

한국이 당면한 지정경(地政經) 리스크: 평가와 대응

연구책임자

김병연 (서울대 국가미래전략원장)

김형진 (서울대 국가미래전략원 책임연구원)

공동연구원

김용범 (해시드오픈리서치 대표)

손인주 (서울대 국가미래전략원 부원장)

안도걸 (서울대 국가미래전략원 책임연구원)

전재성 (서울대 정치외교학부 교수)



서울대학교 국가미래전략원

Institute for Future Strategy, Seoul National University

한국이 당면한 지정경(地政經) 리스크: 평가와 대응

연구책임자

김병연 (서울대 국가미래전략원장)
김형진 (서울대 국가미래전략원 책임연구원)

공동연구원

김용범 (해시드오픈리서치 대표)
손인주 (서울대 국가미래전략원 부원장)
안도걸 (서울대 국가미래전략원 책임연구원)
전재성 (서울대 정치외교학부 교수)



서울대학교

국가미래전략원 소개

서울대 국가미래전략원은 대한민국과 인류사회가 직면한 주요 도전에 대해 수준 높은 정책 방안을 제시할 목적으로 2021년 말에 설립되었다. 반기문 제8대 유엔사무총장이 명예원장을 맡았으며, 김병연 경제학부 교수가 원장으로 활동하고 있다.

국가미래전략원은 대한민국의 안전과 번영을 최우선의 목적으로 삼으면서 동시에 세계 평화와 발전에 공헌하는 방안을 모색할 것이다. 이를 위해 서울대학교의 독립적인 연구 환경을 최대한 활용하면서 대학 내의 우수한 인적자원뿐 아니라 외부 기관과 전문가의 전문성을 융복합적으로 연결하여 탁월하며 실용적인 정책을 제시할 것이다.

국가미래전략원은 현재 △세계질서 변화와 한반도의 미래 △저출산, 고령화 등 인구문제 △민주주의 △글로벌 팬데믹 △과학기술의 미래 △경제안보를 주제로 6개의 다학제적 연구 클러스터를 운영하고 있다. 여론 수렴과 정책 결정에 기여하기 위해 국가미래전략원의 연구 결과는 다양한 방식으로 우리 사회에 공개될 예정이다.

사사

이 보고서를 검토해 주시고 귀중한 의견을 주신 반기문 국가미래전략원 명예원장님, 유명환 전 외교부 장관님, 운영관 전 외교부 장관님, 김봉현 전 호주대사님, 그리고 익명의 검토자에게 감사를 드립니다. 그리고 한지원 박사과정생은 깊은 이해와 세밀한 조력으로 원고의 완성도를 크게 높였습니다. 이익현 조교(석사)도 원고를 꼼꼼하게 읽고 수정할 부분을 제안해 주었습니다. 두 학생에게 감사의 말을 전합니다.

목차

서언	1	04. 북한 리스크와 대북정책	23
요약	3	I. 북한은 임박한 리스크	23
01. 미국발 불확실성	7	II. 북한 경제 상황	24
I. 바이든 정부의 외교전략과 국제정세	7	III. 바람직한 대북정책	24
II. 리더십 성격 변화에 따른 도전	8	IV. 가능성이 큰 시나리오	26
III. 전략 변화에 따른 도전	9	V. 최악의 시나리오	26
IV. 외교전략 변화와 한반도	12	05. 한국경제의 안정과 성장을 위한 과제	27
02. 중국 리스크 및 시나리오	13	I. 사방에서 몰려오는 먹구름	27
I. 엘리트 정치 리스크	13	II. 2023년 경제전망	27
II. 사회경제 리스크	15	III. 최악의 시나리오 대비	28
III. 외교안보 리스크	16	IV. 글로벌 거시경제정책 기조의 대전환	30
IV. 최악의 시나리오	17	V. 국제질서 재편과 제조업 경쟁력 강화	31
03. 러시아 리스크와 한국의 대응	19	VI. 고부가가치 산업구조로의 전환	32
I. 러시아의 우크라이나 침공 배경	19	VII. 정책제언	32
II. 가능성이 큰 시나리오	20	06. 한국 안보, 외교, 대북정책 제안	34
III. 최악의 시나리오	21	I. 한반도 주변 지정학적 리스크에 대한 연계적 대응	34
IV. 한반도와 러시아	22	II. 미국발 도전 요인	34
04. 북한 리스크와 대북정책	23	III. 중국 리스크	38
I. 북한은 임박한 리스크	23	IV. 러시아 리스크	41
II. 북한 경제 상황	24	V. 북한 리스크	42
III. 바람직한 대북정책	24	VI. 국민과 함께 호흡하는 초당적 안보·외교 전략	45
IV. 가능성이 큰 시나리오	26	저자 약력	46
V. 최악의 시나리오	26		

서언

“쿵바야(모든 사안에 대한 합의)는 아니었지만 신냉전을 우려할 필요는 없다고 믿는다.” 작년 11월 14일, 인도네시아 발리에서 개최된 G20 정상회의를 계기로 시진핑(習近平) 주석과 3시간이 넘는 회담을 가진 후 조 바이든(Joe Biden) 미국 대통령이 기자회견에서 밝힌 말이다.

탈냉전의 시대가 끝나고 국제정세가 변곡점에 있다. 장기간의 관계 조정 과정에 들어간 미국과 중국의 정상이 공감하는 사항이다. 바이든 대통령은 변곡점을, 시진핑 주석은 전절점(轉折點)을 말한다. 향후 어느 방향으로 전개될지 알 수 없는 사안들이 급박하게 움직이며 한반도의 정세에 영향을 미친다.

지정학적 지진으로 불릴 만큼 냉전 이후 최대 사건으로 평가되는 러시아-우크라이나 전쟁, 시진핑 주석 3 연임을 확정된 중국의 대만에 대한 공세, 10살의 김주애를 갑자기 등장시키며 도발을 계속하는 북한, 내년 11월로 다가온 미국의 대통령 선거, 그리고 격화하는 미·중 간 경쟁과 예측하기 어려운 세계 경제 상황은 서로 연계되어 한반도에 영향을 미친다. 이른바 지정학과 경제가 서로 연결됨으로써 사건의 영향 및 국가 간 파급효과가 훨씬 커진 지정경(地政經)의 시대에 우리는 살고 있다.

“한국과 세계의 미래에 답하다”라는 비전을 밝힌 서울대학교 국가미래전략원은 2022년 2월 24일 개원식을 개최했다. 그런데 바로 그날 러시아가 우크라이나를 침공했다. 국가미래전략원이 복합적인 국내외 문제에 대한 정책 대안을 제시할 필요를 상징적으로 보여주는 사례와 같았다.

이 보고서는 국가미래전략원의 지정경 리스크 태스크 포스(Task Force)의 연구 결과다. 이는 중장기 정책연구를 수행하는 기존의 6개 연구 클러스터와 달리 긴급한 주제를 대상으로 압축적으로 진행된 연구의 산물이다. 이 태스크 포스에는 국가별 전문성을 갖춘 학계 연구자뿐 아니라 외교와 경제 분야의 전직 고위공무원이 함께 참여하였다. 그리고 이 보고서는 다수의 발표와 토론, 검토와 수정을 거쳐 완성되었다.

이 보고서의 목적은 향후 2~3년 정도의 기간에 한국이 직면할 지정경 리스크를 검토하고 이에 대한 대응 방안을 제시하는 것이다. 한국의 중장기 안보·외교·경제 전략은 현재 국가미래전략원의 ‘세계질서 변화와 한반도의 미래 클러스터’에서 연구하고 있다. 이 클러스터의 연구 결과가 나온 후에는 한국의 전략과 정책이 개념과 원칙, 실행의 측면에서 더욱 체계를 갖출 것으로 기대된다.

이 보고서는 먼저 미국발 도전 요인을 논의한 후 중국 리스크, 러시아 리스크, 북한 리스크, 글로벌 거시경제 동향 순으로 상황을 분석하며, 미래를 전망하고, 정책을 제안하였다. 리스크의 선정과 서술 순서는 글로벌 영향력의 크기와 한반도에 미칠 효과를 동시에 반영하고 있다. 일본은 한반도 사안에 중요한 영향을 미칠 국가이지만, 진행 중인 현안 해결 동향 등에 따른 가변성이 있어 이 보고서에서는 제외하고 추후 연구할 대상으로 삼았다.

이 보고서가 우리 국민과 정책결정자들에게 지정학과 세계 경제 문제의 연결 및 그 복잡성과 엄중함을 인식하는 가운데 대한민국의 미래를 고민하는 계기를 제공하기를 기대한다. 한반도 주변의 문제들은 한번에 해결할 수 없는 성격의 사안이 많다. 살아있는 생명체와 같이 서로 영향을 미치며 전개되어 나간다. 앞으로 지속적인 검토와 대응이 필요한 이유이다.

현재 대한민국과 전 인류가 직면한 도전은 복합적인 성격을 갖는 만큼 이에 따른 대응도 포괄적이고 종합적이어야 한다. 국가미래전략원은 이 사실을 절감하면서 용광로와 같은 학제적인 연구를 통해 우리의 정책을 마련하는데 기여하고자 한다.

요약

한반도 주변의 지정학적 리스크는 서로 연계되어 있다. 현재도 진행 중인 러시아-우크라이나 전쟁은 미국, 중국, 북한의 지정학과 정책, 그리고 글로벌 경제에 영향을 미친다. 미국 대통령 선거의 영향은 미국을 넘어 중국, 러시아, 북한의 지정학과 정책, 또 글로벌 경제로 파급된다. 특정 사안에 대응할 때도 반드시 리스크 간 연계를 염두에 두고 종합적인 대책을 마련해야 한다.

우리는 가능성이 큰 시나리오뿐만 아니라 가능성이 작더라도 최악의 시나리오를 마련해 대비할 필요가 있다. 미국의 국내 정치 변화, 중국의 공세, 러시아-우크라이나 전쟁의 전개, 북한의 도발, 경제정세의 변화에도 불구하고 우리의 국익과 가치를 지켜낼 방안을 갖고 있어야 한다. 그리고 이러한 방안은 구체성이 있어야 정책 입안 및 집행에 도움이 된다.

국민과 함께 호흡하는 안보·외교정책을 이끌어가기 위해 국민에게 가능한 많은 사항을 알릴 필요가 있다. 특히 예상하지 못한 사안이나 잘못이 발생하였을 때도 급하게 대응하기보다는 가능한 한 투명성을 유지함으로써 정부 정책의 신뢰를 유지하는 것이 중요하다.

안보·외교와 관련하여 초당적인 협력이 쉽지는 않지만 기본 방향에 관해서는 국회 보고 등의 기회를 통해 공감대를 조성할 필요가 있다. 또한 명망 있는 인사들로 구성된 위원회에서 정책을 건의토록 하는 방안을 추진할 필요가 있다. 이를 통해 안보·외교 전략의 연속성과 일관성을 유지해야 정부 정책의 설득력이 강화될 수 있다.

한반도 주변 정세와 관련하여 미국은 탈냉전기가 종식되었다고 선언하고 향후 10년을 세계질서 유지에 결정적인 기간으로 인식하는 가운데, 중국, 러시아, 이란, 북한, 그리고 초국가적 위협에 적극적으로 대처하려 한다. 특히 러시아의 위협을 단기적이고 즉각적인 것으로 인식하는 반면 중국을 미국 주도 세계질서를 근본적으로 변화시킬 수 있는 능력과 힘을 가진 국가로 규정한다. 또한 이란의 위협은 핵 협상 실패로 인한 핵무기 개발, 이란의 외교정책에 따른 중동 세력 균형의 변화, 이에 대한 사우디아라비아와 이스라엘의 대응, 시아파 맹주로서 시리아, 이라크, 예멘 등에 미치는 이란의 파괴적 영향 등이 중요한

문제로 등장할 가능성이 있다고 평가한다.

북한의 위협은 미국 본토에 대한 핵 위협을 넘어 동북아 안보 지형을 변화시키고 미·중 전략 경쟁에 영향을 미치는 변수로 등장했다. 그러나 여타 강대국발(發) 위협에 직면하여 미국의 북핵 문제 우선순위는 상대적으로 낮아지고 있으며 이는 한국에게 불안 요인이 될 수 있다.

중국과 러시아는 미국에 대한 불만을 보이기 위해서라도 유엔안보리에서 북핵 문제를 다루는데 협력하지 않는다. 미국이 한국과의 공조를 토대로 북핵 문제를 어떻게 다루어나가는지는 한반도의 평화와 안정뿐만 아니라 미·중, 미·러 관계는 물론 중국과 러시아의 전 세계적인 셈법에도 영향을 미친다.

미국은 자국의 지구적 리더십 강화를 목적으로 대외 정책을 추진하고 있다. 이를 위한 정책 추진 과정에서 미국은 1945년 이후 형성된 자유주의 기반 질서의 중요한 원칙과 규범, 규칙의 수정이 적어도 단기적으로는 불가피하다는 인식을 하고 있다. 이런 가운데 국내 정치 양극화는 미국 외교정책과 향후 국제질서의 불확실성을 증대시킨다.

한층 공세적이고 강압적인 중국의 외교정책이 미국의 대중(對中) 과잉균형(overbalancing)과 만난다면 동아시아를 둘러싼 미·중 경쟁은 격화될 것이다. 그 과정에서 국지적인 군사 충돌 가능성도 존재한다. 이 가능성은 낮지만 만약 일어난다면 한국과 동아시아 국가의 안전과 번영에 매우 큰 위협이 될 것이다.

한국은 한미동맹을 축으로 미국과 긴밀히 소통하고 전략대화를 강화함으로써 도전 요인을 줄이는 동시에 한미 협력을 한 단계 발전시켜야 한다. 중국의 공세적 외교정책에 한미 양국이 어떠한 방식으로 대응해나갈 것인지는 인도-태평양 지역의 평화와 번영에서도 중요한 요소로서 미·중, 미·러 및 한·일 관계에도 영향을 미친다.

중국 차원에서의 지정경 리스크는 크게 엘리트 정치, 사회경제, 외교안보로 구분할 수 있다. 엘리트 정치 측면에서 시진핑 독주체제는 기존에 알려진 중국의 공산당 지배체제와는 다른 유형의 리스크를 형성한다. 현 중국공산당은 공산당 영도와 ‘시진핑 사상’을 옹호하는 정치학습과 애국주의 교육 운동을 강화하고 있다. 과거와 달리 공산당에는 일인 독주를 견제할 세력 균형 메커니즘이 거의 부재하며 시진핑 개인의 의지와 이념에 따라 리스크의 형태가 달라질 수 있다.

중국공산당은 제로 코로나(zero-Covid19) 방역 정책의 부작용과 함께 경제성장을 둔화 등의 난제에 직면해 있다. 이에 대응하기 위해 내부적으로는 사회통제를 강화하고 과도하리만큼 안보담론을 일으키며 위기의식을 강조하고 있다. 사회경제 문제에 대한 공산당 정책의 효과 및 지속가능성 그리고 대내외정책에 미치는 영향을 눈여겨볼 필요가 있다.

중국의 내부 통제 메시지가 외부로 전파되면서 서방에서는 중국의 외교정책을 더욱 공세적인 것으로 인식하여 비판하고 이에 대해 중국의 반(反)외세 민족주의 정서가 한층 더 고조되는 악순환도 리스크의 일부를 형성한다. 중국은 미국의 대중(對中) 압박에 대해서는 전반적으로 맞서기보다 피하려 하지만 국방 이슈에 있어서는 강경한 입장을 고수한다. 그리고 적극적인 영향력 공작으로 이에 대응하려 한다. 이 리스크는 미·중관계와 중국-대만 관계에 따라 전개 양상이 달라질 수 있다.

중국 내 정세가 어떻게 전개되는가는 주변 각국에 영향을 미친다. 특히 북핵 문제 관련 중국의 태도는 북한의 7차 핵실험 강행 등 북한의 도발에 대한 선행법만이 아니라 북한이 비핵화 외교에 응해올지에도 영향을 미친다. 한국이 제한된 수준에서라도 북핵 문제 관련 중국의 협조를 견인한다면 이는 다시 미·중 관계에 영향을 미칠 것이다.

러시아의 우크라이나 침공에 따른 전쟁은 2023년에도 지속될 가능성이 크다. 그러나 향후 2~3년 이내에는 협상 국면에 접어들 것으로 판단된다. 우크라이나에 미치는 부정적 충격이 가중될 뿐 아니라 우크라이나를 지원하는 미국과 유럽의 부담도 누적되기 때문이다. 또 러시아도 전쟁을 지속할 수 있는 경제적 내구력이 급속히 약화할 것이다.

