

뉴노멀시대 미중 전략경쟁과 우리의 통일·대북전략(1/3년차)
경제인문사회연구회 협동연구총서 17-29-02

KINU 연구총서 17-21-02

뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁 관계와 한반도에의 함의 **2부**

전병곤 외

경제·인문사회연구회 협동연구총서

“뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁 관계와 한반도에의 함의”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
17-29-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의 (1부)	통일연구원 (성균중국연구소)
17-29-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의 (2부)	통일연구원 대외경제정책연구원 (한국국제정치학회)

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구기관	통일연구원	전병곤 선임연구위원 (총괄책임자)	현승수 연구위원 김상기 부연구위원 이기태 부연구위원 홍석훈 부연구위원 김한권 교수(국립외교원) 전재성 교수(서울대학교)
	대외경제정책 연구원	임수호 연구위원	조충재 연구위원 오윤아 연구위원
협력 연구기관	성균중국연구소	이희옥 소장	서정경 연구교수
	한국국제정치학회	이수형 박사	-

뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁 관계와 한반도에의 함의 **2부**

연구책임자 : 전병곤 (통일연구원 국제전략연구실 실장 / 선임연구위원)

공동연구자 : 현승수 (통일연구원 국제전략연구실 연구위원)

김상기 (통일연구원 국제전략연구실 부연구위원)

이기태 (통일연구원 기획조정실 기획부장 / 부연구위원)

홍석훈 (통일연구원 국제전략연구실 부연구위원)

김한권 (국립외교원 아시아태평양연구부 조교수)

전재성 (서울대학교 정치외교학부 교수)

임수호 (대외경제정책연구원 통일국제협력팀장 / 연구위원)

조충제 (대외경제정책연구원 인도남아시아팀 팀장 / 연구위원)

오윤아 (대외경제정책연구원 연구위원)

뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁 관계와 한반도에의 함의 **2부**

뉴노멀시대 미중 전략경쟁과 우리의 통일·대북전략(1/3년차)

경제인문사회연구회 협동연구총서 17-29-02 KINU 연구총서 17-21-02

발행일	2017년 12월 31일
저자	전병곤, 현승수, 김상기, 이기태, 홍석훈, 김한권, 전재성, 임수호, 조충제, 오윤아
발행인	손기웅
발행처	통일연구원
편집인	국제전략연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	(주)아미고디자인(02-517-5043)
인쇄처	(주)아미고디자인(02-517-5043)
ISBN	978-89-8479-906-6 93340 미중 관계[美中關係] 349.42012-KDC6 / 327.73051-DDC23 CIP2018004611
가격	9,500원

© 통일연구원, 2017

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁 관계와 한반도에의 함의 2부

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

차 례

요약	9
I. 서론	19
1. 연구배경과 필요성	21
2. 연구목적과 내용	23
3. 연구방법 및 구성	26
<1부> 뉴노멀 시대 미중관계와 한반도: 핵심쟁점과 파급영향	
II. 뉴노멀 시대의 미중관계 변화 요인	29
1. 미중관계 변화에 대한 기존 논의와 뉴노멀 시대 도래	31
2. 미중관계의 특징	39
3. 미중관계의 변화 요인	50
III. 뉴노멀 시대 미중관계의 핵심쟁점	59
1. 글로벌 차원	61
2. 지역 차원	97
3. 한반도 차원	148
IV. 미중관계의 쟁점과 한반도에 대한 영향	167
1. 미중관계의 쟁점 평가	169
2. 한반도에 미치는 영향	179
참고문헌	197
최근 발간자료 안내	207

〈2부〉 아태 지역 국가들의 대미·대중인식과 대응: 사례와 유형

V. 사례연구: 아태 지역 국가들의 미중인식과 정책	9
1. 일본	12
2. 러시아	37
3. 인도	63
4. 아세안	90
5. 북한	119
VI. 아태 지역 국가들의 대응 유형과 시사점	149
1. 대응전략 유형 평가	151
2. 한국의 대미·대중외교에 대한 정책적 시사점	167
VII. 결론: 한반도에 주는 정책적 함의	175
1. 종합분석	177
2. 한국의 통일·대북전략에 대한 함의와 과제	189
참고문헌	197
최근 발간자료 안내	205

표 차례

표 V-1 아세안의 미중 교역 추이	95
표 V-2 미중의 대아세안 투자 추이	96
표 V-3 북한 비핵화 관련 주요합의 및 현황	137
표 VI-1 균형 형태에 따른 경쟁 성격 및 주요 전략	152
표 VI-2 헤징전략의 유형화와 구성요소	155
표 VI-3 사례국의 대중 헤징전략의 유형과 주요 성격	165
표 VII-1 미중관계의 차원별 쟁점 및 평가	180

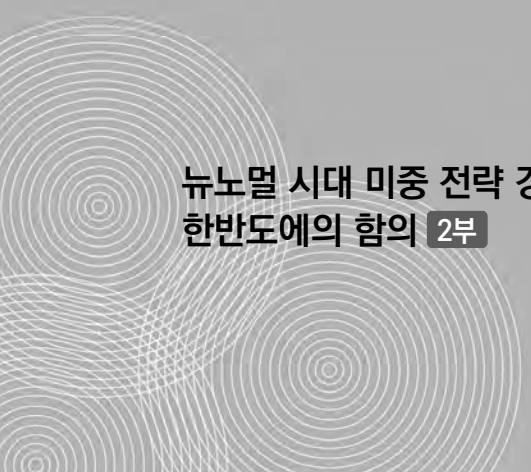
그림 차례

그림 V-1 인도의 국방비 지출 추이	72
----------------------------	----

〈2부〉 아태 지역 국가들의 대미·대중인식과 대응: 사례와 유형

V. 사례연구: 아태 지역 국가들의 미중인식과 정책





뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁 관계와
한반도에의 함의 **2부**

2부의 연구에서는 아태 지역 국가의 대미·대중정책의 특징과 그 대응 유형을 평가하고 우리의 대미·대중정책에 주는 시사점을 도출하고자 한다. 중국의 부상과 미중 강대국 체제의 등장, 그리고 양국 간 갈등의 증폭은 역내 국가들에 새로운 대(對)강대국 외교를 강요하고 있다. 특히 역내 국가들의 입장에서는 미국과 중국 사이에서 등거리 내지는 균형적 스탠스를 유지하기가 점점 어려워지고 있는 것이 문제이다.

이러한 문제는 우리에게도 그대로 적용된다. 따라서 본 장에서는 이와 유사한 입장에 처해 있는 아태 지역 국가인 일본, 러시아, 인도, 아세안, 북한을 사례국으로 선정하였다. 다만, 한반도에 주는 다양한 함의를 도출하기 위해 사례국 선정 기준을 엄격히 통제하지 않고 폭넓게 설정하였다. 즉, 미중 경쟁관계의 변화에 커다란 영향을 받거나 자유롭지 못한 국가, 한반도의 상황과 직간접 관련성을 갖는 역내 행위자, 중국의 부상에 직면하고 있는 중국 주변국이란 지정학적 위치 등이다. 인도의 경우는 한반도 관련 직접적 행위자로 볼 수 없으나 중국과 국경을 맞대고 미중 사이에서 대외전략을 운용해야 하는 점을 고려하여 포함시켰다. 반면에, 중국 주변 지역인 중앙아시아는 미중관계의 영향이 중러관계의 영향보다 상대적으로 크지 않아 포함시키지 않았으며, 미중관계에 적지 않은 영향을 받는 주요국인 호주도 역외국가로 분류해 제외하였다.

이렇게 선정된 5개 사례국의 외교정책 기조 속에서 대미·대중정책을 분석, 평가한 후 우리에게 주는 시사점을 발굴하고자 한다. 미중 강대국 체제 등장을 전후하여 대미·대중정책의 변화 양상, 변화의 동기, 그리고 그에 따른 결과를 체계적으로 분석하고자 한다. 특히, 본 장은 대외경제 정책연구원(KIEP)과 협동연구로 진행되었는데, 중국과 경제관계가 밀접한 사례국(인도, 동남아, 북한)들의 경제정책 변화와 안보정책의 상관관계를 심층적으로 분석함으로써 유용한 시사점을 발굴하는 데 도움이 되었음을 밝힌다.

1. 일본

2010년 이후 일본은 중국 주변국 중에서 가장 명확하게 중국에 대한 입장을 나타내고 있다. 물론 공식적으로 표명한 것은 아니지만, 바로 부상하는 중국이 일본의 위협이 되고 있다는 전제하에 ‘중국 견제’의 목표를 가지고 대외 정책을 추진하고 있다.¹⁾ 이와 같은 목표를 달성하는 데 있어 가장 큰 걸림돌이 되는 것은 바로 일본 자신의 능력이다. 한때 세계 2위의 경제력을 자랑하던 일본이지만 20년간의 경제 침체와 저출산, 고령화로 인한 성장 동력을 상실하였다. 이러한 가운데 2010년에 세계 2위의 경제력을 중국에 넘겨주었고, 현재는 중국과의 경제력 격차가 더 넓어졌다.

이러한 상황에서 2012년 12월에 등장한 아베 정부는 ‘강한 일본’을 기치로 내걸고 자체 방위력 강화와 함께 미일동맹 강화, 그리고 안보 네트워크의 확대를 통해 대중국 견제를 실현하고자 한다. 하지만 일본은 미일동맹 강화라는 명목 아래 미국의 대아시아 정책에 따른 미국의 역할을 대신하는 역할 분담에 적극 동참하고 있지만, 과연 일본이 중국하고 충돌하는 상황이 발생했을 때 미국이 일본을 지켜줄 수 있는지에 대해서는 확신을 갖지 못하고 있다.²⁾

즉 미국과 중국이라는 강대국 게임에 일본이 관여할 수 없는 현실적 상

¹⁾ 아베 수상은 2012년 총리 취임 다음날에 발표한 논문에서 ‘다이아몬드 안보 구상 (Asia’s Democratic Security Diamond)’을 발표하였다. ‘다이아몬드 안보 구상’은 “인도양에서 서태평양에 걸쳐 공유하는 바다를 지키기 위해 일본, 인도, 호주, 미국 하와이가 ‘다이아몬드’를 형성한다”는 것이다. 이는 정책적으로 공식화되지는 못 했지만 평소 아베 수상이 갖고 있는 중국 대응에 대한 생각의 일말을 알 수 있는 논문이다. Shinzo Abe, “Asia’s Democratic Security Diamond,” *Project Syndicate*, December 27, 2012, <<https://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe?barrier=accessreg>> (검색일: 2017.08.09.).

²⁾ 대표적으로 전직 외교관 출신인 마고사키 우케루는 센카쿠 충돌 시 주일미군이 개입한다는 것을 보장할 수 없다고 주장한다. 孫崎享, 『日本の國境問題：尖閣・竹島・北方領土』(東京: 筑摩書房, 2012), pp. 155~157.

황에서 미중관계의 향방에 따라 일본의 운명이 결정될 수도 있다는 두려움이 존재하는 것이다. 이러한 인식은 미중이라는 강대국 게임에서 벗어나 있는 한국도 마찬가지이다. 여기에서는 일본이 미국과 중국이라는 강대국 관계를 어떻게 인식하고 외교 대응을 추구하고 있는지, 그리고 2010년이라는 미중 강대국 체제형성 전후로 해서 일본의 대미·대중인식 및 외교정책의 변화가 어떻게 나타났는지를 알아본다. 마지막으로 이러한 변화에 일본의 대응 유형을 어떻게 평가할 수 있고, 이러한 일본 사례가 한국 정부에 어떠한 시사점을 줄 수 있는지 밝히고자 한다.

가. 외교정책 기조: 미중관계를 중심으로

일본의 유일한 동맹국이며 정치·경제·사회를 비롯한 다양한 방면에서 밀접한 관계를 맺고 있는 미국과, 강력한 이웃 국가이며 역사적·문화적 연대와 근대 역사에서 복잡하고 곤란한 관계를 경험한 후 현대에 와서는 매우 높은 경제적 의존관계에 있는 중국과의 관계가 일본에 있어 중요한 관심사인 것은 매우 자연스러운 것이다.

게다가 중국은 1990년대 초반 이후 약 20년간에 걸쳐 두 자릿수의 경제성장을 달성하면서 2010년에는 국내총생산(GDP)이 일본을 능가하는 세계 2위의 자리에 올랐다. 또한 같은 시기에 거의 매년 경제성장률을 능가하는 군사지출 증가를 실현시키면서 급속하게 군사력을 확대하고 있다. 특히 최근에는 기존 국제질서에 도전하는 듯한 행동을 보이기 시작하고 있는 신흥 강대국이라고 할 수 있다.

한편, 미국은 특히 경제면에서 상대적 지위가 저하되고 있다고 말하지만 여전히 군사력과 소프트파워를 포함하는 종합국력에서는 초강대국의 지위를 견지하고 있고, 2010년대에 들어서는 아시아 중시 자세를 명확하게 나타내고 있다. 현재의 미중관계는 일본의 국제 환경을 규정하는 가장 중요한 요인 중 하나라고 할 수 있다.

동아시아에서 미국·중국·일본의 삼각관계는 매우 복잡하다. 기본적으로 3국 모두 다른 두 국가가 자신을 향해 ‘연대’를 할지 모른다는 두려움을 갖고 있다는 점이다. 일본은 1970년대 닉슨 쇼크로 불리는 미중 접근을 경험하면서 미중관계의 진전을 통해 미국과 중국이 일본을 ‘패싱(passing)’하면서 동아시아의 양자 구도를 정립하는 것에 대해 두려움이 존재한다.

이러한 두려움 속에 일본은 미일관계를 가장 중시하면서도 독자적인 외교정책 기조를 가져왔다. 1970년대 오일 쇼크에서 보여준 일본의 대중동 오일 외교, 1990년대 가네마루(金丸信) 방북단의 북한 방문 및 2000년대 고이즈미(小泉純一郎) 수상 방북과 같은 대북외교 등이 일본의 독자 외교의 대표 사례라고 할 수 있다.

이처럼 일본 외교는 1970년대 후반 후쿠다 수상이 주창한 ‘전방위 외교’³⁾로 나타났으며 ‘전방위 외교’는 일본 외교의 가장 중요한 특징으로 자리 잡았다. 현재 일본은 중국의 부상에 대응하기 위해 미일동맹을 중시하면서도 중국과의 관계 개선을 지속적으로 추진하는 ‘전방위 외교’를 전개하고 있다고 말할 수 있다.

따라서 미중관계와 관련해서 일본의 외교정책을 한마디로 표현하면 ‘미일동맹 강화’와 ‘대중관계 개선’을 양립시키는 것이다. 일본 외교정책의 3대 축은 1957년 ‘일본 외교의 방침’에서 표명한대로 유엔 중심주의, 서측 일원의 국가(미일동맹 중시), 아시아 외교(특히 대중관계 개선)였다.⁴⁾ 이후 일본 외교는 항시적으로 추구하고 있는 유엔 중심주의를 논외로 한다면 항상 미일동맹과 아시아 외교, 특히 중국과의 관계 개선을 사이에 두면서 전개되었다.

이와 같이 일본의 외교정책에 결정적인 영향을 주는 미중관계는 특히

³⁾ 일본의 ‘전방위 외교’는 냉전체제가 존재했던 시기에 이념에 상관없이 모든 국가와 외교관계를 수립하는 외교를 지칭한다.

⁴⁾ 外務省, 『わが外交の近況』(東京: 外務省, 1957).

2015년을 지나며 악화일로를 걸으면서 상호 불신도 깊어졌다. 그 원인은 크게 나누어서 2가지가 있었다. 하나는 오바마 정부의 대중정책이 정부 출범 당초보다 ‘관여’ 중시와 ‘억지’ 중시 사이에서 흔들렸다는 점이다. 2015년 이후에는 ‘억지’가 주를 이루었다. 다른 하나는 중국의 대미 정책의 정체 상황이다. 미국과의 충돌을 이른바 ‘신형대국관계’ 구축으로 회피하려는 구상을 내세웠지만, 미국이 소극적으로 호응하면서 ‘신형대국관계’ 실현의 전망이 사실상 사라졌고, 미중 강대국 체제는 긴장감을 갖게 되었다.

나. 대미·대중인식과 정책의 전개

(1) 미중 강대국 체제 등장 이전

1945년 제2차 세계대전이 끝난 직후부터 미국은 동아시아 전략에 따라 미군이 자유롭게 주둔하고 그 군사력을 전개하기 용이한 기지를 제공할 수 있는 일본을 만들려고 했다. 미국은 이러한 상태를 유지하기 위해 변화하는 국제환경과 미국의 세계전략, 일본의 국내정치 환경의 변화에 따라 미일관계를 운영해왔다.

한편 일본은 제2차 세계대전 패전 이후 맥아더(Douglas MacArthur) 사령부에 의해 군국주의 해체 및 전쟁을 할 수 없는 평화주의 국가를 지향하게 되었고, 요시다 시게루(吉田茂)를 비롯한 일본 정치가들은 이러한 미국의 정책에 적극적으로 협력하였다. 또한 1946년 제정된 일본 「평화헌법」은 전문에서 평화주의를 표명하고, 제9조 1항 및 2항을 통해 전후 일본이 더 이상 ‘군국주의적이고 침략적’인 정책 수단을 갖지 않을 것을 천명하면서 ‘전쟁할 수 없는 국가’를 선언하였다.

하지만 동서 냉전의 격화와 함께 미국은 동아시아 지역에서 일본의 전략적 역할에 대해 재평가하기 시작했다. 즉 새로운 위협으로 등장한 소련의 팽창 전략을 봉쇄하기 위해 일본을 대소 봉쇄를 위한 전진기지로 활용한다는 것이었다. 이와 같이 미국은 점령 초기에 일본을 철저히 민주화,

비군사화시키려고 했지만 냉전 격화에 따른 미국의 대일 정책의 변화, 즉 ‘역코스(reverse course)’ 정책에 따라 미일동맹 체제가 불가피하게 되었다. 그리고 그 일환으로 1951년 9월, 일본은 「샌프란시스코 강화조약」을 체결한 후 바로 미국과 「미일안보조약」을 체결했다.

「미일안보조약」 체결은 미국의 동아시아 지역 질서 구상에서 미국이 일본에 보다 많은 역할을 분담해줄 것을 바라는 의미가 담겨 있었다. 즉, 국제냉전 체제는 미국으로 하여금 일본의 방위력 증강과 부담의 분담을 요구하였다. 탈냉전기 미일관계는 일시적인 동맹표류를 거치면서 미국의 동아시아 개입(engagement) 전략, 9·11 이후의 대테러전략, 중국의 부상에 대한 대응과 아시아 회귀전략에 따라 지속적으로 일본의 역할 확대를 요구해왔다.⁵⁾

원래 미일동맹을 바탕으로 하는 미일안보 체제는 일본의 「평화헌법」과 양립할 수 없는 존재였다. 여기에는 냉전이 본격화되기 이전에 맥아더 사령부에 의해 만들어진 「평화헌법」과 이후 냉전의 격화 속에 맥아더 사령부의 역코스 정책 및 6·25전쟁 발발에 따라 자위대가 창설되고 「미일안보조약」이 맺어지는 등 미일안보 체제와 「평화헌법」은 역사적으로 다른 배경에서 탄생했던 것이다.⁶⁾ 특히 이러한 모순을 해결하기 위해 일본 보수세력을 중심으로 평화헌법을 개정하거나 미일안보 체제 협력의 구체화가 요구되었다.

냉전 기간 「평화헌법」은 미국의 압력에도 불구하고 개정 없이 ‘해석개헌’이라는 수단을 통해 미일안보 체제와 양립하는 방향으로 진행되었다.

⁵⁾ Michael J. Green and Mike M. Mochizuki, *The U.S.-Japan Security Alliance in the 21st Century: Prospects for Incremental Change* (New York: Council on Foreign Relations, 1998).

⁶⁾ 소에야 요시히데는 냉전 전후로 형성된 평화헌법과 미일안보 체제에 따른 일본 외교의 특징을 ‘전후 외교의 뒤틀림’으로 설명한다. 소에야 요시히데 지음, 박철희·윤수경·이 나을 옮김, 『일본의 미들 파워 외교: 전후(戰後) 일본의 선택과 구상』 (서울: 오름, 2006), pp. 27~47.

미일안보 체제는 냉전 이후에 유엔 평화유지군 활동 참여 등 더욱 적극적으로 미국에 협력하는 형태로 진행되었고, 2014년에는 집단적 자위권 용인까지 진행되었다.

한편 미일안보 체제는 전후 비군사회에 따라 군사력을 갖지 못하는 일본이 냉전이 진전되고 유엔의 집단안보시스템이 기대한 만큼 기능하지 못하는 가운데 「샌프란시스코 강화조약」 후의 안보를 미국의 군사력에 의존할 것을 선택했다. 강화조약에서 ‘일본의 시설(기지)’과 ‘미국의 군대’ 사이에 ‘계속적 협력’이 정해졌다. 이를 통해 미군이 강화 이후에도 계속해서 일본에 주둔하고, 일본의 기지를 이용해서 극동과 일본의 안전에 기여하는 것을 가능하게 했다.

이와 같은 ‘물건(物: 기지)과 사람(人: 미군)의 협력’을 기반으로 하는 미일안보 체제는 ‘사람(人: 미군)과 사람(人: 자위대)의 협력’이라는 형태로 발전하고 있다. ‘사람과 사람의 협력’은 1970년대부터 제기되어 왔는데 원래 의미는 일본의 영토 및 일본 기지에 주둔하는 미군을 미일 양국이 공동으로 방위하는 것, 구체적으로는 자위대와 미군의 협력을 의미하는 것이다. 일본을 미일이 공동으로 방위한다면 일본은 미국과 집단적 자위의 관계에 서게 된다. 이런 관계이기 때문에 일본은 미군이 일본에 주둔하는 것에 동의한다가 성립된다. 또한 이것은 미일 양국이 ‘평등한 파트너’로 상호 간의 안전에 협력하는 관계를 만들어나가겠다는 일본 정부의 고심(苦心)이 표현된 것이다.⁷⁾

특히 냉전 종결 이후 미국과 일본이 대처해야 하는 위협은 과거 공산 세력에 의한 전면 전쟁이 아닌 지역 분쟁이나 테러, 대량살상무기 확산 등으로 변하였고, ‘사람과 사람의 협력’에 대한 새로운 이해가 필요했다. 이미 미국은 걸프전에서 일본이 130억 달러의 자금을 지원했음에도 불구하고, ‘물건과 사람의 협력’에 대한 불만을 나타냈다. 또한 1990년대

⁷⁾ 坂元一哉, 『日米同盟の難問』(東京: PHP研究所, 2012), pp. 170~173.

북한의 핵 개발 의혹에도 미국은 자위력을 갖지 못한 일본과 집단적 자위의 관계에 들어갈 수 없었다.

한편, 2009년 미국에서 오바마 행정부가 들어서고 미국의 세계전략 변화, 즉 ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’ 전략과 함께 대일 중시 정책이 실시되었다. 즉 오바마 행정부는 중국에 대한 군사적 균형을 통한 리스크 관리가 가능하다면 중국과의 경제협력을 통해 아시아 지역의 번영에 참여하고자 하였다. 그러기 위해서는 기존의 압도적인 미국의 국방력을 유지함과 동시에 새로운 전략적 수요에 대응할 수 있어야 했다. 그리고 경제력을 가진 일본의 군사적 지원과 협력이 필요했으며 대표적으로 집단적 자위권 실행과 미군 재편을 위한 2006년 미일 간 합의 이행이며, 그 핵심사항이 오키나와 후텐마 기지 이전 문제와 해병대 재배치였다.

그렇지만 그해 9월 일본에서 민주당 정부가 들어서면서 미일관계는 동요되었다. 특히 하토야마(鳩山威一郎) 정부(2009.9.~2010.6.)는 ‘긴밀하고 대등한 미일관계’를 내세우면서 1990년대 이후 일본의 장기침체를 극복하고 경제재건을 이룩하기 위해 중국과의 경제협력이 필수라는 인식에 따라 반미·친중 성향의 외교정책을 전개하였다. 그리고 후텐마 기지 이전 문제를 둘러싼 미일 간 갈등 및 하토야마 정부의 인도양에서의 미군에 대한 급유활동(2010.01.15.) 중단과 냉전 시기 미일 간에 핵 밀약이 존재했다는 기사에 대한 정부 차원의 조사 결과 발표는 미일동맹에 대한 신뢰를 떨어뜨리는 결과를 낳았다. 이러한 하토야마 정부의 대외 정책은 현실을 무시한 이념과 이상에 기초하였는데 미국의 상대적 쇠퇴와 중국의 부상이라는 국제사회 현실을 반영하려고 했지만 아직 미국의 패권이 사라지지 않았다는 현실이 존재했다.⁸⁾

한편, 일본은 냉전 기간부터 중일 우호관계의 구축 필요성을 인식하고

⁸⁾ 최운도, “민주당 정권의 대미정책,” 진창수·신정화 역음, 『일본 민주당 정권의 탄생과 붕괴: 대외정책 분석을 중심으로』 (서울: 오름, 2014), p. 383.

있었다. 사실 중국은 미국과 6·25전쟁에서 싸운 상대이며, 일본은 미국과 동맹관계를 맺고 있었기 때문에 중국과의 관계 개선은 용이한 문제가 아니었다. 그럼에도 불구하고 앞서 언급했듯이 일본은 ‘전방위 외교’ 원칙에 따라 중국과의 관계 개선을 지속적으로 시도하였다. 냉전 기간에도 민간 무역이 이루어졌고, 특히 1970년대 데탕트 시기에는 양국의 다양한 선언 및 성명 발표와 함께 중국과 국교정상화를 맺게 되었다. 즉 1972년의 「중일공동성명」, 1978년의 「중일평화우호조약」, 1998년의 「중일공동선언」, 그리고 2008년의 「중일공동성명」이 있었다. 이 4가지 문서에서는 “상호 관계에서 모든 분쟁을 평화적 수단으로 해결하고, 무력 또는 무력에 의한 위협에 호소하지 않는다”(1972년 및 1978년), “무력 또는 무력에 의한 위협에 호소하지 않고, 모든 분쟁은 평화적 수단에 의해 해결되어야 한다”(1998년), “서로 위협이 되지 않는다”, “함께 노력해서 동중국해를 평화·협력·우호의 바다로 한다”(2008년)라고 반복해서 강조해왔다. 하지만 1972년의 「중일공동성명」 이후 4가지 문서에 중일 관계를 뒤 흐드는 중대한 문제가 잠복해 있었다는 것을 놓치면 안 된다. 과거사 인식, 대만 문제, 배상 및 보상청구권, 센카쿠 제도과 같은 영토 문제 등이다.

과거 46년간의 중일관계에서 정부 간 관계 악화가 경제관계의 발전에 반드시 커다란 영향을 준 것이 아니라는 이유 중 하나는 일본 정부도 중국 정부도 정부 간 관계 악화가 경제관계에 영향을 주려는 것을 바라지 않았다는 점이다. 전후 중일 간에는 정부 간에 때로 역사 인식을 둘러싼 문제 등으로 여러 차례 충돌이 있었음에도 불구하고 경제관계는 기본적으로 일관된 발전을 계속해왔다. 2000년대에 들어서도 고이즈미 정부 시기에 중일관계는 ‘정냉경열’이라고 불리었지만 이것도 중일 간에는 정부 관계가 좋고 나쁨과는 별도로 독립된 형태의 경제관계가 발전되어 왔다는 좋은 예일 것이다.

하지만 2000년대 들어 경제적으로 중국이 급성장하면서 일본 내에서

는 중국에 대한 지원 중단 및 경계심이 증가하게 되었다. 대표적으로 1978년 「중일평화우호조약」에 따라 1979년부터 일본이 중국에 제공했던 공적개발원조(official development assistance: ODA)가 2008년에 에너지, 환경 분야 지원을 예외로 하면서 중단되었던 것은 이러한 달라진 환경이 존재했기 때문이다.

한편, 2009년 하토야마 정부가 등장하면서 하토야마 수상은 2000년대 후반의 국제질서가 미국 일극 체제의 종언과 중국의 부상이라는 큰 변화를 겪고 있는 과정에 있다고 인식했다. 이러한 상황에서 일본은 아시아에 위치한 국가라는 정체성을 잊지 않고 '우애'의 이념에 따라 아시아 국가들과 동아시아 공동체를 창설하여야 한다고 주장했다. 즉 과도한 자유와 평등 사이의 균형적 원리로서의 우애는 자본주의 상징인 미국과 사회주의 체제인 중국 사이에 위치한 일본의 자립과 공생의 개념으로 치환되었던 것이다.⁹⁾

하토야마의 '동아시아 공동체' 구상은 1990년대 이후 일본의 장기 침체가 계속되는 가운데 이를 극복하고 경제재건을 이루기 위해서는 중국과의 경제협력이 필요하다는 생각이 바탕에 깔려 있었다. 무엇보다 미국이 글로벌 금융위기로 정치적, 군사적, 도덕적으로 기존 패권을 상실하고 있는 상황에서 중국이 강력한 패권국으로 부상하는 파워 전이 현상이 일본에 새로운 국가전략을 모색하게 만들었다고 평가할 수 있다.¹⁰⁾

(2) 미중 강대국 체제 등장 이후

2010년 미중 강대국 체제 등장 이후 중국의 부상에 따른 일본 내 중국에 대한 위협 인식과 미국에 대한 전통적 우호 인식, 특히 2011년 동일본 대지진에서 보여준 주일미군의 재해 지원 활동은 미국에 대한 우호 인식을 더욱 높였다. 즉, 일본의 최대 우호국으로서 미국에 대한 일본 국민의

⁹⁾ 위의 글, p. 367.

¹⁰⁾ 寺島実郎, "米中二極化「日本外交」とるべき道," 『文芸春秋』, 10月号(2009), pp. 114~120.

감정은 우호적이라고 평가할 수 있다. 미국의 민간조사 회사인 Pew Research Center가 2016년 10월에 발표한 국제조사에 따르면 미국에 호감도를 갖고 있는 사람은 72%인 반면 부정적인 의견을 갖고 있는 사람은 23%밖에 되지 않는다. 그리고 미국의 힘과 영향력이 ‘절대적’이라고 생각하는 사람은 61%인 반면 10년 전과 비교해서 세계의 지도국으로서 영향력이 감소하고 있다는 인식도 과반수(52%)에 이르고 있다.¹¹⁾ 일본 내각부에서 매년 실시하고 있는 여론조사 결과도 크게 다르지 않다. 2016년 12월에 실시한 미국에 대한 호감도 조사에서 ‘친밀감을 느낀다’가 84.1%로 ‘친밀감을 느끼지 않는다’가 13.2%에 머물렀다.¹²⁾

이러한 일본의 우호적인 대미인식은 1945년 패전 이후 일본의 대외정책이 미일동맹으로 대표되는 대미협조 노선을 유지해온 것과 깊은 관련이 있다. 특히 요시다 수상이 주장한 “안보는 평화헌법의 수호하에 미일동맹에 맡기고 오로지 경제발전 및 부흥에만 전념한다”는 ‘요시다 노선’이 최소한 1990년대까지 이어져왔고, 1990년대 보통국가론이 등장한 이후에도 일본은 고이즈미 수상이 미국의 대테러전쟁에 적극 협력하는 등 미국에 협력하는 외교 자세를 보여왔다. 특히 최근 중국의 부상과 북한의 핵·미사일 문제와 같은 외부 위협과 3·11 대지진 및 후쿠시마 원전 사고와 같은 내부 위협에서 보여준 미일동맹의 유효성을 일본정부와 국민여론 모두 긍정적으로 인식하고 있다.

한편, 일본의 일부 외교전문가들은 전후 일본이 미국에 종속 및 예속되었다는 인식을 강하게 갖고 있으며 이는 ‘대미종속론’으로 나타나고 있다. 마고사키 우케루(孫崎享)는 ‘친미보수’와 ‘반미보수’라는 대미종속파

¹¹⁾ Bruce Stokes, “Japanese Back Global Engagement Despite Concern About Domestic Economy,” Pew Research Center. <<http://www.pewglobal.org/2016/10/31/japanese-back-global-engagement-despite-concern-about-domestic-economy/>> (검색일: 2017.06.09).

¹²⁾ 内閣府, “平成28年度 外交に関する世論調査,” <<http://survey.gov-online.go.jp/h28/h28-gaiko/2-1.html>> (검색일: 2017.06.09).

의 관념에 따른 ‘이원론’에 의문을 제기하고, ‘종미우익(從美右翼)’이라는 전후 일본의 내셔널리즘 왜곡을 지적하고 있다. 그리고 일본의 주권을 침해하고 있는 주체가 미국이라고 지적하면서, 중국이나 한반도가 비판의 대상이 되고 있는 사실에 의문을 나타내고 있다. 그리고 대미종속이라고 규정한 요시다 수상을 대표로 하는 이른바 전후 일본의 ‘보수분류’의 근본이 ‘종미’였다고 지적한다. 게다가 전후 미국에 의한 공작으로 일본의 대미독립과 정치인들이 추방되어 왔다는 역사적 과정을 설명하고 있다.¹³⁾

이와 같이 일본 내부에서 미국에 대한 긍정적인 인식과 종속 및 예속이라는 부정적인 인식이 공존하는 가운데 트럼프 행정부 등장 이후 일본 아베 정부의 대미인식은 기본적으로 대미협조적인 인식으로 나타나고 있다. 트럼프 행정부 등장 이후 일본의 평가는 불확실, 예측 불가, 경험 부족 등 비판적, 비판적 평가가 많았다. 특히 일본 전문가들은 트럼프 대통령의 외교 경험 부족, 관료에 대한 불신에 따른 정책 운영이 실패할 것으로 예상하였다.

하지만 2012년 출범한 아베 정부의 트럼프 행정부에 대한 초기 대응은 ‘신중한 낙관주의’라는 인식에서 나타났다. 즉 아베 수상이 트럼프 대통령과 개인적 관계를 구축해서 트럼프의 반일적 견해를 극복할 수 있다고 보았고, 실제로 트럼프 당선 이후 신속히 트럼프와 아베의 만남을 성사시켰다. 무엇보다 트럼프에게 팩트(fact)와 데이터를 가지고 미일동맹의 가치를 이해시키려고 노력하였다.

아베 정부의 대미정책의 핵심은 ‘미일동맹 강화’라고 할 수 있다. 사실 보수주의자인 아베 수상은 대미정책에서 일종의 딜레마를 갖고 있었다. 즉, 안보적 측면에서 미일동맹 강화를 추구하지만, 야스쿠니 신사 참배 문제 등을 비롯한 역사 문제에서 갈등이 일어날 수 있었다. 이것을 ‘미일

¹³⁾ 마고사키 우케루 지음, 양기호 옮김, 『미국은 동아시아를 어떻게 지배했나: 일본의 사례, 1945-2012년』 (서울: 메디치, 2013).

동맹의 딜레마'라고 부를 수 있지만, 아베는 2012년 취임 이후 동아시아 국제질서의 변화, 즉 중국의 급격한 부상과 북한의 핵·미사일 문제에 대응하기 위해 '미일동맹 강화' 정책을 지속적으로 추구하였다.

한편, 아베는 '전후 레짐으로의 탈피'를 내세우며 '강한 일본', '전통' 등을 강조하면서 새로운 일본, 즉 '보통국가 일본'을 추구하고 있다.¹⁴⁾ 이러한 가운데 아베는 2013년 12월 한국, 중국 등 주변국의 우려에도 불구하고 야스쿠니 신사 참배를 강행하였다. 이에 대해 주일 미국대사관이 "실망했다"라는 성명을 발표할 정도로 미국의 역사 문제에 대한 태도는 강경하였다.¹⁵⁾

하지만 오바마 대통령의 '핵 없는 세상' 주창과 함께 일본의 미일 간 역사 문제를 해결할 수 있는 탈출구가 보이기 시작했다. 바로 오바마 대통령의 히로시마 방문이었으며, 2016년 4월에 오바마 대통령이 히로시마를 방문하면서 미일 간 역사 문제 해결의 길이 열렸다. 그리고 12월에는 아베 수상이 하와이 진주만을 방문하면서 과거 태평양전쟁으로 얽힌 미일 간 역사 문제는 어느 정도 해결되었다. 향후 아베 수상이 일본의 과거 침략 전쟁을 부인하거나 태평양전쟁을 정당화하려는 시도를 함으로써 미국이 전후(戰後)에 구축한 '샌프란시스코 체제'를 부정하는 현상이 나타나지 않는 한 미일동맹이 역사 문제로 흔들릴 가능성은 낮다.

이와 같은 과정을 거쳐 2017년 트럼프 정부가 들어서면서 일본의 대미정책은 다시 안개 속으로 빠져들었다. 미국 대통령 선거 기간 중에 트럼프는 일본이 미군 주둔비를 증액하지 않으면 주일미군을 철수시키겠다고 공언하고 미국의 TPP 탈퇴도 언급하였다. 이에 일본 정부는 안보적 측면에서 미국의 분담 요구에 적극적으로 대응하면서 미일동맹의 재구축을 위해 노력하였다.

14) 安倍晋三, 『美しい國へ』(東京: 文藝春秋, 2006).

15) 駐日米國大使館, "安倍首相の靖國神社参拝(12月26日)についての声明," <<http://japanese.japan.usembassy.gov/j/p/tpj-20131226-01.html>> (검색일: 2017.06.09).

무엇보다 일본은 미중관계 개선으로 말미암아 일본의 대미정책에 손해가 발생하는 상황을 두려워하고 있다. 따라서 일본은 미국에 60여 년 이상 지속되어 온 미일동맹의 근간에 변화가 초래되어서는 안 된다는 사실을 인식시키면서 ‘미일동맹’의 의의와 중요성을 계속해서 강조하고 있다. 이러한 대표적인 사례가 센카쿠 제도 분쟁 시 미군의 개입 보장이다. 2017년 4월 열린 미일 정상회담에서 트럼프는 ‘센카쿠 제도가 「미일안보조약」 5조의 적용대상’임을 재확인하면서 공동성명에 그 내용을 포함시켰다.¹⁶⁾ 아베 정부는 ‘센카쿠 제도에 대한 「미일안보조약」 적용대상’ 표명이 실질적인 미일동맹의 상징이며 일본의 중국에 대한 ‘최대 억지력’이 되고 있다고 인식하고 있다. 물론 실제로 센카쿠 충돌 시에 미국이 정말로 일본을 지킬 수 있을지에 대해서는 의문이 남지만, ‘센카쿠 충돌 시 미군이 움직일 수도 있다’라고 중국이 믿게 만든다는 점이 중요하다.

아베 정부는 2015년 「미일방위협력지침(가이드라인)」을 개정하고, 안전보장법제를 제·개정하였다. 이를 통해 미군과 자위대가 매우 높은 레벨의 신뢰를 양성할 수 있게 되었다. 특히 2017년 들어 평시에 자위대가 미군의 함선을 보호하는 ‘무기 등 보호’가 실시되었다. 또한 미군이 남중국해에서 진행하고 있는 ‘항행의 자유작전’에 자위대가 참가하고 있다.

물론 미일동맹 강화 움직임에도 불구하고 미일관계를 언제든지 흔들 수 있는 요인은 존재한다. 오키나와 주일미군의 후텐마 비행장의 헤노코 이전과 관련해서 자민당은 ‘착실히 진행한다’고 공약에 명기했다. 헤노코 이전은 미일 양국 정부가 오키나와 주민의 의견을 참조해서 현실 가능한 유일한 해결책으로 제시된 것이다. 민주당 정부에서 현외(縣外) 이전을 모색했지만 좌절했던 경험이 있다. 특히 오키나와현에 주일미군의 수송 헬기가 여러 차례 불시착 및 추락한 사건은 오키나와 및 일본 국민들에

¹⁶⁾ 外務省, “日米首脳會談 共同声明,” <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000227766.pdf>> (검색일: 2017.06.09.).

게 커다란 불안감을 안겨주고 있다.

아베는 일본의 또 다른 중요 위협인 북한의 핵·미사일 문제에 대해서도 강력한 미일협력 체제 구축을 위해 노력하고 있다. 즉 트럼프가 북한 핵·미사일 문제의 심각성을 인식하면서 일본의 안보 우려를 어느 정도 불식시키면서 대북 위협 대응을 위한 미일동맹의 중요성을 재강조하고 있다. 아베 수상은 트럼프 등 각국 정상들과의 양호한 관계를 강조한다. 한·미·일의 결속을 바탕으로 북한과 관계가 깊은 중국과 러시아에도 영향력을 가하는 등 매우 밀접한 다자 간 외교를 전개하려고 한다.

특히 2017년 9월 3일 6차 핵실험을 전후해서 미일 정상은 빈번한 전화 협의를 통해 미일 연대를 과시하고 있다. 아베 수상은 트럼프 대통령과 “미일은 100% 함께 있다”는 점을 재확인했다고 말하면서 미일이 운명 공동체임을 강조했다. 특히 아베 수상은 대화는 해결책이 아니라는 점을 미국과 인식을 같이하고 있다. 이와 같이 아베 정부는 북한 문제에서 ‘모든 선택지’를 갖고 있는 트럼프 정부를 지지하고 있지만, 한편으로 일본에 막대한 피해가 미치는 전쟁을 피하기 위해 미국에 계속해서 메시지를 보내고 있다.

북한의 핵·미사일 실험은 미국의 동맹국인 일본과 한국에도 위협을 주는 것이다. 사실 북한의 연이은 핵·미사일 실험을 앞에 두고 트럼프 대통령이 과격한 발언을 계속하는 가운데 미일동맹에 의해 일본의 안전을 지킬 수 있을 것인지에 대한 의문의 목소리가 있었다. 하지만 미일동맹의 해소는 그 자체가 국제적 불안정성을 초래하며 전쟁 시에 일본이 동원할 수 있는 군사력이 감소한다. 일본이 동맹을 해소하고 주일미군을 철수시킨다면 주변국에서는 일본의 군국주의를 봉쇄하고 있던 ‘병뚜껑’이 사라진다는 우려도 나타날지 모른다. 따라서 일본에서는 주일미군 철수와 일본의 자주방위가 해결된다고 생각하지 않는다.

북한의 6차 핵실험 이후 미국에서는 ‘일본 핵무장을 대중 카드로’라는 목소리가 다시 나타났다. 또한 일본 내에서도 일본의 핵정책 재검토와

공격용 무기 보유를 주장하는 의견이 나타나고 있다. 특히 2017년 9월 3일 북한이 6차 핵실험을 감행한 이후 일본 내에서는 일본의 핵정책에 대한 재논의가 나타나고 있다. 자민당의 이시바 시게루(石破茂) 전 방위상은 ‘비핵 3원칙의 재검토’를 언급하였다. 이시바는 미국의 핵우산으로 보호되고 있는 것이 좋다고 생각하지만, 일본 국내에 핵무기를 배치하지 않는 것이 정말로 올바른 논의인지에 대해 의문을 표시했다. ‘핵무기를 가지지 않고, 만들지 않고, 반입하지 않는다’는 비핵 3원칙은 냉전 기간인 1967년에 사토 에이사쿠 수상이 표명하였고, 역대 일본 내각이 계승해왔다. 여기에는 미국의 핵억제력에 의존하는 ‘현실’과 유일 전쟁포국으로서 핵 폐기를 지향하는 ‘이상’이 조합된 일본의 무거운 ‘국시(國是)’이다. 또한 아베 수상 측근인 가와이 가쓰유키(河井克行) 자민당총재 외교특별보좌는 “자위대가 중거리 탄도미사일과 순항미사일을 보유할 가능성을 진지하게 검토해야 할 시기가 왔다”고 말했다. 이러한 일본 내 일부 관계자들의 발언을 통해 북한의 새로운 단계의 위협이라는 상황에서 일본이 미일동맹 강화를 통한 대미 협조 정책을 전개하는 가운데 일본의 역할 분담 및 확대라는 명목하에 일본의 핵정책 재논의 및 공격용 미사일 보유 등의 논의가 확대되고 있다.

한편, 2010년 미중 강대국 체제 등장 이후 일본 국내의 대중 감정은 정부 및 여당의 대중 자세와 국민 여론의 대중 감정을 나눠서 검토해볼 필요가 있다. 물론 일반론 관점에서 말하면 양자는 서로 관련이 깊으며 영향을 주고받는 관계이다. 하지만 전자가 국제관계(특히 대미관계)에 관한 정책적 고려에 기반한 의도적 ‘자세’라는 성질이 강한 반면에, 후자는 그때그때 중국 정세 혹은 중일관계에 따라 지배되어 형성되는 자연적인 ‘감정’이라는 성질이 강하다는 차이점은 무시할 수 없다. 또한 전자가 압도적으로 후자에 영향을 미치는 형태로 이동해왔다.

일본 내에서는 중국의 외교 자세에 대해 ‘대미 협조, 대일 강경’을 우려하는 시선이 강하다. 물론 미중관계가 안정되는 것이 일본 입장에서도

바라는 것이다. 하지만 중일 간에 대립의 불씨가 사라지지 않는 한 그 사이에 낀 미국이 항상 중일 어느 쪽 편에 붙을까 하는 어려운 선택에 직면하게 될 것이라고 의심하는 것이다.

중국의 급속한 국력의 증대는 아시아·태평양 지역의 파워밸런스의 현저한 변화를 낳고, 오늘날 이러한 변화는 지역 질서에 매우 커다란 영향을 주고 있다. 동아시아 지역에 위치한 세계 2위와 3위 경제 대국인 중국과 일본은 지역과 세계 평화, 번영에 대해 책임을 질 것을 국제사회로부터 요구받고 있다. 하지만 최근 중일 양국 간 관계는 국제사회가 기대하고 있는 것과 같은 관계를 구축하고 있지 않다. 지역 질서의 안정에 매우 큰 리스크라고 할 수 있다. 물론 중일 양국 정부는 이 문제를 잘 이해하고 있다. 2014년 11월 베이징에서 개최된 중일 정상회담은 이러한 문제를 극복하는 것을 목적으로 한 중일 양국의 노력의 성과였다.

그럼에도 불구하고 아베 정부는 기본적으로 부상하는 중국은 동아시아 국제질서의 현상 변경을 추구하는 위협 세력으로 인식하고 있다. 특히 2010년 이후 중국이 일본을 제치고 GDP 세계 2위 국가가 된 것은 일본에 큰 충격과 함께 자존심에 많은 상처를 입혔다.¹⁷⁾ 또한 2010년 이후 센카쿠 제도 영유권을 둘러싼 중일 간 분쟁이 격화되는 상황을 맞이하고 있다.

이에 따라 아베 정부는 센카쿠 제도를 중심으로 중국이 지역 질서의 현상 변경을 시도할 수 있다고 인식하고 있으며, 실제로 일본의 집단적 자위권 허용 과정에서 아베 정부 내에서는 센카쿠 제도를 둘러싸고 ‘그레이존(gray zone, 해상보안청과 자위대 출동의 경계에 있는 상황) 사태’ 발생을 경계하는 논의가 활발히 진행되었다.

¹⁷⁾ 2016년 11월에 일본 내각부가 실시한 여론조사(‘외교에 관한 여론조사’)에 따르면 중국에 대해 ‘친밀감을 느낀다’라고 응답한 사람은 16.8%, ‘친밀감을 느끼지 않는다’는 답변은 80.5%에 이르렀다. 한편 향후 중일관계 발전에 관한 질문에는 72.9%가 ‘중요하다고 생각한다’고 답했다. 内閣府, “平成28年度外交に関する世論調査,” <<http://survey.gov-online.go.jp/h28/index-h28.html>> (검색일: 2017.06.20).

2017년 8월 17일 트럼프 행정부 출범 이후 처음으로 열린 미일 외교 국방장관회담 이후 공동회견에서 Tillerson 국무장관은 “(미일)안보조약 제5조가 센카쿠 제도에 적용된다는 점을 재확인한다”고 강조했다. 「미일안보조약」 제5조는 미국의 일본 방위 의무를 규정한다. 미국이 처음으로 센카쿠에 대한 ‘안보조약 적용’을 명확하게 언급한 것은 오바마 행정부 시절인 2010년이였다. 하지만 2012년 9월에 일본이 센카쿠 국유화 조치를 단행한 이후 중국은 해군 함선을 파견하면서 압력을 가했다. 이러한 중국의 행동에 위기감을 느낀 일본 정부는 미일 간의 회담에서 ‘센카쿠 방위’를 약속할 것을 요구하였고 미국도 이에 응하였다. 이와 같이 일본은 중국에 의한 항시적인 영해 침범에 직면하면서 대중전략을 재검토하면서 방위력 확대를 시도했다. 동시에 ‘일본 방위’에 대한 미국의 관여를 어떻게 연결시킬지에 대해 고민해왔다.

일본은 지금까지 미국으로부터의 요구와 압력에 응하는 데 있어 ‘수동적’인 자세를 유지해왔지만, 독자적으로 안보전략을 다듬고 ‘대등한 동맹’을 모색하려고 한다는 점에서 2012년의 센카쿠 국유화는 일본 방위 정책의 전환점이 되었다. 센카쿠 국유화 다음 해인 2013년 일본 정부는 최초로 「국가안전보장전략(NSS)」을 책정하였다. 기본적으로 ‘유사’상황이 아니면 자위대는 움직일 수 없었지만, 중국의 무장집단 등에 의한 센카쿠 상륙을 염두에 두고 ‘유사’상황도 아닌 ‘그레이존 사태’의 대처 필요성이 포함되었다. 이것이 2014년 집단적 자위권 행사를 둘러싼 헌법 해석 변경의 각의결정, 2015년의 신안보법제의 정비로 이어졌다. 2015년 18년 만에 개정된 「미일방위협력지침(가이드라인)」은 최초로 일본 측이 미국에 개정을 요구했던 것이다.

특히 일본은 일본 주변에서 중국군의 움직임이 더욱 활발해지고 있는 현상을 경계하고 있다. 2017년 8월 말에는 중국 공군 폭격기 6기가 혼슈(本州) 기이(紀伊)반도 연안을 처음으로 비행하면서 항공자위대 전투기가 긴급 발진했다. 또한 중국은 거액의 국방예산을 투입하며 군비증강을

추진하면서 군사 능력 및 기술을 대폭 향상시키고 있다.

게다가 중국이 남중국해에 인공섬 건설 등을 통해 해양 질서 변경을 추구하고 있는 것에 일본은 민감하게 반응하고 있다. 석유 등 에너지 자원을 주로 남중국해를 비롯한 해상수송로에 의존하고 있는 일본은 중국의 남중국해 진출로 인한 관련국과의 갈등 상황을 예의주시하고 있다. 그러면서 아베 정부는 중국의 ‘힘에 의한 현상 변경’을 비난하면서 국제적 룰에 기반한 질서를 파괴하는 행위에 대응해야 한다고 생각하고 있다. 물론 이러한 아베 정부의 반응은 아베가 강조하고 있는 ‘가치관 외교’에 기반한 것이다.

이처럼 중국의 압력을 앞에 두고 강화되고 있는 미일 연대는 동중국해 뿐만 아니라 남중국해도 포함한 ‘2개의 바다’에서 진행되고 있다. 미국은 중국을 견제하려고 남중국해에서 ‘항행의 자유작전’을 전개하고 있고, 일본도 남중국해 연안국에 순시선을 공여하는 등 미국의 전략에 공헌하고 있다. 하지만 동남아시아 국가들의 입장은 미묘한 상황이다. 예를 들어 필리핀은 스트래틀리 제도를 둘러싼 영유권 문제로 중국과 대립해 왔지만, 두테르테 정부는 중국과의 대립을 피하면서 센카쿠 문제에서도 침묵을 유지하고 있다.

중국은 남중국해에서 압초를 군사거점화하는 움직임을 진전시켜 왔다. 하지만 해상자위대와 주일미군이 관여하는 동중국해에서는 남중국해와 같은 움직임은 보이지 않는다. 센카쿠 주변에서 압력을 높이는 것이 일본의 방위력 증대와 미일 안보의 강화를 견인하는 딜레마이기도 하다. 미국과의 결정적인 대립을 피해 가면서 영향력을 증가시키는 최대한의 조치를 모색하는 것이다.

한편, 중국은 일본의 대중인식에 문제가 있음을 지적하고 있다. 왕이 외교부장은 2016년 3월에 열린 제12기 전국인민대표대회 제4차 회의에서 중일관계의 악화에는 일본의 정권 담당자의 중국에 대한 인식에 문제가 발생하고 있다고 말했다. 왕이는 “역사 등 문제에서 일본 측의 잘못

된 방법에 따라 수년 동안 중일관계가 매우 상처를 받은 것은 확실하다. 양측 지식인들의 노력 아래 양국관계에는 개선의 조짐이 보이지만, 전망은 여전히 낙관할 수 없다. 왜냐하면 일본 정부와 지도자는 한편으로 중일관계를 개선해야 한다고 끊임없이 공언하지만, 다른 한편으로는 끊임없이 중국에 어려움을 주고 있기 때문이다”라고 말했다.

이처럼 아베 정부의 대중정책은 ‘견제’를 중심으로 전개되고 있다. 아베는 중국의 급격한 부상 및 군사력 증가를 심대한 위협 요인으로 인식하고, 이를 견제하기 위해 다양한 측면에서 대응을 모색하고 있다. 즉, 미일 동맹 강화, 호주-인도-동남아시아와 같은 지역 안보 네트워크 강화, 자체 방위력 강화이다. 이러한 아베 정부의 대중견제 정책은 해양 진출을 추진하고 있는 중국을 견제하고, 남중국해와 인도양 등의 해상교통로 방어를 목적으로 한다. 아베는 제2차 정권을 출범시킨 직후에 영문으로 발표한 논문 “아시아의 민주주의 안보 다이아몬드”에서 해상 안보 강화를 도모하는 중국을 견제하기 위해 일본과 하와이(미국), 호주, 인도 4개국을 다이아몬드 형태로 연결하는 ‘안보 다이아몬드 구상’을 주장한 적이 있다.¹⁸⁾ 이에 대항하기 위해 중국은 방글라데시, 스리랑카 등 주변국에 대한 지원을 통해 ‘진주목걸이 전략’을 추진하고 있다.

아베는 민주주의와 법의 지배 등 기본적 가치를 공유하는 호주, 인도, 미국 등과 연대를 강화하겠다고 표명하고 있다. 이러한 기본적 가치를 내세운 아베 정부는 중국의 동중국해와 남중국해 진출에 대해서는 동일한 논리로 견제 정책을 적용시키고 있다. 즉, 이나다 도모미(稲田朋美) 방위상은 2017년 6월 3일, 아시아안보회의 연설에서 “동중국해와 남중국해에서 기존의 국제법 질서와 맞지 않는 독자적인 주장에 기반해서 일방적인 현상변경의 시도가 계속되고 있다”고 언급하면서 중국의 해양진출을 비판했다.

¹⁸⁾ Shinzo Abe, “Asia’s Democratic Security Diamond.”

아베 정부의 대중견제 정책은 미일동맹 및 지역 안보 네트워크 강화뿐만 아니라 센카쿠 제도의 영유권을 확보하기 위한 자체 방위력 강화로 나아가고 있다. 센카쿠 제도에 근접한 남서제도에 방위 장비를 증강하고 있으며, 특히 해상자위대의 감시 능력과 미사일 방위 능력을 한층 더 강화하고 있다. 또한 아베 정부는 주로 동남아시아 국가를 대상으로 자위대의 '능력구축' 지원 활동을 강화함으로써 명시적으로 중국에 대한 대응이라고 밝히지는 않지만, 실질적으로 중국의 진출을 견제하기 위한 동남아시아 국가들의 '능력구축' 지원에 힘을 쏟고 있다.

또한 일본은 대중견제를 위해 공적개발원조(ODA)를 전략적으로 활용하고 있다. 외무성은 2018년도 예산 요구에서 ODA 예산으로 4,897억 엔을 계상했다. 이는 2017년도보다 13% 증가한 것이다. 일본의 ODA 예산은 2년 연속 증가하고 있다. 하지만 가장 많았던 1997년도보다는 거의 절반에 지나지 않는다. 현재 중국은 세계 각지에서 거액의 원조와 투자를 계속하고 있고, 이대로는 일본의 존재감이 더욱 희박해질 것이라는 우려가 일본 내에 존재한다. 또한 현재 중국은 '일대일로' 구상 아래 인프라 투자를 강력하게 추진하고 있다. 일본은 자국의 권익을 우선하는 중국의 패권주의적 의도가 감춰져 있다고 본다.

따라서 ODA 정책은 아베 수상이 주장하는 '자유롭고 열린 인도태평양 전략'의 구체적인 실시 방안 중 하나이다. 대외적으로는 성장하는 아시아와 잠재력 높은 아프리카의 연대를 강화해서 두 지역을 안정시키고 발전시키는 전략이다. 그 핵심이 되는 해양 질서를 유지하기 위해 동남아시아의 해상보안기관 강화와 아프리카의 항만 정비 등을 지원하고 있다. 최근에는 동남아시아 국가들에 순시선을 공여하거나 인재육성을 통해 해상교통로(시 레인) 안전 확보로 이어지는 것이다.

