 한반도 세력 균형론을 펴고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 이러한 현실 속에서 한국전쟁의 주된 당사자이자 한국의 전시작전통제권을 행사하는 미국이 평화-비핵교환프로세스와 관련한 이행로드맵을 구체화하여 북한을 대화의 테이블로 이끌어 낼 필요가 있다. 미국은 대북 인도적 지원 가능성만 열어두고 대북제재를 유일한 지렛대로 하여 북한을 압박하고 있지만, 북한은 제재를 자신들에 대한 적대시정책의 집중적 표현으로 인식하고 철회할 것을 지속적으로 요구하고 있다. 그러므로 접점을 찾기 위해서는 북한의 요구사항(선결조건)과 미국의 우려사항 모두를 협상 테이블에 올려놓고 협상을 시작할 필요가 있다. 더 나아가 북미 협상을 본격화하려면 미국은 북한이 요구한 대북 적대시정책 철회와 북한의 핵 억제력을 인정하는 가운데 이중기준이 아닌 공정성에 기초한 협상을 할 수 있다는 쪽으로 입장변화를 밝히는 것도 필요해 보인다. 또한 미중 전략경쟁이 심화되고 있는 상황에서 미국이 북한 문제를 대중국전략의 일환으로 다루지 않는다는 분명한 원칙을 제시한다면 북중의 전략적 결탁을 방지하고 북한으로 하여금 미국과의 핵협상에 더욱 집중할 수 있는 환경을 제공할 것으로 보인다.^{468/}

북핵 리스크를 제거 및 최소화하기 위해서는 북핵과 인권의 문제를 전략적으로 분리해 접근할 필요가 있다. 북핵과 인권 문제의 연계는 미국 정부의 북핵 문제 접근의 기본 원칙이었다. 이러한 기초에 조응하여 지난 이명박, 박근혜 정부 또한 이 원칙을 고수한 바 있다. 그러나 트럼프 행정부 시절 미국 정부는 2018년 6월 제1차 북

468/ 고유환, “중진선언 추진과정과 실현 방안,” (경남대학교 극동문제연구소, 통일연구원 원장 북핵 관련 특강자료, 2021.11.3.).

미정상회담 당시 인권 문제를 제기할 때가 아니라 전략적 입장을 취하고 북핵과 인권 문제를 순서적, 단계적으로 접근할 것을 시사하며 북핵 협상에 집중한 바 있다.

북핵과 인권 문제의 전략적 분리는 인권 문제를 도외시하겠다는 의미가 아니다. 북한은 핵과 인권 문제를 주권의 문제로 인식하고 있는 것과는 달리 미국을 비롯한 서방 선진국들은 국제 안보와 규범의 문제로 보고 있다. 이는 달리 말해 북한에게 핵과 인권의 문제는 대외적 명분과 실리가 없다는 것을 보여준다. 이러한 이유로 북핵과 인권 문제를 연계할 경우, 북한은 미국이 비핵화 협상의 의지가 없거나 체제 전복 등 비핵화 협상의 의도를 오판하고 더욱 강력한 전쟁 억지력 강화와 내부 체제 단속에 나설 것으로 예상되며, 이는 북핵 리스크를 제거 및 최소화하는 데 또 다른 장애가 될 것으로 보인다. 그러므로 인권의 문제를 유념하면서 북핵 리스크 제거 및 최소화하는 데 우선적으로 집중하는 전략적 사고가 필요하다.

마지막으로 북핵 리스크는 체제 인정 및 군사적 위협 제거라는 북한의 위협인식 요인을 제거하는 것이 중요하다. 그러므로 북핵 리스크의 문제를 해결하기 위해서는 북미와 남북이 중심이 된 다자협의 체를 적극 활용할 필요가 있으며, 북핵 문제를 단순히 전통안보 이슈뿐만 아니라 신형안보 이슈를 포함한 복합대응 차원에서 접근하는 노력이 필요하다.

(2) 복합대응방안

상술한 네 가지의 리스크에 복합대응할 수 있는 방안으로 우리는 주도적으로 주변국들과의 원활한 소통에 기반하여 동아시아 다자협력기구의 창설에 적극적일 필요가 있다. 동아시아에는 오랫동안 이 지역의 패권국가인 중국, 150여 년 전부터 이 지역의 현안에 깊이

관여해 오고 있는 미국, 분단된 남북과 유럽과 아시아라는 두 개의 정체성을 가지고 있는 러시아, 군대를 보유한 정상국가를 도모하고 있는 일본이 있다.

이 지역은 2차 세계대전, 한국전쟁을 경험하면서 역사, 주권, 영토, 민족주의 등 여러 요소에서 갈등과 대립의 요소들이 상존하는 곳이며, 주변 강대국이 곧 세계 강국인 매우 이례적인 지정학적 현실이 지배하는 곳이다. 이러한 이유로 미중 전략경쟁이라는 주권과 국제규범 간 대립의 과정에서 적대와 경쟁 의식뿐만 아니라 상호 위협의 정도와 피해 인식 또한 점증하고 있다. 이것은 이 지역의 어떤 국가들도 안보딜레마로부터 자유로울 수 없음을 의미한다. 그러므로 구조적, 제도적 소통 및 상호의존, 대내외적 정치적 기초와 대국민적 인식을 형성하기 위해서는 공동 생존과 발전을 위한 다자협력 기구의 창설이 절실히 요구된다.

이러한 상황에서 한국 정부는 동아시아 다자협력기구의 창설을 위해 적극 노력할 필요가 있다. 가장 큰 이유는 냉전기, 탈냉전기를 통틀어 한국만이 동북아 국가 중에서 유일하게 동아시아 안보협력에 대해 일관된 관심을 유지, 발전시켜 오고 있기 때문이다.^{469/} 한국 정부는 한미일 대 북중러의 냉전, 베트남전쟁을 거치면서 심각한 안보 위협을 경험한 바 있다. 이러한 위기 인식이 최고조에 달했던 1968년 11월 23일^{470/} 한국 정부는 미국 정부에게 NATO와 같은 지역방어기구인 태평양-아시아 조약기구(Pacific Asia Treaty Organization)

469/ 전봉근, 『동북아 신 지정학 시대 공동안보를 위한 지역안보협력 추진전략』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2022), p. 22.

470/ 미국은 당시 남한이 1953년 정전협정 북한의 가장 호전적인 압박과 공격에 직면해 있다며, 이 시기를 최대 안보위기로 인식했다. 한국학술정보 엮음, "THE PRESIDENT'S DAILY BRIEF_22_January_1969," 『CIA 기밀해제 총서(CIA's Declassified Documents) 1: 닉슨 대통령 일일 보고서, 1969_01-03』 (파주: 한국학술정보, 2018), pp. 61~65.

의 설립을 제안한 바 있다.^{471/} 당시 최규하 외교부 장관(이후 대한민국 대통령)은 포터(William James Porter) 주한 미 대사에게 이 기구의 창설이 한국 정부의 오랜 염원임을 강조하였다. 물론 당시 한국 정부가 이 기구의 창설을 원했던 이유는 베트남전쟁 이후 태평양 지역에서의 미국의 주둔을 보증받기 위한 목적이 있었다.^{472/}

탈냉전기 노태우 정부는 동북아의 냉전구조 타파와 평화 증진을 위해 1988년 10월 18일 유엔 총회 연설에서 ‘동북아 6개국 평화협회의 회’를 최초로 제안하였으며, 1992년 유엔 총회에서 재차 제안하였다. 또한 1994년 김영삼 정부 시절 우리 정부는 CSCE(Conference on Security and Cooperation in Europe, 유럽안보협력회의)를 참고한 동북아 안보대화(Northeast Asia Security Dialogue)를 제안하였다. 노무현 정부 시기에는 평화와 번영의 동북아시아 구현을 국정 목표로 제시하였다. 또한 동북아 구상을 밝히며 동북아시아위원회를 설치하고 주변국들에게 동북아에서의 협력과 통합의 새로운 질서의 필요성을 설득시키기 위해 노력한 바 있다.^{473/}

동아시아에서는 만연한 국가주의와 군사안보를 중시하는 국가전략으로 인해 모든 대내외 정책이 안보화하는 경향이 있다. 동아시아는 지리적 근접성과 경제적 보완성으로 인해 다자협력의 동기가 크지만 현실적으로는 전통, 신흥안보 간 협력까지 훼손하는 일까지 비일비재하게 일어나고 있다. 특히 미중 전략경쟁이 동아시아 국가들에게 최대의 경제적, 안보적 피해 요인으로 등장하면서 21세기 진영

471/ 한국학술정보 엮음, “THE PRESIDENT’S DAILY BRIEF_26_November_1968,” 『CIA 기밀해제 총서(CIA’s Declassified Documents) 40: 존슨 대통령 일일 보고서, 1968_10-1969_01(2)』 (파주: 한국학술정보, 2018), p. 17.

472/ 김상범, “냉전기 북한의 자주연대 외교 연구: 북한-베트남-쿠바 연대 외교를 중심으로,” 동국대학교 북한학과 박사학위논문, 2020, p. 421.

473/ 전봉근, 『동북아 신 지정학 시대 공동안보를 위한 지역안보협력 추진전략』, pp. 22~23.

화를 극복하기 위해서라도 다자협력기구의 출현은 필요하다.^{474/}

이 지역의 국제관계를 신뢰에 기반하여 안정시킬 수 있는 다자협력기구가 설치된다면 이러한 목적을 달성하는 데 도움이 될 것으로 보인다.^{475/} 상술하였듯이 동아시아에서는 강한 민족주의 감정이 국제관계를 지배하면서 국가들 간의 불신과 갈등이 고조되고 있다. 최근 몇 년 간의 사례에서도 알 수 있듯이 영토 및 과거사 분쟁으로 인한 대립은 주권의 문제로 확대되어 해결의 실마리조차 찾지 못하고 있다.

국제정치 측면에서 봤을 때, 전 세계적으로 유일하게 동아시아 지역만이 다자협력기구가 존재하지 않는다. 지금까지 미국은 주로 중동과 러시아 문제를 해결하는 데 집중한 반면, 동아시아 지역의 평화정착을 위한 장기적인 전략 구상은 내놓은 적이 없었다. 미국은 동아시아에서 주로 양자동맹을 체결하는 방식으로 이 지역의 특정 국가가 자신들과 대립관계에 있는 특정 세력의 영향력 아래 들어가는 것을 예방하는 차원의 외교, 즉 부챗살 모양(hub-and-spoke)의 안보 질서만을 구축해 오고 있다. 만약 동아시아에서 부챗살 모양의 안보 질서에 다자협력기구가 설립된다면 한국, 일본, 중국, 러시아, 미국 등 지역 국가들 간 상호 소통과 신뢰의 채널이 강화될 것으로 예상된다. 실제로 2005년 「9·19 공동성명」에는 이러한 동아시아 다자협력질서 추구 의지를 간접적으로 담아낸 바 있다. 유럽의 경우, 다자협력기구의 기본원칙과 규범들을 상호 협의 하에 만들어가면서 예측 가능한 범위에서 행동을 하고 있다.

한국 정부의 입장에서는 한반도의 평화와 통일을 달성하기 위해서라도 다자협력기구가 창설된다면 평화적 통일을 달성하는 데 매우 우호적인 제도적, 구조적 환경을 조성할 수 있다. 한반도 주변국

474/ 위의 책, pp. 6~7.

475/ 여기서부터는 주로 윤영관, 『외교의 시대: 한반도의 길을 묻다』, pp. 194~198의 논의를 참고하여 정리하였다.

들은 서로 간의 경쟁 심리가 강하게 작동하는 지역 질서 아래 놓여 있으며, 통일된 한반도의 미래를 두고 자신들의 이익 관철을 위해 치열하게 경쟁할 것으로 예상된다. 만약 다자협력기구가 설립된다면 그것이 일종의 완충의 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 주변국들이 다자협력기구의 규범과 원칙에 따라 행동할 경우, 서로에 대한 의심과 경쟁은 약화될 수 있다. 예를 들어, 독일 통일 당시 주변국들은 유럽연합과 유럽안보협력기구와 같은 다자기구가 존재했기 때문에 통일독일이 유럽의 충실한 구성원이 되겠다고 서약했을 때 이를 환영했으며 독일은 결국 통일을 완성할 수 있었다. 그러므로 한국 정부는 동아시아에서 이러한 다자협력기구의 창설을 위해 적극 노력할 필요가 있다.

다자협력기구가 창설된다면 우리 정부도 이를 적극 활용하기 위한 내부 준비에 나설 필요가 있다. 먼저 북핵 협상외교에 대한 전반적인 재점검이 필요하다. 탈냉전기부터 현재까지 우리 외교는 북핵 문제 해결을 위한 외교를 진행해왔다고 해도 과언이 아니다. 물론 북한의 핵개발이 체제 생존이라는 사활적 이익이었고, 우리 또한 탈냉전기에 통일에 대한 장기적 비전을 가지고 북미, 북일 수교 등을 통해 북한을 국제사회로 인입시키려는 노력 대신 경쟁과 대립의 사고에 몰입한 결과 현재 북핵의 문제를 키워왔다는 비판으로부터 자유로울 수 없다. 북핵 외교 전반을 되돌아봄과 동시에 미중 전략경쟁으로 인한 리스크들을 동시에 관리, 대응할 수 있게 국가 차원에서 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

이를 위해 외교부의 한반도평화교섭본부를 대통령실 국가안보실로 이관해 북핵 문제를 비롯한 여러 리스크들에 적극 대응하는 체계를 갖추으로써 동아시아의 평화를 위해 한국 정부의 적극적 의지를 피력할 필요가 있다. 현재 외교부 내 조직인 한반도평화교섭본부는

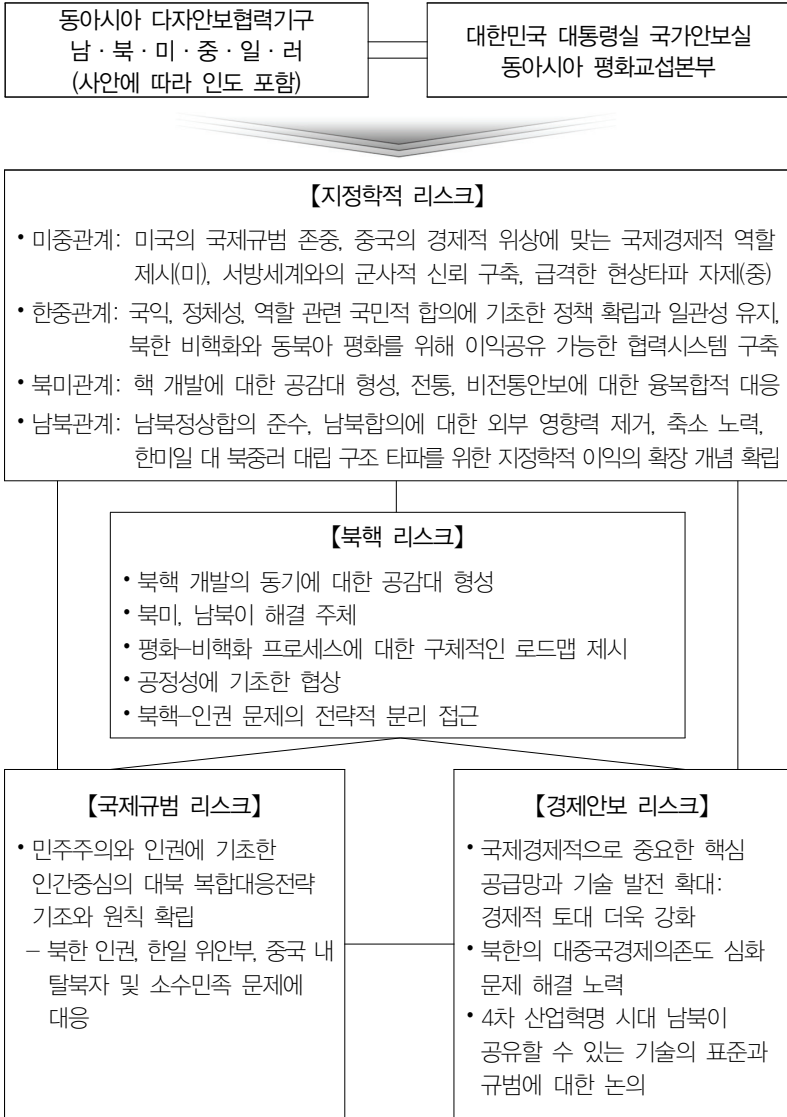
북핵 문제 해결 및 한반도 평화를 위한 중장기적 플랜을 구상하고 국내 전문가, 관련 기관들을 종합 관리할 수 있는 체계를 갖추지 못하고 있는 것으로 보인다. 또한 북핵 문제는 북미뿐만 아니라 남북 모두가 주체가 되어 해결되어야 하므로 외교와 통일, 국방이 하나가 되어 북핵대응할 수 있는 체계를 갖추는 것이 필요하다. 이는 우리 국민뿐만 아니라 주변국 정부와 그 국민, 북한에게 북핵뿐만 아니라 동아시아 및 한반도 평화에 대한 한국 대통령과 정부의 강력한 정책적 의지를 보여줄 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 노력을 통해 북핵 문제를 중심으로 지정학적, 경제안보, 국제규범 리스크들을 종합 관리, 대응할 수 있는 시스템을 구축하고, 동아시아 다자협력기구와의 협업구조를 형성해 동아시아의 전통과 신홍안보의 이슈들을 종합 대응할 수 있다면 이 지역의 경쟁과 대립의 정체성을 평화정체성으로 전환시킬 수 있을 것으로 기대된다.^{476/} 이러한 상황을 반영해 한반도평화교섭본부를 동아시아 평화교섭본부 등으로 개칭하는 문제 역시 고려해볼 필요가 있다. 그 이유는 한반도 정세는 동아시아 정세와 무관하지 않으며, 동아시아 정세 또한 한반도 정세에 영향을 미치기 때문이다.^{477/}

특정 사안에 따라 인도의 참여도 고려해 볼 만하다. 인도는 미국뿐만 아니라 러시아와도 긴밀한 협력관계를 가지고 있다. 중국과는 국경분쟁으로 인하여 소원해진 관계를 유지하고 있지만 일본과 인도, 한국과 인도 또한 전략적 관계를 유지하고 있으므로 미리 관계를 추동하고 중립 협력의 요인을 제공해 인도-태평양 전략과 일대일로 전략 간의 충돌을 방지, 해결하는 데 중요한 기여를 할 수 있을 것이다. 이와 관련된 사안을 정리하면 아래 표와 같다.

476/ 백학순 외, 『한반도 평화대전략』 (성남: 세종연구소, 2022), p. 35.

477/ 위의 책, p. 123.

그림 V-1 전통안보 분야 대북 복합대응전략의 체계도



출처: 저자 작성.

나. 신홍안보

(1) 리스크별 실행방안

기후변화, 신종 감염병, 사이버와 신기술 및 식량 등 주요 신홍안보 문제들은 북한의 내정(內政)과 대외관계 양 측면에서 중요한 이슈가 되었다.^{478/} 북한은 코로나19 사태로 인하여 신홍안보 문제의 심각성과 엄중성을 새로이 인식한 것으로 보인다. 북한은 코로나19 발생 초기부터 ‘국가안위와 직결되는 엄중한 사안’이라고 하였다. 나아가 사상초유의 세계적 보건위기와 장기적 봉쇄로 인한 곤란과 애로는 전쟁상황에 못지않은 시련의 고비를 맞고 있다고 하였다. 이러한 점에서 북한도 기후변화, 신종 감염병 등 새롭게 부상하는 신홍안보 위협 대응에 국정운영과 자원배분의 우선순위를 두고 있는 것으로 보인다. 또한 신홍안보 문제의 해결이 인도적 지원과 이어져 있다는 점에서 대북 경제제재 하에서도 협력 가능성이 크다고 인식하고 있는 것으로 보인다. 따라서 기술수준과 경험 및 인프라 측면에서 앞서있는 남한에 대해 협력을 요청할 가능성이 클 것으로 보인다.

북한은 코로나19 확진자 발생을 인정하면서 신홍안보 위협을 국가안위를 위협하는 본질적인 문제의 하나로 인식하고 있는 것으로 보인다. 남북한은 「9월 평양공동선언」을 통해 보건협력과 감염병 방역 협력 문제를 주요 의제로 다루었다. 이후 후속 분과회담에서 정보교환을 포함한 세부협력 문제에 합의한 바 있다. 이러한 사실을 통해서 볼 때, 북한도 감염병 협력의 중요성을 인식하고 있는 것으로 보인다. 이는 향후 남북협력의 범위를 확대할 수 있는 가능성을 열어 둔 것으로 볼 수 있다.

478/ 김호홍, “북한-남북관계,” 국가안보전략연구원, 『글로벌 新興안보 Review』 (서울: 국가안보전략연구원, 2022), pp. 500~501.

(가) 기후변화

기후변화는 한반도에서 전 지구적인 기후변화 속도에 비해 보다 빠르게 진행되고 있는 것으로 밝혀졌다.^{479/} 1981년부터 2010년까지 한반도에서는 연평균 1.2도 기온이 상승하였다. 남한에 비해 북한의 기온 상승 속도가 빠른 것으로 밝혀졌다. 북한은 10년 평균 연평균 0.45도 상승하여 10년 평균 0.36도 상승한 남한에 비하여 1.3배 높은 수준을 보였다.^{480/}

북한 기상기문국의 자료에 따르면 지난 100년간 북한은 연평균 기온이 1.9도 상승한 것으로 보인다. 겨울에 4.9도, 봄에 2.4도, 가을에는 0.8도로 상승하였는데, 기온이 상승하면서 겨울이 20일 정도 단축되고 봄과 여름은 각각 15일씩 연장된 것으로 발표되었다.^{481/} 등온선은 1920년대와 비교하여 100km 북쪽으로 상승하였으며, 겨울철 얼음의 두께는 1970년대와 비교하여 13cm 감소한 것으로 조사되었다.^{482/} 최근 북한은 겨울철 한파와 여름철 폭염, 가을 태풍 등 극심한 이상기후 현상을 보이고 있다.

기후변화는 환경, 감염병, 에너지, 식량 문제 등을 야기하여 시위, 폭동, 내전 등 국가 내외부에 갈등과 분쟁을 생성하고 있다. 주요국은 기후변화로 인한 위기를 국가안보 문제로 인식하고 있으며 국제적 갈등을 악화·확대시키는 위험증폭자로 규정하고 있다.

북한은 기후변화 대응에 관심을 보이고 있다. 북한은 2021년 10월 31일부터 11월 12일까지 영국 글래스고에서 열린 유엔기후변화 당

479/ 김호홍·오일석, “신안보 분야 남북협력 추진 전략,” 『INSS 전략보고』, 2018-27 (2018), p. 15.

480/ 명수정 외, 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반구축연구 III』 (서울: 한국환경정책·평가연구원, 2013), 요약문 참조.

481/ 위의 책, p. 26.

482/ 위의 책, p. 26.

사국 총회(COP26)에 대표단을 파견하기도 하였다. 북한 대표단은 역량구축, 기후금융, 적응·회복력, 재난위험 축소, 대양, 과학·연구 등의 주제에 관심을 보였다. 북한은 1994년 12월 「유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)」에, 2005년 4월 「교토의정서」, 2016년 「파리기후변화협정(Paris Climate Agreement)」에도 가입하였다.

북한은 기후변화에 따른 이상기후로 홍수와 식량난을 경험하고 있으며, 철도와 도로의 유실, 주택 침수로 인한 이주민 발생, 광산지역 생산성 감소 등 심각한 사회적 경제적 피해를 경험하였다. 특히 2020년 태풍 마이삭의 영향으로 함경남도 단천군 검덕지구 광산이 침수되고 설비들이 유실되었으며 광산으로 이어지는 도로 45개소 60km, 철도 31개소 3.5km, 다리 59개가 유실되었다.^{483/} 2016년 9월 홍수 이후 유엔 식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)는 2016년 9월 12일 발표한 ‘북한의 작황 전망과 식량 상황’ 3분기 보고서를 통해 식량부족을 경고하였다.^{484/} 우드웰기후연구센터(Woodwell Climate Research Center)는 북한의 기후변화가 체제 안정성을 손상시켜 한반도와 주변 지역에 대한 위협을 증가시킬 가능성을 경고하였다.^{485/}

국제적십자·적신월사연맹(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: IFRC)에 따르면 2018년 7월부터 8월 11일까지 북한 지역의 극심한 가뭄으로 재난에 가까운 식량위기가 발생할 가능성이 있다고 하였다.^{486/} 이들은 폭염과 가뭄에 더하여

483/ 오일석·최용환, “북한 검덕지구 수해 지원을 남북협력의 계기로,” p. 1.

484/ 위의 글, p. 5.

485/ “기후변화로 인한 북한 식량감소·жат은 홍수, 한반도 안정 위협,” 『한겨레』, 2021. 7. 29., <<https://www.hani.co.kr/arti/society/environment/1005726.html>> (검색일: 2022.12.6.).

486/ 오일석, “폭염의 일상화와 신안보 위협,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』,

충분하지 못한 관계시설과 낙후된 인프라는 물론 국제사회의 경제 제재로 1990년대 중반의 식량위기가 북한에서 재연될 가능성이 있다고 하였다.^{487/}

한편 북한은 2021년 7월 13일 유엔 경제사회이사회(Economic and Social Council of the United Nations: ECOSOC) 산하의 고위급 정치 포럼(High-level Political Forum: HLPF)에서 진행되는 자발적 국별 리뷰(Voluntary National Review: VNR)에 참여하여 ‘지속가능한 발전을 위한 2030 의제’ 이행 상황을 보고하였다. 북한은 2021년 1월 제8차 당대회에서 새롭게 제시된 국가경제발전 5개년 계획(2021~2025)에 유엔의 지속가능발전목표(SDGs)를 연계하였다.^{488/} 특히 ‘SDGs13 기후변화 대응’과 관련하여 북한은 기후변화로 농업 생산 감축, 농업 인프라 파괴, 토양 및 수자원 유실로 인한 부정적 효과에 노출되어 있다고 평가하였다.^{489/}

한반도 기후변화는 남북한이 공동으로 직면하고 있는 안보문제이다.^{490/} 기후변화로 인한 자연재해와 감염병에 대처하기 위한 인프라가 빈약한 북한에서는 주민들의 생명과 재산에 대한 막대한 피해가 발생하고 있다. 기후변화에 취약한 북한으로 하여금 대응 역량을 강화하도록 지원할 필요가 있다. 이는 북한 주민의 대규모 이탈을 방지함으로써 북한 기후 난민이 남한으로 대량 유입되는 경우 발생할 수 있는 사회적, 경제적, 보건위생적 문제 발생을 방지할 수 있도록 할 것이다. 장기적으로 볼 때 북한의 기후변화 대응역량 강화를 지원하는 것은 우리 주민들의 삶의 안정성 확보와 국가안보에 도움이

18-34 (2018), p. 5.

487/ 위의 글, p. 5.

488/ 권을 외, “북한의 지속가능발전목표(SDGs) 이행성과와 남북협력과제,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제21권 17호 (2021), p. 3.

489/ 위의 글, p. 14.

490/ 김호홍·오일석, “신안보 분야 남북협력 추진 전략,” p. 16.

될 것으로 보인다.

