

2026 봄 | 제26권 1호(통권101호)

국가안보와 전략

NATIONAL SECURITY AND STRATEGY

INSS

INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

국가안보와 전략

2026년 봄 | 제26권 1호(통권101호)

편집위원: 임수호(위원장, 전략연), 박보라(전략연), 백선우(전략연), 홍건식(전략연),
박영준(국방대), 박원근(이화여대), 박재적(연세대), 안세현(서울시립대),
이동선(고려대), 이무성(명지대), 이장원(충북대), 서정건(경희대)

편집간사: 이슬기(전략연)

발행처: 사단법인 국가안보전략연구원

발행인: 김성배

주 소: 서울특별시 강남구 언주로 120

인스토피아 빌딩 13-18층

전 화: (02)6191-1169, FAX: (02)6191-1111

E-mail: publication@inss.re.kr

인쇄일: 2026년 3월 31일

발행일: 2026년 3월 31일

* 국가안보전략연구원은 2016년 봄호부터 『국제문제연구』를 『국가안보와 전략』으로 제호를 변경해서
연속 발행합니다. 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.

I 과도기 국제질서의 동맹 생존 기제 분석 1

: 제도-자산 융합기제와 한미동맹 현대화

반길주 (국립외교원)

1. 개관: 대외적 환경과 변화하는 동맹공식
2. 한미동맹 현대화 핵심기제: 제도 및 자산
3. 제도-자산 융합작동 사례 분석: 한미동맹 현대화
4. 한미동맹 현대화: 공식해부를 통한 시각차 및 수렴방안 모색
5. 결론 및 정책적 함의

II 조지아 분쟁에서의 러시아 하이브리드전 운용 39

메커니즘에 대한 전략적 분석

오진일 (합동군사대학교)

최병욱 (상명대학교)

1. 서론
2. 이론적 논의 및 분석의 틀
3. 러시아의 하이브리드전 운용 메커니즘 분석
4. 결론

III '능동적 전략적 자율성' 77

: 미·중 경쟁 시대 한국의 생존 전략

박기태 (합동군사대학교)

1. 서론
2. 분석 틀: 강대국 경쟁과 중견국의 전략적 선택
3. 국제전략 환경 진단: '新 먼로주의'와 '빅 딜'의 구조적 함의
4. 한국의 정책 옵션과 시나리오별 전략적 적합성
5. 능동적 전략적 자율성의 실행 방안
6. 결론

IV 중국 대북정책의 담론적 재구조화 129

: 시진핑 시기 분절화된 권위주의와 정층설계 하의
외교부와 중련부 간 담론 네트워크 비교 분석

서상민 (국민대학교)

1. 서론
2. 이론적 배경 및 실증 분석틀
3. 중국 대북정책의 시기별 담론 네트워크 분석
4. 담론적 수렴과 진영외교의 구조화에 관한 종합 논의
5. 결론

V 트럼프 2기 국가안보전략 175

: 미국 세기의 종언

이혜정 (중앙대학교)

강현 (중앙대학교)

1. 서론
2. 분석틀: 미국 세기의 논리와 트럼프의 미국 우선주의
3. 마가(MAGA: Make America Great Again)의 국가안보전략
4. 결론

VI 미국의 사이버 통합억지전략과 국제협력 225

: 동맹 및 국제 협의체를 중심으로

양정윤 (국가보안기술연구소),

이종진 (서울대학교 통일평화연구원)

1. 서론
2. 미국의 사이버 공간 구상과 통합억지전략
3. 미국의 사이버 다자협력과 통합억지
4. 미국의 사이버 양자협력과 통합억지
5. 결론

과도기 국제질서의 동맹 생존 기제 분석*

: 제도-자산 융합기제와 한미동맹 현대화

반길주 (국립외교원)

1. 개관: 대외적 환경과 변화하는 동맹공식
2. 한미동맹 현대화 핵심기제: 제도 및 자산
3. 제도-자산 융합작동 사례 분석: 한미동맹 현대화
4. 한미동맹 현대화: 공식해부를 통한 시각차 및 수렴방안 모색
5. 결론 및 정책적 함의

과도기 국제질서가 심화되는 가운데 트럼프 2기 행정부에서 동맹의 기본 공식을 재조종하면서 동맹 ‘결속’보다는 동맹 ‘리스크 관리’에 경주하는 현상이 나타나고 있다. 이러한 상황 고려 시 제도적 관성만으로는 동맹 결속력 유지가 어려운 환경이고 한미동맹도 마찬가지로 속제를 안고 있다. 이러한 도전 속에서도 2025년 한국과 미국은 동맹 현대화의 기본설계를 완성했다. 그렇다면 한미동맹이 리스크 관리를 넘어 새로운 환경에서 유연하게 변화하며 생존 로드맵을 구축한 동력은 무엇일까? 이는 70년 이상의 제도화라는 강점과 한국이 원-원이 가능한 자산을 강세 동맹국 미국을 상대로 구사할 수 있었기 때문이다. 즉 제도화와 대미 레버리지 자산화가 동맹 생존의 충분조건으로 작용했다. 바로 이 제도와 자산은 한미동맹 현대화의 후속조치를 위해서도 여전히 중요한 공식이라는 점에 주목해야 한다. 이에 주안을 두고 한미의 시각차를 해소하고 나아가 시각차 수렴환경을 구축할 필요가 있다. 나아가 한국은 레버리지 자산의 효과를 극대화하기 위해서 1) 자강, 2) 동맹, 3) 연대라는 3축을 배합한 다층적 외교안보구상을 설계해 나가야 할 것이다.

| 주제어 | 동맹관리, 신냉전, 한미동맹 현대화, 트럼프 행정부, 외교안보전략

1. 개관: 대외적 환경과 변화하는 동맹공식

트럼프 2기 행정부 시기 속에서 한미동맹은 역대급 철통동맹일까 아니면 리스크 관리에 주력해야 하는 아슬아슬한 동맹일까? 최근 기초골격을 만들어낸 한미동맹 현대화 방향은 이에 대한 해답을 모색하는 단초로서 유의미하다. 한미간 일련의 고강도 외교·국방 담판을 통해서 동맹 긴장은 어느 정도 해소했다는 점에서 한미동맹 현대화 로드맵의 첫 단추는 잘 꿰었다고 평가된다. 다만 동맹 현대화가 비단 한미동맹을 넘어 트럼프 행정부가 전 세계를 대상으로 구사하는 대개조 수준의 대외정책과 연계되어 있다는 점에서 거시적 측면도 함께 짚어볼 필요가 있다. 더불어 트럼프 행정부의 대외정책 대개조는 변화하는 국제환경에도 연결되어 있기에 현 국제질서 진단도 선행되어야 한다.

주지하다시피 과도기 국제질서로 인해서 기존의 국제정치 공식이 변화의 모멘텀에 직면해있다. 동맹공식도 이러한 변화에서 자유롭지 못한 상태다. 그렇다면 국제질서의 과도기는 언제쯤 정착기로 접어들 수 있을까? 안착된 질서였던 냉전과 달리 현 신냉전은 과도기가 상당 기간 진행될 것으로 보인다. 그 이유는 현재의 과도기가 ‘구조’와 ‘행태’의 변화라는 동시다발적인 현상이 중첩된 결과이기 때문이다.¹⁾

우선 구조적 요인 측면에서 본다면 안보환경은 ‘전후 질서’에서 ‘전후 무질서’ 기제로 이동 중인 상황이 역력하다. 패권안정도 기대할 수 없고, 규칙 기능도 약화되는 현실 속에서 기존 국제질서가 무기력해지고 있다. 이에 현 국제체제는 규정 자체가 난해한 상황이다. 단극체제도 아니며 양극체제도 아닐 뿐 아니라 다극체제로도 그 설명력은 떨어진다. 분명한 점은 미국이 강대국 정치 주도권을 힘들게 유지하고 있는 가운데 도전국인 중국과의 힘의 격차가 줄어드는 추세라

* 본 논고는 2025년 한국국제정치학회 연례학술대회에서 발표한 내용을 기반으로 추가연구를 통해 발전시킨 결과물임.

1) ‘구조’와 ‘행태’ 동시 변화를 다루는 분석적 틀과 사례적 탐구는 반길주, 『신냉전의 국제질서와 한국의 외교안보전략: 구조와 행위 동시 변화 기제 진단 및 다층외교안보 구상』, 정책연구시리즈 2025-02 (국립외교원 외교안보연구소, 2025) 참고.

는 점이다. 이런 가운데 진영 안착을 거부하는 글로벌 사우스가 빠른 속도로 부상하고 있다. 이런 점에서 ‘2+1 체제’로 규정될 수도 있을 것이다. 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대결이라는 점에서 ‘2’ 체제이지만 준진영으로 부상하는 글로벌 사우스라는 ‘1’의 요인과 접목되는 상황이라는 점에서 ‘2+1 체제’라고 규정할 수 있는 것이다. 그런데 트럼프 행정부에서 유사입장국 대외정책에 거리를 두면서 이러한 체제의 지속성마저도 흔들리는 양상이다. 나아가 과도기 국제질서로 인해 현재 잉태하고 있는 1) 예측 불가능성, 2) 모호성, 3) 공격성 등 3대 특징도 도전적 요소로 작용하고 있다.

행위적 요소도 그 변화가 심대한 상태다. 마지노선과 레드라인이 사라지는 수준의 행태 변화가 빈번해지고 있다. 우크라이나 침략전쟁을 통해 주권이라는 국제규칙을 파괴한 러시아는 ‘핵무기 선제적 불사용(NFU)’ 원칙도 약화시키고 있다. 특히 과거 강대국 정치에서 특수하게 적용되었던 공격적 현실주의 공식이 일부 비강대국에게로 확장되는 기제가 역력한 가운데 북한과 이스라엘도 공격적 현실주의 정책화에 나선 상태다.

이러한 구조적 변화와 미국의 행태 변화로 인해서 국제정치의 동맹공식은 어떠한 도전에 직면해있을까? 특히 한미동맹은 어떠한 상황에 놓여 있을까? 트럼프 행정부가 주도하는 외교안보 공식 변화의 중심 담론에 ‘동맹 현대화’가 있다. 이런 환경 속에서 현 국제정치에서 동맹은 ‘강화’가 담론이라기보다는 ‘리스크 관리’가 주목받는 상황이다. 물론 70년 이상 진화를 거듭하여 온 한미동맹도 이러한 동맹공식 변화에서 자유롭지 못한 상태다. 이를 바탕으로 본 논고는 ‘제도-자산 융합기제’를 분석을 틀로 제시하면서 한미동맹 현대화 설계 현황을 평가하고 향후과제와 정책적 함의를 도출한다.

2. 한미동맹 현대화 핵심기제: 제도 및 자산

가. 선행연구: 한미동맹 기존연구 방향

한미동맹을 살펴보는 연구는 크게 1) 동맹 결속력 진단, 2) 동맹의 기대이익, 3) 국제정치와 한미동맹 연계 분석, 4) 동맹 대칭성 및 구도 진단으로 나누어볼 수 있다.

첫째, 동맹 결속력을 살펴보는 연구가 있다. 정책·전략 등 행위자 측면의 변화가 동맹 결속력에 미치는 영향을 분석하는 연구가 있다. 클링너(Bruce Klingner)는 정책 차이로 인해서 한미동맹이 “융합과 갈등”이 반복된 상황을 사례 차원에서 설명한다.²⁾ 인도-태평양전략과 한미동맹을 연계시켜 동맹 결속력을 가늠해 보기도 한다.³⁾ 위협인식 공유의 약화가 한미동맹 결속력 완화의 기제를 창출하는 것에 주목하는 연구도 있다.⁴⁾ 트럼프 복귀로 기존 동맹공식이 도전을 받는 상황을 주지하며 동맹을 관리하는 “마지노선”을 제시하는 연구가 있다.⁵⁾ 북핵 위협이 한미동맹 발전 기제에 미치는 측면을 전략적으로 살펴보는 분석도 있다.⁶⁾ 위협인식 등 5개 기준으로 한미동맹 리스크 상황을 진단하는 연구도 있다.⁷⁾

둘째, 동맹의 기대이익을 살펴보고 미래 전망에 대한 분석을 시도하는 연구가

-
- 2) Bruce Klingner, “Convergence and Tensions in the ROK-U.S. Alliance: Policy Differences Require Deft Alliance Management,” 『한국국가전략』, 제7권 제1호 (2022), pp. 7-33.
 - 3) Andrew Yeo, “Past, Present, and Future of the ROK-U.S. Alliance in the Indo-Pacific Era,” 『한국국가전략』, 제7권 제2호 (2022), pp. 7-27.; 장호진, “인도태평양 지역내 한국의 한·미 동맹 전략,” 『한국국가전략』, 제7권 제1호 (2022), pp. 129-151.
 - 4) 반길주, “동맹의 모순: 북 SLBM 능력 고도화와 한미 위협인식의 간극 추적,” 『전략연구』, 제28권 제1호 (2021), pp. 191-231.; 유상범, “위협인식의 불일치와 한미동맹: 통합동맹(Integrated Alliance)의 청사진을 중심으로,” 『국방연구』, 제65권 제4호 (2022), pp. 63-86.
 - 5) 박원근, “돌아온 트럼프: 한미동맹과 북한 비핵화,” 『한국국가전략』, 제10권 제1호 (2025), pp. 77-106.
 - 6) 설인효, “The Evolving North Korean Nuclear Threat and the Strategic Dynamics of the ROK-U.S. Alliance: A Rapidly Increasing Nuclear Threat and the Necessity of A New Adjustment Strategy,” 『세계지역연구논총』, 제43권 제1호 (2025), pp. 125-151.
 - 7) 김열수, “‘한미동맹 위기론’에 관한 고찰,” 『신아세아』, 제26권 제4호 (2019), pp. 32-59.

있다. 지난 70여 년의 한미동맹 효용성을 살펴봄으로써 동맹의 향후전망을 모색하는 연구물이 있다.⁸⁾ 동맹의 기대이익으로 확장억제에도 주목하며 대서양 동맹과 한미동맹의 확장억제를 촘촘히 따져보는 연구가 있다.⁹⁾ 대북억제와 한국 통제라는 “이중억제” 차원에서 한미동맹을 효용성을 주한미군에 주안을 두고 따져보는 분석이 있다.¹⁰⁾ 한미동맹의 기대이익으로 원자력협력을 살펴보면서 확장억제와 연계된 시너지도 주목하는 연구가 있다.¹¹⁾ 한편 한국에서는 한미동맹 기대이익이 진영에 따라 차이가 있다는 결과를 도출하는 분석도 있다.¹²⁾ 유형적 공간을 넘어 기대효용으로 사이버 억제에도 주목하는 연구도 있다.¹³⁾

셋째, 한미동맹을 국제정치와 국제질서와 연계시켜 분석하는 연구가 있다. 미중 전략적 경쟁과 패권 대결 속에서 한미동맹을 조망해보는 분석이 있다.¹⁴⁾ 글로벌 무대 속에서 한미동맹의 역할을 찾아보는 측면에서 “글로벌 포괄적 전략 동맹”의 추진과정을 살펴보는 연구가 있다.¹⁵⁾ 중국 변수를 대입하여 강대국 정치와 한미동맹을 연결시켜 미국의 시각을 따져보고 한중관계와 한미동맹의 종속성 측면을 살펴보는 연구가 있다.¹⁶⁾ 신냉전이라는 국제적 환경과 한미동맹

-
- 8) 이정우, “An Analysis of the Utility of the ROK-U.S. Alliance and the Planning for the Future,” 『한국동북아논총』, 제26권 제3호 (2021), pp. 183-204.
- 9) 김열수, “나토 확장억제와 한미동맹 확장억제: 비교를 넘어,” 『한국군사』, 13권(2023), pp. 1-29.; Terence Roehrig, “The U.S. Nuclear Umbrella over South Korea: Nuclear Weapons and Extended Deterrence,” *Political Science Quarterly*, Vol. 132, No. 4 (Winter 2017-18), pp. 651-684.
- 10) 류인석, “한반도에서의 주한미군의 이중억제 역할,” 『국방연구』, 제67권 제4호 (2024), pp. 1-29.
- 11) 전경주, “‘핵’을 둘러싼 미중의 두 가지 경쟁과 한국의 선택: 한미의 억제태세와 원자력 협력을 중심으로,” 『한국국가전략』, 제10권 제2호 (2025), pp. 51-86.
- 12) Haesook Chae, “South Korean Attitudes toward the ROK-U.S. Alliance: Group Analysis,” *Political Science and Politics*, Vol. 43, No. 3 (2010), pp. 493-501.
- 13) James E. Platte, “Defending Forward on the Korean Peninsula: Cyber Deterrence in the U.S.-ROK Alliance,” *The Cyber Defense Review*, Vol. 5, No. 1 (2020), pp. 75-94.
- 14) 김우상, “미·중 패권 경쟁 시기의 한미동맹,” 『신아세아』, 제30권 제2호 (2023), pp. 5-28.
- 15) 조비연, “한미동맹의 변화와 발전: 재래식핵통합(CNI)과 글로벌 포괄적 전략동맹으로의 이행,” 『한국정치외교사논총』, 제45권 제2호 (2024), pp. 75-100.
- 16) 한종환, “미국의 입장에서 바라본 한미동맹: 강대국 간 국제정치 부활시대 한미동맹의 중요성,” 『전략연구』, 제28권 제2호 (2021), pp. 127-158.; 주재우, “바이든 시기의 미·중관계의 한·미동맹 종속화: 우리의 전략적 해법,” 『신아세아』, 제31권 제2호 (2024), pp. 35-61.

강화를 연계시키는 분석도 있다.¹⁷⁾ 새로운 국제질서 도래 속에서 동맹전략을 외교 차원에서 살펴보는 연구가 있다.¹⁸⁾ 미중경쟁의 대리전 성격의 대만 유사와 관련하여 한미동맹을 조망하는 연구도 있다.¹⁹⁾

넷째, 한미동맹 대칭성 여부와 그 면면을 살펴보는 연구가 있다. 트럼프 1기 행정부를 사례로 한미동맹을 “자율성-안보 교환”으로 설명하려는 시도가 있다.²⁰⁾ 한국이 보유한 조선역량은 미국에 대한 레버리지로 작용하여 대칭동맹에서 선순환 될 수 있다는 연구는 이러한 유형에 속한다.²¹⁾ 제도화 수준과 동맹구성원의 대칭성 여부가 동맹 생존에 미치는 영향을 따져보는 연구도 있다.²²⁾

70년 이상의 동맹 존속이라는 현실을 반영하듯 한미동맹에 대한 연구는 꾸준히 진행되어 왔다. 하지만 트럼프 2기 행정부의 동맹공식 변화라는 환경과 “선진강국” 한국의 달라진 위상을 연계시킨 새로운 차원의 분석은 미흡한 상황이다.²³⁾ 본 논고는 이러한 연구 공백을 보완하며 상기 연구유형 중 4번째인 한미동맹 대칭성 연구에 기여하는 차원에서 정체성을 넘어 역동성 개념에서 한미동맹을 조망하기로 한다.

나. 분석의 틀: 제도-자산 융합기제

트럼프 행정부 출범 후 미국이 동맹국을 대상으로도 거래적 접근법을 적용하

-
- 17) 반길주, “신냉전기 동맹 결속력 강화의 추동요인 추적: 70주년 맞은 한미동맹 강화의 구조적 배경 고찰,” 『전략연구』, 제30권 제3호 (2023), pp. 7-35.
 - 18) 박인휘, “신국제질서의 등장과 한국 외교: 동맹전략을 중심으로,” 『신아세아』, 제30권 제4호 (2023), pp. 83-102.
 - 19) Phillip C Saunders, “Stressing the Alliance: The United States and the ROK in a Conflict with China over Taiwan,” *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol 35, No. 2 (2023), pp. 141-152.
 - 20) 박휘락, “트럼프 행정부 시대 한미동맹 분석: 자율성 양보의 요구와 저항,” 『국가정책연구』, 제35권 제1호 (2021), pp. 155-176.
 - 21) 반길주, “한미동맹과 조선협력: K-조선의 대미 레버리지 순기능 추적,” 『신아세아』, 제32권 제1호 (2025), pp. 5-32.
 - 22) Kil Joo Ban, “Alliance Vulnerability and its Remedies: Tracing the Abandonment of Kurds and South Korea Under the Trump Administration,” *Korean Journal of International Studies*, Vol. 19, No. 2 (2021), pp. 167-198.
 - 23) “선진강국” 개념은 반길주, “신냉전 시대 국제정치 유형학: 중견국 외교 담론 적실성과 한국의 선진강국 국제정치 고찰,” 『국가와 정치』, 제30권 제1호 (2024), pp. 1-37 참고.

면서 동맹 결속력이 상당한 변화가 발생하고 있다. 하지만 이를 단지 특정 정책의 변화에서만 작동되는 이례적 상황이라고만 치부하기에는 트럼프 재집권이 던지는 시사점이 적지 않다. 따라서 동맹의 본질 차원에서 정교하게 따져볼 지점이 있다.

그렇다면 동맹 변화 본질을 위해 무슨 변수가 필요할까? 상대 동맹국에게 레버리지가 전혀 없어 어느 일방에게만 의존하는 형태라면 이미 제도화된 동맹이라도 변화하는 환경에 유연하게 대처하기 어렵다. 동맹의 기대이익이 낮아지기에 결속력 유지에 취약한 구조이기 때문이다. 이에 착안하여 본 논고는 동맹 관리 및 작동에 유리한 조건을 따져보기 위해서 ‘제도’와 ‘자산’이라는 두 개 변수를 가져온다. 우선 ‘제도’ 변수는 제도화 여부로 그 수준을 진단할 수 있는데 제도화된 동맹은 외부환경의 변화나 특정 행정부의 정책 변화에서도 관성기제 작동으로 동맹 생존에는 유리하다. 하지만 제도화된 동맹조차도 동맹으로부터 기대할 수 있는 이익과 효용이 낮으면 최소한의 관성만 작동할 뿐 동맹 결속 혹은 진화를 기대하기는 힘들다.

이런 지점을 다룰 수 있는 단초가 바로 ‘자산’이라는 변수다. 총체적 국력 측면에서 열세에 있는 동맹이 강세 동맹국을 상대로 나름의 레버리지를 보유하고 있으면 후자로부터 동맹의 기대이익이 높아지고 이는 윈-윈 공식 작동으로 이어져 결과적으로 동맹 생존에 유리하게 된다. 본 논고에서 자산은 해당 국가가 보유한 모든 물리적 역량을 총합을 의미하지 않는다. 이익균형이 요구되는 시대에 동맹 존속을 위해서는 동맹국이 보유한 자산 중에 일부라도 상대국이 전략적·안보적 승수효과를 기대할 수 있는 차별화된 기능자산을 보유해야 한다. 예를 들어 한미동맹의 경우 과도기 국제질서의 도전 속에서 미국이 강대국 경쟁에서 주도권을 견지하기 위해서 한국의 특정 역량이 도움이 된다면 이익균형의 기제가 작동되어 동맹유지에 유리한 구도가 조성된다. 조선·반도체·원자력 건설 등 미국에 부족한 분야에서 한국이 차별화된 도움을 줄 수 있기에 이러한 분야는 동맹 존속의 기능자산으로 작동할 수 있는 것이다. 반면 유럽의 경우에는 미국이 부족한 부분을 메워줄 수 있는 기능자산이 부족하기에 동맹 강화 공식을 작

동하기에 불리한 여건에 있다.

〈그림 1〉 제도-자산 조합의 4개 동맹관리 유형

		레버리지 자산	
		미보유 (비대칭성)	보유 (대칭성)
제도화 수준	낮음	A. 취약	B. 조건적 생존 (사안별)
	높음	C. 관성적 생존 (강도 약화)	D. 생존

〈그림 1〉과 같이 제도와 자산이라는 두 가지 독립변수의 조합은 동맹 작동(리스크 관리)이라는 종속변수 차원에서 4가지 다른 결과를 추동한다. 첫째, 동맹이 제도화되어있지도 않고 열세 동맹국이 강세 동맹국에게 구사할 수 있는 레버리지도 부재한 경우에는 동맹 작동에서 가장 취약한 [A] 기제에 놓인다. 2019년 미국이 시리아 북부에서 함께 싸우던 쿠르드를 방기한 것은 이러한 기제의 대표적 사례다.²⁴⁾ 특히 제도화된 동맹에게도 리스크 관리가 도마에 오른 현 대외적 환경에서는 이런 동맹이 존재하더라도 생존이 아닌 소멸의 트랙을 밟을 가능성이 높다.

둘째, 신생동맹으로 제도화 강도는 미약하더라도 나름 레버리지를 보유한 경우에는 이를 전략적으로 잘 활용하면 최소 ‘조건부 생존’은 가능한 [B] 기제가

24) Kil Joo Ban, “Alliance Vulnerability and its Remedies: Tracing the Abandonment of Kurds and South Korea Under the Trump Administration,” *Korean Journal of International Studies*, Vol. 19, No. 2 (2021), pp. 167-198.

작동한다. 신생동맹인 오커스(AUKUS)는 바이든 행정부 당시 창설되어 제도화가 아직 진행 중이라는 점에서 그 자체로 취약한 상태다.²⁵⁾ 실제로 트럼프 행정부가 들어서자 바이든 행정부 대외정책에 대해 전면 재검토에 나선 가운데 오커스 동맹이 주요 재검토 대상으로 지정되게 된다.²⁶⁾ 이에 오커스를 통해 원자력 추진잠수함 확보를 추진하려던 호주에는 적신호가 켜질 상황이었다. 그런데 중국이 희토류 수출중단 카드를 꺼내며 미국에 대한 경제적 강압을 시도하자 호주의 핵심광물이 대미 레버리지 자산으로 부상하게 된다. 이러한 전략적 공간이 조성되자 2025년 호주는 미국과 정상회담을 통해 희토류 등 핵심광물 협정 체결에 나섰고, 그 결과 트럼프 행정부는 오커스도 재신입하게 된다.²⁷⁾ 이처럼 제도화가 미성숙한 오커스 동맹이었지만, 호주는 핵심광물이라는 레버리지는 전략적으로 활용하여 신생 동맹을 지켜내는 기제를 창출했다.

셋째, 동맹이 제도화되어있지만 우세 동맹국에 대한 레버리지가 없는 경우에는 제도화에 힘입어 동맹이 관성적으로 유지를 하더라도 그 결속력이 하강곡선을 그리는 [C] 기제에 직면하게 된다. 트럼프 2기 행정부 들어 나토(NATO) 동맹이 바로 이 [C] 기제의 중심에 선 상태다. 나토에 대한 불신이 높은 트럼프 행정부는 출범 초기부터 방위비 증액을 압박하여 왔다. 이러한 압박은 나토동맹 리스크로 인식되었고, 이를 타개하기 위해 나토 회원국은 2025년 헤이그 나토

25) 오커스는 출범 연도를 고려하면 신생동맹이지만 호주와 영국은 미국을 필두로 다른 동맹체에 연결되어있다는 점에서 동맹 아키텍처 자체가 유년기라고 볼 수는 없다. 다만 핵추진잠수함을 내세운 3자 동맹이라는 점에 여전히 적지 않은 전통적 동맹 아키텍처와는 적지 않은 차별성이 있는 것은 주지의 사실이다. 오커스 동맹에 대한 심층 분석은 반길주, “미중 전략적 경쟁과 동맹의 융합지정학: 쿼드와 오커스 동맹의 함의,” 『국제·지역연구』, 제31권 제1호(2022), pp. 31-61.; 김용민, “AUKUS 출범으로 변화하는 유럽안보-전략적 자율성을 중심으로,” 『유럽연구』, 제40권 제1호 (2022), pp. 165-187 참고.

26) Alasdair Pal, “US to complete review into AUKUS defence pact in autumn,” *Reuters*, July 30, 2025., <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-complete-review-into-aukus-defence-pact-autumn-2025-07-30/>(accessed: December 4, 2025).

27) 김준형, “[종합] 中 희토류 통제에 美 공급망 다변화로 맞대응...호주와 핵심광물 협정 체결,” 『이투데이』, 2025년 10월 21일, <https://www.etoday.co.kr/news/view/2516762>(검색일: 2025년 12월4일).; Ben Doherty, “Donald Trump says Australia will get the Aukus submarines - but the decision won't be his to make,” *Reuters*, October 23, 2025, <https://www.theguardian.com/world/2025/oct/24/trump-says-australia-will-get-the-aukus-submarines-but-the-decision-wont-be-his-to-make>(accessed: December 4, 2025).

정상회의 계기에 GDP 대비 5% 수준으로 방위비를 증액하기로 확약하면서 나토 동맹이 관성적 생존만을 작동되는 되도록 임시봉합하게 된다.²⁸⁾ 하지만 트럼프 행정부의 마침표 없는 협상공식에 상응하려면 유럽은 대미 레버리지 자산이 필요한 상황이었지만 그 자산 부재로 인해 나토동맹 결속력은 하강곡선을 지속하게 된다. 2025년 12월 5일 공개된 미국의 국가안보전략은 유럽을 “문명적 소멸 (civilizational erasure)”에 직면한 행위자로 규정하는 것이 나토동맹의 쇠락을 단적으로 보여준다.²⁹⁾

동맹의 관성과 동맹의 혁신에는 외교안보 차원에서 상당한 차이가 있다는 점에서 이를 구체화할 필요가 있다. 트럼프 2.0 시대에 동맹지형의 변화를 본다면 전자의 대표적 유형은 나토이고, 한미동맹은 후자에 해당한다. 나토는 1949년 출범했고, 한미동맹은 1953년 조약을 맺었다는 점에서 동맹이 제도화된 기간 측면에서는 두 동맹은 유사하다. 하지만 나토는 오랜 제도화된 동맹이라는 강점에만 의지하여 관성적으로 동맹이 작동될 것이라는 이상적 기대가 지속되었고, 한미동맹은 동맹은 자연스럽게 유지되는 것이 아니라 치밀한 관리를 통해서 유지될 수 있다는 현실적 판단 하에 발전되어 왔다. 특히 한미동맹의 경우에는 약소 동맹국이던 한국이 강세 동맹국인 미국에게도 유효한 수준으로 외교안보 분담을 해줄 수 있는 강점으로 인해 단순 관성을 넘어서 현대화의 수순을 밟아가고 있다.

마지막으로 제도화된 동맹의 구성원이 일정 수준의 레버리지 자산을 상호 보유한 경우에는 과도기 국제질서로 인해 창출되는 동맹 리스크라는 도전을 극복하고 나아가 새로운 방식으로 진화되어 작동하는 데 가장 유리한 [D] 기제에 놓인다. 한미동맹은 1953년 설계되어 70년이 넘는 제도적 공고화와 진화의 과정을 거쳤을 뿐 아니라 약세 동맹국이던 한국의 물리적 역량이 “선진강국”으로 신

28) NATO, “Defence expenditures and NATO’s 5% commitment,” June 27, 2025, <https://www.nato.int/en/what-we-do/introduction-to-nato/defence-expenditure-s-and-natos-5-commitment>(accessed: December 8, 2025).

29) The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 5, 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>(accessed: December 7, 2025).

장하며 대미 레버리지 자산을 구비하게 된다.³⁰⁾ 이에 따라 한국은 미국을 상대로 동맹의 제도적 관성뿐 아니라 윈-윈을 창출할 수 있는 유익한 동맹국으로 각인시키는 효과를 작동시키며 양국이 합의하는 한미동맹 현대화 기본설계를 완성하게 되었다.³¹⁾ 따라서 한미동맹 현대화 사례를 제도-자산 융합작동의 핵심사례로서 분석하는데 적실성이 높다. 특히 동맹의 작동공식이 ‘위협공유’에서 ‘이익균형’으로 이동하는 가운데 1) 방위분담 비용 분담, 2) 방위책임의 비중 조정, 3) 역할의 동태성이 주요한 변수가 된다는 점을 주목할 필요가 있다.

3. 제도-자산 융합작동 사례 분석: 한미동맹 현대화

가. 트럼프 행정부 안보전략: 모호성과 불확실성의 자산화

트럼프 행정부의 안보전략이 역대 행정부와 격차가 크다는 문제인식이 적지 않다. 특히 규칙 파괴를 단속해야 할 책임 강대국의 지위에 있어야 하는 미국이 <표 1>에서와 같이 특징을 보이며 국제적 현상변경 기제를 가속화시키는 양상이다. 트럼프 자신과 내각의 시각차로 인해서 미국의 전략부재가 지속되고 있고, 이에 따라 트럼프 행정부가 지향하는 전략이 패권인지 아니면 세력권인지 그것도 아니면 양극체제인지가 모호하다. 마찬가지로 미국은 글로벌 공공재 제공 의사를 사실상 거부하는 상황이다. 이처럼 국제정치가 혼돈기에 접어드는 빈틈을 역이용하여 일부 비강대국도 레드라인 지우기 성격의 공세를 높이고 있다.

30) CEOWORLD 매거진은 2025년 12월 9일 발표를 통해 정치 안정성, 국방예산, 소프트파워, 군사력 등 7개 지표로 판단한 ‘세계에서 가장 영향력 있는 국가’ 순위에서 한국을 7위로 평가했는데 이는 G7 국가인 프랑스와 이탈리아보다 높은 평가였다. Alexandra Dimitropoulou, “Revealed: The World’s Most Powerful Countries For 2025,” CEOWORLD Magazine, December 9, 2025, <https://ceoworld.biz/2025/12/09/revealed-the-worlds-most-powerful-countries-for-2025/>(accessed: December 16, 2025).

31) 한미동맹 현대화는 동맹 대칭성을 높이는 단초가 된 것은 주지의 사실이나 그 자체로 대칭동맹이 완성한 것으로 아니기에 완성이라는 목표를 향해 지속 진화가 필요하다.

〈표 1〉 트럼프 2기 외교안보정책 특징

구분	내용
트럼프와 참모 간 시각차	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 트럼프: 관세전쟁, 참모: 관료정치³²⁾ - 긍정적 의미로는 분업화 - 정확한 의미로는 국가전략의 부재
대외정책 작동공식 대개조	<ul style="list-style-type: none"> - 동맹국과 적성국의 구분 이완 - 권위주의 진영의 결속력 강화, 민주주의 진영의 결속력 약화 - 위협공유에서 이익균형으로 동맹기제 변화³³⁾
역대급 성과에 집착	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 역대 행정부와 차별화 시도 - MAGA 질서 추구 - 새로운 무역질서: 트럼프라운드/WTO체제(×)
MAGA 목표 모호	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 전략부재: 패권 vs. 세력권 vs. 양극체제³⁴⁾

* 출처: 저자 정리

우선 한미동맹이 직면한 환경 파악을 위해 트럼프 행정부 하 급격한 변화를 보이고 있는 미국의 안보전략에 주목할 필요가 있다. 현재 미국은 국가전략이 부재한 가운데 각 부처가 관성적으로 기존의 정책을 MAGA(Make America Great Again) 목표와 일부 접목시켜 추진하는 모호한 상황이 지속되고 있다. 이러한 상황은 〈표 2〉처럼 백악관 전략과 전쟁부 전략의 속성이 다른 상황을 비교함으로써 파악할 수 있다.

32) 트럼프발 무역전쟁은 미중경쟁에도 상당한 영향을 주고 있다. 무역 전쟁이 미중경쟁에서 장기적으로 중국이 유리한 고지를 선점하는 단초를 제공할 수 있다는 시각은 Yun Sun, "China Is Enjoying Trump 2.0 How the Trade War Is Helping Beijing Prepare for Long-Term Competition," August 15, 2025, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/china/china-enjoying-trump-20>(accessed: March 6, 2026) 참고.

33) 동맹의 역학이 위협공유에서 이익균형으로 변화된 것은 미 국방전략서(NDS: National Defense Strategy)를 통해서 보다 선명해졌다. U.S. Department of War, *2026NDS National Defense Strategy*, January 23, 2026, <https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF>(accessed: March 6, 2026).

34) 트럼프 행정부 하에서 미국이 지나친 자국우선주의를 추구하면서 공공재 제공도 거부하면서 호혜적 패권국이 아닌 약탈적 패권국으로 변화되고 있다는 우려도 있다. 관련 논문은 Stephen M. Walt, "The Predatory Hegemon How Trump Wields American Power," *Foreign Affairs*, March/April 2026, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/predatory-hegemon-walt>(accessed: March 6, 2026) 참고.

실제로 2025년 1월 트럼프 행정부 출범 후 상당한 기간이 흘렀지만, 트럼프 대통령 자신은 여전히 관세전선에 집중하는 기조가 지속되고 있다. 미 전쟁부는 트럼프가 상대적으로 안보의제에 관심이 적은 상황에서 국방정책에 대해서 주도권을 가지고 관성적으로 추진하는 분위기다. 예를 들어 트럼프의 관심 부재 속에서도 전쟁부는 인도-태평양을 지정학적 중심으로 가져오려는 의지가 강하다.³⁵⁾ 2025년 4월 피트 헤그세스 잠정국방전략지침에서 본토방어와 대만유사 대응을 동일한 우선순위로 규정했는데, 이는 미 전쟁부의 인도-태평양 중심성을 방증하는 사례다.³⁶⁾ 한편 2025년 5월 31일 제22회 상그릴라대화 연설에서도 헤그세스는 인도-태평양 중심성을 강조했다.³⁷⁾

한편 국방전략서 발표가 늦어지면서 백악관 전략과 전쟁부 전략의 간극이 수면상으로 나오는 것이 아니냐는 의구심이 증폭된 바 있다. 특히 대중국견제의 강도를 낮추는 방향으로 새로운 국방정책을 설계하려는 움직임도 배제 불가능 상황이 불거지기도 했다. 하지만 이러한 논란이 2025년 12월 5일 국가안보전략서(NSS: National Security Strategy) 공개로 더 증폭되는 상황까지로 확대되지는 않았다. 이 공개문서에는 서반구 안정을 최우선목표로 설정하면서 동시에 인도-태평양 억제와 대만 방어의 중요성을 강조하면서 대중국견제 기조를 유지했다.³⁸⁾ 하지만 동시에 2025년 국가안보전략서로 동맹국의 미국에 대한 의구심이 더 증폭될 수 있다고 우려하며 더불어 이 문서를 트럼프가 제대로 읽지도 않은 것으로 보이고 잘 이해하고 있더라도 수시로 그 생각이 바뀔 수 있다는 점

35) 반길주, 『출범 200일 트럼프 2기 행정부의 안보정책 분석과 정책적 함의 진단』, 주요국제문제분석, 2025-32 (국립외교원 외교안보연구소, 2025).

36) Michael O'hanlon, "Assessing Hegseth's interim defense strategic guidance," *The Hill*, April 2, 2025, <https://thehill.com/opinion/national-security/5226268-assessing-hegseths-interim-defense-strategic-guidance/>(검색일: 2025년 11월 22일).

37) 반길주, "제22회 상그릴라대화와 인도-태평양안보," 『IFANS FOCUS』, 2025년 6월 4일, <https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&pblctDtaSn=14525&menuCl=P07&clCode=P07&koreanEngSe=KOR&pclCode=&chcodeId=&searchCondition=searchAll&searchKeyword=%EC%83%B9%EA%B7%B8%EB%A6%B4%EB%9D%BC&pageIndex=1>(검색일: 2025년 11월 22일).

38) The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 5, 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>(accessed: December 7, 2025).

에서 동맹 위기에 주목해야 한다고 경고하기도 했다.³⁹⁾ 하지만 NSS뿐 아니라 국방전략서(NDS: National Defense Strategy)까지 공개되면서 이러한 우려는 불식되었다.⁴⁰⁾ NSS와 NDS를 통해서 미국은 대전략의 방향성을 패권에서 세력 권으로 변경하게 된다. 특히 미국은 서반구에 집중하면서 그 대신 중국은 경제 차원에서의 경쟁국이라는 식으로 그 대결구도를 낮추는 방식을 설계했는데 이는 트럼프의 사고를 그대로 반영한 것으로 평가된다.

다만 트럼프 자신도 점진적으로 안보전선 의제로 정책적 관심을 확장하려는 의지를 보이고 있다. 특히 노벨평화상 수상의 가능성을 높인다고 판단되는 안보 의제(평화 및 중재)에 대해서는 관심을 높이는 행태가 나타나고 있다. 가자평화 구상도 이러한 차원에서 전 세계의 주목을 받은 바 있다. 그럼에도 2025년 9월 30일 전군지휘관회의 연설에서 트럼프가 국방우선순위로 본토방어를 언급하면서 대중국전제의 강도가 낮을 수 있다는 우려의 목소리도 여전한 상황이다.⁴¹⁾ 이러한 트럼프의 의지가 2025년 국가안보전략서에서 ‘서반구’ 강조로 적시되었다고 볼 수 있다. 나아가 이 연설에서 트럼프는 핵전력 강화도 안보의제로 그 관심을 확장하면서 핵안보도 주목받는 상황이다. 2026년 2월 28일 이란을 대상으로 한 ‘장대한 분노작전(Operation Epic Fury)’도 트럼프 행정부에서 ‘힘을 통한 평화’ 차원에서 안보전선 의제에 주목하고 있음을 보여주는 대목이기도 했다.⁴²⁾

39) *The Economist*, “More reasons for America’s friends to plan for the worst,” December 11, 2025, <https://www.economist.com/leaders/2025/12/11/more-reasons-for-americas-friends-to-plan-for-the-worst>(accessed: December 12, 2025).

40) U.S. Department of War, *2026NDS National Defense Strategy*, January 23, 2026, <https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF>(accessed: March 6, 2026).

41) 트럼프 연설 전문은 Donald J. Trump, “Speech: Donald Trump Addresses Military Leadership in Quantico, Virginia - September 30, 2025,” *Roll Call*, 30 September 2025, <https://rollcall.com/factbase/trump/transcript/donald-trump-speech-department-of-defense-leaders-quantico-september-30-2025/>(accessed: November 25, 2025).

42) U.S. Department of War, “Operation Epic Fury,” <https://www.war.gov/Spotlights/Operation-Epic-Fury/>(accessed: March 8, 2026).

〈표 2〉 미국 전략 : 백악관 대외전략 vs. 국방정책

구분	백악관 전략(국가전략)	전쟁부 전략(국방정책)/초기	
주도	트럼프	내각/참모	
중심	무역전쟁 (관세전선)	초기	강대국 정치 (인도-태평양 전선 복귀)
		2년차	세력권 국방전략 (인도-태평양 저강도 역외균형) ⁴³⁾
방법	담판/협상 * 레버리지, 압박 등	동맹 현대화 * 방위비 분담 및 한국의 재래식 방어 주책임자 요구 등	

* 출처: 저자 정리

나. 트럼프 2.0 시대 동맹 생존 기제와 한미동맹 현대화

미국은 전 세계를 대상으로 동맹 현대화 공식을 작동시켜오고 있다. 그 결과 중 하나가 나토 회원국의 GDP 대비 5% 방위비 증액 약속이다. 한편 한미동맹도 이 공식의 중심에 서게 되었다. 최근 한미동맹 현대화 협상을 위해 한미정상회담, 한미군사위원회 회의(MCM), 한미안보협의회의(SCM) 등 일련의 외교·국방 행보가 발 빠르게 진행되었다. 그 결과 〈표 3〉에서와 같이 동맹 리스크가 일단 봉합되었다는 평가가 나오는 상황이다. 즉 일련의 한미협의로 동맹 현대화의 기초설계가 완성된 것으로 볼 수 있다. 워싱턴 전문가도 대체로 한미동맹이 생존에 성공했다는 분위기가 감지되고 있다. 다만 트럼프 행정부의 동맹 리스크는 영원한 봉합이란 없다는 인식도 팽배하기에 한미 시각차를 면밀하게 따져보는 것은 향후 발생 가능한 시나리오에 대비하는 차원에서 여전히 중요하다.

43) 트럼프 행정부 출범 초기 전쟁부는 인도-태평양 중심성에 기반을 둔 국방전략을 모색했으나 경제전선과 서반구에 전착하는 트럼프의 시각을 뒷받침하기 위해서 NDS 발간을 기점으로 세력권 국방전략으로 그 방향을 변화시키는 모양새다. 미국의 새로운 국방전략서를 다룬 보고서는 반길주, “미 국방전략서(2026) 공개본 분석 : 주요 특징 및 정책적 함의,” IFANS FOCUS, 2026-09K, 2026년 1월 26일, <https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pb/let/PbletView.do?csrfPreventionSalt=null&pblctDtaSn=14680&menuCl=P07&clCode=P07&koreanEngSe=KOR&pclCode=&chcodeId=&searchCondition=searchAll&searchKeyword=%EA%B5%AD%EB%B0%A9%EC%A0%84%EB%9E%B5%EC%84%9C&pageIndex=1>(검색일: 2026년 3월 6일) 참고.

〈표 3〉 최근 한미협의 평가

구분	내용
한미정상회담 (25.10.29)	<ul style="list-style-type: none"> - 국방비 GDP 대비 3.5% 증액으로 다른 이슈 상쇄 (지속성 판단 필요) - 원자력추진잠수함(원잠)이 마스가(MASGA)의 핵심 어젠다로 부상 * 동맹강화 차원에서 긍정적 파급효과도 기대 가능
한미 국방장관회담 (25.11.4)	<ul style="list-style-type: none"> - 조건에 기초한 전작권 전환 재확인 but 조건 성수에 더 노력 - 미 전쟁부, 에너지부 등 한국 원잠 획득을 위해 적극 지원 - 전략적 유연성 최소한의 현상유지 수준으로 봉합 * 조건: 한국이 한반도에서 재래식 역제의 역할과 비중 강화
공동 팩트시트 ⁴⁴⁾ (25.11.4)	<ul style="list-style-type: none"> - 제도적 안정성 차원에서 긍정적 요소 * 원잠, 전략적 유연성 유지 등 적시 ✓ 공동 팩트시트를 통해서 한미동맹 현대화의 기본공식이 안정적으로 설계된 후 한국을 “모범동맹국”으로 규정하는 메시지 지속 발신⁴⁵⁾

* 출처 : 저자 정리

과도기 국제질서 속에서 트럼프 행정부가 전통적인 동맹공식을 거부하면서 전 세계는 ‘동맹 결속’이 아니라 ‘동맹 리스크관리’의 시대에 직면한 상태다. 이러한 상황을 고려하면 상기와 같이 한미동맹 현대화 기초설계가 완성된 것은 고강도 도전 속에서도 한미동맹이 리스크가 아닌 생존의 기제를 따라가고 있음을 보여준다. 헤그세스 미 전쟁부 장관도 한국을 “모범동맹(a model ally)”이라고 규정하며 동맹국 한국을 치켜세우기도 했다.⁴⁶⁾ 이는 나토동맹 때리기를 이어가

44) 공동 팩트시트 관련 자료는 The White House, “Joint Fact Sheet on President Donald J. Trump’s Meeting with President Lee Jae Myung,” November 13, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/11/joint-fact-sheet-on-president-donald-j-trumps-meeting-with-president-lee-jae-myung/>(accessed: March 6, 2026); 대한민국 외교부, “한미 정상회담 Joint Fact Sheet 후속 협의,” 2026년 1월 9일, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=376784(검색일: 2026년 3월 6일) 참고.

45) 한국에 대한 모범동맹국 규정 관련 기사는 Sang-ho Song, “Colby calls S. Korea ‘model ally’ again for pledging to increase defense spending, take greater defense burden,” *Yonhap News Agency*, January 26, 2026, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20260126010400315>(accessed: March 6, 2026) 참고.

는 모습과는 상당히 차이가 있다는 점에서 한국에 대한 미국의 동맹 시각을 보여주는 단적인 사례다.

그렇다면 한미동맹이 생존의 로드맵, 즉 [D] 기제를 따라가고 있는 배경은 무엇일까? 이처럼 제도화와 레버리지 요소가 융합적으로 시너지를 창출하여 한미동맹 현대화의 기초설계를 갖추었다고 평가된다. 한미동맹은 70년을 넘어서 진화를 거듭했다는 점에서 ‘제도화’라는 강점이 작용했고, 나아가 조선, 원자력 등 상호 윈-윈 가능한 아이템이 한국에게는 대미 레버리지 ‘자산화’되어 동맹의 기대효용이 재신임된 결과인 것이다.⁴⁷⁾ 미 의회가 나서서 2025년 국방수권법 최종안에 주한미군 28,500명이 유지되도록 명시한 것도 한미동맹의 기대효용을 인식한 결과 안전장치를 마련한 것으로 평가된다.⁴⁸⁾ 하지만 동시에 트럼프는 끝없는 종착역 없는 협상공식을 가동한다는 특징이 있다. 2025년 12월 3일 트럼프가 내각회의에서 한국과 일본을 우회적으로 언급하며 미국을 뜯어먹은 동맹국으로 강도 높은 비난에 나선 것은 트럼프 협상공식을 가늠케 하는 대목이다.⁴⁹⁾ 더욱이 국제비상경제권한법(IEEPA)은 대통령에게 관세 부과 권한을 위임한 것이 아니라는 미 연방대법원 판단 후 한미협상공식에 변화의 지점이 생기는 등 불확실성이 여전하다.⁵⁰⁾ 이는 한미 간 동맹 현대화공식에는 여전히 많은 숙제가 있다는 점을 시사한다. 따라서 제도-자산의 융합기제가 동맹 생존을 추

46) Park Kook-hee, “U.S. Defense Secretary Hails South Korea as Model Ally in Defense Cost-Sharing,” *THE CHOSUN Daily*, December 7, 2025, <https://www.chosun.com/english/world-en/2025/12/07/DUWZUZGJX5CHXFTYPBGQS2BZJM/>(accessed: December 10, 2025).

47) 최근 한미동맹 강화 기초와 더불어 한국의 동맹 내 역량 강화가 주목되고 있다. 관련 글은 *Indo-Pacific Defense FORUM*, “Seoul-Washington alliance drives South Korea’s resilience,” December 7, 2025, <https://ipdefenseforum.com/2025/12/seoul-washington-alliance-drives-south-koreas-resilience/>(accessed: December 10, 2025) 참고.

48) 2026년 국방수권법 관련 분석은 Jooheon Kim, “US defense funding bill aims to stop unilateral troop reduction in South Korea,” *NK NEWS*, December 9, 2025, (accessed: December 10, 2025).

49) 정우영, “트럼프, 한국 ‘미국 착취 동맹국’ 취급…내각회의 발언 논란,” 『뉴스시스』, 2025년 12월 3일, https://www.newsis.com/view/NISX20251203_0003426659(검색일: 2025년 12월 4일).

50) 미 연방대법원 판결문 원문은 The U.S. Supreme Court, “24-1287 Learning Resources, Inc. v. Trump (02/20/2026),” <https://share.google/ZuQHPitLchHku25St>(accessed: March 7, 2026) 참고.

동하게 된 궤적을 촘촘하게 따져본 후 여전히 남아 있는 시각차 면밀하게 진단하여 이러한 융합기제가 지속 작동되도록 유지하는 것이 중요하다.

4. 한미동맹 현대화: 공식해부를 통한 시각차 및 수렴방안 모색

가. 한미동맹 현대화 공식 및 시각차 분석

미국이 전 세계를 대상으로 주문하는 ‘동맹 현대화’는 무슨 그림일까? 동맹 현대화 공식은 <그림 2>처럼 1) 비용(Cost), 2) 임무(Mission), 3) 역할(Role)로 구성되는 것으로 개념화할 수 있다. ‘비용’은 미국의 동맹국에게 안보비용 증액을 요구하는 것으로 요약되고, ‘임무’는 동맹국은 자기방어, 미국은 MAGA 목표 임무 중점으로 그 임무 분장을 가시화하는 것으로 설명된다. 마지막으로 ‘역할’은 일부 동맹국에게 자기방어 수준을 넘어 미국을 군사적·전략적으로 적극 도와주는 것까지 포함하는 개념이다. 한편 동맹 현대화 공식 적용 템포는 지역별·국가별로 상이하다.⁵¹⁾

<그림 2> 동맹 현대화 작동공식⁵²⁾

$$\begin{aligned} & \langle \text{공식} \rangle \text{ 동맹 현대화} \\ & = 1) \text{ 비용(Cost)} + 2) \text{ 임무(Mission gravity)} + 3) \text{ 역할(Role)} \\ & * AM(\text{Alliance Modernization}) = \text{CMR} \end{aligned}$$

51) 이러한 지역별·국가별 차이에 대한 분석은 반길주, “출범 200일 트럼프 2기 행정부의 안보 정책 분석과 정책적 함의 진단,” 『주요국제문제분석』, 2025-32, <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: 2025년 11월 22일) 참고.

52) 본 논고 이전에 동맹 현대화 공식을 제시한 글은 Kil Joo Ban, “How to Better Modernize the ROK-U.S. Alliance: Pursuing a Symmetric Alliance under a Transitional Order and Trump 2.0,” *Korea on Point*, 24 September 2025, <https://www.kaisnet.or.kr/>

이러한 동맹 현대화 공식이 한미동맹에서는 어떻게 작용하고 있을까? 미국은 ‘동맹 현대화’를 강조하고, 한국은 ‘미래형 포괄적 전략동맹’을 강조하는 것은 그 분석의 출발점으로 주목할 필요가 있는 미묘한 차이이다. 양측이 제시하는 동맹의 용어가 다른 것은 지향점의 간극이 존재하기 때문이다.

이를 기초로 <표 4>에서와 같이 공통점과 차이점을 1) 조약, 2) 연합방위, 3) 동맹 방향, 4) 국방 아키텍처, 5) 자강, 6) 지정학적 융합 등 6가지 요소로 분석할 수 있다.

<표 4> 한미 시각차 : 동맹 현대화 vs. 미래 전략동맹

구분	공통점	차이점
한미상호방위조약 (대상지역: 태평양)	인정	(현대화) 대상지역 적용 현대화 (미래) 미래 한반도 방위 강화
연합방위	강화	✓ 대상 (현대화) 인도-태평양 확장 (미래) 한반도 중심
한미동맹 방향	중요	✓ Why? (현대화) 대중 억제 포함 (미래) 대북 억제
국방 아키텍처	국방력 중요	✓ 국방력 강화 비용 (현대화) 국방비, 방위비 분담금 증액 (미래) 자강과 연합방위 균형화
자강	중요	✓ 자강 방향성 (현대화) 미국/ 대중 임무 (미래) 한국 / 대북 임무 * 동맹국 동참 요구
지정학적 융합	인식	✓ 정책화 여부 (현대화) 정책화 개시 (미래) 국익 차원 다양한 고려 필요 * 한국에 동참 요구

* 출처: 저자 정리

content/community/post_view.php?bt=9&post_id=8663(검색일: 2025년 12월 10일).: 반길주, 『신냉전의 국제질서와 한국의 외교안보전략 : 구조와 행위 동시 변화 기제 진단 및 다층외교안보 구상』, 정책연구시리즈 2025-02, 국립외교원 외교안보연구소: 2025년 12월 11일, p. 22.

한미동맹은 70년 이상의 제도화라는 강점이 유리하게 작용하여 여전히 공통점이 있지만, 트럼프 2기 행정부 출범 후 상기와 같은 시각차가 표면화되는 양상이다. 그럼에도 한국이 보유한 대미 레버리지 자산이 긍정적으로 작용하여 시각차를 부각하기보다는 공통점을 살리는 방식으로 한미동맹 현대화 공식을 만들어 내었다는 점은 해결의 단초를 제공한다. 실제로 한미 양국은 2025년 일련의 외교협상을 통해서 이러한 차이를 최소화했다, 특히 한국이 선제적 ‘비용’ 부담 조치를 통해 ‘임무’ 양분화 부상을 최소한의 수준으로 차단하면서, ‘역할’ 주문은 의제로 상정되지 않는 방식으로 한미동맹 현대화 1단계 설계를 마친 것이다. 다만 이번 담판으로 동맹 현대화 공식이 일단락된 것으로 치부하기는 어렵다. 협상력 제고 차원에서 트럼프 행정부 내내 동맹 현대화 공식이 다양한 방식으로 전개될 가능성이 높기 때문이다.

〈표 5〉 구체화되고 있는 미국의 CMR 동맹 공식지

구분	내용
C	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 한국의 비용분담 긍정적 평가 - 국방비 GDP 3.5% 지출로 증액 - 주한미군에 대한 포괄적 지원 다층적 성격 <ul style="list-style-type: none"> · 방위비 분담금 증가 · 전작권 전환을 위한 사전포석(한국 역량 증가) · 부대비용 부과 - 한국의 미국산 무기 구매로 비용 요구 성격 충족 → 이런 비용분담으로 담판이 마무리된 것인지는 미표명
M	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 주한미군의 대외적 역할 공식화 - 전략적 유연성은 유지하되 사실상 역외 역할 개방 <ul style="list-style-type: none"> * 스트라이커 여단을 순환배치로 운영 중인 상황은 전략적 유연성이 이미 가동 중임을 방증 - 역외 유사시 주한미군 유연성, “의심 여지없음” <ul style="list-style-type: none"> * 헤그세스 전쟁부 장관(25.11.4) - 주한미군은 대중, 대러 압박에서 중요 <ul style="list-style-type: none"> * 브런스 주한미군사령관(25.11.17) → 서태평양 ‘하나의 전구 구상’에 관여 가능성

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 대북 재래식 방어에서 한국이 주역할에 나설 것을 요구 (국방전략서에 명시, 콜비 전쟁차관 의회 발언 등)
R	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 초기에는 한국에 역외 역할을 직접적으로 요구하지 않았으나 국가안보전략서를 통해서 일본과 함께 한국을 제1도련선 방어에서 중요한 동맹국으로 규정 - 원잠 허용은 역외 역할 기대 의미 * 대릴 커들 미해군참모총장, “한국 원잠 대중국억제 임무는 자연스러운 예측”(25.11.14) - 한반도가 미국 MAGA 목표 달성의 전진기지라는 인식 * 브런슨 주한미군사령관, 한반도의 전략적 중요성(지정학적 위치) 강조(25.11.17)

* 출처 : 저자 정리

이런 차원에서 ‘2025년 공동 팩트시트’를 포함한 미국의 시각을 면밀히 분석하는 노력이 필요하다. 한미협상 타결을 포함한 최근 미국의 시각은 <표 5>와 같이 정리할 수 있다. 구체적으로 ‘C(비용)’ 측면에서 한국의 GDP 대비 국방비 3.5% 수준 증액 확약에 미국은 한미동맹의 효용성을 재신임하면서 방위비 분담금 증액에 대해서는 당장은 의제화하지 않는 선에서 동맹 현대화에 합의했다. ‘M(임무)’ 측면에서 본다면 조선협력과 같은 분야에서 한국의 기여 잠재력을 인정하면서 2006년 전략적 유연성 합의를 재신임하는 대신 증액 예정인 국방비를 활용하여 스스로 방어할 역량을 높이는 수준으로 합의했다.⁵³⁾ 한편 임무에서 대북 재래식 방어에서 한국이 주행위자로 나설 것을 요구한 것이 주목된다. ‘R(역할)’ 측면에서는 미국은 한국의 대북임무의 중심성을 존중하면서 역외 역할을 부각시키지 않는 수준으로 동맹 현대화 1단계 설계를 마쳤다. 한편 국가안보전략서를 통해서 제1도련선 방어 역량을 높이는데 한국의 역할을 특정한 것이 주목된다.

53) 이점은 2025년 미 국가안보전략서에서도 제1도련선 대응 역량 구축에 국방비를 증액하는 한국의 역할을 강조하면서 다시 확인된 바 있다. The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 5, 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>(검색일: 2025년 12월 7일).

나. 한미동맹 현대화 후속과제: 제도-자산 융합의 2단계 공식

현재 트럼프 2기 행정부 한미동맹 현대화가 기초골격을 설계했다는 긍정적 평가가 주류 의견이다. 마찬가지로 전반적으로 2025년 두 차례에 걸쳐 진행된 한미정상회담이 한미동맹 리스크관리에 긍정적으로 작용할 것으로 전망하고 있다. 그럼에도 미국 주요 인사들은 주한미군의 탈한반도 임무가 대세라는 점을 강조하는 분위기도 역력하다. 2025년 11월 17일 제이비어 브런슨 주한미군사령관은 서면 인터뷰를 통해 지정학적 측면에서 한반도의 “전략적 이점”을 강조하고, “인도-태평양 지역의 위협은 여러 작전 영역과 경계를 넘나들며 진화한다”면서 전략적 유연성의 중요성을 시사했다.⁵⁴⁾

이런 점에서 한미 간 동맹 현대화 타결에 대한 미국의 시각은 대체로 긍정적이지만 일부 전문가들에게서 회의론도 감지되는 것도 사실이다. 따라서 이러한 차이를 분석하여 동맹 리스크 추가 부상 차단에 활용하는 것이 필요하다. 동맹 현대화 타결에 대한 시각은 <표 6>처럼 긍정론과 회의론으로 비교해서 1) 효과, 2) 주한미군, 3) 핵안보, 4) 원잠, 5) 동맹 대칭성 등 5개 항목으로 구체적으로 설명할 수 있다. 특히 원잠의 경우 미 전쟁부에서는 대중국견제 차원에서 강점을 주지하는 입장이지만 국무부는 일본 등 다른 동맹국의 원잠 도미노를 불러오고 이는 결국 NPT 체제 약화로 귀결된다는 우려가 있다.⁵⁵⁾

<표 6> 동맹 현대화 타결 시각 : 긍정론 vs. 회의론

구분	긍정론	회의론
효과	동맹 리스크 차단	군사통합 이완 ✓ 임무분장 - 주한미군: 대중국 - 한국군: 대북한

54) 김예원, “지도 뒤집은 주한미군사령관...“한반도는 외곽 아닌 전략적 중심”, 『뉴스1』, 2025년 11월17일, <https://www.news1.kr/diplomacy/defense-diplomacy/5978173>(검색일: 2025년 11월 23일).

55) 구필현, “핵잠 논의 분수령 맞은 韓美... 비확산 안전장치 설득 관건”, 『아시아투데이』, 2025년 12월 16일, p. 5.

구분	긍정론	회의론
주한미군	전략적 유연성 1.0 유지	주한미군 변화 불가피 * 전략적 유연성은 이미 시행중
핵안보	원자력 협력 활성화	한국 핵무장 가능성 배제 불가
원잠	대중국견제에 도움	비확산에 지장 초래
동맹 대칭성	대칭성 제고 (원-원 환경 조성) * 조선 및 원자력 협력	대칭과 병행, 결속력 완화

* 출처: 저자 정리

이러한 시각차는 트럼프의 정책적 관심 우선순위를 고려 ‘동맹 현대화’가 ‘관세 현대화’보다 쉬웠다는 현실인식과도 그 궤적을 함께 한다. 마찬가지로 이유로 APEC 계기 한미 정상회담 시 안보 의제는 상대적으로 이견이 적었다. 트럼프는 무역전쟁 주도권 장악을 위해서 안보 의제를 무기화할 수 있다는 점에서 안보 의제가 당장 큰 이견이 없었다고 동맹관리가 완성되었다는 인식은 경계할 필요가 있다. 따라서 이제는 한미동맹 현대화 1단계 설계를 이행하고 2단계 공식을 설계하는 후속조치가 필요하다. 트럼프 행정부 시기 한미동맹 현대화 교훈을 계기로 중·장기 차원에서 한미 시각차를 치밀하게 관리하여 지속가능한 ‘수렴 방정식’을 만들어내는 것이 필요하다는 의미다.

5. 결론 및 정책적 함의

주지하다시피 트럼프 2기 행정부의 동맹 불확실성이 한미동맹 현대화 기초공식 완성으로 단기적으로는 동맹 리스크가 잘 관리되었다. 하지만 동맹 리스크 관리가 중요해진 것은 트럼프 2기 행정부의 대외정책 변화라는 행태적 요인이 전부가 아니다. 동맹 리스크 관리가 중요해진 것은 국제정치의 구조적 변화가 진행 중이고 행태적 변화도 심대한 시기적 변곡점이라는 이중고에 직면한 상황에 기인한다는 점을 주지해야 한다. 따라서 구조적 변화와 행태적 변화라는 중

첩 기재라는 것에 주목하며 동맹 리스크 관리라는 단기적 처방을 넘어 중·장기적 처방도 함께 고려될 필요가 있다. 동맹은 안보 달성을 위한 수단이지, 그 자체가 목적이 아니기에 총체적 안보 역량을 높이는 방식으로 외교안보 진화전략 공식을 설계하는 새로운 접근법이 구사되어야 한다. 이러한 통찰을 적용한 외교안보정책으로 <그림 3>과 같이 진화전략 공식 설계를 정책적 제언으로 도출한다.

<그림 3> 한국의 신외교안보전략 설계 구상⁵⁶⁾

진화전략 작동공식(다층적 외교안보 구상)
 = 1) 자강 역량(**S**elf-help) + 2) 동맹 결속(The ROK-U.S. Alliance) +
 3) 다층 연대(**M**ulti-level solidarity)
 * The Formula of *SS(Evolutionary Strategy) = SAM*

기존에 한국의 외교안보 기제가 자강과 동맹이라는 두 개축을 기반으로 했다면 신전략 설계는 연대라는 추가 변수를 포함시키는 확장형 전략이다. 외교안보 달성을 위한 새로운 축을 추가했다는 점에서 다층적 외교안보 구상으로 개념화할 수 있다. 나아가 신전략은 기존의 자강과 동맹 변수도 대외적 환경 변화에 맞추어 그 탄력성과 회복력을 높이는 방식으로 재조정에 나선다는 점에서 차별성이 있다.

첫째, 자강 변수는 현재보다 더 높은 비중으로 그 역량을 높이는 것에 주안을 주는 것에 주안을 두는 개념이다. GDP 대비 3.5% 국방비 증액을 자강 역량 혁신의 기뢰로 전환하여 국방 대개조에 착수하는 것이 필요하다. 한국형 3축 체계에 해상 킬체인, 한국형 해상방공, 북핵 다영역작전을 추가하여 ‘한국형 3축 2.0’을 설계해야 한다. 원잠 프로그램도 ‘한국형 3축 2.0’ 설계에 중요한 자산으로 기능한다는 점에서 선제적으로 작전 구상을 구체화해야 한다. 나아가 자강 역량은 그 자체를 넘어 한미동맹이 대칭동맹으로 완성되도록 한국이 미국과 특

56) 다층적 외교안보전략을 다룬 글은 반길주, 『신냉전의 국제질서와 한국의 외교안보전략 : 구조와 행위 동시 변화 기제 진단 및 다층외교안보 구상』, 정책연구시리즈 2025-02 (국립외교원 외교안보연구소, 2025) 참고.

정 영역과 임무에서 대등한 수준으로 군사적 레버리지를 구비하도록 시너지 창출을 유도해야 한다. 이를 위해서 단지 연합방위를 넘어서 상호방위의 의미를 실체화함으로써 대칭동맹의 작전적 완성 기반을 조성해야 한다. 한국 이지스함에 배치될 SM-3 방공미사일이 미국 방어에도 기여하는 시너지 작전 구상도 이러한 노력차원에도 검토될 필요가 있다. 원잠 획득 관련 CNI(핵·재래식 통합) 작전 구상에서 한국의 비중이 높아지도록 작전적 개념이 정립되는 것도 필요할 것이다.

〈표 7〉 동맹 관련 한미 시각차

구분	동맹 현대화	미래형 동맹
지정학	탈한반도 지정학	한반도 중심성
군사비용	미국 부담 축소	자강 강화 + 동맹 유지
중국 변수	대중국견제	대중국 포용외교

* 출처: 저자 정리

둘째, 동맹 변수는 발 빠른 동맹 리스크관리로 동맹 결속의 시대 도래에 다시 대비하는 탄력성 구비를 목표로 한다. 이를 위해서 원-원 기제 창출에 기여한 한미조선협력을 벤치마킹하여 대칭동맹 로드맵 구상을 구체화해야 한다.⁵⁷⁾ 예를 들어 한미 원자력 협력 등 마스가 2.0 구상을 지속적으로 발굴해야 한다. 전략적 차원에서는 한미 시각차를 명확하게 분석하여 이를 수렴시키는 노력을 전개해야 한다.

동맹 관련 한미의 시각차는 〈표 7〉과 같이 지정학, 군사비용, 중국 변수라는 항목으로 구분해볼 수 있다. 이러한 시각차에 주목하여 ‘동맹 현대화’와 ‘미래형 동맹’의 접점을 확대하는 수렴 공식을 작동시켜야 한다. 이러한 수렴조치는 〈표 8〉과 같이 1) 동맹 대칭화, 2) 협력분야 확대, 3) 핵안보 정교화로 세분화하여 추진해볼 수 있을 것이다.

57) 한미조선협력을 “원-원 아키텍처” 차원에서 분석한 논문은 반길주, “한미동맹과 조선협력: K-조선의 대미 레버리지 순기능 추적,” 『신아세아』, 제32권 제1호 (2025), pp. 5-32 참고.

〈표 8〉 한미의 동맹구상 수렴조치 방안

수렴 항목	방향	내용
동맹 대칭화	역할의 대칭	연합방위 지위/역할의 균형
	임무의 대칭	미국의 한반도 임무 ≡ 한국의 인도-태평양 임무
	기능의 대칭	지정학적 융합 정책화
협력분야 확대	전통안보 기술안보 조선협력(해양안보) 방산협력	✓ 양국의 관심사를 모두 충족하는 분야를 집중적으로 추진 - 한국: 군사협력+경제/과학기술협력 - 미국: 조선협력, 원자력협력
핵안보 정교화	NPT 유지하 대북억지	NCG + 한미 원자력 협력 대북정책 고강도 공조
<p>〈정책화 방안〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 전략적 유연성 2.0 + 대칭형 연합방위 구축 ○ 한국의 인도-태평양 역할 확대 ○ 특정국가 미명시, 현상변경시도국으로 일반화 		

* 출처: 저자 정리

우선 동맹 대칭화는 역할의 대칭, 임무의 대칭, 기능의 대칭으로 세분화하여 추진할 필요가 있다. 협력분야 확대는 윈-윈 아키텍처 수준을 높이는 것에 주안을 두고 추진하는 것이 장기적 효과 차원에서 강점이 있다. 대표적으로 조선 협력, 원자력협력, 방산협력 등을 들 수 있을 것이다. 마지막으로 핵안보 정교화도 외교적으로나 안보적으로 중요하다. 원잠 추진 간 NPT 체제 준수 노력을 강조하면서 사업의 투명성과 국제체제 준수에 대해서 외교적 활동을 적극적으로 전개하면서 핵협의그룹(NCG)을 한층 더 공고히 하는 가운데 한미원자력협정 개정을 포함하여 원자력 협력을 가속화하는 것이 그 방향성이 되어야 할 것이다. 더불어 핵안보 공조 제고 관련 2025년 미 국가안보전략에서 북한이 한 번도 언급되지 않고, 북한 비핵화도 누락되었다는 점에서 한미 양자 플랫폼과 한미일 삼자 플랫폼을 적극 활용하여 대북정책 공조의 강도를 높이는 노력은 더욱 중요해진 상황이다.⁵⁸⁾

마지막으로 다층외교안보 개념을 전략화·정책화하여 범정부적 차원에서 다

각도로 추진하는 것이 필요하다. <표 9>와 같이 다층외교안보 개념의 차별성을 부각시키는 차원에서 외교, 국방, 안보 정책에서 부처 경계를 넘어서 통합성을 발휘할 수 있도록 조직적, 제도적 조치가 수반되어야 할 것이다.

<표 9> 한국형 다층외교안보 전략

구분	조정 전	조정 후
방향	2축 외교안보	다층외교안보
구성요소	자강+동맹	자강+동맹+소다자+국제연대 * 우방국 양자 안보외교도 확대

* 출처: 저자 정리

58) 반길주, “미 국가안보전략서(2025) 분석 및 합의 진단,” IFANS FOCUS 2025-38K, 2025년 12월 8일, <https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&sn=&bbsSn=&mvpSn=&searchMvpSe=&koreanEngSe=KOR&ctgrySe=&menuCl=P07&pblctDtaSn=14621&clCode=P07&boardSe=>(검색일: 2025년 12월 10일).

참고문헌

1. 단행본

- 반길주. 『출범 200일 트럼프 2기 행정부의 안보정책 분석과 정책적 합의 진단』. 주요국제문제분석. 2025-32, 국립외교원 외교안보연구소, 2025.
- _____. 『신냉전의 국제질서와 한국의 외교안보전략: 구조와 행위 동시 변화 기제 진단 및 다층외교안보 구상』. 정책연구시리즈 2025-02, 국립외교원 외교안보연구소, 2025.

2. 논문

- 김열수. “한미동맹 위기론’에 관한 고찰.” 『신아세아』. 제26권 제4호 (2019), pp. 32-59.
- _____. “나토 확장억제와 한미동맹 확장억제: 비교를 넘어.” 『한국군사』. 제13권 (2023), pp. 1-29.
- 김용민. “AUKUS 출범으로 변화하는 유럽안보-전략적 자율성을 중심으로.” 『유럽연구』. 제40권 제1호(2022), pp. 165-187.
- 김우상. “미·중 패권 경쟁 시기의 한미동맹.” 『신아세아』. 제30권 제2호 (2023), pp. 5-28.
- 류인석. “한반도에서의 주한미군의 이중억제 역할.” 『국방연구』. 제67권 제4호 (2024), pp. 1-29.
- 박인휘. “신국제질서의 등장과 한국 외교: 동맹전략을 중심으로.” 『신아세아』. 제30권 제4호 (2023), pp. 83-102.
- 박원곤. “돌아온 트럼프: 한미동맹과 북한 비핵화.” 『한국국가전략』. 제10권 제1호 (2025), pp. 77-106.

- 박휘락. “트럼프 행정부 시대 한미동맹 분석 : 자율성 양보의 요구와 저항.” 『국가정책연구』. 제35권 제1호 (2021), pp. 155-176.
- 반길주. “동맹의 모순 : 북 SLBM 능력 고도화와 한미 위협인식의 간극 추적.” 『전략연구』. 제28권 제1호 (2021), pp. 191-231.
- _____. “미중 전략적 경쟁과 동맹의 융합지정학: 쿼드와 오키스 동맹의 함의.” 『국제·지역연구』. 제31권 제1호 (2022), pp. 31-61.
- _____. “신냉전기 동맹 결속력 강화의 추동요인 추적: 70주년 맞은 한미동맹 강화의 구조적 배경 고찰.” 『전략연구』. 제30권 제3호 (2023), pp. 7-35.
- _____. “신냉전 시대 국제정치 유형학 : 중견국 외교 담론 적실성과 한국의 선진강국 국제정치 고찰.” 『국가와 정치』. 제30권 제1호 (2024), pp. 1-37.
- _____. “한미동맹과 조선협력: K-조선의 대미 레버리지 순기능 추적.” 『신아세아』. 제32권 제1호 (2025), pp. 5-32.
- 설인효. “The Evolving North Korean Nuclear Threat and the Strategic Dynamics of the ROK-U.S. Alliance: A Rapidly Increasing Nuclear Threat and the Necessity of A New Adjustment Strategy.” 『세계지역연구논총』. 제43권 제1호 (2025), pp. 125-151.
- 유상범. “위협인식의 불일치와 한미동맹 : 통합동맹(Integrated Alliance)의 청사진을 중심으로.” 『국방연구』. 제65권 제4호 (2022), pp. 63-86.
- 이정우. “An Analysis of the Utility of the ROK-U.S. Alliance and the Planning for the Future.” 『한국동북아논총』. 제26권 제3호 (2021), pp. 183-204.
- 장호진. “인도태평양 지역내 한국의 한·미 동맹 전략,” 『한국국가전략』. 제7권 제1호 (2022), pp. 129-151.
- 전경주. “‘핵’을 둘러싼 미중의 두 가지 경쟁과 한국의 선택: 한미의 억제태세와 원자력 협력을 중심으로.” 『한국국가전략』. 제10권 제2호 (2025), pp.

51-86.

- 조비연. “한미동맹의 변화와 발전 : 재래식핵통합(CNI)과 글로벌 포괄적 전략동맹으로의 이행.” 『한국정치외교사논총』. 45권 2호(2024), pp. 75-100.
- 주재우. “바이든 시기의 미·중관계의 한·미동맹 종속화: 우리의 전략적 해법.” 『신아세아』. 31권 2호(2024), pp. 35-61.
- 한중환. “미국의 입장에서 바라본 한미동맹: 강대국 간 국제정치 부활시대 한미동맹의 중요성.” 『전략연구』. 28권 2호(2021), pp. 127-158.
- Ban, Kil Joo. “Alliance Vulnerability and its Remedies: Tracing the Abandonment of Kurds and South Korea Under the Trump Administration,” *Korean Journal of International Studies*, Vol. 19, No. 2 (2021), pp. 167-198.
- Chae, Haesook. “South Korean Attitudes toward the ROK-U.S. Alliance: Group Analysis,” *Political Science and Politics*, Vol. 43, No. 3 (2010), pp. 493-501.
- Klingner, Bruce. “Convergence and Tensions in the ROK-U.S. Alliance: Policy Differences Require Deft Alliance Management,” 『한국국가전략』. 제7권 제1호 (2022), pp. 7-33.
- Platte, James E. “Defending Forward on the Korean Peninsula: Cyber Deterrence in the U.S.-ROK Alliance,” *The Cyber Defense Review*, Vol. 5, No. 1 (2020), pp. 75-94.
- Roehrig, Terence. “The U.S. Nuclear Umbrella over South Korea: Nuclear Weapons and Extended Deterrence,” *Political Science Quarterly*, Vol. 132, No. 4 (Winter 2017-18), pp. 651-684.
- Saunders, Phillip C. “Stressing the Alliance: The United States and the ROK in a Conflict with China over Taiwan,” *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol 35, No. 2 (2023), pp. 141-152.
- Walt, Stephen M. “The Predatory Hegemon How Trump Wields American

Power,” *Foreign Affairs*, March/April 2026, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/predatory-hegemon-walt>(accessed: March 6, 2026).

Yeo, Andrew. “Past, Present, and Future of the ROK-U.S. Alliance in the Indo-Pacific Era,” 『한국국가전략』, 제7권 제2호 (2022), pp. 7-27.

3. 기타자료

구필현. “핵잠 논의 분수령 맞은 韓美… 비확산 안전장치 설득 관건.” 『아시아투데이』, 2025년 12월 16일, p. 5.

김예원. “지도 뒤집은 주한미군사령관…“한반도는 외곽 아닌 전략적 중심.” 『뉴스1』, 2025년 11월 17일, <https://www.news1.kr/diplomacy/defense-diplomacy/5978173>(검색일: 2025년 11월 23일).

김준형. “[종합] 中 희토류 통제에 美 공급망 다변화로 맞대응…호주와 핵심광물 협정 체결.” 『이투데이』, 2025년 10월 21일, <https://www.etoday.co.kr/news/view/2516762>(검색일: 2025년 12월 4일).

반길주. “제22회 상그릴라대화와 인도-태평양안보.” 『IFANS FOCUS』, 2025년 6월 4일, <https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&pblctDtaSn=14525&menuCl=P07&clCode=P07&koreanEngSe=KOR&pclCode=&chcodeId=&searchCondition=searchAll&searchKeyword=%EC%83%B9%EA%B7%B8%EB%A6%B4%EB%9D%BC&pageIndex=1>(검색일: 2025년 11월 22일).

_____. “미 국가안보전략서(2025) 분석 및 합의 진단.” IFANS FOCUS 2025-38K, 2025년 12월 8일, <https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&sn=&bbsSn=&mvpSn=&searchMvpSe=&koreanEngSe=KOR&ctgrySe=&menuCl=P07&>

- pblctDtaSn=14621&clCode=P07&boardSe=(검색일: 2025년 12월 10일).
- _____. “미 국방전략서(2026) 공개본 분석: 주요 특징 및 정책적 함의,” IFANS FOCUS, 2026-09K, 2026년 1월 26일, <https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&pblctDtaSn=14680&menuCl=P07&clCode=P07&koreanEngSe=KOR&pclCode=&chcodeId=&searchCondition=searchAll&searchKeyword=%EA%B5%AD%EB%B0%A9%EC%A0%84%EB%9E%B5%EC%84%9C&pageIndex=1>(검색일: 2026년 3월 6일)
- 정우영. “트럼프, 한국 ‘미국 착취 동맹국’ 취급…내각회의 발언 논란.” 『뉴시스』. 2025년 12월3일, https://www.newsis.com/view/NISX20251203_0003426659(검색일: 2025년 12월 4일).
- Ban, Kil Joo. “How to Better Modernize the ROK-U.S. Alliance: Pursuing a Symmetric Alliance under a Transitional Order and Trump 2.0,” *Korea on Point*, 24 September 2025, https://www.kaisnet.or.kr/content/community/post_view.php?bt=9&post_id=8663(accessed: December 10, 2025).
- Dimitropoulou, Alexandra. “Revealed: The World’s Most Powerful Countries For 2025,” CEOWORLD Magazine, December 9, 2025, <https://ceoworld.biz/2025/12/09/revealed-the-worlds-most-powerful-countries-for-2025/>(accessed: December 16, 2025).
- Doherty, Ben. “Donald Trump says Australia will get the Aukus submarines - but the decision won’t be his to make,” *Reuters*, October 23, 2025 <https://www.theguardian.com/world/2025/oct/24/trump-says-australia-will-get-the-aukus-submarines-but-the-decision-wont-be-his-to-make>(accessed: December 4, 2025).
- Indo-Pacific Defense FORUM*. “Seoul-Washington alliance drives South Korea’s resilience,” December 7, 2025, <https://ipdefenseforum>.

com/2025/12/seoul-washington-alliance-drives-south-koreas-resilience/(accessed: December 10, 2025).