한편, 아베 정부의 대중정책이 '견제'가 중심이 되고 있지만, 우발적 해상 충돌과 같은 갈등 '관리' 정책도 병행하고 있다. 대표적인 예가 '해공연락 메커니즘' 운용을 위한 협상이다. 2016년 중일 정상회담에서 동

중국해 등에서 뜻하지 않은 사고나 군사충돌을 회피하기 위한 ‘해공연락 메커니즘’을 제안하였고, ‘고급 실무협의’를 추진하기로 합의하였다. 사실 ‘해공연락 메커니즘’은 2007년 4월 도쿄에서 열린 중일 정상회담에서 ‘해상연락 메커니즘(2015년 1월에 해군뿐만 아니라 공군도 포함한 ‘해공’으로 개칭)’에 대한 협의를 일본이 제의하고 당국 간 협의를 시작하기로 합의하였다. 하지만 중일관계 악화에 따라 별다른 진전은 없는 상황이다. 결국 향후 일본의 대중정책의 갈등 ‘관리’의 대표 격인 ‘해공연락 메커니즘’ 협상도 중일관계라는 큰 틀에 좌우될 것으로 전망된다.

또한 2017년 6월 5일에 아베 수상은 중국 주도의 ‘실크로드 경제권 구상(일대일로 구상)’에 협력하는 입장을 대내외에 밝혔다. 아베는 일대일로에 대해 “동서양의 다양한 지역을 연결하는 잠재력을 가진 구상”이라고 평가하였다. 비록 “모든 사람이 이용할 수 있도록 하는 개방성 등이 필수적”이라고 전제를 달면서도 “일본도 협력해 나가고 싶다”고 언급하였다. 그동안 아베 정부는 중국의 일대일로 구상이 경제·안보 양 측면에서 중국이 주변국에 영향력을 강화하려는 목적이 있다고 보고 경계감을 갖고 있었다. 하지만 탄도미사일 발사 시험을 계속적으로 시도하면서 일본의 시급한 위협으로 등장하고 있는 북한 문제를 해결하기 위해서는 중국의 협력이 필요하다는 점을 아베 정부는 인식하고 있다. 게다가 향후 1~2년이 중일관계에서 중요한 시기가 될 것이다. 2017년은 중일 국교 정상화 45주년, 2018년은 「중일평화조약」 40주년이 되는 해이기 때문에 중일 양국은 정상적인 관계 복원을 위해 노력하고 있다.

다. 평가

뉴노멀 시대 미중 전략경쟁에 따른 동아시아 국제질서의 변동이 예상되는 가운데 일본의 대응 유형은 크게 ‘일본의 국가노선’의 향방에 따라 결정될 것으로 전망된다.

일본의 국가노선에 대해서는 소에야 요시히데(添谷芳秀)의 3가지 노

선(대미독립·대미협조·대미자주), 이명찬의 4가지 노선(평화국가·통상국가·보통국가·권력국가) 등이 있다. 소에야는 일본의 미국에 대한 자세 및 입장에 따라 3가지 국가노선을 구분하고 있다. 즉, 미국 일변도의 외교를 지양하면서 일본이 공산권 국가 등 다양한 국가들과 교류하는 ‘대미독립’ 노선, 요시다 독트린으로 대표되는 전후 일본이 서방 진영의 일원으로 미국에 협조하는 ‘대미협조’ 노선, 미국에 대한 종속에서 벗어나 핵무장을 비롯한 일본이 자주적인 국가노선을 선택하는 ‘대미자주’ 노선이 있다.¹⁹⁾ 하지만 소에야의 3가지 노선은 현재 아베 정부가 추진하고 있는 ‘보통국가화’를 명확히 설명할 수 없는 단점이 존재한다.

반면에 이명찬의 4가지 국가노선은 ‘군사력의 통제 유무(평화헌법 개정 유무)’와 ‘미일동맹 유지’를 기준으로 설명하고 있다. 즉, 일본이 「평화헌법」을 유지하면서 미일동맹을 벗어날 때 ‘평화국가’ 노선을, 요시다 독트린과 같이 「평화헌법」과 미일동맹을 유지할 때 ‘통상국가’ 노선을, 「평화헌법」을 개정하지만 미일동맹을 유지할 때 ‘보통국가’ 노선을, 평화헌법 개정과 미일동맹의 틀을 벗어날 때 ‘권력국가’ 노선을 선택할 것으로 설명한다.²⁰⁾

따라서 전후 일본에서 ‘평화국가’ 노선은 실현되지 못했고, 냉전 기간 이후 최근까지 ‘통상국가’ 노선을 걷다가 현재 아베 정부하에서 ‘보통국가’ 노선을 추구하고 있다. 향후 일본이 아베의 ‘보통국가’를 뛰어넘어 ‘권력국가’ 노선을 선택할지에 대해서는 전문가마다 여러 의견이 나뉘고 있다.²¹⁾

그렇다면 뉴노멀 시대 동아시아 국제질서에서 미국과 중국의 전략경쟁이 심화되는 가운데 일본의 대응은 ‘보통국가’와 ‘권력국가’ 노선을 상정한 가운데 논의되어야 한다. 일본은 보통국가를 추구하는 가운데 먼저

19) 添谷芳秀, 『日本外交と中國 1945~1972』(東京: 慶應義塾大學出版會, 1997), pp. 8~23.

20) 이명찬, “헌법9조의 개정과 ‘보통국가’, ‘권력국가’: ‘집단적 자위권의 행사’와 관련하여,” 『평화연구』, 제16권 2호 (2008), pp. 67~104.

21) 대표적으로 휴즈는 일본이 재군사화를 통해 권력국가로 나아갈 것으로 예상한다. 크리스토퍼 휴스 지음, 류재현 옮김, 『일본의 재군사화』(서울: 한국해양전략연구소, 2009).

미국과의 전통적인 안보협력을 계속적으로 유지하고 강화할 것이다. 문제는 중국이 일본과 동아시아 지역 안정에 부정적 영향을 미치는 경우에 일본은 앞서 언급한 대로 ‘법의 질서’, ‘민주주의’, ‘인권’ 등의 보편적 가치를 앞세우면서 미일동맹, 지역 차원의 안보 네트워크, 자체 방위력 강화 등을 통해 대중 균형과 봉쇄정책까지 고려할 것이다.

하지만 일본은 중국에 대한 협력적 관여정책을 동시에 추구할 수 있다. 중국과의 경제적 상호의존이 심화되면서 중국과 일본이 경제적으로 상호 간에 필요하다는 것이 증명되고 있기 때문에 중일 양국 간 충돌을 회피하려고 할 것이며, 이는 ‘해공연락 메커니즘’ 구상을 실천하기 위한 노력 과도 맥을 같이 하고 있다. 달리 말하면 일본은 중국의 강대국화에 대해 경성헤징 행태를 보일 것이며, 중일 양국 간 경제적 상호의존, 미일동맹이라는 변수가 크게 작용할 것이다.

만일 아베 정부가 「평화헌법」 개정을 통한 보통국가를 완성한 가운데 중국이 급격한 국력 신장과 함께 동아시아 질서를 위협하고 미국이 아시아로부터 철수할 경우에 일본의 대응은 복잡한 상황에 빠지게 된다. 이러한 경우에 일본은 ‘보통국가’ 노선을 그대로 유지한다면 중국의 지배 거부와 자신의 사활적 안보이익을 지키기 위해 경성헤징 행태와 대중국 간 접근형을 유지할 수 있다.

더 나아가서는 ‘권력국가’ 노선을 지향하면서 1952년 「샌프란시스코 강화조약」 이후 미국 주도로 형성된 전후 국제질서가 붕괴되면서 미일동맹에 의존하지 않고 일본의 핵무장을 포함한 독자적인 활로를 모색하는 방법을 추구할 수도 있다. 일본은 미국이 중국과 손을 잡고 일본을 버리는 것을 가장 두려워하며 ‘미일동맹’의 근간이 바로 일본의 최대 위협이라고 간주되는 중국의 부상에 대비하는 것이라는 점에서 이해될 수 있다.

한반도 정세가 북한의 핵 개발 및 탄도미사일 발사로 미중관계를 중심으로 급박하게 전개되고 있다. 이러한 가운데 한국과 마찬가지로 일본 내에서도 비록 소수이지만 핵무장 논의가 전개되었다. 하지만 10년 전인

2006년 북한이 처음 핵실험을 했을 때와 달리 일본 정부 내에서 핵무장을 주장하는 목소리는 거의 나오지 않았다. 이시바 전 간사장 등 일부 정치인들이 ‘비핵 3원칙’에서 ‘핵반입 금지’ 원칙이 미국의 핵우산과 일본 비핵평화주의와 모순되는 지금의 현실에서 재검토해야 한다고 주장했을 뿐이다. 물론 ‘핵반입 금지’ 원칙의 재검토 주장도 아베 정부는 공식적으로 부정하면서 논의가 확산되는 것을 차단하였다. 결국 아베 정부는 미일동맹 강화, 즉 미국의 핵우산에 대한 신뢰 속에 일본 내 핵무장 및 비핵 3원칙 수정에 대한 논의 자체를 부정하고 있는 것이다.

이러한 상황에서 일본이 단기적으로 핵무장을 포함한 독자적인 ‘권력 국가’ 노선을 추구할 가능성은 희박하고, 결국 ‘보통국가’ 노선을 추구할 것이라고 예상된다. 무엇보다 일본은 미일동맹의 근간에 변화가 초래해서는 안 된다고 인식하고 있으며 미일동맹의 의의 및 중요성을 끊임없이 미국 측에 강조하고 있다.

일본의 ‘보통국가’ 노선은 미일동맹의 강화를 주장하고 있지만, 일본은 전통적으로 ‘전방위 외교’를 시도해왔다. 일본은 국제적으로 유엔을 중심으로 국제협조주의에 따른 국제공헌 외교를 강화할 것이다. 그리고 아베 정부는 중국에 대해 ‘협력’과 ‘갈등’ 관리를 동시에 추구하는 대응을 시도할 것이다.

아베 정부는 부상하는 중국을 일본의 심각한 위협 중 하나로 인식하고 있다. 하지만 2010년 GDP를 기준으로 국력이 역전되었고 그 격차가 점점 벌어지고 있는 상황에서 일본 단독으로 중국에 대응한다는 것이 역부족이라는 사실을 인정하고 있다. 따라서 일본에 있어 미일동맹이 중요한 것이며, 여기에 그치지 않고 호주, 인도, 아세안, 한국을 포함한 보편적 가치를 공유할 수 있는 국가들과 연대 강화를 꾀하고 있다. 이러한 일본 주변국과의 안보 네트워크 강화는 미일동맹이 핵심이다.

무엇보다 일본은 미중 강대국 체제하에서 한국이 어떠한 입장을 갖는가에 대해 많은 관심을 갖고 있다. 즉, 일본은 한국이 한·미·일 3각 협력

체제에 들어와서 중국을 견제하는 역할에 동참하기를 희망하고 있다. 이는 남중국해에서 중국의 세력 확장에 미국과 함께 일본이 우려를 표명하고 있는 가운데 한국도 이에 동참하기를 원하는 사실에서 알 수 있다. 또한 박근혜 정부 시절 초기 중국에 접근하는 외교를 전개했던 한국이 북한 핵 개발에 따른 사드 배치로 인해 한중 갈등이 본격화되면서 일본이 다시 한국에 접근하고 있는 상황에서도 알 수 있다.

결국 일본은 미중 강대국 체제라고 하는 강대국 게임에 하나의 행위자(actor)로서 참여하지는 않을 것이다. 이는 전후 일본이 강대국 게임에 참여한 적이 없으며, 보통국가 일본이 실현되더라도 미일동맹에 기반한 외교정책을 전개할 것이며, 더 나아가 한국 등을 포함한 다층적 안보협력 체제를 통해 중국을 견제하려 할 것이다.

그렇지만 일본이 중국에 대해 항상 '갈등' 및 '대립'의 방향으로 나아가지는 않을 것이다. 기본적으로 '경성해징'을 통해 중국의 부상에 대응하면서도 '전방위 외교'라는 기본 외교이념을 버리지는 못할 것이다. 따라서 일본은 중국과 경제적 상호 의존관계를 심화시켜 나가고 안보 측면에서는 중일 간 우발적 충돌, 예를 들면 센카쿠 제도에서 해상 충돌을 방지하기 위한 노력에 힘을 쏟을 것이다.

뉴노멀 시대 미중 강대국 체제의 등장에 따른 일본의 인식과 정책, 그리고 일본의 평가 및 대응 유형에 대해 살펴보았다. 일본은 2010년 이후 중국이 일본의 GDP를 추월한 사실과 센카쿠 제도 충돌 사태에서 보여준 중국의 힘을 자각하면서 최대의 위협으로 느끼기 시작했다. 그리고 오바마 행정부의 아시아 회귀 정책과 트럼프 행정부의 대아시아 정책을 전망하면서 미국과의 동맹 강화를 통해 중국을 견제하려는 정책을 추진하고 있다.

이러한 상황에서 아베 정부는 보통국가 실현을 위한 최종적 단계로 「평화헌법」의 개정을 주장하고 있다. 2017년 아베 자신과 내각의 연이은 스캔들로 지지율이 급락하는 가운데 「평화헌법」 개정은 좌절에 빠지는 듯했지만, 9월 3일 북한의 6차 핵실험과 아베 수상의 발 빠른 대응 자세는

다시 한번 아베 내각의 지지율 상승으로 나타났으며, 결국 아베 수상은 2017년 10월에 중의원 해산을 통해 자민당을 비롯한 개헌 세력 확대를 추구하면서 「평화헌법」 개정을 시도할 것으로 예상된다.

2. 러시아

2017년 새롭게 출범한 미국 트럼프 행정부의 최대 외교 현안 중 하나는 러시아였다. 트럼프 대통령은 후보 시절부터 러시아와의 관계 개선 필요성을 역설하며, 대러제재를 해제해야 한다고 주장했다. 크림반도를 병합한 러시아의 행동을 이해한다고도 했고 러시아 푸틴 대통령을 존경한다는 표현까지 서슴없이 할 정도였으니, 트럼프가 대통령직에 당선됐을 때 러시아의 정재계 일각에서 축제 분위기가 연출된 것도 당연했다.

하지만 반년이 갓 지났을 뿐인 현 시점에서 미러 두 나라 사이의 관계를 장밋빛으로 그리는 이들은 아무도 없다. 오히려 트럼프 당선 이후, 러시아의 미 대선 개입설이 불거져 나왔고 트럼프 행정부의 핵심 관료들이 러시아 게이트로 출사퇴하는 상황이 연출됐다. 트럼프 대통령은 대러제재를 강화하는 안에 서명했고, 러시아는 외교적 보복을 불사한다는 입장이다.

러시아인들은 미국에 대해 적개심 비슷한 감정을 느낀다. 러시아에서 발표되는 여론조사는 미국에 대한 러시아인들의 부정적 인식이 해가 갈수록 증가하고 있다는 사실을 여실히 보여준다. 혹자는 이를 애증 비슷한 감정으로 해석하기도 한다. 러시아인들은 경제적, 문화적으로 풍요로운 미국에 대해 동경심을 갖고 있으면서도 역사적, 문명론적으로 미국에 공감할 수 없는 심리적 위화감을 함께 느낀다는 것이다. 이러한 분석이 적절할지의 여부는 여기서 검증할 수 없지만, 현재 푸틴 대통령과 러시아 통치 엘리트들의 대미인식 역시 긍정적인 측면을 찾아보기 힘든 것만은 확실하다. 특히 이같은 경향은 트럼프 행정부의 출범 이후 더욱 노골화되고 있다. 푸틴 정부의 대러인식과 정책은 러시아 국민들의 부정적 인식을

대체로 반영하고 있다.

한편, 오늘날의 중러관계는 대체로 우호적이고 상호 협력적인 것으로 평가받고 있다. 푸틴 대통령과 시진핑 주석은 1년에도 수차례 정상회담을 거듭하면서 정상 간 친밀감을 과시하고 있으며, 공동성명을 통해 “중러관계가 과거에 볼 수 없었던 높은 수준”에 있음을 천명해 왔다. 또 몇 건의 이벤트를 통해 대외적으로 중러의 밀월 관계가 연출되어 왔다. 그러나 많은 전문가들은 중러 양국관계의 속내가 복잡하다고 지적한다. 중국과 러시아 양국이 미국이라는 공동의 적에 맞서기 위해 전략적 제휴를 강화하고 있지만, 그 관계가 군사적 동맹으로까지 발전할 가능성은 크지 않다는 것이다. 또 지금 당장은 서로 갈등할 여지가 별로 없지만 막연히 협력적인 미래만 전망하기도 힘들다는 시각이다. 러시아의 대중인식을 탐색하기 위해서는 러시아가 공식적으로 명시하고 있는 대중국 정책과 실제로 러시아가 중국을 대하면서 보여주는 행위 사이에 존재하는 괴리감과 모순에 주목할 필요가 있다.

이 절에서는 최근 국제관계에서 주목받고 있는 미중 경쟁 관계에 대해 러시아가 갖고 있는 입장과 대응 전략을 분석한다. 사실, 러시아의 정부 공식 문건이나 정치 엘리트들의 발언 속에서 미중관계에 대한 인식을 추출하기는 쉽지 않다. 러시아 언론도 푸틴의 러시아 외교를 ‘반미·친중’의 맥락에서 평가할 뿐, 미중관계가 러시아의 대미·대중관계에 미치는 영향을 쟀하는 분석은 찾아보기 힘들다. 그 원인은, 러시아가 작금의 미중관계를 G2의 경쟁이라는 시각에서 보지 않기 때문에 큰 관심을 보이지 않기 때문일 수도 있겠지만, 반대로 미중관계가 러시아에 대단히 민감한 주제라서일 수도 있겠다. 확실한 것은 푸틴 정권이 강대국 러시아의 ‘부활’을 국가 대전략(grand strategy)으로 내세우고 있다는 사실, 또 이 대전략을 달성하기 위해서는 미중 경쟁 관계 속에서 러시아만의 자리매김(positioning)을 관철해나가야 한다는 사실이다. 이를 검증하기 위해서는 푸틴 러시아가 갖고 있는 세계관을 이해하는 작업으로부터 시작해야 한다.

이상의 문제의식을 갖고 이 절에서는 러시아의 외교정책 기초를 주로 러시아의 세계관과 관련지어 분석한 후, 러시아가 갖고 있는 대미·대중 인식이 외교정책에 반영되는 과정을 전략 환경 인식을 중심으로 고찰함으로써, 미중관계에 대한 러시아의 시각을 독해한다. 러시아는 객관적인 전략 환경 분석과 주관적인 전략 환경 인식 사이에 괴리가 큰데, 러시아의 실제적인 대외정책 입안과 결정은 주로 후자에 기초하여 이루어지는 경향이 강하다.

가. 외교정책 기초

미중관계에 대한 러시아의 인식과 대응을 고찰하기 위해서는 그 토대가 되는 러시아의 세계관을 이해해야 한다. 이에 단서를 제공하는 문서가 2015년 12월 31일 개정된 「러시아연방의 국가안보전략」(이하 「국가안보전략」)²²⁾이다. 이 문서는 러시아의 전략 환경 인식과 국익, 전략적 우선사항 등 넓은 의미에서의 국가안보 문제와 관련해 러시아의 공식적인 견해를 적시하고 있으며, 모든 정책 영역을 포함한 가장 높은 수준의 국가 전략 문서라고 할 수 있다. 형식상, 러시아의 모든 개별 정책은 「국가안보전략」에 따라 입안 및 실행되도록 되어 있으나, 군사 분야에서는 「군사독트린」이, 외교 분야에서는 「대외정책 개념」이 별도의 정책 문서로 작성되어 「국가안보전략」을 보완하는 역할을 한다.

개정된 「국가안보전략」 문서에서 가장 눈에 띄는 대목은 다극 세계의 형성에 관한 언급이다. 동 문서는 “현재, 러시아연방의 경제적, 정치적, 군사적 및 정신적인 잠재력의 강화와, 형성되고 있는 다극 세계에서 러시아의 역할 증대를 위한 기반이 조성되었다”고 전제하면서, 미국 중심의 일극 세계가 종식되고 러시아가 바라는 다극 세계가 형성되고 있으며, 이

22) 「러시아연방의 국가안보전략」은 러시아연방 안보회의 홈페이지에 게재되어 있다. <<http://www.scrf.gov.ru/news/1003.html>> (검색일: 2017.07.15.).

다극 세계에서 러시아의 잠재력이 강화되고 있다는 인식을 제시하고 있다. 2015년 말부터 다극 세계가 형성되고 있다는 발언이 푸틴 대통령과 러시아 관료들의 입을 통해 자주 입에 오르내리고 있으며, 특히 2016년 11월 미국 대선에서 트럼프 후보의 승리가 확정되자 러시아 언론에서는 다극 세계가 이미 도래했다는 식의 현재완료형 표현이 자주 눈에 띄었다.

러시아가 주장하는 다극 세계는 단적으로 미국의 패권 약화와 중국의 부상을 전제로 한 것이다. 2016년 11월 30일에 개정된 러시아 정부의 「대외정책 개념」에서는 “힘과 발전의 세계적 잠재력이 분산되고 아태 지역이 회복세를 보이면서 세계 경제와 정치에서 역사적인 서방 우위 가능성이 저하되고 있다”고 명시한다.²³⁾ 국제사회에서 서구 국가의 세력이 약화되고 다극 세계가 도래함과 동시에 국제정치의 중심이 아태 지역으로 전이되고 있다는 인식이다. 러시아가 상정하는 다극 세계란, 일반적으로 미국과 유럽, 인도, 중국, 러시아라는 다섯 개의 극을 가리키며, 이들 다극 가운데 러시아가 한 극을 접하는 것이 국가 목표 가운데 하나다. 미국 중심의 일극 세계에서는 러시아가 중국과 연계하면서 다극 세계의 구축을 지향하는 자세를 취해왔지만, 서방의 영향력이 저하되고 중국이 대두하는 다극 세계에서, 더 나아가 미국으로부터 중국으로의 상대적 세력전이(power shift)가 진행되는 상황에서 미중이라는 두 개의 극 사이에 러시아가 어떠한 위치를 점하는가가 러시아에 있어서 전략적인 과제가 되고 있는 것이다.

여기서 주목할 부분은, 미국 중심의 일극 세계보다는 다극 세계가 바람직하지만, 현실화되고 있는 다극 세계가 아직은 불안정하다고 러시아가 생각한다는 점이다. 「국가안보전략」에서도 “새로운 다극 세계의 형성 과정은 글로벌 차원과 지역 차원의 불안정성 증대를 동반하고 있다”고

23) 「러시아연방의 대외정책개념」은 러시아연방 외무부 홈페이지에 게재되어 있다. <http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248> (검색일: 2017.07.15.).

적시한다. 냉전 시기 미소 양극 그리고 탈냉전 시기의 미국 일극과 비교할 때 다극 세계하에서의 국제관계는 보다 복잡해질 뿐만 아니라, 세계의 경찰관 역할을 할 국가가 부재함에 따라 글로벌 차원 및 지역 차원에서 세계의 불안정성이 높아진다는 인식이다.

러시아의 국가 대전략은 상기한 세계관을 전제로 마련되었으며, 그것은 강대국 러시아의 부활과 세력권(Sphere of Interests)의 유지로 귀결된다. 러시아는 전 지구적 문제와 지역적 주요 사안에서 ‘무시당하지 않고’ 발언권을 인정받아야 하며 세력권에서는 국익을 침해당하지 않아야 한다는 것이다. 러시아에 있어서 세력권은, 일차적으로 옛 소련권역이며, 두 번째로는 과거 소련의 영향력하에 있던 옛 공산권역, 그리고 세 번째로는 북극권을 비롯한 새로운 영역이다. 특히 우선적으로 옛 소련권 국가들 사이에서 세력권을 유지하는 것이 러시아 외교의 근간을 이룬다. 러시아가 탈 조지아 분리주의를 선언한 남오세티야를 지원하기 위해 2008년 8월 조지아를 공격한 사례나, 2014년 우크라이나 사태에 개입하여 크림반도를 병합한 사건 등은 그 대표적 증좌다. 위에서 언급한 다극 세계 구축 시도 역시 러시아가 세력권을 유지하고서만이 가능하다는 것이 푸틴 정권의 인식이다.

오늘날 러시아 외교를 추동하는 또 하나의 변수는 북대서양조약기구(NATO)다. 러시아는 소연방 해체 이후 현재까지 나토에 대한 불신감과 위협을 지속적으로 증폭시켜 왔다. 「국가안보전략」 문서에는 “NATO의 병력 증가, 국제법을 위반하면서까지 NATO에 부여해 온 전 지구적(global) 기능, NATO 가입국들의 군사 행동 활성화, NATO의 추가 확대, (NATO) 군사적 인프라의 러시아 국경으로의 접근이 국가안보의 위협이 되고 있다”고 명시한다. 또 “동맹의 군사 활동 증가, 군사 인프라의 러시아 국경 접근, 미사일 방어 시스템의 구축, 국제법을 위반하는 형태로 실현되고 있는 NATO의 글로벌화 시도를, 러시아가 용인할 수 없다는 사실이 NATO와의 관계를 규정하는 요인”이라고 적시한다. 미국이

주도하는 냉전 시대의 군사동맹이 냉전 종식 후에도 여전히 남아 있을 뿐만 아니라 러시아 국경을 향해 확대되는 상황에 대해 러시아가 강하게 반발하고 있음을 알 수 있는 대목이다.

그러나 동 문서에 “러시아연방은 대등한 원칙에 입각하여 유럽과 대서양 지역의 전면적인 안보를 강화하기 위해 NATO와의 관계를 발전시킬 용의가 있다”고 명시되어 있는 부분에도 주목할 필요가 있다. 러시아로서는 NATO의 역할 강화를 결코 받아들일 수 없지만, 동시에 관계를 발전시킬 용의가 있다는 상기의 문장은 이전 버전의 「국가안보전략」 문서에도 그대로 실려 있다. 또 2014년 12월 개정된 「군사독트린」에는 “대규모 분쟁의 개연성이 낮아지고 있다”는 문장이 들어있는바,²⁴⁾ 여기서 말하는 “대규모 분쟁”은 NATO와의 군사적 충돌을 의미한다. 이 문장 역시 과거 버전의 문서에도 똑같이 실려 있음을 고려할 때, 기본적으로 러시아가 NATO와의 군사적 충돌을 상정하고 있지 않다는 사실을 확인할 수 있다.

이상의 논의를 바탕으로 러시아의 대NATO 인식을 요약하자면, NATO 확대는 받아들일 수 없지만 군사적 충돌을 야기할 군사적 저항은 의도하지 않고 있다는 점, 오히려 정치적으로는 NATO와의 관계 강화를 도모하고자 한다는 점이다. 따라서 NATO에 대한 러시아의 비판은 대부분 정치적인 것이며, 특히 비판의 대상은 러시아 쪽으로 접근하고 있는 서방 동맹의 확대와 역할 강화다. 이미 언급한 것처럼, 2008년 러시아가 조지아 분쟁에 개입하여 남오세티야와 압하지야의 탈조지아 독립을 일방적으로 승인해 준 사실, 2014년 우크라이나 사태 개입과 크림반도 병합을 성사시킨 사실 등이, 탈소(post-Soviet) 공간에서 나토의 확대를 저지한 성공 사례라고 러시아는 자평한다.

한편, 2014년부터 현재까지 지속되고 있는 서방의 대러 경제제재는 러

24) 「러시아연방의 군사독트린」은 러시아연방 안보회의 홈페이지에 게재되어 있다. <<http://www.scrf.gov.ru/security/military/document129/>> (검색일: 2017.07.15.).

시아로 하여금 아시아 쪽으로 눈을 돌리게 하고 있다. 사실 러시아가 균형 있는 국가 발전과 경제성장 동력을 확보하기 위해 동시베리아와 극동 지역의 개발에 관심을 갖기 시작한 시점은 소연방 해체 직후부터였다. 하지만 러시아 동부는 유럽과 맞닿아 있는 서부와는 달리 인구가 희박하고 인프라도 미비하다. 특히 블라디보스토크를 중심으로 한 연해주는 러시아가 아태 지역으로 나아가는 출구로서 전략상 대단히 중요한 지역이지만, 그동안 대외적으로 개방되지 못하고 미답의 땅으로 남아 있었다.

2012년 집권 3기를 시작한 푸틴은 그해 9월 블라디보스토크에서 APEC 정상회의를 개최한 것을 필두로 본격적인 극동 지역 개발 프로젝트에 착수했다. 이른바 ‘신동방정책’으로 불리는 푸틴 정부의 동시베리아 및 극동 개발 정책은 러시아가, 떠오르는 아태 지역 국가들의 경제 성장 동력을 공유하고, 유럽 의존적인 경제 구조를 탈피하는 한편, 저개발된 러시아 동부를 아태 지역 국가들의 투자와 경험으로 발전시키려는 목적을 갖고 있다. 이를 위해 러시아 정부는 블라디보스토크를 자유항으로 선언하고, 극동 지역 도처에 17개의 선도개발구역을 지정하여 외자 유치와 인프라 개발에 주력하고 있다. 당면, 러시아 외교에서 아시아의 중요성은 더욱 확대될 전망이다. 특히 중국과의 협력, 극동 개발에 대한 정부 차원의 지원 및 아태 지역 국가들과의 연계 강화는 향후 러시아 국가의 사활이 걸린 대규모 국가 프로젝트로서 박차가 가해질 것으로 전망된다.

나. 대미·대중인식과 정책의 전개

(1) 미중 강대국 체제 등장 이전

미국과 러시아의 관계사를 돌이켜 보면 양국 사이에 우호적이고 협력적인 분위기가 조성된 경우는 극히 드물다. 약간의 화해 국면이 이어지는 가 싶다가도 이내 냉각기를 맞기 일쑤였다.

소련 말기, 마지막 공산당 서기장을 역임했던 고르바초프의 ‘신사고 외교’는 탈냉전이라는 세계사적 대전환의 서막이었다. 소련은 서방, 특

히 미국과의 관계를 개선하는 과정에서 국경 밖에 주둔하던 소련군을 철수시키고 전략 핵무기를 포함한 막대한 규모의 군사력을 감축하는 한편, 사회주의 국가의 군사동맹인 바르샤바조약기구를 과감하게 해체했다. 독일 통일은 소련의 목인 없이는 불가능했다.

소련의 해체 이후 새롭게 출범한 러시아연방의 초대 대통령 옐친 역시 집권 초기(1992~1994년)에는 적극적인 친미, 친서방 노선을 표방하면서 국제 문제 해결에서 서방 국가들의 입장을 옹호하는 정책을 시행했다. 하지만 이러한 러시아의 친미 외교노선은 그리 오래가지 못했고 옐친 집권기 후반으로 들어가는 1995년 이후부터 러시아의 대미인식은 실망을 넘어 적대감으로 바뀌어 갔다.

미국의 저명한 국제정치 학자 듀드니(Daniel Deudney)와 아이켄베리(G. John Ikenberry)가 공동 집필한 “냉전 화해의 파탄” 제하의 논문은 러시아가 갖고 있는 대미 적대감의 연원을 탐색하고 있다.²⁵⁾ 이 논문에서 저자들은 과거 나폴레옹 전쟁이나 제1, 2차 세계대전 직후에 그랬던 것처럼 냉전 종식 이후에도 화해의 프로세스와 타협의 합의가 있었다고 주장한다. 미국을 위시한 서방과 러시아가 냉전 종결이라는 역사적 이벤트를 창출할 수 있을 정도로 화해가 가능했던 것은, 미소 간에 착실히 성과를 쌓아왔던 일련의 군축 관리 교섭과 이를 통해 구축된 ‘상호 취약성으로 인한 상호 억제’ 기제가 효력을 발휘했기 때문이라는 것이다.

러시아는 제국으로 발전하는 과정에서 늘 서쪽으로부터의 위협에 직면해왔으며, 이러한 안보환경에 민감하다. 서방의 위협에 대한 러시아의 대응은 언제나 ‘불신과 피해망상(paranoia), 과잉 방어’였다. 하지만 미소 간 교섭 과정에서 러시아는 역사상 유례를 찾아보기 힘들 정도의 파격적인 방식으로 독일이나 동유럽에서 자발적 철수를 결행했다. 소련은 서

²⁵⁾ Daniel Deudney and G. John Ikenberry, “The Unravelling of the Cold War Settlement,” *Survival*, vol. 51, no. 6 (December 2009/January 2010), pp. 39~62.

방이 자국의 취약성을 악용하지는 않을 것이라는 판단하에서 이 같은 철수 결정을 내렸고, 소련의 결단으로 인해 NATO와 소련은 상호 신뢰도를 현격히 제고시킬 수 있었다.²⁶⁾

그러나 냉전이 끝나고 러시아가 목도한 것은 서방에 의한, 합의의 일방적 폐기였다. NATO는 동방 확대 정책을 통해 러시아의 접경 지역까지 죄어들어왔고, 미국은 「ABM 조약」에서 이탈했다. 또 미국은 옛 소련 지역에서 러시아를 배제한 채 석유 파이프라인을 건설했으며 옛 소련권 국가들의 민주화를 지원함으로써 러시아를 자극했다. 더 나아가 미국 등 서방 국가들이 신자유주의적 개혁을 이식하려 시도하면서 러시아 국내에 부의 편중 현상이 초래됨으로써 사회의 불안이 가중됐다. 냉전 후 미러 간 힘의 격차는 더욱 벌어졌고, 이로 인해 미국은 러시아를 종종 무시해 온 것이 사실이다. 미국 내에서는 냉전에서 미국이 승리할 수 있었던 원인은 레이건의 군비 확대 정책이 소련에 압박을 가했기 때문이라는 인식이 확산되었고, 미소 간에 이루어졌던 타협과 합의의 정신은 점차 힘을 잃어갔다. 러시아에서는 미국과 NATO에 대한 강한 불신감이 시간이 갈수록 증폭되어 갔다.

아이젠베리가 지적한 것처럼, 러시아는 기본적으로 국제사회를 협력보다는 투쟁의 장으로 보는 현실주의적 경향이 강하다. 이와 관련하여, 탈냉전기 러시아의 대미 불신을 '주권'이라는 관점에서 해석해 볼 수도 있겠다. 소련 해체를 거쳐 탄생한 신생 러시아는 국내에 분리주의 세력이 도사리고 있어 주권국가로서 안정을 유지하기가 쉽지 않았다. 만일 미국이 자유주의적 개혁을 고집하면서 옛 소련권역 국가들을 나토에 편입시키거나 러시아 주변국의 민주화를 지원할 경우, 이들 국가가 러시아의 영향권으로부터 이탈할 뿐만 아니라 러시아 국내의 분리주의 세력을 촉발

²⁶⁾ 1991년 소련 주도의 사회주의권 군사동맹체인 바르샤바조약기구가 해체되었고, 당시 미국 대통령 조지 부시는 소련 서기장 고르바초프에게 NATO의 소련권역 침식은 없을 것이라고 약속했다.

할 개연성도 다분하다. 혹은 성급한 민주화 지원이 민주화는커녕 오히려 사회의 불안정을 가중시켜 러시아 국내에도 그 부정적 여파가 미칠 가능성을 무시할 수 없다. 2013년 12월 12일, 푸틴 대통령은 의회에서 행한 연두교서에서 “최근 우리는 진보적인 것처럼 보이는 발전 모델을 타국에 강제로 이식시키려는 시도가 실제로는 얼마나 퇴행적인 만행이며 또 어떻게 유혈 사태로 번지는지를 똑똑히 보고 있다”고 말한 바 있다.²⁷⁾

상기한 관점에서 탈냉전기 러시아의 외교 행태를 들여다보면, 러시아의 적대적 대미인식이 그대로 드러나 있음을 알 수 있다. 1990년대, 친서방 노선을 천명했던 엘친 정권이 미국에 반발하게 된 계기는 구유고슬라비아에 대한 NATO의 군사개입이었다. 특히 코소보 분쟁에서 NATO가 유엔의 승인 없이 세르비아에 폭격을 감행한 데 대해 러시아는 강력히 반발했다.²⁸⁾ 푸틴 집권기인 2003년 발발한 이라크 전쟁에서도 러시아는 부시 정권과 서방 국가들의 행태를 비판했다.²⁹⁾ 또 이 무렵 옛 소련권 국가들에서 발생한 색채혁명(color revolution)을 미국이 간접적으로 지원하고 있던 사실에 대한 러시아의 반발도 거셌다. 따라서 러시아는 이란 핵개발을 둘러싸고 서방과는 달리 이란의 원자력 발전소 건설을 지지하거나 대이란 경제제재의 발동을 견제하는 등, 미국과 사사건건 대립했다.

27) 크렘린궁 사이트, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/19825>> (검색일: 2017.08.01.).

28) 1999년 3월 24일부터 78일 동안 계속된 NATO의 유고 공습으로 러시아는 동유럽에서 자국의 입지가 심대하게 약화되었다고 생각한다. 이로 인해 러시아는 NATO와의 군사협력을 전면 중단하고, START-II의 비준 표결을 연기했으며, 나토를 상정한 대규모 군사훈련을 벌이는 등 대응 조치를 강구했다.

29) 2001년 9·11 사태를 계기로 러시아가 미국 주도의 반테러 연합에 적극 협조하면서 미러 관계가 잠시 개선된 시기도 있었다. 푸틴 대통령은 미국의 아프가니스탄 공격을 지지하고, 러시아의 ‘뉘플’로 인식되던 중앙아시아에 미군 기지를 설치하는 것을 허용하기도 했다. 하지만 러시아의 반대에도 불구하고 2001년 미국이 미사일 방어체계 구축을 위해 「ABM 조약」 탈퇴를 통보하고 2004년에는 불가리아, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아 그리고 발트 3국이 NATO의 정식 회원국으로 승인받자 러시아의 대미·대서방 협력노선은 다시 냉각으로 선회했다.

더 나아가 2010년 말부터 시작된 중동의 ‘아랍의 봄(Arab Spring)’ 사태가 서방의 리비아 공습을 초래하고 그 결과 카다피 정권이 전복되자 러시아의 분노는 극에 달했다. 시리아 내전에서 러시아가 군사 개입을 감행하여 아사드 체제를 살리고자 의도한 데에는 이 같은 대미·대서방 적개심이 배경에 깔려 있다.

주권의 존중과 내정간섭에 대한 반발은 미국에 대해 러시아가 일관되게 주장해온 논리의 핵심이다. 푸틴은 “인도적 목적에 의해 정당화되는 일련의 군사 분쟁이, 수 세기에 걸쳐 신성시되어 온 국가주권의 원칙을 손상시키고 있다”며 미국을 비난한 바 있다. 서방에서는 이미 주권 국가를 초월한 인간의 안보가 운위되고 있고, 이에 기초해 타국에 대한 정치 개입이 공공연히 정당화되지만 러시아는 이러한 서방의 논리 속에서 러시아를 약화시키려는 음모를 찰지(察知)하고 그 배후에 미국이 있다고 생각한다. 2012년 2월 대선 직전, 푸틴이 러시아 일간지 『모스콥스키예 노보스티(Moskovskiye Novosti)』에 기고한 논문에서 그는 다음과 같이 주장했다.

NATO, 특히 미국에서는 안보에 대한 독자적인 이해가 형성되어 있다. 이는 근본적으로 우리의 이해와는 다르다. 미국인은 자신들이 절대적으로 옳다는 생각에 사로잡혀 있지만, 이는 기술적으로나 지정학적으로 유토피아적이며 비현실적이다. 안전의 일체성과 불가분성이라는 원칙을 파괴하면 심각한 위협을 초래하게 될 것이다.³⁰⁾

한편, 덩샤오핑의 개혁·개방정책이 중국을 변화시키던 1980년대에 소련은 중국의 변화에 별 관심이 없었다. 1990년대에 들어서도 러시아와 중국의 관계는 그다지 활발하지 못했다. 중러는 국경을 맞대고 있었지

³⁰⁾ 러시아 총리 공식홈페이지, <<http://archive.premier.gov.ru/eng/events/news/18252/>> (검색일: 2017.08.01.).

만 상호 관계에서 특별한 이익을 찾지 못했기 때문이다. 소련과 중국이 체결한 「우호동맹상호원조조약」은 1980년에 효력을 상실했고 이후 양국의 동맹관계는 더 이상 성립되지 않았다.

그러던 것이, 양국은 1996년 ‘전략적 동반자 관계’를 선언하고 2001년 「중러 선린우호협력조약」(20년간 유효)을 체결했다. 2004년에는 4,300킬로미터에 달하는 양국 국경을 완전 획정할 것에 합의하고 2005년에는 대규모 합동 군사훈련인 ‘평화의 사명’을 실시했다. 2005년 무렵까지 양국의 전략적 협력관계는 눈에 필 정도로 발전했다. 많은 전문가들은 이 시기를 양국관계의 정점(peak out)으로 평가하기도 한다.

당시, 중국과의 국경 분쟁이 평화적으로 해결된 사례는 국경 문제 해결의 모범 사례로 거론될 정도다. 제정 러시아 시기에 시작되어 소련 시기를 거치면서 분쟁과 대립의 씨앗이 되었던 4,300km의 중러 국경 획정 문제는 21세기에 들어서야 극적으로 타결되었고, 현재 글로벌 차원에서 가장 주목받고 있는 중러 전략적 협력관계는 양국의 국경 문제가 해결되었기에 가능했다.

1964년에 시작된 중소 국경 교섭은 한때 중단되기도 했지만 1987년 재개됐고, 소련의 해체와 급변하는 국제정세 속에서 우여곡절을 거치면서 결국 2004년 10월, 개시 40년 만에 최종 합의에 도달했다. 마지막까지 논란이 되어오던 국경 지대 내 3개 섬을 중러가 절반씩 영유할 것에 합의함으로써 최종 국경 획정을 도출해 냈던 것이다. 이 역사적인 성공은, 중러 양국이 모두 국내 정치·경제발전을 위해 국경지대의 안정을 무엇보다 필요로 했다는 점이 주효했지만, 쌍방이 신뢰 구축을 위해 인내했고 좀처럼 이견을 좁히지 못하는 부분은 뒤로 돌린 채 합의 가능한 사안서부터 합의하는 단계적 수법을 채용했기에 가능했다.³¹⁾

31) 중러 양국은 1990년 4월, 「국경지대의 병력 감축 및 신뢰양성 협정」에 서명했으며, 국경 지대에서 양국의 군대를 철수시킴으로써 긴장 완화와 상호 신뢰를 제고했다.

러시아 쪽에서는 특히 극동 지역의 지도자들이 영토 양보에 반대하는 목소리를 높였고, 중러 간 인구 격차로 인해 중국인들이 시베리아와 극동을 점령할 것이라는 우려도 제기되었다. 하지만 양국 정치 지도자들은 국경 획정을 완수해 양국의 전략적 협력을 발전시키는 편이 국익에 유익하다는 정치적 의지를 굽히지 않았다.³²⁾ 그렇다면, 이 시기 러시아가 중국과의 협력에 이토록 적극적이었던 이유는 어디에 있을까? 체첸 분쟁 등 소수민족의 분리주의 문제와 변경 지역의 반란이 국가 최대의 위협이었던 당시의 러시아로서는 모스크바로부터 멀리 떨어진 변경의 관리가 급선무였고, 더욱이 세계 유수의 긴 국경을 접하고 있는 중국과의 협력이 중요했을 것이다.

하지만, 전문가들은 중러관계의 진전 원인을 러시아의 대중국 무기 수출에서 찾는다. 소련 해체 후부터 2005년경까지 러시아의 방위산업에서 제1의 시장은 중국이었다. 특히 1990년대는 러시아가 미증유의 재정 위기 속에서 내수 시장의 침체를 겪었고, 산업 전반에서 국내 주문이 거의 중단되는 상황이 장기간 지속됐다. 하지만 당시 중국은 소련 시기에 설계된 구식 무기들을 대량 수입함으로써 러시아에는 대단히 귀중한 고객이며 시장이었다. 마침 유럽 국가들이 중국에 대한 무기 수출 금지 조치를 취하고 있었기 때문에 중국으로서도 러시아는 무기 제공국으로 소중한 존재였다. 양국의 이해가 일치했던 것이다. 대중국 무기 수출이 가장 활발했던 1996~1997년 기간 동안, 러시아의 무기 수출 전체에서 중국이 차지하는 비율은 70%에 달할 정도였다.³³⁾

그런 한편으로 G2 시대가 도래하기 전부터 이미 러시아 안에서 대중국 위협론이 대두되고 있었다는 분석도 적지 않다. 2009년 5월 발표된 「2020년까지 러시아연방의 국가안보전략」에서는 “경제성장과 정치적

32) 堀江則雄, “中ロ國境画定に學ぶ領土問題,” <http://www.teikokushoin.co.jp/journals/history_world/pdf/201301g/02_hswtbl_2013_01g_c01.pdf> (검색일: 2017.08.11.).

33) *Московские новости*, авг. 20 (2007).

영향력의 새로운 중심이 힘을 강화한 결과, 질적으로 새로운 지정학적 상황이 발생하고 있다”고 언급하고 있는데, 여기에서 말하는 ‘새로운 중심’ 중 하나는 중국을 지칭하는 것이다. 또 2010년 2월 러시아의 군사전략을 규정한 「군사독트린」에서는 “대규모 분쟁의 개연성은 낮아졌으나 일련의 정면에서는 러시아에 대한 군사적 위협이 증대되고 있다”고 기술하고 있는데, ‘일련의 정면’이 중국을 포함한 동북아일 것으로 전문가들은 분석한다. 이렇듯 진작부터 러시아의 군사·안보 관련 문서에는 중국이라는 국명이 적시되어 있지는 않지만 중국을 염두에 두었을 것으로 추측되는 표현이 산견(散見)되는 경향이 있었다.

2) 미중 강대국 체제 등장 이후

냉전 종식 이후 최악의 미러관계였다고 평가되는 오바마 행정부도 초기에는 ‘재설정’(reset)을 선언하며 대러관계 개선에 의욕을 보였다. 2009년 2월, 뮌헨 안보회의에서 미국의 바이든 부통령은 “재설정 버튼을 눌러, 우리가 러시아와 할 수 있고 또 함께 일해야만 하는 많은 영역들을 다시 논의할 때가 됐다”고 주장하면서 러시아와의 관계 개선과 안보 분야에서의 협력을 강조했다.³⁴⁾ 미국과 러시아는 이란 핵 문제와 아프가니스탄 문제 등에서 긴밀히 협력했고, 미국은 러시아가 민감해하는 옛 소련권역에서의 인권 문제나 민주주의 문제를 제기하는 일도 자제했다. 2010년 4월 미러 양국은 전략공격무기 감축 및 제한을 위한 「신START」에 서명했다.

하지만 미국의 미사일 방어체계 시스템의 유럽 배치를 둘러싸고 러시아와 미국 사이는 다시 냉각될 조짐을 보였고,³⁵⁾ 러시아에서 실시된

³⁴⁾ “미-러 신냉전은 필연일까 실책일까,” 『한겨레』, 2015.04.19.

³⁵⁾ 미국의 2011년 9월 NATO의 유럽 미사일 방어체계 구축의 일환으로 루마니아에 요격 미사일 기지를 건설하는 내용의 협정에 서명했다. 대통령에서 물러나 총리직을 수행하고 있던 푸틴은 2012년 2월 NATO 확대와 유럽 미사일 방어체계 구축 시도야말로 전략적 균형을 파괴하는 ‘진영(block) 논리의 전형’이라고 비난하면서, 서방에 대항하기

2011년 총선과 2012년 대선을 두고 미국이 러시아의 민주주의와 인권을 비판하면서 양국관계는 악화일로로 치달았다. 이후, 3선에 성공한 푸틴 대통령이 미국 캠프데이비드에서 열린 G8 정상회의에 불참하고, 이에 대한 맞대응으로 오바마 대통령이 2012년 9월의 블라디보스토크 APEC 정상회의에 참석하지 않았으며, 2013년 말 우크라이나 사태에 대한 러시아의 개입과 2014년 3월 러시아의 크림반도 병합으로 미러관계는 탈냉전기 사상 최악의 상황을 연출하게 된다. 당시 오바마 대통령은 “마치 냉전 시기로 돌아간 것 같다”며 러시아와의 관계 개선이 어려움을 토로했다.

2016년 말, 미 공화당 대선 후보로 나선 트럼프는 선거 캠페인 기간 동안 대테러 작전에서 미러 협력가능성을 시사하는 등 친러적인 성향을 보이면서 국제사회의 주목을 받았다. 그는 푸틴 대통령 개인과 푸틴의 리더십을 긍정적으로 평가하기도 했으며, 러시아의 협력을 전제로 미국이 대러제재를 해제하는 ‘빅딜’ 가능성까지 시사했다. 무엇보다 서방 국가들을 당혹하게 한 것은 미국이 중장기적으로 우크라이나를 비롯한 탈소 공간에서 러시아의 특별한 지위를 인정할 필요성이 있다는 트럼프의 발언이었다. 트럼프와 그 측근의 발언을 통해 예상되는 미러 협력가능 분야는 시리아 내 대테러 전쟁과 대중국 강경노선 그리고 핵 감축이었다.

트럼프 집권 초기까지 미러관계 개선 가능성에 대한 러시아 측의 반응은 반신반의였다. 트럼프 행정부가 민주당의 힐러리보다 미러관계 개선 가능성을 높인 것은 사실이었다. 그러나 대통령 스스로가 러시아와의 빅딜을 바랄지라도, 미 의회나 군, 정보기관 등에 뿌리 깊은 반러 세력의 반대를 꺾기는 어려울 것이라는 게 러시아 엘리트들의 공통된 전망이었다. 무엇보다 현 단계에서 대러제재의 해제는 불가능하다는 전망이 우세했다. 이러한 사정을 충분히 이해하고 있는 푸틴 정권은 우크라이나 문제

위해 항공·우주 방위 시스템을 강화하겠다고 선언했다.

를 둘러싼 대러 경제제재의 조기 해제 등을 요구하기보다는 우선 트럼프 행정부와와의 일정한 협력관계 구축을 통해 미국과의 관계 개선 실마리를 탐색하는 데 주력하자는 계획을 세웠다.

하지만 트럼프 행정부의 대중국 강경 노선에 러시아가 협력할 가능성에 대해서는 대부분의 러시아 정관계 인사 및 전문가들이 부정적인 반응을 보였다. 러시아는 중국과의 신뢰 관계 구축에 오랫동안 공을 들여온 바, 중국이 러시아에 적대적 행동을 취하지 않는 한, 러시아가 미국의 대중견제에 협력하기는 힘들며, 다만 일본, 베트남 등과의 관계 강화를 통해 대중외교에서 독자성을 확보한다는 것이 러시아 외교·안보 서클 안에 형성된 컨센서스였다.

핵 감축과 관련해서도 러시아 측의 반응은 부정적이었다. 러시아가 미 오바마 정권의 거듭된 요구에도 불구하고 2010년 체결된 「신START」 조약이 규정한 전략 핵탄두 1,550기 이상의 감축 교섭에 응하지 않은 이유는, ①미국의 미사일 방어 문제, ②중국을 비롯한 제3국의 불참 문제, ③미군의 재래식 무기를 통한 즉시 전 지구 타격(Global Prompt Strike) 전략 등 3개의 전략적 안정성과 연계된 문제가 해결되지 않았기 때문이었다. 이들 문제를, 전적으로 성격이 다른 대러 경제제재의 해제와 거래하기는 불가능하다는 것이 러시아 측의 판단이었고, 설령 거래가 가능하다 해도 대단히 소규모의 감축에 그칠 것이라는 전망이 우세했다.

따라서 미러 협력이 실현될 가능성이 남아 있는 유일한 사안은 시리아에서의 대테러 협력이었다. 미러 사이에 ISIS 타도라는 공동의 목표는 불변할 것이기 때문이다. 그러나 트럼프 집권 이후 미러관계는 개선은커녕 '냉전 이후 최악의 상황'으로 치닫는 형국이다. 2017년 2월 23~24일, 카자흐스탄 수도 아스타나에서 시리아 정전 및 평화를 위한 회담이 개최됐다. 동 회담은 러시아와 터키가 주도하고 이란이 참가하는 형태였다. 러시아는 미국 측에도 정식 참가를 타진했으나 이란의 강력반발로 주 카자흐스탄 미국 대사가 옵서버 자격으로 참가하는 수준에 머물렀다.

그런데 2017년 2월 6일, 트럼프가 돌연 이란을 테러 지원 국가 1호로 지목했다. 같은 날 미 일간지 『월스트리트저널』은 “트럼프 행정부가 러시아와 이란의 분단을 획책”하고 있다는 기사를 게재했다. 이에 대해 페스코프 러시아 대통령실 부장관 겸 대통령 보도관은 러시아와 이란 간 우호 동반자 관계가 대단히 중요하다고 발언함으로써 미국의 이간책에 흔들리지 않을 것임을 시사했다. 또 러시아 발다이클럽의 연구 디렉터이며 저명한 외교·안보 문제 전문가인 루키야노프는 “빅딜의 위험성” 제하의 논문을 통해, 트럼프 행정부처럼 권력 기반이 불안정한 정권과의 거래는 위험하며, 러시아가 비서방 국가들과 장기간에 걸쳐 구축해 온 평판을 순식간에 상실할 우려가 있다고 경고했다.³⁶⁾ 이러한 저간의 사정을 감안할 때, 이란에 대한 입장 차이를 메우지 않는 한, 시리아에서 미러 간 대테러 협력은 대단히 어려울 전망이다.

현재 미러관계에서 노정된 모든 불확실성은 러시아보다 미국발이라는 사실에 유념할 필요가 있다. 트럼프는 G7 회의에서 아사드 정권의 생존이 정치적 해결책이 될 수 있을 것이라고 발언한 이틀 후, 시리아를 공격했다.³⁷⁾ 이와 관련, 트럼프의 대외정책 패턴이 충동적이거나 예측불가능하지 않으며, ‘미국제일주의(America First)’를 실천하고 있다는 평가도 가능하다. 즉 국내정치를 위해 대외정책을 ‘도구(instrument)’로 이용한다는 것이다. 친러의 차원을 넘어 러시아와 내통했다는 국내의 의혹과 비판을 모면하기 위해 시리아를 공격했다는 시각도 존재한다. 트럼프 대통령의 안보 담당 관료들과 미국 의회, 대다수 언론은 러시아를 대

³⁶⁾ Федор Лукьянов, “Опасность «большой следки»,” *gazeta.ru*, Сен. 2 (2017).

³⁷⁾ 미국의 시리아 미사일 공격에도 불구하고, 시리아 정세에 큰 변화는 없을 전망이다. 왜냐하면 미국이 이라크나 아프가니스탄 규모로 시리아에 병력을 투입할 가능성은 낮기 때문이다. 러시아가 아사드 정권을 지원하고, 미국이 반아사드 입장을 고수하는 한 양국관계의 접근 가능성은 현저히 저하될 것이다. 푸틴은 미군의 시리아 미사일 공격에 대해 즉각 “주권국가에 대한 침략”이라며 강하게 비난한 바 있다.

단히 공세적인 수정주의 세력으로 인식하고 있다. 러시아가 원하는 것은 미국의 패권을 약화시키는 혼란(chaos)이며, NATO의 분열을 시험하고 있다고 판단한다. 미국과 유럽의 대선에 러시아 정보기관이 개입했다는 의혹이 미국 사회에 확산되고 있는 추세다.³⁸⁾

러시아 내부에서도 미러관계는 근본적으로 협력에 한계가 있으며, 이것이 정상적(normal)이라는 논조가 주류다. 트럼프에 대한 러시아의 기대는 환상이었다는 인식이 러시아 엘리트와 언론 사이에 확산되고 있다. 더욱이 2017년 7월, 미 상원은 러시아의 미 대선 개입을 이유로 강력한 대러 제재안을 만들어 통과시키고 트럼프에게 서명하도록 압박했다. 혹시라도 있을지 모를 트럼프의 돌발 행동을 막기 위해 대통령이 제재를 약화시키거나 폐기하기 위해서는 상원의 동의를 얻어야 한다는 단서 조항도 달았다. 이러한 일련의 상황들이 러시아로 하여금 미국에 대한 적대감을 더욱 강화시키는 악순환을 초래한다.

한편, 트럼프 행정부가 애당초 러시아에 접근하려 했던 원인이 중국과 관련이 있다는 분석이 있다. 미국이 심화되고 있는 중국과의 경쟁을 염두에 두고 러시아에 접근 전략을 구사했다는 것이다. 트럼프는 중국과 러시아가 대미견제를 위해 구축한 유라시아 연대에 썩기를 박고자 했고, 이를 위해서는 러시아를 미국에 협력적인 국가로 만드는 일이 가장 바람직할 터이지만, 현실적으로 그것이 불가능하다면 적어도 러시아를 미중 사이에서 중립적인 입장에서 있도록 만드는 일은 가능하리라고 판단했을 수 있다. 만일 이러한 분석이 맞았다면, 미국이 러시아를 우군으로 끌어들이기 위해서는 ‘선물’이 필요했을 것인바, 가장 현실적인 ‘선물’은 대러제재의

³⁸⁾ 킬러슨(Rex Tillerson) 미 국무장관의 모스크바 방문 당시, 그는 미러가 이익을 공유할 수 있는 부분이 있다고 언급했다. 하지만 현재로서 그 가능성은 대단히 적으리라는 평가가 우세하다. 미국 내에서 미러관계 회복은 미국의 이익과 모순된다는 논조가 강화되고 있으며, 푸틴 체제를 지탱하는 러시아의 국가주의와 민족주의에 대한 미국 엘리트들의 혐오가 증폭일로에 있기 때문이다.

