

뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략

신종호 · 김갑식 · 박종철 · 박주화 · 김재철
김한권 · 박인휘 · 이문기 · 전재성 · 최용환

경제·인문사회연구회 협동연구 총서
**“뉴노멀시대 미중 전략경쟁과 우리의
 통일·대북전략(3/3년차)”**

1. 협동연구 총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
19-42-01	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	통일연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구기관	통일연구원	신종호 연구위원 (총괄책임자)	김갑식 연구위원 박종철 석좌연구위원 박주화 연구위원
	가톨릭대학교	김재철 교수 (가톨릭대학교)	이문기 교수 (세종대학교)
협력 연구기관	이화여자대학교	박인휘 교수 (이화여자대학교)	전재성 교수 (서울대학교)
	북한연구학회	최용환 책임연구위원 (국가안보전략연구원)	김한권 책임교수 (국립외교원)

뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략

연구책임자

신종호 (통일연구원 연구위원)

공동연구자

김갑식 (통일연구원 연구위원)

박종철 (통일연구원 석좌연구위원)

박주화 (통일연구원 연구위원)

김재철 (가톨릭대학교 교수)

김한권 (국립외교원 중국연구센터 책임교수)

박인휘 (이화여자대학교 교수)

이문기 (세종대학교 교수)

전채성 (서울대학교 교수)

최용환 (국가안보전략연구원 책임연구위원)

뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략

경제·인문사회연구회 협동연구 총서 19-42-01

뉴노멀시대 미중 전략경쟁과 우리의 통일·대북전략(3/3년차) KINU 연구총서 19-10

발행일	2019년 12월 30일
저자	신중호, 김갑식, 박종철, 박주화, 김재철, 김한권, 박인휘, 이문기, 전재성, 최용환
발행인	임강택
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실
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)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
인쇄처	(주)계문사(02-725-5216)
I S B N	978-89-8479-978-3 93340
가격	18,000원

© 통일연구원, 2019

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차 례

요약	9
I. 서론	23
1. 연구배경과 목적	25
2. 연구 방법과 내용	28
II. 미중관계 뉴노멀시대의 도래와 한반도	33
1. 뉴노멀시대의 도래와 미중관계 시나리오 유형	35
2. 미중의 동아시아정책과 한반도정책의 상관성	45
3. 미중관계 변화에 대한 북한의 인식과 대응	61
4. 미중관계와 한국의 대북·통일전략	66
III. 미중관계 시나리오별 동아시아·한반도정책	73
1. 복합적 관계 시 미중의 동아시아·한반도정책과 쟁점	75
2. 전략적 갈등 시 미중의 동아시아·한반도정책과 쟁점	131
3. 제도적 협력 시 미중의 동아시아·한반도정책과 쟁점	180

IV. 미중관계 시나리오와 한국의 대북·통일전략	217
1. 미중관계 시나리오의 한반도에 대한 함의	219
2. 한국의 국가이익과 대북·통일전략 목표	247
3. 대북·통일전략 목표 달성을 위한 분야별 추진 과제와 방향	272
V. 한국의 ‘전략적 자율성’ 확대 방안	321
1. 국가이익 우선순위 설정 및 정책 추진체계 정비	325
2. 국제적 차원: 비핵·평화외교와 양자·소다자 협력 강화	330
3. 남북관계 차원: 관계 개선과 국제문제 공동 대응	359
4. 국내적 차원: 대북·통일전략의 과잉정치화 완화	383
VI. 결론	391
참고문헌	404
최근 발간자료 안내	419

표 차례

〈표 Ⅰ-1〉 본 연구의 협동연구 기관 및 담당업무	31
〈표 Ⅲ-1〉 복합적 관계 시 미국의 동아시아·한반도정책과 쟁점	99
〈표 Ⅲ-2〉 복합적 관계 시 중국의 동아시아·한반도정책과 쟁점	129
〈표 Ⅲ-3〉 전략적 갈등 시 미국의 동아시아·한반도정책과 쟁점	155
〈표 Ⅲ-4〉 전략적 갈등 시 중국의 동아시아·한반도정책과 쟁점	178
〈표 Ⅲ-5〉 제도적 협력 시 미국의 동아시아·한반도정책과 쟁점	201
〈표 Ⅲ-6〉 제도적 협력 시 중국의 동아시아·한반도정책과 쟁점	214
〈표 Ⅳ-1〉 미중관계 시나리오 유형별 미중의 동아시아·한반도정책 ..	246
〈표 Ⅳ-2〉 미국 ‘국가이익검토위원회’의 국가이익 분류	256
〈표 Ⅳ-3〉 국가이익 층위의 개념 및 특징	258
〈표 Ⅳ-4〉 한국의 층위별·분야별 국가이익	264
〈표 Ⅳ-5〉 미중 복합적 관계 시 한국의 대북·통일전략 추진 환경 SWOT 분석	274
〈표 Ⅳ-6〉 2000년대 이후 한국정부의 국가안보 목표	275
〈표 Ⅳ-7〉 미중 복합적 관계 시 대북·통일전략 목표 달성을 위한 분야별 과제	288
〈표 Ⅳ-8〉 미중 전략적 갈등 시 한국의 대북·통일전략 추진 환경 SWOT 분석	290
〈표 Ⅳ-9〉 미중 전략적 갈등 시 대북·통일전략 목표 달성을 위한 분야별 과제	306

〈표 IV-10〉 미중 제도적 협력 시 한국의 대북·통일전략 추진 환경 SWOT 분석	308
〈표 IV-11〉 미중 제도적 협력 시 대북·통일전략 목표 달성을 위한 분야별 과제	319
〈표 V-1〉 신안보 분야별 남북 협력 추진시기 및 협력사업 예시	381

그림 차례

〈그림 I-1〉 본 연구사업의 연도별 연구 개요(2017~2019년)	27
〈그림 I-2〉 본 연구 분석틀	30
〈그림 II-1〉 역대 미중관계 유형	35
〈그림 II-2〉 미중관계 발전 규율	38
〈그림 II-3〉 2030년 미중관계 시나리오 유형	39
〈그림 II-4〉 미중 ‘협조체제’ 하 동아시아에서 한국의 정책 공간	68
〈그림 II-5〉 미중 간 전략적 갈등과 신냉전의 지속	70
〈그림 IV-1〉 한국의 전략환경	252
〈그림 IV-2〉 미중 전략경쟁 시대 대북·통일전략의 목표와 기초	270
〈그림 IV-3〉 통일 편익에 대한 기대감: 전체와 개인	305
〈그림 V-1〉 한국의 ‘전략적 자율성’ 확대 방안	324

요 약

본 연구는 <뉴노멀시대 미중 전략경쟁과 우리의 통일·대북전략>이라는 3개년(2017~2019년) 연구사업의 마지막 해 과제이다. 1차연도(2017년)는 과거부터 현재까지의 미중관계를 분석했다. 즉, 그동안 미중관계에 영향을 미친 내외부 환경요인을 발굴하고 이에 대한 평가와 분석을 진행했다. 또한 아태지역 국가들의 미중에 대한 인식과 정책, 그리고 이들 국가들의 미중관계 변화에 따른 대응 유형을 분석함으로써 뉴노멀시대 미중 전략경쟁이 한반도에 주는 함의를 제시했다.

2차연도(2018년)는 1차연도 연구 결과를 바탕으로, 2030년경 미중관계의 전개 방향을 연구했다. 즉, 미국과 중국의 국력 대비 양상 및 미중관계 영향 요인(변수) 등에 대한 분석을 통해 2030년경 미중관계에서 나타날 수 있는 다섯 가지 시나리오 유형을 발굴했다. 이 중에서 현실적으로 가능성이 낮은 두 가지 시나리오(패권전쟁, 비패권 공존)를 제외한 세 가지 유력한 시나리오 유형(복합적 관계, 전략적 갈등, 제도적 협력)을 제시했고, 각 시나리오 유형에 대한 미중의 인식과 우선순위를 분석했다. 또한 이러한 2030년 미중관계 변화에 대해 북한은 어떤 정책적 입장을 취할 것인지를 외교안보·정치체제·경제분야로 구분하여 분석했다. 마지막으로 한반도에 대한 시사점을 도출했다.

3차연도(2019년)는 1~2차연도에 수행한 연구 결과를 바탕으로 우리의 대북·통일전략을 제시했다. 즉, 향후 미중관계의 세 가지 유력 시나리오별로 미중의 동아시아·한반도정책을 전망하고, 한국의 분야별 추진 과제와 대응방향을 제시했다. 또한 한국이 처한 전략환경에 대한 분석을 통해 분야별·층위별 국가이익을 도출했고, 미래 미중관계 변화에 선제적으로 대응하기 위한 한국의 '전략적 자율성' 확보 방안을 제시했다. 구체적인 연구 결과는 다음과 같다.

〈시나리오별 미중의 동아시아·한반도정책〉

본 연구는 미래 미중관계의 세 가지 시나리오(복합적 관계, 전략적 갈등, 제도적 협력)별로 미국과 중국의 동아시아·한반도에 대한 정책 목표와 분야별 쟁점을 제시했다.

미중 간 협력과 대립이 반복적으로 나타나는 복합적 관계 하에서 미국은 ‘중국의 지역패권국으로의 성장 지연 및 봉쇄’를 동아시아 정책목표로 삼고, 이를 위해 역내에서 미국의 군사적 개입은 강화하면서도 경제·기술 등 분야에서는 대중견제와 타협을 시도할 것이다. 또한 미국은 ‘한반도에 대한 영향력 확산’을 한반도정책의 목표로 삼고 이를 위해 한미동맹 강화와 한·미·일 협력을 중시하는 정책기조를 유지할 것이다. 반면, 중국은 복합적 관계 하에서 ‘점진적(평화적) 부상’을 동아시아 정책의 목표로 설정하고, 이를 위해 대미관계의 안정적 관리와 대등성을 추구할 것이다. 또한 중국은 ‘한반도의 평화와 안정 유지’라는 기존의 한반도정책의 목표를 유지할 가능성이 높지만, 북미 간 ‘비핵화 vs 체제안전보장’ 협상의 진전 여부에 따라 한반도에 대한 정책기조가 변화할 가능성도 있다.

미중 갈등이 심해지고 미국의 대중 견제와 봉쇄가 강화되는 전략적 갈등 상황에서 미국은 ‘압도적인 군사력을 유지한 상태에서 역내 질서에 대한 전면적 개입과 대중견제’를 동아시아정책의 목표로 설정할 것이다. 한반도정책에 대해서도 미국은 지금보다 더 강력하게 자국의 영향력을 확대하려는 노력을 시도할 것이고, 한미동맹과 한·미·일 군사협조체제를 더욱 강하게 요구할 것이다. 반면, 미중 전략적 갈등 상황에서 중국은 동아시아에서 독자적 생존과 발전 능력을 추구하는 ‘공세적 부상’ 전략을 추구할 것이며, 외교안보와 경제사회 분야에서 미국과의 본격적인 ‘경쟁’을 진행할 가능성이 있다. 한반도정책과 관련하여 중국은 북한에 대해서는 전방위적인 포용정책을 추구하겠지만, 한국에

대해서는 포용과 압박의 이중정책을 취함으로써 한국의 ‘선택 딜레마’를 심화시킬 것이다.

중국이 미국 주도의 기존 질서를 수용하고 미중이 상호협력하는 제도적 협력 상황에서 미국의 동아시아정책은 ‘기존의 자국 주도 역내질서를 확대·발전시키면서 중국을 포용’하는 정책목표를 추구할 것이고, 한반도에서는 미국 주도의 각종 제도적 세팅 과정에 한국의 좀 더 적극적인 역할 수행을 요청할 것이다. 다만, 미중 제도적 협력 상황 하에서 미국이 북한에 대해 좀 더 엄격한 기준을 적용할 것이라는 점에서 한반도 통일 관련 논의는 더디게 진행될 것이다. 반면, 미중 제도적 협력 상황에서 중국은 ‘국제제도를 통한 부상’을 동아시아정책의 목표로 설정할 것이고, 미국과도 제도내에서의 협력 및 문제해결을 위한 노력을 전개할 것이다. 중국의 한반도정책과 관련해서도 중국외교에서 북한의 지정학적 가치는 하락할 것이고, 한국에 대해서는 포용·협력정책을 추구할 것이며, 한·미·중 공조의 가능성 역시 높아질 것이다.

〈한국의 국가이익과 대북·통일전략 목표〉

본 연구는 한국이 처한 전략환경에 대한 분석을 통해 우리의 국가이익을 설정하고, 이에 기반하여 국가전략 수립 시 고려사항과 대북·통일전략의 목표와 기초를 제시했다. 한국이 처한 전략환경을 보면 첫째, 지역적·글로벌 차원의 불안정성과 비예측성이 증가하고 각국의 단기 이익(목표) 추구로 인해 한국 역시 중장기적 정책목표 설정이 어려워지고 있다. 둘째, 미중 전략경쟁 심화로 인해 한국의 외교적 자율성이 축소되고 ‘전략적 선택’을 강요받을 가능성이 높다. 셋째, 한미동맹 재조정 필요성이 제기되고 한·미·일 안보협력에 대한 우려가 제기되는 등 양자동맹과 다자협력의 조화 문제에 직면하고 있다. 넷째, 보호무역주의 추세 강화와 ‘안보의 경제문제화’ 현상에 따라 한국은 미래 경제구조와 국제분업구조 재편 및 남북경제공동체 형성 등과 같은 복합적인 과제에

직면해 있다. 다섯째, 대북·통일분야에서 한반도 비핵화와 평화체제 전환 및 ‘사실상의 통일’ 실현 등의 과제에 직면해 있다.

본 연구는 한국이 처한 전략환경에 기반하여 층위별(사활적·핵심적·중요)·분야별(외교안보·경제통상·대북통일) 국가이익을 제시했다. 사활적(vital) 이익은 ‘영토·국민·주권의 안전보장’ 및 ‘한반도에서의 분쟁·무력충돌 방지’가 해당된다. 핵심적(core) 이익은 외교안보분야에서 국가정체성 확보 및 국제적 위상 제고, 경제통상분야에서 지속가능 발전을 통한 경제발전과 번영 및 국제분업체계 안정, 대북·통일분야에서 한반도 비핵화와 평화체제 구축 및 남북관계의 제도화 등을 포함한다. 중요(important) 이익은 외교안보분야에서 국가능력 향상 및 양자·다자협력의 복합네트워크 구축, 경제통상분야에서 국제경제협력의 분야·지역의 다변화 및 해외시장·자원에 대한 안전망 확보, 대북·통일분야에서 남북관계의 연계성과 상호수용성 강화 및 정부·비정부 행위 주체의 역량 강화 등을 포함한다.

본 연구는 한국이 처한 전략환경에 대한 분석과 층위별·분야별 국가 이익에 기반하여 국가전략 수립 시 고려해야 할 사항과 대북·통일전략의 목표와 기초(基調)를 제시하였다. 향후 우리의 국가전략 수립 시 고려해야 할 사항으로는 복합스마트전략, 중견국네트워크전략, 다층적균형전략, 외교안보-경제통상-대북통일문제의 선순환전략, 하드파워와 소프트파워 결합전략 등이 있다. 또한 향후 대북·통일전략의 두 가지 목표로 ‘남북관계의 지속적 발전을 통한 제도화’, ‘남북연합과 ‘사실상의 통일’상태 지향을 통한 통일기반 형성’을 제시하고, 이 목표를 달성하기 위한 6대 기초-① 중장기 전략 마련, ② 국가이익의 기반 미중관계 ‘활용’, ③ 한반도·지역·글로벌 차원의 다층적 협력, ④ 양자·(소)다자 간 중층적 협력, ⑤ 평화공동체와 경제공동체 형성, ⑥ 전략 공간 확장 및 네트워크 확대-를 제시했다.

〈대북·통일전략의 분야별 추진과제와 방향〉

본 연구는 미중관계의 시나리오별 특성을 반영하여 우리의 대북·통일전략 목표를 실현하기 위한 분야별-외교안보분야, 경제사회분야, 남북관계·통일분야-추진 과제와 방향을 제시했다.

미중 복합적 관계 시

미중관계가 복합적이라는 것은 미중 국력 격차가 존재하더라도 일방이 상대방을 압도할 수 없는 상황을 의미한다는 점에서 한국의 대외정책은 일방에 대한 편승보다는 양자 간 균형외교를 추구하는 것이 합리적이다. 남북 간에 정치·군사적 긴장이 유지되고 북한 핵문제가 완전히 해결되지 않은 상황에서 한국의 외교안보분야 핵심과제는 한반도 평화일 수밖에 없다. 또한 미중 복합적 관계 하에서 양국 모두 한반도에서의 현상유지를 희망할 가능성이 높은 상황에서 북핵 문제의 평화적 해결을 포함한 한반도 평화프로세스의 동력은 한반도 내부, 즉 남북관계 발전에서 시작되어야 한다. 한국으로서는 비핵화를 위한 북미협상의 동력을 이어나가고, 협상이 진행되는 과도기의 평화적 관리 및 상황 악화 방지에 우선적 관심을 가져야 할 것이다.

미중 복합적 관계 하에서 경쟁이 가장 치열한 영역은 경제사회분야이지만, 일방이 압도적 우위를 점하지 못하고 갈등과 협력이 교차한다는 점에서 불확실성도 크게 증가할 것이다. 따라서 한국 입장에서는 미국과 중국이 치열하게 경쟁하고 있는 국가 대전략-인도·태평양전략과 일대일로(一帶一路) 등-에 기계적·순응적으로 연계하기 보다는 한국의 이해관계(국가이익)에 부합하는 전략과 원칙을 수립하고 이를 중장기적 견지에서 관철해 나가야 할 것이다.

복합적 관계 하에서 미중 양국 모두 현상변경보다는 현상유지를 선호할 가능성이 높다. 따라서 북한 핵문제 등 근본문제 해결에 있어서는 북한보다는 남한이 주도적 역할을 해야 한다. 특히, 남북관계의 발전과

북핵 문제 해결의 선순환을 정책기조로 내세우고 있는 한국정부로서는 남북관계의 단순한 관리를 넘어 남북교류의 심화·확대 등이 중요한 과제가 될 수밖에 없다.

미중 복합적 관계에서 양국 모두 한반도 통일 문제에 적극성을 보이지 않을 수 있다. 따라서 통일한국이 중국을 포함한 모든 주변국에게 적대적이지 않을 것이라는 인식을 만들어내는 것이 중요하고, 통일한국 혹은 한반도 평화체제 수립과 관련하여 한미동맹과 주한미군의 역할과 위상에 대한 미래 비전을 선제적으로 제시할 필요가 있다. 또한 남북 간 체제 상이성이 큰 상황에서 법적·제도적 통일이 쉽지 않다는 점에서, ‘법적·제도적(de jure) 통일’보다는 ‘사실상의(de facto) 통일’ 상태를 조성하는 데 우선적 관심을 가질 필요가 있다.

미중 전략적 갈등 시

미중관계가 전략적 갈등 상태에 접어들면 한반도는 미중 두 강대국 갈등의 대리전이 치러지는 지역으로 바뀔 수 있고, 한반도에서의 ‘신냉전’ 구조도 강화될 것이다. 이러한 상황에서 한반도 비핵화 및 평화체제 구축은 더욱 어려워질 것이며, 한국은 미국과 중국으로부터 양자택일적 선택을 강요받을 가능성이 높다. 미중 전략적 갈등 시 특히 외교안보분야에서의 갈등이 매우 첨예해질 것이고, 한국의 입지는 매우 좁아질 수밖에 없다. 따라서 ‘안보는 미국, 경제는 중국’이라는 기존의 이분법적 논리는 더 이상 유효하지 않을 것이다. 한국으로서는 한반도가 미중 갈등의 대리전 지역이 되지 않도록 한미관계와 한중관계를 관리해야 하며, 남북관계의 부정적 파급효과가 미중관계로 치환되지 않도록 주의해야 할 것이다. 미중 전략적 갈등 상황에서 한반도 평화프로세스 등의 추진 환경은 결코 한국에게 우호적이지 않겠지만, 이런 상황에서는 비핵·평화 등 한국이 추구하는 특정 이슈를 중심으로 한 다자안보구상 등에 관심을 가질 필요가 있다. 미중 전략적 갈등 상황에서 한미동맹 강화

는 불가피한 측면이 있으나 한반도 평화에 대한 한국의 입장을 미국에 적극적으로 설득할 필요가 있고, 이를 위해서는 '평화공공외교'의 역할이 어느 때보다 중요해질 것이다.

미중 전략적 갈등 하에서 경제분야에서의 글로벌 표준을 둘러싼 경쟁이 더욱 치열해질 것이라는 점에서, 대외의존도가 높은 한국으로서는 이러한 변화에 어떻게 적응할 수 있는지가 매우 중요하다. 특히 경제분야에서의 미중 경쟁은 글로벌 가치사슬의 변화를 가져올 것이다. 한국으로서는 생산 네트워크 다변화를 통해 변화의 충격을 줄이는 한편, 미중 무역분쟁 등으로 발생하는 틈새를 공략할 수 있어야 하고, 경제분야에서의 지나친 대중의존도를 탈피하여야 한다. 미중이 전략적 갈등 상황이라는 점을 고려한다면 미중 사이에서 한국은 경제교류 등에 있어 분명한 원칙을 수립하여 이에 부합하는 정책을 입안하여 추진해야 한다. 그래야만 미중 전략적 갈등 상황에서 한국의 독자성과 입지를 일부라도 확보할 수 있다.

미중 간 전략적 갈등은 동아시아와 한반도에서의 신냉전 구도로 이어질 가능성이 높기 때문에 남북관계의 발전이나 통일 논의의 진전과 관련하여 상황적 장애요인이 될 것이고, 남북관계에서도 대립이 이어진다면 남북관계 발전을 기대하기는 매우 어렵게 될 것이다. 따라서 북한과의 전략적 교류를 위해서는 정부뿐만 아니라 비정부주체(NGOs나 종교단체, 지자체 등)의 역할이 중요하다. 또한 미중 간 전략적 갈등이 동아시아와 한반도에서 냉전적 갈등 구조 강화로 이어지면 남북 간 통일논의를 활성화하거나 이를 진전시키는 것은 매우 어려운 과제가 될 수밖에 없다는 점에서, 우선은 국내적 차원에서 통일에 대한 관심을 유지하고, 건강한 남북교류 생태계를 만들어내는 일에 관심을 가질 필요가 있다.

미중 제도적 협력 시

중국이 일정 정도 미국의 리더십을 인정하고 미중 양국이 제도적 협력을 추구하는 경우 미중의 이익과 남북한 특히 한국의 이익이 반드시 일치하는지는 개별 사안에 따라 다를 수 있다. 예컨대 한반도 비핵화에 대해서는 미중이 협력할 가능성이 높지만, 남북통일 문제에 대해서도 이들이 반드시 동의한다고 볼 수는 없기 때문이다.

미중 간 제도적 협력은 한국을 비롯한 동북아 국가들에게는 가장 바람직한 시나리오라고 할 수 있고, 한국의 외교적 자율성이 확대될 수 있으며, 북한의 긍정적 선택을 유도할 수 있다면 한반도의 냉전질서를 대체할 새로운 국제질서 수립으로 나아갈 수도 있을 것이다. 따라서 한국으로서는 한반도에서의 주도권을 행사하는 가운데 북한이 개혁개방과 남북협력의 길을 선택할 수 있는 상황을 조성할 필요가 있다. 이를 위해 북핵 문제의 해결과 한반도 평화체제의 병행 진전이라는 한반도 평화프로세스를 본격적으로 추진하고 이에 대한 미국과 중국의 동의와 협력을 이끌어 내야 한다.

또한 한미동맹 일변도의 정책에서 벗어나, 글로벌 중견국가로서 책임과 의무를 다하는 모습을 보여줄 필요가 있으며, 한국 외교의 지평과 차원을 확대·다양화 할 필요가 있다. 미중 간 제도적 협력이 이루어지는 게임의 규칙과 한반도 평화프로세스 간 공감대를 확보할 수 있다면 비핵화와 평화체제 추진이 탄력을 받을 수 있을 것이다.

미중 간 제도적 협력이 이루어진다는 것은 기본적으로 자유주의 국제질서의 틀이 유지된다는 것을 의미한다는 점에서, 자유무역의 확대 및 다자 경제협력의 확대 추세가 강화될 것이다. 북한의 선택에 따라 남북방정책 등이 빠르게 탄력을 받을 가능성이 높다.

하지만 미중 간 제도적 협력이 이루어진다고 하더라도 그 결과가 항상 남북관계와 통일문제에 긍정적일 것이라고 기대하기는 어렵다. 왜냐

하면 미중과 남북의 이해관계에 차이가 존재하기 때문이다. 제도적 협력 상황에서는 남북한의 선택만큼이나 미국과 중국의 이익과 영향력이 한반도 통일 문제를 좌우할 가능성이 크다. 미국과 중국은 제도적 협력 상황에서도 한반도 통일문제에 그다지 적극성을 보이지 않을 수 있다. 따라서 한반도 통일이 주변국의 이해에 부합하는 것이라는 비전을 제시하고 주변국을 설득할 필요가 있다.

〈한국의 ‘전략적 자율성’ 확대 방안〉

본 연구에서 제시한 대북·통일전략의 목표와 분야별 과제는 기본적으로 미중관계의 시나리오별 특징을 반영한 것이다. 하지만 미래의 미중관계가 어떤 형태로 전개되는가와 상관없이 양국 모두 자국 이익을 한반도에 투사함으로써 한국의 정책을 자국의 정책목표에 부합하도록 조정하려는 노력을 끊임없이 시도할 것이다. 특히 미중 전략경쟁이 갈수록 장기화·구조화될 가능성이 높다는 점에서, 본 연구는 두 강대국(G2) 간 갈등이 한반도에 미칠 수 있는 부정적 영향을 최소화함과 동시에 미래 미중관계의 변화를 오히려 기회로 ‘활용’함으로써 한국의 ‘전략적 자율성’을 확대할 수 있는 대내외적 정책 방안을 제시하였다.

첫째, 한국의 전략적 자율성 강화를 위해서는 한국의 국가이익 우선 순위를 설정하고 이를 우리의 대외정책과 대북·통일전략에 일관되게 적용해야 한다. 이를 위해 국회 내에 ‘국가이익위원회’(가칭)를 설치하여 한국의 중장기 국가이익과 국가대전략에 대한 논의를 시작할 필요가 있고, 대외정책과 대북·통일전략 추진체계를 정비하여 정부부처의 실무적인 역할을 강화해야 한다.

둘째, 국제적 차원에서는 ‘비핵·평화 외교’와 ‘가치외교’를 우선적으로 추진하고, 한미동맹과 한중관계를 포함한 양자관계 재조정 및 ‘한·미·중 정책 협의체’를 포함한 다양한 형태의 소다자협력을 강화해야 한다. 특히 2020년 미타(MIKTA) 의장국 수임을 계기로 중견국

협의체를 주도하여 한반도 비핵·평화프로세스 진전을 위한 노력을 지속해야 한다. 또한 외교부를 포함하여 각 부처별·지자체별로 시행하고 있는 공공외교를 좀 더 통합적이고 체계적으로 관리할 필요가 있다.

셋째, 남북관계 차원에서는 남북관계의 획기적 개선 노력을 통해 ‘평화 우선’ 및 ‘한국 주도’의 한반도정책을 견지해야 한다. 이를 위해 북미관계 개선을 적극적으로 지원함과 동시에 경색된 남북관계의 ‘돌파’를 위한 창의적인 방안들을 제시해야 한다. 또한 북한의 우호적 대남전략을 유도하기 위해 대북정책의 일관성을 유지하고 이를 남북관계의 제도화로 이어지도록 해야 하며, 국제문제에 대한 남북한 공동대응 노력 등이 필요하다.

넷째, 국내적 차원에서는 대북·통일전략 추진 과정에서 나타나는 남남갈등 및 ‘과잉정치화’를 완화해야 한다. 이를 위해서는 국민들의 대북, 대미, 대중 인식 변화와 공감대 확보가 필요하고, 대북정책을 둘러싼 여야 간 인식 공유와 정책 합의 노력도 필요하며, 평화·통일 교육에서 한반도 문제의 국제적 성격에 대한 비중을 늘려야 한다.

주제어: 뉴노멀, 미중관계, 전략적 경쟁, 복합적 관계, 제도적 협력, 국가 이익, 한국의 대북·통일전략, 전략적 자율성, 한반도

Abstract

The change of U.S.-China relations in the Era of the New Normal and South Korea's Strategy on North Korea and Unification

Shin, Jong Ho et al.

This study is the final, third-year work of the three-year project(2017~2019), "U.S.-China Strategic Competition in the Era of the New Normal and South Korea's Strategy on North Korea and Unification." Based on the results of research conducted in the first two years, this study suggests possible challenges in U.S.-China relations in the era of the New Normal and proposes South Korea's strategy on North Korea and unification .

Under the theme of 'U.S.-China Strategic Competition in the Era of the New Normal and Implications on the Korean Peninsula', the first year's study in 2017 identified, analyzed, and assessed internal and external environmental factors that have affected U.S.-China relations from past to present. It also analyzed and evaluated the perceptions and policies of Asia-Pacific countries towards China and the U.S., their responses to changes in U.S.-China relations. The study

provided implications of strategic competition between Washington and Beijing for the Korean Peninsula in the time of the New Normal.

The second year's study in 2018 focused on today's U.S.-China relations and their prospects under the theme of 'Scenarios of U.S.-China Relations by 2030 and Implications on the Korean Peninsula'. To generate plausible scenarios on the future of U.S.-China relations by 2030, variety factors (variables) that may affect the power balance between the two nations and developments of the bilateral relations in the future are identified. Three most feasible scenarios (strategic competition, complex relationship, and institutional cooperation) are suggested, as well perception and preferences of U.S. and China toward each scenario. Furthermore, it analyzed the impact of changes in U.S.-China relations on North Korea's foreign affairs and national security, political regime, and economic strategy and Pyongyang's strategy to address those changes. Based on the analysis, the study inferred implications for the Korean Peninsula.

Building on the first two years' research, third year's work proposes objectives and directions for South Korea's North Korea and unification policy based on the likely scenarios of U.S.-China relations. First, this study prospects Washington's and Beijing's respective policy objectives and issues in each field, in each of the three feasible scenarios (i.e. strategic competition, complex relationship, and institutional

cooperation) from the second year's study(2018) on the future of the U.S.-China relations by 2030.

Second, this study categorizes the ROK's national interest into three layers(vital, core and important interests) in three fields(foreign affairs and national security, economy and trade, and North Korea and unification) through an analysis on South Korea's current strategic environment. Based on the categorization, the ROK's strategic objectives on the North Korea and unification are suggested, as well as tasks to achieve the goals in each field, and policy directions.

Strategic competition between Washington and Beijing is likely to intensified in the next 5~10 years. Taking it into consideration, this study provides domestic and international policy recommendations on minimizing the negative implications of strategic competition and conflicts between the G2 for the Korean Peninsula and enhancing ROK's strategic autonomy by taking advantage of changes in U.S.-China relations.

To strengthen its strategic autonomy, first, the ROK needs to set priorities in its national interests and consider such the priorities in its foreign policy and North Korea and unification strategies in a consistent manner.

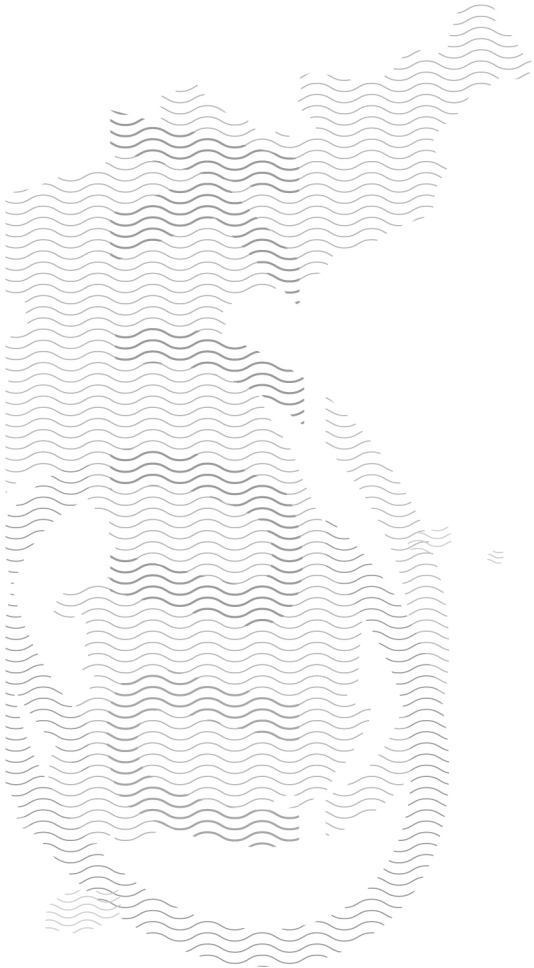
Second, in the international level, South Korea will benefit from readjusting bilateral relations including ROK-U.S. alliance and Korea-China relations and promoting various forms of mini-multilateralism including a Korea-U.S.-China policy consultation body.

Third, in regard to inter-Korean relations, it is recommend that Seoul striven for ground-breaking progress in its relations with Pyongyang and actively support for progress in U.S.-DPRK relations. Also, it is crucial to induce the DPRK to adopt a more amicable strategy towards the ROK in order to maintain consistency in South Korea's North Korea policy and ultimately, to institutionalize inter-Korean relations. In addition, the two Koreas need to address jointly cross-border issues.

Fourth, it is necessary for the South Korean government to ease domestic tensions and over-politicization that might occur in the implementation of its North Korea and unification strategies. For this purpose, Seoul may make efforts to alter dominant perceptions on the DPRK, U.S., and China and reach a social consensus on these subjects. Ruling and opposition political parties need to develop a common understanding on North Korea and unification policy and to reach a consensus on relevant policies. Lastly, it is recommend that public education on peace and Korean Peninsula issues in the ROK to focus more on the international aspects of Korean Peninsula issues.

Keywords: New Normal, U.S.-China Relations,
Complex Relationship, Strategic Conflict,
Institutional Cooperation, National Interests,
South Korea's Strategy on North Korea and Unification,
Strategic Autonomy, Korean Peninsula

I. 서론



1. 연구배경과 목적

1979년 수교 이후 40년 동안 전략적 협력과 대립을 반복해 온 미중 관계는 최근들어 글로벌 이슈와 지역 질서 및 양자관계 차원에서 전략적 경쟁과 갈등을 반복하는 소위 ‘뉴노멀(New Normal)’ 시대에 진입하였다. 즉, 미중 간 경제적 상호의존도는 여전히 높지만 무역통상 갈등이 끊이지 않고 있고, 미중 국력 대비 차원에서 미국이 여전히 우위를 점하고 있지만 격차는 줄어들고 있다. 특히 2017년 트럼프(Donald J. Trump) 행정부 출범 이후 미국이 중국을 ‘전략적 경쟁자(strategic competitor)’로 규정한 이후 2018년과 2019년을 거치면서 미중 경쟁과 갈등의 영역이 무역통상과 외교안보 분야를 넘어 에너지와 사이버 안보 및 기술패권 등으로 확대되고 있다.

이처럼 미중 전략적 경쟁과 갈등이 장기화, 구조화 추세를 보이고 있고, 향후 일정 시기(5~10년) 동안 미중 간 전략적 경쟁과 갈등이 더욱 심화될 것이 명백해진 상황에서 우리는 미중관계의 변화에 어떻게 대처해야 하는가? 또한 미중 두 강대국(G2) 간 전략적 경쟁과 갈등이 우리에게 미칠 부정적 영향을 최소화하고 미중관계의 변화를 오히려 기회로 ‘활용’할 수 있는 방안은 무엇인가? 본 연구는 이러한 질문에 답하고자 한다.

본 연구는 『뉴노멀시대 미중 전략경쟁과 우리의 통일·대북전략』이라는 3개년(2017~2019년) 연구사업의 제3차연도 과제로서, 제 1~2차연도 연구 결과를 바탕으로 미중관계의 다양한 시나리오별로 우리의 대북·통일 전략을 수립하는 것이 목적이다.

본 연구의 1차연도(2017년)에는 「뉴노멀시대 미중 전략경쟁관계와 한반도에의 함의」를 주제로, 과거부터 현재까지의 미중관계를 연구했다.¹⁾ 즉, 그동안 미중관계에 영향을 미친 내부·외부 환경요인

을 발굴하고 이에 대한 평가와 분석을 진행했으며, 특히 아태지역 국가들의 미국과 중국에 대한 인식과 정책, 그리고 이들 국가들의 미중관계 변화에 따른 대응 유형을 분석하고 평가함으로써 뉴노멀 시대 미중 전략경쟁이 한반도에 미치는 긍정적 영향을 극대화하고 부정적 영향을 최소화하기 위한 정책방안을 도출했다.

2차연도(2018년)에는 「2030년 미중관계 시나리오와 한반도」를 주제로, 현재부터 미래(2030년)의 미중관계를 연구했다. 즉, 뉴노멀 시대 미중관계의 주요 특징인 협력과 갈등의 일상화, 복합성, 불확실성 등에 주목하여 미래 2030년경에 전개될 미중관계의 다양한 시나리오 유형과 영향 요인(변수) 등을 고찰했고, 이것이 북한의 각 분야(외교안보, 정치체제, 경제전략 등)에 미치는 영향과 북한의 전략을 분석함으로써, 한반도에 대한 시사점을 도출했다.²⁾

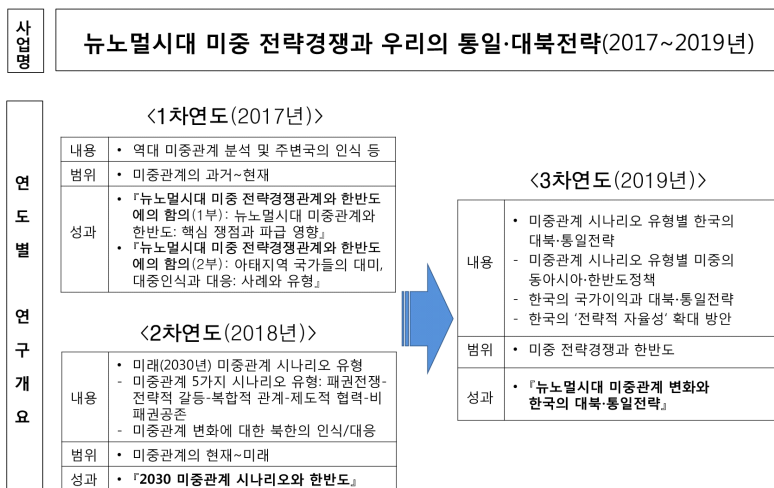
특히 2차연도에는 1차연도 연구결과를 바탕으로 향후 미중관계를 다섯 가지 시나리오 유형(패권전쟁, 복합적 관계, 전략적 갈등, 제도적 협력, 비패권 공존)으로 구분하여 논의를 전개했다. 또한 2030년경 미중관계의 시나리오 유형을 추출하기 위해 미국과 중국의 국력 대비 및 미래 미중관계에 영향을 주는 다양한 요인(변수) 등을 파악했고, 세 가지 유력한 시나리오 유형(복합적 관계, 전략적 갈등, 제도적 협력) 중에서 미국과 중국이 선호하는 유형 및 그 이유를 제시했다. 또한 2차연도에는 기존연구와 달리 미중관계의 시나리오 유형에 따라 북한이 어떻게 인식하고 대응할 것인지를 외교안보, 정치체제, 경제전략 분야로 구분하여 분석했다.

1) 1차연도 연구는 다음을 참고. 전병곤 외, 『뉴노멀시대 미중 전략 경쟁 관계와 한반도에의 함의(1부): 뉴노멀시대 미중관계와 한반도: 핵심 쟁점과 파급 영향』, 『뉴노멀시대 미중 전략경쟁관계와 한반도에의 함의(2부): 아태 지역 국가들의 대비, 대중인식과 대응: 사례와 유형』 (서울: 통일연구원, 2017).

2) 2차연도 연구는 다음을 참고. 신중호 외, 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』 (서울: 통일연구원, 2018).

올해는 본 연구사업의 마지막 3차연도 연구로서, 1~2차연도 연구 결과를 바탕으로 뉴노멀시대 미중관계의 시나리오별 한국의 대응방안을 마련하고, 중장기적으로 지속가능한 대북·통일전략의 추진 과제와 방향을 제시하고자 한다. 즉, 2차연도(2018년) 연구 결과 제시된 2030년 미중관계의 세 가지 유력 시나리오 유형(복합적 관계, 전략적 갈등, 제도적 협력)별로 미중의 동아시아·한반도정책을 분석하고, 이를 기반으로 미중관계의 각 시나리오별로 우리의 대북·통일전략의 분야별 실천과제를 제시한다. 특히 본 연구는 최근 한반도와 동북아 차원에서 전개되고 있는 다양한 정세 변화 추세를 반영하여, 미중관계가 우리에게 미칠 수 있는 부정적인 영향을 최소화할 수 있는 방안뿐만 아니라, 한반도 비핵·평화 프로세스 과정에서 ‘한국 주도’ 원칙을 구현할 수 있는 정책 방안과 함께 미중관계의 변화를 ‘활용’하여 우리의 ‘전략적 자율성’을 확대할 수 있는 대내외적 당면 과제도 제시하고자 한다.

〈그림 1-1〉 본 연구사업의 연도별 연구 개요(2017~2019년)



자료: 연구진 작성

2. 연구 방법과 내용

본 연구는 총 3개년(2017~2019년) 연구사업의 마지막 해에 진행되는 연구과제로서, 1~2년차 연구 결과와의 연계성을 가장 우선적으로 고려하여 연구를 진행했다. 특히 본 연구는 2차연도(2018년)에 진행된 2030년 미중관계의 시나리오 유형 중에서 가능성이 높은 세 가지 유형-복합적 관계, 전략적 갈등, 제도적 협력-을 기반으로, 각 시나리오 유형별 미중의 동아시아정책과 한반도정책, 그리고 이에 대한 우리의 대응방안을 마련하고자 했다.

본 연구는 서론과 결론을 포함하여 총 6개의 장(章)으로 구성된다. 제 I 장(서론)은 본 연구의 배경과 목적, 연구 방법과 내용 등을 제시한다. 특히 지난 2년간(2017, 2018년) 진행되었던 연구 결과에 대한 간략한 소개를 통해, 올해 3차연도 연구와의 연계성 및 차별성을 제시했다.

제 II 장(미중관계 뉴노멀시대의 도래와 한반도)은 본 연구를 진행하기 위한 일종의 접근 방식(분석틀)에 해당한다. 먼저, 최근 미중관계가 기존의 강대국관계와 다른 차이점을 제시함으로써 뉴노멀시대에 진입한 미중관계의 새로운 변화를 설명한다. 특히 2차연도(2018년)에 수행한 연구과제 내용 중에서 미래 미중관계의 유력한 세 가지 시나리오 유형-복합적 관계, 전략적 갈등, 제도적 협력-과 해당 시나리오의 현실적 가능성에 대한 설명을 통해 올해(2019년) 연구의 전체적인 분석틀을 이해할 수 있도록 하였다. 다음으로, 미국과 중국의 동아시아 정책이 양국의 한반도정책과 어떤 상관성이 있는지를 제시한다. 아울러 미중관계의 미래 시나리오 변화에 따른 북한의 인식 및 전략적 선택과 관련하여 2차연도에 수행한 내용을 요약·정리하여 제시함과 동시에, 2018년 한반도와 동북아 정세의

급격한 변화 과정에서 북한이 취한 다양한 정책적 조치를 분석한다. 마지막으로, 미중관계의 변화가 한국의 대북·통일전략과 어떤 연관성이 있는지를 설명한다.

제Ⅲ장(미중관계 시나리오별 동아시아·한반도정책)에서는 세 가지 시나리오 유형별 미국과 중국의 동아시아정책과 한반도정책을 다룬다. 먼저, 각 시나리오별 미국과 중국의 동아시아정책의 목표와 국가이익, 양자관계, 분야별(외교안보, 경제사회 등) 쟁점 등을 살펴본다. 다음으로, 각 시나리오별 미국과 중국의 한반도정책 기조와 국가이익, 분야별(외교안보, 경제사회, 남북관계와 통일문제 등) 쟁점 등을 살펴본다.

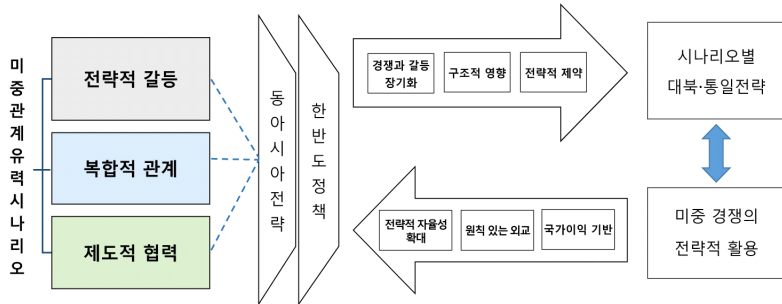
제Ⅳ장(미중관계 시나리오와 한국의 대북·통일전략)에서는 제Ⅱ~Ⅲ장 논의 결과를 기반으로 각 시나리오별로 한국이 고려해야 할 대북·통일전략의 분야별 실천과제를 제시한다. 먼저, 한국의 전략환경과 국가이익에 대한 분석을 시도하고, 이를 기반으로 한국의 국가전략 수립 시 고려사항 및 대북·통일전략의 목표와 기본방향을 제시한다. 특히 본 연구는 한국의 처한 다양한 형태의 전략환경에 대한 분석을 통해 한국의 국가이익을 세 가지 층위(사활적 이익, 핵심적 이익, 중요 이익)와 세 가지 분야(외교안보분야, 경제통상분야, 대북·통일분야)를 결합하여 제시한다. 다음으로 미중관계의 세 가지 유력 시나리오별로 한국의 대북·통일전략의 추진과제와 방향을 살펴본다. 특히 각 시나리오별로 분야별(외교안보, 경제사회, 남북관계·통일 등) 추진환경에 대한 SWOT 분석을 진행하고 이를 토대로 각 분야별 추진과제와 방향을 제시한다.

제Ⅴ장(한국의 '전략적 자율성' 확대 방안)에서는 뉴노멀시대 미중관계의 변화에 수동적으로 대응하는 것을 뛰어 넘어 좀 더 전략적으로 '활용'하기 위한 정책방안을 제시하고자 한다. 향후 미중 양국

은 모두 자국의 이익을 한반도에 투사함으로써 한국의 정책을 자국의 국익에 맞게 조정하려는 시도를 증대시킬 것이라는 점에서 우리의 입장에서 ‘전략적 자율성’ 확보가 매우 중요하다. 따라서 본 장에서는 한국이 주도하여(혹은 남북한 공동으로) 미중관계의 변화를 좀 더 적극적으로 ‘활용’하기 위해 시급히 해결해야 할 대내외적 당면 과제를 선별하여 필요성 및 정책방안을 제시한다.

제VI장(결론)은 본문 내용을 요약·정리하고, 최근 한반도와 동북아 정세에 대한 간략한 평가와 전망을 통해 향후 추진되어야 할 후속 연구과제를 제안한다.

<그림 1-2> 본 연구 분석틀



자료: 연구진 작성

본 연구는 미중관계 전문가뿐만 아니라 통일정책과 남북관계 등 다양한 분야의 전문가들이 공동으로 참여하는 협동연구를 진행했다. 특히 본 연구는 주관기관인 통일연구원을 포함하여 다양한 공동 연구자 소속기관의 연구자별·전공별 특성을 감안하여 세 개의 팀(미국, 중국, 한국)을 구성했고, 각 팀별 세미나 및 전체 워크숍 등을 통해 장·절 연구내용의 상호연계성을 높이고자 노력하였다.

미국팀(이화여자대학교, 서울대학교)은 미국의 입장에서 각 시나리오별로 미국의 동아시아·한반도정책의 목표와 대중(對中)정책 및 분야별(외교안보, 경제사회, 대북통일 등) 쟁점을 분석하고 전망하였다. 중국팀(가톨릭대학교, 세종대학교)은 중국의 입장에서 각 시나리오별로 중국의 동아시아·한반도정책의 목표와 대미(對美)정책 및 분야별(외교안보, 경제사회, 대북통일 등) 쟁점을 분석하고 전망하였다. 한국팀(국가안보전략연구원, 국립외교원, 통일연구원)은 미국팀과 중국팀의 연구결과를 바탕으로 한국의 전략환경과 국가이익 및 대북·통일전략 목표를 설정하고, 미중관계의 시나리오별로 한국의 대북·통일전략의 분야별 추진 과제와 방향에 대한 집필을 담당했다.

〈표 1-1〉 본 연구의 협동연구 기관 및 담당업무

연구 기관	참여연구진	담당분야	담당역할	
주관 기관	통일연구원	신종호 연구위원	총괄, I장, II장 1절, 3절, V장 1절, 2절, VI장	과제 책임
		김갑식 연구위원	II장 4절, V장 3절	공동연구
		박주화 연구위원	II장 4절, V장 4절	공동연구
		박종철 석좌연구위원	IV장 2절	공동연구
협력 기관	이화여자대학교	박인휘 교수	II장 2절, III장, V장 2절	위탁 책임
	서울대학교	전재성 교수		위탁 공동
	가톨릭대학교	김재철 교수	II장 2절, III장, V장 2절	위탁 책임
	세종대학교	이문기 교수		위탁 공동
	국가안보전략연구원	최용환 책임연구위원	IV장 1절, 3절, V장 3절	위탁 책임
	국립외교원	김한권 교수		위탁 공동

자료: 연구진 작성

본 연구는 ‘미중 전략경쟁과 한반도’를 주제로 국내외 전문가들이 참여하는 학술회의를 두 차례 개최하여, 미중관계와 한반도 관련 창의적인 정책방안을 마련하고자 노력했다. 먼저, 2019년 6월 24일 한국정치학회가 주관한 ‘2019 한국학 세계대회(The World Congress for Korean Politics and Society 2019)’에서 ‘미중관계와 동아시아 안보’를 주제로 두 개의 세션을 구성했고, 본 연구의 공동연구자 3명이 패널로 참여하였다.³⁾ 또한 2019년 12월 11일에는 ‘2019~2020년 한반도·동북아 정세 평가와 전망’을 주제로 미국, 중국, 일본 및 한국 학자들이 참여하는 국제학술회의를 개최하였다.⁴⁾

본 연구는 미중관계 시나리오별로 우리의 대북·통일전략의 분야별 핵심과제와 추진방향을 제시하기 위해 대내외적 영향 요인에 대한 SWOT 분석을 진행했다. 아울러 본 연구는 미국과 중국 등 해외 한반도 전문가뿐만 아니라 국내 남북관계와 대북정책 전문가를 대상으로 심층 면접조사를 진행했고, 국내외 유명 연구 기관 소속의 다양한 분야의 전문가들과 자문회의와 간담회를 개최함으로써 문헌 연구의 한계를 보완하고자 했다.

3) 자세한 내용은 2019 한국학 세계대회 홈페이지 <<http://kwc.kpsa.or.kr>> 참고.

4) 자세한 내용은 통일연구원 홈페이지 <www.kinu.or.kr> 참고.

II. 미중관계 뉴노멀시대의 도래와 한반도

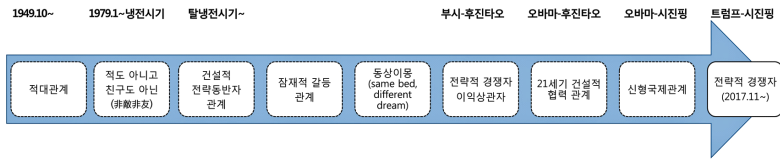


1. 뉴노멀시대의 도래와 미중관계 시나리오 유형

가. 미중관계 뉴노멀시대의 도래⁵⁾

1949년 10월 중화인민공화국 수립 이후부터 냉전 초기까지의 미중관계는 좁은 ‘적대관계’를 유지했으나, 1972년 미국의 리처드 닉슨(Richard Nixon) 대통령의 중국 방문 및 마오쩌둥(毛澤東)과의 정상회담을 계기로 미중관계는 데탕트 시대를 맞이했고, 1979년 1월 수교 이후 40여년 동안 양국관계는 협력과 대립을 반복했다. 냉전시기 소련을 ‘공동의 적’으로 삼으면서 ‘전략적 협력’을 반복해 온 미중관계는 탈냉전 후 특히 2000년대에 들어서면서 중국의 경제적 부상과 미국 패권의 ‘상대적 쇠퇴’에 따라 본격적인 ‘전략적 경쟁’ 시대에 접어들었다.

〈그림 II-1〉 역대 미중관계 유형



자료: 연구진 작성

5) 아래 내용은 다음을 참고하여 재작성. 신중호, “미중관계 40년 평가와 전망: 상호인식 변화를 중심으로,” 『세계질서에 대한 지역적 시각: 도전과 대응』 (2019 한국국제정치학회 하계학술회의 자료집, 2019.7.20.); 신중호, “미중 경쟁과 충돌의 시대 한국외교의 방향,” 『안보서울 365』 (서울시 비상기획관 소식지 제9호, 2019.9.), pp. 20~22; 신중호 외, 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』 (서울: 통일연구원, 2018), Chapter 1; 전병곤 외, 『뉴노멀시대 미중관계와 한반도: 핵심 쟁점과 파급 영향』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 21~23, 36~38.

특히 2017년 ‘미국 우선’을 중시하는 트럼프 행정부 출범 이후 미국은 중국을 ‘전략적 경쟁자’로 인식하며 대중견제와 압박을 전개하고 있다. ‘중국특색 대국외교’를 강조하는 시진핑(習近平) 지도부 역시 미중 경제관계의 안정을 중시하며 미국과의 무역협상 타결에 노력하고 있으나 원칙의 문제에 대해서는 절대 양보 불가 방침을 유지하고 있다. 이처럼 최근 미중 양국은 글로벌 이슈와 지역 현안 및 양자관계 차원에서 전략경쟁을 벌이면서도 5G 등 미래기술 분야로 갈등이 확산되는 ‘뉴노멀’ 현상을 보여주고 있다.

뉴노멀시대로 접어든 미중관계는 냉전시기의 미소관계와 비교할 때 공통점도 있지만 차이점도 있다. 첫째, 냉전시기 소련은 서방(미국) 주도의 국제질서를 인정하지 않고 사회주의 체제 안에서 발전을 모색해왔으나, 탈냉전시기 중국은 미국 주도의 기존 국제질서 체제를 인정하고 서방 세계가 주도하는 국제경제체제에 편입되어 발전을 거듭했다. 2001년 중국의 세계무역기구(WTO) 가입, 시진핑을 포함한 중국지도부의 ‘개방된 자유무역질서’ 및 ‘글로벌 거버넌스 개혁’ 등에 대한 강조 등은 모두 기존 미국 주도의 국제체제 하에서 중국의 위상과 영향력을 높이기 위한 시도라고 할 수 있다.

둘째, 기존의 미소 냉전체제에서는 소련의 동맹국과 미국의 동맹국 간 경제무역관계가 거의 이루어지지 않았으나, 탈냉전 이후 미중 두 강대국(G2) 체제 하에서는 미국과 중국의 동맹국들 간에 매우 밀접한 경제무역관계가 형성되어 있고, 상호 교류와 인적왕래 역시 활발하게 이루어지고 있다. 따라서 미중 양국의 경제무역 교류가 줄어든다 해도 중국과 기타국가들의 경제무역 교류는 오히려 증가할 수 있고, 이러한 상황에서 미국의 동맹국들은 경제적 이익만을 고려하여 완전하게 미국만을 선택할 수 없는 상황이다. 개별 국가 입장에서는 안보적으로는 미국이 필요하고, 경제적으로는 중국이 좀 더 도

움이 된다는 이유만으로 단편적으로 미국과 중국 어느 한 나라를 선택할 수 없는 상황이 도래한 것이다. 중국이 주창하는 ‘일대일로’ 구상에 미국의 동맹국들이 대거 참여하고, 한국 역시 지정학적·지경학적 이유로 미중 두 강대국과의 관계를 중시할 수밖에 없는 상황이 대표적 사례이다.

셋째, 과거 미소 냉전체제와 다르게 최근 미중관계는 어느 한 국가가 정치·경제·외교·안보 등 모든 분야에서 압도적 힘(power)으로 상대방을 압도할 수 없다는 점이다. 물론 2019년 현재 미중 간 국력을 비교할 때, 기존 패권국 미국은 거의 모든 영역에서 신흥 강대국인 중국에 대해 압도적인 우위를 차지하고 있고 이러한 추세는 향후 5~10년 정도는 유지될 가능성이 높다.⁶⁾ 다만 지역적·글로벌 차원에서 전방위적으로 이루어지고 있는 미중 간 전략적 경쟁과 갈등이 좀 더 장기화되고, 이 과정에서 미중 간 종합국력(comprehensive national power) 격차가 좁혀질 경우에는 미국 패권의 절대적 우위 지속을 장담하기가 쉽지 않을 수 있다. 이러한 현실을 반영하여 최근 미국에서는 소위 ‘중국의 부상’을 사전에 최대한 지연하기 위한 견제 심리가 나타나기 시작했고, 대중국 강경정책에서는 민주·공화 양당의 입장이 거의 일치하고 있다.

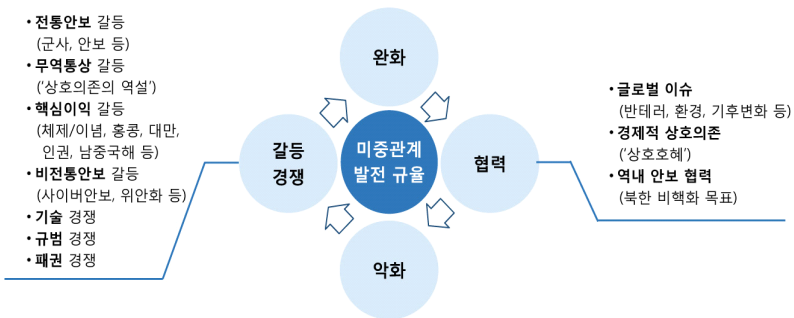
넷째, 최근 미중 간 갈등은 국가 간 이익관계에 발생할 수 있는 정상적인 갈등이라기 보다는 ‘발전 방식(model, 路)’의 차이에서 발생하는 새로운 형태의 이데올로기 갈등이라는 점에서 기존과 다르다. 그동안 미국정부는 중국 경제가 발전하면 대외개방도가 높아지고 정치방면의 자유화·민주화가 진전될 것으로 기대했을 가능성이

6) 국제통화기금(IMF) 자료에 따르면 2018년 12월 기준 중국의 국력은 미국의 약 70%에 근접한 것으로 평가하고 있다. IMF, “World Economic Outlook,” October 2019, <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019>> (Accessed November 15, 2019).

높다. 하지만, 최근 몇 년 동안 중국이 ‘중국 특색’과 ‘중국방안’ 등을 강조하면서 미국은 “이데올로기적으로 중국이 미국과 완전히 다른 국가이며, 발전의 목표(지향점)와 방법이 다르다”고 인식하기 시작했다.⁷⁾ 따라서 향후 몇 년간 중국이 서양과 연계된 발전 방식을 채택하여 통합의 길을 모색하는 것이 아니라 서양과는 완전히 다른 발전 방식을 채택하여 중국 고유의 길을 선택할 경우 미중관계의 대립과 갈등의 폭과 깊이가 확대될 수 있다.

이처럼 미소 냉전체제와 다르게 최근 미중 두 강대국체제는 기존의 미중관계의 발전 규율을 따르면서도 새로운 변화(뉴노멀)를 만들어내고 있다. 즉, 미중 간 경제적 상호의존도는 여전히 높지만 무역 분쟁은 지속되고 있고, 미국의 국력이 여전히 압도적이지만 중국과 격차는 갈수록 좁혀지고 있으며, 경쟁과 갈등의 영역 역시 무역통상과 전통적 안보 분야를 넘어 에너지와 사이버 안보 및 기술패권 등 비전통안보 분야로 확대되었다.

〈그림 II-2〉 미중관계 발전 규율



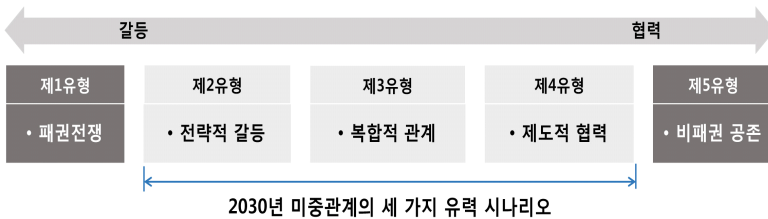
자료: 연구진 작성

7) Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, March/April 2018, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-02-13/china-reckoning>> (Accessed September 9, 2019).

나. 미래 미중관계 시나리오 유형⁸⁾

본 연구사업의 2차연도(2018년)에서는 2030년경의 미중관계를 전망하기 위해 갈등과 협력을 양측으로 하여 5가지의 시나리오 유형-제1유형(패권전쟁), 제2유형(전략적 갈등), 제3유형(복합적 관계), 제4유형(제도적 협력), 제5유형(비패권 공존)-을 제시했다. 그리고 이 중에서 현실적으로 가능성이 크지 않은 양극단의 두 가지 시나리오 유형(패권전쟁, 비패권 공존)을 제외하고,⁹⁾ 비교적 가능성이 높은 세 가지 시나리오 유형(전략적 갈등, 복합적 관계, 제도적 협력)에 초점을 맞춰 연구를 진행한 바 있다.

〈그림 II-3〉 2030년 미중관계 시나리오 유형



자료: 신중호 외, 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』 (서울: 통일연구원, 2018).

본 연구에서 상정하는 복합적 관계 유형은 미국과 중국이 전략적 경쟁을 강화하면서도 여전히 협력을 유지하려는 상황을 지칭한다. 이 시나리오 유형은 표면적으로는 ‘전략적 갈등’과 ‘제도적 협력’의 단순 결합으로 보이지만, 미중이 서로 불가피하게 연계되어 있는

8) 아래 미중관계 시나리오 유형에 대한 내용은 신중호 외, 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 66~172 내용을 재구성한 것이다.

9) 본 연구에서는 ‘패권전쟁’을 기존 패권국 미국과 신흥 강대국 중국 간 군사력 사용을 포함한 전면적인 충돌상황으로 상정한다. 또한 ‘비패권 공존’이란 미중 양국이 제도적 협력을 통해 수렴함으로써 미중 어느 국가도 패권을 보유하지 않은 패권 부재의 상황에서 양국이 평화롭게 공존하는 상황을 지칭한다. 이 양극단의 시나리오 유형은 현실 가능성이 높지 않다는 점에서 본 연구의 분석 대상에서는 제외하였다.

긴밀한 상호의존 관계를 반영하고 있다는 점에서 두 유형과 차이가 있다. 실제로 미중 간에는 경제적 측면뿐만 아니라 인적·문화적 연계, 다양한 위기관리 메커니즘 등을 통해 서로 밀접하게 연결되어 있고, 이는 곧 차이메리카(Chimerica), 친구이자 적(frenimy), 협력과 경쟁(coopetition), 경쟁적 공존(competitive coexistence) 등과 같은 다양한 개념으로 나타나고 있다.¹⁰⁾

‘복합적 관계’에서는 미중 간 상호의존에도 불구하고 미중 국력 격차 축소, 양국 국내적 차원에서의 강경과 득세 등과 같은 변수로 인해 자국의 이익 확대를 위한 경쟁은 지속된다. 하지만 이 시나리오 유형은 양국 간 경쟁이 심화되더라도 그것이 반드시 전략적 갈등으로 연결되지 않을 수 있고 오히려 ‘건설적 경쟁’¹¹⁾을 통한 협력관계를 이어갈 수도 있다는 점에서 ‘전략적 갈등’ 유형과 차이를 보인다.

아울러 미중 양국이 글로벌 이슈(반테러, 세계 금융위기, 기후변화 등) 해결에 공조 및 협력했던 경험이 있지만, 전면적 협력이 아닌 일시적이고 편의에 의한 부분적 협력의 측면이 강했다는 점에서, 상호수렴을 전제로 하는 ‘제도적 협력’ 유형과도 차이를 보인다. 이처럼 ‘복합적 관계’는 미중이 상호 경쟁하면서도 협력을 유지하지만, 양국 간 협력과 갈등이 항상 비슷한 수준으로 유지되는 것이 아니라 어느 시기에는 협력이 현저하지만 다른 어느 시기에는 경쟁과 갈등이 심화될 수 있다는 점에서,¹²⁾ 현재 미중관계 상황으로 볼 때 가장 가능성이 높은 시나리오 유형이라고 할 수 있다.

10) David Shambaugh, “Tangled Titans: Conceptualizing the U.S.-China Relationship,” in David Shambaugh, *Tangled Titans: The United States and China* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2013).

11) David Shambaugh, “Sino-American Strategic Relations: From Partners To Competitors,” *Survival*, vol. 42, no. 1 (Spring 2000), pp. 97~115.

12) 김재철, 『중국, 미국, 그리고 동아시아: 신흥 강대국의 부상과 지역질서』 (파주: 한울아카데미, 2015) 참고.

‘전략적 갈등’이란 미중 양국이 전략적 차원에서 해소하기 어려운 갈등으로 인한 ‘악성’ 경쟁을 전개하는 상황을 지칭한다. 이러한 전략적 갈등은 주로 정치·안보·군사 영역-즉, 양국 간 외교적 갈등, 제3국에서의 지위경쟁, 세력권경쟁, 군사적 시위 등-에서 두드러지는데, 최근에는 비전통안보 영역-무역·통상 갈등, 기술패권경쟁 등-에서도 전략적 갈등이 빈번하게 나타나고 있다.

미중 간 전략적 갈등 시나리오는 양국 간 전략적 차원의 경쟁과 갈등에도 불구하고 전면 전쟁을 상정하지 않는다는 점에서 ‘패권전쟁’ 유형과 차이가 있고, 또한 양국 간 전략적 갈등이 상대를 완전하게 제압하기 위한 목적에서 전개되는 ‘사활적 투쟁’이라는 점에서 상호 의존으로 인해 그 범위와 정도가 제한되는 ‘복합적 관계’ 유형에서 나타나는 ‘양성’ 경쟁과도 구분된다.

‘제도적 협력’이란 미중이 편의적이고 일시적인 공조 혹은 협력을 넘어 글로벌 이슈에 대해 지속적으로 협력하는 관계를 상정한다. 이 시나리오 유형은 미중 양국이 행위양식이나 국제규범에 대해 합의함으로써 협력을 제도화하는 상황을 지칭한다는 점에서, 일시적이고 편의적인 협력을 의미하는 ‘복합적 관계’ 유형의 협력과는 차이를 보인다. 다만, 현실적으로 볼 때, 미중 간 제도적 협력은 중국이 일부 영역에서 자신의 독자성 및 선호는 유지하면서 전체적으로는 미국이 그동안 구축해 온 국제체제의 작동원칙과 규범을 수용하는 방식으로 협력할 가능성이 높다.

이상에서 제시한 2030년 미중관계의 세 가지 유력한 시나리오 유형 중에서 현실적 가능성이 큰 것은 무엇인가와 관련하여 본 연구의 2차연도(2018년)에서는 제3유형인 ‘복합적 관계’의 가능성이 가장 높은 것으로 전망한 바 있다. 물론 미국과 중국의 선호는 약간씩 다르게 나타났다. 먼저, 미국 내 정책결정자들은 중국이 경제적 부상 이

후 기존 패권국인 미국의 국제적 위상과 지위에 도전할 가능성이 높다는 점을 들어 ‘전략적 갈등’ 가능성을 높게 보고 있는 것으로 나타났다. 반면, 중국은 가까운 미래에 미국을 뛰어 넘는 종합국력을 보유할 가능성이 높지 않다는 인식하에 자국의 부상을 지속하기 위한 국제적 환경 유지에 기여할 수 있는 ‘복합적 관계’를 선호하는 것으로 나타났다. 다만, 민족주의적 성향이 강하고 ‘중국특색’을 좀 더 많이 강조하는 중국 내 대미 강경론자들은 상대적으로 미국과의 ‘전략적 갈등’도 불사하려는 경향성을 보일 가능성도 배제할 수 없다.

이를 종합할 때, 미래 5~10년에 대한 장기적이고 종합적인 전망이라는 점을 고려할 때 미중관계는 ‘복합적 관계’가 우세할 것이라는 점은 분명해 보인다. 이러한 복합적 관계는 대체로 1990년대 후반 이래 20여 년간 미중관계의 성격을 반영한다. 2017년 1월 트럼프 행정부 출범 이후 미중관계가 경쟁과 갈등이 크게 고조됨에도 불구하고, 대략 향후 10년을 내다보는 중기적 전망에서는 여전히 경쟁과 협력이 병존하는 복합적 관계의 틀을 완전히 벗어나지는 못할 것이다. 예를 들어, 2018년에 이어 2019년에도 지속된 미중 무역분쟁의 경우, 중국은 무역협상 타결을 위해 노력하지만 원칙의 문제에 대해서는 절대 양보 불가 방침을 할 것이라고 천명했고,¹³⁾ 미국 역시 대중 무역적자 해소와 대중견제 차원에서 무역전쟁을 벌이고 있지만 그것이 장기화될 경우에 미국경제에도 타격을 줄 수 있다는 점에서 2020년 미 대선 캠페인이 본격화되기 전에 중국과의 무역전쟁을 잠정 ‘휴전’할 가능성이 있다.

또한 2018년 후반부터 2019년 현재까지의 미중관계의 전개과정

13) 중국정부는 2019년 6월 “미중 경제통상 협상에 관한 중국의 입장”이라는 제목의 백서를 발간하여, 무역협상의 원칙에 대해서는 이와 같은 입장을 밝힌 바 있다. 中华人民共和国 国务院新闻办公室, 『“关于中美经贸磋商的中方立场”白皮书』(北京: 国务院新闻办公室, 2019).

에서도 나타나듯이 단기적으로는 ‘전략적 갈등’ 상황이 좀 더 많이 발현될 가능성도 있다. 또한 2018년부터 본격화된 미중 무역갈등이 2019년 들어서면서 다른 국내외적 변수(미국 국내 선거, 트럼프 탄핵, 타이완, 홍콩, 소수민족문제 등)와 결합됨으로써 양국 간 갈등이 좀 더 심화된 것도 사실이다.

미중 간 상호인식 차이에 따른 전략적 불신이 여전하고, 양국 간 높은 경제적 상호의존이 오히려 양국관계를 제약하는 ‘무기화된 상호의존(weaponized interdependence)’¹⁴⁾ 가능성도 있으며, 양국관계에 영향을 주는 내외부 요인—2020년 미국 대통령 선거, 중국 경제 성장 둔화 추세와 홍콩·대만문제 등—이 과거보다 다양화되었다.

특히 시진핑 체제 출범 이후 중국의 대외전략이 ‘도광양晦(韜光養晦)’에서 ‘분발유위(奮發有爲)’로 전환하면서 좀 더 공세적인 대외정책이 표출되고, 미국 또한 트럼프 집권 이후 중국을 수정주의 국가(revisionist power)로 규정하고 대중견제를 파상적으로 전개하고 있다. 이러한 상황은 미중 복합적 관계에서 갈등과 경쟁은 계속 증가하는 반면 협력의 여지는 계속 축소되는 양상으로 전개될 것이고, 더 나아가 극단적인 상호 분리(decoupling) 정책이 전개될 경우에는 국제질서에서 대결적 진영을 구축하려는 이른바 ‘신냉전’ 구조에 이를 수 있다.¹⁵⁾

14) Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, vol. 44, no. 1 (Summer 2019), pp. 42~79.

15) 미중 간 신냉전 가능성에 대한 최근의 다양한 견해는 다음을 참조. Hunter Marston, “The U.S.-China Cold War Is a Myth,” *Foreign Policy*, September 6, 2019, <<https://foreignpolicy.com/2019/09/06/the-u-s-china-cold-war-is-a-myth/>> (Accessed November 15, 2019); Greg Myre, “Are The U.S. And China Headed For A Cold War?,” *National Public Radio*, September 9, 2019, <<https://www.npr.org/2019/09/09/747238523/are-the-u-s-and-china-headed-for-a-cold-war>> (Accessed November 15, 2019); Niall Ferguson, “The New Cold War? It’s With China, and It Has Already Begun,” *The New York Times*,

미중 간 복합적 관계 혹은 전략적 갈등 시나리오 이외에 제도적 협력 시나리오가 향후 5~10년 내에 발생할 가능성이 높지는 않다. 하지만, 특정 시기에 특정 사건이 발생할 경우에는 미중 간 사안별로 '제도적 협력' 추세가 나타날 가능성도 배제할 수 없다.

따라서 2019년의 본 연구는 2차연도에 진행된 연구결과를 기본적인 분석틀로 삼고 연구를 진행한다는 점에서, 기본적으로는 미중관계의 세 가지 유력한 시나리오를 중심으로 논의를 진행한다. 특히 최근 미중 전략경쟁이 점차적으로 장기화되고 구조화되는 추세라는 점에서, 미중 간 '복합적 관계' 혹은 '전략적 갈등'과 같은 특정한 하나의 시나리오만을 분석대상으로 삼기 보다는 유력한 세 가지 시나리오를 모두 분석대상으로 삼고자 한다. 즉, 미래 2030년경의 미중 관계를 설명하고 예측할 수 있는 가장 가능성이 높은 세 가지 시나리오 유형-복합적 관계, 전략적 갈등, 제도적 협력-에 근거하여, 미국과 중국의 동아시아정책과 한반도정책을 분석하고 전망함으로써, 향후 우리의 대북·통일전략 목표 달성을 위한 분야별 실천과제를 도출하고자 한다.

December 2, 2019, <<https://www.nytimes.com/2019/12/02/opinion/china-cold-war.html>> (Accessed December 15, 2019).

2. 미중의 동아시아정책과 한반도정책의 상관성

동아시아는 미중 두 강대국(G2)의 전략적 의도가 가장 직접적으로 표출되고 부딪히는 지역이다. 따라서 양국은 앞으로도 상대국과의 관계라는 맥락 속에서 동아시아에 대한 전략적 의도와 정책을 형성하게 될 것이고, 이러한 동아시아정책은 다시 양국이 한반도정책을 형성하는 거시적 환경으로 작용하게 될 것이다. 이 점에서 동아시아에 대한 양국의 전략적 의도와 그 결과로 나타날 동아시아 질서의 양상을 파악하는 것은 양국의 한반도정책을 파악하는 데 기여할 것이다. 또한 미중 양국의 한반도정책은 우리의 대북·통일전략을 추진하고 실현할 대외적 환경을 형성하게 될 것이다.

가. 미국의 동아시아정책과 한반도

제2차 세계대전 이후 정착되고 발전해온 미국 주도의 자유주의 국제질서는 19세기 영국 패권기부터 정착되어온 질서로 영국의 패권이 쇠퇴하면서 미국이 주도하게 된 질서를 의미한다. 물론 미국이 주도해 왔지만 미국이 창출한 질서는 아니고, 미국의 주도를 다른 국가들이 따라왔지만 질서의 구체적 내용과 방식에서는 미국 이외의 국가들 역시 많은 역할을 했다는 점도 사실이다.¹⁶⁾ 여기서 한 가

16) 미국 주도 자유주의 국제질서를 이루는 축은 ① 자유민주주의라는 정치형태로 미국 모델의 중요성, ② 자본주의에 기반한 경제적 가치의 배분, 시장경제와 자유시장 등 경제적 요소들, ③ 미국 중심의 양자 혹은 다자의 동맹 및 안보네트워크, ④ 다자주의 국제제도를 통한 광범위한 협력 등을 핵심요소로 한다. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2012); Daniel Deudney and G. John Ikenberry, "Unraveling America the Great," *American Interest*, vol. 11, no. 5 (May/June 2016), pp. 1~17; Daniel Deudney and G. John Ikenberry, "Liberal World: The Resilient Order," *Foreign Affairs*, vol. 97, issue 4 (July/August 2018), pp. 16~24; Robert Latham, *The Liberal Moment: Modernity, Security, and the Making of Postwar*

지 유념할 점은 현실세계에서는 일종의 자유주의 편향(bias)이 존재하기 때문에 실제로 국제정치질서는 일종의 ‘개방적 다자주의’라 볼 수 있다. 민주주의를 강조하지만 반드시 민주주의 국가가 아니더라도 자유주의 국제질서는 잘 작동할 수 있다는 의미인데, 싱가포르 및 사우디아라비아 같은 국가들이 국제질서의 주요 행위자로 안착했고, 최근에는 미래예측성과 투명성에 문제가 많은 중국 역시 핵심적인 행위자가 되었다. 따라서 현재에 이르러서는 ‘민주주의 유무’의 중요성보다는 시장경제에 참여하고 있고 다자주의 내에서 룰을 따를 의사만 있으면 국제시스템의 작동이 가능하므로, 21세기는 일종의 ‘개방적 다자주의 질서’라고 평가할 수 있다.

이러한 자유주의 질서는 특히 트럼프 행정부 출범 이후 미국의 외교·안보·경제전략의 변화로 인해 새로운 국면을 맞고 있다. 과연 트럼프 행정부의 비자유주의적 외교전략이 일시적인 조정인지 아니면 근본적인 변화인지를 파악하고 이에 따른 미국의 동아시아정책과 한반도정책의 변화 방향을 살펴보는 것이 중요하다. 다수의 전문가들 사이에서 소위 ‘트럼프즘’의 등장이나 영국의 브렉시트(Brexit) 등이 기존의 자유주의 국제질서를 전면적으로 부정하는 것이라기 보다는 일시적인 조정(readjust)으로서의 의미가 좀 더 강하다는 주장도 제기되고 있는 것도 사실이다. 어떤 예측이나 판단이 더 정확한가를 떠나, 어떤 형태로든 당분간 국제사회는 일정 수준의 ‘재사회화(resocialization)’ 과정이 불가피해 보인다. 특히 두 가지 특징—즉, 4차 산업혁명의 문제점(무인화, 자동화, 고령화 등), 개별국가 차원이 아닌 글로벌 차원의 시장의 실패(글로벌 분배정의의 실패)—으로 인해 다양한 분쟁이 발생할 것이고, 이러한 분쟁해결 과정에서 현재의 국제자유주의질서(개방적 다자주의)는 어떤 형태로든 구조

International Order (New York: Columbia University Press, 1997).

적 변화를 일으킬 수 있기 때문이다.

또한 현재 트럼프 행정부의 ‘미국 우선’에 기반한 대외전략은 기본적으로 글로벌 차원에서 나타나고 있는 ‘국제자유주의질서의 후퇴 조짐’과 연관성이 있다는 점도 중요하다. 트럼프 대통령의 등장, 영국의 브렉시트, 러시아와 일본의 ‘국가이익 우선’ 현상 등은 모두 자유주의 국제질서의 변화를 예고하고 있다. 그리고 이러한 국제질서의 변화는 미국의 대중정책에도 큰 영향을 미치고 있다.

최근 미국 대외전략의 근본적인 변화에 영향을 미치는 요인들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 미국 패권 전략의 구조적 조정의 필요성을 들 수 있다. 미국은 탈냉전기 막강한 군사력과 경제력을 바탕으로 단극체제를 이끌어왔지만 그 과정에서 세계 유일의 패권국이라는 이유로 많은 국력지출이 불가피했다. 특히 9·11 테러 이후 미국의 대테러 전략과 중동 개입전략은 막대한 국방비 지출을 야기했고, 이라크 침공에서는 국제적 정당성 약화 등 미국의 국력을 약화시키는 결과를 초래했다. 미국은 탈냉전기 구공산권과 제3세계국가에 대한 자본의 자유로운 이동을 보장하기 위해 소위 ‘워싱턴 컨센서스’에 기반한 신자유주의 세계화를 패권의 기초로 삼았다. 세계화는 국가들 간에 지구적 차원의 불평등을 심화시켰을 뿐 아니라 미국 내에서도 점차 불평등을 심화시키고 중산층의 몰락을 가져왔다. 많은 제조업들이 해외로 이전하고 자동화의 발전으로 노동력이 삭감되는 현실이 닥쳐오면서 결국 2008년 미국은 경제위기에 빠져들었다. 트럼프 행정부가 2017년 발표한 국가안보전략(National Security Strategy)보고서에서는 현재의 세계 “경제 시스템이 계속해서 미국의 이익을 위해 봉사하지만, 미국 노동자들을 도와주고 혁신을 보호하며 현재의 시스템이 설립된 원칙을 반영하도록 개혁되어야 한다”고 지적하면서 “상대 파트너 및 국제기구들은 무역 불균형을 해결하고

질서의 규칙을 준수하고 시행하기 위해 더 많은 일을 해야 한다”고 적시하고 있다.¹⁷⁾

이후 미국은 경제위기 극복을 위한 다양한 조치를 취하게 되는데 대외전략 차원에서는 사활적 이익이 걸려있지 않은 지역에서의 후퇴(retrenchment)전략으로 나타났다. 이전 오바마 행정부는 유럽과 중동에서 점차적으로 후퇴하고 미국의 경제적 이익과 중국경제의 필요성으로 인해 아시아 증시전략을 추진하기도 했으며,¹⁸⁾ 트럼프 행정부 역시 전반적으로 패권국가로서 과대지출의 문제점을 인식하고 국력의 해외 투사를 줄이고 ‘미국 이익 우선’을 추구했다. 2017년 국가안보전략 보고서에서도 “세계에 개입한다고 해서 미국이 주권 국가로서의 권리와 의무를 포기하거나 안보를 타협해야 한다는 의미는 아니다. 적들은 우리의 자유롭고 민주적인 시스템을 이용하여 미국에 해를 끼치기 때문에 개방성을 유지하려면 비용이 든다”고 설명하고 있다.¹⁹⁾ 따라서 향후 미국이 경제력을 회복하고 군사력 투사의 여유를 회복했을 때 다시 패권국으로서 세계 자유주의 질서를 주도하는 대외전략을 추진할 것인지 여부가 세계질서의 방향을 결정하는 중요한 변수가 될 것이다.

둘째, 트럼프 대통령의 독특한 대외전략 역시 중요한 변수이다. 트럼프 대통령은 전체적인 미국 패권의 구조적 문제로 피해를 입었다고 생각하는 미국 국민들에게 호소하여 당선되었다. 몰락하는 중산층, 쇠락한 제조업자들, 그리고 이민자들에 의해 일자리를 빼앗겼

17) The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 18, 2017, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> (Accessed October 1, 2019).

18) Michael J. Green, Zack Cooper, and David J. Berteau, *Assessing the Asia-Pacific Rebalance* (Lanham: Center for Strategic and International Studies, 2015).

19) The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 18, 2017, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> (Accessed October 1, 2019).

다고 느낀 백인들은 트럼프의 미국 이익 우선주의를 지지하였고, 트럼프 대통령은 미국 국익을 증진한다는 명분하에 비자유주의 대외 전략을 본격적으로 추진하였다. 트럼프 대통령은 취임연설에서 “모든 무역과 세금, 이민정책, 외교문제에 대한 의사결정은 미국인 근로자와 미국인 가정의 이익을 위해 이뤄질 것”이며, “우리는 우리 제품을 만들고, 우리 기업을 돕고, 우리 일자리를 파괴하는 다른 나라의 유린으로부터 우리의 국경을 지켜야한다”고 역설한 바 있다.²⁰⁾

그러나 트럼프 대통령이 추진하는 기존의 다자주의 제도에서의 탈퇴, 중국과의 무역전쟁, 동맹국에 대한 분담금 증가 압력 등이 과연 지속가능한 미국 경제의 회복 정책이 될 수 있을지 예측하기는 쉽지 않다. 유럽국가들의 경우 경제위기 이후에 유로존의 위기를 맞아 유사한 문제에 봉착했고 결국 브렉시트와 같은 결과를 가져온 바 있다. 세계화에 불만을 품은 세력들(트럼프주의, 브렉시트)의 불만 해소를 위해 타국으로의 책임전가를 시도하였고, 한국과 같이 대외적 노출이 심한 나라에게는 그 피해가 더 커질 수 있다. 트럼프 행정부가 2016년 대통령 선거운동 과정에서부터 대중국 압박과 무역전쟁을 예고했다는 점은 공정무역질서의 회복이라는 가치 지향적 입장과 함께 경제적 손실을 중국과 공동으로 떠안자는 일종의 손실공유 측면이 강하다고 볼 수 있다.

2020년에 예정된 미국 대통령 선거에서 트럼프 대통령이 재선된다면 트럼프 2기 행정부는 기존의 비자유주의 패권전략을 유지할 가능성이 높다. 미국의 대외전략이 비단 미국과 관계를 맺는 국가들과의 양자관계뿐만 아니라 다양한 이슈영역에서 세계질서의 변화를 초래할 수 있다는 점에서, 트럼프주의가 미국 대외전략의 중요한

20) The White House, “Remarks of President Donald J. Trump - As Prepared for Delivery Inaugural Address,” January 20, 2017, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>> (Accessed May 1, 2019).

특징으로 자리잡을 경우 세계질서와 동아시아 질서, 더 나아가 한반도 정세에도 큰 변화를 초래할 가능성이 높다.

셋째, 중국의 빠른 경제적 부상에 따라 미중 전략경쟁이 본격화되었다는 점을 들 수 있다. 2013년 등장한 시진핑 정부는 갈수록 하락 추세를 보이고 있는 경제성장률을 만회하기 위해 노력하고 있고, 대외경제여건이 악화된 상황에서 내수를 진작하기 위한 다양한 조치를 추진하고 있으며, 국내의 다양한 정치·사회적 문제를 해결하기 위해 개인 권력을 강화하는 등 중화민족의 위대한 부흥이라는 ‘중국의 꿈’을 실현하기 위한 공세적 대외전략을 추구하기 시작했다. 이러한 중국의 공세적인 대외전략에 대해 미국은 어떻게 인식하고 있는지, 그리고 이에 대해 미국은 어떠한 대중전략을 추구할 것인지 매우 중요한 문제라고 할 수 있다.

미중 간의 양자 관계는 비단 양국의 이익뿐만 아니라 다자주의적 국제질서에도 큰 영향을 미치고 있다. 이미 미국의 대중무역 공세는 세계무역기구(WTO) 질서를 크게 흔들어 놓았고 기존의 다자주의 무역체제는 붕괴직전에 이르렀다. 물론 현재 미국은 일방주의적 보호주의 무역 전략을 추진하고 있는데, 향후 미국 경제가 회복되고 미국이 주장하는 중국의 불공정 무역관행이 시정될 경우에는 미중 간 새로운 경제질서가 정착될 가능성도 없지 않다.

하지만 문제는 현재의 미중 무역갈등이 비단 무역의 영역에 그치는 문제는 아니라는 점이다. 미중관계에서 상호 간의 무역이 차지하는 비중은 그렇게 높은 편이 아니라는 점에서 오히려 금융관계, 기술경쟁, 에너지 경쟁, 더 나아가 안보경쟁 등 다양한 분야에서 미중관계가 어떻게 설정되는가가 더 중요한 문제이다. 중국의 부상이 확 실시되고 결국 중국의 GDP가 미국을 앞지르는 상황이 명백해진 상황에서 미국 내에서는 중국을 선제적으로 견제하는 공세적 대중전략이 필요하다는 인식이 자리잡고 있다. 물론 중국을 기존의 자유주

의 질서에 편입하는 관여전략이 필요하다는 인식도 존재하지만 현재 트럼프 정부에서는 대중경제전략이 더 큰 지지를 받고 있다. 미중 간 전략경쟁을 패권경쟁으로 인식하게 되면 미중관계는 경쟁의 측면이 더 심화될 것이라는 점에서, 결국 중국의 부상에 대한 미국의 인식이 매우 중요한 요인으로 작동하게 될 것이다.

흥미로운 점은 기존 미국 주도 국제질서의 변화 혹은 국제자유주의질서의 위축이 미중 간 전략경쟁을 가속화시키는 측면이 있다는 점인데, 이 둘 사이에는 매우 흥미로운 상호의존적 현상이 발견되고 있다. 다만 일시적으로는 미국의 대중국 책임전가가 일정한 이익(interest)으로 연결되는 것처럼 판단될 수 있지만, 장기적으로는 중국이 글로벌 무역질서를 유지 혹은 수호하고 있다는 긍정적인 이미지로 전환될 가능성이 있다는 점에서, 기존의 자유주의질서의 일시적인 위축에서 비롯되는 미중 간 이익의 귀결이 어떻게 마무리될지는 예측하기 쉽지 않다.

미중 전략경쟁은 기존의 ‘사건 중심적 대결’에서 ‘시스템(제도) 중심적 대결’을 거쳐 ‘표준 선점형 대결’ 양상을 보이고 있다. 미국 클린턴 행정부 말기 의회의 무역관계법(Trade Relation Act) 통과 및 중국의 WTO 가입은 중국이 국제경제질서에 편입할 수 있는 결정적인 계기를 제공했다. 1990년대 말 그리고 이 시기를 전후로 한 미중 간 대결은 ‘이슈 중심적 갈등 혹은 개별 사건 중심적 대결(event-driven competition(conflict))’이라는 특징을 보인 바 있다.

이후 미국 중심 국제제도의 한계를 절감한 중국은 자국 중심 국제제도 수립에 관심을 갖게 되는데, 이러한 관심은 2010년 전후 ‘제도 중심적 경쟁(system-driven competition)’으로 전환되었고, 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO) 출범과 일대일로(One-Belt, One-Road) 추진, 그리고 아시아인프라투자

은행(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB) 설립 등으로
가시화되기 시작했다. 이는 곧 ‘사건 중심적 대결(갈등)’이 중국의
국가이익에 크게 도움이 되지 못했다는 판단과 함께 중국이 더 큰
글로벌 이익을 확보하기 위해서는 미국이 국제질서에 제공한 시스
템(제도)을 부분적으로 대체할 수 있는 제도를 수립할 필요성이 있
다는 점을 인식하기 시작한 것으로 볼 수 있다.

최근 들어 미중 간 갈등과 경쟁의 방식 및 내용은 새로운 국면으
로 진입한 것으로 보인다. 즉, 어느 나라의 제도가 더 큰 영향력을
발휘하느냐의 차원을 넘어서는 글로벌 ‘표준경쟁(competition on
global standard)’의 단계로 접어든 것이다. 최근 미중 무역분쟁의
대표적 사례인 화웨이(華為, HUAWEI) 사태에서도 나타나듯이 연
구자들의 관점에 따라 미중 간 ‘기술경쟁’ 혹은 ‘표준경쟁’ 등의 표
현이 혼용되고 있는데, 분명한 점은 국제사회의 구성원들이 매우
광범위하게 채택하게 될 기술표준의 제공을 미국과 중국 중에서 누
가 책임질 것인가의 문제가 되었다.

글로벌 차원에서 혹은 동아시아 차원에서 새로운 국면에 접어들
고 있는 미중경쟁은 미국의 동아시아정책 및 대중정책에 심대한 영
향을 미치게 될 것이다. 2008년 글로벌 금융위기를 계기로 미중관
계는 협력과 갈등이 복합적으로 전개되는 상호의존적 관계를 만들
어 내기 시작했다. 초기에는 미중 간 협력과 갈등의 공존이 불가피
할 것이라는 전문가들의 지적이 지배적이었지만, 최근에는 특정 영
역의 고유한 갈등 구조(formula)가 다른 영역들을 지배하게 될 가능
성도 제기되기 시작했다.²¹⁾ 특히 중국이 전통적으로 강조하는 주변
국 관계의 핵심대상국가들(target states)과 미국 아태지역전략의

21) 대표적인 설명으로는 Robert S. Ross and Øystein Tunsjø, eds. *Strategic Adjustment and the Rise of China: Power and Politics in East Asia* (Ithaca: Cornell University Press, 2017) 참고.

주요 지역이 겹치는 전략적 지점들(한반도, 베트남, 남중국해, 대만, 인도 등)을 둘러싼 안보 불안정성이 높아질 가능성이 높아졌다. 또한 ‘중합국력’ 차원에서 중국의 하드파워와 소프트파워에 대한 객관적인 평가, 국제공공재(international public goods)로서의 안전보장 능력, 지지국가(supporters) 확보 능력 등에 대한 다각적 관찰과 분석이 필요해 보인다.²²⁾

미국의 동아시아정책은 당분간 국제자유주의질서 변화(위축 혹은 조정기)에 연동되어, 동아시아 역내 동맹 파트너국가들에게 과거보다 훨씬 높은 수준의 ‘책임분담(burden-sharing)’을 요구하게 될 것이 자명하다. 다만 자유주의국제질서의 ‘시장친화적 구조’, ‘다자주의 해결방식’, ‘제도의 중요성’ 등은 유지될 것이기 때문에, 한국과 같은 나라에게 피해를 최소화할 기회는 여전히 열려있다.

나. 중국의 동아시아정책과 한반도²³⁾

미중관계가 변화함에 따라 중국의 동아시아정책과 한반도정책이 어떻게 달라질 것인가를 판단하는 것은, 그 중요성에도 불구하고, 쉽지 않은 작업이다. 무엇보다도 아직 발생하지 않은 미중관계의 양상을 상정하고 그에 대한 중국의 대응을 추론해야하기 때문이다. 따라서 이러한 작업을 진행함에 있어서 그동안 동아시아와 한반도에 대한 중국의 인식과 정책을 간략하게 일별하는 것이 도움이 될 것이다.

지리적으로 동아시아에 위치하기에 분명한 지역 전략을 형성하고 추구했을 것이라는 우리의 직관과 달리 중국의 전략사고에서 동아시아는 오랫동안 독자적 영역으로 존재하지 않았다. 전통시기 중국

22) 위의 책; David M. Edelstein, “Cooperation, Uncertainty, and the Rise of China: It’s About Time,” *The Washington Quarterly*, vol. 41, no. 1 (2018) 참고.

23) 중국의 동아시아 인식과 정책에 관한 이 단락의 논의는 김재철, 『중국, 미국, 그리고 동아시아: 신흥 강대국의 부상과 지역질서』 (파주: 한울아카데미, 2015), pp. 75~79 참고.

의 전략사고에서 지리적 개념은 동아시아보다 훨씬 넓은 범위를 포함하는 주변(周邊)에 의해 지배되었다. 이러한 중국의 주변 개념에서 동아시아는 단지 한 부분에 불과했고, 심지어 전통시기 동아시아를 구성하는 바다와 연안에 대한 관심은 대륙지역 국경인 변방(塞)에 의해 압도당했다. 근대 들어 서구 열강의 강요에 의해 문호를 개방하면서 바다와 연안이 중국의 주요 관심지역으로 등장했지만 그 지리적 초점은 다시 가까운 동아시아가 아닌 멀리 떨어져 있는 서구 강대국에 집중되었고, 동아시아 지역국가에 대한 정책은 서구 강대국과의 관계에 의해 규정되었다.²⁴⁾ 이러한 중국의 동아시아 인식, 또는 동아시아에 대한 경시에 변화가 발생한 것은 1989년 천안문 사건으로 인해 서구 국가들과의 관계에 문제가 생긴 이후였다. 천안문 사건을 계기로 미국을 위시한 G7 국가들이 중국에 대한 경제제재를 실시하자 개혁개방을 추진하던 중국은 경제발전에 필요한 기술과 자본을 확보할 대안을 필요로 했다. 이것이 중국이 동아시아 국가들에게 눈을 돌리기 시작한 계기였다. 이러한 사실은 천안문 사건 이후인 1990년대 초 중국이 한국을 포함한 동아시아 여러 국가들과의 관계를 연이어 회복한 데서 단적으로 확인된다.

이 연구의 관심과 관련하여 중요한 점은 동아시아에 대한 중국의 인식이 미중관계와 밀접하게 연계된다는 사실이다. 중국은 미중관계의 맥락 속에서 동아시아지역의 중요성을 발견하게 되었다. 특히 1997년 동아시아지역을 휩쓴 위기를 극복하는 과정에서 지역의 경제적 안정에 기여하는 선택을 한 결과 지역 국가로부터 긍정적 평가를 획득하기 시작한 이후 중국에서는 동아시아 국가와의 관계에 대한 자신감이 생겼다. 구체적으로 중국에서 강대국으로 부상하는 데

24) Steven I. Levine, "China in Asia: The PRC as a Regional Power," Harry Harding ed., *China's Foreign Relations in the 1980s* (New Haven: Yale University Press, 1984), pp. 107~145 참고.

동아시아가 중요한 토대가 될 수 있다는 인식이 제기되기 시작했다. 즉, 세계적인 강대국으로 부상하기 위해서는 중국이 발을 디디고 있는 동아시아지역에서 우선 영향력과 지위를 확보할 필요성이 있다는 주장이었다.²⁵⁾ 이후 중국은 동아시아에서 자국의 지위와 주도권에 대한 의도를 보다 분명히 드러냈다.²⁶⁾ 물론 이 과정에서 동아시아에 대한 중국의 정책에도 중대한 변화가 발생했다. 2000년대 초반 지역 국가에 대한 매력공세(charm offensive)를 통해 영향력을 확장하려 시도했던 중국은 2008년 세계금융위기로 국력에 대한 자신감이 증대된 이후 자국의 국익을 확장적으로 정의하고, 또 이를 수호하기 위해 지역 국가들과의 갈등도 불사하는 공세적 행태를 보였다.²⁷⁾

이처럼 중국이 부상하는 과정에서 동아시아를 영향력 확장의 발판으로 삼으려 함에 따라 동아시아지역에서 미중 사이의 복합적 상호작용이 전개되었다. 한편으로 미국은 중국의 부상이 아태 지역에서 자신을 배제시키는 결과로 이어질 가능성을 우려했다. 이에 따라 미국은 중국의 군사력 발전 시도를 계속해서 경계했다. 미국 국방부는 2000년 이후 발표한 연례 ‘중국군사력 보고’에서 중국이 국방비를 정상적 안보필요를 넘어서는 수준으로 증대시키고 있으며 이는 대외적으로 군사적 확장을 추구하려는 중국의 의지를 보여준다고 비판했다.²⁸⁾ 오바마 행정부 들어서는 중국이 ‘반(反)접근·지역거부(Anti-Access, Area Denial: A2AD)’ 능력을 강화하는 취지가 서태

25) 庞中英, 『中国与亚洲』(上海: 上海社会科学院出版社, 2004) 참고.

26) 이에 관한 자세한 내용은 김재철, 『중국, 미국, 그리고 동아시아: 신흥 강대국의 부상과 지역질서』, pp. 72~122 참고.

27) 매력공세에 관해서는 Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World* (New Haven: Yale University Press, 2008) 참고.

28) 연도별 중국군사력 보고서(China Military Power Report)는 미 국방부 홈페이지(<https://media.defense.gov>)를 참고.

평양에 대한 미국의 군사적 접근을 방지하는 데 있다고 규정하고, ‘해공 전투(Air-Sea Battle)’와 같은 작전개념과 전략을 제시하며 대응했다. 동시에 미국은 동아시아 동맹국 및 파트너 국가들과의 관계를 강화함으로써 지역의 현상을 유지하려 시도했다.

반면에 중국은 동아시아에서 미국의 동맹체제가 강렬한 배타성을 지닌다는 사실을 우려했다. 나아가 중국은 1990년대 중반 이후 아시아 안보 담론을 형성함으로써 동맹체제를 완화시키려 시도했다. 2002년 상호신뢰, 호혜, 평등, 협력의 ‘신안보관’을 발표했고, 2014년에는 ‘아시아 안보관’도 제기했다. 이에 따라 양국은 아시아지역의 안보를 둘러싼 경쟁관계를 형성했다. 특히 미국이 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)을, 중국은 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)과 아시아인프라투자은행(AIIB) 등을 추구함에 따라 양국 간에는 지역 거버넌스를 둘러싼 경쟁을 이어갔다.

이처럼 양국은 한편으로 상대에 대한 우려와 경계를 숨기지 않으면서도 동아시아 문제를 둘러싼 협력도 진행했다. 미국은 “중국의 부상이 동아시아지역의 안정과 번영에 기여한다”는 공식적 입장을 견지했고,²⁹⁾ 중국 또한 동아시아지역의 문제를 다루는 데 협력함으로써 미국과의 관계를 안정시키려 시도했다. 그 결과 양국은 부시(George W. Bush) 행정부 시기 창설된 미중 전략·경제대화 기제 하에서 아프가니스탄과 동티모르 등 지역 문제에 대한 협의를 진행했다. 이에 앞서 미중 양국은 북한 핵문제를 해결하기 위해 6자회담

29) 2011년 1월 오바마 대통령은 후진타오 주석과의 정상회담에서 중국의 ‘평화적 부상’을 긍정적으로 평가했다. The White House, “Press Conference with President Obama and President Hu of the People’s Republic of China,” January 19, 2011, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/01/19/press-conference-president-obama-and-president-hu-peoples-republic-china>> (Accessed October 30, 2019).

을 개최하는 데도 협력했다. 오바마 행정부 시기 들어서도 미국이 다자협력을 강조함에 따라 양국은 동아시아정상회의(EAS)와 아세안지역포럼(ARF) 등에서 상호작용을 이어갔다.

이상의 간략한 회고는 중국이 미중관계의 시각과 맥락에서 동아시아를 인식하고 접근하고 있음을 잘 보여준다. 중국에게 있어서 동아시아는 미국에 대응하는 일종의 카드인 셈이다. 따라서 동아시아에 대한 중국의 인식과 구상은 고정불변한 것이라기보다는 미국의 동아시아에 대한 정책에 따라 다양하게 변화하고 있고, 향후에도 지속될 것으로 추론할 수 있다. 물론 중국의 국력이 증대함에 따라 중국의 동아시아 구상과 정책은 점차 독자성을 강화할 것이다. 중국이 동아시아지역에서 자신의 영향력을 제고시키려는 목적 가운데 하나는 동아시아에 대한 정책과 구상에서 자신의 독자성을 증대시키기 위함이다. 따라서 향후 중국은 미중관계의 양상이 어떤 형태를 띠는가와 관계없이 자신이 설정한 목표를 추구하려 들 가능성이 크다. 가령, 핵심이익 수호, 영향력 확장, 그리고 미국의 영향력 약화 추구라는 목표 등은 미국과의 관계가 어떤 양상을 띠든 계속해서 추구할 가능성이 크다. 이와 함께 자율성의 증대에도 불구하고 중국이 계속해서 미중관계의 맥락 속에서 동아시아를 보고 접근하는 현상 또한 지속될 가능성이 크다. 이는 향후 중국의 국력이 여전히 미국에 뒤쳐질 수밖에 없을 것이고 따라서 중국의 동아시아 전략과 정책 또한 미국의 행위에 대한 대응의 양상을 띠 수밖에 없기 때문이다. 따라서 미국 중심의 동맹체제에 대한 정책이나 중국 중심의 질서추구뿐만 아니라 동아시아지역의 안정 수호와 같은 목표마저도 미중관계의 양상에 따라 그 추진 정도와 방식이 변화될 것으로 전망할 수 있다.

한편 중국의 한반도정책 역시 기본적으로 미중관계의 틀 속에서 형성된다. 주지하다시피 중국의 한반도정책은 한반도의 평화와 안

정, 그리고 영향력 유지라는 두 가지 목표를 일관되게 추구한다. 이러한 두 가지 목표는 오랜 역사성을 갖는 것으로 미래에도 쉽게 변하지 않을 대원칙이자 상수(常數)라 할 수 있다. 역사적으로 중국은 한반도에서의 영향력 상실을 자국 안보에 대한 심각한 위협으로 인식했다. 임진왜란, 청일전쟁, 한국전쟁에서 중국의 참전 동기와 참전 이후 전쟁을 마무리하는 과정 역시 매우 유사한 패턴을 보여준다.³⁰⁾ 중국이 이처럼 한반도의 안정과 영향력 유지를 자국 안보와 직결하여 이해하는 가장 중요한 이유는 중국과 한반도 간의 지정학적 연관성 때문이다. 예나 지금이나 중국은 한반도와의 관계를 ‘순망치한(唇亡齒寒)’의 관계로 인식하고, 한반도에 대한 영향력 유지와 안정을 변함없는 목표로 설정하고 있다.

21세기 미중 간 경쟁이 격화하는 상황에서 한반도의 지정학적 중요성에 대한 중국의 인식은 미국과의 영향력 경쟁 구조 속에서 결정된다. 이는 곧 한반도의 평화 및 통일 문제에 대한 중국의 입장에서 잘 드러난다. 먼저 중국이 일관되게 강조하는 한반도 평화와 안정의 구체적 함의는 ‘적극적 평화’라기 보다는 ‘소극적 평화’를 추구하는 입장이다. 평화학의 대가인 갈통은 평화의 의미를 전쟁, 테러 등 직접적 폭력이 존재하지 않는 상태인 ‘소극적 평화(negative peace)’와 직접적 폭력 외에도 구조적, 문화적 폭력까지 제거된 상태로서 ‘적극적 평화(positive peace)’로 구분하였다.³¹⁾ 이 개념을 한반도

30) 중국에서 각각 ‘항왜원조전쟁(抗倭援朝戰爭)’, ‘항미원조전쟁(抗美援朝戰爭)’이라 부르는 임진왜란과 한국전쟁의 경우, 중국은 한반도가 자국과 적대적인 해양세력의 영향권에 완전히 편입되는 것을 극도로 경계하며 전쟁에 참여했다. 청일전쟁 역시 조선에 대한 전통적 지배력 유지를 위해 일본과 결전을 치른 전쟁이다. 한국정치외교사학회, 이재석, 조성훈 편, 『한반도 분쟁과 중국의 개입』 (서울: 선인, 2012).

31) Johan Galtung, “Towards a Grand Theory of Negative and Positive Peace: Peace, Security and Conviviality,” Murakami Yoichiro, Thomas J. Schoenbaum, eds., *A Grand Design for Peace and Reconciliation: Achieving Kyosei in East Asia* (Cheltenham, UK, and North Hampton, Massachusetts, USA: Edward Elgar, 2008), pp. 90~106.

의 평화에 적용해보면, 한반도에서의 소극적 평화는 남북한 간에 군사적 충돌이 발생하지 않으면서 긴장의 격화를 방지하는 상태의 유지를 의미한다. 반면 한반도에서의 적극적 평화는 남북한 간 긴장과 대결의 근본적 원인인 분단체제의 구조적 요인까지 제거하는 것을 의미한다. 즉 중국의 한반도정책에서 평화와 안정의 유지는 현 분단체제의 구조적 모순을 해결하기 위한 정책이라기보다는 군사적 충돌이 자국의 안보위기로 전이되는 것을 차단하기 위한 소극적 평화유지 정책이라 할 수 있다. 중국의 입장에서는 분단체제가 유지되더라도 한반도에서 군사적 충돌 없이 안정만 유지된다면 곧 한반도 평화인 것이다. 중국은 기본적으로 한반도 분단구조를 혁파하기 위한 현상변경에 매우 소극적이며, 군사적 충돌 가능성만 없다면 현상유지를 선호한다. 중국이 이처럼 분단체제의 현상유지를 의미하는 소극적 평화 입장을 유지하는 이유는 한반도에서의 급격한 현상변경이 자칫 미국과의 충돌로 비화되는 것을 가장 우려하기 때문이다.

또한 한반도 통일문제에서도 중국은 평화적, 자주적 통일을 지지한다는 원칙적 입장에도 불구하고, 사실상 통일한국에 대한 미국과의 영향력 경쟁을 가장 중요하게 고려하고 있다. 한반도 통일문제에 대한 중국의 기본 입장은 1992년 8월 한중수교 공동성명에서 천명한 원칙을 일관되게 유지하고 있다. 모두 6개 조항으로 구성된 수교 공동성명의 제5조에 “중화인민공화국 정부는 한반도가 조기에 평화적으로 통일되는 것이 한민족의 염원임을 존중하고, 한반도가 한민족에 의해 평화적으로 통일되는 것을 지지한다”라고 천명했다.³²⁾ 이러한 입장은 이후 중국의 모든 지도자들이 빈번하게 언급한 바 있

32) “「한중 수교」 공동성명 전문,” 『중앙일보』, 1992.8.24., <<https://news.joins.com/article/2739332>> (검색일: 2019.8.1.).

