

JPI PeaceNet 시리즈

2025 동아시아 평화와 번영을 위한 대화

CONTENTS

제1부

트럼프 2기 행정부 출범과 국제정세

- 6 트럼프 2기 행정부의 중동 정책과 한국에 주는 함의
장지향
- 16 트럼프 2기 행정부의 미중관계 동향과 시사점
박병광
- 26 트럼프 2기 미국의 사이버 안보 전략: '사이버 복합 넥서스'의 시각
김상배
- 40 한미동맹 현대화: 포괄적·역동적·호혜적 동맹 구현을 위한 청사진
손한별
- 56 트럼프 행정부의 관세정책과 글로벌 경제질서의 미래
김흥중

제2부

아시아 지역 평화와 협력

- 74 중국과 통합되는 아세안 경제와 시사점
박변순
- 88 유럽연합이 한반도에서 갖는 의미
김형진
- 104 신 블록정치의 문턱에서: 싱가포르 DIS-NEACD 참가 회고와 동북아 질서
배학영
- 116 개발에서 공생으로: 한일공동개발구역(IDZ) 거버넌스의 전환
박창건
- 132 한일 국교정상화 60년, 과학기술 협력의 전략적 파트너십을 향하여
최해욱
- 144 북·중·러 3자 군사 협력 가능성에 대한 평가
김동찬
- 156 일본 정치 변화와 대일 의원외교의 강화
조양현

JPI PEACENET SERIES

- 166 중국의 해양군사전략에 대한 국제법적 평가
이용일
- 180 최근의 희토류 분쟁을 둘러싼 주요국 동향과 대응 방안
이춘근
- 196 국제정치와 평화의 이상:
러시아-우크라이나 전쟁의 자유주의적 조명
오영달
- 224 한-아세안 해양협력, 블루외교로의 전략적 전환
최지연
- 238 바이오안보: 새로운 관점의 변화가 필요한 시기
김현수
- 254 시진핑 시기 중국의 상업적 해양지배력 확대:
주요 동인과 국제정치적 함의
이준성

제3부

신형 안보 문제에 대한 고찰



제1부

트럼프 2기 행정부 출범과 국제정세

트럼프 2기 행정부의 중동 정책과 한국에 주는 함의

장 지 향

아산정책연구원 수석연구위원

2025년 트럼프의 귀환과 중동의 불확실성 증폭

2025년 1월 도널드 트럼프 대통령의 2기 행정부가 출범했다. 분쟁이 끊이지 않는 중동에서 불확실성과 혼란이 심화될 것이라는 우려가 커지고 있다. 트럼프 1기 행정부 시절, 미국 우선주의(America First)의 기조 아래 지불 능력을 우선시 하는 동맹관, 폭탄선언에 가까운 충동적 결정, 후속 대안 없이 기존 정책을 폐기 하는 방식 등으로 중동에는 바람 잘 날이 없었기 때문이다. 당시 트럼프 대통령은 이란 핵 다자 합의(JCPOA) 전격 파기, 이란 혁명수비대 최고 사령관 암살, 예루살렘을 이스라엘 수도로 인정하며 유엔 안전보장이사회 결의안 242호 위반, 시리아 골란고원을 이스라엘의 영토로 인정하며 유엔 안전보장이사회 결의안 497호 위반, 워싱턴 주재 팔레스타인 해방 기구(PLO) 대표부 및 팔레스타인 주재 미 영사관 폐쇄, 우방인 쿠르드계 시리아 민병대를 향한 튀르키예군의 공격 방조, 우방인 아프가니스탄 정부를 배제한 채 탈레반과 단독 평화 협정 체결, 중동 권위주의 리더들과 기이한 친분 과시 등 좌충우돌 외교 안보 기행을 선보였다.

그런 트럼프 후보가 2024년 대선 캠페인에서는 중동 이슈를 별로 언급하지 않았다. 다만 자신이 대통령이였다면 중동에서 전쟁이 일어나지 않았을 것이

고, 전화 한 통으로 전쟁을 당장 끝낼 수도 있다고는 호언장담했다. 공화당의 공식 공약집도 ‘이스라엘과 함께 중동 평화를 추구할 것’이라는 간단한 내용만 담았다.¹⁾ 트럼프 후보는 대중에게 피로도가 높은 이스라엘·하마스·헤즈볼라 전쟁 대신 인플레이션, 불법 이민 등 조 바이든 행정부의 실패를 부각할 수 있는 국내 문제에 집중했다. 바이든 대통령은 임기 동안 치솟는 물가를 잡지 못하고 사회 분열을 봉합하지도 못해 우유부단한 이미지였다.

사실 미국 대선 캠페인 과정에서 후보들이 내세운 중동 관련 공약은 당선 이후 크게 바뀌고는 하여 사전에 치밀한 준비가 필요하지 않을 수 있다. 지역의 불안정한 특성상 취임 이후 역내 정세가 급변하기 때문이다. 바이든 대통령은 대선후보 시절 인권과 민주주의의 가치를 역설하며 사우디아라비아를 수준 이하의 ‘왕따’ 국가로 불렀으나 정작 재임 기간에는 호의적인 태도를 유지했다. 우크라이나 전쟁이 일어나면서 사우디아라비아에 원유 증산과 대러 제재 동참을 부탁해야 했기 때문이다. 하지만 사우디아라비아는 미국의 돌변에 차갑게 반응했고 바이든 행정부는 탈중동 정책 선언마저 뒤집으며 역내 안정에 대한 헌신을 강조하고 사우디아라비아의 협력을 끌어내기 위해 애썼다. 버락 오바마 전 대통령은 2008년 대선 캠페인에서 이라크에 주둔 중인 ‘우리 아들과 딸’ 미군을 즉각 데려오겠다고 공약했고, 2011년 이를 실행에 옮겼다. 그러나 2014년 이슬람 극단주의 테러 조직 ISIS가 갑작스럽게 등장하며 세력을 확장하자, 이에 맞서기 위해 다시 이라크에 미군을 파병할 수밖에 없었다.

트럼프 2기 행정부의 중동 정책은 앞으로 역내 변화에 맞춰 모양을 갖춰갈 것이다. 대선 캠페인에서는 구체적인 중동 공약이 제시되지 않았으며, 취임 연설에서도 트럼프 대통령은 하마스에 억류되었던 이스라엘 인질 석방을 환영하며 ‘모든 전쟁을 끝내겠다’라는 원론적인 견해를 밝혔다. 가자지구에 대해서는 ‘해안가에 있는 최고의 날씨를 가진 놀라운 장소’라고 표현하며, 재건의 잠

1) Kelsey Ables and Frances Vinall, "What to know about Trump's history of support for Israel," *The Washington Post*, November 9, 2024, <https://www.washingtonpost.com/world/2024/11/09/trump-on-israel-hamas-war-gaza-netanyahu/>.

재력을 암시하는 언급만 했다. 취임식 2주 후 트럼프 대통령은 느닷없이 가자 지구를 인수하고 팔레스타인 주민을 이웃 아랍 국가로 이주시키겠다는 구상을 밝혔으나, 곧 서두를 필요가 없다며 입장을 번복하기도 했다.²⁾

트럼프 2기의 중동 정책 전망:

이란 강경파 최대 압박, 이스라엘 우파 전폭 지지, 걸프 산유국과 안보 협력 강화, 탈중동 전격 시행, 이스라엘·사우디아라비아 수교 적극 중재

트럼프 대통령은 이미 2017~2021년 임기 동안 자신만의 뚜렷한 중동 정책을 펼친 경험이 있어 이를 바탕으로 2기 행정부의 정책 방향을 예상해 볼 수 있다. 당시 트럼프 대통령은 중동의 동맹 우방국과 국제사회가 아닌, 개인의 정치적 이해관계와 국내 지지층 결집을 목표로 ‘미국을 다시 위대하게(make America great again)’ 만들겠다고 배타적 민족주의를 노골적으로 선동했다. 트럼프 2기 행정부는 입법·사법·행정부를 장악하고 대통령의 코드에 맞는 충성파로 내각을 채우고 있기에 더 강력해진 ‘트럼프즘’을 선보일 것이다. 이란의 핵 개발과 역내 친이란 무장 프록시 조직 재건, 이스라엘·팔레스타인 분쟁, 아랍 걸프 산유국과의 안보 협력, 미국의 탈중동 정책 등을 둘러싸고 거래식 외교·신고립주의·보호주의를 전면에 내세운 정책을 펼칠 가능성이 크다.

우선, 트럼프 대통령은 이란의 핵 개발과 팽창주의에 대해 최대 압박 접근법을 선호한다. 특히 미국 대통령 선거 캠페인 기간 이란 혁명수비대의 트럼프 후보 암살 모의가 발각되고, 이란 해커들이 트럼프 후보의 자료를 해킹해 민주당 선거 캠프 관계자에게 전달한 사실이 드러나면서 트럼프 2기 행정부의 대이란 압박 수위는 최고조에 이를 전망이다. 트럼프 대통령은 1기 재임 시절 이

2) “Trump says he’s in ‘no rush’ to implement plan to take over, redevelop Gaza,” *The Times of Israel*, February 7, 2025, <https://www.timesofisrael.com/trump-says-hes-in-no-rush-to-implement-plan-to-take-over-redevelop-gaza/>.

란 핵 합의를 파기하고 고강도 제재를 단행했으며, 레바논·가자지구·시리아·이라크·예멘 등에서 프록시 육성에 매진해 온 이란 혁명수비대의 최고 실세인 가셈 솔레이마니 사령관을 암살했다. 결국 이란 내 온건 개혁파의 입지는 극도로 위축되었고, 강경 보수파가 득세하면서 이란의 군사 모험주의는 더욱 강화되었다. 국제원자력기구(IAEA)의 2024년 5월 보고서에 따르면 현재 이란은 이론적으로 핵무기 3기를 제조할 수 있는 능력에 가까워졌다고 평가된다.³⁾ 이에 따라 트럼프 2기 행정부는 외교적 방법보다는 고강도 제재와 군사적 수단을 통해 이를 저지하려 들 것이다. 그럼에도 트럼프 대통령은 대선 캠페인에서 이란과 거래의 문은 언제나 활짝 열려 있다며 즉흥적인 협상 가능성을 내비치기도 했다. 전례 없는 압박 전략을 추구하면서도 필요에 따라 기습적인 외교적 돌파구를 모색할 가능성을 시사하는 대목이다.

다음으로, 이스라엘·팔레스타인 분쟁을 둘러싸고 트럼프 대통령은 강경 우파 성향의 베냐민 네타냐후 이스라엘 총리와 그의 안보 포퓰리즘 정책을 적극 지지한다. 작년 미국 대선 TV 토론에서도 ‘해리스가 당선되면 이스라엘이 사라질 것’이라면서 네타냐후 총리와 극우 정치인의 사임을 압박하던 민주당을 강하게 비판했다. 또 2024년 7월 선거 캠페인 중 네타냐후 총리와의 통화에서 ‘자신의 취임식이 열릴 2025년 1월 20일 전까지 전쟁을 끝내라’라고 주문했다.⁴⁾ 작년 11월 초 트럼프 후보의 당선이 확정되자 네타냐후 총리는 하마스와 휴전 협정을 서둘렀고 결국 2025년 1월 15일, 15개월간의 전쟁 끝에 휴전 협정이 전격적으로 체결됐다. 트럼프 대통령은 가자지구 재건과 관련해 이스라엘의 입장을 적극 옹호하는 한편 걸프 산유국에게 재정 지원을 요구할 것이다. 반면 가자지구에 대한 인도적 지원이나 팔레스타인 자치정부의 역량 강화

3) Stephanie Liechtenstein, “Iran further increases its stockpile of uranium enriched to near weapons-grade levels, watchdog says,” *AP*, May 28, 2024, <https://apnews.com/article/iaea-iran-nuclear-enrichment-stockpile-2190f0d7247a6160fb13f28304d4b6ad>.

4) Kanishka Singh and Nathan Layne, “Trump says he told Netanyahu to end Gaza war but criticizes ceasefire call,” *Reuters*, August 16, 2024, <https://www.reuters.com/world/netanyahu-denies-report-he-spoke-trump-about-gaza-talks-2024-08-15/>.

에는 별다른 관심을 두지 않을 것으로 보인다.

또한, 트럼프 대통령은 사우디아라비아를 포함한 걸프 산유국과의 군사 안보 협력에 매우 우호적이다. 이들 산유국도 미국산 무기 수입 및 방산 협력에서 지불 능력에 근거한 거래주의 방식에 큰 불편 없이 호응할 것이며, 트럼프 대통령은 이들 국가에 인권과 민주주의 원칙을 압박하지 않을 것이다. 트럼프 1기 행정부 시절, 대통령의 첫 해외 순방지가 사우디아라비아였던 만큼, 양측의 관계는 이미 상당히 돈독하다. 2018년에는 사우디아라비아 정보국 요원들이 이스탄불 주재 자국 총영사관에서 반정부 언론인인 자말 카슈끄지를 잔혹하게 살해하자 국제사회는 사우디아라비아 왕실을 거세게 비난했다. 하지만 트럼프 대통령은 사우디아라비아와의 사업 및 무기 거래가 매우 중요하다는 미 의회의 사우디아라비아에 대한 무기 금수와 제재 요구를 거부했다.

그러나 트럼프 패밀리와 사우디아라비아 왕실 간의 사적 친분에도 양국 사이가 늘 원만했던 것은 아니다. 2019년 이란의 프록시인 예멘 후티 반군이 미사일과 드론을 동원해 사우디아라비아의 석유 시설을 대거 공격했을 때 사우디아라비아는 미국의 강력한 대응을 기대했지만, 트럼프 1기 행정부는 특별한 조치를 취하지 않았다. 당시 후티 반군의 공격은 1991년 이라크의 사담 후세인 정권이 쿠웨이트의 정유 시설을 공격한 이래 국제 원유 시장을 마비시킨 가장 큰 도발이었다. 이 사건 이후 사우디아라비아뿐만 아니라 아랍에미리트, 카타르 등 걸프 산유국은 트럼프 대통령과 미국을 전적으로 신뢰할 수 없다고 판단해 외교 안보 다변화 정책을 추진했다. 트럼프 2기 행정부와 걸프 산유국은 경제 실용주의에 기반한 협력을 이어갈 것이지만, 걸프 국가는 더는 미국에만 의존하지는 않을 것이다.

마지막으로, 트럼프 대통령은 역내 동맹 우방국이 직면한 군사 위협을 크게 고려하지 않은 채 미국의 탈중동 정책을 밀어붙일 것이다. 2025년에는 이라크에 주둔한 약 2,500명, 시리아에 주둔한 약 900명의 미군이 신속히 철수할 것으로 예상하며 철군 이후 이라크 내 이란 혁명수비대의 영향력이 확대될 가능성이 크다. 2019년 트럼프 대통령은 비용이 많이 든다는 이유로 시리아 주둔 미군 병력을 대폭 감축했고 동시에 반ISIS 국제 연합 전선에서 핵심 지상군 역

할을 했던 쿠르드계 시리아 민병대인 인민수비대에 대한 지원을 중단했다. 철군과 지원 중단이 이루어진 지 불과 사흘 만에 튀르키예군이 시리아 국경을 넘어 미국의 우방이었던 인민수비대를 공격했지만 트럼프 행정부는 이를 사실상 방관했다. 반면 며칠 후 트럼프 대통령은 사우디아라비아가 적정 수준의 비용 지급을 약속했다며 사우디아라비아에 추가 미군 파병과 첨단무기 배치 계획을 발표했다. 2020년에는 미국의 우방인 아프가니스탄 정부를 배제한 채 카타르에서 탈레반과 평화 협정을 체결하며 철군을 준비했는데 이는 결국 탈레반이 아프가니스탄을 재집권하는 결정적인 계기로 작용했다.

더불어 트럼프 대통령은 1기 집권 기간 ‘21세기 술탄’으로 불리는 레제프 타이이프 에르도안 튀르키예 대통령을 자신의 ‘터프 가이’ 친구라며 치켜세웠고, G7 회의장에서 이집트의 인권과 민주주의를 탄압한 압둘 팻타흐 엘시시 이집트 대통령을 ‘내가 가장 좋아하는 독재자’로 부르며 친근감을 표했다.⁵⁾ 2019년 에르도안 대통령의 가족이 연루된 튀르키예 국영은행 할크뱅크에 대한 미 검찰의 이란 돈세탁 공모 혐의 기소를 보류했으며, 튀르키예의 러시아제 S-400 지대공 미사일 시스템 도입에 대한 미 의회의 초당적인 제재 요구도 막아냈다. 트럼프 2기 행정부에서도 이러한 기조가 계속되면 미 동맹 우방국의 안보 불안은 더욱 커질 것이다.

하지만 트럼프 1기 행정부의 중동 정책에도 중요한 업적은 있다. 바로 기념비적인 아랍·이스라엘 데탕트를 가져온 ‘아브라함 협정(Abraham Accords)’ 체결 과정에서 성공적인 중재 역할을 한 것이다. 2020년 수니파 아랍 국가 아랍에미리트와 유대 국가인 이스라엘이 국교 수립에 깜짝 합의했고, 곧 바레인까지 참여해 백악관에서 역사적인 협정식이 개최됐다. 아브라함 협정은 트럼프 대통령의 사위이자 백악관 선임 고문이던 재러드 쿠슈너가 설계했고, 구시대적인 민족주의를 넘어선 새로운 연대로 평가받는다. 안토니우 구테흐스 유

5) “The strange love-in between Donald Trump and Recep Tayyip Erdogan,” *The Economist*, November 14, 2019, <https://www.economist.com/united-states/2019/11/14/the-strange-love-in-between-donald-trump-and-recep-tayyip-erdogan>.

엔 사무총장도 중동의 평화와 안보를 증진하는 구상이라며 환영했고 바이든 후임 행정부도 협정에 대한 강한 지지를 밝혔다.

트럼프 대통령은 아브라함 협정을 자신의 자랑스러운 치적으로 여기고 있으며, 이번에도 이스라엘과 사우디아라비아 간 관계 정상화를 성사시키기 위해 적극적으로 중재에 나설 것이다. 수니파의 대표 국가인 사우디아라비아는 산업 다각화, 사회 개방화, 외교 안보 다변화를 목표로 정권의 사활을 걸고 국가 개조 프로젝트를 추진해 왔다. 그러나 미국의 탈중동 선언과 시아파 종주국 이란의 팽창주의를 개혁 성공의 걸림돌이자 정권 생존을 위협 요소로 인식한다. 이러한 맥락에서 사우디아라비아가 이스라엘과의 수교를 고려하는 것은 미국의 공백을 대비하고 이란을 견제하기 위한 안보 자구책의 일환이다. 또한 이스라엘의 혁신 기술은 사우디아라비아의 첨단산업 육성과 청년 일자리 창출에 이바지할 수 있어 경제·안보 이익을 제공할 것이다.

한국의 중동 정책에 주는 함의

현재 미국의 중동 정책은 여러 딜레마에 빠져있다. 최고 우방국이자 유일한 민주주의 국가인 이스라엘을 군사적으로 지원하면서도 이스라엘·이란의 전면전 가능성은 차단해야 하고, 가자지구와 레바논 남부에서 민간인을 보호하면서도 거기에 뿌리내린 친이란 급진 프록시 조직을 소탕해야 하며, 중국을 직접 견제하기 위해 인도 태평양 지역에 역량을 집중하면서도 이 과정에서 실망한 중동의 동맹 우방국이 중국과 밀착하지 않도록 조율해야 한다. 이토록 복잡한 정책 과제에 대해 트럼프 대통령과 2기 행정부의 핵심 인사는 큰 관심을 두지 않는다. 결국 트럼프 2기 행정부 시기 중동은 또다시 혼란에 빠질 가능성이 크며 역내 질서는 한층 더 요동칠 것이다.

중동의 불안정은 한국에도 타격이다. 중동, 특히 걸프 산유국은 한국의 최대 석유 공급처이자 구매력 높은 수출시장이다. 한국은 세계 7위 석유 소비국인

며 우크라이나 전쟁 이후 러시아산 석유를 중동산으로 대체하면서 중동 의존도는 72%까지 늘어났다.⁶⁾ 오일머니 덕에 부유한 걸프협력회의(GCC) 나라들과는 2023년 12월에 FTA를 맺어 경제협력의 절정기를 맞았다.

앞서 살펴봤듯이 걸프 산유국은 외교 안보 다변화에 맹렬히 나서고 있다. 최대 맞수인 이란이 핵 개발과 역내 무장 프록시 육성을 통해 군사 모험주의의 야심을 드러내는데 최대 우방국인 미국은 탈중동 정책에 몰두하기 때문이다. 대대적인 탈석유·탈이슬람 개혁에 성공해 정권의 생존을 보장해야 하는 시기에 이란은 역내 혼란을 조장하고 미국은 인도 태평양에서 중국 견제에만 매달려 왔다. 물론 최근 헤즈볼라의 궤멸, 하마스의 와해, 바샤르 아사드 시리아 독재정권의 몰락 등 친이란 프록시 ‘저항의 축’의 잇따른 붕괴 앞에서 이란은 당분간 팽창주의 행보를 자제하고 한발 물러서 전략적 인내를 감내할 것이다. 더불어 미국의 고강도 제재로 비롯된 경제난과 공포 철권통치가 가져온 민심 이반 때문에 이란의 강경파 지배층은 내부 체제 단속에 더 힘쓸 수밖에 없다. 지난해 이란은 최악의 인플레이션과 실업률 및 환율폭등에 시달렸고⁷⁾ 국민은 경제적 어려움에도 역내 프록시 조직에 막대한 자금을 제공하는 정권에 격렬히 항의해 왔다. 그러나 이란의 강경파 지배층이 이슬람공화국의 국시인 미국·이스라엘 타도와 이슬람 혁명 수출 및 역내 헤게모니 장악을 포기했을 리는 없다. 이란은 단기적으로 위험 회피 전략을 취하면서 프록시 재건을 피하고 러시아·중국 반미연대와 더욱 밀착할 것이다. 동시에 핵개발에 집중해 대미 레버리지로 삼을 것이다. 현재 이란 당국은 국제원자력기구(IAEA)의 투명성 검증 요구에 불응하고 있고 협력 관련 실무 논의도 중단된 상태다.

따라서 불안에 휩싸인 걸프국들은 위기를 기회로 삼아 미국 무기체계 의존

6) Adel Abdel Ghafar, "South Korea and GCC States: A Growing Partnership," The Middle East Council on Global Affairs Issue Brief, August 2023, <https://mecouncil.org/publication/south-korea-and-gcc-states-a-growing-partnership/>.

7) Andreas Becker, "Iran and the cost of a war with Israel," DW, October 2, 2024, <https://www.dw.com/en/iran-and-the-cost-of-a-war-with-israel/a-70385852>.

도를 줄이기 위해 새로운 시장을 찾아 나섰고 한국과의 협력을 강화하기 시작했다. 한국의 대중동 무기 수출은 지난 10년간 10배가량 늘었고 한-GCC FTA 덕에 이 추세는 강화될 것이다. 최근 세계 9위의 무기 수출국으로 급부상한 한국은 천궁 II, K9 자주포 등 K-방산의 수출을 대상국에 대한 기술 이전과 인적 자원 개발로 연계해 추진하고 있다. 걸프 산유국이 바라는 자국 방산 역량 강화 전략과 맞아떨어지는 대목이다. 한국 무기체계가 공격적이거나 팽창주의적이지 않고 방어적 성격이 강하다는 평판 역시 긍정적인 역할을 미친다.

또한 이들 국가는 원전 건설에도 높은 관심을 두고 있다. 전례 없이 파격적인 개혁으로 인한 전력 수요 증가에 대비하고 왕실의 품격과 위상을 위해 탄소중립에도 앞장서야 하기 때문이다. 우리나라 농축을 가속하는 이란을 겨냥해 핵심 원자력 기술을 확보하려는 계산 역시 존재한다. 한국은 2009년부터 UAE에서 최초의 사막형 발전소인 바라카 원전을 설계부터 가동까지 성공적으로 마무리했다. 곧 대규모 원전 건설에 착수할 사우디아라비아는 이러한 한국 기술에 지대한 관심을 보여왔다. 2025년 1월에 한국과 미국이 세계 원전 시장 공동 진출을 위한 약정에 서명하면서 한국의 원전 수출은 더 탄력을 받을 것이다.

단, 한국의 대중동 원조 정책은 취약한 편이다. 한국은 2010년대 중반 이래 평화유지군 활동과 대테러 작전에 참여했고 공적개발원조(ODA) 규모를 확대해 왔다. 이스라엘·하마스 전쟁 이후 팔레스타인 민간인을 위한 인도적 지원금을 두 차례에 걸쳐 제공하기도 했다. 그럼에도 2023년도 OECD 산하 개발원조위원회 자료에 따르면 한국의 국민총소득 대비 ODA 비중은 0.17%로 회원국의 평균인 0.37%의 절반도 되지 않는다. 또한 우리의 ODA 규모는 일본의 약 1/6 수준에 불과하고 대중동 ODA 규모는 더 작다.⁸⁾ 2024년에 이어 올해도 한국의 1인당 국내총생산이 일본을 앞설 것이라는데 이러한 경제력과 국력에 걸맞은 기여가 모자란 것으로 보인다. 특히 팔레스타인에 대한 인도주의 지원은 사우디아라비아

8) Sara Harcourt and Jorge Rivera, "Official Development Assistance (ODA)," ONE Data & Analysis, 2025, <https://data.one.org/topics/official-development-assistance/>.

를 비롯한 걸프 산유국이 아랍과 이슬람 세계에서 대표국의 위상을 유지하기 위해 대단히 신경 쓰는 의제다. 나아가 이란과 이스라엘이 치열하게 벌이는 각축전에서도 역내 정당성 확보와 연관된 핵심 사안이다. 미국 역시 주요 동맹국의 더 큰 기여를 기대하는 분야다. 무엇보다 원조 수혜국에서 기부국으로 전환해 책임감 있고 신뢰받는 글로벌 강국으로 자리매김한 한국은 최악의 인도주의 재앙을 겪은 팔레스타인 주민을 위해 원조와 기부를 늘려야 할 것이다.

저자소개

장 지 향

장지향 박사는 아산정책연구원의 수석연구위원이자 지역연구센터장이다. 외교부 정책자문위원, 아산서원 교수를 지냈고 현재 산업부, 법무부, 국방부 자문위원으로도 활동하고 있다.

2018년부터 <매일경제신문>에 중동 관련 칼럼을 기고하고 있으며 주요 연구 분야는 ‘중동 정치경제’, ‘정치 이슬람’, ‘비교 민주주의와 독재’, ‘극단주의 테러와 안보’, ‘국제개발협력’ 등이다. 대표 연구로는 중동정치를 비교분석한 <최소한의 중동수업> (시공사, 2023), <중동 독재 정권의 말로와 북한의 미래> (아산정책연구원, 2018), 클레멘트 헨리와 공편한 The Arab Spring: Will It Lead to Democratic Transitions? (Palgrave Macmillan, 2013), “Islamic Fundamentalism” (International Encyclopedia of the Social Sciences 2008) 등이 있다.

한국외국어대학교에서 문학사, 정치학 석사 학위를, 미국 텍사스 오스틴 대학교 (University of Texas at Austin)에서 정치학 박사 학위를 받았다.

트럼프 2기 행정부의 미중관계 동향과 시사점

박 병 광

국가안보전략연구원 수석연구위원

트럼프 2기 행정부와 미국의 대중국 인식과 정책목표

미국 도널드 트럼프 대통령의 귀환과 함께 미중관계가 다시 요동치고 있다. 트럼프 대통령이 주장하는 ‘위대한 미국’은 부강한 나라로서 누려왔던 미국의 국제적 리더십과 영향력을 유지하는 것이다. 중국은 미국의 가장 강력한 경쟁국이란 점에서 중국의 영향력을 축소하고 견제하는 것이 트럼프 2기 행정부의 외교·안보전략의 핵심이 될 수밖에 없다. 트럼프 2기 행정부 주요 인사들은 소련 붕괴 이후 중국 공산당이 미국의 국가안보를 가장 포괄적으로 위협하는 세력이며, 경제적·문화적으로 거의 모든 미국인의 삶에 깊숙이 침투해 있다고 본다. 그들은 중국이 오늘날 군사적·경제적으로 강력한 ‘적대국’이 되었고, 베이징은 사이버 공간에서 워싱턴의 가장 큰 ‘적’이며, 미국 외부로부터 오는 ‘최대의 위협’이라고 주장한다.¹⁾ 그런 점에서 트럼프 1기 행정부 당시 발간된 <국가안보전략서(NSS)>는 중국을 ‘현상타파(revisionist)’ 세력으로 규정했지만, 트

1) Steve Yates and Adam Savit, “Communist China: A Singular Threat and a Comprehensive Challenge for America First Security Policy,” in Fred Fleitz eds., *An America First Approach to U.S. National Security* (Las Vegas: American First Press, 2024), p. 97.

트럼프 2기 행정부의 <국가안보전략서>는 보다 노골적인 적대적 인식을 표출할 수도 있다.

트럼프 2기 행정부의 대중국정책 목표는 미국의 패권 지위에 대한 중국의 도전을 좌절시키고, 중국과의 대결에서 ‘승리’를 쟁취하는 것이다. 트럼프 2기 행정부는 첨단·신흥 기술에 대한 지배력을 강화하고, 글로벌 공급망에서 중국에 대한 ‘전략적 탈동조화’를 가속화함으로써 중국의 발전을 억제하여 미국에 대한 도전 의지를 꺾고자 한다.²⁾ 중국을 적대적으로 바라보는 트럼프 진영은 “미국과 중국이 이미 냉전 상태에 돌입했고, 경쟁 관리는 목표가 될 수 없으며, 대중국정책의 명확한 목표는 승리(victory)여야만 한다”고 주장한다. 나아가 그들은 미중 경쟁에서 승리하기 위해서는 양국 사이에 더 큰 마찰이 필요하다는 것을 받아들여야 하며, 미중 사이에 긴장이 고조되는 것은 불가피하다는 사실을 인식해야만 한다고 본다.³⁾

또한, 트럼프 2기 행정부의 대중국정책은 중국에 대한 군사적 우위를 유지하고, 힘의 효과적 사용을 통한 억제력을 극대화하여 ‘힘을 통한 평화(peace through strength)’를 목표로 하고 있다. 트럼프 진영은 세계 무대에서 미국의 전쟁 개입을 줄이고자 하지만 이와 별개로 중국에 대해 압도적인 군사적 우위를 유지하고, 힘의 적극 사용을 통한 충격과 공포를 통해 대중국 억제력 극대화를 의도하고 있다. 트럼프 2기 행정부는 특히 미국의 ‘선택적 개입’ 정책에 대한 중국의 오판을 방지함으로써 대만침공 가능성을 줄이고, 트럼프 1기 행정부가 제시한 ‘다영역작전(Multi-Domain Operations, MDO)’개념을 더욱 발전시켜 나가려 한다.

트럼프 2기 행정부의 대중국 정책의 핵심은 미국의 국가이익과 실리주의에

2) Robert Lighthizer, “Bad Trade Policy Endangers American National Security,” Fred Fleitz eds., *An America First Approach to U.S. National Security* (Las Vegas: American First Press, 2024), p. 162.

3) Matt Pottinger, “No Substitute for Victory: America’s Competition With China Must Be Won, Not Managed,” *Foreign Affairs*, May/June 2024, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/no-substitute-victory-pottinger-gallagher>.

기반하여 경제적 압박에 초점을 맞추는 것이다. 트럼프 대통령이 첫 번째 임기 4년간 트위터(현재의 X)에 올린 중국 관련 메시지를 분석하면 ‘경제’와 ‘통상’에 관한 언급이 가장 많으면서도 꾸준함(consistency)을 유지했다. 이는 트럼프 2기 행정부에도 미국의 이익을 바탕으로 중국에 대한 경제적 압박이 무엇보다 중시될 것이란 점을 예측하게 만든다. 실제로 트럼프 대통령은 두 번째 취임 직후부터 중국에 대한 고율 관세 부과에 나섰다. 트럼프 대통령은 대선 당시 중국이 다른 나라를 통한 미국으로의 우회 수출을 제한할 것이며, 미국 회사가 중국에 투자하는 것을 막고, 중국인의 미국내 부동산 및 기업(산업) 구매를 차단하는 정책을 채택할 것이라고 주장한 바 있다. 문제는 트럼프 대통령의 대중국 경제적 압박이 현실화할 경우, 미국 내 인플레이션을 자극하고, 근로자들의 실질소득에도 영향을 줄 수 있다는 점이다.

트럼프 2기 행정부와 중국의 대미국 인식과 정책

중국내 많은 전문가들은 갈수록 미국과의 경쟁이 치열해지고 견제와 압박에 시달리면서 미중관계에 대해 어떠한 환상도 갖고 있지 않다는 점을 주장한다. 그럼에도 중국의 전략가들은 트럼프 1기 행정부 당시 중국이 많은 것을 배웠고, 미국의 국제사회 리더십이 약화되는 공간을 파고들 수 있었다는 점에서 트럼프 대통령의 귀환이 중국에 여러 면으로 이득이 될 수 있다는 기대감을 숨기지 않는다.⁴⁾

중국은 트럼프 대통령의 귀환 이후 ‘상호존중’과 ‘안정적 발전’이라는 미중관계의 기본 입장을 일관되게 천명함으로써 트럼프 대통령의 재등장에 따른 불확실성을 최소화하고 양자관계의 안정적 관리에 주력하고자 의도했다. 시진

4) Yan Xuetong, “Why China Isn’t Scared of Trump,” *Foreign Affairs*, December 20, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/why-china-isnt-scared-trump>.

핑 주석은 미국 대선 직후(2024. 11. 7) 트럼프 대통령에게 축전을 보내어 “역사는 우리에게 미중이 협력하면 모두에 이롭고 싸우면 모두가 다친다는 것을 분명히 보여준다”면서 “안정적이고 건전하며 지속가능한 중미관계는 양국의 공동 이익과 국제 사회의 기대에 부합한다”고 언급했다.⁵⁾ 시진핑 주석은 트럼프 대통령의 취임을 앞두고 이뤄진 통화에서(2025. 1. 17) “중미 양국 간에는 광범한 공동이익과 드넓은 협력 공간이 있어 파트너, 친구가 될 수 있고, 상호 성취와 공동 번영으로 양국과 세계를 이롭게 할 수 있다”고 주장했다.⁶⁾ 요컨대 중국은 “미중관계의 안정이 세계의 안정과 평화에 관건”이라는 기본 입장을 견지하면서 트럼프 대통령에게 “책임감을 가지고 상호 대화와 협상을 통한 신뢰 증진 및 문제해결의 자세”를 요구함으로써 양국관계의 안정적 발전에 방점을 두고 있다.

트럼프 대통령의 두 번째 취임 이후 중국은 미국의 경제적 압박이 가속화될 것이라는 전망하에 트럼프 2기 행정부와 대화의 창구를 유지하고, ‘거래의 조건’을 맞추는 데 주력하고자 의도했다. 중국은 오바마 행정부 시절 미국과의 정부간 공식 대화채널이 90개가 넘었고, 바이든 행정부 하에서는 20개 가까운 정부간 채널을 보유했다. 하지만 트럼프 2기 행정부가 이러한 모든 채널을 닫을 가능성이 높다고 보고, 쌍방 간 공식 대화채널 유지를 희망했다.⁷⁾ 중국은 미국 대선 전부터 트럼프 진영의 정책 성향을 분석하고, 대응 전략을 준비하는 데 중점을 두었다. 중국은 일대일 거래 방식을 선호하는 트럼프 대통령과의 직접 접촉을 통해 협상하고자 의도했으며, 실제로 트럼프 대통령은 취임 전 중국 측 대표단을 통해 시진핑 주석과 이미 대화 중이라고 언급한 바 있다. 이 과정에서 중국은 트럼프 대통령이 “거래에 능하다”는 점을

5) “2024年11月7日外交部发言人毛宁主持例行记者会,” 2024년 11월 7일, https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/202412/t20241217_11495487.shtml.

6) “习近平同美国当选总统特朗普通电话,” 2025년 1월 17일, https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202501/t20250117_11538132.shtml.

7) Xuetong, “Why China Isn’t Scared of Trump,” (2024).

활용하여 다양한 ‘거래의 조건’을 내세워 협상을 통한 미중관계 관리에 주력하고자 한 것으로 보인다. 이와 동시에 중국은 미국을 향해 대화를 원하지만 대만 문제 등 ‘4가지 레드라인’을 넘어서서는 안된다는 점도 함께 언급했다.⁸⁾

한편 트럼프 대통령의 귀환에 따른 대중국 압박과 견제가 확실시되는 상황에서 중국 외교의 중점 추진 방향은 국제적 영향력 유지와 경제적 자강에 초점을 맞추는 것이다.

이를 위해 중국은 변화하는 국제정세에 맞춰 글로벌 사우스(Global South)에 대한 접근을 강화하고, 첨단기술 자립과 쌍순환 발전을 촉진하며, 주변외교와 지역협력을 강화하여 미국의 압박을 돌파하고자 한다. 구체적으로, 중국은 미국 중심의 국제질서 변혁을 위해 ‘다극화’를 추동하고 글로벌 거버넌스를 개혁하고자 하며, 이를 위해 ‘평화와 번영의 동반자’를 내세우면서 글로벌 사우스 국가들에 대한 접근 및 파트너십 강화에 주력하고자 한다.

중국은 트럼프 2기 행정부의 전략적 디커플링에 맞서고 글로벌 공급망 재조정에 대응하여 첨단기술 자립을 적극 추진하고, 국내시장 활성화를 통한 내수 확대와 대외경제를 연계하는 쌍순환(雙循環) 정책에 주력하고자 한다.

중국은 SCO, BRICS 등 다자주의 외교와 지역 협력 체제를 강화하고, 아세안과의 경제적 파트너십을 심화하여 인도-태평양 지역에서 미국의 동맹체제를 견제함과 동시에 국제무대에서 중국의 영향력을 유지하는 데 주력하고자 한다.

8) 왕이 외교부장은 ‘2024년 국제정세와 중국 외교’ 심포지엄 개막식 기조연설에서 “사진핑 주석이 ▲대만 문제 ▲노선과 제도 ▲민주·인권 ▲권리 발전이라는, 도전을 허용할 수 없는 4가지 레드라인을 선명하게 그었다”며 “중미관계의 안정적이고 건강하고 지속가능한 발전에 힘쓴다는 중국의 목표는 변함 없고 상호존중·평화공존·협력상생에 따라 중미관계를 처리하는 원칙은 변함이 없다”고 했다. “王毅谈中美关系和中国对美政策,” 2024년 12월 17일, https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbz_673089/xghd_673097/202412/t20241218_11496943.shtml.

트럼프 대통령 귀환 후 미중 대결 1회전 : 관세전쟁

트럼프 대통령의 두 번째 취임 직후부터 강행된 대중국 고율 관세 등 미국의 대중국 압박에 직면하여 중국지도부는 단계와 강도에 따른 ‘맞대응’을 선택했다. 미국은 중국산 제품에 최대 145%의 고율 관세를 부과하며 ‘중국 때리기’를 핵심 전략으로 삼았다. 트럼프 대통령이 관세를 수단으로 대중국 압박에 나선 것은 미국의 경제적 이익을 보호하고, 중국과의 더 큰 협상에서 원하는 바를 얻어내는 수단으로 활용하며, 자국 내에서의 정치적 목적 달성을 위한 의도를 내포하고 있다.

그러나 중국은 미국산 제품에 125%의 보복 관세로 맞서며 한 치도 물러서지 않는 정면 대응에 나섰다. 상호 관세율이 100%를 넘어서면서 미중 간 실질적인 교역은 사실상 중단됐다. 미국 수입업체들의 주문 취소가 잇따르며 중국산 화물이 항구에 방치되는 상황까지 벌어졌고, 중국 내에서는 미국산 제품에 대한 불매운동과 ‘애국소비’ 운동이 빠르게 확산되었다. 양국이 추가 보복관세 부과를 중단하기로 선언했지만, 이는 관세전쟁의 근본적 타협이나 해결과는 거리가 멀다. 오히려 더 치열한 충돌을 대비한 ‘일시적 휴지기’로 보는 것이 타당하다. 미국은 동맹국들과의 공조를 강화해 중국을 국제무역 질서에서 고립시키려는 전략을 구사하고 있다. 이를 위해 중국을 제외한 국가들과는 상호 관세를 유예하거나 조율하는 한편, 중국을 명확한 ‘타겟’으로 설정해 전선을 집중시키고 있다. 이는 단기적으로는 대중국 무역적자 축소라는 성과를 기대할 수 있으나, 장기적으로는 글로벌 공급망의 불안정, 물가 상승, 소비자 부담 증가라는 부작용을 초래할 가능성이 크다.

트럼프 2기 행정부의 관세전쟁에서 중국의 대응은 어느 때보다 단호하고 강경하다. 트럼프 1기 행정부 당시 중국 정부는 인터넷 검열을 통해 관련 보도를 통제하고, 관영 언론을 통해 경제적 충격은 크지 않다는 메시지를 강조하며 내부 동요를 막는 데 주력했다. 그러나 이번에는 주요 언론이 직접 나서 “미국은 상대를 잘못 골랐다”며 격앙된 반응을 보이고, 전 국민

적 항전 의지를 드러내고 있다. 왕이 외교부장은 “미국과 싸우기를 원하지는 않지만, 두려워하지도 않는다”며 미국을 향해 강한 경고를 보냈다. 시진핑 주석은 마치 트럼프 대통령에게 “당신이 상대해야 할 2025년의 중국은 2017년의 중국이 아니며, 과거의 시진핑도 아니다”라는 메시지를 보내는 듯하다.

시진핑 체제는 트럼프 대통령과의 ‘기 싸움’에서 밀리는 모습을 보일 수 없기에, 초기부터 강경 대응은 불가피한 선택이었다. 그러나 중국의 대응은 단순한 맞대응을 넘어선다. 그동안 중국은 미국과의 무역전쟁을 거치며 기술 자립도 제고와 대외 의존도 축소를 국가 핵심 과제로 삼아 왔다. 이는 반도체, 인공지능(AI), 전기차 등 전략 산업 분야에서 국산화 추진에 박차를 가하는 계기가 되었고, 내수 시장을 중심으로 한 ‘쌍순환 전략’을 본격화하며 외부 충격에 대한 회복력을 강화해 왔다. 이러한 전략은 일정 부분 성과를 거두었고, 중국 내에서는 “이제는 미국에 ‘노(No)’라고 말할 수 있다”는 자신감이 퍼져가고 있다.

미중 간 갈등은 역사적으로 반복되어 왔지만 양측은 적절한 시점에 어느 한쪽이 양보하거나 물밑 접촉을 통해 타협을 이루는 방식으로 긴장을 조율해 왔다. 이번에도 어느 한쪽이 먼저 손을 내밀지 않는다면 갈등은 더욱 격화될 것이고, 그 여파는 양국 간의 경제를 넘어 정치·외교·안보 전반으로 확산될 수 있다. 중국은 항전 의지와 내부 결속력에서는 강점을 보이지만, 무역의 구조적 측면에서는 여전히 미국에 불리하다. 대미 수출이 대미 수입의 두 배를 넘고, 핵심기술과 글로벌 공급망에서도 미국에 대한 의존도가 높기 때문이다. 무엇보다 중요한 점은 미중 관세전쟁의 격화가 양국만의 문제가 아니라는 사실이다. 세계는 이미 글로벌 공급망을 통해 하나로 연결되어 있기 때문에, 두 강대국 간의 충돌은 전 세계적인 파장을 초래할 수밖에 없다. 특히 미중 간 관세전쟁은 향후 수년간 자유주의 무역질서의 재편과 세계경제의 흐름을 좌우할 주요 변수로 작용할 것이다.

향후 미중관계 관전 포인트와 시사점

트럼프 2기 행정부하의 미중관계는 불확실성의 증대와 더불어 많은 마찰 요소들이 존재하지만 양국관계를 관찰하고 평가하는 데 있어서 다음과 같은 요인들에 주목할 필요가 있다.

첫째, 시진핑 주석과 트럼프 대통령의 개인적 성향(personality)이 미중 대립에 미치는 영향이다. 두 사람은 이제 최고지도자로서 처음 만났던 2017년 4월과 완전히 다른 정치적 권위와 야망을 지닌 거물로 성장했고, 두 지도자의 개성과 인식이 양국 간 주요 대립 사안에서 어떻게 발현될 것인지에 따라 미중관계에 큰 영향을 미칠 전망이다.

둘째, 양측 간 무역전쟁의 전개 양상이다. 트럼프 대통령은 취임 100일 맞이 여론조사에서 역대 대통령 가운데 가장 낮은 41%의 지지율을 보였고, 관세 부과 정책에 대해서는 35% 지지율에 그쳤다. 시진핑 주석 역시 수출, 투자, 소비의 ‘3중 난맥’ 속에서 높은 ‘청년실업률’과 ‘부동산문제’ 등 산적한 경제문제에 직면해 있으며, 국내문제 해결에 집중하기 위해서는 안정적인 미중관계가 중요 조건으로 작용한다. 따라서 트럼프 대통령과 시진핑 주석이 언제, 어떠한 방식으로 극적인 타협을 이루며, 일시적 긴장 완화를 추구할지가 관전 포인트일 수밖에 없다.

셋째, 대만 문제의 전개 양상이다. 트럼프 대통령은 취임 이후 대만 문제에 관해 특별한 언급을 자제하며 다소 회피적인 태도를 취하고 있다. 그러나 미중대립 구도에서 대만 문제는 가장 뜨거운 이슈이며 언제, 어떻게 대만 문제가 수면 위로 떠오를지 지켜보지 않을 수 없다. 중국은 대만독립을 추구하는 민진당이 집권하는 한 대만에 대한 강압을 포기하지 않을 것이고, 이 과정에서 미국 역시 어떤 식으로든 대만 카드를 활용하려는 유혹에서 자유로울 수 없을 것이다.

넷째, 과거 냉전시기 중국과 손잡고 소련을 견제했던 ‘뒤집기 닉슨 전략(Reverse Nixon)’의 시도 가능성이다. 트럼프 대통령은 중·러 연대의 고리

인 ‘우크라이나 전쟁’을 종식시킴으로써 러시아와의 관계를 회복하고, 러시아의 중국에 대한 의존도를 줄여서 미국 쪽으로 끌어당기겠다는 셈법을 지니고 있다. 트럼프 대통령이 대중국 압박의 일환으로 냉전 시기 미중관계 개선을 통한 소련 견제와 같은 방식으로 미국과 러시아가 연합해 중국을 견제하는 전략을 추진할 수 있다. 우리는 그 가능성을 무시해서는 안 된다.

한국은 트럼프 대통령의 귀환 이후 미중 간 패권 경쟁이 가속화될 것이라는 구조적 한계 속에서 ‘전략적 피봇 외교(pivot diplomacy)’를 발전시켜 나갈 것으로써 대중 경제협력과 대미 안보협력을 조화롭게 관리할 필요가 있다. 피봇(pivot)은 사전적으로 ‘축을 중심으로 회전하다’ 또는 ‘중심축’을 의미하는 것으로 농구의 경우 한 발은 지탱한 채 다른 발을 계속해서 옮겨 던지는 플레이를 의미한다. 한미동맹은 상당 기간 다른 세력(국가)으로 대체하기 어렵고, 미국 우위의 구도는 미중관계에서 단기간 내에 바뀌기 어렵다. 따라서 한국 정부는 한미동맹을 기축으로 일본, 중국, 러시아와의 관계 증진 및 협력을 추구하면서 북한과 대화를 모색하는 외교를 펼쳐나가야 한다.

아울러 한국은 트럼프 2기 행정부가 중국을 견제하는 데 국가적 역량을 집중할 것이란 점에서 지정학적·안보적·기술경쟁력 측면에서 우리나라가 미국의 ‘중요한 전략적 파트너’로서 한미동맹의 가치를 중시한다는 사실을 최대한 부각하고 활용해야 한다. 동시에 한국은 올해 가을 경주에서 개최되는 APEC 정상회의를 계기로 시진핑 주석의 국민 방한과 한중 정상회담 성사를 통해 한중관계 회복과 발전의 모멘텀을 확보할 필요가 있다.

저자소개

박 병 광

현재 국가안보전략연구원(INSS) 수석연구위원으로 재직 중이다. 단국대학교 정치외교학과를 졸업하고 상하이 푸단대학(Fudan Univ.)에서 중국정치 전공으로 박사학위를 취득하였다(1998).

이후 동경대학 동양문화연구소 외국인연구원(1998-1999), 서울대학교 외교학과 박사후(Post-Doc) 연구원(2000-2001), 서울대학교 국제문제연구소 객원연구위원(2004-2005), 대만정치대학 초빙연구위원(2012), 아산정책연구원 초빙연구위원(2013), 국방대학교 객원교수(2024) 등의 연구 경력을 쌓았다. 현재 한양대 정외과 겸임교수로 강의중이며, 외교부 정책자문위원, 통일부 정책자문위원, 합동참모본부 정책자문위원, 대한민국공군 정책자문위원, 민주평화통일자문회의 국제협력분과 상임위원 등으로 활동하고 있다. 한국세계지역학회 33대 회장(2018)을 역임했다.

주요 관심 연구 분야는 중국의 외교, 군사 및 동아시아 안보 등으로서 40편이 넘는 논문과 10권의 저서(공저포함)가 있다.

트럼프 2기 미국의 사이버 안보 전략: ‘사이버 복합 넥서스’의 시각

김 상 배

서울대학교 정치외교학부 교수

요약

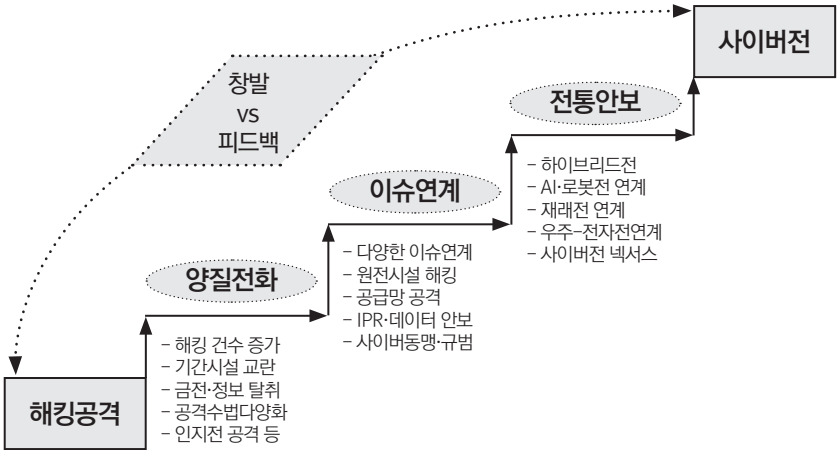
2025년 1월 20일 출범한 제2기 트럼프 행정부가 펼칠 사이버 안보 전략은, 미중 패권경쟁의 맥락에서 중국의 해킹에 대응한다는 차원에서는 이전 바이든 행정부에서 수행한 정책적 연속성을 이어받을 것으로 보인다. 다만 사이버 안보와 여타 다양한 이슈들이 연계되는 맥락을 정치·외교·경제적으로 활용하려는 트럼프의 전략적 의도에 따라서 다양한 변화가 예견된다. 미국이 추구할 새로운 사이버 안보 전략의 방향과 내용을 파악하는 것은, 한국과 같은 중견국에는 매우 중요한 정책적 문제가 아닐 수 없다. 이 글은 트럼프 2기 미국의 사이버 안보 전략에서 나타나는 전반적인 기조 변화를 검토하고, 이를 바탕으로 여러 세부 분야에서 드러날 구체적인 변화의 양상을 전망해 보고자 한다.

서론: ‘사이버 복합 넥서스’의 시각

최근 사이버 공격은 그 양이 급격히 늘어나서 질적인 변화를 초래하는 ‘양질

전화(量質轉化)’의 양상을 보이고 있다. 게다가 양적으로만 늘어나는 게 아니라 복합적인 ‘이슈연계(issue linkage)’의 과정을 거치면서 새로운 패턴을 드러내고 있다. 이러한 과정을 거쳐서 ‘전통안보’의 임계점을 넘어 사이버 안보 이슈가 지정학적 문제로 부상하는 현상이 나타나고 있다(〈그림-1〉 참조). 실제로 최근 사이버 안보 문제는 좁은 의미의 시스템 해킹이나 악성코드 공격 등의 경계를 넘어서 다양한 신흥안보(emerging security)의 이슈로 창발(emergence) 및 피드백(feedback)의 과정을 겪고 있다.¹⁾

〈그림-1〉 사이버 안보의 창발·피드백과 복합 넥서스



이러한 사이버 안보의 진화 과정과 구조를 최근 학계에서는 ‘사이버 복합 넥서스(Cyber Complex Nexus)’로 개념화하고 있다.²⁾ 사이버 안보 이슈가 다양한 이슈들과 복잡하게 연계되는 현상을 의미하는 ‘사이버 복합 넥서스’에

1) 김상배. 2016. “신흥안보와 메타 거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해.” 『한국정치학회보』 50(1), pp.75-102.

2) 김상배. 편. 2024. 『사이버 안보의 국제정치학』, 사회평론.

대한 논의는 현재 진화하고 있는 사이버 안보 문제를 보는 새로운 시각을 제시한다. 이러한 넥서스의 개념은 사이버 안보의 지정학이 단순한 단계적 부상이 아니라 양질전화-이슈연계-전통안보의 세 단계가 모두 복잡하게 얽히면서 부상하는 입체적 창발 과정이라는 점을 드러낸다. 이 글은 사이버 복합 넥서스의 시각을 원용하여 향후 트럼프 2기 미국의 사이버 안보 전략의 행보를 살펴보고자 한다.

사이버 안보 전략의 전반적 기조

바이든 행정부와 비교하여 트럼프 2기의 사이버 안보 전략은 상당한 부분에서 연속성을 유지할 것으로 예상된다. 미국의 사이버 안보 정책이 공화당과 민주당을 막론하고 초당적으로 추진되어 온 역사를 돌아볼 때 그러한 전망은 설득력이 있다. 그럼에도 트럼프 2기 사이버 안보 전략은 몇 가지 핵심적인 분야에서 변화를 보일 것으로 예상된다. 사이버 안보 전략의 전반적 기조에서 드러나고 있는 변화의 조짐은 다음과 같은 네 가지 차원에서 발견된다.

사이버 안보 전략의 연속성

첫째, 트럼프 2기 미국이 바이든 행정부의 사이버 안보 전략의 기조를 어느 정도 이어받을지, 아니면 ‘바이든 그림자 지우기’에 나설지가 관건이다. 미중 사이버 안보 갈등이 지속되거나 아니면 새로운 국면에 접어들 것으로 전망되는 가운데, 바이든 행정부 말기 중국 해커들의 통신사 해킹, 재무부 해킹 등과 같은 사건의 발생으로 인해서 미국의 대중국 사이버 안보 대응 태세와 제재 수위는 갈수록 강화되는 추세이다. 특히 바이든 대통령은 임기 종료 4일 전인 2025년 1월 16일 사이버 안보 관련 행정명령을 발표하고 나섰다. 미국 정부와 거래하는 소프트웨어 기업들에 새로운 보안 기준을 부과하였는데, 이 행정명

령의 핵심은 소프트웨어 공급망 보안을 강화하는 차원에서 소프트웨어 구성표 (Software Bill of Materials, SBOM) 제도를 도입했다.³⁾

바이든 행정부 시기 최대 쟁점이었던 ‘소프트웨어 공급망 안보’ 문제는 지속될 가능성이 있다. 취임 후 트럼프 대통령이, 바이든 정부의 여타 많은 행정명령을 폐기했는데도 불구하고 사이버 안보 관련 행정명령은 그대로 유지한 것에 주목할 필요가 있다. 오히려 트럼프 대통령은 2025년 3월 19일 미국내 사이버 안보 정책에 대한 행정명령을 발표하여 사이버 복원력(cyber resilience)을 강조하였다. 이 행정명령에는 연방정부의 역할은 최소화하고, 지방과 민간의 자율성은 확대하는 등과 관련된 트럼프 행정부의 정책적 기조를 주 내용으로 담았다. 이러한 양상은 사이버 안보 전략과 관련해서는 미국내에서 공화당과 민주당 간의 초당적 공감대가 존재하고 있음을 보여준다.⁴⁾

사이버 안보 전략 추진체계의 변화

둘째, 트럼프 행정부에서 단행한 사이버 안보 추진체계의 변화, 특히 ‘사이버 보안 및 인프라 보안국(CISA)’의 권한 및 활동 범위를 축소할 조치에 주목할 필요가 있다. 이는 사이버 안보 업무에서 정부의 개입을 줄이고 민간 부문의 자율성을 높이려는 의도가 반영된 것으로 해석된다. 그런데 CISA의 축소에 대한 논의의 이면에는 미국의 정치적 상황도 작용한 것으로 보인다. 2020년 대선 당시 CISA의 수장이었던 크리스 크랩스(Chris Krebs) 국장이 트럼프 행정부의 부정선거 주장을 반박하면서 보수 진영을 비판하여 정치적 논란에 휘말린 바 있다. 당시 CISA의 임무가 선거보안 관련 허위조작정보 대응으로

3) White House, 2025. “Executive Order on Strengthening and Promoting Innovation in the Nation’s Cybersecurity,” January 16. 소프트웨어 구성표(SBOM) 제도는 공공조달 과정에서 소프트웨어의 구성요소, 개발 및 취득 과정, 그리고 운영에 대한 정보를 공개하도록 하는 정책으로, 바이든 행정부가 2021년 5월 12일에 발표한 행정명령 14028호(“Improving the Nation’s Cybersecurity”)에서 처음 도입되었으며, 이번 행정명령은 이를 보다 강화하여 적용하는 내용을 담고 있다.

4) White House, 2025. “Executive Order on Achieving Efficiency Through State and Local Preparedness,” March 18.

확장되었는데, 트럼프는 이를 정치적 임무로 비판하며 축소할 것을 주장했다. 트럼프는 ‘진보세력’이 CISA를 장악하여 언론의 자유를 억압하는 것으로 묘사하기도 했다.

트럼프 정부 출범 이후 이러한 논란은 CISA의 활동 범위 축소에 영향을 미쳤는데, CISA의 사이버 안보 업무에서 허위조작정보 관련 업무가 분리되는 것으로 나타났다. 유사한 맥락에서 2025년 1월 22일 CISA가 관리하던 자문기구인 사이버 안전 검토위원회(CSRB) 위원 전원을 해임하였는데, 그 위원 중에 크리스 크랩스 전 국장도 포함되어 있었다. 2025년 5월에는 CISA의 2026년도 예산을 약 5억 달러 감축할 것을 제안했으며, 1,300명을 감원하는 계획의 추진을 밝히기도 했다.

사이버 안보 분야 규제완화와 민간협력

셋째, 트럼프 행정부의 정책 기조는 규제 완화를 통한 시장 활성화에 초점을 맞추고 있는데, 사이버 안보 분야에서도 정책의 권한과 책임을 분산시키고, 규제를 완화하는 정책을 도입할 것으로 보인다. 앞서 언급한 2025년 3월 19일 행정명령은 사이버 안보 정책 추진과 관련하여 연방정부의 역할을 최소화하고, 주정부의 자율성을 확대하며, 사이버 안보에 대한 민간 기업의 책임 완화를 강조하고 있다. 구글, MS, 아마존, 메타 등 빅테크 기업들의 신속한 혁신 유도를 강조하되, 기업의 자율적인 보안 책임을 더욱 강조하고 있다. 이 과정에서 민간 기업과 정부 기관과의 협력을 촉진하고 연방정부의 직접적 감독과 같은 개입은 최소화하려 한다.

2024년 4월 미 사이버사령부가 발표한 「사이버 공간 우위 달성 및 유지」(Achieve and Maintain Cyberspace Superiority)라는 새로운 비전에서도 민간 부문과의 파트너십 강화 의지를 드러냈다. 이러한 상황 전개는 한국 기업들이 미국 시장에서 활동하거나 미국 기업들과 협력할 때, 사이버 위협 정보를 공유하고 공동 대응하는 데 있어 더욱 적극적인 역할을 요구받을 수 있음을 예견케

한다. 다시 말해 한국 기업들에 혁신의 기회와 강력한 자체 보안 역량 확보라는 도전을 동시에 안겨줄 가능성이 있다.

대중국 견제의 기조 유지

끝으로, 트럼프 2기의 사이버 안보 전략은 미중 디지털 패권경쟁의 전개에 대해 적극 대응하는 방향으로 전개될 것으로 예상된다. 중국과의 경쟁에서 승리하기 위한 기술혁신과 규제완화, 국가안보 목표를 중심으로 사이버 안보 전략의 강화도 지속될 것으로 보인다. 대중국 사이버 전략의 초점은 기술적·물리적 인프라 보호에 맞춰질 가능성이 있다. 미중 첨단기술 경쟁에서의 우위를 확보하기 위한 기술통제 목적의 사이버 안보 담론 개발 및 관련 대응책 강화에 주력할 것으로 보인다.

한편, 미국이 중국에 집중하면서 러시아 등의 사이버 안보 위협에 대한 대응은 상대적으로 약화되는 양상이 나타나고 있다. 2025년 3월 3일, 피트 헤그세스(Pete Hegseth) 미 국방장관은 러시아에 대한 사이버 공격 작전 중단을 명령했다. 마이클 왈츠(Michael Waltz) 전 미 국가안보보좌관도 사이버 위협국으로 러시아는 언급하지 않고, 중국과 이란만 언급했음에 주목할 필요가 있다.

이러한 과정에서 미국의 자국 우선주의 기조 아래 자국 빅테크 기업들 중심의 사이버 안보 전략을 노골적으로 추구하는 양상이 전개될 것으로 예견된다. 이러한 사이버 안보 분야의 행보는 트럼프의 기술·경제 노선이 취하고 있는 경향을 반영하는 것으로 평가할 수 있다.

‘사이버 복합 벡서스’의 전개

트럼프 2기 미국은 자국의 경제적 영향력 유지라고 하는 큰 목표 아래 사이버 안보 수단을 적극 활용하리라는 점에서 이전의 바이든 행정부와는 연속성

이 발견된다. 그러나 트럼프 2기의 전략은 좁은 의미의 사이버 안보를 넘어서 다양한 이슈들이 연계되어 넥서스를 이루는 맥락에서 여러 가지 차이를 드러낼 것으로 전망된다. 이러한 과정에서 좁은 의미의 사이버 안보와 확장된 사이버 안보 넥서스를 연계하는, 이른바 ‘성동격서(聲東擊西)’를 연상케 하는 트럼프 대통령의 현란한 전략 구사가 불확실한 변수로 등장할 가능성이 있다. 구체적으로 주목해야 할 ‘사이버 복합 넥서스’의 사례로서 다음과 같은 여덟 가지 이슈를 제시하고자 한다.

사이버 안보와 인지전

첫째, ‘사이버 복합 넥서스’ 중에서 트럼프 2기를 맞아 제일 많이 주목받을 이슈 중의 하나는 ‘사이버-AI-인지전 넥서스’일 듯하다. 생성형 AI를 활용한 사이버 공격에 대한 논의가 큰 쟁점이고, AI가 수행하는 사이버 영향력 공작 또는 인지전(cognitive warfare)도 논란거리이다. 특히 거대언어모델(LLM)의 활용 문제가 부상했는데, 최근 발생한 중국발 ‘딥시크 쇼크’로 인해서 생성형 AI가 데이터 유출, 인지전 위협 등 사이버 안보 문제에 미치는 영향이 정책적 차원에서 큰 관심거리가 될 것으로 보인다. 이미 미국을 포함한 해외 정부들이 이 문제에 대한 우려를 제기했고, 최근에는 개인정보 유출과 인지전 위협을 우려해서 미국 텍사스주 등에서 딥시크에 대한 금지 조치를 내리고 있다. 트럼프 2기에도 딥시크 등 중국산 AI 모델의 사이버·데이터 안보 문제에 대한 논란이 더 커질 것으로 보인다.

그런데 취임 이후 트럼프 대통령의 행보는 이러한 ‘사이버-AI-인지전 넥서스’의 부상 트렌드와 모순되는 다소 역행적 경향을 보이고 있는데, 이에 대해 주목할 필요가 있다. CISA의 조직 축소와 예산 및 인력 감축 등의 행보에서 보는 바와 같이, ‘표현의 자유 침해’를 거론하며 허위조작정보 대응을 경시하는 경향이 드러나고 있다. 인지전 인프라를 사이버 안보 영역에서 명시적으로 제외하고, 사이버 공격으로부터 기술 인프라를 보호하는 데 초점을 두는 경

향이 드러나고 있다. 중국의 허위정보공작에 대응하는 기관과 예산은 폐지 또는 축소되었는데, 미 국무부의 해외정보조작 및 개입 대응 조직(The Counter Foreign Information Manipulation and Interference, R/FIMI)이 4월에 공식 폐지되기도 했다.

사이버 안보와 공급망 안보

둘째, 트럼프 2기에 주목할 이슈로는 ‘사이버-공급망 안보 넥서스’도 있다. 트럼프 1기에 제기된 대(對)중국 공급망 안보 갈등 이슈의 연장선에서 볼 때, 트럼프 2기에는 그야말로 ‘공급망 안보 이슈의 귀환’이 이루어질 가능성이 크다. 이미 바이든 행정부에서도 다양한 아이템과 관련된 공급망 안보 문제가 제기된 바 있는데, 바이든 말기에 커넥티드카 또는 스마트카와 관련된 사이버·데이터 안보 논란이 부각된 바 있다. 또한 공급망 관련 사이버·데이터 안보 이슈와 관련하여 드론에 대한 규제 법안 논의가 재등장하였으며, AI 반도체 관련 수출통제 강화도 쟁점으로 등장했다.

사이버 안보 분야와 관련하여, 미국 정부가 부과하는 통상 압력의 속내를 알아야 한다. 미국 정부는 자국 빅테크 기업들이 해당국 기업들보다 더 좋은 서비스를 제공할 수 있다고 주장하며 자유로운 시장 경쟁을 옹호하는데, 이러한 경향은 사이버 안보 분야에도 투영될 것으로 보인다. 한편, 트럼프 정부가 자국 사이버 보안제품 적용 확대 차원에서 관세 카드를 활용할 ‘사이버-관세 넥서스’의 가능성에도 주목할 필요가 있다. 예를 들어 관세 인하와 타 이슈에서 상대국의 양보를 교환하는 거래적 접근이 득세하여, 자동차-반도체 분야의 관세 유예의 대가로 사이버·데이터 안보 분야의 양보를 요구할 가능성이 있다.

사이버 안보와 플랫폼 안보

셋째, 트럼프 2기에 주목받을 이슈로 ‘사이버-플랫폼 안보 넥서스’도 살펴볼 필요가 있다. 최근 디지털 플랫폼 경제의 활성화에 영향을 받아 사이버 안

보 이슈도 제품과 서비스에서 플랫폼으로 확장되고 있다. 바이든 행정부에서도 그랬지만 트럼프 2기에도 이러한 추세는 계속 이어질 것으로 전망된다. 플랫폼 안보에서의 쟁점은 서비스 제공 과정에서 발생하는 개인정보 유출과 데이터 안보의 문제인데 최근 중국 플랫폼의 해외 진출, 특히 미국과 유럽 진출이 활발히 진행되면서 ‘안보화(securitization)’ 되고 있다.

가장 대표적인 사례는 동영상 플랫폼인 틱톡 금지이며, 이와 유사한 맥락에서 테두 등 ‘차이나 커머스’의 개인정보유출 문제가 있다. 중국산 AI 모델인 딥시크를 둘러싸고도 비슷한 맥락에서 이 문제가 제기될 것이며, 중국 AI 플랫폼 전반으로 확산할 가능성이 매우 크다. 약간 결을 달리하지만, 이러한 플랫폼 안보는 트럼프 대통령이 강조하는 가상자산의 사이버 안보 문제로도 연계되어 쟁점화할 가능성이 있다. 다만 다른 이슈와는 달리 플랫폼 안보가 국민 생활 전반과 연계된 특징으로 인해서 조심스럽게 전개될 가능성이 있다. 서슬이 퍼렇던 틱톡 금지법 시행 문제도 트럼프 취임 직후 75일의 유예 조치를 내린 바 있다.

사이버 억지와 공세적 작전

넷째, ‘사이버 안보의 군사화’를 바탕으로 한 ‘사이버-국방 넥서스’의 부상이다. 러시아, 이란, 특히 중국에 대항하기 위한 공격적인 ‘사이버 억지(cyber deterrence)’에 대한 논의는 지속될 것이다. 사이버 공격에 대한 공격적 수단을 포함한 군사적·보복적 억지 중심으로 사이버 안보 전략의 무게중심이 이동할 가능성이 있다. 군사력을 중심으로 사이버 안보의 역량과 자원을 집중한다는 트럼프 2기의 기조는, 캐서린 서튼(Katherine E. Sutton) 국방부 사이버 정책 담당 차관보의 언급에서 드러났다. 서튼 차관보는 사이버 무기 사용 규정의 완화, 디지털 작전을 ‘전통적인 군사 활동’으로 규정한 국방 정책 법률의 완화 등을 지시했다. 또한 2025년 5월 상원 군사위원회에 출석해서는 신속한 사이버 대응태세, 특히 AI 기반 공격에 대한 대처를 강조했다.

한편, NSC 사이버 담당 선임국장 알렉세이 불라젤(Alexei Bulazel)도 공격적 사이버 전략을 제시했는데, 이른바 ‘공격의 갱신, 방어의 갱신(Updating offense, updating defense)’을 강조했다. 이렇게 국토방위와 군사적 대응이라는 측면에서 사이버 안보의 군사화 추세가 강화되는 트럼프 2기의 변화가 기존에 바이든 행정부에서 제기했던 ‘선제적 방어(defense forward)’와 얼마나 다를지가 관건이다.⁵⁾ 이외에 조직개편 차원에서 ‘사이버군’을 독립군으로 창설하는 문제나 국가안보국(NSA)과 사이버사령부의 구조 변경 문제도 제기되고 있다.

사이버전(戰)과 미래전

다섯째, 트럼프 2기에 들어 주목받을 이슈 중의 하나는 ‘사이버-미래전 복합 넥서스’이다. 우크라이나 전쟁 발발 이후 오프라인 전쟁과 결합한 사이버전에 대한 관심이 국내외에서 증대하였는데, ‘미래전 복합 넥서스’로서 ‘사이버전 복합 넥서스’에 관심이 있다. 그중에서 트럼프 1기에서 이미 문제 제기된 이슈라는 점에서 주목해야 할 것이 ‘우주 사이버 안보’ 이슈이다. 이는 어떠한 형태로건 트럼프 2기에 이슈로 제기될 것으로 보인다. 특히 이는 이미 창설된 미 ‘우주군’의 작전 영역과 관련하여 사이버전의 위상 설정 논의가 전개될 가능성이 있다.

또한 최근 국내외에서 큰 주목을 받는 것은 ‘사이버-AI-핵(nuclear) 넥서스’이다. 이는 트럼프 2기 미국의 사이버 안보 및 국방 전략과 관련하여 조만간 제기될 가능성이 있는 주제이다. 이른바 ‘확장억제’ 전략에 기반을 두고 수립된 대북 군사전략도 사이버·AI 환경에 맞추어 전환이 불가피할 것으로 보인다. 전통적인 핵무기 이외에도 사이버·AI 기반 조기경보, 미사일 방어시스

5) 선제적 방어개념은 “악의적 사이버 활동과 그 원천을 방해 또는 중지하기 위해 무력분쟁(armed conflict) 수준 이하의 행동까지 수행”하겠다는 전략을 의미하며, 바이든 행정부가 2018년 9월에 발표한 국방사이버전략(DOD Cyber Strategy)부터 등장하여 네트워크에 대한 방어에 집중해왔던 기존 사이버 전략으로부터의 전환을 상징한다. 오일석, 2022, “바이든 정부의 사이버안보 정책과 시사점: 사이버 역지를 중심으로.” 『INSS 연구보고서』 2022-13호, p. 43.