해제였을 것이다. 푸틴 대통령의 입장에서도 2018년 초 차기 대선이 치러지기 전에 대러제재가 해제되고 미국과의 관계가 개선된다면 자신의 지지율을 묶어두는 데 도움이 되리라고 생각했을 수 있다.

한편, 냉각일로로 치닫고 있는 미러관계와는 대조적으로, 21세기 들어 중러관계는 전 세계의 이목을 집중시키기에 충분할 정도로 급속히 가까워지고 있다. 양국 모두 상대국에 대한 정치적 신뢰가 제고되었고, 경제적 협력도 급증했다. 러시아가 중국에 대한 접근을 강화한 배경에는 두 가지 인식 변화가 주효했다. 하나는 경제적 환경 변화와 이에 따른 러시아의 인식 변화이며, 또 하나는 정치적 환경 변화에 따른 인식 변화다.

첫째, 경제적 환경 및 인식 변화다. 러시아가 중국의 변화에 대해 본격적으로 관심을 갖기 시작한 계기는 2008년 전 세계와 러시아를 강타한 금융위기였다. 유럽에 대한 자원 수출에 의존해 경제발전을 유지해 오던 러시아는 중국 경제가 세계 정상으로 발돋움하는 것을 목도했으며, 중국은 이때부터 러시아의 최대 무역 파트너 국가로 부상한다. 2012년 푸틴 집권 3기의 시작과 더불어 러시아는 동시베리아와 극동 지역 개발을 목표로 한 신동방정책을 야심차게 추진하고 있다. 신동방정책의 성공을 위해서는 중국의 관심과 투자가 필수적이다. 러시아는 2008~2009년 경제 위기를 계기로 유럽 일변도의 경제 구조를 개선하려는 노력의 일환으로 동쪽에 눈을 돌린다. 서방 국가들의 투자와 부채로 지탱하던 러시아 경제는 서방의 금융위기로 인해 고스란히 그 피해를 공유하게 된다. 러시아 정부와 재계는 러시아가 지나친 유럽 의존 경제를 지속하는 한, 더 큰 피해를 입을 수 있다는 사실을 절감했다. 2012년 5월 7일, 푸틴 대통령은 러시아 경제의 새로운 체질 개선을 표방하는 내용의 대통령령을 포고했는데, 여기서 언급한 신동방정책의 성공 여부는 무엇보다 중국과의 경제 협력을 염두에 둔 것이었다.

둘째, 정치적 환경과 이에 따른 인식 변화다. 러시아는 소련 해체 이후, 적극적으로 국제사회에 동참하면서 강대국의 일원으로 인정받기 위해

노력해 왔다. G8의 일원이 되었으며 WTO 가입도 성사시켰다. 하지만 러시아의 기대와는 달리, 서방 주도의 국제사회는 러시아를 늘 부외자(outsider)로 취급했으며 중요한 국제 사안을 다루고 결정하는 데에서 러시아를 소외시켰다. 이미 앞에서도 언급한 것처럼, 1999년 유고슬라비아 내전에서 시작해 2003년 이라크 전쟁, 2011년 리비아와 시리아 내전에 이르기까지, 러시아의 입장은 받아들여지지 않았으며 러시아의 국익도 고려되지 않았다. 러시아는 미국 주도의 서방 국가들이 유라시아 권역과 중동 국가들에서 소위 민주주의를 지킨다는 명목하에 현지 정권을 붕괴시키거나 붕괴를 시도한 사례에 전을했다.

중국 역시 사정은 마찬가지였다. 미국 주도의 환태평양 FTA는 중국을 배제한 경제 동맹의 성격을 갖고 있었으며, 이는 러시아가 배제된 채 추진되던 미국 주도의 범대서양 FTA와 유사했다. 러시아는 글로벌 차원의 경제 통합 움직임에서 러시아와 중국이 견제받고 소외당하고 있음을 인식했으며, 이러한 인식은 러시아의 외교정책 방향을 결정하고 중러 양국의 전략적 접근을 추동하는 결정적 요인들 가운데 하나였다.

오늘날 러시아가 아시아 지역에서 가장 중시하고 있는 관계가 중국이라는 점에 대해서는 그 누구도 이의를 제기하지 않을 것이다. 러시아와 중국은 전략적 동반자 관계에 있으며, 두 나라 정상은 양국이 현재 ‘역사상 최고 수준’의 관계에 있다고 선전한다. 하지만 중러 밀월관계의 실현에도 불구하고, 양국 협력의 내실은 그리 단순하지 않다. 우선 러시아의 대중국 무기 수출이 줄어들고 있고, 에너지 가격을 둘러싼 중러 간 갈등도 완전히 해소되지 못하고 있다. 또 중앙아시아 지역에서 중러의 대립 가능성이 상존해 있다.

G2 시대를 보는 러시아의 시각에서 중러 협력은 무기와 자원 수출이라는 실리적, 경제적 요인과 대미견제라는 전략적 요인으로 대별할 수 있다. 하지만 최근 무기와 자원 수출을 둘러싼 양국의 견해차, 그리고 대미견제에서도 상당 정도의 온도 차가 목격되고 있다. 오히려 다극적 세계 질서

구축의 한 축을 담당하는 이웃나라 중국을 러시아가 어떻게 대응하고 대처할 것인가가 러시아 안보의 중요 과제로 부상하고 있는 상황이다.

매년 중러 정상회담 이후 공표되는 중러 공동성명에서도 최근 변화가 목격되고 있다. 양국은 상호의 ‘핵심이익’을 교차 지지하고 있는바, 2010년 중러 공동성명에서는 러시아어로 “근본 이익(коренные интересы)”으로 표현되던 것이 2012년의 공동성명에서는 “관건적인 문제(ключевые вопросы)”라는 일반적인 표현으로 바뀌어 있다. 또 중러 간에 ‘핵심이익’을 상호 지지한다는 사안에 대해서도 최근 러시아 측의 적극적인 자세가 후퇴하고 있다는 인상을 받는다.³⁹⁾ 또 2012년 8월 20일 모스크바에서 열린 제7차 중러 전략안보회의에서 당시 차이칭 귀 국무위원(외교 담당, 부총리급)이 일러 간 영유권 갈등을 겪고 있는 쿠릴열도 문제와 일본-중국 간 분쟁 지역인 센카쿠 열도(중국명 댜오위다오) 문제에 관해 중러가 공동 대응할 필요성을 역설했으나, 파트루세프 안보회의 서기는 이에 응하지 않았다.⁴⁰⁾

이러한 일련의 사건들의 배경에는 2011년 중국의 GDP가 러시아의 4배 이상에 달하고, 소련 시기의 ‘형제 관계’가 역전되었으며, 러시아에 있어서 중국과의 대등한 관계를 유지하기가 어려워졌다는 환경의 변화가 놓여 있다. 푸틴은 대선 직전인 2012년 2월 말에 발표한 외교 관련 논문에서 중국의 성장은 전혀 위협이 되지 않는지만 중러 간에 마찰이 존재한다는 사실을 인정하면서, 중국으로부터 러시아로 들어오는 이민에 대해 엄중히 감시할 생각임을 드러냈다. 이처럼 푸틴 스스로가 중국에 대한 우려를 표명함에 따라 이후, 러시아 언론과 식자들이 과거에는 정치적 터부로 간주되던 중국위협론을 공공연히 언급하기 시작했다.

예를 들어, 2013년 4월 저명한 군사 전문가인 카신 전략기술분석센터

39) 石井明, “中ロ関係—同盟の崩壊から新型國際關係モデルを求めて,” 『社會システム研究』(2016年 3月), p. 201.

40) 『日本經濟新聞』 電子版, 2012.10.23.

(CAST) 주임연구원은, 러시아의 유력 외교평론지인 『세계정치 속의 러시아(Россия в глобальном политике)』에서 “러시아가 안고 있는 모든 우려는 러시아의 국익과 주권, 영토의 일체성에 대한 중국의 잠재적 위협과 관련되어 있으며, 중국의 잠재적 위협은 러시아의 외교와 국방정책의 주요 요인”이라고 단언했다. 그 구체적 증거로서 카신은 러시아 군의 현대화에서 중러 국경의 경비를 담당하는 동부 군관구가 증시되고 있는 점, 러시아군이 상정하고 있는 대규모 분쟁 시의 군사 시나리오 가운데 러시아 유럽 지역으로부터 극동 지역으로 군을 긴급 전개하는 안이 포함되어 있는 점, 군사 스파이 행위에 관한 연방보안청(FSB)의 성명들 가운데 절반 이상이 중국을 대상으로 하고 있는 점 등을 지적하고 있다.⁴¹⁾ 실제로 FSB는 2011년 10월 5일, 지대공 미사일 S-300의 기술 정보를 부정한 방법으로 입수하려 했다는 죄목으로 중국 국가안전부 직원을 2010년 10월 체포한 사실을 전격 발표한 바 있다.

뿐만 아니라, 2013년 7월, 군사 평론가인 흐람치힌은 중국군이 러시아 극동 지역을 침공하여 러시아가 19세기에 차지한 중국의 고유영토를 무력으로 탈환한다는 시나리오를 인터넷에 공개하여 러시아 여론의 주목을 받았다.⁴²⁾ 또 여론기금이 2013년 8월 실시한 ‘러시아의 영토 보전에 대한 위협’을 묻는 여론 조사 결과에 따르면, 중국(15%)이 가장 많았고 외국으로부터의 이민(9%), 복수국(8%), 쿠릴 문제를 안고 있는 일본(7%), 미국(6%), 유럽(4%)의 순으로 나타났다. 러시아 여론조사 기관 레바다센터의 조사에서는 중국의 팽창주의를 큰 위협이라고 대답한 러시아 국민의 비율이 1998년 26%였던 것이 2013년 6월 조사에서는 59%

41) Василий Кашин, “Сумма всех страхов,” Россия в глобальном политике (Май 1, 2013), <<http://www.globalaffairs.ru/numbers/Summa-vsekh-strakhov-15961>> (검색일: 2017.06.19).

42) Александр Храмчихин, “Китай готов к большой войне,” ВПК(июн. 11, 2013), <<http://vpk-news.ru/articles/16297>> (검색일: 2017.06.19).

로 크게 증가했다. 이렇듯, 중국에 대한 잠재적 불신감은 국가 차원에서 뿐만 아니라, 민간 차원에서도 확산되고 있음을 알 수 있다.⁴³⁾

한편, SCO나 BRICS와 같은 다자기구 안에서 중러 양국은 대외적으로 협력관계를 강조하고 있지만, 내부적으로는 각자 자기 세력권을 유지 및 확대하려는 경쟁 양상을 보여주고 있으며 이러한 경향은 최근 푸틴의 세계전략으로 인식되고 있는 ‘유라시아경제연합(Eurasian Economic Union: EAEU)’과 중국의 일대일로 프로젝트의 미묘한 경쟁 관계로 더욱 주목받고 있다. 2015년 5월, 러시아에서 열린 대독 전승 기념식장에서 중국과 러시아 간 공동성명이 발표되었는데, 여기에 “유라시아경제연합과 실크로드경제벨트 구상을 연계시킬 것”이라는 내용이 명시되었다. 필자는 여기서 ‘연계’라는 어휘에 주목한다. 원래 중러 두 나라가 각자 추진하고 있는 프로젝트는 그 타깃 대상 지역이 중복되기 때문에 충돌이 불가피하다는 논의가 적지 않았다. 두 나라의 구상이 모두 중앙아시아에서 지역 인프라와 경제기반을 정비 및 확립하려 한다는 점에서 교차한다. 유라시아의 심장부에 중러 모두에 이익을 줄 수 있는 새로운 경제발전 지역이 형성된다면 두 나라 모두의 국익에 도움이 될 수도 있다. 따라서 유라시아 경제연합과 일대일로의 연계와 접목도 전혀 실현이 불가능하지는 않을 것이다. 중러가 발표한 ‘연계’는 이러한 의미로 파악될 수 있다.

그러나 중러 협력의 전망이 장기적인 것은 아니다. 먼저 중러는 언젠가 유라시아(옛 소련권역) 공간에서 상호 타협이 가능한 영향권을 설정해야 할 것이다. 푸틴의 유라시아경제연합은 현재 성공적으로 추진되고 있다고 보기 힘들다. 러시아가 직면한 경제난과 서방의 대러제재는 유라시아에서 러시아의 영향력을 약화시키고 있으며, 우크라이나 사태와 러시아

⁴³⁾ Alexander Gabuev, “Friends With Benefits? Russian-Chinese Relations After the Ukraine Crisis,” Carnegie Moscow Center (June 29, 2016). <<http://carnegie.ru/2016/06/29/friends-with-benefits-russian-chinese-relations-after-ukraine-crisis-pub-63953>> (검색일: 2017.08.02.).

의 크림반도 병합은 유라시아 역내 국가들로 하여금 러시아에 대한 신뢰를 실추시키는 결과도 초래했다. 따라서 푸틴이 러시아를 중심으로 끊임 없이 구심력을 추구하지만, 유라시아 국가들의 원심력은 확대일로에 있으며, 이러한 상황이 중국에 유리한 형세를 만들어주고 있다. 러시아의 가장 든든한 후원국이라 할 카자흐스탄조차도 최근 러시아와 거리를 두기 시작했다. 유라시아 역내 국가들은 더 이상 러시아 혹은 중국에 일방적으로 의존하는 외교를 하고 있지 않으며, 자국의 국운을 건 중요한 사안에서는 놀라울 정도로 독립적인 행태를 보인다. 또 중러를 제외한 주변 열강들도 주로 안보적 이유 혹은 경제적 이유로 인해 중앙아시아를 비롯한 유라시아 국가들과의 관계에 관심이 많다.

더욱이 중국은 자국의 서부 지역인 신장위구르자치구를 중앙아시아와 연계해 개발시키려는 전략을 노골화하고 있는바, 중국의 일대일로는 기본적으로 러시아를 경유하거나 러시아의 협력을 필요로 하지 않는다. 러시아는 갓 출범한 유라시아경제연합이 중국과 FTA를 체결하는 방식으로 일대일로와의 타협을 모색하고 하지만, 유라시아 역내 국가들의 반응이 그리 곱지 못하다. 현재 러시아로서는 중앙아시아를 완전한 자기 세력권으로 유지하지는 못할지라도 군사적으로는 러시아, 경제는 중국이라는 식으로 분업 체계를 확립하고자 한다. 그동안 중국도 중앙아시아가 러시아의 세력권임을 공공연히 인정하면서 경제적 진출 이외의 의도는 없음을 강조해 왔다. 하지만 러시아가 중국의 세력 확장을 경계하고 있는 것만은 사실이며, 향후 중국이 중앙아시아의 에너지망에 대해 지배권을 확대하면서 영향력을 강화할 경우, 또는 중국이 중앙아시아와 옛 소련권역에서 경제 이외의 분야로 진출 및 세력 확대를 시도할 경우, 러시아의 경계감은 행동으로 바뀔 수도 있을 것이다.

다. 평가

심화되고 있는 미중 경쟁 관계에 대한 러시아의 인식과 대응을 요약 평가하면 다음과 같다.

첫째, 미국과 러시아의 관계 개선은 매우 어려워 보인다. 그 원인 중 하나는 미러 양국 특히 러시아가 미국에 대해 갖고 있는 전통적 불신과 적대감 때문이며, 또 하나는 지정학적 관성(inertia) 때문이다. 우선 미국이 적극적으로 대러 유화책을 시도해온다 해도 러시아는 이것이 또 다른 색채혁명 또는 제2의 아랍의 봄을 의도한 러시아 흔들기가 아닌가 의심할 것이다. 또 푸틴이 혹은 트럼프가 양자관계의 개선을 원할지라도 지도자의 결단만으로 외교 방향을 바꾸기는 쉽지 않을 것이다.⁴⁴⁾

둘째, 다양한 전 지구적, 지역적 차원의 당면 문제들에 대해 중국과 러시아가 보여주는 전략적 제휴는 명확히 미국의 패권 약화를 의도한 것이다. 현재 중국과 러시아는 미국 패권 약화론을 공유하면서 나름의 유라시아 전략을 구상하고 이를 위해 협력을 강화하고 있다. 두 나라는 재앙적인 속도로 늘어나고 있는 미국의 부채로 인해 곧 미국의 경제 패권이 약화될 것으로 본다. 하지만 아직 초강국으로서의 면모를 유지하고 있는 미국의 군사력과는 가급적 정면충돌하지 않도록 완급을 조절하면서 미국의 결정적 쇠퇴를 기다리고 있다. 또 러시아와 중국은 각자 국내에서 경제적 도전과 인구학적 문제를 안고 있지만, 전 지구적 차원의 세력균형이 서서히 동쪽으로 전이되고 있다고 생각한다. 경제력과 군사력에서 중국에 도전하기가

44) 이와 관련하여 미국 지정학 미래(Geopolitical Futures)의 설립자이자 의장인 조지 프리드먼(George Friedman)은 국가의 대외정책 선택이 그 국가의 정부가 인지하는 것보다 훨씬 더 외부로부터의 지정학적 요인에 제약을 받는다고 지적한 바 있다. (<http://geopoliticalfutures.com/special/staff-bios.html#george>) (검색일: 2017.07.03.). 대다수 나라가 정부의 교체에도 불구하고 대외정책 기조가 쉽게 바뀌지 않는 원인은 여기에 있다. 푸틴 대통령도 유사한 발언을 한 적이 있다. 미국 NBC 방송국과의 인터뷰에서 그는 러시아가 미국의 국내정치에 관심을 가진들 그 효과는 제한적이라면서 다음과 같이 말했다. “대통령이 바뀌고 여야가 교체돼도 정치의 기본 방향은 변하지 않는다.”

불가능하리라는 사실을 인지하고 있는 푸틴은, 중국과 NATO 사이에서 지전략적 위상을 다지는 쪽으로 선택한 듯하다. 인내심과 전략적 자리매김(positioning)이 러시아의 미래를 위한 포석임을 간파하고 있다.⁴⁵⁾

셋째, 미중관계 그리고 그 가운데에서 제고된 위상의 항구적 확립을 피하는 러시아의 전략을 가장 단적으로 보여주는 사례는 옛 소련권역이다. 푸틴 정권의 옛 소련권 통합 전략인 ‘유라시아경제연합’은 중앙아시아를 비롯해 옛 소련권역에서 경제적 이익을 추구하는 중국과 미묘한 경쟁 구도를 형성한다. 하지만 당면, 러시아는 이 지역에서 중국과의 경쟁이나 대립을 피하면서 협력 기조를 유지할 것으로 전망된다. 즉, 지전략적 위상이거나 경제 규모에서 중국과의 경쟁이 불가능해 보이는 러시아로서는, 중국이 관심을 갖고 있는 중앙아시아와 코카서스에서 중국과의 공동 프로젝트를 통해 협력해나갈 가능성이 크다. 그러나 양국 협력의 장기적 전망은 결코 장밋빛이 아니다.

넷째, 러시아가 미국과의 관계를 개선할 가능성은 미중 간 지정학적 긴장이 첨예화되는 정도에 비례할 것이다. 미중 갈등이 심화될수록 트럼프가 러시아와의 관계 개선 카드를 레버리지로 사용할 기회를 포착하기가 쉬워질 것이다. 역으로, 러시아와 중국의 관계는 미중 긴장과 갈등이 고조될수록 더욱 긴밀해질 것이다. 하지만, 러시아는 양국 사이에서 점차 전략적 모호성을 드러낼 개연성도 있다. 러시아의 애매한 입장은 최근 중국의 동평 미사일 배치에 관한 러시아의 태도에서도 드러난다. 드러내 놓고 말하지는 않지만 러시아가 동평-41 미사일에 대해 안보적 위협을 느끼고 있다는 분석이 적지 않다. 런던과 로스앤젤레스를 사정거리 안에 둔 미사일이라면 모스크바는 지척이다.

러시아는 대미관계의 추이에 따라 대중관계의 질과 양을 결정하는 경

⁴⁵⁾ Kevin Massengill, “The Russian Perspective on U.S-China Conflict,” *The Daily Reckoning*, July 10, 2017, <<http://dailyreckoning.com/russian-perspective-us-china-conflict>> (검색일: 2017.09.08.).

향이 농후하다. 과거 러시아 외교를 돌아보면, 대미관계가 악화되었을 때 대중 경사가 진행되다가, 미러관계가 개선되면 중러 접근이 느슨해지는 일반적인 경향이 관찰된다. 오바마 행정부하에서는 미러관계 악화가 중러관계 밀착을 추동했다. 또 트럼프 집권을 전후해 미러관계 개선이 예상됐지만 기대에 크게 못 미치자 중러관계의 접근이 다시 가시화되는 현 상황도 그 한 예다. 여기서 우리는 러시아 외교에서 중러관계란 미러관계의 종속변수라는 사실을 알 수 있다.

결론적으로 중단기적 관점에서 미·중·러 관계를 전망하자면, 서쪽에 등을 돌리고 동방으로 달려오는 러시아가, 매력적인 시장을 찾아 서쪽으로 진격하는 중국과 어느 지역에서 부딪치고 또 어느 정도로 타협할 수 있을지가 관건이라고 할 수 있다. 그 전망은 단기적으로는 협력일 것이지만, 중장기적으로는 경쟁과 대립일 개연성이 더 크다. 또 하나의 핵심 변수는 미국이며, 미국이라는 공동의 적이 있을 때는 협력이 가능할지라도, 공동의 적이 사라졌을 때 중러는 더 이상 전략적 동반자 관계를 유지하기가 쉽지 않을 것이다.

3. 인도

세계 질서가 불확실한 다극 체제로 변화하고, 이를 주도하고 있는 미중관계마저 최근 급격히 변화함으로써 주변국의 전략적 고민이 더욱 커지고 있다. 다극 체제는 단극 체제에 비해 태생적으로 유동적이고 상대적으로 불안정하다. 여기에다 미중의 주변국 견인정책이 강화되고 있어 주변국 입지가 더욱 약화되고 전략적 선택의 불확실성이 또한 더욱 확대되고 있다.

우리나라는 중국의 강대국화와 미국의 재균형 정책이 가장 첨예하게 나타나고 있는 지정학적 여건에다 북한 문제까지 겹쳐 있어 전략적 고민이 가장 깊은 나라 중의 하나이다. 이런 상황에서 비슷한 전략적 고민과 어려움에 처해 있는 아시아 주요국의 대미·대중정책의 변화와 대응 유형

을 연구하는 것은 매우 시의적절하다.

이하에서는 최근 7% 이상의 빠른 경제성장으로 2030년경 G3에 진입하여 다극 체제를 가속화시킬 인도를 그 분석대상으로 기술하였다. 인도는 역사적으로 미국, 중국 두 강대국과 깊은 관계를 맺어왔으며 국제질서와 미중관계 변화, 인도의 대내외정책 변화에 따라 미중관계 및 정책 역시 조정해 왔다.

인도의 대미관계는 냉전기에 소원했지만 탈냉전 이후 2008년 「핵 협력 협정」을 체결할 정도로 우호적으로 진전됐다. 인도 모디 정부 출범과 미국 트럼프 신정부 출범으로 양국관계, 특히 안보 관계는 더욱 긴밀하게 발전하고 있다. 인도의 대중관계는 양국이 비동맹 운동을 주도하던 1950년대까지는 우호적이었지만 1962년 양국 간 전쟁 이후 급랭했다. 하지만 1980년대 후반 이후 점차 우호적으로 개선되다 인도 모디 정부 출범 이후에는 경제와 안보 등 사안별 협력과 견제 관계가 보다 선명해지고 강화되고 있다.

본 절에서는 다극 체제로 변하고 있는 국제질서하에 미국, 중국의 아시아 정책에 대응하고 있는 인도의 대외정책을 시기별로 살펴보고 그것의 변화와 관련 사례 분석 등을 통해 한국의 대미·대중정책에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

인도의 대미 및 대중인식 및 정책 변화를 본격적으로 다루기 전에 인도의 대외정책 기조의 변화를 냉전 및 탈냉전 이후, 인도 모디 신정부 출범 이후로 구분하여 간략히 분석했다. 특히 모디 신정부는 30년 만에 하원 과반의석을 단독으로 확보하고 출범한 정부인만큼 군사·안보정책을 포함한 여러 정책에서 과거 정부와 차별적인 정책을 추진하고 있기 때문이다. 또한 현재까지의 인도 정세를 고려하면 2019년 총선에서도 모디 정부가 재집권할 가능성이 높기 때문이다.

이를 바탕으로 대미·대중관계 변화를 분석했다. 분석의 관점을 인도를 중심으로, 즉 인도의 대미 및 대중인식 및 정책 변화를 사례 중심으로

분석했다. 특히 인도의 대미 및 대중관계 변화의 시점을 미국과 중국, 두 강대국 간 대결이 인도에서 본격 전개되기 시작한 2000년을 전후로 구분하여, 분석했다. 마지막에서는 이상을 내용을 간략하게 요약하고, 인도의 대중 및 대미정책을 전망하고 이를 바탕으로 우리나라의 대강대국 및 대북한 정책에 대한 시사점을 제시했다.

가. 외교정책 기조

(1) 비동맹주의(Non Alignment)

인도의 외교 및 안보 정책기조 변화의 변곡점은 크게 냉전과 탈냉전 이후로 나눌 수 있다. 냉전에서 탈냉전으로의 변화는 세계질서 구조 자체의 변화로 인도를 포함한 전 지구적 현상이었다. 기존 강대국은 물론 주변국까지 기존 대외정책의 변화가 불가피했다. 탈냉전 시대가 전개되면서 인도에서도 특히 인도를 둘러싼 강대국, 미국, 중국, 구소련과의 관계가 변화하기 시작했다. 또한 탈냉전은 1991년 인도의 개혁·개방정책과 시기적으로 겹치면서 인도의 외교·안보정책 기조에 큰 변화가 나타났다. 하지만 냉전 및 탈냉전, 그리고 최근 급격한 세계질서의 변화 속에서도 인도가 나름 일관되게 명시적으로 지속 추구하고 있는 대외정책의 기조는 비동맹(Non Alignment)주의이다.

인도는 오랫동안 영국 식민지를 겪어 독립 이후부터 패권주의나 고립주의, 국가 간 군사동맹에 줄곧 반대해 왔다. 특히 독립 당시 미국과 구소련을 중심으로 양분된 서방 및 동방 진영 그 어느 쪽에도 속하길 거부했다. 독립 직후 국력이 워낙 약해 적극적이며 독립적인 외교정책을 현실적으로 구사할 수도 없었다. 원주민인 드라비다와 이주민인 아리안 문화의 융합, 힌두 종교문화와 이슬람, 나아가 불교, 시크, 자인 종교문화 등까지 포괄하는 관용 문화의 영향도 어느 진영에 속하지 않고 포용하는 배경으로 작용했을 것이다.

대신 인도는 유엔 등과 같은 국제기구를 중심으로 한 국제분쟁의 평화적 해결을 주장하고 모든 국가와의 우호 및 호혜주의를 추구해 왔다. 인도는 비폭력 즉, 대화와 협상을 통해 독립을 쟁취한 거의 세계에서 유일한 나라였다. 또한 특정 진영이나 국가와의 친소(親疏)가 오히려 신생 독립국인 인도의 자주외교에 걸림돌이 된다고 판단했기 때문이다. 지금에 와서는 이것이 인도 외교정책의 목표 중의 하나가 되었지만, 인도는 당시 미국이 제안하고 지지한 유엔 안보리 상임위원회 자리마저 중국에 양보했다.

실제로 인도는 냉전기 동안 미국, 구소련은 물론 그들과 동맹을 맺고 있는 어떤 나라와도 동맹관계를 맺지 않았다. 군사적 동맹이나 지원은 더욱더 피해왔다. 대표적인 사례가 한국전쟁이다. 1950년 전쟁이 발생하자 미국은 인도를 포함한 여러 나라에 파병을 요청했지만 인도만 거부했다. 대신 인도는 인도적 차원에서 의료단 및 포로 관리단 등 비전투 부문에만 참여했다.

세계 모든 국가들과 우호관계 맺고 평화 공존하자는 인도의 주장은 1960년대 비동맹운동(Non-Aligned Movement) 탄생으로 이어지고, 인도의 이러한 외교정책은 제3세계 국가의 외교정책 모델이 됐다.⁴⁶⁾ 인도가 1973년 12월 같은 날 같은 시간에 우리나라를 대상으로 남북한 동시 수교한 것도 이러한 비동맹 외교정책의 일환이었다.

냉전 시대 인도의 비동맹주의는 인도의 반식민 정서, 평화공존 및 중립주의의 명분, 유엔과 같은 다자 국제기구의 위상 제고, 제3세계 운동 및 외교정책의 모델 등 자국의 외교노선으로써 뿐만 아니라 여러 측면에서 기여한 것이 많다는 평가를 받고 있다. 동서 양 진영으로 경제 원조를 받는 등 실익도 없지 않았다. 이런 측면에서 보면 이 시대 인도의 외교전략

⁴⁶⁾ 비동맹주의는 1953년 인도 유엔대사인 크리슈나 메논(Krishna Menon)이 유엔 연설에서 처음 언급한 이후 사용됐다. 네루 인도 초대 총리는 1954년 스리랑카 콜롬보 연설에서 인도-중국 관계 가이드라인으로 5대 원칙(영토와 주권의 상호 존중·불가침·내정 불간섭·평등과 호혜·평화공존으로 인도에서는 Panchsheel로 불림. 이하 평화공존 5대 원칙)을 언급하였다. 이후 1955년 인도네시아 반둥(Bandung)에서 개최된 아시아-아프리카 회의에서 이것이 채택하면서 비동맹운동으로 확산됐다.

은 소위 말하는 연성균형(soft balancing) 전략에 가까웠다고 평가할 수 있다. 1962년 인중 전쟁 이후 핵무장 등 군비 증강이 시도되었지만 경제력이 약해 그 정도가 상대적으로 미미했고 외적으로는 어떤 군사동맹도 맺거나 추구하지 않았기 때문이다. 또한, 연성균형 전략의 수단인 유엔과 같은 국제기구 및 제도에 의존하고 거의 모든 국가와 외교관계를 구축하여 상황을 모호하고 복잡하게 만들었기 때문이다.

이러한 냉전 시대 비동맹주의에 대한 비판도 없지 않다. 첫째는 인도의 비동맹주의는 명분뿐이고 실제로는 기회주의적이어서 일관성이 없다는 것이다. 1956년 구소련이 헝가리를 침공했을 때 인도가 구소련을 지지한 것이나 1962년 중국이 인도를 침공하자 미국 등 서방 진영에 지원을 요청한 것 등은 인도가 내세운 비동맹주의에 부합하지 않는다는 비판이다. 이밖에도 미중관계가 개선되자 1971년 구소련과 「평화우호협력(Pact on Peace, Friendship and Cooperation) 조약」을 체결하고 1979년 구소련의 아프가니스탄 침공을 지지한 것 등도 분명 비동맹주의에 부합하지 않은 정책이었다. 비동맹중립주의를 추구한다는 명분하에 실제로는 상황에 따른 기회주의적 외교를 전개했고, 결과적으로 냉전 시대 어느 진영으로부터도 환영받지 못한 나라가 되었다는 것이다. 이러한 측면에서 보면, 냉전 기간 인도의 외교전략이 연성균형으로만 일관되게 추진됐다고 평가할 수 없다. 대체로 연성균형 전략을 전개했지만 경우에 따라서는 편승(bandwagoning)전략도 구사했다고 볼 수 있다.

둘째 비판은 첫째 비판의 연장선으로, 결국 비동맹주의 명분만 앞세우다 경제협력 등 실리를 챙기지 못해 인도가 저개발, 저성장 상태에서 오랫동안 머물러 왔다는 것이다. 제3세계 운동을 같이 주도했던 중국조차 1980년대부터 개혁·개방정책을 도입하여 경제특구를 중심으로 미국, 일본 등 서방의 외국인투자를 적극 유치하기 시작했다. 반면 인도는 비동맹중립주의 노선에 따르고 경제적 종속 등을 우려하여 폐쇄정책을 오랫동안 유지해 왔다. 결국 외환부족을 견디지 못한 인도가 1991년 개혁·개

방정책으로 전환하여 오늘날 중국과 함께 신흥 거대 고성장 국가로 자리 매김했지만, 냉전 시대 내내 비동맹주의 명분에 갇혀 다른 나라들과 경제 협력을 등한시하여 개혁·개방의 길로 매우 늦게 진입했다는 비판이다. 이런 관점에서 보면 냉전 기간 동안 경우에 따라 구사한 인도의 편승전략은 실효성이 없었다고 평가할 수 있다. 왜냐하면 일반적으로 편승전략은 균형전략보다 노력과 비용이 적게 들 뿐만 아니라 최소한 단기적 이익이라도 상대적으로 크게 나타난다고 기대하고 있기 때문이다.

(2) 신(新)비동맹주의(Neo-Non Alignment)

탈냉전 이후 인도의 대외정책 기조는 강대국들로부터 보다 자유롭고 독립성을 더욱 더 확보할 수 있도록 세계질서 자체를 다극화하려는 소위 신(新)비동맹(Neo-Non Alignment) 주의로 변환됐다.⁴⁷⁾ 이를 우스만 카림(Usam Karim)은 다동맹(poly-alignment),⁴⁸⁾ 김찬환(2009)은 이슈 베이스 동맹(issue basis alliance) 전략이라고 했다.

실행 차원에서는 소단위 동맹을 분산적으로 맺고, 명분보다 사안별로 실익을 따져 협력과 견제를 적절히 구사하는 형태로 나타났다. 냉전 시대 모든 강대국과 거리를 두며 모든 국가와 외교관계를 맺고 유엔과 같은 국제기구를 통해 명분을 지키는 식의 비동맹 다자외교를 주로 전개했다면, 탈냉전기 인도는 국익을 실질적으로 확대하는 차원에서 경제·통상·군사·안보 사안별로 협력과 견제를 양자 및 다자 경로를 통해 다양하게

⁴⁷⁾ Lloyd Rudolph, "The Making US Foreign Policy for South Asia: Off-shore Balancing in Historical Perspective," *Economic and Political Weekly*, vol. 41, no. 8 (2006), pp. 41~42; "India is likely to pursue a strategy that might be called neo-non-alignment, staking out positions that mobilize the possibilities of a multi-polar world of lesser and greater states free to act independently of the sole super-power," <http://citation.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/1/5/0/4/2/pages150429/p150429-42.php> (검색일: 2017.09.01.).

⁴⁸⁾ 여기서는 alignment를 동맹으로 표현했다. 하지만 일반적으로 양국 간 안보협력의 가장 높은 단계를 동맹으로 표현하는 관점으로 보면, 동맹보다는 제휴라고 표현하는 것이 적절할 수도 있다.

전개했다. 명분보다 실리가 훨씬 강조되며 실제로 그에 부합하는 행동을 실천했다. 또 다르게 표현하자면, 비동맹주의가 냉전 시대 양 진영과 단순히 일정한 거리를 유지하는 소극적인 중립주의라면, 신비동맹주의는 국익을 위해 보다 사안별, 국가별로 거리를 달리하며 전체적으로 균형을 유지하는, 보다 적극적이며 실용적인 중립주의라고 할 수 있다.

신비동맹주의 인도 외교노선이 바뀌게 된 것은 냉전 시대의 종말과 인도의 개혁·개방정책이 기폭제가 되었다. 구소련의 붕괴로 탈냉전 시대가 시작되자 자연스럽게 중간, 중립의 의미가 퇴색된 데다 국내적으로도 개혁·개방에 나서지 않으면 안 될 상황이었다.⁴⁹⁾ 실제로 당시 구소련과 동유럽 국가가 경제 위기를 겪으며 사회주의 체제 자체가 붕괴되었다. 독립 이후 정치체제는 민주주의이지만 경제정책은 구소련의 계획경제정책을 따랐던 인도에 더 이상 추종할 대상 자체가 사라졌다. 아세안에 이어 1980년대 본격화된 개혁·개방정책으로 중국마저 본격적으로 성장하기 시작하자 명분보다 경제적 이익을 위한 전략적 외교의 필요성이 한층 높아졌다.

1990년 걸프전이 발발하자 인도는 미국 전투기에 중간 급유시설을 제공했다. 이것은 어떤 국가 및 진영과도 군사적 동맹관계를 맺지 않는다는 기존 비동맹주의와는 완전히 상충되는 조치로, 신비동맹주의의 시발점이 됐다. 이후 추진된 인도의 룩 이스트(Look East Policy, 이하 동방정책) 정책은 대표적인 신비동맹주의 정책이다.⁵⁰⁾ 냉전 기간 동안 관심을 갖지 않았던 아시아, 특히 동남아시아와 동아시아와의 관계강화 정책인 동방정책은 세계질서를 양극 체제에서 다극 체제로 전환하고, 이를 통해 인도의 실익을 추구하는 정책이다.

1991년 외환위기를 겪으면서 개혁·개방정책을 실시한 인도는 지속적인

49) 1991년 6월 당시 인도의 외환보유고는 11억 달러로 급감하여(연간 수입분의 1/20에 불과), 개혁·개방정책 도입을 전제로 IMF로부터 구제 금융을 받았다.

50) 1994년 9월 당시 싱가포르를 방문한 나라시마 라오(Narashima Rao) 총리가 연설에서 “동아시아를 세계로 나아가는 발판으로 삼겠다”며 처음으로 사용했다.

경제성장을 위해 아시아 국가들의 협력이 절실했다. 특히 이들 나라와 교역과 투자 활성화를 통해 경제성장을 가속화하는 데 정책의 초점을 두었다. 이를 위해 그동안 지양했던 양자 간 경제협력을 이들 국가와는 물론 다른 나라와도 매우 적극적으로 추진하기 시작했다. 1992년에는 이스라엘과도 국교를 수립했다. 그동안 무슬림 인구 및 정당, 단체 등을 의식하여 의도적으로 피해왔던 이스라엘과의 국교 수립을 통해 경제협력 등 실익을 본격적으로 추구하기 시작했다. 1997년에는 방글라데시·인도·미얀마·스리랑카·태국을 묶은 BIMSTEC(Bangladesh-India-Myanmar-Sri Lanka-Thailand Economic Cooperation)을 주도적으로 창설했다. 2003년에는 아세안+3(한·중·일)+1(인도) 정상회담에도 참여했다. 이후에는 태국, 싱가포르, 아세안, 한국, 말레이시아 등과 자유무역협정을 체결했다.

2000년대로 본격적으로 넘어가면서 양자 간 협력의 범위가 경제협력에서 소단위 혹은 분야별 안보 및 국방, 대테러 협력 등으로 더욱 확대됐다. 협력의 대상 및 범위의 확대 및 다양화는 냉전체제 이후 형성된 단극 체제를 다극 체제로의 전환을 촉진하고 인도에 실리적일 뿐만 아니라 외교적 유연성을 높여주기 때문이다. 실제로 2000년 이후 미국, 일본, 브라질, 남아공, 프랑스, 독일, 러시아, 필리핀, 인도네시아, 싱가포르, 우즈베키스탄, 카타르, 오만, 모잠비크, 나이지리아 등 다양한 국가들과 군사정보, 국방협력, 군사기술, 합동훈련 분야 협력을 체결했다. 우리나라와도 2005년 방위산업 및 군수협력에 대한 양해각서(MOU), 2006년 해양경비 협력 MOU 등을 체결했다.

양자 협력과 동시에 다자 간 협력도 보다 강화됐다. 인도는 브라질, 남아공과 함께 남남협력 확대를 위해 2003년 IBSA(India-Brizil-South Africa)를 창설했다. 2005년에는 동아시아 정상회담(East Asian Summit: EAS)에도 가입했다. 인도는 이후 2009년 시작된 브릭스 정상회담에 참여하였으며, 2011년에는 브라질과 같이 남아공을 브릭스(BRICS) 정상회담에 포함시켰다. 중국과 러시아를 견제하기 위해서였다. 2010년부

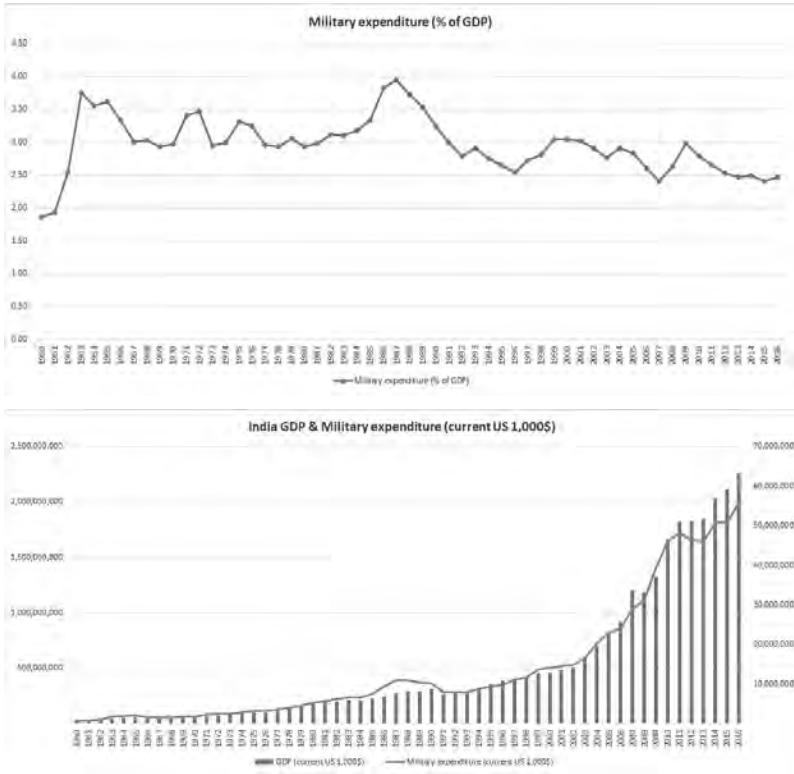
터는 중국과 러시아가 주도하는 SCO⁵¹⁾ 가입을 시도했다. 마침내 2017년 6월 인도는 파키스탄과 함께 정회원국이 됐다.

인도의 신비동맹 외교노선은 앞으로도 지속될 전망이다. 과거 비동맹주의에 대한 비판과 함께 탈냉전 이후 급변한 세계질서, 1990년대 이후 성공적으로 추진되고 있는 인도의 개혁·개방정책, 명분보다 경제성장, 실리를 우선시하는 젊은 세대 및 그에 부응하는 지도자들이 지속 등장하고 있기 때문이다.

한편 외교전략 차원에서 탈냉전 기간 인도의 신비동맹주의를 냉전기의 비동맹주의와 비교해보면, 연성균형 전략이 보다 강화됐다고 평가할 수 있을 것이다. 적극적인 군비 경쟁 및 동맹전략을 추진하지 않아 경성균형(hard balancing) 전략은 분명히 아니지만 앞서 서술했듯이 제한적인 안보, 군사 협력 등이 과거보다 훨씬 많아졌다. 특정 국가나 지역이 아니라 거의 범국가 및 지역과 복잡할 정도로 많은 협력을 구사하여 다극 체제를 간접적으로 지원하는 일종의 연성전략을 전개했다고 평가할 수 있다. 하지만 불확실성에 대처하기 위해 자신의 군사력을 증강시키며 다른 국가들과 군사협력을 강화하는 소위 간접균형(indirect balancing) 전략도 과거에 비해 훨씬 강화됐다고 평가할 수 있다. GDP 대비 국방비 지출 비중 추이는 1990년대 이후 오히려 추세적으로 줄어들었지만, 2000년대 이후 국방비 지출규모는 최근까지 3배 이상 급증했기 때문이다.

⁵¹⁾ 중국·러시아·카자흐스탄·우즈베키스탄·키르기스스탄·타지키스탄 6개국을 회원국으로 2001년 창설된 경제안보협력기구로 2010년부터 합동 군사훈련을 실시하고 있다.

그림 V-1 인도의 국방비 지출 추이



출처: The World Bank Data Indicators, <<http://data.worldbank.org/indicator>> (검색일: 2017.07.01).

(3) 모디 정부 출범 이후 더욱 강화되는 신비동맹주의

신비동맹주의는 인도의 대미 및 대중관계에서 보다 극명하게 나타났다. 특히 2014년 인도국민당(Bharatiya Janata Party: BJP)의 모디 정부 출범 이후 그 경향이 더욱 뚜렷해졌다. 그 배경에는 여러 가지가 있겠지만 모디 정부 직전인 인도 국민회의당(Indian National Congress: INC)의 싱(Manmohan Singh) 정부의 경우, 정치적 입지가 워낙 약해 적극적인

외교정책을 구사할 여유가 없었던 점은 분명했다. 2012년 실시된 주요 주 의회 선거에서 집권당이 연패하자 조기총선 실시 주장까지 대두되는 등 국민회의당은 정치적 리더십을 거의 발휘하지 못했다.

이러한 상황에서 2014년 30년 만에 압도적인 차이로 과반 이상의 의석을 차지하며 집권한 모디 정부는 대내정치는 물론 대외정치에서도 훨씬 자신감이 충만했고 실제로 그렇게 행동했다. 모디 이전의 인도 정부가 신비동맹주의에 따라 사안별 협력과 견제전략을 구사하되 지나치게 쏠리지 않았다면, 모디 정부는 국익의 극대화를 위해 협력과 견제를 보다 확실히 하고 사안에 따라서는 편향마저 적극적으로 구사하고 있다. 모디 정부는 경제·통상 이익을 위해 과거보다 강화된 대미·대중 우호주의 정책을 전개하는 한편, 군사·안보 면에서는 보다 강력한 대중견제와 친미 정책을 동시에 적극 추진하고 있다.

2013년 중국의 시진핑 체제 출범과 2016년 말 미국 트럼프 신정부 출범으로 이러한 경향은 더욱 강화되고 있다. 이에 따라 군사·안보 측면에서 2017년 하반기 현재 인도와 중국의 간격은 1962년 양국 간 전쟁 이후 최대로 확대된 상황이며,⁵²⁾ 반대로 미국으로부터의 무기 수입을 급격히 확대하는 등 미국과는 관계는 거의 동맹 수준으로까지 가까워진 상황이다⁵³⁾.

모디 정부의 보다 선명한 신비동맹주의는 정당의 정체성 및 정강정책 등에 이미 잘 나타나 있다. 인도국민당은 첫 집권 직후인 1998년 핵실험을 단행했다. 1974년 1차 핵실험 이후 두 번째였으며, 인도가 1996년 「포괄핵실험금지조약(Comprehensive Test Ban Treaty: CTBT)」 참여를 거부한 직후였다. 당시 바즈파이(Vajpayee) 총리는 미국 등 5대

⁵²⁾ 뒤에서도 기술되었지만 인도, 중국, 부탄, 네팔 접경지역에서 발생한 국경분쟁 마찰로 양국 무장병력이 2017년 6월 중순 이후부터 8월 말까지 대치하다 9월 초 중국에서 개최되는 브릭스 회담 직전 양측은 대치 국면을 상호 해제했다. 이는 지난 1962년 인중 전쟁 이후 양국 무장군인의 실제 대치 기간으로는 가장 긴 것이었다.

⁵³⁾ 인도의 대중 및 대미관계는 다음 장에서 보다 구체적으로 다루었다.

핵 강국의 핵 보유가 영구화되는 상황에서 파키스탄과 중국의 위협으로부터 인도를 지키기 위한 수단으로써 핵 보유는 불가피한 선택이라고 했다. 2014년 총선 당시 인도국민당의 정강정책에도 주변국과 우호관계를 추구하겠지만 강경정책이 필요할 경우에는 이를 적극 구사하겠다는 내용이 포함됐다. 여기에서 2014년 4/4분기부터 인도의 경제성장률이 중국을 압도하기 시작했다. 인도의 경제적 위상이 더욱 높아지면서 자신감도 상승했다. 인도국민당은 국민회의당에 비해 훨씬 강력한 민족주의, 강한 인도 건설을 국민들에게 호소하고, 인도 국민들은 이를 실천하고 있는 인도국민당을 압도적으로 지지하면서 인도의 신비동맹주의는 더욱 강화되고 있다.

모디 정부 출범 이후 신비동맹주의는 액트 이스트-링크 웨스트(Act East-Link West, 이하 신동방정책) 정책으로도 나타나고 있다. 신동방정책은 그 대상 지역과 국가를 인도-태평양 지역은 물론 미국, 유럽까지 확대했다. 그리고 인도는 이 지역의 균형, 평화, 안정을 강조하며, 미국의 아시아 재균형 정책에 편승하는 한편, 대중국 견제를 훨씬 강화하며 주변국 협력 또한 한층 강화하는 형태로 추진하고 있다.

모디 정부 출범 이후 보다 강화된 인도의 신비동맹주의를 외교전략 차원에서 보면, 연성균형 및 간접균형 전략이 과거 정부에 비해 훨씬 강화되어 경성균형 전략 쪽으로 조금 더 다가가는 한편, 미국의 아시아 재균형 정책에 보다 깊게 편승하고 있다고 평가할 수 있다. 이하에서는 인도의 대미·대중정책 변화를 주로 모디 정부 출범 전후로 비교, 분석했다.

나. 대미 및 대중인식과 정책의 전개

(1) 미중 강대국 체제 등장 이전

1954년 자와할랄 네루(Jawaharlal Nehru) 인도 총리와 저우언라이 중국 총리는 앞서 기술한 평화공존 5대 원칙을 선언했다. 양국은 이듬해

인 1955년 인도네시아 반동에 모인 제3 세계 국가들을 대상으로 이 원칙과 함께 비동맹운동을 주도했다. ‘힌디-친니 바이 바이(Hindi-Chini Bhai Bhai)’, ‘인도와 중국은 형제’라는 구호가 당시 인도에서 만들어질 정도로 중국에 대한 인도의 인식은 처음부터 매우 우호적이었다. 형제 국가로서 중국을 인식한 인도에 실망을 안겨준 것은 중국의 도발이 시작되면서부터였다.

1956년 중국이 인도 북서부 국경 지역인 악사이 친(Aksai Chin)에 신장과 티베트를 연결하는 도로를 건설하면서 인도 영토를 침범했지만 인도는 별다른 대응을 못 했다. 1959년 티베트의 지도자인 달라이라마 14세가 인도로 망명을 요청했다. 중국의 국경침입에 불만을 품고 있던 인도는 달라이라마와 일단의 티베트인들의 망명을 허용하고 은신처까지 제공했다. 나아가 중국에 대항한 티베트인들에게 인도 영토인 다름살라(Dharmasala)를 내어주고 망명정부 수립을 적극 지원했다. 1960년 저우언라이 중국 총리가 악사이친과 북동부 양국 변경 일부를 교환하자고 인도에 제안했지만 인도는 거부했다. 인도는 오히려 북서부 및 북동부 변경지역에 초소를 설치하는 등 경계를 강화했다. 국경 문제로 불신이 쌓이고 있는 가운데 양국관계가 전격 악화되는 사건이 발생했다.

1962년 10월 선전포고도 없이 북동부 및 북서부 변경을 중국이 갑자기 침공한 것이다. 군사적 도발을 전혀 예상하지 못한 인도는 일방적으로 밀렸다. 개전 7일 만에 중국은 북동부에서는 현재의 아삼(Assam)주와 북서부의 라다크(Ladakh) 지역 일부를 점령했고, 이후 휴전을 일방적으로 선언하고 퇴각해 버렸다. 약 1달간 진행된 이 전쟁에서 중국군은 거의 피해가 없었던 반면 인도군은 사망만 약 3,000명, 포로만 4,000여 명 등의 피해가 발생했다. 이 전쟁으로 양국관계는 형제국의 선린우호에서 적대적인 긴장관계로 급반전됐다. 인도에 이 전쟁은 패전이라는 치욕을 가져다주었을 뿐만 아니라 물론 중국을 믿을 수 없는 국가로 낙인찍는 데 결정적인 역할을 했다.

1962년 인중 전쟁을 결정한 마오쩌둥 주석이 사망한 1976년 이전까지 양국은 그야말로 최악의 상황이었다. 1965년 제2차 인도-파키스탄 전쟁이 발발하자 중국은 파키스탄을 지지했다. 1971년 제3차 인파 전쟁에서도 중국은 파키스탄을 지원했다. 이때 인도도 비동맹주의에 걸맞지 않게 미국에 지원을 요청하는 한편, 인도를 지지한 구소련과 「평화우호 협력조약」을 체결했다. 이와 함께 인도는 망명하는 티베트인이 급증해도 이를 계속 받아주었다⁵⁴⁾.

마오쩌둥 사망 직후 대사 교환을 통해 양국관계가 형식적으로나마 복원됐다. 1977년 인도에서도 네루 총리의 딸이 이끌던 인드라 간디 정부가 총선에서 패배했다. 1962년 인중 전쟁의 당사자들이 양국에서 동시에 사라졌다. 1978년부터 중국에서는 개혁·개방정책이 시작됐다. 이후 양국 고위급 상호 방문 등이 이어지면서 중국은 국경 문제 해결과 국경 문제 외 다른 영역의 협력을 요구했다. 하지만 인도는 국경 문제의 우선 해결을 주장하며 완고한 태도로 일관했다. 중국에 대한 인도의 불신이 개선되지 않았기 때문이다. 1981년 인도는 처음으로 국경 문제 외 다른 영역에서의 협력을 수용했지만 특별한 진전은 없었다. 1984년에는 양국이 상대국에 최혜국대우(Most Favored Nation treatment: MFN)를 부여했지만 양국 간 교역규모가 워낙 미미해 역시 큰 의미가 없었다. 1988년 라지브 간디 총리가 중국을 방문하기 전까지는 양국관계에 실질적인 진전은 거의 없었다. 34년 만에 재개된 정상회담에서는 국경 문제와 함께 경제, 문화, 과학기술 등의 영역에서도 협력을 증진하자는 것이 합의됐다. 국경 문제 우선 해결을 줄곧 주장해온 인도가 한 걸음 물러났기 때문이다. 이때부터 1962년 인중 전쟁 이후 단절된 양국관계가 본격

⁵⁴⁾ Wikipedia에 따르면, 달라이라마 14세와 약 8만 명의 티베트인이 인도로 망명했으며, 이후 망명한 티베트인은 약 15만 명까지 늘어났다. 현재에는 약 12만 명의 티베트인이 인도에 거주하고 있다. <http://en.wikipedia.org/wiki/Refugees_in_India> (검색일: 2017.08.28.).

적으로 복원됐다.

1984년 인드라 간디 총리의 암살로 갑자기 정권을 잡은 라지브 간디에게 최우선 과제는 국가안정이었다. 당시 국내정치는 물론 경제적으로도 매우 힘든 상황이어서 주변국, 특히 중국과의 마찰은 피해야 할 최우선 과제 중의 하나였다. 중국에 대한 인도의 인식이 변화되기보다 마찰을 피해야 하는 현실적인 유인이 더 컸다고 볼 수 있다.

라지브 간디의 방중 이후부터 양국 정치 지도자들의 상호방문이 급증하고 실질적인 관계 개선이 나타났다. 1991년에는 인도에서도 개혁·개방 정책이 시작됐다. 중국보다는 늦었지만 인도에서도 경제 및 사회발전이 우선시되는 상황이 전개됐다. 1993년 양국은 국경 문제를 최종해결하기 전까지는 양국이 실질적으로 관할하고 있는 경계선(Line of Actual Control: LAC)을 준수한다는 데 합의했다. 국경 문제가 더 이상 악화되지 않도록 양국이 최소한 조치를 취한 것이다.

하지만 양국관계는 1998년 인도국민당 바즈파이 정부가 2차 핵실험을 단행하면서 또다시 고비를 맞았다. 핵실험 직전 당시 인도 국방부 장관은 중국을 인도의 “제1의 잠재적 위험국(potential treat number 1)”이라고 공개 발언했다. 인도 정부는 핵실험이 중국의 핵 위협에 따른 불가피한 선택임을 설명하는 서신을 클린턴 미국 대통령에게도 보냈다. 처음으로 정권을 잡은 인도국민당은 그동안 집권해온 국민회의당보다 민족주의, 특히 중국에 대해서는 보다 강경한 정책을 구사했다. 인도의 핵실험에 중국은 강력히 비난했고, 양국관계는 다시 소강상태로 들어갔다.

한편, 미중 강대국 체제가 본격화되기 이전 인도의 대미인식 및 정책의 변화를 간단히 살펴보면 다음과 같다. 제2차 세계대전 기간 동안 영국의 식민지 청산정책에 미국이 동조함으로써 인도와 미국의 관계는 사실 처음부터 불편하게 시작됐다. 독립 이후에도 미국은 인도 북서부 카슈미르 문제를 두고도 영국과 같이 파키스탄을 은근히 지지함으로써 인도는 미국을 우호적인 국가로 인식할 수 없었다. 1962년 인중 전쟁이 발생하자

인도는 미국을 비롯한 서방 국가에 지지를 호소했지만 이후에도 미국과 별다른 관계진전은 없었다. 오히려 1970년대로 넘어가면서 인도와 미국관계는 좀 더 멀어지게 된다. 그 이전 중소분쟁에서 구소련을 지지한 인도가 데탕트가 시작되면서 미중이 가까워지자 구소련과의 관계를 더욱 강화했다. 인도와 미국관계는 자연히 더욱 약화될 수밖에 없었다. 구소련이 붕괴되고 냉전이 종식되면서 비로소 인도는 미국을 새롭게 인식하게 되었다.

