

한국형 솔라리움 프로젝트 2023

# 한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:

[맹투(盟鬪)에서 화용(和用)전략으로의  
전환을 촉구하며]

플라자 프로젝트

아주대 미중정책연구소

**발 행 처** 아주대 미중정책연구소

**발 행 일** 2024년 02월 23일

**발 행 인** 김흥규

**편 집 인** 최연실

**주 소** 경기도 수원시 영통구 월드컵로 206 아주대학교 울곡관 527-2호  
아주대 미중정책연구소

**전 화** 031-219-3861

**홈페이지** <https://ucpi.ajou.ac.kr>

## [목 차]

|  |     |
|--|-----|
| 한국형 솔라리움 프로젝트를 들어가면서 .....   | 5   |
| I. 서언: 대한민국 생존전략의 탐색 (김흥규, 아주대 교수) .....                             | 8   |
| II. 한국 외교안보 환경의 전략적 지형 변동과 전략적 선택은 어떠해야 하는가? (전봉근, 국립외교원 명예교수) ..... | 15  |
| III. 국제질서 변동과 지정학적 중간국 부상은 한국에 새로운 지역전략을 요구하는가? (신범식, 서울대 교수) .....  | 29  |
| IV. 미국의 외교전략과 국제질서의 변화 속 한국의 대미 전략 방향은 무엇인가? (전재성, 서울대 교수) .....     | 41  |
| V. 중국의 대한국 전략과 대중 편승 전략의 가능성과 한계는 무엇인가? (정재홍, 세종연구소 중국연구센터장) .....   | 55  |
| VI. 일본의 대한국 전략과 한일관계의 미래는 낙관적인가? (조양현, 국립외교원 교수) .....               | 67  |
| VII. 우크라이나 전쟁 평가 및 전략적 지형변화 전망 (한설, 예비역 육군 준장) .....                 | 79  |
| VIII. 미중 전략경쟁 시기 한국의 과학기술 전략은 어떠해야 하는가? (장기현, 아주대 미중정책연구소 연구원) ..... | 92  |
| IX. 한국의 경제안보전략은 어떤 좌표를 설정해야 하는가? (이왕휘, 아주대 교수) .....                 | 100 |
| X. 안보환경 지형 변화와 한국 국방태세에 대한 제언 (정해일, 전 국방대 총장) .....                  | 109 |
| XI. 미중 전략경쟁 시대를 위한 한국의 전략 제언 (김흥규, 전봉근) ..                           | 120 |
| 부록: 2024년 해외 주요 선거 일정과 소개 .....                                      | 124 |



## 한국형 솔라리움 프로젝트를 들어가면서

김 흥 규 (아주대 미중정책연구소 소장 겸 플라자 프로젝트 이사장)

미중 전략경쟁이 지속되고, 기존의 자유주의적인 국제질서는 해체되면서 재편되고 있다. 한국의 경제적 번영을 가져온 외적 요인이었던 세계화가 전제한 낙관주의는 이제 더 이상 존재하지 않는다. 미국 중심의 글로벌 패권질서가 유지된다는 희망은 순진하기만 하다. 현재 우리가 맞이하고 있는 국제적인 상황은 잠재적 변화의 폭과 깊이를 예측할 수 없을 정도로 대단히 불확실하고 불안정하다. 한국에 미치는 그 영향을 소홀히 하다간, 하영선 교수께서 일찍이 지적했듯이, 21세기 내내 한국의 생존을 위협받는 상황에 직면할 것이다. 과거 한반도의 역사를 돌이켜보면, 향후 10년 이내에 한반도에서 전란이 다시 발생한다 할지라도 놀라지 않을 그러한 상황이다. 문재인 정부와 윤석열 정부는 각기 대한민국이 생각할 수 있는 두 가지의 극단적인 실험을 추진하였다. 진보를 표방하는 문재인 정부는 다가오는 국제적 혼돈과 압박에 직면하여, 남북한이 협력하여 대응하는 비전을 꿈꾸었다. 보수를 포방하는 윤석열 정부는 북한에 대한 불신과 깊어가는 미중 전략경쟁에 대한 우려에 미국과의 동맹강화 와 한미일 협력정책을 통해 생존의 길을 열어가려 하였다.

문재인 정부는 북한에 지나치게 희망적인 사고를 지녔고, 다가오는 미중 전략경쟁의 높이를 제대로 가늠하지 못했다. 안타깝게도 북한조차도 미중 전략경쟁에 대한 대비가 우선이었다. 윤석열 정부는 미국에 대한 이상주의적 사고에 머물러, 현 국제정세의 복잡성과 미중 전략경쟁 시기 동맹외교의 비용에 대해 충분히 고뇌하지 못했다. 그 여파로 국내는 대외정책에 있어서도 여전히 당파적으로 분열되어 있다. 양측의 정치가나 전문가 사이에 국가의 대외전략이나 외교안보 관련 대화나 소통은 거의 전무하다. 객관적인 정세판단보다는 당파적인 충성도가 우선이다. 임진왜란 직전 당파적인 태도로 일본의 정세를 상이하게 보고하고 대비를 그르친 그 역사가 반복되는 듯하다. 진보는 미국을 과소평가하고, 북한에 대해 안이한 미련을 지니고 있다. 보수는 북한을 악마화하고, 중국에 적대적이며, 지나치게 이념적이다.

주변 대국들의 쟁패가 극렬해지고 세력전이가 발생하는 시기에 국내적인 대립과 분열은 우리 민족이 지정학적으로 거의 숙명이라 할 정도로 유사하게 직면하는 환경이다. 그만큼 기존 강대국과의 연계로 기득권에 안주하던 세력의 저항이 강하기도 하고, 신흥 외세의 국내정치 개입도 동시에 더욱 강화되기 때문이다. 안주하는 기득권은 외부의 변화에 둔감하고, 새로운 정보를 외면하기 쉽다. 대신 자신의 이해를 수호하는 데 집요하다. 새로운 변화를 이끌 세력은 준비가 되어 있지 않은 경우가 많고, 대안은 미흡하다. 11세기 거란이 동북아의 패자로 부상하던 때 고려 선·현종조의 상황, 16세기 명청 교체 시기 광해군과 기존 기득권 세력인 북인들과의 갈등은 대표적인 예이다. 전자는 현명한 군주의 역량으로 잘 극복해냈고, 후자는 군주 자신이 기득권의 저항에 무너지고 결국 인조는 청나라의 침략과 삼전도의 굴욕을 겪어야 했다. 군주체제에서는 지도자의 리더십이 그 성패를 갈랐다.

현재 대한민국의 경우, 엄밀한 의미에서 보수와 진보는 형성되어 있지 않다. 모두 개념적으로는 보수에 가깝고, 미래에 대한 진보적 비전이나 정책은 결여하고 있다. 보수와 진보라는 개념은 이익과 권력을 놓고 쟁패하면서 북한, 중국, 미국과 같은 특정 이슈를 바탕으로 상대에게 프레임 씌우는 도구에 가깝다. 역사에 진보라는 게 있다고 믿는다면 이들은 모두 반(反)역사적이다, 자유민주주의를 표방하는 대한민국에서 제왕적 대통령제는 여전히 지도자의 비중이 너무나 크다. 지도자의 선호와 수준에 따라 당파적으로 이합집산하고, 정책은 결정된다. 문제는 최근 어느 대통령도 국제문제에 대한 이해 수준이 깊지 않다는 것이다. 따라서 정파적인 판단과 소수의 측근에 쉽사리 흔들리게 된다. 현 상황에서는 어느 정당 혹은 지도자가 집권하더라도, 대한민국의 대외정책은 절반짜리 대외정책이 되기 쉽다. 더구나 이 정책마저도 선거 결과에 따라 극단적으로 변화한다. 집권하게 되면 상대방의 정책이나 구호들을 우선적으로 배제하기 때문이다. 이는 민주주의 체제상 당연한 것으로 치부할 수도 있지만, 현명한 정책은 아니다. 국가의 운명이 이처럼 위기에 놓인 상황에서 국론 분열의 조장과 당파적 대외정책은 국가의 생존을 위기로 몰아넣는다. 구한말의 상황이 그러하다. 그 결과는 다시 우리 민족의 역사를 치욕적으로 만든다. 수많은 기득권층은 배신의 길을 찾아내고, 일반 사람들은 고통을 당하거나 폐문의 길을 걷는다.

현재 윤석열 정부가 추진하는 미국 일변도 정책이 대한민국이 생존할 해법이라 하기엔 너무 많은 우려를 자아내고 있다. 이미 그 비용은 그 모순을 드러낼 임계점에 다다르고 있는 것이 아닌가 한다. 당장 2024년 11월 선거에서 미국의 트럼프가 대통령에 당선된다면, 한미동맹은 바람 잘 날이 없을 것이다. 동맹유지를 위해 트럼프가 제시한 비용은 우리의 일반적인 상상을 초월할 가능성이 높다. 물론 한미동맹을 중시하는 입장에서는 결국은 그 비용을 대서라도 동맹을 유지하려 할 것이다. 대안이 없기 때문이다. 그러나 그 결과를 생각해보라. 이는 결국 우리 국민들에게 전가될 부담이며, 지속가능한 상황은 아닐 것이다.

국론 분열은 극심하고, 여야 어느 일방도 대한민국의 미래 생존전략을 제시하지 못하고 있는 상황에서, 초당파적인 대한민국의 생존전략에 대한 고민과 노력을 시작해야 한다. 플라자 프로젝트는 2019년 1월에 1년간의 준비기간을 거쳐 미중 전략경쟁 시기에 초당파적으로 대한민국 미래외교·안보·경제 생존 전략을 고민할 공부 모임으로 출범하였다. 2023년 11월에는 이를 법인화하기 위한 창립총회를 성공적으로 마쳤다.<sup>1)</sup> 2023년 프로젝트로서 초당파적인 입장에 기반하여 [한국형 솔라리움 프로젝트] 정책제안 보고서를 만들기 위한 초보적인 연구에 착수하였다. 그 전형은 미국 아이젠하워 대통령이 시도했던 [Project Solarium]에서 빌어왔다.<sup>2)</sup>

1953년 여름, 미국 아이젠하워 대통령은 냉전 초기 대소련 정책을 놓고 미국내 국론분열이 극심할 때, 백악관의 솔라리움에서 4개의 팀을 조직하여 대안들을

1) 창립총회에 대한 소개는 중앙일보, <https://v.daum.net/v/20231120103923964>; 한겨레, <https://v.daum.net/v/20231119192005364>

2) 이에 대한 소개는 [https://en.wikipedia.org/wiki/Project\\_Solarium](https://en.wikipedia.org/wiki/Project_Solarium)

제시하게 하였다. 팀들은 트루만 대통령 시절 만들어진 기존의 대소 정책을 비판적으로 평가하고, 봉쇄, 전쟁불사, 소련 영향력 축소, 최후통첩 방안 등을 놓고 정책대안을 제시하였다. 아이젠하워 정부는 이 보고서들을 결합하여 냉전시기 대소련 전략의 근간이 되는 NSC 162/2 보고서를 작성한 바 있다. 미국은 National War College가 개최하는 최초의 ‘미국 대외정책(1953-1961)에 대한 세미나’라는 이름으로 프로젝트를 치장하였고, 그 실체는 1985년에 이르러서야 알려지게 되었다.

[한국형 솔라리움 프로젝트]의 취지는 보다 공개적이고, 여야나 보수와 진보를 넘어 객관적이고 통합적으로 현 국제정세를 판단하는 것이다. 그리고 기존의 틀을 넘어서서 자유로이 다양한 정책적 시나리오들을 고려하면서, 대한민국의 미래외교·안보·경제 생존 전략을 작성하자는 것이다. 이 불확실성이 크고 위험한 시기에 정파적인 소수나 개인에 의한 정책 결정 리스크를 억제해야 한다. 게다가 이 시기 정책은 어떠한 선택을 하든지 상당한 비용을 초래하고 국민들에게 고통 분담을 요청할 개연성이 크다. 고통과 책임 분담을 위한 국민과의 공감대 확산을 위해 온 국민의 역량을 모아야 한다. 여야, 보수와 진보를 넘어선 지혜의 결집이 필요하다.

이 보고서는 다양한 시각을 지닌 필자들이 방향에 대한 사전 조율 없이 쓴 글이다. 따라서 필체나 주장 등에 차이가 드러날 것이다. 필자들은 각 방면에서 최고 수준의 전문가들로 구성되었지만, 각자 다양한 정세인식, 전략, 정책 처방들을 드러낼 것이다. 이는 의도된 결과이다. 미리 방향과 결론을 내기보다는 각자 낱것의 생각들을 보여주고, 타인들이 이들의 분석들을 접하면서 논의를 활성화하고, 스스로 판단을 내려보라는 것이다. 우리는 이 초기 탐사의 성격이 짙은 보고서 단계를 넘어 점차 다양한 의견들을 수렴하면서, [플라자 프로젝트] 차원에서의 제안을 도출하려 노력할 것이다. 그것이 2024년의 과제가 될 것이다.

역사를 돌이켜보면 한반도의 운명을 결정하는 것은 결국 한반도 안에서 자신의 국력과 전략적 역량이었다. 한국이 강대국으로부터 침공과 강압을 극복하려면 강대국에 대한 편승이 관습화, 이념화해서는 안된다. ‘중간국’이자 ‘끼인 국가’인 한국은 늘 자강하고 주변 누구보다 머리를 높이 쳐들고 앞뒤를 재지 않으면 생존을 보장하기 어렵다는 점을 상기해야 할 것이다. 이 [한국형 솔라리움 프로젝트] 초탐 보고서는 그 첫 탐사적인 노력이며, 2024년에는 보다 더 진일보한 노력의 결실을 제시하려 한다.

## I. 서언: 대한민국 생존전략의 탐색

김 흥 규 (아주대 교수 겸 플라자 프로젝트 이사장)

### 1. 한국의 미래 대전략에 대한 고민

오늘 국제체제는 과거 냉전기 양극체제나 탈냉전 초기 미국 패권의 단극체제와는 질적으로 다른 다극 또는 무극체제로 전개되는 양상을 보이고 있다. 혼돈이 확대되는 강대국 간의 세력 경쟁과 지정학적 경쟁이 치열하게 전개되고 있다. 미국은 상대적인 국력 쇠퇴로 인해 세계 유일 패권국에서 ‘동급 강대국 중 최강(first among equals)’ 수준으로 지위가 하락하였다. 미국은 급격히 부상하고 있는 중국이 패권국이 되는 것을 저지하기 위한 미중 전략경쟁에 돌입하였다. 이를 위해 미국 바이든 행정부는 트럼프의 일방주의에서 벗어나 동맹국 및 파트너국과의 연대를 강력히 추진하고 있다.

오늘 한국의 악화된 안보정세는 오면초가(五面楚歌) 또는 ‘퍼펙트 스톰’으로 불리는데, 그 배경에는 무엇보다 2010년대부터 시작된 ‘중국의 부상’과 이것이 촉발한 연쇄반응이 있다. 북한은 핵무장에 성공하여 핵보복억제력을 점차 확보하고, 역내 초강대국인 중국과 전략적 연대 및 북·러 협력체제를 구축했는데, 한국은 비핵국가로서 북한의 핵위협을 상대해야 하는 전대미문의 안보위기를 맞게 되었다.

일본은 북한 핵무장, 중일 경쟁, 러시아의 부활, 미국의 상대적 세력 약화와 예측불가(트럼프 행정부) 등 악화된 외교안보 환경에 대응하기 위해, 2010년대 중반부터 미일동맹을 더욱 강화하고 법제 개정을 통해 “사실상 보통국가”로 변모하였다. 방위비는 급격히 증대되고 있다. 한국과는 관계개선을 희생하더라도 과거사에도 구속받지 않겠다는 입장이다.

러시아는 제국과 초강대국 복귀를 꿈꾸며 같은 대륙세력인 중국과 반미-반서방 공동전선을 구축하고, 동유럽서 나토의 동진을 저지하고 세력권 회복을 추구하고 있다. 2014년 러시아의 크림반도 강제합병에 이어, 2022년 2월 우크라이나 침공은 유엔헌장이 보장하고 전후 관행화된 침략전쟁과 국경변경 금지를 공공연히 위반한 사례이다. 이 전쟁은 기존의 국제정치 관행에 큰 충격을 주면서, 새로운 국제질서 형성을 촉발하는 촉매제 역할을 하고 있다.

한국은 전통적으로 미국의 동맹국이지만 오늘 국제체제의 극적인 변동을 촉발한 중국과 지리적으로 인접하고 정치·경제적으로 긴밀한 협력관계를 유지하여 온 바, 최근 동북아에서 전개되는 미중 전략경쟁의 한가운데 위치하여 국내에서 한국의 외교·안보 노선을 둘러싼 논쟁이 분분하다. 미중 전략경쟁이 전 공간과 분야로 확장되고 심화되면서 한국에 대한 양자택일의 압박이 증가함에 따라, 종래 한국의 미중관계 대응전략으로 알려진 ‘안미경중(安美經中)’과 ‘전략적 모호성’은 그 효용을 다했다. 새로운 대응전략이 시급하게 필요한 실정이다.

그동안 한국은 미국의 동맹국이자 자유진영국가로서 미국의 보호와 지원 아래서 고도

**한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:**

**8 -- [맹투(盟鬪)에서 화용(和用)전략으로의 전환을 촉구하며]**



경제성장에 성공했고 국력이 크게 신장되었지만, 냉전의 보호망과 미국 패권이 사라진 후 한국은 매 순간 외교안보적 선택을 해야 하고, 그 결과도 감당해야 한다. 한국민은 민주화와 선진화 달성, 세계 10대 경제대국, “30-50클럽”에 7번째 진입 등의 높아진 국력과 자긍심에 상응하는 새로운 외교안보전략을 요구하고 있다. 새로운 외교안보 환경에 대응하기 위해 국민과 정치권은 한국 외교가 보다 국익에 충실하고, 전략적이며, 원칙에 기반한 외교(국익외교·전략외교·원칙외교)를 추진할 것을 주문하고 있다. 그런데 정부와 전문가들은 아직 국민과 정치권이 공감하는 국익, 전략, 원칙의 내용을 제대로 제시하지 못하고 있는 실정이다.

한국의 외교안보전략에 대한 기존 연구와 제안은 대체로 아래와 같은 문제점이 있다. 첫째, 한국의 국익과 한미동맹을 동일시하여, 이를 벗어나는 행동을 금기시하는 경향이 있다. 그런데 미국이 한국에게 최고의 외교안보적, 경제기술적 자산이지만 이를 국익과 동일시하는 것은 과도하며, 미국에게 한미동맹이 자신의 국익을 위한 수단·방법이듯이 한국도 한미동맹을 마찬가지로 취급해야 할 것이다.

둘째, 한국 외교안보전략의 이상적인 모델로 일본과 호주의 외교전략이 제시되는데, 이 국가들은 국력, 북한문제, 경제적 자립성, 정체성, 역사적 경험, (중국과) 거리 등에서 차이가 있다는 점에서 참고하되, 기준점으로 삼는 것을 경계하여야 한다.

셋째, ‘동맹 방기’의 위험성을 우려하여 동맹정책의 선명성만이 유일한 미중관계 대응전략이라는 주장을 보수 진영이 선택하였다. 그런데 역사적으로 ‘동맹 방기’는 동맹에서 열등한 피후원국(한국)의 선택이 아니라, 우월한 후원국(미국)의 전략적 선택의 결과이므로 한국의 선택과는 무관하다는 점을 주목하여야 한다. 오히려 ‘동맹 방기’를 피하기 위해서라도 한국이 스스로 전략적 가치를 높일 수 있는 동맹 종속형이 아니라, 자율성이 가미된 동맹 협력적인 외교안보전략이 필요하다.

본고는 미중 경쟁의 열악한 환경 속에서도 안보·평화·번영·통일의 국익을 보장하기 위한 효과적이고 지속가능한 전략을 수립할 것을 제기하고자 한다.

## 2. 심화되는 전략경쟁 시대에 일시적 숨고르기에 들어간 미중 관계

2023년 11월 샌프란시스코 미중 정상회의는 미중 전략경쟁시대에 한시적으로 관리모드로 전환하겠다는 합의이다. 미중 양국은 1979년 수교 이래 30년 이상 밀월기를 계속하다가, 2010년대 들어 경쟁이 강화되면서, 2017년 트럼프 행정부이후 갈등 우위의 국면이 지속되었다가, 2023년 11월 샌프란시스코 미중 정상회의를 계기로 일단 경쟁을 관리하기로 합의하였다.

미국 바이든 행정부는 트럼프의 대중정책을 이어받아 중국을 “국제질서를 재편할 능력과 의지가 있는 유일한 경쟁자”로 지목(2022.10 국가안보전략서)하고 중국에 대한 전방위적인 압박에 착수한 바 있다. 바이든 행정부에서는 초기 중국에 대한 강공 중심의 정책에서 벗어나, 점차 기후변화와 핵확산 방지는 협력, 무역과 기술 분야에서는 경쟁, 가치와 지정학적 이해 문제에서는 대립이 주가 되는 정책의

세분화가 이뤄졌다. 중국 시진핑 공산당 총서기 3기로 들어서는 시점인 2022년 10월 중국 20차 공산당대회 업무보고에서 중국을 봉쇄하려는 미국에 맞서 중화민족 부흥과 사회주의 현대화 실현을 위해 물러나지 않겠다는 강공의 의지 피력하였다. “눈에는 눈, 이에는 이”의 외교·안보 원칙을 강조하였다.

미국 바이든 행정부는 대선을 앞두고, 중국과의 갈등확대는 경제적 불안정으로 귀결되고, 양안에서 안보적 충돌은 이미 우크라이나-러시아와 이스라엘-하마스 간 양면전쟁이 벌어지고 있는 상황은 감내하기 어려운 여건이다. 중국 역시 최근 잇따른 지도부의 추문, 리커창 총리의 사망, 경제·사회적 불안정성이 중첩되어 미국과의 정면충돌은 부담스런 상황이다. 바이든-시진핑의 미중 간 일시적인 합의가 가능해진 것은, 중국이 불확실성이 가중되는 트럼프보다는 관리가 가능한 장기적인 경쟁을 예상하는 바이든 체제를 더 선호한다는 신호이기도 하다.

미중 전략경쟁 시대에 전 세계적 범위의 신자유주의 시대 종결과 글로벌 공급망의 단절이 표면화되었다. 상호의존의 세계를 완전히 단절할 수 없으면서도, 가치, 지정학, 유사국가들에 기반한 새로운 방식의 안보-경제 결합을 모색중이다. 안보우위(냉전 시대)-경제우위(탈냉전 시대) 시대는 종언을 고하고 경제안보(미중 전략경쟁 시대) 시대로 전환하였다. 여기서 경제안보란 “워싱턴 컨센서스”의 종말을 의미한다. 안보우위의 시대이면서도 경제가 안보가 되는 시대이다. 각국은 안보를 고려한 경제정책 추진으로 경제 및 기술 경쟁의 심화되고 있다. 가치 공유에 따른 새로운 경제동맹 모색으로 기존의 경제적 효율성의 추구보다는 경쟁력 강화와 안보를 결합한 새로운 산업정책을 추진하고 있다. 그러나 안보를 위해 경제적 역량이 핵심이 되는 시대이기도 하다.

2024년은 혼돈, 결과의 불확실성, 자기 보호주의가 핵심 추세이다. 2024년은 세계 76개국에서 각종 선거가 진행될 예정이다. 그 추세는 대체로 보수주의화이며, 자기 보호주의가 핵심일 것으로 판단된다. 대만의 총통선거 결과가 현상유지 방향으로 귀착되었다. 독립 지향의 민진당 라이칭더 후보가 총통에 당선되었지만, 입법원은 야당이 다수당이 되었으며, 실용주의를 강조하는 제3당 민중당의 약진도 두드러진다. 일방 세력의 독주에 대한 견제와 균형을 달성하였다. 바이든과 트럼프 모두 대만의 새 정부를 향해 현상유지를 추구하도록 압박을 가하였다. 미중은 대만문제로 직접적인 충돌을 원하지 않는 것으로 판단된다.<sup>1)</sup> 양안 충돌에 연루되지 않을 수 없는 한국의 입장에서 이러한 결과가 다행스럽다. 다만 대선 국면인 미국 측에서 대만문제를 활용하고자 하는 시도가 계속 발생할 것이며, 중국은 이에 대해 강경 대응하지 않을 수 없는 구도라는 게 우려사항이다.

우-러 전쟁, 하마스-이스라엘 전쟁은 언제든지 국제전화할 수 있는 상황이며, 전황은 미국-서방에 불리하게 돌아가고 있다. 미국은 이들 양면 전쟁은 물론이고, 양안과 한반도에서의 군사적 충돌에 개입할 여력이 부족한 형편이다. 미국은 중국의 급속한

1) 중국의 반국가분열법 8조 등에 따르면 중국의 대만 관련 레드라인은 ① 대만의 독립선언 또는 독립 편향, ② 대만의 핵무기 보유, ③ 외국군의 대만 주둔임

부상과 군사적 전용을 견제하기 위해 첨단 기술을 표적으로 한 “small yard, high fence” 정책을 지속·강화할 것으로 보인다. 2024년 미국의 대선 국면으로 중국을 자극하는 언행들이 속출할 것으로 보여, 미중 관계의 파고는 지속될 것이다. 트럼프가 대통령에 당선될 경우, 미국의 대중 정책의 축인 “동맹과 더불어” 정책과 “re-shoring” 정책은 충돌이 명확해질 것이며, 후자가 우선이 되면서 한국의 산업에도 큰 도전을 안겨 줄 것이다. 서유럽, 일본, 인도 등 세계 주요국들은 “전략적 자율성”의 강화를 추구하면서 각자 도생의 전략을 추진 중이다.

전대미문의 안보위기 앞에서 한국사회는 미중관계 대응, 대북정책, 대일정책 등에서 심각한 남남갈등 현상을 보이고, 정부, 정치권, 언론, 정책공동체는 국민합의를 위한 노력이 크게 미흡할 뿐 아니라, 오히려 남남갈등의 확대 재생산을 부추기는 경향도 있다.

### 3. 한국 외교의 고민

다수 외교안보전문가들은 전통적 동맹론의 입장에서 한국이 더 늦기 전에 중국을 포기하고 한미동맹을 더욱 강화할 것을 주문하였다. 가치외교의 기치하에 중국에 대해서는 당당할 것을 주문한다. 러시아와 갈등도 불사한다. 윤석열 외교의 주류는 이맹투(盟鬪)론적 입장에 가깝다. 한국에게 한미동맹의 중요성은 말할 것도 없는데, 미국은 우리에게 대체 불가능한 외교안보와 경제통상의 자산이다. 사실 한미동맹이 없는 상태에서 한국이 홀로 남북관계, 한일관계, 한중관계, 한러관계를 어떻게 대처할 것인지를 상상해보면 그 가치를 쉽게 알 수 있다. 하지만 중국을 적대시하기에는 너무 크고 가깝다. 중국은 최인접한 신흥 초강대국이며, 북한의 배후국이자 준동맹국이고, 최대 교역 상대국이자 무역흑자 상대이다. 지정학적 특성과 경제통상관계로 인해 중국은 한국에게 대체 불가능한 경제적 기회를 제공하는 동시에 감당할 수 없는 경제통상적·외교안보적 위험을 가할 수도 있다.

오늘 한국은 미중 전략경쟁 사이에서 동네북, 파쇄지대가 되느냐, 또는 중추국, 가교국가, 또는 진영국가가 되느냐의 갈림길에 있다. 관료와 전문가그룹은 관성적인 외교안보전략에 안주하는 경향이 있다. 전통적으로 한국은 동북아에서 세력전이와 패권전쟁이 발생할 때마다 관성적·이념적·사후적 대응으로 거의 예외 없이 전쟁에 말려들었다. 우리는 전쟁 방지를 위해 역내 세력균형 변동을 항상 예의주시하며 선제적이고 전략적인 외교를 구사해야 한다. 국내에서 냉전기의 관행에 따라 한국 국익과 한미동맹을 거의 동일시 하는 경향이 있다. 미국이 동맹을 자신의 국익을 위한 수단·방법으로 간주하듯이, 한국도 한미관계를 관행화·이념화하지 말고 도구화하는 전략적 사고가 필요하다.

국내에서 미중 경쟁에 대한 옵션으로 주로 3개의 입장이 있다. 첫째, 외교안보의 만병통치약으로 통했던 한미동맹을 더욱 강화하자는 전통적 입장, 둘째, 미중 양자택일의 압박을 거부하고 전략적 모호성을 발휘하며, ‘안미경중’의 현행

실용외교를 지속하자는 입장, 셋째, 미중 경쟁에 따른 외교안보 환경의 구조적 변동을 감안하여, 자율성이 높은 국익외교·원칙외교·전략외교를 추진해야 하며, 이를 위해 한국적 대전략을 재정립하자는 입장이 그것들이다.

여기서 본고는 외교안보 환경의 변환에 따라, 첫째와 둘째 주장의 효용이 동시에 떨어졌다고 본다. 셋째 입장을 선택하고 이를 위한 한국의 외교안보전략 대강을 제시하고자 한다.

#### 4. 본 보고서 요약문

본고는 크게 11개의 장으로 이뤄져 있다. 서론과 결론 부분 이외의 장에 대한 요약은 다음과 같다. 제2장은 전봉근 국립외교원 명예교수의 ‘한국 외교안보 환경의 전략적 지형 변동과 전략적 선택은 어떠해야 하는가?’라는 제하의 글이다.

오늘 한국은 지난 100년간 경험하지 못했던 새로운 지정학적, 지경학적 환경에 직면했는 바, 향후 한 세대 또는 100년을 위한 대전략과 외교안보 정책을 수립하기 위해 무엇보다 전략적 환경변화에 대한 현실적인 평가와 불확실한 미래에 대비하기 위해 미래 시나리오가 필요하다.

오늘 국제체제의 주요 특징으로서 미중 전략경쟁 이외에도 자율적인 신흥강국의 부상, 글로벌 사우스의 세력화, 글로벌 거버넌스의 약화 등이 있는바, 한국의 세계 외교와 통상외교를 위해서 동 현상에 대한 평가와 대응책 수립이 긴요하다.

미중 전략경쟁이 한국 외교와 경제에서 최대 위협요인으로 드러났는바, 이에 대한 대응 전략을 수립하려면 무엇보다 한국의 지정학적 ‘끼인 국가(중간국)’ 속성에 역사적, 이론적, 지전략적 분석이 전제되어야 한다.

제3장은 신범식 서울대 정치외교학부 교수가 쓴 글로 국제질서 변동과 지정학적 중간국 부상 그리고 한국의 지역전략을 모색하고 있다.

다중심적 세계의 도래와 그에 따른 지정학적 경쟁의 격화는 국제정치에 중요한 도전을 구성하고 있는 것이 사실이다. 이런 변화 가운데 주목해야 할 점은 바로 지정학적 중간국의 성격을 띤 중견국의 부상이라 할 수 있다.

지정학적 중간국이 구사할 수 있는 자율성의 전략공간의 창출·확장을 위한 외교적 노력은 ‘외부 환경’이라는 조건 이외에도 지정학적 중간국의 ‘의지/능력’에 의해 현실화될 수 있다. 이런 지정학적 중간국은 명실상부한 “중견국”(middle power)으로 불릴 수 있을 것이다.

지정학적 중간국의 딜레마적 상황과 모순적 요구를 소화하면서 글로벌 및 지역별 소다자 협력과 같은 다층적 국제정치 구도에서의 ‘자율성의 공간’을 창출해야 한다. 지정학적 중간국들과의 연대는 매우 중요한 자산이 될 수 있다. 중간국 외교는 다양한 이슈영역에서의 협력구도를 지향하는 지역외교의 형태로 발현될 수 있을 것이다.

제4장은 전재성, 서울대 교수의 글로 미국의 외교전략과 국제질서의 변화 속 한국의 대미 전략 방향은 무엇인가를 질문하고 있다.

지난 70여 년간 국제질서를 규정해 온 자유주의 국제질서는 전면적 위기에 봉착해 있고, 중국, 러시아 남반구 국가들은 이에 대한 대안적 질서를 제시하고 있다.

**한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:**

**12 -- [맹투(盟鬪)에서 화용(和用)전략으로의 전환을 촉구하며]**

한국은 새로운 선진국으로서 단기적이고 직접적인 국익뿐 아니라 정체성과 가치에 기반하면서도 장기적인 국익에 도움이 되는 국가전략 및 대미 전략을 수립해야 한다.

한국과 미국은 자유민주주의와 시장경제라는 가치와 비전을 공유하고 있으며 국민들의 한미관계 지지도 매우 높다. 그러나 새로운 도전에 대응하기 위해서는 한미의 가치와 국익을 더욱 치열하게 조율해가면서 상호이익을 도모하는 정교한 전략이 필요하다.

제5장은 정재홍, 세종연구소 중국센터장의 글로 중국의 대한민국 전략과 대중편승전략의 가능성과 한계는 무엇인가를 질문하고 있다.

윤석열 정부의 외교안보 정책은 한미 동맹과 한미일 3자 안보협력을 기반으로 하고 있다. 대북-대중 정책에 대한 근본적인 인식의 대전환이 없을 경우 한중관계 악화뿐만 아니라 한반도는 다시 한번 대립과 충돌의 화약고로 자리매김할 가능성도 배제할 수 없다.

한중 모두 다극화된 국제질서 출현에 따른 새로운 역내 정세 변화를 자의적 해석과 인식이 아닌 냉철하고 객관적으로 바라봐야 한다. 보다 우호적인 한중관계 구축뿐만 아니라 역내 지역 평화와 번영 차원에서 새로운 대중정책 대안 마련과 적극적인 소통이 절실히 필요하다.

한중은 상호 정치·안보적 적대 구도에서 벗어나 역내 평화와 번영을 도모할 수 있는 지경학 중심의 정책 대안 마련이 필요하다. 배타적 다자주의가 아닌 공동-다자안보에 기반하는 새로운 역내 평화·안보 협의체 창설 추진이 요망된다.

제6장은 조양현, 국립외교원 교수가 저술한 것으로 일본의 대한민국 전략과 한일관계의 미래는 낙관적인가를 질문하고 있다.

탈냉전 이후 한일관계에서 과거사 갈등이 증가했지만, 양국은 여전히 서로의 안전보장에서 중요한 위치를 차지하고 있다.

일본의 대한민국 전략은 과거사 문제를 안정적으로 관리하면서 안보 분야를 중심으로 한일 및 한미일 협력을 강화하는 것이고, 우리의 대일외교는 과거사 화해와 안보, 경제, 지역 및 글로벌 차원의 한일협력을 포괄적으로 추구하는 것인바, 미중 전략경쟁을 배경으로 한일의 위협인식과 대외전략의 방향성이 수렴하고 있다.

한일관계에 내재하는 과거사 취약성을 극복하기 위해서는 한일 간에 위기의식의 공유, 지도자의 리더십, 그리고 한일관계의 전략적 중요성에 대한 국민적 공감대가 필요하다.

제7장은 한설 예비역 육군 준장께서 우크라이나 전쟁 평가 및 전략적 지형변화 전망에 대해 논하고 있다.

우크라이나 전쟁은 세계사적 전환을 초래하는 일대사건이다. 세계사적 전환의 시기에는 기존의 가치체계와 인식의 틀이 제대로 작동하기 어렵다. 한국이 지속적으로 번영하고 발전하기 위해서는 기존의 사고방식과 가치관 인식틀에서 벗어나서 새롭게 형성되고 있는 국제질서에 능동적으로 대응할 수 있어야 한다.

효과적인 대응을 위한 전제조건으로 가장 중요한 것은 상황을 정확하고 객관적으로 파악하는 것이다. 이를 위해서는 TASK FORCE 형태도 고려해 볼 필요가 있다.

국제정치적 변화의 성격과 의미를 파악하기 위한 학계와 전문가의 연구가 필수적이다. 국가차원 혹은 연구소차원에서 우크라이나 전쟁으로 인한 국제정치적 변화를 전망하고 외교적 경제적 대응방향을 모색하기 위한 연구가 필요할 것이다.

한-러간의 충돌국면은 부작용이 크다. 이를 상쇄하기 위한 노력이 필요하다. 한러 연구소나 학계간 대화와 접촉을 지속적으로 유지함으로써 한국에 대한 불이익을 상쇄하기

위한 노력이 필요할 것이다.

제8장은 장기현 아주대 미중정책연구소 연구원이 미중 전략경쟁 시기 한국의 과학기술 전략은 어떠해야 하는가?에 대해 논하고 있다.

미국과 중국은 미래의 전략적 영향을 미칠 핵심 및 신흥 기술 분야에서 기술 주권 확보를 목표로 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 이는 국가의 독립적인 기술 발전 능력 및 국제적 영향력 확대를 추구하며 세계 과학기술 질서의 양극화와 분열을 가속화한다.

기술 혁신과 기초 연구의 중요성은 국가 경쟁력의 중추적 요소로 작용하며, 지속 가능한 기술 발전의 기반 마련과 글로벌 경쟁력 유지 및 강화를 위해 필수적이다; 국가들은 국제적 경쟁력을 강화하기 위해 기초 연구와 기술 혁신에 지속적이고 전략적인 투자를 해야 한다.

대한민국은 미중 기술 패권 경쟁을 넘어서는 독립적인 경로를 모색하고, 기술 주권 확립과 실패 공유 전략을 통해 국제 과학기술 커뮤니티 내에서 협력과 상호 발전을 지향하는 새로운 모델을 제안해야 한다. 이를 통해 국제적인 과학기술 협력 증진과 과학기술을 통한 평화적 발전의 새로운 가능성을 탐색할 수 있다.

제9장은 이왕희, 아주대 교수가 한국의 경제안보전략은 어떤 좌표를 설정해야 하는가?라는 주제로 논하고 있다.

글로벌 경제가 양극이 아닌 다극으로 변화하고 주요국이 디커플링을 디리스킹으로 전환한다면, 우리나라에게 적합한 경제안보전략은 안미경미가 아니라 안미경중이다.

그럼에도 불구하고 안미경미를 추진한다면, 세 가지 불균형이 심화될 것이다. 첫째는 경제와 안보 사이의 불균형이다. 안보를 지나치게 강조하면, 경제가 소홀히 취급된다. 둘째는 이념과 이익 사이의 불균형이다. 정치적 가치와 이념에 집착하면, 경제적 이익이 간과된다. 셋째는 미국과 중국 사이의 불균형이다. 미국에 치중하게 되면, 중국은 배제될 것이다.

1993년 이후 최초로 대중 무역적자가 지속되고 있는 상황에서 첨단산업의 소재·부품·장비에서 대중 수입 증가세를 역전시키지 못한다면 안미경중에서 안미경미로의 이행은 불가능할 것이다.

제10장은 정해일, 전 국방대 총장이자 플라자 프로젝트의 부이사장께서 안보환경 지형 변화와 한국 국방태세에 대한 제언을 담고 있다.

한국군의 군구조 개선 필요성이 절박하다. 미국과 중국의 전략적 갈등확대, 러시아-우크라이나 전쟁 장기화 조짐, 북한 핵 위협의 기정사실화, 한·미·일 안보동맹 강화에 따른 주한미군의 역할 변화와 유엔사 역할 확대, 저출산과 인구절벽의 도전에 직면해있다.

유엔사의 후방기지 역할을 강화한다고 한다면 초당적으로 유엔사 역할 확대와 한국군의 유엔사에서의 역할에 대해 공개적인 토의와 국민적 합의를 이끌어 낼 수 있도록 제도적 법적 검토를 선행해야 한다.

저출산 인구절벽 시대에 맞는 군구조와 부대운용에 대해 획기적인 검토가 이루어져야 한다. DMZ 위주의 경계 병력과 수도권 방어를 위한 지상군 배치에 대해 재검토할 수 있는 작전계획 검토를 통수권 차원에서 검토하여야만 한다.

북한 핵 위협이 기정사실화됨에 따라 이에 대응할 수 있는 역량과 4차 과학기술혁명의 군 도입을 위한 제도적 법적 개선을 검토해야 한다. 기존 3축 체계에 대한 맹목적인 확신보다 그 적실성에 대한 면밀한 검토와 안배가 필요하다.

#### 한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:

## II. 한국 외교안보 환경의 전략적 지형 변동과 전략적 선택은 어떠해야 하는가?

전 봉 근 (국립외교원 명예교수)

### 1. 21세기 강대국 세력정치와 지정학적 경쟁의 귀환

#### 가. ‘역사의 종언’에서 ‘역사의 반복’으로

2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공은 탈냉전기 평화에 대한 유럽인과 세계인의 꿈을 깨어버리고, 현 국제질서의 취약성을 일깨운 대사건이었다. 우크라이나 전쟁의 충격파는 유라시아 대륙을 가로질러 반대편에 있는 동북아에도 고스란히 전달되었다. 동북아 지역은 전통적으로 강대국의 세력권이 대치하고 충돌하는 지정학적 지진대이다. 탈냉전기 ‘단극 순간(unipolar moment)’에 미국 주도의 일시적인 평화기가 있었지만, 탈-탈냉전기 들어 미중 전략경쟁, 북한 핵무장, 역내 군비경쟁이 치열해졌다. 우크라이나 전쟁은 이런 동북아의 불안정성을 더욱 증폭시켰다. 사실 2010년대 들어 동아시아지역, 특히 대만과 한반도가 세계 최대의 전쟁 발화점으로 손꼽혔다는 점을 고려할 때, 이 지역에서 언제라도 군사적 충돌이 발생하더라도 놀랄 일은 아니다. 그렇다면 한국은 사면초가(四面楚歌) 또는 ‘퍼펙트 스톰’으로 알려진 위험천만한 동북아 안보 정세 속에서 어떻게 지속 가능한 평화와 안녕을 보장할 것인가는 우리 세대뿐만 아니라 다음 세대도 같이 계속 고민해야 할 고민이다.

2010년대 후반의 갑작스러운 국제정세의 악화는 그 이전 탈냉전기의 세계평화와 국제협력 분위기와 크게 대조된다. 1991년 소련이 해체되고 공산 진영이 붕괴하면서, 미국과 서방의 자유 진영이 냉전의 최후 승리자로 떠올랐다. 세인들은 인간 이성과 과학기술의 발전으로 인류가 탄압과 전쟁과 빈곤의 굴레에서 벗어나, 마침내 자유와 평화와 풍요가 넘치는 역사 발전의 종착역에 도착했다고 믿었다. 프란시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 기쁜 마음으로 『역사의 종언(1989)』을 선언했었다.

탈냉전 분위기가 세계를 휩쓸었지만, 모든 전문가가 ‘역사의 종언’과 영구평화의 도래에 동의하지는 않았다. 현실주의 국제정치 이론가와 지정학자들은 탈냉전기의 미국 패권 질서가 일시적인 현상이며, 강대국 세력경쟁과 지정학적 충돌이 재현될 것을 경고했다. 이들은 국제법적으로 평등한 주권국가로 구성된 국제사회의 ‘무정부적’ 본성이 변치 않는 한 세력경쟁과 전쟁은 불가피하다고 보았다. 현 국제사회에는 국가를 강제하는 세계정부가 없으므로 결국 국가 간 힘의 논리가 최종적인 발언권을 갖는다. 현실주의 국제정치 이론가로 유명한 존 미어샤이머(John Mearsheimer) 시카고대 교수도 일찍이 “미래로 복귀(Back to the Future, 1990)” 논문에서 강대국 정치와 세력경쟁의 귀환을 전망하며, 인류의 미래는 과거로 복귀할 것이라고 경고했다. 즈비그뉴 브레진스키(Zbigniew Brzezinski) 전 미국 국가안보보좌관도 『그랜드 체스보드(1997)』를 발표하여 유라시아 체스보드를 둘러싸고 대륙 세력과 해양 세력 간 충돌이 반복될 것을 예고했다. 그는 유라시아 대륙에서 지정학적

### II. 한국 외교안보 환경의 전략적 지형 변동과

전략적 선택은 어떠해야 하는가? --15

충돌이 불가피한 5대 중추 지역(pivot area)을 제시했는데, 이에 우크라이나와 한반도를 포함했다는 점은 현재 양국의 정세에 대해 시사하는 바가 크다.

2010년대 들어 ‘중국의 부상’이 지속되고 미중 경쟁의 조짐을 보이자, 국제정치학자들의 경고음은 더욱 커졌다. 미어샤이머 교수는 『강대국 정치의 비극(2014)』에서 ‘중국의 부상’ 이후 강대국 정치의 속성으로 인해 미중 충돌은 필연적이라고 주장했다. 그레함 앨리슨(Graham Allison) 하버드대 교수도 『예정된 전쟁(2018)』에서 지난 500년간 패권국이 16번 교체되었는데, 이 중 12번이 전쟁으로 끝났다고 분석했다. 고대 그리스 역사가 투키디데스가 2,500년 전 아테네와 스파르타의 패권전쟁이 필연적이라고 주장했듯이, 앨리슨 교수는 역사가 반복되어 미중 경쟁도 ‘투키디데스의 함정’에 빠질 것이라고 경고했다.

#### 나. 지정학의 귀환

현대 지정학은 1904년 핼포드 맥킨더(Halford J. Mackinder) 영국 옥스퍼드대 교수가 발표한 기념비적 논문 “역사의 지리적 추축(樞軸)(The Geographical Pivot of History, 1904)”에서 시작되었다. 맥킨더 교수는 이 논문에서 당시 전 지구를 중심지대(Heartland) 또는 중추 지역(Pivot Area), 내부 주변 반달 지역(Inner, Marginal Crescent), 외부 도서 반달 지역(Outer, Island Crescent) 등 3개 지역으로 구성되는 한 개의 ‘달린 시스템’으로 보았다. 맥킨더는 훗날 『민주적 가치와 현실(Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction, 1919)』에서 러시아를 한편으로 하는 대륙 세력과 미국과 영국을 포함하는 해양 세력 간 대치와 충돌이 불가피하다고 주장했다. 현대 지정학을 계승한 니콜라스 스피크만(Nicholas J. Spykman) 예일대 교수는 1942년 발표한 『세계정치에서 미국의 전략: 미국과 세력균형(America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power)』에서 미소 냉전을 예견하고, 대소 봉쇄의 이론적 근거를 제시했다. 스피크만의 ‘주변 지대(Rimland)’ 이론에 따르면, 유라시아의 주변 지대는 중유럽과 동아시아에서 보듯이 대륙 세력과 해양 세력의 중간에 위치하여 경제활동이 왕성하고 인구가 많은 전략적 요충지이다. 그의 이론은 2차 대전 전후 처리 과정에서 해양 세력인 미국이 대륙 세력인 소련의 팽창을 저지하기 위해 독일과 일본을 포함하는 주변 지대의 안전을 보장하고 부흥시키는 논리로써 이용되었다. 냉전 초기 미국의 조지 케난(George Kennan)이 소련이 유라시아 ‘주변 지대’로 진출하는 것을 저지하기 위해 제안했던 ‘봉쇄 전략’이 대표적 사례이다.

위와 같은 지정학의 분석과 처방은 현대 미국 전략가들이 국제정치를 보는 관점을 대변한다. 대표적으로, 브레진스키 전 국가안보보좌관의 『그랜드 체스보드』는 유라시아 국제정치의 본질을 미·영·일의 해양 세력과 러·중의 대륙 세력이 경쟁하고 충돌하는 구도로 파악했다. 서양 현대 지정학과 현실주의 국제정치 전통을 계승한 브레진스키는 이 책에서 미국의 세계 패권을 위한 지전략으로 “지배적이고 적대적인 세력의 등장 반대”를 제시했다.

#### 한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:



미국 전략가들은 전통적으로 유라시아 대륙에 대한 ‘자유로운 접근’과 ‘자유통상’을 미국의 대전략이자, 최고의 외교안보 국익으로 규정했었다. 이 국익을 보장하려면 유라시아 대륙의 특정 지역에 대한 배타적 통제권을 행사할 수 있는 ‘지역 패권국’의 등장을 저지해야만 한다. 사실 미국의 1, 2차 세계대전 및 냉전 참여도 결국 독일, 일본, 소련이 유라시아의 지역 패권국으로 부상하는 것을 저지하기 위한 것이었다. 오늘 치열한 미중 경쟁도 결국 중국이 동아시아와 서태평양에서 배타적인 ‘지역 패권국’으로 부상하는 것을 저지하려는 미국식 전통 지전략이 발현된 것이다. 유라시아 대륙에서 지역 패권국의 등장을 저지하는 지전략은 오랜 미국 대전략의 전통으로 뿌리내렸기 때문에 미국 공화당과 민주당 간 정권교체와 무관하게 지속될 전망이다. 트럼프 대통령과 정치적 성향이 극단적으로 달랐던 바이든 대통령이 전자의 대중 경쟁, 견제 정책을 계승했을 뿐 아니라, 더욱 강화했다는 점은 이런 미국식 대전략의 전통을 보여준다.

브레진스키는 유라시아 대륙을 세분화하여 지역별 대응 지전략을 제안하면서, 특히 동아시아의 전략적 불안정성과 한반도의 지정학적 민감성을 지적했다. 그는 동아시아지역을 “잠재적 정치적 화산”에 비유하면서, 급속한 경제성장과 국력의 변동, 거대 중국으로 인한 역내 세력균형의 부재, 강한 민족주의 성향, 지역 안보협력 기제의 부재, 군비경쟁, 영토분쟁, 한반도 분단 등을 불안정 요소로 꼽았다. 그는 중국의 중장기 전략목표가 세계 패권이 아니라 동아시아의 지역 패권을 추구하는 것이라고 규정했다. 이를 위해 중국은 미국과 협력하여 지역 패권을 인정받고, 한국과 연대를 추구할 것으로 전망했다. 그는 미국의 동아시아 지전략으로서 중국과 일본이 지역 패권국으로 등장하는 것을 저지하기 위한 ‘지역 세력균형’ 방안을 제안했다. 구체적으로, 미국이 역내 군사적 개입을 유지하며 한국과 연대하고, 중국의 지역 패권을 저지하는 동시에 일본의 독자적인 군사 강대국화도 저지할 것을 주문했다. 2010년 이후 벌어진 ‘중국의 부상’ 지속, 중일 간 경제력 역전, 미중 전략경쟁 등의 관점에서 볼 때, 이런 처방은 오늘의 현실에 부합하지 않는다. 하지만 브레진스키가 주장했듯이, 중국이든 일본이든 지역 패권 세력으로 부상하는 것을 허용치 않겠다는 미국의 지전략은 계속 유효하다.

또한 브레진스키는 ‘지정학적 중추(geopolitical pivot)’ 개념을 지정학의 주요 개념으로 제시하고, 이를 “군사적·전략적·경제적 가치가 높은 지리적 위치로 인해 강대국들이 서로 영향력 내에 두려고 경쟁하여, 국제정치적 민감성이 큰 국가”로 정의했다. 그는 유라시아의 주요 중추국으로 우크라이나, 아제르바이잔, 터키, 이란, 한반도 등 5개국을 제시했다. 그가 제시한 유라시아 지정학 지도에 따르면, 동아시아에서 대륙 세력과 해양 세력이 충돌하는 지정학적 단층선이 한반도를 가로질러 통과한다. 여기서 다시 한번 한반도 지정학의 구조적인 취약성과 강대국 정치의 엄중성을 알 수 있다.

21세기 ‘중국의 부상’ 이후, 새로이 지정학이 크게 주목받고 있다. 서방 국제정치학자와 지전략가들은 중국을 냉전기 소련을 대신하는 새로운 유라시아 대륙

세력으로 지목하고, 중국의 군사적 팽창을 경고했다. 이들은 중국이 최근 해군력을 증강하는 것을 빌헬름 독일이 해군력 증강을 통해 영국과 프랑스의 해양 패권에 도전하는 것에 비유했다. 또한 최근 남중국해에서 중국의 도서 영유화와 군사화 활동을 1800년대 상반기에 미국이 먼로 독트린을 통해 서반구, 특히 카리브해에서 유럽 세력을 배척하고 독점적인 영향권을 건설한 것에 비유하기도 했다. 이때 중국의 의도는 동중국해와 남중국해에 세력권 구축, 나아가 동아시아와 서태평양 전체에 대한 영향권을 추구하는 것으로 해석되었다. 특히 미국과 일본은 중국이 해군력 증강을 통해 단기적으로는 동중국해와 남중국해에 영향권을 구축하고, 중장기적으로는 동아시아와 서태평양 전체에 대한 지배권을 추구할 것을 우려한다. 미국과 일본이 주도하는 ‘인도태평양전략’은 중국의 해양 팽창을 저지하려는 해양 세력의 공통적인 지전략이다.

이런 미국의 중국 견제와 차단 조치는 다시 중국의 저항과 반격을 초래했다. 한국의 사드 배치에 대한 중국의 강한 반발, 한미동맹에 대한 이의 제기, 유엔안보리의 추가적인 대북 제재조치 반대, 중러의 전략적 연대 등은 동북아 지정학에 대한 중국의 지전략적 판단을 반영한 것이다. 동아시아에서 미중 간 지정학적 경쟁은 계속 치열해질 전망이다, 이에 따라 한국이 속한 동북아 안보 환경도 더욱 악화할 전망이다.

## 2. 동북아와 글로벌 신지정학의 특징과 전망

### 가. ‘중국의 부상’ 이후 미중 전략경쟁과 동북아 진영화 추세

21세기에 중국 경제력이 계속 성장하고, 군사력, 특히 미사일 역량과 해군력이 급성장하면서 동아시아 지정학과 세력균형이 변동 중이다. 종래 미국이 통제했던 동중국해와 남중국해에 중국의 해군력이 침투하고 확장되며 미국의 해상 세력권과 중복되면서, 점차 미국 통제의 평화지대가 미중 간 갈등 지대로 변했다.