템 강화 등과 같이 사이버·AI 기술을 활용한 새로운 형태의 억지 수단 도입이 고려될 것이다. 사이버-AI-핵 넥서스의 부상에 대응하여 기존의 군사전략 개념을 새로이 설정하고 이를 지원하는 군사혁신을 추진할 필요성이 제기된다.

사이버 안보와 동맹·연대

여섯째, 바이든 시기의 ‘신뢰 기반 동맹관’을 넘어서 이른바 ‘거래적 동맹관’을 제시할 것으로 보이는 트럼프 2기 쟁점 중의 하나는 ‘사이버-동맹 넥서스’의 전환(transformation)이다. 다자외교보다는 양자외교를 강조하는 트럼프 외교에서 소다자 외교 프레임은 유지될 가능성이 있다. 대중국 대응에 집중한다는 측면에서 인태 지역 국가들과 미국 중심의 양자 및 소다자 사이버 안보협력은 트럼프가 보기에 ‘효율적인 프레임워크’이다. 그러나 이러한 소다자 협력에 참여하고 있는 다수 국가가 미국 우선주의와 동맹 경시로 직·간접적인 피해를 보고 있어서 향후 그 응집력이 유지될 것인지가 관건이다.

이러한 소다자 협력체 중에서 대표적 사례는 파이프아이즈(Five Eyes)이다. 최근 파이프 아이즈의 확장 논의(프랑스, 일본, 한국 등 참여)가 제기되었다. 그러나 최근 미국-캐나다 관계의 악화로 파이프아이즈의 틀 자체를 활용하기에는 난관이 있을 것으로 보인다. 그 대신 파이프 아이즈 내의 오키스(AUKUS) 3국, 즉 미국, 영국, 호주 정보협력이 파이프 아이즈의 핵심으로 작동할 가능성이 있다. 한편, 트럼프 취임 직후의 양상을 보면 트럼프 2기에도 중국을 견제하는 ‘쿼드(Quad) 안보협력체’는 유지될 것으로 보인다. 트럼프 취임식 다음 날 쿼드 외교장관 회의를 열었으며, 쿼드 정상회의 개최도 유력하게 전망되었다. 이런 맥락에서 ‘쿼드 플러스’에 한국이 참여하는 문제가 쟁점으로 제기될 가능성이 있는데, 좀 더 유력하게 거론되는 것은 한국이 오키스(AUKUS) 필라-II에 참여하는 문제가 쟁점이다. 오키스 필라-II는 6개 기술 분야(사이버, 인공지능, 양자 컴퓨터, 해저 기술, 극초음속 미사일, 전자전)와 2개 기능 분야(혁신, 정보공유)로 구성된다.

사이버 안보와 한미일 관계, 한미동맹

일곱째, 사이버 안보 분야의 동맹과 연대라는 시각에서 볼 때, 미일 관계, 한미일 관계, 한미 관계의 맥락에서 제기되는 사이버 안보 협력의 미래에 대한 전망도 큰 쟁점이다. 트럼프 취임 이전에도 ‘미일 사이버 동맹’의 지속되는 조짐이 드러나고 있는 가운데, 미국과 일본은 AI를 악용한 사이버 공격에 공동 대응하기 위한 연구 협력에 착수한다는 보도가 나왔다.⁶⁾ 트럼프 2기 행정부 출범 후인 2025년 2월 10일에 개최된 미일 정상회담에서도 양 정상은 “쿼드, 한·미·일, 미·일·호주, 미·일·필리핀 등의 다층적 협력을 강화할 예정”임을 강조했다. 이런 맥락에서 보면, 트럼프 2기에도 미국은 미일동맹과 한미일 안보 협력체제의 중국 견제 기능을 인정할 가능성이 있다.

‘한미 사이버 안보 동맹’의 미래도 관건이다. 한미 간 사이버 안보 영역에서는 2023년 4월 26일 체결된 「한-미 전략적 사이버 안보 협력 프레임워크」를 발전시키는 것이 매우 중요하다. 이에 근거한 협력체계로서 사이버 안보 고위급 회의체(Senior Steering Group)가 2023년부터 매년 협의를 진행하고 있다. 바이든 시기 ‘한미 사이버 동맹’이 다소 ‘선언적 성격’을 띠었다면, 트럼프 2기 거래적 동맹관에 기반을 둔 ‘사이버 동맹’은 좀 더 구체적인 문제와 연계될 가능성이 있다. 예를 들어, 미국이 한국에 대한 방위비 분담 추가 요구와 사이버 안보 동맹 이슈가 연계될 가능성이 우려된다.

사이버 안보와 국제질서의 미래

끝으로, ‘사이버-국제질서 넥서스’이다. 바이든 정부 시기 ‘민주주의 대 권위주의’ 구도로 중국과 러시아를 권위주의 축으로, 동맹 등 동지국가들과의 협력을 핵심 축으로 구분 짓던 가치와 규범 기반의 사이버 안보 외교는 약화될 것으로 전망된다. 바이든이 공들였던 ‘민주주의 정상회의’, ‘인터넷의 미래

6) 박상현. 2025. “미일, AI 악용한 사이버 고역 공동 연구.” 『연합뉴스』, 1월 2일.

선언’ 등은 중단될 가능성이 크다. 「랜섬웨어 대응 이니셔티브」(CRI: Counter Ransomware Initiative)와 같은 다자적 틀에서 진행되던 사이버 국제협력도 경시할 가능성이 있다. 미국이 나토에서 탈퇴할 가능성도 언급되고 있는 상황에서 바이든 말기 나토-인테 협력 차원에서 진행된 사이버 안보 국제협력도 약화 될 가능성이 있다. 예를 들어 ‘IP-4(Indo-Pacific 4)’에서의 사이버 협력 및 방산 협력 등이 지속될지에 대해서는 의문이 제기된다.

서방 진영 내 입장 차이가 명확하게 드러난 계기는 2025년 2월 10일 프랑스에서 열린 ‘AI 행동 정상회의(AI Action Summit)’였다. 미국은 정상회의에서 채택할 공동성명에 서명을 거부하였고, 영국도 미국과는 다른 이유에서 서명을 거부했다. 이러한 갈등 양상은 2월 14일에 열린 뮌헨안보회의에서의 J.D. 밴스(J.D. Vance) 미 부통령의 연설에도 이어졌다. 결국 트럼프 2기 서방 진영의 내부 결속 원리가 달라지는 ‘질서 재편’의 가능성마저도 엿보인다. 이는 사이버 안보 관련 국제규범이나 국제기구 활동의 약화 가능성을 전망케 한다. 이러한 행보가 낳을 국제질서의 변화는 어떤 모습을 보일지에 대한 면밀한 분석이 필요하다.

결론

요컨대, 트럼프 2기 미국의 사이버 안보 전략은 연속성과 변화의 양상을 동시에 드러내며 전개될 것으로 전망된다. 기존 정부의 사이버 안보 관련 행정 명령은 그대로 유지하며 이 분야에서의 초당적 대응 기조를 강조하는 가운데, 공급망 안보의 지속적 강조, 사이버 안보 추진체계의 재편, 민간 기업에 대한 규제 완화와 민관협력의 강조, 경제·군사안보 차원에서의 대중국 견제 기조 유지 등에 주목할 필요가 있다. 이러한 과정에서 이 글이 강조한 ‘사이버 복합 넥서스’ 분야에서 나타나는 변화의 양상에 주목해야 한다. 특히 기존의 사이버 안보 영역을 넘어서 다양한 이슈들이 연계되는 상황에서 이를 전략적으로

활용하려는 트럼프의 정책 불확실성이 새로운 변화를 초래할 변수가 될 것이다. 사이버 안보 분야의 새로운 변화에 대응하는 중견국 한국의 고민이 깊어질 수밖에 없는 대목이다.

저자소개

김 상 배

서울대학교 외교학과를 졸업하고 동 대학교 외교학 석사를 취득하고 미국 인디애나대학교에서 정치학 박사를 취득하였다.

서울대학교 국제문제연구소장을 역임하고 현재 서울대학교 미래전략연구센터장을 맡고 있다. 학회 활동으로는 한국국제정치학회, 한국사이버안보학회장을 역임했으며, 현재 정보세계정치학회장을 맡고 있다.

‘디지털 기술의 국제정치와 국가전략’에 대한 연구와 강의를 하고 있으며, 저서로는 『미중 디지털 패권경쟁: 기술-안보-권력의 복합지정학』(한울, 2022), 『버추얼 창과 그물망 방패: 사이버 안보의 세계정치와 한국』(한울, 2018), 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전』(한울, 2014), 『정보혁명과 권력변환: 네트워크 정치학의 시각』(한울, 2010), 『정보화시대의 표준경쟁: 원텔리즘과 일본의 컴퓨터산업』(한울, 2007) 외에 다수의 편저서 및 공저서가 있다.

한미동맹 현대화:

포괄적·역동적·호혜적 동맹 구현을 위한 청사진

손한별

국방대학교 전략학부

초록

한미동맹 현대화는 급변하는 안보환경 속에서 더이상 피할 수 없는 과제가 되었다. 미중 전략경쟁의 장기화, 북·중·러 협력 심화, 신기술 경쟁의 가속화 속에서 동맹은 한반도 방위를 넘어 지역·글로벌 동맹으로 확장될 것을 요구받고 있다. 이러한 변화는 한국에게 분명한 부담을 초래하지만 동시에 전략적 기회를 제공한다.

이 글은 포괄성·역동성·호혜성이라는 동맹 아키텍처를 중심으로, 정책·전략의 정합, 상호운용성·역할 확대, 제도·규범 혁신이라는 3개 기조 아래 9개 핵심 과제를 분석한다. 이를 통해 동맹 현대화가 단순히 미국 요구의 수용을 의미하는 것이 아니라, 한국이 선택적 기여와 협력을 통해 동맹 구조를 재설계하고 전략적 이익을 극대화할 수 있는 ‘기회 관리’의 과정임을 강조한다.

동맹 현대화의 성공은 위협인식 공유, 확장억제 강화, 전작권 전환, 주한미군 태세 조정, 다자 안보협력 등 복합적 과제의 균형적 접근을 필요로 한다. 궁극적으로 동맹 현대화는 위협요인과 기회요인이 공존하며, 이를 전략적으로 활용할 때 한국의 안보와 외교적 공간은 오히려 확대될 것이다.

문제제기

북한 위협의 질적·양적 고도화와 북·중·러의 군사협력, 인도·태평양 지역에서의 미·중 전략경쟁, 글로벌 공급망 재편 등 복합위협 환경은 동맹의 위협인식 범위와 역할·비용 분담 구조 전반에 대한 재검토를 불가피하게 만들었다. 특히 2025년 1월 트럼프 2기 행정부의 출범과 함께 한미동맹은 새로운 국면을 맞이했다. 미국은 “동맹 현대화(Alliance Modernization)”를 명분으로 한국에 군사·비군사 분야에서의 역할 확대와 비용 분담을 강하게 요구하고 있다.¹⁾ 한미 정상회담과 한미안보협의회의(SCM)에서 논의된 핵추진 잠수함, 전작권 전환 일정, 주한미군 역할 확대와 같은 민감한 현안들은 이러한 동맹 현대화의 압력을 여실히 보여준다.

문제는 이 같은 미국의 “현대화” 요구가 그 명분과 달리 한국의 전략·정치·재정적 한계를 시험하고 동맹 운영의 균형을 위태롭게 할 소지가 있다는 점이다. 방위비분담특별협정(SMA) 증액, 역외분쟁에 대한 개입 요구, 글로벌 공급망 재편 참여 등은 모두 상당한 비용과 리스크를 수반하여 한국의 정치·경제적 부담을 가중시킬 수 있다. 또한 한국의 역량이나 우선순위를 초과하는 과도한 역할 확대는 동맹 내 비대칭성을 확대하고 국내 여론의 악화를 초래할 위험이 있다. 실제로 트럼프 행정부는 GDP 대비 5% 이상의 국방비 지출을 동맹 기여의 기준으로 제시하며, 그에 못 미치는 동맹국에는 방위공약 축소를 언급하는 거래적 접근을 보였다.

한편 동맹 현대화는 한국에게 전략적 기회를 제공하기도 한다. 새로운 동맹의 틀 속에서 한국은 전략적 자율성과 역내외 영향력을 확대할 수 있는 여지가 있다. 트럼프 행정부 출범 이후 진행된 두 차례 한미 정상회담은 한미동맹의 경제·기술 협력을 강화하고, 한국이 오랫동안 희망해온 핵심 현안에서 돌파구를 마련하는 계기가 되었다. 실제로 10월 29일 한미 정상회담에서 미국은

1) Victor Cha and Andy Lim, “Trump’s Prism: No Ally Is Good Enough” (Center for Strategic and International Studies, February 18, 2025.).

한국의 핵추진잠수함 건조를 승인하고, 핵연료 공급 협력을 약속하였다.²⁾ 이는 호혜적 동맹으로 가기 위한 획기적인 전환점으로 평가된다.

동맹 현대화 아키텍처: 포괄성·역동성·호혜성

동맹 현대화의 전략적 방향성은 분명했다. 한미 양국은 2003년부터 “포괄적이고 호혜적인 동맹”으로 비전을 설정해왔다. 2006년과 2007년 SCM에서는 “미래지향적이며 포괄적·역동적·호혜적 동맹” 관계가 제시되었다. 이후에도 2008년 “21세기 전략동맹”, 2009년 “포괄적 전략동맹”, 2013년 “미래지향적인 동맹”을 제시한 바 있다. 또 2019년과 2023년 「미래 한미동맹 국방비전」을 발표하면서 그 방향성을 재확인했다.³⁾ 동맹 현대화라는 용어를 사용하지는 않았지만, 한미동맹이 추구해온 방향은 포괄성, 역동성, 호혜성의 세 가지로 정리할 수 있다.⁴⁾

첫째, 포괄성(Comprehensiveness)은 동맹의 지리적, 기능적 대상을 한반도 방위에서 인도·태평양, 나아가 글로벌 안보 이슈까지 확장하는 것이다. 미국은 한국이 대만해협, 남중국해, 사이버·우주 등 광역 안보영역에서 선택적 기여를 확대하길 기대한다. 이는 한국에 부담을 주지만, 전략적 자율성 확보와 다자 연계 강화를 위한 기회이기도 하다. 포괄성은 한미동맹이 공동 위협인식을 통해 정책과 전략의 정합성을 확보하기 위한 전제조건이다.

둘째, 역동성(Dynamism)은 변화하는 위협과 기술 환경에 신속히 적응하는 능력을 갖추어 상호 역할기대를 충족하려는 노력을 의미한다. 북한의 핵·미사

2) The White House, “Joint Fact Sheet on President Donald J. Trump’s Meeting with President Lee Jae Myung,” (November 13, 2025), <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/11/joint-fact-sheet-on-president-donald-j-trumps-meeting-with-president-lee-jae-myung>.

3) 김준태, “[전문] 한미동맹 국방비전,” 『연합뉴스』(2023.11.12.).

4) 손한별, “한미 군사협력체제의 오늘과 내일,” 『신아세아』, 제25권 4호(2018), pp. 40-46.

일 능력 고도화, 북·중·러 협력 강화, 새로운 전장(우주·사이버)의 부상 속에서 한·미간 연합지휘체계 정비, 연합훈련 강화, 기술동맹 심화 등이 필요하다. 무엇보다 한국군의 전략기획·C4ISR 능력을 실질적으로 끌어올려 연합군사태세의 유연성과 상호운용성을 더욱 강화하는 것을 의미한다.

셋째, 호혜성(Reciprocity)은 동맹 현대화가 한국의 일방적 비용 확대가 아니라 상호 이익의 교환 과정이어야 한다는 원칙이다. 방위비 분담 인상 가능성, 주한미군 인프라 비용, 역외 기여 확대 등 부담이 증가하는 만큼, 한국은 이에 상응하는 확장억제 강화, 안정적 전작권 전환, 핵심 기술협력 보장 등을 확보해야 한다. 한미동맹의 제도와 규범 혁신을 통해 상호신뢰성을 높이고, 비대칭적인 동맹의 호혜적 성격을 강화할 수 있을 것이다.



9개 과제 분석

#1. 위협인식의 공유

미국은 한미동맹이 북한 뿐만 아니라 중국·러시아 등 ‘수정주의 세력’에 대응하는 광역 억제체계로 진화해야 한다는 입장이다. 올해 SCM 공동성명에서는 “북·중·러의 전략적 협력 심화가 역내 안정에 구조적 위험을 초래한다”고

지적하며, 양국이 대만해협 안정의 중요성을 재확인했다고 밝혔다.⁵⁾ 이는 한미 양국의 위협인식이 중국을 포함한 광역 차원으로 확장되고 있음을 보여준다.

- **도전요인:** 한국은 지정학적 제약과 경제적 대중 의존도를 고려할 수밖에 없다. 역외 분쟁 개입은 중국의 경제·외교적 반발을 유발할 수 있으며, 대만해협 긴장 고조 시 한미동맹의 임무 분산은 북핵 대비태세 약화를 초래할 수 있다. 또한 한국의 분쟁 개입은 국내 여론과 법적 절차(국회승인 등)와 충돌할 가능성도 크다.
- **기회요인:** 미국, 일본과의 정보·경보체계 연동한다면 북한 미사일 탐지·추적 능력을 강화할 수 있다. 또한 사이버·우주 등 신형 위협 분야에서 미국의 기술·운용 노하우를 흡수할 수 있다. 마지막으로 동맹의 전략적 접점을 넓힘으로써 한국의 외교적 공간과 전략적 자율성이 확대될 것이다.⁶⁾

따라서 중국에 대한 미국의 위협인식에 대해 한국은 충분한 공감을 표시하면서도, 위협 계층별(북한, 역내, 글로벌) 기여 범위와 우선순위를 명문화하고, 역외 작전에 대해서는 ‘사전협의, 사전동의’의 원칙을 확립해야 한다. 단계적인 역할 확대에 대해서도 군사력 및 자원 배분에 대한 계획을 마련하고, 중국의 보복 가능성에 대비한 다양한 대응책을 동맹 차원에서 준비해야 할 것이다.

#2. 확장억제의 신뢰성 강화

북한의 핵·미사일 고도화에 따라 미국이 제공하는 확장억제의 신뢰성을 높이는 문제는 동맹 현대화의 핵심 과제가 되었다. 미국은 한국에 대해 재래식 전력 강화를 요구하면서도, 정작 미국 자신의 확장억제는 기존 수준을 유지하

5) 대한민국 정책브리핑, “국방부, 제57차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명 발표” (2025.11.14.), <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148954759>.

6) Andrew Yeo and Hanna Foreman, “Is South Korea ready to define its role in a Taiwan Strait contingency?” (Brookings Institution, March 28, 2025).

려는 경향을 보여왔다. 이번 SCM 공동성명에서 미국은 “모든 범주의 군사능력을 활용한 확장억제 제공”을 재확인하고, 한미 핵협의그룹(NCG)의 지속 운영과 정례 보고를 약속한 것은 다행스럽지만,⁷⁾ 한국의 모든 불안을 해소하기는 어렵다.

- 도전요인: 전략자산 전개 및 운용은 미국 정치·전략 우선순위에 따라 변동될 수 있고, 전술핵 재배치나 핵공유는 미국의 비확산 원칙과 안보 환경상 현실성이 낮다. 이러한 확장억제의 불확실성은 한국 내 독자 핵무장 여론을 자극해 동맹 내부 균열로 이어질 가능성도 있다.
- 기회요인: 최근 미국은 핵추진잠수함 협력, SLCM-N(Nuclear-armed Sea-Launched Cruise Missile) 재도입 검토, 전략폭격기 순환 전개 확대를 포함한 ‘지역 확장억제 패키지’를 검토하고 있다.⁸⁾ 또한 한미일 3자 협력을 통해 공동경보체제와 미사일 추적훈련을 강화함으로써 확장억제의 신뢰성을 높이고 있다. 이러한 지역의 통합태세 강화는 북핵 억제 뿐만 아니라 재래식 분쟁 예방에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

확장억제는 북핵 억제를 위한 한반도의 전략적 구조를 강화하는 동시에, 미국 안보공약의 실효성을 시험하는 사안이다. 따라서 한국은 역내 핵균형을 강조하면서 다양한 옵션을 활용해 확장억제를 강화하고, 향후 전술핵 배치 등을 조건부 협상 카드로 유지해야 한다.⁹⁾ 또한 NCG에서 합의된 의제들 외에도, 우주 기반 감시정찰, 다층 미사일방어 등 한국군의 역량을 발전시킬 수 있는 항목에 우선순위를 두어야 할 것이다.

7) U.S. Department of Defense, “57th Security Consultative Meeting Joint Communique” (November 14, 2025), <https://media.defense.gov/2025/Nov/14/2003820640/-1/-1/1/57-SECURITY-CONSULTATIVE-MEETING-JOINT-COMMUNIQUE.PDF>.

8) Victor Cha, “The U.S.-ROK Nuclear Consultative Group’s Successful Launching” (Center for Strategic and International Studies, July 20, 2023).

9) Victor Cha, “The Quiet Crisis in the U.S.-Korea Alliance” (Center for Strategic and International Studies, April 3, 2025).

#3. 비군사 안보협력 확대

동맹 현대화의 또 다른 축인 경제안보, 기술안보 협력의 비중이 크게 증가했다는 점이 주목된다. 2025년 10월에는 양국이 기술동맹 MOU(Technology Prosperity Deal)까지 체결하여 전략기술에서의 공조를 제도화했다. 이는 미국이 처한 전략환경 변화가 반영된 결과인데,¹⁰⁾ 미국은 반도체, 배터리, 핵심광물, AI, 사이버·우주 등 민군 기술의 안보적 가치를 강조하며, 동맹국의 ‘전략 조정(align)’을 요구하고 있다. 한국은 미·중 기술경쟁의 최전선에 위치한 만큼 높은 기대와 부담을 동시에 안고 있다.

- 도전요인: 미국의 대중 견제에 따라 공급망 재편, 대중국 수출통제 강화가 진행될 경우, 한국 기업의 중국 시장 접근성이 제한되고 비용이 증가할 수 있다. AI, 양자, 우주 분야 협력은 지식재산권 문제와 기술흡수 능력의 불균형 등 제약을 동반한다. 아울러 국내법과 제도 개정의 부담도 있다,
- 기회요인: 2023년 이후 미국은 ‘기술동맹’을 본격적으로 추진하며 한국을 핵심 파트너로 규정했다. 이는 단순히 산업 협력이 아니라 첨단 기술표준 설정, 공동 R&D, 국방·민간 연계 혁신 등 ‘전략 산업 생태계’를 함께 구축한다는 의미이다.¹¹⁾ 한국은 높은 기술력과 생산역량을 활용해 미·일과 함께 공급망 핵심축으로 부상할 수 있다.

한국은 비군사 협력에 대한 유연성을 갖추는 것이 중요하며, 이를 위해서는 민·관·군 통합 거버넌스를 구축해 정책 일관성과 실행력을 확보해야 한다. 기술·산업 협력의 범위를 단계적, 선택적으로 설정해야 하는데, 전략적 가치와

10) The White House, “Memorandum of Understanding Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Korea regarding the U.S.-ROK Technology Prosperity Deal” (October 29, 2025), <https://www.whitehouse.gov/articles/2025/10/u-s-korea-technology-prosperity-deal>.

11) Scott W. Harold, “The Republic of Korea Is a Key Partner for the United States in Artificial Intelligence Competition with China” (RAND Corporation, October 21, 2025).

파급효과가 큰 분야는 적극 협력하되, 경제적 손실 가능성이 큰 분야는 예외조항(safeguard)을 마련하는 방식으로 접근하는 것이 바람직할 것이다.

#4. 연합방위체계 간명화

전시 작전통제권(OPCON) 전환은 동맹 현대화의 핵심 과제이자 한국군의 전략적 자율성 확대를 상징하는 사안이다. 1954년 합의의사록, 1978년 한미 연합사령부 창설, 1994년 평시 작전통제권 전환에 이어 한미 연합방위체계를 재편하는 중대한 전환점이 될 것이다. 2014년 “조건부 전작권 전환(COTP)”과 2018년 합의된 ‘통합형 미래연합사령부’는 한국군 대장이 사령관을, 미군 대장이 부사령관을 맡는 구조로 설계되었다. 이는 미국의 핵심역량을 유지하면서도 한국군 주도권을 강화하기 위한 절충 모델이다.

- 도전요인: 완전운용능력(FOC) 검증의 지연, 미측 정보·정찰자산 연계 문제, 연합 작전계획의 재정비 등 전환 조건은 아직 완전히 충족되지 않았다. 한국군의 C4ISR, 전락기획, 장거리 정밀타격 역량이 미군 수준에 미치지 못한다는 지적도 있다. 전작권 전환 과정에서 지휘·통제 속도와 효과성의 저하, 상호운용성 저해 등의 위험도 제기된다.
- 기회요인: 전작권 전환은 한국군의 연합작전 기획능력 강화, 위기 시 책임 체계 명확화, 국방개혁과 연계한 군구조 개편 등 도약의 기회를 제공한다. 미국도 2025년 SCM에서 “한국군의 재래식 전력 주도 능력을 지지한다”고 밝혀 전작권 전환 의지를 재확인한 바 있다.¹²⁾ 전환과정이 수월하게 진행된다면 보다 간명한 연방방위체계 속에서 전략적 자율성과 상호운용성이 동시에 높아질 것을 기대할 수 있다.

한국은 전작권 전환을 ‘시기·조건·신뢰’의 균형 속에서 추진해야 한다. 즉

12) U.S. Department of Defense, “57th Security Consultative Meeting Joint Communique” (November 14, 2025.)

△실질적인 FOC 평가, △연합지휘권한의 재정립, △장거리 타격, 정찰자산 등 핵심능력 확보, △미군 지원의무 제도화 등을 통해 안정적 전환을 구현해야 한다. 당연히 전작권 전환 이후의 전략기획, 정보분석 등 한국군의 지휘능력을 실질적으로 보강하고, 유사시 미군의 증원에 대한 공약과 정보를 요구해야 한다.

#5. 주한미군 태세 최적화

한미 정상회담과 SCM에서 미국은 주한미군의 역할을 “한반도 방위를 넘어 역내 안정 기여”로 규정했다. 이는 주한미군을 인도·태평양 분쟁 시 신속전개 부대로 활용하는 ‘전략적 유연성’ 개념을 반영한 것이다. 또한 한미일 안보협력의 제도화는 주한미군의 임무가 다층화되고 있음을 시사한다. 이러한 일련의 주한미군 최적화(optimization)가 주한미군 규모의 축소로 이어질 수 있다는 우려가 지속적으로 제기된다.

- 도전요인: 주한미군이 한반도 이외 지역에 전개될 경우 발생하는 대북 억제 공백 위험이 있다. 중국·러시아는 주한미군의 역내 작전 확대를 자신의 안보에 대한 도전으로 간주해 한국에 대한 군사·외교적 압박을 강화할 가능성이 있다. 또한 주한미군 현대화에 따른 비용 증가가 한국 정부의 SMA 부담 확대와 연결될 수 있다.
- 기회요인: 주한미군의 현대화, 통합운용은 한국군의 전력 발전에도 도움이 된다. 최신 미사일방어 체계, 무인정찰기(MQ-9), 스텔스 플랫폼(F-35, B-21), 장거리 정찰·타격 자산의 순환전개는 한미동맹의 감시·타격 능력을 비약적으로 향상시킨다. 또한 주한미군의 지역 네트워크화는 한국이 인도·태평양 안보 프레임의 ‘중심축’ 역할을 수행할 기회를 제공할 수 있다.

한국이 주한미군의 전략적 유연성을 인정할 수밖에 없다고 하더라도, 대체 전력 보장, 미군 진출입에 대한 사전협의, 지역 활동범위 규정 등의 원칙 하에

관리해야 한다.¹³⁾ 또한 주한미군 인프라 현대화 과정에서 한국 방산기업의 참여를 확대하여 경제·기술적 이익도 확보해야 한다. 뿐만 아니라 한반도와 지역 태세 사이의 균형을 유지하기 위한 전력배분의 원칙과 내용을 함께 기획하는 수준으로 발전해야 할 것이다.

#6. 한국의 역할·비용 확대

트럼프 2기의 미국은 동맹 기여의 핵심 기준으로 “GDP 대비 국방비 5%”, “방위비 대폭 증액”, “역외 기여 확대”를 제시해왔다.¹⁴⁾ 이러한 배경에서 2025년 한미 협상은 무기 구매, 대미투자 패키지를 망라한 포괄적 협상으로 전개되었다. 금년 11월 한미 정상회담 팩트시트에는 “한국이 국내법에 따라 국방비를 가급적 조속히 GDP 3.5%까지 증액할 것”이라는 계획이 담겼고, 또한 2030년까지 미 군사장비 250억 달러 구매와 주한미군 주둔 지원에 330억 달러 제공을 약속하여 방위비 분담에 대한 다년 계획을 공식화했다.¹⁵⁾

- 도전요인: 이미 한국이 미군기지 이전, 기지운영, 군사시설 건설 등 다양한 방식으로 상당한 기여를 해오고 있는 상황에서, 방위비의 과도한 증액은 국내 여론과 재정구조에 큰 부담을 초래한다. 특히 국방비 증가가 교육·복지 등 사회적 우선순위에 충돌하는 문제, 미국이 요구 수위를 지속적으로 상향할 가능성, 역외 작전까지 비용을 분담하는 구조로 확대될 우려가 있다.
- 기회요인: 비용 확대를 전략적 지렛대로 활용할 수 있다. 즉, 한국이 방위비 및 국방비 확대를 조건부로 수용하는 대신 △전작권 전환 이후 미측 지원 의무 명문화, △전략자산 상시 순환 전개, △핵심 무기체계 공동개발,

13) Victor Cha, “The Quiet Crisis in the U.S.-Korea Alliance” (Center for Strategic and International Studies, April 3, 2025).

14) Victor Cha and Andy Lim, “Trump’s Prism: No Ally Is Good Enough” (Center for Strategic and International Studies, February 18, 2025).

15) The White House, “Joint Fact Sheet on President Donald J. Trump’s Meeting with President Lee Jae Myung” (November 13, 2025).

△한국 방산기업의 미국 시장 접근 확대 등을 교환할 수 있다. 실제로 미국은 최근 양국 정상회담에서 한국의 국방비 증액 계획을 환영하며, 핵추진 잠수함 협력, 고위급 기술동맹 출범 등을 약속한 바 있다.

결국 한국은 재정 부담 확대를 실질적 권한, 기술·억제력 강화로 전환할 수 있어야 한다. 이를 위해 다년 SMA 체제 도입, 비용 항목 세분화, 상호주의 기반의 ‘기여-보상 매트릭스’를 구축할 필요가 있다. 이를 통해 전작권 전환과 연계한 핵심전력을 확보하고, 국방 연구개발과 방위산업 생태계 조성이라는 분명한 목표를 설정할 수 있을 것이다.

#7. 협의 메커니즘의 통합·효율화

현재 한미는 한미안보협의회의(SCM), 한미군사위원회회의(MCM), 한미통합국방협의체(KIDD), 확장억제전략협의체(EDSCG), 핵협의그룹(NCG) 등 다층적 협의체를 운영하고 있으나,¹⁶⁾ 위기 상황에서 이들 채널이 중첩되거나 기능이 분절될 경우 의사결정이 지연되는 문제가 발생할 수 있다. 북한의 고도화된 도발 패턴, 북·중·러 군사협력 강화, 회색지대 전술 확대 등을 고려할 때, 기존 협의체의 관료적 구조만으로는 충분한 대응 속도와 통합성을 보장하기 어렵다.

- **도전요인:** 우선순위 설정에서 양국의 이해가 충돌할 수 있고, 협의체 자체가 관료화되어 신속성이 저하될 우려가 있다. 또한 정치·외교 의제가 군사적 판단을 지연시킬 위험이 있고, 이를 적대국들이 활용하지 모른다는 우려가 있다. 긴급상황에서는 작전지휘 체계의 혼선이나 오해를 유발할 가능성도 크다.
- **기회요인:** 이들 협의체가 상시 운영되는 방향으로 강화된다면 정책·정보

16) 신범철, 「제57차 한미 연례안보협의회의(SCM) 결과 및 정책적 시사점」, 세종연구소 이슈브리프 (2025. 11. 13).

의 공유를 원활하게 하며, 기능별로 정보공유와 위기대응의 속도를 높일 수 있다. 아울러 정치·군사·외교의 통합을 강화할 수 있고, 상호 신뢰와 연합작전의 질적 향상을 가져올 수 있을 것이다.

따라서 한국은 상시 채널의 가동·종료 조건을 명확히 하되, 안보정책에서 시작하여 군사작전 수준의 협의체로 발전시켜야 진정한 제도화가 완성된다. 이를 위해 한국은 의사결정 권한과 정보보호 규정을 제도화하여 자유로운 협의가 가능토록 해야 한다. 또한 기능적인 차원에서는 위기유형별, 수준별 전략위 게임(국방부-합참-연합사-전략사)을 정례화, 최적화하여, 각 채널이 실행력있는 협의체로 기능하도록 인력·자원을 최적배분해야 한다.

#8. 다자 안보네트워크 심화

미국은 한미동맹을 미일동맹과 수평적으로 연결하여 ‘동북아 3자 안보체계’를 구축하는 전략을 추진 중이다. 2023년 캠프 데이비드 정상회의 이후 한미일은 미사일 경보정보 실시간 공유, 3국 연합훈련 정례화, 공급망·신기술 협력의 제도화를 빠르게 진전시키고 있다. 이는 동맹 현대화의 지리적 범위를 한반도에서 인도·태평양 전역으로 확장하는 흐름이다.

- 도전요인: 한국은 다자 구조 참여 시 연루(entrapment) 위험에 직면할 수 있다. 대만해협 유사시 개입 압박, 중국·러시아의 경제·외교적 보복 가능성, 국내 국회 승인 및 여론 부담 등이 대표적이다. 반대로 한국의 역할이 상징적 수준에 머무를 위험도 고려해야 한다.
- 기회요인: 한미일 3각 협력은 미사일 탐지·추적 능력과 대북 억제력 강화를 위해 가장 효과적이며, QUAD, AUKUS Pillar2¹⁷⁾ 참여는 기술·산업 협

17) 인도-태평양 지역의 안보와 기술협력을 강화하기 위해 영국, 미국, 호주가 설립한 첨단 군사기술 공유 플랫폼으로 극초음속 미사일, 인공지능, 사이버 기술, 양자기술, 전자전, 자율무기 등 첨단 군사과학 기술을 공동 개발·협력한다.

력 네트워크를 넓혀 한국의 전략적 입지를 크게 강화할 수 있다.¹⁸⁾ 특히 첨단 방산·기술 협력으로 확대하면 한국의 국방 R&D, 방산산업, 민군 융합 혁신에 실질적 이익을 가져올 것이다.

한국의 다자 네트워크 참여는 필수적이지만, “선택적, 단계적, 이익 기반”의 원칙을 정립해야 한다. 필수 영역(북핵 억제, 정보공유, 미사일 추적)은 적극 참여하되, 한반도 외부에 대한 군사개입이나 경제적 피해가 큰 영역은 신중하게 접근해야 한다. 이를 통해 연루 위험을 줄이면서도 동맹 현대화의 이익을 극대화할 수 있다.

#9. 통합혁신과 기술협력

4차 산업혁명 기술이 전쟁 양상을 변화시키는 가운데, 한미는 AI 기반 지휘 통제통신, 무인 전력, 극초음속 탐지·요격, 우주감시 능력 등 ‘미래전력 분야’에서 협력을 확대하고 있다. 2025년 정상회담에서도 기술동맹의 제도화가 강조되었고, 특히 국방 분야에서의 공동 R&D, 시험평가 협력, 첨단 플랫폼 통합 등이 진전되고 있다.

- 도전요인: 기술협력에는 구조적 제약이 있는데, 미국은 핵심 기술을 쉽게 이전하지 않으려 하고, 한국은 기술흡수, 지적권 관리, 산학연 협력 구조에서 아직 한계가 있다. 또한 다국 간 공동개발 시 보안, 데이터 공유·평가 절차가 상이한 경우 협력이 지연되거나 중단될 우려도 있다.
- 기회요인: 기술협력은 동맹 현대화를 실질적으로 완성하는 핵심 축이다. 한국은 미국과의 협력을 통해 미래전 핵심기술 확보의 속도를 단축할 수 있고, 이를 민간 산업, 우주경제, 방산 수출과 연계해 국가 경쟁력을 높일 수 있다. 미국 또한 한국의 기술력과 생산 능력을 활용해 중국과의 기술경

18) Peter K. Lee, “President Trump approves Korean version of AUKUS,” USSC Insights (United States Studies Centre, November 1, 2025).

쟁에서 우위를 확보할 수 있다.

한미동맹의 장기적, 전략적 발전을 위해서는 현재의 능력을 통합하는 통합억제(integrated deterrence)를 넘어, 미래의 기술과 능력을 통합하는 통합혁신(integrated innovation)이 핵심 기조가 되어야 한다. 이를 위해서는 국가 차원의 인력·예산 지원을 확대하고, 국방 R&D 결과가 민간 혁신으로 연결되도록 기술이전, 상용화 지원체계를 마련할 필요가 있다.¹⁹⁾ 아울러 한미 간의 협력 초기부터 보안 인증, 데이터 표준화, 시험평가 절차를 공동 설계해 안정성과 상호운용성을 확보해야 한다.

위험과 기회를 함께 관리하는 동맹 현대화 전략

한미동맹은 지금 구조적 전환의 한가운데에 서 있다. 동맹 현대화는 피할 수 없는 현실이며, 그 과정에서 한국은 도전과 기회를 동시에 관리해야 한다. 핵심은 “미국의 요구를 수동적으로 수용하는가, 아니면 능동적으로 동맹 구조를 재편하는가”에 달려 있다. 한국이 원하는 방향으로의 동맹 현대화 재설계를 위해서는 다음의 세 가지 전략적 접근이 요구된다.

첫째, 조건부 수용과 상호이익 전략이다. 미국의 요구에 대해 단순 수용이나 거부가 아니라 조건부, 선별적 수용의 전략을 취해야 한다. 교환 조건을 정교하게 마련하여, 비용 증가를 안보적 이익으로 전환하는 것이 핵심이다. 또한 한국이 단순한 생산기지나 조립기지 역할에 머무르지 않고, 지식재산권, 기술이전, 공동표준 설정을 협상 테이블에서 요구해야 한다.

둘째, 단계적, 계층적 동맹 운용 모델 구축이다. 한국은 한미동맹을 한반도-지역-글로벌의 3계층 구조로 재설정할 필요가 있다. 한반도에서는 북한 위협

19) 손한별, “한미동맹의 첨단 군사기술 협력,” 워킹페이퍼 No.242 (서울대 국제문제연구소, 2023.8.31).

대응에서 한국군의 주도권 강화, 확장억제의 작전·정책적 실효성 확보가 필요하다. 지역 차원에서는 정보 및 조기경보, 해양안보 중심의 기능적, 단계적 기여를 상호 제공한다. 글로벌 차원에서는 경제안보, 사이버·우주 등 비군사 영역에서 적극적 참여가 요구된다.

셋째, 기술·산업 동맹을 미래 전략의 핵심으로 재설정해야 한다. 동맹 현대화의 지속성을 담보하는 요소는 군사력뿐만 아니라 기술·산업 생태계의 통합에 있다. AI 기반 지휘통제, 우주감시망, 무인·자율전력, 극초음속 대응체계 등은 한국의 독자능력만으로는 신속하게 개발하기 어려운 분야다. 미국과의 공동 연구개발, 시험평가, 표준화 작업이 이뤄지면 한국의 미래 억제력과 방산경쟁력을 크게 강화할 수 있을 것이다.

한미동맹 현대화는 단순한 군사협력의 조정이 아니다. 그것은 한국의 전략적 지위와 역할을 재설계하는 과정이며, 이 과정에서 한국은 비용·위험·기회가 혼재된 복합적 선택을 해야 한다. 한국은 미국의 요구를 구조적 기회로 전환해 △안정적인 전작권 전환, △기술동맹 실질화, △다자 네트워크 강화, △미래전 대비 역량 강화 등을 이끌어낼 수 있을 것이다. 궁극적으로 한국에게 위기인 동시에 기회인 동맹 현대화를 어떻게 설계하고 활용하느냐가 한국의 새로운 안보환경을 결정하게 될 것이다.

저자소개

손한별

손한별 교수는 국방대학교 전략학부에서 전쟁론, 핵전략, 전략기획론 강의를 맡고 있으며, 국가안보문제연구소 연구기획실장 및 핵/WMD대응연구센터장을 겸직하고 있다.

한미동맹, 확장억제, 군사전략기획 등에 대한 연구를 진행 중이다. 합동참모본부 전략기획부(J5)에서 실무자로 근무하였고, 스웨덴 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI), 미국 조지워싱턴대학교 한국학연구소(GWIKS), 뒤스부르크-에센대학교 동아시아연구소(IN-EAST)의 방문학자로 활동하였다.

서울대학교 독어교육학 학사와 정치학 석사 학위를, 국방대학교에서 군사학 박사 학위를 취득하였다.

트럼프 행정부의 관세정책과 글로벌 경제질서의 미래

김 홍 중

아산정책연구원 객원선임연구위원 / 前 대외경제정책연구원 원장

초록

오늘의 국제질서는 미·중 갈등을 넘어 미국·중국·러시아의 3대 강대국이 경쟁과 견제, 사안별 협력을 병행하는 불안정한 다극체제로 전환되고 있다. 20세기 규칙기반 자유주의 질서는 2008년 금융위기 이후 약화되었고, 대중국 억제전략 역시 트럼프 2기 들어 근본적 전환을 맞이했다. 세계는 초강대국들이 새로운 균형을 모색하는 가운데, 서방 진영과 글로벌 남방의 이합집산이 중첩되는 복잡한 구조로 재편되고 있다.

세 국가는 모두 기존 질서의 재구성을 추구하지만 방식은 다르다. 러시아는 무력에 의한 영토확장을 지속하고, 중국은 공급망, 기술, 그리고 일반 경제 영역에까지 영향력 확대를 가속하고 있으며, 미국은 관세를 무기로 삼아 글로벌 경제질서의 구조적 재편을 시도하는 마가(MAGA) 전략을 전개하고 있다. 이들은 갈등과 경쟁 속에서도 상호 존재를 인정하는 ‘불편한 공존’의 질서를 형성하고 있으며, 이를 신냉전으로 단순 규정하는 것은 변화의 본질을 오도한다.

특히 미국은 트럼프 2기 들어 지금까지 해 온 글로벌 공공재 제공자 역할을 축소하고 단극체제를 스스로 부정하는 방향으로 전환했다. 기본관세와 무역 수지 및 친소관계에 따른 추가 고율 관세는 미국 중심의 새로운 질서 창출을 목표로 한다. 그 결과 주요 다자체제와 국제기구도 전후 자유주의 규범의 관리자가 아니라 다극적 경쟁이 충돌하는 무대로 변화하고 있다.

이러한 환경에서 한국과 같은 중견국은 전략적 자율성 확보를 최우선 과제로 설정하고 동맹 및 파트너십 다변화를 추구해야 한다. 대미 의존을 관리 가능한 수준으로 조정하면서도, 유럽, 일본, 호주, 동남아, 인도 등 주요 글로벌 남방과의 협력을 확대하고, 공급망, 기술 및 에너지 전환 분야에서 국가 역량을 강화해야 한다. 무엇보다, 미·중·러 삼중구조 속에서 정책 선택의 폭을 유지할 수 있는 다층적 생존전략이 필수적이다.

1. 서론: 경주 APEC이 보여준 세계질서의 전환점

2025년 11월 경주에서 개최된 APEC 정상회의와 다수의 정상 간 양자 회담은 글로벌 경제질서가 중대한 교차로에 서 있음을 보여준 계기가 되었다. 무엇보다 주목할 장면은 미국과 중국 정상이 최근의 급박한 대치와 긴장을 뒤로 하고 통상문제에서 전격적으로 휴전에 합의했다는 점이다. 2018년 트럼프 1기 행정부에서 노골화한 미국의 ‘중국 때리기’ 이래로 누적되어 온 기술, 산업, 안보 차원의 전방위적인 갈등을 고려해 본다면, 이번 합의는 분명 전략적 차원의 ‘휴지기’로 평가할 만하다. 미국의 고율 관세 정책과 중국의 강대강 대응이 서로에게 심각한 비용을 누적시키던 상황에서 양국이 충돌의 고삐를 다소 늦추었다.

그러나 이번 합의가 곧바로 ‘안정’이나 ‘완화’를 의미하는 것은 아니다. 오히려 미·중이 장기 경쟁을 보다 효율적으로 관리하기 위한 방향으로 전환했

다는 점에서, 글로벌 경제질서는 새로운 불확실성에 진입했다고 보아야 한다. 유럽에서의 전쟁을 통하여 오히려 존재감과 레버리지를 높인 러시아와 함께, 미국과 중국은 각자의 방식으로 영향권을 구축하며 권역별 제도적 경계를 형성하고 있다. 그 사이에 위치한 중견국에게는 더욱 까다로운 대외경제 및 안보 환경이 펼쳐지고 있다. 미·중 간의 직접 충돌이 줄어드는 것이 주변국에게 곧바로 편안함을 제공하는 것은 아니다. 오히려 중견국은 ‘누구의 영향권 안에 설 것인가’에 관한 존재론적 고민과 함께, ‘당면한 선택지에서 어떤 결정을 내려야 할 것인가’라는 실존적 압박을 더 강하게 경험하게 될 것이다.

이러한 맥락에서 트럼프 행정부의 관세정책은 오늘날 글로벌 경제질서의 변화를 이해하는 데 핵심이 된다. 이는 단순한 보호주의의 부활이 아니라, 미국의 대외전략, 나아가 세계질서 자체가 구조적으로 변화하고 있음을 보여주는 징표이기 때문이다. 본고는 먼저 최근 글로벌 경제질서 변화의 특징을 살펴보고 이어서 최근의 한미 통상합의의 의미를 논의할 것이다. 이어서, 트럼프 관세정책의 구조와 배경 철학, 그리고 이런 정책이 글로벌 경제질서에 초래하는 변화와 중견국에게 주는 시사점을 검토하고자 한다.

II. 세계질서의 구조 변화: 트럼프 관세정책이 가져온 지각 변동¹⁾

지금의 국제질서는 미·중 갈등의 대결 구도를 넘어, 미국, 중국, 러시아 세 세력의 전략적 경쟁 및 협력이 두드러지는 가운데, 이 새로운 체제에서 여타 국가들이 공존을 피하는 불안정한 체제로 전환되고 있다. 지난 20세기의 지배적 질서였던 규칙기반 자유주의 질서(rule-based liberal world order)는 2008년 글로벌경제위기부터 트럼프 2기 집권에 이르는 16년 동안 서서히 수

1) 2장은 필자의 평화경제연구회 21차 공개포럼(2025. 12. 10) 발표문의 1장을 수정·보완한 것이다.

명을 다했다. 오바마 행정부에서 시작하여 트럼프 1기 및 바이든 행정부까지 이어져 왔던 대중국 억제정책도 트럼프 2기에 와서는 완전히 새로운 국면을 맞이했다. 오늘의 세계는 미국, 중국, 러시아의 세 초강대국이 새로운 균형을 형성하는 가운데 여타 서방 민주주의 진영과 글로벌 남방(Global South)의 이 합집산이 혼재하는 양상으로 재편되고 있다.

세 국가는 모두 20세기 규칙 기반 질서의 재편을 추구하고 있지만, 그 방식은 서로 다르다. 러시아는 무력을 통한 영토확장을 완성해가면서 2차대전 후 좀처럼 찾아보기 어려웠던 영토변화를 초래하고 있고, 중국은 대만에 대한 적극적 투사의 시기를 저울질하는 가운데 공급망과 기술 및 일반 경제 영역에 이르기까지 전 세계적 영향력을 확장하고 있다. 미국은 관세를 무기로 삼는 경제 해게모니를 적극적으로 구사하면서 글로벌 경제질서를 새롭게 재구조화하는 마가(MAGA)혁명을 진행 중이다. 세 나라는 서로 대립하면서도 동시에 서로의 존재를 인정하는 “불안한 공존”의 시대를 만들어가고 있다. 그러니 작금의 세계를 신냉전으로 가는 길목에 있다고 보는 것은 현실을 오판하게 만드나.

이 중 미국의 변화가 가장 주목된다. 1990년 이후의 단극체제가 힘을 다해 가면서 그동안 푸틴의 러시아는 다극체제에서의 공존과 평화를 끊임없이 주장해 왔으며, 중국은 시진핑 집권 후 사실상 G2로 세계질서를 재구조화하려고 해 왔다. 반면, 미국은 그동안 중국과 러시아의 이러한 의도를 암묵적으로 부정하는 듯, 무시하는 듯 대응해 왔으나, 트럼프 2기 정부 들어와서는 자기 스스로 단극체제를 벗어던지고 다극체제를 적극적으로 받아들이는 변화를 보이고 있다. 그 결과 현재의 세계질서는 불안정한 다극질서, 혹은 불편한 공존의 질서라고 말할 수 있다.

트럼프 2기 행정부는 안보와 경제 양 측면에서 글로벌 공공재의 창출과 유지라는 전통적인 미국의 역할을 스스로 벗어던지고 자국의 단기적 이익에 충실한 대외정책을 구사한다. 여기에 관세가 가장 주요한 수단으로 등장한다.

트럼프 2기 행정부가 추진 중인 공세적 관세정책은 소위 ‘공정’한 무역정책을 넘어서 글로벌 경제질서를 자국 중심으로 재구성하려는 시도다. 모든 교역 상대국에 기본입장료 10~15%를 부과하고, 무역흑자 규모나 친소관계, 트럼프의 개인적 호불호에 따라 추가적인 고율 관세를 매기는 이 새로운 시도는 미국이 이제 더 이상 자유무역의 수호자가 아니라 새로운 질서의 창조자가 되었음을 보여준다. 결국 오늘날의 세계질서는 패권 경쟁을 넘어 패권 다극화의 양상으로 진입했다. UN, WTO, G7, G20, APEC 등 미국이 참여하고 있는 주요 거버넌스 체제들도 이제 더 이상 자유주의 다자질서의 관리기구가 아니라, 미국 주도의 상이한 다극질서가 다투는 신질서 경쟁의 장으로 변하고 있다.

트럼프 행정부의 대외정책은 신고립주의(neo-isolationism), 맥킨리주의(McKinleyism) 및 시어도어 루스벨트의 큰몽둥이정책(Big Stick Policy)에서 그 연원을 찾아볼 수 있다. 이들은 아메리카 대륙에서의 지배권 확보, 제국주의적 대외팽창주의, 고율 관세정책, 제국주의 영향권의 암묵적 인정 등의 특징을 갖고 있다. 이러한 정신을 이어받아 트럼프 2기 행정부는 더 이상 미국이 세계의 안보를 책임지지 않으며, 해외 분쟁에는 가급적 관심을 두지 않지만, 미국의 이익에 영향을 미치는 사안의 경우에는 빠르고 적극적으로 개입하여 최대한 억제하려고 한다. 남북 아메리카에서 미국의 이익을 최대한 수호하고, 트럼프 행정부 입장에서 복잡하고 골치 아픈 모든 종류의 다자주의를 배격한다. 트럼프 2기 행정부는 러시아 및 중국과의 전략적 균형 속에서 자국의 이해를 관철하기 위하여 최대한 우방국을 압박하고 있다.

트럼프 2기 대외정책은 대만과 동아시아에서 유동성의 증가, 중동 및 아프리카에서 분쟁, 홍해 등 전략지점의 안보 불안정 등 안보 불안의 세계화를 초래하고 있다. 또한 상호의존성을 무기화하여 우방국에 대해서 더 가혹한 통상조건을 부과하고 있다. 이는 상대국의 추가적인 시장개방 효과를 부분적으로 가져오겠지만, 기존 현상 변경 세력에 대한 도덕적 우위의 상실과 미국 소프트 파워(soft power)의 소멸을 초래한다. 글로벌 남방 국가들의 단합과, 유럽,

일본, 한국, 오세아니아 등 유사입장국(like-minded states)들의 전략적 협력을 촉진하고, 부분적으로 시장의 탈미화가 진행되고 있다.

내란을 극복하고 정권 인수를 생략한 채 집권한 이재명 정부는 성장물의 하락, 정부 기능의 저하, 반지성, 부패 및 무능의 시대를 극복하라는 시대적 요구에 응답하면서, 이와 동시에 대외적으로 약화하는 규범적 질서와 마가혁명이 불러오는 척박한 대외환경 속에서 대한민국의 생존과 국익 수호를 위하여 분투해야 하는 어려운 상황을 맞으면서 시작했다.

Ⅲ. 한미 통상합의의 구조: 압박과 타협의 경계선

1. 관세 인하와 대미투자협정의 의미

2025년 10월 29일 발표된 한미 통상합의는 상호 관세의 인하와 대미투자협정을 중심으로 구성되었다. 양측은 한국의 대미 수출품에 대한 관세율을 기존 25% 수준에서 15%로 낮추기로 합의하였으며, 자동차 및 부품과 같은 핵심 품목도 같은 수준으로 낮추기로 했다. 품목별 관세 중 반도체와 의약품은 대만, 유럽 등 다른 주요국과의 형평성을 고려하여 최혜국 대우가 적용되었다. 항공기 부품이나 미국 내에서 생산되지 않는 천연자원과 같은 특정 품목은 무관세로 예외 처리되었다.

투자 부분에서는 미국 측이 초기 요구했던 3,500억 달러의 전면 현금 이동 방식이 조정되어, 현금성 투자 2,000억 달러와 MASGA 방식의 한미조선 협력 1,500억 달러의 이원적 구조로 조정되었다. 이 과정에서 연간 투자 상한 설정, 외환시장 불안 시 협의 조항, 프로젝트 진척도에 따른 순차적 투자(captial-call), 특수목적법인(Special Purpose Company, SPC) 공동 운영, 한국인 PM 선임 가능성 등 소위 안전장치가 도입되면서 한국이 대체적으로 감내할 수 있는 수준의 부담으로 완화되었다.

2. 왜 통상합의에 시간이 걸렸나

한국이 미국과의 통상합의의 큰 틀을 마련한 것은 7월 30일이다. 일본이 9월 초에 구체적인 합의 형태를 도출한 것과는 달리 한국과 미국은 8월 정상회담이 있었음에도 불구하고 거의 3개월을 더 끌다가 마침내 10월 29일 APEC 기간 중 구체적인 합의사항을 발표했다. 이후 양국 간 합의의 구체적 기록형태인 팩트시트(Fact Sheet)를 내 놓은 것도 합의발표 후 2주가 더 지난 11월 14일이었다.

이렇게 양국 간 합의가 늦어진 것은 한국이 당초에 미국이 제시한 제안에 대하여 수긍하지 않고 강하게 저항했기 때문이다. 한국 정부가 당초 미국의 요구에 강하게 반발한 가장 주된 이유는 제시된 ‘투자’ 규모가 한국 경제의 규모에 비해 너무 컸기 때문이다.

사실상 한국 GDP의 5~7%에 해당하는 막대한 규모를 매년 이전해야 하는 상황이었다. 이는 한국 외환 보유액의 80%에 달하는 수준으로, 경제적으로나 안보적으로 지속 가능하다고 보기 어려운 요구였다.

역사적으로 보면, 최초의 미국 제안은 마치 1차 세계대전 후 베르사유 조약이 패전국 독일에 부과했던 배상금과 유사한 구조와 규모를 상기시키는 것이었다.²⁾ 따라서 한국으로서는 단순한 경제협상이라기보다, 자국 경제의 근간을 해칠 수 있는 수준의 압박으로 인식할 수밖에 없었다.

최종 합의는 이러한 위험을 줄이는 방향으로 재설계된 결과이다. 한국이 미국과의 전략적 파트너십을 경제적 대가와 교환하는 구조라는 점은 부정하기 어렵지만, 그 대가의 규모가 통제 가능한 범위로 축소되었고, 합의가 가져오는 불확실성이 제거되었다는 점에서 다행스러운 결과다.

2) 이와 관련한 보다 자세한 사항은, 김흥중, “한국이 전범국인가? 3,500억 달러 ‘물지마 배상금,’” 김흥중의 세계경제 답사이트 1582호, 『한겨레21』(2025년 9월 18일), https://h21.hani.co.kr/arti/world/world_general/58029.html 참조할 것.

3. 의미: 거대한 압력 속에서 얻어낸 제한적 안정

이번 타결은 한국이 경제 안보 환경에서 필요로 하는 최소한의 안정성을 확보했다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

한국 기업들이 미국 내에서 계획한 투자 일정이 다시 가동되기 시작했고, 미국 정부도 동맹국과의 갈등 확산을 자제할 명분을 확보했다. 향후 미국 정부의 일관된 정책 실행이 담보되어야 하지만, 양국 간 한미동맹의 새로운 장을 열어젖힌 것으로 평가된다.

그러나 동시에 이번 합의는 미국이 추구하는 새로운 동맹 구조, 즉 투자를 통한 전략적 결속에 한국이 더 깊이 편입되었음을 의미한다.

미국은 일본과 EU 그리고 한국에 대해서 관세와 투자 요구를 연계하는 방식으로 우방국의 경제와 산업 구조를 자국 중심으로 재편하고 있으며, 만약 약속이 충실하게 이행된다면 불가피하게 장기적으로 우리의 전략적 자율성에 도전을 제기할 여지도 남겼다.

IV. 트럼프 관세정책 구조: 관세를 중심으로 재설계된 대외전략

1. 관세의 전략적 무기화

트럼프 행정부가 추진하는 관세정책은 단순히 보호주의의 강화가 아니라, 관세를 외교, 안보, 통상, 재정 운영의 중심 도구로 사용하는 전면적 전략이다. 미국 시장에 접근하기 위해서는 최소 10~15%의 기본 입장료를 지불해야 한다는 새로운 인식은 관세를 사실상 미국 경제권에 연결되는 데 필요한 비용으로 재해석한 것이다.

트럼프 정책의 논리를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 대미무역에서 흑자를 보는 국가는 예외 없이 불공정국가이며, 이는

해당 국가가 미국을 이용해 부를 속여서 뺏어갔다(rip off)는 의미라고 본다. 이것은 경제학 교과서에서 배운 무역의 발생 원인을 전면적으로 부정하는 것이다.

둘째, 흑자를 줄이기 위한 수단은 다양하지만, 어느 방식이든 미국에 대한 경제적 환원을 실질적으로 요구한다는 점이다. 흑자를 줄이기 위해서는 관세를 그냥 내던가, 미국으로부터 수입을 획기적으로 늘리던가, 국방비를 늘려 늘린 국방예산을 모두 미국산 무기를 사는데 사용하던가, 주요 대미수출기업을 모두 미국으로 불러들이라는 요구다. 그리고 이런 시도가 모두 효과가 없을 시에는 미국 재무성에 현금을 전달하라는 놀라운 요구사항도 담고 있다.³⁾

셋째, 보복관세나 동맹국 간의 공조는 절대로 허용되지 않는다. 모두 개별적으로 미국과 협상해야 한다.

이 세 번째 원칙을 지키지 않은 나라는 현재로서는 중국밖에 없다. 이러한 접근은 글로벌 경제가 지난 70여 년간 유지해 온 규범 기반 질서와 정면으로 충돌한다. 다자주의나 WTO 규범은 사실상 무시되며, 위계적 시장 질서가 다시 등장하고 있다.

2. 기본관세, 품목별 관세, 상호 관세의 삼중구조

트럼프 관세 체제는 세 단계의 관세가 중첩되는 구조를 갖는다.

첫째, 모든 국가에 적용되는 10% 또는 15% 기본관세는 미국 시장 접근 자체의 비용이다. 영국이나 호주같이 가족의 일원인 나라에는 10%, 그 외 우방국 친구에게는 15%가 기본이다.

둘째, 철강, 알루미늄, 자동차, 반도체, 의약품 등 전략 품목에는 25% 또는

3) The White House, "CEA Chairman Steve Miran Hudson Institute Event Remarks," April 7, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/04/cea-chairman-steve-miran-hudson-institute-event-remarks/>.

그 이상의 품목별 관세가 부과된다. 품목 관세의 대상은 미국 내로 생산을 불러들여야 하는 전략 산업인데, 전략 품목의 대상과 수는 정해져 있지 않고 점점 확장되고 있다. 최근에는 구리와 가구도 포함되었다.

셋째, 상호 관세는 대미 흑자 규모에 따라 추가적으로 40%까지 부과되는 징벌적 관세이다. 특히 상호관세는 앞서 언급한 대로 경제학적 근거가 아닌 대상국에 대한 흑자 환수라는 정치적 판단에 기반해 설계되었다는 점에서 경제학의 논거와 국제통상 질서를 근본적으로 흔드는 조치라 할 수 있다.

3. 관세, 투자 및 환율 정책의 결합

마이런 보고서에 따르면, 트럼프 관세정책은 두 단계로 구성된다.⁴⁾

첫 번째 단계에서는 고율 관세를 통해 외국 자본의 미국 투자 확대를 유도한다. 관세가 미국 내 투자 확대를 통해 미국 제조업의 기반을 강화하고, 관세 수입이 재정적자를 보완하도록 설계되어 있다.

이 과정에서 인플레이션의 가능성이 있으며, 인플레이션 압력으로 고이자율이 유지된다면 불가피하게 달러 강세가 유발한다.

관세정책으로 인한 달러화 강세는 미국 제조업의 수출 기반을 약화시킨다는 측면에서 결국 해결되어야 한다. 미국에서 제조업이 부흥하려면 달러 약세가 되어야 하기 때문이다.

결국 인위적인 달러 약세를 유도하기 위한 두 번째 단계가 필요하다. 1980년대 플라자 합의와 유사한 소위 ‘마라라고 합의(Mar-a-Lago Accord)’를 통해서 인위적인 달러 약세를 유도하고자 한다. 이와 같이 관세-투자-환율 정책의 유기적 조합을 통하여 미국 국익 중심의 마가 정책이 완성된다.

4) Stephen Miran "A User's Guide to Restructuring the Global Trading System," Hudson Bay Capital, November 2024, https://www.hudsonbaycapital.com/documents/FG/hudsonbay/research/638199_A_Users_Guide_to_Restructuring_the_Global_Trading_System.pdf.

V. 미국 대외정책의 사상적 배경

트럼프의 관세정책은 갑작스럽게 돌출한 예외적 정책처럼 보이지만, 미국 역사에서 고질적으로 반복되고 있는 큰 사상적 철학적 배경을 가진 세 가지 전통적 원리가 재조합된 결과라고 파악한다. 이를 신먼로주의, 맥킨리주의, 그리고 큰몽둥이정책(Big Stick Policy)으로 대별해 볼 수 있다.

1. 신(新)먼로주의: 세계 경찰을 그만두지만, 미주 지역은 절대 사수

미국의 5대 대통령 먼로(1817~1825)가 1823년 발표한 먼로 선언(Monroe Doctrine)은 그 동안 미국 대외정책의 형성과 집행에서 큰 영향을 미쳐 왔다. 아메리카 대륙 전체를 미국의 영향권으로 보고 여기서 미국의 국익을 수호하며 외세, 즉 유럽제국의 간섭을 배격하겠다는 먼로주의는 미국으로서는 양보할 수 없는 대외정책의 필요조건으로 기능했다. 먼로주의의 정신을 계승한 신먼로주의는 미국이 더 이상 세계 전역의 분쟁에 책임지지 않겠다는 태도를 전면에 내세운다. 그러나 미국의 핵심 이익이 위치한 지역, 특히 미주 대륙에서는 적극적으로 개입하고 영향력을 행사한다. 이는 국제질서가 다극체제로 전환하고 있으며 아메리카는 미국의 핵심 영향권임을 공식적으로 미국이 선언한 것과도 같다.

2. 맥킨리주의: 고율 관세와 제조업 기반 보호

트럼프 행정부의 고율 관세 정책은 19세기 말 고율 관세를 통해 제조업 경쟁력을 강화하고자 했던 맥킨리 대통령(1896~1901) 시대의 정책을 떠올리게 한다. 미국은 고율 관세를 대외정책의 근간으로 삼고 미국 국내 제조업의 보호, 더 나아가 제조업의 부활을 핵심 목표로 삼고 있으며, 이를 위해 동맹국에게도 부담을 전가하고 있다. 맥킨리 대통령의 적극적인 대외영토 확장주의도 트럼프 2기 행정부의 대외정책에 영향을 미치고 있다.

3. 루스벨트주의의 대외정책: 강한 행정력과 영향권 구축

시어도어 루스벨트 대통령(1901~1909)은 군사력과 적극적 중재를 통해 국제질서에 상당한 영향력을 행사했고 이런 공로로 1906년 노벨평화상을 받았다. 트럼프는 관세, 투자협정, 달러 체제를 결합하여 미국 중심의 새로운 영향권을 구축하고 있다. 이른바 큰 몽둥이 정책(Big Stick Policy) 전략의 현대판 버전으로 볼 수 있다.

VI. 글로벌 경제질서의 변화와 전망

1. 최근의 변화

최근의 세계 경제는 상호의존성이 더 이상 평화와 번영을 보장하지 않는다는 냉혹한 현실을 확인해주고 있다. 오히려 상호의존성은 상대방이 의존을 미끼로 우리에게 영향력을 행사할 수 있는 무기로 사용될 수 있다. 공급망은 지역화되고 탈세계화 현상은 심화하는 가운데, 디지털 전환과 녹색 전환은 새로운 경쟁의 장을 만들고 있다. 러시아·우크라이나 전쟁과 중동의 불안정성은 국지적 안보 불안이 전 세계적인 파급력을 지닌다는 점을 여실히 보여준다.

미국이 관세를 무기화하면서 그간 지켜왔던 규범적 리더십이 훼손되고 있다. 미국의 소프트파워는 눈 녹듯이 사라지고 있으며 ‘미국 없는 세계’라는 담론이 부상하고 있다. 중국, 러시아, 그리고 글로벌 남방뿐만 아니라 선진국들도 이제 미국의 도덕적 우위를 더 이상 인정하지 않으며, 독자적 질서를 구축하려는 경향이 강화되고 있다. 이는 다자주의 질서가 더 이상 글로벌 경제의 기본 틀을 제공하지 못하고 있음을 의미한다.

한편, 경주 APEC에서 미·중이 합의를 이루면서 양국 간 직접 충돌 가능성은 낮아졌다. 그러나 이 안정은 양국이 서로의 영향력 영역을 인정하는 방식

으로 나타날 가능성이 높다. 미국, 중국, 그리고 러시아가 각자의 방식으로 영역을 유지하거나 확장하려는 상황에서, 한국, 일본, 유럽, 중동, 글로벌 남방 국가들은 더욱 복잡해진 선택을 강요받는다. 주변국에게는 운신의 폭이 좁아지는 어려워진 대외환경이 도래하고 있다.

2. 전망

트럼프 행정부의 제조업 부흥전략과 부채관리전략은 성공할까? 아마도 현재 트럼프 행정부가 의도하는 형태로 현실화하기는 어렵지 않을까 하는 전망이다. 일단 제조업 부흥의 경우 미국에서 제조업 부흥의 우호적 환경, 예컨대 우수한 노동력, 사회인프라, 신규 노동력의 끊임없는 유입 등의 장점이 약화하고 있는 상황에서, 미국에 투자하는 한국을 포함한 외국기업들은 제조업 부흥을 이룰 수 있는 가능성을 다각도로 모색하고 있다. 가장 낙관적인 경우라면 미국의 제조업은 휴머노이드와 AI기반 디지털화로 성공할 수 있으나 미국 내 일자리 창출에는 큰 효과를 못 거두는 상황으로 갈 가능성이 높다.

부채관리전략도 향후 큰 도전이 예상된다. 현재 연간 부채이자상환액이 국방비를 넘어선 상황에서 관리가능한 부채 관리에 대한 회의가 높아지고 있으며 미 국채의 선호도가 전반적으로 하락하는 경향을 돌리기는 어려울 것이다. 스테이블코인 등 가상화폐를 통한 미 국채에 대한 수요 확대의 미래도 아직 불투명하다.

이러한 회의적인 전망 앞에서 트럼프 정책은 지속 가능성에 대한 의문이 제기되고 있다. 하지만, MAGA 연합의 국내 정치적 기반이 공고하다는 점에서, 트럼프 이후에도 관세 중심의 대외전략은 상당 기간 유지될 가능성이 크다. 미국의 재정, 에너지, 산업 전략은 이미 관세정책과 강하게 연동되어 있으며, 이는 단순한 정권 차원의 정책이 아니라 미국 정치의 구조적 변화로 보아야 하기 때문이다. 이 상황에서 한국과 같은 중견국은 다음과 같은 전략적 딜레마에 직면하고 있다.

첫째, 대미 의존도가 상당한 상황에서 향후 더 높아질 가능성이 커지고 있다. 이런 상황에서 전략적 자율성을 어떻게 강화하고 얼마나 유지할 수 있을 것인가.

둘째, 미·중·러가 구축하는 새로운 영향권 구조 속에서 한국은 전략적 균형을 어떻게 유지할 것인가.

셋째, 공급망 재편과 기술 경쟁이 심화하는 가운데 국가적 생존전략과 지속 가능한 성장전략을 어떻게 준비할 것인가. 이에 대해 답해야 한다.

Ⅶ. 결론: 한국의 전략적 선택

세계경제질서는 이미 20세기적 구조에서 벗어나, 미국, 중국, 러시아가 상호 견제와 제한적 협력을 병행하는 불안정한 다극 및 분절 질서로 이동하고 있다. 트럼프 행정부의 공세적 관세정책은 이러한 구조 변화를 촉진하는 핵심 요인으로 작용하고 있으며, 경주 APEC에서의 미·중 정상회담이 일시적 안정처럼 보일지라도 이는 갈등의 해소가 아니라 보다 복잡한 경쟁 관리 단계의 서막일 뿐이다. 오늘의 세계는 세 강대국이 서로의 존재를 인정하는 불편한 공존 속에서 영향권을 재정렬하는 국면으로 진입하고 있으며, 그 여파는 동맹국과 중견국의 전략적 공간을 더욱 좁히고 있다.

따라서 한국과 같은 중견국은 전략적 자율성을 유지하면서도 중장기적 생존전략을 구축해야 하는 이중의 과제에 직면해 있다. 미·중·러 삼중구조 속에서 과도한 편향은 위험을 초래하며, 공급망, 기술, 에너지, 안보 등 다양한 영역에서 압력이 심화하고 있기 때문이다. 한국은 단순한 단기 대응을 넘어 다층적이고 구조적인 대응 전략을 세워야 한다.

무엇보다 지속 가능한 대응을 위해서는 국내 경제의 잠재 성장률 회복과 경제체질 개혁이 전제되어야 한다. 기술혁신을 촉진하고 산업 경쟁력을 강화하

며, 경제환경 개선과 국토 공간 활용도 제고를 포함한 구조개혁을 통해 외부 충격에 흔들리지 않는 경제 기반을 구축해야 한다. 이러한 국내적 토대가 뒷받침되어야만 외교, 안보, 통상 전략의 자율성과 선택의 폭이 유지될 수 있다.

동시에 대외적으로는 협력의 다변화 전략이 절실하다. 유럽·일본·호주·캐나다 등 가치와 이해를 공유하는 파트너들과의 협력을 강화하고, 글로벌 남방과는 균형적이고 상호 호혜적인 관계를 구축해야 한다. 더불어 디지털 전환과 녹색 전환과 같은 세계 경제구조의 대전환 흐름에서 선도적 역할을 확보하려는 국가 전략이 필요하다. 이는 단순한 산업정책을 넘어, 장기적 경쟁력과 외교적 공간을 확보하는 핵심적 수단이 될 것이다.

한국은 새로운 다극질서 속에서 국내 역량 강화, 외교·경제 협력의 다변화, 그리고 신산업과 기술 전략의 주도권 확보라는 세 축을 기반으로 전략적 자율성을 지켜내야 한다. 트럼프 행정부의 관세정책과 대외전략의 변화는 일시적 현상이 아니라 세계질서 구조 변화의 일부이므로, 이러한 대응은 선택이 아니라 필수이다. 변화하는 국제질서 속에서 한국이 능동적이고 지속 가능한 역할을 수행하기 위해서는 지금이야말로 종합적인 중장기 전략을 마련할 중요한 시점이다.