다. 한반도 통일에 대한 중국의 입장에서 핵심어는 두 개다. 하나는 평화적 통일이며, 다른 하나는 한민족에 의한(즉, 자주적) 통일이다. 사실 원론적 수준에서 평화적, 자주적 통일은 남북 간 7·4공동성명에서도 합의한 바 있는 지극히 당연한 입장이라 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 중국이 지지하는 한반도의 자주적 통일의 함의는 한반도가 처한 국제관계의 현실, 그리고 우리가 희망하는 통일한국의 정체성에 비춰볼 때, 상당한 차이가 있다. 중국이 주장하는 자주적 통일의 진정한 함의는 한반도를 둘러싼 중국과 미국 간의 영향력 경쟁 구조에서 상대적으로 큰 영향력을 가진 미국을 배제하기 위한 논리라 할 수 있다. 즉, 중국이 한반도 통일 문제에서 외세의 개입을 반대한다는 입장은 한반도 통일 과정에서 한미동맹의 이완과 분리(decoupling)를 의도한 것이다. 중국 입장에서 통일 이후 한반도 전체가 친미국가로 경사되는 것을 가장 우려한다. 중국은 이를 자국 안보에서 미·일 해양세력과 중국 대륙 사이의 완충지대를 상실하는 지정학적 위기로 받아들이고 있다. 따라서 중국은 한반도 통일과정 및 통일 이후 한반도가 최소한 중국과 미국 사이의 중간지대에서 중립적 성격의 국가가 되기를 희망하며, 가장 경계하는 것은 한반도 전체가 미국의 영향권에 전면 편입되어 친미반중 국가화되는 것이다.³³⁾

요컨대 한반도에 대한 중국의 지정학적 인식과 정책기조는 동아시아지역에서 미국과의 경쟁구조 속에서 규정된다고 할 수 있다. 또한 미중 간 국력 격차가 점차 축소되고, 중국의 강대국화 전략이 본격화되는 상황에서 한반도 및 동아시아 정세는 미중관계 양상에 따라 커다란 도전과 기회를 맞이하고 있다.

33) Xiaoxiong Yi, "A Neutralized Korea? The North-South Rapprochement and China's Korean Policy," *The Korean Journal of Defence Analysis*, vol. 12, no. 2 (winter 2000), pp. 71~118.

3. 미중관계 변화에 대한 북한의 인식과 대응

북한은 우리의 대북·통일전략 수립에 있어서 매우 중요하게 고려해야 할 대상이라는 점에서 미중관계의 변화에 따라 북한이 어떻게 인식하고 대응할 것인가를 분석하는 것은 매우 중요하다. 본 절에서는 2차연도(2018년) 연구결과를 반영하여, 미중관계의 시나리오별 변화에 따른 북한의 인식과 대응전략을 세 가지 차원-외교안보, 체제안정, 경제전략-으로 구분하여 제시한다.

가. 외교안보 차원³⁴⁾

북한은 그동안 역내 정세의 구조적 변화가 발생할 때마다 국가전략의 일환으로서 외교안보정책의 대전환을 단행해왔다. 즉, 1960년대 후반~1970년대 초 중소(中蘇) 갈등 시기에 북한은 중국과 소련을 상대로 등거리 외교와 비동맹 외교를 추진했고, 1980년대 후반~1990년대 초 동유럽 사회주의권 붕괴와 구소련 해체 이후에는 기존 사회주의 국가들(소련, 중국 등)과의 동맹전략을 버리고 독자적 핵무장을 통한 자위력 강화 전략으로 전환했다.

최근 김정은 집권 이후에도 북한은 대내외 환경 변화를 반영하여 국가적 차원의 전략적 변화를 선택했고, 한반도와 동아시아 정세 변화를 적극 활용하려는 의도를 표출했다.³⁵⁾ 즉, 북한은 2017년 12월 ‘국가 핵무력 완성’을 선포했고, 2018년 1월 김정은 국무위원장은 신년사에서 2월 평창동계올림픽을 활용한 적극적인 남북관계 개선 의지를 표명했으며, 동년 4월 북한 노동당 전원회의는 ‘경제건설 총력

34) 미중관계 변화에 대한 북한의 외교안보 분야에서의 인식과 대응은 2차연도 공동연구자인 정성윤(통일연구원)이 집필한 부분을 요약·발췌 후 보완한 것으로서, 좀 더 자세한 내용은 신중호 외, 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』, pp. 173~223 참고.

35) 신중호 외, 『한반도 평화변영의 비전과 전략』 (서울: 경제인문사회연구회, 2019), p. 5.

집중이 새로운 전략적 노선'임을 강조했다. 또한 2018년 한 해 동안 북한은 세 차례(4월, 5월, 9월)의 남북정상회담과 역사적인 싱가포르 북미정상회담(6월), 그리고 세 차례(3월, 5월, 6월)의 북중정상회담을 개최했다. 2019년에도 북한은 두 차례(1월, 6월)의 북중정상회담과 2월 하노이 2차 북미정상회담을 통해 역내 정세 변화를 자신들에게 유리하도록 활용하고자 하였다.

다른 나라와 마찬가지로 북한의 궁극적인 국가목표 역시 '생존과 번영'이라는 점에서, 향후 북한은 '생존'을 위한 자위적 능력 강화 및 '번영'을 추구하기 위한 주변국가들 뿐만 아니라 미국과 중국 등 강대국과의 긴밀한 관계 구축에 노력할 것이다. 특히 미중 양국 모두 북한이 갖고 있는 지정학·지경학적 가치를 여전히 높게 평가하고 있다는 점에서, 향후 북미·북중관계의 진전 여부에 따라 북한의 외교안보전략은 중요한 변화를 맞이할 것이다. 그중에서도 향후 북한의 외교안보환경에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 미국과의 관계 일 가능성이 높다.

현재 북미 간 '비핵화 vs 체제안전보장'을 둘러싼 협상이 교착상태에 처해 있다는 점에서, 향후 북한의 비핵화 여부는 북한의 외교안보전략뿐만 아니라 북미관계 및 한반도와 동북아의 안보 구조에도 절대적인 영향을 미칠 것이다. 북한의 입장에서 볼 때, 그동안 자국의 생존환경을 구축해 오는 과정에서 독자적인 역량이 여전히 부족하다는 점을 인지하고 있다는 점에서, 강대국 간 역학 구도 속에서 자국의 전략적 가치를 높이고자 노력할 것이다. 따라서 향후 미중관계의 변화는 북한이 외교안보전략을 수립하는 데 있어서 가장 중요하게 고려할 수밖에 없는 요인이라고 할 수 있다.

먼저, 미중관계가 전략적 갈등으로 치닫게 되는 경우, 북한의 외교안보전략 추진환경은 급변할 것이고, 북한은 다음과 같은 전략적

선택을 할 것이다. 첫째, 북한은 중국과의 전통적 우호협력관계를 강화함으로써 미국을 위시한 국제사회의 대북제재를 회피하고 자국의 핵능력 증강 노력을 재개할 가능성이 있다. 둘째, 북한은 짧은 기간 동안 자신들의 핵능력을 고도화시킴과 동시에 자국에 대한 안보위협이 현실화되기 직전에 미국과의 극적인 타협을 모색할 수 있다. 셋째, 북한은 미국의 제안을 선제적으로 수용하여 '비핵화 vs 체제안전보장' 협상에 더욱 적극적으로 임하면서도 자국에 불리한 방식의 비핵화 요구를 미국이 요구할 경우에는 협상시간을 벌면서 최대한 핵능력을 고도화할 가능성이 있다.

다음으로 미중관계가 복합적 관계를 지속하는 경우, 북한은 북미 관계 정상화를 통해 군사적 위협에서 벗어나고자 할 것이고, 한반도 평화프로세스 진행 과정에서 정권의 안정성 강화를 위해 노력할 것이다. 하지만 미중 복합적 관계에서는 북한에 대한 중국의 방기 위협성이 있다는 점에서, 북한은 자신들의 비핵화 결단으로 성사된 북미 협상을 지속하고자 할 것이고 미국이 압도적인 힘(power)을 배경으로 북한의 이익을 침해할 경우에도 대비하고자 할 것이다.

마지막으로 미중관계가 제도적 협력 시나리오로 진행되는 경우, 북한의 입장에서는 가장 우호적인 국제환경을 맞이하게 될 것이다. 특히 북한이 국제사회의 정상적인 일원으로서 비핵화를 적극적으로 추진한다면 개혁개방 추진을 위한 풍부한 기회를 가질 수 있다.

나. 체제안정 차원³⁶⁾

미래 미중관계의 변화가 북한의 정치분야에서 어떻게 영향을 미치고 북한 지도부는 어떻게 대응할 것인지와 관련하여 주목할 만한 것은 특히 체제안정성 문제라고 할 수 있다.

먼저, 미중관계가 전략적 갈등으로 진행될 경우, 김정은 체제의 내구력 증진에 가장 우호적인 환경이 조성될 가능성이 높다. 체제안정성을 극대화하려는 김정은의 입장에서 볼 때, 미중 갈등이 심화될 경우 내부적으로 이념적·조직적 통제기제가 작동되어 엘리트들의 응집력을 높일 수 있고 김정은 체제의 정당성을 확대·재생산하는데 일조할 것이기 때문이다.

다음으로, 미중관계가 제도적 협력으로 전개될 경우, 김정은 정권의 내구력 증진에 비우호적인 환경이 조성될 것이다. 이 경우 엘리트들의 이념적 응집력과 정권에 대한 충성심을 유지하는 데 필요한 물질적 기반을 확보하는 데 많은 어려움을 겪을 가능성이 높기 때문이다. 특히 북핵 문제 해결을 위한 미중 간 협력이 강화되고, 국제사회의 대북제재는 장기간 지속될 가능성이 있다는 점에서 이는 곧 김정은 체제의 내구력 약화로 이어질 가능성이 높다.

마지막으로, 미래 미중관계가 복합적 관계를 지속하는 경우, 김정은 정권의 안정성에 미치는 영향은 크지 않을 것이다. 이 경우 미중의 전략적 경쟁과 갈등 및 협력이 반복될 가능성이 높기 때문에 북한 입장에서는 엘리트들의 이념적·조직적 응집력과 체제에 대한 충성심을 바탕으로 미중 전략경쟁으로 인해 생긴 틈을 활용하여 정치·경제적 이득을 취하는 전략을 추구할 것이기 때문이다.

36) 미래 미중관계 변화에 대한 북한의 체제안정 분야에서의 인식과 대응은 2차연도 공동연구자인 정재관(고려대학교)이 집필한 부분을 요약·발췌 후 보완한 것으로서, 자세한 내용은 신중호 외, 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』, pp. 199~223 참고.

다. 경제전략 차원³⁷⁾

미국을 포함한 국제사회의 대북제재가 여전히 작동하고 있고, 북한이 처한 경제적 현실이 여전히 녹록치 않다는 점에서, 미중관계의 미래 전개방향은 북한의 경제전략을 결정하는 과정에서 중요한 요인으로 작용할 것이다.

먼저, 미래 미중관계의 가장 유력한 시나리오인 복합적 관계가 지속되는 경우, 북한은 기존의 경제전략에 큰 변화를 주지 않고 현재와 비슷한 방향을 고수할 것이다. 왜냐하면 최근 몇 년간 미중관계는 ‘복합적 관계’ 유형과 가장 유사하게 전략적 경쟁과 협력을 반복해 왔고, 북한 역시 경제분야에서의 적절한 정책 전환을 통해 최악의 ‘고립’ 상황을 모면해 왔기 때문이다. 따라서 북한의 경제전략 차원에서 가장 바람직한 미중관계는 ‘복합적 관계’라고 할 수 있지만, 가장 큰 변수는 국제사회의 대북제재 지속 여부라 할 수 있다.

다음으로, 미래 미중관계가 제도적 협력으로 전개되는 경우, 북한은 미중의 국제제도 협력에 따른 경제전략 노선 전환의 압박을 받을 가능성이 있다. 다만, 북한 지도부가 국제사회의 정상적 일원으로서 참여할 것을 천명하고 이에 상응하는 개혁조치를 취할 경우에는 개혁개방을 위한 다양한 국제적 지지와 지원을 받을 수도 있다.

마지막으로, 미래 미중관계가 ‘전략적 경쟁’ 관계로 전개될 경우 북한의 지정학적·지경학적 가치가 급상승하게 되고 북한은 오히려 과거의 전통적인 경제전략으로 돌아갈 가능성도 배제할 수 없다.

37) 미래 미중관계에 대한 북한의 경제전략 분야에서의 인식과 대응은 2차년도 공동연구자인 임수호(국가안보전략연구원)이 집필한 부분을 요약·발췌 후 보완한 것으로서, 자세한 내용은 신중호 외, 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』, pp. 223~240 참고.

4. 미중관계와 한국의 대북·통일전략

뉴노멀시대 미중 간 갈등과 협력이 불가피한 상황에서 한국이 독자적이고 주도적인 대북·통일전략을 추진하기에는 구조적 제약이 존재한다. 미국과 중국의 갈등 구조는 한반도 비핵화와 통일 기반 조성에도 부정적 요인으로 작용할 수 있다. 한국의 입장에서는 안보와 경제성장을 위해 한미동맹의 기초위에 중국과의 협력을 강화해야 하는 상황이며, 미중 갈등이 고조될수록 한국의 이익은 줄어들고 정책결정의 어려움에도 직면할 가능성이 있다.³⁸⁾ 따라서 향후 우리의 대북·통일전략을 성공적으로 추진하기 위해서는 현재와 미래의 미중 전략경쟁과 갈등 상황에 대한 객관적인 이해가 필요하다.

먼저, 미국과 중국이 벌이고 있는 전략경쟁의 의미를 이해할 필요가 있다. 미국은 변형된 자유주의 국제질서를 유지하고자 하는 전략을 구사하고 있다. 과거 제2차 세계대전 이후 형성된 국제질서 속에서 미국의 기업과 국민은 큰 혜택을 받았지만, 탈냉전 이후 자유주의 질서가 확대됨에 따라 다른 국가들, 특히 중국과의 경제력 격차가 좁혀지기 시작하면서 위기를 감지하기 시작했다. 또한 미국이 냉전시기부터 지속해 온 국제사회의 공공재 조달자 역할에 대한 내부적 불만이 고조되기 시작했다. 이러한 불만은 트럼프 행정부 출범 이후 지속적으로 확대되었고, 혹자는 국제질서의 위기로까지 평가하고 있다. 다만 이러한 현상은 미국이 주도해 온 자유주의 국제질서에 대한 구조적 위기라기보다는 자유주의 국제질서 유지를 위한 비용 분담의 필요성을 강조하는 상황이라고 할 수 있다. 실제로 미국 트럼프 행정부는 국제 공공재 제공 비용 분담을 지속해서 요구하

38) 민주평화통일자문회의사무처, 『평화와 번영의 신한반도체제』 (서울: 늘봄플러스, 2019) p. 78.

고 있는데, 자유무역협정(FTA) 재협상 요구, 동맹국의 방위비 및 방위책임 분담에 대한 조정 요구 등이 대표적이다.

반면, 중국의 경우에는 ‘중국식’ 국제정치·경제 질서를 추진하고 있다고 평가할 수 있다. 탈냉전 이후 중국은 2001년 세계무역기구(WTO) 가입 이후 2019년 현재 세계 2위의 경제대국으로 성장했다. 중국은 고속 경제성장 과정에서 자유주의 국제질서를 배척하는 전략을 구사하기 보다는 기존의 자유주의 국제질서를 훼손하지 않으면서 그 혜택을 누리는 ‘중국식’ 성장전략을 추진했다. 이 과정에서 미국을 포함한 자유주의 국제질서에 참여하는 국가들은 중국이 자유민주주의 국가로 서서히 변화할 것이라 예상했지만, 오히려 중국은 권위주의 체제를 더욱 공고히 유지하면서 자유주의 국제질서로 서서히 편입하는 전략을 추구하였다. 즉, 중국은 미국 주도의 기존 자유주의 국제질서에 순응하고 적응했지만, 자유민주주의 국제질서의 가치는 받아들이지 않는 전략을 추구하고 있는 것이다.

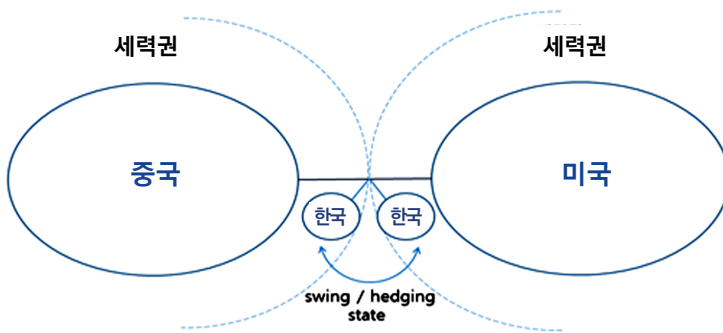
최근 미중 양국 간 경쟁과 갈등을 보면 무역과 관세 갈등에서 미래 기술과 표준을 둘러싼 갈등으로 확산되고 있고, 향후 군사분야 갈등으로 확대될 가능성이 있다. 화웨이 사건으로 대표되는 5G 기술표준 경쟁에서 중국은 엄청난 내수 시장과 일대일로전략에 기반한 풍부한 배후 시장 확보라는 관점에서 자국이 유리할 것이라는 자신감을 보이고 있다. 동시에 중국은 무역과 관세갈등에서 미국의 관세 압박에 정면 대응하는 양상으로 치닫고 있다. 또한 미국의 중거리핵 전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty: INF) 폐기 이후 미중 간 군비경쟁에 돌입할 가능성이 제기되고 있다.

반면, 미중 양국이 최근 무역통상 분야에서 일정한 타협을 시도하고 있는 것으로 볼 때 트럼프의 확전 의지는 확실치 않다. 미국은 자국이 우위에 있는 군사 및 정치·외교 분야의 이점을 전면내세

우지 못하고 있다. 특히 중거리 미사일 배치는 사실상 일본 외에는 적절한 배치 대상 지역이 없지만, 일본도 이를 수용하기는 쉽지 않은 상황이다. 따라서 최근 미중 경쟁과 갈등은 두 강대국(G2) 간 패권경쟁에 본격적으로 돌입한 것으로 보기 힘들고, 협력의 제도화 역시 아직 도래하지 않았다고 볼 수 있다. 이처럼 미중 경쟁과 갈등이 증폭될 수도 감소할 수도 있는 가변적인 상황에서 한국의 대북·통일전략은 좀 더 정교하고 치밀하게 준비될 필요가 있다.

미중 경쟁과 갈등이 공존하는 상황에서 한국의 대북·통일전략은 과거보다 다양해질 가능성이 충분하다. 특히 한국의 정책 공간인 동아시아에 대해 미국과 중국이 상호 관할권과 세력권을 인정하면서 공존하는 미중 ‘협조체제’가 형성될 경우 한국의 대북·통일 전략 추진 공간은 훨씬 더 확대될 수 있다. 즉, 미중 ‘협조체제’하에서 한국은 이슈별로 미국과 중국의 협력과 지원을 끌어냄으로써 정책효과를 극대화할 수 있으며, 정책실패 위험을 최소화하거나 완충할 수 있는 다양한 정책 지렛대를 확보할 수 있다는 장점이 있다.

〈그림 II-4〉 미중 ‘협조체제’ 하 동아시아에서 한국의 정책 공간



출처: 이정철, “신한반도체제의 비전과 구상-새로운 100년,” 『신한반도체제 구상과 남북관계』 (한겨레통일문화재단·한반도평화포럼·서울시 공동주최 ‘4·27 남북정상회담 1주년 기념 학술회의 자료집, 2019.4.23).

반면, 미중 간 ‘협조’가 이루어지기 어려운 사활적·핵심적 이슈에 대해 미중 양국은 한국의 전략적 선택을 강요할 수 있다. 예를 들어, 미국의 사드배치 결정 이후 중국이 한국에 대해 경제보복을 단행함으로써 우리의 전략적 자율성은 축소되고 미중 양국 사이에서 선택을 강요당하는 딜레마를 경험한 적이 있다. 이러한 상황에 직면할 경우 한국의 대북·통일전략은 어떠한 정책적 효과를 기대하기 어려울 정도로 실패할 가능성이 있으며 이로 인해 남북관계 악화는 불가피한 측면이 있다.

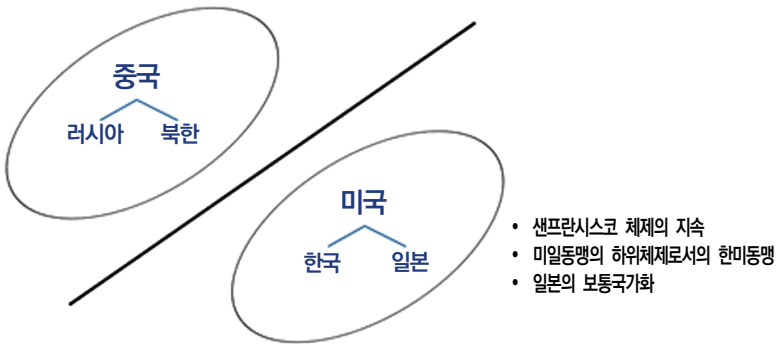
미중관계가 ‘전략적 갈등’인 경우에는 한·미·일 군사동맹의 강화와 신냉전의 가능성이 있다. 이는 제2차 세계대전 이후 동아시아 질서를 규정했던 샌프란시스코 체제³⁹⁾가 유지되면서 일본의 보통국가화가 진행되는 상황으로서, 전통적으로 양자 동맹 형태의 안보체제가 동아시아지역을 중심으로 지속한다는 것을 의미한다. 이러한 상황에서 미국은 아태 지역에 대한 영향력 유지를 위해 인도·태평양전략을 추진하고 있고, 중국은 러시아와 관계를 강화하는 움직임을 보이고 있다. 또한 한미동맹이 미·일 동맹의 하위체제로 편입될 가능성이 커지고, 한·미·일 3각 안보협력이 강화될 수 있다. 이러한 미중 전략적 갈등 상황 하에서 남북관계 악화와 남북한 간 적대적 분단체제가 유지될 가능성이 높아진다는 것을 의미하고, 이는 곧 한국의 대북·통일전략 추진을 위한 정책환경을 구조적으로 제약할 수 있다.

미국과 중국이 ‘제도적 협력’을 할 경우에는 한국의 대북·통일전략 추진에 있어서 우호적인 환경이 조성될 수 있다. 동아시아지역

39) 샌프란시스코 체제는 일본이 동아시아를 독점적으로 (과잉) 대표하고, 한반도와 양 안관계가 분단된 냉전 체제로 공존하는 시스템으로 일본의 과잉대표체제이자 한반도의 적대적 분단체제가 공존하는 시스템이라 할 수 있다. 이정철, “신한반도체제의 비전과 구상-새로운 100년,” 『신한반도체제 구상과 남북관계』 (한겨레통일문화재단·한반도평화포럼·서울시 공동주최 '4.27 남북정상회담 1주년 기념 학술회의의 자료집, 2019.4.23.) 참고.

내 다자안보체제에 기반한 새로운 협력의 질서가 만들어지면 소위 ‘신한반도체제’⁴⁰⁾와 유사한 시스템이 구축될 수 있다. 이는 사실상의 샌프란시스코 체제의 해체를 의미하며, 동아시아지역 내 일본의 과잉대표체제가 해소되고 중국의 부상에 따른 다자체제의 공존형 시스템이 정착되는 상황이라 할 수 있다. 한반도의 적대적 분단체제의 해체 여부가 미국과 중국의 제도적 협력 시기에는 가능한 상황이며, 이는 곧 한국정부가 주도적으로 대북·통일전략을 추진할 수 있는 정책적 환경이 조성되는 시기이기도 하다.

〈그림 II-5〉 미중 간 전략적 갈등과 신냉전의 지속



출처: 이정철, “신한반도체제의 비전과 구상-새로운 100년.” 참고.

앞서 언급한 세 가지 시나리오를 종합하면 미국과 중국의 경쟁과 갈등 및 협력이 반복될 가능성이 높다는 점에서, 미중 간 평화와 공존의 고리를 발견하고 이를 한반도의 평화협력과 연결하려는 노력이 필요하다. 한국입장에서는 현재 진행형인 미중 간 경쟁과 협력에서 누가 이기느냐에 관심을 두기보다는 미국과 중국 사이에서 한국의

40) 신한반도체제는 100여 년에 걸쳐 역사의 수동성에서 벗어나 향후 평화와 번영으로 이끄는 100년의 질서를 주도적으로 만들겠다는 비전이다. 즉 동북아 냉전질서의 유산과 분단체제를 극복하고 한반도와 동북아에서 평화와 번영이 함께하는 새로운 시대를 만들어가고자 하는 구상이다. 이정철, 위의 글 참고.

전략적 가치를 결정하고 이를 실현하기 위한 구체적인 방법과 로드맵을 개발해야 한다. 또한 그동안 한반도의 지정학적, 전략적 가치를 우리의 국익으로 승화하지 못했던 역사를 반성하고, 과거의 실패를 반복하지 않기 위해서는 남북관계 개선을 위한 노력이 최우선적으로 전개되어야 한다. 남북한의 교류 확대 및 신뢰증진, 그리고 민족동질성 회복이 실현된다면 미중갈등 사이에서 한반도의 지정학적, 전략적 가치는 조금씩 우리의 국익으로 승화될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 미중관계 시나리오별 동아시아· 한반도정책



제Ⅲ장에서는 서로 다른 미중관계를 상징하는 3개의 시나리오(복합적 관계, 전략적 갈등, 제도적 협력) 하에서 동아시아와 한반도에 대한 미국과 중국의 정책목표와 주요 이익, 상대방에 대한 정책의 목표를 살펴본 후, 미국과 중국의 주요 정책을 분야별(외교안보, 경제사회 분야)로 구분하여 검토한다. 이 논의가 대상으로 삼는 시기는 향후 5~10년 사이가 될 것이며, 이 시기는 중국의 국력이 미국과의 격차를 줄이면서 대체로 비슷해지는 ‘균형기’에 진입하기 시작할 것임을 전제로 한다.

1. 복합적 관계 시 미중의 동아시아·한반도정책과 쟁점

가. 미국의 정책목표와 분야별 쟁점

(1) 동아시아 차원

(가) 정책목표와 이익

미중 간 협력과 대립이 반복되는 복합적 관계 하에서 미국의 동아시아정책의 목표는 역내 질서에 대한 개입을 강화하면서 대중 견제와 이슈별 타협을 병행하는 것이 될 것이다. 미국은 ‘중국의 부상’으로 인해 미중 간 국력 격차가 줄어들고 중국이 제시하는 규범이 미국 패권의 정당성을 위협하기 시작했다고 인식함으로써 스스로 새로운 지도력 창출을 위해 노력함과 동시에 중국에 대한 견제와 협력을 동시에 추구할 것이다. 물론 미국이 다양한 변화의 과정에 처해 있기 때문에 지구적 차원의 공공재를 제공하는 패권국의 역할을 다시 한번 자임할지, 아니면 중국에 대한 견제와 인도·태평양전략을 고수하고 다른 지역에서는 후퇴하면서 동맹국에 최대한의 부담을 전가

하는 전략을 추구할지 불투명하다.⁴¹⁾ 만약 후자를 선택한다면 선택적 개입과 역외균형전략의 중간쯤에 위치하는 전략을 추구하게 될 것이다. 특히 현재 미국 정치는 심각하게 양분되어 있고, 트럼프 행정부의 미국 우선주의가 뿌리를 내리고 있으며, 이라크 전쟁 등 미국의 중동 개입을 보면서 자란 소위 ‘밀레니엄’ 세대가 향후 미국의 패권역할에 대해 긍정적인 인식을 갖기는 쉽지 않다. 이러한 가운데 미국이 동아시아에서 과거와 같은 전면적인 개입 전략을 추구할지는 확실하지 않다. 그렇기 때문에 미국 스스로가 한편으로는 중국을 견제하면서 미국의 사활적 이익이 아닌 영역에서는 중국과 타협하는 복합적 관계를 추구할 가능성이 존재한다.

중국 역시 미국의 패권에 도전하여 미국을 대체할 세력으로 성장하기에는 상당한 시간이 걸리고, 미국을 능가하는 국력을 가지게 되었다고 해도 동아시아 국가들과 국제사회의 전폭적인 지지를 얻는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 중국은 당분간 경제성장을 지속할 수 있는 기반을 마련하는 한편, 지정학적 측면에서 중국의 영향력을 확장해나가려 할 것이다. 미국이 중국의 핵심이익에 해당하는 대만의 독립 문제, 홍콩에 대한 통제 문제, 신장위구르자치구에 대한 개입 등 국내정치 문제, 그리고 경제의 지속적 발전 등에 치명적 위해를 가하지 않는 이상, 중국은 미국의 동아시아정책과 일정 부분 타협을 해나가면서 경쟁을 하는 복합적 관계를 유지할 가능성 역시 존재한다.

미중관계는 이미 매우 넓은 이슈 범위에 걸쳐 있으며, 시기적으로도 오랜 기간에 걸친 관계를 추구할 것이다. 미중 양국 내부에서 다양한 행위자들이 정책결정과정에서 참여하고 있고, 미중 이외의 다양한 국

41) Joseph S. Nye, “The Kindleberger Trap,” Harvard Kennedy School Belfer Center, January 9, 2017, <<https://www.belfercenter.org/publication/kindleberger-trap>> (Accessed October 1, 2019).

가들이 중요 사안에서 미중관계에 관여하고 있는 것도 사실이다. 따라서 단선적인 전략적 갈등이나 제도적 협력 일변도의 관계를 유지하기는 어려울 경우에는 이러한 두 가지 형태가 동시에 작동하는 복합적 관계의 가능성이 매우 높다.

미국은 이러한 복합적 관계 속에서 이슈별로 협력과 경쟁을 나누어 접근할 것이고, 군사와 안보 및 중요 경제사안과 같은 고위정치 이슈에서 중국과의 일정한 경쟁은 불가피하다. 중국은 급속한 경제 성장에 힘입어 군사현대화를 추구하기 시작했다. 이미 시진핑 국가주석은 중국인민해방군 5군구 체제의 개편, 무기 현대화, 전략무기 부대 창설, 군사외교 활성화, 미국을 견제하기 위한 A2AD전략의 구체화 등과 같은 ‘강군몽(強軍夢)’을 위해 많은 노력을 기울이고 있으며 이러한 추세는 당분간 지속될 것이다. 군사력이 국력투사에 중요한 현실인 국제정치 속에서 미국은 중국의 군사적 영향력 확대를 막기 위한 균형정책을 추구할 것이다. 즉, 미국은 가능한 한 중국과의 군사적 충돌을 막고 군사 대결이 확대되는 것을 막는 한도 내에서 경쟁과 협력을 동시에 추구할 것이다.

하지만 미국은 기후변화와 같은 신홍안보이슈, 경제적 상호의존을 위한 무역관계의 재설정, 지적재산권 등과 같은 규범의 공유, 그리고 사회문화교류 등과 같은 분야에서의 협력은 지속할 수 있다. 이를 통해 미국은 궁극적으로 민주주의와 인권, 시장자본주의와 같은 미국적 규범이 점진적으로 중국 내에 자리 잡도록 추진할 것이다.

시기적으로도 미국의 대중정책은 봉쇄, 견제, 경쟁과 협력, 관여 등을 교대로 추구할 것이다. 2019년 현재 트럼프 행정부는 중국에 대한 강력한 견제 정책을 추구하고 있지만 미국의 경제성장 역시 큰 타격을 받고 있다. 미중 무역전쟁을 통해 양국 경제가 점진적으로 분리(decoupling)되는 현상이 나타날 수도 있지만 세계경제의 큰

부분을 차지하는 양국 간 경제적 분리는 현실적으로 쉽지 않다. 따라서 미중은 무역분쟁 해결, 환율조정, 기술 발전의 표준 재설정 등의 과정을 거치면서 협력 국면도 지속될 것이다.

미중 양국 내에는 단순히 경쟁을 가속화하는 행위자만 있는 것이 아니고 이미 협력을 통해 발전하는 시민사회의 다양한 행위자들이 존재하고 있다. 기업과 같은 경제분야 행위자는 물론이고, 사회문화 협력을 추구하는 일반 국민, 그리고 기후협약과 사이버 안보 등 새로운 분야에서 미중의 협력을 통한 지구 거버넌스를 확립하려는 전문가 집단도 존재한다. 이러한 행위자들 간의 다차원적 네트워크에 따라 복합적 관계가 유지될 것이다.

(나) 분야별 쟁점과 전망

〈대중(對中)정책〉

복합적 관계에서 미국은 중국에 대한 견제와 협력을 동시에 추구하는 과정에서 중국의 능력과 의도를 파악하는 데 중점을 둘 것이다. 미국은 중국이 자유롭고 개방적인 지역적·국제적 질서의 최대 수혜자임에도 불구하고 공산당의 지도 하에 규칙기반 질서의 기본 가치와 원칙을 저해하고 침식함으로써 자국의 이익을 위해 행동하고 있다고 비판하고 있다. 예를 들어, 신장위구르에 대한 중국의 인권탄압이 인도·태평양지역 이슬람교도들에게 큰 위협이 되고 있고, 중국이 국제규범을 어기면서 주변국가들에게 해를 가하고 있다고 본다. 또한 미국은 중국이 사이버 절취, 지적재산권 무시, 기업정보 유출 등 경제력을 위시한 비군사적 힘을 사용하여 주변 국가들과 정치적 긴장관계를 유지하고 다양한 문제를 불러일으키고 있다고 비판하고 있다.

미국은 이러한 중국의 정책이 단기적으로는 인도·태평양지역의

패권을 추구하는 것이며 장기적으로는 전지구적 영향력 강화로 이어질 것으로 본다.⁴²⁾ 미국의 입장에서 중국이 지역 강대국이 되는 것을 반대하지는 않지만 지역 패권국이 되는 것은 크게 경계한다. 왜냐하면 미국은 중국의 지역 패권국 추구가 미국 주도의 규칙기반 질서 자체를 저해할 것으로 판단하기 때문이다.

미국은 중국이 특히 일대일로(一帶一路)전략을 통해 확장정책을 추구한다고 간주한다. 국유 자산을 담보로 보유하는 것을 포함하여 수취국 또는 약소국가 그룹의 지속 불가능한 부채 부담을 지도록 함으로써 결국 전략적 및 군사적 접근으로 전환시키는 전략을 펴는 것으로 보고 있다. 미국은 이러한 중국의 강압 행동이 중동과 아프리카에서 라틴아메리카와 유럽에 이르기까지 전 세계적으로 진행되고 있다고 보며, 2018년 중국이 일대일로에 ‘빙상실�크로드’⁴³⁾를 포함시키겠다고 선언하고 북극 진출 정책까지 추구하는 점에 대해서도 상당한 경계심을 보이고 있다.

그러나 이러한 미국의 경계심이 반드시 중국과의 전략적 경쟁 혹은 갈등으로 이어져야 하는 것은 아니다. 미국 내에서도 중국을 견제하면서 동시에 중국을 국제사회의 일원으로 지속적으로 관여해야 한다는 목소리도 존재한다. 예를 들어 2019년 7월 2일 워싱턴포스트지에 ‘중국은 미국의 적이 아니다(China is not an enemy)’라는 제목의 발표문을 낸 학계와 정부의 대중국 관여론자들은 중국을 적

42) Andreas Mulvad, “Xiism as a Hegemonic Project in the Making: Sino- Communist Ideology and the Political Economy of China’s Rise,” *Review of International Studies*, vol. 45, no. 3 (January 2019), pp. 1~22.

43) 중국 국무원(国务院)은 2018년 1월 26일 『중국의 북극정책 백서』를 발간함으로써 북극 개발 전략을 공식화했다. 중국의 북극정책의 주요 내용과 그것이 일대일로전략에서 갖는 의미 및 북극 관련 국가들의 입장 등에 대해서는 다음을 참고. 표나리, “중국의 북극 진출 정책과 일대일로 ‘빙상 실�크로드’ 전략의 내용 및 함의,” 『중소연구』, 제42권 2호 (2018), pp. 149~189; 中华人民共和国国务院新闻办公室, 『中国的北极政策白皮书』 (北京: 国务院新闻办公室, 2018).

으로 대우하고 세계경제와 분리하려는 미국의 노력은 미국의 국제적 역할과 명성을 손상시키고 모든 국가의 경제적 이익을 해칠 것이라고 주장한다.⁴⁴⁾ 이들은 만약 미국이 중국을 전략적 적대국가로 삼고 동맹국들에게 압력을 가한다면, 동맹국들과의 관계가 약해져서 미국의 입지가 약화될 것이라고 지적하고, 미국의 최선의 대응은 동맹국 및 파트너와 협력하여 중국이 국제질서에 보다 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 제공하는 한편, 미국 주도의 자유주의 질서를 강화하기 위해 동맹국과 협력하면서, 중국의 변화를 유도하는 것이라는 점을 주장하고 있다.⁴⁵⁾

이러한 시각은 현재의 다면성과 미래의 불확실성을 고려하면서 미국의 복합적인 대응을 요구하는 것이고, 이는 향후 미중관계에서 복합적 관계 시나리오와 연결될 가능성이 크다. 이 과정에서 미국은 중국에 대한 군사견제를 추구하면서 균형을 이루는 가운데, 그 위에서 경제와 사회문화 분야에서는 협력하는 전략을 추구할 것이다. 미국은 자신의 압도적인 군사적 우위 하에서 중국의 현상변경 시도를 막으면서 미국 중심의 제도적 규범, 규칙을 중국이 지원하도록 유도하는 정책을 펼 것이다. 또한 중국이 현상변경을 시도하여 영토 확장을 추구하는 것을 방지하고, 군사력이 강화되는 것을 견제하고자 할 것이다. 만약 아시아의 주요 분쟁 지역에서 중국과 충돌하는 경우 미국의 압도적 승리 등을 위한 전제하에 대중 군사전략을 추구하

44) 마이클 스웨인(Michael D. Swaine) 등 미국의 저명한 중국 연구자들은 트럼프 대통령에 보낸 공개 서한에서 “중국은 미국의 경쟁자이지 적이 아니다”라고 주장했다. 이들에 따르면, 미국은 중국 경제의 지속적인 확장, 중국 기업의 글로벌 시장 점유율 확대, 세계 문제에서 중국의 역할 증대를 궁극적으로 막지는 못할 것이기 때문에, 이를 고려한 전략이 필요하다고 주장한다. M. Taylor Fravel, J. Stapleton Roy, Michael D. Swaine, Susan A. Thornton and Ezra Vogel, “China is not an Enemy,” *Washington Post*, July 3, 2019, <https://www.washingtonpost.com/opinions/making-china-a-us-enemy-is-counterproductive/2019/07/02/647d49d0-9bfa-11e9-b27f-ed2942f73d70_story.html> (Accessed October 1, 2019).

45) 위의 글.

면서 동맹국들과의 협력을 추구할 것이다. 따라서 미국입장에서 역내에서 동맹국들의 협력과 새로운 전략적 파트너의 존재는 지속적으로 중요할 것이다.

〈외교안보 분야〉

중국이 제시한 신형대국관계(新型大國關係)를 통한 미중 간 제도적 협력의 노력이 오바마 대통령과 시진핑 국가주석 간에 시도되었지만 결국 큰 성과를 거두지는 못했다. 이후 미중은 자국의 지역·세계적 차원의 질서 구상을 실현하기 위해 인도·태평양전략과 일대일로전략 등을 추진해오고 있다. 2019년 6월 1일에 발간된 미 국방부의 인도·태평양전략보고서(Indo-Pacific Strategy Review)는 인도양과 태평양에 걸친 전략의 핵심을 군사 준비태세 확립(preparedness), 동맹국들 및 전략적 파트너들과 긴밀한 협력 구축(partnerships), 그리고 이를 바탕으로 한 안보 아키텍처 네트워크 확립(networked region)으로 정리하고 있다.⁴⁶⁾

미국의 동아시아정책은 필연적으로 상대방을 배제하는 것이라기 보다는 결국은 아키텍처 경쟁, 즉 제3자들에 대한 적극적인 참여 유인, 규범적 정당성이 있는 규칙들의 주도 등을 둘러싼 경쟁으로 나타날 것이다. 패트릭 새너한(Patrick M. Shanahan) 미 국방장관 대행은 2019년 6월 싱가포르에서 열린 샹그릴라 대화(Shangri-La Dialogue)에서 중국과의 경쟁을 추구할 것이라고 논하면서 대중전 제전략을 소개한 바 있다. 즉, 미국은 필요하다면 중국과 경쟁하겠다고 공언하고, 경쟁이 충돌을 의미하지는 않겠지만 경쟁을 두려워

46) The Department of Defense, "Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region," June 1, 2019, <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>> (Accessed June 1, 2019).

하지 않고 존재하는 규칙에 따라 경쟁하겠다고 강조했다.⁴⁷⁾ 물론 현재 군사부면에서 미국은 자국의 다른 어떤 지역사령부에 비교해도 4배 이상 큰 인도·태평양사령부를 중심으로 37만의 미군을 이 지역에 배치하고 있고, 강력한 무기 체계를 운용하고 있다. 하지만 미국은 현재와 같은 동아시아지역에서의 경쟁이 규칙에 기반한 경쟁이 될 것이라고 동시에 천명하고 있다는 점에서, 미중 간 경쟁은 적나라한 하드파워 사용에 기반한 것이 아니라 여전히 정당성을 확보해 가면서 이루어지는 복합적 경쟁이라는 점을 알 수 있다.

미국은 인도·태평양지역 국가들과의 동맹 및 군사파트너십을 강화하면서 한편으로 중국을 견제함과 동시에 중국과의 타협도 모색할 것이다. 미국은 일본, 한국, 호주, 필리핀, 태국과 기존의 동맹 관계를 강화하고 있다. 이러한 동맹은 인도·태평양지역의 평화와 안보에 불가결한 것으로 인식되고 있고, 향후에도 지속될 것이다. 싱가포르, 대만, 뉴질랜드 및 몽골과 전략적 파트너십을 확대하기 위한 조치도 지속될 것이다. 미국은 또한 남아시아 내에서 스리랑카, 몰디브, 방글라데시 및 네팔과의 새로운 파트너십을 추구하면서 인도와의 주요 국방 파트너십을 운영하는 계획도 추진하고 있다. 또한 베트남, 인도네시아 및 말레이시아를 포함한 동남아시아 파트너와의 안보협력관계를 강화하고 브루나이, 라오스 및 캄보디아와의 협력도 추진할 것이다. 협력의 범위는 태평양지역을 포함하며 자유롭고 개방된 인도·태평양의 상황을 유지하기 위해 노력하는 한편, 영국과 프랑스 및 캐나다를 포함한 주요 동맹국들의 진출도 유인한다는 전략을 추진하고 있다. 미중관계의 군사적 미래가 불확실한 상황에서 이러한 다각적이고 광범위한 군사협력은 미국의 복합전략을

47) 2019년 6월 상그릴라 대화 관련 주요 내용은 다음을 참고. <<https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2019>> (Accessed September 1, 2019).

위해 매우 중요한 자산이라고 할 수 있다.

미국은 자국의 군사력과 동맹을 강화하고 중국에 대한 압도적 군사력을 활용하여 중국의 팽창적 외교안보정책을 견제하면서도 동시에 중국의 협력을 유도할 것이다. 미국은 중국과 다양한 양자 협력 및 대화 채널을 보유하고 있으므로 군사분야에서도 대중견제가 중국과의 대결구도로 가지 않도록 견제와 균형 속에서 협력의 가능성을 최대한 모색하고자 할 것이다. 이를 위해 중국의 군사적 투명성을 증대하고 대중 군사교류도 더불어 추진할 것이다. 또한 우발사태 발생 시 강력한 대중견제 및 단기 충돌에 대비하면서 미중 간 전면적인 군사대결로 상승하지 않도록 할 것이다. 예를 들어, 미국은 남중국해 문제 해결을 위한 국제법적 해결을 추구하면서 다자구도 또한 지지하는 정책을 펼 것이다.

〈경제사회 분야〉

트럼프 행정부에서 본격화된 미중 무역분쟁은 향후 미중 경제관계를 좌우하는 지표가 될 것이다. 미국은 현재 몇 개의 향후 가능성을 두고 복합적인 정책을 추구한다고 볼 수 있다.⁴⁸⁾ 첫째 시나리오는 미중 경제의 불가역적인 분리(decoupling)의 가속화이다. 즉, 미국이 중국과의 전면적인 무역전쟁을 통해 양국의 경제를 최대한 분리하는 것이다. 이 경우 미중 양측이 강한 자기주장을 하며 독자적인 경제 영역을 최대한 구축하는 대안을 추구할 것이다. 미국이 관세 및 비관세 장벽을 상향 조정하면 중국 기업들이 미국 내 사업기회를 불가능하게 할 것이고, 그 반대의 경우에도 마찬가지로의 결과를 가져올 것이다. 왜냐하면 고율의 관세는 공급자와 제조업체 및 소비

48) 아래에서 제시하는 미국의 대중국 경제관계와 관련된 세 가지 시나리오는 전재성, “미중 군사안보경쟁: 충돌의 현실화 가능성,” 『EAI 스페셜 이슈브리핑 시리즈』 (2019.7.31.), pp. 1~14 내용을 참고 후 재구성한 것임.

자 등에게 비용을 증가시킬 것이고, 물가가 오르면 생산량과 그에 따른 이윤이 줄어들고, 기업은 폐업하고, 일자리 축소 등의 문제가 생겨날 것이기 때문이다. 이러한 상황에서 중국은 미국 이외의 시장-유럽, 아프리카, 아시아, 중남미 등-에 적극적으로 투자하기 시작하고, 미국 역시 중국을 제외한 다른 지역에 생산 네트워크를 구축하기 시작할 것이다. 미국 기업들은 공급망을 기존의 중국에서 동남아로 최대한 이전하고자 할 것이고, 중국의 기업들 역시 미국 위주에서 벗어나 다변화된 경제 상대국을 찾고자 할 것이다. 이 경우 미중 간 안보 충돌의 가능성은 당연히 증가하겠지만, 미중 간 전면적 안보충돌로 이어질지는 좀 더 두고 보아야 한다. 미중 간 경제적 상호의존이 여전히 높은 상태에서 혹시라도 있을 수 있는 군사적 충돌을 막으려는 행위주체들이 양국 모두에 존재하기는 하겠지만, 일단 충돌이 일어나더라도 양국 모두 경제피해가 극대화되므로 단기적으로 충돌을 끝내고자 하는 압박이 존재할 것이다.

두 번째 시나리오는 현상복원의 상태로, 미국이 중국에 대한 무역통상분야의 적대행위를 종료하고 양자 회담에서의 합의 사항에 동의하는 것이다. 이는 곧 미국이 미중관계를 복원하여 상호이익을 추구하며 관세 인상을 전격적으로 철회하는 시나리오라는 점에서 미국이 중국과의 경제관계를 새롭게 설정하는 전략을 추구하면 가능한 대안이다. 이 경우 기존의 미중 간 상호의존관계가 복구되겠지만 재발할 수 있는 위험을 우려하면서 최대한 신중히 상호관계를 유지하려 할 것이다. 이 경우 미중이 경제영역에서 상호이익을 도모하고 양자 간 협상을 통해 해결하고자 하는 노력을 시도하는 한 당장은 군사적 수단을 사용할 필요성은 줄어들 것이다. 그러나 향후 발생할 가능성이 있는 양국 간 충돌에 대비한 군비증강은 꾸준히 이루어질 것이다.

세 번째 시나리오는 미국이 미중 경제관계의 새로운 규범을 제시

하고 자유주의 국제경제질서의 기초를 확립하기 위해 패권국가의 위상을 회복하려고 노력하는 것이다. 이를 위해서는 매우 오랜 시간을 필요로 할 것이고, 양국 정부는 쌍무적 시장 접근, 지적 재산권 확보, 중국 민간 부문의 공정 경쟁, 그리고 규제와 통관 투명성 강화 등 다양한 분야에서 합의가 필요하게 될 것이다.⁴⁹⁾ 미국의 이러한 노력이 성공적으로 귀결될 경우 안보분야에서 중국과의 협력도 강화될 가능성이 높으며, 특히 미중 양국이 상호 발전을 호혜적으로 인식하고 이를 제도화할 수 있는 규범을 창출하는 한편, 다른 국가들도 이를 지원한다면 새로운 협력적 질서가 마련될 수 있다.⁵⁰⁾

미국이 이러한 다양한 시나리오를 염두에 두고 복합적 관계를 추구할 경우 경제 이슈에서 미국 중심의 지역다자경제구도를 강화하면서 중국이 추진하는 일대일로 등의 추이를 견제하고자 할 것이다. 중국의 지역경제구도가 기존 규범에 일치하는지 주의를 기울이면서 중국의 막강한 지정학적 수단을 축으로 아시아 지역이 중국의 영향권에 편입되지 않도록 주의할 것이다. 동시에 미중 경제분야 협상에서 미국의 우위를 유지하며, 중국과의 협력을 모색할 것이다.

사회문화 분야에서 미국은 중국의 체제 변화 가능성을 염두에 두면서도 미중의 갈등이 자유민주주의 대 권위주의, 더 나아가 문명갈등이라는 시각도 동시에 견지할 것이다. 냉전기에 미국이 주도해서 건설한 자유주의 국제질서는 자유주의 국가들로만 이루어진 것은 아니었다. 비자유주의, 권위주의 국가들도 내부 체제와는 무관하게 대외적으로 개방과 다자주의 규범에 찬성할 때 자유주의 국제질서의 일원이 될 수 있었다. 더 나아가 자유주의 질서 속에서 국내 레짐도 점차 민주화, 자유화되는 경향을 보이기도 했다. 그간 중국의 경

49) 위의 글, p. 9.

50) 위의 글, p. 9.

제성장에도 불구하고 중국의 체제가 여전히 권위주의 성격을 강화하고 있고 미국 내에서 중국의 변화 가능성에 대한 비판론도 비등하다. 그러나 미중이 복합적 관계를 유지해 나갈 때 한편으로는 중국의 자유주의 대외정책을 유도하면서 다른 한편으로는 중국의 변화 가능성도 계속 타진할 것이다. 중국 시민사회 성장을 지원하고 인권 문제를 제기하는 한편, 미중 간 사회문화적 교류를 더욱 촉진하게 될 것이다. 전반적으로 미국은 중국의 사회변화를 주시하면서 대중 소프트파워 강화를 추진할 것이다.

(2) 한반도 차원

(가) 정책목표와 이익

미중 복합적 관계는 다른 시나리오와 비교할 때, 트럼프-시진핑 시기에 미중관계가 보이고 있는 특징과 가장 유사하다. 앞서 설명한 바와 같이 미중관계는 1990년대 후반기부터 지금까지 대체로 세 가지 유형의 경쟁 및 갈등 양상을 보이는데, 미국의 한반도정책 역시 기본적으로 이와 밀접하게 연관되어 있다. 즉, 미중관계의 초기단계에서는 ‘사건 중심적 대결(event-driven competition)’이 있었고, 시간이 흐르면서 국제질서의 제도적 점유가 필요하다는 사실을 깨닫게 된 중국이 2000년대 초반 이후 다양한 시스템을 제공하기 시작하면서 ‘시스템(제도) 중심적 대결(system-driven competition)’로 옮겨가게 되었다. 최근에는 화웨이 사태 등을 계기로 글로벌 표준 경쟁을 놓고 미중이 벌이는 ‘표준 선점형 대결(global standard-driven competition)’이라는 세 번째 양상으로 전환되고 있다.

사건 중심적 대결은 미국 중심적 세계질서에 대한 중국의 특정 행동과 반응에 기반한 미중관계였기 때문에 한국의 입장에서 미국 흑

은 중국으로부터 외교적 압박이 심하게 있었던 것은 아니다. 특히 미국의 한반도정책은 1990년대 이후에도 분단질서의 지속성이라는 성격을 가졌기 때문에 과거 냉전기 동안의 한반도정책에 대한 목표와 이익에서 크게 벗어나지 않았다. 2000년대 초반을 넘어서면서 전개된 ‘제도-중심적 대결’로 인해 중국은 스스로 제안하고 설계한 국제제도에 주변국을 포함한 주요국의 참여를 독려하기 시작했고, 이 과정에서 미국은 한국이 중국 중심의 지역질서에 편입되는 것은 아닐까 하는 우려를 나타내기 시작했다. 그러다가 최근 기술표준으로 알려진 미국과 중국 간 경쟁이 글로벌 표준경쟁 시대에 돌입하게 되자, 미국은 매우 구체적인 외교안보적 메시지 전달을 통해 한국이 미국과 과학기술적 공유를 유지해야 한다는 점을 강조하고 있다. 특히 미국은 소위 ‘5G 사례’에서 보듯이 ‘동맹적 이해관계’를 주장하면서 한국과 중국 사이의 기술표준적 공유는 한반도의 안보를 불안하게 할 수 있다는 점을 강조한 바 있다.⁵¹⁾

미국의 대외전략이 개별 지역 및 국가에서 보이는 대부분의 특징에서 알 수 있듯이, 한반도정책은 기본적으로 동아시아 차원의 지역전략과 한반도라는 개별 국가전략 사이의 조화를 이루면서 병행 추진되는 경향이 강하다. ‘복합적 관계’ 시나리오에서 상정하듯이 미중관계가 기본적으로 ‘협력’과 ‘갈등’의 공존이라는 특징을 가지게 된다면, 가장 중요한 질문은 미중 복합적 관계에서 한반도가 협력을 상징하는 지역이 될 것인지 혹은 갈등을 상징하는 지역이 될 것인지를 여부이다. 그런데 많은 전문가들은 한반도가 미중 대결 과정에서 협력과 갈등의 가능성을 동시에 내포하고 있다는 평가를 내리고 있

51) 미중 간 경쟁의 시대적 반영 및 기술표준적 내용에 대한 분석은 다음을 참고, Geoff A. Dyer, *The Contest of the Century: The New Era of Competition with China and How America Can Win* (New York: Alfred A. Knopf, 2014); 관련한 한국적 논쟁은 대표적으로 다음을 참고, 배영자, “미중 패권경쟁과 과학기술혁신,” 『국제지역연구』, 제25권 4호 (2016), pp 31~59.

다.⁵²⁾ 한반도의 이러한 양면적 성격은 상대적으로 협력 혹은 갈등 어느 하나의 방향성만을 가지는 국가들과 비교하여 소위 한반도 전략적 가치의 ‘잉여영역(residual sector)’이 존재한다는 것을 의미한다. 다시 말해 지금까지의 관례에서 알 수 있듯이 미중관계가 평화로울 때 혹은 위기에 직면할 때에 따라 한반도에 긍정적인 결과를 가져오는지 혹은 부정적인 결과를 가져오는지를 일관되게 설명하기는 어렵다. 왜냐하면 어느 하나의 특성만으로 설명하기 어려운 정책 영역(잉여영역)이 상당부분 존재하기 때문이다. 물론 미중관계가 안정적이고 호혜적일 때 미중관계의 갈등적 측면으로부터 한반도에 미치는 부정적 영향이 적었다는 주장이 있었지만, 트럼프 행정부 이후 미중 대결 구도가 다른 변수들을 종합적으로 고려하기 보다는 미중 양국 모두 양자관계에서 벗어지는 직접적 이해관계에 집착하는 모습을 보이면서, 미중관계가 한반도에 미치는 영향을 어느 한 방향으로 일관되게 설명하는 일이 어려워진 것이다.⁵³⁾

이러한 상황을 종합적으로 고려할 때, ‘복합적 관계’시 미국의 한반도정책은 지금까지 보여 왔던 전략적 관성이 상당 부분 그대로 유지될 가능성이 커 보인다. 대표적으로 외교안보적 차원에서는 미국의 한반도정책의 핵심 내용이 그러했듯이, 앞으로도 지속적으로 한반도가 미국의 영향력하에 머물도록 최선을 다할 것이다. 외교안보 영역의 경우 북한 핵문제 등 미국의 향후 한반도정책 전망을 불투명하게 만드는 요인이 있지만, 중국의 부상이 구체화되면 될수록 미국

52) 다음을 참고. Robert Sutter, *The United States and Asia: Regional Dynamics and Twenty-First-Century Relations(Asia in World Politics)* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2015); Robert Ross, *Strategic Adjustment and The Rise of China: Power and Politics in East Asia* (Ithaca, NW: Cornell University Press, 2017).

53) 트럼프 이후의 미중관계를 효과적으로 분석한 연구로는 다음을 참고. Richard W. Mansbach and James M. McCormick, ed., *Foreign Policy Issues for America: The Trump Years* (New York: Routledge, 2019), Chapter 3, 4.

의 관점에서 한반도의 전략적 가치가 높아지는 것은 자명한 사실이다. 미국의 전략가들도 이러한 점에 대체로 공감하고 있는 상황이다. 미일동맹의 전략적 가치와는 무관하게, 대륙의 전진기지이면서도 중국을 보다 가까이서 관여할 수 있는 한반도의 전략적 가치를 높게 평가하기 때문이다. 다만 트럼프 행정부 등장 이후 미국의 한반도정책에 있어서 한반도에 대한 이러한 전략적 가치가 충분히 반영되지 않고 있는 이유는 최근 들어 미중 대결의 방향성을 예상하기 어려워졌고, 트럼프 대통령 자신이 소위 ‘중국 때리기’ 전략을 정치적 명운을 건 어젠다로 삼고 있으며, 특히 북한 비핵화를 둘러싼 북미협상 결과를 예상하기가 매우 어렵기 때문이다. 현재 나타나고 있는 변수들의 불투명한 요소들이 어느 정도 해소되고 나면, 한반도를 바라보는 미국의 전략적 가치는 더욱 높아질 것으로 판단된다.

이상과 같은 정책기조를 토대로 볼 때 미국의 한반도정책의 목표는 대체로 ① 한반도를 통한 동북아의 안보적 가치 보존, ② 한미동맹 및 동아시아 양자동맹의 효율적인 운영, ③ 한미 간 한반도, 지역 및 글로벌 차원의 협조체제 다각화 등을 꼽을 수 있다.

이러한 목표 달성을 통해 미국이 구체적으로 추구하고자 하는 핵심이익으로는 ① 한반도 전역에 걸친 미국의 영향력 확산, ② 북한 문제의 안정적인 관리 및 평화로운 해결을 통한 역내 리더십 강화, ③ 전시작전권 전환 이후 한미동맹의 안보적 가치 확보를 통한 대중국 관리 능력 유지, ④ 한·미·일 간 긴밀한 자유주의연대 형성과 이를 통한 미국의 동아시아 내 전략 공간 극대화, ⑤ 국제사회에서 한국의 지지를 지속적으로 확보 등을 들 수 있다.

(나) 분야별 쟁점과 전망

미국의 한반도정책을 살펴보기 위해서 크게 세 가지 영역-‘외교안보’, ‘경제사회’, ‘대북·통일’-으로 구분하여 분석한다. 그리고 이들 세 가지 정책영역을 분석하기 위해 각각 4개의 구체적인 사안을 중심으로 미국의 한반도정책을 전망해 보고자 한다.

〈외교안보 분야〉

첫째, 한반도 비핵화와 관련하여 미국은 기존의 한반도정책인 ‘북한의 완전한 비핵화’와 ‘북미관계의 점진적인 개선’을 교환하는 방식을 유지할 것으로 전망된다. 한미동맹이 가지고 있는 확실한 대북 억지역량을 유지하면서, 이러한 토대 위에서 북한의 비핵화를 점진적으로 유도할 것으로 보인다. 트럼프 행정부 등장 이후 북미협상이 과거와는 달리 예상치 못했던 극적인 상황으로 전개되고 있는 것은 사실이지만, 미국 의회와 여론의 분위기를 고려할 수밖에 없는 트럼프 대통령의 입장에서 북한 비핵화가 실질적인 성과를 거두지 못한 상태에서 북미관계 개선은 불가능해 보인다.

지금까지의 관례를 볼 때, 한반도에 위기가 고조될 때에는 미국과 중국이 한반도 문제를 놓고서 일시적으로 협조하는 모습을 보였다가, 일단 위기가 해소되면 다시 갈등적 양상을 보이는 반복적 행태가 일반적이었다. 따라서 복합적 관계에서는 미국과 중국이 각자 반드시 확보하고 싶은 이익이 무엇인가에 따라서 미국의 북한 비핵화 정책 역시 영향을 받을 것이다. 미국은 북한의 완전한 비핵화를 희망하지만, 기존처럼 한미동맹을 중심으로 한 대북 억지력을 확보할 수 있고, 한반도에 대한 전략적 영향력 유지가 보장된다면 중국과의 무리한 충돌을 감수하면서까지 북한 비핵화 정책을 추진할 가능성은 없어 보인다. 다만 김정은 집권 이후에는 북한이 오랫동안 유지

해 오던 기존의 ‘핵개발의 전략적 모호성’을 포기하고, 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile: ICBM) 개발 등 미국에게 직접적 피해를 줄 수 있는 수준의 핵무력 개발을 추진하고 있어서, 미국의 입장에서는 북미 비핵화협상이 시급한 과제가 된 것이다.

핵개발과 관련하여 북한이 ICBM 개발을 포함하여 탈한반도적 위협을 시도하고 있는 배경에는 중국의 부상과 미중경쟁이 자리 잡고 있는 것으로 보인다. 중국의 부상으로 인해 보다 치열해 지고 있는 미중갈등 구도가 궁극적으로 북한의 생존에 유리한 요소로 작용하고 있다는 판단 하에, 북한 핵위협의 강도를 더욱 높임으로써 미국으로 하여금 보다 적극적인 비핵화 답판에 임하도록 만든 것이다.⁵⁴⁾ 미국 역시 북한의 이러한 전략적 계산을 잘 이해하고 있을 것이므로, 일단은 북한과의 핵협상에 적극 임하겠지만 남한은 물론 한반도 전체 지역으로서의 영향력 확산이 전제가 되지 않는 북미관계 개선에는 응하지 않을 것이 분명해 보인다.

따라서 ‘복합적 관계’ 시나리오에서 미국의 한반도 비핵화 전략은 대체로 기존의 입장을 유지하겠지만, 북한의 탈한반도적인 핵능력이 증대했다는 점에서 이에 대한 트럼프 행정부의 적극적인 대처가 어떤 방향으로 전개될지가 핵심 사안이다. 현재로서는 미국이 차제에 형성된 북미 간 협상국면을 적극적으로 활용해서 한반도 비핵화와 북미관계 개선을 동시에 추진하겠다는 의지가 강해보이지만, 협상이 계속되더라도 북한에 대한 불신이 완전히 제거되지 않는다면 과거 수준의 북한 핵능력 관리 차원에서 협상 성과를 마무리할 가능성도 있어 보인다.

둘째, 한미동맹의 성격 변화 가능성에 대해서 생각해 볼 필요가

54) 박인휘, “김정은시대의 외교전략,” 박재규 편, 『새로운 북한 이야기』 (서울: 한울, 2018) 참고.

있다. 문재인 정부의 비핵·평화프로세스는 어떤 형태로든 한미동맹의 새로운 성격 규정을 요구하고 있다는 점에서, 미국이 미래 한미동맹 성격을 어떻게 정립할 것인가는 한국의 외교안보이익에 매우 중요한 사안이다. 미국이 맺고 있는 수많은 양자 및 다자동맹 관계 중에서 한미동맹은 특히 중국의 부상과 미중 대결 차원에서 중요한 의미를 가진다. 중국의 강대국화가 가시화될수록 미국은 한미동맹의 전략적 가치를 높이 평가하게 될 것이다. 북한 핵문제가 해결되고 북미관계 정상화가 일정 부분 진행된다면, 한미동맹의 정당성 논란이 발생할 수 있는데, 현재 한국정부가 즉각적인 통일을 목표로 하는 것이 아니기 때문에 한반도 안정 및 평화정착을 위한 한미동맹의 정당성 확보에 큰 문제는 없어 보인다. 주한미군 분담금 문제가 당분간 주요 현안으로 대두될 것이지만, 일단 이 문제는 2020년 미국 대선 이후에는 상대적으로 한미 간 타협점을 쉽게 찾을 가능성이 있다. 따라서 2019년에 시작된 방위비 분담금 협상과정이 특히 중요해 보이고, 한국정부로서도 이러한 점을 종합적으로 고려해야 할 것이다.

한편 한미동맹과 관련하여 미국은 중국의 부상에 대응하기 위해 한·미·일 군사협조체제의 중요성을 강조할 것이다. 미중 사이에 협력과 갈등이 공존하는 복합적 관계에서, 미국은 최근 한일관계의 악화를 고려하지 않을 수 없으며, 그 결과 한미동맹과 미일동맹 사이에서 차별적으로 접근할 이슈와 한·미·일 협조체제가 필요한 이슈 사이에 분명한 경계를 설정할 것으로 전망된다. 예를 들어 미일동맹을 환태평양 국가들과의 다양한 안보협력의 중심축으로 활용하고, 한미동맹의 경우 향후 중거리전략미사일 배치 등을 통해 중국을 감시하고 억지하는 전초기지로서의 역할을 강조할 가능성이 있다.⁵⁵⁾

55) Robert Sutter, *The United States and Asia: Regional Dynamics and Twenty-*

셋째, 문재인 정부 임기 이내로 예상되는 한미 간 전시작전권 전환 이후 주한미군의 성격과 역할에 대한 미 행정부의 정책을 전망할 필요가 있다. 한국정부는 현 정부 임기 내에 전작권 전환을 마무리 하겠다는 의지를 분명히 하고 있고, 한미 양국은 이와 관련한 다양하고 충분한 논의를 진행하고 있는 것으로 알려져 있다. 전작권 전환에 따른 핵심 이슈는 네 가지 정도로 평가되는데, ① 한국군이 책임을 맡게 될 연합사 지휘 체계의 문제, ② 지휘권 이전 이후의 연합 작전능력 유지, ③ 한반도 유사시 미 본토로부터의 증원 문제, ④ 유엔사와 연합사 간 관계 설정 문제 등이다. 이 중에서 첫 번째 이슈와 두 번째 이슈는 한미 양국의 노력으로 순조롭게 해결방안이 제시되고 있는 상황이고, 본토로부터의 증원 문제 및 유엔사의 지위 문제는 향후 지속적인 논쟁의 여지가 있어 보인다.

이와 관련하여 미국 정부는 원칙적으로는 전작권 전환 이후에도 한반도 안보에 대한 미국의 지원 의지에 변화가 없을 것이라고 주장하지만, 주한미군사령관의 지위 변경 가능성이나 한국군의 지휘를 받는 미군에 대한 미국 내 여론 등의 변수에 따라 향후 관련한 법적 근거를 만들 가능성이 높다. 유엔사의 지위 문제 역시 아직까지 명확한 설명이 제시되지 않은 부분이 있다. 만약 미국 행정부가 전작권 전환 이후 한국군의 작전 능력, 특히 유사시 휴전선 이북에서의 작전범위 및 성격에 대해서 적극적인 개입을 하려고 할 경우, 유엔사 지위는 매우 효과적인 법적 근거가 될 수 있기 때문이다. 현재 논란이 되고 있는 것처럼, 유엔사가 전작권 전환 이후의 한미연합사와 이해충돌을 야기할 가능성은 높지 않아 보이지만, 중국군의

First-Century Relations(Asia in World Politics), Chapter 6; Richard W. Mansbach and James M. McCormick, ed., *Foreign Policy Issues for America: The Trump Years*, Chapter 4; “美 국방장관, INF탈퇴 다음날 “아시아에 중거리미사일 배치 원해,” 『연합뉴스』, 2019.8.3., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190803046900009?input=1195m>> (검색일: 2019.10.1.) 참고.

한반도 관여와 같은 위기의 확장 가능성 차단을 위해서 미국이 유엔 사 지위 문제를 자국 중심적인 내용으로 해석할 개연성은 매우 높아 보인다.⁵⁶⁾

넷째, 미중관계의 협력적 측면과 갈등적 측면이 공존하는 상황에서, 미국이 만약 동아시아 다자안보 출현이 중국의 군사강대국화를 제도적 틀 안에서 제어할 효과적인 수단이라고 판단한다면, ‘동아시아 다자안보대화’(가칭)와 같은 협상 채널을 시작할 가능성이 있다. 하지만 만약 지금과 같은 동아시아의 공고한 양자동맹이 중국의 부상을 제어하는 데 더욱 효과적인 수단일 수 있다고 믿는다면, 현재와 같은 방식의 국가안보 관여정책을 지속할 것으로 보인다.

이상에서 살펴본 바와 같이 외교안보 부분에서는 미중 ‘복합적 관계’의 경우 미국이 중국을 암묵적으로 봉쇄하는 현재의 국면이 대체로 유지될 것으로 판단된다. 그렇다고 해서 중국을 심하게 자극할 정도의 군사적 옵션을 사용하기 보다는 동아시아지역의 주요 안보 동맹국들과의 관계를 강화함으로써 중국의 영향력 확산을 일정한 수준 안에 묶어두는 정책을 채택할 가능성이 크다. 이 과정에서 한미동맹은 핵심 안보정책 수단이 아닐 수 없다. 특히 한미 간 전작권 전환이 실현되어 최고 군사 지휘권의 변화가 이루어진다면, 한미동맹이 가지고 있던 한반도 안정 및 동북아 안정의 고유한 역할은 지속될 전망이다. 이와 관련하여 미국은 미래 한미동맹의 정체성 정립을 위한 협의 과정에서 자국의 국가이익과 입장이 적극 반영되도록 유도할 것으로 보인다.

56) “전작권 넘기는 미 유엔사로 한국군 지휘 의도?,” 『연합뉴스』, 2019.9.4., <<https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20190904018200038?did=1825m>> (검색일: 2019.10.1.).

〈경제사회 분야〉

중국의 부상 이후 전통적으로 한국의 대외관계는 안보는 미국과의 협력을 경제는 중국과의 협력을 강조한다는 인식이 자리잡고 있다. 복합적 관계 시나리오에서 미중 간 협력과 갈등의 대비가 더욱 분명해지고, 양국이 각자의 고유 영역에서 국가이익을 극대화하고자 할 때, 한국의 대미 중심적 안보이익과 대중 중심적 경제이익의 공존 현상은 대체로 유지될 것으로 보인다. 물론 한국정부가 적극적으로 추진하는 신북방경제협력과 신남방경제협력 성과에 따라 이러한 이분법적 구도에 변화가 발생할 수 있다.

다만 중국의 일대일로 정책이 일정 부분 성공을 거두어 주변국들을 중국 중심 질서에 더욱 구체적으로 편입시키게 만든다고 판단하게 된다면, 미국은 경제 부분에서는 한미 간 경제협력의 강화를 통해 ‘안보는 한미, 경제는 한중’이라는 이분법적 구도를 깨고자 할 것이다. 한국경제의 지속적인 고도화에 따라 미국은 한국에게 ‘기술집약적 산업’을 중심으로 한 협력을 강조하여, 한중경제관계와의 차별화를 시도할 것으로 예상된다. 트럼프 행정부가 제기한 인도·태평양 전략에 한국을 더욱 적극적으로 편입시키기 위해 강요할 것이고, 이 과정에서 ‘한·미·일’ 혹은 ‘한·미·일·호’ 등과 같은 아시아태평양 자유경제연대와 같은 협력체를 가시화 할 가능성이 있다.⁵⁷⁾

미국이 화웨이 사태에서 보여준 입장표명과 같이, 사적 영역의 경제활동을 안보이익으로 연계시킨 전략이 반복적으로 등장할 수 있다. 미중관계가 협력과 갈등의 공존이라는 복합적 관계 하에서 향후에 발생할 수 있는 미중 간 기술표준 대결에서 미국은 중국에 대한 전방위적 압박보다는 일부 핵심 동맹국들과 함께 중국을 공격하는

57) Alyssa Ayress, *The Quad and Free and Open Indo-Pacific*, *CFR Online Report*, November 28, 2018, <<https://www.cfr.org/blog/quad-and-free-and-open-indo-pacific>> (Accessed October 1, 2019).

양상이 될 가능성이 높고, 이 과정에서 대체로 다음과 같은 주요 이슈들이 제기될 것으로 예상된다.

첫째, 미국은 한미동맹 관계가 군사적 측면은 물론 경제사회적 측면에서도 한국의 국가이익에 중요한 영향을 미친다는 점을 적극 활용할 것으로 판단된다. 한국이 가지는 동북아 국가라는 국가정체성으로 인해 한국이 동북아 강대국 사이에서 매몰되면 될수록 미국의 입장에서 한국으로부터 확보할 수 있는 국가이익이 침해된다는 사실을 미국은 잘 알고 있다. 따라서 기본적으로 한미동맹이 안보이익을 중심으로 한 외교관계이지만 동시에 한미 간 호혜적인 경제 및 사회 분야 이익 창출을 위해 미국은 정책적 고민을 할 것이다.

둘째, 미국의 한중경제교류에 대한 시각은 어떠한가에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 과거 중국 주도의 아시아인프라투자은행(AIIB) 설립 당시 미국의 입장을 살펴보면, 초기 단계에서는 주요 동맹 파트너국가들의 참여에 대한 우려스런 반응이 있었던 것이 사실이지만, 일정 단계 이후부터는 오히려 AIIB가 글로벌 금융질서의 원칙들을 준수하도록 강조함으로써, 중국의 국제질서 지위 향상이 중국의 글로벌 가치 수용과 맞닿도록 노력하는 모습을 보인 바 있다.⁵⁸⁾ 복합적 관계에서는 이러한 미국의 반응이 더욱 강화될 전망이다.

셋째, 미국은 인도·태평양전략에 대한 한국의 참여 필요성을 확인하고자 할 것이다. 미국은 미중 사이에 놓인 한국의 전략적 입장을 이해하고 있으며, 현재 한국정부가 공개적인 입장 표명은 없지만, 경제부총리 차원에서 다양한 회의 참여 등을 통해 한국의 실질적이고 적극적인 참여를 환영하는 분위기이다. 인도·태평양전략 구

58) Scott Morris, "Responding to AIIB: U.S. Leadership at the Multilateral Development Banks in a New Era," Center for Global Development (Online Report), October 17, 2016, <<https://www.cgdev.org/publication/responding-aiib-us-leadership-multilateral-development-banks-new-era>> (Accessed October 1, 2019).

상은 일단 트럼프 행정부의 아시아전략이라는 특징을 가지므로, 한국정부의 입장에서 미국에게 지속적이고 충분한 입장 설명이 있어야 할 것이다.

사회문화 부분에서는 한미동맹이 성공적인 모델이라는 인식을 기반으로 한미동맹이 가지는 ‘가치 공유(norm & value sharing)’를 강조할 가능성이 크다. 특히 미국은 한국이 아시아에서 가장 성공한 민주주의 모델이라는 점을 확인하면서, 한미 간 다양한 인적교류, 교육, 글로벌연대 프로그램을 개발하여 한미동맹이 가지는 비군사적인 정체성을 적극 강조하는 전략을 채택하게 될 것으로 보인다. 특히 이 과정에서 중국과 갈등적 관계를 맺게 되는 영역의 어젠다를 적극 발굴하여 미국에게 유리한 한·미·일 관계를 정착시키고자 노력할 것으로 전망된다.

〈대북·통일 분야〉

대북·통일 분야의 경우 ‘복합적 관계’ 시나리오 하에서 미국은 한반도 통일 및 남북관계의 급격한 발전을 도모하기 보다는 현상유지 정책의 불가피함을 인정하고자 할 것이다. 이러한 설명은 물론 미국이 한반도 평화통일을 지지하지 않는다거나 혹은 한반도 비핵화에 무관심하다는 의미는 아니다. 다만 미중 복합적 관계에서 한반도는 협력과 갈등의 가능성이 동시에 작용하는 지역으로서의 특징이 더욱 두드러질 것이기 때문이다.

이러한 시나리오에서 만약 중국이 현재 진행되고 있는 한반도 비핵·평화프로세스가 자국에게 불리한 결과를 가져다 줄 것으로 판단하게 된다면, 중국은 어떤 의미에서 향후 전개될 북미 간 협상의 방해자(spoiler)가 될 수도 있는데, 미국은 이러한 상황 발발의 가능성에 대비하고 있을 것으로 보인다. 구체적인 이슈와 관련한 전망은

다음과 같다.

첫째, 한반도 평화체제에 대한 미국의 입장은 북한 비핵화와 깊이 연동될 가능성이 있다. 북한에 대한 신뢰형성을 전제로, 기본적으로 미국은 한반도 평화체제에 찬성하겠지만, 평화체제 논의는 다양한 과제들을 포함하고 있다. 핵심적으로 세 가지 문제들-즉, ① 북한 비핵화 진행 방향 및 속도, ② 북미 간 적대관계 청산 과정, ③ 동북아 지역 차원의 평화체제 논의 등-이 제기될 수 있는데, 미국은 중국과의 무리한 갈등을 피하면서 이러한 이슈들을 미국 주도로 해결하고자 최선을 다할 것이다.

둘째, 북미수교를 별도의 문제로 생각해 볼 필요가 있다. 미국의 입장에서 보자면, 한반도 문제 해결의 최종 단계는 북미관계의 완전한 개선으로 간주하고 있기 때문에, 이 문제가 중국과의 협력적 차원으로 연결될 것인지 혹은 갈등적 차원으로 연결될 것인지를 둘러싼 전략적 고민이 수반될 것이다. 복합적 관계에서 중국이 북미관계 개선을 미국의 한반도 전역으로 영향력을 확장하는 결정적인 기회로 받아들인다면 한반도는 더욱 첨예한 미중 갈등의 상징이 될 것이다.

셋째, 북일수교를 포함하여 북한이 동북아국가로서의 완전한 멤버십을 확보하는 문제와 관련한 미국의 입장은 무엇일까? 미국은 북한이 국제적 책임감을 준수할 준비만 되어있다면, 중국의 반발을 최소화하면서 북한의 정상국가화 과정을 지원하기 위해 다양한 정책 옵션을 구상할 것이다. 이는 물리적 충돌 가능성을 배제하면서 북한 문제를 해결할 가장 효과적인 방안이기 때문이다.

넷째, 한반도 통일에 대한 미국의 입장이 무엇인가에 대해서 분석할 필요가 있다. 다양한 자료들에 의하면 한국 국민들은 주변 4강 중에서 미국이 한반도 통일을 가장 적극적으로 지지하는 국가인 것으로 인식하고 있다.⁵⁹⁾ 다른 두 개의 시나리오와 비교하여 복합적

관계에서는 한반도 통일 가능성이 가장 높다고 볼 수 있는데, ‘전략적 갈등’의 경우 미국의 영향력이 확장되는 한반도 통일을 중국은 끝까지 반대할 것이고, ‘제도적 협력’의 경우 미국과 중국이 모두 동의할만한 한반도 통일 과정을 도출하는 일은 상대적으로 오랜 시간을 필요로 할 것이기 때문이다.

〈표 III-1〉 복합적 관계 시 미국의 동아시아·한반도정책과 쟁점

구분	주요 내용	
동 아 시 아 차 원	정책목표와 이익	<ul style="list-style-type: none"> • 대중견제 <ul style="list-style-type: none"> - 중국의 지역패권국으로의 성장을 견제 • 미국의 동아시아 개입을 강화하면서 이슈별로 중국과 타협 <ul style="list-style-type: none"> - 미국의 군사적 우위 하에 이슈별(경제, 기술 등) 대중 타협
	대중(對中) 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 중국의 확장정책을 견제 <ul style="list-style-type: none"> - 중국의 역내 배타적 블록 형성을 견제 • 미국 주도 질서 유지를 위해 중국의 도전을 억제 <ul style="list-style-type: none"> - 주요 분쟁지역에 대한 중국의 도전 봉쇄, 여타 영역에서 협력 가능성 모색
	외교안보 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 압도적 군사우위 유지 및 동맹 유지 <ul style="list-style-type: none"> - 중국의 군사현대화를 견제하면서 아시아 동맹국들 및 전략 파트너들과의 관계 강화 • 중국 군사현대화의 투명성 요구 및 군사협력 병행 <ul style="list-style-type: none"> - 분쟁방지 및 평화적 해결을 위한 대중 협력도 추진
	경제사회 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 미국 중심의 경제아키텍처 유지 및 중국의 경제블록화 방지 <ul style="list-style-type: none"> - 중국의 일대일로가 미국과 동맹국을 배제하고 참여국들을 복속시키지 않도록 견제 • 신중한 경제사회적 상호의존 모색 <ul style="list-style-type: none"> - 무역분쟁의 성공적 해결 및 향후 미중 경제협력 강화 추진
한 반 도 차 원	정책목표와 이익	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도를 통한 동북아의 안보적 가치 보존 <ul style="list-style-type: none"> - 한미동맹 및 동아시아 양자동맹의 지역안보 기능 강화 • 한미 간 한반도와 지역 및 글로벌 차원의 협조체제 다각화 <ul style="list-style-type: none"> - 중국 부상에 따라 한반도의 전략적 가치는 더욱 증대 - 전작권 전환 이후 한미동맹의 안보적 가치 확보를 통한 대중국 관리 능력 유지

59) 박영호 외, 『한국의 대미국 통일외교 실태』 (서울: 통일연구원, 2013).

구분	주요 내용
	<ul style="list-style-type: none"> ● 한반도 전역에 걸친 미국의 영향력 확산 <ul style="list-style-type: none"> - 한반도 비핵화와 연관되어 있다는 점에서, 중국과의 관계를 고려하며 추진 - 북한 문제의 안정적인 관리 및 평화로운 해결을 통한 역내 리더십 강화 ● 한·미·일 간 긴밀한 자유주의연대와 이를 통한 미국의 동아시아에서의 전략 공간 극대화 <ul style="list-style-type: none"> - 국제사회 주요 이슈 관리에서 한국의 지지를 지속 확보
외교안보 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> ● ‘북한의 완전한 비핵화’와 ‘북미관계의 점진적인 개선’을 교환하는 방식을 유지 ● 한미동맹의 미래 정체성 확보 관련 양국 합의 가능 <ul style="list-style-type: none"> - 한·미·일 군사협력체제의 중요성 강조 ● 전략권 전환 관련, ‘한반도 유사시 미 본토로부터의 증원 문제’와 ‘유엔사와 연합사 간 관계 설정 문제’에 대한 미국의 전략적 고민 증대 ● 가치 ‘동아시아 다자안보대화’와 같은 협상 채널을 시작 가능, 다만 역내 양자동맹을 여전히 선호
경제사회 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> ● 한국의 대미 안보이익과 대중 경제이익 공존은 불가피 ● 인도·태평양전략 관련 ‘한·미·일’ 혹은 ‘한·미·일·호’ 등 아시아 태평양 자유주의연대와 같은 협력체제 가시화 ● 한국을 통해 간접적으로 중국의 글로벌 가치 수용을 압박
대북·통일 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> ● 한반도 통일 및 남북관계의 급격한 발전보다 현상유지 선호 ● 한반도 평화체제에 대한 미국의 입장은 북한 비핵화와 연동 <ul style="list-style-type: none"> - 북미수교의 경우 이 문제가 중국과의 협력적 차원으로 연결될 것인지 혹은 갈등적 차원으로 연결될 것인지를 둘러싼 전략적 고민이 수반됨. - 중국이 북미관계 개선을 미국의 영향력을 한반도 전역으로 확장하는 결정적인 기회로 받아들인다면 한반도는 더욱 첨예한 미중 갈등의 상징이 될 것 ● 미국은 북한이 국제적 책임감을 준수할 준비만 되어있다면, 중국의 반발을 최소화하면서 북한의 정상국가화 과정을 지원하기 위해 다양한 정책 옵션을 구상 ● 한국 국민들은 주변 4강 중에서 미국이 한반도 통일을 가장 적극적으로 지지하는 국가인 것으로 인식

자료: 연구진 작성

나. 중국의 정책목표와 분야별 쟁점

(1) 동아시아 차원

(가) 정책목표와 이익

미국과 중국이 경쟁을 강화하면서도 협력 또한 계속해서 유지하는 복합적 관계에서 중국은 ‘점진적 부상 전략’을 추구할 가능성이 크다. 점진적 부상 전략이란 중국이 동아시아에서 계속해서 영향력 확장을 추구하되 상황에 맞춰 그 속도를 조절함으로써 부상 전략으로 인해 초래될 수 있는 갈등과 충돌을 관리하고 통제하는 전략이라고 할 수 있다. 이는 중국이 여전히 국력이 상대적으로 열세에 있는 상황에서 미국과의 전면적 충돌을 초래하지 않고 강대국이 되기 위한, 중국의 용어를 빌리면 ‘평화적으로 부상’하기 위한 선택인 셈이다. 이러한 중국의 시도는 ‘2021년 전면적 소강사회 건설, 2035년 사회주의 현대화 실현, 2049년 사회주의 현대화 강국 건설’이라는 구상에서 잘 드러난다. 즉, 중국은 단계적 목표를 설정하고 실현하는 점진적 방식을 통해 부상을 실현하는 과정에서 초래될 수 있는 갈등을 최소화하려 한다.

점진적 부상 전략에서 중국의 중요 이익은 지역안정의 유지와 함께 핵심이익의 확보가 될 것이다. 또한 중국은 상황에 맞춰 지역에서 자신의 이익을 확장하고 다극화도 계속해서 추진함으로써 미국의 영향력을 약화시키는 이른바 동아시아 질서의 개혁도 추구할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 중국 중심의 질서를 본격적이고 전면적으로 추구한다는 목표는 자제할 것이다.

중국은 무역 분쟁을 계기로 급격하게 고조된 미국과의 갈등을 완화시킬 동인을 갖는다. 이는 무엇보다도 경제적 필요성 때문이다. 통상적으로 미중 간의 경제관계가 상호의존으로 규정되지만 현실적

으로 중국의 대미의존이 미국의 대중의존보다 더 현저한 것이 사실이다. 따라서 미국과의 관계를 안정시키는 것은 경제발전을 계속해서 추구해야 하는 중국에게 보다 더 시급한 과제다. 아울러 중국은 미국과의 안정적 관계를 복원시킴으로써 경제발전에 필요한 지역안정을 확보할 수 있다. 여기에 더해 미국과의 관계를 안정시키는 것은 중국 국내적으로 현 시진핑 지도부의 정당성을 강화하는 데도 기여할 것이다.

이처럼 중국은 미국과의 협력을 추구하는 동시에 자신의 핵심이익도 확보하려 시도할 것이다. 중국의 핵심이익의 범위를 둘러싸고 다양한 논쟁과 혼선이 존재했지만 이후 드러난 중국의 행태는 중국 체제의 안정과 발전, 중국의 영토와 주권뿐 아니라 남중국해까지 포함함을 보여준다. 복합적 관계에서 중국은 미국과의 타협을 통해 이러한 이익을 확보하길 원할 것이다. 즉, 미국이 중국의 독자적 세력권까지는 인정하지 않는다 해도 인권문제나 티베트, 신장문제 등을 거론하지 않음으로써 중국의 상황과 현실을 인정해주길 기대할 것이다. 여기에 더해 미국이 남중국해에서의 중국의 주권도 인정해주길 희망할 것이다. 이러한 사실은 G2 구상을 거부했던 중국이 ‘신형 대국관계’ 구상을 통해 미국과의 강대국 협조체제 구축을 제안한 데서 단적으로 확인된다. 중국에게 있어서 미국과 협력하는 중요한 조건은 미국이 중국의 핵심이익을 인정하는 것이다. 물론 이러한 중국의 시도는 현상을 유지하려는 미국과의 갈등을 촉발시키는 요인으로 작용할 것이다. 그러나 중국은 미국이 이러한 중국의 시도를 현실로 인정해야 한다고 기대한다.

나아가 중국은 미국과의 관계가 전반적으로 안정될 경우, 또는 미국과의 본격적 갈등을 촉발시키지 않는 선에서 살라미 전략을 통해 자신의 핵심이익을 확보하고 나아가 자신의 영향력 확대도 계속해

서 추구할 가능성이 크다. 여기에는 남중국해에서의 지배권 강화, 군사력 증강 시도, 그리고 경제카드의 적극적 활용 등이 포함된다. 즉, 중국은 자국의 증대된 힘을 활용하여 핵심이익을 확보하려 시도하면서 미국이 이러한 시도를 용인하기를 원할 것이다. 이것이 중국이 미국과 협력하는 이유인 것이다. 그러나 현실적으로 이러한 중국의 시도는 동아시아 현상의 점진적 변경을 의미한다는 점에서 미국의 우려와 반응을 촉발시킬 가능성이 크다. 중국이 동아시아에서 기존 질서를 개혁하려 들에 따라 미국과의 경쟁은 계속될 것이다.

(나) 분야별 쟁점과 전망

〈대미(對美)정책〉

‘점진적 부상 전략’을 추구하는 중국의 대미정책은 미국과의 관계를 관리하면서 동시에 장기적 경쟁을 통해 대등성과 우위를 확보하는 목표를 추구할 것이다. 중국이 미국과의 관계를 관리한다는 것은 양국관계의 안정을 유지하는 동시에 미국으로부터 자신의 핵심이익을 인정받는 것을 포함한다. 또한 장기적 대등성 및 우위의 확보는 미국과의 강대국 협조체제 구축과 국제질서의 다극화 실현을 의미한다.

중국의 입장에서 미중관계의 안정을 유지하는 기반은 미국과의 협력 필요성과 가능성을 계속해서 발굴하고 유지하는 것이 될 것이다. 중국은 상호의존이라는 경제적 필요성과 국제문제를 관리하고 해결할 필요성을 매개로 미국과의 협력을 복원하고 유지하려 시도를 계속할 것이다. 구체적으로 중국은 무역 및 투자를 포함하여 미중 경제관계의 재균형(rebalancing)을 추진하고 나아가 북한 핵문제 등 지역 핫이슈에도 개입함으로써 지역의 안정을 유지할 필요성을 들어 미국과 협력을 유지하려 시도할 것이다. 아울러 중국은 동아시아

아지역에서 우발적 충돌방지와 위기관리체제 구축을 명분으로 미국과의 협력이나 공조도 모색할 수 있다. 여기에 더해 조건이 허락할 경우 거버넌스 방면에서의 협력도 강화할 수 있을 것이다. 즉, 향후 미국에서 다자주의와 국제적 협력을 강조하는 민주당이 정권을 장악할 경우 중국과의 협력이 일정 정도 복원될 가능성이 있다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 중국은 미국과의 협력을 복원하는 데 있어 점증하는 어려움에 직면하게 될 가능성이 크다. 트럼프 행정부의 대중정책은 경제협력이나 지역의 문제에 대한 협력의 필요성을 근거로 미중관계를 관리하고 협력을 유지하려는 중국의 시도가 장애에 직면할 것임을 잘 보여준다. 트럼프 행정부가 ‘미국 우선주의’를 추구함에 따라 양국 간 협력을 지속시킬 수 있는 분야는 크게 줄었다. 경제협력은 물론이고 기후변화나 북한 핵문제 등 그동안 양국 간 협력을 지탱시켰던 이슈들은 이제 더 이상 양국 간 협력을 촉진시키는 요인으로 작동하지 않고 있다. 그렇다고 새로운 협력의 영역이나 이슈가 출현한 것도 아니다. 여기에 더해 무역분쟁으로 확대된 양국 간 전략적 불신은 향후 미중협력의 범위와 정도를 더욱 제약하는 요인으로 작용할 것이다. 따라서 복합적 관계 하에서 미중 간 협력은 더욱 축소될 가능성이 크다. 실제로 중국 내에서도 이러한 인식이 제기된다. 한 전문가가 지적하듯, 미국과 중국이 전략적 대타협을 도출하는 것은 쉽지 않으며, 그 이유는 미국이 중국을 수용하는 것이 쉽지 않기 때문이다.⁶⁰⁾

이러한 현실에도 불구하고 중국은 미국과의 협력 필요성을 계속해서 강조할 것이다. 이는 미국의 대중정책이 본격적인 봉쇄로 나아가는 것을 방지하려는 의도 때문이다. 따라서 중국은 미국과의 관계를 관리하기 위해 필요한 경우 동아시아에서 미국의 존재와 역할을

60) 凌胜利, “拒优战略: 中美亚太主导权竞争,” 『当代亚太』, 2017年 1期, p. 126.

일정 정도 수용하거나 묵인함으로써 미국과의 관계가 본격적 대결 구도로 나아가지 않도록 시도할 수 있을 것이다. 한 전문가는 중국이 자신이 선호하는 다자안보체제와 미국의 동맹체제와의 공존방법을 찾음으로써 상호배척 혹은 ‘중러 대 미일’의 신냉전 국면이 출현하는 것을 방지하려 시도할 필요성을 지적한다. 즉, 미중 양국 간 경쟁을 ‘건강하고 양성적’인 것으로 만들어냄으로써 신냉전이 촉발되는 것을 방지해야 한다는 주장이다.⁶¹⁾

이처럼 미국과의 협력을 계속해서 추구하면서도 동시에 중국은 자신의 영향력을 확대하려는 노력도 계속할 것이다. 다시 말해 중국은 미국과 협력하면서도 동시에 미국으로부터 자신의 이익을 인정받고 또 지역에서 자신의 영향력을 확대하려는 시도를 계속할 것이다. 이러한 사실은 이미 드러난 바 있다. 가령, 2013년 시진핑 국가주석이 미국 방문 시 오바마 대통령과의 정상회담에서 미국에 신형 대국관계 수립을 제안하면서 ‘충돌하지도 않고, 대항하지도 않는다(不衝突, 不對抗)’는 원칙을 제시한 바 있다.⁶²⁾ 이와 관련하여 한 전문가는 이것이 곧 미국과의 투쟁을 포기함을 의미하지 않고, 오히려 중국의 ‘관방’이 핵심이익을 옹호하고 평등호혜와 협력을 촉진하기 위해 투쟁이 필요하다고 인식한다고 지적한다.⁶³⁾ 다른 전문가 또한 중국이 상대적으로 약자이지만 모든 문제에서 미국의 의지를 추종할 필요가 없다고 지적한다. 대신에 그는 보다 능동적인 대미정책을 통해 대등한 대미관계를 구축할 필요성을 제기한다. 즉, 미국과의 관계 안정을 추구하면서도 동시에 ‘협력+관리+관여+형성’이라는

61) 杨文静, “中美亚太‘竞争性共处’模式探析,” 『现代国际关系』, 2019年 3期, p. 37.

62) “中美元首同意共建新型大国关系：不冲突不对抗,” 『中央电视台网』, 2013年 6月 9日, <<http://news.cntv.cn/2013/06/09/ARTI1370735572263151.shtml?eje9ce>> (검색일: 2019.9.1.).

63) 孙建国, “坚定不移走中国特色国家安全道路,” 『国际问题研究』, 2015年 2期, pp. 1~11.

보다 적극적인 수단을 통해 호혜적 관계를 구축해야 한다는 주장이다.⁶⁴⁾ 이러한 주장은 중국이 미국의 대중정책을 일방적으로 추종하기보다 자신의 이익과 목표에 따른 대미전략을 추구할 가능성을 제시한다.

여기서 복합적 관계에서 중국이 미국과의 경쟁을 회피하지 않을 가능성을 찾을 수 있다. 중국은, 아래에서 논의하듯, 미국이 압도적인 우위에 있는 군사력 격차를 좁히려는 시도를 계속할 것이다. 그러나 중국은 미국과의 경쟁과 관련하여 군사안보적 경쟁보다 경제적 경쟁에 집중할 것이다. 이는 경제적 분야에서 상대적으로 우위에 있다는 중국의 판단과 무역분쟁으로 인해 경제적 경쟁의 중요성이 더욱 제고되었기 때문이다. 미국과의 무역분쟁을 통해 중국은 ‘시장을 통해 기술을 획득’하는 전략에 한계가 존재함을 깨달았다. 이에 따라 중국은 경제와 과학기술의 자주와 혁신 능력을 강화하려는 노력을 전개할 가능성이 크다.

나아가 중국은 상황에 따라 미국과 국제규범과 가치 경쟁을 전개할 가능성도 있다. 지금까지 국제규범과 가치 경쟁은 미국에 유리한 것으로 인식되었다. 그러나 미국 우선주의를 내세운 트럼프 행정부가 출범한 이후 미국이 취한 일련의 조치들은 중국에게 이 분야에서도 경쟁하도록 자극할 가능성을 제기했다. 실제로 트럼프 행정부가 환태평양경제동반자협정(TPP)과 파리기후변화협약 등 국제적 합의를 파기하고 일방주의를 추구함에 따라 중국은 국제무대에서 새로운 경제세계화와 자유무역의 수호자로서의 이미지를 구축하려 시도하기 시작했다.

이러한 중국의 대미정책은 미중관계의 복합적 성격을 반영하는

64) 王鸿刚, “新阶段的中美战略博弈与中国对美战略,” 『现代国际关系』, 2019年 3期, pp. 17~18.

것이지만, 동시에 복합적 성격을 더욱 강화시키는 결과로 이어질 수도 있다. 즉, 중국이 협력과 경쟁의 양면성을 모두 포괄하는 대미정책을 추구함에 따라 미국 또한 중국과의 복합적 관계에 대한 인식과 확신을 더욱 강화하게 될 것이다.

〈외교안보 분야〉

첫째, 중국은 동아시아 차원에서 자국의 정책목표를 달성하기 위해 ‘권리확보’와 안정유지 사이의 균형을 추구할 것이다. 남중국해나 동중국해 문제 등 영토문제와 관련하여 중국은 권리확보를 강조하는 강경론과 안정을 강조하는 온건론 사이의 균형을 회복함으로써 이미 확보한 권리를 수호하면서 상황을 관리하려 시도할 것이다. 즉, 이 지역에서 인공섬을 건설하는 등 이미 상당한 지위를 확보한 상황에서 균형전략으로의 회귀를 통해 지역에서의 상황을 관리함으로써 미국과의 본격적 충돌이 발생하는 것을 방지하려는 시도이다. 시진핑 국가주석은 2019년 6월 상트페테르부르크 국제경제포럼에서 “우리는 이미 존재하는 것을 존중하고 또 향상시키기 위해 최선을 다해야 한다”고 지적했는데,⁶⁵⁾ 여기서 중국이 현상유지를 통해 미국과의 관계가 추가적으로 악화되는 것을 막고 또 관계를 복원하기 위해 시도할 가능성을 목격할 수 있다.

중국은 이러한 기조를 남중국해와 동중국해 문제에 적용함으로써 지역의 안정을 도모할 수 있다. 널리 알려진 것처럼 미국은 2015년 이후 중국이 통제하는 난사군도와 시사군도에 대한 중국의 주권주장을 반박하기 위해 항행의 자유 작전을 강화해왔다. 오바마 행정부 시기 4회에 머물렀던 항행의 자유 작전은 트럼프 행정부 들어 그 숫

65) “China, US too Intertwined to ‘Break Up’ despite Trade War, Xi Jinping Says in Russia,” *South China Morning Post*, June 9, 2019.

자가 배 이상 증대했다. 이러한 미국의 행동으로 인해 중국은 남중국해에서의 해상 충돌 가능성을 우려하기 시작했다. 가령, 베이징 대학 해양연구원(北京大學海洋研究院)은 2019년에 발표한 보고서에서 트럼프 행정부가 군부에 더 많은 결정권을 위임함으로써 우발적 충돌의 가능성을 제고시켰다고 규정했다.⁶⁶⁾ 다른 중국의 전문가들 또한 군사 분야에서 미국과의 연계를 계속해서 유지하고 이미 합의한 ‘이견과 위기관리 조치’를 집행할 필요성을 강조한다.⁶⁷⁾

여기서 중국이 상황을 관리하는 전략을 추구할 가능성을 목격할 수 있다. 대표적 현실주의자인 옌쉐통(閻學通)조차도 중국이 전략 조정을 통해 아세안 국가와 관계를 개선하고 또 이를 통해 남중국해에서의 정치적 역량 대비를 변화시킬 필요성을 강조하는데, 남중국해 문제와 관련하여 중국을 지지하는 국가의 숫자를 늘리는 것이 경제이익이나 주권문제보다 더 중요하다는 주장이다.⁶⁸⁾ 실제로 중국은 2017년 이후 남중국해 문제에서 아세안과 남중국해행동규약(Code of Conduct: CoC) 제정 협상에 적극적으로 임하기 시작했다. 이는 동아시아의 평화유지세력으로서 이미지를 형성하려는 시도인 셈이다. 이처럼 관리전략을 통해 미국과의 갈등이 계속해서 증폭되는 상황을 피하고 동시에 지역 국가와의 관계도 안정시키려 시도하되, 일단 미국과의 관계가 안정될 경우에는 다시 살라미 전략을 통해 권리확보에 나설 수 있다.

반대로 이러한 상황관리 시도에도 불구하고 미국이 인도·태평양 전략 구상을 본격적으로 추진함으로써 중국을 봉쇄하려 할 경우 중

66) 胡波·刘琳·唐培, “南海局势: 回顾与展望,” 北京大学海洋研究院, 2019年 4月 8日, <<http://scspi.pku.edu.cn/yjbg/445137.htm>> (검색일: 2019.10.1.).

67) 楚树龙·陆军, “美国对华战略及中美关系进入新时期,” 『现代国际关系』, 2019年 3期, p. 28.

68) 阎学通, “中国崛起面临的安全战略挑战,” 『环球时报』, 2017年 2月 23日.

국은 남중국해의 군사화를 부분적으로 진전시킴으로써 대응할 수도 있다. 이 또한 미국의 행동을 제어하는 데 그 목적이 있다. 이처럼 중국이 목표와 관련하여 유연성을 가지고 있다는 사실은 중국 국방부 산하 한 연구기구의 군인 신분 연구자가 “중국의 군사력이 증대됨에 따라 도발을 격퇴하기 위한 더 많은 행동을 취할 수 있다”는 지적을 통해 남중국해에서의 군사적 행동에 대한 중국군의 자제력이 약화될 수 있다고 경고한 데서 확인된다.⁶⁹⁾ 여기서 미중관계의 복합성이 중국의 대응조치에도 불확실성과 유동성을 초래할 수 있음을 목격할 수 있다.

둘째, 복합적 관계 시나리오에서 중국은 동아시아 차원에서 지역 국가와의 협력을 통해 미국 동맹체제의 약화를 추구할 것이다. 미국의 동맹체제에 대한 중국의 부정적 인식은 잘 알려져 있다. 중국의 한 전문가는 아태 지역에서의 미국의 동맹체제가 중국의 부상과 발전을 위한 안보환경 개선을 어렵게 하고 미중 간 비대칭성을 촉발시킨다고 규정한다.⁷⁰⁾ 즉, 중국이 미국과의 대등성을 확보하는 것을 어렵게 만든다는 주장이다. 따라서 미국 동맹체제의 역할을 줄이는 것은 중국이 부상할 수 있는 공간을 확대하고 중국의 영향력을 강화하는 데 기여하는 것으로 간주된다.⁷¹⁾ 여기서 중국이 미국의 동맹체제를 약화시키려 시도할 가능성을 목격할 수 있다.

현실적으로 복합적 관계 시나리오에서 중국은 미국의 동맹체제를 직접 겨냥하기보다 간접적 방법을 동원함으로써 미국과의 갈등이 본격화되는 것을 회피하려 시도할 가능성이 크다. 대표적으로 중국은 경제협력을 통해 미국의 동맹국과의 관계를 강화함으로써 동맹

69) Liu Zhen, “US, China ‘At Greater Risk of Military Incidents’ in South China Sea, Chinese Think Tank Tarns,” *South China Morning Post*, April 10, 2019.

70) 周方银, “美国的亚太同盟体系与中国的应对,” 『世界经济与政治』, 2013年 11期, p. 18.

71) 위의 글, p. 24.

체제를 분화시키려는 노력을 이어갈 것이다. 아울러 미국 주도 동맹 체제의 효용성을 약화시키려는 노력도 전개할 것이다. 이와 함께 다자안보체제를 강조하고 또 아시아 안보관과 같은 대체적 안보개념을 제공함으로써 동맹체제를 초월하려는 노력도 이어갈 것이다.

이 가운데서도 초점은 경제력을 활용하여 지역 국가와의 관계를 개선하는 것이 될 것이고, 그 핵심 지역은 아세안(ASEAN)에 집중될 것이다. 미국의 동맹국인 한국과 일본 등이 포진한 동북아에 비해 동남아는 상대적으로 중국이 경제력을 활용할 여지가 큰 전략지대이다. 이 지역에서 중국은 경제력을 활용하여 관계를 개선하고, 이를 바탕으로 다시 관계를 비전통적 안보 영역으로, 그리고 궁극적으로는 전통적 안보영역으로까지 확장함으로써 지역의 지지를 확보하고 또 영향력도 제고시키려 할 것이다.

보다 구체적으로 중국은 자국에 비교적 우호적이라고 판단하는 캄보디아, 라오스, 태국, 말레이시아 등과의 관계를 개선하고 이를 활용하여 다른 아세안 국가들에게도 영향력을 행사하려 시도할 것이다. 이러한 시도를 통해 중국은 이 지역에서 미국의 영향력을 약화시키려 시도할 것이다. 실제로 중국은 아세안과 남중국해 행동규약 제정을 위한 협상에서 “관련 국가의 의사에 반해 역외국가와 공동으로 군사훈련을 실시하지 않는다”는 취지의 조항을 포함시키자고 제안한 것으로 알려진다.⁷²⁾ 이는 아세안과의 관계 증진을 통해 미국의 영향력을 약화시키려는 시도의 일환인 셈이다. 아울러 중국은 이러한 관계개선이 많은 동남아 국가들로 하여금 미국의 인도·태평양 전략 구상에 참여하는 것을 자제하도록 할 것이라고 판단한다.

72) Mark J. Valencia, “Consequences Of The US-China Contest For Asia,” *Eurasia Review*, January 26, 2019, <<https://www.eurasiareview.com/26012019-consequences-of-the-us-china-contest-for-asia-analysis/>> (Accessed May 30, 2019).

셋째, 복합적 관계 시나리오에서 중국은 미국과의 경쟁이 충돌로 확산되는 것을 방지하려 노력하겠지만, 동시에 불가피한 경쟁에 대비하기 위한 시도로서 점진적 국방 현대화를 통한 군사력 증강을 계속해서 추구할 것이다. 여기서 중국이 국방 현대화를 통한 군사력 증강을 계속해서 추구할 가능성을 목격할 수 있다. 무엇보다도 남중국해와 대만문제에서 주권과 안보 이익을 수호할 필요성이 군사력을 계속해서 강화하도록 작용할 것이다.⁷³⁾

군사력 증강은, 앞에서 지적한 것처럼, 미국이 중국의 의도를 존중하지 않을 경우에 대비하는 중국판 헤징전략이자 동시에 미국과의 장기적 대등성과 우위를 확보하기 위한 시도이기도 하다. 중국은 협력과 관계안정 시도를 통해 미국으로 하여금 자신의 이익을 존중하도록 유도하려 한다. 그러나 미국이 이러한 시도에 부응하지 않을 경우에 대비하기 위해서 군사력 증강을 지속할 것이다. 즉, 미국에게 중국의 이익을 존중하도록 강요하려는 시도인 셈이다. 여기에 더해 중국은 장기적으로 미국과의 대등성 및 우월성 확보에도 군사력 증강이 중요하게 작용할 것이라고 판단할 것이다. 마지막으로 강대국으로서의 외교정책과 국제적 지위에 대한 중국의 열망이라는 국내적 요인 또한 군사력 증강의 동인으로 작용할 것이다.

군사력 증강의 방향은 시진핑 시기 들어 취해진 조치에서 그 단서를 찾을 수 있다. 중국은 군구(軍區)를 전구(戰區)로 전환하고 해상과 공중에서 작전할 수 있는 통합작전 능력을 제고시키며 로켓군을 창설하는 등 전력 강화를 위한 시도를 전개해왔다. 여기에 더해 군 내부의 부패를 척결함으로써 전투태세를 강화하고 또 해외로 힘을 투사하려는 시도도 전개해왔다. 이러한 시도는 시진핑 체제가 미국

73) 楚树龙·陆军, “美国对华战略及中美关系进入新时期,” 『现代国际关系』, 2019年 3期, p. 28.

