

JPI 정책포럼

APEC 이후 주변국 국제관계와 우리의 도전 과제

주재우(경희대학교 중국어학과 교수)

1. 미중관계

- 1월 취임한 도널드 트럼프 미국 대통령은 4월에 고율의 상호 관세를 중국에 적용 예정 발표. 이후 미중 양국은 5월 스위스 제네바에서 첫 무역 회담을 가졌고, 경주 APEC 정상회의 직전 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 5번째 회담을 개최함.
 - ◆ 이 중 5월 제네바(1차), 8월 스톡홀름(4차)에서 공동성명을 발표, 나머지 회의에서는 기자 간담회 정도가 전부.
 - ◆ 10월 30일 경주 APEC에서 트럼프 대통령의 2기 행정부 취임 이후 시진핑 중국 국가주석과 첫 정상회담이 개최되면서 정상 차원에서 양국 간의 첫 합의 사항을 담은 ‘팩트 시트(fact sheet, 사실 자료)’가 공개됨.
 - ◆ 이번 합의는 산적한 민감한 의제 중 일부에 불과하고, 특히 중국의 의제가 관철되지 못하는 상황에서 앞으로 양국의 협상이 길어지고 험난할 것임이 예상됨.

□ 미국의 입장

- 미국이 무역 협상을 통해 실현하고자 하는 목표는 다음과 같음.
 - ◆ 중국의 펜타닐 전구체 수출 중단, 중국 시장의 개방 및 확대, 희토류의 무기화 금지, 자금세탁 방지 공조, 틱톡의 소유권 이전 등.
 - ◆ 특히 중국이 4월 미국의 상호관세 보복 조치로 즉각 채택한 희토류 수출 규제 강화 조치에 미국의 불만이 고조되었고, 최소한 잠정적 해결을 위해 대중국 고관세 적용의 90일씩 유예 결정을 불가피하게 할 수밖에 없었음.
 - ◆ 5차 협상에서 이의 유예 기간을 1년으로 확정하면서 단기적인 목표 성취에 만족함.
 - ◆ 펜타닐 전구체 수출 중단 문제 역시 경주에서 중국의 이행 의사를 확인함.
 - ◆ 중국 시장 개방 문제 역시 미국산 대두 수입 약속을 받아냄으로써 일단락 맺어짐.
 - ▶ 중국은 연말까지 12만 톤, 2028년까지 매년 25만 톤씩 수입하기로 결정.

□ 중국의 입장

- 중국은 무역 협상을 통해 달성하려는 목표는 다음과 같음.
 - ◆ 고급 사양의 반도체에 대한 미국의 대중국 수입 규제, 기술 이전 규제, 중국의 미국 및 미국 기업에 대한 투자 규제 등의 완화, 그리고 관세 인하 등.
 - ◆ 특히 중국은 미국이 반도체 관련 규제의 완화 의사가 거의 없어 보이고, 중국 자본의 미국 자본 시장 및 금융 산업에 대한 진출 기회를 다시 제공할 의지가 없어 보이는 점에 가장 큰 불만을 노정함.

- ◆ 따라서 중국의 입장은 이 두 가지 사안의 해결이 미중관계의 향방을 결정하는 관건적인 요소로 인식 중.
- ◆ 중국은 우선 시장 개방, 희토류 규제 중단과 펜타닐 수출 중단 등으로 미국의 보복관세 인하 목표 달성에 만족.

■ 중국은 희토류의 정치화와 무기화로 효과 봄.

- ◆ 우선 5월 첫 무역 협상을 이끈 성과가 있음. 트럼프 대통령이 4월 2일 상호관세 조치로 중국에 145% 고관세 적용 선포하자 중국이 14일 희토류 7종에 대한 대미 수출 통제 및 미국 기업 16곳을 제재 대상으로 선언, 5월 10일 미국을 제네바 협상 테이블로 이끌어 낸 성과를 올림.
- ◆ 협상 결과로 중국이 대미 희토류 수출 통제 이행을 90일 간 유예하는 대신 미국이 중국산 수입품에 대한 관세율을 145%에서 30%로 대폭 인하함.
- ◆ 6월 영국 런던의 2차 무역 협상에서도 중국이 자석 등 희토류의 지속적인 제공 약속. 미국은 중국 유학생 비자 발급 재개로 화답.

■ 합의에도 불구하고 희토류 규제 카드를 재 활용한 이유는 다음과 같음.

- ◆ 8월 스웨덴 스톡홀름 3차 무역 협상 이후 미국이 9월에 23개의 중국 반도체 기업 및 종사자에 대한 제재안 발표. 그리고 제재 산업을 반도체에서 바이오와 항공 분야로 확대. 이 분야 산업에 대한 미국의 대중국 기술 이전 통제를 강화하는 조치가 추가됨.
- ◆ 이밖에 해운과 물류 등의 분야에서도 중국발 선박에 대한 미국의 항구세 인상도 결정됨.
- ◆ 이에 중국은 미국산 반도체의 반독점법과 반덤핑법 위반 혐의에 대한 조사 시작 결정.
- ◆ 10월 스페인 마드리드에서 개최된 4차 무역 협상에서 진척이 없자 중국은 희토류 수출 통제 카드를 재차 사용함.
- ◆ 경주 APEC 정상회의에 앞서 무역 협상의 주도권을 장악하고 승기로 가져가려는 속셈에서 비롯된 것으로 분석됨. 트럼프 대통령과 시진핑 주석의 회담을 불가피하게 만든 주된 요인이었음.
- ◆ 이번 합의는 산적한 민감한 의제 중 일부에 불과하고, 특히 중국의 의제가 관철되지 못하는 상황에서 앞으로 양국의 협상이 길어지고 험난할 것임이 예상됨.

