

발 간 등 록 번 호

11-9800003-100007-10



2025 세계안보정세 분석



국방대학교
국가안전보장문제연구소



2025 세계안보정세 분석



국방대학교
국가안전보장문제연구소

발 간 사

2025년 국제 안보 환경은 전례 없는 전환기를 맞이하고 있습니다. 트럼프 2기 행정부는 초국가적 범죄조직, 국경 안보 위협, 이슬람 극단주의 테러를 전통적 국가 위협보다 우선시하며, 중국-러시아-이란-북한과 이들 간 협력을 주요 위협으로 규정하고 본토 방어와 미사일 방호체계 구축, 핵 3축 체계 현대화를 추진하고 있습니다. 중국은 10월 20기 4중전회를 통해 과학기술 혁신을 앞세운 새로운 다극화 국제 질서 구축을 선언하며 미국 주도 질서에 정면 도전하고 있습니다. 한편 카슈미르에서 발생한 테러로 인한 인도-파키스탄 공중전, 7년 만에 재발한 캄보디아-태국 국경분쟁의 전면전 확산, 필리핀 민다나오 무장단체 충돌 등 역내 안보 불안이 지속되었습니다. 이처럼 미중 전략 경쟁의 심화, 중러 전략적 협력 강화, 글로벌 사우스의 부상 등 국제질서 재편의 징후들이 가시화되면서, 한국의 전략적 선택은 그 어느 때보다 중요한 시점에 놓여 있습니다.

이러한 급변하는 안보 환경 속에서 본 보고서는 2025년 주요 국가들의 안보정세를 심층 분석하고, 한국이 직면한 전략적 과제와 정책적 시사점을 도출하고자 기획되었습니다. 미국의 위협 인식 변화와 국방전략 재편, 중국의 경제안보 전략과 대외 정책 방향, 일본-러시아-동남아-인도 등 역내 주요 국가들의 정세 변화를 종합적으로 분석하여, 한국 외교안보 전략 수립에 필요한 실질적 정보를 제공하고자 하였습니다.

특히 본 연구는 단순한 정세 관찰을 넘어, 한미동맹의 미래 방향성, 한중관계의 전략적 관리, 역내 중견국 협력 강화 등 한국이 당면한 구체적 현안에 대한 정책 제언을 담고자 노력하였습니다. 미국의 동맹이면서 동시에 중국의 중요한 경제 파트너인 한국의 특수한 위치를 고려할 때, 국익에 기반한 전략적 자율성 확보와 실용적 외교가 그 어느 때보다 절실한 상황입니다.

모쪼록 이 연구가 복잡한 국제정세 속에서 정부의 외교안보 정책 수립과 전략적 의사결정에 유용한 참고자료가 되기를 기대하며, 나아가 한국의 국익 증진과 역내 평화와 번영에 기여할 수 있기를 바랍니다.

2025년 12월 31일

국방대학교 국가안전보장문제연구소장 교수 **박영준**

요약문

I. 미국 안보정세

트럼프 행정부의 위협 인식은 기존 정부와는 변화가 감지되고 있다. 가장 큰 변화로 식별되는 점은 위협의 근원을 보는 시각에 대한 변화이다. 현 트럼프 행정부는 미국의 주된 위협이 도전 국가들로부터 온다기보다는 다양한 초국가적 위협이 야기한 미국 내부의 문제가 더 심각하다는 점을 공유하고 있는 것으로 보인다. 바이든 행정부를 포함한 이전 행정부는 러시아·중국·이란·북한 등의 국가적 위협을 우선 언급한 데 반해 트럼프 행정부 2기 위협평가 보고서는 마약 카르텔 등을 포함한 초국가적 범죄조직(Transnational Criminal Organizations: TCOs)과 불법 이민자로 발생하는 사회적 혼란과 국경선의 위협, 이슬람 극단주의 테러리스트를 포함하는 비국가적 위협을 도전 국가의 위협보다 더 먼저 제시하고 있다. 이어 중국-러시아-이란-북한 순의 국가적 위협과 함께 추가적으로 적대 국가들 간 이뤄지고 있는 협력을 새로운 위협으로 언급하고 있다. 미국의 국제적 역할을 중요하게 고려하여 미국의 리더십에 영향을 미치는 대상 국가적 위협을 우선 고려했던 기존의 접근에서 미국이 갖는 국제적 위상보다는 미국 우선주의에 입각한 위협 즉 미국에 대한 직접적인 위협을 강조했다라는 평가가 가능하겠다.

이러한 위협인식 속에 미국 우선주의 정책은 ‘미국을 다시 안전하게(Make America Safe Again)’, ‘미국을 다시 경제적 부국과 에너지 주도국으로(Make America Affordable and Energy Dominant Again)’, ‘적폐청산(Drain The Swamp)’, ‘미국적 가치의 회복(Bring Back American Values)’이라는 4가지 국정 기조로 구체화 되었다.

트럼프 2기 행정부가 취임 후 가장 강력하게 추진한 정책은 관세부과를 통한 미국의 이익추구로 볼 수 있다. 현재까지의 진행사항을 분석하면 처음부터 지나치게

높은 관세율 부과 후 양자협상, 그리고 추가적인 미국 투자금 유치를 대가로 유사한 수준의 관세부과로 귀결되는 결과는 관세전쟁은 이를 통해 다른 협상을 유인하여 미국의 경제적 이득을 최대화하려는 수단이었다는 분석이 가능하다. 현재까지 관세전쟁을 통해 관세 수입과 투자유치를 함께 얻어낸 트럼프 대통령은 이를 성과로 선전할 만하다. 다만 관세 인상으로 야기될 미국 국내 물가 인상 유인이 투자금 유치와 낮은 에너지 비용 유지로 상쇄될 수 있을지는 앞으로 트럼프 행정부가 감당해야 할 문제로 보인다.

중국을 유일한 위협으로 상정한 미국우선 국방전략에 대해서는 초안 회람에 관한 보도와 예산 반영 내용을 분석한 결과 중국의 위협에 대한 억제력 제고 방안으로 인태지역의 직접적인 전투력 증강보다는 국경 수비와 본토 방호를 위한 미사일 방호체계 구축과 핵 3축 체계 현대화를 통한 간접적 접근을 택하였다고 볼 수 있겠다. 물론 3축 체계 현대화와 첨단 무기개발 및 함정과 잠수함 건조 모두 잠재적 도전 국가에 대한 대비 차원으로 평가될 수 있을 것이다. 하지만 현존 위협으로 대만 침공 가능성을 제시하고 이에 대한 억제를 최우선으로 상정한 국방부의 정책적 방향성이 예산 편성에 적절하게 반영되었다고는 하기는 제한된다는 평가이다. 중국을 지나치게 자극하지 않으려는 노력도 함께 읽혀지는 부분이기도 하며 이는 미국 국방정보국(Defense Intelligence Agency)의 2025년 지구적 위협평가에서 제시하고 있는 중국의 의도 평가에 기반한 것으로 보인다. 국방정보국은 중국은 대만 통일이라는 장기적인 목표 달성을 위해 다양한 노력과 수단을 보유하고 있지만, 대만을 군사적 공격으로 점령하는 통일은 그 비용이 이익보다 높은 상황으로 판단하고 있다고 보았다. 중국은 협상의 방법이 있는 한, 대만과 동맹국들이 레드라인을 넘지 않는 상황에서는 대만 점령을 유보할 가능성이 있다는 평가를 내린 바 있다.

정리하자면, 트럼프 2기 행정부의 시작 1년은 미국우선주의를 추구하는 트럼프 대통령의 의지를 명확하게 인식할 수 있는 한 해였다고 할 수 있다. 미국을 다시 위대하게 만들기 위한 구체적인 방법은 미국의 핵심이익을 보호하는 데 최우선의 노력을 기하며, 내부적으로 강한 미국을 만드는 데 초점을 두었다. 미국의 핵심 이익은 무역적자를 보존하기 위한 새로운 관세협상을 통해 달성될 수 있으며 보호무역으로 국내산업을 보호하고 투자유치를 기반으로 국내 제조업의 재활성화를 달성해

내부적으로 강한 미국을 만들 수 있다는 방향성이었다.

아울러 도전하는 국가적 위협에 대해서는 해당 국가에 대한 직접적인 대응을 통한 위협 감소보다는 미국의 취약점을 극복하기 위한 대내적 방법에 우선순위를 두고 있는 것으로 분석되었다. 이를 위해 본토 방어와 지역적 문제 해결을 국방의 우선 과제로 제시하며 중국에 대한 억제력은 중국을 직접적으로 자극하지 않는 선에서 미국의 자체 능력 증진을 위한 핵무기 현대화사업과 함정건조 및 기술과 무기체계 개발을 위한 연구개발에 중점을 두고 있는 상황이다.

II. 중국 안보정세

현재 중국의 가장 중요한 국가 정책 과제인 연평균 5% 경제성장률 유지를 위해 민영 경제를 더욱 활성화시킨다는 방침을 세우고 있다. 2025년 시진핑 주석은 1인 중심 체제 공고화를 통해 당의 지도력 강화와 내부 정치 결속을 통해 신시대 중국 특색 사회주의 실현과 중국식 사회주의 현대화 달성 의지를 보여주고 있다.

2025년 양회를 통해 중국은 경제 성장률 유지 및 내부 민생 안정을 도모하며 글로벌 차원과 미중 경쟁에서 기술적 우위를 확보하기 위한 적극적인 내수 부양 정책을 펼쳐 나간다는 구상이다. 특히 내수 소비와 글로벌 시장 확대를 위해 중앙 정부의 강력한 기업 정책 지원과 대규모 재정 투자가 예상되며 글로벌 공급망 재편 과정에서 중국 주도의 영향력을 확대시키고 있다.

물론 미국과 서방 주도로 대중 경제와 기술 제재를 압박해 나가고 있으며 높은 지방 부채 및 재정 자립성 한계로 상당한 어려움과 딜레마도 존재한다. 아울러 미중 전략경쟁 격화와 글로벌 경기 침체로 수출 의존 경제 구조 리스크도 확대되고 있어 일부 전문가들은 내수 침체와 경기 악화 가능성도 배제할 수 없다는 입장이다. 그러나 새로운 국제질서 전환을 통한 강력한 경기 부양 정책에 따른 글로벌 시장 확대와 내수 시장 활성화를 강조하고 있어 미중 전략경쟁 방향과 국제질서 변화가 직접적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

특히 시진핑 지도부는 미국의 패권적 일방주의와 대중 압박-봉쇄정책을 중국 발전의 가장 큰 장애로 인식하고 있어 새로운 다극화(多極化)시대의 필요성과 중요성을 강조해 나가기 시작하였다. 아울러 중국은 새로운 다극화 국제질서 담론을 통해 미국 중심의 규칙 기반 국제질서 문제점 등을 지적하며 과거와 달라진 입장을 보여주고 있다. 시진핑 지도부는 국제질서 향방을 놓고 미국의 패권주의-일방주의를 견제하고 동시에 미국 주도의 반중연대에 대응해 나가기 위해 경제-안보 협력의 다변화 차원에서 새로운 다극화된 국제질서 담론을 적극 확대시켜 나간다는 구상이다.

아울러 중국은 새로운 다극화 국제질서 담론을 통해 미국 중심의 규칙 기반 국제질서 문제점 등을 지적하며 과거와 달라진 입장을 보여주고 있다. 시진핑 지도부는

국제질서 향방을 놓고 미국의 패권주의-일방주의를 견제하고 동시에 미국 주도의 반중연대에 대응해 나가기 위해 경제-안보 협력의 다변화 차원에서 새로운 다극화된 국제질서 담론을 적극 확대시켜 나간다는 구상이다.

이를 위해 중국은 러시아와 긴밀한 전략적 협력 기조 하에 브릭스와 상하이협력기구(SCO) 등이 주축이 되고 글로벌 사우스까지 포함시켜 다극화 국제질서 구축을 위한 핵심역량으로 자리매김하고 있다. 2025년 트럼프 2기 행정부 출범에 맞춰 2024년 12월 12일 중국을 방문한 메드베데프 러시아 국가안보회의 부의장은 시진핑 주석과 회담을 통해 중러 양국은 새로운 차원의 중러 대국관계 구축, 전략적 협력과 내재적 동력을 더욱 강화시키기 위해 유엔(UN), 브릭스, 상하이협력기구(SCO) 등과 보다 긴밀한 전략적 소통과 협력을 강화해 나가기로 합의하였다.

관계문제에 대해 중국은 2024년 말 도널드 트럼프의 미국 대선 승리를 계기로 미국 행정부가 공격적인 보복 관세를 통해 미중 무역 불균형을 해결하기 위한 노력을 재개할 것을 예상하고 이에 대비를 시작하였다. 중국은 또한 소수민족 및 반체제 인사에 대한 처우를 포함한 중국의 정치 체제에 대한 미국의 비판과 대만에 대한 미국의 지원 강화 가능성에 대비했다.

2월부터 5월 제네바 합의까지 미국과 협상을 경험하면서 중국은 미국과의 무역에서 매우 유리한 입장에 서 있다고 생각한다. 이는 미국 소비자들이 공급 부족을 민감하게 체감하지만, 중국의 정치 체제가 국내 여론을 조종하고 역풍을 제한하기 더 용이하기 때문이다. 중국 지도부는 또한 미국이 희토류 원소와 자석, 그리고 대두에 상당히 의존하는 것을 알게 되었다.

결과적으로 중국은 향후 관세분쟁이 정기적이고 부분적인 무역 협상을 통해 나아갈 길을 모색할 것이라고 생각한다. 중국 지도부는 무역 불균형에 대한 단기적 해결책을 협상하는 데 기꺼이 동의한다. 특히 이를 통해 중국 경제의 장기적 구조적 문제(국가 보조금)와 같은 변경하기 어려운 사안들을 다루지 않아도 된다면 더욱 그렇다. 예를 들어, 중국은 미국이 첨단 제품에 대한 일부 수출 통제를 완화하는 대가로 미국 제품 구매를 늘리겠다는 의사를 밝혔다.

중국 의사결정자들은 또한 트럼프 행정부의 1기와 2기 사이의 차이점을 인식하고 있어 단기적 합의에 대해 낙관적이다. 반중(反中) 성향의 ‘신냉전주의자’들이 정책을

주도했던 트럼프 1기와 달리, 2기 행정부는 이념적 언급을 거의 하지 않았으며 중국 공산당의 정당성에 대한 비판도 대부분 피했다. 트럼프 집권 이후 미국은 대만 지원에서도 자제해왔다. 트럼프의 무역 중심 정책과 민감한 정치 문제에 대한 무관심은 바로 중국이 오랫동안 미국 지도자들에게 바래왔던 모습이다.

하지만 많은 중국 지도자들은 트럼프가 무역 적자에 집중하고 있음에도 불구하고, 무역 협정이 그의 최종 목표라고 믿지 않는다. 이들의 공통된 우려는 미국이 중국과 그 정치 체제에 대한 적대감을 재개하는 것이며, 정치적·경제적·군사적·외교적 지원을 통해 대만에 대한 지원을 확대할 수도 있고, 중국을 고립시킬 수 있는 글로벌 반중 연대를 재가동하는 것이다. 무역 문제와 달리, 정치 문제에 집중하는 것은 양국 관계를 최악의 상태로 몰고 갈 수 있다.

중국은 핵심 쟁점이 정치가 아닌 무역인 한 미국의 압박을 견딜 수 있다고 판단한다. 또한 중국은 잠재적 협정에 해지 조항을 명시해 트럼프 행정부에 대응할 유연성을 확보할 가능성이 크다. 트럼프가 무역 중심 정책에서 입장을 바꾸거나, 워싱턴이 정치적 문제로 중국을 겨냥해 대만 문제 등에서 적대적 조치를 취할 경우, 중국은 무역 협정 이행 거부 및 자체 경제 조치로 보복하며 힘을 과시할 준비가 되어 있다.

중국은 트럼프의 글로벌 관세 공세 속에서도 올해 수출이 놀라운 회복력을 보였지만, 오랜 국내 경제 문제가 어려운 과제가 되고 있다. 중국 경제 전망을 어렵게 하는 주요 요인으로는 장기화된 부동산 침체, 지속되는 디플레이션, 위축된 소비자 신뢰, 높은 청년 실업률이 꼽힌다. 그럼에도 10월 20~23일 개최된 20기 4중전회에서 중국 공산당은 과학기술 혁신과 산업 혁신을 융합해, 향후 5년 이후 중국을 혁신 분야의 글로벌 리더로 만들 것이라는 점을 강조하였다.

이는 단순히 기술을 생산하는 것을 넘어 그 경계를 정의하고 글로벌 표준을 제시하는 국가를 지향한다. 미국 및 유럽과의 지속적인 무역 분쟁에서 중국은 이미 통합된 제조 기반과 핵심 광물(희토류)에 대한 거의 독점적 지위가 협상에서 더 강력한 지렛대 역할을 할 수 있음을 입증했다. 다가오는 5개년 계획은 이 전략을 정교화하여 최근 무역 분쟁에서 얻은 교훈을 제도화하고, 미국과의 소위 '대국 경쟁'을 관리하기 위한 장기 전략으로 삼을 것으로 보인다.

2025년 중국의 국내외 안보정세 주요 내용 분석을 통해, 한국이 고려해야 할 정책적 시사점은 다음과 같다.

우선, 큰 틀에서 세계적 강대국인 미중 간 국제질서를 둘러싼 경쟁과 그것이 가져올 영향에 대한 고려이다. 트럼프 2기 행정부는 미국이 기존에 추구해온 자유주의적 국제질서 대신에 자국 우선과 강대국 경쟁 중심의 다극화 세계를 언급하고 있고, 중국은 평등하고 질서있는 세계다극화를 주창하고 있다. 이에 더하여, 미-유럽 갈등, 미러 관계 개선, 중러 관계 강화, 글로벌 사우스의 부상 등 국제질서 재편의 전조와 동향이 나타나고 있는 만큼, 이에 대한 면밀한 관찰과 함께 한국의 외교안보 전략에 대한 깊은 성찰이 필요하다.

둘째, 미중 전략 경쟁 심화에 따라, 미국이 대중국 억제에 한국의 동참을 요구하고, 중국은 한국이 그러한 미국의 요구에 참여하지 않도록 압박 또는 유인하려 할 수 있다. 이미 이러한 동향과 우려는 오랫동안 지속되어 왔지만, 미국의 동맹인 동시에 중국의 동반자인 한국으로서는 풀기 어려운 난제임이 분명하다. 결국 한국의 국익 기준, 그리고 한미동맹을 중심으로 한중관계와의 조화로운 발전을 추구한다는 방향성 하에, 지혜롭게 문제를 풀어나가야 하겠다. 그런 점에서 11월 1일 개최된 한중 정상회담이 첫 시험대가 된다.

셋째, 한중관계는 올해 경주 APEC 기간 중 개최된 한중 정상회의를 통해 관계 개선 및 발전을 추진할 수 있다. 11월 1일 부산에서 개최된 ‘한중 정상회담’에서 양국은 70조 원 규모의 원·위안 통화 스와프 복원과 경제·민생·치안 분야 6건의 협약 체결으로 관계 재가동의 출발을 알렸다. 대화 채널을 복구하고 협력 의제를 넓혔다는 점에서 상징성이 크다는 평가다. 다만 공동 성명 없이 회담이 마무리되면서 북핵 대응과 한한령, 서해 구조물, 공급망 등 민감 현안에 대한 가시적 합의는 부재했다는 지적이 나온다.

그럼에도 이번 한중 정상회담은 정치적 신뢰 회복과 경제 분야 실질 협력 강화라는 긍정적 신호를 주었으며, 향후 양국 관계의 진전을 위해서는 합의된 사항들의 구체적인 실행과 민감 현안에 대한 지속적인 소통 노력이 중요할 것으로 전망된다. 중국 외교에서 정상 외교가 차지하는 중요성과 양국 간 정상회담의 성과 관리 차원에서 합의될 경제, 외교안보, 인적 교류 등의 협력 사안들을 고려할 때, 시 주석 방

한과 한중 정상회담의 성과를 잘 활용할 필요가 있다.

사드 사태 이후 한중 관계가 사실상 멈춰 있었던 점을 감안하면, 양국 정상은 11년 만에 직접 대면해 관계 복원의 방향성을 재확인하고 협력 채널을 재가동했다는 사실 자체가 의미 있는 전환점이라고 할 수 있다. 전문가들은 이번 회담은 관계 회복을 통한 중요한 전기를 마련한 것이다. “중국도 개선 의지를 분명히 보이고 있어 경제·관광 등 실제 교류 측면에서 이미 변화가 나타나고 있다”고 설명했다.

넷째, 중국군 현대화 추진에 따른 우리의 대비방향 및 대응책 점검이 필요하다. 가장 직접적으로는 중국군의 서해상 군사작전 범위의 확대 및 군사적 강압 가능성에 대해 한중 간 서해 해·공역상 이견 및 갈등이 군사적 충돌로 확산되지 않도록 위기관리 및 신뢰구축 조치를 강화하는 동시에, 한국군 해·공군의 군사적 대응 능력의 점검/확충도 필요하다. 이번 한중 정상회담 이후 또 한중 국방 교류협력 역시 지속 발전시켜 나갈 필요가 있다.

Ⅲ. 일본 안보정세

2025년 일본정치는 대격변의 와중에 있다고 할 수 있다. 7월 20일 행해진 참의원 선거에서 자민당·공명당은 참패를 하여, 중의원에 이어 참의원에서도 과반수를 확보하지 못했다. 2025년 10월의 중의원선거에 이어 참의원선거에서도 참패를 하자 자민당내에서 이시바 총리에 대한 책임론이 불거져 사임압력이 거세게 일었다. 결국 이 압력에 굴복하여 9월 7일 이시바 총리는 사임을 표명했고, 10월 4일 실시된 자민당 총재선거에서 다카이치 사나에가 새로운 자민당 총재로 선출되었다. 그런데 ‘정치와 돈’ 문제에 대한 공명당의 주장을 자민당이 받아들이지 않고 있다는 것이 이유로, 10월 10일 공명당의 사이토 테쓰오 대표는 다카이치 총재에게 26년에 걸쳐서 이어져 온 자민당과의 연립을 해소하겠다고 뜻을 전달했다. 이렇게 하여 야당이 합의를 할 경우 야당으로의 정권교체가 이루어질 수 있는 상황이 되었으며, 언론에서는 국민민주당의 다마키 유이치로가 총리가 될 가능성이 있다는 보도가 행해졌다. 그런데 10월 15일 자민당과 일본유신의 회가 전격적으로 연립을 전제로 한 협의를 시작할 것에 합의를 했으며, 20일에는 정식으로 연립에 합의를 하게 된다. 이렇게 하여 10월 21일 중의원에서 행해진 총리지명선거에서 다카이치 자민당 총재를 총리로 선출되게 된다. 다카이치 총리는 당일 104대 총리에 취임하게 되는데, 이는 일본 역사상 최초의 여성총리의 탄생이라는 점에서 큰 의미를 가진다고 할 수 있다. 다만 그 이상으로 관심을 모으고 있는 것은 다카이치 총리가 역대 총리 가운데서도 지금까지 가장 강성 우파로서 행동과 발언을 해온 정치인이라는 점이다. 총리가 되어 그와 같은 본모습을 어느 정도 제어하며 정책을 펼 것인지, 혹은 스스로의 지론을 그대로 정책에 반영하는 모습을 보일 것인지에 대해 앞으로 주목할 필요가 있다.

일본의 외교·안보에 있어서도 2025년은 격변의 한 해였다고 할 수 있다. 4월 2일 미국의 트럼프 대통령은 상호관세 조치를 발표했으며, 일본에 부과된 관세율은 24%였다. 7월 7일 다시 관세율이 조정되는데, 일본의 경우 25%였으며, 이 수준의 관세를 부담한다는 것은 일본경제에 괴멸적인 타격을 입히는 것이기에, 일본은 이

관세율을 낮추는 데에 진력하게 된다. 결국 일본은 관세율을 낮추기 위해 미국에 5,500억 달러를 투자할 것을 약속했으며, 7월 22일 미일은 상호관세 15%, 자동차관세 15%에 합의했다. 다만 그 뒤 일본은 새로운 관세율이 그대로 적용되는 것으로 인식하고 있었던 것에 반해, 미국은 기존의 관세에 15%의 관세율을 더한다는 인식을 하고 있었다는 것이 밝혀졌으며, 일본은 이에 대해 강력하게 항의하게 된다. 결국 9월 5일 일본측의 주장대로 관세를 부과하는 것을 주요내용으로 하는 공동성명이 조인되고 발표됨으로써, 이 문제는 해결되게 된다.

한편 새롭게 취임한 다카이치 사나에 총리는 10월 말에 연달아 미일, 한일, 중일 정상회담을 갖게 된다. 10월 28일 도쿄에서 개최된 미일정상회담은 시종일관 우호적인 분위기에서 이루어졌으며, 트럼프 대통령과의 개인적인 신뢰관계를 구축하겠다는 다카이치 총리의 당초의 목표가 달성되었다고 할 수 있다. 또한 한일정상회담에서는 셔틀외교의 유지에 합의했으며, 중일정상회담에서는 ‘전략적 호혜관계’와 ‘건설적이면서 안정적인 관계’ 구축을 확인했다. 이처럼 외교분야의 경험이 많지 않아서 우려의 목소리도 있었던 다카이치 총리의 외교활동은 충분히 합격점을 받을 수 있을 정도였으며, 그것은 11월초 실시된 여론조사에서 높은 내각지지율로 나타났다.

안보정책의 주요한 변화로서는 통합작전사령부의 발족, 능동적 사이버방어 법안의 성립, 반격능력의 중심이 될 장사정 미사일 배치계획의 발표, GDP대비 2%의 방위비를 예정연도인 2027년도보다 앞당겨서 올해 달성한다는 것 등을 들 수 있으며, 대만유사가 존립위기사태가 될 수 있다는 다카이치 총리의 발언은 중국측의 큰 반발을 가져왔다.

한편 일본경제를 활성화시키기 위하여 다카이치 총리는 ‘책임지는 적극재정’을 내걸고 있다. 이것은 재무건전성을 유지하면서 일본의 미래를 위해서 반드시 필요한 분야에 대해서는 확실하게 재정지출을 하겠다는 정책이라고 할 수 있는데, 재정상황이 어려운 가운데 이와 같은 정책이 제대로 시행될 수 있을지에 대해서는 의문의 목소리도 많다.

또한 경제안전보장의 강화는 다카이치 총리의 지론이라고 할 수 있으며, 총리 취임 이후 이것을 강력하게 추진하려고 하고 있다. 다만 경제안전보장에 있어서는 서플라이체인의 안정성의 확보가 최우선 과제라고 할 수 있는데, 다카이치 총리에게

있어서는 일본의 중요한 기술이 중국으로 유출되는 것을 저지하는 것이 그것과 같거나 그 이상의 비중을 차지하고 있는 것이다. 향후에도 일본의 경제안전보장정책은 이와 같은 방향성을 가지고 진행될 것이며, 이 역시 중국과의 마찰을 불러일으킬 요소를 내포하고 있다고 생각한다.

또한 다카이치 총리는 일본경제의 강한 성장을 도모하기 위하여 스스로를 의장으로 하는 ‘일본성장전략회의’를 설립했으며, 고물가대책으로서 가솔린세의 잠정세율의 폐지를 야당들과의 합의에 입각하여 결정, ‘급부가 붙은 세액공제’의 추진을 검토하고 있다.

그렇다면 우리로서는 일본에 대해 어떠한 대응 방향을 취해야 할 것인가.

첫째, 일본정치의 유동성에 대한 대응이 필요할 것이다. 현재 다카이치 내각은 순조로운 출발을 하고 있는 것처럼 보이지만, 다카이치 내각의 앞에는 많은 난관이 기다리고 있으며, 일본정치는 여전히 유동적이라고 할 수 있다. 우리정부로서는 이와 같은 상황을 염두에 우선은 다카이치 내각과의 우호적인 관계를 구축할 필요가 있겠지만, 일본의 주요 야당들의 주요 정치인들과의 관계도 계속 유지하는 등의 노력을 기울일 필요가 있다고 생각한다.

둘째, ‘투트랙’ 기조에 입각한 한일협력 관계의 추진이다. 북중러의 관계 강화와 트럼프 행정부의 압박이라고 하는 이 상황은 한국과 일본이 동일하게 맞이하고 있는 상황이라고 할 수 있으며, 한일이 협력하여 이와 같은 상황에 대처하는 것이 양국의 국익에 부합된다고 할 수 있다. 다만 여전히 한일 간에는 독도문제와 과거사 문제들이 있으므로, 이들 문제와 그 외의 사안을 분리하여 대응하는 ‘투트랙’ 기조에 입각하여 일본과의 협력을 추진해 나가야 할 것이다.

셋째, 한일 FTA를 추진할 필요가 있다. 현재 한국이 직면하고 있는 통상환경은 과거 그 어느 때보다도 엄혹하며, 일본도 그 점에 있어서는 마찬가지일 것이다. 이와 같은 엄혹한 통상환경 속에서 한일이 살아남고 번영하기 위해서 한일 FTA가 필요하다고 한다면, 한일 FTA는 다시 추진되어야 할 것이라고 생각한다.

IV. 러시아 안보정세

본 글은 2025년 러시아의 국내외 안보 정세를 분석한다. 러시아는 우크라이나 전쟁 장기화 속에서 권력 공고화와 전시 경제를 가속화하고, 대외적으로는 서방과의 '장기적 대립'을 공식화하며 CRINK(중국, 북한, 이란) 연대를 심화했다. 특히 북러 관계가 상호 군사원조를 명시한 '이행의 동맹'으로 격상됨에 따라 동북아 안보 환경에 직접적인 위협이 발생했다. 러시아는 군사적 우위를 바탕으로 전황의 주도권을 공고히 하는 한편, 트럼프 2.0 정부와의 관계 설정에서 핵 위기 고조라는 불확실성을 노출하며 국제 질서에 막대한 영향을 미치고 있다.

먼저, 국내적으로 푸틴 대통령은 '정보 통제'와 '안보 결집 효과'에 기반하여 높은 수준의 국정수행 지지율(87%)을 유지하고 있으며, 사회적 저항은 미미한 형편이다. 엘리트 내부에서는 '협상파'의 완전한 몰락이 확인됐고, 로만 스타로보이트 교통부장관 해임과 자살, 우랄메탈인베스트(UMI) 국유화 등 전시 부패에 대한 가혹한 단죄가 이뤄지며 '전쟁에 대한 적극적 기여'를 요구하는 새로운 엘리트 사회 계약이 작동 중이다. 반체제 억압은 친전(pro-war) 성향 엘리트의 일탈 관리로까지 확대돼 눈길을 끈다.

경제적 측면에서는 전시 경제의 한계와 대외 의존의 심화가 두드러졌다. 2025년 러시아 경제는 '군수산업 주도 성장' 모델의 한계를 드러내며 본격적인 성장 둔화 국면에 진입했다(GDP 성장률 0.5~1.0% 하향 조정). 러시아는 고금리, 고인플레이션(7.5~8.0%), 극심한 노동력 부족이라는 세 가지 주요 도전에 직면했다. 공식 국방 예산은 GDP의 8%로 사상 최고치를 기록했다. 특히 전쟁 재원 확보를 위한 증세 정책은 국민들의 경제적 불만을 키우는 잠재적 요인으로 작동할 가능성이 있다. 덧붙여 2025년 10월 트럼프 정부의 로스네프티/루코일 등 석유 기업에 대한 추가 제재가 러시아 경제에 심각한 위협이 가능성이 있다. 서방 제재 우회를 위한 '동방 전환' 가속화로 러시아 수입에서 중국 비중이 40%까지 급증했는데 이는 러시아의 대중국 경제 의존 심화를 방증한다.

대외적 측면에서, 2025년 러시아는 대서방 관계에서 정체·악화를 지속했다. 러시

아는 서방과의 관계를 ‘장기적 대립’으로 규정하고 ‘다극적 신질서’ 구축을 추구했다. 2025년 8월 트럼프-푸틴 간 앵커리지 정상회담이 종전에 대한 기대를 높였으나, 영토 문제 등 근본적 입장 차이로 협상이 무산됐다. 이후 트럼프 대통령의 대러 압박 강화(석유 기업 제재, 핵실험 준비 지시)에 푸틴 대통령이 맞대응하면서 핵 위기가 고조되기도 했다. EU는 제재 패키지(18차, 19차)를 지속하며 압박 수위를 높였고, 이에 대응해 러시아는 NATO 동부 국경에서 도발을 지속했다. 반면, 2025년에는 러시아의 비서방 국가 연대(CRINK) 강화가 두드러졌다. 중국과의 신시대 전면적·전략적 동반자 관계가 한층 밀도를 높여간 가운데 북한군의 쿠르스크 전투 파병을 통해 북러관계가 혈맹으로 격상됐고, 이란과는 2025년 1월 포괄적·전략적 동반자관계 조약을 체결하며 군사·안보·경제 협력을 제도화했다.

우크라이나 전쟁의 경과와 관련해서는, 2025년 러시아가 전황의 주도권을 공고히 하며 전선 전체에서 진격을 지속했다. 특히 도네츠크 전선에서 차시우야르를 장악하고 포크롭스크에 대한 공세를 강화했다. 러시아의 군사전략은 ‘일제사격에 의한 강압’(대규모 드론 및 미사일 공습, 드론 3만 4천 대 이상 발사)과 국방비 증액을 통한 군수품 대량 생산에 집중됐다. 이에 맞서 우크라이나는 러시아 에너지 시설에 대한 드론을 이용한 비대칭 공격을 강화하여 러시아 경제 능력의 20%를 일시적으로 무력화시키는 등 대응했다.

한국에 대한 시사점과 대응 측면에서는 첫째, 북러 연대 심화에 대한 효과적 대응이 필요해 보인다. 북한의 대러 파병으로 인한 북러 연대의 제도화와 심화는 한국 안보에 가장 심각한 위협이다. 한국은 국제사회 공조를 통해 북러 군사 협력을 감시·차단하고, 한미 연합 방위 태세 및 확장 억제 실행력을 획기적으로 제고해야 한다. 둘째, 한러 관계의 유연한 관리에 주목해야 한다. 트럼프 2.0 정부의 ‘거래 중심적’ 외교 기조는 한국에 독자적인 외교 공간 확보의 필요성을 제기한다. 따라서 한국은 서방 연대에 기여하는 동시에 러시아와의 관계를 완전히 단절하지 않는 유연하고 실용적인 균형 외교를 구상해야 한다. 셋째, 국방 기술 혁신을 가속화할 필요가 있다. 우크라이나 전쟁의 교훈, 특히 드론 중심의 기술 전쟁 양상에 주목하여 FPV 드론, AI 기반 군집 기술 등 첨단 무인 시스템 개발에 대한 투자를 확대하고 비대칭 전력에 대응하는 군사 역량을 확보해야 한다.

V. 유럽 안보정세

트럼프 행정부가 들어서면서 구소련의 붕괴 이후에도 굳건했던 대서양동맹에 균열이 생겨났다. 우크라이나 전쟁 이후 러시아가 유럽에 대한 직접적인 안보위협이 되었다. 이처럼 유럽의 안보는 트럼프와 푸틴으로부터 이중도전을 받고 있는 실정이다.

이러한 도전에 대하여 유럽은 다양한 방식으로 대응하고 있다. 첫째 유럽이 재무장에 나섰다. 둘째, 유럽의 독자적 핵 억지력 확보에 관한 논의가 시작되었다. 셋째, 유럽에 새로운 집단적 안보 리더십이 부상하고 있는데, 영불독의 E3, 영불의 의지의 동맹, 독불몰의 바이마르 삼각협력 등 다양한 리더십 포맷이 생겨나고 있고, 우크라이나 전쟁에 가장 적극적으로 대응하는 폴란드의 안보 리더십이 주목을 받고 있다.

최근 유럽이 군비증강과 전략적 자율성 확보를 적극적으로 추진함에 따라, 한국은 유럽과의 전략적 협력을 다층적이고 체계적으로 확대할 필요가 있다. 북한이 러시아에 무기와 탄약을 제공하고 병력을 파병하여 우크라이나 전쟁에 관여함으로써, 한반도 행위자가 유럽 안보 환경에 실질적 영향을 미치는 새로운 지정학 구도가 형성되었다. 이는 안보 위협이 더 이상 지역적 범위에 국한되지 않으며, 한반도 정세와 유럽의 안보가 서로 긴밀하게 연결되었음을 의미한다. 이러한 상황은 한국 외교·안보 전략의 구조적 재정립을 요구한다.

유럽이 독자적인 군사 개입 역량을 강화하고 있는 만큼, 한국은 미국 중심의 안보 전략에 더하여 유럽과의 다자적 안보협력을 병행함으로써 외교적 공간과 전략적 선택지를 확대할 필요가 있다.

우크라이나 전쟁의 휴전을 위해 한국 정부의 역할을 모색할 필요가 있다. 현재의 지정학적 환경과 한러 관계의 특수성을 고려할 때, 한국이 수행할 수 있는 현실적인 역할은 중재 촉진과 대화 채널 유지에 있다. 한국은 러시아와 서방 사이에서 일정한 전략적 자율성을 확보하고 중견국으로서의 외교적 위상을 활용할 경우, 이러한 역할을 효과적으로 수행할 수 있다.

미국·러시아, 유럽·러시아 간의 공식 대화가 제한된 상황에서 한국은 1.5트랙 또는 2트랙과 같은 비공식 대화 채널을 구축하거나 기존 채널을 활성화하는 대화 촉진자로 기능할 수 있다. 그리고 러시아와 서방 모두에게 비공식적 평화 메시지나 정책 아이디어를 전달하는 중재자 역할을 할 수 있다. 휴전 이후에는 평화유지군 파견 등 이행 보장 메커니즘에 참여함으로써 실질적 평화 정착에 기여할 수 있다.

휴전 성사는 러시아와 서방 모두에게 전쟁 지속보다 평화가 더 큰 이익이라는 인식이 공유될 때 가능하다. 한국은 협상 과정에서 경제적 유인을 제공하는 방식으로 기여할 수 있다. 전쟁 종결 이후 러시아 및 우크라이나의 재건 사업에 참여할 의향을 밝히고, 국제사회의 대러 제재 완화 과정에서 선도적 역할을 할 수 있다. 한국은 러시아와의 경제 협력 복원을 통해 관계 개선의 모범 사례를 제시할 수 있으며, 한국 기업의 러시아 시장 재진입과 극동지역 협력 확대는 실질적인 유인이 될 수 있다.

한국이 이러한 중재 역량을 갖추기 위해서는 미국과의 견고한 안보 동맹을 유지하는 동시에, 러시아와 중국을 역내 안정 질서의 틀 속에서 건설적으로 포용할 수 있는 중견국 외교가 필요하다. 특히 트럼프 2기 행정부의 거래적 외교 방식과 미국 우선주의 기조에 조용하여, 한국 역시 자국 우선의 외교 공간을 확대하며 자율적 외교 행동반경을 확보할 필요가 있다.

유럽 각국이 우크라이나 전쟁을 계기로 방위비를 증액하고 첨단무기 개발에 박차를 가함에 따라 글로벌 군비 경쟁이 촉진될 가능성이 커졌다. 특히 독일과 폴란드 등은 자주국방 역량 강화를 목표로 방위산업 재편을 추진하고 있으며, 이는 한국의 방산 수출 전략에 새로운 기회이자 도전이 되고 있다. 이러한 흐름에 맞춰 전략적 방산 파트너십을 체결하고, 첨단 무기체계의 공동 연구개발과 기술협력을 모색해야 한다. 방산 수출을 단순한 경제적 이윤 추구가 아닌 안보협력의 일환으로 재정의하고 양자·다자 차원의 안보 연계를 심화할 필요가 있다.

우크라이나 전쟁은 드론이 전술 환경과 지휘·통제 구조는 물론 국가 전략 차원에 까지 영향을 미칠 수 있음을 보여주었다. 드론은 비용 대비 높은 효율성과 정보 우위를 제공하며, 전통적인 군사력 우위를 바꾸는 새로운 결정적 수단으로 부상하고 있다. 특히 드론 기반 감시체계는 고정식 감시장비보다 넓은 지역을 효율적으로 관

측할 수 있으며, 정보 자산과 결합하면 다중 타격과 실시간 대응이 가능해진다.

한국은 현재 상용 드론과 군사용 드론의 핵심 부품 상당 부분을 해외에 의존하고 있어, 전시나 위기 상황에서 공급망 차단에 취약하다. 이러한 구조적 취약성은 국방 준비 태세의 중대한 리스크로 작용할 수 있으므로, 핵심 부품의 국산화, 공급망 다변화, 신뢰할 수 있는 동맹·파트너와의 공급망 협력 등을 통해 대응해야 한다.

한국은 유럽의 방위산업 재편과 드론 중심 전장 변화에서 전략적 기회를 모색하는 한편, 기술적·제도적 취약점을 보완하여 안보·경제적 이득을 동시에 추구해야 한다. 이를 위해 정부는 산업정책과 안보정책을 연계한 장기적 로드맵을 수립하고, 민·군 협력, 국제공동연구, 기술이전 및 인력 양성 프로그램을 통합적으로 추진해야 할 것이다.

VI. 중동 안보정세

2023년 10월 7일 하마스의 기습으로 시작된 전쟁은 레바논의 헤즈볼라, 예멘의 후티, 이라크 민병대 등 이란이 후원해 온 ‘저항의 축’을 동시적으로 전장에 끌어들이었다. 2024년 이스라엘의 시리아 내 이란 영사관 공습과 이란의 본토 보복으로 갈등은 ‘대리전’에서 ‘직접 충돌’로 상승했고, 2025년에는 미국의 정책 변화(트럼프 2기 출범)와 맞물려 역내 질서가 재편 국면에 들어섰다. 2025년 10월 13일 휴전으로 ‘가자 평화 구상’ 1단계가 가동되었지만, 국지 충돌과 상호 위반 주장으로 안정성은 취약한 상황이다.

하마스 사태 이후 이스라엘은 ‘새로운 질서’(New Order) 기조 아래 이란과 그 대리 세력의 능력을 단계적으로 마비시키는 공세적 역지를 추구했다. 2024~2025년 사이 양측은 본토 및 역외 거점까지 타격 범위를 확장했고, 이스라엘은 지휘부 제거(헤즈볼라·하마스 핵심 인물), 핵·미사일·항공 연계 표적에 대한 정밀 타격을 통해 단계적 군사 우위를 확보했다. 홍해에서는 후티가 상선을 상대로 한 미사일·드론 공격을 강화했고, 이에 미·영이 연속 공습과 해상호위 작전을 전개했다. 이스라엘은 2024년 9월부터 예멘 사나·후데이다 등 후티 기반시설을 연쇄 타격하며 ‘직접 보복’의 빈도를 높였다. 이 단계에서 이스라엘은 군사적으로 주도권을 넓히며 저항의 축을 강하게 압박하였다. ‘저항의 축’ 세력은 이스라엘의 ‘새로운 질서’ 공세와 지휘부 타격, 시리아 정권 기반의 취약화, 후티의 해상도발에 대한 미·영의 공습과 이스라엘의 역공이 누적되면서, 2025년 들어 ‘축의 중심’인 이란과 그 대리 세력의 피해가 가시화했다. 그러나 이스라엘은 국제법 위반, 국제사회의 비난 여론 등의 문제에 봉착하였다.

네타냐후 정부는 극우 성향 파트너들과의 연정을 토대로 강경 기조를 유지했다. 전쟁의 장기화는 ‘안보 프레임’을 강화해 내치적 부담(책임 규명·사법 리스크)을 흡수하는 수단으로 작동했고, 휴전 이후에도 이스라엘군의 단계적 철수와 ‘엘로우 라인’ 외곽 거점 처리에서 정치·안보 계산이 엷혔다. 휴전 1단계(인질 일부 송환, 인도주의 확대) 이후 2·3단계(검증·치안·통치·재건)로 넘어가려면 국내 합의와 연정 조

정이 필수인데, 정략적 고려가 철수 일정을 지연시키며 국제적 비판과 불신을 키울 수 있는 상황이다.

네타나후의 이러한 공세적 전쟁 수행에 미국의 트럼프 대통령은 큰 지원자가 되어주고 있다. 미국의 대중동 정책은 ‘강경 억지+선별적 중재’의 혼합이다. 한편으로는 이스라엘의 공세적 작전에 대한 정치·군사적 엄호와 대이란 제재 강화가 병행되고, 다른 한편으로는 도하(카타르) 채널 복원과 휴전·인질교환·선 철수·인도지원 확대를 포함한 단계적 구상을 지원하였다. 특히 가자 평화구상을 현실화함으로써 700여 일 만의 휴전을 이끌어 내었다. 휴전 1단계는 인질 일부 송환과 인도지원 확대라는 가시적 성과를 냈다. 그러나 2, 3단계에서 시행되어야 할 검증과 강제 부분에 대해서는 구체성이 떨어진다. 국제사회의 공정한 개입이 필요한 시점이다.

중동의 안정은 우리나라의 해상로 안전, 에너지 수급 측면에서 사활적 이익이라고 할 수 있다. 방위산업 측면에서 유무인 복합, 방공, 드론/안티드론, CAISR 분야의 수요가 확대될 수 있다. 그러나 최종사용자·재수출 통제, 인권 준수, 제재 충돌 위험이 커져 ‘계약-외교-법률’ 삼중 리스크 관리 역량이 필요하다. 수니파 국가들에 대한 수출 확대는 대이란 외교와의 균형을 난제로 만들 수 있기 때문이다.

2025년 중동의 정세는 이스라엘의 군사적 주도권 확대와 ‘저항의 축’의 가시적 약화로 요약될 수 있다. 그러나 이러한 행보는 국제적인 비난을 사고 있으며 국제규범의 준수, 다자주의를 핵심으로 하는 신자유주의 체제의 붕괴를 낳고 있다. UAE, 사우디아라비아 등 수니파 국가들의 반감은 이들을 더욱 결집하게 하여 아브라함 협정의 퇴보를 가져올 수밖에 없는 상황으로 이끌었으며 이런 상황에서 이란은 물론 중국, 러시아의 행보에 유의하게 만들고 있다.

VII. 호주-동남아 안보정세

2025년 총선에서 노동당이 압승하며 장기 집권을 이어갔다. 노동당은 전통적으로 중국과의 관계를 중시하지만, 미·중 전략경쟁 심화 속에 호주 내 중국 위협 인식은 완화되지 않았다. 중국의 실사격 훈련, P-8A 근접 조명탄 사건 등 군사적 긴장이 지속되었고, 양국 경제 관계는 정상화의 길로 접어들었으나 중국의 경제적 보복 가능성 우려가 남아 있다. 이에 대응하여 호주는 핵심광물 공급망 강화 등 경제안보적 위협 분산에 힘쓰고 있다.

국제안보 측면에서 핵심 이슈는 오커스(AUKUS)의 지속 여부이다. 트럼프 2기 행정부의 재검토 움직임으로 불확실성이 커졌으나, 미·영·호 정상회담에서 협정 지속 의지가 확인되었다. 다만 미국이 한국에 원자력 잠수함 추진을 승인함으로써 호주 내 공급 일정, 미국 조선소 건조 능력에 대한 불안이 재확산하였다. 호주는 미국 요구에 선제적으로 부응하기 위해 국방비 인상을 약속했으나, 미국의 과도한 방위비 증액 압박에는 강하게 반발하기도 했다.

또한 호주는 미국 주도 안보네트워크의 핵심 축으로서 스쿼드(S-Quad) 연계 활동, ‘텔리즈만 세이버’ 다국적 훈련의 대규모 확대, 필리핀·베트남 등 동남아 국가의 해양능력 배양 지원, 호주-인도-프랑스 3국 협력 복원 등을 통해 역내 군사적 존재감을 강화하였다. 남태평양에서도 중국과의 경쟁 속에 2025년 파푸아뉴기니와 방위조약을 체결하며 영향력을 공고히 했다.

한편 아세안은 2025년에도 내부 분쟁과 미·중 경쟁이 중첩되며 불안정성이 심화되었다. 미얀마 사태가 교착된 가운데, 태국-캄보디아 국경분쟁이 무력충돌로 확산되었고, 미국·말레이시아 중재로 ‘쿠알라룸푸르 평화협정’이 체결되었다. 아세안은 동티모르를 11번째 회원국으로 승인했지만, 내부 응집력 문제는 여전하다.

경제적으로 아세안 국가는 트럼프 행정부의 고율 관세 압박에 직면했고, 베트남을 포함한 주요국들이 미국과의 재협상을 통해 관세 부담을 일부 완화했다. 동시에 중국은 대규모 인프라 투자, 지도부의 잇따른 동남아 순방, 아세안과의 ‘FTA 3.0’ 체결 등을 통해 영향력 확대를 가속했다. 일부 아세안 국가는 BRICS 파트너 또는 회

원국 가입으로 중국·러시아와의 연계를 강화하였다.

2025년 특히 주목된 것은 ‘스쿼드(S-Quad: 미국 - 일본 - 호주 - 필리핀)’의 제도화 움직임이다. 필리핀은 전쟁 운용구역 통합 구상, 정보보호협정·ACSA 확대, 다수 서방국과의 방문군협정 추진 등 적극적으로 협력을 견인하고 있다. 미국도 필리핀군 현대화 지원, 남중국해 인근 정비시설 건설 계획 등으로 스쿼드를 뒷받침하였다. 이는 동남아에서 사실상 미·중 군사 경쟁의 첨병 역할을 하게 되는 구조이다.

미국은 ISR 제공, 해양능력 배양, 무인 감시체계 강화 등을 통해 아세안 일부국을 미국 주도 네트워크로 끌어들이고 있으며, 반면 중국은 BRI·원조·소다자 협력(ASEAN - GCC - 중국 회의 등)을 통해 전략적 영향력을 확대하고 있다. 전반적으로 동남아는 미·중 간 선택의 압력이 강화되며 전략적 분열이 심화하는 양상이다.

호주와 아세안의 2025년 안보정세는 우리에게 아래와 같은 함의를 준다. 첫째, ‘G7+ 국가’를 지향하는 한국은 역내 군사훈련 참여를 확대하고 있는데, 이러한 맥락에서 호주와의 안보협력을 한층 강화해야 한다. 특히 RAA(상호접근협정) 체결을 통해 양국 간 군사운용 협력을 제도화할 필요가 있다. 둘째, 오키스 제2축(Pillar II) 참여는 기술협력·방산 경쟁력·군사 상호운용성 향상에 큰 이익을 제공하며, 미국 주도 안보네트워크에서 한국의 위상을 높일 수 있다. 셋째, 미국의 대중국 전략 속에서 미국이 한국에 동남아 해양안보 기여 수준을 높이라고 요구할 가능성이 커지고 있어서, 스쿼드 참여 요청에 대비해야 한다. 넷째, 한국은 개별 국가 대상 해양능력 배양, 포항급 초계함 활용, 쿼드의 ‘인도태평양 해양상황인식(IPMDA)’ 작업반 참여 등을 통해 비전통 안보 분야 기여를 확대해야 한다. 다섯째, 미국 해외개발원도(ODA) 축소에 대응하여 한국이 동남아·남태평양에서 ODA 매력 외교를 강화할 필요가 있다. 여섯째, 미군 군함 및 상업 선박의 유지(Maintenance), 보수(Repair), 운영(Operation)(MRO) 시장을 놓고 한국, 일본, 호주가 상호 경쟁하면서도, 전략적 목적을 위해 협력할 필요가 있다. 일례로 필리핀 수빅만에서 한국, 필리핀, 미국이 협력하여 HD Hyundai가 최근 새로운 ‘도크(dock)’를 열었다. 일곱째, 한국 - 인도네시아 - 호주(KIA) 삼자 협력체는 중견국 주도의 소다자 협력 모델로 발전 잠재력이 큰데 자원·에너지·방산·해양안보 분야에서 KIA 협력의 제도화를 추진할 필요가 있다.

VIII. 인도 안보정세

인도 모디 총리는 2024년 총서에서 승리함으로써 3년임에 성공했다. 2025년 2월에 실시된 델리 주의 선거에서 승리하고, 11월 11일에 끝난 비하르주 의회 선거에서도 승리할 가능성이 커, 모디 정부의 정치적 지지기반은 더욱 강화되어 국정운영에 탄력을 받게 되었다. 이에 모디 정부는 독립 100주년이 되는 2047년까지 인도를 선진국에 진입시키겠다는 비전을 실현해 나갈 정책들을 올해부터 본격적으로 추진하고 있다.

하지만 대외적으로 많은 변화를 겪고 있다. 4월 카슈미르에서 발생한 테러로 인도는 파키스탄과 전면적 직전까지 가는 공중전을 벌였다. 2014년 모디 정부가 출범한 이후 밀접한 관계를 유지해왔던 미국과의 관계는 트럼프 2기 행정부 출범과 함께 급랭하게 되었다. 이런 상황에서 인도의 국내정세는 어떠한고 급변하는 국제정세 변화상황에서 인도의 대외전략과 파키스탄, 중국, 미국과의 관계에 대해 살펴보는 것은 한국에도 시사하는 바가 크다.

21세기에 들어와서 인도의 외교정책은 경제적인 콘텐츠를 중요시하는 단순한 실용주의 외교 노선을 뛰어넘어 군사, 안보 부문까지의 협력을 강조하기 시작했다. 이 과정에서 사안(issue)에 따라 각국과 협력을 추구하면서 자국의 경제적 실리는 물론 군사 안보 이익도 강화해 나갔다. 이를 통해 인도는 국제 정치·경제체제를 다극화하려는 전략을 추진해 왔다. 이러한 인도의 외교정책을 신(新)비동맹정책(Neo-Non Alignment Policy)이라고 할 수 있다. 이를 통해 인도는 대외적으로 전략적 자율성을 확보해 나가고 있다. 이러한 인도의 대외전략은 2025년에도 지속되고 있다.

5월 인도와 파키스탄은 공중전을 벌인 후, 휴전했지만 양국은 쌍방에 대한 보복 조치를 아직 해제하지 않고 있다. 인도 정부는 파키스탄의 지원을 받은 테러가 자국 내 또다시 발생하면 이를 ‘전쟁행위(act of war)’로 간주하고, 즉각적이고 강력한 보복을 하겠다고 천명했다. 이런 상태에서 2025년 11월 10일과 11일 인도와 파키스탄 수도에서 각각 테러가 발생했다. 파키스탄은 자국에서 발생한 테러가 인도의 지원을 받은 테러라고 발표했지만, 인도는 아직 공식적으로 이번 테러가 파키스탄이

배후에 있다고 발표하지 않고 있다. 조사 결과 파키스탄이 배후에 있다는 것이 확인될 경우 인도는 또다시 파키스탄에 보복을 가할 가능성이 있다. 이렇게 되면 인도와 파키스탄 간의 무력충돌은 다시 시작될 가능성이 있다.

2025년은 인도가 중국과의 관계 회복에 많은 공을 쏟은 한 해로 기록될 것이다. 인도와 중국 관계는 코로나19와 2020년 6월 히말라야 서부 갈완계곡에서 양국 군간 유혈사태가 벌어진 이후 악화하였다. 특히, 모디 총리가 미국 주도 안보협의체인 쿼드(Quad) 정상회담에 참여하면서 인도의 대중국 견제 정책은 지속되었다. 하지만 인도는 중국과의 수교 75주년을 맞아 이러한 정책에 변화를 가져오고 있다. 상하이 협력기구(SCO) 정상회담 참석차 7년 만에 중국을 방문한 모디 총리는 미국 트럼프 행정부가 전 세계를 상대로 보복관세를 부과하는 와중에 반미전선을 구축하고자 하는 중국의 시진핑 주석 및 푸틴 러시아 대통령과 손을 맞잡았다. 인도 모디 총리는 SCO 정상회담 참석 이후, 개최된 중국의 전승절 행사에는 불참하고 인도로 귀국했다. 이는 미국의 보복관세에는 굴복하지 않겠지만 그렇다고 반미전선을 추구하는 중국 및 러시아 편에 서서 중국의 전승절 행사에 들러리 서지 않겠다는 메시지를 보인 것이다. 즉, 인도는 전략적 자율성을 지속해서 확보해 나가겠다는 의지를 보인 것이다.

인도와 미국과의 관계는 급랭했다. 트럼프 행정부가 인도가 러시아에서 원유를 수입한다는 이유로 인도에 총 50%의 보복관세를 부과했기 때문이다. 인도는 미국의 보복관세에 굴복하지 않고 여전히 러시아로부터 원유를 수입하고 있다. 미국의 보복관세에 대응해서 인도는 먼저 수출시장 다변화를 위해 유럽지역과의 FTA를 추진하면서 중국, 러시아 등 BRICS나 SCO 회원국과의 관계를 강화해 나가고 있다. 동시에 미국과의 물밑 협상을 지속하면서 에너지, 방산 분야에서 협력을 유지해 나가는 전략을 추구하고 있다. 더 나아가 인도는 중국과는 달리 미국에 보복 조치를 하지 않고 있다. 인도 내부적으로는 수출기업들에 수출 이자 보조금을 확대 지급하고 있고, 내수 촉진을 위해서는 기존의 세율을 대폭 낮춘 GST 2.0을 9월 22일부터 시행하고 있다.

이러한 인도의 전략적 대응은 한국에 시사하는 바가 크다. 인도와 미국과의 관계가 소원해지고 인도가 러시아와는 물론 중국과도 관계를 지속적으로 강화해 나가

면, 미국은 인도-태평양 지역에서 중국을 견제하는 새로운 안보협의체로 ‘스쿼드(S-QUAD)’를 발전시켜 나갈 가능성이 있다. 이렇게 되면 한국은 미국으로부터 인도-태지역에서 중국을 견제하는 더 많은 역할을 주문받을 수 있다. 인도-중국-미국 간의 역학관계 변화가 한국의 전략적 자율성을 약화시키는 요인으로 작용할 가능성이 있다.

미국의 대인도 보복관세 부과가 장기화할 경우 한국과 인도 관계에도 직접적인 악영향을 받을 것이다. 인도가 자국의 최대 수출시장인 미국을 대체할 수 있는 수출 다변화를 정책을 추진하고 있으므로 인도와의 관계에서 한국의 최대 현안인 CEPA 개정이 더욱 어려워질 수 있다. 한국은 인도와의 CEPA를 하루빨리 개정해야 하지만 인도는 이에 부정적이다. 기본적으로 인도는 한국과의 교역에서 만성적인 적자를 면치 못하고 있어서 한국과의 CEPA 개정에 부정적일 수밖에 없다.

최근 인도와 파키스탄 간의 충돌을 보면 과거와는 다른 양상을 보인다. 인도는 파키스탄의 지원을 받은 테러라고 확인될 경우 즉각적인 대파키스탄 보복을 단행하고 있다. 11월에 인도와 파키스탄 수도에서 각각 테러가 발생해서 향후 또다시 양국 간의 충돌이 발생할 가능성이 있다. 양국 간의 무력충돌이 다시 발생하고 미국의 개입을 인도가 거부할 경우 전면전으로까지도 확대될 수 있다. 이런 최악의 상황을 대비하여 한국은 인도와 파키스탄에 진출한 우리 교민과 기업들의 생명과 재산을 보호할 수 있는 컨틴전시 플랜(Contingency Plan)을 수립할 필요가 있다.

목 차

제1장 서론	1
제2장 미국 안보정세	4
I 서론	4
II 트럼프 행정부의 위협인식	6
III 미국 우선주의와 관세 전쟁	11
IV 힘을 통한 평화달성의 국방정책	23
V 한반도에 대한 정책적 함의	35
제3장 중국 안보정세	43
I 서론	43
II 국내 안보 정세: 정치, 경제와 군사	45
III 중국의 글로벌 구상과 외교안보전략	58
IV 중국의 대미전략과 미중관계	65
V 결론: 한국에 대한 시사점과 대응	75
제4장 일본 안보정세	83
I 정치	83
II 외교·안보	93
III 경제	104
IV 우리의 대응 방향	112
제5장 러시아 안보정세	117
I 러시아 국내 정세와 경제 상황	117
II 러시아의 대외정책과 대외관계	127
III 우크라이나 전쟁의 전개 과정과 러시아의 군사전략	134
IV 한국에 대한 시사점과 대응	149

제6장 유럽 안보정세	150
I 유럽 역내 안보 정세	150
II 유럽 국제 안보 정세	152
III 미국의 안보 공약 변화	156
IV 푸틴과 트럼프의 이중도전에 대한 대응	158
V 한국에 대한 함의	170
제7장 중동 안보정세	173
I 서론	173
II 이스라엘-이란 분쟁	174
III 이스라엘 국내 정치	178
IV 이란과 저항의 축	184
V 트럼프 2기 정부와 중동	191
VI 한반도에의 함의	195
VII 결론	197
제8장 호주-동남아 안보정세	199
I 호주와 동남아 국내안보정세	199
II 호주 국제안보정세	203
III 동남아 국제안보정세	208
IV 한국에 대한 함의	213
제9장 인도 안보정세	217
I 머리말	217
II 인도 국내 안보정세	218
III 인도의 대외전략과 인-파 및 인-중 관계	220
IV 인도의 대미전략	224
V 한국에 대한 시사점	227
제10장 결론: 요약 및 함의	230

2025 세계 안보정세분석

제1장 서론

2025년은 세계의 안보환경을 보다 체계적으로 분석하고 이를 토대로 한국의 안보 정책적 대안 마련이 중요한 한 해이다. 미국, 중국, 일본, 유럽 등 주요국은 모두 자기들이 이상적으로 생각하는 국제질서를 구축하기 위해 활발한 연대결성 작업을 진행해왔다. 이는 기존 양자 및 다자관계 이외에도 QUAD, AUKUS, BRICS 등 다양한 다자 협력관계를 만들어내고 있다.

2025년 국제 안보 정세는 미-중 전략적 경쟁 심화와 지역별 지정학적 위기 지속으로 특징지어진다. 특히 도널드 트럼프 2기 행정부 출범과 맞물려 국제 질서의 불확실성이 증대되고 있다. 미국은 트럼프 2기 행정부 출범을 기점으로 ‘미국을 다시 위대하게(Make America Great Again, MAGA)’ 구호를 다시 내세고 있으며, 이에 따라 전 세계를 대상으로 관세 전쟁을 벌이고 있다. 또한 동맹 관계에서도 ‘거래’를 강조하며 일방주의적인 접근 방식을 취하고 있다.

이는 기존 동맹 관계에 긴장을 유발하고 있으며, 특히 유럽 및 아시아 동맹국들과의 관계에서 무역 및 안보 분야의 마찰을 빚고 있다. 또한 중국에 대한 높은 관세 부과, 기술 수출 통제 강화 등 미-중 무역 및 기술 전쟁이 더욱 격화되고 있다. 10월 30일 미중 정상회담을 통해 어느 정도 긴장 관계와 불확실성이 해소되었지만, 근본적인 패권 경쟁 구도는 유지되고 있다.

중국은 국내 불안정 관리에 우선하면서, 경기 침체와 같은 국내적 변수를 관리하며 1인 권력 체제를 공고히 하려 하고 있다. 대외적으로 중국 역시 미국에 대한 대응으로 브릭스(BRICS) 및 글로벌 사우스 국가들과의 유대를 강화하며 미국의 세계적 지도력 약화를 꾀하고 그 공백을 메우려고 노력하고 있다. 또한 군사력 증강 및 역내 영향력 확대하며, 남중국해 및 동중국해에서의 영유권 주장을 강화하고 군사

현대화를 지속하며 역내 영향력 확대를 꾀하고 있다.

미-중 경쟁과 북-러 밀착이 맞물려 한반도 및 동북아 안보 지형이 더욱 복잡해지고 있다. 북한과 러시아는 협력을 강화하여 핵 위협을 고조시키고 역내 입지를 강화하려 하고 있다. 미국은 한미일 안보 협력을 강화하려 하지만, 중국은 한국을 견인하기 위한 노력도 병행하고 있다.

미국의 일방주의적 경향으로 인해 유럽 국가들은 안보 및 무역 분야에서 독자적인 전략을 모색하거나 중국과의 관계를 재정립하려는 움직임을 보이고 있다. 러시아-우크라이나 전쟁의 장기화로 인해 휴전 가능성이 거론되지만, 근본적인 해결보다는 일시적 합의에 그칠 수 있으며, 유럽은 지속적인 안보 위협에 직면해 있다.

중동 분쟁은 다층적이고 복잡한 양상: 이스라엘-하마스 분쟁, 이스라엘-이란 간의 긴장 고조, 시리아 내전 등 다양한 이해관계가 얽힌 복합적인 위기가 지속되고 있다. 전반적으로 2025년 국제 안보는 강대국 간의 경쟁 심화와 해결되지 않은 지역 분쟁으로 인해 불확실성이 높고 군비 지출이 증가하는 추세가 이어질 것으로 예상된다.

트럼프 행정부의 출범, 러시아-우크라이나 전쟁과 이스라엘-하마스 분쟁이 지속되면서 2025년 안보정세는 이전과는 다른 양상을 보일 수 있다. 따라서 이러한 변화와 도전들에 대한 포괄적 대비를 위해, 한국은 이에 따른 정책적 함의와 대응책을 강구해야 할 필요성이 제기된다.

본 과제의 연구 목적은 2025년 세계의 안보 환경을 보다 실증적으로 분석하여 이에 대한 정책적 함의와 대응책을 제시하는 데 있음. 이를 보다 구체적으로 세분화하면 다음과 같다.

첫째, 미국의 세계전략, 특히 관세 정책과 안보정책의 변화에 따른 주요국의 대응이 세계안보정세에 미치는 영향을 분석한다

둘째, 러시아-우크라이나 전쟁으로 나타난 안보환경의 변화를 분석하고 그에 대한 대응 논리를 모색. 이 전쟁으로 인한 국제질서의 변화를 미중관계와 유럽정세를 중심으로 분석한다.

셋째, 미국, 유럽, 중동, 아시아 등 주요 국가의 안보정세 변화가 한국의 안보에 영향을 미치는 요인을 분석할 것임. 트럼프 체제 미국이 전통적 동맹관계와 미중관

계에 어떠한 영향을 미치는지 조사할 것이다.

본 연구의 범위는 시간적으로는 2025년 주요국가와 지역의 안보 정세 조사 결과를 토대로 하지만, 필요한 경우 시기는 보다 확대될 수 있다. 본 연구의 주요 연구 방법으로 일반적으로 연구자들이 가장 많이 선호하는 ‘문헌연구’를 사용할 것이다. ‘문헌연구’는 정부의 각종 공문서, 통계연감, 신문 및 잡지 등의 1차 자료와 학자들의 연구 성과인 단행본, 학술논문 등의 2차 자료를 포괄한다.

제2장 미국 안보정세

국방대학교 유 상 범 교수

- I. 서론
- II. 트럼프 행정부의 위협인식
- III. 미국 우선주의와 관세 전쟁
- IV. 힘을 통한 평화달성의 국방정책
- V. 한반도에 대한 정책적 함의

I. 서론

2025년 1월 21일 미국을 다시 위대하게(Make America Great Again; MAGA)를 외치며 47대 대통령으로 다시 취임한 트럼프는 미국의 이익을 기반으로 한 철저한 거래주의로 국제관계를 흔들고 있다. 지난 2016년 선거 당시 누구도 예상치 못한 승리를 통해 제45대 미국 대통령에 당선된 트럼프 대통령은 COVID-19라는 새로운 상황에 적절히 대응하지 못해 발생한 국내정치적 불안과 경제 침체로 2020년 재선에 실패하였다.¹⁾ 당시 선거를 부정선거라 주장한 트럼프 당시 대통령은 2021년 1월 5일 의사당 폭력점거 사건의 배후 조정 혐의로 2019년 12월 ‘우크라이나 스캔들’에 이어 두 번째 탄핵소추안이 가결됨으로써 두 번 탄핵소추를 당한 오명을 안고 퇴임하게 된다.²⁾ 하지만 2022년 푸틴의 우크라이나 침공으로 촉발된 러-우 전쟁과 하마스의 이스라엘 기습공격으로 시작된 중동 이-하 전쟁은 세계를 다시 분쟁과 대립의

1) 민정훈, “코로나19 사태와 2020 미국 대통령 선거,” IFANS FOCUS(2020.5.7.), <https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?clCode=P07&pblctDtaSn=13560&koreanEngSe=KOR>(검색일: 2025.8.24.).

2) 황준범, “‘대선불복’ 폭주하다.트럼프 ‘역대급 오명,’” 한겨레(2021.1.14.), https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/978787.html(검색일: 2025.8.24.).

불안정 속으로 이끌어 가게 되고, 트럼프 대통령은 이를 적절히 관리하지 못하는 바이든-헤리스 민주당 정부를 공격적으로 비판하며 결국 선거에 승리하여 재집권에 성공하게 된다. 2024년 선거는 초집전일 것이라는 예상과는 달리 경합주 7곳 모두에서 승리한 트럼프 대통령의 공화당은 전국 득표율, 연방 상원 및 하원, 주지사, 주 선거까지 모두 압승하게 된다. 트럼프 대통령은 미국 역사상 최고령 취임 대통령이자, 132년 만에 징검다리(재선 실패 후 재도전 당선) 대통령이 되었으며, 프랭클린 루즈벨트 이후 84년 만에 3번 연속(2016년·20년·24년) 대통령 후보 지명자라는 기록을 남기기도 하였다.³⁾

2016년 트럼프 대통령의 승리를 미국의 예외적 사례인지, 아니면 2024년 트럼프 2기 행정부는 현재의 미국을 표현하고 있는 것인지에 대한 논의는 아직 검증되기에는 이른 것은 사실이나, 트럼프 2기 행정부는 트럼프의 개인적 성향과 믿음, 소신 등이 정부 정책으로 더욱 명확하게 표현이 되고 있는 것은 사실로 보여진다. 취임 후 1년의 시간 동안 트럼프 행정부 2기가 추진하고자 하는 변화의 내용을 식별하는 것은 그 어느 때보다 중요한 의미가 있다고 하는 이유라고 할 수 있겠다.

이러한 연구 배경 속에 본 연구는 2025년 미국 정세의 객관적 분석을 통해 트럼프 행정부의 정책적 변화가 한반도에 미치는 영향을 모색하는데 중점을 두었다. 세부적으로 미국 정세에 대한 객관적 분석에는 전 세계를 대상으로 진행되고 있는 관세전쟁의 세부적인 내용과 각국의 대응과 예상되는 결과에 대한 분석을 통해 트럼프 행정부의 무역과 관세에 관한 정책적 방향성 식별하고자 하였다. 또한 2개의 전쟁에 대한 트럼프 행정부의 대응과 후속 조치에 대한 분석을 통해 트럼프 대통령의 공약이행 의지를 평가하였다. 이와 함께 미국 우선주의가 국방영역에서는 어떻게 반영되었는지 현재 진행 중인 국방전략서의 논의 사항을 중심으로 살펴보았으며, 이에 대한 예산 반영 내용의 검토를 통해 현재 국방정책의 방향성을 파악하였다. 이러한 연구 중점을 중심으로 보고서의 구성은 2장에서는 트럼프 행정부의 위협인식을 분석하고 3장에서는 트럼프 행정부의 대전략을 중심으로 살펴보았으며, 4장에서는 국방분야를 중심으로, 5장에서는 한미동맹에의 함의로 구성하였다.

3) 송의달, “미 정치 화버꾼 트럼프 대선 압승이 들춰낸 세가지 진실[송의달 Live],” 조선일보(2024.11.15.), https://www.chosun.com/international/international_general/2024/11/14/EW2LFQKUQNF3DKGVS343EBXBOU/(검색일: 2025.8.24.).

II. 트럼프 행정부의 위협인식

1. 위협인식의 변화

지난 3월 말 미국 국가정보국은 매년 발간하는 연례위협평가보고서(Annual Threat Assessment 2025)를 발간하였다. 미국 18개 정보기관의 평가를 종합하여 국가정보국장(Office of the Director of National Intelligence; ODNI) 명의로 발간하는 것으로 트럼프 2기 행정부가 평가하고 있는 위협인식을 반영하고 있다.⁴⁾ 트럼프 2기 행정부의 첫 위협평가보고서는 기존 합의에 대한 의문을 제기하는 트럼프 대통령의 접근 방법이 전략과 정책 구성의 시발점인 위협 분석에도 반영된 것으로 보인다.

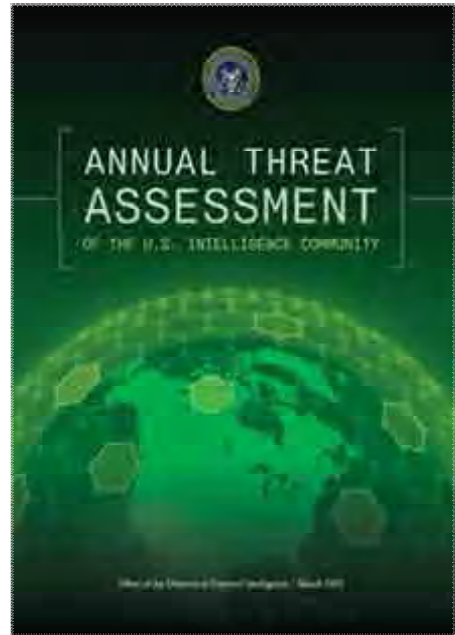
가장 큰 변화로 식별되는 점은 위협의 근원을 보는 시각에 대한 변화이다. 현 트럼프 행정부는 미국의 주된 위협이 도진 국가들로부터 온다기보다는 다양한 초국가적 위협이 야기한 미국 내부의 문제가 더 심각하다는 점을 공유하고 있는 것으로 보인다. 바이든 행정부를 포함한 이전 행정부는 러시아·중국·이란·북한 등의 국가적 위협을 우선 언급한 후 초국가적 위협인 COVID-19, 기후변화, 테러, 마약, 이민자 문제 등을 기술하였었다. 이에 반해 트럼프 행정부 2기 위협평가 보고서는 마약 카르텔 등을 포함한 초국가적 범죄조직(Transnational Criminal Organizations: TCOs)과 불법 이민자로 발생하는 사회적 혼란과 국경선의 위협, 이슬람 극단주의 테러리스트를 포함하는 비국가적 위협을 도진 국가의 위협보다 더 먼저 제시하고 있다. 이어 중국-러시아-이란-북한 순으로 국가적 위협과 함께 추가적으로 적대 국가들 간 이뤄지고 있는 협력을 위협으로 언급하고 있다.

미국의 국제적 역할을 중요하게 고려하여 미국의 리더십에 영향을 미치는 대상인 국가적 위협을 우선 고려했던 기존의 접근에서 미국이 갖는 국제적 위상보다는 미국 우선주의에 입각한 위협 즉 미국에 대한 직접적인 위협을 강조했다라는 평가가 가

4) Office of the Director of National Intelligence, "ANNUAL THREAT ASSESSMENT OF THE U.S. INTELLIGENCE COMMUNITY(March 2025)," <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2025-Unclassified-Report.pdf>(검색일: 2025.8.24.).

능하겠다. 외국 불법 마약 관련자(Foreign illicit drug actors)들을 미국의 가장 중대한 위협으로 지칭하며, 펜타닐이나 유사 합성아편(synthetic opioids) 등이 가져오는 국내적 피해를 구체적으로 언급하고 있다. 24년 10월까지 1년 동안 54,000명의 미국인이 약물과다 복용과 관련하여 사망하였으며, 이는 외국 테러리스트나 외국 국가의 공격으로 사망한 사람보다 높은 수치임을 강조하고 있다.⁵⁾ 카르텔들은 인신매매로 수익을 올리고 있으며, 미국 남서부 국경을 통해 200여만 명의 불법이민자의 유입을 주도했을 가능성이 높으며, 이는 미국 국민을 위협에 처하게 만들고 있음을 강조하고 있다.

이와 더불어 국제범죄조직은 납치, 강제노동, 성착취 인신매매 등의 불법적인 방법을 통해 자금을 충당하고 있으며 ISIS나 알-카에다 등의 이슬람 극단주의자들은 미국과 미국인에 대한 공격을 국내나 해외에서 지속적으로 자행하고 있으며, 그들의 극단주의적 이념 확산 노력은 미국의 직접적인 위협을 주고 있다고 분석하고 있다. 이와 함께 비국가 사이버 범죄자들은 미국의 경제적 이익, 핵심 인프라, 그리고 첨단 상업기술의 갈취 등을 자행하고 있으며, 미국의 의료시스템과 수도 시설에 대한 대규모 사이버 공격을 자행한 사례는 이들의 위험성을 반증하고 있다고 평가하고 있다. 곧 미국인의 생활과 미국에 직접적인 피해는 국경을 무력화하는 멕시코 기반의 카르텔과 마약밀매 등의 초국가적 범죄행위자와 사



<그림 1> 2025 연례위협평가
Office of the DNI(2025)

5) Tulsi Gabbard, Director of National Intelligence Congressional Testimony Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community(March 25, 2015), <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/congressional-testimonies/congressional-testimonies-2025/4059-ata-opening-statement-as-prepared>(검색일: 2025.9.2.), Emily Harding and Julia Dickson, “What Happened at the Trump Administration’s Annual Threat Assessment Hearing?” <https://www.csis.org/analysis/what-happened-trump-administrations-annual-threat-assessment-hearing>(검색일: 2025.9.2.).

이러 범죄 등 비국가적 위협에 대해 트럼프 행정부의 대응 우선 순위를 부여하고 있는 것으로 볼 수 있겠다.

2. 중국 위협 우선화와 적대 국가들의 상호협력

국가적 위협 순위는 예년과 동일하게 중국-러시아-이란-북한 순으로 기술하고 있다. 개별 국가의 위협을 구체적으로 기술하면서도 과거와 다르게 위협 국가들의 협력이 가져오는 위협을 추가로 제시하고 있다. 이중 중국을 가장 유능한 경쟁자(most capable actor)로 지칭하며 미국 국익에 가장 포괄적이고 강력한 군사적 위협(most comprehensive and robust military threat)으로 기술하고 있다. 총 30페이지인 보고서에서 가장 많은 분량인 8페이지에 걸쳐 군사력(대만사태와 해양안보), 사이버영역, 경제, 기술, WMD, 보건안보, 우주, 악의적 공작활동(malign influence activities)이 가져오는 위협을 세부적으로 언급하고 있는 것을 보면 중국을 가장 큰 국가적 위협으로 간주하고 있음을 확인할 수 있다.⁶⁾

시진핑 대통령이 2049년까지 중국의 위대한 부흥(rejuvenation of the Chinese nation)을 전략적 목표로 군사력 강화와 기술집약적 경제전략을 추구하고 있음을 명기하며 세 번째 항공모함 취역, 극초음속 미사일 및 탄도미사일(DF-27) 배치 등의 장거리 정밀타격 능력의 증대는 미국 영토의 태평양 주변부뿐만 아니라 미국 본토에도 위협이라고 평가하고 있다. 이와 함께 대만 통일과 동아시아의 영향력 투사 능력 확보를 포함하여 역내 미국 패권적 지위를 바꾸기 위한 전정부적 접근(whole-of-government) 방법으로 강압적인 군사, 경제 및 정보 작전(coercive military, economic and influence) 등의 군사와 비군사적 방법을 혼용하고 있는 하이브리드적 접근을 강조하며, 대만 통일 추진과 태평양 지역의 해상 충돌을 가장

6) 이후 보도된 국방부 임시 국방전략지침에서는 도전 국가 위협 중 중국을 유일한 현존 위협(sole pacing threat)으로 규정하였다는 보도도 있었다. Aaron Schaffer and Cate Cadell, "Secret Pentagon memo on China, homeland has Heritage fingerprints," The Washington Post(March 29, 2025), <https://www.washingtonpost.com/national-security/2025/03/29/secret-pentagon-memo-hergseth-heritage-foundation-china/>(검색일: 2025.11.01.).

가능성 있는 무력 충돌 상황으로 상정하고 있다.⁷⁾

이와 함께 미국 정부와 민간 부분 및 국가 주요 인프라에 대한 활발하고 지속적인 사이버 위협을 제시하고 있으며, 비군사적 위협 분야에 경제 및 기술분야를 비중있게 다루고 있다. 세계 최고 경제 강대국으로의 부상을 위해 중앙집권적이며, 국가 주도적인 접근인 중국식 기준을 통해 중국은 전략적 공급망을 재편하고 경쟁 국가의 우위를 약화시키며, 중국에게 경제적으로 의존적인 국가를 확대시키는 방향으로 접근하고 있음을 강조한다. 특히 전략산업육성을 위한 막대한 보조금 지급과 희토류를 포함한 전략적 자원의 무기화와 함께 국가주도의 첨단기술확보는 글로벌 시장에서 미국의 우위에 도전하는 구체적인 위협으로 제시하였다.

중국과 유사한 전략적 위협으로 간주 되었던 러시아는 우크라이나 전쟁의 영향으로 현행 위협에서 지속적 잠재위협(enduring potential threat)으로 그 위상에서 변화를 보인다. 우크라이나 전쟁을 NATO와 서방의 확장에 대한 대리전(proxy conflict with the West)으로 간주하고 있는 러시아의 인식은 미국과 NATO 우방국에 대한 비의도적 긴장 유발과 핵전쟁 발발 가능성을 높이는 결과를 가져올 수 있다고 평가하고 있다. 아울러 북극에 대한 러시아의 전략적 선점의 상황을 언급하며, 우크라이나와의 전쟁은 러시아로 하여금 북극에 대한 역량집중을 힘들게 하였지만 이를 중국과의 협력 기재로 활용하고 있다는 분석을 제기하고 있다.

이러한 미사일 능력과 핵개발을 통해 중동지역에서 반미 세력의 중심의 지위를 유지하고자 하는 이란의 경우에는 친이란 성향의 시리아 아사드 정권의 몰락과 헤즈볼라의 능력 쇠퇴, 지속적 경제제재로 인한 국내정치 불안 등은 이란의 전략적 위상을 약화시킨 것은 사실이나 이를 극복하기 위한 공세적 행동 가능성은 높아지고 있음을 지적하고 있다. 북한은 핵·미사일 및 재래식 군사력 증대를 추구하고 궁극적으로 핵보유국 지위를 획득하는 것이 전략적 목표임을 밝히고 있으며, 특히 러시아와의 전략적 파트너십을 통해 미국과의 동맹국을 위협할 수 있는 능력을 증대시키고 있음을 강조하고 있다. 또한 김정은은 핵무기를 포기할 의도가 전혀 없음을 지적하며 이는 북한이 보는 국가의 위상이며 정권 안보를 유지하기 위한 핵심 수단이기 때문이라는 평가를 명확히 하고 있다.

7) Office of the Director of National Intelligence(2025), pp. 9-11.

이번 위협평가에서 새롭게 제시된 부분은 적대적 국가들의 협력(adversarial cooperation)으로 중국, 러시아, 이란, 북한 상호 간의 급격한 연대강화가 미국의 안보에 새로운 위협임을 적시하고 있다. 러시아의 우크라이나 침공이 적대국 간의 협력에 가장 큰 촉매적 역할을 하였으며, 이렇게 형성된 협력관계는 이번 전쟁의 결과에 상관없이 지속적으로 유지될 가능성이 높아보인다는 전망을 내놓고 있다. 특히 중국과 러시아의 협력은 우크라이나 전쟁에만 국한되어 발생하는 전략적 연대가 아니라 개별 국가의 강대국화라는 국가이익이 일치하여 형성된 것으로 미국에 지속적인 위협을 초래할 수 있는 가장 잠재력이 큰 것으로 보고 있다.

Ⅲ. 미국 우선주의와 관세 전쟁

1. 관세를 통한 미국 우선주의 실현

가. 미국 우선주의 실행을 위한 정책 우선순위

트럼프 대통령의 취임 이후 미국의 변화 속도는 더욱 빨라지고 있음을 전 세계가 목도하고 있다. 관세는 가장 아름다운 단어라고 칭하며, 트럼프 행정부 1기 당시 중국에 국한되었던 무역전쟁은 동맹을 포함한 전 세계로 확대하였다. 국제적 보호무역이 가져올 불확실성은 점점 증대되고 있으며 미국은 예측불가능성을 공세적 대외 정책의 강력한 도구로 활용하고 있다는 분석도 제기된다.⁸⁾ 최근 발간된 트럼프 행정부의 국가안보전략서(National Security Strategy; NSS)에서도 다시 확인 되었지만 트럼프 행정부의 기본적인 정책적 방향은 국익을 최우선으로 추구하는 미국 우선주의(America First)로 볼 수 있다. 트럼프 행정부의 국가안보전략서 등이 아직 발간되지 않은 상황에서 미국의 대전략을 언급하기에는 제한이 있는 상황이지만 트럼프 행정부의 기본적인 정책적 방향은 국익을 최우선으로 추구하는 미국 우선주의(America First)로 볼 수 있다. 트럼프 대통령 취임 당일 미국 우선주의 정책은 ‘미국을 다시 안전하게(Make America Safe Again)’, ‘미국을 다시 경제적 부국과 에너지 주도국으로(Make America Affordable and Energy Dominant Again)’, ‘적폐청산(Drain The Swamp)’, ‘미국적 가치의 회복(Bring Back American Values)’이라는 4가지 국정 기조로 구체화 되었다.⁹⁾

‘미국을 다시 안전하게’라는 첫 번째 방향성은 ① 국경선 방어와 미국 지역공동체

8) 반길주, “출범 200일 트럼프 2기 행정부의 안보정책 분석과 정책적 함의 진단,” IFANS 주요국제문제분석 2025-32(2025.9.24.), <https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&pblctDtaSn=14591&menuCl=P01&clCode=P01&koreanEngSe=KOR&pclCode=&chcodeId=&searchCondition=searchAll&searchKeyword=&pageIndex=1>(검색일: 2025.11.1.).