저자소개

김 흥 종

현재 아산정책연구원 객원선임연구위원이자 산업통상자원부 통상협정대책위원회 위원이다.

대외경제정책연구원 원장을 역임했고, 한국APEC학회 회장, 한국EU학회 회장, 아시아태평양EU학회 회장, 한국태평양경제협력위원회(KOPEC) 의장을 역임했다. 외교통상부 및 산업통상자원부 자문위원, 한중관계 미래발전위원회 경제통상분과위원장, 북방경제협력위원회 위원, 고려대학교 특임교수로 활동했다.

주요 연구 분야는 대외경제 전반, 통상정책, 경제안보 등이다. 미국, 중국, EU 및 유럽, 인도, 러시아, 호주, 중동·아프리카 등 전 세계에서 개최되는 다양한 국제회의와 전략대화에 초청받아 국제적 담론 형성에 기여하고 있다.

주요 논문과 저서로는 “Dynamics of the Korea-EU FTA: from the early stage to the entry-into-force” (The Routledge Handbook of Europe-Korea Relations 2022. 01), 『혁신경제 4.0』 (도서출판 한울, 2025.04, 공저), 『한국 경제, 전환의 시간』 (도서출판 해남, 2025. 06, 공저) 등이 있다.



제2부

아시아 지역 평화와 협력

중국과 통합되는 아세안 경제와 시사점

박 번 순

고려대학교 아세아문제연구원 연구위원

초록

아세안은 수출지향적 성장전략을 택해왔다. 외국인투자를 유치하여 수출산업을 육성한 것이다. 전통적으로 미국, EU, 일본 등이 주요 교역대상국이었으나 중국의 부상과 함께 중국에 대해 빠르게 통합되고 있다. 아세안-중국의 무역구조는 아세안의 무역수지 적자로 나타난다. 아세안과 중국의 불균형적인 통합은 아세안이 조립 제조업에 치중하고 있고, 미중 무역갈등 이후 아세안이 중국에서 중간재 수입을 늘렸기 때문이다. 향후 미중갈등이 더 심화된다면 중국의 아세안 진출은 더욱 강화될 것이다. 우리는 아세안은 중간재 산업 육성에 협력할 수 있을 것이고, 이를 위해 아세안 대상의 신남방정책을 다시 살리고, 동아시아 전체 협력을 강화할 필요가 있다.

1. 머리말

아세안은 동남아 지역 10개국으로 구성된 개발도상국 연합체이다. 냉전체제가 강고해지던 1968년 창설되어 정치경제 협력을 강화해 왔다. 내정불간섭,

합의와 협의에 의한 의사결정 등 소위 아세안 방식(ASEAN Way)을 지키면서 서서히 협력을 강화해 왔고, 2015년 정치안보공동체, 경제공동체, 사회문화공동체로 구성된 아세안공동체를 출범시켰다. 아세안공동체는 EU와 같이 고도의 통합체는 아니지만 6.7억 명의 인구, 세계 4위 권의 교역규모를 가진 무시할 수 없는 협력체이다. 아세안은 1990년대 말 외환위기 이후 일치된 목소리로 동아시아 질서 구축 과정의 중심적 역할을 담당해 왔으며, 내년부터 시작되는 “아세안공동체 비전 2045년” 실행을 통해 세계 질서 구축에도 영향력을 확대하겠다는 생각이다.

경제적으로 1980년대 중반부터 아세안 주요국은 외국인 투자 유치를 통한 수출주도형 공업화로 성장했다. 아세안은 석유, 가스, 석탄, 팜오일, 주석, 목재 등 다양한 천연자원을 풍부하게 보유하고 있을 뿐만 아니라 태국, 베트남, 미얀마 등 거대 하천을 끼고 있는 국가는 비옥한 농지와 문순 기후로 농업 생산력도 높다. 따라서 이들은 도시국가인 싱가포르를 제외하면 1960년부터 수입대체 공업화를 성장전략으로 채택했다. 수입대체 공업화의 성과는 기대에 미치지 못했고, 말레이시아, 태국, 인도네시아는 1980년 중반부터 제조업에 외국인직접투자 유치를 강화하고, 수출을 장려하는 수출주도 공업화로 방향을 바꿨다. 그 결과 아세안 선발국들은 1990년대 중반이면 주요한 생산기지로 부상했고, 후발국 중 베트남도 1990년대 들어 계획 경제를 포기하고 다국적기업의 투자를 유치하여 빠른 속도로 수출산업화에 성공했다.

아세안에 진출한 조립형 다국적 제조기업은 현지 중간재 산업의 미개발 때문에 모기업 혹은 본국으로부터 부품, 소재, 장비를 수입하여 이를 가공 조립한 후 미국 등 역외시장에 수출하는 형태의 경영활동을 했다. 아세안의 주요 시장은 아세안 자체시장 외에 미국, EU 등이었다. 그러나 중국이 2001년 WTO에 가입한 이후 세계의 공장으로서 부상하면서 아세안은 중국과 교역을 빠르게 늘렸다. 중국 상품은 아세안에 밀려들고, 철도 등 교통이 중국과 아세안으로 연결되고 있으며, 중국의 자본은 일대일로(BRI) 전략의 일환으로 아세안 인프라 건설시장을 지배하고 있다. 나아가 중국의 관광객은 싱가포르, 태국, 말레이시아, 베트남

남, 라오스 등 관광산업 의존도가 높은 국가의 서비스 경기를 결정하고 있다.

이와 같이 아세안과 중국의 경제적 통합은 여러 측면에서 진행되고 있는데, 그중에서도 무역의 통합은 특히 현저하게 진행되고 있다. 아세안의 대외교역에서 차지하는 중국의 비중은 2015년 이후 지속적으로 증가했고, 특히 수출보다도 수입이 급증하고 있다. 중국으로부터 수입 증가는 아세안 경제의 미래에 중요한 시사점을 준다. 이 글은 아세안과 중국의 무역관계의 구조변화와 그 배경, 그리고 아세안 경제에 중장기적으로 미칠 영향을 검토한다.

2. 아세안 중국의 경제협력

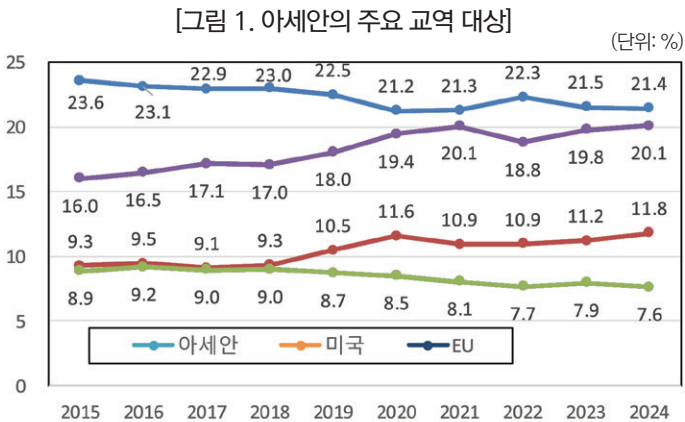
(1) 아세안과 중국의 교역 관계

제국주의 식민지 경험을 가진 대부분 아세안 국가는 전후 신생국으로 출범할 때 다소 차이는 있었으나 수입대체 공업화를 추진했다. 수입대체 공업화는 수입 공산품을 국내에서 생산하자는 것이었고 이는 높은 수입 장벽 구축과 선발된 기업에 기회를 주는 인허가 제도를 기반으로 한다. 보호주의와 인허가는 필연적으로 비효율적이고 국제 경쟁력이 낮은 기업, 독과점적 시장구조, 부패를 낳았고 경제 전체의 효율성을 저하했다. 태국, 말레이시아, 인도네시아, 필리핀 등의 1960-80년대의 경제성과는 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 수출주도형 전략을 선택한 국가보다 낮았고, 1980년대 중반 자원가격 하락으로 이들은 상당한 타격을 받기도 했다. 다행히도 미국의 대일본 압력을 근간으로 하는 1985년의 플라자합의(Plaza Accord)를 계기로 일본기업이 아세안 투자를 확대하자 아세안은 수입대체 공업화를 포기하고, 외국인 투자를 유치하여 수출주도형 공업화를 성장전략으로 채택했다.

정책 전환의 효과는 바로 나타났다. 1990년대 중반까지 아세안 선발국들은 투자와 수출 증가에 힘입어 전례 없는 고도성장을 달성했다. 수출 증가로 아세안의 대외의존도는 급격히 상승했는데, 인도네시아와 미얀마를 제외한 대부

분 아세안 국가의 수출의존도(수출/GDP)는 한국의 그것보다 더 높아질 정도였다. 고도성장에 따른 버블을 효과적으로 관리하지 못하면서 아세안은 외환 위기를 겪기도 했지만, 이를 역내 통합과 아세안+3 체제 구축이라는 동아시아 질서 개편을 통해 극복했다. 아세안은 2015년 아세안공동체 발족을 대내외에 선언했다. 아세안공동체의 중심인 경제공동체는 아세안 전체를 단일 시장이나 단일 생산기지로 육성한다는 것이다. 기업은 규모의 경제를 누릴 수 있고, 이는 또 새로운 투자를 유도할 것이라고 봤다.

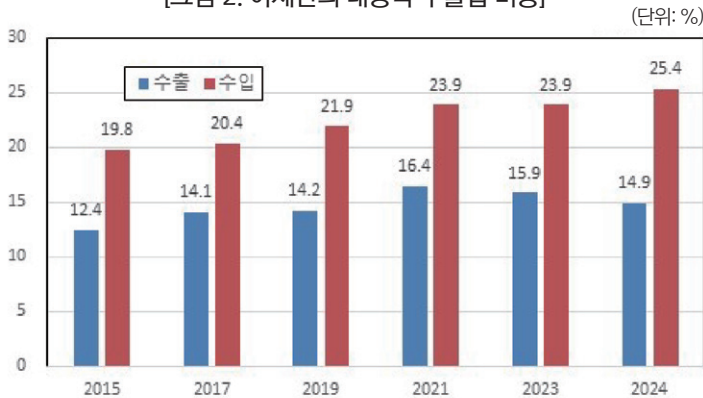
아세안의 교역은 1980-90년대에는, 아세안 역내, 미국, 그리고 일본을 중심으로 이루어졌으나 시간이 지날수록 중국이 새로운 교역 대상지역으로 중요해졌다. 다음의 [그림 1]에 의하면 아세안공동체가 출범한 2015년 당시 아세안의 교역은 23.6%가 아세안 자체 내에서 이뤄지고 있었고, 중국과 16%, 미국과 9.3%, 그리고 EU와 8.9% 등으로 이뤄지고 있었다. 2024년 현재 아세안 자체 교역은 21.4%로 하락했고, 미국과는 11.8%로 증가했고, EU와의 교역은 7.6%로 하락했다. 그림에는 표시되지 않았으나 일본과의 교역은 2015년 8.9%에서 2024년 6.2%로 하락했다. 주요 교역대상국 중 중국과 미국만이 그 비중이 증가했는데 중국과의 교역 비중이 특히 많이 증가했다.



출처: 아세안 사무국(<https://asean.org/>) 자료를 토대로 저자가 직접 작성함.

중국 통계에 따르면, 중국은 2024년 아세안에 5,862억 달러의 상품을 수출했고, 3,965억 달러의 상품을 수입했다. 2020년에 중국의 수출은 3,837억 달러, 수입은 3,004억 달러였으니 4년 동안 수출은 52.8%, 수입은 32.0% 증가했다. 즉 아세안에서는 대중국 수출보다 수입이 더 많이 증가했다. 이 때문에 이 기간 중국의 대아세안 무역수지 흑자는 833억 달러에서 1,898억 달러로 증가했다. 아세안 통계로 보면 대중국 교역은 전체 수출에서 2024년 현재 14.9%이며, 수입에서는 25.4%이다. 중국에 대한 수출입 비중이 2015년에는 각각 12.4%와 19.8%였는데, 수출 비중은 기복을 보이고 있으나 수입 비중은 일관되게 증가했다는 사실도 알 수 있다.([그림 2] 참조). 이처럼 수출입에서 아세안과 중국은 통합도가 심화하고 있는데, 구조적으로는 수입의존도가 수출의존도에 비해서 훨씬 높다. 그 때문에 아세안의 대중국 무역수지 적자는 급증하면서, 중국과 불균형적인 통합이 심화되고 있다.

[그림 2. 아세안의 대중국 수출입 비중]



출처: 아세안 사무국(<https://asean.org/>) 자료를 토대로 저자가 직접 작성함.

아세안과 중국의 교역 관계가 정상화된 1990년대 이후 상황을 돌아보면, 초기에는 중국의 노동집약적 경공업이 아세안으로 유입되었다. 가전제품, 오토바이, 섬유제품 등이 아세안의 주요 수입품이었다. 그러나 시간이 지날수록 중

국의 아세안 수출 상품은 소재, 부품, 장비 등이 추가되었고, 특히 트럼프 1기의 미중갈등 이후에 이러한 경향은 더욱 두드러졌다. 그러나 지난 10여 년 기간에 중국과 아세안의 교역 상품의 구조는 별로 변하지 않았다. 반도체, 무선전화기, 석유제품, 디스플레이, 컴퓨터제품 및 부품, 전자제품, 철강, 섬유직물 등이 주요한 교역제품이다. 반도체의 경우 중국은 아세안 대부분에게 수출하고 말레이시아와 싱가포르 등에서 많이 수입한다. 반도체 제품이 워낙 다양하고 공정이 복잡하여, 양측은 상호 비교우위 분야에 특화하고 있다. 다른 전자제품의 경우 주로 중국은 부품을 수출하고 아세안은 완제품을 수출한다. 다만 무선전화기의 경우 중국이 아세안 각국에 가성비 좋은 중국 상표의 전화기를 거의 일방적으로 수출하고 있다. 캄보디아 및 인도네시아 등 상대적으로 섬유산업의 비중이 높은 나라는 섬유직물을 중국에서 대량 수입하고 있다. 대신 인도네시아는 석탄을 중국에 수출하고 팜오일은 인도네시아와 말레이시아가 중요한 공급지이다.

(2) 아세안-중국 통합의 배경

아세안이 중국에 대해 불평등한 통합이 심화하는 이유는 몇 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 가장 근본적인 요인인데, 아세안의 발전모델 성격에서 유래하는 중간재 산업이 지닌 취약성이다. 이미 지적한 바와 같이 아세안은 경제성장을 위해 외국인 투자를 유치하여 수출산업을 육성했다. 아세안은 자본과 기술을 축적하고 고용과 수출을 창출하기 위해 다국적 기업에 일정 역할을 위탁한 것이다. 따라서 아세안에 진출한 초기의 다국적기업은 가치사슬에서 부가가치 창출효과가 가장 낮은 조립 제조업에 특화하고 있고, 부가가치가 높은 R&D 등 제품의 기획, 개발, 마케팅 등은 다국적기업의 본사가 담당하는 것이 보통이다. 다국적기업은 완제품 조립에 필요한 부품과 소재를 중간재 산업이 발달하지 않은 아세안에서 조달하지 못하고, 외국에서 수입하게 되는데 공급국으로서 중국이 점점 중요해진 것이다. 시간 경과에 따라 아세안이 자체 기업을 육성하거나 다국적기업을 장려하여 또한 부가가치가 높은 가치사슬 분야로 경

제활동을 이전하거나 조립에 필요한 부품, 소재 등의 생산을 늘리도록 해야 했다. 이러한 고도화는 상당한 기술역량, R&D 능력, 아이디어가 넘치는 기업가가 갖추어 져야 하지만 아세안은 이를 육성하지 못했다. 결국 다국적기업은 계속 조립부문에 치중하게 되고 지리적으로 가깝거나 다국적기업이 네트워크를 갖고 있는 그리고 가성비 높은 제품을 공급할 수 있는 중국이 중간재 공급국이 된 것이다.

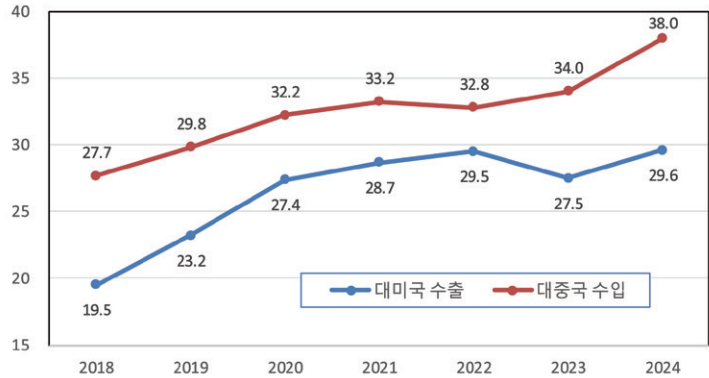
둘째, 미중 관계 악화의 결과가 아세안의 대중국 의존도 증가의 외형적 요인이 된다. 트럼프 1기에서 미중 무역 갈등이 발생했을 때 중국과 유사한 상품을 수출하는 아세안이 가격경쟁력을 제고하면서 중국의 대미수출을 상당 부분 대체할 것으로 평가되었다. 실제로 아세안의 수출에서 미국 시장의 비중은 트럼프 1기가 시작된 2017년 10.8%에서 2024년 16.0%로 대폭 증가하여 일반적 평가가 틀리지 않았다는 사실을 알려주었다. 그 결과 태국, 말레이시아, 인도네시아, 베트남이 미국 무역적자 15대 상위국에 포함될 정도가 되었다. 그러나 문제는 대미수출의 증대만큼 아세안 내에서 서플라이 체인이 양과 질로 따라오지 못했기 때문에 단기적으로 아세안은 중간재를 외국에서 수입해야 했다. 가장 좋은 공급국이 바로 중국이었다.

또한 미국의 대중국 무역압력은 중국기업의 대아세안 투자를 늘렸다. 중국에서 직접 미국에 수출하기보다는 우회로를 찾아 아세안에 투자를 늘린 것이다. 아세안 통계를 기준으로 2015년 아세안에 유입된 중국기업의 투자는 66억 달러였고, 코로나로 기복은 있었으나 2023년에는 176억 달러로 급증했다. 중국 통계를 기준으로 2018년 136억 달러였던 대아세안 투자는 2023년 251억 달러로 증가했다. 중국의 아세안 투자는 제조업 비중이 40% 이상에 이른다. 중국 제조업체가 활발하게 진출하는 국가는 인도네시아, 베트남, 말레이시아, 태국 등이며 전기차, 전자, 섬유 등이 주요한 분야였다. 미국에 수출하기 위해 아세안에 진출한 중국기업이 현지에서 부품, 소재, 장비 등 중간재 산업의 공급망을 단기간에 구비하기는 어렵다. 이들은 결국 모기업이나 중국의 다른 기업으로부터 중간재를 수입하지 않을 수 없다.

대미 수출증가가 대중국 수입증가로 나타나는 현저한 사례는 베트남이다. 아세안 최대의 생산기지인 베트남은 미중무역전쟁이 발발한 2018년 총수출 중에서 미국에 19.5%를 수출했으나, 미중무역마찰 기간에 급속히 증가해서 미국 비중은 2022년 29.5%까지 증가했고, 2024년에도 29.6%에 이르게 되었다. 이와 같은 대미수출의 급증으로 미국의 대베트남 무역적자는 2018년 395억 달러에서 2024년에는 1,235억 달러가 되었다. 베트남은 미국의 3위의 적자국이 되었는데 트럼프 2기 정부가 베트남에 46%의 고관세를 부과하겠다고 선언한 이유이기도 하다. 베트남의 대미흑자는 그대로 대중국 적자와 동전의 양면과 같은 관계에 있다. 베트남은 수출상품을 제조하기 위한 부품과 소재의 수입을 증대시켜야 했는데 이 중의 상당 부분이 중국으로부터 왔다. 그 결과 2018년 27.7%였던 대중국 수입 비율은 대미수출의 증가보다 더 높은 비율로 증가하여 2024년에는 38.0%로 증가했다. 중국의 대베트남 무역수지 흑자는 2018년 294억 달러, 2022년 697억 달러 그리고 2024년에는 633억 달러로 증가했다. 물론 이러한 수입의 증가 현상은 단기에 급증한 중국기업의 대베트남 투자기업이 중국에서 중간재를 조달한 것도 한 이유이지만 근본적으로는 기존에 베트남에서 생산 활동을 하던 다국적기업이 중간재 조달이 용이한 중국을 이용한 결과이다.

[그림 3. 베트남의 대미수출과 대중 수입 비중 추이]

(단위: %)

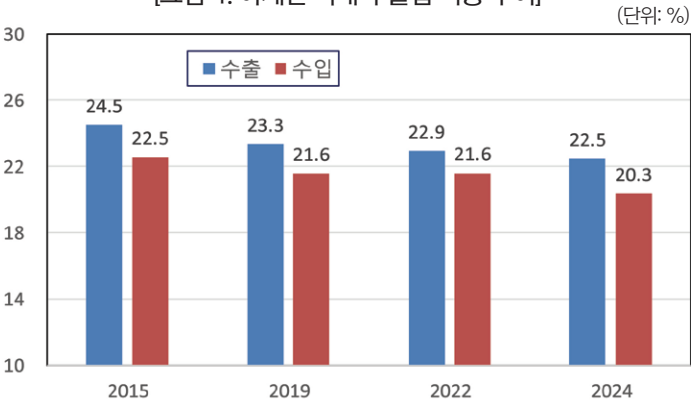


출처: 베트남 통계청(<https://www.gso.gov.vn/en/homepage/>) 자료를 토대로 저자가 직접 작성함.

3. 아세안 경제에 미치는 영향

아세안과 중국의 통합 심화는 아세안에 부정적인 영향을 미친다. 가장 중요한 문제는 아세안 역내통합의 지체이다. 아세안은 1992년 자유무역지대를 창설 이후 점진적 과정을 거쳐 2015년 아세안경제공동체의 출범을 대외에 천명했다. 회원국 사이에 관세는 사라졌으며 자본의 이동도 자유로워졌다. 그렇지만 공동체가 출범한 2015년 역내 수출비율은 24.5%에서 2024년 22.5%로 하락했고, 수입비율도 같은 기간 22.5%에서 20.3%로 하락했다(〈그림 4〉참조). 과거 아세안 역내 교역에서 싱가포르가 중계항으로서 중요한 역할을 했으나 이제 그 역할이 다소 감소했고, 지난 10여 년 이상 아세안 제2의 무역국으로 성장한 베트남도 중국, 한국, 일본 등에서 조달한 중간재를 단순 조립한 후 비 아세안지역에 수출하기 때문에 아세안 역내 교역 증가에 별로 기여하지 못했다. 이 점에서 아세안 역내교역을 증대할 계기가 보이지 않는다.

[그림 4. 아세안 역내 수출입 비중 추이]



출처: 아세안 사무국(<https://asean.org/>) 자료를 토대로 저자가 직접 작성함.

아세안 경제통합의 이완은 아세안에 많은 문제를 일으키는데, 먼저 전략적 차원에서 아세안의 대외 협상력이 축소된다는 점을 들 수 있다. 아세안은 1997년 외환위기 이후 한중일을 포함한 아세안+3 협력체제가 가동할 때 협력

체제 구축의 중심적인 역할을 한다는 ‘아세안 중심성(Asean Centrality)’을 주창하고 이를 실현해 왔다. 아세안은 내년부터 시행할 2045년 청사진에서 동아시아의 중심적 역할에서 나아가 세계 무대에서 중추적 역할을 하겠다고 선언할 것으로 보인다. 아세안의 통합이 지체되면서 아세안 회원국 사이의 단일성에 문제가 생길 수 있다. 아세안 통합의 기대이익이 크지 않다면 외곽의 회원국으로부터 충성심을 유도하기 어렵다. 실제로 라오스, 캄보디아, 미얀마는 아직도 최빈국의 생활 수준에 머물고 있으며, 앞으로도 시장규모와 인력 수준으로 볼 때 경쟁력 있는 제조업 육성은 쉽지 않아 보인다. 이들은 중국의 아세안에 대한 영향력 확대가 바람직스럽다고 여기지 않은 상태에서도 중국이 주는 유무형의 편익을 기대하고 중국으로 경도하지 않을 수 없고 아세안 통합은 더욱 어려워질 것이다.

싱가포르의 국책연구기관인 ISEAS(ISEAS-Yusof Ishak Institute)는 매년 아세안 여론 주도층을 대상으로 아세안과 관련된 다양한 측면에 대해 인식조사를 하고 있는데, 2025년 초의 조사 결과는 매우 흥미롭다. “아세안에 대해 가장 우려되는 사항이 무엇인가”라는 질문에 대해 5개의 응답 중 “아세안이 느리고 비효율적이어서 유동적인 정치 및 경제 발전에 대처할 수 없으며 새로운 세계 질서에서 무의미해지고 있다”가 35%로 가장 높은 비중을 보였고, “ASEAN이 주요 강대국 경쟁의 장이 되고 있으며 회원국들은 주요 강대국의 대리인이 될 수 있다”가 29.8%로 2위의 우려사항이라는 답이 나왔다. 모두 아세안의 응집력 결여와 대외협상력의 저하와 관련된 우려였다.(Seah, S. et al. 2025.p.18)

둘째, 중국과의 통합 심화로 인해 아세안의 지속적 성장에 문제가 생길 수 있다. 먼저 제조업의 고도화가 어려워질 것이다. 조립 생산에 치중하는 아세안은 오랫동안 소재, 부품, 장비 산업 육성을 중요한 과제로 생각해 왔다. 그러나 중국이 가성비 높은 소재, 부품, 장비 제품을 아세안에 쏟아내면서 아세안의 중간재 산업 육성은 쉽지 않았다. 아세안에서 취약한 소재, 부품, 장비 산업 분야에서 국내 기업인이 창업한다고 해도 중국제품과 경쟁하기 어려워

진다. 베트남의 하노이 인근에는 많은 다국적 전자 조립업체들이 진출하고 있는데, 이 지역이 중국에서 부품과 소재를 조달하기 쉽다는 점이 작용하고 있다.

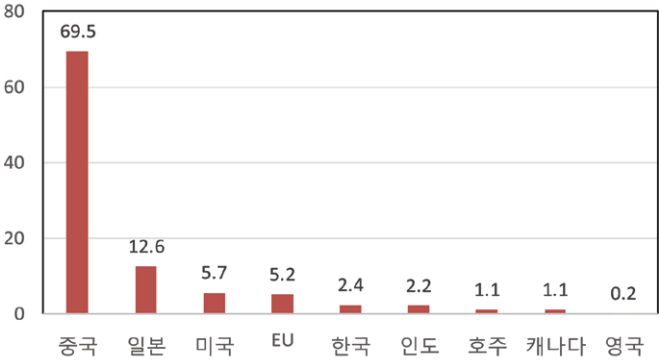
나아가 트럼프 2기에서 더욱 격화된 미중 갈등으로 이제 중국은 제3의 완제품 수출시장을 찾아야 한다. 이제 중국의 완제품 기업은 내수부진과 대미수출 부진 문제를 타개하기 위해 아세안에 수출을 확대할 것이고, 아세안은 품질 좋은 저가의 중국 공산품 유입을 목격해야 할 것이다. 아세안에서 다국적 기업은 전자, 자동차 등 내구소비재 분야의 제품을 조립하고 있고, 아세안 자체 기업인들은 대개 섬유, 의류, 식품 등에 진출해 있다. 이제 중국제품은 이런 분야에도 저가로 수출을 확대한다면 아세안 현지 기업에게 타격을 줄 수 있다.

이러한 제조업 분야의 압박은 아세안 국가들의 교역조건 개선을 어렵게 한다. 아세안이 국제분업 체제에서 대량생산이 가능한 조립제조업에 치중하고 있는 한 수출상품은 가격경쟁력을 기반으로 해외시장에 진출해야 한다. 또한 중국의 완제품 수입에도 경쟁해야 한다. 이를 고려하면 아세안의 통화가치가 높아지기 어렵다. 이 점은 왜 말레이시아, 태국 등이 고도의 제조업 수출국가로 성장했으면서도 1인당 GDP는 계속 중진국 수준에 머무는 ‘중진국 함정’에 빠진 이유이기도 하다. 앞으로도 이들은 중진국 함정을 쉽게 벗어나지 못할 가능성이 크다.

아세안 경제가 중국과 통합되는 사실은 아세안 기업인들도 이미 잘 인식하고 있다. 일본의 일본무역진흥기구(Japan External Trade Organization, JETRO)가 2022년 아세안 기업인들을 대상으로 한 조사는 흥미로운 결과를 보여준다. 조사의 목적은 아세안 재계의 일본에 대한 인식 조사이지만, 질문 중의 하나로 향후 10년 기간에 아세안의 무역과 투자를 장악할 국가는 어느 나라인가인데 중국이라고 답한 비율은 69.5%로서 2위인 일본이라고 답한 비율 12.6%에 비해 압도적으로 높았다(그림 5) 참조).

[그림 5. 향후 10년 동안 아세안의 무역 및 투자를 장악할 국가는?]

(단위: %)



자료: JETRO, *Business Sentiment Survey Report: Perception of ASEAN Businesses Towards Japan 2022*, p. 24.

4. 우리가 얻을 시사점

아세안-중국의 교역관계 심화, 그에 따른 중국에 대한 아세안 경제의 불균형적인 통합에 대해 우리는 어떤 대응을 해야 할 것인가? 두 가지로 생각해 볼 수 있는데 그 하나는 아세안의 향후 대응에 대한 아세안과의 협력이고, 다른 하나는 동아시아 전체의 변화 과정에서 우리의 대응이다.

먼저 아세안은 중국으로부터 독립적인 경쟁력을 갖춘 산업을 육성해야 한다. 이러한 상황 속에서 아세안은 어떤 전략을 써야 할 것인가는 자명하다. 쉽지 않았지만 아세안 제조업을 조립 분야에서 부가가치가 높은 소재, 부품 등 중간재 생산으로 이전하고 제품개발을 위한 R&D 투자를 확대하는 것이다. 과거 아세안은 일본의 시장이었고, 현재는 중국의 시장을 변했다. 우리는 아세안에서 기회를 찾기 위해 노력했지만, 일본기업의 존재를 넘어설 수 없었고, 현재도 중국기업의 공세를 이겨내기 쉽지 않다. 우리는 일본과 중국기업이 진출하기 이전에 베트남 시장에 먼저 진출하여 베트남의 발전에 기여해 왔다. 그러

나 이제 태국, 말레이시아, 인도네시아, 필리핀 등의 중간재 산업 개발 노력에서 기회를 발굴해야 한다. 소재 및 부품 산업에서 우리의 대아세안 투자를 확대하고 이들을 정착시킬 수 있도록 아세안 각국과 협력을 확대할 필요가 있다. R&D 협력, 인력 양성 등에서도 기회가 있을 것이다. 우리는 지난 정부에서 신남방정책을 통해 아세안과 우호적인 관계를 모색했던 바가 있다. 다시 한번 새로운 신남방정책을 실시할 때가 되었다고 본다.

또한 트럼프 2기에서 아세안은 또 다른 도전에 직면해 있다. 트럼프 2기 행정부는 미국이 무역수지 적자를 기록하고 있는 국가들을 겨냥해 높은 관세를 부과할 예정이다. 베트남, 말레이시아, 인도네시아, 태국 등은 미국의 주요 타겟이 되고 있다. 중국, 한국, 일본 등 동아시아 국가들도 동일하다. 미국 시장의 장벽이 높아지면서 수출지향적 경제구조를 가진 동아시아는 새로운 시장을 찾아야 하고 역내에서 일정한 시장을 찾아야 한다. 이 점에서 중국, 아세안, 다소 멀리 있지만 인도까지 경제협력을 강화할 필요가 있다. 우리가 한동안 잊고 있었던 동아시아 전체의 통합에 대해 다시 한번 노력해 볼 필요가 있다. 아세안의 인구는 가까운 시간에 7억 명에 이를 것이고, 중국과 인도가 각각 14억의 인구를 갖고 있다. 이 자체가 거대한 시장이다. 아시아 각국이 시장을 더욱 개방하고 비교우위에 입각한 분업체제를 구축해 간다면 미국에서 오는 부정적 효과를 어느 정도 해소할 수 있을 것이다. 아세안+3이든 동아시아정상회의체제(East Asia Summit, EAS)이든 다시 한번 동아시아 협력의 계기를 마련해야 한다.

참고문헌

- JETRO(2022). *Business Sentiment Survey Report: Perception of ASEAN Businesses Towards Japan*, https://www.jetro.go.jp/ext_images/en/reports/survey/pdf/202208.pdf.

- Seah, S. et al.,(2025). “The State of Southeast Asia: 2025 Survey Report,” ISEAS - Yusof Ishak Institute, <https://www.iseas.edu.sg/centres/asean-studies-centre/state-of-southeast-asia-survey/the-state-of-southeast-asia-2025-survey-report/>.

저자소개

박 번 순

오랫동안 삼성경제연구소에서 연구생활을했고, 고려대학교에서 경제학을 가르쳤다. 고려대학교 퇴직 후 현재 고려대학교 아세아문제연구원 연구위원으로 활동하고 있다.

주요 연구분야는 아세안경제, 동아시아 경제통합이다. “아시아 경제 힘의 이동”, “하나의 동아시아”, “아세안의 시간” 외에 다수의 저서를 냈으며, “중국의 부상과 아시아의 대응”, “중국기업 대해부”, “신남방정책 평가와 개선방향” 등의 대표 필자로 활동했다.

answerdls 정부 시기 신남방정책위원회의 위원을 지냈으며, “아세안의 시간”으로 2020년 매일경제신문사의 정진기언론문화상 도서부문 대상을 받았다.

유럽연합이 한반도에서 갖는 의미

김 형 진

서울대학교 국가미래전략원 객원연구원 / 前 주벨기에유럽연합 대사

초록

세계가 시대의 전환을 맞이하고 있다. 미국을 단극으로 하는 탈냉전 시대는 끝났다. 국제사회의 과편화와 진영화가 동시에 진행된다. 세계에서 불안정과 불안이 확산되고 새로운 세계 질서가 모색됨에 따라 생각을 함께 하는 국가 간 협력의 중요성이 커진다. ‘격변의 추축’ 간 협력, 특히 ‘악마의 거래’라고 하는 북한과 러시아의 협력은 우려 대상이다. 한·미·일과 북·중·러로 갈라지는 동북아의 신냉전 구도 형성 과정에서 한국과 유럽연합간의 협력은 중요하다. 유럽연합은 모스크바-평양간 추축에 대응하기 위하여 한국과 파트너십을 강화하기를 원한다. 워싱턴에서 촉발된 불확실성이 계속되며 미국과 중국의 관계가 조정기를 갖는 상황에서는 더욱 그렇다.

유럽연합은 한국을 최고의 파트너로 생각한다. 한국은 유럽연합과 정무, 경제, 안보 면에서 3대 협정을 체결한 최초국가이다. 한국은 아시아 국가 중 처음으로 유럽연합과 FTA를 체결하였다. 한국도 경제규모가 큰 상대와 처음으로 체결한 FTA이었다. 교역을 증진하고 성장과 일자리를 만들었다. 양측은 위기 관리기본협정을 체결하여 유럽연합이 처음으로 실시한 해군작전인 아탈란타

작전에 함께 참여하면서 아프리카 소말리아 인근 해적퇴치를 위해 정례적으로 공동작전을 펼쳐왔다. 2024년 11월 4일 양측 외교장관간 전략대화도 출범되었다. 한국이 패스트 팔로워(fast follower)에서 퍼스트 무버(first mover)로 옮겨가면서 유럽연합의 ‘브뤼셀 효과(Brussels Effect)’와 상승 작용을 가질 수 있다. 한국이 추진하는 동심원 외교 전략에서 유럽연합은 미국에 이어 두 번째 동심원에 위치할 수 있다. 양측이 추구하는 가치에 공통점이 많고 국익이 서로 부합하기 때문이다. 특히 이는 국제 정세가 변환기를 통과하며 새로운 질서를 모색하는 때에 더욱 중요하다.

서론: 시대의 전환

올라프 솔츠 전 독일 총리는 세계가 시대의 전환을 맞이하고 있다고 말했다. 그가 말한 독일어 ‘자이텐벤데’(Zeitenwende)는 ‘시대’(Zeit)와 ‘전환’(wende)을 연결한 말이다. 한 시대가 끝나고 새로운 시대가 시작되는 것을 의미하였다. 솔츠 전 총리가 시대의 전환이란 말을 하도록 촉발시킨 것은 2022년 2월 24일 러시아의 우크라이나 침공이었다. 그는 독일의 외교·안보 정책을 전환할 필요가 있다고 말하였다.

미국을 단극으로 하는 탈냉전 시대는 끝났다. 바이든 전 미국 대통령과 시진핑 주석은 서로를 견제하였지만 세계가 변곡점을 지나고 있다는 데는 의견을 같이 하였다. 두 정상은 각각 세계가 지나고 있는 ‘변곡점’(inflection point)과 ‘전절점’(轉折點)을 말하였다. 국제사회에서 파편화와 진영화가 동시에 나타나고 있다.¹⁾ 유럽과 인태 지역의 안보가 보다 연계된다. “역사의 종말”이 아니라 “역사의 복귀”가 관심의 대상이다.

새로운 세계 질서가 모색되고 있다. 키신저 전 장관은 진정한 세계질서는 존

1) 이상현, “2024년 국제정세 전망,” 『정세와 정책』 세종연구소, 2024년 1월호 (통권 370호) p. 1.

재한 적이 없다고 갈파했다.²⁾ 세계는 유럽의 30년 전쟁 결과로 1648년 체결된 베스트팔렌 평화조약을 통해 출범한 질서에 익숙하지만 이는 세력 균형을 통해 서로 야심을 억제하는 것이었다. 유럽과 이슬람 세계, 중국과 미국이 생각하는 세계 질서가 같지 않았다. 세계에서 불안정과 불안이 확산됨에 따라 안정을 위해 뜻을 함께 하는 국가 간 협력의 중요성이 커진다.

‘격변의 추축’ 간 협력, 특히 ‘악마의 거래’라고 하는 북한과 러시아의 협력은 우려 대상이다.³⁾ 북한은 포탄, 미사일, 병력을, 러시아는 식량, 유류, 외화, 정찰 인공위성 발사 기술 등을 제공해왔다. 러시아가 추가로 무엇을 제공하고 있는지, 앞으로 제공할 것인지가 관심의 대상이다.⁴⁾ 양측은 작년 6월 푸틴 대통령의 평양 방문 때에 ‘포괄적인 전략적 동반자 관계 조약’에 합의해 1961년 체결된 조.소 동맹조약에 포함되었던 ‘유사시 자동군사개입 조항’을 부활시켰다.

한·미·일과 북·중·러로 갈라지는 동북아의 신냉전 구도 형성과정에서 한국과 유럽연합 간 협력은 중요하다. 특히 유럽과 인태 지역의 안보가 점점 구분되지 않는 만큼 더욱 그렇다. 옌스 스톨텐베르그 당시 나토 사무총장은 2023년 7월 12일 나토 정상회의의 개막연설을 통해 “유럽-대서양 지역에서 발생하는 일이 인태에 중요하며 인태에서 발생하는 일이 유럽-대서양에 중요하다”(What happens in the Euro-Atlantic region matters for the Indo-Pacific, and what happens in the Indo-Pacific matters to the Euro-Atlantic)라고 말했다. 북한의 러시아 파병은 유럽과 인태 지역 안보 관계에서 근본적인 변화를 가져왔다.⁵⁾ 유럽연합은 모스크바와 평양간의 추축에 대응하기 위해 한국과의 파트너십을 심화시킬 수 있기를 희망한다.

2) Henry Kissinger, *World Order*, Penguin Books (New York, 2014), pp. 15-16.

3) Matt Berg, “Coons warn of ‘devil’s deal’ during Kim’s visit to Russia,” *Politico*, 2023. 9. 11.

4) “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the NATO Summit Defense Industry Forum,” 2024. 7. 9.

5) James Crabtree, Alexander Lipke, “Pyongyang’s power play: How the EU should respond to North Korean troops in Russia,” European Council on Foreign Relations, 2024. 11. 5.

한반도에서의 유럽연합

유럽연합이 한반도에서 어떤 역할을 할 수 있을까? 한국에서 유럽연합은 일상적인 관심대상은 아니다. 유럽연합에 관한 뉴스는 적다.⁶⁾ 그러나 유럽연합은 한반도에서 멀리 떨어져 있지 않다. 유럽연합은 한국의 세 번째 교역상대이다. 한국은 유럽연합의 여덟 번째 교역상대국이다.⁷⁾ 매일 상품 교역량이 약 4억 달러에 이르는 데에서 볼 수 있듯이 많은 교류가 이루어지고 있다.

유럽연합은 북핵 문제 해결을 위하여 1994년 미·북간 체결된 제네바 합의 이행 과정에서 한국, 미국, 일본과 함께 집행이사국으로서 한반도 에너지 개발 기구(KEDO)에 참여해 활동한 것처럼 북한 문제에 대해 관심이 많고 상당한 역할을 할 수도 있다. 옌스 스톨텐베르그 전 나토 사무총장이 말하곤 한 대로 브뤼셀과 평양의 거리는 캔버라와 평양의 거리보다 가깝다.

유럽연합은 27개 회원국이 때로는 함께, 때로는 각자 활동하지만 한국에 대한 우호적 입장에는 차이가 없다. 유럽연합은 한국을 2010년 이래 전략적 동반자 국가로 중시한다. 유럽연합은 10개국만 전략적 동반자 국가로 유지해오고 있는데 특히 한국을 진정으로 뜻을 함께 하는 전략적 동반자로 평가한다. 국제 정세의 유동성이 커짐에 따라 전략적 동반자의 중요성이 증대된다.

트럼프 2기 행정부 출범 이후 워싱턴에서 촉발되는 불확실성이 커지고 있다. 미국과 중국간의 관계도 새로운 균형을 찾을 때까지 계속 요동칠 전망이다. 서로를 신뢰할 수 있는 한국과 유럽연합간 협력은 큰 의미를 가질 수 있다. 유럽연합이 국제규범을 선도하는 “브뤼셀 효과”는 국제사회의 불안정성이 증대될 때에 더욱 가치를 갖는다.

북한이 러시아에 탄약, 포탄과 미사일을 제공한데 이어 군대까지 파병한 것은 유럽연합에 대해 유럽과 아시아의 안보가 직접 연계되어 있음을 실감시키

6) 채영길, 이종현. (2022). “국제 뉴스에서 국가별 보도 빈도와 보도 태도에 대한 차이 탐색 : 감성사전과 인공지능 경향을 연계한 ‘하이브리드 감성분석’을 통해.” 『정치커뮤니케이션연구』 65, pp. 5-64.

7) “Top 10 EU trading partners in 2023,” Directorate-General for Parliament Research Services, European Parliament (2025. 5. 27. 열람)

는 계기가 되었다. 아시아 군대가 유럽까지 파견된 것은 제1차 세계대전 이래 처음이었다. 유럽연합이 북한의 러시아 파병으로 유럽과 동아시아의 안보 관계에 근본적인 변화가 발생하였다고 판단하는 배경이다.⁸⁾

유럽연합과 러시아간 관계는 2022년 2월 24일 러시아의 우크라이나 침공 이전과 이후로 나뉘는 관계이다. 당초 유럽연합은 러시아에 대해 일치된 입장을 갖기 어려웠다. 폴란드와 발트해 국가들은 러시아가 초래하는 안보 위협을 우려하였지만, 독일은 러시아와 경제협력을 추진하고 프랑스는 러시아를 잠재적인 동맹으로 생각하였다. 유럽연합 회원국의 입장이 서로 달랐다.

유럽연합은 우크라이나 전쟁 발발 이래 러시아에 대한 제재를 단계적으로 강화하면서 푸틴 대통령에 대한 경계심을 누그러뜨리지 않고 있다.⁹⁾ 유럽연합은 러시아의 우크라이나 침공이 제2차 세계대전 종전 이래 유럽에 대한 가장 큰 안보위협이 되고 있다고 인식한다. 유럽연합은 중국, 북한, 이란의 지원이 없었다면 러시아가 지금처럼 전쟁을 할 수는 없었을 것이라고 판단하면서 이들 러시아를 지원하는 국가들에 대한 경계심도 높인다.¹⁰⁾

북한의 지원이 러시아-우크라이나 전쟁에서 차이를 만들었다. 2023년 여름 우크라이나는 하루 7천-7.5천 발, 러시아는 하루 5천 발의 포탄을 발사하였다. 단 북한이 러시아에 포탄을 제공한 이후인 2023년 10월 우크라이나는 재고가 소진되어 하루 2천 발을 발사하지 못하는데 러시아는 하루 1만발의 포탄을 발사하였다.¹¹⁾ 제1차 세계대전 당시와 유사한 참호전이 벌어지는 우크라이나-러시아 전쟁에서 얼마나 많은 포탄을 발사할 수 있는가는 중요하였다.¹²⁾

북한은 2024년 10월 1만 1천명의 병력을 보낸 것을 시작으로 총 1만 5천명의 병력을 러시아에 파견하였다. 북한군은 러시아가 쿠르스크 지역을 탈환하

8) James Crabtree, Alexander Lipke, op. cit.

9) Adam Forrest, "Putin is 'Hitler of the 21st century', says Ireland's Leo Varadkar," *Independent*, 2022. 2. 25.

10) "Foreign Affairs Council (Defence): Press remarks by High Representative Josep Borrell after the meeting," Brussels, EEAS, 2024. 11. 19.

11) "Ukraine Uses Five Times Less Artillery Ammunition Than Russia - RUSI," *Defense Express*, 2024. 1. 8.

12) Raphael S. Cohen and Gian Gentile, "Stop Comparing Ukraine to World War I," *Foreign Policy*, 2023. 7. 18.

는데 기여하였다.¹³⁾ 북한군의 파견은 북한이 제안해 러시아가 수용한 것으로 알려졌다.¹⁴⁾ 북한은 파병을 통해 병사 1인당 매달 2천 달러 정도의 수입을 올리는 것 외에도 군인들의 전투 경험을 쌓고 유엔 안보리 등에서 협조를 위해 러시아에 보증을 들어두는 것이었다.¹⁵⁾

유럽연합은 러시아와 북한에 대한 제재를 강화하고 있지만 즉각적인 효과를 거두지는 못하고 있다. 제재는 오랜 기간에 걸쳐 부과될 때에만 고통을 줄 수 있을 정도로 그 효과가 점진적으로 나타나며 제재를 부과받는 국가도 이에 적응해 가기 때문이다. 유럽연합은 2024년 2월 22일에도 러시아에 대한 제13차 제재를 부과하여 강순남 북한 국방상 등 개인 106명과 기관 88개를 제재 대상으로 추가하였지만 우크라이나-러시아 전쟁에 대한 영향은 제한적이다.¹⁶⁾

유럽연합의 미국, 중국과의 관계

2025년 1월 20일 트럼프 2기 행정부가 출범한 이후 예상을 벗어나는 일이 많았다. 미국 영화 ‘매트릭스 리로디드’의 한국 광고 문안과 같이 “무엇을 상상하든 그 이상을 보게 될 것”이라는 말이 실현되는 것 같았다. 유럽연합에 다가오는 불확실성은 트럼프 2기 행정부나 1기 행정부나 큰 차이가 없다. 트럼프 대통령은 1기 당시에도 범세계적으로 가장 큰 적대국을 꼽으라는 기자 질문에 대해 유럽연합이 적이라도 답변하였다.¹⁷⁾ 트럼프 2기 행정부도 국방비

13) Choe Sang-Hun, “Putin Thanks Kim for North Korean Troops Fighting Against Ukraine,” *The New York Times*, 2025. 4. 27.; 손현수, “국정원 “북한군 이달초 러시아에 2차 파병”, 한겨레, 2025. 2. 27.

14) Julian E. Barnes and Michael Schwartz, “Sending Troops to Help Russia Was North Korea’s Idea, U.S. Officials Say,” *The New York Times*, 2024. 12. 23.

15) 홍지인, 김철선, “국정원 “北병력 3천여명 러 이동...파병대가 1인당 월 2천달러 수준”(종합), *연합뉴스*, 2024. 10. 23.

16) “European Council meeting (21 and 22 March 2024) – Conclusions” European Council, Brussels, 2024. 3. 22.

17) ““I think the European Union is a foe,” Trump says ahead of Putin meeting in Helsinki,” *Face the Nation*, CBS, 2018. 7. 15.

증액, 상호관세 협상에서 유럽을 거세게 밀어붙인다. 트럼프 대통령은 50%의 관세를 부과하겠다고 말하였다가 다시 이를 거둬들이면서 유럽연합을 압박한다. 유럽연합은 민주주의, 법의 지배 등 가치를 함께 추구하여온 전략적 동반자인 미국의 트럼프 대통령이 방위비, 무역수지 등 돈 문제에만 관심을 기울이는 것을 받아들이기 어렵다.

바이든 전 대통령은 트럼프 1기 행정부가 일시적인 현상일 뿐이라고 하면서 취임 후 일성으로 “미국이 돌아왔다”, “동맹이 돌아왔다”, “외교가 돌아왔다”고 외쳤다. 그렇지만 이제는 “트럼프 대통령이 돌아왔다”, “불확실성이 돌아왔다” 등 바이든 대통령 지우기가 계속된다. 뉴욕의 한 광고와 같이 2025년 1월 1일은 ‘새로운 한 해의 시작’에 불과하지만 트럼프 대통령이 복귀한 2025년 1월 20일은 ‘새로운 시대의 시작’이라는 말에 일리가 있음을 각국은 절감한다.

유럽연합은 미국과의 관세협상에서도 트럼프 2기 행정부의 논리를 이해하기 어려워한다. 관세에서 논리를 찾고자 해도 이를 찾기 어렵다. “관세는 가장 아름다운 단어”라는 트럼프 대통령의 말로부터 각오는 하였지만 이 정도일지는 몰랐다는 반응이다. 유럽연합은 미국에 서로 예의를 갖추자고 하면서 트럼프 대통령의 남은 임기를 버티고자 동병상련의 우방국을 찾는다.

유럽연합은 당장은 러시아에 대한 대응에 관심을 기울이지만 장래 중국이 가장 큰 도전일 수 있음을 인식한다. 유럽연합의 한 인사는 러시아는 허리케인이지만 중국은 기후변화라고 하면서 도전의 깊이가 다름을 표명하였다. 허리케인은 당장 대응해야 할 문제이지만 기후변화는 훨씬 더 긴 기간에 걸쳐 생존에 영향을 미치는 근본적인 도전으로 다가올 사안이다.

유럽연합은 중국과의 관계가 복잡적일 수 있음을 인식한다. 유럽연합이 중국을 포괄적 전략적 동반자, 경제적 경쟁자, 시스템 라이벌이라고 동시에 정의한 이유이다. 협력할 부분과 경쟁할 부분, 또 대치할 부분이 혼재한다는 것이다. 기후변화 등 여러 이슈에서 중국과의 협력이 긴요하지만 우크라이나 전쟁 과정에서 중국의 러시아에 대한 지원과 같이 수용하기 어려운 부분도

있다.

스톨텐베르그 전 나토 사무총장은 유럽이 중국에 다가간 것이 아니라 중국이 유럽에 다가왔다고 말하곤 하였다. 중국이 사이버 공간, 북극해, 유럽국가 내의 핵심적인 인프라에 대한 대규모 투자 등으로 유럽에 대한 위협으로 다가왔다는 것이다.¹⁸⁾ 중국의 병력도 러시아와 우크라이나 전쟁에 파견된 것으로 알려지면서 유럽연합의 고민은 더욱 깊어진다. 중국의 파병은 러시아를 우회적인 방식으로 경제적으로, 군사적으로 지원한 것과 다른 차원의 문제이다.

유럽연합은 중국에 대해서는 27개 회원국이 함께 단결해서 대응하기가 쉽지 않음도 인식한다. 회원국마다 중국에 대한 상황이 다르기 때문이다. 헝가리와 같은 나라는 중국이 제공하는 투자, 중국과의 협력을 중시한다. 2017년 6월 제네바의 유엔 인권이사회에서 중국 관련 성명을 발표하고자 하였을 때는 그리스가 반대하여 이를 추진하지 못한 바도 있다.¹⁹⁾ 이러한 사정이기 때문에 유럽연합은 중국과 어떠한 관계를 갖고자 하는 것이 유럽연합이 어떠한 연합이 되고자 하는가를 결정하는 문제가 될 것이라고 인식한다.²⁰⁾ 유럽연합이 생각을 함께 하는 국가들과 가능한 협력을 모색해보려고 하는 이유이다.

시진핑 주석은 2025년 4월 11일 베이징에서 페드로 산체스 스페인 총리와 회담하면서도 미국에 대한 메시지를 간접적으로 보낸 바 있다. 시진핑 주석은 관세전쟁에서 승자는 없으며 세계를 상대로 자신을 고립시킬 뿐이라고 말하였다. 시 주석은 지난 70여 년 중국의 발전은 시종 자력갱생의 결과라고 하면서 “누구의 은혜에도 의지하지 않았으며 무리한 압박을 두려워하지 않는다”고 말하였다. 스페인과의 회담이지만 미국에 대한 메시지를 발신하였다.

18) Roula Khalaf and Henry Foy, “Transcript: ‘China is coming closer to us’ – Jens Stoltenberg, Nato’s secretary-general,” *Financial Times*, 2021. 10. 18.

19) Robin Emmott, Angeliki Koutantou, “Greece blocks EU statement on China human rights at U.N.” *Reuters*, 2017. 6. 18.

20) Peter Ludlow, Eurocomment (Pre-summit Briefing 2019/1): “when we ask what kind of relationship we want with China, we are in reality asking what kind of Union we want the EU to be.”

유럽연합의 한국과의 협력

2017년 2월 22일 유럽연합의 정상인 도널드 투스크 정상회의 상임의장은 필자로부터 신임장을 받으면서 한국이 유럽연합의 최고의 파트너라고 강조하였다. 필자는 처음 신임장을 제정하면서 흥분하여 잘못 들었는가 하여 귀를 기울여 다시 들어보았지만 투스크 의장은 한국이 유럽연합의 최고의 파트너 중의 하나라고 말하지 않고 유럽연합의 최고의 파트너라고 말하였다.

투스크 의장은 한국이 유럽연합과 뜻을 같이 하는 전략적 동반자로서 당시 유럽연합과 정무, 경제, 안보 면에서 3대 협정을 체결한 유일한 나라인 점을 들었다. 3대 협정은 기본협정, FTA, 위기관리기본협정이다. 지금까지도 3대 협정을 모두 발효시킨 나라는 한국이 유일하다. 한국은 어떤 경위로 유럽연합의 최고의 파트너로 평가받게 되었을까?

유럽연합은 1996년 10월 아시아 국가 중 최초로 한국과 기본협정을 체결하였다. 협정은 2001년 4월 발효되었다. 2010년 5월 10일에는 시대의 변화를 반영한 개정 협정이 서명되어 2014년 6월 1일 발효되었다. 기본협정은 양측간 경제적 및 정치적 파트너십 강화를 위한 미래비전을 제시하고 상호 이익이 될 수 있도록 경제협력을 강화하며 양측의 역할과 프로필을 높여왔다.²¹⁾

한국과 유럽연합은 꾸준히 경제·통상 협력을 증진해왔다. 무역수지가 대체로 균형을 이루는 협력이었다. 양측은 윈윈 협력을 한다. 유럽연합과 한국은 서로에게 자동차를 수출한다. 유럽연합은 반도체 제작 장비를 수출하며 한국은 반도체를 수출한다. 유럽연합이 한국의 세 번째의 교역상대이며 한국이 유럽연합의 여덟 번째의 교역상대국이 된 데에는 연유가 있었다.

양측간의 교역이 증대된 것은 한·EU FTA에 힘입은 바 크다. 한·EU FTA는 2010년 10월 6일 서명돼 2015년 12월 13일 전면 발효되었다. 금년은 FTA가 발효된지 10주년이다.

21) "Framework Agreement between the European Union and its Member States, on the one part, and the Republic of Korea, on the other part," EU Official Journal, 2013. 1. 23.

[표 1. 2021-2023년 유럽연합의 한국에 대한 수출입²²⁾] (단위: 억 유로)

항목	수출			수입			교역액			수지		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
상품	518	601	578	555	723	730	1,073	1,324	1,308	-37	-122	-152
서비스	144	196	-	81	113	-	225	309	-	369	309	-
계	662	797	-	636	846	-	1,298	1,633	-	332	187	-

한·EU FTA는 첫 신세대 FTA로 당시 유럽연합의 가장 야심적이며 포괄적인 FTA이었다.²³⁾ 한국은 아시아 국가 중 유럽연합의 첫 FTA 상대이었다. 교역을 증진하고 성장과 일자리를 만들었다. 2017년 3월 17일 워싱턴에서 메르켈 총리는 트럼프 대통령에게 한·EU FTA가 고용을 확대하여 양측에 도움이 되었다고 평가하였다.²⁴⁾ ‘아메리카 퍼스트’에 대해 상생 협력을 강조하였다.

캐서린 애쉬턴 EU 외교안보고위대표가 한국을 방문하여 2014년 5월 23일 윤병세 외교장관과 위기관리기본협정에 서명하였다. 양측간에 평화유지, 분쟁 예방, 해적퇴치, 재난구호 등 위기관리분야에서 협력을 확대하는 포괄적인 기반을 마련하였다. 협정은 2016년 12월 1일 발효되었다. 양측은 아프리카 소말리아 인근 해적퇴치를 위해 정례적으로 공동작전을 펼쳐온다. 아탈란타 작전은 유럽연합이 실시한 최초의 해군작전이다. 한국 청해부대가 2017년 2월 아탈란타 작전에 처음 참여한 이래 양측간 협력이 이어지고 있다. 민간선박 보호와 해적퇴치라는 공동의 목표를 달성하며 양측간 전략적 동반자 협력을 심화시킨다. 2021년 10월에는 오만도 함께 하여 한국, 유럽연합과 오만이 아덴만 연안 해적퇴치를 위한 연합 해상훈련을 가졌다.

2024년 11월 4일 서울에서 조태열 외교장관과 조셉 보렐 외교안보정책 고위대표는 장관급 전략대화를 출범시켰다. 2023년 5월 22일 서울에서 개최

22) “EU trade relations with Korea,” European Commission (2025. 5. 17. 열람)
23) EEAS (European External Action Service), “The Republic of Korea and the EU” 2016. 5. 10.
24) “The President’s News Conference With Chancellor Angela Merkel of Germany”, 2017. 3. 17., The American Presidency Project, Donald J. Trump, 45th President of the United States; 2017-2021

된 윤석열 대통령과 미셸 EU 정상회의 상임의장, 폰테어라이엔 집행위원장 간 한·EU 정상회의에서 합의된 사항을 이행하는 것이었다. 양측 외교장관은 “한·EU 안보방위 파트너십” 합의문서도 채택하였다. 사이버, 해양안보, 비확산·군축 등 15개 분야를 망라한 협력을 규정하는 문서이었다.²⁵⁾

유럽연합의 북한 문제 관련 역할

북한 문제에서 유럽연합의 역할이 있을까? 북한 문제에서 유럽연합은 부각되지 않는다. 그러나 유럽연합은 북한 핵문제 해결을 위해 미국과 북한이 1994년 체결한 제네바 합의를 이행해 가는 과정에서 1997년 한반도에너지개발기구(KEDO)에 집행이사국으로 참여해 한국, 미국, 일본과 함께 협력하기도 하였다. 유럽연합은 KEDO에 1996-2005년 총 1억 1,800만 유로를 기여하였다.

유럽연합은 비판적 관여정책에 따라 북한에 대해 압박과 유도책을 함께 구사한다. 유럽연합은 세계 최대의 인도적 지원 공여 당사자답게 북한에 식량 지원은 물론, 인력 교육, NGO를 통한 소규모 사업도 실시한 바 있다. 유럽연합은 북한 주민의 인권 개선에도 관심을 갖고 매년 인권이사회와 유엔에서 북한 인권결의안을 제안해 온다.

유럽연합 자체가 북한과 수교하고 있을 뿐만 아니라, 27개 회원국 중에 25개 회원국이 북한과 수교하고 있다. 프랑스와 에스토니아만 미수교국이다. 유럽은 네 차례의 역사적인 계기를 통해 북한과 수교하였다. 1948년 북한 정부 수립 이후 동구 국가, 1972년 닉슨 대통령의 중국 방문 등 냉전완화 기간 중 북구 중립성향 국가, 1991년 구소련 붕괴 후 구소련, 구유고 국가, 2000년 남북 정상회담 계기 서유럽 국가이었다.²⁶⁾

25) 외교부 보도자료, “장관, EU 외교안보정책 고위대표와 제1차 한-EU 전략대화 개최,” 2024. 11. 4.

26) Michael Hindley and James Bridges, “4. Europe and North Korea,” in Hazel Smith, et al, eds., *North Korea in the New World Order* (1996), p. 75; 김형진, 『왜 유럽연합은 한국외교에서 잘 보이지 않을까』 (박영사, 2025년), p. 235

EU 회원국 가운데 스웨덴, 체코, 폴란드, 불가리아, 루마니아, 독일 등 6개국이 평양에 대사관을 유지하고 있다. 북한은 이들 6개국 및 이탈리아, 스페인, 오스트리아에 대사관을 유지하고 있다. 프랑스는 2011년 10월 NGO 활동지원 및 문화 협력을 위해 북한에 ‘협력사무소’를 개설하였으며 북한은 파리에 일반대표부와 주유네스코 대표부를 유지해오고 있다. 이는 예상상 이유로 외교 공관 숫자를 줄여오고 있는 북한이 바깥 세상과 직접적인 소통을 유지할 수 있는 창구가 된다.

[표 2. EU 25개 회원국의 북한과의 수교 일자²⁷⁾]

(유럽연합의 북한과의 수교일자는 2001.5.14.)

1차 그룹(북한정부 수립)		2차 그룹(냉전 완화)		3차 그룹(구소련 붕괴)		4차(남북 정상회담)	
국명	수교일자	국명	수교일자	국가	수교일자	국가	수교일자
폴란드	1948.10.16.	몰타	1971.12.20.	리투아니아	1991.9.25.	이탈리아	2000.1.4.
체코	1948.10.21.	스웨덴	1973.4.7.	라트비아	1991.9.26.	네덜란드	2000.12.15.
루마니아	1948.11.3.	핀란드	1973.6.1.	사이프러스	1991.12.23.	벨기에	2000.12.23.
헝가리	1948.11.11.	덴마크	1973.7.17.	슬로베니아	1992.9.8.	스페인	2001.2.7.
불가리아	1948.11.29.	오스트리아	1974.12.17.	크로아티아	1992.11.30.	룩셈부르크	2001.3.5.
(동독)	(1949.11.6.)	포르투갈	1975.4.15.	로바키아	1993.1.1.	그리스	2001.3.8.
통일 독일	2001.3.1.					아일랜드	2003.12.10.

북한의 유럽연합에 대한 반감은 상대적으로 작다. 북한은 미국에 비해 유럽 연합을 덜 적대적인 상대(lesser evil)로 본다. 북한은 정권 생존에 가장 중요한 국가가 미국이며 미국으로 다가가는 길에 유럽이 있다고도 생각한다. 단, 유럽 연합의 북한에 대한 관심은 2000-2002년 정점에 달한 후 감소하였다. 2002년 2차 북핵 위기가 도래된 후 북핵 문제 해결을 위해 유럽연합을 제외한 6자회담이 추진되면서 유럽연합의 북한에 대한 지렛대가 축소되었다.

유럽연합이 북한의 무역에서 차지하는 비중은 2001년 EU 회원국 대부분이 북한과 외교관계를 수립한 전후 21%까지 올라갔으나 2002년 북핵 위기가 다시 대두된 후 국제사회의 인식 악화, 대북 제재 등의 영향으로 계속 감소해 2020년

27) 김형진, 『왜 유럽연합은 한국외교에서 잘 보이지 않을까』 (박영사, 2025년), p. 235

에는 1% 미만으로 줄어들었다. 2021년 양측 무역규모는 135만 5,347 유로로서 2011년 1억 5,495만 유로의 1%에 미치지 못하였다. 북한에 대한 제재와 함께 북한이 코로나19의 여파로 국경을 봉쇄한 것이 무역 축소로 이어졌다.²⁸⁾

유럽연합의 북한 관련 역할은 확대될 수 있다. 러시아-우크라이나 전쟁이 종료되고 미·북 정상회담이 개최된다면 그 과정에서 유럽연합은 북한 비핵화를 진척시키기 위해 미국, 한국과 보조를 맞출 것이다. 북한의 비핵화가 진전되고 북한의 미국, 일본과의 수교 움직임 등 대외관계가 개선된다면 유럽연합이 할 수 있는 일은 더욱 증대할 것이다.

브뤼셀 효과와 한국의 퍼스트 무버 전략²⁹⁾

유럽연합은 흔히 평화 프로젝트로 지칭된다. 유럽에서 전쟁을 막고 항구적인 평화를 구축하기 위한 노력이었다. 통합을 이끈 힘은 단일시장에 기초한 교역 증대와 규모의 경제로부터 창출된 번영에서 나왔다. 유럽연합은 2011년 노벨 평화상 수상 당시에도 확인된 것처럼 유럽을 전쟁의 대륙에서 평화의 대륙으로 바꾸었다.

유럽의 통합과 협력을 진전시키는데는 유럽연합이 만드는 규정도 기여를 하였다. 유럽연합이 만드는 규정은 회원국 간 이견과 분쟁의 소지를 없애 예측 가능한 협력에 기여할 뿐만 아니라 보편성을 갖고 세계적으로도 적용되었다. 유럽연합이 만든 규정이 세계적으로 적용되는 현상을 브뤼셀 효과(Brussels Effect)라고 한다. 애뉴 브래드포드 콜럼비아 대학 교수가 사용한 말인데 널리 통용된다.³⁰⁾

유럽연합은 단일시장의 규모가 크고 규정이 구체적이며, 각국 기업이 유럽 연합의 규정을 모국 정부가 수용하도록 설득할 정도로 보편성을 갖고 있어 전

28) 박수윤, “EU와 북한 무역규모, 10년 전의 100분의 1로 급감,” *연합뉴스*, 2022. 12. 3.

29) 상세 설명은 김형진, 『왜 유럽연합은 한국외교에서 잘 보이지 않을까』 (박영사, 2025년), pp. 257-261

30) Bradford, Anu, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World* (Oxford University Press, 2020), pp. 1-3.

세계적으로 규정을 선도한다.³¹⁾ 유럽연합은 환경 보호, 디지털 초기업 과세, 조세회피 기준 등에서 범세계적으로 통용되는 기준을 만들었다. 유럽이 기준을 만드는 전통은 오래된 것이다. 근대 국제질서를 수립하는 토대가 되는 세력균형, 주권, 국민국가, 국가이성 등 개념이 처음 탄생한 곳도 유럽이었다.³²⁾

금년 5월 9일은 유럽연합의 모체가 된 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 창설하는 기초가 된 슈망선언이 발표된 지 75주년이 되는 날이었다. 로베르 슈망 프랑스 외교장관이 새로운 협력체를 제안하였을 때에는 이상주의만이 아니라 전쟁을 수행하는 무기 제조에 필요한 석탄과 철강을 공동으로 통제하여 전쟁을 물리적으로 불가능하게 하겠다는 실용주의가 결합된 것이었다. 유럽인들은 아직 요원하기는 하지만 유럽합중국을 지향해간다는 생각이 있다.

우리나라는 급속한 경제발전과 민주화를 동시에 이뤄오면서 패스트 팔로워로 평가받아 왔다. 앞선 나라들을 빠른 속도로 따라 잡았다. 우리나라가 앞으로 더 나아가기 위해서는 다른 나라를 따라 가는 것이 아니라 앞장서 나가는 퍼스트 무버로 옮겨가야 할 단계가 되었다. 우리나라가 이러한 변화를 추진하는 과정에서 유럽연합과의 협력이 힘이 될 수 있다. 양측 간 협력이 유럽연합의 ‘브뤼셀 효과’와 상승 작용을 가질 수 있다.

필자가 2017년 2월 투스크 상임의장에게 신임장을 제정한 곳은 유럽연합의 정상회의와 각료이사회 회의가 개최되는 유로파 빌딩이었다. 거대한 알을 품은 모습이어서 ‘스페이스 에그’(Space Egg)라는 별명으로도 불리는 유로파 빌딩은 한 달 전부터 사용되기 시작하였다. 원형 회의장이 있는 럭비공 모양의 건물을 유리 직사각형 건물이 싸고 있는 형태이다. 3,750개의 유리 창문은 유럽연합의 투명성을 상징하였다. 회원국간 친밀한 협의를 가질 수 있는 원형 회의장을 감싼다.

흔히 유럽대륙을 말하지만 유럽대륙이 따로 떨어져 있는 것이 아니다. 유럽대륙은 아시아대륙과 연결되어 있다. 유라시아이다. 유럽대륙과 아시아대륙간

31) “Charlemagne: The parable of the plug,” *The Economist*, 2020. 2. 8.

32) Henry Kissinger, *Diplomacy* (Simon & Schuster, 1994), p. 24.

에는 물리적인 경계선이 있는 것이 아니어서 역사적으로 계속 변화되어 왔다. 에게해, 카스피해, 터키 해협, 흑해, 코카서스, 우랄산맥 등으로 이어지는 선을 생각하는데 이는 지도에만 존재할 뿐이다. 부산에서 로테르담까지 기차로 이동하는 것이 불가능하지 않다.

프로이센의 군사전략가 카를 폰 클라우제비츠는 “전쟁은 다른 수단에 의한 정책의 연장”이라고 말하였다. 그런데 현재의 세계에서는 “외교는 다른 수단에 의한 국내정치적의 연장”이 되는 것이 현실이다. 전쟁은 국경에서 끝나야 한다는 격언은 잘 지켜지지 않는다. 다만, 유럽연합에 대해서는 국내에서 초당적인 공감대를 이루는 것이 비교적 쉽다. 한·EU FTA는 비슷한 내용에도 불구하고 한·미 FTA와 달리 국내 쟁점이 되지 않았다.

마리아 카스티요 페르난데즈 주한 EU대사는 우리 언론과의 인터뷰에서 다음과 같이 말하였다. “유럽연합은 한국에 예측가능하고 신뢰할 수 있는 파트너다. 협정을 이행하려 노력하고, 약속을 지킨다. 오늘날 세상에서는 이런 부분이 중요하다.”³³⁾ 유럽연합의 인사들도 한국에 대해 유사한 인식을 가지고 있다. 서로의 협력에 대한 수요가 있는 배경이다.

한국과 유럽 연합의 관계는 서로 문제를 일으키지 않아서 뉴스에서 자주 취급되지 않는 면이 있다. 한국에 근무하는 유럽연합 외교관들은 한국이 신뢰하는 파트너이지만 보이지 않는 장벽이 있는 것처럼 자주 만날 수 없다고도 말한다. 가까운 동반자라도 서로 관심과 노력을 기울임으로써 더욱 가까운 동반자가 될 수 있다. 우리나라가 중시하는 가치와 추구하는 국익에 따라 동심원 외교 전략을 추진해나간다면 유럽연합은 미국에 이어 두 번째 동심원에 위치할 수 있다.³⁴⁾ 양측이 추구하는 가치에 공통점이 많고 국익이 서로 부합하기 때문이다. 양측이 자연스러운 동반자로 불리는 이유이다. 이는 국제 정세가 변환기를 통과하며 새로운 질서를 모색하는 때에 더욱 중요하다.

33) 오수연, “[주한대사를 만나다] “EU는 신뢰할 수 있는 韓파트너.. 양국 윈윈”, 『아시아경제』, 2025. 4. 23.

34) 손인주 등, “강대국 외교 구상: 한국 주도 동심원 전략”, 서울대학교 국가미래전략원, 글로벌 한국 클러스터 2023년 연차보고서, 2023년 9월.

저자소개

김형진

현 서울대학교 국가미래전략원 객원연구원 겸 한국원자력통제기술원 정책위원이다. 서울대학교 경제학과를 졸업하고 미국 프린스턴 대학교에서 정책학 석사 학위를 취득하였으며 일본 정책연구대학원대학 박사과정을 수료하였다. 일본 도쿄대학 객원연구원, 와세다대학 초빙연구원으로 수학하였다.