이 군사적으로 동아시아를 독점적으로 지배하는 상황을 종식시키려는 의도를 지남을 보여준다. 중국의 군사력 증강의 초점은 남중국해 제1도련선 내에서 미국과의 군사력 균형을 유지하는 데 집중된다. 이를 위해 중국은 ‘반(反)접근·지역거부(A2AD)’ 능력을 강화시키려는 시도를 전개해왔다. 즉, 중국의 연안지방에 재래식 미사일을 집중적으로 배치하고 새로운 해군함정을 취역시키는 등 미국이 남중국해에 자유롭게 접근하지 못하게 함으로써 이 지역을 미중 양국 가운데 어느 국가도 주도권을 장악하지 못하는 위험지역(no man’s land)으로 만들려는 전략을 추구해왔다. 또 중국이 통합작전 능력을 제고시키기 위한 시도를 강화한 것도 제1도련선을 돌파하기 위한 능력의 확보와 밀접하게 연계된다. 향후 중국은 점진적으로나마 남중국해의 광범위한 지역에서 기지를 설립하고 강화하려는 노력을 이어갈 것으로 예상할 수 있다.

아울러 중국은 확장되는 국익을 수호하기 위해 해외로 힘을 투사할 수 있는 능력을 제고하는 데도 투자해왔다. 해외에 산재해 있는 자원, 국민, 시설, 해로 등을 보호할 필요성을 명분으로 중국은 장거리에서 작전할 수 있는 해·공군 능력을 건설하려 시도해왔다. 가령, 중국은 일대일로 추진 과정에서 국익확보와 안보위협에 대한 대응을 명분으로 힘을 투사할 수 있는 능력을 제고시키려 시도해왔다. 중국 국방부장 웨이펑허(魏鳳和)는 2018년 파키스탄 군 관리와의 면담에서 중국이 일대일로 프로젝트에 대한 안전을 보장할 준비가 되어 있다고 밝힌 바 있다.⁷⁴⁾ 아울러 중국은 러시아, 싱가포르, 파키스탄 등과 연합훈련도 시행해왔다. 모두가 해외로 힘을 투사하는

74) Frank O’Donnell, “China Deepens Militarization of One Belt, One Road initiative,” *Axios*, April 24, 2018, <<https://www.axios.com/china-deepens-militarization-of-one-belt-one-road-initiative-889c773b-cd8b-4af4-95e7-ce0142c3a427.html>> (Accessed April 24, 2018).

능력을 제고하고 해외로 원정군을 파견할 수 있는 능력을 확보하려는 시도이다. 이러한 시도에 힘입어, 미국의 일부 전문가에 따르면, 중국은 2030년까지 제한적 범위와 수준에서 해외 원정군을 파견할 수 있는 능력을 갖추게 될 것으로 전망된다. 인명 구조와 소개 작전뿐 아니라 해로 방어, 반테러, 제한적 안정화 능력 등을 갖추게 될 것이라는 평가다.⁷⁵⁾ 이는 중국이 점진적 방식을 통해서도 강대국 지위에 걸맞은 해외 개입 능력을 구비할 수 있음을 제시한다.

이러한 시도는 중국의 군사력 현대화 시도가 동아시아에서 미국의 군사적 우위를 약화시키는 결과로 이어질 가능성을 제기한다. 다시 말해 미국은 이 지역에서의 전쟁에서 승리하기 위해 힘을 투사하는데 어려움을 경험할 가능성이 있다. 실제로 미국 트럼프 행정부의 국방전략을 검토하기 위해 구성된 의회의 한 위원회는 미국의 군사력 우위가 이미 전환점에 도달했다며 향후 미중 간 군사력 균형에 심대한 변화 발생 가능성을 경고했다.⁷⁶⁾ 이는 동아시아지역에서 미국의 군사적 우위가 더 이상 확실하지 않을 가능성을 제시한다. 이러한 군사력 우위의 상실은 미국의 이익과 안보뿐만 아니라 동아시아 질서에도 심대한 파급효과를 초래할 것이다. 무엇보다도 이는 동아시아에 대한 미국의 공약을 약화시키는 반면에 중국의 영향력을 증대시킬 가능성을 제시한다. 만약 동아시아에서 전쟁에 개입하려는 미국의 의지가 약화될 경우, 중국에 대한 봉쇄에 참여하려는 지역국가의 의지도 줄어들 것이다. 이는 동아시아에서 미국의 우위인 군사력 격차를 메움으로써 미 동맹국들로 하여금 위험회피전략을

75) Alexander Sullivan and Andrew S. Erickson, "The Big Story Behind China's New Military Strategy," *The Diplomat*, June 5, 2015.

76) The National Defense Strategy Commission, "Providing for the Common Defense: The Assessments and Recommendations of the National Defense Strategy Commission," November 13, 2018; "How China is Replacing America as Asia's Military Titan," *Reuters*, April 23, 2019.

추구하도록 유도하려는 중국의 시도가 작동할 가능성을 의미한다.

그럼에도 불구하고 미중관계가 복잡성을 유지하는 한에서는 중국이 군사력 증강을 본격적으로 추구하는 것을 자제할 동인이 존재한다. 본격적 군사력 증강 시도가 미국의 직접적 견제를 촉발시킬 것이기 때문이다. 여기에 더해 경제성장이 정체됨에 따라 재정적 압박이 증대되고 군사력 강화에 필요한 기술의 느린 진전과 같은 기술적 장애요인 또한 작용할 것으로 전망할 수 있다.⁷⁷⁾ 여기에 더해 설령 중국의 군사력이 증대된다 하더라도 실질적 작전능력에 대한 의구심, 실전경험 부재, 기술적 취약성, 명령과 통제 체제의 비효율성 등의 문제는 여전히 남을 가능성이 있다.⁷⁸⁾ 이에 따라 중국은 한편으로 군사력 증강을 시도하면서도 다른 한편으로는 국제법이나 규칙을 활용하려는 시도도 계속할 것이다.⁷⁹⁾

넷째, 중국은 복합적 관계 시나리오에서 미국과의 우발적 충돌을 방지하고자 노력할 것이다. 미중 간 경쟁이 제고됨에도 불구하고 양국 모두가 핵무기를 보유한다는 사실이 전면적 충돌을 어렵게 만드는 요인으로 작용할 것이다. 이처럼 본격적 충돌의 가능성은 크지 않지만, 양국 간 경쟁으로 인해 동아시아지역에서 불확실성이 제고되고 또 소규모의 우발적 충돌이 발생할 가능성은 여전히 심지어 제고될 수도 있다. 미중 양국 모두가 이러한 소규모의 우발적 충돌의 위험성을 방지할 이익을 공유한다.

77) 중국이 항모건조 계획에 이어 신세대 055형 구축함 건조계획 등 합선 건조계획을 재평가해야 할 상황에 있다는 보도는 “China’s Navy is Being Forced to Rethink its Spending Plans as Cost of Trade War Rises,” *South China Morning Post*, May 26, 2019 참고.

78) “How China is Replacing America as Asia’s Military Titan,” *Reuters*, April 23, 2019.

79) 楚树龙·陆军, “美国对华战略及中美关系进入新时期,” 『现代国际关系』, 2019年 3期, p. 28.

중국의 입장에서는 미국과의 협력을 통해서 제3국 요인(일본, 필리핀, 북한 등)으로 인한 충돌이 발생할 가능성을 차단하려 할 것이다. 중국의 한 전문가는 미중 간 충돌 가능성은 직접적 충돌보다 제3국 요인으로 인한 간접적 충돌 가능성이 더 크다고 규정한다. 그 가운데서도 그는 미중 가운데 어느 일방이 제3국에 제공한 안보공약으로 인해 충돌이 촉발되는 ‘연루의 위험’을 제기한다. 구체적으로 한국, 일본, 필리핀, 태국 등에 대한 미국의 공약과 북한과 미얀마에 대한 중국의 공약이 거론된다.⁸⁰⁾ 이러한 지적은 중국이 제3국 요인으로 인해 이 지역에서 미국과의 충돌이 발생할 가능성을 우려함을 보여준다.

〈경제사회 분야〉

중국은 경제사회정책과 관련하여 보다 공세적인 입장을 취할 가능성이 있다. 이는 중국이 경제사회적 측면에서 상대적으로 더 우위에 있으며 심지어 미국에 비해서도 더 우월한 여건에 있다는 판단과 관련된다. 따라서 미국이 군사전략 중심의 인도·태평양전략 구상을 실현하려는 상황에서, 중국은 경제협력 중심의 관여정책을 통해 지역 국가와의 관계증진 가능성을 제시함으로써 미국의 취약성을 공략할 동기를 지닌다.

중국은 지역 국가와의 경제협력을 강화함으로써 영향력을 증강시키는 경제외교를 계속해서 추구할 것이다. 가령, 중국은 캄보디아, 라오스, 미얀마 등에 대한 경제적 지원을 강화하는 데 더해 필리핀이나 말레이시아 등과의 경제협력을 더욱 심화시킴으로써 영향력 확장

80) 그는 2015년 중반 현재 남중국해에서 중국과 일본 및 필리핀 사이에 긴장이 조성되었으며 북한의 경우에도 정권의 존립문제와 관련하여 미중이 충돌할 가능성을 배제하기 어렵다고 지적한다. 李开盛, “间接性结构冲突: 第三方引发的中美危机及其管控,” 『世界经济与政治』, 2015年 7期, p. 95.

을 시도할 수 있다. 이와 함께 중국은 미국의 동맹국에 대해서도 동아시아에 대한 미국의 관심과 이익이 줄어들 가능성을 활용하여 관계개선과 강화를 촉구할 수 있다. 이러한 지역 국가에 대한 영향력은 다시 미국에게 중국의 중요성을 과시함으로써 협력의 필요성을 촉구하는 역할을 할 것이다. 다시 말해 중국은 동아시아지역에서의 영향력 확대를 통해 미국에게 중국의 이익과 지위를 인정하도록 촉구하고 나아가 대등한 지위를 요구하는 수단으로 활용할 수 있다.

또한 중국은 일대일로를 지역에서의 영향력 확대를 위한 수단으로 활용하는 전략을 계속해서 추구할 것이고, 이를 통해 미국의 인도·태평양전략을 견제하려 들 수도 있다. 즉, 인도·태평양전략을 무력화시키고 반중연대의 출현을 방지하는 것이다. 그러나 이러한 중국의 전략이 계속해서 지역 국가의 의구심을 촉발시키고 또한 미국의 견제를 강화시키는 상황으로 전개될 경우 중국은 일대일로 전략의 전환을 추구할 수도 있다. 다시 말해 국제적 규범을 부분적으로 수용함으로써 일대일로 전략을 조정할 가능성이 있다. 가령, 중국은 해외투자과 관련하여 미국과의 악성경쟁을 방지하기 위해 대출의 투명도를 제고하고, 또 미국, 일본, 호주 등과 인프라건설과 관련한 협력을 추진할 수도 있을 것이다.

실제로 2019년 4월에 개최된 제2차 일대일로 고위포럼에서 중국은 재정적 지속 가능성, 환경보호, 부패의 통제 등을 강조함으로써 국제적 우려를 완화하려는 의도를 드러냈다. 시진핑 주석은 연설에서 동 구상이 국제적 규칙, 기준, 실천에 따라 추진될 것이라고 천명했고, 포럼에서 발표된 공동성명 또한 높은 수준과 국제규범 등을 강조했다.⁸¹⁾ 중국의 한 전문가는 이를 서구 국가들의 비판에 대응하

81) “习近平在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲,” 『新华网』, 2019年 4月 26日, <http://www.xinhuanet.com/2019-04/26/c_1124420187.htm> (검색일: 2019.5.28.).

기 위한 시도라고 규정했다.⁸²⁾ 서구의 많은 국가들이 중국이 국제적 규칙을 무시하며 인프라 건설에 막대한 자금을 투자하는 것은 세력권을 형성하기 위한 시도라는 의구심을 제기하며 불참하는 상황에 대응하기 위한 시도인 셈이었다. 그러나 복합적 관계 시나리오 하에서 이러한 전환은 제한적일 수밖에 없을 것이다. 무엇보다도 미국이 중국의 영향력 확대를 수용하지 않을 가능성이 일대일로 의 완전한 국제화나 다자화를 제약하는 요인으로 작용할 것이다.

(2) 한반도 차원

(가) 정책목표와 이익

미중 양국이 전략적 경쟁을 강화하면서도 여전히 협력을 유지하는 복합적 관계 상황에서 중국의 한반도정책은 ‘안정유지’를 최선의 목표로 설정할 것이다. 미국과의 상대적 국력 격차가 여전히 존재하고 이를 충분히 인식하고 있는 중국이 미국과의 경쟁을 추구하는 방식은 장기적 안목에서 지구전(持久戰)이다. 이 과정에서 중국은 주변 국제환경의 평화와 안정이 절대적으로 필요하고, 냉전적 잔재가 가장 강하게 잔존한 한반도에서의 긴장고조가 자국의 안보와 경제발전에 미칠 파급효과를 가장 우려한다. 따라서 중국은 한반도에서 긴장고조 억제에 최선을 다하려 한다. 하지만 이는 어디까지나 남북 혹은 북미 간의 긴장고조가 군사적 충돌로 비화하는 것을 억제하려는 ‘소극적 평화’ 정책이라는 점에 유의해야 한다. 중국이 추구하는 한반도 평화와 안정은 한반도 긴장상태의 근원인 분단체제를 근본적으로 혁파하려는 ‘적극적 평화’ 정책을 의미하지는 않는다. 즉, 중국은 한반도에서의 군사적 충돌 가능성만 없다면 한반도 정세의 현상유지를

82) “Xi Jinping makes plenty of promises on belt and road plan, but can China deliver?,” *South China Morning Post*, April 28, 2019.

안정과 평화로 간주하고 이를 선호할 것이다. 이는 현상유지를 기반으로 하는 ‘두 개의 한국(two korea)’ 정책기조의 유지를 의미한다.

또한 대외정책의 행태적 측면에서 볼 때, 중국의 한반도정책은 주동적(proactive)이기보다는 반응적(reactive) 성격을 보일 것이다. 미중 간 복합적 관계 상황에서 미국은 선제적이고 공세적으로 행동하는 경향 강하고, 중국은 상대적으로 미국의 공세에 대한 반응적 행태를 보이는 경향이 강하다. 즉 갈등과 협력의 복합적 관계에서 미국은 중국의 부상에 대한 강한 의구심을 가지고 경쟁과 갈등적 측면에 더 주안점을 두지만, 중국은 상대적으로 약한 국력을 인정하고 협력을 강조하려는 경향이 강하다.

2011년 오바마 행정부가 중국견제를 목표로 ‘아시아재균형’ 전략을 추진하자, 중국이 2012년 ‘신형대국관계’론을 제시하면서 “태평양은 중국과 미국의 이익을 모두 수용할 만큼 넓다”라는 비유로 대응한 것은 이러한 차이를 잘 보여준다.⁸³⁾ 또한 미국의 대중국 정책은 상대적으로 공식적 입장 표명을 통해 실행하는 양상을 보이는 반면, 중국은 다소 모호한 정책을 통해 장기적으로 미국의 영향력을 침식해 들어가려는 일종의 살라미전술을 취하는 경향이 강하다.

중국의 한반도에 대한 정책기조가 소극적 평화, 즉 안정유지를 최선의 목표로 설정한다면, 중국의 동아시아정책에서 한반도 이슈의 우선순위는 다소 뒤쳐질 가능성이 크다. 미중 간 경쟁 구도에서 다만, 남중국해, 동중국해 이슈는 중국이 자국의 영토주권과 관련된

83) 시진핑은 2012년 2월 8일 국가부주석 신분으로 미국 방문을 며칠 앞두고 워싱턴포스트와의 회견에서 미중 협력 필요성을 강조하면서 이른바 ‘태평양 포용론’을 언급했다. “Views from China’s Vice President,” *The Washington Post*, February 8, 2012, <https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/views-from-chinas-vice-president/2012/02/08/g1QATMyj9Q_story.html> (Accessed July 15, 2019); 李海年, “習近平說太平洋足大足以容下中美兩國的深意,” 『人民網』, 2012年 2月 14日, <<http://www.people.com.cn/GB/32306/33232/17111739.html>> (검색일: 2019. 7. 15.).

핵심이익으로 간주하는 반면, 북한문제를 포함한 한반도 이슈는 중요 이익이라 할 수 있다. 물론 과거 경험에서 북한의 핵, 미사일 실험 도발이 있을 경우에 일시적으로 한반도 이슈가 우선순위에 오르는 경우도 있었다. 하지만 이 경우도 ‘한반도 정세의 안정’이라는 전략적 목표 내에서 중국의 국가이익을 관철하려는 시도일 뿐이다. 2007년 9월 6자회담이 중단된 이후 약 십 년 동안 보여준 중국의 한반도정책은 이를 잘 보여준다. 이 시기는 북한이 연이은 핵, 미사일 실험을 통해 핵무기 능력을 급격히 고도화하면서 한반도의 긴장이 점차 고조되던 시기였다. 이 시기 중국의 한반도정책은 ‘비핵화, 안정, 대화와 타협’이라는 비록 일관되지만 다소 공허한 원칙 위에서 6자회담 재개만을 반복적으로 주장했다.

2007년부터 2016년까지 북핵 문제 해법에 대한 중국의 정책은 한반도정책의 기본목표가 소극적 평화(사실상의 현상유지)에 중점을 두고 있음을 잘 보여준다. 또한 이 시기의 미중관계는 경쟁이 점차 증가함에도 불구하고 기본적으로 협력을 포기하지 않는 복합적 관계의 성격을 유지했다. 즉 복합적 관계 상황에서 미국과 중국 사이에 여러 가지 이슈가 중첩적으로 드러난다면, 한반도정책은 소극적 평화유지(현상유지) 기조 위에서 최우선적 고려 대상은 아닐 가능성이 크다. 예컨대 향후 미중 간 갈등 이슈 중 중국이 핵심이익으로 간주하는 남중국해, 대만문제 등에서 갈등이 고조할 경우 중국은 한반도 문제에서 소극적 안정위주 정책을 펼칠 것이다. 또한 자국의 영토주권 관련 핵심이익(남중국해, 대만) 보호를 최우선적 정책으로 간주할 것인 바, 경우에 따라서는 이들 이슈와 한반도 이슈(비핵화와 평화체제)를 두고 미중 사이에 모종의 거래(trade off)를 시도할 가능성도 배제할 수 없다.

이와 같이 복합적 관계 상황에서 중국의 한반도정책의 기조와 특

징, 즉 ‘안정유지’, ‘반응적 정책’, ‘차선적 관심사’ 등을 고려할 때, 북한 비핵화와 한반도 평화체제를 향한 현상변경의 동력은 한반도 내부에서 나올 수밖에 없다. 즉, 미중 간 복합적 관계 시나리오에서 한반도 평화체제 형성을 위한 현상변경 노력은 한반도 문제의 당사자인 남북한 스스로의 선택이 가장 중요하다. 2018년 평창 동계올림픽 이후 조성된 남북 및 북미 간 대화국면은 북한의 전향적인 노선변화(핵·경제 병진노선에서 경제건설 중심 노선으로)와 이에 대한 문재인정부의 적극적인 호응에서 기본 동력을 만들 수 있었다.

이에 대해 중국은 원칙적으로 지지 입장을 견지하고 있다. 중국은 이런 변화가 자국이 제안한 ‘쌍중단(雙中斷) 쌍궤병행(雙軌並行)’ 접근법의 유효성을 확인한 것으로 평가한다. 다만 중국은 북미, 남북 간 대화국면에서 자국이 배제되는 것에 대한 우려를 동시에 갖고 있다. 이런 우려를 해소하는 데 중국이 가장 중시하는 대상은 북한이다. 2018년 한반도 대화국면 진입 이후 (2019년 9월까지 진행된) 김정은 위원장의 네 차례 방중, 그리고 시진핑 주석의 한 차례 방북은 모두 북미, 남북 간 대화를 전후해서 진행된 것이었다. 남·북·미 3자 구도에서 전개되는 비핵화 협상 과정에서 중국은 북중 간 소통을 통해 자국 소외(이른바 ‘차이나패싱’) 우려를 불식하려 한다.

(나) 분야별 쟁점과 전망

〈외교안보 분야〉

한반도 비핵화에 대한 중국의 기본입장은 관련국들 간의 ‘행동 대 행동’ 원칙에 입각해서 ‘단계적(分階段), 동시적(同步走)’으로 진행되어야 한다는 입장이다. 또한 비핵화 문제 해결의 당사자는 북한과 미국 양자이며, 중국은 문제해결의 열쇠를 가지고 있지 않기 때문에 건설적 중재자 역할을 수행한다는 입장이다. 반면 한반도 평화체제

형성에서는 중국은 정전협정 체결 당사자로서 남북한, 미국과 더불어 주요 당사자라는 입장이다. 그런데 중국은 비핵화와 평화협정의 제를 동시병행적으로 진행해야 한다는 ‘쌍궤병행’ 원칙을 제시했고, 실제로 2018년 이후 북미 및 남북 간 협상의 일정한 성과 역시 그러한 방향에서 이루어졌다. 따라서 비핵화와 평화체제라는 두 이슈가 연동되어 진행되는 협상 과정에서 중국은 때론 중재자로 때론 당사자로 자기 역할을 규정하고 있다.

2019년 하반기까지 진행된 남북, 북미 간 대화국면은 교착과 대화 재개를 반복하면서 그 성패가 여전히 불확실한 상황이다. 중국은 이 국면에서 한국과 미국 및 북한에 대해 각각 상이한 태도를 보여주었다. 한국과 미국에 대해서는 불필요한 개입을 자제하면서 비교적 조용한 중재자로서 신중한 태도를 유지한 반면, 북한과의 관계에서는 기민하고 활발한 접촉을 통해 한편으로 북한의 우려에 대한 지원자 역할을 약속하고, 다른 한편으로 북미 협상에서 자국 이익이 훼손되지 않도록 관리하려 노력했다. 이처럼 향후 중국의 정책은 북미 간 비핵화 협상의 진전을 예의 주시하면서 그 성패 여부에 따라 상이한 접근을 시도할 것이다.

2030년 중기적 전망에서 한반도 정세는 북미 간 비핵화 협상의 추이에 따라 크게 세 가지 상황을 예상해 볼 수 있는데, 각각의 상황에 따라 예상되는 중국의 정책은 다음과 같다. 첫 번째 상황은 북미 간 협상이 실패하고 2017년 이전 상황으로 회귀하는 경우다. 이 경우에 미국과 북한은 과거의 경험에서 그랬듯이 협상 실패의 책임을 상대방 탓으로 돌리면서, 상대에 대한 불신과 적대감으로 노골적으로 드러낼 것이다. 특히 북한은 핵·미사일 능력을 과시하기 위해 강력한 도발을 재개할 것이고, 이로 인해 남북관계는 경색되고 북미 간 군사적 긴장도 고조될 것이다. 2017년 북한의 6차 핵실험과

ICBM 실험 직후 미국 내에서 북한에 대한 선제타격론이 거론되었듯이, 한반도에서 전쟁 발발 가능성이 거론될 것이다. 한국과 일본 내 일각에서는 핵무장론을 제기할 수도 있다.

이 경우 중국은 매우 곤혹스런 처지가 될 것이며, 중국 내에서 한반도정책을 둘러싸고 심각한 내홍에 빠져들 수도 있다. 북미 간 긴장이 고조되는 상황에서 중국은 일차적으로 군사적 충돌 방지를 위한 노력과 동시에 한반도 비핵화 3원칙(비핵화, 평화와 안정, 대화와 타협을 통한 해결)을 강조할 것이다. 다만 중국의 이런 호소가 미국과 북한에게 실제 영향력을 발휘하기는 어려울 것으로 보인다. 중국은 자국이 제안한 ‘쌍궈병행’ 협상방안이 실패한 상황에서 또 다시 새로운 방안을 제시해야 하는데, 현실적으로 미국과 북한을 동시에 설득하기 어려운 상황에 직면할 것이다. 비핵화 정책은 공전되고 한반도 긴장은 고조되는 상황이 지속되면, 중국 내에서 대북한 정책을 두고 상당한 혼선이 초래될 가능성도 있다. 중국 내 정책서클에서는 북한의 지정학적 가치와 전통적 혈맹관계를 중시할지, 아니면 미국과의 협력을 더 중시할지를 두고 심각한 딜레마에 빠질 수도 있다. 2000년대 후반에 가열되었던 ‘북한자산론’ 대 ‘북한부담론’ 논쟁이 재현될 수도 있다.⁸⁴⁾

두 번째 상황은 협상이 성공적으로 진행되면서 한반도 평화체제 논의가 급물살을 타는 경우다. 협상의 성공이란 북한과 미국 간에 비핵화의 로드맵과 최종상태, 그리고 단계적 조치(실천방안)에서 합의 달성을 의미한다. 또한 이와 동시에 한반도 평화체제 관련 각종 합의 성명과 협정이 체결될 것이다. 예컨대 북미, 북일 수교 협상, 한반도 군축협상, 대북 경협 활성화 등이 전개되는 상황을 예상할 수 있다.

84) 신상진, “북한은 중국의 전략적 자산이 될 것인가, 전략적 부담이 될 것인가?,” 정덕구·추수룡 외, 『기로에 선 북중관계: 중국의 대북한 정책 딜레마』 (서울: 중앙북스, 2013), pp. 286~294.

이 경우는 중국이 기본적으로 가장 희망하는 상황이다. 비핵화 협상이 성공적으로 타결된 상황에서 가장 중요한 쟁점은 한반도 평화체제 형성과 관련된 의제가 될 것인 바, 중국은 이 과정에서 자국의 이익과 영향력을 극대화하는 데 외교력을 집중할 것이다. 중국의 대 한반도정책의 기본 목표인 ‘평화와 안정’과 ‘영향력 확대’에서 후자가 더 부각되는 상황인 것이다. 북미, 북일 수교에 대해서도 중국은 원칙적으로 지지할 것이다. 하지만 중국 입장에서 북미수교라는 ‘결과’보다는 그 ‘과정’에서 자국의 이익 관철여부가 중요하다. 중국은 북미관계 개선 과정에서 북중관계 악화 내지 한반도에 대한 자국의 영향력 감소로 이어지지 않도록 노력할 것이며, 그 통로는 주로 북한과의 전략적 소통 강화를 통해 진행될 것이다.

정전협정을 대체할 평화협정 체결과 관련하여 중국은 한국전쟁의 성격과 교전 당사자 확정 문제, 한반도 평화협정의 ‘직접적 당사자’ 문제, 유엔군 사령부의 법률적 지위 문제, 주한미군의 역할과 기능 문제, 그리고 한반도에서 유엔의 역할 문제를 주요 쟁점으로 예상하고 있다.⁸⁵⁾ 여기서 핵심은 역시 주한미군의 기능과 역할 조정 문제라 할 수 있다. 이에 대해 중국은 기본적으로 미국과 한국의 전략적 판단, 그리고 이에 대한 북한의 입장을 먼저 정해야 하는데, 다양한 가능성을 열어놓고 대응할 것으로 보인다. 중국은 다음 세 가지 입장을 견지하면서 상황변화에 대응할 것으로 보인다.⁸⁶⁾ 첫째, 한반도 평화체제를 위한 ‘다자안보협력 기제’ 속에서 주한미군의 기능과 역할범위를 논의한다. 둘째, 주한미군이 계속 주둔하더라도 다른 관련 국가의 안보이익을 위협하지 않아야 한다. 셋째, 주한미군이 한반도 평화체제의 안정성을 해치지 않아야 한다. 다자안보 기제와 관

85) 楊希雨, “關於建立朝鮮半島和平體制的幾個法律問題,” 『國際問題研究』, 2009年 4期, pp. 30~36.

86) 위의 글, p. 34.

련하여 중국은 4(남, 북, 미, 중) + 2(일, 러)의 6자 구도를 기대하지만, 여의치 않을 경우 미중 양국의 합의를 기초로 유엔에 의한 한반도 평화관리 방안을 고려할 수도 있다.

남북관계와 통일 이슈에도 중국은 원칙적 지지 입장을 표명하겠지만, 남북 간의 급속한 교류확대나 국가연합 수준의 진전에 대해서는 소극적이거나 사실상 반대 정책을 펼칠 가능성이 크다. 중국은 한미동맹이 유지되는 한 높은 단계의 남북협력과 통일을 지지하지 않을 것이다. 즉, 한반도 통일에 대한 중국의 지지 여부는 한반도에 대한 미국과의 영향력 경쟁 여하에 따라 그 수준이 결정될 것이다.

세 번째 상황은 협상의 성공도 아니지만 실패도 아닌 장기교착 상황에 빠져드는 경우다. 즉 북미 간 대화의 가능성과 기회는 열려있지만, 비핵화에 대한 이견 차이를 좁히지 못한 채 장기화하는 경우다. 남북관계와 한반도 정세는 불안정과 불확실성 속에서 그러저럭 유지되는 불안한 평화상태라 할 수 있다. 2000년대 이후 한반도 정세가 긴장과 경색을 반복했던 경험과 유사하게, 이 상황은 우리에게 비교적 익숙한 정세라 할 수 있다. 이 경우 중국은 작은 희망의 불씨라도 있다면 끝까지 노력해야 한다는 입장에서 기존의 3원칙을 지속적으로 강조할 것이다. 이를 통해 한편으로 한반도 정세의 긴장고조를 억제함으로써 소극적 평화로서의 한반도 안정을 유지하고, 다른 한편으로 협상지속을 위한 중재자 역할을 지속하려 할 것이다.

사실 중국 전문가들 대다수는 북한이 핵을 포기할 가능성을 매우 낮게 보고 있음에도 불구하고, 현재의 대화국면은 다시 찾아오기 어려운 ‘역사적 기회’임을 강조하면서, 작은 희망을 큰 희망으로 바꾸는 데 관련국들이 노력해야 한다고 주장한다.⁸⁷⁾ 중국 입장에서

87) 2019년 7월 10~13일 세종연구소와 국제전략연구기금회가 공동주최한 한중 전문가 좌담회(베이징) 및 8월 14~17일의 전문가 개별 인터뷰(베이징)에서 접촉한 10여 명의 중국 내 한반도 전문가들은 북한이 정권과 체제안정을 위한 가장 강력한 담보인

한반도 비핵화 정책은 그 실현 가능성의 대소에 따라 바뀔 수 있는 정책이 아니라, 아무리 작은 가능성이라도 반드시 밀고 나가야 하는 정책목표인 것이다.

장기 교착국면에서 중국은 비핵화 로드맵 마련을 위해 좀 더 적극적인 역할을 시도할 가능성도 있다. 2019년 2월 하노이 2차 북미 정상회담이 특별한 합의 없이 종료된 이후, 왕이(王毅) 중국 외교부장이 “한반도 비핵화와 평화체제 형성을 위한 총체적 로드맵을 (관련국들이) 공동으로 마련해야 한다”고 주장한 바 있다.⁸⁸⁾ 이 발언은 한국과의 공조를 염두에 둔 것으로 보이며, 한중 양국이 공동의 중재안(비핵화 로드맵)을 만들어 교착국면을 돌파하자는 것으로 해석된다. 이 과정에서 중국의 역할은 한편으로 한반도 평화체제 형성에 기여하는 측면이 있지만, 다른 한편으로 북핵 이슈를 한미동맹의 약화의 기회로 활용하려는 의도를 반영한 것이기도 하다.

북미 협상 장기 교착 상황에서 중국의 한미동맹에 대한 입장은 한반도에서 전쟁억제라는 순기능에 더 주목하여 그 자체를 직접 공격하지는 않을 것이다. 한미연합 군사훈련도 작전 범위가 한반도에 국한될 때에는 용인할 것이다. 하지만 ‘사드’ 즉, 고고도미사일방어체계(THAAD Terminal High Altitude Area Defense: TTAAD) 문제처럼 주한미군의 기능이 한반도를 넘어 자국을 겨냥한다고 판단할 때는 거세게 반대할 것이다. 그러한 이슈로는 미 항공모함의 서해 진입, 주한미군 중거리 탄도미사일 배치, 한·미·일 군사공조 강화, 미국의 미사일 방어망(MD)에 한국 참여 등이다.

핵을 적당한 타협으로 쉽게 포기하기 어렵겠지만, 북한 비핵화를 위한 노력은 지속되어야 한다는 점을 강조하였다.

88) 王毅, “就中國外交政策和對外關係答中外記者問,” 『人民網』, 2019年 3月 9日, <<http://world.people.com.cn/n1/2018/0309/c1002-29857207.html>> (Accessed July 20, 2019).

〈경제사회 분야〉

경제통상 분야에서 중국의 한반도정책을 전망하기 위해서 우선 그동안 중국과 한국, 중국과 북한의 경제통상관계의 특징과 변화 추세를 살펴볼 필요가 있다. 한중수교 이후 약 25년 동안(2016년 이전) 중국의 대한 경제통상정책의 기초는 상호원원의 호혜적 원칙에 입각하여, 한국의 자본 및 기술과 중국의 시장을 교환하는 이른바 ‘시장-기술 교환(市場換技術)’구조이자, 한국은 부품 및 중간재를 수출하고 중국은 완성품을 수출하는 방식의 상호보완적 협력구조였다. 또한 양국은 경제통상과 외교안보 이슈를 분리하는 정경분리 원칙에 입각해 비약적 발전을 이룩했다.

그런데 2017년 이후 이런 경제협력 모델에 근본적인 변화가 진행 중이다. 하나는 중국의 경제 구조가 새로운 단계에 진입하면서 한중 경험은 상호보완적 구조에서 경쟁적 구조로 변화하고 있다. 중국 경제는 기존의 투자, 수출, 자본과 노동력 투입 위주의 경제발전 모델에서 자립 첨단기술과 내수위주의 발전모델로의 질적 전환을 빠른 속도로 추진하고 있다. 다른 하나는 한중관계에서 정경분리 원칙이 무너지고, 경제통상 이슈가 언제든지 외교안보적 국익을 위한 레버리지로 활용되기 시작했다. 2017년 주한미군 사드(TTAAD) 배치에 대한 중국의 경제보복은 그 신호탄이었다. 2030년이 되면 이런 두 가지 추세적 변화가 더욱 분명해지고, 한중 경험관계는 지금과는 전혀 다른 새로운 국면에 진입할 것이다.

반면 중국의 북한에 대한 경제통상정책은 주로 정치적 레버리지 확보 차원에서 진행되었다. 무역통상 측면에서 볼 때 북한의 경제력은 중국에게 특별한 매력이 없었기 때문이다. 중국이 가장 집중했던 협력분야는 동북3성지역 경제 활성화를 위한 북중 국경무역 활성화와 향후 동해 진출을 위한 전략(借港出海)으로서 나진-선봉

지구 투자, 광물자원 개발을 위한 투자, 그리고 최근 들어 북한의 저렴한 노동력 수입 등이었다. 하지만 이마저도 북한 핵개발에 대한 국제제재로 인해 상당한 제약이 있었다. 전반적으로 중국의 대북 경제통상정책은 상업적 이익보다는 정치적 레버리지 확보 차원의 접근이 주된 전략이라 할 수 있다. 2030년경에도 이런 기조가 계속 유지될지는 많은 변수에 의해 상당히 가변적이다. 가장 중요한 변수는 북미 간 비핵화 협상의 성패와 북한에 대한 국제제재의 해제 여부가 될 것이다.

이와 같은 추세 변화를 고려하면서 미중 간 복합적 관계 상황에서 중국의 한반도정책을 전망해 보고자 한다. 먼저 중국의 일대일로전략과 한국정부의 신북방정책의 전략적 연계 측면에서는 북한 비핵화 문제가 해결되지 않는 한 뚜렷한 돌파구를 찾기 어려울 것으로 보인다.⁸⁹⁾ 2013년부터 추진하고 있는 중국의 일대일로전략은 주로 중앙아시아, 동남아시아 등 서남향을 지향했으며, 한반도와 태평양 지역을 향한 동남향 진출에는 매우 소극적이었다. 여기에는 2011년 미국이 천명한 ‘아시아재균형’ 전략, 2019년부터 본격화한 미일의 인도·태평양전략과의 정면충돌을 우려하는 중국의 전략적 계산이 깔려 있다. 미국과 일면 경쟁과 일면 협력이 병존하는 복합적 관계 상황에서 중국의 이런 우려는 향후에도 여전히 지속될 것이다. 중국 동북지역의 지방정부에서는 한국의 신북방정책과의 협력을 적극적으로 타진하지만, 중앙정부의 지원을 확보하지 못한 실정이다. 2018년 9월 랴오닝(遼寧)성은 일대일로 종합시범지구 계획안을 발표했고, 지린(吉林)성 역시 한중국제합작시범구를 발표했지만, 중앙정부의 공식 기준을 얻지 못한 것으로 알려진다.⁹⁰⁾

89) 이문기, “중-몽-러 경제회랑과 한국의 북방 경제협력 방향,” 『현대중국연구』, 제19권 2호 (2017), pp. 307~336.

90) 이현태, “미중관계 시나리오별 경제통상 분야에서 중국의 한반도정책,” 통일연구원

다만 북미 간 비핵화 협상이 성공하고 북한에 대한 경제제재가 해제되는 상황이 되면 중국의 정책도 큰 변화가 예상된다. 중국은 남북한과의 경제협력 강화가 경제적 이익뿐 아니라 동북아 평화체제 형성에서도 중요한 기반을 제공하는 것으로 간주한다. 한반도 비핵화가 실현되는 조건에서 중국은 동북아 지역의 다자 간 안보협력기제를 통해 이 지역의 평화체제를 실현하고자 한다. 다자 간 협력기제는 외교안보적 측면뿐 아니라, 경제적 협력이 실현될 때 더욱 공고화되고 지속가능하다.⁹¹⁾ 또한 중국은 거대한 경제규모를 바탕으로 한반도 경제권을 적극 포용하는 것이 향후 자국의 외교적 영향력을 유지하는 데도 가장 효과적이라고 인식하고 있다. 북한의 개방정책이 현실화하면 일대일로 구상에서 사실상 제외되었던 한반도와의 연계가 새로운 어젠다로 급부상할 것이다. 예를 들어, 기존의 6대 경제회담 중에서 중-몽-러 경제회담에 한반도를 포함하거나, 남-북-중-러를 연결하는 새로운 안이 제시될 가능성이 있다.

인문사회 분야에서 중국의 한반도정책은 기본적으로 외교안보, 경제적 요인의 제약을 크게 받기 때문에 미중관계의 상황변화에 따른 변동 폭이 상대적으로 크지는 않을 것이다. 중국은 한국을 역사적, 문화적 유대가 가장 깊은 국가로 간주하고, 한국의 민심 역시 점진적으로 중국과의 융합성이 강화될 것으로 기대하고 있다. 공공외교와 민간교류 차원에서 중국은 중국적 가치와 중국적 노선을 견지하면서 한국과의 인문적 유대 및 운명공동체 논리를 지속적으로 강화할 것이다.

자문회의 자료 (2019.9.5.).

91) 우징징(吳晶晶), “남북중 경제협력의 추진 전략,” 성균중국연구소 기획, 이희옥·양철 책임편집, 『한반도 평화와 중국』 (서울: 지식공작소, 2019), pp. 379~400.

〈표 III-2〉 복합적 관계 시 중국의 동아시아·한반도정책과 쟁점

구분	주요 내용
동 아 시 아 차 원	정책목표와 이익 <ul style="list-style-type: none"> • 점진적(평화적) 부상전략 <ul style="list-style-type: none"> - 지역안정 유지 - 핵심이익 확보 및 이익확장 - 지역질서 개혁
	대미(對美) 정책 <ul style="list-style-type: none"> • 관계 관리와 대등성 추구 <ul style="list-style-type: none"> - 대미관계의 안정 추구 - 경제력+군사력 증강 통한 평등성 및 우위 추구
	외교안보 쟁점 <ul style="list-style-type: none"> • 권리확보와 안정유지의 균형: 동중국해/남중국해 등 영토문제 등 • 협력을 통한 미 동맹체제 약화: 지역 국가와의 협력 강화 • 점진적 국방 현대화: 군사력 증강 지속 • 우발적 충돌 방지: 제3국 요인으로 인한 충돌 발생 가능성 차단
	경제사회 쟁점 <ul style="list-style-type: none"> • 공세적 경제사회 정책 <ul style="list-style-type: none"> - 경제외교 강화 - 지역 국가와의 양자협력, 일대일로 추진
한 반 도 차 원	정책목표와 이익 <ul style="list-style-type: none"> • 소극적 평화로서 '안정유지' <ul style="list-style-type: none"> - 군사적 충돌만 없다면, 평화와 안정으로 간주 - '두 개의 한국' 정책 기초 • 행태적 측면에서 주동적이기보다는 반응적 • 정책우선 순위에서 다소 뒤처짐 <ul style="list-style-type: none"> - 남중국해, 대만 등 자국 핵심이익 우선, 한반도는 차선적 관심
	외교안보 쟁점 <ul style="list-style-type: none"> • 비핵화와 평화협정 <ul style="list-style-type: none"> - 이중적 협상지위: 비핵화에서는 중재자, 평화협정에서는 당사자 • 시나리오(1) 북-미협상 실패 시 <ul style="list-style-type: none"> - 3원칙 견지, 그러나 대한반도정책 혼선 가능성 제고 - 정책서를 내 '북한 자산론' 대 '북한 부담론' 논쟁 가열 • 시나리오(2) 북-미협상 성공 시 <ul style="list-style-type: none"> - 평화체제 논의에 외교력 집중 - 북한과의 전략소통 강화 - 주한미군 문제는 동북아 다자안보기제 속에서 논의 • 시나리오(3) 북-미협상 교착 시 <ul style="list-style-type: none"> - 3원칙 견지, 희망의 작은 불씨라도 끝까지 노력해야 - 협상 중재자로서 한중 공조 강조(비핵화 로드맵 공동 중재안) - 주한미군 직접공세 자제, 그러나 자국 겨냥 시 반발

구분	주요 내용
경제사회 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 신북방 정책과 일대일로 연계 <ul style="list-style-type: none"> - 북한 비핵화 없이 돌파구 찾기 어려움 - 비핵화 협상 성공 시 남-북-중-러 연계 협력사업 폭증 • 중국의 대한국 공공외교 지속적 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 인문유대, 운명공동체 논리 강조 - 그러나 안보, 경제 이슈에 비해 독립변수 기능 미약
대북·통일 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도의 평화적, 자주적 통일 원칙적 지지 <ul style="list-style-type: none"> - 그러나 자주적 통일 지지는 통일과정에서 미국의 영향력 차단이 목적 • 남북교류 진전도 원칙적 지지 <ul style="list-style-type: none"> - 그러나 국가연합 수준의 급속한 진전에는 소극적 혹은 반대 • 통일에 대한 중국의 지지수준은 한반도에 대한 미중 간 영향력 경쟁의 함수관계에 따라 결정

자료: 연구진 작성

2. 전략적 갈등 시 미중의 동아시아·한반도정책과 쟁점

가. 미국의 정책목표와 분야별 쟁점

(1) 동아시아 차원

(가) 정책목표와 이익

2008년 글로벌 경제위기 이후 미국은 유럽과 중동에 대한 개입을 자제하고 동아시아에 집중하는 정책을 취해왔다. 오바마 정부의 아시아 중시전략과 트럼프 정부의 인도·태평양전략은 그러한 경향을 반영한다는 점에서 공통점이 있다. 미국은 경제위기 이후 약화된 경제력을 회복하고 중국의 패권 도전을 막기 위해 미국이 주도하는 아시아 지역, 더 나아가 인도양과 연결된 인도태평양 지역이 필요하게 되었다. 미국의 동아시아 정책 역시 인도·태평양전략의 일환으로 추구되고 있는데, 소위 개방적이고 자유로운 인도태평양을 정책목표로 내걸고 있다.

인도·태평양전략이 미국의 경제이익을 보장하기 위해 소위 ‘공정 무역’을 위한 기반을 다지고, 미국이 가장 많은 적자를 보는 중국에 대해 강력한 무역분쟁을 벌이는 것이 한 축에 있다면, 다른 한 축에는 중국이 지역패권으로 발돋움하지 못하도록 중국의 성장과 확장을 견제하고 좌절시키는 목표가 존재한다. 미국은 동아시아, 더 나아가 인도태평양 지역을 자국의 사활적 이익이 달린 지역으로 보고 적극적으로 개입하여 중국과 제로섬 게임 형식의 전략적 갈등을 벌이게 되는 것이다.⁹²⁾

92) Farred Zakaria, "The Self-Destruction of American Power: Washington Squandered the Unipolar Moment," *Foreign Affairs*, vol. 98, Issue 4 (2019), pp. 10~16.

미국은 이미 2017년 백악관의 ‘국가안보전략’ 보고서에서 중국을 수정주의 세력으로 간주하고 전략적 경쟁자로 명명하였다.⁹³⁾ 이는 미국이 중국이 성장하더라도 지역 패권국이 되는 것을 좌절시키고 지역 강대국 지위만을 유지하도록 설정하였다는 것을 의미한다. 미국이 주도하는 동아시아 질서 속에서 중국이 강대국으로 존재할 수는 있지만 지역 질서를 좌우하는 지역 패권국으로 성장하도록 좌시하지 않는 전략이다.

인도·태평양전략보고서 역시 미중 전략적 경쟁의 시각을 반영하고 있다. 미국은 자연적으로 아시아 세력이라고 논하고 있어, 일부에서 말하고 있는 소위 아시아에 대한 역외균형(off-shore balancing)전략의 가능성을 부정하고 있다.⁹⁴⁾ 역외균형전략은 미국이 자국의 국력을 축적하고 사활적 이익이 걸리지 않은 사안에 대한 불필요한 개입을 줄이기 위해 평시 군사력 전개를 최소화하는 한편, 중대한 세력균형의 변화가 있을 때에만 개입한다는 전략이다. 이러한 전략하에서는 미중관계가 복합적 관계, 혹은 제도적 협력의 관계로 나아갈 수 있는 가능성이 커진다. 그러나 미국이 아시아지역에 평시개입과 전진배치를 추구하면서 중국의 영향력 확대를 막고자 한다면 미중 간 전략적 갈등이 심화될 것이다.

미국이 적극적인 동아시아 전략을 추구하면서 중국과의 전략적 갈등을 야기하는 데에는 미래 미중관계에 대한 판단과 전략적 목표가 있다. 시간이 흐를수록 중국의 부상이 불가피하고 미중 간의 세력격차가 줄어들 것이라는 과학적 판단을 하면서 중국이 미국을 대체하

93) The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> (Accessed May 28, 2019).

94) John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, “The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy,” *Foreign Affairs*, vol. 95, no. 4 (2016), pp. 70~83.

는 세력으로 자리 잡을 것이라는 판단이 존재한다. 중국은 시진핑 정부 들어서서 중국특색의 사회주의 강대국 건설이라는 소위 중국몽(中國夢)을 내세우고 있고 이를 뒷받침하는 강군몽과 신형국제관계, 미래인류 운명공동체 등의 개념을 제시한 바 있다. 보다 구체적으로는 미국의 패권주의 외교 반대, 타국의 주권 존중, 문명 다양성 존중 등의 규범을 내세우고 있다. 이러한 목표는 궁극적으로 미국이 추구해온 자유주의 국제질서에 대한 비판과 대안 제시 노력으로 간주된다. 중국은 일대일로전략을 통해 아시아는 물론, 중동과 유럽에 까지 영향력을 확대하고 있는데 이는 비단 인프라 건설과 경제전략을 넘어 안보적 함의를 강하게 띠면서 점차 다른 국가의 주권적 권한을 침해하는 패권적 경향을 보이고 있다고 미국이 판단할 소지가 크다. 만약 미국이 중국의 전략을 확장적 패권전략의 시초로 보고, 미국이 동아시아지역의 패권을 유지하려는 강력한 전략을 추구할 때 미중 간의 관계는 전략적 갈등관계를 벗어나기 어렵게 된다.

이러한 논리를 기초로 미국의 아시아전략이 진행된다면 가능한 빠른 시일 내에 중국의 부상과 영향력 확대를 견제할 수 있는 체제를 만드는 것이 중요하다고 미국이 판단할 것이다. 기존 동맹국들과 안보협력을 강화하고 새로운 전략적 안보파트너를 확보하며,⁹⁵⁾ 중국이 기존 규범과 규칙을 어기는 현상변경세력이라는 사실을 공유하고 중국의 비규범적 행동에 대해 강력하게 견제하는 것이 미국의 이익이 된다.

95) 월트(Walt)는 미중 간 전면적 전쟁이 어려운 상황에서 직접적인 충돌보다는 동맹강화와 영향력 경쟁이 나타날 가능성을 제시했다. Stephen M. Walt, "Rising Powers and the Risks of War: A Realist View of Sino-American Relations," Asle Toje, ed., *Will China's Rise Be Peaceful? Security, stability, and legitimacy* (N.Y.: Oxford University Press, 2018).

(나) 분야별 쟁점과 전망

〈대중(對中)정책〉

전략적 갈등 상황에서 미국의 대중정책의 목적은 전방위적 차원에서 중국의 성장 자체를 완화·둔화하고 중국의 영향력 확대를 사전에 막기 위한 군사적·경제적·외교적 노력을 기울이는 것이다. 만약 이것이 불가능하다면 현재까지 중국의 영향력을 봉쇄하여 더 이상의 국력 증가와 영향력 확대를 막는 것이다. 전자가 냉전기 격퇴(rollback)전략에 가깝다면, 후자는 봉쇄(containment)전략에 가깝다고 할 수 있다.

미국은 중국의 성장이 불가피한 현상이고 제도적 협력이 사실상 불가능하다고 판단할 때, 가능하면 미중 간 국력 격차가 최대로 벌어졌을 때 선제적 균형과 견제, 경쟁의 전략을 택하게 된다. 더 나아가 미중 간의 격차 확대의 속도가 더 빠를 때, 그리고 중국의 도전이 사안별로 매우 강렬하게 전개될 때 제도적 협력의 희망을 버리고 전략적 갈등으로 접어들 것이다. 이론적으로 이야기하면 공격적 현실주의의 시각을 채택하는 것이다. 공격적 현실주의에 의하면 무정부 상태의 국제정치에서 강대국은 자국의 방어를 위해 선제적으로 공격적 조치를 취하는 것이 가장 합리적이라는 논리이다. 강대국은 절대적 안보를 추구하는 과정에서 패권의 지위를 추구하는 데 다른 강대국들과 안보 이익에서 제로섬 관계에 놓이기 때문에 다른 강대국의 지역패권을 용인할 수 없다는 것이다. 지역패권을 수립한 나라는 해양을 건너 다른 대륙에 영향력을 확대하게 되고 이는 결국 자신의 이익을 침해하게 되기 때문이다.⁹⁶⁾ 이는 미국에서 많이 논의되고 있지만 중국의 옌쉐통과 같은 학자들도 미중 간 관계는 필연적으로 갈

96) John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001).

등적일 수밖에 없으며 상호 대립을 의식하는 가운데 미중관계를 유지해나가야 한다고 논하고 있다.⁹⁷⁾

중국의 성장을 좌초시키고 영향력 확대를 막는 방법은 중국의 현재와 미래 성장동력을 약화시키는 것이다. 현재까지 중국의 성장은 대체로 경제의 빠른 발전에 힘입은 것이었다. 중국은 미국이 주도하는 자유주의 경제질서하에서 수출에 의존하고 해외직접투자를 유치하는 한편, 해외 기업의 기술 유치하는 방법을 추구했다. 트럼프 정부는 4,000조 달러에 육박하는 연간 대중무역적자 해소를 위해 강력한 무역보호조치를 추구하고 있고, 중국의 경제성장률은 일정한 타격을 받는 것으로 볼 수 있다. 미국의 대중무역조치가 단순히 무역적자 해소를 위한 정책인지 아니면 이를 시작으로 중국의 경제성장을 좌초시키려는 정책인지 논쟁의 여지가 있다. 미국이 전략적 갈등의 상황으로 미중관계를 인식한다면 경제적 상호의존을 활용하여 경제차원에서 선제적 대중견제 조치를 취할 가능성은 매우 높다.

현재의 무역분쟁은 이미 트럼프 정부가 중국을 환율 조작국으로 지정한 상황에서 금융 분야로 확대될 가능성을 내포하고 있다. 단순히 미국의 대중무역 적자 조정이 아니라 중국의 경제성장을 견제할 시나리오에 따라 미국의 정책이 수립된다면 중국의 금융, 에너지, 기술 분야에 대한 공세는 더욱 격화될 것이다. 특히 중국은 이미 진행되고 있는 소위 4차 산업혁명에서 혁신의 우위를 점하려는 중국제조 2025를 추구하고 있고 2035년에는 선진국 수준의 기술 혁명, 2050년에는 세계 최고의 기술 강대국이 되고자 막대한 정책적 지원을 하고 있다.⁹⁸⁾ 중국은 미국을 추월할 수 있는 최선의 영역으로 기

97) “阎学通：我们正面临一种陌生的国际政治,” 『环球时报』, 2019年 7月 8日, <<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKlnIw>> (검색일: 2019.11.30.).

98) 차정미, “중국의 4차 산업혁명 담론과 전략, 제도,” 『세계정치』, 제28권 (2018), pp. 173~226.

술혁신을 상정하고 있는 만큼 미국은 중국의 기술혁신을 견제하는데 최대의 노력을 기울일 것이다. 중국의 불법적인 기술절취나 강제적 기술이전 방지는 물론 지적재산권을 더욱 강제하고 중국의 기술 발전을 막을 수 있는 대학, 연구소, 기업 등에 대한 교류제한 정책도 더욱 강화할 것이다.

안보분야에서도 미국의 공세는 매우 심화될 수 있다. 2019년 6월 1일 상그릴라 국방장관 회의에서 당시 새너한 미 국방장관 대행도 중국을 전략적 경쟁자로 명시한 뒤 반드시 충돌할 필요는 없지만 필요한 경쟁을 회피하지 않겠다고 발언한 바 있다.⁹⁹⁾ 인도·태평양전략보고서 역시 중국이 정치적, 경제적, 안보적 이익을 팽창적으로 정의하고 공세적 외교안보전략을 추구하고 있다고 규정하고 있다.¹⁰⁰⁾ 미국은 2018년 5월 태평양사령부를 인도·태평양사령부로 개칭하여 전 아시아와 태평양을 하나의 군사공간으로 재설정하였고 그 목표는 중국의 군사적 진출을 견제하는 것이라 볼 수 있다. 일본, 인도, 호주와 전략적 협력관계를 설정하여 소위 4자(Quad) 안보협력 체제를 강화하고 있다. 또한 중국의 군사력 확대를 막기 위한 미국 국방비 증가 및 신무기 개발에도 힘을 쓰고 있다.

미중 간 치열한 경쟁 구도는 아시아 국가들에게 선택의 딜레마를 심화시키고 있다. 화웨이 사태에서 보듯이 미중은 화웨이 기술의 사용과 불사용의 양자택일 구도에서 아시아 국가들의 선택을 강요하고 있다. 이러한 상황은 시작에 불과하며 향후 다양한 이슈에서 타

99) 2019년 6월 상그릴라대화 관련 내용은 다음을 참고. <<https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2019>> (Accessed August 1, 2019).

100) The Department of Defense, "Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region," June 1, 2019, <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>> (Accessed June 1, 2019).

협의 여지가 없는 양자택일의 딜레마가 가속화될 수 있다. 많은 국가들은 선택을 미루며 신중한 태도를 보이고 있지만 점차 사안이 넓어지면서 선택이 불가피하고 이에 따른 피해 역시 감수할 수밖에 없는 상황이 도래할 수 있다.

〈외교안보 분야〉

전략적 갈등의 시나리오에서 미국은 중국에 대한 압도적 군사우위를 확보하고 중국과 향후 가능한 군사충돌에서 중국을 확실히 제어하는 한편, 우월한 군사력을 사용하여 대중 외교안보정책에서 이점을 극대화하려는 노력을 기울일 것이다. 이를 위해 한편으로는 자국의 국방력을 강화하면서 동맹국과의 관계를 강화하고, 인도를 포함한 아시아 국가들과의 전략적 협력관계를 추구할 것이다.

우선 미국은 중국에 대한 독자적인 군사력 우위를 추구해나가고 있고 이는 전략적 갈등에서 가장 중요한 힘의 원천이 될 것이다. 현재 인도·태평양사령부(USINDOPACOM)는 2,000대 이상의 항공기를 보유하고 있고, 200척의 선박과 잠수함, 그리고 그 책임영역 내에 할당된 370,000명 이상의 군인, 선원, 해병대, 항공기, 국방성 민간인 및 계약자 등을 확보하고 있으며, 또한 미국령 괌은 인도·태평양지역에서 활동하는 모든 미군의 중요한 작전과 물류를 지원하는 전략적 허브 역할을 하고 있다.¹⁰¹⁾ 전략적 갈등의 시나리오를 이미 염두에 두고 있던 미국은 이미 2014년 소위 제 3차 상쇄전략 개념을 내세워 반접근·지역거부를 추진하는 국가들, 중국, 러시아, 이란 등에 대한 본격적인 대응과 견제를 내세운 바 있고 그 중 가장 중요한 대상은 중국으로 간주하고 있다. 전략적 갈등을 염두에 둔 군사력 증강은 비단 트럼프 정부에 좀 더 가시화된 것이 아니라 이미

101) 위의 글, p. 19.

그 전부터 미국의 군사전략의 일부를 이루고 있었다. 중국에 대한 군사기술적 우위를 확실하게 보장하고 유지한다는 전략으로 앞으로도 기술 격차 유지를 위한 노력에 총력을 기울일 것이다.

대중전략 강화의 일환으로 미국은 트럼프 행정부 들어서서 중거리핵전력조약을 폐기했다. 2019년 2월 트럼프 정부는 중거리핵전력조약을 탈퇴하기로 결정하고 6개월 후인 8월부터 발효되었고, 러시아의 하원 역시 6월에 중거리핵전력조약 이행중단 법안을 승인하였다. 미국이 중거리핵전력을 다시 보유하기로 한 것은 한편으로는 유럽에서 러시아에 대응하기 위한 것이기도 하지만 아시아전장에서 중국을 견제하는 핵전력 보유에 법적 제약을 해소하기 위한 것으로 보는 견해가 강하다. 폐기 이후 미국은 이미 한 차례 중거리 미사일 시험을 단행했고 아시아 국가들에 중거리 미사일 배치를 원한다는 발언을 국방장관을 통해 하기도 하였다. 미국은 또한 대륙간탄도미사일, 잠수함발사핵미사일, 전략핵전투기 등 핵무기 능력을 증강시키기 위한 노력도 지속적으로 기울여 중국과의 전략적 갈등에 대비하고 압도적 군사력 확보를 위해 노력할 것이다.

중국은 ‘반(反)접근·지역거부(A2AD)’전략을 추진하고 있는데 이는 해상 및 항공 도메인을 포함하여 중국 주변지역에서 미국과 동맹국들이 군사작전을 못하도록 하는 것이 목표다. 중국은 전력투사 개선을 포함하여 광범위한 군사 프로그램과 무기에 투자하고 있다. 원자력 현대화, 사이버 공간, 우주 및 전자전 운영 등 미중 간 경쟁은 이미 많은 영역에 걸쳐있다. 미국은 전략적 갈등 상황에서 중국을 압도하기 위해 다영역(multi-domain)전략을 통해 전력을 증강할 것이다.

전략적 갈등에서 동맹국과의 관계 강화는 또 다른 미국 전략의 축이다. 미국은 일본을 아시아 동맹의 주춧돌로 표현하고, 한국 역시

한미관계의 굴곡에도 불구하고 지속적으로 린치핀(linchpin)으로 표현하고 있다. 현재 인도·태평양전략에서 강조하고 있는 호주, 인도와의 협력도 군사적 측면에서 더욱 강화할 것이다. 2018년 5월 인도태평양사령부로 개편된 태평양사령부 역시 중국을 염두에 둔 광범위한 견제전략을 구사할 가능성이 높다.

전략적 경쟁의 시나리오에서 동아시아의 주요 분쟁지대에 대한 미국의 대응은 더욱 강화될 것이다. 미국은 중국의 남중국해 군사화를 크게 경계하고 있는데, 중국이 2015년 시진핑 국가주석의 남중국해 비군사화 약속을 어기고 지속적인 군사화를 추구하고 있다고 보고 있다. 미국의 인도·태평양전략보고서는 중국이 대함크루즈미사일과 장거리지대공미사일을 난사군도에 배치하였고 인민해방군의 공군력 역시 대만 주위에서 경계태세를 높이고 있다고 보고하고 있다.¹⁰²⁾ 미국은 남중국해에 대한 중국의 진출을 막기 위해 항행의 자유를 계속 강조하고 있으며 중국과 분쟁 중인 베트남, 인도네시아, 필리핀 등 국가들에 대해 전략적 협력을 위한 지원을 지속하고 있다. 미국은 중국의 원유수송로의 핵심인 말라카 해협을 위시한 남중국해에 대한 제해권을 강화하여 중국을 압박할 것이다.

동중국해 역시 전략적 갈등 시나리오에서 중요한 지역이다. 일본은 2010년대 들어 센카쿠열도(다오위다오)(尖閣列島/釣魚島) 문제를 둘러싸고 중국에 대한 경계를 강화하고 있고, 향후 미국은 중국 봉쇄를 위해 일본과 안보협력을 더욱 강화할 것이다. 미국은 중국이 해상법 집행 선박과 항공기로 센카쿠열도 근처를 순찰함으로써 자유무역의 흐름을 위협하고 타국의 주권을 위협하여 지역의 안정성을 해치고 있다고 인식하고 있다. 이 과정에서 일본 역시 숙원인 군사강대국화를 위해 미일동맹 강화에 주력해 나갈 것이다.

102) 위의 글, p. 8.

트럼프 대통령은 취임 직후부터 중국의 대만에 대한 ‘하나의 중국’ 정책에 대한 의문을 표한 적이 있으며 전략적 갈등의 경우 미국은 대만에 대한 더욱 적극적인 군사적 지원을 추구할 가능성이 높다. 이 경우 중국은 핵심이익 침해로 보고 강하게 반발할 것이며 중국 본토와 가까운 금문도 주변의 군사 충돌도 예상해볼 수 있다.

〈경제사회 분야〉

전략적 갈등 시나리오에서 미국은 중국의 성장을 좌절시키고 미중 대립 구도에서 중국의 경쟁력을 극도로 약화시키려 할 것이다. 이 과정에서 수출에 의존해 온 중국의 경쟁력을 약화시키고 중국의 불공정 무역관행에 제재를 가할 것이다. 2018년 중국은 시장지위 획득을 위해 세계무역기구(WTO)에 해온 노력들이 좌절되었을 뿐 아니라 트럼프 대통령은 중국의 개도국 지위 박탈을 위해 노력하는 중이다. 중국은 여전히 무역 상대국의 관세 부과를 무릅쓸 수밖에 없으며 미국은 양자, 혹은 미국 동맹국들과 관계 속에서 중국에 대한 관세 부과, 보호주의 무역정책을 추구할 것이다.

트럼프 대통령은 2018년 9월 제73차 UN 총회 연설을 통해 “미국과 다른 많은 나라가 규칙을 지키고 있었지만 이들 국가는 정부가 운영하는 산업 계획과 국유 기업을 사용하여 시스템을 유리하게 개조했다”고 하면서 중국을 비판한 바 있다.¹⁰³⁾ 미국 백악관 무역제조업정책국장이자 국가무역위원회(NTC) 위원장인 피터 나바로는

103) 트럼프 대통령은 또한 “중국이 세계무역기구(WTO)에 가입한 후 미국은 300만 개 이상의 제조업 일자리, 거의 모든 철강 일자리의 1/4, 6만개의 공장을 잃었다”고 하면서 “우리는 직원들이 희생당하거나 회사가 사기를 당하고 부를 약탈하고 양도하는 것을 허용하지 않을 것”이라고 주장했다. 자세한 내용은 다음을 참고. The White House, “Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly,” September 25, 2018, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/>> (Accessed September 1, 2019).

이러한 견해를 대표하고 있으며 향후 전략적 갈등 시나리오에서 이러한 인식이 확산될 것이다. 나바로는 미국이 연간 700억 달러 정도의 상품에 대해 만성적이고 지속적이며 대규모의 무역 적자를 겪고 있다고 보고 향후 매년 10년, 15년, 20년을 볼 때, 이는 미국의 순자산을 다른 지역으로 이전하는 효과를 나타낸다고 진단하고 있다. 결국 전통적인 경제이론에 따르면 무역은 상호 이익이 될 수 있으며 각 국가의 기업은 자신이 가장 잘하는 일에 집중하는 것이 목표이지만, 중국과 같은 나라들이 수출을 보조적으로 지원하거나, 통화를 조작하거나, 지적 재산을 훔치거나, 미국 기업들이 기술 비용을 사업 비용으로 전환하도록 요구할 때 미국의 새로운 정책이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

전략적 갈등의 인식 속에서 중국의 경제성장을 좌절시키기 위한 기술 성장 압박 정책은 지속될 것이다. 마이클 펜스 미 부통령은 2018년 10월 허드슨 재단(The Hudson Institute) 연설을 통해 중국의 기술 정책을 비판하고 있다. 펜스 부통령은 “중국공산당이 중국 제조 2025계획을 통해 로봇 공학, 생명 공학 및 인공 지능을 포함한 세계 최첨단 산업의 90%를 통제하는 데 중점을 두고 있다”고 말하면서 “21세기 경제를 지배하기 위해 베이징은 관료들과 기업들에게 필요한 수단을 통해 미국의 지적 재산(경제적 리더십의 기초)을 취득하도록 지시했다”고 주장한 바 있다.¹⁰⁴⁾

현재 미국의 대중 경제전략은 무역보호조치를 넘어 중국의 강제적 기술 이전 정책, 중국 정부의 수출 보조금 지급 정책, 지적재산권에 대한 무시, 신기술에서 불법적 정보절취 등의 문제로 확대되고

104) The White House, “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” October 4, 2018, (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>) (Accessed September 1, 2019).

있다. 특히 트럼프 정부가 제기하고 있는 5G 기술 분야에서 화웨이에 대한 공세는 다가오는 4차 산업혁명 기술 경쟁에서 중국에 큰 타격을 가할 수 있는 이슈이다.

중국의 화웨이와 ZTE(中興) 등과 같은 정보통신기업에 대한 미국의 압박, 그리고 무역 경쟁 속에서 중국의 불법적 기술 획득에 대한 견제, 지적 재산권 준수 압박 등은 미래에도 지속될 문제들이다. 미국은 이미 화웨이 기술에 대해 동맹국들과 협력을 통해 중국의 성장을 압박하고 있으며, 이러한 기술혁신의 분리(decoupling)현상이 지속될 것이다. 화웨이가 미국의 공급업체(Qualcomm, Intel, Broadcom 등)로부터 차단되면 화웨이 스마트폰을 사용하는 수백만 명의 사람들과 화웨이 장비를 사용하는 전 세계의 모바일 네트워크에 영향을 미칠 수 있는 상황이다.

중국은 기초과학기술보다 엔지니어링 기술에 힘입어 발전해오고 있으므로 서방세계의 기술 분리 정책은 중국의 경제발전에도 많은 어려움을 줄 수 있다. 향후 미중 간의 세력균형이 기술 변수에 의해 좌우될 확률이 크고, 기술 표준과 규범을 둘러싼 경쟁에서 누가 승리하는가가 중요한 관건이라고 볼 때, 미국의 화웨이 비판 및 봉쇄 정책은 시사하는 바가 크다.

미국은 중국이 미국을 비롯한 서방 세계에 경제사회적 간섭을 하고 있다고 비판하고 있으며, 이에 대한 대항으로 중국 내 시민사회에 대한 영향력 강화, 인권정책 추진 등 대중 사회문화 압박을 강화할 것이다. 미국의 공세는 비단 안보와 경제에 국한된 것이 아니라 중국의 소프트파워와 국제적 평판을 겨냥하고 있다. 펜스(Pence) 부통령은 2018년 10월 4일 허드슨 재단 연설에서 중국이 인권을 탄압하는 권위주의 정권이라고 규정하고 중국의 영향력 확대를 위해 주변국과 세계 각 국에 친중 성향을 진작하기 위한 다양한 노력을 인위

적으로 기울이고 있으며, 더 나아가 미국의 선거과정 및 타국의 국내정치에 개입하고 막대한 경제력을 바탕으로 지경학적 보복 전략을 취하고 있다고 비판한 바 있다.¹⁰⁵⁾

이러한 대중 연성균형전략은 다양한 형태로 진행되고 있으며 이는 미국의 대중 비판의 우군을 국제적으로 마련하려는 의도에서 비롯되었다. 전략적 갈등이 심화되면 미국의 대중 비판은 중국의 체제에 대한 전반적 비판으로 이어지고, 이는 중국에게 내정간섭, 핵심이익에 대한 도전으로 인식되어 미중 간 충돌의 가능성이 증가할 것이다.

(2) 한반도 차원

(가) 정책목표와 이익

‘복합적 관계’ 시나리오의 경우와 마찬가지로, ‘전략적 갈등’ 시나리오에서도 미국의 한반도정책을 판단하는 핵심 기준은 두 가지가 있다. 하나는 미국의 한반도정책은 미국의 대중정책과 얼마나 결합되어 있는가의 부분이고, 또 다른 기준은 한반도가 갖고 있는 지정학적 양면성 중에서 ‘협력’적 특징이 두드러지느냐 아니면 ‘갈등’적 특징이 더 두드러지느냐이다. 미중 전략적 갈등은 기본적으로 미중 관계의 갈등적 측면이 더욱 가시화되는 상황으로, 한반도와 같이 미중 두 나라의 전략적 이해관계가 충돌하는 지역의 경우 한국은 미국과 중국 모두로부터 자기 세력에 편입하라는 구체적 요구에 직면하게 될 것이다.

105) The White House, “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” October 4, 2018, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>> (Accessed September 1, 2019).

앞서 언급한 바대로 지금까지의 경우들을 보면, 미중관계 악화가 한반도에 긍정적인 영향을 미치는지 혹은 부정적인 영향을 미치는지에 대해서 일관되게 어느 한 방향만을 강조하여 설명하는 것은 불가능했다. 하지만 일반적으로 향후 미중 간 대결 양상이 갈등 심화 방향으로 흐르게 된다면, 이는 기본적으로 한반도 안보를 불안하게 만드는 부정적인 영향이 더 커질 것이다. 왜냐하면 양국 간 대결이 첨예화되면서 미국과 중국은 한반도라는 전략적 공간을 포기하지 않을 것이고, 그 결과 각각 한국과 북한을 통해 한반도에서의 영향력 확대를 유지하고자 할 것인데, 이 경우 남북관계 역시 대결적 측면이 강화되는 상황이 될 것이기 때문이다.

이러한 배경에서 미국의 한반도정책의 최우선 과제는 중국이 전략적 부상을 위해서 미국의 핵심이익인 태평양 지역으로 영향력을 확산하거나 혹은 중국의 주요 주변국들을 설득하여 미국 중심적 질서로부터 이탈시키고자 하는 노력을 방지하기 위한 핵심 파트너로 삼는 것에 있다. 중국과의 평화로운 공존보다는 전략적 대결을 선택한 미국의 입장에서 중국을 효과적으로 봉쇄하기 위해서는 아시아 역내의 신뢰할만한 동맹파트너 국가인 한국을 적극 활용하고자 들 것이기 때문이다.¹⁰⁶⁾ 14개 국가와 영토를 접하고 있는 중국의 경우 영토 밖으로의 영향력 확장이 쉽지 않은데, 전통적으로 미국의 전략가들 사이에서 베트남, 대만, 한반도는 미중 전략적 충돌의 핵심적인 지역으로 손꼽히고 있다.¹⁰⁷⁾ 특히 미국 내 공화당 인사들 중 전통

106) 미중 대결의 갈등적 측면을 강조하고 이를 토대로 아시아 동맹국과의 관계를 강조한 대표적인 연구로는 다음을 참고, Richard McGregor, *Asia's Reckoning: China, Japan, and the Fate of U.S. Power in the Pacific Century* (New York: Penguin Books, 2017).

107) 한반도의 지정학적 특성을 중심으로 미중관계와 한국의 전략적 중요성을 분석한 대표적인 연구로는 다음을 참고, Scott Snyder, *South Korea at the Crossroads: Autonomy and Alliance in an Era of Rival Powers* (New York: Columbia University Press, 2018).

적인 현실주의 시각을 가지고 있는 사람들 사이에는 이 세 개 지역을 두고 미중 간 정교한 세력균형이 이뤄져야 한다고 주장하고 있다. 전통적으로 이들 지역은 미국과 중국 어느 일방이 독점적으로 영향력을 장악할 수 없는 곳이라는 생각이 있었는데, 향후 두 나라간 전략적 갈등이 더욱 심화된다면 미국이 이들 지역 모두를 자국의 확실한 영향력하에 두고자 시도할 수도 있을 것이다.

이러한 배경에서 미중 전략적 갈등 시 미국의 한반도정책은 특히 군사안보 영역의 정책들을 과거보다 더욱 강조하는 기조를 띠게 될 것이다. 미국과 한국의 외교안보적 이익이 유사함을 강조하고, 동시에 한국과 중국 사이의 국가이익의 차별성을 강조하면서, 미국의 한반도에 대한 영향력 유지를 추구할 것으로 보인다. 정책기조와 관련하여 미국의 한반도정책은 두 가지 선택지를 중심으로 전개될 전망이다. 첫째, 중국과의 총체적인 갈등국면에서 국가이익 확보 및 극대화를 추구하는 미국이 한반도를 자국의 영향력 하에 두기 위해 더욱 적극적인 정책노력을 추구하게 될 것이다. 둘째, 하지만 중국 역시 이익 극대화의 차원에서 한반도를 자국의 영향력 하에 두기 위한 노력을 추구할 것이기 때문에 미국은 한국의 ‘친중국화’를 방지하는 정책 역시 동시에 추진하게 될 것으로 보인다.

중국과의 본격적인 무역전쟁을 전개하고 있는 트럼프 행정부는 바로 이러한 두 가지 정책을 동시에 구사하고 있는데, 한국산 상품에 대한 세금부과 및 주한미군 분담금 조정 등을 이슈화하면서도 기본적으로 트럼프 대통령은 기회가 있을 때마다 한미동맹의 중요성을 강조하고 미국의 아시아·태평양지역에 대한 전략 구상에서 한국의 위상이 중요하다는 점을 항상 강조하고 있다.¹⁰⁸⁾ 이와 함께 트럼

108) 다음을 참고, Danny Toma, *America First: Understanding the Trump Doctrine* (Washington, D.C.: Regnery Publishing, 2018); The White House, “Donald Trump is Strengthening Our Historic Alliance with the Republic of Korea,”

프 행정부는 워싱턴 D.C.의 전략가들을 중심으로 한국이 중국 중심의 질서에 더욱 깊숙이 빠질 수 있다는 점을 지속적으로 강조하면서 이를 방지하기 위한 목표에 초점을 맞춘 노력을 함께 기울이고 있는 상황이다. 이와 함께 전략적 갈등 시나리오에서는 한미관계에서 지금보다 안보영역과 경제영역의 국가이익 간 연계성이 증대할 가능성이 크다. 다시 말해 미국 정부는 중국과의 대결 국면에서 안보적 이익의 보존을 위해 한미 간 경제적 갈등 이슈들을 보다 손쉽게 해결하고자 시도할 가능성이 있다.

‘전략적 갈등’ 시나리오에서 미국의 한반도정책의 핵심 목표로는 한국전쟁 이후 한반도에 작동하고 있는 미국의 전략적 가치 및 이해관계를 최대한 확보·보전하는 것이다. 또한 한미동맹이 미국이 주도하는 여타의 다른 동맹관계와 비교하여 어떤 고유한 이해를 가지고 있는지를 적극적으로 제시하고, 이를 토대로 워싱턴 정책결정자들 사이에서 공감대를 형성함으로써 미국의 가용한 외교자산을 한반도에 더욱 적극적으로 투입하는 데에 정책적 목표를 둘 것으로 보인다.

미국의 핵심이익과 관련하여 ① 전작권 전환 이후 한미동맹이 과거와 같이 한미 간 안보적 이익을 공유하도록 관리하는 것, ② 중국의 군사적 움직임을 억지하는 데에 한반도가 적극 활용될 수 있도록 한미 간 공감대를 형성하는 것, ③ ‘한·미·일 자유주의연대’를 적극 활용하여 미국이 주도하는 ‘한미+한일’ 관계가 동아시아 지역안보의 핵심 전제조건이 되는 것 등을 꼽을 수 있다.

White House Briefing, June 28, 2019, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-s-statements/president-donald-j-trump-strengthening-historic-alliance-republic-korea/>> (Accessed August 10, 2019).

(나) 분야별 쟁점과 전망

미중 간 ‘전략적 갈등’하에서도 외교안보, 경제사회, 대북·통일로 정책영역을 나눠서 살펴볼 것이고, 마찬가지로 각기 정책영역은 네 개의 구체적인 사안에 대해서 미국의 한반도정책이 어떻게 될 것인지 살펴보기로 한다.

〈외교안보 분야〉

첫째, 한반도 비핵화 부분 관련하여 미국의 한반도정책이 가장 전망하기 어려운 시나리오이다. 미중갈등이 가장 첨예하게 대립되는 상황을 가정하기 때문에, 미국의 한반도정책은 기본적으로 미국의 대중정책에 종속되는 모양새가 될 것이기 때문이다. 미국과 중국은 한반도를 자신의 영향력하에 두고자 더욱 적극적으로 대립할 것이므로, 중국은 미국 주도의 비핵화 과정 및 이와 관련한 북미관계변화에 적극 개입할 것이고, 상황에 따라 방해자(spoiler)의 역할도 주저하지 않을 것으로 판단된다. 특히 과거의 경험을 볼 때, 한반도(북한) 비핵화 과정은 한국정부와 미국정부가 얼마나 협조하느냐가 관건이기 때문에, 한미 양국에서 각각 어떤 성격의 정부가 들어서느냐가 역시 매우 중요한 요인이 될 것이다.

한편으로 한반도는 미중이 다양한 글로벌 이슈들을 놓고 첨예하게 대립하는 구도에서 더 큰 충돌 위기를 해소시켜주는 일종의 완충지대 역할을 담당할 수 있다. 과거에도 북한 문제가 불거졌을 때마다 미중은 비교적 쉽게 위기관리 수준에서 합의를 이뤄냈기 때문에, 비핵화 과정이 과거 수준으로 돌아가고, 이정도 수준의 북한 핵능력을 미중이 적절하게 관리할 자신만 있다면, 역설적이게도 한반도는 미중 전략적 갈등 시나리오에서 일시적 협력 및 평화의 모멘텀을 제공할 수도 있다.

둘째, 복합적 관계에서와 마찬가지로 전략적 갈등 시나리오에서도 한미동맹의 성격이 변화할 가능성이 있다. 현 정부가 추진하는 비핵·평화프로세스가 어떤 결과로 이어지더라도, 한미동맹에 대한 새로운 성격 규정이 요구된다. 기본적으로 미중이 참여한 갈등을 겪게 되는 상황에서 동아시아지역의 미국 동맹 파트너 국가들의 전략적 가치는 더욱 높아질 것이 자명하다. 중국을 둘러싼 지정학적 특성으로 인해, 북쪽의 핵강국 러시아, 서쪽의 전략적으로 매우 복잡한 중앙아시아 및 중동, 그리고 서남쪽 및 남쪽의 인도, 베트남 등과 같은 반중정서가 매우 강한 국가들과의 관계를 고려할 때, 중국의 대외 확장전략은 동아시아(서태평양) 지역으로 집중될 가능성이 높다. 예를 들어 미중 간 전략적 갈등 시나리오에서 미국은 남중국해로 중국의 영향력이 투입되는 것을 결코 허락하지 않을 것이다. 따라서 한국정부가 추진하는 비핵·평화프로세스의 성과가 한미동맹의 새로운 정당성 확보 논란으로 이어질 수는 있지만, 미중 간 전면적인 갈등국면에서 미국은 오히려 손쉽게 한미동맹의 정당성을 확보할 수 있다.

중국과의 갈등 심화는 미국의 입장에서 한·미·일 군사협조체제의 중요성을 더욱 부각시킬 것이고, 한일 간 양자문제에 원거리 정책을 기본입장으로 삼던 미국의 정책 기조가 변화하여 한국과 일본 정부 모두에 적극적인 메시지를 보내고자 시도할 것으로 예상된다. 향후 미국은 한·미·일 군사협력의 통합적 역량을 강화하기 위해 일종의 ‘한·미·일 3자 군사협조체제’를 공식적으로 발족할 가능성이 있다. 한국 내 반발이 예상될 수도 있지만, 미중 간 갈등이 참여하게 전개되는 상황에서 한국을 향해 미중 사이에서 선택적 입장을 분명히 하라는 외교적 압박이 거세질 수 있다.

셋째, 전략적 갈등 시나리오에서는 전작권 전환 이후 주한미군의

성격과 역할에 대한 미 행정부의 정책이 어떤 모습을 보일 것인가? 우선 미중 전략적 갈등 상황이 한미 사이의 전작권 전환 과정 자체에 영향을 미칠 것으로 보이지는 않는다. 전작권 전환은 이미 두 차례나 연기된 바 있고, 특히 문재인 정부는 현 정부 임기 내에 전작권 전환을 매듭짓겠다는 의지를 강하게 표명하고 있기 때문이다. 앞서 언급한 바와 같이 전작권 전환에 따른 핵심 이슈는 ① 한국군이 책임을 맡게 될 연합사 지휘 체계의 문제, ② 지휘권 이전 이후의 연합작전능력 유지의 문제, ③ 한반도 유사시 미 본토로부터의 증원 문제, ④ 유엔사와 연합사 간 관계 설정 문제 등이다. 이러한 문제들은 현재 비교적 순조롭게 논의가 진행 중이지만, 향후 전략적 갈등 하에서 이 중에서 특히 마지막 문제가 논쟁의 소지를 안고 있다.

전작권 전환 이후 한미연합군의 지휘권을 한국이 가지게 된다면, 미국은 한반도 유사시 한국군의 군사작전 결정에 관여할 수 있는 법적 근거를 유엔사에서 찾아야 할 것이기 때문이다. 미중갈등이 고조되어 만에 하나 있을 수 있는 미중 간 군사적 충돌의 가능성을 사전에 차단한다든지 혹은 북한 문제 해결과정에서 미국이 선호하는 방식으로 군사력의 운용을 희망할 경우 미 행정부는 유엔사의 역할을 규정한 근거조항이나 법적 해석을 새롭게 시도하여 유엔사를 통해서 연합사를 통제하는 방안을 강구하려고 할 것으로 예상된다.

넷째, 미중 간 전략적 갈등 시나리오에서 다자안보협력에 대한 미국의 한반도정책은 무엇일까? 미중 대결의 갈등적 측면이 두드러지는 상황에서 미국은 상대적으로 다자주의적 접근보다는 양자주의적 접근이 더 효과적이라고 생각할 가능성이 높다. 만약 미국이 동아시아 다자안보 형성을 통해 중국의 강대국화를 제도적 틀 안에서 묶어둘 확실한 전략이 있는 것이 아니라면, 기존에 공고하게 자리잡은 동아시아 양자동맹 제도를 적극 활용할 가능성이 높다. 양자동맹의

경우 개별 동맹관계에서 확보하고 싶은 차별적인 국가이익의 설정이 가능하기 때문에, 미국의 입장에서 중국을 다양한 영역과 방법으로 봉쇄할 수단이 가능하기 때문이다.

이러한 배경에서 외교안보 영역에서 미국의 한반도정책은 한국으로 하여금 중국의 부상을 억지할 수 있는 다양한 글로벌 자유주의 연대에 적극 참여하도록 강요할 것이다. 자유주의적이고 민주적인 국제협력의 활성화는 결과적으로 중국의 국제적 입지를 제한하는 효과로 이어질 것이다. 초강대국의 핵심 자격의 하나로 국제사회에서 '지지세력(supporters)'이 존재해야 한다는 주장이 있는데,¹⁰⁹⁾ 이와 관련하여 미국은 최우선적으로 한국을 중국의 지지세력 혹은 영향권으로부터 배제시키는 정책을 추구할 것이다. 즉, 한국으로 하여금 중국이 주도하는 국제기구 성격의 형성(gathering)에 참여하지 말 것을 요구할 것이고, 한국과 일본이 참여하는 지역기구에 적극 참여하여 중국을 외교적으로 고립시키는 정책을 추구할 것으로 전망된다.

특히 안보 부분에서는 이상에서 살펴본 바와 같이, 기존의 미국의 대중국 정책에서 간헐적으로 보이던 봉쇄 정책적 성격이 더욱 강조될 것이 자명하다. 이 경우 한반도를 포함한 전략적 요충지에 미국의 군사적 접근이 원활해져야 하므로, 이와 관련한 한반도정책이 구체적으로 요구될 수 있다. 또한 몇 년 전부터 미국의 핵심 대중국 안보비전인 Quad-states(미국, 일본, 인도, 호주) 협력의 외연을 확대할 가능성이 있는데, 기본적인 구도는 이들 네 개 국가를 중심으로 운영하더라도 한국을 특정 안보정책(택락, 영역) 차원에서 관

109) 관련한 대표적인 연구로는 참고, Carl Minzner, *End of an Era: How China's Authoritarian Revival is Undermining Its Rise* (Oxford: Oxford University Press, 2018); Asle Toje, *Will China's Rise Be Peaceful?: Security, Stability, and Legitimacy?* (Oxford: Oxford University Press, 2018).

여시키는 전략을 추구할 것으로 전망된다.¹¹⁰⁾

〈경제사회 분야〉

미중 간 전략적 갈등 시나리오의 경우, 경제 영역에서는 소위 ‘경제정책의 안보화’ 현상이 가속화 될 것으로 전망되고, 미중 충돌이 다양한 국면에서 치열하게 전개되는 상황에서, 미국 행정부의 한국과 같은 전략적 위치에 놓인 국가들을 상대로 한 무역분쟁 등은 과거보다 빈도가 낮아질 수 있을 것이다. 한중 사이의 경제적 유대를 일정 부분 인정하는 ‘복합적 관계’와는 달리 국가가이의 전 영역에 걸쳐 한미관계를 중심으로 한·미·중관계를 인식하는 경향이 나타날 것으로 판단된다.

다만 중국의 성장 이후 한국은 안보는 미국과 경제는 중국과 협력한다는 생각이 보편적으로 자리잡아 왔는데, 전략적 갈등 국면에서 미국이 이러한 한국 외교의 스탠스가 불만스럽다고 하더라도 한중 경제협력을 전면적으로 거부하는 상황에까지는 다다르지 않을 것으로 보인다. 대신 미국은 미국이 주도하는 다양한 글로벌 무역 및 금융질서 안에서 한국의 역할을 더욱 부각시킴으로 인해서, 결과적으로 한중경제협력 고리가 느슨해지는 전략을 택하게 될 것이다. 한편 전략적 갈등 국면은 한국정부가 의욕적으로 추진하는 신북방정책과 신남방정책에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 미중 간 전면적인 갈등국면의 전개가 유라시아 동쪽 및 동남아 지역의 지정학적 불안정성을 가중시켜, 결과적으로 한국정부가 이러한 외교구상을 실천하기 어려운 외교환경이 조성될 수 있기 때문이다.

첫째, 미국은 한반도정책에서 동맹적 측면뿐만 아니라 경제외교적 측면에서도 매우 중요한 파트너임을 강조하는 입장을 취할 것이

110) 다음을 참고. 조성렬, “시문: 지소미아 종료 계기로 국가안보전략 다시 짜야,” 『국민일보』, 2019.8.28.

다. 한미동맹 관계가 군사적 측면은 물론 경제사회적 측면에서도 한국의 국가이익에 중요한 영향을 미친다는 점을 적극 활용할 것으로 판단된다. 미국 행정부는 다양한 상황하에서 한국을 향해 무역 등의 경제적 문제점을 제기할 수 있지만, 이러한 문제점들은 어떤 형태로든 한미 양국 사이의 협상 메커니즘 안에서 해결될 수 있을 것이다. 또한 한미 간 다양한 경제 이슈들 사이에서 특정 영역의 문제가 다른 영역의 문제로 전환되는 소위 '위기의 횡적확산' 현상은 발생하지 않을 가능성이 크다.

둘째, 복합적 관계에서와 마찬가지로 '전략적 갈등'에서도 미국은 한중경제교류에 대해서 어떻게 생각할 것인지에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 위에서 잠깐 언급한 바와 같이 미국은 한국이 중국과 경제적으로 밀접한 교역을 유지하고 있다는 사실을 부인하지는 못할 것으로 보인다. 다만 중국과의 경제교류가 불가피하다는 점을 인정하면서도, 한국의 일대일로 참여에는 적극 반대한다든지 혹은 중국이 최근 적극적으로 주도하는 각종 국제제도의 참여에 적극 반대하는 입장을 취하게 될 것이다.

셋째, 미국은 한국에게 인도·태평양전략에 참여할 것을 더욱 적극적으로 권유할 것이다. 현재 한국정부가 참여하고 있는 수준보다 훨씬 높은 수준의 참여를 요구할 것인데, 트럼프 행정부의 인도·태평양전략 구상은 기존의 아시아 지역의 세부적인 분류(동아시아, 서남아시아, 중앙아시아, 중동)를 무의하게 만든 측면이 있으므로, 한국의 입장에서 인도·태평양전략에 참여가 미국의 아시아전략에 구체적으로 어떤 이익을 보장하느냐에 대해서는 한미 양국의 진지한 고민이 요구된다.

〈대북·통일 분야〉

전략적 갈등하에서 대북·통일 분야에 대한 미국의 정책은 심각한 고민에 직면할 수 있다. 어차피 미중갈등의 심화가 피할 수 없는 대결 양상이라면, 미국은 한반도 전역에 걸친 영향력 확대를 위해 북미관계를 적극 추진하면서 한반도 통일에 적극 관여하는 정책을 추구할 것이다. 하지만 다른 지역은 몰라도 한반도의 경우 중국의 이해관계 역시 매우 침예하게 얽혀있으므로, 미국의 적극적인 한반도 통일 관여정책이 미중 간 무력충돌 가능성으로까지 이어질 수 있다는 분석이 가능하다. 따라서 대북·통일 분야의 경우 미국의 한반도 정책은 북미관계 개선을 통해 미국의 영향력을 확대하는 입장은 분명히 유지하면서, 동시에 이 문제만큼은 중국을 불필요하게 자극하지 않는 프로세스를 유지하는 것이 현실성 높은 정책이 될 것이다.

첫째, 한반도 평화체제에 대한 미국의 입장은 중국의 입장과 대비된다. 미국은 기본적으로 북한과의 비핵화 협상을 통해 궁극적으로 한반도 전역에 걸친 영향력 확장을 피하겠지만, 중국은 더욱 적극적으로 북한의 후원자 역할을 자임할 것임으로 한반도 평화체제를 지지하는 미국의 정책이 가시적인 성과를 내기는 어려워 보인다. 기본적으로 평화체제 논의는 핵심적으로 세 가지 문제들, 즉, ① 북한 비핵화 진행 방향 및 속도, ② 북미 간 적대관계 청산 과정, ③ 동북아 지역 차원의 평화체제 논의를 포함하게 되는데, 중국과의 갈등을 피하기 어려운 미국의 입장에서 이러한 문제들을 짧은 시간에 해결하기에는 쉽지 않을 것이다.

둘째, 전략적 갈등 국면에서 미국과 북한 사이에 관계 정상화는 가능할 것인가? 현실적으로 불가능해 보인다. 물론 트럼프 대통령의 주장처럼 미국이 제시하는 미래 비전에 북한이 전격 동의하여 비핵화를 추진하고 중국보다는 미국을 선택하는 경우도 가능은 하겠

으나, 이 과정에서 북한의 선택과 행동을 제어할 중국의 정책 수단은 매우 풍부할 것으로 판단된다. 다양한 변수들이 존재하고 있지만, 어떤 상황하에서도 중국은 북미관계 개선은 한반도 및 동북아에서 중국의 영향력 상실로 받아들일 것이다. 따라서 복합적 관계와 마찬가지로 전략적 갈등 시나리오에서도 북미대화 및 관계개선을 바라보는 중국의 계산법은 바뀌지 않을 것으로 보인다.

셋째, 전략적 갈등 하에서 한반도 평화체제의 지역적 확장, 다시 말해 동북아 차원의 평화체제에 대해서 미국은 어떤 전략을 가지고 있는가도 중요한 이슈이다. 여기에는 북일수교 가능성이 핵심 사안으로 자리잡고 있다. 미국은 북일수교를 포함하여 북한이 동북아국가로서의 완전한 멤버십을 확보하는 데에는 적극 지지하는 입장이다. 기본적으로 북한을 어떤 형태로든 제도적 굴레에 묶어두는 것은 미국의 영향력 하에 두는 것으로 간주하기 때문이다. 따라서 미국은 중국의 개입과 반발로 인해 완전한 북미관계 정상화 및 완전한 북일관계 정상화는 아니더라도, 느슨한 형태의 북한 대외 관계 개선을 통해 북한의 정상국가화 과정을 지원하기 위한 정책 개발에 관심을 가질 것이다.

넷째, 한반도 통일에 대한 미국의 입장은 무엇인가에 대해서 간단하게 살펴보면 다음과 같다. 미국은 한국 주도의 한반도 통일을 적극 지지하겠지만, 그로 인해 동북아 역학구도가 변화하고 결과적으로 미중갈등 구도가 더욱 악화되는 데에는 반대하고 있다. ‘전략적 갈등’의 경우 미국의 영향력이 확장되는 한반도 통일을 중국은 끝까지 반대할 것이고, 이 과정에서 중국의 반발은 지역 및 글로벌 차원에서의 한반도 평화통일 환경 조성에 악영향을 미치게 될 것이다.

〈표 Ⅲ-3〉 전략적 갈등 시 미국의 동아시아·한반도정책과 쟁점

구분	주요 내용
동 아 시 아 차 원	<p>정책목표와 이익</p> <ul style="list-style-type: none"> • 미국 주도 지역패권 공고화를 위한 대중견제 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 인도·태평양전략을 축으로 군사, 경제적 패권 강화 • 압도적 군사력을 유지하면서 역내 전면적 개입을 지속 <ul style="list-style-type: none"> - 아시아에 대한 확고한 개입과 관여전략을 추진하면서 동맹과 전략적 파트너십 강화
	<p>대중(對中) 정책</p> <ul style="list-style-type: none"> • 중국의 성장 자체를 완화, 둔화시키면서 중국 영향력 제한 <ul style="list-style-type: none"> - 중국에 대한 전면적 견제 및 성장 억압 정책 • 군사적 우위를 활용한 중국의 세력확장 봉쇄
	<p>외교안보 쟁점</p> <ul style="list-style-type: none"> • 대중 군사적 우위 유지, 동맹 강화와 전략 파트너십 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 인도·태평양지역에 걸친 대중 봉쇄망 확장 및 공고화 • 분쟁지역에서 대중 봉쇄 및 군사력 우위 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 중국의 군사현대화 견제 및 첨단무기 부문 대중 우위 유지
	<p>경제사회 쟁점</p> <ul style="list-style-type: none"> • 중국에 대한 강력한 경제적 압박 및 미국 주도 경제질서 확립 <ul style="list-style-type: none"> - 4차 산업혁명 시대 중국 기술 개발 억제 및 견제 • 중국의 인권 및 시민사회 문제에 대한 지속적 문제제기 <ul style="list-style-type: none"> - 중국 체제에 대한 비판을 통한 중국 정권의 정당성 약화
한 반 도 차 원	<p>정책목표와 이익</p> <ul style="list-style-type: none"> • 한반도라는 전략적 공간을 포기하지 않을 것이고, 한반도에서의 영향력 유지 및 확대 희망 • 전작권 전환 이후에도 한미동맹이 과거와 같이 한미 간 안보적 이익을 공유하도록 관리 <ul style="list-style-type: none"> - 중국의 군사적 움직임을 억지하는 데에 한반도가 적극 활용될 수 있도록 한미 간 공감대 형성 - ‘한·미·일 자유주의연대’를 적극 활용하여 미국이 주도하는 ‘한 미+한일’ 관계가 동아시아 지역안보의 핵심 전제조건
	<p>외교안보 쟁점</p> <ul style="list-style-type: none"> • 미국의 한반도정책은 기본적으로 미국의 대중정책에 종속 <ul style="list-style-type: none"> - 미국은 중국이 상황에 따라 방해자(spoiler)의 역할을 할 것으로 판단 • 중국과의 갈등 심화는 미국의 입장에서 한·미·일 군사협조체제의 중요성을 더욱 부각 • 미중 간 군사적 충돌의 방지를 위해 유엔사를 통해서 연합사를 통제 하는 방안 강구 • 미국은 상대적으로 다자주의적 접근보다는 양자동맹 구조가 더 효과적이라고 판단

구분	주요 내용
경제사회 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 국가이익 전 영역에 걸쳐 한미관계를 중심으로 한·미·중관계를 인식하는 경향이 나타날 것으로 판단 – 한중경제협력을 전면적으로 거부하는 상황까지는 다다르지 않겠지만, 한중경제협력 고리가 느슨해지는 전략 선택 – 신북방정책과 신남방정책에 부정적 영향
대북·통일 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 미국은 한반도 전역에 걸친 영향력 확대를 위해 북미관계를 적극 추진하면서 한반도 통일에 적극 관여하는 정책을 추구 • 중국은 북한의 후원자 역할을 강조 • 미국과 북한 사이에 관계 정상화는 현실적으로 불가능해 보임.

자료: 연구진 작성

나. 중국의 정책목표와 분야별 쟁점

(1) 동아시아 차원

(가) 정책목표와 이익

미국이 주도권을 다시 확립하기 위해 중국을 경제적으로 배제하고 나아가 외교안보적으로 봉쇄하려 들에 따라 전략적 갈등이 불가피할 경우 중국은 미국에 맞설 수 있는 능력을 구비하려 시도할 것이다. 중국은 미국의 디커플링 시도에 맞서 독자적으로 생존하고 발전할 수 있는 경제적, 기술적 능력을 구비하고 또 미국과의 전면적 갈등에 대응할 수 있는 군사력을 확보하려 시도하면서 자신의 영향권도 구축(진영 형성)하려 들 것으로 예상할 수 있다. 이는 중국이 ‘공세적 부상전략’을 추구함을 의미한다. 이러한 전략하에서 중국은 동아시아의 안정과 평화를 강조하는 대신 현상의 전면적이고 급속한 변형을 추진할 가능성이 크다. 구체적으로 중국은 내적 균형과 외적 균형 전략 모두를 동원하여 미국의 주도권을 약화시키고 나아가 자신이 주도하는 질서도 본격적으로 구축하려 시도할 것이다. 이처럼

중국은 분할되고 독립적인 체제를 구축함으로써 미국과 경쟁하면서도, 여전히 전략적 갈등이 전면적 충돌로 확산되지 않도록 관리하려 할 동기도 지닐 것이다.

적극적이고 공세적 부상을 추구하는 중국에게 있어서 중요한 것은 핵심이익을 독자적으로 확보하는 데 필요한 군사력 확보, 미국과의 경쟁에서 독자적으로 생존할 수 있는 경제와 기술력 확보, 그리고 자국에 우호적인 국가들을 확보함으로써 진영을 형성하는 것 등이 될 것이다. 중국이 이러한 이익을 추구함에 따라 미국과의 갈등이 본격화될 것이다. 이러한 경쟁과 갈등이 사활적인 것으로 확전될지의 여부는 갈등이 정치이념적 차원으로까지 이어지는가에 의해 결정될 것이다. 따라서 중국은 일단 정치이념적 대결을 자제하고자 할 것이다. 그럼에도 불구하고 미국과의 대결이 일상화됨에 따라 중국은 ‘중국특색사회주의’ 이념을 강조함으로써 국내적 단결을 도모할 필요성에 직면하게 될 것이다. 여기에 더해 미국에 대항하는 진영을 형성하기 위해 권위주의 국가들과 연대할 필요성도 제기될 것이다. 이에 따라 중국이 자제하려 하더라도 궁극적으로 미국이 강조하는 자유민주주의 체제와 중국이 주도하는 권위주의 체제 사이의 대결로 확전될 가능성을 배제하기 어렵다. 즉, 세력경쟁이 이념투쟁으로 귀결될 가능성이 있다.

(나) 분야별 쟁점과 전망

<대미(對美)정책>

미국과의 전략적 갈등이 중국의 자주적 선택이기 보다 미국의 선택에 대한 대응으로서의 성격이 강하기에 중국의 대미정책의 양상은 미국의 대중 봉쇄정책에 대한 대응을 중심으로 구성될 가능성이 크다. 미국이 중국에 대한 봉쇄를 추구할 경우 그것은 강요와 배제

를 통해 중국의 영향력 확장을 제어하려는 시도가 될 것이다. 이러한 시도에는 중국을 세계경제의 생산과 가치 사슬에서 배제하는 경제적 디커플링 시도가 포함될 것이다. 가령, 미국은 사이버 공격, 지적재산권 절취 문제 등을 명분으로 중국을 경제적으로 배제하려 할 것이다. 여기에 더해 미국은 중국의 개별 기업이 세계적으로 확장하는 것을 억제하려는 시도도 이어갈 것이다.¹¹¹⁾ 이와 함께 미국은 국제적 연대도 추구할 것이다. 구체적으로 미국은 인도·태평양 지역에서 군사적 배치를 강화하고 일본, 호주 등 동맹국들과의 집단 안보를 추진할 수 있다. 또한 미국은 중국의 ‘반(反)접근·지역거부(A2AD)’ 능력을 상쇄할 수 있는 작전개념을 개발하고 실천하는 데 투자함으로써 안보와 관련한 미국의 공약에 대한 지역 국가의 신뢰를 확립함으로써 동맹 체제를 유지하려 들 것이다.

이에 따라 중국의 대미정책도 자체적 대응과 국제적 연대 추구 등으로 구성될 것이다. 우선, 중국은 미국과의 경제기술을 둘러싼 주도권 경쟁을 전개할 것이다. 특히 그 초점은 기술경쟁에 집중될 것이다. 미중 양국 모두가 기술의 우위가 경제적 우위로 이어짐을 잘 알고 있고 또 이러한 경쟁이 전면적인 충돌로 이어질 가능성도 상대적으로 적기에 이 분야에서의 경쟁이 특히 치열할 것이다. 중국은 국내적·토착적 혁신을 통해 독자적 발전능력을 확보하고 또 우위도 추구할 것이다. 나아가 중국은 미국의 보복 조치에 맞서 상응하는 대응을 할 것이다. 구체적으로 중국과의 경제적 디커플링을 추구하는 미국에 대응하여 중국도 미국으로부터의 투자를 제약할 가능성이 있다. 여기에 더해 중국은 미국에 대한 사이버 공격이나 기술 절취 시도 등도 진행할 가능성이 있다.

111) “How China is Replacing America as Asia’s Military Titan,” *Reuters*, April 23, 2019.

이와 함께 중국은 미국에 대한 주도권 거부전략(拒優戰略)도 추구할 것이다. 이는 상대의 우위를 약화시킴으로써 주도권을 장악하지 못하도록 하려는 전략으로서, 국력 증대, 제도적 우위 추구, 상대의 국력활용 봉쇄 등의 수단을 포함할 것이다.¹¹²⁾ 물론 중국은 협력의 유보를 통해 미국의 변화를 추구하기 위해 동 전략을 활용할 가능성도 있지만, 미국과의 전략적 갈등이 이미 기정사실이 된 상태에서는 협력이 경쟁상대의 우위를 증강시키는 결과로 이어질 가능성 때문에 협력하지 않음으로써 우세를 점하려는 전략이다. 따라서 이는 중국 또한 궁극적으로 주도권을 장악할 수 있다고 기대하며, 이를 기반으로 미국의 주도권을 약화시키려는 중국의 적극적 전략인 셈이다.

아울러 중국은 미국의 봉쇄를 돌파하려는 시도도 전개할 것이다. 다시 말해 동맹체제 강화를 통해 중국을 봉쇄하려는 미국의 시도에 맞서 중국은 미국 중심의 동맹 체제를 약화시킴으로써 이 지역에서 강력한 반중동맹이 출현하는 것을 방지하거나 또는 반중 연대 세력을 가능한 한 약화시키려 추구할 수 있다. 이를 위해 중국은 미국의 취약성을 타격하려 들 것이다. 그 핵심은 동아시아지역에 대한 미국의 공약이 취약함을 드러내 보이는 것이 될 것이다. 가령, 중국은 베트남 등 남중국해 영유권 분쟁 국가와의 지속적인 긴장 제고를 통해 지역분쟁을 해결하는 데 있어서 미국이 무력하다는 사실을 보여 주려 들 수 있을 것이다. 여기에 더해 미국의 경제적 한계도 공략할 수 있다. 즉, 경제발전에 집중하려는 동아시아 국가의 욕구를 활용하여 미국이 지역의 긴장을 조성하는 반면에 동아시아 국가와의 경제교류에 크게 기여할 수 없음을 보여주려 들 수 있을 것이다.

112) 凌胜利, “拒优战略: 中美亚太主导权竞争,” 『当代亚太』, 2017年 1期, pp. 123~133 참고.

나아가 중국은 ‘아시아인에 의한 아시아 안보’와 같은 구호를 다시 제기함으로써 미국을 동아시아에서 구축(驅逐)하려 시도할 수 있을 것이다. 즉, 중국은 시진핑 주석이 2014년 아시아 교류 및 신뢰구축 회의(CICA)에서 제기했던 ‘아시아인에 의한 아시아 안보’라는 구호와 유사한 안보개념을 제기함으로써 이 지역에서 미국의 적절성에 대한 근본적 의구심을 제기할 수 있을 것이다. 동시에 중국은 글로벌 차원에서도 대미견제를 위한 연대를 추구할 수 있을 것이다. 대표적으로 중국은 러시아와의 관계를 더욱 강화하여 동맹수준으로 끌어 올리고, 또 일본과 EU 등을 미국으로부터 견인함으로써 간극을 창출하려 시도할 수 있을 것이다. 일본과 EU 등이 중국을 경계하면서도 중국을 본격적으로 봉쇄함으로써 전략적 갈등까지는 원하지 않는다는 사실을 고려할 때,¹¹³⁾ 중국은 일본이나 EU 등과의 연대를 강화함으로써 미국의 봉쇄를 돌파하려 시도할 수 있을 것이다.

〈외교안보 분야〉

첫째, 미국과 전략적으로 갈등하는 상황에서 중국이 취할 수 있는 가장 중요하고 핵심적 대응수단은 본격적인 군사력 강화가 될 것이다. 군사력 강화는 미국과 전략적으로 갈등하는 상황에서 중국이 취할 수 있는 가장 중요하고 핵심적 대응수단이 될 것이다. 복합적 관계 시나리오 상황에서 추진하는 점진적 군사력 강화가 미국과의 관계를 안정시킨다는 보다 큰 목표를 고려하면서 신중하게 진행하는 것이라면, 미중 갈등 상황에서 진행될 군사력 증강은 본격적인 것이 될 것이다. 다시 말해 중국은 미국과의 전체적 군사력 균형을 추구하고 또 미국에 대한 군사적 억지력도 확보하려 시도할 것이다. 이에 따라 양국 사이에 사이버와 우주공간(outer space)까지 이어

113) Ryo Sahashi, “Are Japan and the U.S. having a China Gap?,” *EAI Working Paper*, May 2019.

지는 광범위한 영역에서의 본격적이고 전면적인 경쟁이 전개될 것으로 예상할 수 있다.