9) The White House, “President Trump’s America First Priorities,” Briefing and Statements(January 20, 2025), <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/01/president-trumps-america-first-priorities/>(검색일: 2025.8.15.).

에 보존을 위한 긴급한 조치 ② 불법 국경 통과자 대한 망명 허용 종료, 범죄 은신처 소탕 및 외국인 대상 심사 강화 ③ 바이든 행정부의 외국인 범법자들의 기록적 국경 통과 문제 원인 분석 ④ 이민자들의 수용 공간 제공 금지 ⑤ 국가안보과업인 국경선 경비를 위한 미군 투입(주방위군 포함) ⑥ 외래적성국민법(Alien Enemies Act)를 적용하여 없앨 수 있는 초국가 범죄집단 및 테러조직 지정 ⑦ 중대범죄(법 집행공무원 살해범, 미국인을 살해한 불법 이민자 등)를 처벌할 수 있는 사형제 부활을 제시하고 있다.

이어 ‘미국을 다시 경제적 부국과 에너지 주도국으로’ 만들기 위한 세부 방향은 ① 에너지 정책에 대한 과도한 규제 철폐 ② 소비자의 선택권 확대를 위한 에너지 활동 전개 ③ 에너지 비상사태 선포와 핵심 인프라 구성을 위한 자원 확보 ④ 광대한 풍력 발전소 임차 중지 ⑤ 파리기후협약 탈퇴 ⑥ 생활비 감축을 위한 비상대책 강구 ⑦ 미국 우선 무역 정책 발표 ⑧ 미국 산업에 부정적 영향을 주는 국제기구의 지원 중지를 구체적 우선순위로 발표하였다.

‘적폐청산’을 달성하기 위해 ① DEI(Diversity, Equity and Inclusion) 폐지와 연방 관료 축소 ② 기존 정부의 행정명령 폐기 및 철회 ③ 연방 공무원의 책임성 강화 및 재택근무 축소 ④ 정치적 보복의 종식과 위헌적 검열 중단 ⑤ 국무부의 미국 우선 외교정책 수립을 지시하였다. ‘미국적 가치 회복’을 위한 방법은 두 가지로 제시되었는데 ① 남녀 성별의 생물학적 구분 확립 ② 미국 역사를 기념하기 위한 미국의 상징물에 대한 재명명을 세부 과업으로 선정하였다.

이러한 국정우선순위는 연례 위협 우선순위와의 면밀한 분석을 통해 NSS에 반영된 것으로 보인다. 트럼프 행정부 2기 안보전략서에는 국제문제에 대한 적극적인 관여와 확대의 관점에서 벗어나 미국만의 이익에 관여된 위협과 정책을 추진하겠다는 트럼프 행정부의 의중을 반영하여 미국 본토를 포함한 서반구(the western hemisphere)에 한 대한 언급이 과거보다 많아졌다는 것이 확인되었다.¹⁰⁾ 이는 중국과 러시아 등의 군사적, 패권적 도전 위협보다는 이민, 마약조직, 남아메리카 국가들의 문제 등 미국 본토 방어와 직접적인 관련 범위 내의 위협에 대처하고자 하는

10) The White House, “National Security Strategy of the United States of America (November 2025),” pp.15~16.

위협 분석을 함께 고려한 결과로 볼 수 있겠다. 물론 이번 NSS에서도 중국의 위협에 대한 분석과 대응을 강조하긴 하였지만 다른 행정부와 달리 지리적으로 가까운 위협에 중심을 두고 있다는 분석이 제기되고 있기에 앞으로 트럼프 행정부의 대외정책의 변화에 대해 면밀한 관심과 확인이 필요할 것으로 보인다.¹¹⁾

나. 미국 우선주의 실행을 위한 행정조치

4대 국정과제와 이를 수행할 구체적 우선순위는 트럼프 대통령의 행정명령을 포함하는 행정조치로 대부분 진행되고 있다. 트럼프 대통령은 취임 첫날 바이든 행정부의 시행 정책 중 무효를 추진하는 행정명령을 포함한 26개의 행정명령(executive orders)과 12개의 각서(memorandum), 그리고 4개의 포고문(proclamations)을 발표하였다.¹²⁾ 그 후 취임 100일 기간 동안 217개의 행정조치를 시행하였으며, 이중 연방정부 분야 53건(24%), 경제 분야 40건(18%), 기후 에너지 및 보건 분야 22건(10%), 이민 분야 13건(6%) 등 국내와 관련된 조치가 대부분을 차지하고 있다. 국가안보 11건(5%), 외교 7건(3%)으로 외교 안보 분야는 10% 미만을 보이며 이는 미국 국내 문제 해결을 우선으로 추진하는 트럼프 행정부의 성향을 표현한다 하겠다.

이 행정조치 중 국가비상사태(national emergency)를 포함한 행정조치는 현재까지 총 9건이 식별되고 있다.¹³⁾ 비상사태선언은 비정상적이거나 특별한 위협에 대해 국가비상법(National Emergency Act)에 보장하는 대통령의 추가적인 권한을 확보하고 정책적 동력을 찾고자 하는 대통령의 권한이기도 하다. 이중 중요한 영향을 미친 세 가지를 살펴보면 첫 번째는 국경에 관련된 비상사태선언이다. 취임 첫날 ‘남방국경에 대한 국가비상사태(National Emergency at the Southern Border)’가 포고문(proclamation) 형태로 발표되었다. 2019년 트럼프 1기 행정부 당시 선언되었으

11) Nahal Toosi and Giselle Ewing, “Trump’s NatSec Strategy is almost ready,” POLITICO(2025.10.14.).

12) Miranda Jeyaretnam and Chad de Guzman, “Breaking Down All of Trump’s Day 1 Presidential Actions,” Time(January 21, 2025), <https://time.com/7208691/trump-day-one-presidential-actions-executive-orders-memorandum-proclamation-explainer/>(검색일: 2025.8.20.).

13) Jesus Mesa, “Full List of National Emergencies Signed by Trump,” Newsweek(Oct 27, 2025), <https://www.newsweek.com/donald-trump-national-emergencies-how-many-10946698>(검색일: 2025.11.5.).

나 바이든 정부에 의해 중지된 국경비상사태(border emergency)를 트럼프 대통령은 2기 행정부 등장 첫날에 부활시켰다. 미국의 주권이 침해당했다(America's sovereign in under attack)는 문구로 시작되는 포고문은 멕시코와의 국경선은 카르텔, 범죄 갱단, 테러리스트, 인신매매범, 검증되지 않은 적대국 군복무 가능 남성, 미국인에게 치명적인 불법 마약밀수 등에 의해 침해당하고 있으며, 이러한 불법 외국인에 의해 선량한 미국인이 살해당하거나 위협을 당하고 있다고 현상을 진단한다. 이를 바로잡기 위해 군(Armed Forces)이 국토안보부를 도와 국경선 방호에 투입될 수 있음을 명기하고 있다.¹⁴⁾

두 번째로는 ‘에너지 비상사태(National Energy Emergency)’ 선언이다. 미국 ‘에너지 해방(Unleashing American Energy)’ 행정명령과 함께 취임 첫날 서명된 기초는 에너지 가격 상승을 억제하고 인플레이션을 억제하기 위한 조치로 평가되고 있다. 화석연료를 포함한 막대한 규모의 에너지를 추가 생산하여 제조업의 기반을 마련하고, 전 세계 수출을 통해, 중국에 맞서겠다는 트럼프 2기 행정부의 에너지·산업 정책의 방향을 보여주고 있다.¹⁵⁾ 주요 내용으로는 해상풍력 에너지 개발 프로젝트를 중단하고 알래스카 천연자원 개발을 확대하며 화석연료 탐사 및 생산을 확대하고, 액화천연가스(LNG) 수출 통제를 해제하며 바이든 행정부의 신재생에너지 지원 연방정부 예산 집행을 중단한다는 것이다.

마지막으로는 무역적자에 의한 국가비상사태 선언이다. ‘미국의 지속적 대규모 무역적자에 기여하는 무역관행을 바로잡기 위한 수입의 상호관세 규제(Regulating Imports With a Reciprocal Tariff To Rectify Trade Practices That Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits)’로 명명된 행정명령 14257호에 트럼프 대통령은 무역적자로 인한 경제 상황이 국가비상사태에 이르렀다고 선언하였다. 이를 통해 국제비상경제권한법(International Emergency

14) The White House, “DECLARING A NATIONAL EMERGENCY AT THE SOUTHERN BORDER OF THE UNITED STATES,” Presidential Actions(January 20, 2025), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/declaring-a-national-emergency-at-the-southern-border-of-the-united-states/>(검색일: 2025.11.2.).

15) 조재현, “트럼프, “국가 에너지 비상사태”... 에너지 가격 낮춰 ‘패권 장악’ 노린다.” 조선일보(2025.1.21.), <https://www.chosun.com/economy/industry-company/2025/01/21/Q6NKPWPUKZEGPF6CQOMA62ZXBY/>(검색일: 2025.11.2.).

Economic Powers Act of 1977, IEEPA)의 법적 근거를 통해 대통령에 부여된 권한을 활용하여 10%의 기본관세를 부과하고 57개국에 대하여 10~50%의 국가별 상호관세를 부과한다고 밝혔다. 지난 5년간 무역적지는 40% 이상 증가하고 2024년에만 1.2조(trillion) 달러에 이르렀으며 이러한 비대칭적 무역 관계는 미국의 제조업을 약화시키고 수출과 생산 능력 저하를 가져온다는 상황을 반영한 것이었다.

다. 미국 우선주의와 관세 협상

트럼프 2기 행정부가 취임 후 가장 강력하게 추진한 정책은 관세부과를 통한 미국의 이익추구로 볼 수 있다. 트럼프 1기에도 백악관에 무역위원회를 신설하고 중국과 관세부과의 무역전쟁을 진행한 바 있지만 이는 위협국인 중국에 국한된 면이 있었다. 이에 반해 트럼프 2기 행정부의 관세부과는 적대국, 우방, 동맹국 구분 없이 무차별적으로 진행되어가는 특징을 갖는다. 이러한 보호주의 기반 관세부과는 상대국가의 보복관세를 유발하고 이어 상호 무역량 감소로 이어진다면 1930년대의 대공황이 재발할 수 있다는 우려도 함께 제기되었다. 만약 이런 최악의 상황은 막을 수 있다하더라도 최소한 관세인상으로 인해 미국 국내 소비물가 상승하게 되고 인플레이션이 높아진다면 관세 수입에 의한 미국의 이익은 그리 높지 않을 것이라는 분석도 제기되었다. 과연 트럼프 행정부가 관세를 통해 무엇을 얻으려는 것인지 불확실성이 높은 것은 사실이었다.

관세부과는 트럼프 대통령의 성향을 그대로 반영한 것으로 해석된다. 이익 균형론의 정치학자 랜달 슈weiler(Randall Schweller)에 의하면 트럼프 대통령의 성향은 ① 손해 사절(No More Uncle Sugar) ② 다자 사절(No More Multilateralism) ③ 무임승차 사절(No More Free-riding)이라는 3 Nos로 설명된다고 분석한 바 있다.¹⁶⁾ 트럼프 대통령은 관세부과의 보호무역을 통해서라도 손해를 보지 않는 사업가적 기질과 어느 협상에서라도 강자의 이익을 최대화할 수 있는 협상의 기술을 알고 있으며, 미국과의 관계에서 이익을 얻는 대상은 더 이상의 무임승차를 허용하지 않을

16) Randall Schweller, "Three Cheers for Trump's Foreign Policy: What the Establishment Misses," *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 5(Sep/Oct 2018), pp. 135~142.

것이라는 설명이다.

이를 관세 협상에 적용해보면 기본관세를 통해 관세부과라는 여건을 조성하고 무역에 있어서 미국은 더 이상 손해를 감수하지 않을 것이라는 강력한 의지를 보였다 할 수 있다. 이어 품목별 관세와 상호관세를 부과하고 이를 조정하기 위해 개별 국가와의 일대일 협상을 추진한다. 양자 협상에는 상황이 유사하다면 강자의 이익을 최대화할 수 있는 여건을 보장해 주기 때문이다. 이와 함께 기본관세에 개별 국가와의 상호관세를 추가하여 혼합한 접근은 대상 국가들의 인식을 바꾸게 되는 결과를 가져온다. 무역이 가져다주는 절대적 이익보다는 무역을 경쟁 상황으로 인식하는 상대적 이익을 평가하는 방향으로 상황을 인식하게 만들었다는 것이다. 관세부과로 인한 이익의 감소에 대한 우려보다는 미국 시장 내에서 자국 물품이 갖는 가격경쟁력에 더 집중을 하게 되었다는 것이다. 관세를 더 내야 하는 부담보다는 상대국가보다 더 내지 않도록 하는 것이 관세를 부여받은 국가들의 관심사가 되었다. 기존 자유무역보다 많이 지불하게 된 관세의 부담보다는 타국과 비슷한 수준에 안도하거나 낮은 비율의 관세로 더 기뻐하는 상황이 되어버린 것이다. 미국으로서는 기존보다 더 높은 관세로 이익을 가지나 실제 이를 부담하는 대상은 관세율에 크게 관심을 갖지 않은 상황이 된 것이다.

양자 협의 간 미국은 관세율 조정을 조건으로 미국에 직접투자를 압박했다. 미국에 대한 직접투자는 EU와 일본, 그리고 한국을 중심으로 진행된 사항을 보면 더 이상의 무임승차를 원하지 않는다는 트럼프의 인식을 반영하였다고 할 수 있겠다. 미국에 대한 투자 요구는 지금까지 미국과의 무역을 통해 얻은 이익을 이제는 반환하기 시작하라는 무언의 압력이 되었고, 타 국가보다 낮은 관세를 위해 투자를 약속하게 된다. 결국 트럼프 행정부는 수입품목에 대해 이전보다는 높아진 관세를 받게 되었고,¹⁷⁾ 미국 국내로 대규모 투자를 유치함으로써 제조업 부활과 인프라 건설을 위한 마중물을 형성하는 결과를 가져온 것이다.

17) 미 의회예산처(CBO)가 8일(현지시간) 공개한 2025회계연도 미 연방정부 수입·지출 추정치에 따르면 관세 수입은 1천950억 달러(약 277조 원)로, 전년 대비 두 배 이상 증가했다고 월스트리트저널(WSJ)이 10일 보도했다. 다만 관세율이 지난 4월부터 본격 인상됐기 때문에 2024회계연도 대비 증가 폭이 낮게 나왔다. 관세 수입은 연방정부 전체 수입의 3.7%를 차지했다. 한국 무역협회, “미국 관세수입 2배 늘었지만…나랏빚 이자 1조달러 돌파,” [https://www.kita.net/board/totalTradeNews/totalTradeNewsDetail.do?JSESSIONID_KITA=1F0BD1BC743709B639439B160CA33171.Hyper?no=95708&siteId=2\(검색일: 2015.11.4.\)](https://www.kita.net/board/totalTradeNews/totalTradeNewsDetail.do?JSESSIONID_KITA=1F0BD1BC743709B639439B160CA33171.Hyper?no=95708&siteId=2(검색일: 2015.11.4.)).

처음부터 지나치게 높은 관세율 부과와 양자협상, 그리고 궁극적으로 추가적인 미국 투자금 유치에 대가로 유사한 수준의 낮은 관세부과로 귀결되는 결과는 관세전쟁을 이를 통해 다른 협상을 유인하여 미국의 경제적 이득을 최대화하려는 수단이었다는 분석이 가능하다. 현재까지는 관세전쟁을 통해 관세 수입과 투자유치를 얻어낸 트럼프 대통령의 성과로 보여진다. 다만 관세 인상으로 야기될 미국 내부의 물가 인상 유인이 투자금 유치와 낮은 에너지 비용 유지로 상쇄될 수 있을지는 앞으로 트럼프 행정부가 감당해야 할 문제로 보인다. 이와 함께 트럼프 대통령의 관세부과 권한에 대한 대법원의 판결 결과에 따라 크게 변동이 될 가능성이 존재하기도 한다. 관세를 결정하는 권한은 의회에 있는 상황 속에 대통령은 국가비상사태 선언을 통해 비상경제권한법(IEEPA)이 부여한 권한을 활용하여 상호관세를 부여하고 협상을 진행해 왔다. 관세부여로 피해를 본 미국 중소기업들과 민주당 성향의 12개 주가 트럼프 대통령을 상대로 행정명령으로 관세를 부과한 행위는 불법이라 소송을 제기하였고, 25년 1월 국제무역법원 1심과 8월 말 연방 항소법원의 2심 판결에도 트럼프 대통령은 패소하였다. 이에 트럼프 대통령은 연방 대법원에 상고한 상태다. 무역적자가 국가비상사태를 선언할 만큼 위협이라는 대통령 측 주장과 관세는 명시적 권한으로만 위임받을 수 있는 ‘중대 문제 원칙’이 적용되어야 한다는 민주당 측 주장이 맞서고 있는 상황이다. 25년 11월 초 심의가 시작된 판결은 대법관 9명 중 보수성향 판사가 6명이라는 점이 변수가 될 수 있으나 관세부여가 행정부의 권한 밖이라는 판결이 내려질 경우 트럼프 행정부의 정책 추진 동력에 심대한 영향을 미칠 것으로 보인다.

2. 국제 분쟁에 대한 대응: 휴전에서 관리로

러-우 전쟁과 이스라엘-하마스 전쟁을 유산으로 넘겨받은 트럼프 행정부는 러-우 전쟁의 종전을 최우선 외교과제로 공언한 바 있었다. 하지만 영토조정과 안보공약에 대한 이견으로 러시아 푸틴 대통령과 우크라이나 젤렌스키 대통령의 합의는 여러 관문을 넘어야 할 것으로 보인다. 더불어, 종전에 합의한 이스라엘-하마스 전쟁은 양 진영의 내부정치의 영향을 받으며 충돌과 협상을 반복하며 좀처럼 안정을 찾지 못하며 트럼프 행정부를 더욱 곤란하게 만들고 있는 상황이기도 하다.

가. 러시아-우크라이나 전쟁

트럼프 대통령은 대통령 선거 기간 동안 대통령 취임 후 24시간 이내 종전을 이끌어내겠다는 공약을 펼친 바 있다. 자신이 대통령이었다면 전쟁이 일어나지 않았을 것이라 전제하며 미국의 군사적 관여보다는 평화협상을 통한 종전에 치중할 것임을 밝혔다. 이와 함께 우크라이나에 대한 간접적 군사적 지원과 외교적 지원을 해 왔던 바이든 행정부와 달리 추가적인 지원 방법을 모색하기 보다는 신속한 협상 개시에 중점을 두었다. 취임 직후 푸틴 러시아 대통령과 젤렌스키 우크라이나 대통령과 각각 통화를 하며 협상의 의지를 피력하기도 하였다. 이어 중동특사로 활동 중이던 스티브 위트코프(Steven Witkoff)를 크레믈린으로 보내 종전 협상을 추진하였다. 부동산 사업으로 다져진 협상 기술을 본격적으로 발휘하여 이스라엘과 하마스 간의 휴전협정을 이끌어 낸 트럼프 대통령의 절친 위트코프는 푸틴 러시아 대통령과 직접 대화를 통해 종전 협상의 시작을 이끌어 내기도 하였으며 취임 100일 어간까지 4차례나 러시아를 방문하였다.¹⁸⁾ 미-러 간 소통 채널이 개설되고 외교 관계가 정상화되자, 트럼프 대통령은 푸틴 대통령과 2시간 전화통화를 통해 30일 동안 에너지 시설 공격 중단이라는 부분 휴전을 이끌어 내기도 하였다. 하지만 푸틴에게 우호적인 입장을 견지한 트럼프의 노력에도 8월 알래스카 정상회담 이후 더 큰 진

18) 최혜린, “러시아와 협상하는 중동특사…트럼프 ‘거래 외교’ 해결사 된 위트코프,” 경향신문(2025.2.18.), <https://www.khan.co.kr/article/202502181532001#ENT>(검색일: 2025.11.3.).

전은 없는 상태이다.

종전 협상 관련 주요 쟁점으로는 영토문제와 전후 안전보장문제로 볼 수 있다. 러시아가 전쟁을 통해 점령한 4개(루한스크, 도네츠크, 헤르손, 자포리아) 점령지에 대한 인정여부에 대해 합의가 어려운 상황이다. 영토에 관한 합의가 불가능한 상황 속에 러시아의 재침공을 막는 즉, 우크라이나의 안전보장 문제는 또 다른 어려움을 주고 있다. 우크라이나의 NATO 가입에 대한 러시아의 반대로 우크라이나는 미국과 유럽 NATO 회원국들에게 추가적인 안전보장을 기대하고 있는 것이 사실이다. 충분한 안전보장책 없이는 영토 양보를 포함한 종전 협상을 수용하기 어렵다는 입장인 것이다.¹⁹⁾

종전 협상을 진행하면서도 트럼프 대통령은 미국의 국익 우선 최대화에 중점을 두고 있는 것으로 보인다. 미국을 포함한 국제사회의 지지가 전적으로 필요한 우크라이나에게 트럼프 대통령은 회토류 등 천연자원에 대한 미국의 이권을 인정하는 ‘광물협정’ 체결을 추진하였다. 2025년 2월 광물협정 서명을 위해 백악관을 방문한 우크라이나 젤렌스키 대통령과 우크라이나 안전보장에 대한 이견으로 트럼프 대통령과 큰 충돌까지 가졌던 우여곡절 끝에 4월 말 우크라이나 재건 참여와 전략광물 공동 투자를 명문화한 협정이 타결되었다.²⁰⁾ 아울러 우크라이나에 대한 추가적 지원이 없는 상황 속에서 25년 7월 마크 루터(Mark Rutte) NATO 사무총장과의 회담을 통해 ‘우크라이나 우선지원 품목 목록(Prioritised Ukraine Requirement List)’을 통해 대공방어, 정밀유도무기와 탄약 등이 미국에서 생산되어 지원되나 모든 비용은 NATO 회원국에 의해 지불되는 형태로 변화되었다.²¹⁾ 바이든 행정부에서 지원되어온 지원을 유지하는 하고 있으나 추가적인 지원은 동맹국에게 비용을 전가하고 있는 상황이다. 위협 분석에도 언급된 바대로 트럼프 대통령은 국내 인플레이션 우려와 이민자 문제 그리고 마약관련 초국가적 범죄 조직을 미국의 중대 위협으로 산

19) 박정호, “트럼프 2기 출범 100일, 러시아-우크라이나 종전 협상의 동향과 전망,” GLOBAL ISSUE BRIEF, p. 108.

20) 박국희, “美·우크라, 광물 협정 체결… 美, 러 침공 공식 명시,” 조선일보(2025.11.5.).

21) Claire Mills, “Military assistance to Ukraine: What has changed in 2025?” House of Commons Library Research Briefing(30 October 2025), <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10308/CBP-10308.pdf>(검색일: 2025.11.4.).

정하고 이를 위해 미국의 국력을 우선 투입하고 그 외의 상황에 대해서는 동맹과 우방국의 협력을 통한 대응을 우선 고려하고 있는 것으로 분석된다.

나. 이스라엘-하마스 전쟁

2023년 10월 하마스의 기습공격으로 시작된 이스라엘-하마스 전쟁은 2년이 넘는 기간동안 지속되다가 2025년 10월에 휴전합의가 이루어 졌다. 양측은 합의 발효 이후 24시간 이내에 휴전이 이루어 지고, 그 뒤 72시간 내 생존한 이스라엘 인질 20명과 팔레스타인 수감자 2,000명을 맞교환하기로 하였다.²²⁾ 이어 이스라엘은 가자지구로부터 단계적 철수와 함께 가자지구에 새로운 통치체제를 구성하는 순으로 진행되는 것에 대한 합의는 추후 진행될 예정이다.

트럼프 대통령은 취임 이전부터 가자지구 전쟁 종식에 적극적인 관심을 보였으며 취임도 하기 전에 위트코프를 중동특사로 임명하여 휴전을 중재하여 1월 15일 휴전과 인질 교환에 합의하기도 하였다. 휴전에 이어 취임하면 폐허인 가자지구에 팔레스타인 주민을 강제 이주시키고 ‘중동의 리비에라’로 탈바꿈시키겠다는 청사진도 발표하였다. 하지만 하마스가 휴전 연장을 거부하자 이스라엘이 가자지구에 공습을 재개하며 휴전이 무효화 되기도 하였다.

전환점은 트럼프 대통령이 9월 29일 20개 항으로 구성된 가자지구 전쟁 종식을 위한 ‘평화구상’을 공개를 기점으로 만들어졌다. 당시 이스라엘이 하마스 지도부 제거 명분으로 미국의 우방국 카타르를 공습한 직후였다. 이스라엘과 네타냐후의 강력한 후원자였던 트럼프 대통령도 미군의 기지가 있고, 중동 국가 중 미국의 우방국 중 하나인 카타르 공습을 미국과 협의 없이 진행한 상황은 받아들이기 힘든 것이었으며 이로 인해 트럼프 대통령은 이스라엘에게 종전을 강력하게 압박하게 되었다. 이와 함께 트럼프 대통령의 사업관계를 활용하여 아랍 국가 지도자들로 하여금 하마스를 협상테이블로 나오도록 간접적으로 압박하고, 평화구상을 받아들이지 않으면 하마스에게 대가를 치를 것이라는 직접적인 경고도 보냈다. 또한 트럼프 대

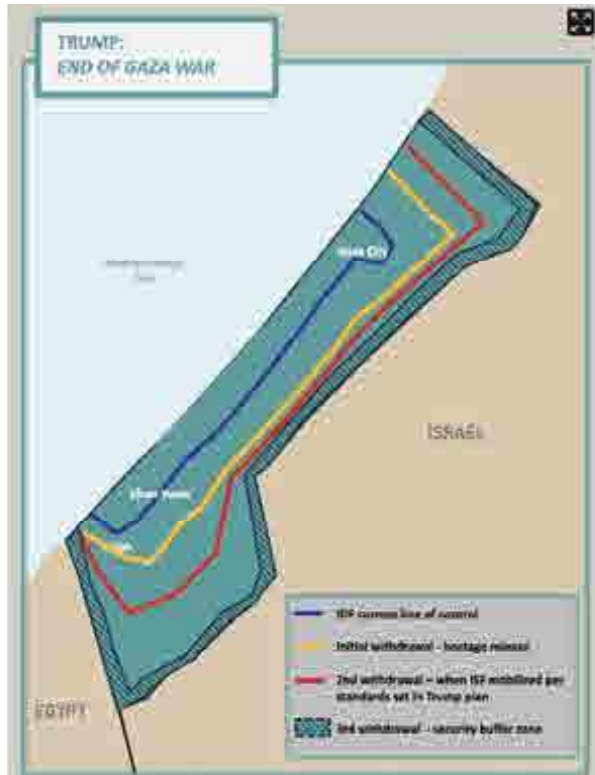
22) 강태화, “가자전쟁 2년...이·하마스 ‘트럼프 중재 휴전안’ 합의,” 중앙일보(2025.10.10.), <https://www.joongang.co.kr/article/25372738>(검색일: 2025.11.5.).

령 본인의 주장처럼 핵시설 폭격으로 인한 이란의 약화로 이스라엘과 힘의 균형을 이룰 수 없는 상황이 하마스가 휴전을 받아들인 이유로도 분석할 수 있겠다.

트럼프 대통령이 제시한 평화협상은 총 20개 항목으로 구성되어 있다. 1단계 합의는 이스라엘 인질 전원석방과 팔레스타인 수감자 석방, 이스라엘 군의 철수, 그리고 가자지구로의 인도적 지원 물자 반입 등으로 알려져 있다. 1단계 후 사망 인질 시

신 송환이 지체되었지만 그럼에도 불구하고 2단계 협상이 시작된 것은 긍정적인 신호로 볼 수 있다. 2단계는 하마스의 무장해제와 가자지구 전후 통치방식, 국제안정화군 배치 등이 논의될 것이며 최종적으로는 팔레스타인 자치정부로 가자지구 관할권을 넘기는 것을 목표로 하고 있다. 앞으로 남은 과제가 많은 것은 사실이지만 이번 휴전합의로 인질이 모두 교환되었다는 점은 의미하는 바가 크다고 볼 수 있다. 하마스는 전쟁 개시 기습공격 간에 인질체포라는 새로운 행태의 전쟁 양상을 선보였다. 251명의 민간인 인질을 체포하여 추후 협상의 도구로 활용하고자 하는 협상을 위한 전쟁을 시작한 것으로 보였다. 이런 상황 속에서는 인질 협상 결렬이 전쟁 장기화의 주된 요인이기도 하였다. 하지만 1단계 합의로 생존 인질을 모두 석방한 하마스로서는 사용 가능한 카드를 모두 활용한 측면이 있어 분쟁 재개 측면에서 하마스에게 유인은 크지 않은 상황으로 보인다.

러-우 전쟁의 종전 협상에 어려움을 겪고 있는 트럼프 행정부로서는 이스라엘-하마스의 휴전 협상 타결은 큰 업적으로 삼을 수 있을 것으로 보인다. 이와 함께 가



<그림 2> 가자 전쟁 ISF 철수 단계
FINANCIAL TIMES(SEP 30, 2025)

가자지구 재건을 위해 어느 정도 미국이 개입을 할 것인지에 대한 사항은 추후 관심 있게 볼 사항으로 판단된다. 평화협상 20개 조항 중 9항에는 종전 후 가자지구 통치는 두 개의 과도 통치체제로 이루어진다고 되어 있다. 먼저 내부 위원회의 성격인 팔레스타인 위원회로 검증받은 팔레스타인인과 국제 전문가로 구성되며 가자지구의 일상생활을 위한 공공서비스와 행정을 담당하게 된다. 이 팔레스타인 위원회는 외부 국제 위원회인 ‘평화이사회(Board of Peace)’의 감독과 통제를 받게 된다. 평화이사회는 트럼프 대통령이 이사장과 의장을 겸직하며 토니 블레어 전 수상을 포함한 위원들을 추후 임명될 예정이다. 이 이사회는 가자지구의 재건에 관한 기본틀을 구상하고, 자금집행을 담당하며 팔레스타인 자치정부가 수립되기 전까지 모든 것을 관장하게 된다.²³⁾ 아울러 가자지구를 경제발전 계획은 중동에서의 현대적인 기적의 도시를 만들고자 하는 청사진을 구현한다는 목표를 제시하며 지금까지 제시된 투자계획을 반영하여 진행할 것이라고 언급하고 있다. 트럼프가 연초에 제시한 ‘중동의 리비에라’ 구상이 연상되기도 한다.

23) FINANCIAL TIMES, “Full text of Donald Trump’s proposal to end the war in Gaza(SEP 30 2025),” <https://www.ft.com/content/0c1f3cc4-799a-495c-b12f-20c613289e97>(검색일: 2025.11.7.).

IV. 힘을 통한 평화달성의 국방정책

1. 중국 위협 유일화와 미국우선 국방전략

가. 중국 위협 대비 강화

트럼프 대통령의 국정 방향인 미국 우선주의와 힘을 통한 평화달성을 위해 헤그세스 국방장관은 지난 1월 25일 지침을 하달하며 힘을 통한 평화달성을 3축의 주요 노력선을 제시한다: ① 전사 정신 회복(restoring the warrior ethos) ② 군사력의 재건(rebuilding our military) ③ 억제력 재확립(reestablishing deterrence).²⁴⁾ 트럼프 행정부의 국방운영에 대한 전반적인 방향성으로 제시한 것으로 보이는데, 전사로서의 군 본연의 자세를 견지하여 미국 시민의 신뢰를 회복하고, 위협에 상응하는 군사력을 건설하기 위해 국방산업기반을 재활성화하고, 획득체계 개선, 예산집행 투명성 증대, 첨단기술의 신속한 적용 등을 구체적 방법으로 제시하고 있다. 가장 중요한 축으로 평가하고 있는 억제력은 본토 방어를 통해 달성된다고 언급하고 있다. 이는 동맹과 우방국과의 협력을 통해 인도-태평양 지역에서 중국의 공세성을 억제함과 동시에 진행되고 있는 전쟁들을 책임감있게 끝내고 주요 위협에 역량을 재조정하고자 하는 트럼프 대통령을 국정방향을 지원하는 것이라는 설명으로 강조하고 있다.

이어 헤그세스(Peter Hegseth)장관은 힘을 통한 평화달성의 시행 지침을 좀더 구체화하여 25년 3월 중순 하달한다. 국방전략잠정지침(Interim National Defense Strategic Guidance)으로 명명된 문서는 9페이지의 비문으로 작성되었으며, 중국의 타이완 점령을 억제하는 것과 본토 방어를 미국의 군사력 운영 최우선 과제로 명시하고, 이를 위해 유럽과 다른 지역의 위협은 감수해야한다는 것이 주요 내용으로 알려졌다.²⁵⁾ 기본적으로 1기 트럼프 행정부의 힘을 통한 평화 달성과 중국의 위협 대

24) US Department of Defense, "Secretary Hegseth's Message to the Force(Jan. 25, 2015)," <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/4040940/secretary-hegseths-message-to-the-force/>(검색일: 2025.9.5.).

25) Aaron Schaffer and Cate Cadell(2025).

비를 최우선으로 대응하는 기조는 유지하고 있으나, 중국의 타이완 점령을 막아야 한다는 내용을 특히 강조하며 중국을 유일한 위협(the sole pacing threat)으로 지칭하였다. 이를 위해 러시아, 이란, 북한과 테러 등의 잠재적 위협은 미국의 제한된 지원 속에 동맹과 우방국들이 핵심적인 역할을 하도록 강조하는 접근은 2기 트럼프 행정부의 변화된 방향으로도 해석될 수 있다.²⁶⁾ 이와 함께 불법 마약유통과 불법적 이민에 대한 더 직접적인 역할을 지시한 것은 미군의 역할에 대한 변화 가능성을 의미한 것으로 해석할 수 있어 그 범위와 행태에 대해 지속적인 분석이 필요하다.



<그림 3> Hegseth 장관 서신
(2025.5.1.)

이어 2025년 5월 1일 국방부 전 인원을 대상으로 추가적인 메모를 하달하여 국방 전략서의 방향과 협조를 강조한다.²⁷⁾ 국방전략잠정지침을 기반으로 새롭게 작성될 국방전략서는 ‘미국우선국방전략(America First Defense Strategy)’으로 명명할 수 있으며, 8월 31까지 초안 작성 완료를 명시하였다. 국방전략서의 작성 총 책임은 정책차관(Under Secretary of Defense for Policy)인 엘브리지 콜비(Elbridge Colby)를 지명하였으며, 전 부서의 적극적인 협조를 지시하였다. 2018년 발간된 트럼프 1기 행정부 국방전략서(National Defense의 주 집필자로 알려진 콜비 차관은 자신의 저작 거부전략(The Strategy of Denial)에서도 언급하였듯이 미국의 국방전략은 중국의 부상 억제에 최우선을 두어야 하며, 그 방법은 지배가 아닌 거부, 즉 중국이 추

26) Comptroller and Chief Financial officer, “Defense Budget Overview” Office of the Under Secretary of Defense(June 2025), p.2.

27) SECRETARY OF DEFENSE, “Memorandum for All Department of Defense Personnel,” <https://media.defense.gov/2025/May/02/2003703230/-1/-1/1/MEMORANDUM-DIRECTING-THE-DEVELOPMENT-OF-THE-2025-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF>(검색일: 2025.8.5.).

구하고자 하는 최선의 전략을 달성할 수 있는 능력을 거부하는 것이 중점이라고 강조한 바 있다.²⁸⁾

헤그세스 국방장관은 25년 6월 초 국제전략문제연구소(IISS: The International Institute of Strategic Studies)가 주관하는 상그릴라대회에 잠정지침에 언급된 중국 위협론을 강조하며 국방전략의 방향성, 동맹국에 대한 요구사항을 전달하였다. 중국을 언급할 때는 중공(Communist China)로 군사위협에 더해 이념적 요소를 추가하며 중국 위협을 강조하였으며, 관세전쟁이 강화되고 있는 상황 속에 안보 분야에서 최전선은 인도-태평양 지역임을 미국이 복귀하였다는 표현으로 밝히고 있다. 미국 트럼프 행정부의 첫 국방전략은 미국의 국익과 상식에 기반하여 수립하겠다고, 중국의 대만 군사력 사용 가능성에 대비하고 있다는 점을 천명하였다. NATO 동맹국의 방위비 증가율 5% 추진과 함께 지역 내 동맹국들의 역할 증대도 주문하며²⁹⁾ 안미경중(安美經中)의 전략적 접근을 유지하는 지역 동맹국의 전략적 모호성의 행태에 대한 염려성 발언과 함께 경제전선과 안보전선을 분리시키지 않고 융합시키는 정책을 추진하고 있음을 강조하였다.³⁰⁾

나. 미국 우선 국방전략

헤그세스 장관에 의해 미국우선 국방전략으로 방향성을 잡은 트럼프 행정부 2기 국방전략서는 현재 초안이 완성되어 회람 중인 것으로 알려졌다. 역외균형을 강조하는 현실주의적 접근을 선호하는 콜비 차관을 중심으로 완성된 국방전략서는 미국의 전략적 방향성에 변화가 있을 것으로 보인다. 인도-태평양 지역에서 중국의 위협에 대한 대응이 미국 국방의 중심인 것에 대해서는 큰 변화가 없을 것으로 보이지만, 과거 먼로독트린을 연상하게끔 실제 강조점은 본토 방어와 아메리카 대륙 중심의 서반구로 이동하고 있는 것으로 보인다는 것이다.³¹⁾ 이번 국방전략서는 지구

28) Elbridge A Colby, 『거부전략: 강대국 분쟁시대 미국의 국방』, 오준혁(역)(서울: 박영사, 2023), p. 180.

29) 한국군사문제연구원, “미국방장관, 상그릴라 연설 주요 내용” KIMA Newsletter(2025.6.20.), [https://www.kima.re.kr/3.html?Table=ins_kima_newsletter&mode=view&uid=1851&s=11\(검색일: 2025.11.5\).](https://www.kima.re.kr/3.html?Table=ins_kima_newsletter&mode=view&uid=1851&s=11(검색일: 2025.11.5).)

30) 반길주, “제 22회 상그릴라대회와 인도-태평양안보,” IFANS FOCUS(June 04, 2025).

31) Paul Mcleary and Daniel Lippman, “Pentagon plan prioritizes homeland over China,” Politico(2025.9.5),

적 수준의 개입과 관여보다는 국내와 지역 문제에 집중하고자 하는 성향이 많이 반영되었으며, 현재 진행 중인 국경선 방호를 위한 병력 투입, 국내 치안 유지를 위해 전개된 주방위군(National Guard), 남미지역의 마약밀수와 범죄조직 공격을 위해 전개된 해군과 공군 전력 등은 이미 이러한 방향성을 보여주고 있다는 평가를 하기도 한다.³²⁾ 곧 미국 우선 국방전략은 트럼프 행정부의 국내 문제 해결 위주의 미국 우선주의를 그대로 반영하듯 자국 영토와 그 주변을 방어하는 상당한 수준의 고립·축소 지향적 군사력 운영의 우선순위로 재편될 것이라는 분석이 가능하다. 완성된 최종 초안은 미국본토방어, 중국 견제, 동맹국 및 파트너 국가와의 부담분담확대와 방위산업 기반활성화의 4가지 축으로 구성되었다고도 알려졌다.³³⁾

신축소전략(new retrenchment strategy)의 성격을 가진 트럼프 2기 국방전략은 위협인식과 국정 방향과의 내부적 일관성 측면에서는 타당한 방향으로 간주되겠지만 동맹과 지정학적 고려사항 측면으로는 많은 상충관계가 발생할 수 있겠다. 앞서 언급한 연례위협보고서의 위협 우선순위와 미국 국익 최우선이라는 트럼프 대통령의 정책적 방향성을 기반으로 판단한다면, 본토 방어와 지역방어를 중심으로 자원을 절약함으로써 패권적 확장의 폐해를 줄이고 결정적인 우발상황에 대비할 수 있는 힘을 비축할 수 있는 절제와 축소 방향은 타당한 결론이라 할 수 있다. 미국이 특별한 국가라기보다는 자국의 이익을 우선으로 하는 보통국가의 입장으로 미국 우선주의를 추진하는 트럼프 행정부는 본토의 국경을 최우선으로 방호하고 국경선과 인근에서 벌어지는 전쟁에 대비하는 것이 보통국가의 군대의 역할이니 그 본연의 임무로 복귀하는 것이 중요하다는 것이다. 이러한 접근으로 국방의 우선 순위는 본토방어인 국경보호, 골든 돔 등의 미사일 본토 방어체계, 치안유지 등이 주요 과업으로 대두되는 것이다. 아울러 역외균형전략과 책임전가를 중심으로 핵심 위협에 대한 선택적 대응을 한다는 현실주의적 입장과 일치하고 있다. 이에 반해 이러한 접근에 대해 미국의 동맹국들에게는 미국의 안보공약의 신뢰성에 영향을 미칠 수

<https://www.politico.com/news/2025/09/05/pentagon-national-defense-strategy-china-homeland-western-hemisphere-00546310>(검색일: 2025.11.5.).

32) Inside Forward, "New U.S. Defense Strategy," <https://www.insightforward.co.uk/wp-content/uploads/go-x/u/db2cde7f-03b8-417f-935c-049b393b39d9/Colby-and-the-New-Defense-Strategy.pdf>(검색일: 2025.11.7.).

33) 정유진, "미국 국가방위전략 최종 초안 완성 . 밴스 부통령 영향반영," 경향신문(2025.8.28.).

있다는 염려가 제기되기도 한다. 현재 러시아와 최전선에서 대응하고 있는 NATO 동맹국들, AUKUS 결성으로 새롭게 소다자 협력을 진행하고 있는 인태지역의 동맹국을 포함한 우방국들에게는 미국의 빈자리에 자국들의 부담이 증대되는 영향이 나타날 것에 대한 우려를 가지고 있는 것이 사실이다. 물론 중국의 부상과 대만 사태에 대한 대비를 국방부의 최우선 과제로 진행하는 것은 사실이나 군사력 운용이 전력의 지구적 투사력을 기반으로 한 억제력 강화보다는 본토 국경방호를 주 과업으로 지역적 위협에 대응토록 변화된다면 동맹 및 우방국의 자국 역할은 더 강화되어야 할 것으로 보인다.

2. 국방 예산의 우선순위와 전력 건설 방향

지난 6월 말 국방부는 2026년 회계연도 세부 국방 예산안을 의회에 제출하였다. 예산의 구성을 보면 기본예산 8,483억 달러와 감세법안(One Big Beautiful Bill Act, OBBBA³⁴)에서 추가된 1,133억 달러를 포함 총 요청액은 9,616억 달러에 이른다. 이는 FY25년 국방 확정예산인 8,601억 달러보다 13.4%나 증가한 것으로 역대 최대를 기록하고 있다.³⁵ 이번 국방예산의 특징은 헤그세스 미국방장관이 언급하였듯이 두 개 법안에 하나의 예산(two bills and on budget)이다. 재량예산으로 편성된 국방 기본예산 8,483억 달러는 FY25과 동일한 수준으로 물가 인상을 반영한다면 오히려 감소한 상황이다. 이는 헤그세스 장관 취임 이후 국방조직 효율화(Department of Government Efficiency, DOGE)와 FY26 예산재검토(Budget Rook)의 결과로 300억 달러에 가까운 자원의 재분배를 추진한 예산 감축의 결과를 의미한다고 할 수 있다.³⁶ 기본예산은 동

34) 트럼프 2기 행정부의 주요 공약을 실현하기 위한 예산 조정 법안으로서 2017년 시작된 감세정책 기초를 영구화하고 바이든 행정부의 친환경 정책을 대폭 축소하는 한편, 반도체 투자세액공제를 확대하는 내용을 포함하며 국방비 지원, 국경방호, 산업정책 지원을 모두 포괄하고 있다. 지난 7월 4일에 트럼프 대통령이 서명하여 최종 입법되었다. 한국법제연구원 “미국, ‘하나의 크고 아름다운 법(One Big Beautiful Bill Act)’ 미 의회 최종 통과,” <https://klri.re.kr/Platform/law/trend/e3fea67c-43cf-4311-a9f3-540dfb76b799>(검색일: 2025.11.8.).

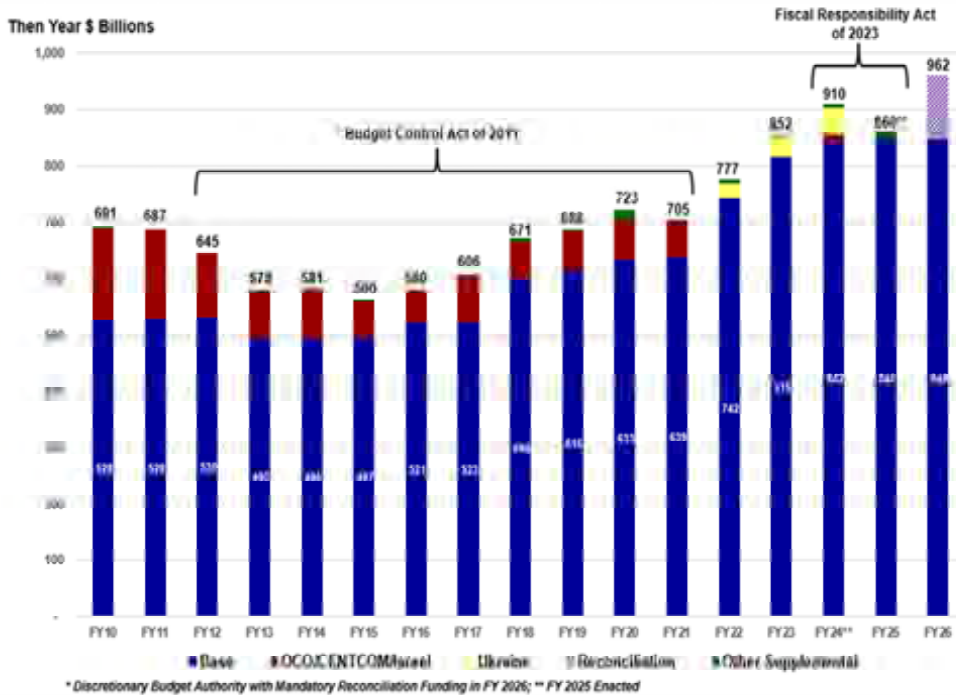
35) Comptroller and Chief Financial officer, “Defense Budget Overview” Office of the Under Secretary of Defense(July 2025), p.1-2.

36) Matthew Olay, “Hegseth addresses strengthening military by cutting excess, refocusing DOD budget,” United States Space Force(2025.2.21.).

결 수준에서 트럼프 대통령의 국정과제 우선 분야로 볼 수 있는 국경장벽 건설, 이민자 구금시설확충, 골든돔, 무기체계 개선과 국방력 강화 등은 조정법안(reconciliation bill)으로 추가로 확보하게 됨으로써 내년도 예산에는 1,133억 달러를 반영할 수 있어 국방부가 사용할 수 있는 실제 예산은 9,616억 달러로 역대 최고를 보이고 있는 것이다.

조정법안으로 추가 반영된 1,133억 달러는 의무예산(mandatory funding)으로 반영되었으며 내용을 세부적으로 살펴보는 것도 의미가 있을 것으로 보인다.³⁷⁾ 총 11개 세부 분야로 투입되는 예산 규모로는 삶의 질(83억 달러), 전투함 건조(306억 달러), 미사일방어(256억 달러), 탄약과 공급망(87억 달러), 저비용무기(49억 달러), 사이버안보(10억 달러), 공중우세(57억 달러), 핵(90억 달러), 인태사령부 능력(67억 달러), 준비태세(79억 달러), 국경방호(50억 달러)이다. 가장 많은 예산이 반영된 부분은 전투함 건조 측면으로 기본예산 208억 달러를 포함하면 냉전 종식 이후 단일 해 가장 많은 예산이 반영되었다고 할 수 있다. 트럼프 행정부가 가장 취약한 분야로 인식하고 있다는 사실을 방증하고 있다는 평가가 가능하다. 이러한 추가 예산은 감세 OBBBA 감세 법안으로 확보된 예산으로 향후 10년간 유효한 상황으로 해당 정부의 정책 우선순위를 파악하는 데 도움이 될 것으로 보인다.

37) 국방부 예산 편성국에서도 조정법안으로 추가된 예산에 대한 설명 자료를 탑재하기도 하였다, Department of Defense Fiscal Year 2016 Mandatory Funding Overview, https://comptroller.war.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2026/DoD_FY2026_Mandatory_Funding_Overview.pdf(2025.11.8.).



<그림 4> 국방부 예산 편성(2010~2026)

Comptroller and Chief Financial officer(July 2025), p.1-3.

FY26 국방 예산은 트럼프 대통령의 힘을 통한 평화달성을 위한 방향성으로 제시된 억제력 재확립(Reestablishing Deterrence), 군사력 재건(Rebuilding Our Military), 전사정신 부활(Restore the Warrior Ethos)로 구분하여 작성되었다.

가. 억제력 재확립(Reestablishing Deterrence)

헤그세스 장관의 국방 운영의 주요 노력선인 억제력의 재확립의 주요 방향은 본토방어, 중국억제와 동맹과 우방국 능력 강화로 구분하였다. 첫 번째 본토 방어와 관련된 주요 사업은 첫째 남부 국경선 방호를 위한 국방부 역할을 완수하기 위해 50억 달러를 반영하였으며, 차기 미국 대공방어 시스템인 골든 돔(Golden Dome for America)을 구축하기 위해 250억 달러를 편성하였다. 핵무기 3축 체제 현대화를 위

해 약 600억 달러를 편성하였으며 이는 콜롬비아급 핵잠수함 구매와 연구개발비로 115억 달러, B-21 전략폭격기 구매에 103억 달러, 차세대 탄도미사일에 42억 달러, 해상발사 크루즈 핵미사일에 20억 달러로 주로 구성이 되었다.

이와 함께 억제력 강화의 핵심분야로 언급하고 있는 중국억제의 경우 태평양안보 구상(Pacific Deterrence Initiative, PDI)을 위해 100억 달러 할당하였으며, 이는 FY25보다 6억 달러가 증가하였으나 이전연도 8억 달러 증가분에 미치지 못하는 상태이다. 이어 대만 지원을 위해 24억 달러를 편성하였다. 이 중 10억 달러는 대만안보지원구상(Taiwan Security Cooperation Initiative, TSCI)에 통해 대만 자위력 증대를 위한 지원사업으로 구성이 되며 그 규모는 FY25과 역시 동일하다. 추가적인 10억 달러는 대만 지원 미국 무기현대화를 위해 배정하였으며 나머지 4억 달러는 대만의 지휘 통제 장비 최신화를 포함한 중국 억제를 위한 기타 목적을 위해 사용될 예정이다.

동맹과 우방국 능력 향상을 위한 노력은 전 세계 미군의 현행 작전과 훈련에 대한 지원 사항으로서 중동지역의 현행작전을 지원하기 위해 중부사령부에 153억 달러를 편성하였으나 이는 FY25 167억 달러와 비교하면 14억 달러나 감축되었다. 이어 NATO와 관련된 예산은 NATO 직접 지원 예산과 NATO 안보 투자 프로그램(Security Investment Program, NSIP)으로 구성되는데 각각 7억 달러와 5억 달러가 편성되어 총 9억 달러가 편성된 FY25보다는 3억 달러가 증가 되었다. 동맹국과 우방국의 능력 개발과 미군의 주둔 여건 등을 보장하는 목적의 예산과 국경선 견고화 기금 등이 포함되어 있는 안보협력 예산은 FY25도 18억 달러에서 14억 달러로 감소되었다.

억제력 달성을 위한 예산 편성은 미국 남부 국경선 경비를 위한 예산과 본토 방어 미사일 방어 체계인 골든 돔 구성을 위한 자금 유입과 핵 삼축 체계 현대화와 핵 전력 증강 등에 신규예산과 예산 증액 등이 집중되었다. 이는 본토 방어에 중점을 두고 있는 트럼프 행정부의 우선순위를 그대로 반영한 것으로 볼 수 있다. 아울러 미국의 비교우위를 유지할 수 있는 핵전력 강화 측면은 현존 위협에 대한 대비와 함께 미래를 위한 억제력 보강이라는 측면도 가지고 있다고 평가할 수 있겠다. 이에 비해 현존 위협으로 제기하고 있는 중국에 대응하는 억제력 증가에는 기존과

유사한 수준의 예산을 할당하고 있는 현상은 억제력 보강 측면에서는 중국의 부상
에 비례한 대응이라고 보기는 어려운 측면이 있다. 아울러 동맹과 우방국 능력 향
상 측면에서는 아직도 유럽에 대한 우선 순위는 그대로 유지하고 있으며, 그 외의
동맹과 우방국에 대한 협력과 지원은 감소한 상황으로 동맹과 우방국의 기여를 우
회적으로 주문하고 있는 것으로 평가할 수 있겠다.

나. 군사력 재건(Rebuilding Our Military)

군사력 재건은 주요 무기체계 발전의 청사진, 혁신과 현대화를 위한 투자, 방산
기업 재활성화의 세부 분야로 구성되었다. 이를 통해 획득체계를 개선하며, 신형 첨
단기술의 신속한 전력화를 달성하고 식별된 위협에 대한 대응능력을 전투원에게 구
비시킬 수 있다는 것이다.

먼저 주요 무기체계 사업으로는 공군력 증대에 있어서 4세대 전투기 F-15 EX 21
대 구매, 5세대 전투기 F-35 47대 구매, 6세대 전투기 F-47 개발에 총 683억 달러
를 편성하였다. 이는 FY25 예산과 비교하여 F-15는 18대에서 3대가 추가되고 예산
도 19억 달러에서 31억 달러로 증가되었다. 이에 반해 F-35는 FY25 총 74대에 133
억 달러에서 47대 구매로 축소되었으며 예산도 131억 달러만 편성이 되었다.

해군력 강화를 위한 무기체계 구축 예산은 650억 달러로 편성되었다. 여기에는 19
척의 신형 전투함이 건조될 예정이다. 그 세부적인 내용으로는 컬럼비아급 잠수함
1척, 버지니아급 공격형 잠수함 2척, DDG-51 구축함 2척, 상륙공격함 1척, 상륙수
송함 1척, 중형 상륙함 9척, 급유선 2척, 정찰 감시함 1척이다.

육군과 해병대 무기체계 강화를 위해 총 104억 달러가 편성이 되었다. 주요 무기
체계로는 상륙전투차량과 M1E3 Abrams 전차와 XM30 기계화보병전투차량 개발이
포함되어 있다. 장거리 무기체계 개발을 위해 104억 달러가 편성이 되었는데 아음
속 미사일 개발에 65억 달러, 초음속 미사일 개발에 39억 달러가 포함되었다. 우주
지휘통제 능력 증진과 복원력 구축사업과 핵심 우주력 증진을 위해 340억 달러가
편성되었으며, 사이버 작전을 위한 예산은 151억 달러가 할당되었다.

두 번째 영역인 혁신과 현대화를 위한 투자에는 203억 달러가 과학과 기술 영역

으로 할당되었으며 이는 FY25에 비해 8%나 인상되었다. 134억 달러는 수지상·공중·해상·수상 등 모든 영역에서 활용할 수 있는 자동화와 원격조정시스템 개발에 편성되었으며, 10억 달러는 국방혁신유닛(Defense Innovation Unit)의 민군겸용기술 신속지원 사업에 할당되었고, 12억 달러는 전략능력국(Strategic Capability Office, SCO) 편성되어 군의 혁신과 무기체계의 현대화를 리드하게 되었다. 방산업체 기반 조성을 위한 투자 측면에서는 57억 달러에 가까운 돈이 잠수함 건조 사업 기반 활성화를 위해 편성되었으며, 26억 달러는 희토류를 포함한 전략 물자 공급망 확보와 전략기술 방호를 위한 예산으로 편성되었다.

다. 전사정신 부활(Restore the Warrior Ethos)

헤그세스 국방장관은 미군은 미국의 전쟁에서 승리를 해야 하며 이를 위해서는 능력에 기반한 치명성이 극대화된 군을 만들어야 한다고 강조하였다. 이를 위해 전투의지, 치명성, 능력주의, 명확한 기준과 준비태세로 구성된 전사 정신의 부활이 가장 시급한 과업으로 선정한다. 이를 위해 3.8%의 급여인상이 포함되었으며, 국방 의료보험을 위해 425억 달러와 각종 복지 예산을 위해 105억 달러를 편성하였다. 복지 예산은 FY25와 비교하여 전 부분에 걸쳐 인상되었다.

전투준비태세 유지와 관련된 예산은 1,597억 달러로 역사 상 가장 높은 수준이며 FY25에 비해 7.8% 증액되어 편성되었다. 현역, 예비군, 주방위군을 모두 포함한 육군의 병력은 954,000명이며 이는 FY25에 비해 10,900명이 증가한 수준이다. 해군도 402,100명으로 390,000명인 FY25에 비해 12,100명이 늘었으며, 공군은 495,300명으로 FY25와 동일한 수준을 유지했다. 해병대는 205,900명으로 FY25보다 1,100명이 더 늘었으며, 우주군은 10,400명으로 처음으로 만 명을 넘었다. 현역으로 그 범주를 좁히면 육군은 454,000명, 해군은 344,600명, 공군은 321,500명, 해병대는 172,300명, 우주군은 10,400명으로 2025년의 정원과 동일한 해병대를 제외하고 모두 증가하였으며 FY26 회계연도 미군의 총 현역인원 수는 1,302,800에 도달할 예정이다. 첨단 과학기술과 AI, 로봇 등의 유무인 복합체계가 발전하고 있는 상황 속에서도 실 병력 증가는 여전히 유인전투원의 필요성을 보여준다고 할 수 있겠다.

이번 예산의 각 군별 편성에도 특징을 보이고 있다. 육군은 전체 예산 중 20.5%에 해당하는 1,974억 달러, 해군은 2,922억 달러로 30%, 공군은 3,011억 달러로 31%를 편성하였다. 전군공통 예산은 1,707억 달러로 18%를 차지하고 있다. 해·공군에 비해 육군의 예산이 상대적으로 적게 배정되고 있음을 알 수 있다. 이는 모군에 포함되어 있는 해병대, 우주군, 주방위군 등의 예산을 제외하고도 육군 19%, 해군 26%, 공군 20%로 그 차이는 줄었지만 여전히 예산 반영의 우선 순위는 유지되고 있다. FY19년 육군 예산은 총 예산 중 27%로, 해군 28%, 공군 28%와 유사한 편성이었지만 이후 지속적으로 감소해 왔다.

각 군별 예산 편성을 분야별로 살펴보면 육군의 경우 병력과 관련된 분야가 39%로 가장 많은 비중을 차지하였으며 이어 운영과 유지 부분이 37%로 뒤를 이었다. 해군의 경우 기술 및 연구개발 예산이 33% 그리고 이어 획득조달이 32%를 차지하고 있다. 공군의 경우에도 기술 및 연구개발 예산이 30%로 가장 많은 부분을 차지하고 있으며, 운영 및 유지 분야가 28%를 뒤를 이었다. 기술 및 연구개발 분야가 해공군의 예산 투입의 주요 분야로 미래 전장 대비를 새로운 무기체계 개발을 위해 우선순위를 두고 있다는 점에서는 유사하나 공군은 고가 장비의 유지와 운영에 많은 예산이 투입되는 반면 해군은 획득조달 분야로 현존 전력의 보강을 우선 진행하

Chart A-1. FY 2026 DoD Budget Request by Military Department

\$961.6B Discretionary + Mandatory Reconciliation

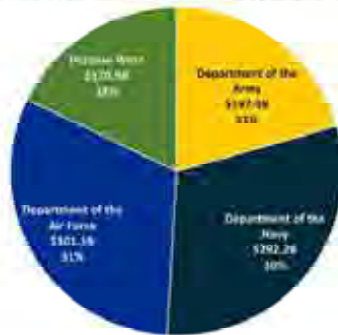
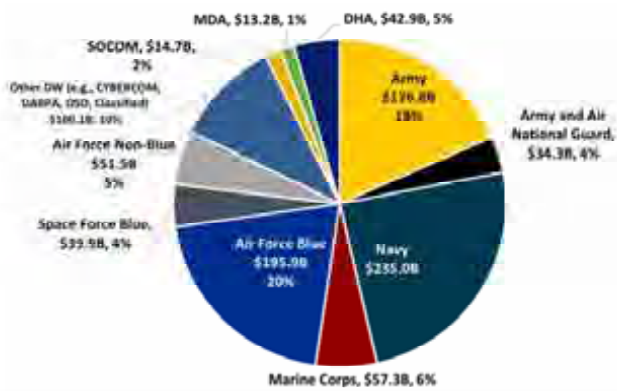


Chart A-2. FY 2026 DoD Budget Request - Additional Details



<그림 5> FY26 각 군별 예산 편성
Comptroller and Chief Financial officer
(July 2025), p. A-1.

고 있음을 알 수 있겠다.

국방 예산 요구 내용에 대한 세부적 검토 결과는 미국우선의 국방전략을 주문한 헤그세스 장관의 지침이 잘 반영된 것으로 보여 진다. 국방예산은 FY25에 비해 1,015억 달러를 더 많이 요구하였지만 실질적인 인상분은 중국의 위협에 직접 대응하는 부분을 반영하였다기보다는 국경 수비와 본토 방호를 위한 미사일 방호체계 구축과 핵 3축 체계 개선을 위한 목적으로 편성되었다고 할 수 있다. 물론 핵 3축 체계 현대화와 첨단 무기개발 및 함정과 잠수함 건조 모두 잠재적 도전 국가에 대한 대비 차원으로 평가될 수 있을 것이다. 하지만 현존 위협으로 대만 침공 가능성을 제시하고 이에 대한 억제를 최우선으로 상정한 국방부의 정책적 방향성이 예산 편성에 적절하게 반영되었다고는 하기는 제한된다는 평가이다. 중국을 지나치게 자극하지 않으려는 노력도 함께 읽혀지는 부분이기도 하며 이는 미국 국방정보국(Defense Intelligence Agency)의 2025년 지구적 위협평가에서 제시하고 있는 중국의 의도 평가에 기반한 것으로 보인다. 국방정보국은 중국은 대만 통일이라는 장기적인 목표 달성을 위해 다양한 노력과 수단을 보유하고 있지만, 대만을 군사적 공격으로 점령하는 통일은 그 비용이 이익보다 높은 상황으로 판단하고 있다고 보았다. 중국은 협상의 방법이 있는 한, 대만과 동맹국들이 레드라인을 넘지 않는 상황에서는 대만 점령을 유보할 가능성이 있다는 평가를 내린 바 있다.³⁸⁾

38) Defense Intelligence Agency, "2025 Worldwide Threat Assessment(11 May 2015)," p. 10.

V. 한반도에 대한 정책적 함의

트럼프 2기 행정부의 시작 1년은 미국우선주의를 추구하는 트럼프 대통령의 의지를 명확하게 인식할 수 있는 한 해였다. 미국을 다시 위대하게 만들기 위한 구체적인 방법은 미국의 핵심이익을 보호하는 데 최우선의 노력을 기하며, 내부적으로 강한 미국을 만드는 데 초점을 두었다. 미국의 핵심 이익은 무역적자를 보존하기 위한 새로운 관세협상을 통해 달성될 수 있으며 보호무역으로 국내산업을 보호하고 투자유치를 기반으로 국내 제조업의 재활성화를 달성해내부적으로 강한 미국을 만들 수 있다는 방향성이었다.

아울러 도전하는 국가적 위협에 대해서는 해당 국가에 대한 직접적인 대응을 통한 위협 감소보다는 미국의 취약점을 극복하기 위한 대내적 방법에 우선순위를 두고 있는 것으로 분석되었다. 이를 위해 본토 방어와 지역적 문제 해결을 국방의 우선 과제로 제시하며 중국에 대한 억제력은 중국을 직접적으로 자극하지 않는 선에서 미국의 자체 능력 증진을 위한 핵무기 현대화사업과 함정건조 및 기술과 무기체계 개발을 위한 연구개발에 중점을 두고 있는 상황이다. 과연 이러한 미국의 변화가 우리에게 어떤 영향을 줄 것이며 이에 대한 우리의 대응방안은 무엇인지 국제적 현안, 한미동맹 현안으로 구분하여 제시하고자 한다.

미국 우선주의 추구의 국제적 영향은 미국의 국제적 위상 약화와 함께 그 영향력의 감소가 예상된다. 이는 연례위협평가에서도 언급이 되었듯이 미국의 적대 국가들의 개별적인 위협도 위협이지만 이들 간의 상호협조 또한 주요 위협요인으로서 이들의 협조 된 노력이 미국의 위상 약화에 더 큰 영향을 미칠 수도 있다. 미국의 위상 약화는 미국과의 동맹국과 우방국들의 역할을 더 많이 요구하는 상황으로 전개될 것은 자명한 일이다. 국제적 현안에서 미국의 위상 약화에 대한 영향을 최소화하기 위한 우리의 선제적 조치가 필요한 상황으로 보인다. 첫 번째 방법으로는 미국 트럼프 대통령이 진행하고 있는 숙원 정책에 대한 지원의 방향으로 미국 영향력의 감소를 지연시킬 수 있을 것이다. 예를 들어 러-우 전쟁 종식을 위한 미국과의 협력 방안을 증대시키는 접근은 동맹의 입장과 정전 이후 재건에 역할을 할 수

있는 여건을 확보하는 방안이기도 하다. 러시아 푸틴 대통령과 다소 소원한 관계로 전환되고 있는 트럼프 대통령과의 관계 개선을 추진하거나 우크라이나의 의도를 전달할 수 회의체를 형성하는 방안 등 다양한 노력이 필요한 시기로 보인다.

이와 함께 국익기반 실용주의적 방향을 실현하기 위해 중견 국가들 중 우리와 인식을 같이하는 국가와의 협력을 증대할 필요가 있다. MKTA의 사례처럼 중견국의 연합으로 새로운 의제를 형성할 수 있는 능력의 국가들과 상호협력을 통해 우리의 국익확보와 미국의 영향력 확대를 지원할 수 있는 방향을 찾아보자는 것이다. APEC 정상회담 합의문에서 제시한 AI 연구 표준에 대한 협력은 우리의 강점을 최대한 발휘할 수 있는 중요한 부분이라고 볼 수 있다. 특히 국방 AI 분야의 기술표준에 대한 협력 방안은 K-방산을 토대로 수출을 확대하고 있는 상황 속에 관련 분야의 표준 정립을 위한 노력을 기할 수 있는 좋은 분야이기도 하다. 아울러 호주와의 협력은 중국에 대한 공동대응과 함께 핵 추진 잠수함에 대한 공동의 이익도 협의할 수 있는 만큼 그 대상으로 적합해 보인다. 특히 일본과 호주가 이미 체결한 상호 접근협정(Reciprocal Access Agreement, RAA)을 참고하여 공동 훈련 간 입국절차 간소화, 물자·장비 반입 등 군사적 협력을 원활하게 하는 제반 노력을 통하여 양국 간의 공통된 국익 증진을 도모해야 할 것이다. 또한 지난번 APEC 정상회담에서 추진하려고 하였던 북미정상회담 재개의 건설적 토대를 만들기 위한 노력도 병행해 나가는 방향도 우리 국익을 위한 방향으로 볼 수 있겠다.

한미동맹의 현안으로 최근 언급되고 있는 동맹의 현대화의 방향성에 대한 우려이다. 중국의 위협을 최우선 대응으로 상정한 상태에서 미국은 직접적인 대응보다는 선을 넘지 않는 범주 내에서 대응을 해가고 있다. 이를 위해서는 동맹국과 우방국들에게 더 많은 역할을 주문하게 되는 것이다. 동맹의 현대화에 대한 개념이 아직은 명확하게 정립되지 않은 상황이지만 ①군비지출 ②임무 분장 ③역할요구라는 세 가지 기준을 적용하여 분석해 본다면 의미 있을 것으로 본다.³⁹⁾ 먼저 군비지출의 범주는 국방비 증액의 기초를 의미하는 것이다. 우리는 국방비 증액에 관련하여 GDP 대비 3.5% 수준으로 점진적인 증대를 제안하였으나 최근 무역협상에서 미측에서 3.8% 인상을 요청하였다는 보도도 있었던 것이 사실이다. 하지만 APEC 한미

39) 반길주(2025), pp. 13~15.

정상회담을 통해 양국 정상은 2035년까지 3.5% 선으로 늘리는 방안으로 합의한 것으로 알려졌다. 이를 위해서는 매년 8%의 국방비 증가가 필요하며 한국형 3축체계와 유무인 복합체계 등 첨단 전력확보에 집중 투자할 계획으로 알려졌다. 이와 함께 미국 산 무기 구매도 일정 부분 포함하는 것을 검토하고 있는 것으로 판단하고 있다.⁴⁰⁾

이러한 임무 분장은 해외 주둔 미군의 실제적 동맹방어에 대한 재 검토를 의미하는 것으로 미군의 임무를 줄이고 주둔군의 역할을 증대하는 것이다. 북한 위협에 대한 대비에 한국의 역할을 더욱 확대해야 한다는 의미를 가질 수 있다고 할 수 있다. 한국이 한반도에서의 역할을 높이면 주한미군의 전략적 유연성은 높아지는 결과를 가져올 수 있으며, 전작권을 전환을 통해 한국 주도 미국 지원이라는 동맹의 임무 분장이 완성이 될 것이며 금년도 한미 SCM에서도 함께 검토하였다고 알려지고 있다.⁴¹⁾

마지막 역할요구의 측면은 한국이 인도-태평양 지역에서 한국의 추가적인 역할에 대한 요구를 의미한다고 할 수 있다. 일방이 태평양 지역에서의 군사적 공격을 당할 시 동맹국은 헌법적 절차에 따라 지원을 하도록 명기하고 있는 한미상호방위조약의 범주를 대만 상황까지 확대할 수 있는지에 대한 문제로 인식될 수 있다. 아직까지 미국은 이러한 상황에 대해 공식적인 제안을 하고 있지 않은 상태이다.

동맹의 현대화는 해외 주둔의 미군의 역할을 감소시키면서 그 자원을 국내 및 서반구 방호에 집중하고자 하는 미국의 필요로 추진되고 있으며 주한미군의 역할 약화 가능성과 축소의 염려가 진행되고 있는 것이 사실이다. 물론 과거와 다른 우리의 부담이 늘어나는 것은 염려할 사항이지만 이러한 상황을 국력의 신장을 위한 좋은 기회로 여기고 적극적으로 추진하는 것이 타당해 보인다. 이번 SCM에서 합의한 전작권 전환을 위한 내실 있는 준비 또한 중요한 디딤돌이 될 수 있을 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 우리가 할 수 있는 분야와 그렇지 않는 분야에 대한 분리 대응이 필요해 보인다. 한국의 재래식 군사력은 세계 5위권으로 분류되어 34위로 분류되고 있는 북한보다 우세하지만 핵무기를 포함한 북한 군사력은 평가할 수 없

40) 김호준, “[한미정상회담] 늦어도 2035년까지 국방비 GDP 3.5%로 증액 공감,” 연합뉴스(2025.10.29.).

41) 이다현, “전작권 전환에 속도 낸다…한미, 주한미군 유연화도 논의,” 연합뉴스(2025.11.4.).

는 상황이다. 북한의 비핵화를 위한 지속적인 노력을 진행해 온 것은 사실이나 현재까지는 한반도에서 전쟁이 발생한다면 핵무기를 가진 북한에 대해 우리가 주도적으로 싸워야 하는 상황이다. 재래식 전력으로 우리는 북한에게 승리를 거둘 수 있지만 북한 핵을 재래식 전력으로 막을 수는 없는 것이다. 한미동맹의 현대화에 있어서 미국의 핵무기 역할에 대한 우리의 의존도를 더 높여야 하는 이유이기도 하다.

핵-재래전 통합의 접근 방법으로 한국은 재래전 위주 전력과 미국의 핵전력을 동시에 진행할 수 있는 다양한 방법을 강구해야 할 것이다. 한미 핵협의그룹(Nuclear Consultative Group, NCG)을 통한 핵전략 기획, 도상 및 모의 연습 등의 협의는 지속적으로 추진하되 실질적인 이행 수단을 강화할 모색할 필요가 있다. 한 예로, 육군의 한미연합사단의 형태와 유사하게 해공군의 경우에도 한미연합 부대를 편성하고 작계 구상과 전략자산의 운용 등에 함께 참여할 수 있는 기회를 마련함으로써 한미연합전력 운용을 실질적으로 보장하는 방법으로 활용하자는 것이다.

참고문헌

- 강태화, “가자전쟁 2년…이·하마스 ‘트럼프 중재 휴전안’ 합의,” 중앙일보(2025.10.10.),
<https://www.joongang.co.kr/article/25372738>(검색일: 2025.11.5.).
- 김호준, “[한미정상회담] 늦어도 2035년까지 국방비 GDP 3.5%로 증액 공감,”
연합뉴스(2025.10.29.).
- 민정훈, “코로나19 사태와 2020 미국 대통령 선거,” IFANS FOCUS(2020.5.7.),
<https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?clCode=P07&pblctDtaSn=13560&koreanEngSe=KOR>(검색일: 2025.8.24.).
- 박국희, “美·우크라, 광물 협정 체결… 美, 러 침공 공식 명시,” 조선일보(2025.11.5.).
- 박정호, “트럼프 2기 출범 100일, 러시아-우크라이나 종전 협상의 동향과 전망,” GLOBAL
ISSUE BRIEF, p. 108.
- 반길주, “제 22회 상그릴라대화와 인도-태평양안보,” IFANS FOCUS(June 04, 2025).
- 반길주, “출범 200일 트럼프 2기 행정부의 안보정책 분석과 정책적 합의 진단,” IFANS
주요국제문제분석 2025-32(2025.9.24.),
<https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&pblctDtaSn=14591&menuCl=P01&clCode=P01&koreanEngSe=KOR&pclCode=&chcodeId=&searchCondition=searchAll&searchKeyword=&pageIndex=1>(검색일: 2025.11.1.).
- 송의달, “미 정치 확보꾼 트럼프·대선 압승이 들춰낸 세가지 진실[송의달 Live],”
조선일보(2024.11.15.),
https://www.chosun.com/international/international_general/2024/11/14/EW2LFQKUKNF3DKGVS343EBXBOU/(검색일: 2025.8.24.).
- 이다현, “전작권 전환에 속도 낸다…한미, 주한미군 유연화도 논의,” 연합뉴스(2025.11.4.).
- 정유진, “미국 국가방위전략 최종 초안 완성 . 벤스 부통령 영향반영,” 경향신문(2025.8.28.).
- 조재현, “트럼. “국가 에너지 비상사태”… 에너지 가격 낮춰 ‘패권 장악’ 노린다,”
조선일보(2025.1.21.),
<https://www.chosun.com/economy/industry-company/2025/01/21/Q6NKPWPUPKZEGPF6CQOMA62ZXBY/>(검색일: 2025.11.2.).
- 최혜린, “러시아와 협상하는 중동특사…트럼프 ‘거래 외교’ 해결사 된 위트코프,”
경향신문(2025.2.18.), <https://www.khan.co.kr/article/202502181532001#ENT>(검색일:
2025.11.3.).
- 한국군사문제연구원, “미국방장관, 상그릴라 연설 주요 내용” KIMA Newsletter(2025.6.20.),
https://www.kima.re.kr/3.html?Table=ins_kima_newsletter&mode=view&uid=1851&s=11(검색일: 2025.11.5.).
- 한국 무역협회, “미국 관세수입 2배 늘었지만…나랏빚 이자 1조달러 돌파,”
https://www.kita.net/board/totalTradeNews/totalTradeNewsDetail.do;JSESSIONID_K

- ITA=1F0BD1BC743709B639439B160CA33171.Hyper?no=95708&siteId=2(검색일: 2015.11.4.).
- 한국법제연구원 “미국, ‘하나의 크고 아름다운 법(One Big Beautiful Bill Act)’ 미 의회 최종 통과.”
<https://klri.re.kr/Platform/law/trend/e3fea67c-43cf-4311-a9f3-540dfb76b799>(검색일 : 2025.11.8.).
- 황준범, “‘대선불복’ 폭주하다.트럼프 ‘역대급 오명,’” 한겨레(2021.1.14.),
https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/978787.html(검색일: 2025.8.24.).
- Aaron Schaffer and Cate Cadell, “Secret Pentagon memo on China, homeland has Heritage fingerprints,” The Washington Post(March 29, 2025),
<https://www.washingtonpost.com/national-security/2025/03/29/secret-pentagon-memo-hegseth-heritage-foundation-china/>(검색일: 2025.7.9.).
- Comptroller and Chief Financial officer, “Defense Budget Overview” Office of the Under Secretary of Defense(June 2025), p.2.
- Comptroller and Chief Financial officer, “Defense Budget Overview” Office of the Under Secretary of Defense(July 2025), p.1-2.
- Claire Mills, “Military assistance to Ukraine: What has changed in 2025?” House of Commons Library Research Briefing(30 October 2025),
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10308/CBP-10308.pdf>(검색일: 2025.11.4.).
- Defense Intelligence Agency, “2025 Worldwide Threat Assessment(11 May 2015),” p. 10.
- Department of Defense Fiscal Year 2016 Mandatory Funding Overview,
https://comptroller.war.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2026/DoD_FY2026_Mandatory_Funding_Overview.pdf(2025.11.8.).
- Elbridge A Colby, 『거부전략: 강대국 분쟁시대 미국의 국방』, 오준혁(역)(서울: 박영사, 2023), p. 180.
- Emily Harding and Julia Dickson, “What Happened at the Trump Administration’s Annual Threat Assessment Hearing?”
<https://www.csis.org/analysis/what-happened-trump-administrations-annual-threat-assessment-hearing>(검색일: 2025.9.2.).
- FINANCIAL TIMES, “Full text of Donald Trump’s proposal to end the war in Gaza(SEP 30 2025),”
<https://www.ft.com/content/0c1f3cc4-799a-495c-b12f-20c613289e97>(검색일: 2025.11.7.).
- Inside Forward, “New U.S. Defense Strategy,”

- <https://www.insightforward.co.uk/wp-content/uploads/go-x/u/db2cde7f-03b8-417f-935c-049b393b39d9/Colby-and-the-New-Defense-Strategy.pdf>(검색일: 2025.11.7.).
- Jesus Mesa, “Full List of National Emergencies Signed by Trump,” Newsweek(Oct 27, 2025),
<https://www.newsweek.com/donald-trump-national-emergencies-how-many-10946698>(검색일: 2025.11.5.).
- Matthew Olay, “Hegseth addresses strengthening military by cutting excess, refocusing DOD budget,” United States Space Force(2025.2.21.).
- Miranda Jeyaretnam and Chad de Guzman, “Breaking Down All of Trump’s Day 1 Presidential Actions,” Time(January 21, 2025),
<https://time.com/7208691/trump-day-one-presidential-actions-executive-orders-memorandum-proclamation-explainer/>(검색일: 2025.8.20.).
- Nahal Toosi and Giselle Ewing, “Trump’s NatSec Strategy is almost ready,” POLITICO(2025.10.14.).
- Office of the Director of National Intelligence, “ANNUAL THREAT ASSESSMENT OF THE U.S. INTELLIGENCE COMMUNITY(March 2025),”
<https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2025-Unclassified-Report.pdf>(검색일: 2025.8.24.).
- Paul Mcleary and Daniel Lippman, “Pentagon plan prioritizes homeland over China,” Politico(2025.9.5),
<https://www.politico.com/news/2025/09/05/pentagon-national-defense-strategy-china-homeland-western-hemisphere-00546310>(검색일: 2025.11.5.).
- Randall Schweller, “Three Cheers for Trump’s Foreign Policy: What the Establishment Misses,” Foreign Affairs, Vol. 97, No. 5(Sep/Oct 2018), pp. 135~142.
- SECRETARY OF DEFENSE, “Memorandum for All Department of Defense Personnel,”
<https://media.defense.gov/2025/May/02/2003703230/-1/-1/1/MEMORANDUM-DIRECTING-THE-DEVELOPMENT-OF-THE-2025-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF>(검색일: 2025.8.5.).
- Tulsi Gabbard, Director of National Intelligence Congressional Testimony Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community(March 25, 2015),
<https://www.dni.gov/index.php/newsroom/congressional-testimonies/congressional-testimonies-2025/4059-ata-opening-statement-as-prepared>(검색일: 2025.9.2.),
- The White House, “National Security Strategy of the United States of America (November 2025),” pp.15~16.
- The White House, “DECLARING A NATIONAL EMERGENCY AT THE SOUTHERN

BORDER OF THE UNITED STATES,” Presidential Actions(January 20, 2025),
<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/declaring-a-national-emergency-at-the-southern-border-of-the-united-states/>(검색일: 2025.11.2.).

The White House, “President Trump’s America First Priorities,” Briefing and Statements(January 20, 2025),
<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/01/president-trumps-america-first-priorities/>(검색일: 2025.8.15.).

US Department of Defense, “Secretary Hegseth’s Message to the Force(Jan. 25, 2015),”
<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/4040940/secretary-hegseth-s-message-to-the-force/>(검색일: 2025.9.5.).

제3장 중국 안보정세

국방대학교 류 동 원 교수

- I. 서론
- II. 국내 안보 정세: 정치, 경제와 군사
- III. 중국의 글로벌 구상과 외교안보전략
- IV. 중국의 대미전략과 미중관계
- V. 결론: 한국에 대한 시사점과 대응

I. 서론

트럼프 2.0 시대 개막과 더불어 미중 무역전쟁이 격화되는 가운데 2025년도 대내외 정책 방향을 제시한 양회(兩會, 전국인민대표대회·전국정치협상회의가 2025년 3월 4일부터 11일까지 개최되었다. 이번 양회는 향후 1년간 중국의 경제·사회 발전 목표와 외교정책의 방향을 파악해 볼 수 있다는 측면에서 의미가 있으며, 특히 트럼프 2기 출범 이후 미·중 무역분쟁 제2라운드가 본격화되는 가운데 개최된 첫 행사로 미국의 관세 압박과 중국의 경제 둔화 및 첨단기술 투자 등이 주제로 다루어질 것이 예상되어 국제사회의 관심이 집중되었다.⁴²⁾ 이번 양회에서는 이례적으로 중국의 딥시크, 샤오미, 바이두 등 빅테크기업 수장들이 대거 참석하면서 중국 정부의 인공지능(AI) 등 첨단산업 육성과 민간기업 지원 의지를 재확인할 수 있었다.

본 연구는 먼저 양회 기간 리창(李强) 국무원 총리가 발표한 2025년 정부업무보고⁴³⁾와 왕이(王毅) 외교부장의 내외신 기자회견 내용⁴⁴⁾ 등을 토대로 2025년 중국의

42) "What to Look Out for at China's National People's Congress", BBC, 5 March 2025.

43) 「政府工作报告」, 「中国政府网」, 2025年3月12日.

44) 「中共中央政治局委员、外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问」, 「新华网」, 2025年3月7日.

경제·사회 발전 목표 및 외교정책의 방향을 파악할 것이다. 리창(李強) 총리는 14기 전인대 3차 회의 개막식에서 정부업무보고를 통해 지난 1년 동안 외부 압력이 커지고 내부적으로 복잡하고 심각한 상황에 직면하였지만, 경제는 안정적으로 유지하면서도 꾸준히 성장하고 있다는 ‘온중유진(穩中有進·안정 속 발전)’을 강조했다.

업무보고에 따르면, 2024년 중국은 경제·사회발전의 주요 목표와 임무를 성공적으로 달성하였으며, ‘고품질 발전’을 충실히 추진하고, ‘신품질 생산력’이 꾸준히 발전했으며, 경제력·과학기술력·종합국력이 지속적으로 증가하여, ‘중국식 현대화’가 확고하게 추진되었고, 그에 상응하는 발전이 이루어졌다는 평가다. 2024년 중국 GDP는 134.9조 위안으로, 경제성장률 5%를 달성하였으며, 세계 경제 성장에 대한 공헌도 30% 정도를 유지하였다. 또한 대외 무역 규모도 역사상 최고치를 기록하였으며, 외환보유액은 3조 2,000억 달러를 돌파했다. 한편 제조업 분야 외자기업 진입 제한 조치의 전면적 철폐도 진전으로 평가했다.