2022년 5월 퇴직할 때까지 38년 넘게 정부에서 근무하며 국가안보실 제2차장, 서울시 국제관계대사, 주벨기에유럽연합 대사, 외교부 차관보, 기획조정실장, 청와대 외교비서관, 북미국장 등을 맡았고 6자회담, 4자회담, 케도 협상 등에 참여하였다. 미국, 가나, 중국, 벨기에 등에서 근무하였다. 국내외 대학에서 강연하고 국내외 학술지에 기고하고 있다.

신(新) 블록정치의 문턱에서: 싱가포르 DIS·NEACD 참가 회고와 동북아 질서

배 학 영

국방대학교 교수 / 안보문제연구소 군사전략연구센터장

1. 서론

매년 싱가포르에서 열리는 국방정보공유회의(Defense Information Sharing, DIS)와 동북아협력대화(Northeast Asia Cooperation Dialogue, NEACD)는 초 냉전 해체와 1차 북핵 위기의 충격 속에서 태어난 동북아의 대표적 트랙 1.5 대화의 장이다. 정부 대표와 학자, 전직 고위관료가 한자리에 모여 상대의 의도와 한계, 가능성과 리스크를 가감 없이 토론해 왔다는 점에서, 이 두 회의는 ‘대화를 제도화’하려는 동북아의 오랜 시도라 할 만하다.

올해 특히 인상 깊었던 것은 대화의 현장 바깥에서 ‘대결의 표식’이 동시에 연출되었다는 사실이다. DIS 첫날인 9월 3일, 베이징에서는 전승 80주년기념 열병식이 있었고, 시진핑 국가주석과 함께 블라디미르 푸틴 대통령, 김정은 국무위원장도 천안문 망루에 나란히 서 있었다. 이 자리에 서방 정상은 거의 보이지 않았다. 중국은 신형 무기와 무인전력을 대거 공개하며 ‘자립적 국방산업의 위상’을 과시했고, 열병식 행사를 주관한 시 주석은 “인류는 다시 평화와 전쟁의 갈림길에 서 있다”고 경고했다.

이 장면은 동북아가 맞닥뜨린 신(新) 블록정치의 부상을 단번에 시각화했

고, DIS·NEACD의 토론 주제와 온도 또한 그 장면을 축으로 빠르게 재정렬되었다. 북한의 비핵화, 중국의 새로운 비전인 세계안보구상(Global Security Initiative)¹⁾, 새로운 블록정치 등 급변하는 글로벌 정세 속에서 난제들을 어떻게 극복할 것인가에 대해 논의가 집중되었다. 한미일과 북중러간 대립 구도가 동북아에서 지역 협력을 어렵게 하는 상황에서, DIS와 NEACD는 북한을 제외한 나머지 동북아 국가들의 참석자들이 모여 머리를 맞대고 가능한 해법을 논의하는 의미 있는 시간이었다.

2. 국방정보공유 세션: 연합억제·전력민첩성·산업동원의 ‘삼중 과제’

국방정보공유회의(DIS)는 동북아 및 인도·태평양 지역 국가들이 군사기술, 작전개념, 산업기반을 함께 논의해온 다자 안보대화체로, NEACD에 비해 상대적으로 덜 알려져 있지만 2000년대 초부터 꾸준히 개최되어 왔다. 그간 회의에서는 미사일 방어체제와 확장억제, 해양안보, 사이버 및 우주 영역 등 신흥 안보 과제가 협의되었고, 러시아-우크라이나 전쟁의 교훈과 한반도 급변 사태 대비 등 시의성 있는 주제들도 다루어졌다. DIS는 특히 정부 대표와 학계, 전직 군 관계자가 함께 모여 ‘기술-작전-산업’을 하나의 연속선상에서 논의한다는 점에서 NEACD와 성격을 달리한다. 올해 논의의 핵심 축은 두 가지였다.

첫째, 연합억제 구조의 재확인고 업데이트이다. 북한의 전력 증강과 중국의

1) GSI(Global Security Initiative)는 시진핑 국가주석이 2022년 보아오 포럼(Boao Forum for Asia)에서 처음 제안한 개념으로, “공통·종합·협력·지속 가능 안보”(common, comprehensive, cooperative, sustainable security) 원칙을 내세운다. 이 구상은 국가 주권 및 영토 보전 존중, 유엔헌장 준수, 대화·협상을 통한 분쟁 해결, 전통 및 비전통 안보 위협 모두를 포괄하는 안보 프레임 등 여섯 가지 약속(commitments)을 중심 축으로 삼고 있다. 다만 중국 내 공식 문서는 GSI의 작동 메커니즘과 실행 로드맵을 구체적으로 제시하지 않고 있으며, 외부 분석가들은 이를 “정책적 구상 또는 외교적 수사(rhetoric)”으로 보기도 한다. 중국 정부는 이후 2023년 2월 GSI 개념문서(Concept Paper)를 발표하여, 협력 우선 분야와 협력 플랫폼·메커니즘을 20개 항목 수준으로 제시한 바 있다. 이와 같은 구상은 중국 스스로가 ‘안보 공공재 제공자(security public good)’ 역할을 강조하고자 하는 전략적 이미지 구축의 일환으로 해석된다.

반접근/지역거부(A2/AD) 역량 진전은 미국이 주도하는 연합군의 개입 비용을 높이고 역지의 명료성을 약화시키며, 위기 시 ‘오판’ 가능성을 증대시킨다. 이에 따라 한·미·일 3국은 정보·조기경보·요격체계의 통합도를 한층 더 끌어올려야 한다는 점에 참가자들 사이에서 공감대가 형성되었다. 반면, 중국과 러시아 측 인사들은 이러한 3각 공조 강화가 새로운 블록 정치와 군비경쟁을 촉발할 수 있다는 우려를 제기하였고, 일부 제3국 참가자들 역시 긴장 고조와 신냉전적 구도가 심화되는 것에 대한 경계심을 드러냈다. 따라서 이 의제는 한편으로는 3국 역지력 강화를 위한 실질적 협력방안으로 논의되었지만, 다른 한편으로는 역내 신뢰 구축과 위기관리 채널을 병행해야 한다는 문제의식 속에서 다층적으로 토론되었다.

둘째, 산업동원과 재래식 전력의 귀환이다. 러·우 전쟁의 교훈은 단순하지만 명확하다. 정밀유도·무인체계가 전장을 바꾸고 있으며, 포탄·유류·부품·정비가 부족하면 첨단무기 운용도 장기전에서 지속될 수 없다. 한국 방산은 중·저가 영역에서 고가의 미국 무기체계와는 달리 가성비 좋은 무기로 존재감을 키워왔지만, 장기 수요에 대응할 국가 수준의 방산전략, 생산 유연성, 핵심 부품 공급의 자립성, 그리고 인공지능을 결합한 방산(AI+X)을 위한 로드맵을 보다 분명히 해야 한다는 점이 이번 회의에서 제기되었다. 이에 대해 한국 측은 최근 방산 수출 확대와 ‘소버린 AI’²⁾를 접목한 방산 디지털 전환 전략을 소개하며, 중장기적으로는 해외 생산기지 확보와 공급망 다변화를 통해 대응하려는 계획을 공유하였다. 일본 참가자들은 자국이 여전히 미국 의존도가 높아 독자적 대량생산 능력 확보가 과제임을 인정하면서도, 방위비 증액과 생산라인 확충을 통해 점진적으로 대응하고 있음을 강조했다. 중국 측은 자국의 ‘국산화된 방산 생태계’와 고속철·민간산업을 통한 대규모 산업동원 능력을

2) 소버린 AI (Sovereign AI)는 국가가 인공지능 기술과 데이터 생태계를 자국 중심으로 통제하고 운영하겠다는 전략적 개념이다. 한국에서는 이재명 정부가 발표한 AI 정책의 핵심 축으로, 해외 의존성을 줄이고 자국어문 화인보에 적합한 AI 생태계를 구축하고자 한다. 정부는 2025년부터 5년간 약 5300억 원을 투자해 국내 AI 기반 모델 개발을 지원하고 있으며, Hanwha Systems 등 방산 업체들도 국방 영역의 소버린 AI 기술 개발을 추진하고 있다.

사례로 제시하며, 장기전에 대비한 생산·보급체계의 자립성을 자신 있게 설명하였다. 러시아 참가자들은 우크라이나 전쟁 경험을 토대로 전통적 포병·탄약·재래식 전력에 여전히 핵심적임을 강조하고, 방산기업의 전시체제 전환을 이미 실행하고 있음을 부각시켰다. 이처럼 각국은 자국의 경험과 산업능력에 따라 상이한 설명을 제시했으나, 공통적으로 ‘첨단무기와 더불어 재래식 전력·보급 능력의 회복력이 장기전 지속능력을 좌우한다’는 데에는 인식을 같이하였다.

지난 9월 3일에 개최된 중국 전송 80주년기념 열병식에서 공개된 신형 극초음속·대함·무인 전력은 이와 같은 두 가지 주제에 관한 논의를 관통하였다. 이는 중국이 더 이상 외산 의존형이 아니며, 국산화된 방산 생태계를 기반으로 장기 경쟁에 임하겠다는 신호로 해석되었다. 이에 대해 DIS에 참석한 중국 측 참가자들은 열병식이 단순히 무기를 과시한 것이 아니라 ‘자국의 자립적 방위 산업 역량을 입증하는 계기’였음을 강조하였다. 특히 이들은 중국이 지난 10여년간 추진한 무기체계의 국산화와 생산라인의 다변화가 이미 결실을 맺고 있으며, 이는 단지 중국군을 위한 것이 아니라 역내·글로벌 차원의 ‘안보 공공재’로 기여할 수 있는 토대라고 설명하였다. 아울러 중국 관계자들은 서방이 제기하는 ‘군사적 위협 신호’라는 해석에 대해, 이는 중국의 방산 발전을 과도하게 정치화하는 시각이라 반박하며, 오히려 자국이 평시부터 재난구호, 해양안보, 비전통 영역까지 포괄하는 기여를 하고 있다는 점을 부각시켰다.

올해 DIS는 동북아 안보 환경이 직면한 이중 과제, 즉 (1) 미국 주도 연합역제의 명료성 확보, (2) 산업동원의 체계화라는 구조적 도전에 집중하였다. 북한의 전력 증강과 중국의 질적 군사력 도약으로 인해 기존 역지의 신뢰성이 흔들리는 상황에서, 단순한 전력 증강이 아니라 동맹 통합, 회복력, 산업 동원 능력이 국가안보의 핵심 변수로 부상하고 있음을 확인할 수 있었다. 특히 이번 회의는 군사기술과 작전개념, 산업기반을 동시에 논의함으로써, 동북아의 안보 과제가 전장의 기술적 문제를 넘어 경제·산업·정치적 총체성을 띠고 있음을 분명히 보여주었다.

3. 동북아협력대화:

‘비핵화/군비통제’와 ‘블록정치/다자협력’의 긴장

동북아협력대화(NEACD)는 1993년 UCSD의 수전 셔크(Susan Shirk) 교수 주도로 시작된 동북아 지역의 대표적 트랙 1.5 대화로, 외교·안보 고위 인사와 학자, 전직 관료들이 비공식적·자유롭게 정책 의도와 제약을 솔직히 드러내는 자리다. NEACD는 그동안 북핵 문제와 한반도 평화체제, 미·중 전략경쟁, 일본의 안보정책 변화, 동북아에서 러시아의 안보 역할, 해양안보 및 비전통 안보 과제 등 시의성 있는 주제를 폭넓게 다뤘었다. 특히 6자회담이 교착 상태에 빠졌던 시기에는 사실상 유일한 다자 대화의 장으로 기능하며, 상호 인식을 공유하고 긴장 완화의 계기를 마련하는 데 기여해 왔다. 올해 회의에서 논의된 주요 쟁점은 크게 네 가지였다.

첫째, 북핵 접근에 대해서는 서로 다른 의견들이 제시되었다. 일부 참가자들은 완전한 비핵화 목표를 재확인했지만, 다른 일부는 현실적으로 ‘동결-군비통제-위협 저감’의 단계적 접근이 필요하다고 주장하였다. 이 논쟁은 최근 발효된 러-북 상호방위 조약으로 더욱 복잡해졌다. 조약은 ‘무력공격 시 상호원조’를 명시함으로써 양국 간 군사·외교·경제 협력을 제도화하였고, 이는 한반도의 새로운 불안정 요인을 낳고 있다. 북한은 ‘러시아의 후원으로 안전보장이 강화’되었고 이로 인해 ‘한반도에 전략적 균형이 이루어졌다’고 인식할 수 있다. 하지만 이러한 상황에 대해 한국과 미국은 기존 억지력이 약화되어 ‘도발 가능성이 더 커지고 위기 관리가 어려워짐’으로써 한반도 정세가 불안해지는 결과가 동시에 나타나게 된다. 이러한 상반된 효과가 공존한다는 점에서 ‘균형과 위기가 동시에 강화되는 역설’이라는 평가가 나온 것이다.

둘째, 블록정치와 다자협력의 줄다리기다. 2023년 캠프데이비드 정상회담 이후 한·미·일 협력이 강화와 담보를 반복하나 이 틀에 있어서는 유지되고 앞으로의 발전이 기대되는 반면, 북·중·러는 상징성과 편익을 공유하되 실제 공동작전·통합기획의 제도화에는 한계가 있다는 평가가 제기되었다. 그럼에도 불구하고 베이징 열병식에서 세 정상이 나란히 자리한 장면은 강력한 상징적

과급력을 보여주었으며, 정치적 연대가 군사·경제 협력으로 얼마나 신속히 전환될지가 향후 1~2년의 중요한 관전 포인트로 지적되었다. 동시에, 일부 참가자들은 이러한 블록화가 동북아 전체를 신냉전 구도로 몰아넣을 수 있다는 우려를 표하며, 이를 완화하기 위해 ASEAN 중심의 다자 틀이나 UN·ARF 같은 포괄적 다자 협력 기제를 강화해야 한다고 주장하였다. 즉, 블록정치가 가속화되는 흐름 속에서도 역내 국가들은 다자적 대화와 신뢰구축 메커니즘을 통해 ‘완충지대’를 마련하려는 노력을 병행하고 있어, 이 두 흐름이 끊임없이 긴장관계 속에서 줄다리기를 하고 있음을 보여주었다.

셋째, 중국의 세계안보구상(Global Security Initiative, GSI)이다. 중국측 참가자들은 비전통 안보와 주권·내정 불간섭 원칙을 강조하며 ‘안보 공공재의 제공자’ 이미지를 설명했지만, 서방과 한국·일본의 일부 참가자들은 실행력·투명성의 공백과 권위주의 정권의 통제 및 검열 강화의 부작용을 지적했다. 그럼에도 이러한 중국의 세계안보구상(GSI)이 미국주도의 세계질서에 도전으로만 볼 것이 아니라 전세계적으로 공백이 있는 안보에 공공재로서 제공될 수 있는 가능성도 같이 봐야 한다는 한 참가자의 의견은 생각해 볼 필요가 있다.

넷째, 경제안보의 다층화다. 이번 회의에서는 기술공급망, 중요광물, 사이버·데이터 거버넌스가 △동맹(한·미, 미·일, 미·한·일) △소다자주의(미·일·호주, 미·일·동남아 일부 국가) △지역 FTA(RCEP, CPTPP)라는 여러 층위에서 동시에 다루어졌다. 미국 측 참가자들은 반도체·AI·배터리 분야에서 동맹국 간 공급망을 긴밀히 통합해야 한다고 강조하며, 중국 의존도를 줄이는 것이 핵심 목표임을 분명히 했다. 일본은 CPTPP와 자국의 경제안보 전략을 연계하면서 ‘동맹 강화와 지역 협력 병행’을 주장했고, 중요광물 확보를 위해 호주·동남아와의 소다자 협력 필요성을 언급했다. 한국은 ‘안보는 미국, 경제는 중국(安美經中)’이라는 이중트랙이 점점 지속하기 어려워지고 있으며, 따라서 미국과의 첨단기술 협력을 심화하는 동시에 RCEP·CPTPP 같은 다자 경제협정을 통해 선택지를 넓히려는 입장을 공유했다.

한편, 중국 측은 세계안보구상(GSI)과 연계해 경제협력 또한 ‘공공재’의 성

격을 강조하며, 미국식 디커플링 대신 상호의존 심화를 통한 안정이 바람직하다고 주장했다. 러시아 참가자들은 자국에 대해 제재가 부과되는 상황에서 중국 및 ‘글로벌 사우스’와의 경제 연계를 강화하고, 에너지·자원 수출을 통해 대체 시장을 확대하려는 구상을 소개했다. 종합하면, 동맹국들은 기술·자원 협력의 내실화를 강조했고, 중국과 러시아는 서방 중심의 경제안보 프레임에 대하여 대체적 연계망을 주장하였다. 이처럼, 경제안보는 블록정치와 다자협력이 교차하는 주요 전장이자 선택지가 점점 협소해지는 영역이라는 인식이 공유되었다.

이번 NEACD는 동북아 안보 환경이 비핵화와 군비통제 사이의 현실적 간극, 그리고 블록정치와 다자협력 사이의 긴장 속에서 전개되고 있음을 잘 보여주었다. 한편으로는 북중러 연대의 상징성이 부각되고, 다른 한편으로는, 최소한 바이든 행정부 시기까지 한미일 협력이 제도적으로 공고해지면서 신(新) 블록 정치의 전조가 명확해졌다. 그러나 동시에 중국의 세계안보구상(GSI)을 포함한 다양한 협력 제안, 그리고 경제안보의 복잡한 다층 구조는 동북아가 여전히 협력의 공간을 모색할 여지를 가지고 있음을 시사한다. 결론적으로 NEACD는 갈등과 경쟁의 구조 속에서도 대화와 다자협력이 불가결한 도구임을 다시금 확인시켜 주는 자리였다.

4. 이재명 정부에 대한 제언:

‘Pacemaker-Peacemaker’의 이론적 실질화

싱가포르에서 열린 DIS와 NEACD의 논의는 한국 외교안보 전략이 직면한 구조적 도전을 이론적으로 재해석할 필요성을 보여주었다. 신(新) 블록 정치의 부상과 비핵화·군비통제의 간극, 블록정치와 다자협력의 긴장, 경제안보의 다층화는 단순한 현상 진단을 넘어, 한국 정부가 ‘Pacemaker-Peacemaker’라는 프레임을 어떻게 제도적·전략적으로 구체화해야 하는지를 묻는다. 이재명 정

부의 실용외교가 단순한 구호가 아니라, 국제정치이론적 함의와 정책적 연계성을 갖춘 전략적 선택으로 구현되어야 하는 이유다. 그래서 실용외교의 실질적 실천을 위한 다음과 같은 5가지 정책 제언을 제시해본다.

1) 역지의 명료성과 동맹의 다차원적 재정의: 억지이론과 복합안보의 적용

전통적 억지(deterrence) 이론은 상대방의 의도와 비용-편익 계산을 명확히 하는 데 초점이 있다. 북한의 핵·미사일 고도화와 중국의 A2/AD 능력은 억지의 명료성을 약화시키며 오판 위험을 높이고 있다. 이에 따라 한국은 핵억지-재래식 억지-동맹 억지의 삼중 구조를 복합안보적 관점에서 재구축해야 한다. 한·미 동맹은 군사적 억지에 머무르지 않고, 기술·산업·데이터·우주 등 신형 영역으로 확장되는 ‘총체적 억지’를 지향해야 한다. 이는 단순한 군사동맹에서 종합안보동맹으로의 진화를 의미하며, 억지 이론의 현대적 적용이라 할 수 있다.

2) 산업동원과 소버린 AI: 전쟁지속성 이론과 혁신적 국가안보 전략

러·우 전쟁은 첨단무기만으로는 전쟁을 장기적으로 유지할 수 없으며, 탄약·연료·부품·정비 같은 산업동원력이 승패를 좌우한다는 진리를 재확인해주고 있다. 한국은 ‘가격대 성능’ 전략에서 벗어나 국가 차원의 방위산업 전략과 핵심 부품 자립성을 확보해야 한다. 특히 이재명 정부의 소버린 AI 구상은 단순한 디지털 전환이 아니라, 군사혁신(RMA)과 국가혁신체제(NIS)를 결합하는 실험장이 될 수 있다.

‘AI+X’와 ‘디지털 트윈(Digital Twin)’과 같은 신기술은 인공지능을 기존 산업 영역(X)과 결합해 새로운 효율성과 예측 능력을 창출하는 접근을 의미한다. ‘AI+X’는 인공지능을 생산·정비·물류 등 다양한 군수 영역에 적용함으로써 의사결정의 속도와 정확성을 높이는 기술 통합 모델이며, ‘디지털 트윈’은 실제 전력·장비·공정을 가상 공간에 복제하여 모의 실험과 운영 최적화를 가능하게 하는 기술이다. 이러한 기술들을 방위산업의 테스트베드로 활용하면, 한국은 기술혁신과 안보역량을 동시에 강화하는 한국형 기술-안보 복합 전략을 창출

할 수 있다. 이는 장기적으로 전쟁의 지속 능력, 즉 산업과 작전의 연속성을 구조적으로 보장하는 기반이 될 것이다.

3) 중국과의 위험관리: 복합상호의존 이론의 전략적 활용

중국의 세계안보구상(GSI)과 군사력 증강은 분명히 주변국에 구조적 불안 요인을 제공하지만, 동시에 제한적 협력의 여지를 내포한다. GSI는 미국 주도의 기존 안보체계에 대한 대안 담론으로 출발했으나, 그 안에는 비전통 안보 영역-기후변화, 감염병 대응, 해양안전, 사이버 거버넌스-등에서 실질 협력을 확대하려는 의도도 포함되어 있다. 한국을 포함한 중견국 입장에서는 이러한 분야에서의 협력은 군사·정치 영역의 대립과는 분리된 ‘비갈등성 협력공간(non-conflictual cooperation space)’으로 제한적으로 활용할 여지가 있을 수 있다. 따라서 한국은 GSI를 전면 수용하기보다, 그 중 비전통 안보와 공공재적 요소만을 선별적으로 연계하여 실익 중심의 협력 구조를 만드는 전략이 필요하다.

이를 위해 한국은 미·중 경쟁 속에서 단순한 편승이 아니라 ‘경쟁적 상호의존(competitive interdependence)’ 전략을 채택해야 한다. 해양, 기후, 보건, 데이터 관리 같은 영역에서 실무 대화 채널을 복원하고, 공급망·사이버 안보에서는 가드레일을 설정하여 갈등을 관리하는 것이 그 예이다. 이는 Keohane와 Nye가 제시한 복합상호의존 이론의 핵심,³⁾ 즉 ‘갈등 속 협력(possibility of cooperation under competition)’이라는 모델을 동북아 현실에 맞게 적용하는 시도라 할 수 있다. 이재명 정부는 이러한 접근을 통해 미·중 경쟁 구도 속에서도 국익을 극대화하고, 안보와 경제의 상호 의존 구조를 전략적으로 관리하는 균형 외교를 추진해야 한다.

3) Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston & Toronto: Little, Brown & Co., 1977)에서 제창한 복합상호의존(Complex Interdependence) 이론은 전통적 현실주의가 가정하는 ‘군사력 중심의 위계적 국제관계’ 모형을 비판하며, 국가들 사이의 관계가 점점 복잡해지고 다채로운 채널을 통해 상호작용한다는 점을 강조한다.

4) 북핵 협상 설계: 점진적 군비통제와 모듈형 협상의 결합

NEACD에서 드러난 것처럼 완전한 비핵화와 단계적 군비통제 사이의 간극은 현실적 난제다. 한국은 이 간극을 좁히기 위해 ‘동결-사찰-검증’ 단계의 모듈형 접근을 주도해야 한다. 이는 한꺼번에 모든 문제를 해결하려 하기보다, 단계적으로 긴장을 완화하고 신뢰를 쌓아가는 방식(군비통제의 점진적 접근)과, 하나의 큰 합의 대신 작은 합의들을 연결시켜 전체 협상을 완성해 나가는 방식(협상의 모듈형 설계)을 결합한 것이다. 다시 말해, 북한 비핵화 문제를 단번에 해결하려 하기보다, 핵활동 ‘동결-사찰-검증’ 같은 세부 단계를 별도의 모듈로 나누어 합의하고 실행하면서 점진적으로 군비를 통제해 나가자는 접근이다. 이러한 접근에 기초할 경우 한국은 미국·일본과 공조하면서 중국·러시아의 반대를 최소화하기 위해 조건부 인센티브 패키지를 마련해야 한다.

5. 맺음말: 대화와 대결의 교차, 그리고 한국의 과제

올해 싱가포르에서 열린 DIS와 NEACD는 동북아 안보 환경이 직면한 구조적 도전과 그 해법을 동시에 드러내는 자리였다. DIS에서는 북한의 전력 증가와 중국의 A2/AD 능력 진전으로 인해 연합역지의 명료성 확보가 시급하다는 데 공감대가 형성되었다. 동시에 러-우 전쟁이 보여준 교훈을 토대로, 산업동원력과 재래식 전력의 회복력이 첨단무기 못지않게 중요하다는 점이 강조되었다. 각국은 자국의 방위산업 현황과 대응 태세를 공유하며, 첨단기술·AI와 전통적 전력의 결합이 장기전 지속능력을 좌우한다는 인식을 함께하였다.

NEACD에서는 비핵화와 군비통제 사이의 접근 간극, 블록정치와 다자협력의 긴장, 중국의 GSI와 그 합의, 경제안보의 다층화가 집중적으로 논의되었다. 한·미·일 공조의 제도화와 북·중·러의 상징적 연대가 대비되었고, 이는 동북아가 신(新) 블록정치의 전조에 놓여 있음을 보여주었다. 그러나 동시에 ASEAN 중심의 다자 틀, UN 및 ARF와 같은 협력 메커니즘, 경제 분야의 소다

자 협력과 FTA들은 여전히 협력의 공간을 열어두고 있음을 시사했다.

이러한 논의에 비추어 한국, 특히 이재명 정부가 취해야 할 방향은 분명하다. ‘페이스메이커-피스메이커(Pacemaker-Peacemaker)’라는 프레임이 단순한 수사에 머물지 않기 위해서는, 첫째 연합역지의 명료성을 회복하고 동맹을 기술·산업·데이터까지 포괄하는 종합안보동맹으로 재정 의해야 한다. 둘째, 방산 전략을 장기적 국가 전략으로 격상시켜 소버린 AI를 접목한 산업 민첩성을 확보해야 한다. 셋째 미·중 경쟁 속에서 위협을 관리하는 ‘경쟁적 상호의존’ 전략을 구체화해야 한다. 넷째, 북핵 협상에서는 동결-사찰-검증의 모듈형 설계를 통해 다자적 이익 구조를 창출해야 한다.

DIS와 NEACD가 다시금 확인시켜 준 것은, 대화의 제도는 여전히 필요하며, 질문은 더욱 날카로워져야 한다는 사실이다. 베이징의 열병식 장면이 신(新) 블록정치의 상징이었다면, 싱가포르의 토론은 여전히 협력의 가능성을 모색하는 제도적 노력의 표현이었다. 한국의 과제는 이 두 현실을 동시에 직시하며, 정교한 설계와 일관된 실행을 통해 페이스메이커 국가로 자리매김하는 것이다. 설계도는 이미 마련되어 있다. 이제 필요한 것은 속도와 순서다.

저자소개

배 학 영

배학영 교수는 국방대학교 전략학부 교수이자 안보문제연구소 군사전략연구 센터장으로 재직 중이다. 해군사관학교를 졸업하고(학사), 국방대학교에서 국제관계학 석사학위를 취득한 뒤, 미국 플로리다 주립대학교(Florida State University)에서 정치학 석사 및 박사학위를 받았다. 연구 분야는 미래전(Future Warfare), 해양전략(Maritime Strategy), 인공지능(AI) 기반 전쟁과 군사혁신, 국방데이터 및 방위산업 전략, 핵전략과 억지이론 등이며, 최근에는 인공지능·빅 데이터·우주 영역이 결합된 지능화 전쟁(Intelligent Battlespace) 및 한국형 방위산업 혁신 생태계 구축 전략을 중심으로 연구를 진행하고 있다.

배학영 교수는 국방대학교에서 「미래전」, 「해양전략」, 「군사연구방법론」 등을 강의하며, 고위정책과정 및 장성급 교육과정에서도 안보관련 강의를 하고있다. 또한 국방대학교 안보문제연구소, 해군본부, 국방부, 외교부 등과 공동으로 국방 혁신, AI·MRO 체계, 인도-태평양 전략 관련 정책 연구를 수행하였다. 주요 저서로는 『우주전장시대 해양 우주력』(박영사, 2022), 『핵무기와 핵전략』(박영사, 2025), 『21세기 해양안보와 국제관계』(북코리아, 2017) 등이 있으며, SSCI급 저널인 The Korean Journal of Defense Analysis 및 『국방연구』, 『한국방위산업학회지』, 『한국해군과학기술학회지』 등에 다수의 논문을 게재하였다. 국제적으로는 UCSD(IGCC)가 주관하는 동북아협력대화(NEACD), 국방정보공유회의(DIS), 하와이 East-West Center, Asia-Pacific Center for Security Studies, NATO Defense College, Diplomatic Academy of Vietnam 등 다양한 국제 안보포럼과 학술회의에서 발표자로 초청받았다.

현재 배학영 교수는 인공지능 기반 미래전의 국가전략적 함의, 해양안보와 우주력의 융합, 그리고 한·미·일 협력과 북·중·러 블록화 대응 전략을 중심으로 연구를 이어가고 있다.

개발에서 공생으로: 한일 공동개발구역(JDZ) 거버넌스의 전환

박 창 건

국민대학교 일본학과 부교수/국민대학교 일본학연구소 해양전략연구센터(KJMC) 센터장

초록

본고는 1974년 협정에 의해 설립된 한일공동개발구역(JDZ)을 단순한 ‘개발 지연’의 사례가 아니라, 지난 50년간 갈등 확산을 억제해 온 지정학적 위기관리 제도로 재해석한다. 2028년 협정의 시효 만료를 앞둔 현 시점에서, 본고는 JDZ의 ‘공생적 해양 거버넌스(symbiotic ocean governance)’로의 제도적 전환을 제안한다. 본고의 목적은 JDZ를 국제해양법협약(UNCLOS), 생물다양성협약(CBD), 지속가능발전목표(SDGs), 글로벌생물다양성프레임워크(GBF) 등 국제규범과 정합적인 지속가능한 자원관리 체제로 재설계하기 위해, 이를 해양보호구역(MPA) 제도로 전환하는 실천적 경로를 제시하는 데 있다.

연구방법으로는 문헌 분석과 정책 비교를 결합하여, 한국의 중앙정부 주도·기후연계형 MPA 모델과 일본의 지역공동체 기반·해양공간계획(MSP)·녹색전환(GX) 통합형 모델을 대조하고, 이를 JDZ에 적용 가능한 제도 모형으로 도출하였다.

주요 결과는 다음과 같다. 첫째, JDZ의 안정성은 단독행위 금지-공동위원회 운영-잠정협정 유지라는 절차적 장치에 기반하며, 이는 실질적 개발 성과의 부

족에도 불구하고 위기관리 기능을 수행하였다. 둘째, 변화하는 안보 환경은 개발과 보전의 이분법을 넘어서는 제도적 업그레이드를 요구한다. 셋째, JDZ를 공동 MPA로 전환할 경우, 에너지 안보·생태 보전·외교 협력을 통합하는 다층적 거버넌스 구조를 구축할 수 있으며, 이를 위해 공동 구역 설정, 통합 모니터링, 공정한 이익 공유체계 등이 필요하다. 본고는 JDZ 담론을 위기관리에서 지속가능성과 다층 거버넌스로 확장함으로써, 동북아 해양질서의 안정과 국제규범 준수를 강화할 수 있는 정책적·학술적 청사진을 제시한다.

서론

본고는 한일공동개발구역(JDZ: Joint Development Zone)을 지정학적 위기관리와 한일 공조의 관점에서 재조명하고, 이를 통해 JDZ 거버넌스의 제도적 전환 가능성을 탐구하는 데 목적이 있다. JDZ는 1974년 1월 30일에 체결된 「한일대륙붕공동개발협정」에 근거하여 설립된 이후 반세기 동안 양국이 중립적 지위를 유지하며 해저 자원의 공동 탐사와 개발을 추진해온 특별 구역이다.

그러나 2028년 6월 22일 협정 시효 만료까지 불과 2년 6개월가량을 남겨둔 현시점에서, JDZ는 한일 양국 모두에게 단순한 자원개발 협력의 틀을 넘어서는 제도적 재설계 과제를 제기하고 있다. 협정의 종료는 곧 미해결된 대륙붕 경계획정 문제와 지정학적 갈등을 재점화할 수 있는 잠재적 위험을 내포하고 있으며, 동시에 기후위기 대응과 해양생태계 보전이라는 국제규범적 요구를 제도 속에 반영할 수 있는 전환의 기회가 되기도 한다.

즉, JDZ는 기존의 ‘개발 지연’과 ‘위기관리’라는 이중적 성격을 넘어, 한일 양국이 협력의 틀을 확장하고 갈등을 제도적으로 억제할 수 있는 새로운 규범 질서를 모색하는 실험적 장(場)으로 재구성될 필요성에 직면해 있다(아래 [그림 1] 참조).

[그림 1. 한일대공동개발구역(JDZ)]



출처: Sovereign Limits(<https://sovereignlimits.com/>).

기존 연구들은 JDZ를 주로 동북아 해양질서 재편 과정에서 국제법적 논리와 정치적 타협의 산물이나 자원개발 성과 부재의 사례로 한정적으로 규정해

왔다.¹⁾ 그러나 JDZ를 지정학적 위기관리의 제도적 장치로 재평가하거나, 기후위기 대응과 해양환경 보전이라는 새로운 국제규범적 요구 속에서 ‘공생적 해양 거버넌스(symbiotic ocean governance)’의 관점에서 분석한 시도는 여전히 미흡하다.²⁾ 본고에서 제시하는 ‘공생적 해양 거버넌스’는 해양을 공동의 자연 자본으로 인식하고, 장기적 자원관리와 생태계 보전을 동시에 달성하기 위해 국제정치학의 ‘정부 없는 거버넌스(governance without government)’와 정책학의 ‘협력적 관리’를 결합한 규범·제도·행위자 설계 프레임의 의미한다(Kelly & Flannery 2018). 따라서 본고는 JDZ를 단순한 자원 공동개발 구역이 아닌, 국제규범에 부합하는 ‘지속가능한 자원관리(sustainable resource management)’의 실험적 공간으로 재규정하고자 한다. 여기서 지속가능한 자원관리란 환경적 지속가능성, 경제적 효율성, 사회적 형평성을 균형적으로 고려하고 이를 제도·정책 체계에 내재화하는 통합적 접근을 지칭한다.

2025년 6월 22일 협정 이행 분기점을 지난 지금, JDZ는 ‘개발’의 프레임을 넘어 지정학적 위기관리와 거버넌스 전환의 실증 플랫폼으로 부상하고 있다. 주목할 것은 JDZ의 존속문제를 둘러싼 한일 양국의 협상 전략이 뚜렷이 엇갈리고 있다는 사실이다. 일본은 자국의 이익을 극대화하기 위해 절차적 통제와 단계적 협상 관리를 표면적으로 내세우는 이른바 ‘지연 전략(delay strategy)’을 구사하는 경향을 보인다.³⁾ 반면, 한국은 국제법적 정당성과 자원 주권 확

1) 龜田晃尚, 「日本のめぐる海洋石油開発に関する政策過程分析」 『公共政策志林』, 第7巻(2019); 박창건, “한일대륙붕공동개발협정의 이행 및 지속 방안 연구,” 국회입법조사처: NARS, 「정책연구용역보고서」 (2020); 정민정, “한일 대륙붕 공동개발체제 종료 대비방안,” 국회입법조사처: NARS 입법정책 제150호, 「정책연구용역보고서」 (2022(a)); Kim, Hyun Soo & Jiajia Wang, “How to Resolve the Joint Development Zone Issues in the East China Sea? With Special References to the 1974 Agreement between Korea and Japan,” *Journal of East Asia and International Law*, Vol.15, No.1 (2022); Seta, Makoto & Vasco Becker-Weinberg, “What Next for Japan and the Republic of Korea in the East China Sea? The Law of the Sea Perspective,” *International Law Studies*, Vol. 103 (2024).

2) Haas, Bianca et al. “The future of ocean governance,” *Marine Policy*, Vol. 32, No. 1 (2021); Chen, Yitong, “Critical Perspectives on the New Situation of Global Ocean Governance,” *Sustainability*, V.15, No. 14 (2023).

3) 박창건·변우희, “Post-2028년을 대비한 일본의 대(對) 한국 협상 외교: 한일공동개발구역(JDZ)에서의 협상력 강화를 위한 지연전략,” 국가안보와 전략 제24권 3호(2024), pp. 73-76.

보를 중시하는 입장에서, 현 체제를 연장하여 협정의 지속을 모색하는 일종의 ‘눈치보기 전략(wait-and-see strategy)’을 취하고 있다.⁴⁾

이러한 전략적 불일치는 JDZ를 단순한 해저 자원개발의 장이 아니라, 협상 지형과 제도적 규범의 충돌이 교차하는 지정학적 접점으로 기능하게 만든다. 따라서 본고는 협정 종료 가능성을 둘러싼 불확실성의 국면에서 JDZ를 재구성할 수 있는 제도적·정책적 대안을 탐색하고, 이를 통해 한일 양국이 협력과 갈등 역제를 동시에 모색할 수 있는 공생적 해양 거버넌스의 구축 가능성을 규명하고자 한다.

JDZ 거버넌스의 재설계는 단순히 기존 개발 성과를 보완하는 차원을 넘어, 법적·시간적 제약과 제도적 공백에서 비롯되는 잠재적 리스크를 체계적으로 흡수하고, 더 나아가 한일 간 외교적 긴장을 구조적 수준에서 완화할 수 있는 가장 현실적이자 전략적인 제도적 선택이라 할 수 있다. 무엇보다도 지속가능한 자원관리의 관점에서 볼 때, JDZ는 기후위기 대응, 해양생태계 보전, 국제규범 이행이라는 복합·다층 과제를 동시 해결해야 하는 국면에 직면해 있다. 이와 맞물려 국제사회가 2030년까지 전 세계 해양의 30% 보호(‘30 by 30’)를 채택함에 따라(Convention on Biological Diversity 2022), JDZ에 해양보호구역(MPA: Marine Protected Area)을 적용하는 방안은 개발 중심 거버넌스를 지속 가능 관리체제로 전환하는 중요한 계기가 될 수 있다.

한일 양국은 유엔해양법협약(UNCLOS), 생물다양성협약(CBD), 지속가능발전목표(SDGs), 쿤밍-몬트리올 글로벌 생물다양성 프레임워크(GBF) 등 국제레짐에 부합하도록 MPA를 제도화해 왔으나, 제도 경로와 설계 논리는 상이하다. 일본은 2000년대 이후 해양기본계획과 해양정책본부를 축으로 국가전략 차원의 MPA를 추진하며 해양산업 육성과 병행하는 발전주의적 성격을 강화했다. 한국은 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」(2007)로 MPA를 확립했

4) 박창건, “한일대륙붕공동개발협정의 이행 및 지속 방안: 양면게임 이론으로 분석한 한국의 대(對)일 협상 전략,” 『동서연구』 제36권 4호(2024), p. 54.

으나, 연안 습지·어촌계 중심의 분절적 관리와 중앙-지방-지역사회 간 거버넌스 정합성 부족이라는 한계를 안고 있다. 이러한 차이는 초국경 해역인 JDZ에서 MPA 기반 공동 거버넌스 모델을 설계할 때 필수적인 비교 준거가 되며, 상호보완적 요소를 교차 학습하여 제도 설계에 내재화할 필요가 있다. 다시 말하면 JDZ 거버넌스의 전환은 개발과 보전의 균형을 제도화함으로써 외교적 갈등의 구조적 완화와 국제규범 준수의 동시 달성을 가능케 하는 지속가능한 해양 거버넌스로의 이행을 의미한다.

JDZ의 지정학적 위기관리

JDZ는 1974년 체결된 협정에 따라 형성된 제도적 장치로, 표면적으로는 해저 자원의 공동 탐사와 개발을 목적으로 하였으나 실제로는 지난 반세기 동안 ‘잠정협정(provisional agreement)’이라는 특수한 지위로 지정학적 위기관리의 기능을 수행해 왔다.⁵⁾ 한일 양국은 대륙붕 경계협정에서 근본적인 입장 차이를 좁히지 못한 채, 한국은 ‘자연적 연장(natural prolongation)’, 일본은 ‘중간선(median line)’ 원칙을 주장하며 대립해왔다. 이와 같은 구조적 갈등 속에서 JDZ는 개발 성과를 내지 못했지만, 동시에 군사적 충돌이나 외교적 파국을 방지하는 완충 장치로 작용하였다. 다시 말해, JDZ는 미완의 자원개발 체제가 아니라 갈등을 제도적으로 지연시키며 관리하는 위기관리 플랫폼으로 기능해 온 것이다.

이러한 위기관리 기능은 세 가지 축으로 설명된다. 첫째는 절차화이다. 이 개념은 갈등 상황이 돌발적으로 확산되는 것을 방지하기 위해 사전에 마련된 제도적 절차를 의미한다. JDZ 협정은 ‘합의 없는 단독행위 금지’라는 원칙을 명

5) 김덕주, “잠정협정을 활용한 해양영역 분쟁의 해결과 한·일 대륙붕 공동개발협정에의 적용 가능성,” 『정책연구시리즈』 2023-05, 국립외교원, 외교안보연구소, 2023.

시하여, 일방적 개발이나 군사적 대응을 구조적으로 차단하였다. 또한 한일공동위원회의 정례적 운영을 통해 위기 발생 시 협의 절차를 제도화하였으며, 이는 국제 분쟁 관리에서 강조되는 ‘확전 억제 장치’의 전형적 사례라 할 수 있다. 이러한 절차적 장치는 자원개발의 성과와 무관하게 양국 간 갈등이 폭발적으로 증폭되는 것을 억제하는 중요한 장벽으로 작용하였다.

둘째는 제도적 완충이다. 이 개념은 개발 지연과 같은 비효율적 결과가 오히려 갈등의 격화를 억제하는 기능을 수행했다는 점에서 의의를 갖는다. 실제로 상업적 탐사와 개발이 지연된 것은 단기적으로 경제적 손실을 초래하였으나, 이는 양국이 해양경계획정 문제를 둘러싸고 군사적 대치나 외교적 파국으로 나아가는 것을 방지하는 비용으로 기능하였다. 다시 말해, JDZ의 ‘개발 실패’는 정치적 안정성의 유지라는 전략적 성공으로 전환되었다. 국제정치학적으로 볼 때, 이는 갈등 억제를 위해 ‘비효율적 제도’가 일정한 역할을 이행할 수 있다는 역설을 보여준다.

셋째는 신뢰 구축이다. 이 개념은 JDZ가 실질적 개발 성과가 없었음에도 불구하고 양국 간 최소한의 소통과 협력의 통로로 기능하였다는 점에서 확인된다. 협정의 존재 자체가 갈등을 관리하는 제도적 구속으로 작동하였고, 이는 한일관계가 악화될 시기에도 대륙붕 문제에서 군사적 충돌이 발생하지 않도록 하는 심리적 안전망을 제공하였다. JDZ는 따라서 ‘부정적 평화(negative peace)’를 넘어, 장기적 관계 관리 속에서 ‘제한적 신뢰(restricted trust)’를 유지하는 역할을 하였다. 이러한 점에서 JDZ는 국제 해양 분쟁 관리에서 협력적 억제와 제도적 신뢰 구축을 결합한 복합적 모델로 평가될 수 있다.

다만, 이러한 위기관리는 소극적 안정 유지에 머물렀다는 한계를 가진다. 최근 중국의 해양팽창과 미·일의 인도-태평양 전략(FOIP: Free and Open Indo-Pacific) 구도 속에서 JDZ의 안정성은 외생 변수에 취약해졌고, 2028년 6월 22일의 협정 만료의 도래는 제도 공백 위험을 노출하고 있다. 따라서 JDZ는 양자 협력의 범위를 넘어 다자적 위기관리 틀, 그리고 기후·환경 의제와 연계된 지속가능 거버넌스로의 전환이 요구된다. 이런 맥락에서 JDZ는 “실패한 개발협

정”이 아니라 “성공적 위기관리 제도”로 재평가될 수 있으며, 동시에 제도적 업그레이드가 필요한 시점에 놓여 있다.

다시 말하면, JDZ를 둘러싼 현실은 세력 균형의 관점에서 ‘전략적 완충지대’이자, 복합상호의존론의 관점에서 ‘다층적 거버넌스 실험장’으로 동시에 해석될 수 있다. 그러나 이러한 이중적 성격은 동시에 한계를 내포한다. 단순 개발 협력 프레임은 ‘자원 접근권-해양안보-국제규범 준수’라는 삼중 과제(triple challenges)를 동시에 충족하기 어렵고, 기존 제도 틀은 특히 기후위기, 국제규범 진화, FOIP 구도와 중국의 해양전략 등과 같은 외부 환경 변화에 충분히 대응하지 못한다.

따라서 JDZ의 안정성을 보장하고 제도적 정당성을 강화하기 위해서는 개발과 보전 이분법을 넘어선 공생적 해양 거버넌스로의 전환이 불가피하다. 이는 갈등 억제 기능에 머물던 기존 제도를 환경적 지속가능성, 경제적 효율성, 사회적 형평성을 균형적으로 고려하는 규범·정책적 틀로 업그레이드하는 과정이며, 동시에 동북아 해양질서의 안정성을 제도적으로 뒷받침하는 정책적 해법으로 기능할 것이다.

기후위기 시대의 JDZ 거버넌스 전환

JDZ 거버넌스의 제도적 전환은 국제규범의 진화와 기후위기 대응이라는 구조적 압력 속에서 구체화되고 있다. JDZ와 같이 법적 권원, 자원 이익, 환경적 가치가 중첩되는 초국경 해역에서는 단일 국가의 규제나 일방적 개발만으로는 복합적 문제를 해결하기 어렵다.

따라서 공생적 해양 거버넌스 접근은 다층적 이해관계를 조정하고 지속가능한 관리체계를 구축하기 위한 필수적 제도·정책적 대안으로 기능한다. 이러한 거버넌스 전환의 동인은 국제규범적, 환경적, 정치경제적 차원에서 상호작용하고 있다.

국제규범적 기반의 심화:

1982년 채택된 유엔해양법협약(UNCLOS)은 연안국에게 자원개발 권리를 인정하는 동시에 해양환경 보호 의무를 명시함으로써 개발과 보전의 균형을 제도화하였다.⁶⁾ UNCLOS 제61조는 EEZ 내 생물자원의 남획 방지와 보존 의무를, 제192조는 모든 국가의 일반적 해양환경 보호 의무를 규정하고 있다. 이는 법적 권원과 자원 이익이 중첩되는 JDZ에서 양국이 공동 관리 책임을 이행해야 함을 명시하는 규범적 근거가 된다.

이어 1992년 생물다양성협약(CBD)은 해양과 연안을 포함한 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용을 국제적 책무로 확립하였다.⁷⁾ 특히 2010년 나고야 총회에서 채택된 아이치 목표(Aichi Targets)는 2020년까지 전 세계 해양의 10%를 보호구역으로 지정할 것을 권고함으로써, JDZ와 같은 초국경 해역에서도 보전 중심의 공동관리 필요성을 강화하였다.

2015년 채택된 지속가능발전목표(SDGs)는 해양자원의 보전과 지속가능한 이용을 글로벌 아젠다의 핵심으로 위치시켰다.⁸⁾ 특히 목표 14(Life below Water)는 해양보호구역 확대를 명시하고, 이를 기후변화 대응(SDG13)·식량안보(SDG2) 등과 연계하여 해양 거버넌스를 지속가능발전 전략의 핵심 축으로 통합하였다.

마지막으로 2022년 쿤밍-몬트리올 글로벌 생물다양성 프레임워크(GBF)는 ‘30 by 30’ 목표를 통해 2030년까지 전 세계 해양의 최소 30%를 보호구역으로 지정할 것을 합의하였다.⁹⁾ 이는 기존의 권고적 목표를 넘어선 강화된 규범적 합의로, 향후 JDZ를 포함한 초국경 협력 구역에도 직접적 제도적 압력을 가하

6) UN. “United Nations Convention on the Law of the Sea.” (1982), https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf (검색일: 2025/09/30).

7) UN. “United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3–14 June 1992.” (1992), <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992> (검색일: 2025/10/01).

8) UN. “Sustainable Development Goals.” (2015) <https://www.un.org/sustainabledevelopment/> (검색일: 2025/10/01).

9) UNEP. “COP15 ends with landmark biodiversity agreement.” (2022), <https://www.unep.org/news-and-stories/story/cop15-ends-landmark-biodiversity-agreement> (검색일: 2025/10/03).

는 새로운 패러다임을 형성하였다.

이처럼 UNCLOS¹⁰⁾, CBD¹¹⁾, SDGs¹²⁾, GBF¹³⁾ 등 국제규범은 해양 자원의 개발과 보전을 조화시키는 원칙을 제도적으로 확립해왔으며, JDZ 거버넌스의 제도적 전환은 이러한 규범적 진화를 내재화하는 과정으로 이해할 수 있다. JDZ는 단순한 자원개발 구역이 아니라 국제규범의 실천적 적용 공간으로 기능할 수 있으며, 이를 통해 한일 양국은 국제규범 준수국으로서의 정당성을 확보하고 동북아 해양환경 거버넌스의 선도적 협력 모델을 구축할 잠재력을 지닌다.

기후위기와 해양생태계 변화에 따른 전환 압력:

오늘날 JDZ 거버넌스 전환을 요구하는 가장 큰 구조적 동인은 기후위기의 심화와 탄소중립 이행 압력이다. 종래의 개발 중심 모델로는 탄소배출 감축과 블루카본 보전이라는 국제적 책무를 충족하기 어렵다. JDZ는 천연가스 및 재생에너지 산업의 잠재 매장지이자, 이산화탄소 해양지중저장(CCS) 공간으로도 활용 가능성이 제기되고 있다.¹⁴⁾ 이러한 활용은 해양생태계의 회복력(resilience)과 자원 보전능력(capacity)을 강화해 장기적 생태서비스의 안정적 제공을 가능케 하지만, 반대로 무분별한 탐사·개발은 해저 생태계의 비가역적 손상을 초래할 수 있다. 따라서 남획 방지, 생태계 복원, 블루카본 보전, 기후

10) United Nations Convention on the Law of the Sea, 바다와 그 부산 자원을 개발·이용·조사하려는 나라의 권리와 책임, 바다 생태계의 보전, 해양과 관련된 기술의 개발 및 이전, 해양과 관련된 분쟁의 조정 절차 등을 320개의 조항에 걸쳐 규정한다.

11) Convention on Biological Diversity, 생물 다양성의 보전과 생물 자원의 지속 가능한 이용, 생물 자원을 이용하여 얻어지는 이익의 공정하고 공평한 분배를 목적으로 국경을 넘는 다양한 환경 현안들을 해결하기 위해 국제 사회는 현재 170여 개 이상의 국제 환경 협약을 체결하고 있다.

12) Sustainable Development Goals, ‘단 한 사람도 소외되지 않는 것(Leave no one behind)’이라는 슬로건과 함께 인간, 지구, 번영, 평화, 파트너십이라는 5개 영역에서 인류가 나아가야 할 방향성을 17개 목표와 169개 세부 목표로 제시하고 있다.

13) Global Biodiversity Framework, 2022년 12월 제15차 생물다양성협약 당사국총회(COP15)에서 채택된 전 지구적 생물다양성 전략계획으로, ‘자연과 조화로운 삶’이라는 비전을 2050년까지 달성하기 위한 사회·경제 전 분야의 변혁적 행동을 강조한다.

14) 정민정. “한·일 대륙붕 공동개발협정의 전망과 시사점.” 『서울국제법연구』 제29권 2호(2022(b)).

충격 완화 등 환경적 지속가능성은 JDZ 거버넌스의 핵심 조건이며, 이는 이미 CBD·SDGs·GBF 등 국제규범을 통해 제도화되어 있다.

또한 해양환경 악화와 생태계 위기는 JDZ를 단순한 자원개발 협정으로 유지하기 어려운 근본적 한계를 드러낸다. 해양자원은 유한하고 변동성이 높아 시장 논리만으로 최적의 배분을 보장하기 어렵기 때문이다. 이에 따라 JDZ와 같은 공동개발 구역에서는 협력적 비용 분담, 공정한 이익 공유, 공동 관리 체제를 제도적으로 구축해야 한다. 나아가 해양재생에너지, 생태관광, 블루 이코노미 등 다원적 활용을 통해 경제적 지속가능성과 환경보전을 동시에 달성할 수 있는 기반이 요구된다.

국제정치적 변화와 형평성의 제도화:

한편 국제규범의 진화와 동북아 해양안보 환경의 변화 역시 JDZ 거버넌스 전환의 중요한 외생적 요인이다. UNCLOS를 포함한 해양법 체제의 정착과 함께 중국 등 제3국의 전략적 행보는 한일 간 JDZ 협력을 다자적 규범질서와의 정합성 속에서 재구성할 것을 요구하고 있다. 이는 단순한 양자 자원협력을 넘어, 동북아 해양 안정성을 확보하기 위한 전략적 과제로 작용한다.

동시에 JDZ의 지속가능성을 확보하기 위해서는 형평성(equity)의 가치가 제도적으로 내재화되어야 한다. 형평성은 국가 간 이익 배분의 공정성뿐 아니라 이해관계자 간 협력, 세대 간 정의의 포함하는 다층적 개념이다. 자원개발 이익이 특정 국가나 대기업에 집중될 경우 사회적 갈등이 심화될 수 있으므로, 공생적 거버넌스는 지역 어민 공동체, 지방정부, 시민사회의 참여를 제도적으로 보장해야 한다. 이러한 포용적 설계는 미래 세대가 동일한 자원을 향유할 수 있도록 하는 지속가능성의 전제이자, 국제사회가 강조하는 규범적 가치이기도 하다.

결국 JDZ의 거버넌스 전환은 기후위기 대응-환경 보전-사회적 형평성-국제 규범 정합성을 통합적으로 달성하려는 제도적 혁신 과정으로 이해될 수 있다. 이는 JDZ를 단순한 ‘개발지연의 사례’가 아닌, 지속가능성과 공생의 원리를 구현하는 해양 거버넌스 실험공간으로 재정의하는 실천적 경로라 할 수 있다.

한일 공생을 향한 JDZ의 제도적 전환

JDZ는 그동안 자원개발 협력의 제도적 장치로 출발했으나, 개발 지연과 제도적 한계 속에서 점차 본래의 기능을 상실해 왔다. 그러나 최근 기후위기 대응과 지속가능한 자원관리라는 국제적 흐름은 JDZ를 단순한 자원개발 구역이 아니라, 환경보전과 공생적 거버넌스의 실험장으로 재구성할 필요성을 제기하고 있다. 특히 해양보호구역(MPA) 정책은 개발과 보전을 조화시키는 제도적 장치로서 각국에서 확산되고 있으며, 이를 JDZ에 접목할 경우 갈등 관리에서 한 걸음 더 나아가 공동의 자원 보전과 생태계 회복을 기반으로 한 한일협력의 새로운 모델을 구상할 수 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로, JDZ를 MPA로 전환할 경우 어떠한 제도적 가능성과 협력적 함의를 지닐 수 있는지를 고찰한다. 이러한 논의는 JDZ를 단순한 과거의 공동개발 틀에서 벗어나, 한일 공생과 동북아 해양기후 거버넌스의 제도적 전환으로 발전시킬 수 있는 경로를 탐색하는 데 의의를 가진다.

JDZ를 MPA로 재규정하려는 시도는 기존의 개발 중심 거버넌스를 탈피해, ‘보전과 이용’의 균형을 제도화하려는 전환을 의미한다. 1974년 체결된 한일 대륙붕공동개발협정은 해저 자원의 탐사·개발 촉진과 자원 배분·이익 공유에 초점을 두었으나, 기후위기의 심화, 국제규범의 진화, 그리고 협정 만료라는 시간적 제약은 JDZ를 더 이상 단순 개발구역으로 머물게 할 수 없게 만들었다. 이에 따라 JDZ의 제도 설계는 현 체계를 보완·재설계(re-design)하여 국제규범과의 정합성을 갖춘 지속가능 공동관리 체제로 이행하는 과정으로 이해되어야 하며, 이는 (1) 개발 권리와 환경 의무의 동시 충족, (2) 분쟁 억지와 협력 촉진의 제도적 병행, (3) 다층 행위자 참여와 투명성·책임성의 규범화를 수반한다. 구체적으로는 다음과 같은 정치적 함의를 내포한다.

첫째, 개념적 전환의 차원에서 JDZ는 단순한 자원 공동개발 구역을 넘어, 기후위기 대응과 해양생태계 보전이라는 국제사회의 규범적 요구를 수용하는 초국경적 관리 구역으로 재규정될 필요가 있다. 이는 JDZ를 단순한 “해저자원 개발구역”에서 “지속가능한 해저 자원관리 구역”으로 전환함으로써, 한일 협력 패러다임 자체를 근본적으로 재구성하는 정치적 함의를 지닌다. 나아가 JDZ

제도 전환의 핵심적 근거는 국제규범적 기준에 있다. UNCLOS는 연안국의 자원개발 권리를 인정함과 동시에 해양환경 보전 의무를 병행하도록 규정함으로써, 개발과 보전의 균형을 국제법적으로 제도화하였다. CBD는 생물다양성 보전과 지속가능 이용을 국제적 책무로 확립하며, 국가 간 협력의 틀을 강화하였다. 더불어 SDGs와 GBF는 해양보호구역(MPA) 확대를 글로벌 목표로 제시하고, 그 이행을 통해 국제사회 전반에서 보전-이용 균형을 달성할 것을 촉구하였다. 이러한 규범들은 단순히 국가 단위의 정책 목표에 그치지 않고, JDZ와 같은 초국경적 협력 구역에도 직접적 압력을 가하는 구조를 형성하고 있다.

둘째, 한일 양국의 MPA 정책 비교는 JDZ 거버넌스의 제도적 설계 가능성을 탐색하는 데 있어 핵심적인 분석 기준을 제공한다. 일본은 2000년대 이후 중앙정부 주도의 해양기본계획(海洋基本計画)과 해양정책본부의 조정을 통해 MPA 정책을 국가전략 차원에서 체계적으로 확장해 왔다.¹⁵⁾ 즉, 해양생태계 보전과 더불어 해양산업 육성을 동시에 추구하는 정책적 성향이 제도 설계 전반에 반영되었다. 반면 한국은 2007년 제정된 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」을 근거로 MPA 제도를 발전시켜 왔으나, 주로 연안 습지·어촌계를 중심으로 한 지역적·분절적 관리 체계에 의존해 왔으며, 중앙정부·지방정부·지역사회의 거버넌스 정합성 부족이라는 구조적 한계를 안고 있다. 이러한 상이한 제도 경로는 JDZ와 같은 초국경적 해역에서 공동관리 체계를 구상할 때 반드시 고려해야 할 정치적·정책적 요인으로 작용한다. 즉, 일본의 중앙집권적·발전주의적 관리 모델과 한국의 지역 분권적·분절적 관리 모델 간의 제도적 접합성을 어떻게 확보할 것인가는 JDZ 거버넌스 전환의 핵심 쟁점이라 할 수 있다.

더 나아가 JDZ에 MPA 제도를 적용할 가능성은 환경적·경제적·사회적 차원에서 다층적으로 검토될 필요가 있다. 환경적 측면에서는 해양생태계의 회복력과 블루카본(blue carbon) 자원보존이 핵심 과제로 부상하며, 경제적 측면에서는 어족 자원의 회복, 지속가능 어업의 기반 강화, 그리고 해양재생에너지

15) 日本海洋政策学会 (編). 『日本の海洋政策』 東京: 成山堂書店, 2022.

활용과 같은 신산업 기회의 창출이 중요한 과제가 된다. 사회적 측면에서는 지역사회 참여, 세대 간 정의의 구현, 그리고 국가 간 형평성 제고가 요구된다. 따라서 JDZ의 MPA화는 단순히 자원보전을 위한 제도 설계에 머무는 것이 아니라, 개발과 보전을 동시에 달성하기 위한 통합적 관리 모델을 구축하는 제도적 실험으로 이해될 수 있다. 이는 한일 양국의 정책적 차이를 조정하고 국제규범적 압력을 내재화함으로써, JDZ 거버넌스를 공생적 해양 거버넌스 모델로 전환시키는 중요한 정치적·학술적 의미를 갖는다.

셋째, JDZ를 MPA로 재규정하는 시도는 불가피하게 다층적 제도적·정책적 과제를 수반한다. 무엇보다도 협정 만료 이후 새로운 법적·제도적 틀을 마련하는 것이 선결 과제이며, 이는 단순한 협정 갱신을 넘어선 재설계적 접근을 요구한다. 특히 JDZ 거버넌스가 국제사회에서 정당성을 확보하기 위해서는 UNCLOS, CBD, SDGs, GBF 등 국제규범과의 정합성을 보장하는 것이 핵심적 조건으로 작동한다. 이러한 국제규범적 정합성은 JDZ의 제도적 전환이 단순히 양자 간 협력 차원을 넘어, 글로벌 규범 체제의 실천적 적용 공간으로 기능하게 하는 근거가 된다.

정책적 차원에서도 복합적 과제가 존재한다. ①기존의 개발 중심 구조를 보완하여 공동관리 체제의 재조정이 필요하다. 이는 단순한 이익 배분의 문제를 넘어, 해저 자원 보전과 이용의 균형을 제도화하는 방향으로 협력구조를 재편하는 과정을 포함한다. ②JDZ를 둘러싼 정책 형성과 집행 과정에는 중앙 정부 뿐만 아니라 지방정부, 지역사회, 어업인 집단, 환경 NGO, 학계 등 다양한 행위자가 얹혀 있으므로, 이해관계자 네트워크를 확대하고 다층적 참여 메커니즘을 구축하는 것이 필수적이다. ③공동관리의 정당성과 지속성을 확보하기 위해서는 투명성, 책임성, 절차적 정당성을 제도적으로 보장할 수 있는 새로운 거버넌스 메커니즘의 설계가 요구된다. 이러한 요구는 곧 JDZ의 제도 전환이 단순한 보호구역 지정이나 기존 협정의 부분적 수정에 머무르지 않고, 개발 중심 협력구조에서 공생적 해양 거버넌스로의 이행이라는 제도적 혁신이 필요하다는 점을 시사한다.

결론

본고는 JDZ를 ‘개발 성과의 미흡’이라는 협소한 평가 틀을 넘어, 지난 반세기 동안 한·일 간 분쟁의 확산을 억제해 온 지정학적 위기관리 메커니즘으로 재평가하였다. 합의 없는 단독행위 금지, 공동위원회 운영, 잠정협정의 지속과 같은 제도적 장치는 자원개발의 실질적 성과가 부족했음에도 군사·외교적 충동을 억제하는 완충 기능을 수행했다. 동시에 의사결정의 경직성, 개발의 지연, 잠정성의 고착이라는 개발 중심 거버넌스의 구조적 한계도 분명히 드러났다. 이처럼 JDZ는 안정 유지의 성과와 제도적 비효율이 교차하는 이중적 성격을 지닌 제도임이 실증적으로 확인되었다.

이러한 평가를 토대로 본고는 JDZ의 향후 지향점을 ‘공생적 해양 거버넌스’로 제안하였다. 이는 개발과 보전의 이분법을 넘어 UNCLOS·CBD·SDGs·GBF 등 국제 규범을 외생적 제약이 아닌 내생적 설계 원리로 통합하고, 국가정부-지방정부-기업공동체-기업-NGO 등 다층 행위자의 참여를 제도화하는 접근이다. 한국(중앙정부 주도·기후연계형)과 일본(지역공동관리·MSP/GX 결합)을 통한 JDZ의 MPA 전환은 에너지 안보, 환경보존, 외교협력을 통합하는 다층적 거버넌스로의 혁신을 의미한다. 다시 말하면, JDZ의 MPA화는 단순 보호구역 지정이 아니라 보전과 이용의 균형과 위기관리 업그레이드를 동시에 달성할 수 있는 실천적 경로로 평가된다.

정책적 차원에서, 첫째, 2028년 협정 만료를 분기점으로 잠정협정의 핵심 규범(단독행위 금지·분쟁해결절차)을 계승하면서 생태계기반관리(EBM), 공동 모니터링·데이터 공유, 공동 MPA 설치 근거를 포함하는 법·제도 재설계가 필요하다. 둘째, ‘한일공동해양관리청(가칭)’과 이해관계자협의회(어민·지자체·기업·NGO)를 법정화하여 투명성과 절차적 정당성을 강화해야 한다. 셋째, 핵심 식지-완충-다목적 이용의 구역화(zoning)를 통해 블루카본 복원과 해상풍력을 해양공간계획(MSP)으로 조정하고, 비용·이익 공유 및 자연 자본 회계·탄소크레딧 등 공정한 분배 메커니즘을 마련해야 한다. 넷째, 과학조사·환경영향평가의 표준화와 위기 시 연락체계를 기반으로 점진적 다자화(중국 등)를 추진하여 지역 안정성을 제고할 필요가 있다.

저자소개

박 창 건

경남대학교 정치외교학과를 졸업한 후 일본 히로시마대학교에서 석사학위를, 영국 셰필드대학교에서 국제정치경제학 박사학위를 취득하였다. 현재 국민대학교 일본학과 부교수로 재직 중이며, 국민대학교 일본학연구소 해양전략연구센터장을 역임하였다. 학회 활동으로는 한국국제정치학회 이사, 한국외교사학회 총무이사, 현대일본학회 부회장을 역임하며 학술 공동체 내에서 연구·행정·학술 교류를 두루 수행해 왔다.

연구 분야는 일본 정치경제, 동아시아 국제관계, 해양 거버넌스, 경제안보 및 에너지·기후 정책 관련 연구와 강의를 하고 있다. 대표 연구로는 「한일대륙붕공동개발협정의 이행 및 지속 방안: 양면게임 이론으로 분석한 한국의 대(對)일 협상 전략」(『동서연구』, 2024), 「Post-2028년을 대비한 일본의 대(對)한국 협상 외교: 한일공동개발구역(JDZ)에서의 협상력 강화를 위한 지연전략」(『국가안보와 전략』, 2024), 「지경학의 연결성으로서 한일대륙붕공동개발협정: Post-2028년을 대비하는 한일 양국의 입장과 중국 변수」(『국제정치논총』, 2022) 등이 있으며, 이 외에도 다수의 편저 및 공저를 통해 일본연구와 동아시아 국제정치 분야 발전에 기여하고 있다.

한일 국교정상화 60년, 과학기술 협력의 전략적 파트너십을 향하여

최해옥

과학기술정책연구원(STEPI) 시스템혁신실 연구위원

초록

한일 과학기술협력은 지난 60년간 산업발전 수준의 변화와 글로벌 질서 개편에 따라 진화발전해왔다. 본고는 한일 국교정상화 60주년을 맞아 양국의 과학기술협력의 전개과정과 기술, 조직, 제도의 관점에서 구조적 한계를 분석하고 향후 협력에 고도화 방안을 제시하고자 한다. 한일 양국은 2023년 정상회담 이후 경제안보대화가 출범하였지만 과학기술분야의 실행력은 여전히 부족한 상황이다. 특히 한일 과학기술협력위원회는 13년간 중단되었다가 최근 재개되면서 실효성 제고 방안이 시급한 상황이다. 글로벌 기술 질서 재편과 미중 기술패권 경쟁속에서 전략기술분야의 공급망 안정화가 더욱 중요해졌기 때문이다.

한일 과학기술협력은 지난 60년간 4단계로 진화 발전해왔다. 1기(1965-1985)는 기술이전으로 한국의 산업화 기반을 조성한 시기, 2기(1985-2000)는 한일 과학기술협력협정 체결로 상호호혜적 공동연구 협력이 시작된 시기, 3기(2000-2019)는 외교적 갈등으로 협력 중단, 일부 분야만 유지된 시기, 4기(2019-현재)는 경제안보 대응을 위해 전략적 협력이 재개된 시기이다.

현행협력 체계는 기술, 조직, 제도 측면에서 구조적 한계를 보이고 있다. 첫

째, 1985년 협적문에 고착된 12개 협력 분야로는 새롭게 등장한 경제안보, 전략기술분야 대응에 어려움이 있다. 둘째, 실무적 제도 인프라 미비로 인해 공동특허 등록기준, 성과공유체계, 연구집행기준 등에 관한 기준이 부족하다. 셋째, 정치외교적 종속성을 극복하고 지속가능한 거버넌스가 부족하여 외교 갈등시 협력이 반복적으로 중단되고 있다.

향후 이러한 문제점을 극복하기 위한 정책적 대안으로는 거버넌스 측면에서 정치·외교 변수와 분리된 과학기술분야의 안정적인 ‘협력의 판’을 구축 할 필요가 있다. 또한 공동 R&D를 위해 연구개발펀드 조성과 인력순환체계 지원이 필요하다. 마지막으로 한일 과학기술협력협정 협정문을 고도화하여 신기술분야를 포괄할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다.

서론: 왜 한일 과학기술분야 협력을 회고해야 하는가?

2025년은 한일 국교정상화 60주년을 맞아 그동안 과학기술분야 협력을 회고하고 미래 지향적인 협력체계를 구축해야 할 전환점이다. 그동안 정치·외교적 갈등에 따른 협력 중단 재개의 반복과 제도적 기반 미비로 지속가능성 확보가 시급해졌기 때문이다.

2023년 한일 정상회담 이후 경제안보대화가 공식적으로 출범되었다. 하지만 과학기술분야 협력에 있어 실행력은 여전히 부족한 상황이다. 특히 한일 과학기술협력위원회는 2011년부터 2023년까지 13년간 중단되었고 2023년 재개되었는데,¹⁾ 이러한 협력 여정의 중단과 재개를 극복하고 지속가능한 협력체계 구축해야 한다. 특히 과거 협력의 성과와 한계를 좀 더 체계적인 방법을 가지고 분석해 나갈 필요가 있다. 2024년 서울대학교 국가전략원이 출판한 『글로벌 대한민국의 새로운 한일협력』 보고서에서는 “한국-일본 플러스 경제, 과

1) YTN 사이언스 (2023.6.27.), “한일과학기술분야 협력, 12년 만에 재개 합의,” <https://science.ytn.co.kr/program/view.php?mcd=0082&key=202306271721305354> (검색일: 2025.10.5.).

학, 안보 협력 프레임워크” 체결을 제안하고 있다. 이 보고서는 특히 과학기술 협력이 단순한 학술교류 차원을 넘어 경제안보와 연계된 전략적 핵심 의제로 부상하였음을 보여주고 있다는데 의의가 있다.²⁾

오늘날 글로벌 기술질서는 미중 기술패권으로 인해 빠르게 재편되고 있다. 이러한 과정에서 선별적 협력론에 기반한 신뢰기반 정비 및 다양한 협력방식 개발(양자 및 다자협력)의 중요성이 점점 증대되고 있다. 이러한 가운데 전략 기술분야인 반도체, 배터리, AI에서 글로벌 공급망 안정화가 시급한 과제로 대두되고 있다. 일본의 경우 2022년 「경제안보장추진법」을 제정하였고, 우리나라는 2023년 「K-칩스법」을 추진하며 양국 모두 전략물자 보호를 위한 법제 도화를 진행하고 있다.³⁾ 한일 양국은 중견국으로서 대응 방식과 전략적 유사성을 가지고 있기 때문에 과거 협력 경험을 체계적으로 검토하는 작업은 향후 협력 체계 구축에 중요한 토대가 될 수 있다.

