

[www.eai.or.kr](http://www.eai.or.kr)

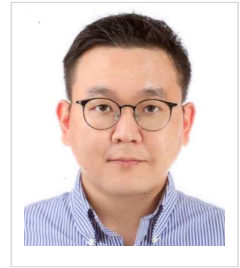
EAI 이슈브리핑

# 2022 마드리드 나토 정상회의: 한국의 참여가 우리 외교에 주는 함의

김양규(동아시아연구원)

## 2022 마드리드 나토 정상회의: 한국의 참여가 우리 외교에 주는 함의

김양규  
 동아시아연구원 수석연구원



윤석열 대통령이 6월 29일과 30일 스페인 마드리드에서 개최하는 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO, 이하 나토) 정상회의에 한국 대통령으로서는 최초로 참석한다. 이번 마드리드 회의에는 한국 이외에도 파트너국 자격으로 일본과 호주, 뉴질랜드, 스웨덴, 핀란드, 우크라이나, 조지아 등이 참여한다. 윤석열 정부 들어 두 달이 채 되지 않는 짧은 기간 또 한 번 ‘최초’로 이뤄지는 외교 이벤트로 인해 용산 대통령실 분위기가 고무될 수 있다. 그러나 전략은 “나의 최선의 수가 상대방이 어떻게 행동하느냐에 달려있다”는 것을 이해하는 것에서 출발한다.<sup>1)</sup> 이번 정상회의에 한국을 비롯한 지역 내 주요 민주주의 국가들을 초대하는 미국의 선택에 대한 분석을 기초로 한국 정부는 이번 회의가 한국 외교에 주는 함의에 대해 살피고 신중하게 대응을 준비해야 한다.

### I. 미국의 선택과 마드리드 나토정상회의

지난 5월 21일 바이든(Joe Biden) 미 대통령과 윤석열 대통령의 정상회담을 전후하여 한미 양자 혹은 한미일 삼자 고위급 회담이 여러 차례 개최되었다.<sup>2)</sup> 그 가운데 이번 나토정상회의에 한국을 초대하는 미국의 속내가 가장 선명하게 드러난 것은 캠벨(Kurt Campbell) 백악관 국가안보회의(National Security Council) 인도-태평양 조정관이 지난 5월 9일 전략국제문제연구소(Center for Strategic and International Studies: CSIS)의 “인태지역에 관한 범대서양 대화(Transatlantic Dialogue on the Indo-Pacific)”에서 발표한 기조연설이다.<sup>3)</sup>

1) Schelling, Thomas C. 1960. *The Strategy of Conflict*. Harvard University Press, 3.

2) Campbell, Kurt. 2022. “Keynote Address.” Presented in the CSDS-CSIS Transatlantic Dialogue on the Indo-Pacific, May 9. Washington D.C, U.S.A; The White House. 2022. “United States-Republic of Korea Leaders’ Joint Statement.” May 21; Republic of Korea Ministry of Foreign Affairs. 2022. “Outcome of Telephone Conversation between ROK Vice Minister of Foreign Affairs Cho Hyundong and U.S. Deputy Secretary of State Wendy R. Sherman.” May 24; U.S. Department of State. 2022. Joint Statement by Secretary of State Antony J. Blinken, Japanese Minister for Foreign Affairs Hayashi Yoshimasa, and Republic of Korea Minister of Foreign Affairs Park Jin. May 27; U.S. Department of State. 2022. Joint Statement on the Republic of Korea-U.S.-Japan Trilateral Vice Foreign Ministerial Meeting. June 8; U.S. Department of State. 2022. “Secretary Antony J. Blinken And Republic of Korea Foreign Minister Park Jin At a Joint Press Availability.” June 13.

3) Campbell, Kurt. 2022. “Keynote Address.” Presented in the CSDS-CSIS Transatlantic Dialogue on the Indo-Pacific, May 9. Washington D.C, U.S.A.