기후변화에 대응한 신흥안보 협력을 위해서는 한반도의 기후변화를 모니터링하고 전망하는 남북 기상협력과 접경지대의 수해 관련 정보를 공유하는 사업을 우선 추진하여야 한다. 이를 기반으로 북한의 국가기후변화적응계획 수립과 같은 중장기적 계획수립지원을 위한 협력사업과 부문별 개별 협력사업을 추진하여야 한다. 부문별 개별사업으로는, 에너지, 농업, 물관리, 기상 및 재해대응, 보건, 산림과 생태계 복원을 위한 사업 등이 있다. 우선 농업에서는 기후변화 적응형 농작물 품종개발과 농업 생산 시스템을 구축하여야 한다. 아울러 수질관리 및 수자원 관리사업도 모색되어야 한다. 남북공동 기상관측 네트워크의 구축과 자연재해 예보·경보시스템을 구축하여야 한다. 산림조성 사업은 물론 생물다양성을 모니터링할 수 있는 사업 또한 시행할 필요가 있다. 부문별 사업과 더불어 지역주민의 역량강화와 여러 부문 간 협력사업을 연계한 통합 프로그램형 사업의 추진도 고려할 필요가 있다.

나아가 기후변화 관련 남북 전문연구기관들이 실태조사와 대응책 마련을 위한 공동연구를 실시할 필요가 있다. 기후변화 문제는 국내 문제에 한정되는 것이 아니므로 정부 또한 전문연구기관들의 기후변화 남북협력 활동을 적극적으로 지원하여야 할 것이다. 이러한 기반 위에서 남북은 ‘(가칭) 기후변화 공동대응협정’을 체결할 필요가 있다. 동·서독은 1973년 「재난공동대응협정」을 체결하였고, 「동·서독 간 경계지역에서의 재난대응의 원칙에 대한 독일연방공화국(서독) 정부와 독일민주공화국(동독) 정부 간의 협정」을 체결하였다.^{491/} 동·서독은 이들 협정을 통하여 다양한 재난의 유형을 상정하

^{491/} 박훈민, “남북교류협력시대를 위한 「남북재난공동대응협정」의 체결 필요성,” 『법연』, 제59권 (2018), p. 25.

고 그에 대하여 양국이 협력할 것을 합의하였다. 위 협정에 기초하여 남북은 기후변화 대응을 위한 에너지, 농업, 물관리, 기상 및 재해대응, 보건, 산림과 생태계 복원을 위한 사업을 구체적으로 추진해나가야 한다.

(나) 감염병

2022년 5월 12일 북한이 코로나19 확진자 발생 사실을 처음 확인하면서 국가비상방역체계를 최대비상체계로 격상하고 김정은 위원장이 직접 나서 철저한 방역태세를 독려하였다. 김정은 위원장은 5월 12일 정치국회의에서 내부 확산 방역문제를 “가장 중차대한 도전이며 지상의 과업”으로 규정하였다.^{492/} 이러한 사실로 볼 때 북한은 코로나19 확산 방지를 정책의 최우선순위로 상정하고 국가적 역량을 총동원하여 대응할 것으로 보인다. 이러한 북한의 상황변화는 남북협력을 발전시킬 수 있는 중요한 계기가 될 것으로 보인다. 북한의 코로나19 대응 동향을 주시하면서 북한에 대한 방역물자의 인도적 지원을 우선 추진할 필요가 있다. 즉 미국 등 국제사회와 긴밀히 공조하여 북한 코로나19 대응 지원을 남북관계 돌파구로 활용할 필요가 있다.

북한은 열악한 의료 환경과 낙후된 의료체계로 인하여 코로나19에 대응하는 것이 사실상 매우 곤란하였기 때문에 국경을 통제하고 감시를 강화하였다. 그럼에도 불구하고 북한에 코로나19 확진자가 발생함에 따라 북한은 매우 심각한 보건의료 위기 상황에 직면하고 있는 것으로 보인다. 이러한 북한의 상황을 고려하여 효과적이고 체계적인 남북 감염병 공동대응 협력을 추진하기 위해서는 실질적으로 교역·협력이 가능한 부분을 감염병 전주기를 고려하여 접근할 필

^{492/} 김호홍, “북한·남북관계,” p. 501.

요가 있다. 즉 ‘방역·예방 역량’과 ‘진단·검사 역량’, ‘치료 역량’의 전주기 차원의 역량을 강화시켜야 한다. 이를 위해서는 감염병 전주기 대응역량 강화를 위한 종합협력사업 수립계획을 도출할 필요가 있다. 그리고 유엔 대북제재의 허용범위 또한 검토되어야 할 것이다.

우선 ‘방역·예방 역량 강화’와 관련하여 남북 모두가 ‘예측 기반 선제적 방역활동’의 공통기반을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 남북 간의 심각한 의료 정보데이터 환경 차이를 극복하기 위한 사업부터 추진할 필요가 있다. 다음으로 유엔 대북제재 면제 분야인 개인보호장비용 물품(방호복, 장갑, 보안경), 마스크, 방역소독키트와 같은 필수 예방 품목부터 지원할 필요가 있다. 이를 위해서는 양자 혹은, 국제기구를 통한 지원 채널을 구축하고 이를 실행할 필요도 있다. 정보 공유차원에서 국내외 감염병 발생 및 변종 현황에 대한 정보 제공을 토대로 신종·변종 감염병 대응을 위한 연구데이터를 수집하고 활용할 수 있는 제도적 논의가 필요하다.

‘진단·검사’ 부문은 남북 간 상호 수요와 공급이 가장 잘 일치하면서 신속한 교류가 가능한 협력 분야이다. 관련 물자들은 이미 코로나 대응 과정에서 인도주의적 목적으로 유엔 대북제재 품목에서 면제된 선례들이 있다. 따라서, 기본적인 감염병 검사를 위한 방역 장비 물자와 이송 수단의 지원을 우선 실행하여야 한다. 의료기관 평가 및 사용적합성의 국제규격을 통과한 업체들을 우선적으로 대북 진단·검사 역량 강화 지원사업에 적극 참여하도록 독려할 필요가 있다. 단기적으로는 북한의 방역 환경 개선을 돕고, 장기적으로는 풍부한 임상 데이터 적용의 경험을 토대로 향후 글로벌 시장에 진출할 수 있는 기회를 마련하여야 한다.

‘치료 역량’ 부문은 북한 내 빈약한 의료인프라를 단기간에 보완할 수 있는 기본적인 치료 장비의 지원에 중점을 둘 필요가 있다. 나아

가 보건의료 분야의 물적, 기술적 토대 강화를 위해 의료기관의 개원과 현대화 및 도농 간·지역 간 의료 수준 격차 감소를 위한 사업추진이 필요하다. 또한 북한이 역점을 두고 있는 기본 의약품의 국산화·재자원화 사업과 이를 뒷받침할 설비·생산기술의 개발과 연계할 수 있는 협력사업 추진을 모색할 필요가 있다. 남북 감염병 공동대응 연구 클러스터를 구축하여 임상·전임상 R&D를 수행할 수 있는 거점으로 기능하도록 육성하여야 한다.

북한 사회에 상당한 충격을 가한 코로나19 대응을 위하여, 북한 당국의 요청이 있고 상당한 외부 지원 제공이 가능하다면 ▲평양종합병원, 북경종합병원 및 서울대병원 협력, ▲동북아 방역·보건협의체 추진, ▲동북아 백신협의체, ▲중국을 통한 방역 물자의 지원 등을 남북협력 사업으로 고려할 수 있다. 또한 ▲수해지역 보건 지원, ▲독감 백신 지원, ▲관광산업 연계 코로나19 진단키트 마스크 등 방역물품 제공(제안), ▲백신 공급 등의 사업을 고려해 볼 수 있다.

우선 평양종합병원, 북경종합병원 및 서울대병원 협력은 북한 당국의 최대 현안 관심사인바 적극적 수용 가능성이 크고 북한의 코로나19 확산에 대비, 중국의 코로나19 극복 및 대외 지원 확대, 우리의 남북협력 등 3국의 이해관계에 접점이 있다는 측면에서 실현가능성이 크다. 다만 북한이 남한의 지원은 거절하고 중국의 지원만을 선택할 가능성이 있으며 국제사회의 중국 및 북한에 대한 의심으로 사업 추진 동력이 약화될 가능성이 있다.

동북아 방역·보건협의체 추진은 코로나19를 계기로 향후 발생할 신종 감염병 대응을 위한 남한, 북한, 중국, 일본, 몽골 간의 공통의 이해관계를 반영하고 코로나19 관련 방역물품의 공동생산과 소비를 통한 지역 내 보건협력을 기반으로 지역 내 평화 정착에 기여할 가능성은 있다. 그렇지만 중국과 북한 및 몽골 등과 남한과 일본의 의료

인프라 차이로 남한과 일본의 부담 증대 가능성이 있고 북한의 신종 감염병 관련 정보공개에 따른 정권 안정의 부담으로 북한의 불참 가능성이 있으며 미중 패권경쟁에 따라 중국과 북한의 불참이나 중국과 북한 배제 가능성 또한 크다.

동북아 백신협약체 구성은 북한과 중국 및 남한과 일본, 몽골 등 역내 국가들의 적극적 수용 가능성이 있다. 남한, 일본, 중국의 선진 의료기술 협력을 통해 동북아 지역의 코로나19 공동 극복을 모색함으로써 지역협력 강화와 평화 증진에 기여할 수도 있다. 그러나 중국이 개발하는 백신에 대한 신뢰성 문제로 협력 가능성이 취약하여 협력에 한계가 발생할 수 있다. 또한 동북아 국가들이 자국 백신의 우선 확보를 위해 협력에서 탈퇴할 가능성이 크고, 중국을 통한 북한 백신 지원에 대한 남한 내부의 갈등 가능성도 크다.

한편 수해지역 보건 지원사업의 경우, 북한의 코로나19 대응과 경제적으로 곤란한 상황을 고려할 때 남북 공동대응 실행을 위한 가장 현실적 방법이지만 북한이 정면돌파전을 이유로 거부할 가능성이 있으며 수해 후 시간의 경과로 북한의 수용가능성이 급감하고 있는 측면이 있다. 그렇지만 코로나19 확산으로 수해 지역 복구가 장기화 되는 경우 북한 경제에 심각한 타격을 줄 수 있으므로 북한의 협력 요구 가능성이 증대할 것으로 보인다. 다만 유엔과 미국이 대북제재를 이유로 수해지역 방역물자의 지원을 제한할 가능성이 있으며 남한 수해지역 복구 지원에 따른 남한 내부의 지원 반대 목소리에도 유의하여야 한다.

독감 백신 지원의 경우, 독감 유행에 따른 코로나19 대응 실패 가능성으로 북한의 수용 가능성이 매우 높다. 그러나 독감 백신 제공과 분배를 위한 북한 내부의 의료전달 시스템 작동 여부에 따른 약점이 있고 백신 전달 감독에 대한 북한의 거부 가능성도 있다. 그럼에

도 불구하고 민간을 통한 백신 지원에 대한 북한의 수용 가능성은 여전히 높다. 2022년 가을 이후 북한 코로나19가 더욱 확산될 수도 있기 때문이다.

북한 관광산업 활성화를 위한 방역물자 지원의 경우, 관광산업 발전으로 경제난을 극복하고자 하는 북한 당국의 입장에서 관광지역 코로나19 대응은 긴요하므로 수용 가능성이 최대로 높을 것으로 보인다. 그러나 유엔과 미국이 대북제재를 이유로 관광지역에 대한 방역물자의 지원을 제한할 가능성이 있다. 그럼에도 불구하고 북한 내 코로나19 유입을 차단하기 위해 관광지역에서 접경지대로 방역물자 지원을 확대할 가능성이 높으며 관광산업 활성화를 위하여 북한 당국이 북한 관광지역 내 북한인들에 대한 코로나19 방역물자 수용 가능성 또한 크다. 다만 중국 등이 코로나19를 이유로 북한 관광을 제한하거나 남한, 일본, 미국인들이 관심을 갖지 않을 가능성이 있으며 남한 내부의 지원 반대 목소리도 클 것으로 보인다.

평양종합병원 지원은 코로나19 치료 및 확산 방지와 관련한 북한 당국의 최대 현안 관심사인바 적극적 수용 가능성이 크고 인도적 지원에 해당하는바 대북제재를 우회할 가능성이 높다. 그러나 북한이 코로나19 확산에도 불구하고 정면돌파전에 따라 남한의 지원은 거절하고 중국의 지원만을 선택할 가능성이 있으며 북한의 열악한 에너지 인프라로 제공된 의료장비 사용에 한계가 발생할 가능성 또한 크다. 그럼에도 불구하고 평양종합병원 지원을 계기로 북한의 코로나19 치료와 확산 차단의 계기가 될 수 있으며 평양종합병원뿐만 아니라 북한의 다른 병원들에 대한 지원 확대로 남북 공동대응이 강화될 수 있다. 다만 유엔과 미국이 대북제재를 이유로 평양종합병원 지원을 제한할 가능성과 음압병상 등 코로나19 대응을 위한 첨단 의료시설 지원에 대한 남한 내부의 반대 목소리에 유의하여야 한다.

보건선 지원은 북한 지역 코로나19에 대한 치료와 확산 차단을 위한 직접적 의료조치의 실행으로 북한의 수용 가능성이 매우 클 것으로 보인다. 또한 이는 인도적 지원에 해당하므로 대북제재의 우회 가능성이 높을 것으로 보인다. 그러나 북한이 남한의 보건선임을 표시하지 않고 의료행위를 하도록 요구할 가능성이 있으며 북한이 중국이나 다른 나라 보건선 지원을 요청할 가능성도 있다. 한편 북한의 열악한 에너지 인프라로 제공된 보건선 운영에 한계가 발생할 가능성도 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 주요 항구도시에 대한 코로나19 치료와 확산 방지로 북한경제의 재생 공간이 마련될 수 있다. 아울러 파견된 보건선을 중심으로 낙후된 북한 의료체계를 개선하여 남북 코로나19 공동대응을 강화할 수 있다. 다만, 유엔과 미국이 대북제재를 이유로 보건선 지원을 제한할 가능성이 있으며 첨단 보건선 지원에 대한 남한 내부의 반대 가능성 또한 크다.

코로나19 백신 지원은 코로나19에 따른 북한의 피해를 고려할 때 북한 수용 가능성이 최대로 높다. 과거 북한이 신종플루, 에볼라, 메르스 등의 지원 수용 사례를 고려할 때 수용 가능성이 크다. 그러나 코로나19 백신 전달 감독에 대한 북한의 거부 가능성도 있다. 또한 외국 회사 백신의 선구매나 국제백신 공급관련 코백스(COVAX)나 가비(Gavi) 출연에 따른 예산이 소요된다. 아울러 북한이 코로나19 백신을 무상으로 요구할 가능성 또한 크다. 그럼에도 불구하고 코로나19 백신이 지원되는 경우 북한 당국은 남북 공동대응의 유용성에 공감할 것으로 보인다. 아울러 결핵, 말라리아 등 북한의 감염병 지원 확대는 물론 신종 감염병 공동 대응의 토대를 형성할 것으로 보인다. 다만 코로나19 백신의 북한 지원에 반대하는 남한 내부의 목소리도 클 것으로 보인다.

(다) 사이버와 신기술

북한은 원래 군사정보에 대한 탈취를 목적으로 사이버공격을 감행하였으나 국제사회의 북한에 대한 경제제재 이후에는 주로 경제적 이득 획득을 위해 사이버 공격을 감행하고 있다. 미국 연방수사국 크리스토퍼 레이(Christopher A. Wray) 국장은 ‘북한의 사이버 공격은 정권의 자금 마련을 위한 것으로 미국에 중대한 위협이 되고 있다’고 지적하였다. 북한 해커들은 전통적 금융시스템에 대한 사이버공격뿐만 아니라 가상화폐에 대한 공격을 통해 상당한 경제적 이득을 획득하고 있다.

한편 5G, 인공지능, 빅데이터와 사물인터넷 등의 신기술과 소셜 미디어를 통해 초연결된 비대면의 디지털 사회는 기존 제도와 권력의 분산화를 초래하고 있다. 분산 권력은 국제질서에 있어서도 각국으로 하여금, 기존의 동맹과 연합 또는 국제공통의 이해관계에 필요한 국제기구에의 참여보다는, 자국의 이익을 극대화하기 위한 전략적 선택을 유인한다. 4차 산업혁명에 따른 반도체 수요 증가는 세계 최고 수준의 반도체 및 ICT 기술을 보유한 우리에게 엄청난 기회 요인으로 작용하고 있다. 그러나 미중 패권경쟁과 코로나19에 따른 글로벌 공급망 위협의 증가는 물론 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 에너지, 식량 공급망 약화에 따른 물가상승 압력은 또 다른 위험요인으로 작용하고 있다. 따라서 기술공급망(Supply Chain)의 ‘길목 확보’ 전략이 필요한데, 반도체 부문은 우리가 주요 공급원이기 때문에 ‘길목 지키기’에 주력하고, 우리에게 부족한 기술에 대해서는 관련 기업 인수합병 등을 통해 ‘길목을 차지’함으로써 우리의 입지를 강화할 필요가 있다.

이와 같이 4차 산업 신기술에 기반한 경제 분쟁과 자국중심주의의 국제질서의 확대는 신기술과 사이버안보와 관련한 분야에 있어 남

북의 협력을 기대해 볼 수 있다. 남한의 기술력과 자본력, 북한의 자원과 인력은 4차 산업 신기술의 발전을 위한 협력은 물론 사이버 공격에 대한 적극적인 대응과 침해사고에 대한 공동조사와 방지 등을 통해 시너지 효과를 극대화할 것으로 전망된다.

그러나 사이버 및 신기술 분야의 남북협력은 특히 유엔 대북제재와 미국의 독자제재가 시행되고 있는 상황 하에서는 실행하기 극히 곤란하다. 북핵 문제가 해결되어 비핵화 프로세스가 진행되고 북한에 대한 유엔과 미국의 제재가 해소되는 경우 이 분야 또한 협력이 가능할 것으로 보인다. 이 경우 남한의 기술력과 자본력, 북한의 자원과 인력은 사이버와 신기술 관련 남북협력을 가속화시킬 것으로 보인다.

이를 위해서는 사이버안보 관련 조직과 인력 현황에 대한 정보를 공유하여야 한다. 이후 사이버안보 관련 조직과 인력 교류를 실시한 다음, 공동 인력 양성 계획을 수립하고, 실제 공동 양성 및 훈련을 운영한 다음 남북 공동 사이버공격·방어 훈련을 실시하여야 한다.

북한의 사이버공격으로 우리 사회가 상당한 피해를 경험하였기 때문에 사이버위협 및 사이버피해 실태조사를 실시하여야 한다. 이를 기초로 사이버위협 및 사이버피해 조사 전문가 협의체를 공동으로 구성한 다음, 이를 발전시켜 사이버공격 및 위협 공동 대응 합동 위원회를 설립하여야 한다. 이 합동위원회를 통해 사이버공격 및 위협 대응을 위한 공동 전략을 수립하고, 동 전략의 이행 여부에 대한 감독도 실시하여야 한다.

사이버공격의 징후를 식별하는 경우 남북이 이를 통지하거나 관련 정보를 공유함으로써 사이버공격으로 인한 피해의 발생을 방지하고 적절한 대응 조치를 취할 수 있다. 따라서 남북은 우선 상호 예경보 관련 정보를 교환하고, 사이버공격 및 위협 대응을 위해 개

발이 필요한 기술을 식별하여야 한다. 이를 기반으로 남북은 사이버안보 관련 MOU를 체결하고, 사이버안보 협정 체결을 제안한 다음, 남북 사이버공간에서의 지속가능한 안전과 평화적 이용을 보장하기 위해 이 협정을 체결하여야 한다.

(라) 식량

코로나19와 기후변화로 인한 자연재해는 북한의 식량안보(food security) 상황에 대한 불확실성과 취약성을 가중시키고 있다. 코로나19로 인한 무역 감소와 경제 위축은 중국을 통한 식량 부족 해소를 곤란하게 하였으며 기후변화로 인한 태풍과 홍수는 추가적인 식량 불안정성을 야기하여 민생 경제활동 전반에 위기를 초래하고 있다.^{493/}

한국농촌경제연구원은 2022년 4월 4일 발간한 ‘북한농업동향’ 제 23권 4호를 통해 북한 시장의 곡물 가격이 최근 10년간 국제가격보다 큰 폭으로 올랐다고 분석하였다.^{494/} 특히 북한 내 밀가루 가격은 지난 2020년 3분기 이후 작년 4분기까지 2.5배 이상 폭등했으며, 이는 쌀, 옥수수 등 다른 곡물 대비 밀가루 수입 의존도가 높기 때문이라고 설명하였다.^{495/} 유엔식량농업기구(FAO)는 2021년 6월 14일 2020/21시즌 식량 관련 추정치를 발표하였다.^{496/} FAO는 코로나19로 2020년에 북한을 방문하지 못해 관련 자료를 발표하지 못했으나 2021년에는 북측이 제공한 자료를 활용하여 발표하였다. FAO는

493/ Food and Agriculture Organization of the United Nations, “The Democratic People’s Republic of Korea: Revised humanitarian response Coronavirus disease 2019 (COVID-19),” May-December, 2020, <<https://www.fao.org/3/cb0209en/CB0209EN.pdf>> (Accessed September 6, 2022).

494/ “북한 곡물가격, 국제가격보다 상승폭 더 커,” 『자유아시아방송』, 2022.5.25., <https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/foodprice-04252022090449.html> (검색일: 2022.9.6.).

495/ 위의 글.

496/ 통일부, “월간 북한 동향,” (2021.6.), p. 13.

2020년 11월 1일부터 2021년 10월 31일까지의 현황을 추정하였는데, 곡물 생산량은 488.9만 톤(정곡 기준)으로 지난 5시즌 평균에 대비하여 1% 감소한 것으로 나타났다.^{497/} 2020년 추곡은 442.3만 톤으로 지난 5시즌 평균에 대비하여 2% 감소하였는데, 이는 8~9월의 극지적인 폭우와 태풍으로 인한 일조량 감소 등이 작황에 부정적 영향을 미쳤기 때문으로 분석하였다.^{498/} 2021년 하곡은 46.6만 톤으로 유리한 기상 조건에 의해 지난 5시즌 평균에 대비하여 18% 증가한 것으로 나타났다.^{499/} 결국 2020~2021 영농연도(2020년 11월~2021년 10월)에 곡물 수요량(595.2만 톤) 대비 106.3만 톤의 식량이 부족하지만, 북한이 20.5만 톤을 수입할 계획이기 때문에 부족량은 85.8만 톤에 이를 것으로 추정하였다.^{500/}

FAO는 북한이 2020년 수해로 주요 농경지가 타격을 입으면서 올해 식량이 약 86만 톤 부족해질 것으로 추산하였다.^{501/} 북한의 2020~21 영농연도 식량 생산량 추정치는 총 556만 1천 톤으로 최근 5년 평균치인 561만 2천 톤을 밑돌았다.^{502/} 북한 당국이 식량 생산과 소비 사이의 간극을 수입이나 식량 원조로 해소하지 못하면 주민들은 혹독한 시기(lean period)를 겪게 될 것이며, 북한의 인권 상황도 급속히 악화될 수 있을 것으로 보인다.

이러한 상황에서 국제사회는 북한에 대한 식량지원을 추진하고 있지만 코로나19로 인해 상황이 여의치 않는 분위기이다. 유엔세계

497/ 위의 글, p. 13.

498/ 위의 글, p. 13.

499/ 위의 글, p. 13.

500/ 위의 글, p. 13.

501/ Food and Agriculture Organization of the United Nations, "The Democratic People's Republic of Korea Food Supply and Demand Outlook in 2020/21 (November/October)," GIEWS update, June 14, 2021, p. 7, <<https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/giews-update-democratic-peoples-republic-korea-food-supply>> (Accessed September 6, 2022).

502/ *Ibid.*

식량계획(World Food Programme: WFP)은 북한이 2020년 2월 신종 코로나19 확산을 막기 위해 국경을 봉쇄하고 지역 간 이동을 금지하면서 대북 지원이 어려워졌다고 지적했다.^{503/} 2021년 1분기에는 북한에 남아 있던 재고분을 활용해 보육원, 유치원, 소아병동 어린이를 비롯해 환자와 영양실조 위험에 처한 여성 등 56만 6천886명을 지원했으나 이후에는 국경봉쇄로 식료품 등 구호물자를 수입할 수 없어 모든 지원이 중단되었다고 하였다.^{504/} 이에 따라 WFP는 대북 영양지원사업을 2023년까지 1년 더 연장하기로 했다. 2022년 3월 24일 WFP가 홈페이지에 공개한 ‘임시 국가전략계획(DPRK Interim Country Strategic Plan)’ 2차 수정안을 보면 당초 올해까지로 예정됐던 사업 마감일을 내년으로 변경했다.^{505/} 이에 따라 WFP는 2019년 1월 1일부터 2023년 12월 31일까지 2억 1천499만 1천536달러(한화 약 2천615억 원)를 투입해 북한 주민 441만 9천 590명에게 식량을 지원할 예정이었다.^{506/}

한편 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 곡물가격의 상승과 기후 변화에 따른 농작물 피해 등은 북한 당국으로 하여금 식량지원을 요구할 가능성을 열어두고 있다. 식량 부족으로 인하여 북한 난민이 대량으로 유입되는 경우 동북아의 지역적 안정성을 해할 수 있음은 물론 감염병 관리에 한계가 드러나고 한국 사회에서의 일자리와 주거 문제 등으로 인하여 혼란이 가중될 수 있다. 또한 북한이 식량 문제에 따른 내부 불만을 잠재우기 위하여 한국에 대한 도발이나 대

503/ “세계식량계획, 대북 영양지원사업 1년 연장기로,” 『연합뉴스』, 2022.3.24., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220324023900504>> (검색일: 2022.12.6.).

504/ 위의 글.

505/ “WFP 대북영양지원사업 내년까지 1년 더 연장,” 『자유아시아방송』, 2022.3.23., <https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org-03232022172649.html> (검색일: 2022.12.6.).

506/ 위의 글.

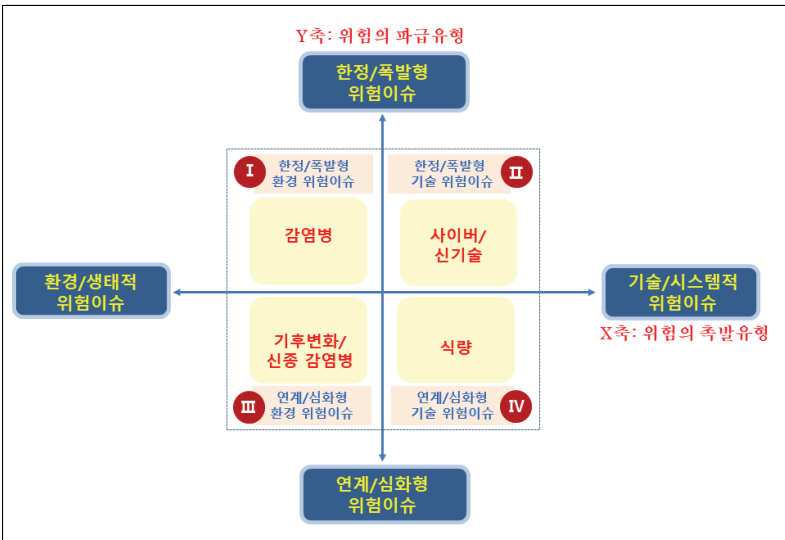
남 강경 투쟁을 지속하는 경우 한반도 안보 불안 상황이 지속되어 우리 경제에도 심각한 악영향을 미칠 수 있다. 따라서 북한 식량지원에 대한 종합적 계획을 수립하고 지원할 필요가 있다.

(2) 복합대응방안

(가) 복합대응을 위한 모델의 정비

신흥안보 리스크에 대해 복합대응을 실행하기 위해서는 신흥안보 리스크의 ‘축발원인’과 ‘파급형태’에 주목할 필요가 있다.^{507/}

그림 V-2 축발원인 및 파급형태에 따른 신안보 위험 분류



출처: 윤정현, “신흥안보 거버넌스: 아세안의 초국가적 위험이슈에 대한 싱가포르의 전략,” 서울대학교 정치외교학부 박사학위논문, 2019를 참조하여 저자 재구성.