그럼에도 불구하고 현실적으로 중국이 단기간 내에 미국과 군사력 균형을 달성하기는 어려울 것이기에, 중국의 군사력 증강 시도는 미국에 대한 2차 보복능력을 강화하는 데 집중될 것이다. 가령, 중국은 미국의 미사일방어(MD)체계를 돌파할 수 있는 ICBM 개발과 배치, 핵 잠수함에서 발사할 수 있는 전략 핵 미사일 확대, 그리고 ‘다탄두미사일(Multiple Independent Reentry Vehicle: MIRV)’ 개발과 배치 등에 주력할 것이다. 이러한 사실은 중국이 핵능력을 가장 근본적 전략수단, 즉 ‘국가의 관건적 시간에 전략의지를 보장해 줄 주축’으로 간주한다는 사실에서 추론할 수 있다.¹¹⁴⁾ 중국의 강경 민족주의 언론인 환구시보(環球時報)는 최근 핵군축에 중국을 참여시키려는 미국의 시도를 거부할 것을 촉구했다. 동 신문은 사설에서 미국의 INF 협정 파기를 중국의 핵전력을 제약하려는 시도로 규정했다. 즉, 미국이 동 협정을 파기하고 새로운 조약을 체결함으로써 중국의 핵탄두와 운반수단의 숫자를 제약하려 한다는 인식이다. 이러한 의구심을 바탕으로 동 사설은 미국의 의도에 말려들지 말고 핵능력과 질을 개선하려는 노력을 가속화해야 한다고 규정한다.¹¹⁵⁾ 여기서 트럼프가 그 단초를 내보인 핵능력 강화와 동아시아지역에 대한 중거리 핵탄도미사일 추가배치 등이 상응하는 중국의 대응조치를 촉발시키고 이에 따라 동아시아에서 군비경쟁이 가속화될 가능성을 목격할 수 있다.

여기에 더해 중국은 ‘반(反)접근·지역거부(A2AD)’ 능력 제고와 제1열도선 내에서의 투사능력 제고와 돌파 능력 강화라는 목표를 넘

114) “社评：中国须拒绝美拉我核裁军的任何念头,” 『环球时报』, 2019年 4月 28日.

115) 위의 글.

어서 제2열도선 돌파라는 목표를 구현하는 데 필요한 군사력 증강을 추구할 것이다. 구체적으로 대양해군 전략을 포함한 전방위적이고 본격적인 군사력 강화가 시도될 것이다. 이를 통해 중국은 미국이 동아시아로 접근하는 것을 서태평양 지역에서부터 차단하고 거부하려 시도할 것이다. 이러한 전반적이고 본격적인 군사력 증강 시도에 따라 현재 GDP의 1% 초반대 수준을 유지하고 있는 국방비 비중도 미국 수준인 3% 대로 크게 증대될 것이고,¹¹⁶⁾ 또 미국과 중국 사이에 본격적 군사력 경쟁이 전개될 것이다.

둘째, 미중 전략적 갈등하에서 중국은 남중국해에 대한 군사화를 본격적으로 추진함으로써 이 지역에서의 군사적 경쟁에서 우위를 점하려 추구할 것이다. 군사력 증강에 더해 중국은 남중국해에 대한 군사화를 본격적으로 추진함으로써 이 지역에서의 군사적 경쟁에서 우위를 점하려 추구할 것이다. 중국의 목표는 남중국해 지역을 무인 지대를 넘어 중국의 역량을 투사하는 근거지화 하는 것이 될 것이다. 이를 위해 중국은 남중국해에 이미 건설한 인공 섬에 방어용 무기뿐 아니라 공격용 무기까지 배치할 수 있다. 여기에 더해 중국은 동중국해에 이어 남중국해에 대해서도 방공식별구역(ADIZ)을 선포할 수 있을 것이다.

아울러 중국은 남중국해와 동중국해의 구조물에 대한 추가적인 강제 점거에 나설 수 있을 것이다. 가령 중국은 필리핀과 분쟁중인 황옌다오(黃巖島, Scarborough Shoal)에 대한 실질적 지배를 기정 사실화하려 시도할 수 있다. 심지어 중국은 현재 자신이 미국에 대해 강하게 거부하는 항행의 자유 작전을 남중국해와 다른 연안 국가의 배타적 경제수역에 대해 추진할 가능성마저 있다. 그 1차적 대상

116) 2019년 중국 국방백서에 따르면 2017년 중국의 국방비가 GDP에서 차지하는 비중은 1.26%였고, 2012년부터 2017년까지 평균 1.28%를 기록했다. “新时代的中國國防,” 『人民日報』, 2019年 7月 25日.

은 남중국해에 위치한 필리핀이나 베트남이 될 것이지만, 태평양으로 진출하기 위한 통로로 작용할 일본의 여러 해협과 한국의 해안에 대해서도 국제법과 관례를 내세워 항행을 일상화하려 시도할 수 있을 것이다. 이러한 중국의 조치는 남중국해 분쟁을 동아시아지역 전체로 확산 시킬 위험성을 지니며, 이러한 상황이 발생할 경우 이 지역에서 지정학적 경쟁 또한 미국과 중국을 넘어 지역 국가 전체로 확산될 될 것이다.

마지막으로 중국은 현재 브루나이로부터 말라카 해협을 거쳐 스리랑카와 지부티로 이어지는 지역에서 항구시설 및 원유와 가스 파이프 설비 등을 강화하고 있는데, 이러한 조치를 기반으로 제1도련선 내인 남중국해에서의 지배권을 완성한 후 다시 그 초점을 태평양 지역으로 돌려 제2도련선을 돌파하고 또 태평양에서의 존재감을 과시하려 시도할 수 있을 것이다. 이러한 중국의 시도는 동아시아에서 세력경쟁을 촉발시키고 심화시킬 것이다.

셋째, 중국은 진영 형성과 지역 국가에 대한 유인 경쟁을 시도할 것이다. 미국이 동아시아와 태평양 지역의 동맹국과의 관계를 강화하려 하는 상황에서 중국 또한 군사력 증강이라는 내적 균형전략에 더해 세력권 형성이라는 외적균형을 추구할 것이다. 즉, 중국은 세력권 구축을 통해 동아시아 차원에서 미국과의 영향력 균형을 유지하고 나아가 우위를 형성하려 들 것이다. 이처럼 중국이 동아시아 지역에서 블록화를 통한 세력균형을 추구함에 따라 미국과 중국 사이에 지역 국가를 유인하기 위한 적극적이고 사활적인 경쟁이 전개될 수 있다.

중국은 미국과의 일상적이고 전면적인 갈등과 경쟁을 명분으로 지역 국가를 자신에 우호적인 세력으로 만들려 시도할 수 있다. 그 초점은 아세안 국가에 집중될 것이다. 이 지역에서 중국은 미국과의

진영형성 경쟁에서 증대된 국력을 적극적으로 활용하려 들 것이다. 중국은 자신의 국력이 증대되어 미국과 대등한 양국 구조가 형성되면 더 많은 국가들이 비동맹 정책을 채택할 것으로 기대한다. 즉, 경제적 개도국뿐 아니라 일부 선진국까지도 헤징 전략을 추구할 것이라는 기대이다.¹¹⁷⁾ 구체적으로 중국은 경제카드를 활용하여 중국 주도의 지역 질서에 참여하고 수용하도록 시도할 것이다. 특히 중국은 캄보디아, 라오스, 미얀마 등에 대한 경제적 지원을 강화함으로써 적극적으로 유인하려 할 것이다. 중국은 이미 자신에게 우호적인 라오스와 캄보디아를 우군으로 편입시키고 태국과 미얀마 등도 세력권으로 끌어들이려 시도할 것이다. 나아가 중국은 말레이시아, 베트남, 인도네시아, 싱가포르 등도 공략하려 시도할 것이다. 중국은 이처럼 경제적 지원을 통해 형성된 경제적 협력을 다시 안보영역으로까지 확장하려 시도할 것이다. 다시 말해 중국은 대부분의 아세안 국가에 대해 자신의 진영에 가입하거나 최소한 중립화를 요구할 것이다. 실제로 중국은 2018년 10월 말레이시아 및 태국과 함께 최초로 말라카 해협에서 공동 군사훈련 거행하는 등 관계를 강화하고 또 확장하기 위한 시도를 개시했다.¹¹⁸⁾ 이러한 움직임으로 인해 미국에서는 캄보디아와 라오스뿐 아니라 태국과 말레이시아 등도 중국의 지배를 수용할 가능성에 대한 우려가 제기된다.¹¹⁹⁾ 이러한 중국의 노력에 맞서 미국 또한 동맹국을 위시한 동아시아 지역국가들을 공략할 것이며, 이러한 양국의 우군 확보 경쟁은 베트남과 태국, 그리

117) “清华大学国际关系研究院院长阎学通：大国崛起靠政府领导改革的能力，”『环球时报』，2019年 5月 28日。

118) “Malaysia to Host China, Thailand in Naval Drills,” October 18, 2018, <<https://www.rfa.org/english/news/china/malaysia-naval-10182018180437.html>> (Accessed October 15, 2019).

119) “The U.S. -Southeast Asia Relationship: Responding to China’s Rise,” *CFR*, May 23, 2018, <<https://www.cfr.org/report/us-southeast-asia-relationship-responding-chinas-rise>> (Accessed May 30, 2019).

고 말레이시아 등 일종의 회색지대에 있는 국가들을 상대로 치열하게 전개될 것으로 예상할 수 있다.

중국이 미국과의 갈등이라는 상황에서 미국에 대해 힘의 균형을 유지하고 나아가 우위를 확보하기 위해 주변 국가들에게 선택을 강요함에 따라 동아시아에서 미국과 분리된 독자적 ‘중화 세력권’이 형성될 것이고, 이러한 세력권 내에서는 미국과는 다른 질서, 즉 중국 중심의 대안적 질서와 제도가 등장할 가능성이 있다. 반면에 미국의 동맹국을 위시한 일부 지역 국가에 대해 중국은 경제적 강압정책을 시행할 것이다. 중국은 이미 지역 국가와의 분쟁에서 경제적 보복을 가하는 등 불개입 원칙을 넘어섰다. 따라서 중국은 향후 자신의 견인 노력에도 불구하고 일본과 같은 미국의 동맹국이 갈등을 고집할 경우 압력을 가함으로써 변화를 촉진시키려 시도할 것이다. 한국에 대해서도 경제적 카드를 활용하여 중립화를 추구하고 또 요구할 가능성이 있다. 한국이 이러한 추구에 호응하지 않을 경우 중국은 한국의 배타적경제수역(Exclusive Economic Zone: EEZ)에 대한 해상과 공중 통과를 일상화함으로써 압박을 가할 가능성을 배제하기 어렵다.

〈경제사회 분야〉

미중이 전략적으로 갈등하는 상황에서 미국은 세계의 주도 지위와 영향력을 유지하고 중국의 도전을 방지하기 위해서 과학기술 상의 우위를 지키고 중국의 추격을 방지하려 할 것이다. 이에 따라 중국은 내수 위주의 성장전략을 추구 필요성을 더욱 절감할 것이고, 대외 의존도도 감축하려 들 것이다. 이는 중국이 자주적 과학기술 발전 전략을 추구할 것임을 의미한다.¹²⁰⁾ 중국은 디커플링을 본격

120) 楚树龙·陆军, “美国对华战略及中美关系进入新时期,” 『现代国际关系』, 2019年 3期, p. 28.

화하는 미국에 맞서 독자적이고 토착적 혁신을 강화함으로써 미국과 본격적으로 경제와 기술 경쟁을 전개할 것이다. 이는 양국 간에 과학기술 영역에서 사활적 경쟁이 전개될 것임을 의미한다.

아울러 중국은 아시아인프라투자은행(AIIB), 일대일로, 역내 포괄적경제동반자협정(RCEP) 등 동아시아 경제협력을 위한 기제를 반중국 연대에 대비하기 위한 카드를 넘어 친중국적 진영 형성을 위한 카드로 적극적으로 활용하게 될 것이다. 특히 중국은 일대일로를 기반으로 미국이 주도하는 경제권과는 구분된 독자적 세력권을 형성하기 위해 시도할 것이다. 나아가 중국이 이러한 구상을 러시아를 위시한 중국 서쪽에 위치한 국가들과 연계시킴에 따라 독자적 블록화가 초보적인 형태로나마 그 모습을 드러낼 가능성이 있다. 이러한 경제적 연대형성의 대상 국가들이 대부분 권위주의 국가이기 때문에, 경제적 연대가 다시 이념과 체제의 경쟁과 대결로 확산될 가능성도 배제하기 어렵다.

(2) 한반도 차원

(가) 정책목표와 이익

중국의 공세적 부상 전략과 미국의 대중 봉쇄전략이 충돌하면서 상대를 완전히 제압하기 위한 ‘악성 경쟁’ 혹은 ‘사활적 투쟁’이 전개되는 전략적 갈등 시나리오에서 중국의 한반도정책을 전망하기 위해서는 미중 간 신냉전 상황에 대한 중국의 인식, 그리고 북한 등 여타 국가의 전략적 선택이 또 다른 큰 변수가 될 수도 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 첫째, 중국은 21세기 미중 간 갈등구조는 20세기 미소 간 냉전구조와 큰 차이가 있다는 점을 강조한다. 미소 간의 구냉전 체제는 자본주의와 공산주의라는 상극의 보편이념에 기반하

고, 경제적 상호의존성과 인적교류가 거의 없는 양대 진영 간 대결 구조였다. 반면 미중 간의 이념적 차이는 구냉전 체제만큼 분명하지 않다. 이는 비자유주의 노선을 추구하는 중국이 자유주의에 대한 대항적 보편이념을 아직 확립하지 못했기 때문이다. 단적으로 미국이 주도하는 인도·태평양전략은 자유주의적 국제질서의 수호라는 이념적 명분을 제시한데 반해, 중국의 일대일로 이니셔티브는 이념적 색채가 없이 모든 국가들과의 ‘상호 존중, 호혜협력’을 제시하고 있다. 또한 미중 양국은 높은 경제적 의존과 상호 인적교류가 이미 형성되어 있고, 많은 글로벌 이슈(특히 날로 증가하는 비전통 안보 이슈)에서도 중국은 양국 간 협력이 긴요하다고 보고 있다.¹²¹⁾ 결국 구냉전 체제가 보편이념에 기초한 진영 간 대결, 그리고 완전한 상호단절 상황에서 영합적(zero-sum) 게임을 펼쳤던 것과 달리, 미중 간 신냉전 체제는 사활적 악성경쟁에도 불구하고 여전히 협력과 상호의존의 여지가 존재하는 비영합적(non zero-sum) 게임 양상으로 전개될 가능성이 높다는 것이다.

둘째, 미중 간의 전략적 경쟁 상황 혹은 신냉전 체제는 이념적으로나 국가이익 측면에서나 흑백으로 완전히 단절되기보다는 중간에 적지 않은 회색지대(gray zone)가 존재하는 상태를 의미한다. 이 상황에서 각자의 진영을 구축하려는 미중 양국의 대외전략에 대한 여타 국가들의 대응 역시 구냉전 체제에서의 일방적 진영외교 또는 편승외교와는 다른 양상으로 전개될 것임을 추론할 수 있다. 중간지대의 대표적 국가로서 동남아 국가들을 들 수 있지만, 한반도 역시 유사한 상황이 초래될 수도 있다. 특히 북한의 전략적 선택이 매우 중요한 변수다. 미중 간 전략적 갈등 상황에서 북한은 북·중·러 신북

121) 장투오성(張沅生), “미·중 전략경쟁의 현 상태와 발전 전망 및 과제,” 『정세와 정책』, 제13호 (2019).

방 삼각관계에 편입될 수도 있지만, 반대로 동남아 국가들과 유사하게 미중 사이의 중간지대에서 새로운 발전노선을 찾으려 할 수도 있다. 후자의 상황은 북한과 미국 간의 비핵화 협상이 성공한 경우로서, 북한의 경제건설 의지가 강하고 이에 대한 한국과 미국의 적극적인 대북 포용정책이 중국의 대북한 유인정책보다 더 주효한 경우라 할 수 있다. 이처럼 미중 간 전략적 경쟁상황에서도 한반도 및 동아시아 정세는 상당히 유동적이라는 점에 유의해야 한다.

셋째, 미중 간 전면적 대결 상황에서 결국 최종적인 승자는 국력에서 우세한 미국이 될 것이라는 통념이 지배적인데, 만약 대결이 장기화할 경우 누가 승리할지 판단하기는 매우 어렵다. 경우에 따라서는 확실한 승자도 패자도 없이 지루한 대결양상이 장기간 지속될 수도 있다. 2019년 중반 이후 미중 간 무역전쟁에 대한 중국의 입장은 관영매체를 통해 일관되게 표출하고 있다. 2019년 8월 27일자 중국 인민일보(人民日報) 사설에서 “무역전쟁은 승자 없는 게임이다. 중국은 싸움을 원치 않지만 두려워하지도 않고 필요하다면 싸우지 않을 수 없다”¹²²⁾ 중국은 미국에 굴복하지 않고, 정면대응과 회피전술을 적절히 혼용하면서 긴 시간의 지구전으로 끌고 가겠다는 의지를 분명히 한 것이다. 여기서 중국공산당의 오랜 역사적 경험에서 나오는 특유의 생명력과 싸움의 기술에 유의할 필요가 있다. 초기 중국공산당은 항일 전쟁 및 국공내전 시기에 힘의 절대적 열세에도 불구하고 지난한 투쟁으로 승리를 얻었고, 건국 이후에도 1960년대 소련과의 갈등, 1980년대 말 공산권 도미노 붕괴의 위기에서도 특유의 생명력을 유지한 경험이 있다. 즉 외적 위기와 힘의 열세 상황에서 상대와의 싸움을 장기적 생존경쟁으로 끌고

122) 鍾聲, “不要誤判中國堅決反制的意志能力,” 『人民日報』, 2019年 8月 27日, <http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2019-08/27/nw.D110000renmrb_20190827_2-03.htm> (Accessed July 20, 2019).

가면서 궁극적으로 승리를 얻어내는 데 매우 능숙한 정치집단이라는 점을 상기할 필요가 있다. 요컨대 미중 간 전략적 갈등이 장기전 이 될 경우 국력 우위를 근거로 미국이 궁극적으로 승리할 것이라는 일반적 통념과 예단에 대해 좀 더 신중할 필요가 있다.

이와 같은 전략적 갈등 상황의 구조적 특징에 대한 이해를 바탕으로 향후 한반도 정세 및 중국의 한반도정책의 기초는 다음과 같은 전개양상을 예상할 수 있다. 첫째, 미중 양국의 치열한 진영 확보 경쟁에서 중국은 기본적으로 남북한 모두에 대해 적극적인 포용정책을 펼치려 하겠지만, 한국과 북한의 지정학적 차이를 고려할 때 중국의 대한국 및 대북한 정책의 목표와 접근방식은 상당한 차이를 보일 것이다. 북한의 경우 중국에게 지정학적 완충지대로서의 전략적 가치가 더욱 중시되면서, 중국은 외교, 안보, 경제 등 전 분야에서 적극적인 대북 포용과 협력정책을 펼칠 것이다. 이 경우 북한은 미중 간 전략적 경쟁 국면을 적극 활용하려는 동기가 강하게 작용할 것이다. 반면 한국의 경우 미중 사이의 중간지대에 묶어 두는 것을 최대목표로 설정하려는 중국은 일면 포용과 일면 압박의 이중정책을 펼칠 것이다. 2016년 사드갈등에서도 확인할 수 있듯이 중국의 최대 우려는 한국이 미국의 대중견제전략의 전초기지가 되는 것이다. 또한 한·미·일 군사협력 강화에도 매우 민감하게 반응할 것이다. 한미동맹으로 지탱되는 한국의 안보현실에서 한국은 가장 극심한 선택압력을 받을 것이고, 특히 중국의 압박이 외교안보적 영역을 넘어 경제적 제재 수단을 동원할 경우 매우 어려운 상황에 처할 것이다. 결국 전략적 갈등 상황에서 북한에게는 미중 경쟁과 갈등의 중간지대를 활용할 수 있는 ‘선택 기회’의 공간이 확장되는 반면, 한국은 미중 양국으로부터 극심한 ‘선택 압력’을 받게 될 것이다.

둘째, 남북관계 영역에서 중국은 급격한 현상변경보다는 안정적

현상유지 전략을 선호할 것이다. 이는 중국의 한반도정책의 목표가 안정유지에 있으며, 기본적으로 앞의 복합적 관계 상황과 매우 유사한 것이다. 다만 복합적 관계 상황과 달리 미중 간 분리와 진영 확보 경쟁이 격화할 경우 중국은 한미동맹의 수준 혹은 그 이상으로 북한을 자국의 진영으로 유인하기 위한 적극적 관여정책을 펼치려 할 것이다. 이런 상황에서 중국이 한반도 분단체제의 현상변경(평화체제 형성 및 통일을 위한 노력)에 적극적으로 나설 동기는 매우 약화할 것이고, 상황에 따라서는 분단체제의 영속화를 추구할 것이다. 특히 미국의 한반도정책이 한국뿐 아니라 북한에 대해서도 적극적인 포용정책을 펼칠 경우, 한반도 평화체제에 대한 중국의 입장은 기존의 지지 입장에서 크게 후퇴할 것이고, 심지어 방해자로 바뀔 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 한반도 분단체제의 현상유지나 변경이나 혹은 한반도에서 긴장의 고조나 완화를 결정할 가장 큰 변수는 미중 사이에서 북한이 어떤 선택과 행동을 할 것이냐에 의해 결정 될 것이다. 한편 한미 군사동맹을 더욱 강하게 결속해야 하는 한국은 남북 관계와 한반도 정세관리, 그리고 대중국 관계 등 외교관계 전반에서 자율성이 크게 제약받을 것이다.

(나) 분야별 쟁점과 전망

〈외교안보 분야〉

미중 간 전략적 경쟁 상황에서 양 강대국은 각자의 진영을 구축하기 위한 치열한 경쟁을 전개할 것이다. 외교안보 영역에서 한국은 미중 양국으로부터 극심한 ‘선택 압력’을 받는 매우 어려운 처지에 처할 것인 반면, 북한은 미국과 중국 사이에서 이중헤징(double hedging) 전략을 통해 ‘선택 기회’가 확대될 것이다. 한편 미중 간 전략적 경쟁이 구조화되는 이른바 신냉전 상황에 이르더라도, 미국

중심의 자유주의 진영과 중국 중심의 비자유주의 진영 간의 분리는 미소 냉전 시기와 달리 상당히 넓은 중간의 회색지대가 존재할 것이다. 양국 간 전면적 대결을 회피하려는 경향은 미국보다는 국력에서 상대적 열세인 중국이 더 강하게 드러낼 것이다. 이러한 신냉전 구조에서는 강대국이 주도하는 진영논리 외에도, 중간지대에 위치한 한국과 동남아 국가들의 대응 역시 중요한 변수가 될 것이다.

한반도 비핵화와 평화체제 이슈에서 중국의 한반도정책은 기본적으로 앞 절에서 서술한 복합적 관계 상황의 그것과 큰 차이를 보이지 않을 것이다. 그 이유는 미중관계의 성격변화에도 불구하고 중국의 한반도정책의 기본 목표인 평화와 안정이라는 기초가 그대로 유지될 것이기 때문이다. 미중 간 전략적 갈등 상황은 복합적 관계 상황에 비해 한반도 비핵화 및 평화체제 실현에 더 불리하고 어려운 환경임은 분명하다. 하지만 이런 어려움에도 불구하고 한반도 비핵화와 평화체제 이슈는 여전히 미중 양국의 공통의 이해관계와 협력의 여지가 넓은 이슈 중 하나다. 앞서서도 언급했듯이 미중 간 신냉전 국면이 조성되더라도 과거 미소 간 구냉전 시기처럼 이념적, 경제적으로 완전하게 분리되기는 어려울 것이다. 또한 미중 모두와 협력관계를 유지하고자 하는 한국 역시 과거 냉전시기처럼 중국과의 단절로 치닫기란 사실상 불가능하다. 이런 상황에서 중국은 한반도 비핵화와 안정유지라는 기본목표와 그 추진방식을 수정하지 않을 것이다. 따라서 비핵화 및 평화체제 이슈에서 중국의 한반도정책 전망은 앞 절의 복합적 관계 상황에서 제시한 세 가지 경우에 따른 전망의 범위 내에서 결정될 것으로 보인다.

미중 간 ‘복합적 관계’ 상황과 비교할 때, ‘전략적 갈등’ 상황에서 중국의 한반도정책 중 가장 특징적인 변화는 한국과 북한에 대한 뚜렷한 정책 분화가 될 것이라는 점이다. 미중 사이에서 한국이 처한

‘선택 압력’과 북한이 처한 ‘선택 기회’의 처지로 인해 한중관계와 북중관계는 큰 차이를 보일 것이다.

먼저 한중관계에서 중국은 한국이 미국의 대중군제를 위한 전초 기지가 되는 것을 저지하기 위해 이슈에 따라 일면 포용과 일면 압박 정책을 병행할 것이다. 미중 간 전략적 경쟁 상황에서 중국은 한·미·일 삼각관계가 공고화하는 것을 가장 경계한다. 반대로 얘기하면 중국은 한·미·일 협력체제에서 가장 약한 고리로 간주하는 한국을 미중 사이의 중간지대에 묶어두는 것을 최선의 목표로 간주한다. 따라서 이슈와 시기에 따라 한국을 적극 포용하면서 한·미·일 관계의 이완을 시도하기도 하지만, 한국이 미일과의 군사협력 강화를 통해 중국군제에 동참할 경우에는 강력한 압박정책을 펼칠 것이다. 즉 ‘부드러울 때는 더욱 부드럽게 강할 때는 더욱 강하게(軟的更軟 硬的更硬)’ 기조를 유지할 것이다.

중국이 한국에 대해 압박정책을 펼칠 가능성이 가장 높은 이슈는 미중 간 동아시아 군비경쟁 영역이 될 것이다. 대표적으로 중거리 탄도미사일 배치 문제가 있다. 마크 에스퍼 미국 국방장관은 구소련과 체결한 ‘중거리핵전력조약’에서 공식 탈퇴한 다음날인 2019년 8월 3일 “신형 정밀유도 중거리 미사일을 아시아 동맹국에 배치하고 싶다”고 말했다.¹²³⁾ 이에 대해 중국외교부는 군축국장과 대변인이 나서 “어떤 나라도 중국 문 앞에서 소란을 피우면 용납하지 않겠다”고 반박했다.¹²⁴⁾ 만약 주한미군 기지가 그 후보지로 거론된다면, 배치 전부터 중국은 한국을 거세게 압박할 것이고, 그 강도는

123) “美, 中겨냥 “중거리 미사일 아시아 배치”… 한국 후보지 될까,” 『중앙일보』, 2019.8.12., <<https://news.joins.com/article/23543284>> (검색일: 2019.8.12.).

124) “중국 “우리 문 앞에 美미사일 배치하면 대응”…한·일에도 경고,” 『연합뉴스』, 2019.8.6., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190806092051083?input=1195m>> (검색일: 2019.8.12.).

2017년 사드 갈등을 훨씬 뛰어넘을 것이다. 또한 미국의 중거리 미사일 배치는 중국과 러시아, 북한이 모두 안보위협으로 간주하는 문제로서, 이들 3국은 군사협력을 더욱 강화할 것이다.¹²⁵⁾

중국의 한국에 대한 압박정책이 표출될 또 다른 이슈는 대만문제와 남중국해 문제다. 미중 간 전략적 갈등 상황에서 중국이 가장 우려하는 안보이슈가 이 두 가지 문제다. 대만이나 남중국해를 둘러싼 미중 간 군비경쟁이 격화하거나, 제한적인 무력 충돌이 발생한다면 미국은 동맹인 한국을 향해 외교적 지지는 물론이고 군사적 동참을 요구할 가능성이 높다. 이 경우 중국은 한국의 동참을 저지하기 위해 경제적, 외교적 압박정책을 강력하게 펼칠 것이다.

미중 간 군사적 경쟁이 격화하는 상황에서 중국이 한국에 압박을 가할 또 다른 이슈로서 미확정 상태인 서해 및 남해의 해상경계획정 문제도 있다. 2013년 11월 중국은 방공식별구역 확장을 일방적으로 선포한 바 있다. 미중 간 전략적 갈등이 더욱 격화한다면, 중국은 해양과 공중에서 의도적인 침범을 통해 한국이 주장하는 중간선 획정의 무력화를 시도할 가능성이 있다. 또한 법적으로는 공해상에 위치한 이어도 해상과학기지에 대해 중국은 철거를 요구할 수도 있다.

이처럼 미중 전략적 갈등 관계에서 중국이 한국에 대해 강력한 압박정책을 펼치는 것과 달리, 중국의 대북정책은 적극적인 포용과 협력이 주를 이룰 것이다. 미중 간 전략적 경쟁이 격화할 경우 북한의 지정학적 가치는 크게 상승한다. 중국의 입장에서 볼 때, 북한은 동아시아에서 가장 중요한 전략적 협력의 대상이 될 수 있다. 북한의 전략적 가치 상승에 따라 중국은 북한과의 관계에서 전

125) “朝警告韩国勿推进部署“萨德”或美中程导弹，否则会引火烧身，『环球时报』，2019年8月15日，〈<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKmcR0>〉(검색일: 2019.9.6.); “푸틴 ‘한국·일본에 중거리 미사일 배치 검토’ 美 발표 우려，『연합뉴스』，2019.9.5.，〈<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190905182951080?input=1195m>〉(검색일: 2019.9.6.).

통적 혈맹관계를 더욱 강조하고, 외교안보뿐만 아니라 경제협력 분야에서도 긴밀한 협력과 포용정책을 펼치려 할 것이다. 미중 간 진영경쟁이 격화하는 상황에서 북미 간 비핵화 협상이 실패하거나 장기 교착국면에 빠져들 경우, 중국은 북한의 핵개발에도 불구하고 북한체제에 대한 지지와 지원을 강화하는 적극적인 북한 께안기 정책을 전개할 것이다. 즉 중국의 대북정책은 비핵화보다는 북중 간 동맹 강화와 북한체제의 안정유지에 정책의 우선순위를 둘 것이다. 심지어 미중관계가 최악의 대결상황에 이를 경우 중국은 북한의 핵보유를 용인하면서 북·중·러 ‘삼각 핵 동맹’을 구축하여 미국과 맞서려 할 수도 있다.

또한 북한에 대한 유엔의 경제제재에도 불구하고, 중국은 북한과의 다양한 경제협력을 강화할 가능성이 높다. 유엔 제재의 예외사항으로 규정한 민생관련 분야의 무역, 그리고 관광 등 인적 교류 분야에서 경제교류를 적극적으로 펼치려 할 것이다. 2019년 6월 미중 간 무역분쟁이 악화일로인 상황에서 평양을 방문한 시진핑 주석은 “중·조 우의는 천만금과도 못 바꾼다”면서 “북한의 합리적 안전과 발전에 대한 문제의 해결에 도움을 줄 것”이라고 언급했다.¹²⁶⁾ 중국의 한 북한전문가는 실제로 이 시기(2019년 상반기)에 중국 각지에 진출한 북한 노동자의 수가 크게 증가한 것으로 파악하고 있었다.¹²⁷⁾ 또한 일대일로 전략에 북한의 참여를 적극적으로 유도하고, 북·중·러 경제협력에서도 중국은 주도적 역할을 수행하려 할 것이다.

물론 북한을 자국의 진영으로 결속하려는 중국의 정책목표가 의도대로 실현되지 않을 수도 있다. 가장 중요한 변수는 북미관계의 개선 여부와 북한의 전략적 선택이 될 것이다. 비핵화 협상이 성공

126) “习近平会见朝鲜劳动党委员长金正恩,” 『新华网』, 2018年 6月 20日, <http://www.xinhuanet.com//2018-06/20/c_1123011380.htm> (검색일: 2019.9.1.).

127) 중국전문가 인터뷰 (2019.8.15., 중국 베이징).

하고 북미 관계가 정상화될 경우, 북한은 전통적 우방인 중국과 새로운 협력국가인 미국 사이에서 균형외교가 불가피할 것이다. 더 나아가 북한의 대외정책이 친중보다 친미 정책에 더 기울어져 베트남과 같은 친미비중(親美非中) 국가로 변화할 가능성도 열려 있다.¹²⁸⁾

이 경우 한반도 정세는 대전환기에 진입할 것이고, 중국의 한반도 정책은 상당한 변화를 가져올 가능성이 높다. 그 변화에서 가장 중요한 변수는 남북관계의 변화 양상이 될 것이다. 만약 북미관계가 개선되고 남북 간에도 활발한 교류협력이 전개된다면, 중국은 우선적으로 한반도 전체를 미국과 중국 사이의 중립지대가 되도록 사안별로 압박과 포용정책을 전개할 것이다.

하지만 한반도 전체가 친미국가로 급격히 경사될 경우 중국은 한반도 평화체제 형성의 샤프파워 혹은 방해자(spoiler)로 급변할 수도 있다. 중국은 북한의 친미화(혹은 자국 영향권에서 이탈)를 방지하기 위해 남북관계와 북미관계를 이간하기 위한 조치를 취할 수도 있다. 또한 동아시아지역에서 미중 간 갈등이슈(남중국해, 동중국해, 대만 등)를 한반도 이슈와 연계시키면서, 미중 간 갈등을 한반도로 전이하려 할 것이다. 즉 중국은 한반도를 미중 간 ‘대리전’ 지역으로 규정하고, 경우에 따라서는 한반도 이슈를 미중관계 완화를 위한 타협의 카드로 활용하려 할 것이다.

128) 구해우, “파키스탄 모델에서 친미비중(親美非中) 베트남 모델로,” 『신동아』, 2018. 4., <<https://shindonga.donga.com/3/all/13/1258416/1>> (검색일: 2019. 8. 10.). 북한의 친미비중 국가화 가능성과 관련하여 2019년 6월 싱가포르에서 진행된 미중 정상회담에서 김정은의 발언은 매우 흥미롭다. 언론보도에 따르면 김정은은 트럼프에게 “사드로 남조선이 시끄러운데 그걸 북조선에 갖다 놓으라”고 언급했다. 한국정부 내 인사의 비공식 발언에 근거하지만, 이 기사가 사실이라면 매우 의미심장한 발언이라 할 수 있다. “최보식 칼럼: 트럼프와 김정은, 어떻게 사랑에 빠졌나,” 『조선일보』, 2019. 7. 5., <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/07/04/2019070403777.html> (검색일: 2019. 8. 10.).

〈경제사회 분야〉

남북한에 대한 경제사회적 압박과 유인 및 미중 간 전략적 경쟁 상황에서 양국의 한국에 대한 ‘선택 압력’은 경제분야에서도 노골화 될 것이다. 다만 안보영역과 달리 경제영역은 미국과 중국이 완전한 단절에 이르기 보다는 기존 협력관계를 축소하고 경쟁이 격화하는 상황이 될 것이다. 한국처럼 양국 모두와 높은 경제교역을 유지하는 국가 역시 한쪽과의 급격한 단절은 사실상 불가능하다. 즉 미중 간 분리와 경쟁에도 불구하고 경제통상 영역에서는 상당히 넓은 회색 지대가 존재할 것이다. 중국 또한 선진국 그룹 중 중국에 대한 경제 의존도가 가장 큰 한국과의 협력유지 필요성이 매우 크다. 특히 중국과 서구 경제권과의 교역축소로 경제성장에 큰 타격을 받을 경우, 한국과의 경제협력에 대한 중국의 필요성은 더욱 커질 수 있다.

미중 간 진영경쟁에서 중국이 경제적으로 한국을 포용하기 위한 유인정책으로는 한중 FTA 재협상을 통한 중국시장의 대폭 개방, 일대일로 협력사업에서 제3국 공동진출, 중국자본 주도의 한중 간 해저 고속철도 건설 사업 제안 등을 예상해볼 수 있다. 하지만 미중 간 전략적 경쟁이 격화하는 상황에서 한중 간 경협이 활성화될 가능성보다는, 반대로 중국의 한국에 대한 압박정책에 따른 엄중한 충격의 가능성이 더 크다 할 것이다. 그 이유는 한국에 대한 미중의 선택 압력이 비단 경제영역에 한정되지 않고, 외교안보 이슈와 연동되어 압박정책이 진행될 것이기 때문이다. 동맹관계인 미국의 대중국제에 한국이 동참할 경우 중국은 외교적 수단과 경제적 수단을 혼용하는 고강도의 압박정책을 펼칠 것이다. 경제영역에서 중국의 한국에 대한 압박정책은 지난 사드갈등 시 취했던 여행, 한류산업 제재를 포함하여 한국의 수출품목에 대한 비관세장벽 강화, 중국 내 한국기업에 대한 각종 규제(소방, 위생, 안전 점검 등) 강화, 희토류 등 중

국 수출품목 제한 조치 등이 예상된다. 만약 이런 조치가 현실화한다면 한중관계는 외교안보 이슈와 경제분야 이슈의 갈등이 상호증폭하는 역(逆)시너지 효과를 초래할 것이다.

반면 북한에 대한 중국의 경제정책은 적극적인 포용정책을 펼칠 것이다. 북한을 더 견고한 친중국가로 유인하기 위한 중국의 전략에서 가장 영향력이 크고 효과적인 수단이 경제협력 분야다. 주요 협력분야는 일대일로전략에 북한을 적극적으로 연계하여 교통인프라 건설, 광물자원 개발 투자, 관광 분야 등에서 우선적인 협력이 진행될 것이다. 뿐만 아니라 정보통신과 인공지능 등 첨단산업 분야 협력, 금융 관리 등 시장경제 경험의 전수 등 협력은 전방위적으로 진행될 것이다. 이러한 대북 유인정책은 북미 비핵화 협상의 성패와 국제사회의 대북경제재 해제 여부에 따라 다소 차이가 나겠지만, 큰 틀에서 중국의 북한 끌어안기 전략은 변함없이 유지될 것이다.

인문사회 분야에서 중국의 한반도정책은 매우 극단적인 양상으로 표출될 가능성이 높다. 중국은 한편으로 한국을 자국의 경제, 문화적 영역 안에 포섭해야 할 필요성이 높기 때문에 공공외교와 인문사회 정책을 강화할 동기를 지닌다. 다른 한편으로 한국이 한미동맹에 더욱 경사될 경우 한국에 대한 강한 압박정책을 구사하면 인문사회 분야의 교류와 협력도 크게 축소될 수밖에 없다. 양 방향의 정책 중, 미중 간 전략적 갈등이 격화할수록 중국의 한국에 대한 정책은 전자보다 후자의 경향성이 더 강하게 표출될 가능성이 높다.

한중 간 인문사회 교류의 축소 혹은 단절은 중국의 정책 축소 영향도 있지만, 한국 내에서 중국에 대한 거부감 상승 요인 역시 큰 영향을 미칠 것이다. 미국과 사활적 투쟁을 전개하는 중국은 국내 외적 위기를 모면하기 위해 ‘중국적 자신감(中國自心)’, ‘중국의 길(中國道路)’ 등 중화민족주의 정서에 대한 호소를 강화할 것이다.

또한 장기집권의 길에 들어선 시진핑 체제는 언론과 사상통제 등 강압적 권위주의 통치를 더욱 강화할 것이다. 즉 중국의 민족주의, 권위주의 강화 현상에 따라, 중국의 부상에 대한 한국 민심의 거부감은 더욱 심화할 것이다. 특히 미국은 한미동맹 강화를 위해 자유주의 진영의 결속과 유대를 강조할 것인 바, 한중관계 역시 자유주의 진영 대 권위주의 진영이라는 이념·가치적 차이에 따른 상호 거부감이 더욱 심화할 것이다.¹²⁹⁾

〈표 III-4〉 전략적 갈등 시 중국의 동아시아·한반도정책과 쟁점

구분		주요 내용
동 아 시 아 차 원	정책목표와 이익	<ul style="list-style-type: none"> • 공세적 부상 전략 <ul style="list-style-type: none"> - 독자적 생존 및 발전 능력 추구 - 동아시아 현상의 급속한 변경 - 중국 주도의 지역질서 구축
	대미(對美) 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 미국과 주도권 경쟁 <ul style="list-style-type: none"> - 경제기술 경쟁 - 미국의 주도권 거부 추구 - 미국의 취약성 공략 - 동아시아에서 미국 구축 시도
	외교안보 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 본격적 군사력 강화: 대미 군사력 균형 및 억지력 추구 • 남중국해 군사화와 지배권 추구: 세력경쟁 전개 • ‘중국 진영’ 형성: 지역 국가에 대한 유인 경쟁
	경제사회 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 과학기술 경쟁: 자주적 과학기술 발전 전략 추진 • 독자적 경제권 형성: AIB, 일대일로, RCEP 등 활용
한 반 도 차 원	정책목표와 이익	<ul style="list-style-type: none"> • 미중 간 신냉전에 대한 중국의 인식 <ul style="list-style-type: none"> - 승자 없는 루즈-루즈 게임 - 완전한 단절이 아닌, 협력의 여지가 있는 비영합적 게임 - 적지 않은 중간 회색지대 존재 - 장기적 생존경쟁에서 승산 있다고 믿음

129) 이근, “동아시아 강타한 미중 ‘가치 블록,’” 『시사인』, 제622호, 2019.8.12., <<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=35317>> (검색일: 2019.8.25.).

구분	주요 내용
	<ul style="list-style-type: none"> • 대북한 정책 <ul style="list-style-type: none"> - 미중 사이에서 북한은 '선택 기회' 확대 - 북한의 지정학적 가치 상승으로 전방위적 포용정책 추진 • 대한국 정책 <ul style="list-style-type: none"> - 미중 사이에서 한국은 '선택 딜레마' 심화 - 중국은 일면 포용과 일면 압박의 이중정책 추진
외교안보 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 비핵화와 평화체제 <ul style="list-style-type: none"> - 중국의 정책은 복합적 관계 상황에서의 세 가지 시나리오 범위 내에서 결정 • 한국과 북한에 대한 뚜렷한 정책분화 <ul style="list-style-type: none"> - 대한국 정책은 '부드러울 때는 더 부드럽게 강할 때는 더 강하게(軟的更軟 硬的更硬)' - 압박정책의 주요 이슈는 주로 동아시아 군비경쟁 영역: 미국의 중거리탄도미사일 배치, 한·미·일 군사협력 강화, 남중국해 미중 간 충돌 시 한국의 동참 등 - 한중 간 이슈로는 서해해상 및 영공 침범으로 한국의 중간선 요구 무력화: 이어도 과학기지 철거 요구 • 대북한 적극적 포용정책 <ul style="list-style-type: none"> - 북핵 해결보다 북한체제 유지에 더 주력: 북핵 용인과 북·중·러 삼각 핵동맹 - 유엔 대북제재 무력화 및 북중 경험 활성화 - 그러나 북-미관계 개선으로 북한 친미화 시, 중국은 한반도 평화체제 방해자로 급변
경제사회 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 신병전에도 불구하고, 한중 경험에 대한 양국의 필요성은 여전히 높아 <ul style="list-style-type: none"> - 중국의 경제적 압박은 주로 안보이슈와 결합할 때 발생 • 대북한 경제적 포용정책 전방위적 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 교통인프라 건설, 광물자원 개발, 관광 협력 - 첨단산업 협력, 시장경제 경험 전수 등 • 한중 간 인문사회 교류 축소 가능성 높아 <ul style="list-style-type: none"> - 중국의 축소요인보다 한국 민심의 대중국 거부감이 더 큰 영향
대북·통일 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 안정적 현상유지 정책 <ul style="list-style-type: none"> - 한국주도의 남북 교류협력 반대 - '두 개의 한국' 정책 더 강화, 분단체제 영속화 추구 • 중국 주도의 남-북-중 협력에는 적극적 <ul style="list-style-type: none"> - 한반도에 대한 미국과의 영향력 경쟁 관점에서 중국은 사안에 따라 협력 혹은 방해

자료: 연구진 작성

3. 제도적 협력 시 미중의 동아시아·한반도정책과 쟁점

가. 미국의 정책목표와 분야별 쟁점

(1) 동아시아 차원

(가) 정책목표와 이익

미중 간 경쟁이 치열하다고 해서 공동이익이 존재하지 않거나 이익의 추구과정이 제도화될 수 없다는 것은 아니다. 역사적으로 1970년대 데탕트 이후 미중 간 협력관계는 꾸준히 유지되었다. 미국은 중국이 공산주의 국가임에도 불구하고 동아시아에서 지정학적 공통이익이 있다는 점에 계속 주목해왔다. 냉전기에는 구소련에 대항하여 지정학적 협력을 추구하고 한반도에서도 남북한 미니 데탕트의 추동력을 마련하기도 하였다. 1978년 중국의 개혁 개방 이후 중국의 경제발전은 미국 주도의 자유주의 국제경제질서에 편입됨으로써 가능했고 1980년대 미국은 중국과 협력관계를 추구하고 있다.

냉전 종식 이후 중국의 실용주의 발전전략은 지속되었고 1989년 천안문 사태에도 불구하고 클린턴 정부는 중국의 WTO 가입을 지지하고 중국과의 경제적 상호의존을 지속적으로 확대시켜왔다. 2008년 경제위기 이후 중국은 경제, 안보, 기후협약, 글로벌 거버넌스 등 다양한 부분에서 미국의 지도력에 도전했고 미중 간 갈등이 심화되었다. 그러나 이러한 대립과 경쟁이 결국 양국 모두에게 손해가 된다는 점을 인식하고 갈등을 봉합하여 G2의 제도화된 협력에 합의한 바 있다. 2013년 오바마 대통령과 시진핑 주석은 미중 간 신형대국 관계를 추진하는 데 합의했다.

신형대국관계는 미국이 아시아·태평양 세력이라는 점을 중국이 인정하고, 중국의 부상과 성장이 미국에게도 기회라는 점을 미국이

인식하는 가운데 서로의 핵심이익을 인정하고 상호공동이익을 찾아 윈윈 관계를 이루어간다는 약속에 기반한다. 신형대국관계의 축은 서로의 갈등을 해결할 수 있는 공통의 규범을 찾는 일이다. 미중은 당시 북핵 문제와 사이버 안보의 두 이슈를 들어 양국 모두 기본적인 목표에 찬성하고 이를 추구하는 규범에 공감했다. 북핵 문제는 핵을 비롯한 대량살상무기 비확산이라는 규범에 근거하여 미중이 협력할 수 있는 이슈이고, 사이버 안보는 사이버 공간이 공공재라는 이슈 하에 협력적 활용을 통해 서로의 이익을 증진할 수 있다는 인식에 기반하고 있었다. 사실 중국은 미국이 추구해온 자유주의 국제질서 하에서 상당한 수혜를 받으며 성장했고 기존의 규범을 내재화하여 수용하면서 발전한 것이 사실이다. 양국이 갈등 사안이 있을 때 이를 세력균형에 의해 해결하지 않고 공감대를 이루어가며 규칙 기반 분쟁 해결 절차를 따른다면 경쟁과 대립이 반드시 양자 간의 전략적 갈등으로 비화하는 것은 아니다.

이미 지구적으로 존재하는 다양한 규범이 존재하고 있으며 미중 양국은 이를 조성하는 데 큰 역할을 했을 뿐 아니라 향후에도 규범 제정자 역할을 계속해 나갈 것이다. 양국의 배타적 이익에 기반하여 서로의 규범과 제도만을 고집하며 제도적 균형을 추구하지 않는다면 규칙 기반 경쟁을 해나갈 수 있는 여지가 존재한다.

이론적으로 미중 양국이 많은 경쟁 사안이 있더라도 반드시 충돌해야 하는 것은 아니다. 공격적 현실주의와 달리 방어적 현실주의는 강대국의 핵심이익이 안보의 추구이며 이는 반드시 제로섬 게임의 모습을 띠 필요는 없다고 본다. 안보 딜레마의 상황이 가중되더라도 신뢰구축, 상호 안보에 대한 보장, 제도화된 협력, 국제기구의 활용, 제3국의 협력 등에 힘입어 협력적 안보관계를 이룰 수 있다고 본다. 자유주의 국제정치이론은 경제적 상호의존이 양국 간 협력을 심화

시키고 이에 기대는 많은 시장세력을 창출함으로써 정부 간 갈등사안이 발생해도 협력을 보장하는 행위자들이 늘어난다고 본다. 비록 중국이 자유민주주의 체제를 가지고 있지는 않지만 대외정책에서는 자유주의 국제질서를 수호할 것이라는 가능성을 미리 포기할 필요는 없는 것이다.

더 나아가 미중 간 협력이 공고해지고 중국의 국제사회 역할이 강화되면 중국 내 변화도 기대할 수 있다. 중국의 시민사회는 빠르게 성장하고 있으며 중국이 경제발전이 둔화되는 추세가 시작되자 이를 극복하기 위하여 시진핑 중심체제를 강화하는 것은 역설적으로 중국의 여론이 다변화되고 정치민주화에 대한 욕구가 증가하는 반증이라고도 할 수 있다. 국제사회 내 중국의 영향력이 강화될수록, 중국은 소프트파워 증진을 위해 노력하게 되고 그러다보면 세계 표준의 규범을 준수하게 될 것이라는 구성주의적 낙관론을 조심스럽게 펼 수도 있다.

트럼프 정부하에서 진행되고 있는 무역, 기술 분쟁과 다양한 안보 경쟁이 미래에 대한 비관적 시각을 공고히 하고 있는 것이 사실이지만, 미중 대립 구도가 이제 시작되는 시기에 향후의 전망까지 모두 비관적으로 생각할 필요는 없다. 흔히 강대국 간 패권경쟁이 시작되면 패권전의 시기에 전면적 대결이 불가능한 것으로 상정하기도 하지만 과거 패권경쟁과는 다른 양상이 나타나고 있는 것도 사실이다. 핵 억지 효과에 따라 전면전의 가능성이 원칙적으로 낮아진 것도 사실이고 자유주의 질서하에서 미중 이외 국가들의 발언권 증가, 국제사회의 제도화 증가 등 소위 세력 전이에 대한 세력 분산(power diffusion)의 효과도 자리잡았기 때문이다.

현재 진행되고 있는 미중 무역 분쟁이 일단락되고 새로운 협력 질서가 자리를 잡는다면 미중 간 제도적 협력의 시나리오도 불가능한

것은 아니다. 단기적 분쟁을 거쳐 중기적 조정기를 지나 장기적 협력도 가능하기 때문이다. 향후 미중 간 무역 분쟁은 양국 간 무역관계의 급격한 감축, 생산 가치 사슬의 분리(decoupling) 심화와 같은 결과를 가져올 수도 있다. 이렇게 되면 제도적 협력보다는 전략적 갈등의 시나리오가 실현될 가능성이 더 커진다. 그러나 미중이 무역 분쟁을 타결하고 신중한 공정무역의 새로운 기준을 세운다면 개방성과 공정성에 기초한 자유주의 질서를 새롭게 만들어갈 수도 있다. 더 나아가 동아시아 국가들과 국제사회가 기존의 자유주의 질서에 대한 지지를 공고히하고 한 단계 발전한 다자주의 무역질서를 수립한다면 미중관계 역시 제도화된 협력으로 나갈 가능성을 긍정적으로 판단할 수 있다.

사실 미국은 2019년 5월 상그릴라 국방장관 회의에서 패트릭 셰너한 국방장관 대행의 연설을 통해 미중 간 경쟁이 불가피한 측면이 있지만 경쟁도 규칙기반 경쟁을 하겠다고 논의한 바 있다.¹³⁰⁾ 시진핑 역시 2017년 1월 중국 국가주석으로는 최초로 다보스(DAVOS)에서 열린 세계경제포럼에서 기조연설을 통해 트럼프 대통령의 다자주의 제도 탈퇴를 비판하면서도 중국이 이미 존재하는 자유주의 질서의 수호자 역할을 하겠다고 주장한 바 있다.¹³¹⁾

미국이 향후 경쟁 속에서도 중국과 제도적 협력을 통해 양국 간 전략적 불신을 완화하고 공동의 이익을 증진시킬 수 있다고 간주한다면 지속가능한 협력이 불가능한 것은 아니다. 전략적 갈등이 중국의 성장

130) "Shangri-La: Shanahan Stresses Continued U.S. Role in Indo-Pacific," *The US NAVAL INSTITUTE*, June 1, 2019, <<https://news.usni.org/2019/06/01/shangri-la-shanahan-stresses-continued-u-s-role-in-indo-pacific>> (Accessed September 1, 2019).

131) "习近平在世界经济论坛2017年年会开幕式上的主旨演讲," 『中国新闻网』, 2017年 1月 18日, <http://www.china.org.cn/chinese/2017-01/18/content_40125472.htm> (검색일: 2019.5.1.).

이 미국에 대한 도전뿐 아니라 미국이 주도해 온 기존 질서에 대한 도전으로 이어질 것이라는 인식에 기반한 것인 만큼, 만약 중국이 성장과정에서 기존 규범을 더욱 준수하고, 이를 합의에 의해 수정, 발전시켜나간다는 확신이 든다면 미중 간 제도화된 협력이 가능하다.

미중 간 안보 딜레마와 전략적 불신을 완화할 수 있는 양국 간 전략대화, 지구적 거버넌스 제도들에 의한 협력, 아시아 국가들과의 다자 및 소다자협력 등을 적극 활용한다면 중국의 성장을 미국의 기회로 삼는 발전 전망이 정착될 것이다.

(나) 분야별 쟁점과 전망

〈대중(對中)정책〉

제도화된 협력하에서 미국의 대중전략 목적의 가장 근본적인 부분은 중국이 자국 중심의 패권을 아시아 지역에 행사하지 않고, 미국에 배타적인 세력권, 영향권을 조성하지 않으며 미국 주도 자유주의 질서의 규범들을 중국이 수용하도록 하는 것이다. 물론 미중 경쟁에서 중국이 압도적 승리를 거두고 중국 주도의 질서 속에 미국이 제도적 협력을 하는 시나리오도 생각할 수 있다.

그러나 첫째, 중단기 미중 간 세력 경쟁의 지표들을 보면 군사력에서 미국이 여전히 중국을 압도하고 있고, 경제면에서 미중 간 GDP 역전이 벌어지더라도 1인당 GDP나 경제혁신력 등 질적 측면에서 미국의 우위가 유지될 것이며, 기술면에서 미국의 우위가 당분간 지속될 것으로 전망할 수 있다.

둘째, 중국이 미국을 압도하더라도 중국이 바로 패권의 영향력을 발휘할 수 있는 것은 아니다. 패권은 단순히 압도적인 하드파워를 소유한다고 해서 가능한 것은 아니며 국제질서의 기본이 되는 규범과 규칙을 제정하고 이를 부과할 수 있는 소프트파워를 가질 때 가능

하다. 중국이 미국을 압도해도 국제사회 전반, 특히 동아시아 국가들의 진정한 지지를 받지 못하면 패권의 역할을 하는 데 많은 어려움을 가질 수 있다. 현재까지 중국은 소위 ‘친성혜용(親誠惠容)’ 정책으로 주변국의 마음을 사는데 주력했지만 여전히 지경학 수단을 사용한 압박 외교, 다자규범보다 양자 강제를 통한 이익 추구, 영토 분쟁 등 중국의 리더십에 대한 유보적 태도가 존재하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 단중기적으로 미중 간에 제도적 협력이 자리를 잡는다면 이는 지금까지의 미국 주도 자유주의 국제질서가 보완되고, 국제사회 전반의 목소리가 더 잘 반영되며 중국 역시 자국의 이익이 보다 유연하게 수용되는 질서 속에서 미중이 제도적 협력을 하는 것으로 상정해야 한다.

중국은 현재까지 미국 주도 질서가 자국의 문화와 가치에 맞지 않는다고 생각하여 이를 선택적으로 받아들이는 경향을 보여왔다. 미국은 자국 주도 질서의 문제점도 알고 있지만 양국의 협력과 타협하에 기존 질서를 수정해나가는 모습을 중국이 보여준다면 미중 공동 주도의 새로운 규칙기반 질서를 이루는 것을 목표로 할 수 있다. 미국은 한편으로는 자국의 이익을 극대화하면서 중국의 행동변화를 추구할 것이지만, 다자주의에 기반한 협력을 지속하게 되면 미국 역시 국제규범에 맞는 새로운 정책을 추진하지 않을 수 없다. 미국이 패권국으로 발전해나가기 위해서는 자국 우선주의를 계속 고집할 수는 없으며 중견국을 비롯한 다양한 국가들의 요구에 귀를 기울이지 않을 수 없게 될 것이다.

대중관여정책을 통한 미중 간 제도적 협력의 가능성은 최근 트럼프 정부의 대중정책에 반대하는 ‘중국은 미국의 적이 아니다’라는 지식인들의 성명문에도 잘 표현되어 있다. 이에 따르면 중국의 억압적인 행동, 내국인의 억압, 사기업에 대한 국가 통제 강화, 여러

무역 관행 등이 여전히 실망스러운 부분이 있지만, 전략적 대결의 정책은 효과적이지 않다고 본다.¹³²⁾ 중국이 모든 이슈 분야에서 경제적 적이거나 실존적 국가안보 위협이라고 상정해서는 안되고, 중국이 통일된 단일체라고 상정하거나 지도자들의 견해가 통일되어 있다고 보아서도 안된다는 것이다. 경제와 군사의 급속한 성장으로 중국이 스스로 많은 국제적 역할을 맡게 되었지만, 여전히 많은 중국의 지도자들은 서방과의 유연하고 실용적이며 협력적인 접근이 중국의 이익에 기여한다는 것을 알고 있다는 것이다. 따라서 미국의 대중적대정책은 독단적 민족주의자들에게 유리한 결과를 가져오고, 중국이 세계 문제에서 건설적인 역할을 하도록 유도해야 한다는 전략을 역설하고 있다.

〈외교안보 분야〉

제도적 협력 시나리오하에서 미국은 중국의 지역패권적 팽창정책을 견제하고 군사적 우위를 유지한 채, 다양한 차원에서 교류하고 투명성을 증대시켜 양국 간 다차원적 협력에 군사력이 사용되지 않도록 하는 것을 목표로 할 것이다. 미국의 인도·태평양전략 보고서 역시 중국에 대한 전략적 경쟁만을 중요한 목적으로 삼고 있지 않다. 미국은 국방전략의 가장 광범위한 목표 중 하나로 미국과 중국의 군사관계를 장기적인 투명성과 상호불가침으로 설정하고 있다. 인도·태평양지역에서 미국 전략의 중요한 부분은 양국 간의 건설적이고 결과지향적인 관계를 추구하는 것이라는 점도 강조하고 있다.

앞에서 살펴본 ‘중국은 미국의 적이 아니다’라는 성명문 역시 중국

132) M. Taylor Fravel, J. Stapleton Roy, Michael D. Swaine, Susan A. Thornton and Ezra Vogel, “China is not an enemy,” *Washington Post*, July 3, 2019, <https://www.washingtonpost.com/opinions/making-china-a-us-enemy-is-counterproductive/2019/07/02/647d49d0-9bfa-11e9-b27f-ed2942f73d_70_story.html> (Accessed October 1, 2019).

이 21세기 중반까지 세계적 수준의 군대를 이루겠다는 목표를 세웠지만, 이러한 군대를 운영하기에는 엄청난 장애물에 직면해 있다는 점을 지적하고 있다. 물론 중국의 군사력은 서태평양에서 미국의 오랜 군사적 우위를 약화시켰지만, 이에 대한 최적의 대응은 공격적이고 강력한 타격 무기를 중심으로 무한정의 군비경쟁에 참여하는 것이 아니라, 동맹국과 협력하여 억지력을 유지하고 방어 지향적, 중국의 지역거부전략에 대한 대응, 미국 또는 동맹에 대한 공격을 좌절시키는 능력을 배양하면서 위기관리 노력을 강화하는 것이라고 제안하고 있다.

중국의 군사 현대화의 범위와 중국의 군사 활동의 범위가 확대됨에 따라 미중 간 전략대화를 강화하고, 국제법에 맞는 중국의 군사적 행동을 증진하도록 노력해야 할 것이다. 중국군이 국제규범 및 표준과 일치하는 방식으로 운영되면 오인의 위험이 줄어들게 될 것이다. 동시에 고위급 군부 상호 방문, 정책 대화 및 기능 교환을 포함한 중국과의 양국 군사 협력을 추진하여 위험을 줄이고 위기를 예방하고 관리하는 데 필요한 절차를 구축, 강화하는 데 중점을 둘 필요가 있다. 만약 미중 간 제도적 협력의 시나리오가 정착된다면 대체로 이와 같은 미국의 대중 군사전략이 추진될 것으로 보인다.

동맹정책에서 미국은 기존의 동맹국들과 군사협력을 강화하면서 아시아 국가들과 전략적 협력을 유지하는 노력을 지속할 것이다. 그러나 이 과정이 반드시 중국에 대한 군사적 견제와 봉쇄일 필요는 없다. 중국이 추진하는 일대일로전략, 상하이협력기구(SCO)와 같은 아시아 다자안보제도들, 그리고 ‘반(反)접근·지역거부(A2AD)’와 같은 군사전략을 의식하면서도 미중 간의 군사균형을 유지하고 양국의 군사력 발전이 방어적 목적을 위한 것이라는 점을 강조하는 투명성 증대 노력, 그리고 신뢰구축 조치들이 이루어진다면 군사적

충돌을 막고 분쟁을 평화적으로 해결하는 노력의 여지를 늘려갈 수 있을 것이다.

현재까지 미국과 중국은 자국 중심의 안보제도를 확보하면서 아시아 전체를 포괄하는 다자안보제도를 주도하기 위한 경쟁을 시도해왔다. 이러한 경쟁은 제도적 협력의 구도하에서 적절하게 융합될 수 있다. 이미 냉전기에도 양대 진영 간에 헬싱키프로세스와 같은 협력안보제도를 이룩한 바 있으며, 이러한 포괄적 안보, 협력안보의 기제는 미중 간에도 이루어질 수 있다. 아시아는 비단 전통적 군사안보뿐 아니라 환경, 사이버, 우주, 북극, 난민, 마약, 인권 등 다양한 인간안보의 문제에 직면하고 있다. 국제연합(UN)과 같은 지구적 기구의 안보정책 역시 아시아에 큰 영향을 미치고 있다. 미중 양국은 신흥 안보이슈에서 새로운 협력 기제를 마련하여 상호신뢰구축을 진전시키고 전통적 안보이슈에서도 협력을 제도화할 것이다.

한국, 일본과 같은 미국의 동맹국들도 중국과 전략적 협력관계를 유지하면서 미국 주도의 동맹네트워크가 반드시 중국견제로 나아가지 않도록 노력할 수 있다. 동맹의 주요 안보활동에 대한 중국의 모니터 및 투명성 증대를 추진하고, 신뢰구축을 위한 노력을 축적해갈 수 있다. 중국과 함께 지역 내 인간안보, 지역안보, 포괄안보, 협력안보를 추구할 수 있는 기제를 늘려가면서 미중의 협력도 유도할 수 있다. 미중 양국이 포함된 다양한 소다자협력도 중요한 기제가 될 것이다.

〈경제사회 분야〉

미중 간 외교안보 협력의 제도화가 추진되면 양국의 경제사회 협력은 양국관계 개선을 이끄는 중요한 추동력이 될 수밖에 없다. 미국의 대중 경제정책은 양국 간의 협상과 타협 이외에도 아시아의 다양

한 다자경제제도를 활용하게 될 것이다. 미국은 환태평양경제동반자협정(TPP)을 추구하다가 트럼프 행정부 출범 이후 탈퇴했다. 현재 미국을 제외한 국가들이 ‘포괄적, 점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership: CPTPP)’을 타결했고 결국 미국도 참여하여 다자경제 협력을 가속화하게 될 것이다. 중국은 일대일로를 통한 경제협력은 물론 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)을 추구하고 있다. 미중 양국은 신형대국관계를 추진하던 시기에 미국은 중국의 환태평양경제동반자협정 참여를 독려한 적이 있었고, 중국은 미국의 일대일로사업 및 아시아인프라투자은행(AIIB) 참여를 언급한 적도 있다. 미국이 미중 양국 간 제도적 협력을 본격적으로 추구하게 되면 아시아 국가들 간의 자유무역 확대 및 인프라 지원사업의 연결성 확대를 위해 서로의 구상에 참여하는 거시적 협력을 추구할 가능성도 있다.

미국은 21세기 초 중국이 세계무역기구에 가입하고 국제사회와 접촉을 늘려가면서 자유주의 국제경제질서를 수용하고 내부적으로도 점차 권위주의를 벗어나 민주주의로 나아갈 것이라고 기대해왔다. 트럼프 정부 들어 이러한 중국의 변화에 대한 비관론이 강화되고는 있지만 중국의 발전 추세로 볼 때, 중국 내 시민사회의 성장, 글로벌 거버넌스의 기본 규범에 대한 중국의 준수, 아시아 여러 국가들의 대중 선호도 인식 등의 경향을 보일 수밖에 없다.

미국이 중국을 제도적 협력의 파트너로 인정하게 되면 중국의 권위주의 체제에 대한 규범적 판단이나 인권 문제 제기, 중국의 샤프 파워(sharp power) 비판 등의 사안에서도 중국의 입장을 존중하며 장기적 안목으로 시민사회 협력을 추진하게 될 것이다. 미국이 보편 규범이라는 관점에서 중국과 경쟁하고 대화하는 것은 건강한 부분이며, 중국의 체제 약화를 유도하기 위해 연성균형을 취하는 것과는

구별된다. 미국의 전반적인 대중 관여전략이 추구되는 가운데 사회, 문화 영역에서 교류와 협력이 지속될 것이다.

(2) 한반도 차원

(가) 정책목표와 이익

미중경쟁이 ‘제도적 협력’ 시나리오로 전개된다고 가정할 경우 미국의 한반도정책과 관련하여 앞서 분석한 두 개의 시나리오와 구분해서 생각해야 할 점들이 있다. 첫째, 미중 간 제도적 협력의 정착이 미국의 모든 지역(국가)전략에 균등하게 적용될 것인가의 문제이다. 즉, 미중 간 제도적 협력이 미국의 한반도정책에도 차별성 없이 그대로 적용될 것인가의 문제를 생각해 볼 필요가 있다. 둘째, 미중 간 제도적 협력이 구체적으로 어떤 의미를 가지는지 정확한 개념 규정이 필요하다. 즉, 제도적 협력이 미중 간 갈등을 해결하는 방법의 차원에서 미국이 중국을 향해 적용하는 정책의 기초 및 수단으로서의 의미를 가지는 것인지, 혹은 미중 대결구도가 시간이 흐름에 따라 두 나라 사이의 국가이익의 일치 및 조화로 귀결된다는 것을 의미하는 지에 대해 보다 분명하게 정의할 필요가 있다. 셋째, 미중 간 제도적 협력이 동아시아지역에서 생겨나는 다양한 수준과 영역의 지역협력과 어떤 관계 설정을 할 것인가의 문제이다. 1990년대 이후 제도적 완결성은 떨어지지만 동아시아에서는 다양한 제도적 협력들이 생겨나고 있는데, 미중 간 제도적 협력이라는 시나리오가 역내에서 기존에 작동하고 있던 제도들과 어떤 관계를 설정할 것인지에 대한 고민이 필요해 보인다.

미중 간 제도적 협력 시나리오의 경우 ‘복합적 관계’ 및 ‘전략적 갈등’과 비교하여 미국의 입장과 기초가 한반도정책에 반영되고 최

종적으로 수립되는 데에 더 많은 시간이 걸릴 것으로 예상된다.¹³³⁾ 미중 양국이 국제질서를 합의하는 데 있어 제도적 수립을 전제로 한다는 얘기는 다양한 논의와 협상을 필요로 한다는 것이고, 북한 비핵화나 한반도 통일문제 등에 있어서도 미국이 제도적 틀을 통해 해결하기 위해서는 상대적으로 긴 시간이 요구될 것으로 보인다.

기본적인 정책기조는 미국이 주도하는 글로벌 및 동아시아 각종 제도적 세팅에 한국을 더욱 적극적으로 편입시키기 위한 노력을 경주할 것이다. 특히 북한 문제 해결과정에서 미중 간 충돌을 방지하는 해법이 제시되고 미중이 이를 합의할 가능성이 커졌기 때문에 비핵화 및 한반도 평화정착을 위한 미국의 노력과 압박이 강화될 것으로 판단된다. 이러한 기조의 연장선에서 미국의 한반도정책은 다음과 같은 목표들이 제시될 것으로 예상된다. ① 한반도에서 미중이 제도적 노력으로 한반도 문제를 해결하되 미국이 확보한 전략적 우위를 계속 유지한다. ② 중국을 미국에게 유리한 제도적 관여 틀 속에 편입시키기 위한 과정에서 한국이 적극적인 역할을 담당해 줄 것을 요구한다.¹³⁴⁾ ③ 현재 작동하고 있는 다양한 동아시아 지역기구 및 제도적 장치들과 미국의 제도적 관여와 역량이 조화를 이루도록 한국과 같은 거점 동맹 파트너를 적극 활용한다.

물론 이 과정에서 미중 간 제도적 협력이라는 특성상 미국이 한반도에서 자국의 이해관계를 적극적으로 반영하지 못할 가능성을 배

133) 기본적으로 국제사회의 제도적 질서 정착은 제도적 완결성을 의미하는 법적 장치들, 가치관의 공감대를 강조하는 레짐 차원의 접근, 그리고 국가들 간 이익의 선호도 확인 등의 차원에서 상대적으로 오랜 시간이 걸린다고 볼 수 있다. 관련하여 제도적 협력의 경우 미국이 상대적으로 중국보다 더 비교 우위적 입장에 놓이게 되는 것은 사실이지만, 이러한 사실만으로 미국의 대중국 관계에서 가장 선호하는 시나리오로 간주할 수 있는가에 대해서는 문제가 제기될 수 있다.

134) 다음을 참고. Chung-in Moon, "China's Rise and Security Dynamics on the Korean Peninsula," Robert Ross, eds., *Strategic Adjustment and the Rise of China: Power and Politics in East Asia*. (Ithaca: Cornell University Press, 2017).

제할 수는 없다. 일종의 중국과의 합의를 통한 제도적 틀이라고 하는 것이 미국의 이익 극대화에 방해가 될 수도 있기 때문이다. 하지만 미중 대결이 제도적 합의로 전환된다는 것은 실질적으로 미국의 제도 중심적 세계전략을 일정 부분 중국이 수용함을 의미하기 때문에, 미국의 한반도정책 역시 미국의 이익이 대체로 실현되는 방향으로 전개될 것으로 예상된다. 이러한 관점에서 본다면, 북한의 입장에서 앞서 미중관계가 ‘복합적 관계’ 및 ‘전략적 갈등’보다 ‘제도적 협력’이 전개되는 상황이 가장 불리한 시나리오로 받아들여 질 것으로 전망된다.

한반도에 대한 미국의 핵심이익과 관련하여, ① 한미동맹 유지의 논리적 정당성을 지역 차원으로 확산시켜서 동아시아 안보의 한 축으로 삼으려는 노력, ② 한미관계와 한중관계 사이의 균형을 유지하는 노력에 더 이상 신경을 쓰지 않고 대신 한·미·중관계를 일종의 제도적 장치 안에 포함시키는 노력, ③ 북한문제의 해결 과정에서 중국을 포함한 주요국가의 동의 과정을 보다 손쉽게 이끌어 내기 위한 노력, ④ 한미동맹을 포함한 동아시아 양자동맹구조를 미국 주도의 안보다자주의로 전환시키는 노력 등을 꼽을 수 있다.

(나) 분야별 쟁점과 전망

미중 간 복합적 관계 및 전략적 갈등 시나리오와 마찬가지로 제도적 협력 시나리오의 경우에도 세 개 분야 및 각 분야별 4가지 이슈를 통해서 미국의 대한반도정책에 대해서 살펴보겠다.

〈외교안보 분야〉

외교안보 분야의 경우, 기본적으로 미국은 국제질서 및 다른 나라와의 외교적 관계를 제도적으로 세팅하는 전략에 있어서 어느 국가

와도 견줄 수 없는 역량을 확보한 상태이다. 미중관계의 제도적 발전을 위해 다양한 정책분야에서 주도적 역할과 원칙에 기반한 관행을 만들어 낼 것이고, 이 과정에서 한미 간 분업구조(division of labor)를 정착시키고자 노력할 것으로 예상된다.

중국이 미국과의 관계에서 제도적 협력에 동의한다는 것은 어떤 형태로든 글로벌 가치와 규범을 수용한다는 의미인데, 이 경우 미국의 한반도정책은 앞선 두 시나리오 보다 더욱 적극적으로 추진될 것으로 보인다. 특히 협력의 모멘텀을 제도적 틀 속에서 확보한다는 명분하에 한미동맹과 한일동맹의 안보협력 시스템을 만들려는 노력을 경주할 것이다. 동아시아지역 차원의 안보 이슈를 논의하는 탈국가적인 안보논의 기구를 함께 만들고자 제안할 것으로 보이고, 아울러 미·일·호·인 4국 안보협력(QUAD-states security cooperation) 전략을 보다 강화하고자 할 것이다. 이 경우 앞선 두 개 시나리오보다 현존하는 미국 중심의 양자동맹 구조의 변화가 가장 적극적으로 일어날 가능성이 있다.

구체적인 이슈와 관련하여 첫째, 한반도 비핵화 문제에 대해서 미국은 미국이 선호하는 방식의 완전한 비핵화를 거두기 위해 한국의 협조를 적극 요청할 것으로 판단된다. 미중관계가 제도적 셋팅으로 정착된다는 것은 미국으로 하여금 북한 비핵화 문제 역시 제도적 장치 안에서 해결하려는 정당성을 부여하게 될 것이다. 이 경우 대북 제재가 쉽게 해결되지 않을 수도 있고, 만에 하나 미국과 중국 모두로부터 외교적 압박을 느끼는 북한이 상황을 악화시킬 수도 있겠지만, 기본적으로 비핵화 최종단계까지 이르는 시간이 오래 걸리더라도 미국은 투명하고 글로벌 규범에 입각한 북미협상 과정을 유지하게 될 것이다. 한편 김정은 시대의 북한이 핵개발 속도전을 치르고 미국에 직접적인 위협을 가하는 핵무력 확보를 시도한 배경에는 미

중갈등이 악화되는 외교환경을 전제로 한 측면이 있는 까닭에, 미중 제도적 협력 단계를 확인한 북한의 입장에서 의외로 미국과 순조로운 협상에 응할 가능성도 배제할 수는 없을 것이다.

둘째, 한미동맹의 성격 변화 가능성에 대해서 생각해 볼 필요가 있다. 제도적 협력 시나리오에서도 미국의 입장에서 한미동맹의 향후 정체성 및 정당성 문제에 대한 고민은 필요해 보인다. 굳이 설명하자면 미중 간 제도적 협력이 양국 간 적대감정의 소멸 및 감소를 의미하는 것이라면, 한미동맹의 새로운 정체성에 대한 미국 측으로부터의 고민은 앞서 두 개의 시나리오보다 더욱 심각할 수 있다. 따라서 미국 주도의 양자동맹이 전면적으로 해체되지는 않겠지만, 동아시아(동북아) 다자안보 논의를 위한 창구는 어떤 형태로든 반드시 생겨날 가능성은 매우 커 보인다. 동시에 한미동맹이 한반도 분쟁을 억지하고 중국을 봉쇄하기 위한 목적에서 벗어나 인간안보, 환경, 테러리즘, 재난 등의 신안보 이슈들을 타깃으로 삼는 정당성 확보가 필요할 수도 있다.

예를 들어 많은 전문가들의 지적처럼 양자동맹들 사이의 느슨한 연대 혹은 미국 주도의 매우 초기 단계의 다자안보, 일종의 ‘미니(Mini) NATO’의 아시아버전이 등장할 개연성이 높다.¹³⁵⁾ 한미동맹이 하나의 제도적 행위자로서 중국을 상대로 군사외교를 전개하기 시작할 것이고, 미중관계가 제도적 협조체제가 된다면 오히려 한·미·일 협조체제의 확보가 더 쉬워질 수도 있다. 현재의 경우 적극적인 한·미·일 군사협조를 꺼리는 한국의 입장에는 의도하지는 않더라

135) 동북아(혹은 동아시아) 안보다자주의에 대한 국내적 연구는 상당 부분 이뤄진 상태이다. 이들 연구가 보이는 몇 가지 특징이 있는데, 미국 중심의 역내 양자동맹과의 관계 설정을 중심으로 논의가 전개된 경우가 있고, 또한 유럽의 경험을 토대로 다자주의의 완결성을 연구한 경우도 있다. 혹은 다양한 다자논의 과정에서 한국의 역할과 한반도 문제와의 연계성을 강조하면서 다자논의를 전개한 연구들도 상당 부분 진행되어 있는 상황이다.

도 한·미·일 협조와 한중관계를 이분법적으로 바라보는 시각이 있기 때문인데, 이러한 이분법적 사고의 가능성이 제거되기 때문이다.

셋째, 미중 간 제도적 협력은 전작권 전환 이후 주한미군의 성격과 역할에 대한 미 행정부의 정책에 어떤 영향을 미칠 것인가? 앞서 두 개의 시나리오 분석에서 제시했던 전작권 전환에 따른 네 가지 문제는 상대적으로 쉽게 해결될 것인데, 오히려 미국 국내적으로 한미합동군사훈련의 정당성 이슈 등을 제기할 수 있다. 특히 유사시 본토로부터의 증원 및 자동개입 조항 등의 사안은 어떤 논리적 근거로 해결되어야 하는지 논쟁적 소지가 있는데, 현 단계에서는 전작권 전환 과정의 문제점 해결이 미중 간 제도적 협력 시나리오의 전개 이전에 마무리 될 것으로 예상된다는 점에서, 한국정부의 신속하고 효율적인 협상과정 추진전략이 필요해 보인다.

넷째, 동아시아 다자안보협력과 관련한 제도적 협력 시 미국의 한반도정책에 대해서 생각해 볼 필요가 있다. 기본적으로 제도적 협력이 미국의 중국적 가치 수용보다는 중국의 미국적 가치 수용을 의미하는 것이라고 가정할 때, 미국은 동아시아 다자안보 출현이 중국의 군사강대국화를 제도적 틀 안에서 제어할 효과적인 수단이라고 판단하게 될 것이다. 미국의 한반도정책의 주요 내용은 한국과의 다양한 양자관계의 구축은 물론 미국 주도의 다양한 다자관계에 한국이 적극 참여하도록 추구하는 데에 있다. 현재 미국 행정부는 일시적으로 국제자유주의 질서를 침해하고 국가 이기주의에 몰입하는 것처럼 보이지만, 궁극적으로 미국은 개방적 다자주의의 원칙을 유지하기 위해 노력할 것이다. 동아시아에서 개방적 다자주의의 발전을 위해서 한국은 매우 중요한 협력 대상자가 아닐 수 없다. 무엇보다도 미국이 주도하는 각종 국제질서, 국제기구, 국제협약에 한국이 적극 참여토록 함으로써 한반도에서의 영향력을 유지하고자 할 것이다.

이러한 개방적 다자주의의 유지는 결과적으로 시간이 흐를수록 중국으로 하여금 서구적 관점의 민주주의 개념과 정치질서 등을 수용하게 만들어 복합적 미중 충돌 관계에서 유리한 국면을 차지하게 만들 것이라고 판단하고 있다.

〈경제사회 분야〉

경제분야에서는 일시적인 자유주의무역질서 위축의 위기를 극복한 다음, 미국은 글로벌 차원 및 지역적 차원에서 새로운 무역질서를 짜고자 시도할 것으로 예상되는 데, 이 과정에서 한국을 적극적인 응원 국가(supporter)로 활용할 전망이다. 과거 중국의 부상 이후 한중경제협력의 긴밀한 유지는 미국의 관점에서 어느 정도 불가피한 측면이 있었는데, 제도적 협력은 한국의 입장에서 대중국 경제협력을 강화하면서도 미국과 중국 사이에서 포지셔닝 문제를 고민해야 하는 어려움을 덜어주게 될 것이다. 또한 한국정부가 적극적으로 추진하는 신북방정책과 신남방정책의 추진환경이 훨씬 우호적으로 조성되면서 한국과 중국 사이의 경제적 협력의 확장이 어떤 형태로든 미국에게도 도움이 될 수 있다는 전략적 판단을 할 수 있을 것으로 보인다. 동시에 인도·태평양전략 구상에 한국을 편입하는 문제도 한·미·중 3국의 호혜적인 이익 창출과 맞닿은 측면을 고려하면서, 한국의 선택에 자율성도 부여하고 또 중국과의 대결이라는 변수로부터 자유로운 판단을 할 수 있을 것이다.

구체적인 이슈들과 관련하여 첫째, 미국은 한미관계 안에 놓여 있는 다양한 어젠다를 통해 미국의 글로벌 지위에 도움이 되는 한국의 역할을 요구하게 될 것이다. 미국이 중국을 상대로 제도적 협력을 정착시킨다는 것은 미국을 지지하는 많은 국가들과의 제도적 합의가 전제가 되어 있어야 할 것이다. 최근 중국이 의욕적으로 추진한

지역 및 글로벌 제도를 디자인하는 전략을 글로벌 규범과 일치시키는 일 역시 미국의 주요한 외교과제가 아닐 수 없다. 특히 군사안보 영역보다는 경제적 영역에서 글로벌 규범의 정착이 효과적인 측면이 있으므로, 미국은 각종 무역, 금융, 국제법 등의 이슈에서 한국의 적극적인 지지를 요구할 것으로 판단된다.

둘째, 제도적 협력 시나리오에서 한중경제교류에 대한 미국의 시각과 관련 입장은 무엇일까? 한중경제교류를 통해 한국이 중국 질서로 더욱 깊이 편입된다는 미국의 의구심은 많이 사라질 것이다. 오히려 미국이 추구하는 다른 외교전략과 목표에서 발견되듯이, 한중경제교류와 같은 한국의 대중국 접촉(관여)은 궁극적으로 미국이 추구하는 미중 간 제도적 협력 정착에 도움이 될 수 있다는 입장을 취할 것으로 보인다. 미국이 과거 2000년도 중국의 WTO 가입을 수용하고 그 이후 장기적인 관점에서 중국의 글로벌 스탠다드 수용을 기대했었던 결과가 이제야 가시화된다는 의미를 부여할 수 있다. 물론 중국이 미국이 제시하는 관계의 제도화를 모두 수용하는 것은 아니겠지만, 어쨌든 미국은 중국을 향한 지속적인 접촉과 관여가 궁극적으로는 미국에게 유리한 결과를 가져다 줄 것으로 판단할 것이다.

셋째, 제도적 협력하에서는 역설적이게도 미국이 인도·태평양전략 구상과 같은 제도적 완결성이 낮고 포괄적인 지역전략에 대해서는 덜 집착하는 입장을 보일 것이다. 중국을 상대로 제도적 협력이 가능하다는 판단이 선 상황에서, 구체적인 쟁점영역(issue area)에서 제도적 완결성이 높은 국제질서들을 만들고, 여기에 중국이 구체적으로 편입하도록 하는 것이 미국에게는 더 이로운 전략이기 때문이다. 물론 인도·태평양전략이 미국, 인도, 일본, 호주 등 글로벌 경제활동의 주요 행위자들 간 네트워크적 성격을 가지는 것이긴 하지만, 애초에 중국을 봉쇄하기 위한 성격이 강한 측면이 있고, 참여

국들의 이해관계도 각기 다양하므로 지금보다는 다소 유연한 입장을 보일 가능성이 커 보인다.

사회문화 영역에서는 복합적 관계에서 보인 미국의 한반도정책과 유사한 입장을 강조할 것으로 판단된다. 미국이 맺고 있는 다른 동맹 관계와 비교하여 한미동맹은 미국과 다양한 가치와 규범을 공유하기 때문에, 한국에게 글로벌 제도적 질서 수립 및 개선에 적극적인 역할을 요구하게 될 것이다. 특히 트럼프 행정부 등장 이후 미국의 주도에 의해 국제자유주의 질서가 후퇴하는 듯한 상황이 전개되고 있는데, 지금은 일종의 조정기에 불과할 뿐 일정한 기간이 지나면 미국은 스스로의 국가정체성에 기반하여 개방, 민주주의, 자유경제, 제도적 약속, 이익의 분배 등을 핵심 내용으로 하는 국제질서 정립에 다시 적극 나설 것으로 예상된다.¹³⁶⁾ 이 과정에서 한국에게 미국의 리더십을 공고하게 지원하는 핵심 서포터즈 역할을 요구할 것이 분명해 보인다.

〈대북·통일 분야〉

미중 사이에 제도적 협력이라는 시나리오에서 미국은 한국의 대북·통일전략을 과거보다 더 적극적으로 지지하면서 이와 동시에 그 과정에 미국이 희망하는 기준과 원칙을 적용하고자 하는 의지 또한 더욱 강화될 것이다. 미중 간 제도적 협력이 결과적으로 한반도에서의 우발적인 충돌 가능성까지 제거할 수 있다는 전략적 판단하에, 북한을 상대로 다른 두 개 시나리오보다 더 원칙론적 입장을 강요할 수 있다.

136) 다음을 참고. Doug Strokes, "Trump, American Hegemony and the Future of International Liberal Order," *International Affairs*, vol. 94, no. 1 (2018); Jeff D. Colgan, "Three Visions of International Order," *The Washington Quarterly*, vol. 42, no. 2 (2019).

또한 한반도 평화정착 및 통일 과정에서 중국 역시 미국과 일정 수준에서 공감대를 형성하게 될 것인데, 미국은 한반도 평화정착의 제도적 완성을 위해 지금까지 중국이 거부감을 보이던 ‘한·미·중 정책협의체’를 가동시킬 가능성이 있다.

대북·통일 영역의 구체적인 이슈들과 관련해서는 첫째, 한반도 평화체제에 대한 미국의 입장은 다른 두 개 시나리오와 비교하여 북한 비핵화와 더욱 깊이 연동될 가능성이 있다. 미국은 한반도 평화체제에 적극 찬성할 것이고, 평화체제 논의의 핵심 과제인 ① 북한 비핵화 진행 방향 및 속도, ② 북미 간 적대관계 청산 과정, ③ 동북아 지역 차원의 평화체제 논의 등과 관련해서는 과거보다 더욱 한국정부와 긴밀하게 협의할 것으로 판단된다. 상대적으로 과거 중국이 훼방꾼(spoiler)이 될 가능성이 제거되었으므로, 다소 오랜 시간이 걸리더라도 미국이 수립한 원칙에 입각한 평화체제 정착을 요구할 것이고, 이 과정에서 북한이 관리 가능한 범위 안에서의 반발이 있을 수 있다.

둘째, 미중 간 제도적 협력 상황에서 미국은 북미수교를 어떻게 이해하게 될 지에 대해서 생각해 볼 필요가 있다. 기본적으로 미국은 북미관계 개선을 달성하기 위한 강한 의지를 가질 것이지만, 중국과의 제도적 협력이 가능하다는 생각은 대체로 북한문제 해결을 위해서 서두르지 않게 만들 것이라는 판단이 지배적이다. 미국의 입장에서는 중국과의 제도적 협력은 한편으로 북한이 과거와 같이 중국의 완충지대(buffer zone) 역할을 담당하지 않을 수 있다는 전략적 판단으로 이어질 것이고, 미국은 한국정부와 긴밀한 협조체제를 통해 북미관계 개선을 시도할 것이다. 오히려 다른 두 시나리오와 비교하여, 글로벌 제도 리더십의 자신감을 회복한 미국은 대북 협상 과정에서 군사안보적 차원은 물론 경제적 차원에서 동시에 진

행할 수 있는 여유가 생겼다는 차원에서, 경우에 따라 북한의 비핵화가 손쉽게 진행될 가능성도 배제할 수는 없다.

셋째, 북일수교를 포함한 북한이 동북아국가로서의 완전한 멤버십을 확보하는 문제와 관련한 미국의 입장은 무엇일까? 미중은 동북아(동아시아) 차원의 다자안보논의 등장에 합의할 것이고, 비핵화에 대한 일정한 성의 있는 조치를 보인다면 북한 역시 참여하게 될 것이다. 미국은 북한이 국제적 책임감을 준수할 준비만 되어있다면, 중국의 큰 반발없이 북한의 정상국가화 과정을 위해 다양한 지원책을 제시할 것으로 보인다.

넷째, 한반도 통일에 대한 미국의 입장은 무엇인지 잠시 생각해 볼 필요가 있다. 다른 두 개의 시나리오에서는 한반도 통일에 대한 미국의 지지가 중국의 지지보다 훨씬 앞설 수 있지만, 제도적 협력 하에서는 미국 못지않게 중국 역시 한반도 통일을 지지할 것으로 예상된다. ‘복합적 관계’의 경우 추진 과정의 현실적인 어려움으로 인해 미국이 한반도 안보상황의 현상 유지를 선호하는 경향을 보이는 반면, ‘전략적 갈등’의 경우 미국의 영향력이 확장되는 한반도 통일을 중국은 끝까지 반대할 것이라는 차원에서 미국이 중국과의 충돌을 무릅쓰고 한반도 통일을 위한 정책을 끝까지 밀어붙일 것인지 아닌지가 관건이 될 것이다. ‘제도적 협력’의 경우 미국이 상대적으로 다른 두 개 시나리오보다 북한에게 더욱 엄격한 기준을 적용할 것이기 때문에 한반도 통일 과정 도출이 쉽지 않을 가능성이 있다.

〈표 III-5〉 제도적 협력 시 미국의 동아시아·한반도정책과 쟁점

구분	주요 내용
동 아 시 아 차 원	정책목표와 이익 <ul style="list-style-type: none"> • 미중 간 협력을 제도화 하면서 지역 다자협력 구도를 정착 - 기존 미국 주도 자유주의 질서 확대 및 중국을 포용
	상대국 정책 <ul style="list-style-type: none"> • 중국의 성장을 용인, 중국이 기존 질서를 유지하도록 촉진 - 중국과 협력구도를 유지하면서 미국 주도 질서를 확고히 유지 • 분쟁해결에 대한 협력적 해결 방안 강화 - 미중 간 협력적 발전을 위한 제도적 장치 마련
	외교안보 쟁점 <ul style="list-style-type: none"> • 군사관계의 장기적 투명성 증가와 교류 강화 - 분쟁해결의 평화적 절차 및 예방절차 마련 • 기존의 미국 동맹을 유지하면서 중국을 관여하고자 노력 - 미국 동맹국과 중국 간 협력과 교류 촉진 및 신뢰구축
	경제사회 쟁점 <ul style="list-style-type: none"> • 미중이 주도하는 경제협력체에 상호 가입 및 협력 - 미중이 협력하는 자유주의 국제경제질서 추진 • 상호 간 체제에 대한 존중 및 교류, 협력의 발전 - 공세적 사회문화, 소프트파워 경쟁 완화 및 교류협력 촉진
한 반 도 차 원	정책목표와 이익 <ul style="list-style-type: none"> • 한반도정책의 최종적인 수립에 많은 시간이 소요 • 미국이 주도하는 글로벌 및 동아시아 각종 제도적 세팅에 한국을 더욱 적극적으로 편입 - 미국에게 유리한 '제도적 관여' 의 틀 속에 중국을 편입시키기 위한 과정에서 한국의 적극적인 역할을 요구 - 현재 작동하고 있는 다양한 동아시아 지역기구 및 제도적 장치들과 미국의 제도적 관여와 역량이 조화를 이루도록 한국과 같은 거점 동맹 파트너를 적극 활용 • 핵심이익과 관련하여 다음과 같은 노력을 할 것으로 전망 - 한미동맹 유지의 논리적 정당성을 지역 차원으로 확산시켜서 동아시아 안보의 한 축으로 삼으려는 노력 - 한미관계와 한중관계 사이의 균형을 유지하려는 노력보다 한·미·중관계를 제도적 장치 안에 포함시키는 노력 - 북한문제의 해결 과정에서 중국을 포함한 주요국가의 동의 과정을 보다 손쉽게 이끌어 내기 위한 노력 - 한미동맹을 포함한 동아시아 양자동맹구조를 미국 주도의 안보다자주의로 전환시키는 노력

구분	주요 내용
외교안보 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 제도적 틀 속에서 협력의 모멘텀을 확보하는 한미동맹과 한일 동맹의 안보협력 시스템 • 미국이 선호하는 방식의 완전한 비핵화를 위해 한반도 비핵화 문제에 대한 한국의 협조를 요청 <ul style="list-style-type: none"> - 미국은 투명하고 글로벌 규범에 입각한 북미협상 과정을 유지 • 미국 주도의 한미동맹이 전면적으로 해체되지는 않겠지만, 동아시아(동북아) 다자안보논의 창구는 어떤 형태로든 반드시 등장 <ul style="list-style-type: none"> - 한미동맹이 한반도 분쟁을 억지하고 중국을 봉쇄하기 위한 목적에서 벗어나 다양한 신안보 이슈를 위한 협력
경제사회 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 미국은 한중 간 경제적 협력이 어떤 형태로든 자국에게 도움이 된다고 판단 • 미국은 각종 무역, 금융, 국제법 등의 이슈에서 한국의 적극적인 지지를 요구 • 한중경제교류와 같은 한국의 대중국 접촉(관여)는 궁극적으로 미국이 추구하는 미중 간 제도적 관계 정착에 도움이 될 수 있다는 입장 <ul style="list-style-type: none"> - 인도·태평양전략구상과 같은 제도적 완결성이 낮고 포괄적인 지역전략에 대해서는 덜 집착하는 입장을 보일 것 • 사회문화 영역에서는 복합적 관계에서 보인 미국의 대한반도정책과 유사한 입장 강조
대북·통일 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 미국은 한국의 대북·통일전략을 적극적으로 지지함과 동시에 그 과정에 미국이 희망하는 기준과 원칙의 적용을 시도 <ul style="list-style-type: none"> - 미국은 중국을 설득하여 ‘한·미·중 정책협약체’를 가동시킬 가능성 있음. • 북한 비핵화 진행 방향 및 속도, 북미 간 적대 관계 청산 과정, 동북아 차원의 평화체제 논의 등과 관련해서 한국정부와 긴밀하게 협의: 미국은 북미수교를 서두르지 않을 것임. • 미중은 동북아(동아시아) 차원의 다자안보 논의를 통해 북일관계 정상화 등을 추진 • ‘제도적 협력’의 경우 미국이 상대적으로 북한에게 더욱 엄격한 기준을 적용할 것이기 때문에 한반도 통일 과정 도출이 쉽지 않을 가능성이 있음.

자료: 연구진 작성

나. 중국의 정책목표와 분야별 쟁점

(1) 동아시아 차원

(가) 정책목표와 이익

중국이 기존 국제질서를 기본적으로 수용하고 또 그 틀 속에서 미국과 협력하는 제도적 협력 시나리오에서 중국의 동아시아전략은 국제제도와 규칙을 통한 이익과 영향력 확보가 될 것이다. 중국이 기존 국제질서를 수용함에 따라 미국은 여전히 국제적 지도력을 상당부분 유지하게 될 것이다. 그러나 이는 미국이 과거나 현재처럼 절대적 주도권을 장악함을 의미하지 않는다. 미국이 기존 질서를 계속해서 유지하고 그 속에서 지도력 또한 이어가기 위해서는 동아시아에서 중국의 역할과 지위를 상당 부분 인정하고 수용해야 할 것이다. 제도적 협력에 대한 중국의 의지는 미국이 이러한 요구와 기대를 어느 정도 수용할 것인가에 따라 달라질 가능성이 있다. 미중 양국이 이러한 합의를 도출할 수 있을 때, 양국은 국제적 틀 속에서 동아시아에 대한 공공재 제공에 협력할 수 있을 것이다.

이러한 상황에서 중국의 전략은 제도를 통한 부상이 될 것이다. 즉, 중국은 자신의 핵심이익을 국제적 제도라는 틀 속에서 실현하려 시도할 것이다. 가령, 중국은 동아시아지역의 안정을 수호하는 상황에서 주권과 관련된 이슈나 남중국해 문제를 국제적 틀 속에서 관리하려 시도할 것이다. 이처럼 중국이 제도와 틀 속에서 목표를 추구함에 따라 이 지역의 현상에 대한 근본적 위협은 초래되지 않을 것이다. 대표적으로 중국은 미국 중심의 동맹체제를 근본적으로 전환시키려는 시도를 하지 않을 것이다.

그러나 이것이 곧 중국이 미국의 주도권이나 지도력을 인정할 것임을 의미하는 것은 아니다. 중국은 자유주의 국제질서를 수용하면

서도 동시에 동 질서가 미국 단독에 의해 주도되기보다 제도적 틀 속에서 협의하고 합의함으로써 운용되어야 함을 강조할 것이다. 다시 말해 미국과 중국이 제도적 틀 속에서 협력과 경쟁을 동시에 진행하는 것이다. 아울러 중국은 국제체제에 적극적으로 참여하고 또 공공재를 제공함으로써 자신의 국제적 영향력을 확장하려 시도할 것이다. 심지어 중국은 제도적 틀 내에서 ‘미국 이후(post-American)’의 질서를 추구할 수 있을 것이다. 여기에 더해 중국은 국제체제가 중국 내부, 특히 정치에 영향을 끼치는 것은 계속해서 차단하려 할 것이다. 다시 말해 대외적으로는 국제적 규범을 존중하고 수용하면서도 국내적으로는 여전히 ‘중국 특성’을 강조하고 추구하는 것이다.

(나) 분야별 쟁점과 전망

〈대미(對美)정책〉

제도적 협력 시 중국의 대미정책의 주요 목표는 국제적 제도와 규범을 통해 미국과의 관계를 관리하고 나아가 미국으로부터 대등한 지위를 인정받는 것이다. 중국이 제도적 틀 속에서 미국과의 협력을 추구할 요인은 많다. 앞에서 지적한 것처럼, 무엇보다도 경제적 필요성을 들 수 있다. 아울러 미국과 협력하는 것은 동아시아지역의 안정을 유지하는 데도 기여한다. 특히 제도적 틀 속에서 미국과의 협력을 유지하는 것은 이 지역의 분쟁을 제어하고 나아가 중국의 이익을 확보하는 데도 기여할 것이다. 가령, 경제발전을 통해 ‘중진국 함정’에서 벗어나기 위해서는 안정적인 지역 환경, 특히 안정적 미중관계를 필요로 한다. 아울러 중국은 미국에게 동아시아에서 중국의 역할과 지위를 일정 정도 고려하고 수용하도록 촉구할 수 있다. 마지막으로 제도를 통해 미국의 행위를 제약하고 규율할 수도 있을 것이다.

중국은 미국과의 협력을 중시함에 따라 동아시아에서 군사조약이나 동맹 등 미국의 기득권을 수용하고 변경시키려 시도하지 않을 수 있다. 다시 말해 이 지역의 현상을 인정하는 것이다. 이처럼 미국의 동맹체제를 인정하는 대신에 중국은 미국과의 협의를 통해 동맹의 목적과 운영방식을 변화시키려 들 수 있다. 아울러 중국은 미국이 중국의 영향력을 수용하는 것을 전제로 개방적 지역협력과 다자협력 체제로 복귀할 수 있다. 심지어 중국은 자신이 추진하는 독자적 프로젝트가 기존질서에 대한 도전으로 인식되지 않도록 하기 위해 국제적 규칙과 규범을 강조하고 수용할 수 있다. 즉, 중국은 미국과 함께 동아시아지역의 경제협력을 주도할 수 있다. 가령, 중국은 미국과 함께 ‘포괄적, 점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)’에 가입하고, 동시에 미국을 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)에 초청함으로써 제도적 틀 내에서 경제적 경쟁을 전개할 수 있는 것이다.

〈외교안보 분야〉

첫째, 미국과 제도적 틀 속에서 협력하는 상황에서 중국은 동아시아 지역국가와도 제도를 통해 쟁점을 관리하려 시도할 것이다. 구체적으로 남중국해 문제와 관련하여 중국은 아세안 국가들과 남중국해 행동규약에 합의하고 또 미국과 항행의 자유 이슈에 관해서도 타협할 수 있다. 중국이 제도적 틀 속에서 이 지역의 긴장을 해결할 가능성은 1995년 미스치프초(Mischief Reef, 美濟礁) 사례에서 찾을 수 있다. 이 당시 중국이 필리핀과 분쟁지역인 미스치프초에 시설물을 건립함으로써 긴장이 제고되었다. 이러한 상황에서 미국은 아세안지역포럼(Asean Regional Forum: ARF)에서 이 문제를 제기하고 지역의 긴장 완화와 관련 국가의 우려를 논의하기 위한 대화를 전개한 바 있다. 중국이 제도적 틀 속으로 들어올 경우, 이처럼

국제제도 안에서 지역의 주요 현안을 논의할 수 있게 될 것이다. 아울러 항행의 자유 작전과 같은 문제 또한 국제법과 절차에 따라 해결되고 진행될 수 있을 것이다. 동중국해 문제와 관련해서도 중국은 일본 및 미국과 함께 센카쿠열도(다오위다오) 문제를 제도적 틀과 국제규범에 따라 협의하여 조치할 수 있을 것이다.

둘째, 제도적 협력 시나리오 하에서 중국은 미국의 주도권을 거부하고 독자적 주도권을 장악하려 시도하는 대신에 지역국가를 포함한 모든 당사국들과 주도권을 공유할 수 있을 것이다. 그 전례로 2000년대 초반 중국이 지역협력과 관련하여 아세안의 주도권을 용인했던 사실을 들 수 있다. 중국이 미국과 제도적 틀 속에서 협력할 경우 이러한 사례가 다시 상호작용의 준거 틀로 등장할 수 있을 것이다. 즉, 다자질서가 힘을 얻고 아세안과 같은 조직이 적극적 역할을 수행할 가능성이 있다. 아울러 중국은 지역에서 한·중·일, 미·중·일, 남·북·중 등 다양한 소다자주의(minilateralism)에도 적극적으로 참여할 것이다.

〈경제사회 분야〉

중국은 동아시아의 다양한 경제협력에 적극적으로 참여하고 또 추동시키려 시도할 것이다. 앞에서 지적한 것처럼, 중국은 지역의 경제협력과 관련하여 미국과 경쟁하기보다 공조할 가능성이 크다. 즉, 미국과의 대화를 통해 한·중·일 FTA, 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 등을 미국이 추구하는 FTA와 연계시키는 것이다. 구체적으로 중국은 미국과 함께 ‘포괄적, 점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)’에 가입하고 또 미국을 RCEP에 초청함으로써, 경제적 경쟁을 제도 내에 포용할 수 있다. 여기에 더해 미중+태국, 미중+미얀마, 미중+호주와 같은 여러 개의 ‘미중+’ 형식의 협력을 추진할

수 있을 것이다.¹³⁷⁾

아울러 중국은 독자적 프로젝트도 기존질서에 대한 도전으로 인식되지 않도록 하기 위해 국제적 규칙과 규범을 강조하고 수용할 것이다. 그 선례로 AIIB의 사례를 들 수 있다. 널리 알려진 것처럼 중국은 AIIB를 설립함에 있어서 주도권을 독점하려던 구상 대신에 보편적인 국제규범을 수용한 바 있다. 특히 AIIB로 하여금 세계은행 및 아시아개발은행(ADB)과 공동으로 프로젝트를 추진하도록 한 조치는 중국의 지배 가능성에 대한 우려를 해소하는 데 크게 기여했다. 중국이 이러한 선례를 따라 일대일로에 대해서도 보편적 기준을 적용하고 중국 특성에 대한 강조를 완화할 수 있을 것이다. 즉, 미국과의 대화를 통해 중국의 전략이익에도 부합하고 해당국의 장기적 이익에도 부합하는 방법을 찾는 것이다. 이처럼 중국이 일대일로에 보편적 규범을 적용함에 따라 미국 또한 이를 수용하거나 심지어 협력할 수도 있을 것이다.¹³⁸⁾ 설령 미국이 직접적으로 중국과 협력하지 않는다 해도 세계은행이나 ADB 등을 통한 협력도 가능할 수 있을 것이다. 이에 따라 동아시아에서의 협력 가능성도 제고될 것이다.

(2) 한반도 차원

(가) 정책목표와 이익

미중 간 ‘제도적 협력’이란 양국이 전략적 이익뿐만 아니라 세계관이나 행동원칙, 그리고 양국관계의 발전방향 등에 기본적으로 동의

137) 杨文静, “中美亚太‘竞争性共处’模式探析,” 『现代国际关系』, 2019年 3期, p. 37.

138) 중국의 한 전문가는 중국이 미국과 인프라 건설에 협력할 가능성을 제기한다. 즉, 중국이 미국과 협력함으로써 미국의 인프라 개선에 기여하는 것 외에 미국과의 협력 수단도 확대할 수 있다는 주장이다. Liu Weiping, “Infrastructure ideal for Sino-US cooperation,” *China Daily*, June 22, 2019, <<http://www.chinadaily.com.cn/a/201906/22/WS5d0dc37ea3103dbf14329ad5.html>> (Accessed July 10, 2019).

하고 이를 바탕으로 국제질서의 제도적 기반을 공유하는 관계라 할 수 있다. 미중 간 제도적 협력의 가능성은 두 가지 방향성을 예상할 수 있다. 하나는 미국 주도의 자유주의적 질서의 작동원칙과 규범에 중국이 순응하는 것이다. 미국이 기대하는 방향이라 할 수 있다. 다른 하나는 중국이 제시하는 ‘신형국제관계론’에 입각해 양국이 서로 다른 정치체제와 독자성을 견지하면서 호혜적으로 공존협력하는 관계라 할 수 있다. 제도적 협력의 현실적 가능성은 후자보다는 전자가 더 크다.

미중 간 제도적 협력관계의 형성은 다음 몇 가지 첨예한 쟁점에서 양국 간 상당한 합의와 접점이 형성되었음을 전제한다. 첫째, 미중 간 무역전쟁에서 타협이 이루어지고, 양국 경제의 상호의존성이 더욱 심화하는 상황이다. 둘째, 남중국해 등 안보이슈에서 미국은 중국의 핵심이익을 존중하고, 중국은 미국의 전통적 동맹·파트너십 관계를 존중하는 상황이다. 셋째, 중국의 일대일로 전략과 미일의 인도·태평양전략 사이에 협력의 접점을 찾거나, 두 전략이 비경쟁적으로 공존하는 상황이다.¹³⁹⁾

또한 제도적 협력관계의 형성은 중국 대외전략의 조정이 수반되는 상황을 의미한다. 즉 시진핑 집권 이후 중국의 새로운 대외전략 기조인 ‘분발유위(奮發有爲)’ 전략이 전통적 ‘도광양회(韜光養晦)’ 전략을 강화하는 방향으로의 조정을 의미한다. 다만 이러한 조정이 신형국제관계론, 인류 운명공동체론, 일대일로전략 등 이른바 ‘중국의 길(中國道路)’ 전략을 포기하기 보다는, 이러한 정책을 유지하되 미국 주도의 기존 질서를 대체하지 않는 방향으로 수위 조절하는 것을 의미할 것이다. 즉 ‘신(新)도광양회’ 전략으로의 조정이라 할 수 있다.

139) 이남주, “미-중 간 ‘제도적 협력’ 관계 시 중국의 동아시아 및 한반도정책: 주요 이슈와 정책,” 통일연구원 자문회의 자료(2019. 4.12.),

미중 간 제도적 협력 상황에서 중국의 한반도정책 기조는 다음과 같은 방향을 예상할 수 있다. 첫째, 중국은 장기적 안목에서 한국을 자국 영향권의 국가로 간주하면서 적극적인 포용과 협력정책을 추진할 것이다. 또한 한국은 미국과 중국 사이에서 ‘선택 딜레마’가 크게 완화되고, 한미동맹과 미중관계의 조화로운 균형외교의 여지가 커질 것이다. 이에 따라 한중관계는 양자 간 갈등이슈는 거의 사라지고, 협력의 공간이 크게 확장될 것이다. 따라서 미중 사이에서 한국의 외교적 자율성은 증대되고, 남북관계에서 한국의 주도권 역시 강화될 것이다.