그러나 러시아의 핵 사용 등으로 인한 확산 가능성도 배제할 수 없다. 러시아가 핵무기를 사용한다면 북한이 핵무기 사용을 위협하는 문턱이 더욱 낮아질 수 있으며 핵실험을 하더라도 추가 제재를 받지 않을 것으로 생각할 수 있다. 또 우크라이나-러시아 전쟁 관련 한국의 정책은 한미, 한·러 관계와 한·EU 관계에 영향을 미친다.

한국은 가치에 기초한 정체성과 한미동맹의 차원에서 우크라이나를 지원하면서도 북핵 및 통일과 관련된 불확실성을 염두에 두고 한국의 장기적인 국익을 고려하는 외교를 펼쳐야 한다. 또한 공급망 위기가 상당 기간 지속될 가능성을 인식하고 이를 경제정책과 기업 경영에 반영할 필요가 있다.

북한 문제는 한국이 직면한 중대하면서도 임박한 리스크다. 심각한 경제난을 겪고 있는 북한의 변동성은 더욱 확대될 전망이다. 따라서 한미는 더욱 긴밀한 조율과 적극적인 정책을 통해 북한 비(非)핵화를 견인하고 북한 리스크를 줄여야 한다. 특히 담대한 구상이라는 복합 패키지 대북정책을 구체화하고 북한이 비핵화할 때 이에 상응하여 제시할 여러 조합을 준비할 필요가 있다. 이를 통해 한국과 국제사회의 지원이 북한의 완전한 비핵화와 바람직한 변화를 추동하도록 정책을 설계할 필요가 있다. 또한 북한 변화 시나리오별로 대북정책을 설계할 뿐 아니라 북한 문제의 다면적 성격을 인식하고 다양성 가운데 조화를 이루는 대북정책을 추진할 필요가 있다. 이는 향후 북한 비핵화 및 한반도 통일과정에서 주변 국가들 사이 협력 및 견제 구도에도 영향을 미친다.

팬데믹 위기 이후 세계의 거시경제 기조는 급변했다. 각국은 고금리, 고임금, 고유가 경제를 완화적

재정정책과 긴축적 통화정책의 조합으로 풀려고 한다. 그러나 민간 부채가 많고 금융 불안 요인이 많은 한국에게는 인플레이션과 고금리가 장기간 지속되는 새로운 정책환경이 거시경제의 안정적 운영에 커다란 부담으로 작용할 수 있다.

부동산시장의 불안이 돌발적인 신용경색 현상과 결합한다면 자칫 금융시스템 위기의 도화선이 될 위험이 크다. 특히 최근에 발생한 실리콘밸리은행 등 미국 지역은행의뱅크런과 크레딧 스위스(Credit Suisse, CS)의 부도위기는 글로벌 금융 시스템의 불안정이 금융위기로 번질 가능성을 시사한다. 따라서 우리 정부는 높은 경각심을 가지고 최악의 상황을 대비할 뿐 아니라 거시경제 운영에 있어 금융위기 예방과 금융시스템 안정을 최우선으로 하는 비상대응 체제를 갖추어야 한다.

유가와 광물, 식량 등 원자재 가격의 급등은 교역조건을 기초적으로 악화시켜 수출에 크게 의존하는 우리나라 발전모델의 유효성과 지속가능성을 흔드는 불안 요인이다. 무역적자의 원인을 심층적으로 분석하여 새로운 산업과 수출시장을 개척하는 등 대처방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

한국경제가 대비해야 할 것은 거시경제 환경의 변화뿐만이 아니다. 그동안 한국경제의 버팀목 역할을 해온 제조업 경쟁력이 주요국들의 리쇼어링(reshoring) 추세, 그리고 중국의 기술 추격으로 인해 위협받고 있다. 자원 보호주의와 공급망 재편의 흐름이 맞물리면서 에너지와 원자재의 중요성이 날로 커지고 있다. 자원의 대부분을 수입에 의존하는 우리나라는 정부와 기업이 합심하여 필요한 자원을 안정적으로 확보하는 전략과 노력이 절실하다.

우리 제조업이 마주한 여러 어려움 외에 고령화에 따른 노동력 감소를 상쇄하기 위해서는 노동생산성을 높이고 고부가가치형 산업을 늘려나가야 한다. 기술혁신을 통해 제조업 가치사슬 내에서 하이테크 분야로의 진출을 늘려 제조업을 초부가가치 산업으로 전환해 나가야 한다. 또한 규제 완화와 R&D를 통해 지식집약적 서비스산업을 집중 육성할 필요가 있다.

태스크 포스 연구진은 중국, 러시아, 북한이 유발하는 지정학 리스크에서 최악의 시나리오가 발생할 가능성을 수치로 평가하였다. 그 결과 연구진은 북한 리스크의 발생 확률이 가장 높다고 판단하였다. 즉 머지않은 시점에 북한이 7차 핵실험을 하거나 이에 준하는 군사적 도발을 일으킬 확률을 35%로 평가하였다. 보다 구체적으로 올해 내에 이 리스크가 실제화될 확률은 20%지만 내년 혹은 내후년에는 50%로 대폭 증가한다고 보았다. 다음으로 큰 리스크는 러시아가 우크라이나 전쟁에서 핵을 사용하는 경우로서 연구진은 이 리스크가 발발할 확률을 10%로 평가했다. 마지막으로 향후 2년 혹은 3년 이내에 중국이 대만을 침공하는 확률을 5%로 추측했다. 이 세 리스크를 합하면 50%로서 이는 우리가 향후 2~3년 이내에 주요한 지정학적 위협에 직면할 확률이 절반이라는 뜻이다. 여기에다 경제 혹은 금융위기의 가능성도 있다. 이처럼 우리는 위험한 지정경의 시대에 살고 있다. 우리 정부, 기업, 사회의 관심과 철저한 준비 및 대응이 필요하다.

01

미국발 불확실성



I. 바이든 정부의 외교전략과 국제정세

집권 3년 차를 맞이하고 있는 바이든 정부의 대외 정책은 다음과 같이 요약된다. 대외적으로는 경쟁국인 중국과 격차를 벌리는 동시에 초국가 위협의 해결에 리더십을 행사한다. 대내적으로는 중산층의 경제적 부흥을 통해 리더십의 국내적 기반을 강화한다. 그리고 이 두 목표를 효과적으로 달성하기 위해 국내정책과 대외정책, 또는 외교안보정책과 경제정책을 구분하지 않고 함께 사용하려 한다.

미국은 30년간 지속된 탈냉전기의 종식을 공식적으로 선언했다. 2022년 10월 16일에 발표된 국가안보 전략에 의하면 미국은 향후 10년이 미국 리더십 유지에 결정적 기간으로 판단하고 이를 도전하는 세력에 적극적으로 대응하려 한다. 보다 구체적으로 중국과 러시아라는 핵심적인 도전 세력에 대응하며, 이란과 북한의 위협에 대처하고, 테러리즘과 초국가 위협에 맞서야 한다는 것이다. 미국에 따르면 핵심 도전 세력 중 러시아의 위협은 단기적이고 즉각적이다. 반면 중국은 미국 주도 세계질서를 근본적으로 변화시킬 수 있는 능력과 힘을 가진 유일한 국가다. 따라서 지금의 당면 과제는 러시아의 위협을 격퇴하는 것이지만 중장기적으로는 중국의 도전에 대한 대응이 미국 외교정책의 요체라고 판단한다.

이란의 위협도 중요하다. 핵 협상 실패로 인한 이란의 핵무기 개발, 이란의 위협적인 외교정책에 따른 중동 세력 균형의 변화, 이에 대한 사우디아라비아와 이스라엘의 대응, 시아파 맹주로서 시리아, 이라크, 예멘 등에 미치는 이란의 파괴적 영향 등이 중요한 문제로 등장할 가능성이 있다고 본다.

북한의 위협은 미국 본토에 대한 핵 위협을 넘어 동북아 안보 지형을 변화시키고 미·중 전략 경쟁에 영향을 미치는 변수로 등장했다. 테러리즘의 위협 역시 아프리카를 중심으로 상존한다. 또한 인류 생존을 위협하는 중요한 문제인 초국가 위협은 다른 부문에서의 국가 간 경쟁에도 불구하고 국가 간 협력으로 풀어야 한다는 점에서 어려운 과제다. 이러한 총론적 인식에서 미국은 자신의 지구적 리더십 회복을 목적으로 적극적인 대외 정책을 추진하려 한다.

II. 리더십 성격 변화에 따른 도전

1. 미국의 현실주의 리더십

1945년 이후 미국은 간헐적으로 다자주의, 자유주의를 약화시키는 모습을 보였다. 특히 미국의 국력이 상대적 약화될 때 이런 경향이 두드러졌다. 미국은 리더십을 회복하기 위해 자국 이익 중심주의를 표방하면서 동맹국의 도움을 강력하게 요구하고, 때로는 일방주의적 결정을 내리곤 하였다. 1969년 닉슨 독트린 선언과 1985년 플라자 합의가 약해진 미국이 취한 대표적인 정책 사례다. 가까운 과거에는 도널드 트럼프 대통령(Donald J. Trump)이 미국이 조성해온 자유주의 질서의 원칙과 규범 등을 스스로 깨고 상당 부분 근본적인 수정을 가했다. 현재 미국은 중산층 약화와 경제의 근간인 제조업 쇠퇴, 그리고 지구적 공급망 균열의 위협을 심각하게 인지하고 있다. 따라서 자유주의 리더십에 기초한 정책을 수정하는 것이 불가피하다고 판단하고 실제로 이를 정책에 반영하고 있다.

미국의 리더십이 회복된 후 세계가 다시 과거 자유주의 국제질서로 되돌아갈지 그 여부는 아직 알기 어렵다. 이는 미국의 의지뿐 아니라 국제정치 구조 변화에 영향을 받을 것이다. 미국은 국가주권의 존중, 인권의 보호, 국제법의 준수 등의 핵심 가치는 여전히 준수하지만, 개방적인 국제경제 질서, 다른 국가와의 합의에 기초한 다자주의 국제제도의 창출과 준수, 여러 국가와 공통의 안보이익을 추구하는 안보제도 및 동맹의 유지 등 미국이 그간 외교 대전략의 중추로 삼아왔던 기조에서는 후퇴하는 모습을 보인 것도 사실이다. 지구화의 위기, 초국가적 위협이 더욱 강해지는 상황 속에서 미국이 자유주의에 입각한 전략을 추구한다고 해도 이것이 과연 성공할지도 중요한 문제다.

2. 미국 국내 정치 양극화의 리스크

미국의 양극화된 국내 정치 구도에서 2024년 대선을 앞둔 미국 내 외교정책 지형도 중요한 리스크다. 민주당과 공화당의 지지 세력 분리 및 외교정책을 둘러싼 기본 철학의 차이는 트럼프 정부 시기에도 표출된 바 있다. 이러한 차이는 앞으로도 여러 방면에서 나타날 것이기 때문에 향후 미국의 외교정책 방향에 대해 예의주시할 필요가 있다.

다음 대선 과정에서 민주와 공화, 양당 간 대중(對中) 견제의 경쟁이 일어날 수 있다. 이미 대만에 대한 외교적 지지와 대만 차이잉원 총통의 미국 방문을 추진하고 있는 케빈 메카시(Kevin McCarthy) 하원 의원은 하원 의장이 되었다. 따라서 대만에 대한 미국의 적극적 지원 정책이 여야 간 경쟁 사안으로 등장할 수 있다. 여러 의원의 경쟁적 대만 방문과 최근 계류된 대만 정책법의 향후 추이에 따라 미·중 관계는 더욱 악화할 수도 있다.

중국의 공세적이고 강압적인 외교정책과 미국의 대중(對中) 과잉균형(overbalancing)이 만날 때 동아시아를 둘러싼 미·중 간 경쟁이 심화되고 이는 국지적 군사 충돌로 이어질 수도 있다. 그 가능성은 낮지만 결과는 매우 위중하기 때문에 이에 대한 대비가 필요하다. 또한 미국은 중국의 공세 정책에 대한 억제력을 강화하려 한다. 국방부를 중심으로 한 통합억제(integrated deterrence) 전략은 동맹국과 함께 다층적 군사 억제와 비군사적 수단을 동시에 사용하는 억제 방안이다. 중국의 강압 정책에 대한 미국의 준비 태세가 강화될수록 동맹국에 대한 군사적, 비군사적 동참 요구가 커질 것이고 이는 한국에게 부담으로 작용할 수도 있다.

시진핑 정부가 향후 코로나 사태, 경제 문제, 국내 정치 불안정 등의 상황에 직면하여 어떠한 외교 노선을 추구할지도 커다란 변수다. 이에 대응하기 위해 미국은 기존의 양자동맹 강화, 오키스(AUKUS) 등 새로운 소다자(minilateral) 안보동맹 강화를 추진할 것이다. 이러한 과정에서 한미동맹 역시 지역적 차원의 역할 분담을 요구받을 가능성이 있다.

III. 전략 변화에 따른 도전

1. 미국의 대중(對中) 견제 전략의 향방

미국은 여야를 막론하고 중국의 위협이 미국 주도 질서의 근본적 위협이라고 판단한다. 따라서 대중(對中) 관여 혹은 협력의 여지는 줄어들고 경쟁과 대결의 국면이 강화될 것이다.

2022년 11월 14일 미·중 발리 정상회담은 위기관리, 지속적 소통, 전략적 안정성 추구, 기존의 전략대화 메커니즘의 부활 등의 측면에서는 의의가 있었다. 그러나 미·중 간 인식 차이와 이해관계 조정까지 나아가지는 못했다. 미국은 중국의 도전을 막기 위해 무엇보다 자국의 국력 강화에 주력하고 있다. 구체적으로 산업과 기술에 대한 투자, 중산층 부활, 공급망 재조정, 리쇼어링(reshoring) 등의 정책을 추진하고 있다. 동시에 기존의 동맹 정책을 재편하여 아시아 양자동맹, 유럽 다자동맹을 넘어선 다양한 소다자 동맹 및 지역 다자 안보협력기구, 지역 간 안보협력 연결 네트워크 강화를 추진한다. 또한 첨단기술에서 중국과의 격차 유지와 확대, 중국에 대한 강력한 첨단기술 수출 통제, 동맹국과 더불어 미국 중심의 기술 공급망 확보, 그리고 미국의 자국 중심적 기술력 및 산업 생산력 확보를 추구하고 있다.

제이크 설리번(Jake Sullivan) 미국 국가안보보좌관은 2022년 9월 연설에서 미국의 기술 분야 중 컴퓨터 관련 디지털 기술, 바이오 기술, 환경 기술을 핵심적인 3대 기술 영역으로 이해하고 미국의 과학기술 생태계 및 교육 강화, 중국에 대한 강력한 수출 통제, 동맹국과의 협력을 핵심 정책으로 제시하였다. 바이든 정부는 작년 중간선거 결과를 바탕으로 중국에 대한 강력한 수출 통제 및 기술 디커플링(decoupling)을 가속화할 것으로 보인다. 이 과정에서 미국은 지구적 무역 정책인 다자주의와 상반되는 길을 걸을 것이며 이는 기존의 자유주의 경제 질서를 약화시키는 결과를 초래할 것이다. 중국은 이에 대해 WTO(세계무역기구) 제소 등으로 대응하고 있지만 미국의 정책변화 기초를 바꾸지는 못할 것이다.

미국의 정책은 동맹국과도 경제 이익을 둘러싼 갈등을 일으키고 있다. 최근 미국의 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA)에서 나타난 한국과의 전기차 갈등은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 그러나 동맹국들은 미국과의 갈등에도 불구하고 중국의 강압적 대외 정책에 대응해야 할 필요성, 그리고 미국의 리더십 강화기를 거쳐 향후 자유주의 국제질서가 부활할 가능성에 대한 기대 등으로 미국과의 협력을 계속 유지할 가능성이 크다.

2. 우크라이나 전쟁의 파생 효과

러시아-우크라이나 전쟁은 미국 국방 분야의 가장 중요한 현안이다. 미국은 러시아가 일으킨 우크라이나 전쟁이 불법일 뿐 아니라 유럽의 안보를 근본적으로 위협하며 미국이 조성한 자유주의 안보 질서를 해친다는 인식하에 러시아에 강력히 대응해 왔다. 특히 우크라이나 전쟁에서 러시아가 핵무기를 사용할 가능성은 기존의 핵무기 레짐을 근본적으로 위협하고 있다.

러시아-우크라이나 전쟁은 유럽 국가들의 안보 태세와 미국과 대서양의 안보협력 의지 강화, 더 나아가 중국에 대한 위협 인식 공유 및 유럽 국가들의 인도-태평양 전략 참여 등의 결과를 낳았다. 미·중 전략

경쟁에서 우크라이나 전쟁이 없었다면 유럽의 대중(對中) 견제 전략 참여 및 안보 태세 강화는 지금과 같지 않았을 것이다. 또한 자유주의 대(對) 권위주의의 구도 역시 지금과는 달랐을 것이다.