507/ ‘복합대응을 위한 모델의 정비’ 부분은 국가안보전략연구원 윤정현 박사와의 자문과 논의를 거쳐 작성하였다.

먼저, 촉발원인 측면으로 X축을 설정한다면, 신홍안보 위협은 주로 자연적 및 생태적 메커니즘의 급변에 따라 유발되는 불가항력적 속성이 강한 ‘환경·생태적 이슈’와 인간이 구축한 제어 체계를 통해 의도적으로 감행되거나, 인간의 행태와 관련되어 관리되는 과정에서 발생하는 과실이나 예측의 실패 등이 자연 현상과 결합되어 발현되는 ‘기술적·사회적 이슈’로 나누어 볼 수 있다. 다음으로는 직면한 신홍안보 위협이 얼마나 빨리 공동체의 위협으로 인식될 수 있는 유형인가를 살펴보기 위해 파급형태를 축으로 구분할 필요가 있다. 발생과 동시에 파급의 범위가 뚜렷하고 즉각적인 재난으로 인지될 수 있는 위협이 있는 반면, 발현 이후 위협 수준이 점증하기 때문에 심각성을 인지하는 데 시차가 나타나지만, 직간접적인 다른 부문과 연계하여 사회적 파급력이 심화되는 위협이 존재한다.^{508/} 즉, 위협의 파급형태에 따른 분류로서 Y축을 설정하면, Y축의 상단에는 ‘한정·폭발형’ 위협이슈가 위치하게 되며, 하단에는 ‘연계·심화형’ 위협이슈가 위치하게 된다.

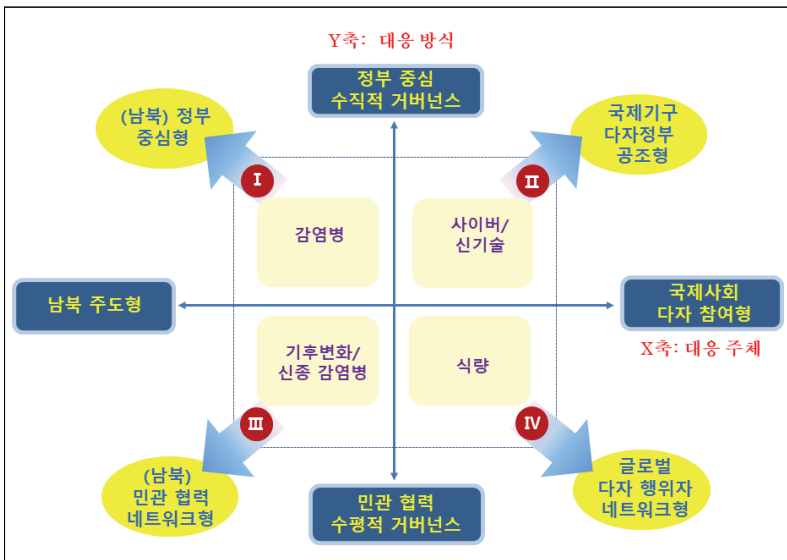
이 두 축을 기준으로 각 사분면에는 ‘(Ⅰ) 한정·폭발형 환경위험’, ‘(Ⅱ) 한정·폭발형 기술위험’, ‘(Ⅲ) 연계·심화형 환경위험’, ‘(Ⅳ) 연계·심화형 기술위험’의 네 가지 유형이 도출된다. 이 두 축을 바탕으로 북한발 신홍안보 리스크를 배치해 보면 위 그림과 같은 분류 결과가 도출된다.

먼저, (Ⅰ) 유형의 위험들은 환경, 생태적 원인으로 촉발되며 발생과 동시에 그 파급력이 즉각적으로 인지 가능한 유형으로 감염병, 초미세먼지, 초대형 풍수해, 화산·지진 등의 대규모 자연재해가 주로 해당된다. (Ⅱ) 유형은 인간 행위자가 고도로 발달된 기술 수단을 통해 목표 대상을 공격하거나 불안정한 통제 시스템의 관리실패로

508/ 오일석 외, 『아세안 신홍안보 협력 강화를 위한 모델 구축에 관한 연구』 (세종: 대외경제정책연구원, 2022), p. 33.

촉발되며 마찬가지로 발생 즉시 그 충격이 사회 전체에 즉각적으로 인지되는 재난이다. 초국가적 네트워크 집단의 사이버공격이나 신기술 발전에 따른 위험 등이 대표적이라 할 수 있다. (Ⅲ) 유형은 기후변화로 인한 생태계 파괴 등을 언급할 수 있다. 초기에는 피해의 심각성이 곧바로 나타나지는 않지만, 점진적으로 심화되면서, 장기적으로는 생활 주거 환경과 관련된 연계 부문에도 파급력을 미치는 특징을 보인다. (Ⅳ) 유형 역시 국가적 차원의 심각성을 체감할 수 있을 때까지는 축적의 시간을 필요로 하는 유형이지만, 의도적인 공격이나 인간의 행태와 관련해 관리되는 과정에서 발생하는 과실이나 예측의 실패 등이 자연적 현상과 결합되어 발현되는 주요 재난들이 포함된다. 식량·기아, 에너지 위기, 난민, 열악한 보건·위생 문제 등이 대표적이다.

그림 V-3 대응주체와 방식에 따른 신항안보 위험 대응 모델



출처: 윤정현, "신항안보 거버넌스: 아세안의 초국가적 위험이슈에 대한 싱가포르의 전략"을 참조하여 저자 재구성.

이러한 신흥안보 위협에 복합적으로 대응하기 위해서는 대응 주체와 방식을 고려하여 대응 모델을 적립할 필요가 있다. 이들 유형별 위협이 갖는 속성들을 고려할 때 효과적으로 대응할 수 있는 가능성을 높여주기 때문이다. 신흥안보 리스크에 대한 복합대응 측면을 고려하면 <그림 IV-3>과 같은 모델을 정립해 볼 수 있을 것이다.

먼저, 대응 주체의 측면에서 볼 때, (I), (III) 유형의 환경·생태적 위협들은 주로 불가항력적인 자연재해나 의도하지 않은 2차적 연계 효과에 의해 피해가 나타나므로 책임소재에 따른 정치적 논란에서 비교적 자유로운 유형들이다. 또한, 발생지점과 가까운 지역 역시 직접적인 영향에 놓이기 때문에, 인접국은 위협에 대한 공유와 협력의 필요성을 강하게 인식하게 된다.^{509/} 따라서 한반도 상황에 적용할 경우, 국제사회의 대북제재에 따른 정치적 제약이 비교적 약하게 작용하기 때문에 남북이 주도적인 역할을 할 수 있는 환경이 조성된다고 할 수 있다. 반면 (II), (IV) 유형의 기술 사회적 위협들은 주로 외부의 의도적 공격이나 정부의 부적절한 자원배분 및 시스템 관리 실패의 결과로 발생하므로 정치적 책임 소재가 제기되기 쉽다.^{510/} 따라서 한반도 상황에 적용할 경우, 대북제재의 여건에서 남북이 주도적인 역할을 수행하기는 쉽지 않으며 국제기구 및 다자간 합의의 틀 안에서 제한된 형태의 남북 당사자 간 협력을 기대할 수 있을 것이다.

파급형태의 측면에서, (I), (II) 영역에 위치한 한정·폭발형 위협들은 사안의 시급성을 고려하여 국제기구의 감시나 정부 주도적 의사결정에 따라 신속한 대응체제 구축이 요구되는 수직형 관리에 친화적인 유형이라 할 수 있다. 반면, (III), (IV) 영역의 연계·심화형 위협들은 발생 경로가 좀 더 병렬적이고 파급력이 점증하며 단계적,

509/ 위의 글, p. 108.

510/ 위의 글, p. 109.

연쇄적으로 발생되기 때문에 최종적인 피해규모와 시급성에 대해 이견이 나타날 수 있다. 하지만, 상대적으로 정부, 기업, NGO, 시민 사회 등 다양한 이해관계자들이 참여, 협력할 수 있는 기회가 마련되기 용이하며 점진적이지만 다층적 수준에서 해결방안을 찾기 위한 협력 네트워크를 구축하는 것이 효과적이다.

(나) 복합대응방안

1) ICT 기술을 이용한 정보공유와 조기경보체계 구축

앞에서 살펴보았듯이 감염병과 기후변화는 주로 불가항력적이거나 자연발생적인 위협으로 발생하는 것이 보통이고 의도하지 않은 2차적 피해를 연계하여 발생시키는 경우가 많기 때문에 책임소재에 따른 정치적 논란에서 비교적 자유롭다. 아울러 피해의 확산 속도와 정도를 고려할 때 인접국의 협력과 공동대응이 필요한 분야이다. 따라서 대북제재에 따른 정치적 제약이 비교적 약하기 때문에 남북이 주도적으로 역할을 수행할 수 있는 위협 대응 분야이다. 문제는 북한이 감염병이나 기후변화 문제와 관련하여 외부 특히 남한과의 협력에 적극적인 모습을 보이지 않고 있는 점이다. 2018년 「9.19 평양 공동선언」에서 남북 정상은 환경협력, 산림협력은 물론이고 방역 및 보건·의료분야 협력에 합의하였음에도 불구하고, 이를 비본질적 사안으로 치부하기도 하였다. 하지만 DMZ를 포함한 남북한 접경지역은 기후변화에 따른 영향을 직접적으로 받는 지역으로 남북협력을 통해서만 해결이 가능한 문제들이 증가하고 있다.^{511/}

우선 감염병과 기후변화 관련 감염병 관련 정보의 수집, 분석, 공유 및 경보체계 작동과 위협 평가를 위해 ICT 기술을 적극 활용하여

^{511/} 이재영 외, 『지속가능한 북한발전모델 구축을 위한 국제협력 방안』 (세종: 경제·인문사회연구회, 2022), p. 45.

야 한다. ICT 관련 기술이나 틀은 감염병은 물론 기후변화에 따른 자연재해의 예측 등에 널리 활용되어 왔다. 예를 들어 지리공간 기술, 디지털 진단기기 및 실험실 정보 시스템, 모바일 애플리케이션(질병감시 및 보고용), 전자건강기록(환자의 프라이버시를 보장하면서 언제, 어디서나 건강시스템과 연동하여 환자를 식별) 등이 감염병 대응 ICT 기술로 활용되고 있다. 특히 코로나19 대응에 있어 우리가 발전시킨 디지털 검사, 추적, 치료 등의 경험을 전수 및 공유할 수 있을 것으로 보인다.

감염병과 기후변화에 대한 감시와 탐지를 수행함에 있어 소셜미디어 애플리케이션을 통해서 수집된 데이터를 분석할 필요가 있다. 시카고 공중위생국이 식품매개 감염병을 감시하기 위해 시작한 푸드베른 Chicago(www.food-bornechicago.org)라는 소셜미디어를 이용한 감염병 감시 프로그램이 그 대표적인 예이다.^{512/} 이 프로그램은 식중독과 관련된 트위터 입력을 식별하고 응답하는 알고리즘을 사용한다. 감염병 사건기반 감시 프로그램의 하나로 “참여형 역학(participatory epidemiology)”이라고 소개된 ‘플루 니어 유(<https://flunearyou.org>)’라고 불리는 앱을 통하여 미국이나 캐나다에 거주하는 13세 이상이면 누구나 독감과 같은 감염병에 대한 조사에 참여할 수 있다. 소셜 미디어는 감염병 관련 정보를 제공할 뿐만 아니라 감염병 관련 데이터 분석에도 기여할 수 있다. 애플리케이션의 사용자들이 감염병 관련 기사의 중요성에 대해 평가하고 이 평가가 반영되어 감염병 관련 데이터의 품질을 결정하고 배포 정도를 결정하기 때문이다.^{513/}

512/ Jenine K. Harris et al., “Health department use of social media to identify foodborne illness – Chicago, Illinois, 2013–2014,” *MMWR Morb Mortal Wkly Rep*, vol. 63, no. 32 (2014), pp. 681~685.

513/ A. Lyon et al., “Comparison of web-based biosecurity intelligence

국경을 초월하는 신종 감염병 위험과 기후변화에 따른 자연재해 등에 남북이 공동으로 대응하기 위해서는 해당 정보와 대응 현황에 대한 정보공유가 반드시 선행되어야 한다. 유럽연합의 경우 유럽질병통제예방센터(European Centre for Disease Prevention and Control: ECDC)가 56개 감염병과 특별 보건 이슈에 대한 감시 데이터를 수집, 분석, 배포하고 있다. 또한 ICT 기술에 기초하여 회원국들이 신속하게 자국의 감염병 정보를 온라인으로 업로드하고, 필요한 경우 다른 회원국들이 이러한 데이터에 접근할 수 있도록 보장함으로써 회원국 사이에서 감염병에 관한 신속한 정보공유와 교환이 이루어지도록 하고 있다. 따라서 남북은 신종 감염병과 기후변화에 대응하기 위해 해당 기관들 사이의 정보 공유체계를 형성할 필요가 있다.

감염병 및 기후변화 관련 정보공유에 기초하여 조기경보와 대응체계를 확립할 필요가 있다. ECDC는 사건에 기반한 조기경보·대응시스템(Early Warning and Response System: EWRS)을 도입하여 실행해 왔다. 이러한 시스템을 구축하기 위해서는 뉴스보도, 소셜미디어, 인터넷 등을 통한 다양한 정보의 수집과 분석이 요구된다. 특히 최근의 신종 감염병 발병과 관련된 최초의 정보는 소셜미디어나 뉴스 보도 등과 같은 비공식적 채널에 의해 먼저 감시되고 있기 때문이다. 또한 기후변화로 인한 홍수, 가뭄, 폭염 등 이상기후현상에 대응하기 위해서 남북 공동의 예보·경보시스템을 구축할 필요가 있다. 특히 남북이 공동 수계를 형성하고 있는 북한강과 임진강 수계의 홍수 통제를 위한 조기경보와 공동대응은 매우 긴급한 현안 사항 가운데 하나이다.

systems: Bio-Caster, EpiSPIDER and HealthMap,” *Transboundary and Emerging Diseases*, vol. 59, no. 3 (2011), pp. 223~232.

또한 ‘동북아 방역·보건협력체’로 하여금 참가국의 감염병 관련 연구소, 역학 전문기관, 의료전문기관 사이의 네트워크를 바탕으로 ‘동북아 신종 감염병 조기경보시스템(NEAWRS)’을 구축하도록 하여야 한다. 이 시스템을 통해 동북아 지역의 신종 감염병 발생을 검증하고, 실시간 경보를 발령하여 신속한 대응이 이루어지도록 하여야 한다. 특히 이 시스템은 감염병 관련 각종 지표와 자료 및 사례를 분석하여 감염병 확산의 추세와 방향을 예측하고, 해당 감염병으로 인한 파급효과를 추산하여 제공함으로써 참가국 정부가 필요한 적절한 대응 조치와 방역 정책을 실행하도록 하여야 한다.

2) 국제협력

북한으로부터 발생하는 사이버와 신기술 및 식량 위험은, 앞에서 설명한 바와 같이, 주로 외부의 의도적 공격이나 정부의 부적절한 자원배분 및 시스템 관리 실패의 결과로 발생하므로 정치적 책임 소재가 제기되기 쉽다. 따라서 한반도 상황에 적용할 경우, 대북제재의 여건에서 남북이 주도적인 역할을 수행하기는 쉽지 않으며 국제기구 및 다자간 합의의 틀 안에서 제한된 형태의 남북 당사자 간 협력을 기대할 수 있을 것이다.

그렇지만 사이버 및 신기술 부문의 경우 미중 경쟁시대에 진영화가 뚜렷하게 진행되고 있는 신홍안보 분야이다. 4차 산업혁명과 코로나19로 인한 디지털 전환의 가속화는 사이버공간을 디지털 전장으로 확대시켜 언제 어디서든 누구나 전쟁에 참여할 수 있게 하였다. 러시아-우크라이나 전쟁은 자유민주적 시장경제 질서와 보편적 가치를 중요시하는 미국적 세계 시민들과 러시아의 국가배후 해커 또는 친 러시아 성향의 해커들 사이의 대립과 갈등을 사이버공간으로 더욱 확장시켰다. 따라서 2022년에는 러시아-우크라이나 전쟁

으로 인하여 서구 민주주의 진영과 러시아와 중국 등 권위주의 진영이 사이버공간에서 대립과 충돌 및 공격과 방어를 지속할 것으로 보인다.

미국은 러시아에 대해서는 우크라이나 침공을 이유로, 중국에 대해서는 기술탈취와 지적재산권 침해를 이유로, 북한에 대해서는 금융기관에 대한 공격과 가상화폐 탈취를 통한 제재 회피와 핵무기 개발 등을 이유로 사이버공격을 예방하고 피해에 대한 보복을 강화하는 공세적인 사이버안보 전략을 추진할 것으로 보인다.

디지털 진영화에 따라 미국과 서방의 중국, 러시아, 북한 등 권위주의 국가들에 대한 견제는 지속될 것으로 보인다. 서방 국가들은 권위주의 국가들이 사이버공격이나 가짜뉴스와 허위조작정보 등을 통해 민주적 가치를 훼손하고 신기술을 탈취하여 기술 경쟁력을 강화시키고 있다고 비난하면서 회복력 강화, 억지 및 책임귀속, 국제 규범 창설과 실질적 비용 부담 등을 더욱 강력하게 추진할 것으로 보인다.^{514/} 이에 대응하여 중국, 러시아, 북한 등 권위주의 국가들에 의한 사이버공격 또한 가중될 전망이다. 중국은 서방의 신기술을 탈취하기 위해, 러시아는 우크라이나 전쟁의 종결은 물론 미국, 서방 및 동유럽 국가들에 대한 사회의 혼란을 야기하기 위해, 북한은 외화 획득을 통한 제재 회피와 핵무기 개발 및 민생 경제 지원을 위해 사이버공격을 지속할 것으로 보인다.

미국은 사이버안보 관련 제품과 서비스에 대한 공급망 안전성 확보가 국가안보와 밀접한 과제임을 솔라윈즈(SolarWinds) 사태를 통해 인식하게 되었다. 이에 따라 사이버안보 공급망 안전을 위해 행정명령을 발동하고 수출통제와 경제제재 등의 조치를 단행하였다.

514/ 오일석, “사이버안보,” 최인아 외, 『신남방정책과 미국 바이든 행정부의 인태전략 간 연계협력 방안: 대아세안 협력을 중심으로』 (세종: 경제·인문사회연구회, 2022), p. 274.

이에 따라 미국과 서방은 사이버공간을 이용한 권위주의 국가들의 도전에 대하여 경제제재와 수출 통제를 강화함은 물론 자위권 차원의 사이버전쟁을 검토하고 심할 경우 물리적 공격의 감행도 불사하는 등 사이버공간에서의 진영화는 더욱 격화될 것으로 전망된다. 사이버공간의 진영화는 사이버안보 문제가 우크라이나 사태, 코로나 19와 공급망 재편 등에 따른 일시적인 현상으로 시장에 의해 해결될 문제가 아니다. 이는 국가안보의 문제이면서 시장이 문제를 해결하지 못한다는 반성에 따른 국가의 개입에 기초하여 발생하고 있기 때문에, 사이버공간의 진영화와 디지털 냉전은 상당 기간 지속될 것으로 보인다.

결국 사이버와 신기술 분야의 경우, 미국과 서방 중심의 진영에 참여하여 북한의 역량을 억지하는 방향으로 국제협력을 추진할 수밖에 없을 것으로 보인다. 다만 이 경우 우리는 미국과 서방에 사이버와 신기술에 대한 기술적 지원을 중심으로 참여하고 있음을 중국, 러시아, 북한 등에 설명함으로써 불필요한 오해와 편견이 일어나지 않도록 신중하게 접근할 필요가 있다.

한편 유럽의 ‘빵바구니’라고 불리는 우크라이나에서 전쟁이 발생함에 따라 식량부족과 곡물가격 급상승으로 세계적인 기아 문제와 정치적 소요 발생이 예상되고 있다. 우크라이나와 러시아는 전 세계 곡물시장에서 밀 27%, 보리 23% 등의 점유율을 보이고 있으므로 러시아-우크라이나 전쟁이 장기화됨에 따라 세계적인 식량난이 발생할 것으로 예상된다. 유가 상승에 따라 비료 생산도 저하되고 있고, 러시아와 벨라루스의 비료 수출도 막혀 세계적 식량 위기가 가중될 것으로 보인다.^{515/}

앞에서 살펴본 바와 같이 북한은 대북제재, 러시아-우크라이나

515/ “우크라 전쟁 뒤 밀가격 21% ↑...식량위기 현실로,” 『연합뉴스』, 2022.3.21.

전쟁, 코로나19, 자연재해 등으로 심각한 식량 위기에 직면한 것으로 보인다. 기후변화에 따른 자연재해와 북한 당국의 위기관리 실패가 연계되어 발생하고 있는 식량 문제의 해결을 위해서는 국제기구나 다자간 합의를 통한 국제협력을 강화할 필요가 있다. 세계식량기구 등 국제기구에 남한이 인도적 차원에서 북한에 대한 식량을 지원할 수도 있을 것이다. 또는 한·미·일·북·중·러 등이 ‘동북아 식량안보체계’를 구축하고 식량이 필요한 회원국에 대해 식량을 대여 혹은 공여하는 방식으로 북한 식량 문제에 접근할 수도 있을 것이다.

3) 지역 공동체/제도화

신종 감염병, 기후변화, 신기술 및 식량 문제의 대응을 위해서는 해당 분야에 대한 전문가협의체를 구성하고 동 협의체의 정기적 회의와 활동을 보장하여야 한다. 다만 신종 감염병, 기후변화의 문제는 남북이 독자적으로도 추진할 수 있으므로 남북 공동전문가협의체를 우선 설립할 필요가 있다. 북한의 반대로 그 실행이 곤란한 경우 동북아 전문가협의체를 우선 추진하고 북한의 참여를 나중에 도모하는 방법도 고려할 필요가 있다. 사이버와 신기술의 경우 남북이나 동북아 차원의 전문가협의체 구성은 곤란할 것으로 보이지만 사이버공격에 대한 전문가 공동조사위원회 등의 설립은 제안해 볼 수 있을 것으로 보인다.

한편 신종 감염병 전문가공동체가 설립되는 경우 이 협의체를 통해 지역에서 신종 감염병 발생 시 진단키트, 의료장비 등의 지원과 전문 인력 제공 등이 실행되도록 하여야 한다. 나아가 동북아 신종 감염병 대응을 위해 상호 의료서비스 제공을 검토하고 동북아 지역 의료서비스 개선을 위한 의약품 공동관리 체계를 수립하여야 한다. 동 전문가협의체를 통해 동북아 감염병 대응 전담 병원의 개설에 대한 사업 타당성 조사를 실시하고, 동북아 주요국 수도에 해당 병원

의 개설을 독려하여야 한다. 또한 의료 인력의 상호 파견과 교육 및 의료인력 인정을 통해 동북아 감염병 대응 통합 의료체계 구축을 검토하여야 한다.

신종 감염병이나 기후변화 관련 정보공유, 조기경보체계 구축 및 운영, 전문가협의체 등을 수행할 조직체계 구축을 모색하여야 한다. 동북아질병통제관리센터나 동북아기후변화센터 등의 설립을 모색할 필요가 있다. 동 센터들로 하여금 동북아 공중보건과 기후변화 대비 활동을 지원하도록 하여야 한다. 또한 ICT 기술을 활용하여 국경을 초월하는 보건위협과 기후변화 위협을 탐지하고, 정보공유를 실행하며, 조기경보체계를 구축·운영하도록 할 필요가 있다.

다. 전통안보와 신형안보의 연계방안

산업화와 지구화에 따른 역기능과 인간의 생활공간 확대에 인하여 기후변화, 신종감염병, 사이버와 신기술 위협, 식량 문제 등 신형안보 위협이 발생하고 있다. 즉 기후변화는 산업화에 따른 온실가스 배출로, 신종 감염병은 인간 생활영역의 확대와 생태파괴로 등장하여 전 지구적 공급망이 작동하면서 전 지구적으로 확산되었다. 이와 같은 확산은 그 속도와 범위, 그 피해의 파괴력에 의하여 새로운 국가위기상황을 초래하고 있다. 기후변화와 신종 감염병으로 식량 부족 문제가 야기되고 있으며, 지구적 공급망의 작동은 이민을 증가시키고 있다. 기후변화, 신종 감염병 및 식량 부족으로 인한 사회불안은 난민 또한 증가시키고 있다. ICT 발전으로 등장한 사이버공간은 지식과 정보가 자유롭게 이동하고 공유되도록 하면서 국가와 사회가 핵심 기능을 유지하고 개인들이 일상의 삶을 향유하며 기업이 이윤을 창출함에 있어 사이버공간에 대한 의존도를 더욱 심화시켰다. 그 결과 사이버공격은 새로운 안보 위협을 가중시키고 있다. 또한

인공지능, 빅데이터, 사물인터넷 등 핵심 신기술들의 출현은 국가기밀정보의 보호 및 기술경쟁력 확보 등 새로운 국가안보 문제를 발생시키고 있다. 아울러 사이버공간의 유지와 신기술의 개발 및 활용에 필수적인 에너지 수요의 증가와 우크라이나 전쟁으로 인한 에너지수급 문제는 새로운 국가위기상황을 초래하고 있다.

신홍안보 위협은 전통적 안보 위협과 결합하거나 연계되고 있다. 이는 생물학 공격과 관련된 바이오안보, 에너지와 경제상황을 이용한 군사작전, 군이나 국가기관의 해킹 바이러스를 이용한 사이버공격은 물론 드론을 이용한 군사작전이나 인공지능을 이용한 정보수집 등을 통해 알 수 있다.^{516/}

한반도의 경우 북한이 전통적 군사력을 사용하면서 신홍안보 위협을 연계할 수도 있다. 러시아-우크라이나 전쟁에서 목도한 하이브리드 전쟁을 통해 알 수 있듯이 북한은 대륙간탄도탄이나 핵 실험 등과 같은 전통적 도발을 감행하면서 사이버공격이나 가짜뉴스, 허위조작정보를 유포하는 등의 신홍안보 위협을 동시에 전개할 수 있다. 또한 전통안보 차원에서 감염병 보균자를 남한이나 서구 사회에 의도적으로 송출할 수도 있다. 한편 대북제재에 따른 경제난과 이상 기후에 따른 식량난 등으로 대규모 탈북이 일어나는 경우 코로나19를 포함한 신종 감염병을 보유한 난민이 대거 유입되어 남한은 질병 통제 능력을 상실할 수도 있다. 기후변화와 감염병 및 식량난 등은 북한 사회의 체제 정당성을 무력화시켜 북한 사회의 대규모 소요 사태의 야기로 동북아 질서의 불안정성을 가중시킬 수도 있다.

신홍안보 위협에 대한 대응은 전통적 군사력에만 의지하여 군이 독자적으로 수행하는 데 한계가 있으며 민간 부문의 협력이 필수적

516/ 오일석, 『신종 감염병 대응을 위한 보건안보: 코로나19 대응을 중심으로』 (서울: 국가안보전략연구원, 2020), p. 74.

이다. 결국 한반도 복합대응전략의 성공을 위해서는 전통안보 전문가는 물론 신홍안보 전문가와의 협력과 공유가 무엇보다도 요구된다.