둘째, 중국에게 북한의 지정학적 가치(완충지대)와 전략적 중요성은 크게 감소할 것이다. 미중관계 발전과 한반도 정세 안정에 북한의 안보전략(핵보유 유지 등)이 장애가 된다면, 적극적인 대북 압박정책을 펼칠 수도 있을 것이다. 다른 한편 중국은 북한의 안정과 발전을 위해 ‘경제건설 노선’을 지원하지만, 이는 한반도 정세 안정이라는 보다 큰 원칙 속에서 진행될 것이다. 즉 중국의 대북정책은 미중관계의 제도적 협력과 한반도 정세 안정이라는 큰 틀을 해치지 않는 선에서 전개될 것이며, 대외정책의 우선순위에서도 다소 후퇴할 가능성이 높다.

(나) 분야별 쟁점과 전망

〈외교안보 분야〉

미중 간 제도적 협력 상황에서 한반도 이슈는 미중 양국 모두에게 정책적으로 민감하거나 우선적 이슈가 되기는 어려울 것이다. 또한 중국은 남북한 모두와 우호적 협력관계를 유지하는 데 가장 유리한 입장에 있는 국가로서, 장기적으로 한반도 전체를 중국에 좀 더 의존적이고 우호적인 국가로 유도하기 위해 적극적인 포용정책을 펼

치려 할 것이다. 한편 미중 간 제도적 협력이 강화될수록 한국의 외교안보적 딜레마는 감소하고 자율성은 증대될 것인 반면, 북한은 한반도 정세에서 주도권을 상실하고 수세적 처지에 몰릴 것이다.

한반도 비핵화 및 평화체제 이슈에서 미중 양국은 북한비핵화의 최종상태에 합의하고 대북정책에서도 공조를 이룰 가능성이 높다. 만약 북미 간 비핵화 협상이 성공한다면 중국은 북한의 개혁개방을 적극 지원하겠지만, 장기 교착 혹은 실패 시에는 중국 역시 국제사회의 대북 압박정책에 적극 동참할 것이다.

한편 미중 간 공조가 한반도정책에 미치는 영향은 평화체제 이슈에서 더욱 분명하게 드러날 것이다. 중국은 남북한 모두와 우호협력 관계를 유지해야 할 동기가 가장 강하고, 또 이를 실현하기에 가장 유리한 위치에 있는 국가다. 가장 민감한 문제인 주한미군 문제에서도 중국은 미중 제도적 협력관계가 안정적인 단계에 진입했다고 판단할 경우, 동북아 지역의 역외균형자(offshore balancer)로서 주한미군 주둔을 수용할 수 있다. 한미동맹에 대해서도 중국이 추구하는 다자안보체계 구축의 기반으로 인식하고, 자국의 다자안보기제와의 융합을 모색하려 할 것이다. 예컨대 상하이협력기구(SCO)와 한미·미일동맹의 협력기제를 모색할 수 있다. 또한 한미·미일 군사훈련과 중러 군사훈련에 대해 상호 교차참관 제안 등의 적극적인 평화정책을 펼치려 할 것이다. 또한 평화협정 체결 과정에서 유엔사령부를 미중이 주도하는 새로운 유엔 평화관리기구의 형태로 전환하여 유지할 수도 있다. 이와 같은 미중 공조 하의 한반도 평화관리체제에 대해, 중국은 장기적으로 남북한 모두의 중국에 대한 의존도를 높여나가는 과정이자, 궁극적으로 한반도를 자국의 영향권에 편입하는 과정으로 간주할 것이다.

미중 공조하의 한반도 평화관리체제는 남북관계 측면에서 기회와 위협이 동시에 존재한다. 남북관계와 통일 이슈에서는 상대적으로

한국의 자율성과 주도권은 강화되는 반면, 북한의 자율성과 주도권은 약화될 것이다. 이 경우 남북관계 양상에 따라 한반도 정세는 유동적일 수 있는 바, 크게 두 가지 방향을 예상할 수 있다. 하나는 한반도 정세의 주도권을 쥔 남한의 흡수통일을 경계하는 북한이 대결정책을 펼치는 경우다. 이 경우 중국은 남북 간 충돌방지를 위해 최선을 다할 것이며, 미중 간 협의를 통해 한반도 안정유지 방안을 주도할 수도 있다. 미중 간 협의를 통한 한반도 정세 안정화는 자칫 남북한 당사자가 배제된 채 외세에 의한 분단체제의 영속화를 초래할 수도 있다는 점에 유의해야 한다.

다른 하나는 한국이 포용적인 대북정책을 펼치고, 북한도 전향적인 개혁개방 전략을 선택할 경우다. 이 경우 남북한 간의 체제갈등은 크게 완화되고, 남북협력은 초보적 국가연합 수준을 모색할 수 있다. 이에 대해 중국은 원칙적으로 지지 입장을 표명하면서도, 향후 통일한국의 친미반중화를 가장 경계할 것이다. 남북 모두 친미 국가로 경사될 경우, 중국은 한반도 중립국가화 방안을 제시할 가능성도 있다. 한미동맹이 여전히 유지되고 북한도 미국과 관계 정상화를 이룬 조건에서, 중국이 제시할 수 있는 한반도 중립화 방안은 유엔관리체제를 통해 시도할 가능성이 높다. 미중이 주도하는 국제적 합의와 한반도 정세관리를 유엔을 통해 실현하려 할 것이다.

〈경제사회 분야〉

미중 간 제도적 협력 상황에서 2030년 경 중국의 경제총량은 미국과 비슷하거나 능가하는 규모로 성장할 것이다. 이 경우 중국경제에서 한국이 차지하는 비중과 비교우위가 점차 감소함에 따라, 한국과의 양자 간 경제협력에 대한 중국의 동기와 의지도 약화할 것이다. 한편 중국은 증대된 경제력을 발판으로 동북아 지역에서 자국중심

의 경제권을 형성하려 할 것인 바, 한국에 대한 경제통상 정책은 그 기초에 따라 선택적 협력과 유인정책을 펼칠 것이다.

중국주도의 동북아 경제권에 한국을 유인하려는 정책 분야로는, 우선 5G로 대표되는 21세기 첨단산업의 글로벌가치사슬(Global Value Chain: GVC) 체계에서 중국 주도의 한중 협력모델을 구축하려 할 것이다. 다음으로 동북아 경제질서 아키텍처 구성에도 주도적으로 나설 것이다. 이를 위해 중국은 한중 FTA 재협상을 통한 개방 확대, 한·중·일 FTA 추진, 동아시아 RCEP 등 역내 자유무역 질서 확대를 주도할 것이다. 또한 AIIB 등 다자개발은행을 확대·재편하고 위안(元)화의 국제화에도 적극 나설 것이다. 이 과정에서 중국은 한국을 중요 파트너로 간주하고 적극적인 유인정책을 펼칠 것이다.

미중 간 제도적 협력 상황에서 중국에 대한 북한의 지정학적 중요성이 감소함에 따라, 정치적 레버리지로서 북한과의 경제협력을 추진해오던 중국의 동기와 의지 역시 약화할 것이다. 하지만 중국은 전략적 가치의 감소에도 불구하고 북한의 붕괴 사태가 가져올 재난을 피하기 위해 선택적 관여를 계속할 것이다. 중국의 대북한 경제협력은 비핵화와 개방에 대한 북한의 선택에 따라 크게 다른 양상을 보일 것이다. 북한이 핵보유와 고립주의 노선을 지속할 경우, 중국은 국제규범을 준수하면서 제재와 압박에 동참할 것이다. 최악의 경우 북한에 대해 원유공급 제한을 포함한 경제교류 중단도 고려할 것이다. 하지만 이는 어디까지나 북한체제의 붕괴를 피하는 범위 내에서 결정될 것이다.

반면 북한이 비핵 개방전략을 선택할 경우 중국은 적극적인 지원과 협력정책을 펼칠 것이다. 중국은 일대일로전략에 북한을 포용하면서 경제건설 노선을 적극 지원할 것이다. 중국의 동북지역과 북한과의 연계전략은 신의주-단동, 훈춘-나진, 선봉 두 개의 연결 축을

중심으로 교통인프라 건설, 제조업과 물류 단지 건설 등에 적극 나선 것이다. 또한 중국에 대한 대량의 자본투입도 예상되는 바, AIIB 자본의 북한 투자 등도 진행될 것이다.

인문사회 분야에서는 중국의 한국에 대한 공세적 포용정책이 예상된다. 미국주도의 기존 질서에 중국이 순응하는 양상으로 전개될 미중 간 제도적 협력관계에서도, 중국은 자신의 체제와 문화적 독자성을 포기하지 않을 것이다. 따라서 동아시아에서 자국 중심의 질서를 구축하려는 중국은 사회문화 분야에서 한국의 지지와 연대감(운명공동체 의식)을 높이려는 정책을 강화할 것이다. 다만 중국의 공세적 정책이 한국에서 충분히 수용되고, 중국이 기대하는 효과를 거둘 수 있을지는 미지수다. 미중 간 전략적 경쟁 상황에 비해 제도적 협력의 상황에서 중국의 부상에 대한 한국의 수용성이 더 높아질 것은 분명하지만, 중국 내에서 자긍적 중화민족주의 정서가 강화될 경우 한국에서 상당한 거부감도 동시에 표출될 것이다. 특히 2004년 동북공정과 같은 역사 이슈가 다시 불거진다면, 한중관계는 외교안보, 경제적 협력의 증진에도 불구하고 상당한 진통이 불가피할 것이다. 중화민족주의에 대한 거부감은 한국보다 북한에서 더 강한만큼, 인문사회 분야에서 남북공조 이슈가 될 가능성도 있다.

〈표 III-6〉 제도적 협력 시 중국의 동아시아·한반도정책과 쟁점

구분	주요 내용	
동 아 시 아 차 원	정책목표와 이익	<ul style="list-style-type: none"> ● 국제제도를 통한 부상 <ul style="list-style-type: none"> - 제도 내에서 핵심이익 확보 - 지역의 현상 존중 - 국제적 영향력 확장
	상대국 정책	<ul style="list-style-type: none"> ● 국제제도를 통한 대미관계 관리 <ul style="list-style-type: none"> - 제도 내에서의 협력 - 미국의 행위를 규율하고 제약 - 대미 대등성 확보
	외교안보 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> ● 제도를 통한 협력과 문제해결 <ul style="list-style-type: none"> - 남중국해 분쟁과 항행의 자유 문제 등 ● 지역 국가와 주도권 공유 <ul style="list-style-type: none"> - 아세안과 소다자주의 역할 인정
	경제사회 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> ● 협력적 경제정책 <ul style="list-style-type: none"> - 지역 경제협력 추진 - 일대일로의 다자화 - CPTPP 참여
한 반 도 차 원	정책목표와 이익	<ul style="list-style-type: none"> ● 장기적으로 한국을 중국의 영향권 국가로 간주 <ul style="list-style-type: none"> - 대한민국 포용과 협력정책을 공세적으로 추진 - 미중 사이 한국의 '선택 딜레마' 완화, 한반도 정세에서 한국의 자율성과 주도권 증대 ● 대북한 정책에서 한·미·중 공조 심화 <ul style="list-style-type: none"> - 북한의 지정학적 가치 감소로 중국의 대외정책 우선순위에 서 북한문제는 다소 후퇴 - 북한 핵보유 유지 시 대북 압박정책 동조
	외교안보 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> ● 비핵화 및 평화체제 <ul style="list-style-type: none"> - 북미 협상 성공 시, 북한의 개혁개방 적극 지원 - 북미 간 협상 실패 시, 대북 국제제재 적극 동참 - 미중 공조하의 한반도 평화관리 추진: 유엔사령부를 유엔 평화관리기구로 전환 ● 한미동맹과 주한미군 <ul style="list-style-type: none"> - 동북아 역외균형자로서의 순기능 인정 - 한미동맹을 다자안보체계 속으로 유인: 한미 군사훈련과 중러 군사훈련 교차참관 제안 등

구분	주요 내용
경제사회 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> ● 중국주도의 동북아 경제권에 한국 유인 <ul style="list-style-type: none"> - 5G등 첨단산업 글로벌가치체계(GVC)에서 한중협력 강화 - 한중 FTA 재협상과 개방 확대 ● 북중 경험은 비핵화 여부에 따라 다른 선택 <ul style="list-style-type: none"> - 북한 비핵화, 개방 시: 북한에 대규모 투자 - 북한 핵보유 지속 시: 최악의 경우 원유공급 등 경제교류 중단도 고려, 그러나 북한붕괴를 피하는 범위 내에서 실행 ● 인문사회 분야에서 중국의 공세적 한국포용 정책 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 인문유대 및 운명공동체론 강조, 그러나 한국의 수용성 정도는 미지수 - 중국 내 민족주의 고조 시, 한국의 거부감 증가 - 동북공정 사태 재연 시, 남북공조 이슈화도 가능
대북·통일 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> ● 남북관계에서 한국의 주도권, 북한은 수세적 상황 ● 한국의 흡수통일과 북한의 대결정책 충돌 시 <ul style="list-style-type: none"> - 미중 간 협의 통해 한반도 안정유지 방안 모색(당사자 배제의 위험성) ● 한국의 포용정책과 북한의 개방정책 결합 시 <ul style="list-style-type: none"> - 중국은 원칙적 지지, 그러나 한반도 전체의 친미화 경계 - 미중 공조 혹은 유엔 관리하의 한반도 중립화 방안 제시

자료: 연구진 작성

IV. 미중관계 시나리오와 한국의 대북· 통일전략



본 연구의 제Ⅲ장에서는 이미 미중관계의 세 가지 유력 시나리오(복합적 관계, 전략적 갈등, 제도적 협력) 유형에 따른 미국과 중국의 동아시아·한반도에 대한 정책목표와 분야별(외교안보, 경제사회, 대북·통일) 쟁점을 살펴보았다. 아래에서는 미중관계의 세 가지 시나리오 변화에 따른 한국의 대북·통일전략을 고찰한다.

이를 위해 먼저, 앞장에서 살펴본 시나리오 유형별 미중의 동아시아·한반도정책이 한반도에 어떤 함의가 있는지를 살펴본다. 다음으로 뉴노멀시대 미중관계의 새로운 변화에 직면하여 한국이 처한 전략환경에 대한 분석을 통해 우리의 국가이익을 새롭게 규정하고 이에 기반하여 한국이 국가전략을 수립할 경우에 고려해야 할 사항 및 대북·통일전략의 목표와 기초(基調)를 제시한다. 마지막으로 한국의 대북·통일전략 목표와 기초를 달성하기 위한 분야별(외교안보, 경제사회, 남북관계·통일) 추진 과제와 방향을 제시하고자 한다.

1. 미중관계 시나리오의 한반도에 대한 함의

가. 미중 복합적 관계 시

미중 간 협력과 갈등이 공존하는 복합적 관계에서 미국의 대중정책의 목표는 중국이 지역적 강대국이 되는 것은 용인하지만 지역패권국이 되는 것은 허용하지 않는 것이다. 이를 위해 미국은 중국에 대한 군사적 견제를 추구하는 가운데 경제와 사회·문화 영역에서는 협력을 이루는 정책을 추구할 것으로 전망된다. 미국은 자국의 압도적인 군사적 우위를 기반으로 중국의 현상변경 시도를 막으면서 미국이 제시하는 국제사회의 제도적 규범과 질서를 중국이 수용하도록 유도하는 정책을 펼 것이다. 또한 미국은 중국이 현상변경을 시도하

여 역내에서 지정학적 영향력을 확장하는 것을 방지하고, 해·공군력을 중심으로 군사력이 강화되는 것 또한 견제하고자 할 것이다.

반면 중국은 자국의 부상 및 종합국력의 발전 속도를 조절하는 ‘점진적 부상’ 전략을 추구함으로써 미국과의 갈등과 충돌이 나타나는 것을 예방하려는 모습이 나타날 수 있다. 이러한 점진적 부상 전략은 중국의 두 개의 백년에 초점을 맞춘 ‘2021년 전면적 소강사회 건설, 2035년 사회주의 현대화 실현, 2049년 사회주의 현대화 강국 건설’이라는 21세기 중반까지의 단계적인 중국의 발전 목표와도 연계된다.

(1) 동아시아 차원

미국은 건국 초기 이후 대서양 국가와 아메리카 대륙에서의 지역 패권국 지위를 확고히 하기 위해 국력을 기울여왔다. 하지만 근대 시기 유럽의 열강들이 태평양지역에서 제국주의와 식민주의를 펼치자 미국도 태평양과 아시아에 관심을 기울이기 시작했다. 이후 아시아에서 유럽 열강들의 세력을 견제하고 역내 미국의 이익을 보호하고 확대하기 위해 미국은 점차 태평양 국가로서 새로이 동아시아의 질서에 개입하게 된다.

반면 중국은 근대 시기 이후 주변 지역인 동아시아 국가들보다는 미국을 포함한 서구 강대국들과의 관계에 대외관계의 초점을 맞추었다. 냉전이 끝나가며 1989년 6월 중국은 천안문 사태와 유혈 진압으로 인한 서구 강대국들과 일본의 경제제재를 받게 되자 1990년대 초 본격적으로 한국을 포함한 동아시아 국가들에게 눈을 돌리기 시작하였다. 이렇게 시작된 중국의 동아시아지역에 대한 본격적인 관심은 이후 미중관계의 협력과 갈등을 통해 지역의 중요성을 발견하게 되었다.

중국은 자국의 ‘부상’과 미국과의 경쟁을 위해 동아시아지역에서 지역 강대국의 영향력과 위상을 확보할 필요성이 있었다. 1997년 아시아 외환위기를 통해 동아시아지역 내 주변국가들과의 관계에서 자신감을 가진 중국은 2000년대 초반 역내 국가들에게 ‘매력 공세(charming offensive)’를 펼치게 된다. 하지만 2008년 미국에서 시작된 금융위기가 유럽까지 번지자, 중국은 자국의 이익을 확장하는 과정에서 공세적인 혹은 적극적인 외교를 펼치며 지역 내 국가들과의 갈등이 고조되었다.

물론 미국과 중국이 서로에 대해 대립과 갈등만 보여 왔던 것은 아니다. 미중은 아프가니스탄과 동티모르 등 지역문제에 대한 협의를 부시(George W. Bush) 행정부 시기 시작된 미중 전략·경제대화 기제를 통해 진행하였으며, 북한 핵문제를 해결하기 위해 중국이 의장국 역할을 담당한 6자회담을 개최하고 협력하였다. 오바마 행정부 시기에도 미국은 동아시아정상회의(EAS)와 아세안지역포럼(ARF) 등 다자협력 기제를 통해 중국과 국제사회와 역내 주요 현안에 대한 논의와 협력을 이어갔다.

이처럼 중국이 바라보는 동아시아의 중요성은 미중관계에 의해 크게 영향을 받아왔으며, 미국 또한 근대 시기 태평양에 진출하며 보여준 ‘역외 균형자(offshore balancer)’ 역할에서 점차 ‘태평양국가(A Pacific nation)’로 진화되어 왔다.¹⁴⁰⁾ 동아시아 지역질서가 지난 80년간 미국에 의해 확립, 유지되어 왔으며, 현재까지 종합국력

140) The Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, p. 1. “The United States is a Pacific nation and has five Pacific states: Hawaii, California, Washington, Oregon, and Alaska, as well as Pacific territories on both sides of the International Date Line, including: Guam, American Samoa, Wake Island, and the Commonwealth of Northern Mariana Islands(CNMI).”

에서 미국의 우위가 분명하다는 점에서 미중은 서로에 대한 전략적 경쟁 능력을 강화하는 한편, 협력 또한 계속해서 유지하는 복합적 관계가 나타날 가능성이 크다.

만약 이런 구도 하에서 미국에 대응하며 자국의 부상을 이어가려면 중국은 국제사회에서 다극화를 추진하고 경제력을 적극적으로 활용하여 동아시아는 물론 세계적 차원에서 영향력 확장이 필요하다. 동시에 군사력을 계속해서 증강함으로써 장기적으로 미국과의 전략적 경쟁에서 대등 또는 우위의 역량 확보를 추구하지만 상황에 맞추어 그 속도를 조절함으로써 ‘부상’으로 인해 초래될 수 있는 미국과의 갈등과 충돌을 관리하고 통제하는 ‘점진적 부상 전략’을 추구할 가능성이 크다.

실제로 미국과 중국이 경제적으로 상호의존이 필요하고, 특히 중국이 미중 무역의 불균형과 미국이 지적한 ‘불공정 무역 관행(unfair trade practices)’에 대해 법령화와 제도화 과정에서 양보를 한다면 미중사이의 복합적 관계가 유지될 가능성은 높아진다. 나아가 국제사회 거버넌스 방면에서의 협력 강화, 동아시아지역에서 미중 간 ‘신뢰 구축 조치(Confidence-Building Measure: CBM)’를 포함한 우발적 충돌방지와 위기관리 체제 구축, 그리고 북한 핵문제 등 역내 주요 현안들에서 미국과의 협력을 유지한다면 양국사이의 갈등과 도전요인이 존재하더라도 복합적 관계는 상당기간 유지될 것으로 전망된다.

반면 미중이 협력과 갈등이 복합된 관계를 이어간다면 종합국력이 약한 중국은 미국과의 협력을 강조하면서도 자국의 ‘핵심이익’을 미국으로부터 존중받고 실질적으로 확보하려 노력할 것이다. 중국의 이러한 의도는 미국을 겨냥하여 제시한 ‘신형대국관계’에서 이미 시도되었으나 이에 대한 미국의 반응은 사실상 거부였다. 또한 중국

이 미국이 확립한 질서와 규범을 존중하고 이를 유지하려는 미국의 리더십을 인정하더라도, 남중국해에서의 군사력 증강, 대만에 대한 압박, 4차 산업혁명과 관련된 첨단과학 기술의 규범과 표준 경쟁, 무역과 금융 등 동아시아에서 기존 질서의 개혁을 추구한다면 미국과의 갈등과 경쟁은 계속될 것이다.

미국 또한 중국과의 협력을 유지하면서도 인도·태평양전략의 구체화와 서태평양에서의 전략적, 군사·안보적 영향력 강화, 나아가 사실상 중국에 대한 견제에서 ‘봉쇄’로 전략이 수정된다면 미중의 복합적 관계 구조에 언제든 금이 갈 수 있다. 이 경우 미국이 동아시아에서 중국을 전략적, 군사·안보적으로 압박하기 위해 역내 안보 파트너들인 인도, 싱가포르, 대만보다는 동맹국들에게 이전보다 높은 수준의 ‘책임 분담’을 요구할 것으로 예상된다.

또한 역내 동맹국들 중에서도 태국, 호주, 그리고 로드리고 두테르테(Rodrigo Duterte) 대통령 취임 이후 친중 성향을 보이는 필리핀 보다는, 비교적 강한 경제력과 함께 북한과 중국으로부터의 군사·안보적인 우려로 미국과의 동맹을 더욱 중시할 수밖에 없는 한국과 일본에 더 큰 ‘책임 분담’을 요구할 것으로 전망되며, 이는 실제로 미군 주둔 분담금의 증액 요구로 현실에서 나타나고 있다.

(가) 군사·안보 정책

중국이 동아시아지역을 중시하는 이유를 잘 알고 있던 미국은 역내에서 자국의 군사·안보적 영향력을 확대하며 ‘중국의 부상’을 견제하는 전략적 대응이 필요했다. 오바마 행정부는 2008년과 2010년 사이 나타난 중국의 남중국해 영유권 주장과 동중국해에서의 중일 영토분쟁에는 ‘아시아 재균형’ 정책을 통해 동아시아의 동맹국들과 안보 파트너들과의 군사안보적 협력을 강화하며 대응하였으며, 중국의 ‘반

(反)접근·지역거부(A2AD) 능력 강화 시도에 대해서는 ‘해공 전투(Air-Sea Battle)’ 역량 강화로 대응하였다.

이러한 배경을 종합할 때, 복합적 관계 국면에서 미국은 우선 자국의 군사력과 동맹관계를 강화하고 중국에 대한 압도적 군사력을 활용하여 중국을 견제한 후 미국이 제시하는 새로운 규범과 질서를 수용하도록 유도할 것으로 전망된다. 만약 중국이 미국과의 협력에 더욱 무게를 두고 지역패권국이 아닌 지역강대국으로 정책적 목표를 전환한다면 미중 간 협력의 공간은 확대될 것이다. 하지만 이는 시간상의 문제일 뿐 중국의 종합국력 발전 추세는 결국 미국에게 위협 요인으로 다가올 가능성이 높다. 특히 점진적인 중국 군사력의 증강과 해·공군의 작전 영역 확대로 미중 간의 군사력 격차가 줄어들고 역내에서 중국의 군사·안보적 영향력이 확대된다면 미국은 결코 이러한 상황을 묵인하지 않을 것이다.

따라서 중국은 미중 복합적 관계 국면에서 미국과의 군사력 격차를 줄이기 위해 노력한다면 자국의 점진적인 군사력 확장과 동시에 세계 각지 미국의 동맹국들로 하여금 미국과의 동맹에서 탈피, 약화, 또는 최소한 미중 사이에서 중립을 지키도록 설득하거나 압박을 가할 것이다. 또한 중국이 군사·안보 분야에서 점진적 발전을 추구할 가능성이 높다고 가정한다면, 중국은 국력을 첨단 기술 산업을 포함한 경제 분야로 집중할 가능성이 높다.

궁극적으로 중국은 군사력의 발전 속도를 조절하고 미국과의 민감한 현안에서의 적절한 양보를 통해 미국과의 협력을 지속하는 한편, 핵심이익과 관련된 현안에서는 강경한 입장을 견지함으로써 갈등을 생산하여 국내정치적으로 당의 정통성과 지도부의 권위를 유지하는 전략적 위치를 찾아갈 것으로 전망된다.

(나) 경제·사회 정책

미중이 복합적 관계 국면에 진입한다면 미국은 경제 이슈에서 미국 중심의 지역 다자 경제구도를 강화하면서 중국이 추진하는 일대일로 구상을 포함한 지정학적 영향력의 확대 추세를 견제하고자 할 것이다. 반면 중국은 군사·안보 분야에서의 적절한 발전 속도의 조절은 예상되지만, 경제·사회 분야에서는 보다 공세적인 입장을 취할 가능성이 높다.

미국은 만약 중국과의 복합적 관계 구도가 장기화되고 중국의 부상이 지속된다면 점차 대중무역 적대행위를 중지시키고 양자 회담에서 합의를 이끌어내는 데 동의할 가능성도 존재한다. 장기적인 복합적 관계에서 미국이 점차 중국을 제어할 힘의 우위를 상실해 나간다면 결국 미국은 중국의 부상을 인정하고 중국과의 이익을 공유하려는 정책적 목표 전환을 할 수밖에 없다. 이 경우 미국은 미중관계를 최대한 복원하여 상호이익을 추구하며 중국과 새로운 경제관계를 설정하는 전략을 추구할 가능성이 있다.

사회·문화 분야에서 미국은 중국의 체제 변화 가능성을 염두에 두면서도 미중 갈등을 자유민주주의 대 권위주의의 구도로 만들어 나갈 것이다. 이 경우 미중관계의 핵심 요인은 중국의 정치와 경제 체제의 변화 가능성이다. 미국 내에서 중국의 변화에 대한 비관론이 우세한 경우 미중 간 갈등이, 반대로 긍정론이 우세한 경우 양국 간 협력 강화의 추세가 예상된다. 후자의 경우 동아시아 국가들은 미중 사이에서 미국과의 커다란 마찰 없이 역내에서 중국과 경제협력의 공간을 넓힐 수 있다.

(2) 한반도 차원

미중의 복합적 관계가 한반도 정세에 미치는 영향은 무엇보다도 미중 사이의 국력 대비 측면에서 어느 일방이 압도적 우위를 점하지 못한 채 경쟁과 협력이 지속되는 상황을 상정할 수 있다. 중국은 경제 규모면에서 조만간 미국을 추월할 것으로 평가받고, 미국과의 종합국력 면에서 격차를 꾸준히 줄여온 것은 사실이다. 하지만 미국과 비교해 군사력을 포함한 종합국력에서 여전히 열세에 처한 상황이다. 미국 또한 중국에게 힘의 우위를 보이지만 종합국력 차이의 감소로 한반도에서 일방적인 리더십을 보이기 어려운 국면에 진입한 것이다.

이러한 미중관계는 한반도 정세에서 매우 복잡한 변수와 불확실성을 증가시킬 수 있다. 이로 인해 한반도 정세와 관련된 국가들도 미중 사이에서 어느 한쪽으로는 '편승'보다는 양 강대국 사이에서 균형외교를 추구하려는 모습이 나타나며 불안정한 지역 정세 구도는 더욱 확연해질 것이다.

결국 미국은 한미, 미일 동맹의 강화와 연계성을 강화하며 중국에 대해 한반도에서의 영향력의 우위를 추구할 것이다. 특히 미국은 복합적 관계 국면에서 한국이 중국 중심의 질서에 편입되지 않도록 노력할 것이다. 또한 미국은 5G 기술 선점 및 표준 경쟁이 터져 나온 화웨이 사례에서 보여주듯이 첨단기술 분야를 군사·안보 분야의 문제와 연계시키며 한국을 포함한 동맹국들을 압박할 수 있다.

반면 중국은 한반도에서의 전략적 균형과 러시아와 북한과의 전략적 협력을 추구하며 미국에 대응할 것으로 예상된다. 이러한 한반도 주변 정세는 결국 북한에게 미중 사이에서 김정은 체제의 생존과 경제적 이익을 확대시키는 대외 환경을 제공할 가능성이 크다. 반면 한반도 비핵화와 평화 안착과정을 진전시키려는 한국으로서는 불안

정한 한반도 주변 정세로 인해 당면 목표의 진전이 정체되는 것을 당분간 수용할 수밖에 없는 상황을 맞이할 수 있다.

따라서 복합적 관계가 기본적으로 미중관계에서 ‘협력’과 ‘갈등’의 공존이라는 대조적인 구도를 내포하게 된다면, 이 과정에서 과연 한반도가 협력이 실행되는 지역이 될 것인지, 아니면 갈등이 터져 나오는 지역이 될 것인지 아직은 전망할 수 없다. 한국으로서는 미중 간 갈등 시 대립의 충격을 완화시키고 양 강대국 사이 대화와 협력의 돌파구가 되는 지역으로 자리 잡도록 노력해야 할 것이다. 또한 미중 간 협력과 갈등이 공존한다면 북한의 전략적 가치도 굴곡을 거듭할 것이다.

실제로 복합적 관계에서 미중 사이의 갈등이 높아질수록 한국과 북한은 미중 모두로부터 전략적 가치가 높아지거나 또는 중요 관리 국가들로서 전략적 주의를 기울일 대상이 될 것이다. 반면 협력이 높아진다면 규범과 질서의 재확립 과정에서 한반도 비핵화가 미중 간 공동이익으로 재부상할 것이다. 하지만 이들의 공동이익이 실질적인 비핵화 과정의 진전을 만들어낼지는 여전히 의문이다. 한반도 비핵화의 실질적 진전에는 미중 간의 협력과 더불어 양국 사이의 전략적 신뢰 증진과 역내 새로운 다자관계의 확립이 동반되어야 한다.

(가) 외교·안보 분야

복합적 관계의 국면에 진입한다면 미국은 중국을 견제하고 상황에 따라 봉쇄하려는 정책이 유지될 것이다. 하지만 중국을 심하게 자극할 정도의 군사 옵션을 사용하기 보다는 동아시아 역내 주요 군사·안보 동맹국들과의 관계를 강화함으로써 중국의 영향력 확산을 일정한 수준 안에 묶어두는 정책을 채택할 가능성이 크다.

이 경우 한반도는 미국의 대중 군사·안보적 견제의 최전선이 되

기 때문에 한미동맹에 대한 미국의 관심과 요구가 커질 수 있다. 이로 인해 전작권 전환 이후 주한미군사령관의 지위 변경 가능성 및 한국군의 지휘를 받는 미군에 대한 대응 등도 여전히 미국의 관심 대상이 될 것이다. 또한 미국은 인도·태평양전략에 한국의 적극적인 지지와 참여, 한·미·일 3국 지역안보협력체제의 강화, 한국 내 장거리 미사일 배치 시도, 미국 주도 동아시아 미사일 방어체계에 한국의 참여를 지속적으로 추구할 것으로 전망된다.

미국은 기존의 한반도정책인 ‘북한의 완전한 비핵화’와 ‘북미관계의 점진적인 개선’을 교환하는 방식을 기본적으로 유지할 것으로 전망된다. 복합적 관계에서 미국이 북한의 완전한 비핵화를 한반도정책의 목표로 내세우겠지만, 만약 역내에서 중국과의 전략적 경쟁이 점차 치열해지는 과정에서 중국의 군사력이 지속적으로 증강된다면, 미국의 입장에서는 기존처럼 한반도 주변에서 한미동맹을 중심으로 한 대북 억지력을 유지하려 할 것이다.

만약 미국이 한국 내에서 중국을 전략적으로 압박할 영향력을 유지하고자 한다면, 대중 전략적·군사·안보적 영향력의 감소를 초래할 수 있는 ‘완전한’ 북한 비핵화 정책을 추진할 가능성은 점차 낮아질 것으로 전망된다. 반면 미중의 복합적 관계 형성 과정에서 만약 북한이 SLBM, ICBM 등의 기술 개발을 계속하여 미국에게 직접적인 위협으로 인식된다면 미국은 대중 견제와 북한으로부터의 직접적인 핵미사일 사이에서 선택을 고민할 수밖에 없다.

다른 한편으로 한반도 비핵화가 원만하게 진행되고, 북미관계 개선이 이루어진다면 한미동맹의 존재와 역할의 정당성 논란이 불거질 수 있다. 이에 따라 미국은 빠른 통일을 목표로 하기 보다는 새로운 한반도의 질서와 안정 및 평화 정착에 우선순위를 두고 한미동맹의 역할과 의미의 재정립을 모색할 것으로 전망된다.

반면 중국은 ‘두 개의 한국(two Koreas)’ 정책을 기반으로 한 안정적인 한반도정책을 견지할 것이다. 또한 중국의 한반도정책은 주동적이기보다는 반응적인 성향을 타나낼 것이다. 한반도 현안은 중국의 시각에서는 핵심이익인 대만, 영토와 주권의 이슈인 남중국해와 동중국해에 비해 무게가 덜한 것이 사실이다. 하지만 중국이 장기적으로 동아시아에서 미국의 영향력을 조금씩 침식해 들어가는 일종의 살라미 전략을 취한다면 미중 전략적 경쟁의 최전선 중 하나인 한반도는 중국 살라미 전략의 제1목표 지역 중 하나임에 틀림이 없다.

중국은 한반도정책에서 ‘쌍중단’과 ‘쌍궤병행’을, 북미 핵협상에서는 ‘행동 대 행동’과 ‘단계적, 동시적 접근’을 원칙으로 삼고 있다. 특히 중국은 미중 복합적 관계의 국면에서 북미 대화의 틀이 깨져 한반도 정세가 불안정해지는 것을 바라지 않을 것이다. 오히려 비핵화 단계의 진전, 종전선언, 평화협정, 평화체제의 확립을 통해 주한 미군 주둔 이유에 의문을 표하고 한미동맹의 약화를 피할 것이다.

(나) 경제·사회 분야

미국은 중국의 일대일로 구상이 성공을 거두어 한국을 포함한 주변국들이 중국 중심의 지정학적 질서에 편입되는 것을 정책적으로 견제할 것이다. 이 경우 한미관계의 전망은 미중 복합적 관계 국면에서 한국이 실행하는 중국과의 경제협력이 미국에게 중국의 지정학적 영향력에 한국이 편입되는 것으로 인식될 것인지, 아니면 중국에게 미국이 확립한 국제사회의 무역, 금융 질서의 원칙을 준수하도록 견제하는 역할로 인식될 것인지가 분기점이 될 것이다.

반면 중국은 기존의 대규모 인프라 투자와 수출 중심의 경제발전 구조, 자본과 노동력 투입 위주의 경제발전 모델에서 구조적으로

전환하여 첨단기술과 내수위주의 발전 모델로의 진입을 빠른 속도로 추진할 것이다. 특히 복합적 관계 하에서는 한중관계에서 경제와 통상 이슈가 언제든지 외교·안보적 국익을 보호하기 위한 레버리지로 활용될 것이다. 2017년 주한미군 사드배치에 대한 중국의 경제보복은 그 신호탄이었다. 또한 중국은 일대일로 구상과 북한을 연결하여 한국과 미국이 북한에 대한 영향력을 확대하려는 접근을 견제할 것이다.

사회·문화 분야에서 미국은 한미동맹의 군사안보적 의미 이외에 가치, 문화 및 인적 교류, 교육, NGO 활동 등 비군사적 분야에서의 협력 확대를 추구할 것이다. 반면 중국은 역사 인식 문제에서 한국과의 협력 수위를 조절하며 일본을 견제하고 이를 통해 역내에서 한·미·일 지역안보협력체제가 강화되고 한국이 미국 주도의 MD 체계에 참여하는 것을 막으려 할 것이다.

나. 미중 전략적 갈등 시

미중 전략적 갈등 상황은 양국 간 경쟁과 협력보다는 대립과 갈등이 심화되는 구도를 말한다. 미국은 2008년 경제위기 이후 유럽과 중동에 대한 개입을 과거에 비해 비교적 자제하고, 약화된 경제력을 회복하는 한편, 동아시아에서는 중국의 패권 도전을 막기 위해 오바마 행정부 당시의 ‘아시아재균형’ 전략에 이어 트럼프 행정부에서는 태평양에서 인도양까지 범위를 확대한 인도·태평양 전략을 추진하고 있다.

2017년 이후 중국을 ‘전략적 경쟁자(strategic competitor)’로 정의한 미국은 중국이 자국의 패권적 리더십에 도전하거나, 그 과정에서 지역 패권국의 지위에 오르는 것을 견제하고 있다. 이를 위해 미국은 동아시아지역에서 주요 이익이 걸리지 않은 현안에 대해서는

가능한 직접적인 개입을 줄이고 지역 안보의 역할과 부담을 역내 동맹국들과 나누지만, 만약 역내에서 중요한 세력 구조의 변화, 특히 중국의 영향력 확대가 나타난다면 이에 대응해서는 적극적인 개입을 하겠다는 모습이다.

하지만 ‘부상’을 계속하고 이러한 추세를 유지하려는 중국을 미국이 견제하거나 압박하는 정책은 미중 사이에 자연스럽게 대립과 갈등을 발생시킬 수밖에 없다. 특히 미국이 무역 분쟁과 환율 조작국 지정에 이어 중국에 대해 본격적인 금융, 에너지, 기술 분야에서 공세를 펼친다면 미중은 결국 전략적으로 충돌할 수밖에 없어 보인다.

(1) 동아시아 차원

중국의 입장에서는 미국과의 동맹관계가 강화된 한국과 일본이 존재하는 동북아 지역에 비해 동남아 지역은 상대적으로 경제력을 바탕으로 자국의 영향력을 확대할 수 있는 공간이 큰 전략지대로 볼 수 있다. 동남아지역에서 중국은 경제협력을 통해 지역국가들과의 관계를 강화하고, 이를 바탕으로 비전통적 안보 영역뿐만 아니라 전통적 안보영역으로까지 협력을 확장함으로써 지역국가들과의 관계를 강화하고 자국의 영향력을 제고함과 동시에 이를 통해 동남아지역에서 미국의 영향력을 약화를 추구할 수 있다.

이와 더불어 미국에게 있어 중국의 해·공군력 강화와 투사 능력의 강화는 커다란 군사안보적 위협으로 나타날 것이다. 이러한 중국의 군사 현대화는 미국이 동아시아에서 가지는 군사·안보적 우위를 감소시키고, 이는 동아시아에 확립된 미국 중심의 규범과 질서에 심대한 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 만약 미국의 역내 군사·안보적 우위가 줄어들고 중국의 영향력이 증가한다면 미국의 대중견제에

참여하고 있는 역내 국가들의 적극성과 의지가 떨어지고 이는 다시 중국의 영향력 강화로 이어질 것이다. 따라서 미국의 입장에서는 동아시아에서 중국과의 군사·안보적 우위를 확실히 유지할 수 있는 국방예산의 증가와 군사력 분배가 필요하다.

(가) 외교·안보 정책

미중 전략적 갈등 시 미국은 중국에 비해 군사적 우위를 확보하고 있다. 따라서 미국은 우월한 군사력을 활용하여 중국을 전략적으로 압박하며 외교·안보 분야에서의 이익을 극대화하려는 노력을 기울일 가능성이 높다. 미국은 이 과정에서 동아시아지역의 동맹국들과 안보 파트너 국가들에게 미중 복합적 관계의 구도에 비해 한층 강하게 중국을 겨냥한 전략적 압박에 협력을 요구할 것으로 전망된다.

단기적으로 미국은 인도·태평양전략을 중심으로 호주, 일본, 인도와 4자(Quad) 연합을 구성하고, 동북아 지역에서는 한미동맹과 미일동맹 강화와 한·미·일 지역안보협력을 지속적으로 구체화하는 한편, 동남아시아에서는 남중국해에서의 ‘항행의 자유 작전(Freedom of Navigation Operations)’을 미국 단독에서 공식적인 다국적 연합 해상 훈련으로 확대시키며 중국을 군사·안보적으로 압박할 수 있다. 또한 INF 조약 탈퇴로 중·단거리 핵미사일 개발과 배치가 자유로워진 미국이 동아시아에서 중국을 전략적으로 압박할 주요 지점에 중·단거리 핵미사일 배치를 추진하고, 나아가 핵추진 잠수함, 전략핵전투기 배치 등 동아시아지역에서의 핵무기 전력의 증강을 추구할 것이다.

반면 중국은 미국의 봉쇄정책을 돌파하려는 대응에 매진할 것이다. 예를 들어 미국이 동아시아에서 구축중인 MD 체계를 돌파할 수 있는 극초음속비행체 기술 개발, MIRV 개발과 배치, 최신형 ICBM 개발과

실전 배치, 핵추진 잠수함에서 발사하는 탄도미사일의 성능 강화 등에 주력할 것이다. 이를 통해 중국은 미국의 남중국해에서 항행의 자유 작전과 대만문제에 대한 전략적 개입에 제동을 걸고자 할 것이다.

특히 동아시아에서 중국은 남중국해에서의 지속적인 해·공군력 강화와 제1열도선 내에서의 ‘반(反)접근·지역거부(A2AD)’ 능력 제고와 제2열도선 돌파를 통한 해·공군력의 투사력 강화를 추구할 것이다. 이 과정에서 미중 간 일정 수준의 군비경쟁은 피할 수 없어 보이며, 특히 중국은 국방비 수준을 미국과 같이 GDP의 약 3% 수준으로 증가 시킬 가능성이 크다. 이를 통해 미국과의 격차가 크지 않은 사이버와 우주 공간까지 확대된 첨단 기술력 경쟁에 박차를 가할 것이다.

또한 중국은 미국이 동아시아지역에서 동맹국과 안보 파트너들을 중심으로 중국 봉쇄진영을 형성하려는 것과 같이 서남아시아와 동남아시아 국가들을 중심으로 우방국을 확대하고 미국에 대항하는 친중국 진영을 형성하려 할 것이다. 이 과정에서 중국은 기존의 파키스탄, 북한, 캄보디아, 라오스 등에 더해 태국, 미얀마, 필리핀, 말레이시아, 인도네시아, 스리랑카, 한국 등을 미국과 거리를 두게 하고 중국의 진영에 포함시키거나 미중 사이에서 중립을 지키도록 유도할 것이다.

이러한 상황에서 한반도는 대만, 동중국해, 남중국해와 더불어 미중의 전략적 갈등이 충돌하는 4개 전략 지역 중 하나가 될 것이다. 중국은 대만을 핵심이익으로 동·남중국해에 대해서는 주권과 영토에 관계된 현안으로 강하게 대응하고, 또한 국내정치적인 이유로 물러서기 어려운 상황이 될 것이다. 나아가 동아시아지역의 신냉전 구도가 북·중·러의 전략적·군사적·안보적 협력 강화가 예상되는 상황에서 한국을 포함한 역내 국가들은 결국 미중 사이에서 선택을 강요당하는 어려운 대내외적 환경에 직면하게 될 수밖에 없을 것이다.

(나) 경제·사회 정책

미중 전략적 갈등의 구도에서 중국의 안정적이고 지속적인 경제 성장 여부는 양 강대국이 서로를 겨냥한 경제·사회 정책의 실행에서 가장 핵심적인 요인으로 작용할 것이다. 특히 중국의 경우 이는 단지 경제 분야에 국한된 사안이 아니다. 군방개혁과 현대화 과정에서 첨단무기의 개발과 전개 및 유지비용 등을 포함해 중국경제와 정부재정에 적지 않은 부담을 지속적으로 요구하게 될 것이기 때문이다. 이러한 상황에서 미국이 중국과의 무역 불균형 해소를 요구하고 지적 재산권, 중국 내 외국 기업들에 대한 기술 이전 요구 등이 포함된 중국의 ‘불공정 무역 관행’을 바로 잡겠다는 미국의 움직임은 미중 사이의 갈등과 대립을 확대시키는 요인들이 될 것이다.

미중이 결국 이러한 갈등과 도전요인들을 관리하지 못한다면 결국 국 양 강대국 사이의 전략적 갈등 국면은 점차 동아시아지역을 중심으로 국제사회에서 부상할 것이다. 이로 인해 미중관계가 결국 전략적 갈등 국면에 본격적으로 진입한다면 미국은 무엇보다도 중국을 경제적으로 분리(decoupling)하는 한편, 동아시아에서 동맹국과 안보파트너들과 협력을 강화하며 중국을 역내에서 군사·안보적으로는 물론 경제적으로도 영향력을 가능한 축소시키려 할 것이다.

반면 중국은 안정적이고 지속적인 경제 성장을 계속하더라도 한동안은 종합국력 면에서 미국을 따라잡기가 어려운 상황에서 미국과의 본격적인 갈등국면은 일단 회피하려 할 것이다. 중국은 ‘두개의 백년’의 목표인 2020년까지 ‘전면적인 소강(小康)사회’를 이룩하고 이후 2050년까지 ‘사회주의 현대화 강국’ 설립을 달성하기 위해 최소한 21세기 중반까지 핵심이익 또는 이와 관련된 현안에서 자국의 이익을 보호하고 미국과의 갈등과 충돌을 가능한 회피하며 지속적인 경제 성장과 미래 성장 동력 및 잠재력을 보호하려 할 것이다.

하지만 중국의 부상을 오랜 기간 지켜본 미국의 입장에서는 만약 미중 간 전략적 갈등 구도에 진입했다면 자국이 힘의 우위를 보유하는 시기 내에 중국으로부터의 예상되는 도전을 뿌리치기 위해 강력한 대응을 할 수밖에 없다. 이 경우 미중 사이의 전략적 갈등 국면의 부상은 미국의 대중 전략적 선택과 이에 중국이 대응하는 수순으로 나타나게 될 것이다. 또한 일단 미중 전략적 갈등 국면에 진입한다면 미국의 전면적인 전략적 압박과 중국의 강한 대응은 동아시아지역에서 신냉전 구도를 형성하고 국지전이 발생할 가능성도 있다.

중국은 전략적 갈등 국면에서 나타날 수 있는 미국의 대중 경제정책으로 전면적인 ‘디커플링’과 ‘봉쇄’에 대응해 결국 내수시장을 중심으로 독자 생존이 가능한 경제구조와 발전 능력을 가능한 빠르게 구축하고, 전통적인 우호국가들을 중심으로 한 경제 세력권과 체계 구축을 위해 총력을 기울일 수밖에 없을 것이며 이러한 중국의 노력은 동아시아를 중심으로 세계 각지에서 나타날 것으로 예상된다.

특히 중국은 남중국해에서의 지속적인 해·공군력 강화로 미국이 역내의 분쟁과 주요 현안에 대해 해결 능력이 충분하지 않다는 것을 동아시아 국가들에게 보여주고자 할 것이다. 이를 통해 동아시아지역에서 중국과의 경제적, 군사·안보적 협력을 배제한 역내 발전과 번영에는 한계가 있음을 알리려 할 것이다.

미중의 전략적 갈등 국면에서 한국을 포함한 동아시아지역의 국가들은 결국 선택의 기로에 서게 될 것이다. 만약 사회적으로 미중 간 진영 싸움이 자유진영의 인권과 민주주의, 자유시장경제체제와 ‘중국특색사회주의’를 강조하며 주권과 권위주의 발전 체제를 강조하는 중국 사이의 대립으로 나타난다면, 동아시아지역에서의 미중 간 세력 싸움은 가치관의 경쟁 구도 또한 형성 될 수밖에 없어 보인다.

더욱이 최근 미중 사이에 중국 내부의 인권에 관한 문제도 다시금

제기되기 시작했다. 미국 의회가 중국 신장위구르자치구에 대한 인권 탄압 문제를 지적하며 2018년 11월 14일 ‘2018 위구르족 인권 정책법’을 초당적으로 발의했다.¹⁴¹⁾ 만약 신장위구르자치구에 대한 인권문제가 2019년 3월 이후 불거진 홍콩의 대규모 시위 및 2020년 1월로 예정된 대만완의 총통선거와 연계된 상황에서 미중이 전략적 갈등 국면에 진입한다면 향후 동아시아에서의 미중 간 경제·사회정책의 대립과 갈등은 더욱 커질 가능성이 높다.

(2) 한반도 차원

미중 간 ‘전략적 갈등’ 국면은 ‘복합적 관계’의 경우와 비교해 미중 관계의 갈등과 대립이 더욱 가시화되고 증가되는 상황으로, 한반도와 같이 미중 두 나라의 전략적 이해관계가 충돌하는 지역의 경우 한국은 미중 모두로부터 선택의 요구에 직면하게 될 것이다.

결론적으로 전략적 갈등 국면은 한반도의 정세는 물론 한반도 비핵화와 평화 안착, 그리고 남북관계를 불안하게 만드는 부정적인 영향이 나타나게 될 것으로 전망된다. 미중 간 대결이 첨예해지며 양강대국 모두 한반도라는 전략적 공간을 포기할 수 없으며, 오히려 한국과 북한을 통해 한반도에서 자국의 영향력을 유지·확대하고자 할 것이기 때문이다.

이러한 구도는 특히 북한에게 미중사이에서 생존과 이익을 극대화할 수 있는 외부 환경을 제공하게 될 것이다. 이는 궁극적으로 한반도 비핵화 과정에서의 북미 협상을 더디게 만들고, 북한을 묶어두

141) 동 법안에는 트럼프 대통령이 중국 신장위구르자치구 내 소수민족을 탄압하는 중국 당국에 대해 강경한 조치를 취해 달라는 요구와 함께 ‘정치 재교육 수용소’ 폐쇄 및 천취안궈(陳全國) 신장위구르자치구 당위원회 서기를 포함한 중국의 고위 관료들에 대한 제재 등의 내용이 포함되었다. “S.3622 - Uyghur Human Rights Policy Act of 2018 115th Congress (2017-2018),” 115th Congress (2017-2018), <<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/3622/text>> (Accessed October 1, 2019).

려는 중국으로부터 적극적인 지지와 지원을 담보받기 용이해진 북한의 미국에 대한 요구가 더욱 커지게 될 가능성이 높기 때문이다.

(가) 외교·안보 정책

미국의 한반도정책은 한반도를 자국의 영향력 하에 두기 위한 적극적인 노력과 한국의 ‘친중국화’를 방지하는 목표가 담긴 정책을 펼칠 것으로 보인다. 이에 대응해 중국은 트럼프 대통령이 경제적인 계산을 앞세워 동맹국인 한국산 대미수출 상품에 대한 세금부과 및 주한미군 분담금 조정을 이용해 한미동맹의 틈을 벌리려 할 것이다. 또한 한일관계의 불화도 한국을 미국과의 동맹과 역내 군사·안보적 협력에서 거리를 두게 하는 요인으로 가능한 활용할 것이다.

구체적으로, 미국은 우선 전작권 전환 이후 주한미군의 성격과 역할의 재정립을 시도할 것으로 생각된다. 특히 전작권 전환 이후 한미연합군의 지휘권이 한국에게 부여된다면, 미국은 유엔사의 역할에 대해 재해석을 추구하고 동시에 한미동맹의 역할과 의미를 새롭게 정의해야만 한반도 유사 시 한국군의 군사작전 결정에 관여할 수 있는 법적, 제도적 근거를 보유할 수 있기 때문이다.

다른 한편으로 미국은 미·일·인·호의 4자(Quad)에 이어 한·미·일 3각 지역안보협조체제를 강화할 것이다. 이 경우 미국은 양자관계의 불화가 형성된 한일 모두에게 강한 관계 개선의 압력을 행사할 것이다. 이 과정에서 역내에서는 한·미·일 3국이 참여하는 합동군사훈련이 증가하고, 국제사회 주요 현안지역에서 미국과 보조를 함께하는 한국과 일본에 대한 군사·안보적 참여 요구가 증가할 가능성이 있다.

반면 물러설 곳이 없는 중국은 미국에 정면으로 맞서며 미국과의 전략적 갈등 국면을 장기전으로 유도해 나갈 것이다. 현재 종합국력에

서 열세를 보이는 중국은 미국의 군사안보적 압박에 대응해 독자적으로 생존하고 발전할 수 있는 경제적 발전 구조와 첨단 기술 능력 확보를 추구하고, 무엇보다도 중국은 동아시아지역에서 미국에 군사·안보적으로 대응하고 자국의 주권과 핵심이익을 수호할 수 있는 현대화된 군사력을 A2AD를 중심으로 가능한 조속히 확보하려 할 것이다.

또한 동아시아지역에서 자국의 새로운 질서와 체계를 구축하며 러시아를 비롯한 전략적 협력 파트너 및 전통적인 우방들과 함께 군사·안보적 진영을 형성할 것으로 전망된다. 이 경우 중국에게는 동남아시아 국가들과 함께 한반도 비핵화와 평화 정착과정에서 중국의 협력이 필요하다고 판단되는 한국이 미국의 봉쇄정책에서 약한 고리로 인식되고 집중적인 공략 대상이 될 가능성이 존재한다.

미중의 전략적 갈등 국면의 군사·안보적 전망들을 종합해 본다면 한국은 중국을 군사·안보적으로 봉쇄하려는 동맹국 미국의 요구와 중국을 배제하고 봉쇄하려는 미국의 대중정책을 돌파하려는 중국 사이에서 중요한 전략 지역이 될 가능성이 높으며 나아가 국가의 명운이 교차하는 선택의 기로에 설 수 있다. 특히 미중의 전략적 갈등 국면이 중국의 의도대로 장기전에 돌입한다면 한국에게는 더욱 어려운 상황이 주어질 것이다.

(나) 경제·사회 정책

미중 간 전략적 갈등 국면에서는 복합적 관계 국면과는 다르게 경제·사회 정책이 군사·안보 정책과 연계되어 나타날 가능성이 높다. 따라서 한중 사이의 경제적, 사회·문화적 교류와 협력에 대한 미국의 압력이 증가할 수 있다. 이와 더불어 일대일로에 대한 한국의 참여에 반대하고, 이미 가입한 AIIB를 포함해 중국이 주도하는 각종 국제기구와 레짐에서의 활동과 협력에도 불만을 표시할 수 있다.

반면 중국은 미국과의 군사·안보적 협력 강화에 대응해 한국에게 경제적 보복 조치를 취할 수 있다. 특히 남중국해에서의 다국적인 ‘항행의 자유 작전,’ 한국 내 중·단거리 핵미사일 배치, 한·미·일 지역안보협력체제의 강화, 미국 주도의 동아시아 MD 체계의 한국 참여 여부 등이 대표적인 사안이 될 것으로 예상된다. 반면 중국은 북한에게는 적극적인 정치적, 경제적 지원을 제공하며 한반도 주변에서 미국과의 전략적 균형을 시도하고 북한이라는 전략적 완충지대를 유지하려 노력할 것이다.

사회 정책 측면에서는 인권과 민주주의에 관한 가치관의 문제가 한반도에 적지 않는 영향을 끼칠 수 있음을 염두에 두어야한다. 미국은 홍콩 시위 및 대만의 2020년 1월 총선거를 거치며 인권과 민주주의에 대한 정치적 공세를 중국에 가할 것이다. 이 과정에서 미 의회 역시 ‘2018 위구르족 인권 정책법’을 이미 통과시켰으며, 홍콩 인권과 민주주의 관련 법안을 심의 중이다. 반면 중국은 이를 미국이 중국의 주권을 침해하고 내정간섭을 하고 있으며 중국 사회를 분열시키려는 의도라고 반격하고 있다. 인권과 민주주의에 관한 가치관의 사안들은 향후 미중 간 전략적 갈등 국면이 펼쳐진다면 한국에게 선택을 강요하는 현안으로 다가올 것이다. 특히 중국은 기존에 보여준 애국민족주의를 기반으로 한 대미 항쟁의 분위기에 더해 ‘중국 특색의 사회주의’를 강조함으로써 내부적 단결을 강화시킬 것이다. 이는 미국과 중국 사이에 가치관과 이념의 대결로 확대될 가능성도 존재한다.

종합해보면 한국의 입장에서는 경제·사회 정책 차원에서 중국의 일대일로 구상을 통한 중국과의 경제 협력 시도는 물론 북한을 일대일로와 연결시키며 북한의 문을 열고 남·북·중 경제협력을 시도하려는 계획이 미국의 강한 반대에 부딪쳐 공전할 수 있다. 또한 인권

과 민주주의에 대한 가치관의 논쟁은 인권과 민주주의 문제에서 자유로울 수 없는 북한의 입장에서 자칫 남북관계에 또 다른 장애물은 물론 한국 사회 내에서 남남갈등의 요인으로 작용할 수 있다.

다. 미중 제도적 협력 시

미중 간 제도적 협력 국면은 비록 미중 사이의 경쟁, 대립, 갈등이 나타나더라도 두 강대국(G2) 간의 협력이 가능하다는 가정에서 시작된다. 또한 중국이 부상을 거듭하며 국제질서의 규범과 질서에 점차 일체화되는 모습을 설정한다. 중국의 이러한 모습은 미국의 압도적인 군사력을 중심으로 한 종합국력의 차이에 기인할 수도 있으며, 중국이 발전을 거듭하며 국내정치적인 변화를 통해 이를 대외정책에 투영하는 과정에서도 나타날 수 있다.

따라서 제도적 협력 국면은 미중 사이의 역내 국가들에게 복합적, 전략적 갈등의 국면에 비해 확대된 군사·안보적, 경제·사회적 공간과 역할을 부여하게 되리라 전망된다. 특히 군사·안보적으로는 다자 간 지역 안보 공동체의 설립과 경제·사회적으로는 다자 지역경제 공동체와 글로벌과 지역 현안에 대응하는 정부·비정부 간 협력 강화 등의 논의가 진일보할 것으로 예상된다. 또한 한반도 비핵화와 평화 안착 과정도 제도적 협력 국면에서 새로운 도약이 가능할 것으로 전망된다.

(1) 동아시아 차원

미중사이 제도적 협력의 시대가 열리는 조건으로는 먼저 중국이 미국이 정하는 국제사회의 규범과 질서 그리고 이를 유지하려는 리더십을 인정하는 기반에서 시작될 것으로 생각된다. 이를 통해 미중은 국제사회 주요 현안 해결과 동아시아지역에 공공재 제공을 위해

협력할 수 있다. 다른 한편으로 미국은 국제사회는 물론 동아시아에서 중국의 역할과 영향력을 인정하는 것이다. 하지만 사실상 힘의 우위를 가진 미국이 지속적으로 발전하는 중국과 제도적 협력국면에 진입한다는 전제는 국제사회의 규범과 질서 내에서 중국의 도전을 충분히 뿌리칠 수 있는 제도적 조건을 갖춘다는 의미를 뜻한다.

반면 중국은 자국이 불리한 국제규범과 질서 속에서 국력을 증진시키고 발전을 이어가는 전략을 수용한다는 의미를 내포한다. 이를 위해 중국은 미국에게 국제사회의 현안을 미국의 독단적인 결정이 아니라 기존 국제사회의 제도와 질서 내에서 해결하고 조정해 나가길 요구할 것이다. 동시에 중국은 국제사회의 다양한 레짐에 적극적으로 참여하며 자국의 경제력을 바탕으로 영향력 확대를 시도할 것이다.

(가) 외교·안보 정책

미국은 중국에 대한 군사적 우위를 유지한 채, 군사안보적 차원에서 중국과의 교류를 증진하고, 중국의 군사·안보 정책의 투명성과 미중 간 신뢰구축조치(Confidence Building Measures: CBMs)들을 증가시켜 중국의 군사력이 미국의 역내 군사·안보적 영향력을 위협하거나, 또는 지역의 안정과 평화를 위협하는 데 사용되지 않는 것을 목표로 할 것이다.

반면 중국은 미국이 제안하는 새로운 국제사회의 규범과 질서를 기본적으로 수용하고, 그 틀 안에서 미국과 협력하고 자국의 지속적인 발전을 꾀할 것이다. 이는 덩샤오핑(鄧小平)의 ‘도광양회’ 전략에서 시진핑 주석시기 ‘분발유위’로 전환한 이후 다시 ‘도광양회 2.0’으로 돌아오는 모습이 될 것이다.

하지만 외교·안보 분야에서의 미중 간 제도적 협력관계는 동아시아

아에서 미국이 얼마나 중국의 역할과 지위를 인정하느냐에 따라 그 정도가 달라질 것이다. 만약 중국이 미국의 규범과 질서를 존중했음에도 미국이 동아시아에서 중국의 역할과 지위를 존중하지 않는다고 판단된다면, 중국은 대외적으로는 미국이 제시한 국제사회의 규범과 질서를 존중하는 한편 내부적으로는 여전히 공산당 리더십을 중심으로 한 중국 특색의 가치관과 방식을 강조할 가능성이 있다.

(나) 경제·사회 정책

미국은 동아시아지역에서 미국이 제시하고 중국이 수용한 경제사회적 규범과 질서를 바탕으로 지역 다자경제 공동체를 추진할 것이다. 중국 또한 일대일로를 통한 경제협력은 물론 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)을 다시금 추구할 것을 예상된다. 미중은 아시아 국가들 간의 자유무역 확대 및 인프라 지원사업의 연결성 확대를 위해 미국은 중국의 일대일로 구상에 중국은 미국의 다자경제공동체에 참여하는 건설적인 협력을 추구할 가능성도 있다.

궁극적으로 미국은 중국과의 제도적 협력을 확대하면서 중국이 대외적으로는 자유주의 국제 경제 질서를 수용하고, 대내적으로는 점차 권위주의와 국가 자본주의에서 벗어나 인권과 민주주의의 진전이 나타나도록 유도할 것으로 전망된다.

중국은 지역의 경제협력과 관련하여 미국과 경쟁하기보다 공조할 가능성이 크다. 또한 미국과의 제도적 협력 구도하에서 자국의 일대일로 구상의 확대를 추구할 것으로 생각된다. 이러한 중국 일대일로 구상과 주변국들과의 경제 협력 추세 확대는 동아시아지역의 공동 발전에 긍정적인 요인으로 작용할 것이다.

결과적으로 제도적 협력 국면에서의 역내 상황을 종합해 본다면 미중사이의 제도적 협력 성립의 열쇠는 앞서 언급한대로 미국에게

인정받게 될 국제사회에서의 중국의 역할과 영향력이 어느 수준인가에 달려있어 보인다. 만약 중국이 국제사회에서 미국이 제시한 규범과 질서에 대해 대외적으로는 협력하지만 내부적으로는 어느 정도 독립적인 특성을 유지하려 한다면 동아시아지역에서 미국은 계속해서 중국에 대한 의심과 견제의 끈을 유지할 수 있다. 특히 인권과 다원화된 민주주의 제도와 가치, 자유시장경제체제 등에 대한 미국의 요구에 대응해 중국특색의 사회주의와 공산당 리더십의 특성을 중국공산당 지도부가 내부적으로 얼마나 유지하느냐가 대표적인 시금석이 될 수 있다. 이러한 상황은 동아시아 국가들의 미중 사이에서의 역할과 협력 공간의 축소를 야기할 것이다.

그럼에도 불구하고 한국을 포함한 대다수의 동아시아 국가들에게는 미중의 제도적 협력은 가장 추구하는 긍정적인 시나리오가 될 것이다. 미중 간 제도적 협력 구조하에서 중국은 동아시아에서 미국의 동맹 체제를 인정하고, 미국은 중국과 함께 다자적인 지역안보협력과 RCEP과 다양한 역내 국가 간 FTA 체결 등 지역 경제 공동체 형성에 협력한다면 역내 국가들은 군사·안보적 안정과 경제발전이라는 목표 달성에 한 걸음 더 다가갈 수 있을 것이다.

(2) 한반도 차원

미중 간 제도적 협력은 한반도 비핵화와 평화 정착 과정에서 양강대국이 한반도 관련 사안을 상대를 견제하고 압박할 전략적 카드로 인식하기보다는 국제사회의 보편적 가치인 핵의 비확산과 역내 안정과 번영의 정책적 목표로 접근할 가능성이 커질 것으로 전망된다. 이는 남북 교류를 통해 비핵화와 민족의 통합과 번영을 이루려는 한국의 정책목표에도 부합하며 긍정적인 대외환경이 조성될 것으로 예상된다.

북한 또한 미중 사이에서 생존과 국익의 증대를 추구하기 보다는 비핵화와 체제의 안전 및 경제적 보상을 모색할 수밖에 없는 대외적 환경을 마주하게 될 것이다. 이는 다시 진실보한 남북 교류와 군사·안보적 긴장의 실질적 완화 및 경제 협력의 확대로 이어질 것으로 판단된다. 나아가 중국의 일대일로에 대한 미국의 의구심이 감소하며 한반도가 대륙과 해양을 연결하는 교량지역으로서의 역할이 본격적으로 진행되며 북한이 국제사회에 자연스럽게 진입하는 과정에서도 긍정적인 효과를 불러올 것으로 예상된다.

(가) 외교·안보 정책

미국의 입장에서는 한반도에서 비핵화와 평화 안착 과정이 미중 사이 확립된 제도적 틀 안에서 진행되는 것을 추구할 것이다. 중국 또한 미국으로부터 지역 강대국으로서 위치를 인정받고 한반도 관련 현안에서 건설적인 역할을 수행할 것이다.

미중 간에는 여전히 주한 미군과 한미동맹의 역할과 의미에 대한 이견이 나타날 수 있지만, 갈등이 아닌 조정의 틀에서 관리될 것으로 예상된다. 미중 간 전략적 신뢰의 증진 속도와 한반도 비핵화 과정의 단계에 따라 한미동맹은 북한의 위협과 중국을 전략적으로 견제하기 위한 목적에서 글로벌 레벨에서의 인권, 환경, 반(反)테러리즘, 재난 등의 비전통적 안보 현안들에 대응하는 모습으로 목표를 전환해 갈 수 있다. 또한 이 과정에서 북한의 참여를 독려하는 미중 주도의 지역 다자안보체제의 설립이 심도 있게 논의될 것으로 보인다.

중국은 러시아와 함께 ‘상하이협력기구(SCO)’와 ‘아시아 교류와 신뢰구축회의(CICA)’에서 미국에 대한 전략적 견제를 버리고 역내 지역안보공동체에 대한 논의를 미국과 시작할 수 있다. 또한 중국이 국제법과 규범을 수용하고 이에 따른 미국과의 한반도 안정과 평화

를 위한 협력을 기대할 수 있다. 이 경우 한반도 비핵화와 평화정착 과정에서 남·북·미·중이 참여하는 평화협정이 체결될 가능성이 높아질 것이다. 또한 한국의 입장에서는 미중 간 제도적 협력 국면에서 한국이 한미동맹을 기반으로 한중관계의 협력을 증진시키는 데 대한 미국의 의구심이 감소하며 미중 사이에서 한국의 군사·안보적 협력 공간이 확대될 것이다. 반면 북한은 협력하는 미중 사이에서 자국의 전략적 가치를 높이는 데 어려움이 예상되며, 진정성 있는 한반도 비핵화 과정을 통해 체제의 안전과 보상의 극대화를 모색할 것으로 전망된다.

(나) 경제·사회 정책

미중 간 제도적 협력 국면에서 양 강대국들은 자유주의 무역질서를 중심으로 새로운 경제 규범과 질서에 합의할 것이다. 이 경우 한국은 미국의 지지하에서 중국과 북한과의 경제협력을 본격적으로 실행할 수 있을 것이다. 또한 이로 인해 남북 간에도 사회·문화적, 인적 교류가 더욱 활발해질 대내외적 환경을 맞이할 것이다.

특히 중국은 동북3성 지역과 북한과의 경제 협력을 확대할 것으로 전망된다. 기존의 신의주-단동 및 훈춘-나선의 경제적 연결고리를 중심으로 북한 내 자원개발과 산업 인프라 건설 등의 경제 협력에 적극적인 모습을 보일 것으로 보인다. 나아가 중국이 주도하는 AIIB를 통한 북한 투자도 성사 가능성이 높아질 것이다.

이와는 대조적으로 제도적 협력하에서도 중국이 사회·문화적으로 중국공산당 1당 체제와 가치관의 독자성을 포기하지 않으려 한다면 미중관계는 물론 한중관계에서도 수면아래에서 긴장이 조성될 것이다. 이와는 대조적으로 북중관계는 일정 수준의 정치적 연대감과 사회·문화적 동질성이 나타날 수도 있다.

〈표 IV-1〉 미중관계 시나리오 유형별 미중의 동아시아·한반도정책

시나리오 유형	국가	동아시아 정책	한반도정책
복합적 관계	미국	<ul style="list-style-type: none"> 역내 개입 강화, 대중 견제와 이슈별 타협 미국 중심 경제 이기적이지 	<ul style="list-style-type: none"> 한반도를 통한 역내 안보적 가치 제고 급격한 남북관계 발전보다 현상유지 선호
	중국	<ul style="list-style-type: none"> 점진적(평화적) 부상을 위한 대미관계 관리 역내국가와의 협력을 통한 미 동맹체제 약화 지역국가에 대한 공세적 경제사회 정책(일대일로 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 소극적 평화로서 '안정유지' 선호 이중적 지위: 비핵화 중재자, 평화협정 당사자 한반도의 평화적/지주적 통일원칙 지지 남북교류협력 증시, 급격한 남북관계 진전은 소극적
전략적 갈등	미국	<ul style="list-style-type: none"> 압도적 군사력 하에서 대중 전면적 개입/견제 추구 강력한 대중 경제적 압박(기술개발 억제 및 견제) 중구체제(인권 등) 비판을 통한 공산당정권 정당성 약화 	<ul style="list-style-type: none"> 대중국견제에 한국을 적극 활용 시도 한미동맹 적극 관리 한중 경제협력의 악한 고리 공략
	중국	<ul style="list-style-type: none"> 공세적 부상 전략 및 미국과의 주도권 경쟁 가능성 군사력 증강을 통한 대미 군사력 균형 및 억지력 추구 과학기술 경쟁 및 독자 경제권(SIB, 일대일로 등) 형성 	<ul style="list-style-type: none"> 대북 '전면적 포용'(북핵 용인, 북중경협 활성화 등) 대한 '포용&압박'(미중거리탄도미사일 배치, 한미일 군사협력, 남중 국해 충돌, 서해 해상/영공 침범 등) '두개의 한국' 정책 강화, 한국수도 남북교류 반대
제도적 협력	미국	<ul style="list-style-type: none"> 미국수도 자유주의 질서 확대 및 중국과 제도적 협력/포용 군사관계의 장기적 투명성 증가 및 분쟁해결 절차 마련 미 동맹국과 중국의 협력, 미중 주도 경제협력체 상호 기인 	<ul style="list-style-type: none"> 미국수도 역내 제도적 세팅에 한국의 적극적 역할 요구 한미동맹 등 역내 동맹구조를 미국수도 다자주의로 전환 노력 대북 엄격한 기준 적용으로 한반도 통일 논의 함로 예상
	중국	<ul style="list-style-type: none"> 구제제도 통한 부상을 목표로 대미관계 협력 및 관리 제도 협력과 문제 해결(남중국해 및 항행의 자유 문제 등) 협력적 역내 경제정책 추진(일대일로 다지화 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 대북·한·미·중 공조 심화(북핵보유시 대북압박 등조) 대한: '포용과 협력' 미중 사이 한국의 '선택 딜레마' 완화 한미동맹(주한미군): 동북아 역외군행자로서의 순기능 인정

자료: 연구진 작성

2. 한국의 국가이익과 대북·통일전략 목표

가. 한국의 전략환경 평가

17세기 이래 국가가 국제정치의 주된 행위자가 된 이후, 국제정치는 국가들의 끊임없는 경쟁과 협상, 전쟁과 평화로 점철되었다. 국가들은 각각 처한 대내외 환경을 분석하고 국가이익을 규정하는 한편, 생존과 발전을 위해 다양한 전략을 구사해왔다. 국가들은 각각 환경이 제기하는 위기요인과 기회요인을 파악하는 한편, 유형·무형의 국가역량을 동원함으로써 생존과 번영을 추구해왔다.

국가정책은 전략환경, 국가이익, 국가전략의 3자 간의 관계를 바탕으로 이루어진다. 첫째, 전략환경은 국가를 둘러싸고 있는 국제환경과 국내환경이다. 국가들은 대내외 환경의 맥락에서 생존과 발전을 추구한다. 따라서 국가가 처한 전략환경을 분석하는 것이 국가정책을 수립하기 위한 일차적 작업이다. 둘째, 국가들은 국가이익의 종류를 선별하고 국가이익의 우선순위와 정책목표를 설정한다. 셋째, 국가이익을 달성하기 위해 정책역량과 정책수단을 점검하고 이를 실행하기 위한 원칙, 기초, 추진방향 등에 관한 국가전략을 수립한다.

한국의 국가이익을 설정하기 위해서는 우선적으로 우리가 대내외적으로 처해 있는 전략환경을 검토해야 한다. 첫째, 글로벌 차원의 정치적 뉴노멀 현상이다. 글로벌 차원에서 정권교체가 빈번하게 발생하고 그에 따라 국가정책이 바뀌는 불확실성이 발생하고 있다. 또한 시민사회의 안정을 바탕으로 의회민주주의가 작동하는 정치적 안정성이 훼손되고 있다. 의회민주주의의 안정성과 예측성이 감소하는 대신 인터넷과 SNS 등 각종 뉴 매체를 활용한 직접적 의사표현

과 집단적 행동이 증가함으로써 정치적 불예측성이 증가하고 있다.

이러한 정치적 뉴노멀 현상으로 인해 국가들이 단기적 목표 달성에 치중하고 국민들의 직접적 의사표현에 단기적으로 대응하는 현상이 일상화됨으로써 중장기적으로 세계정세를 전망하고 이에 대한 정책목표를 설정하는 것이 갈수록 어렵게 되었다.

둘째, 글로벌 뉴노멀 현상 중에서 가장 주목되는 것이 미중 전략 경쟁이다.¹⁴²⁾ 트럼프 행정부 출범 이후 미국은 만성적인 재정적자와 무역적자 및 제조업 쇠퇴 문제 등을 해결하기 위해 ‘미국 우선’ 및 보호무역주의를 전면에 내세웠으며, 중국을 전략적 경쟁자로 규정하고 대중견제전략을 추구하고 있다. 중국 시진핑 정부 역시 미국과의 전면적인 대결은 회피하면서도 ‘핵심이익’에 대해서는 강경한 입장을 고수하고 있다. 특히 최근 전개되고 있는 미중 간 전략경쟁은 특정한 분야에서 우위를 차지하기 위한 경쟁이라기 보다는 전통적·비전통적 안보 이슈를 망라하여 총체적이고 다층적으로 전개되고 있다는 점에서 장기화·구조화될 가능성이 높아지고 있다.

이러한 미중 전략경쟁의 심화는 양자관계는 물론 동아시아지역과 글로벌 질서에도 지대한 영향을 미칠 수 있다. 특히 미국과 중국은 자국의 역내 영향력 증대 및 세력권 확대를 위해 한국을 포함한 역내 국가들에게 다양한 형태의 압박과 유인책을 동시에 활용할 가능성이 높고 이는 곧 한국외교의 전략적 선택을 제약할 수 있다. 또한 한반도 비핵·평화프로세스를 추진해야 하는 상황에서 ‘안보는 미국, 경제는 중국’이라는 이분법적인 정책을 추구하기가 어렵게 되었다는 점에서 향후 미중 전략경쟁의 전개양상에 따른 한국의 국가전략 및 대북·통일전략을 수립해야 한다. 특히 통일문제는 남북한 차

142) 아래 글로벌 차원의 미중 전략경쟁 관련 내용은 박종철, “투키디데스 함정’ 미중 격돌 속, 한국이 살아남 방법,” 『아주경제』, 2019.9.18., <<https://www.ajunews.com/view/20190917090025870>> (검색일: 2019.10.15.) 내용 참고.

원과 국제적 관계라는 이중적 차원에서 전개되는 복합게임이라는 점에서, 향후 미중 전략경쟁의 전개양상에 따라 남북한 모두에게 각각 전략적 선택을 강요하는 외부 환경 요인으로 작용할 것이다. 따라서 미중 전략경쟁이 전개되는 상황에서 남북관계 발전의 공간을 확보하고 한반도평화정착과 공동번영, 그리고 ‘사실상의 통일’을 추진할 수 있는 전략을 수립해야 한다.

셋째, 외교안보분야의 전략환경을 검토해야 한다. 외교안보분야에서 한미동맹의 전환, 한·미·일 3자 안보협력, 한중안보협력, 다자안보협력의 전망 등 전략환경의 변화에 대한 대응책을 강구해야 한다. 트럼프 행정부의 ‘미국우선’ 정책은 동맹관리 정책의 변화를 가져왔다. 그동안 미국은 한국, 일본, 나토 등과 동맹을 유지하는 것에 대해 공감대와 가치를 공유하고, 그 바탕 위에서 군사동맹을 유지하고 방위비를 분담했다. 그러나 이제는 역할 분담 및 방위비 분담을 재구성함으로써 기존의 동맹 구조를 재편하겠다는 것이다. 특히 냉전체제에서 미국은 시장개방과 국제금융기구 운영을 통해 동맹국에게 여러 가지 경제적인 접근성을 보장해 주었다. 그러나 이제 미국 우선주의하에 군사동맹과 경제를 분리하고 자유무역주의 대신 보호무역주의를 주장하고 있다. 이로 인해 동맹관리에 이완현상이 나타나고 있으며, 세계안보질서에 변화가 초래되고 있다.

트럼프 행정부가 미국 우선주의에 입각하여 동맹관계를 재편성하려고 함에 따라 한미동맹도 영향을 받고 있다. 한미동맹은 안보동맹에서 출발하여, 경제동맹, 가치동맹으로 발전하였다. 냉전체제하에서 한미안보동맹과 경제협력이 연계되었으나 뉴노멀시대에 안보와 경제가 분리되는 양상이 나타나고 있다. 최근 한미관계에서 방위비 분담, 전시작전통제권 전환에 따른 한미작전 협력문제, 유엔사의 미래 등의 문제가 제기되고 있는 것은 한미동맹의 구조적 전환과 관련

된 이슈들이다. 또한 향후 비핵화를 위한 북미협상과정에서 북한체제 안전보장 조치, 평화협정, 군비통제 등은 한미동맹의 구조적 전환을 초래할 이슈들이다.

또한 한·미·일 3자 안보협력도 구조적 전환을 겪고 있다. 냉전체제에서는 미국을 연결고리로 하여 한미동맹과 미일동맹이라는 두 가지 동맹 축이 한반도 및 동북아의 안보구조로 작동하였다. 한미동맹과 미일동맹이라는 접합점을 통해 한국과 일본은 간접적으로 군사적 협조체제를 유지했다. 또한 미국을 정점으로 한·미·일은 경제적인 분업관계를 형성했다. 일본이 한국에게 차관과 직접 투자를 제공하고 한국은 제품을 생산하여 미국 시장에 판매하는 국제분업구조가 형성되었다.

그러나 냉전이 해체되고 트럼프 행정부가 미국 우선주의의 기치하에 동맹관리에 소극적인 입장을 취함에 따라 한·미·일 3자 협력구조가 느슨하게 되었다. 미국의 자국 우선주의에 입각한 소극적 동맹관리, 일본의 보통국가 지향 등으로 인해 한·미·일 안보협력도 긴장요인을 안고 있다. 이러한 맥락에서 한일 간 역사문제, 일본의 수출규제조치, 한일 간 ‘군사비밀정보의 보호에 관한 협정(GSOMIA)’ 폐기 등이 복합적으로 발생하였다.

그리고 향후 한중 전략적 협력동반자관계를 발전시키는 것도 중요한 과제다. 또한 향후 한미동맹과 한중관계가 충돌할 가능성에 대한 대응책을 마련하는 것도 중요한 정책과제다. 중장기적으로 한미동맹을 조정하는 한편 한중 전략적 협력 동반자관계를 발전시키는 것은 중요한 정책과제이다. 또한 향후 한미동맹, 한중안보협력과 함께 다자안보협력을 어떤 원칙과 기조에 의해 중층적으로 형성해야 하는가 하는 과제도 있다.

넷째, 경제분야에서 세계경제질서의 불예측성과 안보의 경제화현

상에 대한 대응책이 필요하다. 제2차 세계대전 이후 서방세계의 경제적 규범이었던 다자무역 대신 최근 보호무역주의가 강화되고 있다. 특히 미국의 트럼프 행정부는 재정적자와 무역적자를 해소하고 국내 경제의 활력을 위해 보호무역주의를 내세우고 있으며, 전통적 우방인 일본, 한국, 유럽연합 등에도 보호무역주의를 강조하고 있다. 미국의 보호무역주의는 미중 무역분쟁과 맞물려 세계경제구조에 막대한 영향을 미치고 있으며 한국의 대외경제환경에 부정적 영향을 미치고 있다.

또한 보호무역주의 추세와 맞물려 안보의 경제화 현상이 나타나고 있다. 냉전체제에서 동맹관계에서는 자유무역주의에 입각한 투자와 수출의 협력구조가 형성되었었다. 그러나 이러한 동맹과 경제분업의 연결구조가 와해되면서 안보이익을 위해 경제를 수단화하는 현상이 나타나고 있다. 미국은 중국의 도전을 억제하기 위한 전략적 목표를 위해 관세를 동원하고, 중국이 사드배치를 이유로 한국에 대해 경제규제조치를 실시하는가 하면, 일본은 역사문제를 이유로 전략물자에 대한 수출규제라는 경제카드를 꺼내 들었다. 이러한 경제·안보의 연계로 인해 정책의 불예측성과 리스크가 증대하였다.¹⁴³⁾

그리고 정보혁명, 과학기술혁명과 함께 4차 산업혁명은 세계경제의 지형을 바꾸고 국제경제 분업구조를 재편할 것이다. 4차 산업혁명이 경제, 사회에 미칠 파급효과는 전략환경에도 변화를 초래할 것이다. 더욱이 한국은 노령화, 저출산, 성장동력 약화 등의 인구학적 도전도 안고 있다. 요컨대 4차 산업혁명의 도전은 인구학적·생태학적 변화와 맞물려서 한국의 경제적 전략환경의 도전요인 될 것이다.

이러한 경제적 전략환경의 도전에 직면하여 국내 경제구조의 재편

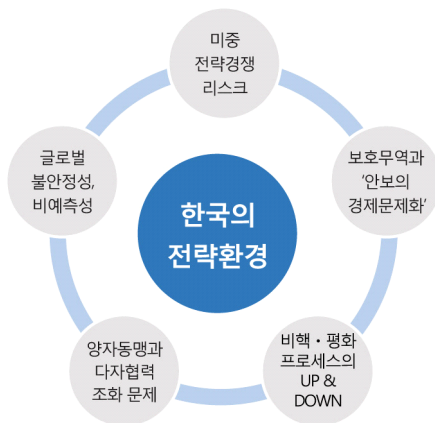
143) 이승주, “2030 미중관계 시나리오와 경제통상분야 한국의 국가이익,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.7.30.).

을 추진하는 한편, 남북경제공동체 형성, 국제경제 분업구조의 재편 등을 복합적으로 추진해야 할 것이다.

다섯째, 대북통일분야의 전략환경을 고려해야 한다. 냉전체제 해체 이후 북한핵문제가 대두되면서 비핵화문제가 남북관계와 통일문제를 관통하고 규제하는 핵심이슈로 작용하고 있다. 비핵화문제와 대북통일문제를 어떤 원칙과 기준에 의해 어떻게 관련지을 것인가 하는 것이 최대의 정책적 난제로 작용하여 왔다. 비핵화문제를 추진하는 과정에서 남북관계에서 최소한의 자율성을 어떻게 확보할 것인가 하는 것이 어려운 정책적 고민이다.

또한 비핵화·평화정착과 통일문제를 어떤 비전과 원칙하에서 추진할 것인가 하는 것도 중요한 정책과제이다. 한반도비핵화와 평화체제전환을 추진하여 사실상의 평화공존체제를 정착하는 것이 우선 과제이다. 그리고 사실상의 통일과 평화공존체제를 제도화시킨 바탕위에서 평화적이고 점진적으로 통일국가를 어떻게 달성할 것인가 하는 것에 대한 정치적 상상력과 지혜가 필요하다.

〈그림 IV-1〉 한국의 전략환경



자료: 연구진 작성

나. 한국의 국가이익

(1) 국가이익의 개념

국가이익의 개념에 대해서는 다양한 시각이 있으며, 이는 곧 국가를 어떤 관점에서 바라보느냐 하는 이론적 문제와 관련되어 있다. 다원주의 시각은 국가가 계급이나 집단의 이익과 구별되는 국가이성에 입각하여 국가이익을 추구한다고 가정한다. 마르크스주의에 의하면 국가이익은 지배계급의 이익을 대변하는 것에 지나지 않는다. 국가중심주의 시각에 의하면 국가이익은 계급이나 집단의 이익으로 환원되지 않으며, 그렇다고 정치사회적 세력관계와 무관하게 국가이익이 초월적으로 존재하는 것도 아니다. 국가중심주의 이론에 의하면, 국가이익은 각 국가의 역사적 경험과 조건을 바탕으로 국가와 정치사회 세력이 상호작용을 하는 가운데서 형성되는 비전, 목표, 전략의 결정체라고 할 수 있다. 달리 표현하면, 국가이익은 국가가 대내외 환경의 도전에 대해 제도로서의 위상을 유지하면서, 생존하고 발전하기 위한 종합적 구상을 나타내는 것이라고 할 수 있다.¹⁴⁴⁾

국가이익의 개념에 대해 이미 많은 학자들은 ‘국가가 부유해지고 부강해질 수 있는 방식’,¹⁴⁵⁾ ‘국가의 생존이 최소한의 국가이익’,¹⁴⁶⁾ ‘한 나라의 최고 정책결정 과정을 통해 표현되는 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 군사적 욕구’¹⁴⁷⁾ 등의 견해를 표출한 바 있다. 이러한

144) 박종철, 『한국의 발전전략』 (파주: 한국학술정보, 2008), pp. 28~40.

145) Charles A. Beard and G. H. E. Smith, *The Idea of National Interest: An Analytical Study in American Foreign Policy* (New York: The Macmillan Company, 1934).

146) Hans J. Morgenthau, *In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy* (New York: Alfred A. Knopf, 1951).

147) Robert Endicott Osgood, *Ideals and Self-Interest in America's Foreign Relations*

견해를 종합하면 국가이익은 “국가가 일정한 영토, 국민에 대한 관할권을 유지하고 대내외적으로 주권을 행사하면서 보장하고 확대하려는 가치와 이익의 집합”이라고 정의할 수 있다. 국가는 기본적으로 일정한 영토, 국민에 대해 정치적, 법적 관할권을 행사한다. 근대국가는 중앙집권화에 의해 인구, 무기, 자원 등에 대한 관할권과 통제권을 확보하였다. 그리고 국가는 대외적으로 영토 및 국민에 대한 대표권을 행사하며, 다른 국가 및 국제기구와 대등한 위치에서 주권을 행사한다. 국가이익은 국가가 대내외 주권을 유지하고 이를 신장시키기 위해 추구하는 이익과 가치를 종합한 것이라고 할 수 있다.

(2) 국가이익의 층위: 사활적 이익, 핵심적 이익, 중요 이익

국가이익은 여러 종류의 이익으로 이루어져 있고, 다양한 층위 또는 위계질서가 있다. 국가이익의 층위를 분류하는 첫 번째 기준은 중요성(importance)이다. 국가이익의 중요성은 해당 이익이 국가로서 일정한 영토와 국민에 대한 관할권과 정체성, 통합성, 위상을 유지하는 데 얼마나 필수적인 것인가에 대한 것이다.

국가이익의 층위를 분류하는 두 번째 기준은 취약성(vulnerability)이다. 취약성은 해당 이익이 국가성(stateness)을 유지하는 데 얼마나 치명적인 영향을 미치는가 하는 것이다. 국가이익의 중요성이 높을수록 해당 이익의 취약성이 크다고 할 수 있는데, 예를 들면, 인간의 신체에서 뇌는 중요성이 높을 뿐만 아니라, 손상을 입을 경우 생명에 미치는 취약성이 크다.

셋째, 국가이익의 층위 분류는 상호의존성(interdependence)과 상호관계(correlation)를 고려해야 한다. 여러 층위의 국가이익은

the Great Transformation of the Twentieth Century (Chicago: The University of Chicago Press, 1953).

사슬의 고리처럼 상호 연계되어 있고, 중요도와 취약성의 정도에 따라 위계질서를 이루고 연결되어 있다. 따라서 국가이익의 사슬에서 하나의 고리가 풀어지면 전체의 통합성과 연계성이 영향을 받는다.

국가이익 층위 분류의 네 번째 기준은 지속성(sustainability)이다. 중요성 및 취약성이 큰 국가이익은 지속성을 유지해야 한다. 층위가 높은 국가이익은 국가의 관할권과 정체성, 위상이 존속되는 한 유지되어야 한다. 높은 층위의 국가이익은 정부교체나 정치경제적 상황과 관계없이 지속적으로 유지되어야 한다.

국가이익 층위 분류의 다섯 번째 기준은 적응성(adaptability)이다. 상대적으로 층위가 낮은 국가이익은 국제환경 변화와 국내적인 정치·경제 상황에 따라 신속적으로 적응할 수 있어야 한다. 하위 국가이익이 탄력성과 적응성을 지님으로써 생존력을 유지하는 것이 높은 층위의 국가이익이 지속하는 데 기여한다.

물론 국가이익의 층위를 분류하는 이러한 기준을 일관되고 통합적으로 적용하기는 쉽지 않다. 그 이유는 국가이익의 많은 부문이 추상적인 내용을 포함하고 있으며, 또한 나라에 따라 국가이익을 설정하는 데 있어서 고려해야 할 사항이 다르기 때문이다. 특히 국가이익의 층위가 중첩되는 분야가 있기 때문에 명확하게 층위를 구분하기는 쉽지 않다. 또한 상위 수준의 국가이익과 이를 보장하고 보강하며, 지탱하는 하위 수준의 국가이익을 구분하기도 쉽지 않다. 그리고 지속성을 유지해야 할 상위 수준의 국가이익과 전략적 적응성을 지녀야 할 하위 수준의 국가이익을 구분하는 것도 용이하지 않다. 그럼에도 이상과 같은 여러 기준을 염두에 두고 국가이익의 층위를 구분하는 것은 국가이익을 설정하는 데 있어서 전략적 사고의 지침과 같은 역할을 수행하기 때문이다.

국가이익의 층위 분류와 관련된 여러 견해가 있는데,¹⁴⁸⁾ 대표

적으로 미국 ‘국가이익검토위원회’의 보고서는 국가이익을 사활적(vital) 이익, 매우 중요한(extremely important) 이익, 중요한(important) 이익, 부차적(secondary) 이익으로 분류하였다. 이 보고서에 의하면 사활적 이익은 국가의 존립에 관한 이익이며, 매우 중요한 이익은 국가의 안녕에 관한 이익, 중요한 이익은 국익 침해 예방에 관한 이익, 부차적 이익은 국가정책의 성공적 추진과 간접적으로 연관되는 이익이다(〈표 IV-2〉 참고).¹⁴⁹⁾

〈표 IV-2〉 미국 ‘국가이익검토위원회’의 국가이익 분류

구분	국가이익의 내용
사활적 이익	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 존립에 관한 이익 - 영토·주권 등 국민들의 생활을 보장하는 데 필수적 이익
매우 중요한 이익	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 안녕에 관한 이익 - 양보시, 국민들의 생활 보장 및 증진을 심각하게 손상시킬 수 있는 이익(예: 경제적 변영 등)
중요한 이익	<ul style="list-style-type: none"> • 국익침해 예방에 관한 이익 - 양보시, 국민생활의 보장 및 증진에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 이익(예: 세계평화와 국제질서의 안정 등)
부차적 이익	<ul style="list-style-type: none"> • 국가정책의 성공적 추진과 간접적으로 연관되는 이익 - 양보시, 국민생활의 보장 및 증진에 노력하는 정부의 능력을 손상시키나 위태롭게는 하지 않는 이익(예: 이념 가치의 확산 등)

자료: Graham T. Allison and Robert Blackwill, “America’s National Interests,” *The Commission on America’s National Interests*, July 2000, <<https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/amernatinter.pdf>> (Accessed August 1, 2019).

148) 예를 들어 조영갑은 국가이익을 사활적(vital) 이익, 중요한(important) 이익, 인도주의적(humanitarian) 이익, 지엽적(peripheral) 이익 등으로 분류했다. 조영갑, 『국가안보론』 (서울: 선학사, 2014) 참고.

149) Graham T. Allison and Robert Blackwill, “America’s National Interests,” *A Report from The Commission on America’s National Interests*, July 2000, <<https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/amernatinter.pdf>> (Accessed August 1, 2019).

국가이익의 층위를 분류하기 위한 기준과 미국 사례 등을 종합적으로 고려하여, 본 연구에서는 국가이익을 사활적 이익(vital interests), 핵심적 이익(core interests), 중요 이익(important interests)으로 분류하고자 한다.

첫째, 사활적 이익은 그것은 유지하거나 확보하지 못할 경우에 해당 국가의 존립과 국민의 안녕을 위태롭게 하는 필수적인 이익이다. 사활적 이익은 국가의 존립에 관한 본질적 이익이라는 점에서 중요성이 최고로 크지만, 이것이 손상될 경우 국가존립에 치명적인 영향을 미친다는 점에서 취약성도 크다고 할 수 있다. 사활적 이익은 위계구조에서 상위 서열에 위치함으로써 국가이익간의 상호의존성을 좌우하는 결정력을 지니고 있다. 또한 사활적 이익은 대내외 환경변화 및 도전에도 불구하고 지속성을 지녀야 하며 그래야만 국가의 국가성과 주권이 보장된다.

둘째, 핵심적 이익은 그것을 유지하거나 확보하지 못할 경우에 해당 국가의 존립과 국민의 생활을 위태롭게 하지는 않지만 사활적 이익을 손상시킬 수 있는 이익이다. 핵심적 이익은 사활적 이익을 지탱하고 확대시키는 하위 국가이익(목표)과 관련되어 있다. 중요성이나 취약성 차원에서 볼 때, 핵심적 이익은 사활적 이익과 중요 이익의 중간에 속하는 이익으로서 매개이익이라고 할 수 있다. 또한 상호관계를 기준으로 하면, 핵심적 이익은 사활적 이익의 실행력을 보장하며 이를 지탱하는 역할을 한다. 그리고 핵심적 이익은 환경변화 및 도전에 대해 적응성을 지님으로써 사활적 이익을 유지시키는 기능을 한다.

셋째, 중요 이익은 유지하거나 확보하지 못할 경우, 국가의 존립 및 국민의 생활에 부정적인 영향을 미치고 국가능력을 손상시키는 이익이다. 중요 이익은 핵심적 이익을 추진하기 위한 국가전략과 정

책목표의 추진방향, 정책수단의 활용원칙 등과 관련되어 있다. 중요 이익은 중요성이나 취약성이 가장 낮은 수준에 있는 하위이익이다. 상호의존성을 기준으로 할 때, 중요 이익은 사활적 이익 및 핵심적 이익에 의해 성격과 역할이 규정되며, 국가이익을 실행하기 위한 국가능력과 실행력에 대한 것이다. 중요 이익은 환경변화 및 도전에 대해 탄력적이고 실용적으로 적응하는 적응성을 지녀야 한다.

〈표 IV-3〉 국가이익 층위의 개념 및 특징

국가이익 층위	개념 및 특징
사활적 이익 (vital interests)	<ul style="list-style-type: none"> • 유지·확보하지 못할 경우, 국가의 존립과 국민의 안녕을 위태롭게 하는 필수적인 이익 • 중요성이 최고로 크며, 취약성이 높은 이익 • 위계구조상 상위에 위치, 국가이익간의 상호의존성을 결정 • 대내외 환경변화 및 도전에 대해 지속성 유지
핵심적 이익 (core interests)	<ul style="list-style-type: none"> • 유지·확보하지 못할 경우, 국가의 존립과 국민의 생활을 위태롭게 하지는 않지만 사활적 이익의 손상을 초래 • 사활적 이익을 지탱하고 확대시키는 하위 국가이익(목표) • 중요성 및 취약성을 기준으로 할 때, 사활적 이익과 중요 이익 사이의 중간 혹은 매개이익 • 환경변화 및 도전에 대해 적응성 필요
중요 이익 (important interests)	<ul style="list-style-type: none"> • 유지·확보하지 못할 경우, 국가의 존립 및 국민의 생활에 부정적인 영향을 미치고 국가능력을 손상 • 핵심적 이익을 추진하기 위한 국가전략, 정책목표의 추진방향, 정책수단의 활용원칙 등 • 중요성이나 취약성이 가장 낮은 수준의 하위이익 • 중요 이익은 사활적 이익 및 핵심적 이익에 의해 성격과 역할이 규정되며, 국가이익을 실행하기 위한 국가능력과 실행력 • 환경변화 및 도전에 대해 적응성 필요

자료: 연구진 작성

(3) 국가이익의 분야: 외교안보, 경제통상, 대북통일

본 연구는 한국의 국가이익의 분야를 구분하기 위해 한국의 상황과 전략목표를 고려하여, 외교안보분야, 경제통상분야, 대북통일분야로 구분하고자 한다. 한국의 분단국가의 특성상 외교문제와 안보문제가 밀접하게 연관되어 있다는 점을 감안하여 외교분야와 안보분야를 통합하고, 한국경제에서 대외경제관계가 차지하는 중요성을 감안하여 경제분야와 통상분야를 통합하여 분석한다. 또한 분단국가의 특성을 고려할 때, 대북통일분야를 설정하는 것이 필요하다.

분야별 국가이익을 비중(gravity), 포괄성(inclusiveness), 상호연계성(inter-connectedness)에 입각하여 비교할 수 있다. 비중은 해당 국가이익이 다른 분야의 국가이익에 비해서 어느 정도의 무게감과 위상을 지니고 있는가 하는 것이다. 포괄성은 해당 국가이익이 다른 분야의 국가이익을 어느 정도로 포괄하거나 중첩하는 성격을 지니고 있는가 하는 것이다. 상호연계성은 국가이익들이 상호 어떤 연계성을 이루고 있는가 하는 것이다.

외교안보분야 국가이익은 사회적 국가이익에 관련된 것으로 타 분야의 국가이익에 비해서 비중과 위상이 높고, 다른 국가이익을 포괄하는 성격을 지니고 있다. 외교안보분야의 국가이익은 경제통상, 사회문화 등 타 분야의 국가이익과 높은 연계성을 지니고 있다.

경제통상분야 국가이익은 외교안보분야의 국가이익에 비해 상대적으로 비중이 낮다. 경제통상분야 국가이익은 외교안보분야의 사회적 국가이익 및 핵심적 국가이익을 실현하는 정책수단이며, 외교안보분야 국가이익과 동전의 양면처럼 밀접하게 연계되어 있다.

대북통일분야 국가이익은 분단국가인 한국에만 존재하는 특수한 이익이며 일반적 상황에서는 외교안보이익이나 경제통상이익에 비해 비중이나 위상이 상대적으로 낮다고 할 수 있다. 대북통일분야

국가이익은 외교안보이익과 경제통상이익을 포괄하는 특성을 지닌다. 대북통일분야의 실행전략은 국가목표에 따라 파급효과를 극대화하는 방침을 택한다. 군사적 대립과 갈등이 심할 경우 외교안보분야 정책이 중시되는 반면, 기능주의 협력을 강조할 경우 경제통상분야 정책이 중시된다. 한편, 급변사태가 발생하거나 통일이 급속하게 진전되는 경우, 대북통일분야 국가이익이 우선적인 비중과 위상을 지니고 타 분야의 국가이익을 포괄하는 통합적 성격을 지니게 된다.

(4) 한국의 층위별·분야별 국가이익

본 연구는 이상과 같은 국가이익에 대한 층위별·유형별 기준을 종합하여 한국의 국가이익을 분류하고자 한다. 즉, 층위에 따른 세 가지 국가이익(사활적 이익, 핵심적 이익, 중요 이익)과 세 분야(외교안보분야, 경제통상분야, 대북통일분야)를 기준으로 하여 국가이익의 층위와 분야가 교차하는 매트릭스를 작성하고자 한다.¹⁵⁰⁾

아래 <표 IV-4>는 한국의 층위별·분야별 국가이익을 분류한 것이다. 첫째, 한국의 사활적 이익(vital interests)에 대한 것이다. 한국의 사활적 이익 가운데 외교안보분야의 국가이익은 대부분의 국가에 공통된 사항이며, 영토·국민·주권의 안전보장이다. 또한 한반도 및 동북아의 불안정한 정세를 감안할 때, 한반도 및 동북아에서 분쟁·무력충돌 방지도 사활적 국가이익이다. 경제통상분야의 사활적 국가이익은 경제발전과 번영으로서, 성장과 분배, 성장동력 확보, 사회적 형평성 등이 포함된다. 사활적 국가이익이라는 관점에서 보면, 대북통일분야는 외교안보분야 및 경제통상분야에 비해서 중

150) 미, 중, 일, 러의 국가이익을 사활 이익, 핵심 이익, 중요 이익으로 구분하고 국가이익의 종류별로 정치안보분야, 경제분야, 사회분야의 국가이익을 분류한 연구에 대해서는 다음을 참고하기 바람. 박종철 외, 『통일한국에 대한 국제적 우려 해소와 편익: 지역 및 주변국 차원』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 125~254.

요도가 떨어지고, 한국의 국가성 유지를 위해 필수적인 사항은 아니라 하는 점에서 사활적 이익 가운데 대북통일분야는 포함되지 않을 수도 있다. 그럼에도 분단국가인 한국이 통일을 지향하지 않을 수 없다는 점에서 한반도 평화와 통일을 사활적 국가이익에 포함시킬 수도 있다. 그리고 통일이 급속도로 진전되는 상황이 발생할 경우, 통일이 사활적 국가이익으로 부상할 것으로 예상된다.

둘째, 한국의 핵심적 이익(core interests)에 대한 것이다. 핵심적 국가이익은 사활적 이익을 지탱하고 국가가 지향하는 가치를 포함한다. 외교안보분야의 핵심적 이익은 국가 위상 제고이다. 대내적으로 국가의 상징, 공공성, 사회적 합의 등을 통해 국가 위상을 유지하는 것이 중요하다. 대외적으로 국가 위상에 대한 국제적 인정, 국제적 공공선에 대한 기여 등을 통해 국제적 위상을 높이는 것이 필요하다. 그리고 국가정체성에 대해 일체감과 공감대를 형성하고 갈등을 관리·조율할 수 있는 사회적 통합성을 유지하는 것이 핵심적 이익이다. 아울러 민주주의, 인권 등 보편적 가치를 지향하고 이를 실천함으로써 글로벌 정체성을 확대하는 것도 국가 위상 제고 및 정체성 확보에 기여하는 핵심적 이익이다.

경제통상분야의 핵심적 이익은 경제발전 및 번영을 가능하게 하는 지속 가능한 발전을 추구하는 것이다. 지속 가능한 발전은 생태계와 공생을 모색하고 형평성과 공공성을 확보하는 가운데 일상의 삶의 안전과 행복을 보장하는 것이다. 특히 지속 가능한 발전을 위해 저출산·고령화·4차산업 등 글로벌 차원의 경제적 도전에 대한 대응책을 마련해야 한다. 한국은 OECD 국가 중에서도 극심하고 빠른 양상으로 저출산, 고령화, 산업공동화의 문제에 직면해 있다. 또한 정보화, 생명공학, 인공지능 등으로 대변되는 4차 산업이 가져올 경제환경의 변화에 직면해 있다. 이러한 경제산업 구조의 변화는 경제분야뿐만

아니라 사회, 정치의 전 분야에 심대한 변화를 미칠 것이다. 이러한 복합적 도전에 대해 전략적 대응책을 마련하는 것이 경제분야의 핵심적 이익이다. 그리고 개방경제와 수출경제를 실시하고 있는 한국의 특성상 세계경제 및 국제분업체계의 안정도 핵심적 국가이익에 포함된다. 다만 세계경제제도 및 국제분업체계의 안정을 위해 한국이 기여할 수 있는 역할에 한계가 있는 것도 현실이다.

대북통일분야의 핵심적 이익은 비핵화와 한반도 평화정착이다. 북한의 대량살상무기 및 재래식무기의 위협에 대해 억지력을 확보하는 한편, 비핵화·평화체제 전환을 통해 일상의 평화를 정착시키는 것이 중요하다. 그런데 비핵화·평화정착은 외교안보분야의 국가이익인 동시에 대북통일분야의 국가이익이라는 점에서 외교안보분야의 국가이익과 중첩된다. 그리고 대북통일분야에서 남북협력의 제도화도 핵심적 국가이익이다. 남북대화 채널을 체계화·정례화하는 한편, 정치분야에서 남북한이 상호실체를 인정하고, 군사분야에서 군사적 신뢰구축과 군비통제 등을 추진하며, 경제·사회문화·인도주의 분야에서 교류협력의 절차를 제도화하고 이를 안정적이고 지속적으로 발전시키는 것이 핵심적 이익이다.

셋째, 한국의 중요 이익(important interests)에 대한 것이다. 중요 이익은 국가전략과 정책지침에 대한 것이다. 중요 이익을 바탕으로 분야별 정책목표와 실행방안, 정책수단 등에 대한 기본방향을 수립한다고 할 수 있다.

외교안보분야의 중요 이익은 국가능력 향상이다. 국가능력이 뒷받침되어야 핵심적 이익 및 사활적 이익을 보장하는 것이 가능하다. 모든 국가들이 나름대로의 전략과 정책수단을 활용하여 국가능력을 향상시키기 위해 노력한다. 국가능력에는 인구, 국토, 군사력, 경제력, 과학기술력 등의 하드파워와 정보력, 문화, 가치, 인적·물적 네

트위크 등의 소프트파워가 있다. 하드파워와 소프트파워를 결합하고 종합할 수 있는 통합능력도 국가능력에 있어서 중요하다. 그리고 비핵화·평화정착을 추진하는 것이 한반도에서 전쟁발발 가능성을 방지하고 협력적 환경을 만들기 위해 필요한 중요 이익이다. 비핵화·평화체제 전환을 추진하기 위해 외교분야에서 국제적 협력망을 조성하고 남북한 간 협력망을 만드는 것이 필요하다.

또한 한국의 외교안보분야 중요 이익은 한미동맹과 양자·다자안보협력의 다층적이고 복합적 네트워크를 구축하는 것이다. 글로벌 안보환경의 다변화와 한반도평화체제 전환을 고려하여 한미동맹의 발전적 변화를 모색하고, 한중 전략적 협력동반자관계를 발전시키는 한편, 동북아 다자안보협력체제를 구축하는 것이 중요 이익이다.

경제통상분야의 중요 이익은 국제경제협력 분야 및 지역의 다변화이다. 국제경제환경이 급변하고 미중 경제갈등이 지속되고 있다는 점을 감안할 때, 협력의 분야를 제조업, 정보산업, 생명공학, 인공지능 등으로 다변화해야 한다. 또한 미국, 중국, 일본에 집중되어 있는 대외경제협력을 유라시아, 동아시아, 아프리카, 중남미 등으로 다변화해야 한다. 그리고 해외 시장 및 자원에 대한 접근망을 확보해야 한다. 특히 해외교역망과 해상수송로(SLOC)의 안전을 확보하는 방안을 강구해야 한다. 아울러 WTO, 국제금융기구 등에 대한 네트워크를 구축하는 것도 경제통상분야의 중요 이익이다.