또한 1월 20일 트럼프 대통령이 취임 이후 미중관계를 관세를 중심으로 서술할 것이다. 2월부터 미국은 중국에 펜타닐 관련 10% 관세 발효하였고, 이에 2월 10일 중국, 미국산 에너지·상품에 10~15% 보복관세 부과하였다. 이를 시작으로 4월 5월을 거치면서 미국의 대중국 관세율은 145%에서 30%로 115%포인트 내려가게 됐다. 2월부터 5월 제네바 합의까지 미국과 협상을 경험하면서 중국은 미국과의 무역에서 매우 유리한 입장에서 있다고 생각한다. 이는 미국 소비자들이 공급 부족을 민감하게 체감하지만, 중국의 정치 체제가 국내 여론을 조종하고 역풍을 제한하기 더 용이하기 때문이다. 중국 지도부는 또한 미국이 희토류 원소와 자석, 그리고 대두에 상당히 의존하는 것을 알게 되었다.

II. 국내 안보 정세: 정치, 경제와 군사

2025년 주요 정책 방향을 살펴보면, 2025년 양회는 소비 촉진, 개방 확대 및 과학 기술 자립자강 추진 등을 핵심 내용으로 했다. 이번 정부업무보고에는 ‘소비’라는 단어가 32회(2024년 21회) 언급될 정도로 소비 촉진을 통한 내수진작이 가장 선결적인 과제로 제시되었다. 대내외 환경의 어려움에 직면한 중국 정부가 경기회복에 대한 강력한 의지를 표명한 것으로 해석할 수 있다.⁴⁵⁾

양회 개최에 앞선 지난 2월 시진핑 주석은 민영기업좌담회(民營企業座談會)를 통해 민영경제 활성화에 대한 의지를 밝힌 바 있다. 2018년 11월 개최된 이래 6년 만에 개최된 이번 좌담회에서 시진핑 주석은 민영기업인과의 대화를 통해 향후 빅테크기업 규제를 완화하고 민영경제 발전을 위한 다양한 정책을 시행하겠다는 의지를 밝힌 바 있다. 이번 좌담회에서 시 주석은 이례적으로 민영기업과 민영기업가에게 ‘먼저 부자가 되어 공동부유를 촉진하라(先富促共富)’는 메시지를 전달하기도 했다. 이는 민영경제 활성화를 위해 그동안 2021년부터 대기업의 반독점을 강화하는 데 주요 이념적 기반이 되었던 ‘공동부유(共同富裕)’ 입장에서부터 상당한 변화가 나타난 것으로 해석할 수 있다.⁴⁶⁾

한편 트럼프 2기 중국에 대한 관세 압박 등 자유무역질서가 요동치는 상황에서 중국은 적극적인 개방 확대를 통해 투자를 유치하고 안정적인 중국내 투자 환경 조성에 대한 의지도 강조하였다. 이러한 의지는 업무보고에 ‘개방’이라는 단어가 21회(2024년 14회) 언급된 것에서도 드러난다.⁴⁷⁾

중국은 과학기술 자립자강을 위해 바이오제조, 양자기술, 체화지능(embodied intelligence), 6G 등 미래산업도 적극적으로 육성한다는 계획이다. 올해 정부의 과학기술 예산은 전년 대비 10% 늘어난 3,981억 1,900만 위안(약 80조 원)으로 책정되었으며, AI 등 첨단 기술 투자를 위해 약 1조 위안(약 200조 원) 규모의 ‘국가창업투자자유도펀드’도 조성할 계획이다.⁴⁸⁾

45) 「2025년 중국 양회 주요 내용 분석」, 수출입은행 상해사무소, 2025년3월6일.

46) 「“我是一贯支持民营企业的”—习近平同志关心推动民营经济发展纪实」, 『中国政府网』, 2025년3월2일.

47) 「代表委员热议总书记的两会“关键词”·开放」, 『人民网』, 2025년3월11일.

48) 「郑栅洁：中国将组建国家创业投资引导基金 带动资金资本近1万亿元」, 『中国新闻网』, 2025년3월6일; 「两会受

2025년은 중국 ‘14차 5개년(2021~2025년) 계획’을 마무리하는 해로, ‘15차 5개년(2026~2030년) 계획’ 수립을 위해 일련의 성과를 점검해야 하는 시기이기도 한다. 정부업무보고를 통해 중국은 2025년 경제성장률을 2024년과 동일하게 5% 정도로 설정했으며, 도시실업률 5.5% 정도, 신규 고용 1,200만 명 이상, 물가상승률(CPI) 2% 정도 등으로 안정 속 발전을 지속하겠다는 의지를 나타냈다.⁴⁹⁾

<표 1> 2025년 중국 경제, 외교, 국방 주요 목표

분야	2024	2025	전년대비
경제성장률	5% 정도	5% 정도	유지
도시실업률	5.5% 정도	5.5% 정도	유지
신규 고용	1,200만명 이상	1,200만명 이상	유지
물가상승률 (CPI)	3% 정도	2% 정도	하향
에너지 소비량	GDP단위당 2.5% 감소	GDP단위당 3% 감소	강축
재정 적자율	3%	4%	확대
재정 지출	28.5조 위안	29.7조 위안	증가
지방정부 특수채	3.9조 위안	4.4조 위안	증가
특별 국채	1조 위안	3조 위안	증가
외교예산 증가율	6.6%	8.4%	증가
국방예산 증가율	7.2%	7.2%	유지

한편 적극적인 재정정책 기조하에 사상 최대인 3조 위안(약 599조 원) 규모의 특별 국채를 발행할 계획도 발표했다. 그중 1조 3천억 위안은 소비 진작에 사용될 것으로 전망된다.

이번 양회에서는 내수 경기 활성화와 진작, 첨단 과학기술 혁신 등을 강조하며 각종 정책 등을 제시하였다. 특히 2025년은 ‘14차 5개년(2021-2025)’ 끝나는 해로 내부 개혁과 과학 기술 혁신이 전면 심화를 강조하는 중요한 해로 내부 경제 정책 강도를 더욱 높이고 경제 회복 모멘텀이 더욱 강화되도록 하여 15차 5개년 계획까지 연계하여 추진함은 구상을 밝히고 있다. 이를 위해 내수 소비 대거 진작, 경제 투자

权发布 | 关于2024年中央和地方预算执行情况与2025年中央和地方预算草案的报告, 『新华社』, 2025年3月13日.
49) 『求是』杂志发表习近平总书记重要文章《经济工作必须统筹好几对重要关系》, 『新华社』, 2025年2月28日

효익 제고, 전방위 내수 확대 등을 통해 침체된 내수 경기와 소비 진작을 활성화시켜 경제 성장률 5%를 유지할 것이라 밝히고 있다.

2023년 봄부터 경기침체를 겪고 있는 중국은 3월 5일, 전국인민대표대회(전인대)를 열고 올해 경제운용 방향을 제시하였다. 경기침체를 나타내는 거시경제 지표들이 확인되었다. 소비증가율이 3%대에 머물고 있고 회복세는 확실치 않으며 외식소비는 도리어 상승폭이 둔화되었고, 투자증가율도 4%를 하회하는데 그나마 민간 부문 투자는 마이너스를 나타내고, 취업자 목표가 달성되고 실업률도 양호한 것 같지만, 청년 실업률은 재학생을 제외하는 무리수를 뒀음에도 불구하고 20%에 육박한 적 있다. 경기침체의 근원인 부동산 부문은 투자도 가격도 계속 저점을 향해 떨어지고 있다. 소비자물가도 가까스로 하락을 면하고 있는 상태이며, 수출만이 상대적인 호조를 보이고 있다. 전체적으로 민간 소비·투자가 위축된 가운데 국유부문의 투자가 5% 성장을 견인했다고 할 수 있는데 이는 바람직한 성장의 모습이 아님-올해에는 트럼프 2기를 맞아 수출부문의 타격이 예상되는데 그렇다면 5% 목표를 달성하기 위해서는 더욱 적극적인 경기 부양 정책을 구사해야 한다.

한편 2025년 상반기 중국 경제는 전년 동기 대비 5.3% 성장했으며, 이는 견고한 산업 생산, 수출 강세, 그리고 목표 지향적 투자가 주도한 결과이다. 국가통계국(NBS)이 7월 15일 발표한 공식 자료에 따르면, 1~6월 국내총생산(GDP)은 66조 500억 위안(약 9조 2400억 달러)을 기록했으며, 2분기 GDP는 전년 동기 대비 5.2%, 전분기 대비 1.1% 성장했다. 다만 내수 소비, 부동산, 민간 투자는 여전히 부진한 모습을 보였다. 앞으로의 핵심 과제는 특히 외부 불확실성 속에서 가계 수요와 투자자 신뢰를 높여, 현재의 성장 모멘텀을 지속적이고 광범위한 회복으로 전환하는 것이다.⁵⁰⁾

산업 생산이 6.4% 증가한 것을 비롯해 서비스 부문이 전년 동기 대비 5.5% 성장하는 등 견고한 기여를 하며 전반적인 성장세가 이어졌다. 한편 소매 판매는 5.0% 증가했으며, 동기간 고정자산 투자는 2.8% 상승했는데, 특히 제조업 관련 지출이 큰 폭으로 늘었다. 1인당 가처분 소득 역시 물가 상승률을 반영한 실질 기준으로 5.4%

50) Giulia Interesse, "China's Economy in H1 2025: GDP, Trade, and FDI Highlights", China Briefing, July 16, 2025.

증가했다. 국가통계국 성라이원 부국장은 2분기 외부 압박이 가중되고 글로벌 경제 환경의 불확실성이 지속되는 가운데 나온 이번 결과가 “힘겹게 이룬 성과”라고 평가했다. 그는 중국의 적극적인 거시경제 정책이 안정적인 진전과 여러 핵심 지표의 우수한 성과를 뒷받침했다고 강조했다.

이번 양회에서 중국이 개발에 성공한 인공지능(AI) 딥시크(Deep seek)오픈 소스 모델에 대폭적인 지원과 첨단 과학기술 혁신 강조가 주목된다. 그동안 미국의 강력한 제재와 압박에도 불구하고, 중국은 방대한 데이터, 강력한 정부 정책 지원, 자체 기술 개발, 경제력 기반을 바탕으로 인공지능(AI) 경쟁력을 빠르게 확보하고 있으며 중국의 AI 분야 발전은 더욱 가속화될 것으로 전망된다.

현재 중국의 가장 중요한 국가 정책 과제인 연평균 5% 경제성장률 유지를 위해 민영경제를 더욱 활성화시킨다는 방침을 세우고 있다. 한편 2025년은 14차 5개년 계획(2021-2025) 마지막 해이자 결산 시기로 4년간 추진해 온 모든 정책 성과를 도출할 것으로 내부 제도와 인선 분야에서 큰 개편은 없다. 이미 시진핑 지도부는 경제발전과 사회 안정을 유지하며 고품질 경제 발전 추진을 위해 당-국가 주도의 정치-경제-사회 관리 방식을 더욱 강조해 나갈 것으로 보인다.

이번 양회에서 시진핑 지도부는 당 중심의 국가 운영 강화를 위해 당 중앙의 전면적이고 엄격한 당 통치 전략 배치를 관철하며 형식주의, 관료주의를 강력히 시정하고 인민들의 불건전한 문화와 풍습을 단속하는 등 내부 정치 안정에 주요 초점을 두고 있다. 특히 시진핑 주석 1인 중심 체제가 공고화된 이후 중국이 직면한 다양한 민생 현안 문제들인 인민 생활 개선, 극단적 사회 문제(자살, 살인, 방화 등) 예방, 교육과 의료 보장, 주거와 노후생활 개선 등 사회 민생 개선에 보다 많은 투자와 정책 지원 등을 밝히고 있다. 양회 기간 동안 거시정책의 민생 지향성 강화(強化宏觀政策民生導向)정책을 강조하며 중장기 국가 발전 전략을 민생과 소비에 집중하고 기존 경제 성장 중심 정책에서 벗어나 민생과 사회 안정으로 전환될 수 있는 계기를 마련하였다.

이처럼 2025년 시진핑 주석은 1인 중심 체제 공고화를 통해 당의 지도력 강화와 내부 정치 결속을 통해 신시대 중국 특색 사회주의 실현과 중국식 사회주의 현대화 달성 의지를 보여주고 있다. 2025년 양회를 통해 중국은 경제성장률 유지 및 내부

민생 안정을 도모하며 글로벌 차원과 미중 경쟁에서 기술적 우위를 확보하기 위한 적극적인 내수 부양 정책을 펼쳐 나간다는 구상이다. 특히 내수 소비와 글로벌 시장 확대를 위해 중앙 정부의 강력한 기업 정책 지원과 대규모 재정 투자가 예상되며 글로벌 공급망 재편 과정에서 중국 주도의 영향력을 확대시키고 있다.

물론 미국과 서방 주도로 대중 경제와 기술 제재를 압박해 나가고 있으며 높은 지방 부채 및 재정 자립성 한계로 상당한 어려움과 딜레마도 존재한다. 아울러 미중 전략경쟁 격화와 글로벌 경기 침체로 수출 의존 경제 구조 리스크도 확대되고 있어 일부 전문가들은 내수 침체와 경기 악화 가능성도 배제할 수 없다는 입장이다. 그러나 새로운 국제질서 전환을 통한 강력한 경기 부양 정책에 따른 글로벌 시장 확대와 내수 시장 활성화를 강조하고 있어 미중 전략경쟁 방향과 국제질서 변화가 직접적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

올해 상반기 성장률이 5% 목표를 초과했음에도 경제학자들은 기존 장애물들이 향후 몇 달간 수출에 부담을 주고 경제 모멘텀을 둔화시킬 수 있다고 경고했다. 캐피털 이코노믹스의 황지춘(黃志春) 이코노미스트는 화요일 연구 노트에서 올해 남은 기간의 경제 전망이 여전히 “어려울 것”이라고 밝혔다. 그는 “관세가 높은 수준을 유지하고, 재정적 여력이 고갈되며, 구조적 역풍이 지속됨에 따라 하반기에는 성장세가 더욱 둔화될 가능성이 크다”고 말했다.⁵¹⁾ 중국 정부는 지속적인 소비 시장 확대와 첨단 기술 혁신 등을 바탕으로 14억 내수 시장과 소비력 향상에 모든 정책을 기울여 나가 국가 자체 경쟁력을 끌어 올린다는 중장기 계획안을 강조하고 있다.

중국 세관총국이 6월 초 발표한 무역 데이터에 따르면, 6월 중국 제조업체들은 미국과의 무역 휴전을 활용하고 공급 경로를 다각화하여 전년 동월 대비 전체 수출이 5.8% 증가하며 분석가들의 예상을 뛰어넘었다. 동시에 수입은 1.1% 소폭 증가하여 2월 이후 처음으로 월간 수입 증가를 기록했다. 특히 희토류 수출은 전년 동월 대비 32% 급증했는데, 이는 지난달 런던에서 미국과 회담을 가진 후 중국이 전자제품부터 차량, 전투기에 이르기까지 모든 분야에 필수적인 핵심 원소 유통을 승인하

51) John Liu, “China posts better-than-expected Q2 growth in face of Trump tariffs”, CNN, Tue July 15, 2025

기로 합의한 데 따른 긍정적 진전을 시사한다.

지속적인 무역 마찰로 6월 미국 수출은 전년 동월 대비 16.1% 감소했다. 그러나 제네바 합의 이후 지난달 수출은 전월 대비 32% 증가했다. 상반기 미국 수출은 전년 동기 대비 9.9% 감소했으며, 2분기 수출은 거의 21% 급감했다. 특히 동남아시아가 미국을 대체하는 주요 수출처로 부상했다. 10개국 동남아시아국가연합(ASEAN)으로의 수출은 지난해 6월 대비 18% 이상 급증했다. 중국은 주변국들을 최종 시장 뿐 아니라 물류 중계지로 활용하는 비중을 높여가고 있다. 베트남 등 국가를 경유해 미국 관세를 회피하는 전략으로, 트럼프 행정부가 단속하겠다고 공언한 부분이다.

미국이 베트남과 체결한 무역 협정의 일환으로 트럼프 대통령은 베트남 경유 환적 수입품에 40% 관세를 부과하겠다고 밝혔다. 중국산 베트남 수출은 지난달 전년 동월 대비 25% 이상 증가했다. 7월 10일 기자회견에서 중국 당국자들은 올해 상반기 동안 아세안(ASEAN) 외에도 유럽연합(EU), 한국, 일본으로의 수출 증가를 통해 중국의 “우방국”을 다각화한 성과를 강조했다.⁵²⁾

한편 2025년 10월 21일 중국 국가통계국(NBS)은 3분기 중국 경제 통계를 발표하였다. 이에 따르면, 3분기 중국 경제는 전년 동기 대비 4.8%(전분기 대비 1.1%) 성장하여 연간 목표인 “5% 전후”를 달성할 수 있는 수준을 유지했으나, 이는 1년 만에 가장 낮은 성장률이다. 고기술 제조업/수출과 확대되는 무역 흑자가 성장을 지탱하고 있는 반면, 내수 수요는 부진하고 부동산 침체가 소비와 투자를 계속해서 억누르고 있다.⁵³⁾

2025년 3분기 중국 경제는 부동산 침체와 소비 심리의 위축으로 인한 지속적인 압박 속에서 회복 속도가 계속 둔화되었음에도 불구하고 안정세를 유지했다. 국내 총생산(GDP)은 7~9월 기간 전년 동기 대비 4.8% 증가해 시장 예상치와 일치했으며, 이는 2분기 5.2%에서 하락한 1년 만에 가장 낮은 성장률이다. 분기 대비로는 1.1% 성장률을 기록해 봄철 성장 모멘텀을 대체로 유지했다.⁵⁴⁾

52) John Liu, “China posts better-than-expected Q2 growth in face of Trump tariffs”, CNN, Tue July 15, 2025

53) “수출 좋았지만 부동산 투자 급감에 GDP 성장률 5% 밀들어”, 조선비즈, 2025. 10. 31.

54) Giulia Interesse, “Understanding China’s Key Economic Indicators for Q3 2025”, *China Briefing*, October 23, 2025

2025년 1~3분기 누적 중국 GDP는 101조 5036억 위안(약 14조 3,000억 달러)으로 전년 동기 대비 5.2% 증가해 정부가 설정한 연간 성장 목표인 “5% 전후” 달성이 가능해졌다. 그러나 이 수치는 블룸버그통신이 집계한 시장 전망치(4.7%)보다 소폭 높았고, 로이터통신이 집계한 전망치에 부합했다. 견고했던 상반기 덕분에 1~3분기 누적 경제성장률은 5.2%로 목표치를 웃돌았지만, 4분기 지표가 더 악화한다면 연간 목표 달성이 불투명해진다. 국가통계국은 기자회견에서 “대외 불확실성 확대, 구조 조정 압력 증가 등의 복합 요인에 따른 것”이라며 “전환 과정의 ‘성장통’으로, 발전 과정에서 자연스러운 현상”이라고 평가했다. 그러면서 “4.8%의 성장률은 주요국 대비 여전히 높은 수준이며, 3분기 GDP 총액은 세계 3위권 국가의 연간 GDP를 초과한다”고 했다.⁵⁵⁾

한편, 중국의 무역 흑자는 3분기 12% 이상 증가하며 계속 확대되었으며, 연간 1조 달러를 넘어 사상 최고치를 기록할 전망이다. 그러나 미국과 유럽연합을 비롯한 주요 경제국들의 무역 긴장 고조와 관세 인상은 대외 수요에 대한 위협 요인으로 작용하고 있다.

3분기에도 대외무역은 중국 경제의 핵심 안정 장치 역할을 지속했으나, 그 비중이 커지면서 구조적 취약점도 부각됐다. 위안화 기준 1~9월 수출입 총액은 33조 6,100억 위안(4조 6,038억 달러)으로 전년 동기 대비 4.0% 증가했다. 수출은 7.1% 증가한 19조 9,500억 위안(2조 7,328억 8,100만 달러)을 기록한 반면, 수입은 0.2% 소폭 감소하여 중국은 또다시 사상 최대 무역 흑자를 달성했다.⁵⁶⁾

첨단 기술 및 기계 제품이 수출 성장을 주도했다. 기계·전기 제품 수출은 9.6% 증가하여 전체 수출의 60% 이상을 차지했다. 소위 ‘신3업종’(배터리, 태양광 셀, 전기차) 역시 두 자릿수 성장률을 기록하며 중국의 고부가가치 제조업 전환을 입증했다. 일대일로(BRI) 파트너국과의 교역은 6.2% 증가해 서방과의 무역 마찰 속에서도 개발도상국 시장과의 유대가 강화되었음을 반영했다.

또한 9월 한달 동안의 데이터는 눈에 띄는 반등을 보여주었다: 총 무역은 전년 동기 대비 8.0% 증가했으며, 수출은 8.4%, 수입은 7.5% 증가하여 글로벌 불확실성

55) “중국 3분기 경제 성적표: 수출 좋았지만 부동산 투자 급감에 GDP 성장률 5% 밀돌아”, 조선비즈, 2025. 10. 31.

56) Giulia Interesse, “Understanding China’s Key Economic Indicators for Q3 2025”, *China Briefing*, October 23, 2025

이 커지는 가운데도 단기적 회복력을 시사했다. 국가통계국은 3분기 상품 무역이 전년 동기 대비 6.0% 증가하여 내수 소비가 부진한 상황에서도 GDP 성장에 크게 기여했다고 밝혔다.

그러나 더 넓은 맥락에서는 부담이 커지고 있음을 시사한다. 로이터가 지적했듯이, 중국의 성장은 현재 “제조업 수출에 크게 의존하고 있다”는 점이다. 이러한 의존도는 무역 긴장이 고조되고 글로벌 수요가 부진한 가운데 점점 더 유지하기 어려워지고 있다. 9월 미국에 대한 수출은 전년 동기 대비 27% 감소했는데,⁵⁷⁾ 이는 11월 발효 예정인 중국산 수입품 전품목에 대한 제안된 100% 관세를 포함한 미국의 관세 인상 조치의 영향을 반영한 것이다. 동시에 유럽연합(EU), 동남아시아, 아프리카의 수출은 각각 14%, 15.6%, 56.4% 급증하며 서구 시장 의존도를 낮추려는 중국의 다각화 노력을 부각시켰다.⁵⁸⁾

이러한 전환은 단기적 충격을 완화하는 한편, 대가를 치렀다. 신흥 시장의 치열한 가격 경쟁으로 많은 수출업체의 이익률이 훼손되어, 생존을 위해 임금 삭감이나 일자리 감축을 강요당했다. 이러한 역학은 중국의 수출 주도적 안정성의 역설을 부각시킨다. GDP 성장을 유지하지만, 산업 수익성과 가계 소득을 압박함으로써 국내 취약성을 심화시킨다.

신중한 속도에도 불구하고, 중국의 3분기 성과는 경제가 안정적이지만 모멘텀이 부족하다는 관점을 강화한다. 표면적 성장률 4.8%는 중국이 연간 목표 달성에 대체로 부합하고 있음을 시사하지만, 근본적 역학은 특히 물가와 민간 수요 측면에서 지속적인 압박점을 드러내고 있다. 명목 GDP는 전년 동기 대비 3.7% 증가에 그쳐 지속적인 디플레이션 압력과 기업 및 가계 모두에게 여전히 미약하게 느껴지는 회복세를 나타냈다.

대부분의 지표는 이중 경제가 심화되고 있음을 시사한다. 산업 생산과 첨단 제조업은 정책 인센티브와 외부 수요에 힘입어 탄력성을 유지하는 반면, 내수 소비와 부동산 관련 부문은 계속 부진하다. 제조업과 인프라 프로젝트가 선별적 상승 요인으로 작용하고 있음에도, 올해 누적 기준 소폭 마이너스를 기록한 고정자산 투자는

57) “중국 3분기 경제 성적표: 수출 좋았지만 부동산 투자 급감에 GDP 성장률 5% 밀돌아”, 조선비즈, 2025. 10. 31.

58) Giulia Interesse, “Understanding China’s Key Economic Indicators for Q3 2025”, *China Briefing*, October 23, 2025

기업과 지방 정부 모두의 신중한 심리를 반영한다.

본질적으로 중국의 3분기 데이터는 통제된 감속 국면을 포착한 것으로, 경제가 급격한 위축은 피했으나 활력을 되찾기 위해 고군분투하고 있음을 보여준다. 5% 성장 목표 달성은 이제 가능해 보이지만, 물가, 신뢰도, 민간 투자의 지속적인 반등을 이루는 것이 더 어려운 과제가 될 것이다. 앞으로 몇 달간 중국이 경제를 다음 단계의 조정과 개혁으로 이끌어가면서 안정성을 진정한 성장 동력으로 전환할 수 있는 능력이 시험대에 오를 것이다.

이러한 가운데 2025년 10월 20~23일 중국 공산당은 제20기 중앙위원회 제4차 전체회의(20기 4중전회)에서 확정된 ‘국민경제·사회 발전 제15차 5개년규획(계획) 제정에 관한 건의’(이하 건의) 전문을 28일 공개했다.⁵⁹⁾ 이번에 공개한 ‘건의’는 총 15개 부문, 약 2만 자 정도의 분량으로 구성돼 ‘15차 5개년 계획’ 기간의 전략적 과제와 주요 조치 등이 담겼다.⁶⁰⁾

건의는 ‘15차 5개년 계획’의 주요 목표로 “경제 성장은 합리적인 범위 내에서 유지되고 내수는 경제 성장의 주요 원동력으로 삼고 새로운 질적 생산력 발전으로 중대한 돌파구를 마련해야 한다”며 “과학기술 자립 자강 수준을 높이고 과학기술 혁신과 산업 혁신을 융합해 혁신 주도 역할을 강화해야 한다”고 강조했다. 또한 15차 5개년계획이 14차 5개년계획과 마찬가지로 ‘고품질 발전’ 추진을 주제로 삼으면서 “경제 건설을 중심으로 한다(중심적 과제로 삼는다)”는 요구를 명확히 했다는 점도 조명했다. 중국공산당은 앞으로의 국내외적 도전에 대응하기 위해 경제 발전, 특히 과학·기술 자립자강과 제조업을 우선시하고, 2035년까지 1인당 국내총생산(GDP)을 중등 선진국 수준으로 끌어올린다는 목표를 명시했다.⁶¹⁾

또한 ‘건의’에는 내수 확대를 위한 조치들도 거론됐다. ‘건의’는 소비의 적극적 촉진, 정부 투자 구조의 최적화 등 효과적 투자 확대, 소모적 경쟁의 개선 등을 주요 지침으로 내세웠다. 하지만 공개된 건의 내용을 살펴보면, 중국 지도부가 경제적 안보를 번영 창출과 동등한 위치에 두고 있음을 알 수 있다. 즉 중국 지도부는 중국이 첨단 기술 분야에서 해외 공급업체에 의존에 대한 심각한 우려를 나타내고 있

59) “中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议”, 新华社, 2025年 10月 28日

60) “中, 향후 5년간 글로벌 혼란 심화…합리적 성장 유지·과학 자강” 뉴스1, 2025.10.29.

61) “中, 5개년계획 ‘시진핑 역할’ 강조…‘경제발전’ 중심위치 복귀”, 연합뉴스, 2025년10월26일

다. 따라서 중국 지도부에게 내수 확대는 더 이상 최우선 과제가 아니다. 대신 새 5개년 계획은 국내 혁신을 기반으로 하고 강화된 제조업 공급망으로 뒷받침되는 탄력적인 경제 구축으로 방향을 전환한다.⁶²⁾

향후 5년간 당의 최우선 목표는 중국을 혁신 분야의 글로벌 리더로 만드는 것이다. 단순히 기술을 생산하는 것을 넘어 그 경계를 정의하고 글로벌 표준을 제시하는 국가를 지향한다.⁶³⁾ 하지만 이러한 목표는 서방과의 마찰을 악화시킬 뿐만 아니라 첨단 제조업을 발전시키고 있는 신흥 경제국들의 반발을 불러일으킬 수 있다. 이들 신흥 경제국 다수는 중국 자체 모델에서 영감을 받았으며, 중국에 의존하기보다 자체 산업 발전을 추구할 것이다.

향후 중국 경제의 과제는 기술 자립을 우선시하면서도 젊은 세대를 위한 일자리 창출과 소득 성장을 보장하는 미묘한 균형을 맞추는 것이다. 기술 자립에 대한 집중은 부동산 부문과 핀테크 대기업이 제공하는 대량 고용과는 대조적으로, 더 적고 전문화된 일자리로의 전환을 의미한다.

중국 지도부의 장기적 비전은 명확하다: 2035년까지 1인당 GDP를 중간 수준 선진국 수준으로 끌어올리는 것이다. 그러나 이 목표 달성은 가장 어려운 과제가 될 수 있다. 첨단 제조업을 성장의 주동력으로 삼으면서도 개별 가계 경제를 촉진하는 균형 잡기다. 중국 공산당은 선거를 치르지 않지만, 경제적 고통이 해결되지 않으면 불평등 심화와 젊은 세대의 좌절감이 여전히 당의 권위를 훼손할 수 있다.⁶⁴⁾

창당 100년 이래 중국 공산당은 모순을 관리하며 생존해왔다. 그러나 국가의 경제적 안정을 강화하는 것과 국민의 번영을 창출하는 것 사이의 이 최신 모순은 극복하기 더욱 어려워 보인다. 앞으로 몇 년간 중국의 안정과 성장 조화 능력은 경제 실험의 성공뿐 아니라 정치 모델의 지속 가능성까지 좌우할 것이다. 바로 이 때문에 세계는 이 제15차 5개년 계획을 각별히 주목해야 한다.

중국 양회에서 발표하는 정부 공작보고서는 주로 경제·사회정책이 중심이므로 정

62) Yu Jie, "China's leaders' meeting confirms Xi's authority and shows technological self-reliance is now the priority", Chatham House, Expert comment, 28 October 2025

63) Yu Jie, "China's leaders' meeting confirms Xi's authority and shows technological self-reliance is now the priority", Chatham House, Expert comment, 28 October 2025

64) Yu Jie, "China's leaders' meeting confirms Xi's authority and shows technological self-reliance is now the priority", Chatham House, Expert comment, 28 October 2025

치적으로 큰 의미는 없다. 특히 올해 양회는 큰 에피소드 없이 경제문제에 집중하여 끝났다. 하지만, 중앙군사위원회 구성의 일부 변화가 나타났다. 국방부장이었던 리상푸(李尚福)가 해임되고, 정치공작부장 마오화(苗華)까지 기율 위반으로 직무가 정지되어 중앙군사위원회 구성에 변화가 나타났다. 현재 부주석 2명(張又俠, 何衛東), 위원 2명(張升民, 劉振立)로 구성되어 있는데, 현재 추세라면 군위 내부에서 또 다른 낙마자가 나올 수도 있다. 7인 체제에서 5인 체제로 변화된 상황에서 시진핑의 결정권에는 큰 변화가 없을 것으로 판단되며, 중앙군위는 형식적이거나 투표로 중요 사항 결정. 숫자가 줄어든 만큼 시진핑이 더 용이하게 결정권을 행사할 수 있다.⁶⁵⁾

군 고위층 숙청은 전력과 전시대비 태세에 심각한 문제를 야기할 것이다. 로켓군에서는 전현직 사령원 3명이 숙청되고, 중장급들도 대다수가 연루되었다. 로켓군 재건에 몇 년이 걸리고, 상장들을 포함한 고위층들을 정리하고 다시 안정화시킬 때까지 상당한 시일이 걸릴 것으로 예상된다. 로켓군은 전쟁 발생 초기 가장 중요한 전력 자원이다. 그러므로 대만 공격 등을 포함한 대규모 전쟁을 당분간 일으키기 어려울 것으로 평가된다.

한편 반부패와 시진핑의 군 장악력과 관련하여, 낙마한 주요 상장들은 시진핑과 오랜 인연이 있거나 시진핑이 발탁한 인사들이다. 이에 대해 시진핑의 군장악력에 의문을 제기하는 소문들이 나오고 있다. 시진핑의 건강에 이상이 생기고 중앙군위 부주석 장유샤가 시진핑을 대신해 군을 장악했다는 것이다. 시진핑 집권 초기 군내 장쩌민 세력을 숙청하면서 권력을 공고화했듯이 장유샤가 시진핑 세력을 숙청하고 있다는 것인데, 이는 무리한 해석이다. 시진핑과 친밀한 관계인 장유샤가 시진핑과 대립하는 것도 근거가 약하고, 상대적으로 고령인 장이 후계자도 정해지지 않은 상태에서 굳이 시진핑 세력을 제거할 이유도 없다.

한편, 중국군 고위급 지도부의 잇따른 부패 혐의 낙마에 따른 반향으로 정치공작과 반부패가 다시 강조되었다. 정부업무보고에서는 작년과 달리 ‘정치적 정돈과 훈련(整訓)’ 심화가 새롭게 추가되었고, 시 주석은 인민해방군 및 무장경찰부대 대표

65) 구자선, “2025년 중국 양회 분석과 중국 개혁전망- 인사변화와 정치분석”, 『2025년 중국 양회 분석과 중국 개혁 전망』, 국립인천대학교 중국학술원, 2025

단 전체회의에 참석 하여 건군 100주년 분투 목표의 실현을 강조하면서도 관리 감독 및 부패 문제를 언급하였다.

인사 문제와 관련해 국제 관측통들은 이번 정치 개편의 승자와 패자에 대해 빠르게 추측을 내놓았다. 공식 성명은 중앙위원회 위원 11명과 후보위원 4명(각각 총 205명의 위원과 171명의 후보위원 중)의 제명을 확인했다.⁶⁶⁾ 이는 2017년 이후 최대 규모의 제명 사례로, 당 상층부에서 반부패 운동이 얼마나 강력하게 진행되고 있는지 보여 준다.

또한 장성민(張生民) 장군이 중앙군사위원회 부위원장으로 새로 임명됐다. 그의 이 새로운 직책 승진은 시진핑 주석이 부패 척결 운동을 인민해방군 고위 지도부의 핵심으로 계속 삼을 것임을 보여준다. 해임이나 교체는 대부분 사전에 발표된 내용이라 놀랍지 않았지만, 개편의 규모 자체가 다시 한번 중국 정치 계층 최상위에서 시 주석의 도전받지 않는 권위를 강조했다.⁶⁷⁾

2025년 국방예산은 작년보다 7.2% 증가한 1조 7847억 위안(약 358조 원) 으로 책정되었다. 중국은 국방예산이 GDP 대비 1.7%로 합리적으로 운영되고 있다고 밝힌다. 미국 2025년 국방예산은 8,953억 달러(약 1,243조 원)로 GDP 대비 3.4%이며, 중국 국방예산에는 준군사력, 성 군사 기지, 사이버 스파이/인지 전쟁, 실제 통제선(LAC) 및 인공 섬의 이중 사용 인프라에 대한 비용은 포함되지 않다. 또한 중국의 우주, 위성, 기술 무기 개발 및 핵 프로그램도 과학 및 기상 예산에 포함되어 있다.⁶⁸⁾

중국 국방부 대변인은 국방 건설과 경제 건설의 조화로운 발전 방침, 국가 주권 등 핵심이익 수호 및 중국 특색의 군사혁신 수요에 근거하여 합리적으로 국방예산을 책정했다면서, 증액된 국방지출은 주로 ‘신영역·새로운 질적 작전 역량’ 발전, 정찰 조기경보, 합동타격, 전장 지원 및 종합보장 등의 건설, 실전화 군사훈련 강화, 국방 및 군 개혁 등에 사용된다고 설명하였다. 국방예산의 투명성 부족 문제에 대해서도 매년 중국의 국방예산이 대외 공개되고, 유엔에 전년도 군사지출 보고서를

66) 中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议公报, 新华社, 2025-10-23

67) Yu Jie, “China’s leaders’ meeting confirms Xi’s authority and shows technological self-reliance is now the priority”, Chatham House, Expert comment, 28 October 2025

68) 「政府工作报告」, 「中国政府网」, 2025年3月12日.

제출하고 있다면서, 중국의 국방예산은 미국 등 군사 강대국과 비교할 때, GDP나 재정지출에서 차지하는 비중이나 국민 일인당 또는 군인 일인당 국방 예산이 모두 낮은 수준이라고 항변하였다.

중국 국방예산은 3년 연속 7.2% 증가는 불확실성 시대의 고민을 드러내었다. 중국 국방예산은 일종의 선전효과가 있으며, 국방예산 증가율을 줄이면 중국의 군사적 목표가 후퇴했다고 평가할 것이고, 늘리면 중국의 팽창 야욕을 비판할 것이다. 이 모두를 회피하고자 동일한 증가율 유지한다. 주목할 만한 것은 2004년 246억 달러에서 올해 2455억 달러로 증가하였으며, 이는 20년 만에 10배가 증가한 것이다. 경제적 위기 상황에서도 국방예산을 줄이지 못하는 중국이 그만큼 군사적으로 벌여놓은 일들이 많다는 의미이다.

중국의 전략적 우선 순위에서 미국의 패권을 잠식하고, 대만에 대한 작전 능력을 강화하고, 남중국해에서 중국의 영향력을 확대하고, 인도와 3,488km의 국경선에서 대처를 해야 하는 과제를 안고 있다. 이를 위한 항공모함 확충과 개선, 신형 전투기와 신형 함정의 대량 건조, 새로운 무기체계 연구 및 도입 등 필요-군 개혁 이후 합동작전 능력 향상을 위한 교육 훈련, 능력 있는 인재 확충을 위한 우대 정책 등에 자금 필요하다.⁶⁹⁾

다음으로 눈에 띄는 대목은 중국 국방부 대변인이 군사투쟁 준비 철저와 “정보화-지능화 전쟁 승리” 능력 제고를 언급한 점이다. 중국의 군사전략 방침은 군사투쟁 준비의 중점과 이에 기반한 전쟁(작전) 수행개념을 포괄하고 있다. 군사투쟁 준비의 중점은 안보정세 및 전쟁 형태의 변화에 따라 지속적으로 변화하여 왔다. 가장 가깝게는 2015년에 “정보화 국부전쟁 승리”로 제시하였고, 이에 기반한 전쟁수행 개념으로서 “정보주도, 정밀타격, 합동작전”을 제시한 후, 2017년에는 합동작전 및 전역(全域)작전을 강조하였다. 이후, 중국군 현대화 건설에 있어서 기계화, 정보화 및 지능화의 융합발전이 제시된 바 있고, 특히 최근에는 지능화와 무인화가 강조되었다. 이에 따라 많은 군사 전문가들이 중국군 군사투쟁준비의 중점과 전쟁수행 개념이 지능화 전쟁을 포함하는 방향으로 변화할 가능성을 예측해 왔으나, 관방에서 공식

69) 구자선, “2025년 중국 양회 분석과 중국 개혁전망-인사변화와 정치분석”, 『2025년 중국 양회 분석과 중국 개혁 전망』, 국립인천대학교 중국학술원, 2025

적으로 이를 확인한 적은 없었다. 향후 중국군이 군사력 건설 및 운용 등에서 이러한 변화를 어떻게 구현해낼지 지속 관찰할 필요가 있다.

Ⅲ. 중국의 글로벌 구상과 외교안보전략

중국 시진핑 주석은 최근 자신의 3번째 임기 시작(2022년 말)을 전후로 국제 문제에서 자신의 비전을 투사하고 있다. 이에 따라 중국은 자국의 이익과 가치에 더 잘 부합하도록 글로벌 거버넌스 체제를 개혁하기 위해 노력하고 있다. 2021년부터 ‘글로벌 발전’, ‘글로벌 안보’, ‘글로벌 문명’ 등 3대 글로벌 이니셔티브를 제시했다. 3개의 글로벌 이니셔티브는 모두 글로벌 개발, 안보와 문명과 가치 문제를 해결하기 위해 중국의 지혜, 해결책 및 자원을 제공함으로써 ‘글로벌 공공재’ 공급자로서 중국을 투영하고자 한다.

이러한 글로벌 구상의 목표는 글로벌 개발 의제에 대한 국제적 관심을 유도해 중국 원칙을 투사하는 것이며, 주요 대상은 대부분 개발도상국과 저개발국이 포함된 ‘글로벌 사우스’(Global South)이다. 중국은 ‘글로벌 사우스’와의 ‘개발 담론’ 참여와 ‘경제 지원’을 통해 글로벌 경쟁에서 미국보다 우위를 차지할 수 있다고 생각한다. 그렇기 때문에 중국의 외교전략에서 ‘남남 협력’이 점점 더 중요해지고 있으며, ‘글로벌 사우스’는 종종 중국과 한 가족이며 ‘운명공동체’로 묘사한다.⁷⁰⁾

이를 위해 중국은 미국 중심의 규칙기반 국제질서가 아닌 새로운 다극화된 국제질서 구축 필요성과 중요성을 강조하였다. 특히 시진핑 지도부는 보다 평등하고 질서 있는(平等有序) 다극화 국제질서 구축을 위해 러시아와 인도뿐만 아니라 브릭스(BRICS), 글로벌 사우스(Global South)국가들과 함께 협력하여 미국 주도의 규칙기반 국제질서 변화를 적극 이끌어 나간다는 구상이다.

이미 미국 중심 규칙기반 국제질서가 우크라이나 사태를 통해 쇠퇴하고 있어 약 100년 만의 대격변(百年大變局)시대에 새로운 국제질서 핵심 역량이 미국과 서구

70) 류동원, “중국의 3대 글로벌 이니셔티브(Global Initiative)의 내용과 함의”, 『안보현안분석』, 210호, 2023년 12월

중심에서 벗어나고 있어 중국은 러시아와 인도 등을 포함한 브릭스, 글로벌 사우스 국가들과 보다 긴밀한 경제-안보 협력을 확대 시켜 나간다는 중장기 대외전략 구상을 강조한다.

특히 시진핑 지도부는 미국의 패권적 일방주의와 대중 압박-봉쇄정책을 중국 발전의 가장 큰 장애로 인식하고 있어 새로운 다극화(多極化) 시대의 필요성과 중요성을 강조해 나가기 시작하였다. 아울러 중국은 새로운 다극화 국제질서 담론을 통해 미국 중심의 규칙 기반 국제질서 문제점 등을 지적하며 과거와 달라진 입장을 보여주고 있다. 시진핑 지도부는 국제질서 향방을 놓고 미국의 패권주의-일방주의를 견제하고 동시에 미국 주도의 반중연대에 대응해 나가기 위해 경제-안보 협력의 다변화 차원에서 새로운 다극화된 국제질서 담론을 적극 확대시켜 나간다는 구상이다.

아울러 중국은 새로운 다극화 국제질서 담론을 통해 미국 중심의 규칙 기반 국제질서 문제점 등을 지적하며 과거와 달라진 입장을 보여주고 있다. 시진핑 지도부는 국제질서 향방을 놓고 미국의 패권주의-일방주의를 견제하고 동시에 미국 주도의 반중연대에 대응해 나가기 위해 경제-안보 협력의 다변화 차원에서 새로운 다극화된 국제질서 담론을 적극 확대시켜 나간다는 구상이다.

이를 위해 중국은 러시아와 긴밀한 전략적 협력 기조 하에 브릭스와 상하이협력기구(SCO) 등이 주축이 되고 글로벌 사우스까지 포함시켜 다극화 국제질서 구축을 위한 핵심역량으로 자리매김하고 있다. 2025년 트럼프 2기 행정부 출범에 맞춰 2024년 12월 12일 중국을 방문한 메드베데프 러시아 국가안보회의 부의장은 시진핑 주석과 회담을 통해 중러 양국은 새로운 차원의 중러 대국관계 구축, 전략적 협력과 내재적 동력을 더욱 강화시키기 위해 유엔(UN), 브릭스, 상하이협력기구(SCO) 등과 보다 긴밀한 전략적 소통과 협력을 강화해 나가기로 합의하였다.

중국의 양회는 경제사회 정책에 대한 논의가 주를 이루기 때문에, 외교안보 및 국방 관련 논의는 상대적으로 적으며, 변화 또한 크지 않다. 그럼에도 중국 당정의 외교·안보 및 국방 정책을 공식적이고 종합적으로 확인할 수 있는 기회가 많지 않기 때문에, 매년 양회에 대한 관심이 높다.

우선, 외교안보 분야에서는 트럼프 2기 행정부의 대중국 관세 부과를 시작으로 역

제 및 압박이 강화될 것으로 예상되기 때문에, 이에 대한 중국의 대응책에 관심이 모아졌다. 리창 총리의 <정부업무보고>에서는 “패권주의와 강권정치를 반대하고, 모든 형식의 일방주의와 보호주의를 반대한다”는 문구를 새롭게 명시함으로써 중국의 대응 기조를 명확히 하였다. 왕이 외교부장은 미국이 대중국 관세 부과와 동시에, 우호적 관계도 구축해 나가겠다는 접근법에 대해, 상호 존중과 신뢰를 훼손하는 것이라며 불수용 입장을 밝혔다. 동시에 미중 경제무역 관계에서 협력을 선택하면 윈-윈할 수 있지만, 압박을 고집한다면 중국은 반드시 보복 조치를 취할 것임도 분명히 했다.⁷¹⁾

또한, 왕 부장은 트럼프 2기 행정부의 ‘미국 우선’ 정책에 대한 기자의 질문에 “서구에는 영원한 친구 대신, 오직 영원한 이익만 있다는 말이 있지만, 중국에는 친구는 영원해야 하고, 이익은 공유해야 한다”라는 말이 있다면서, 트럼프 2기 행정부의 대외정책 방향과 대비되는 중국의 외교정책 방향을 제시했다. 중국은 평등하고 질서있는 세계다극화와 보편·호혜·포용적 경제 글로벌화를 주창하고, 글로벌 안보/발전/문명 이니셔티브 이행을 위해 노력하며, 인류운명공동체 구축을 추진해 나가겠다는 것이다. 나아가 중국은 유엔 안보리 상임이사국으로서 국제체제/질서에서 유엔의 중심 지위를 수호하고, 다자체제의 버팀목이 될 것이며, 글로벌 사우스의 대리인이 되겠다고 천명했다.⁷²⁾

또한, 트럼프 2기 미러관계 개선을 통해 대중국 견제를 강화하려 한다는 소위 역닉슨(Reverse Nixon) 전략에 대해, 왕 부장은 “중러관계는 어느 한 시기, 또는 어느 한 사건으로 인해 변화하지 않고, 제3자의 방해를 받지 않는다”면서 지정학적 경쟁의 변수가 아니라고 단언했다. 이를 증명하듯, 금년 제2차 세계대전 종전 80주년을 중국과 러시아가 함께 기념할 것이라고 밝혔는데, 러시아와 중국의 기념일이 각각 5월 9일과 9월 3일로 다른 만큼, 양 정상은 이를 계기로 두 차례에 걸쳐 대면 회담을 개최할 가능성이 있다.

중국은 또한 글로벌 사우스에 대한 중시도 빼놓지 않았다. 자국이 글로벌 사우스의 일원이라면서, 브릭스와 상하이협력기구(SCO)를 주요 플랫폼으로 제시하고, 이

71) 「政府工作报告」, 『中国政府网』, 2025년3월12일.

72) 「中共中央政治局委员、外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问」, 『新华网』, 2025년3월7일.

러한 기제를 중심으로 글로벌 거버넌스에서의 대표성과 발언권을 제고해야 한다고 강조했다. 특히, 중국은 금년 SCO의 순회 의장국으로서 가을에 텐진에서 SCO 정상회의를 개최하고, 더욱 긴밀한 협력의 로드맵을 그려냄으로써 상하이협력 운명공동체 구축을 추진하겠다는 포부도 밝혔다.⁷³⁾

양안관계에 대해서는 당의 ‘총체방략’ 견지, 하나의 중국 원칙 및 9.2 컨센서스 견지와 대만 독립 및 외부 세력의 간섭 반대를 재강조하고, 양안 경제문화 교류협력 제도 및 정책 촉진을 새롭게 명시하였다. 그러나 중국은 왕 부장이 기자회견에서 강조했듯, 대만 민진당 정부의 독립 성향과 외부 세력, 특히 미국과 일본이 ‘대만을 통해 중국을 견제’하려는 시도에 대해 강력한 경고를 발신하고, 대만에 대한 군사적 압박과 회색지대 분쟁 중심의 정책을 지속해 나갈 것으로 보인다.

리창 총리는 업무보고에서 지난해 중국 특색 대국 외교의 새로운 국면이 열렸다고 언급하며, 중국은 인류 운명공동체 건설을 촉진하고, 글로벌 파트너십을 공고히 하고 확대했다고 평가했다. 또한 중국이 진정한 다자주의를 고수하고, 글로벌 과제를 해결하고 국제적, 지역적 문제를 해결하는 데 긍정적이고 건설적인 역할을 수행했다고 자평했다. 2025년 대외정책 업무방향은 높은 수준의 개방을 확대하고 대외 무역과 외국인 투자를 적극적으로 안정화하겠다는 게 골자다. ‘인베스트 인 차이나 (Invest in China)’ 브랜드를 구축하여 시장 지향, 법치, 국제 일류 비즈니스 환경을 지속적으로 조성하고 ‘일대일로’의 고품질 건설을 심도 있고 실용적인 방식으로 추진하겠다는 내용도 포함되었다.⁷⁴⁾

중국-ASEAN FTA 3.0, 디지털경제파트너십협정(DEPA), 포괄적·점진적 환태평양 경제동반자협정(CPTPP) 등 글로벌 수준의 자유무역지대 네트워크를 확대하고, 세계무역기구(WTO)를 핵심으로 다자무역 체제를 확고히 하겠다는 입장도 포함되었다. 양회 기간 ‘중국의 외교정책과 대외관계’ 관련 국내외 기자간담회를 통해 왕이 외교부장은 올해의 국제 정세는 여전히 도전으로 가득 차 있지만, 중국 외교의 초심은 변하지 않았으며, 각국과 함께 인류의 올바른 길을 지키고 시대의 흐름을 따라가며 국제 공정과 정의를 수호하고 세계 평화와 안정을 유지할 것이라고 강조

73) 「中共中央政治局委员、外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问」, 『新华网』, 2025年3月7日.

74) 「政府工作报告」, 『中国政府网』, 2025年3月12日.

했다.

왕이 외교부장은 “그동안 중국의 과학기술 혁신은 사람들의 예상을 끊임없이 뛰어넘어 왔다”며, “봉쇄가 있는 곳에 돌파구가 있고, 압박이 있는 곳에 혁신이 탄생한다”고 강조했다. 한편 브라질, 남아프리카공화국, 아프리카연합과의 “오픈사이언스 국제협력 이니셔티브(開放科學國際合作倡議)”의 공동 출범 등으로 향후 중국과 글로벌 사우스 국가들과의 과학기술 협력 분야에서 중국이 주도적 역할을 할 것이 시사되기도 했다.⁷⁵⁾

결국 새롭게 출범하는 트럼프 2기 행정부 이후 미국과 중국이 주도하는 글로벌 이스트(Global East)와 글로벌 웨스트(Global West)간 전 세계 주요 현안과 헤게모니를 놓고 본격적인 힘겨루기와 주도권 경쟁을 벌여 나갈 것으로 보인다. 2026년 우크라이나 전쟁이 러시아 우세로 마무리되면 유라시아 동쪽 끝에 위치한 한반도 질서에도 직접적인 변화가 예상된다.

한편 중국은 2025년 5월 12일, 중국 국무원은 ‘신시대 국가안보(新時代的中國國家安全)’ 백서⁷⁶⁾ 발표하였다. 이는 국가안보 관련 최초 공식 문서이며, 중국 지도부의 전략적 사고방식을 엿볼 수 있는 창구 역할을 한다. 2025년은 민감한 시기로, 국내에서는 경제가 침체, 사회적 안정성에 대한 우려가 고조, 대외적으로 미국과의 경쟁이 심화, 특히 관세 부과와 기술 이전 제한 등 보복 조치가 시행되고 있다.

이 백서 목표는 중국의 안보 내러티브 재정의, 글로벌 파워로서의 이미지를 강화하고 서방(미국) 비판하는 동시에 외국 투자자와 지역 파트너에게 안정적 힘(신뢰) 과시하고자 하였다. 먼저 국내적으로 통치 방향을 제시하고, 국제적으로 정치적 메시지를 전달하는 도구로 기능을 한다. 외부 위협은 구체적 이데올로기적으로 명확하게 기술하고, 내부 위협은 모호하게 다루어졌지만 정치적 함의가 강하게 내포하고 있다. 중국에 대한 외부 압력 증가, 대만, 신장, 티베트, 홍콩에서 분리주의 세력에 대한 침투와 지원을 통해 중국을 “서구화하고 분열시키려는” 의도적인 노력을 지적하였다. 미국을 글로벌·지역 안정을 훼손하는 수정주의적 행위자로, 중국을 건설적 글로벌 참여에 헌신한 안정화 세력으로 묘사하고, 미국의 지배력 비판하였다.

75) 「王毅谈科技创新：哪里有封锁，哪里就有突围」, 『界面新闻』, 2025年3月7日.

76) “新時代的中國國家安全”, 國務院新聞辦公室, 2025.05.12., 新華社.

동시에 미국 압력에 대한 중국의 전투적 대응 강조하면서, 중국이 글로벌 거버넌스에서 리더십 역할 맡을 준비되어 있음을 주장하였다.⁷⁷⁾

백서 기본 원칙은 ‘총체적 국가안보관’과, 정치, 경제, 문화와 사이버 공간에 이르는 공공 생활의 모든 분야를 국가안보의 필수 요소로 간주한다. 기존의 정치, 군사, 영토, 경제, 금융, 문화, 사회, 과학기술, 사이버 공간, 식량, 생태, 자원, 핵문제, 해외 이익, 우주, 심해, 극지, 생물에 추가로 인공지능(AI)과 데이터, 정보, 이데올로기 안보, 심지어 홍콩의 안보 추가하였다. 시진핑은 이러한 통합 안보전략을 감독하기 위해 ‘중앙국가안전위원회’(中央國家安全委員會)를 설치하여, 공산당이 총괄 감독하도록 하였다.

“국민 안보”의 우선 주장에도 중국 공산당의 생존과 이데올로기에 초점을 두고, 문화, 이데올로기, 온라인(사이버·인지) 공간의 안보화는 민간사회를 감시 대상으로 전환함을 의미한다. 과잉 안보화는 회복력을 명분으로 독재 체제를 공고, 사전 예방적 국가행동을 허용하고, 디지털·문화적 삶의 감시 일상화하며, 조화를 명분으로 반대를 배제하고자 한다. 중국은 안보 영역에서 글로벌 규범을 차용, UNDP의 모델이 개인을 공포와 결핍으로부터 보호, 중국의 모델은 국가를 혼란으로부터 보호하는 것을 목표로 한다.⁷⁸⁾

또한 안보백서는 포괄적 안보패러다임과 군사적 능력의 확대의 불일치를 나타낸다. 백서는 안보를 “인간 중심”과 “발전 지향적”으로 규정하고, 경제 성장 둔화에도 국방 지출(2024년 7.2%)의 지속적인 증가하고, 370척 함정·잠수함 보유 세계 최대 규모의 해군 보유하고 있다. 핵탄두 수는 2024년 중반에 600개, 2030년까지 1,000개로 예상되며, PLA는 ‘지능화 전쟁’으로 전환 중, AI 기반 드론, 초음속 미사일, 야오간-41 위성과 같은 우주 감시 능력 강화하고 있다. 이러한 불일치는 총체적 안보가 군사주의를 정당화하고 정상화하기 위한 전략적 수단으로 기능한다.

미국의 상대적 국력 쇠락으로 인한 미국 중심의 자유주의 국제질서의 동요되고 있다. 전쟁으로 귀결되는 것에 대한 우려가 제기될 정도로 치열했던 미·중 전략 경쟁으로 인해 자유민주주의 국가와 권위주의 국가의 결집의 양상을 보이고 있다. 유

77) “新時代的中國國家安全”，國務院新聞辦公室，2025.05.12.，新華社。

78) Mathieu Duchâtel, “Reading China’s White Paper on National Security in the New Era”.

럽 경제의 침체와 글로벌 사우스의 부상 등 급격한 국제 정세의 변화는 강대국 간의 단순한 힘의 배분의 변화가 아닌 국제질서에 보다 근본적인 변화를 가져올 것이라 예견되고 있다. 특히 트럼프 행정부의 출범으로 국제정세의 변화는 더욱 심화되고 있으며, 국가 간 변화도 다양한 양상으로 나타나고 있다. 더 치열한 미국과의 경쟁을 앞두고 있는 중국은 기존 국제관계의 균열에서 해법을 찾으려 하고 있으며, 이는 중국 대외전략의 변화로 나타나고 있다.

먼저 트럼프 2기 행정부의 세계적 신뢰상실과 비판이 나타나고 있다. 현재 미국 트럼프 행정부는 자국 우선주의, 무차별적 관세부과, 거래주의 외교방식 등으로 세계적 신뢰를 상실하고 있는 상황이다. 미국이 동맹국에 대한 무차별적 압박이 날로 강화되고, 남아프리카 공화국에 대한 지원을 중단하면서 남아공이 더욱 중국으로 기울고, 글로벌 사우스(남반구의 개발도상국가) 국가들도 더욱 미국에서 멀어지게 할 수 있다는 관측이 제기된다.

미국과의 무역 전쟁을 벌이고 있는 캐나다가 유럽에 접근함으로써 캐나다가 참여한 ‘신대서양 동맹’에 대한 논의 등장과 영국의 리더십 부상이 나타난다. ‘영국의 유럽연합(EU) 탈퇴(브렉시트)’ 이후 국제사회에서 존재감이 미약했던 영국이 미국 도널드 트럼프 2기 행정부가 일으키는 글로벌 지정학의 급변동 국면에서 미국과 유럽을 연결하는 구심점 역할을 하며 강력한 리더십을 부활시키는 데 성공하였다. 한편 유럽은 미국에 대한 불신으로 최근 군사력 강화와 자체 방어력 증강을 강조하며 군사력 증강을 추진하고 있다.

IV. 중국의 대미전략과 미중관계

중국 시진핑 주석은 최근 자신의 3번째 임기 시작(2022년 말)을 전후로 제시한 ‘글로벌 발전’, ‘글로벌 안보’, ‘글로벌 문명’이라는 3대 글로벌 이니셔티브(Initiative)는 모두 글로벌 개발, 안보와 문명과 가치 문제를 해결하기 위해 중국의 지혜, 해결책 및 자원을 제공함으로써 ‘글로벌 공공재’ 공급자로서 중국을 투영하고자 한다. 이러한 글로벌 구상의 목표는 글로벌 개발 의제에 대한 국제적 관심을 유도해 중국 원칙을 투사하는 것이며, 이를 통해 중국은 미국 중심의 규칙기반 국제질서가 아닌 새로운 다극화된 국제질서 구축하는 것이다.

특히 시진핑 지도부는 미국의 패권적 일방주의와 대중 압박-봉쇄정책을 중국 발전의 가장 큰 장애로 인식하고 있어 새로운 다극화(多極化)시대의 필요성과 중요성을 강조해 나가기 시작하였다. 아울러 중국은 새로운 다극화 국제질서 담론을 통해 미국 중심의 규칙 기반 국제질서 문제점 등을 지적하며 과거와 달라진 입장을 보여주고 있다.

외교안보 분야에서는 트럼프 2기 행정부의 대중국 관세 부과를 시작으로 억제 및 압박이 강화되자, 이에 대한 중국의 대응책에 관심이 모아졌다. 왕이 외교부장은 제시한 미중 관계 원칙은 ‘상호 존중’을 바탕으로 한 안정적 관계 구축과 미국의 ‘억압적’ 행동에 대한 단호한 대응이다. 중국은 미국이 대국으로서 책임감 있는 행동을하기를 기대하며, 미국의 부당한 압박에 굴복하지 않겠다는 입장을 견지하는 동시에, 상호 협력의 기회를 놓치지 않겠다는 양면적인 입장을 유지한다.

2025년 3월 7일 연례 최대 정치행사 양회(兩會) 행사 이후 개최된 기자회견에서 왕이 외교부장은 “(미국이) 협력을 선택한다면 호혜 윈윈을 실현할 수 있고, 한사코 탄압한다면 중국은 반드시 단호히 반격할 것”이라고 말했다.⁷⁹⁾ 왕 부장은 미국의 무역 정책을 비판하며, “자의적인 관세” 부과가 신뢰를 저하시켜 글로벌 공급망 불안정을 초래한다고 비판하였다. 미국의 행동. “선악을 뒤집는” 패턴을 반영하고 있으며, 이는 무역, 기술, 외교에서 미중관계를 해치고 긴장을 심화시킨다고 주장하였다.

79) 뉴데일리, 2025년 3월 7일.

또한 미국의 대만 지원. “중국의 내정에 대한 간섭”으로 규정하고, 이는 베이징과 워싱턴 간의 이전 합의를 위반한다고 비판하였다. 미국. “국가 안보”라는 명분으로 시행하는 중국 기업에 대한 경제적 강압조치를 규탄하며, “일방적이고 부당한 제재”의 종식을 촉구하였다.⁸⁰⁾

왕 부장. “중·미 경제무역 관계는 상호 대등하며 협력을 선택해야 상호이익을 얻을 수 있다”고 말했다. 그. “국가 간 교류의 기본원칙은 상호존중으로, 중·미 관계의 중요한 전제조건”이라. “그 어떤 나라도 중국을 억압하려고 하면서 한편으로는 중국과 좋은 관계를 발전시키려고 하는 것을 상상해선 안 된다”고 말했다. 그러면. “갈등과 대립은 광범위한 공동이익과 협력공간을 가진 양국의 선택이 돼선 안 된다”. “중국은 시진핑 주석이 제안한 상호존중, 평화공존, 협력상생의 원칙에 따라 중·미 관계를 안정적이고 건강하며 지속가능한 발전을 위해 노력할 것”이라고 했다.⁸¹⁾

2025년 3월 개최된 양회에서 중국은 트럼프 행정부의 대중무역 정책을 강하게 비판하며 자의적 관세 부과와 위협이 미중간 상호 신뢰를 크게 악화시키며 글로벌 공급망 훼손을 초래시키고 있음은 입장을 밝혔다. 왕이(王毅)외교 부장은 전인대 기자회견을 통해 미국의 일방주의를 지적하며 경제 무역과 기술 안보 이유를 내세워 중국 내정까지 간섭함하면서 자국 주권 혹은 핵심이익을 위협함이면 모든 강경한 수단을 동원하여 단호한 맞대응 의지를 강조, 미중관계는 상호 존중 원칙하에 소통과 협력만이 유일한 해결 방안이며 복잡한 현안 해결에 있어 미중간 건설적 협력 중요성을 강조하였다.

왕이 외교부장은 미국의 무역 정책을 비판하며, “자의적인 관세” 부과가 신뢰를 저하시켜 글로벌 공급망 불안정을 초래한다고 비판하였다. 미국의 행동. “선악을 뒤집는” 패턴을 반영하고 있으며, 이는 무역, 기술, 외교에서 미중관계를 해치고 긴장을 심화시킨다고 주장하였다. 또한 미국의 대만 지원. “중국의 내정에 대한 간섭”으로 규정하고, 이는 베이징과 워싱턴 간의 이전 합의를 위반한다고 비판하였다. 미국. “국가 안보”라는 명분으로 시행하는 중국 기업에 대한 경제적 강압조치를 규탄하며, “일방적이고 부당한 제재”의 종식을 촉구하였다.

80) 「中共中央政治局委员、外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问」, 『新华网』, 2025年3月7日

81) 「中共中央政治局委员、外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问」, 『新华网』, 2025年3月7日

그러면서 미국의 괴롭힘에 대한 중국의 강경 입장을 나타냈다. 왕이 외교부장은 미국. “괴롭힘”(霸凌) 전술을 강력히 비판하며, 워싱턴이 글로벌 무역 규범을 저해하고 중국의 내정에 간섭한다고 주장하였다. 중국은 기술과 안보 등 분야에서 외부의 간섭이나 자국의 발전을 제한하려는 시도를 용납하지 않을 것이라고 강조하였다. 또한 미국이 중국의 주권이나 국가 이익을 위협하는 어떤 조치든 제재나 군사적 도발을 포함. “단호한 대응”을 할 것이라고 경고하였다. 그렇지만 여전히 미중관계 안정화와 협력 촉구하였다. 왕이 외교부장은 미중 관계에서 상호 존중과 안정의 중요성을 강조하며, 협력. “실행 가능한 유일한 경로”라고 언급하였다. 기후 변화, 글로벌 경제 안정, 공공 보건 등의 문제에서 미국과 협력할 의지를 재확인하며, 워싱턴. “글로벌 문제를 정치화하지 말 것”을 촉구하였다.

정부업무보고는 미중 무역관계. “상호 이익을 추구하며 비대립적으로 유지”될 경우, 중국은 이를 확대할 의지가 있다고 강조하였다. 이번 양회 기간 중국 외교부는 트럼프 행정부의 대규모 관세 인상에 강경한 발언을 쏟아냈다. 3월 4일 중국 외교부 정례 브리핑에서 린젠(林劍) 외교부 대변인은 미국과 관세 문제와 관련. “전쟁이 관세 전쟁이든 무역 전쟁이든 다른 어떤 전쟁이든 미국이 원하는 것이라면 우리는 끝까지 싸울 준비가 되어 있다”면서 강경한 대응 가능성을 시사하였다.⁸²⁾

관세문제에 대해 중국은 2024년 말 도널드 트럼프의 미국 대선 승리를 계기로 미국 행정부가 공격적인 보복 관세를 통해 미중 무역 불균형을 해결하기 위한 노력을 재개할 것을 예상하고 이에 대비를 시작하였다. 중국은 또한 소수민족 및 반체제 인사에 대한 처우를 포함한 중국의 정치 체제에 대한 미국의 비판과 대만에 대한 미국의 지원 강화 가능성에 대비했다.

1월 20일 트럼프 대통령이 취임하면서, 2월 4일 미국은 중국에 펜타닐 관련 10% 관세 발효하였고, 이에 2월 10일 중국, 미국산 에너지·상품에 10~15% 보복관세 부과하였다. 그리고 4월 10일 미국 중국산 수입품에 145%의 징벌적 관세를 부과하자 중국 역시 이에 반발해 미국산 수입품에 125%의 관세를 부과하는 보복 조치를 4월 11일 발표하였다.⁸³⁾ 중국이 강경한 입장을 고수하는 이유는 중국의 미국 의존도가

82) 外交部发言人林剑主持例行记者会, 人民日报, 2025年3月4日.

83) “일지: 트럼프 2기 미중 관세전쟁부터 정상회담까지” 연합뉴스, 2025.10.30.

크게 낮아졌고, 미·중 관세 전쟁에서 시진핑이 국내 여론을 의식해 강대강 대응을 이어가고 있기 때문이다.

중국의 국내총생산(GDP)에서 무역의 비율은 2024년 33%로 2005년(65%)의 절반 수준으로 줄어들었고, 전체 수출에서 미국이 차지하는 비중은 2018년의 20%에서 2024년 15%로 낮아졌다.⁸⁴⁾

4월 10일 미국 중국산 수입품에 145%의 징벌적 관세 부과로 인해 양국관계는 탈출구가 보이지 않는 심각한 격화로 보였다. 그러나 이후 상황이 흥미로운 전환점을 맞았다. 많은 관측통들은 중국이 트럼프에 맞서며 큰 위험을 감수했으며, 중국 경제가 무역전쟁을 견뎌내지 못할 것이라고 믿었다. 그러나 상호 보복 관세가 시행되자, 베이징은 오히려 워싱턴이 무역 긴장 완화를 더 간절히 원한다는 사실을 알게 되었다.

그리고 지난 5월 12일 미·중 양국이 공동으로 ‘제네바 경제 무역 회담 연합 성명’을 발표하였다. 이에 따르면 미국은 지난 4월 2일 이후 중국 상품에 부과한 추가 관세 125%(2~3월 부과한 ‘펜타닐 관세’ 20% 제외) 중에 24% 부과를 90일 동안 유예하고, 91%는 아예 취소했다. 결과적으로 미국이 2~3월 중국산 펜타닐(마약성 진통제) 원료를 문제 삼아 부과한 20% 추가 관세 및 전 세계에 일괄 부과한 10% 등 30% 관세만 남긴다는 뜻이다. 이로써 미국의 대중국 관세율은 145%에서 30%로 115%포인트 내려가게 됐다. 중국도 미국에 대한 보복 관세율을 미국과 같은 폭(115%포인트)으로 내리, 기존 125%를 10%로 하향 조정했다.⁸⁵⁾ 미국은 제네바 합의 이후에도 EDA, AI 칩, 항공부품 등 전략기술 분야에 대해 별도 통제 조치를 연이어 발표하였다. 이는 향후에도 미국의 첨단 기술 통제가 관세 협상과 무관하게 독자적으로 강화될 가능성이 높다는 점을 시사한다.

지난 2월부터 5월 제네바 합의까지 미국과 협상을 경험하면서 중국은 미국과의 무역에서 매우 유리한 입장에 서 있다고 느꼈다. 중국의 많은 정책 입안자들은 4월과 5월의 사건들을 통해 미국의 무역 충격 흡수 능력이 중국보다 약하다는 결론을

84) Yun Sun, “China Is Enjoying Trump 2.0: How the Trade War Is Helping Beijing Prepare for Long-Term Competition”, *Foreign Affairs*, August 15, 2025.

85) “美, 대중관세 145→30%로, 中, 대미 관세 125→10%로, 미·중, 똑같이 115%p씩 관세 내리며 파격 합의”, 연합뉴스, 2025.05.12.

내렸고, 이로 인해 워싱턴이 해결책을 찾기 위해 필사적이라는 점을 깨달았다. 미국이 높은 관세로 직면한 “소비재 공급 충격”은 중국이 겪는 “수요 충격”보다 흡수하기 더 어렵다. 이는 미국 소비자들이 공급 부족을 즉각 체감하기 때문일 뿐만 아니라, 중국의 정치 체제가 국내 여론을 조종하고 역풍을 제한하기 더 용이하기 때문이다. 중국 지도부는 관세가 주식 시장, 채권 시장, 소매업, 소비자에게 영향을 미치자 트럼프가 태도를 바꾼 것을 발견하였다. 트럼프 관세에 대한 미국내의 반응은 오히려 중국이 잠재적으로 활용할 수 있는 새로운 약점으로 드러났다.

중국 지도부는 또한 미국이 희토류 원소와 자석에 얼마나 의존하는지 알게 되었다. 이들의 공급은 거의 전적으로 중국에 의존한다. 했으며, 이는 미국이 자동차, 항공기 및 기타 제품 제조에 필요한 금속을 조달하는 능력을 위협했다. 5월 제네바 회담에서 중국은 소위 ‘해방 기념일’에 대응해 부과했던 희토류 수출 제한을 해제하기로 합의했다. 그러나 중국 기업에 대한 새로운 제재(미국 기업의 화웨이 인공지능 칩 사용 금지 포함)로 협정을 위반했다고 워싱턴을 비난한 뒤, 중국은 약속 이행 시기를 늦췄다.⁸⁶⁾

5월 미중간 제네바 합의 이후 미중 양국 7월 말 3차 고위급 무역 협상에서 관세 잠정 유예를 90일 연장하는 방안에 합의를 하였다. 이어서 8월 14일 트럼프 대통령이 최종 결재를 미루다 관세 유예 조치를 공표하면서, 11월까지 상호 관세율(미국 30%, 중국 10%)을 유지하게 되었다. 하지만 10월 11일은 트럼프 대통령이 11월 1일부로 중국에 100% 추가 관세를 부과하는 방안을 검토 중이라고 발표하며, 관세 휴전이 종료되고 무역 전쟁이 재개될 수 있다는 신호가 나타났다. 이로써 관세 해결을 위한 미중 정상회담의 성사가 불투명해졌었다.⁸⁷⁾ 하지만 10월 24일, 백악관은 트럼프 대통령이 10월 30일 부산에서 시진핑 주석과 정상회담을 가진다고 밝혔고, 10월 30일 부산에서 열린 정상회담을 개최하였다.

정상회담 이후, 트럼프 대통령과 중국 상무부 발표 등에 따르면 미국은 대중국 펜타닐 관세를 10%포인트 인하하고 상호관세 24%에 대한 부과 유예를 1년 연장하기로 했다. 중국은 미국이 블랙리스트 중국 기업의 자회사 통한 민감기술 확보를 차

86) Yun Sun, “China Is Enjoying Trump 2.0: How the Trade War Is Helping Beijing Prepare for Long-Term Competition”, *Foreign Affairs*, August 15, 2025.

87) “일지: 트럼프 2기 미중 관세전쟁부터 정상회담까지” 연합뉴스, 2025-10-30

단하는 조치를 1년 유예하기로 함에 따라 이에 대응해 이달 9일 발표했던 희토류 설비·기술 수출 강화조치를 1년 유예하기로 했다. 아울러 미국은 중국의 해운·물류·조선업에 대한 무역법 301조 관련 조사 조치를 1년간 중단하고, 중국도 관련 반격 조치를 1년간 중단하기로 했다.

두 정상은 이날 회담에서 상대국 선박에 대한 입항 수수료 부과 조치를 유예하는 등 경제·무역 등 분야에서의 협력을 강화하고 인적 교류를 촉진하는 데에도 합의했다. 중국의 희토류 수출 통제 강화 조치 1년 유예 결정과 함께 미국도 중국 기업을 겨냥한 ‘블랙리스트 규제 확대’ 조치를 1년 유예하기로 했다. 또 우크라이나 전쟁과 한반도 문제에 대해서도 의견을 나눴다.

<표 2> 미중 정상회담 주요 합의 내용

미국 	 중국
대중국 관세 57%→47%로 10%p 인하	희토류 수출 통제 1년간 유예
보복관세 유예 조치 1년 연장	미국으로 유입되는 펜타닐 물질 차단 협력
중국 해운·조선업 조사 조치 1년간 중단	대두 등 미국산 농산물 구매 재개
트럼프 대통령, 내년 4월 방중	시진핑 주석, 트럼프 방중 후 美 답방

<표 3> 2025년 2기 행정부 출범 이후 관세 분쟁 현황

일시	미국	중국
2월 4일/ 2월 10일	중국 펜타닐 관련 10% 관세 발효	미국산 에너지·상품에 10~15% 보복관세 부과
3월 4일/ 3월 10일	펜타닐 관련 중국 관세 10% 추가. 총 20% 관세 적용	미국산 농·축산물 대상 '2차 보복 관세' 10~15% 부과
4월 2일/ 4월 4일	'상호관세' 계획 발표하며 대 중국 관세율 34% 발표	맞불 관세로 34% 발표
4월 9일/ 4월 9	상호관세 84%로 인상 발표	맞불 관세 84%로 인상
4월 10일/ 4월 11일	대중국 관세 125%, 펜타닐 관련 관세 포함 총 145%	맞불 관세 125%로 인상(12일 발효)
5월 12일	미중, 스위스 제네바서 1차 무역합의. 각각 관세율 115%p 인하 합의 미국의 대중국 관세 145→30%, 중국의 대미국 관세 125→10%	
6월 10일	미중, 영국 런던서 2차 무역합의. 중국 희토류 수출통제 해제 등 합의	
7월 29일	미중, 스웨덴 스톡홀름서 3차 무역합의. 1~2차 합의 90일 연장 잠정 합의	
9월 15일	미중, 스페인 마드리드서 4차 무역합의. 중국의 틱톡 미국 사업권 매각 관련 프레임워크 잠정 합의	
10월 10일/ 10월 9일	100% 추가 관세 부과, 핵심 소프트웨어 수출통제 예고(11월1일)	중국, 희토류 설비·기술 수출통제 강화 발표(11월 8일)
10월 26일	미중 대표단, 말레이시아에서 정상회담 프레임워크 합의	
10월 30일	미중 정상회담: 미국, 대중국 펜타닐 관세 10% 포인트 인하(총관세 47%)/ 중국, 희토류 설비·기술 등 수출 통제 강화조치 1년 유예. 대두 등 미국산 농산물 구매 재개	

트럼프 대통령은 회담 후 기자회견에, “우크라이나 전쟁이 교착 상태에 빠져 있다는 점에 동의했고 시 주석이 우리를 도울 것”이라고 말했다. 다만 중국이 매우 민감하게 받아들이는 양안(중국·대만) 문제는 이번 회담에서 논의되지 않았다.⁸⁸⁾ 중국 상무부는 이날 회담이 끝난 . “양국은 펜타닐 퇴치 협력, 농산물 무역 확대, 관련 기업 규제 등의 문제에 대해 합의에 도달했다”. “미국은 적극적인 투자를 약속했고,

88) 트럼프 “무역협상 연내 타결”...시진핑 “보복 약순환 안돼”, 매일경제, 2025.10.30.

중국은 미국과 틱톡 관련 문제를 적절히 해결할 방침”이라고 밝혔다. 트럼프 대통령은 내년 4월 중국을 방문할 예정이며, 그 이후에는 시 주석이 미국 플로리다주 팜비치나 워싱턴DC로 ‘답방’할 계획이라고 밝혔다.⁸⁹⁾

하지만 이번 협상 결과에도 불구하고 양국간 무역 분쟁은 여전히 진행중이며, 중국과 미국 경제에 타격을 주고 있다. 표면적으로 보면, 이번 미중간 역사적인 회담에서 나온 헤드라인들은 양측 모두에게 큰 승리라고 암시한다. 이 협정의 가장 큰 성과는 미국은 중국산 제품에 대한 관세를 10% 인하해 실효 관세를 47%로 낮추고, 중국은 희토류 수출 통제를 유예하며 미국산 대두 구매를 늘리기로 했다는 점이다.

미국 대두 농가들은 5월 중국이 대두에 대한 실질적 수입 금지 조치를 시행한 이후 큰 타격을 입어왔다. 당시 관세가 인상되면서 중국은 미국 최대 농산물 수출품인 대두를 전혀 구매하지 않았다. 중국은 역사적으로 미국 대두의 최대 수출 시장이었기에, 이번 수입 금지 조치는 지난 몇 달간 미국 대두 가격을 크게 떨어뜨렸다. 트럼프 대통령이 중국이 “엄청난 양”의 대두를 구매할 것이라고 말했지만, 수확 성수기가 이미 한창인 상황에서 많은 미국 농가들은 이미 낮은 가격에 수확물을 판매했을 가능성이 크다.⁹⁰⁾

중국이 미국산 대두 구매를 재개하도록 하는 것은 트럼프에게 또 다른 필수 과제였다. 최근 몇 달간 중국은 트럼프 대통령에게 압박을 가하기 위해 아이오와, 미주리 등 트럼프 지지 주에서 생산된 대두 주문량을 제로로 줄였다. 백악관은 수십억 달러 규모의 농업 구제 계획을 수립하기 시작했고, 농업 주 출신 의원들은 지원을 간청했다. 스콧 베센트 재무장관은 시진핑 주석이 부산에서 내년 1월까지 1,200만 톤의 대두를 구매하고 향후 3년간 매년 추가로 2,500만 톤을 주문하기로 약속했다고 밝혔다. 그러나 이번 주문은 전례 없는 수준과는 거리가 멀다. 2024년 중국은 미국산 대두를 거의 2,700만 톤 구매했다.⁹¹⁾

중국의 경우, 트럼프의 글로벌 관세 공세 속에서도 올해 수출이 놀라운 회복력을

89) “US-China Relations in the Trump 2.0 Era: A Timeline”, China Briefing, October 30, 2025

90) John Liu, Elisabeth Buchwald, “A Trump-Xi trade deal won't fix either country's economy”, CNN, Oct 31, 2025

91) David J. Lynch, Trump's China trade truce avoids open rupture while resolving nothing, The Washington Post, October 30, 2025

보였지만, 오랜 국내 경제 문제가 지속되면서 미국에 비해 무역 협정의 즉각적 혜택이 더욱 적어졌다. 중국 경제 전망을 어둡게 하는 주요 요인으로는 장기화된 부동산 침체, 지속되는 디플레이션, 위축된 소비자 신뢰, 높은 청년 실업률이 꼽힌다. 전문가들은 현재 수정된 무역 조건이 중국의 구조적 국내 문제를 실질적으로 바꿀 것이라고 보기 어렵다 판단한다. 미국으로 수출되는 중국산 제품에 대한 관세 인상에도 불구하고, 중국 수출은 전반적으로 탄력성을 유지해왔지만, 소비자 수요 감소와 부동산 경기의 위축은 경기 활성화에 도움이 되지 않는다.

더 큰 문제는 양측의 이번 합의가 일시적이라는 것이다. 무역 합의에 양국이 서명하지 않아 이제부터 치열한 세무 협상에 나서야 한다. 세무 협의 과정에서 양측 협상이 결렬될 수도 있다. 미국의 고용둔화와 인플레이션, 중국의 다양한 구조적인 내부 문제가 미중 무역 담판으로 돌파구를 찾기에는 이번 합의가 지나치게 규모도 작고, 시기도 늦은 데다 미완의 합의라는 제약으로 인해 큰 도움이 안 될 것이라는 전망이 우세하다.⁹²⁾

한편 10월 20~23일 개최된 20기 4중전회에서 확정된 ‘국민경제·사회 발전 제15차 5개년계획(계획) 제정에 관한 건의에서 중국 공산당은 과학기술 혁신과 산업 혁신을 융합해, 2035년까지 중국의 경제력, 과학기술력, 국방력, 종합국력 등을 크게 향상하고 1인당 국내총생산(GDP)을 중진선진국 수준에 도달할 것’이라고 말했다.⁹³⁾ ‘15차 5개년 계획(2026-2031)’에서 향후 5년간 당의 최우선 목표는 미국을 넘어서 중국을 혁신 분야의 글로벌 리더로 만드는 것이다. 단순히 기술을 생산하는 것을 넘어 그 경계를 정의하고 글로벌 표준을 제시하는 국가를 지향한다.

미국 및 유럽과의 지속적인 무역 분쟁에서 중국은 이미 통합된 제조 기반과 핵심 광물(희토류)에 대한 거의 독점적 지위가 협상에서 더 강력한 지렛대 역할을 할 수 있음을 입증했다. 다가오는 5개년 계획은 이 전략을 정교화하여 최근 무역 분쟁에서 얻은 교훈을 제도화하고, 미국과의 소위 ‘대국 경쟁’을 관리하기 위한 장기 전략으로 삼을 것으로 보인다.⁹⁴⁾ 이는 중국이 미중간 관세분쟁이 지속되는 가운데 미국

92) John Liu, Elisabeth Buchwald, “A Trump–Xi trade deal won’t fix either country’s economy”, CNN, Oct 31, 2025

93) “中, 향후 5년간 글로벌 혼란 심화…합리적 성장 유지·과학 자강” 뉴스1, 2025.10.29.

에 대한 수출의존도가 낮추고 다른 지역으로 수출 다변화를 추진한 것을 보면 알 수 있다. 또한 중국은 베트남·태국 등 임금이 저렴한 곳으로 생산기지를 옮겨 공급망을 다변화했다. 관세 협상에서 중국은 미국만 상대하면 되지만, 미국은 전 세계를 상대해야 하는 상황으로 출발점부터 불리했다고 평가된다.⁹⁵⁾

블룸버그통신에 따르면, 중국의 9월 대미 수출액은 1년 만에 27% 감소했다.⁹⁶⁾ 이는 11월 발효 예정인 중국산 수입품 전품목에 대한 제안된 100% 관세를 포함한 워싱턴의 관세 인상 조치의 영향을 반영한 것이다. 동시에 유럽연합(EU), 동남아시아, 아프리카로의 수출은 각각 14%, 15.6%, 56.4% 급증하며 서구 시장 의존도를 낮추려는 중국의 다변화 노력을 부각시켰다.

94) Yu Jie, “China’s leaders’ meeting confirms Xi’s authority and shows technological self-reliance is now the priority”, Chatham House, Expert comment, 28 October 2025

95) “수출·소비 잘 버티는 중국…‘셸 USA’ 딜레마 빠진 미국”, 중앙일보, 2025.05.21.

96) “중국 3분기 경제 성적표: 수출 좋았지만 부동산 투자 급감에 GDP 성장률 5% 밀돌아”, 조선비즈, 2025. 10. 31.

V. 결론: 한국에 대한 시사점과 대응

2025년 중국의 국내외 안보정세 주요 내용 분석을 통해, 한국이 고려해야 할 정책적 시사점은 다음과 같다.

우선, 큰 틀에서 세계적 강대국인 미중 간 국제질서를 둘러싼 경쟁과 그것이 가져올 영향에 대한 고려이다. 트럼프 2기 행정부는 미국이 기존에 추구해온 자유주의적 국제질서 대신에 자국 우선과 강대국 경쟁 중심의 다극화 세계를 언급하고 있고, 중국은 평등하고 질서있는 세계다극화를 주창하고 있다. 이에 더하여, 미-유럽 갈등, 미러 관계 개선, 중러 관계 강화, 글로벌 사우스의 부상 등 국제질서 재편의 전조와 동향이 나타나고 있는 만큼, 이에 대한 면밀한 관찰과 함께 한국의 외교안보 전략에 대한 깊은 성찰이 필요하다.