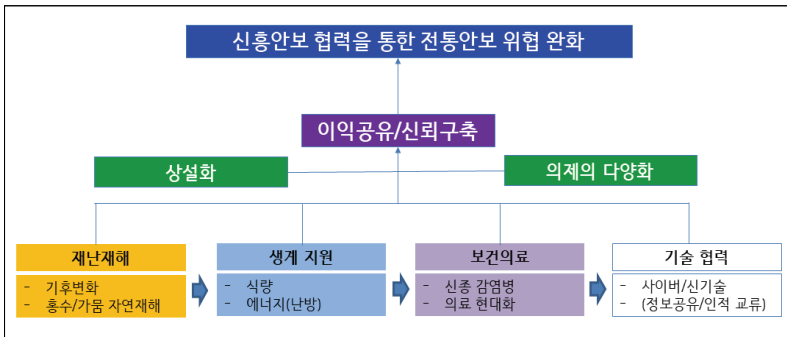
(1) 신홍안보 협력을 통한 전통안보 위협 완화방안

신홍안보 위협에 대한 대응은 특정 국가에 의해서만 실행될 수 없는 사안으로 국제적 또는 지역적 협력을 통해 가능하다. 또한 신홍안보 위협 대응을 위한 협력은 인도적 지원과도 깊이 연계되어 있다. 따라서 전통안보 이슈로 인하여 남북관계 경색국면이 지속되고 대북제재가 유지되는 상황에서도 남북은 신홍안보 협력을 추진할 수 있다. 결국 신홍안보 협력은 정치적 의존성과 남북관계에 따른 불확실성을 낮출 수 있고 대북제재에서 비교적 자유로운 남북협력의 공간이라고 할 수 있다.

한편 기후변화로 인한 이상기후와 자연재해 대응, 식량난, 신종 감염병 대응 등은 북한의 협력 수용성 또한 높은 분야라고 할 수 있다. 또한 북한의 식량난으로 대규모 탈북민이 남한으로 유입되거나 북한의 감염병 통제 상실로 신종 감염병이 남한으로도 확산되거나, 북한 지역 홍수로 인해 남한 접경 지역에 피해가 가중될 수 있는 상황도 발생할 수 있으므로 신홍안보 협력은 남한 국민들의 안전을 담보하기 위해서도 중요하다.

신홍안보 협력은 남북 사이의 신뢰구축을 형성하여 전통안보 위협을 완화시킬 수 있을 것으로 보인다. 즉, 기후변화에 따른 재해재난이나 신종 감염병 등과 같은 연계 심화형 환경 이슈에 대해서 남북은 우선 협력을 추진할 의사와 역량을 가지고 있다. 특히 기후변화에 따른 재해재난은 북한 당국이 매우 심각한 신홍안보 위협으로 여기고 있으며 남한의 직접 피해 가능성도 크기 때문에 협력의 수용성

이 크다. 한편 북한은 8차 당대회 이후 인민경제의 안정을 국가적 목표로 제시하고 있으므로 식량과 에너지 지원 등과 같은 생계지원 협력 사업에 대한 수용성도 클 것으로 보인다. 낙후된 의료체계를 가지고 있는 북한은 감염병 대응에도 한계를 보이고 있으므로 보건 의료 협력에 대해서도 긍정적인 것으로 보인다. 재해재난, 생계지원, 보건의료 협력은 ICT 기술과 정보의 공유로 더욱 활성화될 수 있으므로 기술협력의 가능성 또한 없지 않다. 재해재난, 생계지원, 보건의료, 기술협력 등은 남북한 모두에게 이익이 될 것으로 보인다. 이와 같은 이익의 공유는 남북한 신뢰구축의 밑거름이 될 것이다.



출처: 저자 작성.

그렇지만 남북한 신용안보 이익의 공유가 남북의 신뢰구축으로 귀착되도록 하기 위하여 신용안보 협력의 ‘상설화’와 ‘의제의 다양화’를 먼저 시도하여야 한다.^{517/} 즉 재해재난, 생계지원, 보건의료 협력, 기술협력 등이 일회성 사업이나 단순 지원 사업으로 추진되기

517/ 상설화와 의제의 다양화가 이루어진다면 남북은 재해재난, 생계지원, 보건의료 협력, 기술협력 등 신용안보 협력을 제도화하기 위한 전담 기구의 설립 또한 고려하여야 한다. 남북만으로 전담기구를 설립하기 곤란한 경우 남북, 미중일 러 등 동북아 이해당사국들의 합의를 통한 기구 설립도 모색할 필요가 있다. 다만 기존 남한이 제한하였던 동북아방역공동체 구성의 한계를 되새겨 볼 필요도 있다.

보다는 남북 당국이나 관계기관 사이에서 일주일 혹은 한 달에 한번 이상 정기적으로 회의를 개최할 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. 해당 신흥안보 이슈별로 협력 포럼을 결성하여 당국 간 회의, 전문가 회의 등이 정기적으로 개최될 수 있도록 하여야 한다.

정기적으로 개최되는 회의에서 의제를 신흥안보 문제에만 국한하지 않고 군사적 문제로까지 확대할 필요가 있다. 재해재난, 생계지원, 보건의료 협력, 기술협력 등을 위해서는 접경지 군사 활동의 축소, 군사시설과 지역에 대한 통관, 군의 지원, 군사당국 간 신변 보장 사항 등 전통안보적 이슈도 연결되기 때문이다. 따라서 정기적으로 개최되는 신흥안보 협력 회의에서 군사적 지원 혹은 군사적 문제로 인한 장애 사유 해결을 위한 군 당국 회의 또한 연계하여 개최할 필요가 있다.

재해재난, 생계지원, 보건의료 협력, 기술협력 등에 대한 남북 협의가 상설화되고 이와 연계된 군사적 문제에 대한 논의가 병행되면 남북의 이익 공유와 신뢰구축은 더욱 확대될 것이다. 특히 북한의 입장에서는 인민생활의 안정화에 기여할 것으로 기대하기 때문에 협력에 더욱 적극적인 가능성도 크다. 결국 신흥안보 협력에 기초한 이익 공유와 신뢰구축은 군사 활동의 축소, 군사적 긴장 감소, 무력사용의 억지 등을 통해 전통안보 위협을 완화시킬 것으로 기대된다.

(2) 전통안보 협력을 통한 신흥안보 협력 촉진방안 (또는 공동대응방안)

전통안보 분야의 협력은 당사국 간의 주권과 전 세계적 차원에서 국제규범 간 대립적 요소가 있기 때문에 기본적으로 상호 전략적 신뢰와 공동의 이익을 요구한다. 이러한 전통안보 분야의 협력은 인류의 생존과 번영과 직결되어 특정 국가에 의해서만 실행될 수 없는

신흥안보 분야와의 협력을 더욱 촉진시킬 수 있는 기제로 활용될 수 있다. 이를 위해서는 전통안보 분야 협력을 제도적, 구조적으로 담보할 수 있는 다자협력기구와 그 기구 내 신흥안보 협력과 관련된 위원회나 관련 회의체를 구성할 필요가 있다. 이러한 전통안보와 신흥안보 분야의 동시다발적 협력은 해당 지역 내 국가들의 중장기적 발전전략과 협력질서의 형성 및 발전을 위해서도 중요하다.

현 남북관계 상황에서는 북핵 문제 리스크가 지정학적, 경제안보, 국제규범 리스크를 확대, 강화하는 구조를 형성하고 있으므로 북핵 문제 해결을 위한 대화와 협상이 이루어지지 않는 한 전통안보 협력을 통한 신흥안보 협력을 촉진시키기에는 현실적으로 어려움이 많아 보인다. 그러나 아래 사례는 이 두 안보 분야의 협력을 위한 전향적인 사고와 조치가 필요함을 시사한다.

2019년 8월 미국의 민간 북한 분석가인 제이콥 보글(Jacob Bogle)은 북한 우라늄 광산이 밀집되어 있는 평산 지역을 촬영한 위성사진 판독을 통해 우라늄 공장에서 나온 방사성 폐기물이 예성강, 한강으로 유입되었을 가능성을 제기하였다. 평산 우라늄 공장은 2019년 2월 제2차 하노이 북미정상회담 당시 트럼프 대통령이 김정은 위원장을 만났을 때 언급했던 북한 5대 주요 핵 시설 가운데 하나이다.^{518/} 만약 농축분리단계까지 이뤄진 상태의 심각한 오염원이면 방사능 수치가 상당히 높을 수 있다. 이는 남한 전체 인구의 절반 이상이 밀집해 있는 수도권 인구의 직접적인 생존권을 심각히 위협하는 요소가 될 것이며, 서해상으로 유입되었다면 수산업의 피해 또한 막심할 것으로 예상된다. 북한의 전통안보 분야가 남한의 신흥안보 분야에 위해를 가할 수 있는 이러한 상황은 우리에게 시사하는 바가 크다.

518/ “북한 우라늄 공장 방사성 폐기물, 서해 유입 가능성,” 『KBS News』, 2019.8.17., <<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4264486>> (검색일: 2022.8.13.).

이것은 북한의 전통안보 분야 주요 이슈(북핵 리스크)가 남한의 신홍안보 분야(환경오염, 기술협력)의 문제와 결합될 가능성과 두 이슈 간 협력의 중요성을 보여준다. 이 사례를 통해 우리는 전통안보와 신홍안보 문제가 마치 서로 다른 단계의 발전과정과 영역인 것처럼 간주하는 이분법적 사고를 버려야 한다는 사실을 알 수 있다.^{519/}

이러한 이유로 우리는 전통안보와 신홍안보의 협력 또는 전통안보의 협력을 통한 신홍안보의 협력을 강화하기 위해서 한반도 문제의 핵심 북핵 문제에 대해서는 두 안보 분야의 이분법적 사고와 경계를 타파할 필요가 있다. 이것은 북핵 문제를 단순히 외교안보 이슈가 아닌 경제, 사회문화, 과학기술 분야가 결합된 복합대응 분야로 인식할 필요가 있음을 의미한다.

전통안보 협력을 통해 신홍안보 협력을 촉진하기 위해서는 남북이 한반도의 ‘생명공동체’에 대한 인식을 키워 나갈 필요가 있다.^{520/} 좁은 한반도의 지리적 특징상 한쪽의 전통안보의 문제는 다른 한쪽의 신홍안보의 문제가 될 가능성이 크다. 예를 들어, 남한의 입장에서는 인권이 국제규범의 문제, 즉 전통안보 문제의 영역이지만, 북한의 입장에서는 생계지원, 보건의료 등 신홍안보의 영역의 문제인 것이다. 또한 상술한 예시와 같이 북핵이라는 전통안보 이슈가 남한에게는 보건의료, 기술협력 등 신홍안보의 문제가 될 수 있기 때문이다. 그러므로 우리는 북한에게 대화를 통해 인간의 생존과 존엄을 정책적 목표로 하는 생명공동체의 개념을 설명하고 공존을 위해 필수적인 협력 부분을 강조할 필요가 있다. 현재 냉각된 남북관계와

519/ 오일석·조은정, 『북한 우라늄의 평화적 이용을 위한 평가와 관리 방안』 (서울: 국가안보전략연구원, 2019), p. 1.

520/ 최지영 외, 『한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색』 (서울: 통일연구원, 2021), pp. 83~90.

지방자치단체가 대북사업의 주체가 된 현실을 반영해, 지방정부가 주체가 되고 중앙정부가 지원하는 형태로 전통안보와 신홍안보 간 협력을 촉진시킬 수 있는 방안도 고민이 필요하다.

5. 소결

북한은 윤석열 정부가 출범한 후 제안한 ‘담대한 구상’에 대해서 선비핵화를 요구한다는 점을 들어 ‘비핵개방 3000’과 다를 바 없다고 평가절하하고 대통령의 실명을 거론하며 강력하게 비난했다. 북한은 미국 주도의 국제질서 속에서 유일한 생존의 방법은 자신의 힘을 키우는 것이라는 입장을 유지하고 있으며, 미중 전략경쟁을 신냉전으로 규정하며 자신들에게 미칠 영향에 대해 우려 섞인 시선을 보이고 있다. 북한은 이러한 상황에서 국방력 강화 5개년계획, 새로운 경제발전 5개년계획 하에 경제 정비·보강전략, ‘사회주의 전면적 발전’을 추진함에 따라 대남정책상으로는 북한의 전략적 지위 강화의 강조, 국가 대 국가 관계 원칙 주지가 지속될 것으로 보인다.

전통안보 분야 중 한반도와 관련된 리스크는 크게 지정학적, 경제안보, 국제규범, 북핵 리스크 총 네 가지로 분류할 수 있다. 미중 전략경쟁 속에서 우리는 국가의 이익과 정체성, 역할에 대한 명확한 정의와 인식 하에 지속적이고 일관된 대북 복합대응전략을 수립할 필요가 있다. 이를 토대로 우리는 민주주의와 인권의 가치에 기반해 글로벌 중추국가의 역할 인식을 수립, 확대·발전시켜 중장기적 차원에서 대북 복합대응전략의 중요한 기초와 원칙으로 삼을 필요가 있다.

지정학적 리스크를 제거 및 최소화하기 위해서는 기존 수용자의 입장에서 제작자의 입장으로의 전환을 통해 지정학적 이익의 확장

이라는 개념을 정립할 필요가 있다. 경제안보 리스크와 관련해서는 미중 전략경쟁 하에서 공급망과 핵심 기술에 대한 투자와 교역을 확대함으로써 경제적 토대를 더욱 강화해 나가야 한다. 또한 남과 북은 제4차 산업혁명 시대에 경제제재에 저촉되지 않는 부분과 제재 면제가 가능한 부분을 동시에 고려하여 협력할 수 있는 토대를 구축해야 한다. 이를 통해 기술의 표준과 규범에 대해서 논의하며 북한의 안보 위협과 남북관계 악화로 인한 코리안 리스크에 대한 최소한의 방어 기제를 형성·발전시킬 필요가 있다. 국제규범 리스크와 관련해서는 다른 분야보다 더 우리의 국가이익, 정체성, 역할 개념에 충실해 접근할 필요가 있으며, 민주주의와 인권의 가치 존중을 바탕으로 한일 위안부, 중국 내 탈북자 인권 문제, 북한 인권 문제에 일관된 입장을 유지하고 실질적인 해결을 위해 노력해 나가야 할 것이다. 북핵 리스크와 관련해서는 북핵 개발의 이유에 대한 국제적 공감대 형성을 전제로 이것이 북미, 남북의 문제임을 명확히 인식하고 미국이 평화-비핵 교환프로세스와 관련한 이행로드맵을 구체화하여 북한을 대화의 테이블로 이끌어 낼 필요가 있다. 또한 북핵과 인권 문제를 전략적으로 분리, 접근해 북핵, 인권 문제 모두 해결되지 못하는 구조적 상황에 놓이지 않게 노력할 필요가 있다.

이러한 방안을 종합해 우리는 동아시아 다자협력기구의 창설에 적극 노력할 필요가 있다. 동아시아에서의 최초의 다자협력기구의 창설은 기본적으로 동아시아 국가들의 안보딜레마를 해소하고 공동 생존과 발전을 위한 제도적, 구조적 토대가 될 것이다. 우리 정부도 이 기구와의 협업을 통해 한반도 관련 리스크들을 제거하기 위해 제도적 준비에 나설 필요가 있다.

신흥안보 분야인 기후변화, 신종 감염병, 사이버와 신기술 및 식량 등 주요 문제들은 북한의 내정(內政)과 대외관계 양 측면에서 중

요한 이슈가 되고 있다. 먼저 기후변화에 대응한 신흥안보 협력을 위해서는 한반도의 기후변화를 모니터링하고 전망하는 남북 기상협력과 접경지대의 수해 관련 정보를 공유하는 사업을 우선 추진하여야 한다. 감염병과 관련해서는 실질적인 교역·협력이 가능한 분야를 감염병 전주기 대응산업 육성 계획의 접근방향과 연계할 필요가 있다. 사이버와 신기술과 관련해서는 남한의 기술력과 자본력을, 북한의 자원과 인력을 토대로 4차 산업 신기술의 발전을 위한 협력을 도모해야 한다. 식량과 관련해서는 북한 식량 지원에 대한 종합적 계획을 수립하고 체계적인 관리 하에 지원할 필요가 있다. 이러한 방안을 종합해 우리는 신흥안보 위협에 복합적으로 대응하기 위해서는 대응 주체와 방식을 고려하여 대응 모델을 적립할 필요가 있다. 그 모델을 토대로 ICT 기술을 이용한 정보 공유와 조기경보체계 구축, 국제협력, 지역공동체 협력을 제도화할 필요가 있다.

전통안보와 신흥안보의 협력을 위해서는 첫째, 기본적으로 두 안보 영역에 대한 이분법적 사고와 경계를 허물 필요가 있다. 좁은 국토를 가진 한반도에서 전통안보의 영역은 곧 생존을 위한 신흥안보의 영역으로 설명될 수 있다. 신흥안보 협력은 남북 사이의 신뢰구축을 형성하여 전통안보 위협을 완화시킬 수 있을 것으로 보인다. 재해재난, 생계지원, 보건의료 협력, 기술협력 등에 대한 남북 협의가 상설화되고 이와 연계된 군사적 문제에 대한 논의가 병행되면 남북의 이익 공유와 신뢰구축은 더욱 확대될 것이다.

둘째, 전통안보 분야 협력을 제도적, 구조적으로 담보할 수 있는 다자협력기구와 그 기구 내 신흥안보 협력과 관련된 위원회나 관련 회의체를 구성할 필요가 있다. 또한 전통안보 협력을 통해 신흥안보 협력을 촉진하기 위해서는 남북이 한반도의 '생명공동체'에 대한 인식을 키워 나갈 필요가 있다.

VI. 결론



KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

결론

1. 요약

본 연구는 2020년부터 진행된 『미중 전략적 갈등의 한반도에 대한 리스크와 우리의 복합대응전략』 연구사업의 최종 3차 연도 과제로, 미중 전략경쟁에 대응하기 위한 한국의 복합대응 대외전략과 대북전략을 강구하고 시사점을 도출했다. 각 장별로 연구의 핵심결과를 정리하면 다음과 같다.

본 연구의 제Ⅱ장에서는 미중 전략경쟁의 특징과 전개양상을 알아보고, 경쟁에 따른 리스크를 유형별로 구분했다. 최근 국제관계의 구조적 변화는 미중관계의 성격 변화에서 연유되었다는 점에서 문제의식을 전개했다. 탈냉전 초기 미국이 추진한 자유주의 국제질서 속에서 중국이 경제적 부상을 추구하던 때만 하더라도 미중관계는 협력과 경쟁 또는 갈등을 일으키는 일반적인 강대국 관계였지만, 이제는 경쟁이 보다 본격화되고 광범위하게 전개되는 전략경쟁의 시기로 보았다. 이에 미중 전략경쟁은 글로벌 수준과 지역 수준 및 한반도 수준에서 가름할 수 있는 다층적 전략경쟁, 현 국제질서를 변경하려는 중국과 기존 질서를 유지하려는 미국 간의 도전과 응전, 중국의 확장적 영향력을 견제하려는 미국의 봉쇄와 이를 벗어나기 위한 중국의 탈봉쇄 등으로 나타나고 있다. 향후 미중 간의 상대적

국력의 차이가 점차 줄어들게 된다면 전략경쟁이 패권경쟁으로 확대되어 군사적 대결로까지 확장될 위험이 존재할 수도 있다. 미중 간 핵심 이익에 대한 경쟁의 심화가 예기치 않은 순간에 전방위적 경쟁으로 치달을 수 있는 위험이 도사리고 있기 때문이다. 미중 경쟁관계의 성격이 급변할 것이라 단정하기는 어렵지만, 코로나19 이후 세계화보다는 블록화에 기반한 새로운 게임의 규칙을 만들어 가는 양상을 보이고 있다는 점에 주목할 필요가 있다고 분석했다. 미중 간 핵심 이익과 사활적 이익을 두고 벌이는 전략경쟁의 양상에 따른 리스크의 유형을 지정학적 리스크, 경제안보 리스크, 국제규범 리스크, 남북관계 리스크, 북핵 리스크로 구분하여 해당 리스크의 현실화 가능성과 영향력을 구분하여 한국의 전략환경을 분석했다.

지정학적 리스크는 미중 간의 안보 경쟁은 글로벌 차원보다는 동아시아 지역의 지리적 공간에서 벌어지고 있다고 보았다. 특히 중국이 경제적 성취를 통해 G2로 부상하여 동아시아 지역에서의 영향력을 점차 확대하여 패권을 추구하는 행태를 보이고 있기에 이에 대한 견제와 대응방안의 정책적 문제를 고려해야 한다고 보았다. 미중 간 지정학적 전략경쟁으로 인해 한국이 당면한 리스크로는 중국과의 지리적 인접성 리스크, 한미동맹으로 인해 나타나는 미중 지정학적 갈등의 리스크로 꼽았다. 지정학적 리스크는 국가안보와 직결된 중대한 과제로 파악했다.

경제안보 리스크는 현재의 자유주의 국제경제질서 속에서 나타나고 있는 경쟁과 미래 먹거리를 위한 선점 경쟁 등의 측면에서 나타날 수 있다고 보았다. 미래 먹거리를 위한 선점 경쟁에서는 미래의 국제표준과 경제질서를 선도하기 위해 첨단기술의 중요성이 강조되고 있다고 보았다. 즉 5G, 6G 등의 통신기술, 로봇, 인공지능(AI), 빅데이터 분석, 드론, 반도체, 양자컴퓨팅, 우주항공 기술 등은 경제

분야의 상업적 기술일 뿐만 아니라, 미래의 군사력 발전을 위해 적용할 수 있는 핵심 요소라고 파악했다. 경제 분야에서 미중 전략경쟁으로 인해 한국이 당면한 리스크로는 대중국 경제 의존도로 인한 한국경제의 취약성 노출, 세계화의 퇴조와 점증하는 미중 간의 경제 블록화로 인한 한국의 전략적 자율성 제한, 미중 기술패권 경쟁이 제기하는 리스크 등으로 파악했다.

국제규범 리스크는 가치와 이념을 비롯하여 국제규범의 정당성과 수호 문제로 나타나고 있다고 보았다. 국제규범 리스크는 국제체제 차원에서 기존의 국제규범과 질서를 수호하려는 미국과 이를 회피하거나 혹은 기존 질서에 도전하는 중국 간의 경쟁, 체제 차원에서 민주주의와 사회주의 간의 경쟁 등 두 가지 차원에서 파악했다. 미중 간의 국제규범에 대한 논쟁이 심각해질 때 한국이 미국과 어느 정도 같은 입장을 공유하며 어느 정도로 단호한 자세를 명시적으로 시현하는가의 문제가 발생할 수 있다고 보았다. 한국은 미국의 규범을 따르면서 중국의 새로운 규범에 참여할지, 아니면 미중 사이에서 양자택일해야 하는 상황이 발생할지 등에 대해 다각적 측면에서 리스크를 고려해야 한다고 보았다. 중요한 점은 한국이 국제규범의 문제에 대해서도 철저히 국익의 관점에서 접근해야 하며, 국가정체성을 구성하는 핵심적 가치와 이념도 절대 경시되면 안 된다고 보았다.

남북관계 리스크는 안보, 경제, 가치와 이념 등 세 가지 핵심 이익 분야에서의 미중 경쟁이 지구와 지역 차원을 넘어 한반도의 현재와 미래에 지대한 영향을 미칠 것으로 보았다. 미국과 중국의 격한 전략경쟁의 결과는 남북 모두에게 외교적, 안보적, 경제적 환경의 변화 가능성에 민감하게 반응하고 있다고 보았다. 남북관계에 매우 다양한 방식과 행태로 영향을 미치겠지만 전반적으로 미중경쟁이 안보분야에서 치열할수록 남북관계에 부정적 영향을 미칠 가능성이

높다고 분석했다. 미중 전략경쟁으로 인해 한국이 당면할 수 있는 남북관계 리스크는 안보적 측면에서 남북관계가 악화되거나 심지어 남북한 무력 충돌 가능성의 리스크, 미중관계가 한반도 정세의 현상 유지에 영향을 미치는 구조적 변수로 작동하는 리스크, 미중관계에 의해 한국의 대북 교섭능력의 자율성이 제한되거나 남북관계 주도력이 약화될 수 있는 리스크 등으로 구분하여 파악했다.

북핵 리스크에 대해서는 북핵 문제가 미중 간 협력의 여부를 결정 짓는 중요한 구조적 요인으로 파악했다. 미중 간 비핵화에 대해 공통의 목표와 원칙을 공유하고 있지만 현재 북한의 비핵화에 대한 미중 양국의 실질적 협력은 상당히 제한적이라는 점을 파악했다. 북핵 문제가 향후 미중 전략경쟁의 내용과 방향에 따라 부침을 겪을 가능성이 존재한다고 보았고, 그 과정에서 북핵 문제의 리스크가 촉발되고 이로 인해 한국의 안보와 외교에 중대한 전략적 부담 혹은 기회가 창출될 것으로 보았다. 한국이 향후 대처하고 감당해야만 할 북핵 리스크로는 북한의 완전한 비핵화가 사실상 불가능해지는 상황, 북한의 핵 능력 고도화에 우호적인 전략환경 구축, 동북아 안보 구조가 신냉전으로 전환됨으로써 상대적 약소국인 한국의 전략환경 협력 장애 초래, 북핵 문제로 인한 역내 안보 과잉화 초래 등으로 파악했다.

이 중 현실 가능성에 대해서는 지정학적 리스크, 경제안보 리스크, 북핵 문제 리스크가 높다고 보았다. 이 세 가지 리스크는 2022년 현재 실제 심각하게 부각하기 시작한 도전요인이기 때문에 향후 한반도에서 발생할 가능성이 높은 리스크로 파악했다. 이에 비해 국제규범 리스크와 남북관계 리스크는 상대적으로 단기간 내 현실화될 가능성이 낮은 리스크로 파악했다. 영향력 측면에서는 경제안보 리스크와 북핵 문제 리스크의 영향력이 다른 리스크 유형에 비해 상대적으로 높다고 평가했다. 따라서 본 연구의 분석시기로 제시한

2030년까지의 현실 가능성과 영향력 수준에서 보면 경제안보 리스크와 북핵 리스크를 상대적으로 높은 리스크 유형으로 꼽을 수 있다. 따라서 두 리스크 유형을 조합하여 한국의 전략환경을 예측하여 분석했다.

제Ⅲ장에서는 한국의 복합대응 대외전략 및 대북전략을 수립하는데 기본적인 지침과 틀을 제공하기 위해 국가비전과 국가이익에 따른 복합대응전략의 정의와 방향, 목표를 수립했다. 최근 한국의 국가위상은 높아졌고 국제사회에서 한국의 역할에 대한 기대가 높아짐에 따라 대외 및 대북 전략에서도 이에 맞게 능동적인 성격으로 변화시킬 필요가 있다는 문제의식 하에 복합대응전략의 개념을 도출했다. 국가정체성과 국력에서 국가비전이 도출되고, 정립된 국가비전으로부터 국가이익이 파생된다고 파악했고, 국가이익을 실제로 추진하기 위해 마련되는 책략들이 국가전략이라고 분석했다. 이러한 개념들이 일방적이고 기계적으로 파생되는 것이 아니지만, 대체로 국가전략의 구성은 논리적으로 연역적이고 연쇄적인 체계를 갖는 것이 바람직하다고 보았다. 복합성의 핵심을 다양성이 아니라 연계성으로 파악하고, 다양한 국가이익들 사이의 연계성과 중첩성이 증가함에 따라 복합대응전략 역시 국가이익 간 긴밀한 상호의존성과 상호연계성을 고려해야 한다고 분석했다.