2010년대 들어 미국 패권의 국제질서가 해체되는 징후가 동시다발적으로 발생했다. 중국이 남중국해를 군사화하고, 해군력을 대규모로 증강하면서 미국의 해상패권과 충돌하기 시작했다. 미국은 오바마 행정부(2009~2017) 동안에 아시아 재균형 정책을 추진하고, 군사력을 증강 배치했지만, 해상패권을 회복하기에는 역부족이었다. 미국이 동아시아와 태평양에 집중하는 틈을 이용하여, 푸틴 대통령 치하에서 재부상한 러시아가 크림반도를 합병했다(2014). 미국과 유럽이 강력히 반발했지만, 러시아는 합병을 기정사실로 했다. 미국에 반대하는 러·중의 군사 안보적 연대는 노골화되었다. 러시아는 NATO의 미사일 방어망 설치를 반대하고, 중국은 주한미군의 사드 미사일방어체계 도입에 반발하며 한국 기업을 제재했다.

동북아 신지정학의 연쇄반응을 촉발한 근원에는 중국의 경제력 급성장으로 인한 역내 세력균형의 변동이 있었다. 중국 국내총생산(GDP)은 1996년만 해도 미국 국내총생산의 10%에 불과했지만, 고도성장을 지속하여 2012년 50%, 2018년 65%,

한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:

마침내 2020년에는 70%까지 도달했다. 중국의 구매력 지수(PPP) 국내총생산은 2014년에 세계 경제의 16.5%를 차지하여, 15.8%를 차지한 미국을 넘어 세계 1위가 되었고, 그 격차가 계속 벌어지고 있다. 대다수 전문가들은 중국의 국내총생산이 2030년까지 미국을 추월하여 명실상부 세계 1위 경제 대국이 될 것으로 전망했다. 그런데 2020년대 들어 미중 간 경제력 전이 여부를 전망하는 데, 코로나19 팬데믹과 미국의 강력한 대중 견제 정책이 새로운 변수로 등장했다. 하지만 이런 신생 변수에도 불구하고, 중국이 2위 초강대국으로 미국과 패권 경쟁을 지속할 것이라는 점은 변함이 없다.

중일 간 급속한 세력전이도 동북아 지정학의 변동을 초래한 주요 요인이다. 중국의 국내총생산은 1996년까지만 해도 일본 국내총생산의 20%에 불과했으나, 2010년에 일본을 추월하여 세계 2위 경제 대국이 되었다. 중국의 국내총생산은 계속 늘어나, 2018년에는 일본의 2.7배로 팽창했고, 그 격차는 계속 벌어지고 있다.

한편, 2020년 이후 코로나 팬데믹으로 인해 중국의 경제 침체가 예상되고, 미국의 중국 견제가 본격화되면서 일부 전문가들은 미중 간 경제력 격차가 오히려 벌어질 가능성을 제기했다. 소위 ‘차이나 피크’ 주장도 이에 해당한다. 대다수 전문가들은 미국이 중국에 비해 군사력과 경제력의 절대적 우위를 50년 이상 유지할 것으로 전망한다. 필자도 이런 전망에 동의한다. 하지만 미국은 정치·군사적으로 유럽을 중시하는 데다 전 세계적으로 개입해야만 하고, 중국은 군사력을 동아시아와 서태평양에만 집중한다. 따라서 미국이 총량으로 세계 최강의 군사력과 경제력을 보유하더라도, 동아시아와 서태평양 전역에서 거리의 불리(不利)를 극복하고 그런 우위를 계속 유지할 것이라고 장담하기 어렵다.

국제사회와 동북아에서 최대 외교안보 과제인 미중 전략경쟁의 단층선이 동북아 한가운대를 통과하고 있다. 동북아는 전통적으로 대륙 세력과 해양 세력이 충돌하는 지역이다. 한반도가 19세기 말, 20세기 초에 청일전쟁과 러일전쟁의 전쟁터가 되고, 20세기에는 일본의 식민지가 되어 대륙 진출의 교두보로 이용되었고, 해방과 더불어 분단된 것은 일과성 우연이 아니라, 구조적인 지정학적 경쟁의 결과였다. 미중 경쟁이 발생하자, 동북아는 급속하게 양국의 정치·군사적 세력권이 충돌하는 갈등 지대로 변했다. 이런 뿌리 깊은 지정학적 특성 탓에 한반도, 대만해협, 동·남중국해가 오늘 세계에서 가장 군사적 충돌 가능성이 큰 지역으로 손꼽히는 것도 전혀 이상하지 않다.

해양 세력을 대표하는 미국은 유라시아 대륙에서 지역 패권 세력의 등장을 거부하는 지전략을 일관되게 추진해왔다. 이런 지전략적 전통에 따라 동아시아와 서태평양에서 중국의 지역 패권국 부상을 저지하기 위해 미일동맹, 한미동맹, 쿼드, 인도태평양전략, G7 등을 통해 중국을 견제한다. 이런 조치는 역내에서 군사적 긴장을 고조시키고, 진영화 현상을 촉발했다. 미국은 ‘국가안보 전략보고서(2017.12)’와 ‘중국에 대한 미국의 전략적 접근 보고서(2020.5)’에서 중국을 ‘전략적 경쟁국’으로 규정했다. 이때 전면적인 전략경쟁이 불가피하다. 2021년 출범한 바이든 행정부는 미중 경쟁을 더욱

확장하고 강화했다. 바이든 행정부는 트럼프 행정부와 달리 동맹국들을 대중 경쟁 전선의 앞에 내세우고, 당근과 채찍을 내보이며 진영적 선택을 요구했다.

한편, 중국은 미국의 봉쇄적 지전략에 대항하여, 이를 타파하기 위한 대응 지전략을 추구했다. 미국의 사드 고고도미사일방어체계와 전략무기의 한국 반입 반대, 한미동맹 강화 반대, 북한에 대한 북핵 불용과 체제 안정화의 이중적 입장, 벨트로드구상(BRI) 확장, 남중국해의 군사화와 내해화, 서태평양 도련선 설정 등이 대응 지전략에 해당한다. 동시에 중국은 ‘중국의 부상’에 대한 주변국의 경계심을 낮추고, 미국의 대중 포위망을 타개하기 위해 주변국과 국제사회를 대상으로 경제적·인도적 지원을 증대하고, 인류운명공동체, 유교적 평화(Confucian peace) 등과 같은 평화적 담론을 전파하고 있다.

미국과 중국이 전 공간과 영역에서 패권 경쟁에 돌입함에 따라, 한국과 일본은 미국으로부터 반중 견제에 동참하라는 압박을, 중국으로부터는 경제보복의 위협을 받고 있다. 미중 경쟁은 미중 간 시장접근, 관세정책, 국가보조금 정책 등을 둘러싼 경제·통상 전쟁, 대만·남동중국해·한반도에서의 군사안보 경쟁, 5G(화웨이)·반도체(TSMC·삼성)·AI 등을 둘러싼 기술력과 표준 선점 경쟁, 신장·티베트·홍콩·인권 등을 둘러싼 정치·체제·가치 경쟁, 아프리카·동남아·중남미 등에서 영향권 확장을 위한 외교 경쟁, 유엔·WHO·WTO 등에서 글로벌 거버넌스 주도권 경쟁 등으로 확장되었다. 미중 경쟁이 제로섬 성격의 패권 경쟁으로 강화되면서, 중소 중간국들은 선택을 강요받고 선택을 거부할 때 정치·안보·경제적 불이익까지 위협받고 있다. 미국의 동맹국들은 미국과 연대를 강화하지만, 대부분 중간국은 미중 전략경쟁 사이에서 ‘헤징 전략’을 구사하며 선명한 선택을 거부하고, 최대한 실익을 챙기려는 경향이 있다. 인도, 베트남, 터키, 사우디아라비아, 인도네시아, 브라질, 남아공, UAE 등이 이에 중추국 그룹에 해당한다. 결국 미중 전략경쟁의 개시와 강대국 정치의 부활은 대다수 중간국을 포함하는 ‘글로벌 사우스’가 제3의 세력권으로 급부상하는 국제정치적 배경이 되었다.

#### 나. 국제질서의 다극화 추세: 자율적 신흥강국의 부상과 국제사회의 3분화 현상

탈냉전기 미국 패권체제로 알려진 ‘단극 순간(unipolar moment)’은 2010년대 들어 미국의 약화와 중국의 부상으로 막을 내렸다. 그렇다면 미국 주도의 단극체제를 대체하는 현 국제체제는 어떻게 정의되고 어떤 특징을 갖는가. 한때 미국이 제2의 초강대국 지위에 오른 중국과 지구를 분할하여 각자 세력권을 관리하는 신냉전적 국제체제, 또는 미중 양국이 지구를 협치로 공동관리하는 콘도미니엄 방식 등이 논란되었지만 실현될 가능성은 없다. 오늘 국제체제는 흔히 다수 강대국이 병존하며 서로 경쟁하는 다극 체제 또는 패권국이 없다는 차원에서 무극 체제로 불린다. 사실 오늘 국제체제는 역사적으로 유례를 찾기 어렵다. 오늘 국제체제는 직전 패권국 미국이 만들었던 자유주의적, 국제협치적 글로벌 거버넌스가 잔존하고 작동하는 가운데, 미국, 중국, 인도, EU 등으로 구성된 다극 체제가 형성되면서 이들이 상호

#### 한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:

경쟁하거나 협력하는 과도기적, 유동적 양상을 띠고 있다. 현 국제체제의 특징으로서 미국 리더십의 부침, 글로벌 거버넌스의 지속, 미중 전략경쟁, 자율적 신흥강국의 등장, 국제사회의 3분화 등을 들 수 있다. 이 중에서도 ‘자율적 신흥강국의 등장’은 새로운 국제정치 현상이며 현 국제체제를 이전 체제와 차별화하는 주요 변수인데, 이에 따라 ‘국제사회의 3분화 현상’도 발생했다.

경제력과 군사력 기준을 볼 때, 미국은 여전히 세계 최강국의 지위를 갖고 있으며 21세기 중반까지 그런 지위를 유지할 가능성이 크다. 설사 미중 간 경제력 역전이 발생하더라도, 군사력, 외교력, 문화력, 과학기술력 등 핵심 국력 요소를 고려할 때 미국의 최고 강대국 지위는 장기간 지속될 전망이다. 더욱이 미국은 유라시아 강대국 누구도 모방할 수 없는 지정학적, 지전략적 강점을 갖는다. 미국은 대륙 규모의 거대국가이며 자신의 지리적 공간에서 유일한 강대국이고, 해양의 보호를 받는 독보적인 해양 세력이다. 유라시아 강대국은 항시 인접 강대국과 대치하고 충돌하며 국력을 소모하고 상쇄시키지만, 미국은 항상 국력을 온존하며 자신이 선택한 시간과 장소에서 대륙 세력을 상대할 수 있다. 따라서 미국은 패권국의 지위에서 물러났지만, 최강 군사력, 동맹 네트워크, 글로벌 거버넌스 활용, 역외 균형자(offshore balancer) 등 주요 외교적·전략적 수단을 활용하여 여전히 현 국제체제에서 최대 상수의 지위를 유지하고 있다. 하지만 미국은 더 이상 패권국이 아니며, 곳곳에서 거대 도전에 직면하고 있다.

우선 미국에 최상의 연대 세력인 유럽연합(EU)이 종래 일방적인 대미 의존에서 벗어나 점차 외교적, 전략적 자율성을 추구하기 시작했다. 탈냉전기 들어 독자적 목소리를 모색하던 EU는 우크라이나 전쟁이 발발하자 다시 대미 의존을 높였지만, 대중 정책, 경제 통상문제, 우크라이나 전쟁 대응 등을 두고 미국과 계속 이견을 보였다. 특히 바이든 행정부가 강력한 중국 견제 정책을 추진하면서 EU에도 동참을 요구했지만, 호응을 끌어내지 못했다. 유럽에 중국은 최대 교역 상대이기 때문에 이를 결코 포기할 수 없었다. 미중 경쟁이 한창이었지만, 코로나 국면에서 회복되자마자 독일 올라프 쉘츠 총리(2022.11), 페드로 산체스 스페인 총리(2023.3), 프랑스 에마뉘엘 마크롱 대통령과 우르줄라 폰데라이언 EU 집행위원장(2023.4) 등 주요국 정상들의 방중이 이어졌다. 영국 리시 수낙 총리마저 강건한 ‘실용주의(robust pragmatism)’를 주창하여 대중 실용 외교를 모색했다. EU와 중국은 우크라이나 전쟁의 조기 종전(終戰)에도 이해관계가 같았다. EU는 미국의 인플레이션감축법(IRA)에 대해서도 그린딜 산업계획으로 맞대응했다. 모든 EU국이 프랑스가 주창하는 ‘전략적 자율성(strategic autonomy)’을 수용하지는 않지만, 미국 내 일국주의의 강화에 대한 반작용으로 유럽적 자율성에 대한 인식은 확산일로에 있다.

앞에서 언급했듯이, 현 국제체제의 특징적 현상으로 ‘자율적 신흥강국의 등장’이 있다. 이는 ‘글로벌 사우스’의 등장으로 연결되고, 국제사회의 3분화를 초래했다. 현 국제체제에서 미국과 동맹국(한국 포함)을 포함하는 서방 진영 또는 자유 진영, 그리고 이에 대항하는 중국·러시아 및 친중·친러국가로 구성된 반서방·권위주의

## II. 한국 외교안보 환경의 전략적 지형 변동과

전략적 선택은 어떻게 해야 하는가? --21

진영의 양대 세력이 경쟁 중이다. 여기에 전통적인 비동맹권을 포함하는 ‘글로벌 사우스(Global South, 남반구)’가 제3의 세력권으로 급부상했다. 이들은 냉전기의 비동맹 전통을 계승하며, 강대국 세력경쟁에 포섭되기를 거부하고 미중 경쟁과 우크라이나 전쟁에서도 편들기를 거부했다. 이들은 전방위 외교, 실용 외교, 자율 외교의 구호를 내세우며, 서방 진영뿐만 아니라 중국과 러시아에도 우호적인 태도를 보이고 경제협력에 적극적이다. 남반구 국가 중에서도 인도, 튀르키예, 이란, 사우디아라비아, 브라질, 인도네시아 등은 신흥강국, 지역 강국을 자처하며, 국제무대에서 제3의 목소리를 대변하고 있다. 남반구의 뿌리가 된 ‘유엔 77그룹(G-77)’은 1964년 형성되어 미·소 초강대국 주도의 진영화와 동맹을 거부하고, 중립적 등거리 외교를 추구했었다. 오늘 남반구 그룹은 과거 G-77만큼 제도화되어 있지는 않지만, 다수의 신흥강국, 지역 강국, 외교 강국을 포함하고 있어 현재의 다극 국제체제와 미중 전략경쟁 속에서 과거 비동맹권보다 더 큰 세력을 과시할 것으로 전망된다.

오늘 ‘국제사회의 분화’와 ‘남반구의 부상’ 현상은 우크라이나 전쟁에 대한 국가들의 대응을 보면 잘 드러난다. 전쟁 개전 4일 뒤인 2022년 2월 28일부터 2023년 3월까지 1년간 유엔총회는 우크라이나 전쟁에 대해 7차례 논의와 표결을 반복했다. 유엔 회원국들은 제각기 러시아의 침공에 대한 규탄, 반대, 기권, 러시아 제재 참여, 우크라이나 지원 등에 대해 일관된 태도를 보였다. 첫째, 우선 러시아 규탄 유엔 결의, 우크라이나 지원, 러시아 제재 등에 모두 참여한 국가는 40여 개국인데, 대체로 미국의 동맹국·우방국에 해당한다. 둘째, 러시아 규탄 결의를 반대한 국가는 중·러 및 친러·친중 국가로서 최대 8개국(러시아, 북한, 벨라루스, 시리아 등)을 넘지 않았다. 이들은 반미 국가 그룹이다. 셋째, 러시아 침공의 규탄 결의안에 대한 찬성은 약 140 개국인데, 40여 서방국 이외에 100여 개 남반구 국가도 동참했다. 100여 개 남반구 국가는 중소국으로서 주권 독립과 영토 보존을 위해 국제법의 보호가 필요하므로, 러시아의 불법적 행위를 규탄하는 데 동참하는 것은 당연하다. 넷째, 러시아 규탄 결의안에 기권하고, 러시아에 대한 제재도 거부하는 국가군이 있다. 이 그룹에는 중국, 인도, 베트남, 이란, 파키스탄, 알제리, 몽골, 남아프리카, 스리랑카 등을 포함하여 약 35개국이 속한다. 이들은 반미와 비동맹 성향을 보이며, 중간국 외교, 자율 외교, 실용 외교, 탈이념 외교를 표방한다. 또한 이들은 서방의 대러 경제제재를 자신의 경제적 이득을 얻는 기회로 적극적으로 활용한다.

러시아의 우크라이나 침공은 침략전쟁을 부정하고 영토보전을 보장하는 현 유엔헌장과 국제법을 위반하고, 미국의 지정학적 이익에 정면으로 도전했다. 그런데 미국은 아직 세계 최강국의 타이틀을 갖고 있지만, 우크라이나를 뒤에서 지원할 뿐 러시아와 정면으로 충돌하려는 의사가 없다. 제재 남용 국가로 인해 대러 압박 전선이 새고 있지만, 이들에 대한 미국의 통제력은 거의 없다. 미국과 남반구의 우크라이나 전쟁에 대한 대응의 현주소는 국제체제의 분화와 혼돈 현상을 적나라하게 보여주는 대표적인 사례이다.

**한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:**

강대국 세력경쟁의 재현과 남반구의 세력화는 현 국제 핵질서의 혼란상에도 투영되었다. 러시아는 NPT 상 5개 핵보유국 중 하나로서 국제 핵 질서를 보존해야 하는 막중한 책임을 지고 있다. 그런데 막상 핵보유국 러시아가 비핵국인 우크라이나를 침공하고, 핵사용까지 위협함으로써 NPT의 합의 정신을 크게 훼손했다. 러시아의 핵사용 위협으로 인해 1945년 이후 굳어진 핵무기 불사용의 핵 금기(nuclear taboo) 관행도 위협받고 있다. 다른 한편, 남반구의 대다수 비핵국들은 핵보유국이 NPT 6조의 핵군축 의무를 불이행하자, NPT의 불평등성을 공공연히 비판하여 대안적 핵 질서를 모색했다. 남반구 국가들이 주도하여, 2017년 유엔총회는 핵무기를 전면 금지하는 ‘핵무기금지조약(Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW)’을 122국 찬성으로 채택했다. TPNW는 50개국 비준 기준을 충족시켜 2021년 1월에 발효되었다. TPNW에는 핵보유국 5개국과 미국의 동맹국이 모두 불참했기 때문에 비록 발효했지만 실행력은 없다. 그렇지만 이 사건은 국제사회의 다수국인 비핵국, 남반구, 비동맹국, 비핵지대국들이 독자적 세력권을 구성하여, 핵보유국과 강대국을 상대로 자신의 요구와 대안 체제를 제도적으로 제시했다는 점에서 현 국제체제의 특징을 잘 보여준다.

### 3. 신지정학 시대를 위한 한국의 외교 전략 제언

미중 전략경쟁과 국제체제의 다극화 시대라는 전대미문의 불확실하고 불안정한 국제지형 속에서 한국호의 지속적인 안녕과 번영을 보장하는 것은 국가지도자뿐만 아니라 우리 외교안보 전문가 모두의 역할과 책임이 아닐 수 없다. 따라서 아래에서는 전문가의 일인으로서 한국호가 추구할 국익, 한국호의 정체성 및 특성 진단과 이를 반영한 전략목표, 외교·안보 전략을 선택하는 기준이 되는 가치와 원칙 등을 제시하고자 한다.

#### 가. 한국의 국익과 국가 정체성

국익은 보편적으로 국가 독립, 주권과 영토 보존, 경제성장, 국가경쟁력 증진 등을 말한다. 동서고금을 통틀어 가장 보편적인 국익은 부국강병(富國強兵), 국태민안(國泰民安)이다. 한국의 경우, 안보, 평화, 통일, 번영, 동북아 평화, 세계평화와 공영 등이 국익으로 제시된다.

국가안보전략 보고서를 처음으로 발간했던 노무현 정부는 동 보고서에서 ‘국가이익(국가 목표)’을 “국가의 생존, 번영과 발전 등 어떠한 안보 환경하에서도 지향해야 할 가치”로 정의했다. 그리고 헌법에 근거하여 국가안전보장, 자유민주주의와 인권 신장, 경제발전과 복리증진, 한반도의 평화적 통일, 세계평화와 인류 공영에 기여 등 5개 항목을 제시했다. 당시 노무현 정부는 국익을 정의하면서, 이를 둘러싼 분쟁을 최소화하고자 헌법에서 5개 국익을 도출했었다. 그 결과, 한국의 국익을 처음으로 명문화하는 데 성공했지만, 한국의 독특한 정체성을 반영하지 못해 매우 보편적인

국익 정의에 그쳤다.

헌법을 자세히 보면, 전문에서 “자유민주적 기본질서를 확고히” 하고, “밖으로는 항구적인 세계평화와 인류 공영에 이바지”하며, “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보”할 것을 헌법 정신과 국가적 사명으로 제시했다. 4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진”하며, 5조 1항은 “대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인”하며, 5조 2항은 “국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행”하는 임무를 규정했다. 또한 66조는 대통령이 “국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무”와 “조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무”를 진다고 규정했다.

상기 헌법 조문을 재정리하며 국가안보의 국익 또는 국가 목표로서 국가 독립과 영토보전, 국민의 안전과 자유와 행복 확보 및 자유민주적 기본질서 유지, 평화통일 추구, 세계평화와 인류 공영에 기여 등을 들 수 있다. 역대 한국 정부는 헌법상 국익과 국가 목표를 지속해서 추구했으며, 정부 조직과 정책에 이미 내재화되었다. 다만 정부별로 중점 정책목표와 가치의 차이에 따라 그 집중도와 추진 강도의 차이는 있었다.

사실 위에서 제시한 국익은 보편성이 높아 목적과 방향성은 제시하지만, 그 자체가 구체적인 한국의 외교·안보 전략을 선택하는 데 지침 또는 판단기준이 되지 못하는 한계가 있다. 따라서 아래에서는 국익과 외교전략에 ‘한국적’ 의미를 부여하는 차원에서 개별 이익의 배경이 되는 한국의 국가적 특성 또는 정체성을 들고 이에 부합하는 전략목표를 제시한다. 이 특성 또는 정체성은 한국이 활용할 자신의 강점뿐만 아니라 한국의 외교활동을 제약하는 취약한 특성도 포함한다.

첫째, 한국이 갖는 가장 두드러진 국가적 특성은 ‘분단국’이다. 이에 따라 한국은 북한과 무한 안보 경쟁을 해야 하고, 수시로 전쟁 위기에 빠진다. 탈냉전기 내내 한국의 최대 외교안보 과제였던 북한의 핵개발과 핵위협도 분단으로 인해 발생한 안보 위협 중 하나이다. 분단이라는 한국의 최대 국가적·안보적 결함으로 인해, 한국은 안보, 평화, 통일의 3개 국가안보 전략목표를 동시에 추구해야 해야 한다. 그중에서, 최우선적인 국가안보전략은 ‘강한 안보’로 북한의 전쟁도발을 억제하며, 국가와 국민의 안전을 보장하는 것이 되어야 한다. 그런데 한국 단독으로 북한의 핵위협과 전쟁 위협을 억제하고, 평화를 정착시키며, 통일을 달성하는 과업을 완수하기 거의 불가능하다. 따라서 한국 안보는 한미동맹에 크게 의존하고 있으며, 나아가 주변국과 국제사회 전체의 지원과 지지도 필요한 실정이다.

대북 관계에서 국가안보 목표는 전쟁 방지에 그치지 않고, 비핵화, 남북관계 개선, 미북 관계 개선, 군사적 긴장 완화와 신뢰 구축 등을 통해 ‘평화 정착’을 달성하여 한반도 전쟁위험을 해소하고 통일의 기반을 구축하는 것도 포함한다. 나아가 남북관계 개선, 민족 동질성 회복, 남북 경제공동체, 남북 연합 등을 통해 ‘통일’을 추구하는 것도 주요 대북정책 목표가 되어야 한다.

#### 한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:

24 -- [맹투(盟鬪)에서 화용(和用)전략으로의 전환을 촉구하며]



둘째, 한국은 주변 강대국에 둘러싸인 ‘중소국가’로서 대륙 세력과 해양 세력이 지정학적으로 충돌하는 사이에 놓여 안보가 취약한 ‘끼인 국가’의 특성을 갖는다. 역사적으로 볼 때 주변 강대국 간 패권 경쟁에 말려들어 대규모 전쟁의 피해를 보고 또한 분할의 위기를 맞았으며, 지금의 분단구조도 그런 강대국 간 세력경쟁과 담합의 결과이다. 따라서 강대국 사이에 끼인 중소국가로서 한국은 자강의 국방 태세를 갖추고, 안보 외교·동맹 외교·강대국 외교를 강화하며, 또한 유엔 등 국제사회와 협력을 통해 국가 독립과 영토보전을 보장해야 하는 숙제가 있다.

셋째, 한국은 ‘자원·에너지 빈국’이며, 한국 경제의 무역 의존도가 80%가 넘는 ‘경제 취약국가’이다. 이를 극복하기 위해 현대 한국은 통상국가, 세계국가, 개방국가를 선택했다. 오늘 한국은 경제 규모와 무역 규모가 10위 내외의 경제 대국이지만, 경제의 교역 의존도 및 에너지 수입, 식량 수입 의존도가 과도히 높고, 내수시장은 작아서 외부 충격에 매우 민감하고 취약한 경제구조로 되어 있다. 다른 대부분 경제 대국은 거대국가이거나, 또는 지역 협력체에 소속되어 외부의 경제적·외교안보적 충격에 대한 저항성과 회복성이 한국보다 월등히 크다. 따라서 한국은 다른 어떤 나라보다도 국제경제통상에 대한 위협요인인 지역분쟁, 내전, 핵확산, (핵)테러, 해적, 기후변화 등을 저지하는 국제안보를 사활적 국익으로 간주해야 한다. 이런 한국의 ‘세계적 국익’을 보장하려면, 세계평화와 공동번영에 적극 이바지해야 한다. 또한 한국의 번영은 세계 경제의 번영, 그리고 국제시장과 자원·에너지 공급지에 대한 안정적인 접근에 달려있어, 이를 위해 경제·통상·에너지·개발 외교를 활성화해야 해야 한다.

넷째, 한국은 세계와 교류하는 ‘개방국가’이자 ‘세계국가’로서 세계화의 혜택을 최대한 누리는 동시에 세계 분쟁과 테러의 위협과 그로 인한 피해에 크게 노출되어 있다. 세계적으로 활동하고 교류하는 한국민의 생명과 재산을 보호하는 국가의 기본적인 책무를 수행하기 위해, 한국의 국익은 국내에 한정되지 않고, 세계적인 평화와 안정을 유지하는 ‘세계적 국익’으로 확장되어야 한다.

## 나. 외교안보 원칙

외교안보의 원칙은 우리가 외교안보 국익과 전략목표를 추구하면서 매일 직면하고 대처해야 할 구체적인 정책 사안에 대한 우리의 견해와 대안을 결정하는데 근거가 되는 기본 지침 또는 평가 기준이 된다. 흔히 국가안보전략에서 ‘원칙’이란 동 전략을 수행하는데 적용되는 보편적인 운영 원칙에 해당하는데, 주로 ‘어떻게’를 안내하는 ‘방법’에 대한 지침을 제시한다. 우리가 목표 달성을 위해 통과해야 할 미지의 환경에서 갈림길이나 장애물 등 선택의 순간을 만났을 때, 외교 원칙과 가치는 우리가 길을 잃지 않고 목표를 향해 나아갈 수 있게 하는 지침으로서 나침반의 기능을 수행한다. 만약 원칙과 가치가 없다면, 우리는 개별 정책 사안에 대해 일관된 결정을 내릴 수 없고, 또한 이런 원칙 없이 내려진 결정은 끝없는 논쟁에 시달리게 될 것이다. 이런 합의 부재는 남남갈등을 초래하고 정책 추진력을 현저히 위축시킬

것이다. 따라서 국가안보전략, 외교 전략 등을 새로이 수립할 경우, 정책 결정의 경우에 적용할 보편적인 원칙을 제시하고, 이에 대한 정치와 국민의 동의를 확보하는 작업이 필요하다.

여기에서는 한국 외교안보의 원칙으로서 자강, 국민 합의와 지속성, 공동안보와 포괄안보, 글로벌 거버넌스 등 4개를 제시한다. 구체적 내용은 아래와 같다. 첫째, 자강의 원칙에 따라, 동북아 세력경쟁과 북한 핵무장 시대의 매우 열악한 안보 환경에서 한국의 주권과 영토를 지키고 외교안보적 독자성을 확보하기 위해서는 국방력과 외교력을 포함하는 안보 역량을 극대화해야 한다. 미국 외교정책이 거시적으로 점차 고립주의 성향을 보이는 가운데 특히 트럼프 행정부가 미국의 세계질서 유지의 주도적인 역할을 거부하고 타산적인 동맹관을 채택함에 따라, 한국도 미국에 대한 일방적인 안보 의존관계에서 벗어나 자강을 통해 상호적이며 호혜적인 동맹관계로 발전시킬 필요가 있다.

바이든 행정부가 동맹 중시 정책으로 선회했지만, 미국은 더 이상 과거와 같이 관대한 패권국가가 아니다. 바이든 행정부에서도 트럼프 행정부의 ‘미국 제일주의’ 기조가 이어지고, 국내 정치적 불안정도 커서 한국으로서는 과거와 같이 한미동맹의 바스켓에 모든 달걀을 올린하기 어렵다. 2010년대 들어 동아시아에서 미중 세력경쟁이 점증하면서 중국이 한미동맹을 견제하기 위해 한국에 정치·경제적 강압을 행사하고 있어, 한국은 이에 대한 저항성을 높이는 차원에서 자강 안보 역량을 크게 확충해야 한다.

둘째, 국민합의와 지속성 원칙에 따라, 주요 국가안보전략의 입안과 실행은 반드시 사전에 국민적 합의 절차를 거치도록 한다. 이때 우리 대북정책, 대미정책, 대일정책에서 가장 큰 문제점으로 지적된 정권교체에 따른 정책 단절을 지양하고 지속가능성을 보장할 수 있을 것이다. 탈냉전기 들어 통일 안보 정책에 대한 단일 이념의 타부가 깨어졌다. 또한 보수 정부와 진보 정부를 번갈아 거치면서 정책이념의 진폭이 크게 확장되었으나, 정부가 정책이념을 수렴하는 데 실패함으로써 모든 정책 사안에서 남남갈등이 만연하는 실정이다.

남남갈등의 결과, 국내적으로 정책추진 동력을 상실할 뿐 아니라, 상대국에 대한 협상력을 반감시키고, 심지어 상대국의 간섭을 초래하는 부작용을 낳았는데, 남남갈등의 해소는 추가 투입 없이도 외교안보 역량을 획기적으로 증진하는 방책이 될 것이다. 국민합의와 지속성 원칙을 적용하는 방법으로는 정책 입안 시 정책 여론 수렴, 정책공동체의 검토, 국회의 정책심의 등을 동원하며, 특히 국회와 NGO의 정책 여론 수렴 기능을 적극 활용토록 한다. 위에서 토론했듯이, 국가안보 가치와 원칙에 대한 국민적 합의가 있다면, 개별 정책 사안에 대한 국민적 합의도 쉽게 만들어질 것이다.

셋째, 공동안보와 협력안보의 원칙에 따라, 공동안보를 통해 세력경쟁에서 필연적으로 동반되는 안보딜레마를 극복하고, 협력안보를 통해 다자안보협력의 기회를 확장한다. ‘공동안보(Common Security)’는 냉전기 미소 핵 대결과 핵전쟁이라는 국가 공멸의

**한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:**

안보 위협에 직면한 유럽국들이 제시한 안보 개념인데, 일명 ‘팔머 보고서’로 불리는 “공동안보: 생존을 위한 청사진(Common Security: A Blueprint for Survival, 1982)”에서 구체화 되었다.

넷째, ‘글로벌 거버넌스’ 원칙에 따라, 세계적, 선도적 중견국인 한국이 국제사회의 공동이익을 보장하기 위해 새로운 평화와 협력의 세계질서를 창출하는 데 앞장선다. 이때 국가행위자뿐만 아니라 비국가행위자도 적극 참여시키고, 경성 국제규범뿐만 아니라 연성 국제규범도 적극 활용한다. ‘글로벌 거버넌스’는 일반적으로 “세계정부가 부재한 상황에서, 세계화의 진전으로 나타나는 새로운 국제 현안 또는 위협 요소들에 대해, 국제사회가 합의에 따라 취하는 집단적 조치들”로 정의된다. 이 개념은 특히 강대국 정치에서 배제된 중견국과 소국이 선호한다. 비록 강대국은 아니지만, 각종 공식, 비공식의 글로벌 거버넌스 프로세스를 통해 국제정치에 참여하는 효과가 있기 때문이다.

마지막으로, 미중 전략경쟁에 대비한 한국의 외교 가치로서 평화, 공영, 포용, 개방을 제시한다. 한국은 중추국가, 통상국가, 세계국가, 중견국가로서 투명성·개방성·포용성·법치의 가치와 원칙을 지지한다. 이 가치들은 유엔과 자유주의 국제질서가 추구하는 보편적 가치이고, 특히 중소국들이 국익 보호를 위해 보편적으로 채택하고 있으며, 이로써 국제사회의 진영화와 강대국 세력정치를 거부하고, 평화롭고 개방된 국제질서를 가능케 할 것이다.

#### 4. 미중 전략경쟁 시대에 대한 한국의 외교안보 옵션

미중 전략경쟁 사이에서 ‘끼인 국가’ 한국의 외교·안보 전략 옵션은 개념적으로 미국 줄서기(동맹 제일주의, 대중 균형, 미국 편승), 중국 줄서기(중국 편승), 안미경중의 실용 외교(전략적 모호성, 양다리 외교, 선택 거부), 중도(법적 중립, 정치적 등거리 외교, 비동맹) 등 4가지가 있다. 한국의 국익(안보·평화·번영·통일)을 보호하고 신장하기 위한 최선의 옵션으로 한미동맹을 한국 외교의 기본 축으로 하되 중국과 전략적 협력동반자관계를 병행하여 확대 발전시키는 ‘미중 관계의 확대 발전’ 또는 ‘한미동맹 플러스’ 전략을 제시한다.

국내 다수 외교안보 전문가들은 전통적 동맹론의 입장에서 한국이 더 늦기 전에 중국을 포기하고 한미동맹을 더욱 강화할 것을 주문한다. 하지만 중국이 적대시하기에는 너무 크고 가깝고, 최인접한 신흥 초강대국이며, 북한의 배후국이자 준 동맹국이고, 최대 교역상대국이다. 이런 지정학적·지경학적 관계로 인해 중국은 한국에 대체 불가능한 경제적 기회를 제공하는 동시에 감당할 수 없는 경제통상적·외교안보적 위험을 가할 수도 있다. 만약 중국이 한국에 적대적인 태도를 보이며 생존의 위협을 가한다면, 그때 한국은 미국과 전적으로 연대하며 생존을 도모하지만, 현재는 그런 상황이 아니며, 앞으로도 중국이 한국을 미국으로 완전히 밀어내는 상황을 만들지는 않을 것으로 본다. 이런 상황에서 한국은 스스로 중국의 반발과 보복을 초래할

상황을 만들지 않도록 신중해야 한다. 이를 위해 한국은 중국의 역내 강대국 지위를 인정하고 최선의 한중관계를 유지토록 노력해야 할 것이다. 한국에 한미동맹의 중요성은 말할 것도 없는데, 미국은 우리에게 대체 불가능한 외교안보와 경제통상의 자산이다. 한미동맹이 없는 상태에서 한국이 홀로 남북관계, 한일관계, 한중관계, 한러관계를 어떻게 대처할 것인지를 상상하면 그 가치를 쉽게 알 수 있다.

‘한미동맹 플러스’와 ‘미중 관계 확대발전’을 위한 구체적인 외교정책 과제로 동북아에서 지역주의와 평화 협력, 소다자 전략대화, 세계적으로 다자주의 및 유사국(유럽국, 중견국, 끼인 국가, 중소국가) 국제연대, 규범 기반 국제질서를 위한 글로벌 거버넌스(핵군축, 핵비확산, 신형안보, 자유통상 네트워크) 참여 등을 적극적으로 추진해야 한다. 한미동맹과 각종 소다자·다자·지역 협력을 강화하고 활성화하지만, 대중 견제를 명시적 목표로 하는 배타적인 군사·안보·경제 협력체제에는 참여를 자제해야 할 것이다. 미국은 세계국가이므로, 한국이 한미동맹의 (대중) 지역 동맹화를 거부하더라도, 다른 지역과 영역에서 미국과 협력하여 호혜적인 한미동맹을 만들 여지가 많다. 특히 인태지역과 비전통 안보 및 세계안보 문제에 대해서는 협력을 확대하는 방안을 적극추진한다. 미국은 한국에 대중 견제를 위한 군사안보경제협력을 요구하지만, 사실 미국 자신도 대중 관계에서 이슈별로 대결·경쟁·협력(3C)을 구분하는 복합적 접근 전략을 선언하고 실행하고 있다. 따라서 한국도 고유한 국익과 지정학적 여건을 고려하여, 미국의 대중정책과 일체화할 필요가 없으며, 한국의 고유한 외교 원칙에 따른 유연하고 복합적인 대중전략을 추진해야 한다.

결론적으로, 미중 전략경쟁과 강대국 정치의 신지정학 시대를 맞아 한국이 국가 비전과 국익을 실현하려면 먼저 국가 정체성과 국민 합의에 기반하고 지속 가능한 한국적 외교 원칙과 지침을 먼저 정립해야 한다. 위에서 제시한 시안을 포함하여, 이에 관한 토론이 활성화되기를 기대한다. 나아가 국제질서의 과도기적 불확실성과 돌발 사건에 선제적, 효과적으로 대처하기 위해 정부와 정책공동체의 전략적 사고 역량이 크게 확충되어야 한다. 한국의 안보·평화·통일·번영 국익을 실현하려면, 이를 위한 한국형 외교 대전략을 기획하고 실행할 키신저, 메테르니히, 비스마르크와 같은 전략가를 찾고 양성하기 위한 노력도 동반되어야 한다.

### III. 국제질서 변동과 지정학적 중간국 부상은 한국에 새로운 지역전략을 요구하는가?

신 범 식 (서울대 교수)

#### 1. 머리말

국제질서가 요동치고 있다. 우크라이나 전쟁은 이런 변화의 중요한 동력이 되고 있다. 우크라이나 전쟁을 일으킨 러시아는 이미 대전략의 전환을 통해 러-중-인 “전략적 협력의 삼각관계”를 꾸준히 강화하여 상하이협력기구(SCO)를 확대해 유라시아 대(大) 연대를 구축해 왔다. 또한 러-중 전략협력을 기반으로 러-중-인 전략협력을 강화하였고, 이는 유라시아 지역에서의 ‘강대국 협조체제’라는 새로운 지역질서 구축을 추동해 왔다. 하지만 우크라이나 전쟁은 이런 지역질서 변화의 추세를 더 확장시키는 계기가 되고 있다. 변화하는 지역질서와 유라시아에서 진행되고 있는 새로운 연대는 브릭스 네트워크의 확장을 통한 BRICS+ 플랫폼을 강화하면서 유라시아 및 세계의 주요 중견국들의 새로운 연대를 추동하고 있다. 이처럼 지역적으로나 이슈별로 새로운 질서들이 출현하면서 “질서들의 질서”(Order of orders)가 출현하고 있으며, 미국 단극패권에 기반한 자유주의 국제질서는 국제정치상 구조적 도전에 직면하게 되었다. 이런 도전에 대한 미국을 비롯한 서방 세계의 결집과 대응은 국제질서를 한층 더 긴장시키고 있다. 우크라이나 전쟁으로 본격화된 지정학적 대결 구도는 중동의 이스라엘-하마스 전쟁으로 중동 지역정세를 긴장시키고 있으며, 한반도와 대만의 불안정한 대립구도 역시 긴장 국면을 강화·지속시키고 있다. 국제정세의 대격변 상황에서 한국의 외교는 생존과 번영이라는 두 중심목표를 달성하기 위해 이전보다 더욱 복합적인 전략적 사고에 기초하여 정교해질 필요가 있으며, 특히 한국의 지역외교는 대립과 경쟁이 격화되는 현재와 같은 국제질서의 변동기에 생존과 번영을 위한 새로운 기회의 장을 제공할 수 있다는 점에 착안하여 본 장에서는 지정학적 중간국의 부상에 주목할 필요가 있음을 강변하고자 한다. 따라서 본 장에서는 국제질서 변동을 지정학적 중간국들의 부상의 관점에서 조망하고 그 변화가 제공하는 기회적 측면과 도전적 측면을 살펴봄으로써 한국의 지역외교가 어떻게 국가전략의 수단으로 활용될 수 있을지를 검토해 보고자 한다.

#### 2. 국제정세의 변동과 도전

##### 가. 다중심 세계의 도래와 지정학의 귀환

우크라이나 전쟁은 2022년 2월 발발한 이래로 “미-중 전략경쟁”이 고조되고 있는 전환기 국제정치 및 코로나 팬데믹 이후 재구조화되고 있는 세계 경제에 모두 근본적 도전을 제기하면서 지구적 권력 구도의 재편을 가속화하고 있다.<sup>1)</sup> 자유주의 국제질서를 기반으로 탈냉전 시기 확립된 미국 패권체제는 시간과 함께 지구 정치의

다양한 변화 요구와 함께 도전에 직면하고 있다.

우크라이나 전쟁은 러시아의 입장에서 보면 유럽 방면으로부터의 서방 세력의 자국 영향권에 대한 침투에 대응하기 위해 벌인 전쟁이다. 탈냉전 이후 러시아를 유럽 안보체제의 구성원으로 포용하지도 못하면서 동시에 그것을 효과적으로 통제하지 못한 서방은 이번 전쟁으로 유럽 안보체제의 새로운 구축이라는 큰 과제를 떠안게 되었다. 또한 이 전쟁은 흔히 유라시아에서 러시아 중심의 제국적 질서를 재구축하려는 노력의 일환으로도 읽힌다. 전쟁을 통해 러시아는 기존 유럽과의 관계를 재정비하고 유라시아 방면에서의 연대를 새롭게 강화하는 방향으로 자국의 대전략을 전환 내지 재정렬하고 있음을 보여주었다.

이 같은 러시아 대전략의 전환과 그를 실현하는 계기로서의 우크라이나 전쟁은 기존 미-중 전략경쟁의 심화와 더불어 미국 주도의 자유주의 국제질서에 심대한 도전이 되고 있다. 물론 자유주의 국제질서가 완전히 무너져 사라지지는 않겠지만,<sup>2)</sup> 중국이나 러시아 그리고 새롭게 부상하고 있는 “지정학적 중간국”<sup>3)</sup>들의 노력으로 모색되고 있는 대안적 질서들이 부상함에 따라 자유주의 국제질서의 보편 질서로서의 위상은 상당한 타격을 받게 될 것으로 보인다. 그리고 다양한 질서들의 부상과 이 질서들 간의 경합과 상호작용은 미국과 전략적으로 경쟁을 벌이고 있는 중국에게는 상당히 유용한 자산이 되고 있다. 탈냉전 시기 러시아를 포용하는 데 실패한 미국의 러시아에 대한 강경한 견제 정책은 러시아가 중국과 전략적으로 협력하는 관계를 꾸준히 발전시키는 조건이 되었다. 바로 이런 두 지역 강대국의 전략적 이해는 미국의 중국에 대한 견제 정책이 강화되면서 더욱 수렴되고 강화되었다. 양국은 다양한 상호 경쟁적 요인들을 관리하면서 지역 수준에서의 상호 영향권을 존중하는 안정적 “신형 대국관계”를 수립하는 한편, 양국을 지구적 수준에서 통제하려는 미국을 견제하는데 협력하게 된 것이다.

흔히들 우크라이나 전쟁을 일으킨 러시아는 중국과 함께 미국 중심의 자유주의 국제질서에 대해 도전하면서 ‘다극적(multi-polar)’ 국제질서를 구축하려는 노력을 경주하고 있다고 말한다. 하지만 보다 정확히 말하자면 러시아는 지정학적 현실주의에 기반한 “다지역적 다중심 질서”(multi-regional polycentric order)로의 국제질서의 전환을 추구하고 있다는 기술이 조금 더 정확해 보인다.<sup>4)</sup> 세계를 구성하는 주요 지역들에는 상이한 권력 구도가 형성되어 있는데, 이는 지역별로 주요 강대국들이 상호 경쟁하고 공존하고 협력하는 나름의 질서를 구축하고 있음을 뜻한다. 지역 강대국들의 이해가 보장되고 지역별 특징에 적합한 질서들이 복수로

\* 이 글은 줄고 “우크라이나 전쟁 이후 지정학적 중간국의 부상과 중견국 외교론,”(서울대 국제문제연구소 「이슈브리핑」 204호, 2023)를 수정, 확장한 글입니다.

1) 미중 전략경쟁과 다극질서 그리고 지구질서 변동 등에 대한 주제는 앞에서 심도있게 분석되었기에 본 장에서는 그 다른 측면에 집중하고자 한다.  
2) Vladimir Makei, “Liberal International Order: Can It Be Saved in Today’s Non-Hegemonic World?” *Russia in Global Affairs* 21-1(2023).  
3) 신범식 (편), 『유라시아의 지정학적 중간국 외교』(사회평론아카데미, 2022)의 1장.  
4) Ladislav Zemanek, “Russia’s Sovereignty and Emergence of Pragmatic Polycentrism,” *Governance and Politics* 1-1 (2022).

존재하는 세계는 다중심적 세계가 될 것이다.<sup>5)</sup>

이런 질서가 형성되고 유지되기 위해서는 몇 가지 조건이 필요하다. 우선, 각 지역의 주요 강대국들이 서로의 핵심 이익을 침해하지 않는 상대 세력권에 대한 상호 인정이 필요하다. 또한 주요 이익이 중첩되는 이슈와 영역을 관리할 수 있어야 한다. 그리고 지역적 및 국제적 수준의 세력균형을 지향하는 행동 원리가 필요하다. 러시아는 바로 이런 다중심적 국제·지역 질서의 구도 하에서 자국을 유라시아 핵심 강대국으로서의 위상을 확고히 하고, 나아가 서아시아나, 남아시아, 그리고 동아시아 등 유라시아 주변 지역에서의 주요 이익 당사국으로서의 위상도 확보하려는 것이다. 우크라이나 전쟁을 계기로 다시 생각해보면, 결국 2014년 러시아의 크림반도 합병 이후 주목받게 된 “지정학의 귀환”<sup>6)</sup>이란 국제정치적 담론은 바로 이런 러시아의 전략적 지향의 재정렬에 대한 피상적 독해의 결과를 반영한 것이라 할 수 있겠다. 하지만 분명한 것은 이런 수정주의적 시도는 국제질서의 불안정성을 가중시키고 지정학적 갈등과 충돌의 위험성을 높이고 있다는 점이며, 이는 국제질서의 중대한 도전이 되고 있음은 사실이다.

#### 나. 신냉전과 지정학적 중간국의 부상

전술한 다중심적 세계의 도래와 그에 따른 지정학적 경쟁의 격화는 국제정치의 중요한 도전을 구성하고 있는 것이 사실이지만, 이런 변화 가운데 주목해야 할 점은 바로 지정학적 중간국의 성격을 띤 중견국의 부상이라 할 수 있다.

우크라이나 전쟁으로 인해 강화되고 있는 미국과 서방의 결속과 중국과 러시아의 연대는 양 진영 간 대립과 경쟁 구도를 강화하면서 세계 여러 지역에서 고전적 의미의 지정학적 각축이 벌어질 가능성을 높여가고 있다는 진단이 나온다. 만약 우크라이나 전쟁에서 러시아가 승리할 때 중국은 대만을 흡수하려는 정책적 유혹에 사로잡힐 것이라는 예측은 이런 흐름을 대변한다. 불과 몇 해 전까지만 해도 시대착오적으로 들릴 수 있는 이런 상상이 이제는 전혀 비현실적으로 들리지 않는 그런 시대가 도래했다. 이런 시대적 특징을 두고 많은 학자들은 “신냉전”(New Cold War)이란 용어로 부르는 데 주저하지 않는다.<sup>7)</sup> 또한 일부에서는 미국과 중·러 연대 사이의 지정학적 대립을 자유민주주의 진영 대 권위주의·전체주의 진영 간의 대립 구도로 해석하기도 한다. 우크라이나 전쟁을 전후한 미국의 대러시아 압박 정책의 강화와 중국의 러시아의 전쟁에 대한 암묵적 지지는 이런 분석에 힘을 실어주는

5) 다중심세계질서 관련 논의는 A. Baykov, T. Shakleina (eds.), *Polycentric World Order in the Making* (Palgrave Macmillan, 2023)를 참조.

6) Walter Russell Mead, “The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers,” *Foreign Affairs* (May/June 2014).

7) 가령, 다음을 참조. M. Gorbachev, “A New Cold War Order?” Project Syndicate(Jan 5, 2015); Dina Smeltz et al., “Russians and Americans Sense a New Cold War,” Lester Crown Center on US Foreign Policy, Chicago Council on Global Affairs (April 2022); Elliott Abrams, “The New Cold War: Putin's invasion of Ukraine and partnership with Xi have forced the United States into a new Cold War. Can the United States gain victory this time?” <https://www.cfr.org/blog/new-cold-war-0> (March 4, 2022).

현상들이다.

또한 미국은 서방 국가들과 힘을 합쳐 러시아의 침략 전쟁을 비난하며 강력한 경제 제재를 단행하였다. 일부에서는 미국의 대러시아 경제 제재를 디커플링 정책을 통해 중국과의 경제적 상호의존을 줄이려는 정책과의 연관성 속에서 해석하기도 한다. 미국 주도의 강력한 대러시아 경제 제재는 서방 금융자본 중심의 자유주의 시장경제 체제를 중국이나 러시아와 같은 국가자본주의 체제와 분리하려는 시도라는 것이다. 그렇지만 이런 주장에 대하여 미국 경제는 하이테크 및 일부 경쟁 분야에서 중국 경제와의 디커플링이 가능할 뿐이며 미-중 간 가치사슬의 전면적 분리는 어렵다는 주장도 만만치 않다. 물론 미국이 주도하는 공급망 구조 재편이 세계 경제에 다양한 파급력을 높이고 있지만, 지난 30년의 지구화 및 지역주의의 유산이 만만치 않게 쌓여 있다. 그럼에도 불구하고 세계 주요 지역에서 세력권 경쟁과 더불어 경제적 대립과 각축이 고조된다면 이는 미-소 냉전 시기를 방불케 하는 대립과 대결의 시대가 도래할 것이라는 우려는 잦아들지 않고 있다.

하지만 이와 같은 신냉전과 같은 부류의 담론이 보여주는 이념적 대립 구도는 매우 논쟁적 성격을 가진다. 특히 주목해야 할 것은 경쟁 내지 대립적인 양 진영 사이에 위치한 제 3지대의 “여타 국가들”(the Rest)의 존재는 신냉전이라는 담론의 한계를 분명히 보여준다는 점이다. 미국이 주도하는 “집단적 서방”(collective West) 연대와 이에 대항하는 러시아·중국 중심의 “반(反)서방 연대” 간의 지정학적 대립이 노정되고 있다. 그렇지만 변화하는 국제질서를 20세기 냉전 시기와 확실하게 구분하는 특징은 두 진영 가운데 어느 한쪽으로도 완전히 동조하지 않는 “헤징 미들 파워”(hedging middle power)의 중요성이 커지고 있다는 점이다.<sup>8)</sup> 이들은 집단적 서방이나 중-러 연대 사이에 “끼인 세력”(stuck-in powers)이지만, 이 같은 “지정학적 중간국들”(geopolitical powers in the middle)이 협력적 상호작용을 통해 국제정치에서 구조적 성격을 지닌 영향력을 행사하는 세력으로 성장하고 있다. 이들의 존재는 신냉전 담론의 한계를 드러낼 뿐만 아니라 국제질서를 미-중 간 전략 경쟁과 두 진영 간 대결에 강조점을 두고 이해하려는 시도와 관련하여 중요한 논쟁점을 제공한다. 이런 관점에서 우리는 ‘지정학적 중간국’(geopolitical power in the middle)의 부상에 주목할 필요가 있다. 지구적으로 형성된 자유주의 시장경제에 적극적으로 참여하지만 서구식 자유민주주의는 제한적으로 수용한 특성을 가진 이른바 “지정학적 중간지대”에 위치한 주요 국가들이 부상하고 있는 것이다.

#### 다. 글로벌사우스의 약진과 기회주의적 외교

포린폴리시(*Foreign Policy*, 2023/6/6)에 “지정학의 미래를 결정할 여섯 개의 스윙스테이트”에 대한 분석이 실린 적이 있다. 브라질, 인도, 인도네시아, 사우디아라비아, 튀르키예, 남아프리카공화국은 우크라이나 전쟁 이후 국제정치의

8) Thomas Wilkins, “Middle power hedging in the era of security/economic disconnect: Australia, Japan, and the ‘Special Strategic Partnership.’” *International Relations of the Asia-Pacific* 23 (2023).



변화를 보여주는 가장 선명한 장면의 주인공들이다. 우크라이나 전쟁으로 인한 러시아에 대한 경제 제재와 관련해 서방 국가들이 일치된 노력을 경주하고 있지만, 적지 않은 수의 유럽 국가들이 러시아에 대한 에너지 의존을 비롯한 경제 관계를 단칼에 완전히 정리하기가 쉽지 않은 것도 사실이다. 마찬가지로 주요 20개국(G20) 중 절반이 대러시아 경제 제재에 동참하지 않거나 못하고 있는 상황은 상기와 같은 지정학적 중간국들의 행태와 깊은 연관을 가진다. 그런데 이들 지정학적 중간국들의 행태는 단순히 러시아에 대한 제재에 참여하지 않는 현상적 성격을 넘어서는 경향까지 보여주고 있다.