인도의 우호적인 대미관계로의 전환은 1990년 걸프전에 의해 시작되었다. 비동맹주의 선도자인 인도가 1990년 걸프전 당시 미군 공군기에 급유를 제공한 것이다. 탈냉전 시대 승리 진영의 대표국가인 미국의 제안은 비동맹주의 노선을 변환시킬 수 있는 좋은 기회였다. 실익이 없는 정치적 신념, 명분에서 벗어나 실리에 보다 유연하게 대처하는 실용적 외교정책, 신비동맹주의로의 변환이 필요한 시기와 맞물렸다. 그렇지만 이후 양국관계가 바로 급진전되지는 않았다. 1994년 라오 인도 총리가 미국을 방문했지만 양국 간 경제 및 통상 이슈가 주로 논의됐다. 인도 입장에서는 외환 및 경제 위기로 시작한 1991년 개혁·개방정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 미국의 경제 및 통상적 지원이 우선 급했기 때문이기도 했다. 경제 및 통상 협력 중심으로 개선되는 양국관계는 1998년 또다시 시련을 맞게 된다. 1998년 첫 집권한 인도국민당은 집권하자마자 2차 핵실험을 단행했기 때문이다. 미국은 즉각적인 제재 조치를 발동했다. 이에 따라 양국관계는 또다시 멀어졌다.

(2) 미중 강대국 체제 등장 이후

인도와 중국, 양국관계는 새천년(2000년)이 시작되면서 다시 개선되기 시작했다. 기존 실무급에서 진행된 국경 협상이 장관급 안보대화로 격상됐다. 2000년에 이어 2002년 양국 정상의 상호 방문이 이어졌다. 이때부터 중국의 본격적인 인도 견인정책이 시작됐다. 중국은 양국 수도

간 직항로 개설, 자유무역협정(FTA) 체결 등 주로 경제협력을 강조했다. 2003년 바즈파이 총리의 중국 방문 당시, 중국은 시킴(Sikkim)을 인도의 일부로, 인도는 티베트 자치구를 중국의 일부로 인정하는 공동성명과 함께 경제협력을 양국관계 개선의 최우선 과제로 채택했다. 양국 모두 경제 및 사회발전을 최우선 과제로 삼음으로써 국경 및 안보 문제를 의도적으로 피해갔고, 이 부문에 있어서 양국의 이해는 부합했다.

2004년에는 양국 교역규모가 100억 달러를 돌파하여 127억 달러를 기록하면서 1962년 이후 중단된 양국 간 국경무역 재개까지 논의되기 시작했다. 2005년 원자바오(溫家寶) 총리는 인도 방갈로르를 방문하여 양국 간 IT 등 첨단산업이 포함된 구체적인 경제협력 강화 계획과 함께 양국관계를 '전략적 동반자(strategic partnership)' 관계로 격상시켰다. 2006년에는 「해외유전 공동 개발 및 인수를 위한 업무협약」을 체결하고 국경무역을 전격 재개했다.

2008년 심 총리가 중국을 방문한 정상회담에서 중국은 인도의 유엔 안보리 상임이사국 진출을 공식적이며 처음으로 지지했다. 이와 함께 양국은 철도, 주택, 지구과학, 전통의약 부문 양해각서를 체결하는 등 산업을 넘어 보다 다양한 분야로 협력을 확대했다. 2010년 인도에서 개최된 양국 정상회담에는 400명 이상의 중국 기업인이 참여했으며, 당시 원자바오 총리는 의도적으로 인도를 먼저 방문하고 파키스탄을 방문하는 등 인도를 최대한 배려했다. 양국 간 전략경제대화(strategic economic dialogue) 창설도 당시에 합의됐다.

2000년 이후 양국 간의 경제협력은 이렇게 지속 강화되고 있었지만 군사·안보적인 측면에서 양국 간 간격은 점차 벌어지고 있었다. 이른바 중국의 진주목걸이(String of Pearls)⁵⁵⁾ 전략이 서서히 구체화되고 있

⁵⁵⁾ 2005년 1월 미 국방부가 중국 소재 부즈 앨런 앤드 해밀턴에 의뢰한 『아시아에서의 에너지 미래』라는 보고서에서 처음 언급된 것으로 알려져 있다.

있기 때문이다. 중국이 인도를 둘러싼 파키스탄의 과다르(Gwadar), 스리랑카 함반토타(Hambantota), 방글라데시의 치타공(Chittagong) 등의 항구개발을 지원하고 자국 해군기지 등으로 사용권을 확보하는 과정이 2010년 이후 본격적으로 나타나기 시작했다.

2010년 12월 원자바오 총리가 인도를 방문했을 당시 인도는 ‘하나의 중국’ 원칙을 공동성명에 포함시키는 것을 거부했다. 2011년 인도 해군 함정이 베트남을 방문하고 공해상으로 귀항하는 중에 중국 군함으로부터 불법 검문을 받는 사건이 발생했다. 2012년 문화교류를 위해 중국을 방문하려는 북동부 출신 여학생의 비자발급이 중국에 의해 거부됐다. 2007년 인도 북동부 출신 과학자의 중국 비자를 거부한 이후 또다시 비슷한 사건이 발생한 것이었다. 인도 입장에서는 모욕적인 사건이 연속 발생했지만 당시 싱 정부는 강력하게 항의하지 않았다. 대신 2013년 정상회담에서도 2010년과 같이 ‘하나의 중국’ 원칙을 공동성명에 포함시키기를 거부했다. 같은 해 중국 병사가 북서부 LAC를 넘어 침범했을 때도 국내 여론은 강경했지만 싱 정부는 별다른 대응을 취하지 않았다. 한쪽에서는 경제협력이 가속화되고 한쪽에서는 영토에 대한 주권, 안보 문제가 계속 마찰을 일으키고 있었지만 싱 정부는 적극적으로 대응하지 않았다.

싱 정부의 이러한 소위 ‘조용한 외교(quiet diplomacy)’는 인도의 외교 목표 중의 하나인 유엔 안보리 상임이사국 진입과 경제성장을 위해 중국과의 마찰을 최대한 피하려는 노력의 일환으로 이해된다. 이는 중국에 대한 불신은 여전하지만 마찰을 피하고 힘을 키우며 목표를 향해 묵묵히 전진하는 소위 인도판 ‘도광양회(韜光養晦)’라고도 할 수 있다. 덕분에 이 시기에는 양국 갈등은 대체로 단기간에 끝났다. 하지만 싱 정부는 나약한 정부라는 국민들의 비판을 피하기는 어려웠다.

결국 2000년대 이후 모디 정부 출범 이전까지 인도 정부의 대중국 외교는 가급적 갈등은 피하고, 대화 분위기를 유지하며 경제협력에 주력하는 방식으로 전개되었고, 그 결과 경제협력이 가속화되고 군사·안보적

긴장도 상대적으로 약화됐다고 평가할 수 있다.

2014년 5월 모디 정부 출범 이후 중국에 대한 인도의 ‘조용한 외교’는 사실상 막을 내렸다. 모디 정부 출범 직후인 2014년 9월 시진핑 주석의 인도 방문 직전 인도 외교부 장관은 ‘하나의 인도’를 인정하지 않으면 ‘하나도 중국’도 없다는 호혜원칙을 중국에 분명히 전달했다. 모디 총리는 시진핑 주석과의 정상회담에서도 북동부 LAC의 인정과 이들 지역 출신 인도인에 대한 중국의 비자발급 제한에 대한 불만을 직접 거론했다. 이는 총선공약 및 명시된 정강정책에 따라 필요할 경우 강경노선도 마다하지 않겠다는 것을 실천한 것이다. 정상회담에서 이런 불만을 직접 제기한 사례는 과거 정부에서는 없었다. 이것은 북동부 LAC를 확실히 인정하라는 압력이자 여기에는 타협이 없다는 것을 확실하게 중국 정부 및 인도 국민에게 보여준 것이다.

과거 정부와 달라진 인도 모디 정부의 태도에도 불구하고 시진핑 주석의 방인과 정상회담은 그 어느 때보다 우호적인 분위기에서 마무리됐다. 2014년 시진핑 주석은 모디 총리의 고향인 구자라트를 직접 방문했으며, 인도 인프라 부문에 200억 달러 투자, 고속철도 지원, 중국 산업단지 조성, 대인도 무역흑자 조정 적극화 등을 약속했다.

한편 시진핑 주석은 인도를 방문하기 전에 스리랑카와 몰디브를 먼저 방문했으며, 또한 방인 시기에 국경에서는 중국군이 LAC를 침범한 사건이 발생하기도 했다. 이들 일련의 사건들은 단기에 해결되었지만 묘한 여운을 남기기에 충분했으며, 모디 정부가 중국을 견제하는 안보협력을 보다 강화하는 데 자극이 되었다. 인도는 매년 벵골만(灣)에서 미국과 실시해온 해상합동 훈련인 ‘말라바르(Malabar)’⁵⁶⁾를 2015년 실시하면서 일본을 초청했다. 일본은 2007년 호주, 싱가포르와 함께 벵골만에서 열

⁵⁶⁾ 1992년부터 인도와 미국이 태평양과 인도양에서 번갈아 가며 부정기적으로 실시해오다 2002년부터는 매해 정기적으로 실시하고 있는 합동훈련이다.

린 합동군사 훈련에 참여한 이후 처음으로 다시 이 훈련에 참여했다.⁵⁷⁾ 남중국해 문제로 미국, 일본과 중국이 마찰을 빚고 있는 상태였다. 이후 인도는 말라바르를 인도, 미국, 일본 3개국이 매년 합동으로 개최하는 식으로 바뀌버렸다. 중국의 팽창주의, 진주목걸이 전략에 대항하고, 소위 미국 중심의 대중국 견제 동맹에 적극 가담하겠다는 뜻을 밝힌 셈이다. 2014년 9월 시진핑 주석의 인도 방문 직전에도 인도는 베트남과 해상 원유 및 가스 탐사를 위한 의향서(LOI)를 체결했다. 해당 지역은 중국과 베트남이 마찰을 겪고 있는 해상을 포함하고 있었다. 시진핑 주석 방인 직후인 그해 10월에는 베트남에 해안경비 초계함 구매에 필요한 차관 1억 달러를 인도가 제공하는 데 양국이 합의했다.

이렇듯 모디 정부는 과거 정부 특히 싱 정부에 비해서는 훨씬 강력한 대중국 견제정책을 전개하고 있다. 중국 역시 과거에 비해 강경하게 대응하고 있다. 2016년 6월 서울에서 개최된 원자력공급그룹(Nuclear Suppliers Group) 회의에서 중국은 또다시 인도의 가입을 반대했다. 이에 따라 2017년 하반기 현재 경제협력과 부문과 달리 군사·안보 부문에서의 양국관계는 1962년 인중 전쟁 이후 가장 높은 긴장관계를 보여주고 있다. 이는 부탄을 둘러싼 양국 간 국경 마찰에서도 그대로 드러났다.

2017년 6월 부탄이 자국 영토에 중국이 도로를 건설하고 있다며 인도의 개입을 요청하면서 갈등이 시작됐다. 이에 인도는 부탄과의 「안보조약」에 따라 군대를 파견, 중국의 건설 중단과 후퇴를 요구했고 중국이 이에 군사적 대처로 대응하면서 갈등이 증폭됐다. 양측 군대는 국경에 전력을 증강 배치하고 각종 전술훈련을 실시했다. 인도 북서부 악사이 친 국경에서도 긴장과 함께 전력이 증강 배치되었으며 투석전, 몸싸움 등이

⁵⁷⁾ 당시 일본 아베 총리는 미국의 하와이, 일본, 호주, 인도를 연결한 다이아몬드 모양의 해상 군사 방어망을 형성하자고 주장했으며(Democratic Security Diamond, 다이아몬드 전략), 이는 중국을 견제하기 위한 것이었다. 이를 두고 당시 인도 내에서도 비동맹주의에 어긋나고 중국을 자극할 수 있다는 비판이 일어나기도 했다.

발생했고, 관련 영상이 유튜브 및 뉴스 등을 통해 국내외로 확산됐다. 결국 2017년 9월 초 중국에서 개최될 브릭스 정상회담 직전인 8월 말 양국의 군사적 대치는 종결되었지만 1962년 인중 전쟁 이후 최악 및 최장(73일)의 국경대치로 기록됐다. 양국은 브릭스 정상회담 후 양자 회담에서 국경에서의 군사적 대치 문제를 언급하지 않은 대신 협력과 평화, 상호 존중만을 강조함으로써 국경 등 안보 문제에서는 어떠한 타협도 없다는 점을 상호 강조했다. 브릭스 정상회담에서 채택된 ‘샤먼 선언’에 파키스탄에 근거를 두고 있는 무장단체⁵⁸⁾ 우려를 포함시킨 것도 인도의 보다 강경해진 대중국 정책의 한 단면이었다.

인도는 이외에도 2017년 7월 미국, 일본과 벵골만에서 최대 규모의 말라바르 해상합동 훈련을 실시했다. 인도와 미국의 항공모함, 일본의 최대 전함 등이 동원됐다. 8월에는 미국과 국방 및 외교 2+2 장관회담 창설과 중국산 IT제품의 보안위협⁵⁹⁾ 대한 조사 계획까지 발표했다. 이는 모디 정부가 ‘메이크 인 인디아(Make in India)’ 정책을 적극 전개하고 있고, 중국기업 전용 공단 설치 허용 등으로 중국의 대인도 투자가 급증하는 상황에서 매우 이례적인 조치이며, 군사·안보 마찰이 경제 규제 로까지 이어질 수도 있다는 경고이기도 했다.

인도 모디 정부의 이러한 강경한 태도는 중국의 지속적인 인도 견제전략에 대응이기도 하다. 2017년 7월 중국은 ‘진주목걸이’ 전략의 동쪽 끝 거점인 동아프리카 지부티에 해군기지를 정식으로 구축했다. 또한 7월 말에는 스리랑카로부터 99년간 함반토타 항구의 운영권을 확보하기도 했다.

최근까지 양국관계에서 나타났듯이 중국을 믿지 못하는 인도의 인식

⁵⁸⁾ 라슈카르-에-타이바(LeT), 자이시-에-모함마드(JeM) 등으로 중국은 파키스탄과의 우호관계 등을 의식해 이들 단체를 테러리스트로 지정하자는 인도의 주장을 그동안 거부해왔다.

⁵⁹⁾ 이는 모디 정부가 ‘메이크 인 인디아(Make in India)’ 정책을 적극 전개하고 있고, 중국 공단설치 허용 등으로 중국의 대인도 투자가 급증하는 등의 상황에서 매우 이례적인 조치이다.

에는 1962년 전쟁 이후 지금까지 변화가 없다. 1988년 라지브 간디 이후 양국 간 다양한 협력이 시도되었고, 2000년 이후 양국 간 경제협력이 획기적으로 이뤄졌지만 중국에 대한 인도의 불신은 여전하다. 오히려 중국의 팽창주의가 강화될수록 인도의 다극화 전략, 즉 신비동맹주의 노선은 강화될 수밖에 없다. 특히 중국의 인도양 진출 전략이자 인도 견제전략인 ‘진주목걸이’ 전략이 진전되고 있어, 중국에 대한 인도의 불신이 완화되거나 해소될 가능성은 매우 희박하다. 여기에서 인도 국민들의 압도적인 지지로 안정적인 정치적 기반을 확보하고 있는 모디 정부는 과거 정부에 비해 훨씬 강경한 대중국 정책을 추진하고 있고, 이에 인도 국민들은 지지를 보내고 있다⁶⁰).

이에 따라 향후 양국관계, 특히 안보·군사적인 측면에서는 양보나 회피보다 갈등과 충돌의 가능성이 더 높아졌다고 전망할 수 있다. 물론 양국은 모두 물리적인 충돌을 원하지 않고 있다. 하지만 중국의 팽창이 지속되고 이에 대한 인도의 대응 또한 보다 강경해지고 있어 마찰의 발생 가능성이 과거보다 높아졌고, 이를 해소할 기제나 명분도 과거보다 훨씬 약화되어 있기 때문이다. 양국 정부가 2000년 이후 경제협력에 주력하고 있는 것도 양국의 잠재된 경제력을 상호 활용하는 것 외에 군사·안보 측면에서 양국 간 잠재된 위험성을 완화하기 위한 전략적 노력의 일환이라고도 볼 수 있다.

한편 인도와 미국, 양국관계의 본격적인 해빙은 2000년대 이후 이뤄졌다. 2000년 클린턴 대통령은 남아시아 순방외교를 하며 파키스탄에는 몇 시간 머문 데 비해 인도에 무려 5일을 체류했다. 미국의 대인도 견인 정책의 서막이 시작된 것이다. 당시 인도에서도 신동맹주의가 강화되면서 여러 국가들과 다양한 협력이 추진되고 있었다. 2001년 미국은 핵

⁶⁰ 부탄 국경에서 발생한 인중 국경마찰 과정에서 인도 국민들의 관심은 그 어느 때보다 높았고, 강경하게 대처하고 결국 양보 없이 대처상황이 종결된 것에 대해 환호하고, 언론들도 이를 인도 측의 승리로 표현하기도 했다.

실험에 따른 대인도 제재를 해제했다. 곧이어 9·11 테러가 발생하자 미국은 인도에 적극적인 협력을 요청했다. 대테러 전쟁을 선포한 미국으로서 남아시아 지역의 안보협력 파트너로 인도가 절실했고, 인도 역시 미국과의 안보협력 강화에 대한 명분이 필요했었다. 여기에서 중국의 팽창주의에 대응할 전략적 파트너로서도 인도의 중요성을 미국은 이미 인식하고 있었다. 이에 따라 2002년부터 인도와 미국은 벵골만에서의 말라바르 해상훈련을 매년 정례적으로 실시하기 시작했다.

하지만 양국관계가 보다 공식적으로 강화되기 시작한 것은 2004년 혹은 2005년부터였다. 2004년 인도국민당의 바지파이 총리와 부시 대통령은 정상회담을 통해 양국관계를 전략적 동반자(Global Partnership)로 격상하고, 민간 핵, 우주 개발, 첨단기술 이전, 미사일 방어 등에 협력하기로 합의했다. 이것은 안보협력 파트너로서 인도에 대한 인식이 약했던 과거까지만 해도 핵, 첨단기술, 미사일과 같은 안보와 관련한 민감한 부문에 대한 협력을 미국이 그동안 자제해왔던 점을 고려하면 대단한 변화였다. 2005년에는 정상회담을 앞두고 라이스 미국무장관은 신정부를 구성한 국민회의당의 싱 총리와의 회담에서 미국은 인도가 21세기 새로운 대국(a major world power)이 되기를 희망하고, 이를 지원할 것임을 밝혔다. 이는 정치 및 군사, 안보, 경제협력을 포괄하는 것으로 미국의 대인도 견인전략이 공식적으로 본격화되는 시발점이 됐다.

예정대로 2005년 정상회담에서 양국관계는 글로벌 동반자 관계로 격상됐고, 사상 처음으로 양국 간 군사협력 협정도 체결됐다. 미국산 무기가 본격 수입되기 시작했다. 또한 미국은 자신은 물론 일본을 통해 인도의 EAS 가입을 적극 지원하여 그해 인도를 가입시켰다. 2006년 미국은 국내법을 개정하여 인도가 민간용 핵연료를 공급받을 수 있도록 했다. 이것은 미국의 핵 기술 이전과 핵공급그룹(NSG)으로부터 핵연료 공급을 허용하는 것으로, 「NPT(Nuclear nonproliferation treaty, 핵확산금지조약)」와 「CTBT(Comprehensive Test Ban Treaty, 포괄적

핵실험금지조약」 가입을 거부하는 인도를 위한 개정으로 선례가 없었다. 이를 기반으로 2008년에는 양국 간 민간 핵 협정이 체결됐고, 미국으로부터 전투기, 수송기, 정찰기, 대함미사일 등의 수입 계약이 체결됐다.

2010년 오바마 대통령은 인도를 방문하여 인도의 유엔 안보리 상임이사국 진출을 지지했고, 이때부터 양국 간 전략대화(strategic dialogue)가 정례적으로 개최됐다. 2011년 미국의 아시아 중시 정책인 소위 '아시아로의 회귀(Pivot to Asia) 정책'과 사실상 중국 견제정책인 아시아 재균형(rebalancing) 정책이 본격화됐다. 이에 따라 2012년 미국은 「국방전략지침(Defense Strategic Guidance)」에 인도를 군사·안보적으로 매우 중요한 파트너로 명시했다. 당시 인도를 방문한 미 국방장관은 미국의 재균형 정책을 미국의 군사·안보적 파트너를 서태평양과 동아시아에서 인도양으로까지 확대하는 것이라고 분명히 밝히기도 했다.

미국의 아시아정책에 명확한 입장을 표시하지 않았던 인도 싱 정부는 2013년 처음으로 지지 의사를 밝혔다. 싱 총리는 오바마 대통령과의 정상회담 직후 미국의 아시아 재균형 정책과 인도의 동방정책은 공통점이 있다고 언급했다. 이와 함께 미국산 무기수입과 국방기술 이전 및 개발 등이 추가로 합의됐다. 여기에 더해 양국이 거의 동맹수준으로까지 가까워진 것은 2014년 5월 모디 정부 출범 이후이며, 그 계기는 2015년 1월 인도 공화국 기념일에 주빈으로 참석한 오바마 대통령과의 정상회담에서 마련됐다.

모디 총리는 2014년 5월 집권 직후인 9월 미국을 방문하여 오바마 대통령과 정상회담을 한 지 4개월 만에 다시 오바마 대통령을 초청했다. 양국은 정상회담 후 '인도-태평양 공동전략 비전(India-US Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean)'을 발표했다. 이는 직접적으로 명시하지 않았지만 중국의 팽창주의를 저지하는데 양국이 공식적으로 합의한 것으로, 양국의 안보 라인이 아시아·태평양과 인도양임을 확실히 했다. 이는 미국과의 안보동맹에 인도가 적극

참여한다는 것을 공식화한 것으로 해석할 수 있다. 이에 따라 양국은 말라바르 해상합동 훈련을 확대하고 강화하는 데 합의했다. 실제로 2015년부터는 일본이 정식 멤버로 지속 참가했다. 핵 협정도 진전되어 미국이 인도의 원전개발을 본격 지원할 수 있게 됐다.⁶¹⁾ 또한 양국은 또한 2005년 체결한 양국 군사협력 협정을 보다 강화한 「양국방위관계체계(2015 Framework for the US-India Defense Relationship)」에 합의하고, 이를 또다시 10년간 유지하기로 합의했다. 2005년 이후 미국산 무기 수입이 증가하여 2014년 처음으로 러시아산 무기수입액을 추월한 상태였다. 이에 따라 인도의 무기체계가 러시아에서 미국으로의 대체가 보다 빨라질 가능성이 높아졌다. 2015년 양국 국방장관이 상호 방문한 데 이어 2016년 인도 국방장관이 미국을 방문하여 양국 간 육해상 공동훈련 외에 공군기지를 군수품 수선 및 보급 등의 용도로 사용하는 협정에 서명했다. 같은 해 7월에는 말라바르 합동훈련을 서태평양 해양에서 실시했고, 이어서 9월에는 인도에서 육상 군사훈련까지 실시했다.

2017년 1월 트럼프 정부가 출범 이후 양국관계는 더욱 공고해지고 있다. 트럼프 대통령은 집권 직후 일본, 중국, 러시아 정상보다 먼저 모디 총리와 통화하며 인도를 “진정한 친구이자, 세계의 산적한 과제를 함께 풀어갈 진정한 파트너”라고 평가하기도 했다. 모디 총리는 같은 해 3월 달라이라마를 인도로 공식 초청했으며, 5월 베이징에서 개최된 일대일로(一帶一路) 정상회담에 불참하고, 6~8월 1962년 인중 전쟁 이후 국경선에서 중국군과 최장기간 대치하는 등 중국에 대해 보다 강경한 대응을 이어가고 있다. 7월 초 독일에서 개최된 G20 회의에서 인도는 중국과 개별 정상회담도 갖지 않았다.

⁶¹⁾ 1984년 미국의 화학회사인 유니온 카바이드가 인도 보팔에 세운 화학공장에서 유해 기체가 유출되어 엄청난 인적 피해가 발생한 이후 인도 정부는 위험시설에 대한 외국기업의 배상책임을 매우 엄격하고 설정했고 이것이 양국 핵 협정 진전의 걸림돌이었는데, 인도 측이 예외조항을 만들어 미국 기업들의 진출이 실제로 가능하게 되었다.

반면 2017년 6월에 개최된 인도-미국 정상회담에서 양국은 한반도를 포함한 세계 안보이슈에 견해를 같이하고 파트너십을 더욱 강화할 것을 천명했다. 특히 트럼프는 국내 고용 축소를 우려하여 재검토를 선언했던 F-16 전투기의 인도 생산과 대형 수송기는 물론 무장이 가능한 비무장 드론의 대인도 수출을 승인하는 등 군사·안보 협력을 보다 강화했다.

최근까지의 양국관계를 보면, 인도의 외교노선 변화, 미중관계의 변화 등이 복합적으로 작용하면서 결과적으로는 인도의 대미 편승이 지속 진 행되고 있다고 볼 수 있다. 냉전 시대 비동맹주의가 인도에 실익이 되지 않았다는 반성의 결과, 인도는 1990년 이후 서서히 실용적인 외교정책 을 구사하면서 미국과의 관계 개선을 시도했지만 경제협력 등에 우선 주 력했다. 2000년에 들어오면서 중국을 견제하기 위한 미국의 대인도 견 인정책이 가시화되고, 이는 인도의 신비동맹주의의 본격화와 맞물려 양 국 간 협력은 다양한 분야로 진전되며 자연스럽게 강화됐다. 특히 2005 년부터는 중국의 인도 견제정책이 가시화되면서 인도-미국의 군사·안 보적 협력이 시작됐다. 2008년부터는 핵 협정의 세부 사항이 합의되고, 미국의 대인도 무기 수출도 본격화됐다. 2010년을 넘어서면서 중국 견 제를 위한 미국의 아시아 재균형 정책이 본격화되고 2013년 인도가 여 기에 공식적으로 편승함으로써 양국 간 군사·안보적인 관계가 공식적으 로 강화됐다. 여기에 2014년 5월 출범한 인도 모디 정부는 과거 싱 정부 에 비해 훨씬 강화된 대중국 견제정책을 구사하고 있는 데다 2017년 1월 중국에 보다 강경한 트럼프 신정부가 등장하면서 양국의 대중국 견제정 책 공조는 더욱 강화되고 있다. 현재로서는 2019년 이후에도 모디 정부 가 정권을 유지할 가능성이 높지만 향후 인도에 다른 정부가 들어서도 중국의 팽창주의, 특히 인도양에서의 세력 확대가 계속되고, 이것을 미 국과 같이 견제하는 것이 인도에 필요한 이상 미국과의 관계, 특히 군사·안보적인 관계는 지속, 유지, 강화될 전망이다.

다. 평가

인도의 대미 및 대중관계 및 정책은 앞서 보았듯이 인도의 외교노선과 미중관계의 변화 등과 맞물려 변화해왔다. 그 큰 흐름 중의 하나는 세계경제 질서 자체를 다극화하려는 것이고, 이는 인도의 신비동맹주의로 평가 받고 있다. 이 과정에서 인도의 대중국 견제 및 친미정책이 가속화되고 있다. 2000년대 중반 이후 드러나기 시작한 이러한 정책 방향은 중국 시진핑 정부 출범, 미국 오바마 정부의 아시아 회귀 정책 추진, 인도 모디 정부 출범, 미국 트럼프 신정부 출범 등으로 이어지면서 더욱 강화되고 있다.

다극 체제를 지향하는 인도에 특히 안보 및 군사적인 측면에서 미국 쪽으로 지나치게 경도된 이러한 정책은 신비동맹주의와 부합하지 않을 수도 있다. 이와 관련해 인도 내에서의 비판 또한 없지 않다. 그렇다고 인도가 다극 체제를 포기했다고 평가할 수는 없다. 여전히 미국과 중국에 비해 국력이 약한 인도의 입장에서는 미국 혹은 중국 일방에 편승하여 독자성과 자율성을 훼손당하는 체제를 추구할 이유가 없기 때문이다. 따라서 인도가 다극 체제를 지향하는 것은 합리적인 뿐만 아니라 현실적으로도 실익이 되는 타당한 전략이다. 결국 다극 체제를 지향하는 인도의 신비동맹주의는 지속될 수밖에 없다. 다만 인도의 대미·대중관계 및 정책은 신비동맹주의의 큰 흐름 속에도 시기와 사안별로 협력과 견제를 적극적으로 구사해 왔는데, 지난 2000년대 후반부터 최근까지는 중국 견제 및 친미정책 중심으로 진행되어 왔다고 평가할 수 있다.

인도가 다극 체제를 언제까지 추구할지는 당장 불확실하지만 미국, 중국과 인도의 현재 국력 차이를 고려한다면 장기간 계속될 가능성이 매우 높다. 그러면 인도의 친미-대중국 견제정책이 언제까지 계속될까. 역시 불확실성을 배제할 수 없지만 최소한 당분간은 지속될 가능성이 높다. 미국과 중국의 정책 변화를 중심으로 보면, 중국의 팽창주의, 특히 인도 양에서의 세력 확대 정책이 계속되고, 이를 저지하려는 미국의 견제정책

이 유지되는 한 인도의 중국 견제-친미정책은 유지될 가능성이 매우 높다. 다시 말해 중국의 세력 확장이 지속되어 태평양 및 인도양에서의 미국과 인도의 이익이 침해될 가능성이 있는 이상, 인도는 외교·안보 및 군사적 측면에서만큼은 미국에 편승하는 전략을 지속할 것이다. 더 구체적으로 보면, 인도를 남아시아 내로 묶고 자신은 인도양과 벵골만에서 안정적인 진출로를 확보하는 것이 중국의 불가피한 전략이고, 이는 인도는 물론 미국을 포함한 안보동맹국과의 이해가 완전 상충되는 것이라면 인도의 중국 견제-친미정책은 지속 추진될 것이다. 미국도 중국의 팽창주의가 계속되고, 필리핀과 같이 과거의 안보동맹과의 관계가 악화되는 현상 등이 나타나면 날수록 인도에 대한 견인전략을 강화할 것이다. 물론 그 과정에서 협력과 견제의 강도와 완급은 조정될 수 있지만 이 기조는 상당 기간 유지될 가능성이 높다.

미국과 중국 및 인도, 3개국 현 정부의 상황을 고려해도 인도의 친미-중국 견제정책이 당장 변화될 가능성은 거의 없고, 오히려 더 강화될 가능성이 높다. 앞서 보았듯이 3국 정부 모두 자국우선주의와 소위 ‘스트롱 맨’으로 불리는 정치 리더십이 존재하는 한 인도의 중국 견제 및 친미정책은 지속될 것이며, 경우에 따라서는 갈등 및 긴장 상태가 2017년 하반기보다 더 고조될 가능성도 배제할 수 없다.

4. 아세안⁶²⁾

동남아의 미중전략은 두 가지로 나타난다. 첫 번째는 동남아 개별 국가

⁶²⁾ 아세안은 성격상 개별 국가를 구속할 수 있는 지역통합체가 아니므로, 아세안 차원의 전략을 논하기 어려우며, 따라서 아세안 회원국들의 전략을 포괄하는 ‘동남아의 미중 전략’을 이야기하는 것이 더 적절하다. 그러나 최근 아세안을 지리적 개념으로 보고 동남아와 동일한 뜻으로 사용하는 경우가 크게 늘고 있어 이 장에서도 이를 따르도록 한다. 따라서 이 장에서 아세안은 ‘아세안 차원’과 같이 별도로 적시되지 않는 한 기구나 조직이 아닌 아세안 회원국의 단순한 집합을 뜻하는 지리적 개념으로 사용된다.

의 미중정책이며, 두 번째는 지역협력체인 아세안(ASEAN)의 입장이다. 첫 번째 동남아 개별 국가의 미중전략이 아세안의 의사결정 규칙을 통해 두 번째 아세안의 입장으로 나타난다. 아세안 차원의 미중전략을 이야기 하면 마치 일관되고 구속력이 있는 아세안 차원의 외교정책이 존재한다는 인상을 준다. 아세안이 2017년 창설 50주년을 맞는 오래된 지역연합체이고 2015년 정치·경제·사회문화 분야의 아세안공동체(ASEAN Community)를 출범시키기는 했으나 사실 EU와 달리 외교적 구속력이 없는 느슨한 연합체이다. 따라서 아세안의 외교정책이 존재한다기보다는 구성원들의 개별입장이 반영된 결과로서의 합의된 느슨한 공동입장이 존재할 뿐이다. 따라서 아세안의 미중전략은 아세안 차원의 접근과 함께 개별 국가의 입장에 대한 이해가 필요하다.

본 절에서는 미중 간의 갈등을 중국의 부상과 이에 대한 미국의 대응이라는 관점에서 접근한다. 분석은 두 단계로 진행하는데, 먼저 중국의 최근 공세적 외교행태에 대한 동남아의 대응을 안보영역인 남중국해 영토 분쟁과 경제외교 영역인 ‘일대일로(一帶一路)’ 이니셔티브로 나누어 정리한다. 이후 이러한 지역적 대응에 영향을 미치는 국가별 대응을 세 가지 유형으로 분류하여 살펴본다. 여기서 국가별 대응이란 안보와 경제적 이해관계에 의해 구성되는 종합적 대응을 말한다.

기본적으로 동남아 국가들은 중소국가로 미국과 중국 모두와 원만한 관계를 유지하고자 하는 헤징(hedging)전략을 취한다고 할 수 있다. 다만 그 범주 안에서 보다 중국에 우호적인 국가, 상대적으로 중립적인 국가, 그리고 보다 중국과 대립적 입장을 보이는 정도로 분류할 수 있다. 그리고 중요한 것은 2010년대 들어, 특히 최근 이 분류에 변동성이 커지고 있다.

중국의 부상에 대한 동남아의 대응을 설명하는 연구는 분석의 틀은 두 가지 차원으로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫 번째 차원은 구조적 요인으로 안보위협과 경제적 이익의 두 축으로 이루어진다.⁶³⁾ 안보위협은 대체로 중국의 부상에 따른 주권과 영토에 대한 위협으로 이해할 수 있다.⁶⁴⁾ 경

제적 이익은 중국의 부상에 따라 중국과 우호적 관계가 가져다 줄 수 있는 중국시장 접근, 중국 투자, 중국의 경제원조 등으로 이루어진다. 중국 경제가 발전하고 중국 해외투자가 늘면서 그 매력도는 증가하고 있다. 두 번째 차원은 안보위협과 경제적 이익과 같은 구조적이고 장기적인 차원이 아닌 우발적(contingent) 요인이다. 민정 이양이나 쿠데타와 같은 정치 변동, 집권세력의 정치 스캔들, 인권 문제로 인한 서방과의 갈등과 같은 예측하기 어려운, 상대적 의미의 단기적 변동요인이다. 2011년 이후 미얀마·태국·말레이시아·필리핀 등에서 이러한 국내정치적 요인으로 미중전략에 중요한 변화가 발생하였다. 2000년대 말까지 중국의 영향력이 강했던 미얀마는 2011년 군부독재 종식으로 중국의존적 외교정책에서 탈피하였고, 미중 사이에서 비교적 중립적 입장을 유지했던 태국은 2014년 군사쿠데타 이후 민주주의 후퇴로 인한 미국과의 갈등, 말레이시아는 나집총리 부패스캔들로 인한 정치적 위기 등의 배경 속에서 중국과의 협력에 적극적이다. 필리핀은 두테르테 대통령의 당선이라는 국내적 요인으로 인해 남중국해 영토분쟁이라는 가장 첨예한 갈등 사안이 있음에도 동남아 최고의 미국우방에서 중국에 친화적 입장을 보이는 국가

63) Ian Tsung-Yen Chen and Alan Hao Yang, "A harmonized Southeast Asia? Explanatory typologies of ASEAN countries' strategies to the rise of China," *The Pacific Review*, vol. 26, no. 3 (2013), pp. 265~288; Jae Ho Chung, "East Asia responds to the rise of China: Patterns and variations," *Pacific Affairs*, vol. 82, no. 4 (2009), pp. 657~675; Evelyn Goh, *Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies*, Policy Studies, no. 16 (Washington, D.C.: East-West Center, 2005).

64) 기존 논의에서 대부분 중국의 안보위협과 동일시되나 사실 아세안의 대중전략에서 가장 큰 영향력을 행사하고 있는 캄보디아의 경우 안보위협의 근원이 중국이 아니라 이웃 나라인 태국과 베트남이고 중국은 오히려 이들의 위협을 견제해주는 균형추가 된다는 점에서 논의가 보다 복잡하다. 사실 기존 논의들은 캄보디아가 중국위협론을 느끼지 않는다는 점을 부각하나 보다 근본적인 시각에서는 캄보디아에 중국은 안보적 우방이나 자산, 즉 안보적 이익이라고 볼 수 있으며 태국과 캄보디아, 특히 베트남과 캄보디아의 경쟁과 반목이 역사적이고 구조적 특성을 가져 해결이 요원하다는 점에서 캄보디아가 중국의 균형추 역할을 쉽게 포기할 수 없다는 관측도 가능하다.

가 되었다. 따라서 아세안의 미중전략을 이해하기 위해서는 안보와 경제적 이익이라는 장기적이고 구조적 요인과 함께 국내정치와 같은 우발적 요인도 함께 고려하는 것이 필요하다.

2016년 남중국해 분쟁에 대한 국제상설중재소의 판결, 필리핀 두테르테 당선, 트럼프 당선으로 국제정세가 불확실해지면서 미중전략의 변동성이 심화되고 이에 따라 아세안의 외교전략도 변동성이 심화되고 있다. 이렇게 변동성이 심해지면서 그 분석 시기에 따라 아세안의 미중전략에 대한 분석결과가 크게 달라지는 문제가 발생한다. 2010년과 2011년에 작성된 국내의 연구들은 아세안 선발국은 친서방, 아세안 후발국은 중국의 영향력이 강한 국가라고 대부분 분류하였다.⁶⁵⁾ 그러나 이러한 분류는 2017년 현재 전면적인 수정이 필요한 상황이 되었다.

가. 외교정책: 미중전략 기초

동남아 국가들은 기본적으로 약소국가들로서 중국의 부상에 따른 국제질서 변화 속에서 미국과 중국 모두와 원만한 관계를 유지하고자 하며 자신들이 양측의 패권경쟁의 도구로 전략하는 것을 크게 우려하고 있다. 이를 위해 지역 내 힘의 균형을 유지하고 자신들의 외교 및 경제관계를 다변화하고자 하는 것이 기본적 기초이다.

동남아는 제2차 세계대전 이후 냉전 시기를 거치며 미국 중심의 지역 질서를 구축하였다. 미국은 냉전 시기 공산주의 세력의 위협에 대해 아세안의 안보보증자(security guarantor) 역할을 수행했다. 미국 주도의 아세안 역내질서는 미국-필리핀 1951년 「상호방위협정」, 1954년 「동남아시아 집단방위조약(마닐라 조약)」, 1962년 미국장관 러스크(Rusk)와 태국 외무장관 탄낫(Thanat) 공동성명 등의 법적 근거를 통해 우방인

⁶⁵⁾ 이희옥, “중국의 주변 지역전략과 대동남아정책의 새로운 조정,” 『중소연구』, 제35권 2호 (2011), pp. 15~45.

필리핀과 주요 안보파트너인 태국의 협력을 중심으로 이루어졌다. 탈냉전과 함께 중국의 부상이 시작되면서 이에 어떻게 대처해야 하는가가 중요한 외교적 과제로 부상하였다.

안보적 측면에서 살펴보면 절대적인 국력 차이뿐 아니라 중국은 동남아와 지리적으로 근접해있고 동남아 경제와 관계가 밀접하기 때문에 중국은 동남아에 중국의 부상에 대해 위협감을 느낄 수밖에 없다. 미국이 비록 강대국이나 지리적으로 멀고 중국은 같은 지역에 함께 존재하기 때문에 중국에 대한 위협감은 질적으로 상이할 수밖에 없다.⁶⁶⁾ 이는 역설적으로 동남아 국가에 중국의 부상을 견제할 수 있는 균형추가 필요하며 미국이 현실적으로 가장 유력한 대안일 수밖에 없다는 점을 의미한다.

경제적 측면에서 중국은 동남아의 최대 무역파트너이며 주요 투자국이다. 중국은 동남아 역외 교역의 22%를 차지하는 최대 무역파트너로 2016년 교역액이 약 3,680달러를 기록하였다. <표 V-1>에서 보듯이 최근 수년간 수출과 수입 모두에서 중국은 최대 상대국이다. 그러나 미국 역시 2016년 기준 아세안 수출시장의 15%를 차지하고 이는 중국의 비중 16.4%와 크게 차이가 나지 않는다는 점, 그리고 중국과 달리 미국으로의 수출은 최종재가 대부분을 차지한다는 점에서 아세안의 미중 수출은 그 질적인 차이가 있다. 중국과 아세안의 주요 교역품목은 전기전자 및 기계류이며 성질별로 구분하여도 중간재가 높은 비중을 차지한다. 이는 동남아가 한국, 일본, 중국과 함께 동아시아 생산네트워크를 형성하고 있고 특히 다국적 기업들이 중국과 동남아에 구축한 공급망을 통해 부품 및 부분품과 같은 중간재 교역이 활발한 구조를 반영한다.

중국의 고속 성장 시기에 동남아 국가들은 중국에 원자재와 부품을 공급하며 수출과 투자가 지속적으로 확대되는 호황을 누렸다. 중국이

⁶⁶⁾ 이선진, “미·중 경쟁 구도 속 동남아 중국 옆으로 한 발짝 더,” 『CHINDIA Plus』, 제85호 (2013), p. 18.

2012년부터 7% 증반의 중국이 중속성장에 진입하면서 중국의 내수시장 확대에 따른 경제적 기회가 새롭게 부각되고 있다. 14억의 인구가 상징하는 중국 내수시장 잠재성과 경제성장에 따른 중산층 성장 및 도시화로 중국과의 원만한 관계가 가져다 줄 중국 시장 접근의 경제적 혜택은 막대하다. 특히 중국의 경제성장에 따른 식량수요의 확대는 농산물과 식품이 주요 수출품목인 동남아 국가에 큰 기회로 작용한다. 특히 동남아 농산물의 중국수출은 이미 중요한 전략적 교역부분으로 부상하고 있다. 중국의 도시화와 소득향상으로 식량수입이 늘고 있어 중국의 농산물 시장은 농산물 수출 비중이 큰 동남아 국가에 중요한 시장이다. 이미 2004년 체결된 중아세안 FTA에서 중국은 특히 동남아 후발국들의 지지를 끌어내기 위해 농산물 부문에 대한 조기개방(early harvey program)을 실시한 바 있다. 동남아 대부분의 국가에서 대중국 수출에서 농산물이 차지하는 비중은 점점 늘어나 2015년 베트남은 25.7%, 인도네시아는 24.9%, 태국은 17%에 이른다.⁶⁷⁾ 중국 시장의 중요성으로 인해 동남아 국가 대부분이 이 구조적 취약성에 크게 노출되어 있다.

표 V-1 아세안의 미중 교역 추이

(단위: 십억 달러, %)

연도		2011				2016			
		수출	비중	수입	비중	수출	비중	수입	비중
중국	구분	140.1	15.1	154.9	17.4	143.5	16.4	224.5	26.5
미국	국가	105.1	11.3	93.0	10.5	131.1	15.0	80.7	9.5
역외 총계		926.2	100.0	889.2	100.0	874.3	100.0	846.1	100.0

출처: ASEAN Statistics, <<http://www.aseanstats.org>> (검색일: 2017.08.06.).

⁶⁷⁾ UN Comtrade, <<http://comtrade.un.org>> (검색일: 2017.03.30.).

2016년 중국의 동남아 투자는 92억 달러로 아직 미국보다는 낮은 수준이나 완만한 성장세를 유지하고 있다. 미국의 아세안 투자는 2016년 117억 달러로 중국보다는 높은 수준이나 중국보다 변동성이 큰 편이다. 동남아의 성장전략은 FDI(foreign direct investment, 외국인직접투자) 중심의 산업화 모델이기 때문에 투자유치가 매우 중요하며 중국의 적극적 투자를 통해 자국의 인프라 확충과 일자리 창출, 기술 이전을 희망하고 있다. 그동안 중국의 동남아 투자는 부동산과 금융에 집중되었으나 제조업 투자도 상당한 부분을 차지한다.⁶⁸⁾ 동남아에 대중국 수출과 중국의 투자를 자국의 경제성장의 주요한 동력으로 활용할 수 있기 때문에 중국의 경제적 부상은 ‘중국위협론’을 완화할 수 있는 ‘중국기회론’의 주요 근거가 된다.

표 V-2 미중의 대아세안 투자 추이

(단위: 십억 달러)

국가 \ 연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016
중국	7.2	8.2	6.4	6.2	6.4	9.2
미국	8.1	19.1	11.2	13.6	23.4	11.7
기타	55.9	66.7	84.2	91.7	70.5	51.9
총아세안 유입 FDI	71.2	94.0	101.8	111.5	100.3	72.8

출처: ASEAN Statistics, <<http://www.aseanstats.org/>> (검색일: 2017.08.06.).

⁶⁸⁾ 오윤아 외, 『중국의 동남아 경제협력 현황과 시사점』 (세종: 대외경제정책연구원, 2017), p. 75

나. 대미 및 대중인식과 정책의 전개

(1) 미중 강대국 체제 등장 이전

1990년대 말과 2000년대의 경우 중국의 초고속 성장의 이익을 동남아가 함께 누렸고, 중국 역시 후진타오 정부가 중국의 “평화적” 부상론을 제시하며 주변 국가에 상생적 동반자 관계를 구축하고자 하는 인상을 주도록 노력했기 때문에 상대적으로 큰 갈등은 발생하지 않았다. 2003년 중국은 동남아국가들과 「동남아우호조약(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TAC)」에 서명하였는데, 이는 중국이 동남아 국가의 주권과 안보를 보장한다는 내용을 담고 있었다. 2009년 이전 중국의 남중국해 분쟁은 원칙적 영토권 주장 이외에 갈등국면이 등장하지는 않았다. 2002년 중국과 아세안 국가들은 「Declaration of Conduct(DoC)」에 합의하였는데, 합의 내용에 신뢰확보에 국한되고 주권이나 분쟁 해결은 포함하지 않았으나,⁶⁹⁾ 중국이 양자협상의 원칙에서 벗어나 아세안 회원국들과 복수국가 협의를 했다는 데 의의가 있다.

경제적으로 1997년 외환위기 당시 중국은 위안화 평가절하를 거부함으로써 자국의 이익만이 아닌 아시아 주변국의 이익을 고려하는 대국의 모습을 보여주었다. 2001년 중국의 WTO 가입으로 아시아 외국인투자에서 아세안은 중국위협론을 체감하였는데, 이에 대한 우려를 완화하기 위해 중국이 아세안과 중아세안 FTA를 체결하였다. 이후 중국의 초고속 성장은 인도네시아와 말레이시아 등 자원 부국을 중심으로 중국에 원자재를 공급하는 국가들에 투자와, 이와 연관된 수출을 확대하여 경기 호황을 이끌어내었다. 이러한 중국의 수입 수요 증가는 동남아 국가들이 1997년 아시아 경제위기에서 회복하는 데 크게 기여하였다.

⁶⁹⁾ M. Taylor Fravel, “Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China’s Compromises in Territorial Disputes,” *International Security*, vol. 30, no. 2 (2005), p. 62.

2000년대는 또한 중국이 아세안을 중심으로 하는 지역제도에 사회화(socialization)되고 있다는 관측 또한 상당히 설득력을 얻었다. 중국은 아세안을 중심으로 하는 지역메커니즘에 참여하였다. 외교적으로 ASEAN+ 협의체, ARF 등의 주요 구성원으로 협력하고 또한 중국 서남부와 대륙부 동남아를 연결하는 ADB의 메콩유역개발프로그램(GMS)에 원난성과 광시좡족자치구 중심으로 참여하였다. 따라서 2009년 이전까지 동남아 국가에 중국의 부상은 위협보다는 기회로 인식되었고 지역 질서에서도 상대적으로 현상유지가 용이했던 것으로 보인다.

냉전이 끝나고 동남아는 미국의 국제전략의 우선순위에서 밀려났고 특히 2000년대 이후 미국이 테러와의 전쟁에 집중하며 동남아에 대해 '선의의 무시(benign neglect)' 전략을 구사하면서 중국이 동남아에 대한 영향력을 확대하는 데 좋은 환경이 조성되었다. 그러나 미국은 부분적 관여를 지속하여 1991년 필리핀에서 해공군 기지를 철수하기는 했지만 1998년 「방문군대협정」을 체결하였고 2000년 대규모 군사훈련을 재개하였다. 미국과 태국은 베트남전 종전과 함께 미군이 태국에서 철군한 이후 코브라 골드(Cobra Gold) 군사훈련을 통해 군사협력을 지속해왔다.

(2) 미중 강대국 체제 등장 이후

2008년 세계금융위기 이후 2016년까지 중국의 동남아 전략이 공세적 전략으로 전환되고 이에 맞물려 미국의 아시아 재균형 정책이 도입되면서 동남아 국제환경은 크게 변화하였다. 2010년 중국이 남중국해 문제를 “핵심이익”이라고 밝히면서 남중국해 분쟁이 이전과 달리 전면적 갈등요인으로 부상하였다. 2010년 이후 동남아는 아세안은 중국위협론과 중국기회론의 둘 사이의 긴장이 고조되었다. 2017년 미국의 트럼프 정부의 출범으로 동남아 지역 정세에 높은 불확실성이 크게 높아졌다.

(가) 중국의 외교적 공세와 미국의 재균형 정책에 대한 아세안의 대응
 아세안은 2000년대에는 미국의 글로벌패권 상태에서 중국의 지역패권 국가로의 부상을 수용할 것인가 고민하는 상태였다. 그러나 2009년 이후 중국의 지역패권을 기정사실로 인정하게 되었고 이제 중국의 글로벌패권으로의 부상에 대해 그 대응을 고민하는 상황으로 전환되었다. 2000년대의 아세안은 중국을 기존의 지역협력 규범으로 ‘사회화(socializing)’하고자 하였으나 2009년 이후 중국 국력의 확대와 함께 이를 유지하기는 어려워졌다. 또한 중국이 이전 기간에 보여준 평화적 부상론과 달리 최근 남중국해 분쟁에 대해 급격히 공세적 태도를 보이면서 동남아 국가들은 전에 없는 중국의 위협을 체감하게 되었고 그 결과 중국에 대한 신뢰를 상당히 상실하였다.⁷⁰⁾

또한 2000년대 초기에는 동남아가 중국의 개방과 국제경제 질서 편입에 따라 중국을 ‘경쟁자’로 인식했다면 2010년 넘어서는 사실상 중국의 산업고도화와 경제발전의 결과 중국을 동남아의 주요 ‘투자자’로 인정해야 하는 단계로 진입했다고 볼 수 있다. 그러나 그 결과 중국의 경제적 영향력은 현재 동남아 각국이 과도한 중국의존도를 우려해야 하는 수준에 도달했다.

미국은 오바마 정부 시기인 2009년 이후 중국 견제를 위해 아시아 회귀 전략(Pivot to Asia) 또는 재균형(rebalancing) 전략을 도입하였다. 이를 위해 아세안과의 협력관계를 강화하였는데, 2008년 주ASEAN 미국 대표부를 설치하고 2009년에 ASEAN과 「우호협력협정」을 체결하였다. 또한 미-아세안 정상외교를 강화하여 2011년 동아시아 정상회의(EAS)에 오바마 대통령이 미국 대통령으로는 처음 참석하였다. 또한 중국의 메콩개발협력 이니셔티브에 대응하기 위해 2009년 캄보디아, 라오스, 태국, 베트남

⁷⁰⁾ 배공찬, “미중경쟁과ASEAN의 전략적 대응: 남중국해분쟁을 중심으로,” 국립외교원 외교안보연구소 정책연구과제 2015-07 (2015), p. 13.

남, 미안마를 포함하는 하부메콩이니셔티브(Lower Mekong Initiative: LMI)를 설립하였다.⁷¹⁾

2013년 시진핑 정부는 동남아에 ‘2+7 이니셔티브’를 제시하였다. 그러나 중국의 2+7 이니셔티브에 대해 동남아는 AIIB 설립, 중아세안 FTA 추가자유화, 과학·문화·환경 협력 등을 제외한 보다 민감한 항목, 즉 신우호협력조약 체결이나 연례국방장관회의 개최, 위안화 사용 확대, 해양장관회의 개최 등에 대해서는 반응하지 않고 있다.⁷²⁾

2009년 이후 남중국해 분쟁이 격화되는 가운데 2012년 스카보로섬 인근에서 중국 초계정과 필리핀 해군함정을 가로막아 대치상황이 발생하였다. 이러한 상황에서 2012년 중국은 남중국해 도서에 대한 행정적, 군사적 권리행사를 강화하기 위해 남중국해 관할 산사(三沙)시를 하이난성에 설립하였고, 같은 해 필리핀은 이에 대응하여 남중국해 일부를 “서(西)필리핀해”로 명명하였다. 2013년 필리핀은 중국을 대상으로 상설중재재판소(PCA)에 남중국해 문제에 대한 중재재판을 청구하였고 주된 청구 요지는 네 가지로 ①유엔해양법협약상 구단선의 효력과 역사적 권리, ②중국과 필리핀이 권리를 주장하는 남중국해 지형지물의 유엔해양법협약상의 법적 지위, ③남중국해에서 중국 측 행위의 유엔해양법협약상 위법성 여부, ④중국의 매립 및 인공섬 건설행위의 환경 파괴여부와 분쟁 악화 여부에 대한 판단 요청이 그것이다.⁷³⁾ 2016년 PCA는 필리핀의 승소를 결정하며 중국의 영토권 주장이 근거가 없다는 판결을 내렸다. 중국은 재판 결과를 명시적으로 거부했고 이 중재재판의 판정에 대한 강제집행력은 없으나 향후 중국을 압박하는 국제법적 근거가 될 수 있다.⁷⁴⁾

71) 미얀마는 2012년 가입하였다.

72) 배극찬, “미중경쟁과ASEAN의 전략적 대응: 남중국해분쟁을 중심으로,” p. 23.

73) 유준구, “필리핀 vs. 중국 남중국해 중재재판의 내용과 시사점,” 국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석 2016-30 (2016), p. 9.

74) 위의 글, p. 20.

이에 대해 아세안은 회원국 간 내부분열로 인해 중국의 공세에 대해 단호한 입장을 제시하지 못하였다. 이미 2012년 아세안 외교장관회의에서 남중국해 문제와 관련된 성명서 채택이 무산된 바 있고 이는 당시 중국의 부상으로 아세안의 내분이 드러난, 아세안 외교의 대표적 실패 사례로 거론되었다.⁷⁵⁾

2016년 PCA 판결 직전인 6월 개최된 중-아세안 외교장관 특별회의에서는 중국의 남중국해 분쟁의 군사화와 인공섬 매립에 우려를 표한다는 내용으로 합의된 아세안의 공동성명서가 언론에 발표된 직후 철회하는 등 전례 없는 혼선이 빚어졌다. 보다 단호한 입장을 반영하기 원했던 일부 회원국과 중국의 강력한 로비를 받고 있던 아세안 의장국 라오스와 캄보디아 사이에 상당한 이견이 있었던 것으로 보인다. 같은 해 PCA 판결 이후 개최된 아세안 정상회의, 아세안+3 정상회의 그리고 EAS 등 아세안이 주도하는 모든 정상회의에서 가장 중요한 외교적 결과물인 의장성명에 PCA 판결 내용은 언급되지 않았다. 역외국가의 압력에서 가장 자유로운 아세안 정상회의에서도 아세안 정상들은 PCA 판결 내용은 언급하지 않고 남중국해에서 이루어지고 있는 인공매립에 대한 우려, 항행의 자유, 유엔해양법을 포함한 국제법 준수, 비군사화, 중국과 아세안의 행동선언의 완전한 이행과 행동규범 조속한 체결 등 일반적인 원칙만을 재강조하였다.⁷⁶⁾

PCA 판결 이후 중국은 필리핀과 양자협상을 추진하는 한편, 부정적 여론을 무마하기 위해 아세안과 남중국해 행동규범(CoC)의 체결을 추진하고 있다. 그 결과 2017년 CoC 합의를 위한 절차에 대한 기본합의로 8월 아세안-중국 외교장관회의에서 채택되었다. 그 절차는 ①기본협정 채택발표, ②협상을 위한 방식(Modality) 협의, ③11월 아세안-중국 정

⁷⁵⁾ 배궁찬, “2016년 ASEAN 관련 정상회의 결과분석: ASEAN, ASEAN+3, EAS를 중심으로,” 국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석 2016-38 (2016), p. 7.

⁷⁶⁾ 위의 글, p. 5.