Kim, Jooheon. “US defense funding bill aims to stop unilateral troop reduction in South Korea,” *NK NEWS*, December 9, 2025, <https://www.nknews.org/2025/12/us-defense-funding-bill-aims-to-stop-unilateral-troop-reduction-in-south-korea/>(accessed: December 10, 2025).

NATO. “Defence expenditures and NATO's 5% commitment,” June 27, 2025, <https://www.nato.int/en/what-we-do/introduction-to-nato/defence-expenditures-and-natos-5-commitment>(accessed: December 8, 2025).

O’hanlon, Micahel. “Assessing Hegseth's interim defense strategic guidance,” *The Hill*, April 2, 2025, <https://thehill.com/opinion/national-security/5226268-assessing-hegseths-interim-defense-strategic-guidance/>(accessed: November 22, 2025).

Pal, Alasdair. “US to complete review into AUKUS defence pact in autumn,” *Reuters*, 30 July 2025., <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-complete-review-into-aukus-defence-pact-autumn-2025-07-30/>(accessed: December 4, 2025).

Park. Kook-hee. “U.S. Defense Secretary Hails South Korea as Model Ally in Defense Cost-Sharing,” *THE CHOSUN Daily*, December 7, 2025, <https://www.chosun.com/english/world-en/2025/12/07/DUWZUZGJX5CHXFTYPBGQS2BZJM/>(accessed: December 10, 2025).

Song, Sang-ho. “Colby calls S. Korea ‘model ally’ again for pledging to increase defense spending, take greater defense burden,” *Yonhap News Agency*, January 26, 2026, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20260126010400315>(accessed: March 6, 2026)

Sun, Yun. “China Is Enjoying Trump 2.0 How the Trade War Is Helping Beijing Prepare for Long-Term Competition,” August 15, 2025, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/china/china-enjoying-trump-20>(accessed: March 6, 2026)

The Economist. “More reasons for America's friends to plan for the worst,” December 11, 2025, <https://www.economist.com/leaders/2025/12/11/more-reasons-for-americas-friends-to-plan-for-the-worst>(accessed: December 12, 2025).

The U.S. Supreme Court. “24-1287 Learning Resources, Inc. v. Trump (02/20/2026),” <https://share.google/ZuQHPItLchHku25St>(accessed: March 7, 2026).

The White House. *National Security Strategy of the United States of America*, December 5, 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf> (accessed: December 7, 2025).

Trump, Donald J. “Speech: Donald Trump Addresses Military Leadership in Quantico, Virginia – September 30, 2025,” *Roll Call*, September 30, 2025, <https://rollcall.com/factbase/trump/transcript/donald-trump-speech-department-of-defense-leaders-quantico-september-30-2025/>(accessed: November 25, 2025).

U.S. Department of War, *2026NDS National Defense Strategy*, January 23, 2026, <https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF>(accessed: March 6, 2026).

_____. “Operation Epic Fury,” <https://www.war.gov/Spotlights/Operation-Epic-Fury/>(accessed: March 8, 2026).

**The Logic of Alliance Survival in the Transitional
International Order:
The Converging Mechanism of
Institutionalization and Leverages for the
ROK-U.S. Alliance Modernization**

BAN Kil Joo (Korea National Diplomatic Academy)

As international order is transitional and the second Trump administration revises a conventional formula of alliances, alliance risk management draws attention, rather than alliance cohesion. Despite these challenges, in 2025, the ROK-U.S. alliance has completed its basic design in a relatively stable way. What drove the ROK-U.S. alliance to this achievement? Institutionalization and South Korea's leverage assets, taken together, served as a sufficient condition for the agreement of the ROK-U.S. alliance modernization. These two drivers, institutionalization and assets, still matter for the follow-up tasks of the alliance modernization. With this in mind, South Korea needs to put more emphasis on addressing a gap of perspectives between the two allies and, by doing so, harmonizing their inherent goals. Moreover, South Korea needs to design multi-layered diplomatic and security initiative based on 1) self-help, 2) alliance, and 3) solidarity in an effort to maximize the effects of leverage assets.

Keywords: alliance management, New Cold War, the ROK-U.S. alliance modernization, Trump administration, diplomatic and security strategy

투고일: 2025.12.27. 심사일: 2026.02.23. 게재확정일: 2026.03.10.

II

조지아 분쟁에서의 러시아 하이브리드전 운용 메커니즘에 대한 전략적 분석

오진일 (합동군사대학교)

최병욱 (상명대학교)

1. 서론
2. 이론적 논의 및 분석의 틀
3. 러시아 하이브리드전 운용 메커니즘 분석
4. 결론

본 연구는 2008년 조지아 분쟁에서의 러시아 하이브리드전 운용 메커니즘을 전략 3요소(목표-방법-수단)를 활용하여 분석하였다. 조지아 분쟁에서 러시아의 전략적 목표는 조지아의 나토 가입을 차단하고 남카프카스 지역에서 러시아의 전통적 영향권을 유지하는 것이었다. 이를 위해 장기간에 걸친 점진적 잠식을 통해 유리한 여건을 조성한 뒤, 결정적 시기에 군사·비군사 수단을 단기간에 응축하여 결합·운용하고, 나타난 결과를 조기에 기정사실화하는 하이브리드전을 수행하였다. 이러한 방식을 통해 나토와 서방의 대응 결심을 지연·제약하고 조지아의 나토 가입을 구조적으로 차단하는 정치·군사적 효과를 달성하였다.

조지아 분쟁에서 러시아의 하이브리드전 운용은 전략적 목표-방법-수단 간의 단기적 정합성을 유지함으로써 제한된 비용으로 의미있는 전략적 성과를 달성한 사례로 평가할 수 있다. 다만 이러한 정합성은 장기적 안정성과 지속가능성을 담보하지는 못했으며, 이는 이후 러시아의 분쟁 수행에서 점차 드러나는 구조적 한계의 출발점이 되었다.

| 주제어 | 나토 확장, 하이브리드전, 회색지대 위협, 전략 3요소, 정합성

1. 서론

오늘날 국제분쟁의 양상은 2001년 9·11테러로 촉발된 미국의 ‘테러와의 전쟁’을 비롯해서 최근의 이스라엘-하마스 분쟁(2023년) 등을 볼 때에 국가 간 전면전 중심의 전통적 형태를 탈피하고 있다. 국가 대 국가뿐만 아니라 국가가 테러 및 무장단체와 같은 비국가행위자를 대상으로 한 분쟁이 증가하고 있다. 사용되는 수단도 군사력의 직접적 충돌보다는 정치·외교·정보·사이버·비정규군 등 다양한 비군사적 수단이 결합된 복합적 분쟁 양상을 보이고 있다. 우리가 ‘하이브리드전(Hybrid Warfare)’이라고 통칭하는 개념도 이런 현대 분쟁의 양상이 접목된 것이다.

이런 맥락에서 러시아 푸틴(Vladimir Putin)의 하이브리드전 수행에 대해 집중하지 않을 수 없다. 푸틴의 하이브리드전은 어떤 특성을 가지고 있고, 어떻게 작동하는 것인가? 푸틴이 수행해 온 전쟁이나 분쟁 속에서 하이브리드전은 어떻게 적용되었는가? 이런 질문들을 하다 보니 푸틴이 2000년에 집권하고 난 이후 실질적으로 최초로 벌인 러시아-조지아 분쟁(이후 ‘조지아 분쟁’)에 집중하게 되었다.

2008년 발생한 조지아 분쟁은 표면적으로는 불과 5일 만에 종결된 무력 충돌이라고 할 수 있을 것이다. 하지만, 그 이면에는 분리주의 세력과의 충돌, 정보·심리전, 사이버 공격, 외교전 등 군사적 차원뿐만 아니라 정치·외교·정보·사회·법적 영역이 복합적으로 결합된 분쟁의 모습이 오랜 기간 동안 전개되었다. 따라서, 조지아 분쟁은 기존의 전통적 전쟁과 뚜렷이 구별되며 푸틴의 분쟁수행방식을 관찰할 수 있는 주요한 사례가 되기 때문에 앞서 언급한 질문들에 명확한 해답을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

하지만 이 분쟁에서 푸틴이 실제로 어떠한 방식으로 하이브리드전을 운용했는지, 분쟁수행방식의 운용 메커니즘 자체를 체계적으로 분석한 연구는 상대적으로 부족하다. 본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 조지아 분쟁에서 러시

아 하이브리드전이 실제로 작동한 운용 메커니즘을 집중적으로 분석하고자 했다. 이를 위해 일반적으로 전략을 설명함에 있어 핵심적인 요소인 ‘목표(ends)-방법(ways)-수단(means)’을 분석틀로 적용하였다.

조지아 분쟁에서 러시아가 어떠한 전략적 목표를 설정하였고, 이를 달성하기 위해 어떠한 방식으로, 어떤 수단을 결합하고 운용하였는지를 분석하여 러시아 하이브리드전의 작동 논리를 구체적으로 규명하고자 한다. 또한, 하이브리드전을 수행하면서 전략적 목표-방법-수단 간에 상호 합목적성을 일관되게 유지하였는지, 불균형이 내재된 바는 없었는지 등의 정합성을 평가하여 유사한 분쟁을 설명하는 데 활용 가능한 시사점을 도출하고자 한다.¹⁾

2. 이론적 논의 및 분석의 틀

본 장에서는 연구의 분석을 뒷받침하는 이론적 논의와 분석의 틀을 제시하고자 한다. 먼저 하이브리드전의 개념과 러시아 하이브리드전의 특성에 대해 살펴 보겠다. 하이브리드전에 관한 이론적 논쟁을 포괄적으로 정리하기보다는 다음 3장에서 수행될 조지아 분쟁에서의 러시아 하이브리드전 운용 메커니즘을 분석함에 있어 필요한 최소한의 개념적 도구를 정립하고 분석틀의 타당성을 확보하는데 목적이 있다.

가. 하이브리드전 개념의 형성 배경

정보화 혁명과 사이버 과학기술 등 첨단 과학기술이 전장환경을 지배하고 있

1) 본 연구에서 사용하는 ‘정합성(coherence)’의 개념은 전략 수행 과정에서 설정된 목표(ends), 운용 방식인 방법(ways) 그리고 동원된 수단(means)이 상호 논리적으로 연결되고, 동일한 방향성을 유지하여 결과적으로 전략적 효과 창출에 기여하는 상태를 의미한다. 정합성은 단순히 특정 수단이 목표 달성에 기여하는지 여부를 평가하는 합목적성(合目的性)을 넘어, 목표의 적정성, 방법의 운용 방식, 수단의 규모와 성격이 서로 제약 관계 속에서 조율되는 구조적 성격을 말하며, 합목적성이 정합성의 한 요소라면, 정합성은 전략 전체의 관계적 균형을 포괄하는 상위 개념이라고 할 수 있다.

는 현대의 전장은 군사적 수단과 비군사적 수단이 전략적 목표 아래 체계적으로 결합·운용되어 시너지 효과(synergistic effects)를 창출하는 것이 무엇보다 중요하다. 특히, 전통적인 군사력 사용이 사이버 공격, 허위정보 유포, 심리적 조작과 같은 비군사적 수단과 결합되어 평시와 전시의 경계가 모호한 회색지대에서 전개될 경우, 공격의 주체와 책임 소재를 특정하는 것이 어려울 뿐만 아니라, 탐지 자체를 회피함으로써 상대국이 감내해야 할 정치·사회적 비용을 증폭시키는 효과를 낳는다. 오늘날 이러한 양상은 군사적 충돌의 임계점을 넘지 않으면서도 실질적인 전략적 효과를 달성할 수 있는 것으로 인식되기 시작하였으며, 이러한 방식을 ‘하이브리드전’이라 부른다.²⁾

하이브리드전 개념은 21세기 전쟁 양상의 변화를 설명하기 위해 서구에서 이론적으로 정립되었다. 이 개념을 체계적으로 정립한 대표적인 연구는 미국 해병대 예비역 장교 출신의 전략가이자 군사학자인 프랭크 G. 호프만(Frank G. Hoffman)이 2007년 발표한 ‘Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars’이다. 호프만은 1990년대 미국 내에 확산되었던 ‘기술과 군사력 우위를 통해 모든 갈등을 신속히 제압할 수 있다’는 일방주의적 낙관론이 2001년 9·11 테러와 2003년 이라크 전쟁을 통해 근본적으로 붕괴되었다고 지적하였다. 그는 미군이 정보화와 정밀타격 능력에 집중하는 동안 적은 분쟁의 방식을 변화시켜 전통적 위협, 비정규 위협, 재앙적 테러 위협을 동시에 결합하는 방식으로 대응하고 있었음에도 이에 충분히 적응하지 못했다고 비판하였다.³⁾

호프만은 이러한 새로운 분쟁 양상을 설명하기 위해 하이브리드전이라는 개념을 제시하면서, 이를 ‘정규군과 비정규군, 재래식 전투와 비대칭 전투, 군사적·비군사적 수단이 동일한 시간축과 전장 공간에서 동시에 결합·운용되는 전쟁수행방식’이라고 정의하였다. 특히, 국가와 비국가 행위자가 복합적으로 개입하고, 군사력뿐 아니라 정보·심리·경제·정치적 수단이 통합적으로 활용되

2) Frank G. Hoffman, *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars* (Arlington, Virginia: potomac Institute for Policy Studies, 2007), pp. 28-30.

3) Hoffman, *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, pp. 14-16.

는 점을 하이브리드전의 핵심 특징으로 보았다.⁴⁾ 호프만의 하이브리드전 개념은 ‘Hybrid’라는 범용적 명칭을 통해 다양한 분쟁 양상을 하나의 분석틀로 묶어내는 데 기여하였으며, 이를 통해 정책적·군사적 대응 논의를 촉진하는 계기를 제공하였다. 그 결과 하이브리드전은 서구 군사안보 담론에서 빠르게 확산되었고, 이후 나토와 미 국방부의 전략문서 및 작전개념에서도 중요한 분석 용어로 자리 잡게 되었다.

나. 러시아 하이브리드전의 형성과 특성

서구에서 ‘하이브리드전’이라는 용어를 사용하고 이를 이론적으로 정립하였음에도 불구하고, 실제 분쟁 환경에서 이를 가장 적극적으로 적용·발전시켜 온 국가는 러시아라고 평가된다. 이는 단순히 러시아가 새로운 전쟁 방식을 모방하거나 차용했기 때문이 아니라, 하이브리드전이 요구하는 전쟁 수행 방식이 러시아의 권위주의적 정치체제, 소비에트 혁명 전통, 지정학적 환경, 그리고 전략문화와 구조적으로 친화성을 가지기 때문이다.⁵⁾

하이브리드전은 평시와 전시의 경계를 의도적으로 흐리고, 군사적·비군사적 수단을 결합하여 법적·정치적 책임을 회피하는 반규범적 성격을 지닌다. 이러한 특성은 민주주의 국가의 제도적·법적 제약 하에서는 운용되기 어렵지만, 국가의 통제력이 사회 전반에 쉽게 미치는 권위주의 체제에서는 상대적으로 용이하게 활용될 수 있다.

또한, 러시아의 전략문화와 전략사상이 현대전 양상과 접목되면서 하이브리드전 개념으로 발전되었다. 러시아의 역사를 볼 때 테러와 여론전, 정보전, 심리전을 통해 혁명이라는 정치적 목표를 달성한 볼셰비키의 전략관 - 혁명의 목표 달성을 위해 사회의 모든 수단을 동원할 수 있어야 한다 - 이 공산주의

4) Hoffman, *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, p. 14.

5) 김영준 교수는 러시아 전략사상의 특성을 포괄성, 실용성, 창의성으로 규정하면서 러시아의 하이브리드전이 서구의 개념을 무조건적으로 도입한 것이 아닌, 오래된 역사의 연속선상에서 발전된 전쟁수행개념으로 설명하고 있다. 김영준, “푸틴의 전쟁과 러시아 전략 사상,” 『국가전략』 제22권 4호, (2016년), pp. 160-176.

체제 속에서 전략문화로 형성되었다. 외세의 침입에 취약한 방대한 영토를 가진 지정학적 환경으로 인해 러시아인들에게 형성된 안보제일주의는 모든 국가 자원을 전쟁 대비와 승리를 구현하는데 동원되고 운영되어야 한다는 총력전의 전략사상으로 발전되었다. 오늘날 푸틴의 하이브리드전 수행은 이러한 러시아의 전략문화로부터 유래하고 있으며, 현재의 권위주의 체제 특성으로 인해 하이브리드전 개념을 실제 분쟁 환경에서 반복적으로 적용해 올 수 있었다.

러시아의 주요한 전략사상가들의 주장을 통해서 하이브리드전 사고를 이해할 수 있다. 소련 초기의 전략사상가인 알렉산더 스베친(Alexander Svechin)은 ‘통합 군 지휘관’ 개념 - 사회의 모든 자원을 활용해서 전쟁을 대비할 수 있는 포괄적인 식견과 역량을 갖춘 지도자 -을 통해 ‘군 지휘관들은 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 것을 이해하고, 이러한 국가의 자원을 어떻게 전장에서의 승리와 연결시킬 수 있는가를 항상 고민해야 한다’라고 주장하였다.⁶⁾

근래 들어서 가장 중요하게 언급되는 인물은 러시아군 참모총장 발레리 게라시모프(Valery Gerasimov)이다. 그는 2013년 2월, ‘과학의 가치는 예견에 있다(The Value of Science Is in the Foresight)’라는 글을 통해 현대전에서는 정치적·전략적 목표 달성을 위해 비군사적 수단의 중요성이 군사적 수단을 능가하는 경우가 점차 증가하고 있음을 강조하였다.⁷⁾ 그는 무력 충돌의 영역에서 로봇화·자동화·정보기술의 활용뿐 아니라, 적의 우위를 상쇄하기 위한 비대칭적 행위와 정보 영역의 적극적 활용을 핵심 요소로 지적하였다. 이러한 비대칭적 수단에는 게릴라전, 테러 행위, 허위정보 및 가짜정보의 생산과 확산, 국가 차원의 선전(propaganda), 공세적 외교 활동 등이 포함된다고 설명하였다. 또한, 상대가 군사력이나 자원 면에서 우위를 점하고 있는 상황에서는 이러한

6) 김영준, “푸틴의 전쟁과 러시아 전략 사상,” pp. 162-163.

7) 게라시모프가 하이브리드전을 언급한 것은 2016년 발표한 두 번째 기고문 ‘하이브리드 전쟁은 첨단 무기와 과학적 논거를 필요로 한다.(The hybrid war requires high tech weapon and scientific argumentation)’에서 군사적 수단의 강력한 뒷받침으로 만들어진 비군사적 수단, 이것이 ‘하이브리드 전쟁’이라고 정의하였다. 최근대, 나호영, “러시아의 우크라이나 침공과 서방의 대응: 하이브리드전의 이론과 적용을 중심으로,” 『군사연구』 제154집, (2022년), p. 138.

수단을 복합적으로 결합하여 적의 이점을 약화시킬 수 있다고 주장하였다.⁸⁾

러시아 하이브리드전 수행의 두드러진 특징은 정보전과 미디어 전략의 체계적 활용이다. 러시아는 국내적으로는 체제 유지와 정권 안정이라는 목적을 위해, 국제적으로는 기존 국제질서에 대한 교란과 영향력 확대를 위해 정보와 미디어를 전략적으로 운용하고 있다. 국영 언론과 친정부 미디어 네트워크는 군사적(kinetic) 수단과 비군사적(non-kinetic) 수단의 효과를 증폭시키는 일종의 ‘전력 증폭기(force multiplier)’ 역할을 수행한다.⁹⁾ 이 과정에서 러시아의 정보전 전략은 민주주의 사회의 구조적 취약점을 적극적으로 활용한다. 정보의 자유로운 유통과 다양한 해석의 경쟁이라는 민주주의 언론 환경에서, 허위정보와 가짜정보 역시 ‘하나의 해석’이라는 외피를 쓰고 확산될 수 있다는 점을 전략적으로 공략하는 것이다. 이는 객관적 사실의 부정보다는 혼란과 불신의 확산 자체를 목표로 삼는 접근이며, 상대 사회의 내부 결속을 약화시키는 데 초점이 맞추어져 있다.¹⁰⁾

다. 전략 3요소 기반 분석틀

전략(戰略)의 개념은 고대 그리스에서는 전투에서 승리하기 위해 상대의 전력과 전투대형, 지형 조건에 따라 아군의 방진의 두께와 형태 그리고 배치 정도를 달리하는 ‘군사령관의 용병술(art of the general)’ 정도로 정의되어 왔으나, 근대 이후 전쟁 규모와 영역이 확대되면서 개념적인 확장이 이루어져왔다. 특히, 19세기 초 나폴레옹 전쟁 이후 클라우제비츠, 조미니, 스페친으로 대변되는 군사사상가들에 의해 대전략, 전략, 작전술, 전술 등 종적인 분화가 이루어졌으며, 오늘날 전략이라는 용어는 국가안보전략이나 국가군사전략의 수준을 넘어 국가전략의 하위 개념으로서 정치전략, 외교전략, 경제전략, 군사전략, 사회전

8) Valery Gerasimov, “The Value of Science Is in the Foresight,” *MILITARY REVIEW* (January–February 2016), pp. 24–25.

9) Hansen, Flemming Splidsboel, “Russian Hybrid Warfare. A study of disinformation,” *Danish Institute for International Studies* Vol No. 06 (2017), pp. 30–34.

10) Flemming Splidsboel, “Russian Hybrid Warfare. A study of disinformation,” p. 34.

략, 문화전략 등과 같이 횡적으로도 분화하였다.¹¹⁾

일반적으로 전략은 “주어진 목표를 달성하기 위해 가용한 수단을 운용하는 술(術)과 과학(科學)으로서의 방법”으로 정의할 수 있다. 중요한 것은 단순한 용어상의 정의와 개념을 정립하는 것이 아니라, 군사 분야에서 가장 핵심적인 도구 중 하나인 전략, 군사전략을 얼마나 효과적이고 능숙하게 활용하느냐이다. 전략은 단순한 작전계획 수준이 아니라, 국가정책과 군사력 운용을 연결하는 중간 매개 수준의 개념으로 이해할 수 있다. 즉 전략은 정치적 목표를 군사적 행동으로 번역하는 연결 고리인 것이다.

이러한 관점에서 미국의 군사전략가인 리케(Arthur F. Lykke Jr.)는 전략 개념의 혼란 자체가 전략 연구의 난점임을 지적하면서 전략을 효과적으로 논의하기 위해서는 구성 요소와 그 관계에 대한 공통된 이해가 필요하다고 강조하면서 케네디 정부 시절 합참의장이었던 테일러(Maxwell D. Taylor) 장군이 1981년 미 육군전쟁대학에서 설명한 전략 개념의 효용성에 대해 강조하였다. 테일러 장군은 전략을 ‘목표(ends), 방법(ways), 수단(means)의 결합’으로 설명하였다. 즉 전략이란 달성하고자 하는 목적, 그 목적을 실현하기 위한 행동 방식, 그리고 이를 가능하게 하는 자원의 종합이라는 것이다.¹²⁾ ‘전략 = 목표(ends) + 방법(ways) + 수단(means)’으로 표현할 수 있는 ‘전략 방정식(strategy equation)’으로 불리는 이 틀은 전략이 군사 영역에만 국한되지 않음을 전제한다. 동일한 구조는 군사전략뿐 아니라 정치, 경제 등 어떤 유형의 전략에도 적용될 수 있으며, 수준에 있어서도 전략·작전·전술 모든 범위에 적용 가능하다.

리케는 테일러 장군의 설명을 토대로 전략을 ‘요소의 집합’이 아니라 ‘구조’로 정의하였다. 그는 전략을 단순한 목표 나열이나 작전계획이 아니라, ‘목표-방법-수단’의 관계 구조로 규정하였다. 즉 전략이란 ‘무엇을 달성하려 하는가(ends), 어떻게 할 것인가(ways), 무엇으로 할 것인가(means)의 결합 상태’라

11) 박창희, 『군사전략론』(서울: 도서출판 플래닛미디어, 2021), pp. 76-94.

12) Colonel Arthur F. Lykke Jr, “Defining Military Strategy,” *MILITARY REVIEW* (1997), p. 183.

는 것이다. 아울러 리케는 전략을 비교할 때 목표, 방법, 수단 중 어느 하나가 제외된다면 서로 비교 자체가 불가능해진다고 비판하였다.¹³⁾ 리케의 주장을 토대로 유추해 본다면 목표-방법-수단, 이 세 요소는 전략에 대한 여러 군사사상가들의 정의와 종·횡적으로 분화된 전략의 형태와 수준에 관계없이 일반적으로 전략의 개념과 정의 속에 포함되는 삼위일체라고 할 수 있으며, 세 요소 중 어느 하나를 빼고서는 전략이라는 용어의 개념을 온전히 설명할 수 없는 것이다.

여기서 목표는 전략이 궁극적으로 성취하고자 하는 결과로서 국가나 조직이 달성해야 할 궁극적인 지향점 또는 최종 상태라고 할 수 있다. 방법은 수단을 어떻게 운용하여 목표에 연결할 것인지에 관한 실행 방식이자 개념으로서 지향하는 목표를 달성하기 위해 국가나 조직이 보유하고 있는 가용 자산을 운용하는 술 또는 과학이라고 할 수 있다. 마지막으로 수단은 국가나 조직이 목표 달성을 위해 동원할 수 있는 능력으로서 보유하고 있는 유형 또는 무형의 자산을 의미한다.¹⁴⁾

전략이 목표-방법-수단 세 요소의 단순 병렬집합이 아닌 상호제약적 관계의 구조, 즉 서로 논리적으로 연결된 체계적 설계물이라는 맥락은 리케가 제시한 ‘세 다리 의자(three-legged stool)’ 비유에서 가장 직관적으로 드러난다. 그는 전략을 목표, 방법으로서의 전략개념, 수단이라는 세 요소가 지탱하는 구조로 설명하면서 이들 가운데 어느 하나라도 불균형이 발생할 경우 전체 전략은 위험에 노출된다고 지적한다. 특히 수단이 전략개념을 뒷받침하지 못하거나, 설정된 목표가 가용 자원을 초과할 경우 전략적 위험(risk)이 구조적으로 증대되며, 이는 손실, 피해 혹은 목표 미달성 가능성으로 귀결된다고 설명한다. 이는 전략의 성패가 개별 요소의 존재 여부가 아니라, 이들 요소 간의 균형과 정렬(alignment)에 의해 좌우된다는 점을 분명히 보여준다.¹⁵⁾

13) Lykke, “Defining Military Strategy,” p. 184.

14) 박창희, 『군사전략론』, p. 101.

15) 리케는 국가전략의 하위개념으로서 군사전략을 목표(Objectives), 전략개념(Concepts), 자원(Resources)이라는 세 요소가 지탱하는 구조로 설명하였는데, 본 연구에서 전략의 수준으로 차용하여 기술하였다. Lykke, “Defining Military Strategy,” pp. 185-186.

더 나아가 리케는 전략이 정태적 산출물이 아니라, 환경 변화와 상대의 대응에 따라 지속적으로 조정되는 동적 과정임을 강조한다. 목표는 정치적 상황 변화에 따라 수정될 수 있으며, 방법은 상대의 적응에 대응해 변화하며, 수단 역시 기술 발전이나 자원 제약에 의해 재구성된다. 따라서 전략은 설계(design)와 실행(execution), 그리고 피드백의 순환 속에서 유지·변형된다. 이 과정에서 목표-방법-수단 간의 불균형이 누적될 경우, 전략은 점차 실행 가능성을 상실하거나 예상치 못한 고강도 충돌로 이행할 위험을 내포하게 된다.

이러한 전략 개념은 본 연구가 채택하는 분석틀의 이론적 기초를 이룬다. 본 연구는 전략을 목표-방법-수단의 결합 구조로 이해하고, 전략의 성패는 개별 수단의 규모나 강도보다, 목표-방법-수단이 얼마나 일관된 논리 속에서 상호 제약되고 조율되는가에 의해 좌우된다는 관점에 기초를 두었다. 그리고 이들 요소 간의 관계적 균형과 정렬 상태를 ‘정합성(coherence)’으로 개념화하여 본 연구의 분석틀을 구성하였다. 이러한 접근은 러시아의 하이브리드전 수행을 단순한 전술적 수단의 집합이 아니라, 전략 3요소의 정합성과 그 변형 과정을 통해 설명하고자 하는 본 연구의 분석 방향과 직접적으로 연결된다.

3. 러시아의 하이브리드전 운용 메커니즘 분석

가. 조지아 분쟁의 배경과 전개

(1) 조지아의 역사와 지정학적 안보환경

조지아 분쟁을 분석하기 위해서는 조지아가 어떠한 역사적·지정학적 환경 속에서 러시아와 관계를 맺어왔는지를 먼저 살펴봐야 한다. 조지아 분쟁은 우발적인 국지전이 아니라, 조지아가 처한 구조적인 안보환경 속에서 러시아와 관계를 맺으면서 발생한 결과이기 때문이다.

조지아는 아래 <그림 1>에서 보는 바와 같이 유럽과 중동, 중앙아시아를 잇는

전략적 요충지인 남카프카스 지역에 위치하고 있다. 러시아 남부와 국경을 접하고 있어 역사적으로 러시아 제국과 소련의 지배를 받아왔으며, 러시아에게는 전통적으로 핵심적인 완충지대로 인식되어 왔다.¹⁶⁾ 조지아는 1801년 러시아 제국에 병합된 이후 1918년 잠시 독립을 경험했으나, 1936년 다시 소비에트 공화국으로 편입되었다. 이 과정에서 소련에 의해 남오세티야 자치구와 압하지야 자치 공화국이 조지아 영토 내에 설치되었다.

〈그림 1〉 조지아 영토



중앙일보, “전쟁만 하면 지지울 치솟는다, 푸틴이 국경선 넘는 이유.”
<http://n.news.naver.com/mnews/article/025/0003175803>, (검색일: 2026. 1. 13)

이 자치구조는 소련 해체 이후 조지아 국가 통합에 지속적인 불안 요인으로 작용하였다. 1991년 소련 붕괴 이후 조지아는 독립국가로 재출범하였으나, 곧바로 남오세티야(1991~1992년)와 압하지야(1992~1994년)에서 분리주의 세력과의 분쟁을 겪었다. 이 과정에서 러시아는 분리주의 세력을 정치적·군사적으로 지원하였고, 조지아는 해당 지역에 대한 실질적 통제권을 상실하였다. 이후 러시아군은 평화유지군의 명목으로 분쟁 지역에 주둔하며, 조지아 영토 내부에 지속적인 영향력을 유지할 수 있는 구조를 형성하였다.¹⁷⁾

16) 이하 조지아의 역사 개관에 대해서는 다음 글을 참고하여 정리하였다. 김영술, “러시아-그루지아 분쟁과 국제관계,” 『아태연구』 제16권 제2호, (2009년 겨울), pp. 47-49.

17) 남오세티야 분리주의 지도부의 상당수는 러시아계 출신이었으며, 이들 중 다수는 러시아 비밀경찰(KGB), 러시아 군, 혹은 소련 공산당에서 복무한 경력을 지니고 있었다. Ariel Cohen

조지아는 소련 해체 이후 친서방 노선을 표명하였다. 특히, 2003년 장미혁명 이후 집권한 사카쉬빌리(Mikheil Saakashvili) 정부는 유럽연합(EU) 및 나토 가입을 국가전략의 핵심목표로 설정하고, 조지아의 영토를 통합하고 러시아 영향력을 축소하기 위해 본격적으로 노력하였다. 이는 조지아가 더 이상 러시아의 전통적 영향권에 머무르지 않겠다는 정치적 선언이었다. 이는 러시아의 시각에서 볼 때 조지아는 단순한 인접국이 아니라 나토 확장의 전진 거점이 될 수 있는 전략적 변수로 인식되기 시작하였다. 더군다나 2000년대 초반 이후 두드러진 나토의 동진 확대는 러시아 안보 인식의 핵심 변수로 작용하였다. 발트 3국(리투아니아, 라트비아, 에스토니아)을 포함한 동유럽 국가들의 나토 가입은 러시아가 냉전 종식 이후 형성되었다고 믿었던 완충지대를 약화시켰으며, 조지아와 우크라이나의 나토 가입 추진은 러시아가 설정한 안보적 ‘레드라인’을 직접적으로 자극하는 요인이었다.¹⁸⁾

〈그림 2〉 바쿠-트빌리시-제이한 파이프라인(BTC)



Nargiz Hajiyeva, “지정학적 긴장 속에서 전략적 에너지 · 수송허브로 도약하는 남코카서스,” p. 3.에서 인용

and Robert E. Hamilton, “THE RUSSIAN MILITARY AND THE GEORGIA WAR: LESSONS AND IMPLICATIONS,” *Strategic Studies Institute* (June 2011), p. 4.

18) 김영술, “러시아-그루지야 분쟁과 국제관계,” p. 51.

2004년에는 조지아의 내무부 특수부대와 남오세티야 민병대간 무력충돌이 있었고, 조지아는 남오세티야와 압하지야에서 러시아 주도의 평화유지군을 종결하기 위해 노력하였으나, 남오세티야의 지도자는 “우리는 러시아 시민이다”라고 하면서 조지아의 평화계획까지 거부하였다. 조지아내의 남오세티야와 압하지야는 이러한 전략적 긴장이 응축된 공간이었다.

조지아의 지리적 위치는 지정학적으로도 에너지 수송로 측면에서 전략적 가치가 높다. 위 <그림 2>에서 보는 바와 같이 조지아는 아제르바이잔의 바쿠로부터 조지아(트빌리시)를 경유하여 터키의 지중해 항구인 제이한으로 이어지는 원유 운송 송유관인 바쿠-트빌리시-제이한 파이프라인(Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline, BTC)과 이와 유사한 경로로 천연가스를 운송하는 남코카서스 파이프라인(South Caucasus Pipeline, SCP)이 통과하는 핵심 경유지이다. 러시아 영토를 우회해 카스피해 에너지 자원을 유럽으로 수송할 수 있는 동서 에너지 회랑의 중심에 위치하는 것이다.¹⁹⁾ 이는 러시아가 전통적으로 보유해 온 에너지 수송 통제력을 약화시킬 잠재력을 지닌 요소로, 조지아의 전략적 가치를 에너지·경제 차원까지 확장시켰다.

이러한 조건 속에서 러시아는 조지아의 친서방 전환과 나토 지향 정책을 단순한 외교 노선 변화가 아니라, 자국의 장기적 안보와 영향권을 위협하는 구조적 도전으로 인식하게 되었다. 특히, 2008년 4월 나토 부쿠레슈티 정상회의에서 조지아와 우크라이나가 ‘장차 나토 회원국이 될 것’이라는 선언적 문구를 공동 성명에 포함시킨 것은 러시아의 위기 인식을 결정적으로 강화시켰다. 비록 구체적인 가입 시점은 명시되지 않았지만, 러시아는 이를 나토의 단계적 동진 전략의 일환으로 해석하였다. 발트 3국의 나토 가입 이후 남카프카스 지역까지 서방의 군사질서가 확장될 가능성은 러시아가 설정해 온 전략적 완충지대의 붕괴를 의미하였기 때문이다.²⁰⁾

19) Nargiz Hajiyeva, “지정학적 긴장 속에서 전략적 에너지·수송허브로 도약하는 남코카서스.” 『EMERiCs 러시아·유라시아』, (2024년 7월), pp. 2-4.

20) 정한구, “메드베데프 러시아 대통령의 대외정책,” 『세종논평』123호, (2008년 11월 21일), p. 1. Cohen and Hamilton, “THE RUSSIAN MILITARY AND THE GEORGIA WAR:

결과적으로, 조지아 분쟁은 지정학적 요충지로서 나토가 확장하고자 추진하고 있는 지역이지만, 아직 나토 회원국이 아니기 때문에 미국이나 나토의 즉각적이고 적극적인 집단방위 대응 가능성이 상대적으로 낮은 조지아를 대상으로 러시아의 의도를 드러낸 첫 사례라고 할 수 있다. 물리적으로 직접 상대하기 부담스러운 미국이나 나토와는 충돌을 회피하면서 나토의 동진 확대를 억제하고 러시아의 영향권을 확보하겠다는 의지를 만천하에 표명한 사례인 것이다. 여기서 주지해야 할 것은 조지아의 역사적 분열 구조와 지정학적 위치, 나토 확장이라는 구조적 압력, 그리고 러시아의 위협 인식, 군사력의 상대적인 열세 등이 결합되면서, 러시아는 전면전이 아닌 하이브리드전 수행방식을 선택하게 된 것이다.

(2) 군사적 충돌의 경과

조지아 분쟁은 표면적으로는 조지아 영토 내 분리주의 지역인 남오세티야와 압하지야의 지배권을 둘러싼 무력충돌로 전개되었다. 군사적 무력충돌은 2008년 8월 7일, 러시아가 지원하고 있는 남오세티야 세력의 군사적 도발 이후, 조지아의 사카쉬빌리 대통령이 남오세티야 목표물에 대해 포병과 기갑부대를 동원한 공격을 감행한 것으로 시작되어 12일까지 5일 동안 지속되었다. 이에 러시아는 남오세티야에 주둔 중이던 자국 평화유지군과 러시아 시민권자를 보호한다는 명분을 내세워 8월 8일 즉각 군사 개입에 나섰다. 러시아군은 북카프카스 군관구 병력을 록키 터널을 통해 남오세티야로 신속히 투입하였으며, 동시에 공군과 해군 전력을 동원하여 조지아의 주요 군사 거점과 기반시설을 타격하였다. 러시아의 군사개입은 남오세티야 방어에 국한되지 않았다. 러시아군은 남오세티야 및 압하지야 분리주의 세력과 연합하여 조지아군을 분리지역 밖으로 몰아낸 뒤, 고리(Gori)와 포티(Poti) 등 조지아 본토의 전략적 요충지로 진격하였다. 이러한 군사작전은 조지아 정권의 군사적 저항 능력을 단기간에 붕괴시켰다. 조

LESSONS AND IMPLICATIONS,” pp. vii–viii.

지아 대통령 미하일 사카쉬빌리는 조기에 휴전을 요청하였으나, 러시아는 이를 거부하며 군사적 우위를 확실히 한 이후에야 협상에 응했다.²¹⁾

국제사회의 중재는 EU를 중심으로 이루어졌다. 당시 EU 의장국이었던 프랑스의 중재로 8월 12일 휴전 합의가 이루어졌고, 8월 16일 공식적인 종전 협정이 체결되었다. 전쟁 직후 러시아는 남오세티야와 압하지야의 독립을 승인하였고, 양 지역에 러시아군을 상시 주둔시키는 조치를 취하였다. 이로써 조지아는 두 지역에 대한 실질적 지배권을 상실하였으며, 러시아는 단기간의 군사행동을 통해 조지아의 영토 통합과 주권을 결정적으로 훼손하는 성과를 거두었다.²²⁾

나. 전략적 목표 설정

러시아는 2000년대 중반 이후 나토의 지속적인 동진 확대를 러시아의 전략적 완충지대가 축소되고 군사적으로 포위되는 과정으로 인식해 왔다. 특히, 2004년 발트 3국의 나토 가입 이후, 흑해와 남카프카스 지역으로까지 나토의 영향력이 확대되는 것은 러시아 안보에서 질적으로 다른 위협으로 받아들여졌다.²³⁾ 이러한 맥락에서 조지아는 러시아가 나토 동진 과정에서 가장 민감하게 반응한 국가 중 하나였다.

조지아는 1991년 구소련으로부터 독립한 이후 미국과 EU으로부터 정치·경제·군사적 지원을 지속적으로 받아왔다. 미국은 1999년 이후 조지아군 훈련과 국경수비를 지원하고, 헬리콥터 제공과 군 현대화 프로그램을 포함한 군사원조를 확대함으로써 조지아의 군사 역량 강화를 지원하였다.²⁴⁾ 이러한 변화는 러

21) 박휘성·박동휘, “러시아-조지아 분쟁에서 러시아가 수행한 정치적 하이브리드전 분석: IFFMCG 보고서를 중심으로,” 『한국군사학논총』 제11집 제4권, (2022년 12월 31일), pp. 48-51.

22) 우평균, “유라시아 분쟁에서의 러시아의 개입: 조지아 분쟁과 우크라이나 사태,” 『국제정치연구』 제17집 2호, (2014), pp. 77-78.

23) 김규철, “러시아와 나토의 적대 관계: 연원과 무장충돌 가능성,” 대외경제정책연구원 『EMERiCs 러시아·유라시아』(2021년), pp. 2-3.

24) 조지아에 대한 미국의 지원은 1999년부터 질적으로 증대되어 조지아군 훈련 및 국경수비에 기술 원조와 헬리콥터 등을 제공했으며, 조지아군 강화를 위해 6,400만 달러의 예산을 지원하

시아의 시각에서 조지아가 더 이상 완충지대가 아니라, 잠재적으로 나토의 전진 기지로 전환되고 있다는 신호로 인식되었다.

이러한 인식은 2007년 2월 10일 독일의 뮌헨에서 열린 제43차 유럽 안보정책 회의와 2008년 4월 부쿠레슈티 나토 정상회의에서 푸틴의 발언을 계기로 더욱 분명해졌다. 2007년 유럽 안보정책회의에서 푸틴은 미국이 세계 도처에서 국제 법과 개별 국가의 주권을 무시하는 행동을 보여 왔다고 비난하면서, 미국이 국제적인 이슈들을 다룸에 있어서 정치적 편의에 입각해 군사적인 방법을 즐겨 사용하는 ‘극도로 위험한’ 현상을 보여 왔다고 주장했다. 이 같은 논리의 연장선상에서 미국의 주도하에 이뤄지고 있는 나토의 확대는 유럽과 유라시아 대륙의 평화와 안정을 도모하기보다는 회원국과 비회원국들(특히 러시아) 사이의 상호 불신과 안보의 불안정성을 증폭시킬 뿐이라고 강력히 비판하였다.²⁵⁾ 또한, 조지아 분쟁에서 러시아가 직접적인 군사적 개입을 하기 4개월 전인 2008년 4월, 부쿠레슈티 나토 정상회의 전후로 푸틴은 - 당시 조지아와 우크라이나는 즉각적인 나토 가입에는 이르지 못했으나, 장차 나토 회원국이 될 것이라는 정치적 선언을 확보하였다 - 나토의 동방확장을 강하게 비판하며, 러시아 국경을 따라 군사블록이 확장되는 상황은 러시아의 국가안보에 대한 직접적 위협이 될 수밖에 없다고 공개적으로 경고하였다.²⁶⁾ 이러한 푸틴의 발언은 조지아와 우크라이나의 나토 편입이 러시아가 결코 용인할 수 없는 전략적 사안이었음을 분명히 보여준다. 또한, 조지아와 우크라이나가 장차 나토 회원국이 될 것이라는 정치적 선언이 공동성명에 포함된 것은 러시아에게는 나토 확장의 방향성과 의지가 공식화된 것으로 해석되었다. 특히 남카프카스(조지아)와 흑해권(우크라이나)의 서방 편입 가능성은 러시아의 전략적 완충지대를 직접적으로 약화시키는 사건으로 인식되었고, 결과적으로 러시아의 위기 인식은 구조적으로 강화되었다.

는 ‘조지아군 병력 및 장비 현대화 프로그램’을 실행했다. 박휘성·박동휘, “러시아-조지아 분쟁에서 러시아가 수행한 정치적 하이브리드전 분석: IIFMCG 보고서를 중심으로,” p. 53.
25) 장덕준, “러시아의 재부상과 동북아,” 『아시아리뷰』 제2권 제1호, (2012), p. 74.
26) “우크라이나와 그루지아 나토 가입 실패의 배경,” 『VOA』 2008년 4월 5일, <http://www.vookorea.com> (검색일: 2025년 12월 29일).

즉, 러시아의 관점에서 나토 확장이 “언젠가 가시화 될 가능성의 문제”에서 “이미 선언되어 정치적 결정이 필요한 문제”로 전환된 시점으로 자리 잡았다고 볼 수 있다. 이는 조지아 분쟁에서의 러시아의 전략적 목표가 나토의 동진 확장을 억제하는 것임을 시사하는 것이다. 공격적 현실주의이론을 제시한 미어샤이머(John J. Mearsheimer) 교수도 이 부쿠레슈티 정상회의를 우크라이나 위기의 핵심 분기점 중 하나로 지목하면서, 특히 우크라이나의 서방 편입은 러시아에게 단순한 세력 균형의 변화가 아니라 지정학적 완충지대의 상실과 직결되는 것으로 인식되며, 따라서 러시아가 결코 용인할 수 없는 수준의 위협이 되었다라고 강조하고 있다.²⁷⁾

전쟁 직후 러시아 지도부의 공식 선언 역시 이러한 전략적 목표를 뒷받침한다. 2008년 8월 31일, 당시 대통령이었던 드미트리 메드베데프(Dmitry Medvedev)는 러시아의 외교정책 수행에 관한 ‘5대 원칙’을 천명하면서, 러시아는 ‘특권적 이익을 갖는 지역(zones of privileged interests)’을 보유하고 있으며 구소련권은 러시아의 핵심 안보 이해가 걸린 공간임을 명시하였다. 이는 조지아를 포함한 남카프카스 지역을 러시아의 전략적 영향권으로 규정하고, 나토와 같은 외부 세력의 개입을 허용하지 않겠다는 정치적·전략적 선언으로 해석할 수 있다.²⁸⁾

전쟁 이후의 전략적 결과 역시 러시아의 목표 설정을 간접적으로 확인시켜 준다. 조지아 분쟁 이후 남오세티야와 압하지야에 대한 조지아의 지배권은 사실상 상실되었고, 해당 지역의 분쟁은 구조적으로 고착화되었다. 이는 조지아가 나토 가입의 핵심 요건 중 하나인 ‘영토 분쟁의 해결’을 충족할 수 없게 만드는 결정적 제약으로 작용하였다.²⁹⁾ 다시 말해, 러시아는 조지아의 나토 편입을 군사적으로 저지하는 동시에, 정치·제도적으로도 장기 차단할 수 있는 조건을 형성하는 데 성공한 것이다.

27) John J. Mearsheimer, “Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault,” 『Foreign Affairs』 (September/October 2014), pp. 3-4.

28) 정한구, “메드베데프 러시아 대통령의 대외정책,” p. 1.

29) 유철중, “나토 총장 “옛 소련 우크라이나 나토 가입에 회원국 이견.” 『연합뉴스』 2021년 11월 15일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20211115139900080> (검색일: 2025년 12월 30일).

푸틴을 비롯한 러시아 지도부의 발언과 분쟁 이후 조지아의 나토 가입이 구조적으로 차단된 결과들을 종합해서 볼 때, 조지아 분쟁에서의 러시아의 전략 목표는 조지아의 나토 편입을 차단하고 남카프카스 지역에서 러시아의 전략적 영향권을 유지하는 것이라고 평가할 수 있다.³⁰⁾ 더 나아가 우크라이나를 위시한 반러시아·친서방 정책을 추진하고 있는 국가들과 나토에 대해 러시아의 의지를 강력하게 보여줌으로써 나토의 동진 확대를 억제하여 유라시아 지역에 대한 패권을 회복하겠다는 보다 구조적이고 장기적인 차원에 있다라고 평가된다.³¹⁾

다. 전략적 방법과 전개 양상

조지아 분쟁에서 러시아가 채택한 전략적 방법은 장기 점령이나 단계적 확전을 지향하는 방식이 아니라, 다음 <표 1>에서 보는 바와 같이 장기간에 걸친 점진적 잠식을 통해 유리한 여건을 조성한 뒤, 결정적 시점에서 군사·비군사 수단을 단기간에 응축·융합하여 정치·군사적 효과를 창출하고 이를 기정사실화하여 고착하는 방식이었다. 이는 전쟁을 장기적 소모전으로 확대하기보다는 짧은 시간 안에 상대의 대응 능력과 국제사회의 개입 가능성을 동시에 무력화하는데 초점을 둔 전략적 방법이었다.

30) 미 육군 전략연구센터인 SSI의 아리엘 코언과 로버트 해밀턴은 러시아의 조지아 분쟁을 ‘사전에 계획된 군사작전(Russian-planned military campaign)’으로 규정하면서, 그 전쟁 목표로 압하지야의 사실상 병합, 사카슈빌리 정권의 약화 또는 전복, 코카서스 지역에서의 나토 확대 저지를 명시적으로 제시하였다. Cohen and Hamilton, “THE RUSSIAN MILITARY AND THE GEORGIA WAR: LESSONS AND IMPLICATIONS,” p. 1.

31) 러시아-조지아 분쟁의 성격을 9·11 이후 대테러전쟁 수행을 위한 중앙아시아와 카프카스 지역에 있어서의 영향력 확대를 추구하는 미국과 이 지역의 구소련 시절의 영향권을 회복하려는 러시아간의 패권경쟁으로 ‘신거대게임’이라 정의하기도 한다. 신범식, “신거대게임으로 본 유라시아 지역질서의 변동과 전망,” 『슬라브학보』 제23권 2호, (2008년 6월), p. 165.

〈표 1〉 조지아 분쟁에서 러시아 하이브리드전 수행방식

구 분		여건조성 (90년대 초~2008. 8. 7)	결정적 운용 (2008. 8. 7~12)	고착
군사	정규군		← 지상·공중 공격 →	조지아군 지휘통제 무력화
	분리주의 세력	← 군사적 지원(1990년대~)	지상전투, 지역 통제 담당	→ 분쟁 성격 모호화
비군사	여권시민화 정책	← 여권시민권 발급(2003~)		→ 친러시아 성향 증가
	정보·심리전		← 국영언론매체 선전전	→ 국내어론 결집, 군사개입 명분축적
	사이버 공격		← DDoS공격, 웹사이트 마비	→ 조지아 전략소통 마비

(본 논문의 내용을 저자가 압축하여 시각화한 자료임.)

(1) 점진적 잠식을 통한 여건조성

조지아 분쟁은 단기간의 군사 충돌로 보이지만, 실제로는 분리주의 세력 육성, 여권·시민권 부여, 정보전과 서방의 외교적 무대응이 누적된 상태에서 발발한 분쟁이었다. 러시아는 남오세티야와 압하지야 지역에서 장기간에 걸친 군사적 지원과 친러시아 정책을 추진해 왔다. 남오세티야와 압하지야 주민들은 조지아와 민족적으로 연계되어 있음에도 불구하고, 분쟁과 무력충돌의 역사 속에서 조지아 중앙정부로부터 소외되었다는 인식을 공유하고 있었고, 러시아는 이러한 정치·사회적 균열을 전략적으로 활용하였다. 냉전 이후 조지아가 구소련으로부터 독립을 추진한 때부터 러시아는 남오세티야와 압하지야의 분리주의 세력에 대해 군사적 지원을 하였으며, 2003년 이후 러시아는 이들 지역 주민에게 러시아 여권과 시민권을 대규모로 발급하며 친러 성향을 구조적으로 고착화하였다.

전쟁 발발의 명백한 징후가 있었고, 조지아가 전쟁을 막기 위해 유럽 주요 국가들과 미 워싱턴을 상대로 한 외교적 노력을 기울였음에도 불구하고 서방의 뚜렷한 대응이 없었던 것이 러시아에게는 유리한 여건조성이 되었다. EU 관료는

전쟁 개시 전날 사태가 임박했음을 경고 받았으나, ‘전쟁(war)’이라는 표현을 사용하지 말라는 요청을 하였으며, 미 워싱턴은 동맹 정보기관들의 반복적인 경고에도 이를 제대로 읽어내지 못하였다.³²⁾

이와 같은 장기적인 여건조성은 단기간에 영토를 병합하거나 군사적으로 점령하는 방식이 아니라, 정치·법적 연결을 강화함으로써 실질적 통제력을 점진적으로 확대하는 ‘점진적 잠식(Incremental Annexation)’ 전략으로 평가할 수 있다. 러시아는 이 과정을 통해 남오세티야와 압하지야를 조지아의 주권 질서에서 점차 분리시키는 동시에, 향후 군사 개입 시 활용 가능한 정당화 논리를 사전에 축적하였다.³³⁾

조지아 분쟁은 러시아가 분리주의 세력, 여권·시민화 정책, 정보·심리전, 그리고 서방의 대응 지연을 사전에 결합함으로써 무력 사용 이전 단계에서 이미 전략적 승부를 상당 부분 결정지은 하이브리드전의 전형적 사례라고 평가할 수 있다.

(2) 결정적 시점에서 군사·비군사 수단의 응축적 결합·운동

장기간에 걸쳐 조성된 여건 가운데 러시아의 군사적 개입은 시간적으로 극도로 응축된 형태로 전개되었다. 전쟁은 2008년 8월 7일부터 12일까지 약 5일간 집중적으로 진행되었으며, 러시아는 이 짧은 기간 동안 조지아의 핵심 군사 능력과 전략 거점을 신속히 무력화하는 데 주력하였다.

8월 8일 새벽을 기점으로 러시아 지상군은 록키 터널을 통해 남오세티야로 진입하였고, 같은 시점에 공군은 고리(Gori), 바지아니(Vaziani) 공군기지, 포티(Poti) 항구 등 조지아의 주요 군사·물류 거점을 공습하였다. 이러한 군사작전은 장기 점령을 목표로 하지 않고, 조지아군의 지휘·통제 능력과 저항 의지를 단기간에 붕괴시키는 데 초점을 맞춘 제한적 고강도 작전이었다. 이와 병행

32) Cohen and Hamilton, “THE RUSSIAN MILITARY AND THE GEORGIA WAR: LESSONS AND IMPLICATIONS,” pp. 4-6.

33) 우평균, “유라시아 분쟁에서의 러시아의 개입: 조지아 분쟁과 우크라이나 사태,” p. 82.

하여 러시아는 정보·사이버 수단을 군사작전과 동시에 운용하였다. 국영 언론은 국제사회에 대해 러시아의 개입을 ‘조지아의 침략으로부터 남오세티야 주민과 러시아 평화유지군을 보호하기 위한 방어적 조치’로 지속적으로 규정하였다. 이 서사는 군사작전이 진행되는 바로 그 시점에 집중적으로 유포되었으며, 국제사회의 초기 인식과 대응 프레임 형성에 직접적인 영향을 미쳤다. 동시에 사이버 공격을 통해 조지아 정부와 언론의 국내·외 소통 채널을 차단함으로써, 조지아 측의 반박과 국제 여론 형성을 구조적으로 제약하였다.

(3) 전쟁 종결 이후 기정사실화를 통한 고착

전쟁 종결 이후 러시아는 군사적 성과를 정치·외교적 조치로 신속히 전환하여 결과를 기정사실화하고 고착하였다. 2008년 8월 26일, 러시아는 남오세티야와 압하지야를 독립국으로 공식 승인하였으며, 이는 전투 종료 후 불과 2주 이내에 이루어진 조치였다. 이후 러시아는 해당 지역에 군사기지를 설치하고 병력을 주둔시킴으로써 조지아 중앙정부가 실질적 통제권을 회복할 수 없도록 구조적 조건을 고착화하였다.

이러한 전략적 방법의 핵심은 나토와 서방의 대응 시간표를 무력화하는 데 있었다. 러시아는 조지아가 나토 회원국이 아니라는 점을 명확히 인식하고 있었으며, 집단방위조약 제5조 - 회원국 중 한 국가에 대한 무력 공격을 전체 동맹에 대한 공격으로 간주하고, 각 회원국이 자국 헌법 절차에 따라 필요한 조치를 취하도록 규정 - 발동 가능성이 없다는 전제하에 행동하였다. 더 나아가, 전쟁을 단기간에 종결시킴으로써 나토 내부에서 정치적 합의와 군사적 대응이 형성되기 이전에 사태를 종결짓고, 사후적 비판이나 제재만을 감수하는 전략을 선택하였다. 러시아는 나토 내에 ‘합의(consensus)’를 중시하는 제도적 취약점이 있어 분쟁의 근원이 무엇인지 나토 회원국이 명확하게 서로 동의하지 못할 경우 즉각적인 집단대응을 취하기 어렵다는 점을 충분히 활용한 것이다.³⁴⁾ 실제로 나토

34) IFANS, “하이브리드 위협에 대한 최근 유럽의 대응,” 「주요국제문제분석」 2020-31호, (2020년), p. 19.

와 EU는 군사적 개입 대신 중재와 외교적 압박에 그쳤으며, 나토 회원국 간에도 이견이 있어 합일된 대응을 하지 못하였다.³⁵⁾ 이는 러시아의 전략적 계산이 상당 부분 적중했음을 보여준다.

라. 전략적 수단의 결합

조지아 분쟁에서 러시아가 활용한 전략적 수단은 단일한 군사력 투입이 아니라, 외교·법적 수단(여권·시민화 정책), 국영 언론을 활용한 정보·심리전, 사이버 공격, 제한된 정규군 전력, 그리고 분리주의 세력을 결합·운용한 복합적 체계였다.

우선, 여권·시민화 정책은 러시아가 조지아 영토 내 분쟁 지역에 개입할 수 있는 법적·정치적 명분을 사전에 구축한 핵심적 수단이었다. 러시아는 2003년을 전·후하여 남오세티야와 압하지야 주민들에게 러시아 여권과 시민권을 발급할 수 있도록 제도적 조치를 취하였고, 그 결과 압하지야 주민의 약 80%, 남오세티야 주민의 다수가 러시아 시민권을 보유하게 되었다. 이 정책은 조지아의 통제에서 벗어나기를 원하던 현지 주민들에게 의료·교육 등 실질적 혜택을 제공함으로써 비교적 자발적인 참여를 이끌어냈다.³⁶⁾ 이러한 여권·시민화 정책은 전쟁 발발 시 러시아가 ‘자국민 보호’라는 명분을 내세울 수 있는 결정적 근거로 기능하였다.

다음으로, 러시아는 국영 언론을 활용한 정보·심리전을 통해 군사개입의 정당성을 사전에 축적하고, 전쟁 개시 이후에는 이를 증폭시켰다. Russian Television(RT), Rossiyskaya Gazeta 등 러시아 국영 매체들은 개전 초기 남오세티야에서 조지아군의 포격으로 대규모 민간인 희생과 러시아 평화유지군의

35) 나토·EU의 대응에 있어 회원국 간 분열이 노출되었다. 프랑스와 독일, 이탈리아 등 서유럽 국가들은 석유와 천연가스 등 에너지를 안정적으로 공급받기 위해 러시아를 고립시켜선 안 된다고 강조하였다. 반면 발트 3국, 폴란드, 슬로베니아는 EU와 결속해서 러시아에 엄격한 자세를 취해야 한다는 입장이었다. 김영술, “러시아-그루지야 분쟁과 국제관계,” p. 57.

36) 박휘성·박동휘, “러시아-조지아 분쟁에서 러시아가 수행한 정치적 하이브리드전 분석: IFFMCG 보고서를 중심으로,” p. 57.

피해가 발생하였으며, 심지어 ‘집단학살’이 자행되고 있다는 서사를 집중적으로 확산시켰다. 이러한 정보전은 사실 왜곡이라는 한계를 지녔음에도 불구하고, 러시아 국내 여론을 결집시키는 동시에 국제사회에서 군사행동을 ‘인도주의적 개입’으로 포장하는 데 중요한 역할을 수행하였다.

사이버 공격 역시 군사작전과 분리된 독립적 수단이 아니라, 전쟁 수행을 보조하는 전략적 수단으로 체계적으로 활용되었다. 전쟁 개시 이전인 2008년 7월 말부터 조지아 정부 웹사이트에 대한 비정상적 트래픽 증가가 관측되었고, 정규군의 공격이 개시된 8월 8일 이후에는 대통령실, 외교부, 국방부, 중앙은행, 주요 언론사 웹사이트가 대규모 분산서비스거부(DDoS) 공격을 받았다. 이로 인해 조지아 정부는 전쟁 상황에서 국내·외와 소통할 수 있는 핵심 채널을 상실하였으며, 조지아의 인터넷망은 개전과 동시에 사실상 마비되어 자국의 입장을 국제사회에 효과적으로 전달하기 어려운 상태에 놓였다. 이러한 사이버 공격은 물리적 군사행동과 결합되어 조지아의 지휘·통제 및 전략적 커뮤니케이션 능력을 약화시키는 역할을 수행하였다.³⁷⁾

정규군 전력의 투입은 이러한 비군사적 수단들이 충분히 작동한 이후, 결정적 국면에서 제한적으로 이루어졌다. 러시아는 2008년 8월 7~8일 남오세티야에서 발생한 조지아군과 남오세티야 민병대 간 무력충돌을 계기로 본격적인 군사개입에 나섰다.³⁸⁾ 러시아는 조지아군의 츠힌발리 포격을 명분으로 북카프카스 군관구 소속 부대를 록키 터널을 통해 신속히 투입하였고, 동시에 공군력을 활용해 고리, 포티, 트빌리시 인근 군사시설을 정밀 타격함으로써 조지아의 지휘·통제 능력을 단기간 내 무력화하였다. 이러한 군사행동은 조지아 전역을 점령하기 보다는 조지아군의 저항 의지를 신속히 붕괴시키는 제한적 목적에 초점이 맞추어져 있었다.³⁹⁾

37) Cohen and Hamilton, “The Russian Military and the Georgia War: Lessons and Implications,” pp. 44-48.

38) 종전 후 EU가 지원하여 작성한 보고서 ‘Tagliavini Report’는 남오세티야에 러시아의 평화유지군의 일부가 아닌 러시아 정규군이 이미 진입해있었음을 지적하면서 이는 엄연히 조지아 영토 내에 침범한 것으로 조지아의 주권에 대한 침해로 규정하고 있다. 우평균, “유라시아 분쟁에서의 러시아의 개입: 조지아 분쟁과 우크라이나 사태,” p. 80.

마지막으로, 러시아는 남오세티야와 압하지야의 분리주의 세력을 전략적 수단으로 적극 활용하였다. 러시아는 이들 세력에 대해 1990년대 초부터 군사적 지원을 해 왔으며, 전쟁 이전에 러시아군과 긴밀히 협력해 왔다. 전쟁 기간 동안에는 지상 전투와 지역 통제를 담당하였다. 러시아는 이들을 공식적으로 ‘현지 방위 세력’ 또는 ‘자위 세력’으로 규정함으로써, 분쟁의 성격을 국가 간 전쟁이 아닌 내전 혹은 평화유지 작전으로 모호화하였다. 이는 러시아가 직접적인 침략국이라는 인식을 희석시키는 동시에, 나토와 서방 국가들이 신속하고 단호한 정치·군사적 대응을 결정하는 데 장애로 작용하였다.⁴⁰⁾

결론적으로, 이러한 군사·비군사 수단들은 전쟁 개시 수년 전부터 단계적으로 축적·배치되었으며, 2008년 8월 전후 특정 시점에 집중적으로 결합·운용되었다. 이와 같은 수단의 결합 방식은 이후 크림반도 병합과 우크라이나 분쟁에서도 반복적으로 관찰되는 러시아 하이브리드전의 전형적 패턴으로 평가된다.

마. 사례 분석에 대한 평가

조지아 분쟁에서 러시아가 수행한 하이브리드전은 단순한 전술적 성공 여부를 넘어, 전략의 구성요소인 목표-방법-수단 간의 정합성이 실제 분쟁 환경에서 어떻게 작동했는지를 평가할 수 있는 중요한 사례를 제공한다. 본 절에서는 조지아 분쟁에서 러시아 하이브리드전의 전략적 정합성, 그 과정에서 노정된 운용상의 불균형, 그리고 이를 통해 드러난 구조적 한계를 중심으로 종합적 평가를 제시하겠다.

(1) 하이브리드전 수행 관점에서의 전략적 정합성 평가

조지아 분쟁에서 러시아의 하이브리드전은 목표-방법-수단의 전략적 정합성

39) Cohen and Hamilton, "The Russian Military and the Georgia War: Lessons and Implications," pp. 9-13.

40) Cohen and Hamilton, "The Russian Military and the Georgia War: Lessons and Implications," pp. 23-26.

이 비교적 높은 수준에서 성공적으로 구현된 사례로 평가할 수 있다. 이는 러시아가 목표 달성을 위해 수단을 어떻게 최적화해서 운용할 것인가를 정밀하게 판단한 분쟁수행방식에서 드러난다.

조지아 분쟁에서 러시아 하이브리드전의 핵심은 미국을 포함한 나토와의 전면적인 충돌을 회피한 가운데 전략적 목표를 달성하는 데 있으며, 이를 위해서는 목표-방법-수단의 결합이 과도해도, 부족해도 실패로 귀결될 것이다. 조지아 분쟁에 있어 하이브리드전 수행 관점에서의 전략적 정합성을 평가함에 있어서는 우선적으로 전략적 목표의 성격을 잘 조명해 보아야 한다. 조지아 분쟁에서 러시아의 전략적 목표는 조지아의 나토 가입을 차단하고 남카프카스 지역에서 자국의 영향권을 유지하는 것이었다. 이는 조지아를 점령하거나 정권을 즉각 붕괴시키는 방식으로는 달성될 수 없는 목표였다. 오히려 그러한 선택은 나토와 서방의 직접 개입을 촉발하여 목표 자체를 무력화할 위험을 내포하고 있었다.

이러한 전략적 목표의 성격은 러시아가 선택한 수단의 범위를 결정짓는 핵심적인 제약요인으로 작용하였다. 러시아는 전쟁 이전부터 여론·시민화 정책, 분리주의 세력 지원, 정보·심리전을 통해 조지아의 주권을 점진적으로 침식하였으나, 이는 어디까지나 전쟁 상태를 명확히 규정하지 않는 회색지대 활동으로 유지되었다. 이러한 비군사적 수단은 전면적 군사 충돌 없이도 정치적 명분과 개입 정당성을 축적하는 기능을 수행하였으며, 하이브리드전 수행에 있어서 전형적인 여건조성의 방법이었다.

전쟁 발발 이후에도 러시아의 군사적 수단은 목표 달성을 위해 필요한 수준으로 엄격히 제한되었다. 러시아군은 단기간 내 조지아의 군사적 저항 능력을 무력화하고 고리와 포티 등 조지아 영토 깊숙한 지역까지 진격하였다. 이는 러시아가 단기간 내 조지아 국가의 군사적 저항 능력을 무력화할 수 있는 능력을 보유하고 있었음을 명확히 보여준다. 그러나, 이러한 작전적 우세에도 불구하고 러시아군은 조지아의 수도 트빌리시 점령이나 사카쉬빌리 정권의 강제 붕괴, 장기 점령과 같은 조치를 의도적으로 선택하지 않았다. 이러한 제한적 군사행동과 조기 철수는 러시아의 군사적 한계라기보다 나토와 국제사회의 집단적 대응이

가시화되기 이전에 정치적 결과를 고착화하는 데 초점을 둔 하이브리드전 수행의 전형적인 방법으로 해석할 수 있다.

특히, 정보·심리전과 사이버 공격은 군사행동과 결합되어 조지아 정부의 국내·외 전략적 소통 능력을 차단함으로써 사태의 성격이 ‘침략’으로 명확히 규정되는 것을 지연시키는 역할을 수행하였다. 이러한 모호성의 유지야말로 하이브리드전 수행에서 핵심적인 방법이며, 러시아의 하이브리드전 수행에 있어 목표-방법-수단 간의 전략적 정합성이 고도로 결합된 수준이었음을 보여주는 것이다.

결과적으로 조지아 분쟁에서 러시아의 하이브리드전은 조지아로의 나토 확장 억제라는 전략목표 달성을 위해 필요한 수준의 수단만을 선택하고, 그 수단이 목표를 위협하지 않도록 운용 방식을 정밀하게 조정함으로써 장기적인 전면전으로의 비화와 나토의 직접 개입이라는 임계선을 관리하는 데 성공한 최적화된 작전설계였다. 이러한 점에서 조지아 전쟁은 러시아 하이브리드전이 전략적 정합성을 유지할 경우 실질적으로 정치·전략적 성과를 창출할 수 있음을 보여준 모델로 평가할 수 있다.

(2) 운용상의 불균형

조지아 분쟁에서 러시아 하이브리드전의 전략적 정합성은 분명 단기적 목표 달성 측면에서는 높은 효율성을 보여주었으나, 바로 그 성공 방식은 중·장기적으로는 구조적인 운용상 불균형을 내포하고 있었다. 러시아는 책임 소재의 모호성, 회색지대 전략, 비군사적 수단의 결합을 통해 국제사회의 초기 대응을 효과적으로 지연시키는 데 성공했지만, 이러한 방식은 반복될수록 상대국에게도 학습과 면역을 촉진하여 장기적으로 효용이 감소할 수 있다.⁴¹⁾ 특히, 정보전과 ‘인도주의적 개입’ 서사는 전쟁 초기에는 일정한 설득력을 확보했으나, 민간인 피해 규모에 대한 과장과 허위 정보가 국제기구와 독립 조사단, 언론에 의해 반

41) Flemming Splidsboel, "Russian Hybrid Warfare. A study of disinformation," pp. 36-37.

박되면서 러시아의 신뢰도는 급격히 저하되었다. 국제인권단체와 현지 조사 결과는 러시아 측이 주장한 수천 명 규모의 민간인 사망설을 뒷받침할 객관적 증거가 부족하다는 점을 보여주었다. 특히, EU 독립조사위원회는 남오세티야에서 러시아가 주장한 대규모 민간인 학살 서사가 사실과 부합하지 않음을 지적하며, 분쟁 책임의 상당 부분이 러시아의 과도한 군사 개입에 있음을 명시하였다.⁴²⁾ 이는 정보·심리전 수단이 반복적으로 노출될 경우, 하이브리드전의 핵심 자산인 ‘모호성’이 오히려 상실될 수 있음을 보여주는 사례였다.

또한, 분리주의 지역의 독립 승인과 러시아군 주둔은 조지아의 나토 가입을 구조적으로 차단하는 데에는 성공했으나, 동시에 러시아와 서방 간의 장기적 대립 구도를 고착화시키는 결과를 초래하였다. 이는 하이브리드전이 단기적으로는 낮은 비용과 제한된 위험으로 전략적 성과를 창출할 수 있으나, 장기적으로는 외교적 고립과 제재 비용이 누적되는 방향으로 작동할 수 있음을 시사한다. 다시 말해, 조지아 분쟁에서의 하이브리드전은 단기 효율성에 최적화된 운용 방식이 장기 지속성과는 구조적으로 긴장 관계에 놓여 있음을 보여준 사례였다고 평가할 수 있다.

(3) 구조화된 한계

조지아 분쟁은 하이브리드전이 국제사회의 대응이 지연되고 정치적 결집이 형성되기 이전의 조건하에서는 효과적으로 작동할 수 있음을 입증한 사례였으나, 동시에 그러한 성공이 특정한 구조적 조건에 강하게 의존하고 있음을 드러낸 사례이기도 하다.

러시아의 하이브리드전이 조지아 분쟁에서 효과를 발휘할 수 있었던 배경에

42) 전시 상황에서 통상 사망자 대비 부상자 수가 훨씬 많아야 함에도 불구하고, 남오세티야 지역 의료시설에는 이를 입증할 만한 환자 수나 자료가 확인되지 않았다. 전쟁 초기부터 지역에서 활동하고 있던 국제인권단체는 러시아가 주장하는 민간인 2,000명 사망설을 입증하려면 부상자는 전시상황에서 보통 사망자의 3배 정도가 일반적이기에 이 경우 6,000명의 부상자가 발생해 남오세티야의 병원에 입원해있어야 하는데 실제 병원에는 그만한 환자들이 없고 이를 입증할만한 여타의 자료나 사진 한 장 없다고 반박했다. 우평균, “유라시아 분쟁에서의 러시아의 개입: 조지아 분쟁과 우크라이나 사태,” p. 79.

는 조지아가 나토 비회원국이어서 나토의 집단방위체제의 결집된 대응을 어렵게 했다는 점, 남오세티야와 압하지야라는 분리주의 지역과 세력의 존재로 인해 러시아의 명분이 존재했다는 점, 단기간 내 군사적 저항을 무력화할 수 있는 비교적 제한된 전장 환경 등이 결합되어 있었다. 이러한 조건은 러시아가 군사적 압박과 정치적 기정사실화를 병행하면서도, 나토의 직접 개입이라는 임계선을 넘지 않도록 조절할 수 있게 한 핵심 요인이었다. 그러나, 바로 이러한 조건들은 이후 더 복잡한 분쟁 환경에서는 유지되기 어려운 요소들이었다. 나토와 EU는 조지아 전쟁 이후 러시아식 하이브리드전에 대한 인식을 제도화하고 대응 체계를 강화해 왔으며, 이는 하이브리드전의 핵심 전제였던 ‘대응 지연’과 ‘정치적 분산’이 점차 약화되는 결과로 이어졌다. 러시아의 하이브리드전은 상대의 정치·사회적 취약성을 활용하는 데 강점을 가지지만, 상대가 학습하고 회복력을 강화할 경우 그 효과는 급격히 감소한다.⁴³⁾ 조지아 분쟁 이후 서방과 인접국들은 러시아식 하이브리드전에 대한 경계와 대응 역량을 점진적으로 강화해 왔으며, 이는 2022년 우크라이나 전쟁에서 러시아가 기대했던 초기 붕괴 시나리오가 작동하지 않은 배경 중 하나로 작용하였다.

이러한 점에서 조지아 분쟁은 러시아 하이브리드전의 초기 성공 모델로 평가될 수 있으나, 동시에 그 성공 자체가 장기적으로는 전략적 한계를 구조화하는 출발점이 되었다. 즉, 조지아 전쟁은 러시아 하이브리드전의 작동 메커니즘을 가장 선명하게 보여준 사례이자, 이후 전면전으로의 이행 가능성을 내재적으로 품고 있었던 전환점이었다고 평가할 수 있다.

4. 결론

본 연구는 2008년 조지아 분쟁을 사례로 하여 러시아가 하이브리드전을 어떠

43) Hansen, Flemming Splidsboel, “Russian Hybrid Warfare, A study of disinformation,” Danish Institute for International Studies Vol No. 06 (2017), pp. 34-37.

한 방식으로 실제 운용하였는지를 전략의 3요소(목표-방법-수단)를 분석틀로 하여 그 운용 메커니즘을 분석하였다. 분석 결과, 조지아 분쟁에서 러시아는 조지아의 나토 가입을 차단하고 남카프카스 지역에서 영향력을 회복하기 위해 국가의 군사·비군사 수단을 전쟁 이전의 점진적 잠식을 통한 여건조성, 결정적 시점에서 군사·비군사 수단의 응축된 결합·운용, 그리고 종결 이후 정치·법적 기정사실화하는 전형적인 하이브리드전을 수행하였음을 확인할 수 있었다. 조지아 분쟁에서 러시아의 전략적 목표는 나토의 동진 확대를 억제하고 유라시아 지역에서의 패권을 회복한다는 대전략 하에 조지아의 나토 가입을 차단하고 남카프카스 지역에서 러시아의 전통적 영향권을 유지하는 데 있었다. 이를 위해 장기간에 걸친 점진적 잠식을 통해 유리한 여건을 조성한 뒤, 결정적 시점에서 군사·비군사 수단을 단기간에 응축·융합하여 정치·군사적 효과를 창출하고 이를 기정사실화하는 하이브리드전을 수행하였다. 이러한 전략적 방법은 나토와 서방의 대응 결정을 지연·제약하는 데 일정한 성과를 거두었으며, 조지아의 영토 분쟁을 고착화함으로써 나토 가입을 구조적으로 어렵게 만드는 결과로 이어졌다. 또한, 조지아 분쟁은 러시아가 제한적 무력 사용을 통해 주변국과 나토 전체에 전략적 경고를 전달한 시범적 전쟁으로, 하이브리드전이 군사적 결과를 넘어 정치적·심리적 억제 효과를 창출할 수 있음을 보여준 대표적 사례였다고 할 수 있다.⁴⁴⁾

조지아 분쟁에서 러시아의 하이브리드전 운용은 전략적 목표-방법-수단 간의 단기적 정합성을 확보함으로써 제한된 비용으로 의미있는 전략적 성과를 달성한 사례로 평가할 수 있다. 다만, 이러한 정합성은 장기적 안정성과 지속가능성을 담보하지는 못했으며, 이는 이후 러시아의 분쟁 수행에서 점차 드러나는 구조적 한계의 출발점이 되었다. 러시아는 우크라이나 사회 내부의 정치적 분열과 친러 정서를 활용하여 신속한 정치적 붕괴를 유도하려는 전략적 가정을 가지고 있었으나, 실제로는 우크라이나 사회의 강한 저항과 결속이 나타나면서 이러

44) Cohen and Hamilton, "The Russian Military and the Georgia War: Lessons and Implications," p. 6.

한 가정이 현실에서 작동하지 않았다. 특히 우크라이나 정부와 사회는 정보전과 사이버 공격에 대해 상당한 대응 능력을 보여주었으며, 서방 국가들의 정치적·군사적 지원이 결합되면서 하이브리드전에서 중요한 역할을 수행하던 정보전·심리전·정치적 영향력 수단의 효과가 미약하였으며, 결과적으로 러시아가 기대했던 전략적 효과는 제한적으로 나타났다. 이러한 점들은 러시아가 하이브리드전 개념을 효과적으로 활용하여 초기 단계에서 제한적 전략 성과를 달성할 수 있었음에도 불구하고, 전략적 목표의 확대와 상대국의 회복력이 강화되고 내·외부적인 결속력이 유지되는 장기적 분쟁 환경에서는 목표-방법-수단 간 정합성이 유지되기 어렵다는 구조적 한계가 있음을 반증하는 것이다. 이러한 점에서 조지아 분쟁은 러시아 하이브리드전 전략의 초기 성공 사례일 뿐만 아니라, 이후 우크라이나 전쟁에서 드러난 전략적 정합성 문제를 이해하기 위한 중요한 분석적 출발점으로 볼 수 있다.

러시아의 하이브리드전 사례 분석은 한반도 안보환경에 중요한 시사점을 제공한다. 한반도는 정전체제라는 특수한 구조 속에서 북한과 대치하면서 사이버 공격, GPS 교란, 무인기 침투, 미사일 도발, 정보·심리전 등 다양한 회색지대 도발을 지속적으로 경험해 왔다. 이러한 도발은 전면전으로 직결 되지는 않으나 안보 불확실성을 증폭시키고 위기관리 부담을 누적시키는 수단으로 활용되어 왔으며, 구조적으로는 러시아가 나토를 상대로 구사한 하이브리드전과 유사한 전략적 논리를 지닌다. 특히 북한의 무인기 침투, GPS 교란, 사이버 공격 등은 군사적 충돌 임계치를 넘지 않는 범위에서 긴장을 단계적으로 고조시키는 전형적인 회색지대 전략의 특징을 보여 준다. 러시아의 하이브리드전이 나토의 합의제 의사결정 구조의 취약점을 노려 나토의 대응을 지연시키고 동맹의 결속과 억제신뢰성에 의문을 제기함으로써 장기적으로 동맹 체제를 약화시키는 효과를 노린 것으로 볼 수 있는 만큼 북한의 회색지대 도발은 단순한 국지적 위협이 아니라, 한미 동맹의 억제 신뢰성과 위기관리 체계를 시험하는 전략적 수단으로 이해될 필요가 있다. 이러한 상황을 고려할 때, 한반도 안보정책은 전통적인 군사적 충돌 중심의 위기관리 개념을 넘어 하이브리드전 환경에 대응할 수 있는

새로운 전략적 접근을 발전시킬 필요가 있다.

본 연구는 러시아의 하이브리드전 사례를 토대로 다음과 같은 정책적 시사점을 제시한다. 첫째, 회색지대 위협을 고려한 위기관리 개념의 재정립이 필요하다. 기존 위기관리 체계는 가시적인 군사적 위협이나 무력 충돌 가능성을 중심으로 형성되어 왔다. 그러나, 하이브리드전과 회색지대 도발은 이러한 전통적 위기 인식의 틀을 의도적으로 회피한다. 위기를 군사적 충돌 가능성에 국한하여 인식할 경우 대응 시점은 필연적으로 지연될 수밖에 없으며 이는 도발 주체에게 전략적 우위를 제공하게 된다. 따라서 향후 위기관리 체계는 군사적 충돌 여부가 아니라 비군사적 수단과 혼합된 위협이 국가 안보체계와 동맹 의사결정 구조에 미치는 전략적 영향을 기준으로 위기 수준을 판단할 수 있도록 재설계될 필요가 있다.

둘째, 회색지대 도발 대응을 위한 범정부 통합 대응체계의 강화가 요구된다. 최근 안보환경에서는 군사·비군사 영역이 결합된 복합적 위협에 대한 범정부적 대응이 중요하게 부각되고 있다. 하이브리드 위협은 군사 영역뿐 아니라 사이버, 정보, 경제, 사회 기반시설 등 다양한 영역에서 동시에 발생한다. 따라서 대응 역시 군사적 대응에 국한될 수 없으며 외교·정보·사이버·사회안보 영역을 포함하는 범정부적 대응이 필요하다. 예컨대 GPS 교란이나 사이버 공격과 같은 비군사적 위협에 대해 군과 정부 부처, 민간기관이 공동으로 정보를 공유하고 대응할 수 있는 국가 차원의 통합 위기대응 메커니즘을 구축할 필요가 있다.

셋째, 한미동맹 차원의 회색지대 위협 대응 협력체계를 강화할 필요가 있다. 현재 한미동맹의 억제체계는 주로 전면전 억제와 군사적 충돌 상황에 초점을 두고 있다. 그러나, 하이브리드전 환경에서는 사이버 공격, 정보전, 무인기 도발 등 비전통적 위협에 대한 공동 대응 능력이 중요하다. 따라서 연합 차원의 정보 공유 체계, 회색지대 도발 대응 절차, 연합 훈련 등을 확대함으로써 동맹의 대응 능력과 억제 신뢰성을 강화할 필요가 있다. 이는 나토가 최근 하이브리드 위협 대응을 위해 동맹 차원의 정보 공유와 공동 대응 메커니즘을 강화하고 있는 흐름과도 유사한 방향이라고 할 수 있다.