복합대응전략이 필요하게 된 가장 중요한 원인은 리스크의 복합성이 증대하는 데 있으며 미중 전략경쟁이 다층적이고 다영역적으로 진행되고 있는 데서 비롯된 문제로 파악했다. 미중 전략경쟁이 냉전 시기 미소 경쟁과 다른 상황이며 산업과 무역에서 광범위하고 고밀도의 네트워크가 구축되어 있는 상황에서 진행되고 있는 것도 리스크의 복합성을 증대시키는 요인으로 파악했다. 국가이익의 복합성에 대해서도 다양한 국가이익들 사이의 연계성과 중첩성이 증

가하고, 국내적 차원의 국가이익과 대외적 차원에서의 국가이익의 구분이 약화되고 있고, 국가이익 내 위계관계의 유동성이 증가하는 것들이 국가 간 경쟁을 결정하는 요인에 대해 더 복합적으로 변모하고 있는 것과 연관된 현상이라고 파악했다.

복합대응전략을 강구하기 위해 한국의 지정학적·지경학적 위치가 미중 전략경쟁이 초래하는 리스크에 다른 국가들보다 더 민감하게 만든다는 점, 리스크의 복합성은 특정 리스크에 대응하기 위한 전략이 여타 리스크를 증대시키는 결과를 초래할 수 있다는 의미를 내포하는 점 등의 주의사항을 제시했다. 한국의 국가위상은 현재 매우 높아졌고 한국의 역할에 대한 국제사회의 기대도 높아짐에 따라 대외전략에서도 능동적 성격을 강화할 필요성이 증가하고 있다는 점을 고려해야 한다고 보았다.

이에 복합대응전략을 ‘다양한 대외정책들의 나열이 아니라, 여러 리스크에 대응하고 여러 국가이익들을 실현하기 위한 정책들이 상호충돌되지 않고, 더 나아가 정책들 간의 시너지 효과를 발생시킬 수 있는 방향으로 구성하는 것’으로 정의했다. 복합대응전략의 가장 기초적 층위는 연계성의 식별과 과제 도출이며, 다양한 수단에 대한 평가와 배열을 포함한 연계성에 대응하는 전략 원칙, 국제질서의 구조가 전환함에 따라 단기와 중장기 전략으로 제시되는 시간대, 정책 자원의 동원과 활용 방식 등 네 가지 층위로 구분했다. 한국의 복합대응전략 주요 목표로는 한미동맹과 한중협력의 양립성 확보, 다층적 경제협력네트워크 구축, 지역협력의 다원화와 글로벌 차원에서 새로운 외교 공간 창출, 대외전략과 대북전략의 정합성 확보, 이익과 가치외교의 균형, 실행 수월성 확보와 보장 등 여섯 가지를 제시했다.

제Ⅳ장은 미국, 중국, 일본, 러시아, 아세안과 유럽연합 등 주요

국가와 지역에 대한 리스크 유형과 특징을 파악한 뒤, 한국의 복합 대응 대외전략 기초와 원칙, 실행과제를 제시했다. 제V장은 미중 전략경쟁에 대한 북한의 인식과 대남·통일 전략에 대한 이해를 바탕으로 한반도 문제와 관련해 예상되는 전통안보 및 신형안보 리스크들을 점검하여 복합대응 대북전략을 제시했다. 제IV장과 제V장에서 제시된 리스크 유형, 복합대응전략의 기초와 원칙, 실행과제는 다음 절에서 자세히 다루도록 한다.

2. 복합대응전략의 내용과 평가

가. 복합대응 대외전략의 내용과 평가

미국은 한미군사동맹의 파트너 국가일 뿐 아니라 국방, 안보 분야를 넘어 경제, 기술, 보건, 환경 등 전 분야에 걸쳐 밀접한 관계를 유지하는 상대국이기 때문에 한국이 미중관계에서 복합대응전략을 추진할 때 가장 중요한 국가로 파악했다. 한국의 대미 전략에서 나타날 수 있는 복합 리스크를 첫째, 미국의 대중 군사 충돌에 연루될 가능성, 둘째, 미중 간 군비경쟁이 확대되는 과정에서 한미동맹의 임무가 대중 견제로 변화될 가능성, 셋째, 미국의 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF) 출범 등 다자협력이 기존 다자주의 무역체계의 발전을 추구하기보다 중국을 경제적으로 견제하는 보호주의 연대의 형태를 띠 가능성, 넷째, 미국의 외교대전략 및 인도-태평양 전략, 동맹전략 등이 미국 행정부의 교체에 따라 급변할 가능성, 다섯째, 향후 한국 정부가 선진 중견국으로서 가치기반 외교를 강조할 때 미국의 대중 인권비판과 연계될 가능성, 여섯째, 미중 경쟁이 치열해질 때 북핵 문제가 더 이상 미국과 중국의 협력 문제가 아닌 상황으

로 규정될 가능성 등으로 제시했다. 대미 복합대응전략의 실행 기조와 원칙으로는 한국의 정체성 및 가치와 구체적인 국익 조화, 한국과 미국의 대중 전략이 반드시 일치하지 않는다는 점, 미국의 정책 변화 가능성 인식, 미국이 주도하는 다차원의 제도들에 적절히 참여, 한국 국내정치에 의해 좌우되지 않는 일관성 있는 대미정책 유지 등을 고려해야 한다고 파악했다. 복합대응전략의 실행과제로는 군사, 외교, 경제, 기술 분야로 구분하여 살펴볼 수 있다. 군사 분야에서는 북한 비핵화와 한반도 평화구축을 추진할 때 전략적 자율성을 높이기 위한 군사력 강화 방안을, 외교 분야에서는 한국의 가치 기반 외교와 대미 정체성 외교 추진을, 경제 분야에서는 한국의 경제안보 이익이 미국과 어느 정도 일치하는가를 군사안보 이익과 복합적으로 고려하는 방안을, 기술 분야에서는 세계 기술 혁신의 우위에 있는 미국과 긴밀한 관계를 유지하는 동시에 한국의 상대적 이점을 활용하여 한미가 공통으로 추진하는 외교안보의 목적을 달성하는 방안 등을 실행과제로 제시했다.

중국과는 1992년 한중수교 이후 경제교류협력의 필요성과 역내 평화안정을 위한 공감대가 형성되며 관계가 발전했지만, 최근 미중 전략경쟁이 전략적으로 구조화되면서 한중관계를 새롭게 관리하고 조정해야 할 필요성이 제기되고 있다. 미중 갈등이 본격화함에 따라 한중관계를 어떻게 관리할 것인가 하는 문제는 매우 중요하면서도 어려운 과제로 부각되고 있음을 인식해야 한다. 한중관계는 경제 분야를 중심으로 발전했고 경제 분야의 발전이 사회문화와 외교안보 분야의 발전을 견인했다고 평가할 수 있지만, 최근에는 분야별 속성이 상호 영향을 주는 복합적인 양상으로 변화하고 있기 때문이다. 미중 전략경쟁은 한국의 대외전략 환경뿐만 아니라 한중관계에도 심각한 도전적 과제들을 제기하고 있으며 중장기적으로는 다양한

차원과 층위에서 복합적인 이슈들을 지속적으로 양산할 것으로 예상했다. 대중 복합대응전략을 추진하기 위한 리스크 유형으로는 첫째, 남·동중국해로의 역내 안보 이슈 확산 가능성, 둘째, 미국 주도의 대중경제 네트워크 참여 문제, 셋째, 북핵 위협 인식과 비핵화 해법 차이 문제, 넷째, 인권, 자유, 민주 등의 가치, 규범과의 충돌 문제 등을 제시했다. 대중 복합대응전략의 기조와 원칙으로는 첫째, 대외전략의 원칙성과 일관성 설정, 둘째, 국익 위주의 실용주의 원칙, 셋째, 전략적 자율성 확대 및 전략적 유연성 모색을 제시했다. 대중 복합대응전략의 추진을 위한 실행과제로는 첫째, 한미동맹 강화에 따른 한중관계의 안정적 관리, 둘째, 한중 간 전략적 소통채널의 제도화, 셋째, 북한 혹은 북핵 문제에 대한 중국 역할의 합리적 재설계, 넷째, 경제 영역에서 실용적 접근을 통한 전략적 자율성 확대, 다섯째, 다자간 협력 네트워크의 활성화를 제시했다.

한국이 복합대응 대외전략을 추진할 때 중요한 대외관계의 과제 중 하나가 안정적인 대일관계의 구축 여부다. 즉 일본은 미중 전략 경쟁 시기 복합대응전략을 추진하기 위해 안정적 관계를 유지할 필요가 높다고 보았다. 한미일 소다자협력의 발전을 위해 역사·영토 갈등의 한일 간 양자 현안이 한미일 소다자협력을 방해하지 않게 관리해야 하는 것뿐만 아니라 경제의 안보화에 대한 대응 과제에서도 한일관계는 중요하게 연결되어 있기 때문이다. 대일 복합대응전략을 추진하기 위한 대일 리스크 유형으로는 첫째, 역사인식 현안의 과대화와 국내정치화, 둘째, 역사현안과 별개로 양국 간 협력 유인의 부재 상황이 있다. 대일 복합대응전략의 실행원칙으로는 첫째, 용일적(用日的) 태도의 견지, 둘째, 지역협력/다자협력과 대일외교의 복합대응전략 모색, 셋째, 북한 개발과 대일정책의 복합대응 모색을 제시했다. 대일 복합대응전략의 추진을 위한 실행과제로는 첫

째, 역사인식 현안관리 방안, 둘째, 경제안보시대 새로운 한일경제 협력틀 구축 과제, 셋째, 지속가능한 한미일 안보협력 구축 방안을 제시했다.

대러관계에서는 한국과 국교정상화 이후 30여 년간 나타난 성과를 바탕으로 양자관계의 관리와 재도약의 계기를 마련해야 하는 과제를 지니고 있다. 대다수 한러관계 전문가들은 양자관계가 그동안 더디지만 꾸준히 발전을 이뤄왔다고 평가했다. 한러 양자관계가 점진적으로 진전되었다는 평가와 함께 많은 전문가들은 그동안 한러관계의 발전 수준이 기대에 못 미쳤다는 비판도 제기했다. 한국과 러시아 간 높은 상호보완성과 잠재력에 비추어 발전의 속도와 수준이 미흡한 점을 지적한 것이다. 대러 리스크 유형으로는 첫째, 동북아와 한반도의 지정학적, 정치·안보적 진영 대립, 둘째, 미국 대 중러 간의 경제·통상 영역의 대립, 셋째, 북한 리스크의 확대 및 심화 가능성을 제시했다. 대러 복합대응전략의 기초와 원칙으로는 첫째, 중진국 및 선진국 국가정체성에 대응하는 전략의 수립과 리스크 관리, 둘째, 국제질서의 유동성을 고려한 신중하고 유연한 전략, 셋째, 리스크의 복합성에 부합한 여러 수단과 자원 동원을 위한 전략을 제시했다. 대러 복합대응전략의 실행과제로는 첫째, 한러관계의 ‘안정적 관리’를 통한 지정학적 지렛대 확보, 둘째, 러시아의 과도한 대북 경사 방지, 셋째, 러시아-우크라이나 전쟁에 대한 원칙 수립과 일관된 대응, 넷째, 경제·통상 영역에서 한러 간 협력 복원의 계기와 동력 마련, 다섯째, 공식·비공식 소통 강화를 통한 상호 적대감 완화를 제시했다.

아세안은 미국과 중국이 핵심적인 경쟁 지역으로 부상하고 있는 지역이다. 아세안 국가들은 미중 전략경쟁에서 어느 일방을 선택하지 않고 자신들의 이익을 조심스럽게 추구하는 실용주의적 접근을 취하고 있다. 대아세안 리스크 유형은 첫째, 불확실성 증가에 따른

아세안 중심성의 위기, 둘째, 강대국의 지원을 필요로 한 코로나19 상황과 아세안의 딜레마, 셋째, 아세안의 정치적 다양성과 충돌하는 민주주의와 권위주의의 대결 구도를 제시했다. 대아세안 복합대응전략의 기초와 원칙으로는 첫째, 미중 선택의 회피, 둘째, 양자 전략과 지역 전략의 복합, 셋째, 다변화를 위한 협력 등을 제시했다. 대아세안 복합대응전략의 실행과제는 첫째, 전통안보 협력과 신항안보 협력의 유기적 결합, 둘째, 새로운 협력의 확대 균형을 위한 협력의 점점 발굴, 셋째, 상호보완성의 확보와 협력의 점점 모색 및 심화 확대, 넷째, 공급망 다변화 추구 등 경제안보 외교를 위한 협력 강화, 다섯째, IPEF와 대아세안 협력 등을 제시했다.

유럽연합(EU)은 미중 전략경쟁에서 이익균형을 통해 전략적 자율성과 독자적 역량 강화를 추구하고 있다. 유럽연합은 인구, 영토, 경제와 같은 물질적 요소뿐만 아니라 가치, 규범, 문화와 같은 비물질적 요소에서 미국과 중국에 대등한 역할을 수행할 수 있는 능력을 보유하고 있다고 평가했다. 이에 유럽연합은 군사안보, 가치 규범에서는 미국을, 경제통상에서는 중국과 협력을 추진하며 미중 간 전략적 자율성을 추구하고 이익을 확보할 수 있다고 보았다. 대유럽연합 리스크 유형은 첫째, 중국의 경제적 강압과 러시아의 군사적 위협 증가, 둘째, 유럽연합의 대외적 영향력 및 경제적 비중 약화 추세, 셋째, 역내 반이민 정서와 비자유주의 및 권위주의 확산 문제를 제시했다. 대유럽연합 복합대응전략의 기초와 원칙에 대해서는 첫째, 민주주의와 시장경제의 가치와 원칙에 입각한 협력, 둘째, 권위주의 국가의 군사적 위협 및 경제적 강압에 대한 국제 연대, 셋째, 글로벌 공급망 강화를 위한 과학기술 협력을 제시했다. 한국은 유럽연합이 추진하는 전략적 자율성 확보와 주권강화 측면에 대한 이해를 바탕으로 민주주의와 시장경제의 가치를 공유하는 방안이 필요하다고

보았다. 대유럽연합 복합대응전략의 실행과제로는 첫째, 민주주의와 인권 침해에 대한 공동 대응, 둘째, 에너지, 기후변화, 디지털, 방역 등 신흥안보에서 협력 심화, 셋째, 반도체, 배터리, 바이오 등 미래 첨단산업 과학기술 교류 확대 등을 제시했다.

표 VI-1 한국의 복합대응 대외전략의 리스크, 기조/원칙, 실행과제

구분	리스크 유형	복합대응전략 기조/원칙	복합대응전략 실행과제
미국	1. 미중 군사 충돌 연루 가능성 2. 한미동맹의 임무가 대중 견제로 변화될 가능성 3. 중국견제 차원 보호주의 연대 가능성 4. 미국 행정부 교체에 따른 정책변화 가능성 5. 미국의 가치외교 연계 가능성 6. 북핵 문제 해법에 대한 미중 대립 가능성	1. 한국의 정체성 및 가치와 구체적인 국익 조화 2. 한미 간 대중 전략의 불일치 가능성 고려 3. 미국의 정책 변화 가능성 인식 4. 미국이 주도하는 다차원의 제도들에 적절히 참여 5. 국내정치에 의해 좌우되지 않는 일관성 있는 대미정책 유지	1. 전략적 자율성을 높이기 위한 군사력 강화 방안 2. 한국의 가치기반 외교와 대미 정체성 외교 추진 3. 한국의 경제안보 이익과 미국의 군사안보 이익을 복합적으로 고려하는 방안 4. 미국의 기술 혁신 우위와 긴밀한 관계 유지 및 한국의 상대적 이점 활용 방안
중국	1. 남·동중국해로의 역내 안보 이슈 확산 가능성 2. 미국 주도의 대중견제 네트워크 참여 문제 3. 북핵 위협 인식과 비핵화 해법 차이 4. 인권 자유, 민주주의 등의 가치, 규범 경쟁	1. 대외전략의 원칙성과 일관성 설정 2. 국익 위주의 실용주의 원칙 3. 전략적 자율성 확대 및 전략적 유연성 모색	1. 한미동맹 강화에 따른 한중관계의 안정적 관리 2. 전략적 소통채널의 제도화 3. 북핵 문제에 대한 중국 역할의 합리적 재설계 4. 실용적 접근을 통한 전략적 자율성 확대 5. 다자간 협력 네트워크의 활성화
일본	1. 역사인식 현안의 과대화와 국내정치화 문제 2. 한일 간 협력 유인의 부재	1. 용일적 태도의 견지 2. 지역협력/다자협력과 대일외교의 복합 대응 전략 모색 3. 북한 개발과 대일정책의 복합대응 모색	1. 역사인식 현안관리 방안 2. 경제안보시대 새로운 한일경제협력틀 구축 과제 3. 지속가능한 한미일 안보협력 구축 방안

구분	리스크 유형	복합대응전략 기조/원칙	복합대응전략 실행과제
러시아	<ol style="list-style-type: none"> 1. 동북아와 한반도의 지정학적·정치적·안보적 진영 대립 2. 미국 대 중러 간의 경제·통상 영역의 대립 3. 북한 리스크의 확대·심화 가능성 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 중진국 및 선진국 국가정체성에 대응하는 전략 수립 2. 국제질서의 유동성을 고려한 신중하고 유연한 전략 3. 리스크의 복합성에 부합한 여러 수단과 자원 동원을 위한 전략 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 한러관계의 ‘안정적 관리’를 통한 지정학적 지렛대 확보 2. 러시아의 과도한 대북 경사 방지를 위한 공식·비공식 소통 강화 3. 러시아-우크라이나 전쟁에 대한 원칙 수립과 일관된 대응 4. 경제·통상 영역에서 한러 간 협력 복원의 계기와 동력 마련
아세안	<ol style="list-style-type: none"> 1. 아세안 중심성의 위기 2. 코로나19 등 신형안보 대응 한계 3. 민주주의와 권위주의 대결 구도 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 가치와 규범에 기반한 보편 전략과 사안별 이익 균형 사이의 조화 유지 2. 양자 전략과 지역 전략의 복합 3. 다차원/다변적 협력 추진 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 전통안보 협력과 신형안보 협력의 복합 2. 협력의 확대 균형을 위한 협력의 점점 발굴 3. 상호보완성의 확보와 협력의 점점 확대 4. 경제안보 외교를 위한 협력 강화 5. 인도-태평양 경제프레임 워크(IPF)와 대아세안 협력
유럽 연합	<ol style="list-style-type: none"> 1. 중국의 경제적 강압과 러시아의 군사적 위협 증가 2. EU의 대외적 영향력 및 경제적 비중 약화 추세 3. 역내 반이민 정서와 비자유주의/권위주의 확산 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 민주주의와 시장경제의 가치와 원칙에 입각한 협력 2. 권위주의 국가의 군사적 위협 및 경제적 강압에 대한 국제 연대 3. 글로벌 공급망 강화를 위한 과학기술 협력 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 민주주의와 인권 침해에 대한 공동 대응 2. 에너지 기후변화 디지털 방역 등 신형안보에서 협력 심화 3. 반도체, 배터리, 바이오 등 첨단산업의 교류 확대

출처: 제IV장을 토대로 저자 정리 작성.

이와 같이 미국, 중국, 일본, 러시아, 아세안, 유럽연합의 사례에서 보듯 미중 전략경쟁으로 나타나고 있는 리스크와 이슈들은 다층적이고 다각적인 특징이 있다. 이러한 다층적이고 다각적 리스크와 이슈에 대응하기 위해서는 단편적인 사고가 아닌 상호 연계적 대응 전략이 필요하다. 국가 및 지역 각각의 특수성을 고려하여 한국의 외교전략을 특화시킬 수 있지만, 본 연구에서 살펴본 국가 및 지역 사례에서 보듯 공통된 부분에 대해서는 상호 연계하여 대응하는 전략이 효과적일 수 있다. 예를 들면 안보 이슈에서는 상호 안전보장을, 경제 이슈에서는 상호 이익을 추구하는 방향에서 평화와 번영을 위해 충분히 대응할 전략을 수립할 수 있다. 민주주의와 인권이라는 가치의 실현에서도 각국의 세부적 입장에서 차이는 존재하지만 보편적 국제규범의 실현을 위한 부분은 공유하고 있다는 점에서 다른 이슈와 부분을 연계하여 복합대응 대외전략을 강구할 수 있겠다. 한국이 글로벌 중추국가로서의 역할을 충실히 담당하기 위해 미중 전략경쟁에 따른 국제질서의 변화를 고려한 적극적이고 능동적 세계관을 토대로 한 대외전략 패러다임 전환이 필요하다. 한국은 다변화되고 유연한 전략을 위한 여러 수단과 자원을 동원한 복합대응전략을 추진해야 한다.

나. 복합대응 대북전략의 내용과 평가

한반도 문제와 관련해 예상되는 전통 및 신형안보 리스크의 유형을 지정학적 리스크, 경제안보 리스크, 국제규범 리스크, 북핵 리스크, 신형안보 리스크로 구분했다. 먼저 지정학적 리스크는 한미일 대 북중러 진영화 대립 움직임, 북핵 문제, 한미동맹 문제 등으로 제시했다. 경제안보 리스크는 코리아 디스카운트, 세컨더리 보이콧 등을 제시했고, 국제규범 리스크는 북한의 인권·인도주의적 문제,

핵확산금지조약 등을 제시했다. 북핵 리스크는 북핵 고도화 및 한반도 군비경쟁 격화 등을 제시했고, 신흥안보 리스크는 기후변화, 신종 감염병, 사이버안보와 신기술, 식량 문제 등으로 구분하여 제시했다.

복합대응 대북전략의 기초와 원칙으로는 첫째, 미중 전략경쟁에 대한 명확한 인식과 대응의 기초 속에 전략경쟁에 대한 본질과 상황에 대한 적절한 판단, 적극적 행위자라는 국가 역할 인식 확립, 다극 체제에 맞는 글로벌 외교의 적극적 추진 등을 제시했다. 특히 한국 정부는 최소한 한반도 문제에 대해서는 수용자 혹은 수동적 입장이 아닌 주도자 혹은 능동적인 역할을 해야 한다고 보았다. 또한 복합대응 대북전략은 한반도 주변 양자외교뿐만 아니라 글로벌 외교를 통해서 보다 강화되어 추진될 수 있다고 보았다. 아세안, 아세안+3, 한중일 간 FTA 논의, 포괄적지역경제파트너십, 환태평양경제동반자협정, 동아시아정상회담 등이 대표적인 다자외교를 위한 중요한 매개체가 될 수 있다고 분석했다. 또한 호주, 인도, 싱가포르, 캐나다 등 한국과 상황이 비슷한 중진국들 간의 연대를 통해 전통안보, 신흥안보를 포함한 전방위 영역에서 협력을 강화해 나가는 것도 필요하다고 파악했다. 둘째, 국익 중심의 기초 속에서 한국이 주도하는 남북관계 발전과 한반도 평화, 모호성과 유연성의 배합 전략, 국민적 합의와 법률에 근거한 원칙 등을 수립했다. 미래예측이 불가능하고 급격하게 변화하는 환경이 상수가 된 시대 속에서도 지속가능한 한반도 평화 만들기를 위해서는 명확한 국가이익에 대한 인식이 필요하다고 파악했다. 또한 남북관계 개선과 정세의 안정적 관리를 위해서는 대북정책의 일관성을 유지하는 것이 중요하다고 파악했다. 셋째, 북한의 전략에 대한 유연한 대처 기초 하에 북한의 대남전략 변화와 미중 전략적 관계 간 상관관계 파악, 대북 경제제재를 상

수로 고려, 회복력 있는 대응 원칙을 제시했다. 북한의 대남전략 변화와 미중 전략적 관계 간 상관관계를 파악해야 하고, 대북 경제제재를 상수로 고려해야 하며, 만약 피해가 발생할 시 이에 대한 신속한 복구 및 백업의 실행 등을 통한 사회적·경제적 회복력을 담보할 수 있는 체계를 구축해야 한다고 분석했다.

복합대응 대북전략의 실행과제로는 전통안보 분야에서는 지정학적 리스크 실행과제, 경제안보 리스크 실행과제, 국제규범 리스크 실행과제, 북핵 리스크 실행과제 등 네 가지로 구분하여 제시했다.

지정학적 리스크 실행과제는 미중, 북미, 한중, 남북관계 등 네 가지 차원으로 동시 접근하는 것이 합리적이라고 파악했다. 한국의 핵심 대북전략대상은 북한이지만 미중 전략경쟁 하에서 남북관계는 미중관계라는 동북아의 상위구조의 영향으로부터 자유로울 수 없기 때문에 북미-한중 관계까지 종합적으로 고려한 전략이 필요하다고 분석했다. 경제안보 리스크의 실행과제는 코리아 리스크를 제거 및 최소화하여 미중 전략경쟁 하에 공급망과 핵심 기술에 대한 투자와 교역을 확대함으로써 경제적 토대를 더욱 강화해 나갈 필요가 있다고 파악했다. 아울러 남북이 제4차 산업혁명 시대에 경제제재에 저촉되지 않는 부분과 제재 면제가 가능한 부분을 모색할 필요가 있다고 보았다. 국제규범 리스크 실행과제로는 타 분야보다 더 한국의 국가이익, 정체성, 역할 개념에 충실하여 접근해야 한다는 점을 강조했다. 국제규범 리스크를 제거 및 최소화하기 위해서는 복합대응 대북전략이 북한 주민들의 실질적인 삶의 질을 개선시키기 위함이라는 명확한 목표를 제시하는 것이 필요하다고 보았다. 북핵 리스크 실행과제로는 관련 당사국들이 생존을 위한 북한의 핵 개발 원인에 대한 공감대 형성을 모색해야 한다고 했다. 북핵 문제는 북미와 남북의 문제임을 명확히 해야 하며, 북핵 리스크를 제거 및 최소화하

기 위해 북핵과 인권의 문제를 전략적으로 분리하는 접근법이 필요하다고 분석했다. 이러한 리스크와 기조/원칙을 바탕으로 제시된 남북 복합대응전략의 전통안보 분야 실행과제는 동아시아 다자협력기구의 창설이다.

신흥안보 분야에서는 기후변화, 감염병, 사이버와 신기술, 식량 문제 네 가지로 세부 리스크를 구분하여 그 실행과제를 제시했다. 기후변화 분야에서는 남북 기상협력, 접경지대의 수해 관련 정보 공유사업, 기후변화 관련 실태조사와 대응책 마련을 위한 남북공동연구 등을 제시했고, 감염병 분야에서는 감염병 전주기 대응역량 강화를 위한 종합협력사업 수립계획 도출, 예측에 기반한 선제적인 방역활동의 공통기반 마련, 대북 진단·검사 역량 강화 지원사업, 남북 감염병 공동대응 연구 클러스터 구축, 동북아 백신협의회 구성 등을 제시했으며, 사이버와 신기술 분야에서는 남한의 기술력과 자본력, 북한의 자원과 인력 연계 협력, 사이버안보 관련 조직과 인력 현황에 대한 정보 공유 등을 제시했고, 식량 문제 분야에서는 북한 식량 지원에 대한 종합적 계획 수립을 제안했다. 그리고 신흥안보 분야의 복합대응 실행과제로 ICT 기술을 이용한 정보공유와 조기경보체계 구축, 국제협력, 지역 공동체 제도화를 제시했다. 또한 전통안보와 신흥안보를 연계한 분야에서는 신흥안보 협력을 통한 전통안보 위협 완화방안, 전통안보 협력을 통한 신흥안보 협력 촉진 혹은 공동 대응방안을 제시했다.

전통안보와 신흥안보의 협력을 위해서는 기본적으로 두 안보 영역에 대한 이분법적 사고와 경계를 허물어야 하고, 전통안보 분야 협력을 제도적이고 구조적으로 담보할 수 있는 다자협력기구와 그 기구 내 신흥안보 협력과 관련된 위원회나 관련 회의체를 구성할 필요가 있음을 제시했다.