글로벌 기술패권에 대응하는 전략과 동시에 디지털 전환과 탄소중립이라는 산업구조 전환이 필요한 한일 양국은 상호보완적인 협력 가능성을 지니고 있다. 양국이 각각 강점을 지닌 산업 분야가 상이하고 기술 발전 단계에도 차이가 있어 이러한 비대칭성을 기술협력과 공동연구개발의 기반으로 시너지를 창출할 수 있다. 이러한 맥락에서 한일 국교정상화 이후 60년간 축적된 과학기술 협력의 경험을 회고하고 그 성과와 한계, 그리고 기술, 조직, 제도 측면에서 평가하는 작업은 미래 협력전략을 수립하는데 필수적인 과정이라 판단된다.

한일 국교정상화 60년, 과학기술협력 4단계 진화

[1기 1965~1985] 기술이전으로 한국의 산업화 기반 조성

한국의 중화학공업 발전 과정에서 일본의 자본과 기술은 핵심적 역할을 수

2) 서울대학교 (2024.12.23), “서울대 국가미래전략원, 한일 협력의 비전과 정책 제언 보고서 발간”.

3) 최해옥 (2022), 「경제안보를 위한 일본의 전략기술 확보전략 및 시사점」, 『STEPI Insight』, 307호.

행했다. 포항제철 건설 당시 신일본제철이 고로 설계와 압연기 자동화 시스템 기술을 전수한 사례는 이러한 협력의 대표적 성과로 평가된다. 가전산업 분야에서도 1960년대부터 1970년대에 걸쳐 일본과의 기술협력이 산업 성장의 토대가 되었다. 삼성전자는 1969년 산요전기와 합작을 통해 TV와 가전제품 생산기술을 확보하였고, LG전자는 1965년 히타치와 기술제휴를 맺어 냉장고 생산에 나섰다. 이들 기업은 일본 기업 대비 가격 경쟁력을 확보하면서 글로벌 시장에서 입지를 강화할 수 있었다.⁴⁾

이 시기 정치적 갈등 상황에서도 정경분리 원칙에 따라 경제협력은 지속되었다. 1973년 김대중 납치사건과 1974년 박정희 저격사건 등 외교적 긴장에도 불구하고, 양국간 경제교류는 유지되었다. 1969년 한일/일한 민간합동경제위원회가 발족하면서 민간 차원의 협력 채널이 형성되었고,⁵⁾ 학술 분야에서도 한국연구재단과 일본학술진흥회 간 양해각서가 1979년 체결되어 이후 한일 공동학술연구지원사업을 통한 연구자 교류가 시작되었다.⁶⁾

[2기 1985-2000] 한일 과학기술협력협정 체결로 상호호혜적 공동연구 협력 시작

1985년 한일 과학기술협력협정이 체결되면서 양국 협력은 새로운 국면을 맞이했다. 이 협정은 12개 분야를 명시하고 2년 자동 연장 조항을 통해 지속성을 확보했다. 협력 대상 분야는 해양과학, 자원 및 에너지, 보건 및 환경, 건축 및 토목공학, 농학·임학 및 수산학, 소재과학, 전자, 전기통신, 항공 및 우주과학, 기계 및 화학공학, 생명공학, 컴퓨터 및 정보과학이었으며, “산업개발을 위한 기초를 제공하는데 적합한 과학 및 기술, 그리고 기타 상호합의하는 분야”도 포함되었다.⁷⁾

4) 사공목 (2015), “한일 산업협력 패턴의 변화와 향후 과제: 한일 국교정상화 50주년의 평가,” 『산업경제분석』, pp. 51-62.

5) 이정환 (2023), 『미중경쟁 시대 한일 경제협력의 새로운 방향성』, 동아시아연구원.

6) JSPS (2023), Korean-Japanese Core University Program.

7) 국가기록원, 한일과학기술협력협정, <https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=000088&pageFlag=C&sitePage=1-2-2> (검색일: 2025.10.5.)

이 시기 국제 기술환경도 급변했다. 1985년 플라자 합의(Plaza Accord) 이후 1986년 미일 반도체 협정이 체결되었고, 미국의 대일 무역 압박으로 일본 반도체 산업이 타격을 받았다.⁸⁾ 한편 1992년 한일산업기술협력재단이 설립되면서 퇴직 기술자 파견사업이 시작되었고, 1990년대 품질관리, 정밀가공, 생산 자동화 등 중소기업 현장에 실질적 기술 지원이 이루어졌다.⁹⁾

[3기 2000-2019] 외교적 갈등으로 협력 중단, 일부 분야만 유지

2000년대 들어 양국 관계는 외교정치적 갈등으로 과학기술협력이 직접적 영향을 받은 시기이다. 2012년 교토에서 열린 한일 정상회담에서 이명박 대통령이 위안부 문제를 제기하면서 양국 관계는 더욱 긴장되었다. 이러한 과정에서 2011년 이후 정부 간 협력 채널이 사실상 중단되었다. 특히 과학기술협력 위원회는 2011년부터 2023년까지 13년간 가동되지 못하였는데, 이로 인해 신규 공동연구 과제 발굴도 정체하게 되었다.

이후 한일 양국 협력은 일본이 2019년에 발표한 수출규제 강화 조치로 인해 더욱 직접적으로 타격받았다. 이로 인해 한국의 반도체 소부장 공급에 차질이 발생하였고, 민간 협력이 급감하는 상황이 발생하였다. 이 시기는 과거 축적된 협력 기반이 외교 정치적 갈등으로 중단될 수 있음을 여실히 보여주었다.

[4기 2019-현재] 경제안보 대응을 위해 전략적 협력 재개

2023년 개최된 한일 정상회담을 계기로 양국 관계는 새로운 전환점을 맞이하였다. 일본이 한국을 화이트리스트에 복원하며 수출규제 이슈가 해소되면서 한일 양국의 협력 재개를 위한 노력이 이루어졌다. 특히 한일 경제안보대화가 새롭게 출범하면서 반도체, 배터리, AI, 사이버보안, 공급망과 같은 전략 분야

8) 김규판 외 (2017), 『글로벌 통상환경 변화와 일본의 통상정책』, 대외경제정책연구원.

9) 사공목 (2015), “한일 산업협력 패턴의 변화와 향후 과제: 한일 국교정상화 50주년의 평가,” 『산업경제분석』, pp. 51-62.

에의 협력이 추진되고 있다.¹⁰⁾

이러한 전략적 협력분야의 노력은 민간 차원의 협력에도 영향을 주고 있다. 2023년 일본 경제산업성은 삼성전자의 요코하마 반도체 연구거점에 200억 원 투자를 발표했고 이러한 과정에서 구체적 협력사업이 진행되고 있다.¹¹⁾¹²⁾ 이는 한일 과학기술협력 방식이 과거의 일방적 기술이전 단계를 넘어 상호 전략적 이해관계에 기반한 협력으로 진화하고 있음을 보여주고 있다.

[표 1. 한일 과학기술협력 4단계 진화]

시기	제1기 (1965-1985)	제2기 (1985-2000)	제3기 (2000-2019)	제4기 (2019-현재)
협력 형태	일방향 기술이전	양방향 공동연구	경쟁과 부분 협력	전략적 파트너십
기술 관계	기술 의존	격차 축소	자립·경쟁	상호보완
추진 주체	정부 주도	정부+민간	민간 중심	다층 거버넌스
제도 특성	비공식 협력	제도화 협력	채널 중단	전략적 재개

한일 과학기술협력 체계의 3대 구조적 한계

[기술: 기술협력범위 한계] 1985년 과학기술협력협정의 고착화로 신기술 협력 대응에 한계

1985년 체결된 과학기술협력협정에 명시된 12개 협력 분야는 실질적 개정 없이 현재까지 유지되고 있다. 협정문은 “기타 상호 합의하는 분야”라는 포괄 조항만으로 신기술 분야를 포함하고 있으나, 이는 디지털 시대의 새로운 기술 협력 수요에 제도적으로 대응하기에는 명확성이 부족하다. 2023년 한미일 정상회담에서 반도체, 인공지능, 양자기술 등 첨단 분야 협력이 논의되었으나,

10) 조세금융신문(2023.6.15.), “한일 경제안보대회 2차회의“기술혁신 파트너, 협력 강화,”” <https://www.tfmedia.co.kr/news/article.html?no=145543> (검색일: 2025.11.24.)

11) 한국연구재단 (2024), Global Insight, Vol. 123.

12) 글로벌이코노믹 (2023.12.21), “삼성전자, 일본에 첨단 반도체 R&D 기지 설립...칩 패키징 기술 강화.”

이를 뒷받침할 구체적 후속조치나 협정 체계는 여전히 미흡한 상태이다. 협정문이 작성된 1980년대 중반과 현재의 기술환경 차이가 크게 벌어졌음에도 불구하고 협력의 법적 기반은 여전히 과거에 머물러 있는 셈이다.

[제도: 제도적 인프라 미비] 협력을 위한 실무적 지원제도 미흡

한일 양국 간 과학기술협력을 실질적으로 뒷받침할 수 있는 실무적·제도적 인프라가 미흡하다. 예를 들어, 한일 과학기술협력 과정에서 발생할 수 있는 공동특허 등록기준 설정, 성과 공유체계, 연구비 집행 및 정산에 관한 표준화된 절차가 미흡하다.

연구시설 및 장비의 상호이용체계와 연구자 교류를 위한 비자 발급과 같은 기본적 행정 지원도 부족한 실정이다. 이는 실제 공동연구 수행과정에서 제도적 미비로 인해 실무적 혼란이 발생할 수 있음을 의미한다.

또한, 한일 과학기술분야 협력 사업 수행 중 분쟁조정 메커니즘과 해결 절차가 명확히 구축되어 있지 않아 이해관계 충돌이나 갈등이 발생했을 때 이를 조정해 줄 수 있는 장치가 부족한 점도 한계로 지적할 수 있다. 한일 양국의 연구자들은 이러한 제도적 미비로 인해 공동연구를 기획하거나 추진하는 과정에서 실무적 혼란을 겪게 되고, 이로 인해 협력의 실효성이 결과적으로 저해되는 부작용이 발생할 수 있다.

[조직: 지속가능한 거버넌스 부족] 정치·외교적 종속성을 극복하는 상시 협력체계 부족

한일 협력은 지난 60년의 경험을 통해 한일 양국 간 외교 갈등이 발생할 때마다 과학기술협력도 중단과 재개를 반복하는 양상을 보여왔다. 다시 말해, 한일 양국간 과학기술협력은 정치·외교적 상황에 크게 영향을 받으며 독립적인 협력체계에 기능하지 못하고 있다. 물론 핵융합 분야처럼 일부 영역에서 지속적 협력이 이루어진 사례도 있지만, 전반적으로는 과학기술협력이 불안정한 한일 관계에 종속되는 구조를 보여주고 있다.

[표 2. 한일 과학기술협력의 기술, 조직, 제도적 특징]

구분	기술	조직	제도
제1기 (1965-1985) 기술 습득 기반 구축기	일방적 기술이전·모방 중화학공업 (철강, 석유화학) 전자산업(TV, 냉장고) 기술 중속 구조 고착	일본 JICA 주도 ODA 정부 간 비공식 협력 1969년 한일/일한 민간합동경제위원회 KIST(1966), KAIST(1971), ETRI(1976) 설립 한일 무역위원회, 한일 기계공업위원회 한일경제협회(1981) 한일 연수생 파견 사업(1980년대)	1965년 국교정상화, 청구권·엔 차관 정경분리 원칙 과학기술진흥법(1967)
제2기 (1985-2000) 공식 협력체계 구축기	기술격차 축소 대등한 공동연구 시작 정보통신·환경·바이오 해양·에너지 협력 확대	1985년 과학기술협력위원회 1992년 한일/일한 산업기술협력재단 1993년 공동학술지원사업 1993년 퇴직 기술자 파견사업 민간 관련단체 및 지자체 (산업부 등 중앙정부)협업	1985년 협정 체결, 2년 자동연장 구조 1992년 지재권 보호 협정 1990년 ODA 졸업
제3기 (2000-2019) 협력 정체와 갈등기	기술주권 강조 반도체·디스플레이 경쟁 핵융합 지속 협력 환경·ICT·나노기술	한일산업무역회의('99-'06) 한일신산업무역회의('07~) 2011년 과학기술협력위원회 중단 민간·학술 제한적 지속 다만, 핵융합분야는 협력조직 유지 KOTRA, 한일재단 지원	2011년 정부 채널 중단 2019년 일본 수출규제 외교 갈등 연동 다자 채널 정체
제4기 (2019- 현재) 전략적 협력 재개기	전략기술 중심 협력 반도체·수소·AI·우주 디지털·탄소중립 전환 상호보완적 역량 결합	2023년 국장급 회담 재개, 한일 경제안보대화	일본: 경제안보법(2022), 디지털법(2021) 한국: K-칩스법(2023), 소부장법(2020) 2023년 화이트리스트 복원

보다 구체적으로, 한일 과학기술협력을 정부간 협력 차원에서 상시적으로 관리 및 운영하는 지속가능한 체계가 부족하다. 즉, 정상회담이나 고위급 회담에서 합의된 사항들이 실제로 이행되고 있는지 검증하고 점검할 수 있는 상시 조직이 부족한 실정이다. 지속적 협력을 위해서는 양국간 관계가 변하더라도 과학기술협력의 연속성을 보장해 줄 수 있는 독립적이고 상시적인 조직을 신설하거나 지정하는 방향으로 거버넌스 구조를 재편할 필요가 있다.

한일 과학기술협력 체계 고도화 방안

[거버넌스] 정치·외교 변수와 분리된 과학기술분야의 안정적 ‘협력의 판’ 구축

한일 정부 간 공식적인 협력 체계 복원과 지위 격상을 통한 안정적 협력체계 구축이 필요한 시점이다. 특히 과학기술분야의 협력의 창구로서 한일과학기술협력위원회는 기존 국장급 회의에서 장관급 회의로 격상하여 협력의 위상을 제고할 필요가 있다. 나아가, 한국과 일본의 정부기관이 참여하는 정례회의에 있어 정부와 민간의 양방향 체계를 구축함으로써 외교적 긴장 상황에서도 과학기술협력의 연속성을 유지할 수 있는 제도적 장치 마련이 시급하다.

한일 과학기술 협력의 지속성을 강화하기 위해 창구 역할을 수행할 기관이나 조직을 명확히 지정하여 실무를 전담할 수 있는 제도 개편도 고려해야 한다. 양국에 각각 지정된 조직과 기관은 협력의제 발굴, 이행점검 및 평가, 성과평가를 체계적으로 수행하는 역할을 맡아야 한다. 특히 지속되는 외교 정치적 상황 변동에도 협력의 실무적 기반을 유지하는 기능을 담당해 나가야 한다.

다자 및 양자 협력체계에 대한 전략적 상시적 정책협의체 운영이 필요하다. 현재 분리하여 운영되고 있으나, 2023년 출범한 한일 경제안보대화과 기존 한일 과학기술협력을 연계하여 전략적 협력체계를 구축해 나갈 필요가 있다. 그리고 이러한 전략 수립 과정에서 양국간 협력의 범위와 한계를 분명히 하기 위해 협력 분야와 경쟁분야를 명확히 구분할 필요가 있다. 특히, 정부차원에서 가이드라인을 제공하여 민간 차원의 기술교류에서 협력 가능한 영역과 기술보호가 필요한 분야와 영역을 명확히 구분하여 기술보호와 협력의 균형점을 찾아야 한다.

[공동 R&D] 연구개발펀드 조성 and 인력순환체계 지원

한일 공동 연구개발 펀드 조성으로 전략 분야 협력을 지원해야 한다. 경제안보 분야이기도 한 배터리와 반도체 분야에서는 양국의 기술적 강점을 연결하는 전략이 필요하다. 이와 관련하여, 한국이 보유하고 있는 양산분야 기술과 일본의 소재 정밀 제어 기술을 결합하여 현지 이미 구축되어 있는 연구개발 거

점을 확대하는 방안이 현실적이다. 배터리 분야에서는 전고체 배터리분야를 중심으로 협력 의제를 확대하고, 반도체 분야에서는 삼성전자가 요코하마에 설립한 ‘어드밴스드 패키징 랩(APL)’과 같은 연구개발 거점을 활용하는 협력 모델을 확장해 나가야 할 필요가 있다.

한편, 인력교류 플랫폼을 재정비하고 정책연구기관의 교류를 활성화할 필요가 있으며, 이를 위해서는 한국연구재단과 일본학술진흥회가 추진하는 한일학술공동연구지원사업을 확대 추진해야 한다. 사업 추진과정에서 관련 인력의 데이터베이스를 구축하여 지속적인 인력관리 및 운영 체계를 마련해야 한다. 특히 시기별 전략적 방향설정을 통해 전략기술 분야에 대한 지원을 우선하고 기업이나 연구소에서 6개월 이상 장기체류가 가능한 인턴십이나 공동연구를 확대하는 방안을 추진할 필요가 있다.

마지막으로, 공동 펀드를 구성하여 정책연구기관 간 지속적인 공동연구 기반을 구축해 나가야 한다. 이를 뒷받침하는 실무차원의 제도적 지원으로 연구자 비자 신속발급 제도화, 양국 박사학위 상호인정, 경력인정체계 제도화, 연구시설 및 장비 상호이용체계, 연구비 집행 및 정산에 관한 표준화 절차 마련 등이 필요하다.

[협정문 고도화] 신기술 분야를 포괄하는 제도적 기반 고도화

한일 과학기술협력협정 협정문 내용에 대한 구조적 한계를 극복하기 위한 고도화 추진이 필요하다. 1985년 체결된 한일 과학기술협력협정은 협력 기술분야로 12개 분야와 이외 “산업개발을 위한 기초를 제공하는데 적합한 과학 및 기술, 그리고 기타 상호합의하는 분야”로 규정에 명시되어 있지만 내용이 포괄적으로 명시되어 있다. 이는 최근 부상하는 신기술 및 서비스 분야에 대한 제도적 대응력이 부족할 수 밖에 없음을 의미한다. 향후 경제안보를 고려한 협력분야 선정과 공동연구 설계, 이를 수행하기 위한 법제도적 근거를 고도화해야 한다. 협정문을 현재의 기술환경과 협력 수요에 맞게 개정이 필요한데, 디지털 전환, 탄소중립, 바이오헬스에 협력 영역을 명시적으로 포괄할 필요가 있다.

정책수요의 선제적 파악 및 분쟁조정 메커니즘 도입이 필요하다. 한일 과학 기술협력에 있어 실무차원의 정책수요를 반영하기 위해 공동 특허 등록 기준, 기술료 배분 기준과 같은 지원제도를 사전에 명문화해야 한다. 또한, 협력 사업 내에서 갈등이 발생했을 때 제3자 중재 절차를 제도화하여 분쟁조정 메커니즘을 도입해야 한다. 추가적으로, 투자 회수 방법과 지적재산권 보호에 관한 원칙을 사전에 설계하여 협력 과정에서 발생할 수 있는 분쟁 요인을 최소화하는 방향으로 제도적 기반을 마련할 수 있다.

참고문헌

- JETRO(202
- JSPS (2023), Korean-Japanese Core University Program.
- YTN 사이언스 (2023.6.27), “한일과학기술분야 협력, 12년 만에 재개 합의,” <https://science.ytn.co.kr/program/view.php?mcd=0082&key=202306271721305354>.
- 국가기록원, 한일과학기술협력협정, <https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=000088&pageFlag=C&sitePage=1-2-2>.
- 글로벌이코노믹 (2023.12.21), “삼성전자, 일본에 첨단 반도체 R&D 기지 설립...칩 패키징 기술 강화.”
- 김규판 외 (2017), 『글로벌 통상환경 변화와 일본의 통상정책』, 대외경제정책연구원.
- 사공목 (2015), “한일 산업협력 패턴의 변화와 향후 과제: 한일 국교정상화 50주년의 평가,” 「산업경제분석」 pp. 51-62.
- 서울대학교 (2024.12.23), “서울대 국가미래전략원, 한일 협력의 비전과 정책 제언 보고서 발간.”
- 이정환 (2023), 『미중경쟁 시대 한일 경제협력의 새로운 방향성』, 동아시아연구원.
- 조세금융신문(2023.6.15.), “한일 경제안보대회 2차회의 “기술혁신 파트너, 협력 강화,” <https://www.tfmedia.co.kr/news/article.html?no=145543>.
- 최해옥 (2022), 「경제안보를 위한 일본의 전략기술 확보전략 및 시사점」, 『STEPI

Insight』, 307호.

- 최해옥 (2025), 『한일 과학기술협력 60년의 회고와 전망-공진화 분석을 통한 전략적 협력전환 모색』, 동북아경제학회 제37권 제2호, pp. 117-142.
- 한국연구재단 (2024), Global Insight, Vol. 123.

저자소개

최해옥

현 과학기술정책연구원 시스템혁신실 연구위원, 일본 동경대학교에서 박사학위(Ph.D)를 취득하였고 중국 칭화대학에서 박사후과정을 수료, 오사카시립대학교에서 박사후 fellowship을 수행했다. 주요 연구분야는 규제혁신, 규제샌드박스, AI규제샌드박스, 이차전지, 동북아 혁신제도, 특구제도, 안전성과 신뢰성 관련 연구를 수행하고 있다. 주요 경력으로는 Global Sandbox Forum(글로벌샌드박스포럼)전문가 위원, 국민권익위원회 적극행정위원회, 세종특별자치시 과학기술진흥위원회 위원, 충청북도 과학기술위원회로 활동하고 있다.

주요연구로는 최해옥(2021), 「글로벌 기술패권에 대응하는 일본의 전략 및 시사점」, 『STEPI Insight』, 280호, 최해옥 외(2021), 「규제샌드박스 제도의 마이크로 작동기제 주요쟁점 및 대응방안」, 『STEPI Insight』, 267호, 최해옥(2022), 「경제안보를 위한 일본의 전략기술 확보전략 및 시사점」, 『STEPI Insight』, 307호, 최해옥 외(2023), 『신산업분야 안전성 검증체계 고도화 방안』, 과학기술정책연구원, 최해옥 (2025), 「AI규제샌드박스를 위한 정책과제」, 『STEPI Insight』, 341호가 있다.

북·중·러 3자 군사 협력 가능성에 대한 평가

김 동 찬

연세대학교 국제학대학원 조교수

초록

중국 전승절 80주년 열병식을 계기로 북중러 3자 군사 협력에 대한 우려가 고조되었다. 하지만 중국은 북중러 3자 간 정상회담 혹은 어떤 형태의 3자 간 논의에 대해서도 매우 신중하고 소극적인 태도를 보인다. 그 이유에 대해 중러, 북중 양자 관계가 내포한 긴장 요인들과 3국이 추구하는 전략 목표가 불일치한다는 두 측면에서 설명할 수 있다.

우선 중러 관계와 북중 관계에는 긴장과 갈등이 존재한다. 중러 양국은 미국에 대한 전략적 안정 유지를 위해 “전면적 전략 협력 파트너 관계”를 강조하지만, 양자 간 구체적 의제에서는 이견과 마찰이 노출되고 있다. 북중 관계는 트럼프 1기 북미 핵 협상을 앞두고 북미 관계가 개선될 가능성에 주목한 중국이 대북 정책을 전면 수정하여 북한에 전략적 지지를 재확인해 주면서 개선되었다. 하지만 북중 관계에 다시 균열이 발생했다는 것을 방증하는 여러 사건들이 발생했다.

한편 중국은 미국과 경쟁에서 승리하기 위해 중국에게 불리한 진영화된 군사적 대치나 중국 경제가 세계 경제에서 디커플링되는 것을 방지하려 한다. 반면 북한은 진영화된 군사적 대치 구도가 형성되는 것이 자국에 유리하다고 판

단하여 이를 적극 추동하고 있다. 각국이 추구하는 전략 목표가 불일치한다는 점이 북중러 3자 군사 협력을 제약하는 근본적 요인이다.

중국 전승절 80주년 열병식을 계기로 북중러 3자 군사 협력에 대한 우려 고조

2025년 9월 3일 베이징에서 거행된 중국 전승절 80주년 기념 열병식에 세계의 이목이 집중되었다. 시진핑 주석이 집권한 후 중국 주요 국가 행사에 참석해 왔던 러시아 푸틴 대통령을 포함한 26개국 정상들 중에서도 단연 관심의 대상이 된 것은 북한의 조선노동당 김정은 총서기였다. 중국과 북한, 러시아 최고권력자가 천안문 망루에 나란히 서서 열병식을 참관한 장면은 해외 언론들에 의해 북중러 3자 협력이 시작되는 상징적 사건으로 해석되었다. 이 장면을 보면서 혹자는 미소 냉전 시기에 형성되었던 북중러 대 한미일의 신냉전 구도 형성 가능성을 우려했고, 혹자는 2015년 박근혜 대통령이 김정은 총서기 자리에 섰었던 사실을 떠올렸다. 대체로 언론이나 대중들은 세 사람이 한 자리 모였다는 사실에 강한 인상을 받은 것으로 보인다. 그래서 열병식 후 각국 언론은 북중러 3자 간 군사 협력 가능성, 심지어 반미 동맹 형성 가능성에 대한 여러 추측을 쏟아냈다.

반면 한국의 중국, 러시아, 북한 전문가들과 중국 학자들은 대부분 북중러 3자 군사 협력 가능성은 낮다는 평가를 견지하고 있다. 패트리샤 킴(Patricia M. Kim) 브루킹스연구소 연구원은 9월 Foreign Affairs에 실린 “Don’t Overestimate the Autocratic Alliance”라는 제목의 기고문을 통해 “북중러 정상들이 중국 전승절 열병식에서 보여준 화려한 연출은 실상보다 과장된 이미지에 불과하다”고 주장했다.¹⁾ 필자도 이 주장에 기본적으로 동의한다. 실제로

1) Patricia M. Kim, “Don’t Overestimate the Autocratic Alliance,” Foreign Affairs, September 15, 2025, <https://www.foreignaffairs.com/china/dont-overestimate-autocratic-alliance>.

북중러 정상은 열병식 때는 한 자리에서 참관을 했지만, 열병식을 전후해서 각각 중러, 그리고 북중 양자 정상회담을 따로 개최했다. 면밀히 관찰해 보면 중국은 러시아와 북한도 전승절 기념 열병식에 최고권력자가 직접 참석해 축하를 했다는 점을 강조하면서도, 동시에 북중러 3자 간 정상회담 혹은 어떤 형태의 3자 간 논의에 대해서도 매우 신중하고 소극적인 태도를 보였다.

이 글은 현 시점에서는 북중러 3자 군사 협력 가능성이 낮다는 주장을 뒷받침하기 위해 중러 관계와 북중 관계 등 두 개의 양자관계가 현재 처한 상황을 분석할 것이다. 또 북중러 3국이 겉으로는 매우 우호적인 듯한 장면을 연출하지만 실제로는 각국이 추구하는 국가이익의 근본적 차이로 인해 군사 협력을 하는 데에는 한계가 존재한다는 점을 설명하고자 한다.

중러 간 전면적 전략 협력 파트너 관계를 유지하는 원인과 목표

5선에 성공한 푸틴 대통령은 취임식 후 첫 해외 방문국으로 중국을 선택했다. 2024년 5월 16일 개최된 중러 정상회담에서 시진핑 주석과 푸틴 대통령은 중국과 러시아가 “전면적 전략 협력 파트너 관계(全面战略协作伙伴关系)”라는 점을 재차 강조했다. 중국과 러시아는 냉전 시기 중소 분쟁이라는 역사적 경험, 소련 해체 후 중러 관계가 정상화된 후에도 존재했었던 미묘한 긴장을 극복하고 전면적 전략 협력 파트너 관계를 형성했다. 그 핵심적 원인은 중러 양국의 미국에 대한 전략적 입장이다.

헨리 키신저(Henry Kissinger)는 냉전 시기 미중 데탕트를 통해 미국의 소련에 대한 전략적 우위를 확보했고, 이는 결국 미국이 소련과의 경쟁에서 승리하는 구조적 토대가 되었다. 미중 경쟁이 시작되자 미국에서는 러시아와의 타협을 통해 중국과의 경쟁에서 전략적 우위를 확보해야 한다는 ‘역 키신저 전략(reverse Kissinger)’에 제기되었다. 그러자 중국은 미국과의 경쟁에서 전략적으로 불리한 상황에 처해지는 것을 막기 위해 러시아와의 전략적 협력을 강화

할 수밖에 없는 입장이 되었다.

물론 2022년 러시아가 우크라이나를 침공한 후 미국과 러시아가 타협할 수 있는 가능성은 상당히 낮아졌다. 그렇지만 트럼프 대통령이 재집권에 성공한 후 ‘역 키신저 전략’을 추진하려는 시도는 계속되었다. 만에 하나라도 미국과 러시아가 미중 데탕트처럼 전략적으로 타협을 하는 상황이 발생한다면 이는 중국에게는 중대한 타격으로 작용할 것이다. 따라서 현재 중국에게 미리 간 전략적 타협 가능성을 방지하는 것은 최우선 외교 목표 중 하나일 것이다. 한편 푸틴 대통령은 자신이 추구해 온 ‘위대한 강대국 러시아 재건’에 걸림돌이 될 수 있는 능력을 갖춘 유일한 국가가 미국이라고 판단하고 있을 것이다. 또 러시아의 실제 역량, 특히 경제적 역량이 부족한 상황에서 미국과의 전략적 경쟁에 돌입한 경제 대국 중국과의 협력은 러시아에게도 필수적일 것이다.

2024년 5월 중러 정상회담 직후 중국 외교부의 공식 발표 내용에서도 중국과 러시아의 이러한 인식들이 드러나고 있다. 시진핑 주석과 푸틴 대통령 모두 “전면적 전략 협력 파트너 관계”를 여러 차례 강조했다. 푸틴 대통령은 양국 관계가 “국제 전략적 안정에 유익”하며 “러시아는 유엔, 브릭스(BRICS), 상하이 협력기구(SCO) 등에서 중국과 소통과 협력을 밀접히 하여 세계 다극화와 국제관계 민주화를 촉진하고 공정하고 합리적인 국제질서를 건립”할 것이라고 언급했다. 시진핑 주석도 “양국 간의 전면적 전략 협력 파트너 관계가 지속적으로 강화되는 것은 글로벌 전략적 안정을 유지하고 국제관계의 민주화를 촉진하는 데 적극적 공헌을 하고 있다”고 평가했다. 또 양국 협력을 통해 “공정하고 합리적인 글로벌 거버넌스 체제를 구축해야 한다”고도 강조했다.²⁾

이와 같은 중러 양국 정상의 언급을 통해 우리는 중러 양국이 미국과 관계에서 전략적인 안정을 위해 협력하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 또한 양국은 “세계 다극화”와 “국제관계 민주화”라는 표현을 통해 미국이 주도하는 국제질서에 반

2) “中华人民共和国和俄罗斯联邦在两国建交75周年之际关于深化新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明(全文)”, 中华人民共和国外交部, 2024年5月16日. https://www.fmprc.gov.cn/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679110/1207_679122/202405/t20240516_11305860.shtml.

대하며 자신들이 생각하는 “공정하고 합리적인 국제 체제 구축”이라는 목표를 공유하고 있다는 점도 분명히 하고 있다. 그리고 열병식 바로 전날인 2025년 9월 2일에 진행된 중러 정상회담에서도 양국은 이 기본 입장을 다시 확인했다.³⁾

중러 전면적 전략 협력 파트너 관계의 한계와 중러 간 마찰 사례 분석

그렇지만 현재까지 중국은 러시아와의 군사 협력에 대해서는 명확히 선을 긋고 있다. 시진핑 집권 시기에 개최된 중러 정상회담에서는 양국 간에 다양한 협력 방안이 논의되었고 미국에 대한 전방위적 비판도 빠지지 않았다. 그렇지만 중러 양국이 합의한 현재 중러 관계에 대한 공식 입장은 “동맹을 맺지 않고, 대항하지 않으며, 제3자를 겨냥하지 않는 특징을 가진 관계”라는 것이다.⁴⁾

그 이유를 분석해 보면 다음과 같다. 중국이 미국과 전략적 경쟁에서 승리하기 위해서는 러시아가 미국과 관계를 개선해 중국의 반대편에 서는 것은 막아야만 한다. 그렇다 해도 우크라이나 침공을 통해 미국뿐 아니라 나토(NATO) 국가들과도 이미 적대적 관계에 접어든 러시아와 군사적 협력, 심지어 군사 동맹을 구축하는 것은 유럽과의 관계를 우호적으로 유지하려 노력하는 중국의 이익에 부합하지 않는다. 중국은 현재도 러시아와 무역 관계를 유지하고 있고, 특히 석유와 천연가스를 대량 수입하여 러시아의 전쟁 수행 능력을 뒷받침하고 있다고 NATO 국가들로부터 비난을 받고 있다.⁵⁾ 이것만으로도 중국의 국제

3) “习近平同俄罗斯总统普京会谈”，中华人民共和国外交部，2025年9月2日。https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202509/t20250902_11700238.shtml.

4) “王毅：中俄关系有利于推进世界多极化”，中华人民共和国外交部，2025年4月1日。https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202504/t20250401_11585713.shtml.

5) Simone McCarthy, “NATO allies call China a ‘decisive enabler’ of Russia in Ukraine war as bloc eyes Asia security threats,” CNN, July 11, 2024. https://edition.cnn.com/2024/07/11/china/nato-china-russia-ukraine-intl-hnk.

적 이미지와 국가이익에는 큰 손해를 초래하고 있다.

게다가 중국은 러시아가 우크라이나에 대해 군사적 공격을 한 것과 점령한 영토에서의 주민투표를 통해 영토 합병을 한 것에 대해서는 절대 러시아의 입장을 지지해 줄 수가 없다. 중국은 대만 문제 해결을 위해서라도 각국의 주권, 독립과 영토 완정을 보장해야 한다는 원칙을 고수할 수 밖에 없는데, 러시아는 주권국가인 우크라이나를 선제 공격해 영토를 빼앗은 것이 명백하기 때문이다. 또한 주민투표를 통해 한 지역이 어느 국가에 귀속될 것인지를 결정할 것도 대만 문제와 연결해 생각할 때 중국이 절대 용인할 수 없는 방식이다. 그렇기에 중국은 러우 전쟁에서 러시아와 우크라이나 사이에 중립을 취한다는 입장을 고수하면서도 2023년 2월 발표한 “우크라이나 위기의 정치적 해결에 대한 중국의 입장(关于政治解决乌克兰危机的中国立场)” 중 첫 조항에서 “각국의 주권, 독립과 영토 완정은 응당 보장받아야 한다”고 강조했다.⁶⁾ 그리고 이는 푸틴 대통령이 전략적 협력 파트너인 중국에게 기대했던 반응은 아니었음이 분명하다.

중러 양국은 기회가 있을 때마다 양국 관계가 더 이상 좋을 수 없는 관계라고 강조하지만, 자세히 살펴보면 양국 간에 상당한 마찰과 긴장이 존재함을 확인할 수 있다. 그 대표적 사례 중 하나가 2023년 3월 중러 정상회담 후 발표된 공동선언의 주요 내용 중 하나가 불과 며칠 만에 푸틴 대통령의 결정에 의해 부정된 사건이다. 당시 중러 양국은 2022년 1월 3일 미국, 러시아, 중국, 영국, 프랑스 등 핵무기 보유 5개국 정상들이 발표한 “핵전쟁 방지와 군비 경쟁 금지에 관한 공동성명(Joint Statement of the Leaders of the Five Nuclear-Weapon States on Preventing Nuclear War and Avoiding Arms Races)”의 중요성을 강조하면서 “모든 핵 보유국은 자국 영토 밖에 핵무기를 배치하지 말아야 하며 영토 밖에 배치한 핵무기를 철수시켜야 한다”며 공동으로 미국을 에둘러 비판

6) “关于政治解决乌克兰危机的中国立场”, 中华人民共和国外交部, 2023年2月24日. https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zcwj_674915/202302/t20230224_11030707.shtml.

했다.⁷⁾

그런데 시진핑 주석이 귀국한 후 불과 사흘 만에 푸틴 대통령은 자국의 핵무기를 벨라루스에 배치할 것이라고 발표했고, 실제로 이를 추진했다.⁸⁾ 러시아의 이 조치는 2023년 2월 중국이 발표했던 “우크라이나 위기의 정치적 해결에 대한 중국의 입장”에 대한 불만 표시일 수도 있고, 푸틴 대통령이 시진핑 주석과의 정상회담에서 해결하려 노력했던 “시베리아의 힘2(Power of Siberia 2)” 가스관 건설 사업에 관한 MOU 체결에 중국이 동의해 주지 않은 것에 대한 서운함 때문일 수도 있다. 하지만 어떤 이유에서든지 러시아가 벨라루스에 핵무기를 배치한 결정은 중러 정상회담에서 중국이 제안하고 러시아가 동의했던 약속을 러시아가 곧바로 뒤엎은 것이라는 점은 분명한 사실이다. 참고로 “시베리아의 힘2” 가스관 건설 사업에 관한 중러 간 MOU는 2025년 9월 푸틴 대통령의 전승절 열병식 참석을 계기로 체결되었다.⁹⁾

2018년 북미 핵 협상 개최가 확정되자 중국은 대북 정책을 전면적으로 수정

북중 관계도 국제 정세 변화에 따라 수많은 우여곡절을 겪었다. 북한과 중국이 혈맹 관계라는 인식이 광범위하게 존재하지만, 한국전쟁 당시에도 북한과 중국은 전쟁 목표를 둘러싸고 큰 이견을 표출했었다. 특히 1992년 한중 수교는 북한에 심대한 외교적 타격이 되었고, 북한은 중국이 북한을 배신했다고 인

7) “中华人民共和国和俄罗斯联邦关于深化新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明”，中华人民共和国外交部，2023年3月22日。 https://www.mfa.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/xws_674681/xgxw_674683/202303/t20230322_11046188.shtml.

8) James Gregory, “Putin: Russia to station nuclear weapons in Belarus,” BBC News, March 26, 2023. <https://foreignpolicy.com/2024/03/14/russia-nuclear-weapons-belarus-putin/>.

9) “中俄蒙一锤定音，普京等了整整十年，终于在北京“得偿所愿”？”，新浪财经，2025年9月5日。 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1842419431210103781&wfr=spider&for=pc>.

식했다. 냉전 종식과 함께 중국에게 북한의 전략적인 중요성은 낮아졌고 중국 내에서는 북중 관계가 보통 국가 간 관계라는 주장까지 제기되었다. 북한의 핵 개발은 중국도 원하지 않는 것이었고, 북한의 지속적 군사 도발도 경제 발전과 국가 현대화에 매진하기 위해 주변 지역에서 안정적 대외 환경이 조성되기를 바라던 중국에게는 부담을 주는 요인이었다. 그러므로 한중 수교 후 북중 간에는 전반적으로 긴장 관계가 지속되었다고 평가할 수 있다. 특히, 2012년 시진핑 주석 집권 후 2018년 5월에 정상회담이 열리기 전까지 북중 관계는 심각한 냉각 상태에 있었다.

그렇지만 2018년 트럼프 대통령이 김정은 총서기와의 직접 협상을 통한 북핵 문제 해결을 시도하면서 중국은 북한에 대한 정책을 전면 수정하지 않을 수 없게 되었다. 중국의 대 한반도 정책 기본 목표 중 하나는 북한에 대한 영향력을 유지하는 것이며, 중국은 역사적으로 한반도 북부를 중국 안보에 결정적 영향을 줄 수 있는 지정학적 핵심 지역으로 인식하는 것으로 생각된다. 2018년 6월 싱가포르에서 트럼프 대통령과 김정은 총서기 간 회담 개최가 확정되자 중국은 북미 간 핵 협상이 타결될 가능성에 주목했을 것이다. 그리고 만약 협상을 통해 북핵 문제가 해결될 경우에는 북미 간 관계 개선으로 이어질 수 있다 고 판단했을 것이다.

미중 전략 경쟁이 이미 시작된 상황에서 북미 관계 개선은 필연적으로 중국의 북한에 대한 영향력에 부정적인 영향을 초래할 뿐만 아니라, 전략적으로도 중국에 큰 타격을 줄 수 있는 중대한 사안이다. 이에 중국은 김정은 총서기를 전격적으로 초청하여 시진핑 주석이 직접 “3개의 불변(三个不会变)” 약속을 해 주면서 국제와 지역 정세에 어떤 변화가 발생하더라도 중국의 북한에 대한 전략적 지지는 확고하다는 것을 보장해주었다.¹⁰⁾ 또 중국은 북중 관계를 개선하는 방향으로 대북 정책을 전면 재조정했다.

10) “第一报道 | 同金正恩四度会晤，习近平反复讲了这3件事”，新华社客户端，2019年1月11日。
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1622334162445671162&wfr=spider&for=pc>.

북중 관계가 다시 악화된 근본적 원인은 양국 전략 목표의 불일치

그런데 2018년 북중 관계를 급격히 개선시키는 것으로 대북 정책을 전면 수정했던 중국과 북한 간 관계가 다시 악화되는 현상이 발생했다. 국내외 언론들을 통해 북중 관계에 다시 균열이 발생했다는 것을 확인할 수 있는 여러 사건들이 보도되었다. 중국은 2018년 시진핑 주석과金正은 총서기 간의 다롄 정상회담을 기념하기 위해 설치했던 기념 동판을 철거했다.

또한, 중국 공안이 북한 밀수품을 몰수했는데 북한이 이 물건이金正은 총서기가 사용할 물품이라며 돌려달라 요청했지만 중국은 이 요청을 무시하고 경매 처리했다는 보도도 있었다. 중국이 자국 내 체류하는 북한 노동자에 대한 비자 연장을 거부하고 이들을 전원 귀국시키라고 북한에 요구했다는 소식도 들려왔다. 2024년은 “중조 우호의 해”였지만 양국 간 교류는 여전히 매우 제한적이었다. 여기에 북한과 러시아 간 밀착이 군사 협력 강화와 포괄적 전략적 동반자 관계 조약 체결로 이어지며 북중 관계 이상설이 더 확산되었다. 그렇다면 최근 북중 관계가 악화된 근본적인 원인은 무엇일까?

국내외 전문가들은 2024년 체결된 북러 조약과 북러 군사협력 강화를 중국이 탐탁하지 않게 생각하기 때문이라거나, 중국이 북한이 원하는 만큼 충분한 경제 지원을 해 주지 않기 때문이라는 등 북중 관계 악화 원인을 다양하게 제기하고 있다. 물론, 이러한 사건들도 북중 관계가 다시 악화되는 데 영향을 주었을 것이다. 하지만 필자는 북중 관계가 다시 악화된 근본 원인은 양국이 추구하는 전략 목표에 심각한 불일치가 발생했기 때문이라고 생각한다.

중국은 현재 상황에서 미중 전략 경쟁이 중국에 불리한 군사적 충돌로 악화되거나 중국 경제에 파국적 영향을 주게 될 중국이 미국이 주도하는 세계 경제 시스템에서 디커플링되는 상황이 발생하는 것을 회피하기 위해 노력하고 있다. 중국이 미국과의 전략 경쟁에서 승리하기 위해 중국에게 불리하다고 판단되는 영역에서 미국과의 경쟁을 회피하는 것은 쉽게 이해할 수 있는 전략이다. 반면 북한은 동북아에서 북중러 대 한미일 신냉전 구도가 다시 형성되는

것이 북한에 가장 유리한 외부 환경이라 판단하며 “국제관계 구도가 신냉전으로 변화된 것이 국제정세 변화의 주요 특징”이라고 규정했다.

또한 “미국 주도 블록화에 대항하기 위한 반제·반미 진영화의 불가피성도 주장”했다.¹¹⁾ 실제로 북한은 러시아와 군사 협력을 통해 동북아에서의 신냉전 구도 형성을 시도하고 있다. 즉 북한은 중국이 회피하려 노력하는 지역 안보 상황을 적극적으로 추구하고 있다.

북중 간에 존재하는 전략 목표 불일치는 양국 간 주요 의제에 대한 의견 불일치에도 영향을 주었다. 2024년 5월 중러 정상회담 직후 양국은 “수교 75주년을 즈음하여 신시대 전면적 전략 협력 파트너 관계를 심화시키는 것에 대한 연합 성명”을 발표했다.

흥미로운 점은 이 성명 중 중러 경제 협력을 기술한 부분에 “양국은 중국 선박이 두만강 하류를 통해 바다로 항행하는 사안에 대해 북한과 건설적 대화를 전개할 것”이라는 내용이 포함된 것이다.¹²⁾

이 문제는 중국이 동북 지역의 경제 발전을 위해 매우 중요하게 생각하고 있지만 이를 해결하려면 북한과 러시아의 동의가 필요하기 때문에 아직까지 해결하지 못했던 사안이다. 그런데 중국의 이 제안에 대한 북한의 답변은 두만강 하구에 기존 철교 외에 도로 교량을 하나 더 건설하기로 러시아와 합의하고 착공한 것이다.¹³⁾ 즉 북한은 중국 선박이 두만강 하구를 통해 동해로 나가는 데 제약이 되는 기존 철교 외에 도로 교량을 하나 더 건설하는 방식으로 중국의 제안을 거절한 것이다.

11) 최용환, 이기동, “북한 신냉전 구조 활용구상에 대한 평가,” 『INSS 전략 보고』 222호 (국가안보전략연구원, 2023년 9월), p. 2.

12) “中华人民共和国和俄罗斯联邦在两国建交75周年之际关于深化新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明”, 中华人民共和国外交部, 2024年5月16日. https://www.fmprc.gov.cn/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679110/1207_679122/202405/t20240516_11305860.shtml.

13) 이재훈, “‘우크라 파병’ 이어 ‘두만강 자동차 도로’ 착공…북-러 밀착 가속화,” 『한겨레』 2025년 4월 30일. <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/1195160.html>.

트럼프 2기에도 북중 혹은 북중러 군사 협력 추진은 어려울 것 전망

트럼프 집권 2기에도 미국은 북한과의 정상회담을 통해 북핵 협상을 다시 추진하려 한다. 미국 조야에서 북한이 핵을 포기하게 만드는 것은 사실상 불가능해진 것이 아니냐는 회의론이 대두된 상황에서, 한국은 트럼프 2기 정부가 북한의 비핵화가 아니라 북한의 핵 보유 목인을 전제로 한 핵 군축이나 동결 같은 ‘스몰딜’을 추진할 가능성에 대해 강력한 의구심과 우려를 제기하고 있다.

그런데 트럼프 대통령이 북한과의 핵 협상을 재개하려 시도하는 것은 중국의 대북 정책에도 심각한 딜레마를 제기하고 북중 관계를 더 악화시킬 요인으로도 작용할 수 있다. 만약 북미 핵 협상이 타결된다면 중국은 2018년처럼 다시 북미 관계 개선이 중국에 초래할 부정적 요인들을 우려하게 될 것이다. 반대로 북미 간 핵 협상이 실패한다면 북한은 계속 신냉전 구도 형성을 목표로 행동하면서, 중국이 원하지 않는 지역 내 군사적 진영화를 유발하기 위해 노력할 것이다. 즉 어느 경우에도 중국이 원하는 전략 목표와 북한이 추구할 전략 목표 사이에는 큰 간극이 존재한다. 그리고 이 간극은 북중 관계를 악화시키는 핵심 요인으로 작용할 것이다. 따라서 북중 간에도 군사 협력은 추진하기 어려울 것으로 예상된다.

결론적으로, 북중러 간에는 북러 군사 협력, 중러 전략적 협력 등 양자 관계에서의 협력은 지속될 수 있을 것이다. 하지만 본문에서 검토한 것처럼 북중 관계와 중러 관계에는 긴장이 존재하는데다 무엇보다도 각국의 전략 목표가 일치하지 않기 때문에 북중러 3자 간 군사 협력은 추진되기 어려울 것으로 생각된다.

저자소개

김 동 찬

연세대학교 국제학대학원 조교수이자 연세 중국연구원 운영위원이다. 중국 복단대(Fudan University)에서 국제정치학 전공 박사학위를 취득했고, 주요 연구 분야는 미중 전략 경쟁의 한반도에 대한 영향, 동아시아의 위계적 안보 질서, 중국의 대외 정책과 한중 관계, 북중 관계 등이다.

주요 논문으로는 “A show of strength or weakness: China’s motivation for the San Francisco détente” (*Issues & Studies*, Vol. 61, No. 1, 2025), “China’s perception of minilateralism and Chinese-style multilateralism” (*Australian Journal of International Affairs*, Vol. 78, No. 6, 2024) and “The Biden Doctrine and China’s response” (*International Area Studies Review*, Vol. 26, No. 2, 2023) 등이 있다.

일본 정치 변화와 대일 의원외교의 강화¹⁾

조 양 현

국립외교원 외교안보연구소 인도태평양연구부 교수 및 일본연구센터장

I. 대일 의원외교의 중요성

지난 6월에 출범한 이재명 정부는 ‘국익중심 실용외교’의 기조 위에 대일외교의 목표를 ‘한일관계의 미래지향적 발전 도모’로 설정하고,²⁾ “앞마당을 같이 쓰는 이웃”인 일본과 성숙하고 지속 가능한 협력관계의 구축에 매진하고 있다. 이재명 대통령은 지난 8월 미국보다 일본을 먼저 방문하여 이시바 시게루(石破茂) 총리와의 정상회담에서 “미래지향적이고 상호 호혜적인 공동의 이익을 위해 함께 협력”하고 “급변하는 국제정세의 흐름 속에 흔들림 없는 한일, 한·미·일 협력을 추진”하기로 합의하였다. 이로써 신정부 출범에 따른 불확실성을 조기에 해소하고 대일외교가 순조로운 출발을 할 수 있었다.³⁾

이재명 정부가 대일외교에서 명분보다 실용을 중시한 데는 우리의 국익을 극대화하고 상승한 국력에 맞게 지역과 세계의 안정과 번영에 기여하기 위해서는 한일협력이 불가결하다는 인식이 있다. 한일협력은 원활한 한미관계는

1) 이 글은 필자 개인의 견해이며, 한국 정부나 외교부나 공식 입장과는 무관하다.

2) 제21대 대통령선거 더불어민주당 중앙공약 배포용 (2025.5.28).

3) 조양현, “한일정상회담(2025.8.23) 평가 및 대일외교의 과제,” 국립외교원, 『IFANS FOCUS』 (2025), p. 3.

물론 대북한 공조, 중국 및 러시아 등 주변국과의 관계 안정화, 한미일 협력과 한중일 협력 등 소다자 협력과 지역 및 글로벌 협력을 효과적으로 추진하기 위한 필요조건이다. 도널드 트럼프(Donald Trump) 2기 정부에 의한 관세 및 방위비 압박, 미중 간의 전략경쟁과 연동된 경제 블록화와 보호무역주의의 고조에 대해 위기의식을 공유하는 한국과 일본의 협력이 중요해졌다. 뿐만 아니라, 지난 세기에 지배와 피지배, 선진국과 개도국의 관계였던 한일관계는 한국이 산업화와 민주화에 성공하면서 그 기본 성격이 바뀌었다. 양국은 과거사 문제 외에 저출산 고령화, 외국인 노동자, 지방 소멸, 농업, 재해 방지, 인프라 노후화, 사회복지 문제를 공통으로 직면하게 되었다.

이재명 정부의 실용주의 대일외교가 성공하기 위해서는 일본 측의 적극적인 호응을 유도하여 한일 간에 우발적 충돌을 방지하고, 관여와 소통을 통해 상생 협력의 선순환 구조를 정착시키는 것이 중요하다. 그런데 한국에 우호적이었던 이시바 내각이 사퇴하고 10월에 다카이치 사나에(高市早苗) 내각이 출범하면서 일본 정치지형의 불확실성이 증가하였다. 아베 신조(安倍晋三) 전 총리의 계승자를 자처하면서 ‘강한 일본’의 재건을 공약한 다카이치의 당선은 일본 사회의 보수화를 반영한 결과라고 할 수 있다. 아소·아베·니카이 계열의 자민당 보수 우파의 지지를 받는 다카이치는 방위력 증강, 외국인 규제 강화, 긴급사태조항을 포함한 헌법 개정 등을 제시하며 보수층 결집을 시도했고, 이것이 효과를 거두었다고 할 수 있다. 다카이치 총리는 엄중한 국제정세를 고려하여 미일동맹과 함께 한일 및 한미일 협력을 중시하는 입장이지만, 그의 보수적인 역사관은 한일관계에 리스크 요인으로 다가온다. 다카이치 총리 외에 관방장관, 방위대신 등을 포함하여 야스쿠니 신사 참배 이력을 가진 인사들이 내각에 다수 포진하고 있는바, 한일관계에서 과거사나 독도 문제와 같은 갈등 요인 관리의 중요성이 한층 커졌다고 할 수 있다.

한편, 다당화에 따른 일본 정치의 불확실성 증가는 한일협력에 대한 일본 정부의 적극적인 호응을 제약할 가능성이 있다. 2024년 10월 중의원 선거와 2025년 7월 참의원 선거에서 연립여당의 패배로 중의원과 참의원에서 여소야

대의 상황이 되었다. 다카이치 내각에서 자민당은 공명당이 아닌 유신회와 연립정권을 구성하였지만, 안정적인 자민당 장기집권의 시대가 저물고 다당화한 정당 구도 속에서 일본 정치는 불안정하게 전개될 전망이다.⁴⁾ 일본 중의원이 해산되고 총선에 들어갈 경우 자민당 중심의 내각이 지속될지 비(非)자민 연립정권이 출현할지는 현재로서는 불확실하다. 내각의 정권 기반이 취약한 상황에서 민감한 과거사 문제가 포함된 한일협력에서 일본 총리의 과감한 결단을 기대하기에는 현실적으로 한계가 있다. 만약 역사 수정주의 색채의 내각이 출현한다면 우리의 대일 여론이 강경론으로 선화할 가능성이 있다.

따라서 한일 간에 역사 갈등이 재연되지 않도록 세심한 관리가 필요한바, 서틀외교 활성화를 통한 정상 간의 신뢰를 다지고 대외정책 담당하는 내각관방, NSC, 외무성 및 방위성 등의 고위 당국자와 원활한 소통채널을 유지하는 것이 중요하다. 그리고 다카이치의 정치적 후원자인 아소 타로(麻生太郎) 전 총리와 자민당 지도부는 물론 참정당 등 신흥 정당과 전통 야당의 정치지도자와의 소통을 강화하여 한일협력의 전략적 중요성에 대한 공감대를 확산시키는 노력이 요구된다. 양국 정계의 세대교체와 정치환경의 변화로 인해 지한파와 지일파 정치인이 줄어들고 소통 채널이 약화되었다. 이러한 상황을 타개하기 위해서는 특히 한일/일한의원연맹을 활성화하여 대일 의원외교를 강화할 필요가 있다.

II. 대일 의원외교의 현황⁵⁾

의원외교(parliamentary diplomacy)는 국가의 대외정책과 외교활동을 주관하는 정부를 보완하고 지원하는 비공식 외교 채널로서 중요한 역할을 담당하

4) 조양현, “참의원 선거 이후 일본 정국과 한일관계,” 국립외교원, 『주요국제문제분석』 (2025), p. 14.

5) 본 장은 아래 세 문헌을 참고하였음을 밝혀둔다. 김도화·김예경·박명희, “21대 국회 의회외교 현황과 한미 의회외교 활성화 방안,” 『이슈와 논점』 제2068호 (국회입법조사처, 2023); 박명희, “한일 의회 외교의 변화: 쟁점, 구조, 행위자를 중심으로,” 『일본공간』 36 (2024), 박명희, “국교정상화 60주년, 한일 의회외교 네트워크의 현황과 과제,” 『이슈와 논점』 제2297호 (국회입법조사처, 2024).

다. 국회는 국내적으로는 입법 활동을 통해 대외정책에 영향을 미치고, 대외적으로는 의원외교를 통해 정부의 공식 외교를 보완하며 국민이 직접 선출한 대표로서 외교적 중개자 기능을 수행한다. 정치가의 대외활동은 정부 외교와 민간 외교의 중간적 성격을 지니며, 다양한 행위자들이 참여하는 현대 외교에서 의원외교는 정부 간 외교가 미치지 못하는 영역을 메우는 대표적인 비공식 채널로 기능하고 있다.

대일 의원외교의 핵심 채널은 ‘한일의원연맹’과 ‘일한의원연맹’이다. 이 두 연맹은 1972년 창립된 ‘한일·일한의원간친회’를 계승하여 1975년에 출범하였으며, 규약에 따라 양국 각각 1명의 회장과 간사장을 두고 상임위원회 및 특별위원회를 운영한다.⁶⁾ 양측은 매년 번갈아 합동간사회와 총회를 개최하며 지속적인 교류를 이어오면서 한일 간에 과거사 갈등이 불거질 때마다 비공식 채널로서 기능하였다. 1982년 교과서 문제가 발생했을 때 교과서특별위원회를 설치하고 일본 교과서 검정 기준에 ‘근린제국조항’을 도입하도록 측면 지원하였다. 또한 1999년 신어업협정의 체결과 2010-12년 조선의궤의 반환과 관련해서도 중재자적 역할을 수행하였다.

그런데 2010년대 들어 한일 간에 ‘전후 최악의 한일관계’로 불릴 정도로 심각한 갈등 국면이 장기화되면서 의원연맹의 중재 기능은 약화되었다. 2012년 이후 약 10년간 위안부 및 강제동원 문제 등 과거사 갈등이 상시화하면서 경제·안보·민간교류 등 분야의 갈등으로 확산되었고, 양국 정상의 상대국 단독 방문이 중단되었다. 양국에서 반일과 혐한의 국민감정이 고조되자 정치권에서도 의원외교 차원의 개입을 피하려는 경향이 나타났다. 이 시기에도 한일/일한 의원연맹은 합동총회를 꾸준히 개최하면서 비공식 외교 채널로서 최소한의 기능은 유지하였지만, 동 총회에서 위안부나 강제동원 피해자 문제와 같은 과거사 관련 현안은 논의되지 않았다.

6) 이외에도 ‘한일의회외교포럼’과 ‘한일의회미래대화’가 존재하지만, 한일의원연맹은 긴 역사와 전통을 갖는 의원외교의 대표적인 소통 채널이다. 조용래, “한일의원연맹 50년, 1972-2022 편집후기,” 『한일의원연맹 50년 1972-2022』(한일의원연맹, 2022).

이 시기에는 의원연맹 자체의 기반 침하도 눈에 띄게 진행되었다. 한일의원연맹과 일한의의원연맹의 상호 관심은 줄어들고 양 단체의 정치력과 영향력도 약화되었다. 이전에는 60%대였던 한일의원연맹의 회원 비율은 2012년 이후 50%대로 하락하였다가, 2024년에 60%대를 회복하였다. 반면 일한의의원연맹은 같은 기간 40%에서 34.6%로 더 큰 감소세를 보였다. 일한의의원연맹의 상대적 쇠퇴가 두드러진 것은 한국에 대한 일본 정계의 관심 저하 외에 예산 및 인력 면에서 제약이 있기 때문으로 분석된다. 한일의원연맹은 국회 보조금을 지원받아 활동하는 국회 소관 법인인 반면, 일한의의원연맹은 임의단체로서 국회 보조금을 받지 못하고 의원들의 회비로 운영되고 있다. 자민당 주도로 운영되던 일한의의원연맹에 대한 야당 의원들의 불만이 누적된 결과, 민주당 정부 때(2009-12년) 연맹에 대한 보조금이 중지되었고, 2012년 자민당 정권이 복귀한 후에도 보조금 문제는 해결되지 못한 채 남아 있다.

III. 고려사항 및 제언

양국 의회 의석의 변화와 의원의 세대교체 및 국제정세의 변화를 반영한 초당파적인 의원 교류를 강화할 필요가 있다. 2025년에 일본 정치는 자민당 중심의 1강 체제가 막을 내리고 다당제적 경쟁이 본격화하였다. 자민당의 의석이 줄어들고, 연립 내각의 구성 세력이 변화하였다. 국민민주당과 참정당 등 신흥 보수 정당이 약진하여 보수 세력내의 경쟁과 분화라는 새로운 현상이 나타났다. 종교·노조·이익단체 기반의 조직표에 의존하던 자민당, 공명당, 공산당, 입헌민주당 등이 선거에서 고전한 반면, 소셜미디어나 인터넷을 적극적으로 활용하고 감세나 사회보험료 삭감 등 특정 이슈에 특화한 국민민주당, 참정당 등 보수 성향의 신흥 정당이 약진하였다. 대일 의원외교 채널을 재구축하기 위해서는 이러한 상황 변화를 의원 연맹의 구성에 반영하고, 정당, 정책, 세대, 지역 차원의 다양한 교류 플랫폼을 도입하여 신흥 정당, 야당 인사와의 정기적

교류 및 방한 초청을 확대하여 한국에 대한 우호적 인식을 유도하는 것이 중요하다.

먼저 의회 의석 분포와 연립 구성의 변화를 반영하여 한일/일한의원연맹을 강화하여 초당적 기반을 갖추도록 하는 것이 중요하다. 과거에 일한의원연맹은 주로 자민당 의원들이 주도적으로 활동했지만, 자민당 의석 감소에 따라 연맹의 회원 수도 급감했다. 2012년에 자민당 소속 의원은 전체 연맹 회원의 35.3%였던 반면, 2024년 10월에는 57.6%로 오히려 비중이 증가했다. 반면 민주당·입헌민주당 소속 회원 비율은 같은 기간 45%에서 15.9%로 크게 줄었다. 2024년 10월 중의원 선거 이후에는 자민당 소속 의원 비율이 41%(101명)로 감소하고 입헌민주당 의원 비율이 25.6%까지 올라갔음에도 불구하고, 2024년 12월 기준 일한의원연맹 회원 수는 전체 국회의원의 34.6%인 246명에 그쳤다. 정당별 회원 수를 보면 자민당 101명(41%), 입헌민주당 63명(25.6%), 공명당 27명(10.9%) 순이다. 따라서 입헌민주당이나 국민민주당, 참정당 등 야당 의원들의 적극적인 일한의원연맹 가입을 유도하여 전체 회원 수를 확대하고, 야당 의원 비율을 높이는 것이 필요하다.

아울러 일한의원연맹에 대한 보조금을 부활시켜 연맹 사무국의 기능을 강화하도록 일본 측을 유도하는 것도 필요해 보인다. 한일의원연맹은 의회 보조금을 활용하여 사무실과 상설 스태프를 운영하고, 국회 입법관이 주재관 자격으로 동경 대사관에 상주하며 방일 의원들의 일정을 지원하고 있는 반면, 일한의원연맹은 이러한 운영이 불가능하다. 일본의 열악한 재정 상황을 감안한다면, 보조금 부활을 위해서는 일본의 국가 전략에서 한국의 전략적 가치가 높아졌음을 설득할 수 있어야 한다. 한국의 국격 상승과 국제정세의 불확실성 속에서 한일협력의 중요성을 적극적으로 부각시킬 필요가 있다.

다음으로 소통 채널을 다양화하는 노력이 필요하다. 양국 국회의장 간 회동을 정례화하여 정부 차원의 공식 외교 채널 외에 입법부 최고위급 소통 체계를 추가로 구축할 수 있다. 이를 위해 새로운 틀을 만들기보다는 기존에 존재하는 한일의회미래대화 등의 플랫폼을 정례화하는 방안이 현실적이다.

다양한 형태의 의원 교류 플랫폼을 개발해 한일·일한의의원연맹 비소속 의원들 간에도 활발한 교류가 이루어지도록 해야 한다. 예를 들어 상임위원회를 활용한 분야별 정책 교류, 젊은 의원 중심의 차세대 교류 활성화, 유사한 지역구 기반을 활용한 지역 차원의 교류 확대 등이 검토될 수 있다. 지역 차원의 교류에서는 지역활성화 정책이나 관광상품 개발 사례 등 실질적인 경험을 공유하는 것도 방안이다. 대표적인 예로는 고향사랑 기부제, 지역 특산품 구매 프로그램, 지방 축제(마츠리) 등이 있다. 그리고 한국이 사무국을 맡고 있는 아시아 정당국제회의(ICAPP)와 같은 다자 회의에서 일본의 적극적인 참여를 유도하여 교류의 장을 넓히는 방안도 고려할 수 있다. 정당 간 교류 또한 중요한데, 여당 간·야당 간 또는 정책 성향이 유사한 정당 간의 교류를 활성화하면 당 차원의 신뢰 형성에 도움이 된다.

정치인의 빠른 세대교체로 인한 불확실성을 완화하기 위해 보좌진 간 교류도 중요하다. 의원 보좌진은 정책 및 실무 지원뿐 아니라 장차 정치권에 진출하는 사례도 많기 때문에, 장기적 관점에서 상호방문이나 정책대화를 활성화하면 의회외교의 기반 강화에 기여할 것이다.

마지막으로 관심 주제 내지는 의제 선정의 현실화이다. 국제정세 및 일본사회의 변화 그리고 한국의 국격 상승에 따라 한일관계의 구조가 바뀌고 있는 바 이에 맞는 다양한 의제를 발굴해야 한다. 2010년 이후 14년간 한일의원연맹 합동총회에서는 과거사 문제보다 재일한국인의 지방참정권, 인적 교류, 혐오 발언(헤이트스피치, hate speech) 등 국민이 체감할 수 있는 의제가 중심이 되어 왔다. 우리 측 관심사만을 우선하기보다는 양국의 공통 관심사를 출발점으로 삼아 논의를 확대해 나가는 접근법이 효과적일 수 있다. 예컨대 안보나 북한 문제처럼 입장 차이가 큰 하드 이슈보다는 공급망 안정, 과학기술, 인구 감소(저출산·고령화), 연금 재정 등 사회복지, 인프라 유지·보수와 같은 연성 의제 중심의 지속적인 교류가 보다 현실적이다. 또한 일회성 논의가 아니라 전문성을 축적하며 장기적인 관점에서 협력을 이어갈 수 있는 의제를 중심으로 접근하는 것이 바람직하다.

저자소개

조양현

국립외교원 외교안보연구소 인도태평양연구부 교수 및 일본연구센터장으로 재직 중이다. 서울대학교 외교학과를 졸업하고, 일본 동경대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였고, 하버드대학교 웨더헤드센터(Weatherhead Center For International Affairs) Academic Associate, 싱가포르 국립대 동아시아연구소(East Asia Institute) Visiting Fellow 및 국립외교원 외교사연구센터장을 지냈다. 주요 연구 분야는 일본 정치외교, 동아시아국제관계 및 외교사이다.

주요 저서로는 『アジア地域主義とアメリカ』(東京大学出版会, 2009, 오히라 마사요시 기념상 수상), (공저)『한국의 대외관계와 외교사 현대 편』(동북아역사재단, 2019), (共著)『国境を越える危機』(東京大学出版会, 2020), (共著)『競合する歴史認識と歴史和解』(晃洋書房, 2020), (co-authored) *The Political Economy of North Korea: Domestic, Regional, and Global Dynamics* (Lynne Rienner Publishers, 2022), (공저)『한미일중 100년 II: 냉전 해체와 중국의 부상(1970-2023)』(일조각, 2023), (공저)『한국안보의 이해』(명인문화사, 2025) 등이다.



제3부

신흥 안보 문제에 대한 고찰

중국의 해양군사전략에 대한 국제법적 평가

이 용 일

前 주코트디부아르 대사

중국의 군사적 굴기가 역내는 물론, 국제사회의 관심과 우려를 자아내고 있다. 근년 들어 중국의 해군력의 신장은 괄목할만한 것이어서 특히, 건함 속도 및 규모에서 미국 등 서방권을 압도하고 있는 지경이다. 이는 자연스럽게 중국에 의한 주변 해양 및 원양으로의 군사력 투사가 주는 전략적 함의를 생각하게 한다. 해양이라는 지리적 공간은 수상·수중 및 상부공역의 입체적 점유, 이용 및 지배, 무역 및 수송을 위한 교통, 자원을 포함한 경제적 개발과 활용 등 그 사용이 무궁무진하여 오히려 육상보다 더 가치가 높은 곳이라 볼 수 있다. 바다로부터 소외된 내륙국들이 겪는 심각한 어려움을 본다면 해양이라는 곳이 얼마나 소중한지를 알 수 있다. 해양을 확보하고 지배하기 위해 국가들은 군사력이라는 폭력을 사용하여 왔고 이와 관련한 군사전략과 군사교리를 발전시켜 적용해왔다. 중국은 해양군사전략의 측면에서 보면 사회주의 국가 수립 직후 취약한 해군력으로 인하여 수세적인 전략을 실행해 왔었으나, 개혁개방 이후 현격하게 발전된 경제력에 힘입어 본격적으로 증강된 군사력을 주변해역을 중심으로 투사하고 초강대국으로서 당연히 가져야 할 해양군사력을 공세적으로 구축해 나가고 있다.

우리나라는 중국에 있어 소위 일의대수(一衣帶水)의 최인접국인 관계로 중국의 해양군사전략이 국방의 측면을 넘어 심대한 의미와 영향을 가진다는 것은 불문가지이다. 중국은 핵전력 등 비대칭 전력과 공군력을 제외하더라도 이미 양적으로 수상함과 잠수함을 주축으로 하는 해군력에서 우리나라를 3-4배의 규모로 압도한다. 중국은 미증유의 초강대국 미국과 사실상 견함 경쟁에 돌입할 수준에 있기 때문에 우리가 군사적 측면에서 타개책을 모색하는 것은 일정 한계를 가질 수밖에 없는 상황이다. 그렇다면 중국의 해양군사력 및 그 사용과 관련하여 국제사회에서 통용되는 국제법규범을 가지고 평가해 보고 가능한 제어 가능성을 모색해 보는 것도 유용할 것이라고 본다.

바다의 현장으로 불리는 유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea: 이하 UNCLOS)은 1982년 유엔을 통하여 지구상 모든 국가가 참여한 협상에서 최종 성안되기까지 숱한 이슈들이 제기되고 반영되었다. 그 가운데 특히, 군함의 영해무해통항, 군함 및 군용기의 국제해협 통항 방식, 배타적경제수역(Exclusive Economic Zone: EEZ)과 외국의 군사활동의 관계 등 해양의 군사적 이용과 관련한 여러 문제가 제기되고 협상되었다. 당시 초강대국 미국과 소련을 위시해 국제사회에 거인으로 등장하기 시작한 중국 등 강대국의 주요 관심은 이 보편적 해양법규범이 자국의 해양군사전략과 실행에 어떠한 합의와 제약을 가져올지에 집중되었고 이를 조정하는데 상당한 노력을 기울여 협상하였다. 그 결과, 비록 해양군사활동 관련 규율에 있어서는 다소 모호하고 공백도 있지만 오늘날 국제사회의 보편적 법규범으로 수립되어 적용되고 있다.¹⁾ 해양의 군사적 측면에 관한 국제사회의 기본적인 법적 판단이 반영된 UNCLOS를 중심으로 국제법 원칙에 입각하여 중국이 견지하는 해양군사전략을 비판적으로 평가해 보는 것은 자못 의미가 있다고 본다.

1) UNCLOS 체제 하에서 영해폭 확대, EEZ 제도 신설, 대륙붕의 광역화 등 연안국 관할권의 대폭 확대에 따라 종래 넓은 공해에서 항유하던 군사활동을 포함한 항행의 자유가 공간적으로 축소, 제한되고 군사활동도 변화된 해양공간구조에 의해 연안국의 권익과 조화되는 방향으로 규율해야 하는 과제가 등장하게 되었다.

대략적으로 중국의 해양군사전략을 말하자면, 먼저 일대일로(Belt and Road Initiative, BRI) 개척의 명분으로 아프리카 지부티 등에 원해 해군군사기지를 설치하는 것과 같은 원양 해군전략을 주목할 만하다. 또한 기본적으로 발해만, 서해 및 동중국해, 남중국해로 이어지는 주변해역의 적극방어 전략을 갖고 해군력을 전폭적으로 강화하면서, 그 일환으로 미국의 서태평양 진출을 차단/거부하기 위해 중국이 실행하고 있는 소위 반접근/지역거부(A2/AD) 전략²⁾이 두드러진다. 이와 관련하여 중국의 근해로 볼 수 있는 대만 해역 봉쇄 및 침공, 서해 및 동중국해의 내해화 전략, 동남아 역내국들과 분쟁 중인 남중국해의 군사화를 추진하는 것으로 보인다.