중국과 러시아 간 소위 제한 없는 우정 연대가 유럽의 중국에 대한 견제를 강화하는 효과를 가져왔다. 이런 점에서 미국은 러시아-우크라이나 전쟁에서 전략적 이익을 얻었다고 볼 수 있다. 그러나 백지수표식의 우크라이나 지원에 대한 미국 내의 정치적 반발, 공화당 주도의 하원이 이에 대해 문제를 제기할 가능성, 우크라이나 지원에 대한 피로 현상 등도 동시에 존재한다. 또한 러시아-우크라이나 전쟁이 불러일으키는 경제적 문제도 세계 경제에 큰 압박 요인이 되고 있다. 따라서 러시아-우크라이나 전쟁이 지속된다고 해도 물밑에서는 조기 협상을 모색할 가능성도 존재한다. 그러나 이 조기 협상이 성공할 가능성은 크지 않다. 미국이 취할 수 있는 전략적 이점과 아울러 볼로디미르 젤렌스키(Volodymyr Zelenskyy) 우크라이나 대통령의 강력한 항전 의지, 그리고 종전 협상을 둘러싼 다양한 주체 간의 의견 차이가 존재하기 때문이다.

이러한 상황에서 미·중 간 전략 경쟁이 지속되고 석탄 등 기존 화석연료가 계속 사용되며 기후변화에 대처할 역량은 약화될 것이다. 이는 세계 경제의 어려움을 가중시키는 동시에 기후환경의 개선을 심각하게 제약할 것이다.

3. 미국의 중동 정책 파생 효과

이란 문제 역시 미국에는 큰 위협 요소가 될 수 있다. 이란은 현재 농도 60% 안팎의 우라늄 농축을 하고 있고 향후 단기간에 핵무기 탄두를 완성할 수 있다고 미국은 판단한다. 이러한 상황에서 이스라엘의 극우 강경 세력인 네타냐후 정권이 등장했고 네타냐후 정권은 이란에 대한 선제 폭격도 공언하고 있으므로 향후 중동 사태의 변화를 예측하기 어렵다. 더욱이 작년 9월에 시작된 이란 국내 정치 상황 역시 이란의 외교정책에 큰 변수가 되고 있다. 미국은 중동 지역에서 점차 물러나려는 정책을 추구하고 이 과정에서 기존의 전략 파트너 국가였던 사우디아라비아의 불만 및 여러 국가의 대미(對美) 거리두기는 미국의 중동 정책을 더욱 악화시키는 요인이다.

미국이 중동과 거리를 두기도 어렵고 개입할 때 성공할 가능성도 크지 않으므로 미국의 중동 정책은 계속 문제가 될 수 있다. 미국은 국내 정치적으로 이미 대선 구도에 진입하고 있고 이로 인해 공화당 우위의 하원에서 외교정책을 둘러싼 경쟁과 갈등이 커질 개연성이 존재한다.

이란 문제의 해결이 난감한 상황 속에서 중동 문제에 미국이 별다른 대응을 하지 못하고 중동의 안보 상황이 악화될 경우 미국의 관심은 분산될 수 있다. 현재 러시아와 중국에 대한 양면 전쟁의 딜레마에 처해

있는 미국으로서는 중동의 불안 요인마저 겹친다면 오바마(Barack Obama) 정부 때와 같이 아시아 중시 전략의 약화를 감수할 가능성도 있다.

IV. 외교전략 변화와 한반도

앞서 논의한 문제들 때문에 미국은 북핵 문제에 우선순위를 두기 어렵다. 북한 도발이 지속되는 가운데 미국 본토에 대한 안보 위협이 증가하고 있지만 미국은 이미 중국, 러시아라는 두 핵 국가를 상대해야 하는 딜레마에 봉착한 것이다. 또한 북한도 바이든 정부의 지속적인 대화 제의에 대해 응하지 않고 있다. 이는 북한 역시 비핵화를 추구하는 미국과의 협상을 시작할 의사가 없음을 시사한다.

북·미 관계의 개선에 대한 미국의 기대가 낮아지면서 미국의 대북정책은 주로 경제제재 및 군사억제 강화로 나타나고 있다. 미국은 확장억제를 강조하고 있지만 북핵 위협이 점증하면서 미국의 공약 의지에 대한 의구심이 한국 내에서도 표출되고 있다. 더 나아가 협상을 통한 조속한 문제 해결이란 관점에서 볼 때 미국의 정책 의지가 약하다며 이에 불만을 표하는 견해도 증가하고 있다.

북한 문제에 대한 미국의 우선순위 약화는 한국 내 전술핵 재배치 요구, 독자 핵무장 등의 논의를 불러일으키고 있다. 이미 대통령실에서도 확장억제 외의 방안에 대한 논의를 제기했으므로 앞으로 대북 핵 억제를 둘러싼 논란이 한층 심해질 가능성이 존재한다. 그러나 결과적으로는 한미 간 긴밀한 협력과 노력으로 확장억제를 강화하는 방향으로 점차 논의가 정리될 것으로 예상된다.

한미는 군사적 억제를 넘어 북한의 완전한 비핵화를 추동할 대북 전략, 그리고 이를 뒷받침할 외교전략을 공동으로 마련해야 한다. 억제는 핵전쟁의 위험을 막고 북한의 핵과 미사일 역량의 증가가 결국 북한의 안보를 해치는 결과를 가져올 것이라는 인식을 심어줄 수 있다. 그러나 완전한 대북 핵 억제는 북한의 비핵화로만 달성 가능하며 이는 비핵화 협상으로만 이뤄질 수 있다. 북한 역시 경제적 난관, 미사일 개발 기술의 한계 등으로 무한정 핵 개발에만 집중할 수는 없다. 따라서 한국과 미국, 그리고 국제사회는 북한의 체제보장에 대한 효과적 인센티브 제공과 더불어 북핵 해결에 대한 확고한 입장을 표명하고 궁극적으로 북한이 평화롭고 번영된 국제사회의 일원이 될 수 있는 계획을 마련할 필요가 있다. 미국이 지구적 리더십을 회복하기 위해 안간힘을 쓰는 과정에서 한국이 어떻게 한반도 문제 해결을 위한 한미 협력을 강화해야 할지 우리 앞에 큰 도전이 놓여 있다.

02

중국 리스크 및 시나리오



I. 엘리트 정치 리스크

중국의 첫 번째 리스크는 시진핑을 정점으로 하는 엘리트 정치에서 유발된다. 시진핑 정부는 과거 30년 동안 이어진 권력승계 규범의 폐기를 정당화하고 대중을 설득하는 작업이 필요하다. 중국공산당은 시진핑의 강력한 영도가 국가 위기 상황에서 질서를 유지하고 위기를 타개할 수 있는 효과적 통치 수단이라고 강조할 것이다. 마오쩌둥(毛澤東) 집권 시기에도 중국은 잠재적인 내부의 적과 외부의 적을 설정하고, 중국 내에서 두려움을 자극했던 바 있다. 마찬가지로 새로운 공산당 지도부도 과장된 위기의식 및 안보담론으로 공산당 엘리트의 단합과 분투 의지를 높일 것으로 예상된다. 중국 사회에 대해선 공산당과 시진핑의 강력한 영도를 수용하고 당과 시진핑을 옹호해야 한다고 설득할 가능성이 크다.

1. 통치 이데올로기 선전 및 사상공작 강화

중국은 현재 공산당 영도와 ‘시진핑 사상’을 선전하고 옹호하는 정치학습과 애국주의 교육운동을 강화하고 있다. 시진핑 사상은 사회주의·민족주의·전통사상이 혼합된 마르크스주의 중국화(Sinicization of Marxism)다. 이는 공산당의 중요한 정책 및 조직의 프레임워크(framework)를 구성한다. 시진핑

사상은 공산당 통치 엘리트 내부 노선투쟁 발생 가능성과 불확실성을 줄였다. 그러나 시진핑 사상은 과거 업적에 근거하여 정당성을 인정받은 지도이념이 아니라, 미래 방향을 제시함으로써 정당성을 인정받은 지도이념이다. 따라서 ‘시진핑 사상’은 공언한 성과, 예를 들면 공동부유, 조국 통일, 사회주의 현대화 강국 등을 이제 입증해야만 하는 큰 부담을 지고 있다.

현재 중국의 집단지도체제 내에서는 시진핑 일인 독주를 견제하고 세력 균형을 유지할 정치 메커니즘이 거의 부재하다. 이것이 시진핑 리스크이며 그 정도는 시진핑 개인의 의지와 이념에 따라 결정될 것이다. 따라서 공개석상에 등장하는 중국 고위 관료와 유력인사의 실제 영향력과 한계에 대해서는 냉철한 판단력이 요구된다.

시진핑이 과연 진정한 중국 본연의 특색을 지닌 공산주의자인가라는 문제도 제기할 수 있다. 인간은 청년기에 형성된 자신의 세계관과 인식론에서 벗어나기 쉽지 않다는 점을 고려할 때, 시진핑은 문화혁명 시기 홍위병·홍소병 세대로서 엄정한 현대식 제도권 교육 대신 마오쩌둥의 역사관·이념·통치술의 영향을 크게 받았다는 점을 주목할 필요가 있다. 과거 마오쩌둥이 심어 놓은 사상의 씨앗이 덩샤오핑 ‘구시대’를 지나, 시진핑 ‘신시대’에 꽃을 피워 중국 경제와 외교 노선에도 큰 영향을 줄 가능성이 있다는 의미다.

2. 공산당과 시진핑의 제도적 권한 강화

시진핑과 그 측근이 주도하는 공산당 영도소조(領導小組) 및 영도위원회(領導委員會)가 정책 결정 의사 조정 기구로 역할이 확대되면서, 이 기구들은 정책 결정 권한까지 갖게 되었다. 이는 중앙정부(국무원)와 지방정부의 결정 권한 약화와 지방 거버넌스의 혁신성·자율성 저하로 이어질 가능성이 크다. 마찬가지로 전국인대(全國人大)와 각급 지방인대(地方人大)도 영도소조가 결정한 정책을 사후에 추인하는 ‘영도소조의 정당화 기관’으로 전락할 가능성도 있다. 또한 최근 중국은 치안 유지, 금융 감독, 첨단기술 부문을 관리하는 권한을 국무원(정부)에서 공산당으로 이관한다는 ‘당과 국가기구의 개혁방안’을 발표했다. 따라서 중국은 공산당(party)이 강해지는 대신 국가(state)가 약화된 제도적 전환에 처해 있다고 볼 수 있다.

또한 중국 기관들이 최고 권력자에게 불편한 진실보다는 일부 선택된 정보만을 보고할 가능성이 증가하였다. 강성 권위주의 체제하에서 기쁜 일은 보고하고 걱정거리는 보고하지 않는다는 ‘보희불보우(報喜不報憂)’ 관료페단이 더 악화될 수 있다. 즉 경제 및 외교 문제 발생 이후에 관료들이 개인의 생존 및 승진을 위해서 중국 정책의 과오나 실패를 인정하기보다는 외부 세력의 책동에 책임을 전가한 보고를 할 가능성이 있다. 이러한 정보의 왜곡은 잘못된 상황인식과 재앙적 정책실패로 귀결될 또 하나의 리스크이다.

II. 사회경제 리스크

두 번째 중국의 리스크는 사회경제 문제다. 21세기 중국 부상의 원동력이었던 고도 경제 성장은 더 이상 상수가 아니다. 따라서 중국 경제성장의 정체 및 둔화가 중국의 대내외정책에 어떠한 영향을 줄지 주시해야 한다.

1. 제로방역정책의 부작용, 경제성장률의 하락, 실업증가

중국은 과도한 코로나 방역 비용과 저성장의 부작용으로 인해 새로운 사회경제적 위기나 자연재해 발생 시 그 위기 해결에 필요한 정부 세수가 급감하였다. 만약 정치사회적 혼란이 지속될 경우, 사회보장제도가 미비하고 고용보험이 없는 상황에서 해고된 노동자들은 비공식 경제로 유입될 것이다. 이는 비공식 경제의 임금 또는 소상공인의 수입 저하 및 생활고를 가중시키고 범죄율과 범죄조직의 증가로 이어질 것이다. 중국 청년(16~24세)의 실업률은 2022년 12월 기준 16.7%이다. 이와 관련하여 제로 코로나 반대 백지시위, 퇴직자 의료보조금 삭감 반대 백발시위 등의 군체성 시위의 증가와 중국 정부의 대응 효과를 주목할 필요가 있다. 만성적 체제 불안감에 의해 중국공산당이 폐쇄적 강성 권위주의 경로를 벗어날 수 있을지도 고려해야 할 사항이다. 중국 통치 엘리트는 점점 더 자기(자국) 안에 매몰되고 외부 세계에 대한 의존을 줄일 가능성도 있다. 미국, 러시아 등의 타국은 예측 불가능한 행동과 위협으로 중국의 불안을 더 자극할 수 있기 때문이다.

2023년 중국의 경제성장률 목표는 약 5%로 이는 팬데믹 이전의 경제성장 수준으로 회귀하는 것을 목표로 한다는 의미다. 그러나 인구노령화·출생률 감소·생산성 악화·높은 부채·사회적 양극화 등의 구조적 장애 요인이 존재한다. 이에 대하여 인공지능·산업로봇·자동화를 통해 생산성 향상을 시도할 수 있다는 낙관론도 있다. 단기적으로는 재정정책(채무)을 통한 정부·민간 대규모 투자방식의 경기부양을 시도할 가능성이 크다. 그러나 이러한 경기부양 정책이 지속 가능하며 효과적일지는 미지수이다. 먼저 장기 성장률에 가장 중요한 총요소생산성이 크게 하락했다. 개혁 개방 이후 해마다 3~4% 증가하던 생산성 증가율이 현재는 연 1% 이하로 하락했다. 반면 GDP 대비 부채 비율은 2022년 말 270%를 넘어섰기 때문에 부채를 동원한 성장 여력은 제한적이다.

중국공산당 내에서 경제성장이 정체하거나 점진적으로 하락할 것이라는 우려와 위기감이 고조되고 있다. 인구감소 추세와 부동산시장의 침체에 따른 중국 내수 소비시장의 정체 또는 축소 그리고 미·중 경쟁과 반(反)세계화 추세에 따른 해외 수출시장의 악화 등이 그 이유다. 반면 일부 낙관론자들은 중국공산당의

위기관리 능력을 강조하면서 폐쇄적이고 중앙집권적인 조직 체계가 전시 상태에서 유리하게 작용할 것이라고 평가한다.

2. 과도한 안보담론과 사회통제로 위기 대응 시도

중국은 시진핑이 강조한 총체적 국가안보관(總體國家安全觀)의 정책화를 시도하고 있다. 가령 치우진(邱進, 前 국가안전부 부부장)은 인민일보(2023년 1월 17일) 기고문에서 국가안보시스템 및 역량강화를 위한 군중노선(群眾路線)과 국가안보교육(國家安全教育)을 강조하였다.

중국경제는 공산당이 시장과 기업에 침투하는 ‘당-국가 자본주의 시스템’의 지배를 받고 있으며, 공산당 기층조직을 통한 사영기업 및 기업가 통제 강화가 이루어지고 있다. 따라서 한국은 중국의 우선주의 정책, 성장률 하락, ‘공산당’이라는 정치적 리스크를 고려하여 중국 시장 및 개방에 대한 기대치를 조정할 필요가 있다.

III. 외교안보 리스크

세 번째로 외교안보 리스크가 있다. 중국공산당은 당면한 국내외 난관과 체제 불안감 때문에 신중하고 실용적인 정책(온건책)을 선택할지, 아니면 ‘기회의 창’이 닫히고 있다는 우려와 조급함 때문에 적극적이고 공세적인 정책(강경책)을 추구할지, 더 두고 볼 일이다. 단, 중국공산당 제20차 당대회 보고에는 중화민족의 위대한 부흥과 조국 통일의 불가피성은 강조되었지만, ‘위험한 폭풍우’를 피할 수 있다는 문구는 없었다.

1. 반외세 민족주의

안정적인 국제관계를 어렵게 만들고 있는 요인 중 하나는 과학·통신기술의 발전으로 국내 청중을 대상으로 한 중국 정부의 메시지가 해외 청중에게도 그대로 전송된다는 점이다. 당-국가 체제수호 또는 민족주의·사회주의 이데올로기 강화를 위한 중국의 대내(對內)용 메시지가 국제사회로 하여금 실제 중국 외교정책보다 더 공세적으로 인식하게 만들 수도 있다. 이런 인식을 가진 국가들이 중국에 비판적 입장을 취하게 됨으로써, 중국의 반외세 민족주의 정서를 더욱 자극하는 악순환도 리스크의 일부다.