상회의 시 정상들의 CoC 협상시작 선언의 3단계로 이루어진다.⁷⁷⁾ 그러나 CoC가 채택된다고 해도 그 법적구속성은 확실하지 않으며 남중국해 영토분쟁의 근본적 해결책은 되지 못한다.⁷⁸⁾

이러한 아세안의 소극적 대응은 아세안의 선천적이고 제도적인 한계로 인해 불가피한 측면이 있다. 아세안은 민감한 안보 문제의 해결보다는 ‘갈등의 회피’를 중시하며, 실질적 성과의 도출보다는 협의를 통해 문제가 악화되는 것을 방지하는 방식을 채택하고 있다. 아세안의 집단 결정의 기본 원칙은 현상유지와 갈등회피이며 이는 창설 이후 지속된 원칙으로 회원국 간 현격한 정치·경제·문화적 차이를 극복하고 아세안이 연합체로서 유지할 수 있었던 동인이기도 하다. 2016년 남중국해 영토 분쟁에 대한 아세안의 반응은 이러한 아세안의 특성과 한계를 보여준다.⁷⁹⁾

(나) 일대일로에 대한 동남아의 대응

중국과 동남아의 경제협력은 일대일로 이니셔티브를 중심으로 상품과 서비스 무역, 투자, 금융, 인프라 건설 등 모든 분야에서 강화되고 있다. 일대일로는 경제협력을 모두 포함하는 포괄적 개념이나 사실상 도로, 철도, 항구의 건설과 그 교통망 인근의 에너지개발 및 경제특구건설까지 확대된 인프라 건설이 중심이다. 일대일로는 이미 심화되고 있는 중국과 동남아의 교역관계와 이제 확대되는 중국의 대동남아 투자의 기반 위에 추진되고 있다.

중국의 동남아에 대한 경제적 매력공세(charm offensive)의 주력은

⁷⁷⁾ 주아세안대표부 (2017).

⁷⁸⁾ 이재현, “2016년 아세안안보포럼(ARF) 결산: 한·미·중의 성적표,” 아산정책연구원 이슈브리프 2017-24 (2017), p. 8.

⁷⁹⁾ 김형중·배기현, “아세안 2016: 아세안 방식의 변화 또는 연속성,” 『동남아시아연구』, 제27권 2호 (2017), p. 168.

인프라 건설이다. 동남아에서는 인프라 부족이 경제성장의 주요 장애요인이나 각국이 재정 여력의 부족으로 투자가 쉽지 않은 상태이다. 이로 인해 인프라 중심의 일대일로 구상과 AIIB의 발족에 동남아 국가들은 원칙적으로 긍정적으로 대응하고 있다. 다만 일대일로 구상은 추상적인 개념이고 실제로는 개별 대형프로젝트로 이루어져 있어 중국과 해당 동남아 국가 정부가 개별적으로 협상을 통해 추진하고 있다. 역내 연계성 개선과 경제협력이라는 원칙에는 이견을 표하기 어렵지만 실제 사업의 추진, 추진방식 등에 대해서는 현격한 의견의 차이가 존재할 수도 있다.

동남아 일대일로의 대표 프로젝트로 중국 서남부 윈난성 쿤밍(昆明)에서 말레이반도 싱가포르까지 동남아 대륙부의 주요국을 연결하는 ‘범아시아철도’ 건설사업을 들 수 있다. 이 사업은 ‘쿤밍-싱가포르 철도’로도 알려져 있으며 2002년 당시 말레이시아 총리 마하티르가 제안하였다. 그 노선을 보면 쿤밍에서 방콕까지 동부노선, 중부노선, 서부노선의 세 가지 노선으로 나누어 진행되다가 방콕에서 싱가포르까지 하나의 노선으로 이어지도록 계획되었다. 동부노선은 쿤밍-하노이-프놈펜-방콕을 연결하고, 중부노선은 쿤밍-비엔티안-방콕을, 서부노선은 쿤밍-양곤-방콕을 연결하게 되어 있다. 그러나 2017년 9월 현재 중부노선, 여기에서도 중국-라오스 구간만이 공사 중이다. 동부노선은 베트남과 중국의 불편한 관계로 인해, 서부노선은 미얀마 정부와 중국의 상대적인 소원한 관계를 반영하여 중국 정부의 반복되는 개발제외에도 현재 추진계획이 잡혀있지 않다.

그 결과 중국은 라오스와 태국을 지나는 중부노선 건설에 집중하고 있는데, 라오스 구간은 2016년 12월 착공했다. 라오스 구간은 414km 길이로 총건설 기간은 약 5년 정도 소요될 것으로 알려졌다. 공사비는 총 70억 달러로 계획되어 있으며 중국과 라오스가 총공사비의 70%, 30%를 부담한다. 라오스 정부의 부담분에 대해서도 중국수출입은행 등 중국 측이 라오스에 양허성 차관을 제공하도록 되어 있다. 라오스 구간은 중국-

라오스 국경 지역부터 라오스-태국 국경까지 주요 지역을 연결하여 ‘쿤밍-싱가포르 철도’의 사실상 동남아 쪽 관문을 구성한다는 점에서 중국과 대륙부 동남아의 교통통합에 매우 중요한 전략적 의미를 가지고 있다.

교통망 건설과 함께 중국은 경제특구 건설도 진행하고 있다. 태국의 라용산업단지(Thai-Chinese Rayong Industrial Zone)와 캄보디아의 시아누크빌 경제특구(Sihanoukville SEZ)가 대표적인데, 방콕 남동쪽 공단밀집 지역에 위치한 라용산업단지는 2006년 건설된 중국의 동남아 경제특별구역의 대표사례로 꼽힌다. 시아누크빌 경제특구(Sihanoukville SEZ)는 보다 최근에 건설되었고 2011년부터 운영 중인데, 규모 면에서 캄보디아 최대일 뿐 아니라 캄보디아 최대 항구인 시아누크빌항과 함께 개발되고 있다. 캄보디아는 시아누크빌에 입주한 중국 제조기업들이 캄보디아 산업화에 크게 기여할 것을 기대하고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 동남아 각국은 중국의 인프라 투자에 큰 기대를 걸고 있고 이에 따라 2015년 AIIB 창립 아세안 10개국도 모두 창립회원국으로 가입하였다. 당시 AIIB는 중국이 자국 중심으로 세계금융 질서를 재편하려는 시도로 이해되어 미국의 견제가 심하였으나 아세안 국가들은 중국이 제공하는 인프라 재원에 대한 필요성과 중국에 대해 공식적으로 대립적 입장을 표명할 수 없는 한계 등을 고려한 것으로 보인다. 다만 아직 AIIB가 기대했던 것만큼 동남아 인프라 투자의 새로운 동력으로 등장하고 있지는 않다. 출범 이후 현재까지 승인된 AIIB의 동남아 프로젝트는 총 4건인데, 모두 현재 세계은행이나 ADB와 같은 기존 다자개발은행과 함께 수행하는 협조융자의 형태로 승인이 되었다.⁸⁰⁾

중국은 한때 ADB 주도의 GMS 개발프로그램에 참여하였으나 2010년 이후 ADB를 배제하고 같은 내용의 란창-메콩 메커니즘을 구축하여

⁸⁰⁾ 인도네시아 슬럼재개발, 댐보수, 지역인프라개발펀드의 3건, 미얀마 민잔(Mingyna) 석탄화력발전소 건설 1건과 같이 인도네시아에 3건, 미얀마 3건의 투자가 예정되어 있다. 오향아 외, 『중국의 동남아 경제협력 현황과 시사점』, p. 114.

독자화를 시도하고 있다. 란창-메콩 협력메커니즘은 역내 연계성 강화와 협력을 목표로 중국과 메콩유역 5개국인 미얀마·라오스·태국·캄보디아·베트남이 참여하는 지역협력체이다. 중국 주도로 설립되었고 2015년 11월 윈난성 징흥시에서 첫 외교장관회의를 개최하고 2016년 3월 하이난성 썬야(三亚)에서 첫 정상회의가 개최되었다. 여기서 중국은 중국서남부 지역과 메콩 지역 인프라 개발을 위해 양허성 차관 100억 위안(15억 4,000만 달러)과 100억 달러 규모의 신용공여(credit line)를 제공한다고 발표하였다.⁸¹⁾

그러나 이러한 중국의 공세에도 불구하고 동남아에서 미국의 경제적 중요성을 과소평가할 수 없다. 비록 최근 동남아 대외경제 관계에서 미국의 비중은 줄어들었으나 미국은 대외지향적인 아세안 국가에 중요한 수출시장이며, 투자 측면에서 여전히 중국을 능가하는 주요 투자국이다. 그리고 동남아와 중국의 교역이 분업구조에 기반한 중간재와 교역이 주를 이루어 최종재가 수출되는 동남아의 미국 수출 관계와는 구조적으로 다르다. 중국의 내수시장이 성숙하려면 상당한 시간이 필요하므로 당분간 이러한 구조는 지속될 것으로 보인다. TPP는 베트남 등 동남아 국가에 중국 견제뿐 아니라 수출시장 확대라는 실질적인 경제 이익을 제공해 줄 것으로 기대되었다. 2017년 트럼프 정부의 등장과 함께 무산되어 아세안 국가들이 미국과의 경제관계를 심화시킬 기회를 상실하였다. 그러나 트럼프 행정부 출범 이후 아세안의 대미인식은 신뢰의 하락 속에서도 미국이 중국 견제를 위한 균형자로 행동해주길 여전히 기대하고 있다.

(3) 국가별 입장

트럼프 정부 등장은 동남아에서 미국의 후퇴로 이어지고 있으나 이것이 바로 중국의 영향력 강화로 자동으로 이어지는 것은 아니다. 중국위협

⁸¹⁾ "China Focus: Leaders of Lancang-Mekong countries convene, China plans loans for infrastructure," *Xinhua*, March 23, 2016.

론이 커지면서 오히려 미국의 역할에 대한 기대도 높아지고 있다. 중국의 안보위협에 직접적으로 노출된 국가들은 위험관리를, 중국이 제공하는 경제적 보상에 집중할 수 있는 국가들은 그 실리를 저울하고 있다.

미국을 신뢰하지 못하면서도 중국에 대한 견제를 위해 미국의 동남아 관여는 지속적으로 원하는 것이 동남아 국가들의 대체적인 입장이다. 이러한 기본원칙에서 미중전략과 국제정세에 따라 다분히 그 전략이 변화한다. 따라서 동남아 국가들은 기본적으로 헤징의 전략을 택하나 이들을 둘러싼 국제정세가 지속적으로 바뀐다는 점에서 지속적 평가(constant evaluation)가 필요하다.⁸²⁾

(가) 중국에 우호적인 국가군: 캄보디아, 라오스, 필리핀

중국에 우호적인 국가로 주목할 만한 것은 캄보디아와 필리핀이다. 먼저 캄보디아와 라오스는 중국과의 안보갈등의 요인이 없고 중국과의 협력으로 인한 경제적 효용이 커 지역현안에 대해 아세안에서 중국의 안정적 파트너 역할을 하고 있다. 캄보디아는 아세안에서 2000년대 중반 이후 일관되게 중국의 강력한 우방 역할을 수행하였다. 2016년 7월 PCA 판결 직후 열린 아세안 외교장관회의에서 캄보디아는 라오스와 함께 남중국해 정세를 언급하는 공동성명 발표를 저지한 바 있다.

안보적 측면에서 캄보디아와 라오스는 중국은 베트남과 태국이라는 대륙부 동남아의 강대국들로부터 발생하는 안보적 위협을 견제하는 수단이 된다. 캄보디아는 지리적으로 중국과의 영토분쟁 등 안보갈등 요인이 부재하다. 오히려 캄보디아가 안보위협의 대상으로 여기는 국가들은 이웃인 베트남과 태국으로 역사적으로 베트남과 태국의 성장은 캄보디아를 압박해왔다. 특히 현재 정치적으로 더 민감한 이슈는 베트남 관련

⁸²⁾ Evelyn Goh, "Southeast Asian Strategies toward the Great Powers: Still Hedging after All These Years?" The Asan Institute for Policy Special Forum (February 22, 2016).

이슈이다. 현재 집권하고 있는 훈센 총리는 1980년대 베트남의 지원으로 정권을 장악했고 베트남의 정치적 후원하에 집권해왔다. 캄보디아 내 반베트남 민족주의가 확대되면서 훈센과 집권세력에 베트남과의 연계는 정치적 ‘아킬레스건’으로 작용하고 있다.⁸³⁾ 또한 중-베트남 관계가 원만하지 못하고 중국이 캄보디아에 막대한 투자 및 원조를 제공할 수 있다는 점에서 중국은 캄보디아 내 베트남의 영향력을 감소시킬 수 있는 효과적인 수단이 되고 있다. 또한 훈센 정부는 권위주의적 행태를 보이며 최근 야당과 언론, 외국 NGO에 대한 억압과 탄압을 확대하면서 서방과 갈등을 빚고 있다. 훈센은 캄보디아가 유엔 등 국제사회의 지원과 인도로 1992년 「파리기후변화협약」을 기점으로 오랜 내전을 종식하고 다당제 민주주의를 도입한 성공사례로 평가받았다. 캄보디아는 이후 국제사회의 막대한 개발원조를 받았고 국제 NGO 활동이 비교적 활발했다. 그러나 훈센의 집권이 장기화되면서 캄보디아의 서방정부와 국제 NGO들의 관계는 악화되고 있다.

캄보디아는 중국에 대한 외교적 지지로 상당한 경제적 혜택도 기대하고 있다. 수출에서는 미국과 EU 등이 주요 시장인데, 이는 캄보디아의 주요 수출품목이 섬유, 의류 제품인 것에 기인한다. 2015년 캄보디아 수출 시장에서 중국은 비중 5%로 6위를 차지하였다. 그러나 투자에서는 중국이 주요 투자국으로 2015년 최대 투자국이고, 2013~2015년 3개년 평균으로는 전체 투자유입의 39.6%를 차지하였다. 캄보디아는 수출시장과 개발협력에서 서방과의 협력이 두터운 국가였으나, 캄보디아는 경제성장 가속화를 위한 과감한 투자는 중국으로부터 기대하고 있는 것으로 보인다.⁸⁴⁾ 캄보디아는 중국의 일대일로 이니셔티브에 적극적으로 협력하

83) 정연식, “캄보디아 2016: 민주주의의 퇴행,” 『동남아시아연구』, 제27권 2호 (2017), pp. 203~207.

84) 중국은 캄보디아에 대규모 부채를 탕감해주었다. 2016년에 8,900만 달러를, 2010년 400만 달러의 부채를 탕감하였다. Julia Wallace, “Cambodia Appeals to Trump to

고 있다. 동남아 유일의 ‘21세기 해상실크로드 연구센터(Cambodia 21st Century Maritime Silk Road Research Center)’가 중국 정부의 지원으로 2016년 프놈펜에 설립되었다. 동 센터는 캄보디아와 중국의 일대일로 협력의 중추기관이며 중국 인프라 사업의 타당성 조사를 수행한다고 알려져 있다.

필리핀이 보인 2016년 하반기 이후 가장 극적인 미중전략 변화는 최근 아세안 외교에서 가장 전폭적 변화이기도 하다. 필리핀은 2016년 두테르테 정부 출범 이전인 아키노 정부 때까지 미국의 우방이자 2009년 이후 남중국해 문제에서 중국과 가장 대립적 입장을 보였던 국가였다. 그러나 두테르테 정부는 출범 이후 남중국해 영토분쟁 관련 입장뿐 아니라 전반적인 대미·대중 외교전략을 수정하였다. 취임 후 두테르테가 미국과의 군사협력 축소, 예를 들어 미국과의 남중국해 합동순찰과 합동군사훈련을 중단하거나, 미군의 필리핀 재주둔을 허용하는 방위협력확대협정(EDCA)의 폐기 등의 가능성을 경고하기는 하였으나,⁸⁵⁾ 이와 같은 조치가 실제로 시행되지는 않았다.

이와 반대로 두테르테 정부는 중국과의 적극적인 경제협력 관계를 추구하였다. 2016년 10월 중국에서 개최된 중국-필리핀 정상회의에서 중국은 필리핀에 150억 달러 투자와 90억 달러 차관 제공을 포함하는 대규모 경제협력을 약속했다. 2017년 7월 두테르테는 의회개원연설에서 영토분쟁에 대해 중국과 양자대화에 응하기로 한 결과 양국관계가 크게 개선되었다고 자평하였다. 동시에 두테르테는 마약과의 전쟁에 대한 미국의 비판을 간섭으로 간주하면서 필리핀과 가치를 공유하는 국가들과 협

Forgive War-Era Debt,” *New York Times*, April 2, 2017; “China Forgives \$4 Million in Khmer Rouge-era Debt,” *Voice of America*, 4 November, 2010. <<http://www.voacambodia.com/a/china-forgives-4-million-in-khmer-rouge-era-debt-106686163/1353429.html>> (검색일: 2017.04.03.).

⁸⁵⁾ Christine Avendano, “Angry Duterte Threatens to End Edca,” *Inquirer*, October 3, 2016.

력을 강화하고, 법치와 국가 간 평등, 비간섭을 외교정책의 원칙으로 삼겠다고 밝혔다.⁸⁶⁾ 나아가 2017년 8월 필리핀 정부는 남중국해 필리핀 배타적 경제수역인 Sandy Cay 산호초 인근을 중국 해경선과 어선이 항해하는 것을 제재하지 않았고 향후도 하지 않을 것이라고 발표하였다.⁸⁷⁾

필리핀이 남중국해 영토분쟁에 대해 중국이 주장하는 분쟁당사자 해결방식에 동의한 것은 중국에 큰 외교적 호의를 제공하는 결정이다. 중국은 남중국해 문제에 있어 미국이나 일본과 같은 여외세력의 개입을 반대하고 있고, 아세안과 같은 다자적 차원이 아닌 철저하게 양자협상의 방식으로 분쟁을 해결하고자 한다. 중국은 양자협상에서 우위를 점한 후 상대국에 중국의 통제하에 분쟁수역에 대한 접근 및 자원 활용을 허가하겠다는 입장이다.⁸⁸⁾

필리핀이 2016년 대미·대중정책을 급격히 수정한 원인은 두테르테 정부 출범이라는 국내적 요인이 가장 크다고 할 수 있다. 여기에 필리핀의 외국인투자 유치와 인프라개발 필요라는 경제적 유인도 상당한 역할을 한 것으로 보인다. 또한 마약 및 부패척결을 공약으로 내세워 당선된 두테르테는 취임 후 대대적인 마약과의 전쟁, 반부패 조치들을 도입하였고 이로 인한 인권침해로 서방 및 국제사회와 갈등을 빚고 있다. 두테르테의 국내정치 의제로 인한 서방과의 갈등이 중국과의 관계를 더 강화하고 있는 것으로 보인다.

⁸⁶⁾ Cliff Venxon and Mikhail Flores, "Duterte Lauds China in Congress, Baits the US," *Nikkei Asia Review*, July 25, 2017, <<http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Economy/Duterte-lauds-China-in-congress-baits-the-US>> (검색일: 2017.07.25.).

⁸⁷⁾ "PH Won't Stop Chinese Patrols in Disputed Cay," *Manila Times*, August 22, 2017, <<http://www.manilatimes.net/ph-wont-stop-chinese-patrols-disputed-cay/346111/>> (검색일: 2017.09.02.).

⁸⁸⁾ 중국은 두테르테의 중국방문 직후인 2016년 10월 말 스카보로 암초 주변에서 필리핀 어선의 조업을 허용하였다.

(나) 중립적인 국가군: 말레이시아, 태국, 싱가포르, 미얀마, 인도네시아 상대적으로 ‘중립적’이라고 평가할 수 있는 국가들도 집단 내에서 그 상이성은 상당하다. 이들은 최근의 ‘방향성’을 기준으로 더 세부적으로 분류할 수 있다. 태국과 말레이시아는 이전에 비해 중국에 상당히 우호적이고, 가장 적극적으로 헤징전략을 펴고 있는 싱가포르는 미국의 후퇴 속에 중국의 집중 견제를 받고 있으며 2011년 민정 이양 이후 중국과 거리를 두고 있던 미얀마는 최근 국경의 소수민족 문제가 중국의 도움 없이는 해결이 요원함이 분명해지고 외국인투자가 주춤해지면서 성장동력 확보를 위해 중국과의 경제협력을 다시 긍정적으로 검토하고 있는 상황이다.

말레이시아와 태국은 최근 집권세력의 정치적 정당성이 위협을 받고 민주주의와 인권 문제로 서방과 관계가 소원해지면서 중국과 상대적으로 가까워졌다. 동남아 민주주의가 최근 전반적 후퇴하는 가운데 국내정치적 난관을 극복하기 위해 중국의 대단위 투자유치를 중요한 경제적 성과로 활용하려는 정치적 유인이 확대되고 있다. 태국은 2014년 군사쿠데타 이후 언론자유와 인권탄압으로 서방의 비판 대상이 되고 있고, 말레이시아 역시 나집총리는 본인이 설립한 국부펀드 1Malaysia Development Berhad(1MDB)와 관련된 횡령혐의로 야당으로부터 퇴진압박을 받고 있고 미국, 스위스, 싱가포르 당국은 1MDB와 업무적 관계가 있는 금융 기관 등을 조사하고 있다.

말레이시아는 특히 최근 중국과 우호적인 관계를 보이고 있다. 2015년 중국 국유원자력발전회사인 중국광핵집단(CGN)이 말레이시아 국부펀드 1MDB 소유의 발전소 다수를 매입하면서 1MDB를 사실상 파산에서 구제해주었다. 이를 기회로 중국의 나집정부에 대한 영향력이 상당히 커진 것으로 보인다.⁸⁹⁾

⁸⁹⁾ “Chinese Economic Activity in Malaysia Set to Slow,” *Financial Times*, September 6, 2017.

또한 중국은 말레이시아 동서를 가로지르는 주요 철도노선을 건설하고 있다. 2017년 8월 9일 착공한 동해안 철도(East Coast Rail Link)는 수도 쿠알라룸푸르의 주요항인 Klang항에서 출발하여 말레이반도를 서에서 동으로 가로지른 후 북쪽 태국국경의 Pengkalan Kubor까지 688km를 연결한다. 총사업비 128억 달러로 중국교통건설그룹이 엔지니어링, 조달, 건설을 담당한다. 철도는 말레이시아 철도공사가 소유하며 완공은 2024년으로 예정되어 있다. 본 사업은 중국의 말레이시아 사업에서 최대규모이며, 국제입찰 없이 중국 기업이 수주하여 과정의 불투명성에 대한 비판을 받았다. 중국수출입은행이 사업비 85%에 대해 3.25% 이율로 20년 소프트론 제공하였다. 말레이시아는 철도운영 이후 7년 이후 원금상환하며, 말레이시아 철도공사가 나머지 사업비를 이슬람채권(수쿱)을 발행하여 조달한다. 현재 자동차로 8시간 걸리는 소요시간을 절반으로 단축할 예정이며 수송능력의 70%를 화물운송에 투입할 예정이다. 주요구간이 인구밀도가 낮고 농업과 광업이 주요 산업인 농촌 지역으로 국내수요보다는 말라카해협과 남중국해를 연결하는 육송수송 도로로 개발할 예정이다. 중간 기점인 남중국해 Kuantan 항구는 현재 중국지원으로 확장 중이다. 본 사업은 중국의 동남아 일대일로 사업의 주요 사업으로 부상할 예정으로 말레이시아에 대한 점증하는 중국의 영향력을 보여준다. 인도네시아 자카르타-반둥 고속철 사업과 함께 말레이시아 동부철도 사업은 일대일로의 동남아 주요 사업으로 상징성이 크다.

그러나 Badar Malaysia 건을 볼 때, 인프라 건설에서 중국과 말레이시아 사이에도 상당한 갈등은 존재한다. 말레이시아에서 중국철도공정공사(China Railway Engineering Corporation: CREC)가 추진하던 쿠알라룸푸르의 Bandar Malaysia 종합개발프로젝트가 2017년 5월 갑자기 무산되었다. Bandar Malaysia 개발사업은 2017년 발주될 말레이시아-싱가포르 고속철도의 중착터미널을 포함하는 교통허브와 금융센터 개발사업으로 총사업비가 370억 달러에 달한다. 2015년 중국

철도공정공사가 말레이시아 현지기업과 컨소시엄을 구성하여 해당사업의 사업자에 선정되었다. 중국철도공정공사는 말레이시아를 중국의 동남아 고속철사업의 허브로 삼겠다는 목표를 밝히며 차량제조공장설립에 투자하였고 20억 달러 규모 지역본부를 말레이시아에 설립한다는 계획을 발표하는 등 말레이시아와의 교통협력에 큰 노력을 기울였다. 그러나 중국이 말레이시아-싱가포르 고속철 수주를 Bandar Malaysia 투자조건으로 강하게 내세우면서 협상이 결렬된 것으로 알려졌다.⁹⁰⁾

싱가포르는 전통적으로 가장 미국과 중국 사이에서 의도적 균형정책을 가장 적극적으로 펼친 국가이다. 최근 동남아에서 힘의 공백이 생기며 중국의 공세가 심화되자 상대적으로 싱가포르의 균형노선이 중국의 반감을 사고 있는 것으로 보인다. 2017년 초 대만에서 연례군사훈련을 마치고 귀환길에 홍콩에 들렀던 싱가포르의 군용물자가 중국 당국에 의해 역류되기도 했고, 중국 정부는 5월에 열린 일대일로 포럼에도 싱가포르 리셴룽 총리를 초대하지 않았다.

미얀마 역시 2011년 민정 이양 이후로는 중립집단으로 분류된다. 중국이 중국-미얀마 국경의 소수민족 분쟁을 영향력 카드로 계속 사용하고 있어 이에 대한 부담 및 반감도 상당하다. 2017년 8월 미얀마가 부족한 전력을 중국에서 수입하는 문제에 대해 양국 정부가 논의한다는 보도도 있었으나 곧 미얀마 정부에서 전력은 자체 수급하겠다고 발표하였다.

미얀마는 2011년 군부독재가 종식되고 민간정부가 출범하면서 군부정부의 외교적 특성이 이었던 중국의존적 외교정책에서 탈피하였다. 미얀마 역시 국내정치적 요인으로 미중전략이 급격히 변화한 경우이다.⁹¹⁾

⁹⁰⁾ "Rescue Bandar Malaysia or Face Fallout," *The Star Online*, May 5, 2017, <<https://www.thestar.com.my/news/nation/2017/05/05/rescue-bandar-malaysia-or-face-fallout-buyers-of-project-failed-to-meet-payment-obligations-says-fin/>> (검색일: 2017.07.01.).

⁹¹⁾ 2011년 민간정부는 사실상 군부의 허용으로 출범한 준민간정부였고 정권이양은 철저히 군부의 주도와 계획하에 이루어졌다. 군부의 정권이양에 대한 주요한 이유 중 하나

미얀마는 1990년대 이후 서방의 제재로 국제적 고립되면서 외교, 경제 분야에서 중국의존도 심화되었다. 그러나 2011년 개혁·개방으로 인한 서방과의 관계 정상화되면서 중국의 영향력이 현저히 감소하였다. 당시 중국의 대규모 투자사업의 경우 환경 및 주민이주 문제가 발생하면서 민간정부가 다수의 사업을 중단시켰다. 대표적인 사업중단 사례는 미얀마 북부에 건설될 예정이었던 뒗송(Myitsone)댐 건설사업이다. 이 사업은 중국 국영전력회사 주도로 미얀마 주요하천인 에야와디강 수원에 총사업비 36억 달러를 투입하여 대규모 수력발전 댐을 건설한 후 21,600메가와트의 전력을 생산하여 이 중 90%를 중국으로 수출하는 구조로 계획되었다. 그러나 국가 주요하천의 수원에 대규모 댐을 건설하는 데에 대한 환경파괴 논란과 국민적 반발이 높아졌고, 2011년 군부가 정권을 민간에 이양하면서 건설이 중단되었다. 그러나 아웅산수지 정부 출범(2016년) 이후 다시 중국과의 관계 개선을 모색하고 있다. 미얀마는 중국과의 경제협력 필요성, 국경소수민족과의 분쟁종식을 위해 중국의 협력이 필요하다. 그리고 민정출범 이후 서부 여카잉 지역의 무슬림계 로힝자(Rohingya)족에 대한 박해 역시 미얀마의 민주정부와 서방 사이의 새로운 갈등요인이 되고 있다.

인도네시아는 2014년 조코위 정부 집권 이후 인도네시아를 세계적 '해양중심국가(global maritime axis)'로 발전시키는 것을 국정과제로 삼고 해양개발에 큰 관심을 기울이고 있다. 해양중심국가 건설의 핵심은 해양인프라 개발로 고속해로 건설과 이를 위한 항만 개발이 그 근간을 이룬다. 도서 간 연계성을 개선해 현재 투자의 주요 제약요인인 물류비용을 감소시킨다는 것이 그 목표이다. 이를 위해 24개의 신항을 건설하고 기존의 1,000여 개의 항만을 개보수하겠다는 계획인데, 문제는 재원으로

로 미얀마에 대한 중국의 영향력이 과도해지는 것에 대한 군부 내의 우려였다는 분석도 있다.

로 이를 위해서는 60억 달러의 예산이 필요하다.⁹²⁾ 조코위는 재원확보를 위해 항만 개발에 외국인투자에 큰 기대를 걸고 있고 이 때문에 중국이 발표한 일대일로, 즉 21세기 해양실크로드 건설계획에 큰 기대를 표명하였다. 2015년 3월 조코위가 보아오 포럼에 참석차 중국을 방문하며 개최된 중국-인도네시아 정상회담에서 양측은 중국의 21세기 해양실크로드 건설계획과 인도네시아의 해양중심국가 비전이 상호 보완적이며 양국은 ‘해양파트너십’을 구축하기로 합의하였다.⁹³⁾ 그러나 이러한 인도네시아의 기대와 달리 중국의 인도네시아 해양인프라 투자는 아직 구체화되지 않고 있다.

이러한 상황에서 최근 인도네시아가 중국과 어업분쟁 양상을 보이고 있다. 인도네시아는 남중국해 분쟁에 자신들은 관련되지 않는다는 입장을 보여왔으나 나투나섬 북쪽 경제수역에서 중국 어선의 불법조업이 빈번해지면서 양국 간 어업분쟁이 발생하고 있다. 해당 수역은 보르네오섬 북서쪽에 위치한 나투나(Natuna) 섬 북쪽의 배타적 경제수역으로, 나투나섬은 국제적으로 인도네시아 영토로 인정되나 해당 수역은 중국의 구 단선(九段線)과 중복되는 지역이다. 2016년 인도네시아는 불법조업 중인 중국 어선들을 나포하고 폭파하는 등 강경 대응하였고, 2017년 7월에는 남중국해에 위치한 해당 경제수역을 ‘북나투나해(North Natuna Sea)’로 명명하였다. 흥미로운 점은 인도네시아 정부가 이를 발표하면서 중국이 남중국해 영토권을 주장할 근거가 없다는 2016년 PCA 판결을 인용하였다는 점이다. 해당 소송의 청구국이었던 필리핀이 두테르테 정부 들어서 판결결과를 사실상 무시하고 있는 상황에서 아세안 국가가 이

⁹²⁾ Donald E. Weatherbee, *Trends in Southeast Asia: Understanding Jokowi's Foreign Policy*, no. 12 (Singapore: Yusof Ishak ISEAS, 2016), pp. 33~34.

⁹³⁾ Ministry of Foreign Affairs of the Peoples Republic of China, “Joint Statement on Strengthening Comprehensive Strategic Partnership between the People's Republic of China and the Republic of Indonesia,” 27 March, 2015, <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1249201.shtml> (검색일: 2017.07.22.).

판결을 인용하고 있다는 것은 의미가 있다.⁹⁴⁾ 그러나 조코위 정부의 이와 같은 행위가 지역 정세를 감안한 전략적 행동이라기보다는 국내여론을 의식한 행동이라고 보이기 때문에 이를 근거로 인도네시아를 중국에 대립적 노선을 취하는 국가로 분류하기는 어렵다.⁹⁵⁾

(다) 중국과 대립적 국가군: 베트남

아키노 정부 시기의 필리핀과 같은 대립적 입장은 이제 동남아에서 존재하지 않고 남중국해 영토분쟁이 있는 베트남이 현재 중국과 상대적으로 가장 대립적 입장을 견지한다. 베트남 역시 중국과의 갈등을 적절히 관리하면서 분쟁의 확대는 경계하고 최대한 조용히 처리하고자 하는 입장이다.⁹⁶⁾

베트남은 대미인식과 전략이 최근 가장 극적으로 변화한 아세안 국가이다. 중국의 안보위협을 역사적으로, 현재적으로 가장 크게 느끼는 아세안 국가 중 하나이며, 미국과 중국 모두와 경제적 관계가 매우 밀접한 국가 중 하나이다. 베트남은 안보적 이유와 경제적 이유 두 측면에서 TPP 출범에 대해 큰 기대를 가지고 있었다. 국영재벌개혁과 노동기준 강화 등 개도국으로는 준수하기 어려운 높은 수준의 FTA에 베트남이 가입하기로 한 이유는 미국시장 수출확대와 같은 경제적 요인과 함께 중국 영향력 확대에 대한 견제장치로 활용하고자 했던 것으로 보인다. 같은 맥락에서 베트남은 2015년 EU와 FTA를 체결하였다.

베트남은 일당독재 체제를 유지하기 위해 민주주의와 인권 확대를 경계하면서도 중국 견제를 위해 미국과 신중하게 그러나 꾸준히 안보협력을 확대하고 있다. 경제적으로도 미국의 무역수지 적자 5위권으로 통상

⁹⁴⁾ “Indonesia stakes South China Sea claim, risking Beijing’s ire,” *Nikkei Asian Review*, July 27, 2017.

⁹⁵⁾ 서지원·전제성, “인도네시아 2016: 민주주의의 퇴행,” 『동남아시아연구』, 제27권 2호 (2017).

⁹⁶⁾ 이재현, “2016년 아세안안보포럼(ARF) 결산: 한·미·중의 성적표.”

미찰 소지가 높은 나라임에도 트럼프 시대 미국과의 협력에도 적극적으로 임하고 있다. 2017년 6월 베트남 응우옌 쉐언 폭(Nguyen Xuan Phuc) 총리는 아세안 지도자 최초로 방미하여 트럼프와 정상회의를 하였다. 2011년 분쟁수역에서 중국순시선이 베트남 국영석유기업 소속 탐사선에 부착된 케이블을 절단하는 사건이 발생하지 전국적으로 반중 시위가 발생하였다. 이 사건 직후 베트남은 미군과 국방 및 안보대화를 개최하고 2012년부터 남중국해에서 미 해군과 제한적인 합동군사훈련을 실시할 것으로 발표하였다. 베트남은 중국의 공세가 강화되자 점차 미국과 군사협력의 수준을 높이고 있다. 2016년 오바마는 방문 시 무기 금수조치 해제, 다낭에 군수물자 사전배치 등을 협의하였다. 2016년 캄란만 미 해군함정 기항하기도 하였다. 그러나 베트남은 동시에 중국과 함께 통킹만에서 해안경비 합동훈련을 실시하였고 외교차관을 중국에 보내 중국 국무위원과 회담을 가졌다.⁹⁷⁾ 2014년 분쟁수역에 중국의 석유탐사선 배치 이후 양국 간 대치와 전국적 반중국 폭동이 발생하였다. 베트남은 사회주의 권위주의 체제이기 때문에 미국과의 관계 개선이 국내 민주주의 확대와 인권개선 요구로 이어지지 않기 위해, 그리고 반중시위가 반정부시위로 전이되지 않도록 정부가 양국관계를 매우 신중하게 관리하고 있다.⁹⁸⁾

다. 평가

동남아의 대미·대중정책을 파악할 때 그 핵심은 중소국가 외교라는 구조적인 한계 안에서 어떠한 변수가 일어나고 있는가를 분석하는 것이다. 그리고 현재 미중 간의 경쟁의 원인이 중국의 부상이라고 볼 때 동남아의

⁹⁷⁾ Ruonan Liu and Xuefeng Sun, "Regime security first: explaining Vietnam's security policies towards the United States and China(1992-2012)," *The Pacific Review*, vol. 28, issue 5 (2015), pp. 755~778.

⁹⁸⁾ *Ibid.*

대미·대중정책을 사실상 정의하는 것은 동남아의 대중정책이라고 볼 수 있다. 기본적 헤징전략과 일대일로와 같은 경제협력 인센티브에 대한 긍정적 수용을 넘어 이 장에서는 동남아 국가들을 그 중국의 부상에 대한 대응을 중심으로 크게 세 가지 집단으로 분류하였다. 국력의 현격한 차이, 지리적 근접성, 경제적 의존성 등으로 아세안 국가들은 모두 중소국가로 헤징이 기본입장이다. 베트남과 필리핀이 중국과 영토갈등이 있지만 이들도 중국과 전면적 갈등을 원하지 않는다. 그러나 그 안에서 상대적으로 비교를 해보면 먼저 ①중국 입장에 우호적 국가 집단에는 캄보디아, 라오스, 필리핀, ②상대적으로 ‘중립’적인 국가 집단에는 태국, 말레이시아, 싱가포르, 미얀마, 인도네시아 그리고 ③중국과 비교적 대립하는 국가 집단에는 베트남을 분류하였다. 이 유형분류 자체에서 특이한 점은 1년 전과 5년 전의 유형분류와 비교할 때 분류결과가 대단히 달라진 국가들이 있다는 점이다. 필리핀은 2016년 중반까지만 해도 동남아에서 중국과 가장 대립적인 노선을 보여준 국가였으나 2017년 현재 중국의 공세적 외교에 가장 수용적인 국가가 되었으며, 미얀마는 2011년 준민정 이양 이전까지만 해도 캄보디아와 라오스와 함께 중국의 영향력이 가장 강한 국가로 분류되었다.

이러한 유형분류 작업에서 분명해지는 것은 기본적 입장뿐 아니라 그 변화도 함께 고려할 필요가 있다는 점이다. 필리핀과 같이 극적인 입장 변화를 보인 국가도 있지만 태국과 말레이시아와 같이 중립적 입장을 유지하면서도 서방과의 관계가 소원해지면서 중국과의 경제협력에 적극적으로 임해 결과적으로 중국의 동남아 전략 실현에 기여하게 되는 경우도 있다. 예를 들어 중국의 견고한 지지자였던 캄보디아가 그 지지의 수위를 낮추거나 중국의 새로운 지지자가 된 필리핀이 남중국해 문제에 보다 강경한 입장을 보인다면 그 파급력은 더 클 수 있다.

이러한 동남아 국가들의 대중전략을 그 형성요인으로 살펴보면 ①안보적 요인과 경제적 요인과 같은 구조적 요인에 의한 영향과 ②국내정치

적 요인과 같은 우발적 요인으로 나누어볼 수 있다. 캄보디아의 중국 지지는 중국으로부터의 안보위협은 낮고 오히려 중국을 이용하여 베트남과 태국의 지역패권을 견제할 수 있다는 안보효용에 더해 중국의 투자와 인프라 건설과 같은 경제적 보상이 충분하다는 것으로 설명할 수 있다. 이러한 요인은 구조적인 것으로 쉽게 변하지 않을 것이고 따라서 캄보디아의 대중정책도 향후 훈센 정부 아래에서는 크게 변하지 않을 것으로 예상된다. 중립적 입장을 보이는 대부분의 동남아 국가도 중국과 직접적 영토분쟁이 없는 상태에서 중국이 제공할 수 있는 경제적 기회를 활용하고자 한다. 현재 상대적으로 대립적 입장인 베트남은 대표적으로 영토 문제로 인해 중국의 안보위협이 크다는 점이 특징이다.

여기서 특이한 점은 동남아 국가의 기본입장을 안보와 경제와 같은 구조적 요인으로 설명할 수 있다면 최근 변화는 모두 국내정치적 요인이라는 점이다. 미얀마의 2011년 군부의 준민정 이양과 2016년 필리핀 두테르테 당선, 2014년 태국의 쿠데타와 2015년 말레이시아 1MDB 부패스캔들은 구조적 요인에 대비되는 우발적(contingent) 사건들로 미리 예측하는 것이 사실상 불가능했다. 미얀마와 필리핀의 경우 신정부의 외교정책은 중국에 대해서는 이전과 정반대의 방향으로 급격하게 전환되었다. 태국과 말레이시아의 경우 집권세력의 정치적 정당성이 약화되고 이를 타개하기 위해 야당과 언론을 탄압하면서 서방과의 관계가 악화되었다. 이러한 상황에서 내정불간섭을 강조하는 외교노선과 가시성 높은 투자와 인프라사업을 약속하는 중국의 매력도가 높아진 것으로 보인다. 이러한 국내정치적 돌발변수는 늘 존재할 수 있지만, 현재의 동아시아 상황이 강대국 간 경쟁이 심화되면서 불확실성이 점증하는 상황이어서 국내정치적 요인이 외교전략에 미치는 영향력의 폭이 커진 것으로 보인다.

미중 간의 경쟁 국면에서 동남아 국가들은 다자협력을 원하면서도 강대국들이 역내에서 건설적으로 경쟁하는 것을 원하기도 한다.⁹⁹⁾ 특히 경제 분야의 경우 최근 중국과 일본이 동남아 투자 및 인프라 건설, 개발협

력 등에서 경쟁하면서 이들 국가에 대해 동남아 정부의 협상력이 높아지기도 하였다. 동남아가 그 결과 단기적으로 이익을 거둘 수는 있겠으나 미중 간의 갈등이 심화되는 상황에서 이는 상당한 위험이 수반되어 주의가 필요하다.

5. 북한

제5절에서는 탈냉전기 북한의 대미정책과 대중정책을 미중관계의 연장 선상에서 분석한다. 북한의 대(對)강대국 외교를 두 강대국 간 관계의 연장 선상에서 분석한다는 것은 북한의 대외정책을 국제관계의 구조가 주는 제약에 대한 반응으로 해석한다는 것을 의미한다. 즉 본 연구는 기본적으로 국제정치에서 신현실주의(neo-realism) 패러다임을 채용한다.

물론 신현실주의는 국가 간 상호작용에 의해 형성되는 국제체계 수준의 양상을 설명하는 이론이지 특정 국가의 대외정책을 설명하기 위한 외교정책이론은 아니다. 월츠가 지적하듯이, 체계이론은 구조가(국가에) 어떤 압력과 가능성을 제기하는지를 말해주지만, 이러한 압력과 가능성에 대해 특정 국가가 어떻게 반응하는지는 설명할 수 없다. 그러나 국제정치의 구조는 국가의 행동에 유인을 제공하고 제약을 가한다는 의미에서 외교정책 분석에 활용될 수 있고, 또 빈번히 활용되어 왔다.¹⁰⁰⁾

그런데 신현실주의를 북한의 대외정책 분석에 적용할 때 발생하는 문제점은 북한이 다분히 ‘구조의 보복’을 무시하고 행동하는 것처럼 보인다는 데 있다. 월츠에 따르면, 체계이론은 특정 국가가 구조의 압력에 어

⁹⁹⁾ Bhubhinder Singh, Sarah Teo, and Benjamin Ho, “Rising Sino-Japanese competition: perspectives from South-East Asian elites,” *Australian Journal of International Affairs*, vol. 71, issue 1 (2017), pp. 105~120.

¹⁰⁰⁾ Kenneth N. Waltz, *Theory of International*, pp. 71~72; Colin Elman, “Horses for Courses: Why not Neorealist Theories of Foreign Policy,” *Security Studies*, vol. 6, issue 1 (1996); 임수호, “국내정치와 남북한관계,” 『세계정치』, 제32집 2호 (2011), pp. 180~181에서 재인용.

떻게 대응하는지를 예측할 수는 없지만 구조의 압력을 무시한 나라는 언젠가는 반드시 ‘구조의 보복’에 직면하게 된다.¹⁰¹⁾ 하지만 북한은 끊임없이 구조로부터 이탈하는 행동을 보여 왔고, 그에 따른 구조의 보복, 그것도 지속적 보복에도 불구하고 그러한 이탈을 시정하려는 모습을 보이지 않고 있다. 이것은 어떻게 설명할 수 있을까?

일반적인 경우 구조의 제약으로부터의 이탈 내지는 이례를 분석하기 위해서는 국제정치에서 자유주의(liberalism)나 ‘제2이미지 역전이론(second-image reversed)’ 처럼 국내정치 변수를 도입하는 것이 하나의 해결책이 될 수 있다. 하지만 문제는 다른 나라와 달리 북한의 경우 외부에서 외교정책 결정 과정을 둘러싼 국내정치 역학을 들여다볼 방법이 거의 없다는 데 있다. 북한 내에도 외교정책 강경파와 온건파가 있을 가능성을 배제할 수 없지만, 우리는 누가 강경파이고 누가 온건파인지 신뢰할 만한 정보를 갖고 있지 못하다. 또한 그들이 어떤 과정을 통해 외교정책을 결정하는지는 더더욱 알 수가 없다.

본 절에서는 이러한 문제점을 고려하여 신고전적 현실주의(neo-classical realism)의 분석 틀을 채용하고자 한다. 신고전적 현실주의는 국제 체계변수를 외교정책의 일차적 결정요인으로 간주하지만, 이 체계변수는 정책결정자의 인식변수와 능력변수(국가-사회관계) 등 국내적 매개변수에 의해 간접받는다고 본다. 따라서 신고전적 현실주의는 신현실주의가 설명하지 못하는 구조적 제약으로부터의 ‘이탈’을 설명할 수 있다는 장점이 있다.¹⁰²⁾

¹⁰¹⁾ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 116~125. 월츠가 말하는 ‘구조’와 미중관계를 등치하는 것은 개념적 혼란을 야기할 수 있다. 따라서 이 글에서는 말하는 ‘구조의 보복’은 동아시아에서 미중 강대국 체제가 북한에 주는 제약에 대한 비유적 표현임을 밝혀둔다.

¹⁰²⁾ Gideon Rose, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy,” *World Politics*, vol. 51, no. 1 (October 1998); 임수호, “국내정치와 남북한관계,” p. 198에서 재인용.

그렇다면 국내적 매개변수는 무엇인가? 북한의 체제적 특성을 고려할 때 외교정책 결정에서 능력변수는 문제가 되지 않는다고 본다면, 가장 중요한 매개변수는 정책결정자의 인식변수라고 할 수 있다. 본 연구에서는 이것을 최고지도자의 고유한 외교정책관으로 파악한다. 북한은 체제의 특성상 외교정책 결정 과정을 최고지도자가 지배한다. 즉 최고지도자가 대외관계의 구조적 제약에 어떻게 반응하는지가 중요한데, 이때 영향을 미치는 매개변수가 김일성 이래 형성되어온 북한의 고유한 외교정책관이라고 보는 것이다. 본 연구에서는 이것을 '자주외교', 그리고 그것의 구체적 발현형태인 '등거리 외교'와 '갈등적 편승외교'라고 본다.

이하의 내용은 다음과 같이 구성된다. 첫째, 국제정치의 구조 속에서 북한의 외교정책관이 어떻게 형성되고 변형되어 왔는지를 분석하여 북한이 대미관계와 대중관계에서 견지하고 있는 기본적인 원칙을 제시한다. 둘째, 탈냉전기를 대상으로 한반도를 둘러싼 미중관계의 연장 선상에서 북한의 대미정책과 대중정책이 어떻게 전개되었는지를 분석한다. 여기서의 초점은 미중 강대국 체제 등장을 전후하여 북한의 대미·대중정책이 어떻게 변화하였는지를 파악하는 데 있다. 따라서 탈냉전 이후 미중 강대국 체제 등장 이전, 미중 강대국 체제 등장 이후 시기로 나누어 이 문제를 검토한다. 후자에는 트럼프 행정부 시기를 포함한다. 마지막으로 북한의 대미·대중정책을 종합적으로 평가하고 한국의 대북정책에 주는 시사점을 제시한다.

가. 외교정책 기초

북한은 자주·평화·친선을 대외정책의 기본이념이자 외교활동의 원칙으로 삼고 있다고 주장하고 있다.¹⁰³⁾ 김일성에 따르면, 자주란 “모든 대

¹⁰³⁾ 「조선로동당 규약」 전문(2012.4. 개정); 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」 제17조 (2012.9. 개정).

외정책을 우리나라의 실정과 우리 인민의 이익에 맞게 독자적으로 결정하며 자신의 판단과 주견에 따라 외교활동을 벌려나가는 것”, “국제관계에서 나서는 모든 문제를 우리혁명의 이익에서 출발하여 풀어나가는 것”을 의미한다. 따라서 북한은 타국이 “민족의 이익을 침해하거나 내정에 간섭하는 것을 허용하지 않을 것이며, 우리 역시 다른 나라에 자기의 의사를 강요하지 않을 것”이라고 주장한다. 또한 김일성은 친선과 관련해서는 “우리나라의 자주권을 존중하는 세계 모든 나라들과 친선관계를 발전시킬 것이라며, 그 대상으로 사회주의 국가, 제3세계 비동맹국가, 그리고 북한을 우호적으로 대하는 자본주의 나라들, 특히 아시아 국가들을 지목하고 있다. 마지막으로 평화와 관련해서는 “평화와 안전은 제국주의자들의 침략과 전쟁정책을 반대하는 투쟁을 통해서만 수호할 수 있다”며, 군사동맹 해체, 해외주둔군 철수, 비핵시대 창설을 구체적인 과제로 제시하였다.¹⁰⁴⁾

일반적으로 외교란 타국과의 관계에서 자국의 국가이익을 도모하기 위해 취하는 제반 활동을 의미한다. 물론 국가이익의 구체적 내용은 나라별로 다르겠지만, 생존과 번영이 핵심적 국가이익 범주라는 데는 별다른 이견이 없다.¹⁰⁵⁾ 특히 북한의 경우에는 강대국에 둘러싸인 약소국이라는 지정학적 특성상 어느 나라보다 생존의 문제에 민감할 수밖에 없고, 이는 북한 외교의 국익 추구적 성격을 강화시키는 요인으로 작용한다.

그런데 위에서 살펴보았듯이, 북한의 외교이념에는 ‘국익 추구행위로서의 외교’라는 관념에 더해 반제자주, 민족적·계급적 해방, 세계사회주의운동의 발전 등 ‘혁명운동으로서의 외교’라는 관념이 착종되어 있다. 여기에는 두 가지 요인이 작용하고 있는 것으로 보인다. 첫째, “전국적

¹⁰⁴⁾ 김일성, “조선노동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고,” 『김일성저작집 35』 (평양: 조선노동당출판사, 1987).

¹⁰⁵⁾ 구영록, “대외정치의 핵심개념으로서의 국가이익,” 『한국과 국제정치』, 제10권 1호 (1994).

범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행”한다는 한반도 공산화 통일노선이다.¹⁰⁶⁾ 물론 북한이 아직 공산화 통일노선을 유지하고 있는 지에 대해서는 이견이 있지만¹⁰⁷⁾ 공산화 통일은 「조선로동당 규약」에 당면임무로 명시돼 있는 목표이므로 북한이 이를 포기하거나 먼 미래의 일로 미뤄두고 있다고 보는 것은 잘못이라는 견해도 많다. 둘째, 보다 중요한 것은 북한의 유일 집권당인 조선노동당의 공산당적 정체성과 관련이 있다. 사회주의·공산주의 이데올로기에서 국가란 전 세계의 공산화라는 공산당의 혁명이념을 실현하기 위한 도구로 규정된다.

세계혁명운동에의 기여라는 각국 공산당에 부여된 국제적 임무는 ‘프롤레타리아 국제주의’로 불린다. 레닌에 따르면, 프롤레타리아 국제주의란 민족주의와 자국 이기주의를 배격하고 일국의 혁명운동을 세계적 규모의 혁명운동의 이익에 복종시키는 것을 의미한다. 이를 위해 레닌은 코민테른(국제공산당)을 조직하고 각국의 사회주의·공산주의 운동을 일괄적으로 지도하고자 하였다. 그러나 코민테른은 소련공산당에 의해 창립되고 소련공산당의 지원으로 운영됐기 때문에 소련의 국가이익에 영향을 받을 수밖에 없었다. 특히 스탈린은 소련이라는 세계혁명의 기지를 먼저 공고히 한 후 그것을 토대로 다른 나라에서 반제국주의 투쟁을 활성화한다는 ‘일국사회주의론’에 기반한 세계혁명론을 제시하였다.¹⁰⁸⁾ 이에 따르면 세계 모든 국가의 공산당과 혁명운동은 소련의 국가이익에 종속돼야 하고 소련의 지시를 따라야 했다. 이로부터 프롤레타리아 국제주의는 소련의 ‘지배주의’로 변질되었다.

그런데 지배주의의 문제는 소련만이 사회주의 국가이던 상황에서는 현실적 문제로 대두되지는 않았다. 그러다 제2차 세계대전의 종식과 함

106) 「조선로동당 규약」 전문(2012.4. 개정).

107) 이종석, 『현대북한의 이해』(서울: 역사비평사, 2000), pp. 378~392.

108) 정성장 외, 『북한의 국가전략』(서울: 한울아카데미, 2003), pp. 223~225.

계 각국에서 공산당이 정권을 장악하면서 프롤레타리아 국제주의와 국가이익 간 충돌이 시작되었다. 혁명운동으로서의 외교와 국익 추구행위로서의 외교가 충돌하기 시작한 것이다. 중소분쟁은 그 대표적 사례였다. 그런데 북한과 같은 아시아 약소국의 입장에서 보면 프롤레타리아 국제주의 명목의 지배주의적 위협은 소련만이 아니라 중국으로부터도 제기되었다. 왜냐하면 소련은 유럽에 치중하면서 아시아 공산당과 공산국들에 대한 관리는 일정 부분 중국에 위임하고 있었기 때문이다. 따라서 북한은 ‘두 개의 지배주의’에 대처해야 하는 상황에 직면하게 된다.¹⁰⁹⁾

북한이 프롤레타리아 국제주의와 국가이익 간 충돌에 대처하기 위해 개발한 논리가 바로 자주외교였다. 자주외교의 기본논리는 “각국이 프롤레타리아 국제주의를 실천하는 최선의 길은 다름 아닌 자기나라 혁명을 완성하는 것”이다. 뒤집어서 이야기하면 자국의 국익에 충실한 것이 곧 세계혁명에 기여하는 것이며, 프롤레타리아 국제주의는 ‘국익의 범위 내에서’ 실천되어야 한다는 것이다. 또한 세계혁명에서 소련의 지도적 지위를 부정하는 것은 아니지만, 자기나라 혁명을 가장 잘 아는 것은 소련(이나 중국)이 아니라 바로 그 나라의 공산당이므로 프롤레타리아 국제주의는 각국의 정책적 자율성과 배치되지 않는다는 것이다. 자율성(자주성)에 기초하되 소련을 중심으로 형제적 단결을 이루는 것이 북한이 그리는 이상적인 사회주의 국제질서였다. 이처럼 자주외교는 냉전 시기 대(對)사회주의권, 특히 소련이나 중국과 같은 사회주의 대국과의 관계에서 지켜야 할 외교원칙, 대(對)동맹외교를 규제하는 규범으로 제시된 것이었다.

자주외교론의 맹아는 교조주의와 형식주의를 비판한 1955년 12월 28일 자 김일성의 연설에서 발견된다.¹¹⁰⁾ 소련이나 중국을 모방할 것이

109) 최명해, 『중국·북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』 (서울: 오름, 2009), pp. 60~65, p. 72.

110) 김일성, “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여,”

아니라 ‘조선혁명’, 다시 말해서 국익을 중심에 두고 사고하라는 요구였다. 이후 1956년 8월 종파사건에 대한 소련과 중국의 내정개입, 그리고 이후 터져 나온 중소분쟁을 겪으면서 북한의 자주외교론은 주체사상(사상에서의 주체, 정치에서의 자주, 경제에서의 자립, 국방에서의 자립)으로 심화되었고, 1960년대 후반부터는 소련과 중국에 대한 의존을 벗어나 제3세계 비동맹 국가들과의 관계를 강화하는 비동맹외교로 외연이 확대되었다. 나아가 1970년대부터는 일부 자본주의권 국가와의 접촉과 개방외교로 이어졌다. 이른바 ‘친선외교’의 시작이었다. 북한이 평화를 반제자주투쟁으로 이해하는 것처럼, 친선외교 역시 자주외교의 외연확장이었던 것이다.

그러나 외연확장에도 불구하고 냉전 시기 자주외교의 중심대상은 역시 북한의 생존과 번영에서 절대적 비중을 차지한 소련과 중국일 수밖에 없었다. 그리고 1960년대 중반 이후 자주외교는 지배주의에 대한 수동적 저항에서 벗어나, 소련과 중국 사이를 오가며 적극적으로 국익을 극대화하는 ‘등거리 외교’로 나타났다.

등거리 외교가 가능했던 것은 주위에 두 개의 대립하는 강대국이 존재했던 북한의 지정학적 환경 때문이었다. 중소분쟁이 바로 그것이다. 중소간 전략적 경쟁과 분규는 북한의 지정학적 가치를 증가시켰고, 북한은 이를 기회로 활용하여 안보적, 경제적 이익을 극대화할 수 있었던 것이다. 중소분쟁의 기간이 북한의 경제적 전성기와 일치하는 것은 우연이 아니다.

그러나 중소분쟁은 1989년 5월 중소 정상회담으로 종식되었다. 이와 함께 탈냉전이 시작되었다. 국익을 극대화할 수 있었던 사회주의 진영 내부의 갈등이 사라졌을 뿐 아니라 사회주의 진영 자체가 사라져버린 것이다. 특히 1990년 9월 한소수교와 1992년 10월 한중수교로 인해 북한은 냉전기 동맹국이자 최대의 후견국이었던 소련과 중국을 상실하였다.

『김일성저작집 9』(평양: 조선노동당출판사, 1980).