중국은 이러한 기본전략 하에 하나의 해양군사교리로서 자국 근해를 중심으로 미국 및 그 동맹국의 군사력 진입을 차단하려는 소위 도련선(island chain)을 설정하고 있다고 알려져 있다. 이는 중국의 근해 적극방어 전략에 따라 설정된 해상방위선으로 일본열도와 대만 외곽 해상을 거쳐 필리핀 근해와 남중국해를 감싸면서 말라카 해협에 이르는 제1도련선과 그 외곽의 광대한 서태평양 해역을 대상으로 제2·3도련선이 설정되어 있는 것으로 알려져 있다. 중국의 해양 관련 핵심이익을 수호하기 위한 최종선으로서 제1도련선은 당연히 대만이 그 속에 포함되어 있으며, 우리나라도 일본의 좌측에 있는 사정으로 우리 영해와 EEZ가 속한 한반도 주변 해역이 그 속에 포함되는 것으로 보인다. 이러한 중국의 공간전략을 중심으로 서해, 대만 등 동중국해 및 남중국해에 대한 중국의 해양군사전략을 해양법을 포함한 국제법 원칙에 의거하여 살펴본다면 상당한 문제점을 노정하고 있음을 알 수 있다.

사실 군사전략과 국제법은 상호 그렇게 친한 관계가 아니다. 군사문제와 관련

2) 중국은 유사시 적군의 서태평양 지역 진입을 저지하여 서태평양 지역의 이익을 지키는 군사교리로 적극 방어(Active Defense) 또는 반(反) 관여(Counter-Intervention)라고 부르는데, 미국의 군사학자들은 이를 반접근·지역거부(Anti-access/areal denial) 전략이라고 칭한다.

하여 군비축소를 국제조약으로 규정하거나, 침략행위 등 평화에 반한 국제법죄를 국제사법기관을 통하여 단죄하고, 무력충돌시 교전행위를 국제인도법에 따라 규율하고 있지만, 무력행사에 이르지 아니한 군사전략에 대한 국제법의 적용은 다소 생경할 수 있을 것이다. 그렇지만 군사전략과 그에 입각한 군사교리는 무력충돌시 나타날 수 있는 적대행위(hostilities)의 예비이기 때문에 그러한 전략이 국제법상 어떤 법적 의미를 지니며 타당한지 여부를 평가할 수 있다. 또한 군사전략과 그 전략을 유지, 발전시키기 위한 조치와 상황이 타국의 국제법상 권리와 이익을 침해한다면 당연히 국제법상의 평가 대상이 되는데 문제가 없다.

비록 미국의 트럼프 2기 행정부가 도래하면서 국가간 관계를 합리적으로 규정하고 조정하여야 하는 국제법의 무력성이 드러나고 있다는 지적이 있지만, 여전히 국제법은 국제관계에 관한 담론을 지배하는 메타담론의 핵심이라 믿는다. 오늘날 가장 영향력 있는 국제정치학설 중의 하나인 구성주의 이론에 의하면, 가장 중요한 국제관계의 동인인 국가이익과 정체성이라는 요소는 항상 변증법적 규정을 받아 변화, 발전한다고 보며, 국제법은 그 총체성과 구체성의 타당성을 평가하는 기준이 된다고 보아야 한다. 이를테면 주권, 영토 등 국가의 기본요소, 나아가 영해, EEZ, 대륙붕 등과 같은 국가의 해양 관련 기본 범주적 개념과 형성은 국제법이 부여하는 것이고, 해양에 관련되는 제 개념과 권의도 국제법이 없이는 설명될 수 없다.

독특하게도 사회주의의 국가 중국은 국제사회에서 해양권익과 관련하여 국제법 규범을 과도하게 자기에게 유리하게 주장하는 국가 중의 하나로 알려져 있다.³⁾ 국제법상 인정되는 해양권익을 확보하기 위한 군사전략도 자국 중심의 국제법 해석과 적용에 결부되어 있는 것이다. 현재 중국이 견지하고 있는 해양군사전략은 당연히 보편타당한 국제법의 원리에 따라 그 정당성 여부에 관해 비

3) 소위 9단선이라고 지칭되는 구역도를 제시하여 남중국해 도서와 해역을 전유하려 시도하고, 자국 연안에 과도한 직선기선을 설정하며, 파라셀군도 등 도서군에 군도수역(archipelagic zone)을 설정하여 본토 외에 주권적 성격을 가지는 수역을 주장하고, 발해만을 폐쇄하여 자국의 내수(內水)로 삼는 등 행태를 보이고 있다. 이는 국제법규범이 인정하는 합리적 한계를 넘어서는 과도한 주장(excessive claim)이라는 의견이 제시되고 있다.

판 받을 수 있다고 본다. 따라서 중국이 해양에 대한 자국의 군사적 전략이 추구하는 목표, 방법 및 실행이 당연히 국제법에 의해 타당하게 설명되어야 하며 그릇된 측면이 있다면 조정되어야 할 것이다.

먼저 살펴볼 것은 중국의 서해 및 동중국해의 내해화(內海化) 전략이다. 해양군사전략가들이 지적하는 중국의 내해화 전략에서 말하는 ‘내해’는 정확한 국제법상의 용어는 아닌 것으로 보인다.⁴⁾ 이와 유사한 국제법상 개념으로는 ‘내수’(內水, internal waters)가 있다. 내수는 영해보다도 더 연안국의 주권이 적용되는 곳으로 거의 영토와 동일시되는 영해 내측의 만(灣)이나 항구 주변과 같은 해역을 말한다. 아마도 ‘내해화’라고 할 때 마치 내수와 같이 중국이 일방적으로 지배하는 해역이 되는 것을 말한다고 할 수 있을 것이다.

이는 법규범적 의미보다는 사실력인 군사력을 바탕으로 중국이 타국의 권익에 우선하여 지배, 전유(專有)한다는 뜻으로도 볼 수 있다. 군사적 측면에서 지배를 말하는 것으로 이해되지만 서해와 동중국해는 한국과 일본의 주권적 권리와 관할권이 미치는 수역이어서 거의 공해(公海)가 없다. 특히, 준국가적 실체인 대만이 위치하는 곳이므로 단순히 볼 수만은 없는 곳이다. 이러한 내해화 전략의 공간적 한계선은 현재로선 상기한 제1도련선으로 볼 수 있다. 과연 중국의 이러한 군사적 성격의 폐쇄해를 유지하는 것이 어떤 법적 함의를 가지는 것일까?

사실 ‘아일랜드 체인(Island chain)’ 전략이라고 하는 도련선 개념은 일찍이 한국전쟁 당시 미국에 의해 소련과 중국의 봉쇄를 염두에 두고 설정된 것으로 쿠릴열도, 대만, 북부필리핀 및 보르네오해로 연결되는 전략방어선으로 설계

4) 예를 들면, 이은수, “중국의 서해 내해화 전략과 한국의 대응방안”, KIMS(한국해양전략연구소) Periscope 178호(2022.6.13.)

된 것이라고 한다.⁵⁾ 중국은 이러한 미국의 해양 포위전략을 돌파하기 위한 전략으로 도련선을 역으로 원용하여 재편성하게 되는데, 1982년 당시 류화칭(柳華淸) 중국 해군사령관이 이를 공식화한 것으로 알려져 있다. 제2 및 3 도련선은 아직 현실화가 이루어지지 아니한 채 제1도련선은 중국의 절대 해상방어선으로 미국 및 동맹국의 군사력 투사와 진입을 저지하기 위한 공간적 한계선으로 설정되어 운용되고 있는 것이다.

역사적으로 보면 해양을 나누어 열강의 이익 내지 영향력을 구획하는 행태는 종종 목격되곤 하였다. 예를 들면 1494년 스페인과 포르투갈 간에 체결된 토르데시야스(Tordesillas)조약은 대서양에 그어진 선으로 당시 제국주의 선두주자였던 두 국가 간에 거의 비유럽권 세계를 양분하는 해양이익선으로 유명하다. 현대에 들어와서도 동서냉전의 사례에서 보듯 영향권(sphere of influence)라고 하여 공간적 분할을 추구한 바가 있었다. 중국이 추구하는 제3도련선은 하와이 제도 근처에 선을 그어 미국과 태평양을 반분하겠다는 야심을 드러내는 것으로 영향권이나 세력권을 형성하려는 발로로 보이나, 현행 국제법의 시각에서 보면 세력권을 나눠 특정 국가를 특정 지역의 지배적 국가로 인정하는 행위는 유엔 현장에서 금하는 제3국의 정치적 독립을 침해하는 행태로서 정당하다고 볼 수 없을 것이다.

다만, 제1도련선은 이와 달리 절대사수의 군사적 해양구획선으로 볼 수 있다. 두 차례에 걸친 세계대전, 한국전쟁, 월남전, 포클랜드전쟁, 걸프전쟁을 거치면서 관계국들은 여러 형태의 전쟁수역(war zone)과 같은 군사적 목적의 수역을 다양한 형태로 설정하여 사용한 바가 있다. 해상봉쇄 등 군사적 성격의 수역에 관하여 1909년 해전에 관한 런던 선언⁶⁾(London Declaration concerning the Laws of

5) 미국측 도련선에도 여기서 언급된 제1도련선과 함께 서태평양 및 중부태평양을 가로지르는 제2, 3도련선을 두고 있었다. 이는 1953년 미국 국무장관 덜레스(J.F. Dulles)에 의해 입안된 것으로 알려졌다.

6) 이 선언은 조약형태로 채택되었지만, 미국, 영국, 일본 등 대부분 열강들이 서명했음에도 비준에 실패하여 발효하지 못했다. 해상 포획의 범위에 관련된 영국, 일본 등의 불만이 그 실패의 원인인 것으로 보인다. 그러나 해상봉쇄, 적화(敵貨), 중립 등 해전법규를 성문화한 공로가 인정된다.

Naval War) 이래 1994년 산레모 지침(San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea)⁷⁾에 이르기까지 국제법규범으로 규칙화하는 노력이 이루어져 왔지만 포괄적이고 명확한 원칙이 성립되었다고는 하기 어려운 형편이다. 따라서 중국의 도련선 설정 자체가 허용되지 않는다고 말할 수는 없지만 그 운용과 관련해서는 국제법적 관점에서 비판할 수 있다고 본다.

중국의 제1도련선은 법적으로 표현한다면 일종의 정지조건부 전쟁수역, 작전수역 등의 성격을 가지는 군사수역이다. 만약 중국이 미국 등과 해상 적대상태에 돌입한다면, 이 수역은 바로 중국의 최종 군사방어선이자 작전구역으로서 적대국은 물론 제3국의 항해 및 비행을 통제하는 구역으로 변모하게 될 것으로 예상된다. 우리 주변 수역에는 중국이 예전에 발해만과 양자강 어귀에 군사수역을 유지한 바가 있으며, 북한도 자신의 연안 50해리에 군사경제수역을 설정하여 외국의 통항을 제한하고 있는 등 군사적 성격을 갖는 수역이 낮은 것은 아니다. 상기한 런던 선언이나 산레모 지침 등 국제규범의 관점에서 보면 군사적 성격의 수역의 설정 및 운용은 기본적으로 군사적 필요성 및 비례성의 원칙을 준수해야 하며 비적대국의 항행, 안전 등 권익을 침해하지 않아야 한다.

오늘날 UNCLOS 체제 하에 200해리 EEZ가 일반화된 시대에 있어서 완전한 항행의 자유를 향유하는 공해는 좁아진 가운데 대략적으로 보아도 중국이 설정한 제1도련선내 해역은 동아시아 각국의 영해와 EEZ로 구성되어 있다. 이러한 주변국들의 권익 즉, 그 주권, 관할권, 항행 등 이용, 자원 및 환경에 대한 침해, 방해 및 위협은 용납되기 어려울 것이다. 예를 들어 중국이 유사시 제1도련선을 침파하는 미함모부대에 대해 전술핵을 탑재한 DF-21 미사일 등을 사용하는 경우에 광범위하게 자원과 환경에 대한 영구적이고 치명적이며 무분별한

7) 이 지침은 해상무력충돌에 적용되는 국제법에 관한 전문가 회의가 1988년 산레모에서 개최되어 논의된 결과, 해전규칙에 관한 성문화된 형태로 채택되었다.

피해를 야기할 것이다.⁸⁾

따라서 대량파괴무기에 기반한 전략과 군사교리는 해역의 특성상 허용될 수 없다고 본다. 이 원칙은 교전상태에서만이 아니라 평시에도 적용되어야 한다고 본다. 이미 남중국해 및 대만주변 해역에서 미중 양국의 해공군은 군사적 대치상태를 빚고 있는 가운데 법률상 적대상태의 발생여부와 관계없이 중국과 미국은 사실상 해상 적대상태에 놓여 있다고 볼 수 있다.⁹⁾ 전쟁을 부인하는 오늘날의 국제법은 평시/전시라는 고전적 방식의 이분법적 구별로 적용법규를 달리할 필요가 없다. 따라서 현재에도 중국은 타국의 권익을 침해하거나 위협하는 방식으로 도련선을 운용할 수 없으며, 당연히 그 도련선 선 및 내부 수역에 대한 여하한 국제법상 권원(title)도 인정되지 않으므로 그 내외의 통제가 달라서는 아니 된다. 따라서 제1도련선으로 설정되는 수역에 대해 중국에게 권원이 인정되는 수역을 제외하고서는 어떤 우월한 법률적, 군사적 권익도 부여할 수 없으며, 타국의 권익을 침해해서 안되는 것은 분명하다.

중국의 제1도련선에서 키 포인트는 대만이다. 사실상 본토 중국과 분리되어 자치를 향유하는 대만은 이 도련선의 소위 ‘부족한 연결고리(missing link)’이다. 이를 완성하기 위해 중국은 대만을 합병하기를 원한다. 2030년까지 무력침공으로 합병하겠다는 중국의 시나리오가 운위되고 있다. 중국이 대만에 대해 무력을 사용하거나 이미 수차 실행된 바 있는 대만 해역을 포위하는 군사훈련과 같은 무력위협은 국제법상 문제가 없는 것일까?

8) 국제사법재판소(ICJ)는 1996년 핵무기의 위법성 여부에 관한 권고적 의견에서 핵무기와 같은 무분별한 피해를 야기하는 무기의 사용이 금지되어야 한다는 의견을 밝힌 바 있다.

9) 미국은 중국의 남중국해에 대한 계속적인 전유(專有) 및 군사화 시도에 대해 대응조치로서 워싱턴의 지시에 따라 미해군은 항행의 자유작전(Freedom of Navigation Operations: FONOP)을 2015년부터 실시하여 왔다. 이에 앞서 2001.4.1. 미군정찰기와 중국공기가 해남도 부근에서 충돌하여 각각 불시착 및 추락하는 사건이 발생한 바 있다.

대만은 일제로부터 해방 이후 중화인민공화국의 실효적 지배를 받은 바 없이 현재까지 고도의 자치와 번영을 누리고 있는 정치적 실체임이 분명하다. 대만의 국제법상 지위는 국제사회 다수 국가들이 중국의 일부로 인정하기 때문에 비록 일부 소수 국가가 외교관계를 맺고 있지만 독립된 국가로 인정되지 않는다고 인식되고 있다. 그러나 국제사회에는 그 누구도 특정 정치적 실체의 지위를 일의적이고 보편적으로 결정할 중앙기구가 없다. 1971년 중국 대표권 문제로 유엔총회 결의로 중화인민공화국 정부가 대만 당국을 대체했지만 이것은 유엔 내부의 문제를 다룬 것이지 유엔이 전체 국제사회를 대표해 대만의 국가성 여부를 결정한 것은 아니다. 즉 국가성의 문제는 국가별로 상대적인 것으로 각국은 이 문제에 관한 재량권을 가진다고 보아야 한다. 그러나 중국과 대다수 국가는 ‘하나의 중국’ 원칙이나 정책에 따라 대만을 중국의 일부로 보기 때문에 형식상으로는 대체로 중국 지방 정부의 수준으로 고려되는 것으로 보인다.

대만이 중국의 일부로 합류하든, 아니면 분리독립을 하든, 그것은 일차적으로 대만 주민들의 정치적 미래에 관한 것으로 국제법상으로 자결권의 문제로 볼 수 있다. 국제법과 국제정치의 논리상으로 자결권의 행사가 국가의 영토적 일체성을 침해하지 못한다는 것이 대체로 인정되고 있기 때문에 대만과 같이 일정한 정치적 단위의 주민들이 자결권을 가진다고 별도 국가로 분리해 나갈 수 있다고 볼 수는 없을 것이다. 그러나 자결권은 대만 주민들이 자신들의 정치적 미래를 결정할 수 있는 기본적 인권¹⁰⁾이므로 이를 억압하거나 그 행사를 방해하는 무력 사용이나 위협은 허용된다고 볼 수는 없을 것이다.

따라서 중국에 의한 대만 무력사용과 이와 관련된 해양군사전략은 일정 정도 제약된다고 보아야 한다. 도리어 군사력을 사용해 기본적 인권을 침해하고 대만 주민들의 자유로운 의사를 억압하며 그들의 사회경제적 기반을 파괴한다면, 중국정부가 엄청나게 반발하겠지만, 이것이야말로 대만이 분리독립할 수 있는 합법적 이유를 구성해 줄 소지가 있는 것이다.

10) 자결권(right of self-determination)은 국제법상 보통 강행규범이 구비하는 대세적 효력을 가질 정도로 높은 수준의 법규범성을 구비한다고 1995년 국제사법재판소(ICJ)는 동티모르 사건을 통해 판시한 바 있다.

중국의 핵심이익으로 지목된 남중국해 상황은 미중간 군사적 대치, 영유권 및 도서군의 지위 등 법률문제, 역내 국가들의 권익이 엉킨 곳으로 복잡다단하다. 2016년에 국제중재재판정이 일차적으로 상당한 법률문제를 정리했음에도 중국은 이 판정을 원천적으로 부인하고 변함없이 자신이 주장하는 남중국해 관련 권익을 실행에 옮기고 있다.¹¹⁾ 중국은 자신이 점유하고 있는 암초나 모래톱에 인공섬을 건설하고 활주로를 닦으며 미사일 등 각종 무기와 군사시설 및 군부대를 배치하는 군사기지화를 추진하고 있는 것으로 보인다. 이는 남중국해를 작전구역으로 삼아 접근을 통제하고 나아가 유사시 적대국의 군사력이 진입하는 것을 방지하려는 구상을 실현하고자 하는 것으로 보인다.

또한, EEZ의 관할권을 확대해석하는데 특히, UNCLOS 제88조의 EEZ의 평화적 목적의 이용이라는 규정에 의거해 남중국해는 물론 대만해협상 중국의 EEZ에 대한 미군의 초계, 정찰 및 훈련 등 군사활동이 허용되지 아니한다는 주장을 제기해 오고 있다. 한편, 중국 영해관계법은 외국군함이 중국 영해를 무해통항하기 위해서는 사전허가를 받을 것을 요구하는 등 외국 군사력의 자국 연안 접근을 법률제도상으로도 제한하려 한다. 당연히 미국은 중국의 반발에도 EEZ를 항행의 자유를 누리는 국제수역으로 간주해 EEZ내 군용기 및 군함의 작전을 제한하려는 중국의 주장을 무시하며 항행하고 있으며, 또한 항행의 자유 작전을 통해 남중국해 중국 점유 도서에 설정된 영해 내를 사전허가 없이 통과하여 중국의 주장을 부인하고 있다.

이러한 모습은 마치 근세 들어 해양의 이용에 관한 기본적 관점의 대립으로 나타난 국제법의 비조 그로티우스(H. Grotius)의 ‘자유해론’(Mare liberum)과 셀덴(J. Selden)의 ‘폐쇄해론’(Mare Clausum)이 개방되고 자유로운 해양질서를 선호하는 미국과 자국 연근해를 외국세력으로부터 차단하려는 중국의 입장

11) 2013년 필리핀이 UNCLOS의 강제분쟁해결절차에 따라 중국을 제소해 중재재판이 진행된 결과 중국이 점유한 도서의 지위 및 이와 관련되는 주권적 권리 및 관할권의 범위와 한계에 관해 중국 측의 주장이 거부되는 방향으로 판정되었다.

으로 각각 재현되고 있는 것으로 보인다. 이러한 대립은 EEZ내 외국군사 활동의 제한 여부에 관한 UNCLOS 규정의 모호함에 따른 해석과 적용의 차이에서 빚어지는 측면도 간과할 수 없지만, 연안국의 주권적 권리와 관할권을 확대하여 과도하게 주장하는 중국의 태도도 문제가 없지 않아 보인다.

그러면 남중국해에서 중국이 취한 군사적 성격의 조치들이 국제법상 정당화될 수 있을지 살펴보자. 중국은 스프래틀리(Spratly, 중국명 ‘난사’) 군도 등 주변국과 영유권 분쟁 중인 도서를 점령하여 매립과 인공섬 조성을 통해 군사기지를 건설하고 미사일, 공군력 배치 등 장거리 군사력 투자를 완비하는 조치를 진행 중이다. 군사적 목적은 차치하더라도 영유권 분쟁이 진행 중이며, 구속력 있는 국제중재재판에서 그 권원 주장의 근거가 부인된 도서군의 형상을 회복할 수 없는 지경으로 변경하는 것은 허용되지 않는다고 판단하였다. 이에 따라 평가하면 중국이 이런 방식으로 스프래틀리 군도를 군사화하는 행태는 국제법상으로 정당화되기 어렵다고 볼 수 있다.¹²⁾ 타국의 권익을 존중하고 해양환경을 보존하는 적법한 방향으로 전향되어야 할 것이다.

나아가 EEZ에 대한 외국 군함 및 군용기의 활동에 대해서도 UNCLOS가 항행에 관한 한 공해자유의 원칙을 EEZ에서 인정하고 있는 점에 비추어, 이러한 활동이 EEZ의 자원 및 환경에 대한 주권적 권리와 관할권을 침해하지 않는 한도에서는 인정되는 것이 합리적이라 볼 수 있다. 다만, 군함의 영해무해통항에 관해 상당수 국가들은 사전허가 내지 사전통보제를 통해 제약을 가하고 있고 국제사회의 관행이 일치되는 것이 아니기 때문에 반드시 중국의 입장이 틀리다고 볼 수 없다.¹³⁾ 다만, 대양해군화에 따라 중국이 타국의 EEZ를 불가피하게

12) 상기 남중국해 중재재판에서 중국의 인공섬 건설 등의 행위가 해양환경 관련 국제법규범을 위반한 것으로 판정한 바 있고, 1978년 국제사법재판소(ICJ)도 에게해 대륙붕 사건의 잠정조치 심리에서 분쟁 중인 해역에 돌이킬 수 없는 피해를 주는 행동은 허용되지 않는다고 판단한 바 있다.

13) 우리나라는 영해법에서 외국 군함의 무해통항에 관해 사전통보제를 채택하고 있다.

이용할 수밖에 없기 때문에 중국의 입장은 자가당착에 직면하게 되어 조만간 슬그머니 미국 등 서방국과 유사하게 변할 가능성이 상당하다고 본다.

중국은 소위 ‘법률전’(lawfare)¹⁴⁾의 방식으로 자국의 해양권익을 최대한 자신에게 유리하게 해석하고 적용하는 태도를 보여주고 있으며, 남중국해 분쟁 관련 중국의 행태는 그 대표적 사례가 되고 있다. 그들은 국제관계에서 국제법을 대체할 수 있는 그 어떤 가치판단 체계도 존재하지 않는다는 것을 정확하게 인식하고 그 유용성을 활용해 자신의 해양권익을 주장하고 확보하려 하고 있다.

그런 측면에서 보자면 상기 남중국해 중재재판에서 전면적으로 패배한 것은 중국에게는 엄청난 재앙이라고 볼 수 있다. 아무리 중국이 재판결과를 거부하더라도 이미 판결이 확정되어 국제법상 구속력이 발생했고, 이를 법률적으로나 정치적으로 뒤집을 수 있는 수단은 현재로서는 가용치 않기 때문에, 중국은 법률전의 가장 중요한 일전에서 대패한 것이다. 이를 계속 거부한다면 중국은 정치외교적으로 상당한 대가를 지속적으로 지불해야 하는 운명이다.

최근 한중어업협정상 잠정조치수역에 중국이 군사훈련 목적의 기한부 항행 금지 수역을 지정했다는 언론보도가 나온 바 있다. 보도에 의하면 중국의 항행 금지 수역은 서해에 있어서 한중간 EEZ 가상중간선을 넘어 우리측 수역이 포함되어 있다고 한다. 이는 어업에 관한 한중협정의 문제를 넘어서는 사안으로 우리 EEZ의 잠재적 권익을 침해할 수 있는 것으로 인식하여 대처할 필요가 있다.

중국과의 관계에서 군사, 외교, 경제, 기술 등 제 분야에서 열세에 처한 우리

14) 법률전은 전쟁의 무기로서 법의 사용으로 정의될 수 있다. 이는 전술적 이점과 정치·군사적 목표 달성을 위하여 국가 내지 비국가행위자가 법을 활용하는 다양한 관행과 기술을 지칭하는 용어이다. 이 용어는 1975년 Carlson & Yeoman의 “Whither Goeth the Law – Humanity or Barbarity?”에서 처음 등장한 이래 Charles J. Dunlap 등에 의해 본격적으로 그 개념과 양상에 관한 연구가 발전되어 오고 있다.

로서는 해양문제에 관해 정치하게 법률적으로 분석하여 정리된 입장을 가지고 적극적으로 대응할 필요가 있다. 우리의 해양 관련 주권, 주권적 권리와 관할권을 침해하거나 그런 소지가 있는 군사활동은 제한되며, 주변 국제수역에서의 군사활동도 군사적 필요성과 항행안전 등 여타 법익을 형량하는 비례의 원칙에 입각해 제한된다는 입장을 가지고 임해야 할 것이다. 다수의 상이한 법익이 교차하는 주변수역의 성격을 고려한다면, 중국의 해양군사전략을 위한 특별한 우월적 지위나 대우를 부여할 소지가 있는 여하한 시도도 국제법의 논리로 견제할 필요가 있다. 위에서 고찰한 바와 같이, 중국의 해양군사전략의 내용을 보면 상당히 현행 국제법 규범과 상이하며, 타국의 합법적 권익을 침해할 소지를 배제할 수 없다. 그러므로 이를 지양해 좀 더 국제법질서와 정합성을 가지는 방향으로 조정될 수 있도록 중국과의 관계에서나 국제사회에서 주도적으로 외교적 담론을 이끌어내아가야 하겠다.

무엇보다도 해양질서는 UNCLOS 제301조에서 설파한대로 해양의 평화적 이용이라는 대의에 따라야 할 것이다. 군사적 갈등과 대치가 세계에서 가장 번영하는 동아시아의 해역을 지배하게 해서는 아니 된다. 우리 주변해역을 전장화하고 황폐화하는 군사전략은 다수 역내 국가의 생명선이자 권익이 촘촘하게 들어찬 동아시아 해역과는 어울리지 않는 것이다. 역사적 에피소드로 영국 청교도혁명 당시 왕당파와 의회파 군대간 결전을 앞둔 지역의 농민들이 들고 일어나 농작물 피해가 발생하지 않는 곳으로 전장을 옮겼다는 이야기에서 보듯 미중 쟁패의 해상 격돌과 이를 전제로 한 군사 전략과 교리는 역내와 국제사회의 권익이 고밀도로 집중된 동아시아 해역에서는 비례의 원칙상 회피되어야 한다.

구시대의 유물인 정치·군사 조합주의자들의 무분별한 군사전략과 실행은 발불일 곳이 좁아져야 한다. 이런 점에서 보면 러시아의 우크라이나 침공의 결과로 야기된 엄청난 피해와 법적 책임과 관련하여 전쟁을 지속하여 받을 수 있는 최대의 성과로 고작 피로스의 승리에 불과할 푸틴의 러시아는 어떻게 수습

할지 궁금하기 짝이 없다. 작금의 미중간 경쟁은 전쟁으로 패권국을 정한 고대나 근대와는 다른 방식으로 전개될 것이다. 이미 러·우전쟁에서 입증되었듯이 상호확증파괴와 비대칭적이거나 효율적인 신기술의 확산으로 전쟁은 정치적 문제 해결의 능력이 예전과 달리 상실되어 가고 있다. 변영의 바다를 불모의 죽은 바다로 만들 수 있는 그런 해양군사전략은 유엔현장의 정신대로 현상의 평화적 변경 원칙, 그리고 바다의 현장인 UNCLOS의 기본 정신인 해양의 평화적 이용이라는 원칙에 양보해야 할 것이다.

저자소개

이용일

서울대학교 불문과를 졸업하고 동 대학교 법학석사를 졸업하고 박사과정(국제법 전공)을 수료하고 캐나다 몬트리올대학교 법학박사과정을 수학하였다.

법제처 법제연구담당관으로 공직을 시작하여(1990), 이후 외무부로 옮겨 국제법규과 및 국제협약과에서 실무자로 근무하였으며 외교통상부 국제협약과장(2004~2006)과 세종특별자치시 국제관계대사(2020~2022)를 역임하였다. 주요 재외공관 근무경력으로 주태국대사관 참사관 주루마니아대사관 공사참사관 및 주오스트리아대사관 공사참사관으로 근무하였고, 재외공관장으로 주코트디부아르대사(부르키나파소 및 니제르 겸임)로 봉직하였다(2015~2019). 외교부 근무시 주로 해양법 등 국제법 외교 분야에 종사하였으며, 아주대(1992), 및 이화여대(2002)에서 국제법을, 고려대(2024)에서 국제기구론을 강의한 바가 있다. 외교부 정년퇴직 이후 대한변호사협회 국제특보(2023~2024), 고려대강사, 외교부 외교사료전문위원을 역임하였고, 서울국제법연구원 부원장으로 재임중에 있다.

저서로 ‘국제조약의 국내 직접적용에 관한 연구’(2014), ‘분단과 통일의 법’(2020) 등이 있으며, 국제법 관련 논문 수 개가 있다.

최근의 희토류 분쟁을 둘러싼 주요국 동향과 대응 방안

이 춘 근

한국과학기술기획평가원 초빙전문위원

요약

최근 중국이 미국의 관세 압박에 대응해 강도 높은 희토류 수출규제 조치를 취했다. 이는 고성능 자석을 중심으로, 자국이 보유한 병목 자원을 활용해 외국의 병목 기술과 전략기술을 통제하려는 의도로 보인다. 중국이 거의 독점하고 있는 중희토, 특히 디스프로슘(Dy)과 이의 대체자원에 집중하는 것도 이 때문이다.

그간의 경과를 보면, 미국, 호주와 같이 자원이 있어도 하류 공정이 없거나, 일본과 같이 하류 기술이 탁월해도 자원이 없으면, 자원을 포함한 상하류 전반이 고르게 발전하고 정부의 전폭적인 지원을 받는 중국을 이기기 어렵다. 경희토만 있고 중희토가 없어도 상당히 불리하다. 최근 미국, 호주, 일본이 연합해 상하류를 연결하고, 열심히 중희토를 찾아다니는 것도 이 때문이다.

우리나라는 희토류 관련 상류산업이 거의 전무하고, 하류산업도 중국에서 자석공장을 운영하다 국내 이전을 추진하는 것이 거의 유일하다. 따라서 중국의 희토류 무기화에 대한 대응 차원에서, 대체자원을 확보하고 비축 사업을 내실 있게 추진하며, 관련 기술을 개발하고, 이를 생산하는 기업을 체계적으로 지원할 필요가 있다.

1. 서론

최근 중국이, 미국의 높은 관세 부과에 대응해, 영구자석을 중심으로 하는 고강도 희토류 수출통제 조치를 내놓았다. 사실 중국이 희토류를 국제 분쟁의 해결 수단으로 크게 활용한 것은 2010년의 조어도 사건이라고 할 수 있다. 당시 일본이 조어도(센가쿠 열도)를 침범한 중국 선장을 체포하자 중국이 희토류 수출을 중단하였고, 일본이 바로 굴복하면서 선장을 석방하였다.

그러나 그 이후 벌어진 미중 분쟁에서는 중국이 희토류를 제대로 활용하지 못했다. 2010년 이후 미국, 일본 등이 체계적으로 대응하고 역량을 키워, 희토류 제재의 실효성이 많이 떨어졌기 때문이다. 따라서 주요국의 대응을 중심으로 이번의 희토류 수출통제 조치가 어느 분야에 집중하고 있는지, 파급효과가 얼마나 클지를 예측하고 우리의 대응 방안을 살펴보는 것도 큰 의미가 있을 것이다.

2. 희토류 분쟁의 주요 변수

희토류 분쟁은 상당히 많은 변수의 영향을 받는다. 분쟁 대상에 포함되는 원소의 수가 많고 매장량과 지역 분포, 활용 분야 등도 상당히 다양하다. 따라서 포괄적으로 희토류 한 단어로 모든 것을 설명하려 하면, 자칫 오류를 범하거나 핵심 내용에서 벗어날 수 있다. 본 글에서는 컴퓨터와 전기자동차, 풍력발전기 등에 널리 쓰이는 NdFeB(네오디뮴.철.붕소) 영구자석을 중심으로, 주요 변수를 간단히 정리한다.

희토류에 포함되는 원소는 17개에 달하는데, 이를 원자량의 대소에 따라 경희토와 중희토로 구분한다. 경희토는 중국 외에 미국, 호주, 남아공, 러시아 등에도 많아, 수출 통제의 효용이 크게 줄어들었다. 중희토는 매장량이 적고 채굴 과정이 복잡해 중국이 거의 독점해 왔으나, 근래에 베트남, 미얀마, 호주 등에서도 개발, 생산되고 있다.

희토류 채굴과 분리는 많은 환경 오염을 유발한다. 경희토인 모나자이트 광물에 토륨이 함유되어 방사선 오염이 발생하고, 중희토는 화학약품을 사용해 채광하면서 광산 지역에서의 오염과 지반 붕괴를 수반한다. 채광 이후의 분리 공정에도 많은 화학약품이 들어간다. 자원이 있는 선진국들이, 자국에서 채광과 분리를 잘 안하는 이유이다.

자석은 희토류 외에도 여러 가지가 있다. NdFeB 외에도, 사마륨-코발트(Sm-Co), 알리코, 페라이트 등의 다양한 영구자석이 있어, 하나를 제재하거나 가격이 크게 상승하면, 일부를 다른 것으로 대체할 수 있다. 실제로 염가의 NdFeB 자석이 나오기 전까지, 고성능 자석은 Sm-Co를 많이 사용한 바 있다. 도시광산의 형식¹⁾으로, 사용 후 폐기된 자석을 수거해 재활용하기도 한다.

기술의 발전과 특정 자원 보유 여부에 따라 불균형이 발생하기도 한다. NdFeB 자석은 가격 대비 성능이 우수하나 고온에서 불안정하므로, Dy(디스프로슘)을 Nd(네오디뮴)의 10% 정도 첨가한다. 자성 제고를 위해 Tb(테르븀)를 1% 정도 첨가하기도 한다. 다만, Nd는 모나자이트 등의 경희토에 비교적 많이 있는데 비해, Dy와 Tb는 중희토에 존재하고 그 양도 적다.

이에 따라 중희토를 독점하던 중국이, 오랫동안 Dy 등을 핵심 무기로 삼아왔다. 그 결과 가격도 가장 큰 폭으로 올랐고, 최근 서방 국가들의 대응도 중희토 자원 확보에 집중된다. 이를 절약하는 방법으로 Dy를 표면에만 코팅하거나, 합금 공정에서 Dy를 표면에 집중시키는 기술도 개발되었다. 이런 기술들이 특허로 출원되면서, 새로운 분쟁의 씨앗이 되기도 한다.

상하류 공정²⁾의 연결과 분리도 커다란 변수가 된다. NdFeB 영구자석 생산공정은, 채광, 분리, 합금, 소결(sintering)과 자화(magnetization) 등으로 이어진다. 하류 공정인 합금과 소결 및 자화 공정에서 설비와 기술, 경험 의존성이 크

1) 폐기된 전자제품 등의 산업 쓰레기에서 희유금속을 추출해 재활용하는 방법

2) 산업 공정에서 상류공정(up-stream)은 자원을 추출, 가공해 원료를 만드는 공정이고, 하류공정(down-stream)은 이로부터 최종 제품을 만들거나 포장 및 배송하는 공정을 말함

고, 이것이 품질과 가격을 크게 좌우한다. 다만, 중국과 같은 대규모 자원 보유국은, 원료만 파는 것보다 부가가치가 큰 후공정(하류공정)까지 자국 내에서 하려 한다.

광물 특성에 따라 경희토에 일부 포함된 Dy 또는 Pr(프라세오디뮴)을, Nd와 분리하지 않고 같이 추출해, 후공정에 넘기기도 한다. 이러면, 상류와 하류가 연결된 회사가 더 유리할 수 있다. 중국과 같이 커다란 환경 오염을 감수하면서 희토류 분리 공장을 확장하고 전세계 주요 광물의 처리까지 대행하는 국가가 이런 유형의 전후방 연결을 통해 자국 기업들을 지원하기도 한다.

3. 중국의 희토류 정책과 수출통제

중국이 개혁개방을 시작한 지 얼마 안 된 1983년에, 일본의 사가와 박사가 NdFeB 자석의 분말소결법을 발표하였다. 이후 세계 각국의 희토류 자석 업계가 자원이 많은 중국에 대거 진출하였다. 마침 미국의 희토류 광산이 환경규제로 중단되고 자석 설비와 기술이 중국에 흡수되면서, 2000년대에 이르러서는 중국이 전세계 희토류 자원의 90%를 공급하게 되었다.

그러나 이는 자원 수출 위주라서, “금을 소금값으로 판다.”는 불만이 팽배하였다. 이에, 덩소핑이 “중동에 석유가 있다면, 중국에는 희토류가 있다.”고 천명하고, 국내 산업을 발전시키면서 2005년부터 수출을 통제하기 시작하였다. 2010년에 조어도 사태로 40%를 감축해 큰 충격을 주었지만, 이는 중국 정부가 시행해 오던 정책의 연장으로 볼 수 있다.

중국의 핵심 정책은, (1) 상류의 광산을 모두 국유화하고 대기업으로 통폐합해, 난개발과 과잉생산을 줄이면서 환경을 보호하고 외국을 배제한다. (2) 중간 분리정제 분야에 외국의 개입과 수출을 제한하면서, 중국 내 상하류 연결과 주도권 확보, 수출 통제의 핵심 고리로 삼는다. (3) 하류 분야에서 외국과 교류해, 기술력을 개선한다 등이었다.

[그림 1. 중국 바오테우의 세계 최대 희토광산]



2010년대에 중국은 “전략적 신흥산업”으로 전기자동차와 풍력발전 등을 급속히 발전시켰다. 이에 따라 중국의 희토류 영구자석 시장과 산업, 기술, 경쟁력이 크게 상승하였고, 자원의 고부가가치화와 지속가능 발전의 토대가 형성되었다. 아울러 북경대학과 중국과학원 장춘응용화학연구소, 북경유색금속연구총원 등에 희토류 관련 국가중점실험실과 국가공정연구센터를 설치하고, 바오테우 희토연구원(Baotou Research Institute of Rare Earth)도 집중 육성하였다.

세계 최대의 바오테우 경희토 광산이 철광석과 같이 생산되므로, 철광석 수요가 많을 때는 희토류도 과잉 생산된다. 남방의 중희토는 매장량이 적어 지속발전이 어렵다. 따라서, 희토류 생산을 적절히 조절하면서, 가격과 자원, 시장, 표준, 특허 등을 총동원해, 외국기업의 경제성을 제한하고 자국 기업들의 경쟁력을 제고하는 정책을 추진하였다.

2010년대 일본의 NdFeB 특허 만료 시점에 해외 수출을 확대하고, 분쟁 시에는 라이선스와 자국 특허, 보유 자원과의 연동을 추진하였다. 외국 희토광(특히 중희토와 대형 경희토) 매입도 적극 추진하였다. 세계 2, 3위인 미국 마운틴

패스(Mountain Pass)와 호주 마운트웰드(Mount Wells) 광산도 매입하려 했으나, 해당국 정부의 개입으로 실패한 바 있다.

중국은 채광에서 분리, 합금, 가공, 기술과 설비, 시장과 금융 등 전 분야를 제공할 수 있으므로, 개발도상국들의 호응이 제법 있다. 환경 오염이 큰 분리 공정에서, 외국 광물의 중국 내 반입과 처리도 허용하고 있다. 외국의 분리 공장 건설과 상하류 연결을 막고 물류 부담을 가중시켜, 중국의 독점권과 경쟁력을 강화하는 것이다.

[그림 2. 중국 바오테우의 희토류연구원]



4. 주요 국가들의 대응

일본은 사가와 박사가 1983년에 NdFeB 영구자석의 분말소결 공법을 발표한 이래, Dy, Tb 첨가를 통한 성능 개선, 코팅에 의한 Dy 절약, 대체 소재 개발 등으로 하류 공정 기술을 선도해 왔다. 사가와 박사는 이 공로로 2022년에, 공학계의 노벨상이라고 하는 “엘리자베스 여왕 공학상(Queen Elizabeth Prize

for Engineering, QEPrize)”을 수상하였다. 상류 분야를 염가 중국산에 의존하였으나, 2010년 수출규제 이후 일본은 수입선을 다변화하고, Dy 사용량 감축과 대체제 개발, 폐자석 재활용 등을 적극 추진하였다.

미국은 1980년대 중반까지 세계 희토류 공급을 주도했으나, 환경규제와 염가 중국산의 유입으로 1998년에 세계 2위 규모인 마운틴패스 광산(경희토 바스트네사이트 광물)이 생산을 중지하였다. 2010년 중국이 희토류 수출을 대폭 감축하자, Molycorp사가 일본과 공동으로 마운틴패스 광산을 복원했으나, 환경과 제반 여건 미비로, 광석을 중국에 이송해 분리하면서, 하류 공정을 건설하지 못하고 파산하고 말았다.

호주는 세계적인 철광석 대국이고, 부산물로 경희토 자원이 풍부하며, 근래에는 중희토 자원도 개발하고 있다. 먼저 경희토를 개발하고 일본의 투자도 받아, 말레이시아 관탄 지역에서의 분리공정을 거쳐 산화물과 합금을 수출하였다. 그러나 환경오염으로 지역 주민들의 반발이 심해지면서, 말레이시아 분리공장의 정상 가동이 난항을 겪었다.

[그림 3. 미국의 마운틴패스 희토광산]



최근의 미중 패권경쟁 속에서 희토류 자원의 중요성이 크게 부각되자, 자원 안보 차원에서의 국가간 협력과 공동대응이 확대되고 있다. 미국은 트럼프와 바이든이 연속으로 행정명령을 내려, 희토류를 안정적으로 확보토록 지시하였다. MP Materials사가 설립되어 마운틴패스 광산을 재건하고, 생산량을 급속히 확대하였다.

국제협력으로 미국 본토와 캐나다, 그린랜드 등의 희토류 탐사와 개발을 추진하고, 호주와 협력해 분리공장도 건설하였다. 호주는 말레이시아의 협력을 받아 관탄 분리공장 가동을 정상화하고, 제품 상당량을 일본에 공급하였다. 환경 문제를 개선하기 위해, 국내 광산에서의 전처리로 토륨(Th) 등의 방사성 물질을 제거한 후, 말레이시아로 이송한다.

아울러 공동으로 베트남, 미얀마 등에 진출해 부족한 중희토 자원을 확보하고, 이를 공동으로 분리, 가공하는 방안도 추진하고 있다. 중국도 각국의 희토류 자원 탐사와 개발에 적극적이고 상당한 기반도 있으므로, 곳곳에서 보이지 않는 경쟁과 마찰이 전개되었다.

5. 북한의 도전과 좌절

북한의 철산에도 희토류 광산이 있다. 철산이라는 지명에서 보듯이, 철광석과 섞인 경희토 모나자이트(monazite) 광물이다. 1950년대에 소련에 광물을 수출하다 방치했던 것을, 80년대에 재일동포 합영으로 본격 개발한 바 있다. 필자도 북한을 연구하면서 이에 주목하고, 일본의 재일동포 관련자 인터뷰도 여러 번 수행하고 이를 당시의 광물자원공사 등 국내 관련회사를 소개하기도 하였다.

북한이 1985년에 합영법을 제정하고 이듬해에 김일성 교시가 나오면서, 재일동포 중심의 합영사업이 본격화되었다.

이때, 재일동포 기업인 “국제트레이딩”과 북한의 조선통약산무역총회

사의 합영으로, 1,600만 달러를 투자해 국제화학합영회사를 설립하였다. 1989년 4월에 부지 6.5만㎡, 건평 2만㎡ 규모의 함흥화학합영공장을 착공해 1년 8개월만에 시범생산을 시작하였고, 1991년 4월에 조업식을 개최하였다.

재일동포 기업의 합영 사유는, (1) 북한에 모나자이트 광석이 풍부하고, (2) 연간 150만 달러가 소요되는, 산과 알카리 등 부원료의 현지조달이 가능하며, (3) 고부가가치 제품을 연 1,000만 달러씩 일본에 수출할 수 있다는 것 등이었다. 희토류 분리공정의 기술 수준이 높으므로 재일동포 과학자들이 기술적인 지원을 하였고, 설비 상당수는 중국에서 들여왔다.

생산공정을 보면, 평안북도 철산에서 채광해, 희토류 65%까지 자력 선광한 후 연간 1,000톤을 함흥으로 이송한다는 계획이었다. 이후 함흥공장에서의 가성소다 전처리로, 인산소다 연 900톤과 토티움 90톤, 우라늄 2톤을 부산물로 얻는다. 이어서 길이 100m의 분리 공장에서 유기용매로 추출해 희토류 산화물을 만들고, 이중 일부를 금속으로 만든다.

생산 목표는 희토류 산화물 연 300톤, 세륨 연마제 20톤, 희토류 관련 제품 1,350톤 등이었다. 제강에 필요한 미슈메탈과 희토류 미량원소 비료도 생산하였다. 다만, 하류 산업의 중추인 영구자석 생산은 하지 못했다. 이는 일본의 기술 수준이 높고 관련 설비도 풍부하므로, 희토류 산화물 형태로 일본에 가져와 자석으로 가공하려 했기 때문이다.

그러나 조업 이후의 경과는 상당히 열악하였다. 장비 부족 등으로 건설이 지연되어 금리 부담이 가중되었고, 투자비용이 계획을 초과하였다. 당시 일본의 경기 침체와 염가 중국제품 유입으로, 희토류 가격이 폭락하고 채산성도 크게 악화되었다. 여기에 1994년부터 북한이 “고난의 행군”에 들어가면서, 원료 수송과 부자재 공급에 큰 타격을 입었다. 결국 공장 가동이 거의 중단되었다. 합영 당사자인 국제트레이딩에서는 생산량 확대로 난관을 타개하려 했으나, 결국 중단하고 말았다.

북한에서의 희토류 사업은 다음의 5가지를 고려할 필요가 있다.

(1) 광물이 대부분 경희토이고, 고급 NdFeB 자석에 필요한 Dy와 Tb 등이 거의 없다. (2) 경희토는 방사성 토륨이 포함되어 환경 부담이 크고, 핵무기 관련 위험부담도 있다. 철산 광석은 거의 고갈되었다고 한다. 여타 지역의 광물 발견 소식도 있으나, 개발 비용이 엄청나 노천광산인 중국이나 기타 국가 대비 경쟁력이 부족하다. (3) 철도 사정이 워낙 열악하고 중량 레일이 적어, 장거리 수송이 어렵다. 철도의 90% 이상이 전기철도이므로, 전력사정이 수송에 절대적인 영향을 미친다. (4) 전력공급이 부족하고 정전이 잦으며, 전압과 주파수 변동이 커, 전력 수요가 큰 공장의 항시 정상가동이 어렵다. (5) 산, 알카리 등의 원부자재 현지 조달이 어려울 때가 많다. 북한에서 염산과 가성소다는 소금물을 전기분해해 생산하고, 여기에 상당히 많은 전력이 필요하다.

6. 최근의 희토류 분쟁 재발과 파급효과

최근에 벌어진 중국의 희토류 수출규제 조치는, 고성능 자석을 중심으로, 자국이 보유한 병목자원을 활용해 외국의 병목기술, 전략기술을 통제하려는 의도로 보인다. 통제 품목이 NdFeB 자석의 성능 개선에 집중되어 있고, 핵심 보유 자원을 지적재산권처럼 활용해 해외 활동까지 통제하려 하기 때문이다.

먼저 중국은 자국이 거의 독점하고 있는 중희토, 특히 디스프로슘(Dy)과 이의 대체자원에 집중하고 있다.

Dy는 NdFeB 자석의 열안정성을 향상시키는 핵심 자원이고 미국, 호주 등의 경희토에는 거의 없는 자원이다. 이 자석에 철(Fe)이 포함되므로, 디스프로슘-철 합금까지 통제하였다. Dy를 대체하는 원소에 가돌리늄(Gd), 테르븀(Tb) 등이 있는데, 역시 중희토이고 이번에 중국은 이것들도 통제 대상에 포함시켰다. 빈틈이 없다.

[표 1. 주요국의 희토광물 성분(% , REO)]

국가	중국					미국	러시아	호주
	광물명 희토성분	혼합광 /바오리우	베스트네사이 트/사선	이온흡착형 희토광				
A형				B형	C형			
La ₂ O ₃	25.00	29.81	38.00	27.56	2.81	32.00	25.00	23.90
CeO ₂	50.07	51.11	3.50	3.23	<1.09	49.00	50.00	46.30
Pr ₆ O ₁₁	5.10	4.26	7.41	5.62	1.08	4.40	5.00	5.05
Nd ₂ O ₃	16.60	12.78	30.18	17.55	3.47	13.50	15.00	17.38
Sm ₂ O ₃	1.20	1.09	5.32	4.54	2.37	0.50	0.70	2.53
Eu ₂ O ₃	0.18	0.17	0.51	0.93	<0.37	0.10	0.09	0.05
Gd ₂ O ₃	0.70	0.45	4.21	5.96	5.69	0.30	0.60	1.49
Tb ₄ O ₇	<0.1	0.05	0.46	0.68	1.13	0.01	—	0.04
Dy ₂ O ₃	<0.1	0.06	1.77	3.71	7.48	0.03	0.60	0.69
Ho ₂ O ₃	<0.1	<0.05	0.27	—	—	—	—	—
Er ₂ O ₃	<0.1	0.034	0.88	2.48	4.26	0.01	0.80	0.21
Tm ₂ O ₃	<0.1	—	0.13	0.27	0.60	0.02	0.10	0.01
Yb ₂ O ₃	<0.1	0.018	0.62	1.13	3.34	0.01	0.20	0.12
Lu ₂ O ₃	<0.1	—	0.13	0.21	0.47	0.01	0.15	0.04
Y ₂ O ₃	0.43	0.23	10.07	24.26	64.97	0.10	1.30	2.41

주요: 黃小雷, 中國稀土資源高效清潔提取與循環利用, 《科學前沿與未來》(2009-2011), 98-119.

고성능 대체 자석도 통제한다. 사마륨(Sm)과 이의 코발트(Co) 합금을 넣었는데, 이는 Sm-Co 자석이 고가이지만 내열성이 우수해, Dy 함유 NdFeB 자석을 대체할 수 있기 때문이다. 실제로 염가의 NdFeB 자석이 나오기 전까지는 Sm-Co 자석이 주로 사용되었다. Sm은 경희토에 속해 서방세계도 보유하고 있지만, 환경오염과 분리공정 문제로 중국이 주도한다. 코발트도 아프리카 콩고가 최대 생산지이지만, 중국 자본이 진출해 많은 양을 수입, 국내 가공하므로, 역시 주도권을 행사한다.

해외 생산시에도 중국의 희토류가 들어가면 통제하는데, 자원도 특허와 같은 지적재산권의 범주로 다루는 것이다. NdFeB나 Sm-Co 자석처럼 물질특허가 있는(있었던) 품목을 통제하지 않고, 이들의 고성능화에 필요한 핵심 병목 자원인 Dy와 Co, 기타 대체자원을 통제한다. 이는 지적재산권과 얹히지 않으면서 통제권을 행사하려는 전략적 조치라 볼 수 있다.

이런 자원은 중국만 보유한 게 아니다. Dy를 포함한 중희토는 소량이지만 베트남과 미얀마, 말레이시아, 호주 등에도 존재한다. 다만, 호주 외에는 중국의 정책에 찬성할 듯하니 문제가 된다. 아마도 중국이 수출 통제 정책 발표 전에

이들 국가와 사전 조율을 했는지도 모르겠다. 보유 자원 비율이 적어도 대규모 보유국이 자원을 통제하면, 가격과 몸값이 커지는 것이다.

중국의 이번 조치가 미국을 향하고 있지만, 일본에도 불뚝이 튀었다. NdFeB 자석은 1983년대에 일본의 사가와 박사가 이의 분말소결법을 발표하면서 세상에 나왔다. 이 자석에 Dy를 첨가해 내열성을 높이는 방법도 80년대에 일본 “스미토모 특수금속”에서 개발하였다. 2010년경에 물질특허 효력이 종료되었지만, 아직도 그 영향력이 지대하다.

Dy를 절약하거나 대체하는 기술도 일본이 선도하였다. Dy를 표면에 코팅하거나 합금 과정에서 표면에 집중도록 해서 이를 절약하는 기술, 내열성 고분자를 코팅하는 기술, 도시광산 형식으로 폐품에서 자원을 회수하는 기술 등이 그것이다. 따라서 지적재산권 측면에서는 일본이 중국의 조치에 할 말이 많은 것이다. 일본이 개발한 기술로 막대한 이익을 보는 것이니, 수혜를 입는 중국이 해서는 안될 행동을 하는 것이라 할 수도 있다. 그런데 자원 보유국이 팔지 않겠다고 하므로 달리 방법이 없다.

특정 국가가 부존량이 극히 적은 전략자원을 독점하게 되면, 이런 상황이 벌어질 수 있다. 자원 보유가 기술, 특허를 압도하는 것이다. 따라서 중국의 이번 조치는 과거와 달리 상당히 구체적이면서 고도로 전략적이라 할 수 있다. 과거처럼 거칠게 도끼를 휘두르지 않고, 날카로운 칼로 급소를 찌르는 것이다. 상당히 오랫동안 치밀하게 준비한 듯하다.

그러나 이런 조치는 지금까지 보지 못한 형태이고, 전 세계에서 중국만이 하는 것 같다. 관세를 동원하여 외국을 압박하는 미국이 잘못이라면, 중국의 이번 조치도 비난받을 만하다. 그러면 어찌할 것인가? 역시 기술개발과 대체자원 확보가 답이다. NdFeB 자석을 개발하고 후속 기술개발을 선도해 온 일본이 이런 조치에 상당한 내성을 가지고 잘 대처해 나가는 것을 보면 알 수 있다.

과거 사례를 보면, (1) 미국, 호주와 같이, 자원이 있어도 하류 공정이 없거나, (2) 일본과 같이, 하류공정 기술이 탁월해도 자원이 없으면, (3) 자원을 포함한 상하류 전반이 고르게 발전하고, 정부의 전폭적인 지원을 받는 중국을 이기기

어렵다. 경희토만 있고 중희토가 없어도 상당히 불리하다. 미국, 호주, 일본이 연합해 상하류를 연결하고, 열심히 중희토를 찾아다니는 것도 이 때문이다.

미국, 호주, 일본의 상하류 연결은 아직 진행형이고 완성되지 않았다. 이것도 정부 지원에 많이 의존하고 있고, 기업의 자생력은 중국보다 취약하다. 결국, 서구 국가들의 경희토 상하류 연결과 중희토 자원 확보, 새로운 기술 발전과 대체재 개발 등에 따라, 중국의 희토류 지배력과 분쟁 재발 정도가 달라질 것이다.

7. 우리의 대응방안

우리나라가 ICT 강국이라고 하지만, 관련 자원 보유 현황을 보면, 자생력과 지속발전 능력이 그리 높지 않다. 위기 때마다 대책 수립에 몰두하지만, 장기적으로 성공한 사례도 많지 않다. 다만, 희토류 자석과 관련해서는 어느 정도의 지속적인 노력이 있었다.

2010년대 중일간 희토류 분쟁이 발생하면서, 국내 각계에서 대책 수립에 몰두하였다. 주 무대는 역시 중국이었다. 당시의 광물자원공사는 시안에 페라이트 자석공장을 운용하면서 본격적인 희토류 비축과 영구자석 생산을 추진하였다. 포스코와 함께 중국측 파트너를 찾아, 바오토우에 NdFeB 영구자석 생산기업(영신희토)을 세운 것도 이때였다.

포스코는 호주 철광석 광산에서 부산물로 나오는 경희토를 말레이시아에서 분리해, 국내 자석 수요를 충당하려 하였다. 산하 포항산업과학연구원에서 희토류 자석을 연구하면서, 영신희토를 지원하기도 하였다. 다만, 분리 공장이 말레이시아의 환경문제 제기로 중단되면서, 자원의 중국 의존이 여전하게 되었다. 국내에 분리공장을 건설하려 했으나, 이 역시 환경문제로 중단되었다.

2010년 6월, 필자도 과학기술부 산하의 한중과학기술협력센터 센터장으로 부임하면서, 희토류 협력에 몰두하게 되었다. 먼저, 중국의 희토정책과 산업동

향을 연구해, 보고서를 편찬, 배포하였다. 바오토우 희토연구원을 방문해 한중 희토협력에 합의하고, MOU를 체결하였다. 이 과정에서 한국 전문가들을 초청해 바오토우 희토광산과 분리, 합금, 자석공장 등을 두루 방문하고, 세부 동향을 파악하였다. 이듬해부터는, 남방 중희토 기업들도 방문, 관찰하였다.

한편으로, 중국 북방 희토의 총본산인 바오토우철강 당서기와 희토광산장(후에 희토연구원장), 희토연구원 부원장과 연구부장을 일주일간 한국에 초청해, 포스코(영구자석, 환경)와 지질지원연구원(분리공정), 재료연구소(합금), KIST 등을 방문하고 협력방안을 모색하였다. 이를 토대로 희토연구원과의 정례세미나를 만들어, 양국 관련 전문가들의 토론과 협력을 지원하였다. 광산 환경오염 문제와 관련해, 한국광해관리공단을 소개하기도 하였다.

중국 현지에 진출한 한국기업들도 지원하였다. 중국 희토연구원과 포스코의 희토협력 MOU 체결과 공동연구, 제품 검사 등도 지원하였다. 바오토우 영신 희토에 고가 합금기계가 있었으나 중국측의 외국 배제 정책으로 활용을 못하고 있었다. 이에 희토연구원 산하기업과의 합작을 성사시켜, 합금 기계를 살리기도 하였다. 역시 희토에 관심이 지대했던 삼성과 SK 등에 대한 자문도 했다.

다만, 희토류 분쟁이 줄어들면서, 이런 노력이 지속적으로 추진되지 못했다. 바오토우 영신희토는 중국측 파트너와의 협력에 문제가 있었고, 상류인 희토 자원 및 합금과의 연계도 부족하였다. 결국 적자 누적으로 이 사업에서 철수하였다. 광물자원공사는 해외자원 사업으로 큰 타격을 받아 적자가 누적되고, 결국 광해관리공단과 합병해 광해광업공단이 되었다.

우리나라는 희토류 관련 상류산업이 거의 전무하고, 하류는 성립첨단산업(주)이 중국에서 NdFeB 자석공장을 운영하다 국내 이전을 추진하는 것이 거의 유일하다. 자석 수요가 많은 국내 대기업이 이를 간접 지원한다고 전해진다. 상류는 해외 협력과 대기업 참여가 필요하고 하류는 중소기업 집단과 체인 형성이 필요한데, 연결이 잘 안되고 있는 것이다.

이를 총결해서 몇 가지 대응방안을 도출하면 다음과 같다. 먼저 대체자원을 확보해야 한다. 중국의 대안으로 미국, 호주 등이 연합해 자원을 개발하면서

우리나라를 포함한 대형 수요처를 찾고 있다. 여기에 투자해 일정 지분과 기술을 획득하고, 이를 지속적으로 확대해야 한다. 비축사업도 내실 있게 추진해야 한다. 국내 수요의 30~40%만 공급할 수 있어도, 해외 파동이나 압력에 어느 정도 대응할 수 있다.

북한과 협력한다면, 함흥에 있는 분리공장을 살려, 호주 등에서 채광한 광물을 처리할 수는 있겠다. 이 때도 산, 알카리 등의 부재료와 전력공급 문제를 사전에 해결하고, 환경관련 분쟁 해소 대책도 세밀히 수립해야 한다. 관련 기술도 적극적으로 개발해야 한다. 희토류 분리공정 연구는 지질자원연구원이 거의 유일하고, 금속과 자석은 몇 개 연구원들이 수행하고 있다. 국가 차원에서 연합사업단을 만들어, 희토류를 포함한 전략자원 연구를 강화했으면 한다.

중소기업이 자원 환급과 분리, 합금, 가공 등의 다양한 수요에 모두 대처하기 어려우므로 이를 지원할 필요가 있다. 대형 수요처인 대기업은 자원안보와 미래 대비 차원에서, 그리고 정부도 상하류 연결과 ICT 종합경쟁력 향상 차원에서 중소기업을 다각도로 지원할 필요가 있다. 사실상, 미국, 호주, 일본도 마찬가지로, 개별 기업 혼자로는 상하류 연결이 잘 되면서 막대한 정부지원을 받는 중국 기업을 이길 수 없다. 수요가 더 큰 배터리도 어렵기는 마찬가지이지만, 대기업 참여가 많아서 어느 정도 대처하는 것을 보면 알 수 있다.

참고문헌

- 1) 한중과학기술협력센터(2012), “중국의 희토류 개발정책과 산업 동향”
- 2) 재일본조선인과학기술협회(1988), “희토류원소자원과 제련기술에 관한 기초자료”
- 3) 최계영, 『차가운 평화의 시대』 (인문공간, 2022).

저자소개

이 춘 근

서울대학교 섬유고분자공학과에서 공학박사 학위를, 중국 북경사범대학 국제 및 비교교육연구소에서 교육학박사 학위를 받았고, 중국과학원 과기정책연구소와 북경대학 과학사회학연구센터, 미국 스탠포드대학 아시아태평양연구센터에서 연구하였다. 2000년부터 2019년까지 과학기술정책연구원 선임연구위원으로 재직하면서 북한, 중국을 포함한 주요 사회주의국가들의 과학기술정책과 이들과의 협력, 국방과학 등을 연구하였다.

오랫동안 통일부와 국방부, 합동참모본부 등의 자문위원으로 활동하였고, 중국 연변과학기술대학 부총장, 통일준비위원회 전문위원, 남북교류협력추진협의회 민간위원, 민주평화통일자문위원회 상임위원 등을 역임하였다.

주요 저서에 “북한의 핵패권(인문공간)”, “중국의 우주굴기(지성사)”, “과학기술로 읽는 북한 핵(생각의 나무)”, “북한의 과학기술(한울아카데미)” 등이 있다.

국제정치와 평화의 이상: 러시아-우크라이나 전쟁의 자유주의적 조명

오영달

충남대학교 정치외교학과 교수

들어가며

제2차 세계대전 후 세계는 6·25 한국전쟁과 베트남 전쟁을 제외하면 강대국들 사이에 큰 전쟁 없이 지내왔고, 존 가디스(John L. Gaddis)는 이것을 ‘장기간의 평화(long peace)’라고 불렀었다.

6·25 한국 전쟁이나 베트남 전쟁 역시 비극적인 큰 규모의 전쟁이었음에도 불구하고 당시 세계는 교통, 통신이 요즘처럼 신속하지 않아서 일반인들이 이러한 전쟁들의 심각성을 모르는 상태에서 일상생활을 영위했기 때문에 평화 시대로 여겼을 수 있다. 하지만 오늘날 세계에서는 걸프전쟁 당시 유행하였던 ‘CNN효과’로 인해 지구상의 멀리 떨어진 곳에서 일어나는 전쟁도 그 살상과 파괴의 모습이 사람들에게 실시간각으로 생생하게 전해진다. 이와 같은 통신의 발달 속에서 전쟁 관련 소식을 접하며 그 참화를 더욱 심각하게 생각하지 않을 수 없다.

1989년 8월, 이라크의 사담 후세인 대통령이 쿠웨이트를 무력으로 점령하여 촉발되었던 제1차 걸프전쟁에서 유엔 안전보장이사회가 다국적군 구성을 승인함으로써 미국 등 여러 국가들의 개입으로 쿠웨이트의 국가 주권이 비교

적 단기간에 회복되었다. 당시 세계사회는 유엔이 원래 설립목적대로 국제평화를 위해 역할을 수행하는 ‘신국제질서(new international order)’가 도래했다는 행복감에 젖어있었다.

이러한 신국제질서는 냉전 기간을 통하여 세계 전체를 놓고 동서 대립의 한 축을 담당했던 소련 중심의 사회주의 정치체제와 정권들이 무너지고, 미국 중심의 자유주의 정치이념과 체제가 도래한 것으로 이해되었다. 이러한 분위기를 단적으로 표현한 것이 프란시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)가 말한 역사발전의 마지막 단계로서 자유민주주의 정치체제 시대의 도래였다.

당시 세계의 강대국들은 미국의 조지 W. H 부시 대통령, 소련의 미하일 고르바초프 서기장, 그리고 중국의 장쩌민 주석이 지도자로 있었다. 이들 지도자들이 활동하는 가운데 유엔은 인류 역사상 처음으로 안전보장이사회를 비롯하여 각 기관들이 그 설립 취지에 부합하는 방향으로 작동하였다. 원래 제2차 세계대전의 참화 속에서 후세를 또 다른 전쟁으로부터 구하기 위하여 수립된 평화기구인 유엔의 취지에 부응하여 이러한 강대국의 지도자들이 단합하였던 것이다.

나아가, 원래 설립 당시부터 인권보호 관련 조항들을 그 헌장에 담고 있었던 유엔은 이제 인권 보호를 제도적으로 더욱 강화하기 위해 2006년 기존의 인권위원회(Commission on Human Rights) 대신에 보다 격상된 인권이사회(Human Rights Council)를 도입하였다. 이후 세계사회에서 전개된 일련의 평화 분위기 속에서 대표적인 국제정치학 교과서의 하나인 『세계정치론: 경향과 변환』의 저자 샤논 블랜튼(Shannon Blanton)과 찰스 케글리(Charles Kegley, Jr)는 오늘날 국가 간의 전쟁이 사라질 수 있다는 낙관론을 주장하기도 하였다.¹⁾

그러나 안타깝게도 오늘날 세계는 종종 국가 내 무력분쟁 즉, 내전과 국가 간

1) Shannon Blanton and Charles Kegley, Jr., *World Politics: Trend and Transformation* (Boston, MA: Cengage, 2021), p. 230.

전쟁이 드물지 않게 일어나 인명 살상과 삶의 터전 파괴를 야기하고 있다. 이 중에 러시아는 구 소련의 중심 국가로서 2000년 초 이래 조지아, 몰도바, 체첸 나 등지에서 무력 사용을 하였고, 2014년 3월 크리미아공화국을 합병하였으며, 2022년 2월에는 우크라이나에 대한 전면적 침공을 시작한 이후 오늘에 이르고 있다. 또한 2023년 10월 팔레스타인의 무장정파 하마스가 이스라엘에 대한 대규모 무력 공격을 함으로써 촉발된 가자지구의 전쟁은 이제 막 휴전 상태로 들어갔을 뿐이다. 이러한 전쟁으로 야기된 상흔은 언제 치유될 수 있을지 알 수 없다.

이에 더하여 세계 곳곳에서 불안한 정세가 지속되고 있다. 가까이 중국과 대만 사이 그리고 한반도의 남한과 북한 사이에도 긴장이 높은 상태에 있다. 동북아 지역의 양안관계 그리고 한반도의 남북 관계는 당사국들이 향상된 경제력을 바탕으로 고도의 잠재적 살상력과 파괴력을 갖는 무기들을 보유한 상태에서 대치하고 있기 때문에 더욱 우려하지 않을 수 없는 것이다.

이처럼 세계사회의 여러 곳에서 악화 일로에 있는 안보상황을 보면서 그 근본 원인이 무엇이며 평화를 위한 접근이 무엇인지 생각해보지 않을 수 없다. 여기에서는 논의의 편의상 러시아-우크라이나 전쟁을 사례로 하여 그 배경 원인 등에 관한 논의들을 검토하고, 그로부터 평화를 위해 주의를 기울여야 할 원칙들에 대하여 논의하고자 한다. 이러한 시도에 있어서 필자는 국제관계론에서 활용되는 주류 이론적 시각들 중 하나인 자유주의를 통해 러시아-우크라이나 전쟁에 대하여 조명하고자 한다.

즉, 전쟁과 평화의 문제에 대하여 러시아의 지도자 푸틴의 개인 기본권으로서 자유에 대한 인식, 러시아 국가 정치체제와 그 운영방식, 그리고 국가 간 관계에 대한 접근 등을 중심으로 논의하고자 한다. 이러한 측면들은 서로 연관된 상호작용 속에서 오늘날 진행되고 있는 러시아-우크라이나 전쟁에 투영되고 있는 것으로 보기 때문이다.

러시아-우크라이나 전쟁과 그에 대한 관점

국가 공동체로서 러시아와 우크라이나의 밀접한 관계는 유럽 중세시대의 9 세기에 존재했던 키예프 루스 시기까지 거슬러 올라간다. 그리고 20세기에 들어서 1917년 레닌이 주도한 볼셰비키 혁명 후 1922년에 우크라이나가 소비에트 연방의 한 창립 구성공화국이 된 사실이 있다. 주지하다시피, 이후 약 70 여년 간 공산권의 지도국가였던 소비에트 연방국가가 1991년 12월 공식적으로 해체되면서 다른 구성 공화국들과 함께 우크라이나도 독립을 얻었다.

이러한 상황에서 소비에트 연방의 중심 국가였던 러시아 연방과 그 구성 공화국들 중 하나였다가 독립한 우크라이나는 이후 러시아와 오랜 애증관계에 놓이게 되었다. 이와 관련하여 러시아의 국내 정치상황과 그 지도자들의 정책적 관점 그리고 미국 및 서방 자유진영 국가들을 아우르는 북대서양조약기구(NATO, 이하 나토)와의 상호관계가 중요한 변수로 작용하였다. 고르바초프 대통령 당시의 소련에서 구성 공화국들이 독립을 얻었고, 그를 승계한 보리스 옐친 대통령은 공산주의 정치체제를 포기하고 시장경제를 도입하는 과정에서 발생한 혼란의 수습에 전념하느라 우크라이나 등 이전 소련의 구성 공화국들에 대하여 손쓸 겨를이 없었다. 그러나 2000년 옐친 대통령의 후임으로 블라디미르 푸틴이 대통령직을 승계하면서 점차 러시아 연방의 국내 상황이 안정을 되찾았다.

푸틴 대통령은 소비에트 연방 당시의 강대국 위상을 되찾기 위한 노력을 기울였고 그것은 러시아 국내외 정세에 커다란 영향을 미치기 시작했다. 소비에트 연방이 분열되는 상황에서 새롭게 독립한 이전 구성 공화국들 내에는 연방 당시 그 곳에 정착하여 살던 러시아인들이 상당수 잔류하고 있었다. 푸틴 대통령은 이전 구성 공화국들이 다시 러시아의 영향권 아래에 들어와 함께 하기를 바랐는데 여의치 않은 경우 그 곳에 거주하고 있던 러시아 소수민들을 지렛대로 활용함으로써 내전이 촉발되곤 하였다. 러시아 남부의 조지아 공화국, 몰도바 공화국 그리고 체첸 공화국 등이 좋은 사례로서 푸틴 대통령은 이들 공화국들에 무력 개입을 하였던 것이다. 그리고 그 연장선 상에서 2014년 3월 1954

년 이래 우크라이나 영토로 존재해왔던 크림미아 공화국을 러시아 연방에 합병하였으며 이어서 우크라이나 동남부 돈바스 지역의 도네츠크 인민공화국과 루한스크 인민공화국에서 친 러시아인들을 통하여 독립을 선언하게 한 후 이를 러시아 연방에 다시 편입하였다. 곧이어, 푸틴 대통령은 ‘특별군사작전’이라는 이름으로 2022년 2월 24일 오전 6시 약 20만 명의 무장병력을 동원하여 우크라이나에 대해 전면적 침공을 개시하여 오늘에 이르고 있다.