미국이 중국을 견제하기 위해 주도하는 인태안보협의체인 쿼드(Quad) 멤버인 인도는 대(對)러시아 제재에 참여하지 않았을 뿐만 아니라 러시아와의 전략적 협력도 동시에 강화하고 있다. 2023년 5월 기준 러시아 원유를 1년 전에 비해 9배나 더 수입해 세계 주요 수요국에 되팔고 있다. 페트로달러(Petro-Dollar) 체제의 유지를 위한 미국의 핵심적 파트너인 사우디아라비아는 지난 해 우크라이나 전쟁 발발 이후 발생한 고유가를 잡기 위한 미국의 석유 증산 요청을 거절하였고, 역내 시리아 및 이란과의 관계 개선에 적극적으로 나서고 있으며, OPEC+의 틀 속에서 러시아와의 공조를 강화하기도 하였다. 특히 사우디가 달러화 이외에도 중국의 위안화 및 인도의 루피화를 석유 거래의 결제 수단으로 인정하기 시작한 점은 미국 패권체제의 미래와 관련하여 매우 큰 시사점을 지닌다. 미국 맹방인 이스라엘이 대러시아 제재에 적극 나서지 못했던 상황이나 인도네시아 등 동남아의 국가들이 미국 주도의 인태경제프레임워크(IPEF) 참여를 주저하며 대러시아 제재에 적극적으로 나서지 않는 상황도 눈길을 끈다. 브라질, 남아공, 그리고 튀르키예는 이미 국제적으로 독자 외교행보를 보여 온 대표적 나라들이다.

이외에도 아프리카와 중남미의 상당수 “여타 국가들”(the Rest)<sup>9)</sup>이 대러시아 경제 제재에 동참하고 있지 않고 있는 현실은 지구촌의 여타 국가들이 탈냉전 30여 년을 통해 미국·서방과는 다른 이질적 이익구조를 강화해 왔으며, 이를 바탕으로 자국의 이익을 현실적으로 추구하는 대외적 노선을 강화해 왔음을 보여준다. 특히 이란을 비롯해 아르헨티나, 베네수엘라 등과 같이 러시아와의 긴밀한 관계를 청산하기 쉽지 않은 주요국들이 다수 존재하며, 멕시코처럼 최근 들어 미국과의 관계에서 난맥상을 노정하는 국가들도 있다. 이들이 전적으로 러시아 편을 드는 것은 분명히 아니다. 그렇지만 이 지정학적 중간국들이 국익에 기초한 실용주의적 외교 정책을 독자적으로 추진해 가고 있는 상황에는 주목해야 한다. 미국도 이들 국가들과의 관계를 관리하는 것이 미-중 전략경쟁 상황에서 매우 필수적인 과제라는 점을 인식하고 있다.

지정학적 중간국들의 기회주의적 행태와 관련하여 러시아는 중국과 함께 지정학적 중간국의 성격을 띠는 중견국들을 비롯한 글로벌사우스(Global South)에 대한 외교를 강화하고 있는데, 대표적으로 브릭스(BRICS) 네트워크의 강화로 표출되고 있다. 2020

9) Angela Stent, *Putin's World: Russia Against the West and With the Rest* (Twelve, NY, Boston, 2019).

년대 들어 브릭스 5개국의 구매력 기준 총생산은 G7 국가들의 합을 추월한 것으로 알려져 있다. 특히 우크라이나 전쟁 이후에는 기존 브릭스 5개 회원국 외에 이란·아르헨티나 등 13개국이 ‘글로벌 발전을 위한 고위급 회담’으로 2022년 6월 베이징에 모이는 등 새로운 협력 플랫폼의 확대를 논의하였으며, 여기에는 이란 등 친중, 친러 국가 외에도 미국 주도의 인태경제프레임워크(IPEF)에 참여하거나 참여를 모색하는 인도네시아, 말레이시아, 태국 등도 참석하였다. 이런 움직임은 G7으로 대표되는 서방이 주도하는 세계경제질서에 대한 불만을 가진 새롭게 부상하는 글로벌사우스가 새로운 경제협력과 발전의 플랫폼을 모색하는 가운데 브릭스가 그런 역할을 할 수 있을 것이라는 기대와 연관이 되어 있다. 중국과 러시아 그리고 인도는 이런 변화를 활용하여 브릭스를 기존 5개국 회의에 머물지 않고 브릭스플러스(BRICS+)로 확대하여 새로운 세계경제질서의 구축을 위한 대안적 노력을 가속화하고 있다. 이같은 브릭스의 확장에 대해 튀르키예, 사우디아라비아, 이집트, 이란, 아르헨티나, 멕시코, 인도네시아, 말레이시아 등 40개에 달하는 국가들이 브릭스 가입에 관심을 표명하였으며, 이들은 서방 주도의 글로벌금융 체제에 의해 피해를 경험한 나라들로 알려져 있다. 이같은 국제사회 요구를 반영해 브릭스는 ‘브릭스 플러스’(BRICS+)라는 형태로 더 많은 나라가 참여하는 플랫폼 확장 노력이 이루어지고 있다.

이런 노력은 2023년 8월 24일 남아공에서 열린 15차 브릭스 정상회의에서 사우디아라비아, 이란, 아랍에미리트연합, 아르헨티나, 이집트, 에티오피아 6개국의 추가 가입 결정으로 귀결되었고, 정상들은 이후 브릭스의 추가적 확장을 위한 노력을 지속하기로 했다. 이 같은 멤버십 확장과 더불어 브릭스 정상은 5개국 간 무역결제수단을 만들기위해 5개국 화폐의 국제적 통용성을 높이기 위하여 ‘R5’(renminbi-ruble-rupee-real-rand)라는 국제 결제수단의 발전을 위한 논의를 시작하였다. 이는 물론 미국의 달러를 대체하기 위한 노력이라기보다는 5개국 간 무역을 위한 교역증진의 수단 개발로 이해될 수 있지만, 이들의 경제 규모와 비중 그리고 향후 발전 가능성을 두고 볼 때에, 국제통화 체제에 적지 않은 영향을 미칠 수 있는 시도로 주목을 받고 있는 것도 사실이다.

하지만 브릭스의 확대가 서방에 대한 반발로만 이해하기에는 신규 참여국들의 입장이 대단히 실용적이라는 점을 간과해서는 안 된다. 2024년 현재 아르헨티나는 대선에서 새롭게 집권한 하비에르 밀레이 대통령이 브릭스 가입을 포기하였고 이스라엘-하마스 전쟁 이후 사우디아라비아는 브릭스 가입을 유예하면서 상황을 살피고 있다. 이처럼 브릭스가 5개국 회의에 머물지 않고 좀 더 확장적 성격을 띤 국제협력의 플랫폼이 되기 위해서는 넘어야 할 산이 만만치 않다. 회원국 간 이견을 조정할 기재와 경험이 아직 일천하며, 신규 참여국 또는 참여 희망국들의 면면이 기회주의적이며 경제적 실리에 대한 지향이 강하다는 도전적 요인이 분명히 존재한다. 그럼에도 불구하고 구(舊)냉전 시기에 제3세계 국가들이 힘없는 다수였다면, 이제 새롭게 부상하고 있는 지정학적 중간국들은 힘 있는 중견국들로 성장했을 뿐 아니라 자신들의 네트워크를 구축함으로써 변화하는 국제질서의 새로운 축을 형성하는 중요 행위자로 부상하고

**한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:**

**34 -- [맹투(盟鬪)에서 화용(和用)전략으로의 전환을 촉구하며]**

있다는 점은 국제질서 변동의 중요한 한 축이 되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

### 3. 지정학적 중간국으로서의 중견국 외교의 도전

앞서 제시한 국제정세 변동의 주요한 흐름들에서 공통적으로 등장하는 것은 경쟁하는 세력권 사이에 낀 지정학적 중간국의 중요성이라 할 수 있을 것이다. 이들 지정학적 중간국의 성격을 가진 중견국들에 대한 본격적 탐구는 한국은 물론 세계 주요국들의 외교와 관련하여 실천적 관심을 넘어 이론적 영역에서도 매우 의미심장한 도전적 과제들을 제시하고 있다.<sup>10)</sup>

지정학과 국제정치학 분야에서 강대국-약소국 이분법으로 충분히 설명되지 않는 국가들에 대한 분석은 중견국, 중소국, 또는 중추국의 개념화와 이론화로 이어졌다. 전체적으로, 중견국, 중소국, 그리고 중추국에 대한 논의는 2차 세계대전 이후 국제정치적 힘의 배분 변화와 국제정치적 행위자의 다양화에 따라 개념적, 이론적, 그리고 경험적인 발전을 이루었다. 중견국과 중소국은 1950년대 이후 비 강대국(non-great powers) 연구의 연장선상에서 발전된 개념들로 주로 특정 분야 또는 지역 차원에서 영향력 있는 행위자를 가리킨다.<sup>11)</sup> 이들은 일반적으로 지정학적 강대국의 주요한 지역 파트너, 동맹, 또는 경쟁자로 기능하거나 지역 수준 안보 · 경제공동체의 형성과 유지에 중요한 역할을 담당한다. 그러나 2000년대 이후의 논의는 미국 단일패권 아래 미국의 동맹 또는 경쟁자를 모두 중소국으로 분류함으로써 최근 미-중 또는 미-러 경쟁 구도와 관련 동학을 제대로 반영하지 못한다는 문제점이 있다.<sup>12)</sup>

특히 최근 부상하는 중견국들의 대외정책 연구를 위해서 “지정학적 중간국”의 개념이 유용할 수 있다. 흔히 “강대국들 사이에 끼인 국가”를 ‘지정학적 중간국’(geopolitical power in the middle)으로 이해하는데, 지정학적 중간국을 규정하는 가장 중요한 조건은 지정학적 단층대의 활성화이다. 국제정치 구조에서 ‘지정학적 단층대’(geopolitical fault line) 상에 위치하고 있는 국가들은 세력권을 각축하는 두 세력 간의 경쟁이 고조되는 지정학적 단층대의 활성화에 의해 상충적인 압력에 노출된다. 따라서 중소국이나 약소국은 말할 것도 없고 드물게는 강대국도 더 강력한 세력 간의 경쟁이나 충돌이 발생할 경우에 지정학적 중간국이 될 수 있다. 이들은 양대 세력권의 접점에 위치하기에 양측의 상반된 요구에 의해 상충적 정책 선택지 사이에서 딜레마 상황에 빠지기 쉬우며, 대외적 전략의 선택에 있어서 국내정치적 필요와 대외정책적 요청이 아주 복잡하게 얽히는 정책 환경을 경험하게 된다. 따라서

10) 이와 관련된 이하의 논의는 신범식(2022) 1장을 참조.

11) 중견국과 중소국 이외에도 중간급 국가(middle-tier state), 2등 국가(secondary state), 중진국(intermediate state) 등과 같은 다양한 개념과 용어가 있다. Detlef Nolte, “How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics,” *Review of International Studies* 36-4(2010) 참조.

12) 가령, Vennet and Salman은 “Strategic Hedging and Changes in Geopolitical Capabilities for Second-Tier States,” *Chinese Political Science Review* 4(2018)에서 미국의 동맹인 영국, 호주, 일본뿐만 아니라 경쟁자 중국, 러시아, 그리고 중립적 관계로 평가받는 브라질 등을 모두 중소국으로 분류한다.

중간국들의 대외전략 지향성의 결정은 생존과 번영을 위한 아주 긴장도 높은 선택의 과정이 될 수밖에 없다.

한편 중추국(pivot state)은 중견국이나 중소국보다 ‘끼인 국가’가 지정학적 강대국의 대결 구도에 미칠 수 있는 영향에 초점을 맞춘다는 점에서 ‘지정학적 중간국’ 개념과 상통하는 측면이 있다. 중추국 개념은 국제정치에서 상대적 약소국이 강대국에 대하여 외교적 성과를 얻어낼 수도 있다는 가정에 기반을 둔다는 점에서 유용한 분석의 틀이기도 하다. 하지만 중추국은 강대국들의 전략적 활용도에 의해 규정되는 반면, 지정학적 중간국은 끼인 국가의 주체적 선택과 그 결과에 좀 더 주목한다는 점에서 차이가 있다. 물론 끼인 국가들의 전략적 가치나 대응 역량은 그 내·외적 환경 및 조건에 의하여 매우 상이할 수밖에 없다. 외부 환경적으로 볼 때 지정학적 세력 구도 속에서 각축하는 강대국의 견지에서 그 전략적 가치가 높은 중간국은 강대국들의 전략적 실현의 요충지로서 “중추국”이라는 지위(?)를 부여받게/획득하게 된다.<sup>13)</sup> 하지만 가치가 높아진다고 꼭 좋은 것만은 아니다. 그 전략적 가치가 높은 만큼 지정학적 압력이 고조되는 지점에 처할 수 있다. 하지만 중추국으로서의 지정학적 중간국은 적극적 의미에서는 구사할 수 있는 다양한 카드를 개발할 수 있는 가능성이 생긴다. 경우에 따라서 강대국은 특정 지정학적 중간국을 상대와의 갈등을 관리·완화할 목적으로 완충국(buffer state)으로 남겨두기도 한다. 그렇지만 지정학적 중간국이 구사할 수 있는 자율성의 전략공간의 창출·확장을 위한 외교적 노력은 ‘외부 환경’이라는 조건 이외에도 지정학적 중간국의 ‘의지/능력’에 의해 현실화될 수 있으며, 이런 지정학적 중간국은 명실상부한 “중견국”(middle power)으로 불릴 수 있을 것이다.

지정학적 중간국은 일반적으로 균형(balancing), 편승(band-wagoning), 헤징(hedging), 회피(hiding), 초월(transcending), 특화(specializing) 등의 다양한 전략을 선택지로 고려할 수 있는데, 이런 전략 개념은 세분화된 전략의 분화 및 선택의 과정을 거쳐 외교정책으로 실현된다. 이러한 전략적 선택지 중에서 지정학적 중간국가들은 특히 “편승과 균형 사이의 선택”을 해야 하는 경우를 자주 맞닥뜨리게 되는데, 양자 간 적절한 균형점을 선택하는 것은 실로 고난도의 외교적 과제가 되곤 한다. 러시아와 전쟁을 치르고 있는 우크라이나의 경우도 이런 환경적 압력에 크게 노정된 국가로 볼 수 있으며, 같은 의미에서 한국도 미국이 주도하는 서방 진영에 속한 전방국가(frontline state)이지만, 그 지정학적 중간국으로서의 구조적 압력으로부터 완전히 자유로울 수는 없을 것이다.

우크라이나 전쟁 이후 국제질서의 변환이 가속화되면서 미국 주도의 집단 서방 진영과 러-중 전략적 협력축에 동조하는 반(反)서방 진영이 대립하는 구도가

13) 중추국(Pivot States)은 지정학적으로 유의미한 자산을 풍부히 보유한 국가로 이해되는데, 본래 매킨더는 특정 국가보다 지정학적 위상에 따른 특정 지역에 대한 관심으로 이 용어를 사용하였다. 이처럼 지정학적 이용가치가 높은 국가 내지 지역에 대한 영향력을 확대하기 위하여 주변 강대국들이 주변을 배회하게 된다는 의미에서 중추국이라고 불렸다. 중추국에 대한 다양한 사례들에 대해서는 다음 사이트(<http://stratbase.org/index.php/portfolio-2/pivot-states>)를 참조.

강화되는 측면이 연출되고 있지만, 더 주의를 기울여야 할 부분은 이 양 진영 사이에서 어느 편에도 완전히 동조하지 않으면서 이익 극대화의 실용적 정책을 펴는 이른바 ‘지정학적 중간국’들은 구(舊)냉전 시기의 제3세계 국가들보다 경제력을 포함한 국력이 성장했을 뿐 아니라 지구 정치·경제에서 차지하는 비중이 훨씬 더 커졌기 때문에, 점차 국제질서의 구조에 영향을 미치는 세력이 되고 있다는 점에 주목해야 한다. 특히 이들이 세계 경제위기 이후 공급망 재편과 관련하여 그 중요성을 더해가면서 에너지 및 식량을 비롯한 필수적 자원 공급에서 차지하는 높은 비중은 이런 주장에 힘을 실어준다.

따라서 이런 국제질서의 변동을 이해하고 대응하기 위하여 다양한 지정학적 중간국들의 대외 전략을 비교하여 성공적 중간국외교 수행의 조건과 결과에 대한 연구를 진행할 필요가 있다.

냉전 시기 진영 간 대결 구도 하에서 중간국 외교의 선택지는 좁았다. 하지만 탈냉전기에는 유라시아 전역에 펼쳐지고 있는 지정학적 단층대의 이동 및 활성화로 중간국 외교의 선택은 다양한 지역정치적 조건 및 특성과 결합되면서 더욱 복잡한 과제가 되었다. 탈냉전 이후 비교적 넓은 전략적 자율성의 공간을 향유하던 지정학적 중간국 외교의 “기회의 창”은 최근 지정학의 귀환, 미-중 패권경쟁의 심화 그리고 우크라이나 전쟁 등과 같은 국제정치의 변동과 함께 다시 좁아지고 있다.

국제정치적 대변동의 시기에 지정학적 중간국의 대외전략의 변화를 추적하고 그 동인이 무엇이며 어떤 결과로 귀결되는지를 다양한 사례들의 비교연구를 통해 밝히는 작업은 당면한 국제정치적 변동의 이해를 위해서 긴요한 작업이 될 것이다. 지정학적 중간국의 부상과 글로벌사우스의 약진이라는 조건은 한국을 위한 외교정책의 중요한 환경으로 고려될 필요가 있다. 또한 지정학적 중간국들 대외전략이 지니는 특성에 대한 연구는 지정학적 중간국으로서의 압력으로부터 자유롭지 못한 한국이 성공적 중견국 외교를 수행하기 위하여 대외정책적 및 국내정치적 기반을 정비하는데 있어서 그 비교적 준거를 제공함으로써 실천적 유용성 또한 지니고 있다고 할 수 있겠다.

#### 4. 지정학적 중간국 및 중견국 한국의 지역 외교

중-러 전략협력 연대가 미국과 대립하는 지구적 안보구도와 나토 동진 및 그에 대한 반작용으로 지정학적 긴장이 고조되는 서부 유라시아 지역정치가 우크라이나의 내부적 균열 구조와 중층적으로 맞물리면서 불거진 우크라이나 전쟁은 유라시아 맞은편에서 형성되고 있는 지정학적 단층대에서 본질상 유사한 구조적 압력을 마주하고 있는 한국에게도 많은 시사점을 준다.

우크라이나는 유라시아에서 형성되고 있는 지정학적 활성 단층대의 서쪽에 위치한 대표적 ‘지정학적 중간국’이며, 그 반대편에 한반도가 있다. 1945년 얄타 회담에서 한민족의 의지와 상관없이 그 운명이 결정되었던 것처럼 수십 년이 지난 현재 우크라이나의 의지와 달리 그 미래가 결정될 가능성이 커가고 있다. 결국 우크라이나

사태가 지정학적 중간국 외교에 대해 이야기하는 가장 비극적 교훈은 핵심 이익에 위협이 가해질 때 강대국이 이들 중간국에 대해 무엇을 할 수 있는지를 보여주고 있다는 점이다. 미국이 재부흥 시키려는 자유주의 국제질서와 이에 도전하는 지정학적 현실주의에 입각한 강대국 정치의 충돌로 유라시아의 동서남북에는 다양한 전선들이 형성되고 있다. 이는 지정학적 단층대 상에 위치한 많은 국가들에게 자강을 위한 노력의 중요성과 더불어 고도의 균형감을 갖춘 다층적 외교를 실천할 역량을 요구하는 시대로 우리가 들어가고 있음을 강변하고 있다.

또한 우크라이나 전쟁은 지정학적 중간국 외교의 본질과 관련된 중대한 교훈을 들려준다. 무엇보다 우크라이나 전쟁은 지정학적 단층대가 활성화되는 상황에서 중간국의 갑작스러운 외교·안보 노선의 변경이 초래할 수 있는 위험에 대해 경고한다. 전방위적 미중 전략경쟁의 상황에서 정밀하게 계산되고 준비되지 않은 외교지향 및 균형점의 변동은 심각한 지정학적 손실로 귀결될 수 있음에 유의해야 한다. 그리고 동과 서로 나뉜 우크라이나의 분열적 정치구도는 대립하는 두 세력에게 개입의 유인을 제공했음을 보여준다. 우크라이나의 국내정치적 분열은 친서방과 친러시아 간 외교안보 노선의 커다란 진폭을 노정했고, 지정학적 단층대의 활성화와 맞물리면서 강대국 개입의 조건을 제공하여 영토 통합성과 주권 훼손 그리고 침략전쟁이라는 뼈아픈 결과로 이어지게 되었다. 지정학적 중간국의 외교는 신중해야 하고 폭넓은 국내정치적 합의에 기반이 필요하다는 점을 보여준다. 우크라이나는 자유주의 국제질서와 강대국 지정학 간의 충돌이라는 환경에 적절히 대응하는데 실패했고, 국내적으로 동과 서의 이질성을 가진 모든 국민을 포용하는 통합적 외교안보 정책을 마련하지 못했다. 지정학적 환경 변화를 정확히 읽어내는 능력과 더불어 통합적 외교안보 정책의 국내정치적 기반을 마련하는 일이 얼마나 중요한가를 보여준다. 따라서 미중 전략경쟁이 고조되고 있는 상황, 글로벌 대전환의 시기에 한국의 성공적 지정학적 중간국 및 중견국 외교를 위해서 크게 세 가지 전략을 정비하는 것이 필요하다.

**첫째,** 한국의 적실한 외교적 균형점에 관한 질문에 대하여 답을 찾아야 한다. 한-미 동맹은 한국 외교의 근간이다. 하지만 중국이나 일본 그리고 러시아와의 관계도 중요하다. 한-미-일 동맹체제가 우리 생존 외교에서 가지는 중요성은 인정된다. 하지만 이런 동맹체제가 다른 상대와의 관계에 대한 완전한 배제와 등가로 취급되어서는 안 된다. 양자택일적 사고에서 벗어나, 환경 조건과 능력에 대한 정확한 이해에 기반한 균형점을 찾아야 한다. 우리 외교가 중국이나 러시아와 상당히 다른 기반을 가지고 있는 것은 자명하지만, 동시에 우리 국익이 미국이나 일본과 완전히 동질화되기도 어렵다. 철저히 현실적 국익에 기초한 생존과 번영의 실용적 외교를 실현해야 한다. 동시에 환경의 변화에 따라 균형점의 변동을 용인할 수 있는 진폭도 최소한으로 제한할 필요가 있다. 그래야만 외교노선의 진폭을 관리하면서 한국의 외교적 지향의 일관성을 확보할 수 있을 것이다. 이런 일관성이 주변국들로 하여금 한국에 대한 외교의 일정한 패턴을 형성하는데 까지 우리의 외교적 균형과 일관성을

견지해 갈 필요가 있다.

**둘째**, 지정학적 중간국 외교의 성패를 가를 수 있는 외교적 자율성의 공간을 어떻게 확보할 것인가에 대한 답을 찾아야 한다. 어쨌든 지정학적 중간국의 딜레마적 상황과 모순적 요구를 소화하면서 글로벌 및 지역별 소다자 협력과 같은 창조적 전략으로 다층적 국제정지구도에서의 ‘자율성의 공간’을 창출해야 한다. 이런 외교의 대상으로 지정학적 중간국들과의 연대는 매우 중요한 자산이 될 수 있다. 이런 중간국 외교는 다양한 이슈영역에서의 협력구도를 지향하는 지역외교의 형태로 발현될 수 있을 것이다.

가령, 신유라시아주의적 이념에 근거한 러시아의 대(大)유라시아 기획은 고전적 제국 건설 노력과는 차이가 있다. 그것은 스피크먼(N. Spykman)이나 브레진스키(Z. Brzezinski)에 의해 설파된 해양지정학의 명제, 즉 유라시아 대륙에 패권국 내지 패권적 연대가 출현하는 것을 저지해야 한다는 원리에 정면 도전한다는 점에서 근본적인 국제질서 변동을 추구하는 것은 사실이다. 이런 시도가 미국 주도 자유주의 국제질서를 넘어 다극화·다지역 질서를 추동하는 전례로 성공할 수 있을지 아직 확신할 수 없다. 그렇지만 러시아가 공들여 발전시켜 온 중국과의 전략 협력에 더하여 인도, 이란, 사우디, 튀르키예 등을 포괄하는 대(大)유라시아 연대와 협력의 기도는 러-중 전략협력의 축이 이들 지정학적 중간국들과의 협력을 얼마나 필요로 하는가를 보여준다. 우크라이나 전쟁 이후 변화하는 국제정세는 단극적 패권질서의 유지는 더 이상 어려우며 이른바 질서들의 질서가 경쟁하는 복합대전환의 시기에 돌입하고 있음을 보여주고 있으며, 미국의 전략가들도 미국을 위시한 범(凡)서방 연대가 중-러 축과의 경쟁에서 승리하기 위하여 글로벌사우스 및 지정학적 중간국들과의 협력을 확보하는 것이 얼마나 중요한지 강변하고 있다. 따라서 한국의 유라시아 전략은 지정학적 중간국들과의 협력의 관점에서 접근할 필요가 있다.

해양세력과의 연대를 통하여 역사상 유례없는 경제발전 및 민주화를 이룬 한국의 성공 신화는 이제 분열되는 세계정치의 충격을 어떻게 극복할지 고민해야 한다. 진정한 반도국가로서의 역사적 정체성을 발현해가기 위해서 대륙의 변화와 절연된 진로를 선택하기에 한국의 지정학적 위치성은 너무 양가적이다. 따라서 한국은 기존 해양적 발전벡터와 100여년 만에 새롭게 회복되고 있는 대륙적 발전벡터를 아우르는 복합전환의 유라시아 대전략을 준비해야 한다. 더불어 유라시아 림랜드(Rimland)에서 한국과 유사한 지정학적 중간국의 딜레마를 겪고 있는 많은 ‘유사입장국들’과의 중간국 연대를 다면적으로 강화하여 전략적 자율성의 공간을 조금이라도 확대해 보려는 노력도 필요하다.

또한 최근 북한의 대외적 행보는 이런 유라시아의 변동을 자기의 기회로 활용하기 위한 적극적 전략으로의 전환을 보여주고 있다. 북한이 러시아-중국을 축으로 하는 반서방 연대에 대한 관계 채널을 회복·강화하면서 이를 남-북 간 세력 균형의 변동을 이루려는 기회로 사용하려 하고 있다. 이에 최근 이어가고 있는 북한의 전략급 무기의 실험과 남한에 대한 연술적 도발은 탈냉전기 어떤 시기에도 경험해 보지 못한

새로운 도전으로 다가오고 있다. 이런 북한을 제어하고 안정화시키기 위한 우리는 중국과 러시아와의 관계를 회복하고 그들의 이익에도 부합하는 대북한 안전판으로서의 역할을 일정 정도 회복할 수 있는 유인을 중국과 러시아가 가지도록 유도할 필요가 있다. 또한 중간국들과의 연대를 통한 북한의 활동 공간의 제한은 향후 외교적 경쟁에서 중요한 지점이 될 것으로 보인다.

**셋째,** 외교 이슈 관련 국내정치적 분열을 관리하는 과제가 중요하다. 이를 위해 한국도 이제는 가치와 정체성 외교에 대한 논의를 소화해야 한다. 한국외교 지향의 기반으로 정체성 외교는 중요하다. 하지만 이것이 분열적 논쟁의 소재가 되어서는 안 된다. 예컨대 선진적 산업화와 성공적 민주화를 성취한 유일한 한국의 경험은 가치 있는 자산이며, 이는 곧 한국적 정체성의 주요한 근간이 될 수 있다. 이를 바탕으로 새롭게 형성된 ‘동’과 ‘서’의 대립 및 ‘남’과 ‘북’의 심화되는 경쟁 사이에서 ‘가교국가’(bridging state)로서의 역할을 감당하는 글로벌 기여국으로 스스로를 자리매김할 수 있어야 한다. 한국이 선진국의 위상과 꿈에 취해 가난한 국가, 권위주의 국가, 전쟁을 겪은 국가로서의 경험을 잊어서는 안 된다. 이런 경험을 극복하고 모범적인 국가발전과 평화 기여 국가로 지향해 가는 한국의 ‘창조적 정체성의 발명’이야말로 한국을 바라보는 모든 지구촌 국가들이 한국에게 기대하며 환호하는 모습이 될 수 있을 것이다. 이런 호응이 한국의 지역외교를 통한 생존과 번영 전략의 핵심적 자신이 될 것이다. 이와 관련하여 최근 다양한 국제무대에서 한국에 대한 글로벌사우스의 외면과 차가운 반응은 우리에게 큰 경종을 울리고 있다. 어설픈 선진국 흉내와 자기기만의 실수로 실패의 길을 걸어간 다른 나라 외교의 교훈을 잘 새겨야 할 것이다.

대전환의 시대 복합외교 필요의 도전에 대응하기 위해 자강의 노력도 중요하지만, 대외정책의 국내정치적 합의의 기반을 확장하고 든든히 하는 것이 긴요하다. 통일로 결실된 서독의 동방정책은 튼튼한 국내정치적 합의 위에 정초된 원칙을 흔들림 없이 일관되게 추진된 외교적 노력이 성취한 성공 사례이다. 한국에서도 우리 정체성을 새롭게 정초하고 그에 기반한 외교에 대한 논의가 시작되어야 하고 우리 정체성에 대한 국내적 합의 기반을 강화해야 한다. 선진적 산업화와 성공적 민주화를 바탕으로 한 한국적 외교의 원칙을 마련하되 글로벌 가교국가로서의 기여를 지향하는 일관된 외교를 통해 선진국과 개도국 및 저개발국을 망라한 주변국의 신뢰와 인정을 받는 것이 중요하다. 이런 외교안보적 도전 과제는 국제질서 변동의 파고가 높아가는 시기 한국의 핵심적 숙제가 되어야 한다.



## IV. 미국의 외교전략과 국제질서의 변화 속 한국의 대미 전략 방향은 무엇인가?

전 재 성 (서울대 교수)

### 1. 역사의 변곡점과 국제질서의 변화

1990년대 초 냉전이 종식될 때만 해도 세계는 자유주의 국제질서 속에서 안정과 번영을 누릴 수 있을 것이라는 희망이 팽배했다. 냉전기 자유진영과 공산진영의 대립이 워낙 첨예해서 소련의 해체는 새로운 세계가 도래할 것이라는 전망을 불러온 것이다.

30년이 지난 지금, 국제질서는 미래를 알 수 없을 만큼 격변 속에 놓여있다. 민주주의가 확산되어 세계가 민주평화를 구가할 것이라는 전망과는 달리 민주주의 역행과 퇴행이 두드러진 상황이다. 전 세계의 42개 민주주의 국가는 과거 10년간 34개로 줄었다. 세계 인구의 3분의 1에 해당되는 세계 33개 국가는 민주주의보다 권위주의 혹은 독재에 가까운 국가로 변화되었다.

미국의 백악관이 발행하는 국가안보전략서(National Security Strategy)는 2022년 10월, 탈냉전이 온전히 종식되었다고 선언했다. 과거 30년의 국제질서가 막을 내리고, 새로운 질서가 수립되었다는 것이다. 미국 지도력의 쇠퇴와 강대국 간 치열한 지정학 경쟁이 강화되고 있음을 의식한 언명이다. 미국의 제이크 설리번 국가안보보좌관은 지난 30년간 탈냉전기 미국의 국제정치경제 패러다임이었던 소위 워싱턴 컨센서스의 시대가 지나갔다고 천명하였다. 이제 새로운 워싱턴 컨센서스가 과거의 패러다임을 대체할 때라는 것이다.

우크라이나 전쟁은 제2차 세계대전 이후 유럽에서 발생한 최대의 국가 간 전쟁으로, 전후 유럽의 안보 질서를 근본적으로 뒤바꾼 분기점이 될 만한 사건이다. 우크라이나 전쟁 이후 평화를 구가하던 유럽 국가들은 군비를 증가하고 나토를 확대하면서 앞으로 다가올 전쟁과 분쟁의 시기에 대비하고 있다.

미중 전략 경쟁이 본격화되면서 아시아, 더 나아가 전 세계는 두 초강대국 관계에 촉각을 곤두세우고 있다. 중국의 국력은 미국과 격차를 빠른 속도로 줄여왔다. 2014년경 중국의 구매력 기준 국내총생산(PPP)은 미국을 앞질렀고, 명목 국내총생산에서도 중국은 미국의 80% 선까지 따라왔다. 국제정치학 이론에서 세력전이론에 의하면, 도전국이 기존 패권국의  $\pm 20\%$ 의 국력에 도달했을 때 본격적인 충돌의 가능성이 높다고 본다. 명목 국내총생산이 국력 평가에 가장 중요한 기준은 아니지만, 상징적으로 미중의 대등한 패권 경쟁이 가능한 시대에 우리가 살고 있다는 점을 알 수 있다.

유례없는 코로나 사태는 인류가 함께 직면하고 있는 세계질서의 위기를 보여주었을 뿐 아니라, 기존의 미국 주도 자유주의 국제질서가 인류 공동의 문제를 해결하는 데 충분한 다자주의적 제도의 기초를 가지고 있지 못함을 시사했다. 많은 국가의

국민들이 충분한 백신을 적기에 공급받지 못해 사망했으며, 이러한 제도적 결함은 국제질서에 대한 총체적 반성으로 이어진 바 있다.

기후변화와 환경 파괴, 생태계의 교란 속도는 줄어들 줄 모르고 있다. 향후 지구 평균 온도의 1.5도 이내 상승을 목표로 하고 있지만, 이러한 목표가 합의된 기간 중에 달성할 것으로 보기는 매우 어렵다. 국가들이 탈탄소 공약을 내세우고 있지만 경제발전 및 국가들 간 경쟁과 밀접하게 연결된 사안이라 환경 파괴를 막을 수 있을지 낙관하기 어렵다.

우크라이나 전쟁은 물론 각 지역 내 안보 불안이 가속화되면서 군비 경쟁이 극심해지고 있고, 많은 국가들은 핵무기를 획득하고자 노력하고 있다. 러시아가 우크라이나 전쟁에서 통상 전력의 부족을 만회하기 위해 전술핵 사용을 공언하고 있는 것도 핵무기 사용의 문턱을 낮추는 효과를 가져오고 있다. 북한의 비핵화를 지난 30년간 이루지 못한 상황에서 핵무기의 지구적 확산은 더욱 가능한 시대에 접어들고 있고, 아마도 많은 국가들이 핵무기를 갖게 되면 핵 전쟁의 가능성은 높아질 것이다.

신기술의 발전은 인류 역사상 가장 빠른 속도로 이루어지고 있다. 과거 신기술이 정부가 주도하고 주로 군사 혁신에 기반한 것이었다면, 지금 시대의 신기술은 정부나 군사 분야뿐 아니라 민간과 상업 분야에서 가파르게 가속화된다. 정부와 민간 차원에서 함께 이루어지는 기술혁신이 향후 어떠한 결과를 가져올지 예측하기 어렵다. 인류의 복지에 공헌하는 유용한 기술이 증폭될 것은 사실이지만, 파괴적이고 군사적인 용도로 기술이 사용될 경우 미래의 전쟁은 더욱 예측할 수 없는 결과를 가져올 수 있다. 각 국가의 정부가 일관된 계획 속에서 군사 무기 기술을 개발하는 것이 아니라 슈퍼컴퓨터나 양자 컴퓨터, 인공지능, 첨단 반도체 등을 개발하고 있기 때문에 이러한 변화가 궁극적으로 어떠한 결과를 가져올지 알기 어렵다. 신기술을 규제할 수 있는 국제적 차원의 규제 레짐이 마련되지 않는다면 아마도 인류가 예측할 수 없는 위기에 봉착할 수도 있다.

이러한 변화는 탈냉전이 시작될 때에만 해도 예측이 거의 불가능한 요인들이었다. 불과 30년 만에 세계질서는 급변했고 미래는 과거보다 더 예측하기 어려울 것이다. 이러한 변화 속에서 역사상 가장 강력한 패권을 구가했던 미국의 리더십은 무력해 보인다. 과연 미국의 외교전략 및 세계전략은 어떻게 변화하고 있으며, 한국은 국제질서에 대한 어떠한 비전과 전망을 가지고 대미 관계를 수립해 나가야 할 것인가?

## 2. 리더십 회복과 국내 정치 경제 회복을 위한 미국의 외교전략

미국의 리더십 회복을 추구하는 바이든 정부의 외교정책은 한국의 국익과도 직결되어 있다. 미국은 국내 경제의 회복과 대외 정책의 통합적 추진을 강력히 주장해 오고 있다. 코로나 사태와 미중 전략 경쟁, 그리고 우크라이나 전쟁을 겪으면서, 그간

**한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:**

**42 -- [맹투(盟鬪)에서 화용(和用)전략으로의 전환을 촉구하며]**

미국이 당면한 경제문제, 특히 지구화 시대에 광범위하게 추진한 지구적 공급망의 문제점이 명백하게 드러났기 때문이다. 미국은 21세기 들어서면서 제조업 기반이 급속히 악화되고, 금융자본에 의한 경제 발전을 추진하는 패러다임을 추구했다. 미국 주도의 안전한 세상에서 시장 논리에 기반하여 촘촘히 짜여진 지구적 공급망을 믿고 추진해 온 미국의 경제전략은 지정학적 위기 앞에서 허점을 드러낸 것이다.

바이든 정부는 제조업의 부흥, 중산층의 회복, 미국 경제의 보호를 위한 보호무역주의, 정부 개입을 강화하는 강력한 산업 정책 등을 제시하고 있다. 이러한 경제전략은 외교 전략과 밀접하게 연결되어 진행되고 있고, 이는 국제 안보 질서는 물론, 국제경제질서에 커다란 변화를 가져오고 있다.

국제 경제질서의 역사를 보면, 미국은 2차 세계대전 이후 전 세계 제조업의 절반 가까이를 생산할 수 있는 막대한 경제력을 가지고 있었고, 이를 기반으로 소위 “내장된 자유주의(embedded liberalism)” 패러다임을 추구했다. 자유무역의 국제 경제를 유지하면서도, 개별 국가들은 복지국가와 노동의 보호라는 거시경제의 자율성을 가질 수 있도록 정부 간 협력을 중시한 것이다.

1970년대 경제 위기를 겪으면서, 미국과 영국은 빠르게 신자유주의 패러다임으로 전환하였고, 때맞춰 다가온 냉전의 종식으로 미국은 신자유주의 지구화, 그리고 소위 워싱턴 컨센서스에 기반한 국제 경제의 틀 속에서 미국 패권의 경제적 토대를 도모하게 되었다. 이 과정에서 미국은 금융자본의 전 세계적 침투와 규제 타파, 그리고 시장 논리에 의한 자본 축적의 극대화 등을 핵심 요소로 하는 신자유주의 국제경제전략을 추진했다. 이러한 전략은 지구적 불평등은 물론, 미국 및 선진국 내부에서도 빈부 간의 격차를 늘리고, 제조업과 같은 실물 경제의 기반을 약화시키는 결과를 가져왔다.

미국은 이제 기존의 신자유주의 패러다임을 떠나, 정부의 강력한 규제와 간섭에 기반한 경제발전 전략을 추진하고 있다. 2차 세계대전 이후 자유주의 국제질서가 내장된 자유주의 패러다임을 거쳐, 신자유주의 지구화, 그리고 이제는 다시 정부의 강력한 개입 속에서 소위 “민주주의적 발전주의(democratic developmentalism)”의 패러다임을 추구하게 되었다.

자유주의 선진 핵심 국가들이 국내의 자유주의 정치 체제 및 경제 발전을 위해 국제질서의 틀을 지속적으로 바꾸어 온 것은 새삼스러운 일은 아니다. 오히려 근대 서구에서 국내적 자유주의 정치 체제를 이룩할 당시부터, 국제적으로는 팽창적이고 제국주의적인 정책을 펴온 것이 서구의 역사이다. 17세기와 18세기, 영국을 위시한 서유럽 국가들이 국내적 자유주의 정치혁명을 추구할 때, 식민지 팽창이 급속히 이루어졌다. 사유재산권을 축으로 한 국내 정치 경제의 재편 과정에서, 무산자계급의 경제력 약화를 회복하기 위해, 신대륙 발견과 식민지 개척이 중요한 해결책으로 등장한 것이다.

19세기 존 스튜어트 밀과 같은 자유주의자들이 영국의 제국주의를 옹호한 것은 잘 알려진 사실이다. 영국이 급속한 산업화를 겪으면서 국내적 빈부격차가 심화되고,

민주주의 정치 유지에 대한 난관이 생겨나자, 대외적 제국주의의 틀을 통해 국내 정치, 경제적 안정을 도모한 것이다. E. H. 카아가 20년간의 위기에서 주장한 바와 같이, 19세기 자유주의 국제질서는 선진국들의 경제적 이해가 반영된 국제질서였다는 점을 상기할 수 있다.

20세기 자유주의 국제질서를 회고해 볼 때, 서방의 자유주의 국내 정치경제질서를 유지하기 위해, 이에 필요한 국가 간 타협과 대외 경제질서를 만들어낸 것이 내장된 자유주의의 핵심 요소라고 볼 수 있다. 그렇게 보면, 패권국인 미국이 국내 경제의 안정 및 발전을 위해 대외 경제의 틀을 지속적으로 변화시켜 나가는 것은 새로운 일은 아니다.

이러한 과정에서 안보적 필요는 매우 중요한 미국의 정책적 자산이 된다. 미국이 강력한 군사력을 가지고 국제 안보질서의 보호자로 기능할 수 있을 때, 미국은 다른 국가의 경제적 양보를 토대로 자유주의 경제질서를 유지할 수 있다. 이러한 미국의 안보 및 경제 전략은 다른 국가의 발전에 크게 기여한 것도 사실이지만, 동시에 자유주의 국제질서를 유지하기 위해 일방주의적이고 때로는 강압적인 전략도 동시에 추진했다.

이러한 양면적인 모습 때문에 현실주의자와 자유주의자들은 자유주의 국제질서의 본질을 놓고 논쟁을 벌이지만, 사실 미국의 자유주의 패권의 강압적 측면과 개방적 국제질서의 고양이라는 두 측면은 모두 역사적으로 사실이다. 미국의 냉전기에는 소련과 공산권이라는 안보의 위협이 있었기 때문에 미국의 국내 경제를 발전시키고 정치적 안정을 도모하기 위해 다른 동맹국들의 경제적 양보를 이끌어내는 것이 가능했다.

탈냉전기에 안보 위협이 더 이상 존재하지 않는 상황에서, 미국은 신자유주의 지구화의 패러다임 속에서 경제적 발전과 세계 경제의 통합을 이끌어내고자 했다. 그러나 앞서 논의한 지구 질서의 변곡점 앞에서, 미국은 국제질서의 근본적 변화를 통한 새로운 외교 전략을 추진할 필요성을 느끼게 된 것이다. 지난 30년간, 탈냉전 미국의 외교 안보 전략 속에서, 미국의 독주를 견제하고자 하는 다양한 균형 전략의 시도들이 존재했다. 많은 현실주의자들이 논의하는 바와 같이, 단극 체제는 다른 국가들의 견제와 균형 정책 때문에 불안할 수밖에 없는 체제이다. 많은 국가들은 단극 체제가 결국 제국적 체제로 변화될 것을 두려워하며, 비록 자유주의적 패권이라 해도 패권의 팽창주의적 정책 앞에서 민족주의적 반대를 할 수밖에 없다는 것이다. 미어샤이머 교수가 설파하는 바와 같이, 패권의 이념적 성격과 무관하게 단극 체제라는 국제 세력배분 구조가 결국 균형 정책을 불러올 수밖에 없다는 것이다.

빠르게 부상하는 중국과 탈냉전기 미국의 유럽 안보 전략에 대해 반발해 왔던 러시아는, 미국의 단극체제에 대해 보다 본격적인 균형 전략을 추구하기 시작했다. 이러한 전략 앞에서 미국의 단극 체제는 미국 자체 국력의 약화와 함께 점차 쇠퇴하는 모습을 보이고 있다.

중국과 러시아가 탈냉전기의 종식을 맞이하여 미국에 강하게 반발하고 반패권 연합을

이루어 가고 있는 현재, 미국은 동맹국 및 파트너 국가들과 연합하여 강력한 안보 체제를 구축하고 있다. 그리고 이러한 안보적 위협의 존재는 미국이 추진하는 대외 경제 전략과 맞물려, 미국이 새로운 국제질서를 도모할 수 있는 계기를 마련해 주고 있다. 과연 미국이 향후 어떠한 패러다임으로 새로운 국제질서를 만들어 갈지가 매우 중요하다.

### 3. 바이든 정부 외교전략의 주요 요소들과 향후의 자유주의 국제질서

바이든 정부의 대외 전략은 단순히 미국의 국가 이익을 재정의하고, 이에 걸맞은 수단을 확보하는 차원의 문제가 아니다. 바이든 정부가 누차 강조하는 바와 같이, 역사의 변곡점에서 어떠한 국제질서를 새롭게 수립해 나가는가 하는 질서 수립의 문제이기 때문이다.

중국과 러시아, 그리고 남반구 국가들은 국제질서의 대변혁기에 미국이 주도해 온 자유주의 국제질서에 대항할 수 있는 새로운 질서를 만들어내고자 노력하고 있다. 서방 국가들 역시 현재까지 미국 주도의 질서 창출 노력에 적극 협력해오고 있지만, 향후 미국의 전략 변화에 따라 진로의 수정은 언제든지 가능하다. 일례로 트럼프 전 행정부는 미국이 수립해 온 자유주의 국제질서의 기본 틀을 완전히 뒤바꾸고, 미국 주도 국제제도들을 약화시켜 미국 우선주의 외교 전략을 추진했다. 만약 2024년 미국 대통령 선거에서 트럼프 전 대통령이 재집권하게 되고, 이전과 같이 비자유주의 국제질서를 미국 국가 이익 위주로 추구할 때, 서방 국가들의 외교 전략은 근본적으로 달라질 것이다.

이러한 상황에서 바이든 정부가 추구하고 있는 전략은 대체로 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 미국의 경제력 회복과 중산층의 아정, 그리고 국제 경쟁력 강화에 필요한 국제질서를 만들어가는 것이다. 미국 국력의 강화와 자유주의 국제질서의 수립은 뿔레야 뿔 수 없는 동전의 양면이다. 자유주의 국제질서가 반드시 미국이 주도하고, 미국의 이익만을 위한 질서는 물론 아니다. 여러 서방 국가들과 중견국 및 약소국의 이해관계와 가치관이 반영되어 현재와 같은 자유주의 국제질서가 형성된 것은 의심의 여지가 없다. 그러나 질서의 대변혁기에 미국은 자국의 국익에 유리한 새로운 형태의 자유주의 국제질서를 만들어 가고자 할 것이다. 이는 앞에서 논의한 바와 같이 미국 주도의 국제 안보질서, 국제 경제질서, 국제 이념 질서를 도모하려는 노력으로 나타날 것이다.

둘째, 미국은 중국이 미국 주도 국제질서에 도전할 수 있는 능력과 의도를 갖춘 유일한 경쟁국이라고 상정했다. 미국은 현재 중국에 비해 압도적인 군사력을 가지고 있다. 중국이 경제 발전에 힘입어 군사력 증강에 총력을 기울이고 있지만, 향후 10년 이상 동안은 미국이 핵과 통상 전력 모두에서 중국을 앞설 것은 확실하다. 더욱이 미국의 동맹 체제까지 고려하면, 중국이 군사적으로 미국의 패권에 도전할 가능성은 크지 않다.

경제적으로 코로나 사태 이후 미중 간의 경제력을 둘러싼 경쟁이 치열하게 벌어지고 있다. 그러나 당분간 중국은 경제 발전에 필요한 국내 정치적 환경을 만드는 데 어려움을 겪을 가능성이 있다. 지금과 같이 정부가 예측하기 어려운 정치적 개입을 지속할 경우, 경제발전에 필요한 합리적 환경이 유지되기 어려울 것이라는 견해도 존재한다.

그러나 4차 산업혁명의 신기술이 군사와 경제의 패러다임을 완전히 바꿀 수 있는 현재와 같은 시기에, 미중 간의 혁신 기술 격차는 매우 중요한 요소이다. 미국이 일반 경제 영역에서 양국 간 상호 의존을 유지하고 건강한 경쟁을 추구하고자 하는 패러다임을 제시하고는 있지만, 첨단 기술에서 확실한 대중 견제는 유지할 것이다. 첨단 기술 경쟁에서 중국이 앞서게 될 경우, 이는 군사와 경제 영역에서 엄청난 결과를 가져올 것이기 때문이다. 미국은 미중 양자 관계에서 첨단 기술의 디커플링 뿐 아니라, 미국의 동맹국과 파트너 국가들도 중국에 대한 강력한 기술통제 정책을 추구하도록 요구할 것이다.

셋째, 미국은 자국의 경제력 강화를 위해 기존과는 다른 발전주의 전략을 추구할 것이다. 미국은 높은 관세를 축으로 한 보호주의 무역 정책을 이미 펴고 있고, 중국에 대해 공정한 무역 관행을 요구해 왔다. 그러나 동시에 과거 발전주의 국가들이 추구해 온 국가 주도의 산업 정책을 채택하는 모습을 보였다. 바이든 정부는 미국의 인프라 강화 법안, 반도체와 과학 법안, 그리고 인플레이션 감축 법안 등을 제시하여 미국이 경제 발전과 환경 보호를 위해 개입주의 산업 정책을 펼 것을 예고한 바 있다. 이러한 전략은 동맹국들에게도 상당한 영향을 미치고 부담이 되는 바, 미국 경제 발전을 위해 동맹국의 양보와 희생을 요구한다는 비판을 받고 있다. 장기적으로 동맹국과 함께 기술 발전과 협업을 추구할 것은 예상할 수 있는 일이지만, 과거와 같이 동맹국과의 분업을 통해 호혜적인 경제 발전을 추구하는 모습은 적어도 단기적으로는 줄어든 실정이다. 이러한 상황 속에서 동맹국은 최대한 미국과 협상을 통해 자국의 이익을 도모해야 될 상황에 처해 있다.

넷째, 미국은 인도태평양이라는 공간개념을 중심으로 중국을 견제하고, 미국 주도의 정치, 경제질서를 만드는 노력을 가속화 해왔다. 다른 아시아국가들 역시 인도태평양 전략을 수립하여 미국의 전략과 궤를 맞추고 있고, 유럽 국가들도 아시아 지역에 강한 이해관계를 가지고 있으므로 각자의 인도 태평양 전략을 제시했다.

그 속에서 미국은 기존의 아시아 바퀴살 동맹체제를 다차원의 소다자체제로 변화시키고 있다. 오커스나 쿼드, 한미일 삼자 협력, 그리고 중동의 I2U2(인도, 이스라엘, 아랍에미레이트, 미국) 등의 소다자 협력은 인도태평양 전략의 내실을 기하고자 하는 노력이다. 경제적으로는 인도태평양경제프레임워크(IPEF)를 제시하면서 중국 주도의 지역 경제전략에 맞서고자 한다.

다섯째, 미국은 중국과의 경쟁, 러시아에 대한 전쟁 수행, 기존의 동맹국 강화 등 전통 안보 영역뿐 아니라 초국가 위협이 매우 위중하다는 사실을 잘 인식하고 있다. 기후변화와 공중보건, 핵전쟁의 방지와 신기술 규제 등의 문제가 인류 공멸과 연결된

중차대한 문제가 된 것이다.

이러한 문제 앞에 국가들 간의 지정학 경쟁은 의미가 없다. 인류 전체가 공멸할 수 있는 상황 속에서 개별 국가의 독자 생존은 불가능하기 때문이다. 미국은 중국은 물론 세계 모든 국가와 국제사회와 협력해야 하므로 이를 위한 협력의 틀을 만드는 데 상당한 노력을 기울일 것이다. 그러나 이 과정에서도 국가들 간의 상대적 이득과 손실에 대한 계산은 유지될 것이기 때문에 초국가 위협에 대한 대처 노력이 강대국 경쟁의 논리에 휘말리지 않도록 중견국과 약소국들의 적극적인 의사 개진이 필요하게 될 것이다.

이러한 정책 속에서 향후 미국 주도의 자유주의 국제질서는 다음과 같은 몇 가지 요소로 구성되어 갈 것이다. 첫째, 무엇보다 미국의 국가 이익으로 국력의 증대는 물론, 미국 민주주의 정치 체제의 안정에 필요한 환경과 자원의 획득, 그리고 지속적인 경제 발전과 패권국 지위 유지를 위한 경제력의 확보 등이 중요한 동인이 된다.

미국은 세계 문제에 개입하는 1차 세계대전 이후 사실상 패권의 능력을 확보했고, 2차 세계대전에 참전하면서 이후 전후 처리 과정에서 패권의 위치를 확고히 했다. 이후 현재까지 80년에 달하는 시간 동안 미국은 패권의 지위를 유지해 왔으며, 그에 맞는 세계질서를 조성하기 위해 노력했다. 이 과정에서 가장 중요한 것은 패권의 힘을 유지하면서 새로운 시대에 맞는 경쟁력과 정치적 안정을 추구하는 것이다.

현재까지 이러한 미국의 노력은 비교적 성공적이었고, 지금은 탈냉전 미국의 패권을 유지하기 위해 창출했던 세계 질서가 미국의 국내 정치, 경제 안정을 위협하는 새로운 변곡점에 도달한 것이다.

둘째, 미국의 국익을 위해 세계질서를 창출하고 유지해도 동맹의 필요성은 절대적이다. 미국이 아무리 세계 최강의 국가라 해도 지리적으로 다른 지역의 안보 파트너가 필요하며, 경제적으로도 미국의 국제 정치, 경제를 뒷받침할 동맹국과 파트너 국가들의 존재는 절대적이기 때문이다.