넷째, 사회기반시설 보호와 국가복원력(resilience) 강화가 중요하다. 하이브리드전은 군사력뿐 아니라 사회적 취약성을 활용하는 전략이다. 따라서 에너지·통신·금융·교통 등 핵심 기반시설에 대한 사이버 방어 능력을 강화하고, 위기 발생 시 국가 시스템이 신속히 회복될 수 있는 복원력 구축이 필요하다. 이는 단순한 군사적 억제력을 넘어 국가 전체의 안보 대응 능력을 강화하는 핵심 요소가 될 것이다.

결국 하이브리드전 대응의 성패는 군사력의 절대적 규모보다 위기 인식과 대응 절차의 정합성에 달려 있다고 할 수 있다. 러시아의 하이브리드전 사례는 회색지대 도발이 단순한 국지적 사건이 아니라 상대의 의사결정 구조와 동맹체계를 약화시키기 위한 전략적 수단으로 활용될 수 있음을 보여 준다. 이러한 점에서 한반도에서도 회색지대 도발을 단순한 군사적 사건이 아니라 전략적 경쟁의 일환으로 인식하고, 국가 차원의 통합적 대응체계를 발전시키는 것이 향후 안보 정책의 중요한 과제가 될 것이다.

본 연구는 러시아의 조지아 분쟁을 중심으로 하이브리드전 운용 메커니즘을 분석하였다는 점에서 단일 사례 연구의 한계를 지닌다. 향후 연구에서는 중국이나 북한의 하이브리드전 수행 방식과의 비교 분석을 통해 하이브리드전의 보편성과 지역적 특수성을 보다 정교하게 규명할 필요가 있다. 또한 무인체계, 인공지능, 우주·전자전 요소의 확산이 하이브리드전 수행 방식에 미치는 영향, 그리고 하이브리드전 상황에서의 동맹 의사결정 메커니즘과 억제 이론의 적용 가능성에 대한 심층 연구가 요구된다. 본 연구 과제를 확장하여 조지아 분쟁 이후 발생한 크림반도 병합(2014), 돈바스 분쟁(2022), 러시아-우크라이나 전쟁(2022~)에서의 러시아 하이브리드전 수행의 한계, 특히 러시아-우크라이나 전쟁(2022~)에서 나타난 전면전 형태의 모습을 하이브리드전 관점에서는 어떻게 설명할 수 있을지에 대한 연구 등은 회색지대 위협이 일상화되는 국내·외 안보 환경 속에서 한반도의 안보를 보다 견실히 하는 데 기여할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

Frank, G. Hoffman. *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Arlington, Virginia: potomac Institute for Policy Studies, 2007.

Mark, Galeotti. *The Weaponisation of Everything* New Haven: Yale University Press, 2022.

박창희. 『군사전략론 (국가대전략과 작전술의 원천)』. 서울: 도서출판 플래닛미디어, 2021.

2. 논문

Arthur F, Lykke Jr. “Defining Military Strategy.” *MILITARY REVIEW*. (1997).

Ariel, Cohen and Robert, E Hamilton. “THE RUSSIAN MILITARY AND THE GEORGIA WAR: LESSONS AND IMPLICATIONS.” *Strategic Studies Institute* (June 2011). <https://press.armywarcollege.edu/monographs/576/>

Hansen, Flemming Splidsboel. “Russian Hybrid Warfare. A study of disinformation.” *Danish Institute for International Studies*. (2017). <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/197644/1/896622703.pdf>

John J. Mearsheimer. “Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault.” *Foreign Affairs*. (September/October 2014).

- Valery Gerasimov, "The Value of Science Is in the Foresight." *MILITARY REVIEW*. (January-February 2016).
- 고재남. "유라시아 중부지역의 신거대게임과 관련국 대응". 『중소연구』 제29집 3호 (2005).
- 김경순. "러시아의 하이브리드전-우크라이나사태를 중심으로-". 『한국군사』 제4호 (2018년 12월).
- 김영술. "러시아-그루지야 분쟁과 국제관계". 『아태연구』 제16권 제2호 (2009).
- 김영준. "푸틴의 전쟁과 러시아 전략 사상". 『국가전략』 제22권 4호 (2016).
- 박일송·나중남. "하이브리드 전쟁(Hybrid War): 새로운 전쟁 양상?". 『한국군사학논집』 Vol.71 No.3 (2015).
- 박희성·박동휘. "러시아-조지아 분쟁에서 러시아가 수행한 정치적 하이브리드전 분석: IIFMCG 보고서를 중심으로". 『한국군사학논총』 제11집 제4권 (2022).
- 송태은. "디지털 시대 하이브리드 위협 수단으로서의 사이버 심리전의 목표와 전술: 미국과 유럽의 대응을 중심으로". 『세계지역연구논총』 제39집 1호 (2021).
- 신범식. "신거대게임으로 본 유라시아 지역질서의 변동과 전망". 『슬라브학보』 제23권 2호 (2008년 6월).
- 우평균. "유라시아 분쟁에서의 러시아의 개입: 조지아 분쟁과 우크라이나 사태". 『국제정치연구』 제17집 2호 (2014).
- 이영형. "조지아의 갈등구조와 러시아의 지정전략". 『분쟁해결연구』 Vol13 No3 (2015).
- 장덕준. "러시아의 재부상과 동북아". 『아시아리뷰』 제2권 제1호 (2012).
- 정한구. "메드베데프 러시아 대통령의 대외정책". 『세종논평』 123호 (2008).
- 최근대·나호영. "러시아의 우크라이나 침공과 서방의 대응: 하이브리드전의 이론과 적용을 중심으로". 『군사연구』 제154집 (2022).

3. 보고서

EU. “*Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia*,” (September 2009). https://www.echr.coe.int/Documents/hudoc_38263_08_Annexes_eng.pdf

IFANS. “하이브리드 위협에 대한 최근 유럽의 대응”. 「주요국제문제분석」 2020-31호 (2020년).

김규철. “러시아와 나토의 적대 관계: 연원과 무장충돌 가능성”. 대외경제정책연구원. 「EMERiCs 러시아·유라시아」(2021년).

Nargiz Hajiyeva. “지정학적 긴장속에서 전략적 에너지·수송허브로 도약하는 남코카서스”. 대외경제정책연구원. 「EMERiCs 러시아·유라시아」(2024년 7월).

정한구. “메드베데프 러시아 대통령의 대외정책”. 세종연구소 「세종논평」 123호 (2008년 11월 21일).

4. 인터넷 자료

“나토 총장, 옛 소련 우크라이나 나토 가입에 회원국 이견”. 『연합뉴스』 2021년 11월 15일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20211115139900080> (검색일: 2025년 12월 30일).

유철중. “나토 총장 “옛 소련 우크라이나 나토 가입에 회원국 이견””. 『연합뉴스』 2021년 11월 15일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20211115139900080> (검색일: 2025년 12월 30일).

“우크라이나와 그루지아 나토 가입 실패의 배경”. 『VOA』 2008년 4월 5일. <http://www.voakorea.com> (검색일: 2025년 12월 29일).

A Strategic Analysis of the Operational Mechanisms of Russian Hybrid Warfare in the Georgia Conflict

Jinil Oh (Ph.D. Candidate, Joint Forces Military University)

Byungwook Choi (Professor, Department of National Security Studies,
Sangmyung University; Corresponding Author)

This study analyzes the operational mechanism of Russian hybrid warfare in the 2008 Georgia conflict by applying the strategic triad of goals-means-ways as an analytical framework. In the Georgia conflict, Russia's strategic objective was to prevent Georgia's accession to 나토 and to preserve its traditional sphere of influence in the South Caucasus. To achieve this objective, Russia pursued a hybrid warfare strategy characterized by long-term, incremental encroachment to shape favorable conditions, followed by the rapid and concentrated integration of military and non-military means at a decisive moment, and the subsequent consolidation of outcomes as faits accomplis.

Through this mode of hybrid warfare, Russia effectively delayed and constrained 나토 and Western decision-making processes, producing political and military effects that structurally impeded Georgia's 나토 membership. The Russian approach in the Georgia conflict can thus be evaluated as a case in which short-term strategic coherence among goals, means, and ways

enabled the achievement of meaningful strategic outcomes at relatively limited cost. However, this coherence did not ensure long-term stability or sustainability, and instead constituted the starting point of structural limitations that became increasingly evident in Russia's subsequent conflict behavior.

Keywords: NATO enlargement, Hybrid warfare, Gray zone threats Ends-Means-Ways framework, Consistency

투고일: 2026.01.15. 심사일: 2026.02.23. 게재확정일: 2026.03.10.

‘능동적 전략적 자율성’

: 미·중 경쟁 시대 한국의 생존 전략

박기태* (합동군사대학교)

1. 서론
2. 분석 틀: 강대국 경쟁과 중견국의 전략적 선택
3. 국제전략환경 진단:
‘新 먼로주의’와 ‘빅 딜’의 구조적 함의
4. 한국의 정책 옵션과 시나리오별 전략적 적합성
5. 능동적 전략적 자율성의 실행 방안
6. 결론

2026년 ‘新 먼로주의’의 실행과 ‘빅 딜’ 가능성은 한국의 대외전략 패러다임 전환을 요구한다. 지난 10년간 한국의 헤징 전략은 정권교체에 따라 진자운동을 반복해왔으며, 미·중 경쟁 심화, 대만 위기 현실화, 강대국의 명확한 진영 선택 요구 속에서 구조적 한계에 직면하고 있다. 본 논문은 수동적 헤징을 넘어 ‘능동적 전략적 자율성’을 한국의 중장기 국가전략으로 제시한다.

본 논문은 첫째, ‘新 먼로주의’와 ‘빅 딜’이 한국에 주는 구조적 압박을 분석하고, 둘째, 네 가지 정책 옵션(강화된 한·미동맹, 대중 경제 심화, 수동적 균형·헤징, 능동적 전략적 자율성)을 정적·동적으로 비교하며, 셋째, ① ‘빅 딜’ 성사, ② 구조적 경쟁 지속, ③ 대만 위기 격화 세 가지 시나리오에서 강건성을 검증한다. 분석 결과, ‘능동적 전략적 자율성’이 모든 시나리오에서 가장 높은 적응성을 보인다.

‘능동적 전략적 자율성’은 EU의 방위·산업 중심 전략적 자율성이나 인도의 비동맹 기반 전략적 자율성과 구별되는 개념으로, 중견국 한국이 국방·기술·경제 역량을 체계적으로 강화하여 강대국의 선택 강압에 대한 실질적 협상력을 확보하는 역량 기반(capability-based) 전략이다. 이를 위해 국방·방위산업 자주역량 강화(2030 방위산업 4강), 경제·기술 자립성 제고(반도체·배터리 공급망 다변화), 외교·중견국 협력 네트워크 확대를 제시한다. 다만, 역량 구축은 중견국의 구조적 한계 속에서 장기적 시간과 상당한 재정 투자를 요구하며, 강대국의 진영 선택 압박이 완전히 해소되지 않을 수 있다는 점도 함께 고려한다.

| 주제어 | 능동적 전략적 자율성, 수동적 헤징(Passive Hedging), 新 먼로주의(Trump Corollary), 빅 딜(Spheres of Influence), 시나리오 분석, 국방·기술·경제 역량 강화

1. 서론

가. 문제제기: 2026년의 국제정세 급변과 한국의 전략적 위기

2026년 초, 국제정세는 한국의 국가전략을 근본적으로 재검토하도록 강제하는 구조적 격변을 보이고 있다. 세 가지 차원의 변화가 동시다발적으로 전개되고 있다.

첫째, 미국의 ‘新 먼로주의(Trump Corollary)’ 실행이다. 2025년 말 트럼프 정부가 발표한 국가안보전략(NSS)은 미국이 서반구(Western Hemisphere)의 절대적 우위를 재확립할 것임을 천명했고, 2026년 1월 3일 베네수엘라에 대한 군사작전(Operation Absolute Resolve)을 통해 이를 실제 행동으로 옮겼다. 이 작전은 150여 대의 항공기 동원과 특수부대 투입을 포함한 대규모 군사작전으로, 그 규모와 전개 과정은 제3장에서 상세히 다룬다.¹⁾ 여기서 주목할 점은 이것이 단순한 레토릭이 아니라 고강도의 군사력 사용(hard power)이었다는 사실이며, 중국·러시아의 영향력 확대를 차단하고 라틴아메리카를 미국의 배타적 영향권으로 되돌리겠다는 트럼프 행정부의 의지를 상징적으로 보여준다.²⁾

둘째, ‘빅 딜(Big Deal)’ 가능성의 부상이다. 베네수엘라 작전과 ‘新 먼로주의’ 선언에 기반하여, 트럼프 행정부가 미국·중국·러시아 3대 강대국이 각자의 지역을 영향권으로 나누어 통치하는 일종의 ‘영향권 분할 거래(spheres of influence deal)’를 모색하고 있다는 분석이 제기되고 있다.³⁾ 이른바 ‘빅 딜’은 현실주의 국제정치 이론에서 논의되어 온 강대국 간 영향권 분할 구상의 연장선

* 現 합동군사대학교 교수(Ph.D. in Policy Analysis), 前 공본 전략기획과장 및 차장(예. 공군 대령)

1) “Making sense of the US military operation in Venezuela,” *Brookings Institution*, January 5, 2026; “Inside ‘Operation Absolute Resolve,’” *The New York Times*, January 3, 2026.

2) “Trump’s ‘Donroe Doctrine’ seeks influence over Western Hemisphere,” *ABC News*, January 5, 2026.

3) Richard N. Haass, “Special Edition: The Trump Doctrina (January 4, 2026),” *Richard Haass Substack*, January 3, 2026.

상에 있다. Mearsheimer의 공격적 현실주의는 강대국이 자국의 지역 패권을 확보하기 위해 타 지역에서의 경쟁을 조정할 유인이 있음을 이론적으로 제시하며, Allison의 ‘투키디데스 함정’ 논의 역시 부상하는 강대국과 기존 패권국 사이의 세력권 조정 가능성을 탐구한 바 있다.⁴⁾

다만, ‘빅 딜’의 실현 가능성에 대해서는 상반된 평가가 공존한다. 미 의회 내 초당적 대중국 강경론과 대만관계법(Taiwan Relations Act)의 법적 구속력, 일본·호주 등 인도·태평양 동맹국들의 강한 반발을 근거로 영향권 분할의 비현실성을 주장하는 견해도 유력하다.⁵⁾ 그럼에도 불구하고, 본 논문은 ‘빅 딜’을 실현 가능성의 차원이 아니라, 실현될 경우 한국에 야기하는 구조적 위협의 성격이라는 차원에서 하나의 핵심 시나리오로 다룬다. 이러한 구도는 동북아에서 한국에게 미·중 사이에서 어느 한쪽을 선택하도록 강요하는 ‘선택 강압(forced choice)’을 수반할 가능성이 크다.⁶⁾

셋째, 한국 현 정부의 ‘균형 외교’ 전략의 구조적 한계이다. 이재명 정부는 출범 이후 한·미동맹을 유지하면서 동시에 중국과의 관계 정상화를 추진하는 이른바 ‘균형외교’를 표방해왔다. 학계에서는 이를 Kuik(2021)의 헤징 스펙트럼 분류에 따른 ‘중간값 헤징(middle-ground hedging)’으로 평가하거나, Kang(2025)이 지적한 바와 같이 ‘실용적 관여(pragmatic engagement)’로 분류하는 논의가 진행 중이다.⁷⁾ 그러나 미·중 경쟁이 구조적으로 격화되고, ‘新먼로주

4) John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, updated ed. (New York: W.W. Norton, 2014), ch. 7; Graham Allison, *Destined for War* (Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017); Hal Brands and Charles Edel, “The Real Origins of the U.S.-China Cold War,” *Foreign Policy*, June 2, 2021.

5) Bonnie Glaser, “Why a U.S.-China Grand Bargain on Taiwan Is a Fantasy,” *Foreign Affairs*, December 2025; Kurt Campbell and Rush Doshi, “How America Can Shore Up Asian Order,” *Foreign Affairs*, January/February 2021.

6) Victor D. Cha, “Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia,” *International Security*, Vol. 34, No. 3 (2010), pp. 158-196. 본 논문의 ‘선택강압’은 Cha의 ‘coercive alignment pressure’ 개념에 기초한다.

7) Cheng-Chwee Kuik, “Getting hedging right: a small-state perspective,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 21, No. 3 (2021), pp. 449-478; David C. Kang, “South Korea’s Pragmatic Pivot,” *The Washington Quarterly*, Vol. 48, No. 1 (2025); “Lee’s balanced diplomacy faces biggest test yet in Beijing,” *Hankyoreh English Edition*, January 4, 2026.

의·빅 딜’ 담론이 부상하는 환경에서는 이러한 균형 외교가 평소 리스크 관리 용 단기 처방은 될 수 있어도, 중장기 국가전략의 기준으로 기능하기에는 불충분하다는 우려가 커지고 있다. 특히 대만해협 위기, 러시아·우크라이나 전쟁 종전방식, 미·중 기술·안보 디커플링의 심화 여부에 따라 한국에 대한 선택압력이 급등할 경우, 현재의 균형 외교는 명확한 의사결정 원칙을 제공하지 못한 채 ‘전략적 마비’ 상태를 초래할 위험을 내포한다.⁸⁾

나. 기존정책의 문제점: ‘수동적 헤징’의 불가능성⁹⁾

지난 10여 년간 한국의 대외정책은 정권교체 때마다 미·중 사이에서의 위치와 톤이 크게 요동치는 ‘진자운동(pendulum swing)’을 보여 왔다.¹⁰⁾ 이러한 현상은 국제정치 이론에서 동맹 정치의 ‘방기-엮혀듦(abandonment-entrapment)’ 딜레마가 정권교체와 결합될 때 나타나는 정책 진동으로 설명된다. 진보정권은 상대적으로 중국과의 관계 개선과 자율성 확대를, 보수 정권은 미국과의 동맹 강화를 우선시하는 경향을 보여 왔다.

문재인 정부(2017~2022)는 미국과의 동맹을 유지하면서도 중국과의 갈등을 완화하고 경제협력을 복원하는 ‘경량급 헤징(light hedging)’ 전략을 시도했다. 2017년 10월 발표된 이른바 ‘3 No’(추가 사드 배치 불가, 미 MD체제 불참, 한·미·일 군사동맹 불가) 입장은, 사드(THAAD) 배치 이후 가시화된 중국의 경제 보복을 완화하고 한·중 관계를 정상화하기 위한 타협으로 해석된다.¹¹⁾ 그러나

8) González-Pujol (2024), 앞의 글. ‘전략적 마비’는 동 논문이 지적한 ‘임계점에서의 붕괴(threshold collapse)’와 맥락을 같이한다.

9) 국제정치에서 ‘헤징’은, 중견국이나 소국이 단일 강대국에 올인하거나 정면으로 맞서는 대신, 여러 방향으로 동시에 대비책을 갖추어 위험을 분산시키는 전략을 의미한다. 자세한 내용은 이론적 배경인 제2장에서 설명한다.

10) Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1997); “Switching lanes? South Korea’s shifting hedging behavior in the US-China rivalry,” *Australian Journal of International Affairs* (online first, 5 December 2025).

11) “Double Allegiance: Moon Jae-in’s Strategy amid US-China Rivalry,” *The Asan Forum*, September 1, 2021; Charles Park, “ROK’s 3 Nos reaffirm the status quo,” *The Korea Times*, November 29, 2017.

중국은 한국이 여전히 미국 동맹체계에 깊게 편입되어 있다고 보았고, 미국은 한국의 인도·태평양전략(FOIP) 참여 소극성에 불만을 표시하는 등 양측 모두에서 신뢰를 완전히 회복하지는 못했다.

윤석열 정부(2022~2025)는 ‘3 No’를 사실상 폐기하고 인도·태평양전략, 한·미·일 안보협력, AUKUS Pillar 2 참여 의사 표명 등을 통해 ‘중량급 헤징(heavy hedging)’ 혹은 ‘동맹 편향 전략’으로 이동하였다.¹²⁾ 이는 미국과의 안보·기술 협력을 심화시키는 효과를 가져왔지만, 중국과의 고위급 교류가 장기간 중단되고 중국 내 여론이 악화되는 등 경제·외교적 비용을 수반하였다.

이재명 정부(2025~)는 이러한 양극단 사이에서 ‘균형 외교(balanced or pragmatic diplomacy)’를 표방하고 있다. 한·미동맹을 유지하되, 중국과의 경제·외교 관계를 조기에 복원함으로써 리스크를 줄이겠다는 접근이다. 실제로 2025년 APEC 계기 정상회담, 2026년 1월 국빈 방중을 통해 양국 정상은 두 차례 만나 고위급 교류를 복원했다.¹³⁾ 그러나 이는 어디까지나 현재의 긴장 수준을 관리하는 데 초점을 둔 ‘단기적 리스크 완화전략’이며, ‘빅 딜’ 체결, 대만 무력 충돌, 미·중 디커플링 심화와 같은 구조적 변화에 직면했을 때 한국이 어떤 원칙과 기준에 따라 결정을 내려야 하는지에 대해서는 충분한 답을 주지 못한다.

다. 연구 목적과 논문의 기여

본 논문의 목적은, ‘新 면로주의’와 ‘빅 딜’이라는 새로운 국제질서 재편 시도 속에서 한국이 수동적 헤징을 넘어 ‘능동적 전략적 자율성’을 추구해야 할 이론적·정책적 근거를 제시하는 것이다.

구체적으로, ‘新 면로주의’와 ‘빅 딜’ 담론이 함의하는 국제체제의 구조적 변

12) “Country Report: South Korea (April 2024),” *The Asan Forum*, April 8, 2024.

13) “Lee’s balanced diplomacy faces biggest test yet in Beijing,” *Hankyoreh English Edition*, January 4, 2026; “Lee-Xi summit a measured win after years of stagnation,” *The Korea Herald*, January 6, 2026.

화를 진단하고, Moon-Yoon-Lee 세 정부를 사례로 한국의 해징 전략의 진화와 한계를 분석하며, 한국이 선택할 수 있는 4가지 정책 옵션(강화된 한·미동맹, 대중 경제 심화, 수동적 균형, 능동적 자율성)을 설정한 후, 3가지 주요 시나리오(빅 딜 성사, 현상 유지, 대만 위기 심화)하에서 각 옵션의 전략적 적합성을 비교·평가함으로써, ‘능동적 전략적 자율성’이 가장 높은 강건성(robustness)을 갖는 전략임을 논증하고, 국방·경제·외교 분야별 구체적 정책대안을 제시한다.

이 논문은 기존의 ‘친미 vs 친중’ 이분법적 논쟁이나, 진보·보수 정권 간 외교 노선 공방을 넘어, 국가이익을 기준으로 한 중장기 전략 프레임을 제안한다는 점에서 학술적·정책적 의의가 있다. “이 논문의 핵심 질문은, ‘新 먼로주의’와 ‘빅 딜’ 가능성, 대만 위기라는 구조적 압박 속에서, 한국이 수동적 해징을 넘어서 어떤 형태의 전략적 자율성을 확보해야 하는가이다.”

다만, 본 논문은 ‘능동적 전략적 자율성’의 전략적 타당성과 강건성 논증에 초점을 두며, 이의 실행에 수반되는 구체적 재정 규모, 국내 정치적 합의 과정, 그리고 중견국으로서의 역량 확장 한계에 대한 정량적 분석은 후속 연구의 과제로 남긴다.¹⁴⁾

라. 논문의 구성과 분석 방법론

본 논문은 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 강대국 경쟁 속 중견국이 채택할 수 있는 전략을 개념적으로 정리하고, 특히 ‘해징’ 전략의 정의와 작동 메커니즘, 그리고 한계를 설명한다. 이를 통해 이후 장에서 사용할 분석 틀(analytic framework)을 제시한다.

제3장에서는 최근의 ‘新 먼로주의’ 실행, 베네수엘라 작전, 미·중·러 관계

14) 본 논문의 분석 범위와 한계에 대한 설정은 다음의 방법론적 논의를 참조, Alexander L. George and Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (Cambridge: MIT Press, 2005), ch. 3. George and Bennett는 정책 지향적 사례연구에서 전략적 타당성 논증과 실행 가능성 분석을 구분하여 다루는 것의 방법론적 정당성을 설명한다.

변화, 대만해협과 러·우 전쟁의 전개를 검토하며, 한국이 처한 전략 환경과 구조적 딜레마를 진단한다.

제4장에서는 한국이 취할 수 있는 4가지 정책 옵션을 도출하고, 우선 정적 분석(static analysis)을 통해 각 옵션의 비용·편익을 비교한 뒤, 3가지 시나리오별 동적 분석(dynamic scenario analysis)을 통해 어떤 옵션이 가장 강건한 선택인지 검증한다.

제5장에서는 제4장의 분석 결과를 토대로, ‘능동적 전략적 자율성’을 한국의 중장기 국가전략으로 채택해야 할 이유와 함께, 국방·안보, 경제·기술, 외교·중견국 협력 등 세부 영역별 정책 실행 방안을 제시한다.

제6장에서는 논의를 종합하고, 향후 한국의 국가전략 수립 및 집행에 대한 함의를 정리한다. “본 논문의 중심 주장은, 네 가지 옵션 중 ‘능동적 전략적 자율성’이 시나리오 전반에서 가장 강건한 전략적 선택이라는 것이다.”

2. 분석 틀: 강대국 경쟁과 중견국의 전략적 선택

가. 강대국 경쟁과 중견국의 구조적 제약

오늘날 국제질서는 미·중 전략경쟁의 장기화, 러시아의 수정주의적 행동, 유럽과 인도·태평양에서의 동맹·연대 재편이 중첩되는 다층적 구조를 보이고 있다. 이러한 환경에서 한국과 같은 중견국(middle power)은 단순한 수동적 대응이 아니라, 구조적 제약을 정확히 인식한 위에서 전략을 설계해야 한다.

중견국이 직면하는 구조적 제약은 크게 네 가지 위험으로 정리할 수 있다. 첫 번째는 동맹국으로부터의 방기(abandonment) 위험이다. 이는 안보 보장국(예: 미국)이 위기 시 약속한 만큼 개입하지 않거나, 더 큰 거래(빅 딜)를 위해 동맹국의 이익을 양보할 수 있다는 우려를 의미한다. 두 번째는 동맹국으로 인한 얽힘(entrapment) 위험이다. 동맹국의 공세적 정책이나 모험주의로 인해 원치

않는 분쟁에 휘말릴 수 있는 위험이다. 세 번째는 부상하는 강대국(예: 중국)에 의한 지배(domination) 위협이며, 네 번째는 그 강대국의 경제·외교 질서로부터 배제(exclusion)되거나 소외되는 위험이다.¹⁵⁾

최근 한국의 대중·대미 정책을 분석한 연구들은, 한국의 대외전략이 바로 이러한 ‘방기-엮혀듸-지배-배제’라는 네 가지 구조적 위협의 조합에 따라 진자운동을 해왔음을 지적한다.¹⁶⁾ 이러한 환경 속에서 중견국이 채택해온 대표적 전략이 바로 헤징(hedging)이다.

나. 헤징의 개념과 작동 메커니즘

헤징은 본래 금융 분야에서 위험 분산을 위해 상반된 포지션을 동시에 취하는 전략을 의미하지만, 국제정치에서는 강대국 간 경쟁 속에서 중견국이 상반된 행동을 의도적으로 병행하여 이익을 극대화하고 위험을 분산시키는 외교 전략으로 정의된다. Goh는 동남아 국가들의 전략을 분석하면서, 헤징을 대중국 ‘관여(engagement)’와 대미국 ‘우회적 균형(indirect balancing)’을 동시에 추구하는 전략으로 규정하였다.¹⁷⁾ González-Pujol은 불확실한 권력 분포 속에서 상충하는 국가이익을 동시에 관리하기 위해 경쟁적·협력적 수단을 혼합하는 포괄적 외교 전략으로,¹⁸⁾ Kuik은 두 개 이상의 경쟁 강대국 사이에서 협력과 견제를 상호 모순되도록 병행함으로써 전략적 모호성을 유지하는 정렬(alignment) 행태로 각각 개념화한다.¹⁹⁾

15) 중견국이 직면하는 구조적 위협(방기, 엮혀듸, 지배, 배제)에 대한 논의는 다음을 참조. “Switching lanes? South Korea’s shifting hedging behavior in the US-China rivalry,” *Australian Journal of International Affairs* (online first, 5 December 2025).

16) Ibid. 이 논문은 사드(THAAD) 배치, 3 No 선언, 한·미·일 안보협력 참여 여부 등 주요 사건을 중심으로 한국의 헤징전략이 진보·보수 정권에 따라 경량급·중량급으로 ‘차선변경(switching lanes)’ 해왔음을 보여준다.

17) Evelyn Goh, “Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies,” *International Security*, Vol. 32, No. 3 (2007), pp. 113-157.

18) Iván González-Pujol, “Theorising the Hedging Strategy: National Interests, Objectives and Mixed Foreign Policy Instruments,” *All Azimuth: A Journal of Foreign Policy and Peace* (2024).

이러한 논의를 종합하면, 헤징 전략의 작동 메커니즘은 세 가지 핵심 요소를 통해 이해할 수 있다. 첫째는 혼합성으로, 안보·외교·경제 등 여러 영역에서 협력과 경쟁을 동시에 사용하는 것이다—한국의 경우 안보 영역에서는 미국에 의존하면서 경제영역에서는 중국과의 협력을 심화시키는 방식이 이에 해당한다. 둘째는 상호 제약적 행동의 원리로, 한 영역에서의 ‘친미국’ 행동이 다른 영역에서의 ‘친중국’ 행동으로 상쇄됨으로써 전략적 모호성(strategic ambiguity)을 유지하고, 미국과 중국 입장에서 한국을 “일부는 우리 진영에 속하지만, 일부는 그렇지 않은” 모호한 파트너로 인식하게 만든다. 셋째는 위험관리 목적으로, 헤징의 궁극적 목표는 앞서 언급한 ‘방기·엷혀둠·지배·배제’라는 네 가지 구조적 위험이 동시에 현실화되지 않도록, 혹은 그 심각도를 최소화하도록 설계된 방어적 전략이라 할 수 있다.

동남아 국가들은 이러한 헤징 전략을 통해, 미국과 중국 모두로부터 경제·안보적 이득을 끌어내는 데 상당한 성과를 거두었다는 평가를 받는다.²⁰⁾ 한국 역시 미·중 경쟁이 본격화된 이후 비슷한 방식의 헤징을 시도해왔으나, 정권교체에 따라 경량급(light)과 중량급(heavy) 헤징 사이를 반복적으로 전환해왔다는 점에서 제1장에서 지적한 진자운동과 직결된다.²¹⁾

다. 헤징 전략의 기회와 구조적 한계

헤징은 이론적으로도, 그리고 실제 동남아·한국의 경험에서도, 일정한 기회를 제공한다. 첫째, 헤징은 이익 극대화를 가능하게 한다. 강대국과의 경제협력, 투자유치, 기술이전 등에서 양측 모두와 관계를 유지함으로써 경제적 이득을 극대화할 수 있다. 둘째, 헤징은 위험 분산을 달성한다. 특정 강대국에 대한

19) Cheng-Chwee Kuik, “Getting hedging right: a small-state perspective,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 21, No. 3 (2021), pp. 449-478.

20) “Southeast Asian Strategies toward the Great Powers: Still Hedging After All These Years?,” *The Asan Forum*, July 19, 2021.

21) “Switching lanes? South Korea’s shifting hedging behavior in the US-China rivalry,” *Australian Journal of International Affairs* (online first, 5 December 2025).

과도한 의존을 피함으로써 공급망, 안보, 외교적 선택지에서 일종의 ‘보험(insurance)’ 기능을 확보하게 된다. 셋째, 헤징은 정책 유연성을 제공한다. 국제환경이 변화할 경우, 어느 한쪽에 완전히 묶여 있지 않기 때문에 상대적으로 전환비용이 낮다.

그러나 최근 헤징 이론과 실증 연구들은, 헤징이 구조적 조건이 악화될 경우 오히려 위험을 증폭시킬 수 있는 한계 역시 지적한다.

첫째, 헤징은 신뢰 부재의 문제를 야기한다. 강대국의 입장에서 헤징 국가는 “끝내 우리 편이 아닐 수도 있는 파트너”에 불과하다. Marston은 동남아 사례를 분석하면서, 헤징 국가들이 위기 상황에서 어느 한쪽에 명확히 서지 않으려 할 수록, 양 강대국 모두로부터 “불신의 대상”이 되었다고 지적한다.²²⁾ 한국의 경우도, 중국은 THAAD·3 No·한·미·일 협력을 모두 종합하여 한국을 여전히 미국 진영으로 인식하고, 미국은 한국의 3 No와 FOIP(Free and Open Indo-Pacific) 소극성을 문제 삼는 등, “양측 모두로부터 온전한 신뢰를 얻지 못하는” 상황이 반복되었다.²³⁾

둘째, 헤징은 행동의 모순성과 의사결정 마비 문제를 초래한다. 헤징은 본질적으로 상반된 행동을 병행하기 때문에, 정책 간 일관성이 떨어지고, 위기 시에는 어느 쪽도 선택하지 못하는 ‘전략적 마비’를 초래할 수 있다. González-Pujol은 헤징을 “정상 상태에서는 합리적이지만, 임계점(threshold)을 넘는 위기 상황에서는 작동하기 어려운 전략”으로 평가한다.²⁴⁾ 예컨대 대만해협에서 실제 군사 충돌이 발생할 경우, 한국이 미·중 어느 쪽에도 “완전히 돌아서지 않겠다”는 기존 헤징 논리는 더 이상 유지되기 어렵다.

셋째, 구조적 환경변화에 따른 수동적 헤징의 붕괴 가능성이 있다. Kuik은 헤징이 가능하려면, (1) 강대국들 스스로 경쟁을 일정 수준 이하로 관리하려는

22) H. S. Marston, “Abandoning Hedging: Reconsidering Southeast Asian Alignment Strategies,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 45, No. 2 (2023).

23) “Double Allegiance: Moon Jae-in’s Strategy amid US-China Rivalry,” *The Asan Forum*, September 1, 2021.

24) González-Pujol, 앞의 글.

의지가 있고, (2) 중견국에게 전략적 다의성과 회색지대를 허용하는 구조가 필요하다 고 지적한다.²⁵⁾ 그러나 미·중 경쟁이 기술·가치·동맹체제 전반에 걸친 ‘부분적 블록화’ 단계로 심화되고, 미국이 동맹국에게 기술이전·공급망·안보 협력에서 명확한 진영 선택을 요구하며, 중국 또한 경제·외교 수단을 활용해 강도 높은 압박을 가하는 상황에서는, 기존의 “상황을 보아가며 몸을 낮추는 수동적 헤징”은 더 이상 현실적인 선택지가 되기 어렵다.

넷째, 헤징의 작동 조건은 강대국과 중견국에서 본질적으로 다르다는 점을 유의할 필요가 있다. 강대국의 헤징은 자체 역량에 기반하여 전략적 모호성을 주도적으로 설계할 수 있는 반면, 중견국의 헤징은 강대국이 허용하는 전략 공간 내에서만 기동이 가능하다는 구조적 비대칭이 존재한다.²⁶⁾ 따라서 미·중이 중견국에 대한 전략 공간을 축소시키는 국면에서는, 중견국의 수동적 헤징은 그 자체로 위험 증폭 요인이 된다.

요약하면, 헤징은 평시의 ‘불확실성 관리’ 전략으로는 여전히 유효할 수 있지만, 전략환경이 임계점에 접근하거나, 강대국이 ‘빅 딜’과 같은 구조적 재편을 시도하는 국면에서는 그 자체로 위험 증폭 요인이 될 수 있다. 다시 말해, 헤징 전략은 단기적 측면에서 이익 극대화과 위험 분산이라는 강점을 갖지만, 장기적 측면에서는 구조적 환경변화에 대한 유효성의 한계가 분명하다. 이에 전략적·제도적 차원에서 장기적 비전과 대책까지 선제적으로 구비하는 것이 중요하다. 제1장에서 논의한 바와 같이, 한국의 진자운동은 바로 이러한 수동적 헤징의 구조적 한계가 드러난 결과라고 볼 수 있다.

이러한 인식 위에서, 본 논문은 헤징의 장점(이익 극대화·위험 분산)을 살리면서도, 구조적 한계를 극복할 수 있는 상위 개념의 전략으로서 ‘능동적 전략적 자율성(active strategic autonomy)’을 제시하고자 한다.

25) Kuik, 앞의 글.

26) 강대국과 중견국의 헤징 역학 차이에 대해서는 Kuik, 앞의 글, pp. 458-462 및 Goh, 앞의 글, pp. 148-152를 참조.

라. ‘능동적 전략적 자율성’의 개념화

‘전략적 자율성(strategic autonomy)’이라는 개념은 원래 유럽연합(EU)이 미국 의존도를 줄이고, 방위·경제·기술 분야에서 자체 역량을 강화함으로써 위기 시 독자적 결정을 내릴 수 있는 능력을 확보해야 한다는 논의에서 본격적으로 등장하였다. 최근 유럽의 전략 자율성 논의는, 우크라이나 전쟁, 미국의 아시아 중시와 유럽 경시, 방위산업 투자 부족 문제 등을 계기로, 미국과의 동맹을 유지하되, 미국이 개입하지 않거나 다른 선택을 할 경우에도 유럽 스스로를 지킬 수 있는 능력을 갖추는 방향으로 전개되고 있다.²⁷⁾

중견국 차원에서도, 미·중 경쟁 심화 속에서 어느 한 진영에 흡수되지 않으면서도, 양측 모두에게 전략적 가치를 갖는 독자적 행위자가 되기 위한 노력들이 ‘전략적 자율성’의 이름으로 논의되고 있다. 동남아·유라시아의 일부 중견국들은, 특정 진영으로의 편입이나 고립을 피하면서, 다자협력·다변화·옴니-엔매시먼트(omni-enmeshment) 전략을 통해 자신들의 전략 공간을 넓혀가고자 한다.²⁸⁾

본 논문이 제시하는 ‘능동적 전략적 자율성(active strategic autonomy)’은 이러한 기존 논의를 한국의 상황에 맞게 변형·확장한 개념이 되, EU 및 인도의 전략적 자율성과는 다음과 같은 점에서 구별된다. EU의 전략적 자율성은 초국가 연합체가 역내 방위·산업 통합을 통해 미국 의존도를 줄이는 데 초점을 두며, 인도의 전략적 자율성은 비동맹 전통에 기반한 독자 외교 노선 유지에 중점을 둔다.²⁹⁾ 이에 비해, 본 논문이 제시하는 능동적 전략적 자율성은 동맹(한·미동맹)을 유지하면서도, 국방·기술·경제 역량의 체계적 강화를 통해 동맹 내

27) “European strategic autonomy also encompasses defense,” *CPR Asset Management Insight*, July 1, 2025; “Europe’s tentative first steps toward strategic autonomy,” *European Security & Defence*, April 8, 2025.

28) “Strategic Autonomy of Middle Powers under US-China Rivalry,” *Modern Diplomacy*, May 29, 2025; “Strategic Hedging of Middle Powers in an Era of Great Power Competition,” 서울대학교 아시아연구소 웹진, 2023.

29) EU의 전략적 자율성에 대해서는 각주 28)을 참조. 인도의 전략적 자율성에 대해서는 Rajesh Rajagopalan, “India’s Strategic Autonomy and the Club Model of Global Governance,” *Global Policy*, Vol. 11, No. 3 (2020), pp. 56-63을 참조.

에서의 협상력을 높이고, 미·중 양측 모두에게 ‘필수불가결한 파트너’로 자리매김하는 역량 기반(capability-based) 전략이라는 점에서 차별화된다. 이는 단순한 외교 레토릭 차원에서의 ‘양측 모두와의 관계 개선’을 의미하지 않는다. 오히려 그것은 국가의 전략적 역량을 근본적으로 강화함으로써, 위기 상황에서도 외부 강대국의 선택에 따라 좌우되지 않는 ‘결정 역량’을 확보하는 것을 지향한다.

구체적으로, 능동적 전략적 자율성은 국방력·방위산업·핵심기술·공급망 등 전략적으로 중요한 영역에서 실질적인 자립 능력을 구축함으로써, 실현 가능한 선택의 폭을 스스로 만들어내고 확대한다는 의미를 갖는다. 예를 들어, 한국이 반도체 설계·제조 기술에서 70% 이상의 자급력을 확보하고, 방위산업에서 독자적인 기술력을 갖추며, 핵심 광물과 에너지 공급망을 다변화한다면, 어느 한 강대국이 “우리를 따르거나 우리를 택하라”는 압박을 가했을 때도, 한국은 단순한 종속이 아니라 조건 협상 차원에서 대응할 수 있는 위치를 확보하게 된다. 이는 외부의 압박에 수동적으로 반응하는 것이 아니라, 자신의 역량을 바탕으로 능동적으로 대응하는 전략이라는 의미에서 ‘능동적’이라 명명되는 것이다.

다만, 이러한 역량 구축이 중견국의 구조적 한계 내에서 이루어진다는 점을 간과해서는 안 된다. 국방력의 핵심 무기체계에 대한 대미 의존도, AI·GPU 등 핵심기술의 대미국 빅테크 의존도, 핵심 광물·에너지의 대중국 의존도를 감안하면, ‘완전한 자립’이 아닌 ‘의존도의 전략적 관리와 점진적 축소’가 현실적 목표가 된다.³⁰⁾ 능동적 전략적 자율성은 강대국으로부터의 완전한 독립을 추구하는 것이 아니라, 의존의 구조를 비대칭적 상호의존(asymmetric interdependence)으로 전환하여, 강대국이 한국을 일방적으로 압박하기 어렵게 만드는 것을 지향한다.

더욱 중요한 것은 능동적 전략적 자율성이 미·중·러 및 주변국의 전략변화

30) 중견국의 역량 한계와 구조적 의존도에 대해서는 Chung-in Moon, “Between Bandwagoning and Balancing: South Korea’s Response to China,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 23, No. 1 (2023)을 참조.

를 미리 분석하고, 이를 활용해 한국의 전략 공간을 넓혀가는 공세적 성격을 갖는다는 점이다. 헤징 전략이 주로 외부의 불확실성에 대한 반응적 대응에 중점을 두었다면, 능동적 전략적 자율성은 한국이 제공할 수 있는 필수재와 공공재를 전략적으로 확대함으로써, 강대국들이 한국을 쉽게 배제하거나 압박하기 어렵게 만드는 방향으로 나아간다. 예를 들어, 반도체·배터리·방위산업·우주기술 등 첨단 분야에서 한국의 기여도를 높이면, 미·중 양측 모두 한국을 쉽게 배제하거나 압박하기 어려운 구조가 형성된다. 이러한 위치는 단순히 “누구의 편도 아닌 중간 위치”에서의 자율성이 아니라, 역량에 기반한 구조적 협상력이라는 점에서 근본적으로 다르다.

마지막으로, 능동적 전략적 자율성은 헤징의 ‘혼합성’ 원칙을 상위의 목표체계 아래에서 재구조화한다는 특징을 갖는다. 헤징과 마찬가지로 협력과 견제를 병행하는 정책 수단을 사용하지만, 그 목표를 재설정한다는 의미이다. 헤징의 목표가 ‘전략적 모호성 유지’를 통해 강대국의 선택 강요를 회피하는 것이었다면, 능동적 전략적 자율성의 목표는 ‘전략적 가치 극대화과 자율성 확장’을 통해 강대국의 선택 강압에 대한 실질적 협상력을 확보하는 것이다.

즉, 정책 수단 측면에서는 헤징과 유사한 방식—한·미동맹의 안보적 기초를 유지하면서도 중국과의 경제협력을 심화—을 사용하되, 그 정책들을 구동하는 근본적인 목표와 의도를 달리한다. 능동적 전략적 자율성 하에서는 단순히 “관계 개선”을 위한 제스처보다 국방력·기술력·경제회복력이라는 실질적 역량 구축을 최우선으로 삼으며, 미·중 사이의 “중간 위치 선택”이 아니라 “역량 확대를 통한 선택 범위 확대”를 전략의 중심에 둔다는 점에서, 헤징의 모호함 유지와는 본질적으로 구별된다.

결론적으로, ‘능동적 전략적 자율성’은 헤징이 “주어진 구조적 조건 하에서 생존과 이익을 관리하는 적응 전략”인데 비해, “국가 역량을 주도적으로 강화함으로써 구조적 조건 자체를 유리하게 변경하려는 선도 전략”이다. 다만, 중견국의 역량 확장에는 구조적 상한이 존재하며 상당한 시간과 재정 투자가 수반된다는 점에서, 이는 ‘완성형 전략’이 아니라 점진적·누적적으로 자율성의 폭을 확대

해가는 ‘과정형 전략’으로 이해되어야 한다. 이 개념은 제3장에서 다룬 ‘신먼로주의’와 ‘빅 딜’ 하에서 한국의 구조적 딜레마를 이해하는 분석 틀이자, 제4·5장에서 전개될 정책 옵션 비교와 실행 방안 제시의 기준점이 된다.

〈표 1〉 ‘헤징’과 ‘능동적 전략적 자율성’ 전략 비교

비교 항목	헤징(Hedging)	능동적 전략적 자율성
전략의 성격	수동적·반응적 전략: 상대가 요구를 높여오지 않기를 바라며 상황에 따라 몸을 살피는 방식	능동적·주도적 전략: 자신의 역량을 주도적으로 강화함으로써 구조적 조건 자체를 유리하게 변경하려는 전략
작동 원리	상반된 행동의 병행: 안보는 미국, 경제는 중국에 대한 협력과 견제를 동시에 추구	역량 기반 선택 확대: 국방·기술·경제 회복력을 강화하여 스스로의 선택 범위를 확대
강대국과의 관계	전략적 모호성 유지: 양측 모두에게 ‘불확실한 파트너’로 인식되도록 신호를 혼재	필수적 파트너로의 위상 상승: 미·중 양측에서 ‘무시할 수 없는 파트너’로 인식되도록 역량을 입증
위기 상황에서의 대응력	임계점에서 붕괴: 구조적 재편·강대국의 선택 강요 상황에서 헤징 불가능, 의사결정 마비	강건한 대응: 자체 역량을 바탕으로 협상 여지를 확보하여 일방적 강요를 방어 가능
자율성 수준	제한적·조건부 자율성: 강대국의 허용 범위 내에서만 기동 가능한 자율성	확장형·주도적 자율성: 자신의 역량을 바탕으로 선택 공간을 스스로 만들어내는 자율성

출처: 본문 내용을 요약하여 저자가 도표로 작성함.

3. 국제전략 환경 진단: ‘新 먼로주의’와 ‘빅 딜’의 구조적 함의

가. ‘新 먼로주의’의 실행과 그 의미

제1장에서 개관한 바와 같이, 2026년 1월 트럼프 행정부는 베네수엘라에

대한 군사작전(Operation Absolute Resolve)을 단행하여 마두로 대통령을 체포·압송하였다.³¹⁾ 이 작전은 ‘신먼로주의(Trump Corollary)’의 첫 실질적 적용 사례로서, 서반구에서의 미국 패권 재확립 의지와 함께 중국·러시아의 영향력 축출이라는 전략적 목적을 노골적으로 드러냈다.³²⁾

이 점에서 신먼로주의는 다음 두 가지 측면에서 한국에 간접적이지만 중대한 함의를 갖는다. 첫째, 미국의 전략적 우선순위 재조정이다. 베네수엘라 작전은 미국이 더 이상 전 세계 모든 지역에서 ‘규칙 기반 질서’를 수호하는 보편적 경찰이기는, 자국의 핵심 이해가 걸린 지역을 선별해 집중적으로 개입하는 “선택적 패권국”으로 변모하고 있음을 보여준다. 서반구에서의 영향력 장악이 최우선 목표가 되는 경우, 한반도와 동북아는 상대적으로 전략적 중요도가 낮아질 위험이 있다. 다시 말해, 한국의 안보는 미국 글로벌 전략의 중심이 아니라, 조정·삭감 가능한 주변 변수로 취급될 수 있다는 점이 문제이다.

둘째, 강압과 거래를 결합한 현실주의 외교의 부상이다. 베네수엘라에 대한 무력 사용은 미국이 필요할 경우 군사력을 사용할 의지와 능력을 여전히 보유하고 있음을 보여주지만, 이 군사력이 동맹 방어에 자동적으로 투입된다는 보증을 의미하지는 않는다. 오히려 트럼프 행정부는 이러한 군사력을 ‘협상용 레버리지’로 활용하여, 타 지역에서 중국·러시아와 “서반구-대만-우크라이나”를 둘러싼 패키지 거래를 모색할 가능성이 크다.³³⁾

이러한 맥락에서 베네수엘라 작전은 “미국이 동아시아, 특히 대만에서 더 적극 개입할 것”이라는 의미보다는, “미국이 서반구에서 얻은 지렛대를 활용해 대만·우크라이나·동북아 문제에서 중국·러시아와 ‘빅 딜’을 시도할 수 있다”는

31) 작전의 규모와 전개 과정에 대해서는 “Making sense of the US military operation in Venezuela,” *Brookings Institution*, January 5, 2026; “Inside ‘Operation Absolute Resolve,’” *The New York Times*, January 3, 2026을 참조.

32) “The Trump Corollary is officially in effect,” *Atlantic Council*, January 4, 2026; “How the Monroe Doctrine factors into US arrest of Maduro,” *AP News*, January 4, 2026.

33) ‘신 먼로주의’와 영향권 거래 가능성을 연결하는 해석은 다음을 참조. “Trump ushers in a new era of rogue superpowers,” *New Statesman*, January 4, 2026; “The ‘Donroe doctrine’: Maduro is the guinea pig for Donald Trump’s new world order,” *The Conversation*, January 6, 2026.

신호로 읽는 것이 더 설득력 있다. 즉, ‘신먼로주의’는 “대만 방어 의지 강화”가 아니라, “대만 문제를 포함한 영향권 재조정 협상의 카드화”와 더 직접적으로 연결된다.

나. ‘빅 딜’ 가능성과 영향권 분할의 구조

‘빅 딜(Big Deal)’은 미국·중국·러시아가 각자의 핵심 이익이 걸린 지역에서 상대방의 영향력을 일정 부분 인정하는 대신, 다른 지역에서의 자국 패권을 상호 묵인해주는 영향권 분할(spheres of influence) 구상을 의미한다. 최근 국제정치 논의에서는 트럼프 행정부가 베네수엘라 작전을 계기로, “서반구-우크라이나-대만”을 하나의 거래 묶음으로 보는 시각을 강화하고 있다는 분석이 제기된다.³⁴⁾

이러한 ‘빅 딜’ 논의는 특정 개인의 분석에 국한된 것이 아니라, 현실주의 국제정치 이론의 맥락에서 이해될 필요가 있다. 강대국 간 영향권 분할은 19세기 유럽 협조체제(Concert of Europe) 이래 반복적으로 시도되어 온 패턴이며, 냉전기 미·소 간 ‘데탕트’와 닉슨·키신저의 대중 접근 역시 영향권의 묵시적 상호인정을 포함하고 있었다. 최근 Lissner and Rapp-Hooper는 트럼프 시대 미국 외교가 규범적 자유주의 질서에서 ‘거래적 현실주의(transactional realism)’로 전환하고 있으며, 이 과정에서 영향권 분할이 정책 옵션으로 부상할 수 있음을 분석한 바 있다.³⁵⁾ 또한 Colby는 미국이 제한된 자원을 인도·태평양에 집중하기 위해 유럽과 중동에서의 관여를 축소해야 한다고 주장하면서, 사실상 지역별 ‘선택과 집중’이 불가피함을 논증하였다.³⁶⁾

34) Richard N. Haass, “Special Edition: The Trump Doctrina (January 4, 2026),” *Richard Haass Substack*, January 3, 2026.

35) Rebecca Friedman Lissner and Mira Rapp-Hooper, *An Open World: How America Can Win the Contest for Twenty-First-Century Order* (New Haven: Yale University Press, 2020), ch. 5. 또한 “Trump ushers in a new era of rogue superpowers,” *New Statesman*, January 4, 2026을 참조.

36) Elbridge A. Colby, *The Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict* (New Haven: Yale University Press, 2021), 특히 pp. 87-112.

다만, 제1장에서 논의한 바와 같이, ‘빅 딜’의 실현 가능성에 대해서는 회의적 시각도 유력하다. 미 의회 내 초당적 대중 강경론, 대만관계법(TRA)의 법적 구속력, 인도·태평양 동맹국들의 강한 반발이 ‘빅 딜’의 구조적 제약 요인이다. 특히 트럼프 행정부 내에서도 외교·안보 서클과 의회 내 대만 옹호론자들 간에 긴장이 존재하며, 이는 대통령의 거래적 접근이 무제한적으로 관철될 수 없음을 시사한다.³⁷⁾ 따라서 본 논문은 ‘빅 딜’을 확정적 예측이 아니라, ‘실현 시 한국에 최대의 구조적 위협을 야기하는 시나리오’로서 분석의 대상으로 설정한다.

이 구상을 단순화하면 다음과 같은 구조를 가질 수 있다. ‘빅 딜’ 구상의 핵심은 주요 지역별 영향권 배분에 있다. 첫째, 서반구(Western Hemisphere)에서는 미국의 절대 패권을 인정함으로써 중국과 러시아의 군사·경제 영향력을 철수 또는 축소시키는 것이 핵심이다. 둘째, 유럽과 우크라이나 지역에서는 러시아의 일정 수준의 영향력과 현상의 일부를 사실상 인정하되, 그 대가로 러시아가 중국의 팽창에 제동을 걸고 서반구에서 미국과 직접 충돌하지 않기를 기대한다. 셋째, 동아시아, 특히 대만과 남중국해 지역에서는 중국의 ‘핵심 이익’을 미국이 묵시적으로 인정하고, 특히 대만 문제에서 미국의 직접 군사개입을 축소하거나 불개입하는 방식으로 타협하는 구조이다.

물론 이러한 ‘빅 딜’이 실제로 성사될지는 불확실하지만, 트럼프 행정부의 발언과 일부 정책 기조는 이러한 방향의 모색 가능성을 전혀 배제하지 않는다는 점에서, 한국은 이를 하나의 “구조적 위협 시나리오”로 진지하게 다룰 필요가 있다.³⁸⁾

한국 입장에서 이 ‘빅 딜’이 갖는 함의는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 대만 방어에 대한 미국 개입 의지의 약화 가능성이다. 미국이 서반구와 자국 내 정치·경제 현안을 최우선으로 두는 상황에서, 대만 문제는 협상 여지의 대상이 될 수 있다. 이는 “미국이 반드시 대만을 위해 중국과 전면전을 감수할 것”이라

37) 미 의회 내 대만 옹호론과 행정부 간 긴장에 대해서는 Bonnie Glaser, “Why a U.S.-China Grand Bargain on Taiwan Is a Fantasy,” *Foreign Affairs*, December 2025를 참조.

38) “Trump’s Foray Into Venezuela Could Embolden Russia’s Moves in Europe,” *The New York Times*, January 5, 2026.

는 전통적인 동맹국의 기대를 약화시키며, 나아가 한반도 방위 공약에 대한 신뢰에도 부정적 신호를 줄 수 있다.

둘째, 한국 안보에 대한 ‘간접 빅 딜’ 위협이다. 미국이 대만 문제에서 중국의 요구를 일정 부분 수용하는 대가로, 중국이 한반도 문제(예: 북한 비핵화, 군사적 긴장 완화)에 더 적극적으로 협력하는 패키지 거래가 논의될 수 있다. 이 경우, 한국은 거래의 직접 당사자가 아님에도, 자국 안보와 통일문제에 관한 의제 설정 권한을 잃고 “협상의 객체”로 전락할 위험이 있다.

셋째, 동맹·파트너십 구조의 재편이다. ‘빅 딜’은 미국의 동맹 네트워크를 “규범 수호 연대”에서 “유연한 거래 네트워크”로 전환시키는 효과를 가질 수 있다. 이는 한국이 미국과의 동맹을 유지한다 하더라도, 그 동맹의 실질 내용(개입 범위, 시기, 조건)이 과거와는 전혀 다른 방식으로 재정의 될 수 있음을 의미한다.

〈표 2〉 ‘新 먼로주의’와 ‘빅 딜’이 한국에 주는 구조적 압박

요 소	주요 내용	한국에 대한 직접 함의
新 먼로주의	서반구에서 미 패권 재확립, 중국·러 영향력 축출	미국 전략의 중심축이 서반구로 이동, 한반도는 주변 변수 위험
베네수엘라 작전	군사력 사용 통한 레버리지 확보	군사력은 동맹 방어보다 거래 수단으로 활용될 가능성
빅 딜 (영향권 분할)	서반구-우크라이나-대만 패키지 거래 모색	대만·한반도 문제에서 한국이 협상 당사자가 아닌 “대상”화
대만 문제의 카드화	대만 방어 약속의 조건부·협상화	미국 개입 약화 → 한국 안보·억지력 신뢰에 부정적 영향

출처: 본문 내용을 요약하여 저자가 도표로 정리함.

이 표는 한국이 직면한 문제를 “미국이 더 도와줄 것이냐”의 문제가 아니라, “미국이 우리의 안보를 거래 카드로 쓸 수 있는 구조냐”의 문제로 재정의 할 필요를 보여준다.

다. 대만 위기 시나리오와 한국의 전략적 딜레마

대만 위기는 한국의 구조적 취약성을 가장 직관적으로 드러내는 사례이다. 한국은 지정학적으로 대만해협과 가까운 위치에 있으며, 주한미군과 한·미 동맹을 통해 미국의 인도·태평양 전략에 깊게 편입되어 있다. 동시에, 중국은 한국의 최대 교역국으로서, 수출·투자·관광·공급망 전반에서 높은 비중을 차지한다.

이러한 구조 속에서 대만에서 군사적 충돌이 발생할 경우, 한국은 적어도 세 가지 수준에서 딜레마에 직면한다. 첫째, 군사·안보적 딜레마이다. 미국의 관점에서 주한미군 기지는 대만 유사시 후방 기지 및 지원 거점으로 활용될 수밖에 없다. 실제로 미 국방 관련 연구기관과 싱크 탱크들은, 대만 위기 시 일본과 한국 기지의 역할을 전제로 한 작전 시나리오를 다수 제시해 왔다.³⁹⁾ 한국이 이러한 미측 요청을 거부할 경우, 동맹의 신뢰성 문제와 직결된다. 반면, 한국이 주한미군 기지를 통한 지원을 허용하고 한국군 자산까지 일부 동원할 경우, 중국은 한국을 “대만 문제 개입국”으로 간주하고 군사·경제적 보복을 가할 명분을 확보하게 된다.

둘째, 경제·산업적 딜레마이다. 중국은 이미 사드(THAAD) 배치 당시, 한류·관광·유통·자동차·화장품 등 다수 산업을 겨냥한 ‘비공식 경제보복’을 가한 전례가 있다. 대만 문제는 중국의 핵심 이익(core interest)과 더 깊이 연관된 사안인 만큼, 한국이 미국 편에 서거나 대만 방어에 협력하는 조치를 취할 경우, 그에 상응하거나 그 이상 수준의 경제 압박이 가해질 공산이 크다. 반면, 중국의 눈치를 보느라 미국과의 공조를 소극적으로 할 경우, 한국의 반도체·배터리·첨단기술 산업은 미국·일본·유럽과의 공급망 재편 과정에서 “신뢰할 수 없는 파트너”로 낙인찍힐 수 있다.

39) 대만 위기 시 한국·일본 기지의 역할에 대한 논의는 다음을 참조. “Caught in the Middle: South Korea’s Strategic Dilemma in a Taiwan War,” *The Defense Post*, July 3, 2025; “South Korea Cannot Afford to Sit Out Taiwan Contingencies,” *Heritage Foundation Background* (BG3869), 2024.

셋째, 정치·외교·가치의 딜레마이다. 한국은 민주주의와 인권을 중시하는 국가로서, 대만의 민주주의가 군사력으로 침탈당하는 상황을 방지하기 어렵다. 그러나 중국은 대만 문제를 철저히 내정으로 규정하며, 외부 비판 자체를 “주권 침해”로 간주한다. 한국이 대만을 공개적으로 지지하거나, 대만 방어에 대한 어떤 형태의 기여를 약속할 경우, 중국과의 관계는 구조적으로 훼손될 수 있다. 반대로, 한국이 침묵하거나 사실상 중국 입장에 동조하는 경우, 미국 및 다수의 민주 국가들 사이에서 한국의 도덕적 위상과 외교적 신뢰도는 하락할 수밖에 없다.⁴⁰⁾

다수의 국제 안보 연구는 이러한 상황을 “한국이 어느 쪽을 선택해도 손해를 보는 lose-lose 구조”로 규정한다.⁴¹⁾ 핵심은, 대만 위기가 발발하는 순간 한국은 더 이상 “해징”을 지속할 수 없고, 선택을 강요받게 된다는 점이다.

라. 소결: 구조적 압박과 ‘수동적 해징’의 파산

이상을 종합하면, ‘新 먼로주의’의 실행, ‘빅 딜’ 가능성, ‘대만 위기’ 시나리오는 서로 분리된 변수가 아니라, 한국의 전략 환경을 동시에 압박하는 하나의 구조적 맥락으로 이해할 수 있다. ‘빅 딜’의 경우, 그 실현 가능성 자체에 대해서는 3.2절에서 논의한 바와 같이 회의적 시각도 유력하지만, 실현될 경우 한국에게 야기하는 구조적 위협의 성격이 중요하다.

이러한 구조 속에서, 이재명 정부가 표방하는 ‘균형 외교’와 과거 정부들의 수동적 해징 전략은, 평시 리스크 관리에는 일정 부분 기여할 수 있을지언정, 위기와 구조적 재편 국면에서는 사실상 파산할 수밖에 없다. 즉, 지금 한국이 직면한 문제는 “조금 더 미국쪽인가, 조금 더 중국쪽인가”의 미세조정 문제가 아니라, “미·중이 구조적 거래를 시도하는 상황에서, 한국이 스스로를 협상 대상

40) 한국의 대만 문제 입장과 중국의 반응 가능성에 대해서는 다음을 참조. “S. Korea’s role in a Taiwan crisis on which North might piggyback,” *Asia Times*, July 8, 2025.

41) 한국의 전략적 딜레마를 개괄적으로 정리한 글로는 “South Korea’s Response to U.S. Demands: Minimize Risk, Maximize Reward,” *CSIS*, June 9, 2025; “How South Korea can balance its US commitments with global engagement,” *Chatham House*, December 3, 2025를 참조.

이 아닌 협상 당사자로 만들 수 있을 정도의 전략적 자율성을 갖추었는가”의 문제이다.

〈표 3〉 한국이 직면한 구조적 위험

① 미국의 전략 우선순위 변화로 인해, 한국의 안보는 과거보다 더 쉽게 “조정 가능한 주변 변수”가 될 위험에 놓여 있다.
② ‘빅 딜’ 구상은 대만·우크라이나·서반구를 하나의 협상 패키지로 엮음으로써, 한국을 안보·경제·통일 문제에서 협상의 배제된 당사자(excluded stakeholder)로 만들 수 있다.
③ 대만 위기는 한국으로 하여금 더 이상 헤징을 지속하지 못하게 하고, 미·중 사이에서 실질적이고 돌이키기 어려운 선택을 강요할 것이다.

출처: 본문 내용을 요약하여 저자가 도표로 제작함.

다만, 이러한 구조적 압박의 분석은 국제환경의 한 시점을 포착한 것이며, 국가전략은 다양한 국가들이 참여하는 복합 게임(complex game)의 성격을 갖는다는 점을 유의해야 한다. ‘新 먼로주의’와 ‘빅 딜’ 역시 미국 내 정치 역학, 중국·러시아의 대응, 유럽·인도·태평양 동맹국들의 전략적 선택에 따라 그 궤적이 달라질 수 있다. 따라서 본 논문이 제시하는 시나리오는 확정적 예측이 아니라, 한국의 전략 설계를 위한 분석 도구로 이해되어야 한다.⁴²⁾

이 점에서 제1·2장에서 논의한 바와 같이, 한국이 단순한 수동적 헤징을 넘어 국방·기술·경제회복력·외교 네트워크를 체계적으로 강화하는 ‘능동적 전략적 자율성’을 추구해야 한다는 명제는, 선택이 아니라 “체제변화에 대한 생존 조건”에 가까운 요구로 이해될 필요가 있다. 다음 장에서는 이러한 구조적 압박 아래에서 한국이 취할 수 있는 정책 옵션들을 도출하고, 각 옵션이 제시된 시나리오 하에서 어떤 성과와 위험을 가져오는지 체계적으로 비교·분석한다.

42) 국가전략의 복합 게임적 성격에 대해서는 Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1960), ch. 2를 참조.

4. 한국의 정책 옵션과 시나리오별 전략적 적합성

가. 정책 옵션 설정과 평가 기준

앞선 제2·3장의 논의를 바탕으로 한국이 선택할 수 있는 대외전략은 크게 네 가지 이상형으로 정리할 수 있다. 첫째, 강화된 한·미동맹(option A)은 미국과의 안보·기술·가치동맹을 최우선으로 두고, 중국과의 갈등 가능성을 감수하는 노선이다. 둘째, 대중 경제 심화(option B)는 중국과의 경제·외교 협력을 최우선 가치로 두고, 미국과의 안보협력 범위를 의도적으로 제한하는 접근이다. 셋째, 수동적 균형·헤징(option C)은 이재명 정부가 표방하는 ‘균형 외교’처럼, 안보는 미국, 경제는 중국이라는 기본 구도를 유지하되, 구조적 변화를 전제로 하지 않고 “상황관리”에 초점을 두는 전략이다. 넷째, 능동적 전략적 자율성(option D)은 앞장에서 개념화한 바와 같이, 국방·기술·경제회복력·외교 네트워크를 체계적으로 강화하여, 미·중 어느 쪽의 선택 강압에도 비교적 자율적으로 대응할 수 있는 역량 기반 전략이다.

이 네 가지 옵션을 비교하기 위해서는 몇 가지 공통의 평가 기준이 필요하다. 제2장에서 논의한 바와 같이, 한국이 직면한 핵심 구조적 위험은 방기(abandonment), 얽혀듦(entrapment), 지배(domination), 배제(exclusion) 네 가지이다. 여기에 한국이 추구하는 긍정적 목표인 안보 안정, 경제번영, 전략적 자율성, 동맹 신뢰도를 더하면, 각 옵션을 평가할 수 있는 기본 잣대를 얻을 수 있다.⁴³⁾

본 논문의 평가는 정성적(qualitative) 비교에 기반하며, 각 옵션의 상대적 강·약점을 ‘높음-중간-낮음’의 서열로 판단한다. 이러한 정성적 평가에는 불가피하게 분석자의 판단이 개입되지만, 평가의 일관성을 확보하기 위해 다음의 원칙을 적용한다. 첫째, 각 옵션의 장·단점 판단은 앞선 2·3장에서 제시한 이론적 논

43) 한국이 직면한 네 가지 구조적 위험과 헤징 전략의 상호작용에 대해서는 “Switching lanes? South Korea's shifting hedging behavior in the US-China rivalry,” *Australian Journal of International Affairs* (online first, 5 December 2025)를 참조.

의와 실증적 사례에 근거한다. 둘째, 시나리오별 동적 분석에서는 각 옵션이 해당 시나리오의 구조적 조건 변화에 얼마나 적응할 수 있는지를 ‘강건성(robustness)’의 기준으로 평가한다.

따라서 본 장에서는 각 옵션이 (1) 한반도 안보, (2) 대중·대미 경제, (3) 중장기 전략적 자율성, (4) 동맹 신뢰·국제적 평판, (5) 방기·엠헤둠·지배·배제 위협관리 측면에서 어떠한 장·단점을 갖는지를 우선 “정적 분석(static analysis)”으로 비교한 뒤, 제3장에서 설정한 세 가지 시나리오 하에서 “동적 분석(dynamic scenario analysis)”을 통해 강건성을 검증한다. 완전한 친중 편승(대미동맹 해체)이나, 법적·헌법적 중립국 선언 등 이론적으로 가능한 옵션은 존재하지만, 한국의 국내 정치·동맹구조·법 제도상 현실성이 낮기 때문에 분석 틀에서 제외하였다. 따라서 본 논문은 현실 정치적으로 논의 가능한 네 가지 이상형만을 비교한다.

나. 정적 분석: 네 가지 정책 옵션의 비용·편익

우선, 현재의 구조가 크게 변하지 않는다는 가정 하에서 각 옵션의 기본적인 성격을 비교하면 다음과 같다.

강화된 한·미동맹(option A)은 북한의 핵·미사일 위협과 주한미군 재편 가능성을 고려할 때, 단기적으로 가장 확실한 억지력과 동맹신뢰를 제공한다.⁴⁴⁾ 그러나 제3장에서 논의한 바와 같이, 이 옵션은 사드 사태와 유사한 중국의 경제보복 재발 가능성을 구조적으로 내포하며, 미·중 경쟁 심화 시 한국이 대중 견제의 전초기지로 인식됨으로써 장기적 자율성이 축소될 위험이 있다.

대중 경제심화(option B)는 중국의 내수시장과 기술·제조 생태계를 활용해 단기 경제성과를 확보하고, 한·중 협력을 통해 북한 비핵화에 중국을 끌어들이려는 접근이다.⁴⁵⁾ 그러나 이 옵션은 미국의 동맹 신뢰를 훼손하고, 대만·인도·동

44) “The ROK-US Alliance at a Crossroads: Between Strategic Flexibility and Entanglement,” *Valdai Discussion Club Report*, 4 December 2025.

45) “Decomposing and Assessing South Korea’s Hedging Options,” *The Asan Forum*, July

남아 등 대체 협력파트너와의 관계를 약화시킬 가능성이 크다. 무엇보다, 중국 경제의 구조적 둔화와 기술경쟁 심화 속에서 한국이 중국 생태계에 과도하게 의존할 경우, 장기적으로 경제·기술 자율성이 심각하게 훼손될 위험이 있다.⁴⁶⁾

수동적 균형·헤징(option C)은 “안보는 미국, 경제는 중국”이라는 기존 공식을 유지하면서 어느 한쪽과의 관계가 지나치게 악화되지 않도록 조정하는 전략으로, 이재명 정부의 균형 외교는 이러한 접근의 전형이다.⁴⁷⁾ 이 옵션은 단기적으로 한·중 관계의 급격한 악화를 피하면서 한·미동맹의 기본 틀을 유지할 수 있다는 강점을 갖는다. 그러나 제2장에서 분석한 헤징의 구조적 한계가 그대로 적용되며, 제3장에서 논의한 ‘신먼로주의·빅 딜·대만 위기’와 같은 임계점 상황이 현실화될 경우 더 이상 “중립적·관리전략”으로 기능할 수 없고, 수동적 헤징은 바로 이 순간 가장 취약해진다.⁴⁸⁾

마지막으로, 능동적 전략적 자율성(option D)은 외교적 줄타기 자체가 아니라, 줄타기를 가능하게 하는 “줄”을 스스로 더 굵고 튼튼하게 만드는 전략이다. 국방·방위산업 측면에서는 2030년 세계 4위 방산 강국 목표, 방산 수출 확대, 첨단 무기 국산화 등 이미 진행 중인 계획이 여기에 속한다.⁴⁹⁾ 반도체·배터리·AI 등 전략기술 분야에서는, 미국의 대중 수출통제 속에서도 삼성전자·SK하이닉스가 중국 생산기지에 필요한 장비를 반입할 수 있도록 미국과 협상을 벌이는 한편, 동시에 국내·미국·동남아 등으로 생산기지를 다변화하는 시도가 대표적이다.⁵⁰⁾ 이 옵션의 단점은, 단기적으로는 막대한 재정·정치적 비용

19, 2021.

46) “Korea no longer leads China in semiconductor industry, state think tank finds,” *Hankyoreh English Edition*, January 5, 2026.

47) “How South Korea can balance its US commitments with global engagement,” *Chatham House*, 3 December 2025; “How will South Korea navigate US-China competition in 2025?,” *Brookings Institution*, 21 January 2025.

48) Kuik, “Getting hedging right: a small-state perspective,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 21, No. 3 (2021).

49) 한국의 2030 방산 4강 목표와 국방산업 전략에 대해서는 “South Korea Aims to Become World’s 4th-Largest Defence Power by 2030,” *Modern Diplomacy*, 19 October 2025; “South Korea’s Defence Revolution,” *Hungarian Conservative*, 30 October 2025를 참조.

50) 미국의 대중 반도체 수출통제 속에서 삼성전자·SK하이닉스에 대한 예외 승인과 그 조건에 대해서는 “US approves Samsung, SK Hynix chipmaking tool shipments to China for

이 수반되며, 성과가 가시화되기까지 시간이 걸린다는 점이다. 또한 제2장에서 논의한 바와 같이, 중견국의 역량 확장에는 구조적 상한이 존재하며, 역량을 강화하더라도 강대국의 진영 선택 압박이 완전히 해소되지 않을 수 있다. 그러나 중장기적으로는 미·중 어느 쪽도 한국을 쉽게 압박하거나 배제하기 어려운 구조를 만드는 가장 유력한 경로라는 점에서, 전략적 자율성을 가장 크게 확대할 수 있는 선택지이다. 이를 요약하면 다음과 같다.

〈표 4〉 네 가지 정책 옵션의 정적 비교

항 목	강화된 한·미 동맹(A)	대중 경제 심화(B)	수동적 균형·혜징(C)	능동적 전략적 자율성(D)
안보 안정	높음 (대북 억지력 극대화)	중간 (미 동맹 약화 시 취약)	중간 (상황에 따라 요동)	중상 (자주역량 강화, 동맹과 결합 시 강함)
경제 번영	단기: 중국 리스크, 중장기: 다변화 기회	단기: 중국 시장 활용, 중장기: 의존 심화	단기: 관리 가능, 중장기: 구조변화에 취약	단기: 비용 부담, 중장기: 공급망·시장 다변화
전략적 자율성	제한 (대미 의존 심화)	제한 (대중 의존 심화)	낮음 (양측 압박에 취약)	높음 (역량 기반 선택 범위 확대)
동맹 신뢰·평판	미국에 매우 높음, 중국에는 낮음	중국에 높음, 미국에는 낮음	양측 모두 '불확실한 파트너' 인식	미국·중국 모두에 "필요한 파트너"로 변모 가능
구조적 위험 관리	중국의 지배·보복 위험 높음	미국의 방기·제재 위험 높음	네 가지 위험이 모두 중간 수준으로 상존	방기·지배·배 제위험을 점진적으로 하향 조정

출처: 저자의 종합적 해석에 따른 정성적 비교이며, 이후 시나리오 분석에서 추가 검증

2026, sources say," *The Straits Times*, 30 December 2025를 참조.

다. 시나리오 설정: 세 가지 미래 환경

정적 분석만으로는 “어떤 옵션이 가장 좋은가”를 판단하기 어렵다. 각 옵션의 성과는 어떤 국제환경이 전개되는가에 따라 크게 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 제3장에서 도출한 주요 변수들을 바탕으로, 다음 세 가지 시나리오를 설정한다.

첫째, 시나리오 ①: ‘빅 딜’ 성사이다. 미국이 ‘新 먼로주의’를 기반으로 서반구 패권을 공고히 하고, 그 대가로 중국의 대만·남중국해 영향력, 러시아의 우크라이나 영향력을 일정 부분 인정하는 거래가 이루어지는 경우이다. 제3장에서 논의한 바와 같이, 이 시나리오의 실현 가능성에 대해서는 회의적 시각도 유력하지만, 실현 시 한국에 대한 구조적 충격이 가장 크다는 점에서 ‘최악의 경우(worst-case)’ 시나리오로 포함한다. 이 경우 동아시아에서의 미국 개입은 선별적·조건부가 될 가능성이 크며, 한국은 안보·경제·통일 문제에서 스스로의 역할이 축소될 위험에 직면한다.⁵¹⁾

둘째, 시나리오 ②: 구조적 경쟁의 지속, 현상 유지이다. ‘빅 딜’과 같은 대담한 거래는 성사되지 않지만, 미·중 전략경쟁이 현재와 유사한 수준으로 지속되는 경우이다. 대만해협에서 군사적 위기는 반복되나 전면전으로 비화되지는 않고, 공급망·기술·안보 영역에서의 부분적 디커플링과, 이를 둘러싼 동맹·파트너십 재편이 계속된다. 이 경우 한국은 현재의 헤징·균형 전략을 일정 부분 유지할 수 있는 공간이 남아 있다.

셋째, 시나리오 ③: 대만 위기의 군사적 격화이다. 대만해협에서 군사 충돌이 발생하고, 미국과 중국이 직접적인 무력 충돌까지는 아니더라도, 광범위한 경제·해상·사이버 전쟁을 수행하는 경우이다. 이 상황에서 한국은 미·중 어느 한쪽에 대해 사실상의 입장 표명을 피할 수 없으며, 주한미군과 한국군의 역할,

51) 新 먼로주의·베네수엘라 작전과 영향권 분할 구상의 연계에 대해서는 “Trump ushers in a new era of rogue superpowers,” *New Statesman*, 4 January 2026; “The ‘Donroe doctrine’: Maduro is the guinea pig for Donald Trump’s new world order,” *The Conversation*, 6 January 2026을 참조.

중국의 보복, 북한의 동시 도발 가능성이 중첩되는 최악의 구조적 위기를 맞게 된다.⁵²⁾

이 세 가지 시나리오는 현실에서 혼합·변형될 수 있지만, 분석의 단순성을 위해 이상형으로 설정하여 각 옵션의 강·약점을 비교한다. 또한 각 시나리오는 상호배타적인 것이 아니라, 시간의 경과에 따라 순차적으로 전개되거나 복합적으로 중첩될 수 있다. 예컨대 시나리오 ②(구조적 경쟁 지속) 상태에서 시나리오 ①(빅 딜 성사) 또는 시나리오 ③(대만 위기 격화)으로 전환될 가능성이 있으며, 이러한 시나리오 간 전환 가능성 자체가 한국의 전략이 단일 시나리오에 최적화되기보다 복수의 시나리오에 걸쳐 강건해야 하는 이유이다.

라. 시나리오별 옵션 성과 비교

정적 분석과 시나리오 설정을 토대로, 네 가지 옵션이 각 시나리오에서 보이는 상대적 성과를 행렬(matrix) 형태로 요약하면 다음과 같다.

〈표 5〉 시나리오별 정책 옵션의 상대적 적합성

시나리오/옵션	A. 韓·美 동맹 강화	B. 對中 경제 심화	C. 수동적 균형·헤징	D. 능동적 전략적 자율성
‘빅 딜’ 성사	취 약	취 약	취 약	상대적으로 유리
현상 유지	부분적 유리	부분적 유리	단기 유리, 장기 취약	점진적 우위 확대
대만 위기	단기 안보 유리, 경제 취약	단기 경제 방어, 안보 취약	의사결정 마비 위험	가장 균형 잡힌 대응 가능성

출처: 본문 내용을 요약하여 저자가 도표로 제작

52) 대만 위기 시 한국의 역할과 딜레마에 대해서는 “Caught in the Middle: South Korea's Strategic Dilemma in a Taiwan War,” *The Defense Post*, 3 July 2025; “What the U.S. Might Expect from South Korea in a Taiwan Crisis,” *RealClearWorld*, 26 October 2025를 참조.

(1) 시나리오 ①: 빅 딜 성사

‘빅 딜’이 성사되는 경우, 미국은 더 이상 동아시아에서 기존 수준의 안보 공약을 유지할 유인이 줄어들는다. 특히 대만 문제에서 미국이 중국의 자유로운 손을 일정 부분 용인하는 패키지 거래를 선택할 경우, 한·미 동맹의 안보 보장 범위와 성격 역시 재조정될 가능성이 크다.

이 상황에서 옵션 A(강화된 한·미 동맹)은 역설적으로 가장 큰 취약성을 드러낼 수 있다. 한국이 미국에 거의 전면적으로 안보를 의존하는 구조를 만들었음에도, 미국이 상위 차원의 거래에서 동맹의 이해를 부분적으로 양보한다면, 한국은 자체 역지력과 자율적 선택 수단 없이 “미국의 결정”에 운명을 맡긴 상태가 된다. 방기 위험이 극대화되는 구조다.

옵션 B(대중 경제 심화)역시 안정적 선택이 되기 어렵다. ‘빅 딜’이란 결국 중국의 영향권이 확대되는 구도이므로, 한국이 중국과의 경제 의존도를 높인 상태에서 중국 영향권 안으로 더 깊이 들어가게 될 위험이 크다. 이는 단기적으로는 경제적 수익을 보장할 수 있으나, 장기적으로는 정치·안보적 지배(domination) 위험을 키울 수 있다.

옵션 C(수동적 균형·헤징)은 말 그대로 거래의 “테이블 밖에서 있는 상태”를 상정한다. 그러나 영향권이 분할되는 상황에서는, “중간에서 있다”는 것 자체가 허용되지 않는다. 어느 쪽 영향권에 포함될지, 또는 어떻게 독자적 위치를 확보할지를 미리 준비하지 않은 상태에서, 수동적 균형은 어느 순간 한꺼번에 붕괴될 가능성이 크다.