둘째, 미중 전략 경쟁 심화에 따라, 미국이 대중국 억제에 한국의 동참을 요구하고, 중국은 한국이 그러한 미국의 요구에 참여하지 않도록 압박 또는 유인하려 할 수 있다. 이미 이러한 동향과 우려는 오랫동안 지속되어 왔지만, 미국의 동맹인 동시에 중국의 동반자인 한국으로서는 풀기 어려운 난제임이 분명하다. 결국 한국의 국익 기준, 그리고 한미동맹을 중심으로 한중관계와의 조화로운 발전을 추구한다는 방향성 하에, 지혜롭게 문제를 풀어나가야 하겠다. 그런 점에서 11월 1일 개최된 한중 정상회담이 첫 시험대가 된다.

셋째, 한중관계는 올해 경주 APEC 기간 중 개최된 한중 정상회의를 통해 관계 개선 및 발전을 추진할 수 있다. 11월 1일 부산에서 개최된 ‘한중 정상회담’에서 양국은 70조 원 규모의 원·위안 통화 스와프 복원과 경제·민생·치안 분야 6건의 협약 체결으로 관계 재가동의 시작을 알렸다. 대화 채널을 복구하고 협력 의제를 넓혔다는 점에서 상징성이 크다는 평가다. 다만 공동 성명 없이 회담이 마무리되면서 북핵 대응과 한한령, 서해 구조물, 공급망 등 민감 현안에 대한 가시적 합의는 부재했다는 지적이 나온다.⁹⁷⁾

그럼에도 이번 한중 정상회담은 정치적 신뢰 회복과 경제 분야 실질 협력 강화라

97) “李-시진핑, 1일 APEC 계기 ‘한중 정상회담’ 진행”, 뉴스핌, 2025.11.1.

는 긍정적 신호를 주었으며, 향후 양국 관계의 진전을 위해서는 합의된 사항들의 구체적인 실행과 민감 현안에 대한 지속적인 소통 노력이 중요할 것으로 전망된다. 중국 외교에서 정상 외교가 차지하는 중요성과 양국 간 정상회담의 성과 관리 차원에서 합의될 경제, 외교안보, 인적 교류 등의 협력 사안들을 고려할 때, 시 주석 방한과 한중 정상회담의 성과를 잘 활용할 필요가 있다.

사드 사태 이후 한중 관계가 사실상 멈춰 있었던 점을 감안하면, 양국 정상이 11년 만에 직접 대면해 관계 복원의 방향성을 재확인하고 협력 채널을 재가동했다는 사실 자체가 의미 있는 전환점이라고 할 수 있다. 전문가들은 이번 회담은 관계 회복을 통한 중요한 전기를 마련한 것이다. “중국도 개선 의지를 분명히 보이고 있어 경제·관광 등 실제 교류 측면에서 이미 변화가 나타나고 있다”고 설명했다.⁹⁸⁾

넷째, 한미 동맹과 한중 관계의 조화로운 발전을 모색할 필요가 있다. 이를 위해 한미 동맹을 근간으로 하되, 한중관계는 경제적 상호 의존성이 토대가 되는 전략적 협력 관계를 유지하며, 남북 관계 개선을 통해 미중 갈등의 완충 지대를 확보하는 방안도 강구할 필요가 있다. ‘한미일 삼각 협력’을 유지하면서도 중국과의 대화 창구를 열어두고, 경제 분야의 공동 이익을 추구해야 한다. 따라서 한중일 3국 회담 등을 통해 경제 협력의 틀을 유지하고, 경제 안보를 강화하는 방안을 모색할 수 있다.

남북 관계의 안정을 꾀함으로써 동북아시아의 평화와 번영을 도모하는 할 필요가 있다. 적대적이고 대결적인 남북 관계는 한미 동맹과 한중 관계의 복잡성을 증폭시키는 요인이 된다. 적극적인 남북 관계 개선을 통해 한반도를 둘러싼 미중 갈등의 ‘완충 지대’ 역할을 할 수 있도록 노력해야 한다. 또한 동북아시아 다자간 안보 협력 기구의 제도화를 통해 북핵 문제 등 지역 안보 위협에 공동으로 대응하고, 한국의 국익을 투사할 수 있는 제도적 방안을 모색해야 한다.

다섯째, 중국군 현대화 추진에 따른 우리의 대비방향 및 대응책 점검이 필요하다. 가장 직접적으로는 중국군의 서해상 군사작전 범위의 확대 및 군사적 강압 가능성에 대해 한중 간 서해 해·공역상 이견 및 갈등이 군사적 충돌로 확대되지 않도록 위기관리 및 신뢰구축 조치를 강화하는 동시에, 한국군 해·공군의 군사적 대응 능력

98) 앞의 글.

의 점검/확충도 필요하다. 이번 한중 정상회담 이후 또 한중 국방 교류협력 역시 지속 발전시켜 나갈 필요가 있다.

그동안 중국은 줄곧 한반도 정책 3대 기조인 첫째, 한반도 평화와 안정 유지, 둘째, 북한 비핵화가 아닌 한반도 비핵화, 셋째, 대화와 협상을 통한 한반도 문제 해결 등을 강조하며 남북 관계 악화로 인한 무력 충돌이 발생하지 않도록 모든 노력을 기울여 나간다는 입장을 밝히고 있다. 특히 왕이 외교부장은 공식석상에, “현재 전 세계 도처에서 무력 충돌이 발생하는 가운데 한반도 정세가 악화되는 것을 바라지 않는다”고 강조하며 한반도 문제의 해결책으로 중국이 제시한 쌍궤병진(雙軌併進: 비핵화와 평화협정 동시 추진)과 단계적 동시 진행(북한이 핵실험을 중단하면 대북 제재 완화 등)을 다시금 강조하고 있다.

이처럼 중국은 한반도 문제 근본적인 해결 방안은 오직 대화와 협상이며 북한의 안보 우려를 일방적인 방식이 아닌 합리적으로 상호 수용가능한 방식으로 해결할 것을 강조하고 있다. 따라서 대북 강경정책 일변도와 한미일 3국 협력만에서 벗어나 상호 공존하고 협력 가능한 모멘텀을 찾고 공동안보 시각에서 한반도 평화체제 구축을 위한 보다 적극적인 노력이 요망된다.

2025년 중국이 제시한 사회·경제적 정책 방향이 미국의 대중 관세 부과로 인한 수출 감소와 소비 부진 등을 상쇄하기에 불충분하다는 지적이 있는 한편, 재정적자 확대 추세는 장기적으로 중국 당국의 정책 추진에 부담으로 작용할 가능성이 제기되고 있다. 또한 업무보고에서 처음으로 ‘내이주안(內卷·퇴행·Involution)’이라는 용어가 언급되며 기업 간 과잉 생산에 따른 과도한 저가 경쟁이 오히려 산업 전체의 이익을 감소시킬 수 있다는 우려도 제기되고 있다.⁹⁹⁾ 그러나 중국 경제에 대한 전망은 비관과 낙관이 모두 혼재해 있어, 최근 변화에 대한 모니터링을 통해 투자 불안정 요소뿐만 아니라 기회가 될 수 있는 분야 등 중국 내 정책 환경 변화를 꼼꼼히 점검해 볼 필요가 있다.¹⁰⁰⁾

99) 김단비, 「2025년 중국 양회 경제 분야 주요 결과 및 시사점」, 『경제안보 Review』, 25-06호, 외교부 경제안보 외교센터, 2025.3.; p. 8, 「读懂“内卷”和“内卷式”竞争」, 『中国经济周刊』, 2025年3月28日.

100) “Trump Tariffs: China Will Likely Make Its Pro-consumption Policies ‘More Potent’, Says Economist”, CNBC, January 20, 2025; “Chinese Economy Advancing into the 4th Industrial Revolution”, CNBC, March 20, 2025.

첫째, 중국은 양회를 통해 외자 유치를 위한 서비스업의 개방 확대 의지를 밝히고 있다. 인터넷, 문화 등 분야의 질서 있는 개방을 추진하며 통신, 의료, 교육 등의 개방을 시범적으로 확대하여 외국 기업의 재투자를 확대하겠다는 것이다. 이와같이 한국은 최근 변화된 중국 서비스업 분야의 지방별·분야별 시범 사업에 대한 철저한 모니터링을 통해 한·중 FTA 2단계 서비스 분야(문화, 의료, 관광, 법률, 정보기술, 연구개발 등) 협상 준비에 활용할 수 있어야 할 것이다.

둘째, 미·중 기술 패권 경쟁에 따른 제약으로 첨단산업에서 협력 가능한 분야가 제한적이기는 하지만, 한·중 간 상호 보완이 가능한 분야를 식별해 ‘블루존(blue zone)’으로 설정하여 양국 간 기술 협력을 모색할 수 있다. 저장성 항저우시가 딥테크 이외에도 로봇업체인 유니트리와 딥로보틱스, 뇌·컴퓨터 인터페이스업체 브레인코 등을 배출하며 중국 첨단산업의 중심으로 부상한 데는 시(市) 정부의 주도적 역할이 주요했다. 최근 광둥성 선전시는 추가 투자한 외국 기업에 500만 위안(약 10 억원)의 보상을 제공한다는 계획을 발표했다.¹⁴⁾

산동성의 관광산업 잠재력도 매우 크다. 2024년 중국 산동성을 방문한 내국 관광객 수는 9억 명으로 급증하고 있으며, 관광 수입은 1조 위안(약 201조 200억 원)을 넘어섰다. 그중 칭다오 방문 관광객은 1억 4,000만 명에 달한다. 미국의 관세 압박 등 자국 보호주의에 따른 자유무역질서가 흔들리는 대혼란 상황에서 국제사회는 각자도생의 시대에 직면해 있다. 한국의 대중국 경제 의존도와 미래 중국 시장의 잠재력 등을 고려할 때, ‘이용후생(利用厚生)’ 관점에서 한·중 협력 방안의 모색이 시급하다. 무엇보다도 양국 간 상호 신뢰를 회복하여 새로운 한·중 관계 구축을 위한 시도가 선행되어야 할 것이다.¹⁰¹⁾

결국 현 시점에서 한국은 현재 진행 중인 미중 간 관세를 둘러싼 경쟁과 그것이 가져올 영향에 대한 고려, 중국의 경제의 회복탄력성 등을 면밀히 살펴 이에 대응책을 마련해야 한다.

2025년 미중간 관세전쟁은 지난 2월부터 10월 정상회담에서의 합의를 거치면서, 중국은 미국과의 무역에서 매우 유리한 입장에서 있다고 생각한다. 중국의 많은

101) 김예경, “2025년 중국 양회(兩會) 주요 내용과 한·중 협력 방안”, 『이슈와 논점』, 국회입법조사처, 2025.4.11.

정책 입안자들은 4월과 5월의 사건(미국의 대중국 관세 145%→30%)을 통해 미국의 무역 충격 흡수 능력이 중국보다 약하다는 결론을 내렸고, 이로 인해 워싱턴이 해결책을 찾기 위해 필사적이라는 점을 깨달았다.

이는 미국 소비자들이 공급 부족을 즉각 체감하지만, 중국의 정치 체제가 국내 여론을 조종하고 역풍을 제한하기 더 용이하기 때문이다. 중국 지도부는 관세가 주식 시장, 채권 시장, 소매업, 소비자에게 영향을 미치자 트럼프가 태도를 바꾼 것을 발견하였다. 트럼프 관세에 대한 미 국내의 반응은 오히려 중국이 잠재적으로 활용할 수 있는 새로운 약점으로 드러났다.

중국 지도부는 또한 미국이 희토류 원소와 자석에 얼마나 의존하는지 알게 되었다. 이들의 공급은 거의 전적으로 중국에 의존한다. 중국은 4월 4일 주요 희토류 수출을 중단했으며, 이는 미국이 자동차, 항공기 및 기타 제품 제조에 필요한 금속을 조달하는 능력을 위협했다. 그리고 중국 정책 입안자들은 이제 미국이 그 과정에서 자신들에게 심각한 피해를 입힐 경우 중국에 대한 추가 대규모 관세를 부과할 가능성이 낮다고 믿는다.

결과적으로 중국은 향후 관세분쟁이 정기적이고 부분적인 무역 협상을 통해 나아갈 길을 모색할 것이라고 생각한다. 중국 지도부는 무역 불균형에 대한 단기적 해결책을 협상하는 데 기꺼이 동의한다. 특히 이를 통해 중국 경제의 장기적 구조적 문제(국가 보조금)와 같은 변경하기 어려운 사안들을 다루지 않아도 된다면 더욱 그렇다. 예를 들어, 중국은 미국이 첨단 제품에 대한 일부 수출 통제를 완화하는 대가로 미국 제품 구매를 늘리겠다는 의사를 밝혔다.

중국 의사결정자들은 또한 트럼프 행정부의 1기와 2기 사이의 차이점을 인식하고 있어 단기적 합의에 대해 낙관적이다. 반중(反中) 성향의 ‘신냉전주의자’들이 정책을 주도했던 트럼프 1기와 달리, 2기 행정부는 이념적 언급을 거의 하지 않았으며 중국 공산당의 정당성에 대한 비판도 대부분 피했다. 트럼프 집권 이후 미국은 대만 지원에서도 자제해왔다. 트럼프의 무역 중심 정책과 민감한 정치 문제에 대한 무관심은 바로 중국이 오랫동안 미국 지도자들에게 바라왔던 모습이다.

하지만 많은 중국 지도자들은 트럼프가 무역 적자에 집중하고 있음에도 불구하고, 무역 협정이 그의 최종 목표라고 믿지 않는다. 이들의 공통된 우려는 미국이 중국

과 그 정치 체제에 대한 적대감을 재개하는 것이며, 정치적·경제적·군사적·외교적 지원을 통해 대만에 대한 지원을 확대할 수도 있고, 중국을 고립시킬 수 있는 글로벌 반중 연대를 재가동하는 것이다. 무역 문제와 달리, 정치 문제에 집중하는 것은 양국 관계를 최악의 상태로 몰고 갈 수 있다.

중국은 핵심 쟁점이 정치가 아닌 무역인 한 미국의 압박을 견딜 수 있다고 판단한다. 또한 중국은 잠재적 협정에 해지 조항을 명시해 트럼프 행정부에 대응할 유연성을 확보할 가능성이 크다. 트럼프가 무역 중심 정책에서 입장을 바꾸거나, 워싱턴이 정치적 문제로 중국을 겨냥해 대만 문제 등에서 적대적 조치를 취할 경우, 중국은 무역 협정 이행 거부 및 자체 경제 조치로 보복하며 힘을 과시할 준비가 되어 있다.

중국은 트럼프의 글로벌 관세 공세 속에서도 올해 수출이 놀라운 회복력을 보였지만, 오랜 국내 경제 문제가 어려운 과제가 되고 있다. 중국 경제 전망을 어둡게 하는 주요 요인으로는 장기화된 부동산 침체, 지속되는 디플레이션, 위축된 소비자 신뢰, 높은 청년 실업률이 꼽힌다. 그럼에도 10월 20~23일 개최된 20기 4중전회에서 중국 공산당은 과학기술 혁신과 산업 혁신을 융합해, 향후 5년 이후 중국을 혁신 분야의 글로벌 리더로 만들 것이라는 점을 강조하였다.

이는 단순히 기술을 생산하는 것을 넘어 그 경계를 정의하고 글로벌 표준을 제시하는 국가를 지향한다. 미국 및 유럽과의 지속적인 무역 분쟁에서 중국은 이미 통합된 제조 기반과 핵심 광물(희토류)에 대한 거의 독점적 지위가 협상에서 더 강력한 지렛대 역할을 할 수 있음을 입증했다. 다가오는 5개년 계획은 이 전략을 공고화하여 최근 무역 분쟁에서 얻은 교훈을 제도화하고, 미국과의 소위 '대국 경쟁'을 관리하기 위한 장기 전략으로 삼을 것으로 보인다.

참고문헌

- 구자선, “2025년 중국 양회 분석과 중국 개혁전망— 인사변화와 정치분석”, 『2025년 중국 양회 분석과 중국 개혁 전망』, 국립인천대학교 중국학술원, 2025
- 김단비, 「2025년 중국 양회 경제 분야 주요 결과 및 시사점」, 『경제안보 Review』, 25-06호, 외교부 경제안보외교센터, 2025.3.; p. 8.
- 김예경, “2025년 중국 양회(兩會) 주요 내용과 한·중 협력 방안” 『이슈와 논점』, 국회입법조사처, 2025.4.11.
- 류동원, “중국의 3대 글로벌 이니셔티브(Global Initiative)의 내용과 함의”, 『안보현안분석』, 210호, 2023년 12월
- “수출 좋았지만 부동산 투자 급감에 GDP 성장률 5% 밀돌아”, 조선비즈, 2025. 10. 31.
- 「2025년 중국 양회 주요 내용 분석」, 수출입은행 상해사무소, 2025년 3월 6일.
- 「政府工作报告」, 『中国政府网』, 2025년3월12日.
- “新時代的中國國家安全”, 國務院新聞辦公室, 『新华社』, 2025年 5月 12日
- 「政府工作报告」, 『中国政府网』, 2025년3월12日.
- 「读懂“内卷”和“内卷式”竞争」, 『中国经济周刊』, 2025년3월28日.
- 「求是杂志发表习近平总书记重要文章《经济工作必须统筹好几对重要关系》」, 『新华社』, 2025年 2月 28日
- 「中共中央政治局委员、外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问」, 『新华网』, 2025年3月7日
- 「政府工作报告」, 『中国政府网』, 2025年 3月 12日.
- 「求是杂志发表习近平总书记重要文章《经济工作必须统筹好几对重要关系》」, 『新华社』, 2025年 2月 28日
- 「中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议」, 新华社, 2025年 10月 28日
- David J. Lynch, Trump’s China trade truce avoids open rupture while resolving nothing, The Washington Post, October 30, 2025
- Giulia Interesse, “China’s Economy in H1 2025: GDP, Trade, and FDI Highlights”, China Briefing, July 16, 2025.
- John Liu, “China posts better-than-expected Q2 growth in face of Trump tariffs”, CNN, Tue July 15, 2025
- John Liu, Elisabeth Buchwald, “A Trump-Xi trade deal won’t fix either country’s economy”, CNN, Oct 31, 2025
- Mathieu Duchâtel, “Reading China’s White Paper on National Security in the New Era”.

Trump Tariffs: China Will Likely Make Its Pro-consumption Policies 'More Potent', Says Economist", CNBC, January 20, 2025; "Chinese Economy Advancing into the 4th Industrial Revolution", CNBC, March 20, 2025.

Yu Jie, "China's leaders' meeting confirms Xi's authority and shows technological self-reliance is now the priority", Chatham House, Expert comment, 28 October 2025

Yu Jie, "China's leaders' meeting confirms Xi's authority and shows technological self-reliance is now the priority", Chatham House, Expert comment, 28 October 2025

"US-China Relations in the Trump 2.0 Era: A Timeline", China Briefing, October 30, 2025

Yun Sun, "China Is Enjoying Trump 2.0: How the Trade War Is Helping Beijing Prepare for Long-Term Competition", Foreign Affairs, August 15, 2025.

"What to Look Out for at China's National People's Congress", BBC, 5 March 2025.

제4장 일본 안보정세

국방대학교 김 준 섭 교수

- I. 정치
- II. 외교·안보
- III. 경제
- IV. 우리의 대응 방향

I. 정치

1. 참의원선거와 이시바내각의 붕괴

2025년 7월 20일 참의원선거가 실시되었다. 참의원선거에서는 3년마다 정원의 반을 선출하게 되어있는데, 선거결과는 아래의 표와 같다.

<표 1> 2025년 참의원선거결과

정당명	선거구	비례구	비선거 의원	선거전 의석	선거후 의석
자민당	27	12	62	114	101
공명당	4	4	13	27	21
입헌민주당	15	7	16	38	38
일본유신의 회	3	4	12	17	19
일본공산당	1	2	4	11	7
국민민주당	10	7	5	9	22
레이와 신선조	0	3	3	5	6
참정당	7	7	1	2	15
사민당	0	1	1	2	2
보수당	0	2	0	0	2

이번 참의원선거의 대상이 되는 자민당의 참의원의원은 52명이었다. 그런데 선거의 결과 선출된 사람은 39명에 불과했다. 또한 공명당의 경우에 있어서도 14명에서 8명으로 크게 줄어들었다. 그런데 이에 반해 국민민주당은 4명에서 17명으로 증가했으며, 참정당은 1명에서 14명으로 증가함으로써 압승을 거두게 된다. 또한 제1야당인 입헌민주당은 연립여당이 이렇게 부진한 가운데에서도 원래의 의석 수와 동일한 22석을 얻어 스스로 실질적인 패배라는 평가를 하고 있다. 그리고 이와 같은 선거결과에 의해 연립여당은 중의원에 이어서 참의원에서도 과반수를 확보하지 못하게 되어, 이시바내각은 더욱 국정운영에 큰 어려움을 겪게 되었다.

참의원선거의 결과는 유권자들의 기성정당에 대한 불신을 잘 보여주고 있다. 그것은 제1야당인 입헌민주당이 비례대표 득표에서 국민민주당과 참정당에 추월당했다는 사실에서 분명히 드러난다.¹⁰²⁾ 또한 중요한 것은 국민민주당과 참정당이 젊은 세대에서 득표를 많이 하고 있다는 점이다. 국민민주당은 10대, 20대의 조사에서 각각 25%의 지지를 받음으로써, 이들 세대에 있어서는 정당 중에서 1위를 차지했다. 참정당도 10대, 20대의 조사에서 각각 20%의 지지를 받아 국민민주당에 이어서 2위를 차지한 것이다. 국민민주당은 물가고를 배경으로 ‘급여의 실수령액을 늘리겠다’는 슬로건을 내걸었고, 참정당은 ‘일본인 퍼스트’를 슬로건으로 내걸어, 외국인들에게 일자리를 뺏길 것을 우려하는 일본 서민들의 심리에 파고 들었다. 특히 2025년 5월 참정당이 발표한 신일본국헌법(구상안)에 등장하는 “일본은 천황이 통치하는 군민일체의 국가”라는 문구가 보여주듯이, 참정당은 복고적 성향이 강한 극우정당이라고 할 수 있는데, 이와 같은 성격의 참정당이 크게 세력을 늘리고 있는 것은 향후 일본정치에 있어서 큰 불안요소가 될 것이다.

이시바 시게루(石破茂) 총리는 중의원선거, 도쿄도의회 의원선거, 참의원선거에서 자민당이 연이어 패배했음에도 불구하고 총리자리에 계속 머무를 것을 선언했는데, 이에 대해 자민당내에서는 사직을 해야 한다는 의견이 팽배하게 된다. 이와 같은 의견을 가진 국회의원들은 자민당총재선거를 조기에 실시하여 새로운 총재를 선출해야 한다고 주장하게 되는데, 이와 같은 조기총재선거는 자민당 창당 이래 없었던

102) 비례대표 득표수에 있어서 자민당에 이어서 2위를 한 것이 7,620,492표를 얻은 국민민주당, 3위를 한 것이 7,425,053표를 얻은 참정당이었으며, 입헌민주당은 7,397,495표를 얻는 데 그쳤다.

일이었다. 임기만료에 의한 총재선거가 아닌 경우는 모두 자민당총재의 사의표명에 의해 실시되어왔기 때문이다. 9월 2일 총재선거관리위원회는 조기총재선거의 실시 여부를 묻는 투표를 9월 8일 실시하기로 결정했다. 이 투표는 자민당 소속 국회의원 295명과 각 도도부현 지부의 대표 47명에 의해 행해질 예정이었는데, 매스컴에서는 조기실시 찬성파가 훨씬 우세하다는 보도가 이어졌다. 조기총재선거가 결정될 경우 이시바 총리가 그 총재선거에 출마하여 당선될 가능성은 없었기 때문에, 결국 조기총재선거의 실시여부를 묻는 투표가 실시되기 하루 전인 9월 7일 이시바 총리는 사임을 표명하게 된다.

2. 다카이치 사나에의 자민당 총재 당선과 공명당의 연립 이탈

9월 10일 자민당은 총무회에서 10월 4일 소위 ‘폴스팩형’으로 총재선거를 실시하기로 결정했다. 국회의원표와 당원표의 비율이 50%씩 반영되는 이 방식은 통상적으로는 총재임기 만료시에 행해지며, 이번과 같이 중간에 총재의 사임에 의해 총재선거가 행해질 때에는 국회의원표와 각 도도부현별 3표씩 할당되는 지방표의 합산에 의해 결정되는 간이형이라는 방식으로 행해져 왔었다. 그런데 이번에는 이례적으로 자민당이 위기에 처해있는 상황을 고려하여 당원들의 의견을 더 많이 반영할 수 있는 ‘폴스팩형’방식을 취하기로 한 것이다.

다카이치 사나에(高市早苗) 전경제안전보장담당대신, 고이즈미 신지로(小泉進次郎) 농림수산대신, 모테기 도시미치(茂木敏充) 전간사장, 하야시 요시마사(林芳正) 관방장관, 고바야시 타카유키(小林鷹之) 전경제안전보장담당대신이 입후보하여 10월 4일 실시된 자민당 총재선거는 다카이치와 고이즈미의 대결로 예상되었으며, 이 예상대로 첫 번째 투표에서 다카이치와 고이즈미는 나란히 1, 2위로 결선투표를 하게되었다. 총재선거 전에는 국회의원표에 있어서 우세에 있는 고이즈미가 결선투표에서 유리할 것이라는 예상이 많았다. 왜냐하면 앞에서 말한 바와 같이 1차 투표의 경우에는 국회의원표와 당원표의 비율이 50%씩 반영되지만, 결선투표의 경우 자민당 소속 국회의원 297명은 각 1표를 행사하지만, 당원표는 각 도도부현별로 1표가 할

당되어 총 47표가 행사되기 때문에 국회의원표가 훨씬 비중이 높아지기 때문이다. 그런데 1차 투표의 결과 다카이치는 당원표의 40%에 해당하는 119표를 얻어 84표를 획득하는 데에 그친 고이즈미를 압도했다. 이처럼 많은 당원표를 얻은 것은 보수적인 당원들의 이시바내각에 대한 반감, 아베 신조의 정책을 계승하겠다는 다카이치에 대한 호감이 반영된 것이라고 할 수 있을 것이다. 그리고 이와 같은 당원표의 동향이 결선투표에서 국회의원들에게 영향을 미쳤으며, 또한 아소파의 의원들에게 결선투표에서는 당원표를 가장 많이 얻은 후보에게 투표하도록 한 아소 타로의 지시 등에도 힘입어, 다카이치는 결선투표에서 국회의원표에 있어서도 고이즈미를 앞서며 185표대 156표로 압승을 하게 된다.

10월 7일 다카이치는 자민당의 주요 당직자에 대한 인사를 단행하게 되는데, 다카이치의 승리에 결정적인 역할을 했던 아소파에 대한 보은인사와도 같은 모습이 나타났다. 즉 간사장에 스즈키 순이치(鈴木俊一), 총무회장에 아리무라 하루코(有村治子), 정무조사회장에 고바야시 타카유키를 기용하였으며, 아소 타로를 부총재에 기용했다. 그런데 스즈키 순이치¹⁰³⁾와 아리무라 하루코는 아소파였으며, 고바야시의 기용이 총재선거에 입후보 했던 인물들을 모두 중요한 자리에 기용하겠다는 다카이치의 방침에 의한 것이라고 한다면, 그 외의 핵심보직은 모두 아소파가 차지하게 된 것이다.

한편 다카이치는 총재선거기간중에도 소수여당에서 탈피하기 위해서는 야당 중의 한 당을 연립에 참여시킬 필요가 있다고 말해왔으며, 총재선거 다음날인 10월 5일 타마키 유이치로 국민민주당 대표와 만났으므로, 매스컴에서는 국민민주당이 연립정권에 참여할 가능성을 높게 점치는 보도가 행해졌다. 그런데 공명당의 사이토 테쓰오 대표는 다카이치의 당선 직후부터 연립정권 성립의 조건에 대해 언급했으며, 10월 10일에 열린 다카이치 총재와의 회담에서 연립에서 이탈하겠다는 뜻을 전달했다. 이로써 1999년 10월에 시작되어 야당시절의 협력관계까지 포함하여 26년간 계속되어 온 자민당과 공명당의 연립은 막을 내리게 되었으며, 이는 일본정치 구도의 큰 변화를 의미했다. 공명당이 연립에서 이탈한 이유로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

103) 특히 스즈키의 경우, 누나가 아소 타로의 부인으로서 아소와 인척관계에 있다.

첫째, 정치자금과 관련한 정책의 차이 때문이다. 2023년 발생한 자민당의 파티권 수입을 통한 비자금 조성 사건을 계기로 정치자금에 관한 개혁논의가 활발하게 이루어져 입헌민주당과 일본유신의 회는 기업·단체 현금의 금지를 주장했는데, 공명당은 현금의 상한선을 연간 최대 2천만엔으로 하고, 현금을 받을 수 있는 곳을 정당 본부와 각 도도부현 단위의 조직으로 한정하도록 했다.¹⁰⁴⁾ 그런데 자민당은 이와 같은 공명당의 주장을 결국 받아들이지 않은 것이다. 공명당은 선거 때마다 자민당을 지원하면서, 정치자금문제와 관련하여 유권자들의 비판을 받아왔는데, 이 개선안조차 자민당이 받아들이지 않자 더 이상 인내할 수 없었고 그 결과가 연립으로부터의 이탈이었던 것이다.

둘째, 다카이치가 구 아베파의 핵심멤버로서 파티권수입에 의한 비자금 조성의 중심인물이었던 하기우다 고이치를 자민당 간사장 대행이라는 중요한 자리에 임명한 것이다. 2023년 자민당 정무조사회장이었던 하기우다는 비자금 문제로 12월 22일 사임했으며, 2024년 10월 27일에 행해진 중의원선거에는 자민당의 공천을 받지 못하고 무소속으로 출마하여 당선되었다. 다카이치는 10월 4일 총재선거에서 당선된 당일의 취임기자회견에서 정치자금문제에 관련이 있는 의원의 기용에 대하여, 당의 처분, 유권자의 심판을 받았다고 하면서, “특별히 인사에 영향은 없다. 적재적소에 기용하겠다”고 말했으며, 이 말을 그대로 실천하여 가장 거물급에 해당하는 하기우다를 간사장 대행에 기용한 것이다. 그러나 자민당의 정치자금문제의 악영향으로 2024년의 중의원선거와 2025년의 참의원선거에서 크게 의석을 잃은 공명당으로서는 이와 같은 다카이치의 인사를 참을 수 없었던 것이다.

셋째, 연립파트너인 공명당과는 어떠한 상의도 없이 일방적으로 국민민주당이나 일본유신의 회를 연립정권에 참여시키기 위해 움직이는 자민당에 대한 불만이 폭발한 것이라 볼 수도 있다.

공명당이 자민당과의 연립에서 이탈한 이후, 자민당·공명당과의 연립에 전향적인

104) 1980년대 후반 발생한 리크루트사건, 사가와큐빈사건 등에서 드러난 문제점을 보완하기 위하여 1994년 개정된 정치자금규정법에서는, 정치가 개인에 대한 현금을 금지하고 기업·단체로부터의 기부 대상을 정당(정당지부도 포함)과 정당이 지정하는 정치자금단체, 정치가개인을 대표로 하는 자금관리단체, 후원회로 한정했다. 그런데 정당지부도 정당에 포함되어 있어, 사실상 이 정당지부가 기업·단체로부터 정치가개인에 대한 현금의 루트로 이용되고 있는 것이다. 공명당의 안은 이 부분을 개혁하고자 하는 의도를 담고 있다.

태도를 보이던 국민민주당 대표 다마키 유이치로(玉木雄一郎)는 공명당이 빠진 이상 자민당과 연립을 해도 중의원에서 과반수를 확보하지 못하므로 연립논의는 의미가 없어졌다고 말했다. 이에 입헌민주당이 다마키를 총리로 하는¹⁰⁵⁾ 입헌민주당, 일본유신의 회, 국민민주당의 3당 연립에 의한 정권교체를 획책하면서, 정국은 한치 앞을 내다볼 수 없는 상황이 되었다. 중의원 의원 숫자에서 자민당이 196명, 입헌민주당이 148명, 일본유신의 회가 34명, 국민민주당이 27명으로서, 입헌민주당, 일본유신의 회, 국민민주당 의원이 모두 중의원의 총리선거 결선투표에서 다마키에게 투표를 한다면, 209표로서 자민당 의원의 196표를 넘어서게 되므로 다마키 총리가 탄생하게 되는 것이다.¹⁰⁶⁾

3. 다카이치내각의 성립

이와 같은 형세 속에서 각 당들은 치열하게 움직였는데, 10월 15일 극적인 반전이 있게 된다. 즉 15일 오후 입헌민주당의 노다 대표, 일본유신의 회의 후지타 공동대표, 국민민주당의 다마키 대표는 회담을 갖고, 21일로 예정되어 있던 총리선거에서의 3당의 협력을 염두에 두고 협의를 계속할 것을 확인했다. 그런데 그 직후 일본유신의 회의 요시무라 대표가 자민당의 다카이치 총재와 회담을 하여 연립을 전제로 한 협의를 개시할 것을 합의한 것이다. 『아사히신문』의 취재에 의하면 공명당이 연립으로부터 이탈한 다음날인 10월 11일 다카이치가 일본유신의 회의 엔도 다카시 국회대책위원장에게 전화를 걸어 “국민민주당은 이제 오지 않을 것으로 생각한다. 협력해주기 바란다”라고 말했으며, 이 보고를 받은 요시무라 대표는 일본유신의 회의 ‘부수도(副首都)구상’¹⁰⁷⁾을 실현할 수 있는 기회가 왔다고 보아 연립에 관한 협

105) 3당이 연립을 하기 위해서는 입헌민주당이 총리 자리를 양보할 필요가 있었는데, 일본유신의 회의 대표인 요시무라 히로후미는 오사카부 지사로서, 국회의원이 아니었다. 일본국헌법에는 국회의원에서 총리대신을 선출하도록 규정되어 있으므로, 자연히 국민민주당의 다마키 유이치로가 총리 후보로 거론되었던 것이다.

106) 일본의 총리는 중의원에서 선출되게 되는데, 1차 투표에서 과반수를 얻은 사람이 없을 경우 1차투표의 1, 2위 득표자에 의한 결선투표가 행해져 더 많은 표를 얻은 인물이 수상이 되게 된다.

107) 일본유신의 회의는 오사카부(大阪府)를 도쿄도(東京都)와 같은 등급의 오사카도(大阪都)로 만들려는 시도를 했으나, 주민투표에서 패배하여 실패로 끝난 바가 있다. 그런데 2025년도 참의원선거의 공약으로 부수도 구상을 내걸었으며, 여기에는 부수도의 후보지를 직접 적시하지는 않았지만, 일본유신의 회의 지역조직이라고 할

의를 시작할 것을 바로 결정했다는 것이다.¹⁰⁸⁾

그렇게 시작한 협의 끝에, 10월 20일 자민당과 일본유신의 회의 최종적으로 연립 정권 수립에 정식으로 합의했는데, 이것은 반드시 정권을 유지하기를 원하는 자민당이 많은 부분에서 일본유신의 회의 주장에 타협한 결과 이루어진 것이다. 다만 일반적으로 연립정권을 수립할 경우 자민당의 연립 파트너가 되는 당의 국회의원이 각료가 되는 것이 보통이며, 공명당의 경우 오랫동안 국토교통대신의 자리를 유지해 왔다. 그런데 일본유신의 회의 소속정당의 국회의원을 각료로 참여시키지 않는 것을 결정했다. 소위 ‘각외협력’이라는 형태를 취하게 된 것이다. 이와 같은 연립의 형태를 취하게 된 것은, 아직 자민당과의 신뢰관계가 견고하지 않기 때문에 자민당 측이 합의를 깰 경우 언제라도 연립을 해소하기 위해서는 ‘각외협력’이 좋다는 의견이 일본유신의 회의 의원들 사이에 지배적이었기 때문이다. 또한 일부 정치평론가는 과거 자민당과 연립정권을 취했다가, 스스로의 아이덴티티가 훼손되어 기존의 지지층이 떨어져나감으로써 결국 쇠망의 길을 걸은 많은 정당들의 사례¹⁰⁹⁾를 의식한 일본유신의 회의가 이와 같은 연립의 형태를 취한 것이 아니겠느냐는 해설을 하기도 했다. 다만 그래도 연립정권의 소통창구는 있어야 하기에, 일본유신의 회의는 국회 대책위원장인 엔도 다카시(遠藤敬)를 내각총리대신보좌관으로 보내기로 했다.

자민당과 일본유신의 회의가 연립을 협의하는 과정에서 합의한 주요한 정책과 목표 표시기는 다음 페이지의 표와 같다.

수 있는 오사카 유신의 회의 매니페스토는 ‘부수도 오사카의 확립’을 첫 번째로 기술하고 있다. 그리고 부수도 구상과 관련하여 발표한 법안에는 ‘특별구의 설치’가 부수도 지정의 조건으로 되어있는데, 이 ‘특별구 설치’는 오사카부를 오사카도로 승격시키는 것을 염두에 두고 있는 기술이라고 생각된다. 즉 이 부수도 구상은 다시 한 번 오사카부를 오사카도로 만들려는 일본유신의 회의 시도라고 할 수 있는 것이다.

https://www.nri.com/jp/media/column/kiuchi/20251020_2.html(검색일: 2025년 11월 2일)

108) 『朝日新聞』, 2025. 10. 17.

109) 가장 대표적인 것이 1994년 자민당과 연립을 하여 무라야마정권을 탄생시켰다가 쇠망의 길을 걸은 사회당의 사례라고 할 수 있다.

<표 2> 연립협약에서 합의한 주요한 정책과 목표시기¹¹⁰⁾

2025년

- 휘발유의 구잠정세를 폐지법을 25년 임시국회에서 성립시킴
- 전기, 가스요금 보조 등 물가고 대책의 보정예산을 25년 임시국회에서 성립시킴
- 헌법9조 개정의 양당협의회를 25년 임시국회중에 설치
- 스파이방지 관련법제에 관하여 25년에 검토를 개시, 빨리 법안을 책정, 성립시킴
- 고교무상화를 26년 4월에 실시하도록, 남은 과제에 관해 25년 10월 중으로 합의
- 양당에서 기업·단체헌금의 협의체를 25년 임시국회중에 설치하여, 다카이치 총재의 책임중에 결론을 내도록 함
- 중의원 의원정수를 10% 삭감하기 위해, 25년 임시국회에서 의원입법을 성립시킴

2026년

- ‘일본국국장(國章)손괴(損壞)죄’를 26년 통상국회에서 제정
- 방위장비품의 수출을 규정하는 5유형을 2026년 통상국회에서 폐지
- 내각정보조사실을 26년 통상국회에서 ‘국가정보국’으로 승격
- 대일외국투자위원회를 26년 통상국회에서 창설
- 부수도구상의 실현을 향해 양당에 의한 협의체를 설치, 26년 통상국회에서 법률화

2026년도¹¹¹⁾ 중

- 긴급사태조항의 헌법개정을 위해 양당에서 조문기초협의회를 설치하여, 26년도 중에 조문안을 국회에 제출
- 현재의 자위대의 계급, 복제(服制), 직종 등의 국제표준화를 26년도 중에 실행
- 외국인 수용의 수치목표 등 ‘인구전략’을 26년도 중에 책정

2027년도 중

- 독립된 대외정보청(가칭)을 27년도말까지 창설

기타

- 안보관련 3문서를 앞당겨서 개정
- 차세대의 동력¹¹²⁾을 활용한 VLS탐재 잠수함의 보유를 추진

110) 『朝日新聞』, 2025.10.21.

111) 일본의 경우 연도는 그해 4월 1일부터 다음 해 3월 31일까지를 말함.

112) 10월 22일의 취임회견에서 고이즈미 방위대신은 이 ‘차세대의 동력’에 대해서 원자력을 포함한 모든 선택지를 배제하지 않는다고 말하고 있다.

이렇게 하여 성립된 일본유신의 회와의 연립에 힘입어, 다카이치 사나에는 10월 21일 중의원에서 행해진 총리지명선거에서 237표를 얻어 총리에 선출되었다.¹¹³⁾ 다카이치 총리는 당일 104대 총리에 취임하게 되는데, 이는 일본 역사상 최초의 여성 총리의 탄생이라는 점에서 큰 의미를 가진다고 할 수 있다. 다만 그 이상으로 관심을 모으고 있는 것은 다카이치 총리가 역대 총리 가운데서도 지금까지 가장 강성 우파로서 행동과 발언을 해온 정치인이라는 점이다. 총리가 되어 그와 같은 본모습을 어느 정도 제어하며 정책을 펼것인지, 혹은 스스로의 지론을 그대로 정책에 반영하는 모습을 보일 것인지에 대해 앞으로 주목할 필요가 있다.

다카이치는 총리는 총재선거에 입후보했던 정치인들의 요직에 기용할 것이라 말한 바 있는데, 다카이치는 이 말을 그대로 실천했다. 앞에서 본 바와 같이 이미 고바야시 타카유키는 자민당 정무조사회장으로 기용한 바 있는데, 나머지 3명은 모두 주요 대신으로 기용한 것이다. 아래의 <표 3>에서 알 수 있듯이 우선 하야시 요시마사는 총무대신에 기용했으며, 모테기 도시미쓰는 외무대신에, 고이즈미 신지로는 방위대신에 각각 요직에 기용한 것이다. 한편 최초의 여성 총리의 탄생이었으므로 매스컴에서는 여성 각료도 많이 기용될 것이라는 예상이 있었으나, 그와 같은 예상과는 달리 2명밖에 기용되지 않았다.

<표 3> 다카이치내각의 각료

직책	이름	나이	최종 학력	당선 횟수
내각총리대신	다카이치 사나에	64	코베대 경영	중의원 10회
총무대신	하야시 요시마사	64	하버드대 대학원	중2회, 참5회
법무대신	히라구치 히로시*	77	도쿄대 법학	중의원 6회
외무대신	모테기 도시미쓰	70	하버드대 대학원	중의원 11회
재무대신	가타야마 사츠키	66	도쿄대 법학	중1회, 참3회
문부과학대신	마쓰모토 요헤이*	52	게이오대 경제	중의원 6회
후생노동대신	우에노 켄이치로*	60	교토대 법학	중의원 6회
농림수산대신	스즈키 노리카즈*	43	도쿄대 법학	중의원 5회

113) 중의원 의원표의 과반수는 233표인데, 자민당과 일본유신의 회의 의원표를 합산하면 231표로서 과반수에 약간 미치지 못하지만, 무소속 의원들 중의 일부가 다카이치에게 투표한 것으로 추정된다.

경제산업대신	아카자와 료세이	64	도쿄대 법학	중의원 7회
국토교통대신	카네코 야스시	64	와세다대 상학	중의원 9회
환경대신	이시하라 히로타카*	61	게이오대 경제	중의원 6회
방위대신	고이즈미 신지로	44	콜롬비아대 대학원	중의원 6회
관광장관	기하라 미노루	56	와세다대 교육	중의원 6회
디지털담당대신	마쓰모토 히사시*	63	가나자와대 의학	중의원 2회
부흥대신	마키노 다카오*	66	와세다대 법학	참의원 4회
국가공안위원장	아카마 지로*	57	릿쿄대 경제	중의원 6회
어린이정책담당대신	기카와다 히토시*	55	메릴랜드대 대학원	중의원 5회
성장전략담당대신	기우치 미노루	60	도쿄대 교양	중의원 7회
경제안보담당대신	오노다 기미*	42	타쿠쇼쿠대 정경	참의원 2회

이름에 *표가 붙은 인물은 첫 입각.

그런데 JNN¹¹⁴⁾이 11월 1, 2일에 실시한 여론조사에 의하면 다카이치내각의 지지율은 82%로서 정권발족직후의 지지율로서는 2001년의 고이즈미내각이 기록한 88%에 이은 역대 2위의 높은 지지율을 나타냈는데, 이는 취임 직후부터 이어진 다카이치 총리의 외교활동에 대한 높은 평가가 반영된 결과라고 할 수 있다.¹¹⁵⁾ 또한 11월 9일부터 3일간 실시한 NHK의 여론조사¹¹⁶⁾에서는 다카이치내각을 지지한다는 응답은 66%, 지지하지 않는다는 응답은 15%였다. 지지하는 이유로는 ‘실행력이 있으니까’라는 응답이 33%, ‘정책이 기대가 되니까’라는 응답이 26%, ‘다른 내각보다 좋아 보이니까’라는 응답이 22%였다. 한편 지지하지 않는 이유로는 ‘신뢰할 수 없는 인물이니까’라는 응답이 26%, ‘정책에 기대할 수 없으니까’라는 응답이 24%, ‘다른 내각 쪽이 좋아보이니까’라는 응답이 18%였다. 조사방법이 다르기 때문에 단순비교를 할 수는 없지만, 정권발족시의 내각지지율로서는 고이즈미내각 81%, 하토야마내각 72%에 이어 역대3위에 해당하는 높은 지지율을 보였다. 2012년 발족한 제2차 아베내각부터 다카이치내각까지의 정권발족 당시 내각지지율과 그 지지율의 세부적인 구성, 즉 자민당지지층, 무당파층, 그리고 연령별 지지율을 정리하면 다음 페이지

114) Japan News Network, TBS텔레비전 중심방송국으로 하는 일본의 TV 뉴스 네트워크.

115) <https://newsdig.tbs.co.jp/articles/-/2275965?display=1>(검색일: 2025년 11월 7일)

116) 이하의 기술은 <https://news.web.nhk/senkyo/shijiritsu/>(검색일: 2025년 11월 11일) 참조.

지의 <표 4>와 같다.

<표 4> 2012년부터 현재까지 발족한 내각들의 발족 당시 내각지지율

	아베※	스가	기시다	이시바	다카이치
전체	64	62	49	44	66
자민지지층	93	85	73	68	86
무당파층	45	50	34	33	59
18-39세※	60	62	51	38	77
40대	65	63	52	37	77
50대	66	70	53	44	76
60대	66	68	48	45	66
70대 이상	64	62	49	51	58

※ 아베내각 발족 당시에는 유선전화기에만 전화를 걸어 조사를 했으므로, 유선전화기와 휴대폰에 전화를 걸어 조사하고 있는 현재와 다르다. 또한 당시는 '20-39세'이다.

II. 외교·안보

1. 트럼프 대통령의 상호관세 정책에 대한 일본의 대응

2025년도 4월 2일 미국의 트럼프 대통령은 다른 나라의 관세 및 비관세 무역장벽에 의해 미국 기업이 받는 차별을 해소한다는 명목으로, 상호관세 조치를 발표했다. 생방송으로 카메라 앞에서 각국별 관세율이 적혀진 보드를 들고 직접 한 나라 한 나라의 이름을 거명하며 관세율을 발표하는 모습은 전세계에 큰 충격을 주었다. 이는 미국이 지금까지 세계경제의 기본 틀이 되어 온 자유무역을 근저에서부터 뒤흔드는 것으로 미국이 보호무역을 하겠다고 선언하는 것에 다름 아니었기 때문이다. 이날 일본에 부과된 관세는 24%였는데, 7월 7일 일본을 포함한 14개국으로 발송된 시간에서는 다시 관세율이 조정되었으며, 일본의 경우 25%가 되었다.

이 정도 수준의 관세를 부담한다는 것은 일본경제에 괴멸적인 타격을 입히는 것

이였기에, 일본은 이 관세율을 낮추는 데에 진력하게 된다. 사실 2025년 2월에 워싱턴에서 개최된 미일정상회담에서 이시바 총리는 향후 미국에 대해 1조달러 규모의 투자를 하겠다고 했으며, 트럼프 행정부가 이와 같은 일본의 미국에 대한 공헌을 감안한다면, 상호관세 발표에 있어서도 다른 국가들과는 다른 좀 특별한 대우를 받을 수 있다고 일본정부는 기대하고 있었다. 그런데 실제로는 그와 같은 기대는 완전히 빗나갔던 것이다. 4월 7일 미일정상의 전화회담이 이루어져 양국은 관세문제에 대해 각각 담당각료를 지명해서 협상을 계속하기로 합의했으며, 이에 따라 8일 아카자와 료세이(赤澤亮正) 경제재생담당대신이 일본측 협상대표로 지명되었다. 이렇게 실무선에서의 협의가 계속되는 가운데, 6월 16일 G7정상회담이 열린 캐나다의 카나나스키스에서 미일정상이 만나 관세문제를 중심으로 약 30분 정도의 회담을 가졌으나, 합의를 이끌어내지는 못했다. 결국 일본은 관세율을 낮추기 위해 미국에 5,500억 달러¹¹⁷⁾를 투자할 것을 약속했으며, 7월 22일 미일은 상호관세 15%, 자동차관세 15%에 합의했다.

그런데 그 뒤 이 합의에 대하여 미일 사이에 인식의 차이가 있다는 것이 드러났다. 즉 일본은 EU와 동일한 특별조치의 대상이 될 것이라 인식하고 있었는데, 7월 31일 트럼프 대통령이 서명한 이 새로운 관세조치에 관한 대통령령에는 EU만이 그와 같은 특별조치의 대상이 되어 있었던 것이다. 이 특별조치에 대해 구체적으로 살펴보면, 기존의 관세가 15% 미만의 제품에 대해서는 일률적으로 15%의 관세가 부과되며, 15%가 넘는 제품에 대해서는 상호관세가 적용되지 않고 기존의 관세가 그대로 적용된다는 것이었다. 그런데 일본은 이와 같은 특별조치의 대상이 아니므로 기존의 관세에 추가적으로 15%의 상호관세가 부과되게 되는 것이다. 일본측은 이것이 합의내용과 다르다고 수정을 요구했으며, 이 요구는 받아들여져서 결국 9월 5일 아카자와 경제재생담당대신과 러트닉 상무장관 사이에서 EU와 동일한 조건의 관세가 부과되는 것을 주요내용으로 하는 공동성명이 조인되고 발표되었다.

117) 트럼프 대통령은 8월 5일 CNBC와의 전화인터뷰에서 이 5,500억 달러의 투자는 야구선수가 받는 계약 보너스와 같은 것이라고 설명, “우리의 자금이며, 우리가 마음대로 투자할 수 있다”고 강조했다. 이 트럼프 대통령의 발언에 대한 질문을 받은 아카자와 대신은 “일본에 메리트가 없으면 협력하지 않을 것이다”라고 대답했다.
<https://newsdig.tbs.co.jp/articles/withbloomberg/2092487?display=1>(검색일: 2025년 10월 25일)

2. 다카이치 총리 취임 후의 정상회담

가. 미일정상회담

10월 28일 도쿄에서 다카이치 총리는 취임 후 처음으로 트럼프 대통령과 미일정상회담을 가졌다. 상견례의 성격을 띤 이 회담에서 트럼프 대통령은 아베 전 총리로부터 다카이치 총리를 칭찬하는 이야기를 많이 들었다고 말했으며, 다카이치 총리는 자신이 아베노선을 계승하고 있다고 말하여, 회담은 좋은 분위기에서 시작되었다. 회담의 주요 내용은 다음과 같다.¹¹⁸⁾

첫째, 다카이치 총리는 전후 가장 엄혹하고 복잡한 안전보장환경에 있어서, 지금까지 일관되게 방위력의 근본적 강화의 필요성을 주장해왔으며, 취임직후부터 행동으로 옮기고 있다고 말했다. 그리고 일본이 주체적으로 방위력을 근본적으로 강화하고 방위비를 증액시키기 위해 계속 노력할 것을 표명했다.

둘째, 양 정상은 관세에 관한 미일간의 합의에 관하여 양국에 의한 신속하고 지속적인 대응을 확인하는 문서(『합의의 실시: 미일동맹의 새로운 황금시대를 향하여』)에 서명하였다.

셋째, 양 정상은 중요광물 및 희토류에 관한 문서(『채굴 및 가공을 통한 중요광물 및 희토류의 공급확보를 위한 미일의 틀』)에 서명하여, 중요광물·희토류에 대하여 AI를 비롯한 중요기술, 조선 등, 폭넓은 분야에 있어서 경제안전보장에 대한 대응을 한층 더 강화해 갈 것에도 의견이 일치했다.

넷째, 다카이치 총리는 ‘자유롭고 열린 인도태평양(FOIP)’을 일본외교의 기둥으로서 계속해서 강력하게 추진하고, 시대에 맞게 진화시켜 가겠다는 결의를 표명했으며, 양 정상은 FOIP를 강력하게 추진하기 위하여 긴밀하게 연계해 갈 것을 확인했다. 또한 양 정상은 그 비전하에 ‘한·미·일’, ‘미·일·필리핀’, ‘미·일·호·인’과 같은 지역의 동지국과 네트워크를 강화하는 것의 중요성을 확인했다.

이 미일정상회담 후에 트럼프 대통령과 다카이치 총리는 함께 2024년부터 요코스카에 배치되어 있는 미 항공모함 조지워싱턴함에 승선하였다. 트럼프 대통령은 장

118) https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/pageit_000001_02519.html(검색일: 2025년 11월 4일)

병들 앞에서 연설하던 도중에 “이 여성은 승자이다”, “일본 역사상 최초의 여성수상이다”라고 다카이치 총리를 소개했으며, 다카이치 총리는 “세계에서 가장 위대한 동맹이 된 미일동맹을, 더 높은 곳으로 끌어올리겠다”고 선언하였다. 이처럼 이 정상회담의 분위기는 매우 좋았다고 할 수 있으며, 트럼프 대통령과의 개인적인 신뢰관계를 구축하겠다는 다카이치 총리의 당초의 목표가 달성된 정상회담이라고 할 수 있었다.

나. 한일정상회담

다카이치 총리는 무라야마 담화, 고노 담화에 대해 비판적인 입장을 취해왔다. 예를 들어 그는 그의 저서에서 1997년 ‘일본의 전도와 역사교육을 생각하는 젊은 의원의 회’의 간사장대리로서 활동하던 시절을 회상하며 “1997년 봄부터 채용된 중학교용 역사교과서의 기술에는 ‘중군위안부 강제연행’등, 사실에 입각하지 않은 반일적인 내용이 많아”¹¹⁹⁾라고 말하고 있는데, 이와 같은 언설은 다카이치 총리의 고노 담화에 대한 입장을 잘 보여주고 있다. 따라서 다카이치 총리가 자민당 총재에 선출되었을 때, 한국의 매스컴에서는 그가 총리가 될 경우 한일관계가 악화될 가능성이 높다는 보도가 줄을 이었다. 그런데 이와 같은 한국의 시선을 의식한 듯, 10월 21일의 총리취임기자회견에서 다카이치 총리는 “여러가지 염려가 있는 듯하지만, 한국의 김은 매우 좋아하고, 한국의 화장품도 사용하고 있습니다. 한국드라마도 보고 있습니다. 지금부터 또 대통령을 만나 뵙게될 것을 기쁜 마음으로 기대하고 있으니, 잘 부탁드립니다”¹²⁰⁾라고 말하여, 한국의 우려를 불식시키려는 태도를 보였다.

그리고 10월 30일 APEC 정상회의에 참석차 경주를 방문한 다카이치 총리는 이재명 대통령과 총리취임 후 첫 한일정상회담을 가졌다. 회담의 주요 내용은 다음과 같다.¹²¹⁾

119) 高市早苗, 『日本を守る強く豊かに』(東京: ワック株式会社, 2024), p.18.

120) <https://www.kantei.go.jp/jp/104/statement/2025/1021kaiken.html>(검색일: 2025년 11월 3일)

121) https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kr/pageit_000001_02535.html(검색일: 2025년 11월 4일)

첫째, 양 정상은 이웃나라이기 때문에 입장이 다른 여러 현안이 있지만, 이것들을 양 정상의 리더십하에 관리하여, 한일관계를 미래지향적이고 안정적으로 발전시켜 가는 것에 의견이 일치했다.

둘째, 다카이치 총리로부터 북한의 완전한 비핵화를 향한 한일, 한미일의 긴밀한 연계, 납치문제의 즉시해결의 중요성에 대한 언급이 있었다.

셋째, 양 정상은 다카이치 총리의 취임으로부터 얼마 지나지 않아, 대면하여 의미 있는 의견교환을 할 수 있었던 것을 환영하며, ‘셔틀외교’를 적극적으로 실시하여, 양 정부간에서 긴밀하게 의사소통을 계속할 것에 의견이 일치했다.

이 한일회담 역시 상견례로서의 의미가 컸으며, 역사문제와 같은 민감한 문제는 배제한 채 이루어진 것이었지만, 당초의 우려를 생각하면 ‘셔틀외교’의 유지에 합의하는 등 성공적인 회담이었다고 할 수 있을 것이다.

다. 중일정상회담

10월 31일 다카이치 총리는 30일의 한일회담에 이어서, APEC정상회의 참석차 한국을 방문한 시진핑 중국 국가주석과 중일정상회담을 가졌다. 이 정상회담의 주요 내용은 다음과 같다.¹²²⁾

첫째, 시진핑 주석으로부터 다카이치 총리에게 취임에 대한 축의가 표명되었으며, 양 정상은 ‘전략적 호혜관계’를 포괄적으로 추진하며, ‘건설적이면서 안정적인 관계’를 구축한다는 중일관계의 큰 방향성을 다시 확인했다.

둘째, 양 정상은 제3국시장에서의 협력, 그린 경제, 의료·개호·헬스케어 등의 분야에 있어서, 구체적인 협력의 진전을 도모할 것, 글로벌 과제에서 협력해 갈 것에 의견이 일치했다.

셋째, 다카이치 총리는 센카쿠열도 주변해역을 포함한 동중국해에서의 중국에 의한 문제의 증가와 해양조사활동, 일본 주변의 중국군의 활동이 활발해 지고 있는 것에 대해, 심각한 우려를 전달하고 중국의 대응을 요청했다. 양 정상은 방위당국간에 실효성이 있는 위기관리와 의사소통의 중요성에 관하여 의견이 일치했다.

122) https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/pageit_000001_02536.html(검색일: 2025년 11월 5일)

넷째, 다카이치 총리는 중국에서의 일본인 습격사건이나 일본인 구속이 발생하는 가운데, 중국체재에 불안을 느끼는 일본국민을 위해, 안전확보를 요청함과 아울러, 구속중의 일본인의 조기석방을 요청했다.

다섯째, 다카이치 총리는 대만해협의 평화와 안정이, 일본을 포함한 국제사회에게 있어서 중요하다는 것을 강조했다. 또한 남중국해, 홍콩, 신장위구르자치구 등의 상황에 대한 심각한 우려를 표명했다.

중일관계의 현재의 경색된 상태를 반영하듯, 앞의 두 정상회담과는 다르게 양 정상은 전혀 웃음기 없는 얼굴로 악수를 나누었다. 다만 중일관계의 기본방향인 ‘전략적 호혜관계’와 ‘건설적이면서 안정적인 관계’ 구축을 확인한 것은 일정한 성과라고 할 수 있을 것이다.

3. 안전보장 정책의 주요한 변화

가. 통합작전사령부(JSDF Joint Operations Command: JJOC)의 발족

2022년 12월 16일 각의결정된 국가방위전략 및 방위력정비계획에 있어서 상설 통합사령부 설립방침이 제시된 이래, 2년여의 준비기간을 거쳐 2025년 3월 24일 통합작전사령부가 발족했다. JJOC의 주요한 임무는 다음 세 가지이다. 첫째, 자위대의 운용 등에 관하여, 평소부터 부대를 일원적으로 지휘. 둘째, 육·해·공·우주·사이버·전자파 등의 영역에 있어서의 통합작전을 수행. 셋째, 방위대신의 명령을 받아, 각 지휘관에게 임무를 부여하고, 작전을 지휘. 또한 현재 진행되고 있는 주일미군 사령부의 통합군사령부로의 재편이 이루어지면 JJOC는 그 통합군사령부의 카운터파트로서의 역할을 하게 될 것이다. 이미 주일미군은 통합작전사령부와의 중개·연락 역할을 담당하는 신조직으로서 자위대 통합작전사령부 협력팀(JCT, Japan Self-Defense Force Joint Operations Command Cooperation Team)을 발족시킨 바 있다.

나. 능동적 사이버방어 법안 성립

2025년 5월 16일 사이버 공격을 미연에 막는 ‘능동적 사이버 방어(ACD)¹²³⁾’를 도입하는 법안이 자민당, 공명당, 입헌민주당, 일본유신의 회, 국민민주당 등의 찬성으로 성립되었다. 이것은 2022년 12월에 발표된 새로운 『국가안전보장전략』에서 제시된 새로운 사이버 안전보장 방침을 실행에 옮기기 위한 법적 기반을 만든 것이라고 할 수 있다.¹²⁴⁾ 이 법의 성립으로, 일본정부는 평소부터 인터넷 공간을 감시하여, 통신정보를 수집·분석하여, 공격 원점의 서버에 대한 침입·무해화를 하는 것이 가능하게 되었으며, 2027년 중에 본격적으로 운용을 시작할 전망이다.¹²⁵⁾

다. 반격능력의 중심이 될 장사정 미사일 배치계획

방위성은 2025년 8월 29일 장사정 미사일을 2027년도까지 각지의 육해공 자위대에 순차적으로 배치할 계획을 발표했다. 최초로 배치되는 곳은 쿠마모토시에 있는 자위대 켄군주둔지이며, 2025년말까지 배치할 예정이다. 켄군에 배치되는 것은, 지상발사형의 12식지대함유도탄을 개량한 것으로 사정거리가 1,000킬로미터로 증가하게 된다. 규슈지역에 배치함으로써 중국동부연안과 북한의 거의 전역이 사정거리 안에 들어오게 되어, 중국에 대한 억제력을 강화하는 효과가 있게 된다.

방위성은 적의 사정권밖에서 정밀타격을 하는 스탠드오프 방위능력을 중시하고 있는데, 그 핵심 무기체계가 장사정 미사일이다. 도입관련비용으로서 2027년도까지 5년간 약 5조엔을 투입할 계획인데, 2026년도 예산요구액으로서는 1조 246억엔을 계상했다.

123) active cyber defense의 약자.

124) 山口章浩, “能動的サイバー防衛導入と国際法上の評価：特に「アクセス無害化措置」について”, 『NIDSコメンタリー』 第394号, 防衛研究所, 2025.8.29., p.1.

125) 『朝日新聞』, 2025. 5. 16.

라. GDP대비 2%의 방위비를 예정연도인 2027년보다 앞당겨서 올해 달성

다카이치 총리는 10월 24일 행한 소신표명연설에서 “2022년 12월의 국가안전보장 전략을 비롯한 ‘3문서’의 책정 이후, 새로운 전투방법의 현재화 등, 여러 가지 안전보장상의 변화가 보입니다. 우리나라로서는 주체적인 방위력의 근본적 강화를 추진할 필요가 있습니다. 그것을 위해, 국가안전보장전략이 정한 ‘GDP 대비 2% 수준’에 관하여 보정예산(補正予算)¹²⁶⁾을 합쳐서, 올해 중에 앞당겨서 조치를 취하겠습니다”라고 말하고 있다. 올해 당초의 방위예산은 GDP 대비 1.8%였는데, 보정예산 등을 통하여 이것을 2.0%까지 끌어올리겠다는 것이다. 이것은 28일의 미일정상회담을 앞두고 미국의 압력¹²⁷⁾에 굴복하는 모습을 보이기 보다는 선제적으로 방위비 증가를 스스로 실시하겠다는 다카이치의 의지가 반영된 발언이라고 볼 수도 있지만, 방위비를 향후 더욱 증가시키겠다는 의사가 포함된 발언이라고 볼 수도 있다. 다카이치 총리는 이 발언에 이어서 “또한, 내년 중에 ‘3문서’를 개정하는 것을 목표로, 검토를 개시하겠습니다”라고 말하고 있는데, ‘3문서’의 개정 그 자체가 큰 안보정책의 변화를 의미하는 것이지만, 방위예산에 한정해서 보더라도 이 ‘3문서’ 개정을 통하여 방위비를 GDP 대비 2% 이상으로 증가시킬 가능성이 큰 것이다.

문제는 그 재원을 어떻게 마련할 수 있는가라는 것으로서, 기우치 타카히데(木内 登英)의 추산에 따르면 방위비를 현재의 GDP를 기준으로 GDP 대비 3.5%, 5.0%까지 증액할 경우, 예산은 각각 약 9.2조엔, 약 18.3조엔까지 늘어날 필요가 있으며, 국민 일인당 부담액은 각각 7.7만엔, 15.3만엔 정도가 된다.¹²⁸⁾ 향후 이 재원 마련을 두고 정치권에서 많은 논쟁이 벌어질 것으로 예상된다.

126) 한국의 추가경정예산에 해당됨.

127) 6월 20일 영국의 파이낸셜타임즈지는 미국방성의 엘브리지 콜비 국방차관이 일본에 대해 GDP 대비 3.5%의 방위비를 목표로 할 것을 요청했으며, 이에 대해 일본이 반발하여 7월 1일 개최로 조정하고 있던 미일 외무·방위 담당각교에 의한 안전보장협의위원회(2+2)를 연기했다고 보도했다.
<https://www.jiji.com/jc/article?k=2025062100227&g=int>(검색일: 2025년 11월 5일)

128) 木内登英, “防衛費のさらなる増額と国民負担の増加”, NRIコーポレートサイト, 2025.11.5.
<https://www.nri.com/jp/media/column/kiuchi/20251105.html>(검색일: 2025년 11월 9일)

마. 대만유사가 존립위기사태가 될 수 있다는 총리의 발언

다카이치 총리는 친대만파로 잘 알려져 있다. 예를 들어 그는 2024년 출판된 그의 저서에서 자민당 정조회장 시절에는 대만과의 정책면에서의 연계를 강화하기 위해, 2021년 자민당과 대만의 민진당과의 사이에 2+2를 개최했다는 것을 강조하고 있으며, 대만을 ‘보편적 가치를 공유하는 파트너’로서 연계를 강화해 나갈 것을 같은 해에 치러진 중의원선거의 공약으로서 작성한 것도 자신이라고 말하고 있다.¹²⁹⁾ 또한 다카이치 총리는 2024년의 자민당총재선거에 입후보했을 때에 TV에 출연하여 “(대만유사)는 존립위기사태¹³⁰⁾가 될지도 모른다”라고 주장했으며, 2025년의 자민당총재선거의 입후보회견에서도 “대만유사는 일본유사이다. 틀림없다”라고 단언한 바 있다.¹³¹⁾

다만 이와 같은 발언은 다카이치 총리가 총리가 되기 이전의 발언이므로 크게 문제가 되지 않았다. 그런데 2025년 11월 7일 중의원 예산위원회에서 다카이치 총리는 대만유사가 존립위기사태가 될 수 있다고 발언함으로써 큰 파문을 불러일으키고 있다.¹³²⁾ 즉 다카이치 총리는 대만유사와 존립위기사태에 대한 오카다 카쓰야의 질의에 대하여, “대만을 완전히 지배하에 두기 위하여, 어떤 수단을 사용할 것인가. 단순히 시레인의 봉쇄일수도 있고, 무력행사일수도 있으며, 거짓 정보, 사이버 프로파간다일 수도 있다. 그것이 전함을 사용한 무력의 행사도 동반하는 것이라고 한다면, 아무리 생각해도 존립위기사태가 될 수 있는 케이스다”라고 답변한 것이다. 이 답변은 역대 어떤 총리도 하지 않은 답변이며, 지금까지 금기시 되던 선을 넘을 답변이었다. “어떠한 사태가 존립위기사태에 해당되는지는, 개별적, 구체적인 상황에 따라 종합적으로 판단하는 것이므로, 한마디로 말하는 것은 곤란하다”(2024년 2월 당시의 기시다 후미오 총리의 답변)라는 것이 모범답안이라고 할 수 있는데, 이것은

129) 高市早苗『日本を守る強く豊かに』, p.219.

130) 존립위기사태는 2015년 평화안전법제의 성립에 의해 법률에 명시된 개념으로서 일본과 밀접한 관계에 있는 타국에 대한 무력공격이 발생하여, 그것에 의해 일본의 존립이 위협받고, 일본국민의 생명, 자유 및 행복추구의 권리가 근저에서부터 뒤집어질 명백한 위험이 있는 상태를 말한다. 총리가 존립위기사태라고 판단할 경우, 자위대에게 방위출동을 명할 수 있다.

131) 『朝日新聞』, 2025.11.8.

132) 이하의 기술은 『朝日新聞』, 2025.11.8. 참조.

대만유사사태에 일본이 참전할 것이라는 의사를 명확히 표명할 경우 중국을 자극하여 중일의 군사적 긴장을 고조시킬 가능성이 있기 때문이었다. 그런데 다카이치 총리는 스스로의 지론을 국회에서의 답변이라는 가장 공식적인 형태로 피력한 것이다.

이 발언은 현재 많은 과문을 불러일으키고 있다. 중국의 오사카 총영사가 X에 다카이치 총리를 모욕하는 글을 실었다가 삭제한 사실이 보도되고, 이에 대해 기하라 관방장관이 중국에 대해 강력하게 항의했지만, 중국정부의 대변인은 애초에 문제의 발단은 일본에 있다는 식으로 대응하고 있다. 향후 이 문제가 계속 중일관계의 큰 장애가 될 가능성이 있는 것이다.

바. 2025년도 방위력 정비의 주요 내용¹³³⁾

2025년도 『방위백서』에 따르면, 2025년도에도 위성 콘스텔레이션의 구축 등에 의한 스탠드·오프 방어능력의 강화 등, 장래의 방위력의 핵심이 되는 분야를 비롯한 7개의 중점분야를 추진하고 있다. 2025년도 방위력 정비의 주요사업은 다음 페이지의 <표 5>와 같다.

133) 이하의 기술은 防衛省, 『防衛白書: 令和7年版 日本の防衛』, 2025, pp.216-217. 참조.

<표 5> 2025년도 방위력정비의 주요사업

<p>스탠드·오프 방위능력</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 12식 지대함 유도탄 능력향상형 개발(지발·함발·공발형)·양산(지발형·함발형) • 잠수함발사형 유도탄의 개발·양산 • 도서방위용 고속활공탄의 개발·양산 • 도서방위용 고속활공탄(능력향상형) • 극초음속유도탄의 개발·제조태세의 확충 등 • JSM, JASSM의 취득 • 위성 콘스텔레이션의 구축 등
<p>통합방공미사일 방위능력</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 03식 중거리지대공유도탄(개선형) 능력향상형의 개발 • SM-3블록II A, SM-6의 정비 • PAC-3MSE미사일의 정비 • FPS-5, FPS-7의 능력 향상 • 이동식경계관제 레이더(TPS-102)의 취득 • 차세대 JADGE(가칭)의 정비 • FC네트워크의 정비 등
<p>무인자산 방위능력</p>	<ul style="list-style-type: none"> • UAV(中域用) 기능향상형의 취득 • UAV(狹域用)의 취득 • 소형공격용UAV의 취득 • 채공형UAV 「MQ-9B(시 가디언)」의 취득 • 함재형UAV(소형)(6기)의 취득 • UGV시스템에 관한 연구 등
<p>영역횡단 작전능력</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 차기 방위통신위성의 정비 • 위성방해상황 파악장치의 정비 • 사이버 영역에 있어서의 의사결정지원시스템의 정비 • 네트워크전자전 시스템(NEWS)(1식)의 취득 • 24식 대공 전자장치(2식)의 취득 • 함재용 레이저 시스템의 연구 • 전파정보수집기(RC-2)(1기)의 취득 • 장륜장갑차(인원수송용)AMV(28량)의 취득 • 공동전술장갑차(정찰전투형)(6량)의 취득 • 고정익초계기(P-1)(2기)의 취득 • 호위함(3척), 잠수함(1척)의 건조
<p>지휘통제·정보관련기능</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 지휘통제기능의 강화 • 정보수집·분석 등 기능의 강화 • 인지영역을 포함한 정보전 등에 대한 대응 등
<p>기동전개능력·국민보호</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 공중급유·수송기(KC-46A)(4기)의 취득 • 중형급 선박(LSV)·소형급 선박(LCU)·기동주정(舟艇)의 취득 • 다용도 헬리콥터(UH-2)의 취득 • 민간수송력 활용사업(PFI선박)
<p>지속성·강인성</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 지속적인 부대운용에 필요한 각종 탄약의 취득 • 장비품 등의 유지정비 • 화약고의 확보 • 자위대시설의 견고성의 향상 등

Ⅲ. 경제

1. 책임지는 적극 재정

다카이치 총리는 10월 24일의 소신표명연설에서 가장 먼저 경제에 대해서 다음과 같이 말하고 있다.

무엇을 실행하려고 해도, ‘강한 경제’를 만드는 것이 필요합니다. 그것을 위해서 경제재정정책의 기본방침을 말하겠습니다. 이 내각에서는 ‘경제가 있고 그 다음이 재정’이라는 사고방식을 기본으로 하겠습니다. ‘강한 경제’를 구축하기 위해 ‘책임’을 지는 적극 재정’이라는 사고방식 하에, 전략적으로 재정출동을 행하겠습니다. 이것에 의해 소득을 늘리고, 소비 마인드를 개선하여, 사업수익은 증가하고, 세율을 늘이지 않아도 세수를 증가시키는 것을 목표로 하겠습니다. 이 선순환을 실현하는 것에 의해, 국민 여러분에게 경기회복의 과실(果實)을 실감할 수 있도록 하여, 불안을 희망으로 변화시키겠습니다.

스스로의 경제정책에 의해 펼쳐질 일본의 미래에 대해 그야말로 장밋빛 전망을 하고 있는데, ‘책임지는 적극 재정’이라는 용어는 재정건전성을 유지하면서도 적극 재정을 펼치겠다는 것으로서, 이것을 실현하는 것은 쉽지 않을 것이다. 현재까지 다카이치 총리는 ‘책임지는’보다는 ‘적극 재정’에 역점을 둔 행보를 보이고 있다.¹³⁴⁾ 11월 4일 ‘일본성장전략본부’의 첫 번째 회합에서는 인공지능이나 반도체 등 17개 분야에 중점투자를 한다는 방침을 결정했으며, 5일의 대표질문에서는 국민민주당의 다마키 대표가 교육분야를 위한 ‘교육국채’, 방위비를 충당할 ‘방위국채’의 발행을 제안한 것에 대해, 총리는 “미래를 창조하기 위한 투자에 관계되는, 새로운 재원조달의 방식에 대해 전향적으로 검토하고 있다”고 말하여 상당히 긍정적인 답변을 하고 있는 것이다. 9월의 총재선거에서는 “어떻게든 필요할 경우에는 국채발행도 어쩔 수 없다”고 말하여, 재정규율보다는 재정출동을 중시하는 자세를 보이고 있다.

134) 이하의 기술은 『北海道新聞』, 2025.11.6. 참조.

하지만, 일본의 GDP대비 채무의 비율은 234.9%로서 G7 국가들 중 압도적으로 높으며, 재정상황은 어렵다. 또한 아베노믹스는 디플레이션 극복을 목표로 하던 정책이었지만, 현재는 인플레이션의 시대이다. 금융완화는 엔저를 불러일으키기 쉬우며, 수입가격의 상승은 물가고를 더욱 진행시킬 가능성이 있다.

한편 아베내각 때에 내각관방참여로서 아베노믹스를 만드는 데에 참여했으며, 다카이치 총리가 주재하던 ‘일본의 힘’ 연구회에 초청되어 특강을 한 바가 있는¹³⁵⁾ 혼다 에쓰로(本田悦朗)는 11월 6일 후지테레비의 방송에 출연하여 다음과 같이 이 정책에 대해 설명하고 있다.¹³⁶⁾ 우선 사회자가 “경제의 배경이, 아베시대에는 디플레이션이었으며, 엔고였다. 지금 다카이치시대에는 인플레이션이며 엔저인 가운데, 그때와 같이 재정을 적극적으로 출동시키는 것으로 정말 효과가 있는 것인가?”라고 질문을 하자. 혼다는 재정을 적극적으로 출동시킨다고 할지라도, 무한정으로 지출해도 좋다는 것은 아니라고 하면서, 채무비율을 천천히 내리는 것을 유지하면서, 국채 발행을 할 수 있다고 답하고 있다. 그리고 혼다는 11월 4일 개최된 ‘일본성장전략본부’회의에서 결정된 17개 분야에 대한 투자가 매우 중요하다고 하면서, 사나에노믹스의 본질은 장기적인 경제성장이며, 이것이 없으면 일본은 필연적으로 쇠퇴하게 될 것이라고 말하고 있다. 이처럼 혼다는 다카이치 총리가 말하는 ‘책임있는 적극 재정’이 방만하게 이루어지는 것이 아니라, 재무건전성을 유지하면서 일본의 미래를 위해서 반드시 필요한 분야에 대한 재정지출의 형태로 이루어질 것이라고 말하고 있는 것이다.

위의 두 시나리오 중 어느 쪽이 실제로 이루어질지는 아직 알 수는 없다. 다만 이미 살펴본 바와 같이 방위비의 대폭적인 증가가 확실시되고 있다는 점을 고려해 본다면, 첫 번째 시나리오 쪽이 더 가능성이 높다고 생각한다.

135) 다카이치 총리는 혼다의 특강을 포함한 여러 특강들을 편집하여 高市早苗 編著, 『国力研究：日本列島を強く豊かに』(東京：産経新聞出版, 2024)라는 단행본을 출판했다.

136) 이하의 기술은 <https://news.yahoo.co.jp/articles/c79ae02bb673a8f1a51468a335bd01a37b07edf?page=2>(검색일: 2025년 11월 9일) 참조.

2. 경제안전보장의 강화

다카이치 총리는 총리가 되기 이전부터 경제안전보장에 지대한 관심을 쏟고 있었다. 특히 그는 제2차 기시다내각 때인 2023년 9월부터 2024년 10월까지 경제안전보장 담당대신을 역임했으며, 2024년 9월에는 『일본의 경제안전보장』¹³⁷⁾이라는 저서까지 출판했다. 그는 2025년의 자민당 총재선거의 공약에서도 물가고 문제의 다음 항목으로 ‘경제안전보장의 강화와 관련산업의 육성’을 제시하고 있으며, 다음과 같은 것을 주장하고 있다. 첫째, 해외로부터의 투자를 엄격히 심사하는 ‘대일외국투자위원회’를 창설한다, 둘째, 경제안전보장에 불가결한 성장분야(AI, 반도체, 디지털, 양자, 핵융합, 항공, 조선, 첨단의료 등)에 분야마다 민관(民官) 연계의 틀에 의하여 적극적 투자를 행하며, 대담한 투자촉진 세제를 적용한다.¹³⁸⁾

이와 같은 공약은 총리가 된 이후 행해진 각 대신에 대한 지시서에 그대로 반영되었다. 다카이치 총리는 10월 21일 내각발족과 더불어 18명의 각료에게 지시서를 전달했는데, 그 중에서 아카자와 경제산업대신과 오노다 경제안전보장담당대신에게 내린 지시서에 이 경제안전보장과 관련된 내용이 포함되어 있다.¹³⁹⁾

우선 아카자와 경제산업대신에게 내린 지시서의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 반도체·인공지능(AI) 등 수출산업을 중심으로 한 서플라이 체인을 국내에서 정비하여, 중소기업을 포함한 고부가가치화·임금상승을 실현하기 위해, 세제(稅制)등에서 민간투자를 자극하며, 국가의 투자도 강화한다. 둘째, 관계대신(大臣)과 협력해서, 민군(民軍)양용 기술의 육성, 방위산업의 강화를 추진한다. 셋째, 관계대신과 협력하여, 대일직접투자심사를 고도화한 틀을 검토한다.

다음으로 오노다 경제안전보장담당대신에게 내린 지시서의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 경제안전보장을 추진하는 관점으로부터, 경제활동의 자유와의 양립을 도모하면서, 전략물자의 확보와 기술유출의 방지를 위한 대응과 정보보전의 강화 등의 시책을 종합적·효과적으로 추진한다.

137) 高市早苗, 『日本の經濟安全保障：国家国民を守る黄金律』(東京：飛鳥新社, 2024).

138) <https://sosaisen-sanae.com/policycontent>(검색일: 2025년 11월 5일)

139) 이하의 내용은 『日本經濟新聞』, 2025.10.23. 참조.

둘째, 관계대신과 협력하여, 경제안전보장추진법 및 중요경제안보 정보보호활용법을 착실하게 집행함과 아울러, 안전보장상 중요한 데이터의 방호, 종합적인 싱크탱크 등에 관한 필요한 검토를 행한다.

셋째, 관계대신과 협력하여 서플라이 체인의 강인화와 의료 인프라의 보안을 향상시키기 위한 경제안전보장추진법의 개정과, 외국세력으로부터 민감정보·데이터의 방호하기 위한 방법에 대해 검토한다.

넷째, 관계대신과 협력하여 대일직접투자심사를 고도화하는 틀을 검토함과 아울러, 민관연계에 의한 경제 인텔리전스 기능의 향상을 위한 조치들을 추진한다.

다섯째, 관계대신과 협력하여 지정학리스크에 대비하여, 국산자원개발의 추진을 향하여, 필요한 조치들을 추진한다.

다카이치 총리는 그의 저서에서 “일본경제를 강인화하기 위해서는, ‘첨단기술·민감기술·전략물자의 유출을 저지하는’ 것 등 ‘경제안전보장의 강화’가 불가결하다”라고 말하고 있으며, 그와 같은 기술과 물자를 노리는 국가로서 중국을 지목하여 자세히 설명하고 있다.¹⁴⁰⁾ 경제안전보장에 있어서는 서플라이 체인의 안정성의 확보가 최우선 과제라고 할 수 있는데, 다카이치 총리에게 있어서는 일본의 중요한 기술이 중국으로 유출되는 것을 저지하는 것이 그것과 같거나 그 이상의 비중을 차지하고 있는 것이다. 향후에도 일본의 경제안전보장정책은 이와 같은 방향성을 가지고 진행될 것이며, 이 역시 중국과의 마찰을 불러일으킬 요소를 내포하고 있다고 생각한다.

3. ‘일본성장전략회의’의 설립

다카이치 총리는 10월 24일의 소신표명연설에서 “중장기적으로는 일본경제의 과이를 크게 만들어 가는 것이 중요합니다. 우리나라의 과제를 해결해 가는 것에 공헌하는 첨단기술을 개화시키는 것에 의해 일본경제의 강한 성장의 실현을 지향하겠습니다. 그것을 위해서 ‘일본성장전략회의’를 설립하겠습니다”라고 말하고 있다.

140) 高市早苗, 『美しく、強く、成長する国へ』(東京: ワック株式会社, 2021), pp.98-102. 참조.

이처럼 다카이치 총리가 그 설립의 의의를 강조하고 있는 ‘일본성장전략회의’는 첫 회의가 2025년 11월 10일 개최되었다.¹⁴¹⁾ 각료구성원을 보면 의장은 다카이치 총리이며, 기하라 관방장관, 기우치 일본성장전략담당대신이 부의장을 맡게 된다. 그리고 오노다 경제안전보장담당대신, 가타야마 재무대신, 우에노 후생노동대신, 아카자와 경제산업대신, 고이즈미 방위대신으로 구성되어 있다. 또한 전문가 구성원에는 쓰쓰이 요시노부(筒井義信) 일본경제단체연합회 회장, 요시노 토모코(芳野友子) 일본노동조합총연합회 회장도 포함되어 있다.

첫 회의에서 제시된 성장전략의 검토과제는 아래의 표와 같다.

<표 6> 성장전략의 검토과제

‘위기관리투자’·‘성장투자’에 의한 강한 경제의 실현
<ul style="list-style-type: none"> • ‘위기관리투자’·‘성장투자’의 전략분야에 있어서의, 대담한 투자촉진, 국제전개지원, 인재육성, 산학연계, 국제표준화라고 하는 다각적인 관점으로부터의 종합지원 • AI·반도체, 조선, 양자, 바이오, 항공·우주 등, 전략분야 마다 그 분야 담당대신이, 소관 대신이나 수요측 대신 등과 협력하여, 민관투자의 촉진책을 책정. 일본성장전략담당대신이 전체를 정리
분야횡단적인 과제에 대한 대응
<ul style="list-style-type: none"> • 신기술입국을 하고 이기기 위한 산업분야의 국제경쟁력 강화에 공헌하는 전략적 지원 • 미래성장분야에 도전하는 인재육성을 위한 대학개혁, 고등전문학교 등의 직업교육 충실 • 세계에 어깨를 나란히 하는 스타트업 에코 시스템을 설립하여, 지속가능한 경제성장과 사회과제 해결을 양립 • 금융을 통하여, 일본경제와 지방경제의 잠재력을 이끌어내기 위한 전략의 책정 • 생산성이 높은 분야에 대한 원활한 노동이동과 근무방법개혁을 포함하는 노동시장 개혁 • 개호, 육아 등에 의해 경력을 포기하지 않아도 좋은 환경의 정비 • 물가상승을 능가하는 임금상승이 계속되는 환경정비(중소기업 등의 생산성향상·사업계승·M&A등) • 사이버 대처능력강화(기술개발·인재육성 가속) • 상기의 과제 마다 그 분야 담당대신이, 관계대신과 협력하여, 해결책을 책정. 일본성장전략담당대신이 전체를 정리

한편 이날 회의에서는 종합경제대책에 포함시킬 중점시책안도 제시되었는데, 그것

141) 이하의 기술은 <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nipponseichosenryaku/kaigi/dai1/gijisidai.html>(검색일: 2025년 11월 11일) 참조.

