ISSUE BRIEF

이슈브리프 268호
(2021. 6.16)

제31차 나토(NATO) 정상회담과 중국發 체제적 경쟁

제268호

이수형 외교전략연구실



국가안보전략연구원
Institute for National Security Strategy

INSS
www.inss.re.kr

국문초록

2021년 6월 14일 벨기에 브뤼셀에서 제31차 나토(NATO) 정상회담이 열렸다. 이번 정상회담을 통해 나토는 권위주의 세력으로부터의 다면적 위협과 체제적 경쟁에 직면해 있다는 점을 공식적으로 언급했다. 나토 정상들은 동맹의 안보 이익을 방어한다는 관점에서 중국에 관여할 필요가 있다는 점을 시사했다. 이번 정상회담을 통해 나토는 중국의 군사력 증강과 향후 군사력을 어떻게 활용할 것인가에 대한 중국의 의도에 새로운 우려를 표명했다. 2019년 런던 정상히담 이후 중국의 점증하는 군사적 힘을 다양한 위협을 제시하는 것(presenting challenges)으로 인식한 나토는 이에 대한 대응책 마련 차원에서 2022년 정상회담에서 새로운 전략개념을 공표하겠다는 입장을 내놓았다.

미중관계의 측면에서 이번 나토 정상회담은 나토의 역외(out of area) 활동 문제가 공식화될 수 있는 전환점이 될 것으로 예상된다. 냉전종식 이후 나토는 동반자관계(partnership)라는 이름으로 나토의 활동 영역을 확장시켜 나가면서 역외 활동 문제에 대처해 왔다. 그러나 이번 정상회담에서 나토가 중국발 체제적 경쟁을 언급하고 새로운 전략개념을 마련하여 이에 대비할 필요성을 언급하고 있다는 점에서 나토의 역외 활동 문제는 새로운 국면을 맞이하게 될 것으로 예상된다. 이에 따라 나토의 동반자관계 심화 문제는 동아시아에서 전략경쟁을 치열하게 전개하고 있는 미중관계에서 새로운 '뜨거운 감자'로 등장할 가능성을 배제할 수 없다.

핵심어 : 나토 정상회담, 체제적 경쟁, 나토의 역외 활동, 동반자관계의 심화

제31차 나토(NATO) 정상회담과 중국發 체제적 경쟁

이수형 (외교전략연구실)

2021년 6월 14일 벨기에 브뤼셀에서 제31차 나토(NATO) 정상회담이 열렸다. 나토의 열렬한 지지자이자 동맹 복원을 강조하는 미국의 바이든 대통령은 처음으로 나토 정상회담에 참석하였다. 정상회담에 참석한 바이든 대통령은 "미국이 돌아 왔다"고 선언하면서 대서양동맹의 재활성화를 강조하였다. 이미 지난 3월에 공표한 『국가안보전략지침(NSSG)』에서 나토를 미국의 핵심적 전략자산으로 언급한 것처럼, 바이든 대통령은 이번 정상회담에 임하면서 미국 주도의 나토를 재건하여 중국과의 전략적 경쟁에 임하겠다는 입장을 분명히 했다.

이러한 바이든 대통령의 의지와 입장은 정상회담 후 공표된 브뤼셀 정상 커뮤니케(Brussels Summit Communiqué)에 고스란히 담겨져 있다. 비록 정상 커뮤니케에는 '유럽-대서양 지역'을 넘어 중동과 아시아, 그리고 북한의 핵문제 등 지구촌 구석구석에서 발생하거나 일어날 현재 및 다가올 미래의 다양한 안보 문제들을 망라했지만, 바이든 대통령이 처음으로 참석한 이번 나토 정상회담의 백미는 중국과 러시아로 대변되는 권위주의 세력으로부터의 체제적 경쟁(systemic competition)의 내용과 이에 대한 대응방안 모색이다.

나토, 중국의 도전을 언급

이번 정상회담을 통해 나토는 권위주의 세력으로부터의 다면적 위협과 체제적 경쟁에 직면해 있다는 점을 공식적으로 언급했다. 러시아의 공세적 행동은 유럽-대서양 안보의 위협이 되고 있으며, 중국의 영향력 점증과 국제정책은 대서양동맹에게 도전을 부과할 수 있다. 따라서 나토 정상들은 동맹의 안보 이익을 방어한다는 관점에서 중국에 관여할 필요가 있다는 점을 시사했다. 러시아를 나토의 위협이라고 기술한 것과는 달리 중국을 나토의 위협이라고는 명시하지 않았지만, 이번 정상회담을 통해 나토는 중국의 군사력 증강과

향후 군사력을 어떻게 활용할 것인가에 대한 중국의 의도에 새로운 우려를 표명했다.

나토 관계자들은 최근 중국의 군사활동 반경이 보다 확장되고 있는 것을 우려해 왔다. 예를 들면, 중국은 과거에 비해 보다 빈번하게 북극권을 이용하고 있으며, 러시아와의 군사훈련 차원에서 지중해로 함대를 보내고 아프리카 지역에서의 군사활동을 활발하게 전개하고 있다. 나아가 중국은 해군력 신장과 러시아와의 군사협력을 강화하고 있을 뿐만 아니라 핵능력과 첨단운반체계를 확장시켜 나가고 있는 것으로 파악되고 있다.