더욱이 북·중·러 북방 삼각동맹의 해체에도 불구하고 한·미·일 남방 삼각동맹은 일정한 조정을 거쳐 그대로 유지되었다.

스토펜 월트(Stephen Walt)에 따르면, 어떤 약소국이 강력한 적대세력에 직면할 경우 우선은 외부균형(동맹 형성)을 추구하게 되지만, 마땅한 외부균형의 대상이 없을 경우에는 불가피하게 적대세력에 편승할 수밖에 없다.¹¹¹⁾ 북한 역시 탈냉전 세계질서를 주관하는 미국에 편승하는 길 이외에 대안이 없었다. 그러나 북한의 독특한 점은 일방적 굴복이 아니라 갈등적 방식의 편승을 추구했다는 것이다. 사회주의 체제전환의 세계사적 흐름 속에서 일방적 굴복은 정권과 체제의 붕괴로 해석되었다. 따라서 북한은 정권과 체제를 유지하는 가운데 통제 가능한 방식으로 탈냉전 국제질서에 편입되고자 하였다. 주지하듯이 이를 위해 북한이 활용한 것이 핵무기 개발이었다.

요컨대 냉전 시대 자주외교가 등거리 외교로 나타났다면, 탈냉전기에는 갈등적 편승외교로 발현되었다.¹¹²⁾ 이와 함께 냉전 시대 동맹외교의 규범이었던 자주외교는 탈냉전과 함께 적대국 외교의 규범으로 전환되었다.

그러나 우리가 잊지 말아야 할 것은 갈등적 편승 외교나 등거리 외교는 전략 환경에 적응한 자주외교의 표현 형태라는 사실이다. 즉 북한이 자주외교를 고수하는 한 전략 환경이 변하면 등거리 외교는 언제든지 재등장할 수 있다는 점이다. 2000년대 중반 이후 북한은 나진항 개발을 둘러싼 중국과 러시아 간 경쟁을 활용하여 이익을 극대화하는 전략을 추진하였다. 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후 미국과 중국의 전략경쟁이 심화되면서 북한에는 양국 사이의 갈등을 활용할 새로운 기회를 맞게 되었다. 물론 그동안 미국이 대북 무시정책을 견지하여 북한은 등거리 외교를 재연할 기회를 얻지 못하였다. 그러나 트럼프 행정부가 천명하였듯이 향후

¹¹¹⁾ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987).

¹¹²⁾ 장노순, “약소국의 갈등적 편승정책: 북한의 통미봉남 정책,” 『한국정치학회보』, 제33집 1호 (1999).

미국의 대북 관여정책이 본격화되는 경우 북한은 냉전 시대와 유사한 자주외교의 전성기를 맞을지도 모를 일이다.

나. 대미 및 대중인식과 정책의 전개

(1) 미중 강대국 체제 등장 이전

탈냉전 이후 약 10여 년의 기간 동안 북핵 문제 등 한반도 문제 해결을 주도한 것은 언제나 미국이었다. 1980년대 후반 한국이 일시적으로 주도권을 행사한 적이 있지만 이는 어디까지나 미국 주도의 세계적 냉전해체 작업 중 일부를 과도적으로 위임받은 것에 불과했다. 그리고 북핵 문제의 발발과 함께 이마저도 다시 미국으로 이전되었다.¹¹³⁾ 그 결과 북한의 NPT 탈퇴로 야기된 1차 북핵위기는 1994년 「북미제네바합의」로 봉합되었고, 북한의 비밀 핵시설 논란에서 비롯된 「금창리 위기」와 연이은 대포동 미사일 위기는 2000년 「북미공동코뮤니케」로 봉합되었다.

이 기간에 중국은 한반도 문제 해결 과정에서 ‘방관자’ 역할에 머물렀다. 1992년 한중수교 이후 1999년 김영남 최고인민회의 상임위원장의 방중 이전까지 북중 간 고위급 대화가 단절되어 한반도 문제에 개입할 직접적인 통로가 없었기 때문이다. 이에 따라 이 시기 북한의 대외정책은 거의 전적으로 대미외교와 이를 가능케 할 한국 및 일본과의 외교에 집중되었다.

1990년대의 경우 세계는 미국 중심의 단극 체제(unipolar system)

¹¹³⁾ 노태우 정부의 북방정책은 역대 한국정부의 대북정책 중에서 한미관계의 제약으로부터 가장 자율적이었던 것으로 평가되고 있지만, 이러한 자율성은 미국의 지원 내지는 묵인하에서만 가능했던 것이다. 미국 입장에서 한국의 북방정책은 냉전에서 승리한 자본주의진영의 전후 처리과정에 대해 냉전의 동반 전승국인 한국이 협조하는 것에 불과했으며, 또한 당시 미국 내에서 부각되고 있던 고립주의 경향에 대한 부응의 필요성에도 기인하는 것이었다. 그러나 북한 핵 문제가 부각되어 미국이 보다 적극적으로 한반도 문제에 개입해야 할 필요성이 생기면서 대북정책에서 한국 정부의 자율성은 크게 제약되기 시작한다. 전재성, “노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 이후의 북방정책의 변화과정 분석,” 하용출 외, 『북방정책: 기원, 전개, 영향』(서울: 서울대학교출판부, 2003).

였고, 강대국들조차 미국에 편승하지 않고서는 미래를 보장받기 힘들었다.¹¹⁴⁾ 북한 역시 탈냉전 세계질서를 주관하는 미국에 편승하는 길 이외에 대안이 없었다. 이것이 북한식 교차승인 전략, ‘남방외교’였다. 김일성의 남방정책은 한국과 일본을 통해 미국에 접근하는 우회전략으로 특징지어진다. 남방정책의 목표는 탈냉전기 세계질서를 주도하는 미국과의 관계 개선이지만, 대미협상의 통로가 막혀 있는 조건에서 ‘서울과 도쿄를 거쳐 워싱턴으로’ 가는 길을 우회하고자 했던 것이다.¹¹⁵⁾

남방정책은 초기에는 상당한 성과를 내는 듯했다. 1990년 9월 일본의 자민당과 사회당은 북한에 고위 특사를 보내 「조선노동당·자민당·사회당 3당 공동선언」을 채택하였다. 여기서 양측은 조기 북일수교를 합의하였다. 남북관계의 경우 총리급 회담(1990.9.~1991.12.)을 통해 「남북기본합의서」(1991.12.)와 「한반도 비핵화 공동선언」(1991.12.)을 채택하였다. 이를 바탕으로 북한은 1992년 1월에는 미국과 고위급회담(김용순 노동당 비서와 아놀드 캔터 국무차관 간 회담)을 개최할 수 있었다.

그러나 1992년 가을부터 문제가 꼬이기 시작했다. 1992년 10월 한국에서는 남로당 이래 최대 간첩단 사건이라는 ‘중부지역당’ 사건이 발표되어 남북관계가 급속히 악화되었다. 같은 달 일본에서도 「3당 공동선언」의 주역인 가네마루 신 자민당 부총재가 불법 정치자금을 받은 사실이 드러나 정치적으로 몰락하면서 북일수교를 향한 정치적 동력이 상실되었다.

북미관계 개선을 위해 필수통로였던 북일관계와 남북관계가 모두 막히자 북한은 미국과 직접 담판을 목표로 과감한 핵외교를 전개하기 시작했다. 1차 남방외교가 한국과 일본을 경유하여 미국에 접근하는 정책이

¹¹⁴⁾ William C. Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World,” *International Security*, vol. 24, issue 1 (1999).

¹¹⁵⁾ 임수호, “김영삼정부 시기 북한의 대남정책과 남북관계,” 『남북한 통합과 국내정치』 (서울대학교 통일평화연구원 주최 제15차 통일학·평화학 기초연구 학술심포지움 발표논문집, 2012.12.06.), p. 151.

었다면, 2차 남북외교는 북미수교로 직행하려는 핵 강압 외교였다. 이때 부터 북한의 대미 편승전략은 본격적으로 갈등적 편승의 양상을 띠기 시작한다. 그 결과 북한은 미국을 상대로 1994년 10월 「북미제네바합의」와 2000년 10월 「북미공동코뮤니케」를 얻어내는 데 성공한다. 두 합의의 골자는 북한이 핵과 장거리 미사일을 포기하는 대가로 미국은 체제보장과 평화협정, 북미수교를 제공하는 것이었다.

한국과 일본을 경유하고자 했던 1차 남북외교의 실패와 달리 미국으로 직행하고자 했던 2차 남북외교의 성공은 남북관계와 북일관계, 그리고 탈냉전 이후 사실상 단절됐던 북중관계와 북러관계의 개선을 견인했다. 이는 국제질서에서 미국이 차지하고 있던 역할에 따른 당연한 귀결이었다. 2000년 6월과 9월에는 역사상 최초로 남북 정상회담과 북일 정상회담이 개최되었고, 같은 해 5월과 7월에는 탈냉전 이후 처음으로 북중 정상회담과 북러 정상회담이 개최되었다. 특히 북중 정상회담에서는 ‘피로써 맺은 조중친선’이 재확인되었다.

중국이 한반도 문제에서 방관자를 넘어선 보다 적극적 역할을 맡게 되는 것은 바로 이 시기부터였다. 2000년 5월 북중 정상회담으로 북중관계가 복원된 상황에서 2002년 2차 북핵위기가 발발하자 중국은 북한과 미국 사이의 ‘정직한 중재자’ 역할을 자임하고 북·미·중 3자 회담을 거쳐 6자회담을 성사시켰다. 하지만 중국의 역할은 자신이 쟁취한 것이라기 보다는 미국의 정책 전환의 결과물에 가까웠다. 북미 직접 협상을 원했던 클린턴 행정부와 달리 부시 행정부는 중국을 북한 ‘처벌을 위한 국제연대(coalition for punishment)’에 끌어들이고자 했기 때문이다. 당시 미국에 6자회담은 북한의 비타협성을 부각시킴으로써 본격적 대북제재를 추진하기 위한 명분 축적 장치에 가까웠다.¹¹⁶⁾ 한국과 중국을 북핵 문제

¹¹⁶⁾ Victor Cha, “Korea’s Place in the Axis,” *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 3 (May/June 2002), pp. 81~83; Victor Cha, “Why We Must Pursue ‘Hawk Engagement,’” in *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*,

해결을 위한 협상의 주체로 끌어들이므로써 대북제재 국면에서 이탈할 수 없도록 만드는 것이 목적이었다.

2005년 8월 미중 양국은 고위급 전략대화를 개최, 탈냉전 이후 처음으로 북한을 포함한 한반도 문제를 깊이 논의하였다.¹¹⁷⁾ 여기서 미국은 중국을 북핵 문제의 책임 있는 '이익상관자(stakeholder)'로 부각시켰고, 중국 역시 이에 적극 호응하였다. 이를 배경으로 중국은 기존의 저자세에서 탈피, 2005년 제4차 6자회담에서는 「9·19 공동성명」을 도출하는 데 결정적 역할을 하였다.¹¹⁸⁾ 이와 함께 북한의 불법행위에 대한 압박조치에도 적극적으로 동참하기 시작했다.

하지만 북한 입장에서 볼 때 한반도 문제에 대한 중국의 개입은 결코 달갑지 않은 현상이었다. 북한은 어디까지나 미국과의 직접 담판을 통해 자신의 생존과 번영에 필요한 조건을 획득하고 싶어 했고, 여기에 중국이 개입하는 것은 문제의 본질을 흐릴 뿐 아니라 문제 해결의 진전을 더디게 하는 것이라고 보았다. 실제 중국의 중재 아래 2003년 시작된 6자회담은 「9·19 공동성명」이 도출되기 이전까지는 아무런 진전을 보지 못하고 있었고, 어렵게 도출된 「9·19 공동성명」마저 미국의 BDA 제재에 막혀 구체적 로드맵을 도출하지 못하고 있었다. 북한의 시각에서 볼 때 여전히 문제의 핵심은 미국이었고, 미국의 정책 전환을 가져올 북미 직접담판이 필요하였다.

이를 위해 북한이 선택한 것이 2006년 10월 제1차 핵실험이라는 초강경 도발이었다. 북한의 핵실험은 당시 미국 중간선거에서 공화당의 패배

eds. Victor Cha and David Kang (New York: Columbia University Press, 2003), ch. 3.

¹¹⁷⁾ “Zoellick Details Discussions with China on Future of the Korean Peninsula,” *The Washington Post*, September 7, 2005.

¹¹⁸⁾ 최명해, “시진핑의 중국, 대북한 전략은 변할 것인가?” 『중국의 꿈을 향한 시진핑 시대의 도전과 선택』 (평화재단 주최 제60차 전문가포럼 발표논문집, 2013.04.15.), pp. 31~32.

와 맞물려 부시 행정부의 대북정책 전환을 가져왔다. 2006년 11월 18일 하노이 APEC 정상회담 도중에 열린 한미 정상회담에서 부시 대통령은 “북한이 핵무기 프로그램을 포기하면, 종전을 공식적으로 선언하고 평화 조약을 체결할 용의가 있다”고 제안하였다. 이 제안이 놀라운 것은 한반도 평화협정 제안이 한국이 아니라 미국 대통령의 입에서 나왔다는 점이다. 1974년 이후 북한은 일관되게 북미 평화협정을 주장해왔으나, 한미 양국은 평화협정의 주체는 남한과 북한이라는 입장을 고수하였기 때문이다.

중국 입장에서 더 곤혹스러운 점은 중국을 제외한 남·북·미 평화협정이 현실화할 가능성이었다. 사실 북한은 2000년대 들어서부터 기존의 북미 평화협정 요구를 완화하고 한미 양국의 요구를 받아들여 남·북·미 평화협정을 체결할 수 있다는 뉘앙스를 비쳐왔다. 예컨대 2004년 5월 12일 한성렬 유엔 주재 차석대사는 미국 USA Today와의 인터뷰에서 평화협정 체결의 당사자로 “한반도에 군대를 두고 있는 모든 나라”를 지목했다. 비록 비공식 언급이긴 하지만 명백히 남·북·미 3자 평화협정을 제안한 것이다.¹¹⁹⁾ 또한 북한은 2005년 7월 22일 「정전협정」 체결 52주년을 맞아 발표한 외무성 대변인 담화에서 미국에 평화체제 수립을 요구하면서도 북미 당사자주의를 함축하는 어떠한 단어도 포함시키지 않았다.

결정적인 것은 2007년 10월의 남북 정상회담이었다. 당시 노무현 대통령과 김정일 국방위원장은 공동성명을 통해 “현 정전체제를 종식하고 항구적인 평화체제를 구축해나가야 하는 데 인식을 같이하고, 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 했다”고 밝혔다. 이는 평화협정 체결 과정에서 중국을 배제할 수도 있다는 명백한 시그널이었다.

북한의 1차 핵실험에 대해 중국은 북한을 강하게 비판하면서 북중관

¹¹⁹⁾ “North Korea suggests peace treaty to settle nuclear dispute,” *USA Today*, May 13, 2004.

계 역사상 처음으로 유엔 안보리 제재결의안에 찬성하였다(UNSCR 1718, 2006.10.14.). 그러나 부시 행정부가 대북정책 기초를 전환하면서 북핵 협상의 주도권만이 아니라 평화협정 체결 과정에서 배제될지도 모르는 상황에 몰리게 되었다. 이에 중국은 미국의 외주를 받은 단순한 중재자를 넘어 북미 양국 사이에서 ‘균형자’ 역할을 맡음으로써 자신의 전략적 입지를 확보하는 방향으로 대북정책의 기초를 선회하게 된다.¹²⁰⁾ 특히 이러한 기초 선회는 2009년 5월 북한의 2차 핵실험 이후 뚜렷해지는데, 1차 핵실험 이후 중국이 대북관계 복원에 나서는 데 1년이 넘는 시간이 걸렸으나, 2차 핵실험 이후에는 불과 4개월 만에 원자바오 총리를 평양에 보내 관계를 신속히 복원시킨 것도 이 때문이다.

이후 오바마 행정부 임기 내내 북핵 문제를 비롯한 한반도 문제에 대한 중국의 정책은 ‘상황 관리’로 일관하였다. 스스로 핵보유국을 천명한 북한이 핵무기를 포기할 가능성은 희박하다고 보고 핵 문제나 기타 남북관계로 인해 한반도에 불안정이 조성되는 것을 통제하는 데 주안점을 두었다. 중국에 핵 문제의 해결은 상당히 먼 미래의 일로 받아들여졌는데, 비핵화는 결국 북한의 개혁·개방의 산물일 수밖에 없고, 이를 위해서는 긴 호흡을 가지고 북한에 대해 관여정책을 추진해야 한다고 보았다. 또한 중국은 6자회담의 재개를 지속적으로 강조하였는데, 이는 6자회담을 통해 북한의 비핵화를 유도할 수 있다고 기대해서라기보다는 북한과 미국을 비롯한 주요 행위자들을 다자협상틀에 결박시킴으로써 한반도 상황을 안정적으로 관리할 수 있다고 보았기 때문이다. 특히 북한의 전략적 도발에 대해 중국은 북한과 미국의 입장을 모두 고려하는 스탠스를 취하였다. 즉 한편으로는 대북제재에 동의하면서도 다른 한편으로는 제재가 북한 체제의 불안정을 초래하지 않는 선에서 추진되도록 개입하였다.

¹²⁰⁾ 최명해, “시진핑의 중국, 대북한 전략은 변할 것인가?” p. 32.

(2) 미중 강대국 체제 이후

탈냉전기 북한 외교의 비극은 언제나 성공과 함께 실패의 씨앗이 배태되었다는 데 있다. 1994년 「북미 제네바합의」는 1995년 미국 상하원을 공화당이 모두 장악하는 ‘공화당 혁명’으로 인해 좌절되었다. 2000년 「북미공동코뮤니케」는 몇 달 후 네오콘이 장악한 부시 행정부의 등장으로 빛도 보기 전에 사실상 폐기되었다. 2005년 「9·19 공동성명」은 미국 내 강경파의 반발(‘BDA 제재’)로 이행이 지연되었고, 이를 돌파하기 위해 감행한 핵실험이 부시 행정부의 대북정책 기초를 바꿨으나 곧이어 미국의 정권이 교체되고 말았다. 오바마 대통령은 대선 기간 북한과의 대화를 예고했으나 임기 내내 “같은 말을 세 번 하지 않겠다”며 대북 무시정책으로 일관하였다.

오바마 행정부의 대북정책이 강경해진 것은 행정부 출범 직전 북한이 감행한 장거리 미사일 시험발사 때문이라는 분석이 있다. 하지만 북한의 도발이 대북 ‘전략적 인내(strategic patience)’ 채택의 계기로 작용한 것은 분명하지만 무려 8년간이나 대북 무시정책으로 일관하게 만든 근본적 동력이라고 보기는 어렵다. 마찬가지로 2009년 초 북한의 장거리 미사일 시험발사에 대한 일반적 해석은 지난 20여 년간 성공해온 대미 강압외교의 관성에 따른 구태였고, 미국 내 기류 변화를 감지하지 못한 도발로 초장기 대북 강경정책을 초래하고 말았다는 것이다. 이 역시 해당 시점에서는 타당한 분석일 수 있으나 당시 변화하던 미중관계와 중국의 대북정책을 고려하면 일면적 해석일 수 있다.

미국의 대북 ‘전략적 인내’는 북한이 먼저 비핵화에서 ‘진정성’을 보이기 전에는¹²¹⁾ 도발이나 유화조치에 일희일비하지 않겠다는 것인데, 이것은 구체적 대북정책이라기보다는 일종의 정책적 스탠스에 해당한다.

¹²¹⁾ 오바마 행정부는 ‘진정성 있는 행동’이 무엇을 의미하는지 한 번도 구체적으로 제시한 적이 없다.

실제 오바마 행정부는 구체적 대북정책을 내놓은 적이 없다. ‘전략적 인내’의 진정한 의미는 ‘아시아 회귀’ 내지는 ‘아시아 재균형’이라는 미국의 대중국 정책의 맥락하에서만 제대로 이해될 수 있다.

탈냉전기 미중관계는 갈등과 협력, 경쟁이 복합적으로 공존하는 불안정한 양상을 지속해왔다. 미국은 자국의 패권적 지위를 위협할 잠재적 도전국인 중국에 대해 포섭과 견제의 양면전략을 구사해 왔으며, 중국은 미국의 견제정책에 대응하면서도 경제발전에 필요한 안정적 대외환경 구축을 위해 미국 주도의 국제 체제에 자발적으로 편입하는 모습을 보여 왔다.¹²²⁾

하지만 현실주의 국제정치이론들이 예견하듯이 중국의 빠른 성장은 협력보다 갈등이 두드러지는 국면의 도래를 불가피하게 만들었다. 그 변곡점은 대체로 2008년 글로벌 금융위기를 전후한 시기였다고 할 수 있다. 부시 행정부 시기 미국은 반테러전쟁의 핵심전선인 중동 문제에 몰두하였고, 그 결과 아태 지역에 대한 중국의 영향력은 경제력에 비례하여 빠르게 증대하였다. 이러한 상황에서 글로벌 금융위기는 미국의 국력 쇠퇴의 징조로 해석되었고 때맞춰 중국은 아태 지역에서 힘에 부합하는 역할을 노골적으로 요구하기 시작하였다.

때마침 출범한 오바마 행정부는 이러한 상황을 시정 내지는 견제하려는 본격적인 노력을 경주하게 된다. 오바마 행정부의 이른바 ‘아시아 회귀(pivot to Asia)’ 또는 아태 지역 재균형(rebalancing)은 군사·경제·외교 등 다방면에서 중국의 영향력 확대를 견제하고 미국의 존재감과 주도권을 복원하는 데 목적이 있었다. 이에 대해 중국은 그간 내정과 대만, 티베트, 신장 등 일부 영토 문제에 국한해 방어적으로 사용하던 ‘핵심이익’ 개념을 확장하는 것으로 대응하였다. 특히 남중국해를 핵심이익으로 규정하는 한편, 한반도를 그에 준하는 이익으로 승격시켰다. 미국의 ‘아시아 회귀’와

122) 장달중·임수호, “부시 행정부의 패권전략과 동아시아의 안보딜레마,” 『국가전략』, 제 10권 2호 (2004).

중국의 ‘핵심이익 확장’이 의미하는 것은 갈등의 증폭이었다. 오바마 행정부 출범 이후 남중국해와 한반도, 그리고 환율 및 무역·통상 등을 둘러싸고 미국과 중국의 노골적 힘겨루기가 본격화된 것은 우연이 아니다.

물론 오늘날 미국과 중국 사이의 대립과 경쟁은 과거 냉전 시기 미국과 소련 사이의 관계와는 판이하게 다르다. 어떤 방식으로든 상대방의 ‘절멸’을 궁극적 목표로 했던 미소 냉전과 달리 오늘날 미중관계는 공존을 전제로 한 갈등과 협력의 이중주로 특징지어지기 때문이다. 특히 양국 간 경제적, 금융적 상호의존성을 고려할 때 서로를 전면적으로 배제하는 냉전적 관계로의 회귀는 그 가능성이 희박하다고 할 수 있다. 그러나 그렇다고 하더라도 협력보다 갈등의 요소가 점점 커지고 있는 것도 부인할 수 없는 사실이다.

오늘날 미국과 중국이 벌이고 있는 전략적 경쟁의 핵심무대는 동남아시아와 동북아시아라고 할 수 있다. 오바마 행정부는 탈냉전과 반테러 전쟁을 거치면서 느슨해진 이 지역의 동맹관계를 다시 강화하고 연계함으로써 동남아와 동북아를 잇는 거대한 중국 견제망을 구축하고자 하였다. 그리고 동북아에서 이를 완성하기 위해서는 한·미·일이 공동으로 참여하는 미사일 방어망 구축을 서둘러야 한다고 보았다.¹²³⁾ 따라서 북한의 핵 개발은 그 자체로만 보면 동아시아의 불안정 요소이지만 적절한 선을 넘지 않는다면 미중 전략 경쟁에 활용될 수 있다고 보았다.

오바마 행정부의 대북정책 기조인 ‘전략적 인내’는 이러한 필요성의 산물이었다. 북핵 문제에 국한해서 보자면, 전략적 인내는 아태 재균형 시대의 대북 반확산(counter-proliferation) 전략이라고 할 수 있다. 대북 반확산 전략은 부시 행정부 시기 대북 강경정책의 근저를 형성하는 전략이다. 북핵 고도화 차단에 초점을 두고 협상을 통해 핵 문제를 해결

¹²³⁾ U.S. Department of Defense, *Ballistic Missile Defense Review Report*, pp. 32~33.

하고자 했던 클린턴 행정부의 비확산(non-proliferation) 전략과 달리 부시 행정부의 반확산 전략은 북핵의 외부확산 방지와 미사일 방어망, 선제공격능력 등 북핵 위협에 대한 억지력 증가에 초점을 두고 둔 것이다. 그리고 북한이 핵 문제에서 선제적 조치를 취하지 않는 한 진의(眞意) 협상은 불필요하다고 보았다.¹²⁴⁾ 오바마 행정부의 전략적 인내는 사실상 부시 행정부의 반확산전략을 그대로 계승하되 이를 아태 지역 재균형에 활용하려는 목적에서 추진된 것이다.

물론 전략적 인내는 대북 비핵화 협상에 대한 좌절감을 배경으로 하고 있다. 아래 <표 V-3>에서 보듯이 1980년대 말 북핵 문제가 국제 안보이슈로 대두된 이래 미국은 북한과 수차례에 걸쳐 비핵화 합의를 도출했지만, 이 모두는 북측의 약속 불이행으로 깨졌거나 깨질 위기에 처해있다. 미국도 책임이 없지 않겠지만, 어쨌든 「워싱턴조약」에는 “같은 말을 세 번 하지 않겠다”는 분위기가 팽배하였다. 전략적 인내는 이러한 미국 내 초당적 대북 회의감을 배경으로 하고 있다.

그러나 전략적 인내는 단순한 수동적 반응 그 이상의 의미를 갖고 있다. 북한 핵 문제를 ‘해결’할 수 없다면 그것을 보다 큰 게임에 ‘활용’하자는 것이다. 즉 미국 내 초당적 대북 회의감을 바탕으로 북핵 문제 해결을 위한 협상을 방치함으로써 북핵 위협을 한·미·일 동맹 강화와 미사일 방어망 구축을 위한 명분으로 활용하고자 하는 것이다. 반면 중국은 북핵 위협을 동결하고 관리함으로써 미국이 추진하는 중국 견제장치의 구축의 동력을 약화시키려는 전략을 펴고 있다. 이것이 2009년 7월 중국 지도부가 대북정책 전환을 결정한 배경이고, 또한 북한이 어떤 도발을 하더라도 “관련국의 냉정과 자제”, “6자회담의 조기재개”를 반복적으로 요구해온 이유이다.¹²⁵⁾

¹²⁴⁾ 임수호, “북핵 위기 20년: 합의와 퇴행,” 『르몽드 디플로마티크』, 제54호, 2013.03.12.

¹²⁵⁾ 임수호, “북한 3차 핵실험 이후 동북아정세와 남북관계,” 『수은북한경제』(2013 봄호), pp. 16~17.

표 V-3 북한 비핵화 관련 주요합의 및 현황

명칭	합의 일시	합의주체	주요내용	현 상황
「한반도 비핵화공동선언」	1991. 12.31.	제5차 남북한 총리회담	- 남북한: 핵무기 및 재처리·농축 포기	파기 위기 (北 파기 선언)
「북미공동성명」	1993. 06.11.	제1차 북미 고위급회담	- 북한: NPT 탈퇴 유보 - 미국: 대북 소극적 안전보장 제공	파기 (2003.1.)
「제네바합의」	1994. 10.21.	제3차 2단계 북미고위급회담	- 북한: 플루토늄 프로그램 포기 및 사찰 허용 - 미국: 대북 경수로 제공, 대북 소극적 안전보장, 북미수교	파기 (2003.1.)
「북미 공동코뮤니케」	2000. 10.12.	올브라이트-조명록 회담	- 북미: 핵·미사일 문제와 북미수교·평화협정 일괄 타결	존속 여부 불확실
「9·19 공동성명」	2005. 09.19.	제4차 2단계 6자회담	- 북한: 모든 핵무기·핵프로그램 포기 - 6자: 대북 경수로 제공, 소극적 안전보장, 북미수교, 평화협정	파기 위기 (北 파기 선언)
「2·13 합의」	2007. 02.13.	제5차 3단계 6자회담	* 9·19 공동성명 이행 관련 실무합의 - 북한: 핵프로그램 동결·신고 - 6자: 중유 5만 톤 제공, 대북관계 개선 논의	파기 (2009.5.)
「10·3 합의」	2007. 10.03.	제6차 2단계 6자회담	* 9·19 공동성명 이행 관련 실무합의 - 북한: 핵시설 불능화 - 6자: 중유 95만 톤 제공, 대북제재 해제, 평화협정 논의 시작	파기 (2009.5.)

명칭	합의 일시	합의주체	주요내용	현 상황
「2·29 합의」	2012. 02.24.	제3차 북미고위급회담	- 북한: 거리미사일·핵실험·우라늄농축 잠정 중단, IAEA 감시단 수용 - 미국: 대북 24만 톤 영양 식품 지원	파기 위기 (향후 재개될 북미회담 출발점)

요컨대 미국의 ‘아시아 회귀(아태 재균형)’는 동아시아의 ‘적절한’ 불안정을 요구한다. 반면 중국이 이를 저지하기 위해서는 동아시아, 특히 한반도의 안정이 필요하다. 따라서 북핵의 ‘수직적 확산’(고도화)은 미국 입장에서는 전략적 자산인 반면, 중국 입장에서는 전략적 부담이다. 따라서 오바마 행정부의 대북정책은 북핵의 ‘수평적 확산’(외부 확산)을 차단한 가운데, 수직적 확산을 방지하는 방식으로 전개됐으며(‘전략적 인내’), 중국의 대북 핵 정책은 수직적 확산을 동결하고 관련국을 다자들에 결박하는 데 초점을 두었다(포괄적 관여와 6자회담).¹²⁶⁾

이러한 미중 갈등은 북한에 새로운 기회로 다가온다. 북한 입장에서 볼 때 중국의 부상과 잠재적 미중 전략경쟁은 등거리 외교를 재연할 기회를 의미했다. 그러나 오늘날 미중 갈등을 냉전 시대 미소관계나 증소관계와 같은 수준의 갈등으로 보기는 어렵다. 갈등과 협력이 공존하는 가운데, 상황에 따라 갈등 우위의 국면이 조성되기도 하고 협력 우위의 국면이 조성되기도 하는 유동적 상황이라고 할 수 있다.¹²⁷⁾ 특히 미중 양국은 글로벌 거버넌스를 위해 서로를 필요로 하기 때문에 갈등국면 속에서도 전략대화나 국방장관회담, 정상회담 등 갈등을 완화하기 위한 협력기제를 강화해왔다. 특히 이러한 회담에서 대만 문제 등에 비해 한반도 문제

¹²⁶⁾ 위의 글, p. 18.

¹²⁷⁾ 이수형, “미-중 강대국 상호 헤징과 남북한 한반도 정치,” 『중국의 부상과 주요국의 대응전략: 헤징전략을 중심으로』 (평화재단 주최 제54차 전문가포럼 발표논문집, 2012.05.22.), pp. 5~21.

는 미중 간 타협이 상대적으로 쉬운 영역이었다. 북한이 볼 때 중국은 한반도 문제에서 북한의 이익을 ‘희생’ 시킴으로써 여타 핵심이익 영역에서 미국의 양보를 이끌어내려 할 가능성이 있었다.

2000년대 중반 이후 북한의 도발은 이처럼 미중 간 갈등이 부각되면서 이를 완화하기 위한 목적으로 미중 공조가 모색되는 시점에 감행됐다는 특징이 있다. 예컨대 1차 핵실험(2006.10.)은 부시 행정부의 중국 견제정책으로 미중 갈등이 심화된 상황에서 이를 완화하기 위해 미중 전략 대화가 시작되는 시점에 감행되었다. 마찬가지로 3차 핵실험(2013.2.)은 미국의 아태 재균형 정책으로 미중 갈등이 고조된 이후 2011년 1월 미중 정상회담을 통해 이 갈등이 봉합된 상황에서, 특히 한반도 문제 해결에서 미중 콘도미니움이 예고되는 상황에서 감행되었다. 다시 말해서 북한은 미중 갈등의 ‘기회’와 미중 협조의 ‘위협’이 동시에 존재하는 상황에서 자신에게 유리한 전략 환경을 조성하기 위한 목적에서 핵실험을 감행했던 것이다. 1, 2차 핵실험은 한편으로는 미국의 대북 강경정책을 돌파하려는 의도와 함께, 동아시아에서 미사일 방어망을 매개로 한·미·중 간 안보갈등을 이간하고(driving wedge) 미국에 경사된 중국을 자기편으로 끌어들이려는 의도에서 감행되었다. 미국은 북핵 위협을 ‘명분’으로 중국 견제용 미사일 방어망을 구축했기 때문에, 중국이 미국의 견제정책을 우회하려면 북한의 ‘자제’가 필요했고, 이는 다시 북중관계의 개선을 요구했기 때문이다.

북한의 이러한 행동은 대미관계의 측면에서 보면 실패로 판단된다. 그러나 미중관계에서 갈등을 부추기고 중국을 견인하는 측면에서 본다면 반드시 실패했다고 보기는 어렵다. 대미관계에서의 돌파는 비핵화를 전제로 한다. 그러나 사실 북한은 1차 핵실험을 전후한 시기부터 비핵화는 자신만의 비핵화가 아니라 미국의 대남 핵우산 폐기와 연동되어야 한다고 일관되게 주장하고 있다. 이것이 북한이 말하는 ‘조선반도 비핵화’이다. 그런데 이 주장은 중국의 이익과도 부합하는 면이 있다. 미국의 대남

핵우산은 결국 미국의 동아시아 핵전력 운용의 일부이기 때문이다.

한편, 오바마 행정부가 아태 재균형과 그 일환으로 대북 전략적 인내를 추진하는 동안 북한은 20여 년간의 남방외교를 잠정 중단하고 대신 북방 외교를 강화하였다. 북방외교란 과거 북방삼각동맹을 형성했던 중국 및 러시아와의 관계를 강화하고, 양국의 경쟁적 대북접근을 활용하는 정책을 의미한다. 실제 중국과 러시아는 지정학적, 지경학적 동기에 의해 2000년대 후반부터 동북아를 향한 동진정책을 추진하였고, 북한 개발을 둘러싸고 양국의 경합이 발생하기도 하였다.¹²⁸⁾ 이러한 상황에서 북한은 북중관계와 북러관계를 동시에 개선함으로써 양국 간 경쟁을 유도하고 그 속에서 실익을 챙기는 정책을 추진한 것으로 보인다. 이러한 경쟁은 나진항과 청진항 개방, 대북 인프라 연결, 북한 자원개발 등에서 전개된 것으로 알려지고 있다.

이러한 북한의 행태는 냉전 시대 김일성이 소련과 중국을 상대로 펼쳤던 등거리 외교를 연상시킨다. 그러나 당시 북방외교와 2000년대 후반 신북방외교는 성격이 다르다. 현재 중러관계는 갈등보다는 협력이 지배적이어서 양국 간 경쟁을 활용해서 북한이 얻어낼 수 있는 보상은 많지도 않고, 안정적이지도 않다. 무엇보다 오늘날 중러관계는 미중관계에 의해 규정되는 측면이 강하다. 따라서 북한 입장에서도 중국-러시아가 아니라 미국-중국 사이에서 등거리 외교를 벌이는 것이 훨씬 크게 안정적인 게임이다. 이런 점에서 신북방외교는 남방외교를 대체한다기보다는 그것이 좌절된 상황에서 북한이 생존을 위해 일시적으로 추진한 정책이라고 보는 것이 타당하다. 김정은 체제 등장 직후부터 2009년 이후 밀착된 북중 관계를 재조정하려는 움직임이 나타난 것도 이와 무관하지 않다.¹²⁹⁾

요약하면 오바마 행정부는 협상을 통한 비핵화가 사실상 불가능하다

128) 임수호·최명해, “북·중 경제밀착의 배경과 시사점,” 『SERI Issue Paper』 (2010.10.01.).

129) 임수호, “김정은시대 북한의 대외정책 기초,” 『KNSI REPORT』, 코리아연구원 특별기획 제40-1호 (2012.08.27.).

고 보고, 북핵의 ‘수평적 확산’을 철저히 차단하는 가운데, ‘수직적 확산’은 아시아 회귀의 전략적 자산으로 활용하려는 입장에서 있었다(전략적 인내). 특히 북한의 지속적 핵 개발은 미사일 방어망 구축이나 한·미·일 동맹 강화의 명분으로 활용되었다.

반면 중국은 북핵의 수직적 확산이 전략적 부담이기는 하지만 북핵이 주는 부담보다 북한의 지정학적 가치가 더 중요하다고 보고, 6자회담을 통해 북핵 문제를 관리하면서 장기적으로 경제적 관여를 통해 북한의 개혁·개방을 유도하여 비핵화 달성한다는 입장을 갖고 있었다(포괄적 관여). ‘포괄적 관여(comprehensive engagement)’는 북한의 2차 핵실험 직후인 2009년 여름 중국공산당 내부 논쟁을 거쳐 정립된 것으로 시진핑 정권에서도 견지되고 있다.¹³⁰⁾ 한마디로 ‘비핵화 vs. 북한안정’의 딜레마에서 안정에 우선순위를 둔 것이다.

이러한 미중 간 이해관계의 불일치는 북한의 핵·미사일 실험 등 전략적 도발이 한반도를 둘러싼 미중 간 이해관계 갈등을 더욱 고조시키는 결과를 초래하는 배경으로 작용하였다. 북한은 미중 간 전략적 이익의 타협으로 북한이 희생되는 상황, 예컨대 대만이나 남중국해에서 미국의 양보와 한반도에서 중국의 양보가 거래되는 상황을 가장 두려워하였으며, 그것을 저지하기 위한 목적에서 핵실험 등 전략적 도발을 감행하였다.

그런데 트럼프 행정부 등장 이후 한반도를 둘러싼 미중 간 이해관계의 변화가 감지되고 있다. 우선, 2016년 들어 북한의 2차례 핵실험과 무더기 장거리미사일 시험발사로 북핵 실전배치가 임박함에 따라 중국의 대북정책 딜레마가 심화되었고, 그 결과 ‘비핵화 vs. 북한안정’의 딜레마에서 과거보다 비핵화에 좀 더 무게를 실는 경향이 발생하고 있다. 중국은

¹³⁰⁾ International Crisis Group, “Shades of Red: China’s Debate over North Korea,” *Asia Report*, no. 179 (2009), <<https://www.crisisgroup.org/asia/north-east-asia/korean-peninsula/shades-red-china-s-debate-over-north-korea>> (검색일: 2017.08.11). 시진핑 주석은 2009년 당시 포괄적 관여정책 정립의 핵심 당사자로 알려지고 있다.

북핵이 실전배치될 경우 미국의 동아시아 군사력이 강화될 뿐 아니라 나아가 한국과 일본 내에서 핵무장론이 확산되어 동아시아에 ‘핵 도미노’ 현상이 발생, 경제성장 및 아시아 영향권 확대전략에 차질이 발생할 것을 우려하고 있는 것으로 보인다. 이처럼 중국은 ‘비핵화 vs 북한안정’의 딜레마에서 비핵화에 좀 더 무게를 실게 됨에 따라 북한의 안정을 훼손할 수 있는 수준의 강력한 대북 경제제재에 동참하고 있다.¹³¹⁾

다음으로 신생 트럼프 정부는 ‘전략적 인내’의 성과를 바탕으로 북핵 활용 기조에서 북핵 해결 기조로 전환을 모색하고 있다. ‘전략적 인내’ 하에서 미국은 동아시아 미사일 방어망 및 한·미·일 군사동맹 강화의 기본틀을 마련하였다. 사드 배치, 「한일군사정보협정(GSOMIA)」, 한일 위안부 합의 등이 그것이다. 한편 북핵이 미 본토에 도달할 수 있는 상황에서 미국으로서도 더 이상 북핵의 수직적 확산을 방치하기 어려운 상황에 봉착해 있다. 이는 미국 본토에 대한 위협일 뿐 아니라, 한국 및 일본의 핵무장을 자극해 미국의 동아시아 전략을 근본으로부터 흔들 수 있는 요소이기 때문이다.

이에 따라 미중 간 북핵 해결을 위한 새로운 이해관계의 일치가 발생하고 있는 것으로 판단된다. 북핵이 초래할 전략적 피해와 북핵 문제 해결의 긴급성에 대해 양국의 의견이 수렴하고 있는 것이다.¹³²⁾ 특히 중국은

¹³¹⁾ 안보리 제재 2321, 2371, 2375호에 따라 북한의 주요 외화 획득 루트 대부분이 차단되었다. 이에 따라 북한 당국은 북한 내부의 외화를 흡수할 수밖에 없는데, 이 경우 시장의 혼란과 생산성 감소로 이어질 개연성이 높다.

¹³²⁾ 현재 한·미·중 3국의 대북정책은 유례없는 유사성을 보여주고 있다. 클린턴 행정부 후 반부의 ‘페리프로세스’ 이후 한·미·중 3국은 대북정책에서 대체로 대립각을 유지해왔다. 부시 행정부 시기에는 한국 및 중국의 관여정책과 미국의 강경정책이 대립했고, 오바마 행정부 시기에는 한국 및 미국의 강경정책과 중국의 관여정책이 대립했다. 반면 트럼프 행정부의 ‘최대의 압박과 관여’와 한국 및 중국의 ‘제재와 대화 병행론’은 큰 틀에서 동일한 접근법이다. 공히 협상 재개를 위한 수단으로 제재를 추진하겠다는 것이다. 특히 미국은 공개적으로는 제재 후 대화의 입장을 취하고 있지만, 실제로는 제재와 물밑대화를 병행하고 있다. 다만, 제재의 수위와 방식, 협상의 전제조건과 방식, 보상의 내용에서는 3국 간 추가 조정이 필요하다. 대표적으로 원유 제공 차단 문제, 한반도 인군 군사력 시위 문제, 북핵 동결협상 개시의 전제조건, 평화협정 등 대북

트럼프 행정부에서 미국의 동아시아 전략이 변화할 가능성이 있다고 보고 북핵 문제를 포함한 모든 이슈를 협상테이블에 올려놓고 미국과 새로운 판을 짜겠다는 태도를 가졌던 것으로 보인다. 이는 꼭 짜인 동아시아 전략을 가졌던 오바마 행정부에 비해 트럼프 행정부와는 전략적 이익의 상호조율 공간이 넓어졌다는 기대감 때문일 수 있다.

특히 트럼프 행정부가 북핵을 최우선 의제로 내세움에 따라 중국은 다른 이슈와 북핵 문제를 연계할 수 있는 기회를 포착하였다. 예컨대 2017년 미중 정상회담에서 트럼프 대통령은 중국이 북핵 문제 해결에 기여할 경우 미중 간 무역적자 문제에서 양보할 수 있다고 공개적으로 언급하기도 하였다.

물론 최근 미중관계가 재전환 되려는 조짐이 있는 것이 사실이다. 최근 트럼프 행정부가 중국의 '기대'를 벗어나 동남아에서 자유항행작전을 재개하고, 대만에 대한 무기판매 및 미-대만 해병대 연합훈련을 실시하면서 미중관계가 다시 냉랭해지는 분위기이다. 중국이 트럼프 행정부에 대해 애초 기대했던 미중 간 협상을 통한 동아시아 질서 재편 가능성이 약화되고 있고, 트럼프 행정부가 '아시아 재균형' 등의 표현은 하지 않고 있지만, 전임 오바마 행정부와 마찬가지로 중국 견제전략을 지속하고 있다는 실망감이 드러나고 있다.

하지만 2017년 8월과 9월 역대 가장 강력한 대북 경제제재 결의안인 안보리 결의안 2371호 및 2375호 통과에서 보듯이, 아직 미중관계의 악화가 대북정책 공조에까지 영향을 미치지 않는 것으로 보인다. 물론 미중관계 악화가 지속될 경우 중국이 대북제재에서 다시 소극적 태도로 나올 가능성은 여전히 배제할 수 없다.

요컨대, 트럼프 행정부 출범을 전후하여 북한이 가장 두려워하는 상

보상의 수위와 시점 등이 그것이다. 한편, 중국이 제안한 '쌍잡정'과 '쌍궤병행'은 협상과 보상의 조건과 내용을 규정한 것으로 제재와 대화의 병행이라는 한·미·중 3국의 대북정책 기조와는 다른 차원의 문제이다.

황, 즉 미중 콘도미니엄하에서 중국이 북한을 희생시킬 수 있는 상황이 전개되고 있는 것이다. 이러한 상황에서 북한의 전략적 도발은 동아시아를 둘러싼 미중 간 이익갈등이 아니라 오히려 타협을 더 부추길 가능성이 높다. 이는 북한으로 하여금 대화와 협상의 테이블로 돌아올 수밖에 없게 만드는 구조적 요인으로 작용하고 있다. 다수의 전문가들이 2017년 연내 1~2차례의 전략도발을 더 감행한 이후 북한이 대화 테이블로 복귀할 것이라고 보는 것도 이 때문이다. 물론 북한은 다른 길을 갈 수도 있다. 하지만 이 경우 북한은 지금까지 경험해보지 못했던 수준의 '구조의 보복'에 직면하게 될 것이다.

다. 평가

본 절에서는 신고전적 현실주의의 분석 틀을 차용하여 탈냉전기 북한의 대미정책과 대중정책을 분석하였다. 신고전적 현실주의는 정책결정자의 인식변수를 고려하기는 하지만 기본적으로 신현실주의와 마찬가지로 외교정책을 구조에 대한 반응으로 보는 패러다임이다. 따라서 본 연구는 북한의 대미정책과 대중정책을 세세하게 묘사하기보다는 한반도를 둘러싼 미중관계의 양상이 어떻게 전개되었고 각각의 국면에서 북한은 어떻게 반응하지 않을 수밖에 없었는가를 설명하는 데 초점을 두었다. 이로 인해 북한의 대미정책과 대중정책이 실제 이상으로 단순하고 수동적인 것으로 묘사된 경향이 있다. 하지만 북한의 국내정치 역학과 정책결정 과정을 들여다볼 수 없는 외부인으로서, 더욱이 미국과 중국에 대한 신뢰할 만한 북한의 외교정책 사료가 존재하지 않는 상황에서는 불가피한 선택이 아닐 수 없었다.

오늘날 한국이나 서구 사회가 북한의 외교정책을 바라보는 기본 프레임은 '비합리성'이다. 탈냉전 이후 30여 년간 국제규범을 무시하고 지속적으로 도발을 감행하고, 차마 말로 담기 힘든 과격한 언사를 남발하며, 언제나 예측 범위를 벗어나는 행동을 해온 것이 이러한 시각을 고착시켰

다고 할 수 있다. 하지만 실제 북한의 외교정책이 비합리적이었다면 어떻게 세계 주요열강에 둘러싸인 고립된 약소국이 30여 년간 국제질서에 도전하면서 생존과 나름의 발전을 구가해올 수 있었을까?

모든 인간과 국가는 합리적인 동시에 비합리적이다. 현실에서의 합리성은 인식의 한계나 국내정치적 제약 등이 반영된 제한적 합리성(bounded rationality)이라고 본다면, 북한의 외교정책 역시 정도의 차이는 있을지 몰라도 기본적으로 합리적인 것이라고 보아야 한다. 북한의 외교정책이 이상하게 느껴지는 것은 비합리적(irrational)이라기보다는 우리의 기준에서 볼 때 합당하지 않(unreasonable) 때문이다. 북한 연구자가 볼 때, 북한의 대외정책은 동아시아의 큰 전략적 지형에 대한 나름의 해석을 바탕으로 나름대로 합리적으로(비록 우리가 볼 때 합당하지는 않지만) 대응해온 결과물이다.

첫째, 북한의 외교정책은 기본적으로 동아시아 국제정치의 주요 행위자를 겨냥하며, 자신이 보기에 주요 행위자가 아닌 나라와의 관계는 주요 행위자를 겨냥한 전략적 행동에 종속시키는 경향이 있다. 북한에 냉전 시대 중요 행위자는 중국과 소련이었고, 탈냉전 초기의 주요 행위자는 미국이었으며, 미중 강대국 체제 등장 이후 주요 행위자는 미국과 중국이다. 한국, 일본, 러시아 등 기타 국가와의 관계는 미국과 중국이라는 주요 행위자에 대한 접근을 용이하게 하거나 그들의 행동을 제약하는 데 활용될 뿐 그 자체로 목적을 가지지는 않는다. 물론 남북관계의 경우 이와는 다른 측면이 있지만, 최근 북한의 대외정책에서 남북관계는 점점 더 독립적 의의를 상실해가고 있는 것으로 보인다.

둘째, 북한의 외교정책은 언제나 틈새를 파악하고 틈새를 공략하는 방식으로 추진되어 왔다. 냉전 시기 등거리 외교는 중소갈등이라는 틈새를 공략한 외교였다. 탈냉전 초기 제1기 남방외교는 재조정 국면에 들어선 한미관계와 한일관계, 그리고 동아시아 질서 재편을 둘러싼 한일 간 경쟁 관계를 노린 전략이었다. 대미 강압외교인 제2기 남방외교는 탈냉전과

함께 느슨해진 NPT 체제의 허점과 그림에도 불구하고 그것을 유지할 수밖에 없는 패권국 미국의 약점을 찌른 전략이었다. 미중 강대국 체제 등장 이후 북한의 외교정책은 기본적으로 미국과 중국 사이의 이익 불일치를 겨냥하여 그 틈을 벌이는 데 집중되었다. 이러한 정책의 성공 여부는 한반도 정책에 대한 미중 간 이익의 공유 및 조율 정도에 달려 있다.

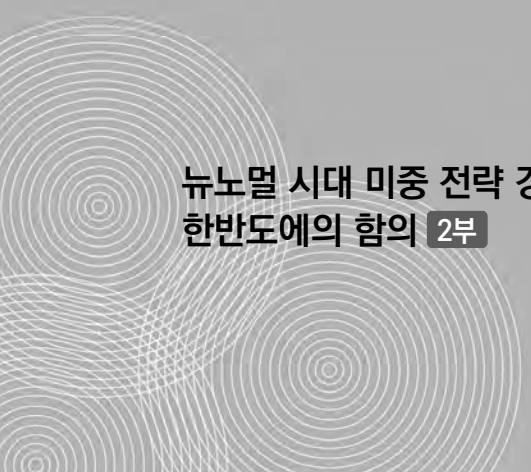
셋째, 이러한 사실은 북한 외교정책과 핵정책에 대한 새로운 해석을 요구하는 것일지 모른다. 지금까지 북한 핵외교의 기본 목적은 대체로 미국으로부터의 안전보장과 대미관계 개선에 있다고 해석되어왔다. 하지만 이는 탈냉전 초기 미국 중심의 단극 체제에 적응하려는 불가피한 선택이었다. 그런데 현재 미국 중심의 단극 체제는 해체되고 있고 최소한 동아시아에서는 미국과 중국이 경쟁하는 양극 체제가 등장하고 있다. 단극 체제에 대한 적응기는 북한 국내적으로는 고난의 시기였다. 반면 미중 강대국 체제 등장 이후 북한은 나름 나쁘지 않은 경제적 실적을 거두고 있다. 냉전 시대 중소갈등 시기가 북한 외교와 경제의 전성기였던 것과 마찬가지로이다. 북한은 주변에 갈등하는 두 강대국이 존재할 때 양자 간 경쟁을 기회로 활용하여 생존과 번영을 구가하였다. 이에 대한 경험은 그것이 자주외교로 불리든 등거리 외교로 불리든 북한 외교정책의 유전자에 각인되어 있을 가능성이 높다. 그렇다면 북한이 바라는 동아시아 질서는 미중 간 갈등 체제이고, 북한의 외교정책은 이를 촉진하는 방향으로 설정되어 있는 것은 아닐까?

넷째, 이와 관련하여 북한의 핵정책을 다시 검토해볼 필요가 있다. 2006년 1차 핵실험을 전후하여 북한은 핵 포기과 대미관계 개선 및 평화협정을 교환하는 비핵화 노선에서, 핵 동결과 대미관계 개선 및 평화협정을 교환한 후 핵 포기는 미국의 대남 핵우산 해체와 교환하는 비핵화 노선으로 전환하였다. 이는 기본적으로 한미 양국이 수용할 수 없는 제안이지만, 중국으로서는 나쁠 것이 없는 제안이다. 미국의 대남 핵우산은 미국의 동아시아 핵전략의 일부이기 때문이다. 반면 이러한 강경한 태도는

미국에 아태 재균형 정책을 추진할 수 있는 명분으로 작용하였고 중국에 전략적 부담으로 작용하였다. 북한은 왜 이러한 정책 전환을 추진한 것일까? 매몰비용(sunk cost) 이론이나 핵에 대한 중독증, 혹은 핵 개발 초기부터 그러한 의도를 가지고 있었다는 음모론도 하나의 해석이 될 수는 있다. 하지만 분명한 것은 북한이 이 노선을 견지하는 한 대미관계의 근본적 개선이나 북중관계의 획기적 개선은 어려우며, 최소한 동북아에서는 미중 갈등의 지속적 자양분으로 작용한다는 사실이다.

VI. 아태 지역 국가들의 대응 유형과 시사점





뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁 관계와
한반도에의 함의 **2부**

1. 대응전략 유형 평가

가. 유형화 준거 틀

중국의 강대국화가 동아시아 지역정치에 미치는 영향 중의 하나는 중국 주변국의 안보전략의 궤도수정을 강제하고 있다는 점이다. 중국의 강대국화 이전까지 중국 주변국은 미국과의 우호협력 관계를 유지하면서 자신들의 국가 생존과 경제성장을 도모해 온 것이 일반적인 모습이었다. 그러나 오늘날 중국의 강대국화로 이러한 안보전략에 많은 의구심을 갖게 되었다. 왜냐하면 중국 강대국화의 원천은 과거 소련과 같은 군사력에 기초한 것이 아니라 경제력에 바탕을 두고 있기 때문이었다. 즉, 동아시아 국가들을 중심으로 펼쳐지는 중국 주변국은 자신들의 생존·번영을 위해서는 구조적으로 중국과의 경제교류를 필요로 하고 있기 때문이다.

그러나 동아시아를 중심으로 펼쳐지는 중국 주변국의 대중전략의 성격과 내용은 부상한 중국의 의도에 대한 인식을 바탕으로 자신의 지역적·국제적 위상과 자신이 처한 전략적 환경, 그리고 중국과 미국과의 역사적 관계 등에 따라 다양한 안보전략을 채택하고 있다. 따라서 여기에서는 우선 국제정치에서 일반적으로 통용되고 있는 가장 대표적인 안보전략인 균형(balancing)과 편승(bandwagoning)전략을 포함하여 21세기에 들어와 중견국가의 새로운 안보전략으로 회자되고 있는 헤징전략(hedging strategy)을 중심으로 아태 지역 국가들의 대중전략을 유형화할 수 있는 준거 틀을 제시하고자 한다.

먼저, 균형전략의 성격과 주요 내용을 제시하면 아래의 <표 VI-1>과 같다.

표 VI-1 균형 형태에 따른 경쟁 성격 및 주요 전략

균형 형태 (balancing form)	경쟁 성격 (nature of rivalry)	주요 전략 (key strategy)
경성균형	제로섬(zero-sum) 게임 상대적 이득	군비 증강과 동맹전략
연성균형	비제로섬(non zero-sum) 게임 비공식적이며 제한적인 상대적 이득	제한적 군비 증강, 관련국 간 비공식적이며 전술적 혹은 안보이해 및 예방전략
간접균형	대상국에 대한 위협 인식에 따라 경쟁 성격과 주요 전략이 달라짐	
제도균형	제로섬/비제로섬 게임 공식적이며 제한적인 상대적 이득	제도를 통한 포함과 배제의 균형전략

출처: 이수형, “동아시아 안보 질서에서 강대국과 중견국의 헤징전략,” 『한국과 국제정치』, 제28권 3호 (2012), p. 4에서 재인용.

한편, 편승(bandwagoning) 전략은 국가들이 현재나 미래의 보답을 얻기 위해 보다 우세할 것 같은 강대국과 제휴(align)를 선택하는 것으로 균형과 반드시 반대되는 것은 아니다. 국가들은 종종 권력 증대를 위해 또는 단순히 위협에 의해서가 아니라 기회를 활용하여 이득을 얻기 위해 서도 편승을 한다. 이럴 경우 편승은 균형보다 더 많은 이득과 구체적 결과물을 가져오면서도 노력과 비용은 적게 들고 단기적으로는 생산적일 수 있다.¹³³⁾ 그러나 국제정치의 무정부성을 고려했을 경우 국가들이 생존을 도모하고 권력이나 안보를 극대화하기 위해 더 강한 국가나 위협국에 대해 편승보다는 균형을 취하는 것이 일반적이다.¹³⁴⁾

균형, 관여(engagement), 그리고 제한적 편승(limited bandwagoning)을 구성 요소로 하고 있는 헤징전략은 오늘날 적어도 동아시아를 중심으

¹³³⁾ 이수형, “동아시아 안보 질서에서 강대국과 중견국의 헤징전략,” 『한국과 국제정치』, p. 5.