이에 비해 옵션 D(능동적 전략적 자율성)은 빅 딜 성사라는 최악의 구조에서도 상대적으로 가장 많은 선택권을 보존한다. 국방·방위산업 역량, 기술·공급망 자립도, 중견국 네트워크를 사전에 준비해 둔 국가는, 어느 영향권에 완전히 편입되지 않으면서도, “거래에 필요한 파트너”로서의 가치를 주장할 여지가 크기 때문이다. 물론 이 경우에도 완전한 자율성은 보장되지 않지만, 다른 옵션에 비해 협상 여지와 생존 공간이 가장 넓다는 점에서 상대적으로 유리하다. 다

만, 시나리오 ①의 실현 가능성 자체에 대한 불확실성을 감안하면, option D의 강건성은 이 시나리오가 실현되지 않더라도 여전히 유효하다는 점이 중요하다. 빅 딜이 성사되지 않는 시나리오 ②·③에서도 option D는 역량기반의 협상력 확보라는 본질적 이점을 유지하기 때문이다.

(2) 시나리오 ②: 구조적 경쟁 지속, 현상 유지

‘빅 딜’이 성사되지 않고, 현재와 유사한 수준의 미·중 경쟁이 장기화되는 시나리오에서는, 네 가지 옵션이 모두 일정 부분 생존 공간을 갖는다.

옵션 A는 미국과의 동맹·안보 협력을 강화함으로써 대북 억지력과 동맹 신뢰를 확보하는 데 유리하다. 특히 트럼프 행정부가 동맹국에게 기여를 요구하는 상황에서, 한국이 방위비 분담·무기 구매·역외 작전기여 등을 통해 “충실한 동맹국” 이미지를 관리하는 것은, 방기 위험을 줄이는 차원에서 효과적이다. 다만 중국과의 경제·외교 관계는 장기적으로 계속 악화될 수 있다.⁵³⁾

옵션 B는 중국과의 경제협력을 활용해 단기 성장과 대중 관계 안정에 기여할 수 있다. 그러나 미국의 대중 기술·산업 제재가 강화되는 환경에서, 한국 기업이 중국 시장에 과도하게 엮매일 경우, 미국 시장·기술 접근에서 제약을 받을 수 있다. 반도체 장비 대중 수출통제와 관련된 삼성·하이닉스 사례는 이러한 이중 제약의 가능성을 잘 보여준다.⁵⁴⁾

옵션 C는 이 시나리오에서 가장 “편안한” 선택처럼 보일 수 있다. 구조적 위기가 당장 폭발하지 않는 한, 언어·행보를 조정하면서 미·중 양측과의 관계를 유지하는 전략은, 단기 리스크 관리에 상당한 효과를 발휘한다. 실제로 이재명 정부의 대중 관계 복원 시도는, 미·중 구조적 경쟁이 지속되는 가운데에서도

53) 한·미 동맹 강화와 중국과의 갈등 심화가 동시에 진행되는 양상에 대해서는 “South Korea’s Response to U.S. Demands: Minimize Risk, Maximize Reward,” *CSIS*, 9 June 2025를 참조.

54) 반도체 공급망과 미·중 통제 속 한국 기업의 이중 제약에 대해서는 앞의 각주 39) 및 “Toward Rivalry and Decoupling: South Korea’s Changing Economic Relations with China,” *Pacific Affairs* (forthcoming)를 참조.

한·중 관계를 ‘최악에서 덜 나쁜 상태’로 되돌리는 성과를 거두고 있다는 평가도 존재한다.⁵⁵⁾ 그러나 이 옵션은 “구조가 변하지 않는다는 전제”에 의존한다는 점에서, 장기적 전략으로 채택하기에는 취약하다.

반면 옵션 D는 이 시나리오에서도 시간에 비례하여 우위가 커지는 선택이다. 국방·방산 역량, 반도체·배터리·AI 등 전략산업, 중견국 네트워크를 점진적으로 구축하는 동안, 한국은 여전히 일정 수준의 균형·혜징을 병행할 수 있다. 그러나 5~10년의 시간축으로 볼 때, 능동적 전략적 자율성을 추구한 국가는, 동일한 환경에서도 선택지가 훨씬 많아지는 반면, 수동적 균형에 머문 국가는 구조변화에 취약해지는 격차가 발생한다.

(3) 시나리오 ③: 대만 위기의 군사적 격화

대만 위기 시나리오는 네 가지 옵션의 성격을 가장 극단적으로 드러낸다.

옵션 A는 안보 측면에서는 즉각적인 이득을 가져온다. 한·미 동맹을 통해 미군의 개입 의지를 확보하고, 북한이 대만 위기를 틈타 도발할 경우를 대비한 억지력을 유지하는 데 유리하다. 미국도 한국이 정치·외교·군사적으로 일정 부분 대만 위기관리에 협력해 줄 것을 기대할 것이다.⁵⁶⁾ 그러나 이 경우 중국의 경제보복·사이버 공격·회색지대 군사행동에 노출될 위험이 매우 크다. 사드 사태는 그 전조에 불과하며, 대만 문제는 중국의 핵심 이익에 훨씬 더 가까운 사안이기 때문이다.

옵션 B는 반대로, 중국의 압박을 피하는 데 집중하는 선택이다. 한국이 대만 문제에서 사실상 중국의 입장에 동조하거나, 최소한 미국과의 공조를 공개적으로 거부할 경우, 중국의 경제·외교 보복은 상당 부분 완화될 수 있다. 그러나

55) 이재명 정부의 대중 관계 복원 시도와 그 한계에 대해서는 “Can China and South Korea reset complex ties after Xi-Lee summit?,” *Al Jazeera*, 6 January 2026; “South Korea’s Lee Jae Myung in Beijing, sees full restoration of China ties in 2026,” *The Straits Times*, 5 January 2026을 참조.

56) 대만 위기에서 미국이 한국에 기대하는 정치·군사·전략적 기여에 대해서는 앞의 각주 41) 중 *RealClearWorld* 글을 참조.

미국과의 동맹 신뢰는 심각하게 훼손되고, 주한미군의 운용과 확장역지 공약에도 부정적 영향이 불가피하다. 무엇보다, 북한이 대만 위기를 틈타 군사적 모험을 감행할 경우, 미국의 개입 의지가 약화된 환경에서 한국은 심각한 안보 공백에 직면할 수 있다.⁵⁷⁾

옵션 C는 이 시나리오에서 가장 위험한 선택이다. 평시에는 “양쪽을 다 달래는” 전략이 작동할 수 있지만, 대만 위기가 군사적 충돌로 비화되는 순간, 미국과 중국은 한국에게 명확한 태도와 기여 수준을 요구하게 된다. 이때도 여전히 “균형”을 유지하려 하면, 양측 모두에게 “신뢰할 수 없는 파트너”로 인식될 가능성이 크고, 그 결과 동맹·경제 양측에서 동시에 불이익을 받을 수 있다. 즉, 수동적 균형은 위기 시 의사결정 마비와 이중 압박이라는 최악의 결과를 낳을 위험이 높다.

이에 비해 옵션 D는 이 시나리오에서도 상대적으로 가장 균형 잡힌 대응을 가능하게 한다. 능동적 전략적 자율성을 추구해 온 국가는, 첫째, 일정 수준의 자체 역지력과 방위 능력을 바탕으로 미국과의 역할 분담 협상을 보다 대등하게 진행할 수 있고, 둘째, 반도체·방산·에너지 등 핵심 분야에서의 기여를 통해 동맹 네트워크 내에서의 필수성을 부각시킬 수 있다. 셋째, 중국과의 관계에서도, 공급망 다변화와 기술 주권을 바탕으로 “보복은 가능하되 상호 피해도 큰 구조”를 만들 수 있다. 물론 이 경우에도 중국의 압박과 미국의 요구를 동시에 받는 것은 피하기 어렵지만, “협상의 여지가 있는 압박”과 “일방적 강요”의 차이를 만들어 낼 수 있다는 점에서, 다른 옵션에 비해 현저히 유리하다.

마. 소결: 옵션 비교에서 ‘능동적 전략적 자율성’의 상대적 우위

제4장은 네 가지 정책 옵션을 정적·동적으로 비교함으로써, 한국의 전략 선택 공간이 단순한 친미-친중 이분법이나, 균형·모호성 유지 논리로는 설명될

57) 대만 위기와 한반도 동시 위기(dual-front contingency)의 가능성에 대해서는 앞의 각주 33) *Valdai Discussion Club Report* 보고서를 참조.

수 없음을 보여주었다. 정적 분석에서 보았듯이, 각 옵션은 특정 측면에서 부분적인 장점을 갖지만, 어느 하나도 모든 평가 기준에서 우월하지는 않다. 따라서 “지금 당장 어떤 옵션이 좋은가”라는 질문은 불완전하다.

그러나 세 가지 시나리오—빅 딜 성사, 구조적 경쟁의 지속, 대만 위기의 격화—를 통해 살펴본 결과, 능동적 전략적 자율성(option D)은 거의 모든 시나리오에서 상대적으로 가장 강건한(robust) 성과를 보여준다. 반대로, 강화된 한·미 동맹(option A), 대중 경제 심화(option B), 수동적 균형·해징(option C)은 특정 시나리오에서는 일정한 이점을 제공하지만, 다른 시나리오에서는 국가 생존과 직결되는 치명적 취약성을 노출한다.

본장의 분석은 정성적 비교에 기반한 것으로, 각 옵션의 재정적 비용과 실행 기간에 대한 정량적 검토는 포함하지 않았다. 그러나 전략적 강건성의 관점에서, option D가 세 가지 시나리오 모두에서 가장 높은 적응성을 보인다는 결론은 분석의 일관된 결과이다. 한국이 ‘능동적 전략적 자율성’을 중장기 국가전략의 축으로 삼고, 국방·기술·경제회복력·중견국 네트워크를 체계적으로 강화한다면, 어떠한 시나리오가 전개되더라도 협상의 여지를 가진 행위자, 스스로 선택할 수 있는 행위자로 남을 가능성이 커진다.

다음 제5장에서는 이러한 분석 결과를 토대로, ‘능동적 전략적 자율성’을 실제 정책으로 구현하기 위한 구체적인 실행 방안—국방·방위산업, 경제·기술, 외교·중견국 협력, 제도·거버넌스 개혁—을 제시한다.

5. 능동적 전략적 자율성의 실행 방안

가. 국방·방위산업 분야의 자주역량 구축

능동적 전략적 자율성을 실현하기 위한 첫 번째 축은 국방력과 방위산업의 독자적 역량 강화이다. 이는 단순히 무기를 더 많이 생산하거나 국방예산을 늘리

는 것을 의미하지 않는다. 오히려 그것은 한국이 미국의 안보 공약에 완전히 의존하지 않고도, 북한의 도발과 중국의 압박, 그리고 잠재적 지역 위기를 스스로 관리할 수 있는 최소한의 역량을 확보하는 것을 목표로 한다.

이를 위해 이재명 정부는 2030년까지 세계 4위 방위산업 강국 달성을 공식 목표로 제시했다. 2025년 10월 서울방위산업전시회(ADEX 2025)에서 이재명 대통령은 “방위산업이 세계 4대 강국에 오르는 것은 불가능한 꿈이 아니다”고 천명하고, 국방과 항공우주 연구개발에 예산을 초과하는 규모의 예산을 할당하겠다고 선언했다.⁵⁸⁾ 이는 단순한 수치 목표가 아니라, 방위산업의 기술 자주도와 글로벌 공급망 내 위상을 동시에 끌어올리겠다는 전략적 의지를 반영한다.

현재 한국의 방위산업 수출은 2023년 기준 약 100억 달러 수준으로 세계 10위권에 머물고 있다. 이재명 정부는 2030년까지 이를 400억 달러 이상으로 확대하고, 특히 핵심기술의 자국 개발 비율을 70% 이상으로 끌어올리겠다는 계획을 추진 중이다. 전문기술·반도체·신소재 등 핵심 부품 소재에 대한 투자를 집중하여 기술 주권을 확립하고, 외국 공급에 대한 의존도를 낮추려는 의도가 명확하다.⁵⁹⁾

구체적으로, KF-21 보라매 전투기의 양산과 해외 수출, 천무 다연장로켓의 국산화 및 수출, KM-SAM·L-SAM 등 다층 방어체계의 독자 개발, 그리고 잠수함·구축함·항공모함 등 해군력의 고도화가 핵심 과제로 설정되어 있다. 이들 무기체계의 국산화는 단순히 미국으로부터의 무기 도입 의존도를 낮추는 것을 넘어, 한국이 방위산업 분야에서 미국과의 동맹을 기술 파트너십으로 격상시킬 수 있는 기반을 마련한다는 점에서 중요하다. 이를 통해 향후 한·미 방산

58) 이재명 정부의 2030 방위산업 4강 목표와 그 의미에 대해서는 다음을 참조. “South Korea to become 4th-largest global defence power, President Lee says,” *Reuters*, 20 October 2025; “South Korea Aims to Become World’s 4th-Largest Defence Power by 2030,” *Modern Diplomacy*, 19 October 2025. 두 글 모두 ADEX 2025에서의 Lee 대통령 발언과 정부의 구체적 계획을 상세히 설명한다.

59) 한국 방위산업의 기술 자주도 제고와 국산화 전략에 대해서는 “Korea’s defense firms aim for global top 4 with ‘Made in Europe by Korea’ strategy,” *Korea Economic Daily*, 15 September 2025를 참조. 이 글은 한국 방위사업체의 구체적 전략과 기술 자주도 목표를 설명한다.

협상에서 한국의 협상력을 높일 수 있으며, 미국의 선택적 개입 위협에 대한 대비책이 된다.

다만, 국방 분야의 자주역량 구축에는 구조적 한계가 존재한다. 한국군의 핵심 무기체계—특히 전략자산, 조기경보체계, 정밀타격 능력—에 대한 대미 의존도는 단기간에 해소되기 어렵다. 따라서 ‘완전한 자주국방’이 아니라 ‘동맹 내 협상력 제고를 위한 선택적 자주화’가 현실적 목표가 되며, 이는 한·미동맹의 틀을 유지하면서 그 안에서 한국의 기여도와 발언권을 높이는 방향으로 추진되어야 한다.

나. 경제·기술 분야의 전략적 자주성 확보

경제·기술 분야의 자주성 확보는 방위산업 역량 강화와 함께 능동적 전략적 자율성의 두 번째 축을 이룬다. 이는 단순히 중국 의존도를 낮추는 것을 넘어, 한국이 미·중 어느 쪽에도 기술·산업적으로 필수불가결한 파트너로 자리매김함으로써, 외부 압박에 대한 저항력을 높이는 것을 목표로 한다.

반도체 분야에서 한국은 이미 세계 최고수준의 메모리 기술을 보유하고 있다.

SK하이닉스는 전 세계 고대역폭메모리(HBM) 시장의 약 55%를 차지하고 있으며, 삼성전자를 포함한 한국 기업은 글로벌 HBM 시장의 약 80% 이상을 장악하고 있다.⁶⁰⁾ 그러나 미국의 대중 수출통제와 중국의 기술 추격이라는 이중 압박 속에서 한국의 기술적 우위를 지속적으로 강화해야 한다.

이를 위해 삼성전자와 SK하이닉스는 2025년 11월 대규모 반도체 시설 투자 계획을 발표했다. 삼성전자와 SK하이닉스는 2025년 말 대규모 반도체 시설투자 계획을 발표하여, 차세대 메모리 반도체 생산 역량의 대폭 확대를 추진 중이다.⁶¹⁾ 이 투자들은 AI 시대의 메모리 칩 초 수요를 충족하기 위한 것으로, 한국

60) 2025년 3분기 기준 SK하이닉스는 HBM 시장의 약 55~57%를 점유하고 있으며, 삼성전자를 포함한 한국 기업 전체는 약 80% 이상을 차지한다. “South Korea’s \$65 Billion AI Revolution: How Samsung and SK Hynix Control GPU Infrastructure Globally,” Introl, 4 August 2025; “Samsung, SK hynix Launch Massive Chip Capex Race,” Seoul Economic Daily, 31 December 2025 참조.

의 반도체 산업이 세계시장에서의 위상을 한층 더 높일 것으로 예상된다.

더 중요한 것은, 이러한 기술 투자를 통해 한국이 미국의 대중 수출통제 속에서 일정 수준의 협상력을 확보할 수 있다는 점이다. 삼성전자와 SK하이닉스가 2025년 12월 미국 정부로부터 중국 생산기지에 필요한 장비를 반입할 수 있는 예외 승인을 받아낸 것은, 한국 기업이 미국의 대중 통제 정책을 단순히 수용하는 것이 아니라, 한국의 전략적 가치를 인정받아 협상을 통해 예외를 확보한 사례로 볼 수 있다.⁶²⁾

배터리·전기차 분야에서도 한국은 중국 기업의 추격에 직면해 있다. 이에 대응하여 한국은 미국·유럽·인도 등과의 FTA를 활용해 현지 생산기지를 확대하고, 차세대 배터리 기술에서의 선도적 위치를 확보하는 전략을 추진 중이다. 특히 인도와의 협력은 인도가 중국의 배터리 공급망 의존도를 낮추려는 의지와 맞물려, 한국 기업의 인도 진출을 가속화하는 계기가 되고 있다.

AI·양자컴퓨팅·우주기술 등 차세대 기술 분야에서도 한국은 전략적 자주성을 강화하고 있다. 한국은 미국·일본·유럽과의 협력을 강화하면서, 중국과의 기술 교류는 제한적으로 관리하는 방식을 택하고 있다. 이는 단순히 미국의 요구를 따르는 것이 아니라, 한국의 기술 주권을 확보하고, 중국에 대한 기술 의존도를 낮추면서도, 중국 시장을 완전히 포기하지 않는 균형을 추구하는 것이다.

그러나 경제·기술 분야의 자주성 확보에도 구조적 제약이 따른다. 반도체 설계 소프트웨어(EDA)와 극자외선(EUV) 노광장비에 대한 미국·네덜란드 의존도, AI 핵심 칩(GPU)에 대한 미국 빅테크 의존도, 핵심 광물(희토류·리튬·코발트)에 대한 중국 의존도는 단기간에 해소되기 어렵다. 따라서 능동적 전략적 자율성이 지향하는 것은 이러한 의존 구조의 ‘완전한 탈피’가 아니라, 공급원 다변화와 기술 자급률 제고를 통한 ‘의존도의 전략적 관리’이다.

61) 삼성전자는 평택 P5 공장에 최소 60조 원, SK하이닉스는 용인 클러스터 4개 공장에 최소 128조 원을 투자할 계획이다. “Samsung Electronics, SK Hynix Eye 200 Trillion Won Investment Race,” *Chosun Ilbo*, 17 November 2025.

62) 삼성전자와 SK하이닉스의 미국 예외 승인에 대해서는 각주 39)의 *The Straits Times*를 참조. 이는 한국 기업이 미국의 통제 정책 속에서도 협상을 통해 예외를 확보한 구체적인 사례를 보여준다.

다. 외교·중견국 협력 네트워크 강화

방위산업과 기술 자주성이 내부 역량을 강화하는 축이라면, 외교·중견국 협력 네트워크는 외부 환경을 유리하게 조성하는 축이다. 능동적 전략적 자율성은 미·중 양측과의 관계를 관리하는 것만으로는 부족하다. 미·중 모두에게 필요한 파트너로서의 지위를 확보하기 위해서는, 제3의 공간—즉 중견국·다자협력 네트워크—에서 주도적 역할을 수행해야 한다.

첫째, 한·일·호주·인도 중심의 중견국 연대 구축이 필요하다. 2023년 캠프 데이비드 정상회담 이후, 한·미·일 협력은 제도적 틀을 갖추고 있으며, 호주·인도와의 협력도 점진적으로 강화되고 있다. 이들 국가는 모두 미·중 경쟁 속에서 자국의 이익을 방어하면서도, 미·중 어느 한쪽에 완전히 편입되지 않으려는 공통의 전략적 관심을 공유한다. 일본의 ‘자유롭고 개방된 인도·태평양(FOIP)’ 구상, 호주의 ‘인도·태평양 전략’, 인도의 ‘사가르(SAGAR)’ 구상 등은 모두 중국의 영향력 확대를 견제하면서도, 미국의 일방적 요구에도 저항하는 중견국적 성격을 띤다.⁶³⁾ 한국은 이들 국가와의 협력을 통해, 반도체·배터리·방산·우주기술 등에서 공급망 협력을 심화하고, 안보·외교 정책에서 공조함으로써, 미·중 어느 쪽도 무시할 수 없는 ‘미니 블록’을 형성할 수 있다.

둘째, ASEAN과의 전략적 파트너십 강화가 중요하다. ASEAN은 중국의 경제·군사적 압박을 받으면서도, 미국의 일방적 요구에도 저항하는 중립적·다자주의적 외교를 추구한다. 한국은 ASEAN과의 FTA를 활용해 공급망 다변화를 추진하고 있다. 2025년 9월, 한국의 무역장관은 ASEAN 경제장관회의에서 ASEAN과의 FTA 업그레이드와 디지털 경제, 공급망, 탄소 감축 분야 협력 확대에 합의했다.⁶⁴⁾ 이재명 정부는 2025년 8월 베트남 방문 시 2030년까지 양국

63) 한·일·호주·인도 중견국 연대와 FOIP에 대해서는 “‘Middle Power Minilateralism’: The Australia–Japan–Korea Trilateral Framework,” *Japan Forum for International Relations*, 27 January 2025; “Middle Power Pragmatism in the Indo-Pacific: Japan’s Free and Open Indo-Pacific Vision,” *Japan Forward*, 11 May 2025를 참조.

64) 한국의 ASEAN 협력 강화와 무역 목표에 대해서는 “Trade minister seeks to diversify export markets, enhance supply chain cooperation,” *Korea Times*, 24 September 2025를 참조. 또한 “ASEAN Is Korea’s Next Big Market For Intra-Asia Trade

교역액을 1,500억 달러까지 확대하기로 약속했다. 한국 기업들의 ASEAN 진출은 중국의 영향력 확대를 견제하는 동시에, 미국의 동맹 요구에도 일정한 거리를 둘 수 있는 공간을 확보해 준다.

셋째, EU와의 협력 강화가 전략적으로 중요하다. EU는 전략적 자율성(strategic autonomy)을 추구하면서도, 미국의 대중 통제에 대해 일정 부분 저항하는 입장이다. 한국과 EU는 2024년 11월 안보·방위 파트너십을 채택했으며, 반도체·5G/6G·양자컴퓨팅·AI·사이버보안 등 전략기술에서의 협력을 강화하기로 합의했다.⁶⁵⁾ 특히 한국은 2025년 1월 아시아 국가로서 처음으로 EU의 지평 유럽(Horizon Europe) 프로그램에 정식 참여하게 되었다. 이는 한국 연구자와 기업이 유럽 카운터파트와 첨단기술 분야에서 직접 협력할 수 있는 제도적 토대를 마련한 것으로, 중·러 의존도를 낮추면서 기술 주권을 확보하는데 중요한 의미를 갖는다.

다만, 중견국 협력 네트워크의 효과에 대해서도 현실적 한계를 인식할 필요가 있다. 이들 중견국 간 협력은 미·중 양대 강대국의 구조적 압박을 대체할 수는 없으며, 각국의 대미·대중 관계에 따라 협력의 깊이와 범위가 제한될 수 있다. 따라서 중견국 협력은 능동적 전략적 자율성의 ‘보완적 축’으로서 가능하며, 국방·기술 역량 강화라는 ‘핵심 축’을 대체하는 것은 아니다.

라. 제도·거버넌스 개혁

위의 세 가지 축을 실행하기 위해서는 국내 정책 구조의 개혁이 필요하다. 능동적 전략적 자율성은 단순히 개별 부처의 정책 추진이 아니라, 국가 전체의 기본 전략으로서 대통령·국방부·외교부·산업부·교육부·과학기술정보통신

Opportunities,” *FedEx Business Insights*, 11 August 2025는 ASEAN과의 공급망 협력 가능성을 설명한다.

65) EU-한국 전략 파트너십과 안보·방위 협력에 대해서는 “From Policy to Action: The Way Ahead for the EU-Republic of Korea Digital Partnership,” *EU Digital Transformation Hub*, 10 January 2025; “EU-Republic of Korea: 21st Joint Committee takes place in Brussels,” *European External Action Service*, 6 May 2025를 참조.

부 등이 일관되게 추진해야 한다.

첫째, 장기 국방력 건설의 제도화이다. 2030 방위산업 4강 목표를 달성하기 위해서는, 정권교체와 상관없이 중장기적 투자와 정책 연속성을 보장하는 법적 근거가 필요하다. 특별법이나 국방력 기본계획의 입법화를 통해, 국방 R&D, 방산기술 개발, 핵심 부품·소재·장비의 국산화 등을 체계적으로 추진할 필요가 있다. 국방부가 제시한 ‘방위사업 고속도로’ 제도는 민간에서 개발한 첨단기술을 군이 신속히 채택할 수 있도록 단순화한 검수 절차를 의미하는데, 이러한 시스템을 더욱 확대·강화하여 방위산업 혁신을 촉진해야 한다.⁶⁶⁾

둘째, 기술 주권과 공급망 다변화의 전략적 통합이다. 반도체·배터리·희토류 등 전략기술 분야에서 ‘단일 국가 의존 탈피’를 국가 기본 방침으로 제도화해야 한다. 산업부는 각 산업별로 5년마다 공급망 취약성 평가를 실시하고, 미국·EU·일본·인도·ASEAN 등과의 공급망 협력을 강화하는 구체적 계획을 수립해야 한다. 또한, 미국의 CHIPS Act에 대응하기 위해 ‘한국판 반도체 자립화 법’을 수립하여, 국내 반도체 산업 투자에 대한 장기 지원을 보장할 필요가 있다.

셋째, 중견국 협력의 제도적 고착화이다. 현재 한·일·호주의 협력과 한·미·일 협력은 주로 정상회담 수준에서 이루어지고 있다. 이를 부처·산업·학계가 참여하는 정기적인 다층 협력 체계로 전환해야 한다. 예를 들어, 한·일·호주·인도 간의 ‘기술·산업 협력위원회’, ‘공급망 안보 태스크포스’, ‘다자 안보협력 협의체’ 등을 상설화하여, 협력이 정치 변수에 좌우되지 않도록 제도화할 필요가 있다. ASEAN·EU와의 협력도 마찬가지로, 정기적인 정책 대화와 공동 프로젝트를 통해 관계를 심화시켜야 한다.

넷째, 국내 정치적 합의 기반의 구축이다. 능동적 전략적 자율성의 추진은 국방 R&D 확대, 전략산업 투자, 공급망 다변화 등에 상당한 재정 투입을 수반한다. 이는 복지·교육 등 타 분야 예산과의 긴장을 초래할 수 있으며, 정권교체

66) 한국 방위산업의 제도적 개혁과 ‘방위사업 고속도로’ 제도에 대해서는 “Korea aims to become top-four defense power by 2030, says Lee,” *Korea JoongAng Daily*, 20 October 2025를 참조. 이 글은 민간 기술의 군 채택 절차 간소화와 그 효과를 설명한다.

시 정책 연속성이 단절될 위험도 있다. 따라서 이 전략이 특정 정권의 정책이 아니라 초당적 국가전략으로 자리잡기 위해서는, 여야 합의에 기반한 입법적 뒷받침과 국민적 공감대 형성이 선행되어야 한다.

마. 소결: 실행의 우선순위와 기대 효과

‘능동적 전략적 자율성’의 실현은 단기간에 완성되는 것이 아니다. 이재명 정부가 제시한 일정들—2030 방위산업 4강, 2030 반도체 투자 목표—은 모두 5~6년의 중기 계획이다. 그러나 제2장에서 논의한 바와 같이, 중견국의 역량 확장에는 구조적 상한이 존재하며, 이러한 목표가 달성되더라도 미·중 강대국의 진영 선택 압박이 완전히 해소되지 않을 수 있다. 능동적 전략적 자율성은 이러한 구조적 압박을 ‘제거’하는 전략이 아니라, 그 압박에 대한 ‘저항력과 협상력을 높이는’ 전략으로 이해되어야 한다. 이 장에서 제시한 실행 방안이 체계적으로 추진될 경우, 다음과 같은 기대 효과를 얻을 수 있다.

첫째, 구조적 선택강압에 대한 저항력이 강화된다. 국방·방위산업의 자주역량, 반도체·배터리 공급망의 다변화, 중견국 협력 네트워크가 구축된 상태에서, 제4장의 시나리오 분석이 확인하듯 어느 한쪽의 일방적 요구에 끌려가지 않고 조건을 협상할 수 있는 여지가 확대되며, 이는 곧 국가의 전략적 생존공간의 폭을 의미한다.

둘째, 한·미동맹의 질적 전환이 가능해진다. 한국이 방위산업·첨단기술·공급망에서 독자적 역량을 갖추게 되면, 동맹의 성격은 현재의 ‘비대칭 의존’에서 ‘상호 필요성에 기반한 기술·산업 파트너십’으로 전환될 수 있으며, 이는 미국이 한국을 단순한 ‘안보 소비자’가 아닌 ‘방위산업·기술 공급자’로 재인식하게 만드는 효과를 가져온다.

셋째, 중장기 경제경쟁력이 강화된다. 반도체·배터리·AI 등 첨단산업에서의 기술 자립도 제고와 공급망 다변화, 핵심 광물 확보 및 에너지 전환 투자는 미·중 리스크 관리를 넘어 한국 경제의 구조적 체질을 강화하며, 제5.2절에서

논의한 바와 같이 국방 분야의 자주역량 구축과 상호보완적으로 작동한다.

이러한 기대 효과의 실현 조건과 한계에 대해서는 제6장에서 종합적으로 논의한다.

6. 결론

본 논문은 ‘新 먼로주의’와 ‘빅 딜’ 가능성이라는 국제질서 재편 속에서, 한국이 수동적 헤징을 넘어 ‘능동적 전략적 자율성’을 추구해야 할 이론적·정책적 근거를 제시하였다. 헤징의 이론적 배경과 구조적 한계를 분석하고(제2장), ‘新 먼로주의’·‘빅 딜’·대만 위기가 한국에 주는 구조적 압박을 진단한 뒤(제3장), 네 가지 정책옵션의 시나리오별 강건성을 비교하여 ‘능동적 전략적 자율성(option D)’이 가장 높은 적응성을 보임을 논증하였다(제4장). 이를 바탕으로 국방·경제·외교 분야별 실행 방안을 제시하였다(제5장).

본 논문의 분석 결과가 갖는 핵심 함의는 다음 세 가지로 요약된다.

첫째, 한국의 대외전략은 진보·보수 정권 간 진자운동을 반복하는 ‘수동적 헤징’에서 벗어나, 국가이익에 기반한 초당적·중장기적 전략 프레임으로 전환되어야 한다. ‘新 먼로주의’와 ‘빅 딜’ 담론이 보여주듯, 미국의 글로벌 전략은 더 이상 동맹국의 이익을 자동으로 보장하지 않는 방향으로 변화하고 있다. 이러한 환경에서 “정권이 바뀔 때마다 미·중 사이에서 좌우로 흔들리는” 기존 패턴은 양측 모두로부터의 신뢰 저하와 전략적 마비를 초래할 뿐이다.

둘째, 능동적 전략적 자율성의 핵심은 외교적 레토릭이나 포지셔닝이 아니라, 국방·기술·경제 분야의 실질적 역량 구축에 있다. 한국이 방위산업에서 세계 4위, 반도체에서 글로벌 공급망의 핵심 노드, 배터리·우주·사이버 분야에서 기술선도국으로 자리매김한다면, 미·중 양측 모두에게 ‘배제하기 어려운 필수 파트너’가 된다. 이것이 바로 강대국의 선택강압에 대한 가장 실질적인 방어벽

이다.

셋째, 이러한 역량 구축은 한·미동맹의 약화가 아니라 질적 전환을 지향한다. 한국이 독자적 국방·기술 역량을 강화할수록, 한·미동맹은 ‘비대칭 의존 관계’에서 ‘상호 필요성에 기반한 전략적 파트너십’으로 발전할 수 있다. 이는 미국 입장에서도 더 신뢰할 수 있는, 더 유능한 동맹국을 얻는 결과를 낳는다.

그러나 본 논문의 분석에는 다음과 같은 한계가 있으며, 이는 후속 연구를 통해 보완되어야 한다.

첫째, 능동적 전략적 자율성의 실행에 수반되는 구체적 재정 규모와 자원 조달 방안에 대한 정량적 분석을 포함하지 못하였다. 제5장에서 논의한 국방 R&D 확대, 반도체·배터리 투자, 공급망 다변화 등은 모두 상당한 재정 투입을 요구하며, 이는 복지·교육 등 타 분야 예산과의 긴장을 초래할 수 있다. 향후 연구에서는 국방비 GDP 대비 비율의 적정 수준, 전략산업 투자의 재정 승수효과, 재정건전성과의 균형 등에 대한 체계적 분석이 필요하다.

둘째, 중견국으로서의 구조적 역량 한계를 충분히 정량화하지 못하였다. 본 논문은 한국의 핵심 무기체계·EDA/EUV·GPU·핵심 광물 등에 대한 대미·대중 의존도를 정성적으로 지적하였으나, 각 분야의 의존도 수치와 그 축소 가능성에 대한 체계적 데이터 분석은 후속 과제로 남겨두었다. 능동적 전략적 자율성이 ‘과정형 전략’으로서 실효성을 갖기 위해서는, 단계별 목표 설정과 이행 평가를 위한 정량적 지표의 개발이 필요하다.

셋째, 국내 정치적 합의 형성 과정에 대한 분석이 부족하다. 능동적 전략적 자율성이 특정 정권의 정책이 아닌 초당적 국가전략으로 자리잡기 위해서는, 여야 간 합의 형성, 국민적 공감대 구축, 입법적 뒷받침이 필수적이다. 한국의 정치 구조상, 대외전략의 정치화·진영화 경향이 강한 점을 고려하면, 이러한 합의 형성의 경로와 조건에 대한 별도의 심층 연구가 요구된다.

넷째, 역량 강화의 성과가 가시화되기까지의 과도기 전략에 대한 논의가 충분하지 않다. 본 논문이 제시한 2030년 목표들이 달성되기까지의 4~5년 동안, 한국은 기존의 헤징적 접근을 병행할 수밖에 없다. 이 과도기 동안 ‘新 먼로주

의’와 ‘빅 딜’ 압박이 먼저 현실화될 경우 한국이 어떻게 대응해야 하는지에 대한 단기 위기관리 전략의 수립도 병행되어야 한다.

이러한 한계에도 불구하고, 본 논문이 제시하는 ‘능동적 전략적 자율성’은 한국의 대외전략 논의를 ‘친미 vs 친중’의 이분법적 프레임에서 벗어나, 국가이익과 실질적 역량에 기반한 중장기 전략 프레임으로 전환하는 데 기여할 수 있다. 미·중 경쟁의 장기화, ‘新 먼로주의’와 ‘빅 딜’의 가능성, 대만 위기의 현실화 등 한국의 전략 환경은 앞으로 더욱 복잡하고 불확실해질 것이다. 이러한 환경에서 한국이 “외부의 선택에 따라 움직이는 객체”가 아니라, “자신의 역량에 기반하여 스스로 선택하는 주체”로 남기 위해서는, 능동적 전략적 자율성의 추구가 선택이 아닌 생존의 조건이 될 것이다.

참고문헌

1. 단행본

(해당 없음)

2. 학술논문 · 정기간행물

“Switching lanes? South Korea’s shifting hedging behavior in the US-China rivalry,” *Australian Journal of International Affairs*, online first, 5 December 2025.

“Toward Rivalry and Decoupling: South Korea’s Changing Economic Relations with China,” *Pacific Affairs* (forthcoming).

Victor D. Cha, “Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia,” *International Security*, Vol. 34, No. 3 (2010), pp. 158-196.

Evelyn Goh, “Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies,” *International Security*, Vol. 32, No. 3 (2007), pp. 113-157.

“The concept of hedging and its application to Southeast Asia,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 19, No. 3 (2019), pp. 375-417.

Iván González-Pujol, “Theorising the Hedging Strategy: National Interests, Objectives and Mixed Foreign Policy Instruments,” *All Azimuth: A Journal of Foreign Policy and Peace* (2024).

Cheng-Chwee Kuik, “Getting hedging right: a small-state perspective,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 21, No. 3 (2021), pp. 449-478.

H. S. Marston, “Abandoning Hedging: Reconsidering Southeast Asian Alignment Strategies,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 45, No. 2 (2023).

3. 정부 및 연구소 보고서 · 정책자료

The Asan Forum, “Double Allegiance: Moon Jae-in’s Strategy amid US-China Rivalry,” *The Asan Forum*, 1 September 2021.

The Asan Forum, “Country Report: South Korea (April 2024),” *The Asan Forum*, 8 April 2024.

The Asan Forum, “Decomposing and Assessing South Korea’s Hedging Options,” *The Asan Forum*, 19 July 2021.

The Asan Forum, “Southeast Asian Strategies toward the Great Powers: Still Hedging After All These Years?,” *The Asan Forum*, 19 July 2021.

서울대학교 아시아연구소, “Strategic Hedging of Middle Powers in an Era of Great Power Competition,” *서울대 아시아연구소 웹진*, 2023.

Brookings Institution, “Making sense of the US military operation in Venezuela,” *Brookings Report*, 5 January 2026.

CSIS, “South Korea’s Response to U.S. Demands: Minimize Risk, Maximize Reward,” *CSIS Report*, 9 June 2025.

Chatham House, “How South Korea can balance its US commitments with global engagement,” *Chatham House Commentary*, 3 December 2025.

Heritage Foundation, “South Korea Cannot Afford to Sit Out Taiwan Contingencies,” *Heritage Backgrounder* BG3869, 2024.

Valdai Discussion Club, “The ROK-US Alliance at a Crossroads: Between Strategic Flexibility and Entanglement,” *Valdai Report*, 4

December 2025.

European External Action Service, “EU–Republic of Korea 21st Joint Committee takes place in Brussels,” *EEAS Press Release*, 6 May 2025.

EU Digital Transformation Hub, “From Policy to Action: The Way Ahead for the EU–Republic of Korea Digital Partnership,” 10 January 2025.

4. 신문 및 인터넷 자료

“Lee’s balanced diplomacy faces biggest test yet in Beijing,” **Hankyoreh English Edition*, 4 January 2026.

“Korea no longer leads China in semiconductor industry, state think tank finds,” *Hankyoreh English Edition*, 5 January 2026.

“Reduced risks, not breakthroughs aim of Lee’s trip to China,” *The Korea Herald*, 4 January 2026.

“Lee–Xi summit a measured win after years of stagnation,” *The Korea Herald*, 6 January 2026.

Charles Park, “ROK’s 3 Nos reaffirm the status quo,” *The Korea Times*, 29 November 2017.

“Trade minister seeks to diversify export markets, enhance supply chain cooperation,” *The Korea Times*, 24 September 2025.

“Korea aims to become top–four defense power by 2030, says Lee,” *Korea JoongAng Daily*, 20 October 2025.

“Korea’s defense firms aim for global top 4 with ‘Made in Europe by Korea’ strategy,” *Korea Economic Daily*, 15 September 2025.

“Samsung Electronics, SK Hynix Eye 200 Trillion Won Investment Race,” *Chosun Ilbo*, 17 November 2025.

“Samsung, SK hynix Launch Massive Chip Capex Race,” *Seoul Economic Daily*, 31 December 2025.

“Inside ‘Operation Absolute Resolve,’ the U.S. Effort to Capture Maduro,” *The New York Times*, 3 January 2026.

“How ‘Absolute Resolve’ harnessed 150 aircraft and more to launch a regime change in Venezuela,” *Defense One*, 2 January 2026.

“How the US attack on Venezuela, abduction of Maduro unfolded,” *Al Jazeera*, 4 January 2026.

“Trump’s ‘Donroe Doctrine’ seeks influence over Western Hemisphere, citing Monroe,” *ABC News*, 5 January 2026.

“After Venezuela, who could be next as Donald Trump expands Monroe Doctrine,” *The Telegraph India*, 4 January 2026.

Richard N. Haass, “Special Edition: The Trump Doctrina (January 4, 2026),” *Richard Haass Substack*, 3 January 2026.

“The Trump Corollary is officially in effect,” *Atlantic Council*, 4 January 2026.

“How the Monroe Doctrine factors into US arrest of Maduro,” *AP News*, 4 January 2026.

“US operation in Venezuela: Trump’s ‘America First’ now runs through Caribbean,” *Le Monde*, 4 January 2026.

“Trump ushers in a new era of rogue superpowers,” *New Statesman*, 4 January 2026.

“The ‘Donroe doctrine’: Maduro is the guinea pig for Donald Trump’s new world order,” *The Conversation*, 6 January 2026.

“Trump’s Foray Into Venezuela Could Embolden Russia’s Moves in Europe,” *The New York Times**, 5 January 2026.

“Caught in the Middle: South Korea’s Strategic Dilemma in a Taiwan

- War,” *The Defense Post*, 3 July 2025.
- “What the U.S. Might Expect from South Korea in a Taiwan Crisis,” *RealClearWorld*, 26 October 2025.
- “S. Korea’s role in a Taiwan crisis on which North might piggyback,” *Asia Times*, 8 July 2025.
- “South Korea’s Response to U.S. Demands: Minimize Risk, Maximize Reward,” *CSIS (online article)*, 9 June 2025.
- “How will South Korea navigate US-China competition in 2025?,” *Brookings Institution*, 21 January 2025.
- “Can China and South Korea reset complex ties after Xi-Lee summit?,” *Al Jazeera*, 6 January 2026.
- “South Korea’s Lee Jae Myung in Beijing, sees full restoration of China ties in 2026,” *The Straits Times*, 5 January 2026.
- “South Korea Aims to Become World’s 4th-Largest Defence Power by 2030,” *Modern Diplomacy*, 19 October 2025.
- “South Korea’s Defence Revolution,” *Hungarian Conservative*, 30 October 2025.
- “South Korea to become 4th-largest global defence power, President Lee says,” *Reuters*, 20 October 2025.
- “South Korea’s 65 Billion AI Revolution: How Samsung and SK Hynix Control GPU Infrastructure Globally,” *Introl*, 4 August 2025.
- “US approves Samsung, SK Hynix chipmaking tool shipments to China for 2026, sources say,” *The Straits Times*, 30 December 2025.
- “ASEAN Is Korea’s Next Big Market For Intra-Asia Trade Opportunities,” *FedEx Business Insights*, 11 August 2025.
- “Europe’s tentative first steps toward strategic autonomy,” *European Security & Defence*, 8 April 2025.

“European strategic autonomy also encompasses defense,” *CPR Asset Management Insight*, 1 July 2025.

“Horizon Europe - A new chapter for Korea and the EU: Navigating global challenges together,” *Yahoo Canada News*, 15 December 2025.

Active Strategic Autonomy: South Korea's Survival Strategy in the Age of US–China Competition

Park, Ki Tae (Currently Professor at the Joint Forces Military University (Ph.D. in Policy Analysis); formerly Director and Deputy Director, Strategy and Planning Division, Air Force Headquarters (Colonel, ROKAF, Ret.))

The implementation of Trump's "New Monroeism" and the emergence of a potential "Big Deal" in 2026 demand a paradigm shift in South Korea's foreign policy strategy. Over the past decade, South Korea's hedging strategy has oscillated between administrations, facing structural limitations amid intensifying US-China competition, the materialization of a Taiwan crisis, and great powers' demands for explicit alignment. This paper proposes "active strategic autonomy" as South Korea's long-term national strategy, transcending passive hedging.

The paper first analyzes the structural pressures that New Monroeism and the Big Deal impose on South Korea. Second, it compares four policy options available to South Korea—strengthened ROK-US alliance, deepened economic engagement with China, passive balance-hedging, and active strategic autonomy—through static and dynamic analysis. Third, it validates robustness across three scenarios: Big Deal realization, continuation of structural competition, and Taiwan crisis escalation. The analysis

demonstrates that active strategic autonomy exhibits the highest adaptability across all scenarios.

To realize this strategy, the paper proposes: strengthening defense and defense-industrial autonomy (achieving top 4 defense power by 2030), enhancing economic-technological self-sufficiency (diversifying semiconductor and battery supply chains), and expanding diplomatic networks with middle powers. Active strategic autonomy is not merely diplomatic neutrality but a strategy of systematically strengthening defense, technology, and economic capabilities to become indispensable to both the US and China. This approach enables South Korea to resist unilateral coercion and pursue national interests proactively.

Keywords: Active Strategic Autonomy, Passive Hedging, Trump Corollary Big Deal, Scenario Analysis, Defense-Technology-Economy Capacity Building

투고일: 2026.01.20. 심사일: 2026.02.23. 게재확정일: 2026.03.10.

IV

중국 대북정책의 담론적 재구조화

: 시진핑 시기 분절화된 권위주의와 정층설계 하의
외교부와 중련부 간 담론 네트워크 비교 분석

서상민 (국민대학교)

1. 서론
2. 이론적 배경 및 실증 분석틀
3. 중국 대북정책의 시기별 담론 네트워크 분석
4. 담론적 수렴과 진영외교의 구조화에 관한 종합 논의
5. 결론

본 연구는 중국의 대북정책 결정 과정에서 관찰되는 부처 간 담론의 분기와 정책 비일관성이 어떠한 메커니즘을 통해 형성·조정·잠재화되는지를 분석한다. 이를 위해 담론적 제도주의와 사회연결망분석을 결합한 실증 분석을 수행하며, 분석 대상은 외교부와 중련부가 2013년부터 2025년까지 생산한 공식 텍스트이다. 연구의 핵심 문제는 ‘분절화된 권위주의’ 논의가 전제해 온 관료적 분절이 시진핑 시기의 ‘정층설계’ 강화 아래에서 해체되었는지, 혹은 상위 조정 담론에 의해 다른 형태로 재배치되었는지에 있다. 시기별 의미 네트워크의 중심성과 구조적 등가성을 비교한 결과, 제1기 안보 위기 국면에서는 부처 간 담론 분절이 두드러지게 나타나며, 제2기 정상 외교 국면에서는 하향식 조정 담론이 강화되고, 제3기 글로벌안보이니셔티브(GSI) 국면에서는 전략적 수렴이 관찰된다. 이러한 분석 결과는 중국의 대북정책을 단일한 전략적 모호성의 산물로 이해하기보다는, 부처별 제도적 논리가 반영된 담론 네트워크의 경합과 상위 조정 메커니즘의 결합으로 파악할 필요가 있음을 시사한다.

| 주제어 | 북중관계, 담론적 제도주의, 사회연결망분석, 분절화된 권위주의, 정층설계

1. 서론

2022년 5월 26일 유엔 안전보장이사회에서 북한의 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사에 대응해 상정된 추가 제재 결의안에 중국이 거부권을 행사한 사건은, 국제사회가 비교적 장기간 관찰해 온 중국 대북정책의 궤적이 규범적 조정의 차원을 넘어 보다 구조적인 전이 국면으로 진입했을 가능성을 시사한다. 2006년 북한의 제1차 핵실험 이후 중국은 국제 비확산 체제의 수호를 ‘책임있는 대국(負責任大國)’ 정체성을 구성하는 핵심 규범 자산으로 수용해 왔는데, 2022년 이후에는 북핵 문제를 보편 규범의 틀에서만 처리하기보다 미·중 전략경쟁이 규정하는 진영적 안보구도와 ‘글로벌안보이니셔티브(Global Security Initiative, 이하 GSI)’라는 대안적 질서 구상 속으로 재배치하려는 조짐이 강화되고 있다. 이러한 기조 변화는 국가 행정 외교를 관장하는 외교부(外交部)와 당 대 당 교류를 주도하는 중련부(中國共產黨中央委員會對外聯絡部, 이하 중련부) 사이의 제도적 논리가, 시진핑 체제에서 고도화된 정층설계(頂層設計) 하에서 어떻게 경합하고, 어떤 방식으로 조정되며, 그 결과 정책의 외형적 일관성이 어떤 경로로 구축되는지에 대한 실증적 분석 필요성을 제기한다.

중국 대북정책은 비핵화라는 국제 규범과 지역 안정 및 전략경쟁 관리가 교차하는 영역이며, 그 결과 정책의 일관성은 행정 절차의 기술만으로는 충분히 포착되기 어렵다. 기존 ‘분절화된 권위주의(Fragmented Authoritarianism)’ 논의는 관료 체제의 기능적 분절성과 부처 간 이해관계 경합이 정책 비일관성을 산출한다는 구조적 설명을 제공해 왔으나, 시진핑 시기 집권화와 “정층설계(頂層設計)” 강화 아래에서 분절이 해체되었는지, 혹은 상위 조정 담론에 의해 다른 형태로 재배치되었는지에 대해서는 논쟁이 지속되고 있다.¹⁾ 본 연구는 이 쟁

1) Kenneth G. Lieberthal and Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (Princeton: Princeton University Press, 1988); Andrew Mertha, “Fragmented Authoritarianism 2.0: Political Pluralization in the Chinese Policy Process,” *The China Quarterly* 200 (2009), pp. 995-1012; Jinghan Zeng, *Slogan Politics: Understanding Chinese Foreign Policy Concepts* (Singapore: Palgrave Macmillan, 2020); Suisheng Zhao, *The Dragon Roars Back: Transformational Leaders*

점을 ‘아이디어와 담론의 작동’이라는 관찰 가능한 수준에서 검증하기 위해, 외교부와 중련부가 생산한 공식 텍스트로 구축한 담론 네트워크가 2013~2025년 동안 어떤 구조적 재편을 거쳐 분기·조정·수렴하는지 실증적으로 분석한다.

본 연구는 정책 내용의 기술적 요약에서 벗어나, 사회연결망분석을 통해 부처별 의미 네트워크의 중심성과 구조적 등가성을 정량적으로 측정한다. 이를 통해 분절화 된 권위주의라는 제도적 유산이 시진핑 시기의 강한 담론적 압력, 그리고 정층설계로 표상되는 상위 조정 구상 아래에서 어떤 방식으로 수렴하는지, 혹은 어떤 형태로 잔존하는지를 검토한다. 여기에서 제도적 분절은 조직 내부의 의사결정 규칙을 직접 관찰하기보다, 동일 사안에 대한 문제정의와 처방 레퍼토리가 부처별 텍스트에서 어떤 연결 구조를 형성하는지, 그리고 부처 간 의미적 거리가 시기별로 어떻게 변하는지로 대리 관찰된다. 연구 질문은 다음과 같다. 첫째, 시기별 “결정적 국면(Critical Junctures)”에 따라 외교부와 중련부가 생산하고 유통하는 대북 담론 네트워크는 위상학적으로 어떤 분절과 결속의 패턴을 보이며, 그 구조적 차이는 정부 부처에 의한 국가 차원의 외교와 정당의 대외 교류라는 제도적 정체성과 어떤 방식으로 결부되는가. 둘째, 2022년 4월 보아오 포럼에서 제안된 글로벌안보구상(GSI) 이후 관찰되는 담론적 수렴은 정책결정 과정에서의 제도적 일관성 달성을 시사하는가, 아니면 상위 조정 담론이 하위 부처의 인지적 신념과 정당화 레퍼토리를 재배열하는 전략적 정렬(Strategic Alignment)의 산물로 이해되어야 하는가. 셋째, 담론적 위계의 재편이 비핵화 레퍼토리의 상대적 약화와 진영 안보 레퍼토리의 부상을 매개로 북핵 문제를 미·중 전략경쟁의 하부 변수로 전치(轉置)시키는 목적전치(Goal Displacement) 과정²⁾이 어떤 경험적 지표와 구조 변화로 확인될 수 있는가가 핵심 쟁점으로 제기된다. 이러한 질문에 답하기 위해 본 연구는 정층설계의 분석상 위치를 명확히 제한하고자 하며, 그 작동을 텍스트 생산의 구조 변화로 포착하는 관찰 규

and Dynamics of Chinese Foreign Policy (Stanford: Stanford University Press, 2023).

2) Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (New York, NY: The Free Press, 1968), pp. 249-260.

칙을 제시한다.

본 연구는 중국 대북정책의 일관성 결여가 물리적으로 소멸했다는 단선적 결론을 전제하지 않는다. 오히려 시진핑 시기의 정층설계가 부처 간 이질성을 담론적으로 조정함으로써 비일관성을 제도 표면 아래로 잠재화시키는 가능성을 검증한다. 여기에서 정층설계는 제도적 집권화 그 자체를 설명 변수로 삼지 않으며, 당 중심 외사체계 강화와 같은 제도적 재배치를 전제 조건으로 인정하되, 분석의 직접 대상은 상위 조정 어휘가 정책 정당화의 공통 준거로 작동하는 담론적 층위이다. 다시 말해 정층설계는 제도 설계 원리로서의 조직 재편과 구별되는 조정적 담론의 한 형태로 정의되며, 외교부와 중련부가 생산하는 텍스트에서 반복적으로 호출되는 상위 기준의 언어가 문제정의와 처방 레퍼토리의 배열을 어떤 방식으로 제약하는지에 초점을 둔다. 이에 따라 경험적 분석에서 관찰되는 담론 네트워크의 구조적 정렬은 정층설계가 정책 방향을 결정했다는 직접 증거라기보다, 상위 조정 어휘가 부처 텍스트 사이의 등가적 위치관계를 강화하는 방식으로 작동했을 가능성을 보여주는 지표로 해석된다. 동시에 이러한 정렬은 사안별 제약과 기관별 기능 차이가 존재하는 조건에서도 나타날 수 있으므로, 본 연구는 수렴의 범위와 의미를 정책 산출의 자동적 변환으로 확장하지 않고, 정당화 레퍼토리의 공통 준거화와 배열 변화로 한정한다.

구체적으로는 담론적 제도주의(Discursive Institutionalism, 이하 DI)의 문제의식을 사회연결망분석(SNA)의 구조 지표로 계량화함으로써, 관념과 담론이 권위주의 체제의 정책 조정 과정에서 단순한 수사적 장치가 아니라 행위자의 제도적 정체성과 조정 양식 자체를 재구성하는 구조적 제약으로 기능할 수 있음을 경험적으로 제시하는 데 초점을 둔다. 이 정의 하에서 조정적 담론의 강화는 중심성의 재배열과 구조적 등가성의 강화 또는 약화로 관찰될 수 있으며, 목적전치 가설 역시 비핵화와 진영 안보 레퍼토리의 상대적 위치 변화, 그리고 해당 레퍼토리들이 부처별 네트워크에서 차지하는 결속 양상의 변화를 통해 점검될 수 있다. 따라서 본 연구는 중국 대북정책의 일관성 강화 여부를 정책 내용의 변화로 환원하지 않고, 부처 간 담론 네트워크의 경합과 조정, 그리고 제한된

의미에서의 수렴이라는 동학 속에서 재해석하고 한다. 나아가 진영화가 구조화 되는 환경에서 한국이 직면하는 외교적 불확실성을 구성 요소로 분해하고, 중국 대북정책에서 관찰되는 전략적 임계점의 조건을 추론하기 위한 최소한의 해석틀을 제공하는 것을 목적으로 한다.

2. 이론적 배경 및 실증 분석틀

가. 담론적 제도주의(DI)의 이론의 관료정치 분석의 적실성

본 연구는 비비안 슈미트(Vivien A. Schmidt)의 담론적 제도주의(DI)를 이론틀로 채택하여, 대북정책 국면에서 아이디어와 담론이 정책 프로그램을 구성·정당화하는 방식을 분석하고자 한다.³⁾ DI는 제도를 고정된 제약 조건으로 환원하지 않고, 행위자가 불확실성 하에서 정책 문제를 정의하고 정당화가 가능한 대응 논리를 구성하는 상호작용의 과정을 핵심 분석 대상으로 설정한다. 이러한 이론적 관점은 위기, 협상, 전략 경쟁이 중첩되는 대북정책 환경에서 관료 간 조정과 경합을 단순한 이해관계의 충돌이 아니라 의미 구성의 상호작용으로 포착하는 데 분석적으로 적합하다고 할 수 있다. 본 연구의 분석 대상인 중국의 대북정책에서는 중국 외교부(MFA)가 국제 규범과 다자주의적 책무의 언어를 통해 정책 프로그램을 구성하고 이를 정당화하는 경향과, 중국공산당 중련부가 당의 대외교류와 정치적 연대, 그리고 체제 안정의 언어를 활용하여 대안적 정책 논리를 구성하고 정당화하는 경향이 관찰된다. 본 연구는 이러한 상이한 정당화 논리를 분해하여 관찰함으로써, 부처 간 정책 구상의 차이가 어떠한 방식으로 형성되고 조정되는지를 분석한다. 특히 중련부는 자신을 “중국공산당

3) Vivien A. Schmidt, “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse,” *Annual Review of Political Science* 11 (2008), pp. 303-326; Vivien A. Schmidt, “Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth ‘New Institutionalism,’” *European Political Science Review* 2, no. 1 (2010), pp. 1-25.

의 대외공작을 담당하는 직능 부문”으로 규정하고, 당의 대외공작을 “국가 총체 외교의 중요한 구성 요소”이자 당의 “중요 전선”으로 공식화하고 있다.⁴⁾ 이러한 자기 규정은 중련부의 담론이 국가 외교의 하위 집행 기구에 머무르기보다는, 독자적인 제도적 논리를 갖는 ‘당-외교’의 작동 채널로 기능할 가능성을 시사한다.

본 연구가 DI를 핵심 이론적 틀로 채택하는 보다 직접적인 이유는, ‘분절화된 권위주의’ 모델이 제기한 관료적 분절과 조정의 문제를 구조적 제약의 차원에 한정하지 않고, 분절된 제도 구조 내부에서 조정이 어떠한 조건 하에서 성립하는지를 담론의 상호작용 과정으로 구체화할 수 있기 때문이다. 리버설과 옥센버그가 제시한 ‘분절화된 권위주의’는 중국 권위주의 체제가 외견상 일관성을 유지하는 이면에서 기능적 분절성과 부처 간 자원 및 권한 배분을 둘러싼 구조적 긴장을 내포하고 있음을 포착하는 데 중요한 분석적 기여를 해왔다. 이에 비해 DI가 제시하는 조정적 담론(coordination discourse) 개념은 부처 간 조정이 구조의 자동적 귀결로 주어지는 결과가 아니라, 정책 공동체 내부에서 문제 정의와 정당화 어휘가 상호작용적으로 구성되는 과정을 통해 성립한다는 점을 이론적 전제로 삼는다.⁵⁾ 따라서 시진핑 시기 ‘정층설계’의 강화 이후에도 상위 포어와 정책 구상이 하위 부처의 텍스트 생산 과정에서 어떠한 방식으로 차용되고 재배열되는지를 추적함으로써, 본 연구는 ‘분절의 해체’와 ‘분절의 재배치’를 구분하여 관찰한다.⁶⁾

예컨대 GSI는 외교부에 의해 체계화된 준거로 제시되며, 이후 각 부처의 공식 텍스트에서 해당 준거가 호출되고 배열되는 방식은 비교 가능한 분석 기준을 제공한다. 이러한 접근은 집권화의 심화가 곧바로 담론의 수평적 일관성을 산출한다는 단선적 가정을 유보하고, 상위 조정 언어가 강화된 조건 하에서도 조정이 어떠한 방식으로 작동하며 그 결과가 담론 네트워크의 구조로 어떻게 가시화되는지를 분석의 중심에 둔다.

4) 中共中央對外聯絡部, “我部簡介,” <https://www.idcpc.gov.cn/zbj/wbj/> (검색일: 2025년 7월 7일).

5) Schmidt, “Discursive Institutionalism,” pp. 303–326.

6) Mertha, “Fragmented Authoritarianism 2.0,” pp. 995–1012.

특히 본 연구가 상무부나 국방부 등 여타 부처를 포괄하기보다 외교부와 중련부를 핵심 분석 대상으로 설정하는 이유는, 두 기관이 각각 중국 대외정책을 구성하는 상이한 제도적 축을 대표하는 동시에, 동일한 사안인 북핵 및 대북정책을 둘러싸고 지속적으로 공식 텍스트를 생산하는 담론 생산 주체이기 때문이다. 중련부는 중국공산당의 대외공작을 주관하는 부문으로 정당 및 정치조직과의 관계 구축, 국제정세·지역문제·정당정치에 대한 전략 연구 수행, 국가 총체 외교에 대한 기여를 임무로 제시하고 있는데,⁷⁾ 이러한 자기규정은 중련부의 담론을 단순한 보조적 수사나 정책 홍보의 차원이 아니라, ‘당-국가’의 이중 구조 속에서 독자적인 제도 논리를 반영하는 텍스트 생산으로 이해할 수 있는 분석적 여지를 제공한다. 이는 국제 규범, 다자 체제, 국가 간 협상이라는 언어를 통해 대외정책을 구성하는 외교부의 담론과 비교 가능한 분석 틀을 형성한다.

이에 따라 본 연구는 ‘아이디어(신념)-담론(소통)-제도(조정)’로 이어지는 연쇄적 인과 기제를 DI의 이론 자원으로 정식화하고, 이를 사회연결망분석(SNA)의 실증 지표인 중심성, 구조적 등가성 등으로 계량화함으로써, 분절화된 권위주의라는 제도적 유산이 정층설계 하에서 어떠한 방식으로 재배치되며, 어떤 조건에서 전략적 수렴으로 관찰되는지를 입증 가능한 분석 대상으로 제시하고자 한다.

나. 사회연결망분석(SNA)의 방법론적 연계와 지표의 이론적 함의

본 연구는 담론적 제도주의가 주목하는 ‘조정 언어의 작동’을 관찰 가능한 분석 대상으로 전환하기 위해 SNA를 방법론적 교량으로 활용한다. 담론이 단어와 개념 간 결합으로 구성되며, 텍스트 내부에서 개념들이 형성하는 연결 패턴이 행위자의 인지 구조와 정당화 체계를 간접적으로 표상할 수 있다는 전제에서, 네트워크 텍스트 분석은 의미 구성의 관계적 성격을 분석 단위로 치환하는 논리적 기반을 제공한다.⁸⁾ 이러한 맥락에서 본 연구에서의 SNA는 담론을 단순한

7) 中共中央對外聯絡部, “我部簡介.”

관계의 총합으로 환원하기 위한 기법이 아니라, 관계 패턴을 통해 조정 메커니즘과 제도적 정체성의 차이를 가시화하기 위한 분석 장치로 기능한다.

이러한 관계적 전제 위에서 본 연구는 시기별, 부처별 담론 네트워크의 핵심 구조 변화를 비교하기 위해 연결 중심성(degree centrality), 매개 중심성(betweenness centrality), 구조적 등가성(structural equivalence)을 활용한다.⁹⁾ 연결 중심성은 특정 국면에서 어떤 개념이 의제 클러스터의 결절점으로 기능하는지, 나아가 부처별로 어떠한 의제가 우선적으로 전면화 되는지를 비교하는 데 유용하다. 매개 중심성은 상이한 클러스터를 연결하는 의미적 브로커리지(semantic brokerage)의 위치를 식별함으로써, 특정 국면에서 ‘정상외교’ 관련 담론이 조정적 담론으로 기능했는지를 검토하는 분석적 근거를 제공한다. 구조적 등가성은 두 부처 담론 네트워크의 관계 패턴 유사성을 요약함으로써, 상위 담론, 예를 들어 GSI 등의 등장 이후 관찰되는 담론적 수렴이 단순한 키워드 차용에 그치는지, 아니면 구조적 정렬로까지 확장되는지를 판단하는 지표로 활용된다.

다만 구조적 등가성에 근거한 수렴 판단은 이론적으로 무매개적인 합의를 전제하지 않는다. 버트(Ronald S. Burt)는 구조적 등가성이 높은 행위자들이 유사한 환경적 압력에 노출됨으로써 유사한 신념 체계와 행위 선택을 공유할 가능성이 높다는 점을 논증하면서, 결속(cohesion)보다 구조적 등가성이 사회적 전염과 혁신 확산을 설명하는 데 더 유효할 수 있음을 제기하였다.¹⁰⁾ 반면 버트의 견해와 달리 확산 연구의 고전적 논의들은 직접적인 소통과 접촉 경로가 신념의 동기화에 미치는 영향을 강조해 왔으며, 접촉과 소통의 경로가 결여된 상태에서 구조적 유사성만으로는 신념의 실질적 동기화를 충분히 설명하기 어렵다는 문제를 제기한다.¹¹⁾

8) Peter R. Monge and Noshir S. Contractor, *Theories of Communication Networks* (Oxford: Oxford University Press, 2003); John Scott, *Social Network Analysis*, 4th ed. (London: SAGE Publications, 2017); Wouter van Atteveldt, *Semantic Network Analysis: Techniques for Extracting, Representing, and Querying Media Content* (New York: BookSurge Publishing, 2008).

9) Scott, *Social Network Analysis*, pp. 96-98, p. 140.

10) Ronald S. Burt, "Social Contagion and Innovation: Cohesion versus Structural Equivalence," *American Journal of Sociology* Vol. 92, No. 6 (1987), p. 1287.

이러한 이론적 논쟁을 감안할 때, 최근의 GSI라는 상위 담론 하에 외교부와 중련부 담론 네트워크의 구조적 등가성이 높아지더라도, 이를 곧바로 정책 신념의 동기화로 환원하지 않고 있음을 지적하고자 한다. 본 연구에서 구조적 등가성은 수렴의 ‘형태’를 제시하는 지표로만 한정되며, 수렴의 성격에 대한 평가는 매개 중심성의 이동, 핵심 클러스터의 재배열, 시기별 담론 위계의 재편을 결합하여 좀 더 보수적으로 도출하고자 한다.

종합하면, 담론적 제도주의의 문제의식과 사회연결망분석의 방법론은 중국 대북정책의 분절성과 수렴성을 해부하기 위한 상호보완적 분석 틀을 구성이라고 할 수 있다. 행위자의 내면적 신념 체계로서 아이디어가 조정적 담론이라는 소통 형식을 거쳐 제도적 주도권을 둘러싼 경쟁으로 전환되는 인과 기제는 SNA의 중심성 및 구조적 등가성 지표를 통해 계량적 실체로 관찰될 수 있으며, 이러한 이론적, 방법론적 토대는 실증 분석에서 외교부와 중련부의 담론 네트워크가 시기별 결정적 국면에 따라 어떠한 구조 변화를 보이고, 어떠한 조건에서 전략적 수렴으로 관찰되는지를 규명하기 위한 분석의 틀을 제공한다고 할 수 있다.

3. 중국 대북정책의 시기별 담론 네트워크 분석

가. 분석의 시기 구분 및 데이터셋의 구성

본격적인 실증 분석에 앞서 본 연구는 중국 대북정책의 동태적 전이 과정을 포착하기 위해 분석 시기를 세 개의 ‘결정적 국면’으로 구분한다. 이러한 시기 구분은 역사적 제도주의(Historical Institutionalism, HI)가 전제하는 구조적 압력의 변화와 행위자의 전략적 선택이 교차하는 지점을 준거로 설정된 것이

11) James S. Coleman, Elihu Katz, and Herbert Menzel, *Medical Innovation: A Diffusion Study* (Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company, 1966).

다.¹²⁾ 제1기(2013~2017)는 북한의 제3차 핵실험부터 제6차 핵실험에 이르는 연속적 도발과 이에 대응한 유엔 안전보장이사회 결의의 단계적 고도화가 중첩된 시기로, 중국의 대북정책이 ‘비핵화’와 ‘안정’이라는 두 인지적 준거 사이에서 가장 첨예한 긴장을 노정하며, 부처 간 분절성이 담론 차원에서 본격적으로 표면화되는 국면으로 정의된다. 제2기(2018~2021)는 김정은 위원장의 방중과 다섯 차례의 조·중 정상회담이 집중적으로 전개된 시기로, 정상외교라는 하향식 충격이 기존 관료적 조정의 관성을 재배열하고 중련부를 중심으로 한 담론 재편을 촉발하는 과도기적 국면으로 설정된다. 제3기(2022~2025)는 미·중 전략경쟁의 전면화, GSI의 제기, 그리고 북·중·러 관계의 결속 강화라는 구조적 변화가 중첩되는 환경에서, 부처 간 담론이 ‘진영 안보’라는 상위 범주를 중심으로 수렴하는 단계로 규정된다. 이러한 시기 구분은 단순한 연대기적 구획이 아니라, 담론적 제도주의가 주목하는 아이디어의 경로 전환이 발생하는 질적 변곡점을 포착하려는 시도이며, 각 국면은 상이한 조정 조건과 정당화 논리를 전제한다.¹³⁾

실증 분석을 위해 본 연구는 중국 외교부(MFA) 정례 브리핑 기록과 중련부의 기관지 및 공식 성명서를 포함하여 총 1,406건의 문건으로 데이터셋을 구축하였다. 각 문건에는 발신 부처, 문서 유형, 발행 일자와 함께 형태소 분석을 통해 정제된 핵심 명사 키워드를 데이터 항목으로 포함시켰으며, 이 과정에서는 넷마이너와 같은 통계 분석 프로그램과 인공지능 기반 텍스트 분석 도구를 보조적으로 활용하였다. 다만 분석의 재현성과 비교 가능성을 확보하기 위해 불용어 처리, 유의어 통합, 키워드 정제 기준 등 핵심 전처리 규칙은 연구자가 사전에 설정한 동일한 기준에 따라 시기별·부처별로 일관되게 적용하였다. 이후 각 부처의 제도적 논리를 상대적으로 응축하여 반영하는 상위 50개 핵심 키워드를 노

12) Giovanni Capoccia and R. Daniel Kelemen, “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism,” *World Politics* Vol. 59, No. 3 (2007), pp. 341-343.

13) Mark Blyth, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), p. 38.

드로 확정하고, 키워드 공출현(co-occurrence) 빈도를 기준으로 시기별·부처별 총 여섯 개의 인접행렬(adjacency matrix)을 생성함으로써, 동일한 측정 단위와 변환 규칙 하에서 시기 간·부처 간 비교가 가능하도록 자료 구조를 설계하였다.¹⁴⁾

본 절에서는 먼저 데이터셋 구성과 각 시기별 코퍼스 규모와 부처 간 담론 네트워크의 관계 패턴 유사성을 제시하고자 한다. <표 1>은 세 시기(2013~2017, 2018~2021, 2022~2025)에 대해 분석 문건 수(N), 외교부와 중련부 간 구조적 증가성(관계 패턴 유사성), 그리고 각 시기를 대표하는 허브 노드(주요 담론 범주)를 통합적으로 제시함으로써, 이후 절에서 수행되는 중심성 및 증가성 해석의 기준선을 제공하고자 한다.

3시기에 대해 외교부와 중련부의 코퍼스 규모(문건 수), 시기별로 연결 중심성이 상대적으로 높은 핵심 담론 허브, 그리고 두 부처 담론 네트워크 간 구조적 증가성 계수를 요약하면 <표 1> 같다. 시기별 문건 수와 코퍼스 구성은 본 연구의 자료 수집 기준과 시기 구분 원칙에 따라 산출되었으며, 모든 문건은 동일한 수집 범위와 전처리 규칙을 적용하여 시기별·부처별로 체계화되었다. 구조적 증가성은 외교부와 중련부 담론 네트워크의 공출현 기반 인접행렬을 비교하여 산출한 관계 패턴 유사성 지표로, 동일한 키워드 집합을 기준으로 구축된 두 네트워크가 형성하는 연결 구조의 유사성을 계량적으로 요약한다. 값이 1에 가까울수록 두 네트워크가 유사한 관계 배열을 공유함을 의미하나, 이는 특정 키워드의 출현 빈도나 단순 차용 여부를 측정하는 지표가 아니라 개념 간 관계적 위치의 유사성을 비교하기 위한 상대적 지표로 한정된다. 또한 주요 담론 범주는 각 시기별 담론 네트워크에서 연결 중심성이 상대적으로 높은 핵심 노드를 추출·요약한 것으로, 개별 키워드의 빈도 수준이 아니라 네트워크 내 관계적 위치를 기준으로 도출되었다.

14) 본 연구에서의 정량 데이터의 분석 및 분석 결과의 시각적 도식화는 생성형 인공지능 도구(Google Gemini 3.0, 2025)를 활용하였다. 인공지능이 생성한 기초 분석 결과 및 도표의 원형은 연구자의 분석적 검토와 학술적 재구성 과정을 거쳐 최종 반영되었으며, 본문에 제시된 분석 결과의 최종 책임은 저자에게 있음을 밝힌다.

〈표 1〉 시기별 중국 대북정책 담론 네트워크 요약(외교부-중련부)

시기	기간	분석 대상 문건 수 (N)			주요 담론 범주(대표 노드)	부처 구조적 등가성 (계수)
		전체	외교부	중련부		
제1기	2013 ~ 2017	496	412	84	분절 국면: 외교부 '비핵화' 중심 vs 중련부 '전략적 보루' 중심	0.34
제2기	2018 ~ 2021	484	328	156	조정/수렴 국면: '정상 외교'의 공동 중심화(양 부처 높은 중심성)	0.62
제3기	2022 ~ 2025	426	284	142	전략적 일체화 국면: 'GSI/진영안보' 중심(양 부처 높은 중심성) 및 '비핵화' 주변화	0.87

주: 본 표는 시기별 외교부-중련부 담론 네트워크의 코퍼스 규모, 핵심 담론 허브, 구조적 등가성 계수를 요약한 것이다.

출처: 필자 작성.

시기별 코퍼스 규모에는 일정한 차이가 존재하나, 본 연구는 이러한 규모 차이가 네트워크 구조 비교에 미치는 영향을 최소화하기 위해 몇 가지 통제 절차를 병행하였다. 우선 시기별·부처별 분석에 동일한 전처리 규칙과 키워드 정제 기준을 일관되게 적용하고, 각 시기에서 핵심 노드 집합을 기준으로 네트워크를 구성함으로써 비교 단위의 일관성을 확보하였다. 아울러 핵심 노드의 표본 수를 변동시키는 민감도 검증을 병행하여, 코퍼스 규모의 차이가 구조적 등가성 값의 변동을 단독으로 설명하지 않도록 해석 범위를 보수적으로 제한하였다. 이러한 설계는 구조적 등가성의 상승을 곧바로 담론의 실질적 통합이나 정책 신념의 동기화로 환원하지 않기 위한 분석적 장치로 기능한다.

본 연구의 실증 분석은 세 단계로 구성된다. 첫째, 연결 중심성 분석을 통해 시기별·부처별로 어떠한 담론 범주가 의제 클러스터의 결절점으로 기능하는지를 비교함으로써, 핵심 의제의 전면화 양상을 검토한다. 둘째, 매개 중심성 분석을 통해 상이한 클러스터를 연결하는 의미적 브로커리지 담론과 결절점의 변화를 식별함으로써, 특정 국면에서 조정적 담론이 어떠한 위치를 점유하는지를 분석한다. 셋째, 구조적 등가성 분석을 통해 외교부와 중련부 담론 네트워크의 관계 패턴 유사성이 시기별로 어떻게 변화하는지를 검증함으로써, 부처 간 담론 수렴의 정도를 비교한다.

이와 같은 비교 설계는 분절화 된 권위주의가 전제하는 기능적 분절성이 담론 네트워크의 위상 구조로 어떠한 방식으로 현시되는지를 경험적으로 점검하는 동시에, 정상외교나 GSI와 같은 상위 조정 프레임이 강화되는 조건에서 조정적 담론이 실제로 작동하며 관계 패턴의 유사성을 상승시키는지 여부를 단계적으로 검토하기 위한 분석적 틀로 기능한다. 따라서 본 연구의 방법론은 단선적인 수렴 가정을 전제하지 않으면서도, 분절과 조정이 공존하는 동학을 비교 가능한 구조로 포착하기 위한 최소한의 분석적 정합성을 확보한다.

나. 제1기(2013~2017): 안보위기 국면에서의 부처 간 담론적 분절

북한의 제3차부터 제6차에 이르는 연쇄적 핵실험과 2013년 장성택 숙청이라는 급격한 정세 변동이 중첩된 제1기 국면에서, 중국 외교부와 중련부는 각자의 제도적 정체성에 기반한 이원적 담론 네트워크를 형성함으로써 중국 대북정책의 분절성을 담론 차원에서 가시화하였다. 이 시기는 최고지도부가 상이한 제도 논리를 지닌 행위자 집단으로부터 발생하는 엘리트 수준의 제약을 관리해야 하는 상황에서, 정책 조정 과정 자체가 담론적 균열을 동반할 수 있음을 전제로 할 때, 대북정책의 비일관성이 단순한 정책 선택의 우연적 결과가 아니라 제도적 위치가 상이한 행위자들이 동원하는 정당화 논리의 경쟁으로도 발현될 수 있음을 시사한다.

이러한 국면을 ‘엘리트 청중비용(elite audience cost)’의 관리 문제로 해석할 수 있는데, 권위주의 체제에서도 지도부의 선택이 엘리트 행위자들의 평가와 책임 귀속 메커니즘으로부터 완전히 자유롭지 않을 수 있다.¹⁵⁾ 이러한 해석은 권위주의 체제 내부에서도 정책 실패에 대한 정치적 책무성이 작동하는 조건을 설명하고자 한 위스(Jessica L. Weeks)의 논의와 이론적으로 연결되어 있다.¹⁶⁾

15) 한주희, “시진핑 집권 제1기(2012-17년) 대북정책 혼재 양상 원인 분석에 관한 연구: 엘리트 청중비용을 중심으로,” 『중소연구』 제48권 제2호 (2024년), p. 73.

16) Jessica L. Weeks, “Autocratic Audience Costs: Regime Type and Signaling Resolve,” *International Organization* Vol. 62, No. 1 (2008), p. 36.

다만 이 절에서의 분석 목적은 청중비용의 존재를 재확인하는 데 있기보다, 그러한 제약 조건이 외교부와 중련부의 담론 네트워크에서 어떠한 구조적 분절로 현시되는지를 SNA 지표를 통해 제시하는 데 있으며, 이 점에서 기존의 합리적 선택 중심 해석과는 구별되는 분석 경로를 취한다.

SNA 분석 결과, 제1기 외교부 담론 네트워크는 ‘비핵화(無核化)’를 핵심 허브 노드로 설정하고, 이를 ‘유엔 안전보장이사회 결의 이행’, ‘국제적 책임’, ‘정상 국가 간 관계’ 등 규범적·제도적 언어와 강하게 결속시키는 위상 구조를 보였다.¹⁷⁾ 이러한 담론적 지향은 2015년 외교부가 발표한 <유엔 창설 70주년에 관한 중국의 입장 문건(中國關於聯合國成立70周年立場文件)>이 강조한 국제법치와 공동안보의 언어와 결합 가능한 정당화 조건을 제공하며, 2017년 국무원 신문판공실이 발표한 <<중국의 아시아·태평양 안보협력 정책(中國的亞太安全合作政策)>> 백서가 “한반도 비핵화 견지는 중국의 일관되고 확고한 입장”임을 재확인한 흐름과도 접합된다.

또한 <표 1>에 제시된 바와 같이, 제1기 외교부 네트워크에서 ‘비핵화’ 노드의 매개 중심성이 0.82로 산출되었다는 결과는, 외교부 담론이 북핵 문제를 다루는 과정에서 ‘비핵화’를 다른 의제 영역으로 진입하는 핵심 경로로 배치함으로써 정책 대안의 정당화를 일정한 규범적 필터를 통해 조직화했을 가능성을 시사한다. 이는 제1기 국면에서 관찰되는 외교부와 중련부 간 구조적 등가성이 상대적으로 낮은 수준에 머문 이유를, 단순한 정책 선호의 차이가 아니라 상이한 정당화 논리가 네트워크 구조 차원에서 분화되어 있었음을 통해 설명할 수 있는 분석적 단서를 제공한다.

<표 2>는 시기별로 핵심 노드, 즉 주요 담론 범주의 연결 중심성(정규화 값)을 외교부와 중련부로 구분하여 제시하고, 동일한 노드에 대한 양 부처 중심성 값의 절대차를 분절도(Gap)로 요약한 것이다. 연결 중심성은 특정 키워드가 해당 시기의 담론 네트워크에서 다른 키워드들과 맺는 직접적 결합의 범위를 나타

17) David Shambaugh, *China and the World* (Oxford: Oxford University Press, 2020), p. 162.

내는 지표로, 값이 높을수록 해당 키워드가 담론 결속의 결절점으로 기능할 가능성이 크다는 점을 의미한다. 분절도(Gap)는 동일한 담론 범주에 대한 부처 간 상대적 비중 차이를 요약하는 보조 지표로서, 값이 클수록 특정 의제가 부처별로 비대칭적인 위치에 배치되어 있을 가능성을 시사한다.

〈표 2〉 핵심 노드 중심성 변화(시기별, 외교부-중련부)

시기	핵심 노드	외교부(중심성)	중련부(중심성)	분절도 (GAP)
제1기	비핵화	0.82	0.35	0.47 [높]
	전략적 보루	0.12	0.78	0.66 [높]
	6자회담	0.74	0.28	0.46 [높]
	국제규범	0.68	0.21	0.47 [높]
제2기	정상 외교	0.88	0.91	0.03 [낮]
	중재	0.72	0.61	0.11 [중간]
	비핵화	0.54	0.42	0.12 [중간]
	경제협력	0.48	0.63	0.15 [중간]
제3기	GSI/진영안보	0.92	0.94	0.02 [낮]
	주권	0.85	0.87	0.02 [낮]
	중국식안보관	0.78	0.81	0.03 [낮]
	전략안정	0.82	0.79	0.03 [낮]

주: 본 표는 시기별 외교부-중련부 담론 네트워크에서 핵심 노드의 연결 중심성과 동일 노드에 대한 부처 간 분절도(Gap)를 요약한 것이다.
출처: 필자 작성.