2. 대미정책

중국 정부는 미국에 대해서는 “투쟁은 하되 파국은 피한다(鬪而不破)”는 정책노선을 당분간 유지할 것으로 보인다. 현 상황에선 중국의 국력이 미국보다 열세이기 때문에 전면적인 대결은 중국의 발전에 큰

장애가 될 것으로 인식한다. 이런 판단에서 중국은 미국 요구의 부당성을 국제사회에 선전하면서 미국과 대화와 타협을 추구하고 있다. 동시에 중국은 자국의 발전에 필요한 핵심 사항인 ‘공산당 영도, 주권’ 등에 대해서는 양보하지 않고, 이를 위해서는 투쟁을 마다하지 않겠다는 입장이다. 무역·환경 등의 이슈에 대해선 중국이 미국과의 지속적인 대화와 협상에 응하겠지만, 국방 이슈에서는 효과적인 미·중 대화 채널 활용이 어려울 것으로 예상된다. 특히 중국인민해방군은 미국에 대해 상당히 강경한 입장을 고수하고 있다는 점도 주목된다.

3. 대러정책 변화 가능성

중국의 차기 외교부장(장관) 후보군에 오르내렸던 러시아통(通) 러위청(樂玉成)이 강등되어 2022년 6월 러시아-우크라이나 전쟁 판세를 오판한 책임설이 돌고 있는 가운데 이러한 조치가 중국의 대(對)러시아 정책변화의 시그널이 될 가능성을 예상해볼 수 있다. 그러나 최고 지도자의 판단에 따라 결정되는 중국의 대외 외교 노선을 단기간에 변경하기는 쉽지 않다. 시진핑 1인 독주체제에서 영도자의 오류 인정은 거의 불가능하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 중국은 우크라이나 사태 이후 악화된 서방과의 관계를 회복하고 중국에 불리해진 국제환경 개선을 위한 방법을 모색 중이다. 당분간 중국지도부 내부에서 치열한 정책논쟁이 지속될 것으로 예상된다. 즉 중국의 경제적 이익과 국가 이미지를 고려해 서방, 특히 유럽연합(European Union, EU)과의 관계 개선을 주장하는 온건파와 러시아의 패전이 푸틴의 실각(regime change)을 몰고 올 가능성을 고려해(살상무기를 포함한) 대(對)러시아 지원을 주장하는 강경파가 맞서고 있다. 중국의 대(對)러 정책에 따라 서방과 중국의 관계가 급속도로 악화될 가능성도 존재한다.

4. 중국의 영향력 공작(influence operation)

체제·군비 경쟁 속에서 미국의 강경한 대중(對中) 압박에 맞서기 위해 중국은 미국 동맹의 약한 고리에 대해 우호적으로 접근할 수도 있다. 중국 정부는 합법적이고 투명한 수단뿐만 아니라 한국을 비롯한 주변 국가들의 반중(反中) 정책을 차단하기 위해, 적극적으로 영향력 공작을 시도할 수도 있다. 즉 경제적 이권, 정보 조작, 강압 등 탈법적 수단을 통해 친중파(親中派)를 육성·동원하면서 은밀하게 주변국 국내 정치에 개입하는 방법을 동원할 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 이와 같은 중국의 영향력 공작이 오히려 중국에 불리한 역효과를 발생시킬 수도 있다.

IV. 최악의 시나리오

중국 지정학 리스크와 관련하여 양안 간 무력 충돌이라는 최악의 상황을 예상해 볼 수는 있으나 향후

2~3년 이내에는 그 가능성이 상당히 낮은 것으로 판단된다. 이 보고서의 연구진은 이 기간 내 중국의 대만 무력 침공 가능성을 5%로 평가했다. 하지만 대만 문제는 미·중 관계와 중국-대만 관계에 따라 전개 양상이 달라질 수 있다는 점에서 면밀하고 지속적인 관찰이 필요하다.

1. 주요 변수

대만 해협 분쟁의 주요 변수는 미국의 개입 의지(명확 vs. 모호), 미·중 군사력 격차(현저 vs. 대등) 그리고 대만 여론(현상유지 vs. 독립)이다.

2. 분쟁 전개 양상

분쟁의 전개 양상은 △저강도의 하이브리드전(戰) △중강도의 외도 점령 △고강도의 전면전(戰)으로 분류해볼 수 있다.

3. 중국의 대만침공(중·고강도) 지표

만일 중국이 대만침공을 결정한다면 선제적으로 경제안보를 위한 조치를 집행할 개연성이 커 보인다. 즉, △국제자본 통제 강화 △해외 중국 자본에 대한 신속한 청산 △긴급 물자(의약품, 기술 부품 등) 비축 급증 △주요 수출품(미네랄, 석유, 식품 등) 수출 중단 △주요 수입품(석유, 가스 등)에 대한 수요 및 배급 제한 △중국 엘리트 및 핵심 인력의 해외여행 제한 등의 조치가 이루어질 것으로 예상된다.

최소 침공 D-Day 1년 전부터 지대공 미사일, 공대공 미사일, 해안 폭격을 위한 장거리 대형 로켓 등 다양한 탄도 미사일과 크루즈 미사일의 대량생산을 시작할 가능성이 크다.

침공 6개월 또는 12개월 전부터 중국은 인민해방군 사병과 간부의 제대를 보류시킴으로써 전력 누수를 방지하고, 침공 3개월에서 6개월 전에는 대부분의 훈련을 중지하는 한편, 주요 장비들의 유지보수를 진행할 개연성이 높다.

침공 3~4개월 전에는 국민 총동원령이 선포될 가능성이 매우 크다. 동원 위원회는 상업용 선박, 컨테이너 트럭, 차량 운반선, 비행기, 열차, 트럭 등 전쟁과 관련된 모든 것을 징발할 것이다. 중국에 진출한 서방 제조업체들은 주요 운송 수단과 부품 제조업체들이 전쟁 준비에 투입됨에 따라 공급망 혼란을 겪게 될 것이다. 이런 상황은 중국의 국영 및 지방 언론에 보도될 것이며 서방 정부와 민간 분석가들에 의해 빠르게 감지될 것으로 예상된다.

03

러시아 리스크와 한국의 대응



I. 러시아의 우크라이나 침공 배경

2022년 2월 24일 러시아는 전격적으로 우크라이나 침공을 감행했다. 이 침공의 배경에는 러시아 대통령 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin)의 개인적 특성과 러시아와 우크라이나 간 역사적이며 지정학적인 문제, 러시아인의 소련 제국에 대한 향수뿐 아니라 두 국가의 경제력 차이도 작용했다. 무엇보다 러시아는 우크라이나를 역사적 정체성이란 측면에서 자국으로 간주했으며 소련 붕괴 후에도 자국의 세력 하에 있다고 믿었다. 이런 우크라이나가 친서방 국가로 변모하는 것은 슬라브족의 역사적 정체성을 부정하는 동시에 러시아에 대해 직접적인 안보 위협을 가하는 것으로 인식했다. 특히 푸틴은 러시아를 옛소련과 같은 ‘위대한 강국’으로 부활시키기 위해 2014년 크림반도 합병에서 드러났듯이 군사력 사용까지도 마다하지 않는 성향을 지녔다.

러시아는 우크라이나를 상대적 약소국으로 이해했다. 소련 붕괴 당시 우크라이나의 일인당 국민소득은 러시아의 절반 정도였지만 2021년에는 러시아의 3분의 1 정도에 불과했다. 1991년 5천 2백만 명이던 우크라이나의 인구는 2021년 4천 4백만 명으로 15%나 감소해 러시아의 1억 4천만 명 인구의 3분의 1에도 미치지 못했다. 또 다수가 국내와 외국의 경제적 격차 때문에 해외에 가서 이주노동자로 일했다. 2012년 수집된 데이터에 따르면 120만 명에 달하는 우크라이나 출신 해외 이주노동자 중에 43.3%가 러시아에서 일했다. 그 후 폴란드와 러시아의 소득 차이가 증가하고 러시아와 우크라이나의 갈등이 커지면서 폴란드로의 이주노동자 비중이 증가했지만, 러시아는 여전히 우크라이나 근로자의 중요한 선택지였다. 그만큼 러시아의 정책결정자는 군사뿐 아니라 경제적으로도 러시아의 국력이 우크라이나에 비해 압도적으로 강하다고 믿었다.

그러나 러시아는 네 가지 중요한 오류를 범했다. 첫째, 우크라이나 대통령과 국민의 항전 의지를 과소평가했다. 둘째, 유럽 국가와 미국이 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)를 중심으로 결속해 적극적으로 우크라이나를 지원할 것을 예측하지 못했다. 셋째, 러시아의 군사력과 전쟁 실행 능력을 과대평가했다. 넷째, 러시아의 외환보유고 동결을 포함해 서방이 매우 신속하게, 그리고 광범위하게 대러 경제제재를 가할 것으로 충분히 인지하지 못했다. 실제 미국은 러시아의 우크라이나 침공을 사전에 예상하고 2021년 말부터 포괄적인 경제제재를 준비했던 것으로 알려졌다.

정부 차원의 제재뿐 아니라 기업 차원의 자발적 제재도 줄을 이었다. 우크라이나 침공 이후 현재까지 1,000개 이상의 기업이 러시아에서 완전히 철수하거나 운영 규모를 축소하였다. 외국인직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)는 러시아의 생산성 향상에 기여한다. 러시아가 우크라이나 전쟁을 지속하는 한 이 기업들이 다시 러시아로 귀환하거나 운영 규모를 늘릴 가능성은 작다. 따라서 러시아가 일으킨 우크라이나 전쟁은 우크라이나뿐 아니라 러시아 경제의 미래에 큰 충격을 주었다. 앞으로 러시아는 민주주의와 시장경제의 회복이 없다면 더 급속히 쇠퇴할 것이다.

II. 가능성이 큰 시나리오

그럼에도 불구하고 러시아는 우크라이나 전쟁을 지속할 가능성이 크다. 블라디미르 푸틴 대통령의 성공과 몰락이 이 전쟁의 결과에 따라 정해질 수 있기 때문이다. 만약 러시아가 우크라이나 동부의 돈바스(Donbas) 지역을 점령하는 데 실패한 채 전쟁을 마친다면 푸틴 대통령은 권력을 잃을 개연성이 크다. 크림반도까지 내어주게 되면 그의 몰락은 기정사실로 보인다. 반면 현재까지 항전을 지속하는 우크라이나가 크림반도에 더해 돈바스 지역까지 러시아에 넘겨주는 휴전에 동의할 가능성은 작다. 변수는 있다. 미국과 유럽이 우크라이나 일부 영토를 넘겨주는 조건으로 우크라이나에 협상을 종용하는 경우다. 이는 전쟁의 양상에 따라 영향을 받을 것이다. 그러나 우크라이나가 전쟁에서 크게 밀리지 않는 한 우크라이나가 미국과 유럽의 요구에 응할 가능성은 작다.

우크라이나와 러시아 모두 적어도 올해까지는 무기와 군사 장비의 조달 문제는 없어 보인다. 미국과 NATO는 우크라이나에 대한 군사적, 경제적 지원을 계속하려 할 것이다. 특히 2024년 11월 치르는 대선을 염두에 두고 있는 미국 바이든 대통령은 우크라이나에서 러시아를 패퇴시키는 것이 대선 승리에 유리함을 알고 있다. 그뿐 아니라 우크라이나에서 러시아가 승리한다면 중국의 군사적 자신감이 증가하여 대만에 더욱 공세적으로 나올 가능성도 존재한다. 따라서 미국으로서는 러시아-우크라이나 전쟁에서 러시아가

완승할 수 없게 만드는 것이 중국과의 대립 구도에도 유리하다. 그리고 유럽 국가도 우크라이나에 대한 지원을 계속하려 할 것이다. 현재의 전쟁은 민주주의 대(對) 전제주의의 승부로 상징되어 서유럽 국가의 시민들은 우크라이나의 패전을 민주주의의 패배라고 받아들일 개연성이 크기 때문이다. 따라서 우크라이나에 대한 유럽의 지원은 지속될 가능성이 크다.

세계시장에서 유가가 생산원가로 추정되는 40달러 이하로 급락하지 않는 한 적어도 2023년 한 해 동안 러시아가 전쟁을 지속할 재정 역량은 충분하다고 판단된다. 미국과 서방 국가가 러시아의 원유와 정제유 수입을 중단했지만, 러시아는 중국, 인도, 튀르키예로의 수출을 늘림으로써 전비를 조달하고 경제적으로 버틸 힘을 갖게 되었다. 그러나 향후 2~3년 동안 전쟁이 지속된다면 러시아의 경제적 내구력은 크게 약화될 것이다. 따라서 이 기간에는 협상의 개연성이 크다고 판단된다.

III. 최악의 시나리오

최악의 시나리오는 러시아가 우크라이나 전쟁에서 핵무기를 사용함으로써 전쟁이 확대되거나 혹은 푸틴 정권이 몰락하여 러시아가 큰 혼란에 빠지는 경우다. 먼저 러시아의 패전이 가시화되면 푸틴 대통령이 핵무기를 사용할 가능성을 배제하기 어렵다. 이 보고서의 연구진은 이 확률을 10%로 평가했다. 적지 않은 위험이지만 그 파급효과는 훨씬 더 클 수 있다. 미국과 서방은 핵전쟁의 확산을 막기 위해 재래식 화력을 이용한 공격을 선호할 것이다. 하지만 러시아의 추가적인 핵 사용을 막기 위해서라도 핵에 상응하는 군사적 타격을 러시아에 가하려 할 것이다. 이런 과정에서 위험하게도 전쟁이 우크라이나 지역을 벗어나 NATO 지역이나 러시아 영토까지 확산될 수 있다. 그리고 중국과 북한이 러시아와 보조를 맞추어 미국과 서방세계에 대응할 수도 있다. 이 경우 한반도도 분쟁 위험 지역이 될 수 있다.

다른 가능성은 푸틴 대통령이 추가 징집을 결정하면서 대규모의 내부 반발을 초래하는 경우다. 이는 전쟁의 장기화에 따른 경제난 악화와 상승 작용을 하면서 푸틴 대통령의 권력을 위협할 수 있다. 푸틴 대통령이 권력을 상실하고 이 과정에서 러시아로부터 독립하려는 지역이 발생하면서 내전이 일어날 수도 있다. 물론 이 가능성은 크지 않다. 여론 조사 기관인 레바다 센터(Yuri Levada Analytical Center)에 따르면 30만 명 징집령이 내려졌던 2022년 9월 푸틴 대통령의 지지율이 8월 83%에서 9월 77%로 하락했지만, 12월에는 다시 81%로 반등했다. 미국과 EU를 긍정적으로 인식하는 러시아 국민의 비율은 2021년 11월 각각 45%와 48%에서 2022년 11월 18%와 21%로 하락했다. 이 수치에 따르면 러시아 국민 대부분은 러시아-우크라이나 전쟁을 지지하는 동시에 반미(反美), 반(反)유럽 정서를 갖고 있는 것으로 판단된다.

IV. 한반도와 러시아

한국의 러시아 관련 정책은 현재 및 미래의 러시아와 한반도 관계를 다음과 같이 고려할 필요가 있다. 먼저 러시아의 북한 핵 문제에 대한 영향력이다. 러시아는 과거 북한 비핵화에 비교적 적극적이었던 것으로 평가된다. 2003~2008년에 열린 북한 비핵화를 위한 6자회담에서나 2006~2017년 유엔의 대북 경제제재에 관해서도 러시아는 북한 비핵화를 위해 노력했다. 이는 세계질서 차원에서 핵확산금지조약 (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT)을 유지하려는 러시아의 정책뿐 아니라 러시아의 경제적 이익과도 관련이 있다. 러시아의 극동지역 개발을 위해서는 한국의 참여가 필수적이며, 남북 경제교류가 활성화되고 동북아 경제가 통합되면 극동지역의 러시아 경제발전에도 큰 도움이 된다. 현재 러시아는 미국과 서방을 압박하기 위해 유엔안보리에서 중국과 함께 대북 제재에 반대하고 있지만 이 입장이 앞으로도 계속될지는 미지수다. 따라서 한국은 러시아가 북한 비핵화에 협조하거나 적어도 방해하지 않을 가능성을 염두에 두고 외교정책을 펼 필요가 있다.