¹³⁴⁾ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, pp. 263~266; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 102~128.

로 펼쳐지는 중국의 주변국이 대중전략을 채택하고 있는 가장 대표적인 안보전략이다. 헤징전략은 자신이 속한 지역 안보상황의 불안정성과 상대국 의도의 불확실성 그리고 자신의 이해관계가 높은 상황으로 국가의 최종목표 설정 및 그에 부합하는 정책 방향을 확정할 수 없는 안보환경에서 균형과 편승의 어느 중간적 입장을 취해 이득과 손실의 중화작용을 동시에 추구하는 안보전략이다.¹³⁵⁾ 특히, 미중의 세력 추이 변화를 정확히 예측 판단하기 어려운 상황에서 헤징전략을 채택한 국가들은 미중 어느 한쪽으로 일방적으로 경도되지 않고 한쪽 편을 드는 전략적 선택을 지양하고 양자와의 협력관계를 최대한 유지하면서 적대관계 형성을 막고자 노력해야 한다. 따라서 같은 입장에 놓인 동류 국가들과의 전략적 협력을 강화하고 이슈별로 강대국과의 협력관계를 강화하여 다자적 협력 틀을 만들고자 노력하는 것도 헤징전략의 주요 구성요소라 할 수 있다.

이러한 헤징전략은 체제 구조의 변화에 따라 균형전략이나 편승전략처럼 비강대국가들(second-tier states)이 채택할 수 있는 안보전략¹³⁶⁾으로 21세기 국제정치의 전략적 영역으로 등장한 동아시아 국제정치에서 현저하게 목격되는 새로운 현상이라 할 수 있다. 중국의 부상으로 동아시아에서 펼쳐지는 미중 강대국 정치에서 역내 대부분의 국가(특히 동남아시아 국가)는 대안적 안보전략으로 전략적 헤징전략을 취하고 있다. 이는 힘의 전환으로 동아시아에서 주도국이 누구인가 하는 불확실성과 함께 동아시아 질서가 다극 체제로 변화하는 양상을 보임에 따라 기존 동맹의 결속력 약화와 역내 국가 간 상호불신이 증대되면서 민간성과 유

¹³⁵⁾ Evelyn Goh, *Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies*, p. viii; Evelyn Goh, "Understanding Hedging in Asia-Pacific Security," CSIS PacNet, no. 43 (2006), p. 2, <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/pac0643.pdf> (검색일: 2017.09.13.); Kuilk (2008), pp. 163~171.

¹³⁶⁾ Brock F. Tessman, "System Structure and State Strategy: Adding Hedging to the Menu," *Security Studies*, vol. 21, issue 2 (2012), pp. 192~231.

동성, 그리고 탈위계성이 나타나는 상황에서 연유하는 것이다.¹³⁷⁾

중견국가들이 추구할 수 있는 헤징 행태는 크게 연성헤징(soft hedging), 경성헤징(hard hedging), 이중헤징(double hedging)의 3가지로 유형화할 수 있다. 첫째, 연성헤징은 기본적으로 중국의 전략적 의도에 대해 긍정적인 일 뿐만 아니라 중국이 지역적 헤게모니를 추구하기보다 기존의 지역 질서를 유지하는 가운데 책임 있는 이해상관자의 역할을 수행할 것으로 파악한다. 이에 따라 연성헤징 행태를 보이는 중견국가들은 미국과의 동맹 여부에 관계없이 대중 협력적 관여와 미국과의 군사·안보적 협력을 바탕으로 자신의 안보 자율성을 증대시켜 강대국에 대한 영향력을 제고함과 동시에 강대국들을 활용하여 지역안정을 도모하고자 하는데 헤징전략의 목적을 두고 있다.¹³⁸⁾

둘째, 경성헤징은 기본적으로 부상한 중국의 전략적 의도에 대해 상당히 부정적인 입장을 보이는 가운데, 중국이 역내 현상유지보다 현상변경을 통한 지역적 헤게모니를 시도할 것으로 파악하는 경우이다. 이에 따라 경성헤징 행태를 보이는 중견국가들은 중국과의 제한적이면서도 경쟁적인 관여와 미국과의 동맹관계나 안보협력을 강화시켜서 자신의 생존 및 지역에 있어서 사활적인 안보이익을 보호하고자 한다. 특히 이들은 연성균형보다 간접균형에 무게 중심을 두고 미국과의 동맹관계 및 안보 협력을 중시한다. 따라서 경성헤징 행태를 보이는 중견국가들의 목적은 최악의 경우에 대비해 전통적인 세력균형을 고려하여 대중 헤징전략을 추구하는 것이다.¹³⁹⁾

셋째, 이중헤징은 기본적으로 중국의 부상과 그 전략적 의도에 대한

¹³⁷⁾ Van Jackson, "Power, Trust, and Network Complexity: Three Logics of Hedging in Asian Security," *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 14, issue 3 (2014), pp. 331~356.

¹³⁸⁾ 이수형, "동아시아 안보 질서에서 강대국과 중견국의 헤징전략," pp. 17~18.

¹³⁹⁾ 위의 글 p. 18.

인식이나 미국과의 외교·안보적 관계에 앞서 자국의 능력을 포함한 전략적 환경을 더 우선한다. 이중해징 행태를 취하는 중견국가들은 미국이나 중국과 동맹관계를 맺고 있지 않고 자국의 국제적 위상과 영향력이 상대적으로 다른 중견국가들에 비해 높거나 미국 및 중국과의 밀접한 전략적 협력관계를 동시에 추구할 수 있는 역사적 관계성을 갖고 있는 나라들이다. 따라서 이들 국가는 미국과 중국 모두에 적극적인 이중해징 행태를 통해 자신의 안보이익을 극대화하는 동시에 강대국들에 대한 결박적 관여 및 제도균형을 통해 지역안정을 유지할 수 있는 전략적 환경을 조성하는 데 그 목적이 있다.¹⁴⁰⁾

표 VI-2 해징전략의 유형화와 구성요소

해징 행태	중국(부상)의 의도	미국과의 동맹관계	구성요소
연성해징	긍정적(이득)	동맹 여부 상관없음	협력적 관여 연성균형
경성해징	부정적(손실)	동맹국/안보협력	경쟁적 관여 간접균형
이중해징	긍정/부정적	비동맹국	결박적 관여 제도균형

출처: 이수형, “동아시아 안보 질서에서 강대국과 중견국의 해징전략,” p. 18.

나. 유형 평가

여기에서는 중국의 강대국화에 대응하는 중국 주변국의 다양한 대중 전략 형태를 앞에서 제시한 유형화 준거 틀을 기준으로 러시아, 인도, 일본, 북한, 그리고 아세안의 대중전략의 유형을 제시하고자 한다. 참고로, 이들 국가의 대중전략의 유형이 유형화 준거 틀과 반드시 부합하지 않을 수도 있음을 밝히고자 한다.

¹⁴⁰⁾ 위의 글, pp. 18~19.

(1) 일본: 경성해징

중국의 강대국화에 대한 일본의 입장은 명확하다. 즉, 일본은 중국의 강대국화에 대해 뚜렷한 경성해징 행태를 보이고 있다. 일본이 채택하고 있는 경성해징은 중국의 의도와 동북아 안보상황에 따라 향후 경성균형으로도 변화될 수 있는 성격을 가지고 있다. 일본이 대중 경성해징을 취하는 이유는 경제적 상호의존, 중국과의 역사적 경쟁관계, 그리고 미일 동맹이라는 동맹 변수가 작용하고 있기 때문이다.

1972년 중국과의 국교정상화 이후 일중 무역관계는 지속적으로 경제적 상호의존이 확대되는 양상을 보여 왔다. 예를 들면, 1991년부터 2011년까지 일중의 무역은 약 6배 이상 증가했다. 반면, 미일의 무역액은 약 20% 감소하였다. 현재 중국은 일본 무역의 20%를 점하고 있다. 향후에도 중일 간의 무역 규모는 더욱 증대될 것으로 예상된다.

그러나 중국과의 이러한 경제적 상호 의존관계와는 달리, 안보영역에서는 갈등과 대립의 양상을 보이고 있다. 이러한 기조는 동아시아 지역에 대한 일본과 중국 간의 역사적 경쟁관계에 그 기원을 두고 있다. 특히, 부상한 중국의 강대국화는 그동안 수면 밑에 있었던 양국 간의 영유권 분쟁을 촉발시키는 원인이 되고 있을 뿐만 아니라 아베 정권 출범 이후 일본이 추진하고 있는 적극적 평화주의 노선에 명분을 제공해주고 있다. 최근 들어와 보다 빠르게 진행되고 있는 일본의 군사력 증강정책은 기본적으로 중국 부상에 대한 미국과 일본의 상호 이해관계의 합치에 따른 것으로 분석될 수 있다.¹⁴¹⁾

일본은 적극적 평화주의 노선에 따라 정상적인 보통국가로 나아가겠다는 중장기적 국가목표를 달성코자 하는 전략적 의도를 가지고 오바마 행정부의 재균형 전략과 트럼프 정부의 힘을 통한 평화에 적극 호응하고

¹⁴¹⁾ 이수형, 『맷돌의 굴대전략: 한반도 평화통일 전략구상』 (서울: 국가안보전략연구원, 2014), p. 82.

있다. 예를 들면, 일본은 2015년 「미일방위협력지침」을 새롭게 개정하고 「안전보장법제」를 재개정하였다. 2017년에는 평상시에도 일본의 자위대가 미군의 함선을 보호할 수 있게 되었고, 미국이 남중국해에서 전개하는 항행의 자유 작전에도 자위대가 참여하고 있다.

이러한 일본의 전략적 의도는 중일 간의 군사적 갈등 고조와 역내 군비 경쟁을 촉진시킬 개연성을 높이는 동시에 일본의 의도에 미국을 연루시켜 미중관계의 악화를 초래할 수도 있다.¹⁴²⁾ 만일 일본이 부상한 중국의 의도에 대해 지금보다 더 회의적인 입장을 가진다면, 일본은 동아시아 지역에 대한 중국의 지배력을 거부하고 자신의 핵심이익을 지켜나가기 위해 보다 강화된 경성헤징과 간접균형, 그리고 미일동맹 강화를 통한 대중균형까지 고려할 것이다.¹⁴³⁾

(2) 러시아: 제한적 편승과 연성헤징

중국의 강대국화에 대한 러시아의 입장은 기본적으로 제한적 편승과 연성헤징의 형태를 보이고 있다. 러시아의 이러한 입장은 2014년 우크라이나에 대한 러시아의 군사적 개입 이후 보다 뚜렷해지고 있다. 2014년 우크라이나 사태로 미국과 유럽연합은 러시아에 대한 제재와 전략적 압박을 가했다. 이에 따라 러시아는 서방보다는 동방으로 방향전환을 하면서 중국과의 협력관계를 증대해 왔다. 그 과정에서 중국과 러시아의 관계는 편의적 결혼 상태를 넘어 사실상의 전략적 동반자 관계로 발전해 나가고 있다. 중국과 러시아의 전략적 동반자관계는 상호 증척적인 이익과 미국에 대한 상호 반감에 기초하고 있다.

¹⁴²⁾ 위의 책, p. 82.

¹⁴³⁾ The Tokyo Foundation, *Japan's Security Strategy Toward China: Integration, Balancing, and Deterrence in the Era of Power Shift* (Tokyo: The Tokyo Foundation, 2011); David Fouse, "Japan's New Defense Policy for 2010: Hardening the Hedge," 『The Korean Journal of Defense Analysis』, 제23권 4호 (2011), pp. 489~501.

러시아가 중국과 전략적 동반자 관계로 발전해 나가는 근거에는 무엇보다도 비서구적 가치를 선호하는 양국의 국가 정체성과 미국 주도의 단극 상황을 타개해 다극 체제를 형성해야 한다는 양국의 공통적 세계관이 작용하고 있기 때문이다.¹⁴⁴⁾ 무엇보다도 먼저, 현재의 러시아와 중국 정부는 국가 정체성으로 자유민주주의라는 서구적 가치를 배격하고 있다. 1949년 중국의 공산화 이후 적어도 중소 이념분쟁이 가시화된 1956년 이전까지 중국과 소련은 공산주의라는 이데올로기를 공유했었다. 오늘날 중국과 러시아는 과거의 공산주의 이데올로기가 아니라 비서구적 가치인 권위주의적 민족주의라는 국가 정체성을 공유하고 있다. 이러한 국가 정체성의 공유는 양국의 협력을 촉진시키는 주요 요인으로 작동하고 있다. 따라서 중국과 러시아는 민주주의와 인권 같은 서방의 보편적 가치에 대한 위협인식을 공유하고 있다. 중국과 러시아는 인터넷, 사회 매체, NGO 단체들의 세계화 물결이 양국의 사회에 침투하여 체제 변화를 야기하는 것을 최대 위협요소로 인식하고 있다. 특히, 중국과 러시아 지배 계층들은 이러한 외국의 영향력을 트로이의 목마(Trojan horse)로 간주하고 있다.¹⁴⁵⁾

예를 들면, 2011년 아랍의 봄(Arab Spring) 이후로 중국과 러시아는 민주주의와 개혁을 요구하는 2013-2014년 우크라이나의 광장 운동, 2014년 홍콩의 우산혁명 등이 자신의 문턱까지 도달했다고 인식하고 있다. 중국과 러시아의 입장에서 이러한 개혁운동은 자신들의 권력기반뿐만 아니라 권력기반의 주요 지탱요소인 권위주의적 민족주의라는 국가 정체성까지 위협하는 것으로 인식하고 있으며, 이러한 인식은 양국의 협력관계를 더욱 발전시켜 나갈 수 있는 촉매제 역할을 담당하고 있는 것이

¹⁴⁴⁾ John S. Van Oudenaren, "Why Trump Can't Break Russia Away From China," *The Diplomat*, February 23, 2017, <<http://thediplomat.com/2017/02/why-trump-cant-break-russia-away-from-china/>> (검색일: 2017.08.26.).

¹⁴⁵⁾ *Ibid.*

다. 이와 관련된 예로 중국은 중동 문제에 있어서 유엔에서 러시아의 입장을 지지하고 있다. 즉, 중국은 시리아 아사드(Assad) 정권에 대한 제재 안은 서방 주도의 리비아에 대한 R2P로 발전할 수 있다는 우려감을 갖고 있는 것이다.¹⁴⁶⁾

권위주의적 민족주의라는 국가 정체성 공유 이외에, 러시아는 중국과 다극 체제를 선호하는 세계관을 또한 공유하고 있다. 냉전종식 이후 국제 질서는 적어도 중국이 세계 제2의 경제대국으로 부상하기까지는 미국 중심의 단극 상황이었다. 그러나 중국과 브릭스(BRICS)로 상징되는 새로운 국가들의 부상은 미국의 단극 상황을 종식시켜 국제 체제가 다극 체제로 전환될 수 있는 환경을 마련하였다. 러시아와 중국이 다극 체제를 선호한다는 것은 지역적·국제적 질서에서 미국 주도의 질서 변화를 의미하는 것이다. 즉, 양국이 다극 체제를 선호한다는 것은 미국 주도의 질서 변화를 의미함과 동시에 적어도 특정 지역 차원에서 양국이 자신들의 영향력을 확장할 수 있는 공간이 넓어졌다는 것을 뜻하는 것이기도 하다. 다극 체제를 선호하는 러시아와 중국의 세계관 공유는 지역과 상황에 따라 양국이 전략적 분업과 전략적 제휴를 해 나갈 수 있는 지정학적·정책적 여백과 공간이 커질 수 있다는 것을 의미하는 것이다.

러시아는 중국과 유사한 국가 정체성과 다극 체제 선호라는 공통의 세계관을 바탕으로 전략적 분업을 통해 각자 자신의 세력권을 형성·확대해 나가고자 하는 의도를 보이고 있다. 그렇기 때문에 오늘날 러시아와 중국의 관계는 서로가 서로를 보충해주는 협력적 보완재 관계를 형성하고 있다. 특히, 러시아와 중국은 미국에 대해 그리고 미국의 유럽 동맹국과 아시아 동맹국의 견제에 공통의 전략적 목표를 가지고 있다. 우선, 중국의 핵심적인 전략적 목표는 동아시아에 방점이 놓여 있다. 특히, 동아시아

¹⁴⁶⁾ “America’s Worst Nightmare: Russia and China Are Getting Closer,” *The National Interest*, August 24, 2015 <<http://nationalinterest.org/feature/americas-worst-nightmare-russia-china-are-getting-closer-13661>> (검색일: 2017.08.26).

에서 중국의 주요 목표는 대만에 대한 통제권을 회복하고 동중국해와 남중국해에서 해양 영유권 분쟁을 원만하게 해결해나가는 것이다. 이러한 중국의 목표에서 가장 중요하면서도 일차적 방해 세력은 미국의 해양력과 일본과 호주와 같은 미국의 동맹국, 인도와 같은 동반자관계 국가이다. 한편, 동유럽과 남 코카시스 주변 지역에 대한 세력권을 확보하고자 하는 러시아의 입장에서 가장 중요하면서도 일차적 방해세력은 미국이 주도하고 있는 나토이다. 이러한 전략적 구도에서 중국은 남중국해에서 미국의 압박을 느끼고 있고, 러시아는 발트해에서 미국 주도의 나토로부터 압박을 느끼고 있다. 또한 러시아는 루마니아와 폴란드에서 유럽미사일 방어체제에 직면해 있고 중국은 아시아에 주둔해 있는 미국의 군사력 강화와 일본과 한국을 중심으로 전개되고 있는 아태 미사일 방어체제에 직면해 있다. 이러한 전략구도는 중국과 러시아가 미국의 영향력을 견제해야 할 공동의 안보자산으로 작용하고 있을 뿐만 아니라 향후 중국과 러시아는 맥킨더(MacKinder)가 언급한 유라시아의 핵심지를 장악하는 결과를 낳을 수 있다.

(3) 인도: 이중헤징과 간접균형

중국의 강대국화에 대한 인도의 기본적인 입장은 이중헤징과 간접균형전략으로 나타나고 있다. 주지하다시피, 인도는 중국과 더불어 아시아의 강대국이다. 인도와 중국은 세계 인구의 1/3을 이루는 거대한 두 국가이다. 이중헤징과 간접균형전략을 취하는 인도의 대중전략은 동아시아의 다른 국가들과는 달리 경제적 영향력과 21세기를 좌우하는 잠재적인 전략적 경쟁자 관계, 그리고 중국의 의도에 대한 불확실성에 따른 미국과의 안보협력 강화 등 복합적인 요소들이 작용한 결과이다.¹⁴⁷⁾

¹⁴⁷⁾ 중국과 인도의 관계에 대해서는 다음을 참조. 데이비드 드논 지음, 박 안토니오 옮김, 『중국과 인도의 전략적 부상: 1997년 금융위기 이후 아시아의 질서 재편』 (파주: 한울, 2010); 피트 엔가디오 지음, 박형기·박성희 옮김, 『친디아: 아시아시대를 열다』 (서울: 도서출판 ITC, 2007); 빌 에모트 지음, 손민중 옮김, 『2020 세계경제의 라이벌:』

우선, 인도의 경제력은 다른 중국의 주변국과는 큰 차이를 보이고 있다. 인도의 경제성장 전망에 관해 국제통화기금(IMF)은 2015년 경제성장률이 7.5%로 16년 만에 중국의 경제성장률(6.8%)을 뛰어넘을 것이라고 발표한 바 있다. 세계은행도 2015년 인도 성장률을 7.5%로 전망한 데 이어 2017년에는 8%대 성장률을 기록할 것이라고 내다봤다. 중국과의 경제 협력을 포함한 인도의 경제성장은 군사력 향상으로 연결되어 인도의 헤징을 다른 국가들과 다르게 하는 중요한 동력으로 작용하고 있는 것이다.

다음으로, 인도는 중국과 접경하고 있으며 경쟁과 협력의 관계를 다양하게 유지해왔다. 1962년 중국과 전쟁 경험이 있는 인도는 현재까지 중국과 국경분쟁을 겪고 있다. 인도는 중국이 카슈미르 지역에 인도의 1만 5천 평방 마일의 지역을 불법 점유하고 있다고 주장하고 있는 반면 중국은 인도의 동북쪽인 아루나찰 프라데쉬 지역의 3만 5,000 평방 마일을 인도가 불법 점유하고 있다고 주장하고 있다. 최근 언론에 부각된 인도와 중국의 국경 대치도 이러한 역사에서 연유하는 것이다. 그러나 인도는 또한 중국과 러시아가 주도하고 있는 SCO의 정회원이 되었다. 따라서 인도는 이중 헤징을 통해 중국과 경성과 연성의 헤징 행태를 주기적으로 보여주고 있으며 또한 미국과의 우호협력 관계 증진에도 상당한 관심을 가지고 있다.

인도의 간접균형은 중국의 강대국화에 대한 군사·안보적 대응의 필요성을 반영하고 있는 것이다. 중국이 신형대국관계와 핵심이익 사수를 표방한 이후 인도는 인도양 주변에 대한 중국의 영향력 확장에 민감한 반응을 보이고 있다. 인도는 중국의 소위 진주목걸이 전략으로 향후 인도양의 종주권을 둘러싸고 중국과의 안보 경쟁과 갈등이 심화될 수 있다는 인식을 가지고 있다. 이러한 인도의 인식은 인도의 군사력 발전¹⁴⁸⁾으로 이어

글로벌 패권을 둘러싼 중국·인도·일본의 미래전략』(서울: 랜덤하우스코리아(주), 2010).

¹⁴⁸⁾ 독립 이후 인도의 군사력 발전에 대해서는 다음을 참조. Kaushik Roy, *The Armed Forces of Independent India: 1947-2006* (New Delhi: Manohar Publishers,

집과 동시에 중국 견제를 표방하고 있는 미국과의 안보협력 강화로 이어지고 있다.

중국에 대한 인도의 간접균형전략은 2014년 모디 정부 이후 다 뚜렷해지는 양상을 보이고 있다. 모디 정부의 간접균형은 중국과 미국에 대한 이중해징을 추진하면서도 향후 인도양을 중심으로 전개될 중국과의 안보 경쟁을 염두에 둔 포석이라 할 수 있다. 그렇기 때문에 중국에 대한 모디 정부의 간접균형은 역으로 안보 분야에 있어 미국, 일본 등과는 제한적 편승전략으로 나타나고 있다.¹⁴⁹⁾ 세계화로 인한 경제적 상호의존의 확대와 심화로 인해 인도는 중국과 미국에 대해 향후에도 이중해징 형태를 지속시켜 나갈 것으로 예상된다. 그러나 중국의 강대국화에 대한 간접균형은 인도양 및 국경 분쟁에 대한 인도와 중국의 이해관계의 수렴 정도에 따라 바뀔 수 있는 가변적인 형태이다.

(4) 아세안(ASEAN): 이중해징과 제도균형

중국의 강대국화에 대한 아세안의 대체적인 입장은 이중해징을 중심으로 전개되는 제도균형이라 할 수 있다. 아세안 국가에는 중국의 부상이 지리적 인접성으로 인해 기회와 도전요인으로 작용하고 있다. 중국의 급속한 경제성장은 아세안의 경제성장에 도움이 되는 것은 사실이지만 다른 한편으로는 중국과 유사한 산업구조와 대외 지향적 성장전략을 가지고 있다는 점에서 경제적 경쟁관계로 인한 위협과 압력을 우려하지 않을 수 없다.¹⁵⁰⁾ 또한 베트남과 인도네시아 등 남중국해 주변의 아세안 국가

2010).

¹⁴⁹⁾ 인도의 대중정책과 대미정책에 대해서는 다음을 참조. John W. Garver, "Evolution of India's China Policy," in *India's Foreign Policy: Retrospect and Prospect*, ed. Sumit Ganguly (Oxford: Oxford University Press, 2010), pp. 83~105; S. Paul Kapur, "India and the United States from World War II to the Present: A Relationship Transformed," in *India's Foreign Policy: Retrospect and Prospect*, ed. Sumit Ganguly, pp. 251~274.

¹⁵⁰⁾ 변창구, "중국의 부상과 ASEAN의 대응전략," 평화재단 평화연구원 편, 『중국의 부상

들은 중국과 영유권 분쟁에 관련되어 있어 중국의 해양굴기가 강해지면 서 안보적 위협을 느끼고 있다.

그럼에도 불구하고 아세안은 느슨한 국가연합 형태의 제도로 성장·발전해왔기 때문에 지역의 안정을 위해 그리고 부상한 중국의 의도를 자신의 제도로 흡수하기 위한 많은 노력을 전개해왔다. 즉, 아세안은 제도균형을 통해 중국으로부터 있을지도 모르는 위협을 완화시키고자 하는 대응전략을 구사하고 있다. 다만, 아세안 회원 국가들은 중국과 역사적 관계나 경제적 이해관계, 그리고 안보적 상황에 따라 부상한 중국의 의도에 대해 상이한 입장을 갖고 있는 것도 사실이다. 예를 들면, 캄보디아, 라오스, 그리고 필리핀은 중국에 대해 연성해징의 행태를 보이고 있다. 반면, 베트남과 인도네시아는 주로 남중국해 중심으로 펼쳐지는 중국과의 영유권 혹은 어업 분쟁 등으로 중국에 대해 경성해징 행태를 보이고 있다. 또한 말레이시아, 태국, 싱가포르, 그리고 미얀마는 중국에 대해 중립적인 모습을 보이는 것이 일반적인 양상이다.

(5) 북한: 이중해징

중국의 강대국화에 대한 북한의 기본입장은 이중해징이다. 즉, 북한은 대중 제한적 편승과 연성해징 행태를 취하면서도 미국에 대해서는 간접 균형이라는 매우 특이한 이중해징 행태를 보이고 있다. 북한의 이러한 이중해징 행태는 앞에서 언급한 유형화의 준거 틀 기준에서 벗어나는 것이다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 북한의 이러한 이중해징 행태는 북한 체제의 특수성과 핵 문제를 최대한 활용하여 북한과 미국, 미국과 중국, 그리고 중국과 북한이라는 강대국 차원의 전략적 삼각관계를 만들어 내겠다는 북한의 전략적 의지에 따른 것이라고 판단된다.¹⁵¹⁾

특히, 북한이 중국에 대해 해징전략을 취하는 가장 큰 이유는 자주성의

과 동아시아: 인식과 대응전략』(서울: 백산서당, 2012), p. 238.

¹⁵¹⁾ 이수형, “동아시아 안보 질서에서 강대국과 중견국의 해징전략,” p. 20.

견지이다. 북한의 입장에서는 과거 중국의 대국주의 간섭과 배신의 기억을 갖고 있고 동서 데탕트와 탈냉전기에 전략적 이해관계와 포괄적 안보 위협 평가가 달라진 상황에서 부상하는 중국이 제공하는 기회 못지않게 그로 인한 대중국 종속 또는 의존 심화가 북한 체제와 정권에 야기할 정치적 위협성을 인식하지 않을 수 없다.¹⁵²⁾ 따라서 북한은 대중 해징전략의 출발점은 중국이 지닌 경제력과 외교력을 최대한 활용하면서도 중국의 내정간섭과 정치적 영향력을 철저히 견제하며, 체제와 정권유지를 위해 중국의 대한반도 이해관계를 역이용하는 것으로 볼 수 있다.¹⁵³⁾

이에 따라 북한의 대중전략은 정치·외교적 대응에서는 자주와 연성균형, 군사적 대응에서는 자위와 내적 균형, 그리고 경제적 대응에서는 자립과 실용주의 양상을 보이고 있다. 따라서 이중해징이라는 북한의 해징 전략은 이득과 손실의 중화작용이 아니라 해징전략의 다양한 구성요소들을 동시적으로 동원하여 위험 대비 차원이라기보다는 자신의 정치·경제·안보적 이득을 극대화하기 위한 특이한 경우로 볼 수 있다.¹⁵⁴⁾

한편, 북한의 이중해징에서 대미 간접균형은 2017년 제6차 핵실험을 계기로 비대칭적 경성균형으로 변모하는 양상을 보여주고 있다. 북한과 미국 간의 전반적인 국가 역량과 군사력을 고려했을 경우, 북한의 대미 전략은 간접균형이 기본적인 것이다. 그럼에도 불구하고 북한의 6차 핵실험과 미국 본토를 공격할 수 있는 대륙간탄도미사일 화성-14호의 실험발사는 미국에 대해 북한이 비대칭적인 경성균형을 채택할 수 있는 최소한의 조건이 되고 있다. 현재 김정은과 트럼프 간에 주고받는 ‘강 대 강’의 설전이 이러한 비대칭적 경성균형의 좋은 예라고 볼 수 있다. 향후 북미 간의 대화와 협상이 진행된다면, 북한의 대미 전략은 간접균형의 행태를

152) 장용석, “북한의 자주-의존 딜레마와 해징전략,” 평화재단 평화연구원 편, 『중국의 부상과 동아시아: 인식과 대응전략』, p. 276.

153) 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』 (서울: 선인, 2007), p. 346.

154) 이수형, “동아시아 안보 질서에서 강대국과 중견국의 해징전략,” p. 20.

보일 것으로 예상된다.

이상으로 사례국의 대중 헤징전략의 유형과 주요 내용을 정리하면 아래의 <표 VI-3>과 같다.

표 VI-3 사례국의 대중 헤징전략의 유형과 주요 성격

국가	대중 헤징 유형	중국 관련 주요 내용	미국과의 관계
일본	경성헤징	군비경쟁	동맹 강화
러시아	제한적 편승과 연성헤징	국가정체성과 세계관 공유 전략적 분업	경쟁과 대립
인도	이중헤징과 간접균형	경제협력 확대 인도양에서의 전략적 경쟁	제한적 편승
아세안	이중헤징과 제도균형	ARF/ASEAN+3/EAS 중국과 전략적 파트너십	회원 국가별 상이함
북한	이중헤징 (제한적 편승과 연성헤징)	자주와 연성균형 자위와 내적 균형 자립과 실용주의	비대칭적 경성균형

이상의 분석에서 확인할 수 있듯이, 중국의 부상에 대해 보이는 주변국의 대응은 다양한 요소에 의해 영향을 받는다. 중국의 부상을 긍정적으로 보는지, 혹은 부정적으로 보는지, 이에 대해 균형적 요소가 더 많은 대응을 하는지, 혹은 편승의 요소가 더 많은 대응을 하는지, 중국의 부상에게 가장 막대한 자원으로 대응하는 미국과 어떠한 관계를 맺는지 등 다양한 양태는 주변국의 인식과 정책에서 비롯된다.

앞에서 살펴보았듯이, 중국의 주변국은 다음의 요소들에 의해 헤징의 형태를 결정하는 경향을 보인다. 첫째, 주변국의 지정학적 조건이다. 주변국이 중국과 접경을 하고 있는지, 해양 국가인지, 육지 국가인지, 지정학적으로 매우 중요한 요충지를 차지하는지, 중국 이외의 다른 국가들과는 어떤 관계를 맺는지 등에 따라 중국과의 관계가 결정되고, 헤징의 형

태를 결정하는 모습을 보인다. 가장 두드러진 최근의 특징은 중국과 영토 분쟁을 겪는 나라일수록, 그리고 남중국해를 둘러싼 해양영토의 갈등을 보이는 나라일수록 중국에 경성 해징과 제한적 균형의 모습을 많이 보인다는 것이다.

둘째, 국력의 크기이다. 중국이 워낙 강대한 국력을 소유하고 있기 때문에 중국의 부상에 대해 균형적 요소를 취하려면 상당한 수준의 국력을 보유하지 않고 있으면 어려운 것이 사실이다. 아시아에서 이러한 국력을 보유하고 있는 나라는 인도와 일본, 그리고 러시아가 대표적이다. 특히, 인도와 일본은 경제력과 군사력을 상당 수준 보유하고 있기 때문에 중국의 부상에 대해 균형의 요소를 많이 취할 수 있다. 반면 동남아의 작은 국가들은 중국의 부상에 대한 균형의 힘이 부족하므로, 미국과의 전략적 협력을 통해, 혹은 같은 입장의 다른 주변국과의 협력을 통해, 또는 다양한 국제 제도를 통해 균형의 요소를 취할 수 있다. 만약 이러한 균형이 어려울 경우 편승의 요소를 더 많이 가진 해징을 추구하는 경향을 보인다.

셋째, 전통적으로 중국과의 관계 성격이다. 과거 중국의 침략적 요소를 직접 경험한 국가일수록 중국의 부상에 대해 경계심을 가지는 경향이 다분하다. 중국이 평화부상이라는 이념을 확산시키고, 소위 매력공세라는 공공외교의 성격을 강화한다 하더라도 중국에 대한 의구심을 가진 나라의 경우 역사적으로 중국과 어려운 관계를 가져온 경우가 많다. 대표적으로 베트남은 이미 천 년 동안 중국의 직접지배를 받았고 제2차 세계대전 이후에도 국경 전쟁을 치르는 등 중국의 부상에 대해 경계심을 가지고 있다.

넷째, 주변국의 전략문화의 성격이다. 실리적이고 유연한 전략문화를 가진 국가의 경우 중국의 부상, 미국과의 관계 등에서 다변하고 유연한 전략을 추진하는 경향이 다분하다. 그러나 보수적이고 변화가 어려운 전략문화를 가지거나, 약소국 인식에 머물러 있는 국가의 경우 유연한 외교를 하는 데 어려움을 겪는 경향이 있다. 일례로 태국은 역사적으로 매우

실용적이고 유연한 전략문화를 보유하고, 이를 기반으로 미국과의 동맹과 중국과의 전략협력을 동시에 추구하는 헤징전략을 추구한다.

다섯째, 주변국의 국내정치 상황이다. 중국과의 관계에서 중국에 대한 인식은 국내세력에 따라 변화하기 마련이다. 미국과 중국 사이에서 정치 이념의 유사성과 상이성, 그리고 역사적 친소관계 등에 따라 다양한 정치 세력이 다양한 관점을 가질 수밖에 없다. 대표적으로 태국의 경우 쿠데타 세력은 민주주의를 강조하는 미국과 좋은 관계를 가지는 데 어려움을 겪으며, 인도의 경우 전통적인 민주주의를 추구해왔으므로 많은 이익충돌에도 불구하고 기본적인 이념적 유사성을 보인다.

마지막으로 구체적인 이익관계, 특히 경제관계이다. 중국의 주변국은 모두 경제발전이 중요한 나라들로서 중국의 막대한 시장, 중국의 투자, 중국의 금융 및 인프라 지원 등이 절실한 나라가 대부분이다. 이러한 중국의 정책자원이 주변국의 외교를 변화시키는 힘을 가지고 있기 때문에 중국의 영향력이 확산되는 것을 우려함에도 불구하고 중국과 밀접한 관계를 가질 것인가는 경제적 이익에 따라 결정되는 경향이 강하다.

2. 한국의 대미·대중외교에 대한 정책적 시사점

가. 한국의 외교·안보전략에 대한 시사점

앞의 분석을 통해 지정학적 변화의 조짐을 보이고 있는 동아시아 국제 정치에서 중국 주변의 대다수 국가들은 다양한 형태의 헤징전략을 추구하면서 지역 안보환경의 변화에 대한 적응력을 높이는 동시에 자신들이 설정한 국가목표와 국가이익을 추구하고자 하는 점을 확인하였다. 그렇다면 이러한 중국의 주변국이 채택하고 있는 다양한 헤징전략이 한국의 외교·안보전략에 미치는 시사점은 무엇인가? 한국도 중국 주변의 대다수 국가와 유사한 헤징전략을 취하는 것이 안보전략으로서 나름의 적실성을 갖고 있는 것인가?

본 연구의 분석결과에 근거하면 대답은 우리도 헤징전략을 안보전략으로 채택해야 한다는 것이다. 다만, 우리의 헤징전략은 분석 대상 국가의 헤징전략과는 다른 면을 가져야 한다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 앞에서 분석한 중국 주변의 대다수 국가와는 달리 한국은 분단국가라는 점이다. 둘째, 한국은 미국과의 공고한 동맹국이기 때문에 다른 국가보다도 미중 강대국 정치의 파급영향에 매우 민감할 수밖에 없다. 따라서 한국이 중국 주변의 대다수 국가들과 마찬가지로 헤징전략을 채택하더라도 한국의 헤징전략은 제한적일 수밖에 없는 구조적 한계를 가지고 있다. 이런 측면에서 한국은 제한적 헤징전략(limited hedging strategy)을 안보전략으로 채택할 필요가 있다.

한국의 제한적 헤징전략의 출발점은 중국의 부상과 그에 따른 중국의 한반도 정책의 의도를 어떻게 인식하고, 정치, 경제, 사회 그리고 외교·안보 등 다양한 분야에서 대중국 관계를 어떻게 설정하고 형성시킬 것인가이다. 즉, 부상하는 중국의 한반도 정책의 의도에 대한 인식에 따라 한국은 대중 제한적 균형과 대중 제한적 편승을 양극단으로 하여 다양한 쟁점 이슈에 따라 양극단의 어느 일정 지점을 유기적으로 움직이는 체계적인 전략을 펼쳐야 할 것이다. 부상하는 중국의 한반도 정책 의도가 기회로 인식된다면, 한국의 대중 헤징전략은 다양한 영역에 걸쳐 중국과의 협력관계를 확대·강화하여 정치·외교적 대화 확대, 경제적 실용주의, 포괄적 관여, 그리고 제한적 대중편승과 같은 이득(기회)을 얻기 위한 전략적 옵션들을 적극 추진해나가야 할 것이다. 반면, 중국의 한반도 정책 의도가 도전으로 인식된다면, 한국의 대중 헤징전략은 보다 제한적 균형 쪽으로 이동하면서 상황 악화에 대비할 수 있는 전략적 옵션들을 강구해나가야 할 것이다.

나. 한국의 대미·대중전략

동북아는 물론 동아시아 전체에 걸쳐 중국의 영향력이 지속적으로 확대됨에 따라 과거와 마찬가지로 한반도는 미중 동북아 강대국 정치에 구조적으로 편입되게 되었다. 이는 한국의 외교·안보 자율성에 부정적으로 작용하여 한국이 전략적으로 미중 양국에 대해 균형 잡힌 외교안보를 전개하기가 매우 힘들다는 것을 보여주는 것이다. 그러나 미중 양국이 향후 본격적인 경쟁에 대비하여 현재 ‘주변국 견인정책’을 추진한다는 것은 한국의 외교안보 자율성 증대에 긍정적으로 작용할 정책 공간이 남아있다는 것이다. 이러한 점은 미중 모두에 한반도의 전략적 가치 상승을 의미하는 것으로 한국이 독립되고 독자적인 대미정책과 대중정책을 추진할 수 있는 정책적 공간을 갖고 있다는 것으로 중요한 것은 한국의 정책 의지의 문제이다.¹⁵⁵⁾

이런 측면에서 한국은 한반도의 지정학적 가치가 상승했다는 점을 명확히 인식하고 이를 적극적으로 활용할 수 있는 대미·대중정책의 전략적 방안을 마련해야 한다. 분단국가이자 동맹을 통해 전통적으로 미국과 공고한 안보협력을 유지하고 있는 한국의 대중 헤징전략은 방기와 연루라는 한국이 의도하지 않은 동맹 갈등을 야기할 수 있다. 즉, 한국은 미국의 대중정책에 대해 미국과는 상이한 인식을 가질 수도 있으며, 미중 강대국 정치의 갈등적 양상에 의해 파생되는 위협 해소에 대해서도 미국과 상이한 해법을 모색할 수 있다. 그렇기 때문에 한국의 대중 헤징전략은 미국의 대중 안보정책의 방향과 성격에 따라 기본적으로 민감성과 취약성의 문제에 직면할 수밖에 없다. 이는 한미동맹 차원에서 정책적 부조화를 야기할 가능성을 증대시켜 미국이 한국에 안보전략의 변화를 강요하는 정치적 배경으로 작용할 수 있다. 더 나아가 한미동맹의 정책적 부조화는

¹⁵⁵⁾ 이수형, “동아시아 미중 강대국 정치와 한국의 외교안보전략: 맺돌의 굴대전략을 중심으로,” 『글로벌정치연구』, 제10권 1호 (2017), p. 54.

한국이 대중 헤징전략을 취할 수 없도록 만드는 구조적 제약으로 작용하는 동시에 이미 채택한 헤징전략을 포기하게 만드는 미국의 공고한 정책 입장으로도 나타날 수 있다.

이러한 측면을 고려했을 경우, 한국의 대중 헤징전략은 제한적일 수밖에 없으며, 한국의 제한적 헤징전략 역시 많은 제약과 제한을 받을 수밖에 없을 것이다. 또한 제한적 헤징전략은 동맹 갈등을 야기하여 한미동맹을 약화시킬 수 있다는 우려와 한미 간의 정책적 부조화에 따른 대내외적 정책 비용을 야기할 수 있다는 비판에 직면할 수 있다. 그럼에도 불구하고 한미동맹과 한중관계의 복합발전을 위해서는 한국의 제한적 헤징전략이 요구된다. 다음과 같은 전략적 방안들을 마련한다면, 한국의 제한적 헤징전략은 필요할 뿐만 아니라 또한 적실성을 갖고 있는 것이다.

먼저, 제한적 헤징전략을 취하면서 나타날 수 있는 한미동맹의 갈등문제를 최소화하기 위한 우리 나름의 동맹관리전략을 마련하는 것이다. 국내 일각에서는 한미동맹에서 주기적으로 발생하는 동맹 갈등을 부정적으로 인식하여 한미동맹에 갈등이 존재하지 않는 측면을 강조하는 경향이 있다. 그러나 비대칭적 한미동맹에서 나타나는 동맹 갈등은 지극히 자연스러운 현상이자 한미동맹의 합리적이고 튼튼한 소통의 한 유형으로 인식하는 것이 보다 더 적절할 것이다. 설사, 동맹의 갈등으로 한미동맹의 결속력이 약화될지라도 한미 양국 간의 정치·경제적 가치와 상호 신뢰는 충분히 동맹 갈등을 최소화할 수 있을 뿐만 아니라, 보다 튼튼한 한미동맹 발전의 밑거름이 될 수 있을 것이다.

지난 냉전 시대 유럽의 안정과 안보, 그리고 지속적 번영의 주춧돌이 되었던 북대서양조약기구의 발자취는 역설적으로 위기의 역사였다.¹⁵⁶⁾ 소련의 정치·군사적 안보위협에 직면했던 서유럽 국가들은 이를 해결하

¹⁵⁶⁾ Stanley Hoffmann, "NATO and Nuclear Weapons: Reason and Unreason," *Foreign Affairs*, vol. 60, no. 2 (Winter 1981/2), pp. 327~346.

는 과정에서 동맹국인 미국과 지속적인 동맹 갈등 양상을 노출시켜왔다. 그럼에도 불구하고 미국과 서유럽 동맹국은 정치적 가치와 경제적 이해 관계를 바탕으로 유럽의 안보와 미국의 안보가 연계되어 있다는 굳건한 안보 유대감을 바탕으로 동맹 갈등 문제를 해결해왔다. 이런 역사적 교훈을 거울삼아 한국은 제한적 헤징전략을 취하면서 나타날 수 있는 한미동맹의 다양한 갈등을 한국의 안보와 한미동맹은 분리될 수 없다는 확고한 한미 간의 안보적 유대감을 바탕으로 동맹 갈등을 관리해 나간다면, 이는 한국이 제한적 헤징전략을 취할 수 있는 자율성을 넓혀나갈 수 있는 토양이 됨과 동시에 미래 지향적 한미동맹의 밑거름으로도 작용할 수 있는 것이다.

한국의 동맹관리전략은 한국 고유의 안보이익과 동맹이익의 공통분모와 서로소(차별성)를 구별하는 것으로부터 시작해야 한다. 동맹 강화의 논리가 중시되는 작금의 정세에서 한국의 안보 이익이 사안에 관계없이 동맹 이익으로 치환될 가능성이 그 어느 때보다도 높아질 가능성이 크기 때문이다.¹⁵⁷⁾ 그럴 경우, 한국은 주기적으로 동맹 딜레마에 직면하여 남북관계와 한중관계, 그리고 한미동맹 모두가 불편해지는 상황에 직면하게 될 수 있다. 특히, 동맹관리전략에 있어서 한국은 「한미상호방위조약」에 규정되어 있지 않은 새로운 동맹 쟁점을 논의·협약하는 데 있어서 발생할 수밖에 없는 잔여통제권(The Right of Residual Control)에서 일정 정도의 자율성을 확보해 나갈 수 있는 방안 마련에 집중해야 할 것이다.¹⁵⁸⁾ 이것이 가능해야 동맹 때문에 발생하는 딜레마를 연루(entrapment)가 아닌 얼

¹⁵⁷⁾ 이수형, “한반도 사드(THAAD) 배치와 동맹관리의 중요성,” 『국제문제연구소 이슈브리핑』, 8호 (2017).

¹⁵⁸⁾ 비대칭동맹에서 잔여통제권의 문제에 대해서는 다음을 참조. David A. Lake, “Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations,” *International Organization*, vol. 50, no. 1 (1996), pp. 1~33; 이수형, “관계적 계약이론과 한미 전략동맹에서의 잔여통제권 문제,” 『한국과 국제정치』, 제27권 3호 (2011), pp. 1~28.

힘(entanglement)으로 전환시킬 수 있다.¹⁵⁹⁾ 적어도 얽힘의 동맹 딜레마에서는 한국의 안보이익과 동맹이익의 공통분모를 마련할 여지가 있기 때문이다.

한국이 동맹관리전략을 갖고 있지 않을 경우 한반도 사드 배치 문제에서 목격할 수 있듯이 자칫 잘못하면 평화가 부재한 안보 논리를 강화시켜 연루의 동맹 딜레마에 부딪힐 것이다. 한반도 안보 상황이 엄중하기 때문에 역설적으로 평화와 안보의 균형감을 유지해야만 한다. 안보 없는 평화가 사상누각이라면, 평화 없는 안보는 한반도를 끝없는 군사대결의 실험장으로 내몰 것이다. 안보와 평화는 동일한 가치이자 동전의 양면이기 때문에 안보와 평화가 균형을 잡고 같이 갈 수 있는 한국의 해법을 마련해야 한다. 이는 체계적인 한미 동맹관리전략을 마련했을 때에만 가능한 것이다.

동맹관리전략을 마련한 이후 한국이 제한적 헤징전략을 추구하기 위해서는 지역적·국제적 안보협력 제도를 적극 활용하는 동시에 경제와 안보를 연계·융합시킬 수 있는 정책 대안을 개발하여 미국과 중국 등 강대국들을 활용하며 지역안정을 도모해야 할 것이다. 이러한 점은 중국의 부상으로 새롭게 재편되고 있는 아시아의 안보구축에서 동아시아 대다수 국가들이 헤징전략을 채택하여 지역안정 도모와 자신의 행동 자유의 폭을 넓히는 외교행태를 보이는 반면, 동북아에서는 여전히 동맹정치가 위력을 발휘하여 대안적 안보전략으로 헤징전략을 채택하기가 구조적으로 어렵다는 것을 잘 설명하고 있다. 역설적으로 이러한 현실은 한국의 외교·안보전략에서 상황변화에 적응하거나 수동적으로 대처하는 것이 아니라 상황을 헤쳐 나가고 또한 새롭게 상황을 조성할 수 있는 적극적

¹⁵⁹⁾ 얽힘의 동맹 딜레마에 대해서는 다음을 참조. Michael Beckley, "The Myth of Entangling Alliances: Reassessing the Security Risks of U.S. Defense Pacts," *International Security*, vol. 39, no. 4 (Spring 2015), pp. 7~48.; TongFi Kim, "Why Alliances Entangle But seldom Entrap States," *Security Studies*, vol. 20, issue 3 (2011), pp. 350~377; 이수형, "얽힘 이론과 동맹의 안보 딜레마: 한미동맹 사례," (미발표논문, 2017).

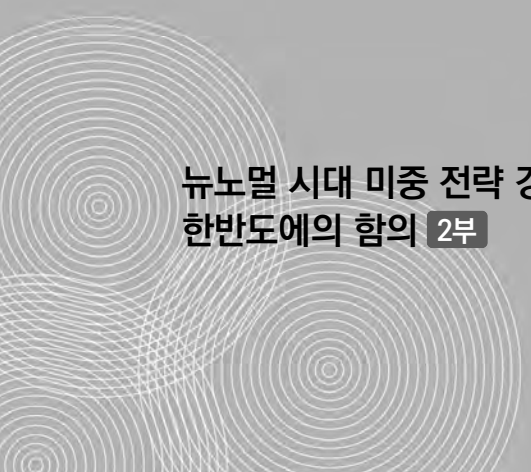
외교·안보가 더욱 필요하다는 점을 부각시키고 있다.

다음으로, 한국의 대중정책에서 우리는 간접균형과 제한적 편승의 이중적 전략을 채택할 필요가 있다. 1992년 이후 한중관계는 모두가 놀랄 정도로 비약적으로 발전해 온 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 한국 역시 중국 주변의 대다수 국가들처럼 중국의 강대국화에 일정 정도 안보적 우려감을 가지고 있는 것 또한 사실이다. 이미 우리는 중국과 안보·역사적 분야에서 몇 차례의 갈등을 겪어 왔다. 예를 들면, 중국의 동북공정에 따라 고구려 역사의 왜곡, 아직까지 해결되지 않은 서해상에서의 한중 해양경계선 확정 문제, 그리고 주기적으로 표출되고 있는 이여도를 둘러싼 영유권 분쟁 등의 갈등이다. 특히, 한국은 북핵 문제 해결 과정에서 중국의 도움을 필요로 하지만 다른 한편으로는 한미동맹 관계로 인해 중국과 의도하지 않은 안보적 갈등도 경험할 수 있다. 나아가 향후 한반도에 대한 중국의 견인정책에 따라 한국과의 갈등 여지도 존재한다. 이런 측면을 고려했을 경우, 한국은 만약에 대비하여 최소한의 자위력 대비 차원에서 간접균형을 통해 중국으로부터 있을지도 모르는 안보적 위협에 대비해야 하는 것이다. 물론, 한국의 간접균형이 대중 경성균형으로 나아가는 것은 절대적으로 경계해야 할 것이다.

또한 대중정책과 관련하여 한국은 정치, 경제, 사회 분야 등에서는 제한적 편승전략을 적극 추진해야 할 것이다. 앞에서 살펴보았듯이, 제한적 편승은 전통적인 편승과는 다른 것이다. 한국의 대중 제한적 편승은 한중관계 전반에 해당하는 것이 아니라 한중 정치적 발전을 도모하면서도 양국의 경제관계를 지속적으로 발전시켜 나갈 수 있는 밑바탕이 된다. 이러한 대중 제한적 편승은 한중 양국에 윈-윈의 결과를 야기할 뿐만 아니라 한미관계의 발전에도 긍정적으로 작용할 수 있다. 특히, 한미동맹의 틀 내에서 한중 경제관계를 고려했을 경우, 한국의 대중 제한적 편승은 한국이 중국으로 경도되지 않을까 하는 미국의 의구심을 완화시킬 수 있는 현실적인 전략으로 작동할 것이다.

VII. 결 론: 한반도에 주는 정책적 함의





뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁 관계와
한반도에의 함의 **2부**

이상에서와 같이, 3개년 과제인 『뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁과 우리의 통일·대북전략』의 1차년도 연구는 “뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁 관계와 한반도에의 함의”를 주제로 진행하였다. 이를 위해 본 연구는 1부와 2부로 구성하였다. 1부의 주제는 “뉴노멀 시대 미중관계와 한반도: 핵심 쟁점과 파급영향”이고 2부의 주제는 “아태 지역 국가들의 대미·대중인식과 대응: 사례와 유형”이다.

1부의 연구에서 주안점을 두었던 내용은 미중관계의 핵심쟁점을 추출, 평가하고 이것이 한반도에 미칠 영향이었고, 2부의 연구에서는 러시아, 일본, 인도, 동남아, 북한의 대미·대중정책의 특징과 그 대응유형을 평가하고 우리의 대미·대중정책에 주는 시사점을 도출하는 것이었다. 본 장에서는 1부와 2부의 연구결과를 종합하여 분석한 후, 한국의 통일·대북전략에 주는 함의를 도출하고자 한다.

1. 종합분석

가. 미중관계의 뉴노멀(New Normal) 시대란?

미중관계의 뉴노멀 시대란 무엇을 의미하는가? 사실 이 의문은 글로벌 경제의 현상을 지칭하는 용어인 뉴노멀 현상을 국제정치적 해석이나 외교·안보정책에 대한 적용이 가능할 것인가라는 문제의식에서 출발하고 있다. 구체적으로 뉴노멀이 국제관계 특히 미중관계의 특징을 설명하는데 유용할 수 있는지에 대한 물음이다.

2장에서 분석했듯이, 뉴노멀은 2008년 글로벌 금융위기 이후 저성장, 저소비, 고실업, 고위험, 미국 경제의 역할 축소 등의 현상이 지속되는 것을 지칭한다. 이로 인해 세계 유일의 패권국인 미국의 역할과 주도력이 감소되는 반면, 신흥 강대국으로 부상한 중국의 역할과 비중은 상대적으로 증가하게 되었다. 이러한 추세가 지속되면 미국으로부터 중국으로의 세력전이가 예상되었지만, 세계 경제에 깊이 편입되어 고속 성장을 구가

하던 중국 경제도 뉴노멀의 영향을 받고 중속 성장에 머물면서 이러한 예상은 빛나가게 되었다.

오히려 ‘중진국의 함정’에 빠질지도 모른다는 우려가 중국 내부에서 제기되면서, 2014년부터 중국판 뉴노멀이라 할 수 있는 ‘신창타이(新常态)’가 제창되기 시작했다. 결국, 뉴노멀은 미국과 중국 모두에 영향을 끼치면서 중국의 경제력이 미국과의 격차를 좁히기는 했지만 미국을 능가하지는 못하면서 미중 간의 상호의존적이나 이전보다 더욱 경쟁적인 관계를 형성하는 결과를 초래하게 되었다. 왜냐하면 중국이 이전보다 더 자국의 역할과 영향력을 확대하려 할 것이고, 그럴수록 미국은 이를 더 견제하거나 통제하려 할 것이기 때문이다.

이러한 결과는 미중관계가 협력 위주나 갈등 위주로 단선적으로 전개 되기보다는 상호협력과 갈등이 복합적으로 전개될 것을 시사한다. 그리고 이는 미중관계가 기존의 하드 파워경쟁, 즉 군사력과 경제력을 넘어 가치와 규범을 포함하는 전략적 경쟁관계로 돌입하게 됨을 내포한다. 이처럼, 미중관계는 협력과 갈등, 경쟁이 복합적으로 나타나면서 불확실성이 제고되는 새로운 현상에 직면하게 되었는데, 이를 미중관계의 뉴노멀이라 칭할 수 있다. 뉴노멀이란 국제경제적 현상이 국제관계 특히 국제사회의 핵심 국가인 미중관계에도 지대한 영향을 끼침을 의미한다.

나. 뉴노멀 시대 미중관계의 쟁점 분석

뉴노멀 시대 미중관계를 규정할 수 있는 주요 쟁점들은 무엇인가? 본 연구는 뉴노멀 시대 미중관계의 변화 요인을 구조적 요인(중국의 부상과 미중관계)과 행위자 요인(리더십 교체와 국내정치)으로 구분하여 분석하였다. 구조적 요인은 국가 간 세력관계의 변화, 즉 중국의 부상 정도에 따른 미중관계의 변화이며, 행위자 요인은 미중 양국의 국내정치적 상황, 즉 중국의 시진핑 집권과 미국의 트럼프 행정부의 상호 인식이다. 이러한 구조와 행위 수준의 변인들은 상호작용을 하면서 미중 전략적 협

력·경쟁 관계의 다차원적인 쟁점들을 양산한다.

미국과 중국의 입장을 대비시켜 볼 때, 미중관계의 쌍무적 주요 쟁점들은 글로벌, 지역, 한반도 차원으로 분류할 수 있다. 글로벌 차원의 쟁점은 지구적 경제 질서, 국제해양 질서, 테러리즘과 사이버안보, 기후 변화, 인권 등이며, 지역 차원의 쟁점으로는 대만, 남중국해, 북핵, 사드, 일대일로, 다자안보협력 및 동맹 등이고, 한반도 차원의 쟁점들로는 한미동맹, 남북관계, 평화체제, 한반도 통일 등이 해당한다. 물론 이들 쟁점이 반드시 어느 한 차원에만 머무르는 것은 아니며 중첩되어 나타나기도 한다. 대표적인 예가 북핵 문제로서 이는 한반도와 지역 차원의 쟁점이기도 하며 동시에 잠재적인 글로벌 차원의 쟁점이기도 하다. 그럼에도 이러한 분류는 미중관계의 쟁점들을 입체적으로 분석하고 한반도에 미칠 영향을 평가하는 데 유용하다.

쟁점에 대한 미국과 중국의 입장을 비교해보면, 글로벌 차원에서는 미중 간 협력적 공간이 여전히 많은 편이며, 이는 글로벌 이슈에 대해 미중 간 상호 이익을 공유하는 측면이 많음을 의미함과 동시에 미중 간 규범 경쟁이 아직 본격화되지 않고 잠재되어 있음을 보여준다. 지역 차원의 경우는 미중 간 입장 차이가 가장 첨예하게 대립하고 있어, 현재 미중 간 갈등과 경쟁이 본격적으로 전개되고 있음을 보여준다. 물론, 북핵 문제나 일대일로와 같이 협력적 측면이 없는 것은 아니나, 갈등적 측면도 동시에 보유하고 있을 뿐만 아니라, 영토·영해 및 국가안보에 깊은 영향을 주는 다른 이슈들을 다수 포함하고 있어 미중 전략적 경쟁 지역이라 평가할 수 있다.