표 VI-2 한국의 복합대응 대북전략의 리스크, 기조/원칙, 실행과제

구분	주요 내용	
리스크 유형	1. 지정학적 리스크: 한미일 대 북중러의 진영화 대립, 북핵 문제, 한미동맹 문제 2. 경제안보 리스크: 코리아 디스카운트, 세컨더리 보이콧 3. 국제규범 리스크: 북한의 인권·인도주의적 문제, 핵확산금지조약 4. 북핵 리스크: 북핵 고도화 및 한반도 군비경쟁의 격화 5. 신흥안보 리스크: 기후변화, 신종 감염병, 사이버안보와 신기술, 식량 문제	
기조 /원칙	1. 미중 전략경쟁에 대한 명확한 인식 정립 <ul style="list-style-type: none"> • 미중 전략경쟁에 대한 본질과 상황에 대한 판단 • 적극적 행위자라는 국가 역할 인식 확립 • 다극체제에 맞는 글로벌 외교의 적극 추진 2. 국익 중심 기조 <ul style="list-style-type: none"> • 한국 주도 하의 남북관계 발전과 한반도 평화 • 모호성과 유연성의 배합 • 국민적 합의와 법률에 근거한 원칙 수립 3. 북한의 대남전략에 대한 유연한 대처 <ul style="list-style-type: none"> • 북한의 대남전략 변화와 미중 전략적 관계 간 상관관계 파악 • 대북 경제제재를 상수로 고려 • 회복력 있는 대응 원칙 	
실행 과제	전통안보 분야	신흥안보 분야
	1. 지정학적 리스크 실행과제 <ul style="list-style-type: none"> • 미중관계: 미중과 더불어 글로벌 중추국가의 역할을 수행하고 있는 인도, 호주, 캐나다 등과 함께 적극 협력 • 한중관계: 한중이 이익을 공유하고 협력을 강화할 수 있는 시스템 구축 • 북미관계: 비핵화 협상은 외교안보 뿐만 아니라 사회문화, 인도적 지원, 경제, 재해재난, 기후문제 협력 등 전통, 신흥안보의 복합적 교류·협력을 통해 추진 동력 확보 • 남북관계: 남북정상 간 합의 존중, 남북 간 자율적인 환경, 범위 결정 및 이행을 통한 주변국들의 영향을 최소화하는 노력, 진영화 구조에 대응하는 지정학적 이익의 확장 개념 정립 요구 	1. 기후변화 <ul style="list-style-type: none"> • 남북 기상협력 • 접경지대의 수해 관련 정보 공유사업 • 기후변화 관련 실태조사와 대응책 마련을 위한 남북공동연구 2. 감염병 <ul style="list-style-type: none"> • 감염병 전주기 대응역량 강화를 위한 종합협력사업 수립계획 도출 • 예측에 기반한 선제적인 방역 활동의 공동기반 마련 • 대북 진단·검사 역량 강화 지원사업 • 남북 감염병 공동대응 연구 클러스터 구축 • 동북아 백신협업체 구성 3. 사이버와 신기술 <ul style="list-style-type: none"> • 남한의 기술력과 자본력, 북한의 자원과 인력 연계 협력

구분	주요 내용	
	전통안보 분야	신흥안보 분야
실행 과제	2. 경제안보 리스크 실행과제 <ul style="list-style-type: none"> • 미중 전략경쟁 하의 공급망과 핵심 기술에 대한 투자와 교역 확대 • 경제와 국방이 선순환하는 구조를 확대, 재생산 • 남북 간 제4차 산업혁명 시대에 맞게 경제제재에 저촉되지 않는 부분과 제재 면제 가능한 부분 협력 모색 3. 국제규범 리스크 실행과제 <ul style="list-style-type: none"> • 민주주의와 인권이라는 국제규범의 가치 존중 • 핵확산금지조약에 대한 준수 4. 북핵 리스크 실행과제 <ul style="list-style-type: none"> • 북한의 핵 개발 원인에 대한 공감대 형성 • 북핵 문제는 북미와 남북 모두의 문제임을 명확히 할 필요 • 북핵과 인권의 문제를 전략적으로 분리 접근 • 체제 인정 및 군사적 위협 제거라는 북한의 위협인식 요인 제거 	<ul style="list-style-type: none"> • 사이버안보 관련 조직과 인력 현황에 대한 정보 공유 4. 식량 <ul style="list-style-type: none"> • 북한 식량 지원에 대한 종합적 계획 수립
복합 대응 방안	1. 전통안보 분야 <ul style="list-style-type: none"> • 동아시아 다자협력기구 창설 2. 신흥안보 분야 <ul style="list-style-type: none"> • ICT 기술을 이용한 정보공유와 조기경보체계 구축 • 국제협력 • 지역 공동체/제도화 3. 전통안보와 신흥안보를 연계한 분야 <ul style="list-style-type: none"> • 신흥안보 협력을 통한 전통안보 위협 완화방안 • 전통안보 협력을 통한 신흥안보 협력 촉진 혹은 공동대응방안 	

출처: 제V장을 토대로 저자 정리 작성.

한국이 복합대응 대북전략을 효과적으로 추진하기 위해서는 미중 전략적 경쟁 속에서 한국이 글로벌 중추국가로서의 국가이익, 정체성, 역할에 대한 명확한 정의와 인식을 정립하여 지속적이고 일관된

정책을 추진해야 한다. 즉 국제사회의 보편적인 민주주의와 인권의 가치에 기반해 글로벌 중추국가의 역할을 인식하고 이를 확대, 발전시켜 나가는 방향으로 복합대응 대북전략이 추진될 수 있다고 파악했다. 앞서 제시된 지정학적 리스크, 경제안보 리스크, 국제규범 리스크, 북핵 리스크 등은 따로 분리된 리스크가 아닌 서로 연계되어 복합적인 리스크로 작용할 가능성이 있고, 전통안보와 신흥안보 역시 분리되어 대응하기보다는 전통안보 분야와 신흥안보 분야를 연계한 복합대응방안을 적극적으로 강구하는 새로운 전략수립이 요구된다는 점을 확인했다.

3. 정책적 시사점

복합대응 대외전략과 복합대응 대북전략 등을 분석한 결과를 바탕으로 미중 전략경쟁 시기 한국의 복합대응전략에 대한 평가를 통해 정책적 시사점을 제시할 수 있다. 앞 장에서 살펴본 바와 같이 끊임없이 변화하고 있는 국내외적 정치, 외교, 군사, 경제, 사회, 환경 문제, 한국의 국제적 위상 강화 등 다양한 변수들을 종합적으로 고려하여 정책적 시사점을 제시한다.

가. 국가이익을 고려한 유연한 복합대응전략 수립

윤석열 정부가 강조하고 있는 자유의 가치를 바탕으로 국제사회와의 연대를 추진하기 위해서는 한국이 국가이익을 명확히 수립하고 최대한 확보하는 방향을 토대로 유연한 복합대응전략을 마련할 필요가 있다. 국가이익은 국민적 공감대를 형성할 때 더욱 강력한 국력으로 발휘될 수 있지만, 확정적이고 고정적인 것이 아니라 상황

과 조건에 따라 변화할 수 있다는 점에 유념할 필요가 있다.

국가이익은 복합적인 성격을 가지고 있으며 여러 국가이익이 연계되고 중첩되어 발현될 수 있다는 점을 고려해야 한다. 국가이익을 형성하는 모든 층위와 분야 간에는 서로 의존성과 연계성을 지닐 수밖에 없기 때문이다. 과거 국가이익에서는 분야와 층위가 명확히 구분되어 있었다면, 복합대응전략을 추진하기 위해서는 설정된 국가이익들 간 연관성, 연계성, 전환가능성, 의존성 등 다양한 요소를 복합적으로 고려해야 한다. 확정적이고 단편적인 전략이 아닌 가변적이고 잠정적인 측면에서 유연하게 복합대응전략을 강구해야 한다.

만약 미중 전략경쟁으로 인해 역내 갈등과 긴장이 높아질 때 가치를 내세우기보다는 철저한 국가이익의 관점에서 판단하는 것이 타당하다. 인도-태평양 경제프레임워크, 반도체 공급망협의체 추진 등 미중 간 갈등의 요인으로 작용하는 문제들에 대해 한국은 국가이익을 고려하여 유연하게 대응하는 전략을 추진할 필요가 있다. 또한 전통안보와 신형안보 차원의 다양한 리스크와 대응방안을 고려한 전략을 수립해야 한다. 국가이익, 외교목표, 전략방향을 설정하지 않고 단지 가치지향적 정책을 추진한다면 국익에 도움이 되지 않고 미래 한국의 외교적 선택과 전략에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 장기적인 관점에서 국가이익을 명확히 확립한 뒤 상황과 조건에 맞는 유연한 복합대응전략을 수립하는 것이 필요하겠다.

나. 글로벌 중추국가에 맞는 전략적 틈새외교 추진

한국은 군사력, 경제력, 문화력 등 종합국력 세계 10위권의 선진국으로 도약함에 따라 국가의 비전도 중추적인 중견국에서 글로벌 중추국가로 한 단계 도약하고 있다. 윤석열 정부의 외교전략인 글로벌 중추국가는 한국이 국제사회에서 선진국과 중견국으로서 일정

정도의 역할을 담당하겠다는 의지의 표현이다. 글로벌 중추국가는 이미 선진국이 된 대한민국이 격과 급에 맞는 국가전략을 수립하고 시행할 것을 요구한다. 글로벌 중추국가는 선언으로 실현되는 것이 아니라 전략의 수립과 실현을 통해 국제사회로부터 그러한 역할을 인정받을 때 달성될 수 있는 비전이다. 글로벌 중추국가 비전의 실행을 위해서는 중견국의 외교에서 중요한 부분 중 하나인 틈새외교를 활용할 필요가 있다. 유럽연합이 추진하고 있는 전략적 자율성과 주권 강화라는 전략은 미중 전략경쟁에 대한 대응책을 고민하는 한국에게 중요한 시사점을 제공한다. 어느 한쪽에 편승하지 않고 독자적인 노선을 모색하고 그 틈새를 찾는 노력은 한국이 참고할 만하다. 물론 유럽연합이 초국가기구라는 점에서 해당 사례를 그대로 적용하는 데는 한계가 있지만, 기후변화, 녹색성장 등 환경이슈를 선점하여 틈새외교 전략을 추진하는 측면에서는 충분히 참고할 필요가 있다. 중요한 점은 글로벌 중추국가를 추진함에 있어 글로벌 차원에서 요구되는 가치는 무엇인지, 그리고 이 가치를 실현시키기 위해 한국이 어떤 역할을 해야 할 것인지 등에 대한 보다 명확한 지향점과 내용을 고민하여 틈새를 찾을 필요가 있다. 기후변화, 생명안전 등과 글로벌 차원에서 공감대를 형성하는 방식으로 가치를 구성하여 관련 분야에서 한국의 기여 방안을 수립해야 하겠다. 글로벌 중추국가 비전의 실행을 위한 인프라의 구축도 함께 병행되어야 할 필요가 있다.

다. 복합위기 대응을 위한 ‘(가칭) 복합위기대응 국가안보센터’ 설치

미중 전략경쟁 심화, 북한의 핵위협 강화 등 전통안보의 위기뿐만 아니라 기후변화 및 전염병 등 초국적 위협에 의한 신형안보 위기가

발생하는 등 대내외적으로 복합위기가 발생하고 있다. 전통안보와 신홍안보를 따로 분리하여 대응하는 것이 아니라 연계하여 복합위기 상황에 대처하는 방안을 강구할 필요가 있다. 복합위기에 효율적으로 대응하기 위한 관련 정보공유 및 조기경보체계 운영, 전문가 협의체 등을 수행할 조직체계인 ‘(가칭) 복합위기대응 국가안보센터’를 설치할 필요가 있다. 현재 국가안보실 산하 국가위기관리센터가 운영되고 있지만, 주로 외교, 국방, 경제 등 전통안보 차원의 위기관리에 집중하고 있다. ‘(가칭) 복합위기대응 국가안보센터’는 대통령 국가안보실 산하에 직속기구로 조직하여 새로운 안보 위협 사항 등 여러 복합위기에 효율적으로 대처하는 역할을 담당하도록 할 수 있다. ‘(가칭) 복합위기대응 국가안보센터’의 산하에는 전통안보 차원에서 국가위기관리센터를 동북아안보관리센터로 확대 조직하고 전염병과 기후변화 등에 대한 신홍안보 차원에서는 동북아질병통제관리센터, 동북아기후변화센터를 조직할 수 있다. 또한 국가기밀정보의 보호 및 기술경쟁력 확보 등의 사이버 상에서 나타나는 여러 복합위기의 문제에 대처하기 위해 윤석열 정부에서 추진하고 있는 ‘국가 사이버안보위원회’를 ‘(가칭) 복합위기대응 국가안보센터’의 산하에 두는 방안도 고민할 수 있다. 복합위기에 효율적으로 대처하기 위한 종합적인 컨트롤 타워가 시급히 필요하다. 외교, 국방, 경제뿐만 아니라 사이버, 환경, 과학 등 다방면의 전문가와 관료가 참여하는 종합적인 위기관리대응 조직이 필요하겠다.

라. 일차원적 접근이 아닌 다변화된 대응방식 추구

인류사회는 기후변화, 전염병 등 새로운 위기 상황을 맞아 이를 공동대처하고 협력해야 한다는 필요성을 강하게 느끼고 있다. 새로운 복합위기에 맞는 새로운 협력체계와 관계를 형성해야 할 필요성

이 제기되고 있다. 과거에는 사안별로 단편적이고 임시적으로 대응했던 방식에서 벗어나 복합위기의 성격에 효율적으로 대처하기 위해 다변화되고 종합적인 전략을 요구하고 있다.

전통안보 차원에서도 미중 전략경쟁과 러시아-우크라이나 전쟁은 국제적 차원에서 주요 강대국 간 다면적이고 다층적 형태의 대립과 갈등이 나타나고 있는 점을 유념할 필요가 있다. 예를 들어 러시아-우크라이나 전쟁으로 인해 발생한 위험들은 그 발생 원인과 상황들을 고려할 때 단기적이고 단편적인 관점에서 해결하는 것은 불가능하다고 할 수 있다. 한국의 입장에서는 러시아-우크라이나 전쟁으로 발생한 리스크가 더욱 악화되는 것을 방지하는 것은 물론 한러관계의 안정적 관리를 모색하는 다각적이고 종합적인 전략이 필요하다. 한국은 중장기적 관점에서 리스크들의 근본적 해소를 위해 다변화되고 종합적인 대응방안과 전략을 찾아 위기를 기회로 전환할 수 있는 계기로 만드는 데 집중할 필요가 있다.

만약 한국 입장에서 경제안보와 북핵 문제 리스크가 동시에 악화되는 상황을 막기 위해 러시아, 일본과의 협력이 필요하다면 해당국과의 적극적 관계개선을 추구할 수도 있다. 한반도가 미중 전략경쟁의 주요 무대로 부상하는 것을 막기 위한 다양한 외교적 옵션과 정책을 강구해야 하기 때문이다. 복합위기가 고조될 때 정책적 대안으로 한미일뿐만 아니라 한일중, 한러일, 한중러 등 소다자 측면에서도 다양한 협력 추진 요인들을 발굴하는 것이 필요하겠다. 결국 양자택일이 아닌 한국의 전략적 차원에서 정치적, 당파적 관점에서 벗어나 반드시 수호해야 할 사활적 이익이 무엇인지 파악하는 작업이 선행된 뒤 다양한 옵션을 마련하는 전략과 정책을 강구해야 한다.

마. 국제적 위상에 맞는 적극적 기여와 역할 추진

한국은 자유, 평화, 번영의 가치와 실질 협력을 증진시키고 국제 사회의 요구와 기대에 부응해 적극적 역할을 추구하려는 비전을 갖고 있다. 한반도 문제 해결에 있어 한국은 당사자로서의 역할을 강화하기 위해 높아진 국제적 위상에 맞게 자체적인 비전과 정책방향을 마련하고 제시해야 한다. 전략적 모호성에만 머무르는 소극적 대응이 아니라 한국의 전략적 가치를 제고시키면서 높아진 한국의 가치를 활용한 능동적이고 적극적인 접근이 요구된다. 한국은 과거의 약소국 시각과 수동적 입장을 넘어 역내 평화와 번영을 위해 우호적인 질서 창출을 모색해야 한다. 높아진 한국의 위상에 맞게 국제사회에의 기여 강화를 추진하는 것이 방법이 될 수 있다. 글로벌 중추국가로서 한국의 역할을 강화하기 위해서는 현재 OECD 회원국 평균의 절반 수준인 한국의 ODA 기여를 평균 이상으로 높이는 방안을 적극 강구해야 한다. 기후변화, 전염병 등 초국적 위협에 대처하기 위한 국제사회의 노력에도 적극 동참하여 한국의 위상을 강화시키는 노력이 필요하다. 국제질서 재편 과정의 유동성을 고려한 적극적이고 능동적 세계관을 토대로 한 외교전략이 필요하다.

모든 국가와 민족은 나름의 역사와 문화를 가지고 있다. 문화는 한 나라에서 다른 나라로 자연스럽게 영향을 끼칠 때 긍정적인 효과가 나타날 수 있다. 문화의 흐름이 일방적이면 부작용이 나타날 수 밖에 없기 때문이다. 최근 국제사회에서 한국의 위상을 제고하는 데 K-문화로 대표되는 문화의 역할이 크다. 국제사회에서 자연스럽게 한국문화를 수용하여 확산되면서 한국의 국가 위상도 한층 높아지고 있다. 물론 한국문화에 대한 관심이 높아지고 있지만, 한국문화에 대한 접근성이 높지 않고 아직은 국제사회가 한국에 대한 깊은 이해에 기초해 한국문화를 수용하고 있다고 보기는 어렵다는 한계

가 존재한다. 이는 유행의 변화에 따라서 글로벌 차원에서 관심을 모았다가 점차 사라졌던 다른 경우의 전철을 밟을 수도 있다. 중요한 점은 경성적인 복합대응전략이 원활하게 추진되기 위해서는 문화적 측면을 활용한 연성전략이 함께 이뤄져야 한다. 문화라는 요소를 통해 상대방의 정체성을 보다 잘 이해할 수 있도록 노력해야 하고, 끊임없이 변화하고 발전하는 문화와 사회상에 대해 이해할 때 진정한 교류와 협력이 이뤄질 수 있다. 한국문화에 대한 관심을 한국에 대한 깊이 있는 이해로, 그리고 한국과의 지속적 교류로 연결시켜 글로벌 차원에서 한국의 국가 위상 및 이미지가 긍정적인 방향으로 뿌리를 내릴 수 있도록 하는 노력이 필요하겠다.

바. 이슈 및 사안을 연계한 복합대응전략 구사

한국은 안미경중(安美經中)에서 벗어나 안세경세(安世經世) 혹은 안다경다(安多經多)로의 전환을 모색할 수 있다. 국제관계의 변화양상에 주목하면서 북미관계 진전과 한중협력이 한반도 및 동북아에서 진영화 구도를 극복할 수 있도록 모색되어야 할 것이다. 과거에는 한국이 중국에게 얻을 수 있는 이익과 혜택을 중심으로 관계를 진행했다면, 미중관계의 변화로 인한 국제정세 환경에 맞게 중국이 한국에게 끼칠 영향, 손상, 피해, 비용 등을 주요 요소들과 다각적으로 고려하여 정책을 펼쳐야 한다.

한미동맹의 심화·발전을 추진하면서도 어떻게 중국과 이익과 비용을 조화롭게 나눌 수 있을지를 펼치는 정책을 강구해야 한다. 미국이나 중국을 적으로 돌리거나 적대적인 정책을 취하는 것은 한국에게 엄청난 손해가 발생할 수 있기 때문이다. 극단적인 이분법에 의한 선택을 강요하는 전략은 한국의 외교적 자율성을 약화시킬 수 있기 때문이다. 이분법적 대응이 아닌 이슈별, 사안별 연계하는 복

합대응전략이 필요하다. 정치·안보, 경제·통상, 가치·규범 범주에서 표출되는 각각의 문제가 독립적이고 파편적으로 나타나기보다는 긴밀히 연계돼 있고 동시다발적으로 발현된다는 점을 깊이 고려해야 한다. 복합위기 상황에서는 피아(彼我)가 확연히 구분되는 것이 아니기에 이분법적 대응은 효과적이지 못하다. 복합위기 상황은 다양한 범주와 분야가 서로 연계되어 종합적으로 나타날 수 있기에 파편적이고 임시적인 대응방안 역시 지양해야 한다.

한미동맹의 발전에 따른 한중 간 이익 공유의 측면이 축소되고 갈등이 증가할 개연성은 커질 수 있기에 복합대응전략은 한미협력의 강화에 따른 한중 갈등완화와 협력유인으로 설정할 필요가 있다. 갈등완화와 협력유인은 이슈와 사안별로 구분하여 해당 정책과 전략을 강구할 수 있다. 이슈와 사안별로 각각의 정책에 대해 미중 경쟁의 부정적 측면을 최소화하고 긍정적 기회의 측면을 극대화할 수 있는 복합대응전략이 요구된다. 미국과의 협력을 강화하면서도 중국을 배제시키지 않고 이슈별, 사안별로 최대한 국익을 확보하는 사안을 선택한 복합대응전략을 수립할 필요가 있다.

사. 전략적 자율성 확보를 통한 능동적 역할 강화

복합대응전략의 중요한 기조와 원칙 중의 하나는 한국이 최소한 한반도 문제에 대해서는 수동적인 역할이 아닌 주도적인 역할을 해야 한다는 점이다. 그동안 한국은 국제사회에서 수동적인 역할에 머문 한계를 극복할 필요가 있다. 한국은 국제사회에서 국력의 한계로 인해 현실 대응 능력과 비전 제시 면에서 수동적인 입장과 역할에 머문 한계가 있다. 2020년대 이후 한국은 선진국 대열에 진입했다. 선진국 대열에 진입한 한국은 급변하는 국제정세 속에서 상황을 관망하거나 소극적으로 대처하기보다는 적극적이고 능동적인 활동과

모습을 통해 변화된 상황의 흐름을 주도하는 역할을 부여받고 있다는 점을 인식해야 한다.

능동적 역할을 하기 위해서는 기존의 전략적 모호성 혹은 전략적 명확성이라는 이분법적 태도에서 벗어나 한국의 위상에 맞는 전략적 자율성을 확보하는 방안을 강구할 필요가 있다. 단, 무조건적으로 전략적 자율성을 추진하는 것은 지양해야 한다. 한국이 전략적 자율성을 구사할 때 모호성과 명확성을 견지해야 한다. 양자택일의 상황에서 벗어나 사안별로 전략적 모호성과 전략적 명확성을 구분하여 적절한 전략을 선택하여 구사할 수 있는 자율성이 필요한 것이다. 중요한 점은 한국이 주도하는 역할 속에서 전략적 자율성을 선택할 때 효과가 나타날 수 있다는 점을 인식해야 한다는 것이다.

본 연구의 1차 연도 연구 중 쿠바 사례에서 보듯 약소국이었던 쿠바가 자국의 지정학적 가치를 활용하여 전략적 자율성을 최대한 확보하여 다원화된 해결방안을 모색한 점에서 시사점을 찾을 수 있다.^{521/} 한국이 약소국을 넘어 선진국의 대열에 진입했다는 점에서 전략적 자율성 확보의 물적 토대가 마련되었다고 할 수 있기에 이를 위한 다양한 방안을 고민하는 것은 당연하다고 볼 수 있다.

전략적 자율성은 정책결정자와 국민들의 의지가 합쳐져 주도적인 역할을 감행할 때 그 효과가 배가될 수 있다. 복합대응전략을 수립한 뒤 그 전략을 실행하는 강한 의지도 함께 필요하다. 미중 전략경쟁으로 발생하는 국제정치의 변화 모습 속에 나타나는 복합위기 상황을 면밀하게 관찰하는 동시에, 그 변화 상황에 따라 발생하는 국제관계의 구조적 변화와 균열을 잘 포착하여 한국이 능동적으로 역할을 담당할 공간을 찾을 필요가 있다. 국제관계의 구조적 변화와 균열이 한국의 외교적 지평을 확대하는 기회가 될 때 명분과 국익을

521/ 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, pp. 474~479.

함께 챙기면서 해당 변화의 흐름에 주도적인 역할을 담당할 준비태세를 갖추는 자세가 요구된다. 윤석열 정부에서 추진하고 있는 글로벌 중추국가는 기본적으로 한국이 국제사회에서 힘과 영향력을 효과적으로 발휘하여 그 존재감을 더욱 증대시킬 때 가능하기 때문이다. 미중 전략경쟁이라는 국제정치의 새로운 환경과 조건에 대해 한국이 전략적 자율성을 확보하여 적절하고 주도적인 활용방법을 강구할 때 글로벌 중추국가로서 국제사회에 주도적인 역할을 담당할 수 있겠다.

아. 국제사회 보편적 규범에 대한 공유 접점 모색

과거 모든 분야에서 갈등을 빚었던 미소 냉전시기와 달리 오늘날 미중 전략경쟁 모습에서는 미중 간 공유할 수 있는 일정 부분이 존재한다. 현재 경제 분야에서 미국은 중국의 지적 재산권 침해, 불법 보조금 지급 등을 문제 삼고 있고, 중국은 미국의 공급망 파괴, 반도체 관련 기술 교류 제한 등을 문제 삼고 있다. 하지만 미중 모두 자유무역의 원칙 속에서 자국의 이익을 극대화하기 위해 상대방을 견제하고 비판하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이데올로기 측면에서도 민주주의와 사회주의 가치는 국제규범과 결부되어 미중 양국의 핵심 이익이 경쟁하는 지점이라 할 수 있다. 미국은 중국의 인권과 민주주의 탄압을 문제 삼고 있고, 중국은 미국식의 일방적인 자유와 민주주의 기초 확산을 문제 삼고 있다. 여기에서도 미중 모두 상호 주권 존중이라는 국제사회의 보편적 원칙과 규범 속에서 상호 견제하며 비난하고 있다.

미중 간 경제 분야든 이데올로기 분야든 여러 분야에서 상호 비난하며 견제와 경쟁을 벌이고 있지만, 국제사회의 공동규범 원칙인 자유무역과 상호 주권 존중이라는 부분에 대해선 주장의 내용은 다를

뿐만 큰 틀에서 해당 가치의 목적과 방향에 대해 공유하고 있다는 점이 중요하다. 국제사회에서 공유하고 있는 보편적 가치와 이념에 대해 추진방식에서 차이가 존재할 뿐 원칙에 대해 서로 공감하고 있기에 해당 공유 지점이 존재한다는 점에 주목해야 한다. 물론 중국이 개혁개방과 자유주의 국제경제질서 속에서 경제성장을 달성했지만, 그 과정에서 인류사회의 보편적 가치로서 인권과 민주주의를 소홀히 한 측면을 지적할 필요가 있다. 하지만 중국은 점차 확대되고 있는 자국의 영향력을 국익 차원에서 효율적으로 추진하기 위해 기존 질서를 뒤흔드는 것이 아닌 보편적 국제규범의 틀 속에서 새로운 기준과 제도를 마련하고 있다는 점도 놓쳐서는 안 된다.

한국은 자유와 민주주의라는 국제 보편적 가치의 틀 속에서 미중간 공존이 불가능한 규범과 원칙이 아니라 충분히 공유할 수 있는 부분이 존재한다는 점을 인식하여 적절히 활용할 전략을 수립할 필요가 있다. 한국은 국제적인 보편적 규범의 모범적인 준수를 통해 해당 공유지대를 국가이익의 관점에서 적절히 활용하는 대응전략이 필요하다. 미중 전략경쟁 과정에서도 양측이 국제사회의 보편적 규범에 대한 공유 접점이 있기 때문에, 한국은 미중과 설사 인식의 차이가 존재하더라도 이를 최소화하고 신뢰를 증진시킬 수 있는 긴밀한 소통에 매진해야 한다.