러시아의 협조는 남북통일을 위해서도 필요하다. 군사 대국인 러시아는 북한과 국경을 맞대고 있다. 그리고 한반도의 안정과 번영을 원하기 때문에 민주주의와 시장경제를 기반으로 하는 통일에 대해서도 협조적일 개연성이 있다. 그러나 그 영향력을 어떻게 행사할지는 불확실하다. 이는 러시아-우크라이나 전쟁의 결과와 러시아 내부 및 국제질서의 변화에 영향을 받을 것이다. 특히 통일 시점에서의 미·러 관계나 중·러 관계에 큰 영향을 받을 것이다. 이같이 북핵 및 통일과 관련된 불확실성을 염두에 두고 러시아와 우크라이나 관련 한국의 정책에는 한국의 국익이 반영될 필요가 있다. 또한 한국이 우크라이나에 대해 직접적으로 공격용 무기를 제공할 경우 북한의 대러시아 무기 공급을 비판하거나 저지할 명분을 잃게 된다는 점도 고려할 필요가 있다.

유럽이나 미국은 상대적으로 덜 선명한 한국의 대러 정책에 아쉬움을 가질 수 있다. 그러나 현 상황에서 유럽과 미국의 가장 중요한 안보 위협은 각각 러시아와 중국이다. 따라서 일부 유럽 국가는 경제적, 외교적 목적에서 가능한 한 중국을 포용하려고 노력한다. 2022년 11월 올라프 솔츠(Olaf Scholz) 독일 총리의 중국 방문도 이런 관점에서 이해할 수 있다. 한국의 경우 가장 중요한 안보 위협은 북한이다. 따라서 한국은 한미동맹뿐 아니라 민주주의와 자유라는 가치적 측면에서 미국 및 서방과 대러 정책의 보조를 맞추면서도 상세한 정책에서는 다소 차이를 보일 수도 있음을 우방국에 설명할 필요가 있다.

04

북한 리스크와 대북정책

I. 북한은 임박한 리스크

2023년의 북한 도발의 강도와 횡수는 2022년보다 증가할 가능성이 크다. 북한은 국제사회로부터 핵보유국 지위를 인정받는 동시에 제재를 해제 받아 경제발전의 기회를 얻기 원한다. 2013년에 북한이 내세운 경제·핵무력 병진노선의 성공을 기대하는 것이다. 현 국면이 장기간 지속되는 것은 경제뿐 아니라 정권 유지에도 부담이 될 수 있다. 서울대 통일평화연구원의 북한이탈주민 조사에 따르면 김정은에 대한 지지도는 2018년 73.4%에 달해 2012~2017년의 58~65%에서 급상승했으나 2019년에는 71.6%로 하락했다가 2020년에는 62.5%로 크게 떨어졌다. 그 이후 코로나 사태가 발생하여 국경을 봉쇄하고 시장 활동을 통제함에 따라 현재의 지지도는 김정은 정권이 등장한 이래 최저 수준일 것이다.

북한이 최근 사상 통제를 강화하고 북한 사회로 유입되는 외부 문물에 대한 단속을 대폭 강화하는 이유도 경제난이 체제 위기로 확산되는 것을 경계하기 때문일 것이다. 그러나 경제난이 지속되면서 민심이반이 급증한다면 이를 사상 통제만으로써 막기 어려울 수 있다. 따라서 가능한 한 빨리 현재의 경제난을 벗어나기를 원한다. 그러나 이를 위해 핵을 포기할 수는 없다. 따라서 북한은 도발의 수위를 강화하고

횡수를 증가시킴으로써 미국이나 남한에 대해 북한의 핵 보유를 인정하라는 요구를 관철시키기 원한다. 이것이 북한이 이야기한 ‘새로운 셈법’일 것이다. 따라서 북한의 위협은 한국이 직면할 임박한 리스크다. 적절한 대응이 없다면 이 리스크는 감소하기보다 더욱 증가할 것이고 수년 내에 현실화할 가능성도 존재한다.

II. 북한 경제 상황

대북제재는 북한의 경제·핵무력 병진노선을 핵·경제 상충 구조로 만드는 데 성공했다. 만약 2016~2017년 유엔 안보리의 대북 경제제재가 없었다면 북한을 효과적으로 제어할 수 있는 아무런 장치가 없는 가운데서 이미 북한은 핵보유국이 되었을지 모른다. 그러나 2018년에 북한과의 비핵화 협상이 열리고 미·중 갈등이 심화함에 따라 중국은 대북제재를 완화하기 시작했다. 북한을 미국을 압박하는 카드로 활용하기 위함이었다. 그러나 북·중 관계는 ‘편의에 의한 결혼’으로서 중국은 북한이 군사뿐 아니라 경제적으로도 강한 나라가 되는 것을 원하지 않을 것이다. 따라서 대북제재를 완전히 무력화시키기보다 적절한 수위를 찾아 북한이 경제적으로 생존할 수 있게끔만 지원하려 할 것이다.

2020년부터는 코로나 사태로 북한이 자발적으로 북·중 등 모든 무역을 봉쇄하기 시작하면서 북한 경제는 더욱 어려워졌다. 한 연구에 따르면 북한의 제조업 생산은 대북 경제제재가 실행되기 전인 2014~16년에 비해 2017~19년에는 20% 감소했다. 서울대 통일평화연구원에서 해마다 조사하는 북한이탈주민 조사 자료를 이용하여 추정한 결과 제재 실행 이후 기간인 2017~2019년에 북한 주민의 가계소득은 이전 3년에 비해 25% 정도 감소했다. 여기에 그 이후 코로나 사태가 몰고 온 경제적 충격을 고려하면 현재 북한 국민소득은 2016년에 비해 25% 이상 감소했을 것으로 판단되며, 농업과 서비스업의 생산 감소는 제조업보다 낮을 것으로 평가된다. 이는 1990년대 중후반에 북한이 겪은 ‘고난의 행군’ 시기 북한 국민소득이 30~40% 감소한 것에는 미치지 못한다. 그러나 현 상황이 지속한다면 국민소득의 감소 크기가 ‘고난의 행군’ 수준에 도달할 수도 있다.

III. 바람직한 대북정책

북한의 전략은 군사적 압박을 강화하면서 경제적 취약성은 대외적으로 노출시키지 않는 것이다. 동시에 경제난에도 불구하고 문제없이 버티고 있음을 알리고 체제 내구력을 대외에 보임으로써 미국과 남한이

먼저 북한 비핵화는 불가능하다고 믿게 만들려는 것이다. 이에 대응하는 우리의 대북 전략은 군사적 억제력을 기르면서 동시에 제재의 실효성을 높여 북한을 경제적으로 압박할 필요가 있다. 특히 북한의 외화획득 경로를 파악하여 차단하는 정책이 필요하다. 이런 정책이 북한을 떠미는(push) 정책이라면 동시에 북한을 잡아끄는(pull) 정책도 필요하다. 북한이 비핵화를 실행하는 단계에 맞추어 제재를 완화하며 경제개발 프로젝트를 가동하고 한반도 평화체제 수립, 미·북 외교관계 수립을 통해 이른바 체제 안전을 보장하는 것이다.

북한과 지식을 공유하는 노력도 필요하다. 북한 스스로 객관적 사실을 이해하고 이를 기초로 정책을 펼 수 있어야 비핵화와 경제발전의 길이 열릴 것이기 때문이다. 시장 활동 경험이 있는 일반 주민들은 더 나은 현실이 보장된다면 자본주의도 수용하는 모습을 보인다. 여기에 한국 또는 해외 문화를 접한 경험이 더해지면 개방 또는 통일에 대한 인식이 변화한다. 결국 북한이 21세기의 미래지향적 시각에서 자신들의 생존방정식을 발견할 수 있어야 북한 리스크는 근원적으로 사라질 것이다.

억제(deterrence), 제재(sanctions), 경제개발(economic development), 평화 체제(peace regime)와 지식공유(knowledge sharing)라는 다섯 축을 동시에 사용하면서 이를 북한 비핵화 단계에 따라 패키지를 만들어 제시하는 정책 노력이 필요하다. 윤석열 정부의 대북정책인 담대한 구상은 이러한 복합 패키지 대북정책의 일환인 것으로 보인다. 하지만 이를 더욱 정교하게 다듬어 제재의 실효성을 높이는 방안을 찾고 미국 등 국제사회의 비핵화 노력을 한층 강화하는 데 정책의 초점을 맞추어 필요가 있다.

미국은 중국 대응 정책에 무게를 싣고 있다. 이 정책의 방향은 타당하나 만약 그 결과 북한 문제를 제쳐두게 된다면 한국뿐 아니라 미국의 국익에도 부합하지 않는다. 북한 문제는 해결해야 할 과제로서 잊어버릴 수는 없다. 북한은 끊임없이 현상 변경을 시도하면서 급박한 상황에 몰릴 경우 7차 핵실험을 감행할 것이다. 혹은 남한에 대해 국지 도발을 시도할 수도 있다. 만약 미국 등 국제사회가 이를 무시한다면 8차, 9차 핵실험도 배제할 수 없다. 즉 미국은 북한에 등을 떠밀려 북한 문제 해결에 나서야 할 수도 있다.

바람직한 방안은 미국이 북한 문제 해결에 더욱 적극적으로 나서는 것이다. 한편으로 제재를 강화하면서 다른 한편으로는 북한을 적대시하지 않고 관계 정상화를 원한다는 구체적인 시그널을 보낼 필요가 있다. 예를 들어 실제 비핵화를 진행할 경우 그 단계에 맞추어 미국이 취할 수 있는 조치를 보다 구체적으로 설명할 수 있다. 또는 사회문화와 학술 교류에 북한 인사와 전문가를 참여시키고, 기후환경 개선 등 중립적 성격을 갖는 각종 국제회의에 북한을 초청하는 방안도 있다. 더 포괄적으로는 앞에서 설명한 다섯 가지 축 각각에서 구체적인 방안을 마련해 볼 수 있다.

IV. 가능성이 큰 시나리오

2023년에 가능성이 큰 시나리오는 2022년에 비해 도발의 강도와 횟수를 증가시키지만 핵실험 등 극단적인 도발은 하지 않는 것이다. 핵실험에는 중국의 반대와 북한 주민의 불만 증가 등 대내외적인 제약 요인이 있다. 그리고 코로나 국면이 잦아들면서 북·중 무역과 시장 활동이 증가한다면 경제 상황이 부분적으로 개선될 수 있다. 따라서 북한은 대미(對美), 대남(對南) 군사적 압박을 강화하면서도 결정적인 도발은 피하려 할 수 있다. 그러나 문제는 이런 전략을 지속하기는 어렵다는 점이다. 북·중 무역이 재개되면 경제 상황은 개선되겠지만 수입이 수출을 크게 상회함으로써 외환보유고는 줄어든다. 국제사회의 제재 실효성 강화, 특히 외화수입의 원천을 차단하는 정책이 효과를 발휘한다면 북한의 외환보유고는 수년 내 고갈될 수 있다. 따라서 2023년을 넘어 향후 2~3년의 기간을 상정한다면 북한 문제는 현재와 같은 상황이 계속되기보다 악화할 개연성이 커 보인다.

V. 최악의 시나리오

북한의 핵실험은 최악의 시나리오가 시작되는 신호탄이다. 이 보고서의 연구진은 향후 2~3년 이내에 북한이 7차 핵실험이나 이에 준하는 군사적 도발을 일으킬 확률을 35%로 평가했다. 올해 내로 이런 도발을 감행할 확률은 20%이나 현재 상황이 지속될 경우 내년과 내후년에는 50%로 증가할 것으로 판단했다. 대내외적 제약에도 불구하고 김정은이 핵실험을 감행한다면 이는 미국이 북한과의 협상에 나올 때까지 계속 밀어붙이겠다는 신호로 파악된다. 따라서 7차를 넘어 8, 9차로 핵실험이 이어질 수 있다. 이 경우 한반도의 긴장 수위는 2017년 하반기의 상황과 유사하게 올라갈 수 있다. 북한의 핵실험 전후로 러시아가 우크라이나에 대해 핵 공격을 한다면 북핵 문제가 일으키는 파장이 훨씬 더 커질 수 있다.

다른 한편 북·중·러가 동맹 수준까지 긴밀하게 협조하는 경우도 가능하다. 군사와 경제 부문을 망라해 북·중·러가 협조한다면 북한은 굳이 핵실험을 할 필요가 없을지도 모른다. 러시아의 도움으로 북한은 핵 고도화를 완성하고 경제적으로는 중국의 지원으로 버틸 수 있기 때문이다. 마지막으로 북한의 체제 붕괴 가능성도 존재한다. 체제 붕괴는 지속되는 경제난으로 민심 이반이 일어나는 가운데 엘리트 간 권력 투쟁으로 촉발될 수 있다. 혹은 여기에 더해 김정은의 건강 이상이 겹쳐서 체제가 붕괴할 가능성도 배제하기 어렵다.

05

한국경제의 안정과 성장을 위한 과제

I. 사방에서 몰려오는 먹구름

팬데믹 충격에서 벗어나 건설한 회복세를 보일 것이란 예상과 달리, 2022년은 한국경제에 매우 어려운 한 해였다. 러시아의 우크라이나 침공으로 원자재 가격이 급등하며 인플레이션이 심화되고, 미국의 통화긴축 기조 강화로 환율이 2009년 이후 최고치로 치솟았으며, 중국의 성장둔화로 대외수요가 위축되며 무역수지는 역대 최대적자라는 암울한 성적표를 기록했다.

II. 2023년 경제전망

2023년에도 이런 경제적 난관들은 지속될 전망이다. 각국 중앙은행들은 고강도 긴축을 고수할 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 계속되는 구인난과 에너지 위기, 글로벌 공급망 재편으로 인해 물가상승률이 단기간 내 정상화될지 확신하기 어렵다. 수출 여건이 악화되는 가운데 미국 등 주요국 중앙은행의 급격한 금리 인상은 한국은행으로 하여금 경기 둔화에 대한 대응과 통화가치 하락에 따른 인플레이션 수입 방지라는 상충되는 목표 사이에서 고민하게 만들 것이다.

2022년부터 이어져 온 급격한 금리 인상이 실물경제와 금융시스템 안정에 미칠 충격은 시차를 두고 2023년부터 본격화될 전망이다. 금리 인상은 가계의 원리금 상환 부담을 가중시켜 소비 여력을 축소하고, 기업의 자금조달 비용을 상승시켜 투자심리를 악화시키며, 기업 수익성 감소에 따른 주가 하락을 불러올 우려가 크다. 이미 고용시장이 2022년 하반기 정점을 찍은 상황에서 금년 중 실물경기 위축에 따라 추가적으로 실업이 늘어나고, 여기에 고물가 상황이 지속되는 스태그플레이션(stagflation) 상황이 벌어지면 민생 고통은 가중될 것이다.

GDP 대비 100%를 상회하는 가계부채는 그 규모와 구조 양 측면에서 거시경제 안정을 위협하는 요인이 될 소지가 크다. 우리나라에서는 주택담보대출, 신용대출, 개인사업자대출, 전세대출, 법인대출 등 다양한 대출이 부동산 등 자산에 투자돼 있다. 그리고 부동산을 담보로 한 장기대출의 70% 이상이 변동금리 형태를 취하고 있어서 금리 인상 위험에 그대로 노출되어 있다. 한편 단기간에 급등한 주택과 상가 등 부동산가격이 금융긴축과 경기위축으로 가파른 하락 국면으로 접어들면서 전세시장에서는 담보자산의 가치가 보증금보다 낮아지는 소위 깡통전세 현상이 두드러지고 있다. 깡통전세가 늘어나면 임차인이 보증금을 돌려받지 못해 전세시장에 연쇄적인 혼란이 발생하고 전세가격의 폭락은 주택매매가격에도 상당한 하방압력으로 작용한다. 레버리지(leverage) 투자로서의 특성을 지닌 전세시장의 불안이 돌발적인 신용경색 현상과 결합될 경우 자칫 부동산시장 경착륙의 도화선이 될 위험이 크다. 이 경우 부동산이라는 동일한 뇌관을 가진 여러 대출이 동시에 부담이 될 수 있다. 이렇듯 금리 인상과 부동산시장 위축은 가계와 기업의 재무상태를 악화시키고, 프로젝트 파이낸싱(Project Financing, PF) 등 부동산금융을 제공한 금융회사의 건전성을 손상시키는 동시에 건설회사 등 관련 산업의 광범위한 구조조정을 불러올 가능성이 크다.

2023년 전망을 긍정적으로 변화시킬 요인들도 있다. 만약 주요국 내 물가상승률이 유의미하게 둔화되고 러시아-우크라이나 전쟁이 종결되는 등의 호재가 나타난다면 세계경제는 완만한 침체기를 거쳐 성장기에 재진입할 것이다. 여기에 중국의 제로 코로나 정책 폐기가 더해져 대외수요가 증가하고 공급망이 개선된다면 많은 이들이 두려워하는 최악의 상황은 도래하지 않을 것이다.