다만 본 표의 중심성 및 분절도는 부처 간 담론 구조의 상대적 차이를 비교하기 위한 지표로 한정되며, 정책적 중요성이나 실질적 영향력을 직접 측정하는 것은 아니다. 중심성 및 분절도 값은 방법 질에서 제시한 동일 전처리·키워드 기준을 적용해 산출했으며, 코퍼스 규모와 핵심 노드 수 변동의 영향은 민감도 검증으로 점검하였다. 이러한 전제를 두고 〈표 2〉의 시기별 분절도 변화는 다음과 같다.

제1기(2013-2017)에는 ‘비핵화’(외교부 0.82, 중련부 0.35, Gap 0.47), ‘전략적 보루’(0.12/0.78, Gap 0.66), ‘6자회담’(0.74/0.28, Gap 0.46), ‘국제규범’(0.68/0.21, Gap 0.47) 등 다수의 핵심 노드에서 분절도가 크게 나타난다. 이는 동일한 핵심 의제를 둘러싼 담론 결속 구조가 부처별로 상이하게 구성되었

음을 시사하며, 제1기 국면에서 중국 대북정책의 분절성이 담론 네트워크 차원에서 두드러지게 표출되었음을 보여준다. 반면 제2기(2018-2021)에는 ‘정상외교’(0.88/0.91, Gap 0.03)에서 분절도가 거의 관찰되지 않으며, ‘중재’(0.72/0.61, Gap 0.11), ‘비핵화’(0.54/0.42, Gap 0.12), ‘경제협력’(0.48/0.63, Gap 0.15) 등에서도 분절도가 중간 수준으로 감소한다. 이는 정상외교라는 상위 조정 국면 하에서 핵심 노드의 상대적 위상 배치가 부분적으로 수렴하는 방향으로 재조정되었음을 시사한다. 제3기(2022-2025)에는 ‘GSI/진영안보’(0.92/0.94, Gap 0.02), ‘주권’(0.85/0.87, Gap 0.02), ‘중국식안보’(0.78/0.81, Gap 0.03), ‘전략 안정’(0.82/0.79, Gap 0.03) 등 주요 핵심 노드 전반에서 분절도가 일관되게 낮은 수준을 보인다. 이는 상위 조정 프레임이 강화된 조건에서 핵심 담론의 결속 구조가 부처 간에 유사한 방향으로 재배열되고 있음을 시사한다.

다만 이러한 수렴은 담론 네트워크의 관계 패턴 차원에서 관찰되는 정렬에 한정되며, 정책 선호의 동일화나 신념 체계의 완전한 동기화를 직접적으로 함의하는 것은 아니다. 따라서 본 연구는 분절도 추세에 대한 해석을 구조적 등가성 지표 및 네트워크 시각화 결과와 교차 확인함으로써 보수적으로 제약한다.

제1기 국면에서 외교부와 중련부의 담론 네트워크는 동일한 사안인 북핵 및 대북정책을 다루면서도, 핵심 허브 노드의 중심성과 상대적 위상이 부처별로 상이하게 배치되는 경향을 보인다. 이는 핵심 담론 범주가 네트워크 내에서 점유하는 결속 위치가 부처의 제도적 정체성에 따라 달리 구성되었음을 시사하며, 제1기 국면에서 중국 대북정책의 분절성이 담론 구조 차원에서 가시화되었음을 보여준다. 이러한 분절 양상은 이후 시기로 갈수록 점진적으로 완화되는 방향으로 전개된다.

〈그림 1〉은 〈표 2〉에 제시한 핵심 범주별 정규화 된 연결 중심성과 분절도(G)의 시기별 변화를 시각화한 것이다. 실선은 외교부, 점선은 중련부의 중심성 값을 나타내며, 범주명 아래의 G 값은 두 기관 중심성의 절대차로 산출된 분절도를 의미한다. 도형의 중첩 확대와 G값의 축소는 부처 간 담론 지향이 정렬되는 경향을 시사하나, 이는 텍스트 수준의 구조적 유사성을 보여주는 보조적 시각화

이므로 수렴 판단은 <표 2> 및 구조적 등가성 분석 결과와의 교차 검토를 전제로 보수적으로 해석한다.

<그림 1> 시기별 부처 간 담론 지형의 구조적 동형화 추이



출처: 필자 작성.

제1기에서 외교부는 국제 규범의 준수와 ‘책임 대국’ 이미지를 전면 배치하는 한편, 북핵 문제 해결의 핵심 행위자가 미국이라는 점을 강조하는 이른바 ‘공동역할론(共同作用論)’을 담론의 중핵에 위치시켜 왔다. 이러한 담론 구성은 북핵 문제에 대한 중국의 역할을 규범적 책임의 차원으로 상향시키는 동시에, 미국이 제기하는 ‘중국 책임론’을 상대화하고 행정적 부담을 분산시키는 전략으로 기능해 왔다는 점에서 기존 연구의 지적과도 부합한다.¹⁸⁾ 실제로 북핵 문제의 ‘근본 원인 [症結]’이 미·북 간 상호 불신과 미국의 대북 적대시 정책에 기인한다는 왕이(王毅) 외교부장의 공식 발언은,¹⁹⁾ 비핵화를 관련 당사국의 ‘공동의 이익이자 책임’으로 재구성하는 인과적 정당화 논리와 정합적으로 연결된다. 이러한 맥락에서 아이디어 연구가 제시해 온 ‘인지적 신념-인과 논리’의 구분틀은,

18) 박병광, 『시진핑 시기 북중관계에 대한 평가와 전망』(서울: 국가안보전략연구원, INSS 연구보고서 2020-8, 2020), pp. 78-79.; 이영학, “중국 시진핑 지도부의 新 북핵 정책 동향 및 시사점: 4차 및 5차 북핵 실험을 중심으로,” 『중소연구』 제40권 제3호 (2016년), p. 53.

19) 王毅, “中國在朝鮮半島核問題上的立場光明磊落、堅定不移,” 中華人民共和國外交部網站, 2016年 1月 27日, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbz_673089/zyhd_673091/201601/t20160127_7575987.shtml (검색일: 2025년 6월 4일).

외교부 담론이 ‘비핵화’와 ‘책임’의 언어를 결합하여 대외적 정당성을 구성하는 메커니즘을 설명하는 데 제한적으로 유용한 분석 자원을 제공한다.

이러한 담론적 지향은 제1기 외교부 담론 네트워크에서 ‘비핵화’가 높은 연결 중심성과 매개 중심성을 동시에 점유하는 구조로 나타난다. 이는 외교부가 북핵 문제를 다루는 과정에서 ‘비핵화’를 다른 의제 영역으로 진입하는 핵심 경로로 설정하고, 규범적 언어를 정책 정당화의 필터로 활용했을 가능성을 시사한다. <표 2>와 <그림 1>이 보여주듯, 제1기에서 외교부의 ‘비핵화’ 노드는 중련부와 비교할 때 현저히 높은 중심성을 보이며, 이러한 비대칭적 배치는 외교부 담론의 규범 중심적 성격을 네트워크 구조 차원에서 뒷받침한다.

반면 동일한 시기 중련부의 담론 네트워크는 ‘조·중 전통 우호’와 ‘지역 평화와 안정’을 최상위 클러스터로 배치함으로써 외교부와 뚜렷한 위상적 대비를 형성한다. 중련부는 중공 중앙위원회 직속의 대외공작 부문으로서, 행정적 국가 외교를 담당하는 외교부와는 구별되는 제도적 임무를 부여받고 있으며, ‘당의 외교(黨的外交)’와 이데올로기적 노선을 대외적으로 매개하는 채널로 기능해 왔다. 이러한 제도적 특수성은 ‘전통적 우호를 계승하고 미래를 지향한다’는 표현이 반복적으로 등장하는 정당 외교 성명과 결합되며,²⁰⁾ 북·중 관계를 정상화와 전략적 가치의 병행 구조 속에서 관리하려는 기존 논의들과도 접합된다.²¹⁾

더 나아가 북한이 중국의 대외 안보 환경에서 전략적 완충지로서 갖는 가치가 비핵화라는 규범적 목표에 의해 쉽게 대체될 수 없다는 인식은 중국 내 전략 공동체 일부 논자들에게 의해 지속적으로 제기되어 왔으며, 이러한 논의는 중련부 담론이 ‘안정’과 ‘발전’이라는 상위 가치를 중심으로 구성되는 배경을 이룬다.²²⁾

20) 中共中央對外聯絡部, “朝鮮勞動黨中央副委員長崔龍海會見習近平總書記特使宋濤,” 2017年 11月 17日, https://www.idcpc.org.cn/bzhd/wshd/201912/t20191216_115017.html (검색일: 2025년 7월 7일).

21) 문흥호, “시진핑 집권 이후 중국의 대북정책: 동맹관계와 정상관계의 선택적 균형,” 『중소연구』 제38권 제3호 (2014년), p. 15; 박동훈·강용범, “중국의 대북정책 논리와 북중관계,” 『국가안보와 전략』 제11권 제3호 (2011년), pp. 117-146.; 張璉瑰, “中朝關係: 從特殊關係到正常國家關係,” 『當代世界』 (11) (2013), p. 22.

22) 張花生, “中朝關係: 挑戰, 調整與前景,” 『國際經濟評論』 (4) (2014), p. 112.; 楊希雨, “中美關係中的朝核問題,” 『國際問題研究』 (3) (2015), pp. 22-25.

실제로 제1기 중련부 담론 네트워크에서 ‘비핵화’ 노드의 매개 중심성이 낮은 수준에 머문 반면, ‘당 대 당 관계’와 ‘전략적 소통’ 관련 노드가 높은 중심성을 점유하고 있다는 결과는, 중련부 담론이 규범적 압박보다는 관계 관리와 정치적 연대를 중심으로 경로 의존적 결속을 강화하는 방식으로 구성되었음을 시사한다. 2017년 송타오(宋濤) 중련부장이 시진핑 주석의 특사로 방북했을 당시 “중·조 전통 우호는 양측의 공동의 귀중한 자산(中朝傳統友誼是雙方共同的寶貴財富)”으로 재확인한 공식 기록은,²³⁾ 이러한 담론 궤적이 일시적 수사가 아니라 제도적으로 재생산되고 있음을 보여주는 일차 자료로 기능한다.

종합하면, 제1기의 담론 지형은 리버설이 제기한 분절화 된 권위주의의 구조적 제약이 당-국가 이원 체제의 기능적 분절과 결합함으로써, 중국 대북정책에서 정책적 분절 또는 비일관성으로 확대될 수 있는 조건을 제공했음을 시사한다. 이는 정책 결과의 혼재를 단순한 선택의 불확실성으로 환원하기보다는, 상이한 제도적 위치에 놓인 행위자들이 동원하는 정당화 논리가 담론 네트워크의 위상 구조로 분화되어 나타난 결과로 해석할 수 있음을 보여주며, 제1기 국면을 중국 대북정책 분절성이 가장 선명하게 가시화된 결정적 국면으로 위치시킬 수 있는 분석적 근거를 제공한다.

다. 제2기(2018~2021): 정상외교를 통한 담론 주도권의 전이

2018년 3월 김정은 위원장의 제1차 방중을 기점으로 전개된 일련의 북·중 정상외교는, 제1기 국면에서 표면화되었던 외교부와 중련부 간 담론적 균열을 최고지도부의 하향식 권위에 의해 재조정하는 전환점을 형성하였다. 정상외교는 ‘북핵 문제’를 단순한 국가 간 현안으로 처리하던 접근에서 벗어나, 사회주의 국가 간 전략적 소통과 관계 관리의 문제로 재배치하는 상위 조정 프레임에 제공하였고, 그 결과 제1기에서 외교부가 상대적으로 우위를 점하던 규범 중심의

23) 中共中央對外聯絡部, “朝鮮勞動黨中央副委員長崔龍海會見習近平總書記特使宋濤,” 2017年11月17日.

정당화 언어는 중련부의 관계·연대 중심 담론과 결합한 조정 논리에 의해 재정렬되는 양상을 보이게 된다.²⁴⁾

이러한 주도권 전이의 배경은 두 가지 층위에서 정리될 수 있다. 첫째, 제1기 외교부가 주도한 국제 제재 동참과 규범적 압박 중심의 담론은 북·중 관계의 경색을 심화시키는 효과를 수반하였으며, 이는 중국이 한반도에서 지속적으로 유지해 온 지정학적 완충지 관리라는 국가이익과의 긴장을 확대시키는 방향으로 인식되었다.²⁵⁾ 둘째, 미·중 전략경쟁이 전면화되는 구조적 환경 변화 속에서 중국 지도부는 북한이 갖는 전략적 가치를 재평가하는 방향으로 기울었고, 그 결과 보편 규범의 언어를 주로 매개하는 외교부보다 당의 우호와 당 대 당 네트워크를 관리하는 중련부에 상대적으로 더 큰 제도적 정당성이 부여되는 조건이 강화되었다.²⁶⁾

특히 중앙외사공작위원회 출범 이후 당의 외사 업무에 대한 ‘집중통일영도’가 반복적으로 강조되었다는 점은, ‘정층설계’를 통한 상위 조정이 강화되는 환경에서 부처별 담론의 허용 범위와 조정 방식이 중앙의 조정 언어에 의해 재설정될 수 있음을 시사한다. 이는 정상외교 국면에서 관찰되는 담론적 재배열이 단순한 정책 기조 변화가 아니라, 당 중심의 외사 체계 강화라는 제도적 재구성과 결합된 결과임을 보여주는 맥락적 근거로 이해될 수 있다.²⁷⁾

이 시기 중국은 북한 체제 안정화의 적극적 후견인 역할을 자임하면서, 북한을 단순한 제재 대상이 아니라 핵심 전략자산으로 재정의하는 방향으로 인식을 전환하였다. 이러한 재정의는 2018년 3월 첫 북·중 정상회담에서 확인된 이른바 ‘네 가지 합의(四個共識)’²⁸⁾와, “국제 및 지역 정세가 어떻게 변화하더라도

24) 新華社, “習近平同金正恩舉行會談,” 2018年 3月 28日. https://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/28/c_1122600292.htm (검색일: 2025년 6월 4일); 新華社, “新聞背景: 2018年以來中朝最高領導人的四次會晤,” 2019年 6月 19日. https://www.xinhuanet.com/world/2019-06/19/c_1124643647.htm (검색일: 2025년 6월 4일).

25) 이동률, “중국: ‘중국식 강대국 외교’와 신형국제관계,” 『동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략』 (세종: 한국개발연구원, 2017), pp. 307-309.

26) 吳心伯, “大國外交과 中朝關係의 戰略回歸,” 『世界經濟與政治』 (6) (2018), p. 15.

27) 中共中央外事工作委員會辦公室, “加強黨對外交工作的絕對領導,” 『求是』 (14) (2018).

28) 新華社, “新聞背景: 2018年以來中朝最高領導人的四次會晤,” 『新華網』 2019年 6月 19日.

(無論國際和地區形勢如何變化)²⁹⁾ 조·중 관계를 공고히 하겠다는 최고지도부의 반복적 표명이 제공한 상위 정당화 프레임과 결합된다. 장원링은 ‘주변외교’ 구상과 ‘정층설계’의 결합이 관료적 분절성을 단순히 억압하는 방식이 아니라, 핵심 정책 경로를 재지정함으로써 조정의 중심을 이동시키는 방식으로 작동할 수 있음을 논증하면서, 정상외교 국면에서 정당 외교의 복권을 그 특징으로 제시한 바 있다.³⁰⁾

이러한 상위 프레임이 실제로 담론 네트워크의 중심부를 어떻게 재배치했는지는 본 연구의 계량 지표를 통해 확인된다. 제2기의 분석 코퍼스는 2018년 1월부터 2021년 12월까지 총 484건의 문건으로 구성되며(외교부 328건, 중련부 156건), 시기 구분 자체가 정상외교 관련 담론이 집중적으로 생산된 국면을 분석 단위로 설정하고 있다. 연결 중심성 분석에서 ‘정상외교’ 노드는 외교부 네트워크에서 0.88, 중련부 네트워크에서 0.91로 산출되어 제2기 담론 구조의 핵심 허브로 기능한다. 이는 제1기에서 ‘비핵화’ 중심의 규범 언어가 지배적 결절점으로 작동했던 것과 대비되며, 제2기에는 정상외교와 전략적 소통의 담론이 부처간 공통의 중심으로 부상하면서 분절도가 축소되는 방향의 구조 변화가 발생했음을 시사한다. 실제로 ‘비핵화’ 노드의 연결 중심성은 제2기에서 외교부 0.54, 중련부 0.42로 수렴하여 제1기 대비 부처간 격차가 감소한다. 아울러 부처간 구조적 등가성 계수가 제2기 0.62로 산출된 점은, 제1기(0.34)의 강한 분절 상태에서 벗어나 ‘부분적 수렴’ 국면으로 진입했음을 보여준다.

정상외교가 제공한 상위 조정 프레임은 2019년 6월 북·중 정상회담의 경과를 정리한 공식 보도에서, 양당·양국 관계가 ‘전략적 소통’을 중심으로 재규정되는 방식으로 재확인된다.³¹⁾ 또한 2019년 이후 ‘신시대 중·조 관계’의 역사적 위상과 전망을 분석한 이성일(李成日)은, 양국 관계가 국제사회의 행정적 현안

https://www.xinhuanet.com/world/2019-06/19/c_1124643647.htm (검색일: 2025년 7월 11일).

29) 新華社, “習近平同朝鮮勞動黨委員長金正恩舉行會談,” 『新華網』 2018年 6月 19日, https://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/19/c_1123005983.htm (검색일: 2025년 7월 11일).

30) 張蘊嶺, “新時代中國周邊外交的構想與頂層設計,” 『國際問題研究』 (3) (2018), pp.1-12, p.5.

31) 新華社, “新聞背景: 2018年以來中朝最高領導人的四次會晤.”

해결을 위한 수단적 가치에 머무르지 않고 정치·안보 및 이데올로기적 연대의 성격을 강화하는 방향으로 재배치되었다는 해석을 제시한다.³²⁾ 이러한 해석은 김규범이 회복탄력성의 관점에서 북·중 관계의 복원을 설명한 논의와 접합될 수 있으며,³³⁾ 북한을 전략적 부담이 아니라 전략적 지렛대로 재인식하는 전환을 강조한 황태연의 논의와도 교차한다.³⁴⁾

외교부 역시 이러한 하향식 담론 재편에 조용하여, 결과 중심의 비핵화·제재 논리를 ‘분단계·동시적’ 접근과 ‘정치적 해결’ 레퍼토리로 이동시키는 방식으로 담론적 동조화를 보인다. 본 연구의 연산 결과에서 외교부 네트워크에서 ‘제재·압박’ 노드가 점유하던 매개 중심성은 제1기 0.82에서 제2기 0.32 내외로 하락하는 반면, ‘쌍궤병행(雙軌並行)’과 ‘정치적 해결’ 관련 노드가 핵심 브로커리지로 부상한다. 이러한 변화는 비핵화 접근을 둘러싼 국제 담론의 전환을 분석한 기존 연구들과도 일정한 접점을 갖는다.³⁵⁾ 다만 본 절에서는 아이디어 연구의 이론적 연결을 과도하게 확장하기보다, 정상외교가 제공한 상위 정당화 프레임이 담론 네트워크의 결절점 이동으로 관찰된다는 점에 분석의 초점을 한정한다.

이와 함께 제1기 외교부 담론의 핵심 문구였던 “안보리 결의의 엄격한 집행”은 제2기에 들어 “제재 자체가 목적이 되어서는 안 된다”는 보다 유연한 수사로 대체되는 경향을 보인다. 이는 규범적 압박의 단선적 구도에서 대화와 정치적 해결을 중심으로 한 조정 논리가 강화되고 있음을 시사하며, 외교부 정례 브리핑과 공식 발언의 변화에서도 확인된다.³⁶⁾

32) 李成日, “新時代的中朝關係: 變化, 動因及影響,” 『現代國際關係』 (12) (2019), pp. 9-15.

33) 김규범, “김정은·시진핑 시기 외교적 수사와 북중관계의 전략적 상이성,” 『한국과 국제정치』 제41권 제1호(2025), p. 251.

34) 황태연, “시진핑의 대북정책과 북중관계 변화,” 『평화학연구』 19권 4호 (2018년), p. 188.

35) Sung Chull Kim and Michael D. Cohen (eds.), *North Korea and Nuclear Weapons: Entering the New Era of Deterrence* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2017), p.345.; 박인휘, “비핵평화 프로세스와 대북 관여정책의 지속성: 이론과 정책,” 『국가안보와 전략』 제19권 제1호 (2019년), pp. 1-34.

36) 中華人民共和國外交部, “外交部發言人耿爽就聯合國安理會通過第2371號決議答記者問,” 2017年 8月 7日. https://www.mfa.gov.cn/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_681966/fyrt_h_681974/201708/t20170807_9381260.shtml (검색일: 2025년 6월 4일). ; 中華人民共和

종합하면, 제2기는 중국 대북정책의 우선순위가 규범적 제재 이행 중심의 정당화에서 관계 관리와 전략적 소통 중심의 정당화로 이동하는 과정을 보여주는 국면으로 정리될 수 있다. 이는 분절화 된 권위주의 체제에서의 기능적 분절성이 정상외교라는 통합 장치를 통해 소멸되기보다는, 상위 조정 프레임 하에서 재배치되는 양상을 계량 지표의 변화로 제시하는 사례로 해석될 수 있다.

라. 제3기(2022~2025): GSI 체제 하의 전략적 수렴과 진영외교의 구조화

제3기는 미·중 전략경쟁이 무역과 기술 영역을 넘어 체제와 가치 경쟁으로 확장되면서, 한반도 정세가 기존의 ‘다자적 비핵화 공조’라는 제도적 틀만으로는 충분히 설명되기 어려운 진영화 압력을 축적한 국면으로 규정될 수 있다. 이러한 압력은 바이든 행정부의 《2022 국방전략(2022 National Defense Strategy of the United States of America)》이 제시한 통합 억제(Integrated Deterrence) 구상³⁷⁾과, 2023년 8월 〈The Spirit of Camp David 공동성명〉³⁸⁾을 통해 가시화된 한·미·일 안보협력의 제도화가 결합되면서 강화되었다. 그 결과 중국 지도부가 북한을 규범적 제재의 대상으로만 취급하기보다, 대미 견제 환경 속에서 전략적 완충지로서의 기능을 재평가하도록 만드는 구조적 조건이 형성되었을 가능성이 제기된다. 이러한 문제의식은 중국 학계와 국내 연구에서도 반복적으로 제기되어 왔으며, 미·중 관계가 장기적 경쟁 국면으로 진입함에 따라 진영 중심의 담론 재편 가능성이 확대되고 있다는 분석과도 접합된다.³⁹⁾

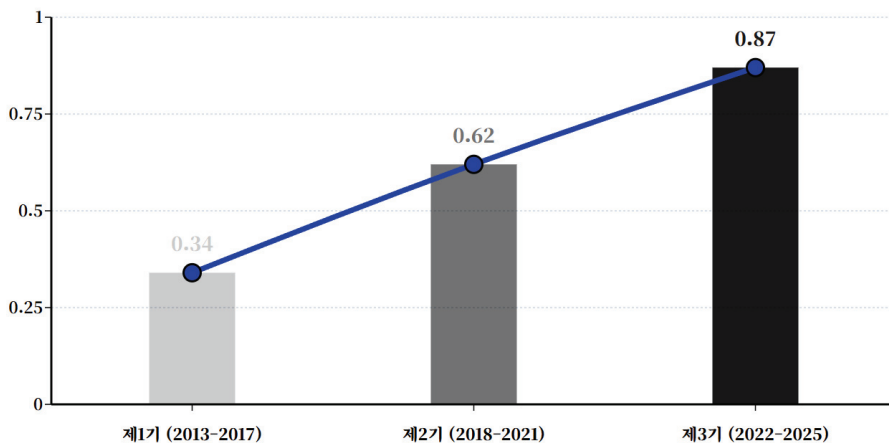
國外交部, “外交部發言人耿爽主持例行記者會,” 2019年 12月 17日. https://www.mfa.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/gjs_673893/gjzz_673897/lhgyffz_673913/fyrth_673921/201912/t20191217_7658185.shtml (검색일: 2025년 7월 9일).

37) U.S. Department of Defense, *2022 National Defense Strategy* (Washington, DC: Department of Defense, October 27, 2022). <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF> (검색일: 2025년 7월 20일).

38) The White House, “The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States,” August 18 (2023). <https://www.mofa.go.jp/files/100541827.pdf> (검색일: 2025년 7월 20일).

이와 같은 구조적 환경 변화가 본 연구의 실증 지표에서 어떻게 포착되는지는 제3기 담론 네트워크 분석에서 비교적 분명하게 드러난다. 제3기에서 외교부와 중련부 담론 네트워크 간 구조적 등가성 계수는 0.87로 산출되어, 제1기(0.34)와 제2기(0.62)에 비해 부처 간 관계 패턴의 유사성이 크게 상승한 것으로 나타난다. 구조적 등가성은 두 부처 담론 네트워크가 동일한 키워드 집합 하에서 형성하는 연결 패턴의 유사성을 요약하는 지표로, 값이 1에 가까울수록 네트워크 구조의 정렬 정도가 높음을 의미한다. 이하에서는 이 계수를 정책 신념의 동기화나 제도 경계의 소멸로 등치하지 않고, 공식 텍스트의 관계 패턴이 어느 정도 유사해졌는지를 보여주는 구조 지표로 한정해 해석한다. 이러한 해석은 다음의 구조적 등가성 추세 도식과 민감도 테스트 결과를 통해 보조적으로 재확인된다.

〈그림 2〉 시기별 외교부-중련부 담론 네트워크의 구조적 등가성 변화



주: 본 그림은 시기별 외교부-중련부 담론 네트워크 간 구조적 등가성 계수의 변화를 요약한 것이다. 구조적 등가성은 동일한 키워드 집합 하에서 두 네트워크가 형성하는 연결 패턴의 유사성을 나타내는 지표로, 값이 높을수록 관계 구조의 정렬 정도가 큼을 의미한다. 다만 이는 제도적 경계의 소멸이나 정책 신념의 완전한 동기화를 직접적으로 함의하지 않는다.

출처: 필자 작성.

39) 王緝思, “中美關係的演變與前瞻,” 『國際經濟評論』 (3) (2022), p. 12; 閻學通, 『大國領導力』 (北京: 中信出版社, 2020), p. 38.

이러한 해석의 타당성을 보완하기 위해 수행한 민감도 테스트에서도, 키워드 표본 수를 상위 50개, 100개, 200개로 변동시키는 조건 하에서 구조적 등가성 계수는 0.845에서 0.891의 범위 내에서 안정적으로 유지되었다. 이는 제3기에서 관찰되는 수렴 양상이 특정 표본 설정에만 의존한 결과로 보기 어렵다는 점을 시사한다. <그림 2>는 세 시기에 걸쳐 구조적 등가성 계수가 0.34에서 0.62, 다시 0.87로 상승하는 추세와 민감도 테스트 조건에서도 유사한 수준의 수렴이 유지됨을 시각적으로 제시함으로써 제3기 담론 네트워크에서의 구조적 정렬이 강화되었음을 보조적으로 확인한다.

제3기 수렴을 매개한 핵심 상위 담론으로 본 연구가 주목하는 것은 2023년 2월 21일 외교부가 공개한 <全球安全倡議概念文件>이다.⁴⁰⁾ 이 문건은 “각국의 합리적 안보 우려”와 “안보의 불가분성”을 핵심 원칙으로 전면화함으로써, 한반도 및 동북아 안보 문제를 규범 준수의 단선적 언어로만 다루기보다 안보 우려의 상호성과 진영적 대치 환경에서의 방어적 정당화 논리로 재배치할 수 있는 담론적 자원을 제공한다. 이러한 담론적 전환과 결합하여, 제3기 담론 네트워크에서 ‘GSI/진영안보’ 노드는 외교부 0.92, 중련부 0.94의 연결 중심성을 점유하며 양 부처 네트워크의 중심부를 구성하는 핵심 허브로 작동하는 것으로 나타난다. 이는 제1기에서 ‘비핵화’가 외교부 네트워크의 중핵으로 기능했던 구조(외교부 0.82)와 대비되며, 제3기에는 ‘비핵화’가 양 부처 모두에서 0.21 이하의 낮은 중심성으로 하락하여 주변화되는 양상과 함께 해석될 수 있다.

부처 간 담론 수렴이 상위 조정 담론의 확산을 경로로 제도화되는 양상은 최소한 세 가지 텍스트 층위에서 확인된다. 첫째, 외교부의 GSI 개념 파일 공개와 유사한 시점에 류젠차오 중련부장이 『當代世界』(2023년 제3기)에 「踐行全球安全倡議, 構建人類安全共同體」를 게재하여, GSI를 정당외교의 어휘로 재맥락화했다는 점이다.⁴¹⁾ 이는 상위 담론이 당 대 당 외교의 언어로 흡수·전개되는 과

40) 中華人民共和國外交部, 『全球安全倡議概念文件(全文)』, 2023年 2月 21日 (2023). https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202302/t20230221_11028322.shtml (검색일: 2025년 7월 9일).

41) 劉建超, “踐行全球安全倡議, 構建人類安全共同體,” 『當代世界』(3) (2023), pp. 4-8.

정을 보여준다. 둘째, 2022년 5월 26일 유엔 안보리에서 대북 추가 제재 결의안 표결이 진행되는 과정에서 중국 측이 제재 강화의 효과와 부작용을 문제화하며 “정치적 해결”과 “행동 대 행동”의 원칙을 강조한 공식 설명은, 비핵화 규범 언어가 진영 대치 환경 속에서 재배치되는 한 사례로 해석될 수 있다.⁴²⁾ 셋째, 2024년 ‘중·조 우호의 해’ 관련 공식 보도에서 “전략적 협조”와 “관계 공고화”의 레퍼토리가 전면화되는 현상은, 제3기 담론 네트워크에서 ‘전략공조’가 상위 결속 노드로 자리 잡는 결과와 접합된다.

종합하면, 제3기에서 관찰되는 담론 수렴은 특정 부처의 노선 변화라기보다, GSI라는 상위 조정 담론이 외교부와 중련부의 텍스트 생산 전반에 걸쳐 공통의 조직 원리로 작동하면서 네트워크 구조의 중심부를 재배치한 결과로 이해될 수 있다. 이러한 수렴은 <그림 2>에 제시된 구조적 등가성의 상승 추세와 결합하여, 제3기 국면에서 부처 간 담론 네트워크의 관계 패턴 정렬이 강화되었음을 보여주는 보조적 근거로 기능한다.⁴³⁾

이상의 지표 변화와 문건 층위를 종합하면, 제3기의 담론 지형은 ‘비핵화’의 중심성이 상대적으로 약화되고, ‘안보 우려-전략공조-진영안보’의 결속이 강화되는 방향으로 재편되는 양상을 보인다. 실제로 본 연구 데이터셋에서 산출된 인접행렬의 표본을 보면, ‘GSI’- ‘안보 우려’(0.88), ‘GSI’- ‘전략공조’(0.85)와 같이 상위 담론 간 결속은 비교적 높은 수준으로 나타나는 반면, ‘GSI’- ‘비핵화’의 결속은 0.12에 그쳐 제3기 담론 위계가 재배치되고 있을 가능성을 뒷받침한다. 다만 이러한 변화가 곧바로 북핵 해결 목표의 폐기나 후퇴를 의미한다고 단정하기보다는, 중국 대북정책의 정당화 레퍼토리에서 북핵 문제가 점유하는 상대적 위상이 미·중 전략경쟁 관리라는 상위 목표의 하위 변수로 이동하는, 이른바 ‘목적 전치’의 경향으로 해석될 여지가 있다는 수준에서 정리하는 것이 분

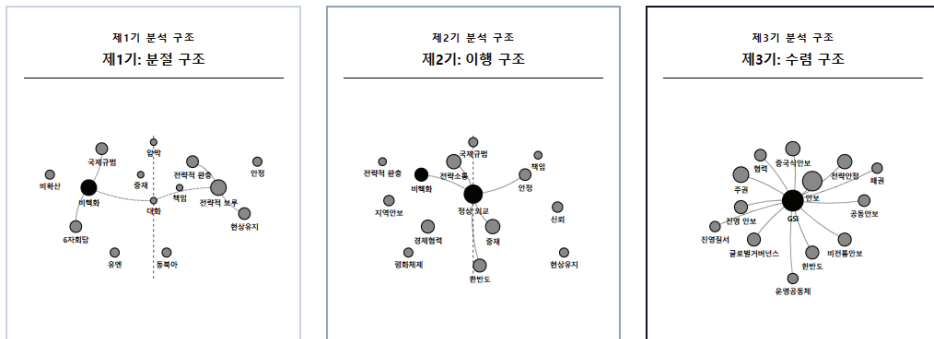
42) 中華人民共和國外交部, “張軍大使在安理會表決朝鮮半島核問題決議草案後的解釋性發言,” 2022年 5月 26日. https://www.mfa.gov.cn/zwbd_673032/wjzs/202205/t20220527_10693319.shtml (검색일: 2025년 7월 9일).

43) 中華人民共和國外交部, “趙樂際同崔龍海會談並共同出席‘中朝友好年’開幕式活動,” 2024年 4月 12日. https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202404/t20240412_11281030.shtml (검색일: 2025년 7월 9일).

석의 엄밀성을 유지하는 데 적절하다.⁴⁴⁾

〈그림 3〉은 시기별 담론 네트워크 구조를 비교하기 위해 동일한 구축 규칙 하에서 생성된 네트워크를 병렬로 제시한 것이다. 본 연구의 네트워크는 핵심 키워드 노드 간 공출현 관계를 기반으로 구성되며, 공출현은 문장 단위를 기본으로 하되 인접한 두 문장까지 범위를 확장하는 방식으로 측정된다. 따라서 〈그림 3〉에서의 비교는 정책 신념을 직접적으로 관측하려는 시도가 아니라, 공식 텍스트에서 개념들이 결합되는 방식, 즉 관계 패턴이 시기별로 어떻게 재배열되는지를 구조적으로 확인하기 위한 분석 절차로 한정된다.

〈그림 3〉 시기별 담론 네트워크 구조 진화



출처: 필자 작성.

〈그림 3〉은 시기별로 추출된 핵심 키워드 노드와 공출현(co-occurrence) 기반의 연결 관계를 동일한 구축 규칙 하에서 시각화한 것이다. 공출현은 문장 단위를 기본으로 하되 인접한 두 문장까지 범위를 확장하여 측정되며, 시기 간 비교의 목적은 특정 키워드의 ‘존재 여부’가 아니라 핵심 노드가 형성하는 결속 구조의 변화, 즉 연결의 집중·분산 정도, 허브 노드의 이동, 클러스터 간 연결 방식을 구조적으로 확인하는 데 있다. 본 시각화는 레이아웃 및 표시 규칙에 따른 시각적 효과가 해석을 선행하지 않도록, 연결 중심성·매개 중심성·구조적

44) Suisheng Zhao, *The Dragon Roars Back: Transformational Leaders and Dynamics of Chinese Foreign Policy* (Stanford: Stanford University Press, 2023), p. 220.

등가성 등 본문에서 제시한 계량 지표와의 교차 확인을 전제하여 해석될 수 있다. 따라서 이 그림은 정책 신념의 직접적 관측을 의미하지 않으며, 공식 텍스트에서 개념 결합 방식(관계 패턴)이 시기별로 어떻게 재배열되는지를 보조적으로 제시하는 자료로 한정될 필요가 있다.

4. 담론적 수렴과 진영외교의 구조화에 관한 종합 논의

본 장은 앞에서 제시한 시계열적 담론 네트워크 분석 결과를 비교·종합하여, 분절이 단순히 ‘소멸’한 것이 아니라 시기 전개에 따라 ‘재배치’되면서 담론적 수렴이 강화되는 경로를 논의하고자 한다. 구조적 등가성 계수는 제1기 0.34에서 제2기 0.62, 제3기 0.87로 상승하며(<그림 2> 참조), 이는 외교부와 중련부가 생산한 공식 텍스트의 공출현 관계가 점진적으로 유사한 패턴으로 재배열되었음을 시사한다. 다만 이러한 수렴을 정책 신념의 동기화로 등치하기 보다는, 본 연구는 우선 수렴의 ‘형태’를 관찰 가능한 수준에서 규정한 뒤, 중심성 이동과 결절점(브로커리지) 구조의 재편을 결합하여 수렴의 성격을 보수적으로 해석하고자 한다(<그림 3> 참조).

이러한 추세는 리버설과 옥센버그가 제시한 ‘분절화된 권위주의’라는 제도적 유산이 시진핑 시기 ‘정층설계’의 강화 및 당 중심 조정 메커니즘과 결합하는 과정에서 어떠한 방식으로 재구조화되는지를 해석하는 핵심 단서로 기능한다. 다만 구조적 등가성의 상승을 관료적 자율성의 ‘물리적 소멸’로 환원하기보다는, 부처별 고유한 제도 논리가 상위 조정 담론의 압력 아래에서 재배열되면서 외형상 정렬된 언어를 구성해 가는 동학을 포착하는 지표로 이해할 필요가 있다. 다시 말해, 권력의 수직적 통합이 관료적 분절을 즉각 제거했다기보다, 담론적 차원에서의 정렬(alignment)을 강화함으로써 정책 비일관성이 제도 표면 아래로 잠재화될 가능성이 제기된다.⁴⁵⁾

가. 분절화된 권위주의의 담론적 재배치와 수직적 경로전환의 제도적 기제

본 연구의 실증 분석이 제시하는 시계열적 변화는, 과거의 ‘협상적 분절’ 구조가 최고지도부 중심의 ‘조정·명령형 수렴’ 구조로 이동할 가능성, 즉 경로전환(path departure)의 잠재성을 시사한다. 제1기에는 외교부의 규범 중심 언어와 중련부의 관계·전략 중심 언어가 상이한 핵심 노드를 형성하며 분절적으로 배치된 반면, 제3기에는 구조적 등가성 계수가 0.87로 산출되어 담론 네트워크의 관계 패턴이 고밀도로 수렴하는 방향이 관찰된다. 이때 경로전환의 요점은 정책 ‘내용’의 변동 그 자체에 있기보다, 정책을 정당화하고 소통하는 제도적 기제가 수평적 협의 중심에서 상위 조정 중심으로 이동할 수 있다는 점에 있다.

본 연구가 지칭하는 제도적 기제에는 중앙외사공작위원회와 같은 당 중심 상위 조정 기구가 대외정책의 의제 설정과 정당화 레퍼토리를 ‘집중통일영도’의 원리 아래 통괄함으로써, 부처 간 수평적 조정이 작동하는 조건 자체를 변화시키는 경로가 포함된다.⁴⁶⁾ 이러한 변화는 담론적 제도주의(DI)의 ‘조정적 담론’ 개념을 적용할 때, 단순히 부처 간 협의의 장에서 언어가 조율되는 수준을 넘어, 상위 담론이 하위 부처의 정당화 논리 자체를 재구성하는 정렬 장치로 기능할 수 있음을 시사한다.⁴⁷⁾

이 지점에서 본 연구의 발견은 민주주의 체제의 수평적 숙의 과정에 상대적으로 초점을 두어 온 기존 DI 논의와 구별되는 함의를 제공한다. 권위주의 체제에서는 상위의 조정 담론이 하위 부처의 인지적 신념과 정당화 어휘를 선택적으로 재배열하는 방식으로 작동할 수 있으며, 그 결과 담론 네트워크의 관계 패턴이

45) Zhao, *The Dragon Roars Back*, p. 220.

46) 中共中央外事工作委員會辦公室, “加強黨對外交工作的絕對領導.”

47) Vivien A. Schmidt, “Discursive Institutionalism: Scope, Dynamics, and Applications,” in *The Oxford Handbook of Political Ideologies* (Oxford: Oxford University Press, 2012), p.12.; Vivien A. Schmidt, “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse,” *Annual Review of Political Science* 11: 303–326 (2008), p. 310.

부처 간 유사성의 상승으로 현시될 수 있다. 다만 이러한 수렴은 정책 신념의 실질적 동일화로 곧바로 환원되기보다, 공식 텍스트의 관계 패턴이라는 관찰 가능한 수준에서 우선적으로 정의되어야 하며, 제도 경계의 해체나 신념의 완전한 동기화와 같은 보다 강한 결론은 결정 과정 자료, 조직 내부 문서, 인사 및 권한 재배치에 관한 추가적 증거를 통해 보강해야 할 것으로 보인다.

이러한 수직적 정렬이 실제로 작동하는 방식은 몇 가지 사례를 통해 구체화될 수 있다. 첫째, 2019년 12월 중국과 러시아가 유엔 안보리에 제출한 ‘정치적 해결’ 결의 초안과 관련하여, 외교부는 “제재는 수단이지 목적이 아니며”, “단계적, 동시적 [分階段, 同步走] 원칙”에 따라 “정당하고 합리적인 안보·발전 우려”를 균형적으로 고려해야 한다는 프레임을 공식화하였다.⁴⁸⁾ 이는 관계 관리와 안정 우선의 조정 논리가 외교부의 외교적 언어로 재번역 되어 대외적으로 발신되는 전형적 사례로 이해될 수 있다.

둘째, 2022년 5월 유엔 안보리에서 대북 추가 제재 결의안 표결이 진행된 직후, 장쥘(張軍) 주유엔 중국대사는 “대화와 협상이 유일한 현실적 경로”이며 “일방적 제재에 대한 의존은 실효적이지 않다”는 논리를 전면화하면서, 제재 강화가 “인도주의와 민생”에 미칠 부정적 효과를 강조하였다.⁴⁹⁾ 이러한 진술은 제3기 국면에서 ‘비핵화’ 노드의 주변화와 ‘정치적 해결’ 및 ‘제재 조정’ 레퍼토리의 결속 강화가 동반된다는 본 연구의 네트워크 분석 결과와 접합될 수 있다. 다만 이 접합은 정책 목표의 전환으로 단정되기보다, 정당화 레퍼토리가 이동하는 과정으로 우선적으로 정리하는 것이 분석의 엄밀성을 유지하는 데 적절하다.

셋째, ‘쌍궤병행’ 담론은 한반도 비핵화 프로세스와 평화체제 전환을 병행한다는 중국의 핵심 외교 레퍼토리로서, 제1기에는 외교부가 중재자 지위와 규범 언어를 구성하는 인지적 청사진으로 기능하였다. 반면 제3기에는 미·중 전략 경쟁이 구조화된 조건에서 이 담론이 ‘미국의 적대시 정책’과 ‘지역 안보 균형’의 어휘와 결합하면서, 담론 네트워크 내부에서 재배열되는 양상이 관찰된다. 결

48) 中華人民共和國外交部, “外交部發言人耿爽主持例行記者會.”

49) 中華人民共和國外交部, “張軍大使在安理會表決朝鮮半島核問題決議草案後的解釋性發言.”

국 이러한 경로 전환은 중국 대북정책의 일관성 약화가 해소되었다는 의미라기 보다, 미·중 경쟁이라는 상수를 관리하기 위해 ‘정층설계’가 작동하는 조건에서 일관성 약화가 담론적 정렬 메커니즘 아래로 잠재화될 수 있음을 시사한다. 이 과정에서 리버설이 주목했던 부처 간 ‘협상과 타협’의 공간은 상대적으로 축소될 가능성이 있으며, 이는 중국 대외정책의 작동 방식이 분절적 관료정치에서 상위 조정에 의해 수직적으로 재정렬되는 방향으로 이동하고 있음을 함의한다.⁵⁰⁾

나. 진영안보의 실존적 압력과 전략문화 변용에 따른 정책적 함의

진영 안보는 특정 행위자가 진영 대항을 규범적으로 지지한다는 단선적인 의미로 사용하지 않으며, 본 연구에서는 대외정책 정당화에서 반복적으로 호출되는 안보 레퍼토리의 묶음을 지시하는 분석 범주로 한정한다. 따라서 이 범주에는 진영화된 대립의 언어뿐 아니라 진영 대항 자체에 대한 비판, 안보의 불가분성, 합리적 안보 우려와 같은 반진영대항 레퍼토리가 함께 포함될 수 있고, 동일한 표지가 상이한 규범적 방향을 가질 수 있다는 점을 전제로 한다. 이 전제를 유지할 때, 북중 관계에서 관찰되는 담론적 수렴은 양측의 동일한 전략 목표를 함의하기보다, 서로 다른 이해관계가 공통의 정당화 언어를 매개로 정렬되는 방식으로 나타날 수 있다. 특히 제3기에서는 이러한 공통 준거의 형성이 특정 어휘군의 확산과 재배열을 통해 가속되는 양상을 보이며, 그 핵심 결절점 가운데 하나가 GSI의 부상이다.

제3기 담론 수렴을 견인한 GSI는 중국 대외 담론에서 단순한 외교적 수사라기보다, 대미 전략경쟁 국면에서 안보 위협을 규정하고 대응 원리를 정렬하는 조정 담론으로 기능하는 경향을 보인다. 미국의 ‘통합 억제’ 구상과 한·미·일 안보협력의 제도화는 중국이 대외 환경을 규범과 비핵화 중심의 프레임만으로 처리하기 어렵게 만드는 구조적 압력으로 재해석될 수 있으며, 이러한 조건에서 중국 지도부가 북한을 국제 규범상의 제재 대상으로만 위치시키기보다 대미 경

50) Schmidt, “Discursive Institutionalism: Scope, Dynamics, and Applications,” p. 12.

쟁 관리의 맥락에서 전략적 자산으로 재배치할 유인이 강화된다는 해석이 가능해진다.⁵¹⁾

이러한 인식 전환은 공식 발화에서 반복적으로 표상된다. 외교부 정례 브리핑에서 왕원빈(汪文斌)은 캠프 데이비드 이후의 한·미·일 협력을 ‘소집단 정치’와 ‘냉전적 사고’의 재현으로 규정하며 비판을 전개하였고,⁵²⁾ 『人民日報』 역시 필명 ‘중성(鍾聲)’ 논설을 통해 동맹 협력의 제도화가 ‘진영 대결’을 조장한다는 프레임을 강화하였다.⁵³⁾ 이러한 담론은 북한 문제를 독립된 정책 의제로 다루기보다, 진영 대치라는 상위 구조 속의 하위 전선으로 재배열하는 정당화 레퍼토리를 제공한다는 점에서, 제3기 담론 수렴을 ‘진영안보의 실존적 압력’과 결부해 해석할 수 있는 근거로 기능한다. 외교부장 왕이는 『求是』 기고에서 미국의 인도·태평양 전략을 분열과 대항을 조장하는 구상으로 규정하면서, 중국 외교의 방어적 정당성을 정충설계와 노선 관철의 언어로 정렬시키는 방식을 취하였다.⁵⁴⁾

아울러 제3기의 담론 수렴은 안보 영역에만 한정되지 않고, 안보·기술·이데올로기가 접합되는 지점으로 확장되는 양상을 보인다. 국무원 신문판공실이 발표한 〈攜手構建網絡空間命運共同體〉는 각국이 외부 간섭 없이 자국의 실정에 부합하는 네트워크 관리 권한을 보유해야 한다는 ‘사이버 주권’을 전면화함으로써,⁵⁵⁾ 국가안보를 기술 및 정보 공간의 통제 문제와 결부시킨다. 이러한 언술은 북한을 명시적 대상으로 지칭하지 않더라도, 유사한 체제 환경에서 정보 통제·감시·억압 장치에 ‘주권적 권리’라는 규범적 보호막을 제공할 수 있다는 비판

51) 王緝思, “中美關係的演變與前瞻,” p. 18.

52) 汪文斌, “外交部發言人主持例行記者會.” 2023年 8月 21日. https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/202308/t20230821_11129636.shtml (검색일: 2025년 6월 4일).

53) 鍾聲, “挑動和制造陣營對抗損害地區利益,” 『人民日報』 (2023년 5월 18일) https://paper.people.com.cn/rmrbwap/html/2023-05/18/nw.D110000renmrb_20230518_2-17.htm (검색일: 2025년 6월 4일)

54) 王毅, “堅持以習近平外交思想為指導, 譜寫中國特色大國外交新篇章,” 『求是』 2023(13), p. 14.

55) 中華人民共和國國務院新聞辦公室, 『攜手構建網絡空間命運共同體』 (2022년 11월 7일). https://www.gov.cn/xinwen/2022-11/07/content_5725117.htm (검색일: 2025년 6월 4일).

적 논의와 접합될 여지를 남긴다.⁵⁶⁾

다만 이러한 정렬을 곧바로 북한과의 ‘능동적 기술 연대’로 단정하는 해석은, 본 연구가 목표로 하는 담론 수렴의 구조적 현황을 규명하는 논증과는 구분되어야 하며, 더 신중하게 다루어질 필요가 있다. 중국의 디지털 주권 담론은 북한과의 직접적 공조라기보다, 미국 중심의 보편주의적 디지털 질서에 대응하기 위한 방어적 정당화에 가깝다는 반론이 이미 제기되어 왔다.⁵⁷⁾ 이와 관련하여 ‘디지털 권위주의 확산’이라는 분석 틀이 과잉 적용될 경우, 내정 불간섭 원칙에 따른 제도적 관성, 체제별 기술 체계의 이질성, 그리고 직접적 연계를 입증할 경험적 증거의 공백을 간과할 위험이 존재한다.⁵⁸⁾ 따라서 본 연구는 “중국이 북한을 의도적으로 견인했다”는 인과 진술로 나아가기보다, 대미 경쟁이라는 공통의 구조적 압력 아래에서 ‘체제 안보’와 ‘안보 우려’에 대한 정당화가 증폭되며 형성되는 규범적 공감의 가능성을 제시하는 수준에서 논의를 정리한다.

이러한 전략 문화적 변용은 본 연구의 SNA 지표와 결합될 때 보다 분명한 형태로 관찰된다. 제1기 외교부 담론 네트워크의 핵심 허브였던 ‘비핵화’ 노드는 제3기에 이르러 중심성이 급락하며 주변화 되는 반면(0.82 → 0.21), 제3기에는 ‘GSI/진영안보’ 계열 노드가 높은 중심성을 점유하면서 네트워크 중심부를 재구성한다. 이러한 중심성 재배치는 보편 규범의 단순한 포기를 의미하기보다, 중국이 스스로 대외 정체성을 구성해 온 ‘책임 있는 대국’ 담론이 ‘합리적 안보 우려’와 ‘안보의 불가분성’이라는 언어를 통해 재구조화되는 과정으로 해석될 수 있다. 아이디어가 정책 대안의 인과 논리를 재편한다는 관점에서 볼 때, 이는 북핵 문제가 점유하던 ‘국제 규범적 과제’의 지위가 대미 경쟁 관리라는 상위 목표의 하위 변수로 이동하는 변용 과정의 한 양상으로 이해될 여지를 제공한다.⁵⁹⁾

56) Sheena Chestnut Greitens, “Dealing with Demand for China’s Global Surveillance Exports,” *Global China Series*, Brookings Institution (2020), p. 25.; Alina Polyakova and Chris Meserole, *Exporting Digital Authoritarianism* (Washington, DC: Brookings Institution, 2019), p. 15.

57) Cuihong Cai, “China and Global Cyber Governance: Main Principles and Debates,” *Asian Perspective* Vol. 42, No. 4 (2018), pp. 647–662.

58) Guangyu Qiao–Franco, “An Emergent Community of Cyber Sovereignty: The Reproduction of Boundaries?” *Global Studies Quarterly* 4, no. 1 (2024), p. 5.

결국 ‘진영안보’ 레퍼토리의 공고화는 북핵 문제를 독립적 해결 과제로 유지하기보다, 미·중 전략경쟁이라는 거시 전선에 종속시키는 ‘목적 전치’의 경향을 강화할 수 있다. 이 경우 중국의 대북 행동은 북핵 도발의 강도 그 자체보다 미·중 관계 국면이나 대만 문제와 같은 외부 거시 변수에 의해 더 크게 좌우될 가능성이 커진다.⁶⁰⁾ 따라서 여기에서 도출하는 정책적 함의는 중국 대북정책의 예측 가능성이 단순히 저하된다는 일반론에 있기보다, 담론적 수렴이 강화될수록 부처 간 균열이라는 관찰 지점이 축소되고, 정책의 임계점이 대북 변수보다 대미 경쟁 변수에 의해 결정될 개연성이 상승하며, 기술·이데올로기 영역의 정당화 논리가 안보 담론과 결합하면서 ‘진영화’의 경로 의존성을 강화할 수 있다는 보다 제한된 수준에서 정리되는 것이 타당하다.

5. 결론

본 연구는 중국 대북정책 결정 과정에서 외교부와 중련부가 생산·유통하는 공식 담론이 시기별로 어떻게 분기하고, 어떤 조건에서 수렴하는지를 담론적 제도주의와 사회연결망분석의 결합을 통해 실증적으로 제시하였다. 시계열 비교 결과는 시진핑 시기 정충설계의 강화가 분절화 된 권위주의의 제도적 유산을 단순히 제거하기보다, 상위 조정 담론을 매개로 부처별 정당화 레퍼토리를 재배치하고 외형상 정렬된 언어를 구성하는 방식으로 작동할 가능성을 보여준다. 특히 제3기 국면에서 외교부와 중련부 간 구조적 등가성이 고밀도로 상승한 결과는, 미·중 전략경쟁의 심화라는 거시적 압력 아래에서 글로벌안보구상이 하위 부처의 독자적 논리를 일정 범위에서 정렬하는 조정 담론으로 기능했음을 시사한다.

다만 본 연구가 포착한 담론 수렴은 정책 신념의 자동적 동기화나 단일한 의사결정의 귀결을 의미하지 않는다. 본 연구는 외교부와 중련부가 공개적으로 생

59) Daniel Béland, “Ideas, Institutions, and Policy Change,” p. 705.

60) Shambaugh, *China and the World*, p. 178.

산한 공식 텍스트를 대상으로 담론 네트워크의 구조적 정렬을 관찰함으로써, 중국 대북정책 정당화 레퍼토리가 시기별로 어떤 방식으로 재배열되는지의 경향을 제시하였다. 이 접근은 제재 표결 행태, 교역 규모, 군사적 조치와 같은 결과 변수를 직접 추정하지 않으며, 따라서 본고의 결론은 중국 대북정책 전반에 대한 포괄적 일반화가 아니라 특정 기간의 공식 정당화 담론이 보여주는 조정 양식의 변화에 관한 제한된 주장으로 이해되어야 한다. 또한 동일한 구조적 수렴이 관찰되더라도 사안별로 수용 가능한 한계선이 존재할 수 있으며, 국제제재 강도, 한반도 불안정 관리, 대미 경쟁의 비용 통제와 같은 상위 제약은 기관 담론의 구분과 수렴을 일정 수준에서 멈추게 하는 임계점으로 작동할 수 있다. 그럼에도 본 연구의 함의는 부처 담론의 불일치가 곧 정책 분열을, 담론의 수렴이 곧 정책 전환을 뜻한다는 단순 도식을 피한 채, 조정적 담론이 텍스트 생산의 배열을 어떻게 제약하는지에 관한 관찰 가능한 증거를 제시한다는 데에 있다.

이러한 관찰은 정당화 레퍼토리의 내부 구성에서도 확인된다. 분석 기간 후반으로 갈수록 대북 담론의 중심축이 비핵화 규범 언어에서 진영 안보 및 안보 우려의 어휘로 이동하는 경향이 나타났으며, 이는 북핵 문제가 중국의 대미 경쟁 관리라는 상위 목표와 결합·재배열되는 방식으로 나타날 수 있음을 시사한다. 본 연구는 이 변화를 로버트 머튼이 말한 목적전치의 문제의식과 연결하여, 대북정책에서 ‘문제의 위계’가 재조정되는 가능성을 제기하였다. 다만 이 지점에서 본 연구의 주장 범위는 정책 목표가 실질적으로 전환되었다는 단정이 아니라, 공식 담론의 정당화 위계가 재배열되는 조짐이 네트워크 구조 변화로 관찰된다는 수준에 한정된다.

본 연구는 다음의 세 측면에서 기존 연구를 보완하고자 하였다. 첫째, 정성적 관료정치론이 노정해 온 해석의 주관성을 텍스트 기반 네트워크 지표로 보완함으로써, 중국 대외정책의 비일관성과 수렴을 관찰 가능한 구조 변화로 제시하였다. 둘째, 담론적 제도주의의 조정 담론 개념을 연결 중심성 및 구조적 등가성과 같은 네트워크 지표와 결합하여, 제도-담론-선호의 재구조화가 작동하는 메커니즘을 실증 분석의 언어로 전환하였다. 셋째, 제3기 수렴이 안보·기술·이

데올로기의 결합을 통해 정당화 어휘를 확장·강화하는 방식으로 나타날 수 있음을 제시함으로써, 동북아 안보 질서의 진영화 과정에서 중국 담론의 기능을 분석하는 최소한의 틀을 제공하였다.

한편 본 연구는 중국 공식 문건이라는 텍스트 자료에 기반하므로, 부처 내부의 비공식적 갈등이나 미시적 협상 과정을 직접적으로 포착하는 데에는 한계를 지닌다. 또한 담론 수렴이 무역·금융·기술 협력이나 군사적 지원과 같은 물질행위의 실질적 변화로 연결되는지 여부를 본 연구의 분석만으로 완결적으로 입증하기는 어렵다. 향후 연구에서는 담론 네트워크와 물질 유동 네트워크를 결합한 이중 네트워크 분석을 통해, 정당화 어휘의 변화가 실제 행동의 변화로 전이되는 인과 강도를 보다 정밀하게 점검할 필요가 있다.

이상의 실증 결과는 한국의 대중·대북 정책 설계에도 몇 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 한국은 중국 대북정책을 북핵 위협의 강도만으로 예측하려는 접근을 제한하고, 미·중 관계의 국면 변화와 연동된 상위 조정 담론의 변화를 선행 지표로 활용할 필요가 있다. 특히 글로벌안보구상, 안보의 불가분성, 합리적 안보 우려와 같은 어휘가 외교부와 중련부에서 동시에 전면화되는 국면은, 중국이 북한 문제를 진영 경쟁 관리의 하위 전선으로 재배치하고 있음을 시사하는 신호로 기능할 수 있다. 둘째, 중국의 담론적 정렬이 강화될수록 외교부의 규범 중심 언어에 의존해 협상 여지를 넓히려는 기존 접근은 효용이 제한될 가능성이 있다. 이에 따라 한국은 비핵화 단일 프레임의 반복만으로는 중국의 협력을 견인하기 어렵다는 점을 전제로, 중국이 스스로 전면화하는 안보 우려, 위기관리, 민생 및 인도주의와 같은 어휘 중 한국의 이해와 교차하는 요소를 분리해 활용하는 이슈 분절 전략을 강화할 필요가 있다. 셋째, 북·중·러 결속이 정치·안보 영역을 넘어 기술·정보·규범 영역으로 확장될 가능성을 고려할 때, 사이버, 데이터, 통신 인프라 영역에서의 연쇄적 위협은 독립된 정책 트랙에서 관리되어야 한다. 넷째, 중국이 강조하는 정치적 해결의 어휘를 단순한 수사로 환원하기보다, 군사적 우발사태 방지와 위기관리 중심의 제한적 협력 의제로 전환함으로써 실질적 정책 선택지를 확보할 필요가 있다.

요컨대 본 연구가 제시한 담론 네트워크의 분기와 수렴은, 중국 대북정책이 한국이 기대해 온 비핵화 공조의 언어만으로는 설명되기 어려운 방향으로 재배열되고 있음을 보여준다. 한국의 정책적 과제는 중국 담론의 수렴을 기정사실로 수용하거나 도덕적 평가로 환원하기보다, 그 수렴이 생성하는 제약과 기회 구조를 분석적으로 분해하고 위기관리, 기술안보, 다자 규범이라는 복수의 트랙에서 상호 모순을 최소화하는 정책 조합을 설계하는 데에 있다.

참고문헌

1. 단행본 · 연구보고서

- Blyth, Mark. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Coleman, James S., Elihu Katz, and Herbert Menzel. *Medical Innovation: A Diffusion Study*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company, 1966.
- Kim, Sung Chull, and Michael D. Cohen, eds. *North Korea and Nuclear Weapons: Entering the New Era of Deterrence*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2017.
- Lieberthal, Kenneth G., and Michel Oksenberg. *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- Merton, Robert K. *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press, 1968.
- Monge, Peter R., and Noshir S. Contractor. *Theories of Communication Networks*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Polyakova, Alina, and Chris Meserole. *Exporting Digital Authoritarianism*. Washington, DC: Brookings Institution, 2019.
- Scott, John. *Social Network Analysis*. 4th ed. London: SAGE Publications, 2017.
- Shambaugh, David. *China and the World*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

- Van Atteveldt, Wouter. *Semantic Network Analysis: Techniques for Extracting, Representing, and Querying Media Content*. New York: BookSurge Publishing, 2008.
- Zeng, Jinghan. *Slogan Politics: Understanding Chinese Foreign Policy Concepts*. Singapore: Palgrave Macmillan, 2020.
- Zhao, Suisheng. *The Dragon Roars Back: Transformational Leaders and Dynamics of Chinese Foreign Policy*. Stanford: Stanford University Press, 2023.
- 박병광. 『시진핑 시기 북중관계에 대한 평가와 전망』. 서울: 국가안보전략연구원(INSS 연구보고서 2020-8), 2020.
- 閻學通 著, 李佩芝 譯. 『大國領導力』. 北京: 中信出版集團, 2020.

2. 학술논문

- Béland, Daniel. “Ideas, Institutions, and Policy Change.” *Journal of European Public Policy*. Vol. 16, No 5 (2009): 701-718.
- Burt, Ronald S. “Social Contagion and Innovation: Cohesion versus Structural Equivalence.” *American Journal of Sociology* Vol. 92, No 6 (1987), pp. 1287-1335.
- Cai, Cuihong. “China and Global Cyber Governance: Main Principles and Debates.” *Asian Perspective* Vol. 42, No. 4 (2018), pp. 647-662.
- Capoccia, Giovanni, and R. Daniel Kelemen. “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism.” *World Politics* Vol. 59, No. 3 (2007), pp. 341-369.
- Greitens, Sheena Chestnut. “Dealing with Demand for China's Global Surveillance Exports.” *Brookings Institution Global China Series*

- (2020), pp. 1-16.
- Lorrain, François, and Harrison C. White. "Structural Equivalence of Individuals in Social Networks." *Journal of Mathematical Sociology* Vol. 1, No. 1 (1971), pp. 49-80.
- Mertha, Andrew. "Fragmented Authoritarianism 2.0: Political Pluralization in the Chinese Policy Process." *The China Quarterly* Vol. 200 (2009), pp. 995-1012.
- Qiao-Franco, Guangyu. "An Emergent Community of Cyber Sovereignty: The Reproduction of Boundaries?" *Global Studies Quarterly* Vol. 4, No. 1 (2024), pp. 1-11.
- Schmidt, Vivien A. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science* Vol. 11 (2008), pp. 303-326.
- Schmidt, Vivien A. "Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth 'New Institutionalism'." *European Political Science Review* Vol. 2, No. 1 (2010), pp. 1-25.
- Weeks, Jessica L. "Autocratic Audience Costs: Regime Type and Signaling Resolve." *International Organization* Vol. 62, No. 1 (2008), pp. 35-64.
- 김규범. "김정은 · 시진핑 시기 외교적 수사와 북중관계의 전략적 상이성". 『한국과 국제정치』 제41권 제1호 (2025년), pp. 249-279.
- 문흥호. "시진핑 집권 이후 중국의 대북정책: 동맹관계와 정상관계의 선택적 균형". 『중소연구』 제38권 제3호 (2014년), pp. 15-35.
- 박동훈 · 강용범. "중국의 대북정책 논리와 북중관계". 『국가안보와 전략』 제11권 제3호 (2011년), pp. 117-146.
- 이동률. "중국: '중국식 강대국 외교'와 신형국제관계". 『동북아 국제질서의 변화

- 와 우리의 대응전략』. 세종: 한국개발연구원, (2017년), pp. 264-312
- 이영학. “중국 시진핑 지도부의 신 북핵 정책 동향 및 시사점”. 『중소연구』 제32권 제3호 (2016년), pp. 49-79.
- 한주희. “시진핑 집권 제1기(2012-17년) 대북정책 혼재 양상 원인 분석”. 『중소연구』 제67권 제2호 (2024년), pp. 73-108.
- 황태연. “시진핑의 대북정책과 북중관계 변화”. 『평화학연구』 제19권 제4호 (2018년), pp. 188.
- 劉建超. “踐行全球安全倡議, 構建人類安全共同體.” 『當代世界』 第3期 (2023年), pp. 4-8.
- 李成日. “新時代的中朝關係: 變化, 動因及影響.” 『現代國際關係』 第12期 (2019年), pp. 9-15.
- 楊希雨. “中美關係中的朝核問題.” 『國際問題研究』 第3期 (2015年): 21-35
- 吳心伯. “大國外交과 中朝關係的 戰略回歸.” 『世界經濟與政治』 第6期 (2018年): 10-24.
- 張璉瑰. “中朝關係: 從特殊關係到正常國家關係.” 『當代世界』 第11期 (2013年): 22-25.
- 張沱生. “中朝關係: 挑戰, 調整與前景.” 『國際經濟評論』 第4期 (2014年): 108-120.
- 中共中央外事工作委員會辦公室. “加強黨對外交工作的絕對領導.” 『求是』 第14期 (2018年).

3. 공식 문건

The White House, “The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States,” August 18 (2023).
<https://www.mofa.go.jp/files/100541827.pdf> (검색일: 2025년 7월 20일).

U.S. Department of Defense. 2022 National Defense Strategy of the United States of America. Washington, DC: Department of Defense, 2022. <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-2022.PDF> (검색일: 2025년 7월 20일).

國務院新聞辦公室. 『中國的亞太安全合作政策』. 2017年 1月. https://www.cac.gov.cn/2017-01/11/c_1120290637.htm (검색일: 2025년 6월 4일).

汪文斌. “外交部發言人主持例行記者會”. 2023年 8月 21日. https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/202308/t20230821_11129636.shtml (검색일: 2025년 6월 4일).

王毅. “中國在朝鮮半島核問題上的立場光明磊落、堅定不移.” 中華人民共和國外交部網站, 2016年 1月 27日. https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbj_673089/zyhd_673091/201601/t20160127_7575987.shtml (검색일: 2025년 6월 4일).

鍾聲. “挑動和制造陣營對抗損害地區利益”. 『人民日報』, 2023年 5月 18日. https://paper.people.com.cn/rmrbwap/html/2023-05/18/nw.D110000renmrb_20230518_2-17.htm (검색일: 2025년 6월 4일).

中共中央對外聯絡部. “朝鮮勞動黨中央副委員長崔龍海會見習近平總書記特使宋濤.” 2017年 11月 17日. https://www.idcpc.org.cn/bzhd/wshd/201912/t20191216_115017.html (검색일: 2025년 7월 7일).

中共中央對外聯絡部. “我部簡介”. <https://www.idcpc.gov.cn/zlbjj/wbjj/> (검색일: 2025년 7월 7일).

中華人民共和國國務院新聞辦公室. 『攜手構建網絡空間命運共同體』. 2022年 11月. https://www.gov.cn/xinwen/2022-11/07/content_5725117.htm (검색일: 2025년 6월 4일).

中華人民共和國外交部. “2019年12月17日外交部發言人耿爽主持例行記者會.” 2019年 12月 17日. https://www.mfa.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/

gjs_673893/gjzz_673897/lhgyffz_673913/fyrth_673921/201912/t20191217_7658185.shtml (검색일: 2025년 7월 9일).

中華人民共和國外交部. “張軍大使在安理會表決朝鮮半島核問題決議草案後的解釋性發言.” 2022年 5月 26日. https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/zwbd_674895/202205/t20220527_10693319.shtml (검색일: 2025년 7월 9일).

中華人民共和國外交部. “中國關於聯合國成立70周年的立場文件.” 2015年 9月 21日. https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zcwj_674915/201509/t20150921_9869212.shtml (검색일: 2025년 7월 9일).

中華人民共和國外交部. 『全球安全倡議概念文件(全文)』. 2023年 2月 21日. https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202302/t20230221_11028322.shtml (검색일: 2025년 7월 9일).

中華人民共和國外交部. 「外交部發言人耿爽就聯合國安理會通過第2371號決議答記者問」. 2017年 8月 7日. https://www.mfa.gov.cn/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_681966/fyrth_681974/201708/t20170807_9381260.shtml (검색일: 2025년 7월 9일).

4. 인터넷자료

新華社. “習近平同朝鮮勞動黨委員長金正恩舉行會談.” 『新華網』. 2018年 6月 19日. https://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/19/c_1123005983.htm (검색일: 2025년 7월 11일).

新華社. “新聞背景: 2018年以來中朝最高領導人的四次會晤.” 『新華網』. 2019年 6月 19日. https://www.xinhuanet.com/world/2019-06/19/c_1124643647.htm (검색일: 2025년 7월 11일).

Discursive Reconfiguration of China's North Korea Policy in the Xi Jinping Era: Bureaucratic Discursive Networks under Fragmented Authoritarianism and Top-Level Design

Seo, Sangmin (Kookmin University)

This study examines how discursive divergence and policy inconsistency among bureaucratic actors are formed, coordinated, and rendered latent in China's policy-making process toward North Korea. Combining discursive institutionalism with social network analysis, the study conducts an empirical analysis of official texts produced by the Ministry of Foreign Affairs and the International Department of the Chinese Communist Party between 2013 and 2025. The central question is whether the bureaucratic fragmentation assumed in the literature on “fragmented authoritarianism” has been dismantled under the strengthening of top-level design during the Xi Jinping era, or whether it has been reconfigured through overarching coordinating discourses. By comparing centrality and structural equivalence in semantic networks across different periods, the analysis identifies discursive fragmentation during the first phase of security crises, top-down coordination during the second phase of summit diplomacy, and strategic convergence during the third phase associated with the Global Security Initiative. These findings suggest that

China's policy toward North Korea cannot be adequately explained by strategic ambiguity alone, but should instead be understood as the outcome of interactions between bureaucratic discursive networks shaped by institutional logics and overarching mechanisms of political coordination.

Keywords: North Korea-China relations, discursive institutionalism, social network analysis, fragmented authoritarianism, top-level design

투고일: 2026.01.23. 심사일: 2026.02.23. 게재확정일: 2026.03.10.

V

트럼프 2기 국가안보전략*

: 미국 세기의 종언

이혜정** (중앙대학교)

강현*** (중앙대학교)

1. 서론
2. 분석틀: 미국 세기의 논리와 트럼프의 미국 우선주의
3. 마가(MAGA: Make America Great Again)의 국가안보전략
4. 결론

이 글은 이차대전 이후 미국 중심 국제질서에 대한 역사적 분석, 트럼프의 부상을 인종적, 경제적 민족주의와 민중주의의 결합으로 보는 시각(백인-미국-트럼프 우선주의), 그리고 2015년 이래 미국 국가안보전략 보고서에 대한 비교 분석 및 2기 트럼프 정부의 주요 대외 정책에 대한 개관을 토대로, 트럼프 정부의 2025년 국가안보전략을 분석한다. 이 글의 핵심 주장은 트럼프 2기의 국가안보전략의 가장 큰 특징이 미국의 국익을 위해서 국제질서를 수립, 관리하는 리더십이 필수적이라는 미국 세기/패권 논리를 부정하고 리더십의 부담은 전면적으로 거부하면서도 서반부에서의 배타적 지배권과 지구적 차원에서 최강국의 지위를 유지하고자 하는 것으로, 그 주요한 수단은 군사력과 동맹의 동원이라는 것이다.

| 주제어 | 트럼프 2.0, 미국 국가안보전략, 미국의 세기, 미국 패권, 국제적 리더십, 백인-미국-트럼프 우선주의

1. 서론

2025년 1월 출범한 트럼프(Donald J. Trump) 2기는 혼돈의 연속이다. 마치 이라크를 점령하듯 워싱턴의 ‘심층 국가’ 해체에 나서는 등 다시 위대한 미국을 재건하겠다(MAGA)는 우익 민주주의의 급진적 의제 때문이기도 하지만, 보다 근본적으로는, 미국인들이 기존 체제의 변화를 원했기 때문이다. 2024년 대선 의 한 출구조사에 따르면, 미국 유권자들의 압도적 다수가 기존 체제의 상당한 혹은 전폭적 변화를 원했다.¹⁾ 이에 따라서, 유라시아 그룹의 이안 브레머(Ian Bremmer)는 중국의 개혁개방과 구소련의 개혁 시도처럼 강대국이 전쟁을 겪지 않고도 기존 정책을 전면적으로 변화시키는 정치적 혁명을 트럼프가 이끌고 있다고 진단한다.²⁾

트럼프의 정치적 혁명은 이차대전 이후 미국이 주도적으로 건설한 국제질서 자체를 대상으로 한다. 2025년 1월 인사청문회에서 국무장관 지명자 루비오(Marco Rubio)는 냉전 이후의 초당파적인 “자유주의 세계질서” 기획은 “환상”을 넘어 “위험한 망상”이라고 비판했다. 더 나아가, 이차대전 이후 전후 질서 자체가 낡아빠졌을 뿐 아니라 미국을 위협하는 무기로 쓰이고 있다고 주장하며, 트럼프 정부의 역사적 소명을 80년 전 국무장관 애치슨(Dean Acheson)처럼 “혼돈으로부터 새로운 자유세계”를 건설하는 것으로 규정했다.³⁾

* 이 논문은 2025년도 중앙대학교 CAU GRS 지원에 의하여 작성되었음. 이 논문은 2024년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2024S1A5C2A02046065).

** 제1저자

*** 교신저자

1) PBS, “Economy ranked as a Top Issue, but Concerns over Democracy drove many Voters to Polls,” *PBS NewsHour* November 5, 2024, <https://www.pbs.org/newshour/politics/economy-ranked-as-a-top-issue-but-concerns-over-democracy-drove-many-voters-to-polls-ap-votecast-shows> (accessed: January 15, 2026).

2) Ian Bremmer, “LIVE: Ian Bremmer State of the World 2025,” *GZERO Media* October 21, 2025, <https://www.youtube.com/watch?v=POyGjSWHde4> (accessed: January 15, 2026).

3) United States Senate Committee on Foreign Relations, “Nomination Hearing Transcripts,” *United States Senate* January 15, 2025, <https://www.foreign.senate.gov/hearings/nominations-01-15-2025> (accessed: January 15, 2026).

2025년 1월 20일, 2기 취임사에서 트럼프는 미국이 세계의 존경을 회복하고 더 이상 이용당하지 않을 것이며 매일매일 미국 우선주의를 실천할 것을 다짐하며, 급진적이고 타락한 기성 질서로부터의 해방과 황금시대의 개막을 선언했다. 관세를 통한 다자주의 무역 질서의 전면적 개편 혹은 전복 및 파나마와 그린란드에 대한 영토적 야욕과 함께 평화 건설의 의지도 밝혔다.⁴⁾ 실제 트럼프 2기 정부는 주권 회복과 국경 안보를 명분으로 대규모 불법 이민자 추방 정책을 시행하고 파리기후협정, 세계보건기구 등에서 탈퇴했고, 전 세계를 상대로 소위 상호 관세를 부과했다.

미국 자신이 미국 중심 국제질서를 파괴하는 자해 행위에 대한 비판과 한탄이 터져 나왔다. 6월 2일 자로 포린 어페어스(Foreign Affairs) 웹에 발표된 코헤인(Robert Keohane)과 나이(Joseph Nye)의 “긴 미국 세기의 종언”⁵⁾이 대표적이다. 1970년대 복합 상호의존론 등을 공저한 이래 코헤인이 학계에서 자유주의 제도론으로 미국 패권을 이론화하는 데 주력했다면, 나이는 보다 실천적인 정책 담론의 영역에서 연성권력 개념을 중심으로 미국 패권 쇠퇴론을 비판하는 데 주력해 왔다. 이 글에서 코헤인과 나이는 트럼프가 국제질서의 세 가지 요소인 힘과 규범, 제도를 모두 파괴하고 있고, 이러한 파괴 행위가 지속된다면 1941년 헨리 루스(Henry Luce)가 제창한 미국 세기는 “허무한 최후(Unceremonial End)”를 맞게 될 것이라고 경고했다.⁶⁾

트럼프는 연성권력이나 국제규범, 국제기구에 대한 존경이 전혀 없다. 9월 유엔 총회 연설에서 트럼프는 주권의 원칙을 내세우며 이민과 기후위기 대응을 지속한다면 서유럽 국가들은 지옥으로 갈 것이고 이들 정책에 더해서 빈곤퇴치 노력과 팔레스타인 구호 등으로 유엔은 지구적 문제의 원인이 되고 있다고 주장했다.⁷⁾ 백악관에 따르면 글로벌리즘에 대한 비판이었고,⁸⁾ 미국의 한 언론(엑시오

4) The White House, “The Inaugural Address,” *Remarks* January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/remarks/2025/01/the-inaugural-address/> (accessed: January 15, 2026).

5) Robert O. Keohane and Joseph S. Nye Jr, “The End of the Long American Century,” *Foreign Affairs* Vol. 104, No. 4(July/August 2025), pp. 68-79.

6) 이 글이 연성권력의 중요성을 강조해온 나이의 유고가 되었다는 점은 대단히 시사적이다.

스)에 따르면 유엔에게 한 비판이었다.⁹⁾

‘카드가 있는가?’ 트럼프가 젤렌스키(Volodymyr Zelensky) 우크라이나 대통령에게 광물 협정과 평화 협상을 압박하며 한 말이다. 베네수엘라 침공 이후 CNN 인터뷰에서 스티븐 밀러(Stephen Miller) 국토안보부보좌관은 오늘날을 ‘힘이 지배하는 세계’라고 지칭하며 초강대국의 지위를 지키기 위한 전제로 본토 방위와 그를 위한 개입으로 정당화하였다. 트럼프는 자신을 억제할 수 있는 건 자신의 도덕률뿐이라고 밝히기도 하였다.¹⁰⁾

힘의 관계로 보면, 중국과 러시아 등 미국의 적성국들보다 동맹들이 미국에 의존적이다. 트럼프의 상호관세 강압에 동맹들은 굴복하였고, 중국은 저항했다. 트럼프는 2025년 10월 시진핑과의 정상회담에서 관세전쟁의 휴전을 선택했다. 12월에 발표된 트럼프 2기의 국가안보전략은 아틀라스처럼 세계질서의 부담을 떠안는 시대의 종언을 선포하고, 서반부에 대한 독점적 지배를 지역 전략의 최우선적 과제로 설정했다. 전임 바이든 정부의 민주주의 대 권위주의의 이념적 대립에 정초한 대중 전략 경쟁과 트럼프 1기의 중국을 주 대상으로 하는 강대국 권력정치의 틀은 물론 이차대전 이래 지구적 차원에서 국제질서를 수립하고 관리해 온 패권의 전통을 폐기한 것이다.¹¹⁾

트럼프 2기의 국가안보전략 보고서에 대한 분석은 주로 돈로 독트린과 서구

-
- 7) Donald J. Trump, “Remarks to the 80th Session of the United Nations General Assembly,” *United Nations* September 23, 2025, <https://gadebate.un.org/en/80/united-states-america/>(accessed: January 15, 2026).
 - 8) The White House, “At UN, President Trump Champions Sovereignty, Rejects Globalism,” *The White House* September 23, 2025, <https://www.whitehouse.gov/articles/2025/09/at-un-president-trump-champions-sovereignty-rejects-globalism/>(accessed: January 15, 2026).
 - 9) Dave Lawler and Barak Ravid, “Trump’s middle finger to the UN: ‘Your countries are going to hell,’” *Axios* September 23, 2025, <https://www.axios.com/2025/09/23/trump-un-speech-countries-going-hell/>(accessed: January 15, 2026).
 - 10) Stephen Miller, “Stephen Miller says US is using military threat to maintain control of Venezuela,” *CNN* January 5, 2026, <https://edition.cnn.com/2026/01/05/politics/video/senior-white-house-aide-stephen-miller-says-us-military-threat-to-maintain-control-of-venezuela-digvid/>(accessed: February 20, 2026).
 - 11) The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, (Washington, DC: The White House, 2025), p. 12.

문명 소멸, 중국 견제 약화에 초점을 두는 세력권 교환으로 해석하고 있다.¹²⁾ 이와 대조적으로 이 글은 트럼프 2기의 국가안보전략 보고서에서 가장 큰 특징은 미국의 국제적 리더십 자체가 사라진 것임을 강조한다. 미국은 일차대전을 계기로 세계 최강국이 되었지만, 국제질서 주도국으로서 패권국은 아니었다. 전후 처리의 부담, 특히 국제연맹 가입 등에 따른 주권의 제한을 미국 정치권이 거부했기 때문이다. 트럼프 2기의 대외정책은, 흔히 ‘규칙 기반 국제질서’로 표현되는 지구적 차원에서 자본주의와 민주주의를 확산하는 자유주의 패권을 폐기하지만, 그렇다고 완전히 서반부로 개입을 축소, 후퇴하는 고립주의로 선회한 것은 전혀 아니다. 소위 1도련선 등 주요 해상수송로의 통제, 첨단기술의 우위, 달러의 영향력 등 군사력과 경제력에서 여전히 세계 최강국의 지위를 유지하고자 하기 때문이다. 트럼프의 미국 우선주의는 단지 그에 따른 책임과 부담을 거부하고 있을 뿐이고, 최강국을 유지하는 주요한 수단은 동맹을 동원 혹은 수탈하는 것이다.