대북통일분야의 중요 이익은 한반도 평화정착 및 남북협력의 제도화를 위한 전략과 전술 및 행동계획을 마련하는 것이다. 대북통일 분야에서 평화·협력의 제도화를 뒷받침할 수 있는 대내외 역량 및 인프라를 구축해야 한다. 국내적으로 법적·제도적 절차 마련, 인력양성, 중앙정부-지방자치단체-시민사회 간 협력네트워크 구축, 재정기반 마련 등의 역량강화 및 인프라 구축에 역점을 두어야 한다.

그리고 국제차원에서는 남북평화·협력의 제도화를 지원하는 다자 경제협력, 국제기구의 지원, 국제사회의 지지 등을 엮어내는 공공외교를 추진해야 한다.

또한 대북통일분야의 중요 이익은 남북관계의 연계성 및 상호수용성(inter-compatibility)을 제고하는 것이다. 남북한이 경제·사회문화공동체를 형성함으로써 상호이익을 촉진하는 이익의 공유영역과 연계성을 확대해야 한다. 또한 남북한이 체제인정·상호 존중을 통해 다름을 인정하고 공존의 철학을 받아들일 수 있는 상호수용성을 증진하는 것이 평화공존과 통일을 위해 필요하다.

〈표 IV-4〉 한국의 총위별·분야별 국가이익

구분		분야별 국가이익		
		외교안보분야	경제통상분야	대북통일분야
총 위 별 국 가 이 익	사할적 이익	<ul style="list-style-type: none"> 영토·국민·주권의 안전보장 한반도 및 동북아의 무력충돌 방지 	<ul style="list-style-type: none"> 경제발전, 번영 	<ul style="list-style-type: none"> 한반도평화와 통일
	핵심적 이익	<ul style="list-style-type: none"> 국가 위상 제고 국가정체성·사회적 통합성 유지 민주주의, 인권 등 글로벌 가치 	<ul style="list-style-type: none"> 지속 가능한 발전 (저출산·고령화·4차 산업 대응) 세계경제 및 국제분업체계의 안정 	<ul style="list-style-type: none"> 비핵화와 한반도평화 정착 남북협력의 제도화
	중요 이익	<ul style="list-style-type: none"> 국가능력 향상 (하드파워, 소프트파워) 비핵화와 한반도평화 정착 양자·다자협력의 네트워크 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 국제경제협력의 분야·지역 다변화 해외 시장·자원 접근망 확보 국제경제제도 및 네트워크 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 남북평화협력 및 통일을 위한 대내외 역량 및 인프라 구축 남북관계의 연계성 및 상호수용성 제고

자료: 연구진 작성

한편, 본 연구에서 논의되지 않았지만 국가의 품격과 위신 등 계량화하기 힘든 추상적·상징적 영역도 국가이익 범주에 포함될 필요가 있다. 국가이익이 국가 행위에 대한 고정적 잣대(yardstick)가 아니라 상황과 조건에 따라 다르게 정의될 수 있다는 점에서, 국민 자존감도 국가이익으로 포함될 수 있다.¹⁵¹⁾ 실제로 한국정부가 2019년 8월 한일 간 GSOMIA 종료 여부를 결정하는 과정에서 국가 안전보장회의(NSC) 상임위원회에서의 논의뿐만 아니라 국민여론조사를 진행했는데, 당시 청와대 관계자는 “국가이익은 명분과 실리는 물론 국민 자존감을 지켜주는 것도 중요하다”고 언급한 바 있다.¹⁵²⁾

또한 향후 탈근대적 가치의 확산과 정체성의 정치가 대두될 가능성이 높다는 점에서 민주주의나 자유, 인권, 언론의 자유 등과 같은 비물질적인 가치가 중요해질 것이고, 환경과 난민 등의 영역에서 국제적 규범과 가치 수호를 위한 노력 역시 국가의 품격과 위신과 상승 작용을 하여 국가이익의 중요한 요소가 될 수 있다.¹⁵³⁾ 특히 한국의 경우 단일민족주의에 바탕한 통일과 독립적 국가주권에 대한 가치가 타국보다 더 중요할 수 있다.¹⁵⁴⁾ 다만, 추상적·상징적 이익도 필요하다면 국가이익에 포함해야 하겠지만 반드시 일정 수준의 계량화 작업이 필요하며, 동시에 명분과 국민 자존감 등은 안보 및 경제 분야와 관련된 실리보다는 상대적으로 덜 중요하는 점에서, 계량화를 시도하더라도 안보-경제 분야와의 연관성을 고려해야 한다.¹⁵⁵⁾

151) 마상윤, “한국의 국가이익 수립 시 고려사항,” 통일연구원 자문회의 자료(2019.8.30.), 이와 관련하여 국가의 품격과 위신과 같은 요소를 핵심적인 국가이익으로 삼을 필요성이 있다는 주장은 서울대 아시아연구소 미중관계연구센터 편, 『미·중 사이 한국의 딜레마: 사례와 평가』(서울: 코보, 2017), pp. 105~106 참고.

152) “靑, 한일군사정보보호협정 전격 종료…“한국노력에 日호응 없어”, 『연합뉴스』, 2019.8.22., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190822167851001?input=1195m>> (검색일: 2019.9.9.).

153) 최아진, “한국의 국가이익 수립 시 고려사항,” 통일연구원 자문회의 자료(2019.8.30.).

154) 신성호, “한국의 국가이익 수립 시 고려사항,” 통일연구원 자문회의 자료(2019.8.30.).

155) 이동선, “한국의 국가이익 수립 시 고려사항,” 통일연구원 자문회의 자료(2019.8.30.).

다. 한국의 국가전략과 대북·통일전략

(1) 국가전략 수립 시 고려사항

국가전략은 국가이익을 어떻게 유지하고 증진시킬 것인가에 대한 방법론이며, 실행방안, 또는 행동지침이라고 할 수 있다. 국가는 일차적으로 전략환경을 평가하고, 국가이익의 분야별 우선순위를 선정하는 작업을 한다. 그리고 동원할 수 있는 유형·무형의 자원을 활용하여 국가이익을 달성할 수 있는 전략을 수립한다. 한국의 국가전략과 관련하여 학계 차원에서는 분야별(외교안보, 경제, 한반도 등) 국가전략에 대한 논의가 진행된 바 있으나,¹⁵⁶⁾ 중국의 ‘일대일로전략’과 같이 한국의 국가대전략이 무엇인지에 대해서는 여전히 명확하지 않다. 2019년 문재인 대통령이 ‘제100주년 3.1절 기념식 기념사’, ‘제74주년 광복절 경축사’ 등을 통해 ‘신한반도체제’ 및 ‘새로운 한반도’ 구상을 제시했으나,¹⁵⁷⁾ 이 역시 현재는 관련된 개념과 내용에 대한 논의가 진행중이다. 따라서 본문에서는 향후 한국의 국가전략 수립 시 고려해야 할 사항을 중심으로 논의를 전개한다.

한국의 국가이익을 달성하기 위한 국가전략은 다음과 같은 점에 역점을 두어야 한다. 첫째, ‘복합적 스마트 전략’(complex smart strategy)이 필요하다. 미국과 중국의 국가 대전략인 인도·태평양 전략과 신형국제관계·일대일로 전략 구상 등에 대응할 수 있는 한국의 복합적 전략을 수립해야 한다. 한국의 국가전략은 외교안보와 경제통상 및 대북·통일 분야별 국가이익의 상호연계성과 파급효과를 고려해야 한다는 점에서 복합적이다. 또한 한국의 국가전략은 사활적 이익, 핵심적 이익, 중요 이익의 지속성과 적응성을 종합적으로

156) 박종철 외, 『2020 선진 한국의 국가전략』 (서울: 통일연구원, 2006); 세종연구소, 『한국의 국가전략 2020』 (성남: 세종연구소, 2007) 등.

157) 관련 내용은 청와대 홈페이지 <<https://www.president.go.kr>> 참조.

고려해야 한다는 점에서 복합적이다. 따라서 한국이 처한 지정학·지경학적 특수성 및 전략환경을 고려하여 각 분야별 국가이익의 우선 순위를 선정하고 이를 일관되고 원칙있게 추진하기 위한 복합적 전략을 수립해야 한다. 그리고 한국의 국가전략은 스마트전략이어야 한다. 한국의 국가전략은 강대국 리스크에 대비하고 지정학적 영역을 확대해야 한다는 점에서 스마트전략이어야 한다. 미중 전략경쟁은 구조적 요인에 의해 전개되고 있기 때문에 중장기적으로 지속될 가능성이 크다. 미중 전략경쟁은 안보, 경제, 규범·제도 등 전 분야에 걸쳐 전개될 것이다. 미국과 중국은 세력권을 확대하기 위해 압박과 유인을 활용하며 역내 국가들에 대한 영향력을 확대하려고 경쟁할 것이다. 따라서 미중 전략경쟁의 와중에서 미중에 대한 의존도를 줄이는 노력을 강구해야 한다. 미중에 대한 의존도를 줄이기 위해서는 외교와 시장의 선택지를 다변화해야 한다. 미중에 대한 의존도 심화로 인한 한반도에 대한 리스크를 줄이기 위해 지정학·지경학적 제약에서 벗어나서 외교와 시장의 공간을 확대하는 다변화를 추구해야 한다. 문재인정부가 제시한 신남방정책과 신북방정책은 이러한 외교·시장의 다변화를 위한 중요한 시도라는 점에서 지속적으로 추진할 필요가 있다.

둘째, 한국이 제도형성자(institution builder)로서 새로운 국제 규범과 규칙 및 공공가치에 입각하여 중견국(middle power)과의 협력적 네트워크를 주도할 필요가 있다. 미국의 자국 우선주의로 인해 제2차 세계대전 이후 수립되어 지속되어 온 자유주의 국제질서의 규범과 제도가 약화되고 있는 반면, 중국이 부상하고 있으나 기존 미국 주도의 질서를 대체할 수 있는 새로운 규범과 제도를 제시하기에는 역량이 부족한 상황이다. 한국은 이미 중견국으로서 평화, 번영, 포용, 공생, 통합 등의 가치를 주도할 수 있는 외교적 위상과 능력을

보유하고 있다는 점에서, 향후에도 평화국가, 문화국가, 교량국가, 허브국가 등을 추구함으로써 새로운 국제질서의 가치와 규범 및 표준을 선도하는 역할을 해야 한다. 또한 한국은 제도형성자로서 역할 뿐만 아니라 중견국과의 연대를 강화하는 중견국 네트워크와 소다 자주의를 추진해야 한다. 즉, 중견국으로서 어젠다, 명분, 국제공공재를 선도적으로 추진하는 아이디어 리더십(idea leadership)과 주창외교(advocacy diplomacy)를 추진해야 한다. 특히 한국과 비슷한 국가적 위상과 전략적 고민을 하고 있는 다른 중견국들과의 연대를 통해 상호존중, 공동번영, 새로운 규범의 형성, 공공인프라 개발 등과 같은 분야에 역량을 집중하는 것이 바람직하다.¹⁵⁸⁾

셋째, 이슈와 행위자 및 지역 차원에서 다층적 균형전략을 추진해야 한다.¹⁵⁹⁾ 먼저, 전통적 안보 이슈(안보, 무역 등)뿐만 아니라 비전통적인 신안보 이슈(환경, 생태, 인권, 재난구호, 원자력안전 등)에서 협력을 추진하는 이슈의 균형이 필요하다. 또한 경성권력(hard power)과 함께 연성권력(soft power)을 동시에 강화하는 국력의 균형전략을 추진해야 한다. 행위자(actors) 역시 국가행위자와 비국가행위자(국제기구, 국내외 민간단체 등)의 연대를 형성하는 행위자 균형전략을 추구해야 한다. 그리고 유럽연합과 동남아 및 유라시아 등과 같은 역외 지역의 중견국과의 협력을 확대하는 지역의 균형전략을 추진해야 한다.

넷째, 외교안보, 경제통상, 대북통일 분야의 선순환 전략을 추진해야 한다. 한국의 지경학적 특성과 분단국가의 특성을 감안할 때, 외교안보, 경제통상, 대북통일은 밀접하게 연결되어 있다. 따라서

158) 이상현, “한국의 국가이익과 국가전략 추진방향,” 통일연구원 자문회의 발표자료 (2019.7.30.).

159) 박종철, “투키디데스 함정’ 미중 격돌 속, 한국이 살아남 방법,” 『이주경제』, 2019.9.18, <<https://www.ajunews.com/view/20190917090025870>> (검색일: 2019.10.1.).

한국은 세 분야 국가이익이 균형되고 병행하는 선순환전략을 추진해야 한다. 외교안보분야의 국가이익은 다른 분야의 국가이익을 가능하게 하는 외적 환경이다. 경제통상이익은 외교안보이익의 프레임으로부터 영향을 받는 한편, 외교안보 이익을 공고화한다. 대북통일이익은 외교안보분야 및 경제통상분야의 네트워크를 통해서 실현된다. 따라서 세 분야의 국가이익의 연계성을 긴밀히 하고 파급효과를 극대화하는 선순환전략을 추진해야 한다.

다섯째, 국가전략을 추진할 수 있는 국가능력(state capacity)을 배양해야 한다. 전략환경의 영향을 최소화하고, 전략환경의 변화에 적응하며, 나아가서 전략환경의 변화를 이끌어 낼 수 있는 국가능력을 함양해야 한다. 구체적으로 국가능력 배양의 우선순위, 자원배분, 인프라 구축 등에 중점을 두어야 한다. 우선 하드파워인 군사력과 경제력 배양이 중요하다. 특히 군사적 능력은 주변국의 안보정세, 역내 군비경쟁, 남북한 군비통제와의 관련성을 감안해 추진해야 한다. 그리고 과학기술능력, 네트워크, 문화, 규범·제도 등 소프트파워의 배양에 역점을 두어야 한다. 또한 국가능력을 배양할 수 있는 인프라 구축을 중점적으로 추진해야 한다. 국가능력 배양을 위한 기구, 인력, 예산, 정치사회적 합의 등에 중점을 두어야 한다.

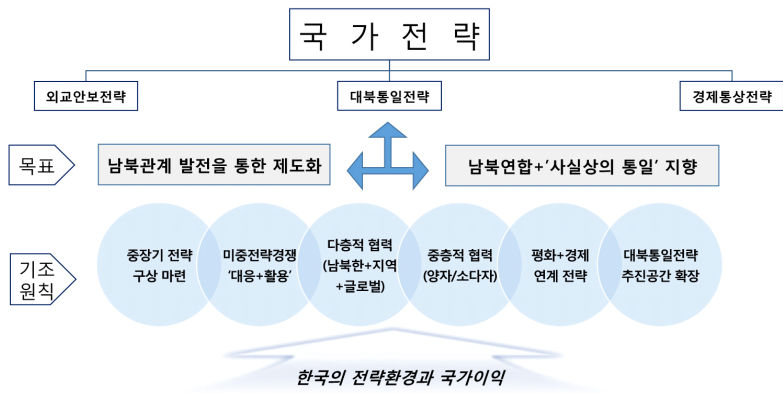
(2) 대북·통일전략의 목표와 기초

대북·통일전략의 첫 번째 목표는 남북관계의 지속적 발전을 보장하는 것이다. 미중 전략경쟁의 변화 추세와 불확실성으로 점철된 전략환경에서 남북관계의 규범, 절차, 이익의 교환관계를 제도화해야 한다. 남북관계의 제도화를 위해 어떻게, 어떤 분야에서, 누가 이것을 선도할 것인가에 대한 방법론을 마련해야 한다. 둘째, 대북·통일전략의 목표는 남북연합과 사실상의 통일을 지향하고 이를 통해 통

일기반을 형성하는 것이다. 남북연합과 사실상의 통일에 의해 평화를 정착하고 남북협력을 안정화시키는 것에 중점을 두어야 한다.

이상과 같은 대북·통일전략의 목표를 달성하기 위해서는 우리가 처한 대내외 전략환경의 도전과 기회요인을 객관적으로 평가한 뒤, 실행가능성과 파급효과 및 연계효과 등을 감안하여 기본방향과 원칙(基調)을 수립한 후 실행 로드맵을 작성해야 한다.

〈그림 IV-2〉 미중 전략경쟁 시대 대북·통일전략의 목표와 기초



자료: 연구진 작성

본 연구는 우리의 대북·통일전략의 목표를 달성하기 위한 기본방향과 원칙을 다음과 같이 제시한다. 첫째, 미중 전략경쟁이 중장기적으로 전개될 것으로 예상되는 바, 중장기적인 프레임에 입각하여 대북·통일전략의 실행계획을 마련해야 한다.

둘째, 대북·통일전략은 미중 전략경쟁에 수동적으로 대응하기보다, 우리의 국가이익을 달성하는 것을 목표로 전략환경의 도전과 기회를 활용하는 적극적이고 선제적인 것이 되어야 한다. 아울러 미중 전략경쟁의 시나리오와 관계없이 지속적으로 일관되게 추진해야 할 과제와 미중관계의 시나리오에 따라 다르게 추진해야 할 과제를 차별화해야 한다.

셋째, 대북·통일전략은 차원의 복합성을 반영해야 한다. 대북·통일전략은 남북관계 차원, 지역차원, 글로벌 다자 차원에 입각하여 다층적 협력의 그물망을 형성해야 한다.

넷째, 대북·통일전략은 양자, 소다자, 다자관계의 중층적 협력망을 형성해야 한다. 주변국 등 주요 국가와 양자관계를 형성하는 한편, 한·미·일, 한·중·일 등 3자관계, 그리고 한·아세안, 미타(MIKTA) (멕시코, 인도네시아, 한국, 터키, 오스트레일리아) 등 소다자협력을 중층적으로 결합한 아키텍처를 형성해야 한다.

다섯째, 대북·통일전략은 평화공동체와 경제협력공동체 형성에 중점을 두어야 한다. 미중 전략경쟁으로 인해 동아시아의 안보지형 및 경제지형이 변화하는 상황을 감안하여 평화공동체와 경제협력공동체를 형성하는 전략을 강구해야 한다. 남북관계의 발전과 통일을 동아시아 정치경제 지형의 흐름을 반영하여 추진해야 한다. 그리고 평화프로젝트와 경제협력 프로젝트의 연결고리를 확대하는 평화경제 연계전략을 마련해야 한다.

여섯째, 대북·통일전략 추진 공간을 확장해야 한다. 한반도와 동아시아, 유라시아지역의 연결고리를 확대하는 한편, 경제협력사업, 에너지, 자원, 물류망 건설 등을 통한 경제협력 네트워크를 확대해야 한다.

3. 대북·통일전략 목표 달성을 위한 분야별 추진 과제와 방향

이상에서 시나리오별 미중관계의 전개가 갖는 다양한 함의에 기반하여 우리의 전략환경과 국가이익 및 대북·통일전략의 목표와 기조를 살펴보았다. 아래에서는 우리의 대북·통일전략의 목표를 달성하기 위한 분야별-외교안보, 경제사회, 남북관계-추진과제와 방향을 제시하고자 한다. 이 과정에서 분류의 편의상 미중관계의 3가지 시나리오 유형으로 구분하여 논의를 진행한다.

가. 미중 복합적 관계 시

미중관계가 복합적이라는 것은 확실한 리더십이 부재하다는 것을 의미한다. 최근의 미중경쟁을 패권경쟁으로 바라보는 시각도 있지만, 이들이 추구하는 것은 글로벌 공공재를 기꺼이 제공하는 패권국이라기보다는 자국중심적 이익 확보에 가깝다¹⁶⁰⁾고 할 수 있다. 그런 의미에서 이언 브레머(Ian Bremmer)는 최근의 국제질서를 리더가 사라진 이른바 G-0 시대라고 부르기도 한다.¹⁶¹⁾

미중 간 복합적 관계는 어느 일방이 상대에 대한 압도적 우위를 행사하지 못하면서 경쟁과 협력이 교차하는 상황을 의미한다. 하지만 국제적 현실을 고려할 때, 복합적 관계가 미중 간 국력의 균형 상태를 의미하는 것은 아니다. 오히려 현실은 종합국력에 있어서 미국이 중국을 압도하지는 못하더라도 상대적 우위가 유지되고 있는 상황이라고 보아야 할 것이다. 이러한 상황에서 중국은 점진적 부상

160) 이해정, 『냉전 이후 미국 패권』 (서울: 한울, 2017), p. 257.

161) 이언 브레머, 박세연 역, 『리더가 사라진 세계: G제로 세계에서의 승자와 패자』 (서울: 다산북스, 2014).

을 추구할 것이며, 자국의 핵심이익을 인정받으려 시도할 것이다. 미국과 중국 간 갈등과 협력이 교차하면 지역적으로 동아시아와 한반도에 불안정성이 증가하고, 한국의 대북통일전략 추진 환경에도 유동성이 증가할 수밖에 없다.

미중 복합적 관계는 최근 미중관계의 현실과 유사한 상황이라고 할 수 있다. 경쟁과 협력이 병존하며, 양국 모두 한반도에 대해서는 대체로 현상유지를 선호하는 상황이다. 이런 상황에서는 우리의 노력 여하에 따라 정책적 자율성이 어느 정도 확보될 가능성이 있으며, 한반도의 현상 변화와 관련된 동력은 한반도 내부에서 나올 가능성이 높다. 예를 들어, 한국은 최대 무역 상대국인 중국과 국가안보를 위한 핵심 기제인 한미관계 사이에서 헤징전략을 사용할 수도 있을 것이다.

복합적 관계에서 한반도와 관련하여 구조적으로 가장 중요한 쟁점 가운데 하나는 북·중·러 대 한·미·일이라는 냉전적 대결구도에 변화를 가져올 수 있는지 여부가 될 것이다. 미중은 공히 한반도 상황의 현상유지를 선호할 것이 높으므로, 북한의 선택이 핵심 변수가 될 가능성이 높다. 따라서 한국이 북한의 변화 혹은 북한의 새로운 선택을 이끌어낼 수 있는지 여부가 중요하다.

본 연구는 미중 복합적 관계 시 한국이 대북·통일 전략을 추진하는 데 필요한 과제를 제시하기 위해 내·외부 환경요인에 대한 SWOT 분석을 진행했다. 특히 미중관계가 복합적 관계로 전개될 경우 우리의 정책적 자율성 확보 여부에 따라 미중 간 틈새를 활용할 수 있는 기회가 될 것이라는 점을 명심해야 할 것이다. 또한 남북교류의 지연 혹은 북미 간 비핵화 합의가 지연될 경우에 우리의 대북·통일 전략 추진의 장애요인으로 작용할 것이라는 점에서, 남북관계와 북미관계의 선순환 노력이 필요하다.

〈표 IV-5〉 미중 복합적 관계 시 한국의 대북·통일전략 추진 환경 SWOT 분석

	강점(Strengths)	약점(Weaknesses)
	내부 환경 요인	<p>[외교/안보/군사 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 미중 간 협력과 갈등의 상존으로 미국의 패권적 리더십 유지 • 한미동맹의 기반 위에 한·중 간 전략적 협력동반자관계 발전 모색 • 중국의 대북제재 동참과 북한의 일방적 도발 방지에 압력으로 작용 <p>[경제 통상/사회 문화 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 미중 간 경제 협력과 경제 성장률의 소폭 하락이 예상되나 최소한의 안정적 협력과 성장을 유지 예상 • 만약 중국의 경제성장이 둔화될 경우, 중국 인민들의 공산당 리더십에 대한 불만과 제도 개선 의식 증가
	기회(Opportunities)	위협(Threats)
외부 환경 요인	<p>[외교/안보/군사 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 미중 간 복합상호의존을 활용한 전략 실행 가능 • 한국의 전략적 가치 상승으로 인해 미국과 중국 모두로부터 ‘love call’의 대상 • 미중 간 틈새를 활용한 자율성 확보 가능 <p>[경제 통상/사회 문화 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 한국의 대중, 대미 무역관계 위축에 대응해 EU와 동남아시아 국가들과의 경제협력관계 강화 모색 • 중국이 한국을 자신의 우호적 세력으로 관리하기 위해 우호 협력적 무역관계의 지속 가능 • 한국은 자유 민주주의 국가로서 서구의 정치적 체제를 유지하면서도 동아시아의 전통 문화를 보유 	<p>[외교/안보/군사 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 남북 교류 및 비핵화 문제에 대한 미중 간 이견 표출과 합의 불이행 등으로 한반도 현안 해결 지연 • 북한이 ‘버티기 전략(muddling through)’ 추진으로 한반도 비핵화 과정의 정체 우려 • 미국의 방위비 분담금 증액 요구 • 미중의 현상유지 강화와 한반도 분단 교착 가능성 증가 • 미중 사이 ‘캐스팅 보트’ 전략이 ‘좌고우면’ 하책으로 전략 <p>[경제 통상/사회 문화 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 미국의 대한 통상압력 강화 • 새로운 중국 중심의 국제기구 설립에 대해 미중 사이에서 선택의 상황을 맞이할 수 있음

주: SWOT 분석은 본 연구에 참여한 전체 연구진을 포함하여 국내외 전문가 등 총20여 명을 대상으로 진행 자료: 연구진 작성

(1) 외교안보분야

남북 간에 정치·군사적 긴장이 유지되고 북한 핵문제가 해결되지 않은 상황에서 한국의 외교안보분야 핵심과제는 한반도 평화일 수밖에 없다. 한국정부의 국가안보전략 목표와 비전은 비록 정권이 보수와 진보를 오가면서 변화하였지만, 한반도에서의 평화라는 목표를 빼놓은 적은 없다. 그만큼 한반도는 냉전질서가 잔존하는 지역이자 평화가 중요한 지역이다.

아래 <표 IV-6>에서 볼 수 있는 것처럼 2000년대 이후 진보에서 보수로, 다시 보수에서 진보로 정권교체가 이루어졌지만 한국정부의 국가안보목표는 평화와 번영, 주변국과의 협력과 공존공영, 그리고 통일 등의 범위를 크게 벗어나지 않았다.

<표 IV-6> 2000년대 이후 한국정부의 국가안보 목표

구분	국가안보 목표
문재인 정부	△북핵 문제의 평화적 해결 및 항구적 평화정착 △동북아 및 세계평화·번영에 기여 △국민안전과 생명을 보호하는 안심사회 구현
박근혜 정부	△영토·주권 수호와 국민안전 확보 △한반도 평화 정착과 통일시대 준비 △동북아 협력 증진과 세계평화·발전에 기여
이명박 정부	△정의와 평화, △공동번영, △세계주의
노무현 정부	△한반도의 평화와 안정 △남북한과 동북아의 공동번영 △국민생활의 안전확보

자료: 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』 (2018), pp. 25~27; Office of National Security, *A New Era of Hope, National Security Strategy* (2014), pp. 15~16; 청와대, 『이명박 정부 외교안보의 비전과 전략, 성숙한 세계국가』 (2009), pp. 13~14.; 국가안전보장회의, 『평화번영과 국가안보』 (2004), pp. 21~22.

물론 북핵 문제의 선제적 해결에 대한 강조 혹은 대북 인식 등 문제해결 방법론에서의 차이는 분명했다. 보수정부의 경우 북핵 문제의 선제적 해결을 전제로 남북관계 개선을 약속한 반면, 진보정부는 남북관계의 개선과 북핵 문제 해결의 선순환을 추구했다. 하지만 어떤 경우에도 한국정부는 북핵 문제의 평화적 해결을 포함한 한반도 평화와 번영이라는 목표를 포기한 적은 없다.

미중 간 관계가 복잡적이라는 것은 미중 간 국력 격차가 존재하더라도 일방이 상대방을 압도하지는 못하는 상황을 의미한다. 그렇다면 이러한 상황에서 주변국의 대외정책은 일방에 대한 편승보다는 양자 간에서 균형외교를 추구하는 것이 합리적일 것이다. 바꾸어 이야기하면 한미동맹에 일방적으로 편승하기 어려운 국제질서가 만들어지고 있다고 볼 수도 있다. 실제로 사드 배치를 둘러싼 논란에서 경험했던 것처럼, 일방의 요구를 수용하는 것이 상대방의 강한 반발을 불러올 수 있는 여지가 커진 것이 사실이다.

미국과 중국 모두에게 있어서 한반도 문제는 독자적으로 존재하는 이슈라기보다는 양자관계의 틀 속에 존재하는 문제라고 보아야 할 것이다. 그런 의미에서 본다면 미국은 미일동맹과 한미동맹을 통해 한반도와 동아시아에서 자신들이 유지하고 있는 상대적 우위를 강화하려 할 것이다. 반면 중국은 미국의 상대적 우위를 인정하면서도 한반도 문제에 대한 핵심당사자 지위를 포기하지 않을 것이다. 예컨대 한반도 정전체제의 평화체제로의 전환을 위한 평화협정 체결이 논의되는 상황에서 중국은 당사자로서의 참여를 주장할 것이다. 실제로 정전협정은 수정과 폐기를 위해서는 체결 당사자들의 합의가 필요함을 규정하고 있다.¹⁶²⁾ 따라서 중국으로서는 한반도 정

162) 정전협정 제61조. 본 정전협정에 대한 수정과 증보는 반드시 적대 쌍방 사령관들의 상호 합의를 거쳐야 한다. 제62조. 본 정전협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 접수하는 수정 및 증보 또는 쌍방의 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정

전협정의 평화협정 전환을 위해서는 자신들의 참여가 필수적이라고 주장할 가능성이 매우 높다.

문제는 중국이나 미국이 한반도의 현상변경을 원하는지 여부라고 할 수 있다. 지나친 단순화의 위험을 무릅쓰고 이야기한다면 미국 본토를 직접 위협하지 않는 한 북한이 만들어 내는 적절한 수준의 위협은 한미동맹을 강화하고 일본의 적극적 역할을 주문하는 미국 외교의 중요한 명분이 될 수 있다. 특히 미중관계가 복합적이라면 일방이 다른 상대방을 압도하지 못하는 상황이기 때문에, 미중 사이에서 방황할 수 있는 한국을 미국 편에 묶어두고 한·미·일 동맹구조를 강화하기 위해서도 한반도에서의 적절한 갈등 수위가 유지되는 것이 유리할 수 있다. 물론 북한의 핵능력이 커져서 미국 본토를 직접 위협하거나 동아시아 안보질서의 근간을 흔든다면 문제는 달라질 것이다.

반대로 중국의 입장에서 본다면 북한이 핵과 미사일을 개발하여 한반도 상황을 불안정하게 만드는 것은 분명 바람직하지 않을 것이다. 하지만 북한이 붕괴하여 접경하고 있는 중국의 동북지역에 혼란을 조성하는 것은 더욱 나쁜 시나리오라고 할 수 있다. 특히 이 과정에서 남한 주도의 통일이 이루어져서 주한미군과 직접 접경하게 되는 상황은 중국으로서는 가장 피하고 싶은 시나리오의 하나가 될 것이다. 실제로 중국은 북한의 핵개발에 반대하면서도 한반도에서의 불안정성이 증가하는 것에 대해 더 강력하게 반대해 왔다.

결국 미국과 중국 모두 한반도에서의 현상유지를 희망하는 상황에서 북핵 문제의 평화적 해결을 포함한 한반도 평화프로세스의 동

중의 규정에 의하여 명확히 교체될 때까지 계속 효력을 가진다. 1953년 7월 27일 체결된 '군사정전협정'의 원제는 '국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정'으로, 자세한 사항은 국방부 홈페이지(www.mnd.go.kr) 참고.

력은 한반도 내부에서 나올 수밖에 없다. 다소 과격한 주장이기 하지만 한반도에서 미국의 자산을 포기하는 것보다는 핵무장한 북한을 받아들이는 것이 낫다는 주장¹⁶³⁾이 제기되는 것 역시 이러한 상황을 반증한다고 할 수 있다.

북핵 문제 해결과 관련하여 중국은 기존의 한반도정책 3원칙-즉, 한반도 비핵화, 한반도의 평화와 안정, 대화와 협상을 통한 해결-을 준수할 것이다. 첫째, 중국은 북한의 핵무장에 반대하지만, 중국이 원하는 것은 북한 비핵화가 아니라 한반도 비핵화이다. 이는 한국의 핵무장은 물론이고 주한미군 전술핵무기의 한반도 배치 등에도 반대하는 것으로 보아야 한다. 나아가 한미동맹의 현실은 인정하더라도, 사드 사태에서 보여주었던 것처럼 현 수준 이상의 한미동맹 강화나 주한미군 증강배치 등에는 반대한다. 둘째, 중국은 북한과 직접 접경하고 있는 국가로서 한반도에서의 불안정한 상황이 발생하는 것에도 반대한다. 이는 중국의 대한반도 영향력 상실에 대한 전략적 우려와 함께, 중국 동북지역에 부정적 영향을 미칠 수 있는 변화에도 반대한다는 의미로 해석된다. 셋째, 강압이 아니라 대화와 협상을 통한 해결이라는 원칙을 준수할 것으로 주장하고 있다. 요약하면 중국은 북핵 문제가 본질적으로 북미 간 사안이라는 입장을 가지고 있으며, 북한이 미국의 군사적 대응을 불러올만큼 커다란 문제를 일으키지 않는다면, 북핵 문제와 북한문제를 분리 대응하면서 한반도 상황을 관리하려 하는 것으로 볼 수 있다.

미국은 핵을 포함한 북한의 대량살상무기 능력을 최우선순위 위협의 하나로 인식하고 있으며,¹⁶⁴⁾ 북핵 문제 해결에 대해 지속적 관

163) Robert E. Kelly, "Adapting to a Nuclear North Korea is Better than Swapping Away U.S. Regional Assets," *The National Interest*, June 10, 2019, <<https://nationalinterest.org/blog/korea-watch/adapting-nuclear-north-korea-better-swapping-away-us-regional-assets-62082>> (Accessed September 11, 2019).

심을 표명해왔다. 미국의 관심은 일차적으로 미국을 직접 위협하는 핵무기와 대륙간탄도미사일(ICBM) 등이라고 할 수 있으나, 생화학 무기를 포함하여 한국과 일본 등 미국의 동맹국을 위협하는 북한의 대량살상무기 전반에 대해 관심을 표명해오고 있다. 그런데 핵을 포함한 북한의 대량살상무기 위협이 심각한 수준인 것은 사실이지만, 미국의 대외위협 인식에 있어 북핵 문제는 중국문제의 하위변수일 수밖에 없다. 결국 복합적 관계에서 미국은 이른바 최대의 압박(maximum pressure)과 대화를 통한 해결을 병행하면서, 한미동맹과 미일동맹 강화를 통해 한반도와 동아시아 상황을 관리하려 할 가능성이 높다.

이러한 상황에서 한국으로서는 비핵화를 위한 북미협상의 동력을 이어나가고, 협상이 진행되는 과도기의 평화적 관리 및 상황악화 방지에 우선적 관심을 가져야 할 것이다. 북핵 문제의 속성상 북미관계가 핵심이라는 점은 어느 정도 인정할 수밖에 없는 것이 현실이지만, 선(先)비핵화 후(後)남북관계라는 논리가 고착화되면 한국정부의 정책적 여지가 크게 축소될 수밖에 없다는 점에도 유의해야 할 것이다. 즉, 비핵화 협상에 있어서 북미가 중심적 역할을 할 가능성이 높지만, 상호 신뢰와 이해가 부족한 양자관계 속에서 한국의 역할을 찾아야 할 필요가 있다. 그동안 한국정부가 자임하여 왔던 이른바 중재자, 촉진자 역할이 이에 해당한다고 할 수 있다.

문제는 한국정부의 대북정책을 둘러싸고 국내에 다양한 의견이 존재한다는 점이다. 이른바 남남갈등이 그것인데, 대북정책을 둘러싼 입장의 분열과 정권교체 가능성이 결합하면 정책의 지속가능성에 대한 신뢰 상실 문제가 제기되는 것이 현실이다. 물론 민주주의

164) Director of National Intelligence, *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community* (January 29, 2019), pp. 8~9.

국가에서 정권교체에 따른 정책의 변화는 어느 정도 불가피한 측면이 있음에도 불구하고 대외정책 특히 대북·통일전략에 있어서는 일정한 지속성을 확보할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.

(2) 경제사회 분야

미중 간 복합적 관계 시 가장 경쟁이 치열해질 가능성이 높은 부문은 경제적인 영역이다. 실제 최근 미중경쟁 격화는 상호 간 관세와 보복관세를 주고받으면서 시작되었다. 하지만 경제는 그 특성상 양자택일 혹은 전부 아니면 전무(all or nothing) 게임이 아닐 가능성이 높다. 양자 모두에게 이익이 되는 결과를 도출할 수 있는 것이 경제분야이기 때문이다. 물론 지금까지 미국이 주도해온 자유주의 국제질서의 약화 추세가 뚜렷해 보이는 것이 현실이다. 하지만 중국의 성장은 자유주의 국제질서의 틀 속에서 이루어졌으며, 중국의 부상에도 불구하고 중국이 이를 대체할 새로운 질서를 제시하고 있는 것도 아니다. 더구나 사회문화적 영역에서의 세계화는 이미 돌이킬 수 없는 추세가 되었다고 할 수 있다. 따라서 미중 경쟁의 격화에도 불구하고 사회적 교류는 쉽사리 감소하지 않을 것이다.

문제는 일방이 우위를 점하지 못하고 갈등과 협력이 교차하는 복합적 관계에서는 불확실성이 크게 증가한다는 점이다. 이러한 상황에서 미국과 중국은 각기 인도·태평양전략과 일대일로(一帶一路)라는 국가 대전략을 제시하면서 경쟁하고 있다. 지리적으로만 본다면 대륙과의 육상연계가 필수적인 한국정부의 신북방정책은 중국의 일대일로 정책과 연계성이 더 높고, 아세안 및 인도와의 협력 확대를 지향하는 신남방정책은 미국의 인도·태평양전략과 상관성이 높아 보인다. 하지만 미중의 대전략이 순수한 지경학적 프로젝트라기보다는 서로 상대방을 견제하기 위한 지정학적 전략의 성격을 강하게

가지고 있다는 점에서 각 정책의 기계적인 구분이나 연계는 지양해야 할 것으로 보인다. 오히려 더 중요한 것은 미중관계가 복합적인 상황에서의 불확실성 극복을 위해 한국의 이해관계에 부합하는 외교 원칙을 수립하는 일이 중요해질 것이다. 즉 개별 사안 하나하나에 일희일비하기보다는 대외관계 혹은 대외정책 추진의 원칙을 분명히하고, 중장기적 견지에서 이를 관철해 나아가야 할 것이다.

복합적 관계 시, 외교안보 분야와 달리 경제사회 분야에서의 미중관계는 더욱 복잡미묘하게 전개될 가능성이 높다. 문제는 외교안보와 경제사회 분야가 별개로 존재하지 않는다는 점에 있다. 이른바 상위정치(high politics) 영역에서의 갈등이 심화되면 하위정치(low politics) 영역에서의 교류와 소통이 더 중요해질 수도 있다. 이런 상황에서는 상대방 국민을 대상으로 한 공공외교의 중요성이 강조될 수밖에 없다. 특히 미국과 같이 여론에 대한 민감도가 높은 국가일수록 공공외교는 중요하다. 물론 공공외교가 경제사회분야의 핵심과제가 될 수 있는지는 논쟁적이지만 상위정치와 하위정치 이슈를 연계하는 기제로서 공공외교의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

하지만 경제사회 분야의 경우 공공(公共)보다는 민간의 역할이 중요하다는 점에 주목할 필요가 있다. 외교안보적 갈등과 달리 경제영역에서는 기업과 개인의 이해관계가 중요하며, 사회부문에서의 민간 교류는 비정치적인 부문이 매우 많기 때문이다. 특히 예술이나 스포츠 분야의 경우 대표적인 비정치 영역에 속하며, 민간의 역할이 중요한 영역이기도 하다. 뿐만 아니라 세계화 시대에 환경·테러·질병·재해·재난 등 여러 국가들의 협력이 불가피한 이슈도 증가하고 있는 것이 현실이다. 따라서 정치적 영역에서의 갈등을 우회하는 비정치적 분야의 교류 필요성은 지속적으로 제기될 것이다. 특히 미중

관계에서 협력과 갈등이 혼재되어 있는 복합적 관계 시 경제사회 분야의 중요성은 더욱 강조될 가능성이 높다.

북한의 핵위협이 증가하면서 촘촘하게 강화된 국제사회의 대북제재는 북한 경제에 타격을 줄 뿐만 아니라, 경협 등 남북관계의 발전¹⁶⁵⁾에도 중대한 장애를 조성하고 있다. 이러한 현실을 고려할 때, 북핵 문제의 진전이 없는 상황에서 남북관계의 발전은 과거와 다른 방식을 고민하지 않을 수 없다. 물론 인도지원 등 미국과 국제사회의 컨센서스가 있는 부문에 대해서는 남북교류 확대를 적극 추진해 볼 수 있을 것이지만 그것만으로 남북교류협력의 양적 발전을 가져오는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

북핵 문제의 중대한 진전이 없는 상황에서 미국은 대북제재의 틀을 유지하고 싶어 하며, 그런 차원에서 북핵 문제의 진전에 앞서 남북관계가 발전하는 것에 대해 부정적 입장을 보여 왔다. 하지만 현재 한국정부는 남북관계의 발전을 통해 한반도 상황을 평화적으로 관리할 수 있을 뿐만 아니라 북핵 문제의 진전에도 긍정적 영향을 미칠 수 있을 것이라는 입장이다. 이와 같은 한국과 미국의 입장 차이는 정책목표의 차이에서 발생한다고 볼 수 있다. 즉, 미국은 북핵 문제의 해결에 모든 정책의 초점을 맞추고 있는 반면, 한국은 북핵 문제의 해결뿐만 아니라 남북관계의 관리 및 나아가 통일을 위한 남북 이질감 극복 등 다양한 과제를 동시에 달성하려 하고 있기 때문이다. 중국은 미국보다 제재에 대해서 유연한 입장이지만 대북제재에 대해 원칙적인 동의를 표시해 온 것이 현실이다. 따라서 한국이 남북관계의 발전을 위해 주도적이고 적극적으로 제재를 우회하는 수

165) 남북관계의 발전이 무엇을 의미하는지는 다양하게 정의할 수 있을 것이다. 발전은 단순한 변화가 아니라 무언가 긍정적인 방향으로의 변화를 의미하기 때문이다. 문제는 무엇이 긍정적인 변화인지 여부가 매우 논쟁적이라는 사실이다. 따라서 여기서는 남북교류협력의 양적·질적 증대와 심화를 남북관계 발전이라고 정의하기로 한다.

단을 마련하거나, 제재 완화 등을 요구하는 것은 명분상으로나 실질적으로 제한적일 수밖에 없다.

그렇다면 제재의 대상이 아니거나, 대북제재에도 불구하고 추진 명분이 뚜렷한 분야 등에서 돌파구를 찾을 수밖에 없다. 예컨대 사회·문화·스포츠 등 비정치적 분야의 교류는 제재의 대상이 아니다. 또한 초국경 질병이나 재해·재난 등에 대한 공동대처, 국제공조가 반드시 필요한 환경문제, 공유하천 문제 등은 추진 명분이 뚜렷한 사업들이다. 실제로 남북은 9·19 평양공동선언에서 산림협력을 포함한 환경협력, 보건·의료 협력, 문화·예술 교류, 인도적 협력 등에 대해 합의한 바 있고, ‘판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서’를 채택하였다.

하지만 북핵협상이 실질적 진전을 보이지 못하면서 위와 같은 남북합의에도 불구하고 남북관계 진전에도 장애가 조성되어 있는 것이 현실이다. 이것은 한반도 문제의 근본적 속성을 반영한 것이라고 볼 수도 있지만, 한국으로서는 지속적으로 남북 간 갈등요인을 축소하고 새로운 협력 영역을 찾아내고 이를 확대하는 정책을 추진할 필요가 있다. 물론 어떤 경우에도 무조건적으로 북한과 협력을 추진해야 한다거나, 일방적으로 대북지원을 확대해야 한다는 의미는 아니다. 북한이 군사적 긴장을 조성하거나 무력도발을 강행하는 경우, 혹은 남북합의의 정신에 위배되는 행동을 취하는 경우에는 단호하게 우리의 입장을 전달할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 대북정책의 전반적 기조는 남북교류협력을 지속적으로 확대하는 이른바 관여(engagement)를 지향해야 할 것이다. 왜냐하면 북핵해결 혹은 남북관계의 진정한 문제는 핵무기가 아니라 북한체제 그 자체일 것이기 때문이다.

(3) 남북관계·통일 분야

미중 간 복합적 관계에서는 미국과 중국 모두 현상을 변경하기보다는 유지하려 할 가능성이 높다. 미중 간 전략적 갈등 상황일 경우와 비교하면 복합적 관계에서 한국의 정책적 자율성이 상대적으로 더 클 것이다. 그럼에도 불구하고 역사적 경험에서 볼 수 있는 것처럼 한국의 자율성은 제한적일 가능성이 높다. 더구나 남북관계가 악화되면 한국의 정책적 자율성은 더욱 제한될 수밖에 없다. 남북관계가 나쁘면 기존의 냉전적 대립 구조가 한반도를 지배할 것이기 때문이다. 그런 의미에서 남북관계의 관리를 통한 한국의 정책적 자율성 제고는 매우 중요한 과제가 될 수밖에 없다. 이런 상황에서 북한 핵문제 등 근본문제 해결에 있어서는 북한보다는 남한이 주도적 역할을 해야 한다. 문제는 북핵 문제의 평화적 해결은 남북한만의 노력으로 가능한 것이 아니며, 단기간에 문제 해결을 기대하기도 어렵다는 점이다.

따라서 북핵 문제의 평화적 해결에 이르기까지 중간단계에서 남북관계의 관리가 중요하게 될 것이다. 특히 남북관계의 발전과 북핵 문제 해결의 선순환을 정책기조로 내세우고 있는 한국정부로서는 남북관계의 관리를 넘어 남북교류의 심화·확대 등이 중요한 과제가 될 수밖에 없다. 문제는 북한의 핵과 미사일 위협이 증가하면서 국제사회의 대북제재 수위가 높아졌고, 그 결과 남북관계 발전에 결정적 장애로 작용하고 있다는 점이다. 특히 미국의 정책결정자들은 대북제재의 결과 북한이 협상에 나섰다고 인식하고 있으며, 북한의 신뢰할만한 비핵화 조치가 선행되기 전에는 제재의 완화나 해제에 나서지 않으려 한다. 반면 중국이나 러시아의 경우 제재의 필요성에는 동의하지만 미국이나 일본 및 서구 국가들보다는 제재에 대해 유연한 입장을 가지고 있는 것으로 보인다. 여하튼 북핵 문제의 속성상

북미관계가 핵심이기 때문에 이 부문에서의 진전이 없이는 남북관계의 발전에도 한계가 있을 수밖에 없다.

그럼에도 불구하고 대북제재와 무관하게 남북 간 신뢰구축을 위해 할 수 있는 조치들은 분명히 존재한다. 예컨대 2018년 9·19 평양 정상회담에서 남북이 채택한 군사분야 합의서가 대표적이다. 남북 군사합의는 초보적인 수준의 군비통제와 남북 간 신뢰구축을 위한 다양한 조치들을 담고 있다. 비록 동 합의는 기초적인 운용적 군비 통제 수준에 머무르고 있지만, 남북이 독자적으로 군사적 긴장완화를 위한 합의를 이루어 냈다는 점에서 그 성과는 매우 크다 할 수 있다. 물론 이후 북한의 거듭되는 미사일 발사 등으로 군사분야 합의의 의미가 퇴색한 측면이 있으나, 2019년 10월 현재까지도 9·19 남북군사합의의 큰 틀은 여전히 유지되고 있다. 오히려 북한의 미사일 시험발사는 남북이 군사적 이견(異見) 해소를 위해 구성하기로 합의¹⁶⁶⁾한 남북군사공동위원회의 필요성을 더 강하게 제기하고 있다고 할 수 있다. 특히 북한이 미사일 시험발사를 강행하는 와중에 한미군사훈련과 스텔스 전투기 도입 등을 군사합의 위반이라고 비난¹⁶⁷⁾한 점을 고려할 때, 남북 군사공동위원회 구성은 더욱 시급하고 중요한 이슈가 되고 있다.

미중 간 복합적 관계 시 남북관계의 발전에 장애가 조성되거나, 북미관계에 긴장 높아지면 이른바 중국역할론이 주목을 받을 가능성이 높아진다. 반면 남북관계와 북미관계가 빠르게 진전되었던

166) 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서 제1조에는 “쌍방은 상대방을 겨냥한 대규모 군사훈련 및 무력증강 문제, 다양한 형태의 봉쇄 차단 및 항행방해 문제, 상대방에 대한 정찰행위 중지 문제 등에 대해 ‘남북군사공동위원회’를 가동하여 협의해 나가기로 하였다”는 내용이 담겨 있다. 2018년 세 차례의 남북정상회담 관련 내용은 2018 남북정상회담 온라인 플랫폼 <www.koreasummit.kr> 참고.

167) “군사적 긴장을 불러오는 남조선 당국의 무력증강소동,” 『조선중앙통신』, 2019.8.11.; “조국평화통일위원회 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2019.8.16.; “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2019.8.22.

2018년 상황에서는 중국의 역할이 상대적으로 주목을 받지 못하였다. 물론 이 과정에서 북한은 북중관계 개선을 통해 북미협상에서 유리한 위치를 점하려 노력하였지만, 남·북·미관계가 원활한 상황에서는 중국을 배제한 3자 종전선언이 논의되기도 하였다.¹⁶⁸⁾ 하지만 과거 6자회담의 역사적 경험에서 볼 수 있는 것처럼, 북미관계가 악화된 상황에서 북한문제를 다루기 위해서는 중국의 대북영향력이 주목을 받을 수밖에 없다.

반면 남북관계가 좋은 상황에서는 한국의 정책적 역할이 주목을 받을 가능성이 높다. 하지만 남북관계가 나쁜 상황에서 한국의 정책적 입지는 위축되었던 것이 역사적 경험이다. 남북관계가 나쁘는데 북미관계가 좋으면 이른바 통미봉남(通美封南) 혹은 코리아패싱 논의가 대두되었고, 남북관계와 북미관계가 동시에 나쁘면 한·미·일 대 북·중·러의 냉전구조가 작동하면서 한국의 정책적 융통성은 더욱 제약되는 결과로 이어졌다. 따라서 미중관계에서 불확실성이 크게 증가하는 복합적 관계 시 남북관계의 관리는 매우 중요해질 수밖에 없다.

복합적 관계에서 미국과 중국은 모두 한반도에서의 현상유지를 선호할 것이다. 즉, 미중 모두 한반도 통일 문제에 적극성을 보이지 않을 것이다. 중국은 견고한 한미동맹이 존재하는 상황에서 한국 주도의 통일이 이루어지는 상황을 선호하지 않을 것이다. 상대적으로 미국은 한국 주도의 통일을 반대하지 않겠지만, 그렇다고 미국이 나서서 적극적으로 한반도 상황 변화를 이끌어낼 유인도 많지 않다.

따라서 일단은 통일한국이 중국을 포함하여 주변국 어디에도 적대적이지 않을 것이라는 인식을 만들어내는 것이 중요하다. 이를 위

168) 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(2018.4.27.), 제3조 3항, “남과 북은 정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다.” 2018 남북정상회담 온라인 플랫폼 <www.koreasummit.kr> 참고.

해서는 통일한국 혹은 한반도 평화체제 수립과 관련하여 한미동맹과 주한미군의 역할과 위상이 어떻게 변화할 것이라는 비전을 제시할 필요가 있다. 물론 한미동맹은 한국의 가장 중요한 안보자산이기 때문에 이 문제는 매우 민감할 수밖에 없다. 또한 통일을 위해 안보문제를 포기한다는 것도 설득력이 없다. 그럼에도 불구하고 군(軍) 작전통제권 전환 등 한국의 자주권을 제고하는 노력은 지속할 필요가 있다. 더 나아가 남북 간에 존재하는 실질적 국력 격차 등을 고려할 때, 안보를 견고하게 하면서도 통일문제를 다룰 수 있는 방안들을 마련하는 데 주력해야 할 것이다.

특히 남북 간 체제 상이성이 큰 상황에서 법적·제도적 통일을 이룩하는 것은 매우 어려운 과제가 아닐 수 없다. 남북한은 2000년 6.15 공동선언에서 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계 연방제안의 공통성에 대해 인정하는 합의를 도출한 바 있다.¹⁶⁹⁾ 이는 양측의 통일방안 간 공통점을 찾고 합의된 방향으로 통일을 추구한다는 의미였다. 하지만 역사적 경험과 현실을 살펴보면 연합이나 연방을 거쳐 단일국가로 이행한 사례도 존재하는 반면, 연방국가나 국가연합이 최종적인 국가형태인 경우도 다수 존재한다. 나아가 하나의 국가가 여러 국가로 분열한 반대의 경우도 어렵지 않게 발견할 수 있다. 즉, 국가 통합의 과정은 일정한 패턴이 존재하는 것이 아니라 개별적 사례에 따라 매우 다양하게 나타난다고 보아야 할 것이다.

따라서 법적·제도적(de jure) 통일보다는 ‘사실상의(de facto) 통일’ 상태를 조성하는 데 우선적 관심을 가질 필요가 있다. 그것이 남북 간 혹은 국내적으로 불필요한 논쟁을 감소시키고, 주변국의 의구심

169) 6.15 공동선언 제2조 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.” 관련 내용은 행정안전부 국가기록원 홈페이지 <<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=003348>> 참고.

을 불식시킬 수 있는 방안이 될 것이다. ‘사실상의 통일’ 상태 조성을 통해 첫째는 북한정권이 두려움 없이 개혁개방의 길로 나아가는 선택을 할 수 있는 환경을 만들어 낼 수 있을 것이다. 물론 외부에서 북한의 선택을 강제하거나 유인하는 것은 매우 어려운 일이지만, 중장기적으로 긍정적 결정이 가능한 환경을 만들어낼 필요는 있다. 둘째, 북한 주민들 스스로 통일을 선택할 수 있는 분위기를 만들어내야 한다. 미국과 중국 등 주변국이 한반도 통일에 적극적이지 않은 상황에서 북한 주민들이 자발적으로 남한과의 공존을 선택하는 상황을 만들어 낼 수 있다면 통일의 가능성은 크게 높아질 것이다.

〈표 IV-7〉 미중 복합적 관계 시 대북·통일전략 목표 달성을 위한 분야별 과제

구분		내용
분야별 추진 과제	정책 추진 환경	<ul style="list-style-type: none"> • 확실한 리더십의 부재(G-O시대) • 미국의 상대적 우위 • 중국의 점진적 부상 추구 • 역내 불안정성 증가 • 미중 모두 한반도 현상 유지 희망 • 대북통일전략 환경의 유동성 증가
	외교안보 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 평화와 안정 우선 추구 • 일방에 대한 편승보다 균형 추구 • 북미 간 비핵화 협상 동력 유지 지원 • 북미 협상과정에서 과도기의 평화적 관리 및 상황악화 방지에 우선 관심 • ‘先비핵화/后남북관계’ 논리고착 방지를 위한 촉진자 역할 적극 모색
	경제사회 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 한국의 이해관계에 부합하는 경제통상정책 수립 • 대미/대중 ‘정책공공외교’ 중요 • 비정치분야 교류협력 강화 • 중국 일대일로와 한국의 신북방정책 전략적 연계
	대북통일 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 대북제재와 무관한 비정치분야 교류 추진 • 군사적 긴장 해소와 군비통제 • 대북 관여(engagement)정책 • 통일한국이 주변국에 적대적이지 않을 것이라는 인식 확산 • 법·제도적 통일보다 ‘사실상의 통일’ 상태 조성 노력

자료: 연구진 작성

나. 미중 전략적 갈등 시

미중관계가 전략적 갈등으로 접어들면 한반도는 미중 갈등의 대리전이 치러지는 지역으로 바뀔 가능성이 높다. 왜냐하면 동북아에는 한·미·일 대 북·중·러라는 냉전적 대립 구조가 여전히 존재하고 있으며, 한반도는 이러한 갈등의 최전선이라고 볼 수 있기 때문이다.

미중 갈등이 심각해지면 미국으로서는 전통적인 한미동맹과 미일동맹을 강화하여 대 중국 연합전선을 구축하려 할 것이다. 반면 중국은 북중관계 강화를 통해 이에 대응할 가능성이 높으며, 북핵 문제 해결에 있어서도 소극적인 입장으로 변화할 것이다. 또한 중국이 미일동맹과 비교하여 한미동맹을 더 약한 고리로 판단할 경우 한미동맹의 이완을 위해 적극적으로 노력할 가능성도 있다.

결국 미중 간 전략적 갈등 시 한반도는 신냉전 구조가 강화될 가능성이 높다. 이러한 상황에서는 북핵 문제의 해결이나 한반도 평화체제 구축은 더욱 어려워질 것이며, 한국은 미국과 중국으로부터 양자택일적 선택을 강요받을 가능성이 더욱 높아질 것이다.

본 연구는 미중 전략적 갈등 시 한국이 대북·통일 전략을 추진하는 데 필요한 과제를 제시하기 위하여 내·외부 환경요인에 대한 SWOT 분석을 진행했다. 먼저, 미중 전략적 갈등 시 한국의 대북·통일 전략을 추진하기 위한 내부 환경요인을 보면 강점보다는 약점이 더 많고, 기회보다는 위협요인이 훨씬 많다.

특히 미중 전략적 갈등은 미중 간 악성경쟁으로 신냉전 구도가 형성될 수 있다. 이는 곧 우리의 대북·통일 전략 추진 과정에서 약점으로 작용할 수 있고 남북관계 약화와 이에 따른 분단상태가 지속될 가능성이 있다. 또한 미중 전략적 갈등은 외교안보 분야뿐만 아니라 경제통상 및 사회문화 분야에서는 한국의 전략적 자율성을 제약할 가능성이 높다.

〈표 IV-8〉 미중 전략적 갈등 시 한국의 대북·통일전략 추진 환경 SWOT 분석

	강점(Strengths)	약점(Weaknesses)
	내부 환경 요인	<p>[외교/안보/군사 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 미국의 對중국 인권 및 민주화 개선 요구 증대 <p>[경제 통상/사회 문화 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 한·미 간 경제 통상 관계 강화 • 한국의 민주주의 체제, 인권, 자유 시장 경제 체제에 대한 미국과 서방국가들의 지지와 협력 확대
외부 환경 요인	기회(Opportunities)	위협(Threats)
	<p>[외교/안보/군사 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 신냉전 상황에서 한반도 중립화 전략이 새로운 설득력을 얻을 수 있지만 가능성은 높지 않음. <p>[경제 통상/사회 문화 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 미중 갈등관계를 활용하여 양측으로부터 관련 양보 획득 가능성 증대 • 한·일 경제 협력의 복원 가능성 	<p>[외교/안보/군사 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 한반도 비핵화 관련 미중의 해결 의지 약화 및 양자 간 이견 표출 증대 • 북한 비핵화 협상 타결 난망 • 미중관계 악화로 한국의 자율성 제약 • 국내적으로 남남갈등 가능성 확대 • 북한이 미중 간 갈등을 악용해 북미 핵 협상을 지연할 가능성 <p>[경제 통상/사회 문화 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 미국이 국익우선주의를 내세워 미중 경제전쟁에 한국의 선택을 압박

주: SWOT 분석은 본 연구에 참여한 전체 연구진을 포함하여 국내외 전문가 등 총20여 명을 대상으로 진행
 자료: 연구진 작성

(1) 외교안보 분야

미중 간 전략적 갈등 시 양자의 대립은 거의 모든 영역으로 확대 될 것이지만, 특히 외교안보분야에서의 갈등은 매우 첨예해질 것이다. 실제로 미국 우선주의를 공식적으로 표방한 트럼프 행정부 시기에 들어서서 상위정치(high politics) 영역에서 미중 간 갈등은 점차 심화되는 추세를 보이고 있다. 트럼프 행정부의 대외정책 기조가 향후 얼마나 이어질지는 알 수 없으나, 미국 국민들은 대외정책보다는 자국 내부 문제에 더 많은 관심을 보이고 있으며 자유무역에 대한 지지도 예전같지 않은 것이 현실이다.¹⁷⁰⁾ 이러한 미국의 현실을 고려할 때, 트럼프 행정부가 내세우는 미국 우선(America First), 동맹국의 책임분담 증가, 국방력 강화 등의 추세¹⁷¹⁾는 정도의 차이는 있을 수 있으나 한동안 유지될 가능성이 높다. 미국은 2019년 8월 중거리핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty: INF Treaty) 조약을 폐기함으로써 동아시아에서의 군비경쟁에 불을 붙였다. 더군다나 트럼프 행정부는 중국이 민감하게 생각하는 ‘하나의 중국(One China)’ 원칙에 대해서 문제를 제기하고, 대만문제 등에서도 보다 공세적인 입장을 보이고 있는 것이 현실이다.

이러한 상황이 지속되면 중국은 한국의 최대 무역상대국이자 지리적으로 가까운 국가로서 자신들이 가지고 있는 영향력을 최대한 활용하려 할 것이다. 우선 중국은 북중관계 강화와 북한체제의 안정화에 관심을 가질 것이다. 또한 북핵문제 해결에 있어서도 적극적으로 나서지 않을 가능성이 높으며, 북한 비핵화가 아닌 한반도

170) 이언 브레머, 박세연 역, 『리더가 사라진 세계: G제로 세계에서의 승자와 패자』, pp. 34~35.

171) 신성호, “아시아 재균형에서 미국 우선주의로: 트럼프 행정부 시대 미중 경쟁과 한국의 외교안보전략,” 한국전략문제연구소 편, 『격변기의 안보와 국방: 한국전략문제연구소 창설 30주년 기념 논문집』 (서울: 한국전략문제연구소, 2017), pp. 113~114.

비핵화 이슈를 부각시킬 것이다. 한미동맹과 주한미군의 역할에 대한 의구심이 높아질 것이며, 미군 전략자산의 한반도 전개 등에도 적극적으로 반대할 가능성이 높다. 또한 과거 사드 논란에서처럼 한국이 미국의 미사일방어망에 가입하거나, 중거리 핵전력 배치 등에 나선다면 더욱 거칠고 공격적인 입장을 보일 것이 분명하다.

전략적 갈등 시 외교안보 분야에서 한국의 입지는 매우 좁아질 수밖에 없다. 따라서 안보는 미국, 경제는 중국이라는 기존의 논리는 더 이상 유효하지 않을 가능성이 높다. 또한 미중 간 전략적 갈등 시 한반도에서 남북 간에 발생하는 군사적 긴장은 사소한 것일지라도 쉽사리 미중 갈등으로 치환될 수 있다. 한국으로서는 한반도가 미중 갈등의 대리전 지역이 되지 않도록 한미관계를 한중관계를 관리해야 하며, 남북관계의 부정적 파급효과가 미중관계로 치환되지 않도록 주의해야 할 것이다.

미중 전략적 갈등이 치열해지면 미국은 미일동맹 강화와 동아시아에서 일본의 역할 확대를 적극적으로 추진할 것이다. 또한 대만문제와 동중국해 및 남중국해에서 항해의 자유 확보 등에서도 양보 없는 태도가 펼쳐질 것이다. 더 나아가서는 물리적 대립을 넘어 사이버 공간과 우주 등 새로운 영역에서의 갈등도 더욱 첨예해질 것이다. 이러한 분위기가 동아시아에서의 군비경쟁 추세와 맞물리면, 한반도에서의 군비통제나 비핵화 노력은 구조적 난관에 봉착할 수도 있다.

북한은 중국과 이해를 같이하면서 사실상의 핵보유국 지위를 획득하려 시도할 가능성이 높다. 혹은 북한이 비핵화 협상에 나서더라도 전략적 갈등 상황에서는 자신들의 비핵화에 대한 상응조치의 수위를 크게 높이려 할 것이다. 특히 한미동맹의 약화나 주한미군의 철수 등 미중 갈등 상황에서 중국과 이해를 같이 하는 부문의 요구 수준이 높아질 것이며, 이는 미국의 반발로 이어질 수 있다.

이런 상황에서 한국은 우선 미중관계 속에서 한국의 위상과 역할을 확보하는 방안을 모색해야 할 것이다. 예컨대 미국이 한미동맹의 강화를 원하는 것을 회피할 수 없다면, 동맹 강화에 따른 외교안보적 대가¹⁷²⁾를 받아낼 수 있어야 한다. 또한 미국에 대한 안보의존을 높이기보다는 미국의 적극적 후원과 지지 속에 독자적 국방력과 안보태세를 갖추는 것이 바람직할 것이다. 그것은 중국의 부정적 대응을 감소시킬 수 있는 방안이기도 하다. 더 나아가서는 동남아와 중앙아시아, 중동 등 미국과 중국의 전략적 이해가 충돌하는 제3의 지역에서 한국의 외교안보적 위상을 제고시킬 필요가 있다. 제3의 지역 혹은 영역에서 한국의 외교안보적 위상이 높아야 첨예한 미중 갈등 상황에서 한국의 전략적 가치를 확보할 수 있을 것이다.

미중 간 전략적 갈등 상황에서 한반도 평화프로세스 등의 추진 환경은 결코 한국에게 우호적이지 않을 것이다. 이런 상황에서는 비핵평화 등 한국이 추구하는 특정 이슈를 중심으로 한 다자안보구상 등에 관심을 가질 필요가 있다. 즉, 미중이 전략적으로 대립하더라도 양자 모두 거부하기 어려운 비핵화, 평화 등 핵심 이슈에 대해 한국정부의 분명한 입장과 정책을 선제적으로 제시할 필요가 있다. 이를 기초로 동 영역에서 한국의 외교적 자산을 축적함으로써, 한반도 평화 프로세스 등 한국의 이슈에 대한 추진 동력을 확보할 수 있을 것이다.

미중 간 전략적 갈등 상황에서 중국은 북중관계를 강화할 강력한 동기가 존재한다. 따라서 북핵 문제 해결에 적극적이지 않을 가능성이 매우 높다. 그렇다고 해도 중국이 북한의 핵개발을 적극적으로 지지할 수 있는지는 여전히 분명하지 않다. 북한은 핵확산금지조약

172) 예를 들면, 남북관계 발전과 관련된 한국의 정책적 자율성 혹은 한반도 문제에 있어서 한국의 주도성 등이 있다.

(Nuclear Non-Proliferation Treaty: NPT) 회원국이었다가 이를 어기고 핵을 개발한 첫 번째이자 유일한 사례이기 때문이다. 즉, 중국이 북한을 공식적인 핵보유국으로 인정한다면 중국은 핵 비확산 문제와 관련하여 리더십을 발휘하기 어렵게 될 것이다. 왜냐하면 지금까지 국제사회의 대북제재에 중국도 공식적으로 동의해왔으며, 북한의 핵개발에 반대하는 입장을 지속적으로 표명해왔기 때문이다. 또한 북한의 핵보유가 공식화되고 폐기 가능성이 사라진다면 일본과 한국 등에서 자체 핵무장 논의가 본격화될 가능성이 높다. 이런 상황에 이르면 미국으로서는 전술핵무기의 재배치 등 카드를 꺼내들 것이다. 특히 INF 조약 등이 파기되고 이미 미중 간에 중거리 핵전력 경쟁이 격화되고 있는 현실을 고려할 때, 동아시아 전체의 핵군비경쟁은 더욱 심화될 수밖에 없다. 결국 미중 간 전략적 갈등 상황이라고 하더라도 중국이 북핵을 묵인할 수는 있어도 적극적으로 공식적으로 이를 인정하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 만약 이러한 경계가 무너지고 미중 간의 정치군사적 경쟁이 현실화되는 국면이 전개된다면 한반도 평화프로세스의 전개 여지는 극도로 제한될 것이다.

결국 전략적 경쟁 상황에서도 미중이 북핵 문제에 대해 최소한 공식적 차원에서 반대의 입장을 보일 가능성이 있다. 물론 중국은 북중관계 강화를 위해 제재의 실질적 효과를 약화시키고, 북핵을 묵인하면서 대화와 협상을 통한 중장기적 해결 원칙을 고수할 가능성이 높다. 반면 미국과 서방세계의 대북제재는 더욱 강화될 것이며, 이에 따라 북한 경제의 대중의존도 심화는 구조화될 가능성이 높다.

미중 전략적 경쟁 상황은 한반도 평화프로세스 추진과 관련하여 부정적 조건임은 분명하다. 하지만 그런 상황에서 오히려 한반도의 평화의 중요성은 더욱 절실해질 것이며, 이에 대한 국제사회의 동의

와 지지 확보가 절실했을 것이다. 핵문제를 포함한 대량살상무기 비확산과 관련된 이슈는 전략적 경쟁 상황에서의 미국과 중국 역시 관심을 가지지 않을 수 없는 분야이다. 따라서 한국으로서는 비핵화 혹은 대량살상무기 비확산 이슈에 정책적 관심을 집중하고, 미중관계의 부정적 파급효과가 한반도 상황에 미치는 영향을 최소화 할 수 있도록 관리할 필요가 있다.

미중 전략적 갈등 상황에서 한미동맹 강화는 불가피한 측면이 있으나 한반도 평화에 대한 한국의 입장을 미국에 적극적으로 설득할 필요가 있다. 이를 위해서는 한반도의 평화를 주제로 하는 ‘평화공공외교’의 역할이 어느 때보다 중요해질 것이다. 또한 미국의 정책결정자 집단 내부에 한국의 이해에 동의하는 정책동맹세력을 만들 수 있어야 할 것이다. 한미동맹은 수십 년을 유지해 온 가장 강력한 동맹이자 유일한 동맹이지만, 미국 정책 서클 내에 한국의 목소리를 전달하는 수단은 항상 부족했던 것이 현실이다. 중장기적 견지에서 보았을 때, 어떤 시나리오에서도 미국 정책 서클 내에 한국의 입장에 동의하는 세력을 만들어 내는 것은 매우 중요하다. 특히 전략적 갈등 상황에서는 한국에 대한 미국의 요구가 더욱 공세적일 가능성이 높기 때문에, 미국 정책결정자 그룹 내에 한국에 동의하는 세력의 존재는 더욱 절실했을 수밖에 없다. 반면 전략적 갈등 상황에서는 중국과의 전략적 소통도 더 중요해질 것이다. 한미동맹 강화 등은 구조적으로 불가피할 것이지만 그럴수록 지리적·경제적으로 중국과 더 밀접한 한국으로서는 대중관계의 관리가 매우 중요할 것이기 때문이다. 사드 갈등에서 경험했던 바와 같이 중국은 자신들의 핵심이익이 훼손되었다고 판단되는 사안에 대해서는 매우 적극적으로 대응하려 할 가능성이 높다. 따라서 한국의 입장에 대해 중국이 이해할 수 있도록 지속적으로 설득하고 이해시키려는 노력이 필요할 것이다.

결국 전략적 갈등 상황에서 한반도 평화프로세스를 추진하기 위해서는 첫째, 미중관계의 부정적 영향이 한반도에 미치는 영향을 어떻게 최소화 할 수 있는지가 중요할 것이다. 둘째, 한반도 평화 프로세스 진행의 결과가 남북한뿐만 아니라 미국과 중국 모두에게 이익이 될 것이라는 점을 설득할 수 있어야 할 것이다. 즉 비핵화 및 한반도 평화체제 추진이 한반도뿐만 아니라 동북아 전체에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 점에 모두가 동의할 수 있어야 한다. 한반도 비핵화에 대한 국제적 동의를 이끌어 낼 수 있어야 한반도 평화프로세스 진전을 위한 최소한의 동력을 마련할 수 있을 것이다.

또한 전략적 갈등 상황에서는 한반도 평화프로세스 추진을 위한 국내적 지지와 동의를 확보하는 것 자체도 매우 힘들 수 있다. 한·미·일 대 북·중·러의 냉전적 대립 구조가 고착화되는 경우 한반도 평화프로세스 진전은 매우 어려울 것이기 때문이다. 따라서 모든 정책의 첫 단추라고 할 수 있는 국내적 지지를 확보하는 것에도 많은 관심이 필요할 것이다.

(2) 경제사회 분야

경제적인 영역에서의 미중관계는 글로벌 표준을 둘러싼 경쟁으로 변화하면서 더욱 치열해질 것이다. 특히 표준을 둘러싼 경쟁은 다른 경제분야에서의 경쟁과 달리 승자독식(winner takes all) 게임이 될 가능성이 높아서, 전형적인 패권경쟁의 양상을 보일 수 있다. 대외 의존도가 높은 한국으로서는 이러한 변화에 어떻게 적응할 수 있는지가 매우 중요하다.

경제분야에서의 미중 경쟁은 글로벌 가치사슬(global value chain)의 변화를 가져올 것이다. 어쩌면 중국 중심 가치사슬 체계와 미국 중심 가치사슬 체계로 나뉘게 될 가능성도 있다. 한국으로서는 생산

네트워크 다변화를 통해 변화의 충격을 감소시키는 한편, 미중 무역 분쟁 등으로 발생하는 틈새를 공략할 수 있어야 할 것이다. 또한 경제분야에서의 지나친 대중의존도를 탈피하여야 할 것이다. 전략적 갈등 상황에서 중국이 한국에 대해 사용할 수 있는 가장 큰 정책적 수단인 결국 경제적 영역에서 나올 것이기 때문이다. 물론 중국으로서는 전략적 갈등 상황에서 한국을 회유하기 위해서 더 강력한 경제적 인센티브를 제공하려고 할 수도 있다. 이와 같은 기회를 일부러 거부할 필요는 없겠지만, 그 결과가 대중 경제의존도 심화로 이어진다면 이는 양날의 검이 될 수밖에 없다. 특히 미중 간 전략적 갈등 상황에서 안보든 경제든 일방에 대한 의존도 심화는 위험한 결과를 초래할 가능성을 높인다.

외교안보 영역과 경제분야에서의 갈등이 다소 다른 측면이 있다는 점에도 주목할 필요가 있다. 예컨대 과거 문제가 되었던 사드의 경우 도입 여부를 둘러싼 양자 택일적 사안이지만, 화웨이 장비 사용 문제는 완전배제부터 일부 허용까지 다양한 선택이 가능하다.¹⁷³⁾ 즉, 경제분야에서의 갈등 해결은 여러 가지 선택이 가능할 수 있기 때문에 상대적으로 피해가 적은 선택지를 찾을 수 있다. 더 나아가 영합게임(zero sum game)의 성격이 강한 외교안보 분야와 달리 경제분야에서는 비영합게임(non zero sum game) 혹은 윈윈게임의 결과를 이끌어 낼 수도 있다. 물론 전략적 갈등 상황에서는 경제분야 이슈가 독자적으로 존재하기 보다는 외교안보 이슈와 연계될 가능성이 높아질 것이다. 이런 경우에는 앞서 언급한 경제분야의 특성이 퇴색할 수밖에 없을 것이다.

전략적 갈등 상황에는 남·북·중 간 전략적 교류에 대해 관심을 가질 필요가 있다. 예컨대 중국의 일대일로와 한국의 신북방정책을

173) 유현정, “화웨이 문제가 사드 문제와 다른 세가지 성격,” 『이슈브리프』, 통권 132호 (2019).

연계하는 것에 관심을 가질 필요가 있다. 아시아 대륙과의 육상 연계가 가져오는 경제적 효과는 결코 작지 않을 것이며, 대륙과의 에너지 및 교통망 연계는 한국정부 오랜 숙원사업 가운데 하나였다. 따라서 전략적 견지에서 아시아 내륙 지역에 대한 한국의 투자를 늘리고, 중국과의 협력체계를 구축하여 중장기적으로 북한과의 연계로 확장하는 구상을 구체화 할 필요가 있다. 중국에게 일대일로에 대한 한국의 참여와 공동투자는 동 정책에 대한 주변국의 의구심을 해소하기 위한 중요한 계기가 될 것이다.

반면 미국의 인도·태평양전략과 한국의 신남방정책이 교차하는 동남아시아와 인도는 이미 역동적으로 성장하는 지역으로 수익성 있는 경제교류가 가능한 지역이다. 특히 동남아는 중국의 영향력이 매우 큰 지역이자 미국과 중국 사이에서 경쟁이 매우 치열하게 전개될 가능성이 높은 지역이다. 이 지역 국가들의 경우 한국이 상대적 우위를 가지는 영역이 많기 때문에, 상호 이익을 낼 수 있는 분야에 집중한다면 한국이 일정한 리더십을 발휘할 수 있는 곳이기도 하다.

이처럼 경제 영역에서는 미국과 중국의 대전략과 한국의 전략을 접목한 활로를 모색할 수 있는 여지가 존재한다. 다만, 미중이 전략적 갈등 상황이라는 점을 고려한다면 미국과 중국 양자 사이에서 한국은 경제교류 등에 있어 분명한 원칙을 수립하여 이에 부합하도록 정책을 입안 추진하여야 할 것이다. 또한 단기적으로 피해가 발생하더라도 항상 이 원칙을 지킬 수 있어야 하며, 미국과 중국에게 이 원칙은 동일하게 적용해야 할 것이다. 그래야만 미중 전략적 갈등 상황에서 한국의 독자성과 입지를 일부라도 확보할 수 있을 것이다.

미중 전략적 갈등 상황에서 한국의 독자성을 인정받지 못할 경우, 미국과 중국 양측으로부터 한국은 어려운 선택을 요구받을 가능성이 높아진다. 우선 한국은 에너지와 자원에 있어 외부 의존도가 극

단적으로 높은 국가이다. 석유 등 한국의 주요 에너지 자원 수송로에서 미국과 중국의 갈등이 격화되면 한국으로서는 에너지 확보에 항상 긴장하지 않을 수 없다. 또한 현재의 대중 무역의존도가 유지된다면 중국의 선택으로부터 크게 영향을 받을 수밖에 없다.

반면 전략적 갈등 상황에서는 역설적으로 사회문화 분야의 역할이 중요해질 가능성이 있다. 미중 갈등은 과거 냉전시대 미소 갈등과 달리 갈등의 경계선이 분명하지 않고, 갈등과 협력이 교차하는 영역이 존재한다. 이는 양자관계가 전략적 갈등 상황이라고 하더라도 그렇다. 특히 사회문화 분야의 경우 비정치적 이슈의 성격이 강한 데다가 갈등을 완화시킬 수 있는 우회적 통로이기도 하다. 세계화 시대에 인적·문화적 교류는 이미 전면적으로 이루어지고 있으며, 이 추세를 급격하게 역전시키는 것은 불가능하다. 한중 간에는 역사·문화적 갈등의 소지가 존재하며, 영토 및 국경 등 매우 민감한 사안 등에 있어서도 쟁점이 완전 해소된 것이 아니다. 따라서 국민 감정과 연계될 경우 급격하게 문제가 확대될 소지가 있는 분야에서 갈등관리도 중요한 과제가 될 것이다.

또한 사회문화 분야의 교류는 다른 분야에 비해 상대적으로 민간의 역할이 두드러진다고 할 수 있다. 물론 경제나 사회문화 영역에서도 가장 많은 자원을 가진 행위자는 국가일 수밖에 없지만, 이슈가 너무나 광범위하고 교류의 수준도 다양하기 때문에 민간의 역할이 강조될 수밖에 없다. 한국은 한국이 가진 소프트파워를 적극적으로 활용하여, 미중의 주류 계층이 소비하는 고급문화로 받아들여 질 수 있도록 문화 콘텐츠를 개발할 필요가 있다. 또한 전략적 갈등 상황을 고려한다면 정치군사적 영역의 갈등이 경제나 사회문화 영역으로 치환되는 것을 최소화 할 수 있는 방안을 병행 모색해야 할 것이다. 이를 위해서는 경제사회 분야 교류의 폭과 지리적 범위, 이슈

의 다양성 등을 크게 제고할 필요가 있다.

또한 미중 간 전략적 갈등의 성격상 이러한 상황이 심화되면 안보와 경제, 사회문화 등 여러 영역이 연계될 가능성이 커진다. 따라서 미중 간의 갈등의 대리전이 한반도를 통해 구현될 수도 있다. 예컨대 최근 북한이 한미 연합군사훈련과 한국의 F-35 스텔스 전투기 도입 등을 비난하면서 동시에 미국이 대만에 F-16V 전투기는 판매한 것과 중거리순항미사일 시험발사 등을 싸잡아 비난한 바 있다.¹⁷⁴⁾ 이것은 북한과 중국의 공동이해관계를 반영한 것으로 이해될 수 있으며, 북한 스스로 미중의 대리전을 자처하는 결과로 이어질 수 있다.

따라서 미중 전략적 갈등 시 우선은 남북관계가 악화되지 않도록 관리하는 것이 매우 중요한 과제가 될 것이다. 다음으로는 남북관계의 악화가 미중관계의 문제로 치환되지 않거나 그 영향이 최소화될 수 있도록 관리할 수 있어야 할 것이다.

미중이 전략적 갈등을 보이는 상황에서 남북관계까지 나빠지거나 군사적 긴장이 높아지면 한반도 상황은 견잡을 수 없이 악화될 우려가 있다. 특히 남북관계의 특성상 이 문제가 미중 갈등으로 치환될 경우 한국의 정책적 자율성이 크게 제약될 수밖에 없다. 예컨대 2010년 천안함 침몰 사건 이후 미국 항공모함의 서해 진입문제가 쟁점으로 부각되었던 사례가 대표적이다. 당시 미국 항공모함의 서해 훈련을 처음 요청한 것은 한국이었지만, 정작 이 문제가 미중 간 쟁점으로 전환되자 훈련 시기조정 등에 대한 한국정부의 입장은 무시되고 미중의 정책적 판단이 더 중요하게 작용하였다.¹⁷⁵⁾ 미국과 중국 모두 한반도 문제를 바라볼 때, 그 자체로 인식하기보다는

174) “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2019.8.22.

175) 김종대, 『시크릿파일 서해전쟁』 (서울: 메디치, 2015), pp. 251~270.

상대방과의 관계 속에서 한반도 문제를 해석하는 경향이 강하다. 특히 양국관계가 전략적 갈등 상황이라면 이러한 경향은 더욱 강화될 것이다.

미중 간 전략적 갈등 상황에서 남북관계의 발전을 이루어내는 것은 매우 힘든 과제가 될 수밖에 없다. 북한의 선택이 중요할 것이기 때문에 더욱 그렇다. 따라서 북한의 이해관계와 수요를 반영한 남북관계 발전 전략이 요구된다. 물론 북한의 수요를 반영한다는 것이 북한의 요구를 무조건 수용해야 한다는 의미는 아니다. 다만 남북관계의 관리를 위해서는 초기에는 사업의 성공가능성, 이후 단계에서는 지속가능성 등이 중요하다는 점도 기억해야 할 것이다. 과거 남북 간 군사적 긴장이 매우 높았던 시기에 북한이 관심을 가졌던 것 가운데 하나는 전염성 질병의 북한내 유입에 대한 우려이다. 예컨대 2015년 북한의 SLBM시험 발사에 한국이 미사일 시험발사로 대응하면서 군사적 긴장이 높았던 국면에서 북한은 메르스(Middle East Respiratory Syndrome: MERS, 중동호흡기증후군) 관련 검역장비 지원을 요청한 바 있다. 그 이전에도 2014년에는 에볼라 바이러스 관련 열 감지 카메라 지원 요청, 2009년 신종플루 관련 지원요청이 있었다.¹⁷⁶⁾ 즉, 자신들의 보건의료체계가 열악한 사실을 북한도 인지하고 있는 상황에서 외부로부터 전염성 질병이 유입되는 것에 대해 북한이 위협을 느끼는 것은 어찌면 매우 당연한 일이라고 할 수 있다. 물론 이것은 매우 작은 사례에 불과하지만, 남북관계가 전반적으로 경색되어 있다고 하더라도 북한의 수요를 고려하면 관계 개선을 위한 돌파구를 마련할 수 있다는 것은 분명해 보인다. 이와 같은 소규모 교류가 미중관계의 구조적 요인과 남북관계의 상황적 변

176) 최용환, “경계를 넘나드는 자연·과학·기술,” 신한대학교 탈분단경계문화연구원 편, 『경계에서 분단을 다시보다』 (서울: 울력, 2018), pp. 247~248.

수를 모두 극복할 수 있는 결정적 요인이 되기는 매우 어려울 것이다. 하지만 나쁜 조건에서도 교류와 협력을 끈을 유지하여 가능한 최선의 상황관리를 위한 노력은 필요하다.

전략적 갈등 상황에서 남북관계의 관리를 위해서는 국제기구나 국제비정부기구(INGOs), 북한과 우호적인 제3국을 활용하는 방안 등을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 지금까지는 남북관계 상황이 나쁠 때는 제3의 중재자를 통한 우회적 교류 방안을 모색하다가, 남북관계가 좋아지면 우회 통로를 완전히 포기하고 남북 간 직접사업에 집중하는 패턴이 유지되어 왔다. 그러다보니 남북관계가 다시 악화된 이후에는 다시 부랴부랴 제3국 혹은 국제기구를 통한 우회적 방안을 또 다시 찾는 작업을 반복할 수밖에 없었다. 하지만 남북관계에는 부침이 반복되어왔고 앞으로도 한동안 그럴 것이라고 충분히 예상할 수 있다. 특히 미중이 전략적 갈등 시 이 문제는 더욱 심각해질 가능성도 있다. 따라서 남북 간 직접 교류 방식 이외에 우회 루트를 통한 다양한 교류 방식을 고민하고 상시적으로 이를 유지할 수 있어야 할 것이다. 물론 국제기구나 국제비정부기구, 혹은 제3국을 통한 우회적 교류는 비용대비 효과가 낮고, 시간도 많이 소요되는 등 단점이 많은 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 전략적 갈등 등 외부 조건이 매우 좋지 않은 상황에서 남북교류의 지속성을 확보하기 위해서는 다양한 방안들을 겹겹이 마련할 필요성이 있다.

(3) 남북관계·통일 분야

미중 간 전략적 갈등은 남북관계의 발전이나 통일 논의의 진전과 관련하여 상황적 장애요인이 될 것이다. 왜냐하면 전략적 갈등이 동아시아와 한반도에서의 신냉전 구도로 이어질 가능성이 높기 때문이다. 이러한 상황에서 남북관계에서도 대립이 이어진다면 남북관

계 발전을 기대하기는 매우 어렵게 될 것이다.

전략적 갈등 상황에서 중국이 북중관계 강화에 나선다면, 대북제재의 실질적 효과는 크게 감소할 수밖에 없다. 중국은 북한과 직접 국경을 접하고 있으며, 북한 대외교역의 대부분을 차지하는 국가이기 때문이다. 대북제재의 실질적 효과가 사라지면 제재를 통한 대북 압박은 별다른 효력을 발휘할 수 없을 것이다. 이런 상황에서 북한이 적극적으로 핵문제 해결에 나설 가능성은 낮아질 것이며, 한국과 미국의 대북정책 레버리지는 약화될 수밖에 없다. 한미의 대북 레버리지가 약화된 상태에서 북핵 문제가 심각해지거나 북한의 도발이 이어지면 중국역할론이 힘을 받게 될 것이다. 중국으로서는 적극적으로 중국역할론을 주장하기보다는 한미 등 주변국이 중국역할론에 기댈 수밖에 없는 상황을 기대하거나 암묵적으로 조성할 가능성이 있다. 따라서 제재에 집착하기보다는 북한과의 전략적 교류에 관심을 가질 필요도 있다.

물론 북한이 핵과 미사일 개발과 관련하여 진전된 조치를 취하지 않는다면, 최소한 현재 수준의 대북제재 수위는 유지될 것이다. 그럼에도 불구하고 중국이 제재의 우회로를 열어 준다면 제재의 효과는 크게 감소할 수밖에 없다. 그렇다고 해서 한국정부가 주도적으로 제재 완화·해소를 요구할 수는 없을 것이다. 따라서 북한과의 전략적 교류를 위해서는 정부보다 비정부주체의 역할이 중요하다. NGO나 종교단체, 지자체 등은 상대적으로 정치적 변수로부터 자유로우며 교류와 관련하여 융통성이 매우 큰 특징을 가진다. 전략적 갈등 상황에서는 비정부주체의 이러한 특성이 장점으로 작용할 것이다.

이처럼 비정부주체를 활용한 우회적이고 전략적인 남북관계 관리가 가능하기 위해서는 이른바 ‘건강한 남북교류 생태계’가 필수적이다. 건강한 남북교류 생태계란 국가 등 외부와의 연계나 지원 없이

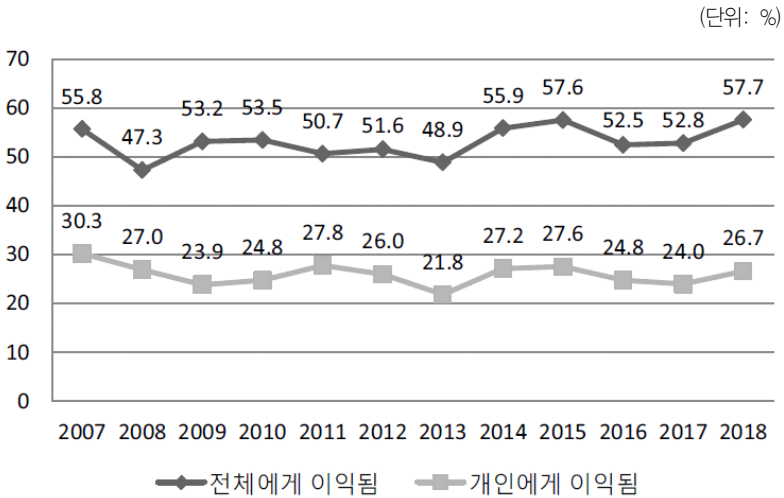
독자적으로 남북교류를 추진할 수 있는 체계가 비정부주체들 간에 만들어져 있는 상태를 의미한다. 하지만 남북관계와 관련된 비정부주체의 현실은 매우 열악한 것이 현실이다. 모두가 그런 것은 아니지만 대부분의 대북지원 NGO들의 재정력은 매우 열악하며, 다른 비정부주체들의 경우에도 대북정보에 어둡거나, 사업경험이 부족한 경우가 많다. 이들이 독자성과 자율성을 가지고 지속적으로 사업을 추진할 수 있는 환경을 조성해야 할 것이다. 정치적 변수로부터 상대적으로 자유로운 비정부주체들의 유연성을 활용할 수 있는 건강한 남북교류 생태계를 만들어내지 못한다면 미중 간 전략적 갈등 상황에서 한국의 정책적 선택지는 크게 감소할 것이기 때문이다.

미중 간 전략적 갈등이 동아시아와 한반도에서 냉전적 갈등 구조 강화로 이어지면 남북 간 통일논의를 활성화하거나 이른 진전시키는 것은 매우 어려운 과제가 될 수밖에 없다. 우선은 국내적 차원에서 통일에 대한 관심을 유지하고, 건강한 남북교류 생태계를 만들어내는 일에 관심을 가질 필요가 있다. 미중 간 복합적 관계에서도 통일 문제에 대한 동력은 한반도 내부에서 나올 수밖에 없었지만, 전략적 갈등 상황에서는 한반도 내부의 동력 자체를 잃지 않도록 관리하는 것이 중요하다. 만약 한반도 특히 한국 내부에서 통일문제에 대한 동력을 상실한다면 이 부문에서의 진전은 전혀 기대할 수 없게 될 것이다.

한국 국민들의 통일의식 감소에 대해서는 여러가지 해석이 가능하지만, 통일의 편익이 구체적으로 자신에게 어떤 도움이 되는지 인식하지 못하는 것도 중요한 이유의 하나이다. 아래 <그림 IV-3>에서 볼 수 있는 것처럼 통일이 국가 등 전체에게 이익이 될 것이라는 인식과 자신을 포함한 개인에게 이익이 될 것이라는 인식 간에서 항상 20%p 이상의 격차가 존재하고 있다. 미중 간 전략적 갈등 상황에

서 이러한 인식을 교정하는 것은 결코 쉽지 않은 과제가 될 것이다. 하지만 전략적 갈등 상황에서 내부에서의 동력까지 상실한다면 상황은 더욱 나빠질 수밖에 없다. 따라서 국내적으로 통일 이슈에 대한 동력이 유지될 수 있도록 분석하고 대응할 필요가 있다.

〈그림 IV-3〉 통일 편익에 대한 기대감: 전체와 개인



자료: 정동준 외, 『2018 통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2019), p. 48.

남북관계 차원에서는 앞서 검토한 바와 같이 초기에는 사업의 성사가능성에 집중하여 북한의 수요를 반영한 사업을 추진하고, 중장기적으로는 사업의 지속가능성에 초점을 맞추어 다양한 협력 루트를 개발·유지할 필요가 있다. 더 나아가 사업간 연계를 통한 시너지나 사업의 효과성과 확장성 등에 대해 어느 때보다 세심하고 종합적인 고려가 있어야 할 것이다.

〈표 IV-9〉 미중 전략적 갈등 시 대북·통일전략 목표 달성을 위한 분야별 과제

구분		내용
정책 추진 환경		<ul style="list-style-type: none"> • 미중 갈등의 대리전 전개 • 미국의 양자동맹 강화를 통한 대중국균제 • 중국은 북중관계 강화를 통해 한미동맹 이완 시도 • 한반도 평화체제 구축 과정에서 미중으로부터 양자택일 강요 가능성
분야별 추진 과제	외교안보 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 한미관계와 한중관계 관리를 통한 미중 양국의 대리전 탈피 • 한미동맹 강화에 따른 외교안보적 대가 확보 필요 • 독자적 국방력과 안보태세 구비 • 한반도 이외의 제3지역에서 한국의 외교안보적 위상 확보 • 특정 이슈(비핵화 등) 중심의 다자안보협력 추진
	경제사회 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌 표준경쟁 선제적 대처 • 미중에 대한 의존도 감소 • 미국 인도·태평양전략과 한국의 신남방정책 연계
	대북통일 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 국제기구를 활용한 남북관계 발전 방안 모색 • 비정부주체를 활용한 우회적이고 전략적인 남북관계 관리 • 통일논의 활성화가 어려운 상황에서 내부동력 유지에 방점

자료: 연구진 작성

다. 미중 제도적 협력 시

미중관계가 협력이 불가능한 갈등과 경쟁 상황에만 놓이지 않을 수 있다. 이들 간에 공통의 이익이 존재하고 이를 추구하는 과정이 제도화될 수 있기 때문이다. 이 같은 제도적 협력이 가능하기 위한 현실적 가정은 첫째, 중국이 일정 정도 미국의 리더십을 인정하는 것이다. 즉 현실적으로 존재하는 미국의 상대적 우위를 인정하면서 그 속에서 중국의 국익과의 조화를 추구하는 것이다. 이러한 가정이 가능한 것은 앞으로도 한동안 미국의 우위가 역전되는 상황을 가정하기 힘들 뿐만 아니라, 중국이 주도하는 새로운 질서의 실체도 불분명하기 때문이다. 둘째, 중국이 미국의 리더십을 어느 정도 인정

한다면 그것은 미국이 주도하는 자유주의 국제질서를 수용하는 것을 말한다. 다만 중국이 이를 수용하기 위해서는 미국이 주도하되 미국 독단적이 아닌 제도적 틀 속에서 국제규범이 만들어지는 구조여야 할 것이다.

이런 상황에서는 동아시아와 한반도에서 미국이 주도하는 질서의 기본틀에 대해 중국이 적극적으로 변화를 시도하지 않을 것이다. 따라서 외교안보는 물론이고 경제사회 등 다양한 분야에서 미중 간 협력이 이루어지는 상황이라고 볼 수 있다. 다만 미중의 이익과 남북한 특히 한국의 이익이 반드시 일치하는지는 사안에 따라 다를 수 있다. 예컨대 한반도 비핵화에 대해서는 미중이 협력할 가능성이 높지만, 남북통일 문제에 대해서도 이들이 반드시 동의한다고 볼 수는 없기 때문이다.

미중 간 전략적 갈등 상황이 한국의 외교적·정책적 자율성을 제약한다면, 제도적 협력 상황은 상대적으로 그 여지를 크게 할 수 있는 양호한 조건이라고 할 수 있다. 따라서 한국이 대북 통일정책을 추진함에 있어 제도적 협력 상황이 유리하다고 볼 수 있으나, 그것이 절대적으로 그리고 항상 우리에게 유리한 것은 아니다. 앞서 간략히 살펴본 바와 같이 미중 간 제도적 협력이 이루어진다고 하더라도 남북한과 이들의 이해관계가 다를 수 있는 개연성은 언제나 존재하는 것이 현실이다. 더 나아가 미중의 제도적 협력이 한국의 이해관계에 정면으로 반대되는 방향으로 전개될 가능성도 있다고 보아야 할 것이다.

〈표 IV-10〉 미중 제도적 협력 시 한국의 대북·통일전략 추진 환경 SWOT 분석

내부 환경 요인	강점(Strengths)	약점(Weaknesses)
	<p>[외교/안보/군사 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 미중 간 협력 및 한중 간 전략적 동반자 관계 형성으로 동북아와 세계의 평화 분위기 조성 • 미중 간 안보 협력 및 新질서 확립 • 미중 간 우호적 관계는 북한으로 하여금 비핵화 협상과 군사적 도발에 대한 억제력 증대 <p>[경제 통상/사회 문화 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 미중 간 자유무역주의 재확립으로 국제 무역 및 다자 경제협력 확대 	<p>[외교/안보/군사 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 미중 제도적 협력 강화로 대북 압박이 강화될 경우, 자칫 북한의 우발적 도발 가능성 존재 • 대북정책 및 한반도 문제 관련 한국의 지정학적 가치 감소 <p>[경제 통상/사회 문화 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 미중 간 협력 분위기 조성으로 한반도 비핵화와 평화 정착 과정에서 한국의 '촉진자' 역할 약화 가능성 • 미중 양측으로부터의 통상 압력의 우려 존재
외부 환경 요인	기회(Opportunities)	위협(Threats)
	<p>[외교/안보/군사 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 미중 간의 협력 분위기 조성으로 한반도 문제 해결에 대한 관심 고조와 평화적 분위기 형성 • 미중 간 우호적 협력관계로 중국은 북한을 '전략적 자산' 보다 '전략적 부담'으로 인식할 가능성이 높아짐 <p>[경제 통상/사회 문화 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 미중 간 국제 경제·무역 체제의 협력 분위기 조성으로 세계경제의 안정적 성장세 예상 • 북미관계 개선과 비핵화 협상 진전 등으로 남북 교류 협력의 활성화 • 북중, 한중, 남·북·중에 이어 북·러, 한·러, 남·북·러 등 초국경 교류협력의 확대 	<p>[외교/안보/군사 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 안보분야에서 과도한 대미 의존도 <p>[경제 통상/사회 문화 분야]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 미국과 중국의 對한국 통상 압력 강화 가능성 • 일본의 견제와 압박 지속 가능성

주: SWOT 분석은 본 연구에 참여한 전체 연구진을 포함하여 국내외 전문가 등 총20여 명을 대상으로 진행

자료: 연구진 작성

(1) 외교안보 분야

미중 간 제도적 협력은 한국을 비롯한 동북아 국가들에게는 가장 바람직한 시나리오라고 할 수 있다. 특히 한반도에서는 냉전적 대립 구도가 약화되고 새로운 질서를 수립할 수 있는 양호한 환경이 조성될 가능성이 높아질 것이다. 예컨대 북핵 문제 해결에 대해서 미국과 중국이 협력할 수 있으며 이는 북핵 문제의 진전에 도움이 될 수 있을 것이다. 또한 미중 간 협력적 분위기 속에서는 한국의 외교적 자율성이 확대될 수 있으며, 북한의 긍정적 선택을 유도할 수 있다면 한반도의 냉전질서를 대체할 새로운 국제질서 수립으로 나아갈 수도 있을 것이다.

제도적 협력 하에서는 중국에 대한 북한의 전략적 가치가 상대적으로 감소할 가능성이 크다. 자신의 전략적 가치가 감소한 상황에서 북한이 개혁개방의 길을 선택할지, 아니면 흡수통일을 경계하여 더 대결적인 길을 선택할지는 알 수 없다. 하지만 한국으로서는 한반도에서의 주도권을 행사하는 가운데 북한이 개혁개방과 남북협력의 길을 선택할 수 있는 상황을 조성할 필요가 있다. 물론 미중 간 제도적 협력 상황이라면 북한이 한반도와 동북아 질서를 위협하는 도발적 선택을 하는 것은 쉽지 않을 것이다.

우선은 북핵 문제의 해결과 한반도 평화체제의 병행 진전이라는 한반도 평화프로세스를 본격적으로 추진해야 할 것이다. 이를 위해서는 미중이 새롭게 만들어내는 국제질서 제도와 한반도 평화프로세스 간 공감대를 만들어 낼 수 있는지 여부가 중요할 것이다. 즉, 한반도 평화프로세스 추진의 결과 만들어질 한반도의 새로운 질서가 미중 간 제도적 협력과 긍정적으로 결합될 수 있다는 확신을 만들어내야 한다. 이를 기초로 한반도 평화프로세스에 대한 미국과 중국의 동의와 협력을 이끌어내야 한다.

미중 간 제도적 협력시 한반도와 동북아에는 다자적 협력질서가 다양하게 시도될 가능성이 높다. 지금까지 아시아에서 시도되었던 다양한 안보체제 구상이 성공하지 못했던 것은 미국과 중국이라는 핵심 행위자들이 참여하지 않아서 유명무실해졌거나, 미중 이견으로 인해 효율적이고 효과적인 기구를 구성할 수 없었기 때문이다. 물론 이외에도 역내 국가들 간의 공동이익의 창출이나 외부 위협에 대한 공동의 인식이 부족했던 점도 지역 내 안보협력체가 발전하지 못한 이유들이라고 할 수 있을 것이다.

하지만 미국과 중국이 제도적 협력에 나선다면 다자안보는 물론이고 경제, 사회 등 다양한 영역에서의 다자협력구상이 적극적으로 추진될 것이다. 다만 시각을 한반도 주변에 한정하여 살펴보자면, 미중 간 제도적 협력이 이루어진다고 해서 한·중·일 3국 간에 남아 있는 역사·영토·문화적 갈등이 자연적으로 해소되는 것은 아니라는 점에 주목할 필요도 있다. 특히 한일문제는 국민감정 혹은 민족정서와도 연관되어 있어, 일본의 전향적인 태도 전환이 없다면 향후에도 한동안 문제를 안고갈 수밖에 없다. 그런 의미에서 여러 가지 다자협력 구상이 실효성을 확보하기 위해서는 한·중·일 등 역내 국가들 간에 남아있는 갈등 요소들을 제거하는 데에도 지속적으로 관심을 가질 필요가 있다.

미중 간 제도적 협력이 이루어지는 상황에서는 한국 외교의 정책적 자율성도 어느 정도는 확보될 여지가 커진다. 따라서 한국으로서 는 한미동맹 일변도의 정책에서 벗어나, 글로벌 중견국가로서 책임과 의무를 다하는 모습을 보여줄 필요도 있다. 또한 한국 외교의 지평과 차원을 확대·다양화 할 필요가 있다. 이를 위해서는 큰 틀에서 미중이 만들어내는 글로벌 제도를 수용하되, 한국이 추구하는 대외적 가치·원칙·목표 등을 분명히 제시함으로써 한국만의 독자성과

자율성을 확고하게 할 필요가 있다. 이러한 과정에서 한국이 국제사회로부터 존중받는 국가로 발전할 수 있다면 한국이 주도하는 한반도 평화프로세스 역시 보다 탄력을 받을 수 있을 것이다.

미중 간 제도적 협력이 강화되면 전반적으로 한반도와 그 주변에 평화적 분위기가 확산될 것으로 예상할 수 있다. 하지만 그것이 안보위협을 소멸을 의미하는 것은 아니다. 미중 제도적 협력이 이루어지더라도 그것이 미국이나 중국의 국제 공공재 제공 등을 의미하는 것은 아닐 가능성이 높다. 예컨대 세계경찰로서 미국의 역할 등이 다시 부활되기는 쉽지 않을 것이다. 따라서 자국의 안보에 대한 일차적 책임은 개별 국가들이 부담해야 할 것이며, 한국 역시 예외는 아닐 것이다. 특히 한반도 평화프로세스 등이 추진되면서 남북관계에 커다란 변화가 발생한다면 한국으로서는 새로운 안보인식과 대비태세를 수립하여야 할 것이다. 그것이 반드시 군비축소로 이어질 수 있을지는 매우 불투명하다. 다만 대규모의 지상군 중심 군사력 구성 등 과거의 대비태세가 새로운 위협에 대응하는 새로운 체제로 변화해야 하는 것은 분명해 보인다.

지정학적 변수 이외에 사이버나 우주공간 등 기술 발전에 따라 새롭게 주목해야 하는 안보영역에 대한 관심도 필요하다. 4차 산업혁명 등 기술의 발전과 사회의 변화에 따른 새로운 안보환경 변화에 대한 대응은 미중관계의 시나리오와 무관하게 지속되어야 하겠지만, 미중 간 제도적 협력시에는 새로운 안보영역에 대한 다자적 협력 레짐이 만들어질 가능성이 더 높기 때문에 각별한 관심을 가질 필요가 있을 것이다. 이외에 환경, 테러, 질병, 재해·재난 등 비전통 안보 영역에서의 다자적 협력질서도 훨씬 더 강화될 것이다.

미중 간 제도적 협력이 이루어지는 게임의 규칙과 한반도 평화프로세스 간 공감대를 확보할 수 있다면 비핵화와 평화체제 추진이 탄

력을 받을 수 있을 것이다. 우선 북한의 핵폐기에 대해서는 미국과 중국은 물론이고 국제사회의 동의와 지지를 얻어내기 어렵지 않을 것이다. 특히 미중이 제도적 협력관계일 경우에 이와 관련된 논의와 정책 추진 조건은 어떤 시나리오에서보다 양호하다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 비핵화의 결과이자 상응조치로서 평화체제 수립도 탄력을 받을 가능성이 있다. 한미동맹과 주한미군의 성격변화 등에 대해서도 미국이나 중국이 유연한 입장을 보일 가능성이 높다. 그렇다면 정전협정의 평화협정 대체 등 정전체제의 평화체제 전환을 위한 정책 추진이 보다 용이할 것이다.

한반도 평화프로세스의 시작이자 핵심은 결국 북한의 핵폐기일 수밖에 없다. 핵폐기의 범위에 대한 논쟁은 2019년 현재에도 진행중이지만, 최소한 핵무기 및 핵투발수단, 그리고 이것을 개발하기 위한 각종 프로그램은 폐기되어야 할 것이다. 물론 이 과정에서 불가역성을 확보하기 위해 평화적 용도의 핵이용 자체를 제한해야 한다는 주장도 있지만, 북한이 핵폐기 과정에서 미국과 국제사회의 신뢰를 얼마나 얻을 수 있는지에 따라 평화적 핵이용 권리는 허용될 가능성도 있다. 이를 위해서 북한은 NPT에 복귀하고 IAEA의 사찰과 감시를 허용해야 할 것이다.