캠벨 조정관은 미국 외교자원의 한계로 인해 유럽과 아시아 지역 미국 동맹국들이 가지고 있는 제로섬(zero-sum) 경쟁 인식, 즉 미국이 한 지역 동맹국과 협력을 강화하는 것이 다른 지역과의 협력은 자연히 약화시키는 것으로 인식되는 것에 대한 우려를 불식시키기 위해 노력한다. 이런 맥락에서 지난 오바마(Barack Obama) 행정부 시기 자신이 즐겨 사용했던 “재균형(rebalancing)” 혹은 “회귀(pivot)”라는 표현이 오해의 소지가 있었다고 인정하며, 이를 본인의 “실수(mistake)”라고까지 밝힌다. 이어 캠벨 조정관은 러시아-우크라이나 전쟁 이후 아시아 지역 미국 동맹국들이 유럽 전구(theater)를 향해 보여준 전례 없는 관여 행보를 소개한다. 러시아의 우크라이나 침공 이후 아시아의 미국 동맹국들은 무기지원, 경제제재, 인도주의적 지원, 난민 지원 등을 통해 적극적으로 나토를 돕고 있고, 이는 인태와 유럽지역을 연결하고자 했던 미국의 노력이 본격적으로 열매를 맺기 시작했다는 증거라고 주장한다. 동시에 21세기의 보다 근본적인 도전은 인태지역에서 시작될 것이라고 지적하며, 아시아와 유럽지역을 잇는 전략적 협력 틀을 구축하는 것이 본인의 가장 중요한 책무라고 강조한다.

미국의 이러한 기본 입장은 지난 한 달여 기간 동안 진행된 수많은 고위급 회담에서 여러 차례 확인된다. 바이든 대통령은 5월 21일 한미정상회담을<sup>4)</sup> 통해 (1) 규칙에 근거한 국제질서 구축을 위한 한-미-일 협력강화, (2) 우크라이나에 대한 러시아의 추가 침공 억지와 경제제재, 수출규제 등을 통한 대러 징벌 조치, 대 우크라이나 인도적 지원, (3) 남중국해, 대만, 인권, 미얀마 군부 쿠데타 문제에 있어서 한국의 역할 강화 등을 강조했다. 같은 이슈들에 대한 미국의 동일한 입장이 블링컨(Antony Blinken) 미국무장관과<sup>5)</sup> 셔먼(Wendy R. Sherman) 미 국무부 부장관을<sup>6)</sup> 통해 확인되었다.

이는 미국이 중국 및 러시아 등 권위주의 국가들과 더욱 치열해지는 전략경쟁에 대비해 전 지구에 흩어져 있는 동지국가들(like-minded countries)의 역량을 총집결하려는 판을 짜고 있음을 보여준다. 결국, 러시아와 우크라이나는 이차적인 문제이고 근본적인 도전은 중국에서 비롯된다는 인식하에 미국 동맹체제 가운데 가장 높은 수준의 제도화된 협력을 보이는 나토와 유사한 협력체를 아시아 지역 내 수립하고 이를 유럽지역과도 연계하여, 유연하면서도 유사시 강력한 대응을 가능하게 하는 안보연결망 체제를 구축하려는 것이다. 이 네트워크 시스템을 형성해 나감에 있어 잃어버린 고리(missing link)는 2019년 강제동원 배상 판결 문제와 무역 전쟁, 지소미아(General Security of Military Information Agreement: GSOMIA) 조건부 종료 유예 이후 좀처럼 돌파구를 마련하지 못하고 경색된 한일관계이다.

이번 마드리드 정상회의에 한국과 일본을 동시에 초대할 것도 한-미-일 삼자협력 강화를 위해 한일 정상이 논의할 수 있는 자리를 마련해 주고, 한-일-호-뉴 협력을 심화하려는 미국의 계산도 들어가 있는 것으로 보인다. 그럼 구체적으로 어떤 사안을 논의하기에 유독 이번 정상회의에 아시아-오세아니아 내 미국 주요 우방 4개국을 모두 초청하는 것인가?

4) The White House. 2022. “United States-Republic of Korea Leaders’ Joint Statement.” May 21.

5) U.S. Department of State. 2022. “Secretary Antony J. Blinken And Republic of Korea Foreign Minister Park Jin At a Joint Press Availability.” June 13.

6) U.S. Department of State. 2022. “Deputy Secretary Sherman’s Meeting with Republic of Korea First Vice Foreign Minister Cho.” June 13.