2. 한중관계

■ 중국의 희토류 규제의 유탄

- ◆ 2025년 10월 9일 중국 상무부는 희토류 수출 규제를 지시하는 <2025년 상무부 공고> 7건을 발표(아래 [표 1] 참조).
- ◆ 이 중 5건이 11월 8일에 발효, 12월 1일에 시행 예정되었음.
- ◆ 공고 제55호, 57호, 58호 등 3건이 희토류 수출 통제와 관련됐고, 다른 3건은 희토류 생산 관련 기술을 대상으로 한 규제 조치.
- ◆ 제61호는 희토류 품목의 역외 통제로 해외에서 중국산 희토류를 이용하여 이중 용도 제품(민군 호환 가능 제품)을 생산한 기업과 정부에 대한 제재안.
- ◆ 발효 및 시행 날짜를 보면, 경주 APEC 정상회의 이후의 협상 여지를 남긴 것.

■ 중국의 속셈은 지금까지 무역 협상에서 양보한 손실(?)을 절충하기 위함.

- ◆ 미중 양국은 관세율 인하에서 시작된 협상의 결실을 보기 위해 양보하지 않으면 안 되었지만,
- ◆ 이들에게 양보는 손실이라는 강박 관념이 강하게 존재. 이를 상쇄 또는 절충하기 위해 회담 휴정 중에 차기 회담에서 더 큰 양보를 얻기 위해 추가 제재를 제정하는 것을 마다하지 않는 모양새를 보임.
- ◆ 특히 미국은 주도권을 쥐고 있다는 인식에서 이의 자행을 선도함.

[표 1. 중국의 희토류 관련 주요 조치]

조치	주요 내용
상무부·세관 공고 제55호	• 2025년 11월 8일 발효 • 합성 다이아몬드 미분말, 단결정, 와이어쏘, 연마 휠, 다이아몬드 생산용 DC 아크 플라즈마 화학기상증착(DCPCVD) 장비 및 관련 기술 등 특정 초경질 소재에 대해 수출통제를 부과함

조치	주요 내용
상무부·세관 공고 제56호	2025년 11월 8일 발효 - 희토류 생산 전 과정에 걸친 장비 및 원자재에 대해 수출 통제를 부과함 - 채굴, 제련, 분리, 결정화, 영구자석 제조용 주요 장비 및 부품 20여 종뿐 아니라 희토류 광석과 핵심 화학 추출제도 포함함
상무부·세관 공고 제57호	2025년 11월 8일 발효 - 홀mium, 에르븀, 툴륨, 유로퓸, 이터븀 등 다양한 중·중희토류 원소 및 그 금속, 합금, 화합물, 타깃 소재와 영구자석, 광섬유 소재 등 관련 제품에 대해 수출통제를 적용함
상무부·세관 공고 제58호	2025년 11월 8일 발효 - 고성능 리튬이온 배터리, 양극재(리튬인산철, 삼원계 전구체, 리튬 풍부 망간계 소재 등), 흑연 음극재, 그리고 이들의 생산에 필요한 핵심 장비 및 기술에 대해 수출 통제를 적용함
상무부·세관 공고 신뢰할 수 없는 기업 리스트 제도 제10호	2025년 10월 9일 발효 - 드론 대응 기술 기업과 TechInsights 및 그 계열사를 포함한 외국 기업들을 ‘신뢰할 수 없는 기업 리스트(Unreliable Entity List)’에 추가하고 이에 상응하는 대응 조치를 시행함
상무부 공고 제61호	- 중국이 「이중용도품목 수출 통제 조례」 제49조를 실제로 처음 이행하는 것으로, 희토류 관련 품목에 대한 역외(해외) 통제를 도입한다. 적용 대상은 다음과 같음 - 중국산 희토류 물질이 특정 비율 이상 포함·통합·혼합된 해외 제조 제품 - 중국산 희토류 생산 기술을 이용해 해외에서 생산된 제품 - 중국산 희토류 품목 자체 - 특이 사항: 공고 제61호의 이행은 2025년 10월 9일로 설정되어, 발표 당일 즉각 이행하는 것으로 나타남
상무부 공고 제62호	2025년 10월 9일 발효 - 희토류 채굴, 제련, 분리, 금속 정제, 자석 생산, 2차 자원 재활용 관련 기술에 대해 수출 통제를 부과하며, “수출” 행위의 범위를 보다 구체적으로 정의함

- 공고 제61호는 미국의 ‘소액 면제 제도(de minimis)’ 가치 기준을 참고하되 중국식으로 변형, 두 가지 범주로 나눔.
 - ◆ 제품에 통제 대상 희토류(Heavy Rare Earth Elements, HREEs)가 포함되어 있다면 양이 극미해도 반드시 수출 허가를 받아야 함. 이는 미국의 대(對)중국 소액 면제 제도 0% 기준과 유사.
 - ◆ 제품에 직접적으로 HREEs가 포함되지 않아도, 이들로 만든 영구자석이나 타깃 소재를 포함하고 있다면 해당 HREEs 가치가 자석 또는 타깃 소재 전체 가치의 0.1% 이상일 경우 수출 허가가 필요.
 - ◆ 즉, 중국의 기준은 희토류 원소 가치가 영구자석이나 타깃 소재 가치에서 차지하는 비중을 기준으로 삼는 반면, 미국의 기준은 반도체나 장비에서 미국산 품목이나 기술 가치가 차지하는 비중을 기준으로 함.
 - ◆ 미국은 3단계 체계를 운용 중. 대부분 국가에는 25% 기준을 적용해 미국산 부품이 총 가치의 25% 미만이면 통제 대상에서 제외. 중국에는 10% 기준을 적용하며, 일부 군사 기술의 경우 0% 기준을 적용해 극미량이라도 포함되면 통제 대상에 포함.
- 중국의 공고 제61호는 「중화인민공화국 이중용도품목 수출 통제 조례」 제49조를 이행하기 위해 발표한 공고.
 - ◆ 이 규정은 ‘중국판 FDPR(Foreign Direct Product Rule, 외국 직접 제품 규정)’.
 - ◆ 해외 기업과 개인이 중국산 희토류로 제조·생산한 제품을 중국 외 국가로 수출할 때 중국 상무부의 수출 허가를 전제하는 규정.
 - ◆ 동 공고가 규정하는 최종사용자와 용도에 대한 수출 허가 신청 자격에는 “거절 추정(presumption of denial)”의 원칙이 적용됨.
 - ◆ 이에 준하여 동 공고는 제재 해당 대상을 △외국 군 사용자 △수출 통제 목록에 등재된 수입자와 최종사용자 △감시 목록에 오른 수입자와 최종사용자 등.
 - ◆ 이들 최종사용자는 지분 50% 이상을 보유한 자회사·지점을 포함.
- 이번 공고 61호로 중국이 중국판 FDPR을 처음 발동한 것은 아님.
 - ◆ 중국 상무부는 2024년 11월 서울에서 우리 기업을 대상으로 희토류 정책 설명회를 가진 바 있음.
 - ◆ 올해 4월에는 우리 정부를 포함하여 중국산 희토류 금속 수입에 전적으로 의존하는 우리의 변압기, 배터리, 디스플레이, 전기차, 항공우주, 의료기기 등의 생산 업체들에 공문을 보낸 바 있음.

- ◆ 공문은 중국산 중회토류가 포함된 어떤 장비도 미국 군수업체나 미군에 수출하지 말 것을 요구했으며, 이를 위반할 경우 제재나 기타 규제 조치가 취해질 수 있다고 경고. 다만 구체적인 처벌 방식은 명시되지 않음.
- ◆ 중국 상무부는 일련의 경고 이후 11월 10일 한화오션의 미국 자회사 5개(한화 쉬핑, 한화 필리 조선소, 한화 오션 USA 인터내셔널, 한화 쉬핑 홀딩스, HS USA 홀딩스 등)에 대한 제재 결정을 발표함.

3. 북중관계

- 경주 APEC 전에 북한과 중국 사이에 특이 동향이 포착되었음에도 내외신 언론이 포착하지 못한 것으로 보임.
 - ◆ 이는 9월 3일 중국의 제2차 세계대전 승리 80주년을 기념하는 전승절 행사에 북중러 3국 수장의 동선과 언행, 그리고 중국의 열병식에 과도하게 집중한 탓. 10월 10일 리창(李强) 총리의 북한 노동당 창건 80주년 평양 방문 보도 역시 북한의 열병식을 집중 조명한 탓.
 - ◆ 양자 차원의 회담 보도와 관련해서도 회담 자체에 의미를 과도하게 부여, 내용 파악에 소홀.
- 중국 전승절 이튿날인 9월 4일에 시진핑 주석은 김정은 위원장과 2019년 이후 첫 회담을 가짐.
 - ◆ 이 자리에서 김정은은 대만, 신장, 티베트, 홍콩 등 중국의 핵심 이익에 대한 중국의 입장을 적극 지지한다고 전함
 - ◆ 10월 10일 방북한 리창 중국 총리에게 김정은은 하나의 중국 원칙 지지, 대만 독립과 외세 개입 반대의 결연한 입장을 전함.
- 김정은의 발언은 북중회담의 새로운 면모를 보이는 전환점.
 - ◆ 이전까지 북중회담의 의제는 각국의, 양국 간의, 한반도의 현안에 국한되는 양상을 보였음. 이를 초월한 적이 없었음.
 - ◆ 이번 회담에서 한반도의 지리적 영역을 초월하여 북한이 입장을 북중 양국 회담, 특히 정상에서 표명하기는 처음.
- 특히 대만 관련 북한의 발언은 지금까지 없었음. 중국이나 북중 양국의 영토 완정, 영토 주권, 그것도 이와 관련된 현안이 부상했을 때 언급이 있었던 것이 사실.

- ◆ 가령, 북방한계선(NNL) 지역에서 남북한의 갈등 발생 시 언급은 있었으나 정상 차원에서는 거의 없었음. 홍콩 반환 시 북한 측의 지지와 축하 메시지는 있었으나 양안관계 문제에 대한 특히 북한 최고지도자의 언사는 거의 없었음.
 - ◆ 양안관계에서 북한이 최고지도자 차원에서 중국의 입장을 공개적으로 지지하는 발언은 대만 당국을 비판했던 냉전 초기 이후 사라짐.
- 북한의 의중은 우크라이나 전쟁 참전 이후 ‘정상 국가화’와 ‘동맹 정상화’의 포석으로 해석 가능.
- ◆ 우크라이나 참전으로 러시아와의 관계가 더욱 돈독해진 가운데 국제사회에서의 ‘위상’ 변화를 계기로 동맹국(중국), ‘전통적 우호 관계 국가(러시아)’와의 관계를 정상 궤도로 올려놓으려는 속셈으로 분석 가능.
 - ◆ 이런 북한의 의중, 즉 사회주의국가와의 관계 강화와 전통 우호 국가와의 관계 향상 발언은 2019년 1월 1일金正은의 신년사에서 밝힌 ‘새로운 길’과 맥락을 같이하고 있음.
 - ◆ 이로써 북한은 대만 유사시에 우크라이나 전쟁과 같이 참전 또는 지원 가능한 입장을 직·간접적으로 표명했다고 해석이 가능함. 즉, 대만 유사시에 수수방관하지 않을 태세를 갖췄음을 시사함.
- 대만 유사시 북한의 연루, 개입, 참전 또는 지원의 가능성은 두 가지 이유로 항상 존재함.
- ◆ 하나는 공산국제주의, 즉 프롤레타리아 국제주의에 의거하여 혁명에 먼저 성공한 공산당이 혁명의 후발주자를 지원하는 원칙 때문. 중국공산당의 6.25 참전, 중국공산당의 베트남전쟁 간접 지원, 북한 노동당의 베트남전쟁 직접 참전 등이 대표적인 사례. 당시 이들은 동맹관계가 아니었음에도 프롤레타리아 국제주의의 이유로 지원함.
 - ◆ 다른 하나는 동맹국이기 때문. 1961년 북중 동맹조약에 따라 북한이 중국에 지원을 거부할 이유가 없고 심지어 중국의 의지와 무관한 도발적인 지원도 북한의 입장에서는 가능함.
- 이제 북한이 대만해협 문제에 관한 입장을 공식화하고 정식화한 상황이기 때문에 북한의 개입, 지원, 참전을 배제하기 어려운 상황으로 전환됨.

4. 북미관계

- 트럼프 대통령의 재당선으로 ‘2018 어게인’에 대한 기대감이 고조되었으나 트럼프 대통령이 ‘미국을 다시 위대하게(MAGA)’에 집중한 임기 첫해에 북미관계는 별다른 진전을 보이지 못하는 답보 상태.
 - ◆ 외교에서도 트럼프 대통령은 해외 투자 유치와 미국 시장 보호 및 사회 안전을 위한 정책과 법안 통과에 전념함.
 - ◆ 대외 행보에서도 우크라이나 전쟁 종결과 가자 지역의 평화를 중재하는 데 집중. 북한 문제가 미국 대통령과 정부의 전략 우선 순위에서 하락할 수밖에 없음.
- 그럼에도 7월 첫 한미 정상회담에서 북한과의 대화 의사를 표명, 11월 경주 APEC 회담 전후에 북한과의 만남에 대한 기대감을 지속해서 표시.
 - ◆ 일본 소식통에 의하면 8월 이후 10월까지 이를 논의하기 위해 북미 실무진 간의 만남이 세 차례 이뤄진 것으로 알려짐.
 - ◆ 이들의 만남은 뉴욕, 싱가포르와 쿠알라룸푸르 등지에서 진행된 것이 사실이라고 해도 결국 북미 정상 간의 만남 합의에 도달하지 못한 것으로 나타남.
- 트럼프 대통령의 의사와는 무관하게 북한의 입장에서 보면 북미 간의 정상회담 불발은 이것이 불필요해진 것이 가장 큰 이유.
 - ◆ 북한이 핵보유국 선언과 동시에 핵 포기 의사가 없음을 공식화한 상황에서 트럼프 대통령 역시 북한이 ‘핵을 많이 가진 나라’라는 인식을 표명.
 - ◆ 이는 북한과의 회담이 성사되면 의제가 비핵화가 아닌 핵 감축 방향으로 갈 수밖에 없는 불가피성을 간접적으로 표명.
- 북미 정상회담 성사 시에 미국은 지극히 불리한 상황에 처할 수밖에 없음.
 - ◆ 핵 감축이 공식 의제화되면, 핵 감축을 위한 의제 조정도 불가피.
 - ◆ 다시 말해, 핵 동결이나 핵 폐기는 더 이상 의제가 될 수 없으며, 핵 감축을 위해 미국이 제시할 수 있는 유인책도 제한적.
 - ◆ 핵 감축은 상호 감축이 전제되어야 하나, 주한미군기지를 포함한 남한에 미국 핵무기가 배치되지 않은 상황에서 회담의 시작은 북미 수교 문제(관계 정상화)에서부터 개진될 것이 자명.

- ◆ 현시점에서 이는 미국이 수용할 수 없는 명제이고 다른 의제로 북한을 만남의 장으로 유인하는데 한계가 있음.
- 북한은 핵 보유와 핵 폐기 불가 선언 이후 중국과 러시아와 관계 강화를 통해 미국이나 우리에게 기대할 수 있는 경제적 인센티브의 대안을 확보한 상황.
 - ◆ 북중러 3국 연대가 강화됨에 따라 이들이 대북제재를 준수하지 않을 것이며 이를 무시하든, 우회하든 북한의 생존과 발전을 위한 지원은 향상될 것임.
 - ◆ 북한에 제공할 수 있는 경제적 인센티브가 사라지는 상황에서 미국이 유인 가능한 외교적 카드도 소멸되고 있는 상황.
 - ◆ 미국이 유일하게 가지고 있는 경제 인센티브 카드는 유엔 및 자국의 대북제재 해제인데 이는 현 상황에서 수용 불가능한 사안.
 - ◆ 따라서 미국에게 남은 유일한 카드가 관계 정상화(수교)나 이 역시 제재 해제의 의미를 내포하고 있어 미국이 수용하기 어려운 상황.
 - ◆ 그렇기 때문에 당분간 (또는 트럼프 2기 행정부 임기 동안) 북미 정상회담은 불가능할 것으로 판단됨.
- 트럼프 대통령은 임기 3년이 남은 상황에서 MAGA의 완성과 우크라이나 전쟁의 종결에 집중할 수밖에 없음.
 - ◆ 우크라이나 전쟁의 종결을 통해 러시아를 친서방으로 전환하고 중국을 고립하여 약한 고리인 북한을 또한 고립시켜 전략적 우위를 점하는 것이 대안이 될 수 있음.
 - ◆ 푸틴 대통령의 우크라이나 전쟁 발발 이유 중 하나가 정체성과 연관되어 있어, 우크라이나 전쟁의 종결로 정체성 회복, 즉 서방 국가로서 서구 사회의 인정 획득이 가능해지면 친서방 노선으로 다시 귀환할 수 있음.
 - ◆ 푸틴 1기(1999-2004)의 외교 노선과 입장에서 볼 수 있듯, 푸틴 대통령 자체의 인식과 입장은 매우 친서방. 당시 워싱턴과 모스크바의 밀월관계로도 평가될 정도로 러시아가 친서방 정책을 펼치면서 오히려 중국과의 관계가 소원해짐. (그 결과 하나로 2000년 북러 동맹조약의 폐기와 자동 개입 조항을 삭제한 신조약의 대체 등).
 - ◆ 이라크 전쟁으로 서구와의 관계가 악화되면서 이후 중국과의 관계 강화로 외교 노선을 전환하여 오늘날까지 유지 중.
 - ◆ 우크라이나 전쟁 종결로 러시아가 친서방 노선을 취할 경우, 중국과 소원해지는 관계로 전환될 가능성 농후. 이의 부작용은 러시아의 대북관계에도 영향을 미칠 가능성이 동일하게 존재.

- ◆ 이런 상황에서 북한의 선택지는 중국에 일방적으로 의존하느냐, 미중 사이에서 줄타기 외교를 재연하느냐, 또는 미국과의 관계 개선을 위한 노력을 증대하느냐로 나뉘질 것임. 세 가지 시나리오 중 두 개가 미국의 요소와 밀접하게 연관 있기 때문에 우크라이나 전쟁의 종결 결과에 따라 북미관계의 변화를 기대할 수 있는 구조.
- ◆ 현 시점에서는 북미 정상회담의 개최 가능성은 거의 없다고 판단됨. 더 나아가 이런 구조에서 북한의 7차 핵실험도 없을 것으로 판단됨. 북한이 핵실험을 통해 국제사회나 미국으로부터 획득 가능한 인센티브가 존재하지 않기 때문. 모든 것이 일맥상통한 구조를 공유 중.

5. 북러관계

- 북러관계는 북한의 우크라이나 전쟁 지원을 넘어 경제협력 방향으로 전개될 수 있을 것으로 판단됨.
 - ◆ 이는 2023년 김정은의 블라디보스토크 방문 결과에서 볼 수 있음. 지금까지 우크라이나 전쟁으로 러시아의 전쟁 경제가 어려움을 겪는 상황에서 합의 사안이 추진되지 못한 상황에 놓여 있었음.
 - ◆ 그러나 우크라이나 전쟁이 소강 상태이고 러시아의 전쟁 경제가 어려움에서 탈피하는 과정이 시작되면 북한에 대한 경제협력 지원 여력이 발생할 수 있기 때문.
- 김정은은 2023년 9월 13일부터 5박 6일 동안 러시아 블라디보스토크 일대를 방문. 코로나로 쇄국한 후 첫 해외 방문국이 중국이 아닌 러시아였기에 세간의 이목이 집중됨. 그런데 내외신 언론은 군사협력에 집중하는 양상을 보임.
 - ◆ 그가 방문한 곳이 대부분 군사 무기 제조 생산 시설이었기 때문에 이를 조망하는 기사가 대부분이었음.
 - ◆ 그럼에도 방문 동안 그는 푸틴 대통령을 포함한 다수의 경제협력 지도자와 양국의 경제협력에 관한 논의를 상당히 많이 진행했으나 군사 현안 때문에 주목을 제대로 받지 못함.
- 북러 양국이 건설·관광·농업 분야에서 공동 프로젝트를 당시 연내에 추진하기로 합의했음. 아마도 우크라이나 전쟁의 조기 종결을 기대한데서 비롯된 것으로 판단됨.
 - ◆ 이는 북한의 경제난을 위한 김정은의 포석.
 - ◆ 13일 김정은과의 회담에 푸틴 대통령을 배석한 러시아 인사들을 주목할 필요 있음.
 - ◆ 이 자리에 러시아 부총리를 비롯해 산업, 교통, 자원 부처 수장 등이 모두 동석.