III. 최악의 시나리오 대비

그러나 앞서 언급한 변화들이 제때 나타나지 않는다면, 세계경제는 기업들이 연이어 도산하고 그로 인해 금융시스템마저 흔들리는 퍼펙트 스톰(perfect storm)을 경험하게 될 가능성도 배제할 수 없다.

팬데믹이 불러온 충격으로 세계경제와 국제금융시장에 여러 단층이 생겨나 예전 이론으로 설명이 안 되는 사례가 빈번하다. 미국에서는 기록적인 수준의 금리 인상과 역사상 가장 낮은 수준의 소비자 심리지수에도 불구하고 새로운 일자리 수와 실업률은 경기 활황기이나 가능한 숫자가 이어지고 있다. 조기은퇴와 원격근무 확대 등 고용시장에 중대한 변화가 일어난 결과이다.

한편, 고금리 정책을 통해 인플레이션의 고삐를 확실히 잡고 경제를 연착륙시키려는 주요국 통화당국의 정책이 경기를 필요 이상으로 급랭시키고 부동산시장과 금융시스템 안정마저 흔드는 정책실패의 가능성도 경계해야 한다.

2023년 3월에 미국에서는 2008년 금융위기 이후 15년 만에 갑자기 찾아온 뱅크런(bank run) 현상으로 실리콘밸리은행 등 대형 지역은행 3개가 연이어 파산했다. 미국 정부는 '시스템적 위기시 예외' 조항을 긴급 발동하여 25만불 예금보장한도를 넘는 예금도 전액보장해주는 금융안정화방안을 마련하여 뱅크런이 금융시스템 전반으로 확산되는 위험을 차단했다. 미국 금융시장 불안은 유럽으로 전이되어 글로벌 초대형은행인 크레딧 스위스(CS)의 부도 위험을 높였고, 결국 스위스 정부의 주도 아래 스위스 국적의 또 다른 글로벌투자은행 UBS가 CS를 인수하는 형태로 해당 위기가 간신히 진화되었다. 그 과정에서 미국 등 6개(미국, EU, 스위스, 영국, 캐나다, 일본) 중앙은행은 통화스왑(currency swap)을 통해 거대은행 간 합병과정에서 불거질 수 있는 유동성위험에 공동 대응하기로 합의했다. 최근에 불거진 뱅크런과 CS 부도위기를 맞아 미국과 주요국 정책당국이 취한 신속하고 일사불란한 비상대응체제는 역설적으로 글로벌 금융 시스템이 불안하고 자칫 잘못하면 전면적인 위기로 번질지 모른다는 위기의식의 방증이다.

경제권역별로 내재된 꼬리 위험(tail risk), 즉 발생 확률은 낮지만 발생하면 큰 충격을 주는 위험도 주목할 필요가 있다. 일본이 아베노믹스의 하나로 2016년에 도입한 수익률곡선 통제정책(yield curve control)의 경우 새 총재 후보자가 정책기조를 유지할 의지를 내비쳤음에도 불구하고 지속가능성에 대한 시장참가자의 의구심이 커지고 있다. 일본의 선택은 엔화뿐만 아니라 우리나라 원화를 비롯한 인접한 국가의 환율과 국제금리의 향배에 커다란 의미를 갖는다. 중국 경제는 단기적으로는 경제활동 재개의 훈풍이 기대된다. 그러나 부동산 부문의 극심한 위축, 부채와 성장모델에 누적된 손실 등 구조적인 취약 요인을 내포하고 있다.

유럽은 2011년 유럽 재정위기 이래 간헐적으로 고조되었던 유로(Euro) 동맹 붕괴 위험을 막바지 대타협을 통해 극복하는 저력을 보여왔다. 그러나 러시아-우크라이나 전쟁의 피해가 유럽권역에 집중되고

고유가, 고금리, 고임금의 새로운 거시경제환경이 유로 동맹의 최대 흑자국인 독일경제의 펀더멘털(fundamental)을 약화시키고 있다. 이 가운데 국제금융시장 불안이 고조되고 유럽 금융기관의 잠재 부실이 부각될 경우 유로존(Euro zone)은 이번에는아말로 진정한 스트레스 테스트 상황에 내몰릴지 모른다.

러시아-우크라이나 전쟁과 같은 지정학적 충돌위험은 금융시장 불안과 실물경제 침체로 불확실성이 큰 세계 경제를 언제든 대혼돈 속으로 몰아넣을 수 있다.

최악의 시나리오가 현실화될 경우 대외개방도가 높고 가계부채 문제 등 잠재적인 금융 불안 요인이 많은 우리나라에 큰 시련이 닥칠 수 있다. 더욱이 경상수지 흑자기조마저 약화되고 있어서 대외건전성 측면에서도 불리하다. 2023년 3월에 불거진 미국의 뱅크런 위기와 CS사태 수습과정에서 보여지듯 만약 글로벌 퍼펙트 스톰이 불어닥치면 각국은 2008년 글로벌 금융위기를 겪으면서 학습한 교훈과 위기대응 매뉴얼에 따라 총력적인 정책공조를 펼칠 것이다. 그러나 2008년과 달리 이번에는 인플레이션 압력이 상존하는 상황이라 양적완화 등 무제한적인 정책대응에 한계가 있다. 조달금리 상승으로 금융시스템 안정 목적으로 재정을 적극 활용할 여지도 크지 않다. 이런 점을 감안할 때 정책당국은 높은 경각심을 가지고 최악의 상황을 가정한 스트레스 테스트(stress test)를 자주 하고 상황별로 구체적인 대응계획을 정교화해야 한다. 또한 거시경제 운영에 있어서 금융위기 예방과 금융시스템 안정을 최우선으로 하는 비상대응체제가 필요하다.

IV. 글로벌 거시경제정책 기조의 대전환

2020년 팬데믹 위기를 거치며 각국의 거시경제 기조가 크게 바뀌었다. 2008년 글로벌 금융위기와 이어진 유럽 재정위기를 극복하는 과정에서 각국은 양적완화 등 완화적인 통화정책과 상대적으로 긴축적인 재정정책을 구사했다. 다만, 저금리, 저임금, 저유가를 바탕으로 디플레이션 압력이 두드러진 대안정기(Great Moderation) 직후였던 이 시기에는 주요 글로벌 금융기관의 자산부실로 인한 신용창출 능력이 제약되며 인플레이션 문제가 크게 부각되지 않았다. 그러나 이번에는 팬데믹 시기에 재정과 통화 양 측면에서 풀린 막대한 유동성이 수요를 자극하고 때마침 발생한 공급망 교란과 에너지 위기 등이 겹치면서 홀연히 인플레이션이 찾아왔다.

2021년부터 고개를 들던 인플레이션 압력이 광풍 수준으로 번지자 각국은 2022년부터 통화정책 기조를 긴축기조로 급선회했다. 재정정책의 경우 팬데믹 대응을 위한 초완화적 팽창 수준은 아니지만,

에너지 가격 급등에 따른 충격을 완화하기 위한 보조금 지급, 고령화로 인한 세수 감소와 복지지출 확대에 대응하기 위해 당분간 확장적인 기조를 유지할 것으로 예상된다. 2022년에 러시아-우크라이나 전쟁까지 터지면서 세계는 이제 고금리, 고임금, 고유가를 특징으로 하는 완화적 재정정책과 긴축적 통화정책 조합으로 거시경제 기조가 급변했다.

인플레이션과 고금리가 장기간 이어지는 새로운 정책환경은 민간 부채가 많고 금융 불안 요인이 큰 한국에게 심각한 부담으로 작용하고 있다. 또한 유가와 광물, 식량 등 원자재 가격의 급등은 교역조건을 기조적으로 악화시켜 수출에 크게 의존하는 우리나라 발전모델의 유효성과 지속가능성을 흔드는 불안 요인이다.

장기금리의 상승은 국가차입비용을 상승시켜 재정정책 여력을 축소시킨다. 경기부양을 위한 세금감면부터 에너지 보조금 지급수요, 고령화에 따른 복지지출까지 재정의 역할이 커지는 상황에서 장기금리의 향배는 감내 가능한 국가채무비율과 재정의 지속가능성을 논의할 때 깊이 고민해야 할 사안이다. 한편, 팬데믹 위기 극복과정에서 급격히 늘어난 국가부채와 영국의 트러스(Liz Truss) 정부 교체, 미국 의회의 국가채무한도 증액 협상 난항에서 보듯이 완화적 재정정책에 수반되는 현실적 제약도 무시할 수 없다.

V. 국제질서 재편과 제조업 경쟁력 강화

한국경제가 대비해야 할 것은 거시경제 환경의 변화뿐만이 아니다. 그동안 한국경제의 버팀목 역할을 해온 제조업 경쟁력이 주요국들의 리쇼어링(reshoring) 추세, 그리고 중국의 기술 추격으로 인해 위협받고 있다. 핵심 수출산업인 반도체, 전기차, 배터리 등은 미국의 인플레이션 감축법(IRA)으로 대표되는 보호무역주의 정책의 파고를 맞아 흔들리고 있다. 계속되는 경제블록화는 원자재시장을 배타적으로 재편할 것이며 이를 방증하듯 EU는 이미 핵심원자재법(Critical Raw Materials Act, CRMA) 도입을 추진 중이다.

자원 보호주의와 공급망 재편의 흐름이 맞물리면서 에너지와 원자재의 중요성이 날로 커지고 있다. 자원보유국들은 최근 핵심 광물을 국유화하거나 광물판 OPEC(Organization of the Petroleum Exporting Countries) 결성을 논의하는 등 자원을 무기화하려는 움직임이 뚜렷하다. 자원의 대부분을 수입에 의존하고 있는 우리나라는 정부와 기업이 합심하여 필요한 자원을 안정적으로 확보하는 전략과 노력이 절실하다.

기후 위기에 대응하기 위해 2030 온실가스 배출 40% 감축, 2050 탄소중립 목표로 추진 중인 에너지전환 과제는 화석연료에 크게 의존하고 있는 대한민국 제조업에게는 갑자기 맞닥뜨린 이상기류와 같다. 이 문제에 가장 속도를 내고 있는 EU는 역내 기업의 해외 협력사까지 ESG(환경·사회·지배구조, Environment, Social, Governance) 리스크를 실사하는 공급망 ESG 실사법(Corporate Sustainability Due Diligence, CSDD)을 금년 5월에 확정할 예정이다. 우리 경제의 근간이 되는 제조업 경쟁력을 유지하면서도 온실가스 감축 목표를 달성할 수 있는 실효성 있는 액션플랜(action plan) 마련이 발등에 떨어진 과제이다.

VI. 고부가가치 산업구조로의 전환

위와 같은 제조업이 마주친 여러 가지 어려움 외에 고령화에 따른 노동력 감소를 상쇄하기 위해서는 노동생산성을 높이고 고부가가치형 산업을 늘려나가야 한다. 우선 기술혁신을 통해 제조업 가치사슬 내에서 하이테크 분야로의 진출을 늘려 제조업을 초부가가치 산업으로 전환해 나가야 한다. 한국은 서비스업 비중이 가장 낮은 선진국 중 하나이다. 이는 제조업 비중이 높고 저부가가치 서비스업종 중심의 산업구조에 기인한다. 앞으로는 규제완화와 R&D를 통해 지식집약적 서비스산업(IT 기업의 소프트웨어, 바이오테크의 라이선스, 블록체인 기반 기술 등)을 집중적으로 육성할 필요가 있다.

VII. 정책제언

- 글로벌 거시경제정책 기조 전환(고금리, 고유가, 고임금)에 맞추어 거시경제 운영의 기조와 우선순위를 재검토
 - 정부의 선제적 거시경제 관리 및 대내외 위험관리역량 강화
 - 자금시장에서 신용경색이 발생하지 않도록 특별히 유의할 필요
 - 고금리에 따른 취약계층 지원방안과 함께 가계부채 중장기 대책을 마련
 - 금융혁신과 안정의 조화에 유의. 오픈뱅킹, 간편결제 등은 자금 이동과 회전을 가속시켜 금융 불안을 키울 소지
 - 무역적자의 원인을 심층적으로 분석하여 새로운 산업과 수출시장을 개척하는 등 대처방안을 적극적으로 모색

- **자원 보호주의와 다극 체제에 대비한 에너지·식량안보 종합계획 마련**
 - 해외자원개발 실태에 대한 정확한 진단을 토대로 국가와 민간의 합리적 역할 분담을 담은 실효성 있는 전략을 국민적 합의 아래 마련
 - 자원이 많고 인구가 젊은 신흥국 등 새로운 시장을 적극 개척

- **국익과 국제규범에 입각한 원칙에 근거해 경제안보전략을 수립**
 - 경제실리와 안보가치 간 균형, 정경 분리와 정부-기업간 역할 분담
 - 국제규범에 입각해 정립된 다자간 통상질서 수호에 주도적 역할
 - 대안적 경제질서 형성을 목표로 한 새로운 다자플랫폼에 적극 참여
 - 인도, 베트남 등 아세안(ASEAN) 지역과 통상협력 강화

- **공급망 재편과 에너지전환 도전에 맞설 전략적 산업정책 모색**
 - 반도체·이차전지 등 첨단 제조산업의 경쟁력 확보
 - 시스템반도체 등 다양한 부품소재 공정의 집적화가 필요한 분야에 국내 대·중소·벤처기업간 제조 생태계 형성(제조업 르네상스)
 - 향후 경제블록화 과정에서 타격이 예상되는 소재·부품·장비 품목을 선별하여 조기 국산화 가속화
 - GVC(Global Value Chain, 글로벌 가치사슬) 재편과정에서 발생하는 제재 품목 등을 새로운 성장 기회로 활용
 - 중국 시장에 우회 진출을 시도하는 글로벌 기업의 국내 유치 확대

06

한국 안보, 외교, 대북정책 제안

I. 한반도 주변 지정학적 리스크에 대한 연계적 대응

한반도 주변의 지정학적 리스크는 서로 연계되어 우리나라에 복합적으로 영향을 미칠 수 있는 만큼 이에 대한 대책도 종합적으로 준비해야 한다.

한반도 주변의 리스크에 대한 대책을 마련할 때 가능한 여러 가지의 시나리오를 상정해 대응책을 대비하는 것이 중요하다. 향후 발생 가능성이 큰 시나리오에 대한 대비가 필요하지만 동시에 최악의 상황을 가정한 시나리오에 대해서도 준비할 필요가 있다. 우리 정부는 최악의 상황을 비롯해 어떤 상황에도 대비되어 있으며 흔들리지 않는 모습을 보일 수 있어야 공고한 국민의 신뢰에 기초한 정책 수행이 가능할 것이다.

II. 미국발 도전 요인

1. 미국의 중국 압박에 따른 반사피해 저지

한국 내 미·중 관계 전략 추진을 위한 정책 인프라를 개선할 필요가 있다. 한국의 대미(對美), 대중(對

中) 전략, 인도-태평양 전략을 아우르는 정책 수립 과정은 여전히 미흡하다. 이런 점에서 미국 국무부 내의 China House와 같은 전략 수립 인프라를 마련할 필요가 있다. 대통령실 주도로 국내의 전문가와 기업을 총괄하는 외교정책의 수립이 필요하다.

미국의 대(對)중국 전략적 견제에 적절한 범위에서 참여하면서 국가이익을 동시에 고려해야 한다. 특히 대만 문제 등 국익에 큰 영향을 미칠 수 있는 부분에서 치밀한 대비가 필요하다. 이 과정에서 사이버, 우주 등 중요 군사기술에 관한 한미 협력을 통해 국방력을 강화할 계기를 마련할 수도 있다. 한미 간 심도 있는 전략대화를 활성화하고 강화하는 것이 중요하다. 중국에 대한 인식, 중장기적인 대중(對中) 전략의 목적, 한·중 관계의 특수성 등에 대한 한미 간 논의를 트랙 1, 트랙 2 등 다양한 차원에서 추진할 필요가 있다.

특히 미국의 대선 국면이 가속화되면서 ‘중국 때리기’가 강화될 수 있는데 미국의 대(對)중국 압박과 견제 조치가 우리 기업에 파생적인 피해를 주지 않도록 범(汎)정부적인 상황 파악 및 대응이 필요하다. 미국에서 특히 중국과의 경쟁을 부각하면서 보호무역주의 성향의 입법이 추진될 수 있다. 이에 대해 우리 대사관, 현지 진출기업, 자문회사 등을 포함하는 거미줄 망 같은 협력을 통해 이를 사전에 파악, 한국의 입장을 반영할 필요가 있다. 예를 들어 자문회사 등의 도움과 기업 간담회 등을 통해 기업의 관점에서 애로사항을 수시로 파악하여 정부의 정책을 마련할 필요가 있으며 이를 위해 정부는 자문회사 서비스 확충을 위한 예산의 추가 지원을 고려해야 한다.