은 다음과 같은 세 가지 중요과제에 대한 신속한 대응을 목적으로 하고 있다고 말하고 있다. 그 중요과제란 첫째, 생활의 안전보장·물가고에 대한 대응, 둘째, 위기관리투자·성장투자에 의한 강한 경제의 실현, 셋째, 방위력과 외교력의 강화이다. 이날은 주로 두 번째 과제를 실현시키기 위한 중점시책들이 제시되었는데, 11월 4일 행해진 ‘일본성장전략본부’의 첫 번째 회합에서 중점투자하기로 결정한 AI·반도체를 비롯한 17개 분야에 대한 보다 상세한 시책들이 제시되었다. 예를 들어 AI·반도체에 관한 시책으로서, AI법에 의거하여, 연내에 AI기본계획을 책정하고, AI에 관한 이노베이션의 촉진과 리스크 대응의 양립을 추진한다고 하고 있다. 또한 항공·우주에 관한 시책을 보면 투자의 가속, 국제경쟁력으로 이어지는 기술의 획득·활용, 산업의 집적 등을 촉진하기 위해, 우주전략기금이 빠른 시일내에 1조엔 규모가 되는 것을 목표로 한다고 하고 있다.

이날의 회의에서는 경제대책전체의 규모와 재원에 관한 논의는 없었는데, 다만 전문가 구성원 중의 한 명인 아이다 타쿠지(會田卓司)¹⁴²⁾가 “성장투자를 위한 국채발행은 주저해서는 안 된다”라는 제언을 하는 등, 다카이치의 성향이 잘 반영된 회의였다고 할 수 있다.¹⁴³⁾

4. 고물가 대책

2025년 들어서도 물가상승이 지속되고 있다. 특히 식료품과 생활용품의 가격이 계속 오르고 있어서 일본국민들을 어렵게 하고 있다. 제국데이터뱅크의 조사에 의하면 2025년 10월까지 예상되는 주요 식품회사의 가격 상승 품목은 4409품목에 이르고 있다. 또한 일본은행이 2025년 4월에 공표한 생활의식에 관한 의식조사에서는 55.9%의 응답자가 “생활에 여유가 없어져 가고 있다”라고 대답하고 있다. 일본정부는 고물가 대책으로서 소득세의 감세, 휘발유 가격의 억제, 전기·가스요금의 지원, 저소득세대에 대한 보조금의 지급 등의 조치를 취했으며, 참의원선거에서 자민당·공

142) 크레디 아그리콜 증권회사 도쿄지점 수석 이코노미스트.

143) 『朝日新聞』, 2025.11.11.

명당은 일률적으로 전 국민에게 2만엔의 현금지급을 하겠다는 공약을 내걸었다. 이에 반해 야당들은 고물가 대책으로서 휘발유세의 잠정세율의 폐지와 소비세의 감세 내지는 폐지를 주장했다. 그런데 참의원선거에서 자민당·공명당이 참패하였으며, 공명당이 연립에서 이탈함으로써 일본정부의 물가고 대책도 변화하지 않을 수 없었다.

다카이치 총리는 소신표명연설에서 “이 내각이 최우선으로 힘쓸 것은, 국민 여러분이 직면하고 있는 고물가에 대한 대응입니다. 생활의 안심감을 확실하면서도 신속하게 이루도록 하겠습니다”라고 말하고 있다. 사실 자민당이 2024년의 참의원선거와 2025년의 참의원선거에서 연패를 하며 소수여당으로 전락하게 된 원인을 살펴보면, 물론 파티권에 의한 비자금조성문제에 대한 국민들의 심판이라는 측면이 있지만, 고물가가 계속되며 실질임금이 지속적으로 낮아졌다는 것 역시 큰 비중을 차지하고 있다고 할 수 있다. 고물가에 대한 대책은 현 다카이치 내각만이 아니라 자민당으로서도 사활이 달린 문제라고 할 수 있는 것이다.

다카이치 내각이 추진하고 있는 주요한 고물가 대책 중에 대표적인 것으로 다음 두 가지를 들 수 있다.

첫째, 가솔린세의 잠정세율의 폐지이다. 가솔린세는 1953년에 만들어졌는데, 도로재원의 부족을 이유로 본 세율 위에 가산된 임시의 세금을 설정하였는데, 이것이 가솔린세의 잠정세율이고 불리는 것이다. 이 잠정세율은 2010년 4월에 폐지되었지만, 같은 액수의 특례세율이 창설되어, 25.1엔의 잠정세율이 현재에도 징수되고 있으며, 사용목적도 도로재원이 아니라, 일반재원에 들어가 있다. 이 액수가 크기 때문에 자민당은 계속 그 폐지에 반대해 왔으나, 7월의 참의원선거에 패배한 후 야당의 주장에 굴복하여 자민당, 공명당, 입헌민주당, 일본유신의 회, 국민민주당, 일본공산당, 이 여섯 정당이 휘발유세 잠정세율 폐지에 합의를 이루었다. 다만 야당들이 올해 안에 폐지할 것을 주장한 반면, 자민당은 내년도 회계연도 시작 전인 3월 말까지 유지할 것을 주장하여 의견이 계속 대립하고 있었는데, 다카이치 내각이 발족한지 얼마 지나지 않은 10월 31일, 연내폐지에 여섯 정당이 합의를 함으로써 12월 31일 휘발유세 잠정세율은 폐지되게 되었다. 다만 휘발유과 경유에 부과되던 이 잠정세율이 폐지됨으로써 감소되는 세수(稅收)가 연간 1조5천억엔에 달해, 다카이치

내각은 이것을 메울 새로운 재원을 찾아내는 데에 고심해야 한다.

둘째, ‘급부가 붙은 세액공제’이다. 앞에서 본 바와 같이 자민당은 원래 전 국민에게 2만엔을 일률적으로 지급하려는 공약을 내걸었으나 이것은 부자들에게도 현금을 지급한다는 비판을 받았다. 다카이치 총리는 자민당 총재 당선 후의 기자회견에서 이 안은 국민들에게 거부당한 것으로 판단하여 더 이상 고집하지 않겠다고 말한 바 있다. 다카이치 총리가 현재 검토하고 있는 것은 ‘급부가 붙은 세액공제’로서 소득수준에 따라 고소득자는 세액공제만으로 끝나게 되는 반면, 저소득자의 경우 세액공제에 더하여 현금지급이 이루어지는 식으로, 소득수준에 따라 지원을 할 수 있는 잇점이 있다.

이와 같은 정책 외에도 최근에는 현재까지 이어지고 있는 쌀값의 등귀에 시달리고 있는 국민들을 위해 쌀을 구매할 수 있는 쿠폰을 국민들에게 배부하는 정책도 실시하려고 하고 있다. 물론 더욱 근본적인 고물가 대책은 물가 상승을 뛰어 넘는 임금 상승과 같은 것일 것인데, 일본정부가 그와 같은 정책을 주도하는 데에는 한계가 있다. 다만 현재 외교의 성과 등으로 높은 지지율을 유지하고 있는 다카이치 내각이지만, 이 고물가에 의한 국민들의 어려움을 해결하지 못한다면, 지지율은 떨어지게 될 것이며, 소수여당으로서는 오직 높은 지지율만이 정책을 수행하는 데에 있어서 큰 동력으로 작동하게 될 것인데, 그것이 사라지게 된다면, 정책수행이 제대로 이루어지지 못하고 다시 지지율이 떨어지는 악순환에 사로잡히게 될 것이다. 고물가 대책은 다카이치 내각의 명운을 좌우할 중요한 문제인 것이다.

IV. 우리의 대응 방향

1. 일본정치의 유동성에 대한 대응

현재 다카이치 내각은 순조로운 출발을 하고 있다고 생각된다. 다카이치 총리의 성공적인 외교무대에서의 데뷔가 국민들에게 좋은 인상을 주어, 내각지지율은 고공행진을 하고 있다. 자민당내에서는 이와 같은 높은 지지율을 바탕으로 내년 1월경 중의원을 조기해산하여 총선거를 치르자는 주장도 나오고 있다. 다만 다카이치 내각의 앞길은 그렇게 순탄치 않으며, 일본정치의 상태도 여전히 유동적이라고 보아야 할 것이다.

다카이치 내각이 향후 넘어야 할 고비는 한 두가지가 아니다. 다카이치 총리는 일본유신의 회와의 연립에 의해 총리에 당선이 되기는 했지만, 연립여당은 여전히 중의원만이 아니라 참의원에 있어서도 과반수를 확보하지 못하고 있는 소수여당이다. 그리고 무려 26년에 걸쳐 연립을 형성해 온 자민당과 공명당의 연립은 매우 효율적으로 제도화 되어 있었으며, 선거에 있어서도 큰 힘을 발휘해왔지만, 일본유신의 회와의 연립은 아직 취약하기 짝이 없다. 아직 상호신뢰의 정도도 낮으며, 선거에 있어서 어떠한 협력을 행할 수 있을지 완전히 미지수인 것이다. 게다가 창가학회라는 종교에 기반을 두었던 관계로 충성도가 강한 공명당의 당원들이 지역구에서 자민당에게 큰 힘이 되었던 것에 반해, 일본유신의 회는 그와 같은 힘을 가지고 있지는 않다.

또한 최근 일본국민들의 보수·우경화에 힘입어 계속 세력을 확장하고 있는 참정당의 존재도 또한 다카이치 내각에게 있어서는 큰 난관이라고 할 수 있다. 자민당에게 있어서 최악의 시나리오는 지금까지 큰 지원을 받던 공명당의 지원이 사라진 상태에서, 기존의 지지층이 참정당 쪽으로 넘어가는 상황인데, 이것이 그렇게 비현실적이 이야기가 아닌 것이다.

또한 현재 일본국민들을 고통에 빠뜨리고 있는 고물가 역시 쉽게 해결될 수 있는 문제가 아니며, 어느 정도의 시간이 흘렀음에도 불구하고 이 문제를 제대로 해결하

지 못한다면, 현재 다카이치 총리의 가장 강력한 강점인 내각지지율이 하락하기 시작할 것이다. 게다가 다카이치 총리는 방위비의 증액을 공언하고 있는데, 그 재원을 마련하기 위해서 무작정 국채를 남발할 수는 없을 것이며, 어떤 형태로든 증세를 할 수밖에 없을 것인데, 이 역시 지지율을 떨어뜨리는 요인이 될 것이다.

그리고 그와 같은 일이 벌어질 경우 또 하나의 우려 사항은, 현재 본인의 원래의 정치성향을 어느 정도 제어하고 있는 다카이치 총리가 지지율의 만회를 위해서 본디의 강성 우파적인 정책들을 펴게될 가능성도 있을 수 있다는 것이다. 우리정부로서는 이와 같은 모든 상황을 염두에 두고 우선은 다카이치 내각과의 우호적인 관계를 구축할 필요가 있겠지만, 일본의 주요 야당들의 주요 정치인들과의 관계도 계속 유지하는 등의 노력을 기울일 필요가 있다고 생각한다.

2. ‘투트랙’ 기조에 입각한 한일협력 관계의 추진

현재 우리를 둘러싼 안보환경은 매우 엄혹하다고 할 수 있다. 2024년 6월의 북러 정상회담에서 북한과 러시아는 ‘전면적 전략적 동반자 관계 조약’을 체결하며 군사 동맹을 공식화하였으며, 북한은 우크라이나 전선에 북한군을 파병하는 대가로 러시아로부터 군사기술을 넘겨받고 있다. 또한 2025년 9월 4일에는 베이징에서 6년 만에 북중 정상회담이 개최되었으며, 이것은 한 때 소원해졌던 북중관계가 복원되었음을 잘 보여주었다. 한편 현재의 한미관계는 그렇게 매끄럽지 못하다. 트럼프 대통령의 상호관세를 둘러싸고 한미간에 여전히 치열한 교섭이 이루어지고 있는 가운데, 우리 근로자 300여 명이 미국의 이민세관단속국에 체포되어 구금되는 초유의 사태까지 발생했다.

북중러의 관계 강화와 트럼프 행정부의 압박이라고 하는 이 상황은 한국과 일본이 동일하게 맞이하고 있는 상황이라고 할 수 있으며, 한일이 협력하여 이와 같은 상황에 대처하는 것이 양국의 국익에 부합된다고 할 수 있다. 다만 여전히 한일 간에는 독도문제와 과거사문제들이 있으므로, 이들 문제와 그 외의 사안을 분리하여 대응하는 ‘투트랙’ 기조에 입각하여 일본과의 협력을 추진해 나가야 할 것이다.

2025년 9월 8일 SDD를 계기로 10년 만에 일본의 방위대신이 한국을 방문하여 한일 국방장관회담이 열렸지만, 9월 13일 개최된 사도광산 추도식에는 우리 정부 인사는 참석하지 않았으며 이것은 일본측 추도사에 조선인 동원의 강제성이 충분히 담기지 않았기 때문이었다. 이 사례는 우리의 일본에 대한 ‘투트랙’ 기조의 대응을 여실히 보여주고 있다고 할 수 있다.

그리고 이와 유사한 사례가 10월 말에 다시 발생했다. 한국 공군의 블랙이글스는 11월 17-21일 아랍에미리트 두바이 에어쇼에 참가하기로 되어 있었는데, 한국의 국방부와 일본의 방위성은 한일안보협력의 발전을 상징하는 의미 있는 이벤트로서 이 블랙이글스 소속의 T-50B 특수훈련기가 두바이까지 이동하는 도중에 항공자위대 소속의 오키나와 나하기지에서 중간급유를 하는 안을 추진해 왔다. 양국은 군사지원협정(ACSA)를 체결하지 않고 있기 때문에, 지금까지 한번도 이와 같은 급유는 없었으나, 일본측은 항공자위대법에 의거한 연료 무상대여의 형태로 준비하고 있었다. 그래서 원래대로라면 11월 5일에 블랙이글스 팀은 나하기지에 기항(寄航)할 예정이었다. 그런데 일본측이 블랙이글스가 10월 28일 독도부근 상공에서 통상훈련을 한 것을 탐지하고, 블랙이글스가 나하기지에 기항하는 계획을 중지한다고 한국측에 통보해 온 것이다. 블랙이글스는 예년에 중간급유지로 이용했던 대만과 협의를 했으나, 협의시간 부족 등에 의해 중간급유지를 확보하지 못해, 결국 두바이 에어쇼 참가는 무산되었다. 이에 국방부는 11월 13-15일 도쿄 부도칸에서 열리는 자위대음악축제에 한국 군악대를 보내지 않기로 결정했다. 이 한국 군악대 참가는 9월의 한일 국방장관회담에서 합의된 것으로 참가가 실현된다면 10년 만의 일이 될 수 있었다. 이와 같은 일련의 사태를 염두에 두고 안규백 국방장관은 11월 9일 KBS일요진단 라이브에 출연해 “안보 협력관계를 긴밀하게 유지하자고 했는데 그 후에(일본이) 또 다른 모습을 보여서 실망스럽다”¹⁴⁴⁾고 말했다.

앞으로도 이와 같은 문제에 대해서는 단호한 모습을 보일 필요가 있을 것이다. 다만 그렇다고 해서 그와 같은 개별 사안 때문에, 한일관계 전체가 악화되는 상황이 있어서는 안 되며, 독도문제와 과거사문제 이외의 사안에 대해서는 상호의 국익을 확보하는 차원에서 협력해 나가야 할 것이다.

144) 『중앙일보』, 2025.11.9.

3. 한일 FTA의 추진

한일은 2003년 12월에 FTA협상을 개시했지만, 2004년 11월 제6차 회담을 끝으로 농수산물 관세철폐를 두고 대립하여 결렬되었다. 또한 2006년 양국이 FTA체결을 위한 협상을 시도했지만 역시 결렬되었다. 그런데 올해 대통령선거 당시 더불어민주당의 선거대책위원회가 한일 FTA 체결과 CPTPP 가입을 검토하면서, 한일 FTA 문제가 다시 수면 위로 부상했다.

산업연구원의 최정환은 “한일 FTA 추진 시 예상되는 영향과 시사점”이라는 글에서 한일 FTA 체결 시 대일본 무역수지 적자규모가 확대될 가능성이 있지만, 한일 FTA 체결에 따른 경제적 편익은 단순한 무역수지의 증감을 넘어 종합적으로 판단해야 한다고 하며, 예를 들어 한일 제조업의 수직적 분업구조에서 한일 FTA를 활용한 중간재 및 장비 등에 대한 보다 원활한 수입은 국내 제조업 기업의 생산성 향상에 긍정적으로 작용할 수 있다고 말하고 있다.¹⁴⁵⁾ 또한 다양한 신통상 현안에서 안정적인 한일 경제협력을 위한 제도적 장치라는 시각에서 한일 FTA에 접근할 필요가 있으며, 한일 사이에 발생할 수 있는 경제적 갈등에 대한 완충 장치로 한일 FTA의 역할을 기대하고 있다.¹⁴⁶⁾

한일 FTA를 추진하는 데에는 이처럼 조금 거시적인 시각이 필요할 것 같다. 물론 전문가들에 의한 더 많은 논의가 필요하겠지만, 최정환이 지적하고 있는 것처럼, 무역수지의 적자에 대한 우려만으로 그 적자를 넘어서는 다른 이익들을 도외시해서는 안 될 것이라고 생각한다. 한일 FTA를 다시 추진하는 데에는 많은 난관이 있을 것이다. 그러나 현재 한국이 직면하고 있는 통상환경은 과거 그 어느 때보다도 엄혹하며, 일본도 그 점에 있어서는 마찬가지일 것이다. 현재 한일이 공히 직면하고 있는 이와 같은 엄혹한 통상환경을 헤쳐 나갈 수 있는 돌파구로서 한일 FTA 추진에 대하여 재검토할 필요가 있다고 생각한다.

145) 최정환, “한일 FTA 추진 시 예상되는 영향과 시사점”, 『I-KIET 산업경제이슈』 제194호, 2025.8.13., p.7.

146) 위의 글, p.8.

참고문헌

- 최정환, “한일 FTA 추진 시 예상되는 영향과 시사점”, 『I-KIET 산업경제이슈』 제194호, 2025.8.13.
『중앙일보』, 2025.11.9.
- 高市早苗, 『日本を守る強く豊かに』, 東京: ワック株式会社, 2024.
-----, 『美しく、強く、成長する国へ』, 東京: ワック株式会社, 2021.
- 高市早苗 編著, 『国力研究: 日本列島を強く豊かに』, 東京: 産経新聞出版, 2024.
- 防衛省, 『防衛白書: 令和7年版 日本の防衛』, 2025.
- 山口章浩, “能動的サイバー防御導入と国際去上の評価: 特に「アクセス無害化措置」
について”, 『NIDS コメントリー』 第394号, 防衛研研究所, 2025.8.29.
- 木内登英, “防衛費のさらなる増額と国民負担の増加”, NRIコーポレートサイト, 2025.11.5.
<https://www.nri.com/jp/media/column/kiuchi/20251105.html> (검색일: 2025년 11월 9일)
- 『朝日新聞』, 2025.11.11.
- 『朝日新聞』, 2025.11.8.
- 『朝日新聞』, 2025.10.21.
- 『朝日新聞』, 2025.10.17.
- 『朝日新聞』, 2025.5.16.
- 『北海道新聞』, 2025.11.6.
- 『日本経済新聞』, 2025.10.23.
<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nipponseichosenryaku/kaigi/dai1/gijisidai.html> (검색일: 2025년 11월 11일)
<https://news.yahoo.co.jp/articles/c79ac02bb73a8f1a51468a335d0ba37b07e9f?page=2> (검색일: 2025년 11월 9일)
<https://newsdig.tbs.co.jp/articles/-/2275965?display=1> (검색일: 2025년 11월 7일)
https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/pageit_000001_02536.html (검색일: 2025년 11월 5일)
https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kr/pageit_000001_02535.html (검색일: 2025년 11월 4일)
<https://www.jiji.com/jc/article?k=2025062100227&g=int> (검색일: 2025년 11월 5일)
https://www.nri.com/jp/media/column/kiuchi/20251020_2.html (검색일: 2025년 11월 2일)

제5장 러시아 안보정세

국가안보전략연구원 장 세 호

- I. 러시아 국내 정세와 경제 상황
- II. 러시아의 대외정책과 대외관계
- III. 우크라이나 전쟁의 전개 과정과 러시아의 군사전략
- IV. 한국에 대한 시사점과 대응

I. 러시아 국내 정세와 경제 상황

1. 푸틴체제의 안정성

2025년은 블라디미르 푸틴 대통령의 통치 25년이 되는 해로 올해 러시아의 국내 정치 환경은 표면적인 안정성과 심층적인 구조적 변화가 공존하는 양상을 보이고 있다. 지난 2024년 3월 대선에서 푸틴은 87.28%의 압도적 득표율로 경쟁 후보들을 손쉽게 제치고 5선에 성공했다. 선거 승리의 원인으로는 전쟁 상황 하 안보 결집 효과, 비교적 안정된 경제 상황과 낙관론, 푸틴에 대한 평가에서 ‘과’보다는 ‘공’에 비중을 두는 여론, 러시아인 특유의 보수성, 순응성, 회피성의 표출, 검증된 선거공학 수단들의 총동원들을 꼽을 수 있다.

더욱이 푸틴은 2020년 헌법 개정을 통해 길게는 2036년까지 장기집권의 기반을 공고화한 것으로 판단된다. 대체로 푸틴은 2025년 한 해에도 큰 저항 없이 2000년 이후 지속하여 추구해온 수직권력 구조(power vertical)와 권력의 재중앙집권화(re-centralization)를 더욱 강화했다. 우크라이나 전쟁 발발 4년 차였던 2025년 러시아 내에서 권력의 사인화, 체제의 권위주의화와 군사화 경향이 뚜렷하게 나타났고,

이에 대한 심각한 수준의 엘리트와 사회적 저항은 나타나지 않았다.

현재 푸틴은 매우 높은 수준의 국정수행지지율을 향유하고 있다. <그림 1>과 같이 러시아 독립여론조사기관 레바다센터(Levada Center)가 2025년 8월에 발표한 조사에서 푸틴 대통령의 국정운영에 대한 지지율은 87%로 매우 높은 수준을 유지하고 있다. 이러한 결과는 러시아 내의 ‘정보 취득 제한성’과 ‘안보 결집 효과’(ally-around-the-flag effect)의 영향력을 반영한다. 레바다센터 조사에 따르면, 응답자의 84%가 TV를 주요 정보 취득원으로 삼고, 국가가 올바른 방향으로 가고 있다고 믿는 응답자 중 81%가 푸틴 대통령의 활동을 지지하는 것으로 나타난다. 이는 크렘린의 선전이 매우 효과적으로 작동하며, 대다수의 러시아 국민이 서방의 관점·시각과 상반된 현실에 살고 있음을 시사한다. 국민들은 전쟁에 대한 피로감을 일부 표출하면서도(평화 협상 시작에 대한 지지 증가), 서방의 제재에 대해 큰 걱정을 하지 않으며 오히려 제재가 러시아를 강화할 것이라고 믿는 경향을 보인다. 이는 러시아 사회 내부에 일정한 수준의 대중의 불만이 존재하지만, 그것이 체제에 대한 직접적인 반대로 표출되지 않고 있음을 보여준다.¹⁴⁷⁾

<그림 1> 푸틴에 대한 국정수행 지지도 변화

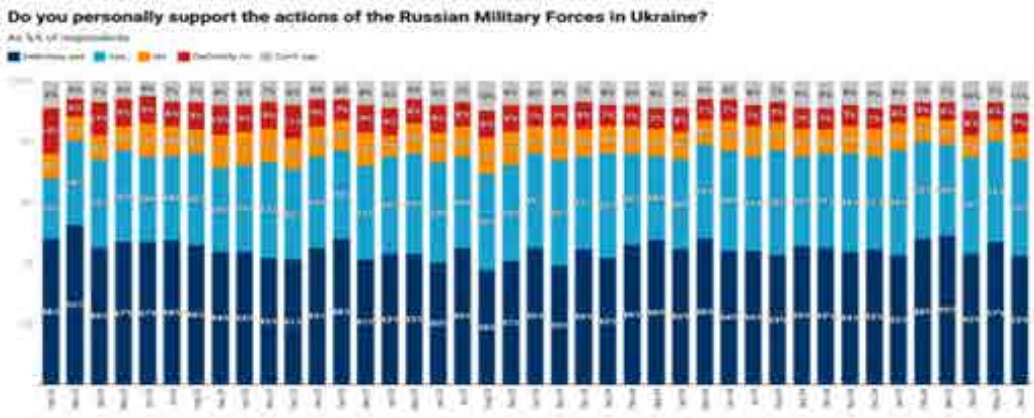


※ 자료: “Отношение к Владимиру Путину и массовые оценки его деятельности”, Левада-Центр, 14.08.2025.

147) “Отношение к Владимиру Путину и массовые оценки его деятельности”, Левада-Центр, 14.08.2025.

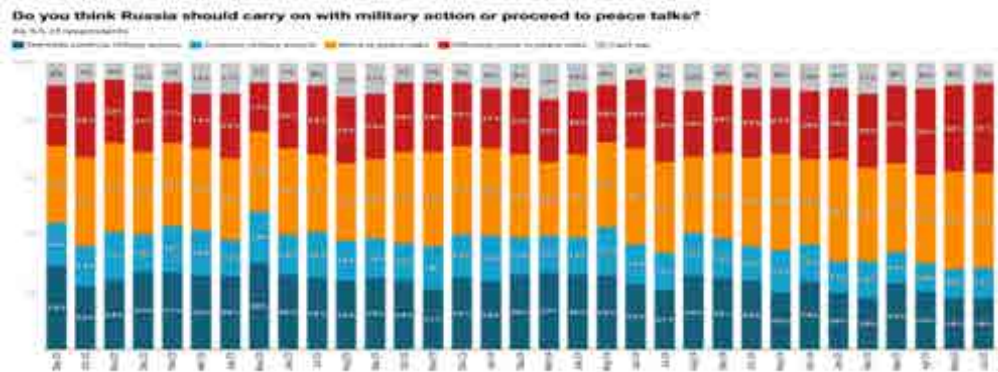
마찬가지로, 국민의 전쟁에 대한 피로감은 높아지고 있지만 여전히 전쟁 자체에 대한 지지는 지속되고 있다. 아래 <그림 2>에서 나타나듯 우크라이나 전쟁 발발 이후 러시아인의 자국군의 우크라이나 내 군사행동에 대한 지지는 70% 이상의 높은 수준을 유지하고 있다. 실제로 러시아인 다수는 우크라이나 전쟁을 자국과 나토 간의 실존적 갈등으로 인식하는 경향이 뚜렷하다. 단, <그림 3>과 같이 평화회담의 추진에 대한 선호 여론이 꾸준히 증가하고 있는 것은 러시아 내에서 전쟁에 대한 피로감이 증대되고 있음을 방증한다.

<그림 2> 러시아인의 우크라이나에 대한 군사행동에 대한 지지 변화



출처: “Conflict with Ukraine,” Levada-Center, 28.07.2025

<그림 3> 러시아인의 군사행동과 평화회담에 대한 선호도 변화



출처: “Conflict with Ukraine,” Levada-Center, 28.07.2025

2025년 9월 지방선거 결과도 푸틴체제의 안정성을 보여준다. 동 선거에서 여당 통합러시아가 압도적으로 승리를 거뒀고, 통합러시아와 크렘린이 내세운 후보자들이 주지사와 기초자치단체장으로 대거 당선됐다. 일부 공산당, 정의러시아, 자민당 등 야당 후보들의 당선은 다분히 크렘린과 체제 내 야당들 간의 타협과 배려의 결과였을 뿐이었다. 더욱이 동 지방선거에서 여당과 여권 후보들의 압승은 전자투표(DEG)의 확대, 지역 필터(Municipal Filter) 등을 통한 반대파 후보의 원천 배제와 같은 기존의 검증된 선거공학적인 수단들을 적극적인 활용과 함께 선거 감시체제의 한계에 따른 결과이기도 했다. 특히 크렘린이 상당수의 우크라이나 전쟁 참전 용사와 관련자들을 주지사, 지방의회, 시장 등 다양한 직책의 후보로 공천한 것은 이번 지방선거의 가장 두드러진 특징으로 평가된다. 실제로 푸틴은 2024년 대선 이후 소위 ‘새로운 엘리트’의 필요성을 강조했는데, 이번 지방선거에서 이들 애국주의 후보들의 지방정치무대 진출은 이러한 경향과 흐름을 반영한 결과라 할 수 있다.

한편, 러시아 엘리트 그룹 내부에서는 권력 재편 움직임도 관찰된다. 카네기국제평화재단(CEIP)의 분석에 따르면, 우크라이나 전쟁으로 인해 푸틴은 엘리트 집단 간의 일상적인 중재자 역할에서 멀어지고 있다. 이에 보상을 기대하기 어려워진 엘리트들이 자신의 영향력을 확대하고 수평적 연결망을 구축하는 ‘새로운 행동 양식’이 관측돼 주목을 끈다. 이는 푸틴의 개인적 권위에 도전하는 것으로 간주됐던 위험한 행동이었다. 예컨대, 대통령실 제1부실장인 세르게이 키리엔코가 교육·문화 분야로 자신의 권한을 확장하고 있고, 국영 방위산업체 로스테흐(Rostec)의 CEO 세르게이 체메조프는 다른 영역을 침범하지 않으면서도 자신들의 ‘로스테흐 요새’를 공고히 하며 미래의 권력 전환에 대비하고 있는 것으로 파악된다. 이러한 엘리트들의 ‘수평화’(power horizontals)는 단기적으로 권력 공백을 막고 체제의 안정성을 유지하는 것처럼 보이지만, 장기적으로 푸틴 사후의 권력 승계를 둘러싼 불확실성을 증대시키는 요인이 될 수 있다. 이는 집권화된 권력의 비효율성이 엘리트들에게 자율적인 행동을 유도함으로써 결국 푸틴주의의 근간을 잠식하는 결과를 초래할 가능성이 있다.¹⁴⁸⁾

148) Andrey Pertsev, “In Russia, Power Horizontals Are Paving the Way for a Power Transition,” Carnegie Endowment for International Peace, May 7, 2025.

엘리트 내부 동학의 변화와 관련하여, 다음의 몇 가지 중요한 흐름에 주목할 필요가 있다.

첫째, ‘협상파’의 정치적 무력화이다. 관련하여, 푸틴의 최측근이었던 드미트리 코작의 정치적 몰락은 우크라이나 전쟁의 정당성에 대한 노선 투쟁의 종료를 의미한다. 코작은 전쟁 발발 전까지 요직을 두루 거치며 푸틴의 최측근으로 분류됐던 인물이었다. 하지만 우크라이나 전쟁 발발을 전후로 코작은 우크라이나와의 협상 노선을 주도했던 상징적 인물로서 전쟁보다는 협상을 통한 우크라이나의 친러시아적 현상유지를 선호했던 ‘실용주의적 협상파’의 대표주자였다. 그러나 2025년 10월 코작이 전격적으로 사임하는 사건이 발생했다. 동 사건은 소위 ‘협상파’의 ‘실로비키 강경파’에 대한 완전한 패배를 의미하며, 러시아 엘리트 지형 내에서 ‘전쟁 반대’는 물론, ‘신중론’과 ‘협상론’의 설 자리가 없어졌음을 여실히 보여줬다.

둘째, 전시 부패와 비협조에 대한 가혹한 단죄가 본격화하고 있다. 이에 대해서는 로만 스타로보이트 교통부 장관의 해임과 뒤이은 자살, 그리고 UMI의 국유화는 모든 푸틴의 전시 부패와 비협조에 대한 가혹한 징벌의 본보기였다. 2025년 7월 교통부 장관이었던 스타로보이트가 쿠르스크 주지사 재임 시절(2019~2024년) 우크라이나 국경 방어 시설 건설 자금을 횡령한 혐의로 해임·기소됐고 자차에서 자살한 충격적 사건이 발생했다. 이와 함께, 2025년 상반기 우랄메탈인베스트(UMI) 등 일부 기업들에 대해 국방조달의 이행 차질과 불법적 민영화에 대한 원죄를 이유로 자산을 국유화하는 조치가 단행됐다. 이 사건들은 전쟁 수행과 직결된 자금에 손을 대는 행위가 ‘반역’으로 간주될 것이며, 정치 불개입 등 소극적 충성을 넘어 전쟁에 대한 적극적 기여라는 새로운 사회 계약이 작동하고 있음을 방증한다.

셋째, ‘안정파’의 ‘성장파’에 대한 우위가 확인됐다. 우크라이나 전쟁 발발 이후 러시아 기술관료(테크노크라트) 사이에서는 경제 정책의 방향을 두고 나름 치열한 노선 투쟁이 전개됐다. 이를 테면, 게르만 그라프 스베르방크 회장 등 ‘성장파’는 중앙은행의 초고금리 정책이 민간경제(소비·투자)를 질식시켜 장기적 침체를 유발한다고 강한 비판을 제기해왔다. 반대로 엘비라 나비올리나 중앙은행 총재 등 ‘안정파’는 정부의 막대한 군비 지출로 유발되는 인플레이션 붕괴를 막는 것이 거시경제의 안정과 체제 유지의 최우선 과제라는 입장을 고수했다. 하지만 2025년 10월의 중앙

은행이 기준 금리를 17%에서 16.5%로 0.5%p 소폭 인하했는데, 이는 푸틴이 7%대 물가 인상과 0%대 성장이 예상되는 상황에서 ‘성장파’의 불만을 달래면서도 여전히 ‘안정’에 정책적 방점이 있음을 암시하는 조치로 평가된다.

덧붙여, 앞서 언급한 것처럼, 참전 용사와 전쟁 관련자 등 ‘새로운 엘리트’의 부상과 안드레이 벨로우소프 국방장관 등 국가주의 기술관료의 약진 등도 주요한 특징으로 눈여겨볼 필요가 있다.

한편, 러시아 정부는 반체제 활동에 대한 통제를 더욱 강화하고 있다. 푸틴 5기 체제는 순종적인 사법부, 통제된 미디어 환경, 그리고 유순한 야당으로 구성된 입법부를 통해 안정적으로 유지되고 있다. 특히 우크라이나 전쟁 발발 이후 당국은 국내의 반대 의견을 억압·통제하기 위해 개인의 권리와 자유에 대한 제한을 체계적으로 강화하고 있다. 관련하여 크렘린은 ‘극단주의’, ‘외국 대리인’, ‘불온단체’에 대한 법률을 비판적인 목소리를 내는 모든 개인과 단체를 통제·억압하는 도구로 적극 활용 중이다. 2024년 3월에는 ‘외국 대리인’으로 지정된 매체에 대한 광고를 금지하는 새로운 제한을 도입해 이들의 수입원마저 차단하는 조치를 취한 바 있다. 2025년에는 ‘외국대리인’으로 지정된 개인의 공직 출마 권리를 박탈하는 법이 통과됐다. 노바야가제타(Novaya Gazeta)의 보도에 따르면, 러시아 정부가 해외 망명 중인 야권 인사들이 독일 베를린에서 반전 시위를 벌인 것에 대해 ‘테러 단체 연루’ 혐의로 형사 사건을 개시하기도 했다고 알려진다. 이는 국내에서 무력화된 반정부 활동이 해외로 확산되는 것을 차단하려는 시도로 해석된다.¹⁴⁹⁾ 이 같은 조치들을 통해 이미 존재하던 정치활동 제한 규제에 더해져 러시아 내에서 반체제 세력의 정치적 공간의 추가적 위축은 불가피해 보인다.

2025년에 들어 이 억압 기제가 새로운 방향으로 진화하고 있는 것도 눈길을 끈다. 무엇보다 억압의 칼날이 체제 외부의 반대파에서 체제 내부의 ‘충성파’를 향하기 시작했다는 점에 주목할 필요가 있다. 실제로 2025년 한 해 동안 수년간 푸틴을 찬양하던 친크렘린 정치 분석가 세르게이 마르코프, 군사 블로거 로만 알료힌, 국영 RT 방송의 해설자 타티야나 몬티안까지 ‘외국 대리인’으로 지정되거나, 군 관련 모금

149) “Three prominent Russian opposition figures to face criminal charges for staging anti-war rally in Berlin,” Novaya Gazeta Europe, August 25, 2025; “Macroeconomic survey of the Bank of Russia,” The Bank of Russia, 03.09.2025.

횡령 혐의로 조사를 받는 이례적인 사건들이 발생했다. 이는 2022~2024년과는 근본적으로 다른 성격의 억압으로 과거의 억압이 ‘반전(anti-war)’ 세력을 제거하기 위한 것이었다면, 2025년의 억압은 ‘친전(pro-war)’ 세력의 일탈 관리로 옮겨지고 있음을 보여준다. 또한 이 같은 조치는 크렘린이 예브게니 프리고진의 반란에서 국가의 통제를 벗어난 사적 애국주의와 사적 군사력이 얼마나 위험한지 학습한 결과일 것이다. 군자금을 모금하며 영향력을 키우던 군사 블로거들을 횡령 혐의로 조사한 것은 이들의 재정적 기반과 독립적 영향력을 차단하고 전쟁에 대한 독점적 통제권을 국가(국방부)로 환원시키려는 명백한 시도이다.

결국, 상기 상황은 러시아가 전시 권위주의로 이행하고 있음을 보여주며, 장기전으로 인한 피로와 자원 분배의 불투명성 속에서 발생할 수 있는 내부 균열을 선제적으로 차단하려는 공포 정치의 구현 상황을 여실히 나타낸다.

2. 전시경제의 지속과 구조적 취약성 표출

2025년 러시아 경제는 아직까지 심각한 위기 징후를 드러내지는 않았지만 전쟁을 지탱하기 위한 ‘군수산업 주도 성장’ 모델의 한계를 일부 노출했다. 新유라시아 전략센터(New Eurasian Strategies Centre)에 따르면, 2025년 1분기 러시아 GDP는 2024년 3분기 대비 예기치 않은 감소세를 나타냈다. 이는 국방 관련 산업이 이미 최대 생산 능력에 도달해 더 이상 경제 성장의 동력 역할을 할 수 없게 된 데에서 기인한다. 러시아중앙은행도 2025년 GDP 성장률 전망치를 1.2%로 하향 조정한 데 이어 추가로 0.5~1.0%로 재조정했다. 이는 2023~2024년의 성장률에 비해 크게 둔화된 수치다.¹⁵⁰⁾

무엇보다 2025년은 2022~2024년까지 막대한 군비 지출과 재정 투입으로 유지되던 러시아 경제의 회복탄력성이 한계에 봉착할 수 있음을 보여준 해로 평가된다. 2024년의 과열 국면이 끝나고 러시아 중앙은행이 2025년 GDP 성장률 전망치를 0.5

150) “Early frosts - the Russian economy at the end of spring 2025,” New Eurasian Strategies Centre, June 2, 2025.

~1.0%로 하향 조정하는 등 러시아 경제가 둔화 국면으로 진입했다. 마찬가지로 2025년 러시아의 GDP 성장률을 국제통화기금(IMF)이 0.6%, 세계은행도 1% 내외의 저성장을 예측하며 이러한 추세에 대한 평가를 뒷받침했다. 2025년의 성장 둔화는 ‘군사 케인즈주의’가 한계에 부딪혔음을 보여주며, 현재 러시아 경제가 제재, 고금리, 노동력 부족이라는 세 가지 도전에 직면해 있음을 드러낸다. 그동안 국가 재정의 30~40%에 달하는 국방·안보 예산의 투입은 2023~2024년의 3%대 GDP 성장을 보장하고, 2.8% 미만의 역대 최저 실업률을 기록하게 한 원동력으로 작용했다.¹⁵¹⁾ 하지만 인플레이션은 2025년에도 7.5~8.0%에 이르는 높은 수준을 유지하고 있고, 이를 통제하기 위한 중앙은행의 고금리 정책(2025년 16.5~19%)은 민간 부문의 성장을 크게 제약할 수밖에 없었다. 더욱이 2024년 집권 5기 시작과 함께 단행한 세제 개혁(누진세와 법인세 인상)이 2025년부터 본격 시행됐는데, 이는 미래세대의 재원(국부펀드)이 아닌 현재세대의 세금으로 장기전의 재원을 확보하려는 노력이자 ‘통제된 스태그플레이션’을 감수하겠다는 의지의 표현이었다. 아직까지 러시아의 재정적자와 국부펀드 보유량은 통제 가능한 상황으로 판단되며, 동 조치는 2027~2028년의 임계점 도래에 대한 선제적 대응으로 평가된다.

이와 함께, 미국 트럼프 정부의 대러 석유 제재는 러시아 경제에 상당한 불확실성을 야기하고 있다. 2025년 10월 22일 미국 트럼프 정부는 러시아의 평화협상 의지 부족을 이유로 로스네프티와 루코일, 그리고 그 자회사들에 제재를 부과했다.¹⁵²⁾ 이로 인해 러시아 전체 석유 수출의 75% 이상이 미국의 제재 대상에 오르게 됐다. 이 제재는 러시아 원유의 가격 자체에 초점을 맞춘 그간의 가격상한제(price cap)와 달리 러시아의 원유 거래 자체를 위축시킬 가능성이 크다. 동 제재의 핵심은 상기업과 거래하는 제3국(인도, 중국, 터키 등) 기업에 대한 2차 제재 위협에 있고, 실제로 제재 발표 직후 제3국 기업들이 러시아산 원유의 신규 구매를 보류하는 조치를 취했다. 따라서 이 조치가 2022년 이후 러시아 경제를 지탱해온 원유 수출 대상의 전환(서방에서 동방으로)의 기반과 소위 ‘관리된 둔화’에 심각한 위협으로 작용

151) 러시아중앙은행은 2025년 9월 12일 기준금리를 연 18%에서 17%로 1%p 인하했다. 이는 동년 6월(연 21%→20%), 7월(연 20→18%)을 이어 3회 연속 기준금리를 인하한 조치이다. 최인영, “러 중앙은행, 기준금리 연 18→17%…3회 연속 인하,” 「연합뉴스」, 2025.09.12.

152) 오수진, “트럼프, 재집권후 첫 러 제재…푸틴 압박 휴전 끌어낼수 있을까,” 「연합뉴스」, 2025.10.23.

할 가능성이 있다.

덧붙여 2025년의 러시아 국방 예산과 미국의 대러 원유 제재로 인한 불확실성이 재정 딜레마를 초래하고 있다. 러시아 정부는 2025년 공식적 국방 예산으로 전체 GDP의 8%에 해당하는 13.5조 루블을 책정했는데 이는 소련 붕괴 이후 최고치이다. 더욱이 신규 점령·병합 지역의 재건·복구, 참전 용사에 대한 지원과 같은 전쟁 관련 지출이 국방 항목 외에 사회정책 등 다른 예산 항목에 포함돼 있어 실제 전쟁 비용은 공식 국방 예산 수치를 크게 상회할 것으로 판단된다. 이에 대해 러시아 정부는 화폐 발행과 같은 인플레이션 유발 방식이 아닌 증세를 통해 동 예산의 확보를 추구하고 있는데, 이는 2022~2024년과 달리 러시아 국민이 직접 전쟁 비용을 지불하게 됐음을 의미한다. 2026년 국방 예산이 소폭 축소되긴 했으나 미국의 신규 대러 원유 제재가 효과를 발휘해 원유 수출이 감소한다면 러시아 정부는 민간 부문에 세금을 더 부과하거나 국방비를 삭감해야 하는 어려움에 봉착할 것이다.

이러한 상황으로 말미암아 일각에서는 높은 인플레이션과 경제성장 둔화가 동시에 나타나는 ‘스태그플레이션’ 위험이 제기되고 있다. 정부는 전쟁 비용을 충당하기 위해 재정적자를 감수하고 있으며, 2025년 재정적자는 GDP의 2.4%에 달할 것으로 예상된다. 국부기금(NWF)의 사용 가능한 외화자산은 2025년 5월 기준 400억 달러를 기록했다. 이 같은 재정 부담은 잠재적으로 인플레이션 상승을 통해 생활필수품 가격 상승과 연금 정체로 이어져 대중의 불만을 키우는 요인이 될 수 있어 우려를 키운다.¹⁵³⁾

마지막으로, 서방의 제재를 우회하기 위한 무역 파트너의 재편은 러시아 경제의 탄력성을 보여줬지만, 다른 한편, 러시아 경제의 구조적 취약성을 심화시키는 요소로 작용했다. 주지하듯, 러시아는 ‘동방 전환’(pivot to the east)을 가속화하며 중국에 대한 경제적 의존도를 급격히 높였다. 2024년 기준 러시아 전체 수입에서 중국이 차지하는 비중은 25%에서 40%로 증가했으며, 특히 공작기계 수입에서는 71%를 차지했다. 이러한 현상은 러시아가 서방의 기술적 의존성을 중국산으로 대체하는 과정에서 중국에 대한 의존성을 심화시키고 있음을 의미한다. 최근 중국 전승절 80

153) “Early frosts - the Russian economy at the end of spring 2025,” New Eurasian Strategies Centre, June 2, 2025; “Macroeconomic survey of the Bank of Russia,” The Bank of Russia, 03.09.2025.

주년을 계기로 한 중러 ‘시베리아의 힘-2’ 가스관 건설이 결정됐지만, 아직 공급 가격은 확정되지 않은 것으로 알려진다.¹⁵⁴⁾

<표 1> 2022~2025년 러시아의 주요 경제 지표와 의미

주요 지표	2022년 (제재 충격)	2023년 (V자 회복)	2024년 (전시경제 과열)	2025년 (강제적 안정화/둔화)
GDP 성장률	-1.2%	+3.6%	+3.2%	+0.6% ~ 1.0%(대폭 하향)
분석	<ul style="list-style-type: none"> •제재로 인한 충격 •예상(-10%) 보다는 선방 	<ul style="list-style-type: none"> •‘군사 케인즈주의’ (막대한 재정 지출)로 V자 반등 성공 	<ul style="list-style-type: none"> •군수산업이 성장을 견인하며 경기 과열 •‘전시 경제’ 적응 완료 	<ul style="list-style-type: none"> •연초 낙관론(2.5%+) 붕괴 •‘나비울리나’의 초고금리 정책이 ‘차가운 민간 경제’를 짓누르며 성장세의 급격히 둔화
물가상승률(CPI)	11.9%	7.4%	약 8.0~8.5%	약 7.5~8.0%(목표치 4% 상회)
분석	<ul style="list-style-type: none"> •제재 직후 급등 	<ul style="list-style-type: none"> •하반기부터 인플레이션 압력 급증 	<ul style="list-style-type: none"> •만성적인 고물가 상태 •정부 지출이 물가를 계속 자극 	<ul style="list-style-type: none"> •여전히 높은 물가 •나비울리나 총재의 고금리 정책 유지의 근본 원인
기준금리(연 말)	7.5%	16.0%	17.0~18.0%	16.5%
분석	<ul style="list-style-type: none"> •쇼크(20%) 이후 안정화 	<ul style="list-style-type: none"> •인플레 대응을 위해 하반기에 금리 5차례 연속 인상 	<ul style="list-style-type: none"> •고금리 정책 지속 •경제의 열기를 식히려는 시도 	<ul style="list-style-type: none"> •‘그라프 vs 나비울리나’ 갈등의 핵심 •고금리가 2025년 GDP 둔화의 직접적인 원인으로 작용
실업률	3.7%	3.2%(역대 최저)	2.9%(최저 경신)	2.8% 이하(최저 경신)
분석	<ul style="list-style-type: none"> •낮은 수준 유지 	<ul style="list-style-type: none"> •‘인력난’의 시작 	<ul style="list-style-type: none"> •군수 공장으로 인력이 몰리며 민간 부문 인력난 심화 	<ul style="list-style-type: none"> •‘위기’의 지표 •극심한 노동력 부족이 임금을 상승시키고, 이는 다시 물가(CPI)를 자극하는 악순환

154) Katrina Northrop, Robyn Dixon and Lyric Li, “China and Russia sign more deals, but Beijing keeps the upper hand,” *The Washington Post*, September 11, 2025.

II. 러시아의 대외정책과 대외관계

1. 러시아의 대외정책: 다극질서 형성과 반미연대 구축 추구

러시아는 미국/서방 중심의 일극적 국제질서를 다극적 신질서로 대체하기 위한 노력을 가속화하고 있다. 러시아는 서방과의 관계를 단순한 ‘일시적 갈등’이 아닌 ‘장기적 ‘대립’으로 규정하고 이에 맞춰 국력을 재편하고 있는 것으로 평가된다. 이러한 인식은 러시아가 서방과의 관계 개선에 대한 기대를 버리고, 군사적 우위를 바탕으로 자신들의 요구를 관철하려는 새로운 외교 전략 구사의 근간으로 작용해왔다. 2025년 9월 푸틴은 평화협상과 관련해 “터널 끝에 빛이 보인다”고 언급했는데, 이 발언이 이루어진 시기는 러시아군이 우크라이나 전선에서 영토 점령 속도를 52%로 가속화하며 군사적 우위를 점했던 시기와 일치한다. 즉, 러시아는 군사적 행동을 정치적 목표를 달성하기 위한 정교한 수단으로 조율하고 있으며, 대규모 공격을 통해 우크라이나의 방공망을 고갈시키고 협상 기간 동안에는 공습 강도를 조절하여 국제 여론을 관리하고 있다.¹⁵⁵⁾ 이와 함께, 러시아는 새로운 지정학적 연대 구축에 박차를 가하고 있다. 관련하여, 소위 CRINK(China, Russia, Iran, North Korea) 연대가 서방 주도의 국제질서에 맞서는 새로운 경제적·군사적 동맹 축으로 부상했다.¹⁵⁶⁾

또한, 러시아는 외교적 고립을 극복하고 새로운 국제적 ‘대안 세력’으로 자리매김하기 위해 국제기구와 비서방권과의 관계를 적극적으로 활용하고 있다. 러시아 외무부는 걸프협력회의(GCC) 회원국과의 무역이 2021년 대비 7배 이상 증가했다고 발표하며 비서방권과의 경제 협력 성과를 홍보했는데, 이러한 경제적 실리를 바탕으로 비서방권과의 연대를 적극적으로 구축하기 위한 노력을 경주하고 있다.¹⁵⁷⁾ 또

155) “The Russia-Ukraine War Report Card, Sept. 3, 2025,” Russia Matters, Sept. 3, 2025; Benjamin Jensen, Yasir Atalan, “Russia’s Massed Strikes: The Strategy of Coercion by Salvo,” CSIS, Sept. 9, 2025.

156) 고동욱, “밀착하는 새로운 ‘악의 축’ CRINK…우크라 종전 여부에 걸림길,” 『연합뉴스』, 2025.03.29.

157) “Press release on Foreign Minister Sergey Lavrov’s participation in the 8th joint ministerial meeting of Russia-GCC Strategic Dialogue,” The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Sept. 11, 2025.

한, 러시아는 유엔 안전보장이사회 아리아 포물러 회의(Arria-formula Meetings)를 반복적으로 주최하며 ‘우크라이나군의 군사적 재앙’, ‘평화를 방해하는 허위 정보’ 등 자국의 주장을 전파하는 데 주력하고 있다. 이는 서방 주도의 국제기구 내에서도 자국에 유리한 선전·선동(Propaganda)을 통해 여론전을 펼치는 이중적 전략을 구사하고 있다는 점을 보여준다. 이처럼 러시아는 무력과 경제적 실리를 바탕으로 비서방권과의 연대를 구축하는 동시에 외교 무대에서 자국의 서사를 확산시키는 데 집중하고 있다.¹⁵⁸⁾

2. 러시아의 대미/서방 관계

가. 러시아-미국 관계

2025년 도널드 트럼프 미국 대통령의 재집권은 러시아의 대외정책에 새로운 변수로 작용했다. 트럼프는 우크라이나 전쟁 종식을 최우선 대외 과제로 설정하고, 2025년 8월 15일 알래스카 앵커리지에서 푸틴과 정상회담을 개최했다. 트럼프 정부는 집권 초기 우크라이나에 양보를 강제하는 방식으로 종전을 시도했으나 러시아의 미온적 태도로 한계에 부딪혔고, 이후 러시아에 대한 압박 정책을 병행함으로써 종전 드라이브에 동력을 확보코자 노력했다.

그 과정에서 미리 각각의 전략적 계산이 작동하는 가운데 앵커리지 정상회담이 개최됐으나 가시적 성과는 나타나지 않았다. 트럼프는 우크라이나 전쟁을 신속히 끝내고 중국 견제라는 더 큰 목표에 집중하려 했으며, 푸틴은 트럼프와의 관계를 유지하고 영토 문제에 대한 부분적 양보를 통해 협상 의지를 강조하며 전쟁 지속 시간 확보를 모색했다. 이 같은 각각의 의도에서 나타나듯 회담은 우크라이나 전쟁을 마무리 짓기 위한 최종 담판이 아닌 새로운 시작점의 성격이 농후했다.¹⁵⁹⁾ 당연

158) “Arria-formula Meetings,” Security Council Report, <https://www.securitycouncilreport.org/arria-formula-meetings/>(검색일: 2025년 9월 15일)

159) 장세호, “2025 앵커리지 미리 정상회담: 정체된 종전 논의에 종지부를 찍을 수 있을까?,” 「INSS Issue Brief」 제716호, 2025.08.14.

히 양국 간 즉각적인 휴전 합의는 이뤄지지 않았고, 향후 추가적인 러시아-우크라이나 양자, 미국-러시아-우크라이나 삼자 회담의 개최 가능성이 제기됐다. 특히 앵커리지 미러 정상회담은 영토 문제에 대한 러/우의 입장 차이가 워낙 컸고, 소위 양국의 안전 보장 문제를 매개로 한 합의의 돌파구 마련이 어려웠던 현실적 한계를 노정했다. 2025년 10월 16일 트럼프-푸틴 간 전화회담을 통해 헝가리 부다페스트 회동이 합의됐지만 비슷한 이유로 취소됐다.

연이의 협상 성과 부재에 실망한 트럼프는 대러 압박을 강화하고 핵실험 준비를 지시했다. 트럼프는 10월 22일 로스네프티와 루코일에 대한 제재를 추가로 부과함으로써 러시아의 수익원(원유 수출)에 대한 압박을 강화하는 한편, 10월 30일 타국들의 핵실험을 이유로 미국의 핵실험 재개 가능성을 공식화했다. 이 같은 미국에 압박을 전후로 푸틴도 각종 전략무기(부레베스트닉/포세이돈)의 시험 성공을 발표하고, 11월 5일 즉각 안보회의를 소집해 국방장관 등에게 전면적인(full-scale) 핵실험 준비 필요성에 대한 검토를 지시하며 맞대응에 나섰다. 더욱이 2026년 2월 New START 조약 만료가 임박한 가운데 미러 두 지도자가 종전의 지렛대로 핵 카드를 사용하면서 치킨게임 양상의 군비 경쟁과 핵위기가 고조될 것에 대한 우려를 증폭시키고 있다.

나. 러시아-유럽 관계

EU는 러시아의 지속적인 침공에 대응하여 2025년 7월 18차, 10월 30일 19차 제재 패키지를 채택하며 압박 수위를 높였다. 18차 제재 패키지는 러시아의 석유 가격 상한선을 배럴당 60달러에서 47.6달러로 하향 조정하고, ‘그림자 선단’(shadow fleet)을 제재 목록에 추가하는 등 제재 회피를 차단하는 데 초점이 맞춰졌다. EU는 러시아산 원유로 만들어진 정유 제품의 수입을 제3국을 경유하더라도 금지하는 조항을 추가했는데 이는 러시아의 전쟁 자금 조달 능력을 직접적으로 타격하려는 ‘질적 제재’로의 진화를 의미했다.¹⁶⁰⁾ 19차 제재 패키지는 유럽 시장의 러시아산 LNG 수

160) “EU Adopts 18th EU Sanctions Package Against Russia and Introduces Additional Complimentary Measures Pursuant to Belarus Sanctions,” Global Sanctions and Export Controls Blog, July 21, 2025.

입 금지를 비롯해 러시아의 제재 회피에 이용되는 금융기관 추가 제재, 전쟁 관련 기술·품목 수출 제한 등을 포함했다. 동 제재에 러시아의 불법 유조선 118대가 추가 제재 대상에 올랐고(총 560대), EU는 러시아산 원유를 구매하는 중국, 태국, 인도 등 제3국 기업도 신규 제재 대상으로 규정됐다.

그러나 EU의 제재 정책은 내부적 한계에 직면해 있다. 헝가리, 슬로바키아 등 러시아 에너지에 크게 의존하는 일부 회원국들이 제재에 대한 반대 입장을 유지하고 있고, 유럽 전역에서 여전히 러시아산 액화천연가스(LNG) 수입이 계속되는 등 제재의 실효성에 의문이 제기되고 있는 형편이다. 그럼에도 불구하고, EU는 2025년 5월 ‘러시아 에너지 수입 종식 로드맵’을 발표하며 2027년까지 러시아산 가스, 석유, 원자력 연료에 대한 의존도를 완전히 종식시키겠다는 장기 계획을 명확히 했다. 이러한 움직임은 러시아가 유럽에 대해 가졌던 ‘에너지 지렛대’를 장기적으로 무력화시키는 효과를 기대한 것이다.¹⁶¹⁾

반대로 러시아는 2025년 한 해 동안 유럽 내 다양한 형태의 사보타주와 나토 동부 국경에서 영공 도발을 지속했다. 특히 러시아는 앵커리지 미러 정상회담 직후 8~9월 다수의 무인기(드론)를 폴란드 영공으로 침투시켰고, 루마니아 국경 인근에서도 유사한 도발이 발생했다. 이에 NATO와 폴란드가 상기 사건을 ‘실수가 아닌 나토 방공망의 대응 태세를 시험하기 위한 ‘의도적인 도발’로 규정했고, 폴란드는 벨라루스 국경 지대에 약 4만 명의 병력을 집결시키는 등 군사적으로 대응했다. 나토-러시아 위원회(NRC) 등 공식적인 군사적 소통 채널이 2022년 1월 이후 여전히 전면 중단된 가운데 양측 간 군사적 긴장이 급격히 고조됐다.

현재 유럽과 러시아는 상대측을 ‘장기 위협’과 ‘적대세력’으로 명시하고 맞대응을 지속하고 있다. 미국 트럼프 정부가 ‘거래적 태도’에 기초해 유럽 안보에 대한 기여를 축소할 입장을 보이자 유럽은 러시아를 ‘장기적 안보 위협’(long-term threat)으로 규정하고 독자적인 봉쇄(대응) 정책을 수립하기 시작했다. 동시에 유럽은 우크라이나에 대한 핵심적 군사·재정 지원의 주체로서 2025년 350억 유로의 신규 대출 지원 약속, 400억 유로 규모의 군사 지원 목표 이외에 러시아 동결 자산을 활용한 지

161) “Can there be more pain for India if the US, EU join hands?,” The Economic Times, September 09, 2025.

원 방안을 탐색 중이다. 이에 러시아도 푸틴이 2025년 발다이 클럽 연설에서 EU를 ‘적대세력’으로 규정하고 군사적 압박을 심화하는 한편, EU의 자국 동결자산을 활용한 우크라이나 지원이 현실화할 경우 대칭적 대응을 공언하면서 위협을 가하고 있는 형편이다.

다. 비서방 세계와의 관계: ‘동방 전환’의 심화

1) 중-러 관계

러시아와 중국은 ‘무제한 파트너십’(no-limits partnership)을 지속하며 에너지, 국방, 문화 등 다양한 분야에서 협력을 강화하고 있다. 중러는 2025년 5월 러시아 전승절, 9월 중국 전승절을 계기로 한 정상회의, 동년 11월 양국 총리 간 정례회담 등의 고위급 교류를 지속해왔다. 양국은 에너지 분야 등에서 전략적 파트너십을 강화하고 있다. 러시아-중국 간 천연가스 파이프라인이 전면 가동되면서 러시아는 유럽 시장 의존도를 줄이는 한편, 중국은 안정적인 에너지 공급원을 확보하는 상호 이익을 누려왔다. 특히 2025년 9월 중국 전승절을 계기로 한 중러 정상회담에서 푸틴과 시진핑은 그동안 난항을 겪어왔던 ‘시베리아의 힘-2’ 가스관 건설에 전격 합의(단, 공급가 문제는 미결정)했다. 또한 중러 양국은 다극적 대안 국제질서의 창출이라는 공동의 목표 아래 전방위 협력을 추구하며, 러시아의 ‘세계다수’, 중국의 GSI, GDI, GCI, GGI 등 긍정 담론의 생산·유통과 BRICS/SCO 등을 매개로 한 협력을 가속화하고 있다. 하지만 우크라이나 전쟁 발발 이후 러시아의 동방 전환이 본격화하는 가운데 중국에 대한 의존이 심화하면서 대등했던 양자관계에서 위계가 발생할 가능성에 대한 우려도 제기되고 있다.

2) 러시아-인도 관계

양국은 미국의 압박이라는 외생 변수에 직면해 ‘전략적 자율성’을 명분으로 실용적 협력을 강화하며 전통적 우호관계를 지속하고 있다. 2025년 1월 출범한 미국 트

럼프 2기 정부가 인도의 러시아산 에너지·무기 수입을 문제 삼아 강력한 통상(관세) 압박을 가하면서 인도의 ‘다중 제휴’(multi-alignment) 외교가 시험대에 올랐다. 실제로 2025년 8월, 미국 트럼프 행정부는 인도의 농산물 시장 개방 거부와 러시아산 에너지·무기 수입 지속을 명분으로 인도산 제품에 총 50%에 달하는 상호 관세를 부과했다. 이에 인도는 미국의 조치에 즉각 반발하며 동 조치를 인도의 ‘전략적 자율성’을 침해하는 행위라고 규정했고, 내수 소비 진작책과 러시아·중국과의 협력 강화를 통해 미국의 압박에 대응했다. 인도는 SCO 정상회의(2025년 9월)를 통한 RIC 간의 협력 과시, 러시아 주최 ‘자파드-2025’ 군사훈련 참가, S-400 추가 도입 협상 등 양자는 물론 SCO/BRICS 등을 매개로 한 협력을 추진했다. 푸틴은 2025년 12월 인도를 국빈 방문하는 연례 정상회담을 추진 중이다. 단, 러시아-인도 사이에는 우크라이나 전쟁의 장기화로 인한 S-400 시스템 인도 지연, 양국 간 교역 중 나타나는 ‘루피화 잉여’, 러시아의 대중국 의존 증대와 편승 심화 등의 문제도 존재한다.

3) 러시아-북한 관계

우크라이나 전쟁 발발 이후 북러 양자관계는 정상화, 제도화, 공고화 단계를 거치며 지속하여 진화하고 있다. 2024년 6월 「신조약」 체결을 통해 양국은 유사시 상호 군사원조를 명시했고, 실제로 북한은 러시아에 소모성 군사무기와 병력을 파병함으로써 약속의 동맹에서 이행의 동맹으로 러시아를 결박했다. 특히 북러 양국은 2025년 5월 북한군의 러시아 파병과 쿠르스크 전투 참여를 공식화했고, 러시아 본토 수비와 점령·병합 지역의 재건·복구를 목적으로 추가 파병을 발표했다. 양국 간 고위급 교류를 비롯한 교류·협력이 지속되고 있으며, 2025년 9월 중국 전승절을 계기로 이뤄진 푸틴-김정은 간 회담을 통해 양국 간 정상회담을 정례화하는 성과를 거뒀다. 북한은 ‘헌신적 기여’를 토대로 러시아에 핵무력 완성을 위한 첨단 기술·부품 이전을 요구할 수 있는 협상력을 확보했지만, 러시아가 아직 소위 생색나는 자잘한 것들을 보상으로 제공하고 있는 것에 대한 불만을 표출하고 있는 것으로 판단된다.

4) 러시아-이란 관계

러시아와 이란 간 양자관계에서는 새로운 제도화와 중동 내 군사적 긴장의 고조에 따른 군사·경제적 밀착 심화가 특징적이었다. 양국 관계는 우크라이나 전쟁과 중동 분쟁이라는 두 개의 축을 중심으로 반미·반서방이라는 공동의 목표 아래 그 어느 때보다 강력하게 결속됐다. 2025년 1월 17일 푸틴과 페제시키안이 모스크바에서 군사, 안보, 경제, 원자력 등 광범위한 협력을 명시한 20년 기한의 「포괄적·전략적 동반자 관계 조약」에 서명했다. 그러나 동 조약은 2024년 6월 북러 조약과 달리 체약국 일방이 제3국으로부터 침략당할 시 체약국 타방의 상호 지원에 관한 자동 군사 개입(동맹) 조항은 포함되지 않았다. 이란은 샤헤드 드론과 파타 계열의 단거리 탄도 미사일을, 러시아는 Su-35 48대(연내)와 S-400 4개 포대(의혹)를 제공하는 등 군사 협력을 지속하고 있다. 이와 함께, 양국은 INSTC, 카스피해 무역확대, 탈달러 결제 등을 중심으로 경제협력도 병행되고 있다. 그럼에도 불구하고, 양국 관계에서는 이스라엘에 대한 입장 차이, 시리아 내 목표의 불일치, 걸프 왕정과의 관계, 에너지 시장 경쟁 등의 제약 요소도 작용하고 있다.

Ⅲ. 우크라이나 전쟁의 전개 과정과 러시아의 군사전략

1. 2025년 전황 변화

2025년은 러시아가 2024년 말부터 지속해 온 전장 주도권을 공고히 한 해였다. 특히 2025년 우크라이나 전쟁의 핵심은 소모전(attrition warfare)이었다. 2025년 러시아군은 병력과 군비의 확고한 우위를 바탕으로 동부 돈바스와 드니프로페트로프스크 지역을 중심으로, 북동부 하르키우와 수미 지역, 동남부 헤르손과 자포리자 지역 등 사실상 전 전선에서 공세와 진격을 지속했다.¹⁶²⁾ 2025년 9월 현재 러시아군은 2014년 병합한 크림반도를 포함해 총 114,816제곱킬로미터에 달하는 우크라이나 영토를 점령하고 있으며, 이는 우크라이나 전체 영토의 19%에 해당한다. 러시아의 진격 속도는 느리지만 꾸준히 유지됐다. 2025년 1월 1일 이후 러시아군의 월평균 영토 획득량은 약 169제곱마일(438제곱킬로미터)이었다. 러시아군은 2025년 8월 19일부터 9월 16일까지 4주간 226제곱마일의 영토를 획득하며 공세의 강도를 높이고 있다.¹⁶³⁾

러시아군은 2025년 4~5월 본토 쿠르스크 지역을 완전히 탈환했다. 동 지역은 2024년 8월 우크라이나군이 개진 후 최초로 러시아 본토에 대한 전격적인 침공을 통해 빼앗았던 곳이다. 대체로 키이우는 동 작전을 통해 주요 전선 내 러시아군 병력 분산, 휴전·중전 협상 시 지렛대 활용, 러시아 국내 여론에 대한 정치적·심리적 압박을 추구했던 것으로 판단된다. 하지만 러시아군의 쿠르스크 탈환으로 키이우가 의도했던 목표의 달성 측면에서 큰 성과를 거두지는 못 한 것으로 평가된다. 특히 러시아의 쿠르스크 탈환 작전에서 북한의 병력 지원이 큰 주목을 끌었다. 북한은 2024년 6월 러시아와 체결한 「포괄적·전략적 동반자관계 조약」에 근거해 자국군 1만 2천여 명을 쿠르스크 지역에 파병했다. 이 병력은 상당한 인명 손실에도 불구하고 러시아군의 동 지역 탈환에 큰 기여를 제공한 것으로 판단된다.

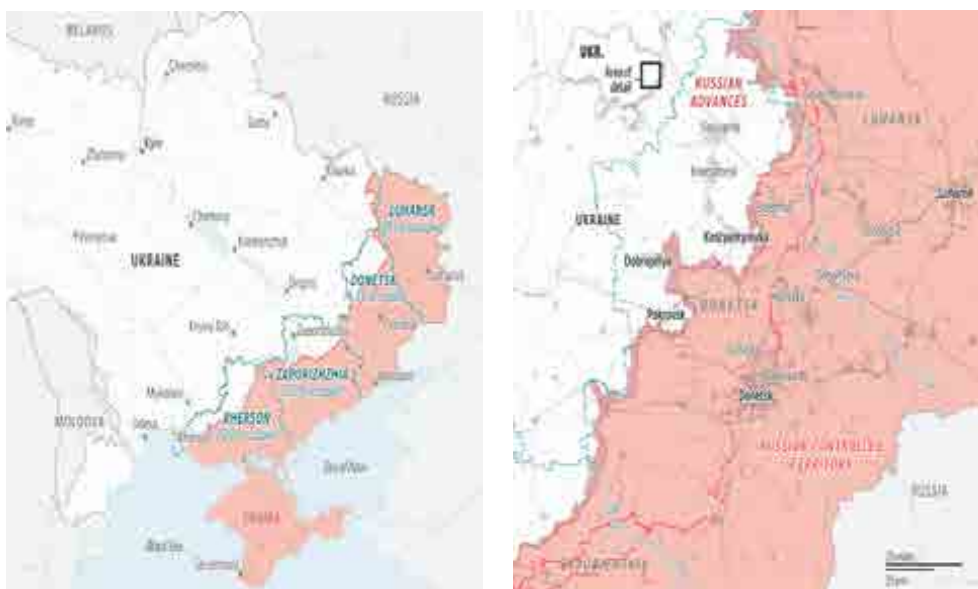
2025년 러시아군의 진격 속도에 대해서는 평가가 엇갈린다. 일각에서는 전 전선에

162) 최인영, “러 총참모장 “거의 모든 우크라 전선서 쉬지 않고 진격중.”, 『연합뉴스』, 2025년 8월 31일.

163) “The Russia-Ukraine War Report Card, Sept. 17, 2025,” Russia Matters, Sept. 17, 2025.

서 러시아의 꾸준한 진격과 점령 지역 확대에 초점을 맞춰 소위 소모전의 효과가 가시화되고 있다고 평가한다. 이들은 소모전이 신속하고 결정적인 승리보다는 적에게 막대한 인적·물적 손실을 입혀 전투 수행 능력을 서서히 고갈시키는 전략이라는 점에서 2025년 러시아의 군사 작전이 우크라이나에 심각한 압박을 가하고 있다고 본다. 반면, 다른 일각에서는 현재의 공세·진격 속도가 러시아의 당초 기대에 훨씬 못 미치며 결국, 러시아에 큰 부담으로 작용할 것이라 분석한다. 실제로 러시아군이 2026년 말까지 드니프로강 동안 전체와 오데사, 미콜라이우 지역까지 점령하겠다는 계획을 세우고 있지만, 2025년 도네츠크 주 진격·점령 속도는 이에 훨씬 미치지 못하다는 것이다.¹⁶⁴⁾

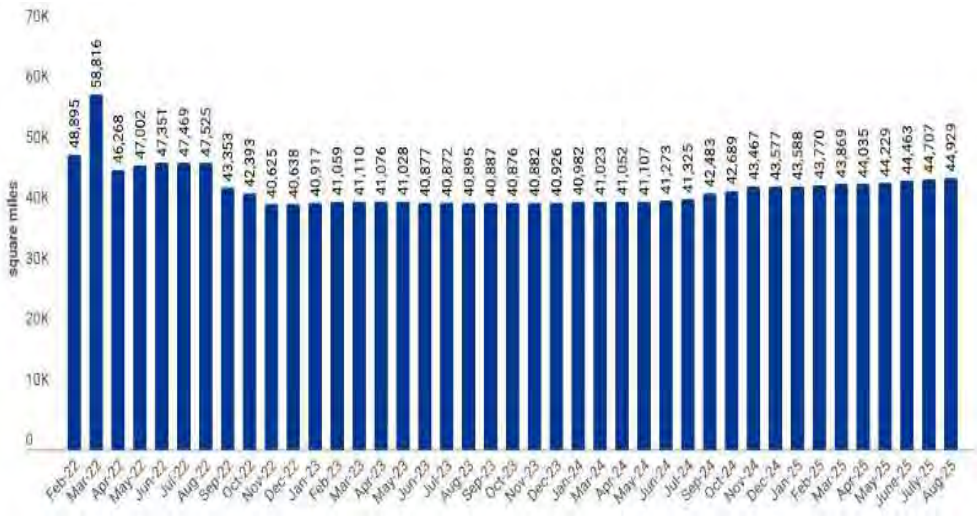
<그림 4> 우크라이나 전쟁의 전선 현황



※ 자료: “The Russia-Ukraine War Report Card, Sept. 17, 2025,” The Wall Street Journal, Aug. 14, 2025

164) “Russian Offensive Campaign Assessment, June 6, 2025,” ISW, June 6, 2025.

<그림 5> 러시아의 우크라이나 점령 영토 변화



※ 자료: “The Russia-Ukraine War Report Card, Sept. 17, 2025,” Russia Matters, Sept. 17, 2025.

러시아는 2025년 3분기 여름 공세 기간 동안 도네츠크 지역에서 공세를 강화했다. 동년 7월 31일 수개월간의 치열한 전투 끝에 전략적 요충지인 차시우야르를 완전히 장악했다. 이 승리는 러시아군의 사기를 진작시키는 중요한 전술적 성과였지만, 일부 분석가들이 예측했던 결정적인 돌파구로 이어지지는 못했다.¹⁶⁵⁾ 여름 공세의 주요 목표는 전략적으로 중요한 도시인 포크롭스크를 포위·점령하는 데 있었으나, 9월 까지 진격은 최종적 점령을 달성하지 못했다.¹⁶⁶⁾

그러나 10월 말부터 러시아군의 포크롭스크에 포위와 공격이 거세졌고, 11월 11일 현재 이 도시에 대한 공격이 시작된 지 21개월 만에 마무리 단계에 접어들고 있다. 포크롭스크와 위성 도시인 미르노흐라드의 상황은 현재 몹시 위태로운 상황이다. 올렉산드르 시르스키 우크라이나군 총사령관에 따르면, “러시아의 목표는 포크롭스크와 인근 도시들을 북쪽, 남쪽, 동쪽에서 포위하고, 보급선을 봉쇄하고 남아있는

165) Peter Dickinson, “Putin’s failed summer offensive shatters the myth of inevitable Russian victory,” Atlantic Council, September 2, 2025.

166) John Hill, “Ukraine claim to liberate area around Pokrovsk despite Russian offensive,” September 19, 2025.

민간인을 압박해 도네츠크 전체를 점령하려는 최근의 책략이다.”¹⁶⁷⁾ 러시아는 우크라이나 북동부의 교통 허브로 도네츠크 전역에 물자를 공급하는 병참기지 역할을 해온 전략적 요충지인 포크롭스크의 장악을 계기로 공세의 고삐를 더욱 강화할 전망이다.

전선의 또 다른 주요 특징으로 북동부 국경 지역의 유동적인 상황을 꼽을 수 있다. 러시아는 2024년 8월 우크라이나가 쿠르스크 지역을 기습 점령한 것에 대응하여 2025년 6월 수미 지역에서 “완충 지대” 구축을 표방하며 공세를 새로 개시했고, 2025년 7월 드니프로페트로프스크 지역으로 전선을 확대했다.

우크라이나 전쟁이 장기전·소모전 양상으로 전개되면서 양국의 인명 피해도 지속하여 누적되고 있다. 러시아와 우크라이나의 인명 피해 규모가 정보전의 핵심 요소로 작용함에 따라 양국은 이에 대한 공식 통계를 발표하고 있지 않다. 이 때문에 다양한 추정치가 제시되고 있고 그들 사이의 편차도 매우 큰 편이다. 이를테면, CSIS는 러시아군 사상자가 95만 명(2025년 6월 기준)을 넘어섰고, 그중 25만 명이 사망했을 것으로 추정했다. 영국 국방부도 러시아군 사상자 수를 100만 명 이상으로 추정했다. 반면, 우크라이나군 사상자 수에 대해서는 미국 국방정보국(DIA)가 70만 명 이상(2025년 5월 기준), CSIS는 40만 명(2025년 6월 기준)을 추정치로 제시했다.¹⁶⁸⁾

2. 2025년 평화협상의 전개 과정

2025년은 트럼프의 재집권을 계기로 우크라이나 전쟁의 휴전·종전에 대한 관심이 크게 고조된 해였다. 실제로 2025년 트럼프의 복귀는 우크라이나 전쟁에 대한 접근 방식에 극적인 변화를 가져왔다. 트럼프 2.0 시기 미국 정부의 정책에서 가장 중요

167) “Ukraine’s valiant defence of Pokrovsk is nearing its end,” *The Economist*, November 6, 2025., Caitlin Doornbos, “Russia pours 150K troops into latest drive to overrun Ukraine in Donetsk: ‘Really a tense situation’,” *New York Post*, November 10, 2025.

168) Seth G. Jones and Riley McCabe, “Russia’s Battlefield Woes in Ukraine,” CSIS, June 3, 2025; “The Russia-Ukraine War Report Card, Sept. 17, 2025,” *Russia Matters*, Sept. 17, 2025.

한 차이는 동맹관계와 민주적 가치보다는 즉각적이고 가시적인 결과를 우선시하는 ‘거래 중심적’(deal-making) 접근법이 표면화됐다는 점이다. 트럼프는 미국의 비사활적 이익 공간에서 불필요한 비용 지출 축소, 중국 견제에 투입할 자원 확보, 러시아와 핵 분쟁 위험 축소와 북극·희토류 등 관련 협력 확대를 목적으로 우크라이나 전쟁의 신속한 휴전·종전과 러시아와의 관계 정상화를 적극적으로 추진했다.

트럼프는 집권 초기 전쟁 당사국 중 상대적으로 약한 행위자인 키이우를 압박함으로써 종전의 동력을 마련코자 했다. 실제로 미국은 우크라이나에 대한 군사 원조와 정보 공유를 중단함으로써 정책적 변화를 명확히 보여줬다. 그 과정에서 2025년 2월 파국으로 종료된 트럼프-젤렌스키 간 오벌오피스 논쟁은 전 세계에 큰 충격을 주었다. 트럼프는 소위 100일 종전 계획에 근거해 러시아의 요구를 상당 부분 수용(△나토 불가입 △러시아의 점령 지역에 대한 실효 지배 인정)하고, 키이우의 전쟁 지속 의지를 꺾기 위해 다양한 조치를 단행했다.¹⁶⁹⁾ 그러나 미국의 동행보에도 불구하고 러시아는 전쟁의 ‘동결’(봉합)이 아닌 ‘해결’(근본적 원인 제거)을 주장하며 즉각적인 30일 휴전 실시와 러-우 양자 협상 재개 요구 등 종전 중재 시도에 미온적으로 대응했다. 그 결과, 2025년 5월 6월 두 차례 러시아-우크라이나 간 이스탄불 협상에도 불구하고 종전 프로세스의 정체 국면이 지속됐다.¹⁷⁰⁾

키이우에 대한 일방적 압박에 기초한 종전 드라이브가 성과를 내지 못하자 워싱턴은 모스크바에 대한 회유 대신 압박 필요성을 인지하고 다양한 압력 수단을 동원하기 시작했다. 대표적 사례로 2025년 4월 30일 미국-우크라이나 간 광물협정 체결을 꼽을 수 있다. 이 협정은 우크라이나 재건을 위한 투자 기금을 설립하고, 양국 간의 경제적 파트너십을 강화하는 것을 골자로 한다. 양국은 이 협정을 통해 우크라이나 천연 자원의 개발을 통해 발생하는 수익의 균등한 분배에 합의했다. 특히 협정문에 그동안 미국이 꺼려했던 “러시아의 전면 침공” 문구가 명기되고, 우크라이나와의 장기 경제협력관계 구축 의지가 적시됐으며 우크라이나의 EU 가입 저촉 조

169) Maya Mehrara, “Donald Trump’s ‘100 Day’ Ukraine Peace Plan Leaked: Report,” Newsweek, Jan. 27, 2025.

170) “В Стамбуле начались переговоры России и Украины,” РБК, 23 июля, 2025; “Zelenskiy says Ukraine, Russia to hold peace talks in Turkey on Wednesday,” Reuters, July 22, 2025.

항이 제거돼 눈길을 끌었다. 동 협정의 체결은 미국의 우크라이나 안보에 대한 지지가 구체화됐다는 점에서 의미를 갖는다.¹⁷¹⁾

2025년 여름까지 평화 프로세스에서 진전이 나타나지 않자 트럼프는 새로운 압박 정책을 가동하기 시작했다. 2025년 7월 14일 트럼프는 우크라이나에 대한 무기 지원 재개에 대한 결정을 공개했다. 이에 따르면, 미국 정부는 EU와 나토의 미국 무기 구입 후 우크라이나에 대한 무상 지원 형식으로 간접적인 대우크라이나 무기 지원을 재개했다. 또한 50일 이내(트럼프는 다시 이를 8월 8월까지로 재조정)에 휴전 협상이 타결되지 않을 경우 러시아와 거래하는 국가들에 “매우 심각한” 2차 관세 100%를 부과하겠다고 위협했다.¹⁷²⁾ 우크라이나에 대한 무기 지원과 러시아의 교역 국에 징벌적 관세를 부과하겠다는 위협은 소위 비즈니스 거래에서 긴박한 상황을 조성해 협상을 강제하는 압력의 형태였다.

2025년 우크라이나 전쟁 종식을 위한 평화 프로세스에서 가장 큰 기대를 모았던 사건은 8월 15일 트럼프와 푸틴 간 알래스카 앵커리지 정상회담이었다. 트럼프의 우크라이나와 러시아에 대한 동시 압박과 소위 ‘거래적 접근법’에 기초한 빅딜 가능성이 제기됐기 때문이다. 3시간여 진행된 정상회의 결과, 공식적인 합의문이 발표되거나 전격적인 휴전 선언은 이뤄지지 않았다. 공동기자회견에서 트럼프는 “매우 생산적인 회담”이었다고 평가하면서도 “중대한” 걸림돌이 남아있음을 인정했다. 푸틴은 영구적 합의를 위해 전쟁의 근본 원인이 제거돼야 한다는 기존 입장을 재확인했다.¹⁷³⁾ 특히 동 회담은 조속한 푸틴-젤렌스키 양자회담과 뒤이은 트럼프-푸틴-젤렌스키 간 삼자회담의 개최 가능성이 제기됨으로써 평화 프로세스의 진전에 대한 높은 기대감을 불러일으키기도 했다. 그러나 회담 직후 러시아의 우크라이나에 대한 공습이 강화되고, 푸틴과 젤렌스키 간 이견 표출로 말미암아 양자회담 가능성이 희박해지면서 종전에 대한 기대감은 크게 축소될 수밖에 없었다.

그러나 2025년 10월 16일 트럼프는 푸틴과의 전화 통화 직후 2주 내에 헝가리 부

171) “미국·우크라이나, 진통끝에 ‘광물협정’ 체결,” BBC New 코리아, 2025년 5월 1일.

172) Alexander Ward, Lara Seligman, Robbie Gramer, “Trump Raises Pressure on Russia With Tariff Threat, Ukraine Weapons Deal,” The Wall Street Journal, July 14, 2025. 린지 그레이엄 미 공화당 상원의원이 러시아의 휴전 거부 또는 합의 후 우크라이나 재침공 시 러시아와 러시아 지원 국가들에 대한 강력한 제재를 부과하는 대리 제재 법안을 추진한 것도 같은 맥락의 조치였다.

173) Susan B. Glasser, “Trump’s Self-Own Summit with Putin,” The New Yorker, August 15, 2025.

다페스트에서 미러 양자 정상회담을 개최하고 전쟁 종식 방안을 논의할 것이라고 밝혔다. 이후 트럼프는 젤렌스키의 워싱턴 방문 때 협상 분위기 조성을 위해 압박 수단으로 활용해온 토마호크 순항 미사일 지원 방안을 보류하는 유화적 조치를 취했다. 이 같은 상황은 다시 한 번 미러 사이에 우크라이나 전쟁을 끝낼 수 있는 실마리를 찾을 수 있을지에 대한 기대를 불러일으켰다. 그러나 마코 루비오 미국 국무장관과 세르게이 라브로프 러시아 외무장관 간 실무 협의에서 양측의 입장이 좁혀지지 않았고, 트럼프는 10월 21일 “시간 낭비를 하고 싶지 않다”며 회담 보류 의사를 밝힌데 이어 22일 회담 취소를 공식 발표했다. 동 회담의 무산 원인으로 러시아의 기존 입장 고수가 작용한 것으로 보이며, 2025년 내에 회담이 재개될 지 의문스러운 상황이다.¹⁷⁴⁾

3. 평가

가. 러시아/우크라이나의 2025년 전쟁 전략

2025년 러시아는 전면적인 대규모 돌파 대신 소모전 우위를 확보하기 위해 두 가지 핵심 전략을 구사했다. 그것은 바로 ‘일제사격에 의한 강압’(Coercion by Salvo)과 군수산업의 전면적인 전환이었다.