나토는 이러한 중국의 군사력 증강에 우려를 표명하면서도 기후변화를 포함하여 가능한 영역에서 중국과의 건설적 대화를 유지하겠다는 입장을 보이는 한편 중국의 핵 능력 및 핵 독트린과 관련해서 의미있는 대화와 신뢰구축, 그리고 투명성 강화 조치에 나설 것을 중국에게 촉구하였다.

새로운 전략개념 마련으로 체제적 경쟁에 대비

이번 정상회담을 통해 나토는 중국의 점증하는 군사적 힘을 다양한 위협을 제시하는 것(presenting challenges)으로 인식하고 있다. 2019년 런던 정상회담을 계기로 중국의 군사적 증강을 이렇게 인식한 나토는 이에 대한 대응책 마련 차원에서 2022년 정상회담에서 새로운 전략개념을 공표하겠다는 입장을 내놓았다.

주지하다시피, 나토의 전략개념은 동맹의 정체성과 생명력을 유지하고 이를 강화시켜주는 핵심요소이다. 1949년 동맹 탄생 이후부터 나토가 시대적 안보환경의 변화에 적응하면서 오늘날까지 유지·발전해올 수 있었던 가장 핵심적인 발판은 북대서양조약에서 제시한 동맹의 가치와 절차에 부합하는 전략개념의 기능 때문이다. 나토의 법적 토대가 되는 북대서양조약이 체결 이후 오늘까지 단 한번의 수정이나 변화도 없었던 것과는 대조적으로 나토의 전략개념은 주기적이면서도 지속적으로 갱신되면서 안보환경의 시대적 변화와 부단히

조응해 왔다.

현재 나토의 전략개념은 2010년 리스본 정상회담에서 채택된 '북대서양조약 회원국의 방위와 안보를 위한 전략개념'이다. 2010년의 전략개념의 핵심 임무는 이번 정상 커뮤니케의 서두에 제시한 것처럼 집단방위, 위기관리, 그리고 협력안보다. 2010년의 전략개념은 전통적인 집단방위 임무를 강조하고는 있지만 전략의 초점은 테러리즘과 사이버 안보 등 비대칭적이면서도 초국가적인 안보 위협에 맞추어져 있다. 그렇기 때문에 최근 급성장하고 있는 중국과 러시아의 군사력 증강과 이에 대응할 수 있는 나토의 군사대비 태세는 현실적으로 상당히 부족한 상태이다. 이에 따라 다가올 나토 정상회담에서 공표될 2022년 전략개념은 사이버 안보와 기후변화와 같은 초국가적 안보위협과 더불어 중국과 러시아가 나토에 부과하는 다면적이고도 체제적 경쟁에 대비한 내용들이 포함될 것으로 예상된다.

정치적 협의 증대와 역외 활동의 공식화 가능성

중국과 러시아와 같은 권위주의 세력으로부터의 다면적 위협과 체제적 경쟁을 언급한 이번 나토 정상회담의 내외부적 함의는 무엇인가? 대서양관계와 미중 관계의 측면에서 다음과 같이 추론해 볼 수 있다.

무엇보다도 먼저, 미국과 유럽 동맹국가들이 함께하는 새로운 대서양동맹 관계를 만들어나갈 것으로 예상된다. 과거 대서양동맹관계는 미국이 주도하고 유럽이 따라가는 수직적 관계였다면, 바이든 대통령의 동맹 복원에 따른 새로운 대서양동맹관계는 미국과 유럽 동맹국가들이 보다 평등하고 대등한 입장에서 동맹관계를 구축해 나갈 것으로 예상된다. 이러한 측면은 나토에서의 정치적 협의 증대의 약속으로 나타나고 있다. 이번 정상회담을 통해 나토는 개인적 자유와 인권, 민주주의, 법의 지배를 포함하여 집단안보와 공동의 가치와 관련된 모든 문제들을 논의하는 과정에서 나토의 정치적 협의를 증대시키기로 합의하였다.

미중관계의 측면에서 이번 나토 정상회담은 나토의 역외(out of area) 활동

문제가 공식화될 수 있는 전환점이 될 것으로 예상된다. 나토의 역외 활동 문제는 냉전종식 이후 나토 회원국가들 간에 논쟁의 '뜨거운 감자'였다. 나토의 역외활동 문제는 북대서양조약 제6조에서 규정하고 있는 나토의 방위영역을 벗어나서 전개되고 있는 군사적 활동과 직결되어 있다. 냉전종식 이후 나토는 동반자관계(partnership)라는 이름으로 나토의 활동 영역을 확장시켜 나가면서 역외 활동 문제에 대처해 왔다.

그러나 이번 정상회담에서 나토가 중국發 체제적 경쟁을 언급하고, 새로운 전략개념을 마련하여 이에 대비할 필요성을 언급하고 있다는 점에서 나토의 역외 활동 문제는 새로운 국면을 맞이하게 될 것으로 예상 된다. 즉, 2022년 전략개념에서 나토의 역외 활동 문제가 공식화될 가능성이 그 어느 때보다도 높다는 점이다. 이번 정상회담에서 나토의 역외 활동 문제는 과거와 마찬가지로 동반자관계의 심화라는 표현으로 매듭지어졌다. 하지만, 나토의 31번째 회원국(조지아) 가입 문제와 더불어 나토의 동반자관계 심화 문제는 동아시아에서 전략경쟁을 치열하게 전개하고 있는 미중관계에서 새로운 '뜨거운 감자'로 등장할 가능성을 배제할 수 없다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.