남·북·미·중 4국 간 평화협정 이외에 북미수교, 북일수교 등을 통해 한반도에 남아있는 냉전적 대립 구도를 극복하고 새로운 평화체제를 수립할 수 있는 국제적 제도를 발전시켜야 할 것이다. 국내적으로는 유엔사, 군사정전위원회 등 정전체제의 구성물들을 새로운 기구로 대체하는 작업을 진행해야 할 것이다. 이것은 한국 독자적으로 가능한 것이 아니라 한미 간 협의 등 국제적 협력과 공조가 필수적이다. 또한 이 문제는 평화협정 체결과도 관련이 있기 때문에 남북한은 물론 미중과의 협의와 협력이 이루어져야 한다.¹⁷⁷⁾

이외에도 남북 간에는 군사적 긴장완화와 군비통제, 갈등해결을 위한 제도의 발전 등이 중요한 과제가 될 것이다. 군사적 긴장완화는 상호 신뢰를 어떻게 구축하는지와 관련된 문제이며, 군비통제 역시 신뢰구축에서부터 시작될 수밖에 없다. 한반도에서 남북한이 보유하고 있는 과도한 군비는 분명히 축소되어야 할 필요가 있지만 미래 안보위협에 대응하기 위한 적절한 수준의 군비가 필요한 것도 사실이다. 이 적절한 수준에 대해 남북이 합의할 수 있는지, 그리고 이것을 국제사회가 동의할 수 있는지 등에 따라 군비통제의 결과에 대한 만족도는 다를 수 있다. 여기에서 그 문제를 구체적으로 다룰 수는 없지만, 남북관계의 현실을 고려할 때 남북의 군비는 방어에는 충분하지만 기습공격은 어려운 수준으로 감축되거나 통제될 필요가 있다. 일본 등 주변국을 위협할 수 있는 중거리미사일은 물론이고 남북 간에 치명적 위협이 되는 무기체계의 감축 등도 논의될 필요가 있을 것이다.

또한 한반도 평화프로세스 추진의 결과 만들어질 한반도 평화체제는 동북아 안보 상황과 밀접하게 연관될 수밖에 없다. 그런 의미에서 미중 간 제도적 협력 상황에서 동북아에서의 다자안보체제 구성에 관심을 가질 필요가 있다. 미중이 제도적으로 협력한다면 그동안 실효성을 가질 수 없었거나 구상 자체가 어려웠던 동북아 다자안보구상도 현실화될 가능성이 있다. 물론 구체적 형태가 어떤 모습일지는 알 수 없지만, 남북한과 미국, 중국이 모두 참여하는 다자안보협력체가 구성될 수 있다면 과거 동아시아에 구성되었던 어떤 안보기구보다 실질적인 역할을 담당할 수 있을 것이다. 한반도 평화프로세스의 추진과 함께 동북아 다자안보체제에 관심을 가져야하는 이

177) 이수형·최용환, “평화지향의 안보체제 구축 전략,” 『INSS 전략보고』, 통권 3호 (2018), pp. 12~14 참고.

유는 한반도 평화체제의 수립이 기존의 냉전질서를 폐기하고 새로운 질서를 만들어가는 과정이기 때문이다. 즉, 한반도 문제 그 자체를 넘어 동북아 질서 전체가 안정적으로 유지될 수 있을 때 한반도 평화체제의 안정성도 확보될 수 있을 것이다.

(2) 경제사회 분야

미중 간 제도적 협력이 이루어진다는 것은 기본적으로 자유주의 국제질서의 틀이 유지된다는 것을 의미할 것이다. 따라서 자유무역의 확대, 다자 경제협력의 확대 추세가 강화될 것이다. 북한의 선택에 따라서 신북방정책 등이 빠르게 탄력을 받을 가능성이 높다. 미중 간 복합적 관계나 전략적 갈등 상황에서 신북방정책은 한편으로 대륙과의 연계를 지향하는 비전이자, 다른 한편으로는 북한의 변화를 유도하기 위한 전략으로서의 가치를 가졌다. 하지만 제도적 협력 상황에서 신북방정책은 대륙과의 육상 연계를 위한 본격적인 프로젝트로서 주목을 받게 될 것이다. 예컨대 중앙아시아 및 유럽 국가들까지 연계된 동북아철도공동체 구상 등은 제도적 협력 상황에서 더욱 탄력을 받게 될 것이다. 이외에도 에너지, 물류, 교통 등과 관련된 다자협력체들이 다양하게 시도될 것이다.

제도적 협력 시 중국의 일대일로와 미국의 인도·태평양전략은 서로를 견제하는 지전략적(geo-strategic) 프로젝트라기보다는 상호 보완성과 시너지를 모색하는 연계 프로젝트로 변화될 수도 있을 것이다. 이런 상황이야말로 한국정부가 구상하는 신북방 및 신남방 정책을 본격화할 수 있는 조건이라고 할 수 있을 것이다. 다만 이러한 한국 국가 대전략이 탄력을 받기 위해서는 교류하는 상대방과의 공동의 이익을 창출할 수 있는지 여부가 매우 중요하다. 과거 한국은 1997년 외환위기를 겪으면서 대 아세안 외교의 확대를 국가정책으

로 제시한 바 있다. 하지만 당시의 남방정책은 지나치게 한국의 경제적 이익의 관점에서 접근한 나머지 지속가능성을 확보하지 못했다. 뿐만 아니라 과거 한국의 아세안 정책은 정치적·정책적 비전이 부족한 가운데 주변 4강 외교의 부차적인 대상으로 취급되어왔던 것이 사실이다.¹⁷⁸⁾ 하지만 신남방정책의 주요 대상 지역인 아세안만 하더라도 무역, 투자, 인적교류 등 각 분야에서 주변 4강에 못지않은 비중을 이미 보이고 있다.¹⁷⁹⁾ 따라서 신북방정책이든 신남방정책이든 새롭게 교류를 맺거나 확대하는 국가들과의 협력에 있어서는 공동의 이익 관점에서 접근하려는 노력이 필요하고, 특히 이들과의 협력은 경제적 차원을 넘어 정치적·정책적 비전을 수반해야 할 것이다.

미중 간 제도적 협력 시에는 외교안보적 갈등이 줄어들고 경제적 교류의 확대가 명확한 추세로 나타날 것이다. 그런데 경제적 교류는 경제적 경쟁의 측면을 동시에 가지고 있기 때문에, 한국과 같은 중진국들의 경우 더 치열한 경쟁에 노출될 우려도 있다. 따라서 한국으로서는 경제적인 영역에 있어서도 다자협력체제를 주도하거나 창출하려는 노력을 배가할 필요가 있다. 동아시아 국가들 간 사회문화 분야의 협력과 교류는 제도적 협력 상황에서 더욱 확대·심화될 것이다. 한국은 한류 등 소프트파워의 잠재력을 극대화할 수 있는 계기를 적극적으로 마련해야 할 것이다. 가능하다면 경제협력과 사회문화 교류를 연계하여 시너지를 극대화하는 방안을 마련할 필요가 있다.

178) 최원기, “신남방정책의 성과와 향후 외교적 과제,” 『IFANS 주요국제문제 분석』, 2019-12 (2019.5.23), p. 5.

179) 이재현, “신남방정책이 아세안에서 성공하려면?,” 『아산정책연구원 Issue Brief』, 2018-4 (2018), p. 4.

(3) 남북관계·통일 분야

미중 간 제도적 협력이 이루어진다고 하더라도 그 결과가 항상 남북관계와 통일문제에 긍정적일 것이라고 기대하기는 어렵다. 왜냐하면 미중과 남북의 이해관계에 차이가 존재하기 때문이다. 예컨대 미국과 중국이 제도적으로 협력하여 한반도의 분단상태를 인정하기로 할 가능성이 없다고 할 수 있을까? 실제로 미중이 제도적 협력을 한다고 하더라도 한반도의 현상을 일부러 변경시킬 유인은 그다지 크지 않을 것이다. 물론 미중관계의 모든 시나리오에서 한반도에서의 남북관계 발전과 통일 부문 진전을 위해서는 남북한의 주도적 역할이 중요하다. 다만 남북관계 및 통일분야 상황 진전과 관련된 상황적 조건들이 어떻게 다른가의 차이만 존재한다고 볼 수도 있다.

한반도 평화프로세스가 탄력을 받는다면 남북관계의 발전 역시 빠르게 진전될 것이다. 미중 간 제도적 협력 상황에서 남북관계 발전은 전면적이고 전략적으로 추진되는 것이 바람직하다. 남북 간 협력의 수준을 끌어올리고 그 성과와 파급효과가 큰 사업을 선정하고 전략적인 투자와 협력이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 앞서 살펴보았던 것처럼 변화된 현실에 부합하는 새로운 경협방식, 국제협력 체계, 한국의 역할 등에 대한 종합적이고 포괄적인 전략이 마련되어야 할 것이다.

남북관계의 발전에 유리한 환경이 조성되었다고 하더라도 문제가 없는 것은 아니다. 예컨대 전면적 남북교류와 대북투자가 이루어지면 재정적 측면에서 한국이 이 모든 것을 감당하지 못할 수도 있다. 발전을 위한 기본 인프라 수준이 열악하고, 실제 주요 협력 상대국이 남한과의 격차도 심각한 상황에서 한국이 모든 비용을 부담하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않을 것이다. 따라서 국제기구나 제3국의 참여가 불가피할 수밖에 없는데, 이에 대한 체계적

대비가 필요할 것이다.

남북한 주민들의 교류가 확대되는 것에 대한 대비도 필요하다. 우선은 경제협력 등을 위한 제도적 기반이 마련되어야 하며, 남북 교류 확대의 결과 따라올 수밖에 없는 갈등 해결 기제를 발전시켜야 할 것이다. 특히 남북 간 제도의 상이성이 큰 상황에서 공통의 협력과 갈등 해결기제를 발전시키는 것은 매우 중요하지만 그만큼 어려운 작업이 될 것이다.

또한 남북 간에 실질적인 경제력 격차가 존재하는 상황에서의 교류협력 확대가 부정적 파급효과를 가져올 수 있음을 기억해야 할 것이다. 이 문제는 한국 사회의 포용력과도 관련이 있는데, 한국사회가 경제적 약자 혹은 사회적 소수자에 대해 얼마나 차별과 편견 없이 대할 수 있는지의 문제이다. 이 문제가 해결되지 않는다면 남북 교류의 확대가 남북한 주민들 간의 거리를 오히려 확대하는 부정적 결과로 귀결될 가능성도 있다. 실제 문화적 차이가 큰 집단들이 접촉하는 경우 문화적 충격이 발생하여 이질감이 커지는 사례는 얼마든지 발견할 수 있다. 따라서 한민족이라는 막연한 동질감에 기대기보다는 서로의 차이를 인정하면서 조화롭게 지낼 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다.

남북관계의 발전을 통해 북한이 비핵화와 개혁개방의 길을 선택한다면, 대북제재의 완화와 남북협력의 제도화 등 다양한 성과를 도출해 낼 수 있을 것이다. 물론 앞서 살펴본 바와 같이 미중과 우리의 이해관계가 다를 가능성은 언제나 존재하는 것이 사실이다. 따라서 남북관계 발전과 통일 논의의 진전 그리고 그 결과가 미중의 이해관계에 부합한다는 점을 끊임없이 설득하고 이해 시켜야 할 것이다. 이를 위해서 가장 중요한 것은 결국 북한의 선택인데, 북한의 긍정적 선택을 적극적으로 이끌어 낼 수 있는지 여부가 중요하게 될 것이다.

어쨌든 북한이 비핵화 및 개혁개방의 길을 선택한다면 한반도 경제구상을 비롯한 다양한 남북관계 발전 구상들은 크게 탄력을 받을 수 있을 것이다. 제도적 협력 상황에서 남북관계 발전이 이루어지면 한반도 특히 북한 지역에는 개발 수요가 크게 증가할 것이다. 문제는 이것을 한국이 전부 감당하기 어려울 가능성이 있다는 점이다. 혹은, 북한의 입장에서 최선의 외부투자자가 한국이 아니라 중국이나 러시아, 혹은 일본이 될 수도 있다. 미중 간 제도적 협력 시 이들이 자신들에게 이익이 되는 분야의 주요 투자자가 되려고 할 가능성도 있다. 이런 경우에 국제적 역할분담은 어떻게 이루어져야 하는지, 한국은 어떤 부문에서의 어떤 역할에 집중하는 것이 바람직한지 등에 대한 사전 검토가 이루어져야 할 것이다.

제도적 협력 상황에서는 남북한의 선택만큼이나 미국과 중국의 이익과 영향력이 한반도 통일문제를 좌우할 가능성이 크다. 미국과 중국은 제도적 협력 상황에서도 한반도 통일문제에 그다지 적극성을 보이지 않을 수 있다는 점에서 통일이 주변국의 이해에 부합하는 것이라는 비전을 제시하고 주변국을 설득할 필요가 있다. 특히 한반도 문제에 있어서 남북한이 주도권을 가지는 것은 매우 당연한 것이며 주변에서 우리의 선택을 강요할 수는 없다는 입장을 견지해야 할 것이다. 또한 주권국가로서 남북한의 선택을 주변국들이 존중할 수 있도록, 남북한의 통일이 주변국에 위협이 아니라 도움이 될 것이라는 점을 설득할 수도 있어야 한다. 특히 한반도와 접경하고 있는 중국에는 통일한국이 적대적이 않을 뿐만 아니라 호의적이고 긍정적이라는 인식을 심어줄 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

한국은 남북 간 협력의 경험을 축적하고 남북관계를 제도화함으로써 끊임없이 통합을 강화하는 전략을 구사할 필요가 있다. 즉 사실상의 통일을 추구하면서 남북관계를 제도화하고 이를 국제사회로

부터 인정받을 수 있어야 할 것이다.

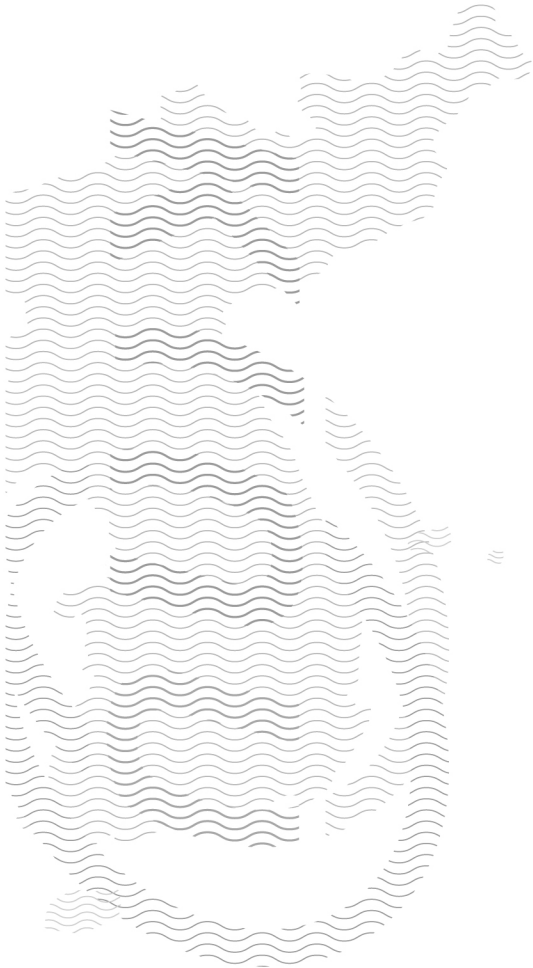
평화적 통일은 남북한 주민들의 자발적 공존의 의지에 기반하지 않으면 달성이 불가능한 과제이다. 그렇다면 북한 주민들이 기꺼이 남한과의 공존을 선택할 수 있는 환경을 조성하는 데 지속적으로 관심을 가져야 할 것이다. 동시에 이 모든 노력에도 불구하고 외부에서 북한의 선택을 강요할 수 있는 방법은 없다는 점을 인식할 필요도 있다. 따라서 통일의 최종적 형태에 대해 관심을 가지기 보다는 각 단계에서 남북한의 통합이 심화되는 것을 통일의 과정으로 이해하는 과정으로서의 통일 개념을 받아들일 필요도 있을 것이다.

〈표 IV-11〉 미중 제도적 협력 시 대북·통일전략 목표 달성을 위한 분야별 과제

구분		내용
정책 추진 환경		<ul style="list-style-type: none"> • 미중 공동이익 추구의 제도화 • 중국이 미국의 리더십을 인정하고 미국이 중국을 포용하는 상황 • 한반도문제에 대한 미중의 사안별 협력: 비핵화는 협력, 통일문제에 대해서는 비협조적일 가능성 • 미중의 한국 패싱 가능성
분야별 추진 과제	외교안보 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도문제에 대한 주도권 행사 • 다자안보협력 적극 참여 • 한중일 3국 협력의 역사적, 문화적 장애요인 해소 노력 • 글로벌 중견국가 네트워크 주도 • 신안보이슈(사이버 안보, 우주공간, 초국경질병 등) 협력
	경제사회 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 자유무역 및 다자 경제협력 확대 추세에 적극 대응 • 신북방정책을 통한 '동북아철도공동체' 구상 선도 • 다자 경제협력과 사회문화 교류 연계
	대북통일 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 남북경협 관련하여 새로운 방식과 국제협력 유도 전략 마련 • 남북한 주민교류 확대 대비 • 북한지역 개발 수요 대비 전략 • 미중의 한반도 통일에 대한 부정적 인식 전환 노력

자료: 연구진 작성

V. 한국의 ‘전략적 자율성’ 확대 방안



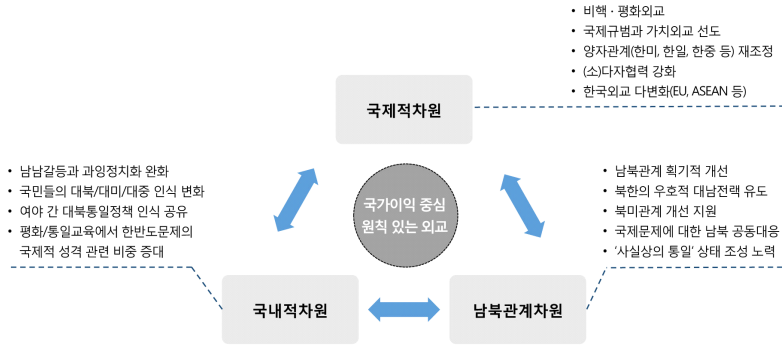
미중 간 전략적 경쟁과 갈등을 포함하여 현재 동아시아 차원에서 나타나고 있는 역내 주요 국가 간 갈등은 단순히 상호 신뢰 상실에 따른 것이라기보다는 국제체제 변화와 새로운 지역 질서에 적응하기 위한 각국의 중장기 국가 대전략에서 기인하고 있다고 보는 것이 타당하다. 비록 미국과 일본의 국가목표와 대중국 봉쇄라는 전략이 같고, 이에 대한 반작용으로 중국과 러시아가 전략적 제휴와 협력을 강화하는 현상이 두드러지고 있지만, 한국과 북한의 국가이익과 전략목표가 이들과는 다른 모습을 보이는 것도 사실이다. 이러한 이유로 인해 과거와 같은 ‘북·중·러 vs 한·미·일’의 진영 대립이 더욱 심화될 가능성은 높지 않다. 특히 분단국가인 한국의 국가이익과 정책목표를 고려할 경우, 한국이 중국을 봉쇄하는 미·일에 적극적으로 가담하는 외교안보정책을 구상한다는 것은 상상하기 어렵고 또한 합리적 사고의 결과라고 보기 어려울 것이다.

결국 향후 5~10년 미중 간 전략적 경쟁이 심화될 가능성이 높은 상황에서 이를 극복하고 미중관계를 ‘활용’하기 위해서는 우리의 외교적 자율성 확대를 통해 전략적 선택 공간을 확대하기 위한 노력이 절실하다. 즉, 미래 미중관계의 전개에 따라 우리에게 가해질 수 있는 구조적이고 수동적인 제약에서 벗어나 우리의 국가이익과 우선순위에 기반하여 미중관계의 변화를 좀 더 적극적으로 ‘활용’할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 특히 미래 미중관계가 다양한 시나리오별로 가변적일 가능성이 높고 이는 곧 우리의 대북·통일전략 목표 실현에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다는 점에서, 한국의 ‘전략적 자율성’을 확대하는 것이 중요하다.

아래에서는 미중 간 전략적 경쟁과 갈등이 한국에 미칠 부정적 영향을 최소화하고 우리의 ‘전략적 자율성’을 확대할 수 있는 방안을 크게 4가지 차원으로 구분하여 제시한다. 첫째, 한국의 국가정체성

에 기반하여 우리의 국가이익을 규정하고 우선순위를 설정하여 우리의 외교원칙을 일관되게 적용해야 한다. 둘째, 국제적 차원에서는 한미동맹의 진화와 한중 전략적 협력동반자관계의 내실화 및 소다자협력 활성화 등을 도모해야 한다. 셋째, 남북관계(한반도) 차원에서는 남북관계의 획기적 개선과 북한의 우호적 대남전략 유도 및 이를 기반으로 하여 국제문제에 대한 남북 공동대응을 확보하는 것 등이 필요하다. 넷째, 국내적 차원에서는 대북·통일전략 추진과정에서 나타날 수 있는 과잉정치화를 완화할 필요성이 있다. 이상과 같은 4가지 차원의 정책방안의 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈그림 V-1〉 한국의 ‘전략적 자율성’ 확대 방안



자료: 연구진 작성

1. 국가이익의 우선순위 설정 및 정책 추진체계 정비

미중 간 전략적 경쟁과 갈등이 장기화될 가능성이 높은 상황에서, 한국의 입장에서는 단기간에 일시적으로 발생하는 미중 경쟁과 갈등 사안에 일희일비하기 보다는, 우리의 국가이익에 기반한 우선순위를 설정하여 ‘중장기 종합로드맵’을 마련하고, 대외정책 및 대북·통일전략 추진 체계를 정비하여 이를 정책에 일관되게 적용해야 한다.

먼저, 국가이익은 중장기적 관점에서 우선순위가 설정되어야 지속성이 확보된다. 오늘날 민주주의 제도가 널리 확산되면서 국가마다 정권 교체가 빈번히 일어나고 그에 따라 정책 기조가 자주 바뀌는 현상과 관련이 있다. 즉, 중장기적으로 전 세계 차원에서 호환될 수 있는 가치와 목표-평화, 자유무역, 민주주의, 번영, 인권 등-가 개별 국가의 정책에 중장기적으로 반영되어 실현되기보다는, 해당국 정권의 성향에 맞추어 신속하게 대응해야 하는 정책 목표를 설정하고 이를 실천해야 하는 괴리현상이 나타나고 있다.¹⁸⁰⁾

미국 트럼프 행정부의 ‘미국 우선주의’와 중국 시진핑 정부의 ‘중국특색 대국외교’를 비롯하여 일본의 아베 및 보수우익 정치집단, 러시아의 푸틴, 북한의 김정은 정권 등 한반도를 둘러싼 주요 정치 지도자들의 강성(strongman) 이미지와 행보는 국가 간 긴장과 갈등의 골을 더욱 심화시키는 데 일조하고 있다. 이처럼 글로벌 차원에서 나타나는 ‘뉴노멀’ 현상과 국가중심주의의 폐해가 한국의 대외정책과 대북·통일전략에 미치는 부정적 영향을 최소화하고 한국의 전략적 자율성을 확보하기 위해서는 국가이익의 우선순위 설정과 중장기 로드맵 마련이 필수적이다.

180) 민병원, “한국의 국가이익 수립 시 고려사항,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.8.30.).

다음으로 한국의 국가정체성에 대한 고려 역시 지속가능한 국가 이익 우선순위 설정에 가장 중요한 요인이다. 한국이 현재 그리고 미래에 지향하는 국제적 위상과 지위, 그리고 국가정체성을 어떻게 인식, 판단하느냐에 따라 설정되는 국가이익과 국익의 우선순위가 달라질 것이기 때문이다.¹⁸¹⁾ 이를 위해서는 한국이 처한 지리적·역사적·문화적 환경뿐만 아니라, 새롭게 나타나고 지정학적·지경학적 요인에 대한 종합적인 검토와 분석이 필요하다.

이러한 차원에서 최근 정부가 강조하고 있는 우리가 만들고 싶은 ‘새로운 한반도’ 논의는 매우 중요한 의미를 갖는다. 2019년 8월 15일 제74주년 광복절 경축식 경축사에서 문재인 대통령은 ‘아무도 흔들 수 없는 나라’, 우리가 만들고 싶은 ‘새로운 한반도’를 위한 세 가지 목표-경제강국, 교량국가, 평화경제-를 제시했다.¹⁸²⁾ 첫째, ‘분단국가’라는 우리의 국가정체성은 ‘코리아 디스카운트’라는 분단 비용으로 이어졌고, 이를 해결하기 위해 ‘평화로 번영을 이루는 평화경제를 구축하고 통일로 광복을 완성’이라는 국가이익이자 국가 목표를 설정하기에 이르렀다. 둘째, 한국이 오랫동안 유지해 온 ‘대외의존적 경제구조’는 글로벌 차원의 경제침체에 매우 민감하게 반응하게 되고 개별 국가들의 통상압력에도 매우 취약한 결과로 이어졌다. 이는 곧 문재인 대통령이 제74주년 광복절 경축사에서 “책임 있는 경제강국으로 자유무역의 질서를 지키고 동아시아의 평등한 협력을 이끌어낸다”는 소위 ‘평화경제’를 강조하는 이유이기도 하

181) 이동률, “한국의 국가이익 수립 시 고려사항,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.8.30.), 국립외교원 김태환 교수 역시 “외교, 특히 공공외교와 국제협력은 우리의 국가/민족 정체성을 국제사회와 소통함으로써 국가이익을 증진시키는 행위”라는 점을 강조한다. 유종일·김태환·김이교, “혁신적 포용국가와 글로벌 협력을 위한 GKF 출범취지와 비전,” 글로벌 코리아 포럼(GKF) 출범 기념 세미나 발표문 (2019.10.2.) 참고.

182) “경축사 핵심은 경제강국·교량국가·평화경제,” 『경향신문』, 2019.8.15., <http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201908152128005&code=910203> (검색일: 2019.9.19.).

다.¹⁸³⁾ 셋째, 한국이 해양세력과 대륙세력에 끼여 있는 ‘중간국가’로서의 국가정체성은 우리의 ‘전략적 자율성’을 제약하고 강대국의 정책에 수동적으로 반응하게 되는 지정학적 취약성을 드러냈다. 따라서 한국의 국가이익과 국가목표를 고려함에 있어서 우리가 지닌 지정학적 약점을 극복하고 그것은 장점으로 살릴 수 있는 방안으로서 ‘대륙과 해양을 아우르며 평화와 번영을 선도하는 교량 국가’ 논의는 매우 중요한 의미를 가진다.¹⁸⁴⁾

이상의 논의에 기반하여, 한국의 국가정체성에 기반하여 정부 교체 여부와 상관없이 중장기적으로 지속가능한 국가이익 및 그 우선순위를 설정하고 이를 원칙있고 일관되게 적용해야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 정책방안이 필요하다.

첫째, 최근 한반도를 포함한 동북아 정세의 급변 추세를 반영하여 한국의 국가이익을 본격적으로 논의할 수 있는 공식적인 기구를 국회 내에 설치해야 한다. 정부가 제시하는 대내외 정책이 지속적인 생명력을 유지하고 나름의 성과를 거두기 위해서는 한국의 국가적 위상과 국가정체성에 기반하여 대내외적 정책 환경에 대한 평가와 분석을 통한 정책방안 수립이 필수적이다. 하지만, 그 이전에 우리의 국가정책에 관여하는 모든 행위주체들(행정부, 국회, 사법부, 시민사회 등)이 참여하는 범국민적인 여론수렴의 기회도 동시에 마련되어야 한다. 그래야만 국가이익의 우선순위를 설정하는 데 있어서 단순히 집권 여당의 정책 성향 혹은 ‘정권이익’에 귀속되지 않고, 중

183) 위의 글.

184) 문 대통령은 2019년 10월 24일 스페인 국왕 방한을 계기로 서울에서 열린 ‘한-스페인 비즈니스 포럼’에 참석하여 “대륙과 해양을 잇는 교량국가로서의 스페인은 한국이 꿈꾸는 모습”이라고 밝히고, “한국 역시 반도국가라는 지정학적 강점을 살려 대륙과 해양을 잇고, 그 힘으로 평화와 번영을 이루고자 한다.”는 점을 강조했다. “文 대통령 ‘韓, 스페인같은 교량국가 꿈꿔…평화·번영 이룰 것,’” 『연합뉴스』, 2019.10.24., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191024059951001?input=1195m>> (검색일: 2019.10.27.).

장기적으로 지속가능한 우리의 국가이익 및 그 우선순위를 설정할 수 있기 때문이다. 특히 우리는 대북·통일정책과 관련하여 여야 간 협의를 통해 ‘한민족공동체통일방안’이라는 결과물을 창출한 경험이 있다는 점에서,¹⁸⁵⁾ 장기적이고 종합적이며 보편타당한 국가이익 수립을 위해서는 국민의 대표인 여야 간 협의를 통한 결과물 도출이 매우 중요하다. 따라서 본 연구는 대한민국 국회 내에 ‘국가이익특별위원회’(가칭) 혹은 외교통일위원회 산하 소위원회 형태의 ‘국가이익소위원회’(가칭)를 설치할 것을 제안한다.

둘째, 우리의 국가이익과 그 우선순위를 설정하고 이를 일관되게 적용하기 위해서는 통일·외교안보 정책 추진 체계를 정비해야 한다. 2018년 이후 한반도 정세의 대전환이 남북정상회담, 북미정상회담, 북중정상회담 등과 같이 남·북·미·중 간 교차 양자 정상회담을 중심으로 이루어졌다. 이는 곧 한반도의 평화와 안정에 결정적인 이해관계를 갖고 있는 남북한과 미국, 중국의 정상들이 비핵화를 포함한 이른바 근본문제를 논의함으로써 역사적인 계기를 창출했다는 점에서 성과라고 할 수 있다. 하지만 국가정상들 간의 논의가 중심이 되면서 관련 정책을 실무적으로 관장하는 정부 부처의 역할이 잘 드러나지 않는다는 전문가들의 우려가 대두된 것도 사실이다.

물론 문재인 정부 출범 이후 한반도와 동북아지역에서 나타난 급격한 정세변화 과정에서 남북정상회담을 추진하고 북미 협상을 촉진하는 과정에서 청와대와 유관부처의 정보 장악 및 적극적인 역할

185) ‘한민족공동체통일방안’의 주역으로 알려진 이홍구 전 국무총리는 2019년 9월 9일 통일부와 통일연구원이 주최한 ‘한민족공동체통일방안’ 30주년 기념 학술회의(주제: 한민족공동체통일방안: 30주년 의의와 과제)에서 “역사가 변하고 있고, 세상이 변하고 있다는 모든 국민의 공통된 인식이 확실했기 때문에 그 결과로 통일방안이 나온 것”이라며, “30년 전 국회의원들도 이런 통일방안을 만들었는데, 지금 국회에서도 같이 상의해서 해나갈 수 있다고 생각한다”고 강조했다. “한민족공동체통일방안 30돌…‘민주주의에 대한 자신감 줬다.’” 『연합뉴스』, 2019.9.9., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190909128700504?input=1195m>> (검색일: 2019.10.1.).

수행이 불가피한 선택일 수 있지만, 통일부와 외교부 등 정부 실무 부처의 독자성이 잘 드러나지 않는 현상이 장기화될 경우에는 정부가 추진하는 정책에 대한 전문가 그룹뿐만 아니라 국민적인 지지와 동의를 얻기가 쉽지 않다. 그동안 청와대 국가안보실 중심의 대북 정책 추진은 과도한 중앙집권적 행위로 인식될 가능성이 있다는 점에서 이에 대한 재고가 필요하다. 특히 문재인 정부 출범 이후 다양한 형태의 대북정책(신남방정책, 신북방정책, 동북아플러스책임공동체, 한반도신경제구상 등)이 제시되었으나 이와 관련된 위원회는 대통령 직속 북방경제협력위원회, 대통령 직속 정책기획위원회 산하 신남방정책특별위원회 및 평화번영분과, 통일부 한반도 신경제지도 태스크포스(TF) 등으로 개별적으로 가동되고 있음으로 인해 이를 전체적으로 조정·조율할 수 있는 기능이 작동하고 있는가에 대한 우려가 있는 것도 사실이다.

따라서 단기적으로는 통일·외교·안보 정책 추진 체계 정비 등을 통해 통일부와 외교부, 국방부, 국가정보원이 나름의 독자성을 갖고 실무적인 수준에서 담당 정책을 추진하게 하고, 청와대 국가안보실이 통일·외교·안보 정책 전반을 조정하는 등과 같은 일정한 역할 분담이 필요하다. 중기적으로는 현재 해당 부처의 수요에 의해 설치되어 있는 다양한 위원회를 재편함과 동시에, 청와대와 유관부처 간 정책 협력과 소통을 통해 대북·통일정책 관련 조정 기능이 활성화되어야 한다. 그래야만 정부가 추진하는 정책들이 초당적이고 국민적 지지를 받을 수 있고 지속가능성을 담보할 수 있다.

2. 국제적 차원: 비핵·평화외교와 양자·소다자 협력 강화

가. 비핵·평화 외교와 가치외교

향후 미중 간 전략적 경쟁이 더욱 심화될 가능성이 높은 상황에서 우리의 대북·통일전략 목표를 실현하고 한국의 전략적 자율성을 확대하기 위해 국제적 차원에서 가장 우선시되어야 하는 것은 바로 ‘비핵·평화 외교’를 적극 추진하는 것이다. 미래 미중관계가 어떤 방식으로 전개되는가와 상관없이 한국의 외교안보분야 핵심과제는 한반도 평화일 수밖에 없다. 역대 정부에서도 진보정부든 보수정부든 상관없이 공통적으로 강조되는 것이 바로 한반도의 평화와 번영이다. 문재인 정부 출범 이후에는 전임정부와 다르게 ‘평화 우선’ 정책기조가 강조되었고, 2018년 한반도에서도 전개되기 시작한 비핵·평화 국면 역시 현재까지 유효하게 작동되고 있다. 비록 남북 간에 정치·군사적 긴장이 여전히 유지되고 북핵 문제 해결이 더디게 진행되고 있지만 이러한 상황은 역설적으로 한반도에서의 비핵·평화 프로세스의 중요성을 더욱 절감하게 하고 있다.

현재의 한반도와 동북아 정세는 미중 복합적 관계와 가장 유사한 상황이지만, ‘평화’의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 따라서 한국의 입장에서는 ‘비핵화 vs 체제안전보장’을 둘러싼 북미협상의 동력을 이어나가고, 협상이 진행되는 과도기의 평화적 관리 및 상황 악화 방지에 우선적 관심을 가져야 할 것이다. 2019년 2월 하노이 제2차 북미정상회담과 동년 10월 스웨덴에서의 북미 실무접촉에서 비록 ‘실질적인 성과’를 거두지 못한 것으로 나타났지만, 북미 간 상호신뢰와 이해가 여전히 부족하다는 점에서 한국의 중재자 혹은 촉진자 역할을 찾는 노력을 계속해야 할 것이다. 미중관계가 전략적 갈등 상황으로 전개되는 경우라 할지라도

미중 두 강대국 관계가 한반도에 미치는 부정적 영향을 최소화하는 것이 중요하다는 점에서 우리의 ‘비핵·평화외교’ 추진의 필요성은 더욱 높아질 것이다.

또한 국제규범과 가치외교를 선도하는 것 역시 한국의 전략적 자율성 확대를 위해 매우 중요하다. 물론 미·중·일·러 등 한반도 주변의 모든 국가들이 ‘강한 국가’를 지향하고 있는 상황에서, 한국만 ‘연성 국가’를 지향하는 것이 맞는가에 대한 의문을 제기할 수 있다. 하지만 한국이 처한 지정학·지경학적 전략환경과 우리의 층위별·분야별 국가이익 등을 종합할 때, 한국은 결국 비핵, 평화, 공동번영, 국제규범, 개방성, 포용, 통합 등과 같이 국제사회에서 보편적으로 통용될 수 있는 공동가치를 추구해야 할 것이다. 특히 미래 미국과 중국의 국력차이가 더 좁혀지고 미국의 지역적·글로벌 차원에서의 지도력과 영향력이 약화될 가능성에 대비할 필요가 있다.

점차 치열해질 미중 간 전략적 경쟁 과정에서 자연스럽게 부상할 가치관과 문화적 충돌을 전망한다면 한국은 인권 및 자유 민주주의, 그리고 자유 시장경제체제를 보편적 가치로서 정체성을 확립하고 서구의 정치적 체제를 유지하면서도 동시에 동아시아의 고유한 전통 문화의 정신을 강조하는 ‘가치 외교’를 선도할 필요가 있다. 이를 통해 미중 양국 모두와 정치적, 사회·문화적 교류가 가능하도록 한국의 전략적 위치(position)를 잡아나가야 한다.

2018년 11월 미 의회의 ‘2018 위구르족 인권 정책법’에 대한 초당적 발의, 2019년 3월 말부터 시작된 홍콩의 대규모 시위, 2020년 1월로 예정된 대만의 총통선거 등과 연계하여 미국은 중국에 대해 인권 및 민주주의 개선 요구를 증대할 가능성이 존재한다. 또한 신장 위구르 자치구의 인권 문제가 티베트까지 확대될 가능성도 존재하는 것이 사실이다.

미중 간 전략적 경쟁 구도에서 트럼프 행정부의 중국공산당 리더십에 대한 직접적 압박 혹은 국제기구를 통한 간접적 압박의 증가가 전망된다. 이러한 전망이 현실화 될 경우, 한국의 입장에서는 인권과 민주주의, 그리고 시장경제체제에 대한 미국과 국제사회의 보편적 가치에 대한 분명한 지지와 협력의 확대가 우선 필요하다. 하지만 이 과정에서 한중 간 경제 협력 및 사회·문화 교류 관계의 냉각, 나아가 남북 간 경제 협력 및 사회·문화 교류의 후퇴도 발생할 가능성이 존재한다. 따라서 한국은 선제적으로 동아시아의 고유한 전통문화와 가치관이 서구와 다르다는 점을 강조하여 국제사회의 보편적 가치에 대한 확고한 지지 입장을 보이면서도 미중 간 가치관과 문화 충돌에서 한국의 공간을 확보하는 것이 필요해 보인다.

결국, 한국의 입장에서는 자유주의 국제질서 및 다자주의의 퇴조 가능성에 대비하여 국제적 규범과 룰의 확립, 국제사회의 공동가치를 지향하는 외교를 강화해야 한다.¹⁸⁶⁾ 트럼프의 미국 우선주의는 전후 수립된 규칙기반의 국제질서 및 자유주의 국제질서의 약화를 의미한다는 점에서 미래 미국과 중국의 국력차이가 더 좁혀지고 미국의 지역적·글로벌 차원에서의 지도력과 영향력이 약화될 가능성에 대비할 필요가 있다. 이 과정에서 한국과 비슷한 고민을 하고 있는 국가들이 가치와 규범, 룰과 표준을 세우려는 중견국 네트워크, 소다자주의로 연대하는 것이 효과적인 대응책이다.¹⁸⁷⁾ 중견국으로서 좋은 어젠다와 명분을 선점하는 생각의 리더십(thought leadership), 주창외교(advocacy diplomacy) 등을 적극 활용하여, 뜻을 같이 하는(like-minded) 국가들과의 연대를 통해 규범, 인프라, 개발 등 분야 등 한국이 잘 할 수 있는 분야에 외교안보 역량을 집중해야 한다.

186) “막으른 美-中 경제전쟁,” 『미래한국』, 2018.3.28.

187) 이상현, “트럼프 행정부의 국가안보전략(NSS): 국제정세 및 한반도에 대한 함의,” 『국가전략』, vol. 24, no. 2 (2018), pp. 31~66 참고.

나. 양자·소다자 협력 강화

(1) 한미동맹 업그레이드¹⁸⁸⁾

한미동맹은 오랫동안 한반도의 평화와 안정에 많은 기여를 해왔다. 다만 한미동맹은 그동안 한국에게 ‘변수’가 아니라 ‘상수’로 작용해 왔는데, 이러한 경직성은 동시에 한국외교의 선택지를 매우 좁히는 결과를 초래하기도 했다.¹⁸⁹⁾ 특히 2008년 한반도 평화프로세스 진행과정에서 한미동맹은 그 자체로서 남북관계 개선에 혁신적인 역할을 수행했지만, 이 과정에서 미국 내에서 한미동맹에 대한 인식은 과거에 비해 덜 우호적인 것도 사실이다.

많은 전문가들은 한미동맹이 과거에 비해서 상대적으로 약화되고 있다고 평가하는데 그 이유로는 크게 4가지를 들 수 있다. 첫째, 한미동맹에 대한 트럼프의 비즈니스적 접근과 같은 ‘트럼프 변수’가 가장 중요한 요인이다. 즉, 미국 트럼프 행정부 등장 이후 소위 ‘가치동맹’과 ‘전략 동맹’은 약화되고 오히려 동맹을 돈으로 계산하는 새로운 패러다임이 제시되고 있다.¹⁹⁰⁾ 실제로, 트럼프 대통령은 2019년 8월 26일 G7 정상회의 장소에서 개최한 아베 신조 일본 총리와의 미일 정상회담 직전 기자들에게 “한미 연합훈련은 완전한 돈 낭비(a total waste of money)”라고 주장한 바 있고,¹⁹¹⁾ 동년 8월 10일에도 “한미연합훈련은 터무니없고 돈이 많이 든다(ridiculous and

188) 아래 내용은 본 연구과제 진행과정에서 ‘한미동맹과 한중관계의 조화’를 주제로 개최한 세 차례(2019.9.23., 26.30.)의 전문가 자문회의에서 논의된 다양한 의견을 참고하여 연구목적에 부합하는 내용을 중심으로 재작성했다.

189) 민병원, “한미동맹과 한중관계 평가와 전망,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.9.23.).

190) 구갑우, “한미동맹과 한중관계 평가와 전망,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.9.23.).

191) “Trump calls S. Korea-US joint military drills ‘total waste of money,’” *The Korea Times*, August 26, 2019, <https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2019/08/205_274550.html> (Accessed September 9, 2019).

expensive)”고 비판하고 “연합훈련 소요 비용을 한국으로부터 돌려 받아야 한다”고 주장했다.¹⁹²⁾ 이러한 현상은 한미동맹과 미일동맹에서도 동시에 나타나고 있고, 대표적으로 미국의 동맹국에 대한 방위비분담금 인상 요구, 보호무역주의 기반하에 통상분야에 대한 압력 증대 등의 사례가 있다. 소위 ‘트럼프 변수’와 관련하여 미국 내 지식인과 언론을 포함한 전문가들의 한미동맹에 대한 인식은 좀 더 비판적이다. 즉, 이들은 트럼프의 비전통적이고 독선적이며 비체계적인 외교정책에 대해 불안과 우려를 갖고 있으며, 북핵 문제에 대해서도 비판적인 태도를 유지하고 있다. 특히 이들은 북한의 비핵화에 여전히 많은 의구심을 갖고 있으며, 트럼프가 이러한 문제에 제대로 대응하지도 못하면서 자신의 정치적 이해에 따라 북한 감정은과 너무 쉽게 협상을 해주고 있다는 인식을 가지고 있다.¹⁹³⁾

둘째, 미국 내에서는 한미동맹보다 남북관계를 우선시하는 한국정부의 접근방식에 대한 불만을 갖고 있는 것으로 보인다. 미국은 한국이 대북정책 추진과정에서 미국과 보조를 맞추지 않는다고 인식한다. 특히 미국은 한국정부가 국제사회의 대북제재의 철저한 이행에 동참하기를 꺼리는 대신 금강산관광 재개 및 개성공단 가동재개 등 남북관계 발전에만 치중한다고 비판한다. 즉, 트럼프 취임 이후 동맹 관계를 ‘거래적’ 시각에서 보는 미국 정부의 정책에 더하여 한국정부가 대북정책 추진과정에서 지나치게 ‘북한에 올인’하는 정책을 추진한다는 인식이 결합되어 한미동맹에 대한 우려가 커지고 있다.¹⁹⁴⁾

192) “Trump calls US-South Korea military exercises ‘ridiculous’, says he’ll meet with Kim Jong Un on denuclearization soon,” *The Hill*, August 10, 2019, <<https://thehill.com/homenews/administration/45693-trump-says-hell-meet-with-kim-jong-un-on-denuclearization-in-the-not>> (Accessed October 10, 2019).

193) 신성호, “한미동맹과 한중관계,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.9.30.).

194) 이상현, “한미동맹과 한중관계,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.9.30.); 조남훈, “한미동맹과 한중관계,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.9.26.).

셋째, 최근 미국 내에서 한미동맹에 대한 비판적인 인식이 늘어나고 있는 또 다른 이유는 바로 한미동맹에 대해 한국이 보다 큰 자율성을 가지려고 노력하고 독자적인 행동을 해 왔으며, 향후에도 그럴 것이라는 선입견이 있기 때문이기도 하다.¹⁹⁵⁾ 하지만 실제로는 최근 트럼프의 동맹정책에 대한 비판이 미국 내에서 더욱 강해졌고, 대표적으로 2018년 말 제임스 매티스 국방장관의 사퇴과정에서 잘 드러났다. 또한 현재 한미동맹의 어젠다 중에서 한미연합훈련 축소 및 취소, 방위비분담금 대폭 증액 등에 대해서 미국 내(정부 밖)에서는 대체적으로 비판적인 경향이 강하며, 이는 한미동맹을 약화시키는 정책으로 인식되고 있다.

넷째, 미국 내에서 한미관계에 대한 우려를 증폭시킨 결정적인 계기는 문재인정부의 한일 지소미아(GSOMIA) 종료 결정이라고 인식하고 있다. 청와대는 지소미아 문제에 대해 미국 정부에게 충분히 설명했고 양해를 구했다고 했지만, 지소미아 종료 결정 이후 미국무부 대변인은 한국정부의 결정이 한국 방어를 더 어렵게 하고 주한미군의 안전을 위협할 수 있다고 언급하는 등 미국은 여러 경로를 통해 일관되게 매우 우려스럽다는 반응을 보이고 있다.¹⁹⁶⁾ 한 전문가는 마크 에스퍼 미 국방장관이나 랜디 슈라이버 미 국방부 인도태평양 안보담당 차관보 등도 연이어 한국정부의 결정에 우려를 표시한 바 있는데, 이는 곧 미국의 동아시아 전략에서 한미동맹과 미일동맹을 연계한 한·미·일 안보협력 강화에 부정적 영향을 줄 것을 우려했기 때문이라는 점을 밝히고 있다.¹⁹⁷⁾ 이러한 이유로 인

195) 황지환, “한미동맹과 한중관계,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.9.26.).

196) 이상현, “지소미아 종료는 사실상 미국의 뺨 때린 것,” 『국민일보』, 2019.9.3.

197) 전문가에 따르면, 북대서양조약기구(NATO) 같은 다자안보체제가 없는 동아시아에서 한미동맹과 미일동맹을 연계함으로써 한·미·일 안보협력을 강화하고자 한 것은 미국의 오랜 숙원이었다. 한국과 일본은 동아시아에서 미국과 가치와 체도를 공유하는 두 핵심 동맹국이다. 지금도 미국은 미일동맹을 ‘주춧돌(cornerstone)’로, 한미

해 최근 한일 갈등에 따라 한·미·일 안보협력 구조가 불안정해지고 부정적 영향을 받고 있는 것과 관련하여 미국정부 입장에서는 일본의 ‘한국정부 원인론’에 암묵적인 동조를 하고 있는 것으로 보인다. 한미동맹에 비판적인 대부분의 미국 내 전문가들 역시 일본과의 이해관계 조화를 더 강조하고 있는데, 이는 한일관계에서도 한국이 일본에 대해 과도한 정책을 취하고 있는 것으로 평가하는 것으로 볼 수 있고, 한국발 요인으로 인한 한일관계 악화가 미국의 동아시아 동맹 정책 운용에도 부담이 되고 있다고 평가하고 있다.¹⁹⁸⁾ 예를 들어, 커트 캠벨(Kurt Campbell)은 트럼프가 한미 양국 사이의 긴밀한 협의 없이 일방적으로 주한미군 철수, 연합훈련 축소 및 폐기를 추진할 것을 우려하고 있으며, 한일 간의 긴장이 미국과의 정책 공조에 미치는 악영향을 우려하고 관계개선을 압박할 필요가 있음을 언급한 바 있다.¹⁹⁹⁾

최근 한미동맹에 대한 부정적 인식 이외에 긍정적 평가도 있다. 예를 들어, 미 의회는 초당파적 동맹에 대한 지지를 밝힌 바 있고, 스틸웰 차관보 역시 미 의회 증언에서 한미동맹의 중요성을 재확인하는 등 대외정책 결정그룹(foreign policy establishment) 내에서

동맹을 ‘린치핀(linchpin)’으로 부르며 중요시한다. 한미동맹과 미일동맹은 각자 제 기능을 충실히 다해왔지만 정작 한·미·일 삼국을 엮는 협력에서 한일관계는 항상 약한 고리로 간주돼왔다. 한일 양국 간에는 오랜 역사 문제 갈등이나 영유권 문제로 인해 특히 군사안보 분야의 협력이 진척되기 어려웠기 때문이다. 그런 가운데 북한의 핵과 미사일 위협이 고조되자 미국은 한일 지소미아 협정 체결을 희망했고, 그것이 이명박 정부 시기 우여곡절을 거쳐 박근혜 정부 들어 결실을 맺게 된 것이다. 그렇기 때문에 문재인 정부는 한일 지소미아 파기가 한일 양국 간 문제이고 한미관계와는 상관없다고 말하지만 미국은 한국이 한·미·일 안보 협력을 보이콧하겠다는 시그널로 받아들였을 가능성이 높다. 이상현, “한미동맹과 한중관계”, 통일연구원 자문회의 자료 (2019.9.30.).

198) 황지환, “한미동맹과 한중관계”, 통일연구원 자문회의 자료 (2019.9.26.).

199) Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China,” *Foreign Affairs*, September/October 2019, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-without-catastrophe>> (Accessed November 1, 2019).

는 여전히 미국의 대외정책에서 동맹의 중요성을 긍정적으로 보는 시각이 우세하다.²⁰⁰⁾ 미국의 학계 전문가들 역시 한편으로는 문재인 정부의 과감한 대북정책에 의구심을 가지면서도 다른 한편으로는 트럼프의 우발적, 충동적 정책에 의한 한반도 군사충돌 가능성을 잠재우고 북한문제를 안정적으로 관리하고 있는 문재인 정부에 대해 긍정적으로 평가하고 있다. 또한 이들은 트럼프가 요구하는 무리한 무역협상이나 방위비분담금 요구 등으로 인해 한미동맹이 위기에 처할 수도 있었으나 한국정부와 미국 관리들의 공통된 이해와 물밑 협조를 바탕으로 한미동맹이 여전히 잘 유지되고 있는 것에 대해서도 긍정적으로 평가하고 있다. 한국에 비교적 우호적인 전문가인 디트라니(Joseph DeTrani)는 향후 한미동맹은 계속 유지될 것이며 현재도 한미동맹 자체가 북미 협상 등에서 핵심적 역할을 하고 있다고 주장한 바 있다.²⁰¹⁾

이상과 같이 현재의 한·미·일 동맹 구조와 북한 핵문제에 대한 대응 및 한국의 국가역량 등을 종합적으로 고려할 때, 한미동맹과 한미관계에 대한 좀 더 융통성 있는 변화 혹은 업그레이드가 필요하며, 그 이유는 다음과 같다.²⁰²⁾ 첫째, 현재의 한미동맹은 미국의

200) "Statement of Assistant Secretary David R. Stilwell Bureau of East Asian and Pacific Affairs U.S. Department of State," *U.S. Senate Committee on Foreign Relations*, October 16, 2019, <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/101619_Stilwell_Testimony.pdf> (Accessed November 1, 2019).

201) 2019년 9월 5일 개최된 '2019 서울안보대화(SDD) 본회의'에서 조지프 디트라니(Joseph DeTrani) 미국 미주리주립대학교 교수는 "우리는 북한 핵 문제를 해결하는 마지막 단계에 서 있고, 싱가포르(북미)공동선언문을 준수하는 방향으로 가는 것이 가장 바람직하다"고 말하고, "우리가 앞으로 나가는 데 있어 문재인 대통령은 도널드 트럼프 미 대통령과 긴밀하게 협력해야 한다"고 강조했다. "北 핵동결 동의는 실수될 것...완전한 비핵화 목표로 협상해야," 『뉴스1』, 2019.9.5., <<http://news1.kr/articles/23713039>> (검색일: 2019.11.1.).

202) 아래 한미동맹과 한미관계의 국면 전환을 통한 업그레이드 방향은 세 차례(2019.9.23., 26., 30.)의 자문회의에서 논의된 내용을 취합한 것이며, 특히 민병원, "한미동맹과 한중관계 평가와 전망," 통일연구원 자문회의 자료(2019.9.23.) 참고.

대중국견제를 위한 사드 배치, 한·미·일 삼각동맹 구조 유지를 위한 지소미아, 그리고 한국의 방위비분담금 증액 등에서 미국이 수세적인 입장으로 밀리는 경향이 강화되고 있다. 이러한 변화로 인하여 한국측도 상대적으로 분담금 증가 및 일본과의 협력문제 등 여러 부담을 안고 있지만, 그에 비례하여 한국의 목소리를 키울 수 있는 여지가 커지고 있는 것이 사실이다.

둘째, 무엇보다도 ‘일본’의 위상이 한국전쟁 당시와 마찬가지로 한국의 안보에 절대 불가결한 상황이 아니라는 전제를 받아들일 경우, 한국이 반드시 미국의 대중국견제를 위한 ‘3각 구도’에 편입해야 할 이유가 줄어들고 있다. 만약 ‘한·미·일 안보협력’이라는 구조적 프레임이 미국이 진정으로 원하는 바라면, 이는 한국이 협상에서 유리한 입장에 놓일 수 있는 기회라고 할 수도 있다. 다시 말해 ‘한국을 제외한 미일동맹’ 구조만으로는 미국이 동아시아에서 중국을 견제하는 데 큰 부담을 안게 될 것이라는 점을 양국 협상에서 부각시킬 필요가 있다.

셋째, 한미동맹의 핵심축이라고 할 수 있는 ‘확장억지(extended deterrence)’전략은 오늘날 굳이 한반도에 미군이 주둔하지 않아도 된다는 논리를 강화하는 데 이용되어 왔다. 핵무기가 없는 한반도가 미국의 확장억지전략과 ‘인계철선’ 역할을 수행하는 주둔군(USFK)에 의해 안전을 보장받는 것이라면, 이 두 가지 요소가 떠맡고 있는 추가적인 기능은 미국의 대중국견제에 있다고 할 수 있다. 다시 말해, 과거에 비하여 주한미군의 존재는 ‘한국 방어’보다는 ‘대중 견제’에 더 큰 역할을 수행한다고 할 수 있는 것이다. 이러한 점이 한미동맹의 존재 가치를 과잉 평가하게 만드는 요소인데, 한국 입장에서는 이러한 점을 한미, 한·미·일 사이의 협상에서 강조할 필요가 있다. 이러한 주둔군 재평가 계획은 한반도 통일을 앞두고

외국의 간섭을 배제할 수 있는 사전 포석으로 활용할 수 있다는 점에서 의미를 지니고 있다.

결국 최근 한미동맹의 혼란 일정이나 방위비분담금, 지소미아 연장 등을 둘러싸고 불편한 기류가 나타나고 있는 한미관계에서 전통적인 냉전식 ‘우방’ 논리나 한국 중심의 사고방식을 전면에 내세울 경우 트럼프 행정부의 주목을 끌기는 어렵다고 할 수 있다. 무엇보다 트럼프 행정부가 지향하고 있는 ‘재선’이라는 실질적 관심사와 더불어 동맹국과의 대외적인 ‘명분’이라는 두 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있는 기회를 제공하는 것이 바람직하다. 이런 점에서 방위비 분담 협상이나 지소미아 관련 결정에서 유연한 입장을 견지하는 것이 바람직하다.

향후 우리의 대북·통일전략 추진과정에서 미국을 좀 더 적극적으로 ‘활용’하기 위해서는 첫째, ‘새로운 한반도’를 위해서는 한미동맹의 업그레이드가 불가피함을 설득할 필요가 있다. 이미 미국발 한미동맹의 조정은 시작되고 있는 바, 우리의 국가이익에 맞게 조정하는 방법을 고민해야 한다. 이러한 한미동맹의 조정 노력은 북한이 한반도 평화프로세스에서 이탈하지 않도록 하는 조치가 될 수도 있다. 또한 한미 FTA를 포함한 한미 경제관계의 공정성에 대한 요구도 필요하다. 자유무역이라는 가치에 대한 강조는 일본뿐만 아니라 보호주의의 선두에 있는 미국에게도 필요하다는 점을 적극 강조할 필요성이 있다.

둘째, 한미 간에 대북·통일전략의 ‘최종단계(end-state)’에 대한 명확한 합의를 이루는 것이 매우 중요하다. 궁극적인 정책 지향점이 한미 간에 다르다면 언젠가는 한미 양국의 정책이 분리되는 상황이 불가피하게 올 것이기 때문이다.

셋째, 미국 내에서 한국에 대해 우호적인 정책을 분석하여 이를

다시 미국에 확산하는 전략이 필요하다. 예를 들어, 최근 미국 내에서 지지가 확산되고 있는 ‘불완전 비핵화’와 같은 정책들을 어떻게 구체화하여 이행할 수 있을지 고민하는 것이 중요하며, 필요시 워싱턴 정가에서 영향력을 보유한 학자 그룹을 활용하여 그들의 의견을 통해 우리에게 우호적인 여론을 확산시키려는 노력이 필요하다.²⁰³⁾

넷째, 미국에게 한국은 일본과 다르다는 인식을 지속적으로 심어주는 것이 필요하다. 물론 이러한 정책은 한국에게 부담이 되는 것도 사실이지만, 한국의 국가이익과 정책목표가 일본의 그것과는 다르다는 것을 미국에게 보여줌으로써 한국의 정책적 자율성과 전략 공간을 확보할 필요성이 있다. 그동안 한일관계의 긴장은 한미관계에도 부담이 되어 왔지만, 다른 한편으로는 우리의 대미 정책에 자율성을 부여하기도 했다. 따라서 한일관계의 급격한 변화를 피하거나 독자적으로 한미동맹에 위기를 고조시킬 수 있는 정책은 자제할 필요가 있지만, 일정한 정책의 차이를 보여주는 것은 필요하다.²⁰⁴⁾

다섯째, 통일한국에 대한 미래상, 즉 통일한국이 어떤 국가가 될 것인지를 보여주는 것이 가장 중요하다. 통일 한국의 미래에 대한 비전을 미국과 공유하지 못하면 통일과정은 물론 통일 이후에 한미 간 긴밀한 협조나 지원은 기대하기 어렵게 된다.²⁰⁵⁾ 특히 우리의 통일

203) 예를 들어, 로버트 아인혼(Robert Einhorn) 같은 전문가들은 대북정책에 대해 미국의 옵션은 2가지라고 인식하고 있는데, 하나는 일정 기간 내 제한적인 비핵화에 합의하는 것이고, 다른 하나는 장기적으로 압박하고 억지하는 것이라고 하면서, 단기간 내 북한의 완전한 비핵화 가능성이 없기 때문에 북한의 핵능력을 상당부분 제한시킬 수 있는 ‘잠정적 함어’가 필요하다고 주장하고 있다. 마이클 오할란(Michael E. O'Hanlon)은 하노이와 판문점 회담 이후 논의된 일부 비핵화 및 일부 제재 해제안에 대해 긍정적 입장을 보이고 있는데, 그는 2003년에는 북핵 협상뿐만 아니라 남북한 사이의 재래식 군사력 감축 논의도 제한한 바 있다는 점에서 남북한 간 재래식 위협 감소에도 적극적인 입장을 견지해 오고 있다. 황지환, “한미동맹과 한중관계,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.9.26.).

204) 황지환, “한미동맹과 한중관계,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.9.26.).

205) 이상현, “한미동맹과 한중관계,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.9.30.).

방안이 무엇인가에 따라 미국 활용 방안은 달라질 수 있다. 예를 들어, 남북연합에서 단일국가 또는 연방으로 가는 점진적 과정을 선택한다면, 한반도 평화과정에서 남북 사이에 연합적 거버넌스를 도입하는 것에 대한 미국의 동의를 얻어내는 것이 중요할 것이다. 즉, 연합적 거버넌스가 평화과정의 지속가능성을 보장한다는 동의를 구할 필요가 있고, 개성공단이나 금강산 관광 등과 같은 남북의 교류 협력도 평화과정의 지속가능성을 담보한다는 취지로 미국을 설득할 필요가 있다.²⁰⁶⁾

이상의 논의를 종합할 때, 현재의 한미동맹 수준을 업그레이드 혹은 조정하기 위해서는 다음과 같은 정책방안을 고려할 필요가 있다.

첫째, 한미 양국 모두 대북제재를 준수하되 한미동맹의 틀을 탄력적으로 적용할 필요가 있다.²⁰⁷⁾ 2019년 2월 하노이 북미정상회담이 큰 성과없이 끝난 이후 북미 간 ‘비핵화 VS 체제안전보장’ 협상이 교착국면을 지속하고 있다. 이러한 상황에서 미국은 여전히 대북제재 준수 원칙을 견지하고 있고 한국 역시 북미 협상의 진전을 위한 노력을 하고 있지만 만족할만한 성과를 거두지 못하고 있다. 특히 한미 간에는 남북관계와 북미관계의 선순환 문제와 관련하여 서로 다른 입장을 갖고 있는 것도 사실이다. 이러한 상황에서 대북제재 준수와 한미동맹을 모두 충족시키면서 남북관계 개선을 위한 방안을 강구하는 것은 쉽지 않은 것이 현실이다. 또한 동시에 위 두 가지 원칙을 모두 무시하거나 우리 입장에서 탄력적으로 적용할 경우 감당해야 할 리스크와 비용 역시 적지 않다.

최근 통일부장관이 밝힌 것처럼 남북관계와 북미관계의 선순환은 한미관계의 발전에 매우 중요한 문제가 되었다.²⁰⁸⁾ 따라서 대북제

206) 구갑우, “한미동맹과 한중관계 평가와 전망,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.9.23.).

207) 이기동, “북미협상 교착시 남북관계와 북미관계 선순환 방안,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.12.16.).

재들은 가급적 준수하면서 한미동맹들은 탄력적으로 적용하는 것이 필요하다. 대북제재는 다자적인 틀이라는 점에서 이를 위반할 경우 한국이 감당해야 할 외교적 부담이 너무 큰 대신, 한미동맹들은 상대적으로 적다고 할 수 있다. 예를 들어, 이미 통일부가 제기한 비군사적 분야에서의 DMZ 관할권에 대한 유연한 해석과 적용은 북한으로 하여금 한국의 외세의존성 비난을 상쇄하는 효과를 거둘 수 있다는 점에서 적극적으로 고려할 필요가 있다.

둘째, 한국정부가 ‘비핵·평화외교’를 추진하기 위해서는 다양한 대화 채널과 직·간접적인 소통 창구가 필요한데, 가장 우선적으로 한미 간 정책조정을 위한 ‘한미 워킹 그룹’을 상시적으로 가동할 필요가 있다. 한미 간 정책 우선순위의 차이로 인해 한미 간에 이견이 발생하는 것은 자연스런 현상이다. 예를 들어, 트럼프 대통령은 기회가 있을 때마다 한국이 자국의 방위를 위해 충분히 돈을 쓰지 않는다고 지적해왔고, 그러한 상황에서 2018년 이후 문재인정부가 대북정책을 우선시하고 남북 경협 프로젝트 추진 의도를 표명한 것 등은 한미관계에 부정적 영향으로 작용했을 가능성이 있다. 하지만 그러한 한미 간 정책적 인식 차이를 다루는 적절한 메커니즘이 제대로 작동하고 있는지에 대해서는 양측 모두 자신할 수 없다. 트럼프 행정부 들어 기존 정책결정과정은 기존과 다르게 작용하고 있다는 것도 사실이다. 따라서 한미 간 정책적 이견 조정을 위한 실무그룹의 정례화된 가동이 시급하다.

반면, ‘한미 워킹 그룹’의 상시적 운영은 한반도 비핵화 과정에서

208) 김연철 통일부장관은 2019년 11월 미국 방문시 LA에서 가진 동포간담회에서 “북미·남북·한미 관계의 선순환을 추구해야 한다. 세 가지 양자관계가 약간의 순서 차이는 있을지언정 서로에게 긍정적 작용을 해야 문제가 풀린다. 우리의 목적은 문제를 푸는 것”이라고 강조한 바 있다. “김연철 “남북·북미관계 선순환해야 남북 경색국면 풀린다.” 『연합뉴스』, 2019.11.22., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191122087300075?input=1195m>> (검색일: 2019.11.30.).

의 한미 간 대화채널을 확보하고 정책조정 기능을 수행하는 순기능도 있지만, 역으로 북한으로부터 관련 활동에 대한 부정적 의견이 지속적으로 제기되는 상황이 발생하고 있다. 따라서 향후 한반도 비핵화와 관련하여 북미 간 합의가 이루어진다 해도 이후 실질적인 비핵화를 위해서는 일정 기간이 소요될 것으로 예상하는 바, 북미 간 정상회담 이후 실질적인 비핵화 과정에서 '남북한 워킹 그룹' 운영을 제안할 필요가 있다. 더 나아가 향후 '남북한 워킹 그룹' 활동이 활성화 될 경우에는 '남북미 워킹 그룹'으로 확대하여 운영하는 방안도 고려할 수 있다.

셋째, 한미동맹에 대한 중장기 발전 방안 마련을 위한 논의를 시작해야 한다. 현재의 한미동맹은 냉전시기 공산권 봉쇄를 위해 결성되었지만 현재는 북한의 군사적 위협과 비핵화, 그리고 남북 평화프로세스를 위해 유지되고 있는 상황이다. 하지만 대북 억지와 방어 및 협력이라는 임무 이외에도 미중 경쟁 구도에서 한미동맹의 역할에 대한 재설정 필요성이 제기되고 있는 것도 사실이다. 특히 중국의 부상과 관련하여 미중 간 전략적 갈등 구도의 심화는 어떤 형태로든 한미동맹의 발전 방안에 대한 고민을 요구할 것으로 보인다. 따라서 중국의 부상과 향후 미중 간 다양한 시나리오에 대한 한미 간 포괄적이고 장기적인 전략대화체를 마련할 필요가 있다.

아울러 향후 중국의 수정주의적인 지역전략을 견제하고, 미중 간, 한중 간 전략적 협력 및 신뢰구축을 강화하기 위해서도 한미동맹 차원의 대중 협력방안을 모색할 필요가 있다. 이와 동시에 미중 전략경쟁 속에서 의미있는 군사력을 확보하기 위한 한국의 국방전략을 근본부터 재설정하고, 한미동맹의 유용성을 명확히 파악하는 국방개혁을 추진할 필요가 있다. 외교안보분야에서 한국이 처한 외교안보적 위협이 여전히 상존하고 있다는 점에서 단기적으로는

지금까지 70여 년 동안 유지해 온 튼튼한 한미동맹을 유지하고 발전시켜 나가야겠지만, 중장기적으로는 한국 자체의 국방력과 외교 역량을 강화할 필요성이 있다.

넷째, 우리의 대북·통일전략 목표를 달성하기 위해 미국 내 ‘친한 반도 세력’을 대상으로 정책공공외교를 강화해야 한다. 미국 트럼프 대통령은 취임 이후 한반도와 동아시아 정책을 추진하는 데 있어서 자신만의 방식으로 사고하고 행동함으로써 기존 미국의 정치적 규범이나 전임 대통령들의 관행과는 전혀 다른 행보를 보여주었다. 이는 곧 트럼프 행정부의 한반도와 동아시아 정책을 이해하고 대응하는 데 있어 과거와는 다른 새로운 접근방법이 필요하다는 점을 보여주는 것이다. 또한 2020년 미국 대선 결과에 따라 미국의 한반도정책이 또 다시 변화될 가능성도 배제할 수 없지만, 트럼프 대통령의 재선 성공 여부와 상관없이 미국 내에서는 한반도에서의 전쟁방지와 북핵 문제의 평화적·외교적 해법을 지지하는 세력이 늘어날 것이 자명하다.

미중 간 복합적 관계 시 외교안보분야의 갈등이 심화되면 사회문화분야에서의 교류와 소통이 상대적으로 좀 더 중요해질 수 있다는 점에서 상대방 국민을 대상으로 하는 공공외교의 중요성이 강조될 수밖에 없다. 특히 미국과 같이 여론에 대한 민감도가 높은 국가일수록 공공외교는 중요하다. 따라서 ‘새로운 한반도’를 추구하는 한국의 입장에서는 우리의 대북·통일전략 추진 방식과 내용을 지지하는 미국 내 주요 세력을 대상으로 하는 정책공공외교를 강화해야 한다. 여기에는 기존의 주류 정치인과 백악관 등을 포함하여 미 의회(상, 하원) 의원과 보좌진, 언론계, 경제계, 민간단체(NGOs, INGOs) 등으로 그 대상을 확대할 필요가 있다.²⁰⁹⁾ 정책공공외교의 내용 역시

209) 미국 민간단체 ‘전쟁없는 승리(Win Without War)’의 에리카 페인(Erica Fein) 국장

한국정부의 대북·통일전략의 핵심 내용—한반도 전쟁 방지, 북핵 문제의 외교적 해결, 종전선언 추진, 평화협정 체결 등—뿐만 아니라, 한미 공동의 가치—자유민주주의, 경제번영, 인권 등—을 포함하는 ‘평화공공외교’가 필요하다.

(2) 한중 전략적 협력동반자관계의 내실화

1992년 수교 이후 한중관계는 경제통상분야뿐만 아니라 사회문화 및 정치외교분야에 이르기까지 비약적인 발전을 거듭했다. 이를 반영하여 2008년 한중 정상은 양국관계를 ‘전략적 협력동반자관계’로 격상하기로 합의하였다. 하지만, 이후 한중관계는 양국 정상 간 상호 방문과 경제분야에서의 성과 등으로 인해 역대 최상의 관계로 평가(2015년)되기도 했으나, 외교안보분야에서의 갈등을 계기로 역대 최악의 관계(2016년 이후)로 악화되는 롤리코스터를 경험했다.²¹⁰⁾ 이처럼 한중관계가 전략적 협력동반자관계 수립에도 불구하고 여전히 불안정한 관계를 유지하고 있는 외부 요인으로서는 크게 2가지를 들 수 있다.

첫째, 북핵·북한문제는 한중 전략적 협력동반자관계를 안정적으로 지속하는 데 가장 큰 장애요인으로 작용해왔다. 그동안 남북한

은 통일연구원이 2019년 9월 주최한 ‘9.19 평양공동선언 1주년 기념 국제학술회의’에서 “미국 상·하원 의원들은 미국에 대한 북한의 압박한 위협이 없는 상황에서는 트럼프 대통령이 북한을 공격할 권한이 없다는 점을 확실하게 할 필요성이 있었고, 이를 위해 북한과의 불법적인 전쟁개시에 트럼프 행정부가 자금을 사용하는 것은 금지하는 법안을 상정했다”는 점을 밝힌 바 있고, 실제로 2018년에 이와 관련된 하원 법안 공동발의자는 74명, 상원 법안 공동발의자는 14명인 것으로 나타났다. Erica Fein, “How Inter-Korean Diplomacy Can Inform U.S. Progressives,” 『9·19 평양공동선언 1주년 평가: 성과와 과제』(통일연구원 주최 ‘9·19 평양공동선언 1주년 기념 학술회의’ 자료집, 2019.9.18.).

210) 2008년 이후 한중 간 경제분야에서의 성과로는 2015년 3월 중국이 주도하는 아시아 인프라투자은행(AIIB)에 한국이 가입한 것과 동년 12월 한중 FTA 타결을 들 수 있다. 반면, 한중 간 외교안보분야에서는 북한 핵·미사일 도발 및 사드배치와 그에 대한 중국의 한국에 대한 경제보복 등으로 오랜 기간 동안 갈등을 겪어왔다.

간 정치군사적 대립이 지속됨에 따라 북한은 물론 한국의 주요 안보 위협 대상이었다. 따라서 북중 간 전통적 우호관계의 유지는 한중관계 발전에 지속적으로 영향을 주었고, 특히 남북관계 및 북중관계가 우호적일 때는 북한요인이 한중관계 발전을 촉진하는 요인으로 작용하기도 하였다. 하지만 북핵 문제가 쉽사리 해결되지 않고, 남북관계의 불안정성이 지속되면서, 북중관계의 냉각 지속이 한중관계 발전을 저해하는 상황이 발생했다. 또한 중국의 북핵·북한문제 딜레마, 즉 중국의 입장에서 북한 비핵화에는 찬성하지만 북한체제에 영향을 주는 대북제재는 반대한다는 입장은 한중 협력을 저해하는 요인으로 작용하기도 했다.

둘째, 미국으로 대표되는 외부요인 역시 한중관계의 발전에 부정적인 영향을 주었다. 냉전 및 탈냉전시기 한국의 안보문제에서 미국의 중요성, 특히 한미동맹의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 중국 역시 미국에 대한 힘(power)의 열세를 인정하고 있는 상황에서 한미동맹을 인정할 수밖에 없었고, 미국의 대중국 견제와 봉쇄 전략에 대응하기 위해 한국의 전략적 가치를 중시하기 시작했다. 하지만 한미동맹의 강화는 중국의 우려를 증폭시켰고, 한·미·일 안보 협력 강화를 위한 일련의 조치 역시 중국에게 북한의 전략적 가치를 재인식하게 하였고 이는 곧 한중관계의 발전에 부정적 영향을 끼치게 되었다. 특히 최근 미중 간 ‘전략적 불신’과 전략경쟁(혹은 규범 경쟁) 심화 과정에서 나타난 사드 배치 문제는 한국의 전략적 선택을 제한하고 한중협력을 저해한 대표적인 사례라고 할 수 있다.

문재인정부 출범 이후 한중관계가 점진적으로 진전되고 있으나,²¹¹⁾ 중국 내에서는 한국에서 진보정부의 출범에도 불구하고 중국

211) 2017년 5월 문재인 정부 출범 이후 한중 정상은 수교 25주년 기념 축하 메시지를 교환하는 과정에서 공통적으로 양국관계의 ‘실질적’ 진전을 언급한 바 있고, 제19차 중국공산당 전국대표대회 직후인 2017년 10월 31일 양국은 ‘한중관계 개선을 위한

에 대한 비판적 분위기가 강한 것이 다소 의외라는 평가가 적지 않다. 이러한 분위기는 2018년 한반도에서 비핵·평화프로세스가 진행되고 3자 종전선언 구상이 제기된 이후 특히 고조되었다. 이후 한국 정부가 종전선언 과정에서 중국을 의도적으로 배제하려고 하는 것은 아니라는 점을 이해시키는 노력이 있었으나, 중국의 한국에 대한 이러한 불신이 완전히 해소되었다고 보기 어렵다.²¹²⁾

이처럼 문재인정부 출범 이후 한중관계의 진전에도 불구하고 상호불신이 여전한 이유는 한중 전략적 협력동반자관계 수립 당시 양국이 목표로 형성한 ‘장기적 전략성’에 대한 공감대를 이루지 못하고 있기 때문이다. 즉, 한중 간 전략적 협력동반자관계 수립은 한중이 단순한 양자관계를 넘어 지역적·세계적 이슈를 다룰 수 있는 ‘전략적’ 관계로 발전할 것이라는 것을 의미했고, ‘전략적 협력 동반자관계’의 수립 목표 역시 북핵·북한문제와 한미동맹 등과 같은 당면한 외교안보 현안의 해결보다는 상호신뢰와 소통을 기반으로 중장기적이고 배타적이지 않은 협력동반자관계를 만들어 나가는 것이었다. 하지만 이후 한중관계는 상호신뢰에 기반한 협력관계 유지에 대한 과도한 기대에도 불구하고 북핵 문제와 사드배치 문제 등과 같은 외교안보적 갈등으로 인해 양국 간 전략적 협력동반자관계에 대한 장기적 비전을 형성하는 데 실패했다.

이러한 문제는 2018년 한반도 평화프로세스가 진행된 이후에도 해결되지 못하고 있다. 한국은 한반도 비핵화와 항구적 평화체제 구축을 위해 미국의 적극적 역할을 이끌어내는 데 모든 외교적 자원을

양국 간 협의의 결과’를 발표함으로써 한중 간 모든 분야의 교류협력을 정상적인 발전 궤도로 조속히 회복시켜 나가기로 합의했다. 이어 동년 12월 한중 정상회담을 개최하여 한중관계의 전면적인 회복을 선언했다. 관련 내용은 신중호, 『중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 164~165 참고.

212) 2019년 12월 17일 중국전문가(진창이, 진징이 등) 개별 인터뷰 및 이남주, “한미동맹과 한중관계,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.9.26.) 참조.

집중시켰으나, ‘차이나 패싱’이라는 의도치 않는 결과가 발생했다. 중국 역시 2018년 한반도 평화프로세스가 진전되는 과정에 북한의 전통적 우호협력관계를 회복함으로써 한반도 문제에 대한 발언권과 영향력을 다시 확보하는 데 주력했다.

하지만 최근 한국과 중국 모두 한중관계의 중요성에 대한 인식이 다시 증가하고 있고, 문재인 정부와 시진핑 2기 지도부 모두 양국의 미래비전 실현을 위해 한반도와 동북아의 평화와 안정을 중시하고 있다는 점에서 한반도 평화프로세스와 관련하여 공통의 이해관계를 갖고 있다. 특히 중국은 2019년 1월 시진핑 국가주석과 김정은 국무위원장 간 북중정상회담에서 소위 ‘4개의 지지’²¹³⁾ 입장을 천명함으로써 한반도 평화프로세스를 명확하게 지지하고 있다.

문제는 중국이 미국의 입장(혹은 반발)을 고려하여 한반도 평화프로세스에 전면적으로 나서지 않고 있다는 점이다. 한중 양국이 비핵화와 관련된 의사소통을 효율적으로 진행하고 있지만, 한국정부 역시 미국의 입장을 고려하여 중국의 역할이 부각되는 것에 대해 조심스러운 태도를 취하고 있다.²¹⁴⁾ 이러한 상황에서 중국은 현재 북한과의 관계 개선을 한반도 문제에 개입하는 주요 레버리지로 활용하고 있다.

현재와 같이 중국이 북중관계의 개선을 통해 한반도 문제에 대한 발언권을 높이고자 하는 상황은 한편으로는 북한의 비핵화를 계속 견지하게 하는 역할을 한다는 점에서 긍정적이지만, 다른 한편으로는 중국이 미중 갈등에 북한 카드를 활용할 가능성이 높아지고 이는

213) 북중 정상회담에서 언급된 ‘4개의 지지’란 ①북한이 비핵화 방향을 견지하는 것을 지지, ②남북관계의 개선을 지지, ③북미가 정상회담을 진행하고 성과를 거두는 것을 지지, ④유관국들이 대화를 통해 각자의 관심사를 해결하는 것을 지지하는 것을 의미한다. “习近平同朝鲜劳动党委员长金正恩举行会谈,” 『新华网』, 2019년 1월 10일, <http://www.xinhuanet.com/politics/2019-01/10/c_11239688920.htm> (검색일: 2019.9.1.).

214) 이남주, “한미동맹과 한중관계,” 통일연구원 자문회의 자료(2019.9.26.).

곧 한반도 정세를 더 복잡하게 만들 수 있다는 점에서 부정적이다. 특히 북중관계의 강화는 북한으로 하여금 미국과의 비핵화 협상에서 더욱 완고한 입장을 취할 수 있게 만들 수 있고, 남한과의 협력에도 소극적인 태도로 임하게 되는 요인이 될 수 있다.

따라서 한국의 입장에서는 북중관계 강화가 만들어내는 긍정적 요소를 강화하고 부정적 요소를 약화시키는 방향으로 중국과 협력을 강화할 필요가 있다. 즉, 한반도 비핵화라는 방향을 유지한다는 전제 하에서, 대북제재 국면에서도 북한과의 협력사업을 전개하거나 제재의 면제나 완화를 추진하는 노력에 중국의 지원과 지지를 이끌어내야 할 것이다. 이를 위해 각 부문별로 남·북·중 협력 플랫폼 구축을 시도할 필요가 있고, 동시에 한반도 평화체제 구축 과정에서 중국의 관심사를 반영할 수 있다는 점을 중국측에 명확하게 설명할 필요가 있다.

또한 미중 간 전략적 경쟁과 갈등 및 협력이 반복되는 구조하에서 한중 전략적 협력동반자관계의 실질적 진전을 통한 '내실화'를 위해서는 한반도와 한중관계의 미래비전에 대한 양측의 공감대를 높여가야 한다. 특히 외부요인(특히 미국)이 한중 양국관계에 부정적인 영향을 주는 것을 방지할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 이 과정에서 한반도 평화체제에서 중국의 건설적 역할을 환영하되, 한미동맹 문제는 한국이 주도적으로 결정한다는 입장에 대한 공감대를 형성하는 것도 필요하다.

반면에 한중 전략적 협력동반자관계의 내실화를 위해 가장 주의해야 할 일은 중국의 핵심이익에 해당하는 사안을 직접적으로 침해하는 상황을 미연에 방지하는 것이다. 대표적으로 미국이 대중 봉쇄를 위한 군사네트워크를 강화하는 데 한국이 참여(혹은 연루)하지 않는 것이다.²¹⁵⁾ 특히 사드배치 문제 당시 한중관계가 겪었던 경험

215) 구갑우, “한미동맹과 한중관계 평가와 전망,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.9.23.).

을 교훈삼아, 미국의 중거리미사일의 한국배치 문제가 의제화되지 않도록 사전에 예방하려는 노력이 필요하다.

이와 함께 한반도 평화체제 구축 과정에서 상황에 따라서는 남북미가 앞서 갈 수 있는 가능성을 열어둘 필요는 있지만, 한국(혹은 한미 양국)정부가 의도적으로 중국을 배제하려고 한다는 인상을 주는 것은 피해야 할 것이다. 또한 중국이 먼저 한국에 대해 적대적인 정책을 취하지 않는 한 한국의 안보정책은 결코 중국을 적으로 대하지 않을 것이라는 점을 인지시킬 필요가 있다.

이상의 논의 결과에 기반하여, 한중 전략적 협력동반자관계의 내실화를 위해서는 아래와 같은 정책방안을 고려할 필요가 있다.

첫째, 한반도 비핵·평화 프로세스에 대한 이견을 조정할 필요가 있다.²¹⁶⁾ 한중 양국은 한반도에서의 평화 정착에 대해서는 기본적인 공감대를 가지고 있지만, 구체적인 정책방향이나 우선순위 및 로드맵 등에서는 간극이 있을 수 있다. 따라서 향후 양국은 그 어느 때보다도 긴밀한 전략적 신뢰와 소통의 기반을 마련하여 향후 진행될 수밖에 없는 미묘하고 복잡한 상황에 대비해야 한다.

중국은 현재 한반도 비핵·평화 프로세스 과정에서 과거와 비교할 때 실질적으로 구체적인 역할을 하기 보다는 상황을 예의주시하면서 신중한 행보를 하고 있다. 그렇지만 북미, 남북한 간 한반도 비핵화 협상이 교착상태에 빠진 상황에서 향후 ‘중국역할’은 지금보다 더 부각될 수밖에 없을 것이다. 특히 한반도 비핵화협상이 진전을 이루기 위해서는 북한의 비핵화 관련 조치의 진행과 병행하여 미국을 포함한 국제사회의 북한체제에 대한 보장과 함께, 북한이 개혁개방으로 연착륙할 수 있도록 하는 일련의 과정이 긴밀히 연계성을 갖고 전개되어야 하는데, 이 과정에서 중국의 역할과 한중 양국 간의 긴

216) 이동률, “한반도 비핵·평화프로세스와 한중 협력,” 통일연구원 워크샵 자료 (2019.10.25.) 참고 후 작성.

밀한 협력이 매우 중요해질 수밖에 없다. 따라서 한국입장에서는 장기적인 맥락에서 ‘중국역할’에 대한 전략적인 고려가 필요하다.

또한 비핵·평화 프로세스에 대한 중국의 협력을 이끌어내기 위해서는 시진핑 정부의 국내정치·경제적인 상황에 대한 고려가 필수적이다. 시진핑 지도부는 중국 국내 우선의 대외정책을 추진하고 있고, 중국의 북핵 관련 정책 역시 국내의 정치·경제적 상황과 부합하는 방향으로 조정해 오고 있다. 따라서 시진핑 정부는 한반도문제와 관련하여 ‘현상유지를 통한 안정화’, ‘남북한에 대한 균형 외교’ 등의 정책 기조를 유지할 가능성이 높기 때문에 ‘한반도 평화체제 구축’은 장기과제로 추진할 가능성이 높다.

둘째, 한중 전략적 협력동반자관계의 내실화 및 한반도 비핵·평화 프로세스 진행과정에서 중국의 협력을 추동하기 위해서는 그동안 중단되었던 한중 간 전략대화 채널의 복원이 시급하다. 향후 한국은 미중 간 전략적 경쟁 구도에서 양 강대국으로부터의 요구와 선택적 압박에 놓일 가능성이 높다고 전망된다. 특히 전략적 경쟁에서 단기적으로 우위를 보이고 있는 미국의 강한 대중 압박과 비례해 한국에게 정책적 선택의 압박 또한 높아 질 수 있다. 따라서 한국은 중국과의 관계에서 트랙1과 트랙 1.5 차원의 전략대화를 통해 예상되는 다양한 갈등요인들에 대해 한중 간 ‘선제적 논의’를 유도할 필요가 있고, 이를 통해 예상되었던 한중 간 갈등요인들이 실제로 발생하더라도 양국관계에 조율된 ‘제한된 손상(limited damage)’이 나타나도록 한국 대중정책의 방향성을 설정해야할 시기이다.²¹⁷⁾

따라서 기존에 가동되었던 한중 전략대화 채널의 복구를 통해 미중 간 전략적 경쟁으로 발생 가능한 한중 간 갈등 요소를 ‘선제적 논의’를 통한 위기관리가 필요하다. 특히 사드 현안 이후 중단된 두

217) 김한권, “미중 전략적 경쟁의 전망과 한국에 대한 함의,” 『IFANS 주요국제문제분석』, 2019-22 (2019.8.13.).

가지 대화 채널, 즉 트랙1 차원에서의 청와대 국가안보실장과 중국의 외교담당 국무위원 간의 전략 채널인 ‘한중 외교안보 고위전략대화’, 트랙1.5 차원의 ‘한중 국책연구소 간 합동 전략대화’의 조속한 복구가 필요하다. 또한 갈등 관리를 위한 채널로 ① 한중 간 국장급 해상 경계획정 채널, ② 한반도 비핵화와 대북 인도주의적 접근에 대한 한중 간 전략 채널 등이 새롭게 구성될 필요가 있다.²¹⁸⁾

이밖에도 한중은 2020년 상반기에 시진핑 국가주석의 방한을 계기로 개최될 예정인 한중 정상회담(서울)을 활용하여 새로운 한중 관계 발전을 위해 노력해야 한다. 특히 한중 양국의 외교당국 간 다양한 채널을 확보하여 소통을 확대할 필요가 있고, 인문교류와 해양협력 등 다양한 분야의 대화협의체를 재가동 내지는 신설할 필요가 있다. 또한 과거에 추진했지만 현재 중단된 유력인사초청사업, 청년지도자초청사업, 지방정부지도자초청사업 등과 같은 교류협력 사업도 재추진할 필요가 있다.

셋째, 중국에 대한 정책공공외교를 강화할 필요가 있다. 특히 우리정부가 추진하고 있고 동시에 중국의 선호와도 부합하는 한반도 비핵·평화프로세스에 중국이 적극적으로 동참할 것을 촉구할 필요성이 있다. 이를 위해 중국의 정책결정과정에 직·간접적으로 참여하고 있는 그룹을 대상으로 하는 정책공공외교의 대상과 범위를 확대할 필요가 있다. 다만, 중국의 경우 여론에 대한 민감도가 상대적으로 낮다는 점에서 외교안보분야와 관련된 정책공공외교는 성공 가능성이 높지는 않다. 오히려 중국이 강조하는 문화 혹은 동아시아 가치 등과 관련하여 민간 혹은 반관반민(半官半民) 차원에서 논의를 전개할 수 있는 플랫폼을 한중 공동으로 마련할 필요가 있다.

218) 김한권, 위의 글.

(3) 한국외교의 지평 확대²¹⁹⁾

미중 전략적 경쟁 심화 과정에서 한국의 전략적 자율성을 확대하기 위해서는 한국외교의 지평을 확대해야 한다. 북핵 문제와 한반도 비핵화는 이미 국제문제화 되었고, 동아시아에서 전개되고 있는 미중 패권경쟁은 이미 다양한 형태로 한국의 전략적 선택을 제한하고 있다. 한반도가 중요한 역사적 대전환의 기회를 맞은 것은 분명하지만 북미 간 비핵·평화 프로세스는 지연되고 있다는 점에서 이에 대비할 필요가 있다. 특히 한국을 제외한 많은 국가들이 한반도 비핵화 과정을 낙관하지 않고 있는 이유 중 하나가 북한에 대한 신뢰 부족을 이유로 들고 있다는 점에서, 남·북·미 간 신뢰 구축을 위해서는 우리의 외교지평을 넓히기 위한 노력이 필요하다.

따라서 한반도 비핵화와 평화체제 구축에 대한 한국의 이해를 지구적 차원으로 확대하여 입체적으로 파악할 필요성이 있고, 이 과정에서 기존의 4자 혹은 6자회담 당사국을 넘어 동남아와 유럽연합 등으로 우리의 외교 지평을 확대하고 다각화할 필요성이 있다. 특히 한국과 유럽연합은 다양한 형태(기본협정, FTA, 위기관리협정 등)의 협력관계를 유지하고 있고, 동아시아에서 강대국 패권경쟁이 심화되는 과정에서도 유럽연합은 다자주의, 민주주의, 국제규범 등을 강조하는 유일한 강대국 견제세력이다. 따라서 유럽연합은 한국이 지구적 차원의 다자협력을 강화과정에서 반드시 중시해야 할 대상이라고 할 수 있다. 또한 향후 정부가 신북방정책을 추진하는 과정에서 러시아와 중앙아시아에 그치지 않고 중동부유럽과 북유럽을 포괄하는 방향으로 개념과 공간을 넓힐 필요가 있고, 이는 곧 동아시아에서의 한·미·중 3자 협력에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

219) 한국외교의 지평 확대에 대해서는 신중호 외, 『한반도 평화변영의 비전과 전략』, p. 231 내용 참고.

특히 경제통상분야에서 세계경제의 보호무역주의와 자국 이기주의가 증대되고 있는 상황에서 향후 미중관계 전개과정에서 나타날 수 있는 디커플링 가능성에 대비하여 한국의 전략적, 경제적 파트너를 다변화할 필요가 있다. 경제통상과 사회문화 분야에서 미중 간 선택의 압박이 증가할 것으로 예상되는 상황에서 중장기적으로 개방된 국제경제질서가 필요한 한국으로서는 자체의 전략적 가치를 높이고 압박에 대한 내구성을 높일 수 있는 대응 방안이 필요하다. 특히 한국은 대중무역의 위축과 대미수출의 장벽 요인 등장 가능성에 대응해 유럽연합(EU) 및 아세안(ASEAN) 등과 같은 다양한 국가·지역과의 전략적 협력을 발전시킴으로써 경제협력의 대상과 범위를 좀 더 다양화·다변화해야 할 것이다.

한국은 미국과 중국 모두로부터의 통상 압력에 취약한 구조하에 있으며, 특히 미중 간 전략적 경쟁 과정에서 중국은 물론 트럼프 행정부로부터도 농산물 시장 개방 압력 증대 및 한국 대미수출 제품들의 관세 인상 등 한국에 대한 통상 압력이 강화될 가능성이 있다.

따라서 향후 미중 간 군비경쟁과 차세대 군사 기술 경쟁의 심화가 나타난다면 한국은 역내에서 펼쳐지는 미중 간 전략적 경쟁 구도를 활용해 한국 경제에 대한 미국의 전략적 지원 확대의 필요성을 강조하여야 한다. 이를 통해 한미 간 경제·무역 관계를 강화하고, 미국의 한국에 대한 통상 압력을 완화시키는 모습을 찾아나가야 한다. 또한 미중 간 전략적 경쟁 구도 하에서 미국의 주도하에 한일 간 경제 협력의 고리가 복원되도록 미국의 역할을 유도해 나가야 한다.

(4) 소다자협력 강화²²⁰⁾

소다자협력 강화 역시 한국의 전략적 자율성 확대를 위해 반드시 필요하다. 미중 전략경쟁이 초래하는 강대국 정치의 리스크에 대비하기 위해서는 한국 외교와 시장의 포트폴리오 다변화가 필수적이다. 리스크를 줄이는 손쉬운 방법은 리스크 분산이기 때문이다. 소다자협력 강화를 위한 정책방안은 다음과 같다.

첫째, 한반도 비핵화 및 평화체제 논의를 위한 ‘한·미·중 정책협의체’를 가동해야 한다. 문재인 정부 등장 이후 한반도의 완전한 비핵화를 평화로운 방법으로 이룩해야 한다는 공감대가 그 어느 때보다도 공고하게 형성되었고, 이를 위해서는 한국과 미국 그리고 북한과 외교적으로 특수한 관계에 있는 중국의 역할이 무엇보다도 중요하다라는 점을 강조하고 있다. 따라서 다양한 층위와 정책영역에서 진행될 국내외적 실천방안들이 추진되기 위해서는 한·미·중 협조체제의 제도적 론칭이 필수적이라는 점에 공감하고 있다. 미국과 중국은 북한 문제 해결의 핵심 관여자이면서 동시에 우리 외교의 동반자라는 점 또한 ‘한·미·중 정책협의체’ 출범의 필요성을 보여준다.

현재 미국 내에서 한반도 및 동아시아 문제에 대한 다양한 의견이 존재한다. 미국만큼은 아닐 수 있지만 중국 역시 내부적으로 대한반도 및 동아시아 정책과 관련하여 다양한 의견이 존재하는 것이 현실이다. 예를 들어 미국의 대중, 대북 전략은 트럼프 대통령의 주도하에 이루어지고 있지만 미국 내 대중, 대북 견제 및 관여를 둘러싼 넓은 스펙트럼의 의견이 존재한다. 따라서 미국 내 행정부, 의회, 전략공동체, 경제행위자 등과 다면적이고 광범위한 전략 대화 네트워크

220) 신중호 외, 『한반도 평화변명의 비전과 전략』, pp. 153~174; 이상현, “한미동맹과 한중관계,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.9.30.); 진재성, “투키디데스의 함정과 미중 충돌의 의미: 한국의 대응,” 『미중 충돌과 한국의 선택』 (재단법인 한반도평화만들기 주최 2019 연례 학술회의 자료집, 2019.7.11.) 등 참조 후 작성.

추진을 진행해야 한다. 이러한 우리의 노력은 대중국 관계에서도 마찬가지로 구체화되어야 할 것이다. 한반도 문제에 있어서 미국과 중국 어느 일방을 떼어놓고는 생각할 수 없다는 점에서, ‘한·미·중 정책협의체’ 등과 같은 3자 간 전략대화 채널을 제도적으로 정착시켜 미국 및 중국 내 다양한 의견을 취합하여 다변하는 상황에 대처할 수 있는 정책 그룹을 추진해야 할 것이다. 동 협의체 구성은 한반도에서의 ‘현상변화’ 과정에서 미중 가운데 어느 한 나라의 의구심과 우려를 해소할 수 있다는 점에서 매우 긍정적인 기능을 수행할 것이다.

‘한·미·중 정책협의체’를 트랙1과 트랙1.5 차원에서 동시에 가동함으로써 한반도의 비핵·평화 실현을 위해 미국과 중국의 지지를 동원할 필요성이 있다. 현재 미국이 추진하고 있는 대중전략 및 대북 전략이 한국과 긴밀한 전략 대화 속에서 충분히 이루어지고 있지 않다. 동시에 중국이 추진하는 대미 전략 및 대북 전략 역시 한국 정부와 어떠한 정책협 의도 이뤄지지 않는 상황이다. 2019년 2월 하노이 제2차 북미정상회담 결렬 사례 및 2018~19년에 진행된 수차례의 북미정상회담에서 볼 수 있듯이 현재 한미, 북미, 한중, 북중 간 분절적으로 진행되고 있는 협의가 일종의 시너지 효과를 추구하고 상호 오해의 소지가 없는 한반도 및 동북아 평화 방안 마련이 필요해 보인다. 동 협의체는 각국의 차관급으로 ‘2+2’ 수준의 대화 방식이 적절할 것이다. 2017년 12월 문재인 대통령의 방중 당시 중국 측에 이미 이 방안을 제안한 상태이며, 미국의 경우 신중하면서도 어느 정도의 관심을 보이고 있는 반면, 상대적으로 중국은 아직까지 소극적인 입장이다.²²¹⁾ 문재인 정부 임기 내에 어떤 형태로든

221) 2017년 독일에서 열린 G20 회담 참석 차 방문하는 과정에서 당시 베를린에서 한중 정상회담이 열렸는데, 이 자리에서 문재인 대통령은 시진핑 주석에서 사드 문제 논의를 위한 ‘한·미·중 3자회담’을 제안한 바 있다. 또한 같은 해 12월 중국을 방문한 자리에서 유사한 협의체를 다시 제안한 것으로 알려져 있다. 이와 관련하여 중국은 아직까지 소극적인 태도로 일관하고 있는 상황이다.

‘한·미·중 정책협의체’ 방식의 대화 창구가 론칭된 이후에는 ‘한·미·중 2+2회의’의 정례화를 추진할 필요가 있다.

둘째, 현재 경제분야를 중심으로 진행되고 있는 한·중·일 3국 협력의 외연을 정치외교분야까지 확대하여, 전환기 지역질서에 대한 3국 간 대화와 협력을 도모할 필요가 있다. 이 경우 중국측 참여자를 더 이상 ‘정상’이 아닌 총리에서 시진핑 주석으로 변화시킬 계기를 마련할 수 있다는 점을 들어 중국을 설득할 필요가 있다. 아울러 이러한 한·중·일 3국 협력 플랫폼을 통해 인도·태평양전략과 일대일로 구상 간의 점점 모색을 위한 논의 전개가 가능할 것이다.

셋째, 미타(MIKTA)와 같은 중견국 협의체를 주도하여 한반도 비핵·평화프로세스 진전을 위한 노력을 지속해야 한다.²²²⁾ 멕시코, 인도네시아, 한국, 터키, 호주로 구성된 중견국 협의체인 미타(MIKTA)는 2013년 9월 제68차 유엔총회를 계기로 출범한 이후 6년 동안 15차례의 외교장관회의(Foreign Ministers' Meeting)를 개최했으며, 학계, 학생층, 경제계 등 다양한 차원의 교류를 지속하고 있다.²²³⁾ 특히 2020년은 한국이 2014년(제2대)에 이어 두 번째(제7대)로 의장국을 수임하게 되어 있다는 점에서, MIKTA의 중장기적 발전뿐만 아니라 한반도 비핵·평화프로세스에 기여할 수 있는 방안을 선제적으로 마련할 필요가 있다.

넷째, ‘동아시아 다자안보대화’를 위한 구체화 방안이 마련되어야 한다. 향후 어떤 형태로든 한반도 비핵평화프로세스가 진행되고, 동

222) 신중호 외, 『한반도 평화변영의 비전과 전략』, pp. 161~174.

223) 이밖에도 7차례의 고위급회의(SOM), 5차례의 국회의원 회의(Speakers' Consultation), 2차례의 국방대화(Defense Talk)가 개최되었으며, 총 54차례의 공동성명·공동발언이 발표되었다. 또한 미타 영리더스 캠프(MIKTA Young Leaders' Camp)와 주니어 외교관 교류 프로그램 등의 사업을 진행하고 있다. 자세한 사항은 대한민국 외교부(http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_20171/contents.do): 미타 홈페이지(www.mikta.org) 등 참고.

시에 미중 간 갈등이 제도적 협력 차원에서 관리된다고 가정할 때, 한반도 차원은 물론 동북아(혹은 동아시아) 차원의 평화체제 정착을 위한 구체적인 노력이 요구될 것이다. 과거 오랫동안 대결적 안보상황에 노출되었던 한반도가 미중 간 제도적 협력 모멘텀 확보를 기회로 삼아 지역안보 다자주의의 이니셔티브를 확보할 수 있을 것으로 예상된다. 북한 문제 해결 및 한반도 평화정착 과정을 동아시아 지역안보 다자주의 정착의 기회로 전환시키는 한국의 주도적인 역할을 기대할 수 있다.

따라서 동북아 역내 국가 혹은 동아시아 역내 국가들을 대상으로 지역안보 논의 창구를 제안할 필요가 있다. 구체적으로 다양한 방안이 가능할 것으로 보이는데, 최근 미국의 인도·태평양전략에서 보듯이 아시아에서 전통적인 지역 구분(동아시아, 중앙아시아, 서남아시아 등)이 무의미해지는 경향을 보이고 있다는 점에서 동아시아 다자안보 채널 확보를 위한 정책적 노력이 필요하다. 이 경우 두 가지 고려사항이 있을 수 있는데, 하나는 미국이 주도해 온 역내 양자동맹 구조와의 불필요한 마찰이 발생하지 않아야 하고, 또 하나는 기존의 다자지역주의(ARF, EAS 등)와 효율적인 역할분담을 이뤄내야 한다는 점이다. 대체로 아직까지 동아시아지역에는 진정한 의미의 다자안보대화가 시도되지 않았다는 점에 공감대가 이뤄져 있으므로, 북한 핵문제 해결을 결정적인 기회로 삼아 동아시아 다자안보대화를 제안하는 구체적인 정책개발 노력이 있어야 할 것이다. 구체적으로 기존의 ‘한·미·일 협력사무국’을 둘러싼 방안일 수도 있고, 과거 6자회담을 참고로 한 방안을 생각해 볼 수 있고, 이미 효과적으로 작동하고 있는 기능주의적 차원의 협력 이슈들을 활용하는 방안도 있을 수 있다.

3. 남북관계 차원: 관계 개선과 국제문제 공동 대응

미중관계가 어떤 시나리오로 전개되는가와 상관없이 미중 두 강대국 관계가 한반도에 미치는 부정적 영향을 최소화하고 우리의 대북·통일전략 목표를 달성하기 위해서는 한국(혹은 남북한)이 주도하는 남북관계의 획기적 진전이 매우 중요하다. 특히 미중 간 복합적 관계 상황에서 양국은 모두 한반도에서의 현상유지를 희망할 것이라는 점에서 북핵 문제의 평화적 해결을 포함한 한반도 평화프로세스의 동력은 한반도 내부, 즉 남북관계 개선에서 나올 수밖에 없다. 물론 북핵 문제의 속성상 그리고 현재 진행중인 ‘비핵화 vs 체제 안전보장’ 협상에서 여전히 북미 간 신뢰문제가 핵심이라는 점에서 향후 북미 양국의 진전된 입장 변화 없이는 남북관계의 발전에도 한계가 존재하는 것은 분명하다. 하지만, 국제사회의 대북제재와 무관하게 남북한 간 신뢰구축 및 관계발전을 위한 조치들은 여전히 많이 남아 있다.

아래에서는 미중 전략경쟁 구도하에서 한국의 ‘전략적 자율성’을 확대하기 위한 남북관계 차원에서의 당면 과제를 제시한다. 여기에는 남북관계의 개선과 발전, 북미관계 개선 지원, 북한의 우호적 대남전략 유도, 국제문제에 대한 남북 공동대응 등이 포함된다.

가. 남북관계 개선 및 발전

남북관계의 획기적 개선은 미중 갈등과 협력이 공존하는 대외환경 아래에서 갈등의 완충재와 협력의 촉진제 역할을 기대할 수 있다. 나아가 남북관계 개선이 한미, 북미, 한중관계 개선과 발전을 견인함으로써 한반도를 둘러싼 국가들의 양자 관계를 개선하는 선

순환을 가져올 수 있다. 하지만 현재 한국이 처한 안보 상황을 고려하면 우려스러운 상황이다. 한국의 안보체제는 한미동맹에 기초하고 있지만, 중국에 대한 수출의존도 또한 높다. 즉 군사적 분야에서는 미국에 의존하고 있지만, 경제적 영역에서는 중국의 역할을 무시할 수 없는 상황이다. 결국, 미중 간 갈등이 심해지는 상황에서 한국 정부는 미국과 중국 사이에서 선택을 강요당하는 상황을 빈번하게 경험할 수 있다. 이는 한국정부 주도의 한반도 비핵화와 평화통일이라는 사활적 국가이익 실현을 어렵게 할 수 있고, 동시에 국가이익 실현을 위한 남북협력의 제도화 노력, 남북관계 개선을 위한 다양한 정책적 노력의 성과를 제약하는 원인으로 작용할 수 있다.

남북한 당국은 군사적 긴장과 상호협력했던 부침(浮沈)의 역사를 갖고 있다. 2000년 최초의 남북정상회담 성사 이후 남북관계는 불가역적인 관계로 진전되었다는 평가가 있었지만, 이후에도 남북관계는 긴장과 협력의 연속이었다. 하지만, 2018년 이후 남북관계는 소위 ‘새로운 남북관계의 태동’이라 할 만큼 획기적 개선을 이뤄냈다. 4.27 판문점 정상회담을 포함해 세 차례의 정상회담과 두 번의 북미정상회담이 열리면서 한반도 평화의 새로운 원년으로 기록되었다. 남북정상회담 이외에도 총 36회 남북회담이 열렸고, 군사분계선 확장기 철거(5월 4일), 개성 남북공동연락소 설치(9월 14일), 남북 간 군사분계선 일대 모든 적대행위 중단(11월 1일) 등의 실질적인 협력과 관계 개선이 이루어졌다.

남북관계가 과거와는 차원이 다른 변화를 보여주는 특징은 첫째, 남북정상회담의 정례화가 이뤄지고 있다는 것이다. 남북한 정상은 지난해 세 번의 만남을 통해 상호 간 신뢰를 쌓아갔고 ‘한반도 비핵화 및 평화정착’의 원칙에 합의한 판문점 선언과 평양 공동선언을 발표하는 등의 성과를 냈다. 둘째, 남북 간 군사 분야에서의 협력과

제도화가 진전되었고, 군사 분야 협력이 남북관계 발전을 견인하고 있다는 것이다. 남북이 합의한 군사 분야 합의서에는 군사적 긴장 완화 조치를 넘어 신뢰 구축과 군비 통제를 통한 한반도 평화구축의 토대를 마련하는 내용이 포함되어 있다. 합의서 이행은 실질적인 전쟁 위협을 제거하는 전기가 될 것으로 전망된다. 셋째, 남북관계 개선이 북미관계와 선순환을 이루면서 진행되고 있다는 것이다. 긴밀한 한미관계를 토대로 남북관계와 북미관계가 진전되고 있다.²²⁴⁾

현 남북관계는 앞서 언급한 바와 같이 남북관계의 개선과 제도화가 진행 중인 상황이다. 하지만, 2019년 하노이 회담 결렬 이후 북미관계 경색으로 인해 남북관계 또한 답보상태를 유지하고 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 남북관계의 개선과 제도화를 이루었지만 ‘획기적 개선’까지는 이뤄지지 못했다고 평가할 수 있다. 남북관계의 ‘획기적 개선’은 불가역적인 남북관계를 의미하는 것으로, 과거 적대적인 군사 충돌의 원천적 배제를 위한 군사협력, 경제적 교류협력을 통한 상호번영을 추구, 남북한 신뢰 구축이 필요하다.

남북한 군사적 긴장 완화 및 제도화는 앞서 언급한 바와 같이 최근 남북관계 개선에 중요한 역할을 했다. 남북이 분단 이후 관행적으로 군사적 긴장을 지속한 경험이 있어서 ‘남북한 군사적 긴장 완화 및 제도화’ 노력에 대한 부정적 평가가 존재하기도 한다. 하지만 제도화를 통해 긴장 완화의 구체적 성과를 경험한다면 남북한 모두가 우호적인 관계를 유지할 것이다. 특히 북한도 대남전략에 우호적인 영향을 미칠 것이다. 하지만, 남북의 군사적 긴장 완화에도 불구하고 군사적 비대칭성을 어떻게 인식할 것인가에 대한 상호 간의 간극 해소는 쉽지 않다. 남한의 국방 개념이 이전과 다르고 첨단화 되므로 남북한 군사력 차이가 벌어질 것이다. 또한, 북한의 관점에

224) 민주평화통일자문회의사무처, 『평화와 번영의 신한반도체제』, pp. 130~143.