미국은 유럽과 중동, 아시아 등 핵심 지역에서 동맹을 유지해 왔고, 이를 토대로 다른 지역의 안보 경쟁국들을 견제하는 데 힘을 쏟았다. 미국이 추구하는 국제질서는 미국의 국익을 극대화하는 것이지만, 동시에 동맹국의 이탈을 막기 위한 동맹국에 대한 협력과 배려의 수준을 유지해야 한다. 따라서 미국의 국익 추구라는 미국 중심적 세계질서와, 동맹 유지에 필요한 연대 추구의 국제질서 간의 균형점에서 미국의 국제질서가 이루어지는 것이다.

셋째, 패권국으로서 미국의 가치와 정체성이 반영되는 국제질서를 추구할 것이다. 미국은 자유민주주의 국가이자 중세를 경험하지 않는 신생 국가로서 소위 예외주의 정체성을 가지고 있다. 미국은 자유민주주의가 다른 국가로 확산되는 것이 자신의 정체성뿐 아니라 국가 이익에도 도움이 된다는 생각을 가지고 있다.

물론 현실주의 외교에 의해 정체성과 가치 기반 외교가 항상 일관되고 순조롭게 작동하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 미국은 인권의 강조, 법치의 중요성,

자유민주주의 국가들 간의 연대를 주장하는 등 가치 중심 외교의 모습을 보여온 것도 사실이다. 미국 스스로가 높은 수준의 문화 및 자유민주주의 정치 체제의 모범을 보임으로써 이러한 가치 외교는 미국 주도 질서를 유지하는 데에 실제적인 이득을 준 것도 사실이다.

마지막으로 미국이 창출한 국제질서는 또한 경쟁국들을 배제하는 국제질서로 이러한 노력은 계속될 것이다. 미국은 자신의 정체성이나 정치 체제와 부합하지 않는 국가들을 배제하기도 하고, 설사 정치 체제가 미국과 유사하지 않다 하더라도 미국 주도 질서에 맞는 외교 정책을 취할 때 이러한 국가들을 국제질서의 일원으로 받아들였다. 그러나 경쟁국들을 제어하고 미국 주도 질서에 맞지 않는 국가들을 견제하면서 경쟁국을 관리하는 것이 미국 주도 세계 질서의 핵심 요소라고 할 수 있다. 자유주의 규칙 기반 질서가 기본적으로 인권과 법치, 자유를 강조하기 때문에 도덕적으로 바람직한 것으로 생각할 수 있지만, 국내 자원의 자유주의가 국제질서의 질서 개념으로 자리 잡을 때 이에 뒤따르는 배제와 불평등의 논리도 존재할 수밖에 없다.

#### 4. 한국민의 한미관계 인식과 윤석열 정부의 대미 외교 전략

##### 가. 한국민의 한미관계 및 미중관계 인식

한국 정부의 대미전략 및 한미동맹 전략은 한국민들의 인식과 정책적 고려를 반영할 수밖에 없다. 한국민은 급변하는 국제정세의 변화, 특히 미중 전략 경쟁 속에서 향후 한국의 외교전략 및 대미전략에 대해 상당히 신중하고 합리적인 견해를 보이고 있으며 이러한 견해를 정부가 받아들여 정책적으로 효과적인 성과를 거두는 것이 중요한 과제로 대두될 수밖에 없다.

최근에 실시된 동아시아연구원의 한미관계에 대한 한국민의 인식 조사를 보면 한미관계가 매우 중요하게 인식됨을 알 수 있다.<sup>1)</sup> 한국민은 한미 관계가 한국의 국가 이익을 위해 매우 중요하다고 생각하고 있으며, 현재까지 한국의 발전에 한미동맹은 핵심적인 역할을 해왔다고 인식하고 있다. 이것은 비단 북한의 군사적 침략을 막는 안보적 측면에서뿐만 아니라, 한미 간의 경제협력 관계, 그리고 한국의 민주주의 발전을 위해서도 미국과의 관계가 매우 중요했다는 것이다. 미국에 대한 한국의 선호도가 세계적으로 높다는 것 역시 잘 알려져 있으며, 향후 한미관계가 한국의 경제 발전은 물론, 북한에 대한 안보적 대응, 그리고 동아시아의 안정과 발전을 위해서도 중요하다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

80%에 달하는 한국민은 한미동맹을 통해 동아시아 지역과 지구 문제에 적극 개입하는 것이 한국의 국익에도 도움이 된다고 믿고 있다. 미국과의 협력은 한반도를 넘어 지역과 지구 질서에 매우 중요하다는 것이다. 이러한 한국민의 인식은 한국이 이제 미국의 주니어 파트너가 아니라, 비교적 동등한 파트너로서, 선진국의 국력을

1) [https://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=22108&board=kor\\_issuebriefing](https://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=22108&board=kor_issuebriefing)



가지고 미국과 함께 더 넓은 차원의 문제에서 협력해도 된다고 인식하는 것을 의미한다. 또한 한미관계에서 한국은 비단 안보관계뿐 아니라, 경제협력, 이념적 협력, 세계적 차원의 인권 증진 등의 문제에서도 미국과 협력하는 것이 중요하다고 인식한다.

그러나 미중관계에서 한국민의 지정학적 인식은 매우 신중함도 알 수 있다. 한국은 향후 중국과의 관계가 한국의 국익에 매우 중요하다고 인식하고 있으며, 미중관계 속에서도 한국이 중립을 지켜야 한다는 인식이 미국 편을 들어 중국에 대항해야 한다는 인식보다 더 많음도 알 수 있다.

이러한 생각은 중국에 대한 선호도가 매우 낮고, 시진핑 주석에 대한 호감도 역시 매우 낮은 상태에서 비롯된 인식이라는 점이 중요하다. 한국민은 바이든 대통령에 대한 개인적 호감도 역시 높지 않아, 결국 한국민의 미국과 중국에 대한 호감도와 한국 외교 전략의 방향에 대한 생각이 매우 합리적으로 결합되어 있다는 것을 알 수 있다.<sup>2)</sup>

미국과의 관계에서, 경제 부문에서 미중관계가 협력적이기도 하지만, 매우 경쟁적이기도 하다는 인식을 한국민이 갖고 있으며, 반면 중국과 첨단 기술 등 경제 협력이 중요하다는 인식도 동시에 가지고 있다. 따라서 한국은 향후 국익을 추구하면서도 미중 간의 갈등에 신중함을 보이고, 한국의 정체성과 가치, 그리고 국익을 동시에 추진해야 된다고 생각하고 있는 것이다.

한편, 한국민은 미중관계에서 한국의 국익에 반하는 갈등에 연루될 위험이 매우 높다고 생각하고 있다. 그리고 이러한 경향은 미중 전략 경쟁이 보다 격화되면서 더욱 증가하고 있음도 알 수 있다. 한국민은 중국에 대한 첨단 기술 수출 통제 및 신장, 위구르 지역의 인권 탄압에 대한 제재 동참 등에 대해서는 과반수 이상이 찬성하는 경향을 보이지만, 대만 문제 등 안보적 급변 상황 시 미국을 도와 연루되는 것을 반대하는 경향이 더욱 강하다.

이상에서 볼 때 한미관계가 한국의 국익에 매우 중요함을 알면서도 미중 전략 경쟁 및 동북아 구도 속에서는 한국이 매우 신중하게 대처해야 된다는 인식을 우리 국민이 갖고 있다는 것을 알 수 있다.

## 나. 윤석열 정부의 외교전략과 향후 과제

### (1) 선진국 정체성

대한민국의 국력이 선진국 대열에 진입하면서, 한국 외교 정책의 미래에 대한 구상도 더욱 복잡해질 수밖에 없다. 이미 지난 정부부터 선진국 한국의 외교 대전략에 대한 담론이 형성되기 시작하였고, 이번 정부에서도 선진국으로서 한국이 어떻게 국익과 가치를 실현할 수 있을 것인가에 대한 논의가 활발해졌다.

그간 한국이 강한 중견국으로서 다양한 역할을 해야 한다는 담론도 형성되었지만,

2) [https://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=22109&board=kor\\_issuebriefing](https://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=22109&board=kor_issuebriefing)

현재 중견국 담론과 선진국 담론이 일정 부분 공존하고 있다. 한국이 선진국 대열에 들어서고 있지만 강대국 대열에 진입하기에는 여전히 많은 보완이 필요한 상황이기 때문에, 한국은 중견국으로서 세계 질서의 방향에 대한 유용한 담론을 제시하는 지식 외교를 떠나감과 동시에, 한국이 가지고 있는 국력 자산을 활용하여 효과적인 외교 정책을 추진해야 한다.

선진국의 국익 계산은 약소국이나 중견국과는 다를 수밖에 없다. 단기적이고 직접적인 국익을 추구하기보다는 장기적인 세계 질서 형성에 적극 참여하여 구조적인 국익에 유리한 환경을 조성해야 한다. 이는 다른 강대국과의 경쟁 및 협력은 물론, 약소국과 중견국의 지지를 획득해야 함을 의미한다.

한국 정부는 소위 글로벌 중추 국가라는 가치를 내세워 선진국 외교의 비전을 제시하려고 하고 있는데, 선진국 외교에 대한 냉철한 이론적 인식과 더불어 치밀하고 구체적인 전략 방향이 설정되어야 한다. 한국이 글로벌 국가로서 세계 각국의 주요 이슈에 적극 개입하는 것은 한국의 국익을 위해서도 매우 중요하다. 그러나 동시에 대외 문제 개입에 우선순위가 있을 수밖에 없고 한국의 국익에 미치는 영향도 다르다. 구조적 차원의 이슈와 단기적 차원의 이슈도 구별해야 한다.

이러한 한국 외교에서 한미 동맹은 중요한 자산으로 사용될 수 있다. 현 정부는 한미동맹이 포괄적인 전략동맹으로 발전되어야 한다고 정책 방향을 설정한 바 있다. 그간 한미 정상회담과 한미일 캠프 데이비드 정상회담 등을 통해 한미 협력의 의제를 매우 확장하였고, 긴밀한 한미 관계를 위한 실질적 협력과 제도적 기반을 공고히 한 성과가 있다. 윤석열 대통령은 한미동맹이 군사안보동맹을 넘어 경제와 산업, 기술, 가치와 이념, 문화와 정보 부문에까지 확대되는 동맹이라고 정의했다. 이러한 경향은 현재 바이든 정부가 추구하는 동맹 전략과 궤를 같이 한다.

미국은 이미 지구적 차원의 개입 정책을 추구해 왔기 때문에, 동맹을 축으로 한국에 유리한 글로벌 전략을 추구할 수 있다. 그러나 미국의 지구적 차원의 이익과 한국의 이익은 반드시 일치하지 않고 한국이 미국 차원의 국익을 추구하기에도 힘과 정책 수단은 부족할 수밖에 없다. 미국이 세계 리더십을 행사하는 차원에서 지구 전략을 추진해 갈 때, 한국은 한미관계를 유지하면서도 국익에 핵심적인 이슈에 적극 개입하는 선별안이 필요하다.

앞서 한국의 대미 인식 조사에서도 나타났듯이, 한국 자체적인 지역적, 지구적 역할에 대한 국민들의 찬성은 높다. 동시에 미국과 함께할 때 유리한 점은 취하되 한국의 국익에 반하는 연루 상황을 경계함을 알 수 있다. 이에 대한 명확한 원칙이 전제되어 있지 않다면, 한국의 선진국 외교는 향후 여러 시행착오를 거듭할 수 있을 것이다.

## (2) 가치외교

약소국과 중견국의 경험에서 한국은 정체성과 가치를 확산하여 한국의 국익으로 돌아오는 기제를 추구하기는 매우 어려웠다. 그러나 선진국이 된 현재의 상황에서 한국은 자신의 정체성과 가치에 맞는 외교 전략을 추진할 수 있는 여유가 생겼으며,

**한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:**

50 -- [맹투(盟鬪)에서 화용(和用)전략으로의 전환을 촉구하며]

이를 통해 다른 국가의 동의와 지지를 얻어낼 수도 있다. 예를 들어, 한국은 식민지를 경험한 선진국으로서, 세계 어느 나라와도 다른 독특한 경험을 가지고 있다. 다른 나라에 대한 공세적이고 침략적인 전쟁을 수행한 적이 없으며, 민주주의와 경제 발전을 동시에 이룩한 위대한 경험을 가지고 있다.

이러한 한국의 정체성 자체는 한국 외교의 중요한 자산일 수 있다. 이러한 자산을 국익 위주의 이기주의적 정책으로 무산시킨다면, 이 역시 아쉬운 일이다. 가치외교와 국익을 중시하는 실용외교의 이분법을 넘어 정체성을 중심으로 국익을 추구하고, 국익 추구라는 것이 한국 외교의 정체성의 한 부분으로 확고히 자리 잡을 수 있게 노력하는 것이 중요하다.

미국은 세계 리더십 차원에서 가치외교를 강력히 주장해 왔다. 미국의 외교에서 인권과 자유주의, 국제질서에 대한 공약은 매우 중요한 부분이다. 그러나 미국 역시 가치 외교를 추구하면서도 국익과 조화를 위해 많은 고민을 해왔고, 때로는 가치와 이익이 제로섬 관계에 놓인 것도 부정할 수 없다. 한국과 미국이 자유민주주의와 시장경제의 가치를 공유한다 해도 미국이 추진하는 가치와 국익 간의 균형을 세심히 살펴볼 필요가 있다. 한국과 미국의 가치와 정체성이 상당 부분 일치하더라도 양국 역시 국익을 세심하게 추구하고 있기 때문에 양국이 가치와 국익 모두에서 조화를 이루어야 한다.

현 정부는 자유와 평화, 번영의 가치를 내세우며 정체성에 기반한 외교를 추진하고 있고, 이는 향후 국익으로 환원될 수 있는 중요한 정책 방향이다. 추상적 가치가 일치하는 국가들이라 해도 국익이 다를 수 있기 때문에 가치와 국익 양면의 고려 위에 한국의 가치 외교를 추구해야 할 것이다.

### (3) 국력

4차 산업혁명 시대에 접어들면서 국가들 간의 국력 경쟁이 매우 치열하다. 과거 국력을 계산할 때에는 인구나 국토, 군사력과 경제력과 같은 요소들이 중요했고, 국력 계산은 국제 정치에서 매우 어려운 일 중 하나이다. 그러나 확실한 것은 향후 인구나 기술이 매우 중요한 국력의 부분이 될 것이라는 점이다.

한국은 인구가 급속히 줄고 있는 나라로서 인구의 크기로 국력을 삼는다면 매우 불리한 상황이다. 이를 만회할 수 있는 방법은 높은 수준의 기술력이다. 한국이 기술 분야에서 놀라운 성취를 보이고 있는 것은 확실하다. 예를 들어 한국은 아시아 국가들 중 사이버 안보 1위 국가이며, 지구 인공지능 지수에서도 6위를 차지하고 있다.

그러나 향후 중요해지는 우주, 양자 컴퓨팅, 인공지능 등 신기술 분야에서 여전히 다른 선진국에 비해 크게 뒤지고 있다. 반도체나 배터리 등 중요한 산업에서 앞서 나가고 있지만, 제조업을 넘어선 신기술 분야에서는 많은 노력과 다른 국가로부터의 기술 획득이 필요한 상황이다. 이러한 점에서 한미동맹은 미국의 선진적 기술을 빠르게 받아들일 수 있는 매우 중요한 통로이며, 이를 확보할 수 있는 한미 간의

외교 전략적 조화를 함께 추진해야 한다.

미국 또한 기술 개발을 중심으로 리더십 복원전략을 추진하면 경쟁국의 추격을 따돌리려고 하고 있다. 특히 대중 기술 정책을 추진하는 과정에서 동맹국들의 도움이 필요하다. 미국이 양자 관계 속에서 기술 통제를 하여도, 동맹국들의 기술이 중국에 이전되면 효과가 반감되기 때문이다. 동맹국의 입장에서는 대중 경제 관계가 악화되기 때문에 경제적 이익이 훼손될 수 있다. 미국이 전략 경쟁 차원에서 동맹국들이 정책 조율을 지나치게 강제하게 되면 미국과 동맹국 간 결속력이 약화될 수도 있다. 미국이 첨단 무기 기술과 관련된 부문에서 공동보조를 취하면서도, 다른 한편으로는 동맹국들의 경제적 이익을 함께 확보하는 노력을 하도록 한국의 입장에서 노력할 필요가 있다. 미국이 제시하고 있는 디리스킹(위험감축) 패러다임 속에서 미국과 동맹국의 경제적 정책 조율을 어떻게 긴밀하게 유지할 것인가에 대한 긴밀한 협의가 필요할 것이다.

한미 간 기술 협력에서 단순한 일방향의 기술이전이 아니라 다차원적 협력을 통해 한국의 첨단 기술을 발전시켜 나가야 한다. 현재의 군사기술은 대부분이 상업 부문의 기술과 융합되어 발전할 수밖에 없다. 또한 기본적인 과학기술 연구와 밀접하게 연결된 기술 혁신의 생태계가 작동하고 있다. 이러한 속에서 전반적인 기술 혁신 생태계를 활성화하고 보존하는 노력이 필요하며, 사적 부문의 경제적 이익을 함께 도모하는 것도 중요한 일이다. 결국 공적 부문과 사적 부문의 재균형, 그리고 군사기술과 기본적인 과학 연구 간의 재균형을 확보하는 문제가 중요하다. 이러한 과정은 역시 미국이 한국과 같은 동맹국과 어떠한 기술 협력을 해나가는가의 문제와 연결된다. 군사적 함의를 가진 기술 혁신 과정에서 학문적 공동 연구와 더불어 사적 부문의 경제적 이익을 함께 도모하는 노력이 필요하다.

한미 간 기술협력에서 양국 간 기술 격차, 그리고 무기 기술의 불균형이 중요한 요소로 작동할 것이다. 신기술 분야에서 소수의 국가들만 핵심 기술과 제조 능력을 갖추고 있으므로 한미 간 상호 호혜적인 군사기술 공급망을 만들어가는 노력이 필요하다. 한미 양국은 양자회담과 캠프 데이비드 한미일 정상회담에서 향후 다양한 분야의 기술 협력을 예고한 바 있다. 첨단 분야에서 한국은 기술적으로 뒤처져 있기 때문에 미국으로부터의 기술 이전이 매우 필요한 상황이다. 향후 군사안보 전략 전반에 관한 한미 간의 정책 조정이 유지되면서 기술 협력이 이루어져야 한다.

#### (4) 인도-태평양

한국 정부는 작년 12월 인도태평양 전략서를 출간했다. 그간 한국의 역대 정부들이 동남아와 동북아에 대한 지역 전략을 제시해 온 바 있지만, 인도 및 인도양을 포괄하는 광범위한 지역에 대한 지역 전략을 체계적으로 제시했다는 점에서 의의를 가진다고 본다. 한국은 그간 중견국으로서 장기적이고 광범위한 외교 대전략의 개념을 생각했다고 보기는 어렵다. 단기적이고 직접적인 이익을 주로 다루는 지역 전략을 제시해 왔고, 특히 북한의 안보 위협이 위중한 상황에서 포괄적 지역에 걸친

외교 대 전략을 생각하기는 어려웠던 것이 현실이다.

인도태평양 전략의 큰 틀을 제시하기는 했지만, 구체적인 부문에서의 실행이 매우 중요한 문제이다. 여러 부문에 걸쳐 한국이 구체적이고 체계적인 실행 계획을 마련하지 못한다면 미국 주도의 틀 속에서 전략적 자율성을 도모하기 어려울 것이다. 인도태평양 전략이 중국에 대한 견제전략이 아니라 향후 이 지역의 건전한 거버넌스를 위한 노력의 일환이 되고 포용적 지역 전략이 되도록 한국 스스로 치밀한 전략을 세워야 한다.

더불어 인도태평양 전략에 대한 한국 국민의 지지와 외교 전략, 문화를 만들어가는 것이 매우 중요하다. 지역 전략은 장기간에 걸친 전략이기 때문에 단기적이고 가시적인 국가 이익이 직접적으로 드러나지 않을 수도 있다. 미국과의 협의에서 많은 합의가 이루어졌지만 그것이 국민들에게 어떠한 직접적인 이익이 될지는 명확하지 않다. 한국의 가치와 국익 사이에서 적절한 균형을 취하지 못하고 국민들의 지지를 받지 못한다면 인도태평양 전략 역시 동력이 떨어질 수 있다.

#### (5) 한반도

한국 외교의 아킬레스건은 역시 북한 문제이다. 북한은 탈냉전기의 생존을 보장받기 위해 미국에 대한 도전과 협상의 이중 정책을 추진했다. 그러나 미국의 패권이 약화되고 중국과 러시아의 힘이 강해지면서 북한은 신냉전 구도가 도래했다고 믿고 이를 적극 추진하고 있다. 신냉전 구도가 실현된다면 북한은 더 이상 핵무기 개발의 불법성에 기초한 국제연합의 경제제재에 얽매일 필요가 없고, 중국과 러시아의 도움을 받아 합법적인 핵무기 개발과 경제 발전을 추구할 수 있다고 믿을 것이다.

이러한 가운데 당분간 한국과 거리를 두면서 본격적인 경쟁 체제로 돌입하고자 할 것이다. 긴 차원에서 새로운 국제정세 구도 하에서 한국과의 경쟁을 추구하는 것이다. 이러한 노력은 군사 분야에서도 나타나고 있다. 북한은 빠른 속도로 핵과 미사일, 군사 기술을 추진할 뿐 아니라 우주와 사이버 영역에서도 나름대로 신기술을 개발하는 데 총력을 기울이고 있다. 또한 군수산업의 발전에 힘입어 경제성장의 동력을 만들고자 노력하고 있다. 한국이 북한의 핵 공격에 대한 억제 능력을 확보하고, 북한의 핵이 사실상 군사적으로 무용하다는 점을 확인시켜 북한을 비핵화의 협상 테이블로 나오게 하는 것이 매우 중요하다.

이 과정에서 한미동맹은 가장 강력하고 유용한 수단을 제공하고 있다. 그러나 동시에 과거 탈냉전 30년 동안 북미 간 비핵화 협상이 커다란 진전을 이루지 못했다는 점도 주의를 기울일 필요가 있다. 미국은 북핵 문제를 북한 문제로 상정하고 적극적인 한반도의 새로운 거버넌스를 위한 노력을 기울일 만큼 정책적 여유가 있다고 보기는 어렵다. 한국은 북한, 미국 양자를 모두 협상 테이블로 끌어와 동북아 정세 및 각 당사국들 간의 국익이 크게 증진될 수 있음을 보여주어야 한다.

이러한 가운데 동북아의 군사기술 공급망은 점차 갈등과 대립으로 규정될 가능성이 높다. 최근 김정은과 푸틴 간의 정상회담과 우주 기술의 외파를 쓴 핵심 군사기술

협력은 향후 군사기술 공급망을 둘러싼 경쟁을 더욱 가속화 할 전망이다. 한국과 미국, 일본은 공통의 안보 위협에 대해 즉각적으로 협의하고 정보를 공유하며 공동의 대응을 조율하기로 약속한 바 있다.

한미동맹은 여러 차원에서 우리에게 커다란 기회를 제공하고 있다. 그러나 한국의 국익이 향상되고 외교 대전략의 패러다임이 바뀌는 만큼, 최상위의 외교 대전략을 정교하게 하고, 그 하위 전략으로서 대미 전략과 한미동맹 전략, 그리고 미중관계 전략 및 한반도 전략을 가다듬어 나아가야 한다.

## V. 중국의 대한국 전략과 대중 편승 전략의 가능성과 한계는 무엇인가?

정 재 흥 (세종연구소 중국연구센터장)

### 1. 시진핑 3기 지도부 출범과 새로운 다극화된 국제질서 본격화

2023년 3월에 열린 중국 양회(兩會)<sup>1)</sup>에서 시진핑 주석은 만장일치로 국가주석과 당 중앙군사위원회 주석에 재선출되어 역사상 처음으로 3연임에 성공하면서 당강정약(黨強政弱)으로 간단히 요약될 수 있는 시진핑-리창(李強)체제가 공식 출범하였다. 특히 그동안 공산당은 인사 및 감독권만 갖고 실질적인 행정 업무는 국무원이 분담하던 기존 당(黨)-정(政) 분리에서 벗어나 시진핑 1인 중심 체제 강화 차원에서 당정일체를 추진하는 동시에 당의 행정 부서 장악력을 높이는 방식으로 인사와 조직 개편이 이루어졌다. 사실상 공산당이 국가와 행정기관 등을 지도하면서 더욱 통일되고 일체화된 시진핑 1인 중심 체제가 구축되었으며 국무원을 포함한 모든 국가와 행정기관은 시진핑 1인 중심으로 당 중앙의 집중통일영도를 받는 체계로 개편된 것으로 볼 수 있다.<sup>2)</sup> 결국 20차 당 대회 이후 시진핑 1인 중심 체제가 도래하였으며 새로운 대내외 정책 추진이 예상되고 있으며 가장 핵심 아젠다는 미국 중심의 단극체제에서 벗어나 다극화된 국제질서 추진을 본격화할 것으로 예상된다. 지난 20차 당 대회 이후 개최된 양회를 통해 시진핑 주석 1인 절대 권력 구축에 이어 내부 정치결속 등을 더욱 강화하여 미국과의 본격적인 체제 경쟁에 대비하고 2035년 사회주의 현대화, 2049년 중국 특색 사회주의 강대국 실현 의지를 강하게 밝히고 있다. 특히 양회를 통한 시진핑 주석 3연임 공식 확정 이후 모든 당-정-군 기관들은 일제히 시진핑 총서기 1인을 핵심으로 하는 당 중앙 권위와 집중통일영도체제에 유리한 정치적 기반이 구축되었다면서 당의 핵심이자 인민군대 통수권자, 인민영수로 사회주의 현대화 실현을 통해 위대한 중국 특색 사회주의 강대국을 이끄는 1인 지도자로 평가하며 새로운 시진핑 1인 중심 체제가 시작되었다. 사실상 장기 집권에 성공한 시진핑 1인 지도부는 내수 부양, 외자 유치 확대, 주요 국유기업 개혁 심화, 경제발전 방식 전환, 금융 리스크 예방과 기본 민생 보장 등을 제시하며 중국이 직면한 각종 경제-사회 문제들을 해결해 나간다는 방침을 제시하고 있다. 특히 '흔들림 없는 두 가지(兩個毫不動搖)'의 원칙<sup>3)</sup>인 국유경제와 민영경제를 병행 발전시켜 나간다는 기조하에 국유기업 개혁 심화와 경쟁력 제고, 상당수 민영

1) 양회(兩會)는 중국에서 보통 매년 3월에 연례행사로 거행되는 전국인민대표대회(全國人民代表大會; 약칭 전인대)와 전국인민정치협상회의(全國人民政治協商會議; 약칭 정협)를 통칭하는 용어이며 양회를 통하여 중국의 국정 운영 방침이 정해지고 있어 중국 최대의 정치 행사로 주목을 받고 있다.

2) 이번 양회를 통한 대대적인 당정일체 개편 이후 시진핑 주석은 국가 고위직에 자신과 오랜 기간 호흡을 맞춘 측근 인사들을 대거 배치하고 모든 국무원과 정부 기관을 지도 관리 감독하는 당 위원회를 새롭게 조직하였다.

기업 재산권과 기업가 권익 보호 등을 통해 중국 특색 공동부유(共同富裕)의 사회주의 국가 경제 발전을 지속해 나간다는 구상이다. 아울러 시진핑 신임 지도부는 미국의 본격적인 대중 반도체 수출규제와 디커플링(decoupling: 탈동조화) 공세와 디리스팅(de-risking: 위험 제거) 등 다양한 대내외 도전에 대응하고 해결하기 위해 공산당이 주도하는 중앙금융위원회, 중앙과학기술위원회, 중앙홍콩마카오공작판공실 등을 새롭게 신설하여 미국 및 서방과의 전면적인 체제 경쟁에 대응해나가 2035년 사회주의 현대화를 성공시킨다는 강한 의지를 내비쳤다.

지난 20차 당 대회 이후 시진핑 3연임에 있어 가장 중요한 정책적 변화는 미국이 주도하는 일극 중심의 국제질서를 수용하지 않고 새로운 다극화된 국제질서 추진을 본격화하겠다는 의지를 강하게 밝히고 있다. 특히 신임 시진핑 지도부 출범 이후 내외신 기자회견에서 “만약 미국이 브레이크를 밟지 않고 잘못된 길을 따라 폭주 할 경우 미중 모두 필연적으로 충돌과 대항에 직면할 것”이라고 미국에 대해 매우 강경한 어조로 경고하였다. 아울러 미국의 일극 중심 국제질서를 상징하는 달러가 일부 국가들에 대한 제재를 위한 강력한 경제 무기로 사용된다고 비판하며 중러 간 교역뿐만 아니라 브릭스(BRICS), 상하이협력기구(SCO), 글로벌 사우스(Global South) 국가들과의 강력한 협력을 통해 위안화, 루블화, 브릭스 등 각종 화폐를 통한 교역 결제를 점차 확대 시켜 나간다는 방침을 제시하고 있다.

이미 시진핑 주석은 3연임 공식 확정 이후 첫 해외 순방국인 러시아 공식 방문을 통해 푸틴 대통령과 새로운 국제질서 다극화와 국제관계 민주화 실현 등을 위해 21세기 중러 전략적 안보-경제협력 관계를 구축하였으며 이란, 북한 등 제3세계 국가들과 강력한 연대를 펼쳐 나간다는 구상을 본격화하고 있다. 특히 시진핑 3기 지도부는 러시아와의 새로운 전략적 경제-안보 협력을 통해 사우디와 이란 관계 정상화에 따른 중동 질서 대변화 추진, 우크라이나 사태 해결을 위한 평화 중재안 제안, 마잉지우(馬英九) 前 대만 총통 초청과 제3차 국공(國共)합작 제시 등 과거와는 분명히 다른 차원의 새로운 대외전략을 펼쳐 나가는 중이다. 이미 리후이(李輝) 중국 외교부 유라시아 특별대표는 16일 우크라이나 방문하여 쿨레바 외무부 장관과 회담을 갖고 정치적 해결 방안을 논의하였으며 러시아, 폴란드, 프랑스, 독일을 연이어 방문하여 우크라이나 사태 해결을 위한 본격적인 노력을 기울이기 시작하였다.

한편 시진핑 3기 지도부는 미국 일극 중심이 아닌 다극화된 국제질서 구축을 위해 글로벌 발전 구상(GDI), 글로벌 안보 구상(GSI), 글로벌 문명 구상(GCI)을 연이어 발표하고 기존 수동적인 자세에서 벗어나 보다 적극적인 자세로 중국과 러시아가 주도하는 새로운 다극화된 국제질서를 구축한다는 구상이다. 이를 보여주듯 17일 중앙아시아 5개국(카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄) 정상들 과거 실크로드 출발지인 시안(西安)으로 불러 모아 처음으로 중국-중앙아시아 정상회의를 개최하고 공동성명을 발표하였다. 이번 중국-중앙아시아 정상회의에서 일대일로(一帶一路) 확대, 주권과 영토보존 등 핵심이익 상호지지, 경제-무역-인적 교류 대폭 확대, 서방의 인권탄압과 색깔 혁명 반대 등의 주요 내용을



담은 중국-중아시아 운명 공동체 건설 구상을 밝혔다. 특히 첫 중국-중아시아 정상회의에서 시진핑 주석은 “중국은 중아시아 국가들과의 협력과 중아시아 국가들의 자체 경제발전을 돕기 위해 총 260억 위안(약 4조 9000억원)의 융자 지원과 무상 원조를 제공할 것”이라고 설명하고 중국과 중아시아 간의 운명공동체 건설을 위해 외부 침입 또는 재난의 예방과 대응을 위해 상호 협력한다는 뜻의 ‘수망상조(守望相助)’ ‘공동발전’, ‘공동안보’, ‘세대에 걸친 우호’ 등 네 가지를 견지한다는 기본 방침도 강조했다.

더욱이 시진핑 3기 지도부는 국제질서 다극화 추진 차원에서 미국의 중심 패권 질서를 상징하는 달러 결제가 일부 반미 국가들에 대해 강력한 경제 제재 무기로 사용되면서 매우 심각한 문제들을 야기하고 있어 본격적인 탈 달러화 차원에서 향후 중러 간 교역뿐만 아니라 브릭스(BRICS), 상하이협력기구(SCO), 글로벌 사우스(Global South) 국가들과의 교역에서 달러 결제 비율을 대폭 줄여나가고 위안화뿐만 아니라 새로운 전자 결제 화폐를 도입해 나간다는 구상이다. 아울러 미중 간 패권 경쟁이 격화되면서 미국 국채 매입을 크게 줄이고 있어 탈 달러 및 미국 국채 매입 축소가 확대될 경우 미국의 지속적인 경제 악화와 국방력 약화 등 다양한 문제들이 나타날 것으로 예상되고 있다. 결국 시진핑 3기 지도부는 우크라이나 사태가 단순한 유라시아 지역 분쟁이 아닌 미국 중심의 서방 세력권과 중국-러시아 중심 신흥 세력권(BRICS 등) 사이의 새로운 군사-안보적 충돌로 인식하면서 우크라이나 사태 승패 여부에 따라 유라시아 질서 변화는 불가피할 것으로 내다보고 있어 공개적인 방식이 아닌 러시아 석유-천연가스 수입 확대와 경제 교류 활성화 등과 비공개적인 방식을 통해 러시아에 대한 정치-경제적 지원을 이어갈 것으로 보인다. 물론 우크라이나 사태가 빠른 시일내로 해결 되기 쉽지 않으나 중러 간 전략적 경제-안보 협력 강화로 인해 우크라이나 전쟁이 지속 될 가능성도 전혀 배제할 수 없는 상황이다.

이처럼 2022년 10월에 열린 20차 당 대회에 이어 2023년 3월 양회를 통해 3연임에 성공한 시진핑 주석은 미국 중심의 일극 체제 질서가 아닌 다자주의 국제질서 실현을 위해 ‘주도적 참여자(主動參與)’에서 ‘적극적 주도자(積極引領)’로 중국의 대외전략을 대폭 수정하기 시작하였다. 특히 우크라이나 사태 이후 미중 간 세력권 경쟁과 대만해협과 한반도 위기 고조 등으로 중러 전략적 안보-경제협력 강화, 상하이협력기구(SCO)와 브릭스(BRICS) 협력 본격화, 일대일로(一帶一路) 확대, 글로벌 발전구상(GDI) 및 글로벌 안보구상(GSI)추진 등을 내세우며 과거와 달리 매우 과감하고 적극적인 대외정책을 펼쳐 나가는 중이다. 시진핑 주석은 러시아 공식 방문에 앞서 첫 인민일보 기고문을 통해 “더 이상 수십억 황금을 보유한 부자들(미국/서방)에게 봉사하는 국제 규칙이 아닌 국제법에 기반하는 정당하고 합리-민주적인 다극화된 국제질서 구축”을 위해 새로운 대외정책을 추진해 나갈 것이라 밝혔다.

결국 중장기 연임에 성공한 시진핑 3기 지도부는 1) 중러 전방위적 경제-안보 전략적 협력 본격화, 2) 다극화된 국제질서 차원에서 중국과 러시아를 중심으로 유라시아

국가(중동, 중앙아시아, 아세안, 인도 등) 역내 지역 통합 가속화, 3) 세계 제1 제조업 공장뿐만 아니라 세계 최대 소비 시장 자리매김하면서 강한 자신감을 갖고 중국식 산업 중심 경제를 더욱 발전시켜 나가 미국식 금융 중심 자본주의를 대체하고 일대일로(一帶一路)와 글로벌 개발 이니셔티브(GDI) 등을 통한 지속적인 소비시장 확대, 각종 인프라 시설 구축(고속철도, 5G 통신망 등), 자원개발(석유-천연가스 등) 추진 등을 본격화한다는 구상이다. 특히 미국과 서방 국가들의 지속적인 비판 담론에 대응하기 위해 인류운명공동체, 신형국제관계, 글로벌 발전구상(GDI)와 글로벌 안보구상(GSI) 제시, 상하이협력기구(SCO), 브릭스(BRICS), 일대일로(一帶一路) 글로벌 사우스(Global South)들과 긴밀한 정치-경제-안보협력을 확대시켜 나간다는 중장기 전략을 밝히고 있다.<sup>3)</sup> 아울러 지난 20차 당 대회에서 2049년까지 미국을 넘어 중국식 사회주의 강대국화 달성을 국가 목표로 설정하고 이를 위해 중국식 사회주의 발전 모델을 새로운 서구식 발전 모델 대안으로 새롭게 내놓았다. 이어 다극화된 국제질서를 새롭게 제시하며 지난 수십 년간 미국의 패권주의와 일방주의로 완전히 무너진 국제질서를 중국과 러시아 주도의 브릭스(BRICS) 주도하는 새로운 다극화된 국제질서로 전환시켜 나간다는 강한 의지를 보여주고 있다.<sup>4)</sup>

## 2. 새로운 국제질서 출현에 따른 한중관계 도전과 딜레마

최근 우크라이나 사태 이후 국제질서의 급격한 대변화와 맞물려 시진핑 3기 지도부 대외정책 인식도 근본적인 대전환 등 각종 대외적 변화 등으로 인해 한국은 상당한 위기에 직면하고 있다. 특히 윤석열 정부는 한미동맹과 한미일 3자 안보강화협력에 맞서 중국과 러시아, 북한 전략적 안보-경제 협력 강화 추세에 대한 객관적이고 정확한 분석 없이 한미동맹과 한미일 3자 안보협력만을 강화할 경우 상당한 경제-안보 위협에 직면할 가능성이 매우 높아 보인다. 앞에서 언급하였듯이 시진핑 주석은 3연임에 성공하여 장기 집권 발판을 완전히 구축하여 새로운 대외노선 변화를 강조하며 더 이상 미국과 서방이 주도하는 단극 중심의 국제질서를 수용하지 않고 다극화된 국제질서 구축 의지를 보여주고 있다. 특히 중국 외교 사령탑인 왕이(王毅) 부장은 대만해협을 포함한 한반도 문제와 같은 핵심 이익(核心利益)을 절대 수호하며 미국의 패권주의와 강권정치, 진영간 대결에 단호히 반대하며 중국의 주권, 안보, 경제 발전 이익을 수호해 나갈 것이라 강조하며 지난 시진핑 1기와 2기 지도부와 분명히 구별되는 대외 전략 노선을 보여주고 있다.

더욱이 시진핑 지도부는 미국의 인도-태평양 전략은 겉으로 자유와 개방을 표방하나

3) 20차 당 대회와 양회를 거쳐 3 연임에 성공하여 시진핑 1인 지도부 중심 체제 출범 이후 서방 선진국에서는 왕따, 후진국과 개발도상국에서는 새로운 리더십 이미지가 확고히 나타나고 있어 서방에서 바라보는 인식과는 전혀 다른 모습을 통해 자국의 영향력을 확대 시켜 나가고 있다.

4) 일명 브릭스(BRICS)는 브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카공화국 등 5개의 신흥 정치-경제국을 일컫는 표현으로 세계 정치·경제의 신성장 동력으로 주목받기 시작하였다.

실제로는 미국이 중국과 러시아를 봉쇄하고 포위하기 위해 집단 패거리를 만들고 배타적이고 폐쇄적인 자신들만의 울타리를 만들어 상호 진영 간 적대적 대결을 조성하고 있어 중국 역시 피하지 않고 눈에는 눈, 이에는 이(以眼還眼 以牙還牙)로 대응해 나갈 것이라 강력히 경고하며 과거와 확연히 달라진 모습을 보여주고 있다. 특히 시진핑 3기 지도부는 미국 주도의 대중 포위망 구축에 대응하기 위해 러시아뿐만 아니라 브릭스(BRICS), SCO(상하이협력기구), 중동, 중앙아시아, 아프리카, 남미 등과 같은 글로벌 사우스(Global South) 국가들과의 새로운 정치-경제-안보 연대와 협력을 시사하고 있다. 아울러 우크라이나 사태 이후 서방의 강력한 제재를 받는 중인 러시아가 세계 1위 산업-제조 공급망을 가진 중국과의 전략적 경제-안보 협력을 통해 다극화된 국제 질서 창출과 유라시아 정치-경제 통합을 가속화시켜 나간다는 새로운 중장기 대외정책 노선을 밝히고 있다. 사실상 세계에서 가장 많은 숫자의 핵무기를 보유하고 광활한 영토와 풍부한 에너지 자원을 가진 러시아와 세계에서 가장 완벽한 산업-제조 공급망과 14억 소비 시장을 가진 중국과의 전략적 경제-안보 협력이 본격화된다면 과거와는 다른 차원의 다극화된 국제 질서 출현이 불가피할 것으로 예상된다.

결국 시진핑 3기 지도부의 새로운 대외전략 기조인 다극화된 국제질서 추진이 점차 구체화 되면서 중동질서 변화를 시작으로 하여 한반도 안보 질서 변화에도 직접적인 영향을 미치는 중이다. 특히 시진핑 3기 지도부는 우크라이나 사태를 과거 냉전 해체 이후 약 30년 동안 형성된 미국 중심의 단극 체제 질서가 무너지고 다극화된 국제질서의 출발점이자 전환점으로 인식하고 있다. 이로 인해 러시아와 긴밀하게 손잡고 중앙아시아, 중동, 유럽, 남미, 아프리카, 동북아 지역까지 정치-경제-안보 영향력을 크게 확대해 나가기 시작하였으며 궁극적으로 미국 중심의 단극 질서가 아닌 다극화된 국제질서 창출 전략이 본격화되기 시작하였다.

사실상 시진핑 3기 지도부는 미국이 대중 포위압박전략 차원에서 인도-태평양 전략과 나토(NATO) 연대, 쿼드(QUAD), 오키우스(AUKUS), 한미일 3국 안보협력, 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF) 등을 전방위적으로 강하게 펼쳐 나가고 있으나 미국 주도의 앵글로 색슨 국가(영국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등)와 한국, 일본, 대만 등 일부 친서방 국가들 제외한 전 세계 모든 국가들은 여전히 중국과의 우호적인 관계 유지와 경제 협력을 밝히고 있다면서 과거 미소 냉전 대결 시대와는 전혀 다른 다극화된 국제질서 변화를 미국이 싫어도 수용할 수밖에 없다는 입장이다. 이미 우크라이나 사태가 2년 넘게 지속되고 있으나 주요 서방 국가들을 제외한 전 세계 80% 국가들은 러시아 제재에 동참하지 않고 있으며 기본적인 경제 교역을 이어나가고 있어, 미국이 서방 국가들을 중심으로 러시아 제재를 지속적으로 추진할 가능성이 높으나 중국을 포함한 상당수 글로벌 사우스(Global South) 국가들이 동참할 가능성은 거의 낮아 보인다.

이처럼 시진핑 3기 지도부 대외전략의 근본적인 변화와 대미 인식이 과거와 달리 크게 변화되고 있으며 우크라이나 사태를 통해 미국이 목소리만 큰 실질적인 군사

능력은 높지 않은 종이호랑이(紙老虎)로 인식하면서 중러 간 전략적 안보-경제협력 강화를 통해 다극화된 국제질서 추진 전략이 본격화되는 중장기 전략 구도 하에서 윤석열 정부를 바라보기 시작하였다. 이러한 새로운 변화는 과거 한중관계와 전혀 다른 구조적인 갈등 요소로 자리매김하고 있어 윤석열 정부가 미국과 서방에 동참하여 한미동맹 강화와 한미일 3국 안보협력 본격화, 인도-태평양 전략 동참 등을 본격화한다면 중국은 가장 먼저 한국을 압박하고 고립시켜 나갈 것이다. 이미 지난해부터 한국의 대중적자는 점차 확대되고 있으며 중국은 다극화된 국제질서 구축과 새로운 대외전략 구도 하에서 한국을 인식하고 있어 한국이 반중전선에 동참한다면 가장 먼저 경제적 보복, 군사-안보적 압박, 국제사회 고립 추진 등 다양한 수단과 방안을 동원할 것으로 보인다. 특히 첫 캠프 데이비드 한미일 3국 정상회담에서 대만해협 현상 변경 반대, 대북 확장억제 강화, 미군 전략 자산(핵잠수함 등) 배치 등을 밝히고 있어 중국 역시 북한, 러시아와의 전략적 안보-경제 협력 강화 등을 통한 강력한 대응이 예상된다.

2023년 4월 한미정상회담에 앞서 윤석열 대통령 4월 19일 로이터 통신사와 인터뷰 이후 쑨웨이둥(孫衛東) 중국 외교부 부부장은 즉각 정재호 주중 한국대사를 초치하여 강한 항의를 통해 “대만 해협 문제로 불장난하는 자는 반드시 불에 타 죽을 것” 등 격렬한 반응을 내놓으면서 이례적으로 경고하였다. 과거와 달리 중국 외교부는 매우 이례적으로 직접 격한 반응을 내놓으면서 대만해협 문제를 놓고 강력한 대응을 시사하고 있어, 한국의 추가적인 대응과 조치를 보며 강경한 대응책을 취해 나갈 것으로 예상된다. 이미 시진핑 지도부는 우크라이나 사태 이후 미국의 겉과 다른 실질적인 힘의 약화를 지켜보면서 대만해협과 한반도 위기 발생 시 미국의 직접적인 군사 개입 가능성 여부를 다시금 재인식하게 되었다. 이러한 인식의 전환 속에서 한미 정상 공동성명을 통해 대만해협 문제를 거론한 것 자체를 매우 불쾌하게 인식하며 강한 맞대응이 불가피하다는 인식을 내렸다. 결국 4월 27일 중국 외교부는 강상욱 주중 한국대사관 정무 공사를 불러 한미 공동성명에 강력한 불만을 표시하며 대만 문제와 한반도 위기 가능성에 대한 엄숙한 교섭을 제기하였다. 이어 윤석열 대통령의 미국 상/하원 합동 연설 내용 중 밝힌 한국 전쟁 시 가장 격렬했던 장진호 전투 평가에 대해 중국은 항미원조 전쟁(抗美援朝)의 위대한 승리는 중국과 세계에 매우 중요한 의미를 갖고 있어 어떠한 군대이든 역사 발전 흐름과 반대편에 서서 침략을 확장하면 반드시 머리가 깨지고 피를 흘릴 것이라는 강철 같은 사실을 인식할 것을 강조하며 과거와 달리 매우 이례적인 경고 메시지를 내놓았다.

한편 새로운 다극화된 국제질서의 출현에도 불구하고 7월 18일 한미일 3국 정상 미국 대통령의 여름 별장인 캠프 데이비드에 모여 규칙 기반 자유주의 국제질서, 대만해협 평화와 안정, 북핵 문제 등을 놓고 한미일 3국 정상 간 첫 논의를 가졌다. 주지하다시피 미국은 줄곧 다자 방식(쿼드/QUAD, 오커스/AUKUS) 등을 통해 동맹국과 우방국들을 묶는 반중 네트워크 구축에 모든 정책 초점을 맞추었다. 특히 우크라이나 사태를 계기로 나토(NATO)를 다시금 재결속 시키고 대서양 동맹인

**한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:**

나토와 인도-태평양 동맹인 한미일 3국 안보 연대와 협력을 추진한다는 구상이다. 한미일 3국 정상회담에서 대만해협과 한반도 문제 등에 공동 대응을 강조하며 역내 지역 탄도 미사일 방어 훈련(MD), 사이버 공동 대응, 연합해상훈련 등 한미일 3국 공동 군사-안보 훈련 정례화를 밝히며 매우 긴밀하고 실질적인 군사-안보 협력 의지를 내비쳤다. 지난 마드리드에서 열린 나토 정상회담에서 한미일 3국 정상은 처음으로 나토를 포함한 한미일 3국 간 군사-안보 연대 중요성을 강조하였으며 미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 기존의 G7에 한국, 호주, 뉴질랜드, 그리고 나토와 EU를 합세한 G12를 중심으로 기존 국제질서 유지를 밝히고 있다. 사실상 우크라이나 사태와 대만해협-한반도 위기를 계기로 미국 주도의 한미일 3국과 나토 간 연대를 보다 강화시켜 소위 아시아판 나토를 추진해 나간다는 구상으로 과거 1968년 한국이 제기한 아시아-태평양조약기구(APATO·Asia-Pacific Treaty Organization)와 유사한 다자안보 협의체를 모색해 나간다는 구상을 밝히고 있다. 당시 한국과 일본은 점증하는 공산 소련과 중국의 위협에 대항하기 위해선 유럽의 나토와 유사한 아시아 다자안보기구로 APATO 구축이 필요하다는 주장을 펼쳤다. 물론 APATO 구상은 미중관계 변화 등으로 인해 끝내 실현되지 못하였으나 나토가 다시금 중국을 역내 위협으로 명시하고 나토와 한미일 3국 연대를 확대시켜 나간다는 강한 의지를 보여주고 있어 새로운 다자안보기구 출현도 전혀 배제할 수 없는 상황이다. 특히 첫 한미일 3국 정상회담에서 △북한 미사일 정보 조기 경보 시스템 구축 △한미일 3국 군사 방어훈련 정례적 실시 △북한의 사이버 불법 활동 감시와 차단 등을 추진해 나간다는 방침을 세우고 한미일 3국과 쿼드(Quad), 오커스(AUKUS)와 연대하고 나토와의 안보 협력도 더욱 확대시켜 나가는데 있어 전략적 공조와 의견 합의를 보여주고 있다.

결국 새로운 다극화된 국제질서 출현으로 인해 한중관계는 매우 엄중한 도전과제에 직면하는 중이며 기존 안미경중(안보는 미국, 경제는 중국)이라는 말이 무색할 정도로 미국 중심의 ‘안보와 경제’에 모두 편승하기를 강하게 요구받고 있다. 특히 다극화된 국제질서 출현이 가속화될수록 지정학-지경학적 특수성을 가진 한반도는 매우 복잡하고 어려운 국면에 직면할 가능성이 매우 높아 보인다. 물론 한국과 미국은 동맹관계이자 인도-태평양 전략의 중요 동반자로 우호적인 한미동맹 유지는 한반도 평화와 안정에 필요한 초석이나 지정학-지경학적 특수성도 함께 고려하며 한미동맹과 한중 전략적 동반자관계를 모두 균형적이고 안정적으로 발전시켜 나가는 것은 무엇보다 중요한 도전 과제이다. 예컨대 한중 모두 자의적인 정세 판단과 인식을 통해 국제질서 변화를 바라보고 새로운 정책 변화를 모색해 나갈 경우 모든 사안을 놓고 상당한 갈등과 대립이 야기될 수밖에 없어 보다 냉철한 시각으로 한반도를 둘러싼 국제정세와 역내 질서 변화를 분석하여 한중간 새로운 정책 합의점을 찾는 노력이 절실히 필요하다.

### 3. 우호적 한중관계 발전을 위한 상호 인식 변화 모색

최근 우크라이나 사태 이후 미중 패권 경쟁 격화와 중러 전략적 안보-경제협력 강화로 인해 미국(서구) 중심의 일극 체제 종결에 따른 새로운 다극화된 국제질서 도래는 어느 국가들도 피할 수 없는 국제질서 근본적 변화이자 역사적 대추세로 볼 수 있다. 이미 2008년 미국의 금융위기, 2010년 중국의 일본 경제 추월, 2014년 러시아의 크림반도 병합, 2017년 미국의 대중 무역전쟁, 2018년 러시아의 나토 동진 반대와 경고, 2022년 우크라이나 사태 발발, 2023년 나토와 첫 한미일 3국 안보협력 시사 등으로 인한 새로운 다극화된 국제질서 출현은 누구도 부인할 수 없는 시대적 대변화이자 흐름이다. 여전히 미국을 포함한 서방 국가들은 자유주의 국제 규칙에 기반하는 서방 주도의 자유주의 국제질서 유지를 강조하고 있으나 상당수 국가들은 우크라이나 사태 이후 미국의 달러 무기화와 군사력 쇠퇴, 중러 전략적 안보-경제 협력 관계 구축, 중동-아프리카 질서 대변화 등 전혀 다른 다극화된 국제질서 도래는 회피할 수 없다는 입장이다. 특히 유라시아 지역 국가(중앙아시아, 중동, 남아시아 등) 들을 중심으로 탈 달러화와 서방 패권주의에 반발하며 중국과 러시아를 중심으로 새롭게 뭉치기 시작하였다. 더 이상 분쟁과 갈등이 아닌 상호 간 경제 발전과 협력을 통해 서방 중심의 국제 질서에서 탈피하여 새로운 국제 경제-안보 공동체를 본격화해 나간다는 중장기 전략을 밝히고 있다. 이미 시진핑 지도부는 글로벌 발전 구상(GDI), 글로벌 안보 구상(GSI), 글로벌 문명 구상(GCI)을 연이어 발표하고 기존 수동적인 자세에서 벗어나 보다 적극적인 자세로 중국, 러시아, 브릭스(BRICS) 등이 주도하는 새로운 다극화된 국제질서를 구축해 나갈 것으로 보인다.

더욱이 지난 9월 13일 러시아 최대 우주기지인 보스토치니에서 약 4년 5개월 만에 김정은 북한 노동당 총비서와 푸틴 러시아 대통령이 정상회담을 가졌다. 이번 북러 정상회담에서 러시아는 군사정찰위성과 ICBM 미사일, 핵추진 잠수함 기술, 식량과 에너지 등을 북한에 제공하고 이어 북한은 우크라이나 전쟁에서 재래식 무기 공급을 희망하는 러시아에게 각종 탄약, 포탄과 대전차 미사일, 장사정포 등 다양한 분야에서 매우 긴밀한 군사-안보협력이 예상된다. 특히 북러 정상회담에서 김정은 위원장이 ‘러시아가 서방 제국주의에 맞서 싸우고 위대한 국가를 건설하는데 함께 하겠다’라고 강조하며 ‘서방 패권 세력의 결집을 벌이고 신성한 투쟁을 벌이는 러시아가 반드시 위대한 승리를 거둘 것으로 확신한다’고 밝혔다. 아울러 푸틴 대통령은 새로운 다극화 국제질서 출현에 맞춰 아주 특별한 시기에 북러 간 정상회담이 개최되었으며 경제협력, 인도주의 문제, 한반도 정세 등에 있어 심도 깊은 전략적 논의를 가졌다고 언급하였다. 이번 북러 정상회담에서는 북러 군사안보 협력뿐만 아니라 경제협력, 대북 식량-에너지 지원, 북한 군인/노동자 파견 등 매우 광범위한 의제를 놓고 긴밀한 협의를 가졌다. 결국 북러 정상회담은 새로운 다극화된 국제질서를 알리는 신호로 볼 수 있으며 이는 군사-안보-경제 협력보다 훨씬 큰 전략적 함의를 지니고 있다. 이미 북한은 작금의 국제정세를 다극화 질서로 인식하며 새로운 다극화된

**한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:**

62 -- [맹투(盟鬪)에서 화용(和用)전략으로의 전환을 촉구하며]

국제질서 창출을 위해 모든 노력을 기울여 나간다는 입장을 밝혔으며, 북러 간 정상회담이 열리는 당일 남미의 대표적 반미국가인 마두로 베네수엘라 대통령이 중국을 찾아 시진핑 주석과의 정상회담을 통해 새로운 다극화된 국제질서 창출을 위해 브릭스(BRICS) 가입과 더욱 긴밀한 협력과 연대 의지를 밝혔다.