푸틴 대통령은 처음에 이 침공을 ‘특별군사작전’이라 부르며 우크라이나에 대한 전면 전쟁 사실을 부인했지만 나중에 그도 인정했듯이 이것은 제2차 세계대전 후 유럽에서 벌어진 최대의 전쟁으로 평가된다. 그는 이 전쟁이 시작된 후 수일 내에 우크라이나의 수도인 키이우를 점령하고 친 서방 젤렌스키 대통령 정부를 제거하여 우크라이나를 다시 러시아의 영향권 아래 둘 수 있을 것으로 기대하였었다.

하지만, 이 전쟁은 그의 기대와 달리 시작된 지 3년 8개월이 지난 이 시점에도 상호 공격을 주고받으며 살상과 파괴가 지속되고 있다. 이와 관련한 정확한 통계수치를 확인할 수 없지만, 양측 모두에 있어서 현재까지 이 전쟁을 통해 목숨을 잃은 전투병은 수십만 명에 이르며 비전투병인 민간인들도 우크라이나의 경우 약 13,500명이 목숨을 잃은 것으로 회자된다.²⁾ 러시아 역시 많은 사상자가 발생한 것은 물론, 전사한 병사의 수는 약 이십만 명 전후로 추산되고 있다.³⁾

이러한 전쟁상황에 대하여 그 책임이 누구에게 있는지에 관한 논의가 있어왔다. 이러한 논의들을 모두 검토하는 것은 불가능하지만 대체로 두 가지 입장으로 나눌 수 있다. 하나는 러시아의 푸틴 정권이 불법적으로 우크라이나에 대해 전쟁을 도발했다는 견해이고, 다른 하나는 러시아 푸틴 정권의 전쟁 시작이

2) 하지만 <https://ualosses.org/en/soldiers/>의 공개 자료에 따르면 이 전쟁 중 희생된 우크라이나 병사의 수는 약 77,000명에 이르는 것으로 알려졌다.

3) Paul Kirby, “Why Putin’s Russia invade Ukraine?” 14 August 2025, BBC, <https://www.bbc.com/news/articles/cj0q964851po> (검색일: 2025. 11. 8)

그 동안의 전반적인 정세 흐름상 정당화될 수 있다는 견해이다. 예를 들면, 처음 이 전쟁이 시작되었을 때 미국의 바이든 행정부와 나토, 유럽연합(EU) 국가들은 이 전쟁의 불법성을 강조하며 우크라이나에 대한 군사원조와 함께 러시아에 대한 즉각적 제재조치들을 가하였다. 그리고 2025년 1월 미국의 제2기 트럼프 행정부가 출범하면서 최근 푸틴 대통령과의 알래스카 정상회담 개최 등을 통해 휴전 등 수습노력을 경주했지만 글을 쓰고 있는 현재 아직 협상은 진행 중에 있다. 학자들 중에도 러시아의 침략이 불법적이며 푸틴의 지도력 특징에서 전쟁의 원인을 찾는 견해들이 있다. 이러한 견해들은 우크라이나가 전통적으로 러시아와 하나의 영토였다는 등 푸틴 대통령의 주장을 반박하고 이 전쟁의 불법성을 주장한다.⁴⁾

다른 한편으로 러시아와 우크라이나 간의 전쟁에 대하여 러시아 푸틴 대통령의 정당화 입장에 동정적인 견해들이 존재한다. 푸틴 대통령은 이 전쟁을 시작하면서 장문의 담화문을 발표하여 그 자신의 입장을 정당화하였다. 푸틴 대통령의 담화문에 따르면 전쟁의 이유와 목적으로 나토 회원국의 확대와 동진에 따른 러시아 안보에 대한 위협이 제시되고 있다. 즉, 푸틴 대통령은 나토가 러시아의 역사적 영토인 우크라이나에 적대적인 ‘반러시아’를 만들고 있다고 비난하며 이것은 러시아에게 있어 삶과 죽음의 문제라고 주장하였다. 그는 보다 구체적으로 유엔 헌장 7장 51조에 따라 우크라이나 내의 도네츠크 인민공화국과 루한스크 인민공화국을 원조하기 위해 무력행동을 결정했으며 그 목표는 우크라이나 정권으로부터 학대와 학살을 겪어온 사람들을 보호하는 것이라고 주장하였다. 그리하여, 푸틴 대통령은 우크라이나의 비군사화와 비나치화를 달성하고 관련 책임자들에게 법적 책임을 묻겠다고 하였다.⁵⁾

4) 예를 들면, Maria Popova and Oxana Shevel, *Russia and Ukraine: Entangled Histories, Diverging States* (Cambridge: Polity, 2024); 정재원, “러시아 우크라이나 침략의 본질,” 『경제와 사회』 통권 135호 (2022년 가을호), pp. 150-197 참조.

5) 대한민국 주재 러시아 연방 대사관, “러시아 연방 대통령 말씀, 2022년 2월 24일,” <http://korea-seoul.mid.ru/ko/press-centre/news/president-address-20220224-kor/> (검색일: 2025. 11. 15).

푸틴 대통령의 담화문 내용을 전체적으로 볼 때 놀라운 것은 일반적으로 민주정치 담론의 핵심이라고 할 수 있는 개인의 자유와 평등, 정의, 자결, 유엔 헌장의 집단자위권 등의 용어들에 대한 구사를 통해 러시아가 정의의 편에 서있는 반면에 미국을 중심으로 한 서방 국가들이 오랜 시간 러시아에 대하여 거짓과 억압으로 일관하고 있음을 주장한 것이다. 이것은 국제정치 문제를 인지심리학적으로 접근할 때 사용되는 개념으로서 ‘거울이미지(mirror image)’⁶⁾의 전형적인 한 사례라고 할 수 있다. 국내외 러시아 전문가들과 현실주의 국제정치학자들 중 상당 수가 푸틴 대통령이 느껴온 미국 등 서구 국가들의 부당성을 이해할 수 있는 것으로 보았다. 즉, 1991년 소련이 붕괴된 이후 심각한 수세에 몰려있던 러시아 연방에 대하여 미국 등 서방 국가들이 나토 등을 앞세워 지속적으로 압박 정책을 추구해왔고, 그에 대하여 푸틴 대통령이 반발하는 것은 당연하며, 그의 우크라이나에 대한 전쟁도 그 연장선상에서 이해될 수 있다는 것이다.⁷⁾

국제관계에 있어서 전쟁 등에 이를 만한 사안들은 흔히 지정학적 복잡성을 띠게 마련인 것을 감안할 때, 그 전쟁의 당사국들은 물론이고 그것을 관찰하는 분석가들 사이에서도 다양한 견해와 입장이 존재할 수 있다. 그리고 심지어 상반된 견해까지도 존재할 수 있다. 따라서 여기에서 필자는 이러한 논의에 참여한다는 의미에서 나름대로 러시아-우크라이나 전쟁과 관련하여 국제관계에서 많이 활용되는 자유주의적 시각의 견지에서 살펴보고자 한다. 특히 이 전쟁의 개시와 함께 발표된 러시아 푸틴 대통령의 담화문을 바탕으로 비판적 견해를 전개하고자 한다. 여기서 자유주의적 시각은 칸트의 영구평화론에서 볼 수 있는 내용을 중심으로 접근하고자 한다. 자유주의적 시각 역시 다양할 수 있기 때문이다.

6) Blanton and Kegley, *op. cit.*, p. 9.

7) 이러한 견해들을 볼 수 있는 논문 중에는, 예를 들면, 제성훈, “러시아의 우크라이나 침공 결정과 푸틴의 인식,” 『슬라브학보』 제37권 2호 (2022년 6월 30일), pp. 161-192.; 이문영, “러시아-우크라이나 전쟁과 나토: 쟁점과 여론,” 『슬라브학보』 제37권 3호 (2022년 9월 30일), pp. 79-116 참조.

자유주의와 평화에 대한 그 접근

전쟁과 평화라고 하는 문제는 현실주의에서 흔히 보여지는 것처럼 일반적으로 국가들 사이에서 일어나는 어떤 현상으로 이해하는 경향이 있다. 그러나 좀 더 깊이 들여다보면, 그것은 사람들의 사물에 대한 관점에 뿌리를 두고 있다. 무엇보다도, 이러한 전쟁과 평화 관련 정책을 결정하고 실행하는 지도자들이 인간과 인간 간의 관계 그리고 그러한 인간들이 모여서 형성하는 국가를 비롯한 다양한 수준의 공동체들 그리고 그러한 공동체들 간의 관계를 어떻게 보느냐 하는 것과 깊은 관계가 있다.

즉, 이러한 관계를 바라볼 때 매개적인 역할을 하는 개념들 중에는 정의(正義, justice), 이익(利益, interests)이라는 관념들에 매개되는 상황과 맥락에 대한 이해가 작용한다. 정치공동체의 중심적 구성주체로서 사람들의 삶은 다양한 정신적 및 물질적 요소들이 상호작용하는 복잡한 맥락 속에서 전개된다.

기본적으로 전쟁과 평화라는 두 관점에서 보면 사람들은 당연히 평화를 선호할 것이다. 왜냐하면, 평화만이 국가 지도자들을 포함하여 자연인으로서 사람들이 가장 귀하게 여기는 생명체의 안전한 생존을 가능하게 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 국가지도자들을 포함하여 사람들은 인간관계 그리고 그 연장으로서 국가 간의 실제 관계에 대하여 서로 다른 관점으로 바라볼 수 있다. 그와 같이 서로 다른 관점들은 사람들과 국가들의 행동을 추동하는 원동력이 되기도 하는데 개인 간 또는 국가 간 전쟁도 종종 이러한 관점들의 상호작용 과정에서 나타나는 충돌로 볼 수 있다.

이러한 관점의 충돌은 어떤 갈등 상황이 발생했을 때 어떤 요소들이 더 중요하거나 덜 중요한 지에 대한 해석의 차이로 인해 부정적 상승작용을 일으킬 수 있다. 인류의 오랜 역사를 통하여 일어났던 수많은 전쟁들도 이러한 측면에서 해석할 수 있다.

일반적으로 사람들 중 한 사람 한 사람 각자가 천부적으로 자유의 속성을 지니게 되기 때문에 사람들은 서로 평등한 관계에 놓인 것으로 이해할 수 있게 된다. 그러나 사람들은 현실에서 다양한 형태의 불평등 속에 살아간다. 여기에서

존 롤즈(John Rawls)가 말하는 ‘무지의 베일(veil of ignorance)’ 개념이 도입될 수 있다. 선협적으로 자유롭고 평등한 것으로 가정된 사람들의 관계는 한 개인의 자유가 다른 사람의 자유를 침해해서는 안된다는 공리에 의하여 역설적으로 자유가 제한받는 결과로 나타나게 된다. 이러한 역설 속에서 공평성을 지향하는 상호성을 바탕으로 개개인의 자유는 제한될 수 있고 그러한 제한을 투명하고 공식화하기 위해 도덕 및 법 같은 규범들이 형성, 존재하게 된다. 이러한 도덕과 법 규범은 국내사회 뿐만 아니라 국제사회에서도 마찬가지이다. 오랜 옛날에는 지구의 물리적 공간 전체를 통하여 사람들 사이의 상호작용이 지극히 제한적이어서 인류사회의 보편적 도덕과 법에 관심이 적었지만, 오늘날과 같이 교통, 통신이 현저히 발달한 시대에는 지구 인류사회 전체에 적용되는 보편적 도덕 및 법 규범이 엄청난 양으로 늘어난 것은 자연적인 현상이라고 할 수 있다.

자유주의는 인간관계 그리고 그러한 인간들로 구성된 국가 공동체 내 그리고 국가 공동체 간 관계를 어떻게 보는지 간략히 논의한다. 이것을 흔히 국제정치학 분야에서 말하는 세 가지 분석 수준이라고 불러도 좋을 것이다. 자유주의의 이론에서 그 핵심적 주체로 인정되는 개인이라는 존재는 어떻게 상정되어 왔는가? 근대유럽에서 자유주의 정치사상의 선구자들인 홉스(Thomas Hobbes), 로크(John Locke) 등은 중세시대 등 기존의 신의 지배 하에 있는 인간이라는 관념에서 벗어나 자율적인 존재로서 인간을 상정하고 체계적으로 담론을 전개하였었다. 유럽의 중세라는 오랜 기간을 통하여 보통의 사람들은 신 그리고 그의 가르침의 기술서로서 성경, 그리고 그것을 가르치는 성직자들의 권위가 절대시되는 환경 속에서 삶을 영위하였었다. 그러나 유럽 근대시기로 들어오면서 이러한 분위기에 전환이 있었는데 그것은 바로 인간 본성의 한 요소로서 초월적 이성의 역할에 대한 강조에서 비롯되었다.

즉, 성경을 비롯하여 그 어떤 것도 인간의 이성에 비추어 철저히 검토된 후에 수용 또는 거부될 수 있는 것으로 주장된 것이다. 이것을 단적으로 표현한 것이 기존의 ‘신의 주권(divine sovereignty)’ 대신에 ‘이성의 주권(sovereignty of

reason)’ 제창이었다.⁸⁾

이러한 근대 계몽주의 사상가들은 자연상태 하의 자유롭고 평등한 인간들을 상정하였는데 이러한 인간들은 각각 생명, 자유, 재산이라고 부를 수 있는 자연권을 지니는 것으로 보았다. 그리고 이러한 개인들은 자연상태에서 지나는 그들의 자연권을 더욱 확실히 보호하기 위해서 오늘날 우리가 운영하는 정부를 수립한 것으로 상정하였다. 그런데 이러한 정부는 홉스와 로크에 있어서 서로 다른 성격을 띠는 것이었다. 즉, 홉스는 사람들이 그들의 자연권을 보호하기 위해 사회계약을 통해 수립한 정부에 절대적으로 복종해야 하는 것으로 보았다. 반면에 로크는 이러한 정부에 대한 복종은 무조건적이고 절대적인 것이 아니라 자연권을 구성하는 세 가지 요소, 즉 사람들의 생명, 자유, 재산권 등을 정부가 제대로 보호하고 존중한다는 애초의 설립 목적에 부합할 때만 수용되고 그렇지 않을 때는 저항할 수 있는 권리가 있다고 주장하였다.

홉스와 로크 두 정치사상가들 사이에 자연권을 보호하기 위해 정부가 설립된다는 내용은 동일하지만 그 정부에 대한 절대 복종과 조건부 복종으로 나뉘는 것은 이 두 사상가들이 인간의 본성을 어떻게 보며 그러한 인간들이 국가가 수립되기 전의 자연상태에서 어떤 상태로 삶을 영위하는가에 대한 가정과 관련이 있다. 주지하다시피, 홉스는 인간들의 본성에 대하여 자기 중심의 이기적인 것으로 보아서 정부가 수립되기 전인 자연상태를 ‘만인의 만인에 대한 전쟁(war of all against all)’으로 규정하고 그 질서를 유지하기 위해서 절대적인 권력으로서 주권을 행사하는 정부 또는 국가가 존재한다고 하였던 것이다. 반면에, 로크는 자연상태에서 사람들은 정부가 수립되기 전에도 비교적 평화로운 상태에서 삶을 영위하는 것으로 보았는데 다만 종종 일부 사람들이 다른 사람의 자연권을 해치는 경우가 있을 수 있기 때문에 이에 대비하여 정부가 필요하다는 입장이었다. 그리하여 로크가 상정하는 정부는 언제나 무조건적으로 절

8) Frederick C. Beiser, *The Sovereignty of Reason: The Defense of Rationality in the Early English Enlightenment* (Princeton: Princeton University Press, 1996).

대적인 권력을 행사하는 것이 아니라 사람들의 자연권을 보호한다는 전제조건 하에 놓여 있었다.

이렇게 볼 때 흄스에게 주권의 소재처는 국가 정부 한 곳에서만 상정될 수 있었지만 로크에게는 보다 본원적인 의미의 주권은 생명, 자유, 재산권의 주체로서 개인들의 집합체인 국민들에게 존재하며, 그로부터 파생된 그리고 위임된 형태의 주권만이 국가 정부에 존재하는 것으로 보았다.

그런데 이처럼 흄스와 로크가 그들의 정치이론에서 서로 다른 입장을 취하게 되는 것은 바로 인간의 본성을 선택한 것으로 보았느냐 아니면 악한 것으로 보았느냐 하는 데 있었음을 알 수 있다. 사실, 인간의 본성은 자연의 사물처럼 눈에 보이지 않고 일상 삶 속의 경험세계에서 사람들마다 다르게 볼 수 있기 때문에 그에 대하여 전적으로 선택하거나 또는 악하다고 단정적으로 말하기 어려운 점이 있다. 즉, 인간의 본성에 대한 관점은 정치이론을 전개해 나가는 데 있어서 하나의 예미적 가정의 성격을 띠 수밖에 없다. 사실 국제관계이론 중 현실주의와 자유주의는 이 두 사상가의 사상적 관점과 밀접한 관련이 있는 것이다.

그럼에도 불구하고, 인간의 자유 문제를 논의하는데 있어서 인간 본성의 근원적 차원으로서 도덕 또는 윤리적 잠재성과 관련하여 논의하는 것이 중요하다. 이와 관련하여 칸트는 흄스나 로크의 논의를 넘어 ‘정언명령(categorical imperative)’이라는 개념을 통해 인간의 이성에는 인간의 도덕성 또는 도덕 원리의 기초로서 인간의 자율성이 내재되어 있음을 지적하였다. 또한 이러한 인간의 자율성이 인간 도덕성의 전제 또는 가능 조건임을 논파하였다. 그리하여, 칸트는 인간에게 있어서 ‘도덕적이고자 하면 자율의 원리에 따르고, 자율적이고자 하면 보편적 도덕의 원리에 충실하라’는 도덕 규범과 인간 자율성의 상호 내재적이며 내포적인 측면에 주목하였다.⁹⁾

9) 임미원, “윤리적 개념으로서의 자율성 - 칸트의 자율성 개념을 중심으로-” 『법학논총』 제33집 제3호 (2016), p. 2.

이러한 칸트의 도덕철학은 ‘자유’의 개념에 기초하고 있다. 여기서 말하는 ‘자유’는 초월적 이성과의 관련 속에서 상정될 수 있는 것으로 인간은 자신의 자유의사에 따라 행동하는 주체로 간주된다. 칸트에 따르면, 이러한 주체는 그 행위들에 대해 귀책능력이 있어서 ‘인격’이라 일컬어지는데 마땅히 해야 할 바를 행해야만 하고 그것을 책임진다는 것이다. 여기서 마땅히 행할 바의 규정, 즉, 법이나 도덕 같은 당위의 법칙들은 인간이 그 자신에게 부과했다는 의미에서 자율로 본다. 이처럼 이성적 존재자로서 인간은 그 자체로서 가치를 가지며 다른 어떤 것에 의해서도 대체될 수 없는 목적적 존재자라는 것을 강조하였다.¹⁰⁾

도덕적 존재자로서 인간은 그 권리 곧 인권(human rights, menschenrecht)을 갖게 되며 이것은 사람이면 누구라도 한낱 수단이 아니라, 동시에 목적으로 살고 대우받을 권리를 의미한다. 칸트는 이러한 인격 안의 인격성의 권리들 및 인간들의 권리 외에 세상에서 더 신성한 것은 없다고 하였다. 이러한 인권은 모든 인간에게 그가 인간이라는 바로 그 힘으로 인하여 귀속하는 근원적인 권리로서 그러한 보편적 권리의 원리들은 곧 자유, 평등, 안전이라고 하였다. 칸트에 따르면, 이러한 인권의 으뜸은 자유의 권리로서 바로 타인의 강요적인 의사로부터 독립이며 모든 타인의 자유와 보편적 법칙에 따라 공존할 수 있는 한 도에서 보장되어야 하는 것이다.¹¹⁾ 이 자유는 각자가 좋다고 생각하는 방식으로 ‘자기의 행복을 추구할 수’ 있는 권리를 핵심요소로 갖는다.

인간, 그리고 인간의 자유와 평등, 안전 등의 원칙에 따라 칸트는 인류사회의 지속적인 평화 가능성을 논의하는데 그 결과가 바로 그의 영구평화론이다. 1795년 프랑스 시민혁명과 이후 전개된 나폴레옹 전쟁을 지켜보며 집필된 이 논문에서 칸트는 영구평화를 위한 필요 조건들을 논의, 제시하였다. 그는 이

10) 백종현, “칸트와 그의 철학” 지식의 지평, 칸트 탄생 300주년 메모랜덤, 36호-20, pp. 4-6.; <https://www.daewooacademia.com/horizon-of-knowledge/143/251>, (검색일: 2025. 11. 2).

11) 위의 논문, p. 6.

논문을 작성함에 있어서 평화조약문 같은 형식을 취했는데 그 확정조항들에서 먼저 시민들이 자유와 평등의 권리를 갖는 공화주의적 헌정체제를 가져야 함을 규정하였다. 왜냐하면, 어떤 국가의 공화주의 정치체제에서는 자유와 권리의 주체인 시민들이 그들의 의사에 반하는 통치자의 자의적인 결정에서 비롯되는 전쟁을 거부할 수 있다고 보았기 때문이다. 여기에서 이러한 공화주의의 정체를 가진 국가들끼리는 전쟁하지 않을 것이라는 공화주의 또는 자유주의 평화론, 그리고 오늘날 민주평화론이 등장하였다. 칸트는 한 걸음 더 나아가 이러한 공화주의의 국가들이 연맹을 형성함으로써 공화주의 정치체제가 아닌 국가들이 일으키기 쉬운 전쟁에 공동으로 대항할 수 있다고 하였다.

칸트의 이러한 평화구상이 실제 정책으로 추구된 것이 제1차 세계대전의 종결 무렵 미국의 우드로 윌슨 대통령의 주도에 의해 창설된 국제연맹과 그 집단안보체제였다. 집단안보체제는 세계의 구성 국가들이 하나의 집단을 형성하여 그 구성국가들 중 어느 한 국가가 공동의 평화질서를 파괴하는 경우 그에 대해 나머지 국가들이 공동으로 대응하는 제도적 장치이다. 국제연맹에 이어서 등장한 국제연합, 즉 유엔도 기본적으로 같은 집단안보 구상의 결과물이라고 할 수 있다. 이러한 집단안보를 통한 세계평화의 추구는 양자 또는 제한된 국가들 간의 안보동맹에 기초하여 세력균형을 추구하는 현실주의 평화이론과는 분명히 다른 점이 있다.

칸트의 영구평화론에서 다시 주목할 만한 점은 그 예비조항들에서 영토의 거래, 불간섭 원칙, 종전 후 화해를 불가능하게 할 끔찍한 행위들을 금한 것이다. 즉, 아무리 국가 간 전쟁이 일어날지라도 수단과 방법을 가리지 않고 극한적 수단까지 동원하여 싸우기보다는 준수해야 할 규칙이 있음을 강조한다. 이러한 점은 유럽 사상사에서 오랫동안 논의되어 온 ‘정의로운 전쟁론(just war theory)’의 개념과 직결되는 것으로 국가 사이의 전쟁은 그 시작에 있어서 정당성을 확보해야 하며, 일단 개시된 전쟁의 수행에 있어서도 비례성의 원칙 등 지켜야 할 원칙이 있다는 것이다. 이러한 논의를 바탕으로 다음에서는 러시아-우크라이나 전쟁에 대하여 논의하고자 한다.

푸틴 대통령의 개인 자유에 대한 관점

러시아-우크라이나 전쟁은 분명히 러시아의 전면적 무력 공격으로 시작되었고 이러한 공격은 러시아 최고 군 통수권자로서 블라디미르 푸틴 대통령의 명령에 의한 것이다. 이와 관련하여, 평화 개념의 이념적 기초로서 보통 사람들의 개인의 자유와 평등에 대하여 국가 지도자가 가지는 관점은 중요하다고 할 수 있는데, 그러한 의미에서 푸틴 대통령이 자유와 평등의 주체로서 일반 개인의 위상, 그리고 대통령으로서 푸틴이 자기 자신의 정책 결정 재량권에 대하여 어떻게 보는지 살펴보는 것이 중요하다.

일반적으로 푸틴은 ‘강한 러시아’를 재건하기 위해서 개인의 정치적 자유는 통제될 수 있다고 믿는 것으로 알려져 있다. 이러한 평가는 조지프 스탈린 이후 가장 오랜 기간 대통령직을 수행하고 있는 그에 대하여 자연스럽게 형성된 것으로 볼 수 있다. 여기에 더하여, 러시아 국민들은 전통적으로 개인의 권리보다 국가의 권력과 역할을 더 중시하는 문화 속에서 살아온 것으로 보는 시각도 있다. 이처럼 개인의 위상에 대한 국가 우위의 문화는 러시아에 있어서 오랫동안 정신세계를 지배해온 종교로서 러시아 정교 그리고 제정 러시아 시대의 농촌공동체적인 삶의 환경과 깊은 관련이 있다. 즉, 러시아 정교의 종교적 분위기 그리고 농촌공동체적 삶의 전통은 개인과 시민사회의 자유와 자율권을 유보하고 통제하기 쉽게 만들었다고 보는 것이다.

이러한 현상은 1917년 볼셰비키 혁명을 통해 등장한 러시아의 소비에트 국가체제 하에서 개인보다는 공산당이라고 하는 통치집단을 압도적으로 우위에 두고 다른 경쟁집단을 허용하지 않는 공산당 일당독재로 나타났었다. 러시아 시민들에게 있어서 이러한 국가 우위의 문화는 1990년대 극심한 정치, 경제적 혼란을 가져왔던 포스트소비에트 시대에서도 서구 자유주의의 영향에도 불구하고 지속적으로 작용하고 있다.¹²⁾ 오늘날 러시아 연방에서 나

12) 장덕준, “푸틴시기 러시아의 정치체제: ‘푸틴주의’의 특성을 중심으로,” 『중소연구』 제42권 제3호 (201년 가을), pp. 273-276.

타나는 개인의 자유에 대한 경시 분위기에 대하여 정재원은 그 배경을 러시아 파시즘의 등장과 그 제국적 팽창 기획에 기초하는 권위주의 통치에 있음을 지적한다.

러시아의 파시즘은 특히 19세기와 20세기에 활동했던 철학자 이반 일리인(Ivan Ilyin)이 기초를 놓은 것으로, 그는 러시아를 ‘절대 선’의 유일한 피난처로 보았고 서구는 쇠퇴기에 접어든 영원한 적으로 이해하였다. 이러한 일리인의 파시즘은 푸틴과 알렉산드르 두긴(A. Dugin) 등 그의 주변 인사들에게 깊은 호소력을 가졌으며 러시아 세력범위로서 ‘유라시아주의’로 발전되었으며, 특히 푸틴의 정부에서 선전선동 이론가로서 활동하는 수르코프(V. Surkov)에게 그러하였다. 즉, 수르코프는 일리인의 파시즘 사상을 현대 미디어 환경에 맞게 개조하여 푸틴의 권위주의 정권을 공고화시키는 수단으로 활용하고 있다는 것이다.

일리인은 러시아인의 자유와 관련하여 ‘국가는 통일되어야 하고 국가의 권위는 한 개인에게 부여되어야 하며 그 개인에게 영광이 돌아가야 하고 나아가 러시아인은 자유를 누릴 수 있는 준비가 된 정도만큼만 자유가 주어져야 한다’고 주장하였다. 정재원은 여기서 일리인이 말하는 자유가 “개인이 지도자에게 복종하는 집단에 자신을 바칠 자유를 의미하는 것이기에 보편적인 자유의 개념과도 거리가 먼 것이었다”고 지적한다.¹³⁾ 같은 맥락에서 푸틴 대통령은 민주주의란 법률, 규칙 등에 대한 순응이자 존중으로서 러시아의 개인들은 정부의 정책에 대하여 항의할 권리가 전혀 없다고 주장하기도 하였는데 결국 푸틴 대통령에게 자유란 단지 지도자의 말에 복종하는 것을 의미하는 것으로 내용이 변질되었다고 지적하였다. 그리하여, 러시아에서 ‘극단주의 처벌법’이 강화되어 정부에 비판적인 시민사회 세력들은 이 법의 위반 혐의가 씌워져 철저하게 억압되고 있다는 것이다.¹⁴⁾

13) 정재원, “러시아 우크라이나 침략의 본질,” 『경제와 사회』 통권 135호 (2022년 가을호), p. 164.

14) 위의 논문, p. 166.

그 결과, 푸틴 정권은 먼저 러시아 국내에서 그를 비판하는 정치인이나 언론인들을 억압하거나 한 걸음 더 나아가 살해도 서슴지 않았다. 예를 들면, 그는 자신에 대하여 비판적인 국내 또는 해외의 러시아 인사들에 대하여 배반자라는 이름의 낙인을 찍어 폴로니움-210과 노비츠크 같이 사용이 금지된 원자 또는 신경작용제로 살해시도를 서슴지 않았는데 그 희생자들로는 리트비넨코(A. Litvinenko), 스크리팔(S. Skripal), 그리고 나발니(A. Navalny) 등이 대표적이다.¹⁵⁾ 이처럼 푸틴 정권이 러시아 연방 국내에서 개인의 자유 보호에 대하여 그다지 진지하게 접근하지 않는 현실은 국내에서 비판적인 세력에 대하여 억압적으로 나오고 해외에서는 군사력을 동원한 전쟁으로 나올 가능성이 높은 것으로 볼 수 있는데 푸틴 정권 하 러시아의 우크라이나에 대한 전쟁도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

푸틴 정권 하 러시아의 정치체제 운용

한 국가의 정치체제가 어떤 성격을 띠는냐는 그 국가의 전쟁 성향이 강한가 그렇지 않은가와 상관관계에 있다고 할 수 있다. 위에서 언급한 공화주의, 자유주의(상업적 자유주의 포함), 민주평화론은 바로 그러한 이해의 대표적인 경우라고 할 수 있다. 같은 맥락에서 푸틴 대통령 통치 하 러시아 정치체제의 유형과 성격에 대한 논의를 통해 오늘날 러시아가 상대적으로 많은 부분적 또는 전면적 전쟁에 종사하고 있는지 이해할 수 있다.

푸틴 대통령 통치 하의 정치체제 유형과 관련하여 장덕준은 이를 ‘푸틴주의’로 특징 지우고 있다.¹⁶⁾ 즉, 푸틴 대통령의 러시아에 있어서 정치체제는 대

15) Kenneth Dekleva, "Putin's Health and State of Mind are very Hard Targets," The CIPHER BRIEF, 04 March 2022, https://www.thecipherbrief.com/column_article/putins-health-and-state-of-mind-are-very-hard-targets (검색일: 2025. 11. 12).

16) 장덕준, "푸틴시기 러시아의 정치체제: '푸틴주의'의 특성을 중심으로," 『중소연구』 제42권 제3호 (201년 가을), pp. 243-286.

통령에게 권력을 집중시키는 ‘초대통령제(superpresidentialism)’로서 이러한 대통령의 권한을 견제하는 적절한 제도적 장치가 결여되어 있음을 지적한다. 같은 이해의 맥락에서, 많은 정치분석가들은 푸틴 대통령이 최근 세계적으로 뚜렷해지고 있는 신권위주의의 대표적인 지도자들 중의 한 사람으로 본다. 푸틴은 형식적인 민주주의 요소와 권위주의를 결합한 비자유주의적 민주주의(illiberal democracy) 리더십을 보여주고 있다는 것이다.¹⁷⁾ 또한 푸틴은 그의 통치방식과 관련하여 관리민주주의(Managed Democracy) 또는 권위주의적 민주주의(Authoritarian Democracy)로 평가받기도 한다. 이는 전체주의와 민주주의, 포퓰리즘과 민족주의를 내용으로 하는 일종의 혼합적 정치체제로 이해될 수 있다.

러시아 연방의 이러한 정치체제를 이론적으로 뒷받침하는 정치 용어에는 ‘주권민주주의(sovvereign democracy)’가 있다. 이 ‘주권민주주의’라는 개념을 이론적으로 정립한 사람은 블라디슬라프 수르코프(Vladislav Surkov)로서 2004년부터 2011년까지 푸틴 대통령의 제2수석보좌관을 역임하였다.¹⁸⁾ 이 ‘주권민주주의’에서 주권과 민주주의는 상호 표리의 관계에 있는 것으로 보는데 주권 개념은 대내적으로 최고, 절대적이며 대외적으로 독립, 평등한 권위로서 흡스적인 의미로 이해할 수 있다. 이것은 곧 군주통치제도가 아닌 민주주의 체제이면서도 국가 및 그 지도자의 강력한 권력을 의도하는 것으로, 러시아의 오랜 공동체 문화에 기초하여 ‘강한 국가,’ ‘강한 중앙,’ ‘강한 대통령’으로 대표되는 러시아 정치체제를 추구하겠다는 의미로 해석할 수 있다.

푸틴 대통령은 이러한 권위주의적 정치체제를 통하여 강력한 통치권력을 행사하고 있는데, 그가 집무실에 근대 러시아의 영토를 완성한 것으로 평가

17) Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York: W. W. Norton & Company, 2003), pp. 101-105, 장덕준, “푸틴시기 러시아의 정치체제: ‘푸틴주의’의 특성을 중심으로,” 『중소연구』 제42권 제3호 (201년 가을), p. 245에서 재인용.

18) 제이슨, “푸틴 정권의 이데올로기, 러시아식 주권 민주주의: 러시아 정치체제의 아버지 블라디슬라프 수르코프의 제한적 민주주의 이론,” (2023년 11월 16일), <https://brunch.co.kr/@a346abd5a67a4ed/619> (검색일: 2025. 11. 18).

받는 표트르 대제(1672~1725)의 초상화를 걸어놓은 것도 강력한 중앙집권적 통치를 지향하는 그의 의지를 나타내는 것으로 해석된다. 그는 1991년 붕괴된 소비에트 연방의 위상을 원래대로 회복하겠다는 목표 아래 그의 권력을 강화하기 위해 스스로의 강력한 리더십과 국내외의 주요 사건들을 적절히 활용해왔다. 예를 들면, 그가 2000년 5월 보리스 옐친 대통령의 사임에 따라 대통령 서리로서 최고의 정치적 실권을 장악한 후 체첸, 시리아, 조지아, 그리고 우크라이나 등지의 민간인들에 대해 가한 일련의 폭격도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

푸틴의 권위주의적 통치체제는 그 자신이 1991년 소련이 해체될 때까지 국가정보위원회(KGB)에서 일했었고 보리스 옐친 대통령 당시 그 후신으로 세워진 연방보안국(FSB) 국장으로서 러시아 중앙 정계에 진출한 사실과도 관련하여 이해될 수 있다. 푸틴은 2000년 5월 옐친을 승계하여 러시아 대통령이 된 후 이러한 정보기관들의 사람들을 정부의 요직에 배치하였는데 이들은 흔히 러시아어로 ‘실로비키’라고 불린다. 이들은 러시아 정부의 주요 권력기관들을 장악하여 수직 구도의 러시아 권력체제를 통해 푸틴 대통령에게 충성하며 국가를 통치하고 있다는 것이다. 이러한 ‘실로비키’들은 푸틴의 권력을 온존하게 유지하는 것이 최대 과제이기 때문에 푸틴에게 비판적인 정적이나 언론을 탄압하는 행동을 서슴지 않는다. 이러한 사실은 푸틴이 권력을 잡은 후 피살된 언론인과 정적의 수가 20명 이상이지만 아직도 범행 동기나 배후가 제대로 밝혀진 것은 한 건도 없다는 것에 의해서 방증된다.

푸틴의 신권위주의적인 국가 통치체제는 앞에서 언급한 일리인의 러시아 선민주의에 기초한 러시아적 파시즘에 의하여 이론적으로 더욱 강화되었다. 푸틴 대통령은 안정적인 지배구조를 옹호하는 일리인의 사상이 그의 통치에 유용하다고 보았기 때문에 1954년 사망한 일리인의 장례식을 2005년에 모스크바에서 다시 치르는 등 일리인의 부활을 추진하였다. 이 시기를 전후하여 푸틴 대통령은 그의 연설문 등에서 일리인의 말들을 자주 언급하곤 하였는데 그의 권위에 의존하여 유럽연합의 약화와 우크라이나 침공의 이유를 설명하

기도 했다.¹⁹⁾ 정재원에 의하면, 2011년과 2012년 푸틴은 민주주의적 선거라는 제도적이고 형식적인 틀마저 파괴하면서 자신이 일리인 예언의 영웅적 대속자임을 보여주었는데 이러한 가운데 러시아의 실로비키, 올리가르히, 그리고 최고 부유층 기득권 집단들이 푸틴에게서 화현된 러시아의 대속자를 선택했다는 것이다. 또한 알렉산드르 두긴 같은 러시아의 민족주의 이론가들은 유라시아주의라는 표어아래 러시아의 부활을 주장하였는데 그 과정의 첫 번째 대상이 우크라이나였다.²⁰⁾

푸틴 대통령과 국제관계, 그리고 우크라이나 전쟁

푸틴 대통령의 국내적 권위주의 통치는 대외적으로 갈등과 대결적인 정책을 보여준다. 그는 1991년 이후 소비에트 연방의 해체 그리고 공산주의 체제로부터 자유시장경제로 전환하는 과정에서 엄청난 혼란과 국가적 위상 추락을 경험하였다. 그는 이제 이러한 러시아 연방이 과거의 위상을 다시 회복하기 위해 강력한 지도력을 발휘할 필요가 있었는데 먼저 구 소련 구성 공화국들에 대한 결집을 시도하였다. 냉전 시기에 서방 진영의 나토에 대항했던 안보동맹으로서 조직되었던 바르샤바조약기구의 상당수 회원국들이 나토에 가입하였다, 여기에 구소련의 구성국이었던 에스토니아, 리투아니아, 라트비아의 발트해 3국까지 나토에 가입한 상황에서 푸틴 대통령의 러시아는 대항 세력이 그 국경으로 다가오는 것으로 보았다. 여기에 그나마 마지막 완충지대 역할을 할 것으로 기대된 우크라이나마저 나토에 가입하기 위한 움직임을 취하자 푸틴 대통령은 이를 응징하기 위한 행동을 취했는데 그것이 바로 2024년의 우크라이나에 대한 전면적 무력침공이었다.

19) 정재원, 앞의글, p. 161.

20) 우태영, “푸틴을 전쟁장으로 만든 유라시아주의라는 괴물” 『주간조선』 2705호 (입력: 2022. 4. 24. 11:01), <https://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=19502> (검색일: 2025. 12. 14).

푸틴 러시아 대통령은 2022년 2월 우크라이나에 대한 무력 침공을 하기 수 년 전부터 러시아의 영향권으로부터 벗어나 서방 진영에 가담하려는 우크라이나에 대해 러시아와의 오랜 역사적 관계를 강조하면서 여러 번 경고 입장을 피력하였었다. 예를 들면, 2021년 7월 12일 푸틴 대통령은 그의 이름으로 발표된 한 논문에서 러시아인들과 우크라이나인들은 역사적으로 오랫동안 뿌리가 같은 한 국민이라는 사실을 강조하였다. 따라서 서로 함께 잘 지내야 마땅한데 젤렌스키 정권이 서구의 사주에 의하여 우크라이나 내에서 반러시아 기획에 몰두하면서 러시아에 우호적인 사람들을 학대하고 있다고 비난하며 그러한 우크라이나는 온천치 못할 것임을 분명히 하였다.²¹⁾

뿐만 아니라, 푸틴 대통령은 1991년 소련 해체 이후 러시아 연방의 국력이 극도로 약해진 이후 서방 국가들이 국제사회의 운영 규칙을 일방적으로 정하고 러시아에도 강요해오고 있는 것으로 보았다. 이러한 상황은 바로 러시아 내 정치의 ‘권력과 의지의 마비’에 기인하는 것이고 결과적으로 한 동안 세계 사회에 있어서 힘의 균형은 무너진 것으로 보았다. 푸틴 대통령은 서방 우위의 상황에서 나타난 문제의 하나가 우크라이나로의 나토 확장 추진으로서 이것은 러시아에게 삶과 죽음의 문제이며 하나의 민족으로서 그 역사적 문제로 보았다. 즉, 이 부분은 러시아에게 레드라인(red line)의 성격을 띠는 것으로 미국과 그 동맹국들이 그것을 넘은 것으로 평가되었다. 우크라이나의 젤렌스키 정권이 그 동부 돈바스 지역의 러시아인들에 대한 학대와 학살을 자행하였고 그 과정에서 수립, 선언된 도네츠크 인민공화국 및 루한스크 인민공화국이 러시아에 원조를 요청하여 부득이 ‘특별군사작전’을 실행하게 되었다는 것이다.

이와 같이 우크라이나에 대한 전쟁을 시작하면서 발표된 푸틴 대통령의 담화문은 확실히 세력균형이라고 하는 현실주의적 정책 노선과 자유주의적 서

21) Article by Vladimir Putin “On the Historical Unity of Russians and Ukrainians,” Presidential Library (/en), <https://www.prlib.ru/en/article-vladimir-putin-historical-unity-russians-and-ukrainians> (검색일: 2025. 11. 18).

구 국가들의 관점이 충돌하는 것을 보여준다. 앞에서 푸틴 대통령의 정부 하 개인의 인권에 대한 관점 그리고 그에 기초한 러시아의 정치체제에 대해 논의한 것처럼 기본적으로 푸틴 대통령은 국내정치와 국제관계에서 힘의 논리에 기초하여 접근해왔음을 알 수 있다. 그리고 이러한 접근은 위에서도 언급한 바 있는 러시아 국가주의 그리고 그에 기초한 과거 러시아 제국 당시의 선민주의에 기초한 강대국의 위상과 영광의 회복을 추구하는 것이다.

이러한 접근은 가능하면 어떤 국가의 정치지도자도 추구할 수 있는 그런 것이라고 할 수 있다. 그러나 유럽사회에서 수 세기에 걸쳐 발전되어 오늘에 이른 정치공동체 운영의 기본적 원칙은 개인의 자유와 평등 원칙에 기초한 자유주의라고 할 수 있다. 그리고 냉전 직후 나타난 이러한 추세에 대하여 프란시스 후쿠아마는 ‘역사의 종언(end of history)’이라고 부를 수 있었던 것이다. 즉, 미국을 비롯하여 유럽 국가들은 바로 이러한 자유주의의 정치이념에 따라 그들의 개별 국가 뿐만 아니라 국제사회를 운영하고자 하였다. 제1차 세계대전과 제2차 세계대전을 통하여 가장 큰 전쟁터였던 유럽지역의 국가들이 오늘날 유럽연합이라는 지역통합체를 통해 기존의 국가 공동체를 넘는 삶을 영위하는 것은 바로 이러한 자유주의적인 접근의 결과라고 할 수 있는 것이다.

주지하다시피, 이러한 유럽연합은 처음에 6개국으로 시작하여 오늘날 27개국이 될 만큼 크게 성장하였다. 유럽연합에 대한 가입은 자발적이지만 가입 후보국은 사전에 민주주의와 법치주의라는 기준에 부합해야만 한다. 이러한 사정은 나토도 마찬가지라고 할 수 있다. 이 기구도 처음에는 12개국으로 시작하였는데 최근 스웨덴과 핀란드가 가입하여 현재는 32개 국가가 회원국으로 있다. 나토가 이렇게 오늘날 많은 회원국을 가질 수 있는 배경에는 역시 자유주의 국가들의 연합체라는 데서 그 이유를 찾을 수 있다. 이 국제기구에 들어가면 그 기구 안의 강대국에 의해서 부당한 강요를 받지 않을 것이라는 믿음이 있다는 것이다.

반대로 소비에트 연방 당시의 바르샤바 조약기구는 8개국가 정도의 회원국

이 있었고 여기에 중화인민공화국 등 읍저버 국가들이 있었지만 1991년 지도 국가였던 소비에트연방이 해체되면서 이 기구도 소멸하였다. 소비에트연방 그리고 바르샤바 조약기구의 형성 자체가 원래 강압적인 성격을 띠었고 그것을 주도했던 러시아 연방의 힘이 약화되었을 때 구성 공화국이나 회원국들이 이탈한 것으로 볼 수 있다. 원래 동서 냉전의 구도 속에서 등장한 나토이기 때문에 냉전이 해소되면서 나토의 존재 이유 또한 사라진 것이 아니냐는 견해와 달리, 주지하다시피 오늘날 나토는 여전히 존재하고 있을 뿐만 아니라 확대를 지속해온 것이다. 뿐만 아니라, 나토는 원래의 지역안보동맹체의 설립 취지를 넘어 지역집단안보체제의 기능을 수행하고 있다. 이러한 나토 확장의 저변에는 바로 자유주의라는 국가 정치공동체 운영 원칙이 자리하고 있다는 사실을 주목해야 한다.

소비에트 연방 그리고 러시아 연방은 사실 냉전기 동안 지속되었던 서방 국가들과의 정치이념과 체제 경쟁 속에서 무력 등 물리적 힘에 의해서가 아니라 내부적 모순 속에서 스스로 무너진 것이다. 소비에트 연방에서 그 정치체제의 한계성을 처절하게 인식한 정치지도자가 고르바초프 대통령이었고 그는 체제의 ‘개혁’과 ‘공개’ 정책을 추구하였었다. 하지만, 그는 서방 자유주의 진영과 선의적 협력을 추구했지만 그 국가체제의 오랜 모순 해결에는 역부족이었다. 고르바초프 대통령을 이어서 등장한 보리스 옐친 대통령이 러시아 연방을 통치하면서 시장경제를 도입했지만 전환과정에서 극심한 혼란을 겪었고 약 10년만에 푸틴이 대통령으로서 러시아 연방의 통치권을 잇게 되었다.

푸틴 대통령은 앞에서 언급한 것처럼 약화된 러시아 연방을 다시 과거처럼 강대국으로 재건하는 과정에서 자유주의와는 거리가 먼 권위주의적 통치 자세로 일관하였다. 2022년 2월의 우크라이나에 대한 전쟁 개시도 그러한 접근의 연장선 상에서 이해할 수 있다. 푸틴 대통령은 앞에서도 언급한 것처럼 우크라이나에 대한 군사적 침공을 시작하면서 장문의 담화문을 발표하였다. 이 담화문의 내용 중 자유주의적 관점에서 주목할 만한 점은 그가 “우리의 정책은 누구나 자기의 미래를 자주적으로 결정할 수 있는 자유를 기반으로 한다”

라고 피력한 것이다. 또한 그가 말하는 ‘특별군사작전’이 유엔 헌장의 제7장 51조, 즉 집단적 자위권에 의거하고 있다고 주장한 것이다. 이러한 사실은 푸틴 대통령 자신도 자유주의의 기본 내용 중 하나인 인간 ‘자유’의 중요성을 부인하지 않음을 보여준다.

하지만, 문제는 그가 러시아 연방을 통치해 오면서 보여준 실제 모습은 이러한 자유주의의 원칙에 얼마나 부합했는가 하는 것이다. 즉, 그의 담화문을 보면 그는 정치공동체 운용 원칙에 있어서 자유, 힘의 균형, 유엔 헌장 등 다양한 원칙들을 자기중심적인 견지에서 선택적으로 사용하고 있음을 알 수 있다. 같은 원칙들을 우크라이나의 대다수 국민들과 그들을 대표하는 젤렌스키 정권에게 적용했다면 현재와 같은 비극적 전쟁상황이 전개되고 있지는 않을 것이다. 우크라이나 국민들이 나토나 유럽연합에 가입할지 여부는 러시아와의 오랜 역사적 관계에도 불구하고 주권국가로서 자율적으로 결정해야 할 사안이다. 물론 우크라이나가 나토나 유럽연합에 가입을 고려할 때 러시아와의 특별한 역사적 관계 등을 감안할 수 있겠지만 그것이 곧 러시아가 원하는대로만 행동해야 한다는 것을 의미하지는 않는다.

푸틴 대통령은 우크라이나 침공 시 발표한 담화문에서 그 침공의 국제법적 정당성의 근거로 유엔 헌장 51조를 원용하였지만 유엔 헌장은 이 조항에 앞서 국가 간 분쟁의 해결을 위해 무력에 의존해서는 안된다는 좀 더 일반적인 평화원칙을 가지고 있으며 무력의 사용은 자위권 행사를 위해 예외적으로만 허용되는 것이다. 이 부분에서 푸틴 대통령은 그동안 무력사용을 피하기 위해 외교적 노력을 충분히 기울였지만 서방 국가들과 우크라이나가 이를 무시했다고 주장한다. 앞에서 언급한 ‘거울이미지’처럼 푸틴 대통령은 러시아가 정의의 편에 서 있고 서방과 우크라이나가 악의 세력으로 보는 것이다. 이러한 경우에 외교적 소통의 효과를 기대하기 어려울 수 있는데 그러한 견지에서 자유주의적 원칙을 염두에 두고 현 러시아-우크라이나 전쟁상황을 조명할 것이다.

푸틴 대통령의 독특한 정치관은 위에서 언급한 러시아의 이반 일리인과 알렉산드르 두긴(A. Dugin) 같은 유라시아주의적 파시스트 사상가들로부터 영감을 받은 것으로 보인다. 이러한 사상가들은 선민주의에 기초하여 러시아는 순수를 상징하는 문명이고 서구는 타락한 문화라고 보는 관점에 기초하여 국제관계를 바라보는데 푸틴 대통령의 담화문에서도 그러한 관점이 표현되어 있음을 볼 수 있다. 푸틴 대통령이 자유주의와는 거리가 먼 지도자라는 것은 그가 종종 현대판 ‘차르’로 불리는 데서도 잘 표현되고 있다. 러시아의 이러한 정치상황과 관련하여 우려스런 발전은 러시아-우크라이나 전쟁을 계기로 러시아 연방, 중국, 북한 등 권위주의 국가들의 연대가 과시되고 있다는 것이다.

나가며

본고는 국제사회에서 평화로운 공존을 위해 국제관계론 분야의 자유주의적 관점에 기초하여 현재 4년 가까이 지속되고 있는 러시아-우크라이나 전쟁을 살펴보았다.

이를 위한 예비적 논의로서 먼저 서양 정치사상사에 있어서 홉스나 로크 등이 논의한 인간의 본성론, 자연상태론, 자연권론, 정부수립 목적론, 그리고 칸트의 정언명령에 기초한 공화주의적 평화론을 살펴보았다.

홉스는 인간의 본성에 대하여 부정적인 시각에서 출발하여 정부 또는 국가의 권력이 절대적이어야 한다는 견해를 제시한 반면에, 로크는 정부의 권력이 절대적이지 아니라 생명, 자유, 재산권 보호라는 선결조건을 전제로 정당성이 인정되며 그렇지 못할 때 저항권이 가능하다고 하였다. 이러한 이론들은 자유주의 이론의 기초를 제공하는데 큰 기여를 했는데 여기에서 이론적으로 한 걸음 더 나간 것이 칸트의 정언명령에 기초한 윤리적 자유주의론이라고

할 수 있다. 그리고 이러한 윤리적 자유주의론에 기초하여 칸트는 그의 영구 평화론을 제시했고 이러한 관점에서는 시민들의 자유와 평등을 보장하는 공화주의 또는 자유주의 헌법에 바탕을 두는 정치체제가 항구적인 국제평화에 부합한다고 주장하였다. 그리고 국제적으로는 이러한 공화주의 헌법을 가진 국가들이 연대함으로써 국제사회에 지속가능한 평화가 가능할 것으로 본 것이다.

이러한 자유주의적 평화론을 바탕으로, 본고는 러시아-우크라이나 전쟁에 대하여 살펴볼 때 오늘날 지속되고 있는 이 전쟁의 비극의 뿌리는 푸틴 대통령 러시아의 권위주의적 국가공동체 운영에 있음을 주장하였다. 먼저, 푸틴 대통령의 러시아 정치체제에 있어서 칸트의 공화주의적 헌정체제에서 기본 전제로 하는 시민들의 자유와 평등이 제대로 존중되지 않고 있음을 지적하였다. 푸틴 대통령은 “유라시아주의” 표어 하에서 러시아 국가와 민족공동체의 이익과 안녕을 개별적 시민들의 자유와 평등보다 우선시하는 지도자로 평가되는 것이다. 이것은 그가 이반 일리인 같은 러시아 파시스트 사상가의 영향을 받았다는 해석을 통해 설명될 수 있는 것으로 보인다.

같은 맥락에서, 푸틴 대통령의 러시아는 명백히 권위주의적인 초대통령제의 특징을 띠는 것으로 이론적으로는 수르코프가 고안한 주권민주주의에 의해 뒷받침되고 있는 것으로 파악하였다.

이 주권민주주의는 주권과 민주주의의 합성어이지만 민주주의라는 용어 보다는 궁극적으로 절대적인 국가 또는 지도자 권력을 내포하는 주권 개념에 강조점이 있는 것이다. 이는 국가의 통치자가 국내적으로 최고 절대적인 권위의 보유자이며 대외적으로는 독립, 평등한 위치에 있다는 흠스적인 주권 개념에 기초하고 있는 것으로 파악하였다. 이러한 주권민주주의론은 푸틴 대통령에 집중된 국가 권력을 정당화하는 이론으로 활용되었고, 그 결과 러시아에서 푸틴 대통령의 권위주의적 통치에 대한 비판 세력들을 탄압하는데 무기가 되었다. 푸틴 대통령 역시 자유주의 이론적 시각에 평화를 위한 기

초로서 중시하는 자유와 자결권, 그리고 집단적 자위권 등을 우크라이나 무력 침공의 근거로 원용했지만, 그것은 이러한 원칙들의 아전인수식 적용의 경우로 비판하였다. 또한 이러한 개인의 자유, 그리고 그 개인들의 공동체가 누릴 수 있는 자결권에 비춰볼 때 푸틴 대통령이 우크라이나와 나토 회원국들에게 요구한 우크라이나의 나토 가입 불허 요구는 설득력이 매우 떨어지는 것으로 보았다.

아직도 러시아-우크라이나 전쟁은 끝나지 않았고 종전에 대한 협상이 진행되고 있는데 그 결과가 어떻게 나타날지 주목되고 있다. 하지만, 본고가 위에서 논의한 자유주의적 평화론을 고려하여 이 문제에 접근할 때 지금까지라도 지속가능한 평화를 위한 발걸음을 내딛을 수 있을 것이라고 믿는다.

참고문헌

- 이문영, “러시아-우크라이나 전쟁과 나토: 쟁점과 여론,” 『슬라브학보』 제37권 3호 (2022년 9월 30일), pp. 79-116.
- 임미원, “윤리적 개념으로서의 자율성 - 칸트의 자율성 개념을 중심으로-” 『법학논총』 제33집 제3호 (2016), pp. 1-21.
- 장덕준, “푸틴시기 러시아의 정치체제: ‘푸틴주의’의 특성을 중심으로,” 『중소연구』 제42권 제3호 (201년 가을), pp. 273-276.
- 정재원, “러시아 우크라이나 침략의 본질,” 『경제와 사회』 통권 135호 (2022년 가을호), pp. 150-197.
- 제성훈, “러시아의 우크라이나 침공 결정과 푸틴의 인식,” 『슬라브학보』 제37권 2호 (2022년 6월 30일), pp. 161-192.
- Beiser, Frederick C., *The Sovereignty of Reason: The Defense of Rationality in the Early English Enlightenment*, Princeton: Princeton University Press, 1996.

- Blanton, Shannon and Charles Kegley, Jr., *World Politics: Trend and Transformation*, Boston, MA: Cengage, 2021.
- Popova, Maria and Oxana Shevel, *Russia and Ukraine: Entangled Histories, Diverging States*, Cambridge: Polity, 2024.
- 대한민국 주재 러시아연방 대사관, “러시아 연방 대통령 말씀, 2022년 2월 24일,” <http://korea-seoul.mid.ru/ko/press-centre/news/president-address-20220224-kor/> (검색일: 2025. 11. 15).
- 백종현, “칸트와 그의 철학” 지식의 지평, 칸트 탄생 300주년 메모랜덤, 36호-20, pp. 4-6.; <https://www.daewooacademia.com/horizon-of-knowledge/143/251> (검색일: 2025. 11. 2).
- 우태영, “푸틴을 전쟁장으로 만든 유라시아주의라는 괴물” 『주간조선』 2705호 (입력: 2022. 4. 24. 11:01), <https://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=19502> (검색일: 2025. 12. 14).
- 제이슨, “푸틴 정권의 이데올로기, 러시아식 주권 민주주의: 러시아 정치체제의 아버지 블라디슬라프 수르코프의 제한적 민주주의 이론,” (2023년 11월 16일), <https://brunch.co.kr/@a346abd5a67a4ed/619> (검색일: 2025. 11. 18).
- Article by Vladimir Putin “On the Historical Unity of Russians and Ukrainians,” Presidential Library, <https://www.prlib.ru/en/article-vladimir-putin-historical-unity-russians-and-ukrainians> (검색일: 2025. 11. 18).
- Kenneth Dekleva, “Putin’s Health and State of Mind are very Hard Targets,” The CIPHER BRIEF, 04 March 2022, https://www.thecipherbrief.com/column_article/putins-health-and-state-of-mind-are-very-hard-targets (검색일: 2025. 11. 12).
- Paul Kirby, “Why Putin’s Russia invade Ukraine?” 14 August 2025, BBC, <https://www.bbc.com/news/articles/cj0q964851po> (검색일: 2025. 11. 8).

저자소개

오영달

충남대학교 정치외교학과 교수이다.

영국 아버리스트위드대학교(Aberystwyth University)에서 국제정치학 박사학위를 취득했고, 주요 연구 분야는 국가주권과 국제인권과의 문제, 유엔 등 국제기구, 한국 정치사 등이다.

주요 논문으로는, “안중근의 자기희생과 한국의 보훈이념: 민주주의, 국가독립 및 수호, 그리고 세계평화,” 『한국동양정치사상사연구』, 제24권 1호 (2025. 2), “Peace and conflict in Northeast Asia: A Liberal Perspective,” *Evolution of the United Nations System: An East Asian Perspective* (Abingdon, UK: Taylor & Francis Group, 2023), “대한민국의 건국 시기에 대한 논쟁의 재조명: 이중주권론의 시각,” 『한국동양정치사상사학회보』 21권 1호 (2022년 3월), “주한 유엔군사령부와 한반도 평화” 『외교』 제139호 (2021. 10.) 등이 있다.

한-아세안 해양협력, 블루외교로의 전략적 전환*

최지연

한국해양수산개발원 부연구위원

요약

아세안이 블루이코노미(Blue Economy)를 역내 핵심 발전전략으로 채택함에 따라, 한-아세안 해양협력의 위상은 외교·경제·기후·기술이 결합된 전략적 차원으로 확대되고 있다. 한국은 해양을 국부 창출과 안보의 핵심 기반으로 인식하며, 해양을 공동 번영·상호호혜·규범·지속가능성의 가치로 연결하는 블루외교(Blue Diplomacy)를 통해 협력 프레임을 고도화해야 한다. 블루외교는 디지털·기후·안보·지식 협력을 하나의 구조적 틀로 묶어 해양경제 성장, 공급망 안정, 기후·환경 대응을 동시에 추진하는 새로운 해양외교 프레임이다.

이러한 블루외교의 실현을 위해 한국은 디지털 기반 해양경제 협력, 공급망 안정성 중심 해양안보 강화, 외교적 자율성 확대라는 세 가지 전략 방향을 설정하고 있다. 실행 전략으로는 아세안의 스마트항만·디지털 물류·해양재생

* 본고는 최지연 외(2025) 「한-아세안 해양협력 전략적 강화방안」(한국해양수산개발원)의 일부 내용을 발췌·재정리하여 작성되었음을 밝힘.

에너지 수요와 한국의 기술·데이터 역량을 결합한 디지털 블루이코노미 이니셔티브(DBEI) 및 AI 기반 해상연계성 이니셔티브(AIMCI)를 추진해 실질적 협력 성과를 창출해야 한다. 또한 기후·환경 협력에서는 한-아세안 블루카본 및 해양순환경제 파트너십(BCOCP)을 구축해 탄소중립과 연안 회복력을 강화하는 공동의 대응체계를 마련할 필요가 있다.

아울러 협력의 지속성과 제도적 기반을 확립하기 위해 블루외교 포럼을 정례화하고, 한-아세안 해양거버넌스 아카데미(AKMGA)를 설립해 차세대 해양 리더와 전문인력을 양성해야 한다. 이러한 다층적 협력체계는 한국이 해양을 매개로 글로벌 사우스와의 연대를 강화하고, 국제사회에서 외교적 영향력을 실질적으로 확장하는 핵심 전략 기반이 될 것이다.

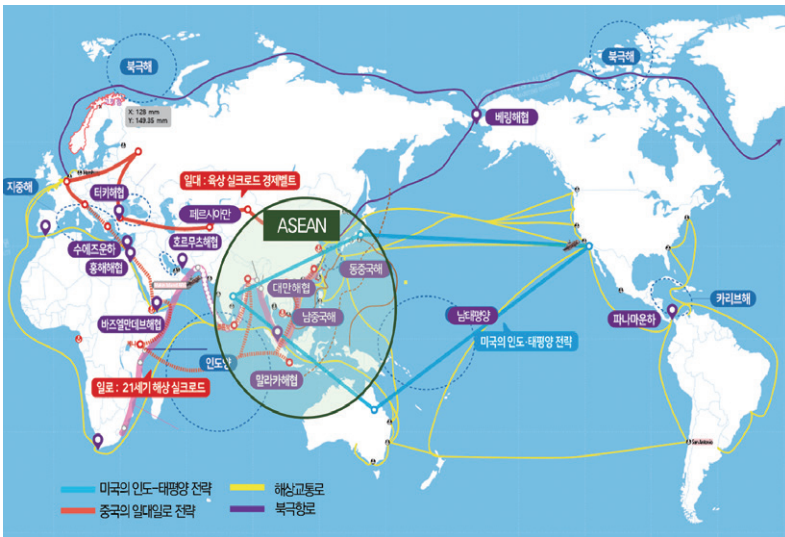
1. 블루외교(Blue Diplomacy) 전환의 중요성

21세기 국제질서는 해양을 중심으로 빠르게 재편되고 있다. 미·중 전략경쟁의 심화, 다극화의 확산, 기술패권 경쟁, 기후위기와 해양오염의 가중, 글로벌 공급망 교란 등 복합다중위기의 시대에, 해양은 안보·경제·기후·기술·규범이 중첩되는 지정학적 전략공간으로 전환하고 있으며 국제질서의 협력과 갈등은 바다에서 먼저 발현되는 구조가 되고 있다. 이러한 국제질서 변화가 가장 밀도 있게 진행되는 지역이 바로 아세안이다. 아세안 해역은 세계 해상 교역의 필수 회랑이자 해운·항만·수산·관광 등 해양경제의 집적지이며, 동시에 연안침식·폭염·홍수·해양오염 등 기후·생태 위기가 급증하는 공간이다. 즉, 아세안은 해양성장의 기회와 해양위기의 위험이 교차하는 전략적 핵심공간이며, 이 지역의 안정은 곧 국제 해양질서의 안정성과 직결된다.

한국은 지정학적·전략적 중요성이 한층 부각되는 아세안과의 관계를 2024년 포괄적 전략적 동반자 관계(Comprehensive Strategic Partnership, CSP)로 격상했다. 이는 한국이 아세안의 중심성(ASEAN Centrality)과 아세안 인

도·태평양 관점(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP)을 지지하며, 경제·사회 협력을 기반으로 전통안보·비전통안보·기후변화 대응·미래 발전 등으로 협력의 외연을 확대하겠다는 전략적 의지를 표명한 것이다. 2025년 7월 채택된 「2026-2030 한-아세안 행동계획(PoA 2026-2030)」은 CSP의 실질적 이행을 뒷받침하는 핵심 정책 기반으로 작용하고 있으며, 현 정부의 국익 중심 실용외교와 글로벌 사우스 협력 강화 기조와도 긴밀하게 연계된다. 이러한 흐름 속에서 아세안은 한국 외교의 지평을 확장하고 실질 협력을 심화하는 데 핵심적인 전략 파트너이다.

[그림 1. 아세안(ASEAN)의 지정학적 위치]



출처: 최지연 외(2025).

한편 아세안의 해양협력 의제는 블루이코노미, 해양쓰레기 대응 및 생태 복원, 불법·비보고·비규제(IUU) 어업, 해상 사이버 위협 등으로 구체화되며 실천적 대응이 필요한 분야로 확장되고 있다. 이에 따라 한-아세안 해양

협력의 전략적 강화는 양측의 공동 해양이익을 실현하고 현장에서 체감 가능한 성과를 창출하기 위한 핵심 과제로 부상하고 있다. 이러한 상황을 고려할 때 한-아세안 해양협력은 부문별·사업별 협력 방식에서, 해양을 안보·경제·환경·기후·기술·규범이 상호 연계된 통합정책 영역으로 재구성하는 방향으로 발전할 필요가 있다. 이러한 전략적 전환의 핵심이 바로 블루외교(Blue Diplomacy)이다. 블루외교는 해양을 공동의 번영과 상호호혜적 이익 증진을 위한 협력 플랫폼으로 설정하는 새로운 외교 프레임으로, 특히 블루이코노미 기반 실용 협력을 중심축으로 삼아 정책-기술-재정-데이터-지식이 결합된 실행가능한 해양협력 체계를 구축하려는 접근이다.

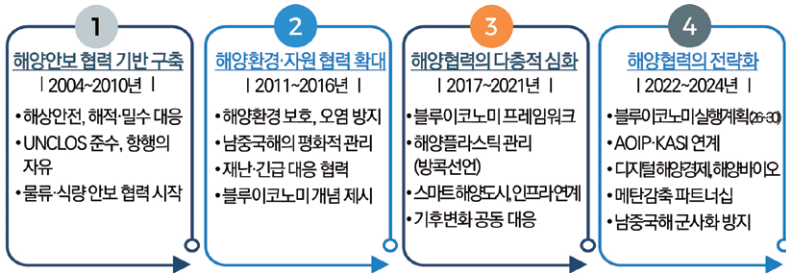
아세안은 한국의 블루외교 전환을 가능하게 하는 최적의 해양전략적 공간이다. 아세안은 글로벌 사우스(Global South)가 직면한 기후·수산·해양오염·디지털 격차 등의 문제를 복합적으로 보여주는 지역이자, 한국 협력모델을 시험하고 확장할 수 있는 테스트베드(testbed)이다. 또한 해양은 기후·식량·연결성·재난 대응·규범 등 초국경적 이슈를 다루는 분야이기 때문에 한국 외교의 위기 대응력·정책역량·국제 기여도를 높이는 기반이 된다. 이러한 배경 속에서 한-아세안 해양협력은 블루외교로의 전략적 전환을 요구하는 국가적 과제로 자리하며, 본고는 그 전략적 전환을 뒷받침할 분석과 정책방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.

2. 아세안 블루이코노미의 부상과 한-아세안 협력의 확장

아세안은 블루이코노미(Blue Economy)를 역내 해양경제·기후대응·기술혁신을 결합한 새로운 발전모델로 정립해 나가고 있다. 이는 해양을 경제·환경·기후·기술이 교차하는 전략공간으로 인식하는 정책적 전환과 맞물려, 관련 제도와 정책체계가 더욱 정교하게 구축되는 과정으로 이어지고 있다. 한국과 아세안의 해양협력도 이러한 변화 속에서 블루이코노미를 중심으로 구

조적 확장 가능성이 커지고 있으며, 양측은 기존의 해양안보 중심 협력에서 해양경제-기후·환경-기술전환을 포괄하는 새로운 협력 국면으로 이동하고 있다.

[그림 2. 한-아세안 해양협력 단계별 발전과정]



출처: 최지연 외(2025).

아세안은 블루이코노미를 ‘미래 경제성장의 새로운 엔진’으로 규정하며, 바다·해양·담수자원을 포용적이고 지속가능한 방식으로 활용해 가치와 가치사슬을 창출하는 해양경제발전체제로 정의한다.¹⁾ 이 체계는 해양재생에너지, 바이오테크, 해양데이터 등 신흥 해양경제 분야까지 아우르는 부문 간 연계와 주체 간 협력을 기반으로 발전하고 있으며, 기술혁신·생태회복력·포용성장·지속가능한 가치창출을 결합한 미래지향적 해양경제 모델로 확장되고 있다.

아세안 블루이코노미는 경제·기후·기술전환이 동시에 전개되는 구조 속에서 높은 성장잠재력을 보이고 있다. 스마트항만, 디지털 물류망, 해양영역인식(Maritime Domain Awareness, MDA), 해양 예측시스템 등 디지털 해양인프라 수요가 빠르게 늘고 있으며, 블루카본 생태계는 2050년까지 연간 959억 달러 규모의 가치를 창출할 수 있는 전략적 자산으로 평가된다.²⁾

1) ASEAN-ERIA(2023), ASEAN BLUE ECONOMY FRAMEWORK, pp. 3-4.

2) Abatable, ASEAN Alliance on Carbon Markets (AACM), & Equatorise(2024), p. 8

또한 에너지 수요 증가와 탄소중립 목표가 동시에 부과되면서 해상풍력·조력·파력·해수온도차 발전 등 해양재생에너지의 중요성이 커지고 있고, 해양생명공학·순환양식·해조류 기반 기후 솔루션 등 블루푸드 산업도 새로운 성장동력으로 부상하고 있다. 동남아시아 해역은 전 세계 해양 표면적의 2.5%에 불과하지만 세계 산호초의 30% 이상과 해조류의 절반이 서식하는 높은 생물다양성은 연안 주민의 생태적 혜택을 확대하고, 탄소흡수·어장 보전·해양 생태계 안정성 등 글로벌 생태계 서비스 제공에 기여하는 핵심 기반이 되고 있다.³⁾

아세안은 UNCLOS(1982)를 해양협력의 규범 기반으로 삼고, 2021년 제38·39차 정상회의에서 「블루이코노미 선언(ASEAN Leaders' Declaration on the Blue Economy)」을 채택해 블루이코노미를 공식 의제로 설정하였다. 이어 2023년 제43차 정상회의에서 「아세안 블루이코노미 프레임워크(ASEAN Blue Economy Framework)」가 최종 채택되면서 블루이코노미는 역내 해양협력의 실천적 전략체계로 확정되었다. 프레임워크는 탄소중립 지향 해양활동, 오염방지·생태계 보전, 재해 및 기후위협 대응, 디지털 전환과 해양데이터 기반 정책, 투명한 공급망 구축, 해운·관광·해양에너지·수산양식 등 전략산업 육성 등을 주요 방향으로 제시하며, 해양을 복합적 전략공간으로 설정하는 아세안의 정책적 전환을 보여준다.

한국과 아세안의 해양협력도 이러한 흐름 속에서 해양안보 중심의 협력에서 해양경제·환경·기후 대응을 포괄하는 다층적 구조로 발전하였다. 2014년 한-아세안 특별정상회의에서 '지속 가능한 해양경제 개발'이 공식 의제로 도입된 이후, 블루이코노미는 한-아세안 연대구상(Korea-ASEAN Solidarity Initiative, KASI)과 2026-2030 행동계획(PoA)에 반영되며 협력 방향이 제도적으로 확립되었다. 수산·양식 분야의 기술 보급, 항만·물류 분야의 스마트·

3) Tang, S.-Hui, T. H.-Ahmed, P. K.-Nair, M. S.-Vaithilingam, S.(2022), "Marine protected area in Southeast Asia: A brief look into the current landscape, key benefits, and challenges," (Report No. IGSC WP 2022-001), Sunway Institute for Global Strategy & Competitiveness., pp. 3-8.

친환경 항만 구축과 디지털 물류망 협력, MDA·해사안전·사이버 위협 대응, IUU 정보 공유 등 다양한 협력 성과가 축적되었고, 블루카본, 해양오염 저감, 해양재생에너지, 스마트양식 등 블루이코노미 관련 협력이 확대되면서 해양 경제-기후·환경-기술전환을 연계하는 기반이 강화되고 있다.