한반도 차원의 쟁점은 지역 차원에 비해 상대적으로 협력적 측면이 많으나 대부분이 지역적 이슈와 깊은 상관성을 갖고 있는 관계로 글로벌 차원의 쟁점보다는 갈등적이라 할 수 있다. 한반도 차원의 쟁점의 경우는 우리에게서 매우 민감하고 중요한 사안임에도 불구하고, 미국과 중국은 상대적으로 관심도가 낮은 편이라 미중 간의 현안으로 대두되지 않고 있

을 뿐, 향후 관심 쟁점들이나 전략적 경쟁과 연계될 경우 불거질 수 있는 잠재적 갈등 사안으로 평가할 수 있다.

따라서 미중관계 차원별 쟁점들의 성격과 특징을 평가하면, 글로벌 차원의 쟁점은 협력적, 지역 차원의 쟁점은 갈등적, 한반도 차원의 쟁점은 잠재적이라 규정할 수 있다. 협력과 갈등의 수준으로 비교한다면, 지역 차원, 한반도 차원, 글로벌 차원의 순으로 갈등적이고, 그 반대의 순으로 협력적이다.

쟁점별로 보면, 비전통안보 분야의 쟁점들인 테러와 기후 변화와 환경 문제에 대해서는 미중의 입장이 비교적 협력적이며, 지구적 경제 질서와 국제해양 질서 그리고 인권 및 일대일로(一帶一路)의 경우는 주도권 경쟁보다는 이견 갈등을 보이는 수준에 머물러 있어, 미중 규범경쟁이 아직은 치열하지 않은 것으로 분석된다. 반면, 전통안보와 주권, 영토 문제에 해당하는 대만, 남중국해, 사드, 동맹 등의 문제에 대해서는 상당한 대립을 보이고 있으며, 대부분 지역 차원의 이슈들로서 언제든지 미중 간 갈등과 충돌을 야기할 수 있는 폭발력이 있다고 평가된다.

표 VII-1 미중관계의 차원별 쟁점 및 평가

차원	주요 쟁점	평가
글로벌	지구적 경제 질서, 국제해양 질서, 테러리즘과 사이버안보, 기후 변화와 환경, 인권	협력>갈등
지역	대만 문제, 남중국해, 북핵, 사드, 다자안보협력 및 동맹, 일대일로(一帶一路)	협력<갈등
한반도	한미동맹, 남북관계, 평화체제, 통일	잠재적

다. 뉴노멀 시대 미중관계의 전망

뉴노멀 시대 미중관계는 어떻게 전개될 것인가? 기존 미중관계 변화에 대한 국제정치적 관점은 현실주의, 자유주의, 구성주의 모두 비관적 견해와 낙관적 견해를 모두 갖고 있다. 비관적 견해는 미중관계를 갈등과 경쟁의 관계로 전망하는 반면, 낙관적 견해는 미중관계를 협력적 관계로 전망한다.

하지만 뉴노멀 시대 미중관계는 다음과 같은 이유로 다르게 전개될 것이다. 그 이유는 시진핑 집권 2기의 중국이 강대국 정체성에 부합하는 외교전략과 대미정책을 본격적으로 추진하기 시작했다는 점, 현존 패권국 미국이 압도적인 군사력을 유지하고 있고 경제 역시 회복 추세에 있다는 점, 그리고 미중 간 체제와 가치관의 차이에 따른 '전략적 불신'이 여전히 있다는 점 등을 들 수 있다. 이와 함께 앞에서 분석한 내용을 종합하면, 뉴노멀 시대의 미중관계는 협력, 갈등, 경쟁이란 3개 차원이 전략적으로 구조화되어 전개될 것으로 전망된다.

첫째, 전략적 협력<갈등 추세의 유지이다. 양국 간 협력 추세가 가능할 수 있는 것은 바로 세계경제의 역동성이 갈수록 증대되고 있고 양국 간 상호의존도 역시 갈수록 심화되고 있기 때문이다. 즉, 미중 양국은 글로벌 이슈(테러, 환경 등) 해결 과정은 물론 자국의 경제발전 과정에서 상호 협력의 필요성이 존재하기 때문에 기본적으로 협력 추세를 유지할 것이다. 지역적 차원에서도 군사적·경제적 영향력 확대를 위한 갈등은 불가피하겠지만 역내 문제와 관련하여 지정학적 현상 유지를 선호할 것이다. 중국은 당분간 현존 패권국 미국이 주도하는 국제정치경제 질서를 인정함과 동시에 미국에 대한 직접적인 군사적 도전은 당분간 자제할 것이고, 양자관계의 본질을 훼손할 수 있는 전면적 대결은 회피하는 정책적 입장을 취할 것이다.

둘째, 전략적 협력<갈등 추세의 증가이다. 뉴노멀 시대 미중관계는 글로벌 및 지역적 영향력 확대를 위한 이익경쟁이 증가할 것이며, 이는 미

중 양국이 갖고 있는 자국 군사력·경제력에 대한 자신감 및 상대방에 대한 ‘전략적 불신’이 존재하기 때문에 가능하다. 미국은 글로벌 리더십과 영향력을 유지·확대하는 한편, 지역적 차원에서 동맹관계의 강화를 통해 중국을 견제하고자 할 것이다. 특히, 최근 트럼프 행정부의 미국은 자국 우선주의와 경제 이익을 강조하고 있기 때문에 중국과의 경제 및 안보 이익을 놓고 충돌이 불가피할 것이다. 반면, 중국은 장기적으로 강대국의 지위와 역할에 부합하는 군사력 및 군사기술 현대화 등에 노력할 뿐만 아니라, 역내에서 자국의 영향력을 확대하고 ‘핵심이익’ 수호를 부단히 강조할 것이다. 특히, 권력을 집중시키고 있는 시진핑의 집권 2기가 시작되면 이러한 추세는 강화될 것이다. 중국은 중화민족주의와 사회주의특색을 강조하며 미국의 주도권을 대체하려는 시도로서, 72개국과의 동반자 관계 구축, 육상·해상실크로드(一帶一路) 구상 본격화, 아시아인프라투자은행(AIIB)과 포괄적경제동반자협정(RCEP) 등과 같은 다자주의적 접근 등을 강화할 것이다.

셋째, 미중 간 ‘규범경쟁(Norm Competition)’의 가능성이다. 실제로 최근 중국이 AIIB 설립을 주도하는 과정에서 미중 간 경제 분야에서의 규범 경쟁이 시작되었고, 남중국해 문제를 둘러싼 미중 갈등 역시 안보 분야에서의 규범경쟁이 이미 시작되었다는 것을 보여주고 있다. 이러한 미중 간 규범경쟁은 머지않은 장래에 가치관(민주주의와 인권 등) 분야로 확대될 가능성도 배제할 수 없다.

트럼프 대통령의 미국이 보호무역주의나 다자주의 등 기존 미국이 주도해오던 국제질서를 경시하는 듯한 태도와 정책을 보이면, 중국이 그 공백을 이용해 기존 국제규범과 규칙 및 제도 등에 적극적으로 참여하는 모습을 보일 가능성이 있다. 국제경제 질서나 해양안보 질서 등에서도 중국의 국제적 위상과 영향력 증대를 반영한 새로운 국제규범 창출을 위한 노력이 시도될 수 있다.¹⁶⁰⁾ 이 경우 미중 간의 규범경쟁이 진행될 개연성이 적지 않다고 평가된다.

이처럼, 향후 미중관계는 협력이 우세한 가운데 갈등이 점차 증가하는 방향으로 전개될 것이며, 궁극적으로는 규범 경쟁에 돌입하게 될 것으로 전망된다. 따라서 향후 동아시아에서 미중 간 역할 구도가 변화하고 이에 따른 새로운 규범 창출을 둘러싼 경쟁이 이슈별·분야별로 치열하게 전개 될 가능성이 높아지고 있다.

라. 미중관계의 한반도 영향

미중 전략적 경쟁관계에서 오는 쟁점들은 한반도에 어떠한 영향을 미칠까? 이 쟁점들의 성격, 우선순위, 비중에 따라 한반도에 미치는 영향의 수준이 달라질까, 아니면 한반도의 상황에 따라 파급영향이 조절될 수 있을까? 그리고 한반도의 통일에는 어떠한 파급영향을 줄 수 있을까? 앞의 연구결과를 토대로 볼 때, 먼저, 글로벌 차원의 쟁점들이 한반도에 대한 직접적인 영향은 상대적으로 적다고 평가된다. 그만큼 미중 간의 갈등이 첨예하게 대립하지 않았기 때문이다.

그런 점에서 보면, 지역 차원의 쟁점들을 둘러싼 미국과 중국의 전략적 경쟁이 치열한 편이며, 이는 한반도에 직접적이면서 깊은 영향을 미쳤고 또 미칠 것으로 평가된다. 예를 들면, 동맹 체제, 다자안보협력, 남중국해, 사드 배치, 북핵 문제 등의 쟁점들을 둘러싸고 전개된 미국과 중국의 전략

¹⁶⁰⁾ 2014년 5월 개최된 아시아 교류 및 신뢰구축회의(CICA)에서 시진핑은 “아시아의 문제는 결국 아시아 인민에 의해 해결되어야 하며, 아시아의 안보는 결국 아시아 인민에 의해 보호되어야 한다”고 언급했다. 이에 대해 미국은 중국이 CICA 회의에서 ‘아시아 안보관’을 제기하고 미국을 배제한 아시아 중심의 안보협력기구를 창설하려는 움직임을 강하게 비판하면서 호주와의 군사동맹을 강화하는 등 중국의 패권 확장을 견제하는 데 주력하고 있다. 또한 2014년 7월 ‘미중 전략·경제대화’에서 미국은 중국이 기존의 국제 ‘규칙(rule)’을 지켜야 한다고 강조하자, 시진핑은 “자기가 원하지 않는 것을 남에게 강요하지 말라(己所不欲 勿施於人)”는 논어의 구절을 인용하면서, 미중은 정치 체제와 가치관이 서로 다르기 때문에 ‘물’도 달라야 한다는 점을 주장했다. 11월 APEC회의에서 미국이 중국에 대해 G2에 걸맞은 ‘대국의 책임’을 요구하자, 중국은 미국의 ‘아시아 재균형’ 전략을 중국 봉쇄 정책으로 여기면서 ‘중국의 부상’에 기초한 ‘아태 지역의 꿈’을 역설했다.

적 경쟁은 한반도의 평화와 번영에 부정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 구체적으로 미중 간 경쟁과 갈등은 그 자체로 동아시아의 불안정성을 증대하고 또한 한·미·일 대 중리의 지역적 대립구도의 형성을 촉진하면서 한반도 평화를 위한 지역적 협력의 가능성을 줄였다고 평가할 수 있다.

또한 미중 양국이 북핵 문제 해결보다 지역 질서를 둘러싼 전략적 경쟁에 더욱 몰두하는 동안, 북핵 문제는 악화되었고 한반도의 긴장은 고조되었으며 남북관계는 단절되었다. 게다가 북핵 문제가 사드 배치와 다자안보협력 등과 연계되면서 한중관계 악화와 한러관계의 위축을 낳게 됨으로써, 우리의 대외적인 자율성을 제약하였고 경제적 번영, 더 나아가 한반도 통일을 추진하는 데에도 불리한 영향을 미쳤다고 평가된다.

한반도 차원의 쟁점들의 경우에는 한미동맹을 제외하고 평화체제, 남북관계, 통일 문제에 대한 지역 관심 쟁점들과 연계되거나 영향을 줄 때 현안으로 대두될 수 있다는 점에서, 잠재적 갈등 사안이기도 하다. 이는 반대로 현안으로 대두되기 전에 미중 간의 협력을 유도하거나 미중 간 참여한 대립을 보이는 다른 쟁점들과 연계되지 않도록 사전 대비가 중요함을 의미한다. 즉, 한반도의 상황관리가 중요하며 한반도에 부정적인 영향을 주지 않도록 미리 환경을 조성할 필요가 있다.

마. 사례분석 종합결과: 대응유형 평가

2부 연구의 주요 목적은 미중 전략적 경쟁관계에 처해 있는 일본, 러시아, 인도, 동남아, 북한의 대미·대중정책의 특징은 무엇인가? 그리고 이를 통해 우리의 대미·대중정책에 주는 시사점을 도출할 수 있을까?에 대한 해답을 구하는 것이었다. 다만, 이들 국가의 경험을 한국의 상황에 그대로 적용하는 데 한계가 있기 때문에, 이들의 대응전략을 유형화하여 평가하였다.

우선 유형화의 준거 틀은 국제정치에서 일반적으로 통용되고 있는 가장 대표적인 안보전략인 균형(balancing)과 편승(bandwagoning) 그

리고 헤징전략(hedging strategy)을 모두 고려하였다. 이에 따른 사례국의 유형을 평가하면, 미국과 중국이란 초강대국 간 경쟁관계에서 사례국들은 대부분 헤징전략을 운용하고 있음을 알 수 있었다. 다만, 이들 국가의 지정학적 조건, 국력의 크기, 중국과의 전통적 관계, 전략문화의 성격, 국내정치적 상황, 국가이익 특히 경제관계 등에 의해 헤징의 행태는 다양하게 나타났다.

구체적으로, 일본의 경우는 명확한 경성헤징에 해당한다. 즉, 일본이 채택하고 있는 경성헤징은 중국의 의도와 동북아 안보상황에 따라 향후 경성균형으로도 변화될 수 있는 성격을 가지고 있다. 일본이 대중 경성헤징을 취하는 이유는 경제적 상호의존, 중국과의 역사적 경쟁관계, 미일 동맹이라는 변수가 작용하고 있기 때문이다. 만일 일본이 부상한 중국의 의도에 대해 더 회의적인 입장을 가진다면, 더 강화된 경성헤징과 간접균형, 그리고 미일동맹 강화를 통한 대중 균형까지 고려할 것이다.

러시아의 경우는 중국의 부상에 대한 제한적 편승과 연성헤징으로 분류된다. 러시아와 중국의 전략적 동반자 관계는 상호 보완적 이익과 미국의 패권에 대한 공동대응에 기초하고 있다. 즉, 러시아와 중국은 상호 유사한 비서구적 가치관과 민족주의 등의 국가정체성을 갖고 있고 다극 체제를 선호하는 공통의 세계관을 바탕으로 각자의 세력권과 영향력을 형성, 확대하려는 의도를 갖고 있다. 이는 미국의 영향력을 견제해야 할 공동의 안보자산으로 작용할 것이다.

인도의 경우는 중국의 강대국화에 대한 이중헤징과 간접균형 전략으로 나타난다. 주된 이유는 중국의 경제적 영향력과 잠재적인 전략적 경쟁관계, 중국의 의도에 대한 불확실성과 이에 따른 미국과의 안보협력 강화 등 복합적인 요소들이 작용한 결과이다. 인도의 간접균형은 미국과 중국에 대한 이중헤징을 추진하면서 향후 인도양을 중심으로 전개될 중국과의 안보경쟁을 염두에 둔 포석이라 할 수 있다.

아세안의 경우는 다양한 국가군으로 이루어져 있어서, 하나의 특징

으로 규정하기 곤란하지만, 대체로 중국의 부상을 기회와 위협으로 인식하고 있어 이중혜징을 중심으로 전개되는 제도균형에 해당한다고 평가된다. 아세안은 느슨한 국가연합 형태의 제도로 성장해왔기 때문에 지역안정을 위해 중국의 위협을 제도로 완화시키고자 하는 대응전략을 구사하고 있다. 다만, 회원국별로 중국과의 역사적, 경제적 관계와 안보적 상황에 따라 상이한 입장을 갖고 있긴 하다. 예를 들면, 캄보디아·라오스·필리핀은 중국에 대해 연성혜징의 행태를, 베트남은 경성혜징의 행태를, 말레이시아·태국·싱가포르·미얀마·인도네시아는 중립적인 행태를 보인다.

북한은 중국에 대해서는 제한적 편승과 연성혜징 행태를 취하면서도 미국에 대해서는 간접균형이라는 매우 특이한 이중혜징 행태를 보이고 있다. 이러한 이중혜징은 유형화의 기준에서 벗어나는 것이나, 미국과 중국의 강대국 사이에서 북미·북중관계 등 전략적 삼각관계를 만들어내려는 북한의 전략적 의지로 판단된다.

바. 대미·대중정책에 대한 종합적 시사점

1부와 2부의 연구결과를 종합할 때, 뉴노멀 시대 미중 전략적 협력과 경쟁관계의 변화가 한국의 대미·대중정책에 주는 시사점은 무엇인가? 또한 일본과 러시아, 인도, 아세안, 북한 등의 대미·대중외교 경험을 통해 한국이 얻을 수 있는 시사점은 무엇인가?

먼저, 미중 간 전략적 협력과 경쟁관계의 전개는 한반도의 평화와 번영에 긍정적인 측면보다 부정적인 측면이 강하며, 그만큼 우리에게 커다란 도전으로 다가오고 있고 향후에도 더 강화될 수 있음을 부인할 수 없다. 미국과 중국의 전략적 경쟁은 미일 대 중러의 구도를 고착화시킬 뿐만 아니라, 북핵 문제를 둘러싼 군비경쟁과 긴장 고조를 야기시켜 우리의 생존을 위해 많은 비용을 지불하는 구조적 원인으로 작용할 수 있다.

둘째, 미중 전략적 경쟁의 심화로 인한 또 하나의 커다란 도전은 우리

의 외교적 자율성 제약이다. 미국과 중국이란 두 강대국의 게임은 우리의 국익보다 자국의 이익을 우선함으로써, 우리가 주도하지도 못할 뿐만 아니라 우리가 움직일 수 있는 역할과 최소한의 활동 공간마저 제약할 개연성이 크다. 현실적으로 중견국인 한국이 미국과 중국의 대외정책에 우리의 이익을 반영시키기 어려울 뿐만 아니라, 경우에 따라서는 한반도에서 미국과 중국이 상호 타협 내지 담합 또는 거래를 함으로써 우리의 중요한 국익이 사라지는 소위 ‘코리아 패싱’ 현상이 발발할 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

셋째, 향후 미중 전략적 경쟁관계의 심화는 우리가 미국과 중국 사이에서 어느 일방을 선택해야 하는 상황에 직면할 가능성을 높일 것이다. 이 미 사드의 한반도 배치와 북핵 문제를 둘러싸고 이러한 상황이 발생한다. 미국과 중국의 전략적 경쟁은 동아시아 지역과 한반도의 현상유지에서 현상변경의 방향으로 나아가고 있지만, 미중 상호 간의 관심과 방향이 상이한 관계로 상호 협력보다 갈등적으로 전개될 가능성이 더 크다. 이 경우 미국과 중국은 우리에게 더 많은 요구를 할 것이다. 예를 들면, 미국은 중국 견제를 위해 기존 한미동맹과 한·미·일 안보협력을 강화할 필요성이 있고, 남중국해와 같은 지역 이슈에서 중국과의 갈등 전선이 형성되면 동맹국인 한국에 더 많은 요구를 할 것이다. 반면, 중국은 동아시아 지역과 한반도에서 미국의 견제에 대응하면서 자신의 핵심이익의 보호와 영향력 확대를 추구하기 위해 한국이 미국의 요구를 수용하는 것을 반대할 것이며, 한국과의 관계 개선 카드를 활용한 선제 압박을 가해올 가능성도 있다.

넷째, 미중 간 전략적 경쟁의 심화는 한반도의 통일에 절대적으로 불리한 영향을 줄 것이다. 만일, 대만, 남중국해, 무역마찰 등 갈등이나 규범 경쟁이 본격화된다면, 그나마 깊은 관심을 갖고 상호 협력과 갈등을 반복하던 북핵 문제에 대한 관심이 약화될 수 있다. 남북관계 개선과 평화체제와 통일 등과 같은 한반도 관련 이슈에 대해서도 마찬가지로 자국의

이익이 실현된다는 보장이 없거나 불확실하면 현상유지로 정리될 수 있다. 이는 결국 한반도 통일에도 부정적일 수밖에 없을 것이다.

다섯째, 그럼에도 불구하고 미중 전략적 경쟁의 심화가 우리에게 기회를 제공하는 측면이 전혀 없는 것은 아니다. 물론 글로벌 차원 및 지역 차원에서 한국이 미중에 영향력을 행사하거나 이익을 투영하기란 사실상 불가능에 가까운 것은 사실이다. 그러나 한반도 차원에서는 우리가 주도할 수 있는 역할과 활동 공간을 찾을 수 있을 것이다. 예를 들면, 북핵 문제의 평화적 해결을 위한 방법론에서 차이를 보이는 미국과 중국의 갈등 완화와 공통분모를 모색해 한·미·중의 입장 차이를 좁히는 외교적 노력을 기울일 수 있을 것이다. 다른 한편, 꾸준한 국력상승을 바탕으로 원칙 있는 행보와 공동의 가치 창출을 통해, 미국과 중국의 전략적 경쟁 관계에서도 우리의 전략적 가치를 향상시키는 노력도 병행해야 할 것이다.

여섯째, 아태 지역 국가의 사례에서 보듯이, 대부분의 국가들은 헤징 전략을 자국의 상황에 맞추어 전개하고 있다. 다만, 한국은 분단국이며 미국과의 동맹국인바, 제한적 헤징전략을 안보전략으로 채택해야 할 것이다. 물론 제한적 헤징전략을 취하면서 나타날 수 있는 한미동맹의 갈등 문제를 최소화하기 위한 동맹관리전략도 마련해야 한다. 한국의 동맹관리전략은 한국 고유의 안보이익과 동맹이익의 공통분모와 차별성을 구별하는 것으로서, 한국의 안보와 한미동맹은 분리될 수 없다는 한미 간의 확고한 안보 유대감을 바탕으로 동맹을 관리하되, 중국과의 갈등에 연루되지 않도록 우리의 외교적 자율성을 확보하는 데 있다. 이를 바탕으로 부상하는 중국의 한반도 정책의 의도에 대한 인식에 따라 한국은 대중 간접균형과 대중 제한적 편승의 이중전략을 취해야 할 것이다. 안보적인 측면에서는 중국으로부터의 극단적 위협에 대비해 간접균형을 추진하되 정치, 경제, 사회적 관계에서는 제한적인 편승전략을 추구할 필요가 있다.

2. 한국의 통일·대북전략에 대한 함의와 과제

가. 북핵 문제와 한반도 통일에 대한 정책적 함의

1993년 3월 북한이 「핵확산금지조약(NPT)」 탈퇴 선언한 이후 오늘에 이르기까지 한반도와 동북아 정세에서 최대의 안보 현안은 북한의 핵 개발 문제이다. 2006년 9월 북한은 제1차 핵실험을 한 이후 핵을 보유하겠다는 강한 입장을 지속적으로 보여 왔다. 3대 세습을 통해 등장한 김정은 정권은 출범 이후 핵·경제건설이라는 ‘병진노선’을 통해 핵탄두의 표준화·규격화·병기화를 추구하면서 핵보유국 지위를 얻어내고자 했다. 이미 북한은 2014년 9월 제69차 유엔 총회에서 스스로 핵을 포기하지 않을 것이라는 입장을 국제사회에 공개 천명했고, 2017년 신년사를 통해 핵 능력 강화를 통한 핵보유국 지위 획득과 국제사회의 강력한 제재에 맞서기 위한 자력자강의 정신을 강조한 바 있다. 특히, 이번 9월에 있었던 6차 핵실험과 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험발사를 계기로 북한은 스스로 핵무장 능력이 최종 단계에 도달했다는 점을 강조하고 있다. 1993년 3월 이후 지난 24년 동안 전개되었던 북한의 핵 개발과 이에 대한 국제사회의 제재라는 ‘북핵 대결’ 과정에서 북한이 승리하는 것처럼 보이고 있다. 왜 미국을 비롯한 국제사회는 북한의 핵 개발을 저지하지 못했는가? 이에 대한 해답으로는 첫째, 미국과 중국 등 관련 국가들의 비핵화 프레임 온도 차, 둘째, 제재의 한계와 등가적 보상의 문제 등이 제시될 수 있을 것이다.

그러나 앞에서 살펴보았듯이, 북핵 문제 해결의 이면에는 적어도 미중의 전략적 경쟁관계가 강하게 작동하고 있다는 점에 유념할 필요가 있다. 즉, 미중은 동북아 정세에 대한 자신의 영향력을 높일 수 있는 방안 차원에서 북핵 문제를 대하고 있다. 우선 미국은 북핵 문제와 관련하여 한국과 일본 등 국제사회와의 대북 공조 체제를 가동하면서도 중국과 러시아를 견제할 수 있는 방안도 같이 모색하고 있다. 특히, 미국은 북핵 위협에

대한 동맹국의 대북 억지력 강화 차원과 연계시켜 나가면서 이 지역에 대한 자신의 미사일 방어체제를 구축하고자 하는 전략적 의도를 보이고 있다. 다음 아닌 한반도 사드 배치가 그것이다. 외형적으로 한반도 사드 배치는 북핵에 대한 한미동맹 강화 차원에서 이루어진 것이지만 그 이면에는 유럽에서와 마찬가지로 아시아·태평양 지역에 미국의 미사일 방어 체제를 구축하고자 하는 의도가 담겨 있다. 또한 미국은 북핵 해결 과정에서 주기적으로 중국 책임론을 거론하면서 북핵 문제를 통해 중국을 견제하고자 하는 의도도 갖고 있다.

미국의 이러한 전략적 의도와 마찬가지로 중국도 역내 영향력 확장을 위해 북핵 문제를 전략적으로 활용하는 양상을 보이고 있다. 우선, 중국은 2016년부터 쌍중단(북한의 핵·미사일 실험발사 중단과 한미연합 군사훈련 중단)과 쌍궤병행(한반도 비핵화 프로세스와 북한과의 평화협정 협상)을 자신의 북핵 해법 프레임으로 지속적으로 유지하고 있다. 특히, 북한이 2016년부터 2017년 9월 동안 세 차례에 걸친 연이은 핵실험을 감행하여 핵무장의 완성도를 높여가는 상황에서도 중국은 강력한 대북 제재를 취하기보다는 유엔 안보리 대북제재에 제한적으로 참여하는 가운데 한반도 안정과 평화를 위해서는 대화를 통한 북핵 해결 방법밖에 없다는 입장을 고수하고 있다. 이러한 중국의 입장은 러시아와도 유사한데, 완전한 북핵 해결보다는 이 지역에 대한 미국의 영향력을 견제하면서 자신들의 역내 영향력 유지에 더 관심이 크기 때문이다. 또한 북핵 문제를 활용하면서 동북아 지역에 자신들의 영향력을 확장하고자 하는 중국과 러시아의 의도를 엿볼 수 있는 대목은 북핵 문제로 대두된 미국의 한반도 사드 배치에 대한 양국의 공통적 입장이다. 중국과 러시아는 한반도 사드 배치를 북핵 위협에 대한 한미동맹의 대북 억지력 강화 차원에서 인식하기보다는 역내 ‘전략적 균형’을 위협하는 요소이자 향후 역내에서 군비경쟁을 촉발시킬 수 있는 요인으로 파악하고 있다.

북핵 문제를 둘러싸고 벌어지는 미(일)·중(러)의 전략적 경쟁 구도는

역설적으로 국제사회의 강력한 대북제재로부터 북한이 숨을 쉴 수 있는 빈틈을 제공해주고 있다. 즉, 동북아 지역에서의 미중의 전략적 경쟁관계가 북한에 의도하지 않은 전략적 틈새를 제공하고 있는 것이다. 동북아 지역에서 미중의 전략적 경쟁관계가 보다 갈등적 양상으로 흘러간다면, 미국의 입장과는 달리 중국과 러시아는 강력한 대북제재에 일정 한계를 둘 수밖에 없을 것이다. 이러한 입장 차이는 강력한 대북제재하에서도 북한이 자신의 전략적 의도와 목표를 달성할 수 있는 정책 공간을 제공하는 것이다.

최근 들어와서는 북핵 문제를 둘러싸고 중국과 러시아 간에 영향력 경쟁 양상마저 나타나고 있다. 특히, 러시아의 입장에서는 극동지역에서 자신의 영향력을 제고하는 것이 중요하다. 전통적으로 러시아는 유럽 지향의 정책을 추진해 왔지만, 2014년 우크라이나 사태를 계기로 미국과의 관계 악화 및 유럽연합의 대러시아 제재와 맞물려 러시아는 동방으로의 정책에 무게중심을 두게 되었다. 러시아의 입장에서는 대북제재에도 불구하고 북한과의 지속적 관계 유지가 자신의 극동지역 개발 및 유라시아 경제협력에 긍정적으로 작용한다는 셈법이 작용하고 있다. 예를 들면, 북한과의 나진-하산 접경지역에서의 에너지·자원 중심의 경제교류는 단순히 경제협력 차원에 국한된 문제가 아니라 동북아 지역에 자신의 영향력을 제고할 수 있는 하나의 방편으로 활용될 수 있는 것이다.

마찬가지로 북한의 입장에서는 있을지도 모르는 중국의 강력한 대북제재에 대비하여 러시아와의 경제협력 강화는 하나의 탈출구가 될 수 있는 것이다. 즉, 북한은 동북아 역내에서 미중의 전략적 경쟁관계와 더 나아가 중국과 러시아의 경쟁관계의 틈새를 전략적으로 적극 활용하고 있다. 1960년대처럼 중국과 러시아 사이에서 등거리 외교를 취할 수 있는 기회를 엿볼 수 있는 것이다. 동북아 지역에서 전개되고 있는 미중관계와 중러의 역내 영향력 경쟁은 적어도 북핵 해결과 한반도 평화 안정을 위한 한국의 외교·안보 정책에 매우 어려운 난제를 부과하고 있는 것이다. 이

러한 점을 고려했을 경우, 한국의 북핵 문제와 대북정책은 비핵화 프로세스와 남북한 한반도 평화안보 프로세스를 동시에 가동할 필요가 있다. 현재 한국은 미국과의 국제공조를 통해 대북제재라는 비핵화 프로세스에 너무 정책적 역량을 투사하는 양상을 보이고 있다. 이러한 정책 방향이 틀리지는 않는다 하더라도 비핵화 이면에서 작동하는 주요 국가 간의 전략적 관계 변화는 중장기적 비핵화 프로세스를 요구하고 있다. 따라서 한국은 비핵화 프로세스와는 별도의 대북정책을 추진하여 한반도 평화체제가 작동할 수 있는 환경을 적극적으로 조성해 나가야 한다.

한반도 평화체제 구축을 위해서는 북한 핵 문제와 직접 관련된 비핵화 프로세스 못지않게 한반도 문제의 당사자인 남북한의 평화안보 프로세스도 작동되어야 한다. 한반도 평화체제 구축을 위한 로드맵에서 가장 좋은 방안은 비핵화 프로세스와 평화안보 프로세스가 선순환 구조를 형성하면서 동시에 작동해 나가는 것이다. 그러나 현재 및 향후 국면을 내다보았을 경우, 비핵화와 평화안보 프로세스가 선순환구조로 동시 작동하기에는 많은 어려움이 따를 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 한반도 평화체제 구축을 위해 평화안보 프로세스는 비핵화 프로세스와는 일정 간격을 유지하면서 독자적 동력을 확보해나가야 한다. 즉, 비핵화 프로세스와 선후의 관계로 작동하는 것이 아니라 상황과 여건에 따라 독자적 혹은 동시적·병렬적 프로세스로 진행될 필요가 있다.

평화안보 프로세스 작동에 있어 가장 중요한 것은 정치·군사 분야에서의 협의 채널을 복원해 나가는 것이다. 2016년 북한의 연이은 4, 5차 핵 실험의 여파로 현재의 남북관계는 개성공단 폐쇄는 물론 정치·군사·사회문화 등 모든 측면에서 남북 공식 채널이 끊어진 상태이다. 그렇기 때문에 정치·군사 분야의 평화안보 프로세스를 작동하기 위해서는 현재의 대북제재 국면과 무관하면서도 향후 전면적 남북관계 복원을 고려한 인도주의적 분야에서의 대화와 협의채널을 가동해나갈 필요가 있다. 다가오는 평창 올림픽 준비를 계기로 남북한의 탐색적 대화와 다양한 남북

회담 제의 및 개최를 통해 신뢰향상의 여건을 조성할 필요가 있다. 한반도 비핵화 과정은 매우 험난하고 많은 시간과 노력을 요구할 것이다. 한반도 비핵화에 대한 우리의 접근도 단기적 차원보다는 긴 호흡을 가지고 접근해 나가야 한다. 한반도 비핵화와 맞물려 있는 한반도 평화체제 구축 문제는 이상적 측면보다는 현실적으로 접근할 필요가 있다.

비핵화 프로세스와는 별도의 남북한 평화안보 프로세스 가동을 통해 한국은 북핵 이면에서 강하게 작동하는 미중관계에 따른 불확실하고 유동적인 동북아 안보환경에서 강대국 정치의 부정적 영향을 최소화하고 한반도 평화변영을 위한 굳건한 발판을 만들어 나가겠다는 명확하고 강한 정책 의지와 전략 의도를 일관되게 펼쳐나가야 할 것이다. 현재 및 향후의 정세 전망을 고려했을 경우, 한반도나 동북아의 상황변화에 적응하기 위한 순응적이고 수동적인 자세보다는 유연하고 탄력적인 외교력을 발휘하여 상황을 헤쳐 나가고 또한 우리에게 유리한 상황을 조성할 수 있는 능동적이면서도 적극적인 자세가 중요하다. 이것이 바로 유동적이고 불확실한 한반도 및 동북아 안보환경에서 우리의 국익을 극대화해 나갈 수 있는 전략적 방책이자 궁극적으로 한반도 평화통일을 위한 환경을 조성할 수 있는 지름길이다.

나. 한반도 평화변영을 위한 전략적 과제

국정과제기획위원회가 2017년 7월 발표한 문재인 정부 「국정운영 5개년 계획」에 의하면, 한국은 ‘평화와 번영의 한반도’를 구상하고 있고 이를 실현하기 위해 책임국방, 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화, 국제 협력을 주도하는 협력외교를 3대 전략으로 삼고 있다.¹⁶¹⁾ 이러한 구상과 전략이 일정한 성과를 거두기 위해서는 미중 전략적 경쟁관계의 심화로 인한 상호 협력과 갈등의 복합질서를 형성하고 있는 동북아지역의 환경

¹⁶¹⁾ 국정기획자문위원회, 「문재인 정부 국정운영 5개년계획」(2017.7.), p. 21.

을 극복해야 한다.

우선, 우리의 통일·대북정책은 한반도 평화와 번영 및 통일에 우호적인 환경을 조성하는 방향으로 설정해야 한다. 물론, 현 정부는 한반도 주변 4국과의 협력을 토대로 한반도의 생존 및 번영에 우호적인 평화·협력적 환경을 조성하기 위해 ‘동북아플러스 책임공동체’ 구상을 제기하고 있다.¹⁶²⁾ 그런 점에서 이 구상은 긍정적이면서도 필수적이다. 그러나 이러한 구상이 구상으로 그치지 않으려면, 구체적인 전략과 정책이 뒷받침되어야 한다. 예를 들면, 동북아 지역에서 미중 간 분쟁과 대립상황에 대해서는 가능한 한국이 분쟁에 연루되는 상황을 회피(entrapment-free)하고 최소화할 수 있어야 한다. 그래야만, 미중 전략적 경쟁과 갈등에서 기인하는 양자택일의 상황과 미일 대 중러의 갈등 구도에서 기인하는 지역 차원의 이슈에 연루되는 것을 피하면서 미중관계의 틈새를 활용할 수 있다.

둘째, 평화와 협력 그리고 책임 등의 가치 외교를 제창해야 한다. 한반도 및 동북아의 평화와 협력을 도모하는 보편적 가치를 선점해 국제규범과 도덕적 우위를 확보한 후 공동이익을 모색하는 다자외교를 추진해야 한다. 이는 향후 본격적으로 전개될 수 있는 미국과 중국의 규범경쟁에 대한 대비란 의미도 내포하고 있다. 왜냐하면 한국의 입장에서 볼 때, 가치와 실리의 조화 통한 다자외교는 상대적 약소국의 역할을 극대화하는데 유리할 수 있고 우리의 입지를 선제적으로 확보하는 데에도 유리할 수 있기 때문이다. 이를 통해 동북아 각국의 공동이익인 평화와 번영을 확보하고 이를 지키기 위한 공동 책임과 의무를 다할 수 있도록 동북아 책임공동체 형성을 지향해야 한다. 이를 위해서는 남북대화를 통한 한반도의 안정관리와 남·북·중, 남·북·러 협력 모티브를 확보하고, 한·중·일

¹⁶²⁾ 이 구상은 한국의 생존과 번영을 위한 핵심적 공간인 동북아 지역에 평화공동체플랫폼을 구축하고, 더 나아가 협력의 영역을 북방과 남방으로 확장하려는 시도이다. 또한 이 과정에서 역내 국가들이 진정성을 갖고 평화와 공동 번영을 추구하는 ‘책임’ 있는 주체가 되어야 함을 표방한다.

회의로 중일 경쟁관계에서 협력적 공간을 선도적으로 창출하는 한편, 한·미·중 회의로 미중 경쟁관계에서 협력적 공간 또한 선도적으로 창출해내야 한다. 이를 기반으로 남·북·미·중 4자회의와 한반도 평화체제 구축, 북핵 문제와 동북아 다자안보협력체 형성 등을 이룰 수 있도록 정책적 노력을 기울여야 한다.

셋째, 남북대화와 교류 모색을 통한 북한 견인이다. 북핵 문제의 평화적 해결을 통한 한반도 평화체제와 통일 실현의 프로세스는 그 무엇보다도 중요하지만, 핵 보유를 고수하고 있는 북한을 이러한 프로세스에 참여시키지 못할 경우, 우리의 대북·통일정책의 공간과 우리의 역할이 축소될 수밖에 없다. 따라서 비정치적이고 비군사·안보적인 분야와 인도주의적 사안에 대해서는 열린 자세로 대북정책을 조정하는 대북제재와 대화의 투트랙 접근을 지속할 수 있어야 한다. 설사 북한이 우리의 대화 제의를 수용하지 않더라도 한반도와 동북아의 평화와 협력의 이니셔티브와 평화수호자라는 국가이미지 확산의 측면에서 우리가 유리할 수 있다. 따라서 남북관계 개선과 협력을 어떻게 추진할 것이며, 또 북한을 어떻게 동북아 지역 협력에 참여시키는가가 중요한 전략적 과제가 될 것이다. 향후 상황이 개선된다면, 북중·북러 및 남북한 접경지역에서의 경험 사업이나, 국제기구를 통해 북한에 대한 국제금융의 지원도 모색할 수 있을 것이다. 이를 통해 한반도 비핵화와 평화체제 구축, 더 나아가 한반도 평화통일을 구현할 수 있다면, 한반도와 동북아 지역은 갈등과 대립에서 평화와 공동번영의 길로 접어들 수 있을 것이다.

넷째, 미중관계의 변화에 대한 철저한 분석과 다양한 대비책을 강구해야 한다. 북핵 문제로 인한 갈등이 한반도의 생존을 위협하는 한, 한미동맹의 중요성은 재차 강조해도 무리가 아닐 것이다. 하지만 현재와 향후 미중관계의 변화를 고려하면 과거 미중 간 국력 차이가 클 때와 달리, 대미 편승전략은 우리의 국익을 극대화하는 데 더 이상 유용하지 않을 수 있다. 향후 우리가 치러야 할 비용과 부담이 증가할 수 있으며 한미 FTA

와 방위비분담 등 미국의 요구와 대미 의존도만 증가될 여지도 감안해야 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 뚜렷한 대안이 존재하지 않는 한, 한미관계를 근간으로 동맹관리전략과 대중 제한적 헤징전략을 수립하고 중장기적으로 우리의 가치와 이익을 미국과 중국에 투영시키는 노력을 기울여야 할 것이다.

마지막으로, 1차년도의 연구 성과를 바탕으로 미중관계의 변화에 대한 구체적인 정책연구가 진행될 필요가 있다. 미중관계의 쟁점과 성격, 대한반도 영향 및 정책적 시사점을 제시한 본 연구를 토대로 시진핑 집권 2기의 중국과 트럼프 행정부의 미국 간 관계 변화를 추적, 전망할 필요가 있다. 향후 2~3년이 북핵 문제를 비롯한 한반도의 평화와 번영 및 통일을 가능할 수 있는 관건적 시기에 해당되기 때문에, 이에 대한 미중관계의 세부 시나리오를 마련하고 시나리오별로 우리의 다양한 정책 선택지를 강구하는 작업이 필요하다.

참고문헌

1. 단행본

- 데이비드 드논 지음. 박 안토니오 옮김. 『중국과 인도의 전략적 부상: 1997년 금융위기 이후 아시아의 질서 재편』. 파주: 한울, 2010.
- 마고사키 우케루 지음. 양기호 옮김. 『미국은 동아시아를 어떻게 지배했나: 일본의 사례, 1945-2012년』. 서울: 메디치, 2013.
- 빌 에모트 지음. 손민중 옮김. 『2020 세계경제의 라이벌: 글로벌 패권을 둘러싼 중국·인도·일본의 미래전략』. 서울: 랜덤하우스코리아(주), 2010.
- 소에야 요시히데 지음. 박철희·윤수경·이나을 옮김. 『일본의 미들 파워 외교: 전후(戰後) 일본의 선택과 구상』. 서울: 오름, 2006.
- 오윤아 외. 『중국의 동남아 경제협력 현황과 시사점』. 세종: 대외경제정책연구원, 2017.
- 이종석. 『현대북한의 이해』. 서울: 역사비평사, 2000.
- 정성장 외. 『북한의 국가전략』. 서울: 한올아카데미, 2003.
- 최명해. 『중국·북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』. 서울: 오름, 2009.
- 크리스토퍼 휴스 지음. 류재현 옮김. 『일본의 재군사화』. 서울: 한국해양전략연구소, 2009.
- 피트 엔가디오 지음. 박형기·박성희 옮김. 『친디아: 아시아시대를 열다』. 서울: 도서출판 ITC, 2007.
- 현성일. 『북한의 국가전략과 파워엘리트』. 서울: 선인, 2007.
- Goh, Evelyn. *Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies*. Policy Studies. no. 16. Washington, D.C.: East-West Center, 2005.
- Green, Michael J. and Mike M. Mochizuki. *The U.S.-Japan Security Alliance in the 21st Century: Prospects for Incremental Change*. New York: Council on Foreign Relations, 1998.
- Roy, Kaushik. *The Armed Forces of Independent India: 1947-2006*. New Delhi: Manohar Publishers, 2010.

- The Tokyo Foundation. *Japan's Security Strategy Toward China: Integration, Balancing, and Deterrence in the Era of Power Shift*. Tokyo: The Tokyo Foundation, 2011.
- Walt, Stephen M. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.
- Walt, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Reading, Mass: Addison- Wesley, 1979.
- Weatherbee, Donald E. *Trends in Southeast Asia: Understanding Jokowi's Foreign Policy*. no. 12. Singapore: Yusof Ishak ISEAS, 2016.

- 外務省. 『わが外交の近況』. 東京: 外務省, 1957.
- 添谷芳秀. 『日本外交と中國 1945~1972』. 東京: 慶應義塾大學出版會, 1997.
- 安倍晋三. 『美しい國へ』. 東京: 文藝春秋, 2006.
- 坂元一哉. 『日米同盟の難問』. 東京: PHP研究所, 2012.
- 孫崎亨. 『日本の國境問題: 尖閣・竹島・北方領土』. 東京: 筑摩書房, 2012.

2. 논문

- 구영록. “대외정책의 핵심개념으로서의 국가이익.” 『한국과 국제정치』. 제10권 1호, 1994.
- 김일성. “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여.” 『김일성저작집 9』. 평양: 조선노동당출판사, 1980.
- _____. “조선노동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고.” 『김일성저작집 35』. 평양: 조선노동당출판사, 1987.
- 김형중·배기현. “아세안 2016: 아세안 방식의 변화 또는 연속성.” 『동남아시아 연구』. 제27권 2호, 2017.
- 배금찬. “2016년 ASEAN 관련 정상회의 결과분석: ASEAN, ASEAN+3, EAS를 중심으로.” 국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석 2016-38, 2016.
- _____. “미중경쟁과ASEAN의 전략적 대응: 남중국해분쟁을 중심으로.” 국립외교원 외교안보연구소 정책연구과제 2015-07, 2015.
- 변창구. “중국의 부상과 ASEAN의 대응전략.” 평화재단 평화연구원 편. 『중국

- 의 부상과 동아시아: 인식과 대응전략』. 서울: 백산서당, 2012.
- 서지원·전제성. “인도네시아 2016: 민주주의의 퇴행.” 『동남아시아연구』. 제 27권 2호, 2017.
- 유준구. “필리핀 vs. 중국 남중국해 중재재판의 내용과 시사점.” 국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석 2016-30, 2016.
- 이명찬. “헌법9조의 개정과 ‘보통국가’, ‘권력국가’: ‘집단적 자위권의 행사’와 관련하여.” 『평화연구』. 제16권 2호, 2008.
- 이선진. “미·중 경쟁 구도 속 동남아 중국 옆으로 한 발짝 더.” 『CHINDIA Plus』. 제85호, 2013.
- 이수형. “관계적 계약이론과 한미 전략동맹에서의 잔여통제권 문제.” 『한국과 국제정치』. 제27권 3호, 2011.
- _____. “동아시아 미중 강대국 정치와 한국의 외교안보전략: 맷돌의 굴대전략을 중심으로.” 『글로벌정치연구』. 제10권 1호, 2017.
- _____. “동아시아 안보 질서에서 강대국과 중견국의 헤징전략.” 『한국과 국제정치』. 제28권 3호, 2012.
- _____. “미·중 강대국 상호 헤징과 남북한 한반도 정치.” 『중국의 부상과 주요국의 대응전략: 헤징전략을 중심으로』. 평화재단 주최 제54차 전문가포럼 발표논문집, 2012.05.22.
- _____. “엄밀 이론과 동맹의 안보 딜레마: 한미동맹 사례.” 미발표논문, 2017.
- _____. “한반도 사드(THAAD) 배치와 동맹관리의 중요성.” 『국제문제연구소 이슈브리핑』. 8호, 2017.
- 이재현. “2016년 아세안안보포럼(ARF) 결산: 한·미·중의 성적표.” 아산정책연구원 이슈브리프 2017-24, 2017.
- 이희욱. “중국의 주변 지역전략과 대동남아정책의 새로운 조정.” 『중소연구』. 제35권 2호, 2011.
- 임수호. “국내정치와 남북한관계.” 『세계정치』. 제32집 2호, 2011.
- _____. “김영삼정부 시기 북한의 대남정책과 남북관계.” 『남북한 통합과 국내정치』. 서울대학교 통일평화연구원 주최 제15차 통일학·평화학 기초연구 학술심포지움 발표논문집, 2012.12.06.
- _____. “김정은시대 북한의 대외정책 기초.” 『KNSI REPORT』. 코리아연구원 특별기획 제40-1호, 2012.08.27.
- _____. “북한 3차 핵실험 이후 동북아정세와 남북관계.” 『수은북한경제』. 2013
- _____. “북핵 위기 20년: 합의와 퇴행.” 『르몽드 디플로마티크』. 제54호,

- 2013.03.12.
- 임수호·최명해. “북·중 경제밀착의 배경과 시사점.” 『SERI Issue Paper』. 2010.10.01.
- 장노준. “약소국의 갈등적 편승정책: 북한의 통미봉남 정책.” 『한국정치학회보』. 제33집 1호, 1999.
- 장달중·임수호. “부시행정부의 패권전략과 동아시아의 안보딜레마.” 『국가전략』. 제10권 2호, 2004.
- 장용석. “북한의 자주-의존 딜레마와 헤징전략.” 평화재단 평화연구원 편. 『중국의 부상과 동아시아: 인식과 대응전략』. 서울: 백산서당, 2012.
- 전재성. “노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 이후의 북방정책의 변화과정 분석.” 하용출 외. 『북방정책: 기원, 전개, 영향』. 서울: 서울대학교출판부, 2003.
- 정연식. “캄보디아 2016: 민주주의의 퇴행.” 『동남아시아연구』. 제27권 2호, 2017.
- 차창훈. “전략적 경쟁자 혹은 이익공유자?, 미중 군사교류에 대한 일 고찰.” 『국제정치논총』. 제46권 2호, 2006.
- 최명해. “시진핑의 중국, 대북한 전략은 변할 것인가?” 『중국의 꿈을 향한 시진핑 시대의 도전과 선택』. 평화재단 주최 제60차 전문가포럼 발표논문집, 2013.04.15.
- 최운도. “민주당 정권의 대미정책.” 진창수·신정화 엮음. 『일본 민주당 정권의 탄생과 붕괴: 대내외정책 분석을 중심으로』. 서울: 오름, 2014.
- Beckley, Michael. “The Myth of Entangling Alliances: Reassessing the Security Risks of U.S. Defense Pacts.” *International Security*. vol. 39, no. 4. Spring 2015.
- Cha, Victor. “Korea’s Place in the Axis.” *Foreign Affairs*. vol. 81, no. 3. May/June 2002.
- _____. “Why We Must Pursue ‘Hawk Engagement’.” In *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*. edited by Victor Cha and David Kang. New York: Columbia University Press, 2003.
- Chen, Ian Tsung-Yen and Alan Hao Yang. “A harmonized Southeast Asia? Explanatory typologies of ASEAN countries’ strategies to the rise of China.” *The Pacific Review*. vol. 26, no. 3. 2013.

- Chung, Jae Ho. "East Asia responds to the rise of China: Patterns and variations." *Pacific Affairs*. vol. 82, no. 4. 2009.
- Deudney, Daniel and G. John Ikenberry. "The Unravelling of the Cold War Settlement." *Survival*. vol. 51, no. 6. December 2009/ January 2010.
- Elman, Colin. "Horses for Courses: Why not Neorealist Theories of Foreign Policy." *Security Studies*. vol. 6, issue 1. 1996.
- Fravel, M. Taylor. "Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China's Compromises in Territorial Disputes." *International Security*. vol. 30, no. 2. 2005.
- Fouse, David. "Japan's New Defense Policy for 2010: Hardening the Hedge." 『The Korean Journal of Defense Analysis』. 제23권 4호, 2011.
- Garver, John W. "Evolution of India's China Policy." In *India's Foreign Policy: Retrospect and Prospect*. edited by Sumit Ganguly. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Hoffmann, Stanley. "NATO and Nuclear Weapons: Reason and Unreason." *Foreign Affairs*. vol. 60, no. 2. Winter 1981/2.
- Jackson, Van. "Power, Trust, and Network Complexity: Three Logics of Hedging in Asian Security." *International Relations of the Asia-Pacific*. vol. 14, issue 3. 2014.
- Kim, TongFi. "Why Alliances Entangle But seldom Entrap States." *Security Studies*. vol. 20, issue 3. 2011.
- Lake, David A. "Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations." *International Organization*. vol. 50, no. 1. 1996.
- Liu, Ruonan and Xuefeng Sun. "Regime security first: explaining Vietnam's security policies towards the United States and China(1992-2012)." *The Pacific Review*. vol. 28, issue 5. 2015.
- Rose, Gideon. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy." *World Politics*. vol. 51, no. 1. October 1998.
- Rudolph, Lloyd. "The Making US Foreign Policy for South Asia: Off-shore Balancing in Historical Perspective." *Economic and Political Weekly*. vol. 41, no. 8. 2006.

Singh, Bhubhinder, Sarah Teo, and Benjamin Ho, "Rising Sino-Japanese competition: perspectives from South-East Asian elites." *Australian Journal of International Affairs*. vol. 71, issue 1. 2017.

Tessman, Brock F. "System Structure and State Strategy: Adding Hedging to the Menu." *Security Studies*. vol. 21, issue 2. 2012.

Wohlforth, William C. "The Stability of a Unipolar World." *International Security*. vol. 24, issue 1. 1999.

寺島実郎. "米中二極化「日本外交」とるべき道." 『文芸春秋』. 10月號, 2009.

石井明. "中ロ関係—同盟の崩壊から新型國際關係モデルを求めて." 『社會システム研究』. 2016年 3月.

Федор Лукьянов. "Опасность «большой следки»." *gazeta.ru*, Сен. 2, 2017.

3. 기타

『한겨레』.

Financial Times.

Inquirer.

Manila Times.

Nikkei Asian Review.

Project Syndicate.

The Daily Reckoning.

The Diplomat.

The National Interest.

The Washington Post.

USA Today.

Voice of America.

The Star Online.

『日本經濟新聞』.

ВПК.

Московские новости.

러시아연방 외무부 홈페이지 <www.mid.ru>.
러시아연방 안보회의 홈페이지 <www.scrf.gov.ru>.
러시아 총리 공식홈페이지 <archive.premier.gov.ru>.
러시아 global affairs <www.globalaffairs.ru>.
유엔 Comtrade <comtrade.un.org>.
크렘린궁 홈페이지 <en.kremlin.ru>.
all academic research <citation.allacademic.com>.
Carnegie Moscow Center <carnegie.ru>.
Geopolitical Futures <geopoliticalfutures.com>.
International Crisis Group <www.crisisgroup.org>.
Pew Research Center <www.pewglobal.org>.
Wikipedia <en.wikipedia.org>.
中華人民共和國外交部 <www.fmprc.gov.cn>.
日本外務省 <www.mofa.go.jp>.
内閣府 世論調査 <survey.gov-online.go.jp>.
駐日米國大使館 <japanese.japan.usembassy.gov>.
帝國書院 <www.teikokushoin.co.jp>.

국정기획자문위원회. 「문재인 정부 국정운영 5개년계획」. 2017.7.
「러시아연방의 국가전략」.
「러시아연방의 군사독트린」.
「러시아연방의 대외정책개념」.
「조선로동당 규약」.
「조선민주주의공화국 사회주의헌법」.
「유엔해양법협약(UNCLOS)」.
주아세안대표부.

Goh, Evelyn. "Southeast Asian Strategies toward the Great Powers: Still Hedging after All These Years?" The Asan Institute for Policy Special Forum. February 22, 2016.

_____. "Understanding Hedging in Asia-Pacific Security." CSIS PacNet. no. 43. 2006.

U.S. Department of Defense. *Ballistic Missile Defense Review Report*.

KINU 통일포럼 시리즈

2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원
2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략	통일연구원
2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망	통일연구원
2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

통일나침반

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 마일중러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경옥
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망	김석진
2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권	이애리아, 이창호
2015-05 The Reality and Human Rights of North Korean Workers in the Maritime Province of Russia	Lee Aeliah
2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02 2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01 트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02 2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 4 (겨울호)	통일연구원
2016-01 KINU 통일 + Vol. 2 No. 1 (봄호)	통일연구원
2016-02 KINU 통일 + Vol. 2 No. 2 (여름호)	통일연구원
2016-03 KINU 통일 + Vol. 2 No. 3 (가을호)	통일연구원
2016-04 KINU 통일 + Vol. 2 No. 4 (겨울호)	통일연구원

KINU Insight

2017-01 북한의 핵미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02 중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자

북한인권백서

북한인권백서 2015	도경옥 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경옥 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경옥 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경옥 외	22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2017</i>	도경옥 외	24,500원

연구보고서

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01 김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당-장군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치계층변화	홍 민	13,000원
2015-03 김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04 2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05 동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06 북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08 인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09 중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)	박형중 외	16,500원
2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015 2015년 통일예측시계	홍석훈 외	10,000원
2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015 북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015 통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015 북한 접경지역에서의 남북중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원

2015	갈림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원
2015	Inter Korean Relations and the Unification Process in Regional and Global Contexts	박종철 외	

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01	전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외	
---------	-----------------------	-------	--

■ Study Series ■

2015-01	Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho	
2015-02	The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin	
2015-03	The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.	
2015-04	Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies	

2016년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성운 외	14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산채무양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신중호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주인의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원

2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은	
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신중호 외	
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈 임강택, 이강우		
2016-04	북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준	

■ Study Series ■

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula(2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.	
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.	
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.	
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha	
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.	

2017년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍민 외	7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구성과 대북정책	정성운 외	8,000원
2017-11	평안과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환	7,500원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대와대남 전략	정성운	6,500원

2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병곤 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2017-01	지속가능한 통일대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외	
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태	
2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외	
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환	
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외	

■ Study Series ■

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.	
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.	
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun-Lee, Kitae	
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.	

연례정세보고서

2015 통일환경 및 남북한 관계 전망 2015~2016	8,000원
2016 통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017 통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원

논총

통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원

통일정책연구, 제26권 2호 (2017) 10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 26, No. 2 (2017) 10,000원

기 타

2015 북한교화소	한동호 외
2016 북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016 Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016 북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016 Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016 러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017 북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017 Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간행물* 받을 주소	(우편번호 :) ※도로명 주소 기입必		
연락처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 ()		수신거부 ()
회원 구분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년		월 일	성명 (인)

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

뉴노멀시대 미중 전략경쟁과 우리의 통일·대북전략(1/3년차)

뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁 관계와 한반도에의 함의 2부