아래에서는 이러한 해석의 근거가 되는 분석틀을 우선 제시하고, 그에 따라서 국가안보전략과 국방전략, 외교전략 등 트럼프 2기의 전략문건들의 내용을 구체적으로 검토하여 트럼프 2기 대외전략의 성격을 규명한다. 마지막으로 이러한 분석을 바탕으로 백인-미국-트럼프 우선주의 내부에 존재하는 긴장과 모순을 검토하고 그 전략적 함의를 논의한다.

2. 분석틀: 미국 세기의 논리와 트럼프의 미국 우선주의

미국의 정치와 외교 혹은 전략 담론의 특징은 과거의 역사적 전범을 기준으로 현재의 정책을 정당화하는 것이다. 정치와 관련해서 최근의 대표적인 사례는 미

12) 국내분석은 주로 정책연구기관의 분석이 주를 이루는 데, 대표적으로 민정훈(2025), 박병광 외(2026), 윤영관 외(2025), 이상현(2025), 이상현 외(2025), 전재성(2026)이 있다. 해외분석에는 Anderson et al(2025), Emily Harding(2025), Kroenig et al(2025), Washington Post(2025), A. Wess Mitchell(2025), Rebecca Heinrichs(2025)가 있다.

국의 기원이 식민지 시대 흑인 노예의 수입(1619년)이었는지 아니면 독립선언(1776년)인지에 관한 논쟁이다.¹³⁾ 전략과 관련해서, 주류의 역사적 전범은 이차대전과 냉전 초기 미국 패권을 건설한 ‘현인들’ 그중에서도 특히 미국 세기를 건설한 국무장관으로 추앙받은 애치슨이다. 애치슨은 대공황 시기 루스벨트(FDR) 정부의 금본위제 폐지에 항의하여 재무부를 사직한 이후 루스벨트 정부가 1936년 이후 국제주의로 일정하게 선회하자 국무부에 들어가서 히틀러의 침공에 맞서는 영국과 서유럽 지원과 브레튼우즈 조약 체결, 전후의 마셜 플랜과 한국전쟁 개입 등을 주도했다. 이러한 그의 국무부 시절을 다룬 자서전 “창조의 순간에서(Present at the Creation)”는 주류 전략가들에게는 미국 패권 기원의 상징이자 전략의 ‘경전’으로 여겨진다.¹⁴⁾

이와 대조적으로 루비오는 인사청문회에서 애치슨을 거론하며 기존 패권 전략을 미국의 위협으로 규정했고, 트럼프는 2기 취임사에서 19세기의 영토 팽창을 상징하는 ‘명백한 운명’을 강조하고 보호주의 관세와 제국주의 전쟁의 대표적 인물인 매킨리를 추앙했으며, 트럼프 2기의 전략 문건들은 먼로 독트린의 제국주의적 변형인 루즈벨트(TR) 계론(Corollary to the Monroe Doctrine)에 정초하는 돈로 독트린을 내세우고 있다. 전략의 역사적 모델, 시간대가 미국 패권이전으로 회귀하고 있는 것이다.

가. 미국 세기의 논리 vs. 미국 우선주의 위원회의 미주 요새론

미국은 건국 이후 백인 정착민 식민주의에 기반한 대륙 규모의 연방국가로 성장하였고, 19세기 말 스페인과의 전쟁을 통해서는 후발 제국주의로, 일차대전

13) 이 논쟁은 2020년 미국 대선에 주요한 쟁점이었다. 이에 관해서는 이혜정, “미국(美國), 미국(迷國), 미국(未國),” 『창작과 비평』 제49권 1호, (2021년 봄), pp. 17-34; 차태서, “미국의 분열된 영혼,” 『미국학 논집』 제54권 1호, (2022년 봄), pp. 55-98.

14) Dean Acheson, *Present at the creation: my years in the State Department* (New York, NY: W.W.Norton & Company, 1969), pp. 1-798; Walter Isaacson and Evan Thomas, *The Wise Men: Six Friends and the World They Made* (New York, NY: Simon&Schuster, 1986), pp. 1-864; James Chace, *Acheson: The Secretary of State Who Created the American World* (New York, NY: Simon&Schuster, 1998), pp. 1-512.

을 거치면서는 세계 최강국으로 부상했다. 하지만 전 지구적으로 권력을 투사하고 국제질서를 수립, 관리하는 패권국으로의 전환은 이차대전을 통해서야 이루어졌다. 이차대전은 히틀러 독일의 팽창이 중심이 되는 유럽전장과 일본 제국주의의 팽창이 중심인 태평양 전장이 1941년 12월 일본의 진주만 공습 이후 하나로 통합된 세계전쟁이었고, 미국의 공식적인 참전도 진주만 공습을 계기로 이루어졌다. 하지만 미국의 실제적 개입은 진주만 공습 훨씬 이전부터 기존의 엄격한 중립법을 완화하면서 서유럽을 지원하면서부터 이루어졌고, 그 결정적 변곡점은 1941년 초 무기대여법 제정이었다.

무기대여법을 둘러싼 개입주의와 반개입주의의 대립에서 핵심적 쟁점은 미국의 자본주의와 민주주의 체제의 존속을 위해서 미국이 통제해야만 하는 공간은 어디까지인가였다. 애치슨은 히틀러의 폴란드 침공 직후인 1939년 11월에 민간인 신분으로 예일대학에서 한 연설에서 당시의 국제정세를 영국 패권의 쇠퇴에 따른 것으로 진단하고, 영국 패권 체제에서 자본주의와 민주주의를 건설한 미국이 새로이 패권을 건설해야 하며 그 과정에서의 일부 주권의 제약 등은 감수해야 한다고 주장했었다. 영국의 중남미 식민지를 얻는 조건으로 대잠수함 공격용 구축함을 제공하는 아이디어를 내기도 했고, 무기대여법 입법(3월) 직전(2월)에 국무부의 국제경제 담당 차관보가 되었다.¹⁵⁾

무기대여법 논쟁에서 개입주의를 주창한 대표적 인물은 헨리 루스였고, 반개입주의의 대표적 조직은 미국 우선주의 위원회(America First Committee, 1940-9-1941.12)이었다. 트럼프의 대외전략 지향, 이후에는 그의 정치적 의제의 호명으로서 ‘미국 우선주의’는 이 조직에서 따온 것인데, 실제 이 호명은 트럼프 자신의 작명이 아니라 2016년 초 그를 인터뷰한 뉴욕타임즈 기자들의 아이디어였다. 동맹을 자산이 아니라 미국을 갈취하는 부담으로 비판하는 트럼프의 대외정책은 미국 우선주의 위원회의 지향과 비슷한데 어떻게 생각하느냐는 질문에 트럼프가 흔쾌히 동의하면서 이후 미국 우선주의가 그의 정치적 상징이

15) 보다 자세한 논의는 이해정, “미국세기의 논리: 이차대전과 미국의 대영역,” 『한국정치학회보』 제35집 1호, (2001년 봄), pp. 365-380.

된 것이다.¹⁶⁾

당시 미국 우선주의 위원회는 유럽 전장예의 개입을 미주 요새론(Fortress America)에 근거하여 적극 반대했다. 두 개의 대양으로 격리된 아메리카 대륙 전체를 미국이 안보, 경제적으로 지배하면 미국은 충분히 자본주의와 민주주의를 유지할 수 있는데, 유럽 전장에 개입하면 행정부의 비대와 세금 증가 등으로 민주주의와 자본주의 체계가 깨질 뿐이라는 주장이었다. 이에 맞서 루스는 라이프 지에 발표한 논설, ‘미국 세기’에서 미국이 이미 서유럽을 간접적으로 지원하고 있고 히틀러에 반대하는 입장을 분명히 하고 있기 때문에 참전 논란은 의미가 없고, 미국이 세계 최강국으로서 대외환경의 결정적 요소인 점을 고려하면 미국의 과제는 미국의 이익과 가치를 반영하는 국제질서를 수립하고 관리하는 것이라고 역설했다.¹⁷⁾

루스가 미국 패권의 대표적 선전가라면 애치슨은 그 실제적 건설자이다. 이들의 국제주의는 지구 전체를 미국 체제의 생존을 위해 통제해야 하는 ‘대영역’으로 설정하고, 유엔과 브레튼우즈 체제 등을 통한 전후 패권 질서를 구상했다. 하지만 이차대전이 증폭시킨 서구 제국의 해체와 소련의 부상으로, 미국의 대영역은 소련 등을 제외한 자유 진영으로 축소되었고 반공과 봉쇄의 명분으로 미국의 패권 기제들이 구축되었다.¹⁸⁾

나. 자유주의 국제질서의 ‘발명’ vs. 탈냉전 자유주의의 내파

고르바초프의 소련 사회주의 체제 개혁 시도는 소련제국의 해체로 귀결되었다. 냉전의 종언은 미국이 체현하는 서구 자유주의의 최종적 승리, ‘역사의 종

16) Maggie Haberman and David E. Sanger, “Transcript: Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views,” *The New York Times* March 26, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-transcript.html?smid=tw-nytpolitics&smtyp=cur/>(accessed: January 15, 2026).

17) Henry Luce, “The American Century,” *LIFE* February 17, 1941, pp. 61–65, <https://archive.org/details/10kEAAAAMBAJ/>(accessed: January 15, 2026).

18) Heajeong Lee, *The Making of American Hegemony from the Great Depression to the Korean War*, (Seoul: Seoul National University Press, 2001).

언'으로 해석되기도 했지만, 전략적으로는 고르바초프의 참모 아르바토프(Georgy Arbatov)가 지적했듯이 미국에게 유용한 적을 없애버리는 끔찍한 일이기도 했다. 소련의 위협은 냉전 시기 미국 대전략의 좌표인 봉쇄와 동맹체제 등의 명분이었기 때문이다.

미국 패권의 새로운 명분과 기제의 건설은 1990년대 중반 이후에야 본격적으로 진행되었다. 1989년 베를린 장벽 붕괴부터 1991년 말 소련제국의 공식적 해체에 이르기까지 냉전의 종언으로 귀결된 변화의 속도와 폭을 미국의 전략가들이 미처 따라가기 힘들었기 때문이다. 이후 독일의 통일과 소련의 몰락은 분명해졌고, 1980년대 미국을 추월할 것으로 전망되었던 일본 경제의 거품은 꺼지고 미국 경제는 부흥해서 클린턴 2기에는 이차대전 이후 유례없는 연방정부 흑자를 기록했다. 클린턴 정부는 신자유주의 지구화와 나토의 동진을 중심으로 하는 기존 동맹체제의 확장을 통해서 미국 패권의 영역을 기존의 자유 진영에서 전 지구적으로 확장하였다. 담론의 영역에서도 미국 쇠퇴론이나 세력균형의 부활 등을 중심으로 하는 단극체제의 불안정성에 대한 논의들은 영향력을 잃고 단극 패권의 안정성에 관한 이론적, 이념적 정당화가 힘을 얻어갔다.¹⁹⁾

후자의 대표적 논의가 아이켄베리가 주도한, 미국 패권을 기존 국제정치의 제국적 행태와 강대국 권력정치를 뛰어넘어 자기절제를 제도화한 제3의 새로운 유형의 권력으로 이론화하는 자유주의 국제질서 이론이다. 아이켄베리 자신의 회고에 의하면 '자유주의 국제질서'라는 호명, 개념 자체가 처음 등장한 것은 1999년 아이켄베리(G. John Ikenberry)가 듀드니(Daniel Deudney)와 공저한 '구조적 자유주의' 논문에서다. 이 논문은 패권안정론 등 기존 현실주의 이론은 물론 브레튼우즈 체제 다자주의의 기반을 내장된 자유주의(embedded liberalism)로 보는 기존 자유주의 이론도 이차대전 이후 미국 패권의 예외적으로 자유주의적인 특징을 충분히 포착해내지 못한다고 주장한다. 전후 미국이 주도한 국제질서

19) 탈냉전기 미국의 (대)전략 논의의 진화에 대해서는, 이해정, "단극시대 미국패권전략의 이해," 『한국과 국제정치』 제16권 2호, (2000년 겨울), pp. 1-38; 이해정, "자제 대 패권: 탈냉전기 미국 대전략의 이해," 『한국정치연구』 제24집 3호, (2015년 가을), pp. 171-197.

는 냉전에 선행하고 냉전과 일정하게 독자적인 미국의 국제질서 구상에 대한 미국과 동맹들의 일정한 상호 합의를 제도화한 것이고, 그 기반은 시장경제와 민주주의, 국제제도 등을 뒷받침하는 미국은 물론 서구 전반의 초국적 시민적 정체성, 그리고 국내 이익집단은 물론 동맹들에게도 목소리를 낼 수 있는 기회를 제공하는 미국의 다원주의적 정책 결정과정 및 국제정치 갈등의 근본적 원인인 상대적 이득의 문제를 넘어서는 절대적 이득을 창출하는 개방경제-당시의 신자유주의 지구화-라는 주장이었다.²⁰⁾

1999년에야 발명된 자유주의 국제질서는 이후 학술적 논의에서는 물론 미국 외교의 실천의 장에서도 ‘규칙 기반 국제질서’라는 개념 혹은 구호로, 이차대전 이후 미국 패권에 대한 표준적 설명으로 자리 잡았다. 트럼프의 미국 우선주의 역시 흔히 자유주의 국제질서나 규칙 기반 국제질서의 틀에서 이를 파괴하는 것으로 이해된다. 하지만 역사적으로 엄밀하게 따지면, 자유주의 국제질서는 냉전기에는 물론 탈냉전기의 국제정치와 미국 전략도 제대로 포착하지 못했다. 국제정치의 현실은 아이켄베리의 주장과는 달리, 신자유주의 지구화와 지구적 수준에서 압도적 군사력을 확립하려던 미국 단극 패권전략의 처참한 실패로 이어졌고, 트럼프의 부상은 그러한 실패의 결과이지 원인이 아니었다.

자유주의 국제질서라는 개념이 발명된 직후부터 9.11 테러에서부터 글로벌 금융위기, 코로나 팬데믹과 러시아-우크라이나 전쟁, 이스라엘-하마스의 가자 전쟁 등과 그 사이 트럼프의 두 차례 집권에 이르기까지, 자유주의 국제질서의 틀에서 일어나지 말아야 할 역사적 격변이 이어졌다. 그 핵심적 특징은 대내적으로 복지, 대외적으로 주권과 일정하게 타협, 조화를 추구하던 기존의 자유주의 기획들이 그러한 제약을 벗어던지고 과대 팽창한 것이고, 그에 대한 대내외적 반발이 부상한 것이다. 대테러전쟁이 가장 즉각적으로 국제질서의 붕괴를 초래했다면, 1990년대 이래 금융 부분을 중심으로 진행된 신자유주의 지구화는

20) Daniel Deudney and G. John Ikenberry, “The Nature and Sources of Liberal International Order,” *Review of International Studies* Vol. 25, No. 2(Spring/Summer 1999), pp. 179-196; 자유주의 국제질서에 대한 비판은 이해정, “미국 예외주의로서 자유주의 국제질서에 관한 비판적 고찰,” 『개념과 소통』 제36호, (2026년 봄), pp. 7-67.

1970년대 이래 서구 중산층의 몰락을 가속화하면서 우파 민주주의 부상으로 이어진 가장 근본적이고 구조적인 서구 자유주의의 내파(implosion)를 가져왔다고 할 것이다.²¹⁾

9.11 테러 이후 부시 정부는 동맹과 유엔, 국제법을 모두 무시하는 제국주의적 대테러전쟁을 시작했고, 이에 따른 ‘영구한 전쟁’은 국내 정치적 지지를 확보하지도 못했다. 대테러전쟁은 중동의 안보 문제를 넘어 다양한 분야에서 기존 국제질서 붕괴의 원인으로 작동했다. 미국의 이라크 침공은 서구의 보편적 인권과 민주주의 확산 기획에 대한 국제사회 전반의 비판을 고조시킨 계기였다. 전쟁과 평화의 구분을 허물고 자위권의 명분으로 선제공격과 예방전쟁의 구분을 철폐하는 등 미국의 대테러전쟁에서 시작된 전쟁법의 훼손은 국가안보를 위협하는 테러리즘에 대응한다는 러시아의 체첸 ‘전쟁’ 및 우크라이나 침공이나 가자 지구에서 이스라엘의 집단학살 등에 명분을 제공했다.²²⁾ 대테러전쟁은 북한을 악의 축으로 지목하고 핵공격의 대상으로 삼으면서 한반도에서 제2의 북핵 위기를 초래했고, 대테러전쟁의 수단으로, 테러집단에 흘러 들어가는 자금을 통제하는 데서 시작된 경제 제재는 이후 이란과 중국, 러시아 등을 대상으로 하는 상호의존의 무기화의 단초이기도 했다.²³⁾

1999년은 구공산권의 폴란드, 헝가리, 체코 3국이 최초로 나토 회원국으로 가입한 나토 동진과 그에 대한 푸틴의 반발의 변곡점이다. 같은 해 클린턴 행정부가 대공황의 교훈으로 탄생한 상업자본과 투자자본의 구분을 철폐했다. 파생상품을 과학적으로 통제할 수 있다는, 리스크 없는 이윤 창출이 가능하다는 금융 자유화의 주장에 따른 것이었는데, 결과는 미국의 불량 주택담보대출 시장과

21) Tanja A. Borzel and Michael Zurn, “Contestations of the Liberal International Order: From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism,” *International Organization* Vol. 75, No. 2(Spring/Summer 2021), pp. 282–305.

22) Oona A. Hathaway, “War unbound Gaza, Ukraine, and the Breakdown of International Law,” *Foreign Affairs* Vol. 103, No. 3(May/June 2024), pp. 84–96.

23) Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security* Vol. 44, No. 1(Summer 2019), pp. 42–79; Henry Farrell and Abraham L. Newman, *Underground Empire: How America Weaponized the World Economy* (New York, NY: Henry Holt and Co., 2023), pp. 1–288.

파생상품이 엉키면서 발생한 2007-8년의 글로벌 금융위기였다. 영구한 전쟁에 대한 반발이 대공황 이후 최악의 경제 위기 대침체와 겹치면서, 2008년 미국 대선에서는 기성 질서의 담대한 개혁을 외친 정치 신인 오바마(Barack Obama)가 당선되었다. 하지만 월가에 대한 규제금융 등으로 개혁은 제한되었고 중산층 재건은 실패했으며, 특히 최초의 흑인 대통령이 추진하는 건강보험개혁에 대한 티파티 세력(Tea Party Movement)의 인종주의적 반발로 정치적 양극화는 심화되었다.²⁴⁾

미국 발 금융위기는 미국 파생 상품에 투자한 유럽 은행들을 매개로 유럽의 재정위기로 번져나갔고, 이는 다시 유럽연합 전체의 외교적 위기로 확산되었다. 그리스 등의 재정위기로 북아프리카에서 유입되는 난민 위기가 고조되었고, 나토의 무력 개입으로 리비아 정권이 붕괴하면서 지역의 불안정이 초래되고 글로벌 사우스는 보호책임에 대한 제한적인 지지를 완전히 거두었고, 푸틴은 우크라이나의 색깔 혁명에 크림반도 합병으로 맞섰다. 냉전의 종언 이후 유럽의 탈근대적 통합기획이 대내외적으로 한계에 봉착한 것이다.²⁵⁾

다. 백인-미국-트럼프 우선주의²⁶⁾

2016년 브렉시트와 트럼프의 집권으로 탈냉전기 신자유주의 지구화를 중심으로 한 자유주의 기획의 과대 팽창은 ‘선진 자유주의 중심부’에서 내파한다. 브렉시

24) 이해정·김상기, “오바마를 위한 변명: ‘담대한 희망’ 대(對) 역사,” 『21세기정치학회보』 제 24권 3호, (2014년 가을), pp. 625-653; Michael Tesler, *Post-Racial or Most-Racial?: Race and Politics in the Obama Era* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2016), pp. 1-272.

25) 글로벌 금융위기를 서구 전체의 지정학 위기와 연계시키는 시각은 Adam Tooze, *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World* (New York, NY: Viking, 2018), pp. 1-22.

26) 트럼프의 미국 우선주의에 대한 자세한 논의는 이해정, “Donald Trump and American Hegemony,” 『평화연구』 제24집 2호, (2016년 여름), pp. 205-251; 이해정, “어떻게 불구 국가 미국을 다시 위대하게 만들 것인가: 미국 우선주의, 백인 우선주의, 그리고 트럼프 우선주의,” 『동향과 전망』 통권 99호, (2017년 봄), pp. 9-50; 이해정, “트럼프의 귀환: 대침체와 코로나 19 팬데믹의 복합 위기, 그리고 미국의 재건,” 『동향과 전망』 통권 123호, (2025년 봄), pp. 213-252.

트가 유럽의 탈근대적 통합기획이 역진하는 계기라면, 2016년 미국 대선에서 트럼프의 승리는 미국 패권 기반의 결정적 균열을 의미한다. 동맹이 미국을 갈취해 왔고 기존의 패권 전략이 실제 미국인의 이익에 반한다는 그의 미국 우선주의는, 국제질서 전반을 통제하는 패권이 패권국의 국익일뿐 아니라 국제사회의 이익이라는 패권의 대내외적 ‘이익 조화’를 전면적으로 부정하는 것이기 때문이다.²⁷⁾

2015년 여름 대선 출마를 선언한 이래 트럼프는, 이민자를 범죄인 취급하고 기성 질서 전반이 왜곡되었다고 주장하며 대선 결과에 불복하고 글로벌리즘을 배격하는 등, 미국 민주주의와 패권의 전통적, 정통적 논리 혹은 ‘정치적 올바름’을 끊임없이 파괴해 왔다. 주류의 입장에서 트럼프는 미국의 ‘이단’ 혹은 비미국적이다. 바이든은 2020년 대선을 미국의 영혼을 구제하기 위한 빛과 어둠, 미국의 최선과 최악의 싸움으로 규정했고, 트럼프의 대선불복 선동에 따라 의사당을 점거한 이들은 “우리 미국이 아니다(This is not Who We Are)”라고 비판했으며, 트럼프의 대외정책도 비미국적이라고 비판했다.²⁸⁾

하지만, 엄밀하게 따지자면, 주류가 전제하는 미국의 대내외적 예외주의, 즉, 자유주의의 체현으로서 미국 민주주의나 예외적으로 자유주의적인 패권은 역사적으로 온전하게 실현된 적이 없다. 전자가 냉전 초기에 상상된 미국이라면, 후자는 앞서 논의한 것처럼 탈냉전기에 상상된 미국이다. 미국은 백인 정착민 식민주의에서 후발 제국주의, 그리고 지구적 패권으로 팽창을 거듭해 왔고, 각 단계는 고유한 팽창의 논리를 지니는데, 시기적으로 새로운 단계로 진입해도 이전 단계의 논리가 일정하게 온존하여 긴장과 모순을 배태해 왔다. 예를 들어, 백인 정착민 식민주의의 유제라 할 흑인에 대한 린치를 금지하는 법안은 바이든 정부 시기에야 입법화되었고, 주(state)로 편입되지 못해서 연방의회에 정치적 대표를 보내지 못한 채, 내부 식민지로 남아 있는 푸에르토리코와 괌은 제국주의의 유제이다.²⁹⁾

27) 이익 조화는 카(E. H. Carr)가 전간기의 국제정치의 혼란을 설명하는 주요한 개념이다. E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, 2nd ed. (New York, NY: Harper&Row, 1964), pp. 1-244.

28) Lisa Lerer and Isabella Kwai, “Biden Blasts Trump in BBC Interview: ‘That’s Not Who We Are,’” *The New York Times* May 7, 2025, <https://www.nytimes.com/2025/05/07/us/politics/trump-biden-interview.html> (accessed: February 26, 2026)

트럼프는 철저하게 미국 체제의 산물이다. 거시적으로 보면 패권의 침식으로 제국주의와 백인 정착민 식민주의의 미국이 노정되고 있는 것이고, 단기적으로 보면 2008년 대침체 및 오바마의 개혁 실패에 대한 경제적 민족주의와 인종주의적 반발이 트럼프 부상의 직접적 원인이다. ‘마가’(Make America Great Again)로 통칭하는 트럼프의 미국 우선주의는 구체적으로 보면 백인-미국-트럼프 우선주의의 세 가지 정치적 기획으로 구성되어 있다.

백인 우선주의는 배외주의와 인종주의의 결합으로, 2008년 대침체를 배경으로 트럼프가 정치적으로 부상하는 주요한 배경이자 미국 체제의 오래된 비자유주의적 전통이기도 하다.³⁰⁾ 부동산재벌이자 리얼리티 프로그램을 진행하는 유명한 트럼프가 전국적 정치인으로 ‘입문’하는 계기는 오바마가 미국 출생이 아니기 때문에 대통령 자격이 없다는 인종주의적 비판(Birther Movement)을 통해서였고, 대선 출마 선언한 직후 가장 논란이 되었고 지금까지 일관되게 추진한 것은 국경장벽 설치와 대규모 추방 등 반이민 정책이었다. 그가 공화당 예비경선에서 승리한 배경은 티파티가 공화당 지도부를 무너뜨리면서 기존의 주류가 트럼프를 제어할 수 없었기 때문인데, 균형예산을 내세운 티파티의 건강보험 개혁 비판의 저류는 백인이 낸 세금으로 왜 흑인 등 소수인종의 복지를 강화하려는 인종주의였다. 이는 인종퀴터를 폐지한 이민법, 남부 흑인들에게 시민권과 투표권을 제공한 민권운동, 그리고 복지를 대폭 확대한 위대한 사회 프로그램으로 구성되는 ‘1965년 체제’에 대해서 연방정부가 아니라 주(state)의 권리와 균형예산을 내세운 남부 백인들의 반발과 궤를 같이 하는 것이었다. 정상적인 미국인은 누구인지 그들이 누리는 권리는 무엇인지를 규정하는 정체성의 체

29) James Kurth, “America’s Grand Strategy: A Pattern of History,” *The National Interest* No. 43(Spring 1996), pp. 3-19; Danial Immerwahr, *How to Hide an Empire: A History of the Greater United States* (New York, NY: Farrar, Straus and Giroux, 2019), pp. 1-530.

30) Bob Edwards, Michael W. Foley and Mario Diani, ed, *Beyond Tocqueville: Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective* (Hanover, NH: University Press of New England, 2001), pp. 1-352; Steven Hahn, *Illiberal America: A History of the United States in an Age of Unfreedom* (New York, NY: W.W.Norton & Company, 2024), pp. 1-464.

제로서 ‘1965년 체제’의 선구가 흑백 분리를 위법으로 판결한 1954년 대법원 판례이며, 그 연장선에 있는 것은 낙태를 합법화한 1973년 대법원 판례라 할 것이다. 낙태 반대는 이후 종교에 기반을 두고 전통적인 가족의 가치를 주창하는 보수의 정체성 정치의 핵심으로 등장한다.

‘1954-1965-1973 체제’에 대한 반발로서 백인 우선주의는 멀리는 백인 정착민 식민주의의 백인, 개신교, 남성 중심 반이민, 인종주의적 전통에 뿌리를 두고 있으며, 구조적으로 보면 신자유주의 지구화에 의한 이민의 급증으로 가속화된 백인 인구의 감소 추세를 배경으로 한 것이었다. 역사적으로 보면, 1890년 이민자 비율은 전체 인구의 15%에 육박했다가 비백인 인종퀴터를 강화하고 합법적 이민의 문호를 닫는 이민법 개정으로 1970년에는 5%까지 감소했고 바이든 정부 시기 15%을 상회했다. 트럼프의 반이민 정책은 미국의 유구한 역사적 전통에 기반한 것이고, 배외주의와 인종주의, 트랜스젠더와 여성혐오 등 역시 미국적 정체성 정치의 발현인 것이다.

미국 우선주의는 기존 미국 패권의 안티테제로서 신자유주의 지구화와 다자주의, 전 지구적 군사 개입과 영구한 전쟁 등에 반대하는, 미국의 주권과 국익을 강조하는 경제적 민족주의와 일방주의의 결합이다. 구조적으로 보면, 반패권 기획으로서 미국 우선주의는 트리핀 딜레마가 상징하듯 패권국의 이익과 국제사회/체제의 이익을 조화시키기 어려운 구조적 딜레마의 산물이다. 1945년 미국의 압도적 힘의 우위는 양차대전과 대공황에 따른 비정상적인 것이었다. 서구의 경제 재건은 미국 주도 세계자본주의 체제의 재건을 위해서 필수적이었지만, 그에 따른 미국 경제의 상대적 쇠퇴는 미국의 국익, 특히 서민 혹은 민중의 경제적 이익과 합치하는 것은 아니었다. 역대 미국 행정부들은 상호주의에 기반한 무역협상을 통해서, 닉슨 행정부의 경우에는 고정환율제를 폐기하면서, 자유진영 국가들의 관세 및 비관세 장벽을 제거해나가고 미국의 경제적 쇠퇴를 막고자 노력했다. 트럼프가 관세전쟁의 도구로 동원하는 1962년 무역확장법과 1974년 통상법 등은 모두 이런 노력의 역사적 유제들이다. 하지만, 자유무역의 피해자들에 대한 보상체계는 대단히 미흡했고 미국 제조업과 중산층의 쇠퇴는

1970년대 이래 신자유주의에 의해 계속되어 왔고, 탈냉전기에는 공화당은 물론 민주당도 신자유주의를 적극 수용하면서 그 기층 피해자들의 불만은, 특히 ‘1965년 체제’에 대한 반발로 공화당으로 대거 ‘이주’한 백인 노동자 계층의 경제적 고난은 제도권에 전혀 투입되지 않은 채 문화전쟁의 양상으로만 전개되었다. 1992년 대선에서 보호무역을 주창한 뷰캐넌(Pat Buchanan)이나 페로(Ross Perot) 등의 목소리가 이후 완전히 묻혀버린 것이 대표적 예이다.

트럼프 우선주의는 기성 질서를 너무도 잘 아는 자신만이 ‘잊혀진 민중을 대변하여 기성 질서를 개혁할 수 있다’라는, 백인 우선주의와 미국 우선주의를 실천하는 트럼프의 반-기성 질서, 민중주의적 리더십으로 대내적으로는 기존 민주주의의 규범을 무시하는 권위주의적, 대외적으로는 거래주의적 특징을 지닌다. 그 정치적 기반이 마가 세력과 공화당에 대한 통제력이라면, 제도적 기반은 행정부의 수장으로서 대통령의 권한이다. 트럼프는 ‘단일 행정부론(Unitary Executive)’을 주창하며 전통적으로 대통령이 주도하는 군사적 개입과 통상 정책은 물론 연준 등 중립성이 보장되던 정부 기구들에 대한 통제를 시도하고 있다.³¹⁾

트럼프의 부상, 더 넓게는 서구의 우익 민중주의의 부상에 대한 논의에서 핵심적인 쟁점은 인종주의 등 정체성 이슈와 경제적, 계급적 문제 중 무엇이 더 중요한 변수인가, 그리고 이들이 정치체제와 어떻게 연관되는가 하는 것이다. 백인-미국-트럼프 우선주의의 틀에서 본고의 입장은 경제적 위기가 문화적 정체성의 이슈와 착종하고 이를 새로운 정치 세력이 적극적으로 조직해낼 때 트럼프의 마가, 우익 민중주의가 부상한다는 것이다.

2008년 대침체는 미국 체제의 경제적, 인종적 위기가 임계점을 넘는 변곡점이었다. 티파티와 월가 점령 운동(Occupy Wall Street)의 좌·우파 민중주의가 금융 자본을 중심으로 한 신자유주의 지구화의 병폐를 정면으로 비판하고 나선 것이다. 오바마 정부는 영구한 전쟁 반대와 아시아 회귀, 건강보험 개혁, 중산

31) Stephen Pomper, “One Man’s War,” *Foreign Affairs* March 3, 2026, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/one-mans-war-donald-trump-iran/> (accessed: March 4, 2026).

층 재건 등으로 기존 미국 체제와 대외전략의 개혁을 추진했지만, 아프가니스탄 전쟁에 ‘증파’하는 등 증동의 영구한 전쟁에서 빠져나오지 못했고 2016년 민주당 대선 후보 경선 과정에서 샌더스의 돌풍과 대선에서 전통적으로 민주당의 아성이었던 러스트벨트 중서부가 공화당으로 선회하며 트럼프의 당선을 견인한 데서 알 수 있듯이, 미국 자본주의 체제 개혁의 성과도 미흡했다.

대침체의 충격이 2016년 대선에서야 본격적으로 나타난 것은 양당제와 선거인단 제도 등 미국 체제의 제도적 특성에 기인한 것으로 볼 수 있다. 대침체가 경제적(미국 우선주의), 인종주의적(백인 우선주의) 민족주의를 촉발시키고 양자의 착종을 가져왔지만, 이는 새로운 대안 정당의 출현이 아니라 양당 체제의 한 축인 공화당의 주류를 무너뜨리는 이단적인 리더십(트럼프 우선주의)을 통해, 그리고 결정적으로는 표의 왜곡을 가져오는 선거인단 제도를 통해서 기성 질서의 균열을 초래한 것이다.

트럼프 1기 정부는 언론과 의회, 관료기구 등 이른바 기성 질서의 ‘안전난간(Guardrails)’의 견제, 마가의 입장에서는 ‘심층국가(Deep State)’의 저항에 직면했고, 코로나19 팬데믹이 경기 침체와 인종 문제, 기후 위기 등과 착종된 복합위기 대응에 실패하면서 2020년 대선에서 광범위한 반트럼프 연합을 결성한 바이든에게 패배하였다. 하지만 코로나19 팬데믹의 복합위기는 바이든 정부가 경기부양과 체계적 인종주의 개혁, 진보적인 환경규제 등을 밀어 붙이는 과정에서 인플레이션과 이민자 급등에 제대로 대응하지 못하면서 2024년 대선에서 패배하는 주요한 원인으로 작동하기도 하였다.

2016년 대선 이래 미국 유권자들에게 주어진 선택은 기본적으로 주류가 비판하는 트럼프 개인의 흠결과 트럼프가 비판하는 기성 질서의 병폐 중 어느 것이 더 심각한가 하는 것이었다. 보다 넓은 의미에서는, ‘미국의 귀환’을 주창한 바이든 정부 역시 산업정책을 중심으로 신자유주의 지구화를 대내외적으로 폐기하는 ‘중산층을 위한 외교’를 추진한 점을 고려하면, 미국 정치는 기성 질서의 틀에서 이익을 배분하는 ‘분배의 정치’에서 미국의 정체성과 정치의 기본틀을 새롭게 규정하는 ‘구성의 정치’로 전환된 것이다.³²⁾

2024년 대선에서 트럼프의 승리로 ‘구성의 정치’ 혹은 트럼프식 정치적 혁명은 한층 강화되었다. 2021년 1월 의사당 폭동 직후 공화당 지도부에서조차 버림을 받았던 트럼프는 탄핵과 사법 기소, 암살 미수 등을 극복하고, ‘2025 프로젝트’를 중심으로 정책을 준비하고 공화당을 정당화하면서 바이든의 환경과 독과점, 첨단 기술 규제 등에 반발한 빅테크 자본가들 및 소수 인종과 노동자 계층으로 정치연합을 확대하여, 2024년 대선에서는 선거인단 득표는 물론 일반 유권자 득표에서도 승리하고 공화당이 연방 상·하원의 다수당 지위까지 확보하는 완승을 거두었다. 트럼프 1기의 ‘구성의 정치’가 기성 질서의 관례와 규범에 대한 문제제기에 그쳤다면, 트럼프 2기의 정치적 혁명은 관례와 규범은 물론 대내외적으로 기존 질서의 규칙과 제도를 파괴하고 있다. 트럼프의 귀환은 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

“집권 1기의 트럼프가 자신도 대선 승리를 예측하지 못한 ‘우연한 혹은 어찌 다 대통령’이었다면, 집권 2기의 트럼프는 정책과 정치연합, 그리고 사법 기소와 암살 시도를 극복하면서 신의 섭리로 정당화되는 미국 우선주의의 실현과 정치적 보복의 의지까지 철저히 ‘준비된 대통령’이었다. 2기 취임사에서 트럼프는 자신의 취임으로 미국 민중은 급진적이고 부패한데다가 무능하기까지 한 기성 질서로부터 해방되었다고 선언했다. 남부 국경에 비상사태를 선포하고 1798년 적성외국인법(Alien Enemies Act)에 의한 불법 이민자 단속을 공약하면서 정책의 최우선 순위를 이민 문제에 두었다. 그 다음이 인플레이션, 산업화, 무역질서 개편 등 경제, 정부효율부 설치, 강력한 국방력 순이었고, 맨 마지막이 멕시코만의 미국만으로는 개명, 파나마에 대한 통제, ‘명백한 운명’과 매킨리를 모델로 한 대외정책이었다. 그리고 이들 정책이 있는 미국, 달리 표현하면, 트럼프가 2기에 재건하려는 미국은 단순히 산업재건과 기존 무역질서 개편에서 나타나는 바와 같이 탈냉전 신자유주의 지구화의 병폐 교정을 넘어서는 것이었다. 1798년 적성외국인법은 1812년 영국과의 전쟁과 양차 세

32) 본배의 정치와 구성의 정치에 대한 구체적인 설명은 이해정, “트럼프의 귀환: 대침체와 코로나19 팬데믹의 복합 위기, 그리고 미국의 재건,” pp. 217-229.

계대전 세 차례만 발동되었고, 이 법에 의한 2차 세계대전 중 일본계 미국인의 구금에 대해서 레이건 정부가 사과한 바 있다. 이민 문제에 이 법을 발동하겠다는 취임사의 공약은, 취임 직후 쏟아낸 행정 명령의 하나가 내전(남북전쟁) 이후 헌법에 명문화된 출생시민권 제한이라는 점과 함께 고려하면, 미국 민주주의의 모델 혹은 시간대를 건국 초기의 ‘순정한’ 백인 우선주의로 되돌린다는 것을 의미한다. 대외정책의 모델 역시 끊임없이 영토를 확장한 ‘명백한 운명’이고 제국주의로의 전환을 주도한 매킨리라는 점에서, 패권 이전의 미국이다.”³³⁾

3. 마가(MAGA: Make America Great Again)의 국가안보 전략

2025년 12월 초 트럼프 정부의 국가안보전략 보고서가 발간되었다. 그 이념적 기조는 9월 유엔 총회에서 트럼프가 행한 글로벌리즘과 서유럽에 대한 비판으로, 그간 현실적 힘의 관계에 정초한 트럼프 2기 정부의 대외 정책들을 종합적으로 명문화한 마가(MAGA)의 첫 번째 국가안보전략이었다.³⁴⁾ 그 특징은 기존 국가안보전략의 대전제를 얼마나 부정, 사상하고 있는가 하는 부정적, 소극적 차원과 백인-미국-트럼프 우선주의를 얼마나 강화하고 있는가 하는 적극적 차원의 두 가지 방식으로 살펴볼 수 있다.

가. 국제적 리더십의 부재

부정적, 소극적 차원에서 2025년 국가안보전략에서 나타나는 가장 중요한 변

33) 이혜정, “마가(MAGA) 미국의 초상: 백인-미국-트럼프 우선주의,” 『황해문화』 제130호, (2026 봄), pp. 29-30.

34) Rebecca Lissner, “The First MAGA National Security Strategy,” *Council on Foreign Relations* December 9, 2025, <https://www.cfr.org/expert-brief/first-maga-national-security-strategy/>(accessed: January 19, 2026)

화는 두 가지이다. 첫째, 대외 환경 자체에 대한 규정이 없다. 이를 대신하는 것은 기존 전략들의 실패에 대한 비판과 트럼프 정부의 미국 우선주의 성과에 대한 선전이다. 예컨대, 트럼프 1기의 2017년 국가안보전략은 국제환경을 강대국 권력정치의 부활로 규정하며, 중국과 러시아의 도전을 중심으로 미국의 리더십 필요성을 강조하였다, 미국은 전 세계에서 확대되는 정치적·경제적·군사적 경쟁에 대응하고 중국과 러시아는 미국의 권력과 영향력, 이익에 도전하고 있다고 인식하였다.³⁵⁾ 바이든 정부의 2022년 국가안보전략에서는 국제환경을 지정학의 부활과 지구적 위협의 착종으로 인식하였다. 민주주의 대 권위주의 체제 간 경쟁에서, 민주주의 가치와 동맹 네트워크 중심의 국제적 리더십을 핵심으로 배치했다.³⁶⁾

트럼프 2기의 2025년 국가안보전략은 기존의 전후 질서와 대외전략에 대한 비판으로 일관한다.

“냉전 종식 이후 미국의 전략들은 기대에 미치지 못했다. 그것들은 단지 바람이나 희망적 최종상태를 나열한 목록에 불과했으며, 우리가 무엇을 원하는지 명확히 규정하기보다는 모호하고 상투적인 표현들을 제시하는 데 그쳤다. 또한 우리는 무엇을 원해야 하는지조차 종종 잘못 판단했다. 냉전 이후 미국의 외교정책 엘리트들은 미국이 전 세계를 영구히 지배하는 것이 우리 국가의 최선의 이익에 부합한다고 스스로 확신하게 되었다. 그러나 다른 국가들의 사안은 그들의 행동이 우리의 이익을 직접적으로 위협하는 경우에만 우리의 관심사가 되어야 한다.

우리의 엘리트들은 미국 국민이 국가이익과의 연관성을 느끼지 못하는 전세계적 부담을 미국이 영구적으로 떠맡을 의지가 있다고 심각하게 오판했다. 또한 막대한 복지·규제·행정 국가를 유지하면서 동시에 거대한 군사·외교·정보·대외원조 체제를 재정적으로 감당할 수 있는 미국의 능력을 과대평가했

35) The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, (Washington, DC: The White House, 2017), p. 2.

36) The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, (Washington, DC: The White House, 2022), p. 6.

다. 그들은 세계화와 이른바 ‘자유무역’에 대해 심각하게 잘못되고 파괴적인 선택을 했고, 그 결과 미국의 경제적·군사적 우위를 지탱하는 중산층과 산업 기반이 약화되었다. 또한 동맹국과 파트너들이 자국 방위비용을 미국 국민에게 전가하도록 방지했고, 때로는 그들의 핵심 이해관계에는 중요하지만 우리의 이해관계에는 주변적이거나 무관한 분쟁에 미국을 끌어들이도록 만들었다. 나아가 미국의 정책을 국제기구 네트워크에 묶어 두었는데, 그 가운데 일부는 노골적인 반미주의에 의해 움직이며, 많은 경우 개별 국가의 주권을 약화시키려는 초국가주의에 의해 주도되고 있다. 요컨대 미국의 엘리트들은 근본적으로 바람직하지도 않고 실현 가능하지도 않은 목표를 추구했을 뿐만 아니라, 그 목표를 달성하는 데 필요한 수단 자체를 훼손하였다. 즉 미국의 힘과 부, 그리고 도덕성이 형성된 토대인 우리 국가의 성격 자체를 약화시켰던 것이다.”³⁷⁾

트럼프가 재앙의 직전과 재앙에서(the brink of catastrophe and disaster) 미국 안팎의 힘을 회복하고 세계에 평화와 안정을 가져다주었다고 자평한다. 국내외의 성과를 과시하며, “미국이 다시 강해지고 존경받아 전 세계 평화를 만들었다”고 주장한다.³⁸⁾

둘째, 미국의 국제적 리더십에 대한 언급 자체가 사라진 것이다. 마지막 ‘정통적’ 판본이라 할 2015년 국가안보전략의 서문에서 오바마는 미국이 국제적 리더십을 발휘해야 한다는 것은 “부정할 수 없는 진실(Undeniable Truth - America must lead)”³⁹⁾이라고 못 박고 있다. 단지 그 방식이 문제로, 동맹과 파트너를 조직 해내고 민주주의의 전범으로서 연성권력을 발휘하며, 군사적 과대 팽창을 경계해야 한다고 강조했다. 전임 부시 정부의 군사적 일방주의에 정초한 대테러 전쟁과 그 후과인 중동에서의 영구한 전쟁에 대한 반성이었다. 이에 따라 오바

37) The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, 2025, pp. 1-2.

38) “America is strong and respected again—and because of that, we are making peace all over the world.” The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, 2025, p. i.

39) The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, (Washington, DC: The White House, 2015), p. i.

마 정부의 전략적 기조는 미국이 여전히 중국의 부상을 포섭할 힘의 우위를 지니고 있다는 대전제에서 규칙 기반 국제질서를 강화하면서 중국의 평화적 부상을 환영하지만, 중국 견제를 위해서 ‘아시아·태평양’ 지역으로 미국의 전략적 초점을 이동시키는 것이었다.

첫 번째 ‘수정주의’ 판본이라 할 트럼프 1기의 2017년 국가안보전략은 미국인의 이익과 국경, 주권, 문화 등의 수호가 대외전략의 최우선적 과제가 되어야 한다는 미국 우선주의를 내세운다. 동시에 냉전의 종언을 국제환경의 특징으로 규정하면서 미국이 기존의 패권 기획들과 함께 중국의 부상을 포섭할 힘의 우위를 지니고 있다는 오바마 정부의 전략적 기조를 부정하고 수정주의 중국과의 강대국 권력정치에 매진해야 한다고 주장한다. 미국 우선주의와 강대국 권력정치/전략은 병치되고 있는데, 그 중심은 후자, 특히 인태 지역에서의 대중국 견제이고 양자는 여전히 미국의 국제적 리더십으로 통합되고 있다. 예를 들어, 서문에서 트럼프는 미국 시민의 이익과 주권 보호를 최우선적으로, 과제로 추진하고 있다는 주장에 이어서 미국이 다시 세계무대에서 지도력을 발휘하고 있다고 밝힌다. 또한 “미국의 재건과 리더십의 복원으로 전 세계가 나아지고 있다”고 주장한다.⁴⁰⁾ 보다 구체적으로 미국 세기/패권의 핵심 논리인 미국과 세계, 적어도 동맹의 이익 조화도, “미국과 동맹, 파트너들에게 유리한 세력 균형”이 목표라는 점도 재확인한다. 전체 구성에서의 특징은 전통적인 경제, 안보, 가치의 전략 논의에 앞서 국경과 주권이 대외 전략의 첫 번째 기둥(Pillar 1)으로 제시되는 것이다. 하지만 서반부로 지역 전략의 우선순위가 변경된 것은 아니었다. 인도태평양, 유럽과 중동, 서부와 중부 아시아에 이어서 서반부가 다뤄지고 있었다.

바이든 정부의 2022년 국가안보전략은 트럼프 1기의 미국 우선주의에 대한, 미국 주류 외교안보 엘리트들의 ‘수정주의적’ 대응이라 할 것이다. 바이든 정부는 신자유주의 지구화에 대한 트럼프의 미국 우선주의의 문제제기에 대응하여 산업정책을 부활하며 ‘중산층을 위한 외교’를 대외정책의 기조로 삼았다. 구체적

40) The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, 2017, p. II.

으로, 전임 트럼프 정부의 인태라는 새로운 지역 구상과 대중 견제 전략을 수용하고 이를 첨단 기술 통제와 쿼드(Quad)와 한미일 협력 등 다양한 형태의 동맹 규합으로 더욱 체계화했다. 이러한 수정주의적 수용은, 민주주의가 독재보다 우월하다는 것을 입증함으로써 지속적으로 국제질서의 중심이 될 수 있는가 하는 역사적 변곡점에서 있다는 국제 환경, 위협 인식의 틀에서 이루어졌다. 물론 이러한 민주주의 대 독재 체제 대결의 대전제는 미국의 지도력이다. 바이든은 서문에서 “그 어떤 국가도 미국보다 힘과 의지에서 지도적 위치에 있지 않다”라고 선언한다.⁴¹⁾ 바이든과 미국 주류의 입장에서 트럼프가 주장하는 미국의 재건, 미국인의 이익 수호는 국제적 리더십 없이는 불가능한 것이었다. 트럼프의 미국 우선주의가 기존 패권 전략이 미국과 국제사회의 이익이라는 이익 조화의 원칙을 상당히 침식시킨 상태에서, 바이든 정부의 역사적 과제는 여전히 미국의 이익을 지키는 최선의 방법이 국제적 리더십이라는 점을 증명하는 것이었다.⁴²⁾

2025년 국가안보전략에서는 민주주의 대 독재의 대립 구도는 물론 강대국 권력정치, 그리고 가장 중요하게는, 미국의 국제적 리더십에 대한 강조가 모두 사라진다. 그리고, 테러 조직과 불량국가 북한과 이란, 수정주의 중국과 러시아, 전복적 기술과 기후 위기 등 기존의 도전/위협 요인들을 대신하는 것은 전임 바이든 정부와 주류의 급진적 진보 의제와 대외정책의 실패들이다. 2017년 국가안보전략 서문에서 미국 우선주의에 의한 미국의 재건이 미국 리더십의 복원으로 연결되었던 것과는 대조적으로, 2025년 국가안보전략의 서문에서 미국 우선주의는 미국의 힘의 재건과 미국에 대한 세계의 존경심 복원, 그리고 이는 다시 평화 건설의 성취로 이어질 뿐이다. 트럼프는 모든 면에서의 미국 우선주의로 미국을 더더욱 강력한 국가로 만들겠다고 다짐하고 있다. 본문의 구성도 미국 우선주의에 따른 목적과 현실적 힘의 관계에 따른 수단에 따른 전략 논의를 기

41) The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, 2022, p. 6.

42) “We will continue to demonstrate how America's enduring Leadership to address the Challenges of Today and Tomorrow, with Vision and Clarity, is the Best Way to deliver for the American People.” The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, 2022, p. ii.

조로 하고 있고, 지역 전략의 우선순위도 서반부, 아시아(인태), 유럽, 중동, 아프리카 순으로 바뀌었다.

〈표 1〉 국가안보전략 미국의 리더십·동맹 비교

	개관	리더십	동맹
2015	강력하고 지속적인 미국의 리더십은 필수적이다.	강력하고 지속적인 미국의 리더십은 모든 사람의 존엄성과 인권을 증진시킬 뿐 아니라 세계 안보와 번영을 촉진하는 규칙 기반 국제질서에 필수적이다.	이러한 파트너십은 세계 안보와 번영을 유지하는 부담을 나누고 책임 있는 국제 행위를 다스리는 규범을 지키는 데 필수적인 역량을 이끌어 낸다.
2017	우리 이익과 삶의 방식을 보호하기 위한 해외에서 리더십을 발휘할 준비가 되어 있다.	우리는 미국의 이익을 지지하고 우리 가치를 반영하는 세계가 미국을 좀 더 안전하고 번영하게 만들기 때문에, 미국의 영향력을 확대해 나갈 것이다.	우리 동맹국과 파트너, 잠재적 파트너와 함께, 미국은 상호호혜적인 협력을 추구할 것이다. 협력은 책임과 부담을 나누는 것을 의미한다.
2022	강하고 목적의식 있는, 세계에서의 미국의 역할에 대한 필요는 그 어느 때보다 커졌다.	미국은 우리 가치를 바탕으로 선도하고, 동맹국과 파트너와 함께, 우리 이해관계를 공유하는 모든 이와 함께 발맞추어 나아갈 것이다.	전 세계에서 우리 동맹과 파트너십은 우리에게 가장 중요한 전략 자산이고 국제 평화와 안정에 기여하는 필수 요소이다.
2025	미국이 아틀라스처럼 세계를 떠받치던 시대는 끝났다.	하지만 모든 것에 집중한다는 것은 아무것도 집중하지 않는 것이다. 미국의 핵심 국가안보 이익을 우선시해야 한다. 우리 정책은 무엇이 가능하고 바람직한지에 대해 현실적으로 접근할 것이다. 미국은 그 어떤 나라도 자국 이익을 위협할 정도의 지배적인 위치에 오르는 것을 허락하지 않을 것이다.	미국은 미국 정부가 주최자이자 후원자로서 부담 분담 네트워크를 구축할 것이다. 미국은 관세와 상호무역협정을 강력한 수단으로 활용하여, 자국 경제와 산업을 강화하기 위해 상업 외교를 우선시할 것이다.

출처: 미국 국가안보전략(2015, 2017, 2022, 2025) 내용으로 저자 재구성.

〈표 2〉 국가안보전략 지역전략 우선순위

구분	2015	2017	2022	2025
1	아시아-태평양	인도-태평양	인도-태평양	서반부
2	유럽	유럽	유럽	아시아
3	중동과 북아프리카	중동	서반부	유럽
4	아프리카	남부, 중부 아시아	중동	중동
5	아메리카	서반부	아프리카	아프리카
6		아프리카	극지	
7			대양, 공중, 우주	

출처: 미국 국가안보전략(2015, 2017, 2022, 2025) 내용으로 저자 재구성.

나. 백인-미국-트럼프 우선주의의 강화

적극적인 의미에서, 트럼프 2기의 국가안보전략 보고서는 한층 강화된 백인-미국-트럼프 우선주의를 명문화하고 있다. 우선, 미국의 국제적 리더십에 대한 부재는 미국의 후퇴만을 의미하지 않았다. 트럼프 2기의 미국 우선주의는 기존의 지구적 개입과 영향력을 포기한 것은 아니다. 2025 국가안보전략에서는 미국을 계속해서 가장 강력하고 부유하고 가장 성공적인 국가로 존속시키는 것이 목표로, 패권의 부담을 피하면서도 초강대국으로서의 지위를 잃지 않겠다는 의지를 분명히 한다. 이는 트럼프 1기에서의 강대국 권력정치나 바이든 정부에서의 지정학의 부활과 지구적 위협의 착종이라는 국제환경에 대한 인식과 극명한 대조를 이룬다.

서반구에 대한 트럼프의 계론과 별개로, 국가안보전략은 지구적, 그리고 지역적 수준에서 지배적인 국가의 부상을 방지해야 한다는 목표를 여전히 유지하고 있다.⁴³⁾ 기존의 대중국 정책이 중국의 부상을 인정하지 않는 과거의 관성에 사로잡혀 있다고 비판하면서도, 중국의 군사력이 1도련선의 대만을 위협하는

43) “The United States cannot allow any nation to become so dominant that it could threaten our interests.” The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, 2025, p. 10.

것을 허용하지 않는다. 또한 완전한 불개입주의가 불가능하다고 선언하며, 정당한 개입의 높은 기준을 설정해야 한다고 제안하였다.⁴⁴⁾ 구체적으로 국가방위 전략은 “고립주의가 아니다”라고 밝히고,⁴⁵⁾ 외교전략계획도 “서반구에서의 평화와 안보에 집중하는 것이 고립주의나 세계 나머지 지역의 철수와 혼동되서는 안 된다”고 밝힌다.⁴⁶⁾ 유연하고 실용적인 현실주의에 기초해 미국이 직면한 위협에 대해서와 이를 어떻게 다루는지에 대한 진정한 전략적 접근이라고 해설하고, 오히려, 이는 만일 본토에서 번영하고 안전할 수 없다면 미국은 효과적으로 세계에서 힘을 투사할 수 없다고 그 의미를 보충한다.⁴⁷⁾

특기할 점은 이러한 목표에 따르는 비용을 미국이 홀로 부담하지 않고 동맹국에게 전가하겠다는 것이다. 지역적 우선순위에 따른 차등적인 접근을 강조하며, 이는 선명한 눈으로 바라보는 것이라며, 그 실천으로서, 서반부와 인태 지역에 대한 미국의 개입 의지를 분명히 밝히면서도, 부담 공유를 넘어서 전가(Shifting)를 미국 외교의 최우선적 과제로 설정하고 있다. 동맹국에게 부담을 이전, 전가시키는 미국의 지렛대로는 기술 공유, 시장에의 접근권, 무기판매가 제시되고 있다. 역대 국가안보전략에서 부담 공유(Burden Sharing)라는 표현은 꾸준히 나왔으나, 부담 전가(Burden Shifting)라는 표현은 역대 처음으로 등장하였다. 즉, 미국 자신의 새로운 투자나 시장 개방 없이, 기술 통제에서 예외를 허용하는 것이나 상호관세를 깎아주는 것, 그리고 미국산 무기를 판매하는 것 자체를 통해서 동맹들을 압박하겠다는 것으로, 동맹은 실제적으로 미국의 초강대국 지위를 유지하기 위한 수탈의 기제로 변모하고 있다. 이는 국가방위전

44) “For a country whose interests are as numerous and diverse as ours, rigid adherence to non-interventionism is not possible. Yet this predisposition should set a high bar for what constitutes a justified intervention.” The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, 2025, p. 9.

45) “This does not mean Isolationism.” U.S. Department of War, *2026 National Defense Strategy* (Washington, DC: U.S. Department of Defense, 2026), p. i.

46) “A focus on Peace and Security in Our Hemisphere ought not be confused with Isolationism or a Withdrawal from the rest of the World.” U.S. Department of State, *Agency Strategic Plan: Fiscal Years 2026–2030* (Washington, DC: U.S. Department of State, 2026), p. 2.

47) U.S. Department of State, *Agency Strategic Plan: Fiscal Years 2026–2030*, p. 2.

〈표 3〉 트럼프 정부 1기/2기 국가안보전략 백인-미국-트럼프 우선주의 비교

		2017	2025
백인 우선 주의	NSS	국내적으로는 허술한 국경 관리와 이민법 집행의 부재가 많은 취약점을 초래하였다.	주권국가들은 통제되지 않은 이주를 금지했으며, 외국인에게 시민권을 부여하는 경우도 매우 제한적이었고, 시민권을 얻기 위해서는 엄격한 기준을 충족해야 했다.
	정책	7개국 입국제한 불법이민 대규모 추방 226,119명 추방 (2017)	39개국 입국제한 불법이민 대규모 추방 340,000명 추방 (2025)
미국 우선 주의	NSS	미국은 대화에서 집행 수단에 이르기까지 모든 적절한 수단을 활용하여 시장을 왜곡하는 불공정 무역 관행에 대응할 것이다.	미국은 자국 경제와 산업 경쟁력을 강화하기 위해 상업 외교를 핵심 전략으로 삼고, 관세와 상호주의적 무역협정을 주요 정책 수단으로 활용할 것이다.
	NSS	미국의 이익과 원칙을 보호하기 위해 미국은 다자기구에서 경쟁하며 주도적 역할을 수행할 것이다.	미국은 자국의 주권을 주저 없이 보호할 것이며, 초국가적 및 국제기구에 의해 주권이 침식되는 것을 막을 것이다.
	정책	전세계 실효관세율 5% 미국 대중국 평균관세율 21%	전세계 실효관세율 25%(25.4) → 21%(25.11) 미국 대중국 평균관세율 127%(25.5) → 47%(25.11)
	정책	5개 탈퇴 (파리기후협정, 유네스코, 유엔인권이사회, 세계보건기구, 이란 핵합의)	66개 탈퇴 (파리기후협약, 세계보건기구, 유엔기후변화협약, 유엔민주주의기금, 유엔무역개발회의, 경제사회이사회 등)
트럼프 우선 주의	NSS	미국우선주의의 국가안보전략은 미국의 가치와 원칙, 미국의 국익에 대한 냉정한 평가, 그리고 직면한 도전에 대응하려는 전략적 결의에 기초한다.	트럼프 대통령은 비전통적 외교 방식과 미국의 군사력, 그리고 경제적 지렛대를 활용하여 핵무장 국가들 간의 갈등의 불씨와 오랜 역사적 적대에서 비롯된 폭력적 분쟁을 억제하고자 한다.
	정책	트럼프-김정은 하노이 북미정상회담 시리아 공습, 이라크 공습- 이란 혁명수비대 총사령관 가셈 솔레이마니(Qasem Soleimani)	트럼프-시진핑 APEC 계기 부산회담 베네수엘라-대통령 니콜라스 마두로 (Nicolas Maduro), 이란 침공-최고지도자 알리 하메네이 (Ali Khamenei)

출처: 미국 국가안보전략(2017, 2025) 내용으로 저자 재구성.

략에서 구체적으로 나온다. 미국은 제한된 지원을 제공할 것이며, 각국이 직면한 위협에 대해 스스로 대처하기를 요구한다. 인센티브는 동맹 정책의 중요한 부분으로 작동할 것이며, 미국이 요구하는 부담 분담과 방위력 강화를 이행하는 모범 동맹에 대하여, 무기 판매, 방위산업협력, 정보공유 등을 제공하겠다고 명문화한다.⁴⁸⁾

백인 우선주의의 강화는 남부 국경에서의 비상사태 선포와 이민자 침략 저지를 위한 군대 동원 및 다양성-형평성-포용성 등 전임 바이든 정부의 진보적 의제를 미국의 위협으로 규정하고 철폐하는 데서 잘 드러난다. 문명적 가치에 대한 논의도 함께 등장한다. “미국의 진정한 국익에 부합하는 ‘연성 권력(Soft Power)’은 우리나라의 고유한 위대함과 품위를 믿어야만 효과적”⁴⁹⁾이라며, 미국의 정신적, 문화적 건강을 회복하자는 국가안보전략에서의 논의는 외교전략 계획에서 미국의 예외주의를 부정했다는 패권 기획과 글로벌리즘의 원죄 고발과 함께 서구의 가치를 사과해서는 안 된다고 외침으로 연결된다.⁵⁰⁾

나아가, 대규모 이주 시대의 종언을 선포하며 유럽 문명의 소멸을 경고하고 유럽 연합의 초국가적 기획과 이민정책을 비판하며, 백인 우선주의를 미국을 넘어 유럽에게도 강요하고 있다. 이는 기존 국가안보전략에서 강조해 온 민주적 가치, 보편적 가치의 연대에서 선회한 것으로, 미국과 서구 전반이 초국가적 자유주의의 시민적 정체성을 지니고 있다는 자유주의 국제질서의 대전제나 루스의 미국 세기론의 대전제인 미국과 서유럽의 이념적, 전략적 연대를 전면적으로 부정하는 것이다. 대신하여, 유럽의 실패 원인을 서구 문명의 문화, 정체성, 그리고 가치에 대한 부정으로 진단하며, 그 현상으로 미국 이익에 대한 유럽의 동조와 문화적 연대감 감소를 지목한다. 외교전략계획은 그 처방으로 유럽을 깨우며, 중국의 경제 강압, 재앙적인 대규모 이민을 반드시 버릴 것을 요구하며, 그

48) 부담 전가에 대한 내용은 The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, 2025, p. 12.

49) The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, 2025, p. 4.

50) U.S. Department of State, *Agency Strategic Plan: Fiscal Years 2026–2030*, p. 3.

에 부합하는 동맹, 파트너와 함께 하겠다고 명시한다. 문명적 동맹을 주창하며, 유럽이 미국을 위한 유용한 파트너가 되게 그들의 힘을 다시 얻어야 한다는 미국의 유럽 재건계획은 군사적 유능함, 경제적 공평함, 문화적 유대감의 세 요소가 핵심으로 제시된다. 주권을 기초로 중동과 중국 등에게 민주주의 확산이나 레짐 체인지를 요구하지 않겠다는 현실주의적 선회와 대조적으로 유럽에게는 ‘애국주의 정당들’이 주도하는 레짐 체인지를 요구한 것으로, 미국이나 서유럽의 주류에게는 문명사적인 충격이 아닐 수 없다.⁵¹⁾

미국 우선주의는 전략은 목표와 수단의 관계/연계에 대한 현실적인 검토에 기반해야 한다는 명제와 결합하여, 기존 패권 전략은 전 세계의 영구한 지배를 미국의 이익으로 설정하고 그러한 비현실적인 목표를 미국인들이 지지할 것이라는 오만에 기초하여 중산층과 산업 기반의 몰락을 초래하며 미국의 힘을 쇠퇴시켰을 뿐만 아니라 국제기구에 주권을 헌납하고 이민정책의 오류 등으로 미국의 정체성 자체를 훼손했다는 비판으로 이어지고 있다. 기존 패권 전략이 규제/복지국가-안보국가-원조국가 기구의 일종의 3중적 부담을 가져왔다는 비판에서 안보국가를 제외하고 규제/복지국가와 원조국가 기구의 해체를 추진하는 것도 미국 우선주의의 발로라 할 것이다. 지구적 개입의 부담을 거부하고 서반부로 미국 외교의 초점을 이동시키고 있는 점에서 보면, 트럼프 2기의 미국 우선주의는 이차대전 개입을 거부한 미국 우선주의 위원회의 미주 요새론을 일정 부분 승계하고 있다. 외교전략계획은 이를 서반구에서의 미국의 절대적 우위를 재건으로 구체화한다. 미국의 견고한 기초는 강하고 안전한 시장 지향적인 서반구에 의존한다고 밝히며, 외세의 개입을 배격하고 미주 대륙 전체를 배후 지역으로 취급해 관리할 것임을 보여준다. 이 점에서, 모순되게도 고립주의만으로 볼 수 없는 단서가 다시 등장한다. 서반구에서의 준칙을 먼저 언급하고, 미국 그 자신을 세계 평화의 촉진자로 자축하면서 다시금 해결사임을 자임하여 개입할 수 있음을 시사하기 때문이다.

51) U.S. Department of State, *Agency Strategic Plan: Fiscal Years 2026-2030*, p. 11.

“유사한 원칙들은 미국의 해외 개입, 즉 자국 영토를 넘어선 전 세계적 관여에도 적용될 것이다. 무엇보다도 미국은 ‘힘을 통한 평화’의 기초를 추구할 것이다. 어떠한 적대세력도 물리칠 수 있는 충분한 군사적 역량을 유지하되, 동시에 그 힘은 오직 필요할 때에만 사용한다는 절제 또한 함께 유지한다.”⁵²⁾

트럼프 우선주의는 대내적으로는 ‘단일 행정부론(Unitary Executive Power)’을 내세우며 대통령 권한의 강화, 구체적으로는 행정명령을 통해서 미국 민주주의의 삼권분립과 법치의 기반을 뒤흔들고 있고, 대외적으로는 ‘유연한 현실주의(Flexible Realism)’라는 원칙으로 새롭게 정당화되면서 예의 거래주의 강화로 이어지고 있다. 이러한 원칙은 다음의 표현을 통해 구체적으로 드러난다.

“트럼프 대통령의 대외정책은 실용적이면서도 실용주의적이지 않고, 현실적이면서도 현실주의적이지 않고, 원칙적이면서도 이상주의적이지 않고, 강경하면서도 호전적이지 않으며, 신중하면서도 유화적이지 않다. 이는 전통적인 정치 이념에 기반을 두지 않는다. 무엇보다도 미국에 도움이 되는 것, 즉, 두 단어로 ‘미국 우선주의’에 의해 동기부여 되는 것이다.”⁵³⁾

국가방위전략은 트럼프 대통령에게 믿을만한 군사 옵션을 제공하고, 트럼프 대중국 협상을 위해 전쟁부가 근본적인 힘을 신장하며, 힘을 통한 평화가 트럼프의 비전과 지시로 이뤄지는 유연하고 실용적인 현실주의임을 적시하였다.⁵⁴⁾ 외교전략계획도 미국 국익에 도움 될 때만 국제기구에 관여하고, 미국의 영향력을 키우는 데 집중하고, 국제기구를 미국의 국익대로 재조정하겠다고 구체적인 방침을 내세우며, 미국 우선주의는 외교에서의 후퇴가 아니라 가장 진정한 형태로의 재현신이라고 밝힌다. 원조 역시 기존에는 전략적 규율, 국익을 상실했다며 미국보다 세계를 우선했다는 지적과 함께, 미국 국익에 적극적으로 나서는

52) U.S. Department of Defense, *2026 National Defense Strategy*, p. 2.

53) The White House, *National Security Strategy of the United States of America, 2025*, p. 8.

54) U.S. Department of War, *2026 National Defense Strategy*, p. 3.

국가를 지원하겠다고 밝히고, 2024년 15%였던 서반구와 동아시아에 대한 원조를 40%로 올리겠다고 밝혔다. 그러면서도 미국의 자신감은 실용주의에 의해 절제되어야 하고, 트럼프 대통령의 본질은 협상가이며, 그에 대한 예찬과 함께 현실주의에 의해 규정된다고 밝힌다.⁵⁵⁾

중국에 대한 군사적 억지를 유지하면서 동시에 경제적으로 상호호혜적인 관계를 정립하는 과제가 대표적으로 트럼프의 거래주의적 외교술에 달린 것이고, 미국 외교의 새로운 모델로 제시되는 사우디아라비아 등 걸프지역 국가들의 대규모 투자와 미국의 인공지능 기술 공여가 교환되는 거래 역시 트럼프의 ‘개인기’에 의존하는 것이다. 러시아와의 전략적 안정성 확립도 트럼프의 거래주의에 달린 문제이다. 그러나 그 방식으로서 위와 같은 원칙의 부정형 행동양식은 거래와 협상에는 유리할지언정, 무질서를 야기하며 스스로 혼란을 자초할 것이다.⁵⁶⁾

다. 트럼프 독트린의 모순과 긴장

트럼프 2기의 대외정책은 유연하고 실용적인가? 유연하기보다는 모순적이고 실용적이기에는 긴장과 불확실성이 너무 크다. 전자의 대표적인 예가 반복되는 군사적 개입이고, 후자의 대표적 사례는 대중 정책이다. 트럼프는 2기 취임사에서 전쟁 종식과 평화 건설을 공약했었다. 그리고 국가안보전략은 중동이 정치체제를 뛰어넘어 평화를 중재하고 미국의 이익을 실현하는 트럼프의 외교적 수완

55) U.S. Department of State, *Agency Strategic Plan: Fiscal Years 2026-2030*, pp. 3-6, p. 19.

56) 위 원칙은 어떠한 행동 원칙도 보이지 않음으로써 질서를 설명하는 일정한 패턴이 보이지 않는 문제로 이어진다. 이로써 미국의 단기적 이익 외 나머지는 예측 불가능해지며, 국제거버넌스와 국제경제의 측면에서, 미국이 만들어 내는 질서가 스스로 안에서부터 무너지며 무질서를 향해 간다고 지적한다. 이에 대한 대표적인 글은 Martin Wolf, “The world’s Economy: Past, Present and Future,” *Financial Times* January 21, 2026, <https://www.ft.com/content/0a2fadfe-db3e-40c9-8711-4c4072ce3559> (accessed: January 24, 2026); 위 원칙이 가져올 무질서의 폐해도 지적된다. 이는 국제법뿐만이 아니라 국제사회에서 통용되는 규칙 자체를 무너뜨리며, 국제사회 규범도 다함께 무질서 상태에 빠지며 오직 충돌에 의한 힘이 좌우하는 세계로서, 세계에 위선 이상의 혼란을 초래할 것이라고 비판된다. 그 대표적인 글은 Oona A. Hathaway and Scott J. Shapiro, “A World Without Rules,” *Foreign Affairs* January 13, 2026, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/world-without-rules/> (accessed: January 24, 2026).

에 의해서 “끊임없는 골칫거리이자 언제든 재앙으로 이어질 수 있는 잠재적 위기의 근원”에서 투자 등의 파트너로 변모되어, “더 이상 장기적 계획이든 일일 실행의 차원이든 미국 외교를 지배하는 시절”은 끝났다고 선언했다.⁵⁷⁾ 하지만, 트럼프 2기 정부는 2025년 6월 이란에 대한 12일 전쟁과 시리아와 나이지리아 폭격에 이어, 2026년 1월에는 베네수엘라를 침공해서 대통령을 납치했고 2월 말에는 이스라엘과 함께 이란을 침공해서 최고 지도자를 제거했다. 이란이 강력하게 반발하며 걸프만 국가들을 공격하고 호르무즈 해협 봉쇄에 나서면서, 전쟁은 중동 전체로 확산되고 유가 급등 등 경제적 파장은 전 지구적으로 확산되고 있다.

미국 대외정책의 핵심이라 할 대중 정책은 실용적이라기보다는 긴장과 불확실성이 크고 모호하다. 트럼프 1기에서는 원칙적 현실주의(Principled Realism) 추구하고 미중전략경쟁이 강조되고, 바이든 정부에서는 통합억제(Integrated Deterrence) 추구하고 민주주의 대 권위주의 구도로 중국에 대한 전면적인 경쟁이 강조되었다. 트럼프 2기에서는 규칙 기반 질서에 중국이 편입되리라는 전략적 오판을 비판하고, 중국에 대한 기존 정책 실패를 교정하며, 미중 간의 궤간은 평화(Decent Peace)와 전략적 안정성을 강조한다. 중국 쇠퇴론(Peak China)을 명확히 부정하고, 군사력 확대를 중심으로 중국을 인정하는 모습을 보여주면서, 대규모 군사 충돌의 억제와 예방, 중국과의 군사적 긴장 관리를 위한 군사 대화 채널을 유지하겠다고 밝힌다. 단편적으로는 문자 그대로, 궤간은 평화를 추구하고, 군사적 경쟁과 긴장을 피하고, 경제/기술 분야에서와 장기적인 경쟁을 목표로하며 중국과의 공존을 추구한다고 설득하고 있다. 국가방위전략의 다음의 문구가 대표적이다.

“지배, 굴욕, 억압의 목적이 아니며, 미국과 동맹을 지배하지 못하게 보장하는 것이다. 우리는 레짐 체인지나 다른 존재론적 투쟁을 요구하지 않는다. 미국과 중국이 모두 수용할 수 있는 궤간은 평화는 가능하다.”⁵⁸⁾

57) U.S. Department of War, *2026 National Defense Strategy*, p. 20.

그러나 여전히 인태 지역의 경제력과 지정학적 경쟁을 내세우고, 중국과의 전략경쟁 프레임을 상당수 계승하며 중국을 압박하고 있다. 첫째, 중국의 경제적 부상을 인정하면서도, 무역 불균형을 시정하기 위한 상호성과 공평성에 입각한 재균형 추구하고 미국의 경제적 독립성을 회복시키기 위한 자강을 강조한다. 둘째, 동맹과 파트너를 동원하여 중국을 견제한다. 쿼드, 인도와의 상업 관계 강화, 미국의 경제적·기술적 우위 유지, 세계 무역 관계의 재균형 추진 등을 통해 중국과의 탈동조화를 추구한다. 셋째, 인태 지역에서의 힘의 우위와 동맹국의 중국 견제역할을 강조한다. 일본과 한국에 대한 동맹 분담 강화 요구와 함께, 1도련선 방어 가담도 요구한다.⁵⁹⁾ “강하지만 불필요하게 대결적이지 않은” 정책을 표방하지만,⁶⁰⁾ 여전히 유리한 재래식 군사 균형을 전략경쟁의 핵심 요소로 제시하며 1도련선에서의 공격 저지, 대만 현상 변경 반대, 남중국해 항행의 자유를 명시하고 있다.

국가방위전략은 트럼프가 중국과 안정된 평화, 공정한 무역, 상호 존중에 기반한 관계를 추구하며 충돌과 긴장의 확대를 방지하고자 힘의 우위(Position of Strength)로부터 오는 협상력을 강조하며 중국과의 전략적 안정성을 지키겠다고 포장한다. 거부에 의한 방어(Defense by Denial)를 통해 트럼프의 협상력을 강화하고, 충돌이 아닌 힘을 통한 인태 지역에서의 균형을 목표로한다고 주장한다. 그러나 중국의 입장에서, 1도련선을 중심으로 한 거부 억지 전략은 한국전쟁 이후 형성된 전략적 제약을 사실상 그대로 유지하는 것으로, 중국의 군사 활동을 제한하는 조치가 된다.

외교전략계획은 더 강하게 표명한다. 외교전략계획은 신중함과 우선순위를 바탕으로 조용한 해결을 강조하며 침략 억제, 중국과의 지속적인 대화 창구 유

58) “Not for purposes of dominating, humiliating, or strangling China. This does not require regime change or some other existential struggle. Rather, a decent peace, on terms favorable to Americans but that China can also accept and live under, is possible.” U.S. Department of Defense, *2026 National Defense Strategy*, p. 10.

59) The White House, *National Security Strategy of the United States of America, 2025*, pp. 19–24.

60) U.S. Department of War, *2026 National Defense Strategy*, p. 4.

지, 오판과 위험을 줄이기 위한 방안 모색 등을 제시하며 전쟁이나 레짐 체인지를 추구하지 않는다고 밝힌다.

그러나, 서문에서는 “미국은 중국이나 다른 지정학적 적대국들과의 경쟁을 주저하지 않을 것이며, 미국이 불필요하게 충돌하지 않으면서도, 중국 등의 침략에 맞서 이익을 지킬 것”이라고 천명한다. 인태 지역 평화와 안정이 미국의 국익이며, 미국이 비용을 지불하지 않으면서도 미국에게 힘과 이익을 주는 인태 동맹 파트너들과 함께, 보다 밀접한 경제, 군사 관계를 찾겠다며 동맹국의 동원을 시사하고, 핵심 광물자원 안정화, 쿼드, 항행의 자유 보장과 동맹에 대한 방위 산업기반 제공, 유럽과의 에너지 협력, 기술/인프라 협력을 통한 중국 공급망 의존 탈피, 경제와 기술에서의 우위, 상업 협상을 통한 동맹-파트너의 미국 선택 유도 등을 명시한다. 인태 전략의 2번째 목표 ‘역내 침략 억제와 유리한 군사 균형의 구축’과 같이 미국의 힘의 우위를 환기하고 항행의 자유와 해상 교통로 보호를 명분으로, 실질적으로 인태 지역에 대한 미국의 군사적 우위를 유지하겠다는 의도가 나타난다.⁶¹⁾

이는 바이든 정부의 대중국 전략과 유사하다. 바이든 정부에서도, 경쟁력, 혁신, 회복력, 민주주의를 포함한 국내 자강을 위한 투자, 공동의 목표로 이루어진 동맹과 파트너들과의 네트워크 결합을 내세웠다. 다만, 신장위구르, 티베트 지역 언급 등 레짐체인지와 가치 연대에 대한 내용이 빠졌을 뿐이다.⁶²⁾

이러한 정책은 협상과 안정에 상반되는 군사적 억지 강화를 병행하는 이중구조로 일정한 긴장을 내포한다. 결국, 강하지만 대결적이지 않은 관찮은 평화가 가능한지 의문이 제기되는 것이다. 관찮은 평화를 표방하면서도, 경제·기술·군사 영역 전반에서 중국을 견제하는 공세적 정책이 동시에 추진되고 있기 때문이다. 다시 말해, 이러한 평화는 오직 미국이 허용하는 범위 내에서만 가능하다는 성격을 지닌다. 이러한 맥락에서 군부 간 대화 채널 유지와 경쟁 관리는 실제

61) U.S. Department of State, Agency Strategic Plan: Fiscal Years 2026–2030, pp. i – ii, p. 10.

62) The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, 2022, p. 6.

위기 상황에서 쉽게 단절될 가능성이 있다. 또한, 동맹에 대한 부담 전가와 중국 견제 동원의 측면에서도 동맹 내부의 결속을 약화시키는 가능성도 내포하고 있다.

4. 결론

이 글은 트럼프 2기의 국가안보전략이 어떤 변화를 의미하는지 분석하였다. 트럼프 2기의 국가안보전략은 기존 국가안보전략의 전제였던 미국의 국제적 리더십을 사실상 폐기하였다. 루스가 미국 세기의 건설을 주창하며 과제로 제시한 것은 다음의 네 가지였다.

“첫째, 공해의 자유와 세계무역 확대를 통해 전 세계적 자본주의 질서를 이끄는 경제적 중심으로서의 미국이다. 둘째, 과학기술 발전과 지식의 확산을 이끄는 교육과 기술의 중심으로서의 미국이다. 셋째, 인류의 보편적 문제 해결을 위한 인도주의의 중심으로서의 미국이다. 넷째, 자유주의 가치와 서구 문명의 이상을 구현하는 정치적·이념적 중심으로서의 미국이다.”⁶³⁾

트럼프 2기의 대외전략에서는 이러한 원칙들이 대부분 부정되고 있다. 상호 관세와 무역장벽의 확대는 자본의 흐름을 통제하고, 대규모 이민자 추방과 이민 통제는 노동력의 이동을 제한한다. 해외 원조 축소와 원조기구 폐지는 국의 추구에 따른 선별적인 시혜가 되며, 자유주의는 보편적 가치가 아닌 백인 중심의 서구 문명적 가치로 재해석되며 배외주의의 근거로 활용되고 있다.

동시에 트럼프 정부는 서반부에서의 미국의 배타적 지배권을 강조하는 돈로독트린(먼로독트린의 트럼프 계론)에 따라, 자원개발과 안보협력을 매개로 주

63) 이해정, “미국세기의 논리: 이차대전과 미국의 대영역,” p. 372; Luce, “The American Century,” pp. 64-65.

권을 거래하고, 66개 국제기구를 탈퇴하고 덴마크령 그린란드에 대한 무력 침공 여지도 열어두었다.⁶⁴⁾ 트럼프 그 자신은 오직 자신의 도덕성 외에 자신을 제어할 것은 없다며 국제법의 필요성을 부정하고 나섰다.⁶⁵⁾ 중동에서는 직접 개입하며, 이란 공습으로 ‘힘을 통한 평화’의 실체를 보여주었다. 이란과 그 동맹 세력을 존재론적 위협으로 규정하고, 그를 통한 국내의 리더십 존속과 이스라엘-중동 국가 간 협력을 만들었다. 강대국의 측면에서는 국제질서의 리더십을 거부하고 국제법을 무시하고 있다. 제국의 측면에서는 안정적인 지배를 위한 문명 표준, 현지 엘리트 양성, 민주주의 가치 등에 대해 최소의 이념적, 제도적 투자조차도 거부하고 있다.⁶⁶⁾

초강대국 지위는 유지하고 싶으나, 책임을 분담하며 공유하겠지만, 사실상 동맹국에게로 부담을 전가하는 트럼프 2기의 미국 우선주의는 과연 성공적으로 실현될 수 있을까. 반이민 정책으로 해외 두뇌 유치가 제한되며 혁신성은 떨어지고, 미국의 연성권력은 국제기구 탈퇴 및 해외 원조 감축으로 크게 훼손되었다. 안으로는 백인-미국-트럼프 우선주의가 상호 충돌하며 미국과 동맹의 힘 자체를 파괴하고 있다. 밖으로는 첨단 기술 분야의 혁신 생태계를 구축해 나가는 제2의 중국 충격이 찾아오고 있다.