결국 새로운 다극화된 국제질서 변화 가운데 10월 베이징에서 개최한 일대일로 (一帶一路) 정상포럼에서 푸틴 대통령의 방중에 이은 중러 정상회담이 개최되고 이어 북중러 3국 정상회담까지 이루어졌다. 향후 북중러 경제-안보 협력이 본격화될 경우 다극화된 국제질서 출현은 더욱 가속화될 것으로 예상된다. 이미 푸틴 대통령은 방중에 앞서 신 중국 건설 74주년 축하 전문을 통해 “10월에 일대일로 국제포럼을 통해 열리는 중러 정상 회담에서 양국은 건설적인 관계를 모든 범위에서 더욱 확장하여 유라시아 및 세계의 평화와 안정을 찾을 것이며 시진핑 주석과 중요한 전략적 이슈를 긴밀히 논의하기를 바란다”고 밝혔다. 이미 푸틴 대통령은 김정은 위원장과 정상회담을 통해 국방-안보 협력, 에너지-식량 및 우크라이나 군사 지원 등을 논의하였으며 한미일 3자간 군사안보협력을 통해 역내 정세를 더욱 악화시켜 나갈 경우 북중러 3국간 연합해상훈련도 전혀 배제할 수 없는 상황이다. 사실 줄곧 중러 해-공군은 미군의 역내 개입 저지를 위해 동해에서 중러 해상 연합군사훈련을 실시하여 왔으며 머지 않아 북한이 참여할 경우 역내 정세는 한층 복잡하고 격화될 것으로 보인다.

최근 중국내 주요 외교-안보 전문가들은 급변하는 다극화된 국제질서 구조 속에서 북핵 문제, 대만해협 문제 등을 놓고 윤석열 정부 외교-안보 핵심 참모들은 자기만의 세계관과 자의적 인식에 빠져 너무 안일하게 역내 정세를 바라보고 있다고 지적하고 있다. 만약 한중 간 역내 다양한 문제(안보, 경제 등)에 대한 합의점을 찾을 수 없다면 시진핑 주석 방한뿐만 아니라 윤석열 대통령 방중 가능성도 어려울 수밖에 없다는 분석을 내놓고 있다. 특히 중국의 주요 한반도 전문가들은 대만해협과 한반도 문제 모두 제1 도련선 내에 중국의 핵심 안보이익과 긴밀히 연계된 사안으로 인식하고 있어 한미동맹 강화에 이은 캠프 데이비드 한미일 3자 안보 협력이 본격화되고 미국의 주요 핵 전략자산(잠수함, 폭격기, 항공모함 등)을 상시로 한국 배치를 시도할 경우 역내 안보 균형을 심각하게 훼손하는 것이므로 절대 받아들일 수 없으며 강경한 대응이 불가피하다는 입장을 내놓고 있다.

2023년 4월 한미 공동성명과 8월 캠프 데이비드에서 발표한 새로운 한미일 3자 안보협력 강화 방안 등에 대해 시진핑 3기 지도부는 미국 중심의 어느 일방의 안보를 희생시켜 자신의 안보를 보장받는 절대 안보 시대는 끝났다고 지적하며 북핵 문제는 반드시 공동안보와 다자안보 기조로 해결해 나가야 된다는 입장을 다시금 강조하였다. 즉 기존 6자회담을 통한 한반도 비핵-평화 프로세스 이외 다른 해결 방안은 없으며 주한미군 철수, 평화체제 구축 등과 근본적인 해결 방안 이외 다른 방안은 수용할 수 없다는 입장을 내놓고 있어 북핵 문제를 둘러싼 한중 간 새로운 대립과 갈등이 예상된다. 만약 윤석열 정부가 지속적인 한미동맹 강화와 한미일 3자 안보

협력을 바탕으로 대북 강경정책을 추진하고 대북제재와 인권문제 등을 통한 북한 붕괴를 유도할 경우 중국은 북한뿐만 아니라 러시아와 더욱 긴밀히 소통하고 협력하여 대응해 나간다는 전략이다.<sup>5)</sup> 아울러 한국 정부가 한미동맹과 한미일 3자 안보협력뿐만 아니라 나토까지 연계시키며 대결을 펼쳐 나갈 경우 중국은 러시아, 북한, 이란, 시리아, 글로벌 사우스(Global South) 국가들과의 협력 및 연대 가능성도 전혀 배제할 수 없다. 이미 김정은 위원장과 푸틴 대통령과의 양자 정상회담을 통해 북러 안보경제협력 본격화, 한미일 3자 주도의 유엔 대북제재 무력화, 북한 추가 군사적 조치(7차 핵실험, 인공위성/ICBM 발사 등) 방관 혹은 묵인 등 새로운 눈에는 눈, 이에는 이의 강경 전략을 추진해 나갈 가능성도 높아 보인다.

더욱이 시진핑 3기 지도부는 새로운 다자-공동안보 기조인 글로벌 안보구상(GSI)을 통해 중동-대만/한반도 문제와 우크라이나 사태 등을 해결해 나간다는 새로운 대외전략 기조를 분명하게 밝히고 있어 글로벌 안보구상(GSI) 기조인 공동-다자 안보에 기초하여 어느 일방(한미-한미일)이 주도하는 것이 아닌 모든 역내 국가들의 안보적 이해를 고려하여 해결해 나간다는 입장이다. 특히 우크라이나 사태, 대만 및 한반도 문제 모두 유라시아 지역 질서 변화를 놓고 벌이는 미국과의 패권 경쟁으로 강하게 인식하고 있어 입장 변경은 불가능하다. 따라서 윤석열 정부가 한미동맹과 한미일 3국 안보 협력을 통한 대북 강경책 추진, 북한 완전한 비핵화를 토대로 한국(미국) 주도의 한반도 통일을 끝까지 모색해 나간다면 정치 갈등과 대중 무역적자 확대뿐만 아니라 러시아, 중국과의 군사적 충돌까지 고민해야 할 것이다. 아직까지 북핵 문제를 놓고 중국과의 군사-안보적 대결을 감수해야 되는 매우 엄혹하고 심각한 안보적 위기 출현도 전혀 배제할 수 없는 상황이다.

현재 시진핑 3기 지도부는 윤석열 정부를 바라보는 시각이 친미-친일 보수 일변도 정책을 지향하는 반중-반북-반러 성향이 강한 이데올로기 편향적인 정부로 인식하고 있어 획기적이고 완전히 새로운 대중 정책 변화가 없는 이상 한중관계의 근본적인 개선은 매우 어려워 보인다. 특히 2022년 12월 발표한 한국판 인도-태평양 전략에 이어 한미 워싱턴 선언과 한미일 3자 안보협력 본격화로 한반도를 둘러싼 역내 정세는 북중러 3자 경제-안보협력이 가속화되는 실질적인 계기를 마련해 주었으며 북한의 추가 7차 핵실험 가능성, 전술핵 미사일과 ICBM 발사와 인공위성 실험 등 새로운 차원의 군사적 도발이 예상되고 있다. 아울러 우크라이나 사태 이후 한-러관계가 급속히 악화되는 상황에서 수십만 발의 포탄을 우크라이나에 제공한다는 보도가 나간 이후 러시아의 강력한 반발을 불러일으켰으며 북한, 중국, 러시아 3국 모두 미국과의 적대적 대결 격화와 관계 악화 등으로 인한 강력한 불만 요인들이 한중관계 악화에 주요 요인이자 근본적 문제로 자리매김하고 있다.

5) 신임 북한 중국대사로 부임한 왕야진(王亞軍) 대사는 김덕훈 내각 총리와 만난 자리에서 올해는 중국의 항미원조(미국에 맞서 북한을 도움) 및 북한의 조국해방전쟁(6·25) 승리 70주년이자 중조 경제 및 문화협력협정 체결 70주년이라며 양국 관계는 새롭고 중요한 발전의 기회를 맞이했다면서 우크라이나 사태 이후 국제정세 대변화에 맞춰 북중 간 전통 우호 관계를 더욱 확대·발전시켜 나갈 것이라 밝혔다.



#### 4. 주요 시사점

우크라이나 사태 이후 전 세계 주요 모순과 갈등이 과거 냉전 시기의 이데올로기 대결이 아닌 발전-발전억제, 패권-반패권, 공리-강권 사이의 투쟁으로 갈수록 많은 국가들이 인식하기 시작하였다. 일례로 미국과 서방 중심의 국제질서를 상징하는 달러 결제가 일부 반미-반서방 국가들 대해 강력한 경제 제재 무기로 사용되면서 이러한 공감대는 더욱 확대되는 추세이다. 이에 중국과 러시아를 포함한 브릭스(BRICS) 국가들은 달러 결제가 아닌 위안화 및 새로운 전자 결제 화폐 도입을 모색하는데 의견 일치를 이루었다. 이를 반영하듯 2023년 5월 17일 중국을 방문한 룰라 브라질 대통령은 “나는 왜 모든 나라가 그들의 무역 결제를 달러에 기초해야 하는지 강력한 의문이 든다”라며 “달러가 세계무역을 지배하는 상황을 종식해야 한다”라고 역설했다. 특히 우크라이나 전쟁 이후 미국과 서방은 천문학적인 재정-군사 지원을 해주는 데 반해 줄곧 경제 지원과 원조 등을 요구했던 글로벌 사우스(Global South) 국가들에게는 매우 인색했던 미국을 포함한 서방국가들에 대해 등을 돌리기 시작하였다.

이미 중국과 러시아는 글로벌 사우스(Global South)국가들과 긴밀히 연대하여 새로운 다극화된 국제질서 추진과 유라시아 지역 통합을 추진하고 있으며 중국과 러시아가 주도하며 미국과 서방 중심 질서에서 벗어나 있는 국가들인 중동, 아프리카, 중앙아시아, 남미 등을 통합해 나갈 것으로 보인다. 결국 세계 최고 제조업 산업 공급망 국가이자 제조업 대국으로 자리매김한 중국이 미국을 중심으로 하는 서방식 금융 중심 자본주의를 대체하고 글로벌 개발구상(GDI)과 일대일로 등을 바탕으로 대규모 소비 시장 확대와 각종 인프라 시설 구축, 자원 개발과 협력 등이 본격화된다면 새로운 다극화된 국제질서 출현은 어느 누구도 거부할 수 없는 시대 흐름과 변화로 바라볼 수 있다.

물론 윤석열 정부는 기존 미국 중심의 자유주의 국제질서 유지를 위해 한미동맹 및 한미일 3자 안보-경제협력을 더욱 강화시켜 나갈 것으로 예상되나 이는 오히려 북중러 3자 간 경제-안보 협력을 보다 가속화시키는 역할을 할 것이다. 특히 북한은 핵 보유국이고 중국은 세계 제2위 경제대국, 러시아는 군사대국으로 이들 북중러 3국이 중러 주도의 다극화된 국제질서 구축 및 새로운 역내 질서 변화를 위해 뭉치면서 한중관계는 새로운 도전 과제에 직면할 가능성이 높다. 아울러 북중러 3국이 모두 우크라이나 사태 이후 탈 달러화 추세, 중동질서 대변화 등을 지켜보며 과거와 달리 미국 중심 일극 체제 쇠락을 직접 목격하고 있어 한미동맹과 한미일 3자 안보협력을 기반으로 하는 윤석열 정부의 대북-대중 정책에 대한 근본적인 인식의 대전환이 없을 경우 한중관계 악화뿐만 아니라 한반도는 다시 한번 대립과 충돌의 화약고로 자리매김할 가능성도 전혀 배제할 수 없다.

결국 우크라이나 사태 이후 한반도를 둘러싼 안보 정세 불확실성이 과거에 비해 훨씬 높아지고 있으며 다극화된 국제질서 출현에 따른 미중 간 패권 경쟁 격화, 중러

전략적 경제-안보협력 본격화, 새로운 북중러 對 한미일 대립 구도 출현 등 작금의 한중관계는 엄중한 도전 과제에 직면하고 있다. 이미 중국은 대중 포위구축 차원에서 한미일 3국 안보협력을 기반으로 나토와의 연대 가능성을 예의 주시하며 역내 안정을 위해 배타적 다자주의가 아닌 포용적 다자주의 구축을 강조하고 있다. 따라서 지난 수천 년 동안 이웃 국가로 함께 살아온 한중 모두 다극화된 국제질서 출현에 따른 새로운 역내 정세 변화를 자의적 해석과 인식이 아닌 냉철하고 객관적으로 바라보며 보다 우호적인 한중관계 구축뿐만 아니라 역내 지역 평화와 번영 차원에서 창의적이고 협력 지향적인 새로운 대중정책 대안 마련과 솔직하고 적극적인 소통이 절실히 필요하다. 이를 통해 한반도의 지정학 중심 상호 적대적 대결 구도에서 벗어나 역내 평화와 번영을 도모할 수 있는 지정학 중심의 정책 대안 마련과 함께 배타적 다자주의가 아닌 공동-다자안보에 기반하는 새로운 역내 평화-안보 협의체 창설 추진이 요망된다.

## VI. 일본의 대한국 전략과 한일관계의 미래는 낙관적인가?

조 양 현 (국립외교원 교수)

### 1. 들어가며

본고는 일본의 대한국 전략에 대한 분석을 바탕으로 한일관계의 미래를 전망하고, 우리의 대일전략에 대해 제언하는 목적으로 한다.

‘가깝고도 먼 나라’라는 말에서 알 수 있듯이 해방 이후 한일관계는 협력과 갈등이 혼재된 관계였다. 1965년에 국교를 정상화한 이래 일본은 우리에게 ‘청산의 대상’인 동시에 국익 극대화를 위해 손을 잡아야 할 ‘협력의 상대’였다. 1980년대 이후 국력과 체제 가치관의 접근, 교류 기회의 증대에 힘입어 상호 이해의 조건이 갖추어졌지만, 역설적이게도 양국 간에 협력보다 갈등의 요소가 증가하였다. 그동안 한일관계는 여러 차례의 부침(浮沈)을 겪었지만, 2010년대에는 ‘최악의 한일관계’로 불릴 만큼 깊고 긴 대결 국면이 이어졌다. 이 시기에는 한일 간에 구일본군위안부와 강제동원(징용) 문제 관련 과거사 갈등이 상시화하고, 이 갈등이 경제 및 안보 등 제반 분야로 확대되었다. 2012년부터 2022년까지 10년간 양국 정상상대국 단독 방문 및 정상회담이 없었던바, 2010년대는 한일관계에서 ‘잃어버린 10년’이었다고 할 수 있다.

2010년대의 한일관계는 탈냉전 이후 20년과 비교해서 △과거사 갈등의 상시화, △사법 판결이 대일정책에 미치는 영향력의 증가, △한일갈등의 전방위적 확산에 의한 정경분리원칙의 침식 등의 특징을 보였다. 탈냉전 이후 20년 동안 즉, 김영삼 정부에서 이명박 정부까지는 과거사 문제를 둘러싸고 한일관계가 부침을 겪으면서 이른바 ‘온탕과 냉탕(협력과 대결)’의 국면이 반복되었지만, 2010년대에는 한국의 정권교체 즉, 박근혜 정부와 문재인 정부의 출범이 한일관계 개선의 계기가 되지 못했다(온탕의 소멸). 헌법재판소와 대법원 등 한국의 사법 당국은 위안부와 강제징용 관련 피해자 구제를 위한 한국 정부의 적극적인 역할을 주문하고 일본 정부와 기업의 배상책임을 인정하는 취지의 판결을 내렸고, 이것이 1965년 한일국교정상화 이후 대일 청구권 관련 정부 입장과 대비되면서 우리 대일외교의 정책 방향에 결정적인 영향을 미쳤다. 과거사 현안이 한일관계를 좌우하는 구도가 선명해졌는데, 박근혜 정부 초기에는 한국 측이 위안부 문제 관련 일본의 성의있는 조치를, 문재인 정부 시기에는 일본 정부가 강제동원 관련 한국 측의 해결책 제시를 각각 요구하면서 한일관계가 냉각되었다.

한일관계에서 대결 구도가 선명해진 배경에는 과거사 문제 외에 한일 간 위협인식의 괴리가 있는바, 한일갈등의 상시화는 대일외교에서 국내정치적 영향력과 국제환경과의 연계성이 동시에 증가한 결과라고 할 수 있다. 한국 사회의 민주화와 일본 정치의 보수회귀를 배경으로 한일관계에서 과거사 문제의 비중이 증가한 결과, 한일관계는 국내정치에 더 많이 노출되어 한국의 피해자 중심주의와 일본의

역사수정주의 간의 대결 양상을 보였고, 결과적으로 외교 당국의 재량권이 제약되었다. 탈냉전 이후 한일의 안보 연대감이 이완되었고, 동아시아의 파워·밸런스의 변화를 배경으로 중국, 북한에 대한 위협인식 및 미국과의 동맹관계 설정 등 대외전략에서 한일의 입장 차이는 한일협력의 제약요인으로 작용하였다.

그런데 2016년의 사드 사태 이후 한중관계의 냉각, 미중 전략경쟁의 심화, 팬데믹 사태와 글로벌 공급망의 불안정성 증대, ‘한반도평화프로세스’의 좌초와 북한 핵능력의 고도화, 우크라이나 전쟁의 발발 등을 배경으로 한일의 위기의식과 대외전략이 수렴할 수 있는 여지가 커졌다. 후술하듯이, 윤석열 정부의 출범 이후 한일관계의 급속한 개선은 과거사 화해의 진전에 따른 것이라기보다는 한일협력의 전략적 가치를 중시하는 지도자 요인과 미중 전략경쟁이라는 환경요인에 의해 추동된 측면이 크다.

그렇다면 우리는 세 가지 물음에 직면하게 된다. 첫째, 일본의 대한국 전략은 어떤 내용이며, 그것은 우리의 국가전략과 얼마나 양립 가능한 것인가? 둘째, 과거사 갈등의 불씨가 꺼지지 않은 상황에서의 한일관계의 개선은 타당하고 필요한 것인가? 만약 그렇다면 그 근거는 무엇인가? 셋째, 윤석열 정부 출범 이후 개선된 한일관계는 지속 가능한 것인가?

이러한 문제의식 하에 본 고에서는 한일관계에 관련된 다음과 같은 핵심 주제에 대해 개인적 견해를 제시해 보고자 한다. 역사적으로 일본은 한국의 지정학적 가치를 어떻게 평가해 왔으며, 현재 일본의 대한국 외교는 어떤 목표를 추구하고 있는가? 한일관계의 쟁점은 무엇인가? 무엇이 윤석열 정부 출범 이후 한일관계의 개선을 가능하게 하였는가? 한일관계의 미래는 낙관적인가? 대일외교의 정책 일관성을 위해 필요한 것은 무엇인가?

## 2. 일본의 대한국 인식 및 전략

### 1) 일본의 대한반도 전략관

역사적으로 일본은 한반도 정세에 깊은 관심을 가지고 한반도에 대한 영향력 확대를 추구해 왔다. 일본 지배층의 시각에서 볼 때, 일본 열도에 대한 한반도의 지정학적 중요성은 초시대적인 것이었다. 유사 이래 일본이 경험한 외세와의 전쟁이나 대외 관여는 예외 없이 한반도를 매개로 한 것이었다. 메이지 시대에 야마가타 아리토모(山縣有朋)는 한반도를 일본의 영토인 ‘주권선(主權線)’의 방위에 사활적인 전략적 요충지인 ‘이익선(利益線)’으로 정의하고, 한반도가 제3의 세력의 영향권 하에 들어갈 경우 일본 열도에 대해 “머리 위의 칼(頭上の刃)”로 작용한다는 논리로 한반도 침략의 길을 열었다. 한반도를 자국의 영향력 하에 두거나 일본과 우호적인 세력이 한반도에 안정되게 자리잡게 해야 한다는 정한론(征韓論)은 한반도 식민지화의 근거가 되었다.

제2차 세계대전 이후에도 동북아의 전략 밸런스 즉, 한반도의 평화와 안정의 유지는

일본의 안보정책의 일관된 목표였고, 한국의 안보가 일본의 안위에 중요하다고 본다는 점에서 일본의 한반도 전략관은 미국의 냉전전략과 일치했다. 1949년에 중국대륙이 공산화된 이래 일본에게 있어 한국은 ‘반공의 방파제’였다. 1950년에 발발한 한국전쟁을 계기로 미·일안보조약과 한·미상호방위조약이 맺어졌고, 미·일동맹과 한·미동맹은 미국을 매개로 사실상의 ‘준(準)동맹(quasi-alliance)’의 관계에 있었다. 식민지배라는 역사적 특수성에서 일본과의 명시적인 동맹을 거부하는 한국과, 전후 초기의 격렬한 이념논쟁 속에서 한반도의 유사사태에 말려드는 것을 경계하는 일본 사이에 공식적인 동맹조약은 불가능했다. 그렇지만 한·일 양국은 미국의 동아시아 냉전전략에 편입되었고, 한반도 유사시에 대비하여 주한미군과 주일미군은 유기적으로 연계되어 있었다. 미일 간에 합의된 이른바 한국조항(한국이나 한반도의 안보가 일본의 안보에 긴요하다는 것)을 통해 알 수 있듯이, 냉전의 변용에 따라 한국 안보에 대한 일본의 관여 정도에 차이가 있었을지언정 한국 안보와 일본 안보의 연관성 자체를 부정하는 경우는 없었다.

탈냉전 이후 한일 간에는 과거사 문제로 갈등이 심화되었지만, 한국은 여전히 일본의 안전보장에서 전략적으로 중요한 위치를 차지하고 있다. 동아시아에서 미·중 전략경쟁이 가시화하는 상황에서 한반도의 지정학적 위치는 미·중 패권의 향배는 물론 일본의 안위에 결정적인 영향을 미친다. 일본이 중국의 군사 굴기를 견제하기 위해서 한국은 잠재적인 전략적 파트너이다. 일본 사회에는 한미동맹과 미일동맹의 준(準)동맹적인 관계를 고려한다면, 한반도 유사시 자국이 연루되는 것을 피할 수 없다는 인식이 강하다. 일본의 안보전문가 중에는 한미동맹을 지역동맹화하고 이를 미일동맹과 연계하여 한미일 안보연대를 강화하여야 한다는 목소리가 강하다. 그렇게 된다면 한미동맹은 한반도를 넘어 지역질서의 안정화 기제로 작용하여 일본의 안보에 기여할 것으로 기대되기 때문이다.

## 2) 일본의 대한국 전략

일본의 대한국 전략은 ‘한일관계 1965년 체제(1965년에 체결된 한일기본조약과 청구권 협정에 근거하여 유지되어 온 한일관계)’의 연장선에서 과거사 문제를 관리하면서 안보 분야를 중심으로 한일 및 한미일 협력을 강화하는 것으로 요약할 수 있다.

2011년 이후 과거사, 독도 문제로 한·일관계가 악화되자 안보협력도 정체되었던 바, 2013년 12월과 2022년 12월에 채택된 국가안전보장전략 문서는 한국에 대해서는 각각 다음과 같이 기술하고 있다.

“이웃나라이며, 지정학적으로도 우리나라의 안전보장에 있어 중요한 한국과 긴밀히 협력하는 것은 북한의 핵·미사일 문제에 대한 대응은 물론, 지역의 평화와 안정에 있어 큰 의의가 있다. 따라서 미래지향적이고 중층적인 한·일관계를 구축하여 안보협력기반의 강화를 도모한다. 특히 한·미·일 3국 협력은 동아시아의 평화와 안정을 실현하는데 핵심(鍵となる枠組み)인바, 북한의 핵·미사일 문제에 대한 협력을 포함하여, 이를 강화한다.

또한 다케시마 영유권에 관한 문제에 대해서는, 국제법에 따라 평화적으로 분쟁을 해결한다는 방침에 따라, 꾸준히 외교적 노력을 행하여 나가야 한다.”

“한국은 지정학적으로나 우리나라(일본)의 안보에 있어서도 매우 중요한 이웃나라이다. 북한에 대한 대응 등을 염두에 두고, 안보 면을 포함해 한일·한미일의 전략적 연계를 강화해 나간다. 이를 위해서도 1965년 국교정상화 이후 구축해 온 한일의 우호협력관계의 기반에 근거하여 한일관계를 발전시켜 나가기 위해 한국 측과 긴밀하게 의사소통을 도모해 나간다. 양국 간의 제 현안에 대해서는 우리나라의 일관된 입장에 근거하여 대응해 나간다. 우리나라 고유의 영토인 다케시마의 영유권에 관한 문제에 대해서는 우리나라의 일관된 입장에 근거하여 의연히 대응하고, 국제법에 따라 평화적으로 분쟁을 해결하겠다는 방침에 따라 끈질기게 외교 노력을 한다.”

일본 정부가 북한에 대한 대응 등을 염두에 두고 한일 및 한미일의 전략적 연계를 강화하고, 독도의 영유권 문제의 평화적인 해결을 위한 외교적 노력을 하겠다고 밝힌 것은 2013년과 2022년 문서의 내용이 대동소이하다. 다만, 후자에서 “1965년 국교정상화 이후 구축해 온 한일의 우호협력관계”가 추가된 것은 2010년대 들어 상시화한 과거사 갈등이 한일협력을 제약하고 있는 현실을 반영한 것이라고 할 수 있다. 일본이 한국의 전략적 가치를 중시하여 한·일 및 한·미·일 협력을 추구하면서도, 과거사와 독도 문제를 둘러싼 한·일관계의 악화를 고민하고 있음을 알 수 있다.

2021년 판 일본 외교청서에 따르면, 문재인 정부 시기의 한일관계는 과거사 문제를 둘러싼 마찰, 한국 측의 독도 관련 활동의 강화와 후쿠시마 냉각수 처리를 둘러싼 ‘비건설적 문제 제기’ 등, ‘한국 측의 부정적 움직임’으로 악화되었다. 2018년 10월에 한국 대법원이 강제동원 관련 현금화 조치를 확정하고 11월에 한일위안부 합의에 근거해 설립한 화해치유재단이 해산되자, 일본 정부는 이러한 조치가 한일 간 합의와 약속을 어긴 국제법 위반이라며 강하게 반발하였다. 당시 아베 신조(安倍晋三) 내각은 과거사 문제를 한국 측이 먼저 해결하는 것이 한일관계 개선의 조건이라는 입장을 견지했고, 이러한 입장은 후속의 스가 요시히데(菅義偉) 내각과 기시다 후미오(岸田文雄) 내각에 계승되었다.

2022년 5월의 윤석열 정부 출범 이후 일본의 대한국 인식은 점진적으로 개선되었다. 한일관계 복원을 위한 한국 측의 일관된 태도가 확실해지자, 일본 정부는 한국과의 대화에 나섰고 한국의 전략적 가치를 제고하였다. 2023년 판 외교청서는 “한국은 국제사회에서 다양한 과제에 대한 대응에 협력해 나가야 할 중요한 이웃나라”라고 전제하고, “국교정상화 이후 구축해 온 우호 협력관계의 기반을 바탕으로 한일관계를 건전한 관계로 되돌려 더욱 발전시켜 나갈 필요가 있어 한국 정부와 긴밀하게 의사소통해 나갈 필요가 있다”라고 기술하였다.

한편 북한 문제 등의 대응에서는 한일 및 한미일 안보협력을 강화하겠다는 것이 일본 정부의 기본 입장이다. 문재인 정부 시기에는 2019년 한일군사정보포괄보호협정(GSOMIA) 파기 결정(이후 파기 유보), 2018년에 자위대

초계기에 대한 한국 함정의 레이더 조사 여부에 대한 공방 등을 둘러싸고 양국 간에 불신감이 커져 안보협력이 어려웠다. 그런데 윤석열 정부 출범을 계기로 상황이 반전되었다. 2022년 9월 뉴욕에서 윤석열 대통령과의 첫 만남에서 기시다 총리는 계속되는 북한의 미사일 도발에 대해 한국과의 협력을 중시하는 자세를 명확히 하였다. 2022년 5월 바이든 대통령의 방일 당시 발표된 미일공동성명에서 양국은 윤 정부 출범을 환영함과 동시에 한미일 협력의 중요성을 강조했다.

같은 해 11월에 프놈펜에서 열린 ASEAN 정상회의 계기 한미일 정상회의에서 안보 및 경제 분야에서 한미일의 포괄적인 협력 방향을 담은 ‘인도태평양 한미일 3국 파트너십에 대한 프놈펜 성명’이 채택되었다. 2023년 8월에는 미국 캠프데이비드에서 3국 정상회담이 단독으로 회동하였고, 일본 정부는 한미 양국과 함께 북한의 핵, 미사일, 인권 문제는 물론 인도태평양 지역의 안보위협에 공동으로 대응하고, 공급망과 신기술 등 경제안보 분야에서 협력을 강화하기로 합의하였다.

### 3. 윤석열 정부 출범과 한일관계의 국면전환

#### 1) 윤석열 정부의 대일외교 기조

윤석열 정부는 지난 정부의 과거사 중심의 대일외교가 한일관계의 과도한 대결을 초래하여 국익 극대화에 실패하였다는 판단하에 대일외교의 목표를 미래지향적 한일관계의 복원에 두었다. 윤 정부 출범 당시 대통령직인수위원회가 제시한 대일외교의 목표는 “서틀외교 복원을 통한 신뢰 회복 및 현안 해결 등을 토대로 공동의 이익과 가치에 부합하는 한일 미래협력관계를 구축하고, 과거를 직시하면서 한일관계 미래상을 포괄적으로 제시한 김대중-오부치 선언 정신의 발전적 계승 및 양국 미래세대 열린 교류 확대”였다. 이듬해 6월에 국가안보실이 명시한 대일외교의 목표는 “자유민주주의·인권 등 보편적 가치를 공유하면서 한반도와 지역·글로벌 차원의 협력을 강화한다”로 진화하였다.

윤석열 정부의 대일정책은 다음 세 가지 면에서 이전 정부와 대비된다고 할 수 있다. 첫째, 이전 정부에서 일본은 식민지 지배의 가해자라는 이미지가 강했다면, 윤 정부는 일본을 엄중한 국제정세 속에서 협력해야 할 전략적 파트너로서 인식하고 있다. 문재인 정부 시기에는 과거사 관련 한일대결의 구도가 고착되어 정부가 정력적으로 추진했던 이른바 한반도평화프로세스에서도 일본의 역할은 보이지 않았고, 북한 문제나 미중관계와 관련해서 일본과 협의하거나 한일관계를 발전시켜야 할 전략적 동기가 약했다. 이와 대조적으로 윤석열 정부는 안보, 통일, 번영 등 핵심 국익을 실현하고, 미중 전략 경쟁에서 우리의 유리한 입지 확보하고, 한미동맹에서 실질적인 억지력 확보 및 한미일 협력의 실현 등의 측면에서 일본을 중요한 협력 파트너로 바라보고 있다.

둘째, 문재인 정부가 피해자중심주의와 삼권분립원칙에서 민간소송 중인 강제동원 관련 일본 기업 자산의 현금화 문제에 개입하지 않는다는 입장을 고수한 반면,

윤석열 정부는 한일관계의 복원을 위해서는 과거사 문제의 해결이 불가결하다고 보고 그를 위한 정부의 책임과 역할을 중시한다. 2018년에 강제징용 현금화 조치 관련 대법원 판결이 확정되자 일본 정부가 강하게 반발하였고, 결과적으로 피해자 구제를 위한 실질 성과를 얻지 못했다는 점에서 문 정부는 과거사 문제를 방관했다는 비판에서 자유롭지 못했다. 윤 정부가 출범하자 외교부는 강제동원 문제의 해결을 위해 민관협의회를 구성하여 피해자 단체와 전문가의 의견을 수렴하는 동시에 한일 간에 일련의 정부간 대화를 통해 과거사 문제의 해결을 위한 작업을 개시하였다.

셋째, 윤석열 정부는 대일외교의 추진에서 과거사 비중의 완화, 지역 및 다자 차원의 협력 확대, 경제통상, 문화·인적 교류 등 실질 협력의 확대를 통해 상생의 한일관계를 구축한다는 이른바 포괄적 접근법을 제시하였다. 이는 한일 간의 주요 갈등 현안을 모두 테이블에 올려놓고 협상하되, 최대 현안인 강제동원 문제를 우선적으로 해결하여 정부 간의 신뢰를 회복하고, 이를 토대로 포괄적 한미동맹과 한미일 협력의 연계, 경제협력, 민간 및 문화 교류, 인도태평양 전략의 공조 등 다양한 협력으로 확대해 나간다는 접근법이다. 우리 대일외교의 관심을 과거사 문제에만 국한하지 않고, 경제, 안보, 사회, 문화에 걸친 폭넓은 협력을 통해 수출입, 관광, 차세대, 지자체, 대학, 문화인, 경제인, 정치인 등의 인적교류를 활성화하여 국민 모두에게 혜택이 돌아가는 균형잡힌 한일관계를 추구하겠다는 발상이다.

## 2) 한일협력의 촉진요인

윤석열 정부의 출범 이후 1년 반 동안 한일관계는 급속히 개선되어 대결에서 협력으로 국면이 전환되었다. 한일 간 갈등 현안의 상당 부분이 해소되었을 뿐만 아니라, 양국 정부는 다양한 분야의 협력에 합의하고 그 성과의 일부가 가시화되고 있다. 정부 간 소통과 신뢰가 회복되고, 강제징용 문제의 해결 방안에 합의, 일본의 대한민국 수출규제조치의 해제(이른바 화이트리스트의 복원), GSOMIA의 완전한 정상화, 정치인, 경제인, 지자체 및 관광 분야를 포함한 인적교류의 증가 등 제반 분야에서 한일관계가 ‘정상화’되었다. 나아가 한일협력은 양자 차원의 소통을 넘어 한미일 3국 협력, 지역 및 글로벌 차원의 협력을 포괄적으로 논의하는 단계에 이르렀다.

한일관계의 국면전환에는 한국의 정권교체와 그에 따른 지도자의 리더십이 결정적으로 중요했다. 윤석열 대통령은 한일 간의 과거사 대치 국면을 해결하기 위해 일본에 선제적으로 양보하는 결단을 내렸다. 한국 정부는 한미동맹의 강화, 한일관계 복원 및 한미일 협력의 강화를 선순환적으로 연계하는 접근법을 택했다. 2023년 3월 한일정상회담에서 강제징용 문제의 해결책의 제시, 미국의 환영 및 4월 한미정상회담, 5월 기시다 총리의 방한, 8월 한미일 정상회담 개최가 연달아 실현되면서 한일관계와 한미동맹 및 한미일 협력 간에 시너지 효과를 극대화할 수 있었다.

국제정세의 변화는 한일관계 개선의 환경을 제공하였다. 2016년 사드 사태와 한한령 이후 한중관계의 냉각, 미중 전략경쟁과 글로벌 신냉전의 가시화, 팬데믹 사태 이후



글로벌 공급망의 불안정과 경제안보의 중시, 문재인 정부가 추진했던 ‘한반도평화프로세스’의 좌초와 북한 핵 능력의 고도화 및 군사적 도발, 우크라이나 전쟁의 발발, 미국 바이든 정부의 한미일 협력 중시 등과 같이 윤 정부 출범을 전후하여 한일의 대외전략에서 이해관계가 수렴할 수 있는 환경이 조성되었다. 1998년의 IMF 사태와 북한의 군사적 도발, 2008년의 국제금융위기 등과 같은 위기 상황이 발생하여 국제질서의 불확실성이 증가하면 한일은 과거사 갈등을 자제하고 상호협력을 강화하는 모습을 보였다. 국제정세의 불확실성 증가에 따른 한일 간의 위기의식 수렴은 양국에서 상호 반감의 여론을 억제하여, 결과적으로 과거사 문제 관련 양보와 타협의 공간을 제공한다는 점에서 한일협력의 촉진요인이라고 할 수 있다.

#### 4. 대일외교의 핵심 쟁점 및 대응방안

##### 1) 과거사 갈등

1965년 한일국교정상화의 최대 난제는 식민지배에 대한 한일 간의 역사인식의 괴리였는데, 한일 과거사 갈등은 아직도 한일협력의 최대의 장애요인으로 남아 있다. 1910년 이후 35년간의 일본의 한반도 지배의 불법성 및 전후처리 방식에 대해 양국의 입장은 정면에서 충돌하였다. 일본 정부는 1910년 한일강제병합조약과 그 이전에 일본이 대한제국과 맺은 조약과 협정은 국제법적으로 유효한 절차를 통해 체결되었고, 일본의 한반도 식민지배가 대한제국의 자발적 의사에 의한 합법적인 것이었다는 입장이었다.

1993년에 일본에서 자민당 장기집권이 막을 내리고 등장한 비자민 연립정권이나 2009년에 정권교체로 등장한 민주당 정부는 비교적 진보적인 역사인식을 보여주었다. 이 시기에 일본 정부는 일본의 침략전쟁과 식민지 지배에 대해 전향적인 역사인식을 표명하였는데, 자민당 미야자와 내각이 공표한 고노(河野) 담화, 사회당 출신의 무라야마(村山) 총리가 추진한 ‘종전 50주년 부전(不戰) 결의(무라야마 담화)’ 및 아시아여성기금 등이 대표적인 사례이다. 그렇지만 한반도 식민지배의 불법성 문제에 관해서는 일본 정부의 입장에 변함이 없었다. 과거사 관련한 일본 정부 혹은 관계자들의 사죄와 반성은 법적인 배상 책임이 발생하는 불법성을 인정한 것이 아니라, 정서적 혹은 인도적인 차원에서의 유감 표명이었다고 할 수 있다.

21세기 들어 자민당 우파 세력이 집권하면서 일본 정부의 역사인식은 보수반동의 움직임을 보였다. 특히 일본 헌정사상 최장기에 걸쳐 집권한 아베 신조 내각의 역사인식은 퇴행적이며 수정주의적인 색채가 농후했다. 아베 총리는 제2차 세계대전 이후 일본 사회의 근간이었던 평화헌법체제 즉, ‘전후체제’의 극복을 위해 역사, 영토, 주권, 애국심 등을 강조하는 ‘정체성의 정치’를 추구하였다. 아베 총리는 일본군 위안부의 강제성에 대한 부정, ‘침략’의 정의는 나라마다 다르다는 소신 표명, 고노 담화 및 무라야마 담화를 그대로 계승할 수 없다는 발언, 그리고 야스쿠니 신사 참배

등과 같은 퇴행적인 행태를 보였다. 침략 전쟁과 식민지 지배에 대해 사죄와 반성을 기본으로 했던 역대 내각에 비해, 아베 내각은 역사 교과서, 위안부 문제, 해양 영유권 문제 등의 대응에서 비타협적인 태도가 두드러졌다. 앞서 지적했듯이, 문재인 정부 시기에 한일관계는 과거사 문제를 둘러싸고 전면적인 대결 국면으로 치달았다. 윤석열 정부 2년 차인 2023년 3월, 한국 외교부는 강제징용 관련 해결책을 제시하였다. 그 핵심은 2018년 대법원 판결의 피고인 일본 기업을 대신하여 한국 정부 산하의 '일제강제동원피해자지원재단'이 민간의 자발적 기여 등을 통해 조성한 재원으로 원고인 징용피해자들에게 판결금을 변제한다는 것이었다. '제3자 변제안'으로 불리는 이 해법은 1965년 한일수교 당시 체결된 청구권협정과 2018년의 대법원 판결을 동시에 충족시키기 위한 고육책이자, 한일관계를 정상화하기 위한 대승적 결단이었다는 것이 외교부의 설명이다. 외교부의 해법은 사실상 1965년 한일기본조약과 청구권협정에 기반한 대일정책의 연속성을 고려한 결정이라고 할 수 있다.

우리 정부가 강제동원 문제를 해결하기 위한 돌파구를 마련했지만, 국민의 눈높이에서 보자면 이는 한일 과거사 화해와는 거리가 멀었다. 양국은 인내심을 가지고 과거사 관련 '컵의 남은 절반'을 채우는 노력을 계속할 필요가 있다. 한중 간에 동북공정, 한국전쟁의 성격 등에 대해 인식 차이가 존재하지만 우리는 한중관계의 발전을 추구하고 있고, 동맹관계인 미일 간에도 제2차 세계대전 관련 역사관 차이가 존재한다. 일본이 우리가 만족하는 수준의 역사 반성과 사죄를 표명하지 않더라도 한일관계를 단절하는 것은 적절치 않다. 한일 간에 실질 협력이 확대되면 과거사 문제에서도 일본이 더 유연하게 나올 수 있다는 발상의 전환도 시도해 볼 가치가 있다.

한편 국내적으로는 현금화 조치 관련 사법 판결이 유효하고 대법원 판결의 일부 원고들이 변제금 및 공탁 불수용 의사를 밝히면서 후속의 법적 절차가 진행 중인바, 피해자 설득을 위한 정부의 지속적인 노력이 요구된다. 약 1000명의 강제동원 피해자가 일본 정부와 기업을 상대로 소송을 진행 중인 현 상황을 근본적으로 해결하기 위해서는 초당파적인 입법 조치에 대한 국민적 지지 확보를 위한 조치도 필요해 보인다.

## 2) 일본의 군사적 보통국가화

전후 일본은 경제부흥을 국가목표의 최우선 과제로 삼고, 군사비 지출을 억제하고 국가 재원을 경제성장에 집중했다. 그런데 탈냉전 이후 보통국가화로 불리는 국가전략상의 패러다임 변화를 통해 일본 외교는 경제력에 상응하는 국제적인 역할을 추구하기에 이르렀다. 일각에서는 이러한 일본의 변화를 '보수우경화'라고 부르는데, 특히 아베 내각 시기에 보수이념의 제도화와 군사적 의미에서의 보통국가화라는 두 가지 측면에서 일본은 획기적인 변화를 겪었다.

2015년에 안보법제의 성립으로 일본은 70년 만에 집단적자위권을 행사할 수 있는

국가가 되었다. 일본이 외부로부터 침략을 받지 않더라도 자위대라는 물리력을 해외에 투사하여 작전할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다. 그해 8월에는 종전 70주년 기념 담화를 통해 사죄와 반성으로 일관하던 역사 인식에서 벗어나, 적극적 평화주의를 일본 외교의 이념으로 제시했다. 2022년 12월에 기시다 내각은 국가안보전략 문서를 개정하여 적국의 미사일 발사 기지 등을 타격할 수 있는 ‘반격 능력’의 보유를 공식화하고, 현재의 GDP 대비 ‘1%’ 수준의 방위예산을 2027년까지 동 2%로 배증시키겠다고 결정하였다.

일본 안보정책의 전환은 한반도와 주변 지역에 대한 일본의 영향력 증대로 이어질 개연성이 크다. 일본의 군사적 보통국가화는 지역 안보질서와 관련하여 이중성이 내포되어 있다. 우선 일본의 보통국가화는 일본의 건설적인 대외 관여를 확대시켜 지역질서의 유지에 공헌할 수 있다. 강화된 일본의 방위력과 미일동맹의 역지력은 중국의 부상을 견제하는 지역 공공재가 될 수 있다. 반면 미중 전략경쟁이 본격화하고 있는 상황에서 일본의 군사적 보통국가화가 역내의 군비경쟁과 패권경쟁을 조장할 가능성을 배제할 수 없다.

한국 사회에서 일본의 방위력 정비는 우리에게 군사적 위협 요인으로 인식되는 경향이 강하지만, 북한의 도발과 미중 전략경쟁 등 국제환경의 불투명성이 증가한 상황에서 일본의 방위력 강화는 중국, 북한에 대한 역지력 강화에 도움이 될 수 있다. 한국은 한반도 및 지역의 안정 유지를 위해 일본의 건설적 역할을 활용할 수 있다는 현실 인식을 토대로 일본과의 안보협력을 확대해 나가는 한편, 일본의 군사대국화 우려에 대해서는 한미동맹의 강화를 통해 미일동맹의 대일 견제적 성격을 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 예를 들어, 한반도와 북한에 적용할 수 있는 반격능력의 채택은 한국의 이해와 상충될 여지가 있다. 한국 정부는 일본이 한반도를 대상으로 집단적자위권의 발동이나 반격능력을 행사할 경우 우리와의 사전 협의와 동의가 필요하다는 입장이지만, 일본이 명시적으로 이에 동의할 가능성은 작다. 다만 현실적으로 한반도 안보와 관련된 일본의 대응은 미일안보체제의 틀 속에서 실행될 가능성이 크므로, 한미동맹과 한미일 공조를 통해 우리의 이해관계가 훼손되지 않도록 물밑에서 조율하는 것이 현실적이라고 할 수 있다.

### 3) 동맹의 조정

탈냉전 이후 한국과 일본은 미국과의 동맹관계를 새로운 상황 변화에 맞추어 조정 중에 있는바, 앞서 지적한 대로 북한, 중국 및 미국에 대한 한·일의 인식 차이는 동맹의 지역화에 대한 한·일의 상이한 대응을 초래했다. 한·미동맹은 한반도에서 대북한 역지력 강화를 최우선적으로 추구하였고, 역대 한국 정부는 최근까지도 한·미동맹의 재조정에 신중히 대응해 왔다. 우리의 의지와 무관하게 지역분쟁에 연루될 수 있음을 우려하여 21세기 들어 미국이 요구한 ‘전략적 유연성’에 대해 소극적으로 대응해 왔다.

이에 비해 미·일동맹은 냉전기에도 북한뿐만 아니라 소련, 중국의 위협을 염두에 둔 '

지역동맹'의 성격이 강했다. 탈냉전 이후 일본은 지역 및 글로벌 차원의 안보 역할의 확대를 위해 미·일동맹의 글로벌화, 일체화를 추진해 왔다. 9.11 테러 이후 전세계적인 미군 재편의 맥락에서 미일동맹은 재편 강화되었다. 2010년대 들어 미중 간의 경쟁구도가 선명해지고 중일 간의 영토분쟁이 심화되면서 미일 간에 중국 부상에 대응하기 위한 안보연대의 움직임이 활발해졌다. 아베 내각 하에서 일본이 추진한 제도적 종착점이 집단적 자위권의 행사를 전제로 한 가이드라인의 개정과 안보법제의 정비였다. 그 배경에는 아시아태평양 지역의 안보 비용의 부담을 지역 동맹국에게 요구하는 미국의 '아시아 재균형' 정책과 보통의 국가로 거듭나려는 아베 내각의 '적극적 평화주의' 간에 일치하는 이해관계가 있었다.

일본은 한일 간의 과거사 문제와 전략적 이해관계의 차이 등으로 인해 현 단계에서 한일 및 한미일 안보협력의 수준은 미국-호주-일본 간의 협력보다 낮다고 본다. 그렇지만 일본은 한·미동맹이 한반도에서 대북 억지력의 기능을 넘어 지역동맹으로 거듭나고, 한미동맹과 미·일동맹과 연계하여 한·미·일 안보연대의 효과가 극대화되기를 기대하고 있는 것으로 보인다. 한·미·일 안보협력이 활성화되어 한·미동맹과 미·일동맹의 동질성과 상호보완성이 커진다면, 미군의 역내 주둔에 대한 일본의 부담이 완화되고 대중국 견제에서 일본의 전략적 중심 확보에 유리하기 때문이다.

한미동맹의 조정 및 한미일 안보협력의 본질은 우리가 북한의 군사적 위협에 대해 어떠한 수단과 방법으로 대응하고, 미·중·일을 상대로 어떠한 국가전략을 선택할 것인가의 문제라고 할 수 있다. 최근 한반도를 둘러싼 국제질서에서 미중 전략경쟁의 장기화, 무역 및 투자의 경제안보화, 북한 핵 능력의 고도화 등과 같은 위기 요인이 증가하고 있다. 특히 미중관계는 냉전기의 전략적 밀월관계, 탈냉전기의 경제적 상호의존을 거쳐 이제는 전략적 경쟁관계로 전환 중인 것으로 보인다. 이를 배경으로 국제사회가 글로벌 웨스트(미국과 서방의 자유주의 진영), 글로벌 이스트(중국, 러시아 등 전체주의 진영), 글로벌 사우스(중간지대 국가군)로 삼분되는 전지구적 차원의 신냉전형 진영화의 경향이 두드러지고 있다.

이러한 상황에서 전략적 모호성 중심의 대외전략은 한계가 분명한바, 한미동맹 강화와 한미일 협력이 한국 안보의 현실적인 선택지라고 할 수 있다. 일본이 미국의 안보 파트너로서 역할을 확고히 해 갈수록 한미동맹의 지역동맹화 및 중국 견제의 다자적 안보연대 참여를 두고 한국에 대한 미·일의 압력은 거세져 왔다. 2023년 8월에 캠프데이비드에서 개최된 한미일정상회의는 3국 협력이 북한 문제의 공조를 넘어 안보와 경제 등 제반 분야에서 전략적 협력으로 나아갈 수 있음을 보여주었다. 동맹 조정 및 미중일과의 관계설정에 있어서 한국은 다차원적 접근이 요구되는바, 그 어느 것도 원활한 한일협력을 전제로 한다. 우선, 인도태평양 내지는 가치외교 차원에서 자유주의 국제질서의 유지, 힘에 의한 현상변경 반대, 대만 해협의 평화와 안정 등 국제사회 목소리에 동참할 필요가 있다. 다음으로 한미일 협력의 차원에서는 동맹 및 3국협력을 중시하는 미국 정부의 정책 일관성 유지를 유도하면서, 한국형

미사일방어(MD)와 미일 MD의 연동 및 북한 탄도미사일 정보의 실시간 공유, 남중국해, 동중국해, 황해에서의 해양안보 협력의 확대, 한일 군수지원협정(ACSA)의 체결, 아시아태평양 4개국(한, 일, 호주, 뉴질랜드) 협력(AP4)의 강화 등을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 마지막으로 대중국 관계는 상호존중과 호혜의 원칙을 기본으로 하고, 경제적 강압에 대해 동지국(like-minded countries)과 공동의 대응기제를 제도화하는 한편, 한중일 협력을 재활성화하고 미중 경쟁의 충격을 최소화하기 위해 역내국과 공조를 강화할 필요가 있다.

## 5. 나가며

탈냉전 이후 한일 간에 과거사를 둘러싼 갈등이 증가하였지만, 안보 면에서 한일관계가 특수한 관계에 있다는 점에는 변함이 없다. 한반도 유사시에 일본의 기지와 후방지원이 없다면 한미동맹은 제대로 작동할 수 없다. 일본이 역사수정주의적 성향을 띠고 한일 과거사 화해가 더디더라도 한국 안보에서 일본이 차지하는 전략적 가치 자체가 훼손되는 것은 아니다. 인도태평양의 국제질서가 미중관계를 중심으로 급속히 재편되는 상황에서 한일협력은 일종의 지역 공공재라고 할 수 있다. 미중이 펼치는 강대국 정치에 대응하여 이 지역의 이해관계를 대변할 수 있는 위치에 있는 세력은 한국과 일본이기 때문이다.

윤석열 정부의 출범 이후 한일관계의 급속한 개선에도 불구하고, 한일협력을 낙관할 수 있는 상황은 아니다. 양국이 강제동원 문제를 해결하기 위한 실마리를 마련했지만, 과거사 갈등구조가 잠복해 있기 때문이다. 특히 정권교체를 계기로 정부의 대외정책 기조가 크게 변화하는 한국의 정치환경을 고려한다면, 우리 대일정책의 일관성을 보장할 수 없다.

그렇다고 한일관계를 비관할 필요도 없다. 한일협력에 유리한 환경을 제공하고 있는 강대국 정치가 상당 기간 지속될 개연성이 크기 때문이다. 2023년 7월에 실시된 한국리서치의 여론조사나 8-9월에 실시된 동아시아연구원과 일본의 겐론NPO에 의한 공동여론조사에 따르면, 한국 정부가 추진한 제3자 변제안과 이에 대한 일본 측 대응에 대해 한국 여론은 불만이 강하지만, 한미동맹 발전을 위해 한일관계 개선이 필요하다는 의견 역시 압도적으로 많았다. 이는 과거사 변수가 여전히 한일관계의 제약요인으로 남아 있지만, 한국의 대외전략에서 미중 전략경쟁과 북한 위협이 상수화하고 안보 불안감이 커진 상황에서 한미동맹 강화를 위해서라면 한일협력이 불가피하다는 현실론이 힘을 얻고 있음을 보여준다.

한일관계에 내재하는 과거사 취약성을 극복하기 위해서는 위기의식의 공유 외에 지도자의 리더십이 중요하다. 국제정치경제의 불투명성 증가는 한일관계 개선을 가능하게 하는 환경을 제공하지만, 여기에 ‘미래지향적 한일관계’를 지향하는 리더십이 더해져야 한일협력이 가능하기 때문이다. 1965년 한일기본조약이 조인된 다음 날, 박정희 대통령은 ‘한일회담 타결에 대한 대통령 특별담화문’을 발표하여

국제사회의 치열한 경쟁 속에서 어제의 원수와 손을 잡아야 하는 절박한 필요성에 대해 국민적 이해와 지지를 호소했다. 한일회담이 ‘미래를 위한 결단’인지 아니면 ‘굴욕외교’인지는 역사의 판단에 맡기겠다는 각오였다. 우리 대일외교에서 과거사 관련 국민적 자존심과 안보와 경제 분야에서 협력의 실익 사이의 가치판단을 두고 국론이 분열된 지금의 현실은 한일회담 당시와 차이가 없다.