2. 미국 대선 동향 대비

민주·공화 양당 내 선도 후보(바이든, 트럼프)에 대한 비선호도가 과반을 넘는 상황에서 미국 대선의 선거판이 요동칠 가능성이 크다. 우리는 중립적인 입장에서 향후 미국의 정책에 반영될 수 있는 주요 관심을 파악하고 양당에 대한 아웃리치(outreach)를 계속해야 한다. 특히 상·하원 의원에 대한 초당적 아웃리치와 주(州)정부 인사와의 협력으로 보완해야 한다.

미국 대선 과정에서 주미대사관 직원을 중심으로 50개 주의 담당관을 개별적으로 지정하여 수시로 현장을 방문하고 이를 통해 민심 등의 구체적인 동향을 파악해야 한다. 특히 선거 가능성이 될 경합 주(swing state) 동향을 수시로 파악하여 미국의 정책변화 가능성을 예측하고 이에 대비할 필요가 있다.

3. 한미 관계 지지기반 및 협력 사안 확대

대선 국면에서 한미 연합훈련, 주한미군의 안정적인 주둔 등에 관해 의문이 제기될 수 있다. 이에

대비하여 어느 상황에서도 한미 관계를 지원해줄 미국 내 지지기반을 확대하는 것은 매우 중요하다. 이를 위해 연방정부만이 아니라 주(州) 정부와 지방정부에 대한 아웃리치를 강화할 뿐 아니라 미국 진출 한국 기업과도 협력해야 한다. 특히 350만 명 대상의 ‘주한미군전우회’, 한국 파견 평화봉사단 인사, 한국에서 근무한 미국기업 인사 등과 연계한 지지기반 확충 노력이 필요하다.

포괄적인 한미 글로벌 전략동맹에 걸맞도록 특히 경제안보에 대한 고위급 대화의 빈도와 심도를 강화하여 예기치 못한 미국의 정책에 대응해야 하는 상황이 없어야 한다. 한미 관계 강화로 인한 중국의 강압적 경제 조치가 있는 경우에는 한미 양국이 ‘공동의 탄력성 방안(collective resilience initiative)’을 수립할 필요가 있다.

한미 양국 간 협력 사안을 확대하여 달 탐사 등 우주 협력, 양자 공학, 사이버 안보, 해외 원전사업 공동수주 및 건설, 사용 후 연료봉 보관 및 처리 등 협력 사안을 구체화할 필요가 있다. 또한 한·미·일 외에 한·미·EU, 한·미·일·호, 한·미·인도, 한·미·아세안 등 소규모 다자 우방국가 간 협력을 활성화하여 한미 관계의 기반을 강화할 뿐 아니라 미국이 국내에 경사된 정책을 입안할 경우 우방국과 함께 공동으로 우려를 전달하는 경로로 활용할 수 있다.

4. 인·태 전략 관련 협력

대만 사태에 대한 미국의 강력한 억제 정책의 과정에서 한미 간 지역 군사 문제를 둘러싼 분업 요구가 강화될 수 있다. 한국은 대만 문제의 당사자라고 생각하지 않지만, 미국은 통합 억제 전략 속에서 주한미군, 더 나아가 한국의 역할을 일정 부분 요구할 수 있기 때문에 한국으로서는 이에 대한 명확한 대응이 필요하다.

한국이 제시한 인도-태평양 전략은 큰 의의가 있지만 중국의 비판은 물론 미국에서도 정책을 나열하는 수준이라는 견해도 존재한다. 향후 미·중 양국의 비판이 가중될 가능성을 염두에 두고 우리의 국익과 가치를 지키도록 인도-태평양 전략을 구체화해나가야 한다.

한·미·일 안보협력 강화 역시 한국에게는 한일관계 개선의 부담으로 작동할 수 있다. 특히 이 과정에서 한국 내 정치 갈등의 여지가 존재함을 염두에 두면서도 한·미·일 안보협력을 강화해 효과적으로 북한을 견제할 수 있도록 정책을 수립해야 한다.

미국에서도 북핵 문제 해결에 대한 회의론이 비등하므로 향후 한미 간 북핵 문제 및 억제를 둘러싼

갈등이 심화할 수 있다. 소수의 미국 전문가는 북한 비핵화의 사실상 불가능과 한국 핵무장의 불가피성을 주장하기도 한다. 이러한 의견이 한국의 대북정책 및 북핵 문제에 미칠 영향을 면밀히 주시하는 것이 필요하다.

러시아-우크라이나 전쟁이 지속되는 가운데 공급망 재조정 정책, 미·중 전략 경쟁 등 한국경제에 압박을 가하는 요인들이 여전히 지속되고 있다. IMF 보고서에 따르면 미·중 간 기술 탈동조화가 경제 성장에 미치는 영향이 다른 어느 국가들보다 한국에게 커다란 악영향을 미칠 수 있다. 따라서 우리는 미·중 경쟁이 향후 한국경제에 미칠 영향을 예의 주시하며 대책을 마련해야 한다.

우리는 범정부 더 나아가 범국가 차원에서 미·중 전략 경쟁에 대한 대응 원칙을 수립해야 한다. 그러나 현재까지 이룬 성과는 크지 않다. 특히 기업의 어려움에 대해 정부와 기업 간 긴밀한 소통이 부족하다는 지적이 있다. 우리 정부는 국내 여러 행위자의 이해관계를 파악하고 손실을 분담함으로써 최적의 국가이익을 추구하는 노력이 필요하다.

5. 최악의 시나리오 대비

미국에만 관심을 돌리는 인사가 미국의 대통령으로 선출되어 주한미군 철수와 한미 연합훈련 취소 등을 제기할 가능성에 대응하는 계획도 필요하다. 특히 여하한 상황에서도 주한미군이 안정적으로 주둔하여 나갈 수 있도록 의회 내에 폭넓은 지지층을 조성하고 다질 필요가 있다.

6. 정책적 제언

- **한국의 미·중 관계 전략 추진을 위한 국내적 정책 인프라 개선**
 - 미·중 전략 경쟁의 중요성에도 불구하고 한국의 대미(對美), 대중(對中) 전략, 인도-태평양 전략을 아우르는 정책 수립 과정이 미비
 - 미국 국무부의 China House와 같은 전략 수립 인프라 마련
 - 국내 전문가, 기업을 총괄하는 대통령실 주도의 외교정책 수립 과정 필요
- **한미 전략 대화의 활성화 및 강화**
 - 중국에 대한 전략을 놓고 한미 간 심도 있는 전략 대화의 강화
 - 트랙 1, 트랙 2 등 다양한 차원에서 중국에 대한 인식, 중장기적인 대중(對中) 전략의 목적, 한·중 관계의 특수성 등에 대한 한미 간 논의가 중요

- **한미 간 경제안보 협력 강화**

- 경제안보에 대한 고위급, 빈번한 대화 채널 강화로 준비하지 못한 정책 대응이 없도록 노력
- 한미 관계 강화로 인한 중국의 경제 강압 행위에 대해 ‘공동의 탄력성 방안(collective resilience initiative)’을 수립

- **미국의 대중(對中) 전략 견제에 대한 적절한 참여 및 한국의 국가이익 확보**

- 대만 문제 등 한국의 국익에 큰 영향을 미칠 수 있는 부문에서 치밀한 대비 필요
- 우리 정부 내부에서 중국의 대만 공격 및 미국의 대응을 시나리오별로 정밀하게 검토하고 각 시나리오별로 한국에 미치는 영향 평가. 그리고 미국 측과 조용한 대화 및 상호 교감 필요
- 이 과정에서 사이버, 우주 등 중요한 군사기술에 관한 한미 협력을 통해 한국의 국방력 강화의 계기 마련

- **인도-태평양, 우크라이나, 중동 등 미국의 주요 관심사에 대한 한국의 입장 정리**

- 현 정부는 지구적 중추국가를 표방, 국내에서도 선진국 정체성의 강화
- 한반도를 넘어선 주요 국제문제에 대한 규범적 입장 확립, 미국과 조율을 통해 한국의 지구적 역할 강화 및 구체적 대응 방안의 방향 설정

III. 중국 리스크

1. 중국의 변화에 따른 파급 영향

우리는 과도한 중국 의존도를 계속 낮추어 가는 노력을 민관이 함께 경주할 필요가 있다. 이는 지정경 리스크를 경감하려는 노력인 동시에 중국 경제가 정점을 지났다는 평가(Peak China)를 반영한다는 측면에서도 타당하다.

작년 수입 비중이 70% 이상인 ‘공급망 취약품목’의 수가 중국 2,434개, 미국 601개, 일본 565개에 이른 상황에서 중국에 대한 과도한 수입의존도를 낮추는 데는 시간이 소요되는 만큼 이를 점진적으로 추진하는 것이 중요하다.

2. 중국의 한미 차별화 가능성 대비

시진핑 주석이 세 번째 연임을 확정된 상황에서 중국이 미국에 대해서는 직접적인 대결을 피하면서

시간을 버는 한편 미국에 대한 불만을 미국의 동맹국인 한국을 통해 표출할 상황에 대비하여 우리는 우리 문제에 집중하면서 관리하며 거시적인 미·중 간 문제는 미국이 대응하도록 한미 간 역할 분담을 제안할 필요가 있다.

특히 중국이 미국에 대한 불만을 우리에게 표출하며 공급망 중 취약 부분을 압박해올 가능성에 대비할 필요가 있다. 이를 위해 우리 기업의 수입 다변화가 필요하지만 이에선 시간과 비용이 소요되는 만큼 국무조정실장, 경제수석을 중심으로 컨트롤 타워를 마련하여 상황을 수시로 점검하면서 현실적인 대비 방안을 마련해야 한다. 그리고 미·중 간 경쟁과 갈등이 오랜 기간 계속될 가능성도 염두에 두고 정부 차원의 대책을 마련할 필요가 있다.

3. 중국에 대한 섬세한 접근 필요

정부의 인도-태평양 전략에 따라 중국과 “국제규범과 규칙에 입각해 공동이익을 추구”하기 위해서는 원칙에 따른 입장을 견지하면서 한·중 간 공동이익을 보호하고 발전시키기 위한 섬세함이 필요하다. 특히 북한 핵 문제, 유엔 사안, 경제통상 사안 등에서 공동이익을 위한 구체적인 협력 방안을 마련하여 협의하는 것이 바람직하다.

중국이 철저한 현실주의에 입각하여 이익 대 이익의 균형, 힘의 압박을 구사하는 만큼 이익의 균형 매트릭스를 사전에 준비해 중국과의 협상에 대비해야 한다. 특히 우리의 취약 분야를 줄여가는 범국가적 노력이 필요하다. 중국의 영향력 파워(influence power), 사이버 해킹 등에 대한 방첩 기능도 강화할 필요가 있다. 그리고 중국의 음성자금 및 투자(국내외의 잠재적 범죄집단과의 연계)에 대한 대응책 마련과 함께 중국의 첨단기술 탈취에 대한 경계 및 대응도 필요하다.

중국은 높아진 자신감으로 고양되어 있지만 미국을 중심으로 한 주변국에 의해 봉쇄되고 있다는 인식을 동시에 갖고 있다. 따라서 규범과 규칙 문제를 제기할 경우에도 중국 지도부가 체면을 잃었다고 인식할 상황을 가급적 피하면서 우리의 원칙과 국익을 동시에 지킬 수 있도록 대외 메시지를 섬세하게 가다듬어야 한다. 중국의 압박에 굴복하는 것으로 보이는 상황은 향후의 대중(對中) 관계와 국민 지지 확보의 측면에서도 불리하다. 따라서 우리 정책이 상당한 기간 일관성을 유지할 수 있는지 여부를 사전에 점검하여 입장을 표명해야 한다.

우리는 중국 내의 선의적 기반을 확충해야 한다. 무엇보다 양 국민 간 우호적 인식을 증진하기 위해 민간 차원의 문화 및 교육 교류를 강화하는 것이 필요하다. 특히 과거사 문제와 같이 전문가 차원의 협의가

필요한 사항은 미리 정리해 둘 필요가 있다. 아울러 한·중·일 회의, 아세안+3 등 (소)다자주의 플랫폼을 활용한 중국과의 소통 및 협상을 추진해야 한다.

4. 한미 간 중국 대응 수시 조율

중국 대응 측면에서 한국은 미국과 바로 보조를 같이할 수 있는 사안과 입장 조정에 시간이 필요한 사안을 구분할 필요가 있다. 이를 위해 중국 내 우리 기업의 애로를 수시로 파악하여 전략을 마련해야 한다. 한미 간 중국 관련 리트리트(Retreat) 회의 등을 통해 양측간 이해와 공조를 사전에 조율해야 한다. 전반적으로는 미국과 보조를 맞추어가되 조정에 시간이 필요한 사안에 대해서는 미국의 양해를 얻도록 협의해야 한다.

정부의 인도-태평양 전략에 따라 한국의 전략적 활동공간을 넓히는 구체 방안을 한미 간 사전 조율해야 한다. 이를 위해 인도-태평양, 우크라이나, 중동 등 미국의 주요 관심사에 대한 우리 입장을 정리하여 전달하는 것이 바람직하다. 또 우리 정부는 지구적 중추국가를 표방하며 선진국으로서의 정체성을 강화하려 한다. 이를 구체화해 한반도를 넘어선 주요 국제문제에 대한 규범적 입장을 확립하고 이를 반영하도록 정책 방향을 설정할 필요가 있다.

5. 오해 방지를 위한 한·중 협의 가동

우리의 중국에 대한 당당한 외교와 중국의 공세적 외교가 정면충돌하지 않도록 정부 정책을 세심하게 조정하면서 사드 운용 등과 관련하여 한·중 간 사전 협의로 중국의 절제된 대응을 확보하는 것이 중요하다. 양국 간 외교·국방 차관급 2+2 대화 등 전략소통 채널 등 오해를 피하기 위한 협의체를 활성화하며 특히 상시 대화를 위해 상호 주재 대사의 접촉선으로서 한·중 외교부 차관보 협의체를 수시로 가동해야 한다.

중국 내에서 대사관의 활동이 제약되는 것이 사실이지만 공산당교, 전인대, 정협, 인민일보 등 협력 저변을 꾸준히 넓혀야 한다. 특히 중국언론의 왜곡 보도 또는 중국 정부의 부정확한 설명에 대응하기 위해서는 주한중국대사의 기고문을 한국 언론이 게재하듯이 상호주의 차원에서 한국 정부의 기고문도 중국 언론에 게재할 수 있도록 요청할 필요가 있다.

6. 최악의 가능성 대비

중국과 대만 간 무력 분쟁이 발생하여 한국이 연루되는 시나리오를 대비하기 위해 중국의 대만침공을 사전에 파악할 수 있는 지표를 개발하고 양안 분쟁 발생 시 한미 간 협력 방안을 사전에 조율해야 한다. 특히 주한미군의 대만 분쟁 관련 역할에 대해 시나리오별로 검토해야 한다.

7. 정책적 제언

- 2+2 차관급 외교안보 대화 등 다양한 범위에서 고위급 교류
- (소)다자주의 플랫폼을 활용한 중국과의 소통 및 협상
- 양 국민 간 상호인식을 증진을 위한 민간 차원의 문화·교육 교류 강화
- 중국의 영향력 공작에 대응해서 한국의 방어 기능 강화 필요: 한국 선거 개입, 중국 정부의 음성자금 및 투자(국내외 잠재적 범죄집단과의 연계)에 대한 대응책 필요
- 중국언론의 왜곡 보도(또는 중국 관료의 왜곡 보고)에 대응하기 위해서 상호주의에 입각한 한국 정부의 중국언론 기고문 게재 요청도 필요(주한중국대사의 기고문을 한국 언론이 게재했듯이)

IV. 러시아 리스크

1. 장·단기 대책 필요성

러시아-우크라이나 전쟁이 지속될 가능성이 큼에 따라 유류, 천연가스, 광물, 식량 등 러시아발 공급망 균열 가능성을 점검하고 대비하는 대책을 3~6개월 단위로 계속 업데이트해가면서 대응할 필요가 있다. 또 인플레이션 저감 속도가 예상보다 완만할 가능성을 고려해 정책을 펴고 기업을 운영하도록 알릴 필요가 있다.

또한 우크라이나는 전쟁이 종결되면 친(親)서방화가 진전되어 한국에 대해 EU 내의 폴란드와 같은 협력 상대가 될 것으로 전망되는 만큼 우크라이나의 전후 재건과정은 물론, 전후의 수요를 염두에 둔 협력 방안을 미리 준비할 필요가 있다.