하지만, 바이든의 민주주의 대 권위주의 대립 구도나 트럼프 1기의 강대국 권

64) The White House, “President Donald J. Trump Withdraws the United States from International Organizations that Are Contrary to the Interests of the United States,” *Fact Sheet* January 7, 2026, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2026/01/fact-sheet-president-donald-j-trump-withdraws-the-united-states-from-international-organizations-that-are-contrary-to-the-interests-of-the-united-states/>(accessed: January 15, 2026)

65) Zolan Kanno-Youngs et al., “Two Hours, Scores of Questions, 23,000 Words: Our Interview With President Trump,” *The New York Times* January 11, 2026, <https://www.nytimes.com/2026/01/11/us/politics/trump-interview-transcript.html>(accessed: January 15, 2026).

66) The Washington Post, “Arab states expanded cooperation with Israeli military during Gaza war, files show,” *The Washington Post* October 11, 2025, <https://www.washingtonpost.com/national-security/2025/10/11/us-israel-arabmilitary-leaked-documents/>(accessed: February 28, 2026); Kathleen Kingsbury, “Why Have You Started This War, Mr. President?” *The New York Times* February 28, 2026, <https://www.nytimes.com/2026/02/28/opinion/iran-attack-trump-war.html>(accessed: February 28, 2026).

력정치, 탈냉전기 단극 ‘순간’의 신화로서 자유주의 국제질서 등은 미국 그 자신이 폐기한 게 분명하다. 미국 주류는 2016년 대선에서 환태평양경제공동체(TPP) 기획이 포기된 이후, 경제적 다자주의 리더십을 보이지 못했고, 바이든 정부는 동맹국 기업에 대한 대미투자 인센티브를 제공했으나, 중국과의 협력과 경쟁, 대결을 조화시킬 방법을 제시하지 못했다. 트럼프 2기는 관세를 통한 처벌로 동맹에 대한 인센티브를 대체하고 통제하고 있다. 동맹들은 미국의 수탈에 대응하여 반발하며 이탈하고 있다. 다보스 포럼에서 캐나다 마크 카니(Mark Carney) 총리는 규칙 기반 국제질서가 거짓이고 허구였다고 비판하고, 단절되었다고 지적하며 미국 패권에 더 이상 동조할 수 없다고 분명히 표현했다.⁶⁷⁾ 트럼프 2기의 ‘순정한’ 미국 우선주의는 그 이상과 다르게 흘러가고 있다. 서구의 분열과 쇠퇴는 가속화되고 있다. 미국에 있어 동맹은 수탈의 도구가 되었다. 트럼프를 만들어 낸 구조적 원인들은 착종하고 심화되고 있다. 이러한 인종적, 경제적, 정치적 병폐들을 교정할 방법이 나오지 않는 한, 미국의 국제적 리더십은 바이든 정부 시기 수준으로도 복원하기 어려울 것이다.

미국과의 동맹을 최우선으로 삼아온 한국에게도, 트럼프 2기의 미국 우선주의는 실존적인 도전이다. 미국이 요구하는 부담 분담과 중국 견제를 위한 전략적 기여는 한미동맹의 근간을 바꾸고, 중국과의 전면적인 관계 개선 목표와 충돌한다. 무기 판매, 방위산업협력, 정보공유 등 동맹 협력은 조건부로 제공되며, 모범 동맹이자 상호관세를 위해 한국이 지불해야 할 대가는 무겁다. 미국 그 자체가 혼란스러운 국제질서의 변수로 기능하는 상황에 트럼프발 불확실성이 해소될 수 있는지는 명확하지 않다. 동맹을 수탈의 도구로 사용하는 미국의 전략과 미래지향적인 포괄적 전략동맹의 지속가능성에 대해 근본적인 의문이 제기된다.

67) Mark Carney, “Davos 2026: Special address by Mark Carney, Prime Minister of Canada,” *World Economic Forum* January 20, 2026, <https://www.weforum.org/stories/2026/01/davos-2026-special-address-by-mark-carney-prime-minister-of-canada/>(accessed: February 28, 2026).

참고문헌

1. 단행본

- Acheson, Dean. *Present at the creation: my years in the State Department*. New York, NY: W.W.Norton & Company, 1969.
- Carr, E. H.. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. 2nd ed. New York, NY: Harper&Row, 1964.
- Chace, James. *Acheson: The Secretary of State Who Created the American World*. New York, NY: Simon&Schuster, 1998.
- Farrell, Henry and Abraham L. Newman. *Underground Empire: How America Weaponized the World Economy*. New York, NY: Henry Holt and Co., 2023.
- Edwards, Bob, Michael W. Foley and Mario Diani. ed. *Beyond Tocqueville: Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*. Hanover, NH: University Press of New England, 2001.
- Hahn, Steven. *Illiberal America: A History of the United States in an Age of Unfreedom*. New York, NY: W.W.Norton & Company, 2024.
- Immerwahr, Daniel. *How to Hide an Empire: A History of the Greater United States*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux, 2019.
- Isaacson, Walter and Evan Thomas, *The Wise Men: Six Friends and the World They Made*. New York, NY: Simon&Schuster, 1986.
- Lee, Heajeong. *The Making of American Hegemony from the Great Depression to the Korean War*. Seoul: Seoul National University

Press, 2001.

Tesler, Michael. *Post-Racial or Most-Racial?: Race and Politics in the Obama Era*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2016.

Tooze, Adam. "Introduction: The First Crisis of a Global Age." *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. New York, NY: Viking, 2018.

2. 논문

이혜정. "단극시대 미국패권전략의 이해." 『한국과 국제정치』 제16권 제2호 (2000년 겨울), pp. 1-38.

_____. "마가(MAGA) 미국의 초상: 백인-미국-트럼프 우선주의." 『황해문화』 제130호 (2026년 봄), pp. 29-30.

_____. "미국(美國), 미국(迷國), 미국(未國)." 『창작과 비평』 제49권 제1호 (2021년 봄), pp. 17-34.

_____. "미국세기의 논리: 이차대전과 미국의 대영역." 『한국정치학회보』 35집 1호 (2001년 봄), pp. 365-380.

_____. "미국 예외주의로서 자유주의 국제질서에 관한 비판적 고찰." 『개념과 소통』 제36호 (2026년 봄), pp. 7-67.

_____. "어떻게 불구국가 미국을 다시 위대하게 만들 것인가: 미국 우선주의, 백인 우선주의, 그리고 트럼프 우선주의." 『동향과 전망』 통권 99호 (2017년 봄), pp. 9-50.

_____. "자제 대 패권: 탈냉전기 미국 대전략의 이해." 『한국정치연구』 제24집 제3호 (2015년 가을), pp. 171-197.

_____. "트럼프의 귀환: 대침체와 코로나 19 팬데믹의 복합 위기, 그리고 미국의 재건." 『동향과 전망』 통권 123호 (2025년 봄), pp. 213-252.

_____. "Donald Trump and American Hegemony." 『평화연구』 제24집 제2

- 호 (2016년 여름), pp. 205-251.
- 이혜정·김상기. “오바마를 위한 변명: ‘답대한 희망’ 대(對) 역사.” 『21세기정치학회보』 제24권 제3호 (2014년 가을), pp. 625-653.
- 차태서. “미국의 분열된 영혼.” 『미국학 논집』 제54권 1호 (2022년 봄), pp. 55-98.
- Borzel, Tanja A. and Michael Zurn. “Contestations of the Liberal International Order: From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism.” *International Organization* Vol. 75, No. 2(Spring/Summer 2021), pp. 282-305.
- Deudney, Daniel and G. John Ikenberry. “The Nature and Sources of Liberal International Order.” *Review of International Studies* Vol. 25, No. 2(Spring/Summer 1999), pp. 179-196.
- Farrell, Henry and Abraham L. Newman. “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion.” *International Security* Vol. 44, No. 1(Summer 2019), pp. 42-79.
- Hathaway, Oona A.. “War unbound Gaza, Ukraine, and the Breakdown of International Law.” *Foreign Affairs* Vol. 103, No. 3(May/June 2024), pp. 84-96.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye Jr. “The End of the Long American Century.” *Foreign Affairs* Vol. 104, No. 4(July/August 2025), pp. 68-79.
- Kurth, James. “America’s Grand Strategy: A Pattern of History.” *The National Interest* No. 43(Spring 1996), pp. 3-19.

3. 보고서

민정훈. “트럼프 행정부의 미국우선 대외정책과 국제질서의 변화”. 국립외교원

- 외교안보연구소. 「주요국제문제분석」 2025-45호 (2025).
- _____. “트럼프 2기 행정부의 외교·안보 정책: ‘돈로 독트린’과 ‘경쟁적 공존’”.
국립외교원 외교안보연구소. 「IFANS FOCUS」 2025-39호 (2025).
- 박병광 외. “트럼프 2기 국가안보전략(NSS): 세계관 재편과 그 함의”. 국가안보
전략연구원. 「전략보고」 통권 370호 (2026).
- 윤영관 외. “2026 아산 국제정세전망: 무질서의 세계”. 아산정책연구원. 「아산
리포트」 (2025).
- 이상현. “서론: 2026년 국제질서 전망”. 세종연구소. 「정세전망 2026 특집호」
제1호 (2025).
- 이상현 외. “미국 신행정부의 대외 전략과 국제질서의 변화”. 세종연구소. 「세종
정책총서」 2025-2호 (2025).
- 전재성. “[신년기획 특별논평 시리즈] ② 2026년 미국 외교정책의 변화와 국제
질서”. 동아시아연구원. EAI Issue Briefing (2026).
- The White House. *National Security Strategy of the United States of
America*. Washington, DC: The White House, 2015.
- _____. *National Security Strategy of the United States of
America*. Washington, DC: The White House, 2017.
- _____. *National Security Strategy of the United States of
America*. Washington, DC: The White House, 2022.
- _____. *National Security Strategy of the United States of
America*. Washington, DC: The White House, 2025.
- U.S. Department of War. *2026 National Defense Strategy*. Washington,
DC: U.S. Department of Defense, 2026.
- U.S. Department of State. *Agency Strategic Plan: Fiscal Years
2026-2030*. Washington, DC: U.S. Department of State, 2026.

4. 뉴스·기사 및 인터넷 자료

Anderson et al. “Breaking Down Trump’s 2025 National Security Strategy.” *The Brookings Institution* December 8, 2025. <https://www.brookings.edu/articles/breaking-down-trumps-2025-national-security-strategy/>(accessed: January 15, 2026).

Bremmer, Ian. “LIVE: Ian Bremmer State of the World 2025.” *GZERO Media* October 21, 2025. <https://www.youtube.com/watch?v=POyGjSWHde4/>(accessed: January 15, 2026).

Carney, Mark. “Davos 2026: Special Address by Mark Carney, Prime Minister of Canada.” *World Economic Forum* January 20, 2026. <https://www.weforum.org/stories/2026/01/davos-2026-special-address-by-mark-carney-prime-minister-of-canada/>(accessed: February 28, 2026).

Haberman, Maggie and David E. Sanger. “Transcript: Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views.” *The New York Times* March 26, 2016. <https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-transcript.html?smid=tw-nytpolitics&smtyp=cur/>(accessed: January 15, 2026).

Hathaway, Oona A. and Scott J. Shapiro. “A World Without Rules.” *Foreign Affairs* January 13, 2026. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/world-without-rules/>(accessed: January 15, 2026).

Harding, Emily. “The National Security Strategy: The Good, the Not So Great, and the Alarm Bells.” *Center for Strategic and International Studies* December 5, 2025. <https://www.csis.org/analysis/national-security-strategy-good-not-so-great-and->

alarm-bells/(accessed: January 15, 2026).

Heinrichs, Rebecca. "What Trump's National Security Strategy Gets Right." *Foreign Affairs* December 15, 2025. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/what-trumps-national-security-strategy-gets-right/>(accessed: January 15, 2026).

Kanno-Youngs, Zolan et al. "Two Hours, Scores of Questions, 23,000 Words: Our Interview With President Trump." *The New York Times* January 11, 2026. <https://www.nytimes.com/2026/01/11/us/politics/trump-interview-transcript.html/>(accessed: January 15, 2026).

Kingsbury, Kathleen. "Why Have You Started This War, Mr. President?" *The New York Times* February 28, 2026. <https://www.nytimes.com/2026/02/28/opinion/iran-attack-trump-war.html/>(accessed: February 28, 2026).

Kroenig et al. "Experts react: What Trump's National Security Strategy Means for US Foreign Policy." *Atlantic Council* December 5, 2025. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/experts-react/experts-react-what-trumps-national-security-strategy-means-for-us-foreign-policy/>(accessed: January 15, 2026).

Lawler, Dave and Barak Ravid. "Trump's middle Finger to the UN: 'Your Countries are going to Hell'." *Axios* September 23, 2025. <https://www.axios.com/2025/09/23/trump-un-speech-countries-going-hell/>(accessed: January 15, 2026).

Lerer, Lisa and Isabella Kwai. "Biden Blasts Trump in BBC Interview: 'That's Not Who We Are'." *The New York Times* May 7, 2025. <https://www.nytimes.com/2025/05/07/us/politics/trump-biden-interview.html/>(accessed: February 26, 2026).

- Lissner, Rebecca. "The First MAGA National Security Strategy." *Council on Foreign Relations* December 9, 2025. <https://www.cfr.org/expert-brief/first-maga-national-security-strategy/>(accessed: January 19, 2026)
- Luce, Henry. "The American Century." *LIFE* February 17, 1941. <https://archive.org/details/I0kEAAAAMBAJ/>(accessed: January 15, 2026).
- Miller, Stephen. "Stephen Miller Says US Is Using Military Threat to Maintain Control of Venezuela." *CNN* January 5, 2026. <https://edition.cnn.com/2026/01/05/politics/video/senior-white-house-aide-stephen-miller-says-us-military-threat-to-maintain-control-of-venezuela-digvid/>(accessed: February 20, 2026).
- Mitchell, A. Wess. "The Grand Strategy Behind Trump's Foreign Policy." *Foreign Policy* January 14, 2026. <https://foreignpolicy.com/2026/01/14/trump-western-hemisphere-national-security-strategy-geopolitics-china-russia-venezuela-greenland-spheres-of-influence/>(accessed: January 15, 2026).
- PBS. "Economy ranked as a Top Issue, but Concerns over Democracy drove many Voters to Polls." *PBS NewsHour* November 5, 2024. <https://www.pbs.org/newshour/politics/economy-ranked-as-a-top-issue-but-concerns-over-democracy-drove-many-voters-to-polls-ap-votecast-shows/> (accessed: January 15, 2026).
- Pomper, Stephen. "One Man's War." *Foreign Affairs* March 3, 2026. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/one-mans-war-donald-trump-iran/>(accessed: March 4, 2026).
- The Washington Post. "The National Security Strategy is less a Strategy than a Mood Board." *The Washington Post* December 5, 2025. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2025/12/05/national>

-security-strategy-is-less-strategy-than-mood-board/(accessed: January 15, 2026).

_____. “Arab States Expanded Cooperation With Israeli Military During Gaza War, Files Show.” *The Washington Post* October 11, 2025. <https://www.washingtonpost.com/national-security/2025/10/11/us-israel-arab-military-leaked-documents/>(accessed: February 28, 2026).

The White House. “At UN, President Trump Champions Sovereignty, Rejects Globalism.” *The White House* September 23, 2025. <https://www.whitehouse.gov/articles/2025/09/at-un-president-trump-champions-sovereignty-rejects-globalism/>(accessed: January 15, 2026).

_____. “President Donald J. Trump Withdraws the United States from International Organizations that Are Contrary to the Interests of the United States.” *Fact Sheet* January 7, 2026. <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2026/01/fact-sheet-president-donald-j-trump-withdraws-the-united-states-from-international-organizations-that-are-contrary-to-the-interests-of-the-united-states/>(accessed: January 15, 2026)

_____. “The Inaugural Address.” *Remarks* January 20, 2025. <https://www.whitehouse.gov/remarks/2025/01/the-inaugural-address/> (accessed: January 15, 2026).

Trump, Donald J.. “Remarks to the 80th Session of the United Nations General Assembly.” *United Nations* September 23, 2025. <https://gadebate.un.org/en/80/united-states-america/>(accessed: January 15, 2026).

United States Senate Committee on Foreign Relations. “Nomination

Hearing Transcripts.” *United States Senate* January 15, 2025.
<https://www.foreign.senate.gov/hearings/nominations-01-15-2025/>(accessed: January 15, 2026).

Wolf, Martin. “The World's Economy: Past, Present and Future.”
Financial Times January 21, 2026. <https://www.ft.com/content/0a2fadfe-db3e-40c9-8711-4c4072ce3559/>(accessed: January 24, 2026).

Trump 2.0's National Security Strategy: The End of the American Century

Heajeong Lee (Chung-Ang University)

Hyeon Kang (Chung-Ang University)

This article analyzes Trump 2.0's national security strategy by drawing on three main pillars: a historical analysis of the logic of American century/hegemony since World War II; an interpretation of Trump's rise as the convergence of racial and economic nationalism with populism ("White-America-Trump first"); and a comparative analysis of U.S. National Security Strategy reports since 2015, together with an overview of the major foreign policies of the second Trump administration. The core argument of this article is that the most distinctive feature of Trump's second-term national security strategy lies in its rejection of the logic of the "American Century" or hegemony, which holds that leadership in establishing and managing the international order is indispensable to advancing U.S. national interests. While categorically refusing the burdens of global leadership, the strategy nonetheless seeks to preserve exclusive dominance in the Western Hemisphere and to maintain the United States' status as the world's preeminent power. Its primary instruments for achieving these goals are military power and the mobilization of alliances.

Keywords: Trump 2.0, National Security Strategy of the United States, The American Century, American Hegemony, International Leadership, White-America-Trump First

투고일: 2026.01.27. 심사일: 2026.02.23. 게재확정일: 2026.03.10.

미국의 사이버 통합억지전략과 국제협력

: 동맹 및 국제 협의체를 중심으로

양정윤 (국가보안기술연구소)

이종진 (서울대학교 통일평화연구원)

1. 서론
2. 미국의 사이버 공간 구상과 통합억지전략
3. 미국의 사이버 다자협력과 통합억지
4. 미국의 사이버 양자협력과 통합억지
5. 결론

국가안보 영역인 사이버 공간에서 발생하는 공격에 대응하기 위해서 국가 간 협력은 필수이다. 미국은 방어가능(defensible)하고, 회복탄력적(resilient)이며, 가치일관적(values-aligned)인 사이버 공간 구축을 목표로 중국, 러시아, 이란, 북한 및 기타 악의적 행위자의 사이버 역량 및 영향력을 견제하기 위해 통합억지(Integrated Deterrence) 전략을 추진한다. 미국의 사이버 통합억지전략은 사이버 공간의 특성에 따른 기존 사이버 안보 활동의 한계를 극복하기 위해 전통적인 억지 개념을 확장하여 군사 역량 강화, 국제협력, 그리고 규범적 인식 변화를 유도함으로써 비군사적 수단을 하나의 틀로 통합하는 전략이다. 전략의 일환으로 미국은 동맹 및 파트너 국가와의 협력을 다자 협의체 및 양자 협력을 통해 실행한다.

통합억지전략 하에서 실행되는 미국의 사이버 안보 국제협력은 동맹 및 파트너국의 역량을 결집하여 위협 행위자가 공격 행위를 가하였을 때 얻게 되는 이득보다 비용이 더 크다는 인식을 갖게 함으로써 공격을 억제하는 전략이다. 본 연구는 미국의 사이버 통합억지전략이 사이버 위협에 대응하기 위해 억지력의 다양한 구성 요소(역량, 방어, 규범)를 어떻게 유기적으로 연결·활용하고 있는가에 주목한다. 특히 국제협력을 통한 억지력 강화의 측면을 연구하기 위해 사이버 안보를 의제로 포함하며 미국이 참여하는 국제 협의체 및 양자 협력을 분석한다. 한국의 사이버 안보 국제협력에서 미국과의 협력이 핵심 축을 이루는 상황에서, 미국의 사이버 안보 전략과 국제협력 전략에 대한 구조적 이해를 밝히고자 한다.

| 주제어 | 사이버 안보, 통합억지전략, 억지 전략, 북대서양조약기구(NATO), 파이브 아이즈(Five Eyes)

1. 서론

국가안보의 영역인 사이버 공간에서 발생하는 공격에 대응하기 위해 국가 간 협력은 필수적이다. 사이버 위협은 국경을 초월하여 발생하며, 공격 대상과 무관한 타국의 서버를 경유하는 경우가 빈번하기 때문에 단일 국가의 노력만으로는 공격자를 추적·차단·대응하는 데 한계가 존재한다. 오늘날 사이버 공격은 국가 또는 국가의 지원을 받는 해커에 의해 수행되는 경우가 많으며, 다양한 국가에 분산된 인프라를 활용해 공격의 추적을 은닉하거나 회피하기 때문에 국가 간 정보 공유 역시 필수적이다. 또한 인터넷, 클라우드 서비스, 위성 통신 등은 국제사회가 공유하는 핵심 기반시설이며, 글로벌 빅테크 기업들이 다수 국가의 정보와 서비스를 통합적으로 호스팅하고 있다. 이러한 환경에서는 특정 국가의 취약점이 국제사회 전체의 위협으로 확산될 가능성이 크며, 이와 같은 상호 연계적 구조 속에서 사이버 위협에 대응하기 위한 국가 간 협력의 필요성이 더욱 강조된다.

이러한 사이버 공간의 특성에 대한 인식 하에 미국의 사이버 국제 전략은 국방부를 중심으로 단순한 방어를 넘어 동맹 및 파트너국의 역량을 결집하여 위협 행위자가 공격을 감행할 경우 얻는 이익보다 지불해야 할 비용이 더 크다는 인식을 형성하도록 함으로써 공격을 억지하는 통합억지(Integrated Deterrence) 전략 하에 추진되고 있다. 이러한 통합억지는 미국 국가방위전략(National Defense Strategy, NDS)의 핵심 축을 차지하고 있다(DoD, 2022).¹⁾ 통합억지 전략은 다층적(multi-layered) 요인을 활용한 억지 전략을 의미한다. 이는 영토, 영공, 영해, 우주, 사이버 공간과 같은 다영역(multi-domain)뿐만 아니라 평시, 위기시, 전시 등 다양한 분쟁의 스펙트럼(the spectrum of conflict)에 걸친 역량을 통합하여 억지를 구현하는 개념이다. 동시에 미국의 동맹 및 파트너국 간 협력을 결집하여 억지력을 발휘하는 것 역시 통합억지의 중요한 구성

1) U.S. Department of Defense, *NDS Fact Sheet: Integrated Deterrence*, March 28, 2022, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2975559/nds-fact-sheet-integrated-deterrence/> (accessed: August 8, 2025).

요소에 해당한다.²⁾

미국의 통합억지전략은 사이버 위협에 대응하기 위해 다양한 요소를 동시에 활용하는 다층적인 접근법을 취한다. 이는 공격적 조치(offensive measures)와 같은 사이버 보복의 실행과 거부에 의한 억지(deterrence by denial), 즉 방어 역량을 강화하여 전반적인 억지력을 구축하는 군사적 및 기술적 수단을 포함한다. 이와 더불어 동맹 및 파트너와의 협력을 강화하여 사이버 공간에 대한 국제 규범 설정, 정보 공유 체제 구축과 같은 제도적 협력을 통해 억지력을 확장하고자 한다. 또한 사이버 공격 대응에 있어 국제사회에서 대응 활동의 정당성을 확보하고 공격 귀속(attribution)과 같은 억지 신호를 통해 공격자의 책임을 강화하며, 공격국의 인식을 변화시켜 활동을 규범적으로 규제하는 총체적 대응(holistic approach)을 지향한다.

이와 같이 미국의 통합억지전략은 사이버 공간의 독특한 특성에 따른 기존 안보 활동의 한계를 극복하기 위해 전통적인 억지 개념을 확장하여 군사 능력, 다자 협력, 그리고 규범적 인식 변화를 유도하는 비군사적 수단을 하나의 틀로 통합하고 있다. 본 연구는 미국의 사이버 통합억지전략이 사이버 위협에 대응하기 위해 억지력의 다양한 구성 요소(능력, 방어, 규범)를 어떻게 유기적으로 연결하고 있는가에 주목하며, 특히 국제협력의 활용 등 제도적 협력을 통해 억지력을 강화하는 측면을 중점적으로 다룬다. 논문에서는 ‘미국의 사이버 통합억지전략은 국제 협의체 및 양자 협력을 통해 어떻게 실현되고, 그 총체적이고 통합적인 성격이 발현되는가?’를 연구 질문으로 설정하고, 미국이 전개하는 통합억지전략의 특성을 미국의 사이버 안보 국제협력 전략과 다자 및 양자 협력 실행 사례를 통해 분석한다. 더 나아가 한미 간 확장억지전략 하에 실행되는 사이버 안보 협력이 미국의 모든 수단을 결합한 통합억지 접근법을 고려할 때 어떠한 방식으로 효과적으로 강화될 수 있는가를 모색한다.

바이든 행정부는 통합억지(Integrated Deterrence)를 공식 전략 개념으로 제

2) Michael J. Mazarr and Ivana Ke, *Integrated Deterrence as a Defense Planning Concept* (RAND Corporation, 2024), pp.3-4.

시하고 이를 2022년 국가방위전략(National Defense Strategy, NDS)에 핵심 전략으로 반영하였다. 이러한 접근은 군사·외교·경제·기술 등 다양한 국가 역량을 결합하고 동맹 및 파트너 국가와의 협력을 통해 억지력을 강화하는 다층적 억지 구조를 강조한다. 사이버 영역에서는 트럼프 1기 행정부에서 제시된 ‘선행 방어(Defend Forward)’³⁾와 ‘지속적 관여(Persistent Engagement)’ 개념을 계승하면서, 사이버 복원력(resilience) 강화와 국제 협력 확대를 통해 억지력을 강화하는 방향을 제시하였다. 이에 비해 트럼프 2기 행정부는 통합억지의 기본 틀을 일정 부분 유지하면서도 보다 공세적이고 국가 역량 중심의 억지 접근을 강조하는 경향을 보인다. 특히 기술 경쟁과 군사력 우위 확보를 핵심 요소로 강조하며, 동맹 협력 역시 유지하되 비용 부담과 전략적 이익을 중시하는 보다 선택적이고 실용적인 방식으로 활용하는 경향이 나타나고 있다. 이러한 변화는 미국의 통합억지전략이 행정부에 따라 강조점은 달라지지만, 중국과 러시아 등 전략 경쟁국에 대응하기 위해 군사력과 동맹 네트워크를 결합한 억지 구조 자체는 지속적으로 유지되고 있음을 보여준다.

미국은 국가의 핵심 가치인 ‘경제 안보와 번영’, ‘인권 존중과 자유’, ‘신뢰 가능한 민주주의 제도’, ‘사회적 평등과 다양성’을 실현하기 위해 방어가능(defensible)하고, 회복탄력적(resilient)이며, 가치일관적(values-aligned)인 사이버 공간의 구축을 추구한다.⁴⁾ 동시에 미국은 물리 공간과 동일하게 사이버 공간에서 적대 세력으로 인식되는 중국, 러시아, 이란, 북한 및 기타 악의적 행위자의 사이버 역량 및 영향력 강화를 견제하기 위해 동맹 및 파트너국과의 협력을 추진한다.

사이버 안보 영역에서도 중국은 미국의 가장 큰 위협국으로, 중국은 미국의 민간 부문과 주요 기반시설 네트워크에 침입하여 양국 간 위기 또는 분쟁 발생

3) ‘Defend Forward’는 원어로 사용되거나 학계 및 정책 분야에서 쓰이는 한글 표현으로는 ‘선제(先制)적 방어’, ‘진진(前陣) 방어’, ‘전방(前方) 방어’ 등으로 다양하게 사용하고 있다. 이 글에서는 ‘선수를 쳐 상대방을 제압’하거나 ‘preemptive’와 ‘preventive’와의 번역 혼동을 피하기 위해 이 글에서 ‘먼저 수행하는 의미’로 선행(先行) 방어로 기재한다.

4) The White House, *Joint Leaders Statement to Mark the Third Anniversary of AUKUS*, September 17, 2024. (accessed: September 21, 2025).

시 동시다발적 공세를 전개하기 위한 태세를 갖추고 있는 것으로 평가된다. 미국 국가정보국장(ODNI)은 미국과 중국 간 중대한 갈등에 당면할 경우 중국이 미국의 주요 기반시설과 군사 자산 등에 대해 다발적인 사이버 공세를 전개할 것이며, 이를 통해 미국의 의사결정을 방해하고 사회적 공황을 유발하여 미국의 군사적 대응을 지연시킬 것으로 전망한다. 러시아는 강력한 사이버 역량을 바탕으로 미국의 핵심 인프라에 대한 접근을 시도하고 있으며, 평시·위기시·전시의 모든 상황에서 사이버 작전을 전개한 실전 경험을 바탕으로 막강한 공격력을 갖추고 있는 것으로 평가된다. 또한 미국은 북한이 암호화폐 탈취를 통해 확보한 자금을 핵·미사일 개발에 활용하고 있으며, 사이버 스파이 활동을 통해 항공우주, 잠수함 등 방산 기업을 표적으로 기술 탈취를 자행하고 있다는 점에 대해 위협 인식을 갖고 있다.⁵⁾

미국은 적대 세력의 사이버 및 AI 기술의 융합으로 증가하는 위협에 대응하기 위해 동맹 및 파트너국과의 협력을 강화하고자 하며, 특히 북대서양조약기구(NATO), 오커스(AUKUS), 파이브 아이즈(Five Eyes), 쿼드(QUAD) 등 다자 안보 협의체와 양자 동맹을 적극적으로 활용할 것임을 강조한다.⁶⁾ 또한 사이버 공격 대응에 있어 국가 및 국가 배후 사이버 공격자의 불법 활동과 랜섬웨어를 비롯한 사이버 공격에 대한 국가적 대응 역량과 회복력을 강화하고, 국가 회복력 제고를 위해 동맹국 및 파트너국과 긴밀히 협력할 것임을 밝히고 있다.⁷⁾

사이버 역지에 관하여 냉전기 핵 억지 이론을 적용하여 검토한 다수의 선행 문헌은 사이버 공간의 근본적 특성을 간과하는 한계를 비판하며, 이로 인한 사이버 억지력의 구조적 비효율성을 지적한다(Buchanan, 2016; Kugler, 2009;

5) Office of the Director of National Intelligence, *Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community 2025*, <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2025-Unclassified-Report.pdf> (accessed: November 13, 2025).

6) The White House, *National Security Strategy*, October 12, 2022, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf> (accessed: October 8, 2025).

7) The White House, *National Cybersecurity Strategy*, March 1, 2023, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/oncd/national-cybersecurity-strategy/> (accessed: October 9, 2025).

Libicki, 2009; Arquilla and Ronfeldt, 1997; Kello, 2017).⁸⁾ 이들의 비판은 사이버 공간의 기술적·전략적 특성이 전통적 억지 이론을 근본적으로 약화시킨다는 문제의식에서 출발한다. 조셉 나이(J. Nye)는 핵 억지력이 상호확증파괴(MAD)에 기반한 비교적 명확한 억지 구조를 갖는 반면, 사이버 공격은 익명성, 피해 범위의 불확실성, 그리고 행위자의 이질성으로 인해 전통적 억지 이론이 효과적으로 작동하기 어렵다고 지적한다. 그는 사이버 공격의 효과가 무력사용의 수준에 이르지 않거나 공격의 심각성을 명확히 규명하기 어려운 경우가 존재함을 강조하며, 이러한 특성으로 인해 사이버 억지에는 기존 억지 이론을 넘어서는 새로운 접근법, 즉 패러다임 전환이 필요하다고 주장한다.⁹⁾

스콧 제스퍼(Scott Jasper, 2017)는 기존의 억지 전략, 특히 냉전기 상호확증파괴(MAD)에 기반한 핵 억지 모델이 사이버가 가진 익명성과 귀속의 어려움, 비국가 행위자의 폭발적 증가, 그리고 극심한 비대칭성 앞에서 효력을 상실했음을 지적하며, 공격자가 감수해야 할 비용을 근본적으로 증대시키는 능동적 사이버 방어(Active Cyber Defense) 전략으로의 전환을 주장한다.¹⁰⁾ 김상배(2023)는 기존 사이버 억지 개념을 한미 사이버 안보 동맹 논의에 적용하는 데에는 개념적 한계가 존재한다고 지적한다. 그는 사이버 공간의 복잡성과 비대칭성, 책임 귀속의 어려움, 그리고 북한의 특수성으로 인해 억지의 효과성이 제한될 수 있음을 비판하며, 이러한 한계를 극복하기 위한 메타프레임으로서 다층위적 억

8) Ben Buchanan, *The Cybersecurity Dilemma: Hacking, Trust, and Fear Between Nations* (New York: Oxford University Press, 2016), pp.110-119, pp.141-155; Richard L Kugler, "Deterrence of Cyber Attacks," in *Cyberpower and National Security*, edited by Franklin D. Kramer, Stuart H. Starr, and Larry K. Wentz, Chapter 13 (National Defense University Press, 2009), pp.311-314; Martin C. Libicki, *Cyberdeterrence and Cyberwar* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2009), pp.39-73; John Arquilla and David Ronfeldt, *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 1997), pp.1-25; Lucas Kello, *The Virtual Weapon and International Order* (New Haven, CT: Yale University Press, 2017), pp.200-205, pp.206-212.

9) Joseph S. Nye Jr., "Deterrence and Dissuasion in Cyberspace," *International Security*, Vol. 41, No. 3 (2016), pp.46-48.

10) Scott Jasper, *Russian Cyber Operations: Coding the Boundaries of Conflict* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2020), pp.117-119.

지 전략을 제안한다.¹¹⁾ 민병원(2015), 유인태(2024), 손한별(2024) 등 역시 전통적 억지 개념의 사이버 공간 적용 가능성을 검토하면서, 사이버 안보 환경의 변화에 대응하기 위한 전략적 패러다임 전환의 필요성을 강조한다.¹²⁾ 미국의 통합억지전략에 관한 연구로서 최용환(2024)은 미국의 통합억지 추진을 한미동맹의 관점에서 분석하고 이에 대한 전략적 함의를 제시한다. 또한 강석울(2022)은 통합억지의 전략적 배경과 미국 국방전략과의 관계를 분석한다.¹³⁾ 결론적으로 다수의 연구는 전통적 억지 이론의 한계를 인식하고, 기술적 난제와 다중 행위자 문제를 포괄할 수 있는 다각적이고 통합적인 전략의 필요성에 동의하고 있다. 이러한 맥락에서 사이버 안보 국제협력에 관한 연구들(신승휴, 2022; 오일석·조은정, 2023)은 국경을 초월한 사이버 위협에 대응하기 위해 네트워크적 정치와 제도적 협력의 중요성을 강조해 왔으며, 이는 미국의 통합억지전략이 지향하는 ‘비군사적 수단의 제도화’와도 맥락을 같이 한다¹⁴⁾¹⁵⁾.

본 연구에서는 미국의 통합억지전략 하에서 추진되는 사이버 국제협력을 분석한다. 분석 대상인 다자 협의체는 북대서양조약기구(NATO), 파이프 아이즈(Five Eyes), 오커스(AUKUS), 쿼드(QUAD), 주요 7개국(G7), 랜섬웨어 대응 이니셔티브(CRI)이며, 양자 협력의 경우 미국의 주요 동맹국인 영국, 일본, 호주, 한국을 중심으로 검토한다.

2장에서는 미국의 사이버 공간 구상과 통합억지전략을 살펴보고, 3장에서는 사이버 안보를 의제로 포함하는 미국 참여 국제 협의체의 논의를 분석한다. 4장

11) 김상배, “사이버 억지의 새로운 개념화: 한미 사이버 안보 동맹론’의 성찰적 맥락에서,” 『국제정치논총』 제63권 2호, (2023), pp.51-88.
 12) 민병원, “사이버억지의 새로운 패러다임: 안보와 국제정치 차원의 함의,” 『국방연구』 제58권 제3호, (2015), pp.85-110.; 유인태, “사이버 억지 전략의 발전: 미국의 거부, 복원력, 징벌의 사이버 작전,” 『사이버안보연구』 제1집 제1호, (2024), pp.42-81.; 손한별, “사이버 억지의 요건과 고려사항: 누구로부터, 무엇을, 어떻게 억지할 것인가?,” 『한국군사학논집』 제80권 제1호, (2024), pp.87-114.
 13) 강석울, “통합적 억제 개념과 미 바이든 행정부의 국방전략,” 한국국방연구원 「동북아안보정세분석」(2022년 2월 14일), pp.1-8.
 14) 신승휴, “미국의 사이버 안보 국제협력 정책의 진화: 네트워크 이론과 구성적 제도주의의 시각,” 『국제정치논총』 제62권 제2호 (2022), pp.107-151.
 15) 오일석·조은정, “오커스(AUKUS)의 사이버안보적 함의,” 국가안보전략연구원 「INSS 연구보고서」 No. 2022-14 (2023), pp.87-94.

에서는 사이버 안보 분야를 중심으로 미국과 주요 동맹국 간 양자 협력의 전개를 분석하며, 결론에서는 통합억지전략 하에서 추진되는 미국의 사이버 국제협력 전략에 대한 구조적 함의를 도출하고자 한다.

2. 미국의 사이버 공간 구상과 통합억지전략

가. 미국의 지역 구상과 사이버 공간

카젠스타인(Peter Katzenstein)은 세계 질서가 미국의 설계 하에 구성되고 작동하고 있음을 주장한다.¹⁶⁾ 미국은 영토적·비영토적 권력 작용을 통해 전 세계에 중대한 영향력을 행사해 왔으며, 차별화된 권력 투자를 통해 세계 질서를 수직적으로 구성해 왔다. 제2차 세계대전 이후 미국은 유럽에 대한 군사적 개입을 유지하고 소련의 위협을 차단하며 독일의 군사적 재부상을 억지하기 위해 북대서양조약기구(NATO)를 창설하여 집단방위체제를 구축하였다. 한편 아시아 지역에서는 양자주의적 접근 방식을 기반으로 부채살 전략(hub and spokes)을 추진하였으며, 동아시아는 미·소 냉전기 무역과 안보가 결합된 양자주의 체제로 제도화되었다. 미국은 이러한 부채살 전략 하에서 한국, 일본, 필리핀, 남베트남 등과 무역-안보 제도를 유지하며, 해당 전략이 자국의 이익에 부합한다는 인식하에 공공재를 제공해 왔다.¹⁷⁾ 이러한 전략에 따라 동아시아에서는 EU나 나토와 같은 지역기구가 발전하지 못하였으며, 전후 처리를 위해 체결된 샌프란시스코 협정에서 미완으로 남은 영토 문제 등은 잠재적 분쟁 요인으로 작용하며 미국에 지정학적 레버리지를 제공하였다.¹⁸⁾

16) Peter J. Katzenstein, *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005), p.ix, pp.1-2.

17) Min Gyo Koo, "US Approaches to the Trade-Security Nexus in East Asia: From Securitization to Resecuritization," *Asian Perspective*, Vol. 35, No. 1 (2011), pp.37-57.

18) Kent E. Calder, "Securing Security through Prosperity: The San Francisco System in Comparative Perspective," *The Pacific Review*, Vol. 17, No. 1 (2004), pp.139-142.

사이버 공간의 발달로 전후 지역 안보체제에는 사이버 안보 의제가 새롭게 추가되었으며, 영토 및 물리적 공간으로부터 상대적으로 자유로운 사이버 공간의 질서 역시 기존 국제질서의 틀 속에서 발전하고 있다. 미국은 디지털 생태계에 대한 위협에 대응하기 위한 연합 구축 노력의 일환으로 자국이 주도하거나 참여하는 다양한 협의체를 통해 동맹 및 파트너국과의 협력 강화를 추진하고 있다. 이러한 협의체를 통해 사이버 위협 정보를 공유하고 공동의 사이버 보안 이익을 증진시키는 것이 주요 목표로 제시된다. 사이버 안보를 주요 의제로 다루는 협의체로는 북대서양조약기구(NATO), 파이브 아이즈(Five Eyes), 오커스(AUKUS), 퀴드(QUAD), 주요 7개국(G7), 랜섬웨어 대응 이니셔티브(CRI) 등이 있으며, 이 밖에도 미국은 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF), 경제번영을 위한 미주 파트너십(APEP), 미-EU 무역기술위원회(TTC) 등을 통해서도 사이버 협력을 확대할 것임을 전략 문서에서 밝히고 있다.¹⁹⁾

나. 억지 전략과 사이버 억지의 한계

억지 이론은 게임이론의 논리를 핵전략에 적용하면서 발전한 개념으로, ‘억지(deterrence)’란 실제 공격이 발생하기 이전에 위협적 행동을 단념시키는 것을 의미한다. 냉전기 억지 개념은 지역 국가 간 분쟁이나 낮은 단계의 무력 충돌이 핵무기가 사용되는 수준으로 확대될 수 있는 확전 사다리(escalation ladder)를 상정하고, 이러한 확전을 방지하기 위해 핵무기의 사용을 억지하는 데서 출발하였다. 악의적 행위자에 대한 억지의 핵심은 공격이 이루어질 경우 시의적절한 대응이 뒤따를 것이라는 신뢰 가능한 신호에 있으며, 다양한 억지 상황에서 행위자들의 신호와 효용이 중요한 변수로 고려된다.

국제관계에서 억지력과 강압(coercion)은 위협 기반 전략의 핵심을 이루는 개념이다. 억지력은 갈등 관리와 관련된 전략으로, 상대 행위자의 이해관계에

19) The White House, *National Cybersecurity Strategy*, March 1, 2023, <https://whitehouse.archives.gov/oncd/national-cybersecurity-strategy/> (accessed: October 9, 2025).

대한 평가에 영향을 미침으로써 특정 행동을 단념시키고자 하는 시도로 정의된다.²⁰⁾ 억지는 특정 행동을 고려하는 행위자에게 해당 행동의 비용이 기대되는 이익을 초과할 것임을 설득함으로써 행동을 억제하는 것을 의미한다. 이는 행위자의 비용을 증가시킴으로써 외부에서 개입된 합리적 비용·편익 분석에 기초한 결정을 전제로 한다. 강압은 억지와 유사한 수단을 활용하되, 상대방이 특정 행동을 중단하거나 의도한 방향으로 행동하도록 강요하는 전략을 의미한다. 억지는 역사적으로 다양한 형태로 활용되어 왔으나, 핵무기의 등장 이후에는 파괴적 전쟁을 예방하고 정치적 이익을 확보하기 위한 핵의 전략적 이점을 활용하는 방식으로 발전해 왔다.

억지 전략은 일반적으로 ‘징벌에 의한 억지(deterrence by punishment)’와 ‘거부에 의한 억지(deterrence by denial)’로 구분된다. 사이버 공간에서 징벌에 의한 억지는 공세적 사이버 역량(offensive cyber capabilities)과 연계되며, 거부에 의한 억지는 사이버 복원력(cyber resilience)과 밀접하게 관련된다(유인태, 2024). 그러나 징벌에 의한 억지는 공격 주체의 귀속(attribution) 문제로 인해 제약을 받으며, 거부에 의한 억지는 모든 것이 네트워크로 연결된 현대 사회에서 방어 대상의 범위가 지나치게 광범위하다는 한계를 가진다. 이러한 점에서 효과적인 사이버 억지를 위해서는 거부에 의한 억지를 기본으로 하되, 징벌에 의한 억지 수단을 보완적으로 결합하는 접근이 필요하다.

악의적 행위자에 대한 억지력의 핵심은 공격이 발생할 경우 신뢰 가능한 시의적절한 대응이 뒤따를 것이라는 신호에 있다. 그러나 사이버 안보는 전통적인 군사 안보와 상이한 특징을 가지며, 비국가 행위자의 역할 확대와 사이버 공격의 제한적인 파괴력을 고려할 때 사이버 억지는 핵 억지와 같은 수준의 효과를 확보하기 어렵다는 견해가 일반적으로 제기된다. 기밀성, 예측 불가능성, 익명성을 특징으로 하는 사이버 공간의 특성은 사이버 위협의 강점으로 작용하는 동시에, 사이버 공간만으로는 결정적인 피해를 가하기 어렵다는 점에서 억

20) Myriam Dunn Cavelty and Thierry Balzacq, eds. *Routledge Handbook of Security Studies*, 2nd ed. (London: Routledge, 2017), pp.182-184.

지 이론 적용의 한계를 드러낸다. 재래식 공격의 경우 첩보·감시·정찰 활동을 통해 억지 대상국에 대한 국가의 의지와 역량을 일정 부분 확인할 수 있으나, 사이버 수단의 경우 정보 공개가 가져올 역효과, 즉 ‘정보 공개의 딜레마’로 인해 공개 가능한 정보가 제한된다. 또한 억지 전략을 공개하는 과정에서 발생하는 청중 비용(audience cost) 역시 중요한 제약 요인으로 작용한다.²¹⁾ 즉 신호 보내기 차원에서 공개 선언이 이루어진 이후 실제 대응 조치(countermeasure)가 뒤따르지 않을 경우 해당 국가의 국제적 명성은 손상될 수밖에 없다. 또한 억지 수단의 또 다른 한계로 신호 전달(signaling)의 어려움이 존재한다. 억지 전략이 효과적으로 작동하기 위해서는 우선 국내적으로 보복에 대한 결심(commitment to retaliate)이 형성되어야 하며, 이러한 의지가 신뢰 가능한 위협(credible threat)의 형태로 적대국에 전달되어야 한다. 이러한 전통적 억지 개념의 한계를 고려하여 김상배(2023)는 메타프레임으로서 ‘창발에 의한 축적적 억지(cumulative deterrence against emergence)’라는 다층위적 억지 전략을 제안한다.²²⁾

다. 미국의 사이버 통합억지전략

미국의 통합억지(Integrated Deterrence)는 국가방위전략(National Defense Strategy, NDS) 등 미국의 주요 방위 전략 문서에서 핵심 전략으로 제시된 개념으로, 다양한 작전 영역과 국가 역량을 결합하여 여러 수단을 통합적으로 활용함으로써 억지력을 극대화하고자 하는 전략이다.²³⁾ 즉 영토, 영해, 영공, 우주, 사이버 등 다양한 영역을 아우르는 다영역적 접근과 정부 내 여러 기관(국방부, 정보기관, 국무부 등) 간의 통합, 그리고 미국과 동맹 및 파트너국 간 협력 강화를 포함하며, 군사적 억지뿐 아니라 외교·경제·정보 등 다양한 수단을

21) James Fearon, “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes,” *The American Political Science Review* Vol. 88, No. 3 (1994), pp.577-583.

22) 김상배, “사이버 억지의 새로운 개념화: ‘한미 사이버 동맹론’의 성찰적 맥락에서,” pp.51-88.

23) Mazarr and Ke, *Integrated Deterrence as a Defense Planning Concept*, pp.1-4.

결합한 포괄적 억지를 의미한다.

사이버 영역에서의 통합억지전략은 사이버 공간의 특성을 고려하여 전통적인 군사적 억지 전략과 구분되는 전략으로 제시된다. 이 전략은 기술적·조직적·절차적 방어를 통해 공격의 성공 가능성을 낮추는 거부(denial)와, 적이 사이버 공격을 감행할 경우 보복 및 불이익과 같은 비용(cost imposition)을 부과하는 방식을 포함한다. 동시에 공격이 발생하더라도 피해를 최소화하고 신속한 대응과 복구가 가능하도록 하는 복원력(resilience)의 강화를 중요한 요소로 강조한다.²⁴⁾ 또한 적의 역량을 사전에 탐지·교란하거나 공격 역량을 활용하여 억지력을 강화하는 전략을 취한다. 예컨대 미국 사이버사령부(USCYBERCOM)는 선행 방어 전략을 통해 사이버 공간에서 적의 활동을 탐지(discover)하고 작전을 저지(disrupt)하며 활동을 제한(limit)함으로써 억지력을 강화하고자 한다. 동시에 이러한 준비 태세와 역량, 그리고 대응 의지를 적대 행위자가 인지하도록 함으로써 억지 효과를 창출하고자 한다. 이러한 억지가 미국 단독의 노력만으로는 충분히 실현되기 어렵다는 인식 하에 미국은 동맹 및 파트너국과의 협력을 통해 통합된 역량을 구축하고자 하며, 동맹 및 파트너국을 사이버 영역의 전략적 자산으로 강조한다. 즉 미국은 사이버 통합억지전략을 통해 전 영역과 국가 역량을 동원하여 사이버 공간에서 적의 행동을 억지하고자 하며, 이 과정에서 사이버 국제협력은 통합억지전략의 핵심 축으로 자리한다.

3. 미국의 사이버 다자협력과 통합억지

가. 북대서양조약기구(NATO)의 사이버 협력

NATO(North Atlantic Treaty Organization)는 정치·군사적 수단을 통해

24) U.S. Department of Defense, *NDS Fact Sheet: Integrated Deterrence*, March 28, 2022, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2975559/nds-fact-sheet-integrated-deterrence/> (accessed: August 8, 2025).

회원국의 자유와 안보를 수호하는 것을 목표로 소련에 대한 집단안전보장을 목적으로 1949년 유럽과 북미 12개국에 의해 창설되었으며, 냉전 구도 해체 이후에는 군사 동맹의 기능을 유지하면서 정치·안보 협력 기구로 그 역할을 확대하였다. 나토는 2026년 현재 32개 국가가 참여하고 있으며, 정치·안보 문제를 논의하고 합의에 따른 집단적 결정을 내린다.

사이버 공간에 대한 나토의 방어 역량 강화 필요성은 2002년 프라하에서 열린 정상회담에서 연합국 지도자들에 의해 최초로 공식 인정되었으며, 이후 사이버 문제는 나토 정상회의 의제에서 주요 쟁점으로 다루어져 왔다. 나토는 2016년 사이버 공간을 제5의 작전 영역(Operational Domain)으로 지정하였으며, 사이버 공격에 대한 공동 대응을 위해 사이버 방위 전략(Cyber Defence Strategy)을 수립하였다. 또한 나토 조약 제5조(집단방위 조항)에 따라 사이버 공격이 특정 상황에서 무력 공격과 동일한 수준으로 간주될 수 있음을 밝혔다.

나토는 사이버 방위 정책(NATO Cyber Defence Policy)을 통해 회원국 간 사이버 안보 협력을 강화하고, 사이버 위협 인텔리전스(Cyber Threat Intelligence, CTI)를 공유하여 회원국들이 사이버 공격을 사전에 탐지하고 대응할 수 있도록 지원한다. 사이버 방위에 대한 나토의 주요 목표는 나토 네트워크 및 회원국 보호, 회원국의 회복력(resilience) 강화 지원, 그리고 나토 회원국 간 정치적 협력과 공동행동(집단행동)을 위한 플랫폼 제공이다.

또한 나토는 NATO CCDCoE(Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence), Hybrid CoE(The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats), NATO StratCom COE(Strategic Communications Centre of Excellence) 등 전문기구를 운영하여 사이버 안보 관련 연구를 수행하고 있다. 이와 함께 Cyber Coalition, 락드실즈(Locked Shields) 등의 사이버 방어 훈련을 통해 회원국의 사이버 방어 역량을 향상시키고 국제협력을 추진하고 있다.

러시아-우크라이나 전쟁이 3년 차에 접어든 가운데 이스라엘-이란 분쟁과 미국의 이란 핵시설 공습 등 다양한 국제안보 위기 상황 속에서 개최된 나토 정상회의에서 나토는 나토 조약 제5조에 명시된 집단방위에 대한 의지를 재확인

하였다. 또한 나토 조약 제3조²⁵⁾에 따른 개별 국가 및 집단적 의무를 충족하기 위해 회원국들은 GDP 대비 5% 수준의 방위비 지출에 합의하였다. 이 가운데 3.5%는 핵심 국방 요구사항에, 1.5%는 핵심 인프라 보호, 네트워크 방어, 민간 대비 태세 및 회복력 강화, 혁신 촉진, 방위산업 기반 강화 등에 활용하기로 하였다. 이러한 합의는 나토 회원국의 국방 및 사이버 안보 관련 투자 확대를 촉진할 것으로 예상된다. 한국은 인도·태평양 4개국(Indo-Pacific Four, IP4)²⁶⁾을 통해 나토와 연대하고 사이버 안보, 허위정보 및 신형기술 부분에 관한 협력적 이니셔티브를 지속·강화하고 있다.²⁷⁾

〈표 1〉 사이버 국제 협의체 별 주요 의제

협력분야 협의체	국제법규범	위협정보 공유(CTI)	신뢰구축 조치(CBM)	대응공조	역량강화
Five Eyes		○		○	
QUAD		○		○	○
AUKUS		○			
G7	○			○	○
NATO	○	○		○	○
CRI		○		○	

출처: 저자 작성

나토의 사이버 안보 협력에서 미국은 핵심적이고 주도적인 역할을 수행해 왔다. 미국은 나토의 사이버 공간 작전 영역화와 집단방위(제5조) 적용을 주도해

25) NATO Treaty Article 3. In order more effectively to achieve the objectives of the Treaty, the Parties, separately and jointly, by mean of continuous and effective self-help and mutual aid, will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack.

26) 나토가 2022년 회의부터 초청한 인도·태평양 4개 협력 파트너 국가인 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드를 의미함.

27) North Atlantic Treaty Organization, “Statement between NATO Secretary General and the Four Indo-Pacific Partners in the Context of the NATO Summit in the Hague,” June 25, 2025, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_236714/htm (accessed: December 28, 2025).

왔으며, 미국 사이버사령부(USCYBERCOM)는 나토의 작전 및 훈련에 직·간접적으로 참여하고 있다. 또한 위협 정보 공유(TTPs: Tactics, Techniques, and Procedures; IOC: Indicators of Compromise) 과정에서도 미국 정보기관이 중심적 역할을 수행하는 것으로 알려져 있다. 이러한 사이버 역량을 기반으로 미국은 사이버 억지와 통합억지 개념을 나토 차원으로 확장하여 적용해 온 것으로 분석된다.

나. 파이브 아이즈(Five Eyes)의 사이버 협력

파이브 아이즈(Five Eyes)는 미국, 영국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드로 구성된 정보 협력 공동체로, 회원국 간 정보 공유를 핵심으로 하는 정보 동맹이다.²⁸⁾ 파이브 아이즈(Five Eyes)는 제2차 세계대전 시기인 1941년 독일과 일본의 암호 해독을 위해 미국과 영국의 정보기관 간 협력이 이루어진 데에서 기원을 찾을 수 있다. 이후 양국은 1943년 정보 공유 협력을 제도화하기 위해 BRUSA (Britain-United States of America Agreement)를 체결하였으며, 이는 훗날 파이브 아이즈 정보 협력 체제로 발전하였다.²⁹⁾ 이후 1948년 캐나다가 가입하였으며, 1955년 호주가, 1956년 뉴질랜드가 영연방 자치령 지위를 통해 가입하였다(Scarlet Kim and Paulina Perlin, 2019). 파이브 아이즈는 2015년부터 매년 5개국 장관회의(Five Country Ministerial, FCM)를 개최하고 있으며, 회의 이후 5개국 장관 공동성명(Five Country Ministerial Joint Communiqué)을 발표한다.

사이버 안보와 관련하여 파이브 아이즈는 매년 공동성명에서 사이버 안보 위협과 사이버 공간에서의 책임 있는 국가 행동의 중요성을 강조하고 있다

28) 담당기관: 미국-NSA(National Security Agency); 영국-GCHQ(Government Communications Head Quarter); 호주-ASD(Australian Signal Directorate); 캐나다-CSE (Communications Security Establishment); 뉴질랜드-GCSB(Government Communication Security Bureau).

29) BRUSA(Britain-United States Agreement, 1943), 이후 UKUSA(United Kingdom-United States of America Agreement, 1946)으로 계승됨.

(DPMC, 2024). 또한 2023년 10월 개최된 ‘파이브 아이즈 정상회담(Five Eyes Summit)’에서는 중국의 AI 등 첨단기술 탈취 위협과 경제 스파이 활동에 대해 경고하며(FBI, 2023), 파이브 아이즈가 사이버 영역에서 적성국에 대한 대응 활동을 수행하고 있음을 드러내었다.

신호정보(SIGINT) 공유에서 시작된 파이브 아이즈의 사이버 협력은 정보 협력 및 위협 정보 공유 분야에서 가장 높은 효용성을 보이며, 파이브 아이즈 공동 성명은 회원국 간 외교적 공동 대응 활동의 플랫폼으로 적극 활용되고 있다. 이러한 동맹 간 공동 대응은 통합억지전략 하에서 공격국의 비용을 증대시키는 수단으로 활용된다.

〈표 2〉 파이브 아이즈 5개국 장관 공동성명의 사이버 안보 관련 의제

시기	주요내용
2021	<ul style="list-style-type: none"> 사이버 공격으로 인한 내정개입 및 학술, 연구, 개발 관련 지적재산 유출 사이버범죄 및 랜섬웨어
2022	<ul style="list-style-type: none"> 러시아-우크라이나 전 관련 사이버위협 대응 모범사례 공유 하이브리드 위협 모니터링 및 랜섬웨어에 대한 집단적 대응
2023	<ul style="list-style-type: none"> 랜섬웨어, 정보공유, 공동위협대응
2024	<ul style="list-style-type: none"> 기술 산업과 협력을 통한 사이버보안 강화
2025	<ul style="list-style-type: none"> 초국경탄압(Transnational Repression)의 수단으로 사이버공간을 활용하는 국가 배후 사이버 행위자의 활동에 협력적으로 대응함

출처: 저자 작성

다. 오커스(AUKUS)의 사이버 협력

오커스(AUKUS)는 미국, 영국, 호주 간 삼각 안보 협력체제로 인도-태평양 지역이 당면한 주요 문제에 대한 협력을 표방하며, 대중국 견제와 인도-태평양 지역에서의 무력 충돌 가능성을 낮추고 대중 억지력 향상을 목적으로 한다. 오커스는 2007년 미국과 영국,³⁰⁾ 2014년 미국과 호주 간 체결된 방산무역협력조약³¹⁾에 기원을 두고 있으며, 2021년 9월 공식적으로 출범한 협의체이다.

오커스의 필라(Pillar) 1은 재래식 무장 원자력 추진 잠수함을 호주에 제공하는 것이며, 필라 2는 첨단 군사 역량 공동 개발로 구성된다. 오커스의 주요 활동으로는 정기적인 고위급 회의 개최, 국방 및 외교 정책 교류, 첨단 기술 관련 정보 공유 등이 있으며, 특히 호주의 핵추진 잠수함 개발을 지원하는 것을 주요 목표로 한다.³²⁾

사이버 안보와 관련하여 오커스는 외교·안보 분야에서 발생할 수 있는 사이버 공격에 대응하고, AI 등 첨단기술 분야에서의 협력과 정보 공유를 추진하고 있는 것으로 알려져 있다. 특히 회원국 정부는 2030년을 목표로 인공지능, 사이버, 양자기술, 해저기술 등 8개 핵심 분야에서 첨단 군사 역량의 공동 개발을 추진하는 필라 2(Pillar 2)에 한국의 참여 가능성을 논의한 바 있다. 한편 오커스의 필라 1은 원칙적으로 확대하지 않는다는 방침을 유지하고 있으며, 필라 2의 경우 일본에 이어 한국, 캐나다, 뉴질랜드 등과의 협력 확대 가능성이 제기되고 있다.³³⁾ 오커스는 사이버 안보 분야보다는 핵추진 잠수함 협력에 중점을 두고 있으며, 기본적으로 정보 공유와 첨단 군사기술 협력을 위한 안보 동맹으로 기능한다. 사이버 안보 활동은 상대적으로 부차적인 측면이 있으나, 중국의 부상에 대응하여 미국이 아시아·태평양 지역에서 구축하고 있는 미국 중심의 격자형 안보 구조 내 소다자 협력체로 활용된다는 점에서 의미를 가진다. 이러한 협력은 동맹국 간 협력 체계를 강화함으로써 미국의 통합억지전략을 보완하는 역할을 수행한다.³⁴⁾

30) UK-US Defense Trade Cooperation Treaty (2007, 6)

31) Australia-United-States Defense Trade Cooperation Treaty (2014, 9)

32) The White House, *Joint Leaders Statement on AUKUS*, March 13, 2023, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/13/joint-leaders-statement-on-aukus-2/> (accessed: October 6, 2025).

33) Austrian Government Defence, *AUKUS Defense Ministers Meeting Joint Statement*, 2023. (accessed: October 23, 2025).

34) 최용환, “미국의 통합억제 추진 동향과 한미동맹의 과제,” 국가안보전략연구원 「INSS 전략보고」 295호, (2024년 12월 11일), p.5.

〈표 3〉 오커스 공동정상회담의 사이버 안보 관련 의제

시기	주요내용
2021	<ul style="list-style-type: none"> 미-영-호 3국 간 협력을 시작하여, 사이버, 인공지능, 양자기술 등에 관한 정보공유를 확대, 심화함
2022	<ul style="list-style-type: none"> 오커스를 통해 사이버, 인공지능, 양자기술 등 정보 및 기술공유 협력에 기여함
2023	<ul style="list-style-type: none"> 필라-2에서 공급망 사이버보안 강화 및 중요 통신 및 운영시스템 보호 등 사이버 역량 강화
2024	<ul style="list-style-type: none"> 필라-2에서 양자기술, 사이버역량, 전자전 분야 발전 관련 논의
2025	<ul style="list-style-type: none"> 필라-2에서 첨단기술 발전의 가속화 사이버 역량과 신뢰 기반 정보공유 강조³⁵⁾

출처: 저자 작성

라. 쿼드(QUAD)의 사이버 협력

쿼드(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD)는 중국 견제를 목표로 결성된 안보 협의체로, 일본의 제안으로 2007년부터 2008년까지 단기 운영되었다가 활동이 잠정 중단된 후 2017년 재개되었으며, 트럼프 행정부와 바이든 행정부의 인도-태평양 전략의 핵심 협의체로 점차 제도화되고 구체화되었다. 쿼드의 참여국은 미국, 인도, 일본, 호주이며 2021년 정상급 협의체로 격상되어 첫 정상회담이 개최되었다. 또한 인도양에서의 합동 군사훈련, 정상회담, 외교장관 회담을 비롯한 고위급 회의 개최를 통해 정보 교류를 실행하고 있다.

2023년 쿼드 정상 성명에서는 더욱 안전한 사이버 공간에 대한 국가적 의지를 재확인하고, 사이버 인식을 증진하며 인도-태평양 지역 참여자들이 사이버 공간에서 스스로를 보호할 수 있도록 지원하는 이니셔티브인 ‘쿼드 사이버 챌린지(QUAD Cyber Challenge)’를 출범시켰다. 쿼드는 중국 견제를 목표로 결성되어 아시아-태평양 지역의 동맹국 간 협력 체계를 강화하는 데 활용된다는 점

35) AUKUS Forum, AUKUS, *Cybersecurity & the Future of Trusted Information Sharing*, August 6, 2025, <https://aukusforum.com/aukus-news/f/aukus-cybersecurity-the-future-of-trusted-information-sharing> (accessed: October 26, 2025).

에서 통합역지전략을 강화하는 데 이바지한다.³⁶⁾

〈표 4〉 퀴드 정상회의의 사이버 안보 관련 의제

시기	주요내용
2021	<ul style="list-style-type: none"> 사이버위협에 대한 핵심 인프라 복원력 강화 퀴드 고위급 사이버 그룹 출범
2022	<ul style="list-style-type: none"> 사이버 위협정보공유 디지털 제품 및 서비스 공급망의 잠재적 위협 식별 및 평가 정부조달 SW 보안 표준 정의를 통한 SW 보안 생태계 5G 다변화를 위해 Open LAN 정책동맹과 협력하고 제반환경을 조성
2023	<ul style="list-style-type: none"> Open LAN 구축을 통해 통신 네트워크 확장 핵심신흥기술, 기술표준, 사이버 안보 관련 협력활동 진행
2024	<ul style="list-style-type: none"> 상업용 해저통신 케이블 보호 보안 소프트웨어 개발, 표준 및 인증 정부용 소프트웨어 보안 및 공급망 안전을 위한 표준 연례 퀴드 사이버 챌린지(Quad Cyber Challenge) 개최 퀴드 사이버 부트캠프(Quad Cyber Bootcamp) 등 사이버 역량강화 프로젝트 이니셔티브 강화 국가안보와 주요 인프라 네트워크 보호를 위한 취약성 식별 및 완화를 위한 공동 노력과 사이버 위협정보 공유를 위한 정책적 대응 강화 허위정보 대응과 사이버보안 분야 등에서의 인적교류
2025	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 암호화폐 탈취를 규탄

출처: 저자 작성

마. 주요 7개국(G7)의 사이버 협력

주요 7개국(Group of Seven, G7)은 세계 경제의 방향과 국가 간 경제 정책의 협력 및 조정을 논의하는 협의체이다. G7은 미국, 일본, 독일, 영국, 프랑스, 이탈리아, 캐나다로 구성되며, 유럽연합(EU)도 참여 기구로서 함께 활동하고 있다. G7은 주요 선진국 간 국제질서와 글로벌 경제 거버넌스에 관한 다양한 이니셔티브를 도출해 왔으며, 특히 경제 분야에 특화된 G7 재무장관 회의 등은

36) 최용환, “미국의 통합역제 추진 동향과 한미동맹의 과제,” p.5.

세계 경제 정책에 상당한 영향력을 행사하고 있다.

사이버 안보와 관련하여 G7은 이세시마 사이버 그룹(Ise-Shima Cyber Group, ISCG)을 통해 사이버 안보 관련 정책을 논의하고 있으며, 인공지능 분야에서는 ‘히로시마 AI 프로세스(Hiroshima AI Process, HAIP)’를 운영하며 글로벌 AI 거버넌스 논의를 추진하고 있다.³⁷⁾ G7은 2020년 중국 화웨이 5G 장비에 대한 공동 대응 방안을 모색하고, 2023년 ‘AI 국제행동강령’ 개발에 합의하는 등 시의적절한 사이버 안보 문제에 대해 협력하고 있다. 2025년 G7 정상회의에서는 ‘AI 번영을 위한 정상성명³⁸⁾’을 발표하여 안전하고 책임 있는 AI 개발과 활용에 관한 G7 국가 간 공감대를 형성하였다. 또한 G7 사이버보안 워킹그룹 의장 성명을 통해 ‘G7 SBOM for AI’의 초안을 발표하였다.

아울러 양자기술 관련 공동성명³⁹⁾을 발표하여 공통의 이익과 가치에 기반한 신뢰 가능한 양자기술 생태계 구축에 관한 합의를 도출하였다. G7은 정례화 된 선진국 간 협력 플랫폼을 활용하여 정보 교류를 통해 사이버 위협과 모범 사례를 공유하고, 주요 인프라 보호 및 집단적 사이버 복원력 강화와 함께 IoT, AI, 양자기술 등 사이버 보안에 영향을 미치는 신기술 분야에서의 협력을 강화하고 있다. 또한 다양한 이니셔티브를 통해 개별 국가와 집단적 안보를 동시에 강화하고 있다.

통합억지전략이 군사, 경제, 우주, 정보, 사이버 등의 영역과 수단을 통합하는 것을 기본으로 한다는 점에서 G7은 글로벌 금융, 무역, 기술 규범을 설정하고 제재와 수출 통제 등에 강력한 영향력을 행사함으로써 군사적 억제와 정치·경제적 외연을 확장하는 장치로 활용된다. 또한 사이버 통합억지전략을 구사함에 있어 광범위한 가치 연합을 결집하는 과정에서 규범 기반 억지와 외교적 억

37) G7, *G7 Hiroshima Leaders' Communiqué*, May 20, 2023, <https://www.mofa.go.jp/files/100506878.pdf> (accessed: November 8, 2025).

38) G7, *G7 Hiroshima Process on Generative Artificial Intelligence (AI): Towards a G7 Common Understanding on Generative AI*, September 7, 2023, (accessed: November 8, 2025).

39) G7, *Kananaskis Common Vision for the Future of Quantum Technologies*, June 17, 2025 (accessed: November 8, 2025).

지 측면에서 G7이 중요한 역할을 수행하며 제도적 역지력을 강화하는 기능을 한다.

〈표 5〉 G7 정상회의의 사이버 안보 관련 의제

시기	주요내용
2021	<ul style="list-style-type: none"> 기존 국제법의 사이버 공간 적용에 대한 공동의 이해 증진 랜섬웨어 관련 범죄 대응 협력 ICT 인프라 공급망 보안 촉진
2022	<ul style="list-style-type: none"> 랜섬웨어 공격에 책임을 묻고, 피난처를 제공하지 않음 가상자산 및 가상자산 서비스 제공업체에 대한 자금세탁방지 랜섬웨어 행위자 및 지원자를 저지하고 사법적 조치 강구 랜섬웨어에 활용되는 인프라 정보공유 및 공격 중단 협력
2023	<ul style="list-style-type: none"> 사이버 감시 시스템과 같은 주요 신기술 및 특정 이중용도기술을 전략적 경쟁국에 수출 금지 랜섬웨어, 사이버범죄, 자금세탁 대응 협력 부다페스트 사이버범죄협약 비준을 준비하는 파트너 국가 지지
2024	<ul style="list-style-type: none"> 인공지능 협력을 위해 ‘히로시마 AI 프로세스 발전’ 중국의 사이버 공간에서 책임 있는 행동에 대한 약속을 지킬 것을 촉구 이세시마(Ise-Shima) 사이버그룹 활동 발전 영향력 공작 대응 활동 강화 기타, 랜섬웨어, 주기기반시설 사이버위협 대응, IoT 보안, 이중용도 기술 수출 통제, 데이터의 자유로운 흐름, 안전한 우주 기술 발전에 대해 논의
2025	<ul style="list-style-type: none"> ‘G7 사이버보안 워킹그룹 의장성명’ 발표 ‘AI 번영을 위한 정상성명’을 발표하고 ‘G7 SBOM for AI’ 발표 ‘G7 양자기술의 미래에 대한 공동비전’ 발표

출처: 저자 작성

바. 랜섬웨어 대응 이니셔티브(CRI)의 사이버 협력

랜섬웨어 대응 이니셔티브(Counter Ransomware Initiative, CRI)는 미국 국가안보회의(National Security Council, NSC) 주도로 30여 개국 장관들이 참여하여 2021년 발족되었다. CRI는 랜섬웨어 공격에 대응하기 위해 네트워크

회복력 증진을 위한 협력, 랜섬웨어 대가 지불 과정에서의 가상자산 자금세탁 차단을 위한 규제·감독·조사 관련 협력, 법집행기관·안보당국·사이버 안보 기관 간 협력의 적시 추진, 사이버범죄 대응 및 역량 강화를 위한 외교적 협력 강화 등 국제 공조 의지를 표명하고 구체적인 랜섬웨어 대응 공조 방안을 논의 하기 위해 설립되었다.

이니셔티브의 주요 활동은 랜섬웨어 인프라 및 행위자 저지, 랜섬웨어 공격에 대한 회복력 강화, 가상화폐 세탁 문제 해결 방안 모색, 랜섬웨어 대응을 위한 국제협력 강화 및 국가 간 협력이다. 초기 30여 개국이 참여했으며 2025년 현재 회원국은 약 65개국으로 증가하였다. CRI는 랜섬웨어 공격에 대한 집단적 회복력 구축과 책임자 추적, 랜섬웨어 생태계를 지원하는 불법 금융에 대응하고 랜섬웨어 공격을 방어하기 위해 민간 부문과의 적극적 협력을 추진하고 있다.

이를 통해 국제 랜섬웨어 대응 태스크포스(International Counter Ransomware Task Force, ICRTF)가 설립되었으며, 태스크포스의 역할은 조기 경보 기능을 강화하고 공격 방지를 위한 부문 간 사이버 위협 정보 공유를 수행하며, 정책 및 모범 사례 공유 활동을 통합하고 인식 제고와 주요 민간 부문 파트너와의 지속적 협력을 위한 모델을 개발하는 것이다.

CRI는 미국 주도로 출범한 정치·법집행·외교 중심의 다자 억지 협의체로, 억지의 대상은 국가 행위자뿐만 아니라 비국가 행위자로 확장하고 법집행, 제재, 외교, 경제, 규범의 영역에 이르기까지 공격자를 억지할 수 있는 수단을 확대한다는 측면에서 미국의 통합억지전략을 강화한다. CRI는 랜섬웨어 조직의 수익 구조를 붕괴시키는 데 초점을 두어 통합억지전략의 핵심 논리인 ‘공격의 편익보다 비용을 구조적으로 더 크게 만든다’는 원칙을 강화하고, 랜섬웨어 관련 전술과 기법을 공유하며 주요 인프라 방어에 관한 모범 사례를 확산하고 피해 대응 및 복구 협력을 통해 거부에 의한 억지를 실현한다.

〈표 6〉 CRI 공동성명 주요내용

시기	주요내용
2021	<ul style="list-style-type: none"> 랜섬웨어 인프라 착취 및 공격행위자 저지 랜섬웨어 공격에 대한 회복력 강화 랜섬 세탁에 활용되는 가상화폐 문제 해결 국제협력을 통해 랜섬웨어 생태계를 파괴하고 랜섬웨어 범죠훁 문제 해결
2022	<ul style="list-style-type: none"> 랜섬웨어 공격에 책임을 묻고, 피난처를 제공하지 않음 가상자산 및 가상자산 서비스 제공업체에 대한 자금세탁방지 랜섬웨어 행위자 및 지원자를 저지하고 사법적 조치 강구 랜섬웨어에 활용되는 인프라 정보공유 및 공격 중단 협력
2023	<ul style="list-style-type: none"> CRI 참여 국가의 역량 강화 위협정보 공유 및 상호 자원 강화 랜섬 지불 금지에 대한 공동 정책 성명서 개발 및 사고대응 지원
2024	<ul style="list-style-type: none"> 랜섬웨어 공격에 대한 회복력 개선 랜섬웨어 공격 피해국을 지원하고 공격자에 대한 추적 및 처벌 위협 정보 및 침해 지표 공유를 위한 온라인 플랫폼 개발
2025	<ul style="list-style-type: none"> 정보공유 및 역량강화 논의 랜섬웨어 위협에 대한 단합된 공동 대응 의지 재확인 랜섬웨어 문제 해결을 위한 책임있는 국가 행동 준수 강조

출처: 저자 작성

4. 미국의 사이버 양자협력과 통합억지

가. 미국-영국 사이버 안보 협력

미국과 영국은 오랜 동맹 관계를 바탕으로 전통 안보 분야에서의 협력에 이어 협력의 범위를 확장하여 사이버 안보 분야에서도 긴밀한 협력을 지속하고 있다. 영국은 나토 회원국이며 가장 중요한 동맹이자 파트너인 미국과의 관계에 중요성을 부여하며 ‘특수 관계(special relationship)’를 유지하고 있다. 미국과 영국 간 사이버 안보 협력은 위협 정보 공유, 사이버 범죄 대응, 국방 사이버 협력

에서 인공지능(AI)에 이르기까지 다양한 영역에서 실행되고 있으며, 정기적으로 사이버 안보 정책, 전략, 법률적 대응 방안에 대해 협의하고 있다. 주요 협력 분야는 다음과 같다.

양국은 파이브 아이즈(Five Eyes) 정보 동맹과 오커스(AUKUS) 안보 협정을 통해 사이버 보안, AI, 양자 기술 등 첨단 기술 분야에서 협력하고 있다. 사이버 위협 정보 공유와 관련하여 미국과 영국은 클라우드법(Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act, CLOUD Act)에 관한 협정을 체결하여 양국의 사법기관이 기술 기업에 전자 데이터를 직접 요청할 수 있도록 하였으며, 이를 통해 사이버 범죄, 테러, 아동 성 착취 등 중대 범죄에 신속히 대응할 수 있다.⁴⁰⁾ 사이버 범죄 대응과 관련하여 양국의 컴퓨터 비상 대응팀인 US-CERT와 CERT-UK는 사이버 위협 정보 공유와 사고 대응 분야에서 협력하고 있다.

2015년 미영 정상회담에서 양국 간 사이버 안보 협력을 더욱 강화하기로 합의한 이래 양국은 중요 인프라 사이버 보안 협력과 위협 정보 공유, 정보 협력, 연구 분야 협력 지원 등에 합의하였다. 양국은 사이버 보안 및 네트워크 방어 합동 훈련을 실시하고, 미국의 사이버보안 프레임워크(U.S. Cybersecurity Framework)와 영국의 사이버 에센셜(Cyber Essentials) 제도를 포함한 사이버 보안 제도 및 표준을 조정하기로 합의하였다.⁴¹⁾

2018년 미국 국토안보부(DHS)과 연방수사국(FBI), 영국 국가사이버안보센터(NCSC)는 러시아의 사이버 활동에 대한 공동 기술 정보를 발표하였다. 또한 미국과 영국은 2021년 사이버 인력 개발, 공동 훈련, 정보활동 협력을 통한 공조를 강화하였다. 2024년 미국과 영국은 전략 대화에서 양국 간 협력과 공동의 외교·안보 목표를 논의하며 중국의 남중국해 활동을 견제하고 오커스(AUKUS) 협력을 강화하며, 외국 정보 조작 및 개입(Foreign Information Manipulation

40) U.S. Department of Justice, *Landmark U.S.-UK Data Access Agreement Enters into Force*, October 3, 2022, <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/landmark-us-uk-data-access-agreement-enters-force> (accessed: November 18, 2025).

41) The White House, *FACT SHEET: U.S.-United Kingdom Cybersecurity Cooperation*, January 16, 2015, <https://www.gov.uk/government/publications/us-uk-cybersecurity-co-operation-fact-sheet> (accessed: November 18, 2025).

and Interference, FIMI)에 대응하고 악의적 사이버 행위 차단을 위해 양국의 공동 사이버 방어 전략을 강화할 것을 선언하였다.⁴²⁾

인공지능 분야 협력과 관련하여 2023년 미국 사이버보안 및 인프라 보안국(Cybersecurity and Infrastructure Security Agency, CISA)과 영국 국가사이버보안센터(NCSC)는 ‘시큐리티 바이 디자인(Secure by Design)’ 원칙을 기반으로 한 AI 시스템 개발 지침을 공동 발표하였다. 또한 2024년 영국 국방과학기술연구소(Defense Science and Technology Laboratory, DSTL), 미국 고등방위연구계획국(Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA), 캐나다 국방연구개발국(Defense Research and Development Canada, DRDC)은 AI, 사이버 보안, 정보 도메인 기술 개발을 위한 공동 연구 협정을 체결하였다.⁴³⁾

미국과 영국은 위협 정보 공유, 공동 방어 체계 구축, 규범 형성, 첨단기술 협력을 포함한 제도화된 동맹 메커니즘에 기반한 사이버 안보 협력을 통해 동맹의 역량과 가치를 결집하고, 악의적 사이버 행위자에게 집단적 비용을 부과하며 사이버 공간 전반에서 역지력을 강화하는 방식으로 미국의 통합역지전략을 구체적으로 구현하고 있는 것으로 평가된다.

나. 미국-일본 사이버 안보 협력

제2차 세계대전 이후 1951년 미일 상호안보조약을 통해 공식적으로 안보 협력을 체결한 이래 미국과 일본의 안보 협력은 중국의 부상과 쿼드(QUAD)의 등장, 그리고 인도-태평양 전략을 통해 진화하고 있다. 중국의 위협에 따라 미일 간 안보 인식은 양국의 협력이 전통 안보 분야를 넘어 사이버 공간으로까지 확대되는 방향으로 전이되고 있다. 일본은 지난 20년간 중국의 부상과 센카쿠 열

42) UK National Cyber Security Centre, *Joint US-UK Statement on Malicious Cyber Activity Carried Out by the Russian Government*, April 15, 2018, <https://www.ncsc.gov.uk/news/joint-us-uk-statement-malicious-cyber-activity-carried-out-russian-government> (accessed: December 1, 2025).

43) GOV.UK, *UK, US and Canada to Collaborate on Cybersecurity and AI Research*, September 20, 2024, <https://www.gov.uk/government/news/uk-us-and-canada-to-collaborate-on-cybersecurity-and-ai-research> (accessed: December 1, 2025).

도 인근 일본 영공 침범, 중국 인민해방군 해군(People's Liberation Army Navy, PLA Navy)의 일본 해역 침범 등에 따라 중국에 대한 위협 인식이 고조되고 있다. 또한 북한에 대해서는 핵탄두 미사일 개발과 랜섬웨어 공격 증가 등에 따라 일본은 북한을 어느 때보다 심각하고 압박한 위협으로 인식하고 있다.⁴⁴⁾ 또한 일본 내 사이버 공격이 증가하고 해외 발 사이버 공격이 급증함에 따라 일본은 국내 사이버 보안 태세 강화뿐만 아니라 사이버 안보 국제 협력 강화를 위한 의지를 적극적으로 표명하고 있다.