- ◆ 푸틴 대통령은 모두 발언에서 “우리는 분명히 경제협력 문제, 인도주의 성격의 문제, 지역 상황에 대해 이야기할 필요가 있다”고 말해 북러 양국의 경제협력이 주된 의제였음을 시사.

■ 푸틴 대통령의 발언을 방증하는 증거 또한 실무급 회담 여러 군데서 포착됨.

- ◆ 특히 12일 새벽 러시아 국경역 하산에 도착한 김정은은 코제마코 주지사와 만나는 자리에 배석한 러시아 인사들로 이를 가늠할 수 있음.
- ◆ 이 자리에 알렉산테르 코즐로프 러시아 천연자원 및 환경 장관이 배석함.
- ◆ 코즐로프 장관은 북러 통상·경제 및 과학기술 협력 정부 간 위원회 의장직을 겸하고 있음.
- ◆ 13일 인테르팍스 통신 등에 따르면 올레크 코제마코 연해주 주지사는 자신의 텔레그램에 “(김 위원장과) 올해 관광, 농업 발전과 연계된 공동 프로젝트들을 개시하는 방안에 대해 논의했다”며 “이는 건설과도 연관된 문제”로 소개함.

■ 더 나아가 북러 양국은 연해주를 비롯한 극동지역에서 농업 특구를 공동으로 운영하는 방안을 논의한 것으로 보도됨.

- ◆ 특히 나진-하산 프로젝트 재개와 관광·문화교류 사업 등에 대해서도 심도 있게 의견을 교환한 것으로 알려짐.

■ 북한이 비(非) 군사 영역에서 러시아와의 협력을 타진한 이유는 더 현실적이고, 더 수월하고, 북한에게 더 이득 때문으로 판단됨.

- ◆ 무기 거래는 상당한 시간이 소요되고 푸틴 대통령도 전쟁 중에 북한에 무기를 제공할 여유가 없음.
- ◆ 언론과 전문가들의 예측대로 북러 정상회담의 성사 이유가 북한으로부터 포탄과 탄약 조달이라면 러시아가 북한에 무기 제공이 현재로서는 어렵다는 방증.

■ 대신 북한이 러시아의 요구를 충족시키기 위해서는 북한의 무기 생산 공장의 가동이 전제됨.

- ◆ 이를 위한 에너지원이 확보가 관건. 전력도, 에너지 동력도 부족한 북한에서 러시아의 주문을 맞추기 위해서는 러시아에서 에너지 공급 확보가 최우선.
- ◆ 생산에 투입되는 노동자들의 식량 문제 해결도 중요. 이들이 생산에 필요한 노동력을 효율적으로 제공할 수 있기 때문.
- ◆ 북한의 입장에서든 원활한 에너지 자원과 식량 수급은 군사력 발전의 원동력이 될 것임.

- ◆ 주의할 점은 북한과 러시아가 에너지든, 식량이든, 인프라 구축을 위해 경협을 벌이든, 물자가 왕래할 때 러시아의 첨단무기 부품과 소재가 포함되어 운송될 가능성을 배제하기 어려운 현실.
- ◆ 이들 부품과 소재는 눈속임이 가능하기 때문. 아마도 이런 이유로 북한의 대륙간 탄도 미사일의 완성도가 러시아제 부품 유입으로 향상되었다는 논리가 유효한 이유일 가능성 많음.

6. 한미관계

- 이번 미중 정상회담으로 우리가 수혜 본 부분은 11월 10일에 중국 상무부가 한화오션의 미국 자회사 5개(한화 쉬핑, 한화 필리 조선소, 한화 오션 USA 인터내셔널, 한화 쉬핑 홀딩스, HS USA 홀딩스 등)에 대한 제재를 철회한 점.
 - ◆ 11월 1일의 한중 정상회담에서 비록 공식적인 발표가 없었지만, 제기된 것으로 우리 언론이 보도함.
 - ◆ 대신 백악관이 같은 날 발표한 미중 정상회담의 팩트시트에서 미국이 중국 측과 이를 협의한 정황이 포착됨.
 - ◆ 팩트시트는 ‘중국의 해운과 조선에 슈퍼 301조 관세 적용을 위한 조사를 중단하고 미국 조선업의 재건을 위한 한국, 일본과의 역사적 협력을 계속하겠다’고 기재.
 - ◆ 이는 지난 10월 중국에게 적용한 해운, 조선에 대한 관세를 철폐하는 대신 중국이 우리 기업에 적용한 제재의 해제를 요구한 것같이 보임.
- 중국이 비록 미국에 소재한 우리 기업이지만 희토류 수출 규제를 적용한 결정은 미국의 요소 때문.
 - ◆ 우리 방산이 세계적인 인기를 얻는 가운데 중국의 경계심이 고스란히 드러남.
 - ◆ 한미동맹을 통해 중국산 희토류를 사용한 무기 관련 제품이 미국에 우회되는 점을 중국 측이 심각하게 우려한 방증.
 - ◆ 흥미로운 것은 문제 해결을 위해 미국이 주도적으로 나선 점.
- 미국은 사드 사태에서 동맹이 겪은 부당한 대가를 기억하고 이의 재발을 위한 의지를 오래 전부터 표출함.
 - ◆ 즉, 당시 미국은 미국의 전략 이익에 동조한 이유로 중국으로부터 동맹과 우방이 불이익을 보는 부당한 현실을 수수방관하지 않겠다는 결의를 일찍이 표명. 미국의 이런 결의는 2021년 3월 첫 쿼드 정상회의 때부터 밝혔음.