자. 복합대응 대외전략과 대북전략의 연계 추진

미중 전략경쟁에 의한 국제질서 변화와 북한의 핵과 미사일 고도화에 따른 위기상황은 분리된 문제가 아니라 연계되어 나타나고 있다. 최근 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 미국과 러시아의 대립으로 북한의 군사적 행동반경이 확대되어 나타나는 사례가 발견된다. 러시아-우크라이나 전쟁으로 인해 한반도에서도 긴장이 고조되고 있

고 한미일 대 북중러 대립구도가 강화되고 있다. 대외전략과 대북전략이 분리되어 구사되는 것이 아니라 연계되어 구사될 필요성이 증가하고 있다. 북핵 문제를 해결하기 위해 중국, 러시아 등과 한반도 정세를 관리하기 위한 논의와 협력이 지속될 필요가 있는 것이다.

신아시아 외교, 유라시아 이니셔티브, 신북방정책과 신남방정책 등 과거 이명박, 박근혜, 문재인 정부에서 추진한 외교정책들을 보면 대외전략과 대북전략의 연계를 시도하여 추진했다. 하지만 해당 정책들이 대외전략과 대북전략의 유기적인 연계라기보다는 미국과 중국 등 강대국 중심의 외교전략의 틀을 확장하려는 시도의 성격이 강했다. 아세안, 중앙아시아, 호주, 인도 등 다양한 주요 지역과 국가를 대상으로 외교적 다변화를 추진할 필요성이 있지만, 해당 국가들을 대상으로 한반도 평화프로세스와 비핵화 등을 위한 연계전략을 효과적으로 추진하지 못했다.

결국 복합대응전략에서 복합성의 개념은 리스크와 국가이익들이 복잡하게 나열된 것이 아니라 각 리스크와 국가이익 간 상호 작용을 통해 연계하여 구사해야 한다는 의미로 보아야 한다. 복합대응전략에서 내포하는 복합성의 의미는 다양성 차원에서 파악되는 것이 아니라 연계성 차원에서 고려해야 한다는 것이다. 따라서 복합대응전략은 복합대응 대외전략과 복합대응 대북전략이 서로 연계하여 추진될 때 진정한 효과를 창출할 수 있다. 아울러 북핵 문제 등 전통안보 차원뿐만 아니라 기후변화, 감염병, 재난, 빈곤, 사이버 문제 등 신항안보 차원의 의제에 효과적으로 대응하기 위해서는 글로벌과 지역적 차원에서 대외전략과 대북전략의 유기적인 연계를 통해 대응할 때 효과적일 수 있다. 대외전략과 대북전략의 충돌을 방지하고 정합성을 확보하는 방안을 강구할 때 복합대응전략이 효과적으로 구사될 수 있겠다.

차. 국제질서 변화에 조응한 시나리오 및 로드맵 구상

현재 국제사회는 기존 질서를 유지·강화하려는 미국과 현 질서를 다극질서로 대체하려는 중국과 러시아 간의 경쟁과 대립이 강하게 나타나고 있다. 한국은 이러한 국제사회의 질서변화에 대해 제대로 파악하여 대응할 방안을 찾는 것에 외교적 노력을 집중해야 한다. 국제관계의 구조적 변화는 미중관계의 성격 변화를 통해 잘 나타나기에 미중관계에 대한 면밀한 검토와 분석이 필요하다. 최근 국제사회에서 가장 잘 나타나고 있는 현상은 미국과 중국 간의 갈등과 경쟁 그리고 부분적 협력이 나타나면서 탈냉전 이후 미국 중심의 단극체제가 약화되고 있다는 점이다. 국제사회는 미중 전략경쟁이 두드러지게 나타나면서 점차 다변화되어 다극체제로 전환하고 있다. 미중 전략경쟁이 패권경쟁으로 흐를 가능성이 있지만, 대체적으로는 양극체제가 아닌 다극체제로 전환될 가능성이 클 것으로 예상하는 전문가가 증가하고 있다. 미국의 힘이 약화되는 과정 속에서 중국이 강력하게 부상하고 있고, 러시아 역시 과거의 영광을 도모하기 위한 경쟁에 뛰어들고 있는 모습이 나타나고 있기 때문이다. 이러한 상황으로 미국의 일극체제가 양극체제보다는 다극체제로 전환되고 있는 현상으로 변화할 것이라 예상하는 것이 대체적 분석이다.

따라서 본 연구의 시점으로 설정한 2030년 이후에는 국제사회가 점진적으로 다극체제로 전환하는 모습을 보일 수도 있다. 중단기적으로는 미중 전략경쟁에 맞는 복합대응전략과 정책을 펼치는 것이 필요하겠지만, 향후 국제질서의 변화에 능동적으로 대응하는 로드맵을 마련하는 복합대응전략도 함께 고민해야 할 것이다.

한편, 국내적으로 북한, 일본을 바라보는 인식이 변화하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 서울대학교 통일평화연구원의 2022년 통일 의식조사에 따르면,^{522/} 한반도 통일을 위해 일본과의 협력을 강조

하는 여론이 2019년 이후 지속적으로 증가하고 있다. 특히 20~30대에서 북한보다 일본에 대한 친밀도가 높게 나타나고 있다. 국내적으로 주변국을 바라보는 인식이 변화하는 흐름을 잘 인식할 필요가 있다. 한국은 변화하고 있는 국제질서와 국내 여론 흐름에 맞게 경쟁과 협력이라는 틀 속에서 협력의제를 찾아 시기별로 국제질서의 변화의 흐름을 예측한 시나리오를 마련하여 대응전략을 강구해야 하겠다.

522/ 서울대학교 통일평화연구원, “기로에 선 평화, 다시 묻는 통일,” (서울대학교 통일평화연구원 학술회의 자료집, 2022.9.27.), pp. 57~67.

참고문헌

1. 단행본

- 국가인권위원회. 『유엔 북한인권결의안(2003~ 2020)』. 서울: 국가인권위원회 인권정책과, 2021.
- 김기정·김정섭·남궁곤·이희옥·장세호·조은정. 『미중 경쟁과 한국의 외교 유연성』. 서울: 국가안보전략연구원, 2021.
- 김남국 외. 『세계 선도국가와 정의로운 전환: 포스트 코로나 시대 한국의 국정 방향』. 서울: 대통령직속 정책기획위원회, 2022.
- 김동수 외. 『미·중갈등 대응전략 연구』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2022.
- 김원식. 『한반도 복합 평화론: 평화 동력의 상호연계를 위하여』. 서울: 국가안보전략연구원, 2021.
- 김일성. 『김일성저작집 44』. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- 대한민국 국방부. 『2020 국방백서』. 서울: 대한민국 국방부, 2020.
- 명수정 외. 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 III』. 서울: 한국환경정책·평가연구원, 2013.
- 백학순·이상현·조성렬·박종철. 『한반도 평화대전략』. 성남: 세종연구소, 2022.
- 서동주·장세호. 『한러 전략적 협력의 쟁점과 과제』. 서울: 국가안보전략연구원, 2019.
- 성기영 외. 『러시아-우크라이나 전쟁 평가와 향후 국제질서 전망』. 서울: 국가안보전략연구원, 2022.
- 신범식 외. 『한국과 러시아의 전략협력』. 서울: 한국외국어대학교 지식출판원, 2015.
- _____. 『(유라시아를 향한) 한국의 도전: 한국 유라시아 정책의 현주소와 미래비전』. 파주: 도서출판 이조, 2022.

- 신중호 외. 『전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향』. 서울: 통일연구원, 2016.
- _____. 『뉴노멀 시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략』. 서울: 통일연구원, 2019.
- _____. 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』. 서울: 통일연구원, 2020.
- _____. 『미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점』. 서울: 통일연구원, 2021.
- 오경섭·이경화. 『김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 오일석. 『신종 감염병 대응을 위한 보건안보: 코로나19 대응을 중심으로』. 서울: 국가안보전략연구원, 2020.
- 오일석·김경숙·윤정현·김유철. 『아세안 신흥안보 협력 강화를 위한 모델 구축에 관한 연구』. 세종: 대외경제정책연구원, 2022.
- 오일석·조은정. 『북한 우리나라의 평화적 이용을 위한 평가와 관리 방안』. 서울: 국가안보전략연구원, 2019.
- 외교부. 『2020 중국개황』. 서울: 외교부 동북아시아국, 2021.
- _____. 『2021 중국관련 주요통계』. 서울: 외교부 동북아시아국, 2022.
- 윤영관. 『외교의 시대: 한반도의 길을 묻다』. 서울: 미지북스, 2015.
- 이상신·민태은·윤광일·구본상·Peter Gries. 『KINU 통일의식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 이수석·안제호. 『북한의 대외·대남전략 경로변경의 정치 동학』. 서울: 국가안보전략연구원, 2021.
- 이수형. 『중추적 중견국가로서 한국의 외교안보전략 3.0』. 서울: 국가안보전략연구원, 2019.
- 이승근·윤성원·김유정·김현정·김유덕. 『미·중 갈등시대, 유럽의 대미·중 인식 및 관계 분석: 역사적 고찰과 전망』. 세종: 대외경제정책연구원, 2021.

- 이재영·유인태·이효영·최용환·최은주·최지영. 『지속가능한 북한발전모델 구축을 위한 국제협력 방안』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2022.
- 전병곤·이동률·박주화. 『중국인의 한국에 대한 인식조사』. 서울: 외교부, 2017.
- 전봉근. 『미중 경쟁시대 한국의 ‘중간국’ 외교전략 모색』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2019.
- _____. 『동북아 지정학과 한국 외교전략: 강중국과 중추국 정체성을 중심으로』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2020.
- _____. 『동북아 신 지정학 시대 공동안보를 위한 지역안보협력 추진 전략』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2022.
- 정민현·민지영·정동연·김상환. 『러시아 IT 산업 발전과 한·러 협력: 러시아의 경제 구조전환을 중심으로』. 세종: 대외경제정책연구원, 2020.
- 지봉철·리성길·리희순. 『경애하는 김정은원수님 혁명활동교수참고서-고급중학교』. 평양: 교육도서출판사, 2014.
- 최지영 외. 『한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색』. 서울: 통일연구원, 2021.
- 홍완석. 『21세기 한국, 왜 러시아인가?』. 서울: 삼성경제연구소, 2005.
- Aristotle. *The Politics*, Book V. London: Penguin Books, 1992.
- ASEAN Studies Center at ISEAS-Yusof Ishak Institute. *The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report*. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2022.
- Biden, Joseph R. Jr. *Interim National Security Strategic Guidance*. Washington D.C.: The White House, 2021.
- Bunde, Tobias et al. *Munich Security Report 2022: Turning the Tide-Unlearning Helplessness*. Munich: Munich Security Conference, 2022.

- Campbell, Kurt M. *The Pivot: the Future of American Statecraft in Asia*. New York: Twelve, 2016.
- Eisenberg, Eric M. *Strategic Ambiguities*. LA: Sage, 2007.
- Emmers, Ralf. *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*. London: Routledge, 2003.
- Green, Michael J. *Line of Advantage: Japan's Grand Strategy in the Era of Abe Shinzo*. New York: Columbia University Press, 2022.
- Kagan, Robert. *The Jungle Grows Back: America and Our Imperiled World*. New York: Alfred A. Knopf, 2018.
- Katzenstein, Peter, ed. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1996.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Company, 1977.
- Krasner, Stephen D. *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1978.
- Linton, Ralph. *The Study of Man*. New York: Appleton-Century, 1936.
- Lowy Institute. *Asia Power Index 2019 Methodology*. Sydney: Lowy Institute, 2019.
- Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton, 2001.
- Morgenthau, Hans. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: McGraw-Hill, 1948.
- National Intelligence Council. *Global Trends 2035: Paradox of*

- Progress*. Washington D.C.: National Intelligence Council, 2017.
- _____. *Global Trends 2040: A More Contested World*. Washington D.C.: National Intelligence Council, 2021.
- Neu, C. Richard and Charles Wolf, Jr. *The Economic Dimensions of National Security*. Santa Monica, California: RAND, 1994.
- Palmer, Glenn and T. Clifton Morgan. *A Theory of Foreign Policy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2006.
- Reilly, James. *China's Economic Statecraft: Turning Wealth into Power*. Sydney: The Lowy Institute for International Policy, 2013.
- Rousseau, David L. *Identifying Threats and Threatening Identities: The Social Construction of Realism and Liberalism*. Stanford: Stanford University Press, 2006.
- Ruggie, John. *Constructing the World Polity: Embedded Liberalism and the Postwar Economic Regime*. New York: Routledge, 1998.
- Seaman, John, Francesca Ghiretti, Lucas Erlbacher, Xiaoxue Martin, and Miguel Otero-Iglesias, eds. *Dependence in Europe's Relations with China: Weighing Perceptions and Reality*. European Think-tank Network on China(ETNC) Annual Report. Paris: Institut Français des Relations Internationales, April 2022.
- Spykman, Nicholas J. *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*. New York: Harcourt, Brace and Company, Inc., 1942.
- The International Institute for Strategic Studies. *The Military*

- Balance 2021*. London: Routledge, 2021.
- Thucydides. *History of the Peloponnesian War*, translated by Rex Warner. London: Penguin Books, 1972.
- U.S. Department of Defense. *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*. Washington D.C.: U.S. Department of Defence, 2019.
- Vaughn, Justin S. and Jose D. Villalobos. *Czars in the White House: The Rise of Policy Czars as Presidential Management Tools*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 2015.
- Wolfers, Arnold. *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1962.
- 費孝通 主編. 『中華民族多元一體格局』. 北京: 中央民族大學出版社, 1999.
- 王柯. 『民族與國家: 中國多民族統一國家思想的系譜』. 北京: 中國社會科學出版社, 2001.
- 陳峰君·王傳劍. 『亞太大國與朝鮮半島』. 北京: 北京大出版社, 2002.
- 若宮啓文. 『戦後70年 保守のアジア観』. 東京: 朝日新聞出版, 2014.

2. 논문

- 강혜석·안경모. “김정은 시대 통치 이데올로기(2012-2021).” 서울대학교 국제문제연구소 편. 『김정은의 전략과 북한』. 서울: 사회평론아카데미, 2021.
- 구갑우. “평창 임시 평화 체제에서 판문점 선언으로: 북한의 개혁·개방 선언과 제3차 남북정상회담, ‘연합적 평화’의 길.” 『동향과 전망』. 제103호, 2018.

- 김갑식. “한국사회 남남갈등: 기원, 전개과정 그리고 특성.” 『한국과 국제정치』. 제23권 2호, 2007.
- 김규남. “역사적 경험에서 바라본 탈냉전기 폴란드와 헝가리의 중간국 외교.” 『EU연구』. 제57호, 2021.
- 김보민. “북한 민족제일주의 담론의 변화: 조선민족제일주의에서 우리 국가제일주의로.” 『현대북한연구』. 제24권 1호, 2021.
- 김상범. “냉전기 북한의 자주연대 외교 연구: 북한-베트남-쿠바 연대 외교를 중심으로.” 동국대학교 북한학과 박사학위논문, 2020.
- 김소연·권재범·박성윤. “중국의 현상 타파적 행위와 인도-태평양 지역에서의 영국의 대중국 전략: 영국과 인도-태평양 지역 국가 간 전략적 협력관계를 중심으로.” 『국제지역연구』. 제25권 4호, 2021.
- 김시홍. “유럽연합의 대외정책: 다극화, 전략적 자율 그리고 인도태평양.” 『EU연구』. 제59호, 2021.
- 김양희. “일본의 수출규제 강화에 대응한 한국의 ‘탈일본화’에 관한 시론적 고찰.” 『일본비평』. 제24권, 2021.
- 김열수. “신냉전 질서의 등장 가능성과 한계.” 『국가전략』. 제14권 4호, 2008.
- 김용민. “AUKUS 출범으로 변화하는 유럽안보: 전략적 자율성을 중심으로.” 『유럽연구』. 제40권 2호, 2022.
- 김주희·안상욱·이보고·김은주. “EU 기후변화 대응과 에너지자원 선택: 미국, 중국과의 비교를 중심으로.” 『유럽연구』. 제38권 3호, 2020.
- 김진원·정한범. “브렉시트와 글로벌 브리튼: 영국의 인도-태평양지역 진출 결정요인연구.” 『국방연구』. 제64권 4호, 2021.
- 김태경·이정철. “조선노동당 제8차대회 당규약 개정과 북한의 전국 혁명론 변화.” 『통일정책연구』. 제30권 2호, 2021.
- 김태현. “한국 외교정책 50년의 검토와 평가: 중소국 외교론의 관점에서.” 『한국과 국제정치』. 제38권 1호, 2022.
- 김한권. “미중 전략적 경쟁과 한국의 대미/대중 전략 발전방향.” 이관

- 세 외. 『미중 전략적 경쟁: 무엇이 문제이고 어떻게 풀어야 하나』. 서울: 페이퍼로드, 2020.
- 김호홍. “북한·남북관계.” 국가안보전략연구원. 『글로벌 新興안보 Review』. 서울: 국가안보전략연구원, 2022.
- 마상윤. “미중 경쟁과 한국의 대응: 냉전의 역사로부터 교훈 찾기.” 『한국과 국제정치』. 제38권 1호, 2022.
- 박영준. “일본 아베 정부의 미일동맹 정책과 지구본 외교: “국제협조주의”와 “전략적 자율성”의 사이.” 『국방연구』. 제61권 3호, 2018.
- 박훈민. “남북교류협력시대를 위한 「남북재난공동대응협정」의 체결 필요성.” 『법연』. 제59권, 2018.
- 반길주. “회피-수용-주도 진화전략: 미중 전략적 경쟁시대 한국의 지정학적 도전과제와 중견국 맞춤형 외교안보전략.” 『21세기정치학회보』. 제31집 2호, 2021.
- 배기현. “아세안 2021: 흔들리는 아세안 중심성과 가치회복의 노정.” 『동남아시아연구』. 제32권 2호, 2022.
- 백학순. “대남전략.” 세종연구소 북한연구센터 엮음. 『북한의 국가전략』. 서울: 한울, 2003.
- 송지연. “사드(THAAD) 배치를 둘러싼 한국과 중국의 정치적 갈등이 경제관계에 미치는 영향.” 『한국과 국제정치』. 제36권 3호, 2020.
- 신도철·황성돈·최창현. “우리나라의 종합국력과 경제력: G20 국가와의 비교.” 『제도와 경제』. 제10권 2호, 2016.
- 신범식. “한-러 ‘전략적 (협력)동반자관계’에 대한 비판적 검토.” 『한국과 국제정치』. 제26권 1호, 2010.
- 신상진. “미·중 전면적 전략 경쟁시대 중국의 대북정책과 북·중관계: 미·중관계와 북·중관계의 연관성.” 『국방연구』. 제63권 4호, 2020.
- 신종대. “김대중, 노무현 정부의 대북정책과 국내정치: 문제는 “밖”이 아니라 “안”이다.” 『한국과 국제정치』. 제29권 2호, 2013.

- 안상욱. “AUKUS 발족과 프랑스의 대응.” 『EU연구』. 제61호, 2022.
- 알리나 샤라페트디노바. “팬데믹 시기 러·북 관계: 러시아의 시각.” 『Russia-Eurasia FOCUS』. 제698호, 2022.
- 오승희. “일본의 가치지향 외교 네트워크 - 인정투쟁, 가치 네트워크, 외교적 위선 -.” 『일본연구』. 제91호, 2022.
- 오일석. “사이버안보.” 최인아 외. 『신남방정책과 미국 바이든 행정부의 인태전략 간 연계협력 방안: 대아세안 협력을 중심으로』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2022.
- 오창룡·이재승. “유럽 안보와 전략적 자율성: 프랑스의 안보협력 논의를 중심으로.” 『통합유럽연구』. 제11권 2호, 2020.
- 온대원. “우크라이나 사태 이후 유럽의 신안보질서.” 『EU연구』. 제40호, 2015.
- _____. “하이브리드 안보위협에 대한 EU의 대응정책.” 『EU연구』. 제59호, 2021.
- 윤정현. “신흥안보 거버넌스: 아세안의 초국가적 위협이슈에 대한 싱가포르의 전략.” 서울대학교 정치외교학부 박사학위논문, 2019.
- 이남주. “미중 전략경쟁, 어디로 가는가.” 『창작과비평』. 제191호, 2022.
- 이동률. “중국의 일대일로(一帶一路), 지정학과 지정학의 동학.” 『세계지역연구논총』. 제39집 3호, 2021.
- 이수형. “중추적 중견국가와 한국의 새로운 외교안보전략 모색: 가교전략과 헤징전략을 중심으로.” 『외교안보연구』. 제7권 2호, 2011.
- 이승주. “동아시아 지역협력과 아세안의 리더십 전략: 대외적 대표성과 개별적 자율성의 동태적 상호작용을 중심으로.” 『평화연구』. 제24권 1호, 2016.
- _____. “아베 정부와 전략적 다자주의의 부상: TPP/CPTPP 전략을 중심으로.” 『국가전략』. 제26권 2호, 2020.
- _____. “기술과 국제정치: 기술 패권경쟁시대의 한국의 전략.” 『한국과 국제정치』. 제38권 1호, 2022.

- 이용욱. “중국의 선택: 위안화 국제화와 기축통화의 정치경제.” 김병국 외 공편. 『미중관계 2025』. 서울: 동아시아연구원, 2012.
- 이정환. “2000년대 자민당 온건보수의 향방-新YKK 정치연대의 아시아 중시외교노선의 성격과 몰락.” 국민대학교 일본학연구소 편. 『일본 파워엘리트의 대한정책』. 서울: 선인, 2016.
- 이창현. “김정일시대, 북한의 공세적 대남전략: 한미동맹에 대한 대응을 중심으로.” 『정치·정보연구』. 제14권 2호, 2011.
- 임태훈. “프랑스·영국·독일의 인도태평양전략간 공존 및 통합가능성에 관한 연구.” 『유럽연구』. 제40권 3호, 2022.
- 장세호. “러시아-우크라이나 전쟁과 국제질서의 변화.” 『Analyses & Alternatives』. 제6권 2호, 2022.
- 전재성. “미래 50년 한반도 국제정치와 한국의 선택.” 『한국과 국제정치』. 제38권 1호, 2022.
- 정영철. “남북관계의 변화와 남남갈등.” 『한국과 국제정치』. 제34권 3호, 2018.
- _____. “전략적 선택과 북한 사회주의 미래.” 서울대학교 국제문제연구소 편. 『김정은의 전략과 북한』. 서울: 사회평론아카데미, 2021.
- 정채윤·김면희. “헝가리 권위주의 체제의 가속화에 관한 연구: Covid-19 전후 오르반 정권을 중심으로.” 『유럽연구』. 제39권 3호, 2021.
- 조성렬. “미중 패권경쟁과 북한의 대외전략.” 이관세 외. 『미중 전략적 경쟁: 무엇이 문제이고 어떻게 풀어야 하나』. 서울: 페이퍼로드, 2020.
- 조은일. “아베 시기 일본의 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’ 지역전략.” 『한국과 국제정치』. 제36권 2호, 2020.
- 차정미. “4차 산업혁명시대 중국의 군사혁신: 군사지능화와 군민융합(CMI) 강화를 중심으로.” 『국가안보와 전략』. 제20권 1호, 2020.
- 채형복. “한-EU 기본협력협정의 주요 내용과 법적 쟁점.” 『유럽연구』. 제38권 1호, 2020.

- 한국학술정보 위임. "THE PRESIDENT'S DAILY BRIEF_26_November_1968."
『CIA 기밀해제 총서(CIA's Declassified Documents) 40: 존슨 대통령 일일 보고서, 1968_10-1969_01(2)』. 파주: 한국학술정보, 2018.
- _____. "THE PRESIDENT'S DAILY BRIEF_22_January_1969."
『CIA 기밀해제 총서(CIA's Declassified Documents) 1: 닉슨 대통령 일일 보고서, 1969_01-03』. 파주: 한국학술정보, 2018.
- 한혜미. "반유럽연합 정서 확산 원인 분석: 폴란드와 헝가리 사례를 중심으로." 『세계지역연구논총』. 제37권 2호, 2019.
- 한희진·안상욱. "러시아 천연가스 의존도와 반복되는 EU에너지 위기." 『유럽연구』. 제40권 2호, 2022.
- 홍완석. "한국 경제의 활로 러시아를 지정학적 공간으로 활용해야." 『Chindia Plus』. 제86권, 2013.
- 황기식·김현정. "유럽연합의 북한 인권의 인식과 동향." 『국제정치연구』. 제14권 2호, 2011.
- 황지환. "위험수용과 손실의 국제정치적 의미." 『전략연구』. 제44호, 2008.
- _____. "진보 대 보수의 대북정책, 20년 이후." 『통일정책연구』. 제26권 1호, 2017.
- Abdallah, Chahrazad and Ann Langley. "The Double Edge of Ambiguity in Strategic Planning." *Journal of Management Studies*. vol. 51, issue 2, 2014.
- Ba, Alice. "Who's Socializing Whom? Complex Engagement in Sino-ASEAN Relations." *The Pacific Review*. vol. 19, issue 2, 2016.
- Berridge, G. R. and Alan James. "Constructive Ambiguity." In *A Dictionary of Diplomacy*. 3rd edition, edited by G.R.

- Berridge and Alan James. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2012.
- Brown, Gordon and Daniel Susskind. “International cooperation during the COVID–19 pandemic.” *Oxford Review of Economic Policy*. vol. 36, no. S1, 2020.
- Caballero–Anthony, Mely. “Understanding ASEAN’s Centrality: Bases and Prospects in an Evolving Regional Architecture.” *The Pacific Review*. vol. 27, issue 4, 2014.
- Catley, Bob. “Hegemonic America: The Benign Superpower?” *Contemporary Southeast Asia*. vol. 18, no. 4, 1997.
- Chertoff, Michael. “Foreword to Cybersecurity Symposium: National Leadership, Individual Responsibility.” *Journal of National Security Law and Policy*. vol. 4, 2010.
- De Búrca, Gráinne. “Poland and Hungary’s EU membership: On not confronting authoritarian governments.” *International Journal of Constitutional Law*. vol. 20, no. 1, 2022.
- Douglas, William A. “Security Stability in East Asia.” *Asian Perspective*. vol. 40, no. 1, 2016.
- Farrell, Henry and Abraham L. Newman. “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion.” *International Security*. vol. 44, issue 1, 2019.
- Grimm, Sven. “China–Africa Cooperation: Promises, Practice and Prospects.” *Journal of Contemporary China*. vol. 23, no. 90, 2014.
- Harris, Jenine K., Raed Mansour, Bechara Choucair, Joe Olson, Cory Nissen, and Jay Bhatt. “Health department use of social media to identify foodborne illness – Chicago, Illinois,

- 2013–2014.” *MMWR Morb Mortal Wkly Rep.* vol. 63, no. 32, 2014.
- He, Kai and Mingjiang Li. “Understanding the dynamics of the Indo–Pacific: US–China strategic competition, regional actors, and beyond.” *International Affairs.* vol. 96, issue 1, 2020.
- Heer, Paul. “Kennan in the 21st Century: Lessons from (and for) East Asia.” In *A Kennan for Our Times: Revisiting America’s Greatest 20th Century Diplomat in the 21st Century.* edited by Michael Kimmage and Matthew Rojansky. Washington D.C.: Kennan Institute, Wilson Center, 2019.
- Hermann, Charles F. “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy.” *International Studies Quarterly.* vol. 34, no. 1, 1990.
- Holsti, K. J. “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy.” *International Studies Quarterly.* vol. 14, no. 3, 1970.
- Jackson, Van. “Understanding Spheres of Influence in International Politics.” *European Journal of International Security.* vol. 5, issue 3, 2020.
- Jegen, Maya and Frédéric Mérand. “Constructive Ambiguity: Comparing the EU’s Energy and Defence Policies.” *West European Politics.* vol. 37, no. 1, 2014.
- Jung, Sung Chul, Jaehyon Lee, and Ji–Yong Lee. “The Indo–Pacific Strategy and US Alliance Network Expandability: Asian Middle Powers’ Positions on Sino–US Geostrategic Competition in Indo–Pacific Region.” *Journal of Contemporary China.* vol. 30, issue 127, 2021.