이러한 상황에서 대일외교와 관련된 중요한 역사적 사실과 긴박한 현실에 대한 대국민 설명 노력이 중요하다. △한일청구권협정 체결 이후 우리 정부가 1970년대와 2000년대에 두 차례에 걸쳐 강제동원 피해자의 구제를 추진했으며, 제3자 변제안은 이러한 정부 정책과 맥을 같이 하고 있다는 사실, △윤 대통령의 방일을 계기로 한국에 대해 ‘약속을 지키지 않은(국제법을 위반하는) 국가’라는 일본 측 논리가 힘을 잃고, 우리 대일외교가 수세에서 공세로 전환되어 한미일 관계에서도 우리가 유리한 위치에 서게 되었다는 사실, △우리는 세계의 많은 국가들과 상호군수지원협정(ACSA)을 체결하여 협력하고 있지만 정작 한반도 유사시에 유엔군에 기지와 후방지원을 제공하는 일본과는 동 협정이 마련되어 있지 않다는 사실 등을 적극적으로 홍보해 나갈 필요가 있다.

반일과 혐한의 악순환을 끊고 대일외교의 정책 연속성을 유지하기 위해서는 미래지향적 한일관계의 중요성에 대한 국민적 관심과 이해가 동반되어야 한다. 1998년에 김대중 정부와 오부치 내각은 과거를 직시하면서 한일관계의 미래상을 포괄적으로 제시한 ‘21세기 새로운 한·일 파트너십 공동선언’에 합의하였다. 양국이 국교정상화 60주년인 2025년 6월에 맞추어 새로운 국제정세와 변화한 한일관계를 반영한 미래비전을 발표하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 한일이 상대방의 전략적 가치에 대한 재평가를 통해 상호협력의 필요성을 인식하게 된다면, 국익 극대화를 위한 우리의 외교 공간이 확대될 수 있을 것이다.

## VII. 우크라이나 전쟁 평가 및 전략적 지형변화 전망

한 설 (예비역 육군 준장)

### 1. 서론 : 전쟁을 보는 시각과 인식의 문제

전쟁의 국제정치적 의미는 그 규모와 결과에 따라 달라진다. 규모가 커도 국제정치 질서에 미치는 영향이 별로 크지 않은 경우도 있다. 한국전쟁이 대표적이다. 규모가 커도 승패가 결정되지 않으면 국제정치적 변화에 대한 영향은 제한적이었다. 규모가 크지 않아도 국제정치 질서 형성과정에 심대한 영향을 미치는 경우도 있다. 1939년 ‘할힌골’ 전투가 대표적이다. 소련과 일본의 ‘할힌골’ 전투는 일본이 북방진출을 포기하고 남방진출로 선회하게 만들었다. 일본이 ‘할힌골’ 전투에서 승리했다면, 소련은 독일과의 전쟁에서 승리하지 못하고 패망했을지도 모른다. 제2차 세계대전 이후의 역사가 달라졌을 것이다.

우크라이나 전쟁은 현재의 국제정치 질서를 근본적으로 변화시키는 계기가 될 가능성이 높아 보인다. 우크라이나 전쟁 자체가 이미 세계사적 변화를 내포하고 있기 때문이다. 우크라이나 전쟁을 ‘대리전’이라고 하지만 본질적으로 미국이라는 패권국과 러시아라는 핵강국의 전쟁이라는 점에서 사실상 제3차 세계대전이나 마찬가지다. 이번 전쟁에서 승패가 가려진다면 세계사적 전환을 초래할 수 있는 국제정치 질서의 변화가 발생할 가능성이 높다. 미국이 승리한다면 러시아는 강대국으로서의 위상을 상실하게 될 것이다. 유엔 상임이사국 지위를 상실할 가능성도 있고, 미국 주도의 단극체제는 상당 기간 계속될 것이다. 미중 패권 경쟁도 미국의 의도대로 종결될 가능성이 높다. 러시아가 패배하여 미국의 영향력 하에 들어갈 경우, 중국의 위상은 추락할 것이다. 중국 단독으로 미국의 패권에 도전한다는 것은 불가능하다. 반대로 러시아가 승리한다면 향후 국제질서는 우리가 가늠하기 어려운 정도로 급변할 것이다.

우크라이나 전쟁이 세계사적 전환을 초래할 것이라는 중요성을 지니고 있음에도 불구하고, 전쟁의 진행 과정에 대한 실태를 제대로 파악하기 어렵다는 점에서 특징적이다. 일반인은 고사하고 전문가조차도 객관적인 상황 파악이 쉽지 않은 실정이다. 이는 전황에 대한 선전선동이 극심하여 무엇이 사실인지를 파악하기 어렵기 때문이다. 전쟁이란 상호 간의 정치적 의지의 충돌이라는 점에서 정치적 목적 달성을 위한 일정 정도의 아전인수적 해석과 평가가 있을 수밖에 없다는 점을 감안하더라도, 이번에 관찰되는 전황에 대한 왜곡 보도는 향후 전쟁 수행 자체에 지장을 초래할 정도로 심각하다. 이런 왜곡 보도는 당장은 미국과 영국을 위한 서방에게 유리하다고 생각할 수 있으나 시간이 가면 갈수록 미국과 서방의 전쟁 수행을 방해하는 결과를 초래하게 될 가능성이 높다.

전쟁에 대한 지나친 선전선동은 전쟁에 대한 대중들의 객관적인 인식을 방해하고 결국은 해당 정부의 전쟁 수행에 지장을 초래하게 될 것이기 때문이다. 미국과

서방에 비해 러시아의 미디어가 상당히 절제되어 있고 냉정한 사실보도를 하고 있는 것은 시사하는 바가 크다. 반면 미국과 영국의 언론은 대중의 인식을 조작하고 있다는 비난에서 자유롭지 못하다. 미국과 서방의 지나친 전황 왜곡이 자충수가 되는 현상이 이미 나타나고 있다. 미국과 서방은 이기고 있다고 했던 전쟁에서 사실은 이길 수 없다는 사실을 대중들에게 설명해야 하는 상황에 직면하고 있다.

상황이 상황인 만큼 한국처럼 지정학적 경계에 있는 국가들은 전쟁의 향방에 초미의 관심을 기울여야 한다. 앞으로 한국의 국제정치적 위상과 처지는 우크라이나 전쟁의 승패 이후의 상황에 좌우될 수 있기 때문이다. 현재 진행 중인 우크라이나 전쟁의 실제적인 진실에 접근하기 위해서는 무엇보다 객관적인 전황 평가가 중요하다. 대응은 그 다음의 문제다. 한국 언론과 전문가들은 전쟁의 승패와 상관없이 앞으로도 지금과 같은 국제질서가 그대로 유지될 수 있다고 생각하는 듯하다. 우크라이나 전쟁이 초래하는 세계사적 변화를 제대로 감지하지 못한다는 의미다. 변화에 둔감한 것은 사실 왜곡보다 더 심각한 부작용을 초래할 수도 있다.

한국의 언론과 전문가도 우크라이나 전쟁의 실제적 진실을 제대로 반영하지 못하고 있다. 좀 더 정확하게 말하자면 한국의 언론과 전문가들이 전쟁의 실체를 파악하지 못하고 있는지, 알면서 모르는 척하는지 구분하기 어려울 정도다. 한국의 지식인 사회가 우크라이나 전쟁으로 발생할 수 있는 세계사적 변화에 둔감한 이유는 무엇 때문일까? 그것은 한국의 지식인들이 세상을 보는 관점을 스스로 만들지 못하고 소위 선진국의 관점을 그대로 수용하기에 급급하기 때문이 아닌가 한다. 세상을 구성하는 문법이 바뀌고 있는데 과거의 문법으로 변화하는 세상을 읽으려 하는 것은 시대착오적인 태도다. 기존 세계 질서에 대한 분석과 평가를 위한 기존의 문법으로는 세계사적 전환을 예고하고 있는 현재의 변화를 제대로 읽어내기 어렵다. 과거의 세계 질서를 해석하기 위한 인식들은 과감하게 버리고 변화하는 상황을 객관적으로 그리고 냉정하게 파악하기 위한 스스로의 관점을 만들어가야 하는 시대가 도래한 것이다.

본고는 우리의 지정학적 그리고 역사적 입장에서 우크라이나 전쟁을 객관적으로 평가하고 향후 전략적 지형이 어떻게 변화할 것인가에 주목하고자 한다. 먼저 전략적, 작전적 수준에서 우크라이나 전쟁을 개괄적으로 평가하고 우크라이나 전쟁으로 인한 국제정치적 변화를 현재적 관점에서 살펴볼 것이다. 현 국제정치적 질서는 해체의 과정을 걷고 있는 듯하다. 전쟁의 승패에 따라 미국과 러시아의 정치이념도 그 의미를 달리하게 될 가능성이 높다. 이와 함께 이미 다극화라는 현상이 내포하고 있는 내용의 변화가 무엇인지를 개괄적으로 살펴보고자 한다. 세계사적 전환을 내포하고 있기 때문에 상황에 대한 정확한 이해가 정책적 대안을 제시해 줄 수 있을 것이라고 생각한다.



## 2. 전쟁 상황 평가

### 가. 전략적 측면

전쟁은 다양한 층위에서 이루어진다. 전쟁을 어떻게 이끌어갈 것인가를 정치지도자 차원에서 생각하는 것을 전략적인 수준의 접근이라고 할 수 있을 것이다. 이 점에서 미국과 러시아는 매우 상이한 접근 방식을 보이고 있다. 결론부터 말하자면 미국은 전략적으로 실패했고 러시아는 성공적이다. 미국은 우크라이나 전쟁 발발 시 군사적인 승리가 아니라 경제제재로 러시아를 굴복시킨다고 생각했다. 미국 정부가 대러 전략을 구체적으로 밝히지는 않았으나 미국이 어떤 생각으로 우크라이나 전쟁을 이끌어 냈는지를 추론할 수 있는 내용은 2019년 미국 RAND 연구소가 발표한 “Over extending and Unbalancing Russia”라는 문건에서 알 수 있다. 러시아의 과도한 군사력 지출을 유도해 경제의 균형을 무너뜨려 러시아를 굴복시킨다는 것이다. 그러나, 미국이 러시아를 경제제재로 굴복시킬 수 있다고 생각했다면 그것은 오산이다. 냉전종식 이후 미국은 전가의 보도처럼 경제제재를 휘둘렀으나 단 한 개의 나라도 굴복시키지 못했다. 이제까지 아무도 굴복시키지 못했던 방식으로 러시아와 같이 경제적으로 가장 독자적인 생존 가능성이 높은 국가를 경제제재로 굴복시킬 수 있다고 생각한 것을 거의 착각이나 마찬가지다.

바이든 행정부가 RAND 연구소의 제안을 그대로 수용했는지는 알 수 없으나 그 이후 벌어진 상황은 RAND 연구소가 발표한 내용과 유사하게 진행되었다. 전쟁이 2년째 접어드는 동안 미국은 가용한 거의 모든 수단을 동원했지만 러시아 경제를 무너뜨리고 굴복시키지 못했다. 미국이 러시아와 전쟁을 초래한 것 자체가 전략적 실수라고 하겠다. 현재 미국에게 가장 심각한 상대는 중국이다. 중국과 패권 경쟁을 하고 있는 상황에서 우군이 될 수도 있었던 러시아를 적으로 만들었다는 것 자체가 전략적인 실수인 것이다. 러시아는 2014년 크림반도 합병 이후 미국의 각종 경제제재에 대비한 준비를 했기 때문인지 경제제재에 별 다른 타격을 입지 않았다. 혼란을 겪었지만 견고한 경제상황을 유지하고 있다. 미국이 러시아를 경제적으로 굴복시키지 못하면 다른 방법으로 이번 전쟁에서 승리하기 어렵다. 미국은 처음부터 러시아에게 군사적으로 승리하기 위한 준비를 거의 하지 않았기 때문이다. 러시아를 경제제재로 붕괴시키려는 데 실패한 미국은 다른 방법을 구상하지 않았다. 바로 그런 이유로 경제제재에 실패하면서 미국이 오히려 전략적인 수세에 빠지게 된 것이다.

러시아가 어떤 방식의 전략 구상을 가지고 있는지를 스스로 밝힌 바는 없다. 그동안의 행동을 통해 유추할 수 있을 뿐이다. 러시아는 다양한 전략적 옵션을 지니고 있는 것으로 보인다. 러시아는 아프리카, 중동, 남미, 아세안 지역에서 반미전선을 구축하여 외교적 고립에서 탈피하는 한편, 미국과 유럽의 분열과 결별을 노리고 있다. 이런 노력은 성공적인 것으로 보인다. 중국과 러시아의 전략적 협력관계도 전략적 성과의 하나이다. 러시아는 중국과 함께 브릭스 체제의 확대, 중남미, 아프리카, 중동, 아세안 지역에서 반미 분위기를 고취하는 성과를 거두었다.

베트남 전쟁 이후 소련과 중국을 갈라치기했던 미국이 우크라이나 전쟁으로 중국과 러시아의 관계를 극적으로 회복시켜 버린 것이다. 미국은 전략적으로 최악의 상황이라고 할 수 있는 양면전쟁 상황을 스스로 만든 것이다.

러시아가 미국을 외교적으로 봉쇄하는 상황이 벌어지고 있다. 러시아는 미국이 자신에게 하려는 것과 똑같은 방식으로 미국에게 대응하고 있다. 미국과 서방이 군비를 최대한 지출하도록 강요하고 유럽의 경제 상황을 악화시킴으로써 미국과 유럽의 관계를 위기에 몰아넣고 있는 것이다. 통상적인 언론의 보도와 달리 전략적인 측면에서 러시아는 미국보다 압도적으로 우세한 상황이라 하겠다.

#### 나. 군사작전적 측면

작전적 실패를 전술적 승리로 만회하기 어렵다. 전략적인 실패를 작전의 성공으로 만회하는 것은 불가능하다. 미국은 전략적으로 그리고 작전적으로 러시아를 압도하지 못하고 있다. 오히려 러시아가 압도적인 전략적, 작전적, 전술적 우위를 점하고 있다. 러시아는 두 가지 점에서 군사작전에서 미국과 우크라이나를 압도하고 있다. 첫째 러시아는 자국의 역량을 넘지 않는 최적화된 군사작전을 수행함으로써 미국이 노리고 있었던 ‘Overextending’, 즉 지나친 군사비 지출을 거부하고 있다. 두 번째, 러시아의 전통적 전쟁 수행 방식이라고 할 수 있는 소모전략에 입각한 ‘유생역량말살’ 작전으로 미국과 서방의 과도한 군비 지출과 우크라이나 병력의 피해를 강요하여 전장에서 주도권을 장악하고 있다.

현재까지의 군사작전을 양상과 특징에 따라 편의상 4단계로 구분해 보았다.

제1단계는 22년 2월 24일부터 3월 31일까지의 기간이다. 러시아군은 신속한 작전 템포를 유지하면서 우크라이나의 정치적 중심인 수도 키예프를 신속하게 점령함으로써 전쟁을 종결시키려고 했으나 성공하지 못했다. 러시아는 우크라이나와의 평화협상을 위해 러시아군을 철수시켰다고 주장했으나 당시 전장 상황을 보면 우크라이나군이 성공적으로 방어작전을 수행했다는 점을 알 수 있다. 우크라이나군의 소부대 간부와 병사들이 매우 잘 훈련되어 있어서 러시아군을 효과적으로 막아냈다.

제2단계는 22년 4월부터 23년 6월 초까지로, 러시아가 작전 수행 방식을 완전하게 바꾸었다. 러시아군이 우크라이나 전쟁에서 주도권을 확보하게 된 것은 제2단계의 소모전으로 신속하게 전환하는 데 성공하면서부터였다. 러시아군은 우크라이나군의 병력을 최대한 많이 살상하는 ‘유생역량말살’ 작전으로 전환했다. 전쟁 진행 중에 갑자기 작전 방향을 바꾸는 것은 날아가는 비행기를 수리하는 것과 비슷하다고 하겠으나, 러시아는 이런 태세 전환에 성공했다. 러시아군 수뇌부는 키예프 점령으로 신속하게 전쟁을 종결시킬 수 없다는 것을 파악하자 즉각 작전개념을 바꾼 것이다. 능력 범위 내에서의 장기적인 전쟁 수행을 위해 전선을 축소하고 절대적인 화력의 우위를 이용하려 자국군의 피해를 최소화하고 우크라이나군의 피해를 극대화하는 한편, 미국과 서방의 우크라이나 전쟁 지원을 강요하여 미국과 서방까지 소모하게

만드는 작전으로 전환했다. 러시아군의 유생역량말살을 위한 소모전은 23년 5월 20일 바흐무트를 점령한 이후 지금까지도 계속되고 있다.

러시아군의 소모전은 소비에트 러시아의 군사적 전통의 연장선상에 있다. 스베친으로 대표되는 소비에트 러시아의 군사 사상가들은 소모전을 유용한 러시아식 전쟁 수행 방법으로 발전시켰다. 러시아군의 피해를 최소화하고 우크라이나군의 피해를 최대한 강요한다는 작전개념은 미국이 러시아에 과다한 군사적 지출을 강요하여 경제를 붕괴시킨다는 전략을 무의미하게 만들었고 오히려 미국과 서방이 더 많은 군사비 지출을 하게 만든 것이다.

제3단계는 23년 6월 초중순부터 시작된 우크라이나군의 반격 작전 단계라 할 수 있다. 푸틴의 발언에 따르면 우크라이나군은 미국과 서방의 요구에 따른 반격 작전으로 10만 명 이상의 사상자를 포함하여 총 50만 명이 넘는 전사자가 발생한 것으로 추산된다. 엄청난 희생에도 불구하고 우크라이나군은 러시아군의 주방어진지에 도달하지 못하고 경계 지대 전투에서 작전 및 전략 예비대까지 모두 소모했다. 군사적인 관점에서 우크라이나군의 반격 작전은 무모했다. 질 것이 뻔한 이런 반격 작전에 아무런 문제를 제기하지 않은 나토와 미국 합참의 고위급 장군단이 책임을 져야 할 것이다. 미국과 서방의 정치지도자 그리고 그들의 요구를 그대로 수용하여 반격 작전을 지시한 젤렌스키도 책임이 있지만, 나토와 미국의 군 수뇌부도 군사적으로 전문적인 조언을 제대로 하지 못한 책임이 크다. 최근 들어 미국과 서방은 반격 작전의 실패와 패배의 책임을 우크라이나에 전가하고 있는 분위기다.

제4단계는 7월 후반 혹은 8월 초부터 시작된 러시아 제6군에 의해 시작된 공세 전환이라고 할 수 있다. 러시아군은 7월 말~8월 초에 접어들면서 리만 방면에 있던 제6군 예하부대에서 의미있는 공세작전을 시작한 것으로 보인다. 러시아군은 그동안의 수행해왔던 유생역량말살을 위한 형태의 화력 타격과 달리 기동부대를 전진시키기 시작했다. 23년 12월 이후에는 우크라이나군이 반격 작전을 포기했고, 러시아군이 전 전선에 걸쳐 반격 작전을 개시했다. 아직까지 우크라이나군은 러시아군의 반격 작전을 그럭저럭 감당하고 있으나 머지 않아 체계적인 방어작전 자체가 불가능한 상황이 도래할 것으로 보인다. 그동안 너무 많은 인명피해를 입었고 미국과 서방의 추가적인 지원도 불투명하기 때문이다. 그렇게 되면 우크라이나 전선은 마치 독이 터진 것처럼 무너질 가능성이 높다. 우크라이나군은 반격 작전에 치중하느라 방어작전을 위한 준비를 거의 하지 못했고 정치적 갈등으로 그나마 현실적인 판단을 하고 있던 총참모장까지 교체해버렸다.

#### 다. 향후 예상 전개 방향

미국과 서방은 전쟁 승리가 불가능하다고 판단하고 한국전쟁 방식의 종전을 기대하는 것 같지만 별로 가능성이 높아 보이지 않는다. 러시아가 한반도식 종전방안을 수용하지 않을 가능성이 높기 때문이다.

러시아는 자국에 대한 안보 위협을 근본적으로 제거하기 위해 미국의 패권 약화 및

붕괴라는 전략적 목표를 달성해야 한다고 판단한 듯하다. 중국과 동맹에 준하는 전략적 협력관계를 구축한 상황에서 러시아가 전 세계적인 국제정치적 영향을 고려하지 않고 우크라이나에서 일방적인 종전을 할 이유는 없을 것이다. 러시아는 우크라이나 전쟁 덕분에 중러의 전략적 협력관계 구축이라는 기대 이상의 외교적 성과를 거두었을 뿐 아니라 전 세계적인 규모의 반미전선을 구축하는 데 성공한 것이다. 러시아가 종전 협상으로 이렇게 유리한 분위기를 일부러 포기할 것이라고 생각하기는 어려울 것이다.

협상에 의한 종전이 어렵다고 할 때, 가장 가능성 있는 방안은 우크라이나의 항복이나 러시아의 군사적 승리로 전쟁이 종결되는 경우다. 어떤 경우든 국경의 변화는 불가피하며, 현재 예상할 수 있는 상황은 크게 세 가지 정도라고 하겠다.

러시아가 동부 우크라이나 및 흑해 일대 오데사 지역을 확보하고 전쟁을 종결하는 제1방안, 러시아가 우크라이나 전역을 점령하는 제2방안, 러시아가 칼리닌그라드와 벨로루시 및 우크라이나를 연결할 수 있는 일정한 폭의 수탈기 회랑지역을 확보하고 전쟁을 종결하는 제3방안으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 현재 가장 가능성 있는 방안은 제2, 혹은 제3방안으로 보인다. 제1방안은 후환을 남긴다는 점에서 러시아가 수용하지 않을 가능성이 높다. 제3방안은 NATO와 충돌 가능성을 전제로 한다는 점에서 위험성이 상당하지만, 폴란드군이 서부 우크라이나 지역에 대한 연고권을 주장하면서 개입할 경우 충분히 가능하다고 하겠다. 유사시 폴란드군이 서부 우크라이나에 진입하기로 폴란드와 우크라이나가 이미 합의했다는 보도도 있었다. 러시아는 폴란드군이 우크라이나 영토에 진입하면 이를 빌미로 칼리닌그라드와 연결하기 위한 회랑을 확보하기 위해 즉각 폴란드 영토로 진입할 수도 있다.

전쟁은 점차 확대되는 경향을 보이고 있다. 우크라이나군의 크림반도 교량에 대한 타격 이후 러시아는 흑해곡물협정을 파기하고 오데사 및 다뉴브강 연안의 곡물수송항 레미까지 중심타격을 가했다. 사실 여부에 대한 추가 확인이 필요하지만 폴란드군이 참전을 대가로 서부 우크라이나 일부를 할양받기로 했다는 내용과 함께 흑해곡물협정 파기의 계기가 되었던 크림반도 교량을 폴란드 S-24 항공기가 타격했다는 보도도 있다. 프랑스 공군도 흑해 지역에서 활동을 했다. 영국 공군도 흑해 지역에서 활동할 것이라는 보도도 있었다. 러시아군이 본격적인 공세로 전환하면 이들 국가들과 어떤 상황이 전개될지 예측하기 어려운 상황이다.

최근 들어 동유럽 국가들에게서 미묘한 변화가 감지되고 있다. 폴란드가 우크라이나의 곡물수출문제로 우크라이나에 무기를 제공하지 않겠다고 했다가 미국의 개입으로 입장을 번복한 것이다. 불과 얼마 전까지 우크라이나를 전폭적으로 지지하던 폴란드가 곡물 수출 문제로 우크라이나에 무기를 제공하지 않겠다고 밝힌 것은 폴란드가 전황을 어렵게 보고 있다고 판단하고, 러시아와 직접적인 충돌의 가능성을 회피하고자 하는 의도로도 해석할 수 있을 것이다. 우크라이나 종전 이후의 변화는 전황에 따라 매우 유동적인만큼 상황 변화를 지속적으로 추적해야 할 것이다. 전쟁 종결과 관련하여 러시아가 가장 중요하게 고려할 것으로 볼 수 있는 것은 미국

대통령 선거라고 하겠다. 러시아는 미국 대통령 선거에 영향을 미칠 수 있는 시기에 결정적인 군사작전을 감행할 가능성이 높다. 전쟁을 중간에 종결하더라도 미국의 양보를 가장 많이 얻을 수 있기 때문이다.

### 3. 국제정치 질서의 변화에 미치는 영향

#### 가. 현 국제정치 질서의 해체와 새로운 질서의 형성

전후 국제정치적 질서의 구축은 승자의 전리품이다. 새로운 국제질서 형성은 현 국제질서의 해체를 전제로 한다. 기존 질서의 붕괴 조짐이 나타나고 있다. 이미 유엔이 정상적인 기능을 상실했다. 유엔안보리와 총회 모두 무의미해졌다. 더 중요한 것은 서방의 아프리카에 대한 제국주의적 지배체제가 해체의 과정을 걷고 있다는 점이다. 은밀하게 존재했던 제국주의적 방식이 붕괴되면 미국과 서방이 지금과 같은 삶을 유지하기 어려워질 것이다. 제국은 외부의 공물로 유지되기 때문이며, 그렇게 본다면 미국과 서방도 제국주의 질서의 붕괴에서 자유롭기 어렵다.

우크라이나 전쟁은 러시아 문제 해결이라는 미국의 의도와 달리 자신들이 구축했던 기존 국제질서 해체를 초래하는 방향으로 전개되고 있는 것이다. 미국은 우크라이나 전쟁을 민주주의 대 권위주의의 대결이라고 규정짓고 있지만 그런 프레임이 현재의 제국주의적 국제정치의 성격을 민주주의로 포장하는 데 성공하지 못한 것 같다. 현재의 국제질서를 제국주의라고 규정하는 것은 금기에 속하는 분위기였다. 냉전종식 이후 미국이 단극적 질서를 구축하면서 신자유주의라는 기치 아래 제국주의적 국제질서가 강력해졌음에도 불구하고 제국주의라는 말을 함부로 꺼내기 어려웠다. 미국을 견제할 수 있는 세력과 국가들이 부재했기 때문이다.

우크라이나 전쟁은 그런 금기를 깨버렸다. 우크라이나 전쟁 과정에서 제국주의와 신식민주의와 같은 용어들이 재등장했다. 우크라이나 전쟁은 은밀하게 남아있던 제국주의 질서 붕괴과정에 촉매제와 같은 역할을 한 것이다. 미국과 서방이 경제제재를 가하면 금방이라도 무너질 것 같았던 러시아가 경제제재를 극복하고 전장에서 점차 주도권을 장악하기 시작하자, ‘글로벌 사우스’라고 불리는 과거의 피지배국가들도 조금씩 태도를 바꾸었다. 남미에서는 브라질을 위시하여 좌파 정권이 우세해지면서 서서히 미국 중심의 질서에서 이탈하는 분위기가 조성되었다. 중동도 미국의 영향력에서 벗어나고 있으며 아세안 지역에서도 인도네시아가 그런 분위기를 주도하고 하고 있다.

우크라이나 전쟁 이후 제국주의적 현 국제정치 질서의 해체과정을 웅변적으로 보여준 것은 아프리카라고 하겠다. 아프리카 중서부 지역 국가들이 서방에 대한 지금까지의 순종적인 태도를 버리고 반서방적인 태도로 선회하고 있다. 수단, 차드, 부르키나파소, 말리, 기니, 니제르에서 일어나고 있는 반서방적 쿠데타는 군부 세력들이 권력장악을 위해 일으킨 단순한 정변이 아닌 민족해방운동, 즉 반제국주의 운동이라고 할 수 있을 것이다.

아프리카 국가들이 프랑스로 대표되는 서방국가의 지배를 거부한 것은 우크라이나 전쟁을 통해 자신들을 지배해 오던 서방 국가들이 생각하는 것만큼 강력하지 않다는 것을 확인했기 때문일 것이다. 러시아가 우크라이나 전쟁에서 수세에 몰려 있었다면, 이들 아프리카 국가들이 서방의 지원을 받고 있는 매판적 성격의 상부 권력 엘리트들을 몰아내는 쿠데타를 감행하고 친러시아 입장을 노골적으로 표명하기 어려웠을 것이다. 서방의 실질적인 지배에서 벗어날 방법을 암중모색하고 있던 사헬지역 아프리카 국가들이 우크라이나 전황을 보면서 결정적 행동을 감행했다고 하는 것이 합리적인 평가라고 하겠다.

새로운 국제질서의 성격과 내용은 우크라이나 전쟁의 결과에 따라 달라질 것이다. 미국이 승리하면 기존의 국제질서는 더욱 공고해질 것이다. 중앙아시아는 즉각적으로 중국과 러시아의 영향력에서 벗어나 미국과 유럽의 영향력 하에 들어가게 될 것이고, 러시아는 몇 개의 자치공화국들이 독립을 하면서 분열될 가능성도 있다. 중국은 러시아의 패배로 인한 직접적인 영향을 받게 될 것이다. 중국은 중앙아시아를 위시한 유라시아 대륙과 남중국해 및 발해만까지 모두 포위되는 상황에 직면하게 될 것이다. 중국은 미국의 요구에 따라 첨단 기술을 포기하고 미국의 하청공장에 만족해야 할지도 모른다. 그러나 그럴 가능성은 별로 높아 보이지 않는다.

미국과 서방의 패배가 더 가능성이 높다. 러시아는 전쟁 승리의 여세를 몰아 유럽에서 미국의 영향력을 배제하려 할 것이고, 나토의 해체도 요구할 것이다. 튀르키예는 나토 탈퇴를 요구받게 될 것이고, 러시아는 흑해에서 지중해를 통과하는 자유를 확보하게 될 것이다. 지중해가 러시아의 영향력 하에 들어가면 유럽에서 힘의 균형은 무너진다. 보스포러스 해협을 두고 약 3세기에 걸쳐 전개된 유럽과 러시아의 지정학적 투쟁은 종지부를 찍게 될지도 모른다. 러시아의 승리는 유럽에서 미국의 세력 약화를 의미하며, 이는 미국이 세계적 패권국에서 지역 강국의 위치로 추락한다는 것을 의미한다. 우크라이나 전쟁이 비록 대리전쟁이라고 하더라도 그 본질이 미국과 러시아의 충돌인 이상 초강대국 간 충돌에 상응하는 국제정치적 변화를 회피하기 어려울 것이다. 그런 점에서 미국이 우크라이나 전쟁의 발발을 용납 혹은 초래한 것은 강대국의 자살에 속하는 전략적 실수라고 하겠다.

우크라이나 전쟁으로 강화된 중러관계는 향후 새로운 국제정치 질서의 형성에 핵심적인 요인으로 작용할 것이다. 중국이 러시아와 관계 강화를 결심한 것은 우크라이나 전황이 크게 작용했기 때문이라 하겠다. 전쟁 초기에 중국은 러시아와 관계 강화에 소극적이었다. 돈바스 전선에서 러시아군이 주도권을 장악하자, 중국도 러시아를 지지하는 방향으로 선회했다. 초기에 태도를 분명하게 정하지 못했던 중국이 입장을 바꾼 것은 미국이 대만 문제를 들고나오면서 중국에 대한 압박을 강화했기 때문이 아닌가 한다. 한동안 분명한 입장을 유보했던 중국이 러시아를 적극 지지하게 된 것은 러시아의 패배 이후 자신이 직면하게 될 국제정치적 현실을 분명하게 인식했기 때문이라 하겠다. 결과적으로 우크라이나 전쟁으로 중국과 러시아는 역사적으로 가장 긴밀한 관계가 되었고 이는 미국의 가장 큰 전략적

실패라고 할 수 있다. 월남전 종식 과정에서 미국은 중국과 소련을 이간시킴으로써 냉전에서 승리할 수 있었다. 미국은 이번 우크라이나 전쟁을 통해서 정반대의 행동을 한 것이다. 이는 미국의 '전략적 자살'이라 해도 과언이 아닐 것이다.

#### 나. 사상과 이념의 가치 전도 : 자유주의, 민주주의, 권위주의

우크라이나 전쟁을 전후하여 발생하고 있는 일련의 국제정치적 변화는 제2차 세계대전 이후 그리고 냉전종식 이후 지금까지 세계질서를 주도하던 미국의 지위가 흔들리고 있다는 것을 의미한다. 미국의 패권적 지위가 흔들린다는 것은 현 국제질서를 지배하고 있는 미국적 정치이념과 가치도 그 위상을 상실한다는 것을 의미한다. 새로운 국제정치 질서가 어떻게 만들어질지는 아직 예단하기 어려우나 현재의 국제정치 질서를 주도해온 정치사상과 이념의 변화는 불가피할 것이다. 정치적 이념과 사상은 삶의 방식을 반영하기 때문이다. 삶의 방식이 바뀌면 정치적 이념과 사상도 바뀔 수밖에 없다.

현재 미국을 중심으로한 서방의 정치적 이념은 자유에 입각한 분권적 정치사상에 의해 운영되고 있다고 해도 크게 틀리지 않을 것이다. 여기에서 자유란 경제적 자유에서 비롯된다. 정치적 자유란 경제적 자유에서 파생되는 부차적인 효과라고 하겠다. 내용의 맥락적 의미로 볼 때 민주주의를 미국적 정치이념의 핵심적 가치라고 하기는 어렵다. 민주주의는 미국의 대외정책을 위해 차용된 수단이라 보는 것이 타당할 것이다. 미국은 민주주의 국가라고 하기보다는 자유주의적인 국가라고 하는 것이 옳다. 미국이 우크라이나 전쟁을 민주주의와 권위주의의 대결이라고 규정한 것은 민주주의가 권위주의보다 역사적인 정당성을 확보하고 있다고 주장하기 위해서다. 그러나 우크라이나 전쟁에 민주주의와 권위주의라는 선악에 입각한 이분법적 구도를 적용하는 것이 합당한 지는 회의적이다. 중국은 사회주의 국가이기 때문에 선거와 같은 민주주의 제도를 도입하고 있지 않지만, 러시아와 여타 상당수의 국가들은 선거에 입각한 민주주의 제도를 채용하고 있다. 미국과 서방을 대표하는 정치적 이념을 민주주의라고 단순화하는 것은 설득력이 떨어진다. 미국과 서방의 정치이념을 민주주의보다 자유주의라고 하는 것이 훨씬 실체에 더 부합한다 하겠다.

굳이 민주주의와 자유주의를 구분하는 것은 민주주의와 자유주의가 생성된 역사적 맥락이 다르기 때문이다. 미국이 말하는 민주주의는 프랑스 혁명 시기의 자코뱅 민주주의에서 비롯되었다. 프랑스 혁명 당시의 민주주의란 무산계급이었던 상퀼로트의 이익을 반영하기 위한 정치적 이념이었다. 미국과 서방의 정치이념을 한마디로 한다면 상퀼로트적 연원을 지니고있는 민주주의보다는 부르주아적 이해관계를 반영하고 있는 자유주의라고 하는 것이 더 타당하다. 자유주의는 영국 자본주의의 산물이다. 그렇게 본다면 우크라이나 전쟁 이후 전개되고 있는 상황은 민주주의 대 권위주의가 아니라 자유주의 대 권위주의의 대결이라고 하는 것이 더 타당하다고 하겠다.

자유민주주의란 서로 상반되는 역사적 형성과정과 정치적 지향을 내포하고 있는

자유주의와 민주주의의 모순적 착종이라고 해도 틀리지 않을 것이다. 자유주의와 민주주의란 서로 모순관계에 있는 만큼 이 두 가지 가치관이 공존하는 세상은 존재하기 어렵다. 그런 점에서 자유민주주의는 국가사회주의와 유사한 조어적 형태를 지니고 있는 것이다. 자유민주주의에서 민주주의란 부르주아지의 정치이념인 자유주의의 의미를 감추기 위해 그와 상반되는 가치를 지향하는 자코뱅적 민주주의로 위장한 것이라고 하는 것이 합리적인 설명이 아닌가 한다. 자유민주주의란 자본의 자유를 추구하는 경제 권력이 정치 권력을 주도하는 경우를, 중국과 러시아식 권위주의란 정치 권력이 자본 즉 경제 권력을 통제하는 상황이라고 해도 크게 틀리지 않을 것이다.

미국과 서방이 이번 전쟁을 민주주의 대 권위주의라고 규정짓고 있음에도 불구하고 상당수 국가들은 역사적으로 진보한 개념인 민주주의보다 오히려 권위주의라고 비난받고 있는 러시아와 중국을 더 지지하는 경향을 보이고 있다. 이는 서방의 제국주의 지배와 직접적인 연관이 있는 것으로 보인다. 러시아와 중국을 지지하는 국가들의 대부분은 미국과 서방의 제국주의 지배를 받은 경험이 있는 국가들로 러시아와 중국이 자신들이 겪고 있는 제국주의적 굴레를 벗겨줄 수 있다고 생각하는 듯하다. 정치적 이념의 정당성은 절대적 가치에 입각한 것이 아니라 각각 처한 입장과 상황에 따라 달라질 수 있는 가변적인 경향을 띠고 있다. 중국과 러시아 인민들이 미국의 자유민주주의보다 자신들의 권위주의를 더 지지하는 것은 개인의 정치적 자유의 가치에 대해 무지해서가 아니라 그것이 자신의 삶에 더 유익하다고 보기 때문일 것이다. 아프리카에서 대중들이 쿠데타를 지지하고 러시아를 지지하는 이유도 바로 그런 연유라고 하겠다.

중국과 러시아의 권위주의는 과거의 전체주의와는 상당한 차이가 있다. 러시아와 중국의 체제를 권위주의라는 하나의 개념 안에 뭉뚱그려 넣기 어려운 차이가 있기도 하다. 권위주의란 용어는 부정적인 가치가 개입되어 있다는 점에서 중국과 러시아의 정치 체제를 정의하기 위한 가치중립적인 용어라고 하기는 어렵다. 러시아와 중국을 가치중립적으로 평가하자면 오히려 ‘공동체주의’라고 하는 것이 적절할 것이다. 중국과 러시아의 소위 ‘권위주의’는 과거 그들의 역사적 유물인 사회주의 체제하의 전제주의적 정치 체제와 시장경제 질서의 변증법적인 통일의 과정을 거친 역사적 결과물로 평가될 수도 있다고 하겠다. 러시아가 우크라이나 전쟁에서 승리하면 미국과 서방이 주장했던 자유민주적 가치라는 것이 시대에 뒤떨어졌을 뿐만 아니라 타락한 제도이자 사상으로 전락할 수도 있다. 역사는 승자에 의해 기록되기 때문이다. 러시아와 중국의 공동체주의적 권위주의가, 오히려 자본 권력이 정치 권력을 통제하는 영미식의 분권적 정치 체제에 비해, 정치 권력이 자본 권력을 통제하고 장악하여 대중의 삶을 더 풍요롭게 한다는 평가를 받을지도 모른다. 정치적 이념의 정당성은 이념 그 자체보다는 그것으로 결과 지어진 삶의 질에 따라 결정되는 법이다.



#### 다. 새로운 질서의 형성 : 다양성의 인정과 공존

1990년 냉전종식 이후 미국의 단극적 질서가 공고해졌다. 중국의 경제 규모가 커지면서 다극적 질서를 주장하는 목소리가 높아졌지만, 우크라이나 전쟁 이전까지는 다극적 질서보다는 미국과 중국의 양자패권 구도의 가능성을 예측하는 경우가 많았다. 이런 전망을 무위로 돌린 것이 우크라이나 전쟁이다. 앞으로의 다극적 국제질서가 어떤 내용을 담게 될 것인지에 대해 본격적인 논의는 없는 것 같다. 다극적 국제질서가 단순히 권력의 분점만을 의미하는 것은 아닐 것이다. 미국 중심의 단극적 체제는 은밀한 제국주의라고 할 수 있는 신자유주의가 세계를 주도하는 시기였다.

다극적 세계질서를 현재의 신자유주의적 국제정치이념 하에서 권력의 핵심만 여러 군데로 나뉜 19세기 유럽의 세력균형처럼 보기는 어려울 것이다. 19세기부터 20세기 전반에 걸쳐 국제정치 질서를 주도했던 세력균형은 폭력적인 국제정치 질서였다. 강력한 몇 개의 중심국가들이 서로 이합집산하면서 변방의 국가들을 거래의 대상으로 삼았던 것이다. 19세기 이후 20세기 초반까지 세력균형의 국제정치 질서를 관통하는 이념은 자유주의와 자본주의라고 할 수 있다.

향후 다극적 세계가 어떤 방식으로 구성될 것인가를 전망할 수 있는 하나의 실마리는 다양한 정치적 이념과 삶의 방식이 공존할 수 있느냐일 것이다. 이런 전망이 가능할 수 있는 것은 세계가 신자유주의적 질서에서 벗어난다는 전제를 바탕으로 한다. 그런 점에서 앞으로의 다극적 질서는 과거의 세력균형과는 다른 방식이 될 가능성이 높다. 앞으로 형성될 다극적 질서가 동일한 하나의 가치 기준만 고수할 것이라고 보기는 어려울 것이다. 다극적 질서가 형성된다면, 러시아, 중국, 인도, 브라질, 아프리카, 중동이 각각의 구심점을 형성해 나갈 것이다. 이들 국가들은 왕정, 민주정, 공화정 등등의 다양한 정치 체제와 기독교, 불교, 힌두교, 이슬람교 등등의 종교적 다양성을 내포하고 있다. 앞으로 형성되는 다극적 질서는 하나의 국제정치적 질서 안에서 패권적 지위를 가지는 국가가 여럿 존재하는 19세기적 유럽의 세력균형적 상태와 다를 것이라고 예측하는 이유이기도 하다. 자본주의와 사회주의가 변증법적 통합의 과정을 거치게 될지도 모른다.

중국이 미국과 같은 패권국가가 될 것이라는 견해도 있지만 이는 타당한 평가라고 하기 어렵다고 본다. 패권국가를 세계체제의 정점에 위치한 국가라고 할 때, 중국이 경제력만으로는 미국과 같은 패권적 지위를 유지하기는 어렵다. 패권에 있어서 국력 이상으로 중요한 것이 설득력이다. 최근 중국과 러시아의 관계를 보면 설득력의 차이를 잘 알 수 있다. 러시아가 중국에 비해 경제 규모가 뒤떨어지지만 국제정치적 질서의 창출과 관련된 담론의 장에서는 중국에 앞서고 있다. 무엇보다 중국은 세계체제의 정점에 패권국으로 존재하면서 지불하는 비용만큼 얻을 수 있는 이익이 별로 없다. 금융화된 미국과 산업적인 중국의 근본적인 차이이다.

아직 다가오지 않은 세상에 대한 전망은 불확실할 수밖에 없겠으나 향후 다극적 질서는 다양한 문화, 종교, 정치 체제가 서로 조화를 이루며 공존하는 방식이 될 가능성이 높다고 하겠다. 신자유주의에서도 다양한 이념과 문화 종교, 인종이

존재했지만, 경제적인 이익을 위해 자신들의 문화와 종교 그리고 인종에 대한 차별을 감내해야 했다. 앞으로의 다극적 질서에서는 누구도 경제적 이익을 위해 자신의 정체성에 대한 차별을 감수하려 하지 않을 것이다. 그렇게 보면 앞으로의 세계질서는 다양한 삶의 방식을 포괄적으로 담을 수 있는 다양성의 국제질서라고 하는 것이 타당하다고 하겠다.

#### 4. 결론: 정책 대안

우크라이나 전쟁은 세계사적 전환을 초래하는 일대 사건이다. 세계사적 전환의 시기에는 기존의 가치체계와 인식의 틀이 제대로 작동하기 어렵다. 한국이 지속적으로 번영하고 발전하기 위해서는 기존의 사고방식과 가치관 인식틀에서 벗어나서 새롭게 형성되고 있는 국제질서에 능동적으로 대응할 수 있어야 한다. 현재 한국의 윤석열 정권은 지나치게 미국 일변도의 일방적인 대외정책을 추진하고 있다. 이런 상황에서 구체적인 정책대안을 제시하는 것은 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 다음과 같이 가능하다고 할 수 있는 세 가지 정도의 정책적인 대안을 제시하고자 한다.

**방안 1. 국방부 및 합참 차원에서 객관적이고 정확한 군사상황을 파악하기 위한 노력**  
효과적인 대응을 위한 전제조건으로 가장 중요한 것은 상황을 정확하고 객관적으로 파악하는 것이다. 현재 언론은 지나치게 일방적으로 보도를 하고 있어서 상황을 객관적으로 냉철하게 파악하기 어렵다. 당장 군사작전의 진행도 객관적으로 파악하기 어려운 실정이다. 이를 위해서 먼저 국방부와 합참 차원에서 우크라이나 전황을 정확하게 파악하기 위한 기초적인 작업이 필요하다. 이를 위해서는 TASK FORCE 형태도 고려해 볼 필요가 있다. 러시아와 우크라이나에 전황을 파악하기 위한 관전무관을 파견해서 객관적인 자료를 수집하고 평가해야 한다. 외교적인 대응과 정책의 개발도 정확하고 객관적인 군사상황에 대한 평가가 선행되어야 하는 법이다.

**방안 2. 국제정치적 변화의 성격과 의미를 파악하기 위한 학계와 전문가의 연구**  
우크라이나 전쟁 이후 국제정치 질서는 급변하고 있으나 그 성격과 방향을 전망하기 어렵다. 한국 같은 지정학적 경계선상에 있는 국가들은 이런 변화를 예측하고 대응하기 위한 연구가 필수적이다. 따라서 국가 차원 혹은 연구소 차원에서 우크라이나 전쟁으로 인한 국제정치적 변화를 전망하고 외교적 경제적 대응 방향을 모색하기 위한 연구가 필요할 것이다.

#### **방안 3. 민간 차원의 완화적 노력**

한국 정부는 우크라이나 전쟁에 대해 분명한 노선을 설정했다. 지금 같은 상황에서 명확한 방향의 선택은 반대급부로 인한 위험성이 매우 크다. 현재의 한국 정부는 우크라이나에 대한 군사지원을 기정사실화하고 있다. 앞으로 수년에 걸쳐 23억 달러를 지원하기로 했다고 한다. 유엔총회에서는 러시아를 공공연하게 비난함으로써 전쟁 이후 러시아와 협력의 가능성도 원천 봉쇄해버리고 있다. 최근에는

국방부장관이 우크라이나에 살상무기 제공 가능성을 언급하여 러시아의 강력한 반발을 사기도 했다. 한국 정부의 이런 태도는 국제정치 질서의 근본적인 변화가 진행되고 있는 시기에 적절치 않다. 당장 러시아는 한국의 입장에 반발하고 있으며, 앞으로 한국에 앞으로 어떤 불이익을 강요할지 알 수 없다. 따라서 정부의 입장으로 인해 초래될 수 있는 부작용을 상쇄하기 위한 노력이 필요하다. 이를 위해서는 한러 양국의 연구소나 학계 간 대화와 접촉을 지속적으로 유지함으로써 한국에 대한 불이익을 상쇄하기 위한 노력이 필요할 것이다.

## VIII. 미중 전략경쟁 시기 한국의 과학기술 전략은 어떠해야 하는가?

장 기 현 (아주대 미중정책연구소 연구원)

### 1. 미국과 중국 간의 과학기술 경쟁에 대한 현황 분석

미국과 중국은 향후 전략적으로 영향을 끼칠 핵심 및 신흥 기술 분야(Critical & Emerging Technology)를 두고 치열한 경쟁을 펼치고 있다. 이 경쟁은 단지 기술의 우위를 넘어서는 것에 그치지 않고, 기술 주권(Technological Sovereignty) 확보라는 보다 광범위한 전략적 목표로 확장되고 있다. 이러한 기술 주권 확보는 국가의 독립적인 기술 발전 능력 및 국제적 영향력 확대를 목표로 하며, 세계 과학기술 질서의 양극화와 분열을 가속화 할 것이다.

핵심 및 신흥 기술의 중요성은 지금까지와 비교할 수 없을 만큼 커졌으며, 이는 국가안보 및 경제 발전, 군사 및 민간 수요 충족 측면에서 두드러진다. 미국은 1990년대부터 전략기술목록(Critical Technology List)을 통해 국가안보와 경제성장에 필수적인 핵심기술들을 선정하고 관리해왔다. 이는 국방부, 상무부 등 여러 기관에서 이루어졌다. 현재 미국과 중국은 전략적 접근 방식에는 차이가 있으나, 핵심 기술 분야에서의 내적 역량 증진 및 상대적 우위 확보를 위해 집중하고 있다. 기술 주권 확보라는 전략적 목표의 실현을 위해 양국은 다양한 접근 방식을 채택하고 있다.

[표 1] 미국과 중국의 기술 주권 확보전략

| 구분         | 미국의 전략   | 중국의 전략   |
|------------|--|--|
| 배경         | `냉전 시대 소련과 우주·국방 분야 경쟁<br>`1980년대 일본과의 첨단산업 경쟁<br>`중국의 기술 추격에 대응하기 위한 정책 수립                | `핵심기술 분야의 자립 및 혁신 생태계 구축 필요성 인식<br>`과학기술혁신 선도국 도약 목표 설정                          |
| 전략적 접근     | `과학기술 초강대국 지위 유지<br>`중국의 도전 견제<br>`전략기술 분야에 대한 공공투자 확대                                     | `기술자립 실현<br>`내수 중심의 생태계 구축<br>`정부 주도의 전략 기술·산업 선정 및 투자 확대                        |
| 주요 조치      | `중국 기업에 대한 수출 통제 및 투자 금지<br>`핵심 분야 공급망 자립 추진<br>`전략기술 분야에 대한 투자 증가                         | `전략과학기술 분야 역량 확보<br>`과학기술 인프라 효율화 및 기초연구 지원<br>`기술 혁신 및 자립을 위한 민간기업 지원           |
| 투자 및 지원    | `미국혁신경쟁법(USICA)을 통한 2,500억 달러 규모 예산 투입<br>`10대 전략기술 분야 선정 및 지원<br>`NSF, NASA 등을 통한 연구개발 지원 | `14차 5개년 계획 및 2035 원경 목표 설정<br>`과기혁신 2030 메가 프로젝트 추진<br>`과학기술 관리체제 고도화 및 민간기업 지원 |
| 국제 협력 및 견제 | `동맹국과의 군사적, 기술적, 경제적 협력 강화<br>`미·EU 무역기술위원회 설치 및 QUAD 운영을 통한 반중국 기술동맹 확대                   | `디지털 실크로드를 통한 글로벌 진출 지원<br>`인재 육성 및 국제기술혁신센터 설립을 통한 국제 협력 강화                     |

한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:

92 -- [맹투(盟鬪)에서 화용(和用)전략으로의 전환을 촉구하며]

|            |   |   |
|------------|---|---|
| 공급망<br>자립  | <ul style="list-style-type: none"> <li>반도체 및 차세대 통신 기술 분야 공급망 자립 추진</li> <li>미국 내 반도체 생산 및 Open RAN 개발 지원</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>신형인프라 건설 및 쌍순환 정책을 통한 자국 기업 성장 기반 제공</li> <li>첨단 기술 및 디지털 분야의 자립화 추진</li> </ul>  |
| 핵심기술<br>목록 | <ul style="list-style-type: none"> <li>인공지능, 머신러닝, 자율주행</li> <li>고성능 컴퓨터, 반도체, 첨단 컴퓨터 하드웨어</li> <li>양자 컴퓨팅</li> <li>로봇, 자동화, 첨단제조</li> <li>자연재해 예방</li> <li>첨단 통신, 실감기술(XR)</li> <li>바이오, 유전체학, 합성생물학</li> <li>첨단에너지</li> <li>사이버 보안, 데이터 저장 및 관리</li> <li>첨단 소재</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>차세대 인공지능</li> <li>양자정보</li> <li>집적회로</li> <li>뇌과학</li> <li>유전자 및 바이오</li> <li>임상의학 및 건강</li> <li>우주, 극지, 심해</li> </ul> |

출처 : 글로벌 기술패권 경쟁에 대응하는 주요국의 기술 주권 확보 전략과 시사점<sup>1)</sup>

미국은 전통적으로 과학기술 혁신의 선두주자로서, 강력한 연구개발 투자와 민간 기업의 기술 혁신을 통해 국제적인 기술 리더십을 유지해왔다. 미국의 전략적 접근은 첨단 기술 분야에서의 리더십을 유지하고자 하는 방향으로 진행되고 있다. 이를 위해 연구개발(R&D)에 대한 대규모 투자 확대, 국가안보를 위협하는 외국 기업에 대한 투자 제한 및 수출 통제 강화, 동맹국과의 기술 협력 강화 등 다양한 전략을 추진하고 있다. 반도체와 같은 핵심기술의 국내 생산 역량 강화를 위해 “반도체 및 과학법(CHIPS and Science Act)”과 같은 법안을 통한 정책적 지원이 강화되고 있다.

반면, 중국은 국가 주도의 과학기술 발전 전략을 채택하고 있다. 중국은 “중국 제조 2025”와 같은 장기 계획을 통해 과학기술 분야에서 자립성과 국제 경쟁력을 높이려는 목표를 추구하고 있다. 중국 정부는 AI, 양자컴퓨팅, 5G 등의 분야에서 세계적인 선도국가가 되기 위해 대대적인 투자와 연구개발 지원을 적극적으로 수행하고 있다. 또한, 글로벌 공급망에서의 중요한 위치를 활용하여 기술적, 경제적 영향력을 확대하고자 하는 전략을 추진하고 있다.

미중 과학기술 경쟁은 단순한 기술 우위 확보를 넘어 국제 기준과 규범 설정, 글로벌 공급망에서의 지배력 확보, 그리고 국가안보에 대한 직접적인 영향까지 포괄하는 광범위한 영역으로 확대되고 있다. 양국 간의 경쟁은 국제 과학기술 협력의 패턴을 변화시키고 있으며, 기술 자립을 위한 전략적 노력이 강화되고 있다. 이러한 경쟁은 과학기술 블록화 현상을 가속화시키고 있으며, 다른 국가들에게 전략적 선택에 대한 압박을 가하고 있다.