- ◆ 채택된 공동성명은 미국 주도의 안보 협의체에 참여한 나라들이 ‘강압에 의해 (행동이) 구속되지 않게 하는 것을(unconstrained by coercion)’ 지향점 중 하나로 선언.
 - ◆ 다시 말해, 미국의 동맹국과 유사 입장 국가(like-minded states)가 중국으로부터 받을 수 있는 불이익에 대한 우려를 불식시키기 위한 미국의 보증수표라 할 수 있음.
 - ◆ 미국은 이런 약속을 이후 다양한 연대 설립 과정에서도 잊지 않고 상기시킴. 같은 해 3월 토니 블링컨 전 국무장관은 나토 연설에서, 4월 미일 2+2(외교·안보) 전략대화 성명문, 그리고 9월 오키스(AUKUS, 미영호 정보 연합체) 합의서 등에도 미국의 이 같은 보장을 모두 포함함.
 - ◆ 따라서 이번 사례는 미국의 약속 이후 우리 기업이 실제로 중국 규제의 첫 대상자가 되자 동맹과의 약속을 지키기 위한 즉각 행동에 나선 것으로 보임.
- 그러나 이러한 유사 문제가 재발할 때 미국이 해결을 위해 다시 나서는 것은 미지수. 따라서 한미 간의 합의된 원자력 추진 잠수함 문제에 대한 신중한 접근 요망됨.
- ◆ 현재 팩트시트 발표로 원자력 연료, 원자력 추진 잠수함 건조와 핵합의협정 개정 등을 확보한 것으로 인식 중.
 - ◆ 이번 팩트시트는 비정상적인 경위로 비정상적인 표현의 내용이 발표되어 이를 환영하기보다 경계할 필요가 더 있음.
- 통상적으로 팩트시트는 공동성명, 합의서, 협정, 대통령령이 발표된 후 이를 보충 설명하기 위해서나 브리핑 자료로 발표됨.
- ◆ 이번 한미 정상회담의 팩트시트는 그러나 이런 것 없이 먼저 발표된 것으로 저의를 의심케함.
 - ◆ 표현에 있어서도 원자력과 관련한 부분에 대한 ‘미국의 승인’ 표현도 주체가 명확하지 않은 점에서 상당히 비정상적.
 - ◆ 대통령의 행정명령일 경우 팩트시트는 원문과 같이 ‘미국의 헌법이 인정한 대통령으로서(as the President of the United States of America recognized by the Constitution)’ 주문한 것으로 표현하거나,
 - ◆ 합의서, 공동성명일 경우 해당 주체를 나열하는 것이 상식. 그래서 원자력 관련 경우, 최소한 대통령, 의회, 국가안전보장회의, 국방부, 국무부, 에너지부, 상무부, 재무부 등이 거론되어야 하는 것이 상식.
 - ◆ 이런 주체 없이 ‘미국의 승인’이란 표현은 누가 구체적으로 승인한 점을 누락했기 때문에 상당히 우려스러운 부분.
 - ◆ 따라서 위성락 안보실장의 말대로, 합의된 사안이라기보다 협의해나가야 할 사안이 더 많다는 점을 유의할 필요 있음.
 - ◆ 더 유의해야 할 사안은 미국이 우리로부터 얻은 것은 그 표현이 확실한 점.

7. 우리의 도전 과제 및 대응 방향

- 이번 경주 APEC으로 우리 정부가 표방하는 실용외교의 풍향계를 읽을 수 있는 계기로 평가할 수 있음.
- 미중관계는 내년에 다수의 미중 정상회담이 예약되어 있어 그때마다 관세협정의 결과가 발표될 것으로 전망됨.
 - ◆ 우선 2026년 4월 트럼프 대통령의 방중이 예정되어 있어 가장 이상적인 것은 이때 최종 협상안이 발표되는 것.
 - ◆ 여의치 않으면 이와 더불어 11월 선전 APEC 정상회의와 12월 마라라고 G20 정상회의에서 단계적인 합의 발표를 기대할 수 있어 총 3차례의 결과 발표가 있을 것으로 전망할 수 있음.
 - ◆ 특히 11월까지 중국의 희토류 규제 유예 기간이 만기에 도래하기 때문에 이에 따른 대응책 마련이 필요함.
- 북미관계는 북한의 7차 핵실험이나 북미회담이 없을 가능성이 많은 가운데 우리의 대북 억지력과 우리의 국방력 강화를 위한 노력에 집중할 필요 있음.
 - ◆ 특히 우리가 제시할 수 있는 인센티브가 없는 상황에서 북미관계를 중재하려는 노력보다는 이에 투입될 시간, 정력, 예산과 노력을 우리에게 집중하는 것이 바람직함.
 - ◆ 북중러 3국 연대가 대만해협에까지 확대될 가능성이 있기 때문에 북한의 개입과 연루 가능성을 사전에 방지하는 외교적 노력 필요.
 - ◆ 중국 측은 한미동맹의 전략적 유연성 문제로 주한미군 및 우리의 연루와 개입 가능성을 우려하지만 역으로 우리는 북한의 것을 중국이 선제적으로 해결할 것을 촉구할 필요 있음.
 - ◆ 대신 우리는 한미 동맹조약(제3조)으로 개입과 연루가 불가피한 상황이기 때문에 오히려 역으로 대만해협의 평화와 안정 유지에 중국 측의 노력 증대를 주문할 필요 있음.
 - ◆ 혹자는 2006년 한미 SCM 성명으로 전략적 유연성에 대한 한국 측의 입장을 존중하는 문구 때문에 이 같은 사태를 회피할 수 있다고 주장하나 이는 어불성설. SCM은 MOU(양해각서)의 성격이고 동맹조약은 조약의 성격이기 때문에 법적 구속력이 있음. 이를 거부할 경우 우리가 한미동맹을 포기하는 의미.