일본은 미국과의 협력을 사이버 국제 협력의 핵심으로 강조하고 있다(国家安全保障會議·内閣, 2022).⁴⁵⁾ 2011년 양국은 '안보협의위원회 공동성명'에서 사이버 공간을 상호 관심 분야에 포함시키며 주요 인프라, 정보 보안, 우주 시스템의 회복력 증진 등을 위한 사이버 안보에 관한 양자 전략 정책 대화 창설에 합의하였다.⁴⁶⁾ 이를 통해 양국은 정기적으로 '미국-일본 사이버 대화'를 개최하여 사이버 정책, 작전 협력, 국제 및 지역 협력, 역량 구축 등에 대해 논의한다. 2024년까지 총 9차례 미국과 일본 간 사이버 대화가 개최되었으며, 이를 통해 양국의 사이버 안보 정책을 공유하고 양자 간 사이버 작전 협력, 국제 및 지역 협력, 역량 구축 등 미국과 일본 간 사이버 협력에 관한 포괄적 논의를 진행하고 있다.⁴⁷⁾

일본은 미일 동맹 프레임워크 내에 사이버 안보 협력이 포함됨을 명시적으로 언급하고 있으며, 2023년 1월 미국과 일본은 외교 및 국방 장관이 참석하는 '2+2 안보 협의'를 통해 사이버 안보의 중요성을 재확인하였다.⁴⁸⁾ 양국은 교차

44) 防衛省, 『日本の防衛(防衛白書 令和5年版)』, July 28, 2023.

45) 国家安全保障會議および内閣, 国家安全保障戦略, December 16, 2022.

46) U.S. Department of State, *Joint Statement of the U.S.-Japan Security Consultative Committee*, June 21, 2011, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/06/166597.htm> (accessed: December 7, 2025).

47) Ministry of Foreign Affairs of Japan, *The 9th Japan-US Cyber Dialogue*, June 27, 2024, https://www.mofa.go.jp/press/release/pressite_000001_00394.html (accessed: December 7, 2025).

48) U.S. Department of Defense, *Joint Statement of the 2023 U.S.-Japan Security Consultative Committee ('2+2')*, January 11, 2023, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3265559/joint-statement-of-the-2023-usjapan-security-consultative-committee-22/> (accessed: December 3, 2025).

영역 통합 역량(Cross-domain Capabilities)을 강조하며, 일본이 2022년 3월 신설한 자위대 사이버사령부(JSDF Cyber Defense Command)에 대하여 미국은 협력 범위 확대 의지를 표명하고 일본의 ‘방산 산업 사이버보안 기준’과 관련한 공동 방어 기반 마련 추진에 대한 의사를 밝혔다. 또한 2023년 일본 경제산업성(Ministry of Economy, Trade and Industry, METI)과 미국 국토안보부(DHS)는 상호 사이버 보안 협력 양해각서(Memorandum of Cooperation, MOC)를 체결하여 운영 협력, 산업제어시스템 보안 향상 및 주요 인프라 보호 협력, 역량 강화, 규제 및 제도의 조화에 관한 양국 간 협력 강화를 추진하였다.⁴⁹⁾

일본은 파이브 아이즈(Five Eyes)와의 협력을 통해 동맹 및 파트너국과의 협력을 확대하고자 하는 의지를 지속적으로 표명하고 있으며, 사이버 범죄에 관한 부다페스트 협약을 지지함으로써 사이버 범죄 대응을 위한 서방의 노력에 동참하고 있다. 또한 사이버 공간에서 책임 있는 국가 행동(Due Diligence)에 관한 유엔 규범 등에 대해서도 지지를 표명하고 있다. 미일 양국은 인도-태평양 지역의 사이버 안정을 위해 협력을 확대하고 있으며, 이를 통해 지역 내 사이버 위협에 대한 공동 대응 체계를 구축하고 있다. 사이버 훈련과 관련하여 양국은 사이버 위협에 대응하기 위한 공동 훈련을 실시하여 실전 대응 능력을 강화하고 있다.⁵⁰⁾

미일 양국의 정부 간, 기술 커뮤니티 간 협력은 CERT/CC(Coordinating Center), 국토안보부 내 US-CERT, 일본의 JPCERT/CC 간 협력을 통해 20년 이상 지속되고 있으며, 사이버 위협 정보를 실시간으로 공유하고 있다. 미국 국가안보국(NSA), 연방수사국(FBI), 사이버보안 및 인프라 보안국(CISA)과 일본 사이버보안전략본부(NISC)는 2023년 9월 중국 정부 연계 해킹 조직인 블랙테크(BlackTech)의 미일 정부, 방위 산업, 기술, 미디어 등을 대상으로 한 사이버

49) Ministry of Economy, Trade and Industry (Japan), *Memorandum of Cooperation on Cybersecurity Signed with the Department of Homeland Security of the United States of America*, January 7, 2023, https://www.meti.go.jp/english/press/2023/0107_001.html (accessed: December 3, 2025).

50) Rattray, Grey, and Seungmin Lee, “US–Japan Cyber Cooperation: Meeting Challenges & Operationalizing Opportunities.” Columbia University Japan Research Program, December 2023, https://weai.columbia.edu/sites/weai.columbia.edu/files/content/pics/JRP/Rattray_Lee_US_Japan_CyberCoop.pdf (accessed: December 10, 2025).

공격 침투 기법과 대응 조치에 대한 합동 보안 권고문을 발표하여 대응 협력을 강화하였다.⁵¹⁾ 기술 협력과 관련하여 미국과 일본은 인공지능(AI), 양자 컴퓨팅, 사이버 보안 기술 등 첨단 기술 분야에서 협력을 확대하고 있다. 이처럼 미국과 일본은 사이버 안보 분야에서 다양한 협력 활동을 통해 상호 간의 방어 역량을 강화하고 있으며 국제적인 사이버 위협에 공동으로 대응하고 있다. 한편 일본의 낮은 사이버 역량과 낙후된 사이버 보안 시스템, 그리고 사이버 보안에 대한 투자 부족은 미일 간 사이버 안보 협력의 한계 요인으로 분석된다.⁵²⁾ 그러한 한계 요인에도 불구하고 일본은 2025년 5월 소위 ‘능동적 사이버 방어법⁵³⁾’을 통과시키고 12월 사이버시큐리티전략을 개정하여 일본에 유입되거나 경유하는 인터넷 트래픽 분석 권한과 적대적 서버에 침투하여 사이버 공격 위협을 무력화하는 것을 명시적으로 허가하고 거버넌스를 재정립하는 등 적극적 사이버 공격 대처 능력을 강화하였다. 이를 통해 미국 등 주요국과의 협력이 더욱 강화될 것으로 전망된다.

미국과 일본의 사이버 안보 협력은 동맹 프레임워크 내에서 사이버 역량 구축, 공동 대응 체계 구축, 규범과 제도의 조화, 첨단 기술 협력을 유기적으로 결합함으로써 위협 행위자의 비용을 높이고 역지의 신뢰성과 실행력을 강화한다. 미일 협력은 인도-태평양 파트너와의 연계를 통해 규범, 역량, 대응을 다자화함으로써 중국과 북한 등의 적대국에게 사이버 공격이 연합 대응으로 귀결될 수 있다는 신호를 제공한다.

51) National Security Agency, Federal Bureau of Investigation, Cybersecurity and Infrastructure Security Agency, and National Institute of Special Communications (Japan), “People’s Republic of China-Linked Cyber Actors Hide in Router Firmware,” September 27, 2023, <https://www.cisa.gov/news-events/cybersecurity-advisories/aa23-270a> (accessed: December 15, 2025).

52) Grey and Lee, “US-Japan Cyber Cooperation: Meeting Challenges & Operationalizing Opportunities,” Columbia University Japan Research Program, December 2023, https://weai.columbia.edu/sites/weai.columbia.edu/files/content/pics/JRP/Ratray_Lee_US_Japan_CyberCoop.pdf (accessed: December 10, 2025).

53) 법률명: 중요전자컴퓨터에 대한 무단 행위로 인한 피해 방지에 관한 법(重要電子計算機に対する不正な行為による被害の防止に関する法律, 2025. 5. 16 통과)

다. 미국-호주 사이버 안보 협력

미국과 호주는 제1차 세계대전과 제2차 세계대전, 한국전쟁을 포함한 주요 군사 충돌에서 함께 싸운 국가로 긴밀한 파트너십을 유지해 왔으며, 이러한 파트너십은 1951년 호주, 뉴질랜드, 미국의 ANZUS 안보조약(Australia, New Zealand, United States Security Treaty)을 통해 처음 공식화되었다. 70년이 지난 현재에도 동 조약은 미국과 호주의 안보 관계의 기반이 되고 있다. 미국과 호주는 인도-태평양 지역의 안정, 안보, 번영을 증진하기 위해 쿼드(QUAD) 안보 대화 및 ASEAN 등 다양한 다자 협의체에서 긴밀히 협력하며 초국가적 범죄에 대응하고 있다.⁵⁴⁾

오랜 동맹 관계를 바탕으로 하는 양국은 중국이라는 공동의 위협에 대처하기 위해 사이버 안보 분야에서 다양한 협력을 전개하고 있다. 미국과 호주의 협력은 오키스 협정을 통해 이루어지는데, 2021년 출범한 오키스 협정은 핵 추진 잠수함 기술 공유뿐만 아니라 인공지능(AI), 양자 기술, 사이버 보안 등 첨단 기술 분야에서도 협력을 확대하고 있다. 특히 사이버 역량 강화는 오키스의 핵심 목표 중 하나로, 오키스에 참여하는 미국, 영국, 호주의 세 국가는 전장에서의 사이버 능력과 국가 안보 목적을 위한 기술 개발에 협력하고 있다.⁵⁵⁾

미국과 호주는 미·호 사이버 대화(AUS-US Cyber Dialogue)를 통해 사이버 역량 개발과 사이버 우위를 달성하기 위한 전략 방향을 제시해 왔다. 2022년 개최된 사이버 대화에서는 방어적 사이버 작전, 역량 개발, 훈련 등을 통해 사이버 공간에서 집단적 우위를 보장하는 방안에 대해 논의하였다.⁵⁶⁾ 2020년 미국 사이버사령부(USCYBERCOM)와 호주 국방부는 ‘가상 사이버 훈련장(Persistent

54) U.S. Department of State, *U.S. Security Cooperation with Australia*, January 20, 2025, <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-australia> (accessed: December 18, 2025).

55) 김상배, “사이버 역지의 새로운 개념화: ‘한미 사이버 동맹론’의 성찰적 맥락에서,” pp.51-88.

56) Australian Signals Directorate, *AUS-US Cyber Dialogue 2022*, <https://www.asd.gov.au/news-events-speeches/speeches/aus-us-cyber-dialogue-2022> (accessed: December 20, 2025).

Cyber Training Environment, PCTE)’을 공동 개발하기 위한 협정을 체결하였다. 2015년 실시된 사이버 플래그(Cyber Flag) 훈련에서 가상 사이버 훈련장의 필요성을 인식한 양국은 미국 주도로 PCTE를 개발하였으며, 이는 특정 시나리오에 대해 양국의 사이버 전술, 기술, 절차(TTP)를 훈련하고 개선하는 데 활용되고 있다. 또한 장기적으로 양국의 사이버 교육 역량을 발전시키는 것을 목적으로 한다.⁵⁷⁾ 미국과 호주는 2022년 ‘CLOUD Act 협정’을 체결하여 양국 사법기관이 서로의 통신 서비스 제공자로부터 전자 데이터를 직접 요청할 수 있도록 하였으며, 이를 통해 사이버 범죄, 테러 등 중대한 범죄에 대한 신속한 대응을 지원한다.

2024년 8월 미국과 호주는 ‘호주-미국 장관급 협의(Australia-United States Ministerial Consultations, AUSMIN)’를 통해 사이버 보안 및 기술 협력을 강화하기로 합의하였다. 양국은 기술 보안, 사이버 보안, 위협 분석 분야에서의 교류를 확대하고 인도-태평양 지역의 사이버 안정성을 지원하는 것에 대하여 합의하였다. 미국과 호주는 파이브 아이즈(Five Eyes) 정보 동맹의 일원으로서 사이버 위협 정보 공유, 사이버 작전 협력 등을 수행하고 있다. 또한 양국은 ‘기술 협력 프로그램(The Technical Cooperation Program, TTCP)’을 통해 국방 과학기술 분야에서 협력하고 있으며, ‘AUSCANNZUKUS(호주, 캐나다, 뉴질랜드, 영국, 미국)’를 통해 해군 통신 및 사이버 역량을 강화하고 있다. 이러한 협력들은 미국과 호주가 사이버 안보 분야에서 긴밀한 파트너십을 유지하며 공동의 안보 위협에 대응하고 있음을 보여준다.

2023년 양국은 사이버 공격이 ANZUS 조약 제4조의 무력 공격으로 간주될 수 있음을 재확인하고 사이버 공간에서의 상호 방위 의무를 명확히 하였다. 또한 양국은 오키스(AUKUS) 협정을 통해 첨단 기술 분야 협력 심화를 강조하며 미국과 호주가 태평양 파트너십(Partners in the Blue Pacific), 쿼드(QUAD), 랜섬웨어 대응 이니셔티브(CRI)를 포함한 양자 및 다자 협력 포럼을 통해 안전

57) U.S. Department of Defense, *U.S. and Australia Sign Agreement to Develop Virtual Training Range*, April 12, 2020, (accessed: December 20, 2025).

한 사이버 공간을 증진하는 데 공통의 이해관계가 있음을 확인하였다. 한편 어떠한 사이버 공격이 ANZUS 조약 제4조⁵⁸⁾의 발동을 초래하는 사이버 공격의 임계치(threshold)에 대한 해석은 양국 간 협의를 통해 사례별로 결정될 것임을 확인하였다.

미국과 호주는 전통적 군사 동맹 관계를 사이버 공간으로 확장하여 양국 간 전술, 기술, 절차의 상호 운용성을 강화하고 위기 시 신속한 공동 대응을 가능하게 함으로써 역지의 실행 가능성을 높인다. 또한 CLOUD 법 협정과 파이프 아이즈(Five Eyes)를 통한 정보 및 증거 공유는 사이버 공격자에 대한 식별, 책임 귀속, 법 집행을 강화하여 미국의 책임 부과 기반 역지를 제도적으로 뒷받침한다. 미국이 동맹과 함께 공격, 방어, 회복력을 결합한 교차 영역의 역지 능력을 구축하는 것은 사이버 공간에서의 우위를 확보하여 통합역지의 핵심 수단으로 기능하게 한다.

라. 미국-한국 사이버 안보 협력

한국과 미국은 한미 동맹을 사이버 안보 분야로 확장하여 긴밀한 협력을 지속하고 있다. 2023년 4월 한국과 미국은 사이버 공간에서도 동맹이 적용됨을 선언하며 ‘전략적 사이버 안보 협력 프레임워크(Strategic Cybersecurity Cooperation Framework, SCCF)’의 수립에 합의하였다. 동 프레임워크는 사이버 위협 역지, 핵심 인프라 보호, 사이버 범죄 대응, 암호화폐 및 블록체인 보안 강화에 관한 내용을 포함한다.

한국과 미국은 사이버 안보 고위 운영그룹(Senior Steering Group, SSG)을 운영하고 있으며, 이는 2023년 6월 출범하였다. 사이버 안보 고위 운영그룹은 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction, WMD)

58) [ANZUS Treaty]-[Article IV] Each Party recognizes that an armed attack in the Pacific Area on any of the Parties would be dangerous to its own peace and safety and declares that it would act to meet the common danger in accordance with its constitutional processes.

개발의 주요 자금원인 사이버 공격에 대응하고 글로벌 사이버 위협에 대한 신속한 협력을 목표로 한다. 또한 양국은 사이버 정책 협의회를 지속적으로 개최하여 정책 공조를 강화하고 있다. 2025년 1월 제7차 한미 사이버 정책 협의회를 개최하여 양국은 개방적이고 안정적인 사이버 공간을 촉진하기 위한 방안을 논의하는 한편, 북한의 악의적인 사이버 활동에 대한 공동 대응과 아세안 지역의 사이버 역량 강화를 위해 협력하기로 합의하였다.

사이버 위협 정보 공유 및 위기관리 분야와 관련하여 미국 사이버보안 및 인프라 보안국(CISA)과 한국 국가정보원(NIS)은 2023년 11월 사이버 위협 정보 공유, 사이버 위기관리, 인공지능(AI) 등 신기술 정책 협력을 위한 양해각서를 체결하였다. 또한 양국의 컴퓨터 긴급 대응팀(CERT) 간 정기 협의와 공동 훈련도 포함되어 있다.

〈표 7〉 한미 ‘전략적 사이버 안보 프레임워크(2023)’ 주요내용

협력분야	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 악의적 행위자에 대한 대응수단 개발·실행에 관한 협력 ▪ 자금세탁, 가상자산 탈취에 관한 협력 및 정보공유 ▪ 사이버 공간에서 책임 있는 평시 국가행동 프레임워크 이행을 촉진하고 무책임 국가에 책임을 부과하기 위하여 국제 포럼 등에서 동맹 및 파트너와 협력 ▪ 사이버훈련 참여 ▪ 주요국가기반시설 보호를 위한 핵심 기술 연구·개발 협력 ▪ 사이버안 인력 훈련을 위한 정책·제도 개선과 민간분야 간 협력 증진 ▪ 사이버 복원력 확보를 위한 관·민·학 관계 구축 ▪ 역량구축 협력 강화
협력원칙	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사이버위협 대응을 위해 정치적, 외교적, 경제적, 사법적, 군사적, 기술적 수단 등을 포함한 가용한 역량 활용 ▪ 악성 사이버활동에 관한 정보공유를 지속하고, 국가적 접근법과 대응책을 교환하며 협력 매커니즘 강화 ▪ 중대 사이버사고 발생 시 양국 간 협의 및 정보공유를 통해 조율된 행동/병행 대응 조치 실행

출처: 저자 작성

군사 부문 사이버 안보 협력과 관련하여 한미 양국은 사이버 작전 능력 강화를 위해 국방부 간 협력을 확대하고 있다. 2023년 한미 사이버사령부는 사이버 작전 협력 및 발전을 위한 양해각서를 체결했으며, 한국군은 미국 주도의 사이버 방어 훈련인 ‘사이버 플래그(Cyber Flag)’에 처음으로 참여하였다. 사이버 플래그는 미 사이버사령부가 주관하는 다국적 사이버 연합 방어 훈련으로, 글로벌 사이버 위협에 대한 방어와 정보 융합 및 분석, 사이버 공조 작전 역량 강화를 목적으로 한다. 2011년부터 미국이 주도하여 우방국 및 연합의 사이버 전투 준비 태세와 파트너십 강화를 목적으로 매년 개최되어 왔으며 한국은 2022년부터 참여하였다. 국방 분야 사이버 협력의 일환으로 한미 국방 사이버 정책 실무 협의회(ROK-US CCWG)도 개최되고 있다.

양국은 북한의 사이버 범죄 활동에 대해서도 공동으로 대응하고 있다. 2024년 7월 미국, 한국, 영국은 북한의 안다리엘(Andariel) 해커 그룹이 군사 및 핵 기술 정보를 탈취하려는 사이버 스파이 활동을 수행했다고 공개적으로 비난하였다. 이러한 협력들은 미국과 한국이 사이버 안보 분야에서 긴밀한 파트너십을 유지하며 공동의 안보 위협에 대응하고 있음을 보여준다. 한국은 미국과 가장 많은 양자 사이버 안보 협력을 진행하고 있으며, 영국과 전략적 사이버 파트너십을 체결하였다. 또한 한미일 삼국 간 ‘캠프 데이비드 정신’을 바탕으로 한 사이버 협력도 지속적으로 추진하고 있다.

한국과 미국은 동맹을 사이버 공간으로 명시적으로 확장하고 전략적 사이버 안보 프레임워크를 통해 이를 제도화함으로써 사이버 공격이 더 이상 회색지대 행위에 머무르지 않고 동맹 차원의 공동 억지와 대응을 촉발할 수 있음을 분명히 하여 억지의 신뢰성과 명확성을 제고하고 있다. 특히 북한의 대량살상무기 자금원 확보를 위한 사이버 공격에 대응하고자 정책 협의체를 상설화한 것은 사이버 공간에서의 위협 인식 공유, 책임 귀속, 공동 대응을 구조화함으로써 통합 억지전략의 핵심 요소인 ‘동맹에 기초한 억지’를 실질적으로 구현하는 것으로 분석된다.

〈표 8〉 사이버 안보 국제 협의체 주요국 참여 현황

	Five Eyes	NATO	AUKUS	QUAD	ANZUS	G7
미국	○	○	○	○	○	○
영국	○	○	○	○		○
캐나다	○	○				○
호주	○		○	○	○	
뉴질랜드	○				○	
일본				○		○
한국						

출처: 저자 작성

5. 결론

미국의 사이버 국제협력은 사이버 통합억지전략 하에 동맹국 및 파트너국과의 협력을 제도화하는 방식으로 실현되고 있음이 나타난다. 특히 나토, 파이프 아이즈, 오키스, 쿼드, G7, CRI와 같은 다자 협력 기구와 미영, 미호, 미일, 미한 등 주요 양자 협력 관계를 중심으로 통합억지전략의 제도적 측면이 실행되고 있음이 확인된다. 즉 미국의 통합억지전략의 제도적 측면은 국제기구를 통한 제도화, 동맹국 간 정보 공유 및 공동 대응 기반 구축, 기술·정책적 상호의존 심화, 규범 형성 노력 등을 통해 실행된다. 나토의 사이버 방위 정책과 파이프 아이즈의 정보 공유 시스템, 쿼드의 사이버 협력 로드맵과 G7의 규범적 역할 등은 사이버 통합억지전략이 국제 협의체를 통해 실질적으로 작동하고 있으며, 양자 협력을 통해 더욱 구체적으로 실행되고 있음을 보여준다.

이러한 협력적 억지 구조는 억지 이론을 보완하여 제도적 상호작용을 통한 협력 기반 억지력 구축의 역할을 담당하게 된다. 나아가 이는 미국의 사이버 전략이 사이버 공간이 갖는 한계를 보완하기 위해 제도적 속성과 인식적 측면을 고려함으로써 전략적 실효성을 높이고 있음을 보여준다. 즉 미국의 사이버 통합억

지전략은 국제 협의체 및 양자 협력 체계를 통해 실현되고 있으며, 기존 억지모델을 보완하고 있다. 선행 연구들이 사이버 공간의 익명성, 귀속의 어려움, 비대칭성으로 인해 전통적 억지 이론의 구조적 한계를 비판하며 ‘패러다임 전환’을 요구했듯이, 미국은 이러한 근본적인 도전에 대응하기 위해 공격적 및 방어적 수단과 외교적·규범적·경제적 협력을 총체적으로 결합한 통합억지전략을 공식화하고 실행하고 있다.

트럼프 행정부 2기에서 발표된 국가안보전략(National Security Strategy, NSS, 2025)과 관련 전략 문서들은 바이든 행정부 시기 강조되었던 통합억지(Integrated Deterrence)의 기본 개념을 유지하면서도, 그 실행 방식에서 보다 국가 중심적이고 거래적 성격을 강화하는 방향으로 변화한 것으로 평가된다. 트럼프 2기 전략은 중국을 미국의 주요 전략 경쟁자로 규정하고 군사·경제·기술 영역에서의 경쟁을 강조하는 동시에, 동맹 및 파트너국과의 협력을 유지하되 동맹의 방위 기여 확대와 비용 분담을 보다 강하게 요구하는 특징을 보인다. 사이버 안보 분야에서도 동맹 및 유사 입장국과의 정보 공유와 공동 대응 체계를 유지하면서, 미국의 기술 우위 확보와 핵심 인프라 보호, 공급망 보안 강화 등을 통해 국가 역량 중심의 억지력을 강화하는 방향이 강조되고 있다. 이러한 변화는 통합억지전략이 여전히 미국의 대외 전략에서 중요한 틀로 기능하고 있음을 보여주는 동시에, 동맹 네트워크의 활용 방식이 보다 선택적이고 실용적인 방향으로 조정되고 있음을 시사한다.

인공지능(AI)과 사이버 기술이 결합된 환경에서 미국의 통합억지전략은 군사적 수단을 넘어 기술, 정보, 산업 기반을 결합하는 방향으로 발전하고 있다. 미국 국방부의 국가방위전략(2022)과 국가사이버안보전략(2023)은 사이버 역량을 군사·외교·경제·기술 수단과 결합하고 동맹 및 파트너 국가와의 협력을 통해 억지력을 강화하는 접근을 강조하고 있다. 특히 미국 사이버사령부(USCYBERCOM)는 인공지능을 활용한 위협 탐지, 분석 및 대응 능력 강화를 통해 사이버 작전의 효과성과 속도를 높이고자 하고 있다. 이러한 변화는 사이버·AI·우주 등 다영역에서 국가 역량과 동맹 네트워크를 결합하는 통합적 억

지 체계를 강화하는 방향으로 나타난다. 결과적으로 AI와 사이버가 결합된 환경에서 통합억지전략은 기술 경쟁과 국제 협력을 동시에 활용하는 다층적 억지 전략으로 발전하고 있다.

통합억지의 일환으로 추진되는 공격자에 대한 비용 부과와 관련하여 미국은 국가안보전략, 국가사이버안보전략 등에서 사이버 공간에서의 책임 있는 국가 행동을 강조하며 무책임한 국가에 대해 비용을 부과할 것임을 밝히고, 국제 협의체 및 유사 입장국 간 파트너십을 통해 사이버 위협에 공동으로 대비·대응하고 비용을 부과할 것임을 선언하고 있다. 또한 이러한 국가들이 평소 및 위기 시 사이버 위협으로부터 스스로 방어할 수 있도록 파트너국의 역량 강화를 위한 노력을 병행할 것임을 공표하고 있다.⁵⁹⁾ 이와 같은 역량 구축 활동은 동맹 및 파트너국의 핵심 기반시설 보호, 효과적인 사고 탐지와 대응 역량 구축, 사이버 위협 정보 공유 및 외교적 공조 등 실질적 협력을 통해 범 집행 역량 강화를 포함한다. 이를 위해 법무부(DoJ), 국방부(DoD), 국무부(DoS) 등의 기관이 양자 및 다자 간 공식·비공식 협력을 실행할 것임을 밝힘으로써 전략의 실효성을 담보한다. 미국은 또한 동맹 및 파트너 국가의 중대한 사이버 침해 사고에 대해 적극적인 지원을 제공하고, 책임 있는 국가 행동에 관한 국제 규범 강화를 위한 연합을 구축하여 적극적 외교를 통해 악의적 행위 국가에 책임을 물음으로써 적대 행위를 효과적으로 억지할 것임을 선언한다. 즉 무력 충돌의 임계치 이하에서 발생하는 악의적 행위에 대응하기 위해 동맹 및 파트너와 협력하여 비난 성명, 외교적 고립, 경제적 비용 부과, 법적 제재 등 다양한 수단을 공동으로 부과할 것임을 전략에서 선언하고 있다.

미국의 동맹 네트워크를 활용한 통합억지 전략이 지속됨에 따라, 한미 간 사이버 위협 정보 공유와 공동 대응, 연합 사이버 작전 협력은 한층 더 확대될 가능성이 크다. 또한 대북 사이버 대응과 역량 개발 분야에서도 한미 간 전략적

59) The White House, *Joint Leaders Statement on AUKUS*, March 13, 2023, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/13/joint-leaders-statement-on-aukus-2/> (accessed: October 6, 2025).

조율이 더욱 강화될 것으로 전망된다. 미국은 러시아와 중국에 대한 대응 전략을 전통적 군사 동맹을 기반으로 사이버 안보에도 적용하고 확신시키려고 하며, 이는 나토 주요국 및 아시아·태평양 지역의 주요국과 군사 안보적 협력을 통해 나타났다. 아태지역에서 중국의 부상과 군사력 강화, 북한의 핵미사일 개발과 군사적 도발에 대응하기 위해 일본, 한국, 호주 등 동맹 및 기타국과 파트너십 강화를 일관되게 표명해왔다⁶⁰).

이러한 현실을 인식하듯 한국은 「국가 사이버 안보 전략(2024)」 등에서 미국을 비롯하여 일본, 영국, 호주, 캐나다, 인도 등 다양한 국가와의 사이버 안보 협력을 공고히 할 것임을 선언하고 있다. 또한 국제 사이버 규범 논의 및 신뢰 구축 조치 이행 활동에 적극 참여하고, 민간 및 국제기구와 협력하여 글로벌 역량 강화 지원을 확대하고 있다. 2024년에는 북한의 가상자산 탈취, IT 인력의 위장 취업, 방산 분야 사이버 공격 등 국가 안보에 심각한 위협을 가하는 북한의 사이버 공격에 대응하기 위해 미국, 호주, 독일, 영국 등과 사이버 보안 권고문을 발표하는 등 협력적 대응을 지속적으로 강화하였다.

신기술의 발전 속에서 사이버 안보를 위해서는 공격국과 피해국뿐만 아니라 경유국 등의 협력이 필요하며, 정보 공유, 국제법 규범 형성, 역량 강화 등의 측면에서 국제 협력이 필수적이다. 그럼에도 불구하고 한국의 다자 협의체 및 파트너, 유사 입장국 간 사이버 안보 협력은 보다 적극적인 실행이 필요한 것으로 보인다. 한국은 2022년 5월 아시아 국가 중 최초로 나토 사이버 방어 협력센터(CCDCOE)에 가입하여 국제 사이버 협력을 강화하고 있다. 나토와 사이버 정책 협의회를 개최하고, 2021년 이후 ‘락드실즈(Locked Shields)’ 국제 사이버 훈련에 참여하고 있으며, EU, 호주, 독일 등과 사이버 정책 협의회를 개최하고 있다. 그러나 다자 간 사이버 협의체에서의 공식적 참여를 통한 협력은 상대적으로 제한적인 것으로 판단된다.

랜섬웨어의 주요 공격자인 북한의 위협에 대응하는 차원에서도 한국의 역할

60) 이종진, “미국의 사이버 안보 전략의 형성: 오바마 행정부 시기의 안보화 과정과 사이버 공간의 변환,” (서울대학교 박사학위 논문, 2024), pp.229-243.

이 강조된다. 또한 오키우스(AUKUS)의 사이버 안보 등을 다루는 필라 2(Pillar 2)의 확대 대상으로 일본에 이어 한국, 캐나다, 뉴질랜드 등과의 추가 파트너 협력 확대 입장이 제시됨에 따라 한국의 참여 가능성이 제기되고 있다. 쿼드 역시 한국, 뉴질랜드, 베트남 등을 포함하는 ‘쿼드 플러스(QUAD Plus)’ 구상을 통해 기존 쿼드 체제를 확장하고 한국의 참여 가능성을 시사한 바 있다.⁶¹⁾ G7의 경우 민주주의 가치 동맹으로서의 위상이 점차 강화되고 있으며, AI와 사이버 안보 분야를 지속적으로 다루고 있는 가운데, 기술 강국으로서의 이점을 활용한 한국의 보다 적극적인 참여 노력이 필요하다. 이외에도 앞으로 유사 입장국과의 공동 귀속 참여, 공동 보안 권고문 발표, 공동 성명 발표 등을 통해 협력 의지와 협력 역량을 지속적으로 보여줄 필요가 있다.

지난 20세기가 세계화를 기치로 한 다자주의(multilateralism)의 전성기였다면, 앞으로는 안보 이익과 가치를 공유하는 국가들 간 소다자주의(minilateralism)를 중심으로 재편될 것이라는 전망이 다수 제기되고 있다.⁶²⁾ 북한의 악의적 사이버 활동에 대한 효과적 억지를 위해 한미 간 사이버 안보 협력이 지속되어야 함과 동시에, 미국이 협력하는 국가들과 유사 동맹을 통해 협력을 다각화하고 실용 외교적 측면에서 중추국가로서의 역할을 모색할 필요성이 존재한다. 이익 기반 동맹인 한미동맹의 틀 내에서 한국의 안보를 지키기 위해 한국과 미국 간 안보 환경의 차이에 대한 인식이 필요하다. 모든 국가가 동일한 안보 환경을 가질 수 없듯이, 미국의 사이버 안보 주요 위협국은 중국, 러시아, 이란, 북한이며 한국은 북한과 중국을 사이버 안보의 우선 위협국으로 인식하고 있다. 또한 영향력 공작과 같은 측면에서도 북한은 미국에 주요 위협이 되지 않는다는 점에서 차별화된 위협 인식을 반영한 독자적 대응 전략이 필요하다.

또한 한미동맹을 주축으로 한미일 간 정보 협력을 지속적으로 추진하고, 사이버 안보 분야에서의 글로벌 리더십을 확보하기 위해 파이프 아이즈, 나토, 퀴

61) Congressional Research Service, “The Quad: Security Cooperation Among the United States, Japan, India, and Australia,” July 25, 2022, <https://crsreports.com/product/pdf/IF/IF11678> (accessed: March 8, 2026).

62) 임갑수, 『제재의 국제정치학』 (경기: 한울아카데미, 2023), p.14.

드, 오키스 등 다자 협의체와의 정보 및 정책 공조를 강화할 필요가 있다. 동시에 중국 견제를 위해 미국 주도로 창설된 국제 협의체에 한국이 단순 참여하는 형식에서 벗어나, ASEAN과 같은 협의체에서 역내 국가들과 사이버 안보 협력을 강화하고 교두보 역할을 수행할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 또한 CRI에서 논의되는 의제가 한미 사이버 안보 협력의 핵심 협력 의제로 자리 잡고 있는 만큼, 이에 대한 한국의 주도적 참여 역시 중요하다.

본 연구는 미국의 통합억지전략의 실행과 별개로, 통합억지의 억지 효과(deterrent effect)가 전략적 선택과 해석, 그리고 위협 행위자의 인식(perception) 변화에 기반한다고 가정한다는 점에서 그 효과를 명확히 측정하기 어려운 한계를 가진다. 특히 억지 전략의 효과는 사건이 발생하지 않는 상태를 통해 나타난다는 특성으로 인해 직접적인 실증이 어렵다. 일부 연구들은 분쟁 데이터에 대한 통계 분석이나 역사적 사례 연구를 통해 억지의 성공 여부를 간접적으로 평가해 왔으나, 사이버 공간에서는 익명성과 책임 귀속의 어려움으로 인해 이러한 억지 효과를 실증적으로 검증하는 것이 더욱 어렵다.

그러나 협력국 간 적극적 위협정보공유(CTI)가 전제된 공동성명, 공동귀속 및 기술권고문 발표 등을 통해 사이버 대응이 강화됨을 증명함에 따라 전통적 억지 이론의 한계를 극복하고 사이버 공간의 기술적 난제를 포괄하기 위해 설계된 이러한 ‘통합적 접근법’을 한국이 능동적으로 활용하는 것이 중요한 정책적 과제로 제기된다. 결론적으로 글로벌 중추국가로서 글로벌 사우스가 부상하는 국제 환경 속에서 한국은 자체적인 정보 및 기술 역량을 전략적으로 활용하여 규범 외교에 적극적으로 참여하고, 미국 주도의 협력뿐만 아니라 다자 외교와 양자 협력을 능동적으로 추진함으로써 사이버 억지의 효과를 극대화할 필요가 있다.

참고문헌

1. 단행본

임갑수. 『제재의 국제정치학』. 경기: 한울아카데미, 2023.

Ben Buchanan. *The Cybersecurity Dilemma: Hacking, Trust, and Fear Between Nations*. New York Oxford University Press, 2016.

John Arquilla and David Ronfeldt. *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 1997.

Lucas Kello. *The Virtual Weapon and International Order*. New Haven, CT: Yale University Press, 2017.

Myriam Dunn Cavelty and Thierry Balzacq, eds. *Routledge Handbook of Security Studies*, 2nd ed. London: Routledge, 2017.

Martin C. Libicki. *Cyberdeterrence and Cyberwar*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2009.

Peter J. Katzenstein. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005.

Richard L Kugler. "Deterrence of Cyber Attacks," in *Cyberpower and National Security*, edited by Franklin D. Kramer, Stuart H. Starr, and Larry K. Wentz, Chapter 13. National Defense University Press, 2009.

Scott Jasper. *Russian Cyber Operations: Coding the Boundaries of Conflict*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2020.

2. 논문

- 김상배. “사이버 억지의 새로운 개념화: ‘한미 사이버 안보 동맹론’의 성찰적 맥락에서”. 국제정치논총 제63권 2호, (2023), pp.51-88.
- 민병원. “사이버억지의 새로운 패러다임: 안보와 국제정치 차원의 함의”. 『국방연구』 제58권 제3호, (2015), pp.85-110.
- 유인태. “사이버 억지 전략의 발전: 미국의 거부, 복원력, 징벌의 사이버 작전”. 『사이버안보연구』 제1집 제1호, (2024), pp.42-81
- 손한별. “사이버 억지의 요건과 고려사항: 누구로부터, 무엇을, 어떻게 억지할 것인가?”. 『한국군사학논집』 제80권 제1호, (2024), pp.87-114.
- 신승휴. “미국의 사이버 안보 국제협력 정책의 진화: 네트워크 이론과 구성적 제도주의의 시각”. 『국제정치논총』 제62권 제2호 (2022), pp.107-151.
- 이종진. “미국의 사이버 안보 전략의 형성: 오바마 행정부 시기의 안보화 과정과 사이버 공간의 변환.” (서울대학교 박사학위논문, 2024).
- James Fearon. “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes.” *The American Political Science Review* Vol. 88, No. 3 (1994), pp.577-592.
- Kent E. Calder. “Securing Security through Prosperity: The San Francisco System in Comparative Perspective,” *The Pacific Review*, Vol. 17, No. 1 (2004), pp.135-157.
- Koo, Min Gyo. “US Approaches to the Trade-Security Nexus in East Asia: From Securitization to Resecuritization,” *Asian Perspective*, Vol. 35, No. 1 (2011), pp.37-57.
- Nye, Joseph S., Jr.. “Deterrence and Dissuasion in Cyberspace,” *International Security*, Vol. 41, No. 3 (2016), pp.44-71.

3. 보고서

강석률. “통합적 억제 개념과 미 바이든 행정부의 국방전략”. 한국국방연구원.
「동북아안보정세분석」 (2022)

오일석·조은정. “오커스(AUKUS)의 사이버안보적 함의”. 국가안보전략연구
원. 「INSS 연구보고서」 No. 2022-14 (2023)

최용환. “미국의 통합억제 추진 동향과 한미동맹의 과제”. 국가안보전략연구원.
「INSS 전략보고」 295호. (2024)

Michael J. Mazarr and Ivana Ke. *Integrated Deterrence as a Defense
Planning Concept* (RAND Corporation, 2024)

4. 인터넷자료

AUKUS Forum. “AUKUS, Cybersecurity & the Future of Trusted
Information Sharing.” August 6, 2025. [https://aukusforum.com/
aukus-news/f/aukus-cybersecurity-the-future-of-trusted-inf
ormation-sharing](https://aukusforum.com/aukus-news/f/aukus-cybersecurity-the-future-of-trusted-information-sharing) (accessed: October 26, 2025).

Austrian Government Defence. “AUKUS Defense Ministers Meeting Joint
Statement.” 2023 (accessed: October 23, 2025).

Australian Signals Directorate. “AUS-US Cyber Dialogue 2022.” [https://
www.asd.gov.au/news-events-speeches/speeches/aus-us-cyber
-dialogue-2022](https://www.asd.gov.au/news-events-speeches/speeches/aus-us-cyber-dialogue-2022) (accessed: December 20, 2025).

Congressional Research Service. “The Quad: Security Cooperation Among
the United States, Japan, India, and Australia.” July 25, 2022.
<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11678> (accessed:
March 8, 2026).

GOV.UK. *UK, US and Canada to Collaborate on Cybersecurity and AI*

- research*, September 20, 2024. <https://www.gov.uk/government/news/uk-us-and-canada-to-collaborate-on-cybersecurity-and-ai-research> (accessed: December 1, 2025).
- G7. “G7 Hiroshima Leaders’ Communiqué.” May 20, 2023. <https://www.mofa.go.jp/files/100506878.pdf> (accessed: November 8, 2025).
- G7. “G7 Hiroshima Process on Generative Artificial Intelligence (AI): Towards a G7 Common Understanding on Generative AI.” September 7, 2023 (accessed: November 8, 2025).
- G7. “Kananaskis Common Vision for the Future of Quantum Technologies.” June 17, 2025 (accessed: November 8, 2025).
- Ministry of Economy, Trade and Industry (Japan). “Memorandum of Cooperation on Cybersecurity Signed with the Department of Homeland Security of the United States of America.” January 7, 2023. https://www.meti.go.jp/english/press/2023/0107_001.html (accessed: December 3, 2025).
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. “The 9th Japan-US Cyber Dialogue.” June 27, 2024. https://www.mofa.go.jp/press/release/pressite_000001_00394.html (accessed: December 7, 2025).
- National Security Agency, Federal Bureau of Investigation, Cybersecurity and Infrastructure Security Agency, and National Institute of Special Communications (Japan). “People’s Republic of China-Linked Cyber Actors Hide in Router Firmware.” September 27, 2023. <https://www.cisa.gov/news-events/cybersecurity-advisories/aa23-270a> (accessed: December 15, 2025).
- North Atlantic Treaty Organization. “Statement between NATO Secretary General and the Four Indo-Pacific Partners in the Context of the NATO Summit in the Hague.” June 25, 2025.

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_236714/htm
(accessed: December 28, 2025).

Office of the Director of National Intelligence. “Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community 2025.” <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2025-Unclassified-Report.pdf> (accessed: November 13, 2025).

Rattray, Grey, and Seungmin Lee. “US-Japan Cyber Cooperation: Meeting Challenges & Operationalizing Opportunities.” Columbia University Japan Research Program December 2023. https://weai.columbia.edu/sites/weai.columbia.edu/files/content/pics/JRP/Rattray_Lee_US_Japan_CyberCoop.pdf (accessed: December 10, 2025).

The White House. “FACT SHEET: U.S.-United Kingdom Cybersecurity Cooperation.” January 16, 2015. <https://www.gov.uk/government/publications/us-uk-cybersecurity-co-operation-fact-sheet> (accessed: November 18, 2025).

The White House. “Joint Leaders Statement on AUKUS.” March 13, 2023. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/13/joint-leaders-statement-on-aukus-2/> (accessed: October 6, 2025).

The White House. “Joint Leaders Statement to Mark the Third Anniversary of AUKUS.” September 17, 2024 (accessed: September 21, 2025).

The White House. “National Cybersecurity Strategy.” March 1, 2023. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/oncd/national-cybersecurity-strategy/> (accessed: October 9, 2025).

The White House. “National Security Strategy.” October 12, 2022. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf> (accessed: October 8, 2025).

- UK National Cyber Security Centre. “Joint US-UK Statement on Malicious Cyber Activity Carried Out by the Russian Government.” April 15, 2018. <https://www.ncsc.gov.uk/news/joint-us-uk-statement-malicious-cyber-activity-carried-out-russian-government> (accessed: December 1, 2025).
- U.S. Department of Defense. “Joint Statement of the 2023 U.S.-Japan Security Consultative Committee (‘2+2’).” January 11, 2023. <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3265559/joint-statement-of-the-2023-usjapan-security-consultative-committee-22/> (accessed: December 3, 2025).
- U.S. Department of Defense. “NDS Fact Sheet: Integrated Deterrence.” March 28, 2022. <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2975559/nds-fact-sheet-integrated-deterrence/> (accessed: August 8, 2025).
- U.S. Department of Defense. “U.S. and Australia Sign Agreement to Develop Virtual Training Range.” April 12, 2020 (accessed: December 20, 2025).
- U.S. Department of Justice. “Landmark U.S.-UK Data Access Agreement Enters into Force.” October 3, 2022. <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/landmark-us-uk-data-access-agreement-enters-force> (accessed: November 18, 2025).
- U.S. Department of State. “Joint Statement of the U.S.-Japan Security Consultative Committee.” June 21, 2011. <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/06/166597.htm> (accessed: December 7, 2025).
- U.S. Department of State. “U.S. Security Cooperation with Australia.” January 20, 2025. <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-australia> (accessed: December 18, 2025).

国家安全保障会議および内閣, “国家安全保障戦略.” December 16, 2022. <https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou.html> (accessed: December 20, 2025).

防衛省, “日本の防衛(防衛白書 令和5年版).” July 28, 2023. http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2023/pdf/index.html (accessed: December 20, 2025).

U.S. Cyber Integrated Deterrence Strategy and International Cooperation: Focusing on Alliances and International Organizations

Yang Jeong Yoon (National Security Research Institute)

Lee Jong Jin (Seoul National University, Institute for Peace and Unification Studies)

International cooperation among states is essential to respond to attacks occurring in cyberspace, which has become a critical domain of national security. The United States pursues an integrated deterrence strategy to counter the cyber capabilities and influence of China, Russia, Iran, North Korea, and other malicious actors, with the goal of establishing a defensible, resilient, and values-aligned cyberspace. U.S. cyber integrated deterrence expands the traditional concept of deterrence in order to overcome the limitations of conventional cybersecurity efforts that arise from the unique characteristics of cyberspace. By integrating military capabilities, international cooperation, and efforts to shape normative perceptions, the strategy seeks to combine various non-military instruments within a unified framework. As part of this strategy, the United States implements international cybersecurity cooperation with allies and partner countries through both multilateral forums and bilateral mechanisms.

Under the framework of integrated deterrence, U.S. international

cybersecurity cooperation aims to deter adversaries by mobilizing the capabilities of allies and partners so that potential attackers perceive the costs of cyber operations as exceeding their expected benefits. This study focuses on how the U.S. cyber integrated deterrence strategy connects and utilizes various components of deterrence—capability, defense, and norms—to address cyber threats. In particular, to examine the strengthening of deterrence through international cooperation, this study analyzes multilateral institutions and bilateral cooperation involving the United States that include cybersecurity as a key agenda. Given that cooperation with the United States constitutes a central pillar of South Korea's international cybersecurity engagement, this research seeks to provide a structural understanding of U.S. cybersecurity strategy and its approach to international cooperation.

Keywords: Cybersecurity, Integrated Deterrence Strategy, Deterrence Strategy, North Atlantic Treaty Organization (NATO), Five Eyes(FVEY)

투고일: 2026.01.31. 심사일: 2026.02.23. 게재확정일: 2026.03.10.

강현

중앙대학교 정치국제학과 석사과정(국제정치 전공).

박기태

합동군사대학교 합동전력학과 교수, 미국 RAND 대학원 정책분석학 박사. 연구 분야는 국방정책 및 전략, 국가안보, 국방 우주정책 및 전력건설, 국방 AI 구축전략 등이며, 주요 연구실적으로는 “주한미군의 전략적 유연성 요구와 신정부의 대응방안” 『국가전략 제33호』(2025), “제주도, 제2 우주센터 구축 최적의 후보지” 『항공우주학회』(2023), “미국의 핵전략 변화와 저위력 핵무기 운용전략” 『공군평론』(2022), “한국형 항법위성체계 구축의 조건” 『국방과 기술』(2022), “도약적 국방우주력 발전을 선도할 제2 우주센터 건설 필요성” 『우주기술과 응용』(2022) 등이 있음.

반길주

국립외교원 국제안보통일연구부 조교수/비확산·국제안보연구센터장, 미국 애리조나주립대학교 정치학 박사. 연구 분야는 미중경쟁, 한미동맹, 북핵, 군사전략, 해양안보 등이며, 최근 연구실적(2020~현재)으로는 SSCI 7편, SCOPUS 7편, KCI 등재(후보)지 54편 등 68편의 학술논문이 있음.

서상민

국민대학교 중국인문사회연구소 HK 연구교수, 고려대학교 정치학 박사. 주요 연구 분야는 중국의 정치과정과 권력관계, 정치엘리트, 관료제와 관료정치, 외교·안보분야 정책결정과정 분석이며, 사회연결망분석(SNA) 방법을 활용해 중국의 정책지식과 정책행위자 네트워크를 분석하는 연구를 수행하고 있으며, 주요 논문으로 “시진핑 시대 중국의 ‘문명 담론’과 이중적 공동체 서사” 『동아연구』(2026.1), “시진핑 시대

중국 인공지능 발전 전략의 정책 네트워크” 『아태연구』(2025.12), “시진핑 시기 중국 국가론의 대안적 모색” 『현대중국연구』(2025.12), “‘경로의존성’의 정치학” 『아세아연구』(2025.9), “사회연결망분석(SNA)과 대만의 중국정치 연구”(2025. 8) 등이 있으며, 주요 저·역서로는 『정치네트워크론 1·II』(2022, 공역), 『현대중국정치와 경제계획관료』(2019) 등이 있음.

양정윤

국가보안기술연구소 선임연구원. 서울대학교 정치외교학부 외교학전공 박사수료(2018), 서울대학교 국제대학원 국제학 석사 및 성균관대학교 유학·동양학부 학사. 연구분야는 사이버안보 정책 및 전략, 인공지능(AI) 정책 및 전략, 러시아 외교안보전략, 역지 이론 등이며 주요 연구실적으로 “우크라이나 전쟁과 사이버전: 러시아의 사이버 공격 및 NATO의 우크라이나 지원과 영향에 대한 고찰”(신범식·양정윤, 러시아연구 vol.34(1), 2024), “정보공간을 통한 러시아의 국가 영향력 확대가능성 연구: 국가 사이버안보 역량 평가의 주요 지표를 중심으로”(세계지역연구논총, vol.36(2), 2018) 등이 있음.

오진일

現 합동군사대학교 2학차 연합/합동작전학 교관. 국방대학교 군사전략학부 석사. 상명대학교 국가안보학 박사과정수료. 주요 관심연구 분야는 군사전략. 전쟁사. 합동성 분야임.

이종진

서울대학교 통일평화연구원 선임연구원. 2006년 서울대학교 외교학과를 졸업하고 2014년 서울대학교에서 외교학 전공 석사학위를 취득, 2024년 서울대학교에서 “미국의 사이버 안보 전략의 형성: 오바마 행정부 시기의 안보화 과정과 사이버 공간의 변환” 논문으로 외교학 박사 학위를 취득. 연구 분야는 사이버 안보, 인공지능, 국가 전략, 역지 전략, 우주 안보, Emerging Technology 등이며, 주요 실적으로는 『인공지능과 국제정치전환』(한울, 2025), 『사이버 안보 사전』(파놉티콘, 2022), 『사이버 안보의 국가전략3.0』(사회평론, 2019), 『사이버 복합 빅서스』(KACS 스페셜리포트, 2026), 『북한의 사이버-AI 빅서스 전략과 디지털 파놉티콘』(CFWS, 2026), 『인공지능과 사이버 안보: 도구와 대상, 그리고 행위성』(CFWS, 2025) 등이 있음.

이혜정

중앙대학교 정치국제학과 교수. 미국 노스웨스턴대학교 정치학과 박사. 연구 분야는 미국 패권과 국제관계이론, 동아시아 안보 등이며, 최근 연구로는, “마가 MAGA 미국의 초상: 백인-미국-트럼프 우선주의”

『황해문화』(2026), “미국 예외주의로서 자유주의 국제질서에 관한 비판적 검토” 『개념과 소통』(2025), “(공자: 신동우)자유주의 국제질서와 중국, 그리고 미국 패권: 아이젠베리의 대중국 인식 변화 비판” 『국제·지역연구』(2025) 등이 있음.

최병욱

現 상명대학교 전임교수. Naval Postgraduate School 경영과학과 석사. 서울대학교 교육학과 박사. 주요 관심연구 분야는 국방정책, 교육행정 분야임. 주요 경력은 한국투명성기구 이사(2025. 01~), 국방일보 칼럼니스트(2024. 01~), 국방홍보원 홍보정책자문위원(2023. 11~), 상명대 안보통일연구소 소장(2022. 02~), 병무청 정책자문위원(2021. 06~), 국방부장관 정책보좌관(2019. 12~2020. 09) 등 다수. 주요 논문은 “육군구성원의 핵심역량 결정요인이 조직유효성에 미치는 영향 연구”(군사발전연구, 2025), “인구절벽 시대의 한국 육군 발전전략 탐색: 국방혁신 4.0과 육군 현대화 전략 방향을 중심으로”(한국국가전략, 2025), “국방혁신 4.0의 wjdcrrqsehd에 관한 연구: Kingdon의 다중흐름 모형을 중심으로”(한국군사, 2023) 등 다수가 있음. 주요 저역서는 “한국군 어디로 가야하나: 국민의 군대로의 지향과 과제”(가림문화사, 2026), “청년부상제대군인 권익향상을 위한 전문가 제언집”(서울사회복지공익법센터, 2025), “국가인재생태계 2035”(국가인재경영연구원, 2024), “미래국방정책 발전방안”(국방대학교, 2021) 등 다수. 주요 학술발표는 상비에비군제도 설계의 난점과 과제(국방부, 2025), 국방개혁의 관점과 추진전략(국회, 2025), 국민의 군대 재건을 위한 실천 방향과 과제(뉴스토마토, 2025), 미래 인구환경 변화에 따른 국방정책 혁신의 방향과 과제(한국국방조직학회, 2025) 등 다수.

최근
발간자료
안내

2018 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 중국 특색의 '사이버 안보' 담론과 전략, 제도 분석 차정미
2. 미국의 안보정책과 한국군의 국방력 발전방향
: 군사적 역할을 중심으로 김순태
3. 김정은 정권의 핵개발 동기와 지속 요인
: Scott D. Sagan의 핵개발 동기 모델의 확장 부승찬 · 박경진
4. 트럼프 행정부 FTA 정책의 탈국제정치화와 국내정치화 박진수
5. 아베 정부의 글로벌 외교
: 국제공헌 확대 외교의 모순성 이기태

| 여름호 |

1. 해외 방첩법제 비교를 통한 정책적 시사점 연구 허태회
2. 북한의 대중 석탄수출에 대한 유엔 안보리 분야별 제재의 한계 김현경 · 김성진
3. 무력분쟁 재발 이론으로 보는 서해교전의 발발원인
: 북한의 도발방식 변화 송태은
4. 베트남에 대한 중국의 경제지원과 경제제재, 1960~1978 최규빈

| 가을호 |

1. 이스라엘의 핵전략과 군사력 건설이 북한에 주는 함의 김태현
2. 동북아플러스책임공동체
: 제도화된 협동을 위한 조건과 노력 박창건
3. 강성 권력과 연성 권력 측면에서 바라본
사우디아라비아와 이란의 주도권 경쟁 세이훈 마흐무들루 · 신상윤
4. 영미법계 국가의 대테러정책과 형사특례절차 연구 윤해성 · 임유석

| 겨울호 |

1. ‘인도-태평양’ 구상
: 배경과 현황, 그리고 함의 김재엽
2. 미국-적대국간 관계정상화를 통해 본 북·미 관계정상화 가능성에 관한 연구
: 중국, 베트남, 리비아, 쿠바 사례와의 비교 박경진 · 김용호
3. 한국 언론의 중국 뉴스 보도 경향에 관한 연구 양갑용 · 장영태
4. 미중 패권 경쟁과 북미 관계
: 부시 행정부에서 트럼프 행정부 시기를 중심으로 이원영
5. 북한의 헌법 개정과 권력구조 변화 최선 · 김재우

2019 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 비핵평화 프로세스와 대북 관여정책의 지속성
: 이론과 정책 박인휘
2. 21세기 일본의 대중국 견제정책의 원인 김태중
3. 미국의 군사부문 혁신(1977-1991)에 대한 RMA적 사후해석의 극복
: 카터 행정부의 ‘상쇄전략’에 대한 기술 기회론적 분석을 중심으로 박상연
4. 일본의 사이버안보 수행체계와 전략 이상현

| 여름호 |

- | | |
|--|-----|
| 1. 사이버안보 위협, 대응 전략 그리고 한국적 함의 | 장노순 |
| 2. 국제정치학적 관점에서의 사이버안보 논의와 국가차원의 대응전략 | 홍석훈 |
| 3. '중국 특색 국제정치이론' 논의의 출현과 향후 전망 | 함명식 |
| 4. 트럼프 정부의 2017 대북 선제공격 위협의 실효성 평가
: 미국의 과거 선제공격 사례 시사점을 중심으로 | 박창권 |

| 가을호 |

- | | |
|--|-----------|
| 1. 신흥안보 거버넌스
: 이론적 고찰과 대안적 분석틀의 모색 | 윤정현 |
| 2. 사이버 경제첩보에 대한 국제법적 대응의 한계와 미국의 대응의 시사점 | 박주희 |
| 3. EU의 대북정책 실행과 한계에 관한 연구 | 이종서 · 문인철 |
| 4. 북한 지도자의 호칭과 우상화에 관한 연구 | 이흥석 |

| 겨울호 |

- | | |
|--|-----|
| 1. 북미 핵 장기갈등
: 1993.3-2018.6 | 장경룡 |
| 2. 북·중 국경관리제도의 특징과 시사점 | 오수대 |
| 3. 김정은 시대 고등교육 정책 연구
: 박사학위 제도를 중심으로 | 엄현숙 |
| 4. 해외 정보분석기법의 활용 및 효용성에 관한 연구 | 허태희 |
| 5. 군사혁신의 성공요인에 대한 연구
: 미군의 공지전투와 다영역작전 사례를 중심으로 | 지효근 |

2020 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 인도·태평양 지역 ‘해양상황인지’ 현황과 ‘쿼드(Quad)’ 국가의 기여
: 쟁점 및 전망 이정훈 · 박재적
2. 4차 산업혁명시대 중국의 군사혁신
: 군사지능화와 군민융합(CMI) 강화를 중심으로 차정미
3. 사이버공간에 적용되는 주권의 규범적 성격과 사이버안보 박주희
4. 북한주민의 재난 및 재난관리 인식에 대한 연구 석재왕 · 홍윤근

| 여름호 |

1. 미국의 대중국 균형전략 분석 양희용
2. 트럼프 시대 미군의 전력 운용개념 연구
: ‘전 지구적 운용모형(GOM)’과 ‘동적 전력운용(DFE)’을 중심으로 김태현 · 이성훈
3. 전환기의 글로벌 거버넌스와 국제기구들의 도전과 과제 조윤영 · 이상호
4. 한국군 기반통신망 분석 및 발전 방향
: 지상군 중심으로 박태웅 · 한현진

| 가을호 |

1. 디지털 전환기의 산업재편과 ICT 기반 남북협력 방안 윤정현
2. 북한 간부양성체계의 변천 및 특징 김수연
3. 정보화 시대 북한의 사이버 교육에 관한 연구
: 남북한 사이버 교류협력을 위한 시론 엄현숙
4. 타국 군용기의 KADIZ 무단 진입에 대한 대응방안
: 행위, 제도, 관념의 측면에서 이성훈

| 겨울호 |

1. 강대국정치(Power politics)와 미중갈등
: 한반도 문제의 연계성 박인휘
2. 트럼프 행정부 시기 미국의 통상정책 분석과 평가 김영준
3. 미국 트럼프 행정부의 「인도·태평양 전략」과 한국에 대한 시사점 이인호
4. 국내 정체성 정치(identity politics)와 외교전략 딜레마
: 인도 모디(Modi) 정부의 힌두 민족주의 국내정책과 중국의 공세적 외교정책의 충돌 김태형
5. 지방정부의 남북교류협력 2.0 구상
: 평가와 새로운 방향 모색 조재욱

2021 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 냉전과 신냉전 역학비교
: 미·중 패권경쟁의 내재적 역학에 대한 고찰을 중심으로 반길주
2. 프랜차이즈 이론을 통해 본 알카에다와 ISIS의 확산전략 비교 연구 전창범·석재왕
3. 동남아시아의 분절적 다자주의
: 위기인가 기회인가? 배기현
4. 해외 정보기관들의 정보체계 개선동향과 정책적 의미 허태희
5. DMZ 국제평화지대 추진방향 연구 정한범
6. 북한 김정은 시대 위기와 대응
: ‘인간의 얼굴을 한 수령’과 ‘인민대중제일주의’의 소환·발전 김종수·김상범

| 여름호 |

1. 1960년대 유럽 3국의 선택과 한국의 ‘맞춤형 억제전략’ 황일도
2. 국제금융기구의 ‘이행조건’ 분석과 북한 개발협력 시사점 최창용·문경연
3. 일본과 유럽의 ‘자유롭고 열린 인도태평양’ 안보협력 이기태
4. EU의 사이버제한조치에 대한 국제법적 평가와 한국의 사이버위협 대응 박주희
5. 북한의 ‘우리 국가제일주의’와 국기(國旗) 콘텐츠를 활용한 문화예술 전영선

| 가을호 |

1. 신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로 김유철
2. 안보위협 최신 암호통신에 관한 대응방안 연구 김창섭 · 이상진
3. 바이든 행정부 대외정책 특징과 과제 김영준 · 신영환
4. 중국의 해양경비력 강화에 대한 일본의 대응과 함의 이상현
5. 수원국의 체제전환은 공여국의 원조 규모를 증가시키는가?:
중앙아시아 5개국에 대한 미국의 원조 분석과 북한에의 함의 박지연
6. 북한 핵 개발의 환경, 논리, 경로: 중국 경험과의 비교 이희옥 · 신지선

| 겨울호 |

1. 미디어 전쟁과 청중비용 효과의 다귀결성:
헤즈볼라와 하마스의 미디어 전술을 중심으로 김지용
2. 정보기관과 비국가 행위자의 이중관계:
사이버 위협의 공개지목과 사이버 공작을 중심으로 장노순
3. 메타버스 시대, 도시의 디지털 공공외교 추진 방향 문인철
4. 북한의 '코로나(COVID)-19' 대응 실태 분석: 『로동신문』 보도를 중심으로 이승열
5. 김정일 시대 경제성장 전략의 평가와 함의 조동호

2022 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 트럼프의 이단성과 바이든의 정상성?
: 대중(對中) 전략의 연속성과 단절에 대한 평가 공민석
2. 중국의 군사혁신 전략 변화와 전망 김상규
3. 개성공단 재개의 효과 및 소요자금 추산에 관한 연구 조봉현 · 송재국 · 정일영
4. 김정은 시대 북한 수화연구 동향 분석과 남북 수화협력 방안 김수연
5. 포스트 코로나 시대 국경담론의 변화와 신안보 재조명 윤혜령

| 여름호 |

1. 미국의 파트너십 확대를 통한 대(對)중국 견제 전략과 합의
이홍정 · 임경한
2. 미·중 복합 지정학적 갈등과 러시아의 전략적 입장 및 대응
서동주
3. 시진핑 시대 중국의 대전략:
‘세기의 대변화론—중국몽—일대일로’ 연계분석을 중심으로
차정미
4. 일본형 외교안보 싱크탱크 모델:
외무성의 〈외교 싱크탱크와의 연계〉 프로그램을 중심으로
오승희
5. 한국의 재래식 전력의 한반도 억제태세 기여와 역할:
확장억제 신뢰성 제고를 중심으로
함형필 · 이만석

| 가을호 |

1. 북중관계 동화에 관한 연구:
‘구조’와 ‘행위’의 이중주인가 독주인가?
주장환
2. 남북경협외 정부별 평가와 향후 추진방향
조동호
3. 김정은 정권의 ‘우리식 사회주의’ 의미 변화와 시사점
박소혜

| 겨울호 |

1. 시진핑 시기 중국 집단시위 대응 전략의 변화
김진용
2. 일본 외교안보정책의 특징과 동학:
요시다 시대와 아베 시대를 중심으로
신정화
3. 일본의 항공산업 발전 및 기술축적 전략:
냉전기 일본의 전투기 면허생산 및 독자개발 사례를 중심으로
고경윤
4. 유럽 전략적 자율성 추구를 위한 EU의 전략
윤성욱
5. 공방균형이론을 통한 러시아-우크라이나 전쟁 분석
김성우 · 조상근 · 진중근

2023 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 김정은 체제의 반사회주의·비사회주의 대응전략 조운영
2. 김정은 정권의 대외무역 정책과 제도 변화에 관한 연구 이철
3. 중국공산당 제20차 당대회를 통해 본 시진핑 집권 3기 대내 정책 위험 요인 분석:
'피크차이나(Peak China)' 논쟁을 중심으로 이재영

| 여름호 |

1. 미국의 확장억제 강화방안:
북한 전술핵 위협과 한미 통합 핵억제를 중심으로 설인호 · 손한별
2. 식량안보 중심의 신형안보와 지속가능발전목표(SDGs) 간 연계성 분석 이다선 · 지성태
3. 우크라이나 전쟁 이후 러시아와 중앙아시아의 관계 전망:
지정학 이론과 크림전쟁(1853-1856)의 교훈을 중심으로 강정일
4. 한국의 전략사 창설 정책 평가: 목적 정합성과 구조 효율성 중심으로 장재규

| 가을호 |

1. 북한이탈주민의 사기범죄 피해 원인에 관한 연구:
생활양식-일상활동이론(L-RAT)을 중심으로 최영관 · 박성철
2. 미래전 전망과 공중-우주 교차영역에서 한국 공군의 대응 방안 엄정식
3. 한국의 원조 동기에 관한 '안보'적 관점 김지영 · 강성철
4. 제재·코로나 시기 제·개정 법령을 통해 본 북한의 경제정책 양문수
5. 미국의 공개 귀속 활용 전략 분석 및 시사점 박주희
6. EU의 경제 강압 규정에 대한 국제법적 고찰 박경진

| 겨울호 |

1. 팬데믹 이후 사회분열로 인한 테러위기와 수단에 관한 연구:
비핵 전자기펄스 (NNEMP) 공격의 위험성을 중심으로 신형석 · 김영훈 · 전제환 · 이현우
2. 미·중 전략경쟁, 전쟁으로 갈 것인가?:
세력우위론적 접근 남궁영 · 장시영
3. 전쟁 양상 변화에 따른 우리 군의 미래 '합동성' 발전 방향 연구 한윤기 · 배진석
4. 주한미군에 대한 북한의 인식과 행태 분석:
정권안보와 위협균형의 관점에서 류인석
5. 일본 정치엘리트의 퍼포먼스:
세습의원의 정책형성에 미치는 영향을 중심으로 염동호

2024 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 안보진화론과 신냉전기 기능적 현실주의의 태동 반길주
2. 2024년 대만선거와 동아시아 정세에 대한 함의 표나리
3. 피후견국의 위기조작 성공 요인에 관한 연구:
중국 · 북한관계를 중심으로 이영수 · 박상남
4. 러시아의 경제안보 전략에 대한 소고:
글로벌가치사슬(GVC)의 관점에서 고주영 · 권원순
5. 이스라엘-하마스 전쟁의 군사적 특징과 한국군에 대한 함의:
하이브리드전쟁의 가능성과 한계 지효근

| 여름호 |

1. 우주 환경 안보의 국제정치:
우주잔해 국제협력에 대한 국제정치학적 접근 정헌주
2. 나토 확장에 따른 러시아 엘리트 그룹의 행위전략과 정책산출 연담린
3. 2022-2023년 대만해협 위기 평가와 한국의 대비 방향 이택선 · 이흥정
4. 경제 정책 변화와 엘리트 변동:
중국 후진타오와 시진핑 집권기를 사례로 주장환
5. 테러와 테러 유사범죄 개념 비교 연구 전창범

| 가을호 |

1. 미·중 해양 패권경쟁:
서태평양 해역의 도련(鳥鏈) 개념을 중심으로 정호섭
2. Post-2028년을 대비한 일본의 대(對) 한국 협상 외교:
한일공동개발구역(JDZ)에서의 협상력 강화를 위한 지연전략 박창건 · 변우희
3. 한미 국가사이버안보전략 구조 분석:
구성 요소와 발전 방향 박한빈 · 이상진
4. 우주 공간에 대한 배타적 지정학(exclusionary geopolitics)과 우주 거버넌스 이가연
5. 러시아-우크라이나 전쟁 종결에 관한 연구:
게임이론을 통한 분석 김도영 · 강정일

| 겨울호 |

1. 2024년 북러조약 체결:
전략적 의미와 한국의 대응 전략 서동주 · 김정기 · 이상준
2. 병역자원 감소와 군사체계의 유연전략성:
국방인력체계의 개혁과제 윤대엽
3. 군사적 효과성에 영향을 미치는 요인 분석 김근희 · 조홍주
4. 미중갈등의 최전선은 왜 대만인가?:
사서(四書)로 살펴본 유교의 화이론(華夷論) 구진영

2025 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 대한민국 방위산업의 글로벌 공급망 확장 전략:
NATO와 협력을 중심으로 박재혁 · 손동성 · 강석중
2. 북·러 군사 밀착의 동북아 지정학과 평양의 전략적 선택 김진하
3. 북핵 대응체계의 재정립:
'한국형 3축체계'의 한계와 대안 류인석
4. "핵-재래식 통합(CNI)"의 개념과 구조:
한미동맹의 CNI 구현을 위한 함의 손한별
5. 해저케이블 안보와 회색지대 공세 반길주

| 여름호 |

1. 대만의 주권국 여부와 미·중 패권경쟁 속 대만문제 전망 장시영 · 남궁영
2. 미·중 영향력 경쟁과 필리핀의 딜레마 :
남중국해 분쟁에서 필리핀 사례 이한나
3. 일본 '통합작전사령부' 창설과 동북아 안보 환경 변화 안영준
4. 러시아-우크라이나 전쟁의 전자전 양상과 교훈 배진석 · 한윤기
5. 최근 북한의 지식재산권 발전전략과 상징성 강채연

| 가을호 |

1. 북중러 삼각관계의 위계 재편과 구조 변화 :
지역안보복합체(RSC) 이론을 중심으로 안재현 · 김광현 · 황현아
2. 트럼프 2.0 시대의 경제 안보와 한중일 경제협력 안정은
3. 한반도의 미래전에 관한 연구 :
평시전 개념의 도입과 전시전 양상의 예측 지효근
4. 군사적 효과성의 다층적 분석틀을 활용한 이스라엘 가자지구 전쟁사례 분석 김근희 · 금현섭
5. 북한 전략무기 기술 수준과 군사전략 간 관계 분석 :
상호 구성적 접근 장재규
6. 김정은 시대 심야 열병식에서 나타난 북한 권위주의
정권의 정당성 연출과 전략적 모호성 박정수 · 장석준

| 겨울호 |

1. 미중 전략경쟁시대 한국의 국가안보 방향:
한미동맹과 대중무역수지 관계를 중심으로 김광현
2. 일본의 '준동맹' 확대 전략 이기태
3. 나로호 기술 개발과 국내외 영향 요인:
신고전적 현실주의 시각을 중심으로 최보영 · 오영달
4. 미국과 중국의 인공지능(AI) 전력화 전략 비교:
조직 · 속도 · 운용 · 규범의 관점에서 강정일
5. 인지전 시대의 AI 정보전략:
팔란티어(Palantir)의 AI 인텔리전스 사례를 중심으로 오승연 · 이완희
6. 신기술의 군사적 활용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구:
미국의 수소폭탄 개발 결정에 대한 인과적 과정추적을 중심으로 백승진 · 배학영

『국가안보와 전략』 원고 작성 요령

1. 원고 형식 및 제출 요령

가. 원고는 한글 프로그램(hwp)으로 작성하고, 본문의 분량은 200자 원고지 150매 내외로 하며, 국문요약 및 영문 Abstract는 600자 이내로 작성되어야 한다.

- (1) 국문요약 및 영문 Abstract는 논문의 내용을 전체적으로 전달할 수 있을 만큼 포괄적인 내용을 담아야 한다.
- (2) 국영문 요약에는 주제어(keywords)를 5개 이상 포함해야 한다.

나. 원고의 구성은 제목, 저자(소속기관), 목차, 국문요약(주제어 포함), 본문, 참고문헌, 영문 Abstract(keywords 포함), 저자소개 순으로 하되 장, 절의 하위제목 등은 1, 가, (1), (가), ①의 순으로 한다.

- (1) 목차는 장 단위까지만 표시한다.
- (2) 영문 Abstract에는 저자의 성명과 소속을 영문으로 표기한다.
- (3) 저자소개는 현 소속 및 직책과 약력, 연구 분야, 주요 연구실적을 포함하여 200자 이내의 서술식으로 작성한다.

다. 원고는 한글로 작성하는 것을 원칙으로 하며 필요할 경우 괄호 속에 한자 또는 영어를 병기한다. 외래어의 경우 국립국어원 어문 규범을 따르되, 중국식 한자 표기의 경우 번체자(繁体字)를 사용한다.

- (1) 외국 인명은 국립국어원 외래어표기법에 따라 현지 발음대로 표기하되 첫 번째에 한해 괄호 안에 원어 표기를 병기한다.

예. 시진핑(習近平), 안토니오 구테흐스(António Guterres),

- (2) 외국 기관, 단체 및 국제기구 등의 명칭은 통일된 한국어가 존재할 경우

이를 사용하되, 그렇지 않은 경우 첫 번째에 한해서만 한국어 다음 괄호 안에 원어 약칭을 병기하고 이후에는 원어 약칭을 사용한다.

예. 유엔, 나토, 유럽연합(EU), 오커스(AUKUS)

라. 원고는 저자의 성명과 소속기관이 드러나지 않도록 하여 ‘논문게재신청서’ 및 ‘저작권 양도동의서’와 함께 기한 내에 국가안보전략연구원 온라인 논문투고 시스템(<https://inss.jams.or.kr>)에 등록해야 한다.

2. 각주 작성 요령

가. 인용 출처는 각주에 저자명, 문헌 제목, 발행처, 발행연도, 페이지 등을 적어서 표시한다.

나. 동일한 문헌을 다시 언급하는 경우에는 저자명과 문헌 제목만을 표시한다. 영어 문헌의 저자명은 성만 표시한다. ‘앞의 글’, ‘위의 책’ 등은 사용하지 않는다.

다. 한글 논문, 기사 등의 제목은 따옴표(“”)로, 단행본, 편저서, 학술지, 언론매체의 제목은 겹낫표(『』)로 표시하고, 보고서 시리즈 제목(전략보고, 이슈브리프 등)의 경우 홑낫표(「」)로 표시한다.

라. 영어 등 로마자로 표기되는 문헌의 경우 이탤릭체로 표시하되 전치사와 접속사를 제외하고 각 단어 첫 글자를 모두 대문자로 표기한다.

마. 한글 문헌의 저자가 여러 명일 경우 가운데점으로 구분하되, 두 번째 표기부터는 4인 이상의 경우에 한해 ‘홍길동 외’의 방식으로 표시한다.

바. 영어 문헌의 저자가 복수일 경우 2인이면 and로, 3인 이상이면 쉼표(,)와

and로 구분한다. 두 번째 표기부터는 4인 이상의 경우에 한해 성(last name)을 사용하여 ‘Nye et al.’ 방식으로 표시한다.

사. 인용 페이지는 전체를 모두 표기하여야 한다.

예. pp.163-167 (○) / pp.163-7 (X)

아. 각주 작성 예시

(1) 단행본

- 양승태, 『대한민국이란 무엇인가』 (서울: 이화여자대학교출판부, 2010), pp.34-36.

(재인급시) 양승태, 『대한민국이란 무엇인가』, pp.38-39.

- 임수호, “탈냉전기 대외정책과 대외관계,” 장달중 편, 『현대 북한학 강의』 (서울: 사회평론, 2013), p.135.

- Michael C. Horowitz, *The Diffusion of Military Power: Causes and Consequences for International Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2016), pp.145-149.

(재인급시) Horowitz, *The Diffusion of Military Power*, p.57.

(2) 논문

- 이종은, “민주시민의 덕성,” 『한국정치학회보』 34집 1호, (2000 봄), pp.121-122.

- William T. Tow, “Reshaping Asian-Pacific Security,” *Journal of East Asian Affairs*, Vol. 8, No. 1(Winter/Spring 1994), pp.92-93.
- 오일석, “원유·가스 탐사개발 계약에서의 계약설계에 관한 연구,” (고려대학교 박사학위 논문, 2013), p.88.

(3) 보고서 및 발표문

- 건설교통부, 『도로용량 편람작성을 위한 기초연구』 KHS-20000-10 (서울: 건설교통부, 1981), p.53.
- U.S. Department of Health and Human Services, *Pressure Ulcers in Adults: Prediction and Prevention*, AHCPR Publication No. 92-0047 (Rockville, MD: U.S. Department of Health and Human Services, 1992), pp.15-16.
- 박형중, “북한에서 국가-사회관계 모델 시론,” 북한연구학회 동계학술대회 발표문 (서울, 북한대학원대학교, 2018년 12월 14일), p.93.

(4) 뉴스·기사 및 인터넷 자료

- 정빛나, “북한, 코로나 속 평양종합병원 착공...김정은 직접 ‘발파단추,’” 『연합뉴스』 2020년 3월 18일, <https://yna.co.kr/view/AKR20200318015751504?input=1195m>(검색일: 2020년 3월 21일).
- Christina Lu, “The U.S.-China Fault Line Is Felt in the Academy,” *Foreign Policy* April 5, 2023, <https://www.foreignpolicy.com/2023/04/05/china-us-geopolitics-academia-university-partnership/> (accessed: April 6, 2023).

- 김보미·김일기, “김정은 시대 북한의 국가전략 변화와 군사분야 동향,” 국가안보전략연구원, 「전략보고」 통권 59호 (2020), p.5. https://www.inss.re.kr/publication/bbs/js_view.do?nttld=408707 (검색일: 2020년 3월 21일)
- U.S. Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” February 21, 2018, p.21. <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF> (accessed: March 18, 2020).

3. 참고문헌 작성 요령

- 가. 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌에 관한 정보를 <참고문헌>에서 반드시 밝혀야 한다.
- 나. 참고문헌은 1. 단행본, 2. 논문, 3. 보고서, 4. 뉴스기사 및 인터넷 자료의 순으로 구분하여 작성하되, 여러 언어의 문헌을 참고했을 경우 각 항목 내에서 한국어 문헌은 가나다순으로 하고, 영어 문헌은 알파벳순으로 한다.
- 다. 단행본의 경우 저자명, 서명, 발행처, 출판사, 발행연도 순으로 표기하며 논문의 경우 저자명, 논문명, 학술지명, 권호수, 발행연도, 페이지 순으로 한다.
- 라. 한글 문헌의 경우 저자명 뒤에 마침표를 찍는다. 영어 문헌의 경우 저자의 성(last name)을 먼저 표기하고 성표를 찍은 뒤 이름(first name)을 표기하고 마침표를 찍는다.

마. 참고문헌 작성 예시

(1) 단행본

- 이대근. 『북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나』. 서울: 한울, 2003.
- 박건영·신윅희 편. 『국제정치이론』. 서울: 사회평론아카데미, 2021.
- 통계청. 『1994년 통계연감』. 서울: 통계청, 1995.
- Pynn, Ronald E., ed. *American Politics: Changing Expectations*. Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1984.
- Brands, Hal and Michael Beckley. *Danger Zone: The Coming Conflict with China*. New York, NY: W.W.Norton & Company, 2022.

(2) 논문

- 황의정. “북한의 주민 일상에 대한 법적 통제; 비사회주의적 행위와 범죄 규정화를 중심으로.” 『북한연구학회보』 제12권 제1호 (2017년 봄), pp.108-143.
- Tow, William T. “Reshaping Asia-Pacific Security.” *Journal of East Asian Affairs*. Vol. 8, No. 1 (Winter/Spring 1994), pp.85-100.

(3) 보고서

- 장세호. “우크라이나의 대반격 실패와 다시 부상하는 평화협상 재개론.” 국가안보전략연구원. 「이슈브리프」 통권 492호 (2023).
- 민정훈. “2020 미국 대통령 선거 결과 분석 및 함의.” 국립외교원 외교안보연구소. 「주요국제문제분석」 2020-36 (2020).

(4) 뉴스·기사 및 인터넷 자료

- 정빛나. “북한, 코로나 속 평양종합병원 착공...김정은 직접 ‘발파단추’.” 『연합뉴스』 2020년 3월 18일. <https://yna.co.kr/view/AKR20200318015751504?input=1195m>(검색일: 2020년 3월 21일).
- Christina Lu, “The U.S.-China Fault Line Is Felt in the Academy.” *Foreign Policy* April 5, 2023. <https://www.foreignpolicy.com/2023/04/05/china-us-geopolitics-academia-university-partnership/> (accessed: April 6, 2023).

4. 표 및 그림 표시 요령

가. 표 및 그림은 그 전체수가 각각 10개 미만일 경우에는 하나의 일련번호를 부여하며, 그 이상일 경우에는 <표 1-1>, <그림 2-3> 등으로 각 장마다 새로운 일련번호를 부여한다.

나. 표 및 그림의 경우, 바로 아래에 출처를 표시한다.

예. 출처: 통계청, 『1994년 통계연감』(서울: 통계청, 1995), p.56.

『국가안보와 전략』 원고모집

국가안보전략연구원에서는 한국연구재단 등재학술지 『국가안보와 전략』을 연 4회(3·6·9·12월) 발간하고 있습니다. 『국가안보와 전략』에는 국제정세, 안보, 북한·통일문제, 남북문제, 주요국가의 외교정책과 국가전략 등 외교·안보 전 부문에 관한 논문을 수록합니다.

저희 연구원에서는 해당 분야의 학술 및 연구활동에 종사하시는 분들의 논문 기고를 환영합니다. 보내주시는 기고문은 전문가의 심사를 거쳐 게재하고, 채택된 원고에 대하여는 소정의 원고료를 지급하며, 기고문은 반환하지 않습니다. 『국가안보와 전략』은 시사적이거나 학술적인 내용으로 독창적이고 정책 대안이 담긴 논문을 선호합니다.

투고논문은 200자 원고지 150매 내외의 한글(hwp)파일로 작성하되 저자의 성명과 소속기관이 드러나지 않도록 하여야 합니다. 완성원고는 「논문게재 신청서」, 「저작권 양도 동의서」와 함께 기한 내에 국가안보전략연구원 온라인 논문투고 시스템(<https://inss.jams.or.kr/>)에 회원 가입 후 등록해주시기 바랍니다.

『국가안보와 전략』 편집위원회