미국과 중국은 각기 다른 정치·경제 체제와 가치관을 바탕으로 과학기술 발전에 대한 상이한 비전을 가지고 있다. 미국은 혁신과 시장 경쟁을 촉진하는 개방적이고

1) 백서인, 박동운, 조용래, 이다은, 이선아, & 윤여진. (2021). 글로벌 기술패권 경쟁에 대응하는 주요국의 기술 주권 확보 전략과 시사점. *STEPI Insight*, 1-55.

자유로운 규칙 기반의 세계 과학기술 체계를 지지하는 반면, 중국은 국가안보와 발전을 우선시하는 국가 주도적인 접근을 추구한다. 이러한 차이는 지적 재산권, 사이버 보안, 데이터 관리, 인권 등 다양한 분야에서 미중 간 갈등과 불신을 일으키고 있다. 양국은 과학기술 혁신과 경쟁력을 강화하기 위해 투자와 정책을 확대하고, 자국의 과학기술 자산과 이익을 보호하고자 노력하고 있다.

미국과 중국 간의 기술 경쟁이 전 세계 과학기술 분야에 미치는 영향은 단지 두 나라에 국한되지 않고 다른 많은 국가들에게도 과학기술 혁신과 발전의 자극제가 되고 있다. 이 경쟁은 과학기술에 기반한 새로운 제품 및 서비스 시장의 확대뿐만 아니라 새로운 자금과 투자의 원천을 창출하는 동시에, 세계 과학기술 체계의 분열과 양극(bipolarity)체제화, 과학기술 주체 간의 신뢰와 협력의 침식, 과학기술의 군사적·정치적 오용 등과 같은 새로운 도전과 위험을 야기하고 있다.

## 2. 기초 연구 중요성과 국가별 진흥 정책

미중 과학기술 경쟁이 격화되는 가운데, 기술 혁신과 기초 연구의 중대한 역할은 간과할 수 없는 현실이 되었다. 이는 두 가지 핵심 측면, 즉 지속 가능한 기술 발전의 기반 마련과 글로벌 경쟁력의 유지 및 강화를 통해 강조된다.

혁신적인 기술은 국가의 경쟁력을 결정짓는 중추적인 요소로 작용하며, 산업 발전을 촉진하고 경제적 가치를 상승시키는 데 기여한다. 미래 지향적 기술 혁신은 새로운 산업 분야를 탐색하고, 장기적으로 지속 가능한 경제 성장을 주도한다. 이를 통해 국가는 기술 의존도를 감소시키고, 자체 기술 기반을 강화함으로써 국제 정치 및 경제 무대에서의 전략적 자율성을 확보하는 데 일조할 수 있다.

기초 연구의 필수성 또한 간과할 수 없는 부분이다. 기술 혁신을 위해서는 기초 연구에 대한 지속적인 투자가 필요하며, 기초 연구는 새로운 기술 개발의 기반이 된다. 기초 연구는 예측 불가능한 결과를 발견하게 도우며 연구자들을 이러한 경험을 기반으로 새로운 지식을 창출한다. 새로운 지식은 응용연구 및 기술 개발의 해법으로 작용하여 장기적으로 기술 혁신으로 발전할 수 있다. 다양한 기초 연구는 미래의 불확실성에 대응할 전략적 유연성을 제공하며, 예측하지 못한 파괴적 혁신(disruptive innovation)을 낳는 핵심기술을 탄생시킬 수 있다.

기술 혁신과 기초 연구의 중요성은 단순히 경쟁 우위를 확보하는 것을 넘어, 장기적인 국가 발전 전략과 국제적인 위상을 결정하는 데 있어 중요한 역할을 한다. 국가들은 기초 연구와 기술 혁신에 대한 지속적이고 전략적인 투자를 통해 국제적 경쟁력을 유지하고 강화할 필요가 있다. 이는 글로벌 과학기술 진흥 정책을 통한 경제 성장 촉진과 국제 경쟁력 강화의 전략적 수단으로 활용되어야 한다. 주요 국가들의 기초 연구 투자 확대와 연구 환경 개선을 통한 과학기술 혁신 노력은 이러한 전략적 투자의 중요한 예시다.

글로벌 과학기술 진흥 정책은 각국이 과학기술 발전을 통해 경제 성장을 촉진하고

국제 경쟁력을 강화하기 위한 전략적 수단으로 활용되고 있다. 미국, 중국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 주요 국가들은 기초 연구에 대한 투자를 확대하고 연구 환경을 개선하여 과학기술 혁신을 도모하고 있다. 이러한 국가들의 기초 연구 진흥 정책은 글로벌 과학기술 발전의 경로를 이해하는 데 중요한 역할을 한다.

기초연구가 미국과 중국에 편중되는 상황은 핵심기술의 선점 가능성도 높아짐을 의미하며, 기존의 과학강국들도 미국 혹은 중국의 핵심기술에 의존하는 양극체제(bipolar system) 구조를 강화한다. 이에 대응하여 영국, 프랑스, 독일, 일본, EU 등 과학기술 강국들은 국가적 및 지역적 수준에서 기초 연구를 촉진하기 위한 다양한 정책을 채택하고 시행하고 있다.

[표 2] 기초연구 주요 선진국의 지원 비전 및 추진 체계

| 구분  | 주요 프로그램/기관  | 비전과 목표  | 법제도 및 계획  | 추진체계   |
|-----|---|---|---|--|
| 유럽  | ‘우수성기반 선도연구 지원사업<br>‘신진연구자지원사업<br>‘ERC 프론티어사업 (우수연구, 시너지 연구 지원) | ‘개방성, 선도성<br>‘ERA(유럽과학연구 지역)화                           | ‘Europe 2020: Innovation Union Initiative<br>‘Horizon 2020(Excellent Science), ERC 관장사업 | ‘기술혁신부(BIS)<br>‘영국연구회(RCUK)                      |
| 미국  | ‘상향식 : NSF, NIH<br>‘하향식 : DOE, DOD 등                            | ‘자율성기반 프론티어 정신<br>‘효용성                                  | ‘America COMPETES Act, 기초연구 확대 ('07, '10) 효과성 강조 ('15)                                  | ‘연방·주정부 분업, GWK<br>‘독일연구재단(DFG)                  |
| 영국  | ‘RCUK 산하 분야별 7개 연구회 (자율운영체제)                                    | ‘자율성·독립성 (홀데인원칙)<br>‘효용성<br>‘하르나크원칙(선별, 자율, 지속)<br>‘실용성 | ‘RCUK 전략보고서 ('15) : 전략성과 효율성강조  | ‘기술혁신부(BIS)<br>‘영국연구회(RCUK)                      |
| 독일  | ‘4대 연구회(막스 플랑크, 라이프니츠, 헬름홀츠, FhG)                               | ‘High-tech Strategy 2020<br>‘Academic Freedom Act       | ‘연방·주정부 분업, GWK<br>‘독일연구재단(DFG)   | ‘연방·주정부 분업, GWK<br>‘독일연구재단(DFG)                  |
| 프랑스 | ‘기초과학연구기관, CNRS(10개 중 3개 국가목적형 연구)                              | ‘자율성<br>‘공공성, 전략성                                       | ‘연구혁신국가전략 (SNRI)<br>‘연구진흥법, 대학자율화법  | ‘연구혁신총국 (DGRI)<br>‘범부처ST연구위원회(CIRST), 국가연구청(ANR) |
| 일본  | ‘신기술영역사업(JSPS)<br>‘전략형 기초연구사업 (JST)                             | ‘지속성, 자율성- 전략성  | ‘5기 과학기술기본 계획   | ‘문부성<br>‘상향식(JSPS), 하향식(JST)                     |

출처 : 기초연구 지원 동향 및 시사점 (I): 주요 선진국 사례. 동향과 이슈<sup>2)</sup>

이들 정책에는 기초 연구 자금의 출처와 메커니즘을 확대 및 다양화하고, 과학기술 인력의 질과 양을 향상시키며, 혁신 문화와 환경을 조성하고, 기초 연구의 거버넌스와 조정을 강화하는 내용이 포함된다. 이러한 접근은 과학적 출판물과 특허의 수와 질, 과학기술 산출물의 세계적 점유율 및 영향력, 기관 및 연구자의 인식도와 평판을 통해 그 효과를 가늠할 수 있다.

기초 연구에 대한 투자는 일관된 헌신과 비전이 필요한 장기적이고 전략적인 선택이며, 연구의 양적 측면뿐만 아니라 질적 측면도 고려해야 한다. 또한, 기초 연구 촉진에 단순히 국가적인 차원을 넘어서 지역적이고 세계적인 차원에서도 고려되어야 하며, 국제적 협력과 참여, 세계 과학기술 거버넌스에의 기여가 필요하다.

국제 과학기술 협력은 기초 연구 촉진에 핵심적인 역할을 수행할 수 있다. 이러한 협력은 다양한 국가와 지역 간의 자원 및 능력을 결합하여 기초 연구의 효율성과 효과성을 높이는 방식으로 기여한다. 연구 노력의 중복과 분열을 방지하고, 지식과 경험을 공유함으로써 기초 연구의 질과 영향력을 향상시키는 데 기여한다. 또한, 공통의 목표와 이익을 창출하고 과학기술 경쟁 및 갈등의 도전과 위험을 해결하여 과학기술 행위자들 간의 신뢰와 협력을 촉진한다.

한국은 이러한 협력에 적극적으로 참여하고 기여할 수 있다. 이는 기초 연구의 질과 범위를 넓히고, 국제적으로 과학기술 발전을 이끄는 데 중요한 역할을 할 것이다.

### 3. 한국 과학기술의 미래 전략: 기술 주권 확보와 ‘실패공유’를 통한 국제협력

윤석열 정부는 차세대 핵심기술의 개발 속도를 높이기 위해 글로벌 공동 연구에 초점을 맞춘 포괄적인 과학기술 전략을 수립하였다. 이 전략은 국가 간의 경제 안보 동맹이 기술 분야로 확대되어야 한다는 인식을 바탕으로 하고 있으며, 한국이 과학기술 분야에서 선도국가들과 어깨를 나란히 할 수 있도록 공동 연구 투자를 대폭 확대하였다. 특히 미국, 유럽연합(EU), 영국과 같은 과학기술 선도국과의 우선적 협력을 기반으로, 아세안(ASEAN), 인도, 중동 등과의 협력 범위를 확대하고, 중국과 같은 국가들과는 조건부로 협력하는 다층적 과학기술 협력 네트워크를 구축하였다. 이를 통해 국제 공동 연구의 우선순위를 설정하고, 전략적 기술 동맹을 강화하고자 하였다.

이 과정에서 윤석열 정부는 국제 공동 연구의 집중화를 위해 연구비 지출 구조를 재조정하였다. 이는 기초 연구 예산의 일괄 삭감을 포함하며, 해당 예산은 전략적으로 중요한 국가들과의 국제 공동 연구 프로그램에 우선적으로 할당될 예정이다. 이러한 조치는 국제적 협력을 통한 기술 혁신과 발전을 추구하나, 국제 공동 연구만으로 핵심기술의 선점과 독자적인 기술 발전을 달성하기에는 한계가 있다.

핵심기술 선점의 길은 실패를 두려워하지 않는 인내와 대가를 요구한다. 맨해튼 프로젝트의 사례에서 확인할 수 있듯, 이는 기술적 돌파구(technological

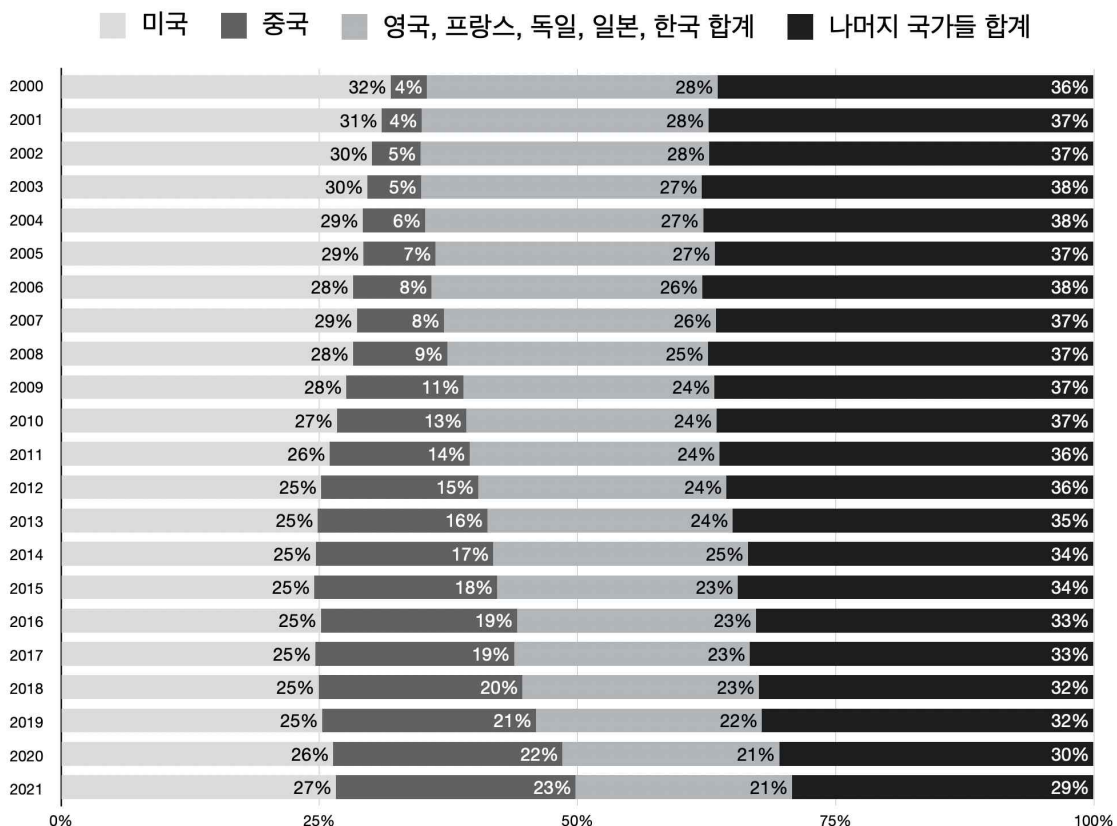
2) 신은정. (2016). 기초연구 지원 동향 및 시사점 (I): 주요 선진국 사례. *동향과 이슈*, 24, 1-31.



breakthrough)를 독점적으로 확보하는 과정에서만 드러나는 진리이며, 그 과정은 심지어 공동 연구에 참여한 국가들 사이에서도 자유롭게 교류되지 않는다.

기초 연구에 대한 투자 감소는 우리의 독창적인 지식 창출 능력을 저해하고, 과학기술 선도국에 대한 일방적인 편승 성격을 지닌 국제 공동 연구는 핵심기술 획득에 결정적인 연구데이터를 제공하지 못한다. 또한, 신흥 과학기술 국가들과의 협력 부족은 세계적인 과학기술 발전의 흐름을 파악하는 데 있어 제약이 되고 있다. 한국은 이러한 난관을 극복하기 위하여, 기초 연구의 자립적 육성, 실패공유의 전략적 활용, 국가안보 전략에 과학기술을 통합하는 등의 다양한 방면으로 접근해야 한다. 기초 연구는 단기적 이익을 창출하기 어렵다는 인식에도 불구하고 과학기술 선진국들이 기초 연구에 상당한 투자를 하는 까닭은, 실패를 포함한 정보의 축적을 통해 예측 불가능한 핵심기술에 대한 기술적 돌파구를 선점할 가능성을 높이기 위함이다. 실패 정보는 성공 정보만큼이나 중요한 가치를 지니며, 이를 공유함으로써 과학기술의 진보라는 공동 이익을 도모할 수 있다.

[그림1] OECD 국가들의 연구지출 비중



출처 : OECD Gross Domestic Spending Data<sup>3)</sup> 정리

3) OECD. "Gross Domestic Spending on R&D." OECD Data

출처 : <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>

미국이나 중국과 같이 실패의 경제적 부담을 감당할 수 있는 국가들이 기초 연구에 대한 투자로 독점적인 실패 정보를 축적하는 반면, 영국, 프랑스, 독일, 일본과 같은 전통적 과학기술 강국들은 이러한 실패의 비용을 감당하기 어려운 실정이다. 이러한 국제 연구 지출의 흐름을 반영하여, 대한민국은 실패 정보를 공유함으로써 공동의 기술적 돌파구를 선점할 확률을 높이는 글로벌 협력의 새로운 모델을 제시해야 한다. 실패공유 전략은 과학기술 발전에 기여하는 새로운 접근이다. 이는 다른 이들의 실수로부터 배워 연구 및 개발 과정에서 발생할 수 있는 반복적인 실패를 줄이고, 최적의 해결책을 찾아내며, 연구개발 비용과 위험을 감소시킨다. 더불어 실패공유는 실험적 접근 및 창의적 사고를 장려하고, 유용한 정보와 경험의 공유를 통해 국제적 협력과 신뢰를 구축하는 데 기여한다.

실패공유 전략의 구현을 위해, 대한민국은 실패공유자의 보호와 보상을 위한 법제도를 마련하고, 실패 정보의 수집과 공유를 위한 국가 플랫폼을 구축해야 한다. 실패 분석과 활용을 지원하기 위한 재정적, 기술적 지원을 제공하며, 실패공유자와 활용자 간의 네트워크를 형성해야 한다. 실패 공유 전략의 핵심 사업으로, 대한민국은 실패 정보와 경험의 국제적 교환과 학습을 촉진하는 실패 공유 협의체의 설립을 추진해야 한다. 이 협의체는 다국적 과학기술 협력을 통해 공통 문제 해결과 핵심기술 습득 비용 절감에 기여할 수 있다. 협의체는 실패 공유의 윤리와 법, 구성원 간의 신뢰와 협력, 과학기술의 공유된 비전과 가치를 창출할 수 있다. 실패 공유 협의체 설립을 위해, 대한민국은 실패공유 의향자를 식별하고 초대하며, 협의체의 범위, 목표, 원칙을 정의하고 합의해야 한다. 또한, 실패 공유 지원을 위한 인프라와 메커니즘을 구축하고 운영하며, 협의체의 성과와 영향을 모니터링하고 평가하여 조정과 개선을 수행해야 한다.

핵심기술의 선점과 기술적 돌파구의 추구는 대한민국의 과학기술 전략의 핵심이되어야 한다. 기술 주권, 즉 핵심기술의 자체 개발과 공급 능력은 국가안보, 경제 경쟁력, 사회 복지를 강화하는 필수 요소이다. 기술 주권의 확보를 통해 대한민국은 국제 협상에서 우위를 차지하고, 전략적 자율성을 확보하여 불확실한 국제정세에서 이익을 보호할 수 있는 선순환 구조를 구축해야 한다. 이를 위해, 인공지능, 생명공학, 양자기술 등의 핵심 및 신흥 기술 분야에 대한 기초 연구 투자를 증대시키고 다양화하고, 선점이 중요한 기술 분야의 발전과 적용을 지원하고 육성하며, 과학기술 인력의 질과 양을 향상시키고 이동성과 다양성을 촉진하고, 지적재산권의 보호와 관리를 위해 연구 안보 체계를 발전시켜야 한다.

대한민국은 기술 혁신과 국제 정치의 연계를 이해하고, 과학기술을 기반으로 한 국가안보 전략을 수립해야 한다. 기술 혁신은 새로운 기회와 도전을 제공하며, 국가 간의 권력 및 영향력 균형에 영향을 미친다. 이에 대한 준비와 대응책 모색은 필수적이다. 과학기술 기반의 국가안보 전략을 수립하기 위해, 국가안보에 영향을 줄 수 있는 과학기술 추세와 발전을 식별하고 평가하고, 방어적 및 공격적 기술 개발, 과학기술 동맹 및 파트너십 구축, 과학기술 거버넌스와 규범에의 참여를 통해

**한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:**

국가안보를 강화하는 정책과 조치를 수립하고 시행해야 한다. 이 모든 조치의 효과와 영향은 지속적으로 모니터링하고 평가하여, 필요한 경우 조정과 개선을 통해 대한민국의 과학기술 전략을 강화해야 한다. 이를 통해 대한민국은 변화하는 과학기술 환경 속에서 전략적 자율성을 확보하고, 국가안보와 경제 경쟁력을 강화할 수 있다.

#### 4. 맺음말

미중 전략 경쟁은 글로벌 과학기술의 미래 지형을 재정립하는 전환점이 될 것이다. 이러한 혼돈 속에서 대한민국이 나아가야 할 방향은 미국과 중국의 기술 패권 경쟁에 동조하지 않고, 기술 주권을 견고히 확립하며 실패 공유 전략을 전면으로 내세워 독자적인 과학기술 역량을 발전시키는 것이다. 이 과정을 통해 대한민국은 국제 과학기술 커뮤니티 내에서 독특한 지위를 구축하고, 협력과 상호 발전을 추구하는 새로운 글로벌 과학기술 발전 모델을 선도함으로써, 과학기술을 활용한 평화적 발전의 가능성을 탐색할 수 있을 것이다. 이를 통해 확보한 전략적 자율성은 대한민국이 미래의 과학기술 경쟁에서 선구적인 역할을 하는 토대를 마련해 줄 것이다.

## IX. 한국의 경제안보전략은 어떤 좌표를 설정해야 하는가?

이 왕 휘 (아주대 교수)

### 1. 머리말

2018년 미중 무역전쟁, 2020년 코로나 팬데믹, 2022년 우크라이나 전쟁 등으로 글로벌 공급망이 교란되면서, 경제안보가 전략경쟁의 핵심 의제로 부상하였다. 경제 규모, 경제발전 단계, 산업화 수준, 제조업 능력, 무역의존도, 대외관계, 군사력 등이 나라마다 다르기 때문에, 모든 국가에 적용될 수 있는 단일한 해결책은 없다.

세계 최대의 경제력과 군사력을 보유한 미국은 독자적인 경제안보 전략을 구사할 수 있는 유일한 국가다. 미국의 전략은 중국의 추격을 억제하는데 맞춰져 있다. 미국은 중국과 격차를 벌리기 위해 다양한 제재를 적극적으로 활용하고 있다. 이와 동시에 미국은 전략적으로 중요한 반도체, 배터리, 전기자동차 산업의 공급망을 자국 중심으로 발전시키는 국산화(수입대체)를 도모하고 있다.

세계 2위의 경제대국이자 3위의 군사대국인 중국의 경제안보 전략은 능동적이기보다는 수동적이다. 세계의 공장인 중국은 미국의 공세에 대응하는 데 급급해 자국의 실정에 부합하는 전략을 집행하지 못하고 있다. 미국이 부과한 제재와 거의 동일한 제재를 신설하였지만, 중국은 미국처럼 제재를 강력하게 집행하지 못하고 있다. 이런 점에서 중국은 미국의 전략을 베끼는 수준을 넘어서지 못하고 있다.

이런 차이가 있지만, 양국의 경제안보 전략은 상당히 유사하다. 먼저 양국은 보호주의적 제재를 주고받음으로써 자유무역(세계화)을 후퇴시켰다. 동시에 양국은 전략경쟁에 필수적인 산업의 글로벌 공급망을 자국 중심으로 구축하기 위해 국산화(수입대체) 정책을 추진하고 있다. 양국은 자국과 우호적인 국가를 중심으로 경제 및 무역 블록을 건설하였다. 미국의 인도태평양경제프레임워크(IPEF), 중국의 일대일로 구상이 대표적 사례이다.

미국 및 중국과 대등하게 경쟁할 수 있는 규모와 능력을 결여한 유럽연합(EU), 일본, 독일 등은 전략적 자율성을 증대하기 위한 경제안보 전략을 채택하였다. 이 국가들의 경제안보 전략은 국산화보다 회복력 강화, 우호국과 연대를 강화하는 블록화보다는 진영을 넘나드는 다변화, 보호주의보다는 자유무역에 중점을 두고 있다. 따라서 이 국가들은 미국과 중국 중 어느 한 국가에 편승하기보다는 사안별로 협력과 갈등을 선택하고 있다.

무역의존도가 70%가 넘는 통상국가라는 점에서 국산화, 블록화, 보호주의는 우리나라의 국가이익에 부합하지 않는다. 따라서 우리나라는 회복력 강화, 다변화, 자유무역을 지지할 수밖에 없다. 그렇지만 유럽연합(EU), 일본, 독일 등에 비해서 훨씬 더 불리한 여건을 가지고 있어 우리나라는 전략적 자율성을 추구하는 데 근본적 한계가 있다. 따라서 특정 국가에 대한 어느 정도의 편승은 불가피하다.

현재 한국형 경제안보 전략에 대해서는 경제적으로 중국, 안보적으로 미국에 의존하는

**한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:**

100 -- [맹투(盟鬪)에서 화용(和用)전략으로의 전환을 촉구하며]

안미경중(安美經中)과 경제와 안보 모두 미국에 의지하는 안미경미(安美經美)가 대립하고 있다. 이중 어느 전략을 선택하는가는 우리나라의 의지만으로 결정되는 것은 아니다. 미중 전략경쟁과 글로벌 정치경제질서의 변화에 따라 우리가 특정한 전략을 강요당할 수도 있다. 따라서 우리나라의 실정에 맞는 전략을 도출하기 위해서는 국내 상황뿐만 아니라 대외 여건의 변화 추세를 잘 분석해야 한다.

## 2. 경제안보 전략에 단일한 정답이 있는가?

경제안보는 경제와 안보의 상호관계와 상호작용을 의미한다. 이런 의미에서 경제안보는 경제와 안보가 서로 영향을 주고받는 구조와 현상이라고 할 수 있다. 양자의 상호관계와 상호작용이 항상 일방적이거나 대칭적이지는 않다. 즉 경제가 안보에 효과를 줄 때도 있지만, 그 반대로 안보가 경제에 영향을 미칠 때도 있다. 따라서 경제안보에서 경제와 안보의 비중 또는 우위는 상황에 따라 변동한다.

경제안보에서 가장 중요한 요소는 통상·산업·외교 정책이다. 통상정책은 무역과 투자를 다룬다. 주요 교역국은 외교정책에 심대한 영향을 미칠 수 있다. 무역의존도가 높은 나라와 협력은 교역과 투자를 증진시키는 반면, 갈등은 충격을 줄 수 있기 때문이다. 거의 대부분의 국가는 주요 교역국과 자유무역협정(FTA)를 우선적으로 체결하며 제재 조치의 적용을 최대한 자제하는 경향이 있다.

산업정책은 상품과 서비스의 안정적 제조를 목표로 삼는다. 수출 기여도가 큰 주력산업은 전략적 함의를 가진다. 역사적으로 거의 모든 강대국은 당대 첨단 기술을 최초로 개발하여 경제적으로는 물론 군사적으로도 활용하였다. 이런 점에서 첨단 기술이 미중 전략경쟁의 쟁점으로 부상한 것은 결코 우연이 아니다.

외교정책은 국가 간의 관계를 조율한다. 글로벌 공급망이 확산되면서, 미국과 중국도 주요 전략 산업에서 국산화를 완벽하게 달성할 수 없게 되었다. 이런 상황에서 경제안보를 강화하기 위해서는 우호적인 국가와는 경제교류를 증대하고, 적대적인 국가와는 축소해야 한다. 미국과 중국은 물론 EU와 동남아국가연합(ASEAN)은 취약성을 감축하고 회복력을 확대하기 위해 다양한 종류의 다자기구를 다층적으로 건설하였다.

국가별로 통상·산업·외교 정책이 다 달라서 모든 국가에게 적용될 수 있는 단일한 경제안보 전략은 없다. 민주주의와 시장경제를 공유하지만, 미국, EU, 독일, 일본은 서로 다른 경제안보 전략을 발전시켜왔다. 또한 국가들은 상황의 변화에 따라 통상·산업·외교 정책을 조정해왔다. 따라서 모든 시기에 타당한 경제안보 전략은 존재하지 않는다. 탈냉전시대에 자유무역을 통한 세계화가 시대정신으로 간주되었지만, 신냉전시대에는 보호주의가 대세로 부상하였다.

미국은 국가안보전략에서 경제안보의 비중과 역할을 계속 증가시키고 있다. 트럼프 및 바이든 행정부의 ‘국가안보전략보고서’는 기존에 비해 경제안보를 대폭 강조하였다. 전자가 무역과 관세에 초점을 맞췄다면, 후자는 공급망과 수출통제에 중점을 두었다. 미국의 공세적 제재에 대응하는데 급급했던 중국은 법제도의 신설과 개정을 통해

전략을 가다듬고 있다. 2017년 19차 당대회 보고에서 제시된 총체적 국가안전관(总体国家安全观)의 하나로 제시되었던 경제안전(经济安全)은 2022년 20차 당대회 보고에도 언급되었다. EU는 2023년 6월 ‘유럽 경제안보 전략’을 발표하였다. 이 전략에 따라 EU는 경제안보 법제도를 정비하고 있다. EU의 핵심인 독일은 2023년 6월 제2차 세계대전 이후 최초로 발간한 ‘국가안보전략보고서’와 7월 대중전략보고서를 발간하였는데, 경제안보와 관련된 정책이 대거 포함되었다. 일본은 2022년 5월 ‘경제안전보장추진법’ 제정 및 12월 ‘국가안전보장전략’ 개정하였다.

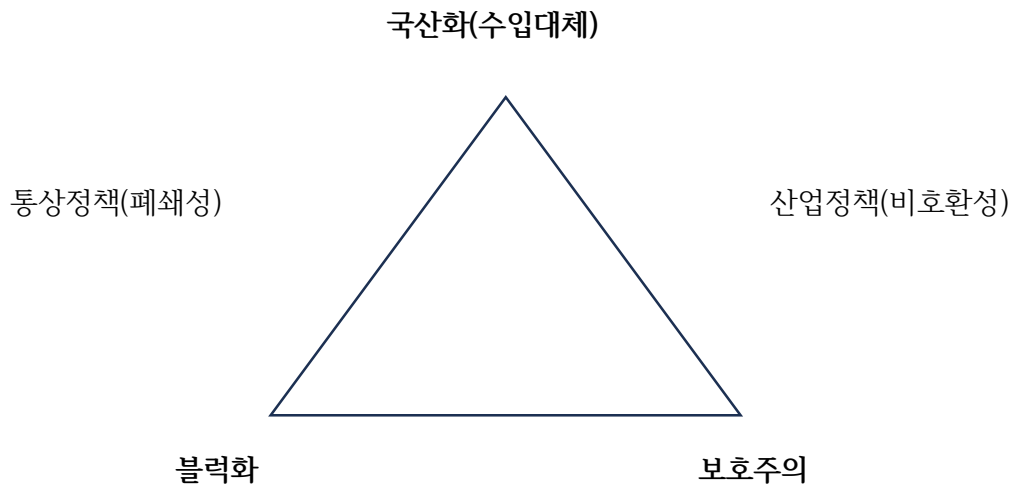
[표 1] 주요국의 경제안보 외교전략

|    | 미국       | 중국       | EU         | 일본        | 독일                   |
|----|----------|----------|------------|-----------|----------------------|
| 목표 | 대중 견제    | 대미 견제    | 열린 전략적 자율성 | 경제력 재건    | 일방적 의존 축소            |
| 전략 | 인도태평양 전략 | 일대일로/쌍순환 | 글로벌 게이트웨이  | 인도태평양 전략  | 강력하고 회복력 있고 지속가능한 국가 |
| 정책 | 미국우선주의   | 홍색공급망    | 기술 주권 강화   | 필수불가결한 기술 | 다리스킹(다변화)            |

자료: 저자 작성

현재 경제안보에 가장 중요한 영향을 미치는 국가는 미국과 중국이다. 양국은 전략경쟁에서 승리하기 위해 상대방을 압박하는 경제안보 전략을 구사하고 있다. 미국은 중국의 추격을 차단하기 위해 디지털보호주의와 기술민족주의를 내세웠다. 2018년 무역전쟁 발생 이후 미국은 중국에 수출통제, 수입제한, 투자심사 강화, 기술이전 차단 등의 제재를 부과하였다. 중국도 미국에 대응하기 위해서 유사한 제재를 도입하였다. 그러나 미국과 국력 차이가 크기 때문에 중국의 제재는 엄격하게 집행되고 있지는 않다. 이런 차이에도 불구하고, 양국의 경제안보 전략에는 보호주의, 국산화, 블록화라는 공통점이 존재한다.

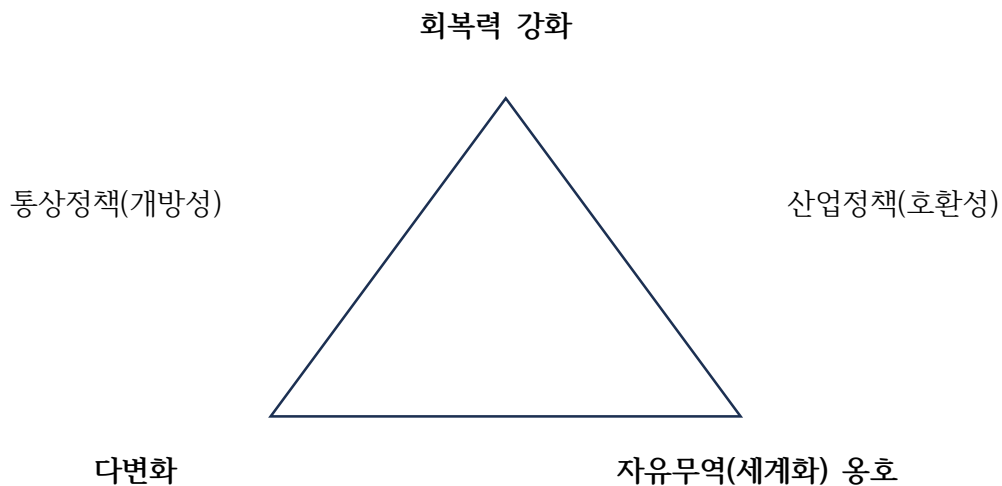
[그림 1] 미국과 중국의 경제안보 전략: 정책과 목표



외교정책(배타성)

자료: 저자 작성

[그림 2] EU, 일본, 독일의 경제안보 전략: 정책과 목표



외교정책(포용성)

자료: 저자 작성

미국과 중국을 제외한 주요 국가는 미중 전략경쟁 속에서 편승을 거부하고 전략적 자율성을 증대하기 위한 경제안보 전략을 추구하고 있다. 최근 국가안보전략을 개정하고 경제안보 법/전략을 신설한 EU, 일본, 독일은 경제안보에서 회복력 강화, 다변화, 자유무역(세계화) 옹호를 강조하였다.

### 3. 한국형 경제안보 전략은 무엇인가?

무역의존도가 70%가 넘는 상황에서 국산화, 블록화, 보호주의는 자충수이다. 우리나라는 미국과 중국보다는 유럽연합(EU), 일본, 독일과 유사하게 회복력 강화, 다변화, 자유무역을 선택할 수밖에 없는 상황이다.

회복력 강화의 목표는 지정학적 리스크와 천재지변(기상이변, 전염병 등)에 대응할 수 있는 능력을 함양하는 데 있다. 공급망의 교란을 야기하는 중요 상품과 서비스를 관리할 수 있는 조기경보시스템을 지속적으로 업그레이드해야 한다. 다변화는 특정국에 대한 과도한 의존을 축소하는 것이다. 성장잠재력이 높은 글로벌 사우스(Global South)에 대한 투자가 필요하다. 또한, 자유무역을 옹호하고 보호주의를 반대해야 한다. 한국은 주력산업이 가공무역에 특화되어 있어 국산화(수입대체)가 원천적으로 불가능하다. IPEF 협상에 적극적으로 참여하는 것은 물론 CPTPP에 도 가입해야 한다.

이를 위해서 통상정책은 자유로운 교역에 필요한 대외 여건을 확보하기 위해 개방적이어야 한다. 외교정책은 유사입장국 연대를 통해 다변화를 강화할 수 있게 포용적이어야 한다. 산업정책은 다양한 플랫폼/생태계에 적용될 수 있는 호환적 기술의 개발에 집중해야 한다.

경제력과 군사력을 글로벌 차원에서 투사할 수 있는 능력이 없기 때문에 우리나라는 유럽연합(EU), 일본, 독일 등과 같은 수준의 전략적 자율성을 확보할 수 없다. 따라서 특정 강대국에 대한 편승을 완전히 배제할 수 없다. 이런 맥락에서 미국과 중국에 대한 의존을 어떻게 그리고 얼마나 관리하는가가 중요하다.

[표 2] 안미경중 대 안미경미

|    | 안미경중         | 안미경미         |
|----|--------------|--------------|
| 배경 | 탈냉전          | 신냉전          |
| 정책 | 자유무역         | 보호주의         |
| 전략 | 균형           | 편승           |
| 관계 | 느슨한 경제-안보 연계 | 단단한 경제-안보 연계 |
| 우위 | 경제 우위        | 안보 우위        |

자료: 저자 작성

탈냉전 시대 우리나라는 경제적으로 중국, 안보적으로 미국에 의존하는 안미경중을 추구하였다. 노태우 정부의 북방정책, 김영삼 정부의 세계화 정책, 김대중 정부의 햇볕정책, 노무현 정부의 동북아 균형자론, 이명박 정부의 글로벌 외교강화론, 박근혜 정부의 동북아평화협력 구상, 문재인 정부의 동북아플러스책임공동체 모두 이 전략에 기반을 두었다. 느슨한 경제-안보 연계에 입각해 있는 이 전략을 통해 우리나라는

**한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:**

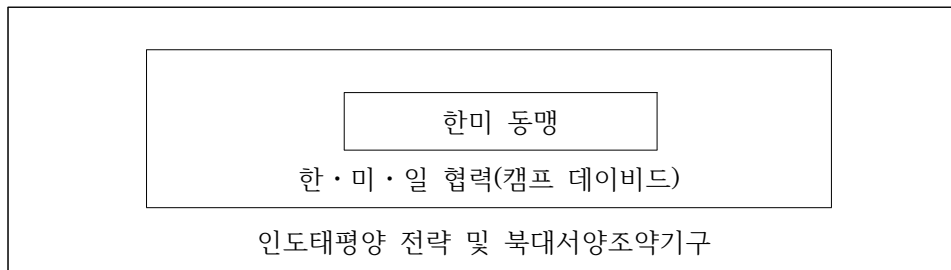
104 -- [맹투(盟鬪)에서 화용(和用)전략으로의 전환을 촉구하며]



한미동맹을 유지하면서 중국의 경제발전에 편승하였다. 1992-2022년 축적된 막대한 대중 무역흑자는 1997년 IMF 금융위기 및 2008년 글로벌 금융위기를 극복하는 데 기여하였다.

윤석열 정부는 가치와 규범의 연대를 기반으로 국제사회에서 한국의 역할을 확대하겠다는 글로벌 중추국가를 국가안보전략으로 제시하였다. 이 전략의 핵심은 한미동맹, 한·미·일 협력, 인도태평양전략의 3중 구조에 있다.

[그림 3] 글로벌 중추국가: 3중 구조



자료: 저자 작성

이 전략에 입각해 윤석열 정부는 기존의 안미경중을 탈피해 안미경미로 전환을 추구하고 있다. 미중 전략경쟁이 치열해지면서 경제와 안보 모두 미국에 의지하는 안미경미가 불가피해졌다는 것이다. 미국은 보호주의에 기반을 둔 관세와 제재를 통해 경제-안보 연계를 단단하게 조이고 있다. 이러한 변화에 대응하기 위해서는 우리나라는 중국과 경제 교류를 축소하고 미국과는 확대해야 한다는 것이다. 외교안보에서 이념과 가치를 우선하는 윤석열 정부는 미국 및 일본과 자유·민주주의 연대를 강화하고 있다. 미국 주도 프렌드쇼어링/앨라이쇼어링에 적극 편승하기 위해 한미 ‘글로벌 포괄적 전략동맹’에서는 양국 국가안보실이 참여하는 ‘차세대 핵심·신흥기술 대화’(반도체, 배터리, AI, 양자기술, 바이오, 우주항공, 원자력, 재생에너지, 환경, 보건 등)가 신설되었다. 미일 파트너십(캠프데이비드 원칙)에서는 3국간 공급망 조기경보시스템 시범사업 및 개도국과 회복력 있고 포용적인 공급망 강화 파트너십(RISE)이 추진되고 있다. 인도태평양경제프레임워크(IPEF)에서는 무역·공급망·청정경제(청정에너지·탈탄소·인프라)·공정경제(조세·반부패)가 논의되고 있다.

#### 4. 안미경미는 가능한가?

안미경미 전략이 지속가능한 대안이 되기 위해서는 두 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째는 양극체제이다. 미중 전략경쟁이 첨예화되어 글로벌 경제가 미국 블록과 중국 블록으로 양분되면, 우리나라는 군사동맹국인 미국을 선택할 것이다. 둘째는 미국이 중국과 디커플링을 지속하는 것이다.

우리가 당면한 현실은, 첫째, 글로벌 경제구조가 양극으로 재편될 가능성은 크지 않

다. 미국은 중국을 봉쇄하기 위해 양극체제(신냉전)를 원한다. 그러나 미국을 제외한 대부분의 주요국은 다극체제를 선호한다. 중국은 미국의 압박을 분산하는데 다극체제가 유리하다고 판단하고 있다. EU 및 글로벌사우스(global south)도 미국과 중국에 편승을 거부하고 전략적 자율성의 확대를 모색하고 있다. 인도, 동남아시아, 아프리카, 라틴아메리카를 포괄하는 글로벌사우스가 미국과 중국보다는 더 빨리 성장한다면, 글로벌 경제가 두 개의 블록이 아닌 세 개의 블록으로 분화될 수도 있다. 또한 EU가 미국과 다른 전략을 선택한다면, 네 개의 블록이 등장할 수도 있다.

[표 3] 세계경제의 분화 시나리오

단위: 퍼센트(%)

| 국가/지역    | GDP<br>(비중) | 양극+<br>비동맹 신흥 | EU+<br>비동맹 | 비동맹 신흥+<br>중국 | 비동맹 신흥+<br>미국 |
|----------|-------------|---------------|------------|---------------|---------------|
| 미국       | 16.0        |               |            |               |               |
| 중국       | 17.5        |               |            |               |               |
| EU+      | 15.6        |               |            |               |               |
| 기타 선진국   | 13.8        |               |            |               |               |
| 인도/인도네시아 | 9.6         |               |            |               |               |
| 동남아시아    | 4.0         |               |            |               |               |
| 라틴아메리카   | 6.5         |               |            |               |               |
| 기타       | 17.0        |               |            |               |               |

미국 
중국 
비동맹

자료: IMF, *World Economic Outlook*, Chapter 4 Geoeconomic Fragmentation and Foreign Direct Investment (2023), p.103.

둘째, 전략적으로 중요한 분야에서 미국은 중국과 디커플링을 포기하지 않을 것이다. 무역전쟁 이후 중국의 위협을 선제적으로 차단하기 위해 수출통제, 수입제한, 투자심사, 인적교류 중단 등의 다양한 제재를 도입하였다. 동시에 중국에 진출한 미국 기업의 리쇼어링을 적극적으로 유도하였다. 또한 동맹, 동반국 및 유사입장국의 기업을 유치하는 프렌드쇼어링/앨라이쇼어링을 촉진하기 위해 해외기업에도 정부 보조금을 지급하였다. 그러나 미국은 미중이 세계 공급망에서 긴밀히 얽혀있는 경제적 현실과 대선에 직면하면서, 2023년 4월부터 미국의 재무장관, 국무장관, 상무장관이 연이어 중국을 방문하여 제재의 범위는 줄이고 그 강도는 올리는 ‘작은 마당, 높은 담장’(small yard, high fence)이라는 디리스크를 강조하였다.

미국의 디커플링에 대한 주요국의 반응은 그다지 우호적이지 않다. 올라프 숄츠 독일

#### 한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:

총리는 독일의 주요 기업 CEO와 함께 2022년 10월 중국 공산당 20차 당 대회 이후 서방 지도자로서 최초로 중국을 방문하였다. 2023년 4월 에마뉘엘 마크롱 프랑스 대통령과 폰데어라이엔 집행위원장이 방중하여 중국으로부터 대규모 투자를 유치하였다. EU는 중국과 경제적인 관계의 완전한 단절은 불가능하기 때문에 위험하지 않은(un-risky) 경제교류에는 무제한 허용하기로 한 것이다.

EU의 정책 전환은 미국에도 영향을 미쳤다. 재닛 옐런 재무장관은 2023년 4월 25일 경제적 상호의존이 밀접하기 때문에 완전한 탈동조화는 중국 경제뿐만 아니라 미국 경제에도 막대한 피해를 야기할 수 있다고 경고하였다. 제이크 설리번 백악관 국가안보보좌관은 2023년 4월 27일 미국 또는 미국과 서방이 나머지 국가를 배제한다는 ‘새로운 워싱턴 합의’를 비판하였다. 실제로 2022년도에 상무부 산업보안국은 대중 제재 품목에 대한 수출 허가 요청 중 약 69.9%를 승인하였다. 2023년 8월 지나 러만도 상무부 장관의 방중 이후 양국은 재무부와 상무부의 차관급 및 국장급 관료로 구성된 금융 및 통상 실무그룹 및 수출통제집행정정보교환(export control enforcement information exchange)을 신설하기로 합의하였다.

중국은 디리스크는 디커플링의 다른 표현에 불과하다고 폄하하고 있다, 특히 중국은 주력하고 있는 첨단산업인 반도체와 배터리 공급망을 제재한다는 점을 지적하고 있다. 미국, 네덜란드, 일본의 반도체 장비 수출통제 해제하는 이상, 디커플링에서 디리스크로 변화했다고 볼 수 없다는 것이다.

### 5. 맺음말

미중 무역전쟁 발발 이후 경제안보를 둘러싼 글로벌 환경이 빠르게 변화하고 있다. 글로벌 경제구조가 양극보다 다극으로 분화하는 경향이 뚜렷해지고 있다. 따라서 미국과 중국뿐만 아니라 EU, 글로벌 사우스도 주목할 필요가 있다. 대중 정책도 코로나 19 위기 이후 디커플링에서 디리스크로 전환하고 있다. 이러한 정책 조정은 단기간에 글로벌 공급망에서 중국을 배제하거나 고립하는 것이 불가능하다는 현실 인식에서 나왔다.

글로벌 환경 변화에 대응하는 한국형 경제안보 전략을 발전시키기 위해서는 윤석열 정부는 세 가지 균형을 유지해야 한다. 첫째는 경제와 안보 사이의 균형이다. 안보를 지나치게 강조하면, 경제가 소홀히 취급된다. 둘째는 이념과 이익 사이의 균형이다. 정치적 가치와 이념에 집착하면, 경제적 이익이 간과된다. 셋째는 미국과 중국 사이의 균형이다. 미국에 치중하게 되면, 중국은 배제될 것이다. 이 세 가지 균형을 잘 관리된다면, 회복력 강화, 다변화, 자유무역이란 목표가 달성될 수 있을 것이다.

한국형 디리스크 전략을 설계할 때 세 가지 한계에 유의해야 한다. 첫째, 미국과 독일에 비해 대중 의존도가 훨씬 높아 우리나라는 단기간에 다변화를 통한 대중 의존도를 축소하는 데 한계가 있다. 따라서 다변화는 무역과 투자를 관장하는 산업정책과 새로운 주력산업을 개발하는 산업정책의 조합에 기반을 두어야 한다.

둘째, 중국 국경 밖으로 투자를 철수하는 지리적인 의미의 탈중국은 이제 더 이상 중요하지 않다. 우수한 중국 기업이 해외로 이미 많이 진출하였기 때문에, 중국의 영토 밖에서도 우리 기업이 중국 기업과 경쟁하고 있다. 미국 정부의 제재에도 불구하고 중국 배터리 기업인 CATL은 미국 미시건 주에서 포드사와 합작기업을 설립하는 에너지쇼어링을 통해 LG에너지솔루션, SK온, 삼성SDI의 아성을 위협하고 있다. 이런 배경에서 진정한 탈중국은 중국 기업과 경쟁에서 승리할 때만 달성될 수 있다.

마지막으로 수출뿐만 아니라 수입에도 주목해야 한다. 반도체, 배터리, 전기자동차 산업의 대미 수출 및 투자 증가로 탈중국 현상이 가속화되고 있다. 미국의 프렌드쇼어링/엘라이쇼어링 압박 속에서 우리나라 반도체, 배터리, 전기자동차 기업의 대미 수출과 투자가 증가했기 때문이다. 그러나 탈중국의 범위와 수준은 매우 제한적이며 불균등하다. 대중 의존도를 낮추기 위해서는 수출과 수입 모두 축소되어야 한다. 2022년 중반 이후 대중 수출은 크게 줄고 있지만 대중 수입은 별로 줄지 않았다. 첨단산업의 소재·부품·장비에서 대중 수입 증가세를 역전시키지 못한다면 안미경중에서 안미경미로 이행은 불가능할 것이다.

대중 무역의존도가 낮아지긴 했지만, 아직도 우리나라 주요 산업의 공급망은 중국과 밀접하게 연계되어 있다. 2021년 10월 요소수 부족 사태 직후 한국무역협회의 조사에 따르면, 2021년 1~9월 기준 관세·통계통합품목분류표(HSK) 10단위 수입품목 12,586개 중 단일국 수입 비중이 80% 이상 품목이 3,941이다. 국가별로는 중국(1,850개)이 미국(503개)과 일본(438개)보다 월등히 많았다. 최태원 SK그룹 회장이 발언한 것처럼, “최대 교역 파트너인 중국 시장을 다 잃어버리고 갑자기 대체 시장을 찾아내긴 힘들다.”

## X. 안보환경 지형 변화와 한국 국방태세에 대한 제언

정 해 일 (전 국방대 총장)

### 1. 서론

2020년대 한국의 안보환경은 국제정치 구조적 차원의 변화에 직면하면서 5각 파도가 덮치고 있다고 지칭할 만큼 우리의 생존 자체를 위협하는 상황에 직면해있다. 핵심적인 요인은 미국과 중국 사이 전략적 경쟁의 심화이다. 그간 대한민국의 안보를 지켜주고 번영을 이끌게 해 주었던 미국의 자유주의 패권질서가 현저히 약화되었다. 우리의 인접국이면서 최대의 경제교역국인 중국의 급속한 부상은 미국의 지위를 위협하고, 급기야 국제정치 구조의 변동을 촉발시키고 있다. 우리가 전통적으로 누려왔던 安美經中의 안보전략을 더 이상 유지할 수 없는 상황이다. 윤석열 정부는 이러한 도전에 대처하기 위해 가치 동맹을 강조하면서 한·미·일 안보협력을 강화하는 방향으로 정책을 추진하고 있다. 덕분에 과거 어느 시기보다 한미동맹과 한미일 안보협력은 강화되고 있다. 그러나 미중 전략경쟁 시기 이러한 정책의 이면에는 대한민국이 검토해야 할 너무나 급박하고 중요한 사안들이 수면 밑에 존재한다. 그중 하나가 중국과의 안보-경제 관계 악화가능성이다. 러시아와의 갈등 강화 역시 만만치 않은 안보 위협이 된다. 현재 한반도 상황은 세계 그 어느 지역보다 강대국들의 냉전장화 되고 있다. 그러나 이 글에서는 한-중, 한-러 관계는 지면 제약상 논의를 제한하기로 한다. 대신, 안보의 가장 중요한 축이라 할 수 있는 한미동맹과 국방태세 분야에서 우리가 해야 할 정책에 대해 논의해보기로 한다.

우선, 미중 전략경쟁 시기 한·미·일 군사안보 협력의 급속한 강화는 한반도에서의 미군의 역할과 유엔사 역할 강화에 대한 심도있는 논의를 필요로 하게 되었다. 브룩스 前 한미연합사령관은 9월 25일 워싱턴 DC에서 열린 한미전략포럼에서 “한미일 정상회의에서 합의한 내용을 뒷받침하기 위해서는 주한·주일 미군을 통합한 미국 ‘극동군사령부 창설’을 검토해야 한다”라고 언급한 바 있다. 브룩스 전 연합군 사령관의 이러한 발언은 최근 한반도 안보환경 변화와 미국이 생각하는 동아시아에서의 안보 지형의 대응 방향을 던져준 매우 의미심장한 발언이라고 평가한다.<sup>1)</sup> 브룩스 사령관은 매우 신중하고 한미동맹을 중요시하는 인물이다. 이러한 친한파 인사가 발언한 내용의 의미는 무엇인가?

미국은 동아시아에서 유엔사령부를 중심으로 북한의 위협 억제에 중점을 두었던 기존 주한미군의 역할을 넘어, 한미일을 동맹화하고, 중국 위협을 억제하는데 정책의 중점을 두겠다는 의지를 명백히 드러낸 것이다. 그 핵심에는 일본에 위치한 유엔사 후방기지를 중심으로 일본의 역할을 더욱 확대하겠다는 의중을 담고 있다. 심각한

1) 필자는 한미연합사령부 정책처장이라는 보직에서 브룩스 사령관을 직접 보좌한 바가 있으며, 문재인 정부 국방장관 군사보좌관으로 브룩스 사령관과 다양한 한미현안을 논의하는 등 약 2년간 밀접하게 근무를 같이한 경험을 했다.

것은 이러한 변화가 야기할 문제점들에 대해 한국 내부에서 주목을 받거나 심도가 깊은 논의는 이루어지지 않고 있다는 것이다.

유엔사 역할 확대에 대한 검토는 사실 노무현 정권에서 시작된 전작권 전환과 연계하여 미군 측에서 유엔사 재활성화(UNC Revitalization)를 협의할 것을 제시한 바 있다. 그러나, 한국 정부의 여러 가지 변수로 인해 본격적인 논의가 이루어지지 않고 미측 단독으로 검토가 진행되었었다. 미측은 유엔사 재활성화 정책에서 꾸준히 일본의 역할 확대를 검토하여 온 것이 사실이다.