- 한중관계와 관련하여 흥미로운 사실은 미중 팩트시트와 한중 정상회담 보도 자료에서 공통 분모 하나가 존재한다는 점임.
 - ◆ 이는 중국이 미국과 한국 모두에게 인공지능(AI), 바이오제약, 녹색 산업, ‘실버 경제’ 등의 영역에서 협력을 주문한 사실.
 - ◆ 특히 인공지능과 바이오제약에서 신기술, 신소재, 신재료 등이 요구되는 상황에서 한미 양국이 중국과의 협력 방향 및 사안을 사전에 긴밀하게 논의하여 중국 시장을 공략할 수 있는 공간을 창출해준 대목.
 - ◆ 아마도 중국은 이런 산업에서 우리가 미국의 글로벌 공급망, 생산망에 포함된 사실을 인지하여 미국과 동일하게 우리에게 주문한 대목으로 보여짐.
 - ◆ 민감한 기술과 정보가 포함된 산업인만큼 미국과 중국의 잘못된 인식과 판단으로 불이익을 받는 상황을 사전에 막을 필요가 있다고 할 수 있음.

- 한미관계와 관련해서 팩트시트에 안주하지 않고 우리의 핵발전소 효율성 극대화를 위한 외교적 노력에 집중할 필요 있음.
 - ◆ 4차산업과 AI 산업 발전이 정부의 목표인 만큼 이에 소요될 막대한 전력의 원활한 공급을 위해서라도 원자력협정 합의서의 재협상이 우선시되어야 함.
 - ◆ 핵폐기물 재처리와 핵농축 문제를 우선 해소하고 장기적인 목표로 핵추진 잠수함을 추진하는 것이 불필요한 오해와 인식을 주변국에 제공하는 것을 막아주는 효과를 볼 수 있음.
 - ◆ 핵잠의 경우 미 의회와 관련 부처들의 설득과 승인이 전제되는데 트럼프 2기 행정부 임기 종료 전, 앞으로 3년 내에 이의 달성이 불투명. 특히 트럼프 대통령의 성격으로 불만족스러운 일이 발생할 때 즉각 취소가 가능한 점을 경계할 필요 있음.
 - ◆ 핵잠에 매몰되어 트럼프 대통령의 심기에 몰입하면 우리의 국익을 우리 스스로가 놓치는, 트럼프 대통령에 일방적으로 끌려 갈 수 있는 구조를 스스로 자초할 수 있기 때문.
 - ◆ 더욱이 만약 트럼프 대통령의 지원 의사가 분명할 수 있지만 문제는 그의 퇴임 후. 미 의회나 차기 정부가 같은 의사와 의지를 공유하고 계승할지가 미지수.

- 이번 팩트시트에서 우리가 미국의 군 장비를 2030년까지 250억 달러 어치 구매하기로 한 점과 주한미군에 330억 달러를 추가 지원한 점 또한 신중하게 진행해야 할 것.
 - ◆ 군 장비 구입의 의미가 무기를 포함하는지 아직 명확하지 않은 상황. 무기 구입의 사양에 따라 중국은 사드 때와 같이 우리를 압박할 가능성 존재.
 - ◆ 제2의 사드 사태를 피할 수 있도록 투명하고 선제적인 방어 기제 확립이 필요. 이를 위한 한미 당국 간의 긴밀하고 심도 있는 논의를 수반하는 체계의 수립 필요.

- ◆ 특히 핵잠에 대한 중국 측의 비평이 시작된 만큼 이를 예의주시하면서 미국과 공동 대응하는 전략 마련 필요.

저자 소개: 주재우(경희대학교 중국어학과 교수)

주재우 교수는 미국 웨슬리안대 정치학과를 졸업하고 중국 베이징대에서 국제정치학 석사, 국제관계학 박사학위를 받았다. 미국 브루킹스연구원 방문학자, 한국세계지역학회 회장, 한중사회과학회 회장 등을 역임하였다. 현재 한국국가전략연구원 중국연구센터장과 동 연구원 학술지 《한국국가전략》 편집장을 맡고 있다. 주요 연구 분야는 미국-중국 관계, 중국-북한 관계, 다자안보협력 등이다. 저서로 《한국인을 위한 미중관계사: 6.25전쟁에서 사드 갈등까지》, 《팩트로 읽는 미중의 한반도 전략》, 《북미관계: 그 숙명의 역사》, 《불통의 중국몽》 등이 있다.