- Klemensits, Péter. "The Significance of the CEE Region in China's Multipolar Relations." In *Results and Challenges: 10 Years of China-CEEC Cooperation*, edited by Levente Horváth. Budapest: Eurasia Center, John von Neumann University, 2022.
- Kuik, Cheng-Chwee. "Smaller States' Alignment Choices: A Comparative Study of Malaysia and Singapore's Hedging Behavior in the Face of a Rising China." Ph.D. dissertation. The Johns Hopkins University, 2010.
- Lohmann, Sascha. "European Strategic Autonomy: The Test Case of Iran." *European Review of International Studies*, vol. 8, no. 3, 2021.
- Losman, Donald. "Economic Security: A National Security Folly?" *Policy Analysis*, no. 409, 2001.
- Lukin, Alexander. "Russia and the Changes of World Order." In *A Restless Embrace of the Past?* edited by Sandis Šrāders and George Spencer Terry. Tartu, Estonia: University of Tartu Press, 2022.
- Lyon, A., M. Nunn, G. Grossel, and M. Burgman. "Comparison of web-based biosecurity intelligence systems: Bio-Caster, EpiSPIDER and HealthMap." *Transboundary and Emerging Diseases*, vol. 59, no. 3, 2011.
- Mandelbaum, Michael. "The New Containment: Handling Russia, China, and Iran." *Foreign Affairs*, vol. 98, no. 2, 2019.
- Martel, Stephanie. "From ambiguity to contestation: discourse(s) of non-traditional security in the ASEAN community." *The Pacific Review*, vol. 30, issue 4, 2017.
- Mohan, Garima. "A European Strategy for the Indo-Pacific."

- The Washington Quarterly*, vol. 43, issue 4, 2020.
- Naughton, Barry. "Chinese Industrial Policy and the Digital Silk Road: The Case of Alibaba in Malaysia." *Asia Policy*, vol. 15, no. 1, 2020.
- Nye, Joseph S. Jr. "Public Diplomacy and Soft Power." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, 2008.
- Pape, Robert A. "Soft Balancing against the United States." *International Security*, vol. 30, no. 1, 2005.
- Pempel, T. J. "Soft Balancing, Hedging, and Institutional Darwinism: The Economic-Security Nexus and East Asian Regionalism." *Journal of East Asian Studies*, vol. 10, no. 2, 2010.
- Peters, B. Guy. "The Challenge of Policy Coordination." *Policy Design and Practice*, vol. 1, issue 1, 2018.
- Reilly, James. "China's Unilateral Sanction." *Washington Quarterly*, vol. 35, no. 4, 2012.
- Riqiang, Wu. "Assessing China-U.S. Inadvertent Nuclear Escalation." *International Security*, vol. 46, no. 3, 2022.
- Roy, Denny. "The 'China Threat' Issue: Major Arguments." *Asian Survey*, vol. 36, no. 8, 1996.
- Schoemaker, Paul J. H. "Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking." *Sloan Management Review*, vol. 36, no. 2, 1995.
- Schweller, Randall L. "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In." *International Security*, vol. 19, no. 1, 1994.
- Shambaugh, David. "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order." *International Security*, vol. 29, no. 3, 2004/2005.
- _____. "U.S.-China Rivalry in Southeast Asia:

- Power Shift or Competitive Coexistence?” *International Security*. vol. 42, issue 4, 2018.
- Turner, Ralph H. “Role-Taking, Role Standpoint, and Reference Group Behavior.” *American Journal of Sociology*. vol. 61, no. 4, 1956.
- Waltz, Kenneth N. “America as a Model for the World? A Foreign Policy Perspective.” *Political Science and Politics*. vol. 24, no. 4, 1991.
- _____. “Structural Realism after the Cold War.” *International Security*. vol. 25, no. 1, 2000.
- Zgut, Edit. “Informal Exercise of Power: Undermining Democracy Under the EU’s Radar in Hungary and Poland.” *Hague Journal on the Rule of Law*. vol. 14, 2022.
- 吳心伯. “拜登執政與中美戰略競爭走向.” 『國際問題研究』. 2期 0034-15, 2021.
- 細谷雄一. “リベラルな国際秩序と日本外交.” 『国際問題』. 第690号, 2020.
- 田中明彦. “「自由で開かれたインド太平洋戦略」の射程.” 『外交= Diplomacy』. 第47号, 2018.
- 佐橋亮. “米中対立と日本: 関与から戦略的競争に移行するアメリカを中心に.” 『国際問題』. 第688号, 2020.
- 中西寛. “日本外交における「自由で開かれたインド太平洋」.” 『外交= Diplomacy』. 第52号, 2018.
- 添谷芳秀. “日本のインド太平洋外交と近隣外交.” 『国際問題』. 第688号, 2020.

3. 기타 자료

〈신문·방송·전문지〉

『경향신문』, 『국민일보』, 『노컷뉴스』, 『로동신문』, 『사람일보』,
『연합뉴스 TV』, 『연합뉴스』, 『오피니언뉴스』, 『외무성』,
『자유아시아방송』, 『조선비즈』, 『조선신보』, 『조선중앙통신』,
『중앙일보』, 『한겨레』, 『한국경제신문』, 『한국경제』, 『헤럴드경제』,
『KBS News』, 『YTN』.

Bloomberg, Daily Mail, Financial Times, Japan Times,
NIKKEI Asia, Reuters, South China Morning Post,
VOA, Washington Times, Emerging Europe, Foreign Affairs,
Foreign Policy, Project Syndicate, The Atlantic, The Diplomat,
The National Interest, The Washington Post, TACC.

〈웹사이트〉

e-나라지표 <<https://www.index.go.kr/unity/potal/eNara>>.
대외경제정책연구원 <<https://www.kiep.go.kr>>.
대한민국 외교부 <<https://www.mofa.go.kr>>.
대한민국 정책브리핑 <<https://www.korea.kr>>.
산업통상자원부 <<http://www.motie.go.kr>>.
소프트웨어 정책연구소(SPRI) <www.spri.kr>.
주제네바 대한민국 대표부 <<https://overseas.mofa.go.kr/ch-geneva-ko>>.
한국무역협회 <<https://www.kita.net>>.
한국수출입은행 <<https://www.koreaexim.go.kr>>.

- Association of Southeast Asian Nation(ASEAN) <<https://asean.org>>.
- Atlantic Council <<https://www.atlanticcouncil.org>>.
- Brookings Institute <<https://www.brookings.edu>>.
- Carnegie Endowment for International Peace <<https://carnegieendowment.org>>.
- Center for Strategic & International Studies (CISI) <<https://www.csis.org>>.
- Cybersecurity & Infrastructure Security Agency (CISA) <<https://www.cisa.gov>>.
- East Asia Forum <www.eastasiaforum.org>.
- East-West Center <<https://www.eastwestcenter.org>>.
- Eur-Lex <<https://eur-lex.europa.eu>>.
- European Commission <<https://ec.europa.eu>>.
- European Council <<https://www.consilium.europa.eu>>.
- European Parliament <<https://www.europarl.europa.eu>>.
- European Union External Action <<https://www.eeas.europa.eu>>.
- Eurostat <<https://ec.europa.eu/eurostat>>.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations(FAO) <<https://www.fao.org>>.
- Foreign Policy Research Institute <<https://www.fpri.org>>.
- Global Firepower <<https://www.globalfirepower.com>>.
- Hinrich Foundation <<https://www.hinrichfoundation.com>>.
- International Monetary Fund(IMF) <<https://imf.org>>.
- Italian Institute for International Political Studies (ISPI) <<https://www.ispionline.it/en>>.
- Lowy Institute <<https://www.lowyinstitute.org>>.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan <<https://www.mofa.go.jp>>.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China

(中華人民共和國外交部) <<https://www.mfa.gov.cn>>, <<https://www.fmprc.gov.cn>>.
North Atlantic Treaty Organization(NATO) <<https://www.nato.int>>.
Observer Research Foundation(ORF) <<https://www.orfonline.org>>.
Office of the Director of National Intelligence <<https://www.dni.gov>>.
Prime Minister's Office of Japan(首相官邸) <<https://www.kantei.go.jp>>.
Rand Corporation <<https://www.rand.org>>.
Sheathed Sword <<https://sheathedsword.substack.com>>.
The White House <<https://www.whitehouse.gov>>.
U.S. Department of Commerce <<https://www.commerce.gov>>.
U.S. Department of State <<https://www.state.gov>>.
World Bank <<https://worldbank.org>>.

〈조약·헌장〉

Treaty on European Union, July 29, 1992.
Charter of Fundamental Rights of the European Union, October 26, 2012.

〈선언문·합의서〉

한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언(2018.4.27.).
6·15 남북공동선언(2000.6.15.).
한미 정상 공동성명(2022.5.21.).

김정은 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장과 도널드 제이. 트럼프 미합중국 대통령사이의 싱가포르수뇌회담 공동성명(2018.6.12.).

〈기타〉

- 국방부·방위산업청. “2022년 국방예산, 전년대비 3.4% 증가한 54조 6.112억원으로 확정.” 2021.12.3. 보도자료.
- 국회문화체육관광위원회. “해외 한국어 보급 확대.” 제21대 국회 전반기 정책자료집, 2020.6.4.
- 독일 외무부. “인도-태평양 정책 가이드라인.” 2020.8.
- 제20대 대통령직인수위원회. 「윤석열정부 110대 국정과제」. 2022.5.
- 통일부. “월간 북한 동향.” 2021.6.
- 한국무역협회 브뤼셀지부. “EU 통상위협대응 규정(안) 핵심내용 및 시사점.” EU Trade Brief, 2022.2.8.
- 고유환. “중전선언 추진과정과 실현 방안.” 경남대학교 극동문제연구소, 통일연구원 원장 북핵 관련 특강자료. 2021.11.3.
- 구민교. “문재인 정부의 외교안보정책.” 2017 한국정책학회 동계학술대회 발표자료, 2017.12.1.
- 국가안보전략연구원 외교전략연구실. “2021년 한미 정상회담과 외교 유연성의 전략과제.” 『INSS 전략보고』. 제130호, 2021.
- 권율·최장호·유애라·최유정. “북한의 지속가능발전목표(SDGs) 이행성과와 남북협력과제.” 『KIEP 오늘의 세계경제』. 제21권 17호, 2021.
- 김보미. “4.25 열병식 이후 북한의 핵 독트린 변화 가능성 진단.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리프』. 제355호, 2022.
- 김상배. “코로나19와 신홍안보 거버넌스: 이론적 분석틀의 모색.” 『코로나19의 신홍안보 거버넌스와 국가전략』. 국가안보전략연구원·서울대 국제문제연구소 공동세미나 자료집, 2021.5.17.
- 김상범. “당 중앙위원회 제8기 제5차 전원회의의 평가.” 『IFES Brief』. 2022-14, 2022.

- 김인태. “북한 노동당 제8차대회 권력 변화와 함의.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리프』. 제239호, 2021.
- 김일기·이수석. “북한 8차 당대회의 전략노선 및 대남정책 변화 전망.” 『INSS 전략보고』. 제103호, 2020.
- 김일기·채재병. “북한의 ‘개정 당규약’과 대남혁명전략 변화 전망.” 『INSS 전략보고』. 제154호, 2021.
- 김한권. “미·중 사이 북한의 외교와 중국의 대응.” 『IFANS 주요국제문제분석』. 2018-45, 2018.
- 김현욱. “한미정상회담 분석.” 『IFANS 주요국제문제분석』. 2022-13, 2022.
- 김호홍·오일석. “신안보 분야 남북협력 추진 전략.” 『INSS 전략보고』. 2018-27, 2018.
- 동아시아연구원·젠론NPO. “2022년 제10회 한일 국민 상호인식조사.” 2022.9.1.
- 박대광·송화섭. “하노이 이후 최선의 대남 접근법에 대한 북한의 신념 체계와 정책적 함의.” 『KIDA Brief』. 2021-안보-1호, 2021.
- 서울대학교 통일평화연구원. “기로에 선 평화, 다시 묻는 통일.” 서울대학교 통일평화연구원 학술회의 자료집, 2022.9.27.
- 성원용. “우크라이나 사태가 동북아 경제에 미칠 영향과 한국의 대응.” 크라스키노포럼 등 주최 학술회의 발표논문집, 2022.4.19.
- 안재용·권지연·심은정·최동규. “유럽 반도체법 주요 내용 및 영향.” 『Global Market Report』. 22-009, 2022.
- 오일석. “폭염의 일상화와 신안보 위협.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리프』. 18-34, 2018.
- _____. “반도체 공급망 경쟁에 따른 디지털 진영화와 우리의 대응.” 『INSS 전략보고』. 제162호, 2022.
- 오일석·최용환. “북한 검덕지구 수해 지원을 남북협력의 계기로.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리프』. 제214호, 2020.

- 오태현·나수엽·김영선. “EU·중국 포괄적투자협정(CAI) 합의 및 평가.” 『KIEP 세계경제 포커스』. 제4권 2호, 2021.
- 이기동. “북한 노동당 제6차 세포비서대회 특징.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리프』. 제256호, 2021.
- _____. “북한 ‘조선인민혁명군’ 창건 기념 열병식의 특징과 시사점.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리프』. 제351호, 2022.
- 외교부 주벨기에유럽연합대사관 상무관실. “EU 깊이 있게 알기 시리즈(15) 유럽연합의 신(新)통상정책: 공정무역인가? 보호무역인가?” 2021.6.2.
- 이동률. “인수위 외교안보팀에 바란다 ③_대중 정책: 협력의 새로운 동력을 창출하라.” 동아시아연구원 EAI 스페셜리포트. 2022.3.22.
- 이성현. “김정은·시진핑 다섯차례 정상회담 복기(復棋)를 통해 본 당대 북중관계 특징과 한반도 지정학 함의.” 『세종정책브리프』. 2020-05호, 2020.
- 이유진·김혜림. “공급망 다변화의 수혜주 베트남, 기회와 리스크는?” 『KITA 통상리포트』. 제11권, 2021.
- 이재영. “미·중 공급망 전쟁과 한국의 경제안보 외교.” 통일연구원 Online Series CO 22-22, 2022.6.16.
- 이정환. “한일 경제협력에서 글로벌 규범구축에 대한 한일 협력으로.” EAI 이슈브리핑. 2022.9.26.
- 이현진·윤형준. “유럽 반도체 법안의 주요 내용 및 전망.” 『KIEP 세계경제 포커스』. 제5권 8호, 2022.
- 임수호. “북한 ‘사회주의 전면 발전론’의 의미와 시사점.” 『INSS 전략보고』. 제158호, 2022.
- 장세호. “중거리핵전력조약 파기의 의미와 정책적 시사점.” 『INSS 전략보고』. 제45호, 2019.
- _____. “‘참호전’ 양상의 미중 경쟁을 돌파하는 길.” 『INSS 전략노트』. 2021-2호, 2021.

- _____. “문재인 정부 5년 신북방정책 평가: 비판과 대안.” 『HEI REPORT』. 2022-4, 2022.
- _____. “[분석] 우크라이나 사태 이후 밀착하는 북러관계 - 긴 안목으로 비핵화 환경 조성해야.” 『평화+통일』. 제191권, 2022.9.
- 전혜원. “유럽의 인도-태평양 전략: 프랑스와 독일을 중심으로.” 『IFANS 주요국제문제분석』. 2020-44, 2020.
- _____. “2022년 NATO 신전략개념 및 정상회의 분석과 향후 전망.” 『IFANS 주요국제문제분석』. 2022-22, 2022.
- 정고은·임혜진. “과학기술이 견인한 국가경쟁력 제고.” 『TePRI Report』. 제92권, 2019.
- 정민현. “러-우크라이나 침공과 대러 제재가 우리 경제에 미치는 영향.” 『러-우크라이나 침공과 NATO 정상회의 참석 이후 경제안보영향』. 더불어민주당 경제위기대응특별위원회 연속세미나 발표논문집. 2022.8.4.
- 조성민. “간접지원: 미-중 전략경쟁 시대 한국의 대응전략.” 『KIMS Periscope』. 제289호, 2022.
- 최인아·이재호·신민금·박나연·김재국. “아세안 주요국의 IPEF 참여 배경과 전망.” 『KIEP 세계경제 포커스』. 제5권 21호, 2022.
- 한석희. “미중 전략경쟁 시기 우리의 대중국 전략 및 실행과제.” 통일연구원 자문회의 서면자료. 2022.9.5.
- Adachi, Aya, Alexander Brown, and Max J. Zenglein. “Fasten Your Seatbelts: How to Manage China's Economic Coercion.” MERICS(Mercator Institute for China Studies). CHINA MONITOR, August 25, 2022.
- Albrizio, Silvia, John C Bluedorn, Christoffer Koch, Andrea Pescatori, and Martin Stuermer. “Market Size and Supply Disruptions: Sharing the Pain of a Potential Russian Gas

- Shut-off to the European Union.” IMF Working Paper, no. 22/143, 2022.
- ASEAN. “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific.” June 23, 2019.
- Bohman, Viking and Hillevi Pårup. “Purchasing with the Party: Chinese Consumer Boycotts of Foreign Companies, 2008–2021.” Swedish National China Centre. Report, no. 2, 2022.
- Bond, Ian, François Godement, Hanns W. Maull, and Volker Stanzel. “Rebooting Europe’s China Strategy.” German Institute for International and Security Affairs. Policy Paper. May 2022.
- Di Bella, Gabriel et al. “Natural Gas in Europe: The Potential Impact of Disruptions to Supply.” IMF Working Paper, no. WP/22/145, July 2022.
- European Commission. “Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: The Global Gateway.” December 1, 2021.
- _____. “COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries.” December 8, 2021.
- _____. “Commission Staff Working Document, A Chips Act for Europe.” May 11, 2022.
- _____. “Annex to the Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the

- Committee of the Regions on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward,” May 18, 2022.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. “The Democratic People’s Republic of Korea: Revised humanitarian response Coronavirus disease 2019 (COVID-19).” May–December, 2020.
-
- _____ . “The Democratic People’s Republic of Korea Food Supply and Demand Outlook in 2020/21 (November/October).” GIEWS update. June 14, 2021.
- Goodman, Matthew P. and Aidan Arasasingham. “Regional Perspectives on the Indo–Pacific Economic Framework.” Center for Strategic & International Studies(CSIS), CSIS Briefs. April 11, 2022.
- Grare, Frédéric. “A Question of Balance: India and Europe after Russia’s Invasion of Ukraine.” European Council on Foreign Relations. Policy Brief. no. 449, May 22, 2022.
- Gupta, Surupa. “India and the Indo–Pacific Economic Framework.” East–West Center. Asia Pacific Bulletin. no. 618, 2022.
- Hackenbroich, Jonathan, Filip Medunic, and Pawel Zerka. “Tough Trade: The Hidden Costs of Economic Coercion.” European Council on Foreign Relations. Policy Brief. no. 431, February 1, 2022.
- Jayakumar, Shashi and Manoj Harjani, “5G and Techno–Nationalism: Choosing Sides?” RSIS Commentary, no. 146, July 17, 2020.
- Kleinhans, Jan–Peter and John Lee. “China’s rise in Semi–conductors and Europe.” Stiftung Neue Verantwortung(SNV)

- and the Mercator Institute for China Studies. Policy Brief, December, 2021.
- Krastev, Ivan and Mark Leonard. “The Crisis of European Security: What Europeans Think about the War in Ukraine.” European Council on Foreign Relations. Policy Brief, no. 432, February 9, 2022.
- Lan, Ting, Galen Sher, and Jing Zhou. “The Economic Impacts on Germany of a Potential Russian Gas Shutoff.” IMF Working Paper, no. WP/22/144, July 2022.
- Office of the Under Secretary of Defense. “Pacific Deterrence Initiative.” May 2021.
- Ringhof, Julian and José Ignacio Torreblanca. “The Geopolitics of Technology: How the EU can Become a Global Player,” European Council on Foreign Relations. Policy Brief, no. 450, May 17, 2022.
- Szczepański, Marcin. “Proposed Anti-Coercion Instrument.” European Parliamentary Research Service. Briefing. June 2022.
- Talmadge, Caitlin. “The US–China Nuclear Relationship: Why competition is likely to intensify.” Brookings Institution. Global China. September 2019.
- The White House. “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017.” June 2021.
- _____. “United States Space Priorities Framework.” December 2021.
- _____. “Indo-Pacific Strategy of the United States.” February 2022.

U.S. Department of Homeland Security, “National Infrastructure Protection Plan 2013: Partnering for Critical Infrastructure Security and Resilience.” December 17, 2020 (revision date).

Кортунов, Андрей. “Реставрация, реформация, революция? Сцена мироустройства после российско-украинского конфликта.” Российский совет по международным делам (РСМД). Рабочая тетрадь, №66/2022, 2022.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2020년도 연구보고서

<연구총서>

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진·홍제한
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창·문선혜
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화 번영	현승수 외
2020-06	한반도 평화번영과 북일관계 연구	이기태 외
2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경옥 외
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성운 외
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제한 외
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외
2020-25	KINU 통일의식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석 오경섭 외	

〈정책연구시리즈〉

- 2020-01 감염병 공동대응을 위한 남북인도협력 이규창 외
2020-02 2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망 민태은 외

〈Study Series〉

- 2020-01 The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges
Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
2020-02 Variables and Pathways of Changes in North Korea:
Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening'
Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
2020-03 Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics
Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
2020-04 2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation
Park, Juhwa et al.

2021년도 연구보고서

〈연구총서〉

- 2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리 김석진·홍제환
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권 최규빈 외
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략 이지순 외
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향 김수암 외
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력 이우태 외
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계 민태은 외
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로
전병곤 외
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력 이재영 외
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구 정성운
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화 정은미 외
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화 오경섭 외
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화 김진하 외
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활 홍제환·김석진
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로 정은미 외
2021-15 KINU 통일외식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근 이상신 외
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석 황수환 외
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향 나용우 외

2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외
2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I : 여성과 섹슈얼리티	박영자 외
2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II : 모성과 양육	이윤진 외
2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외
2021-27 한반도 군비경쟁과 평화정착	장철운 외
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김갑식 외
2021-31-01 평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외
2021-32 한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외
2021-33 한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외
2021-34 신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외

〈정책연구시리즈〉

2021-01 2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
2021-02 북한의 효과적인 SDGs 이행을 위한 공간전략 탐색: 접경지역 산림특구안을 중심으로	황진태·백일순
2021-03 한중 보건 협력과 '동북아 방역·보건 협력체' 활성화 방안	황태연
2021-04 통일공공외교 수요조사	이상신·이재원

〈Study Series〉

2021-01 International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02 North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong·Suk-Jin Kim
2021-03 North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho·Choon Geun Lee·Hyun-suk Oum
2021-04 A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

2022년도 연구보고서

〈연구총서〉

2022-01 기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안 -SDGs 매개의 남북인권협력 관점에서-	이규창 외
2022-02 북한 국영기업 현대화를 위한 남북협력 방안	김석진·홍제환
2022-03 북한 게임의 문화융합: 게임산업, 콘텐츠, 경험	이지순·최선경
2022-04 북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석	최규빈 외
2022-05 해외사재를 통해 본 남북 접경협력의 추진 방향과 전략	나용우 외
2022-06 2022 접경지역주민 인식조사	나용우·이우태
2022-07 남북 지역교류 활성화 방안: 북한의 새로운 지역 거점을 중심으로	정은이·이해정
2022-08 북한의 중산층	정은미 외
2022-09 미국의 민주주의 확산정책: 동북아 지역을 중심으로	민태은·박동준
2022-10 북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력	황수환·권재범
2022-11 체제전환국 국가·종교 관계와 북한에 대한 함의	현승수 외
2022-12 윤석열 정부의 한반도 전략	조한범 외
2022-13 한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색	김상기 외
2022-14 포스트-코로나 시대 새로운 남북관계 인식과 협력 모색	이무철 외
2022-15 포스트-코로나 시대 동북아 군비경쟁과 한반도 안보 협력	장철운 외
2022-16 북핵 도전요인과 국제협력	정성윤 외
2022-17 비핵화 합의와 이행의 법·제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로	도경옥 외
2022-18 시진핑 시대 중국의 핵심이익과 한반도 평화·번영	이재영 외
2022-19 발전의 평화·인권 효과와 한반도	서보혁 외
2022-20 KINU 통일외식조사 2022	박주화 외
2022-21 팬데믹 시대 정책 환경 변화와 북한의 대응	황진태 외
2022-22 동북아 정세 변화와 북한의 전략적 선택: 미중 경쟁구도의 전개와 북한의 대응 전략을 중심으로	김진하 외
2022-23 김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도 변화	최지영 외
2022-24 북한의 전략국가론과 핵무기 고도화	홍 민
2022-25 북한 미래세대를 위한 개발협력 구상: 해외 사례와 시사점	홍제환 외
2022-26 미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략	김갑식 외
2022-27 북한 주민의 생활세계(life-world): 이론과 방법론	박영자 외
2022-28 2022 북한 공식시장 현황	홍 민 외

〈정책연구시리즈〉

2022-01 중국 20차 당대회 분석과 한반도에 주는 함의	전병곤 외
2022-02 동아시아 다중 안보 위기 속 북한의 비대칭전력 증강이 가지는 의미	박은주
2022-03 2022년 미국 중간선거와 정당별 정책 전망	민태은 외

2022-04 윤석열 정부의 통일·대북정책: 국정과제 추진방향	한동호 외
2022-05 북한의 대북적대정책 철회론과 대북안전보장 방안	홍 민 외

〈Study Series〉

2022-01 An Assessment of the Last Decade of the Kim Jong-un Regime	Hyeong-Jung Park et al.
2022-02 The Cultural Meaning of North Korea's National Symbols and Its Branding Strategy	Ji Sun Yee et al.
2022-03 The Restructuring of the World Order and a New Korean Peninsula System	Eun Joo Park et al.
2022-04 The Arms Race and Peace-building on the Korean Peninsula	Cheol-wun Jang et al.
2022-05 Exploring Inter-Korean Cooperation for the Formation of a Life Community on the Korean Peninsula	Ji Young Choi et al.

KINU Insight

2020-01 북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02 평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03 미국의 對적성국 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04 대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01 북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02 김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03 2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영
2022-01 김정은 시대의 북한: 10년 평가와 2022년도 전망	홍제환 외
2022-02 2022 북핵 도전요인 전문가 인식조사	정성윤 외

북한인권백서

북한인권백서 2020	이규창 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외
북한인권백서 2021	오경섭 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외
북한인권백서 2022	이우태 외

연례정세보고서

2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원
2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원
2022	2023 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	
통일정책연구, 제30권 1호 (2021)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 1 (2021)	
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 2 (2021)	
통일정책연구, 제31권 1호 (2022)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 31, No. 1 (2022)	
통일정책연구, 제31권 2호 (2022)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 31, No. 2 (2022)	

기타

2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외
2021	국제 평화문서 번역집	서보혁·용해민 엮음
2022	2022 KINU 북한도시포럼 발표집: 「육망의 모노리스, 김정은 집권 10년 북한도시변화」 흥 민	

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <https://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

www.kinu.or.kr

미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략

 통일연구원

값 24500원

93340



9 791165 891251

ISBN 979-11-6589-125-1