윤석열 정부는 이러한 유엔사 역할의 확대에 따른 일본의 역할 강화에 동의한다는 것을 8.15 광복절 기념 축하에서 공식적으로 발표하였다. 윤 대통령은 정확하게 “일본의 유엔사 후방기지 7곳은 북한의 남침을 차단하는 최대 억제요인”이라고 연설하였다. 유엔사 역할 확대, 주한 미군의 역할 변경 검토, 일본군의 역할 확대 문제는 국민적 합의가 이루어지지 않은 것이다. 이들은 노무현 정부에서 추진했던 전작권 전환 문제와 같이 또 다른 정쟁의 소용돌이 속에 들어가게 될 것이다. 이 문제를 국가생존의 대승적 차원에서 여야가 정치적으로 이용하지 않고 한반도의 미래를 생각하는 문제로 진지하게 논의하지 않는다면 또 다른 국력 낭비와 한미 간의 마찰요인이 될 것이다. 한·미·일 안보협력을 강화한다는 것은 단순히 정상회담의 정례적인 개최나, 전략자산의 전개, 연합 훈련을 강화한다는 수준과 다르다. 이제 한반도에서 주한미군은 언제든지 중국과 대만 문제에 투입될 수 있고, 일본의 역할이 강화된 유엔사가 동아시아에서의 한·미·일 안보협력의 핵심으로 부상한다는 것이다.

두 번째는 북한 핵무장의 현실화와 이에 따른 북한 위상의 변화이다. 북한은 이제 한미동맹의 군사 역량으로도 억제하기 어려운 핵과 미사일 역량을 보유하게 되었다. 북한 헌법은 북한을 핵보유국으로 명시하였으며, 최근 선제적인 핵공격을 포함한 핵 dok트린을 발표한 바 있다. 핵을 가진 북한은 스스로 강국이라 칭한다. 러시아나 중국과도 대등한 강국이란 것이다. 지난 9월 개최된 러시아 푸틴 대통령과 김정은의 정상회담은 북한의 위상 변화를 잘 보여주고 있다. 김정은 위원장은 정상회담에 늦기로 악명높은 푸틴을 기다리게 하였다. 북한은 더 이상 남한을 대화의 대등한 상대로 여기지 않을 것이다. 김정은이 최근 남조선이라는 호칭 대신 대한민국이라 부르는 것은 ‘민족’ 문제가 아니라 ‘국가이익’의 차원에서 남북한 문제를 다루겠다는 것이며, 북한은 강국으로서 한국을 대하겠다는 것이다. 러시아-우크라이나의 전쟁의 장기화에 따라 북한은 러시아에 탄약 및 무기를 공급할 수 있는 군수기지공장의 역할을 자처할 가능성이 매우 높다. 지난 9월 18일 인천안보회의에 참석했던 마이클 멀린 미국 전 합참의장의 인터뷰 내용은 매우 의미심장하다. 멀린 합참의장은 “러시아-우크라이나 전은 장기전으로, 트럼프 대통령이 당선된다면 미국은 우크라이나 지원을 축소할 가능성도 매우 높다”고 예견했다. 이러한 평가는 매우 신뢰성이 높다고 본다. 러시아는 이러한 기회를 활용해서 결국 푸틴의 목표를 달성하기 위해 공격의 속도에 박차를 가할 것이며 이에 절대적으로 필요한 것이 북한의 무기 및 탄약 지원이 될 것이다. 북한은 이러한 역할을 적극적으로

지원하면서 러시아로부터 핵보유국의 지위를 확고하게 얻어낼 것이다. 러시아와 북한이 밀착된다면 중국 역시 북한을 무시할 수 없게 된다. 대만 문제로 긴장이 조성될 때, 중국에게 북한의 역할은 매우 중요하게 될 것이다. 군사 작전술 측면에서 본다면 전쟁은 항상 여건조성 작전과 결정적 작전으로 구상된다. 중국이 대만과 군사적 충돌시 필요한 여건조성 작전의 하나가 주한미군을 한반도에서 대만 지역으로 전환하지 못하도록 하는 것이다. 이를 위해 가장 필요한 것이 북한에 의한 한반도에서의 긴장 고조 혹은 도발이다. 어떠한 형태로든 북한이 한반도에서 위기를 고조시키는 것이 중국에게 절대 나쁘지 않다는 결론이 나오게 된다. 따라서 중국과 대만의 위기 고조는 필연적으로 한반도에서의 위기와 충돌로 전이될 것이라고 봐야 한다.

역할과 위상의 상승으로 북한은 앞으로 북미 정상회담을 하더라도 남한은 철저히 배제할 것이다. 북한은 한반도를 냉전장화 하면서 최대한 그 혜택을 누리려 할 것이다. 중국 및 러시아와의 협력 및 지원을 강화하고, 핵을 앞세워 남한에 대한 위협을 가중시킬 것이다. 이러한 안보환경의 변화에서 우리 군의 국방태세를 점검하고 앞으로 어떠한 국방태세를 유지하도록 해야 하는 가를 점검하는 것은 매우 중요한 의미가 있다.

## 2. 기존 국방태세에 대한 진단

역대 한국 정부는 완벽한 국방태세 준비를 위해 국방개혁을 끊임없이 추진해 왔다. 그 성과와 한계에 대해 살펴볼 필요가 있다. 매 정부마다 추진해온 국방력 강화를 위한 노력 중 성공한 사례는 다음과 같다. 우선, 박정희 대통령은 자주국방을 적극 추진하였다. 이로 인해 우리 군 스스로 소총부터 미사일까지 직접 만들 수 있는 자주국방의 기초를 다졌다고 할 수 있다. 전두환·노태우 정부에서는 8.18 계획을 통해 합참 중심의 지휘구조로 개편하기 시작했다. 1994년 미국으로부터 평시작전권을 전환하게 되었는데 사실 그 이전의 한국군은 전구 작전을 지휘할 수 있는 능력이 없었다고 봐야 한다. 이를 보완하기 위해서는 각군의 본부위주로 편성되어 있던 작전 지휘 능력을 합참 중심으로 통합하여야 하는 것이 가장 큰 숙제였다. 미국이 월남전에서의 교훈을 거울삼아 합참 중심의 작전 기능을 획기적으로 강화한 개혁법안이 ‘Goldwater-Nichols Act 1986’이었다. 이를 참고로 하여 한국군은 합참 중심의 작전 운영을 강화하는 8.18 계획을 구상하고 추진하였다. 또한, 평시작전권 전환을 통해 국지도발에 대비하는 한국군의 능력을 강화시켰다.

김영삼 정부에서는 하나회 척결로부터 시작된 군의 정치 중립화의 과제를 성공시켰다. 이는 군내 만연한 사조직의 제거를 통해 보다 전문화된 조직으로서 군의 위상을 정립하는 조치였다. 김대중 정부에서는 군의 정보화를 적극 추진하였으며, 군에 입대한 모든 장병들이 인터넷이라는 새로운 환경에 친숙하도록 만들었다. IMF 극복과정과 연계하여 군의 중복되는 기능을 통합하는 노력도 크게 평가받을 만하다.

노무현 정부에서는 전작권 전환과 3군 균형발전이라는 획기적인 과제를 제시하여 한국군의 체질 개선을 가속화하려 하였다. 노무현 대통령은 한반도에서 우리의 운명을 우리 스스로 결정하여야 한다는 철학에 입각하여 동북아 균형자론이라는 대외정책을 제시하였다. 이 통수철학을 구현하고자 하는 데 있어서 핵심은 한국군 전시작전권의 전환이라고 보았다. 전시작전권을 전환하고자 하면, 미군에 의존하는 능력들을 한국군 스스로 보유하여야 하는데 그것은 주로 해군과 공군의 전력이었다. 따라서 전작권 전환과 해공군 전력과 역할 확대를 위해 3군 균형발전이라는 정책을 제시하게 되었다. 미군에 의존하던 감시정찰 능력과 원거리 작전 능력, 공군의 작전지속 능력 향상을 위한 공중급유기 도입 등 막대한 예산을 증액하여 해공군 능력을 보강하고자 하였다. 그러나, 이러한 논의는 북한의 지상군 위협, 특히 장사정포에 의한 수도권 위협을 억제하여야 한다는 지상군의 논리에 의해 매우 큰 진통을 겪게 되었다. 또한 한미동맹을 중시하는 보수정권에서는 전작권 전환이 한미동맹을 약화시킨다는 이분법적 논리로 노 정부를 압박하였고, 당시 여야는 정쟁의 소용돌이에 휘말렸다.

이명박 정부에서는 북한의 천안함과 연평도 포격 도발을 계기로 국방 선진화 위원회를 구성하여 한국군의 서북도서 지역의 국지도발 대비태세를 획기적으로 강화하였다. 박근혜 정부에서는 전작권 전환을 위해서는 한미 간에 “조건에 기초한 전작권 전환”을 추진한다는 점에 합의하였다. 북한의 핵 능력 강화에 따른 ‘3축체계’ 개념을 제시한 점도 평가할 만하다. 3축체계는 북한의 핵과 미사일 능력에 대응해 한국군의 ‘킬체인-한국형미사일 방어체계-대량응징보복 능력’을 구축한다는 개념이었다.

문재인 정부에서는 북한 핵위협에 대비하고자 박근혜 정부에서 추진했던 3축체계 능력을 대폭 강화하고, 전작권 전환을 위한 한국군의 군구조 개혁, 방산수출의 획기적인 전기를 마련하고자 국방혁신 2.0을 추진하였다. 우선 한국군의 3축 체계 능력을 구축하기 위해 어느 정부보다 국방 예산을 증액하고, 2019년 국방 예산을 전년 대비 8.6% 증액된 46조 6971억을 배정하였다. 전시작전권 통제 전환을 위해 미래연합사령부 창설에 대한 한미 간 합의도 이끌어내었다. 해공군 능력의 획기적 강화를 위해 이지스함 추가 도입과 F-35 스텔스 전투기 도입 등이 이루어졌으며, 지대지 등 미사일 역량을 대폭 확충하였다.

또한, 저출산 시대 인구절벽의 위기에 대처하기 위한 군 구조 개혁을 추진하여 육군의 지상군 사단을 통합하고 축소하였으며 전투 지원 분야에서 획기적으로 민간인력을 확대하여 나가는 정책을 추진하였다. 한국의 인구감소 추세를 고려한다면 기존의 재래식 전력을 유지한다는 것은 사실상 불가능한 것이 현실이다. 그래서 무인전투체계 및 자동화를 적극적으로 도입하고 육군의 재래식 전력을 통합하고 축소하되 전투력을 강화한다는 Army Tiger 사단 전력화도 추진하였다. 시대의 흐름에 맞게 여군 인력 확대와 군 장병 기본권 보장을 위한 인권 강화 및 병영의 자율성 확대도 추진하였다. 그러나 이러한 노력은 보수 진영에서 군 전력의 약화라는



비판을 받으며 난항을 겪기도 하였다. 방산수출 분야에서는 대통령부터 직접 나서서 미래 먹거리 창출이라는 아젠다로 매우 적극적이고 전방위적으로 한국군 무기의 우수성을 전 세계에 알렸다. 이를 통해 중동지역 국가인 오만, 사우디, UAE 등에서 비호복합방공무기체계에 관심을 갖게되었고, 인도네시아에서 잠수함 도입, T-50 훈련기의 수출에 대한 노력 등을 기울이게 되었다. 이러한 문재인 정부에서의 노력들이 현 정부에서의 무기 수출 성공으로 이어지고 있다.

그러나, 문재인 정부에서도 국방개혁을 추진하면서 해공군 위주의 전력 증강, 지나친 청와대의 군 인사 개입 등 군 내부의 공감대 형성에 실패한 측면이 있다. 또한 군의 정치적 중립을 위해 추진했던 기무사 개혁은 청와대 민정수석실과 국방장관의 의견 불일치로 난항을 겪으면서 일관된 국방개혁 추진에 어려움을 겪게 되었다.

각 정부에서의 국방력 강화를 위한 노력들은 나름대로의 성과를 만들어 냈다고 할 수 있다. 그러나 큰 틀에서 일관되고 전략적인 국방력 강화 전략은 부재하였다고 평가할 수 있다. 보다 전략적이고 중장기적인 국방 전략과 개혁을 추진하기에는 미흡한 5년 단임 정부의 한계도 존재하였다. 한미동맹에 대한 지나치게 의존적인 태도도 문제였다. 그리고 정부가 바뀔 때마다 이념과 정치 진영 논리에 따른 변화와 정쟁에 크게 영향을 받았다.

한계를 지적하자면, 우선, 박정희 정부에서 추진했던 자주국방의 노력인 율곡사업은 대표적인 부패 스캔들로 비화되었다. 전두환·노태우 정부에서 추진하였던 각종 국방력 강화 사업 역시 부패와 정치 비자금 문제로 점철되었다. 그 결과 국방개혁 자체가 용두사미가 되었다. 김영삼 정부에서 하나회 척결은 군에서 육사 출신과 비육사 출신 간 위화감 조성과 함께 육사 출신 간에도 지연, 학연 등으로 인한 진급 및 보직 등의 혼탁한 난맥상을 적나라하게 드러냈다. 내부 갈등은 해소되지 못했다. 김대중 정부에서는 그동안 군에서 비교적 소외되었던 호남 출신들이 대거 진출하면서 호남군맥이라는 신조어를 만들어냈다. 이때부터 군 진급에 대해 청와대 및 정치권의 영향력이 군 자체보다 더 커지는 폐단도 만들어졌다.

노무현 정부에서 본격적으로 추진한 전작권 전환은 군 정책의 정치 이념화라는 논쟁과 더불어 군의 정치화 폐단이 더 강화되었다. 예비역 장성들이 길거리에서 전작권 전환 반대를 외치게 되고 전작권 전환에 대한 양분된 의견으로 친미파와 자주파라는 용어까지 공직 사회에서 만들어졌다.

이명박 정부에서는 노무현 정부에서 기획했던 『국방개혁 2020』의 정상적인 추진을 좌절시키는 다수의 외부 요인들이 발생했다. 우선 미국발 금융위기인 서브프라임 모기지 사태로 인해 국가 재정의 위축으로 노무현 정부에서 소요되었던 재정이 뒷받침 되지 못했다. 두 번째로는 박왕자씨 총격 피격사건, 천안함 폭침, 연평도 포격도발 등으로 인해 남북관계는 급속도로 악화되었다. 이러한 변화로 인해 장기적인 국방개혁 추진보다는 단기적인 대북 태세 강화에 집중할 수밖에 없는 상황이 되었다.

박근혜 정부에서는 대북억제력 강화를 위해 기존에 추진되었던 전작권 전환 추진

일정이 한미동맹 강화라는 명목으로 ‘조건에 기초한 전작권 전환’으로 변경되었다. 구체적인 일정을 제시하기보다는 한미가 합의 가능한 조건을 구체화하여 추진하기로 한 것이다. 이는 실제 미국이 동의하지 않는 한 추진할 수 없는 구조였다. 북한의 핵실험에 직면하면서 이에 대응하기 위한 한국형 3축체계를 제시하였다. 그러나 이 3축체계는 사실상 개념 정리에 불과한 것이었다. 북한의 핵위협을 사실로 받아들이고 3축체계를 구현하기 위해서는 한국군의 전략과 전술 개념부터 전면적으로 검토하고 점검해야 한다. 현재의 지상군 위주로 구성된 DMZ에서부터 수도권 북방까지의 방어 전략을 수정하지 않고서는 3축체계 개념을 적용한 북한 핵위협 대응은 사실상 불가능하다. 그리고 3축체계 적용의 현실성에 대해서도 충분한 검토가 이뤄지지 않았다. 이러한 문제는 오늘날까지도 지속되고 있다. 국방 예산 및 군구조 역시 문제가 존재한다. 한국군의 방위비는 60% 이상이 경상유지비에 치중하고 있다. 이러한 예산구조에서 3축체계를 구현하기 위한 고비용의 감시-타격 체계를 위한 무기체계 도입은 매우 어려운 실상이다. 6.25 전쟁 이후 편성된 육군의 사단 및 군단 개념에 의한 부대 운영은 경상유지비가 지나치게 소요가 된다. 쉽게 말해서 DMZ 방어 위주로 편성된 육군의 대대 단위 이상 부대를 통합하고 축소하여야만 경상유지비를 줄여서 방위력 개선 사업으로 전환할 수 있다. 전투 수행 방법도 획기적으로 바꾸어야 한다. 육·해·공군 각기 다른 전투 수행 개념을 통합하는 것이 매우 중요하다. 이를 위해서는 각 군을 통합할 수 있는 강력한 리더십이 필요하다. 그러나 모든 정부에서 드러난 바처럼 정치화된 청와대 안보실의 지나친 개입, 평균 교체 기간이 1년 6개월 정도 되는 장관과 합참의장 및 각 군 총장 등 군 수뇌부의 잦은 교체 등은 정권 임기내내 국방개혁을 책임지고 추진할 수 있는 여건이 허락되지 않는다.

문재인 정부에서는 국방혁신 2.0을 계획하여 추진하였다. 이는 노무현 정부의 국방개혁 2020을 보다 업그레이드 시킨 내용으로 북한에 대한 핵 억지력 강화와 함께 ‘최단 시간 내에 최소 희생’으로 전쟁을 종결하기 위한 대북 감시 및 타격 전력 강화에 중점을 두었다. 그러나 이를 추진하기 위한 군 전력 강화 과정에서 육·해·공군의 자군의 이익과 관련된 이권 알력 다툼으로 군 내외 마찰과 갈등을 양산하였다.

한국의 역대 정부는 지속적으로 한국군의 전력 강화와 한미동맹 강화, 대북억제력 강화 등을 위해 정부 출범과 동시에 국방개혁에 대한 청사진을 제시하고 이를 추진하기 위한 다양한 노력을 강구해 왔다. 그러나, 매 정부마다 다양한 내외부 요인으로 인해 국방개혁이 성공적으로 마무리되지 못했다. 국방개혁 추진의 마찰요인으로 다음 몇 가지를 정리해보고자 한다. 첫 번째는 국민적 합의를 기반으로 하는 방향성을 설정하지 못했다. 매 정부마다 이념적 성향에 치우친 국방정책이 제시되다보니 국방정책이 정치쟁점화 되는 일이 비일비재하였고 이로 인해 정책은 왜곡되거나 추진되지 못했다. 전작권 전환 추진 문제가 대표적 사례이다. 사실 전작권 전환 추진은 노태우 정부부터 꾸준히 검토되어온 정책이었다. 평시작전권 전환이

보수 정부에서 이루어진 이후 전시작전권의 전환 필요성이 제기되었던 것이다. 그러나 진보적인 노무현 정부에서 전작권 전환이 추진되자 현역 당시 이를 추진해오던 예비역 장성들이 대거 거리로 나서 전작권 전환 반대를 외쳤다. 당시 사회 분위기는 전작권 전환을 추진을 지지하면 좌파세력, 반대하면 한미동맹을 중시하는 우파세력으로 극심하게 분열되었다. 아이러니한 것은 노무현 대통령 당시 전작권 전환을 추진하던 당시의 참모총장, 합참의장 등이 정부가 바뀌고, 이명박·박근혜 정부하에서 안보실장, 장관들이 되면서 자신들의 기존 입장을 바꿔 전작권 전환 추진이 시기상조라고 기존의 태도를 바꾼 것이다. 정치 풍향에 따라 군 최고의 수뇌부가 자신들의 입장을 표변한 것이다. 더 심각한 것은 정부가 교체될 때마다 국방정책이 180도 바뀌는 현실이다.

다음으로 지적할 것은 육·해·공군이 자군 이기주의에 의한 알력이 매우 심했고 이를 조정할 만한 리더십이 부재하였다는 점이다. 한국군의 전력 강화는 그동안 ‘한미연합작계 5027’에 의거 지상군 위주의 전력 강화를 통한 대북억제력 강화를 추구해왔다. 그러나, 노무현 정부가 들어서면서 ‘협력적 자주국방’ 및 ‘3군 균형발전’의 기조 아래 해군과 공군 전력을 강화하는 데 방점을 두었다. 미군에 의존하던 해공군 전력을 강화해야만 독자적인 작전 시행 능력이 강화되고 이를 바탕으로 전작권 전환을 추진할 수 있다고 보았다. 그러나, 이에 대해 기존의 기득권 세력이던 육군의 저항은 만만치 않았다. 특히, 작전계획과 한미 연합작전에서 지상작전 위주인 한국군의 역할에 익숙했던 예비역 장성들의 반대는 매우 심하였다. 노무현 정부는 이들 예비역들의 반대와 군 내부의 주류인 육군들의 반대와 저항을 조정·통제하기 위해 非육사 출신 국방장관을 임명하는 등 군 수뇌부의 구성을 다양하게 하려는 노력을 하였다. 또한, 그동안 육방부라는 소리를 들던 국방부의 의사결정에서 주류인 육군의 힘을 빼기 위해 ‘국방부 문민화’ 정책을 추진하기도 하였다. 월남전이 끝나면서 미군 사령관이었던 웨스트모어랜드 장군이 언론사와 인터뷰를 하면서 “월남전에서 월맹군과 싸우는 것보다 육해공군 참모총장 싸움을 말리는 것이 더 힘들었다.”라고 언급한 것은 한국군만 아니라 전 세계의 자군 이기주의 현상을 잘 말해준다. 미군은 이러한 자군 이기주의 사고방식을 아우를 수 있는 리더십을 수립하기 위해서 월남전 이후 포드자동차 사장을 국방장관으로 기용하기도 하였다. Goldwater-Nichols 법안을 통해 현역은 전역 이후 일정기간 국방장관으로 임명되지 못하도록 하여 자신의 출신 군으로부터 완전히 자유롭도록 법으로 규정하였다. 한국의 상황을 놓고 볼 때, 국방장관 평균 재임 기간이 1년 6개월 남짓하다. 장관이 자신의 소신대로 정책을 추진해 나간다는 것은 매우 제한된 일이다. 정파적 충성심이 전문성보다 더 중요해지는 상황에서 장관과 각 군 총장, 합참의장이 소신껏 국방정책을 추진해 나가는 것은 어려운 일이다.

세 번째 장애 요소는 미래환경에 부합되는 국방태세 강화를 저해하는 제도적 걸림돌이다. 방산 획득 분야는 여전히 낙후되어 있다. 전력 강화를 위한 방산무기 개발과 도입에 있어서 현재 한국군은 1970년대 시스템에 의존하고 있다. 오늘날

과학기술은 매우 빠른 속도로 변화하고 있는 것에 비해 우리 군이 새로운 기술을 도입해서 실전에 전력화하기까지 너무나 복잡하고 과도하게 시간이 소요되는 절차를 규정하고 있다. 이를 어기게 되면 해당 사업 담당자는 법에 의해 처벌을 받게 된다. 또한, 울곡 비리사업부터 불거진 방산사업 분야의 대형비리 사건들이 방산분야의 효율성을 저해하고 있다. 방산분야 근무자들을 잠재적 범법자로 보고 있는 현실에서 창의적이고 파격적인 방산기술 도입은 불가능하다. 이러한 문제점들은 누구나가 공감하지만, 정치권에서 이 분야에 대한 전문성이 부족한데다, 복잡한 이해관계 구조는 방산 분야 각종 기득권층에 의해 감춰지고 있다.

대한민국은 세계 경제 10위권의 강대국이면서 동아시아에서 미국과 중국의 전략적 경쟁 속에서 중견·중간국가로 생존하기 위한 국가생존전략을 수립해 나가야 한다. 과거와 같이 미국에 편승만하는 안보정책도, 미중 간에 균형을 잡고자 하는 전략적 모호성에 기초한 정책도 더 이상 우리의 생존을 보장할 수 없다. 많은 불확실성과 국제 여건을 고려할 때, 우리 스스로 생존을 추구할 수 있는 국방력을 갖추는 것은 매우 시급한 과제가 되고 있다.

### 3. 새로운 안보환경에 대처하기 위한 국방태세 정책제언

한국의 국방태세의 조정방안은 다음과 같이 변화되어야 한다. 첫째, 4차 과학기술혁명의 성과를 적시적으로 도입할 수 있는 제도와 시스템을 구비하여야 한다. 과거에도 그랬지만 미래 전쟁은 과학기술에 의해 승패가 결정될 것이다. 몽고군이 유럽을 정복한 것도 스피드를 보장하는 기마술에 있었다. 2차대전 개전 초에 독일이 유럽 전역에서 승리를 거둔 것도 우수한 군사 과학기술 덕분이었고 2차대전을 종식시킨 것도 핵이라는 과학기술 덕분이었다. 현재의 과학기술은 민간분야에서 압도적으로 앞서있다. 민간기술을 적극적으로 군 무기체계에 도입하기 위해서는 ADD(국방과학연구소)의 혁신이 과감히 이루어져야 한다. ADD는 박정희 대통령 시절 국내 과학기술 인프라가 제대로 구축되지 않았을 때 국가가 선도하기 위해 만든 것으로 그동안 한국군의 자주국방 역량 강화에 크게 기여해 왔다. 그러나, 이제는 민간기술이 압도적으로 발달해 있는 상황에서 ADD가 민간을 통제하는 현재의 시스템을 굳이 그대로 유지할 것인가를 획기적으로 검토해야 한다.

둘째, 우리 군의 미래 전력구조를 정치권에서 합의하고 이를 정권 교체와 관계없이 추진해 나갈 수 있는 법안이 마련되어야 한다. 주한미군의 역할 변화와 유엔사 중심의 한·미·일 동맹 강화라는 윤석열 정부의 정책에 대해서도 국민적 동의를 강화해야 한다. 핵전력을 강화한 북한의 위협을 냉정하고 정확하게 진단할 필요가 있다. 안보환경 변화의 추세에 맞추어 한국군은 합참 중심성을 더 강화하고, 재래식 위주가 아닌 핵위협에 대비하기 위한 군 전력구조 개편을 추구하되, 자군 이기주의에서 벗어나 실질적인 준비를 해야 한다. 주한미군과 한국군의 역할 분담, 미군에 의존하고 있는 한국군의 정보 감시 정찰 능력들을 다시 점검하고 육군 위주의

재래식 전투수행 방법에서 과감히 탈피하는 작전계획을 통수권 차원에서 마련해야 한다.

셋째, 인력구조에 맞는 군구조를 재설계해야 한다. 이를 위한 초당적 전문가 위원회가 구성되어야 한다. 저출산 시대에 현재의 육군 사단-군단 구조를 유지할 수 없는 상황이 20년 이내에 도래한다. 지금 군구조를 통합하고 축소하지 않으면 전국에 산재해 있는 군부대 자체를 유지하는 것이 불가능한 상황이 도래한다. DMZ 경계를 위해 소요되는 20여만 명의 병력을 유지할 수 없는 상황이 20년 내로 닥쳐오고 있다. 20년 뒤에는 군입대 자원이 10만도 채 안된다. 그런데도 우리군은 산재되어 있는 군 병영시설을 유지하고 군의 행정 및 전투근무 지원분야도 군인들이 담당하고 있다. 불과 20년 뒤에는 현재의 병력의 1/5도 안 되는 병력으로 현재의 군구조를 유지할 수 없다. 이에 대비하기 위해서는 지금 당장 20만 수준의 군 규모에 맞출 수 있는 군 구조 연구를 하여야 한다. 육군의 경우, GOP에서 병력에 의존하는 경계근무, 대대급 단위로 분산되어있는 군 병영시설, 각종 전투근무 지원을 군인들이 모두 담당하는 현재의 시스템으로는 20년 뒤에는 기본 임무수행 마저 힘들게 된다. 이러한 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 연구가 시급히 수행되어야 한다.

넷째, 유엔사 및 주한미군의 역할에 대해서도 국민적 합의를 끌어낼 수 있는 초당적 인 검토가 필요하다. 유엔사에 대한 법적 검토에서부터 일본의 후방기지 활용방안 및 일본의 역할에 대한 레드라인 검토가 이루어져야 한다. 주한미군의 역할을 한반도에 위협에 대응하는 것과 북한의 핵 위협에 대응하는 것에 우선순위를 두고, 미군과 한국군의 역할분담, 동아시아에서의 역할 등 향후 안보환경 변화에 맞는 주한미군의 역할을 우리 국익에 최적화되도록 검토해야 한다.

이러한 4가지 방향은 추후 적실성 있고 실현 가능한 국방정책을 수립하는 데 반드시 고려해야 할 사안이다. 지금까지 수행해 온 전력 강화의 단순한 연장선상이 아니고 몇 단계를 뛰어넘는 새로운 발상이 필요한 시기이다. 민간분야의 발전하고 있는 과학기술을 군에 도입하기 위한 특단의 조치가 있어야 한다. 당장 핵을 보유할 수는 없지만, 북한 핵과 미사일을 억제할 수 있는 전력을 보유하여야 한다. 그것도 단기간 내에 해야 한다. 그것이 국민에 대한 정부의 의무이기도 하다. 이러한 문제들은 군에만 맡겨놔서 해결할 수 있는 것이 아니다. 그 해법을 찾고 실행에 옮기기 위해서는 여야가 따로 없고 진보와 보수가 구분되어서도 안된다. 국가의 생존과 직결되는 문제이기 때문이다.

#### 4. 결론

현재의 안보환경 변화를 미국과 중국의 전략적 갈등 확대와 러시아-우크라이나 전쟁 장기화 조짐, 북한 핵 위협의 기정사실화, 한·미·일 안보동맹 강화에 따른 주한미군의 역할 변화와 유엔사 역할 확대, 저출산 인구절벽에 따른 한국군의 군구조 개선 필요의 절박함, 4차 과학기술혁명에 따른 전투수행 방법의 획기적 변화 등으로

요약할 수 있다. 이에 따라 한국군은 역대 정부가 추진해온 국방개혁의 장단점을 면밀히 검토하여 변화하는 안보환경에 대처 할 수 있는 국방태세를 갖추어야 한다. 본 논고에서는 윤석열 정부가 정책적으로 검토하여야 할 제안을 제시하면서 결론으로 갈음하겠다.

첫째, 윤 대통령이 언급했듯이 유엔사의 후방기지 역할을 강화한다고 한다면 초당적으로 유엔사 역할 확대와 한국군의 유엔사에서의 역할에 대해 공개적인 토의와 국민적 합의를 이끌어 낼 수 있도록 제도적 법적 검토를 선행해야 한다. 유엔사에서 한국군은 회원국인가? 호스트 국가인가? 유엔사는 전투사령부인가? 유엔사 후방기지에서 일본군의 역할의 한계는 무엇인가? 유엔사 회원국들에 대한 SOFA는 어떻게 적용할 것인가? 그동안 유엔사 재활성화 논의 과정에서 한미가 공개적으로 논의하지 못했던 다양한 주제들을 여야가 초당적으로 검토해야만 한반도 위기시 유엔사의 역할 확대가 합법적으로 이루어 질 수 있다는 점을 명심하고 이러한 문제를 정부에서 이끌어 나가야 한다.

둘째, 저출산 인구절벽 시대에 맞는 군구조와 부대 운용에 대해 획기적인 검토가 이루어져야 한다. 현재와 같이 산재 되어 있는 육군 군부대를 그대로 유지할 수 없는 것이 현실이지만 작전계획과 전투수행 방법의 재검토 없이 군부대를 통합한다면 전력 공백을 초래할 수 있다. 따라서, DMZ 위주의 경계 병력과 수도권 방어를 위한 지상군 배치에 대해 재검토할 수 있는 작전계획 검토를 통수권 차원에서 검토하여야만 인구절벽 시대에 대처할 수 있는 군구조를 유지할 수가 있다. 이러한 검토를 통해 육군의 군구조를 사단~군단 체제에서 획기적으로 변화할 수 있는 대안을 마련하여야 한다. 2020년 출생한 유아가 27만여 명이라는 점은 2040년 군에 유입될수 있는 병력이 15만여 명 미만이라는 간단한 산술적 계산이 나오게 한다. 이러한 병력수를 가지고 현재의 사단~군단 체제의 교육훈련과 전투수행 방법이 가능할 것이라고 생각하는 사람은 아무도 없다, 그러나, 너무나 불편한 진실이기에 다음 정부로 군구조 개편의 폭탄을 넘기겠다는 생각은 매우 위험한 생각이다.

셋째, 북한 핵 위협이 기정사실화됨에 따라 이에 대응할 수 있는 역량과 4차 과학기술혁명의 군 도입을 위한 제도적 법적 개선을 검토해야 한다. 기존 3축 체계에 대한 맹목적인 확신보다 그 적실성에 대한 면밀한 검토와 안배가 필요하다. 박정희 시절 만들어진 ADD의 역할과 변화를 적극적으로 검토하여 민간의 과학기술이 군을 선도할 수 있도록 환경을 마련해주어야 한다. 지금 각 군의 과학기술위원회를 선도하는 책임있는 직위에 민간 과학기술자들이 과감히 영입되도록 해야 한다. 각종 과학기술을 도입하고 시험하는 데 장애가 될 수 있는 제도적 걸림돌이 무엇인가를 잘 살펴보고 제거해주어야 한다. 과학기술 도입에 따른 실패도 과감히 인정해주는 문화 정착도 필요하다. 군의 과학화 및 무인화 추세는 군이 받아들여야 하는 숙명이다. 기존의 익숙했던 관습과 틀을 벗어나는 데는 저항이 있기 마련이다. 미국 공군에서 무인기를 최초 도입할 때 유인기 조종들이 무인기 조종사들을 비아냥 거리면서 PILOT으로 인정하지 않았던 경험이 있다. 2차 대전 직후, 미 육군에서 공군을 독립시켜야

된다고 주장했던 선구자적인 식견을 가졌던 미 육군 장성은 육군을 위해하는 행위를 하였다고 군법회의에 회부되기도 하였다. 그러나, 이러한 새로운 시도와 도전만이 미래의 안보환경 변화에 적응하고 대응할 수 있다는 점을 명심하여야 한다.

## XI. 미중 전략경쟁 시대를 위한 한국의 전략 제안

(김 홍 규 / 전 봉 근)

미중 경쟁 시대에 한국의 국익을 지속적으로 보장하기 위해 한국의 정체성과 국가역량에 기반한 외교전략을 제시할 필요가 있다. 본고는 한국 국익으로서 안보·평화·번영·통일을 제시하며, 만약 국익의 요소가 충돌할 경우, 안보(영토보존, 주권보장)>평화(관계개선, 평화공존)>번영(통상, 산업발전, 과학기술발전 등)>통일의 순서를 따를 것을 제안한다. 그리고 경제안보 시대에 경제 이익을 수호하는 것이 안보가 될 정도로 중요하다는 점을 강조하고자 한다. 이는 고도의 외교적·지정학적 역량을 요구한다. 전통적이고 좁은 안보위주의 단선론적인 강조보다는 보다 유연하고 복합적인 외교·안보·산업 정책을 요구한다.

윤석열 정부는 바이든 행정부의 민주주의 대 권위주의 대결이라는 이분법적 세계관을 적극 수용하면서, 자유, 민주주의, 인권, 규칙에 기반한 국제질서의 실현을 적극 지지하고 있다. 그 핵심 슬로건으로 한미동맹 강화와 한미일 안보협력 기반하여 “글로벌 중추국가” 구상을 제시하였다. 이러한 윤 정부의 정책 기조에는 다음과 같은 전제가 개제되어 있다고 보여진다:

- ① 미중 경쟁에서 미국은 여전히 압도적이고 우월하다. 기회주의적 행보보다는 미국에 올인하는 것이 국익이다.
- ② 강한 한미동맹이 존속하는 한 중국은 한국을 경시하지 못하며, 중국에 대한 우리의 영향력은 증대할 것이다.
- ③ 미국과 같이 가려면, 선제적인 한일관계 개선, 가치외교에 편승하는 것이 바람직하다.
- ④ 한미동맹을 강화하면, 북한은 감히 도발하지 못한다.

윤석열 정부는 문재인 정부의 대북 유화정책을 비판하고, “힘에 의한 한반도 평화”를 공언하였다. 9.19 남북군사합의 취소 등 북한에 대해 강경하게 대응한다는 방침이다. 북한은 이에 대해 남북한 관계를 국가 대 국가의 관계로 전환할 것임을 선포하였다. 최근 주북 러시아 대사는 남북한 관계가 그 어느 시기보다 군사적 충돌의 가능성이 높다고 우려하였다. 중국 역시 한반도 군사적 충돌의 가능성에 대해 주시하고 있다. 김정은은 한국의 군사적 도발시, 핵무기를 포함한 모든 가용수단을 동원해 군사적으로 한반도 통일을 추구할 것을 선언하였다. 남북한은 치열한 군비경쟁의 단계에 들어갔다. 그리고 한반도에서 군사적 긴장과 충돌의 가능성은 그 어느 때보다 높아진 것으로 판단된다. 안타까운 점은 북한의 핵미사일 역량이 획기적으로 증대하여, 북한의 군사적 도발을 제약하던 한미동맹의 대북 군사적 우위나 중국의 대북 억제 역량이 크게 약화되었다는 점이다.

현실은 윤석열 정부가 전제하고 있는 환경과 정책에 대한 도전 요인들이 급부상하고 있다. 세계는 미국-서방의 영향력보다는 중국-러시아의 영향력이 강화되는 추이에 놓인 것으로 평가된다. 2022년 11월 발간한 영국 캠브리지 대학의 [A World

**한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:**

120 -- [맹투(盟鬪)에서 화용(和用)전략으로의 전환을 촉구하며]



Divided] 보고서<sup>1)</sup>는 미국-서방보다는 러시아-중국을 지지하는 국가들의 수가 더 다수라고 분석하였다. 2023년 말 발간한 미국 Hamilton Index(ITIF)<sup>2)</sup>는 전략적으로 중요한 산업 10개 중 중국이 7개에서 미국을 앞서 세계를 리드하고 있다고 보고하였다. 2024년 가장 최근에 발간된 호주 전략정책연구소의 “글로벌핵심기술 현황” 보고서<sup>3)</sup>는 63개의 첨단기술 중 중국이 53개에서 1위, 미국은 11개 분야에서 1위를 차지하고 있다고 평가하였다.

미중 전략경쟁시기 편승위주 정책은 그 대항하는 상대방으로부터 야기하는 비용도 그만큼 확대된다는 의미이다. 러시아와 중국의 관계 악화가 초래할 비용이 예상보다 클 개연성 증대하고 있다. 이들과 연대한 글로벌 사우스(Global South)와의 관계도 큰 도전요인이 되고 있다. 2023년 말 [2030년 부산 국제박람회] 유치전에서 불과 29표에 그친 것은 글로벌 사우스에 대한 한국의 빈약한 외교적 영향력에 대한 단면을 잘 보여주었다. 국력의 3대 요소인 자강력, 동맹, 국제연대에서 윤석열 정부가 강조하는 동맹에 의거하여 생존과 번영을 추구하던 전략 방향에서 본질적으로 “자강력”을 중심으로 하면서 동맹과 국제연대를 활용하는 전략으로 전환하여야 한다. 2024년 11월 트럼프 2.0 등장 가능성에 커짐에 따라 바이든 정부의 정책에 초점을 맞추었던 윤석열 정부는 대단히 곤혹스러운 상황에 직면할 가능성이 커지고 있다. 트럼프는 이미 동맹에 대한 배려는 없다는 것이 경험적으로 그리고 그의 언술에서 잘 드러나고 있다. 사업적인 각도에서 레버리지가 부족한 국가에 대해서는 최대한 높은 비용을 지불하도록 강요할 것이다. 윤석열 정부는 그 대가라도 지불하려 할 것이지만, 이는 한국의 미래에 지속할 수 없는 부담을 안기게 될 것이다.

북한의 핵미사일 고도화 및 새로운 국가 대 국가 관계로서의 대남 정책의 등장도 큰 도전이다. 남북한 양측이 국내정치적 여건상 강 대 강 정책을 구사하고, 상호 적대적 공생의 관계를 형성하고 있다. 우발적 충돌이 핵전쟁 및 국제전으로까지 확산될 우려도 커지고 있다. 북한 핵미사일 역량은 한국이 사실상 방어하기가 어려운 실정이다. 미국의 핵확장 억제는 트럼프의 등장 가능성이나 대외개입을 어렵게 하는 경제적 위축·국내여론 등을 고려할 때, 비용에 비해 지속가능한 신뢰성은 크게 약화되었다. 이리되면 윤석열 정부 이후 한미동맹은 약화되고 크게 위기를 맞게 될 개연성이 크다.

역사의 진보라는 희망적 사고는 허구일 수도 있다. 적어도 현재의 국면은 프랜시스 후쿠야마가 한 때 『The End of History』라 선언하면서 가졌던 서구문명에 대한 낙관적 확신이 더 이상 적용하기 어려운 국면이라는 점을 인정해야 한다. 현 미중 전략경쟁의 시대는 단선론·낙관론적 시대에서 이탈하여, 비선형적 혼돈의 시대로

1) [https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2023/01/A\\_World\\_Divided.pdf](https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2023/01/A_World_Divided.pdf)

2) <https://www2.itif.org/2023-hamilton-index.pdf>

3) <https://www2.itif.org/2023-hamilton-index.pdf>(원출처: <https://www.aspi.org.au/index.php/report/critical-technology-tracker>) 그리고 중국 전문연구기관인 hinrich foundation에서 2023년 발간한 보고서 *The Deglobalization Myth*에 의하면 중국은 미국과의 교역은 하강하고 있지만, 세계 다른 국가들과의 교역에서 영향력은 더욱 확대하고 있다는 분석 결과 제시. <https://www.hinrichfoundation.com/research/wp/trade-and-geopolitics/how-asia-supply-chains-are-changing/>

(일시적이건 구조적이건) 전환하고 있는 과도기적인 시대일 수도 있다는 생각이다. 정치 지도자는 자신의 철학이나 선호도를 넘어 어떠한 여건하에서도 국민들의 행복과 안전이라는 목표에 대해 책임 지는 책임윤리를 가져야 한다. 현 한국의 정치지도자들은 그 책임윤리가 부족해 보인다. 기존의 전제에 문제가 발생하고 있다면, 이를 전면 검토하고, 새로운 전략과 대응 방침을 추진할 인적 구성과 제도를 갖추 용기와 지혜가 필요한 시점이다.

전봉근 교수는 한국의 정체성을 다음 4가지, 비핵평화국가(분단국), 중견국가, 중추국가, 개방통상국가로 정리하였다. 이러한 정체성을 바탕으로 미중 전략경쟁에 대비한 한국의 '외교 원칙(기조)'은 현실적이면서도 이상적이고, 또한 지속가능해야 하며, 이를 위해 국가가 처한 물질적·역사적·문화적·지정학적 여건, 그리고 국민과 국제사회가 공감할 수 있는 비전과 명분을 반영해야 한다. 이 조건에 맞추어 한국의 5개 외교 원칙을 제시하자면,

- ① **주권과 영토 존중 원칙:** 모든 중소국가, 특히 한국과 같이 강대국 사이의 '끼인 국가'는 안보가 매우 취약하고 언제든지 주권·독립·영토가 침해될 수 있어, 주권·독립·영토의 보존이 최고 국익이자 가치이므로, 이를 한국외교의 최우선 가치와 명분으로 제시함.
- ② **평화공존과 근린친선 원칙:** 한국은 분단국이고, 강대국에 둘러싸인 최악의 안보취약국이므로 인근 국가와 평화공존이 절대 필요한 실정이며, 한국 헌법도 평화주의와 국제주의를 핵심 국가안보 가치로 제시하고 있음.
- ③ **지역주의와 국제협력 원칙:** 역내 지정학적 경쟁 완화를 위해 공동안보와 포괄안보 개념에 기반한 지역협력을 추진하며, 동북아, 동아시아, 유라시아 등 다양한 공간에서 동시병행적으로 추진함. 중간국, 중견국, 공동가치국 등 유사국과 국제연대를 적극 추진하며, 국제연대유럽, 아프리카, 라틴아메리카, 노르딕카운슬, 중앙아시아, 비세그라드그룹, 아세안, 비핵지대 등 다양한 지역협력체와 협력관계를 구축함
- ④ **다자주의와 국제규범 원칙:** 한국이 강대국 세력정치의 강압에서 벗어나려면 유엔과 국제법의 보호막도 필요한바, 다자주의와 국제규범을 적극 지지하고, 이를 중시하는 국가들과 연대함. 한국은 통상국가이자 세계국가로서 자유무역과 자유항행의 규범도 적극 지지하며, 투명성·개방성·포용성·법치에 기반한 국제규범을 지지하고 참여함.
- ⑤ **자강과 국민통합 원칙:** 북한의 핵위협, 미중의 양자택일 강요, 일본의 한국 견제 등에 대응하기 위해 우선 자강력을 강화해야 하며, 이를 위해 경제력과 군사력을 강화해야 함.

미중 전략경쟁 사이에서 '끼인 국가'인 한국의 외교안보전략 옵션은 개념적으로 △미국 줄서기(동맹 제일주의, 대중 균형, 미국 편승), △중국 줄서기(중국 편승), △안미경중의 실용외교(전략적 모호성, 양다리 외교, 선택 거부), △중도(법적 중립, 정치적 등거리외교, 비동맹) 등이 있다. 한국의 역사적 경험, 국민 여론, 경제 상황 등을 감안할 때, △중국 편승(줄서기), △중립(홀로서기, 비동맹, 등거리) 등은 현실성이 없는 옵션이다. 한국은 △한미동맹 강화, △전략적 모호성, △한미동맹 플러스 헤징(초월외교) 등 3개 옵션이 현실 가능한 옵션이며, 실제로 국내적으로 논쟁 중이다.

#### 한국의 대외전략에 대한 점검과 새로운 제안:

미중 전략경쟁에 대비한 한국의 외교 가치로서 필요한 것은 평화, 공영, 포용, 개방의 원칙을 강조하는 것이다. 한국은 중추국가, 통상국가, 세계국가, 중견국가로서 투명성·개방성·포용성·법치의 가치와 원칙을 지지하고 있다. 이 가치들은 유엔과 자유주의 국제질서가 추구하는 보편적 가치이고, 특히 중소국들이 국익 보호를 위해 보편적으로 채택하고 있다. 국제사회의 진영화와 강대국 세력정치, 충돌과 전쟁을 억제하고, 대신, 평화롭고 개방된 국제질서를 가능케 하는 데 적극 나서야 한다.

2024년의 국제 정세의 특징이 국제적 혼돈, 불확실성, 자국 보호주의 강화가 핵심 추세이다. 이념과 가치가 다른 주변 강대국들과 갈등을 불사하는 기존의 운석열표맹투(盟鬪) 외교안보 정책은 전환을 모색해야 하는 시점이 다가오고 있다. 플라자 프로젝트 [한국형 솔라리움 프로젝트] 초탐 보고서인 본고는 보다 유연하게 모든 강대국들과 조화와 협력을 중시하면서 실리를 챙기는 “和用 전략”을 추진할 것을 권고한다. 한국의 국익(안보·평화·번영·통일)을 보호하고 신장하기 위한 최선의 옵션으로 한미동맹을 한국 외교의 기본 축으로 하되, 중국과 전략적 협력동반자관계를 병행하여 확대 발전시키는 ‘미중관계의 확대발전’ 전략이 필요하다. 미국과 동맹을 중시하는 것은 대한민국 외교·안보·경제 전략의 근간이 되어 왔으나, 이는 반드시 중국이나 러시아와의 갈등을 전제하지는 않는다. 중국·러시아 등의 이질적인 외세와도 비우호적인 관계보다는 협력할 분야는 연대를 적극 모색하는 결미연외(結美聯外)의 정책을 추진해야 한다. 경제안보 시대에 안보의 단선론적 우위 정책에서, 보다 실용적이고 유연한 원칙에 기반하여 경제이익을 중시하는 경제·산업정책을 추진하여야 한다. 이 시대에는 경제가 안보이며, 민생이 안보이다. 이는 한국의 지정학적 위치, 역사적 경험, 국민 여론, 국력 규모, 경제성장 요구 등에서 도출한 한국의 국가 정체성인 중견국, 중추국(끼인 국가), 통상국가, 분단국가(비핵평화국가)에 부합하며, 또한 한국이 지향하는 ‘글로벌 평화 가교국가’ 또는 ‘글로벌 중추국가’를 가능하게 할 것이다.

## 부록: 2024년 해외 주요 선거 일정과 소개

영국 경제주간지 Economist에 따르면, 2024년은 세계 76개국에서 크고 작은 선거가 예정되어 있다. 아프리카에서는 알제리, 보츠와나, 차드, 코모로스, 가나, 모리타니아, 모리티우스, 모잠비크, 남비아, 르완다, 세네갈, 소말리랜드, 남아프리카, 남수단, 튀니지아, 토고에서 선거가 있다. 아메리카 대륙에서는 브라질, 캐나다, 코스타리카, 엘살바도르, 도미니카 공화국, 자마йка, 멕시코, 파나마, 미국, 우르과이, 베네주엘라 등에서 선거가 치러진다. 아시아 대륙에서는 아제르바이잔, 방글라데쉬, 부탄, 캄보디아, 인디아, 인도네시아, 이란, 일본, 몰디브, 몽골, 북한, 한국, 남오세티아, 스리랑카, 시리아, 파키스탄, 대만에서 선거가 있다. 유럽대륙에서는 오스트리아, 벨라루스, 벨지움, 보스니아 헤르체고비나, 크로아티아, 체코, 유럽연합, 핀란드, 조지아, 독일, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이태리, 리투아니아, 말타, 몰도바, 북마케도니아, 포르투갈, 폴란드, 루마니아, 러시아, 샌마리노, 슬로바키아, 스페인, 터키, 영국 등에 선거가 개최된다. 오세아니아에서는 호주, 파라우, 솔로몬 제도, 투발루에서 선거가 있다.

그야말로 선거의 해이다. 세계 인구의 절반이 넘는 42억 명이 투표권을 행사할 것으로 예상된다. 세계에서 가장 인구가 많은 10개국 중 7개국(방글라데쉬, 인디아, 미국, 인도네시아, 파키스탄, 러시아, 멕시코)에서 선거가 치뤄진다.

이 가운데 우리의 외교·안보·경제에 크게 영향을 미칠 수 있는 선거는 우선 11월 미국 대선 결과가 가장 중요할 것이며, 1월의 대만 총통선거, 3월 전쟁 중인 러시아와 우크라이나의 대선, 4월 인도와 영국의 총선, 6월의 유럽연합 의회 선거, 9월의 일본의 자민당 총재 선거 등이 중요하다.

세계적인 추세는 대체로 보수주의화이며, 자기 보호주의가 핵심일 것으로 판단된다. 통상국가로서 개방성과 비배타성을 추구해야 할 대한민국의 입장에서는 올해 더욱 어려워질 외교·안보·경제·산업 환경에 직면할 것이란 의미이다. 이 보고서의 결론에서 강조했듯이 윤석열 정부는 기존과는 다른 새로운 외교·안보·경제 전략을 진지하게 모색하여야 하며, 플랜B에 대한 검토가 필요하다.

[표1] 2024년 세계 주요 선거 일정과 내용

| 시기                | 장소                | 선거                     | 내용   |
|-------------------|-------------------|------------------------|--|
| 1월<br>13일         | Taiwan            | 총통선거,<br>입법원 선거        | 독립성향의 집권여장 민진당의 라이칭더 후보 당선.<br>지지율이 40% 수준으로 과반수에는 미치지 못함.<br>입법원은 야당인 국민당이 승리   |
| 2월<br>14일         | Indonesia         | 대통령 선거<br>및<br>총선(하원)  | 대선은 집권 여당인 투쟁민주당의 간자르 프라노워<br>후보가 과반수 이상의 지지율을 보이고 있어 당선이<br>유력하다. 현 대통령인 조코 위도도는 3선이<br>허용되지 않는다. 2억명 이상이 투표권자이다. 어느<br>정당도 과반수를 획득할 수 없어 연정이<br>불가피하다. |
| 3월<br>15-17일      | Russia            | 대통령 선거                 | 블라디미르 푸틴 대통령의 당선이 유력하고,<br>2030년까지 집권이 가능하다.   |
| 3월                | Ukrain            | 대통령 선거                 | 러시아와의 전쟁과 계엄령으로 선거 불발 가능성<br>다대. 당장 선거한다면 잘루즈니 전 총사령관의<br>승리 가능성 다대. 젤렌스키의 국내적 인기와<br>국제적인 지지 하락.  |
| 4월<br>10일         | Korea             | 총선                     | 과반수 의석은 151석. 현재 야당이 163석으로<br>다수당. 민주당과 국민의 힘은 정당 지지율에서는<br>거의 박빙   |
| 5월 2일             | United<br>Kingdom | 총선(하원)                 | 집권 보수당은 최근 노동당에 지지율에서 15% 이상<br>격차로 밀리고 있음. 정권 교체가능성 다대.   |
| 4월~5월             | India             | 총선(하원)                 | 집권여당인 인도국민당(BJP)의 승리 가능성 큼.<br>3연임. 도전할 어떤 야당 지도자도 부재인 상황.   |
| 6월<br>6-9일        | European<br>Union | 유럽의회<br>선거             | 27개 회원국에서 5년임기, 인구비례에 따라 의원수<br>할당.<br>역대 가장 치열한 선거로 예상되며, 보수 그룹인<br>유럽인민당(독일 기반의 Manfred Weber가<br>지도자)이 승리할 것으로 전망                                     |
| 9월-10<br>월        | Japan             | 자민당 총재<br>및<br>중의원(하원) | 현 자민당 지도부는 교체가 유력  |
| 10월<br>6일과<br>27일 | Brazil            | 시장 선거                  | 브라질은 global south의 지도 국가 중 하나.<br>선거 승리는 50%이상 과반수 득표 요구<br>22년 좌파 룰라 정권이 들어섰으나, 이번<br>선거에서는 보우소나르 전 대통령을 지지하는<br>우파의 우세 예상                              |
| 11월<br>5일         | USA               | 대통령<br>선거, 의회<br>선거    | 바이든과 트럼프의 재대결 유력. 현재 경합지역인<br>대부분의 지역에서 트럼프의 우세로 평가<br>상원 역시 공화당이 다수 차지할 가능성 다대  |

출처: [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_elections\\_in\\_2024](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_elections_in_2024)