이번 마드리드 회의에서는 2010년 채택된 일곱 번째 나토의 전략개념(Strategic Concept)을 폐기하고, 12년 만에 새로운 개념을 도입하는 논의가 진행될 예정이다. 나토 전략개념은<sup>7)</sup> 국제안보환경에 대한 진단을 토대로, 유럽-대서양 안보에 있어 가장 핵심적인 위협과 도전과제들을 정의하고, 이에 대응하는 방법들을 논의한다. 1949년 나토가 처음 수립되었던 당시와 비교해 볼 때 유럽이 직면한 안보 위협의 내용과 정도가 반세기 넘는 세월을 지나며 급변하였음에도 불구하고, 새로운 안보환경에 적응하고 회원국 간 굳건한 결속을 유지해올 수 있었던 것은 평균적으로 10년에 한 번씩 새롭게 채택해온 전략개념의 성공적 변화 때문이었다.<sup>8)</sup>

2010년 리스본 정상회의에서 채택된 일곱 번째 전략개념은 탈냉전 이후 서방의 정치적 패권과 군사-경제적 우위, 전략적 맞수(rival)가 부재한 상황에서, 핵을 포함한 대량살상무기의 확산, 테러, 사이버 공격과 에너지 안보 등 이슈에 대응하기 위해 전통적 “집단방어(collective defense)”에 추가로 “위기 관리(crisis management)”와 “협력안보(cooperative security)”를 핵심과제로 선정한 것을 그 골자로 한다. 그러나 2011년 아랍의 봄 이후 리비아, 시리아, 이라크, 아프가니스탄의 위기, 2014년 러시아의 크림반도 병합에 이은 2022년 우크라이나에 대한 군사침공, 트럼프(Donald Trump) 대통령 시기 동맹 균열, 시진핑(习近平) 중국의 국력 강화와 공격적 대외정책을<sup>9)</sup> 겪으며, 국제체제 수준의 “강대국 전략경쟁의 귀환(return of strategic competition between great powers)”에 걸맞은 새로운 전략개념을 채택하기로 2021년 브뤼셀 정상회의에서 결정되었다.

따라서 이번 마드리드 정상회의에서 핵심적으로 논의될 두 안건은 첫째, 러시아의 현상변경 위협에 대한 나토 회원국의 집단방어 문제와 우크라이나에 대한 러시아의 추가 공세 억지 방안, 둘째, 점증하는 중국 군사력과 중아시아, 남미, 아프리카 지역으로 투사하는 중국의 공세적 외교에 대한 대응방안이다. 유럽의 나토 회원국에는 전자의 문제가 중요하나, 파트너국 자격으로 참여하는 한국을 포함한 아시아-오세아니아 지역 미국 동맹국에는 후자가 훨씬 와 닿는 문제이다. 새로운 나토 전략개념에 러시아와 중국의 위협 모두를 포괄함으로써, 미국은 이번 마드리드 정상회의를 통해 두 마리 토끼를 잡으려 한다.

## II. 한국 정부의 입장

그렇다면 이번 마드리드 정상회담을 통해 “글로벌 중추국가(Global Pivotal State)”를 표방하고 있는 윤석열 대통령이 강조할 내용은 무엇일까? 이번 정부가 대선 국면에서부터 강조해온 한국 외교의 지향점에

7) Simón, Luis. 2022. “The Madrid Strategic Concept and the future of NATO.” NATO Review. June 2.

8) Cobo, Ignacio Fuente. 2022. “The Eight Strategic Concepts of Allied History.” In “The future of NATO after the Madrid 2022 summit.” *Cuadernos de Estrategia 211-B*. Spanish Institute for Strategic Studies, 23-25.

9) Simón, Luis. 2022. “The great strategic competition of the 21<sup>st</sup> century and the transatlantic link.” Ibid, 36-44.

관한 내용은 대통령실 홈페이지의 110대 국정과제와<sup>10)</sup> 지난 6월 14일 박진 외교부 장관의 CSIS 라운드 테이블 개회연설<sup>11)</sup>을 통해 자세히 소개되었다.

박진 장관은 한미동맹이 “공동의 가치와 목표(common values and goals)”를 기초로 한 포괄적 파트너십으로 발전하고 있으며, 이러한 가치에 기반을 둔 동맹이 양자 관계의 “진정한 진화(true evolution)”라고 평가한다. 이러한 맥락에서 러시아의 우크라이나 침공을 포함해 규칙에 기반한 국제질서를 위협하는 문제에 대한 협력을 강화하고, 자유, 민주주의, 인권, 법치와 같은 국제사회 규범을 위해 한국이 인태지역에서 그 역할과 책임을 더욱 강화해 나갈 것이라 밝혔다. 이런 맥락에서 6월 13일 블링컨 미 국무장관과 공동으로 개최한 기자회견에서는<sup>12)</sup> 지소미아 정상화의 필요성을 강조하기도 했다.