러시아는 2025년에 접어들며 간헐적인 정밀타격에서 ‘일제사격에 의한 강압’이라는 새로운 대규모 공습 전략을 채택했다. 이는 지상군이 큰 진전을 달성하지 못하는 상황에서 우크라이나의 방공망을 압도하고 자원을 고갈시키기 위한 대안으로 활용됐다. 러시아의 일제 공습은 2022년 월 1회 100개 내외의 무기를 사용하던 것에서 2025년에는 평균 8일마다 한 번꼴로 약 370개의 무기를 동원함으로써 약 세 배 규모로 증가했다. 2025년 한 해 동안 러시아는 총 34,000개 이상의 자폭 드론과 미끼드론을 우크라이나에 발사했는데, 이는 전년 동기 대비 9배에 달하는 수치

174) 임화섭, “트럼프-푸틴 회담 돌연 보류 왜...“러, 美 제시한 휴전안에 난색”, 「연합뉴스」, 2025.10.22.

였다.¹⁷⁵⁾

이 전략의 목적은 우크라이나 군사시설과 인프라 파괴뿐 아니라 적국 국민의 사기를 저하시키는 심리적 압박에 초점이 맞춰져 있었다. 공습경보가 며칠 간격으로 끊임없이 울리면서 키이우와 같은 주요 도시의 시민들은 지속적인 위협에 시달렸다. 러시아는 또한 전술 적응을 통해 샹헤드 드론의 명중률을 10% 미만에서 20% 가까이로 끌어올렸다. ‘군집 전술’(swarm tactics)을 활용해 방어 시스템을 분산시키고 요격 미사일을 빠르게 소모시키는 방식이 적용되었기 때문이다.

또한, 러시아는 대규모 공습을 위해 군수산업의 대량 생산을 최우선 과제로 삼았다. 러시아는 2025년 국방비 지출을 국내총생산(GDP)의 6% 이상으로 늘리는 등 막대한 예산을 투입했다.¹⁷⁶⁾ 이를 통해 2025년 한 해 동안 순항 미사일, 탄도 미사일 등 정밀 미사일 약 2,500기, 전투기 57대, T-90M 탱크 250대 등을 생산 계획이 세워졌고, 계량 드론과 FPV 드론 생산도 크게 확대됐다.¹⁷⁷⁾

그럼에도 불구하고, 러시아 군수산업이 국제 제재와 기존의 구조적 문제로 말미암아 ‘혁신 정체’(innovation stagnation)에 시달리고 있다는 분석도 제기된다. 현재 러시아는 ‘쓸만한’(good enough) 수준의 무기를 대량으로 생산하는 데 집중하면서 제재를 우회하기 위한 다양한 방법을 모색하고 있다. 서방의 고품질 부품을 제3국인 중국을 통해 몰래 들여오거나, 벨라루스와 같은 동맹국을 통해 노후화된 소련제 무기 체계를 정비·생산하는 것이 대표적 사례이다.¹⁷⁸⁾

그밖에도 러시아는 드론의 위협으로부터 전장의 생존률을 높이기 위해 오토바이 부대의 도입과 지하 가스관을 이용한 후방 침투 등 다양한 전술적 혁신을 시도했다. 러시아의 이러한 전술적 적응은 현대 전장에서 드론이 갖는 압도적 우위에 대응하기 위한 필사적 노력으로 평가된다.

반면, 2025년 전쟁 전략의 측면에서 우크라이나는 러시아 에너지 시설에 대한 비

175) Benjamin Jensen, Yasir Atalan, “Russia’s Massed Strikes: The Strategy of Coercion by Salvo,” CSIS, September 9, 2025.

176) Mathieu Boulègue, “Russia’s struggle to modernize its military industry,” Chatham House, July 21, 2025.

177) Kateryna Hodunova, “Russia plans to produce nearly 2,500 high-precision missiles in 2025, military intelligence says,” The Kyiv Independent, September 7, 2025.

178) “China’s Position on Russia’s Invasion of Ukraine,” USCC, Aug. 31, 2025; “[월간정세변화] 러시아 방산 네트워크와 제재 회피 전략,” EMERiCs, 2025년 8월 29일.

대칭 공격을 대폭 강화했다. 동 전략의 주된 목표는 러시아의 주요 전쟁 자금원인 석유·가스 수출 능력을 마비시키고, 러시아가 귀중한 방공 자산을 전선에서 빼내 자국 영토 방어에 투입하도록 강제하는 것이었다.¹⁷⁹⁾

우크라이나 드론은 시즈란 정유소, 크라스노다르 시설 등 최소 10곳 이상의 주요 정유 시설을 타격해 러시아 전체 정제 능력의 20%를 무력화하고 국내 유류 부족을 유발했다. 이로 인해 러시아는 국내 휘발유 가격이 급등하자 유류 수출을 금지하는 조치를 취해야 했다. 또한, 발트해 주요 항구인 우스트-루가와 프리모르스크를 공격하여 수출 인프라에 병목 현상을 초래했다.¹⁸⁰⁾

이와 함께, 우크라이나는 2023년 자국군 총사령관을 발레리 잘루즈니에서 올렉산드르 시르스키로 교체하는 조치를 취했다. 동 인사는 젤렌스키와 잘루즈니 간 갈등, 그리고 잘루즈니에 대한 국내정치적 견제와 함께 전장 효율성을 높이기 위한 조치로 평가된다. 2025년 소모전에 효과적으로 대응하기 위해 군 구조를 군단 기반으로 개편하는 대대적인 군사개혁에 착수했다. 무인 시스템에 대한 중요성을 인식하고 무인 시스템 부대를 창설했다. 이는 러시아의 드론 공세에 맞서기 위한 제도적 대응이자 장기전에서 승리하기 위해 군사 기술을 전략적으로 활용하려는 의지를 보여준다.

2025년 우크라이나는 만성적 병력 부족 문제에 직면했다. 전쟁 초반 자원병이 넘쳐났던 상황과 달리, 2025년에는 동원령에 대한 사회적 거부감이 커지면서 병력 부족 문제가 심화됐다. 이는 숙련된 병사들의 손실로 이어졌고, 지원 부대 인력이 최전선 보병으로 재배치되는 연쇄 효과를 초래했다.¹⁸¹⁾ 특히 러시아군이 포크롭스크를 비롯한 동부 전선의 요새 지역을 포위·점령하는 과정에서 이 지역을 방어하던 약 1만 명의 우크라이나 정예군을 살상·포획할 것으로 예상돼 이 같은 어려움이 더욱 확대될 전망이다.

179) John Zadeh, "Ukraine's Strategic Drone Attacks on Russian Oil Refineries," *Discovery Alert*, September 16, 2025.

180) "Report: Ukraine's Port Strikes May Force Russia to Curtail Oil Output," *The Maritime Executiv*, Sep. 16, 2025.

181) Tatarigami, "Why is Ukraine losing ground? Mobilization crisis and command failures exposed," *Euromaidan Press*, March 1, 2025.

나. 러시아/우크라이나/미국의 종전 조건에 대한 입장

2025년 8월 앵커리지 미러 정상회담은 트럼프의 우크라이나 전쟁 종식에 대한 강한 의지와 푸틴이 트럼프의 러시아에 대한 피로감·좌절감을 관리하려는 공통분모 하에 성사됐다. 무엇보다, 푸틴이 윗코프 특사에게 우크라이나의 돈바스 철수와 러시아의 점령 영토 일부의 교환을 제안한 소위 영토 문제에서의 부분적 입장 완화가 직접적 동인으로 작용했다.

미러 정상회담 이후 신속히 조직될 것 같았던 푸틴-젤렌스키 양자회담은 이내 양국 간 입장 차이로 무산되고 말았다. 먼저, 러시아는 회담 이후 우크라이나의 안전 보장 문제, 특히 나토 소속 국가들의 안전보장군(reassurance forces) 배치와 우크라이나군의 무장력 강화를 결코 수용할 수 없음을 분명히 했다. 우크라이나의 경우에는 돈바스 양보안을 받아들일 수 없고, 미국과 유럽 동맹국들의 실질적인 안전보장책 마련 없는 평화협상이 무의미하다는 입장이다. 관련하여, 유럽은 기본적으로 푸틴이 평화 프로세스를 우크라이나 정복을 위한 시간벌기 차원에서 이용하고 있다고 판단한다. 이 때문에 진정한 평화를 위해서는 서방이 우크라이나에 대한 군사적·재정적 지원을 확대하고 러시아에 대한 경제적 압박을 더욱 강화해야 한다는 입장을 견지하고 있다. 전쟁 당사국 간 이견이 좁혀지지 않는 가운데 현재 미국은 러시아에 대한 압박 필요성을 인식하고 있으면서도 그 수위에 대해서는 고민이 많은 것 같다. 트럼프는 유럽의 러시아산 석유·가스 구입 완전 중단을 전제로 러시아에 대한 직접 제재 가능성을 거론하고 이를 실행에 옮기고 있다.

<표 2> 2025년 앵커리지 미러 정상회담 전 러/우/미의 전쟁 종식 조건

	러시아	우크라이나	미국
휴전 시점	요구 조건 충족 시*	요구 조건 충족 시 ⇨ 즉각	즉각
휴전 기간	영구	영구 ⇨ 단기**	영구
영토	점령 4개 지역 전체 병합	1991년 영토 수복 ⇨ 현 전선 경계로 분할	현 전선 경계로 분할
영토 인정	국제적 인정	휴전 후 별도 논의	크림반도만 국제적 인정

나토 가입	불가	주권적 결정 사항	불가
EU 가입	양해 ⇨ 재검토	주권적 결정 사항	단계적 추진
비핵화	필수	가능성 제기 ⇨ 입장無	입장無(필수)
제3국군 배치	불가	제3국군에 의한 휴전 감시	입장無(자국군 불참)
우크라이나 안전보장	집단적 보증	집단적 보증	집단적 보증***
우크라이나군 규모	방어 가능 수준으로 축소	주권적 결정 사항	주권적 결정 사항
핵력 제재	상호 제재 해제	점진적 해제	2014년 이후 부과 제재 해제
전쟁 배상금	상호 배상 청구 포기	러시아 동결 자산의 전후 복구·재건 활용	입장無****
기타	△러시아어 사용 주민 권리 보호 △정교회 활동 규제 해제 △나치즘 미화 금지 △유엔 안보리 결의안으로 평화협정 승인	△어린이 송환 △포로 교환 △민간인 수감자 석방	△마-우 간 광물협정 이행 △마-러 간 에너지와 기타 산업 분야 경제 협력 강화

* 러시아는 △우크라이나군의 4개 지역 완전 철수 △우크라이나의 징집 중단과 재배치 금지 △서방의 우크라이나 군사 지원 중단 △계엄령 해제와 선거 실시 △정치범 사면과 수감자 석방 △정치범 사면과 수감자 석방 등을 제기

** 무조건적인 30일 휴전 후 매 30일마다 연장하고, 러시아-우크라이나 간 정상 회담 통해 협화협상 체결 논의

*** 미국은 자국의 자포리자 원전과 카호우카 댐에 대한 통제권 확보를 강조 하며 동 조치가 실질적인 우크라이나에 대한 안전보장 방법이 될 것이라 주장

**** 트럼프 정부는 초기 러시아의 유럽 수출 석유·가스에 특별관세를 부과하고 동 금액을 우크라이나 전후 복구·재건 사업에 활용하지는 안을 제안했으나 동 사안에 대한 구체적 입장은 부재

다. 전쟁의 특징

2025년 우크라이나 전쟁은 2024년과 비교해 군사적·기술적·지정학적 측면에서 뚜렷한 변화를 나타냈다. 2024년이 교착 상태와 러시아의 점진적 진격의 해였다면, 2025년은 소모전의 강화와 미/유럽 동맹 간 분열이 가속화된 해로 평가할 수 있다.

<표 3> 2024년과 2025년 우크라이나 전쟁의 양상 비교

특 징	2024년: 교착과 전환의 해	2025년: 소모와 분열의 해
군사적 주도권	<ul style="list-style-type: none"> 러시아가 비교적 고비용 전제로 한 진격으로 주도권을 유지 우크라이나의 반격은 대체로 정체 	<ul style="list-style-type: none"> 러시아가 전선 전체에 걸쳐 느리지만 꾸준한 진격으로 주도권을 공고화 우크라이나는 장거리 타격 및 국지적 반격 전략 채택
주요 전술	<ul style="list-style-type: none"> 재래식 무기, 대규모 병력 투입, 공중 폭격의 집중적 사용 참호전이 전선을 지배 	<ul style="list-style-type: none"> 드론 중심의 전쟁이 본격화 러시아는 대규모 드론 및 미사일 공격을 감행 우크라이나는 혁신적인 장거리 드론을 이용한 러시아 에너지 인프라 공격을 전개
군사-산업 역량	<ul style="list-style-type: none"> 러시아는 소비에트 시대의 재고 군수물품과 제재로 인해 더딘 자국 내 생산에 의존 우크라이나는 서방의 지원에 크게 의존 	<ul style="list-style-type: none"> 러시아는 제재를 우회하며 미사일, 드론, 장갑차 등 자국 내 생산을 확대 우크라이나는 자체 방위 기술 산업 육성에 집중
서방의 지원	<ul style="list-style-type: none"> 대체로 일관적이었으나, 핵심 지원 패키지(예: 2024년 4월 미국 지원 패키지)가 지연되는 문제 노출 	<ul style="list-style-type: none"> 정치적 영향으로 분열 가속화 미국과 유럽의 정책이 상이해지면서 유럽이 더 크고 독립적인 역할을 감당
지정학적 초점	<ul style="list-style-type: none"> 가끔씩 파급 효과를 일으키는 국지적 분쟁 서방은 전장 지원과 연합 전선 유지에 집중 	<ul style="list-style-type: none"> 분쟁 범위의 확대 러시아는 군사 훈련(자파드-2025)과 영공 침범을 통해 NATO 동부 전선에 도발 외교는 다자간 협력보다 양자 관계에 치중
우크라이나 방어 전략	<ul style="list-style-type: none"> 주로 방어적 태세로 영토 유지와 혁신적인 소부대 전술에 집중 	<ul style="list-style-type: none"> 장거리 타격, 사보타주, 드론 및 미사일의 자국 내 생산 등 혁신적이고 선제적인 전략으로 전환

첫째, 2025년 우크라이나 전쟁의 가장 뚜렷한 특징은 드론 기술의 발전과 전장에서 그 양적 활용이 전면적으로 확대됐다는 것이다. 러시아의 공습 작전은 드론 생산과 배치에서 엄청난 급증을 보였다. 2025년 한 해 동안 러시아는 3만 4천 대 이상의 자폭 드론과 기만용 드론을 우크라이나에 발사했는데, 이는 전년 대비 9배에 가까운 증가세를 보여주는 수치다. 이 같은 대량 투입 방식은 우크라이나의 방공망을 압도하고 핵심 에너지 기반 시설을 표적으로 삼아 “공중 테러”를 자행하려는 러시아 전략의 핵심 요소였다.¹⁸²⁾ 이에 맞서 우크라이나는 러시아 경제와 물류 동맥

182) “Russian Offensive Campaign Assessment, September 20, 2025,” ISW, September 20, 2025.

을 교란하기 위한 정교한 장거리 드론 캠페인으로 대응했다. 우크라이나의 원거리 타격은 러시아의 주요 정유 시설 4곳 이상을 무력화시켜 러시아 총 정제 능력의 17%를 일시적으로 마비시키는 성과를 획득했다.¹⁸³⁾ 이처럼 드론을 활용한 우크라이나의 작전은 전적인 방어적 태도에서 벗어나 경제적 소모전을 목적으로 하는 공세적 캠페인으로의 전략적 전환을 의미한다.

드론 전쟁은 단순한 전술적 진화를 넘어 전략적 차원의 변화를 가져오고 있다. 러시아의 엄청난 드론 생산량은 그들이 제재에 성공적으로 적응하고 대량 투입과 저비용 전쟁의 수행에 집중하고 있음을 보여준다. 이는 우크라이나에 군사 기술 자급 자족을 위한 자체 방위 기술 산업 투자에 대한 압력으로 작용하고 있다. 실제로 우크라이나는 인공지능(AI)과 드론 군집 기술 개발을 2025년 최우선 과제로 삼았다.¹⁸⁴⁾ 2025년 우크라이나의 러시아 본토 내 정유 시설 공격은 모스크바의 전쟁 자금과 물류를 직접적으로 교란하려는 대응 전략이었다. 이러한 기술 전쟁의 교훈은 이제 서방의 전략적 계획에도 영향을 미치고 있다. NATO의 “드론 방벽” 구축 계획과 폴란드-우크라이나 간의 합동 훈련 프로젝트는 이 분쟁의 기술적 교훈이 유럽의 안보 청사진에 편입되고 있음을 방증한다.¹⁸⁵⁾

둘째, 2025년 우크라이나 전쟁의 가장 결정적인 특징 중 하나는 트럼프 2.0의 등장으로 인한 서방의 결속력 약화였다. 트럼프 정부는 기존의 대러 제재를 철회하거나 완화하지는 않았지만, EU와 영국 등 유럽 국가들과 달리 새로운 제재를 추가로 부과하지도 않았다. 대신 러시아와 지속적으로 교역하는 국가들, 특히 러시아산 원유를 계속 수입해온 인도에 대해 25%의 추가 관세를 부과하는 등 2차 제재에 집중하는 모습을 보였다.¹⁸⁶⁾

이 같은 미국의 정책 전환은 유럽 동맹국들의 역할을 재정립하도록 강제했다. EU와 영국은 러시아의 국방 산업, 은행 등 금융 네트워크를 표적으로 삼는 제재를 지

183) “The Russia-Ukraine War Report Card, Sept. 17, 2025,” Russia Matters, Sept. 17, 2025.

184) Mykola Bielieskov, “Putin begins 2025 confident of victory as war of attrition takes toll on Ukraine,” Atlantic Council, January 7, 2025.

185) “Warsaw turns to Ukraine for drone warfare expertise after Russian drones enter Polish air-space,” AP, September 18, 2025.

186) Claire Mills, “Sanctions against Russia: What has changed in 2025?,” House of Commons Library, September 19, 2025.

속적으로 강화했다. 또한, 동결된 러시아 자산에서 발생하는 수익을 우크라이나 군사 지원에 활용하는 방안에 대한 논의와 행동도 활발해졌다. 이는 분쟁의 장기화로 말미암아 전통적인 지원 모델의 지속 가능성에 대한 회의적 인식이 확대된 데서 비롯된 것이었다. 나토는 “동부 감시”(Eastern Sentry)와 같은 새로운 이니셔티브를 통해 러시아의 도발에 맞서 동부 전선에서의 방공망을 강화하는 데 집중했다.¹⁸⁷⁾

미국과 유럽 동맹국들 간의 이러한 전략적 인식과 대응의 차이는 단순히 정치적 분열이 아니라, 동맹의 본질 자체를 바꾸고 있다는 데 주목할 필요가 있다. 미국이 새로운 제재에 소극적인 태도를 보이고 태스크포스 클렙토크캡처(Task Force KleptoCapture)와 같은 제재 집행 조직을 해체한 것은 미/서방의 통일된 금융 압박이 약화되었음을 시사한다.¹⁸⁸⁾ 이러한 분열은 푸틴에게 서방의 지원이 결국 한계에 다다를 것이라는 확신을 심어주었다. 이로 인해 유럽은 미국의 지원 부족분을 스스로 메워야 한다는 현실을 인식하게 됐다. 이는 또한 유럽을 더 자립적으로 만들고 있다. EU의 러시아 자산 압류 추진이나 폴란드와 우크라이나 간의 국방 기술 및 훈련 협력 심화와 같은 독자적인 전략이 부상하고 있다.

셋째, 러시아의 국방비 지출의 확대와 부작용 가능성에 주목할 필요가 있다. 러시아는 2025년 국방비 지출을 13조 5,000억 루블(약 1,91조 원)로 대폭 증액했으며, 이는 GDP의 6.2%에서 7.2%에 해당하는 역대 최고 수준이다. 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)의 분석에 따르면, 이러한 막대한 예산 증액은 러시아가 전쟁의 안정적 뒷받침을 장기적인 국가목표로 설정했음을 보여준다. 동 예산은 고정밀 미사일(2,500기), 전투기(57대), 전차(250대), 장갑차(1,100대) 등 군수품 생산과 현대화 등에 투여될 전망이다.¹⁸⁹⁾

그러나 채텀 하우스(Chatham House)에 따르면, 러시아의 군수 산업은 서방 제재로 인한 기술적 한계로 인해 ‘혁신 정체’(innovation stagnation) 현상을 겪고 있다. 이는 최첨단 무기 시스템을 개발하기보다 기존의 구세대 무기를 현대화하고 포탄과

187) “Russia’s drones in Poland raised NATO concerns. Now its war games in Belarus add to tensions,” AP, September 17, 2025.

188) Claire Mills, “Sanctions against Russia: What has changed in 2025?,” House of Commons Library, September 19, 2025.

189) Julian Cooper, “PREPARING FOR A FOURTH YEAR OF WAR: MILITARY SPENDING IN RUSSIA’S BUDGET FOR 2025,” *SIPRI Insights on Peace and Security*, No. 2025/04, April 2025.

드론 등 소모품의 대량 생산에 집중하는 ‘양적 생산’으로의 전략적 전환을 의미한다. 이러한 전략은 단기적으로는 전쟁을 지속할 수 있는 역량을 보장하겠지만, 장기적으로는 서방과의 기술 격차를 더욱 심화시킬 것이다.¹⁹⁰⁾ 또한, 2025년 러시아 국방 예산의 30%가 기밀 항목에 배정되는 등 예산의 불투명성이 심화되고 있다. 국방 예산 항목만으로 실제 군사비 지출을 파악하기 어려운 상황이며 전쟁 비용이 ‘사회 정책’과 같은 비군사적 예산 항목으로 분산되고 있다는 지적도 제기되고 있다. 이는 러시아의 전시체제가 국가 경제와 사회 전반에 깊숙이 뿌리내리고 있음을 보여주는 중요한 지표다.

이와 함께, 러시아는 전쟁으로 인한 인력 손실을 보충하기 위해 병력 충원 정책을 강화하고 있다. 2025년 봄 징집 목표가 16만 명으로 증가했으며, 징집 면제 요건을 축소하여 일부 질병을 가진 사람들도 징집 대상에 포함됐다. 이러한 정책 변화는 러시아가 더 이상 계약병만으로는 병력 수요를 충족하기 어려운 현실을 반영하며, 군사 부문이 노동력을 독점함으로써 민간 경제의 인력난을 심화시키는 구조적 문제와 연결된다. 징집 면제 축소는 일반 국민의 병역 부담을 증가시키고, 이는 장기적으로 사회적 불만을 야기할 수 있는 잠재적 위험 요인이다.

190) Mathieu Boulègue, “Russia’s struggle to modernize its military industry,” Chatham House, July 21, 2025.

IV. 한국에 대한 시사점과 대응

첫째, 북러 연대의 제도화와 심화에 주의를 기울여야 한다. 북한의 대러 파병으로 양국 관계가 ‘약속의 동맹’에서 ‘이행의 동맹’으로 진화했고, 북한이 러시아에 핵무력 완성을 위한 첨단·기술 부품 이전을 요구할 가능성이 더욱 커졌다. 이는 한국의 안보 환경에 가장 직접적이고 심각한 위협으로 작용하고 있다. 따라서 한국으로는 국제사회와의 긴밀한 공조를 통해 북러 간 군사·안보 협력 상황을 면밀히 감시하고 차단하려는 노력을 강화해야 한다. 이와 함께, 북러 상호 군사원조 조약에 상응하는 한미 연합 방위 태세를 강화하고, 북한의 핵위협에 대한 확장 억제의 실행력을 제고해야 할 것이다. 동시에 여러 소통 채널을 통해 러시아에 북한의 핵무력 완성을 위한 민감·첨단 기술·부품의 이전이 역내 불안정과 한러관계에 심각한 손상을 초래할 것임을 지속하여 강조할 필요가 있다.

둘째, 북러 밀착의 추가적 진전을 억제하기 위한 측면에서 한러관계의 안정적 관리와 복원을 모색하고 추진할 필요가 있다. 미국과 유럽의 대러 정책이 분화하고 트럼프 2.0 정부의 ‘거래 중심적’ 접근이 강화되는 상황에서, 한국이 독자적인 외교 공간을 확보하는 것이 매우 중요한 과제로 제시되고 있다. 따라서 한국으로서는 서방 연대의 결속에 기여하는 동시에 러시아와의 관계를 완전히 단절하지 않는 유연하고 실용적인 균형 외교를 구상하고 현실화해야 할 것이다. 당연히 한러관계의 관리·복원은 우크라이나 전쟁의 종식 과정과 연계된 단계적 접근이 용이할 것이다. 우선 코로나-19 위기와 우크라이나 전쟁으로 중단된 양국 간 소통 채널을 복구하고 상호 이해를 증진하려는 노력이 전개돼야 할 것이다. 이를 바탕으로, 중장기적 관점에서 양국이 선의의 조치를 상호적 관점에서 이행하고 신뢰를 축적함으로써 양자관계의 선순환적 발전 궤도로 복귀를 모색해야 한다.

셋째, 우크라이나 전쟁의 장기화에 대한 교훈으로 국방기술 혁신을 가속화할 필요가 있다. 우크라이나 전쟁의 교훈, 특히 드론 중심의 기술 전쟁 양상에 주목하여 한국의 국방 시스템을 혁신해야 한다. FPV 드론, AI 기반 군집 기술 등 첨단 무인 시스템 개발에 투자하여 미래전 대비에 집중해야 할 것이다.

제6장 유럽 안보정세

연세대학교 고상두 교수

- I. 유럽 역내 안보 정세
- II. 유럽 국제 안보 정세
- III. 미국의 안보 공약 변화
- IV. 푸틴과 트럼프의 이중도전에 대한 대응
- V. 한국에 대한 함의

I. 유럽 역내 안보 정세

유럽의 국내 안보 상황은 정치적, 경제적 요인이 상호 연계된 복합적 불안정 속에 놓여 있다. 정치적으로는 극우 포퓰리즘의 부상으로 인한 사회적 분열과 정치적 양극화가 심해지고 있으며, 경제적으로는 우크라이나 전쟁의 여파로 에너지 공급과 가격이 불안정해지고, 이에 따른 성장 둔화와 물가 상승, 그리고 방위비 증대로 인한 복지 예산 축소가 주요 부담 요소로 작용하고 있다. 이러한 정치·경제적 불안정은 서로를 강화하는 악순환을 초래하고 있다. 즉, 경제적 위기는 극단주의 세력의 확산을 촉진하고, 정치적 분열은 경제 위기 극복을 위한 정책적 대응을 제약하는 결과를 낳는 것이다.

우크라이나 전쟁 이후 유럽 각국은 전통적 군사 위협뿐 아니라 내부 정치의 불안정에도 직면하고 있다. 대규모 난민 유입, 에너지 위기, 전쟁 장기화로 인한 사회적 피로감은 분열을 심화시키고 극우 포퓰리즘 세력의 지지를 강화하고 있다. 이탈리아에서는 2022년 집권한 조르자 멜로니 정부가 40% 이상의 높은 지지율을 유지하고 있으며, 2025년 초 실시된 독일 연방 선거에서는 극우 정당인 독일의 위한 대안

(AfD)이 21%를 획득하여 16%를 얻은 사민당을 앞섰다.¹⁹¹⁾

이러한 극우 성향의 정당들은 유럽통합에 비판적이며, 국가주의, 주권, 전통적 가치의 강조 등에서 러시아 푸틴 정권과 이념적 유사성을 보이며 대체로 친러 성향을 나타낸다. 다만 우크라이나 전쟁 이후 각 정당의 입장에는 차이가 존재한다. 헝가리 피데스(Fidesz)의 빅토르 오르반 정부는 여전히 강한 친러 입장을 유지하며 우크라이나 지원 및 대러 제재에 소극적이거나 반대하고 있고, 오스트리아 자유당(FPÖ)도 비슷한 태도를 보이고 있다. 반면 프랑스 국민연합(RN)과 독일의 AfD는 국내 여론과 전쟁의 과급 효과를 고려하여 보다 신중한 태도를 취하지만, 여전히 우크라이나 지원에는 소극적이며 나토 동맹 체제에도 비판적이다.

이주민 및 난민 유입과 관련된 테러 위험은 과거에 비해 감소하였으나, 현지 사회 내 차별과 혐오 범죄는 지속되고 있다. 이로 인해 외국인의 사회적 통합 과정에서 발생하는 문화적·종교적 갈등은 여전히 사회 안정에 부정적 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다.

경제적 측면에서 유럽 국내 안보의 핵심 문제는 에너지 위기와 경기 둔화이다. 러시아산 천연가스 의존 축소를 위한 에너지 수입 다변화 및 재생에너지 투자 확대가 추진되고 있으나, 에너지 가격 상승은 기업과 가계에 부담을 가중시키고 있다. 경기 둔화, 물가 상승, 실업 증가가 국내 안보의 경제적 불안 요인으로 작용하는 가운데, 사회적 불만을 완화할 복지·교육 지출은 국방비 증액 필요성으로 인해 축소되고 있다.

유로 지역 경제는 2025년 0.9%, 2026년 1.4%의 성장률이 예상되며, 이는 전년 가을 전망치(각각 1.3%, 1.6%)에서 하향 조정된 것이다. 이러한 하향 조정은 미국 통상정책 변화에 따른 관세 상승과 불확실성 증대의 영향으로 설명된다. 유로 지역은 세계에서 두 번째 규모의 경제권이며, 독일이 전체 GDP의 29%, 프랑스와 이탈리아가 각각 20%와 15%를 차지하고 있다.¹⁹²⁾

191) Kristim Zeier and Gianna-Carina Grün, “German Election Results Explained in Graphics,” *Deutsche Welle*, Feb. 27, 2025.

192) Trading Economics, <https://ko.tradingeconomics.com/euro-area/full-year-gdp-growth>

II. 유럽 국제 안보 정세

우크라이나 전쟁은 초기 예상과 달리 장기화되어 현재 동부 전선을 중심으로 한 소모전의 양상으로 전개되고 있다. 양측은 드론, 포탄, 미사일 등을 활용한 대량 투사 방식의 공격을 강화하며 전선을 유지하고 있다. 트럼프 행정부 2.0 출범 이후 서방의 군사·재정 지원에는 분열이 나타났으며, 미국은 우크라이나 지원을 군사정보 제공 수준으로 축소한 반면, 유럽은 미국의 지원 공백을 완전히 보전하지 못하고 있다.

전쟁이 장기화되고 있으나 조기 종식의 가능성이 완전히 배제되는 것은 아니다. 무엇보다 트럼프 대통령이 합의 도출 의지를 강하게 표명하고 있으며, 미국의 중재가 종전의 핵심 변수로 작용할 수 있기 때문이다. 트럼프는 본인이 ‘거래 조정자(deal maker)’ 혹은 ‘평화 중재자(peace broker)’라는 이미지를 구축하려 하고 있으며, 러시아 역시 전쟁 종식을 통해 대러 제재의 완화와 국제사회 복귀의 계기를 마련할 수 있다는 점에서 협상의 여지를 남기고 있다. 이에 따라 양국 간 실무 협의는 계속 진행되고 있다.

그러나 휴전 협상에 대해서는 회의적 관측도 존재한다. 유럽은 우크라이나의 패배를 심각한 안보 위협으로 간주하며 전쟁 지속 의지가 강하기 때문이다. 유럽연합은 휴전 이후 우크라이나의 군사력 재건을 지원할 준비가 되어 있으며, 휴전 이행을 위해 최소 4만 명에서 최대 15만 명의 병력 주둔이 필요하고, 그 기간은 10-15년에 이를 것으로 추산한다. 이 임무를 나토가 수행할 경우 나토-러시아 간 경계선이 우크라이나 영토 내에 설정되므로 러시아의 강한 반발이 예상된다. 나토의 직접 개입은 현실성이 낮다.¹⁹³⁾

유럽연합의 군사정책 결정은 이사회의 만장일치를 필요로 하나, 헝가리와 슬로바키아는 친러적 입장을 고수하고 있다. 따라서 만장일치가 어려울 경우, 일부 회원국들이 의지의 연합(alliance of the willing)을 구성하는 방안도 거론된다. OSCE 활용 가능성도 있으나, 해당 국가의 동의가 필수이며 사전에 합의된 활동 범위를 벗어날

193) Claudia Major, Aldo Kleemann, “Modelle zur Absicherung eines möglichen Waffenstillstandes in der Ukraine” *Arbeitspapier Stiftung Wissenschaft und Politik*, No. 2, Januar 2025, p. 11.

수 없다. 또한 이 기구는 2014년 민스크 협정 이행 실패 이후 신뢰가 크게 약화된 상황이다. .

유럽은 미국의 소극적 역할을 보완하기 위해 영국, 캐나다, 한국, 일본, 호주 등과 협력 강화를 모색하고 있으며, 우크라이나의 EU 가입 절차를 가속화하고 있다. 그러나 가입 협상은 통상 5년 이상 소요되므로 시간적 제약이 존재한다.

트럼프 대통령은 휴전을 통해 전쟁을 조속히 종결하고자 하나, 우크라이나와 러시아 모두 협상에 미온적 태도를 보이며 교착 상태가 지속되고 있다. 특히 러시아는 휴전 조건으로 우크라이나의 사실상 항복, 점령지(루한스크, 도네츠크, 자포리지아, 케르손)의 포기, 그리고 젤렌스키 정부의 교체를 요구하고 있다. 러시아는 2024년 5월 예정되었던 우크라이나 대선에 전쟁을 이유로 실시되지 않음에 따라 젤렌스키 정부가 정치적 정당성을 상실했다고 주장한다. 이러한 러시아의 강경 입장은 트럼프가 젤렌스키 대통령을 비판하고 휴전을 압박하는 태도에 의해 일정 부분 강화되었다.¹⁹⁴⁾

러시아는 새로운 유럽 안보 질서를 수립하기 위해 우크라이나와 EU를 배제한 채 미국과의 직접 협상을 선호한다. 이는 사실상 유럽을 두 개의 영향권으로 분할하고, 동유럽에 대한 러시아의 영향력을 인정하는 냉전 시대의 알타 체제로의 복원을 의미한다.¹⁹⁵⁾

우크라이나는 크림반도를 포함한 영토 수복과 주권 회복을 목표로 하며, 향후 러시아의 재침공을 방지하기 위해 EU 및 나토 가입을 필수적 안전보장 장치로 보고 있다. 반면 미국 행정부는 우크라이나의 나토 가입을 지지하지 않으며, 우크라이나 안정화는 유럽의 책임이라고 보고 있다. 트럼프 대통령은 전쟁 자체의 종식을 우선적 목표로 간주하며, 종전 이후 안전보장 체제 구축 문제는 유럽·러시아·우크라이나가 협의해야 할 사안으로 판단하고 있다.

러시아는 우크라이나 전쟁을 단순한 러시아-우크라이나 간의 지역 분쟁이 아니라, 러시아와 서방 간의 국제적 대립으로 규정하고 있다. 그리하여 전쟁을 서방의 대리전(proxy war)으로 묘사하며, 나토 확장과 미국의 패권적 행보에 대응한 자위적 조

194) Sabine Fischer, "Everything about Ukraine without Ukraine" *SWP Comment*, No. 14, April 2025, p. 2.

195) Sabine Fischer, "Everything about Ukraine without Ukraine" *SWP Comment*, No. 14, April 2025, p. 6.

치라고 주장한다. 또한 서방이 민주주의 대 권위주의의 대결이라는 담론적 틀을 제시하면서 자유주의적 가치를 확산하고 모스크바에 친서방적인 정권 교체를 추진하는 과정에서 러시아의 고유한 가치와 안보 이익이 침해되었다는 점을 강조한다. 이러한 배경에서 러시아는 안보적 방어와 전통적 가치 보존이라는 명분으로 우크라이나 전쟁을 정당화한다. 즉 우크라이나 전쟁을 가치적 적대국(value-adversary)에 맞서 자국의 주권과 문명적 정체성을 수호하는 과정으로 인식한다.

러시아 외교정책의 목표는 서방이 주도하는 규칙 기반 국제질서에 저항하며, 대안적 다극 질서를 수립한다는 것이다. 미국 중심의 일극 체제에 반대하는 러시아는 우크라이나 전쟁을 계기로 다극 질서의 출현을 위해 노력한다. 이를 위해 글로벌 사우스(Global South) 국가들과의 협력 확대가 국제체제 재편의 핵심 요소로 보며, 구체적으로는 브릭스(BRICS) 및 상하이협력기구(SCO) 등 비서방 국제기구를 통한 연대 강화로 새로운 국제체제의 한 축으로 자리 잡기 위해 노력하고 있다.

유럽연합 회원국들이 러시아의 우크라이나 침공에 대해 신속하고 단호한 대응에 나섰고, 자국의 경제적 손실을 감수하면서 강력한 제재에 할 것이라고 러시아는 예상하지 못했다. 유럽연합의 일치된 단결과 신속한 대응을 과소평가한 것이다.

하지만 러시아는 유럽연합의 제재 효과가 미미하다고 주장하며, 러시아와의 경제 단절로 인해 유럽도 많은 경제적 어려움을 겪고 있다고 평가한다. 또한 유럽이 우크라이나 전쟁의 지속을 바라는 것은 내부 정치적 요인에 기인한다고 보는데, 전쟁이 종식될 경우, EU 내부의 많은 국내적 갈등이 분출할 것을 우려하기 때문이라는 것이다.

러시아는 원칙적으로 분쟁 종식을 위한 길을 모색하기 위해 대화를 계속하지만, 수용할 수 있는 사안과 없는 사안이 무엇인지에 대한 명확한 선이 있다. 특히 휴전의 이행을 누가 실질적으로 보장할 것인가라는 문제는 매우 어려운 사안이다. 그리고 러시아 정부는 우크라이나 전쟁 직전 2021년 12월에 발표한 유럽 안보 조치에 관한 각서 내용을 고수하고 있다. 당시 모스크바는 미국 및 나토와 체결할 조약 초안 형태의 각서를 발표하면서, 나토 확대 중단과 중동부 유럽에서의 군사 활동 축소를 요구했다. 이것은 우크라이나 침공 직전 서방에 보낸 일종의 최후통첩이었다. 미국은 러시아의 이러한 원칙이 확고하다는 것을 깨닫지 못하고, 휴전 협상에서 타

협의 여지가 크지 않다는 점을 이해하지 못하고 있다.¹⁹⁶⁾

1. 러시아의 군비증강

나토와 러시아의 군사력을 비교할 때 주로 사용되는 5가지 기준은 군사비, 주요 무기체계, 병력 규모, 무기 생산, 핵무기이다. 군사비의 경우 나토는 1,270억 달러로서 러시아의 120억 달러의 10배에 달한다. 주요 무기를 비교하면, 나토의 무기체계가 러시아보다 더 현대적이다. 병력은 나토가 300만 명, 러시아가 130만 명으로 러시아의 병력 규모는 나토의 약 40% 수준에 불과하다. 무기 생산에서 나토는 러시아를 압도한다. 나토국가는 전 세계 무기 생산의 70%를 하고 있으며, 세계 100대 방산기업을 보면 42개가 미국기업이며, 나머지 나토 회원국이 30개를 차지하고 있다. 핵무기에서 유일하게 러시아가 서방과 대등한 수준의 역량을 보유하고 있다. 이에 더해 경제력을 보면, 러시아는 전쟁 중인 2022년과 2023년에 높은 성장률을 보였지만, 이제 노동력 부족, 성장률 둔화, 인플레이션 상승 등 전시경제의 부작용 현상이 나타나고 있다.¹⁹⁷⁾

그럼에도 불구하고 러시아의 군비증강이 유럽 안보에 대한 위협이 되고 있다. 우크라이나 전쟁 발발 이후 러시아 군사력의 규모, 장비, 전투 경험이 늘어나고 있다. 2024년에 탱크 1,550대, 장갑차 5,700대, 대포 450대를 생산하였다. 나토 회원국의 무기 구매 증가율이 2023년의 16%에서 2024년 37%로 늘어난 데 비해, 러시아의 경우에는 2024년에 전쟁 전보다 60% 늘었다. 러시아의 방위비 지출은 2024년에 GDP의 7-8%, 정부예산의 1/3에 달하며, 2025년 군사비는 GDP의 7.5%가 될 것으로 추정된다.¹⁹⁸⁾

휴전이 되더라도 러시아의 방위산업은 전시 생산수준을 유지할 것이고, 현재는 러

196) EMERiCs, “유럽안보를 둘러싸고 러시아-미국·나토 간 회담 관련 이슈 발생,” 월간정세변화 유라시아, 2022년 1월 28일.

197) Herbert Wulf, “When Is Enough, Enough? The Security Dilemma in Europe,” Toda Peace Institute Report, NO. 209, Feb. 4, 2025.

198) Alexandr Burilkov and Guntram Wolff, “Defending Europe without the US: First Estimates of What is Needed” *Bruegel Analysis*, Feb. 21, 2025, p. 2.

시아가 생산하는 무기가 전쟁터에서 소모되고 있지만, 전후에는 러시아군의 무기체계는 크게 늘어날 것이다. 반면에 미국의 방위산업은 이스라엘, 중동, 대만, 일본 등 동맹 및 우호국에 대한 수출 수요까지 감당하지 못하고 있다. 따라서 유럽의 재무장은 독자적인 무기 생산 역량을 크게 키워야만 가능할 것이다.¹⁹⁹⁾

Ⅲ. 미국의 안보 공약 변화

유럽의 안보 불안을 초래하는 배경에는 러시아의 위협 증대뿐만 아니라, 미국의 안보 공약 약화도 중요한 요인으로 작용하고 있다. 냉전 시대 미국의 유럽 방어는 단순히 세력균형 차원을 넘어서 권위주의에 대한 투쟁이었다. 미국은 자유 진영의 보호 차원에서 유럽의 안보를 책임졌으며, 소련 붕괴 이후에도 나토가 존속한 이유는 동유럽을 포함한 유럽 주변부에 자유주의를 확산하는 데 필요했기 때문이다. 그러나 트럼프 행정부는 러시아의 위협을 인정하면서도, 이를 체제대결로 간주하지 않는다. 미국과 유럽이 공동으로 구축해 온 자유주의 국제질서 이념이 약해지면서, 대서양 동맹을 지탱해 온 규범적 기반 역시 흔들리고 있다.²⁰⁰⁾

트럼프 행정부의 출범 이후 미국의 유럽에 대한 안보 전략이 크게 바뀌었다. 대표적인 변화로는 국제분쟁 불개입을 천명하며 우크라이나 지원을 축소하고, 유럽 안보의 유럽화를 천명하면서, 유럽의 방위비 분담 증대, 미군 감축, 나토의 개혁 등을 요구하고 있다.

트럼프 대통령은 나토 회원국들에게 국방예산을 GDP 대비 2%에서 5%로 증액할 것을 요구하였다. 이러한 요구에 대하여 마크 뤼터 나토 사무총장은 동맹국들이 국방비 지출을 GDP의 3.5%로 늘리고 트럼프 대통령의 5% 목표 요구를 충족시키기 위해 안보 관련 투자를 1.5% 지출할 것을 제안하였다. 트럼프 이전에도 미국 대통령들이 방위비 분담 문제를 제기했으나, 동맹국이 비용 분담에 협조하지 않을 경우,

199) Guntram Wolff, "Fit for War in Decades: Sluggish German Rearmament versus Surging Russian Arms Production," *Bruegel Insight EU Monitoring*, Sep. 17, 2024, p. 2.

200) Giovanni Grevi, "Eighty Years After WWII, Post-American Europe Lacks a Post-American Agenda" *ISPI Commentary*, May 8, 2025

나토 제5조의 자동 개입 조항을 준수하지 않겠다고 위협한 대통령은 트럼프가 유일하다. 사실 나토의 자동 개입 조항이 적용된 유일한 사례는 2001년 9·11 테러 사건 이후 미국의 아프가니스탄 전쟁이다. 유럽의 나토 회원국들은 미국을 도와 참전하였고, 따라서 이 조항의 혜택을 미국이 누렸음에도 불구하고 트럼프는 나토 무용론을 주장하는 것이다.²⁰¹⁾

트럼프는 유럽에서의 미군 감축 문제를 제기하고 있다. 유럽 주둔 미군의 숫자는 아시아 재균형 정책을 내세운 오바마 행정부 시기에 약 63,000명으로 축소되어 2차대전 이후 최저치를 기록했으나, 우크라이나 전쟁을 계기로 유럽 주둔 미군 병력은 상시 주둔 병력 65,000명에 규모가 가변적인 순환 병력을 포함하여 약 10만 명 수준으로 늘어났다. 그리하여 현재 독일에 약 35,000명, 이탈리아에 약 12,000명, 영국에 약 10,000명 등 8만 명 이상의 미군이 유럽 내 31개 기지에 주둔하고 있다.

미군 철수에 대한 미국 내 여론은 과거에 비해 트럼프의 요구에 우호적인 방향으로 변화하였다. 제1, 2차대전 당시와 달리 미국 인구 중에서 유럽 출신 주민이 절반이 되지 않는다. 인구학적 관점에서 미국과 유럽 간의 공동 정체성이 약해진 것이다.

트럼프는 유럽 장성을 나토군 최고사령관(SACEUR)으로 임명할 것을 제안하였다. 1949년 동맹의 탄생 이후 현재까지 나토의 민간기구인 나토본부의 사무총장은 유럽인이 맡고, 나토 사령부는 유럽 주둔 미군 사령관인 4성 장군이 맡았다. 트럼프가 미국 뒤흠이었던 나토 사령관을 포기한 것이 나토 탈퇴의 신호인지 아니면 유럽 동맹국의 책임 강화를 위한 유인책인지 아직 명확하지는 않다.

사실 미군이 나토 사령관을 맡는 것은 나토가 미군의 전략적 자산을 활용하는 데에 도움이 된다. 미군 사령관은 백만 대군을 지휘한 경험이 있고, 미군이 보유한 정보 감시와 신속대응능력, 원거리 타격 미사일의 발사유도를 위한 위성체계 등을 활용할 수 있기 때문이다.

유럽의 트럼프에 대한 인식은 국가마다 다르다. 프랑스와 독일은 나토의 약화에 대한 보완책으로 유럽의 전략적 자율성을 추구하며 유럽연합의 군사적 기능 강화를

201) Andrew Dorman, "NATO Summit Spending Promises May Cost America Dear," *Chatham House, The World Today*, June 9, 2025, p. 2.

모색하는 반면에, 동유럽국가들은 미국의 방위 공약에 의존적이다. 트럼프와 이념적 친화성이 있는 이탈리아의 멜로니 총리는 미국과 유럽의 안보 이익을 연계하는 대서양의 다리 역할을 하려고 한다. 그는 트럼프 대통령의 취임식에 유럽 정상으로는 유일하게 초대받아 참석하였다.

IV. 푸틴과 트럼프의 이중도전에 대한 대응

1. 유럽의 재무장

러시아의 안보 위협이 커지면서 이에 대응하기 위하여 유럽이 재무장에 나섰다. 하지만 유럽의 군비증강에는 여러 가지 장애요인이 있다. 무엇보다 미국으로부터의 무기 구매에 제약이 있다. 미국에서 생산되는 포탄, 요격 미사일 등은 그동안 대부분 유럽과 이스라엘에 판매되었다. 하지만 전 세계적으로 군비 경쟁 현상이 일어나면서 미국의 무기 판매 정책이 바뀌고 있다. 우크라이나 지원분을 보충하기 위한 국내 비축과 아시아 동맹국을 위한 공급 등의 수요가 발생하면서, 유럽이 충분한 수입 물량 확보에 어려움을 겪게 될 것이다.

우크라이나 전쟁은 방공망의 중요성을 부각하였다. 방공망이란 단거리 및 중거리 미사일을 방어하는 체계이다. 패트리엇 미사일의 경우 우크라이나 전쟁이 발생한 2022년에 네덜란드와 스위스가 각각 96기와 72기를 주문하였고, 사우디아라비아가 300기를 주문하였다. 2023년에는 스페인이 51기를 주문하였다. 독일은 2024년에 600개의 패트리엇 미사일 구매 승인을 받았고, 미국의 레이시언 회사가 독일 현지 합작 생산을 추진하고 있다.²⁰²⁾

그런데 현재 미국 레이시언의 생산 역량은 매년 700기 정도이다. 우크라이나 전쟁 기간 러시아가 총 1만 발의 탄도 미사일을 발사하였고, 이를 막기 위해 1발당 2발

202) Wilson Beaver, "Next Steps for Germany's National Security Zeitwende," The Heritage Foundation, Backgrounder, March 26, 2025, p. 7.

의 요격 미사일이 필요하다고 계산하면, 현재 생산과 수요 간에 상당한 격차가 있음을 알 수 있다.²⁰³⁾

미국의 방산이 급증하는 무기 수요를 충족시킬 수 없으므로 유럽은 무기 생산의 자급화를 추구하여야 한다. 하지만 유럽의 방산시장은 파편화되어 있다. 무기 생산이 국가별로 이루어지기 때문에 규모의 경제가 주는 긍정적인 과급 효과를 누리지 못하고 있다. 이것이 유럽의 무기 생산이 비싸고 느린 주요 이유이다. 특히 미군의 군사 역량을 대체해야 할 공동방공망, 군사위성, 원거리 수송 역량 등은 대규모의 예산이 소요되어 개별 국가로서는 재정적 부담이 너무 크다. 이에 따라 유럽연합은 방위산업 강화를 목표로 하는 유럽방위메커니즘(European Defence Mechanism)을 마련하여 유럽 차원의 재무장에 필요한 재정적 지원을 하기로 하였다.²⁰⁴⁾

방위산업에 유럽 단일시장 원칙을 적용하면 첫째, 방산 부문의 경쟁을 강화하여 무기 구매의 다양화와 가격 인하 효과를 불러일으킬 것이다. 둘째, 무기의 대량 공동구매가 가능할 것이다. 셋째, 군사 장비의 표준화와 상호운용성이 증대할 것이다. 그 결과 미국에서 수입하는 첨단무기의 상당량을 유럽 자체적으로 공동개발 및 생산할 수 있을 것이다.²⁰⁵⁾

향후 유럽의 재무장에 필요한 무기 생산에 우크라이나가 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 우크라이나는 서방의 무기 지원이 불충분하고, 종종 서방이 무기를 제공하는 조건으로 러시아 영토에 대한 공격을 금지하는 제약조건을 달았기 때문에, 무기의 국내 생산에 박차를 가했다.

이러한 노력에 최초로 호응한 국가가 덴마크이다. 덴마크는 부유한 국가이지만, 방위산업이 발달하지 않았기 때문에, 우크라이나를 위해 무기 공급이 아닌 현지 무기 생산을 지원하였다. 우크라이나 방위산업의 재건을 돕고 대포, 미사일, 드론 등의 생산을 재정적으로 지원하였다. 현지 생산의 장점은 무기를 저렴하게 생산하고, 신속하게 전선에 보낼 수 있고, 사용훈련과 유지보수 부문에서 효율적이다.

203) Alexandr Burikov et al, "The US Defence Industrial Base Can No Longer Reliably Supply Europe," Bruegel Analysis, Dec. 18, 2024, p. 3.

204) Jeromin Zettelmeyer, "How Can Europe Accelerate its Rearmament without Breaking the Bank?" Bruegel's Weekly Newsletter, April 22, 2025, p. 2.

205) Guntram Wolff, "How Can Europe Defend Itself without the US?" Bruegel's Weekly Newsletter, March 10, 2025, p. 2.

덴마크 모델은 애초 155mm 자주포의 생산을 돕기 위한 목적에서 시작하였다. 우크라이나는 드론생산에 박차를 가하고 있는데, 2024년에 약 150만 대를 생산하였고, 2025년에는 400만 대 생산을 목표로 하고 있다.²⁰⁶⁾ 현재 우크라이나는 필요한 무기의 1/3을 자체 생산하고 있으며, 이것은 전쟁 전 무기 생산 자급률 10%에서 크게 늘어난 수치이다. 우크라이나 방산기업에서 일하는 인원은 약 30만 명으로 유럽 전체의 절반에 해당하며, 평균임금은 월 529달러 수준이다.²⁰⁷⁾

덴마크 모델을 따라서 여러 나라들이 우크라이나의 무기 생산을 돕고 있는데, 노르웨이, 스웨덴, 리투아니아, 아이슬란드가 양자 협력을 하고 있고, 유럽연합은 러시아의 동결 자산 수익으로 우크라이나의 무기 생산을 지원하고 있다.²⁰⁸⁾ 이러한 환경속에서 많은 유럽기업이 방산 협력을 위해 우크라이나에 진출하고 있다. 독일의 KNDS와 라인메탈이 우크라이나에 무기 생산 및 보수에 필요한 시설을 마련하였고, 프랑스의 탈레스는 합작기업을 설립하였다.

향후 우크라이나는 유럽 최대 무기 생산 능력과 병력을 가진 국가가 될 가능성이 크다. 우크라이나는 소련 시기에 무기 생산의 상당 부분을 담당한 역사적 유산을 안고 있다. 유럽에서 가장 낮은 비용으로 무기를 생산한다. 우크라이나 전쟁이 무기의 성능 검사와 혁신에 큰 도움을 주고 있다. 우크라이나 방산기업이 유럽의 무기 공급 사슬에 편입되면 유럽경제에 큰 이득과 글로벌 경쟁력을 가져줄 것이다. 우크라이나가 유럽연합에 가입하게 되면 유럽의 재무장 비용을 낮출 것이며, 유럽 민주주의의 무기고가 될 것이다.²⁰⁹⁾

206) Jacob Funk Kirkegaard, "Ukraine: European Democracy's Affordable Arsenal," Bruegel Policy Brief, Issue 10, March 2025, p. 6.

207) Rudy Ruitenberg, "Going Danish: How a Small Nordic Country Is Aiding Ukraine's Defense," *Defense News*, Jan. 30, 2025, pp. 6-7.

208) Jacob Funk Kirkegaard, "Ukraine: European Democracy's Affordable Arsenal," Bruegel Policy Brief, Issue 10, March 2025, p. 8.

209) Jacob Funk Kirkegaard, "How Can the EU Affordably Rearm Itself?" Bruegel's Weekly Newsletter, Feb. 10, 2025, p. 3.

2. 유럽의 핵 공유 논의

전 세계적으로 미국의 핵우산으로부터 보호를 받는 나라는 나토 회원국, 호주, 일본, 한국이다.²¹⁰⁾ 미국의 확장 억지 정책은 적국의 침략을 저지하는 기능뿐만 아니라 미국이 동맹국에 대한 영향력을 행사하고 동맹국의 핵 개발을 저지하는 기능도 한다. 이러한 점에서 글로벌 안보에 안정 요인이 되고 있다.²¹¹⁾

나토 억지력의 근간인 핵 공유는 미국의 핵무기에 기반하고 있다. 미국은 벨기에, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 튀르키예 등 5개의 나토 회원국과 핵 공유 협정을 맺고, 이들 국가의 6개 기지에 약 100개의 B61 중력 폭탄을 배치하고 있다. 독일의 경우 뷔헬(Büchel) 공군기지에 약 20개의 핵무기가 지하 무기고에 저장되어 있으며, 미국 대통령이 승인하면 독일 공군에게 인도된다. 트럼프 대통령이 당장 핵무기를 철수하지 않겠지만, 핵무기 사용 승인을 쉽사리 하지도 않을 것이다.

트럼프 행정부의 핵 공약의 약화는 유럽의 독자적 핵무장과 미국 핵우산 대체 방안에 관한 논의를 불러일으키며, 유럽의 핵 보유국인 영국과 프랑스가 주목을 받고 있다. 양국은 당장 미국의 핵 억지력을 대체할 의사는 없지만, 그들의 역할이 중요해진 것은 사실이다.²¹²⁾

독일은 유럽식 핵무기 공유에 관한 논의를 하자고 제안하였다. 과거 미국의 핵 공약에 의문이 생길 때마다 영국과 프랑스의 핵 억지력 제공에 관한 논의가 있었다. 1955년 독일은 나토 가입을 승인받는 조건으로 핵 개발을 포기하였고, 통일조약에서 재확인해 주었다.²¹³⁾

독일은 현재 15개의 핵탄두 제조에 필요한 고농축 우라늄을 보유하고 있기 때문에, 핵무기 독자개발은 기술적으로 단기간에 가능하다. 다만 NPT 조약에 서명하였

210) Robert Peters, "Extended Deterrence: A Tool That Has Served American Interests Since 1945," *The Heritage Foundation Issue Brief*, No. 5378, April 2, 2025, p. 1.

211) Robert Peters, "Extended Deterrence: A Tool That Has Served American Interests Since 1945," *The Heritage Foundation Issue Brief*, No. 5378, April 2, 2025, p. 2.

212) Lawrence Freedman, "Europe's Nuclear Deterrent: The Here and Now" *Survival*, Vol. 67, No. 3, 2025, p. 5.

213) Lawrence Freedman, "Europe's Nuclear Deterrent: The Here and Now" *Survival*, Vol. 67, No. 3, 2025, p. 9.

고, 통일조약에서 핵 개발을 포기하였기 때문에 국제적 저항을 불러올 수 있다. 독일은 유럽에서 핵무기에 대한 반감이 컸던 나라이다. 후쿠시마 원전 사고 직후 탈 원전을 선언하였다. 하지만 오늘날 독일 사회에서 핵 기피 문화가 핵무기의 유용성을 제기하는 분위기로 서서히 바뀌고 있다.²¹⁴⁾

2025년 2월 당시 독일 기민당의 의장이자 현재 총리인 메르츠는 영국 및 프랑스와의 핵 공유 필요성을 제기하였다. 이에 대해 마크롱 프랑스 대통령은 유럽의 독자적 역지력에 관해 논의할 준비가 되어 있다고 반응했으며, 이를 계기로 영국, 프랑스, 독일, 그리고 폴란드 등 유럽 주요 국가들 간에 유럽 핵 공유가 주요 정치 의제로 부상했다.²¹⁵⁾

프랑스는 약 290발의 핵탄두를 보유하고 있으며, 항공기와 핵잠수함을 운반수단으로 운용하고 있다. 해상 운반수단으로는 4척의 핵잠수함을 보유하고 있으며, 한 척당 6발의 다탄두 핵을 장착한 16기의 트라이던트 급 미사일을 운용한다. 따라서 한 척당 96발의 핵탄두를 장착하고 전 세계 바다를 누비며 해상 임무를 수행한다. 또한 공중 운반수단으로는 50대의 라팔 폭격기가 핵탄두를 장착한 크루즈 미사일을 운반하여 발사할 수 있는 능력을 갖추고 있다.

프랑스는 우크라이나 전쟁 발발 이후 4척의 핵 잠수함 중에서 3척에 순찰 임무를 부여하여 파견하였다. 미국이 러시아를 자극하지 않기 위하여 미니트맨3 미사일 실험 계획을 중단한 반면, 프랑스는 모든 계획된 핵 훈련과 미사일 실험을 감행하였다. 미국과 러시아가 각종 핵 통제 양자 협정으로 구속받는 데에 비해, 프랑스는 상대적으로 핵 운용에서 자유로운 편이다.²¹⁶⁾

마크롱 대통령은 미국을 대신하여 핵우산을 제공할 의사를 표명하였다. 프랑스는 독일의 안보를 위해 핵무기를 사용할 의사가 있는 것으로 보인다. 하지만 동유럽 러시아 접경 국가들을 위해 핵을 사용할 의지는 상대적으로 약해 보인다.

프랑스는 현재 나토 핵기획그룹(NPG)에 참여하지 않고 자국 방어용으로 사용하

214) Dominik Kalus, "Braucht Deutschland eigene Atomwaffen?" *BR Analyse*, 2025, 3, 22.

215) Lawrence Freedman, "Europe's Nuclear Deterrent: The Here and Now" *Survival*, Vol. 67, No. 3, 2025, p. 9.

216) Lawrence Freedman, "Europe's Nuclear Deterrent: The Here and Now" *Survival*, Vol. 67, No. 3, 2025, p. 10.

고 있다. 미국과 영국이 나토의 NPG에 참여하는 반면에 프랑스는 핵 주권을 주장한다. 마크롱은 핵무기 사용은 프랑스 대통령의 결정 사안이라고 말하였다. 따라서 프랑스는 미국처럼 핵 공유를 해주기는 어렵고 핵우산을 제공할 수는 있을 것이다. 하지만 제1야당인 극우 국민연합 대표 르펜은 핵우산의 제공에 반대한다. 따라서 프랑스의 핵 억지력 제공에는 국내 정치적인 걸림돌도 존재한다.²¹⁷⁾

영국은 해상 핵전력을 보유하고 있으며, 250발의 핵탄두를 4척의 핵잠수함에 배치하여 운용하고 있다. 영국은 핵탄두만 자체 생산하고 운반수단인 트라이던트 미사일은 미국에서 구매하고 있으며, 미국에 의해 유지 관리되고 있다. 따라서 영국의 핵 역량은 미국의 지원에 의존하고 있다. 영국은 NPG에 참여하고 있기 때문에 이미 동맹국에게 핵 억지력을 제공하고 있는 셈이다.²¹⁸⁾

유럽군의 창설이 지지부진하듯이 유럽의 핵 공유도 논의 단계에서 크게 진전하기 어려울 것이다. 유럽연합에서 군사정책은 개별 국가의 주권적 결정 분야이기 때문에, 공동의 안보 통합이 가장 더디며, 회원국들이 공동으로 핵무기를 운용하는 것은 매우 현실성이 부족하다. 또한 러시아가 보유하고 있는 약 6,000발의 핵탄두에 비하면 영국과 프랑스의 핵탄두는 대적하기 어려운 양이다. 양국이 보유하고 있는 약 550발의 핵탄두는 자국 방어에는 충분한 물량이지만, 동맹국을 위해 핵우산을 제공할 수 있는 여력이 되지 못한다.²¹⁹⁾

러시아와 미국이 전투에 사용할 수 있는 저위력 전술핵무기를 보유하고 반면에, 프랑스와 영국은 대량보복을 목적으로 하는 전략핵무기만을 갖고 있다. 그러므로 러시아의 침략을 접경지역에서 억제, 격퇴하기 위해서는 선제공격용 저위력 전술핵무기 개발이 필요하다.²²⁰⁾ 유럽이 핵무기를 보유하는 것도 중요하지만, 첨단 재래식 무장으로도 러시아와 같은 핵 보유국에게 억지력을 발휘할 수 있다. 이러한 맥락에서 장거리 정밀타격 체계를 운용하는 것이 핵 불균형을 교정하는 데에 유용하다.

217) Mike Higgins, “In Data: Could Britain and France’s Nuclear Weapons Protect Europe?” *The World Today*, June 9, 2025, p. 6.

218) Mike Higgins, “In Data: Could Britain and France’s Nuclear Weapons Protect Europe?” *The World Today*, June 9, 2025, p. 2.

219) Mark S. Bell and Fabian R. Hoffmann, ‘Europe’s Nuclear Trilemma: The Difficult and Dangerous Options for Post-American Deterrence’, *Foreign Affairs*, 31 March 2025

220) Garvan Walshe, “A European Way of War: Towards Doctrine to Defend against Russia, without the US” *European View*, First published online May 27, 2025

3. 유럽의 새로운 안보 리더십

미국의 군사적 리더십이 약해지면서 유럽은 독자적인 안보 질서 구축을 모색하고 있다. 전통적으로 유럽 안보의 주도국은 E3로 불리는 영국, 프랑스, 독일이다. E3는 2003년 이란과의 핵 협상과 미국의 군사적 조치를 막기 위해 독불영이 공동으로 나서므로써 시작되었다. 이후 시리아, 아프리카, 인도 태평양 분야에서 협력했으며, 주로 미국과 유럽의 전략적 이익 차이를 극복하기 위해 노력하였고, 트럼프 행정부 출범으로 그 유용성이 재발견되었다.

과거에는 미국과 쿼드 회의를 하기 전에 3국의 안보정책실장들이 만났다. 2020년에는 국방장관들이 독일에서 모인 적이 있다. E3는 우크라이나 지원에 적극적이다. 2024년 초에 우크라이나와 양자적 안보협력 협정을 체결한 최초의 국가들이다. 그리고 2016년 이후 나토의 강화된 전진배치(enhanced forward presence) 정책에서 핵심 역할을 맡았다. 영국과 프랑스, 독일은 발트국가에서 지휘국을 맡고 있으며, 프랑스는 2022년 이후 루마니아 지휘국이다.²²¹⁾

하지만 브렉시트 이후 안보 리더십은 E2+1로 전환되었고, 최근에는 프랑스와 독일의 안보 리더십이 국내 정치의 불안정으로 인해 흔들리는 모습을 보였다. 유럽 양대 축이었던 독일과 프랑스의 지도력이 국내정치적 불안정으로 약해진 것이다. 프랑스의 경우 2024년 1월에 의회가 해산되었고, 총선에서 여당이 다수를 얻지 못해 12월에 정부가 의회의 불신임으로 붕괴하였다. 독일은 신호등 연정이 무너지고 조기 총선을 치렀고 극우 성향의 독일대안당이 약진하였다. 영국은 유럽연합과의 재결합에 관심이 있고, 비공식적 협력 채널로서 E3를 통한 신축적인 협력을 추구하고 있다.²²²⁾

영국의 키 스타머 총리와 프랑스 마크롱 대통령은 러시아에 대한 안보 억지를 위해 의지의 동맹을 추진하고 있다. 영불은 우크라이나에게 스톱 새도우와 스칼프 미사일을 각각 제공하였다.²²³⁾ 그들은 트럼프 대통령이 우크라이나에 대한 지원을 중

221) Ed Arnold et al, "Revitalising the E3 for a More Dangerous World" *SWP Working Paper*, Jan. 1, 2025, p. 6.

222) Ed Arnold et al, "Revitalising the E3 for a More Dangerous World" *SWP Working Paper*, Jan. 1, 2025

단하자 그와의 회담에서 유럽의 군사적 기여 확대 의지를 피력하며, 미국의 지속적 인 지원 필요성을 설득하였다. 또한 종전이 이루어지면 휴전 감시를 위한 유럽군 병력 과편을 제안하였다. 하지만 폴란드는 이러한 제안에 반대하였다. 왜냐하면 러시아의 안보 위협에 대항하는 결연한 의지를 보이는 것이 평화 협상을 논의하는 것 보다 우선 중요하다고 보기 때문이다.²²⁴⁾

러시아와의 대결에서 최전선에 있는 폴란드가 유럽 방위의 새로운 선봉으로 떠오르고 있다. E3와 유사한 형태로, 바이마르 삼각 협력이 주목받고 있다. 바이마르 삼각 협력은 1991년 독일, 프랑스, 폴란드 외무장관이 폴란드의 탈 공산화와 유럽 복귀를 촉진하기 위해 결성한 협의체이다. 우크라이나 전쟁 발발 이후 이 삼각 협력은 안보 분야에서 점차 중요한 역할을 하고 있다. 독일의 메르츠 신임 총리는 2025년 5월 취임 첫날 프랑스와 폴란드를 순방하며 독불포 협력의 중요성을 재확인하였고, 유럽의 자율적 안보 역량 강화를 최우선 과제로 제시하였다.²²⁵⁾

폴란드는 나토에서 비용 분담에 가장 적극적인 나라이다. 2022년 2.7%에서 2024년 4.7%로 늘렸다. 4.7% 중에서 3%는 정식 예산이고, 나머지 1.7%는 국채를 발행하여 마련한 군사 지원 기금(Armed forces support fund)이다. 이 기금은 주로 군사 무기를 구입하는 데에 사용되었다. 2022년 4월 전쟁 직후의 여론조사에서 국민의 76%가 방위비 증대에 찬성하였는데, 2023년 총선으로 정권이 바뀐 이후에도 방위비는 계속 늘어나고 있다.²²⁶⁾

폴란드는 군사 역량을 신속하게 강화하기 위하여 3가지 접근법을 사용하였다. 첫째, 우크라이나에게 기존의 무기를 제공하고 신무기로 대체하였다. 둘째, 해외 무기를 구입하는 조건으로 관련 군사기술을 제공받는다. 셋째, 무기 구매의 50% 이상을 국내 기업으로부터 구매하는 국내조달의 원칙이다.²²⁷⁾

223) Chatham House “How Europe Can Save NATO,” June 9, 2025, p. 2

224) Maxime Philaire, “Poland and the Defence of Europe against Russia,” Network for Strategic Analysis, Policy Report, Issue 30, April 2025, p. 5.

225) Giovanni Grevi, “Eighty Years After WWII, Post-American Europe Lacks a Post-American Agenda” *ISPI Commentary*, May 8, 2025

226) Michal Oleksiejuk, “Sharing the Burden: How Poland and Germany Are Shifting the Dial on European Defence Expenditure,” *NATO Review*, April 14, 2025, p. 3.

227) Michal Oleksiejuk, “Sharing the Burden: How Poland and Germany Are Shifting the Dial on European Defence Expenditure,” *NATO Review*, April 14, 2025, p. 5.

2010년대에 이미 폴란드는 재무장을 시작하였다. 폴란드는 2008년 러시아의 조지아 침공 이후 지속적으로 나토와 유럽연합 회원국에게 안보 위협 상황을 경고하였고, 2009년에는 오바마 대통령의 리셋정책을 비판하였다. 미국이 폴란드에 설치하기로 한 미사일방어체계를 취소하면서 폴란드의 안보 우려는 더욱 커졌다. 2014년 크림합병과 이듬해 돈바스 지역의 내전은 폴란드의 재무장에 박차를 가하는 계기가 되었다.

2015년 폴란드의 방위비는 GDP의 2%를 넘겼고, 당시 독일은 1.19%, 프랑스는 1.78%에 불과하였다. 2024년 폴란드는 22만 명의 병력을 보유함으로써 나토 내에서 미국과 터키에 이어 병력 규모 3위이며, 프랑스의 20만 명보다 많다. 그리고 2019년 마크롱 대통령의 대러 화해 협력 정책을 비판하였다.²²⁸⁾

폴란드는 국내의 권위주의적 성향으로 인하여 2023년까지 유럽에서 소외되었다. 그런데 우크라이나 전쟁 발발 이후 유럽연합 회원국 간의 관계가 정상화되었고, 러시아에 대항하기 위하여 내부적 갈등을 끝내야 한다는 분위기가 조성되었다. 이제 정치적으로 민주화된 정부가 들어서면서 대외적 위상이 강화되었다. 모든 정당이 외교안보에서 일관된 반러 태도를 보이고 있다.

폴란드는 2008년 이후 줄기차게 대러 위협인식을 견지하고 강조하였다는 점에서 강력한 리더십 이미지를 구축하였다. 폴란드는 대러 제재에 적극 참여하였고, 우크라이나에 대한 서방의 군사 지원에 필요한 항공 및 육상 통로 역할을 하였다. 그리고 대규모 전쟁 난민을 수용하였다. 2025년 폴란드의 지원은 직접지원과 난민 지원을 포함하여 GDP의 4.9%에 달한다. 폴란드는 800대의 탱크, 500대의 장갑차와 대량의 포탄, 소련제 전투기를 제공하였다. 2024년 폴란드는 노르웨이에서 폴란드까지 약 3,800km에 달하는 드론 감시 장벽 설치에 합의하였다.²²⁹⁾

228) Maxime Philaire, "Poland and the Defence of Europe against Russia," Network for Strategic Analysis, Policy Report, Issue 30, April 2025, p. 3.

229) Maxime Philaire, "Poland and the Defence of Europe against Russia," Network for Strategic Analysis, Policy Report, Issue 30, April 2025, p. 8.

4. 유럽연합의 안보협력 강화

러시아의 군사적 위협과 미국의 안보 공약 약화는 유럽의 안보적 결속을 가져오고 있다. 유럽연합의 군사력은 영국을 포함하여 147만 명이지만 통일된 군사 지휘 체계가 결여되어 있다. 따라서 국가별로 파편화된 방위력을 통합하여 군사적으로 상호 조율이 된 새로운 방위 태세 개념을 마련하고 있다. 이 개념은 유럽 공동방공망(European Sky Shield Initiative), 공동 군사 프로젝트, 유럽군의 강화, 유럽 독자적 지휘부를 창설하고, 동유럽 전선에 투입할 신속대응능력 향상을 꾀하고 있다.

핵 강국인 러시아에 대한 억지 전략은 단순한 방어 능력을 넘어 러시아 본토 깊숙한 공격능력(deep strike)을 키우는 것이다. 러시아는 소모전에 익숙하기 때문에 러시아의 핵심 수뇌부를 타격할 수 있는 능력을 키우는 것이 유럽의 억지력 향상에 도움이 된다. 이러한 목적을 위해 보완되어야 할 부문은 정보 감시 능력과 원거리 정밀타격 능력 등 러시아에 비해 높은 군사기술과 전투 능력을 배양하는 것이다.

유럽의 다수 정보기관의 분석에 따르면, 러시아는 나토 회원국이 자동 개입 조항에 대한 실천할 의지가 있는지 시험하기 위해 새로운 군사 도발을 할 가능성이 있다는 것이다. 유럽연합의 칼라스 고위외교안보대표. “러시아가 우크라이나에서 전쟁 목표를 달성하면, 다른 국가도 침략할 것이다”고 말했다. 또한 그는 우크라이나-러시아 간의 평화 협상에서 유럽의 직접적인 참여가 필수임을 주장하며, 유럽연합이 안보적 이해당사자로서 정치적·외교적 주체가 되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

2차대전 종전 80주년을 맞이하여 유럽은 미국의 리더십이 없는 독자적 방위력 향상을 추구하고 있다. 유럽연합 집행위원회는 2025년 3월 신방위전략보고서를 발표하였다. 2030년까지 유럽의 방위력 증강을 위한 청사진이다. 이 보고서에 의하면 러시아는 공세적 핵 태세를 취하고 벨라루스에 핵무기를 배치하는 등 유럽 안보에 근본 위협이 되고 있다는 것이다. 그러므로 유럽 방어의 최전선에 있는 우크라이나를 무장시켜 러시아의 군사적 전진을 막고 항구적 평화를 유지하는 전략이 필요하다고 본다. 우크라이나 군사력이 러시아 위협에 대한 가장 효과적인 억지력이 되고 있다. 우크라이나는 자국의 영토와 주권을 보호하고 있을 뿐 아니라 유럽의 안보를 지키

고 있다.²³⁰⁾

유럽연합은 유럽방위 업무를 담당할 집행위원 직책을 신설하였다. 쿠빌리우스 초대 방위담당 집행위원은 유럽의 독자적 방어를 주창하. “인구가 4억 5천만 명인 유럽인이 3억 4천만 명인 미국인에게 방위를 의존해서는 곤란하다. 인구 3,800만의 우크라이나가 1억 4천만의 러시아에 대항하고 있다”고 말했다.²³¹⁾

유럽연합은 유럽의 공동 방위력 증강을 위한 정책 및 제도 개혁에 박차를 가하고 있다. 2025년까지 5,000명 규모의 신속대응군을 창설하여 유사시 군사적 개입 역량을 확보한다고 발표하였다. 폰데어라이덴 집행위원장은 2030년까지 4년간 총 8,000억 유로의 방위예산을 마련하. “ReArm Europe” 계획을 발표하였다. 회원국이 4년 동안 GDP의 1.5%를 증액하면 총 6,500억 유로가 되고, 유럽연합은 1,500억 유로를 마련하여 회원국의 방위력 개선을 위해 자금을 빌려주겠다는 것이다.²³²⁾

유럽연합 집행위는 회원국이 국방예산을 신속하게 늘릴 수 있도록, 회원국의 재정 건정성을 의무화하고 있는 안정성장협약의 효력을 잠정적으로 중단할 것을 제안하였다.²³³⁾

5. 나토의 억지 전략과 방위비 증대

러시아의 침공은 유럽의 안보 위협인식을 근본적으로 바꾸었다. 전후 유럽에서 전쟁은 발생하지 않을 것이라는 오랜 신념이 무너졌고, 이에 따라 NATO는 2022년 전략개념에서 러시아를 기존. “전략적 파트너”에. “직접적인 군사적 위협”으로 재규정하면서, NATO의 핵심 임무를 위기 대응에서 억지(deterrence)로 전환하였다.

230) Lucia Schulten, “EU’s New Security Strategy Aims to Beef Up Bloc’s Defenses” *DW* March 20, 2025

231) Lucia Schulten, “EU’s New Security Strategy Aims to Beef Up Bloc’s Defenses” *DW* March 20, 2025

232) Roel Beetsma and Marco Buti, “The Problem of Missing European Public Goods from the ReArm Europe Plan,” *First Glance*, March 18, 2025, p. 2.

233) Lucia Schulten, “EU’s New Security Strategy Aims to Beef Up Bloc’s Defenses” *DW* March 20, 2025

유럽의 나토 회원국은 3가지 목표를 추구하는데, 첫째 우크라이나를 지원하고자 한다. 휴전이 이루어지더라도 러시아는 새로운 침략을 할 것으로 추정한다. 둘째 미국이 나토 조약 5조를 준수하길 원하며, 지휘, 통제, 정보, 감시, 보급, 핵 억지 분야에서 미국의 협조가 절실히 필요하다고 생각한다. 셋째, 유럽이 미국의 군사력을 대체하는 데에 최소 5-10년이 소요될 것으로 본다.²³⁴⁾

나토에서 가장 뜨거운 현안은 방위비 분담 문제이다. 유럽연합 회원국의 방위비 지출은 2022년에서 2024년까지 약 30% 증대하였다. 하지만 증액된 예산의 상당 부분은 우크라이나에 대한 군사 지원으로 사용됨으로써, 유럽의 자체 방위력 증대는 여전히 미흡한 수준이다.²³⁵⁾

현재 미국은 GDP의 3.4%를 방위비로 사용하고 있으며, 트럼프는 유럽 국가들에게 5%를 요구하고 있다. 그는 5% 증액을 통해 유럽의 미국산 무기 구매가 늘어날 것으로 기대한다. 2025년 6월 헤이그 나토 정상회담에서는 핵심 국방 소요 3.5%와 방위 인프라 투자 1.5%를 포함하여 방위비 총액 5% 증액이 합의되었다.²³⁶⁾

방위비 증액에 대하여 나토 회원국은 서로 다른 태도를 보이고 있다. 첫째, 2014년 나토 정상회담에서 합의한 GDP 대비 2% 목표도 아직 달성하지 못한 남유럽 국가들은 러시아와의 지리적 거리가 멀어 안보 위협인식이 낮고, 높은 국가부채로 방위비 지출 여력이 제한적이다. 이 중에서 스페인은 헤이그 나토 정상회담에서 방위비 5% 증액에 반대 의사를 표명하였다. 둘째, 대다수 회원국은 복지 지출을 조정하여 방위비를 증액함으로써 2% 목표에 도달했으며, 이 중에서 독일은 5%를 새로운 공동 목표로 설정하기 위해 다른 회원국을 설득하고 있다. 셋째, 폴란드와 발트 3국은 방위비 증대에 가장 적극적인 그룹으로, 이미 5% 수준에 도달하였다.

234) Andrew Dorman, "NATO Summit Spending Promises May Cost America Dear," Chatham House, *The World Today*, June 9, 2025, p. 4.

235) Giovanni Grevi, "The Political Test of European Defence" *ISPI Commentary*, March 24, 2025

236) Ian Bremmer, "The Meaning of Germany's Dramatic Rearmament" *Time*, May 24, 2025

V. 한국에 대한 합의

우크라이나 전쟁 이후 유럽이 군비증강과 전략적 자율성 확보를 적극적으로 추진함에 따라, 한국은 유럽과의 전략적 협력을 다층적이고 체계적으로 확대할 필요가 있다. 북한이 러시아에 무기와 탄약을 제공하고 병력을 파병하여 우크라이나 전쟁에 관여함으로써, 한반도 행위자가 유럽 안보 환경에 실질적 영향을 미치는 새로운 지정학 구도가 형성되었다. 이는 안보 위협이 더 이상 지역적 범위에 국한되지 않으며, 한반도 정세의 변화가 유럽의 전략적 판단과 군사정책에도 영향을 미칠 수 있음을 보여준다. 이러한 상황은 한국 외교·안보 전략의 구조적 재정립을 요구한다.

한국은 NATO 및 EU와의 안보 대화를 제도화하고, 유럽과의 전략적 연계를 강화하기 위한 상호 위기관리 메커니즘 구축 방안을 적극 검토해야 한다. 또한 대북 제재의 실효성을 높이기 위해 유럽 국가들의 제재 이행을 촉구하는 외교적 협력도 중요하다.

유럽이 독자적인 군사 개입 역량을 강화하고 있는 만큼, 한국은 미국 중심의 안보 전략에 더하여 유럽과의 다자적 안보협력을 병행함으로써 외교적 공간과 전략적 선택지를 확대할 필요가 있다. 이를 위해 미·유럽 간 안보 역할 조정의 흐름을 면밀히 관찰하면서, 주한미군 주둔 및 미국의 확장억제 공약이 안정적으로 유지되도록 외교적 채널을 강화해야 한다.

러시아와 북한 간 군사 협력의 심화는 권위주의 국가 간의 안보 연대가 강화되고 있음을 보여준다. 이에 대응하여 유럽은 민주주의 가치를 공유하는 한국과 협력 확대를 모색할 가능성이 있다. 한국은 이러한 가치 연대의 틀 속에서 유럽 주요국과 안보, 기술, 정보 분야에서 협력의 폭과 심도를 적극적으로 확대할 수 있다.

우크라이나 전쟁의 휴전을 위해 한국 정부의 역할을 모색할 필요가 있다. 현재의 지정학적 환경과 한러 관계의 특수성을 고려할 때, 한국이 수행할 수 있는 현실적인 역할은 중재 촉진과 대화 채널 유지에 있다. 한국은 러시아와 서방 사이에서 일정한 전략적 자율성을 확보하고 중견국으로서의 외교적 위상을 활용할 경우, 이러한 역할을 효과적으로 수행할 수 있다. 미국·러시아, 유럽·러시아 간의 공식 대화

제한된 상황에서 한국은 1.5트랙 또는 2트랙과 같은 비공식 대화 채널을 구축하거나 기존 채널을 활성화하는 대화 촉진자로 기능할 수 있다. 그리고 러시아와 서방 모두에게 비공식적 평화 메시지나 정책 아이디어를 전달하는 중재자 역할을 할 수 있다. 휴전 이후에는 평화유지군 파견 등 이행 보장 메커니즘에 참여함으로써 실질적 평화 정착에 기여할 수 있다.

휴전 성사는 러시아와 서방 모두에게 전쟁 지속보다 평화가 더 큰 이익이라는 인식이 공유될 때 가능하다. 한국은 협상 과정에서 경제적 유인을 제공하는 방식으로 기여할 수 있다. 전쟁 종결 이후 러시아 및 우크라이나의 재건 사업에 참여할 의향을 밝히고, 국제사회의 대러 제재 완화 과정에서 선도적 역할을 할 수 있다. 한국은 러시아와의 경제 협력 복원을 통해 관계 개선의 모범 사례를 제시할 수 있으며, 한국 기업의 러시아 시장 재진입과 극동지역 협력 확대는 실질적인 유인이 될 수 있다.

한국이 이러한 중재 역량을 갖추기 위해서는 미국과의 견고한 안보 동맹을 유지하는 동시에, 러시아와 중국을 역내 안정 질서의 틀 속에서 건설적으로 포용할 수 있는 중견국 외교가 필요하다. 특히 트럼프 2기 행정부의 거래적 외교 방식과 미국 우선주의 기조에 조용하여, 한국 역시 자국 우선의 외교 공간을 확대하며 자율적 외교 행동반경을 확보할 필요가 있다.

유럽 각국이 우크라이나 전쟁을 계기로 방위비를 증액하고 첨단무기 개발에 박차를 가함에 따라 글로벌 군비 경쟁이 촉진될 가능성이 커졌다. 특히 독일과 폴란드 등은 자주국방 역량 강화를 목표로 방위산업 재편을 추진하고 있으며, 이는 한국의 방산 수출 전략에 새로운 기회이자 도전이 되고 있다. 이러한 흐름에 맞춰 전략적 방산 파트너십을 체결하고, 첨단 무기체계의 공동 연구개발과 기술협력을 모색해야 한다. 방산 수출을 단순한 경제적 이윤 추구가 아닌 안보협력의 일환으로 재정의하고 양자·다자 차원의 안보 연계를 심화할 필요가 있다.

우크라이나 전쟁은 드론이 전술 환경과 지휘·통제 구조는 물론 국가 전략 차원에까지 영향을 미칠 수 있음을 보여주었다. 드론은 비용 대비 높은 효율성과 정보 우위를 제공하며, 전통적인 군사력 우위를 바꾸는 새로운 결정적 수단으로 부상하고 있다. 특히 드론 기반 감시체계는 고정식 감시장비보다 넓은 지역을 효율적으로 관

측할 수 있으며, 정보 자산과 결합하면 다중 타격과 실시간 대응이 가능해진다.