이러한 협력 성과는 블루이코노미 분야에서 구조적 확장 가능성을 뚜렷하게 보여준다. 수산·양식·해양안전·항만 분야에서 축적된 역량은 스마트양식, 항만 디지털화, 친환경 수산물 인증, MDA-사이버 연계체계 등으로 확장될 수 있으며, 블루카본·연안 복원·해양재생에너지와 같은 기후·환경 분야는 한국의 기술·데이터·정책역량과의 연계 잠재력이 크다. 해양 신산업 육성, 항만·물류·디지털 인프라 고도화, 역내 해양 연결성 강화는 블루이코노미를 미래 성장동력으로 발전시키고 공급망 회복력과 경제안보를 강화하는 기반이 될 수 있다. 이러한 방향은 일자리 창출, 기업 간 교류, 투자 확대 등 실질적 성과로 이어질 가능성을 높이며, 한국-아세안 협력이 해양경제-기후대응-생태회복력-기술혁신을 아우르는 다차원적 협력체제로 발전할 전략적 기반을 형성한다.

이러한 발전 잠재력은 한국과 아세안이 공유하는 해양경제·기후·환경·기술전환 과제를 실질적 성과로 전환하기 위해 분야별 특성을 반영한 전문화된(specialized) 실천전략의 필요성을 강조한다. 특히 블루이코노미를 중심으로 한 협력은 경제성장·기후 대응·생태회복력·연결성 강화를 동시에 실현할 수 있는 이점을 제공하므로, 향후 한-아세안 해양협력에는 해양을 복합적 정책 영역으로 설계하는 블루외교 전환이 요구된다.

3. 한-아세안 블루외교 전환 방향과 과제

아세안이 블루이코노미를 역내 핵심 발전전략으로 채택하면서, 한국-아세안 해양협력은 외교·경제·기후·기술 협력이 결합된 전략적 협력 구조로 그

중요성이 커지고 있다. 블루이코노미는 해양경제 성장, 기후대응, 생태회복력, 기술혁신, 지역 연결성이 상호작용하는 복합적 정책영역이며, 이러한 특성을 고려할 때 일관된 방향 설정과 지속적 사업 추진, 실질적 성과 창출을 뒷받침하는 구조적 협력 프레임워크가 요구된다.

이러한 변화는 한국이 해양을 외교·경제·기후·기술 분야의 전략공간으로 인식하고, 기존 협력 체계를 블루이코노미 기반의 블루외교로 재편해야 할 필요성을 분명하게 보여준다. 블루외교는 해양을 공동 번영·상호호혜·규범·지속가능성의 원칙으로 연결하는 외교 프레임이며, 우리 정부의 국익 중심 실용외교와 아세안이 추구하는 중심성(ASEAN Centrality), 역내 연계성(Connectivity) 강화, 공동 번영의 가치와 정합성을 이루는 점에서 전략적 기반을 갖춘다.

한국은 해양을 국부 창출과 안보의 기반으로 삼는 해양국가로서, 안정적인 해양질서와 해양경제 혁신, 건강한 해양환경과 기후 회복력, 해양 디지털 전환을 국가의 핵심 해양이익으로 설정하고 있다. 아세안은 이러한 해양이익을 공유하며 기술·정책·데이터 기반 협력이 실질적으로 전개될 수 있는 최적의 파트너이자, 한국이 ‘글로벌 사우스’ 협력 모델을 발전시키고 외교적 지평을 확장할 수 있는 전략적 지역이다. 이에 따라 한-아세안 블루외교는 양측의 공동 번영을 실현하고 한국의 해양경제 경쟁력을 높이며, 해양·경제안보 기반과 기후·환경 대응력을 강화하는 국익 중심 실용외교 전략으로 기능한다. 한-아세안 해양협력은 포괄적 전략적 동반자 관계(CSP)로의 격상이라는 강점(Strength)과 아세안의 블루이코노미 전환이라는 기회(Opportunity)가 결합하는 중요한 시점에 있다. 이러한 관점에서 한-아세안 블루외교 전환의 방향은 세 가지 방향으로 제안한다.

첫째, 블루외교는 한국의 해양경제영토를 확장하고 미래 성장동력을 확보하는 실질적 경제전략이다. 아세안은 스마트항만, 디지털 물류망, 해양재생 에너지 등 대규모 인프라 수요가 확대되는 역동적 시장이며, 해양산업의 디지털·친환경 전환은 우리 기업에게 기술·자본·서비스가 결합된 새로운 진출

기회를 제공한다. ‘디지털 블루이코노미 이니셔티브(Digital Blue Economy Initiative, DBEI)’는 아세안의 해양경제 발전을 지원함과 동시에 한국의 기술과 자본이 현지 가치사슬에 안정적으로 연결되도록 설계된 상호호혜적 구조다. 이는 아세안의 해양경제 성장과 연계해 한국의 수출시장 고도화와 연관 산업 확장으로 이어지는 경제안보 효과를 창출한다.

둘째, 블루외교는 우리의 핵심 해상교통로(Sea Lines of Communication, SLOC) 안전과 공급망 회복력을 강화하는 안보 전략이다. 한국은 에너지·원자재의 대부분을 해상에서 확보하는 해양국가이며, 아세안 해역은 이러한 전략자원이 통과하는 핵심 해상교통로이다. 그러나 이 지역은 기후위기, 해양오염, 불법어업(IUU), 미·중 전략경쟁 등 다양한 위험 요인이 중첩된 공간이다. ‘AI 기반 해상연계성 이니셔티브(AI-based Maritime Connectivity Initiative, AIMCI)’와 해양법 집행 역량 강화 협력은 아세안의 해양 거버넌스를 강화하고 역내 바다의 안전성을 높여, 한국 선박의 항행 안전과 공급망 안정성을 보호하는 안보 효과를 제공한다.

셋째, 블루외교는 다극질서의 재편 속에서 한국의 외교적 자율성을 확보하는 전략적 지렛대다. 현재 아세안은 지정학적 불확실성 속에서 외교적 다변화를 추진하고 있으며, 이 과정에서 ‘전략적 자율성’을 지지하고 보완해 줄 신뢰 가능한 협력 파트너를 필요로 하고 있다. 해양 기후위기 대응, 생태계 회복, 블루푸드, 해양쓰레기 대응과 같은 연성 의제는 한국이 아세안의 신흥 해양협력 수요를 충족시키며 신뢰 기반의 영향력을 강화할 수 있는 최적의 분야다. 이러한 정합성은 회원국별 여건을 반영한 ‘맞춤형 협력 모델’로 구체화되며, 이는 협력의 실효성을 높이고 한국이 아세안 내에서 신뢰 기반의 영향력을 안정적으로 확대할 수 있는 구조적 기반이 된다.

종합하면, 한-아세안 블루외교 전환은 디지털 혁신 기반의 해양경제협력, 공급망 안정성 중심의 해양안보 협력, 외교적 자율성 확대를 위한 전략협력이라는 세 가지 전환방향을 통해 양측이 공유하는 해양협력 구조를 고도화하는데 목적을 둔다. 블루외교가 2026-2030 한-아세안 행동계획(PoA)의 핵심 이

행틀로 반영될 때 협력의 지속성과 실효성이 확보된다. 이러한 전환은 아세안의 블루이코노미 전략을 뒷받침함과 동시에 한국의 해양경제 경쟁력, 해양·경제안보 기반, 외교적 영향력을 강화하는 구조적 효과를 제공한다. 이와 같은 협력체계는 한국-아세안 해양협력이 지역 안정과 지속가능한 해양질서 구축에 실질적으로 기여할 수 있는 기반을 마련한다.

4. 블루외교 전환 행동을 위한 제언

한-아세안 해양협력의 블루외교 전환은 구체적인 이니셔티브와 실행 가능한 행동전략을 통해 완성될 수 있다. 한국이 아세안의 블루이코노미 전환을 실질적으로 지원하고, 이를 바탕으로 국가적 이익을 확장하기 위해서는 기술·재정·규범을 아우르는 다층적 실행전략이 필요하다. 본 고에서는 한-아세안 블루외교의 실질적 전환을 위해 필요한 핵심 행동과제를 다음과 같이 제안하고자 한다.

블루이코노미의 발전을 견인하는 핵심 동력은 디지털 전환이며, 그 중심에는 AI 기반 해양·물류 기술이 있다. 아세안은 스마트항만 구축, e-Navigation, 실시간 물류 관리, 데이터 표준화 등에서 높은 수요를 보유하고 있으며, 특히 항만 운영 최적화, 화물 흐름 예측, 운항 경로 분석에서 AI 적용 필요성이 빠르게 확대되고 있다. 한국은 위성·AIS·IoT 기반 센싱 기술은 물론 AI 물류 예측, 항로 최적화, 디지털트윈 항만 운영에서 협력 역량을 갖춘 파트너다. 스마트항만 전환과 항만-해상 연계 디지털 체계에 AI 의사결정 시스템을 적용하면 블루이코노미 전반이 예측형(anticipatory)·고도화된 협력으로 확장될 수 있다. 나아가 아세안과 공동으로 해양데이터 허브(Ocean Data Hub)를 구축해 AI 분석 기반을 마련하고, 디지털·AI 해양인력 양성체계를 운영하면 산업·기술 협력의 지속성과 구조화를 동시에 강화할 수 있다.

블루외교의 핵심은 아세안 해역의 안정적 해양질서를 유지하고, 이를 통해

공급망과 항행 안전을 보호하는 협력 기반을 강화하는 데 있다. 아세안 해역은 한국의 전략물자가 통과하는 핵심 해상교통로이며, 기후위기, 오염사고, 불법어업(IUU), 지정학적 경쟁이 겹치며 긴장도가 높은 해역이다. 이러한 환경에서 AI 기반 해상연계성은 해양안보와 공급망 안정성을 동시에 강화하는 실질적 수단이 될 수 있다. 선박 위치·기상·해양환경 정보를 통합적으로 분석해 위험 징후를 조기 파악하고, 항로 선택과 운항 결정을 지원하며, 재난 발생 시 신속 대응할 수 있는 체계를 구축하면 아세안의 해양관리 역량과 한국의 SLOC 안정성이 함께 강화된다. 정치적 부담이 낮으면서도 실질적 효과가 큰 기술 기반 협력은 블루외교가 추구하는 실용적 협력의 대표적 사례가 될 수 있다.

기후·환경 협력은 한-아세안이 글로벌 핵심 현안에 공동 대응함으로써 블루외교의 지속성을 뒷받침하는 핵심 분야다. 아세안은 블루카본 복원, 연안 재해 대응, 플라스틱 순환경제 전환에서 구조적 수요가 높으며, 한국은 탄소 배출 감축 측정(MRV) 기반 기술, 자연기반해법(NbS), 순환경제 정책 설계 역량을 보유하고 있다. 양측이 이러한 역량을 토대로 ‘한-아세안 블루카본 및 해양순환경제 파트너십(ROK-ASEAN Blue Carbon and Ocean Circular Partnership, BCOCP)’을 구축해 블루카본과 해양순환경제를 연계한 회복력 협력체계를 마련한다면, 이는 아세안의 기후·환경 대응력을 높이는 데 기여할 뿐 아니라 글로벌 탄소중립 목표와 해양오염 저감이라는 국제적 과제 해결에도 실질적으로 기여하는 협력 모델로 발전할 수 있다. 또한 공공·민간·다자 기구 재원을 결합한 블루파이낸스 생태계를 조성하면 지역 단위를 넘어서 국제적 기후·환경 재원을 확장하는 구조적 기반이 마련되고, 아세안의 회복력 강화와 한국 기업의 기후 금융시장 참여 확대가 동시에 가능해진다.

이러한 기술·안보·기후 협력이 안정적으로 작동하기 위해서는 제도·규범·교육을 아우르는 협력 거버넌스가 반드시 뒷받침되어야 한다. 고위급·실무급·전문가를 연결하는 블루외교 포럼의 정례화는 정책 교류의 연속성을 확보하고, 해양법·정책·데이터 기반 전문교육을 제공하는 한-아세안 해양거버넌

스 아카데미(ASEAN-Korea Maritime Governance Academy, AKMGA)는 협력의 장기적 기반을 강화하는 핵심 장치가 될 수 있다. 더불어 해양, 외교, 과학기술, 수산 등 다분야 전문가로 구성된 한-아세안 해양 싱크탱크 네트워크를 조직해 공동연구, 정책자문, 해양데이터 분석을 수행한다면, 한-아세안 해양협력은 단기적 프로젝트 중심의 구조를 벗어나 지식·정책·과학 기반의 체계적이고 지속가능한 협력체제로 발전할 수 있다.

바다는 모든 지구 생명의 근원이자 인류의 과거·현재·미래를 잇는 거대한 연결망이다. 해양은 기후위기 극복, 생태 회복, 지속가능한 자원 활용 등 글로벌 난제를 해결할 수 있는 잠재력을 지니며, 동시에 미래 세대의 번영을 가능하게 하는 새로운 기회의 공간이다. 블루외교는 이러한 해양 철학을 기반으로 바다를 세계가 공유하는 연결성과 교류의 장으로 인식하고, 디지털·기후·안보·지식체계를 하나의 연계된 구조로 설계하는 외교적 접근이다. 이 구조는 아세안의 블루이코노미 전환을 지원함과 동시에 한국의 해양경제 혁신, 해양·경제안보 강화, 기후·환경 대응력 확대를 함께 추진할 수 있는 전략적 방향을 제시한다.

이러한 철학을 현실의 정책으로 구현하기 위해 제시된 디지털 기반 해양경제 협력, AI 중심의 해상연계성 강화, 기후·환경 회복력 협력, 제도·규범·교육 기반의 협력 거버넌스 구축은 블루외교의 이념을 실질적 행동체제로 전환하는 핵심 요소다. 이들이 유기적으로 작동할 때, 한국과 아세안은 해양경제의 성장 기회를 확장하고 안정적 해양질서 유지에 기여하며 기후·환경 리스크에 공동 대응하는 협력 구조를 갖추 수 있다. 이러한 과정은 양측의 해양협력 역량을 고도화하는 동시에 지역적 지속가능성과 전략적 안정성을 강화하는 효과를 가져온다.

한국은 블루외교를 통해 외교의 지평을 해양으로 확장하고, 글로벌 사우스와의 다층적 협력을 체계화하는 새로운 외교 프레임을 구축할 수 있다. 해양을 매개로 한 실질적 협력이 확대될수록 한국 외교의 전략적 영향력은 보다 입체적으로 강화되고, 변화하는 국제질서 속에서 국가적 위상을 안정적으로

재정비할 수 있는 기반이 마련될 것이다. 이러한 방향은 바다와 인류가 공존·번영하기 위한 실천적 해양 리더십으로 이어지며, 한국이 국제사회에서 연결(connectivity)과 조정(coordination)의 기능을 강화해 지속가능한 해양질서 형성에 기여하는 데 중요한 토대가 될 것으로 기대한다.

참고문헌

- 최지연 외 (2025). 『한-아세안 해양협력 전략적 강화방안』, 한국해양수산개발원.
- Abatable, ASEAN Alliance on Carbon Markets (AACM), & Equatorise (2024). Unlocking the Potential of Nature-based Solutions for Climate Action in Southeast Asia.
- ASEAN·ERIA(2023), ASEAN BLUE ECONOMY FRAMEWORK
- Tang, S. H., Ahmed, T. H., Nair, P. K., & Vaithilingam, S. (2022). “Marine protected area in Southeast Asia: A brief look into the current landscape, key benefits, and challenges,” (Report No. IGSC WP 2022-001). Sunway Institute for Global Strategy & Competitiveness.

저자소개

최지연

경희대학교 지리학과를 졸업하고 동 대학원 박사과정을 수료하였다. 2022년 2월부터 2025년 5월까지 한국해양수산개발원 해양연구본부장을 역임했으며, 현재 한국해양수산연수원 비상임이사, 국립해양과학관 비상임이사, 해양수산부 중앙연안관리심의회 위원, 여수엑스포사후활용위원회 위원으로 활동하고 있다.

제10차 Our Ocean Conference(OOC) 및 제4차 UN Ocean Conference(UNOC) 개최를 위한 사전기획 용역(2023), 글로벌 해양중추국가 도약을 위한 해양수산 이니셔티브 수립 연구(2025) 등 주요 국가 해양정책 연구를 수행해 왔다.

주요 연구 분야는 연안경제, 연안·해양협력, 글로벌 해양 거버넌스, 국제협력 등이며, 다수의 연안·해양 관련 국가계획 수립을 주도했다.

바이오안보: 새로운 관점의 변화가 필요한 시기

김 현 수

한국생명공학연구원 국가생명공학정책연구센터 정책개발실장

초록

첨단 생명공학 기술의 급속한 발전과 인공지능의 결합은 바이오를 보건·산업 영역을 넘어 국가 안보와 경제 주권을 좌우하는 전략적 자산으로 부상시키고 있다. 특히 COVID-19 팬데믹과 미·중 기술 패권 경쟁은 생물학적 위협이 군사적 충돌 없이도 국가 시스템 전반에 치명적 영향을 미칠 수 있음을 보여주며, 바이오안보를 비전통 안보의 핵심 의제로 재정의하도록 촉발하였다.

본 원고에서는 생물안전과 바이오안보의 개념적 차이를 명확히 구분하고, ‘기술로서의 생물학(Biology as Technology)’ 시대에 확대되는 이중용도 위험과 바이오데이터, 공급망을 둘러싼 안보 이슈를 분석한다.

나아가 미국과 중국을 중심으로 재편되는 국제 바이오 질서 속에서 한국이 직면한 제도적 취약성과 전략적 과제를 진단하고, 사고 대응 중심의 관리 체계를 넘어 기술·데이터·공급망을 통합적으로 고려하는 국가 전략 차원의 바이오안보 접근 필요성을 제시한다. 이를 통해 바이오안보를 위험 통제의 문제가 아닌, 혁신을 지속 가능하게 만드는 국가 전략 역량으로 재정립할 것을 제안한다.

1. 서론: 바이오, 안보의 언어로까지 확장

바이오(Bio, 생물학)는 더 이상 단순한 보건이나 기초과학의 영역을 넘어, 국가 안전과 생존을 근본적으로 위협하거나 변화시키는 전략적 영역이 되었습니다. 이러한 변화는 첨단 생명공학 기술의 놀라운 혁신과 이로 인해 발생한 예측 불가능한 위협의 확산, 그리고 미·중 기술 패권 경쟁이라는 거대한 지정학적 맥락이 결합된 결과입니다.

가. 생명공학 혁신에 대한 기대와 불안의 공존

‘생물학(Biology as a Technology)’ 시대, 즉 ‘황금기(Golden Era)’에 접어들었습니다. 이 시대에는 DNA, RNA, 세포와 같은 생명체의 기본 요소를 분석하고, 설계하고, 프로그래밍하여, 새로운 치료법, 진단, 신소재 및 청정 연료를 창출할 수 있는 능력이 발현됩니다.¹⁾ 특히 인공지능(AI)과 결합한 첨단 기술의 발전은 생물학적 시스템을 이해하고 조작하는 속도를 혁신적으로 높이고 있으며, 인간 게놈(Genome)을 분석하는 비용이 무어의 법칙(Moore’s Law)보다 훨씬 빠르게 하락하고 있다는 사실에서 그 기술적 진보의 속도를 엿볼 수 있습니다.²⁾

생명공학 기술의 발전이 인류에게 주는 기대만큼이나 위협 또한 동시에 커지고 있다는 본질적인 문제가 존재합니다. 생명을 살리는 치료법을 개발하는데 사용되는 도구와 기술이 악의적인 행위자에 의해 해를 입히는 목적으로 오용될 수 있다는 이른바 ‘이중용도 딜레마(Dual-use dilemma)’가 그것입니다. 위험한 병원체를 이해하여 대응책을 개발하려는 연구는 의도치 않게 악의적

1) Naqvin Chaddha, “Biology as technology will reinvent trillion-dollar industries,” TechCrunch, September 17, 2019, <https://techcrunch.com/2019/09/17/biology-as-technology-will-reinvent-trillion-dollar-industries/>. 한편, 무어의 법칙이란 반도체 칩에 집적할 수 있는 트랜지스터 수가 약 2년마다 2배씩 증가한다는 관찰이자 예측으로 첨단 기술이 최근 기하급수적으로 발전하는 속도를 상징한다.

2) Todd Kulken, “Digital Biology: Implications of Genetic Sequencing,” Congressional Research Service (CRS), March, 2023, p. 1.

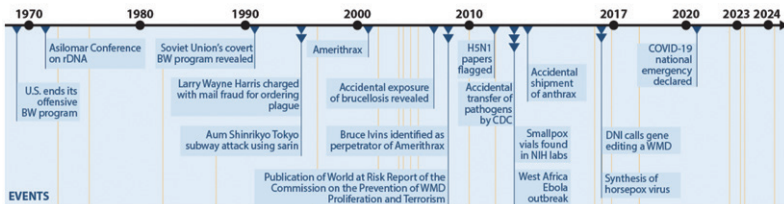
인 행위자가 해당 병원체를 더 치명적이거나 전염성이 높게 만들도록 오용할 수 있는 정보를 생산할 수 있습니다. 인공지능(AD)과 합성생물학의 융합과 같은 기술적 진보는 한때 고도로 숙련된 연구실에만 국한되었던 위험한 생물학적 물질을 만들 수 있는 기술적 장벽을 낮추고 있습니다.³⁾ 이러한 능력의 대중적 확산은 궁극적으로 바이오안보(Biosecurity) 환경의 불안정을 가중시키는 핵심 요인으로 작용합니다.

나. 보건·산업을 넘어 안보로 이동한 바이오

전통적 바이오안보에 관한 주요 사건 연대표

© NNI CRS, Oversight of Laboratory Biosafety and Biosecurity: Current Policies and Options for Congress(2024.8.14)

- ③ 1970~1980년대: 생물무기 중단과 윤리 논의의 시작: 미국 생물무기 프로그램 종료, 유전자 재조합기술 등장으로 자발적 논의 시작(Asilomar)
- ③ 1990년대: 생물테러 위협의 현실화: 도쿄 옴진리교 지하철 테러, Larry Wayne Harris 사건(개인이 흑사병을 주문하려다가 적발)
- ③ 2000년대: 생물테러 대응 체계 강화: Amerithrax(탄저균 우편테러) 발생 등 연구시설 보안 중요성 강화
- ③ 2010년대: 연구안전사고와 실험감염병: H5N1 논란, NIH 등 공공기관에서 생물안전 미흡 사례(천연두 발견 등) 다수 발생
- ③ 2020년대: 팬데믹과 신기술 보안 이슈: 코로나19 발생, 말두창 바이러스 합성 사례 보고 등



COVID-19 팬데믹은 생물학적 위협에 대한 인식의 근본적인 변화를 촉발했습니다. 이 팬데믹은 자연적으로 발생하는 감염병이 인류와 경제에 미치는 극심한 피해를 분명히 보여주었으며, 팬데믹의 기원을 둘러싼 논쟁은 사고로 인한 병원체 유출 가능성이라는 또 다른 심각한 위협으로 대중의 초점을 옮겨 놓았습니다. 이러한 상황은 기존의 생물안전(Biosafety) 및 바이오안보 시스템에 존재하는 치명적인 취약성을 노출시켰으며, 감염병이 군사적 침략 없이도 대

3) Anemone Franz, "Securing the Biotechnology Frontier: Three Targeted Technical Interventions to Strengthen US Biodefense in the Post-Pandemic Era," Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs, July 4, 2025, p. 5.

규모 인적, 물적 피해를 발생시킬 수 있는 21세기의 새로운 형태의 비전통 안보 위협임을 국제사회가 인식하게 했습니다.⁴⁾

이제 바이오기술은 단순한 공중 보건 문제를 넘어 국가 안보와 경제 번영에 필수적인 전략 자산으로 그 위상이 격상되었습니다.

첫째, 국가안보의 핵심입니다. 생명공학 기술은 생물학적 위협에 대한 생물학적 탄력성, 신속한 진단, 그리고 대항 수단을 제공함으로써 국가 안보를 강화하는 데 필수적입니다.⁵⁾ 미국의 국방수권법(NDAA) 개정안에 생물보안법(Biosecure Act)이 포함된 것은 바이오기술이 이미 국방 및 국가 안보의 중심적인 영역이 되었음을 보여줍니다.⁶⁾

둘째, 경제 패권 경쟁의 핵심입니다. 세계 경제와 국가 간 상호의존성이 강화되면서, 바이오기술의 주도권 확보는 ‘경제를 위한 안보’를 넘어 ‘안보를 위한 경제’라는 새로운 경제 안보 개념의 핵심이 되었습니다.⁷⁾ 미·중 기술 패권 경쟁이 반도체를 넘어 첨단 바이오 부문으로 확대되면서, 양국은 기술 유출 통제 및 유전체 정보의 해외 이전 문제를 국가 안보적 사안으로 다루는 등 바이오기술은 기술 주권과 국가 경쟁력확보의 핵심 요소로 자리매김했습니다.

2. 본론: 바이오안보, 새로운 이슈

가. 바이오안보는 생물안전의 확장이 아니다.

바이오안보와 생물안전은 생명 시스템과 관련된 위험을 다루지만, 그 초점과 관리하는 위험의 유형에 있어 근본적인 차이를 갖습니다. 이러한 차이를 명확

4) *ibid.*, p. 18.

5) *ibid.*, p. 14.

6) 김흥열, “첨단 바이오기술 동향 및 신흥안보 이슈,” 『KPBM FOCUS』 제20호(한국제약바이오협회), 2024년 11월 4일, p. 8.

7) 심미량, 바이오안보(Biosecurity)와 지식재산의 역할, 한국지식재산연구원, 2022.7, p. 4.

히 이해하지 못하고 두 개념을 혼동할 경우 정책적 공백이 발생할 수 있습니다.

즉, 생물안전은 살아있는 시스템과 관련된 예상되는 불확실성에 대비하는 것이며, 예를 들어 실험실 사고를 예방하거나 이에 대응하는 것을 포함합니다. 반면 바이오안보는 해를 유발하는 생물학적 제제의 자연적인 출현(공중 보건) 또는 고의적인 방출(생물 방어)에 대비하는 것을 포함합니다.⁸⁾ 이를 좀더 구체적인 관리의 초점에서 보면, 생물안전은 주로 병원체에 대한 우발적인 방출이나 노출 위험을 줄이고 연구자와 주변 환경을 보호하는 조치에 중점을 둡니다. 반면 바이오안보는 병원체에 대한 접근 통제와 더불어, 접근 권한을 가진 과학자의 신뢰성(의도적인 유출 감소) 및 병원체의 독성, 숙주의 범위 등 민감한 정보에 대한 접근에 중점을 둡니다.⁹⁾

생물안전 vs. 바이오안보 : 우리는 무엇을 놓치고 있는가

생물안전과 바이오안보는 종종 혼용되지만, 정책적으로 다른 개념으로, 정교한 물리적 시스템(생물안전)을 갖더라도, 접근과 사용을 통제하는 시스템(바이오안보)이 없다면 안전한 안전 확보도 불가

 생물안전 (Biosafety) 하드웨어 (Hardware) • 초점: 물리적 기반 (Physical Infrastructure) • 핵심 질문: 의도치 않은 유출과 노출을 어떻게 막을 것인가? • 구성 요소: - 실험실 시설 및 장비 (Laboratory facilities and equipment) - 물리적 격리 및 밀폐 (Physical containment and isolation) - 생물안전 등급 체계 (Biosafety level classification systems)	 바이오안보 (Biosecurity) 소프트웨어 (Software) • 초점: 시스템 운영 및 통제 (System Operation & Control) • 핵심 질문: 의도적인 오용과 남용을 어떻게 막을 것인가? • 구성 요소: - 사용자 접근 권한 관리 (User access rights management) - 민감 정보 공유 및 보호 (Sensitive information sharing and protection) - 사용 의도 및 목적 심의 (Review of user intent and purpose)
--	---

바이오안보는 '누가, 왜, 어떻게' 바이오데이터와 바이오기술을 사용하고 설계하는 소프트웨어 정책에 달려있다

필자는 생물안전과 바이오안보를 정책적으로 다른 관점의 초점으로 봐야 한다는 점을 강조하고자 합니다. 생물안전이 실험실 시설과 장비, 등급체계 등 물리적 기반을 둔 문제라면, 바이오안보는 그 시스템을 누가 접근할 수 있는

8) Drew Endy, et. al., *Biosecurity Really: A Strategy for Victory* (Washington DC: Hoover Institution Press, 2025), p. 22.

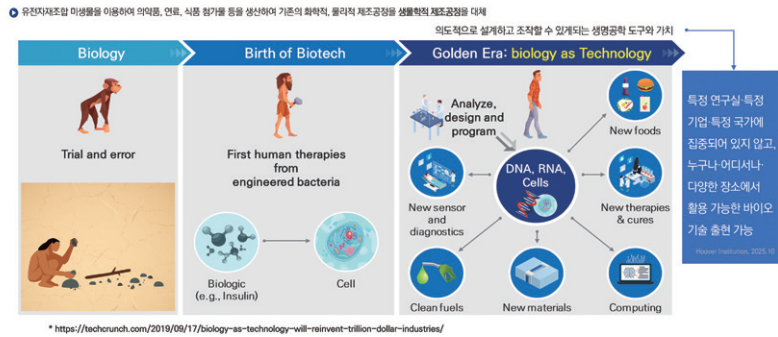
9) 심미량, 앞의 보고서, p. 9.

지, 어떤 정보가 공유되는지 그리고 그 사용 의도가 무엇인지에 관한 문제입니다. 이 점에서 생물안전은 하드웨어, 바이오안보는 소프트웨어 비유할 수 있습니다. 하드웨어가 아무리 정교해도 소프트웨어가 설계되지 않으면 시스템은 안전하게 작동할 수 없습니다. 문제는 지금까지의 정책이 이 두 영역을 구분하지 못한 채, 생물안전에 머물러 왔다는 점입니다.

나. 기술로서의 생물학과 이중용도의 현실

바이오가 다양한 산업을 혁신적으로 변화시킬 황금기를 맞이할 것이다

생물학적 시스템에 대한 근본적 이해를 바탕으로 생물 자체를 정밀한 제조 플랫폼으로 활용



생물학은 더 이상 자연현상을 설명하는 학문에 머무르지 않고, DNA·RNA·세포를 체계적으로 분석·설계·조작할 수 있는 범용 기술로 전환되는 ‘기술로서의 생물학(Biology as Technology)’의 시대로 진입하고 있습니다. 이는 과거의 시행착오(Trial and error)단계에서 진화한 것으로, 바이오기술이 보건과 산업 전반에 걸쳐 혁신을 주도하고 있습니다.¹⁰⁾

10) Naqvin Chaddha, “Biology as technology will reinvent trillion-dollar industries,” *TechCrunch*, September 17, 2019, <https://techcrunch.com/2019/09/17/biology-as-technology-will-reinvent-trillion-dollar-industries/>.

특히 인공지능과 생물학의 결합은 바이오기술의 역량을 극적으로 향상시키고 있습니다. 구글 딥마인드의 알파폴드(AlphaFold)와 같은 AI/ML 시스템은 단백질의 3차원 구조를 예측하고,¹¹⁾ 신약 후보 물질의 효과나 부작용을 시뮬레이션하여 개발의 장시간·고비용 문제를 극복하는 데 중요한 역할을 합니다.¹²⁾

그러나, 생명과학 분야의 발전은 선한 목적의 연구가 악의적인 행위자에 의해 해를 끼치는 목적으로 오용될 수 있다는 ‘이중용도 딜레마’를 내포합니다.¹³⁾ AI가 새로운 독소나 병원균을 제안할 수 있는 능력을 제공함으로써, 과거에는 높은 기술 장벽에 막혀 불가능했던 위험한 생물학적 물질의 개발이 쉬워지고 있습니다. 실제로, 연구자들이 AI 약물 설계 시스템을 악성 용도로 재프로그래밍했을 때, 몇 시간 만에 고독성 신경작용제와 같은 화학 무기 체제를 수천 개 생성하는 것이 입증되었습니다.¹⁴⁾ 심지어 챗봇이 잠재적 팬데믹 병원체를 제시하고 합성 DNA를 이용한 제작 방법과 규제가 약한 DNA 합성 회사를 알려진 사례도 보고되었습니다.¹⁵⁾

사실, AI와 합성생물학의 발전이 위협의 기술 장벽을 극적으로 낮추고 있지만, 복잡한 DNA나 RNA 바이러스를 완전히 처음부터 설계하고 기능화하는 데는 여전히 난이도가 높습니다.¹⁶⁾ 필자는 이 부분에 있어 누구라도 바이러스를 만들 수 있는 지식과 도구에 접근할 수 있게 된다는 것을 전제로 하여 앞으로의 정책과 전략을 만들어야 한다고 생각합니다. 사실 기술적 진보의 속도는 정

11) 남궁석, “단백질 구조 및 디자인 연구에서의 인공지능 활용”, HORIZON, 2023년 10월 13일, <https://horizon.kias.re.kr/25974/>.

12) 홍아름, “AI가 신약 부작용 미리 본다…사람에 독성 보이는 약물 사전 차단,” 『조선비즈』, 2025년 10월 30일, <https://biz.chosun.com/science-chosun/science/2025/10/30/2SVOD2C65VCCCHOLORMR4FKTYV4/>.

13) Franz (2025), p. 4.

14) *ibid.*, p. 5.

15) Drew Endy, et. al., (2025), p. 27.

16) National Academies of Sciences, *The Age of AI in the Life Sciences: Benefits and Biosecurity Considerations* (Washington DC: National Academies Press, 2025), p. 31.

책적 대응속도보다 훨씬 빠르며, 과학기술의 진보가 정책의 진보보다는 더 멀리. 그리고 빠르게 앞서가는 것은 근본적인 원칙으로 기존의 안전정책에 대한 방향성 변화는 필요합니다.

다. 바이오를 둘러싼 국제질서의 변화

미국과 중국 간의 기술 패권 대결은 반도체를 넘어 첨단 바이오 부문을 포함한 주요 첨단 신산업으로 확장되고 있으며, 이는 기술안보, 경제안보, 더 나아가 국가 안보적 사안으로 다루어지고 있습니다.

우선 양국은 바이오데이터 주도권 확보를 위해 보호주의 정책을 강화하고 있습니다. 미국은 국가 안보를 위협할 수 있는 대상에 대한 수출 통제 목록(우려거래자, Entity List)을 관리하며, 중국 기업(예: BGI Group 자회사)이 중국 정부나 군과 연관되거나 유전 정보 수집을 통한 감시 가능성이 있다는 이유로, 미 상원은 2025년 10월 9일에 「국방수권법개정안」을 통과시켰습니다.¹⁷⁾ 중국 역시 2021년에 「바이오안보법」을 제정하여 보건 안보 및 생명공학 기술 발달로 인한 리스크를 국가 안보 문제로 체계화하고 있습니다. 또한 유전공학 기술 및 제약바이오 생산기술 등을 수출 제한·금지 목록에 포함하였으며, 500명 이상의 유전체 염기서열 정보분석이 이루어지고, 국가안보에 위협이 되는 경우 보안 점검 프로세스를 발동하여 유전데이터의 해외이전을 제한하고 있습니다.¹⁸⁾ 이러한 경쟁은 자국 산업 보호를 넘어 핵심기술과 데이터의 해외 유출을 방지하고, 기술주권을 확보하려는 움직임을 반영하는 것으로 보입니다.

또한 COVID-19 팬데믹 상황에서 백신은 국가의 지정학적 목적을 달성하기 위한 지정학적 기제로 작동하였습니다. 바이오는 단순한 경제 부분은 아닙니다. ‘연구-제조-시장’으로 이어지는 바이오 가치사슬의 어느 한 단계에서 문제

17) 허지훈, “美 상원, 中 겨냥 ‘생물보안법’ 담은 국방수권법안 통과,” 『조선비즈』 2025년 10월 10일, <https://biz.chosun.com/science-chosun/bio/2025/10/10/SKQ6ZRCAFJ3LHFOI7FBY56CRU/>.

18) 이성경, “경제 안보 시대, 제약바이오산업의 법제 및 정책 이슈,” 『월간 KIET 산업경제』(산업연구원(KIET), 2023년 4월 26일), p. 16.

가 발생하더라도 그 영향은 바로 보건, 식량, 환경 등 국가 핵심기능에 타격을 받게 됩니다.

대표적인 사례로, 중국은 백신을 글로벌 공공재로 취급하기보다는 전략적 자산으로 활용하여 일대일로 사업의 거점 국가나 자국과 경제적 이해관계가 밀접한 개발도상국을 중심으로 우선 공급하는 방식을 택하였습니다. 이는 백신이 국제 보건 협력의 수단을 넘어, 외교·경제적 영향력을 확대하기 위한 지정학적 도구로 기능했음을 보여줍니다.¹⁹⁾ 이와 동시에 팬데믹으로 인한 생산 중단과 공급망 붕괴는 교역 비용의 급격한 상승과 생산성 쇼크로 이어졌고, 그 결과 국가는 시장 논리에만 의존하는 방식으로는 위기에 대응할 수 없게 되었습니다. 방역, 백신 확보, 의료 대응을 둘러싼 국가의 직접 개입은 불가피한 선택이 되었으며, 이 지점에서 바이오는 더 이상 산업 정책의 영역에 머무르지 않고, 국가의 전략적 판단과 개입이 요구되는 지정학적 문제로 전환되었다고 볼 수 있습니다.

라. 한국의 바이오안보 인식과 취약점

우리나라는 아직 바이오데이터 관리체계 전반에서 법적·제도적 사각지대를 안고 있으며, 그 결과 유전체 정보 유출 위험에 구조적으로 노출되어 있습니다. 최근 제기된 노보진코리아 논란은 이러한 취약성이 현실에서 어떻게 표출될 수 있는지를 보여준 대표적인 사례입니다.²⁰⁾ 공공기관 건물에 입주한 기업의 실체와 지배 구조조차 충분히 검증되지 않은 상황에서, 건강 정보 빅데이터의 활용 가능성까지 언급되었다는 점은 문제의 심각성을 더욱 부각시킵니다. 이는 유전체와 건강 데이터가 지닌 민감성과 전략적 가치를 고려할 때, 우리 사회가 바이오 데이터를 여전히 개인정보 보호나 산업 활성화의 관점에서만

19) 백지혜 외, “중국의 COVID-19 백신외교에 투영된 생명지정학,” 『국토지리학회지』 제56권 제1호 (국토지리학회지 2022), p. 13.

20) 신동혁 핀포인트뉴스, “[2025 국감] 국민 유전체 정보 中 유출되나…‘노보진코리아’ 논란,” 2025년 10월 14일, https://www.pinpointnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=384749#google_vignette.

단편적으로 다루고 있음을 단적으로 보여줍니다. 다시 말해, 데이터가 축적·분석·이전되는 전 과정에 대해 국가 차원의 통합적 시각과 기준이 부재한 상황입니다. 노보진코리아 논란은 바이오안보를 연구 현장의 관리 문제를 넘어, 데이터 주권과 국가 안보의 관점에서 재정의해야 할 필요성을 분명히 제기하고 있습니다.

또한 한국의 첨단바이오산업 경쟁력은 전반적으로 아직 추격 단계(catching-up phase)에 있는 것으로 평가됩니다. 미·중 전략 경쟁이 심화되는 국제 환경 속에서 한국은 기술 유출 방지를 위한 보호 논리와 산업 성장을 촉진해야 하는 육성 논리 사이에서 균형을 모색해야 하는 구조적 과제를 안고 있으며, 이는 산업 정책을 넘어 기술안보와 경제 전략이 결합된 정책 선택의 문제라 할 수 있습니다. 이러한 현실은 국제 비교 지표에서도 확인됩니다. 호주전략정책연구원(ASPI)에 따르면, 한국이 5위권 내에 진입한 첨단 바이오 기술은 합성생물학이 유일하며, 유전공학, 바이오제조, 백신 및 의료대용품, 핵의학 및 방사선 치료 등 주요 분야는 여전히 5위권 밖에 머물러 있습니다. 특히 합성생물학은 중국의 연구 역량이 과도하게 집중된 분야이며, 유전공학이나 백신과 같은 전통적인 바이오 영역에서도 한국은 미국과 중국에 비해 연구 성과와 산업 기반 측면에서 일정한 격차를 보이고 있어서 기술 추격과 동시에 전략적 자율성 확보라는 이중 과제를 안고 있습니다.²¹⁾

3. 결론: 바이오안보, 앞으로 어떻게 다룰 것인가

첨단 바이오기술의 발전이 가속화되고 미·중 기술 패권 경쟁이 심화되는 현 상황은, 바이오안보를 단순한 공중 보건 문제가 아닌 국가의 기술 주권과 경제

21) 한국산업기술진흥원, “핵심기술 추적 결과 분석,” 『정책브리프 2024-10』(한국산업기술진흥원(KIAT), 2024년 11월 25일), p. 22.

안보를 좌우하는 핵심 전략 의제로 격상시켰습니다. COVID-19 팬데믹을 통해 생물학적 위협이 군사적 침략 없이도 국가 시스템 전체에 치명적인 영향을 미칠 수 있음이 증명되었으므로, 한국은 바이오안보를 총체적인 국가 의제로 다루기 위한 근본적인 정책 전환이 시급합니다.

가. 사고 대응을 넘어 국가 전략으로

지금까지 우리의 생물학적 위협 관리 정책은 주로 생물안전에 초점을 맞춰 전개되어 왔습니다.

생물안전은 실험실 시설과 장비, 등급 체계 등 물리적 기반을 설계함으로써 우발적인 사고와 노출을 예방하는 접근으로, 연구 환경 내 위험 관리에 일정한 역할을 수행해 왔습니다. 그러나 이러한 정책은 연구 활동이 특정 공간과 기관에 집중되어 있다는 전제를 바탕으로 한 대응이었다는 한계를 지닙니다. 반면, 바이오안보는 위험한 병원체와 생물학적 정보에 누가 접근할 수 있는지, 해당 정보가 어떻게 공유·이전되는지, 그리고 그 활용 의도가 무엇인지를 포괄적으로 관리하는 운영 체계의 문제를 포함합니다.

이러한 점에서 생물안전이 하드웨어라면, 바이오안보는 그 시스템을 어떻게 운용할 것인가라는 소프트웨어의 영역에 해당합니다. 문제는 생물학이 디지털화·자동화되면서 연구 도구와 데이터, 설계 기술이 더 이상 특정 연구실이나 국가에 한정되지 않고 빠르게 확산되고 있다는 점입니다. 이로 인해 바이오 기술은 의도만 있다면 다양한 장소와 조건에서 악용될 가능성을 내포하게 되었으며, 위험의 성격 또한 점차 분산되고 통제하기 어려운 형태로 변화하고 있습니다. 이러한 환경 변화 속에서 바이오 위험은 더 이상 사고 발생 이후의 대응만으로 관리하기 어렵습니다.

따라서 바이오안보는 연구 현장의 관리 차원을 넘어, 잠재적 위협을 사전에 예방하고 억제하기 위한 총체적이고 전방위적인 국가 전략의 영역으로 다뤄질 필요가 있습니다.

나. 기술·데이터·공급망을 함께 보는 시각의 필요성

첨단 바이오기술의 발전은 바이오안보의 개념 자체를 확장시키고 있습니다. 전통적인 바이오안보가 감염성 질환의 전파를 최소화하는 데 초점을 맞췄다면, 최근의 바이오안보는 기술 주권, 이중용도 문제, 바이오데이터 관리, 그리고 공급망 안정성까지 포괄하는 방향으로 진화하고 있습니다.

첫째, 기술 측면에서 위협의 성격은 분명히 달라지고 있습니다. 합성생물학과 인공지능의 결합은 병원체 설계와 변형의 기술적 장벽을 낮추면서, 바이오 위협을 특정 행위자나 국가에 국한되지 않은 분산된 위협으로 변화시키고 있습니다. 이에 따라 바이오안보는 단순한 물리적 접근 통제를 넘어, DNA 합성 단계에서의 스크리닝 강화, 차세대 병원체 조기 경보 체계, 유전공학적 출처를 식별하는 기술적 대응 등 기술 기반 방어 체계를 포함해야 합니다.

둘째, 데이터 측면에서 바이오안보의 중요성은 더욱 부각되고 있습니다. 유전체 정보와 생체 데이터는 높은 경제적 가치를 지니는 동시에, 국가 기밀에 준하는 전략적 자산으로 취급될 수 있으며, 바이오데이터는 기술 발전과 함께 위험이 확대되는 영역이며, 악의적 목적을 가진 행위자가 이를 비밀리에 확보하거나 조작할 경우 국가 핵심 인프라와 안보에 심각한 피해를 초래할 수 있습니다. 이러한 맥락에서 바이오안보는 사이버보안의 문제와 결합되며, 유전체 데이터의 접근·이전·활용 전반을 관리하는 사이버-바이오안보(cyber-biosecurity)의 관점으로 확장될 필요가 있습니다.

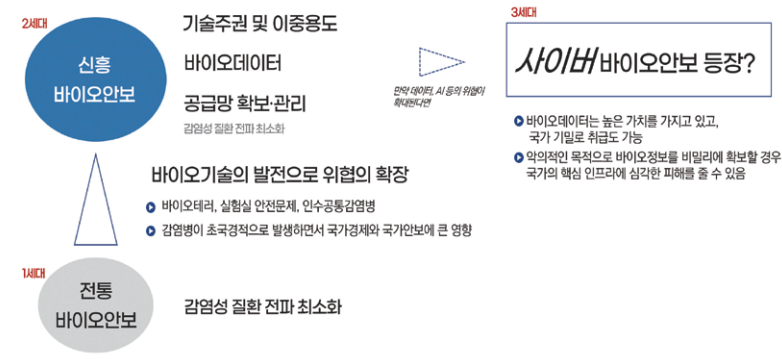
셋째, 공급망 측면에서 바이오안보는 경제안보와 직접적으로 연결됩니다. 바이오경제는 연구 장비, 원자재, 의약품, 제조 공정 등 글로벌 공급망에 깊이 의존하고 있으며, 특정 단계에서의 공급 중단이나 독점화는 국가 기능 전반에 치명적인 영향을 미칠 수 있습니다. COVID-19 팬데믹이나 중국의 요소수 사태가 보여주었듯²²⁾, 기술과 데이터의 문제는 곧 생산 차질과 시장 혼란으로 이

22) 이새하, 류영욱, 박소라, “‘요소 수입 다변화’ 시급 … 中 점유율 91%,” 『매일경제』 2023년 12월 3일, <https://www.mk.co.kr/news/economy/10889571>.

어집입니다. 따라서 바이오안보는 핵심 의약품과 소재의 국내 제조 역량 강화, 공급망 다변화, 그리고 가치사슬 전반의 취약성을 사전에 점검·관리하는 총체적 정책 대응을 요구합니다.

종합하자면, 바이오안보는 감염병 대응 중심의 1세대 개념을 넘어, 기술과 데이터의 이중용도 문제를 포괄하는 2세대를 거쳐, 사이버 영역과 결합된 3세대 안보 개념으로 진화하고 있습니다. 이러한 변화 속에서 바이오안보를 확보하기 위해서는 기술·데이터·공급망을 개별적으로 관리하는 접근이 아니라, 이를 하나의 시스템으로 통합적으로 관리하는 국가 차원의 전략적 시각이 필수적입니다.

바이오안보 개념안 (확장)



다. 정책 제언: 바이오안보, 이제 전략으로 재정의해야 할 때

바이오안보는 더 이상 위협을 사후적으로 관리하는 영역에 머물러서는 안 됩니다. 첨단 바이오기술의 발전은 바이오를 국가 경쟁력의 핵심 동력으로 만드는 동시에, 악용될 경우 국가 안보에 심각한 위협이 될 수 있는 이중적 속성을 강화하고 있습니다. 따라서 바이오안보는 ‘기회’와 ‘위협’을 분리해 다루는

접근이 아니라, 혁신의 속도에 발맞추어 기술적·제도적으로 안전장치를 함께 설계하는 국가 전략 차원의 문제로 재정의될 필요가 있습니다.

첫째, 바이오안보의 출발점은 여전히 연구 현장의 안전과 보안 강화에 있습니다. 실험실 기반의 생물안전과 보안체계는 모든 바이오 활동의 기초인프라로서 지속적으로 고도화되어야 하며, 단순한 시설·장비 관리 차원을 넘어 연구 과정 전반에 대한 책임성과 감독 체계를 포함해야 합니다. 이는 바이오안보의 1차 방어선으로서 필수적인 전제 조건입니다.

둘째, 바이오안보는 첨단기술 확보와 기술 자립의 문제와 분리될 수 없습니다. 합성생물학, 인공지능 기반 생물 설계 등 핵심 기술을 외부에 전적으로 의존하는 구조에서는 기술 보호와 위험 관리 모두 한계에 직면할 수밖에 없습니다. 기술 경쟁력을 확보하는 것은 산업 육성의 차원을 넘어, 바이오안보의 실질적 기반을 강화하는 전략적 선택입니다.

셋째, 바이오데이터의 전략적 관리와 통합이 시급합니다. 유전체 정보와 생체 데이터는 단순한 연구 자원이 아니라 국가 차원의 자산으로 인식되어야 하며, 데이터의 생산·저장·활용·이전 전 과정에 대한 명확한 기준과 보호 체계가 마련되어야 합니다. 특히 바이오데이터가 사이버 공간과 결합되는 현실을 고려할 때, 바이오안보는 데이터 안보 및 사이버 안보와 연계된 통합적 관리 체계로 확장될 필요가 있습니다.

넷째, 바이오안보는 바이오 설계와 제조 역량, 그리고 공급망 안정성과 직결됩니다. 핵심 원자재와 의약품, 제조 공정에 대한 과도한 해외 의존은 위기 상황에서 국가 기능 전반을 위협할 수 있습니다. 따라서 바이오 설계·제조 역량을 전략적으로 강화하고, 글로벌 가치사슬 전반의 취약성을 점진·보완하는 공급망 탄력성 확보는 바이오안보 전략의 핵심 축이 되어야 합니다.

이러한 네 가지 축이 실효성을 갖기 위해서는 부처 간 칸막이를 넘어서는 협력 거버넌스와 이를 뒷받침하는 법적·제도적 기반이 전제되어야 합니다. 바이오안보는 특정 부처나 개별 정책으로 완결될 수 없는 문제이며, 기술·데

이터·공급망을 유기적으로 연결하는 통합적 정책 프레임워크 속에서 다뤄질 필요가 있습니다. 특히 바이오안보는 보호와 진흥을 대립적으로 설정하는 접근을 넘어, ‘보호(Protect)-진흥(Promote)-협력(Partner)’을 결합한 전략으로 설계되어야 합니다. 핵심 기술과 데이터, 연구 환경을 적절히 보호하는 한편, 첨단 바이오기술과 제조 역량을 전략적으로 육성하고, 국제 협력을 통해 위험을 관리하는 균형적 접근이 요구됩니다. 결국 바이오안보의 핵심은 위험을 통제하는 데 그치지 않고, 3P 전략을 통해 혁신을 지속 가능하게 만드는 국가의 전략적 역량을 구축하는 데 있습니다.



저자소개

김현수

저자는 한국생명공학연구원 국가생명공학정책연구센터 정책개발실장이다. 충북 대학교에서 법학 학사·석사·박사 학위를 취득했으며, 2012년 한국생명공학연구원에 입사한 이래 바이오 정책·법제 연구 및 정부 전략 수립을 수행해 왔다.

생명공학육성기본계획, 첨단바이오 이니셔티브 등 주요 국가 전략·계획 수립에 참여했으며, 「생명공학육성법」, 「합성생물학육성법」 등 바이오 분야 법령의 제·개정 과정에도 참여하였다.

또한 충북대학교 법학전문대학원 겸임교원을 역임했으며, 법무법인 청ulon 자문위원으로 활동하고 있다. 바이오정책 이슈 확산을 위해 다양한 세미나에서 발표를 이어가고, KCI 및 SCI 등 학술지에 관련 연구성과를 지속적으로 발표하고 있다.

시진핑 시기 중국의 상업적 해양지배력 확대: 주요 동인과 국제정치적 함의

이 준 성

제주평화연구원 제주포럼사무국 기획팀장

초록

시진핑 주석 집권 이후 중국은 해상무역 분야에서 압도적인 우위를 점하며 세계적으로 해양지배력을 확대해 나가고 있다. 미국은 군사 억제 중심에서 글로벌 공급망 등 상업 분야에서 동맹국과 조선 산업 재편(MASGA) 및 공급망 연대를 추진하고 있다. 중국의 상업적 해양지배력 확대는 계속되고 있으며, 결과적으로 미·중 경쟁은 군사 분야를 넘어 상업 분야에서의 해양질서 재편 경쟁으로 심화되고 있다. 이러한 기존 해양질서와 신질서 간 구조적 대립은 해상공급망 및 글로벌 물류체계 경쟁 심화는 경제 블록화와 이에 따른 국제정치적 긴장의 고조를 예고한다.

미국의 글로벌 공급망 재편과 중국의 항만 투자 확장에 따른 국제정치적 지형 변화 속에서 한국에게 주어진 전략적 선택지는 두 가지이다. 첫째, 동맹국 미국과의 안보 협력을 넘어 조선·해운 분야에서 전략적 협력을 강화하면서, 경제 동반자 중국과의 협력을 지속해야 하는 균형 외교를 지속하는 것이다. 둘째, 경제 블록화에 대비하여 미·중 중심 해상 네트워크에 대한 의존도를 낮추고, 동남아·인도양·아프리카 등 제3권역과의 물류·조선 협력을 심화함으로써 글로벌 공급망 안정성과 전략적 자율성을 확보하는 것이다.

1. 서론: 미국의 해양지배력 쇠퇴 속 중국의 부상

2000년대 접어들어 급증한 테러리즘과 미국발 경제위기 등으로 미국의 전세 제적 영향력이 쇠퇴하는 가운데 세계는 중국의 부상에 주목했다. 중국은 세계에 경제를 개방한지 30여 년만인 2010년에 세계 2위 경제로 올라섰고 2017년에는 GDP(구매력 평가, PPP)를 기준으로 미국을 넘어 세계 최대 경제 대국으로 자리했다. 이러한 경제력을 바탕으로 중국은 점차 정치·군사 분야에서도 미국의 지위를 위협하기 시작했고 해양을 통해 전세계로 영향력의 범위를 넓여갔다.

1949년, 중화인민공화국(이하 중국) 수립 이후 20세기말까지는 연안 방어를 위해 중국 지도부는 해군력 증강과 군 현대화를 통해 군사적 영향력을 높이는 데 집중했었다. 하지만 시진핑 주석 집권 이후 중국은 해상무역 분야에서 압도적인 우위를 점하며 세계적으로 해양지배력을 확대해 나가고 있다. 미국 역시 트럼프 2기 행정부 출범 직후 해양지배력 복원을 새로운 전략 목표로 상정하며, MASGA 와 같은 조선 협력 프로젝트를 통해 한국, 일본 등과 함께 전례없는 수준으로 대중국 견제를 이어가고 있다. 이로써 미·중 간 경쟁은 해운·조선 분야에서의 전면적 대결로 격화되고 있다. 오늘날 미·중 경쟁 심화는 중국의 상업적 해양지배력 확대가 기존 해양질서와 신질서 간 구조적 대립임을 보여준다. 이는 한국을 동맹과 동반자 구조적 긴장 속에서 전략적 균형을 모색해야 하는 딜레마에 빠지게 하며, 유사한 입장에 놓인 국가들에게도 중요한 시사점을 제공한다. 이러한 배경에서 이 글은 전후 군사력 기반의 해양지배력을 형성한 미국과 달리, 상업적 수단을 중심으로 해양지배력을 넓혀가는 중국의 행보에 주목하여 그 동인을 고찰하고, 이에 따른 국제정치적 함의를 도출하고자 한다.

2. 서구 열강의 해상 침략과 백년국치(百年國耻)의 역사

중국은 전통적인 대륙 국가라는 인식에도 불구하고, 실제로 막강한 해양지배력을 행사한 역사를 지닌다. 특히 15세기 명나라 영락제 시기에는 정화의 대

규모 원정을 통해 인도양까지 영향력을 투사하며 이른바 명의 평화(Pax Ming)를 실현하고자 조공 체제를 해외 영토로까지 확장했다. 당시 중국은 유럽보다 앞선 항해술과 거대 보선을 기반으로 실질적인 해양지배력을 행사했으나, 북방 육상 세력의 위협 등 대륙 내부의 안보 위기에 직면하며 자발적으로 해양 활동을 중단하게 되었다. 이러한 해양지배력의 성쇠는 이후 청대부터 중국 수립까지 백년국치로 이어지는 굴욕의 역사와 맞물려, 현대 중국이 해양 강국을 열망하게 된 결정적인 역사적 동인이 되었다.

15세기 명나라는 당시 무역의 중심이었던 인도양에서 여러 해적과 마자파히트 왕조(Majapahit Empire)와 같은 수 많은 해상세력에 영향력을 행사했고 또 필요시 그들을 제압했다. 당시 해상에서 영향력을 행사하는 것은 비단 정해진 항로를 따라 항해하거나 새로운 항로를 개척하는 일을 넘어서 정치·경제·군사적 목적을 달성하기 위해 강제적 수단을 사용하거나 무력을 쓰는 실질적인 지배력을 행사하는 행위였다. 명나라는 100여 척 선단을 이끌고 대규모 원정에 나서기도 했고, 스리랑카와 같은 주변 해상세력에 실질적으로 무력을 행사하며 해양지배력을 현시했다.¹⁾

하지만 명대부터 청나라까지 이어진 해금정책으로 중국의 해양지배력은 쇠퇴했고, 그 틈새로 서양 열강의 침략이 이어졌다. 해금정책은 바다를 통한 외국 교류를 금지하기 위한 목적으로 시행된 이래, 명나라가 북방의 육상세력 위협에 대한 방어에만 주로 집중함에 따라 해양활동은 자연스럽게 동력을 잃었다. 청나라는 1840년 제1차 아편전쟁으로 영국에 항구 다섯 곳을 강제로 개항했고, 그 후 약 100년간 서양 열강의 해상 침략을 겪었다.²⁾ 그 후 청나라는 유럽 열강과의 불평등 조약을 체결하며 1949년 중화인민공화국 수립까지 약 한 세기간 쇠락하는 백년국치의 역사를 겪었다.

1) 정화의 원정 또는 '서양으로의 원정(下西洋)'은 수많은 선원들을 비롯해 교역할 물자, 보급품, 말, 물통 등을 운반한 수송선도 있었고 대포로 중무장한 전함들도 있었다. 주경철, 『바다 인류』 (서울 : 휴머니스트, 2022), pp. 356-357.

2) 梅世雄·张选杰·吕德胜, “从有海无防到强大海防,” 『解放军报』 4면 (2018. 11. 20).

3. 새로운 국가발전 비전으로서 해양강국 건설의 공식화

중국은 1980년대 개혁개방 이후 해양에 대한 관심을 꾸준히 표출해 왔으나, 실질적인 해양자원 개발과 경제 발전을 위한 본격적인 투자는 경제적·기술적 역량을 확보한 2010년대애나 이뤄졌다. 중국의 개혁개방을 주도한 덩샤오핑(鄧小平)은 연해(沿海) 지역을 우선적으로 발전시키고자 근해 자원개발과 원해 공해 개척을 병행했고, 이를 해양경제전략의 기본방침으로 설정하여 해양경제 기반의 국민경제발전을 추진했다.³⁾ 이러한 기조는 80년대 장쩌민(江澤民) 시기에 접어들어 해양개발과 해양산업을 본격적으로 확대하는 계기로 이어졌고, 후진타오(胡錦濤) 시기까지 계속되어 해양경제 기반의 국가발전 전략으로 발전했다.

후진타오 시기 중국은 범국가적 해양교육을 통해 국가비전으로서 해양강국 건설을 선포하였다. 그 시작은 2003년 11월에 열린 제16기 중국공산당 중앙위원회 정치국 집단학습회의에서 후진타오 주석이 15세기 이후 강대국 발전사를 조사하도록 지시한 것이었다. 그로부터 중국중앙방송(CCTV)은 약 3년에 걸쳐 강대국의 현대화 모델을 정리하여 《대국굴기(大國崛起)》라는 12부작 다큐멘터리로 제작, 전국민이 볼 수 있도록 방영하였다. 이어 중국은 기업 주도 해양 개척을 통해 국가를 부강으로 이끈 동인도회사 등 서구의 성공 사례를 분석한 《기업의 힘(公司的力量)》과 국가 주도 해양 탐사로 국가 재원 확보사례를 담은 《해양을 향하여(走向海洋)》 등을 추가로 제작하여 방영했다.

이러한 일련의 노력을 바탕으로 기업을 국가 권력의 연장선이자 자본과 결합한 전략적 수단으로 인식했다. 또한, 중국은 해양을 강대국 간 군사 경쟁을 위한 공간이 아닌 인류의 생활터전이자 자원의 보고로 인식하는 국민적 공감대를 형성하며 여론 기반을 조성하였다.⁴⁾ 그리고 중국 지도부는 2012년 11월에 열린 제18차 전국인민대표대회에서 해양강국 건설을 새로운 국가 비전으

3) 黄金声·唐复全·徐明善, “中华民族迈向新世纪的海洋战略思维: 我国三代领导人关于新时期海洋战略的重要决策和论述,” 『海洋开发与管理』 第17卷 第1期 (2000), p. 6.

4) 人民网, “评《走向海洋》: 一部提升民族海洋意识的好教材,” https://culture.ifeng.com/gundong/detail_2012_04/16/13914396_0.shtml (검색일: 2025. 2. 29).

로 제시하며, 중국 수립 이래 최초로 국가전략 차원에서 해양발전계획을 공식화하였다.⁵⁾ 중국은 이를 세계적인 대국으로 거듭나기 위한 정책적 실현이라 자평하며, 군사 중심의 미국 모델과 차별화 된 국가-기업 간 협력을 통한 상업적 해양지배력 확대를 예고하였다.⁶⁾

4. 시진핑 시기 상업적 해양지배력 확대의 주요 특징

시진핑 집권 이후 중국은 남색국토(Blue Territory)와 남색경제(Blue Economy)를 중심으로 상업 분야에서 해양지배력 확대를 본격화하였다. 남색국토는 영토의 연장인 영해로부터 배타적 경제 수역(EEZ)까지의 해역과 그 상공의 공역 그리고 해저면 및 하층토를 포괄하는 개념이다.⁷⁾ 중국은 남색국토 개념을 바탕으로 남색경제를 중국경제발전계획의 핵심으로서 규정하며, 해양산업·문화·기술을 포괄하는 경제적 융합을 국가 발전의 핵심 전략으로 활용하고 있다.⁸⁾ 또한, 중국은 남색경제를 일종의 사회주의 현대화로서 해양강국 건설을 위한 발판으로 삼고, 국제사회에서 정치적 입지를 높이려는 목표도 추구하고 있다. 그

5) 胡锦涛, “胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告,” 『中国政府网』 (2012. 11. 17), https://www.gov.cn/jdhd/2012-11/17/content_2268826.htm; 刘威, “中共十八大代表强烈支持中国建设海洋强国,” 『新华网』 (2012. 11. 10), http://www.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/10/c_113656719.htm (검색일: 2025. 12. 29).

6) 新华社, “刘赐贵: 十八大报告首提 海洋强国 “具有重要意义,” 『中国政府网』 (2012. 11. 10), https://www.gov.cn/jrzg/2012-11/10/content_2261970.htm (검색일: 2025. 12. 29).

7) 남색국토의 중국어 원문 표기는 蓝色经济(란썬징지)이나 본고에서는 독자의 이해를 돕고자 우리말 발음 표기로 고쳐 썼음을 알려둔다. 중국내에서는 蓝色经济(란썬징지)와 더불어 海洋国土(하이양귀투)로도 쓰인다. 徐质斌, 『海洋国土论』 (北京: 人民出版社, 2008), p. 24.

8) 일반적으로 블루이코노미는 해양생태계를 보존하며 해양자원의 지속가능한 이용을 통한 경제활동의 총체로서 정의되며, 그 범위는 해양재생능원의 합리적 이용, 해양어업의 지속성, 녹색환경의 해상선박해운, 연안의 지속가능한 관광, 기후변화 영향 등 해양환경 분야까지도 포괄한다. 중국은 이러한 블루이코노미를 蓝色经济(란썬징지)라 지칭하며 해양강국 전략의 핵심 동력으로 삼고 있는바, 본고에서는 이를 우리말 발음 표기인 남색경제로 옮겨서 썼음을 알려둔다. Michael Fabinyi, Annie Wu, Sallie Lau, Tabitha Mallory, Kate Barclay, Kathleen Walsh, and Wolfram Dressler, “China’s Blue Economy: A State Project of Modernisation,” *The Journal of Environment & Development* 30, no. 2 (April, 2021), pp. 128-129.

결과 남색경제는 오늘날 중국 경제에서 중요한 성장동력으로 작용하고 있다.⁹⁾

이런 배경에서 중국이 해양강국 건설을 구체화하기 위한 경제 부흥책으로서 일대일로(一帶一路, Belt and Road Initiative (BRI))를 출범한 것은 주목할만하다. 시진핑 주석 집권 첫째 중국은 일대일로를 출범하며 해상 실크로드 형성을 통한 전세계적 확장을 본격화하였다. 2013년 11월, 제18기 3중전회에서 공식화 된 일대일로는 경제 및 무역 분야에서 육해상을 통해 범세계적 국제협력을 도모하는 것을 목적으로 내세웠다. 하지만 그 이면에는 세계 각국에 항만 네트워크 등과 같은 물리적 무역 거점을 확보함으로써 해상공급망을 장악하며 자국의 글로벌 영향력 확장에 주력하고 있다. 특히 파키스탄, 스리랑카, 지부티 등 주요 초크 포인트(choke point)에 위치한 국가들에 경제적 유인책을 제공함으로써, 소재국 내 해상 거점을 반영구적으로 임대한 상황이다. 현재 중국은 세계 79개국 약 132개 해외 항만의 운영·건설에 투자하며 자국의 글로벌 해상 공급망을 지속적으로 확대하고 있다.¹⁰⁾

해운업 측면에서도 중국은 ‘중국제조(中国制造) 2025’를 통해 조선 분야에 대한 투자를 지속적으로 확대하며, 상업 조선 기술을 해군력 강화에 연계하고 있다. 2015년, 중국은 ‘중국제조 2025’를 통해 조선업 세계 1위를 목표로 설정하고, 조선소의 현대화와 디지털화를 위해 수백억 달러 규모의 투자를 단행하였다. 특히 군민융합(軍民融合) 정책을 추진하여 상업 기술과 군사 기술을 통합함으로써, 상선과 군함 생산을 동시에 확대할 수 있었다. 2016년부터 2018년까지는 중국원양해운(COSCO) 등을 중심으로 한 대규모 조선소 통합과 대규모 신규 수주로 벌크선·유조선 시장에서 존재감을 드러냈다. 현재 중국은 벌

9) 중국 자연자원부(自然资源部)가 발표한 해양경제통계보고서(海洋经济统计公报)에 따르면, 중국의 해양 GDP(해양산업으로부터 발생한 부가가치)는 2000년 약 4,133억 5,000만 위안(한화 약 79조 원)에 불과했으나 2010년에는 3조 8,439억 위안(한화 약 741조 원)으로 증가하며 10년 만에 약 9배 성장하였다. 2025년에는 해양 GDP가 10조 5,000억 위안(한화 약 2,024조 원)에 이르러 시진핑 집권 이후 약 10년 동안 약 2.73배의 성장을 기록한 것으로 나타났다. 이는 중국 국내총생산(GDP) 대비 약 8.2%에 해당하는 규모이다.

10) 이준성, “중국의 상업적 도전과 마-중 해양패권 경쟁 구조의 전환: 서태평양 항만 네트워크를 중심으로,” 『중소연구』 제49권 제3호 (2025), p. 187.

크선·유조선·컨테이너선 분야를 중심으로 시장 지배력을 더 높여가고 있으며, LNG선 부문에서도 46%의 점유율을 보이며 한국을 뒤쫓고 있다. 이러한 조선업 성과를 바탕으로 중국은 세계 상업 선단의 53.3%를 운용하는 최대 해운국이자, 전 세계 선박의 약 3분의 1을 건조하는 최대 조선국으로 올라섰다.¹¹⁾

5. 결론: 국제정치적 함의와 한국의 전략적 선택

시진핑 주석 시기 중국은 남색경제를 국가발전의 핵심으로 규정하며, 항만·조선·물류망을 결합한 해상무역 네트워크 중심의 상업적 해양지배력을 확대해왔다. 이는 해외 군사기지와 동맹 네트워크에 의존하는 미국의 군사적 해양지배력과는 다른 유형으로서 현존 해양질서에 대한 새로운 도전이자, 이에 따른 경쟁의 구조적 전환으로 볼 수 있다. 미국은 군사 억제 중심에서 글로벌 공급망 등 상업 분야에서 동맹국과 조선 산업 재편(MASGA) 및 공급망 연대를 추진하고 있다. 중국의 상업적 해양지배력 확대는 계속되고 있으며, 결과적으로 미·중 경쟁은 군사 분야를 넘어 상업 분야에서의 해양질서 재편 경쟁으로 심화되고 있다.

이러한 해상공급망 및 글로벌 물류체계 경쟁 심화는 경제 블록화와 이에 따른 국제정치적 긴장의 고조를 예고한다. 최근 미·중 양국은 특별항만세와 상호 항만접근 제한 조치를 통해 상대국 선박에 대한 선별적 규제를 강화하며, 글로벌 해운 네트워크의 분절화를 가속화하고 있다. 이러한 조치는 단순한 무역 장벽을 넘어 해상공급망의 지정학적 재편을 유발하며, 제3국 항만의 배타성을 강화하고 주요 초크포인트에 대한 통제권 경쟁을 심화시킬 전망이다. 이에 따라 세계는 미·중 중심의 경제 블록으로 재편될 것이며, 전 세계 항만 소재국들은 편승 또는 균형의 전략적 기로에 직면할 것이다.

11) Matthew P. Funairole, Brian Hart, and Aidan Powers-Riggs, *Ship Wars: Confronting China's Dual-Use Shipbuilding Empire* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2025), <https://www.csis.org/analysis/ship-wars-confronting-chinas-dual-use-shipbuilding-empire> (검색일: 2025. 12. 29).

미국의 글로벌 공급망 재편과 중국의 항만 투자 확장에 따른 국제정치적 지형 변화 속에서, 한국은 세계 3대 조선강국이자 주요 해운국으로서 동맹과 동반자 사이의 전략적 선택의 기로에 놓여 있다. 이는 군사 동맹국 미국과의 안보 협력을 넘어 조선·해운 분야에서 전략적 협력을 강화하면서, 경제 동반자 중국과의 협력을 지속해야 함을 의미한다. 이러한 균형 외교 노력을 지속하는 한편, 한국은 미·중 중심 해상 네트워크에 대한 의존도를 낮추고, 동남아·인도양·아프리카 등 제3권역과의 물류·조선 협력을 심화함으로써 글로벌 공급망 안정성과 전략적 자율성을 확보하는 것을 최우선 과제로 삼아야 한다.

저자소개

이 준 성

중국 칭화대학에서 영어영문학 학사를 받고, 제주대학교에서 정치학 석사 및 박사 학위를 받았다. 현재 한국핵안보전략포럼 운영위원, 플라자프로젝트 해양안보센터 연구위원 등으로 활동하고 있으며, 해군통역장교, 이어도연구회 연구실장, 제주대 법과정책연구원 전임연구원을 지냈다.

주요 연구분야는 국제 해양분쟁, 미·중 해양패권 경쟁, 섬 연구(island studies) 등이며, 최근 연구실적으로는 “해양패권 이행 경로의 유형화 연구” 『국제지역연구』(2026), “중국의 상업적 도전과 미·중 해양패권 경쟁 구조의 전환: 서태평양 항만 네트워크를 중심으로” 『중소연구』(2025) 등이 있다.

JPI PeaceNet 시리즈

2025 동아시아

평화와 번영을 위한 대화

발행일 | 2026년 2월 20일

발행처 | 제주평화연구원

디자인 | (주)디자인신우

제주 제주시 연미길 82 / 064-746-5030

ISBN | 978-89-93764-44-4

정 가 | 20,000원

※ 저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지