이는 현재 한국 정부가 미국의 요구를 잘 이해하고 있음을 보여준다. 즉, 한-미-일 삼자협력 강화뿐 아니라 “정당한 이유가 없는 침공(unprovoked armed aggression)”을 감행한 러시아에 대해서도 강한 제재에 나섬으로써, 경제력 및 군사력 차원에서 세계 10위의 국력을 보유한 한국이 국력에 걸맞은 기여를 통해 국제사회 내 한국의 위상을 끌어올리겠다는 구상이다. 마드리드에서 윤석열 대통령의 담화에도 이러한 내용이 강조될 것이며, 미국과 나토 국가들은 국제사회 내, 특히 인태지역에서 한국의 확대된 역할과 기여 약속을 환영할 것이다. 관건은 이것이 과연 국정과제에서 강조하듯 “실익을 확보하는” 외교적 행보가 될 것인가 하는 점이다.

### III. 나토 정상회의와 한국의 과제

앞서 설명한 바와 같이, 이번 마드리드 나토 정상회의의 핵심의제는 새롭게 채택할 전략개념이 될 것이고, 이때 가장 중요한 문제는 유럽-범대서양 지역 안보를 위협하는 요소를 정의하는 일이다. 구체적으로는 러시아와 중국의 위협을 어떻게 규정할 것인지가 가장 중요한 문제로 부각될 것이다. 현재 가장 널리 사용되는 “전략적 경쟁자(strategic competitor)”라는 말도 여러 스펙트럼이 존재한다. 경쟁자(competitor) 측면을 강조하는 경우 기술과 경제 영역의 문제를 주로 다루고, 동반자(partner)에 무게를 두는 경우 기후변화나 보건협력과 같은 세계위기의 문제가 초점이 되며, 맞수(rival) 차원에서 해당 개념을 이해할 경우 국제질서와 규범이 주 무대가 된다.<sup>13)</sup> 이번 정상회의에서 나토 국가들이 러시아와 중국을 어느 영역에서, 어떠한 위협이라고 정의할 것인지 고민하는 자리에 한국도 참여하는 만큼, 이를 계기로 국가 대전략 차원에서 우리도 근본적인 세 가지 문제에 대한 답을 신중하게 생각해야 한다.

10) 제30대 대통령직인수위원회. 2022. “제20대 대통령직인수위원회 백서.” 제20대 대통령실.

11) Park, Jin. 2022. “Opening Speech.” Opening Speech by Foreign Minister Park Jin at CSIS Roundtable, June 14. Washington D.C, U.S.A.

12) U.S. Department of State. 2022. “Secretary Antony J. Blinken And Republic of Korea Foreign Minister Park Jin At a Joint Press Availability.” June 13.

13) Simón, Luis. 2022. “The great strategic competition of the 21<sup>st</sup> century and the transatlantic link.” In “The future of NATO after the Madrid 2022 summit.” *Cuadernos de Estrategia 211-B*. Spanish Institute for Strategic Studies, 46.

첫째, 우크라이나 전쟁의 함의와 그 이후 유럽안보 질서의 미래에 대해 어떤 입장을 보일 것인지 고민해야 한다. 이는 나토의 대러 제재에 한국이 어느 수준까지 동참할 것인지를 포함하는 문제이다. 러시아는 이미 3월 7일 발표한 러시아에게 “비우호적 행동을 감행(unfriendly activity towards Russia)”한 국가 목록을<sup>14)</sup> 발표하며, 나토 국가들 및 이번 정상회의에 참석하는 미국 우방 파트너 4개국(한국, 일본, 호주, 뉴질랜드) 모두를 포함했다. 비우호국에게 가하는 불이익의 경우, 기존에 밝힌 가스 구매 대금 등을 포함한 결제를 루블화로 하라는 제한 조치에 더하여, 6월 17일 상트페테르부르크 국제경제포럼에서 푸틴은 식량 수출 제한 조치를 발표했다. 앞으로 러시아가 비우호국에 대해 얼마나 많은 불이익 조치들을 추가해 나갈지 예측하기는 어렵다. 이를 염두에 두고 이번 나토 정상회의에서 우크라이나 사태 해결을 위한 한국의 기여 수준을 고민해야 한다.