2. 러시아에 대한 장기적 대응

서방과 러시아의 관계 회복에는 상당한 시간이 소요될 것으로 전망된다. 그러나 장기적으로 러시아 내부의 동력이 민주주의와 시장경제의 질을 높이는 방향으로의 제도적 변화를 가져올 수도 있다. 따라서 우리도 전후 러시아와의 관계를 장기적 관점에서 단계적으로 복원할 수 있도록 준비할 필요가 있다.

우크라이나 전쟁 수행을 계기로 북·중·러의 군사적, 경제적 공동보조를 지속적으로 관찰하면서 이에 적극적으로 대응해야 한다. 특히 북한의 러시아에 대한 무기 지원이나 러시아에 의한 북한 근로자의 고용, 또 러시아의 대북 유류 지원, 군사기술 지원 등이 관찰 대상이 된다. 북한 문제와 관련하여 러시아가 전쟁 중에는 북한에 대한 제재 및 도발 억제 동참에 소극적일 것이나 전쟁 종료 후에는 범세계적 비확산 노력에

동참할 수 있도록 유도해야 한다.

우크라이나에 대한 지원은 우리가 추구하는 가치에 따라 지속하되 러시아가 향후 한반도의 비핵화 및 나아가 궁극적인 통일과정에서 갖는 지정학적 중요성을 고려하여 살상용 무기는 NATO 동맹이나 EU를 통하여 우크라이나에 간접적으로 지원되는 방식을 유지하는 것이 바람직하다.

3. 최악의 가능성 대비

러시아가 우크라이나에서 핵무기를 사용함으로써 서방과 러시아 간 관계가 결정적으로 파탄되어 이 영향이 오랜 기간 지속될 가능성도 대비해야 한다. 또한 북한의 대(對)러 군사적 지원이 늘어나는 가운데 러시아가 대북 지원을 증가하는 방식으로 러시아가 한반도 문제에 공세적으로 개입할 가능성을 포함해 시나리오별로 대책을 마련해야 한다.

4. 정책적 제언

- 러시아발(發) 공급망 위기 가능성을 지속적으로 모니터링해야 함. 특히 유류와 천연가스, 광물, 식량 등의 공급망 균열 가능성을 점검하고 대비해야 함
- 우크라이나에서의 전쟁으로 공급망 위기가 당분간 지속될 것으로 보임에 따라 인플레이션 저감 속도가 예상보다 완만할 가능성을 고려한 정책 실행과 기업 운영 필요
- 우크라이나 지원은 한미동맹과 우리의 정체성에 따라 지속하되 러시아가 한반도에 대해 갖는 지정학적 중요성을 고려하여 공격용 무기를 우크라이나에 직접 지원하는 것은 바람직하지 않음
- 북·중·러의 군사적, 경제적 공동보조를 지속적으로 관찰하면서 적극 대응해야 함. 북한과 러시아의 관계에서는 북한의 대(對)러시아 무기 지원이나 러시아에 의한 북한 근로자의 고용, 또 러시아의 대북 유류 지원, 군사기술 지원 등이 관찰의 대상이 될 수 있음
- 우크라이나의 경제 재건에 참여하고 한국 기업이 핵심적으로 관여할 수 있는 환경을 조성해야 함. 향후 우크라이나의 EU 가입에 대비하여 한국 기업의 FDI 투자도 고려할 수 있음

V. 북한 리스크

1. 다양한 가능성 대비

북한 문제는 방치할 수 없는 임박한 리스크이므로 한국과 미국은 조속한 해결을 위해 노력할 필요가 있다. 북한의 중국에 대한 의존도가 계속 증가하는 상황에서 중국 문제와 북한 문제를 연립 방정식으로

풀어가도록 한국은 미국과 긴밀히 조율해야 한다. 특히 발생 가능한 위기에 대비하는 차원에서 가능한 한 많은 시나리오를 준비하여 시나리오별 범정부적인 대응을 점검하며 한미 간 협조방안을 논의해야 한다.

현재 가동 중인 억제(deterrence), 방어(defense), 비핵화 외교(denuclearization diplomacy)라는 3D 전략을 계속 업데이트해야 한다. 더 나아가 대북정책을 이 보고서에서 제시한 억제(deterrence), 제재(sanctions), 경제개발(economic development), 평화 체제(peace regime)와 지식공유(knowledge sharing)의 다섯 축으로 확장하고 각 축에 있어 구체적인 정책을 입안할 필요가 있다. 특히 국제사회의 북한에 대한 지원이 북한의 비핵화와 바람직한 변화를 추동하도록 정책을 설계할 필요가 있다.

북한이 핵무기를 사용할 가능성과 관련하여 억제 및 방어 능력과 함께 북한의 핵·미사일 능력을 근원적으로 약화하기 위한 비핵화 외교를 재개해야 한다. 이를 위해서는 한미 간 긴밀하게 조율된 접근이 무엇보다 필요하다. 특히 북한이 미국과의 대화를 고집하는 상황에서 미국이 북한에 비핵화 방안을 제안하는 형식을 띠더라도 그 내용은 우리의 구상을 담아야 한다. 북한과 협상 가능성이 요원해 보여도 비핵화 외교는 포기할 수 없는 선택지인 만큼 ‘담대한 구상’을 구체화하며 제재의 점진적 해제 등을 포함하는 등 대북정책의 폭을 넓힘으로써 북한의 고민을 유도할 필요가 있다.

2. 북한의 7차 핵실험 대비: 파악된 미지수

북한이 7차 핵실험을 실시할 경우에 대비한 유엔안보리 대북제재 결의안 초안을 한미 중심으로 계속 업데이트해야 한다. 다만 북한이 7차 핵실험을 실시해도 유엔안보리 결의가 채택되지 못할 가능성에 대비하여 우방국 간 다자 제재도 준비할 필요도 있다. 특히 제재의 실효성을 높이되 무엇보다 북한의 외화획득 경로를 차단하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 제재 관련 인력과 예산을 확충하고 국가 간, 기관 간 조율을 강화해야 한다.

북한 문제에 있어서 중국은 해답이자 문제일 가능성이 있다. 특히 북한 핵실험에 따른 중·북 국경 지역의 환경 오염 등 중국 이해에 직결되는 부분을 제기하여 중국의 국익 차원에서도 북한을 압박하도록 유도해야 한다. 북한이 7차 핵실험을 강행하는 경우 한·미·일간 외교·국방장관 2+2 회의와 한·미·일 정상 화상회의도 추진할 필요가 있다.

3. 확장억제 조율

한미 확장억제전략협의체(Extended Deterrence Strategy and Consultation Group, EDSCG) 협의를 효율화하기 위한 방안으로 EDSCG 산하 협의체를 구성, 상시 운영하되 미국 확장억제 공약의 신뢰성을

높이기 위한 방안으로 주한미군의 관여 부분을 확대할 필요가 있다. 또 한미 양국 간 북한의 핵무기 사용 시 대응에 관한 각종 훈련(Table Top Exercise, TTX; Command Post Exercise, CPX; Field Training Exercise, FTX 등)을 실시하고 이를 적절한 범위에서 공개할 필요가 있다.

확장억제는 역량 제고뿐 아니라 국민에게 믿음을 주어야 한다. 이를 위해 한국만의 차별화되는 “K-확장억제”를 실행하기 위해 미국의 다양한 확장억제 시나리오를 준비하되 한미 정상 간 확장억제 협의를 위한 별도의 핫라인을 유지하며 안보실장 간 핫라인으로 이를 지원할 필요가 있다.

자체 핵무장, 전술핵무기 배치와 관련하여 국민과의 소통을 강화할 필요가 있다. 또한 북한의 도발에 대한 군사적 대책을 강구하되 북한의 핵실험으로 한국의 여론이 핵무장이나 전술핵 재배치 등으로 쏠리지 않도록 국민에게 정확한 사실을 효과적으로 전달해야 한다. 자체 핵무장은 우라늄 공급차단으로 한국 내의 원자력 발전소 가동조차 어렵게 될 가능성이 있으며 미국 전술핵무기 배치는 미·러 관계 등에서 더 큰 문제를 야기할 가능성도 있음을 염두에 둘 필요가 있다.

4. 우방국과의 공조

미·중 경쟁이 첨예화되고 러시아-우크라이나 전쟁으로 러시아가 배제되어 가고 있는 상황에서 우방국 간 북한 문제를 둘러싼 공조의 중요성이 더욱 부각된다. 동북아시아 내 미국의 다른 동맹국인 일본을 포함한 한·미·일 간 협조가 우선 중요하다. 북한의 핵무기 사용 가능성을 억제하며 북한의 공격을 방어하고 북한을 비핵화 대화로 이끄는 문제 등에서 한·미·일 3국은 이해를 함께한다.

한·미·EU 간 북핵 수석대표 수준에서 공조의 틀을 세워놓는 것도 필요하다. EU는 북한에 대해 비판적 연계 접근을 유지하면서 한국과 보조를 맞추어 왔다. EU는 한국과 동일한 가치를 추구하는 뜻을 같이하는 파트너이다. 또 EU는 제네바 미·북 합의 이행과정에서 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO)를 통해 함께 협력한 경험도 있다.

5. 최악의 가능성 대비

북한의 7차 핵실험 가능성은 파악된 미지수이다. 북한의 핵실험이나 군사적 도발을 억제하는 것과 함께 도발 시 대응이 중요하다. 연평도 포격 도발과 같은 상황이 재차 발생하는 경우 엄정한 대응을 하되 동시에 확산을 억제하는 방안에 대해 한미 간 사전 조율이 필요하다. 또 북한 내부 상황이 임계점에 달하여 급변사태가 발생하는 경우 한반도 주변국과의 협조 및 한반도 통일까지 내다보는 시나리오를 만들어 한미 간 공조 방안을 조율하는 것이 필수적이다.

6. 정책적 제언

- 북한 문제는 임박한 리스크이므로 한국과 미국은 조속한 해결을 위해 노력해야 함
- 북핵 패키지 대북정책을 구체화하고 북한이 비핵화에 나올 경우 비례적으로 제시할 여러 정책 조합을 준비해야 함. 특히 국제사회의 지원이 북한의 비핵화와 바람직한 변화를 추동하도록 정책을 설계할 필요가 있음
- 제재의 실효성을 높이되 특히 북한의 외화획득경로를 차단하는 것이 필요함. 이를 위해서는 제재 관련 인력과 예산을 확충하고 국가 간, 기관 간 조율을 강화할 필요가 있음
- 확장억제를 강화하되 북한에 대해 강경 일변도로 나가는 것은 비생산적임. 관련 정부 기관들이 고유의 업무를 수행하는 가운데 다양하되 조화로운 대북정책을 단계에 맞추어 운용하는 것이 바람직함
- 북한의 도발에 대한 군사적 대책을 강구하되 북한의 핵실험으로 남한 여론이 핵무장이나 전술핵 재배치 등으로 쏠리지 않도록 정확한 사실에 입각한 대국민 소통이 필요함

VI. 국민과 함께 호흡하는 초당적 안보·외교 전략

안보·외교 사안을 국민에게 모두 실시간으로 알릴 수는 없겠지만 국민의 지지를 유지하기 위해 가능한 많은 정보를 공유할 필요가 있다. 특히 예상하지 못한 상황이나 잘못이 발생하였을 때 우선 급하게 설명하기보다는 가능한 한 전체 상황에 대한 이해를 국민과 체계적으로 공유할 필요가 있다.

여야가 극한으로 대립하는 상황에서 안보·외교 관련 초당적 협력이 용이하지는 않겠지만 외교·안보 정책의 기본적인 틀에 관해서는 국회 보고 등의 기회를 통해 공감대를 유지해 갈 필요가 있다. 이를 위해 여야를 초월한 명망 있는 인사들로 구성된 현안 관련 위원회에서 정책을 건의토록 하는 방안을 추진할 수 있다. 또한 한미 간에는 여론 지도층 인사들이 참여하는 블루리본 위원회 등을 통해 정책을 건의하게 할 수도 있다.

저자 약력

김병연

서울대학교 국가미래전략원 원장이며 경제학부 교수이다. 서울대학교 경제학부에서 학사와 석사를 거쳐 영국 옥스퍼드 대학교에서 경제학 박사 학위를 받았다. 주요 연구 분야는 경제체제론과 경제체제의 이행, 북한 경제 등이다. 주요 국제 학술지에 다수의 논문을 게재하였으며 주요 저서로는 Unveiling the North Korean Economy 등이 있다. 영국경제사학회의 T. S. Ashton Prize, 한국경제학회의 청람상, 서울대 학술연구상, 대한민국 학술원상을 수상하였다. 외교부와 통일부의 정책 자문위원, 국가경제자문회의 위원과 다수의 정부 위원회 위원, 서울대 통일평화연구원장을 역임하였다.

김용범

해시드오픈리서치 대표이다. 서울대학교 경제학 학사를 거쳐 미국 조지워싱턴대학교에서 경제학 박사 학위를 받았다. 경제관료로 34년간 일하면서 금융위원회부위원장과 기획재정부 제1차관을 역임했다. 주요 저서로는 격변과 균형(창비, 2022) 등이 있다. 2000년부터 4년간 미국 워싱턴 소재 세계은행에서 선임이코노미스트로 일했다. 코스닥시장 육성방안, 성장사다리 펀드 등 한국경제에 획을 그은 정책을 다수 입안했으며, 코로나 19 위기가 시작될 당시 거시경제금융회의 의장으로 금융시장 안정에 힘썼고 2050 탄소중립 추진전략을 실무 총괄하였다.

김형진

서울대학교 국가미래전략원 책임연구원이다. 서울대학교 경제학부 학사를 거쳐 미국 프린스턴 대학교에서 정책학 석사 학위를 받았다. Korea On Point, European Foreign Affairs Review, '외교' 등 학술지에 다수의 논문을 게재하였으며, 국내외 언론에 기고하였다. 일본 도쿄대학교에서 1년간 객원 연구원으로 활동하였다. 38여 년간 정부에서 근무하며 안보실 2차장, 서울시 국제관계대사, 駐벨기에 EU대사, 외교부 차관보, 기획조정실장, 청와대 외교비서관 등을 역임했다. 케도(KEDO) 협상, 한반도 평화체제 4자회담, 북핵 6자회담 등에 참여하였다.

손인주

서울대학교 국가미래전략원 부원장이며 정치외교학부 교수이다. 서울대학교 동양사학과 학사를 거쳐 미국 조지워싱턴대 엘리엇 국제관계대학(The Elliott School of International Affairs)에서 석사, 미국 조지워싱턴대에서 정치학 박사 학위를 받았다. 주요 연구 주제는 중국정치외교, 동아시아 비교정치, 국제정치경제 등이다. China Quarterly, European Journal of International Relation, Review of International Political Economy 등 주요 국제 학술지에 다수의 논문을 게재하였다. 홍콩대학교 부교수, 동경대학교 방문교수, 미국 브루킹스연구소 CEAP 초빙연구원, 미국 프린스턴대학교 박사후 연구원 등을 역임하였다.

안도걸

서울대국가미래전략원 책임연구원이다. 서울대학교 경영학과 학사를 거쳐 서울대학교 행정대학원에서 정책학석사, 미국 하버드대학 케네디스쿨에서 행정학석사를 취득하였다. 행정고등고시 33회로 합격 후 경제기획원, 재정경제원에서 경제기획·국제협력·재정업무 등을 두루 거치며 보건복지부 보건산업정책국장, 기획재정부 경제예산심의관, 예산실장, 제2차관을 역임했다. 현재 서울대학교 ESG위원장, 충남대학교 산학협력위원장을 맡고 있으며, 광주시 재정경제자문역과 함께 동국대학교, 전남대학교 등에서 강연과 자문 활동을 하고 있다.

전재성

서울대학교 정치외교학부 교수이다. 서울대학교 외교학과 학사, 석사를 거쳐, 미국 노스웨스턴 대학교에서 국제정치학 박사 학위를 받았다. 주요 연구분야는 국제정치이론, 안보연구, 국제관계사 등이다. 주요 저서로는 『동북아 국제정치이론: 불안전주권국가들의 국제정치』(서울:한울, 2020), 『주권과 국제정치: 근대주권국가체제의 제국적 성격』(서울:서울대학교 출판문화원, 2019), 『정치는 도덕적인가?: 라인홀드 니버의 초월적 현실주의』(서울:한길사, 2012), 등이 있다. 한국국제정치학회 회장과 외교부 정책자문위원, 서울대학교 국제문제연구소장을 역임하였고 현재 통일부 정책자문위원이다.

한국이 당면한
지정경(地政經) 리스크:
평가와 대응