저가 상용 드론이 고가 장비를 무력화할 수 있다는 점, 소형 폭발물 탐재를 통한 정밀타격 가능성 등은 전장에서의 파괴력·비용효율성의 판도를 바꾸고 있다. 이에 대응하여 러시아는 강력한 GPS 재밍 및 전자전 능력을 발전시키고 있고, 우크라이나 측은 GPS 의존도를 낮춘 자율비행 기술, 비가시권 조종능력, 다중 통신망을 갖춘 드론과 드론 간 메시 네트워크로 재밍 회피를 시도하는 등 기술적·기술적 혁신을 진행하고 있다.

한국은 현재 상용 드론과 군사용 드론의 핵심 부품 상당 부분을 해외에 의존하고 있어, 전시나 위기 상황에서 공급망 차단에 취약하다. 이러한 구조적 취약성은 국방 준비 태세의 중대한 리스크로 작용할 수 있으므로, 핵심 부품의 국산화, 공급망 다변화, 신뢰할 수 있는 동맹·파트너와의 공급망 협력 등을 통해 대응해야 한다.

우크라이나 전쟁에 직면한 유럽은 현재 인도 태평양 지역에 대한 관심이 줄어든 상태이다. 하지만 2021년 EU가 발표한 인태전략에 명시된 바와 같이 유럽은 이 지역에 큰 이해관계를 가지고 있다. 프랑스가 인태 지역에 영토를 가지고 있으며, 유럽 총교역 물량의 절반 이상이 이 지역을 통과하고 있다. 유럽은 아세안과 협력하고 중국을 포용하는 접근법을 채택하고 있으며, 이는 우리와 유사하며, 한국과 유럽이 인태전략에서 공동보조를 맞출 수 있는 기반이 된다.

제7장 중동 안보정세

국방대학교 김은비 교수

- I. 서론
- II. 이스라엘-이란 분쟁
- III. 이스라엘 국내 정치
- IV. 이란과 저항의 축
- V. 트럼프 2기 정부와 중동
- VI. 한반도에의 함의
- VII. 결론

I. 서론

2025년은 이스라엘-하마스 전쟁의 여파가 중동 전역으로 확산되며 안보 지형에 근본적인 변화를 가져온 해이다. 2023년 10월 팔레스타인 무장 정파 하마스의 이스라엘 기습 공격으로 촉발된 가자 전쟁은 레바논의 헤즈볼라, 예멘의 후티 반군, 이라크의 이슬람 저항군 등 이란이 지원하는 ‘저항의 축’ 세력의 전방위적 대응을 불러일으켰다. 이러한 대리 세력과의 충돌은 2024년 이스라엘의 이란에 대한 공습(시리아 내 이란 영사관 및 본토)과 이란의 이스라엘에 대한 본토 보복 공습으로 이어지며, 오랫동안 ‘그림자 전쟁’으로 불리던 양국 간의 갈등을 전례 없는 직접 충돌 국면으로 전환하였다. 특히 2025년 도널드 트럼프 행정부 2기의 출범은 ‘미국 우선주의(America First)’를 기치로 내걸고 중동 정책의 불확실성을 가중시키는 핵심 변수로 작용하고 있다.

한편, 2년여 지속되었던 이스라엘-하마스 전쟁이 2025년 10월 13일 휴전되고, 가

자지구 내 이스라엘 생존 인질 20명이 송환되면서 미국이 마련한 ‘가자 평화구상’ 1단계가 시행되었다. 이후 국지 충돌이 이어지며 상호 위반을 지목하는 등 2단계 협의가 시작되기도 전부터 아슬아슬한 상황이 지속되고 있다. 이스라엘과 하마스 간 휴전의 안정성은 미국은 물론 국제사회의 노력이 필요한 부분으로, 향후 중동의 안정과 평화를 결정짓는 중요한 사안이라 할 수 있겠다.

이에 본 장에서는 이스라엘의 전방위적 공세행동, 미국의 대중동정책을 중심으로 2025년 중동의 안보 정세를 평가하고, 전통적 분쟁의 동향, 역외 강대국들의 전략적 경쟁 등을 종합적으로 분석하여 한반도에의 함의를 도출하고자 한다.

II. 이스라엘-이란 분쟁

2024년 이스라엘과 이란 간의 직접 충돌은 중동 안보 역학에 있어 중대한 전환점을 마련했다. 양국은 본래 1948년 이스라엘의 건국 이후 우호적인 관계를 유지해왔다. 1948년 건국 전쟁을 마치고 아랍 적국에 둘러싸여 있었던 이스라엘은 비아랍 국가 중 건국의 정당성을 인정해 줄 만한 교류 상대가 필요했으며 당시 이란 역시 백색혁명 이후 경제, 사회, 외교적 지원국이 필요했던 차였던 것이다. 양국은 냉전 시기 소련의 접근을 막고 범아랍주의를 경계한다는 측면에서 이라크를 공동의 적으로 삼고 협력했다. 1948년 1차 중동전쟁 이후 이라크에서 탄압받던 유대인의 구출을 도와준 것도 이란이었다. 이스라엘은 이란의 석유를 수입하였으며 농업기술, 의학, 군사 분야에서 전문가를 지원하였다.²³⁷⁾

그러나 1979년 이란의 이슬람혁명 이후 정치적 내러티브에 의해 적대시 정책으로 전환되었다.²³⁸⁾ 이란은 역내 입지 강화를 위해 이스라엘을 아랍 국가들보다 적대시 하였으며 이스라엘 대사관을 PLO에 넘기기까지 하였다. 이러한 상황에서 2000년대 초반, 이란의 핵 개발 의혹이 폭로되자 이란은 이스라엘의 핵심 위협으로 부상하였

237) Simon, S.(2010). “Iran and Israel” The Iran Primer, <https://iranprimer.usip.org/resource/iran-and-israel>

238) 김은비.(2022). 이스라엘-이란 관계의 정치적 내러티브. 중동연구, 41(2), 1-26.

다. 그리고 공동의 적이었던 이라크의 사담 후세인이 제거되는 사건까지 벌어지면서 양국의 관계는 악화되었다.²³⁹⁾ 이스라엘은 공식 문서에 이란을 주적으로 명시하였고, 이란은 이스라엘을 ‘사탄’으로 칭하며 갈등을 이어 나갔다. 그러나 양국은 물리적으로 떨어져 있고, 역사적으로도 갈등의 잠재 요인이 없는 국가로 전쟁을 벌일 이유를 찾기 어렵다. 그럼에도 양국은 지도자의 정치적 생존과 자국의 정치적 내러티브로 적대감을 키워 나갔고, 이란은 저항의 축 내 대리세력(proxy)을 통하여 이스라엘에 대한 간접적 공세를 해왔다.

그런데 2024년 4월, 이스라엘이 시리아 이란 영사관을 공습함으로써 사상 초유의 이스라엘-이란 간 직접적인 공세 행동이 시작되었다. 이후 양측은 보복과 재보복을 이어 나갔다. 이란은 이스라엘의 공습 2주 만에 드론과 순항/탄도미사일 300여 발을 이스라엘로 발사하였고, 이스라엘은 다시 1주일 후 이란 이스파한 일대에 소규모 정밀 보복 타격을 하며 보복과 재보복을 이어 나갔다. 양국은 사상 최초로 상호간 직접 타격을 했다는 전례를 만들었지만 확전을 자제하겠다는 명확한 기조로 절제된 대응을 실시하면서²⁴⁰⁾ 더 이상의 피해는 막을 수 있었다.

그런데 이후 이스라엘은 헤즈볼라 및 하마스 지도부 인사들을 암살하며 과감한 작전을 펼쳤다. 이스라엘은 2024년 7월 하마스의 정치지도자 이스마일 하니예를 이란에서 암살하였다. 하니예가 이란의 대통령이 갑작스런 비행기 사고로 사망한 이후 선출된 새로운 대통령 페제시키안의 취임식에 참석차 이란을 방문한 틈을 타 시행한 작전이었다. 같은 해 9월에는 헤즈볼라 최고 지도자 하산 나스랄라와 하심 사피에딘이 잇따라 제거되었다. 이로써 이란 중심의 ‘저항의 축’ 내에 가장 중요한 하마스나 헤즈볼라의 지도자가 공백 상태에 빠지면서 각 대리조직에는 심각한 타격이 가해졌다.

2024년 10월, 이란은 이에 대한 보복으로 이스라엘에 약 200발의 탄도 미사일을 발사하였다. 국가 행사(대통령 취임식)에 초대된 타국의 지도자가 제 3국(이스라엘)

239) Kaye, D. D., Nader, A., & Roshan, P.(2011). Israel and Iran: A Dangerous Rivalry. RAND National Defense Research Institution.

240) Reuters(2024. 4. 20) Israel's Iran attack carefully calibrated after internal splits, US pressure, <https://www.reuters.com/world/middle-east/israels-iran-attack-carefully-calibrated-after-internal-splits-us-pressure-2024-04-19>

에 의해 사망한 사건을 간과할 수는 없었기 때문이었다. 그럼에도 이란의 공세 행동은 치명적이지 않았다. 장기간의 경제제재로 인한 국내 경제문제, 사회적 불안정 등으로 인해 확전을 원하지 않았던 이란이 제한적인 공습을 했기 때문이다. 그나마 이스라엘 방공망의 요격으로 군사적 피해는 거의 없었고 소수의 민간 피해가 하였다. 그럼에도 이스라엘은 2024년 10월 26일 이란에 보복 공습을 감행하며 맞대응하였다. 이 공격을 통하여 이스라엘군은 이란 내 방공망(S-300 등)·장거리 레이더·탄도미사일/연료 생산시설·군 관련 시설을 파괴하는데 성공하였다.²⁴¹⁾

하마스 와 헤즈볼라 지도부의 잇따른 암살로 이란의 ‘저항의 축’ 전력이 상당한 타격을 입은 가운데, 이란의 대공무기 파괴, 미사일 공장 타격은 이스라엘의 오랜 염원이기도 한 이란 핵프로그램 공격에 좋은 기회로 작용하였다. 이스라엘은 이러한 기회를 놓치지 않고 2025년 6월 13일, 이란의 핵·군사 시설(포르도·나탄즈·이스파한 등)과 지휘부를 대규모 공습으로 선제 타격하였다. 일어나는 사자(Rising Lion)라는 작전명으로 시작된 이 공격에서 이스라엘은 공중급유기를 동반한 전투기 200여 대를 활용하여 이란의 핵, 군사, 미사일 시설 100여 곳에 대한 공습을 하였으며 드론 공격도 병행하였다. 또한 ‘붉은 결혼식 작전’, ‘나니아 작전’이라는 작전명 하에 이란의 고위 지휘관은 물론 핵 과학자들까지 제거하였다. 이후 6월 18일까지 이란의 보복과 이스라엘의 재보복이 이루어지면서 양측에서 민간 및 군사분야에 피해가 보고되었다.²⁴²⁾

그런데 이 전쟁 중 미국이 개입하여 이란의 핵 시설 세 곳에 대한 폭격을 감행하였다. 미국은 ‘미드나잇 해머(Operation Midnight Hammer)’라는 이름으로 시행된 이 작전을 위해 미국은 미 본토에서부터 B-2 스텔스 폭격기를 출격하였으며 벙커 버스터를 사상 최초로 실전 투입하였다. 해군 토마호크 미사일 역시 사용되었다.²⁴³⁾

241) The Guardian(2024. 10. 27) Israel's strikes on Iran reportedly hit air defence systems protecting energy sites, <https://www.theguardian.com/world/2024/oct/27/israel-strikes-iran-air-defence-systems-energy-sites>

242) Reuters(2025. 6. 16) Israel-Iran battle escalates, civilians urged to evacuate target areas, <https://www.reuters.com/world/middle-east/israel-iran-strike-each-other-new-wave-attacks-2025-06-14>

243) AP news(2025. 6. 24) Trump holds out Israel-Iran ceasefire deal as validation for his gamble of US airstrikes, <https://apnews.com/article/trump-iran-oil-strait-hormuz-regime-change-35eb69d501e5e4fa00463009d539996e>

이란의 포르도, 이스파한, 나탄즈 등 핵 시설을 직접 겨냥한 이 공격의 결과는 일치하지 않는다. 이스라엘은 핵·미사일 능력의 장기 약화를 주장하나, 이란은 핵심 역량이 보전되었음을 강조하고 있다. 사상자·피해 규모 역시 매체나 기관별 차이가 크다.²⁴⁴⁾ 그럼에도 불구하고 이스라엘과 미국의 공격은 이란 핵 프로그램을 일시적으로 후퇴시켰을 뿐, 이란의 근본적인 핵 개발 의지를 꺾지는 못했다. 압바스 아라그치 이란 외무장관은 “핵 시설이 큰 피해를 보았어도 우라늄 농축은 포기할 수 없는 국가적 성취”라며 핵 개발의 지속을 천명하기도 하였다.²⁴⁵⁾

사실 2025년 5월부터 이란은 2018년 미국의 일방적 탈퇴로 유명무실해진 핵협정(JCPOA)의 복원을 위해 미국과 협상을 진행 중이었다. 핵 협상 중 이루어진 이 공격은 외교에 대한, 미국에 대한 신뢰를 완전히 무너뜨리는 행위였으며 이란이 자위와 억제력을 위해 핵 개발을 더욱 가속하도록 만드는 명분으로 작용하였을 뿐이다. 특히 IAEA는 이스라엘과 미국의 일방적인 공격을 비난하지 않았다. 이에 이란 폐체시키안 대통령은 IAEA, “이중 잣대”를 비난하며 7월 초 유엔 핵 감시 기구와의 모든 협력을 중단하고 사찰관들이 나라를 떠나도록 하는 법안에 서명하였다. 그럼에도 불구하고 폐체시키안은 미국이 군사 행동을 하지 않겠다고 보장하는 한 미국과의 외교에 열려 있다고 거듭해서 말하며 여지를 남기고 있는 상황이다.²⁴⁶⁾

244) Reuters(2025. 6. 28) Israel killed 30 Iranian security chiefs and 11 nuclear scientists, Israeli official says, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/israel-killed-30-iranian-security-chiefs-11-nuclear-scientists-israeli-official-2025-06-27>

245) Reuters(2025. 7. 22) Iranian foreign minister says Iran cannot give up on nuclear enrichment, <https://www.reuters.com/world/middle-east/iranian-foreign-minister-says-iran-cannot-give-up-nuclear-enrichment-2025-07-21>

246) Al Jazeera(2025. 10. 18) Iran says restrictions on nuclear programme ‘terminated’ as deal expires, <https://www.aljazeera.com/news/2025/10/18/iran-says-restrictions-on-nuclear-programme-terminated-as-deal-expires?>

Ⅲ. 이스라엘 국내 정치

1. 이스라엘의 새로운 질서 작전

2025년 10월 13일, 이스라엘과 하마스 간의 휴전이 선포되었다. 2023년 10월 하마스의 기습으로 시작된지 만 2년, 700여 일 가까이 지속된 전쟁이 멈춘 것이다. 단기로 끝날 것이라는 예상을 깨고 전쟁이 장기화 한 원인 중 하나는 이스라엘 네타냐후 총리의 정권 연장 야욕으로 평가되고 있다.

네타냐후 총리는 2023년 전쟁이 시작되기 이전부터 뇌물 수수, 청탁 등의 혐의로 총리직이 위태로운 상태였다. 네타냐후 총리가 사법당국의 조사와 구금을 피하면서 총리직을 유지하기 위해서는 이스라엘 국회인 크네세트의 연립정부 유지가 가장 중요했다. 이에 네타냐후 총리는 극우 초정통파 정당들로 구성된 현 연립정부(연정)의 유지를 위해 서안 지구 합병, 사법부 개혁 등 극우 진영이 요구하는 친유대 정책을 시행하였다. 게다가 10월 7일 기습으로 이스라엘인 1,200명이 희생된 데 대하여 네타냐후 총리는 이 공격을 막지 못한 책임을 져야 하는 상황이었다. 그러나 네타냐후는 전쟁이라는 비상 상황을 지속시킴으로써 그 명분으로 자신의 책임을 회피해왔다. 전쟁이 끝나면 더 이상 퇴진 압력을 피할 수 없는 상황이었기 때문이다. 게다가 전쟁이 시작된 이후 친네타냐후 연정을 구성한 정당과 주요 극우 인사들은 하마스는 물론 레바논의 헤즈볼라, 예멘의 후티반군에 더하여 이란까지 공격하는 것을 반겼으며, 실제로 ‘전시’라는 상황적 맥락은 국민들로 하여금 네타냐후를 중심으로 뭉치게 하는 효과를 일부 달성하였다.

그러나 정당한 보복을 넘어서는 이스라엘의 가자지구에 대한 공격은 국내외에서 인종학살이라는 비판을 맞이하였다. 국제사법재판소 및 국제형사재판소에서는 네타냐후 및 이스라엘 군사지도부를 기소하였고 UN에서도 비판이 이어졌다. 그러나 네타냐후 총리는 하마스의 군사력이 약화되고 헤즈볼라의 지도부가 와해된 상황을 활용하고자 하였다. 차제에 그간 이스라엘의 안보에 위협이 되었던 세력을 완전히 뿌리 뽑고, 중동에 ‘새로운 질서(New order)’를 만들겠다는 것이다. 사실 새로운 질서

작전은 2024년 9월 27일 이스라엘 공군이 레바논 베이루트 남부의 헤즈볼라 지하 지휘본부를 정밀 타격해 헤즈볼라의 수장인 하산 나스랄라를 사살한 작전의 암호명이었다. 나스랄라 제거에 성공한 이스라엘군은 예멘 후티반군에 대해 전면전을 선포하고 2024년 12월부터 올해 6월까지 ‘블랙 플래그’라는 작전명 하에 해공군 장거리 타격을 실시하였다. 이를 통하여 예멘의 사나 공항은 물론 호테이다 항구에 대한 공격을 실시하였다.²⁴⁷⁾ 또한 8월에는 후티 반군의 총리, 외무장관 등 후티 정부 인사 중 최소 12명 이상을 살해했다고 밝히기도 하였다.

한편, 네타냐후 총리는 2025년 5월 “가자 전역에 대한 군사적 통제”를 공언하였고²⁴⁸⁾ 이어 8월에는 가자시티에 대한 군사 점령 계획을 안보내각이 승인했다.²⁴⁹⁾ 이에 대하여 유엔 인권기구(OHCHR) 등 국제기구는 가자시티 ‘점령’ 계획 중단을 촉구하며 대규모 민간 피해와 강제이주의 위험을 경고하고 나섰으나²⁵⁰⁾ 이스라엘군은 가자시티 축선 공세 확대·동원령 시행을 발표하였다.²⁵¹⁾

‘새로운 질서’를 표방하며 헤즈볼라, 하마스, 후티반군 등에 대한 강력한 공세를 펴부었던 때 이스라엘은 앞서 설명한 이란과의 12일 전쟁을 결행하였다. 뿐만 아니라 이스라엘은 2025년 9월 9일에는 카타르 도하에 체류 중이던 하마스 지도부를 향해 전투기를 이용하여 미사일 공격을 감행하였다. 이스라엘과 하마스 간 휴전 협정의 중요 중재국이자 세계에서 가장 큰 미 공군 기지를 가지고 있는 카타르 영토에 대한 직접 공격은 여러모로 충격적인 사건이라 하지 않을 수 없다. 11일 긴급 소집된 유엔 안전보장이사회에서는 카타르 수도 도하 공습 사태를 규탄하는 성명을 냈

247) Israel Government(2025. 6. 5) Joint Statement by PM Netanyahu and Defense Minister Israel Katz, <https://www.gov.il/en/pages/spoke-joint060525?>

248) Al Jazeera(2025. 5. 2!) Netanyahu says Israel will control ‘all of Gaza’ after latest offensive, <https://www.aljazeera.com/news/2025/5/21/netanyahu-says-israel-will-control-all-of-gaza-after-latest-offensive?>

249) Reuters(2025. 8. 8) Israel approves plan to take control of Gaza City, <https://www.reuters.com/world/middle-east/israel-approves-plan-take-control-gaza-city-2025-08-07/>

250) UN(2025. 8. 20) UN Human Rights in Occupied Palestinian Territory: Israeli plan to take full control of Gaza city will lead to further killings and displacement, <https://www.un.org/uni-spjal/document/ohchr-press-release-20aug25/>

251) Al Jazeera(2025. 8. 20) Israel to call up 60,000 reservists in plan to expand war, seize Gaza City, <https://www.aljazeera.com/news/2025/8/20/israel-to-call-up-60000-reservists-in-plan-to-expand-war-seize-gaza-city?>

으며, 9월 12일 열린 유엔 총회에서는 팔레스타인 문제의 평화적 해결 방안으로서 ‘두 국가 해법’의 이행을 지지하는 결의를 우리나라, 맹방인 독일을 포함한 142개국 찬성으로 가결하였다.

도를 넘는 이스라엘의 공세 행동에 대한 국제사회의 여론이 악화하고 있는 가운데, 중동의 정세는 더욱 불안정해졌다. 카타르가 중재해 온 가자전쟁 휴전 협상은 당분간 멈추어 설 수밖에 없었으며, 미국 또한 난색을 표명하였다. 2020년 체결된 이스라엘과 아랍국가들 간의 아브라함 협정 역시 흔들리는 모습을 보였다. 아브라함 협정을 통하여 이스라엘과 관계 정상화를 이룬 UAE는 이스라엘의 카타르 공격이 “역내 안보에 극도로 위협한 반향을 줄 것”이라고 격하게 비판했으며 사우디아라비아 역시 이 공습이 “이스라엘의 범죄 행위”라고 비난했다. 수니파 종주국이자 GCC의 만형 역할을 하고 있는 사우디아라비아와 이스라엘의 관계 정상화는 아브라함 협정의 완성이자 중동의 안정을 위한 이정표로 인식되어 왔다. 그러나 미국의 중요 동맹국이기도 한 카타르에 대한 공습은 중동 내 반이스라엘 정서를 강화하고 수니파 국가들의 연대를 강화함으로써 이스라엘과의 관계 개선에는 역행하는 결과를 낳은 것이다. 이는 물론 미국과 이스라엘의 이란에 대한 정책에도 영향을 미칠 것으로, 향후 사우디아라비아 등 수니파 국가들의 대이란 정책을 주목할 필요가 있다.

2. 휴전 후 이스라엘 국내 정치

10월 13일 인질 송환과 더불어 휴전 1단계가 시행되면서 이스라엘 내부에서는 인질 송환에 대한 기쁨의 축제도 잠시, 네타냐후 총리를 비롯한 지도부에 대한 책임 규명 압박이 재점화되고 있다. 휴전으로 인해 전시내각의 결속이 약화되면서 10·7 실패 관련 국정조사 및 국가조사위원회(State Commission of Inquiry) 활동의 요구와 더불어 네타냐후 총리의 부패 관련 재판의 속행 요구가 재부상하고 있는 것이다.²⁵²⁾

252) Haaretz(2025. 10. 16) After the Gaza War, Netanyahu's Next Battle: Avoiding an Investigation Into October 7, <https://www.haaretz.com/israel-news/2025-10-16/ty-article/.premium/after-the-gaza-war-netanyahu-next-battle-avoiding-an-investigation-into-october-7/00000199-ecd6-dde4-a7bd-fcf6b6570000?>

이스라엘 국가안보연구소가 실시한 여론조사²⁵³⁾에 따르면 이스라엘 국민들은 압도적 다수가 가자지구 전쟁 종식 합의를 지지(76%)하는 것으로 드러났으나 60%는 휴전 협정이 장기적 안정을 가져오지 못할 것이라고 생각한다고 답했다. 또한 국민의 절반은 어느 쪽도 전쟁에서 승리하지 못했다고 생각하는 것으로 나타났다. 휴전 다음 날 이스라엘의 가장 시급한 과제는 무엇이라고 생각하십니까?라는 질문에 29% “이스라엘 사회의 치유와 통합”이라고 답하며 네타냐후 총리에 대해서는 33%의 응답자만이 신뢰를 보였다. 이스라엘군에 대해서는 높은 신뢰(78%)를 보이고 있는 것과 대조적이다.

같은 설문에서 이스라엘 국민 4명 중 3명(74%)은 국가조사위원회 설립을 지지하고 하마스 기습에 대한 진상조사와 처벌이 이루어져야 한다고 밝혔으나 여론과는 달리 지난 10월 22일 국회 법사위원회 격인 소위 표결에서 국가조사위원회 추진은 연정 측 반대로 부결되었다.²⁵⁴⁾ 그럼에도 유가족·시민사회가 국가조사위의 즉각적인 설치를 거듭 요구하고 있으며 대법원에서도 정부에 국가조사위 설치 진행 상황을 30일 내 보고하라고 요구하는 등 정부를 압박하고 있는 상황이다.²⁵⁵⁾ 그럼에도 불구하고 네타냐후 총리는 리쿠드당의 지도부 경선에서 당대표의 재선임이 확정되어²⁵⁶⁾ 앞으로 있을 총선에 후보로 나설 수 있게 되었다. 여론조사에서도 리쿠드당이 소폭 반등하는 등 국가조사위가 설치될 수 있을지는 불명확한 상황이다.

네타냐후 총리에 대한 국가조사위·책임론이 재점화된 상황에서 휴전과 가자지구에서의 철수는 곧 네타냐후 총리가 정치·사법 리스크와 마주함을 의미하기도 한다. 사실 1단계 휴전안에서는 이스라엘군이 ‘합의된 선(엘로우라인)’으로 후퇴하도록 규정하고 있으며 이후 단계에서 추가 철수 및 치안 이양을 논의하도록 되어 있다.

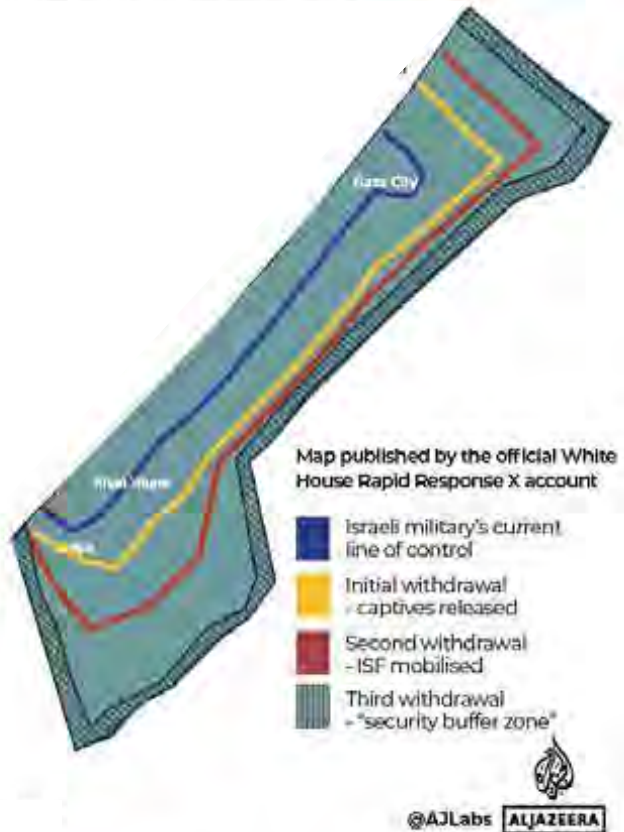
253) 본 설문은 INSS 데이터 분석 센터의 주관으로 18세 이상 이스라엘 성인 중 히브리어 응답자 802명과 아랍어 응답자 144명을 대상으로 실시되었으며 2025년 10월 9일부터 13일까지 온라인으로 실시되었다. <https://www.inss.org.il/publication/survey-october-2025/>

254) The Jerusalem Post(2025. 10. 22) Israeli coalition lawmakers vote to topple state probe into October 7 failures, [https://www.jpost.com/israel-news/article-871286?](https://www.jpost.com/israel-news/article-871286?utm_campaign=share&utm_medium=copy&utm_source=facebook)

255) The Times of Israel(2025. 11. 5) Bereaved father interrupts PM’s court hearing with demand for state Oct. 7 inquiry, <https://www.timesofisrael.com/bereaved-father-interrupts-pms-court-hearing-with-demand-for-state-oct-7-inquiry/>

256) Middle East Monitor(2025. 11. 6) Netanyahu re-elected as Likud leader, set to run in Israel’s upcoming elections, <https://www.middleeastmonitor.com/20251106-netanyahu-re-elected-as-likud-leader-set-to-run-in-israels-upcoming-elections>

그러나 2025년 11월 현재 이스라엘군은 옐로우 라인 서쪽에 약 40개의 거점을 남겨 두고 있는 상황이다.²⁵⁷⁾



<그림 1> 평화협정에 따른 이스라엘군 철수 라인

양측은 상호간의 협의 위반을 주장하며 크고 작은 공방을 지속 중이다. 잔류 인질이 송환된 지 며칠 지나지 않아 상호간 교전이 보고되었으며 10월 19일, 10월 29일에도 이스라엘의 대규모 공습으로 가자지구에서 100명 이상이 사망한 사건도 있었다.²⁵⁸⁾

257) Al Jazeera(2025, 10. 23) Map of Gaza shows where Israeli forces are positioned under ceasefire deal, <https://www.aljazeera.com/news/2025/10/23/map-of-gaza-shows-where-israeli-forces-are-positioned-under-ceasefire-deal?utm>

258) Time(2025, 10. 30) Israel Says Cease-Fire Restored After Strikes Kill More Than 100 in Gaza, <https://time.com/7329274/israel-gaza-ceasefire-strikes-hamas-violations/>

네타나후 총리는 휴전 이전, 전쟁상황을 유지함으로써 정치적 생존을 추구했던 것과 마찬가지로, 현 단계에서도 철군을 지연시키고 이를 통해 사법 리스크에 직면하는 것을 회피하고 있다. 실제로, 네타나후 총리가 집권을 유지할 수 있도록 기반이 되어주고 있는 극우 연정 파트너 스모트리치 재무장관이나 벤그비르 국가안보장관 등은 이스라엘군의 철수 및 종전 합의에 공개적으로 반대하고 있다. 이들이 이스라엘군 철수 시 연정에서 이탈하겠다고 경고²⁵⁹⁾한 바가 있었던 상황에서 옐로우 라인을 유지하는 것은 연정 붕괴를 막고 정권을 유지할 수 있는 좋은 선택지라고 할 수 있다. 또한 옐로우 라인 유지를 통해 완전한 철군을 지연하고 강경한 안보 프레임을 유지하며 ‘승리 서사’를 관리하고 “안보를 지키는 정부” 이미지를 강화하는 것은 조사와 책임정치 국면을 지연하거나 완화하는 효과를 낼 수 있어 정치적 생존에 유리하다고 볼 수 있다.²⁶⁰⁾

259) Reuters(2025. 1. 14) Israeli minister Ben-Gvir threatens to quit Netanyahu cabinet over Gaza deal, <https://www.reuters.com/world/middle-east/israeli-minister-ben-gvir-threatens-quit-netanyahu-cabinet-over-gaza-deal-2025-01-14>

260) The Guardian(2025. 10. 26) Fears Gaza ‘temporary’ ceasefire line could become permanent new border, <https://www.theguardian.com/world/2025/oct/26/fears-gaza-temporary-ceasefire-line-could-be-come-permanent-new-border?>

IV. 이란과 저항의 축

1. 저항의 축의 형성과 발전

1979년 이란 이슬람 혁명 이후 이란과 이스라엘이 적대관계로 전환된 이후 이란은 이스라엘에 대한 위협에 맞서 비대칭적 역제를 통한 ‘전방 방어’ 전략을 실행하였다. 자국 영토가 아닌 국경 밖에서 적과 싸우겠다는 것이다. 이란은 이를 위하여 레바논의 헤즈볼라, 이라크의 바드르 군단, 그리고 하마스 및 팔레스타인 이슬람 지하드를 포함한 팔레스타인 무장 단체 등 중동의 다른 지역에서 무장 단체의 결성을 지원하고 나섰다. 이슬람 혁명으로 만들어진, 이란의 정규군과는 분리된 이란 최고 지도자 휘하의 군사조직인 이슬람혁명수비대(IRGC)의 쿠드스군이 이러한 단체들과의 관계 강화에 중추적인 역할을 했다.²⁶¹⁾

이들은 이란, 특히 쿠드스군의 군사, 외교, 경제적 지원을 받으며 네트워크를 강화해 나갔다. 반서방, 반이스라엘 이념으로 결속력을 다진 이들의 임무는 분쟁 발생시 이란이 제공한 무기를 사용해 이슬람 공화국의 역내 적들을 타격하는 것이었다. 이러한 지속적인 “저항”을 통해 미국을 중동에서 철수시키고 이스라엘을 파괴하고자 했던 것이다.²⁶²⁾ 이렇게 만들어진 네트워크는 2003년부터 ‘저항의 축’이라는 이름으로 일컬어졌다. 조지 W. 부시 미국 대통령이 2001년 이란, 이라크, 북한을 ‘악의 축’으로 지정한 데 대한 반발로 만들어진 용어이다.²⁶³⁾

261) Forozan, H.(2015), *The Military in Post-Revolutionary Iran: The Evolution and Roles of the Revolutionary Guards*(1st ed.), Abingdon: Routledge.

262) Guido Steinberg *The “Axis of Resistance” Iran’s Expansion in the Middle East Is Hitting a Wall*, SWP Research Paper 6 August 2021, Berlin

263) Chatham House(2025. 5. 12) *The shape-shifting ‘axis of resistance’*, <https://www.chathamhouse.org/2025/03/shape-shifting-axis-resistance/02-how-axis-was-formed-and-how-it-has-evolved>

2. 저항의 축의 약화

저항의 축 내 이란의 대리 세력, 즉 프록시들은 이란의 지도와 지원 하에 이스라엘 및 친이스라엘군/조직에 대항해 왔다. 그리고 2023년 하마스의 기습 직후 레바논의 헤즈볼라는 드론, 로켓포 공격 등을 이용하여 이스라엘 북부 일대를 공격하였으며 이를 통해 이스라엘군이 전쟁 초기 가자지구에 병력을 집중하지 못하도록 기여하였다. 또한 예멘의 후티 반군은 하마스에 대한 지지의 표명으로서 홍해 입구 일대를 장악하고 홍해를 거쳐 수에즈운하로 향해하는 이스라엘 및 친이스라엘 선박을 공격하는 등 국제 해상 물류망에도 큰 영향을 미쳤다.



<그림 2> 저항의 축과 대리세력

그런데 상술한 바와 같이, 이스라엘의 ‘새로운 질서’ 작전으로 이 저항의 축은 크게 흔들리게 되었다. 헤즈볼라 지도부는 사무총장 하산 나스랄라를 비롯하여 전멸 지경에 이르렀으며 예멘 후티 반군의 피해도 크다. 마침 시리아의 알 아사드 정권이 무너지면서 저항의 축의 ‘축’이 무너지는 모습을 보이고 있다. 특히 저항의 축

네트워크를 유지, 강화해 주던 이란이 이스라엘의 공격으로 큰 피해를 입으면서 저항의 축의 미래가 불투명해진 상황이다.

가. 헤즈볼라

헤즈볼라는 레바논 내 시아파 비정부 무장조직으로, 1982년 이스라엘이 레바논을 침공한 것을 계기로 형성되었다. 헤즈볼라는 ‘알라의 당’이라는 뜻으로, 이스라엘에 저항하고, 레바논 내 시아파를 보호하겠다는 명분으로 만들어진 이래 4만 5천에서 10만 명의 병력을 보유한 것으로 알려져 있다. 헤즈볼라는 공격드론으로부터 15만 발에 이르는 로켓과 미사일, 대공미사일 등으로 무장하고 있으며 시리아 내전 등에 참여하면서 실전 전투경험까지 보유한 강한 군대이다.

특이할 점은, 헤즈볼라가 1992년부터 레바논의 총선에 참여하면서 정식 ‘정치조직’이 되었다는 것이다. 특히 헤즈볼라 및 헤즈볼라 연대 세력은 2018년 128개의 의석 중 71석, 2022년 총선에서는 62석을 차지하면서 레바논 정치에 큰 영향력을 미치고 있다. 뿐만 아니라 레바논의 정치난, 경제난 속에서도 정부의 대체 및 보완 역할을 하면서 국민들로부터 큰 지지를 받고 있다. 헤즈볼라는 이슬람 보건의 위원회를 통하여 병원을 운영하고, 지하드 건설 재단을 통하여 국가 인프라 구축을 지원하며, 순교자 재단을 통해 전투 중 사망한 대원 가족에게 생계비와 교육비를 지원하고 있기도 하다. 특히 코로나 기간 중 감염 확산 방지와 환자 치료 등의 부분에 있어 정부보다 더 큰 역할을 수행하였다.

무엇보다도, 다양한 민족과 종교, 종파가 섞여 있는 레바논의 인구구조 특성과 그로 인해 도입된 권력안배제도라는 레바논 정치 특성이 종파간의 협력을 어렵게 하는 상황에서 잦은 분쟁, 경제난 등은 레바논 정부의 거버넌스를 지속 약화시켰다. 그리고 그 반대급부로 헤즈볼라가 1985년 이래 지속된 이스라엘과의 마찰, 2006년 레바논 전쟁 등에서 군사적으로도 공을 세우면서 국내 입지를 다져나갔다. 이러한 정치, 군사, 사회상에서 헤즈볼라의 역할은 이란의 지원과 지지가 있기에 가능한 것이었다.

2023년 10월 7일 하마스가 이스라엘을 공격하자 헤즈볼라는 이에 반응하여 즉각

이스라엘을 공격하였다. 이스라엘과 레바논 국경 일대를 겨냥한 이 공격으로 이스라엘은 북부 국경지대의 시민들을 소개하고 이들을 예루살렘 일대로 임시 이주토록 하였다. 또한 가자지구는 물론, 레바논으로 이어지는 국경 북쪽에까지 병력을 배치 하도록 함으로써 이스라엘이 양면 전쟁에 처하도록 강요하는 효과를 낳았다.



<그림 3> 헤즈볼라 지도부의 피해현황

그러나 이스라엘이 2024년 9월 17일 헤즈볼라의 무선 호출기 및 무전기를 폭발시키는 전대미문의 공격을 한데 이어 같은 달 23일 레바논을 전면 공습하면서 상황이 역전되었다. 급기야 사흘 후인 9월 27일에는 상술한 ‘새로운 질서’ 작전의 일환으로 헤즈볼라의 수장 하산 나스랄라를 사살하는 등 이스라엘의 공세는 파죽지세였다. 2024년 11월 말, 이스라엘과 헤즈볼라는 60일간의 임시 휴전을 합의하였다. 그러나 이스라엘군은 레바논 남부에 전략적 전초기지 5곳에 잔류하고 있으며, 2025년 3월 대규모 교전을 한데 이어 지난 9월에도 레바논 남부의 헤즈볼라 군사 목표물에

대한 공격이 이어졌다. 이스라엘은 이후 가장 최근에는 11월 6일 레바논 남부 3개 마을에 대해 대피 경고를 발령한 이후 수 시간 만에 공습을 감행하기도 하였다.²⁶⁴⁾

이스라엘의 공격으로 헤즈볼라의 지도부는 물론 많은 시설과 장비가 피해를 입은 상황에서, 휴전에도 불구하고 지속되는 공격은 헤즈볼라의 생존을 더욱 어렵게 하고 있다. 특히 레바논군의 전 육군참모총장인 조세프 아운이 2년 여의 대통령직 공백사태를 뚫고 대통령에 취임하고, 2월에는 나와프 살람 총리가 취임하는 등 레바논의 정치가 조금은 안정을 찾게 되면서 헤즈볼라에 대한 압박이 조금씩 가중되기 시작하였다. 급기야 올 8월 5일, 트럼프 대통령이 올해 말까지 헤즈볼라는 무장해제를 완료해야 한다고 선언하고 이스라엘 역시 이에 화답하면서 레바논 정부에 힘을 실어주고 있다. 국가의 책무 중 하나인 무력에 대한 독점을 하지 못하고 있었던 레바논 정부로서는 거버넌스 확보를 위한 좋은 기회인 것이다. 이에 레바논 정부는 트럼프의 발언에 신속히 화답하며 군에 “모든 비국가 무장 단체의 무기 몰수, 국가 무기 독점권 확보 계획을 마련하라”고 명령하였다. 또한 8월 26일에는 미국의 특사가 “무장을 해제하는 헤즈볼라 대원들의 생계를 위해 걸프, 미국, 레바논 당국이 지원하는 경제 포럼을 구축하기 위해 논의를 하고 있다”고 밝히는가 하면, 이스라엘도 “헤즈볼라가 무장을 해제한다면 레바논 내 주둔 병력을 단계적으로 축소하겠다”고 약속하였다.

기존 무장조직(헤즈볼라)의 무장해제에는 많은 비용이 소요되며 사회적 공감대와 정치적 합의가 필요하다. 미국의 경제지원이 기대되고 있기는 하나 레바논 정부 거버넌스의 취약성과, 헤즈볼라의 반발을 고려시 헤즈볼라의 무장해제 현실성은 사실 낮다고 보아야 한다. 현 헤즈볼라 수장인 나임 카셈은 지난 9월, 사우디. “대화를 통해 새로운 장을 열자”며 재기를 위한 노력을 하고 있기도 하다. 그럼에도 불구하고 이스라엘-하마스 전쟁, 특히 이스라엘의 ‘새로운 질서’ 작전을 통해 약화된 헤즈볼라의 군사력, 이란의 지속적인 지원에 대한 불확실성, 미국과 이스라엘의 무장해제를 위한 의지 표명 등은 레바논 정부에 거버넌스 회복을 위한 새로운 가능성을 열어주었다고 할 수 있겠다. 또한 이는 저항의 축에서 헤즈볼라가 이탈하는 현상으

264) 연합뉴스 TV(2025. 11. 7) 이스라엘. “레바논 남부 헤즈볼라 시설 공습 개시”,
<https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/AKR20251107074007Z8h>

로까지 확대될 가능성을 보이고 있다는 측면에서 의미가 크다.

나. 예멘 후티반군

후티는 예멘 북서부 사다(Saada)주를 기반으로 하는 자이디(Zaidi) 계열의 시아파 세력으로, 1990년 관용과 평화를 설파하는 시아파 신앙운동을 위해 창설되었다. 2003년 이라크 전쟁 이후 예멘의 살레(Ali Abdullah Saleh) 정부가 독재를 장기화 하는 데다가 미국, 사우디와 긴밀히 접근하자 반미를 주창하고 나서며 정권과 대립 하였다. 그 과정 중 후티 세력은 반미 시위를 벌이며 영향력을 키워나갔고 이는 살레 정부의 정권 안보에 위협이 되었다. 이에 살레 정부가 후티 세력을 억압하기 시작하면서 살레 정부와 후티 간 내전에 준하는 무력 충돌이 발생하게 되었다. 2004년 시작된 분쟁은 2010년 2월 11일 휴전을 선언할 때까지 지속하였다. 그리고 이 과정에서 후티는 세력을 더욱 확장하여 예멘 북서부 지역에 대한 실질적인 통치를 하게 되었다.²⁶⁵⁾

2023년 10월 7일 하마스의 이스라엘에 대한 공격이 시작되자 후티반군 역시 이스라엘에 대한 미사일, 드론 공격을 시작하였다. 특히 11월부터는 후티의 공격 표적이 홍해를 통과하는 상선으로 집중되면서 홍해에서 수에즈 운하를 지나는 해상 물류망에 제한을 가하게 되었다. 이에 미국 주도의 해상호위 연합체가 출범하였고²⁶⁶⁾ 2024년 1월부터는 미국과 영국 연합군의 후티 반군 표적에 대한 공습이 이어졌다.²⁶⁷⁾ UN에서는 홍해에서 모든 국가 선박의 항행의 권리 및 자유 항유 재확인 관련 안보리 결의 2722호를 채택하여 후티의 선박 공격 즉각 중단을 요구하며 후티를 압박하였다.

한편 2024년 9월부터 이스라엘은 상술한 ‘새로운 질서’ 작전의 일환으로 예멘의

265) 최준영, & 김은비.(2022). 예멘 내전의 갈등구조 변화 연구. 한국중동학회논총, 43(2), 63-88.

266) The Guardian(2023, 12, 19) US announces naval coalition to defend Red Sea shipping from Houthi attacks, <https://www.theguardian.com/us-news/2023/dec/19/us-announces-naval-coalition-to-defend-red-sea-shipping-from-houthi-attacks?>

267) US Central Command(2024, 1, 11) U.S. Forces, Allies Conduct Joint Strikes, <https://www.centcom.mil/MEDIA/PRESS-RELEASES/Press-Release-View/Article/3643866/us-forces-allies-conduct-joint-strikes/>

사나 공항·후티에다 항·에너지 시설 등을 연쇄 타격하며 직접 보복 공습을 이어 나갔다.²⁶⁸⁾ 또한 올해 7월부터는 홍해 일대 상선 2척이 격침되는 등 홍해 일대에서 후티의 공세가 강화되고 9월에는 이스라엘 에일렛 도심 지역에 드론 공격이 이루어져 다수가 부상을 당하는 등 충돌이 격화하였다.

이에 이어진 이스라엘과의 공방으로 후티측의 피해도 누적되고 있다. 후티는 이스라엘의 공격으로 미사일·UAV·레이다 등 군사 장비 및 시설뿐 아니라 항만·공항·전력 등 전략 인프라도 반복적인 타격을 받았다. 게다가 이스라엘의 2025년 8월 공습으로 후티 반군의 총리인 아흐마드 갈렘 알 라하위, 군 참모총장 무함마드 압둘카림 알 감마리를 비롯하여 여러 장관 및 고위 관리가 사망하였다.²⁶⁹⁾ 이러한 피해 이후 후티반군에 의한 홍해 일대 상선에 대한 피해 빈도는 다소 감소한 것으로 나타났다.²⁷⁰⁾ 그러나 상선의 항해에 대한 리스크는 완전히 사라지지 않은 상태이다.

이란은 2014년부터 후티 반군의 활동, 특히 미사일·UAV 조립·운용·정비, 전술 훈련을 제공한 것으로 알려져 있다. 이번 가자 전쟁기간 동안 이란의 직접적인 지원이나 가이드가 있었는지에 대해서는 이란 정보선 사비즈/베흐샤드(Behshad) 활동이 홍해 전선에서 후티의 표적 식별·지휘통제 연결고리로 지목되었던 것뿐이다.²⁷¹⁾ 그러나 전쟁이 지속되면서 후티의 고위 지도자는 자신들이 이란의 대리인이 아니라며 proxy로 규정되는 것을 공개 부인하기도 하고, 지난 3월 이란이 후티에 긴장 완화를 요청하는 메시지를 전달했으나 공개적으로는 ‘후티 독자적’ 결심을 할 것이라고 밝히는²⁷²⁾ 등 후티의 영향력 강화와 이란에 대한 자율적 활동이 커지는 모습을 보이고 있다.

268) Reuters(2024. 9. 30) Israel strikes Houthi targets in Yemen, killing at least four people, <https://www.reuters.com/world/middle-east/israel-launches-strikes-yemeni-houthi-targets-2024-09-29/>

269) Al Jazeera(2025. 8. 30) Yemen's Houthis confirm prime minister killed in Israeli strike on Sanaa, <https://www.aljazeera.com/news/2025/8/30/yemens-houthis-confirm-israeli-airstrike-killed-the-groups-prime-minister>

270) AP News(2025. 10. 17) Chief of staff of Yemen Houthi rebel's military dies from wounds suffered in Israeli airstrike, <https://apnews.com/article/yemen-houthis-military-chief-killed-29a7709dbcc2e51e623084de80e8e8a>

271) Lieber Institute(2025. 5. 24) Targeting Iranian Spy Ships, <https://lieber.westpoint.edu/targeting-iranian-spy-ships/>

272) Reuters(2025. 3. 18) Yemen's Houthis won't 'dial down' under US pressure or Iranian appeals, <https://www.reuters.com/world/middle-east/yemens-houthis-wont-dial-down-under-us-pressure-or-iranian-appeals-2025-03-18/>

V. 트럼프 2기 정부와 중동

1. 미국의 전쟁 개입

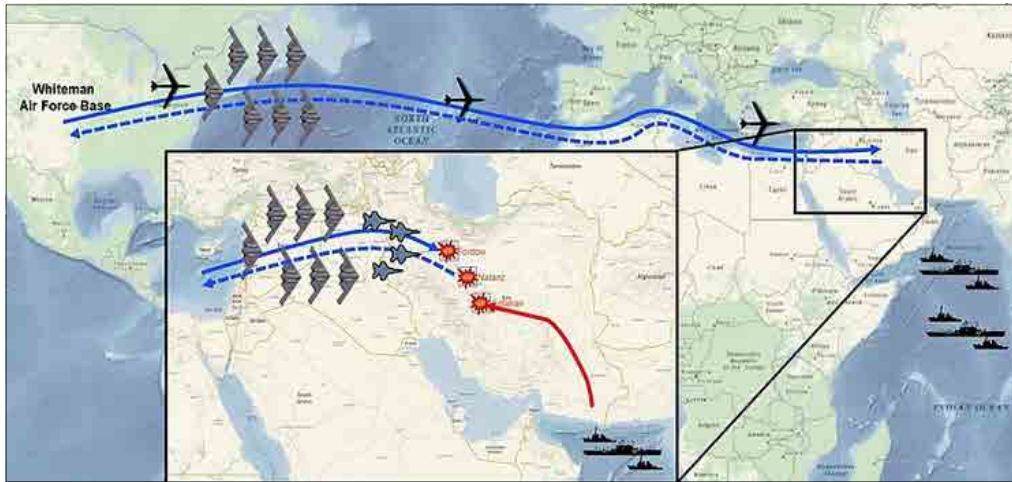
2025년 1월 20일 출범한 도널드 트럼프 2기 행정부는 ‘미국 우선주의’를 기반으로 한 현실주의 외교를 펼치고 있다. 이는 기존의 동맹 관계를 재검토하고, 이란 등 적대 세력에 대한 강력한 군사적 억지력과 제재를 동원하는 동시에 협상 가능성도 열어두는 양면적 접근으로 나타났다. 이와 동시에 2기 행정부는 1기 행정부 시기와 마찬가지로 이스라엘에 대해서는 변하지 않는 지원과 지지를 드러내고 있다. 트럼프 대통령은 취임 후 이스라엘에 대해 대규모 무기 판매를 연쇄적으로 승인하였다. 2025년 2월 약 25억 달러 규모의 폭탄 패키지 수출을 승인한 데 이어 3월에는 마르코 루비오 국무장관이 약 40억 달러의 군사지원을 선언하기도 하였다.²⁷³⁾

트럼프 2기 정부의 정책 기조에 따라 미국은 2025년 초, 이란과 핵 협상을 시도했다. 그러나 트럼프가 이란에 ‘핵 농축의 전면적 해체’를 요구하고 이란이 이를 거부하면서 협상은 결국 결렬되었고, 이후에도 이란에 요구하는 핵 포기의 수준을 놓고 협상과 결렬이 반복되었다. 그런데 협상이 진행되고 있는 가운데 트럼프는 이스라엘의 끈질긴 설득 끝에 2025년 6월 21-22일 밤 이란 핵 시설 세 곳에 대한 폭격(미드나잇 해머 작전)을 감행하였다. 이 작전에는 미 본토에서부터 전개한 B-2 스텔스 폭격기 7대가 투입되었다. 폭격기는 대형 지하관통탄 GBU-57(MOP) 14발을 투하하였으며 잠수함 발사 토마호크 역시 연계되었다. 이로써 전체 지원기까지 합쳐 약 125대가 임무에 투입되었다.²⁷⁴⁾ 당시 미국은 꺾 방면으로 일부 B-2를 의도적으로 노출하는 디코이(속임수)비행을 함으로써 방공망의 주의를 돌린 뒤, 실제 타격 편대가 무통신에 가깝게 장거리 침투한 것으로 알려졌다.²⁷⁵⁾

273) Reuters(2025. 3. 2) Rubio signs declaration to expedite delivery of \$4 billion in military aid to Israel, <https://www.reuters.com/world/rubio-signs-declaration-expedite-delivery-4-billion-military-aid-israel-2025-03-02>

274) CSIS(2025. 1. 23) What Operation Midnight Hammer Means for the Future of Iran's Nuclear Ambitions, <https://www.csis.org/analysis/what-operation-midnight-hammer-means-future-irans-nuclear-ambitions>

275) Reuters(2025. 6. 23) US bombing of Iran started with a fake-out, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/us-bombing-iran-started-with-fake-out-2025-06-22>



<그림 4> 미드나잇 헤머 작전

미국은 이 공격으로 이란의 핵 시설 세 곳에 모두 중대한 손상이 있었다고 발표하였으나 이 분석은 논란이 되었다. 이후 독립 기관에서는 위성사진과 현장 자료를 종합하여 분석하였을 때 “광범위한 손상”이나 완전 파괴는 불확실하며, 이란의 핵 개발을 수개월 지연시킨 정도의 수준이라는 신중론을 내놓기도 하였다.²⁷⁶⁾ 실제 핵 개발 저지 여부의 결과와 무관하게, 이 공격은 전략적으로 큰 승산이 없는 것으로 보인다. 먼저, 이 공격은 핵 문제에 있어 외교적 해법을 찾으려 하였던 이란의 노력에 대한 배신으로 간주되었다. 이란으로서는 더 이상 미국의 외교적 해법을 신뢰하기 어렵게 된 것이다. 또한 이 공격을 계기로 이란 의회가 IAEA 협력 중단 법안을 의결하며 사찰·평가가 더 어려워졌다는 파장도 있었다.²⁷⁷⁾ 이란은(사전 통보하에) 카타르에 있는 알우데이드 미군 기지에 대해 제한적 보복 공격을 함으로써 국가차원의 체면을 유지하는데 그칠 수밖에 없었다. 국내 정치, 군사, 경제, 사회적 제약으로 인해 확전을 원하지 않았기 때문으로 분석된다.

276) ISIS(2025. 6. 24) Post-Attack Assessment of the First 12 Days of Israeli and U.S. Strikes on Iranian Nuclear Facilities, <https://isis-online.org/isis-reports/post-attack-assessment-of-the-first-12-days-of-israeli-strikes-on-iranian-nuclear-facilities>

277) Guardian(2025. 6. 25) Iran's parliament approves bill to suspend cooperation with IAEA, <https://www.theguardian.com/world/2025/jun/25/irans-parliament-approves-bill-to-suspend-cooperation-with-iaea>

트럼프 대통령이 네타냐후 총리의 뜻을 따라주는 모습은 2025년 9월 9일 이스라엘의 카타르 공습에서도 드러났다. 이스라엘이 하마스 지도부를 타격하겠다고 며칠이 공습은 미국과 사전 조율이 되지 않는 것으로 보인다. 트럼프 대통령이 인지하였을 때는 ‘이미 늦은 때’였다고 알려졌다. 문제는 이후 트럼프의 반응이다. 트럼프는 최초에 격노하였으나 이후 네타냐후와 통화를 하며 그들의 입장을 이해한다는 식으로 태도를 선회하였다. 명백한 국제법 위반이자 가자전쟁의 중재국으로서 카타르의 노력을 무시한 처사에 대해 강력한 비판을 가했어야 했으나 그렇지 않았다. 미국은 다른 국가들과 달리 9월 12일 있었던 유엔총회의 ‘두 국가 해법’ 이행지지 성명에도 거부권을 행사하였다.

이 공격에 격분한 카타르는 중재 역할을 중단했다. 이에 이스라엘의 도하 공습 사건을 해결하려는 미국의 태도는 매우 적극적이었다. 사건 후 백악관·국무부 라인은 카타르 추가 피격 시 방어를 약속하는 강경 메시지를 발신하였고, 이후 미-카타르 방위협력 증강 합의도 “최종 타결 임박” 단계라고 공개하였다.²⁷⁸⁾ 또한 공습으로 타격받은 도하 중재 채널의 복구를 시도하며, 카타르와의 조율·신뢰 회복을 최우선 과제로 제시하고, 사건을 휴전·인질 협상과 분리해 다루겠다고 강조하는 모습을 보였다.²⁷⁹⁾ 몇 주 동안 트럼프 대통령은 하마스나 이스라엘 양측이 휴전 합의에 도달하도록 강력히 압박했다. 대통령은 하마스나에 대한 공개적인 위협, 네타냐후에 대한 은밀한 압력, 그리고 카타르의 중재 역할 재개를 위한 유인을 동시에 진행했던 것이다. 이러한 노력의 일환으로 트럼프 대통령은 네타냐후 총리가 카타르를 공습한 것에 대해 공개적으로 사과하도록 하였다.²⁸⁰⁾

278) Time of Israel(2025. 10. 1) After Israeli strike, Trump declares US commitment to defend Qatar if it's attacked again,
<https://www.timesofisrael.com/after-israeli-strike-trump-declares-us-commitment-to-defend-qatar-if-its-attacked-again>

279) The Washington Post(2025. 9. 9) White House rebukes Israel over strike on Hamas in Qatar,
<https://www.washingtonpost.com/politics/2025/09/09/trump-rebukes-israel-qatar-strike>

280) CSIS(2025. 10. 9) What Comes Next for Israel-Hamas Ceasefire?,
<https://www.csis.org/analysis/what-comes-next-israel-hamas-ceasefire?utm>

2. 중동 평화구상

이스라엘의 카타르 공습은 이스라엘-하마스 전쟁의 휴전을 위한 미국의 움직임이 가속하는 결과를 낳았다. 미국은 도하 공습 사태로 인한 GCC 국가들의 반발, 국제 여론의 악화 등을 고려하여 이스라엘과 카타르 간의 중재 네트워크를 재가동하기 위해 노력했다. 이를 통하여 9월 29일 백악관에서 ‘가자 전쟁 종식을 위한 20개 항’을 전격 발표하였던 것이다. 이 평화구상은 ‘전면 휴전 → 인질·수감자 교환 → 이스라엘군 단계적 철수 → 가자 안전·통치 정비 → 재건’으로 순차적 이행을 강조하고 있다. 세부적으로는, 일단 모든 군사행동을 중단하고 접촉선을 동결하며, 생존 인질을 전원 송환하고 이에 따라 이스라엘 내 팔레스타인 수감자를 대규모 석방한다. 이스라엘군은 합의된 선까지 신속히 철수하며 인도적 지원을 즉시 확대한다. 향후 단계에서 국제 감시 메커니즘·평화유지/안정화 임무단 창설을 추진하고, 인질 문제를 해결하고 난 후에 가자지구 통치 개편과 더불어 대규모 재건을 국제 컨소시엄으로 추진한다는 내용을 포함하고 있다.²⁸¹⁾

이 구상안은 10월 9일 이스라엘과 하마스가 1단계, 즉 즉각 휴전을 하고 인질을 교환한다는 이행에 합의하였다는 미국의 발표로 현실화 되었다. 이스라엘은 10일이 안을 내각에서 승인하였으며 이어 13일 이집트에서 트럼프 대통령과 주요 국가 수반들이 참석한 가운데 서명 및 협약 행사가 시행되었다.

11월 현재 평화안의 1단계가 시행 중이나, 휴전은 취약한 상태이다. 국지적 충돌이 수 차례 이어지고 있으며 국제사회의 우려 속에서 인도지원 확대와 추가 인질(시신) 송환 협상도 이어지고 있는 중이다.²⁸²⁾ 그러나 구호 물품의 반입은 충분하지 않아 가자지구 주민들은 식수, 식량, 의약품이 부족한 상태로, 어린이들의 굶주림이 계속되고 있다. 이렇게 취약한 상태를 극복하기 위해서는 종전을 위한 2단계 협상

281) Al Jazeera(2025. 10. 9) Trump announces Israel-Hamas ceasefire deal: What we know and what's next, <https://www.aljazeera.com/news/2025/10/9/trump-announces-gaza-ceasefire-deal-what-we-know-and-whats-next?>

282) Reuters(2025. 11. 7) US to start UN negotiations on Thursday on international Gaza force mandate, https://www.reuters.com/world/middle-east/us-start-un-negotiations-thursday-international-gaza-force-mandate-2025-11-06/?utm_source=chatgpt.com

이 이루어져야 한다. 그러나 평화 구상이 갖고 있는 근본적 문제들과 모호성은 평화의 지속을 더욱 불확실하게 하고 있다.

먼저, 이스라엘 연립정부 내부의 극우주의자들의 반발 가능성이 높다. 상술하였듯이 네타냐후 총리는 당장의 철군보다는 분쟁상태를 연장하면서 정권의 생존을 노릴 가능성이 크다. 또한 하마스 내부의 이견도 무시할 수 없다. 이들에 대한 안전보장 문제가 걸려있는 데다가, 하마스의 완전한 무장해제는 자발적으로 이끌어내기 어려운 부분이 많다.²⁸³⁾ 그리고 이 구상에는 집행력의 한계가 있다. 완전한 철수, 비무장화, 통치 전환 등 민감하고 산적한 문제들이 있지만 이를 집행하고 강제, 검증할 수 있는 매커니즘이 부재하기 때문이다.²⁸⁴⁾ 미국이 제시한 안보, 통치, 재건 계획은 여전히 모호하고, 가설적이며, 논쟁의 여지가 있다. 결정적으로 전쟁의 근본 원인, 특히 팔레스타인의 주권과 국가 지위에 대한 부정은 해결되지 않았다. 이러한 상황이 바뀌지 않는다면, 이 전쟁은 얼마든지 다시 시작될 가능성을 내포하고 있다.

VI. 한반도에의 함의

중동의 정세, 그리고 중동의 불안정은 우리나라에 홍해·호르무즈 해협 등을 통한 해상 에너지 수송로의 안정성 문제와 결부되며 꾸준히 관심을 끌어왔다. 원유와 가스의 상당 부분을 중동에 의존하는 한국으로서는 단순한 외교 현안이 아니라 실물 경제를 위협할 수 있는 직접적 위협 요인이다. 지난 2년 남짓의 가자 전쟁을 거치면서 결과적으로 중동발 석유·가스 실물 공급 차질은 크지 않았지만, 이는 어디까지나 이란이 호르무즈를 실효적으로 봉쇄하지 않았고, 주요 산유국이 생산과 선적을 유지했기 때문이라는 ‘조건부 안정’의 산물이었다. 실제로 해상보험료 상승, 일부 선박의 우회 항로 선택, 운송일수 증가 등은 비용 측면의 압력을 상시화했다. 따라서 특정 지역 의존도가 높은 구조 자체가 위협이라는 점은 변함이 없고, 중동 정세와

283) Washington Post(2025. 10. 14) Trump says U.S. will disarm Hamas if it does not do so itself, <https://www.washingtonpost.com/politics/2025/10/14/trump-hamas-disarm-israel-ceasefire>

284) Chatham house(2025. 10. 17) Trump's Gaza plan is still not a complete peace settlement, <https://www.chathamhouse.org/2025/10/trumps-gaza-plan-still-not-complete-peace-settlement>

무관하더라도 장기계약과 현물조달의 포트폴리오 관리, 전략비축(원유·LNG) 확대, 재생에너지·원전 등 국내 공급원 다변화는 동시에 추진되어야 한다. 특히 LNG의 경우 겨울 피크 수요에 대비한 저장능력 보강과 가격 급등 시 완충할 수 있는 금융·조달 장치가 필요하다.

한편, 중동 국가들의 지속적인 분쟁과 전후 군사력 재건·확충은 한국 방산 산업에 기회이자 도전이 된다. 위협환경과 현재 전력 구성을 감안하면 자주포, 방공체계, 유·무인 복합 운용, 드론/안티드론, 지휘통제·감시정찰(CAISR) 영역에서 협력 수요가 클 가능성이 높다. 전장 자동화와 AI 도입이 빠르게 확산되는 만큼, 센서-슈터 연동, 전자전 대응, 로열티·유지보수 패키지까지 포함한 ‘수명주기 기반’ 제안 역량이 경쟁력을 좌우할 것이다. 다만 분쟁 지역으로의 수출 확대는 외교·법적 리스크가 따른다. 최종사용자(end use) 보장, 재수출 통제, 인권·국제인도법 준수, 제3국 제재와의 충돌 가능성까지 정교하게 관리해야 한다. 특히 이란처럼 잠재적 협력국이자 대규모 시장이 될 수도 있는 국가와의 관계를 고려하면, 우리 장비가 향후 해당 국가를 겨냥하는 전력에 투입될 때의 외교적 비용을 사전에 평가할 필요가 있다. 수니파 국가로의 판매 확대가 곧 이란과의 관계관리 난도를 높일 수 있다는 점에서, 방산 협력은 외교정책과 분리될 수 없으며 ‘국가 차원의 일관된 시나리오’가 요구된다.

중동 정세가 한반도 안보에 미치는 간접효과도 간과할 수 없다. 미국이 중동 현안에 깊게 개입하거나 분쟁이 장기화·확대될 경우, 미군의 전략자산 전개·배분에서 우선순위 조정이 발생할 수 있다. 이는 동북아 억제태세의 가변성을 뜻하며, 우리로서는 자체 감시정찰·미사일 방어·대정찰 자산의 공백 최소화, 연합연습의 탄력적 운용, 유사시 상호지원 계획의 세분화 등이 필요하다. 동시에 우리는 전후 안정화·재건에 기여함으로써 한·미 전략협력을 심화할 여지가 있다. 지뢰·불발탄 제거, 인도적 지원, 인프라 복구, 디지털·재생에너지 프로젝트 등 비군사 분야에서의 참여는 지정학적 기여도와 경제적 기회를 함께 창출할 수 있다. 미국이 장기 분쟁으로 특정 군수물자에 병목을 겪을 경우, 한국이 신뢰성 있는 공급자로 역할을 수행하는 것도 양자 신뢰를 높이는 방안이다.

경제·산업 차원에서는 ‘리스크의 전가’를 관리하는 정책수단이 요구된다. 해상우회

로(예: 희망봉 경유) 선택 시 운송일수 증가와 운임·보험료 상승은 곧바로 수입물가와 소비자물가에 파급된다. 이를 흡수하기 위해서는 에너지세·연료비 연동요금의 완충 메커니즘, 중소 제조업 운임 보조, 전략 화물선박·보험 풀(pool) 강화 같은 미시정책이 결합되어야 한다. 또한 정세 급변 시 중동 지역 체류 한국인·기업의 안전대피, 영사 네트워크 가동, 대체부품·원자재 조달 등을 평시부터 산업별로 점검해야 한다. 금융시장 측면에서는 유가 변동성과 원화 약세가 동반될 수 있으므로, 외환·원자재 헤지 수단의 접근성을 높이고 공공부문 조달에서 장기·정가 계약의 비중을 적정화해 충격을 분산할 필요가 있다.

VII. 결론

중동은 오랫동안 ‘화약고’로 불리며 구조적 불안정을 지속해 왔다. 2023년 10월 7일 하마스의 이스라엘 기습 이후 시작된 전쟁은 2025년 10월 휴전에 이르기까지 700여 일에 달하며 이스라엘 현대사에서 가장 긴 분쟁으로 기록됐다. 이 기간 이스라엘은 역내 6개국을 군사적으로 타격했고, 이란을 정점으로 하는 ‘저항의 축’의 전력을 현저히 마모시켰다. 이는 건국 이래 누적된 생존담론과 ‘위협 제거를 통한 새로운 질서’ 구축 구상을 전례 없이 공세적으로 실행한 사례였다. 동시에 이 과정은 지역내 억지·반억지의 균형추를 재편하며 주변국의 위기 인식을 증폭시켰다.

특히 이스라엘의 이란 본토 타격은 양측 관계가 더 이상 ‘그림자 전쟁’으로만 머무르지 않음을 드러냈다. 미국과의 공조 하 핵 시설을 겨냥한 공습은 동맹 결속을 과시함과 동시에 역내 세력 균형을 크게 흔드는 사건이었다. 그 결과 가자지구의 하마스는 지휘·보급·은신 인프라에 타격을 입었고, 레바논의 헤즈볼라는 화력·지휘 통제 체계 전반에 피로가 누적되었으며, 예멘의 후티는 장거리 타격 능력과 해상 교란 역량에서 손실을 입었다. 시리아 내전 국면의 변화와 정부 재편 역시 이란 입장에서는 레반트로 이어지는 육상 보급 축의 안정성을 저해하는 변수로 작용했다. 무엇보다 이란의 약화는 이스라엘에게 역내 상공·연안에서의 작전 자유도를 넓혀주

는 듯 보였고, 단기적으로 ‘새 질서’가 성립한 듯한 착시를 낳았다.

그러나 군사적 성과와 별개로, 이스라엘의 전쟁 수행 방식은 중대한 법적·윤리적 논란을 불러왔다. 가자지구의 과도한 민간 피해, 인도주의 물자 통제, 제3국을 무대로 한 작전이 남긴 국제법적 의문, 일상 물품의 군사화가 초래한 비전투원 피해 가능성 등은 국제사회 비판을 증폭시켰다. 대학가와 시민사회에서 반유대·반이스라엘 정서가 확산했고, 아브라함 협정 가담국을 포함한 아랍 국가들에서도 공개 반발이 나타났다. 이는 이스라엘이 목표로 한 ‘위협 제거→안정적 질서’의 선형 경로가 외교적 고립·정당성 비용의 누적으로 상쇄될 수 있음을 시사한다. 즉, 전장 내 전술적 우위가 곧바로 전역적·장기적 안정으로 전이된다고 보기는 어렵다.

전망의 핵심 변수는 몇 가지로 압축된다. 첫째, 이스라엘-하마스 휴전의 2단계(포로·실종자 처리, 군 단계적 철수, 재건 틀 마련)의 실제 이행 여부다. 검증 가능하고 단계화된 이행 메커니즘 없이는 재충돌 가능성이 높다. 둘째, 이란과 저항의 축의 회복 탄력성이다. 이란의 산업·지휘 네트워크는 분산·대체를 통해 학습·적용할 소지가 있고, 대리세력은 비대칭 전술·사이버·정보전으로 비용을 낮춘 ‘저강도 지속전’을 선택할 수 있다. 셋째, 헤즈볼라 무장해제·축소 문제다. 이는 레바논 국내 정치·안보 질서와 직결되며, 무장해제의 ‘대가’(안전보장·정치적 포용·경제지원)가 설계되지 않으면 역풍이 예상된다.

이번 전쟁은 이스라엘이 단기적으로 군사적 주도권을 확대하고 저항의 축을 약화시키는 데 성공한 듯 보이지만, 국제법·정당성 비용, 역내외 외교 역풍, 대리전의 적응성과 분쟁 재발 위험이라는 구조적 한계를 동시에 드러냈다. 중동 질서의 향배는 휴전 2단계의 실질 이행, 저항축의 회복 탄력성, 레바논·시리아의 정치 안정, 그리고 공정한 외부 중재가 맞물릴 때 비로소 안정적 궤도에 접근할 수 있다. 지속 가능한 평화는 ‘위협의 제거’가 아니라 ‘제도화된 상호 억지와 상호 이익의 설계’에서 나온다. 검증 가능한 절차, 투명한 재건, 책임 있는 행위 규범이 그것이다. 이런 조건들이 충족되지 않는다면, 현재의 ‘새 질서’는 일시적 균형에 그칠 가능성이 크다.

제8장 호주-동남아 안보정세

연세대학교 박재적 교수

- I. 호주와 동남아 국내안보정세
- II. 호주 국제안보정세
- III. 동남아 국제안보정세
- IV. 한국에 대한 함의

I. 호주와 동남아 국내안보정세

1. 호주 국내안보 정세

2025년 5월 3일 실시된 호주 총선에서 노동당이 자유당에 압승을 거두어 정권을 연장하게 되었다. 총의석수 150석 중에 노동당이 94석을 획득하였는데, 이는 호주 연방 선거 결과 단일 정당이 취득한 최대 의석수이다. 이에 비해 자유당과 국민당의 보수 연합은 43석을 확보하는 데 그쳤다. 전통적으로 노동당 정부가 자유당 정부보다 중국과의 관계를 더욱 중시해온바, 호주가 무역분쟁으로 소원해진 중국과의 관계를 정상화할 환경이 조성되었다고 볼 수 있다. 그러나 트럼프 2기 행정부 출범 후에 미국과 중국 간 전략적 경쟁이 한층 심화하고 있고, 중국의 남중국해 및 남태평양 지역에서 공세적인 해양 활동이 지속됨에 따라, 노동당 정권임에도 불구하고 호주에서 중국 위협론은 가라앉고 있지 않다. 하나의 예로, 중국 해군이 2025년 2월 호주와 뉴질랜드 사이의 태즈먼해역 공해상에서 실사격 훈련을 실시하여 당시 동해상을 통과하는 민간 항공기들이 항로를 변경하는 일이 있었다. 앨버니지 호주 총리가 2023년에 이어 2025년 7월 중국을 방문하였는데, 이때 시진핑 주석에게 중국

이 실사격 훈련을 미리 통보하지 않고 실행한 것을 항의했다. 2025년 10월에는 중국군 전투기가 남중국해에서 정찰 및 순찰 임무를 수행하던 호주군 P-8A 포세이돈 해상초계기 근처에서 조명탄을 발사해 항공기와 승무원의 안전을 위협하는 사건이 발생했다. 중국은 호주 초계기가 자국 영공을 침범했다고 주장했지만, 호주는 호주 주재 중국대사관과 중국 주재 호주대사관을 통해 중국에 우려를 표명했다. 아울러 2025년 10월 아세안(ASEAN·동남아시아국가연합) 정상회의에 참석한 앨버니지 총리와 리창 중국 국무원 총리의 회담에서도 우려를 표명했다.

호주와 중국은 호주의 화웨이 제재 및 코로나19 기원 조사 요구와 중국의 무역 보복으로 최근 몇 년간 역사상 최악의 관계 악화를 경험했으나, 2024년에 이은 2025년 7월 호주와 중국의 정상회담을 통해 양국 경제 관계가 표면적으로는 정상화되었다. 2026년에는 리창 총리의 호주 방문도 예정되어 있다. 그러나 호주에서는 중국이 호주로부터 수입하는 양질의 광물에 대한 대체재를 중국이 아프리카 등에서 찾게 되면 중국이 호주에 대한 경제적 강압을 언제든지 재개할 것이라는 우려가 크다. 따라서 호주는 2025년에도 아프리카 광산에 대한 투자를 비롯하여, 광산물 공급망과 관련된 다양한 정책을 펼치고 있다. 2025년 7월에 개최된 쿼드 정상회의에서 호주, 미국, 일본, 인도 4국은 ‘핵심광물 이니셔티브’ 출범시키기로 합의하였다. 2025년 10월에 미국에서 개최된 앨버니지 총리와 트럼프 대통령의 정상회담에서 양국 정상은 ‘핵심 광물 및 희토류의 안정적 공급망 확보를 위한 미국-호주 프레임워크’에 서명하였다. 미국과 중국의 지경학적 경쟁에서 중국이 희토류를 미국에 대한 레버리지로 활용하는 것에 대한 대응이다.

2025년 다른 국가와 마찬가지로 호주도 미국과의 관세 협상에 총력을 기울였다. 호주는 트럼프 1기 출범 시 당시 턴불 총리가 트럼프 대통령에게 전임 오바마 대통령과 합의한 미국-호주 난민교환협정 이행을 확인해 달라고 요구하고, 트럼프 행정부의 철강과 알루미늄 관세 인상 계획에 강하게 대응함으로써 양국 간 불협화음이 있었다. 이러한 전철을 되풀이하지 않기 위해 호주는 세심하게 관세 협상에 임했는데, 2025년 8월에 소고기 개방을 미국에 내주고 상호관세를 10%로 타결하여 비교적 타 국가에 비해 미국과의 협상에서 선방하였다.

2. 동남아 국내안보정세

2025년에도 미얀마 군정과 아세안과의 협상이 정체되고 있는 가운데, 5월 26일 캄보디아와 태국 국경의 영토분쟁 지역에서 교전이 있었고 캄보디아 군인이 사망하였다. 군사적 긴장이 7월 24일부터 전면전으로 이어졌고, 양국이 7월 29일 휴전하였으나 갈등은 지속되었다. 이어 미국과 2025년 아세안 의장국인 말레이시아의 중재로 10월에 개최된 아세안 정상회의 시 ‘쿠알라룸푸르 평화협정(The Kuala Lumpur Peace Accord)’이 체결되었다.

미국과 중국의 지정학 및 지경학적 분쟁이 심화하고 있는 가운데 발생한 태국과 캄보디아의 국경분쟁은, 아세안 국가들의 응집력이 약화로 아세안이 추구해온 ‘아세안 중심성’, ‘아세안 컨센서스’ 원칙이 더욱 흔들릴 것이라는 우려를 자아냈다. 미얀마 군정의 인정 여부를 둘러싼 아세안 내 이견, 태국과 캄보디아 영토분쟁, 남중국해에서 아세안 국가 간 해양 분쟁 등은 아세안의 응집력을 떨어뜨리고 있다.²⁸⁵⁾ 이러한 와중에 아세안은 10월 아세안 정상회의에서 동티모르를 11번째 정식 회원국으로 받아들였다. 가입신청 14년 만에 정식 가입국이 된 동티모르는 안정과 도약의 전기를 마련하였지만, 아세안 국가들은 최빈국 동티모르가 회원 자격을 유지하는데 필요한 고정비용을 감당할 수 있도록 지원해야 하는 숙제를 안게 되었다.²⁸⁶⁾

2025년 아세안 국가들은 다른 국가들과 마찬가지로 트럼프 2기 행정부의 일방적인 고율의 상호관세 부과 위협으로 어려움을 겪었다. 특히 트럼프 1기 행정부의 대중 압박 경제정책으로 혜택을 보았던 베트남이 중국 수출의 우회 통로가 되고 있다는 집중포화를 맞았다. 트럼프 2기 행정부가 4월 2일 베트남에 대해 46%의 상호관세를 부과하였다. 이에 베트남은 미국과의 통상 흑자를 줄여나가면서, 중국산 제품의 베트남을 통한 우회 수출을 방지하는 제반 정책을 취하면서 미국과의 협상에 들어가 7월 2일 관세율을 20%로 낮추는 데 성공했다. 다른 아세안 국가도 미국과의

285) 이성득, “[이성득의 아세안 돋보기] 무력 분쟁, 아세안의 한계를 드러내다,” 한국경제(2025.7.29.), <https://www.hankyung.com/article/202507263809Q>(검색일: 2025.11.10.).

286) Stanley Widiyanto, “East Timor’s ASEAN membership a win for Asia’s youngest nation,” Reuters (2025.10.23), <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/east-timors-asean-membership-win-asias-youngest-nation-2025-10-23/>(검색일: 2025.11.10.).

관세 협상에 충력을 기울였는데, 10월 아세안 정상회의 시 개최된 미국과의 협상에서 미국은 캄보디아, 태국, 말레이시아에 19%, 베트남에 20%의 상호관세를 유지하지만, 일부 품목에 대해서는 무관세 적용 범위를 확대하기로 합의했다. 특히 트럼프 대통령은 말레이시아와 태국과 별도의 핵심 광물 관련 협정을 체결했다. 희토류 매장량이 약 1,610만 톤으로 추정되는 말레이시아는 미국에 희토류 및 주요 광물 수출을 금지하거나 쿼터를 설정하지 않겠다고 약속했다. 또한 태국은 미국에 희토류에 대한 우선 접근권을 부여하는 협정에 서명했다. 주목할 것은 말레이시아 및 캄보디아와 체결한 무역 협정에는 ‘미국의 핵심 이익이나 안보에 위협을 가하는 경쟁 협정을 체결하면 해당 협정을 종료할 수 있다’는 문구까지 포함되었다. 다분히 중국을 의식한 미국이 불평등한 문구를 강요한 것이다.²⁸⁷⁾

미국의 보호무역주의 강화를 틈타 중국과 아세안의 다자 무역 협력은 강화하였다. 양측은 10월 아세안 주도 정상회의에서 ‘중국-아세안 자유무역협정(FTA) 버전 3.0’ 확대 개정안을 체결하였다. 2020년 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 체결 이후 최초로 RCEP 정상회의가 개최되기도 하였다.

한편, 2025년 초 미국은 ‘미국 국제개발처(USAID)’ 자금 동결 행정명령을 내렸는데, 이에 따라 동남아 지역에서 미국의 지원으로 행해지던 다수의 개발 협력 사업이 중단되는 위기에 처했다. 중국은 이를 기회로 삼아 동남아시아 다자영역에서 미국의 영향력을 약화하고 자국의 전략적 공간을 확대하려 했다. 2024년 12월 17일, 중국 외교부 산하 국제문제연구소가 주최한 ‘2024년 국제 정세와 중국 외교’ 심포지엄에서 왕이(王毅) 외교부장이 발표한 연설이 큰 주목을 받았다. 그가 제시한 핵심 키워드는 ‘화평(和平)·개방(開放)·정의(正義)·단결(團結)·포용(包容)’이었다. 이 가운데 ‘화평’과 ‘개방’은 중국이 미국과의 전면적 대립을 피하면서도(화평), 미국의 ‘탈동조화(de-coupling)’ 및 ‘위험 완화(de-risking)’ 전략에 대응해 역내 국가들과의 경제·전략적 상호의존성을 강화하겠다는 의지(개방)를 보여주는 것으로 해석된다.²⁸⁸⁾ 이와 같은 기조 속에서, 시진핑 주석은 2025년 4월 베트남·말레이시아·캄보디아 등 세

287) 김지현, “‘미국, 중국 견제하려고 이렇게까지?’ 동남아와 무역협정 때 삽입한 ‘깜짝 조항’의 정체,” 헤럴드경제(2025.11.7.), <https://biz.heraldcorp.com/article/10611148>(검색일: 2025.11.10.).

288) 박재적, “[신년기획 특별논평 시리즈] ⑤ 2025년 인도-태평양 전망과 한국의 과제,” 동아시아연구원(2025.4.24.), https://www.eai.or.kr/notice/notice_view.php?no=7179(검색일: 2025.11.10.).

나라를 잇달아 방문하며 미국의 영향력 축소와 중국의 전략적 공간 확대를 모색했다.

중국의 매력공세가 지속하는 가운데 트럼프 대통령이 2025년 10월에 개최된 아세안 주도 정상회의에 참석할지에 관심이 집중되었었다. 트럼프 대통령은 집권 1기 1년 차 때 참석한 이후 3년 동안 참석하지 않았었기에 2기에도 참석하지 않으리라는 것이 다수의 견해였다. 그러나 전 세계에서 발생 중인 8개의 전쟁을 중지시켰다는 트럼프 대통령에게 캄보디아와 태국의 휴전 협정식은 홍보 행사로 적격이어서 트럼프 대통령은 아세안과 미국의 아세안+1 정상회담에 참석하였다.

II. 호주 국제안보정세

1. 오커스

호주 노동당 정부는 미국 트럼프 2기 행정부 출범에 따라 미국과의 관계를 안정적으로 끌고 가기 위해 노력하고 있다. 이는 트럼프 대통령 1기 집권 시 초반은 호주가 노동당 정권이었는데, 당시 앞서 언급한 것처럼 호주와 미국의 불협화음이 벌어졌었기 때문이다. 호주는 트럼프 1기 행정부 초기의 불협화음을 재현하지 않기 위해 트럼프 2기 행정부가 동맹국들에 요구하고 있는 국방비 증액을 선제적으로 공약했다. 2024년 5월에는 리처드 말스 호주 부총리 겸 국방부 장관이 향후 10년간 국방비를 현재 GDP 대비 2%에서 2.4%로 증액할 것이라고 발표하였다. 호주가 국방비 증액 외에도, 역내 안보에 더욱 적극적으로 개입하고, 미국 첨단 무기 구매를 늘리고, 호주 함정을 홍해에 파견하는 등 미국의 안보·군사적 이익을 고려하는 행보를 했다.

하지만, 2025년 5월 30일 상그릴라 안보대화를 계기로 개최된 양국 국방장관회의에서 미국 국방장관이 호주 국방장관에게 신속하게 방위비를 GDP 대비 3.5%까지 올리라고 요구하자, 앨버니지 총리. “우리의 국방 정책은 우리가 결정할 것”이라며

반발하였다.²⁸⁹⁾ 우연인지 전략적으로 계획된 강압 수단인지는 모르나, 호주 총리의 반발 후 2025년 6월 초 미국에서 오커스 재검토 방침이 발표되었다.

호주에서 2025년 내내 트럼프 2기 행정부가 전임 바이든 행정부가 호주, 영국과 출범시킨 오커스(AUKUS)를 계승할지가 초미의 관심사였다. 미국의 호주에 대한 잠수함 판매가 시작될 2030년대에 미국 해군의 잠수함 함대가 역사상 최저점으로 줄어들 것으로 예상되는바, 호주는 트럼프 2기 행정부가 오커스를 파기할 가능성을 우려하고 있다. 바이든 행정부 때 출범한 오커스를 트럼프 행정부가 재검토하는 것에 호주와 영국 정부가 긴장하였지만, 6월 중순 캐나다에서 개최된 51차 G7 정상회의 계기 성사된 미국과 영국의 양자 정상회담 후 트럼프 대통령과 스타머 총리가 오커스의 지속적인 추진을 확인하였다. 앞서 언급한 2025년 10월 미국과 호주의 정상회담에서도 트럼프 대통령은 엘버니지 총리에게 오커스 협정에 따른 미국의 원자력 잠수함 제공 일정을 가속하겠다고 밝혔다. 하지만, 여전히 호주에서는 미국이 오커스 협정을 파기할 수도 있다는 우려가 있다. 특히 2025년 10월 개최된 한미 정상회담에서 미국이 한국의 핵잠수함 추진을 승인하였고, 트럼프 대통령이 정상회담 다음 날 한국 기업이 보유하고 있는 미국 필라델피아 조선소에서 핵잠수함을 건조하겠다고 한 것에 대해 호주가 긴장하고 있다. 미국 조선소의 열약한 역량을 고려할 때 호주뿐만 아니라 한국에 제공할 원자력 잠수함을 미국에서 건조하기 어려울 것이라는 것이다. 호주 엘버니지 총리가 오커스에 대한 영향이 없을 것이라며 호주 내 우려를 잠재우고 있으나, 호주 내에서 다양한 견해가 나오고 있다.²⁹⁰⁾

2. 미국 주도 안보네트워크 내 호주의 위상 강화

호주는 2025년에도 미국 주도 안보네트워크의 일원으로 남태평양과 동남아시아에서 미국 주도 안보네트워크의 강화에 기여하였다. 격년으로 개최되는 미국과 호주

289) 조영빈, “미 국방장관, 호주 면진. “GDP 5%까지 군사비 증액하라.” 한국일보(2025.6.2.), <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025060214340004037>(검색일: 2025.11.10.).

290) 박진형, “트럼프 한국 핵잠수함 건조 승인에 오커스 호주 ‘긴장’.” 연합뉴스(2025.10.30.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20251030209900084>(검색일: 2025.11.10.).

의 군사 훈련인 ‘텔리즈만 세이버’가 2025년 7월에 19개국에서 3만 5천 명이 참여하여 사상 최대 규모로 실시되었다. 중국의 남태평양에서의 공세적 행동이 지속하는 가운데, 동 훈련은 훈련 역사상 최초로 호주 밖 파푸아뉴기니에서 일부 실시되었다. 또한, 동 훈련이 앨버니지 총리가 중국을 방문하고 있는 기간에 실시된 것도 주목할 만한 것이었다.

호주는 동남아시아 ‘서필리핀(West Philippine)’ 해상에서 개최되는 이른바 ‘스쿼드(S-Quad)’에 대한 참여도 지속하였다. 중국과 필리핀의 해양 영토분쟁이 불거지는 가운데, 필리핀, 미국, 일본, 호주 간 양자, 3자 또는 4자 군사훈련 및 해양 순찰의 빈도와 강도가 2025년에 더욱 강화했다. 이러한 맥락 속에 호주는 필리핀과의 양자 안보협력도 증진했다. 2025년 8월 15일~29일에는 남중국해 인근에서 양국 양자 군사 훈련 사상 최대 규모로 군사 훈련을 실시하였다. 8월 23일에는 호주와 필리핀 국방장관이 남중국해와 태평양에서 중국에 대항하기 위한 양국 안보협력을 강화하는 협정을 2026년에 체결하겠다는 의향서를 채택하였다.

호주가 지난 20여 년간 남태평양 지역에서 ‘호주의 태평양 순찰선 프로그램(Australia’s Pacific Patrol Boat Program)’을 성공적으로 수행했는데, 남태평양에서의 경험을 바탕으로 최근 동남아시아에서도 필리핀, 베트남, 인도네시아 등 역내 국가의 해양능력배양과 해양상황인지 배양에 적극적으로 앞장섰다. 쿼드에도 지속해서 참여하고 있다. 2025년 1월 21일에 개최된 쿼드 외교장관 회의에서는 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양(Free and Open Indo-Pacific, FOIP)’을 지지하면서 유사 입장국들 간 해양, 경제, 기술협력을 강화하기로 하였고, 6개월 만인 7월 1일에 개최된 쿼드 외교장관 회의에서도 이를 확인하였다.

인도양에서는 호주·프랑스·인도 삼자 안보협력의 복원을 시도하고 있다. 3국의 안보협력은 프랑스가 주도하여 2020년에 태동하였고, 2021년 5월에 장관급으로 격상하였으나, 오커스 여파로 급랭하였다. 오커스 협정으로 호주가 미국과 영국으로부터 원자력 잠수함을 공급받게 됨에 따라 호주가 프랑스와 체결하였던 77조 규모의 잠수함 계약을 일방적으로 파기했기 때문이다. 그러나 오커스를 체결한 호주 자유당 정부가 실각하고 2022년 5월 노동당 정부가 정권을 잡은 뒤, 6월에 잠수함 계약 파기에 대한 위약금으로 프랑스에 7,500억 원을 지급하기로 함으로써 양국 관계 회복

에 시동이 걸렸다. 이에 따라 중단되었던 호주, 인도, 프랑스 3국 안보협력도 재가동의 물고를 띄웠다. 3국이 복원을 위한 고위 관료 회담을 개최하고 있다. 2025년 1월 20일부터 24일까지 인도네시아 인근 해역에서 실시된 제5차 라 페루즈 훈련에 호주, 프랑스, 인도를 포함한 인도-태평양 지역 9개국의 함정 13척과 항공기 30여대가 참가했다. 2025년 7월 개최된 '텔리즈만 세이버' 군사 훈련에 인도가 처음으로 참여하였고, 호주와 인도가 2025년 10월 '지역의 평화 유지를 위한 공동 의지를 강화하는 안보 협정'을 체결하기도 했다. 호주와 프랑스가 '잠수함 분쟁'을 비교적 빨리 봉합하고, 인도를 포함한 3국이 안보협력을 복원시키고 있는 것은 인도양의 전략적 중요성 때문이다. 인도양에 있는 프랑스령 '레위니옹', 호주령 '코코스 아일랜드', 인도 동쪽에 있는 '안다만-니코바르 제도'에서 각국이 취합하는 군사정보가 공유되고, 상호 함정의 접근이 용인된다면 3국이 광활한 인도양의 상당 부분이 통제된다. 이에 더해 세 곳 사이에 미국이 영국으로부터 조차하여 사용하고 있는 '디에고 가르시아'가 있어 미국, 영국과의 협력도 가능하다.

한편, 호주는 트럼프 행정부가 인도·태평양 지역에서 안보 공약의 수준을 낮출 것을 대비해, 2025년에 역내 국가와의 안보협력을 한층 증진했다. 인도, 일본, 베트남, 인도네시아, 한국 등 역내 국가와 안보협력이 미국 주도 네트워크를 강화하는 측면에서 추동되고 있는 측면이 강하다. 그러나 그렇다 하더라도 그 부산물로 역내 국가가 주도하는 소다자 협력이 점증할 수 있다. 미국 주도 안보네트워크의 핵심 노드인 호주, 일본, 한국, 인도 등이 동 네트워크상에서 위상을 확보하고, 그 결과 자율성을 확보해간다면 미국 주도 안보네트워크가 지나치게 미·중 대립의 도구로 활용되는 것을 억지할 수 있게 되기 때문이다. 호주는 이에 착안하여 역내 국가와 다양한 양자 및 소다자 협력을 활성화하고 있다. 일례로, 호주가 일본에 2025년 8월에 약 9조 원 규모의 차세대 구축함(모가미 급) 11척을 발주했다. 인도와는 2025년 10월 안보 협정을 체결하였다. 소다자 차원에서는 호주, 한국, 일본의 제3차 인도·태평양 대화가 2025년 10월 15일에 일본 도쿄에서 개최되었다.

3. 남태평양 내 호주 영향력 강화

남태평양 지역에서 미국, 중국, 호주, 일본의 지정학 및 지정학적 경합이 가속하고 있는 가운데, 호주는 남태평양에서 자국의 안보적 영향력을 유지하기 위해 노력했다. 전통적으로 호주와 뉴질랜드가 남태평양에서 지도적 역량을 발휘해 왔는데, 중국이 일대일로 기치 아래 남태평양 국가에 인프라 자본을 대규모로 투자하고, 이를 기반으로 태도국과 안보협력도 촉진하고 있다. 이에 대응하여 호주는 솔로몬제도(2017년, 2023년 9월), 피지(2022년 10월), 바누아투(2022년 12월), 투발루(2023년 11월), 파푸아뉴기니(2023년 12월), 나우루(2024년 11월)와 안보 협정을 체결하였고, 반대급부로 태도국의 경찰, 군대, 사법부의 역량 강화 지원하고 있다.

호주는 일본, 미국과 남태평양 지역에서 해저케이블 구축에 보조를 맞추고 있다. 2023년 5월에 개최된 쿼드 정상회의에서도 논의되었던 것처럼, 중국의 화웨이가 남태평양 해저케이블 구축사업에 뛰어들면서 사이버 안보에 대한 우려가 커지고 있기 때문이다. 3국은 2025년 키리바시, 나우루, 미크로네시아를 잇는 2,250km에 달하는 해저케이블 구축을 완공하였다.

중국과 뉴질랜드 자치령인 쿡 제도가 2025년 2월 16일 포괄적 전략적 파트너십을 체결하였다. 이처럼 중국의 지속되는 남태평양에서의 공세적 행위에 대항하기 위해 호주는 2025년 8월 바누아투와 경제 및 안보 관계를 강화하는 협정을 체결하고, 향후 10년간 5억 호주달러를 바누아투에 투자하기로 합의하였다. 하지만, 곧 중국과의 경제 관계를 고려한 바누아투가 협정 체결 중단을 선언하였다. 한편, 나우루가 2025년 8월 20일 ‘중국농촌진흥개발공사’(CRRDC)로부터 약 10억 호주달러 규모의 농업 및 어업 투자협정을 맺기로 했다고 발표하자, 호주는 호주와 나우루 간의 안보 조약 위반 여부를 점검하기로 하였다. 양국은 2024년에 체결한 안보 조약에 의해 나우루가 제3국의 투자를 유치하기 전에 호주와 협의해야 하는데, 이러한 절차를 무시하고 정체불명의 중국 기업과 투자협정을 맺은 것을 문제 삼은 것이다.²⁹¹⁾

이처럼 일면 수세에 몰렸던 호주가 2025년 9월에는 남태평양 최대 인구국인 파푸

291) 박진형, “‘정체불명’ 중소기업, 나우루에 9천억원 투자…호주, 조사 착수,” 연합뉴스(2025.8. 20.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20250820084800084>(검색일: 2025.11.10.).

아뉴기니와 방위조약을 체결하는 성과를 올렸다. 호주가 미국, 뉴질랜드에 이어 세 번째 동맹국을 남태평양에 가지게 된 것이다. 동 협정으로 인해 호주와 파푸아뉴기니 군대가 통합되어 운영되고, 약 1만 명의 파푸아뉴기니 국민이 호주군에 복무하고 호주 시민권을 취득하게 된다.

Ⅲ. 동남아 국제안보정세

1. ‘스쿼드(S-Quad)’ 안보협력

2025년 이른바 ‘스쿼드(S-Quad)’가 더욱 주목받았다. 스쿼드는 기존의 ‘쿼드(Quad, 미국, 일본, 호주, 인도 안보협력)와 달리 인도가 아닌 필리핀이 포함된 안보협력을 지칭한다. ‘S’는 ‘Security(안보)’의 첫 글자로 4국이 남중국해와 대만해협에서 중국에 대항하기 위해 비전통 안보를 넘어 전통 안보 영역에서도 협력하고 있음을 가리킨다. 스쿼드 국가 간 양자, 3자, 4자 군사훈련과 공동해양 순찰이 수행되고 있는 가운데, 2024년 4월 12일 미국, 일본, 필리핀이 최초로 3국 정상회담을 개최했고, 동년 7월 8일에는 일본과 필리핀이 양국 군대의 ‘상호접근협정(Reciprocal Access Agreement)’ 체결했다. 현재 스쿼드 4국은 그들의 안보협력을 스쿼드로 지칭하지 않고 있으며 공식적인 협의체도 존재하지 않으나, 필리핀 주변 해역의 해양 안보가 남중국해 해양 분쟁 및 중국과 대만 간의 양안 분쟁과 직접적으로 연관된다는 점에서 2025년에 4국은 스쿼드를 점차 제도화해 나갔다.

스쿼드를 활성화하는데, 필리핀이 적극적으로 앞장섰다. 2025년 3월, 길버트 테오도로 필리핀 국방부 장관은 미국, 일본, 필리핀 등 주요 역내 국가들이 한반도를 제외한 동중국해와 남중국해를 단일한 ‘전쟁 운용 구역’으로 통합해 관리할 계획이라고 밝혔다.²⁹²⁾ 또한 그는 ‘스쿼드(S-quad)’가 2025년 12월까지 통합 전역 운용을 위한 조정 센터를 설립할 예정이라고 덧붙였다. 아울러 2025년 7월 필리핀과 일본은

292) 천호성, “필리핀 “일본·미국 등과 동·남중국해 ‘단일 전장’으로 운용,” 한겨레(2025.7.1.), <https://www.hani.co.kr/arti/international/asiapacific/1205682.html>(검색일: 2025.11.10.).

안보 관련 기밀 정보를 공유할 수 있도록 하는 정보보호협정과 군수물자 및 역무의 상호 지원을 위한 물품·역무 상호제공협정(ACSA) 체결 협의를 시작하기로 합의했다. 필리핀은 또 같은 달 뉴질랜드와도 상호접근협정과 유사한 방문군 지위협정(Status of Visiting Forces Agreement)을 체결했다. 이어 캐나다와도 방문군 지위협정 협상을 마치고 협정을 맺기로 했으며, 프랑스와도 같은 협정을 위해 초기 협상을 진행하는 등 미국, 일본뿐만 아니라 호주, 나토 주요국과의 방위 협력을 강화하고 있다.

미국도 필리핀에 호응했다. 트럼프 2기 행정부는 ‘국제개발처(USAID)’ 동결 행정 명령을 내리면서도 필리핀군 현대화 지원 예산 3억3천600만 달러(약 5천억원)는 동결 대상에서 제외했다.²⁹³⁾ 2025년 7월, 여러 언론이 남중국해 영유권 분쟁이 지속되는 가운데, 미국이 필리핀 해군을 지원하기 위해 남중국해 인근에 선박 정비 및 유지보수 시설을 건설할 계획이라고 보도했다.²⁹⁴⁾ 11월 1일 피트 헤그세스 미국 국방부(전쟁부) 장관이 ‘아세안 확대 국방장관 회의(ADMM-Plus)’에 참석 후, 스쿼드 국가인 호주, 일본, 필리핀과 4자 회담을 하고 인도·태평양 정세를 논의하였다.

스쿼드는 유럽 주요국과의 안보협력을 증진하는 플랫폼으로도 사용되고 있다. 앞서 언급한 것처럼 캐나다는 2024년부터 미국·일본·호주·필리핀의 스쿼드 군사훈련에 참여하고 있는데, 2025년 11월 필리핀과 캐나다가 ‘방문국 주둔 협정’을 체결하였다.

이러한 가운데 필리핀이 2026년에 아세안 의장국을 맡게 된다. 필리핀은 한편으로는 스쿼드 안보협력을 강화하고, 동시에 아세안 의장국으로 중국과 아세안과의 ‘남중국해 문제 해결을 위한 행동규범(Code of Conduct)’의 신속한 체결을 촉구하면서 중국에 맞설 것으로 보인다.

293) Jonathan Landay and Simon Lewis, “Exclusive: U.S. exempts security funds from aid freeze — but little for humanitarian programs,” Reuters(February 22, 2025), <https://www.reuters.com/world/us/us-exempts-security-funds-aid-freeze-little-humanitarian-programs-2025-02-21/>(검색일: 2025.11.10.).

294) 차병석, “남중국해서 中·필리핀 긴장 고조…美, 선박 보수시설 건설,” 연합뉴스(2025.7.17.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20250717078800009>(검색일: 2025.11.10.).

2. 미국과 중국의 세력권 경합

동남아시아는 미국과 중국의 세력권 경쟁이 과열하고 있는 지역이다. 아세안 중립성(ASEAN Neutrality)에도 불구하고 미국과 중국 사이에서 아세안 국가들의 분열 현상이 뚜렷하게 나타나고 있다. 스쿼드에 적극적인 필리핀은 미국에 확연히 안보적으로 경도되어 있고, 반면에 중국의 해외 군사기지로 의심받는 레암 해군기지를 2025년 4월에 개장한 캄보디아는 중국에 경도되어 있다. 미국은 자국이 주도하는 안보네트워킹에 인도네시아 등 동남아 국가를 최대한 유인하기 위해 역내 해양안보에 힘쓰고 있고, 중국은 ‘일대일로(BRI)’ 기치 아래 대규모 인프라 투자와 개발원조로 역내 국가를 끌어당기고 있다.

미국 인도-태평양 전략의 약점 중 하나는 중국의 ‘일대일로’ 구상에 대한 지경학적 대응이 부족하다는 것인데, 중국이 트럼프 행정부 2기 동안 이를 더욱 파고들고 있다. 미국은 일본, 호주, 인도와 개별적 인프라 투자 및 양자·삼자·쿼드 협력을 통해 중국의 일대일로에 대응해 왔으나, 중국의 거대 자본에 비해 부족한 규모로 인해 역부족이라는 평가를 받았다. 더군다나 트럼프 2기 행정부가 자국 우선주의와 보호무역주의 추구하고 있고, 이에 대비되게 중국은 ‘개발’을 다자협력의 핵심 기치로 내세우며 다자영역에서 중국의 영향력을 더욱 확대해 나가고 있다. 10월 아세안 정상회의 계기 개최된 아세안-중국 회담에서 리창 중국 총리는 “일방주의와 보호무역주의가 세계 경제 질서를 교란시키고 있으며, 외부 세력의 간섭으로 일부 국가가 부당한 관세를 부과받고 있다”며 미국을 비난했다.²⁹⁵⁾ 이러한 와중에 동남아 주요국들의 ‘브릭스(BRICS)’ 가입이 주목받았다. 2024년 말에 태국과 말레이시아가 브릭스 파트너국이 되었고, 2025년 1월에는 인도네시아가 브릭스의 10번째 정식 회원국이 되었다. 2025년 6월에는 베트남이 브릭스의 10번째 파트너국이 되었고, 10월에 개최된 아세안 정상회의에는 브라질 대통령과 남아프리카공화국 대통령이 처음으로 참석하였다.

295) 정재현, “아세안 정상회의 폐막… 미중 갈등에도 “우호적 관계 추구” 재확인,” Chosen Biz(2025.10. 28.), https://biz.chosun.com/international/international_general/2025/10/28/JDYR535IMZCD7ALUD5763HBSX4/(검색일: 2025.11.10.).

아울러, 2025년 5월에 아세안-걸프협력회의(GCC)-중국 3자 정상회의가 최초로 개최되었다. 말레이시아, 인도네시아 등 아세안 내 회교 국가는 중동 국가들과의 협력을 중시하고 있는데, 중국이 아세안 및 GCC와 함께 미국의 보호무역주의에 대한 대응 방안을 모색하는 회의였다. 이처럼 트럼프 2기 행정부의 보호무역주의 정책을 틈타 중국이 역내에서 세력 확대를 위한 다양한(소)다자 협력을 촉진하고 있다. 또한 일부에서는 중국과 러시아가 주도하고 있는 ‘상하이 협력기구(SCO)’가 동남아까지 확장될 가능성을 제기하고 있다. 아직 동남아 국가 중 SCO 회원국은 없지만, “중국과의 경제적 유대 강화, 러시아의 에너지 자원 접근성 확보, 중앙아시아 시장 진출 확대” 이익을 고려할 때 가능성을 배제하지 못한다.²⁹⁶⁾

반면 미국은 해양안보를 매개로 동남아 국가를 미국 주도 안보네트워크에 유인하는 전략을 지속해서 펼치고 있다. 미국은 타 퀴드 국가와 함께 역내 주요 거점 국가에 중고 비행기, 선박 등을 공여하고 군대, 해양경찰, 세관 등에 교육 프로그램을 제공하면서 인도-태평양 지역에서 ‘해양능력 배양’과 ‘해양 상황인지’ 능력 제고에 기여해 왔다. 무인 정찰기, 감시 레이더 등 정보·감시·정찰(ISR) 자산도 제공하고 있는데, ISR 장비 공여와 정보 제공이 주목받는 이유는 다수의 역내 국가가 중국의 공세적 해양 활동에 대항하기 위한 최첨단 장비를 구매하거나 사이버 보안 기술을 확보하는데 천문학적인 비용을 투자할 재정적 여력이 없기 때문이다. 미국과 타 퀴드 국가는 주요 거점 국가에 ISR 장비와 정보를 제공하고, 이를 통해 주요 거점 국가들을 궁극적으로 미국 주도 안보 네트워크 체제로 유인하고 있다. 2023년에 ‘정부 안전보장 능력 강화 지원(OSA, Official Security Assistance)’ 제도를 도입하여 개도국에 대한 군사 장비 지원이 가능하게 된 일본도 ISR 장비 제공에 있어 미국과 보조를 맞추고 있다. 이러한 맥락에서 2025년 11월 개최된 ‘아세안 확대 국방장관회의(ADMM-Plus)’에서 피트 헤그세스 미국 국방부 장관이 남중국해에서 중국의 공세적 행동에 대응하기 위해 공중·수중 무인기(드론) 등을 이용한 해양 감시 시스템을 공동으로 구축하자고 제안했다.

한편 미국과 중국의 리더십 부재 속에 동남아 주요국 등 중견국 중심 소다자 연

296) ShadowHawk42, “2025년 동남아시아 국가들, 상하이협력기구(SCO) 가입 예상…전문. “지속적 확장 전망,” BTCC Academy(2025.9.3.), <https://www.btcc.com/ko-KR/square/ShadowHawk42/897028>(검색일: 2025.11.10.).

합의 필요성이 주목받았다. 트럼프 행정부 2기 인도·태평양 지역에서 미국과 중국의 지정학 및 지경학적 패권 경쟁이 심화하고, 트럼프 행정부의 자국 우선주의가 강화되면서 중견국 역할론이 더욱 부상한 것이다. 다수 동남아 주요국이 아세안 차원의 제도적 협력이 어려운 이슈 영역에서 ‘아세안 방식’의 고수보다는 소수의 관련 국가가 중심이 되는 소다자적 접근을 선호할 가능성이 크다.

IV. 한국에 대한 함의

2025년 호주와 인도의 안보정세는 아래와 같은 함의를 한국에 준다. 첫째, 한국이 인도-태평양 지역에서 참여하는 군사훈련 수와 규모가 늘고 있는데, 이는 글로벌 책임 국가이자 ‘G7+ 국가’를 지향하는 한국이 한반도를 넘어 역내 안보에 좀 더 적극적으로 기여하겠다는 의지 표명의 일환이다. 인도-태평양 전략 공간이 점증적으로 블록화되어 가고 있는 가운데, 역내 군사훈련 참여를 통해 미국 주도 안보네트워크에서 우리의 위상을 정립하는 것이 필요하다.

이러한 측면에서 호주와의 안보협력 증진은 우리의 국익에 부합한다. 우리는 2021년 최초로 ‘텔리즈만 세이버’ 군사훈련에 참여한 이후, 2023년과 2025년에도 참여하였다. 2023년과 2025년에는 우리 군이 호주 영토에서 우리가 호주에 판매한 K-9 자주포 실시간 사격 훈련 수행하였다. 우리의 방산 수출이 급증하고 있는 상황에서 우리 군사 무기를 구매했거나 구매를 고려하고 있는 국가와의 군사 훈련은 상호 신뢰를 구축하는 매개가 된다. 아울러, 우리 군으로서 충분한 사격 거리를 확보하여 군사 훈련을 실시하는 효과도 있다.

따라서, 인도-태평양 지역에서 일본이 타 국가와 체결하고 있는 ‘상호접근협정(Reciprocal Access Agreement, RAA)’이 주목받고 있는데, 우리도 호주를 비롯한 역내 국가와 RAA를 체결할 필요가 있다. RAA가 주목받는 이유는 역내에서 양자와 다자 군사훈련의 수가 늘고 참여 병력과 장비가 점증적으로 대규모화하고 있기 때문이다. 호주, 필리핀 등 우리와 RAA 체결에 관심이 높은 국가의 제안을 긍정적으로 검토할 필요가 있다. RAA는 ‘주둔협정(SOFA)’이나 ‘방문군대협정(Visiting Forces Agreement, VFA)’과는 달리 명칭에서 나타나는 것처럼 ‘상호적’ 협정으로 상대 국가 군대의 입국 절차를 간소하게 하는 대칭적 행정협정이다.

둘째, 오커스가 중단없이 진행될 것으로 전망되는바 우리는 오커스 제2축 합류를 더욱 적극적으로 검토해야 한다. 오커스는 두 방향(pillar)으로 진행되고 있는데, ‘제1축(Pillar I)’은 미국과 영국이 호주에 원자력 잠수함을 공급하기 위해 3국이 협력하는 것이며, ‘제2축(Pillar II)’은 3국이 첨단 기술을 공동 개발하고 상호운용성을 강

화하는 것이다. 2024년 9월 17일 열린 오커스 3주년 정상회담 공동성명에서 오커스 3국이 캐나다, 뉴질랜드, 한국과 ‘제2축’ 협력 협의를 진행 중이라고 언급하였다. 오커스 3국은 민·군 첨단 기술 개발과 활용에 있어 선도적인 국가이므로, 한국이 오커스 제2축에 참여하면 우리의 첨단 기술 개발 속도와 효율성을 높이고, 세계 방산 시장에서 입지를 확장하게 된다. 아울러, 오커스 3국과 한국 군대의 전투 능력과 상호운용성도 향상된다.

오커스는 미국이 인도·태평양 지역에서 운영하는 주요한 소다자 안보 협의회 중 하나이어서 제2축 참여는 미국 주도 안보 네트워크에서 한국의 위상 제고에 기여할 것이다. 만약 일본은 참여하는데 한국은 망설인다면 한국의 위상은 상대적으로 저하된다. 위의 이익에 근거해 한국이 참여한다면 참여 시기, 분야, 수준에 관한 면밀한 검토가 필요하다. 참여가 빠르면 빠를수록 개발된 첨단 기술에 있어서 우리의 지분은 확대된다. 하지만, 오커스 3국이 한국에 관련 법제 정비와 더불어, 3국과 유사한 산업 보안 표준과 데이터 공유 및 관리 플랫폼을 갖추도록 요청할 것인데, 이를 준비하는데 적지 않은 시간과 노력이 필요하다.

셋째, 동남아를 포함한 인도·태평양에서 대중국 억제 정책이 미국 안보 정책의 우선순위인바, 미국 주도 안보네트워크의 일원인 한국도 미국과 중국이 남중국해 이슈로 첨예하게 대립하고 있는 동남아에서 미국의 대중 압박에 일정 정도는 동참해야 할 상황에 놓여있다. 이러한 맥락에서 한국의 역내 해양 안보협력에 대한 기여 및 참여 수준이 주목받을 수 있다. 일례로 한국이 해양안보에 있어서 미국과 일본에 어느 정도까지 보조를 맞출 수 있을지가 관건이다. 2025년 초 필리핀이 미국과 함께 한국을 스쿼드에 초청할 것이라는 보도가 있었다.²⁹⁷⁾ 이와 별개로 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 태국이 실시하고 있는 ‘말라카 해협 순찰(Malacca Straits Patrol)’이나 인도네시아, 말레이시아, 필리핀이 실시하고 술루-술라웨시해 순찰(Sulu-Sulawesi Patrol)에도 참여를 요청받는다면 참여를 고려할 필요가 있다.

넷째, 한국은 역내 국가를 대상으로 한 개별적 기여를 지속하면서, 쿼드 국가 및 EU와의 협력 및 조율을 확대해야 한다. 해양능력배양은 역내 국가의 비전통안보

297) Shivam Patel, “Philippines eyes expansion of Squad group to India, South Korea,” Reuters(March 19, 2025), <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/philippines-eyes-expansion-squad-include-india-south-korea-2025-03-19/>(검색일: 2025.11.10.).

이슈에 기여한다는 측면에서 추진에 정당성이 있다. 현재 한국 해군은 차기 호위함(FFG) 취역에 맞춰 2020년대 중반까지 포항급 초계함을 모두 퇴역시킬 예정인바, 이를 적극적으로 활용해야 한다.²⁹⁸⁾

쿼드가 ‘인도-태평양 지역 해양상황인식(Indo-Pacific Maritime Domain Awareness, IPMDA)’ 확장을 시도하면 이에 참여해야 한다. 2022년 제3차 쿼드 정상회의에서 ‘해양상황인식을 위한 IPMDA를 발족시키기로 합의하였고, 2024년 9월 개최된 쿼드 정상회의에서도 이의 본격적인 추진을 논의했다. 2025년 7월에 개최된 쿼드 외교장관 회의에서도 이를 확인한 바 있다.

다섯째, 미국이 해외개발원조(ODA) 예산을 줄이고 있는 가운데, 우리 정부가 좀 더 획기적인 ODA 매력 외교를 펼칠 필요가 있다. 전임 정부에서 동남아시아와 남태평양에서 우리의 ODA 규모를 확대하기로 함에 따라 역내 국가의 기대가 한층 높아졌다. 만약 이재명 정부에서 이러한 기조를 이어가지 않고, 실용 외교의 기초 속에 현상 유지 또는 축소한다면 우리의 소프트 파워를 증진할 기회를 실기하게 된다.

여섯째, 규모가 한층 확대할 선박의 ‘유지, 보수, 운영(Maintenance, Repair, Operation, MRO)’ 시장에서 첨단 조선업 역량을 보유한 한국, 일본, 호주 등이 미국 선박과 군함 MRO 수주 경쟁에 돌입할 것인데, 이런 경쟁 속에서도 중국의 해군력 팽창에 대응하기 위해 미국과 동맹국들이 전략적으로 협력해야 한다. 일례로, 현재 필리핀과 미국은 필리핀 ‘수빅만’을 미국 해군 MRO의 거점으로 활용하기 위해 규모를 확장 중이다.²⁹⁹⁾ 2025년 4분기부터 HD현대가 필리핀 수빅만 조선소를 본격적으로 재가동하기 시작하였는데, 미국 사모펀드인 세르버러스가 자본. 한국 HD현대의 기술, 필리핀의 노동력이 결합하였다.³⁰⁰⁾ 우리는 경제적 이익뿐만 아니라, 한미 동맹을 강화하고 미국 주도 안보네트워킹에서 우리의 위상을 높이는 전략적 관점에

298) 주간동아, “韓 해군 3중 세트, 中 저자용 무기로 출격한다 [워렌]”, (2020, 6.6.), <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20200606/101388747/1>(검색일: 2025.11.10.).

299) Gabriel Honrada, “US plotting a military comeback at Philippines’ Subic Bay,” Asia Times(September 27, 2025), <https://asiatimes.com/2025/09/us-plotting-a-military-comeback-at-philippine-s-subic-bay/>(검색일: 2025.11.10.).

300) 김소연, “HD현대중공업, 필리핀 수빅조선소 4분기 본격 ‘가동’…유조선 건조 착수,” The Guru(2025.8.8.), <https://www.theguru.co.kr/news/article.html?no=90336>(검색일: 2025.11.10.).

서 미국과의 국내·외 MRO 협력에 접근할 필요가 있다. 이 과정에서 일본, 호주와 경쟁하기보다는 공동 컨소시엄 등 전략적 협력을 추구해야 한다.

일곱째, 역내에서 미국과 중국의 세력권 경쟁이 심화하고 있는 가운데, 우리가 역내 국가와의(소)안보협력을 강화해야 한다. 특히 미국 주도의 안보 네트워크 내에서 핵심적 위상을 지닌 호주, 그리고 동남아시아에서 지도적 역할을 수행해 온 인도네시아와의 양자 협력 강화를 모색해야 한다. 더 나아가, 한국·인도네시아·호주(KIA) 3국 간의 삼자 협력을 적극 추진함으로써 협력의 외연을 확대할 필요가 있다.³⁰¹⁾ 인도네시아가 아세안의 주도국으로서 경제적 부상을 지속하고 있고, 호주와 한국이 상위 중견국으로서 상당한 경제력과 군사 역량을 보유하고 있다는 점을 고려할 때, KIA 협의체는 향후 역내에서 주요한 안보·경제 협의체로 발전할 잠재력이 크다. 또한 천연가스(LNG)와 수소에너지 같은 자원·에너지 분야가 삼국 간 협력을 구체적으로 진전시킬 수 있는 실질적 의제로 작용할 수 있다. 궁극적으로는 방산 및 에너지 등 기능적 협력의 축적을 바탕으로, KIA 차원의 안보 전략 대화를 정례화하여 역내 안보 현안에 대한 공감대와 정책적 연계를 심화시킬 필요가 있다.

301) 박재적, “인도·태평양 지역 정책,” 『2022 신정부 외교정책 제언』, 하영선 외(서울: 동아시아연구원, 2021), pp. 100-101.

제9장 인도 안보정세

한국외국어대학교 김 찬 완 교수

- I. 머리말
- II. 인도 국내 안보정세
- III. 인도의 대외전략과 인-파 및 인-중 관계
- IV. 인도의 대미전략
- V. 한국에 대한 시사점

I. 머리말

인도 모디 총리는 2024년 총서에서 승리함으로써 3년임에 성공했다. 2025년 2월에 실시된 델리 주의 선거에서 승리하고, 11월 11일에 끝난 비하르주 의회 선거에서도 승리할 가능성이 커, 모디 정부의 정치적 지지기반은 더욱 강화되어 국정운영에 탄력을 받게 되었다. 이에 모디 정부는 독립 100주년이 되는 2047년까지 인도를 선진국에 진입시키겠다는 비전을 실현해 나갈 정책들을 올해부터 본격적으로 추진하고 있다.

하지만 대외적으론 많은 변화를 겪고 있다. 4월 카슈미르에서 발생한 테러로 인도는 인더스강물 공유 조약 효력을 중지하는 등 일련의 대 파키스탄 보복 조치를 단행했고, 이후 5월에는 파키스탄과 전면적 직전까지 가는 공중전을 벌였다. 2014년 모디 정부가 출범한 이후 밀접한 관계를 유지해왔던 미국과의 관계는 트럼프 2기 행정부 출범과 함께 급랭하게 되었다. 특히, 인도가 러시아로부터 원유를 수입한다는 이유로 인도에 50%의 보복관세를 부과하면서 양국 간의 관계는 악화하고 있다.

이런 상황에서 인도의 국내정세는 어떠한고 급변하는 국제정세 변화상황에서 인도의 대외전략과 파키스탄, 중국, 미국과의 관계에 대해 살펴보는 것은 한국에도 시사하는 바가 크다.

II. 인도 국내 안보정세

2024년 총선에서 3년임에 성공한 모디정권은 2025년 2월 델리 주의회 선거에서 승리한 후, 11월 11일 끝난 비하르 주의회 선거에서도 승리할 것으로 전망되고 있다. 총선뿐만 아니라 주요 주의회 선거에서도 연이어 승리하면서 모디 정권은 한층 더 정치적으로 안정된 상황에서 ‘강한 인도’, ‘성장의 인도’를 건설해 나가고 있다. 2014년부터 인도를 집권해 온 모디 정권은 올 2월 2025~26년도³⁰²⁾ 예산안을 발표하면서 ‘선진 인도(Viksit Bharat)’ 비전을 달성하기 위한 구체적인 방안을 발표했다.³⁰³⁾ 인도 독립 100주년이 되는 2047년까지 인도를 선진국에 진입시키겠다는 비전이다. 이러한 비전을 달성하기 위해 모디 정부는 농업, 중소기업, 투자, 수출을 4대 성장엔진으로 설정했다. 추진 전략으로는 조세, 전력, 도시개발, 광산, 금융, 규제개혁과 같은 6개 부문을 집중적으로 개혁하는 것이다. 개혁을 추진하는 과정에서 여성, 농민, 청년, 빈곤층의 역량을 강화해 나가겠다고 발표했다.

‘선진인도’ 건설에 대한 모디 정부의 자신감은 2025년도 일사분기(4~6월) 인도 경제 성장률이 기대보다 높게 7.8%를 기록하면서 한층 높아졌다. 인도 경제가 미국발 50%의 보복관세에도 불구하고 기대보다 높게 성장한 배경에는 제조업(7.7%), 서비스업(9.3%), 건설업(7.6%) 등이 높은 성장을 이루었기 때문이다. 이에 국제통화기금(IMF)은 2025-26년도 인도 경제 성장률을 올 4월 전망한 6.4%에서 10월에 6.6%로 상향 조정했다.³⁰⁴⁾

모디 정부는 미국발 보복관세로 위축된 경제를 내수진작으로 활성화하기 위해 상

302) 인도 회계연도는 매년 4월 1일에서 다음 해 3월 31일까지임

303) <https://www.indiabudget.gov.in/doc/bh1.pdf>

304) <https://finshots.in/archive/can-india-really-grow-at-6-6-like-the-imf-says-world-economic-outlook-october/>

품서비스세(GST, Goods and Services Tax)를 개정하여 9월 22일부터 시행에 들어갔다. 기존의 4구간(5, 12, 18, 28%)이었던 세율을 2구간(5, 18%)으로 축소 단순화한 것이다. 자동차와 같은 고가 제품들은 기존에 28%에서 18%로 세율이 대폭 낮아지면서 소비가 진작되었다. 특히, 인도의 최대 소비 기간인 디왈리 축제 전에 세율을 낮추어 그 효과를 극대화 시켰다. 이에 인도 상공회의소는 GST 2.0을 성공한 정책으로 평가하고 있다.

모디 정부는 또한 전통적으로 낙후된 인도 동부지역을 개발하기 위해 올해부터 본격적으로 지원 정책을 시행하고 있다. 사실 동부지역부흥개발정책(Purvodaya Vision)은 2020년에 발표되었으나 그동안 구체적 지원 정책이 없었다. 동부지역부흥개발정책은 동인도 5개 지역, 비하르, 자르칸드, 서벵갈, 오디샤, 안드라 프라데쉬 주의 문화유산과 천연자원을 활용한 부흥개발 정책이다. 그동안 구체적인 지원이 없었으나 2024년 모디 총리가 이끄는 집권당인 인도국민당(BJP)이 오디샤 주의회 선거를 사상 처음으로 승리하면서 본격화되고 있다. 2025년 1월 28일 모디 총리는 오디샤 투자행사('Utkarsh Odisha' - Make in Odisha Conclave 2025)에 참석하여 오디샤에 대한 기업들의 투자를 독려했다. 모디 총리는 9월 27일 또다시 오디샤를 방문하여 오디샤-구자라트 철도(Amrit Bharat Express) 건설 착공식에 참석하고, 향후, Rs6,000억(한화 약 9조 4천억원, 67억 달러)를 투자하여 텔레콤, 철도, 고등교육 분야 등의 발전을 추구하겠다고 발표했다. 모디 총리의 적극적인 지원에 힘입어 그동안 낙후되었던 오디샤 지역은 인도의 주요 철강기업 JSW 그룹, 인프라 건설 기업 아다니(Adani) 그룹 등의 대규모 투자를 포함해 총 145건의 투자 양해각서(MOU)를 체결(16조 7천3백억 루피, 약 2,010억 달러)했다. 모디 정권은 또한 글로벌공급망(GVC) 재편 속에서 '자립인도' 기반 신산업화정책을 발표하여 재생에너지, 그린수소, 전기차(EV)와 같은 그린산업을 육성하여 2047년까지 에너지 독립 및 그린수소-암모니아 수출국으로 발돋움하겠다는 목표를 설정했다.

Ⅲ. 인도의 대외전략과 인-파 및 인-중 관계

1. 인도의 대외전략

용주의 외교 노선을 뛰어넘어 군사, 안보 부문까지의 협력을 강조하기 시작했다. 이 과정에서 사안(issue)에 따라 각국과 협력을 추구하면서 자국의 경제적 실리는 물론 군사 안보 이익도 강화해 나갔다. 이를 통해 인도는 국제 정치·경제체제를 다극화하려는 전략을 추진해 왔다. 이러한 인도의 외교정책을 신(新)비동맹정책(Neo-Non Alignment Policy)이라고 할 수 있다.

신비동맹정책의 중요한 요소는 단극체제의 국제질서를 다극체제로 변화시키면서 인도의 국익을 극대화하는 것이다. 이를 위해 인도는 양자 간 관계에서는 가능한 많은 국가와 FTA 같은 맞춤형 경제협정은 물론 국방협정도 체결하고, 다자간 협력 체에서는 기존의 주도 세력의 힘을 분산시키기 위해 새로운 견제 세력을 끌어들이거나, 기존 협력체에 참여하기 위해 회원으로 가입하거나 직접 새로운 다자협력체를 주도적으로 구성하기도 했다. 이 결과 인도는 중국이 주도하는 브릭스(BRICS), 상하이협력기구(SCO)와 같은 회원국인 동시에 미국이 주도하는 쿼드(QUAD)의 회원국이기도 하다.³⁰⁵⁾ 이를 통해 인도는 대외적으로 전략적 자율성을 확보해 나가고 있다. 이러한 인도의 대외전략은 2025년에도 지속되고 있다.

2. 인도와 파키스탄 갈등

2025년 5월 인도와 파키스탄은 전면전 일보 직전까지 가는 갈등 관계를 경험했다. 2025년 4월 22일 인도령 카슈미르 지역 파할감에서 파키스탄 배후 추정되는 무장세력이 관광객 26명을 무차별 살해하는 테러사건이 발생했다. 이에 대한 보복으로 인

305) 김찬완, 2018, “모디정부 외교정책의 결정요인: 지속과 변화를 중심으로”, 『남아시아연구』, 제24권 2호.

도는 파키스탄과 맺은 인더스강 수자원 공유 조약의 효력을 중단시키고,³⁰⁶⁾ 육로 국경 검문소 폐쇄, 파키스탄 외교관 추방, 비자발급 중단, 우편교환 금지 등을 단행했다. 인도의 이러한 보복 조치에 파키스탄도 즉각적으로 인도 항공기의 자국 영공 진입 금지, 양국간 무역 중단, 인도인 비자 취소 등의 조치를 취했다.

이후 양국은 카슈미르 국경에서 소규모 무력 충돌을 지속하다 5월 7일 인도가 전격적으로 파키스탄 9개 지역에 미사일 공격을 감행한다. 이에 다음날 5월 8일 양국 간의 공중전이 벌어져 인도 전투기 5대가 격추된 것으로 알려지고 있다.

인도와 파키스탄은 2019년에도 공중전을 벌였다. 인도는 2019년 2월 26일 새벽 파키스탄령에 설치된 테러 캠프를 소탕한다는 명목으로 미라주 2000 전투기 12대를 동원해 20분 동안 1t의 폭탄 파키스탄령 카슈미르 지역에 퍼부었다. 이에 파키스탄은 인도가 정전협정을 무시하고 통제선을 넘어 공습했다고 비난하며 다음 날 보복 공격을 가해 인도 전투기 2대를 격추했다. 이는 1971년 전쟁 이후 양국 간의 처음 있는 공중전으로 기록되었다. 공중전까지 치른 양국 간의 갈등은 인도가 2019년 8월 무슬림 다수 지역인 잠무-카슈미르주에 부여된 특별지위를 박탈하고 두 개의 연방 직할지로 양분시키면서 더욱 악화되었다.

이런 와중에 2025년 5월에 또다시 양국 간의 공중전이 벌어져 인도 전투기가 격추된 것으로 알려졌다. 물론 이는 파키스탄의 주장이고 인도는 이를 인정하지 않고 있다. 이후, 미국을 비롯한 국제사회가 양국 간의 확전을 우려하면서 발 빠르게 개입하여 5월 10일 휴전에 합의한다. 파키스탄은 미국의 중재로 휴전이 이루어진 것이라고 인정했지만, 인도는 이를 부인하고 파키스탄의 요청으로 휴전한 것이라고 주장한다.

휴전 이후에도 양국은 테러 이후 단행한 쌍방에 대한 보복 조치를 아직 해제하지 않고 있다. 또한 인도 정부가 파키스탄의 지원을 받은 테러가 자국 내 또다시 발생하면 이를 ‘전쟁행위(act of war)’로 간주하고, 즉각적이고 강력한 보복을 천명하고 있는 상태에서 2025년 11월 10일과 11일 인도와 파키스탄 수도에서 각각 테러가 발

306) 인도 정부의 대파키스탄 보복 조치에서 주목할 점은 인더스강물 조약 효력 중단이다. 인도는 지금까지 1947년 분단 이후 파키스탄과 네 차례 전쟁(1947, 1965, 1971, 1999)을 했음에도 불구하고 단 한 번도 인더스강물 공유조약의 효력을 중단한 적이 없었다. 파키스탄이 인더스강물 공유조약 효력 중단을 ‘act of war’로 간주하고 있음에도 불구하고 인도는 아직 이를 철회하지 않고 있다.

생했다. 11월 10일 오후 6시 50분경 인도 델리 레드포트 인근에서 차량폭탄 테러가 발생해 최소 13명이 사망한 것으로 알려졌다. 폭발 사건 이후 인도 주요 공항과 기차역에 경계경보가 발령됐다. 지금까지 의사 3명을 포함해 최소 4명의 용의자가 체포되었고, 이들은 파키스탄 기반 테러 조직 자이시-에-무함마드(JeM)와 연계된 인물인 것으로 알려졌다.³⁰⁷⁾

바로 다음 날 11월 11일에는 파키스탄의 수도 이슬라마바드의 지방법원 정문 밖에서 자살 폭탄 테러가 발생하여 최소 12명이 사망하고 27명이 부상했다. 파키스탄 탈레반(TTP)은 이번 공격 배후를 자처하며, 사법부 관계자들을 표적으로 삼았다고 밝혔다. 파키스탄 총리 세마즈 샤리프는 인도의 적극적인 지원을 받는 극단주의 단체가 연루되었다고 주장했다.³⁰⁸⁾

11월 10일과 11일 양국 수도에서 발생한 테러로 인도와 파키스탄 간의 보복 테러가 확대될 경우, 지난 5월처럼 또다시 양국 간의 국지전이 발생할 가능성이 있다. 인도는 아직 10일에 발생한 차량폭탄 테러를 공식적으로 파키스탄의 지원을 받은 테러로 발표하지 않고 있다. 하지만 조사 결과 파키스탄이 배후에 있다는 것이 확인될 경우 인도는 또다시 파키스탄에 보복을 가할 가능성이 있다. 왜냐하면 지난 5월 인도 정부는 테러를 전쟁행위로 간주하겠다고 발표했기 때문이다. 더 나아가 파키스탄이 이번에 발생한 이슬라마바드 테러를 인도의 지원 세력에 의해 발생한 것이라고 공식 발표했기 때문에 인도에 대한 보복이 있을 수 있다. 이렇게 되면 인도와 파키스탄 간의 분쟁은 격화될 가능성이 많다.

3. 인도와 중국관계

2025년은 인도가 중국과의 관계 회복에 많은 공을 쏟은 한 해로 기록될 것이다. 인도와 중국 관계는 코로나19와 2020년 6월 히말라야 서부 갈완계곡에서 양국 군간 유혈사태가 벌어진 이후 악화하였다. 특히, 모디 총리가 미국 주도 안보협의체인

307) <https://www.mt.co.kr/world/2025/11/11/2025111120272361797>

308) <https://www.bbc.com/news/articles/cp3x6102p3ko>

쿼드(Quad) 정상회담에 참여하면서 인도의 대중국 견제 정책은 지속되었다. 하지만 2025년 4월 1일 인도와 중국 간 수교 75주년을 맞아 인도의 이러한 대중국 견제 정책에 변화가 나타나고 있다.

지난 5월 인도와 파키스탄 교전과 중국의 대인도 비료 수출 통제 이후, 인도의 주요 외교 국방담당자들이 상하이협력기구(SCO) 참석차 중국을 방문하여 베이징과의 관계 정상화에 힘을 쏟았다. 6월 23일 아지트 도발(Ajit Doval) 인도 국가안보 보좌관 겸 중-인도 국경문제 특별대표가 베이징을 방문해 중국 외교부 왕이(王毅) 중국 공산당 중앙정치국 위원 겸 외교부장을 만났다. 이 자리에서 아지트 보좌관은 인도와 중국의 전략적 목표는 일치하며, 양국 모두의 발전을 최우선 과제로 삼고 있다고 언급했다. 인도와 중국은 양국 간 인적 교류를 포함하여 외교 관계의 전반적인 발전을 촉진할 필요성을 강조했다. 6월 26일에는 라즈나트 싱(Rajnath Singh) 인도 국방장관이 동진(董軍) 중국 국방장관과 양자 회담을 했다. 5년 만에 중국을 방문한 라즈나트 장관은 양국 간 국경 관리와 국경 확정 문제에 대한 기존 메커니즘을 활성화하여 영구적인 해결책을 마련해야 한다고 강조하며 최상의 상호 이익을 달성하기 위해 선린 관계를 조성할 필요성을 강조했다. 그는 또한 2020년 국경분쟁 이후 발생한 신뢰 부족 해소 조치를 하자고 촉구했다. 인도 외교부 장관 자이산카르(Jaishankar)도 7월 중국을 방문하여 한정(韓正) 중국 국가 부주석을 만나 양국 간의 관계 정상화의 필요성을 강조했다.³⁰⁹⁾

8월 18일에는 왕이(王毅) 외교부장이 인도 뉴델리를 방문하여 자이산카르 인도 외교부 장관과 회담을 했다. 이 자리에서, “인도 측은 양국 수교 75주년을 계기로 중국과 정치적 상호 신뢰를 심화하고 경제·무역 등 분야에서 호혜적 협력을 강화하며 국경 지역의 평화와 안정을 공동으로 수호하길 바란다”고 말했다. 자이산카르 장관, “대만은 중국의 일부분”이라는 점도 재확인했다.³¹⁰⁾

8월 말에는 인도 모디 총리가 중국 테진에서 열린 상하이협력기구(SCO) 정상회담에 참석하기 위해 중국을 방문했다. 7년 만에 중국을 방문한 모디 총리는 미국 트럼프 행정부가 전 세계를 상대로 보복관세를 부과하는 와중에 반미전선을 구축하

309) 김찬완, [김찬완의 India Insight] “中으로 몸튼 인도…우리에게 남긴 전략적 빈칸, 『아주경제』, 2025-07-27. <https://www.ajunews.com/view/20250725094625805>

310) <https://www.mt.co.kr/world/2025/08/19/2025081914453563181>

고자 하는 중국의 시진핑 주석 및 푸틴 러시아 대통령과 손을 맞잡았다. 3국 정상이 손을 맞잡는 장면은 반미전선의 상징적인 제스처로 여겨졌다. 인도 모디 총리는 SCO 정상회담 참석 이후, 개최된 중국의 전승절 행사에는 불참하고 인도로 귀국했다. 이는 미국의 보복관세에는 굴복하지 않겠지만 그렇다고 반미전선을 추구하는 중국 및 러시아 편에 서서 중국의 전승절 행사에는 들러리 서지 않겠다는 메시지를 보인 것이다. 즉, 인도는 전략적 자율성을 지속해서 확보해 나가겠다는 의지를 보인 것이다.

IV. 인도의 대미전략

2025년 인도의 주요국 관계를 살펴보면 미국과의 관계는 악화하였다. 미국 트럼프 2기 행정부가 전 세계 각국에 공격적인 관세를 부과하면서 인도에 26%의 관세를 부과했다. 트럼프는 인도를 관세왕국(tariff king)으로 비판하며 모든 미국산 제품에 대해 관세를 철폐할 것을 압박했다. 인도가 미국과의 관세를 협상 중에 미국은 인도가 러시아에서 원유를 수입한다는 이유로 추가로 보복관세를 부과하여 인도에 총 50%의 관세를 부과했다.

문제는 만성적인 무역적자를 면치 못하고 있는 인도 입장에서 미국 시장은 거의 대체 불가능한 매우 중요한 시장이라는 것이다. 미국은 인도의 최대 수출시장이고 인도가 흑자를 내는 몇몇 안되는 나라 중 가장 많은 흑자를 내는 시장이다. 2024년 기준 377억 달러에 달하는 막대한 흑자를 기록한 시장이다. 이렇게 중요한 시장인 미국이 인도에 50%의 관세를 부과하자 그동안 미국과 함께 중국을 전제해왔던 인도의 심경이 복잡해졌다.

한국을 비롯해 대부분의 나라가 미국과 협상을 통해서 관세를 낮췄거나 낮추려고 협상을 진행하고 있는데, 인도는 미국의 보복관세에 굴복하지 않고 여전히 러시아로부터 원유를 수입하고 있다. 인도가 이렇게 미국의 보복관세에 굴복하지 않는 이유를 크게 3가지로 정리할 수 있다.

첫째, 모디 정권 존립의 문제이다. 인도 노동자의 40%가 농촌에 의존해서 살고

있고 그곳에서 생계를 이끌어 가는 대부분 농민은 영세 농업인이다. 이 때문에 미국이 인도에 요구하는 농산물 시장을 개방하는 것은 모디 정권 존립의 문제고 수많은 인도 농민의 생사가 달린 문제다.

둘째, 인도 자존심의 문제다. 인도는 그동안 비동맹 정책을 추진하면서 전략적 자율성을 확보해 왔다. 특히, 미국과 같은 대국의 압력에 굴복하는 것은 인도 자존심의 문제고 국가 정체성의 문제다. 미국이 러시아산 원유를 수입한다는 이유로 인도에 추가 보복관세를 부과하기 이전에도 인도는 이미 미국과의 관계에서 자존심이 상한 상태였다. 2025년 5월 초 파키스탄과의 분쟁 시 트럼프 미국 대통령은 자신이 중재해서 인도와 파키스탄의 휴전을 성사시켰다고 주장하자 인도의 자존심이 상했다. 인도는 파키스탄과의 갈등에서 제3국의 개입을 허용하지 않는다는 입장을 오랫동안 취해왔다. 따라서 인도 모디 총리는 직접 트럼프의 중재로 휴전한 것이 아니라고 명백히 밝혔다. 그런데도 트럼프 미국 대통령이 계속해서 자신이 중재해서 휴전을 성사시켰다고 주장하자 불편한 심기를 드러냈다.

설상가상으로 5월 인도와 파키스탄 간의 국지전을 이끈 후, 4성 장군에서 5성 장군 원수로 진급하며 영웅 대접을 받은 파키스탄 육군참모총장 무니르를 트럼프 대통령이 2025년 6월 18일 백악관으로 초청하여 공개적으로 회담했다. 이에 인도는 불쾌감을 드러냈다. 여기에 더해 미국은 파키스탄 공군참모총장 자히르를 워싱턴으로 초청했고, 미 중부사령부(CENTCOM) 마이클 쿠릴라 사령관은 파키스탄을 미국, “경이로운 파트너”로 치켜세우기까지 했다. 이런 일련의 미국의 태도에 모디 총리를 비롯한 인도 국민의 자존심이 상한 것이다.³¹¹⁾

셋째, 미국에 대한 배신감이다. 모디 정권은 과거 인도의 그 어느 정권보다도 지난 10년 동안 미국의 인도-태평양 전략에 적극적으로 부응하며 중국을 견제해 왔다. 더 나아가 인도는 그동안 중국이 주도하는 BRICS나 SCO에서 반미, 반서방 전선의 균형자 역할을 해오기까지 했다. 하지만 이런 인도에 50%라는 보복관세 부과에 미국에 대한 배신감마저 들게 했다.

미국의 보복관세가 장기화할 경우 인도 전체 GDP의 0.3~0.5% 감소될 것으로 전

311) 김찬완, [김찬완의 India Insight] “中으로 몸튼 인도…우리에게 남긴 전략적 빈칸,” 『아주경제』, 2025-07-27. <https://www.ajunews.com/view/20250725094625805>

망된다. 가장 피해를 보는 산업은 섬유, 의류, 보석, 수산양식 등 노동집약형 산업이 대부분이다. 문제는 이들 산업이 주로 모디총리의 핵심지지기반인 구자라트, 마하라슈트라 등에 집중되었다는 것이다. 2014년 모디 총리집권 이후 인도 경제 성장은 빠르게 이루어졌으나 고용 없는 성장이 심화하면서 사회적 약자들의 불만이 가중되었다. 이런 상태에서 이들 노동집약적 산업이 피해를 보면 장기적으로 인도 정치사회 문제로 비화할 가능성도 있다.

이에 인도정부는 먼저 수출시장 다변화를 위해 7월에 영국과 FTA를 체결했다. 이보다 앞선 3월에는 스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인 등 4개 유럽 국가가 회원인 유럽 자유 무역 연합체(EFTA, European Free Trade Association)와도 FTA를 체결했다. 인도는 유럽연합(EU)과 연내에 FTA를 체결하겠다는 목표를 가지고 협상 중이다. 더 나아가 인도는 중국, 러시아 등 BRICS나 SCO 회원국과의 관계를 강화해 나가고 있다. 동시에 미국과의 물밑 협상을 지속하면서 에너지, 방산 분야에서 협력을 유지해 나가는 전략을 추구하고 있다. 인도는 하지만 미국에 보복 조치를 하지 않고 있다. 사실 인도가 중국과 달리 미국에 대해 보복할 수 있는 카드는 많지 않다. 대신 물밑에서 협상을 지속해 나가고 있다. 인도 내부적으로는 수출기업들에 수출 이자 보조금을 확대 지급하고 있고, 내수 촉진을 위해서는 기존의 세율을 대폭 낮춘 GST 2.0을 9월 22일부터 시행하고 있다.

인도는 또한 트럼프 행정부의 H-1B 비자 수수료 인상에 대해서도 자국의 스타트업 산업 성장 기회로 활용하겠다는 전략을 추진하고 있다. 미국이 H-1B 비자 수수료를 기존의 1천 달러에서 10만 달러로 대폭 높이자 매년 미국이 발급하는 H-1B 비자의 70% 이상의 혜택을 보고 있던 인도 전문인력들이 피해를 보게 되었다. 미국의 H-1B 비자 수수료 인상으로 2천800억 달러(약 390조 원) 규모의 인도 기술 서비스 산업이 충격을 받고, 아웃소싱 기업에도 영향을 줘 일자리 수천 개가 위협 받을 것이라는 전망도 나오고 있다.³¹²⁾ 미국의 H-1B 비자 발급 수혜의 2/3 이상을 인도인들이 받아왔는데 이를 대폭 인상한 것은 인도에 대한 미국의 또 다른 보복으로 간주된다. 미국이 인도에 비관세 장벽을 높인 것이나 다름없다. 미국의 이번 조치로 인도의 전문인력들은 독일, 캐나다 등 여타 서방국가로 눈을 돌린 것이고 일

312) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20250923082451104>

부는 인도에 잔류할 것으로 보인다. 인도 정부는 이들을 최대한 활용해서 자국의 신산업육성에 기여하도록 정책을 강구 중이다.

V. 한국에 대한 시사점

인도 모디정부는 사안별 동맹(issue-based alliance)과 소다자주의를 통해 강력한 동반자 관계를 구축하여 전략적 자율성을 확보해 나가면서 중국을 견제하는 대국으로 성장하려는 전략을 추구해 왔다. 하지만 미국 트럼프 2기 행정부가 인도에 높은 보복관세를 부과하면서 양국 간의 관계가 악화하면서 최근 인도는 중국과의 관계 정상화에 속도를 높이고 있다. 이러한 인도의 전략적 대응은 한국에 시사하는 바가 크다.

인도와 미국과의 관계가 소원해지고 인도가 러시아와는 물론 중국과도 관계를 지속적으로 강화해 나가면, 미국은 인도-태평양 지역에서 중국을 견제하는 새로운 안보협의체로 ‘스쿼드(S-QUAD)³¹³⁾를 발전시켜 나갈 가능성이 있어 보인다. 스쿼드는 기존의 쿼트 4개국 협의체에서 인도 대신 필리핀이 들어간 미국-일본-호주-필리핀 간의 협의체이다.³¹⁴⁾ 아직 이들 4개국은 공식적으로 안보협의체를 구성하고 있지 않지만, 인도와 미국과의 관계가 소원해지고 인도가 러시아와는 물론 중국과도 관계를 지속적으로 강화해 나가면 미국은 인·태지역에서 중국을 견제하는 새로운 안보협의체로 스쿼드를 발전시켜 나갈 가능성이 있어 보인다.

이렇게 되면 한국은 미국으로부터 인·태지역에서 중국을 견제하는 더 많은 역할을 주문받을 수 있다. 인도-중국-미국 간의 역학관계 변화가 한국의 전략적 자율성을 약화시키는 요인으로 작용할 가능성이 있어 보인다. 인도와 미국과의 관계가 악화되는 반면 인도와 중국과의 관계가 회복될 경우 한국은 인·태지역에서 미국으로부터 새로운 선택을 강요받을 수 있다. 이러한 움직임은 이미 미국의 소위 ‘동맹 현

313) ‘S’는 Security(안보)의 첫 글자를 딴 것임.

314) 박재적, 2024, “쿼트 아닌 스쿼드의 안보협력”, 『한국일보』, 7월 26일.
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024072510310005946>.

대화'라는 명목으로 시작되고 있다. 따라서 한국의 전략적 자율성이나 인·태지역 전체 안정화 측면에서도 인도와 미국과의 관계 회복은 매우 중요하다.

미국의 대인도 보복관세 부과가 장기화할 경우 한국과 인도 관계에도 직접적인 악영향이 미칠 가능성이 있다. 인도는 자국의 최대 수출시장인 미국을 대체할 수 있는 수출시장 다변화를 추진하고 있다. 대표적으로 유럽 시장을 적극적으로 공략하고 있지만, 미국 시장을 대체하기에는 턱없이 부족하다. 따라서 인도는 기존의 FTA체결 국가들에게 인도 상품을 더 많이 수입해 주라고 요구하고 있다. 한국에게도 마찬가지다.

문제는 한국과 인도가 2010년 발효한 포괄적경제동반자협정(CEPA, Comprehensive Economic Partnership Agreement)을 개정해야 하는 우리의 입장에서는 더욱 난감한 상황에 처할 수 있다는 것이다. 그동안 한국 정부는 지속해서 인도 정부에 CEPA를 개정하자고 요구해왔지만, 인도 정부는 이에 미온적이거나 부정적인 태도를 취해왔다. 인도가 한국과의 CEPA 개정에 부정적인 이유는 무역적자가 갈수록 증대되기 때문이다. 2024년 만 해도 120억 달러 이상의 무역적자가 한국과의 교역에서 발생했다. 인도는 CEPA를 개정할 경우 한국과의 무역적자가 더 많이 늘어날 것을 우려하고 있다. 오랫동안 한-인도 CEPA가 개선되지 못하다 보니 지금은 일본-인도 CEPA 대비 양허율이 낮고, 심지어 일부 상품은 평균 최혜국대우(MFN) 관세율보다 높은 실정이다. 또한, 양국 간 CEPA에 명시된 원산지 규정이 다른 FTA에 비해 원산지 결정기준 충족 여부를 확인하기 까다롭다 보니 원산지 인정에 2년 이상 걸리면서 거대 인도 시장 진출 확대에 한계에 직면하고 있다.

한국은 인도와의 CEPA를 하루빨리 개정해야 하지만 인도는 자국의 최대 수출시장인 미국 시장마저 50%의 고관세율로 진출이 어렵게 된 상황에서 우리 한국과의 CEPA 개정에 더욱 부정적일 수밖에 없다. 더 나아가 인도 상품을 더 많이 수입해 달라고 한국을 압박할 가능성이 크다. 따라서 인도와 미국과의 관계 악화는 한국에게도 직접적인 악영향을 미칠 수 있다고 하겠다.

올 4월 인도 카슈미르에서 발생한 테러 이후 5월에 인도와 파키스탄 간의 공중전 또한 한국에 시사하는 바가 크다. 인도는 4월에 테러가 발생하자 앞으로 자국 내 테러 발생 시, 이를 '전쟁행위로(act of war)'로 간주하고, 즉각적이고 강력한 보복

을 단행할 것을 천명했다. 이 상황에서 11월 10일과 11일에 인도와 파키스탄 수도에서 각각 테러가 발생해서 향후 또다시 양국 간의 충돌로 비화할 가능성이 있다. 최근 인도와 파키스탄 간의 충돌을 보면 과거와는 다른 양상을 보인다. 인도는 파키스탄의 지원을 받은 테러라고 확인될 경우 즉각적인 대파키스탄 보복을 단행하고 있다. 인도의 보복은 과거와는 달리 파키스탄 내륙 깊숙이 미사일 공격을 감행하고 있다. 또한, 양국은 공중전을 서슴지 않고 전개하고 있다. 이렇게 되면 인도와 파키스탄 간의 충돌은 언제든지 전면전으로 확대될 가능성이 있다. 이런 상황에서 한국은 인도와 파키스탄에 진출한 우리 교민과 기업들의 생명과 재산을 보호할 수 있는 컨틴전시 플랜(Contingency Plan)을 수립할 필요가 있다. 더 나아가 인도는 테러 이후 발생한 파키스탄과의 공중전에서 패한 기억이 있어서 전투기 조종사 훈련 고도화가 필요한 상황이다. 이에 한국은 전투기 조종사 훈련 등 인도 공군과의 협력 강화를 모색해 볼 필요가 있다.

제10장 결론: 요약 및 합의

트럼프 2기 행정부의 시작 1년은 미국우선주의를 추구하는 트럼프 대통령의 의지를 명확하게 인식할 수 있는 한 해였다고 할 수 있다. 미국을 다시 위대하게 만들기 위한 구체적인 방법은 미국의 핵심이익을 보호하는 데 최우선의 노력을 기하며, 내부적으로 강한 미국을 만드는 데 초점을 두었다. 미국의 핵심 이익은 무역적자를 보존하기 위한 새로운 관세협상을 통해 달성될 수 있으며 보호무역으로 국내산업을 보호하고 투자유치를 기반으로 국내 제조업의 재활성화를 달성해 내부적으로 강한 미국을 만들 수 있다는 방향성이었다.

아울러 도전하는 국가적 위협에 대해서는 해당 국가에 대한 직접적인 대응을 통한 위협 감소보다는 미국의 취약점을 극복하기 위한 대내적 방법에 우선순위를 두고 있는 것으로 분석되었다. 이를 위해 본토 방어와 지역적 문제 해결을 국방의 우선 과제로 제시하며 중국에 대한 억제력은 중국을 직접적으로 자극하지 않는 선에서 미국의 자체 능력 증진을 위한 핵무기 현대화사업과 함정건조 및 기술과 무기체계 개발을 위한 연구개발에 중점을 두고 있는 상황이다.

현재 중국의 가장 중요한 국가 정책 과제인 연평균 5% 경제성장률 유지를 위해 민영 경제를 더욱 활성화시킨다는 방침을 세우고 있다. 2025년 시진핑 주석은 1인 중심 체제 공고화를 통해 당의 지도력 강화와 내부 정치 결속을 통해 신시대 중국 특색 사회주의 실현과 중국식 사회주의 현대화 달성 의지를 보여주고 있다. 2025년 양회를 통해 중국은 경제 성장률 유지 및 내부 민생 안정을 도모하며 글로벌 차원과 미중 경쟁에서 기술적 우위를 확보하기 위한 적극적인 내수 부양 정책을 펼쳐 나간다는 구상이다. 특히 내수 소비와 글로벌 시장 확대를 위해 중앙 정부의 강력한 기업 정책 지원과 대규모 재정 투자가 예상되며 글로벌 공급망 재편 과정에서 중국 주도의 영향력을 확대시키고 있다.

중국은 트럼프의 글로벌 관세 공세 속에서도 올해 수출이 놀라운 회복력을 보였지만, 오랜 국내 경제 문제가 어려운 과제가 되고 있다. 중국 경제 전망을 어렵게

하는 주요 요인으로는 장기화된 부동산 침체, 지속되는 디플레이션, 위축된 소비자 신뢰, 높은 청년 실업률이 꼽힌다. 그럼에도 10월 20~23일 개최된 20기 4중전회에서 중국 공산당은 과학기술 혁신과 산업 혁신을 융합해, 향후 5년 이후 중국을 혁신 분야의 글로벌 리더로 만들 것이라는 점을 강조하였다.

이는 단순히 기술을 생산하는 것을 넘어 그 경계를 정의하고 글로벌 표준을 제시하는 국가를 지향한다. 미국 및 유럽과의 지속적인 무역 분쟁에서 중국은 이미 통합된 제조 기반과 핵심 광물(희토류)에 대한 거의 독점적 지위가 협상에서 더 강력한 지렛대 역할을 할 수 있음을 입증했다. 다가오는 5개년 계획은 이 전략을 정교화하여 최근 무역 분쟁에서 얻은 교훈을 제도화하고, 미국과의 소위 ‘대국 경쟁’을 관리하기 위한 장기 전략으로 삼을 것으로 보인다.

10월 21일 다카이치 총리가 당일 104대 총리에 취임하게 되었는데, 이는 일본 역사상 최초의 여성총리의 탄생이라는 점에서 큰 의미를 가진다고 할 수 있다. 다카이치 사나에 총리는 10월 말에 연달아 미일, 한일, 중일 정상회담을 갖게 된다. 10월 28일 도쿄에서 개최된 미일정상회담은 시종일관 우호적인 분위기에서 이루어졌으며, 트럼프 대통령과의 개인적인 신뢰관계를 구축하겠다는 다카이치 총리의 당초의 목표가 달성되었다고 할 수 있다. 또한 한일정상회담에서는 서틀외교의 유지에 합의했으며, 중일정상회담에서는 ‘전략적 호혜관계’와 ‘건설적이면서 안정적인 관계’ 구축을 확인했다. 이처럼 외교분야의 경험이 많지 않아서 우려의 목소리도 있었던 다카이치 총리의 외교활동은 충분히 합격점을 받을 수 있을 정도였으며, 그것은 11월초 실시된 여론조사에서 높은 내각지지율로 나타났다.

안보정책의 주요한 변화로서는 통합작전사령부의 발족, 능동적 사이버방어 법안의 성립, 반격능력의 중심이 될 장사정 미사일 배치계획의 발표, GDP대비 2%의 방위비를 예정연도인 2027년도보다 앞당겨서 올해 달성한다는 것 등을 들 수 있으며, 대만유사가 존립위기사태가 될 수 있다는 다카이치 총리의 발언은 중국측의 큰 반발을 가져왔다. 한편 일본경제를 활성화시키기 위하여 다카이치 총리는 ‘책임지는 적극재정’을 내걸고 있다. 이것은 재무건전성을 유지하면서 일본의 미래를 위해서 반드시 필요한 분야에 대해서는 확실하게 재정지출을 하겠다는 정책이라고 할 수 있는데, 재정상황이 어려운 가운데 이와 같은 정책이 제대로 시행될 수 있을지에

대해서는 의문의 목소리도 많다.

2025년 러시아는 표면적인 정치적 안정을 확보했으나, 전쟁의 장기화로 인한 경제적 피로감과 서방과의 관계 단절이라는 이중고에 직면해 있다. 푸틴체제는 87.28%의 압도적 대선 득표율과 80%대 국정 지지율을 바탕으로 권력의 수직 계열화를 완성했으나, 내부적으로는 ‘친전(pro-war)’ 세력까지 통제해야 하는 새로운 억압 기제의 필요성과 엘리트 간의 수평적 권력 투쟁이라는 잠재적 불안 요소를 안고 있다. 대외적으로는 미국 트럼프 2기 행정부와의 관계 재설정 시도가 앵커리지 정상회담의 결렬로 무산되면서, ‘반서방 연대(CRINK)’ 강화와 ‘핵 위협’을 통한 강압 전략을 구사하고 있다.

러시아 경제는 막대한 군비 지출(GDP의 6% 상회)에 의존하는 ‘군사 케인즈주의’가 한계에 봉착하며 뚜렷한 둔화 조짐을 보이고 있다. 2025년 GDP 성장률 전망치는 0.6~1.0%로 급락했으며, 인플레이션(7.5~8.0%)과 고금리(16.5%~18.0%), 심각한 노동력 부족(실업률 2.8% 이하)이라는 ‘3중고’가 민간 경제를 위축시키고 있다. 특히 트럼프 행정부가 2025년 10월 단행한 대러 석유 제재는 러시아 원유 수출의 75%를 타격하며 재정 안정성에 심각한 잠재적 위협으로 작용할 가능성이 있다. 정치적으로는 우크라이나 전쟁 참전 용사들이 ‘새로운 엘리트’로 부상하며 지방 정계에 진출하는 등 권력 지형의 변동이 감지되나, 이는 동시에 전시 부패 척결과 내부 통제를 강화하는 공포 정치의 명분이 되고 있다.

2025년 러시아 외교의 핵심 변수였던 ‘트럼프 2.0’은 기회에서 위기로 전환됐다. 트럼프는 ‘거래적 접근’을 통해 조기 종전을 시도했으나, 종전과 관련한 여러 쟁점에 대한 푸틴의 강경한 입장으로 말미암아 8월 앵커리지 정상회담은 가시적 성과를 도출하지 못했다. 우크라이나 전선에서는 러시아는 막대한 인명 피해에도 불구하고 돈바스와 포크롭스크 등 전략 요충지에서 느리지만 꾸준한 진격을 통해 우크라이나 영토의 약 19%를 점령하는 데 성공했다. 종합적으로 2025년의 러시아는 ‘전시 체제의 제도화’를 통해 아직까지 견고한 전쟁 수행 능력을 유지하고 있으나, 경제적 활력 저하와 외교적 고립 심화라는 구조적 딜레마는 더욱 깊어지고 있다.

트럼프 행정부가 들어서면서 구소련의 붕괴 이후에도 굳건했던 대서양동맹에 균열이 생겨났다. 우크라이나 전쟁 이후 러시아가 유럽에 대한 직접적인 안보위협이

되었다. 이처럼 유럽의 안보는 트럼프와 푸틴으로부터 이중도전을 받고 있는 실정이다.

이러한 도전에 대하여 유럽은 다양한 방식으로 대응하고 있다. 첫째 유럽이 재무장에 나섰다. 둘째, 유럽의 독자적 핵 억지력 확보에 관한 논의가 시작되었다. 셋째, 유럽에 새로운 집단적 안보 리더십이 부상하고 있는데, 영불독의 E3, 영불의 의지의 동맹, 독불폴의 바이마르 삼각협력 등 다양한 리더십 포맷이 생겨나고 있고, 우크라이나 전쟁에 가장 적극적으로 대응하는 폴란드의 안보 리더십이 주목을 받고 있다.

2025년에는 미국의 정책 변화(트럼프 2기 출범)와 맞물려 중동 역내 질서가 재편국면에 들어섰다. 2025년 10월 13일 휴전으로 ‘가자 평화 구상’ 1단계가 가동되었지만, 국지 충돌과 상호 위반 주장으로 안정성은 취약한 상황이다. 하마스 사태 이후 이스라엘은 ‘새로운 질서’(New Order) 기조 아래 이란과 그 대리 세력의 능력을 단계적으로 마비시키는 공세적 억지를 추구했다.

2025년 중동의 정세는 이스라엘의 군사적 주도권 확대와 ‘저항의 축’의 가시적 약화로 요약될 수 있다. 그러나 이러한 행보는 국제적인 비난을 사고 있으며 국제규범의 준수, 다자주의를 핵심으로 하는 신자유주의 체제의 붕괴를 낳고 있다. UAE, 사우디아라비아 등 수니파 국가들의 반감은 이들을 더욱 결집하게 하여 아브라함 협정의 퇴보를 가져올 수밖에 없는 상황으로 이끌었으며 이런 상황에서 이란은 물론 중국, 러시아의 행보에 유의하게 만들고 있다.

2025년 총선에서 노동당이 압승하며 장기 집권을 이어갔다. 노동당은 전통적으로 중국과의 관계를 중시하지만, 미·중 전략경쟁 심화 속에 호주 내 중국 위협 인식은 완화되지 않았다. 중국의 실사격 훈련, P-8A 근접 조명탄 사건 등 군사적 긴장이 지속되었고, 양국 경제 관계는 정상화의 길로 접어들었으나 중국의 경제적 보복 가능성 우려가 남아 있다. 이에 대응하여 호주는 핵심광물 공급망 강화 등 경제안보적 위협 분산에 힘쓰고 있다.

아세안은 2025년에도 내부 분쟁과 미·중 경쟁이 중첩되며 불안정성이 심화되었다. 미얀마 사태가 교착된 가운데, 태국 - 캄보디아 국경분쟁이 무력충돌로 확산되었고, 미국·말레이시아 중재로 ‘쿠알라룸푸르 평화협정’이 체결되었다. 아세안은 동티모르

를 11번째 회원국으로 승인했지만, 내부 응집력 문제는 여전하다.

경제적으로 아세안 국가는 트럼프 행정부의 고율 관세 압박에 직면했고, 베트남을 포함한 주요국들이 미국과의 재협상을 통해 관세 부담을 일부 완화했다. 동시에 중국은 대규모 인프라 투자, 지도부의 잇따른 동남아 순방, 아세안과의 'FTA 3.0' 체결 등을 통해 영향력 확대를 가속했다. 일부 아세안 국가는 BRICS 파트너 또는 회원국 가입으로 중국·러시아와의 연계를 강화하였다.

인도 모디 총리는 2024년 총서에서 승리함으로써 3년임에 성공했다. 2025년 2월에 실시된 델리 주의 선거에서 승리하고, 11월 11일에 끝난 비하르주 의회 선거에서도 승리할 가능성이 커, 모디 정부의 정치적 지지기반은 더욱 강화되어 국정운영에 탄력을 받게 되었다. 이에 모디 정부는 독립 100주년이 되는 2047년까지 인도를 선진국에 진입시키겠다는 비전을 실현해 나갈 정책들을 올해부터 본격적으로 추진하고 있다.

하지만 대외적으로 많은 변화를 겪고 있다. 4월 카슈미르에서 발생한 테러로 인도는 파키스탄과 전면적 직전까지 가는 공중전을 벌였다. 2014년 모디 정부가 출범한 이후 밀접한 관계를 유지해왔던 미국과의 관계는 트럼프 2기 행정부 출범과 함께 급랭하게 되었다. 이런 상황에서 인도의 국내정세는 어떠한고 급변하는 국제정세 변화상황에서 인도의 대외전략과 파키스탄, 중국, 미국과의 관계에 대해 살펴보는 것은 한국에도 시사하는 바가 크다.

2025년 국내외 안보정세 주요 내용 분석을 통해, 한국이 고려해야 할 정책적 시사점은 다음과 같다.

우선, 큰 틀에서 세계적 강대국인 미중 간 국제질서를 둘러싼 경쟁과 그것이 가져올 영향에 대한 고려이다. 트럼프 2기 행정부는 미국이 기존에 추구해온 자유주의적 국제질서 대신에 자국 우선과 강대국 경쟁 중심의 다극화 세계를 언급하고 있고, 중국은 평등하고 질서있는 세계다극화를 주창하고 있다. 이에 더하여, 미-유럽 갈등, 미러 관계 개선, 중러 관계 강화, 글로벌 사우스의 부상 등 국제질서 재편의 전조와 동향이 나타나고 있는 만큼, 이에 대한 면밀한 관찰과 함께 한국의 외교 안보 전략에 대한 깊은 성찰이 필요하다.

미중 전략 경쟁 심화에 따라, 미국이 대중국 억제에 한국의 동참을 요구하고, 중

국은 한국이 그러한 미국의 요구에 참여하지 않도록 압박 또는 유인하려 할 수 있다. 이미 이러한 동향과 우려는 오랫동안 지속되어 왔지만, 미국의 동맹인 동시에 중국의 동반자인 한국으로서는 풀기 어려운 난제임이 분명하다. 결국 한국의 국익 기준, 그리고 한미동맹을 중심으로 한중관계와의 조화로운 발전을 추구한다는 방향성 하에, 지혜롭게 문제를 풀어나가야 하겠다.

한중관계는 올해 경주 APEC 기간 중 개최된 한중 정상회의를 통해 관계 개선 및 발전을 추진할 수 있다. 11월 1일 부산에서 개최된 ‘한중 정상회담’에서 양국은 70조 원 규모의 원·위안 통화 스와프 복원과 경제·민생·치안 분야 6건의 협약 체결로 관계 재가동의 출발을 알렸다.

국제적 현안에서 미국의 위상 약화에 대한 영향을 최소화하기 위한 우리의 선제적 조치가 필요한 상황으로 보인다. 첫 번째 방법으로는 미국 트럼프 대통령이 진행하고 있는 숙원 정책에 대한 지원의 방향으로 미국 영향력의 감소를 지연시킬 수 있을 것이다. 이와 함께 중견 국가들 중 우리와 인식을 같이하는 국가와의 협력을 증대할 필요가 있다. MKTA의 사례처럼 중견국의 연합으로 새로운 의제를 형성할 수 있는 능력의 국가들과 상호협력을 통해 우리의 국익확보와 미국의 영향력 확대를 지원할 수 있는 방향을 찾아보자는 것이다. 호주와의 협력은 중국에 대한 공동 대응과 함께 핵추진 잠수함에 대한 공동의 이익도 협의할 수 있는 만큼 그 대상으로 적합해 보인다.

한미동맹의 현안으로 최근 언급되고 있는 동맹의 현대화의 방향성에 대한 우려이다. 중국의 위협을 최우선 대응으로 상정한 상태에서 미국은 직접적인 대응보다는 선을 넘지 않는 범주 내에서 대응을 해가고 있다. 이를 위해서는 동맹국과 우방국들에게 더 많은 역할을 주문하게 되는 것이다. 동맹의 현대화에 대한 개념이 아직은 명확하게 정립되지 않은 상황이지만 ①군비지출 ②임무 분장 ③역할요구라는 세 가지 기준을 적용하여 분석해 본다면 의미 있을 것이다.

일본정치의 유동성에 대한 대응이 필요할 것이다. 현재 다카이치 내각은 순조로운 출발을 하고 있는 것처럼 보이지만, 다카이치 내각의 앞에는 많은 난관이 기다리고 있으며, 일본정치는 여전히 유동적이라고 할 수 있다. 또한 ‘투트랙’ 기조에 입각한 한일협력 관계의 추진이다. 북중러의 관계 강화와 트럼프 행정부의 압박이라고 하

는 이 상황은 한국과 일본이 동일하게 맞이하고 있는 상황이라고 할 수 있으며, 한일이 협력하여 이와 같은 상황에 대처하는 것이 양국의 국익에 부합된다고 할 수 있다. 그리고 한일 FTA를 추진할 필요가 있다. 현재 한국이 직면하고 있는 통상환경은 과거 그 어느 때보다도 엄혹하며, 일본도 그 점에 있어서는 마찬가지로 일 것이다. 이와 같은 엄혹한 통상환경 속에서 한일이 살아남고 번영하기 위해서 한일 FTA가 필요하다고 한다면, 한일 FTA는 다시 추진되어야 할 것이라고 생각한다.

우크라이나 전쟁의 휴전을 위해 한국 정부의 역할을 모색할 필요가 있다. 현재의 지정학적 환경과 한러 관계의 특수성을 고려할 때, 한국이 수행할 수 있는 현실적인 역할은 중재 촉진과 대화 채널 유지에 있다. 한국은 러시아와 서방 사이에서 일정한 전략적 자율성을 확보하고 중견국으로서의 외교적 위상을 활용할 경우, 이러한 역할을 효과적으로 수행할 수 있다. 그리고 러시아와 서방 모두에게 비공식적 평화 메시지나 정책 아이디어를 전달하는 중재자 역할을 할 수 있다. 휴전 이후에는 평화유지군 파견 등 이행 보장 메커니즘에 참여함으로써 실질적 평화 정착에 기여할 수 있다.

한국은 'G7+ 국가' 지향 속에 역내 군사훈련 참여를 확대하고 있으며, 호주와의 안보협력 강화가 중요하다. 특히 RAA(상호접근협정) 체결을 통해 양국 간 군사운용 협력을 제도화할 필요가 있다. 또한 미국의 대중국 전략 속에서 미국이 한국에 동남아 해양안보 기여 수준을 높이라고 요구할 가능성이 커지고 있어서, 스퀴드 참여 요청에 대비해야 한다. 한국은 개별 국가 대상 해양능력 배양, 포항급 초계함 활용, 퀴드의 '인도태평양 해양상황인식(IPMDA)' 작업반 참여 등을 통해 비전통 안보 분야 기여를 확대해야 한다. 그리고 미국 해외개발원도(ODA) 축소에 대응하여 한국이 동남아·남태평양에서 ODA 매력 외교를 강화할 필요가 있다.



국방대학교
국가안전보장문제연구소

2025 세계안보정세 분석

발행일 2025년 12월 31일
발행처 국가안전보장문제연구소
인쇄 국방출판지원단 M25121141

출판편집 : 김은설



* 이 책자는 저작권법에 의해 무단 전재 및 무단 복제를 금합니다.