둘째, 중국의 위협을 어떻게 규정할 것인지를 문제이다. 이는 한국 외교 전략에 있어 러시아의 위치를 고민하는 것보다 훨씬 근본적이고 강력한 여파를 남기게 될 핵심적인 문제이다. 지난 5월 22일 광저우를 방문한 자르다리(Bilawal Bhutto Zardari) 파키스탄 신임 외교 장관과 회담에서 왕이(王毅) 중국 외교부장은<sup>15)</sup> 미국의 인태전략이 지역 내 분열과 대결 조장하고, 기존 지역 협력체를 무력화하며, 특히 인도-태평양 경제 프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework: IPEF)를 통해 경제적 수단을 무기화하여 지역 국가들에게 일방으로의 선택을 강요하고 있다고 강하게 비판했다. 특히, 미국이 지속적으로 대만과 남중국해 문제를 들먹이며 지역 내 혼란을 불러오고 있다고 비난하며, 역사적으로 강대국 간 대립과 충돌로 많은 피해를 입은 기억이 있는 아태지역 내 여러 국가들을 위협하고 있다고 지적했다. 6월 10일 상그릴라대화에서 웨이펑허(魏鳳和) 중국 국방부장은<sup>16)</sup> 통일은 중국 민족의 숙원으로 대만이 독립을 시도하는 경우 강력한 무력응징에 나서는 것이 중국 정부 입장에서는 “유일한 선택”이라고 선언했다. 이 같은 중국의 반복된 공식 경고의 함의를 신중하게 생각하며, 한국의 외교적 스탠스를 결정해야 한다.

셋째, 일본과 관계를 어떻게 재정립해 나가느냐의 문제이다. 2021년 동아시아연구원과 켄론 NPO가 공동으로 실시한 한일국민상호인식조사에<sup>17)</sup> 의하면, 절대다수인 74.6 퍼센트의 응답자가 현재의 대립국면을 벗어나야 한다고 대답했다. 그러나, 박진 장관의 지소미아 정상화 발언이 “굴욕외교,” “퍼주기”라는<sup>18)</sup> 비난을 받을 정도로 국내정치에서 한일문제는 고도로 정치화되어 있다. 이번 나토정상회의를 통해 윤석열 대통령과 일본 기시다(岸田文雄) 총리가 정식 단독 회담은 아니더라도 일단 얼굴을 맞대고 만나게 된다. 이를 계기로 한국 정부는 장기적 관점에서 한일관계를 어떻게 설정해야 할지에 대한 논의를 토대로, 양국 협력 강화 시 불거질 국내정치적 반대 목소리에 대한 대응 방향과 향후 효과적인 한미일 협력체제 구축 방안에 대해 고민해야 할 것이다. ■

14) The Russian Government. 2022. “The Government approves the list of unfriendly countries and territories.” March 7.

15) Huaxia. 2022. “U.S. “Indo-Pacific Strategy” bound to fail: Chinese FM.” *Xinhua*. May 23.

16) Zain, Syawalludin and David Rising. 2022. “China Accuses U.S. of Trying to ‘Hijack’ Support in Asia.” *Time*. June 12.

17) 동아시아연구원. 2021. “[EAI·言論NPO 공동기자회견] 제9회 한일 국민 상호인식조사 발표.” 9월 28일.

18) 권민철. 2022. “박진 ‘지소미아 정상화’ 언급 파문…정부 잇단 진화.” <노컷뉴스>. 6월 15일.



■ **저자: 김양규**\_ 동아시아연구원 수석연구원, 서울대학교 정치외교학부 강사. 서울대학교에서 불어교육·외교학 학사와 외교학 석사학위를, 플로리다인터내셔널대학교(Florida International University)에서 국제정치학 박사학위를 받았다. 플로리다인터내셔널대학교 정치외교학과에서 겸임교수(Adjunct Professor)를, 컬럼비아대학교(Columbia University) 살츠만전쟁평화연구소(Arnold A. Saltzman Institute of War and Peace Studies)에서 방문학자를 지냈다. 풀브라이트 해외학위 장학금(Fulbright Graduate Study Award)과 스미스 리차드슨 재단(Smith Richardson Foundation)의 “세계정치와 국가경영 펠로우십”(World Politics and Statecraft Fellowship)을 수상했다. 주요 연구분야는 강압외교(coercive diplomacy), 핵전략, 세력전이, 미중관계, 북핵문제, 그리고 국제정치 및 안보이론이다. 최근 연구로는 “At the Brink of Nuclear War: Feasibility of Retaliation and the U.S. Policy Decisions During the 1962 Cuban Missile Crisis”와 “The Feasibility of Punishment and the Credibility of Threats: Case Studies on the First Moroccan and the Rhineland Crises”가 있다.

■ **담당 및 편집: 이승연**\_EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 205) slee@eai.or.kr

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.

EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2022년 6월 27일

“[EAI 이슈브리핑] 2022 마드리드 나토 정상회의: 한국의 참여가 우리 외교에 주는 함의” 979-11-6617-433-9 95340

재단법인 동아시아연구원

03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr