

| 제80차 | 통일학세미나

2024 한반도의 뉴 게임 : 다가오는 변화와 파도

일시 2024. 1. 4. (목) 13:30-18:00

장소 서울대학교 아시아연구소 영원홀(101동 210호)



서울대학교 통일평화연구원
The Institute for Peace and Unification Studies
Seoul National University

| 제80차 | 통일학세미나

2024 한반도의 뉴 게임

다가오는 변화와 파도

Program

개회사		
13:30-13:35	김범수 서울대 통일평화연구원장	
제1부 2024 글로벌 정세와 미국의 군사전략		
13:35-15:45	사회 최진욱 전략문화연구소장, 前 통일연구원장	
	발표1 2024 글로벌 정세와 미국 정치의 향배	이혜정 중앙대 정치국제학과
	발표2 미국의 동아시아 군사 전략과 대북 억지	설인호 국방대 군사전략학과
	발표3 2024 글로벌 공급망 변화와 주요국 경제안보전략	조성훈 대외경제정책연구원
	토론 최우선 국립외교원 이성훈 국가안보전략연구원 이승주 중앙대 정치국제학과	
자유토론 및 질의응답		
휴식		
15:45-16:00	15분 휴식	
제2부 북한의 정치와 경제 전략		
16:00-17:30	사회 장용석 서울대 통일평화연구원	
	발표1 2024 북한의 정치와 안보 전략	이상근 국가안보전략연구원
	발표2 북한의 경제 현황과 전망	조용신 서울대 통일평화연구원
	토론 김택빈 서울대 통일평화연구원 이종민 한국은행 북한경제연구실	
자유토론 및 질의응답		
전체 패널 토론		
17:30-18:00	사회 이정철 서울대 통일평화연구원 부원장	
	전체 패널 토론	

목 차

■ 제1부 | 2024 글로벌 정세와 미국의 군사전략

사 회 최진욱 | 전략문화연구센터 원장, 前 통일연구원장

발표1 [2024 글로벌 정세와 미국 정치의 향배]

이혜정 | 중앙대 정치국제학과

발표2 [미국의 동아시아 군사 전략과 대북 억지]

설인호 | 국방대 군사전략학과

발표3 [2024 글로벌 공급망 변화와 주요국 경제안보전략]

조성훈 | 대외경제정책연구원

토 론 최우선 | 국립외교원

이성훈 | 국가안보전략연구원

이승주 | 중앙대 정치국제학과

■ 제2부 | 북한의 정치와 경제 전략

사 회 장용석 | 서울대 통일평화연구원

발표1 [2024 북한의 정치와 안보 전략]

이상근 | 국가안보전략연구원

발표2 [북한의 경제 현황과 전망]

조용신 | 서울대 통일평화연구원

토 론 김택빈 | 서울대 통일평화연구원

이종민 | 한국은행 북한경제연구실



| 2024 글로벌 정세와 미국 정치의 향배

이혜정

2024년 글로벌 정세 전망과 미국 정치의 향배

이혜정(중앙대)

1. 2024: 혼성위기(compounding crises)와 네 개의 '전쟁'

- 2024년 글로벌 정세와 미국 정치를 관통하는 특징은 개별 영역, 시공간의 위기들이 서로 연계, 착종되는 '혼성위기'로 개념화할 수 있을 것임; 혼성위기는 경제사학자 애덤 투즈의 '다중위기(polycrisis)'¹⁾ 개념의 변형으로 복수의 개별 영역에서의 위기들의 착종을 보다 강조하면서, 동시에 시공간의 착종도 포착하려는 시도
- 2024년은 전 세계적인 선거의 해로, 정치-경제-지정학의 착종이 심화될 것이고, 이에 따라 미국 대선/'내전', 미국의 대 중국 경제 '전쟁', 그리고 우크라이나와 가자에서의 실제 전쟁 까지 네 개의 전쟁이 진행될 것임
- 2024년 3월 이후 공화당 후보로 확정될 것이 거의 확실한 트럼프에 대한 형사재판이 시작 되면서 미국에서 정치와 사법과의 착종이 전 세계적인 정치-경제-지정학의 착종 및 그로 인한 혼란과 불안정의 핵심 변수로 작용할 것임

2. 지구적 차원에서 2024: 2008-2040 궤위(Interregnum) 시대

- G-0 시대의 도래: 2008년 신자유주의 지구화의 병리, 2016년 브렉시트와 트럼프 집권이 상징하는 줌심부 자본주의의 정치적 위기, 민족주의, 포퓰리즘, 인종주의 등--> 탈냉전 미국 단극 패권의 기반 붕괴: 트럼프의 미국 우선주의 vs. 글로벌리즘: 미국 패권에 의한 미국과 국제사회의 이익 조화
- 공공재를 제공하는 리더십으로서 패권의 부재/불가능 시대: 2018년 미중 무역 전쟁-코로나 19 팬데믹-기후 위기-(2020년 조지 플로이드 사망 사건)인종/제국주의-2021년 이후 바이든의 미국 우선주의: 대내적으로 산업정책 전면 부활, 대외적으로 경제 안보의 논리에 의한 미중 기술 경쟁의 체계화--> 네 개의 표준/질서의 붕괴: 탈냉전 미국 단극 시대, 이차대전 이후 미국 주도 국제질서(특히, 자유무역), 19세기 이래 서구 자본주의/문명표준(서구/인간 이 기술을 통제할 수 있고 기술 발전이 진보를 가져온다는 믿음에 대한 회의, 인간-기술 관계의 기존 전제의 전복, 기술 디스토피아의 출현), 인류 문명/인류세(기후위기, 인간-자연 관계의 기존 전제의 전복)
- 2021년 Global Trends 2040의 전망: 전 지구적으로 기술의 급속한 변화, 기후위기, 인구 변동-->미국의 쇠퇴, 신자유주의 지구화의 위기, 강대국 지정학의 부활로 인한 기존 사회

1) Adam Tooze, "Welcome to the world of the polycrisis: Today disparate shocks interact so that the whole is worse than the sum of the parts," *Financial Times* (2022. 10.29).

계약의 붕괴와 제도의 한계--> 국제적 무질서: “국제체제에는 모든 지역과 영역에서 지배적인 위치에 있는 단일한 국가가 존재하지 않을 것이고 광범위한 행위주체들이 국제체제를 형성하고 협소한 목적들을 성취하기 위해 경쟁할 것이다. 군사력, 인구 변동, 경제 성장, 환경 조건들, 그리고 기술에서의 가속화되는 변화들이 거버넌스 모델 관련한 분열을 강화하고 중국과 미국이 주도하는 서구 사이의 경쟁을 더욱 촉발시킬 것이다. 강대국들이 지구적 규범과 규칙 및 제도들을 형성하는 경쟁을 벌이는 한편 지역 국가들과 비국가 행위주체들은 강대국들이 남겨둔 이슈들에서 영향력을 행사하고 주도적 역할을 할 것이다. 이렇게 대단히 분화된 상호작용들은 더욱 갈등에 취약하고 유동적인 지정학적 환경을 만들고 지구적 다자주의를 약화시키며 초국적 도전들과 그들을 다루는 제도적 장치들 간의 불균형을 악화시킬 것이다.”²⁾

3. 바이든 독트린의 (이월된) 과제들: 세 개의 ‘전쟁’

- 바이든 정부는 ‘미국의 귀환’을 외치며 출범했지만, 오바마 정부 이전의 미국으로 돌아가는 것은 불가능하고 바람직하지도 않다고 주장하며, 중국과의 지정학 경쟁, 경제적 민족주의와 중동 정책 등에서는 트럼프 정부의 정책을 상당 부분 계승했음
- 2023년 9월 말 하마스의 이스라엘 공격 직전 국가안보 보좌관 설리번은 바이든 독트린을 상호의존 시대의 지정학 경쟁의 환경에서 산업정책을 통해 미국의 경쟁력을 제고하는 내적 균형과 동맹과 파트너들을 동원하는 외적 균형, 글로벌 사우스에서의 리더십 제고, 그리고 중동의 안정화 및 우크라이나 등에서의 간접적인 군사적 지원의 ‘절제된’ 군사력 운용을 네 가지 수단을 사용하여 중국과의 전략 경쟁에서 승리하는 것으로 설명하고 10월 초 이를 Foreign Affairs에 “미국 힘의 원천”이란 제목으로 기고³⁾
- 그 직후 하원 의장이 축출되고 하마스가 이스라엘을 공격하는 ‘급변 사태’가 발생하면서, 미국이 과연 중국과의 전략 경쟁, 우크라이나 전쟁, 가자 전쟁을 동시에 수행할 수 있는가에 대한 의문이 제기됨

1) 미중 속적 관계

- 중국의 더 이상의 경제적, 군사적 추격을 허용하지 않겠다는 바이든 정부의 의지는 확고하고, 이는 핵을 포함한 전면적 군비 증강은 물론 미국의 경쟁력 제고를 위한 산업정책과 대중 기술, 투자 통제의 ‘경제 안보’ 혹은 ‘경제 전쟁’에서 특히 두드러지고, 중국 또한 미국의 경제적 봉쇄/제재에 분명히 반대하고 대만 등에서 핵심 이익에 대한 인정을 요구
- 2023년 11월 바이든-시진핑 회담에서 양측이 합의한 것은 펜타놀 규제와 군사 채널 복원뿐

2) The National Intelligence Council, ed. *Global Trends 2040: A More Contested World* (2021), p. 101.
3) Jake Sullivan, “The Sources of American Power.” *Foreign Affairs* Vol. 102, No.6(2023) , pp. 8-29.

이어서, 앞으로 10년이 미국의 위상을 결정할 역사적 변곡점이라는 바이든 정부의 시간 지평에서 보면, 2024년에도 미중의 갈등이 지속될 것은 분명하지만, 양국 관계의 구체적 양상이 무엇일지, 특히 바이든 정부가 공약하는 것처럼 책임성 있게 경쟁이 관리될 지는 여전히 불확실

- 경쟁과 (기후위기 등 공동의 지구적 도전에서의) 협력이 양립가능한지? 바이든 정부는 협력을 위해서 경쟁에서의 양보는 없다는 입장이지만, 중국은 펠로시의 대만 방문 이후 기후위기 대처를 포함한 모든 대화 채널을 끊었고, 미국이 '디리스크'으로의 전환 등을 분명히 한 이후에야 대화 채널을 복원했음
- 이는 미국이 중국에게 경쟁과 협력의 (연계 거부) 양립을 강요할 능력이 없음을 증명한 것으로, 대중 강경 노선 경쟁이 불거질 가능성이 있는 2024년의 대선 국면에서 (군사 채널의 복원에도 불구하고, 그리고 대만 선거 결과에 따라서) 바이든 정부가 과연 대만 문제를 안정적으로 관리할 수 있을지는 여전히 확실치 않고 경쟁과 협력의 선순환을 담보하는 새로운 틀이 마련될 가능성은 매우 희박함
- 중산층 복원과 중국 견제를 위한 산업정책들과 디리스크를 추구하는 '경제 안보' 정책들은 안착할 것인가? 산업정책의 다양한 목적들-미국 산업 경쟁력, 에너지 전환, 지역 균형 발전, 중산층 재건 등-은 상호 충돌하고, 동맹국들과의 경제적 갈등을 초래하기도 하며, 안보의 논리는 디리스크의 범위를 확장시켜 디커플링과의 실제적 차이를 없앨 수 있고, 무엇보다도 중국과의 상호의존의 경제적 이익으로 인해서 미국의 반도체 기업들이 정부의 지원은 받으면서 중국에 대한 수출을 지속하기를 원하고 공화당을 지지하는 내륙의 농민들 역시 여전히 대중 곡물 수출을 원하는 것은, 단기간에 대 중국 '경제 전쟁'의 지속적이고 안정적인 국내 정치경제적 토대 건설이 어려움을 시사함
- 미국의 대중 '경제 전쟁'이 정부와 기업, 시민 등 다양한 정치주체들 간에, 그리고 미국 국내적으로, 동맹 관계에서, 그리고 양국 관계의 세 가치 자원에서 모두 안정화되기까지는 상당한 시행착오와 시일이 걸릴 것임

2) 우크라이나와 가자 전쟁

- 대외정책에서 바이든 정부는 1년차에 아프가니스탄 철군 과정에서의 혼란으로 유능한 외교 안보팀을 기대했던 여론에게 실망을 안겼고, 2년차에는 러시아의 우크라이나 전쟁에 맞서 경제 제재와 나토 확대 등 서구의 단합된 대응을 주도하는 성과를 거두었지만, 3년차에는 우크라이나의 전선이 교착된 상태에서 터진 하마스의 이스라엘 공격과 이에 맞선 이스라엘의 가자 전쟁으로 여러 가지 난관에 봉착
- 규범적, 이념적으로 러시아의 우크라이나 침공은 글로벌 사우스도 존중하는 주권 규범의 위반으로 바이든 정부는 기존의 민주주의 대 독재의 대립틀과 함께 유엔 헌장을 중심으로 규칙 기반 국제질서를 존중하는 모든 세력과의 연합을 추진하는 '이념적 공세'를 펼침

- 이스라엘은 태생적으로 팔레스타인 문제로 유엔과 대립각을 세워왔고, 하마스의 절멸, 가자의 비군사화, 팔레스타인 사회의 '비극단화'를 목표로 병원과 사원, 난민촌 등 하마스의 활동지역 전부를 공격 대상으로 설정하고 정확정보다 파괴력을 우선시하는, 그래서 결과적으로 대규모 인명 피해를 가져오는 '무차별적인' 전쟁을 진행하여 유엔과 국제 구호단체들, 글로벌 사우스와 서방 내부에서의 광범위한 비판을 받고 있음
- 바이든 정부는 이스라엘의 자위권을 전면적으로 인정하면서 민간인 피해를 줄이라는 압박을 가하고 있지만, 나탄나후 정부를 통제하지 못하면서 설리번이 추구했던 글로벌 사우스에서의 리더십 제고는 고사하고 국제적으로 고립을 면치 못하고 있음
- 러시아는 비록 에너지를 무기로 유럽을 복속시키지는 못했지만 경제 제재를 견뎌내고 독자적인 무기생산체제를 가동시키며 병력의 우세를 기반으로 (적어도 3년 이상) 장기전 태세를 갖춘 반면, 우크라이나는 2023년 여름 이후 대반격작전에 실패한 상태에서 가자 전쟁이 발생하여 미국을 포함한 서방 전반의 관심과 지원이 줄어드는 어려움에 직면하여, 대규모 화력과 병력을 동원하는 기존의 공세 전략 전반을 바꾸라는, 2024년에는 방어에 치중하며 무기 생산능력을 갖추고 2025년 이후에 공격으로 전환하라는 미국의 압박을 받고 있음
- 우크라이나 전쟁이 2024년 이후로 장기화될 것은 분명해 보이고, 바이든 정부가 (봉쇄와 공습 이후 가자 북부에서의 대규모 지상전을 가자 남부로 확장한) 이스라엘에게 저항도 대테러 전쟁으로 전환할 것을 요구하고 있지만, 이스라엘은 이차대전 중 미국의 독일과 일본에 대한 대규모 공습을 자위권의 모델로 하고 역시 독일과 일본에 대한 미국의 군사적 점령과 민주주의 건설을 전후 처리의 모델로 주장하며, 최소 6-9개월이 걸릴 것으로 예상되는 대규모 공습과 지상군 작전을 진행하고 있음. 즉, 빨라야 2024년 여름 공화당 전당대회 즈음에 현재 대규모 군사작전이 종결될 예정이고, 설사 이스라엘이 바이든 정부가 원하는 대로 한 두 달 내로 저항도 작전으로 전환하더라도 인구의 90% 가까이가 난민이 되고 초토화된 가자에서 진행되고 있는 인도적 재난의 구호와 전후 처리는 단기간에 해결될 문제가 아니라, 우크라이나 전쟁과 가자 전쟁은 2024년 내내 진행될 가능성이 큼
- 바이든은 2023년 10월 우크라이나와 이스라엘을 주변국의 침공으로 희생되는 민주주의로 동일시하며 두 국가에 대한 군사 원조를 중국 견제 잠수함 예산과 국경/이민관리 예산과 패키지로 의회에 요구했지만, 의회는 연말까지 바이든의 요구를 수용하지 않음; 민주당은 이스라엘에 대한 무조건 지원에 비판적이고 공화당은, 특히 트럼프의 MAGA 세력은 우크라이나에 대한 추가 지원에 소극적이며 그 마저도 국경/이민 예산의 대폭 증액을 조건으로 내세우고 있음
- 크림 반도를 포함해서 러시아에 잃은 영토 전체를 탈환하겠다는 우크라이나의 목표나, 팔레스타인의 반이스라엘 정서, '극단화'를 가져올 수밖에 없는 하마스 절멸 작전을 추진하는 이스라엘의 전쟁 목표나 모두 비현실적이고, 바이든 정부는 적어도 공식적으로는 양국에게 무기와 정보 등만 제공하고 전쟁과 평화의 최종 결정은 양국에게 일임한다는 입장을 견지하고 있는데, '조용한 외교'를 통해서 양국을 통제하지 못하면 미국의 국익에 따라 일정한 타협을 할 수밖에 없다는 주류 외교안보 엘리트들의 목소리가 커지고 있음

- 바이든 정부는 의회의 승인 없이 이스라엘에 대한 긴급 군사 지원을 두 차례나 감행, 즉 민주주의의 훼손을 감수하고 있는데, 이는 바이든 연합의 균열을 가져오는 국내 정치적으로 자충수이고, 우크라이나 지원 역시 국경/이민 문제에서 상당한 타협 없이는 불가능해 보임; 전반적인 환경을 고려하면 바이든 정부는 플랜 B를 모색해야 할 상황이지만, 현재로서는 대안이 보이지 않고 가자 전쟁의 확산 등으로 경로 변경을 모색하더라도 양국에 대한 전면적 지지의 후퇴나 철회는 미국 리더십에 치명적이라는 기존의 정당화 명분 때문에 상당한 애로를 겪을 것임.

4. 2024년의 미국 대선 혹은 ‘내전’

- 대내외 경계의 붕괴: 바이든 정부는 중산층을 위한 외교의 목표 아래 대내외 경계, 국내 경제 정책과 대외 정책의 경계를 부정, 달리 말하면 중산층 재건을 위한 산업정책에 대외 정책 전반을 종속시킴
- 과거와 현재의 충돌: 2016년 트럼프 집권 이래 미국 민주주의는 19세기 미국 내전 이후 최악인데, 이는 선거인단 제도 등으로 표의 대표성을 왜곡시키는 미국의 헌정 질서 자체와 백인 인구의 감소, 신자유주의 지구화 등으로 인한 미국 사회의 변화가 트럼프의 집권을 가능하게 했고 트럼프에 의해 미국 민주주의의 관습과 제도가 더욱 붕괴된 결과로, 트럼프의 대선 불복과 ‘1.6 의사당 폭력 점거 사태’가 그 대표적인 증거
- 현재 미국 민주주의의 위기를 극복하기 위해서는 필리버스터와 선거인단 제도 등 ‘소수의 전제(Tyranny of the Minority)’를 담보하고 있는 헌법 자체를 바꿔야 한다는 주장⁴⁾이 제기되고 있지만, 의회에서 2/3의 찬성, 3/4 주들이 비준해야 하는 헌법 개정은 요원한 게 현실
- 2024년 미국 대선은, 역사적, 구조적으로 보면, 바이든의 재선 도전 보다는 미국의 기존 대내외 정책의 패러다임을 무너뜨린 트럼프 시대의 세 번째 대선의 의미가 강하고, 그 가장 큰 특징은 대선 일정과 트럼프에 대한 형사 재판 일정이 겹치는 것임

1) 트럼프 대 바이든

- 미국 내전에서 남부 정치인의 출마를 제한하는 수정헌법 14조 3항으로 ‘1.6 내란’을 선동한 트럼프의 후보 자격을 제한하려는 법정 투쟁이 진행 중이고, 트럼프의 책임을 묻지 않고는 미국 민주주의의 복원을 기대할 수 없다는 주장이 있지만, 이러한 조치는 제도 자체가 왜곡되어 있다는 트럼프의 주장을 뒷받침하는 역효과를 낼 뿐이고 트럼프에 대한 단죄는 선거로만 가능하다는 반론이 우세한 것으로 보이고, 민주당 내부의 도전이나 제3당 후보의 가능성 등이 전혀 없는 것은 아니지만 치명적 건강 문제가 아니면 바이든 이외의 대안이 부상할

4) 대표적으로, Steven Levitsky and Daniel Ziblatt. *Tyranny of the Minority: Why American Democracy Reached the Breaking Point*. (New York: Crown, 2023).

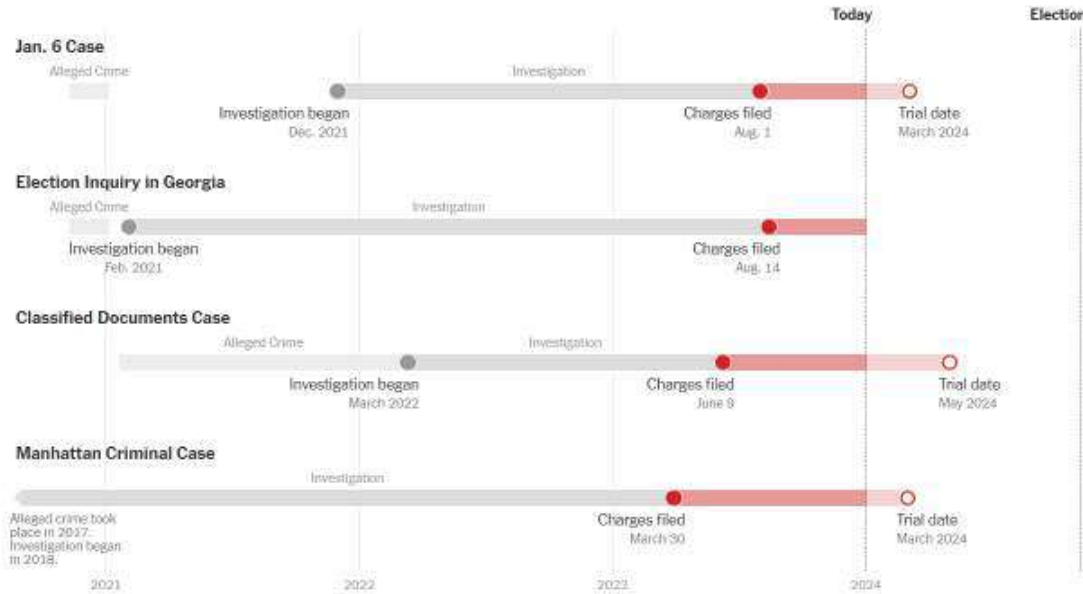
가능성은 거의 전무함

- 바이든과 트럼프의 재대결은 중립적인 미국 유권자의 입장에서 차악의 선택에 가까운 것인데, 바이든은 고령에다가 낮은 직무수행 지지도에 더해서 '바이드노믹스'의 구호를 선거전에서 자제할 정도로 경기 호황의 성과가 인플레이션 등에 가려져 인정을 받지 못하는 것이 뼈아프고 임신중절을 제외하면 경제, 안보, 이민 등에서 모두 트럼프에 밀리고 있고, 2023년 연말 기준으로 경합주를 포함하여 트럼프가 일 대 일 여론조사에서 미세하게 (Realclearpolitics 자료로는 44.5% 대 46.8%) 앞서고 있는데, 민주당의 기대는 유가가 더 내리는 등 경기 호황을 체감할 수준이 되면 바이든에 대한 지지가 상승하고, 특히 유죄 선고를 받을 경우 트럼프에 대한 지지가 상당 부분 철회될 것이란 점인데, 대선 이전에 사법적 판단이 내려질 가능성은 희박하고, 만약 그런 경우가 발생하면 선거 자체를 순조롭게 치르기 어려울 수도 있음
- 트럼프가 강력한 이민, 대중 무역 전쟁, 공무원 장악 등을 주 내용으로 하는 집권 2기 프로그램 체계적으로 준비하고 있고 그 토대가 백인 민족주의/인종주의적 요소인 점은 분명하지만, 그렇다고 트럼프 2기가 미국 민주주의의 '악몽'이라는 주류의 평가는 다소 과장된 것으로 보이고, 결국 선거는 바이든이 2020년의 빅텐트 연합을 재건할 수 있느냐 여부, 특히 경합주에서 청년층과 소수인종의 투표 참여로 갈리는 박빙의 승부가 될 가능성이 큼
- 2024년 대선에서 뉴딜 연합이나 레이건 혁명과 같은 새로운 선거연합의 탄생을 기대하기는 어렵고, 2020년 대선 이후와 같은 선거 후유증 없이 선거를 치러낼 수 있을 것인지가 미국 민주주의의 직접적인 과제; 성공적으로 평화적인 선거가 치러진다면 미국 민주주의의 추락이 바닥을 치는 의미를 지닐 수는 있을 것

2) 미국 대선 일정

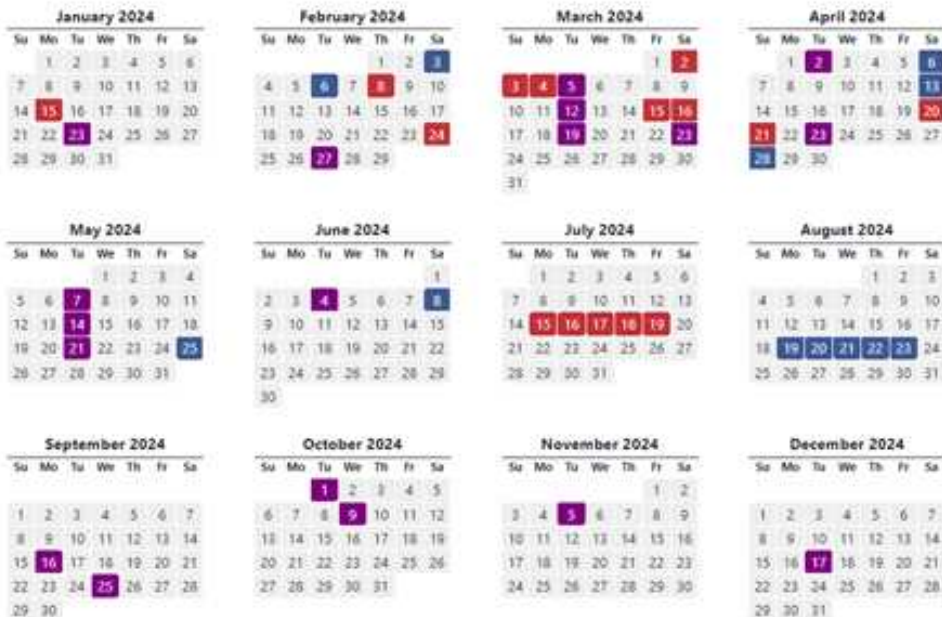
- 2024년 3월 5일의 수퍼 화요일에 트럼프가 공화당 대선 후보로 결정될 가능성이 높고 바로 그 달에 형사재판이 시작될 예정이어서 이후 바이든 정부의 대외 정책은 당장 공화당의 우크라이나, 이스라엘 지원 등에 커다란 영향을 미칠 트럼프의 대외 정책 노선에 의해 제한될 것임
- 6월 G7 정상회담과 7월 9-11일의 나토 정상회담은 7월 15-18일 공화당 전당대회 '그림자' 안에서 열릴 것이고, 9월의 유엔 총회, 10월의 브릭스 정상회담, 11월의 G20, APEC 정상회담 등에 따른 국제질서 변화의 결정적 변수는 11월 5일 미국 대선의 결과
- 1월: 미국 대선 예비 선거 시작: 아이오와, 뉴 햄프셔; 브릭스 확대: Argentina, Egypt, Ethiopia, Iran, Saudi Arabia, the United Arab Emirates; 대만 선거
- 2월: 인도네시아 선거
- 3월: Super Tuesday: 트럼프 확정; 트럼프 형사재판 시작, 러시아 푸틴 대선
- 4월: 한국, 인도 총선
- 6월: G7 정상회의(13-15, 이탈리아), 유럽의회 선거: 27개국

- 7월: 나토 정상회담(9-11, 워싱턴), 공화당 전당대회(7.15-18, 밀워키); 파리 올림픽 (7.26-8.11)
- 8월: 민주당 전당대회(8.19-21, 시카고)
- 9월: 대통령 후보 토론회(9.16); 유엔총회
- 10월: 대통령 후보 토론회(10.1, 9); BRICS 정상회담(브라질)
- 11월: 미국 대선(5); G-20: 11.18-19 브라질 리우데자네이루; APEC 페루



Here is a 2024 calendar with event dates highlighted.

The election calendar below includes dates for presidential primary and caucus events, party conventions and presidential debates. Purple indicates both parties are holding an event on that date.





| 미국의 동아시아 군사 전략과 대북 억지

설인효

2024년 미국의 안보·군사전략 및 한반도 안보환경 전망

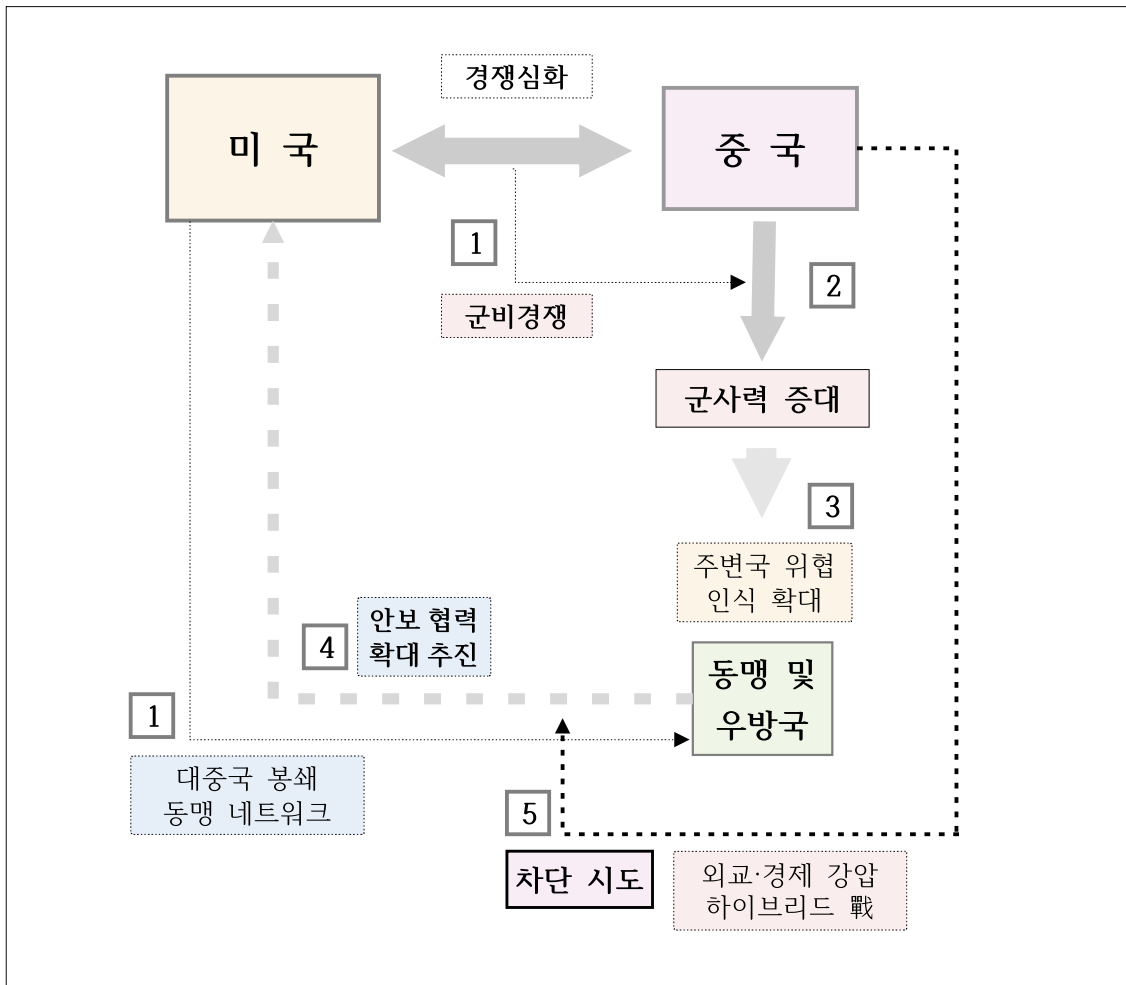
국방대학교 설인효

□ 개관

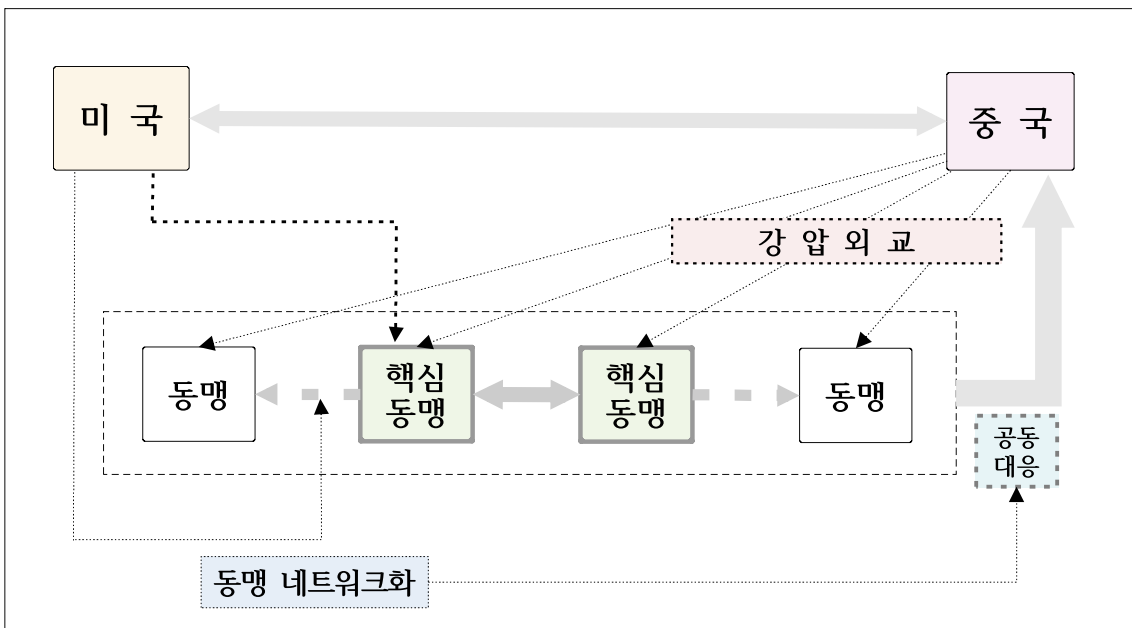
- 2021년 1월 출범한 바이든 행정부는 2024년 4년차에 접어들면서 미 대선이 본격화될 전망이다
- 2022년 2월 우크라이나 전쟁 발발, 2023년 10월 이스라엘 하마스 전쟁 발발로 국제관계의 불확실성은 그 어느 때보다 높은 상태이며 2022년 10월 발간된 미 국가안보전략서에서 바이든 대통령이 선언한 ‘탈냉전 질서 종언’이 점차 현실화 되고 있는 형국임
- 트럼프의 당선 가능성이 상대적으로 높은 상황에서 2024년은 국제 질서 뿐 아니라 미 국내정치 발 불확실성이 가중적으로 높아지는 상황이 될 가능성이 큼
- 2024년 미국의 안보/군사전략은 바이든 행정부 3년차까지 전략의 연장이 될 것이나 일정한 변화도 불가피할 것이며 국제질서의 불확실성이 심화하는 가운데 북한의 도발 가능성은 증대될 것임
- 따라서 한반도 위기 발생 가능성이 매우 높은 한 해가 될 것인 바 다양한 시나리오에 대한 체계적 대비가 긴요한 시점임

□ 바이든 행정부 안보/군사전략 평가

- 미국은 바이든 행정부에 들어서면서 대중국 견제를 본격화, 체계화하기 위해 동맹 및 우방국 네트워크화 전략을 추진
- 아래 그림에서 볼 수 있는 바와 같이 미국은 향후 미중경쟁 심화 과정에서 1) 미중 군사경쟁으로 중국의 군사력 강화가 이어질 경우 2) 중국 주변 국가들이 중국을 우려하여 미국과 안보협력을 확대하고자 할 것인데 3) 중국 역시 이를 의식하여 경제력, 외교적 압박 등을 활용, 이러한 협력 강화 노력을 차단하고자 할 것이라 전망함
- 따라서 미국은 이와 같은 중국의 강압 전략에 맞서 동맹 및 우방국 사이의 네트워크와 협력 강화, 공동 대응 기반을 구축하고자 함

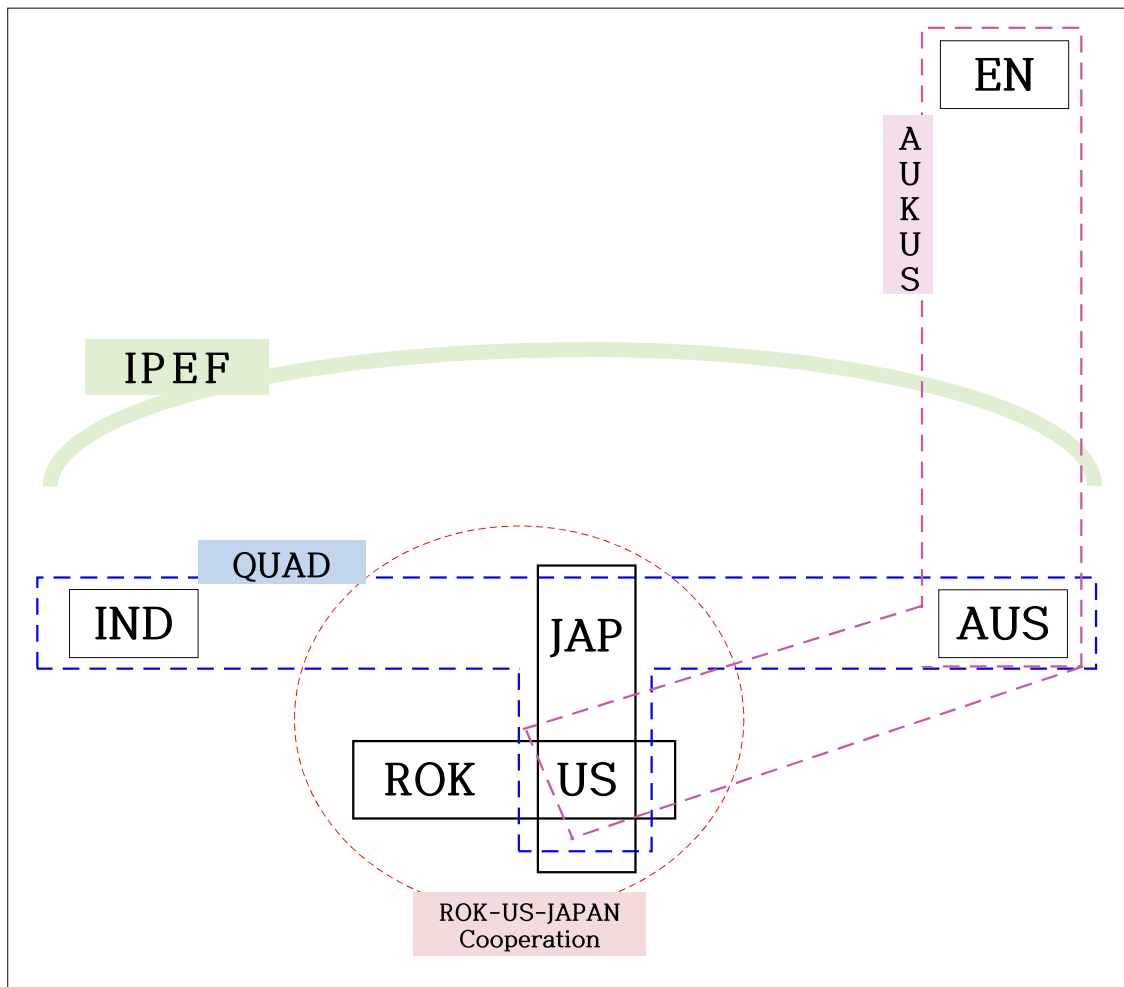


[그림] 미국의 인태지역 위협인식: 중국의 하이브리드전 시행 위협



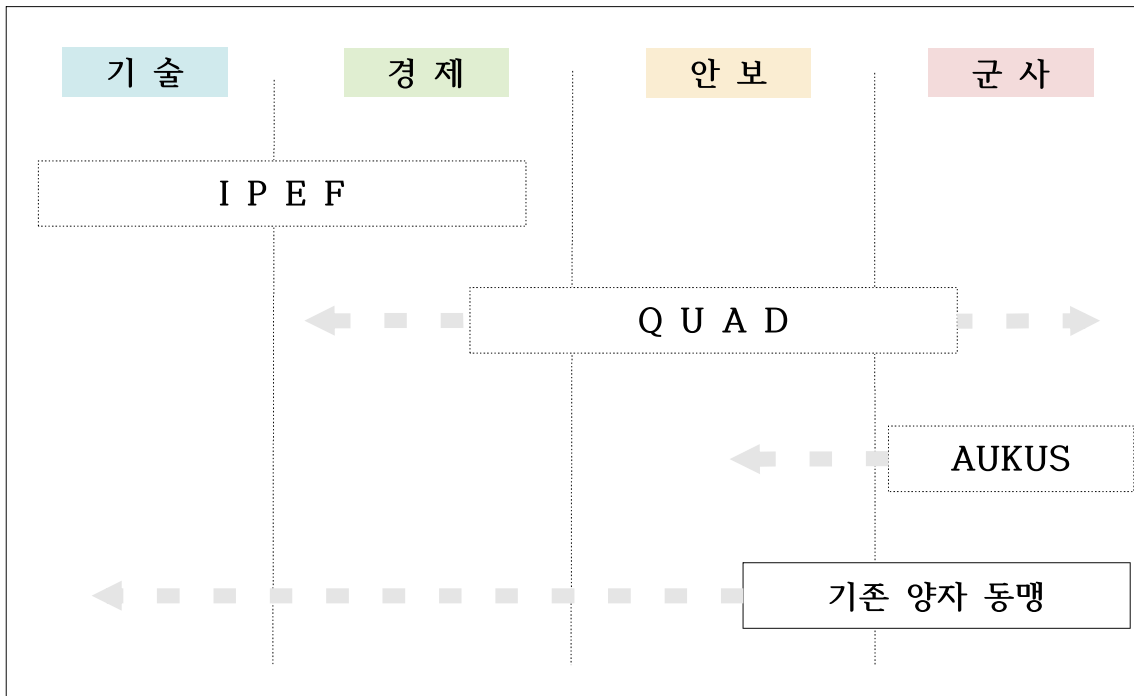
[그림] 중국의 강압외교에 대한 동맹 네트워크화 기반 공동대응

- 이와 같은 네트워크화 전략 하에서 미국은 '소다자주의(mini multi-lateralism) 전략'을 구사해 나가고 있음
- 현 시점에서 개별 국가들의 '중국에 대한 위협 인식' 및 '중국 경제로부터의 취약성의 차이'가 있는 만큼 유럽과 같은 단일 조직을 곧바로 만들 수는 없으며 국가별 여건 및 목적에 따라 복수의 소조직을 발전시켜 나가고 장기적으로 통합해 나간다는 전략임



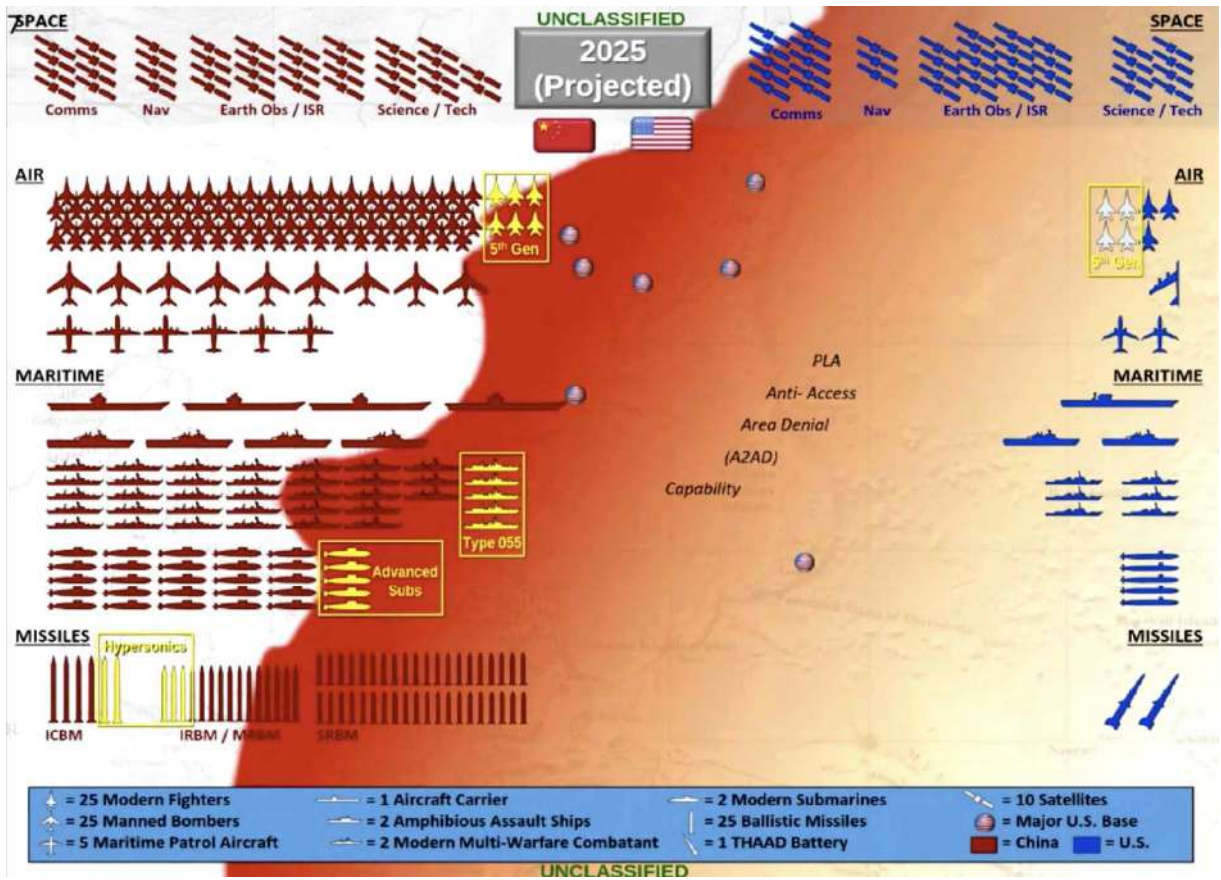
[그림] 미국을 구심점으로 한 다층/다면적 협력망 구축

- 즉 미국의 네트워크 강화전략은 1) 기존 동맹의 강화, 2) 동맹 간 협력의 강화, 3) 새로운 소다자 네트워크의 중복적, 기능적, 영역별 구축, 4) 광범위한 연성 연합의 구축(IFEEF, 민주주의 정상회의 등의 전략을 동시에 구사하고 있는 것임

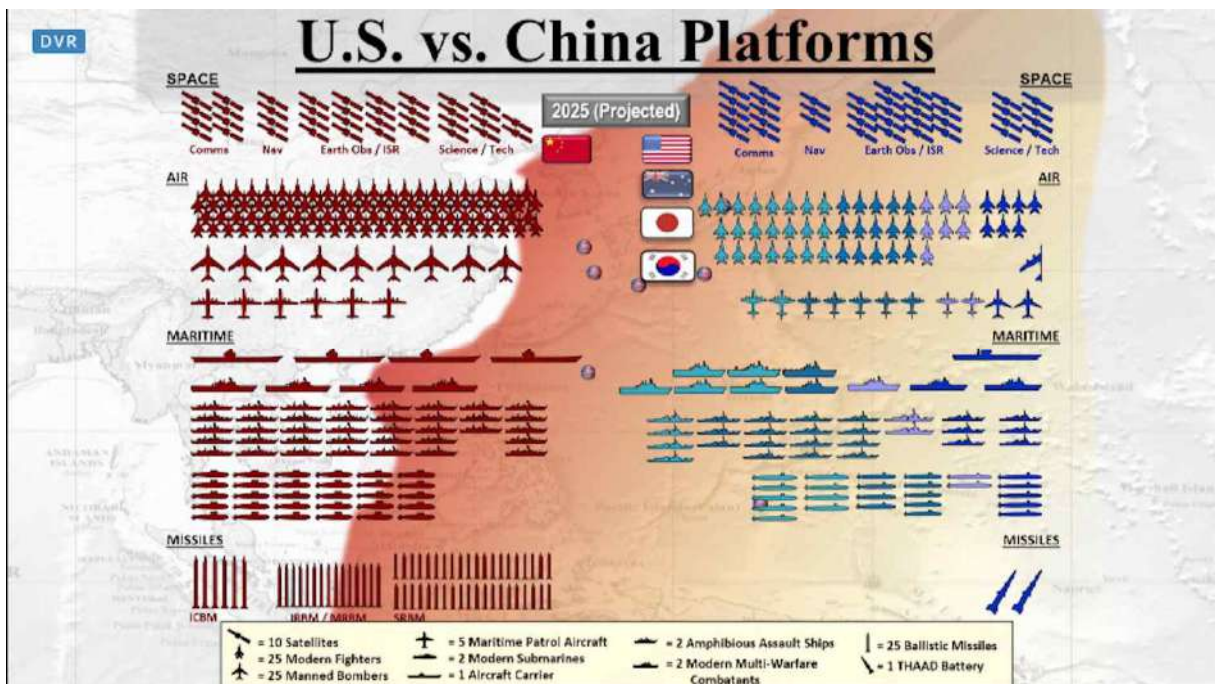


[그림] 다층/다면적 협력방의 기능적 중첩 및 확장

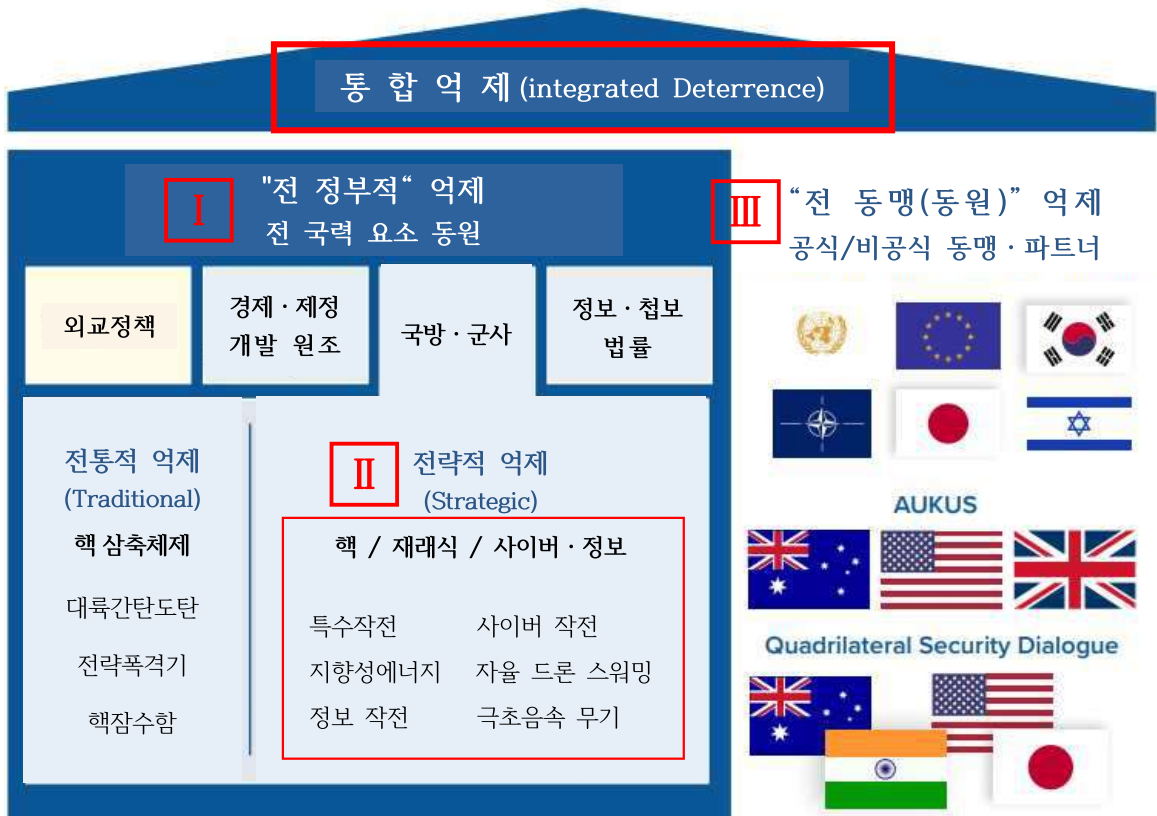
- 2023년 초부터 미국은 대중 견제를 상징했던 ‘디커플링’ 개념을 EU 집행위원장이 중국 방문 시 사용했던 ‘디리스크잉(derisking)’ 개념으로 전환하고 있음
- 1) 미국은 중국과의 직접 충돌 및 지나친 긴장 고조를 피하고자 하며 견제하면서도 관리하는 ‘관리된 경쟁(guardrailed competition)’을 추구해 왔음. 이는 초강대국 간 경쟁에서 흔히 관찰되는 현상임
 - * 2022년 초 블링큰 장관은 미 국무부 내에 ‘중국조정실(China Coordination Office)’을 설치하여 이와 같은 조정을 추진해 왔음
- 2) 미국은 미국 경제의 내구성, 동맹 및 우방국의 호응 정도 등을 관찰하며 대중 견제의 수위를 조정할 수 있음
- 따라서 현 시점에서 ‘디리스크잉’ 기조로의 전환이 중장기적 관계 재설정이기보다 ‘일시적, 잠재적, 전술적 조율’로 평가함
- 미 공화당, 민주당 지지층 모두 80% 부근의 대중국 적대감을 가지고 있어 대선 국면에서 중국 때리기는 지속될 가능성이 높아 대중 견제노선은 당분간 계속될 가능성이 높음



[그림] 2025년 기준 인도-태평양 지역 미중 군사력 균형 전망(수적 열세)



[그림] 2025년 기준 인도-태평양 지역 미중 군사력 균형 전망(동맹 합세)



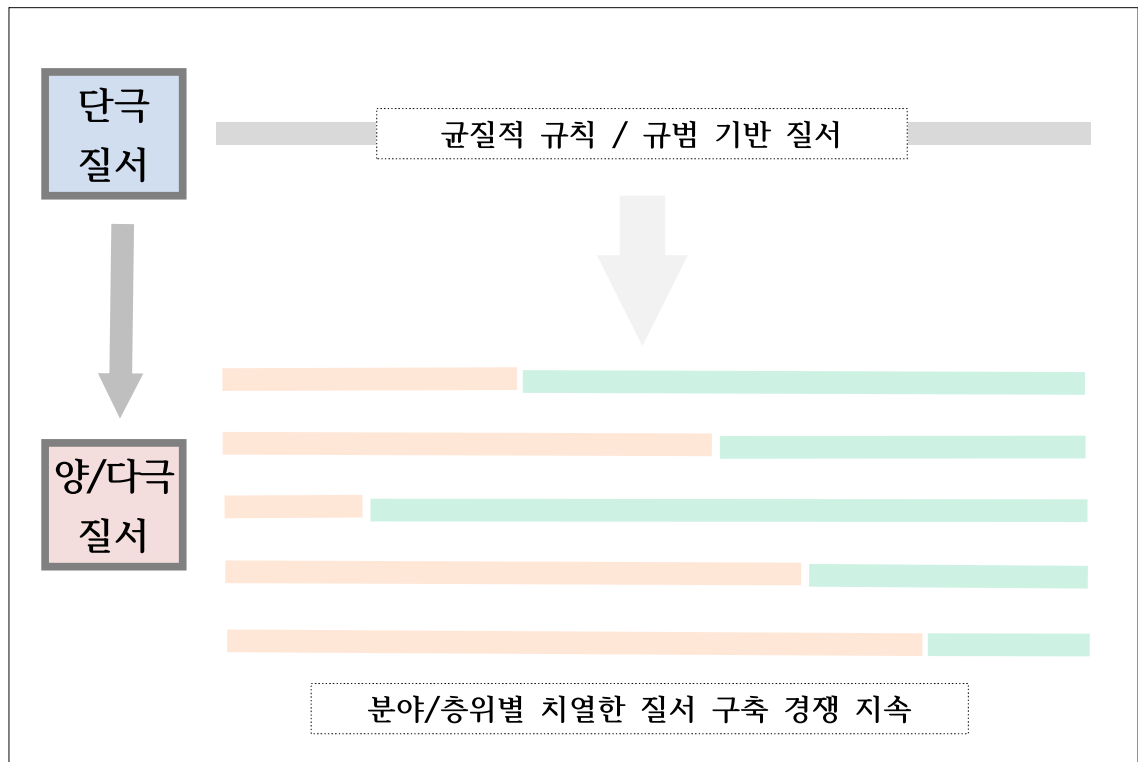
[그림] 통합 억제 개념의 세 차원(Atlantic Council 보고서 활용)

Pillar 1	국방/군사 뿐 아니라 경제, 외교, 정보, 첩보 등 국가의 모든 역량 및 정책수단의 통합적 활용	
Pillar 2	지, 해, 공, 사이버, 우주, 전자기장의 6대 영역 상 모든 전략의 통합적 운영(전영역통합작전 체계 구축)	
Pillar 3	동맹/파트너 국가와의 국방·군사협력을 통합 수준으로 격상	기존 동맹/파트너십 강화 및 새로운 파트너십 구축 동맹/파트너와 상호운용성 극대화 국방기획/국방건설의 중장기적 통합

[표] 동맹/파트너 국가와의 '국방협력 통합'의 세 차원

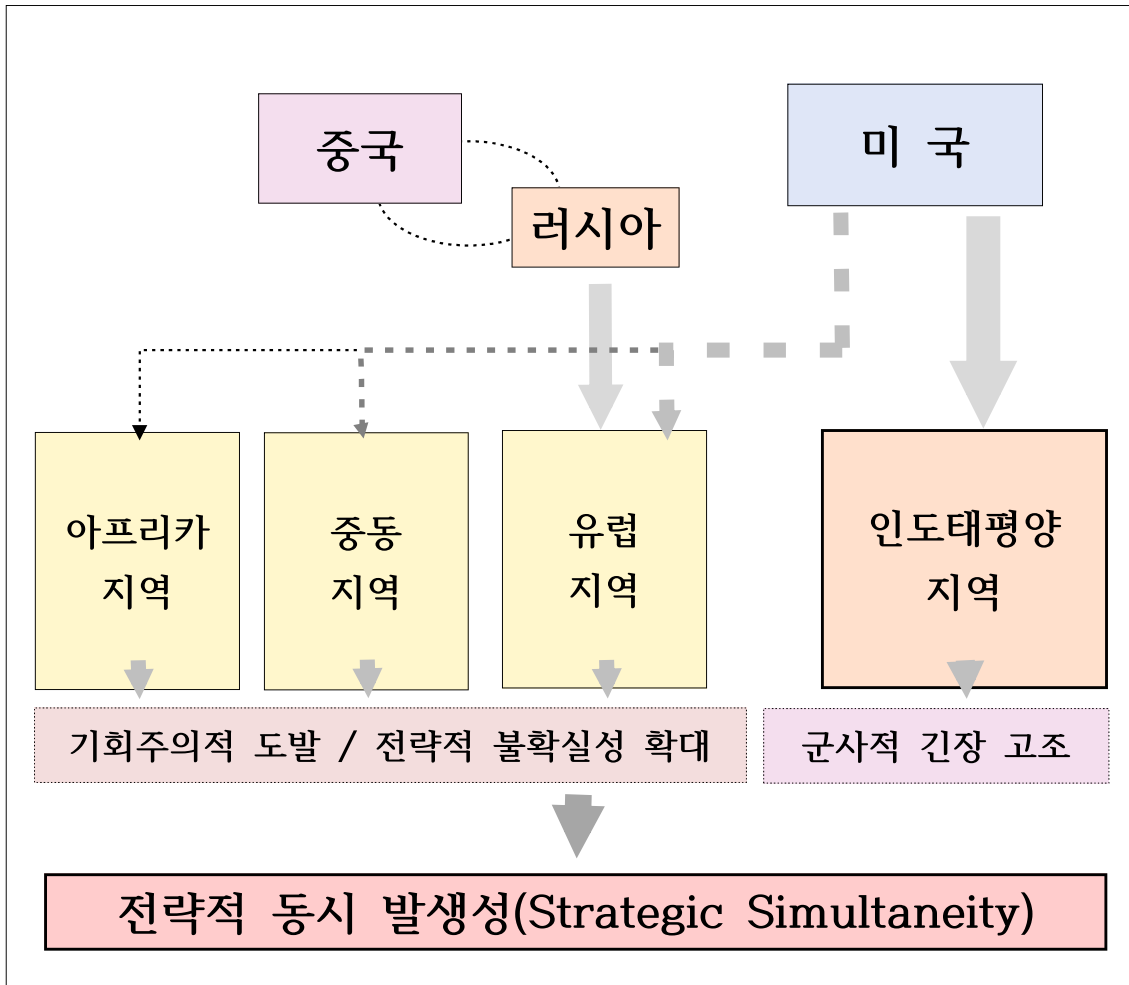
□ 2024년 세계 안보환경 전망

- 탈냉전 질서의 종언은 본질적으로 '단극질서'에서 '양극 또는 다극질서'로의 이행한 결과임. 그러나 이는 곧바로 '신냉전'으로의 전환을 의미하지 않음. 그 이유는 1) 미중 양국이 과거 미국, 소련과 달리 상호의존 관계로 연계되어 있음, 2) 미중 외에 상당한 국력과 영향력을 보유한 국가들이 다수 존재함, 3) 우크라이나 전쟁을 계기로 중국과 러시아 사이의 협력은 확대, 강화될 것이 예상되나 긴 국경을 접한 두 국가의 관계가 얼마나 심화될지 예단하기 어려움
- 특히 미국과 중국 사이에 놓인 국가들의 행보가 향후 질서의 전망을 어렵게 하는 측면이 큼. 중국의 부상으로 이들 국가들이 중국과 실질적 협력을 강화하는 것은 아니나 미국과의 관계에서 유리한 입장을 확보하기 위해 중국과 잠정적, 부분적 관계 강화를 꾀하는 해징(hedging)전략을 구사하고 있으며, 중국과 러시아는 이러한 틈새를 확대하는 웨징(wedging)전략을 구사하고 있음



[그림] 단극질서의 양/다극질서로의 변화에 따른 국제질서 변화 양상

- 미국의 대중 견제정책은 인도-태평양 지역을 중심으로 진행되고 있음. 미국은 중국 견제를 위해 인도-태평양에 집중하고자 했으나 우크라이나 전쟁 이후 이는 어려워지고 있음



[그림] 미중경쟁 심화에 따른 미국의 개입역량 축소와 그 전략적 결과

- 한편 미국이 어느 한 지역에 집중할 수 있는 국가인가에 대한 문제의식도 존재함
- 중국이 강력한 '동급의 경쟁자'인 만큼 중국과의 경쟁에 집중할 경우 다른 지역의 전략적 불안정성은 심화되고 지역 분쟁이 발생할 가능성이 크며, 일단 지역 분쟁이 발생하면 분쟁 후 역내 장악을 둘러싼 강대국 간 경쟁이 시작되어 '대리전화'으로 발전할 가능성이 커짐

- 그 결과 미국은 전 세계적 범위에 걸쳐서 서로 다른 성격과 범위의 군사적 도전에 동시에 직면해야 하는 '전략적 동시발생성' 상황에 직면할 것임
- 따라서 미국의 군사개입 능력과 의지는 계속해서 도전받게 될 것이며 이것이 다시 세계적 수준의 전략적 안정성을 약화시키는 악순환이 발생하게 될 것임
- 2022년 10월 발표된 미 국방전략서에서는 동급의 경쟁자인 중국, 러시아와의 첨단 재래식 경쟁 대응을 저하하는 방식으로 (상당한 위험을 감수하더라도) 다른 지역 분쟁에 개입하지 않을 것이라 천명하고 있음. 즉 극도의 개입 축소 전략임
- 이와 함께 이러한 상황에 대비한 중장기 국방전략으로서는 '통합 억제(integrated deterrence)' 개념을 내세우고 있는바 안보전략 수준의 대표 전략 개념이 없어 바이든 행정부를 상징하는 전략 개념으로 발전할 가능성이 큼
- '통합'은 '협력'과 다르며 중장기적인 '결합', 가장 높은 수준의 '상호운용성' 등을 나타냄
- 이는 중장기적으로 협력을 지속 강화하여 '유기적 협력체'로 발전시켜 나갈 것을 의미
- 2022년 10월 발표한 미 국방전략에서는 동맹과의 통합 억제 수단으로 1) 미국의 국방기획 및 작전개념 작성 과정에 대한 동맹의 참여(Five Eyes 같은 군사 정보 동맹 확대), 2) 동맹 및 군사 우방국과 작전개념 공동 작성 확대 등을 제시하고 있음
- 이는 나아가 역내 군사력의 공동 구축, 미국이 첨단 군사력을 제공하고 다른 동맹 및 우방국들은 역량에 따라 중저 수준의 전력을 담당하는 분업 체계까지 염두에 둔 것으로 보임
- 즉 장기적으로 군사작전의 동시 시행, 상호운용성의 증진을 넘어서 공동 기획, 공동 작전개념 작성, 공동 군사력 건설로 나아가 규모의 경제를 통해 군사력 구축 비용을 최소화하고 이를 통해 인도 태평양 지역에서 중국에 대한 수적 열세를 극복하겠다는 구상으로 해석할 수 있음

□ 2024년 한반도 '퍼펙트 스톰'에 대비 필요

- 상술한바 '전략적 동시발생 상황', '다중 분쟁 상황'이 지속, 심지어 확대될 가능성이 구조적으로 존재하는 상황에서 국제 안보 질서의 유동성은 지난 30년과 비교하여 질적으로 다른 수준으로 전환 중임
- 인도-태평양 지역 내 군사충돌 가능성은 여전히 절대적 수준에서는 낮으나 상대적으로는 과거에 비해 높아진 상태이며 불확실성의 요인들이 동시, 중첩 발생할 경우 실제 충돌 가능성도 배제할 수 없는 상황임
- 미중 전력 간 우발적 충돌이 일정 규모 이상의 군사충돌로 확대될 가능성을 배제할 수 없으며 우크라이나 전쟁을 바라보는 중국의 입장에서 1) 미국이 개입하지 않을 것으로 오판하거나, 2) 미국의 대만 군사지원이 본격화될 경우 성공 가능성이 오히려 낮아질 것에 대비한 차악으로서의 선택(대만 침공) 가능(2024년 대만 선거 후 양안 관계 전개 양상도 중요함)
- 다만 위와 같은 가능성은 2023년 말 미중 정상회담으로 상대적으로 낮아진 상태임(2023년 초 풍선 사건에서 보듯 미중 관계의 구조적 악화요인이 지속하는 상황에서 현재와 같은 상대적 안정성이 계속될 것으로 낙관하기는 어려움)
- 대만사태가 실제로 발생할 경우 구체적 시나리오 예상은 어려운 일이지만 거대한 경제적 충격이 가해질 것이며 군사적 개입이 불가피하거나 촉발될 가능성도 배제하기 어려움
- 직접 충돌은 아니라 해도 대만을 둘러싼 위기 고조 가능성, 중동, 아프리카, 유럽 등에서 또 다른 국제분쟁 발생 가능성은 상대적으로 높은 상황임
- 이러한 상황은 북한에게 유리한 환경으로 인식될 것이며 이를 배경으로 도발을 감행할 가능성이 상당히 높은 것으로 판단함
- 미 대선 국면 동안 주목을 끌고 바이든 행정부 2기 또는 공화당 신행정부와 유리한 협상 여건 조성을 목적으로 전술핵 위협 하

- 고강도 국지도발을 감행할 가능성이 높음(전술핵의 정치적 효과
과를 현시하면서 한반도 상황에 대한 적극적 개입 필요성을 과시
하여 북한이 원하는 방식의 협상 여건을 조성하고자 할 것임)
- 이러한 상황이 발생할 경우 미국은 이미 우크라이나 전쟁과 이
스라엘-팔레스타인 전쟁이 지속되는 상황에서, 또는 추가적인 분
쟁이 발생한 상황에서 한국의 단호한 대응에 반대하고 자제를
요구할 것이며 이후 상황에 대한 미국의 군사적 지원을 레버리
지로 이를 단념케 하고자 할 가능성이 큼
 - 사태가 이렇게 전개되면 한미 관계는 악화될 가능성이 크며 한국
내 독자 핵무장론이 재부상할 것이고 이는 미국에게 부담으로
작용하여 협상을 통해 북핵 위협을 동결, 감소시키도록 하는 유
인이 될 것인바 북한은 이와 같은 전략적 구도를 인식하고 활용
하고자 할 가능성이 큼
 - 한국 정부와 군은 단호한 대응을 실행하고자 할 것이나 전술핵
위협의 전략적 효과를 무시하기 어려울 것이며 미국의 확장억제,
한미 연합방위체제 고려 시 미국의 견해를 완강히 거부하기는
어려울 것임
 - 2024년 중반 이후 미 대선이 본격화되고 미국 대외정책의 불확
실성이 고조될 경우 한미 관계 악화는 심화할 수 있음(선거 과정
에서 한국과 관련된 다양한 이슈들이 주기적으로 언급/부각되고
불확실성이 증폭되면서 여론의 부침이 예상됨)
 - 따라서 한국은 이와 같은 다양한 위기 상황을 상정하고 사전
대비를 통해 충격과를 최소화할 수 있는 방안을 체계적으로 수
립해야 할 것임



| 2024 글로벌 공급망 변화와 주요국 경제안보전략

조성훈

서울대학교 통일평화연구원 세미나

글로벌 경제안보 환경 변화와 한국의 대응

조 성 훈

대외경제정책연구원
무역통상안보실 경제안보팀

2024년 1월 4일

KIEP 대외경제정책연구원

I. 공급망 안정화 정책 출현 배경

II. 주요국의 공급망 안정화 정책

III. 한국의 대응 방안

KIEP 대외경제정책연구원

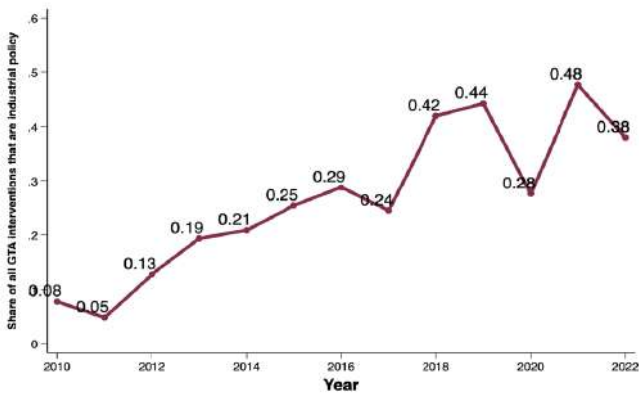
I. 공급망 안정화 정책 출현 배경

KIEP 대외경제정책연구원

I. 공급망안정화 정책 출현 배경

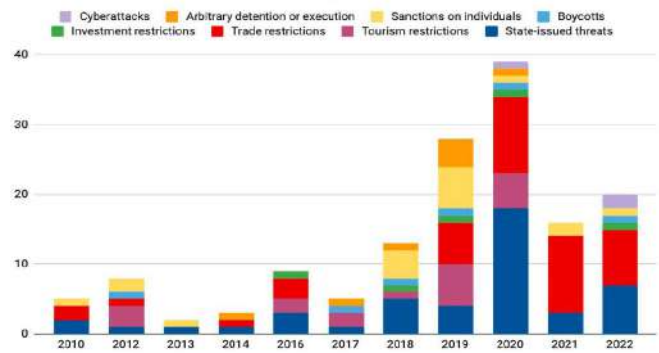
정부 주도 산업 정책과 통상 위협 조치의 증가

- 2017년 이후 산업 정책과 경제적 강압 조치의 증가 → 상호 작용 (부정적 피드백) in 경제안보 시대
 - 경제적 강압 조치: 정치적 목적으로 대상국에 경제적 비용 부과하는 조치 단행
 - 산업 정책: 명시적 목표 (경제 배분 상태의 변화) + 국가 개입 (국가 혹은 그 이상)



자료: Juhász et al. (2023), figure 3.1(b)

Figure 1: Growing use of coercion—cases of PRC coercion against foreign states, 2010 to 2022



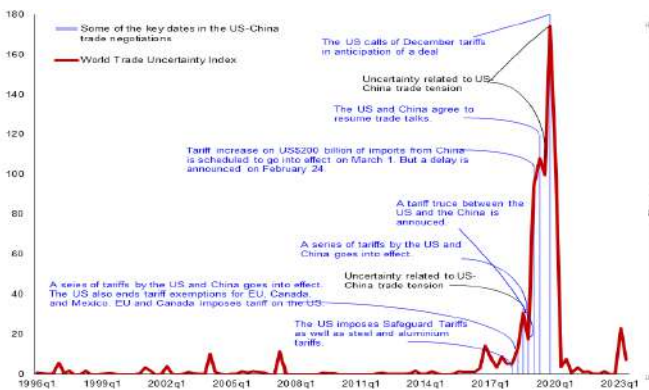
Note: The 2010-2019 data is drawn from ASPI's 2020 report, while the 2020-2022 data is newly collated. The new dataset is available in Appendix 3 of this report.

자료: Hunter, et al. (2023), figure 1

I. 공급망안정화 정책 출현 배경

세계무역 불확실성 및 공급망 스트레스의 증가

- 미-중 통상 갈등으로 인한 무역 불확실성의 증가 및 공급망 스트레스의 증가로 각종 산업 정책 및 정책적 조치 유인 상승
 - [유럽] 그린딜 산업계획 [미국] 인플레이션 감축법 [일본] 녹색전환계획 [인도] 생산연계인센티브 정책 등



자료: Ahir et al. (2022). <https://worlduncertaintyindex.com/data/>

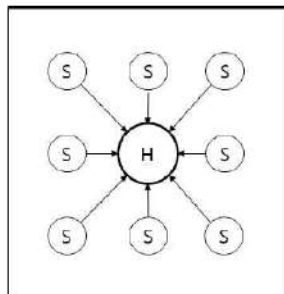


자료: KPMG, Supply Chain Stability Index, <https://advisory.kpmg.us/insights/supply-chain-stability-index.html>

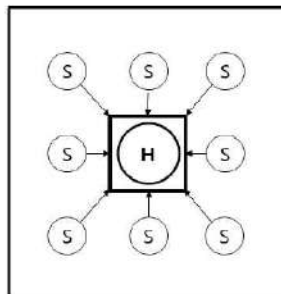
I. 공급망안정화 정책 출현 배경

Hub-Spoke 네트워크 구조 속 상호의존성의 무기화 위험

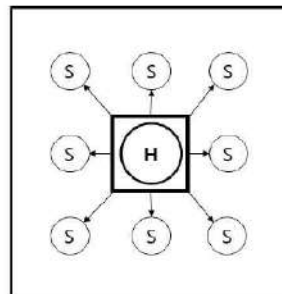
- 경제적 상호의존성의 무기화(weaponized interdependence, Farrell & Newman 2019)
 - 특정 지역/국가로의 기업 활동 집중 → 비대칭 정보, 배타적 관할권, 국내 제도 기반 일방적 조치
 - 원형 감옥 효과(Panopticon effect) + 관문 효과(Chokepoint effect)
 - 한계: 무기화 시도시 대체 가능성, 허브 국가 능력의 한계(DRC-코발트), 복잡한 공급망 단계



Stage 1: Creation of Hub-and Spoke System



Stage 2: Emergence of a Hub-state



Stage 3: Coercive measures by the Hub-state

*H stands for a hub, S stands for a spoke. The rectangle surrounding the hub means a Hub-state controlling the hub.

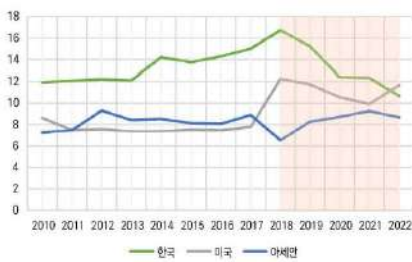
자료: 이재원, 박정준 (2019), figure 1

I. 공급망 안정화 정책 출현 배경

비대칭적 단절과 상호의존성 심화

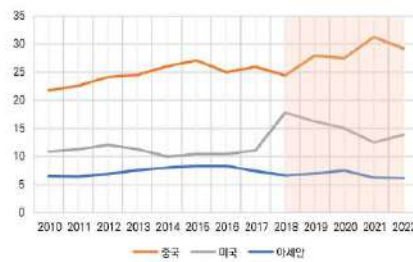
- 중국은 외부 의존도를 줄이고, 중국에 대한 의존도를 높이는 비대칭적 단절(asymmetric decoupling) 전략을 구사
 - 2018년 이후 중국의 제조업 최종수요에 포함된 한국산 부가가치 비중 감소
 - 반대로 한국의 대중국 의존도는 오히려 상승하여 상호의존성이 심화

그림 5. 중국의 제조업 최종수요에 내재된 해외 제조업 부가가치 국별 비중 (단위: %)



주: 아세안에는 미안타가 제외되어 있음.
자료: ADB MRIO(검색일: 2023.10.6.)

그림 6. 한국의 제조업 최종수요에 내재된 해외 제조업 부가가치 국별 비중 (단위: %)



주: 아세안에는 미안타가 제외되어 있음.
자료: ADB MRIO(검색일: 2023.10.6.)

그림 7. 한국 제조업 수출에 내재된 중국 산업별 부가가치 Top 5 (단위: 백만 달러)



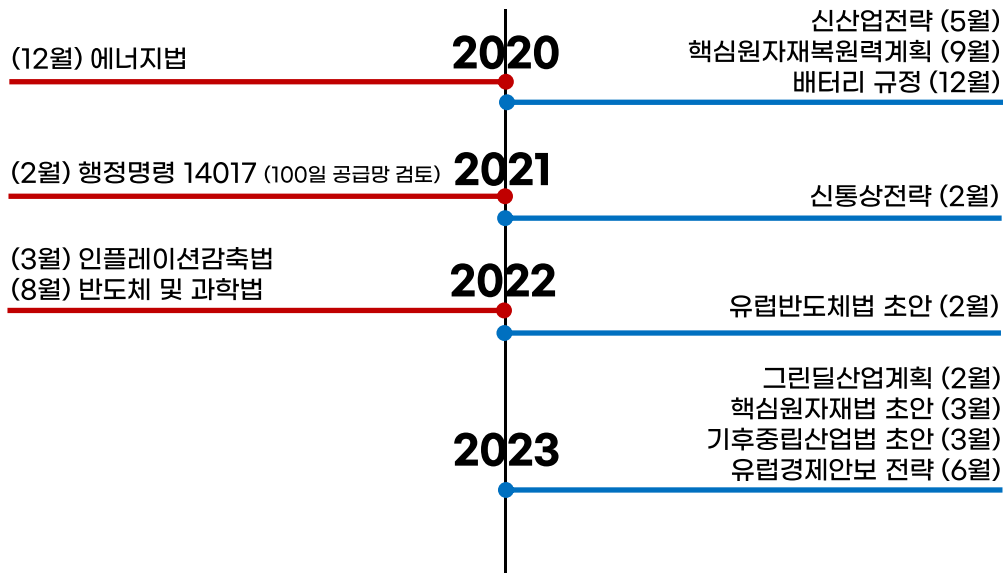
자료: ADB MRIO(검색일: 2023. 10. 6.).

자료: 김종덕 외(2023), 경제안보시대 공급망 재편 동향과 시사점, 대외경제정책연구원 오늘의 세계경제

II. 주요국의 공급망 안정화 정책

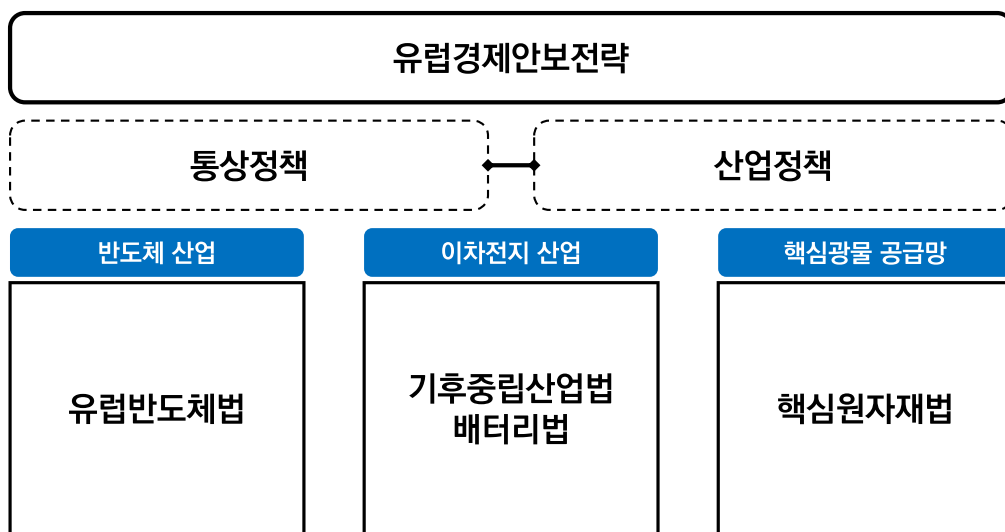
II. 주요국의 공급망 안정화 정책

미국과 유럽의 공급망 안정화 정책 흐름



II. 주요국의 공급망 안정화 정책

유럽의 공급망 안정화 정책 도식



II. 주요국의 공급망 안정화 정책 유럽의 경제안보전략



전략 목표

- 경제 안보 위험 요소 식별 프레임워크 개발, 이중용도 기술 선별

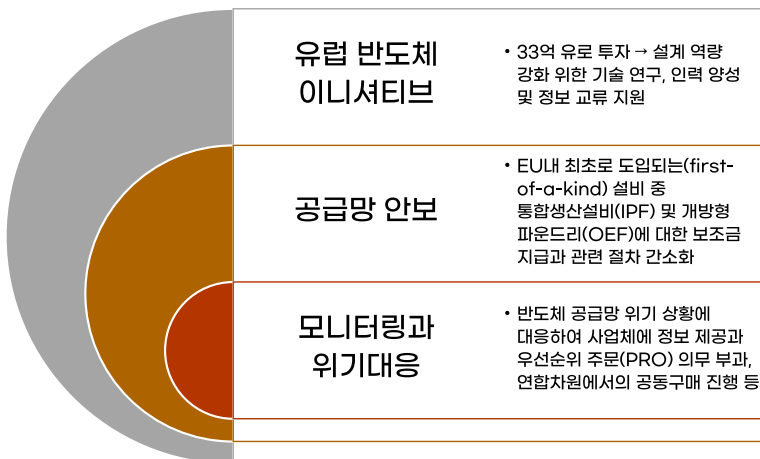
경제안보 기본 원칙 (3Ps) 및 세부 행동 계획

- 경쟁력 강화(promoting): 산업 정책 강화 및 유럽 전략 기술 플랫폼(STEP) 설립 제안 등
- 보호(protection): ACI 입법, FDI 심사 재검토 등
- 협력(partnering): 무역기술협력위원회(TTC), 핵심원자재 클럽 등

경제안보 위험 요소

- 에너지 안보를 포함한 공급망 복원력에 대한 위험
- 주요 인프라에 대한 사이버 및 물적 안보에 대한 위험
- 기술 유출과 기술 안보 위험
- 상호의존성의 무기화와 경제적 강압 위험

II. 주요국의 공급망 안정화 정책 반도체 산업 정책: 유럽 반도체법



통상 위험 요소

- 위기대응 과정 중 PRO의 발동은 간접적인 수출 통제로 작용하여 세계 반도체 공급망에 영향을 줄 가능성

[평가] Low Risk

- PRO 의무 이행 대상: IPF 및 OEF로 한정
- PRO 발동은 심각한 공급 차질시 가능
- 반도체 시장에서의 EU의 경쟁력은 제조 장비에 특화 → 병목 현상 가능성 낮음
- EU 입장에서 반도체 산업 무기화의 실익?

II. 주요국의 공급망안정화 정책

이차전지 산업 정책: 배터리법

주요내용

- 전기 자동차(EV) 배터리와 전기 스쿠터 및 자전거 등 경량 운송 수단(LMT)에 사용되는 배터리 그리고 2kWh 이상의 용량을 가진 충전식 산업용 배터리에 대해서는 탄소 발자국 신고 의무를 부과하며 라벨링 부착 의무화
- 생산자 책임 재활용제도(EPR: Extended Producer Responsibility)을 도입하고 폐배터리 수거 및 구성물질의 회수 목표를 규정
- 배터리 제조에 있어 핵심 원자재의 재활용 의무를 부과, 배터리 제조, 폐기물 처리 과정에서 공급망 실사를 실시
- 배터리 여권을 도입하여 배터리 이력 추적을 용이하게 하며 역내 이동을 활성화

통상위협요소 및 평가(Low Risk)

- 탄소발자국 신고 및 라벨링 의무는 향후 우리나라 및 EU 역외 기업에게 일부 불리하게 작용
- 현 법안에서는 신고 및 라벨링 의무만이 부과되고 있지만 후속 법안에서는 이를 기반으로 탄소발자국이 적은 제품에 지원금을 주거나 그 반대인 제품에는 패널티를 부과할 가능성 → EU 역외에서 장거리로 물자를 수출하는 기업에게는 불리하게 작용 가능
- EU 진출한 기업에게는 불리하게 작용하지 않고, 순환경제 구축에 초점 → 단기간 무기화 가능성 낮음

II. 주요국의 공급망안정화 정책

이차전지 산업 정책: 기후중립산업법(Net-Zero Industry Act)

기후중립 전략 기술 지정

- 1) 태양광 및 태양열, 2) 육상 및 해상 신재생 에너지, 3) 배터리 및 저장장치, 4) 히트펌프 및 지열에너지, 5) 전기분해 및 연료전지, 6) 바이오가스/바이오메탄, 7) 탄소포집 및 저장(CCS), 8) 그리드 기술

2030년까지 전략 분야의 EU역내 생산역량 40% 향상 목표

- 행정 및 인허가 절차 간소화, 행정처리 기한 단축, 규제 샌드박스 도입 등의 전반적인 규제 환경 개선 방안 등

One Stop Shop
프로젝트 진행창구
일원화

탄소포집 역량 확대
연간 5천만톤 탄소
저장 능력 확보

공공조달 사업 시행시
친환경 기준 도입
(특정 단일 국가
의존도 65% 미만)

기후중립 아카데미
설립을 통한
기술인력 양성 지원

규제 샌드박스 도입
혁신 기술에 대한
규제 완화

기후중립 유럽플랫폼
회원국 정부, 관련
기업 간 기술 정보 및
데이터 교류 활성화

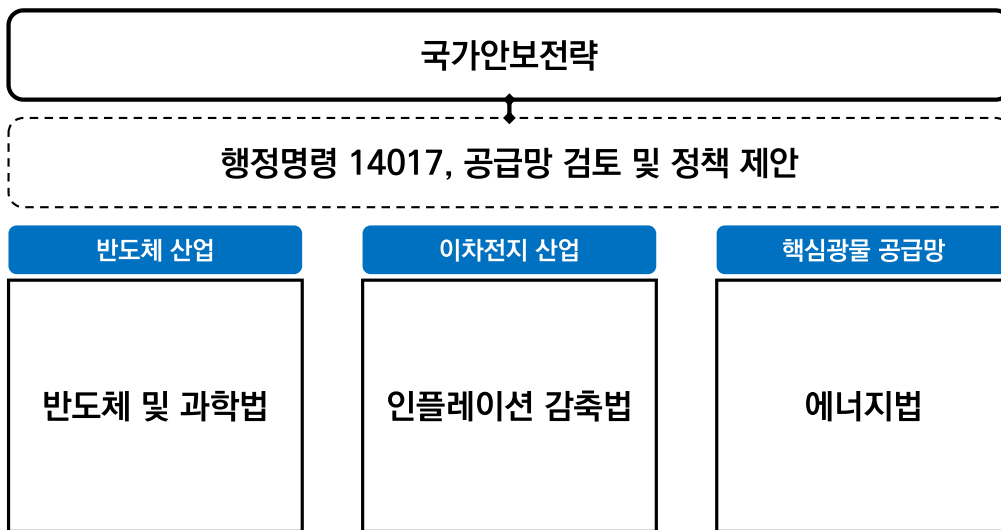
II. 주요국의 공급망 안정화 정책

핵심광물 공급망 정책: 핵심원자재법



II. 주요국의 공급망 안정화 정책

미국의 산업 공급망 안정화 정책 도식



II. 주요국의 공급망 안정화 정책

반도체 산업 정책: 반도체 및 과학법

제정 배경

미국은 시스템 반도체 부문에서 전세계 65%의 비중을 차지하는 반도체 허브로 인텔, 마이크론, 텍사스 인스트루먼트와 같은 종합반도체 회사를 소유
but 국제적 분업화가 고도로 진행된 특성상 미국내 반도체 생산량은 12%까지 감소하고, 동아시아 국가가 위탁생산을 통해 세계 생산량의 75%를 차지 → 제조 및 ATP 분야에서 취약점
제조 생산 공정이 대만과 한국 등 일부 아시아 지역에 몰려있고, 중국에 대한 매출 의존도가 높음

주요 내용

반도체 산업의 자급 공급망 강화를 비롯 미래 첨단 산업 분야에서의 미국의 리더십을 되찾기 위해 연구개발, 제조, 인력개발에 약 527억 달러 지원금을 배정
반도체 제조시설과 관련 장비에 대해 25%의 세액공제를 제공 (향후 10년간 240억 달러 지원 효과가 예상)
반도체 지원에 관한 내용은 A부, 그 외 나머지는 연구 및 혁신에 관한 내용

통상 위험 요소

- 구체적인 품목 단위에서의 통제는 명시되지 않음
- 보조금을 수혜 받은 기업은 10년간 중국 및 우려국(country of concern)에 새로운 반도체 공장을 건설하거나 기존 시설을 확장하는 투자를 금지하는 가드레일(guardrail) 조항 존재

[평가] High Risk

- 세부규정(Notice of Proposed Rulemaking, 2023.3.21)을 통해 우려국과의 설비 확장 및 기술협력 제한에 대한 상세 내용이 발표: 우려대상국은 중국, 북한, 러시아, 이란 등이며 생산 설비를 반도체 기준에 따라 5~10% 이내로 확장할 수 있도록 제한
- 가드레일 규정은 2022년 1월에 미국 산업안보국(Bureau of Industry and Security)에서 중국이 군사 목적으로 사용할 수 있는 첨단 반도체 칩의 제조와 구입을 막는 수출 통제를 더욱 강화하는 것이며, 국가 안보상 중요한 반도체 제품 혹은 기술은 상업통제 물자(Commerce Control List)의 세 번째 분류인 "전자제품"에 해당하는 모든 물품을 의미

II. 주요국의 공급망 안정화 정책

이차전지 산업 정책: 인플레이션 감축법

제정 배경

미국의 높은 물가 상승으로 인한 경제적 부담을 완화하기 위한 목적을 가진 정책으로 건강 보험 등 복지 확충, 부유층 증세를 포함
바이든 대통령의 "더 나은 재건(Build Back Better)"의 수정법안(H.R.5376)으로 미국의 중간선거(2022. 11.8)를 앞두고 정치적 승부수로 "기후대응 법안"을 통과시킨 것으로 평가
미국 의회예산처(CBO, 2022. 9. 7)에 따르면 향후 10년간 연방 재정적자의 총 3천억 달러의 감축이 가능하며, 2011년 "예산통제법안"(Budget Control Act) 이후 가장 큰 규모의 재정적자 감축 법안

주요 내용

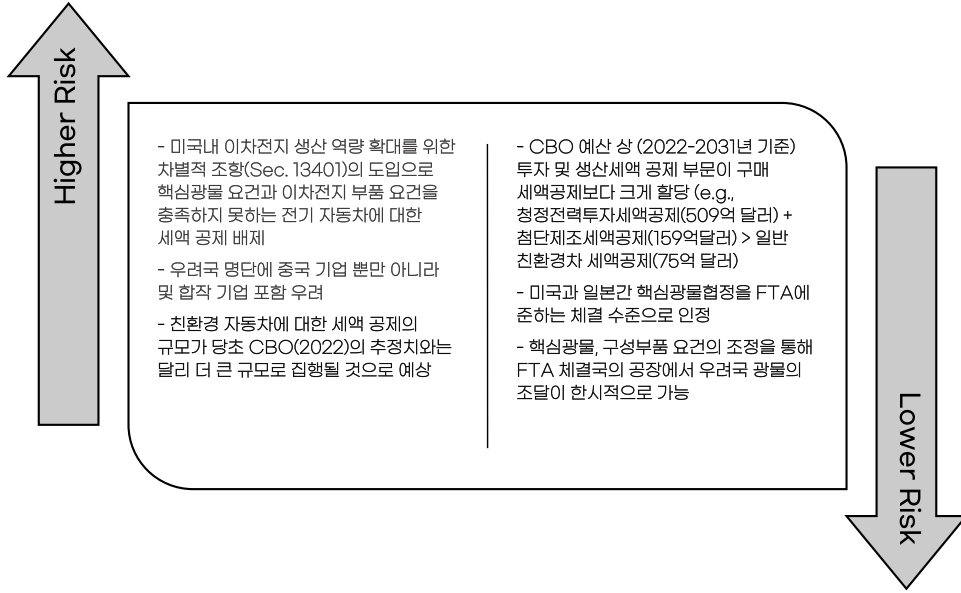
재정적자 손감축액(3,000억 달러)=재정수입(7,370억 달러) - 재정지출(4,370억 달러)
예산 절반 이상이 에너지 안보 및 기후 변화 대응(3,690억 달러, 49.9%)에 편성
10년에 걸쳐 장기 인센티브를 보장하고, 화석 연료 사용을 줄이기 위한 노력에 대해 다양한 세액 공제 제공
수퍼펀드(superfund) 조항의 부활과 함께 과도한 탄소배출 혹은 해외로부터의 화석연료 수입에 대해서 페널티 부과 예정



자료: 한국무역협회 (2023), 인플레이션감축법 시행지침 주요내용

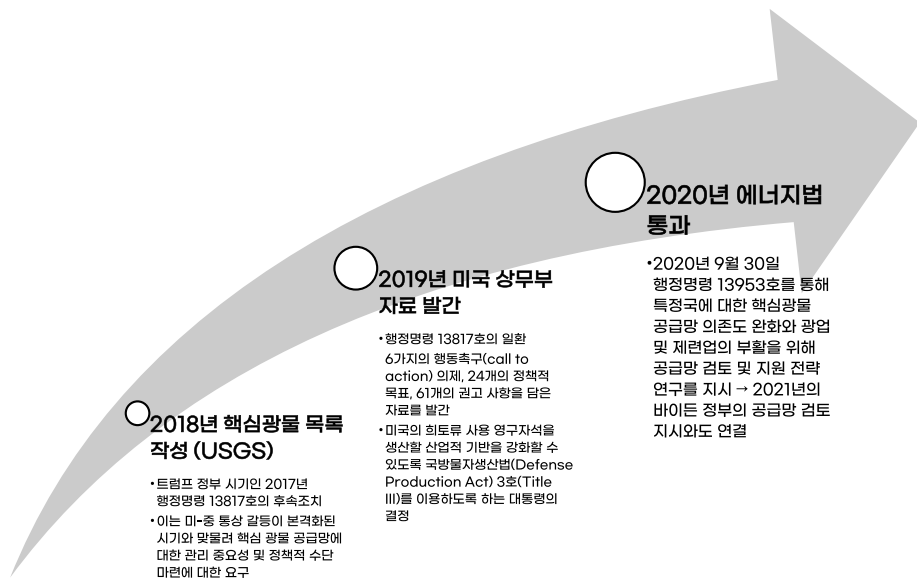
II. 주요국의 공급망 안정화 정책

이차전지 산업 정책: 인플레이션 감축법



II. 주요국의 공급망 안정화 정책

핵심광물 공급망 정책: 에너지법

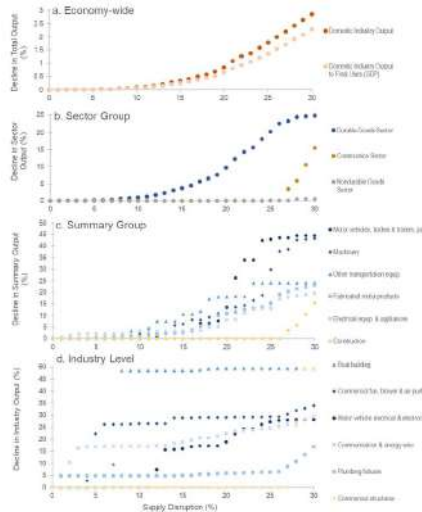


II. 주요국의 공급망 안정화 정책

핵심광물 공급망 정책: 에너지법

주요 내용

- 미국 핵심광물 목록은 2021년도에 기존 후보 광물들의 재평가를 통해 초기 목록을 갱신
- 총 50개의 광종을 양적 및 질적 평가를 통해 선정, 이는 핵심 광물 목록이 최소 매 3년마다 가장 최신의 데이터를 사용해 재평가를 거쳐야 하는 에너지법의 요구 조항에 따라 이루어진 결과



자료: Manley et al. (2022), figure 2

산업 분류	관련 핵심 광물
반도체 산업	알루미늄, 비소, 베릴륨, 비스무트, 카드뮴, 구리, 플루오르스파, 갈륨, 저마늄, 금, 흑연, 셀레늄, 인듐, 이리듐, 납, 팔라듐, 플래티늄, 루테튬, 셀레늄, 은, 스트론튬, 탄탈륨, 텔루륨, 텅스텐, 지르코늄 등
이차전지 산업	안티모니, 비소, 카드뮴, 세륨, 크로뮴, 코발트, 플루오르스파, 흑연, 란타넘, 납, 리튬, 망간, 네오디뮴, 니켈, 프라세오디뮴, 주석, 아연 등

주: 반도체 산업은 Semiconductor and related device machinery manufacturing(334413), Semiconductor machinery Manufacturing(333242)이며, 이차전지 산업은 Storage battery manufacturing(335911), Primary battery Manufacturing(335912)을 기준으로 맵핑 된 광물종을 나열

자료: Manley et al. (2022), Supporting information for A model to assess industry vulnerability to disruptions in mineral commodities, 2. End-use Summary Data

II. 주요국의 공급망 안정화 정책

중국의 경제안보 전략

14차 5개년 계획

- 쌍순환 전략: 미국의 제재가 장기화 됨에 따라 대외적인 압박이 있더라도 자체적으로 순순환 가능한 경제구조를 형성하고자 하는 것으로 해석
- △내수확대 △공급망 안정 △기술자립을 핵심 내용으로 하여 경제의 내실화와 자립적 공급망 체계 구축에 초점
- 공급망 강화의 목표가 현대화, 안정성, 자주 통제, 효율성으로 새롭게 제시되었으며, 공급망 강화를 위해 조세재정, 국제협력 등의 필요성이 명시

공급망 전반 경제안보 전략

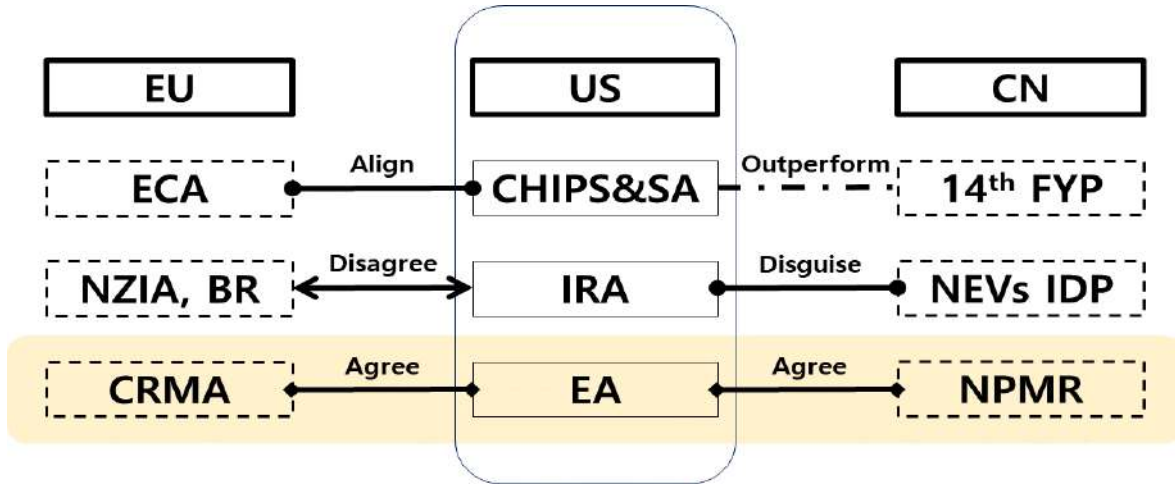
- [수출통제법(2020. 12)]**
 - 수출통제 대상은 국가안보 및 이익 수호와 관련된 이중용도(dual-use) 물품, 군수품, 핵, 기타 국제의무 이행과 국가안보 유지와 관련된 물품과 기술, 서비스 등을 포함
 - 다른 국가가 수출 통제 조치를 남용해 중국의 안전과 이익을 위협할 경우 해당국에 상응하는 조치를 할 수 있다는 '보복조치' 조항이 명문화
- [수출금지, 제한 기술목록(2022. 12)]**
 - 2020년 개정 당시 추가된 첨단기술 규제 대부분을 그대로 유지하면서 동시에 세부 통제범위를 늘리고 세분화
 - 희토류 및 바이오, 태양광 기술에 대한 금지, 제한 내용 추가
- [외국인투자안전심사방법(2021. 1)]**
 - 외국인 투자의 국가안보에 미치는 영향을 심사할 주관 기관, 심사 대상이 되는 외국인 투자의 종류, 심사 및 허가, 반려 절차 및 소요 기간 등의 구체적 내용을 규정

산업별 공급망 안정화 정책

- [14차 5개년 계획]**
 - 반도체, 이차전지, 핵심광물 공급망 모두 관련
- [신에너지차산업발전계획(2021-2035)(2020. 12)]**
 - 신에너지차 산업의 시장 주도형 성장을 촉진하고 기술을 개발하기 위한 것으로 신차 판매량에서 신에너지자동차가 차지하는 비중을 2025년 까지 20%까지 확대해 순수전기차가 신차 판매에서 차지하는 비중을 높이는 것을 목표
- [2016-2020 전국광산자원계획]**
 - 총 24종의 핵심광물을 지정 및 주요 연구프로젝트를 통해 핵심광물의 해외 확보 역량 강화 뿐만 아니라 국내 광업의 개선을 위한 중장기 전략을 마련하고 추진

II. 주요국의 공급망안정화 정책

주요국의 공급망 안정화 정책 방향 도식



주: [EU, 유럽연합] ECA: European Chips Act, 유럽반도체법; NZIA: Net-Zero Industry Act, 기후중립산업법; CRMA: Critical Raw Materials Act, 핵심원자재법
 [US, 미국] CHIPS&SA: CHIPS and Science Act, 반도체 및 과학법; IRA: Inflation Reduction Act, 인플레이션감축법; EA: Energy Act, 에너지법
 [CN, 중국] 14th FYP: 14th Five-Year Plan, 14차 5개년 계획, NEVs IDP: New Energy Vehicles Industry Development Plan, 신에너지자동차 산업발전계획; NPMR: National Plan for Mineral Resources, 전국 광산자원계획
 [전략관계의미] Align: 상호협력, Disagree: 정책방향 불일치, Agree: 정책방향 일치, Outperform: 압도적 역량 유지, Disguise: 표면적 위장, 이면 협력 허용

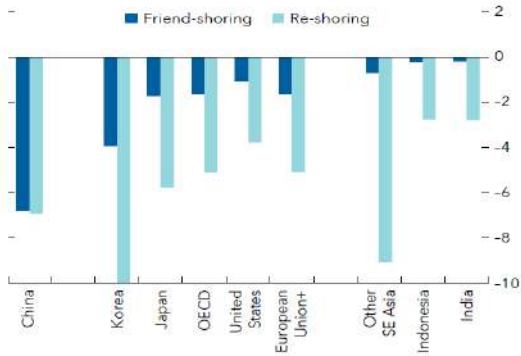
III. 한국의 대응 방안

III. 한국의 대응 방안

De-Risking 전략으로 인한 실질 GDP 변화

... with potentially large GDP losses for China and the Organisation for Economic Co-operation and Development.

2. GDP Losses from Friend-Shoring and Reshoring Scenarios (GDP levels, percent deviation from baseline)



Sources: Eora Global Supply Chain Database; and IMF staff calculations.

Note: European Union+ = European Union and Switzerland; OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development; SE = southeast.

자료: IMF(2023), Regional Economic Outlook: Asia and Pacific, 3. How Will Trend Growth in China Impact the Rest of Asia?

표 7. 시나리오별 국별·지역별 실질 GDP 변화

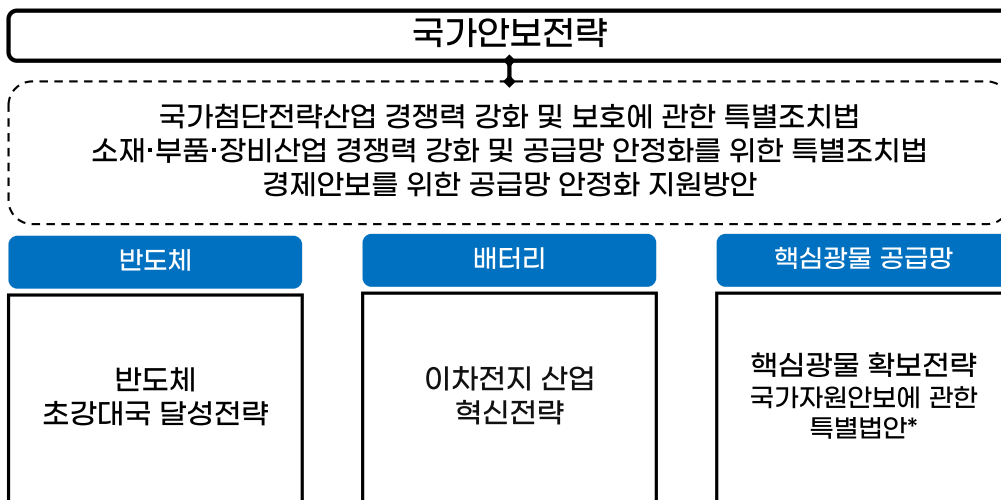
국가/지역	2017년 → 2002년	2022년 → 2002년
아시아 선진국(일본, 호주, 뉴질랜드)	-0.42%	-0.44%
아세안	0.47%	0.53%
중국	-1.15%	-1.27%
EU	-0.20%	-0.26%
인도	0.09%	0.08%
한국	-1.41%	-1.83%
미국	-0.20%	-0.20%

자료: 저자 추정

자료: 김종덕 외(2023), 경제안보시대 공급망 재편 동향과 시사점, 대외경제정책연구원 오늘의 세계경제

III. 한국의 대응 방안

한국의 공급망 안정화 정책 도식



* 현재 국회 계류중인 법안

III. 한국의 대응 방안

대응 방안

능동적 위험완화 전략: "Premium Supplier" (가치공유 공급국)

- 수동적 경제안보 전략: 전통적 경제안보 전략인 전략적 모호성 기반
- 상호의존성의 무기화 위험성 → 분산화, but 한계 존재
- 하나의 대체국을 찾더라도 신뢰 있는 파트너십이 중요
- 동일한 가격이라도 신뢰 가치 사슬에 기반한 생산 강조
- 거버넌스, 핵심가치, 인권, 환경 등의 가치 생산에 대해 프리미엄 지불 하도록 유도
- 상호의존성의 강화 → 무기화의 실익을 감소시켜 위험 감소

주요국의 해외 개발, 원조 사업에 참여

- 미국 광물안보파트너십(MSP), EU 글로벌 게이트 웨이
- 미-EU 로비토 회랑(Lobito Corridor) 개발 프로젝트
- Green ODA, RISE 프로그램 등과 결합

기술 개발 지원시 공급망 위험성을 반영

- 핵심광물의 무기화 위험
- 나트륨이온 배터리, 희토류를 사용하지 않는 영구자석 등 개발

감사합니다



| 2024 북한의 정치와 안보 전략

이상근

2024 북한의 정치와 안보 전략

이상근

지난 12월 26~30일에 개최된 8기 9차 당 전원회의 관련 보도로 미루어 볼 때, 북한은 2023년에 거둔 성과에 대한 긍정적 평가에 기반하여 2024년에도 기존 정책 대부분을 지속적으로 추진할 것으로 예상된다. 김정은은 8기 9차 당 전원회의 첫 번째 안건(의정)에 대한 보고를 통해 2023년이 “가장 고무적인 변혁의 해”이자 “경이적인 승리와 사변들로 충만한 해”였다고 평가하였다. 심각한 식량난의 해결, 인민경제발전 12개 고지 모두 점령, 대규모 살림집 건설, 정찰위성 발사, 인민과 청년의 사상·정신 상태 개선 등의 성과를 열거하기도 하였다. 그리고 전원회의 첫 번째 안건 관련 결론을 통해 새해에도 2023년과 같거나 비슷한 정책들을 계속 추진해나가야 한다는 입장을 밝혔다. 8기 9차 당 전원회의에서 결정된 정책들이 2022년 12월 말에 열린 8기 6차 전원회의와 이후의 8기 7차, 8기 8차 전원회의의 결정사항들과 크게 다르지 않고 지난 9월 26~27일에 개최된 최고인민회의 결과 및 당시 김정은의 연설 내용과도 별반 차이가 없다는 점도 북한의 대내외정책이 향후 지속성을 가지고 추진되어 나갈 것임을 예측하게 한다. 뒤에서 살펴보겠지만, 8기 9차 당 전원회의에서 김정은이 공식화한 남북한 2국가론 역시 2023년 7월부터 북한이 비슷한 입장을 취해왔다는 점에서 완전히 새로운 것으로는 볼 수 없다.

8기 9차 전원회의에서 채택 및 재확인된 정책 등을 통해 드러나는 북한 대외전략의 핵심은 미국과의 협상을 통한 안보 확충이 불가능하다는 판단하에 경제제재 지속 및 한미일과의 대립 격화를 감수하고 핵무장을 강화하는 것이다. 동시에 북한은 중러와의 협력을 확대 및 심화함으로써 핵무장 강화에 따른 외교적, 경제적, 군사적 비용을 다소나마 줄이려는 전략을 취하고 있다. 대내적으로는 핵전력 강화에 따른 경제제재로 인해 자력갱생 노선을 고수할 수밖에 없다고 보고 부족한 자원을 군비증강과 경제 핵심부문 운용에 투입할 수 있도록 경제에 대한 국가통제를 강화하고 있다. 자력갱생 노선 고수와 경제에 대한 국가통제 강화는 제한적으로나마 자율성을 가지는 시장을 이용한 부패와 상거래를 통해 생계를 유지해 온 간부들과 일반주민들의 불만과 비협조를 초래할 가능성이 크다. 북한은 이런 문제를 해결하기 위해 당과 공안기관들의 역량을 키움으로써 정치적, 사회적 통제를 강화하려 하고 있다. 한편 북한의 대내정치 전략에서 눈에 띄는 특이점은 최고지도자의 어린 딸을 일찍부터 부각하여 여성 지도자에 대한 부정적 인식에도 불구하고 후계자로 각인시키려 하고 있다는 점이다.

핵무장 강화 및 한미일과의 대립 감수

김정은은 8기 9차 당 전원회의 첫날 연설의 상당 부분을 미국과 한국의 ‘위협’을 강조하는데 할애했던 것으로 보인다. 그리고 “핵전쟁접경에 이른 조선반도지역의 위

태로운 안보환경과 적대세력들의 군사적대결책동”을 이유로 “국가방위력의 급진적발전을 더욱 가속화해나갈데 대한 중대한 정책적결단을 천명”하였다. 그 핵심은 핵무력 강화이다. 김정은은 유사시 핵무력을 포함한 모든 수단을 동원하여 “남조선 전 령토를 평정하기 위한” 준비에 계속 박차를 가할 것을 요구하였다. 이와 관련하여 “핵무기생산을 지속적으로 늘일수 있는 믿음직한 토대를 구축해나가며 2024년도 핵무기생산계획수행을 위한 힘있는 투쟁을 전개해나갈” 것을 강조하였다.

이에 더하여 “2023년에 첫 정찰위성을 성공적으로 쏘올려 운용하고있는 경험에 기초하여 2024년에 3개의 정찰위성을 추가로 쏘올릴데 대한 과업”도 제시하였다. 서브미터급에 못 미치는 카메라를 장착하더라도 위성 여러 개를 동시에 운용할 경우 상당한 감시·정찰능력을 확보할 수 있다는 일부의 평가도 있으나 저해상도 카메라를 장착한 위성을 자주 쏘아 올리는 것은 고해상도 카메라를 장착한 뒤에 위성을 추가발사하는 것에 비해 매우 비효율적이라고 하지 않을 수 없다. 이와 관련하여 러시아가 고해상도 카메라에 필요한 기술과 부품을 북한에 제공하거나 북한의 고해상도 카메라 수입을 묵인할 가능성을 배제할 수 없다. 김정은은 8기 9차 전원회의에서 해군의 수중 및 수상전력 제고, 국방력 발전 5대 중점목표 수행에서 미진한 과업을 빠른 기간 내에 집행하는 것도 과업으로 제시했는데, 이와 관련해서도 러시아와의 협력 가능성이 주목된다. 다만 러시아가 ICBM, 핵추진잠수함 등 전략무기와 관련된 기술지원을 할 가능성은 높지 않다. 러시아는 이런 기술을 보유한 몇 안 되는 국가들 중 하나로서, 이런 기술들의 유출을 막는 것이 강대국으로서의 지위를 유지에 긴요하기 때문이다.

2024년에도 북한이 핵전력을 중심으로 군비를 증강함에 따라 한미일의 결속이 강화되고 북한과 한미일의 갈등도 격화될 수밖에 없을 것이다. 북한은 이를 감수하면서 “강대강,정면승부의 대미대적투쟁원칙을 일관하게 견지하고 고압적이고 공세적인 초강경정책을 실시”하겠다는 입장이다. 2024년에도 미국의 대화 요구에 응하지 않는 것은 물론 한미연합훈련 등에 무력시위로 맞서겠다는 의지를 드러낸 것이다.

일부 전문가들은 2024년 11월 미국 대선을 전후한 시기에 북한이 7차 핵실험과 같은 ‘중대도발’을 함으로써 판세 변화를 도모할 것이라는 전망을 제시하기도 한다. 중러와의 연대가 지지부진해지고 트럼프 당선이 예상될 경우 도발을 통해 몸값을 올린 뒤 대미협상에 나설 것이라는 예측이다. 북한이 도발에서 협상으로 나아가는 전략을 취해왔다는 점이 2024년에도 이런 패턴이 반복될 것이라는 전망의 근거이다.¹⁾ 북한이 도발을 통해서가 아니더라도 핵개발을 서둘러 마무리한 뒤 미국 대선을 전후한 시기에 비핵화 협상에 복귀할 가능성이 있다는 주장도 제기된 바 있다. 북한이 과거부터 반복되어 온 협상-결렬-재개발 패턴에 따라 2021년부터 핵개발에 몰두하고 있으나 8차 당대회에서 제시된 과제가 어느 정도 마무리되면 비핵화협상 복귀를 탐색할 것이라는 전망이다.²⁾

1) 고명현, “핵과 북-중-러에 ‘올인(All-In)’한 북한의 딜레마,” 아산정책연구원, 「연대결성」, ASAN 국제정세전망 2024 (2023년 12월), p. 38.
 2) 김성배, “김정은 정권의 핵개발 및 비핵화 협상 평가와 전략적 시사점,” INSS 전략보고 No. 181 (2022년 9월), p. 13; 김승욱, “북한, 2024년 미국 대선 전후 비핵화 협상 복귀 할 수도,” 연합뉴스

미국 대선, 특히 트럼프의 당선이 북한과 미국의 관계에 영향을 미칠 수 있는 변수임은 분명하다. 그러나 트럼프 당선이 확정되지 않은 대선 기간이나 트럼프 당선 직후에 북한이 핵실험이나 ICBM 정각발사를 통해 미국을 자극함으로써 협상을 위한 몸값 올리기에 나설 것인지를 예측하기는 매우 어렵다. 북한으로서는 이런 식의 무력시위가 자칫하면 미국 내 반복 여론을 증폭시켜 대화의 문을 닫아버리는 결과를 초래할 수 있다는 점을 우려하지 않을 수 없을 것이다. 북한이 대미협상전략으로 전환하더라도 그 시기는 트럼프 취임 이후 실행정부가 기존의 미국 대외정책을 리뷰하는 시기이거나 적어도 트럼프 당선이 확정된 이후일 가능성이 높다. 현재의 대외전략이 어느 정도 성과를 거두고 있다고 평가하고 있는 북한이 위험을 무릅쓰고 대미전략 전환을 서두르지는 않을 것이기 때문이다.

남북한 2국가론과 통일 불가론 제기

김정은은 지난 전원회의에서 강경한 대미·대적정책을 표방하면서 특히 남한과의 관계를 국가 대 국가의 관계로 재규정하고 남한을 통일의 상대로 간주하지 않겠다는 입장을 밝혔다. 김정은이 “현재 조선반도에 가장 적대적인 두 ‘국가’가 병존하고” 있으며 “대한민국것들과는 그 언제 가도 통일이 성사될 수 없다”고 주장한 것은 남북한 2국가론의 공식화이자 일종의 통일 불가론을 제기한 것으로 볼 수 있다. 그가 “북남관계가 더 이상 동족관계, 동질관계가 아닌 적대적인 두 국가 관계, 전쟁 중에 있는 두 교전국 관계로 완전히 고착”되었다고 한 것은 남북기본합의서 채택 이래 남과 북이 대체로 견지해 온 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라는 입장을 북한이 완전히 부인한 것으로 평가할 수 있다.

북한은 2017년 11월부터 우리국가제일주의를 내세우며 개별국가로서의 정체성을 점차 강조하였다.³⁾ 그러던 북한은 2023년 7월 1일 현정은 현대그룹 회장의 방북을 불허한다는 입장을 대남부서가 아닌 외무성의 국장이 밝히게 함으로써 남북한을 별개의 국가로 간주하는 듯한 태도를 취하기 시작했다. 이후 김여정과 김정은이 남한을 «대한민국»이라고 지칭하였고 점차 북한 매체 등이 «대한민국»이라는 용어를 사용하는 것은 특별하지 않은 일이 되어버렸다. 더욱이 북한 매체들은 지난 12월부터 남한을 겹화살괄호 없이 대한민국이라고 표기하기 시작하였다.⁴⁾ 북한은 이처럼 일종의 과도기를 거친 다음 12월 말에 개최된 전원회의를 계기로 남북한을 별개의 국가로

스, 2022년 9월 22일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220921172200504> (검색일: 2024년 1월 1일).

3) 전영선, “‘민족제일’에서 ‘국가제일’로: ‘우리 국가제일주의’의 의미와 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』, 2020년 7월호, pp. 30-38.

4) “인류공동의 재부인 우주령역에서 불법적인 이중기준은 절대로 허용될수 없다 조선민주주의인민공화국 국가항공우주기술총국 대변인담화,” 조선중앙통신, 2023년 12월 4일; “무모한 대우크라이나군사지원놀음은 참화를 부르는 자살적망동이다,” 조선중앙통신, 2023년 12월 9일; “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 조선중앙통신, 2023년 12월 21일.

간주한다는 입장을 공식적으로 표명한 것이다.

김정은이 남북한이 별개의 국가라는 입장과 함께 남한이 통일의 상대가 아니라고 하였지만, 이를 북한이 남한과의 통일을 완전히 포기한다는 입장을 밝힌 것으로 보기는 어려운 측면도 있다. 김정은은 통일이 불가하다고 보는 이유로 남한에서 정권이 여러 번 바뀌어도 남한 정부는 언제나 북한이 주장하는 1국가 2체제 통일이 아니라 자유민주주의체제로의 흡수통일을 지향해 왔다는 점을 들고 있다. 또 동족은 수사적 표현일 뿐 남한은 미국의 식민지 출가에 불과한 괴이한 족속들이므로 통일문제를 함께 논하는 것이 북한의 국격과 지위에 맞지 않는다는 이유도 제시하고 있다. 그런데 그가 지난 전원회의 연설에서 “유사시 남조선 전 령토를 평정”하겠다고 공언한 것으로 보아 남한을 “화해와 통일의 상대로” 여기지 않겠다는 것은 흡수통일과 체제통일을 지향하고, 이질적이며, 격에 맞지 않는 남한과의 대화와 협상을 통한 통일을 포기하겠다는 것일 뿐, 한반도 통일 자체를 거부하겠다는 의미는 아닌 듯하다. 북한이 만약 ‘적국’인 남한을 점령한다면 당연히 북한에 흡수하는 형태의 통일을 추진할 것이다. 다만 이런 방식의 통일이 불가능하다면 통일을 하지 않아도 좋다는 것이 김정은의 입장인 듯하다. 요컨대 남한을 통일의 상대로 여기지 않는다는 것은 통일을 논의할 대상으로 보지 않는다는 것이며, 북한이 남한을 흡수하는 형태의 통일마저 부정하는 것은 아닌 듯하다. 이것은 2023년 7월부터 남한을 《대한민국》이라고 지칭하기 시작한 북한이 동년 9월 말에 핵무력정책을 헌법에 포함시키면서 “공화국 무장력의 사명” 중 하나로 “영토완정”을 명기했다는 사실을 통해서도 추론할 수 있다.

북한이 대미·대적 초강경정책을 선언하고 남한을 별개국가이자 통일의 상대가 아니라고 규정함에 따라 2024년에는 대미·대남 무력시위의 강도와 빈도가 더욱 늘어날 가능성이 크다. 그 결과 북한과 한·미 간의 우발적 군사충돌도 발생할 수 있을 것으로 우려된다. 9.19 남북군사합의가 사실상 폐기된 것도 전단 살포, 정찰비행, 군사훈련 등을 계기로 남북한이 군사적 충돌을 벌이게 될 우려를 높이고 있다. 북한이 연중 무력시위를 이어가겠지만 특히 남풍이 불면서 대북전단 살포 가능성이 높아지고 한미연합훈련이 진행되는데다 총선까지 치러지는 3~4월에 군사적 긴장이 높아질 가능성에 대비할 필요가 있다.

반미전선 형성 노력

2024년도에도 북한은 중러와의 협력을 중심으로 반미국가들과의 연대를 강화하려는 노력을 기울일 것으로 보인다. 김정은은 지난 9월 말 최고인민회의 연설에 이어 12월 말 8기 9차 당 전원회의 연설을 통해서도 “미국과 서방의 패권전략에 반기를 드는 반제자주적인 나라들과의 관계를 가일층 발전”시키고 “국제적규모에서 반제공동행동, 공동투쟁을 과감히 전개해나갈데 대한 과업들을 제시”하였다. 당 전원회의 결과 보도에서 중국과 러시아가 직접 언급되지는 않았으나 당연히 두 나라와의 관계가 반미·반서방연대의 핵심이라고 할 수 있다.

지난 9월 말 최고인민회의 연설에서 신냉전 구도가 현실화되었다며 미국과 서방의 패권전략에 반기를 든 국가들과의 “런대”를 강화해야 한다고 주장했던 것에서 알 수 있듯이 북한은 세계적 차원에서 반미연대가 구축되기를 바라고 있으며 이를 위해 적극적인 역할을 할 의사도 가지고 있는 것으로 보인다. 요컨대 북한은 새로운 냉전질서의 형성과 이에 따른 반미블럭의 구축을 통해 외교적, 경제적, 군사적 고립을 탈피하고 새로운 발전의 모멘텀을 마련할 수 있기를 기대하고 있다. 2023년에 북한의 대러 무기지원과 이에 대한 러시아의 보상을 통해 러북관계가 새로운 차원으로 격상된 것도 반미연대 구축에 대한 북한의 기대를 한껏 높여주고 있다.

그러나 중러와의 협력은 북한이 국제사회에서의 철저한 고립에서 벗어나 숨통을 틔울 수 있는 안전판일 뿐 판세를 바꿀 수단이 되기는 어려울 듯하다. 우선 중국이 러시아, 북한과의 삼각협력, 특히 군사협력에 대해 부정적인 입장을 견지하고 있다. 경제상황 악화 등 대내문제가 심각한 중국은 현 단계에서 미국 및 서방과의 갈등이 더욱 격화되는 것을 바라지 않는다. 그러므로 중국은 러시아-우크라이나전쟁에 지나치게 연루되는 것도, 러시아, 북한과 함께 한미일에 맞서는 연대의 한 축으로 간주되는 것도 우려하고 있는 것으로 보인다.

북한과 러시아 간의 협력도 한반도 정세 자체를 바꿀 만한 파괴력은 발휘하지 못할 가능성이 크다. 북한과 러시아의 경제협력은 코로나19 팬데믹 이전은 물론 대북제제가 본격화하기 이전에도 규모가 크지 않았다. 더욱이 유엔 안보리 상임이사국인 러시아가 제재레짐을 완전히 무시할 수 없는 상황에서 북한이 러시아와의 협력을 통해 경제적으로 얻을 수 있는 것은 많지 않다. 예컨대 양국관계 강화에도 불구하고 북한 노동자들이 대규모로 취업비자를 받아 러시아에 장기간 파견되기는 어려울 것이다. 북한 노동력의 송출은 여행비자, 학생비자 등을 받은 노동자들이 소규모로 러시아에 입국하는 형태가 될 것으로 전망된다. 안보리 상임이사국인 러시아는 북한과의 군사협력에도 많은 제약을 받을 수밖에 없다. 대북제제레짐을 공개적으로 무시하면서 무기 등을 북한에 대대적으로 공급하기는 어려울 것이다. 더욱이 러시아가 강대국 지위를 유지하려면 기술독점도 유지해야 하므로 핵추진잠수함, ICBM 등 북한이 바라는 전략 무기나 관련 기술을 북한에 제공할 가능성은 매우 낮다.

다만 일부 전문가들의 전망과는 달리 만약 2024년에 러시아-우크라이나전쟁이 정전 및 종전에 이르거나 소강상태에 빠지더라도 현재 수준의 양국 협력은 지속될 것으로 보인다. 전쟁이 멈추더라도 비어버린 러시아의 무기고를 채우려면 적지 않은 시간이 필요하고 전쟁 재발 등을 우려한 러시아는 북한으로부터의 무기 도입을 계속할 가능성이 크다. 당연히 이에 대한 경제적 보상도 지속될 것이다.

자력갱생하에서의 내부통제 강화

세계적 차원에서 코로나19 팬데믹이 종식되었기 때문에 2024년에는 북한의 대외개방도 확대될 것이다. 중국, 러시아와의 육로 무역 정상화, 외래관광객 유치 재개 등이

이루어질 가능성이 상당하다. 그럼에도 대북제제가 지속되는 한 대외경제관계 확대의 효과는 제한적일 수밖에 없고 북한의 경제전략은 자력갱생의 틀을 크게 벗어나지 못할 것으로 전망된다.

더군다나 2023년은 북한이 자력갱생을 통해서도 경제운영을 어느 정도 안정적으로 해나갈 수 있다는 자신감을 얻은 한 해였다. 코로나19 팬데믹 종식, 이에 따른 대외 무역의 일정한 확대, 무엇보다도 양호한 날씨로 인한 자연재해 최소화 등이 북한이 2023년에 계획했던 경제목표를 상당 정도 달성하는 데 도움이 되었던 것으로 보인다. 물론 북한이 무리한 성장을 목표로 하지 않고 정비보강전략에 기초한 산업 재건과 농업생산량 확대를 최우선시하는 경제정책을 편 것도 경제적 목표 달성에 도움이 되었을 것이다. 북한은 2023년의 경험을 통해 얻은 자신감을 바탕으로 2024년에도 기존의 경제정책을 계속 추진하겠다는 입장을 정한 것으로 보인다.

외부로부터의 자원 유입이 매우 제한적일 수밖에 없는 자력갱생노선을 추구하면서 군비증강에도 힘을 기울이기 위해서는 부족한 자원을 군수경제 및 체제운영에 꼭 필요한 부문들에 집중적으로 투입할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 북한은 이런 필요성 때문에 몇 년 전부터 경제에 대한 국가통제를 강화하려는 노력을 기울여 온 것으로 보인다. 예컨대 무역에 대한 중앙집권적 통제, 곡물유통에 대한 통제 강화 등이 추진되어 왔다. 이러한 통제 강화 노력은 간부와 주민의 불만을 초래하지 않을 수 없을 것이다. 대북제재 강화와 코로나19 팬데믹 등으로 시장이 위축됨에 따라 이미 어려움을 겪어 온 북한 주민들은 국가의 시장통제로 인해 생계를 꾸려나가는 데 더욱 많은 제약을 받게 되는 것에 대해 불만이 클 것이다. 그러므로 경제를 통제하려는 국가의 노력에 협조하지 않을 가능성이 적지 않다. 북한 지도부는 시장을 기반으로 한 부패가 생계유지의 중요한 수단이었던 간부들의 비협조 가능성도 우려하지 않을 수 없을 것이다.

북한 지도부는 사상교양의 강화, 법규범의 세분화 및 구체화, 법적 처벌 강화, 당 규율 강화 등을 통해 이러한 우려를 불식시키려 하고 있다. 예컨대 지난 9월에 열린 14기 9차 최고인민회의에서는 공무원법이 제정되었고, 김정은은 공산주의적 국풍 수립을 강조하는 한편 모든 기관, 기업소, 공민들이 “국가의 중앙집권적 규율에 복종하며 나라의 법을 철저히 준수하고 온갖 반사회주의, 비사회주의적 현상을 억제하도록 통일적이며 강도 높은 통제와 투쟁을 계속 드세게” 전개할 것을 요구하였다. 또 과거에 전개되었던 “혁명적인 대중운동, 전인민적인 애국운동의 고귀한 전통”을 현세대는 물론 대를 이어 계승·발전시킬 것을 주창하였다.

이러한 흐름은 2024년에도 계속될 것으로 보인다. 8기 9차 전원회의에서도 구체적 내용이 공개되지는 않았으나 “국가사회제도를 공고발전시키는데서 인민주권기관들과 검찰,사회안전기관을 비롯한 법기관들앞에 나서는 정책적과업들”이 제시되었다고 한다. 또한 “현시기 당의 령도적 기능을 강화하기 위한 일련의 조치에 대하여”가 공식 안건(의정)으로 논의되었다. 논의 및 결정된 내용은 공개되지 않았으나, 이는 2023년 6월에 열린 8기 8차 전원회의에서 “당규률건설을 심화시키기 위한 중요대책에 대하

여”가 공식 안건으로 채택되어 “규률감독부문의 기구체계, 사업체계를 개선하기 위한 방도”가 논의되고 “조선로동당의 결백한 정치기풍을 변함없이 견지하기 위한 제도적 장치보강”을 위한 대책이 제시된 것에 뒤이어 당원들의 결속을 강화하고 노동당이 국가기관과 사회 전반을 강력히 장악하여 최고지도자가 제시한 목표를 향해 주민 전체를 동원 및 감시·통제할 수 있는 역량을 제고하기 위한 노력의 일환인 것으로 짐작된다.

어린 후계자 조기 등판과 미래세대 중시 정책 추진

2023년 북한 정치에서 가장 특이한 현상은 2013년생으로 추정되는 김정은의 딸 김주애가 김정은의 공식업무에 빈번히 동행하였으며 “존귀하신 자제분”, “존경하는 자제분”으로 북한의 간부와 주민들에게 소개되었다는 점이다. 북한에서 김주애가 어떤 역할을 하고 있는지에 대해 다양한 의견이 제시되고 있다. 그런데 최고지도자의 군사 지도자로서의 이미지와 역할이 중요한 북한에서 주로 김정은의 군대 관련 일정에 동행하고 있다는 점, 열병식과 같은 공식행사에서 모친과 주요 간부들을 제치고 주석단 한가운데(김정은의 옆자리)를 차지하였다는 점, 수령을 절대시하는 북한 매체가 김정은보다 앞에 위치한 사진을 보도했다는 점, 군사정찰위성 발사 성공 기념강연회에서 ‘조선의 샛별 여장군’으로 칭송되었다는 보도가 있었다는 점 등을 고려할 때 김주애가 북한의 후계자로 내정되었다고 판단하는 것이 무리는 아닐 듯하다. 조선의 샛별 여장군으로 칭해졌다는 보도가 사실이라면 이미 김주애에 대한 우상화가 시작되었다고 보아도 무방할 것이다.

북한이 불과 열 살가량인 김주애를 서둘러 부각시키는 것은 여성이 최고지도자가 되기 어려운 북한의 정치문화 때문인 듯하다. 김주애가 장기간에 걸쳐 김정은과 동행하며 후계자로서의 이미지를 축적함으로써 여성 지도자에 대한 부정적 인식을 극복하고 차기 지도자로 각인되게 만들려는 전략을 취하고 있는 것으로 볼 수 있다. 김주애의 후계자 이미지를 구축하려는 노력은 2024년에도 지속될 것으로 보이며, 이와 관련된 우상화작업이 본격화할 수도 있을 것이다.

김주애가 후계자로 부상하는 과정에서 김정은 정권이 꾸준히 제기해온 미래세대 중시 담론도 더욱 강화될 것으로 보인다. 북한은 미래세대 육성이 매우 중요하다는 주장을 펴왔을 뿐 아니라 근년에는 어린이들에 대한 유제품 공급을 확대하는 등 정책적으로도 이를 뒷받침하려는 노력을 지속해 왔다. 8기 9차 당 전원회의에서도 “학생소년들을 위한 사회주의적시책집행에서 책임성을 높일데 대하여”가 정식 안건으로 채택되었으며, 김정은은 학생들에게 교복, 가방, 신발을 제공하는 것을 경제실무사업인 동시에 북한의 “양양한 전도를 담보하는 정치적 사업”이라고 규정하였다. 김주애가 값비싼 옷을 입고 김정은과 동행하며 “존귀하신 자제분”으로 대접받는 반면 북한의 다른 어린이들은 헐벗고 굶주린다면 어린 후계자에 대한 북한 주민들의 반감이 견잡을 수 없이 확산될 수 있다. 김정은 정권은 이런 사태를 피하기 위해서라도 어린이와 청

소년의 보육 및 교육환경을 개선하기 위한 노력을 기울일 것으로 예상된다.



| 북한의 경제 현황과 전망

조용신

북한경제 현황과 전망

서울대학교 통일평화연구원

조용신

2024.01.04.

발표 순서

- I. 주요 경제발전전략
- II. 대외무역
- III. 경제성장
- IV. 2024년 전망

I. 주요 경제발전전략

1. 2013년 핵·경제 병진노선

- 경제강국 건설과 인민생활 향상
- 인민경제의 주체화, 현대화
- 핵무기 기술 발전, 원자력 공업 현대화, 핵동력 공업 발전
- 과학기술을 원동력으로 하는 지식경제 (과학기술과 경제의 결합)
- 선행부문(전력, 석탄, 금속, 철도운수)과 기초공업부문(화학, 기계 등)에 주력
- 원료, 연료, 자재의 국산화
- 농업투자 증대 및 주체 농법으로 생산목표 수행
- 인민 소비품 대대적 생산
- 대외무역 다양화·다각화
- 관광지구 조성 (원산, 칠보산 지구 등)
- 경제개발구 조성

3

I. 주요 경제발전전략

2. 2016년 국가경제발전 5개년 전략(2016~2020)

- 인민경제의 자립성과 주체성 보장(원료, 연료, 설비의 국산화 및 식량 자급자족)
- 인민경제의 현대화, 과학화, 정보화(생산공정의 자동화, 지능화, 무인화)
- 신규 발전소 건설(수력 중심, 화력 배합, 원자력 발전 및 자연에너지 비중 확대)
- 주요 탄광 집중 투자와 신규 탄광 개발
- 철광산 생산능력 확장, 금속공업 기술장비 수준 제고, 주체철 생산기술 완성
- 화학제품 생산 주체화 및 기계공업 생산공정 현대화
- 농업의 종합적 기계화
- 경공업 원료 및 자재의 국산화와 신제품 개발
- 건설장비 및 건재공장 현대화
- 경제개발구 및 관광 활성화

4

I. 주요 경제발전전략

3. 2021년 국가경제발전 5개년 계획(2021~2025)

- 자력갱생, 자금자족
- 인민생활 향상
- 금속과 화학부문 투자 집중, 농업 부문 물질기술적 토대 강화, 인민 소비품 생산 증대
- 과학기술 발전을 위한 당적, 국가적, 행정적 지도와 관리체계 정립
- 전력 증산 (조수력발전소 건설, 핵동력 공업 창설)
- 중공업부문(금속, 화학, 광업 등) 생산능력 확장
- 화학공업 기술역량 강화와 구조개선
- 경공업 원자재 국산화, 재자원화 및 설비 현대화
- 평양 주택 건설(연 1만호 씩, 5년간 5만호 주택건설 등)
- 대외경제활동을 자립경제의 토대와 잠재력을 보완·보강하는 데로 지향
- 관광사업 활성화

I. 주요 경제발전전략

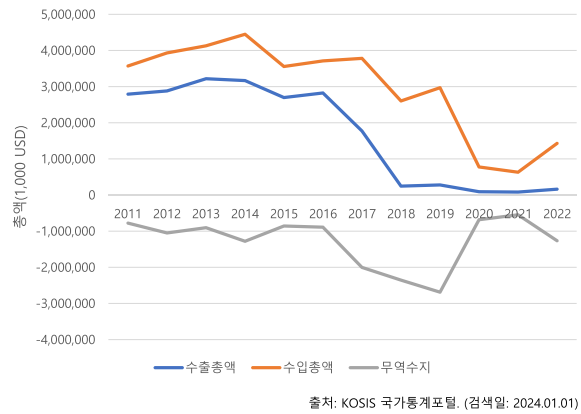
4. 2023년 12월 제8기 제9차 전원회의 경제분야

- 2022년 말 제시된 '12개 중요 고지'에 대한 성과와 주요 생산물에 대한 성과를 목표치 대비, 2020년 대비로 제시
(12개 중요 고지)
 - 알곡 103%, 전력·석탄·질소비료 100%, 압연강재 102%, 유색금속 131%, 통나무 109%, 시멘트·일반천 101%, 수산물 105%, 철도화물수송량 106%, 살림집(건설 중 세대) 109%
- (2020년 대비)
 - 국내총생산액 1.4배, 삼화철 3.5배, 선철 2.7배, 압연강재 1.9배, 공작기계 5.1배, 시멘트 1.4배, 질소비료 1.3배
- 구체적 수치를 제시하고 있지만 수치를 그대로 받아들이는 것에는 유의
- 대북제재, 코로나-19 등으로 북한 경제가 가장 어려웠던 2020년 대비 수치는 기저효과를 극대화할 수 있는 방법이기도 하며 최악의 상황은 벗어났다는 신호로 해석
- 2022년에 이어 2023년에도 무역량이 증가했을 것으로 추정되는 만큼 2020년의 충격을 일정 부분 만회했을 가능성
- 알곡생산량 103% 달성은 최근 제기되었던 식량난 타계에 집중했다는 점을 보임.
- 석탄, 질소비료, 압연강재 등 중공업 부문에도 대북제재의 충격으로부터 회복하기 위한 노력을 지속하고 있는 것으로 보임.

II. 대외무역: 추이

- 2011년부터 2022년까지 평균 무역수지 적자 평균 12.7억 달러
- UN 대북경제제재의 영향으로 2018년 수출 급감
- 2020년 코로나-19 국경봉쇄로 무역총액 재차 급감
- 2022년 국경봉쇄 일부 해제로 무역 급증, 그러나 무역수지 적자 심화
- 대중국 무역 의존도 2022년 96.7%로 역대 최고치

그림 1. 북한 대외무역 추이



II. 대외무역: UN 대북경제제재

표 1. UN 대북경제제재 주요 내용

- 2016년 2270호부터 대북제재는 WMD 제재에서 경제제재로 성격이 근본적으로 변화
- 2016년 이후 주요 외화수입원 차단에서 북한 산업 및 민생경제 전반에 대한 제재로 제재의 범위 점차 확대
- 수출 및 해외파견근로자 감소 → 외화수입감소
- 자본재 수입 금지 → 광업, 중공업 성장 저해
- 한편 중간재, 소비재 수입량에는 단기적으로는 큰 변화 없어 무역적자폭 확대

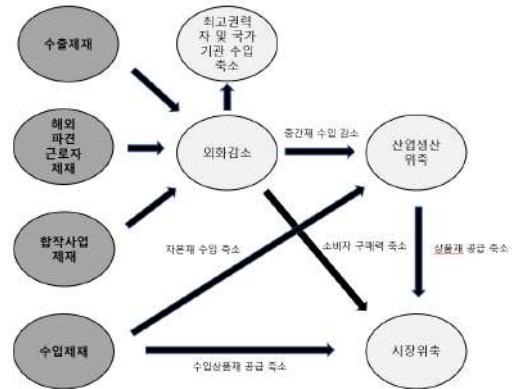
UN 안보리 결의	2270호	2321호	2371호	2375호	2397호
결의 계기	4차 핵실험	5차 핵실험	탄도미사일 발사	6차 핵실험	탄도미사일 발사
결의일	2016.03.07	2016.11.30	2017.08.05	2017.09.12	2017.12.23
무역	<ul style="list-style-type: none"> • 민생용 제외 석탄, 철, 철광석 대북수입 금지 • 금, 희토류 대북수입 금지 	<ul style="list-style-type: none"> • 석탄 대북수입 상한선 설정 (4억 달러, 750만 톤 중 적은 쪽) • 은, 동, 니켈 대북 수입금지 	<ul style="list-style-type: none"> • 석탄, 철(광석), 납(광석) 대북수입 전면 금지 • 수산물 대북수입 전면 금지 	<ul style="list-style-type: none"> • 섬유제품 대북수입 전면 금지 • 원유 대북수출량 동결 • 정유제품 대북수출량 상한선 (200만 배럴) 	<ul style="list-style-type: none"> • 대북수입 금지품목 확대(식용품, 농산물, 기계류, 전자기기, 목재류, 선박) • 정유제품 상한 축소(50만 배럴) • 대북수출 금지품목 확대(산업용 기계, 운송차량, 철강제품 등)
해외 파견근로자		<ul style="list-style-type: none"> • WMD 개발과 관련된 해외 노동자 파견에 대하여 우려 표명 	<ul style="list-style-type: none"> • 해외 파견 노동자 규모를 현재 수준으로 동결 	<ul style="list-style-type: none"> • 해외 파견 노동자 신규 노동허가 발급 금지 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 해외 파견 노동자 24개월 이내 송환
금융 및 투자	<ul style="list-style-type: none"> • UN 회원국 내 북한 은행의 기존 지점 폐쇄 • 회원국 금융기관의 WMD 관련 기존 계좌 폐쇄 	<ul style="list-style-type: none"> • 2270호의 'WMD 연관성' 부분 삭제 	<ul style="list-style-type: none"> • 조선무역은행 제재 대상 추가 • 북한과의 신규 합작투자 금지, 기존 투자 확대 금지 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한과의 합작투자 전면 금지 • 기존 사업 120일 이내 폐쇄 	
주요 목적	무역 제재를 통한 외화수입 차단	2270호의 '민생용' 수출 예외 조항 보완	해외 파견 노동자 제재 시작	섬유제품 금수 품목 포함을 통한 외화 수입원 차단 확대	북한 산업 및 경제 제재 확대

출처: United Nations Security Council, <https://www.un.org/securitycouncil/> (검색일: 2021.07.07), 김병연 (2018), 표 2-1 (p.42)

II. 대외무역: UN 대북경제제재

- 대북경제제재의 주요 구성 항목인 수출입 제재, 해외 파견 근로자 제재, 합작사업 제재는 외화수입 감소는 물론 산업생산을 위축시키고 일정 기간 후에는 시장에까지 영향을 미쳤을 것으로 추정됨.

그림 2. UN 대북경제제재 효과 파급 경로



9

III. 경제성장

- 2011년부터 2014년 기간 경제성장률 1%대의 안정적 수준 유지
- 2016년 3.9%로 비교적 높은 성장률을 기록하였으나 이후 2017년과 2018년 대북제재로 큰 폭의 하락 기록
- 2020년 코로나-19 국경봉쇄 로 다시 큰 폭의 하락 기록

그림 3. 북한 경제성장률



10

IV. 2024년 전망

1. 대내적 요인

(경제정책)

- 제재 국면 이전 김정은 시기 경제정책은 내용면에서 이전 정권 대비 진일보한 것으로 평가 (우리식경제관리방법, 포전담당책임제 등)
- 그러나 하노이 북미정상회담 결렬 이후 자립경제, 사회주의 경제체제가 강조되며 기존의 개혁 정책 기조가 퇴행
- 2021년 발표된 국가경제발전 5개년 계획에서도 '자력갱생', '자급자족' 등이 강조된 만큼 이러한 정책기조는 대외환경에 큰 변화가 있지 않는 한 2024년에도 이어질 것으로 예상
- 2023년 12월 제8기 제9차 전원회의에서 주요 성과로 제시된 농업 및 중공업 부문에 대한 집중도 계속 진행될 것으로 보임.

(시장)

- 2000년대 이후 북한 경제의 한 축을 담당하였던 시장 등 비공식부문도 코로나-19 사태 이후 어려움을 겪고 있는 것으로 추정됨. (『"돈주의 몰락"... 통제받는 북한 시장』, KBS. 2023.12.09.)
- 다만 현재까지 김정은 정권의 對시장정책은 암묵적 용인으로 일관적 이었다는 점, 그리고 국경봉쇄가 일부 해제되며 대중무역이 일부 재개되고 있다는 점은 향후 긍정적 요소로 평가

11

IV. 2024년 전망

2. 대외적 요인

(대북제재)

- 북한 경제의 성장 측면에서 가장 중요한 변수는 교역량 회복 여부
- 대북제재의 해제가 요원한 상황에서 중국의 제재 준수 정도가 중요 변수(對러시아 교역량은 미미한 수준)
- 최근 북중러가 밀착하고 있는 상황에서 중국의 제재 준수 의지는 이전 대비 하락할 것으로 예상
- 그러나 미중 전략경쟁의 상황에서 중국이 대북무역을 대폭 증가시키거나 제재 이전 수준으로 회귀시키기에는 부담이 따를 것으로 보임.
- 중국이 대미관계 전략에 지장을 주지 않는 한도 내에서 북한의 경제가 일정 수준으로 유지될 정도의 무역을 허용하는 것이 가장 유력한 시나리오로 판단됨.

(미국의 대북정책)

- 올해 11월 대선을 앞둔 미국의 대북정책 기조도 중요 변수 중 하나
- 바이든 대통령이 현재의 대북정책 기조를 변화시킬 가능성은 낮으나 미 대선에 영향을 주려는 목적으로 북한이 고강도 도발을 감행할 경우 미국은 추가 경제제재를 추진할 가능성이 큼.

12