서 남한의 군사 분야 첨단화 및 현대화는 북한에 대한 군사적 위협으로 인식될 것이다. 이 부분에 대한 근본적인 갈등이 존재하기에 남북의 긴장 완화 및 제도화에 대한 합의와 군사적 긴장 완화 사이에는 남북한이 서로 느끼는 상당한 거리가 있을 것이다. 따라서 군사 분야 제도화 정착에 어려움이 존재한다.

현재 남북 간 군사 분야 이슈는 한미연합훈련, 한국의 대규모 무기구매, 북한의 미사일 발사 실험 지속, 북한의 신형 잠수함 건조 정도이다. 군사 분야 이슈들은 여전히 남북한 간 군사적 긴장 완화 및 제도화 노력에 대해 비판의 도구로 활용되고 있다. 일부 한국 국민으로서 북한의 지속적인 미사일 발사 실험과 신형 잠수함 건조 등의 사실을 확인하면서 북한당국의 비핵화 의지에 대한 근본적인 의구심을 갖게 한다. 따라서 남북 간 군사적 긴장 완화 및 제도화를 위해서는 앞서 언급한 이슈를 지속해서 관리하고 통제할 수 있는 소통 채널 확보가 필요하다. 소통 채널을 통해 앞서 제기한 이슈를 지속해서 논의하고 의견교환을 통해 상호 이해하는 노력이 필요하다.

남북관계의 획기적 개선을 위해서는 경제적 교류협력을 통한 상호번영을 추구해야 한다. “평화가 곧 경제입니다. 잘 살고자 하는 마음은 우리나라 북한이나 똑같습니다. 남북 철도도로 연결은 우리 경제의 새로운 활로가 될 것입니다”²²⁵⁾ 남북경협은 새로운 성장 동력을 찾아야 하는 한국경제에 새로운 활로가 될 것은 명약관하하다. 문재인정부가 강조하는 ‘평화경제론’은 평화정착과 경제협력의 선순환 구조 형성을 역점에 두고 있다. 평화경제가 한국경제에 새로운 활력을 제공할 것은 분명하다.

하지만, 남북 간 경제적 교류협력에는 현실적인 제약 조건이 있다. 남북 교류협력을 통해 북한이 단기적으로 경제성장이나 발전을

225) 청와대, “2019 문재인 대통령 신년기자회견 연설,” 2019.1.10., <<https://www1.president.go.kr/articles/5288>> (검색일: 2019.4.27.).

기대하기는 쉽지 않다. 또한, 남한에서 교류협력 사업을 단기간에 확대할 수 있는 상황도 아니다. 경제적 교류협력 사업은 남북 간 '상징적이고 시범적인 수준'으로 이루어졌고 그 규모 또한 크지 않았다. 사실상 시간이 더 필요하다. 마지막으로 남북 교류협력이 중국과의 교류협력의 경험이나 규모를 넘기가 쉽지 않다. 여러 경로를 통해 중국과의 다양한 협력사업이 추진된 바 있다. 인적 네트워크를 비롯하여 경제협력의 경로와 경험이 있는 만큼 남북 교류협력이 북중 교류협력을 넘어선다는 상당한 시간이 필요하다.

그런데도 남북 간 경제적 교류협력은 상징적인 의미가 크다. 중장기적으로 남북 간 교류협력은 대북 진출을 고려하고 있는 국제사회에 긍정적인 신호를 줄 것이다. 북한도 이 부분에 대한 효과를 기대할 것이다. 개성공단도 임금이나 여러 조건이 남한에 절대적으로 유리하게 작동하였던 것은 개성공단을 통한 직접적인 수익도 기대한 것도 있지만 개성공단을 통해 국제사회의 신뢰를 높이려고 했던 접근도 크게 고려되었기 때문이었다.

남북 간 교류협력은 북한이 필요로 하고, 기대하고 있는 분야의 정책이나 협력 성과가 높아질 것이다. 문화예술 분야의 상징적인 협력보다는 과학기술, 농업, 임업 분야의 협력도 고려할 필요가 있다. 특히 IT, BT 분야를 비롯하여 첨단과학 분야의 실질적인 협력이 된다면 우호적 관계도 높아질 수 있을 것이다.

남한은 남북관계 개선을 위한 다양한 사업 전개할 필요가 있다. 첫째, 북한의 입장을 고려한 대규모 투자개발을 검토할 필요가 있다. 대규모 투자는 북한만이 이득을 갖는 것은 아니지만, 최근 북한은 과거의 중소기업 투자뿐 아니라 대기업의 첨단기술과 자본의 투자를 희망하고 있는 것으로 알려졌다. 둘째, 정부 차원의 사업 실행이 필요하다. 정부 차원에서는 북한의 인프라 개발 및 27개 경제개

발구에 대한 우리 사업과의 접목 문제를 고려해 나갈 필요가 있다. 특히 우리의 국가개발정책과 유사한 북한의 개발구가 있다면 적극적으로 공동 협력해 나갈 필요가 있을 것이다. 셋째, 기업 차원의 준비도 필요하다. 기업 역시 북한의 경제개발구뿐만 아니라 관심 사업들에 대한 투자방안들을 모색할 필요가 있으며, 이와 함께 우리 공산품(화장품, 전자제품, 예술 콘텐츠 등) 북한 시장으로의 진출을 모색해 나갈으로써 중장기적으로 경제공동체로 나갈 준비가 필요하다.

남북관계 획기적 개선을 위해서는 남북 간 신뢰 구축 노력이 필요하다. 남북 간 신뢰 구축을 위해서는 남한과 북한의 '정치적 비방 중단' 등의 실질적인 조치가 필요하다. 하지만 현재 남북 간 적대적인 정책은 아니지만 우호적이지 않은 언사와 비방이 오가고 있는 것이 현실이다. 이러한 현실을 극복하기 위한 노력이 필요하다. 우선 남한의 북한에 대한 우호적 정책은 북한 주민의 인식 변화에 영향을 줄 것이다. 북한은 오랫동안 '정상국가'로서 국제사회에서 인정받고 활동하고 싶어 하는 욕구가 있었다. 남북관계에서도 민족적 동질성을 강조했지만, 동시에 보통 국가 국민으로서 대등한 관계를 유지하고자 하는 경향이 있었다. 이러한 경향은 남북관계에서도 스스로 도우미나 받아야 하는 존재가 아니라 협력할 수 있는 분야에서 협력하고, 상호 관계로 대접받기를 원한다. 최근 북한정권 역시 자신들에게 우호적인 국가를 통해 자국의 국가적 위상을 높일 기회를 찾고자 한다. 또한, 북한정권 역시 인민들의 눈치를 봐야 한다. 최고지도자의 행보와 대우는 곧 공화국의 자존심과 직결한다는 생각이 있다. 따라서 우호적인 대북정책은 북한 인민들의 우호적 대남정책에 동력이 될 수 있다. 이러한 상황은 남북 간 신뢰 구축에 일조할 것이다.

동시에, 한국 정부는 국민을 대상으로 대북정책을 추진하면서 공감대 형성과 정책 추진 동력을 얻을 수 있는 사업을 전개할 필요가

있다. 대북사업을 추진하면서 국민과 공감대 형성과 비전 공유를 이루지 못하면 그 정책은 실패할 가능성이 크다. 일례로 지방정부 차원에서의 사업 전개가 필요하다. 정부는 지방정부의 대북사업에 관한 관심에 집중할 필요가 있으며, '남북공동연락사무소'의 기능을 확대함으로써 지방정부의 대북 채널 기능을 지원하여 지역사회의 경제 활성화와 통일 공감대 형성을 위한 노력을 전개할 필요가 있다. 또한, 시민사회단체의 사업을 추진할 필요가 있다. 대북 인도적 지원 단체들이 북한과 다양한 협력사업들을 전개할 수 있도록 환경을 조성하는 것은 국민의 공감대 형성뿐만 아니라, 나아가 북한 주민들과의 사회 통합(사회공동체)을 이루어 나가는 배경을 준비해 나갈 필요가 있다.

이상의 논의에 기반하여 남북관계의 획기적 개선을 위한 정책방안은 다음과 같다. 첫째, 남북군사공동위원회를 구성하여 운용해야 한다.²²⁶⁾ 남북군사공동위원회는 1991년 「남북기본합의서」에서 이미 추진하기로 합의했던 사안이고, 2018년 '9·19 평양공동선언'의 군사분야 합의에서도 남북군사공동위원회 구성에 남북한이 합의한 바 있다. 남북군사공동위원회는 남북 간의 군사적 갈등을 평화적으로 해결하는 기제이자, 군사분야 신뢰구축 및 군비통제를 협의하는 기구이다. 2018년 9월의 남북 군사합의는 초보적인 수준의 군비통제와 남북 간 신뢰구축을 위한 다양한 조치들을 담고 있다. 비록 동향의 합의는 기초적인 운용적 군비통제 수준에 머무르고 있지만, 남북이 독자적으로 군사적 긴장완화를 위한 합의를 이루어 냈다는 점에서 그 성과는 매우 크다 할 수 있다.²²⁷⁾ 물론 이후 북한의 거듭되는

226) 신중호 외, 『한반도 평화변영의 비전과 전략』, p. 220 내용 수정 보완.

227) '9·19 평양공동선언'의 성과와 과제에 대해서는 『9·19 평양공동선언 1주년 평가: 성과와 과제』(통일연구원 주최 '9·19 평양공동선언' 1주년 기념 학술회의 자료집, 2019.9.18.) 참고.

미사일 발사 등으로 군사분야 합의의 의미가 퇴색한 측면이 있으나, 2019년 10월 현재까지도 9·19 남북군사합의의 큰 틀은 여전히 유지되고 있다. 특히 북한이 미사일 시험발사를 강행하는 와중에 한미군사훈련과 스텔스 전투기 도입 등을 남북 군사합의 위반이라고 비난했다는 점에서 남북 군사공동위원회 구성은 더욱 시급하고 중요한 이슈가 되고 있다.

남북군사공동위원회는 남북한이 당사자로 참석하겠지만, 동 기구의 성공적 운용 여부는 향후 ‘한반도 평화관리위원회’(가칭)의 성공 여부를 가름하는 시금석이 될 것이다. 왜냐하면 접경지역에서의 군사적 충돌을 방지하기 위해 구성되어 있는 정전협정상의 기구는 군사정전위원회이다. 군사정전위원회에서 우리측을 대표하는 기구는 유엔사인데, 평화협정이 체결되면 유엔사가 자동으로 해체되지는 않겠지만 그 존립 근거에 대해서는 논란이 발생할 수 있다. 따라서 한반도 평화협정 체결시 군사정전위원회의 역할을 대신할 수 있는 새로운 기구가 필요할 것이다. 이 기구는 최종적으로 ‘한반도 평화관리위원회’(가칭)가 될 가능성이 높지만, 남북 간 군사적 갈등을 평화적으로 해결하는 기제로서 남북이 구성에 합의한 남북군사공동위원회를 우선적으로 구성하여 운용할 필요가 있다.

둘째, ‘남북접경위원회’를 구성하여 운영할 필요성이 있다.²²⁸⁾ 2019년 6월 문재인 대통령은 노르웨이 오슬로 포럼 기조연설을 통해 ‘남북접경위원회’ 설치를 제안하였다. 남북접경위원회는 남북한 접경지역에서 발생하는 다양한 문제 해결을 위한 기구라는 점에서 중요한 의미를 가진다. 첫째, 무엇보다 남북접경지역에는 말라리아, 산림병충해 등 초 국경질병이 발생하고 있으며, 북한강과 임진강 수계에서의 수량배분 문제도 점차 심각한 이슈로 부상하고 있다. 남북

228) 신중호 외, 『한반도 평화변영의 비전과 전략』, p. 220 내용 수정 보완.

공동수계의 활용이나 초국경질병에 대한 대처는 남북의 협력이 없으면 해결될 수 없으며, 협력의 성과를 남북이 공동으로 향유할 수 있는 사안이다. 둘째, 보건·의료 및 환경 분야 협력사업은 2018년 9.19평양공동선언에서 남북 정상에 추진에 합의한 사안이기도 하다. 또한 동 사안은 남북한 모두에게 영향을 미치며, 인도적 협력사업과도 연관되어 있는 문제이기도 하다. 즉 대북제재의 존재에도 불구하고 추진 명분이 상대적으로 뚜렷한 부문이라고 볼 수 있다. 셋째, 남북접경지역은 유엔사 관할이기 때문에 동 지역에서의 협력사업에는 유엔사가 개입 될 수밖에 없다. 또한 접경지역은 군사적으로 매우 첨예한 지역이기 때문에 동 지역에서의 협력을 위해서는 추가적인 군사합의가 필수적이다. 따라서 접경위원회의 운영은 그 자체 남북한과 유엔 모두에게 평화적 협력의 경험을 제공해 줄 것이다.

‘남북 접경위원회’(가칭) 구성 및 운영을 통한 접경지역 공동개발은 남북한 경제협력 증진뿐만 아니라 사회문화교류 차원에서도 매우 중요한 의미가 있다. 독일의 경우 1972년 체결된 동서독 기본조약에 따라 ‘접경위원회’를 설치하여 접경지역에서 발생할 수 있는 다양한 문제(화재, 홍수, 전염병, 병충해, 수자원 오염 등)에 공동으로 대응해왔다. 접경지역 공동개발은 예멘 사례에서도 배울 점이 있다. 남예멘의 후원국 소련은 1989년 초 남예멘 정부에게 개혁개방을 요구하며 경제 및 군사원조를 삭감했고, 이에 남예멘은 소련의 압력과 경제원조 감소에 따른 위기감속에서 개혁개방을 단행하고, 서방 및 북예멘과의 경제협력 의존도를 증가시켰다. 남북 예멘은 국경지역의 공동개발을 통한 상호 경제협력 증진을 통해 관계가 획기적으로 진전되었다. 예를 들어, 남북 예멘은 공동으로 준국영공동회사(Parastatal Joint Company)를 설립하였는데, 이 회사는 미국, 러시아, 프랑스, 쿠웨이트 등의 기업들과 함께 공동으로 국경지역의

석유·광물자원 개발을 위한 투자를 추진했다.

남북한의 경우 DMZ와 한강 유역 등 접경지역을 중심으로 공동개발 사업을 추진하는 것이 좋으나, 남북 단독 보다는 미·중·일·러 등과 공동사업을 추진하는 것이 지속성과 실효성을 담보하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 또한 남북 접경지역 이외에도 북중 접경지역, 북러 접경지역 등의 개발사업에도 우리 정부의 참여를 적극 추진할 필요가 있다.

셋째, 남북관계의 제도화를 위한 법령을 정비해야 한다.²²⁹⁾ 우리의 대북·통일전략 목표는 어느 하나의 특정한 정책만으로는 달성하기 어렵다는 점에서 결국은 남북관계 발전의 제도적 기반하에서 창의적 사고와 접근이 이루어져야 한다. 특히 남북관계가 안정적으로 발전하기 위해서는 남북관계의 제도화가 반드시 필요하다. 남북관계 제도화를 위해서는 대내외 환경이 뒷받침되어야 하고 특히 북한의 비핵화가 어느 정도 진전을 이루어야 할 것이다. 비록 북미 간 비핵화협상이 더디게 진행되고 있지만, 협상의 성과가 어느 정도 나타나게 될 경우 남북관계의 제도화는 큰 진전을 이룰 것이다. 이러한 상황이 발생할 경우 1992년 발표된 ‘남북기본합의서’를 업그레이드 하여 「남북기본협정」(가칭)을 체결해야 한다. 동 협정에는 최근 한반도에 서 나타나고 있는 정세 변화를 반영하여 한반도 평화협력과 경제협력 관련 내용이 추가될 필요가 있고, 비무장지대의 평화적 이용과 남북 군사분야 합의 관련 후속 조치 등이 새롭게 추가되어야 할 것이다.

남북 평화공존의 내재화를 위해서는 남북교류협력, 민주시민교육 등과 같은 정책과제 실현을 위한 법령 정비가 필요하다. 즉, 개별적으로 추진되고, 법률에 저촉되거나 협력의 장애요인이 되는 법령을 발굴하여 정비해야 한다. 특히 남북관계 활성화 촉진을 위한 법률

229) 신중호 외, 『한반도 평화변영의 비전과 전략』, pp. 137~152, 234~235 내용 수정 보완.

제·개정이 필요해 보이는데, 예를 들어, 사회·문화 분야와 경제분야 및 인도지원 분야 등에서의 개별 입법과 함께 남북 정상간 합의사항 이행을 위한 개별 특별법 제정이 필요하다.

남북 경제공동체 기반 조성을 위해서는 우선적으로 남북경협의 제도적 기반을 마련하는 것이 필요하다는 점에서 단기적으로는 북한 진출 기업이 자율적으로 경제활동을 할 수 있는 제도적 여건을 마련하는 데에 초점을 둘 필요가 있고, 중기적으로는 ‘(가칭)남북경협에 관한 포괄협정’을 체결하고 이를 지속적으로 보완해 감으로써, 국제적 기준에 부합하는 형태로 남북경제공동체 기반을 마련할 필요가 있다. 이밖에도 비정부행위자(지자체, 민간 등)가 법·제도적 제약으로 인해 교류협력 활동 공간이 축소되었다는 점에서,²³⁰⁾ 이에 관련된 법제 개정의 필요성이 제기된다.²³¹⁾

남북한 사회문화공동체 기반을 조성하기 위해서는 사회문화분야의 교류협력과 관련된 법·제도적 장치가 마련되어야 한다. 현행 「남북교류협력법」에서는 남북교류협력이 경제협력, 사회문화, 인도적 지원, 개발협력 등으로 세분화 되지 않고 포괄적 의미로만 사용되고 있고, 교류사업의 촉진보다는 규제 중심의 내용으로 제정되어 있다.

230) 1990년 「남북교류협력에 관한 법률」 제정 당시 대북 교역 당사자로 지방자치단체를 포함했지만, 남북관계 경색으로 동 조항은 2009년에 삭제되었고, 통일부가 제정한 ‘지방자치단체 남북교류협력사업 추진 지원 지침’에도 지자체 남북교류를 통일부가 실질적으로 관리하도록 규정되어 있다. 당시 통일부는 ‘인도적 대북 지원 사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’ 제2조를 적용하는 과정에서 ‘질서있는 남북교류’라는 명분으로 “대북지원사업자의 범주에 지자체가 해당되지 않는다”고 해석함으로써 지자체를 대북지원사업체로 인정하지 않았다. 결국 지자체는 자체 ‘조례’ 제정 및 ‘기금’ 운용을 통해 별도 법인을 설립하거나 민간 위탁 방식으로 사업을 추진했으나, 지자체의 재정 역량이나 단체장의 남북문제에 대한 관심 정도에 따라 교류협력의 범위와 내용 결정되는 상황에 직면했다.

231) 통일부는 2019년 10월 22일 ‘인도적 대북 지원 사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’을 개정함으로써 인도적 차원의 대북지원 사업의 경우 지자체도 대북지원사업자로 승인받을 수 있도록 하였다. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/notice/?boardId=bbs_0000000000000001&mode=view&cntId=54939&category=&pageIdx=> (검색일: 2019.10.25.).

따라서 기존의 「남북교류협력법」을 대체하는 새로운 「남북교류협력 기본법」이 제정되어야 하며, 이 법은 남북교류의 활성화를 위해서 규제중심의 내용을 벗어나 교류협력의 촉진 및 지원을 강화하는 방향으로 제정되어야 한다. 또한 사회문화의 교류협력은 교류의 성격이 다르기 때문에 ‘경제교류협력에 관한 법률’과 ‘사회문화교류협력에 관한 법률’을 구분짓는 특별법 제정이 필요하다.

넷째, 향후 북한과의 경제협력 활성화 및 제도화를 위해서는 상시적인 대화 및 경제협력 채널을 확보하는 노력이 필요하다. 과거 김대중 정부와 노무현 정부 시절에 국제상업회의소(ICC)의 중재를 통해 북한 조선상업회의소와 직·간접적으로 교류를 한 경험이 있다. 따라서 남북관계의 획기적 개선을 위한 남북교류협력 제도화 준비 차원에서 북한에게 남북한 경제협력 채널 구축을 제안할 필요가 있다.

한국의 중소기업중앙회 및 북한의 조선경제개발협회 간 민간 대화 채널을 구축하도록 지원하고, 나아가 중소기업중앙회를 중심으로 북한과의 인적 교류 및 협력을 확대하며, 향후 평양에 ‘중소기업중앙회 평양지부’ 설치 및 ‘북한 조선상업회의소 서울지부’ 설치 등을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 이 과정에서 중소기업중앙회 차원의 접근이 갖는 한계를 극복하는 방안으로 대한상공회의소와의 협력 등을 모색하여, ‘대한상공회의소 평양지소’ 개설을 추진하거나 개성 남북공동연락사무소 역할을 확대하는 등의 다양한 전략을 모색할 필요가 있다.

다섯째, 개성 남북공동연락사무소 내 ‘남북 평화번영연구원’(가칭) 설립 및 운영을 고려할 필요가 있다.

남북한 공동으로 개성 남북공동연락사무소 내에 ‘한반도평화번영연구원’(가칭)을 설립하여 한반도의 평화와 번영 및 통일방안 등에 대해 공동연구를 진행할 필요가 있다. 과거 6·15공동선언 2항의 통

일방안에 대한 다양한 해석으로 인한 혼선을 경험한 바 있는 우리는 북한과 다양한 수준에서 논의할 수 있는 장을 마련할 필요가 있다. 예를 들어 개성 남북공동연락사무소 내에 연구단지를 설치하고, 공동 연구 의제로 남북연합 또는 낮은 단계의 연방, 남북 기본협정, 남북 FTA의 제도화 방식 등을 논의할 수 있을 것이다.

나. 북한의 우호적인 대남전략 유도

한국정부가 대북·통일전략을 추진하는 과정에서 북한의 우호적인 반응을 끌어내는 것은 정책 추진의 일관성과 이를 통한 남북관계 제도화로 이어지는 선순환 구조를 만드는 중요한 과정이다.

북한은 지난해 4월, 경제·핵 병진노선에서 사회주의경제건설 총력 집중 노선으로의 전환을 선언했다. 2018년 4월 20일, 당중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 김정은 시대의 대표적인 국가전략인 경제·핵 병진노선의 종료와 함께 새로운 전략노선인 경제건설 총력 집중 노선을 제시한 것이다. 이는 지난해 4월부터 정책 우선순위가 명확하게 변화했다기보다는 2017년 11월 ‘국가핵무력 완성’ 선언으로 인해 2018년 4월 ‘경제·핵 병진노선’의 성공적 완수와 함께 이 노선의 종료를 선언한 데 더 큰 의미를 부여하는 것이 적절할 것으로 보인다. 아울러 핵 개발의 일단락으로 인해 경제건설에 상대적으로 많은 자원을 배분하는 등 국가 운영에 있어서 경제 분야의 중요성이 상대적으로 증가할 가능성이 있는 것으로 해석할 수 있다.

북한의 국가 운영에서 있어서 종전보다 경제의 중요성(혹은 비중)을 상대적으로 높이겠다는 전략이라면, 이는 대남전략에도 변화를 초래할 수 있는지가 관심의 대상일 수 있다. 우선, 국가전략 노선의 변화가 대남전략에 즉각적이고 또한 직접 변화를 초래하기는 어려울 것으로 보인다. 대신 포괄적으로 또한 간접적으로 변화를 초래할

가능성, 특히 변화의 잠재력을 확대해 줄 가능성은 충분하다.

북미협상이 결렬상태로 돌아가지 않는 한, 북한은 미국과의 협상을 추진해 대북제재 완화 및 해제를 통한 외부세계로부터의 자원 유입을 우선으로 추구할 것이다. 또한, 제재 국면에서 다소 한계가 있기는 하지만 북중 관계개선을 통한 북중 경험 지원 확대를 그다음으로 추구할 것이다. 따라서 남한과의 관계 개선을 통한 남북경협 지원은 우선순위에서 밀려 있는 상태이다. 다만 언제나 그러했듯이 북한의 대남전략은 완전히 고정된 것도 아니고, 전적으로 정치군사적 요인에 의해서만 규정되는 것도 아님에 유의할 필요가 있다. 남북경협을 매개로 한 북한의 대북정책에 의해 영향을 받을 가능성은 언제나 열려 있다.

또한 김정은 시대의 개막 이후 북한이 시행하고 있는 ‘우리식경제 관리방법’과 ‘사회주의기업책임관리제’라 불리는 일련의 경제적 개혁 조치는 남북경협에도 긍정적 영향 미칠 가능성 충분하다. 또한, 이러한 경제 개혁적 조치는 남북관계 개선을 통한 남북경협에 대한 북한당국의 유인을 확대할 가능성도 있다. 따라서 이러한 경제 개혁적 조치는 현재 큰 성과를 거두지 못하고 있으며 이는 북한당국이 남한과의 경제협력을 재개하거나 확대하게 하는 유인이나 압력으로 작용할 가능성이 있다. 문제는 남북관계 경색국면에서는 북한의 대남전략에서 경제적 문제, 즉 남북경협에 대한 유인이 우선순위에서 밀려 있다는 점이다. 가장 큰 이유는 정치·군사적 변수가 우선으로 작용했기 때문이고, 지금과 같이 미국과의 관계 개선이 우선으로 추진되는 상황에서는 더욱 그러하다. 다만, 당분간 그 가능성이 크지는 않지만, 북한의 대남전략이 남북경협에 대한 남한 정부의 정책에 의해 영향을 받을 가능성도 완전히 배제하지는 못하는 상황이다.

최근의 대북제재가 북한경제에 미친 부정적 영향은 무시할 수 없

는 수준이다. 한국은행 발표 자료에 따르면, 북한의 경제성장률은 2016년 3.9%를 기록했으나, 최근 국제사회의 대북제재 강화로 인해 2017년에는 -3.5%의 성장률을 기록했고 2018년에는 -4.1%로 성장률 후퇴 폭이 확대되었다.²³²⁾ 또한 2019년에는 제재의 효과가 전방위적으로 확산되면서 북한경제가 위기에 빠질 수 있다는 관측도 나오고 있다. 하지만, 대북제재가 북한경제에 부정적인 영향을 주고 있으며, 그 영향이 갈수록 커지고 있는 것은 부인하기 어려운 상황이다.²³³⁾ 그렇다고 해서 현재 ‘위기’의 징후가 발견되고 있는 것은 아니다. 북한체제의 경제적 측면에서의 안정성을 위협하는 요소가 없지는 않지만 아직은 그러한 요소의 작용은 제한적인 것으로 판단할 수 있다. 더욱이 제재가 북한경제에 미치는 부정적 영향과는 반대 방향으로 작동하는 힘들이 존재하며, 북한 스스로는 경제에 대한 비관적 전망이 감소하고 있다. 이는 결국 북한 내부의 경제적 사정이 악화될 경우 남한과의 관계 개선에 대한 압력으로 작용하기는 하지만 이러한 압력은 아직은 제한적이다. 또한, 이런 압력이 시간이 지남에 따라 커질 수는 있겠지만 단기간에 급격하게 커질 것으로 보이지는 않는다.

북한의 내부적인 국가전략 이행을 지원하는 차원에서 남한을 비롯한 외부로부터의 지원과 협력에 대한 수요는 존재한다. 특히 남한과의 경제적 협력과 우호적인 관계유지가 내부의 경제발전에 이바지하는 부분은 분명하다. 북한은 국가경제발전 5개년 전략의 최종해인 2020년의 목전인 2019년 북한은 한반도 비핵화협상에 전환점을 가져오고자 할 것이다. 만약 비핵화협상이 다시는 진전되지 않으면, 북한은 핵동결 국면을 유지하면서도 ‘철도인프라 미개선’ 등 국

232) 한국은행 북한 GDP 관련 통계 참고. <<http://www.bok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200091>> (검색일: 2019.10.15.).

233) 양문수, “北경제 위기론이 놓치고 있는 것들,” 『매일경제』, 2019.7.31.

가경제발전 5개년 전략 목표가 달성되지 못한 책임을 강력한 대북제재를 유지하는 미국으로 돌리면서 남한과 미국과의 대화 가능성은 열어 놓지만, 당분간 강력하게 북미 및 남북 대화를 공식적으로 중단할 가능성이 크다. 동시에 중국과 러시아와의 협력을 강화하면서 국가경제발전 5개년 전략목표에 대한 부분적 달성을 꾀할 가능성이 있다. 따라서 북한의 내부적으로 지원과 협력이 많이 필요한 철도분야를 포함하여 산림이나 도로와 같은 인프라 분야에 대한 우선적인 지원과 협력 제안이 필요하다.

이상의 논의에 기반하여, 북한의 우호적 대남전략을 유도하기 위해서는 다음과 같은 정책방안을 고려할 필요가 있다. 첫째, 전시작전권 환수를 위한 우리의 군비증강계획이 추진될 수 밖에 없다는 점을 널리 홍보할 필요가 있다.²³⁴⁾ 북한은 최근 우리 정부가 추진 중인 군비증강계획에 대해 노골적으로 불만을 표출하면서 남북관계 단절의 이유로 제기한 바 있다. 하지만 정작 국제사회와 국내여론, 그리고 북한은 우리가 추진하고 있는 군비증강계획이 전시작전통제권 환수의 일환으로 추진 중이라는 사실을 제대로 인식하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 우리의 전작권 환수를 위한 군비증강계획 추진의 불가피성을 적극 홍보하여 이에 대한 설득력 있는 여론을 조성함으로써 북한도 이를 납득할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 북미관계 개선을 위한 지원을 아끼지 않아야 한다. 2019년 6월 30일 남·북·미 정상회담의 판문점 회동은 한반도 냉전 해체의 시작을 의미하는 상징적인 장면이었지만, 냉전 해체를 위한 동력으로서 는 미약한 것도 사실이다. 2018년 세 차례의 남북정상회담과 두 차례의 북미정상회담이 한반도 평화 프로세스를 추동하는 동력으로

234) 이기동, “북미협상 교착시 남북관계와 북미관계 선순환 방안,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.12.16.).

작용했지만, 구체적인 성과를 내기에는 역부족이었다. 다만 동북아 냉전의 핵심 당사자인 미국과 북한 정상이 군사분계선에서 만났다는 사실만으로도 상징적인 역할을 했다. 하지만, 북미 간 구조적 불신의 극복 움직임을 확인할 수 있었다. 기존 북미 간 적대적 인식, 악마화 등의 상징적 조작을 해소하는 등의 불신을 극복하고 상호 인정의 단계로 나아갈 수 있는 초석을 제공했다고 할 수 있다.

향후 북미관계의 변화를 전망하면 두 가지 경우를 수를 가정할 수 있다. 먼저, 북미 간 난항 가능성을 예상할 수 있다. 미국으로서는 북한의 추가 도발을 막았기에 협상을 서두르지 않는 대신 현상 유지 전략을 취할 가능성이 크다. 이후 트럼프 대통령은 북한과의 협상 지속이 정치적 손해라고 판단할 경우 협상을 중단할 것이다. 반면 북한으로서는 미국의 상응하는 대가 없이 혹은 체제보장에 대한 제도화된 담보가 이뤄지지 못하면 핵을 포기할 가능성이 적다. 따라서 새로운 도발을 도모함으로써 트럼프 대통령 재선에 부정적 영향을 주는 방법으로 압박할 수 있다.²³⁵⁾ 다음으로, 북미 간 접점을 마련했을 가능성이다. 미국이 북한의 향후 추가 조치를 불가역 지점에 대해 합의하고 이에 상응하는 제재 완화 조치를 약속할 경우 북미 간 관계 개선의 여지가 크다. 다만, 미국이 협상을 지연·중단하고 북한의 새로운 도발을 감행할 경우 이는 트럼프 대통령의 재선에 부정적 영향을 가져올 것이라는 점을 강조하면서 협상을 주도할 것이다.

포괄적으로 전망하면 북한은 김정은 위원장의 권위를 떨어뜨리는 협상, 소위 자존심이 훼손되는 협상을 진행할 가능성은 적다. 또한 ‘선 핵 폐기 후 제재 완화’라는 미국의 방식을 수용할 가능성도 없다.

235) 최선희 북한 외무성 제1부상은 3월 15일 평양에서 가진 기자회견에서 “올 연말까지 비핵화 협상과 관련해 새로운 계산법을 제시하지 않으면 원치 않는 결과를 보게 될 수도 있다”고 발언한 바 있다. “[전문]최선희 북한 외무성 부상 3월15일 평양 회견 발언문,” 『뉴시스』, 2019.3.25., <http://www.newsis.com/view/?id=NISX20190325_0000598643&cID=10301&pID=10300> (검색일: 2019.8.1.).

반면 트럼프 대통령의 최대 관심사항은 대선 이전까지 북한이 문제를 일으키지 않는 것이기에, 북한이 이러한 사항을 이용하여 하노이 회담보다 유리한 협상 환경을 만들기 위해 미사일 발사 위협과 실제 도발을 혼용하여 사용할²³⁶⁾ 가능성이 있다. 만약 북한이 미국과의 협상보다는 중국과의 관계 개선에 집중한다면, 북한은 자연스럽게 중국의 정치·경제적 영향권에 예속될 가능성이 있고, 이러한 상황이 되면 완전한 비핵화 달성은 어려워질 것이다.

현재로서는 북미 실무회담 결과와 남북관계를 연동시키는 방식으로 나올 가능성이 크다. 우선 북미협상이 진행된다면 정치적 부담 때문에 미국이 북한과의 노딜 상황을 재현하기는 어려울 것이므로, 일정한 합의를 할 것으로 판단되며 북미정상회담 이전에 실무 회담을 통해 정상회담 합의 가능성을 타진할 것이고 실무회담이 실패하면 정상회담 자체를 미국이 수용할 가능성은 작아질 것이다. 이 협상에도 실패한다면 북한은 ‘새로운 길’을 모색할 것인 바, 12월 경 도발에 나설 가능성도 배제하기 어려운 상황이다. 북한은 도발 하더라도 내년 한국 총선, 일본 도쿄 올림픽, 미국 대선 등 한·미·일 3국의 큰 이벤트 때문에 3국이 긴장 고조의 옵션을 취하는 데 한계가 있어 협상의 승기를 쥐고 있다고 판단하는 것으로 보인다. 특히 내년 3월 한미군사연습(키 리졸브) 시기가 대결과 긴장의 가장 큰 분수령이 될 것이다. 물론 북한이 주장하고 있는 ‘새로운 길’이 무엇인가에 따라서 핵보유국 상태에서 추가의 도발 없이 북·중·러 협력이라는 진영 논리를 통해 체제를 유지하는 방법도 가능할 수 있을 것이다. 이 경우 사실상 남북관계는 두 개 국가론으로 들어가게 되고, 통일문제는 후순위로 될 것이다. 북한은 ‘우리국가제일주

236) 북한은 하노이 회담 이후 5월부터 9월까지 단거리 발사체(미사일 포함)를 10여 차례 발사했다.

의'를 한층 더 강조하여 사실상의 두 개 국가론을 공식화할 가능성이 있다. 북중 동맹의 강화는 이 같은 새로운 접근법을 추동하는 동력으로 작동할 것이다.

향후 3~5년 사이 북중관계는 전통적인 양국관계와는 다른 측면에서 북·중 관계가 개선되고 강화될 것이다. 그 이유는 앞에서 언급했듯이 미중 전략적 경쟁 구도가 북한에는 안보적 자율성을 중국과 미국에는 북한의 전략적 가치 상승을 촉진하기 때문이다. 만약 북중관계가 전통적인 모습을 보인다면 이는 지금처럼 앞으로는 미국의 강력한 대북제재가 유지·지속하는 가운데 북한이 압축적인 경제성장을 추진하는 데 필요한 대다수의 경제적 자원을 중국에 의존하는 상황이 도래했을 경우이다. 그러나 현재 및 향후 지역적·국제적 상황 흐름으로 볼 때, 설사 북미 비핵화 협상이 실패로 끝난다고 할지라도 관계 개선을 도모했던 북미의 노력 모두가 수포가 된다고 단정 지을 필요가 없고 또한 그에 합당한 논거도 충분치 않다.

한국정부는 북미 간 진행되고 있는 '비핵화' 협상 과정에서 운전자론과 중재자론을 내세워 북미 간 대화 모멘텀을 유지하는 역할을 지속하고 있다. 하지만 한국정부의 이러한 노력에 대해 북한은 한국이 미국 편을 들고 있다고 인식하고 미국의 대화 모멘텀 유지를 위한 한국정부의 우호적인 정책마저 평가절하 하고 있다.

북한은 여전히 한미관계를 유지와 있는 한미동맹과 군사 분야 협력에 대해 부정적으로 인식하고 있다. 또한, 북한은 자신들의 체제 보장을 위해서는 미국과의 관계 개선이 최우선이라는 생각에는 변함이 없다. 따라서 '한반도 비핵화' 문제 해결 과정에서 발생하는 다양한 이슈를 논의하고 소통하기 위해 현재 운영 중인 '한미워킹그룹'에 대해서 부정적인 견해를 보인다. '한미워킹그룹'이 북한을 압박하고 위협하기 위한 한미 간 소통 채널로 인식하고 있다. 한국정부는

북한과 ‘남북워킹그룹’ 설치를 통해 한반도 비핵화 논의 과정에서 미국의 의사를 북측에 간접적으로 전달하는 통로를 확보하는 방안을 검토할 필요가 있다. 남북 및 한미 간 소통 채널이 ‘북미 간 직접대화’보다는 비효율적일 수 있지만, 완전한 한반도 비핵화의 지속적인 추진을 위해서는 한국정부의 운전자론과 중재자론을 실제로 구현시킬 수 있는 채널 확보가 필요하다.

남북 간 군사적 분야 합의사항 이행 과정에서 추진되고 있는 6·25전쟁 참전자 유해발굴 및 송환사업에서 미국이나 유엔 참전국 유해 송환을 위한 예산과 지원체계를 강화함으로써, 미국과 서방의 우호적인 여론을 조성하려는 노력도 필요하다. 또한, 비핵화 논의 과정에서 쟁점인 비핵화와 경제제재 해제 간의 선후 문제에 있어서 한국정부만의 독자적인 논리 개발을 통해 미국과 국제사회를 설득하려는 노력이 필요하다. 가령 남북한 경제교류 협력사업은 제재 예외 사업으로 분류될 수 있는 논리를 개발하거나 대상을 구체화하는 등의 노력이 필요하다.

셋째, 향후 북한의 남측 관광객 요청에 대비한 사전 준비가 필요하다.²³⁷⁾ 북한은 최근 대규모 자원과 자원, 그리고 인력을 투입하여 3대 관광사업(삼지연, 양덕온천, 원산갈마)을 추진하였으나, 수익성이 보장되지 않을 경우 정치경제적으로 난처한 입장에 봉착할 가능성이 매우 크다. 북한 입장에서는 현재 북미협상이 교착상태에 있고 남북관계 경색국면이 지속되는 상황에서 1차적으로는 중국 관광객을 유치하기 위해 노력할 수밖에 없지만 각종 인프라 및 부대시설 부족 등의 이유로 인해 아직은 중국인들에게 매력적이거나 경쟁력 있는 관광지로서 기능하기에는 시기상조라고 할 수 있다. 따라서 북

237) 이기동, “북미협상 교착시 남북관계와 북미관계 선순환 방안,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.12.16.).

한이 향후 적절한 시점에 한국 관광객을 유치하기 위한 제안을 해
을 가능성을 배제할 수 없으므로 로지스틱스, 신변안전, 교통수단
확보 및 보험 처리 문제 등 필요한 조치들을 사전에 준비함으로써
북한의 관심을 유도할 필요가 있다.

넷째. 개성공단 내 ‘북한개발협력센터’(가칭)를 설립할 필요가 있
다.²³⁸⁾ 북한 주민을 대상으로 한 시장경제 지식공유사업을 전담하
는 기관으로 개성공단 내에 ‘북한개발협력센터’(가칭)를 설립하여
운영하는 방안을 고려할 수 있다. 북한 주민 대상 시장경제 지식공유
사업(Knowledge Sharing Program: KSP)은 2010년 5.24 조치
이전에도 한국정부와 한국개발연구원(KDI)을 비롯한 유관기관에
의해 실시된 바 있다. 과거와 달리 앞으로는 보다 체계적이고 장기
적인 형태의 프로그램을 제공할 필요가 있는데, 이를 위해서는 전담
기관을 설립하는 것이 바람직해 보인다. ‘북한개발협력센터’(가칭)
는 우선 단기적으로는 관료 계층, 돈주, 학생, 영세 자영업자 등 북
한 내 다양한 집단·계층의 수요에 맞는 맞춤형 교육 콘텐츠를 개발
하는 데에 역점을 둘 필요가 있으며, 여건이 조성되면 본격적으로
프로그램을 운영하는 것이 바람직하다.

또한 한국 기관의 지식공유사업 관련 교육에 대해 북한 당국이
거부감을 가질 가능성도 있는데, 이러한 경우에는 아시아태평양경
제사회위원회(Economim and Social Commission Asia and the
Pacific: ESCAP) 등과 같은 국제기구나 이미 관련 사업을 북한에서
운영한 경험이 있는 국제비정부기구(INGOs)를 활용하는 방안도 강
구해 볼 수 있다. 특히 사실상의 시장 기제를 가진 북한의 현실을
고려한 남한의 경험과 노하우를 공유하는 다양한 형태의 지식공유
사업을 제안하고 모듈화된 시스템을 전파하려는 노력도 병행되어야

238) 신중호 외, 『한반도 평화변영의 비전과 전략』, p. 225 내용 수정 보완.

할 것이다. 예를 들어 북한의 내부 금융시스템 구축을 위한 국내의 예금자보호제도, 외국인 투자자의 재산 보호 및 청산절차의 법제화 지원 등이 있을 수 있다.

다섯째, 북한의 우호적 대남전략을 유도하기 위해서는 남북한이 동시에 영향을 받는 국제적인 문제의 공동대응 원칙을 정하고 관련 이슈를 지속해서 제기하고 제안하는 노력이 필요하다. 우선적으로, 일본의 역사 왜곡 및 과거사에 대해 반성하지 않는 부분에 대해서 가능한 협력을 전개하는 것을 고려해 볼 수 있다. 세계적인 변화의 시대, 그리고 동아시아 질서가 변곡점을 맞이하는 시점에서 남북한이 공동으로 일본의 역사문제 등에 대해 공동대응을 하는 것은 매우 중요한 문제이다. 특히 이러한 변화는 기존의 냉전질서를 완전히 해소하고 새로운 동북아 시대를 예고하고 있다고 평가할 수 있으며, 이러한 긍정적 변화에 부정적 요인이 되는 한일갈등 문제는 매우 조심스럽지만 냉정하고 단호하게 대처해 나가야 할 것이다.

다른 한편으로는 북한의 비수교국가와의 관계 개선을 위해 노력하고 특히 북미관계가 개선될 경우 북한의 국가 대 국가로서, 그리고 유엔을 비롯한 국제기구에서 외교적 행보를 적극적으로 협력할 필요가 있다. 요컨대, 비수교국과의 수교지원을 통해 북한의 비수교국인 미국, 프랑스, 일본 등과 수교 관계로 발전할 수 있도록 외교적인 노력을 지원하는 것이 필요하다. 좀 더 구체적으로 북한의 세계 경제 질서 편입을 위한 지원과 협력과제를 지속해서 제기하고 세부적인 협력방안을 논의하는 노력도 필요하다. 국제금융 질서에 편입할 수 있도록 북한의 대외채무 문제 해결을 위한 지원 노력, 국제금융기구 가입을 위한 행정 및 재정적 지원 등을 위한 방안 마련이 필요하다. 그리고 동북아 차원에서의 금융협력과 인프라 구축을 위해 동북아 역내 국가와의 공동지원 노력 등이 필요하다.

여섯째, 남북한은 새롭게 등장하는 새로운 안보위협에 대한 공동 대응을 검토해 볼 필요가 있다. 새로운 기술 발전에 따른 기성 패권 질서의 변화, 기후변화 등으로 인한 자연재해의 증가, 인구의 이동에 따른 질병의 확산, 이민과 난민의 증가 등은 남북한뿐 아니라 전세계 모든 국가에 새로운 위협으로 인식되고 있다. 이러한 안보위협은 ‘시간과 공간의 확장성’과 ‘불확실성’ 등으로 인해 일국 차원의 대응으로는 해결이 어려운 특징을 보인다. 남과 북이 공동의 위협에 함께 대응하고 다가올 미래의 도전과 위협에 함께 대비한다는 상징성을 가질 수 있으므로 새로운 안보 분야 협력을 적극적으로 추진할 필요가 있다.²³⁹⁾ 북한도 새로운 안보위협에 대한 인식도 자리 잡혀가고 있는 상황에서 새로운 안보위협 분야에 대한 구체적인 실현 가능한 분야를 선정하여 제안하는 등의 적극적인 노력이 필요하다.

〈표 V-1〉 신안보 분야별 남북 협력 추진시기 및 협력사업 예시

구분		협력 사업
우선 추진	기후변화 환경	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 기후변화 관련 과학적 정보생산과 교류 및 대응시스템 구축 • 『기후변화공동대응 협정』체결 추진 • 북한지역 산림복구사업 추진
	보건 (감염병)	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 보건의료 실태 관련 공동조사 실시 • 감염병 예방과 치료를 위한 남북 공동대응 시스템 구축(정보 교류, 응급의료체계 포함) • 여건 성숙 시 의료장비와 기술, 첨단병원, 의약품 등 직접지원
	재난 재해	<ul style="list-style-type: none"> • 재난 재해 정보교류 및 대응사례 공동연구 • 재난 재해 공동대응시스템 구축

239) 오일석·김호홍, “신안보 분야 남북협력 추진전략,” 『INSS 전략보고』, 통권 30호 (2019).

구분		협력 사업
중장기 추진	인구	<ul style="list-style-type: none"> • 남북공동 인구조사 시스템 개발 및 지원 • 중장기 인구 발전정책 공동연구 및 개발
	식량	<ul style="list-style-type: none"> • 북한지정 경제개발구(특구)에 '복합농촌 단지' 조성 지원(우선적으로 농업기술 전수) • 여건이 성숙되면 비료 등 영농자재 직접 지원으로 생산량 증대 유도
	에너지	<ul style="list-style-type: none"> • 재생에너지 관련 공동연구 및 개발 • 여건성숙에 따라 전력·가스 협력 본격추진 • 한반도 에너지 발전 관련 중장기 계획 공동수립
	사이버	<ul style="list-style-type: none"> • 사이버공격을 통한 적대행위 금지 협약 체결 • 사이버보안 기술 공동연구 및 개발

출처: 오일석, 김호홍, “신안보 분야 남북협력 추진전략,” 『INSS 전략보고』, 통권 30호 (2019).

마지막으로, 북한의 우호적 대남전략을 유도하기 위해서는 남북 간 체제 상이성이 큰 상황에서 법적·제도적(de jure) 통일도 준비해야 하지만, 우선적으로는 ‘사실상의(de facto)’ 통일 상태를 조성하는 데 관심을 가질 필요가 있다. ‘사실상의 통일’ 상태 조성을 통해 첫째는 북한정권이 두려움 없이 개혁개방의 길로 나아가는 선택을 할 수 있는 환경을 만들어 낼 수 있을 것이다. 둘째, 북한 주민들 스스로 통일을 선택할 수 있는 분위기를 만들어내야 한다.

4. 국내적 차원: 대북·통일전략의 과잉정치화 완화

가. 과잉정치화와 남남갈등

정치화(politicization)는 정책결정이 실증적이고 전문적인 근거나 과학적 요인에 의해 이루어지지 않고 정파적 이익에 근거한 타협, 표결, 시위 등에 의해 이루어지는 것을 의미한다. 정치화의 주요 원인으로는 정책결정에 대한 정치적 이해관계의 대립, 이용 가능한 실증적 데이터의 부족, 전문적 지식의 결여, 촉박한 일정 등이 거론된다.²⁴⁰⁾ 과잉정치화는 말 그대로 정치화가 과도해진 상태를 의미하며, 대북·통일전략은 과잉정치화의 대표적인 사례이다. 즉, 대북·통일전략은 ‘선명성’과 ‘배타성’ 등 정치적·이념적 양극화로 정책 안정성, 일관성, 효과성이 저해되는 과잉정치화의 전형적인 양상을 보여주고 있다.²⁴¹⁾

대북·통일전략의 과잉정치화는 정파의 정치적 이해의 충돌을 넘어 소위 ‘남남갈등’이라는 한국사회를 지배하는 핵심적 갈등의 산물이다. 일반적으로 남남갈등은 단순히 대북 인식의 갈등으로 간주되어 왔다.²⁴²⁾ 북한에 대한 인식은 개인의 세계관을 반영하는 이념의 핵심 결정 요인이다.²⁴³⁾ 이는 사회적 불평등, 사회의 변화 방향 등 평등과 변화의 가치에 따라 이념을 구분하는 서구와 뚜렷이 구분되는 한국 사회만의 특징이다.²⁴⁴⁾ 다시 말해 서구의 이념에 대한 논쟁

240) 윤석민, “과잉 정치화된 미디어 정책 시스템의 해법 찾기 - 합의제 미디어 정책기구 설립을 중심으로,” 『입법과 정책』, 제4권 2호 (2012), p. 174.

241) 이무철, “북한문제의 과잉정치화와 극단적 양극화 분석: 갈등전환(Conflict Transformation)의 제도화 모색,” 『한국과 국제정치』, 제34권 2호 (2018), p. 68.

242) 남남갈등에 관한 선행 연구는 박주화·이민규·조원민, 『2017 남북통합에 대한 국민 의식조사』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 134~143 참고.

243) 한정훈, “한국 유권자의 이념성향,” 『한국정치학회보』, 제50권 4호 (2016), pp. 105~126.

은 사회가 지향해야 하는 변화의 방향과 사회적 불평등의 해소에 대한 논쟁이라면 한국 사회에서 이념의 논쟁은 북한을 어떻게 바라봐야 하는가에 대한 논쟁이었다. 북한관이 이념, 세계관의 문제라는 것은 북한관은 개인 정체성과 국가정체성과 직결된다는 의미이다. 결국 대북·통일전략과 관련된 갈등은 정책의 목표, 수단, 효용에 대한 갈등이라기보다는 ‘나는 누구인가?’, ‘우리는 누구인가?’의 존재론적 갈등이다. 따라서 정책결정의 합리성을 담보하는 과정과 정책을 시행하는 과정 모두 정치적 논란의 대상이 되어 왔고 이는 한국의 국익을 저해하는 파괴적인 결과를 낳아 왔다.

미중 간 전략적 경쟁과 갈등 상황에서 주목해야 할 부분은 남남갈등이 단순히 북한관에 한정되어 있지 않다는 것이다. 남남갈등은 북한관과 대미관의 상호작용의 결과이기 때문이다.²⁴⁵⁾ “반북과 친미를 주요 내용으로 하는 냉전반공주의가 국제적 차원, 남북관계 차원, 국내적 차원 등과 서로 영향을 주고받으면서 정치적·사건사적 계기를 통해 그것의 해체와 유지를 둘러싸고 남남갈등으로 표출되고 이후 여러 차원의 복합적 상호작용의 변화로 인해 남남갈등의 표출형태(대립축)도 이동한다는 것이다”²⁴⁶⁾

실제로 2016년 시작된 사드 배치와 관련된 갈등은 미중 갈등이 과잉정치화된 사례이다. 사드 배치 여부는 북한의 핵 실험에 대한 한국의 국익과 사드배치를 둘러싼 미국과 중국의 국익의 충돌이었다. 사드 배치와 관련된 국내의 여론은 양극화되었으며 국익에 대한 합리적인 계산과 자료에 근거한 논란보다는 북한관, 미국관, 중국관에

244) John T. Jost, Christopher M. Federico and Jaime L. Napier, “Political ideology: Its structure, functions, and elective affinities,” *Annual review of psychology*, vol. 60 (2009), pp. 307~337.

245) 김갑식, “한국사회 남남갈등: 기원, 전개과정 그리고 특성,” 『한국과 국제정치』, 제 23권 2호 (2007), pp. 31~59.

246) 위의 글, p. 37.

따라 찬반이 결정되었다. 이러한 경향은 일반 국민과 전문가 모두에게서 관찰되었다.²⁴⁷⁾ 사드 배치와 관련한 과잉정치화에 대한 상세한 분석은 본 연구의 범위를 벗어나지만, 적어도 사드배치 논란이 미중 전략경쟁이 본격화될 경우 한국의 대북·통일전략, 넓게는 외교정책 전반이 과잉정치화의 틈에 빠질 가능성을 강하게 경고하고 있다는 점은 분명해 보인다.

나. 미중 전략경쟁과 과잉정치화의 잠재적 요인

한반도 문제는 미중 양국의 대외적 경쟁과 직간접적 이해를 갖고 있으며, 북핵 문제는 양국만의 문제로 그 범위를 제한하기 어려운 안보문제의 성격이 강하다. 또한 북한의 핵무기 보유가 국제관계에서 갖는 중대한 전략적 성격만으로도 한반도 문제는 한반도 문제만으로 축소하여 접근할 수 있는 문제가 아니다. 한반도가 직면한 비핵화와 종전선언, 그리고 평화협정의 체결을 통한 평화체제의 구축 과정에서 국제성을 거부할 수 없을 것이다. 북한 역시 한편으로는 ‘우리민족끼리’로 대변되는 한반도 문제의 한반도화를 주장하고 있지만 실질적으로는 한반도 문제의 국제화를 추구해 왔다고 할 수 있다.

한반도 문제의 국제화가 반드시 한국정부의 역할을 제약하는 것은 아니다. 보편타당한 가치와 국제적 규범을 남북관계에 적용할 수 있다는 측면에서 긍정적이라고 평가할 수 있다. 하지만 한반도 문제의 국제화는 한반도 문제에서 주변국, 특히 미중이라는 강대국의 국익이 관여될 가능성이 높아짐을 의미한다. 한반도에서 미중의 이익이 충돌하고 한국의 국익이 미중의 이익과 부합하지 않을 때 한국의 대미, 대중전략은 과잉정치화의 위험에 처할 가능성이 높다.

247) 김재한, “통일·안보정책의 정치화와 사드 배치 논란,” 『통일전략』, 제16권 4호 (2016), pp. 27~28.

남남갈등의 핵심 축은 우리 사회가 갖고 있는 북한에 대한 인식이
 다. 우리 국민에게 북한은 ‘적’이자 ‘한민족’이라는 이중적인 존재로
 인식되고 있으며 이러한 이중 인식은 남남갈등의 근본 원인으로 지
 목되고 있다. 우리의 북한에 대한 이중 인식에 비해, 미국과 중국에
 대한 인식은 단선적이라고 할 수 있다. 대체로 우리에게 미국은 우
 방이나 혈맹 혹은 친구의 이미지인 반면, 중국은 적 혹은 후진국이
 라는 인식이 아직은 지배적이라고 평가할 수 있다. 미국과 중국에
 대한 이미지가 북한과 결합된다면 미중 전략경쟁이 친북과 반북의
 이념 대결로 비화될 가능성 역시 무시할 수 없다. 결국 국익의 관점
 에서 미중 전략경쟁을 평가하는 것이 아니라 미중의 입장이 북한의
 입장과 부합하는지 여부에 따라 한반도에 미치는 미중 전략경쟁의
 영향력을 평가할 가능성이 높다.

다. 과잉정치화 완화 방안

미중 전략경쟁 속에서 한국의 대북·통일전략이 남남갈등을 유발
 하거나 과잉정치화되지 않게 하기 위해서는 국민들의 미국과 중국
 에 대한 인식의 변화가 필요하며, 그 핵심은 세계질서 변화에 대한
 인식 제고 및 국익 중심 인식의 강화라고 할 수 있다. 또한 ‘안보는
 미국, 경제는 중국’이라는 인식과 같이 미중의 역할을 단선적이고
 범주적인 병행론이 아닌 안보와 경제 및 사회문화 전반에 걸친 병행
 론을 제시하는 것이 중요하다. 특히 한국의 운명이 미중 전략경쟁의
 영향력에서 완전하게 벗어날 수는 없겠지만 우리의 국익과 자강을
 최우선시하는 주권국가로서 독자성에 대한 국민적 합의를 조성하는
 것이 중요하다.

첫째, 한반도 문제의 국제화, 특히 한반도 문제에 있어 미중 전
 략경쟁의 영향력을 인정하면서도 국제정치적 맥락에서의 대응 및

이와 연계된 국내정치적 균열에 대한 대응을 병행해야 한다. 분단 이후 남북관계와 한반도 문제는 크게 ‘국제화’와 ‘한반도화’라는 두 가지 성격을 동시에 가졌고, 시기에 따라 어느 한 쪽의 방향성이 강조되면서 양자가 길항해 왔다. 이러한 시각에서 한반도 평화프로세스는 “민족과 국가이익을 손상시키지 않으면서 한반도 문제의 한반도화와 국제화 간의 조화와 균형을 얼마나 만들어 내고 추진할 수 있느냐” 하는 역량과 비전의 문제이며, 이를 위해서는 남북관계 및 대외적 차원뿐만 아니라 대내적 차원에서의 비전과 역량을 제시하여야 한다.

역대 정부가 제시한 대북정책의 과잉정치화를 해소하기 위한 정책은 집권한 정파의 관점을 중심으로 하는 하향식(top-down) 방식에 의한 국론수렴을 도모했기 때문에 국민들의 공감대 형성이나 수용이 어려웠다. 역대 한국정부는 항상 자신의 임기 내에 성과를 거두기 어려운 현실에 집착하여 소위 남남갈등 관리를 위한 정책에 공을 들이지 않고 단기적인 성과가 가능하게 보이는 정책들을 추진하는 데 몰두해 왔다. 이러한 근시안적 접근은 남남갈등에 부딪혀 결국 해당 정부의 발목을 잡았고, 단기적 목표조차 달성하기 어려운 상황에 직면하였다. 이는 5년 단임 대통령제가 갖는 한계이기도 하지만, 전임정부의 시행착오에서 교훈을 얻지 못한 역대 모든 정부들의 한계이기도 하다. 안보 및 통일정책에서 남남갈등이 작용할 수밖에 없으며 저항을 받으며 나아가야 한다는 점을 염두에 두면, 각 정부의 임기 내에 성과를 거두지 못하더라도 한국의 미래를 위해 남남갈등의 관리를 가능케 하는 초석을 다져가는 정책을 과감히 병행 추진해야 하나, 지금까지 어떠한 정부도 그러하지 못했다. 또한 보수와 진보 정권의 극단적 대북정책의 변화는 북한의 히스테리적 대남전략 표현과 이에 대한 국민들의 분열적 인식을 고착화시키고

남남갈등을 고착화시키는 결과를 야기하였다.²⁴⁸⁾

따라서 안정적인 대북·통일전략의 지속적 추진을 위해서는 국내적 지지 기반의 확충이 무엇보다 중요하다. 북한과의 화해협력 노력 및 한반도 문제 해결을 위한 국제 공조도 중요하지만 정작 대북정책에 대한 여야 간의 인식 공유와 사회적 합의를 통해 정부 대북정책의 기반이 되는 국내적 지지 확보를 위한 노력을 강화해야 한다. 특히 단기적으로 남남갈등의 소용돌이에 휘말릴 수 있는 정책을 입안하게 될 경우, 적어도 정부의 정책방향에 반대하는 사회세력이나 국민이 ‘동의’는 하지 않더라도 최소한 그러한 정책입안의 필요성을 ‘이해’할 수 있도록 충분한 설명 노력을 기울일 필요가 있다.

둘째, 안보 및 경제적 측면에서 새로운 국제질서의 형성과정에 대한 국민적 이해를 높이기 위해서는 일차적으로 한국의 국익이 무엇인지에 관한 국민적 공감대 형성이 먼저 필요하다. 현재 우리의 대북정책을 둘러싼 갈등은 결국 한국 국익에 대한 다른 생각들의 갈등이며 국익에 대한 상반된 의견이 과잉정치화를 부추기고 있는 것이다. 예를 들어 반공의식 탓에 북한의 위협에 대한 대응을 최고의 국익으로 생각하는 국민은 미중 전략경쟁의 양상과 관계없이 어떠한 비용을 치루더라도 한미동맹 유지에 집착함으로써 미국의 어떠한 요구도 수용해야 한다고 생각할 가능성이 농후하다.

문제는 국익이 너무 복잡한 개념이라는 것이다. 안보와 경제 그리고 한국의 사회적 가치 등의 상충에 따른 국익 계산은 쉽지 않다. 예컨대 한일 무역갈등에 대해 국민들로 하여금 불매운동을 초래한 국익 계산 방식은 한미관계에서는 역으로 작용할 가능성이 있다. 한미관계에서 정부가 국익우선 정책이라고 선언할 경우, 그러한

248) 김학성, “한국사회 통일대북정책 과잉정치화 완화방안,” 통일연구원 자문회의 자료 (2019.9.19.).

국익규정의 어려움과 국민정서를 고려해야 한다. 한일 지소미아 파기나 한미 방위비분담 논쟁 등 한국의 국익이 비교적 분명하게 드러나는 경우에도 우리 사회내에 국익계산법이 다양할 수 있음을 주목할 필요가 있다. 따라서 한미 간 국익 불일치를 말할 경우, 일차적으로 명백히 논증이 전제되지 않는다면 오히려 과잉정치화를 부추길 수 있다.

셋째, 교육정책의 근본적 변화가 필요하며, 특히 입시제도의 개혁을 통해 시험에 맞춰진 현재의 교육시스템의 변화가 필요하다. 단기적으로는 평화·통일교육에서 한반도 문제의 국제적 성격에 대한 비중을 늘려야 한다. 지금까지 평화·통일교육은 북한에 대한 이해와 통일의 필요성을 중심으로 이루어져 왔다. 평화·통일교육의 지침 역할을 하는 통일부 통일교육원의 「평화·통일교육: 방향과 관점」의 중점 방향으로 ‘한반도 통일은 민족문제이자 국제문제이다’를 제시하고 있지만,²⁴⁹⁾ 실제로는 분단의 기원과 북핵 문제와 인권 문제를 중심으로 교육이 이루어지고 있다.

미국 중심의 세계질서와 미국과 중국에 대한 이미지는 전술한 바와 같이 개인들의 세계관에 기반하여 확립된 것이기 때문에 짧은 시간 내에 변화를 기대하기 힘들다. 특히 장년 및 노년층의 이미지를 변경하는 것은 거의 불가능에 가깝다. 국제문제는 현대사나 시민민주교육과 같은 교과에서 다루고 있지만 현행의 입시제도에서 학생들의 관심 및 선택을 받지 못하고 있으며, 성과(결과)중심의 교육은 의사소통과 상호 이해를 위한 교육의 기회를 박탈하고 있다.

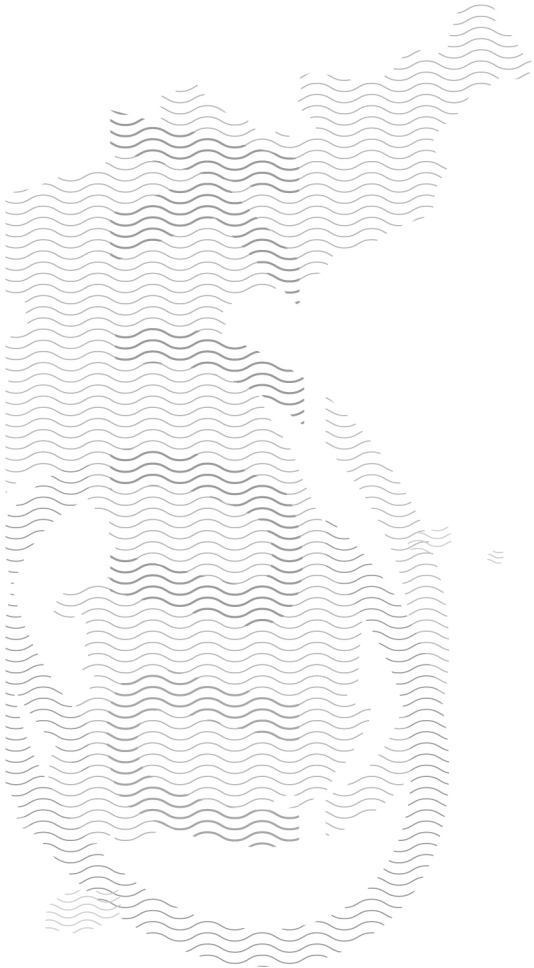
특히 국익의 관점을 부각시킬 필요가 있다. 예컨대 대외 의존도가 높은 한국 경제의 현실을 기준으로 대중 및 대미관계에 대해 생각할 수 있는 정보를 제공하고 토론할 수 있다. 이러한 경제적 국익의 관

249) 통일부 통일교육원, 『평화·통일교육: 방향과 관점』 (서울: 통일부 통일교육원, 2018).

점, 대조적으로 안보나 민주적 가치의 시각 등 다양한 관점과 시각으로 한반도 문제에 대해 고민할 수 있는 시간을 학교 교육과 사회교육에서 제공해 주는 것이 중요하다.

마지막으로 대북정책을 여야 간의 공동지배영역으로 만드는 것이 중요하다. 예컨대 ‘남북관계발전현장’(가칭) 제정을 국회 차원에서 논의하여 이에 대한 국민투표를 총선이나 대선 시에 동시에 실시하는 방안 등도 고려해 볼 수 있을 것이다.

VI. 결론



우리가 미중 두 강대국(G2)관계의 미래 전개 방향에 관심을 갖는 이유는 그것이 동아시아와 한반도 정세에 미치는 정책적 민감성 때문이다. 지금까지는 미중관계가 협력적일 때 한국의 대외정책과 대북·통일전략 추진을 위한 정책적 선택의 폭이 비교적 넓었고, 양국관계가 갈등적일 때 우리의 외교적 선택지는 더욱 좁아지고 대북·통일전략 추진 과정에서 정책적 자율성은 축소되는 경향성을 보였다. 특히 한국은 ‘분단국가’라는 이유로 인해 대내외 정책결정 및 집행 과정에서 ‘북한·북핵’ 변수를 고려해야 하는 이중·삼중의 어려움을 겪기도 했다. 물론 한국이 처한 지정학적 상황과 우리가 보유한 유·무형의 외교 역량 등을 종합할 때, 그동안 우리가 미중관계의 변화에 수동적으로 반응할 수밖에 없었던 것도 사실이다.

하지만, 최근 미중관계는 기존의 강대국 관계와 다른 새로운 ‘뉴노멀’ 현상을 보여주고 있다는 점에서 우리의 대외정책과 대북·통일전략 역시 대전환을 모색할 필요성이 제기되고 있다. 즉, 최근 미중관계에서 나타나고 있는 전략적 경쟁과 갈등은 이전의 강대국관계에서 나타났던 것보다 더 총체적이고 다층적이며 복합적인 특징을 보여주고 있다. 이는 곧 미중 어느 한 나라도 대부분의 영역에서 상대방을 완벽하게 압도하지 못하는 상황이 장기간 지속될 것 수 있다는 점을 의미한다. 이에 따라 향후 미중 두 강대국은 자국의 국가이익에 기반하여 한국을 포함한 역내 국가들을 자국의 세력권(진영)으로 포섭하기 위해 ‘줄세우기’를 강요하거나 특정 사안에 대해 전략적 선택을 압박할 가능성이 높아졌다. 이러한 우려들은 최근 동아시아와 한반도를 둘러싸고 미중이 펼치고 있는 일련의 전략적 경쟁과 갈등 사례-남중국해 문제, 일대일로전략, 인도·태평양전략 등-에서 잘 드러나고 있다.

이처럼 미중 전략적 경쟁과 갈등 심화라는 전략환경 속에서 우리는

이제 미국과 중국 어느 한쪽에 편향된 정책을 펼치기가 더욱 어렵게 되었고 그렇게 하기도 어려운 상황이 도래했다. 따라서 향후 일정 시점(5~10년) 동안 미중 간 전략적 경쟁 혹은 갈등이 심화될 것이 명백해진 상황에서 미중관계의 구조적 변화에 따른 전략적 제약 요인을 극복하는 것은 물론, 더 나아가 뉴노멀시대 미중관계의 변화를 오히려 기회로 ‘활용’할 수 있는 정책 방안 모색할 시점이 도래했다.

본 연구는 <뉴노멀시대 미중 전략경쟁과 우리의 통일·대북전략>이라는 3개년(2017~2019년) 연구사업의 마지막 연도(2019년) 과제로서, 1~2차연도에 도출된 미중관계의 과거와 현재 및 미래에 대한 연구 결과를 바탕으로 한국의 대북·통일전략의 추진방향과 과제를 제시했다. 먼저, 본 연구는 최근 몇 년간의 미중관계가 과거 강대국 관계와는 다른 뉴노멀시대에 진입했다는 전제를 바탕으로, 향후 미중관계의 유력 시나리오(복합적 관계, 전략적 갈등, 제도적 협력)별 미중의 동아시아·한반도에 대한 정책목표와 분야별-외교안보, 경제사회, 대북·통일-쟁점을 분석했다.

다음으로 본 연구는 최근 한반도 주변 정세에 대한 분석과 향후 일정 기간 동안 한국이 처할 수 있는 전략환경에 대한 전망을 통해 우리의 국가이익에 대한 새로운 개념 정의와 함께 층위별·분야별 국가이익을 제시했고, 이에 기반하여 국가전략 수립 시 고려사항과 대북·통일전략의 목표와 기초를 제시했다.

또한 본 연구는 미중관계의 시나리오별 특성을 감안하여, 미래 미중관계의 변화에 선제적으로 대응하기 위한 분야별 추진과제와 방향을 제시했다.

마지막으로, 본 연구는 미중 간 전략경쟁 심화에 따른 한반도에 대한 부정적 영향을 최소화하고, 미래 미중관계의 변화를 기회로 활용하기 위한 한국의 ‘전략적 자율성’ 확보 방안을 제시했다.

시나리오별 미중의 동아시아·한반도정책

미중 간 협력과 대립이 반복적으로 나타나는 복합적 관계 상황에서 미국은 ‘중국의 지역패권국으로의 성장 지연 및 봉쇄’를 동아시아정책의 목표로 삼고, 이를 위해 미국의 역내 군사적 개입은 강화하면서도 사안별로는 대중견제와 타협을 시도할 것이다. 또한 미국은 ‘한반도에 대한 영향력 확산’을 한반도정책의 목표로 삼고 이를 위해 한미동맹 강화와 한·미·일 협력을 중시하는 정책기조를 유지할 것이다.

반면, 미중 복합적 관계에서 중국은 ‘점진적(평화적) 부상’을 동아시아정책의 목표로 설정하고, 이를 위해 대미관계의 안정적 관리를 추구할 것이다. 또한 중국은 ‘한반도의 평화와 안정 유지’라는 기존의 정책목표를 유지하겠지만, 북미 간 ‘비핵화 vs 체제안전보장’ 협상의 진전 여부에 따라 한반도정책의 기조가 변할 가능성이 있다.

미중 갈등이 심해지고 미국의 대중견제와 봉쇄가 강화되는 전략적 갈등 상황에서 미국은 ‘압도적인 군사력에 기반한 역내 질서에 대한 전면적 개입과 대중견제’를 동아시아정책의 목표로 설정할 것이다. 한반도정책에 대해서도 미국은 지금보다 더 강력하게 자국의 영향력 확대를 위한 노력을 시도할 것이고, 한미동맹과 한·미·일 군사협조체제를 더욱 강하게 요구할 것이다.

반면, 미중 전략적 갈등 상황에서 중국은 동아시아에서의 독자적 생존과 발전 능력을 추구하는 ‘공세적 부상’을 정책목표로 추구할 것이며, 외교안보와 경제사회 등 분야에서 미국과의 본격적인 ‘경쟁’을 진행할 가능성이 있다. 한반도정책과 관련하여 중국은 북한에 대해서는 전방위적인 포용정책을 추구하겠지만, 한국에 대해서는 포용과 압박의 이중정책을 취함으로써 한국의 ‘선택 딜레마’를 심화시킬 것이다.

중국이 미국 주도의 기존 질서를 수용하고 미중이 상호협력하는 제도적 협력 상황에서 미국의 동아시아정책은 ‘자국 주도의 역내질서를 확대·발전시키면서 중국을 포용’하는 정책목표를 추구할 것이고, 한반도에서는 미국 주도의 각종 제도적 세팅 과정에 한국이 좀 더 적극적인 역할을 수행하도록 요청할 것이다. 다만, 미중 간 제도적 협력이 전개되는 경우 미국이 북한에 대해 좀 더 엄격한 기준을 적용할 것이라는 점에서 한반도 통일과 관련된 논의는 더디게 진행될 가능성이 높다.

반면, 미중 제도적 협력 상황에서 중국은 ‘국제제도를 통한 부상’을 동아시아정책의 목표로 설정할 것이고, 국제제도의 틀 내에서 미국과의 협력 및 문제해결 노력을 전개할 것이다. 중국의 한반도정책과 관련해서도 북한의 지정학적 가치는 하락할 수 있고, 한국에 대해서는 포용·협력정책을 동시에 추구할 것이며, 이에 따라 한·미·중 공조의 가능성이 높아질 것이다.

결국 미중관계가 세 가지 시나리오 중에서 어떤 경로로 전개되는가와 상관없이 미중의 동아시아·한반도정책에서 한반도가 갖는 지정학·지경학적 가치는 여전히 높을 것이라는 점에서 우리의 정책적 선택 여하에 따라서는 미중 두 강대국관계가 한반도에 미치는 부정적 영향 혹은 리스크를 최소화할 수도 있다. 특히 국익 기반의 미중 전략경쟁과 갈등이 갈수록 구조화·장기화되고 있지만 향후 일정 시점에 미국과 중국의 국력차이가 갈수록 좁혀지고 미국의 국제적 리더십과 영향력이 점진적으로 약화될 가능성이 있다. 따라서 미래 미중관계의 변화를 포함하여 한반도 주변 정세에 대한 객관적이고 냉철한 분석과 전망을 통해 우리의 국가이익의 우선순위를 설정하고 체계적이고 종합적이며 장기적인 대외전략과 대북·통일전략을 검토해야 한다.

한국의 전략환경과 층위별·분야별 국가이익

한국의 국가이익을 설정하기 위해서는 우선적으로 우리가 처해 있는 대내외적 전략환경을 검토해야 한다. 첫째, 지역적·글로벌 차원의 불안정성과 비예측성이 증가하고 각국의 단기적 이익(목표) 추구 경향으로 인해 중장기적 정책목표 설정이 갈수록 어려워지고 있다. 둘째, 미중 전략경쟁의 심화로 인해 한국의 외교적 자율성이 축소되고 ‘전략적 선택’을 강요받을 가능성이 높아졌다. 셋째, 한미동맹과 한·미·일 안보협력에 대한 우려가 제기되는 등 양자동맹과 다자협력의 조화 문제에 직면하고 있다. 넷째, 보호무역주의 추세와 ‘안보의 경제문제화’ 현상 및 4차 산업혁명 시대의 도래 등으로 인해 한국경제는 복합적인 과제에 직면해 있다. 다섯째, 대북·통일분야에서도 한반도 비핵화와 평화체제 구축이라는 단기적 과제와 함께 중장기적으로 ‘사실상의 통일’을 실현해야 하는 과제에 직면해 있다.

이처럼 한국이 처한 대내외적 전략환경에 기반하여 우리의 국가이익을 층위별(사활적·핵심적·중요)·분야별(외교안보·경제통상·대북통일)로 구분할 수 있다. 사활적(vital) 이익은 영토·국민·주권의 안전보장 및 한반도에서의 분쟁·무력충돌 방지가 해당된다. 핵심적(core) 이익은 외교안보분야에서 국가정체성 확보 및 국제적 위상제고, 경제통상분야에서 지속가능한 경제발전과 번영 및 국제분업체계의 안정, 대북·통일분야에서 한반도 비핵화와 평화체제 구축 및 남북관계의 제도화 등을 포함한다. 중요(important) 이익은 외교안보분야에서 국가능력 향상 및 양자·다자협력 네트워크 구축, 경제통상분야에서 경제협력의 분야·지역의 다변화 및 해외시장과 자원의 안전망 확보, 대북·통일분야에서 남북관계의 연계성과 상호수용성 강화 및 정부·비정부 행위자의 역량 강화 등을 포함한다.

대북·통일전략의 목표와 분야별 과제

대북·통일전략은 국가전략의 중요한 일부분이다. 한국의 국가전략을 수립하기 위해서는 다음과 같은 점을 고려해야 한다. 첫째, 미중 두 강대국의 국가대전략(인도·태평양전략, 일대일로전략 등)에 중장기적으로 대응할 수 있는 한국의 ‘복합적 스마트전략’이 필요하다. 둘째, 한국이 제도형성자로서 국제규범과 표준을 선도하는 ‘중견국 네트워크전략’이 필요하다. 셋째, 이슈와 행위자 및 지역 차원에서 ‘다층적 균형전략’을 추진해야 한다. 넷째, 한국의 지정학·지경학적 특성을 반영하여 세 분야(외교안보, 경제통상, 대북통일)의 국가이익을 상호연계하는 ‘선순환전략’을 추진해야 한다. 다섯째, 국가능력을 배양하기 위한 ‘하드파워와 소프트파워 결합전략’이 필요하다.

이를 바탕으로 본 연구는 향후 대북·통일전략의 두 가지 목표를 제시했다. 첫 번째 목표는 단기적으로 남북관계의 지속적 발전을 통해 ‘제도화’를 달성하는 것이다. 두 번째 목표는 중장기적으로 남북연합 및 ‘사실상의 통일’을 지향함으로써 통일기반을 형성하는 것이다. 이러한 대북·통일전략의 목표를 달성하기 위한 기본방향과 원칙은 다음과 같다. 첫째, 미중 전략경쟁의 장기화에 대비한 한국의 중장기 전략을 마련해야 한다. 둘째, 미중 전략경쟁에 수동적으로 대응하는 것이 아니라 우리의 국가이익에 기반하여 미중관계 변화를 기회로 ‘활용’해야 한다. 셋째, 한반도·지역적·글로벌 차원에서 다층적 협력 네트워크를 형성해야 한다. 넷째, 양자·소다자·다자관계의 중층적 협력 네트워크를 형성해야 한다. 다섯째, 평화협력공동체와 경제협력공동체 형성을 연계해야 한다. 여섯째, 대북·통일전략의 공간 및 협력 범위를 확대해야 한다.

우리의 대북·통일전략 목표를 실현하기 위한 분야별(외교안보, 경제사회, 남북관계·통일) 추진 과제는 미중관계의 시나리오별로

다르게 나타난다.

첫째, 미중관계가 현재와 같이 복합적 관계를 지속하는 경우에 외교안보분야에서 한국이 가장 중점을 뒀야 할 과제는 한반도의 평화와 안정을 우선적으로 추구하는 것이다. 또한 한국은 미중 어느 일방에 대한 편승보다는 양자 간 균형외교를 추구하는 것이 합리적이고, 북핵 문제의 평화적 해결을 포함한 한반도 평화프로세스의 동력은 한반도 내부, 즉 남북관계 발전에서 시작되어야 한다. 특히 한국은 북미 간 비핵화 협상의 동력을 이어나가고, 협상이 진행되는 과도기의 평화적 관리 및 상황 악화 방지에 우선적 관심을 가져야 한다. 또한 경제사회분야에서 한국은 미중의 국가대전략(인도·태평양전략, 일대일로전략 등)에 기계적·순응적으로 연계하기 보다는 우리의 국익에 부합하는 전략과 원칙을 수립하고 이를 중장기적으로 관철해 나가야 할 것이다. 아울러 미중 복합적 관계에서는 양국 모두 한반도 통일 문제에 대해 적극성을 보이지 않을 것이고, 남북 간 체제의 상이성 역시 크다는 점에서, 중장기적으로 ‘법적·제도적 통일’ 보다는 ‘사실상의 통일’ 상태를 조성하는 데 노력을 기울여야 한다.

둘째, 향후 미중 간 전략적 갈등이 심화될 경우 한반도는 미중 두 강대국 간 갈등의 대리전이 치러지는 지역으로 바뀔 수 있다. 한반도 비핵화 및 평화체제 구축은 더욱 어려워질 것이며, 한국은 미국과 중국으로부터 양자택일적 선택을 강요받을 가능성이 높다. 따라서 한반도가 미중 갈등의 대리전 지역이 되지 않도록 한미관계와 한중관계를 동시에 관리해야 할 것이다. 또한 미중 갈등 시 경제분야에서 글로벌 표준을 둘러싼 경쟁이 더욱 치열해질 것이라는 점에서, 대외의존도가 높은 한국으로서는 생산 네트워크 다변화를 통해 미중 갈등의 리스크를 줄이는 한편, 미중 갈등에 따른 틈새를 공략할 수 있어야 한다. 아울러 미중 전략적 갈등 시 남북관계 발전이나

통일 관련 논의 진전을 기대하기 어렵다는 점에서, 정부행위자 뿐만 아니라 비정부행위자(NGOs, 기업, 지자체 등)의 역할이 중요해질 것이다.

셋째, 중국이 미국의 리더십을 일정 정도 인정하고 미중 양국이 제도적 협력을 추구하는 경우에는 미중의 이익과 남북한 특히 한국의 이익이 반드시 일치하지 않을 수 있다. 예를 들어, 미중은 한반도 비핵화에 협력할 가능성이 있지만, 한반도 통일에 대해서는 반드시 동의하지 않을 수 있다. 또한 미중이 제도적 협력을 강화하는 경우에 한국의 외교적 자율성이 확대될 수 있으며, 북한의 긍정적 선택을 유도할 수 있다면 한반도의 냉전질서를 대체할 새로운 국제질서 수립으로 나아갈 수도 있을 것이다. 또한 경제분야에서는 자유무역의 확대 및 다자 경제협력의 확대 추세가 강화될 것이고, 북한의 선택에 따라서는 한국의 신북방정책이 빠르게 추진될 가능성이 높다. 아울러 제도적 협력 상황에서는 미중이 한반도통일에 대해 각기 다른 이해관계가 있을 수 있다는 소극적인 태도를 보일 가능성이 있다는 점에서, 한반도 통일이 주변국의 이해에 부합하는 것이라는 비전을 제시하고 주변국을 설득할 필요가 있다.

위에서 제시한 대북·통일전략 목표 실현을 위한 분야별 과제는 기본적으로 미중관계의 세 가지 시나리오별 특징을 반영한 것이다. 하지만 향후 미중 경쟁과 갈등은 좀 더 장기화·구조화될 것이고, 두 강대국 모두 자국의 이익을 한반도에 투사함으로써 한국의 정책을 자국의 국익에 부합하도록 조정하려는 노력을 끊임없이 시도할 것이다. 따라서 미래 미중관계가 한반도에 미칠 부정적인 영향을 최소화함과 동시에 미중관계 변화에 수동적으로 순응하지 않기 위해서는 한국의 '전략적 자율성' 확보가 매우 중요하다.

한국의 '전략적 자율성' 확대 방안

한국의 전략적 자율성을 확대하기 위해서는 먼저, 한국 국가이익의 우선순위를 설정하고 이를 우리의 대외정책과 대북·통일전략에 일관되고 원칙있게 적용해야 한다. 이를 논의하기 위해 국회 내에 '국가이익위원회'(가칭)를 설치할 필요성이 있고, 청와대 국가안보실 중심의 대북·통일전략 추진체계를 정비하여 통일부를 포함한 실무 부처의 독자성을 일정 정도 강화할 필요성이 있다.

다음으로, 국제적 차원에서 우리의 전략적 자율성을 확대하기 위해서는 '비핵·평화 외교'와 '가치외교'를 우선적으로 추진하고, 한미동맹과 한중관계를 포함한 양자관계를 재조정하고, '한·미·중 정책 협의체'를 포함한 소다자협력도 추진해야 한다. 특히 한국이 2020년 미타(MIKTA) 의장국을 수입하는 것을 계기로 중견국 협의체를 주도함으로써 한반도 평화프로세스의 진전을 위해 노력해야 한다. 또한 외교부와 통일부를 포함한 부처별·지자체별로 시행하고 있는 공공외교를 통합적이고 체계적으로 관리할 필요가 있다.

또한 남북관계 차원에서는 한국 주도의 남북관계 개선을 통해 북한의 우호적 대남전략을 유도할 필요가 있다. 이를 위해, 군사적 긴장 완화 및 이를 위한 소통 채널 확보, 관광·철도·도로·삼림분야 협력 추진, 접경지역 공동개발, 북한주민 대상 지식공유사업 추진, 국제문제에 대한 남북한 공동대응 노력 등이 필요하다.

마지막으로 국내적 차원에서는 대북·통일전략 추진 과정에서 나타나는 남남갈등 및 '과잉정치화'를 완화해야 한다. 이를 위해서는 국민들의 대북, 대미, 대중 인식 변화가 필요하고, 대북정책을 둘러싼 여야 간 인식 공유와 정책 합의 노력도 필요하며, 평화·통일 교육에서 한반도문제의 국제적 성격에 대한 비중을 늘려야 한다.

이상과 같이 총 3년에 걸쳐 진행한 <뉴노멀시대의 미중 전략경쟁과 우리의 통일·대북전략> 연구사업이 모두 종료되었다. 하지만, 현재 미중관계와 북미관계 및 남북관계 등을 포함한 동아시아와 한반도 정세는 여전히 불안정하고 미래의 전개방향을 예측하기 어려운 복합적 상황에 처해 있다. 미중 간 무역분쟁이 국내외적 요인들과 결합되어 다양한 분야의 갈등으로 확대되고 있고, 일본·러시아 등 주변국가들의 국익에 기반한 전략적 행위도 빈번하게 이루어지고 있다. 북미협상은 비핵화 방식과 로드맵을 둘러싼 입장 차이로 인해 2019년 2월 제2차 북미정상회담 이후 현재까지 교착상태에 머물러 있다. 2018년에 급진전을 이루었던 남북관계 역시 2019년에는 북한이 한국의 ‘합의 불이행 및 중재자 역할’에 대한 불만을 제기하면서 한반도 평화프로세스의 진전이 더디게 진행되고 있다. 이러한 상황에서 단기적으로 남북관계의 지속적 발전을 통한 제도화를 달성하고, 장기적으로 남북연합 및 ‘사실상의 통일’ 상태 지향을 통한 통일기반 조성이라는 대북·통일전략의 목표를 달성하기 위해서는 좀 더 많은 시간이 걸릴지도 모른다.

그럼에도 불구하고 한반도 평화정착과 공동번영이라는 새로운 시대로의 전환 추세가 지속될 가능성은 여전히 높다. 미중 간 전략경쟁이 심화되고 있음에도 불구하고 양국 모두 한반도 비핵화 및 동아시아지역의 평화와 안정에 대해 공감대를 유지하고 있으며, 북미협상 역시 여전히 대화의 모멘텀을 유지하기 위해 노력하고 있는 가운데, 2020년에는 북미 양국의 국내외적 요인에 따라 적극적으로 대화국면으로 전환될 가능성도 있다. 한국 역시 북미 간 비핵화협상을 촉진하기 위한 적극적인 역할을 모색할 뿐만 아니라, 경색된 남북관계를 ‘돌파’하기 위한 실현가능한 정책 방안을 제시함으로써 북미관계와 남북관계가 선순환을 이루도록 노력할 것이다.

이를 가능케 하기 위해서는 여전히 많은 영역에서 추가적인 연구가 필요하다. 먼저, 본 연구에서 수행한 미중관계의 세 가지 시나리오에 따른 우리의 대북·통일전략을 기초로 하여 이를 좀 더 심화한 추가적인 연구를 진행할 필요가 있다. 특히 미중 간 지역적·글로벌 차원의 전략경쟁이 보다 장기화·구조화되고, 양자 간 현안을 둘러싼 갈등이 상호 연계되면서 현재와 같은 미중 ‘복합적 관계’가 ‘전략적 갈등’으로 변화할 가능성이 높아졌다는 점에 주목할 필요가 있다. 예를 들어, 미중 전략경쟁이 기술패권과 규범경쟁으로 옮겨갈 가능성이 높고, 중국의 핵심이익에 대한 미국의 전략카드 활용이 잦아질 것이고, 미중 간 높은 경제적 상호의존에도 불구하고 무역통상 갈등이 심화되는 소위 ‘상호의존의 무기화’ 현상도 심화될 것이다. 이러한 미중 간 ‘전략적 갈등’의 심화는 한반도에 지정학·지정학적 리스크를 초래할 가능성이 많다는 점에서, 이를 극복하기 위한 복합적 위기관리전략에 대한 종합적이고 체계적인 연구가 필요하다.

다음으로, 한국의 국가이익과 국가대전략에 대한 체계적이고 구체적인 후속연구가 필요하다. 향후 미중 전략경쟁과 갈등이 좀 더 구조화되고 장기화되어 양국 간 제도·규범경쟁이 본격화될 경우에는 한국외교의 유연성을 크게 제약하게 될 것이다. 이 경우에는 한국의 의지와는 상관없이 다른 실질적이고 물질적인 국가이익 뿐만 아니라 국제규범과 제도 및 가치 등과 같은 추상적이고 상징적인 국가이익을 동시에 고려해야 하는 상황이 발생할 수 있다. 따라서 한국의 국가이익과 관련하여, 기존의 실질적·물질적 이익에 대한 좀 더 세분화되고 구체적인 분석과 함께 추상적·상징적 이익에 대한 개념과 내용에 대한 구체화·계량화 작업 등이 필요하고, 이에 기반한 종합적인 국가대전략 수립이 시급하다.

참고문헌

1. 단행본

- 김재철. 『중국, 미국, 그리고 동아시아: 신흥 강대국의 부상과 지역질서』. 파주: 한올아카데미, 2015.
- 김종대. 『시크릿파일 서해전쟁』. 서울: 메디치, 2015.
- 민주평화통일자문회의사무처. 『평화와 번영의 신한반도체제』. 서울: 늘봄플러스, 2019.
- 박영호·김동수·박인휘·정기웅. 『한국의 대미국 통일외교 실태』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 박종철. 『한국의 발전전략』. 파주: 한국학술정보, 2008.
- 박종철 외. 『2020 선진 한국의 국가전략』. 서울: 통일연구원, 2006.
- _____. 『통일한국에 대한 국제적 우려 해소와 편익: 지역 및 주변국 차원』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 박주화·이민규·조원빈. 『2017 남북통합에 대한 국민의식조사』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 서울대 아시아연구소 미중관계연구센터 편. 『미·중 사이 한국의 딜레마: 사례와 평가』. 서울: 코보, 2017.
- 세종연구소. 『한국의 국가전략 2020』. 성남: 세종연구소, 2007.
- 신종호 외. 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』. 서울: 통일연구원, 2018.
- _____. 『한반도 평화번영의 비전과 전략』. 서울: 경제인문사회연구회, 2019.
- _____. 『중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 이언 브레머, 박세연 역. 『리더가 사라진 세계: G제로 세계에서의 승자와 패자』. 서울: 다산북스, 2014.

- 이혜정. 『냉전 이후 미국 패권』. 서울: 한울, 2017.
- 전병곤 외. 『뉴노멀시대 미중 전략 경쟁 관계와 한반도에의 함의(1부): 뉴노멀시대 미중관계와 한반도: 핵심 쟁점과 파급 영향』. 서울: 통일연구원, 2017.
- _____. 『뉴노멀시대 미중 전략 경쟁 관계와 한반도에의 함의(2부): 아태지역 국가들의 대미, 대중인식과 대응: 사례와 유형』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 조영갑. 『국가안보론』. 서울: 선학사, 2014.
- 통일부 통일교육원. 『평화·통일교육: 방향과 관점』. 서울: 통일부 통일교육원, 2018.
- 한국정치외교사학회, 이재석, 조성훈 편. 『한반도 분쟁과 중국의 개입』. 서울: 선인, 2012.
- 헨리 키신저 지음. 권기대 옮김. 『헨리 키신저의 중국 이야기』. 서울: 민음사, 2012.
- Beard, Charles A. and Smith, G. H. E. *The Idea of National Interest: An Analytical Study in American Foreign Policy*. New York: The Macmillan Company, 1934.
- Berteau, David J., Cooper Zack and Green J. Michael. *Assessing the Asia-Pacific Rebalance*. Lanham: Center for Strategic & International Studies, 2014.
- Dyer, Geoff A. *The Contest of the Century: The New Era of Competition with China - and How America Can Win*. New York: Knopr, 2014.
- Galtung, Johan. "Towards a Grand Theory of Negative and Positive Peace: Peace, Security and Conviviality." Murakami Yoichiro and Thomas J. Schoenbaum, ed. *A Grand Design for Peace and Reconciliation: Achieving*

- Kyosei in East Asia*, Cheltenham, UK, and North Hampton, Massachusetts, USA: Edward Elgar, 2008.
- Ikenberry, John. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- Kurlantzick, Joshua. *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World*. New Haven: Yale University Press, 2008.
- Latham, Robert. *The Liberal Moment: Modernity, Security, and the Making of Postwar International Order*. New York: Columbia University Press, 1997.
- Levine, Steven I. "China in Asia: The PRC as a Regional Power," Harry Harding eds. *China's Foreign Relations in the 1980s*. New Haven: Yale University Press, 1984.
- Mansbach, Richard W. and James M. McCormick eds. *Foreign Policy Issues for America: The Trump Years*. New York: Routledge, 2019.
- McGregor, Richard. *Asia's Reckoning: China, Japan, and the Fate of U.S. Power in the Pacific Century*. New York: Penguin Book, 2017.
- Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton, 2001.
- Minzner, Carl. *End of an Era: How China's Authoritarian Revival is Undermining its Rise*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Moon, Chung-in. "China's Rise and Security Dynamics on the Korean Peninsula." Ross, Robert S. & Øystein Tunsjø eds. *Strategic Adjustment and the Rise of China: Power*

- and Politics in East Asia*. Ithaca: Cornell University Press, 2017.
- Morgenthau, Hans J. *In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy*. New York: Alfred A. Knopf, 1951.
- Osgood, Robert Endicott. *Ideals and Self-Interest in America's Foreign Relations the Great Transformation of the Twentieth Century*. Chicago: University of Chicago Press, 1953.
- Ross, Robert S. and Øystein Tunsjø eds. *Strategic Adjustment and the Rise of China: Power and Politics in East Asia*. Ithaca: Cornell University Press, 2017.
- Shambaugh, David. "Tangled Titans: Conceptualizing the U.S.-China Relationship." In *Tangled Titans: The United States and China*, edited by David Shambaugh. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2013.
- Snyder, Scott. *South Korea at the Crossroads: Autonomy and Alliance in an Era of Rival Powers*. New York: Columbia University Press, 2018.
- Sutter, Robert. *The United State and Asia: Regional Dynamics and Twenty-Frist-Century Relations*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2015.
- Toje, Asle. *Will China's Rise Be Peaceful?: Security, Stability, and Legitimacy?*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Toma, Danny. *America First: Understanding the Trump Doctrine*. Washington D.C.: Regnery Publishing, 2018.
- 庞中英. 『中国与亚洲』. 上海: 上海社会科学院出版社, 2004.
- 中华人民共和国国务院新闻办公室. 『中国的北极政策白皮书』. 北京: 国务院新闻办公室, 2018.

中华人民共和国国务院新闻办公室, 『关于中美经贸磋商的中方立场白皮书』,
北京: 国务院新闻办公室, 2019.

2. 논문

- 김갑식. “한국사회 남남갈등: 기원, 전개과정 그리고 특성.” 『한국과 국제정치』. 제23권 2호, 2007.
- 김재한. “통일·안보 정책의 정치화와 사드 배치 논란.” 『통일전략』. 제16권 4호, 2016.
- 박인휘. “김정은시대의 외교전략.” 박재규 편. 『새로운 북한 이야기』. 서울: 한울, 2018.
- 배영자. “미중 패권경쟁과 과학기술혁신.” 『국제지역연구』. 제25권 4호, 2016.
- 신상진. “북한은 중국의 전략적 자산이 될 것인가, 전략적 부담이 될 것인가?.” 정덕구 외. 『기묘에 선 북중관계: 중국의 대북한 정책 딜레마』. 서울: 중앙북스, 2013.
- 신성호. “아시아 재균형에서 미국 우선주의로: 트럼프 행정부 시대 미중 경쟁과 한국의 외교안보전략.” 한국전략문제연구소 편, 『격변기의 안보와 국방: 한국전략문제연구소 창설 30주년 기념 논문집』. 서울: 한국전략문제연구소, 2017.
- 우정징. “남북중 경제협력의 추진 전략.” 이희옥 편. 『한반도 평화와 중국』. 서울: 지식공작소, 2019.
- 윤석민. “과잉 정치화된 미디어 정책 시스템의 해법 찾기 - 합의제 미디어 정책기구 설립을 중심으로.” 『입법과 정책』. 제4권 2호, 2012.
- 이무철. “북한문제의 과잉정치화와 극단적 양극화 분석: 갈등전환 (Conflict Transformation)의 제도화 모색.” 『한국과국제정치』. 제34권 2호, 2018.

- 이문기. “중-몽-러 경제회랑과 한국의 북방 경제협력 방향.” 『현대중국 연구』. 제19권 2호, 2017.
- 이상현. “트럼프 행정부의 국가안보전략(NSS): 국제정세 및 한반도에 대한 함의.” 『국가전략』, vol. 24, no. 2, 2018.
- 장투오성. “미·중 전략경쟁의 현 상태와 발전 전망 및 과제.” 『정세와 정책』. 제13호, 2019.
- 차정미. “중국의 4차 산업혁명 담론과 전략, 제도.” 『세계정치』. 제30권 1호, 2018.
- 최용환. “경계를 넘나드는 자연·과학·기술.” 신한대학교 탈분단경계문화 연구원 편. 『경계에서 분단을 다시보다』. 서울: 울력, 2018.
- 표나리. “중국의 북극 진출 정책과 일대일로 ‘빙상 실크로드’ 전략의 내용 및 함의.” 『중소연구』. 제42권 2호, 2018.
- 한인택. “한국인의 중국인식: 중국의 對韓 공공외교에의 함의.” 『제7회 한중공공외교포럼: 동아시아공동체 구축과 한중 공공외교』, 서울: 성균관대학교, 2019.
- 한정훈. “한국 유권자의 이념성향.” 『한국정치학회보』. 제50권 4호, 2016.
- Campbell, Kurt M. and Jake Sullivan. “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China.” *Foreign Affairs*, vol. 98, 2019.
- Colgan, Jeff D. “Three Visions of International Order.” *The Washington Quarterly*. vol. 42, no. 2, 2019.
- Deudney, Daniel and G. John Ikenberry. “Liberal World: The Resilient Order.” *Foreign Affairs*. vol. 97, Issue. 4, 2018.
- _____. “Unraveling America the Great.” *American Interest*. vol. 11, no. 5, 2016.
- Edelstein, David M. “Cooperation, Uncertainty, and the Rise of

- China: It's About Time." *The Washington Quarterly*, vol. 41, no. 1, 2018.
- Farrell, Henry and Abraham L. Newman. "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion." *International Security*, vol. 44, no. 1, 2019.
- Jost, John T. Christopher M. Federico and Jaime L. Napier. "Political ideology: Its structure, functions, and elective affinities." *Annual review of psychology*, vol. 60, 2009.
- Marston, Hunter. "The U.S.-China Cold War Is a Myth." *Foreign Policy*. September 6, 2019.
- Mearsheimer, John J. and Stephen M. Walt. "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy." *Foreign Affairs*, vol. 95, Issue. 4, 2016.
- Morris, Scott. "Responding to AIIB: U.S. Leadership at the Multilateral Development Banks in a New Era." Center for Global Development Online Report. October 17, 2016.
- Mulvad, Andreas. "Xiism as a hegemonic project in making: Sino-communist ideology and the political economy of China's rise." *Review of International Studies*, vol. 45, issue. 3, 2019.
- Myre, Greg. "Are The U.S. And China Headed For A Cold War?." *National Public Radio*. September 9, 2019.
- Nye, Joseph S. "The Kindleberger Trap." Harvard Kennedy School Belfer Center. January 9, 2017.
- Sahashi, Ryo. "Are Japan and the U.S. having a China Gap?." *EAI Working Paper*. May 2019.
- Shambaugh, David. "Sino-American Strategic Relations: From

- Partners To Competitors.” *Survival*, vol. 42, no. 1, Spring 2000.
- Strokes, Doug. “Trump, American hegemony and the future of international liberal order.” *International Affairs*, vol. 94, no. 1, 2018.
- Sullivan, Alexander and Andrew S. Erickson. “The Big Story Behind China’s New Military Strategy.” *The Diplomat*, June 5, 2015.
- Walt, Stephen M. “Rising Powers and the Risks of War: A Realist View of Sino–American Relations.” Asle Toje, ed. *Will China’s Rise Be Peaceful? Security, stability, and legitimacy*. N.Y.: Oxford University Press, 2018.
- Yi, Xiaixiong. “A Neutralized Korea? The North–South Rapprochement and China’s Korean Policy.” *The Korean Journal of Defence Analysis*, vol. 12, no. 2 (winter 2000).
- Zakaria, Farred. “The Self–Destruction of American Power: Washington Squandered the Unipolar Moment.” *Foreign Affairs*, vol. 98, issue. 4, 2019.
- 楚树龙·陆军. “美国对华战略及中美关系进入新时期.” 『现代国际关系』, 2019年 3期.
- 李开盛. “间接性结构冲突: 第三方引发的中美危机及其管控.” 『世界经济与政治』, 2015年 7期.
- 凌胜利. “拒优战略: 中美亚太主导权竞争.” 『当代亚太』, 2017年 1期.
- 孙建国. “坚定不移走中国特色国家安全道路.” 『国际问题研究』, 2015年 2期.
- 王鸿刚. “新阶段的中美战略博弈与中国对美战略.” 『现代国际关系』, 2019年 3期.

楊希雨. “關於建立朝鮮半島和平體制的幾個法律問題.” 『國際問題研究』, 2009年 4期.

杨文静. “中美亚太‘竞争性共处’模式探析.” 『现代国际关系』, 2019年 3期.

周方银. “美国的亚太同盟体系与中国的应对.” 『世界经济与政治』, 2013年 11期.

3. 기타자료

구갑우. “한미동맹과 한중관계 평가와 전망.” 통일연구원 자문회의 자료, 2019.9.23.

김학성. “한국사회 통일대북정책 과잉정치화 완화방안.” 통일연구원 자문회의 자료, 2019.9.19.

김한권. “미중 전략적 경쟁의 전망과 한국에 대한 함의.” 『IFANS 주요 국제문제분석』, 2019-22. 2019.8.13.

김호홍·오일석. “신안보 분야 남북협력 추진전략.” 『INSS 전략보고』, 통권 30호, 2019.2.1.

마상윤. “한국의 국가이익 수립 시 고려사항.” 통일연구원 자문회의 자료, 2019.8.30.

민병원. “한국의 국가이익 수립 시 고려사항.” 통일연구원 자문회의 자료, 2019.8.30.

_____. “한미동맹과 한중관계 평가와 전망.” 통일연구원 자문회의 자료, 2019.9.23.

신성호. “한미동맹과 한중관계.” 통일연구원 자문회의 자료, 2019.9.30.

_____. “한국의 국가이익 수립 시 고려사항.” 통일연구원 자문회의 자료, 2019.8.30.

신종호. “미중관계 40년 평가와 전망: 상호인식 변화를 중심으로.” 『세계 질서에 대한 지역적 시각: 도전과 대응』, 2019 한국국제정치학회 하계학술회의 자료집, 2019.7.20.

- _____. “미중 경쟁과 충돌의 시대 한국외교의 방향.” 『안보서울 365』, 서울시 비상기획관 소식지 제9호, 2019.9.
- 유종일·김태환·김이교, “혁신적 포용국가와 글로벌 협력을 위한 GKF 출범취지와 비전.” 글로벌 코리아 포럼(GKF) 출범 기념 세미나 발표문, 2019.10.2.
- 유현정, “화웨이 문제가 사드 문제와 다른 세 가지 성격.” 『이슈브리프』, 통권 132호, 2019.
- 이기동, “북미협상 교착시 남북관계와 북미관계 선순환 방안.” 통일연구원 자문회의 자료, 2019.12.16.
- 이남주, “한미동맹과 한중관계.” 통일연구원 자문회의 자료, 2019.9.30.
- _____. “미중 간 ‘제도적 협력’ 관계 시 중국의 동아시아 및 한반도정책: 주요이슈와 정책.” 통일연구원 자문회의 자료, 2019.4.12.
- 이동률, “한국의 국가이익의 수립 시 고려사항.” 통일연구원 자문회의 자료, 2019.8.30.
- _____. “한반도 비핵 평화프로세스와 한중 협력.” 통일연구원 워크샵 발제 자료, 2019.10.25.
- 이동선, “한국의 국가이익의 수립 시 고려사항.” 통일연구원 자문회의 자료, 2019.8.30.
- 이상현, “한국의 국가이익과 국가전략 추진방향.” 통일연구원 자문회의 자료, 2019.7.30.
- _____. “한미동맹과 한중관계.” 통일연구원 자문회의 자료, 2019.9.30.
- 이수형·최용환, “평화지향의 안보체제 구축 전략.” 『INSS 전략보고』, 국가안보전략연구원, no. 2018-03, 2018.
- 이승주, “2030 미중관계 시나리오와 경제통상분야 한국의 국가이익.” 통일연구원 자문회의 자료, 2019.7.30.
- 이재현, “신남방정책이 아세안에서 성공하려면?.” 『아산정책연구원 Issue Brief』, 2018-04, 2018.
- 이정철, “신한반도체제의 비전과 구상-새로운 100년.” 『신한반도체제

- 구상과 남북관계』. 한겨레통일문화재단·한반도평화포럼·서울시 공동주최 학술회의 자료집. 2019.4.23.
- 이현태. “미중관계 시나리오별 경제통상분야에서 중국의 한반도정책.” 통일연구원 자문회의 자료. 2019.9.5.
- 전재성. “투키디데스의 함정과 미중 충돌의 의미: 한국의 대응.” 『미중 충돌과 한국의 선택』. 재단법인 한반도평화만들기 2019 연례 학술회의 자료집. 2019.
- _____. “미중 군사안보경쟁: 충돌의 현실화 가능성.” 『EAI 스페셜 이슈 브리핑 시리즈』. 2019.7.31.
- 조남훈. “한미·한중관계 평가 및 미중관계 활용 방안.” 통일연구원 자문회의 자료. 2019.9.26.
- 최아진. “한국의 국가이익 수립 시 고려사항.” 통일연구원 자문회의 자료. 2019.8.30.
- 최원기. “신남방정책의 성과와 향후 외교적 과제.” 『IFANS 주요국제 문제 분석』. 2019-12, 2019.5.23.
- 황지환. “한미·한중관계 평가 및 미중관계 활용 방안.” 통일연구원 자문회의 자료. 2019.9.26.
- Allison, Graham T. and Robert Blackwill. “*America’s National Interests*,” A Report from The Commission on America’s National Interests, July 2000.
- Ayress, Alyssa. “The Quad and Free and Open Indo-Pacific.” *CFR Online Report*. November 28, 2018.
- Department of Defense. “Indo-Pacific Strategy: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region.” June 1, 2019.
- Director of National Intelligence. “Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community.” January 29, 2019.

Fein, Erica. “How Inter-Korean Diplomacy Can Inform U.S. Progressives.” 『‘9·19 평양공동선언’ 1주년 평가: 성과와 과제』 통일연구원 주최 9·19 평양공동선언 1주년 기념 학술회의 자료집, 2019.

The National Defense Strategy Commission. “Providing for the Common Defense: The Assessments and Recommendations of the National Defense Strategy Commission.” November 13, 2018.

胡波·刘琳·唐培. “南海局势: 回顾与展望.” 北京大学海洋研究院, 2019年 4月 8日.

『국민일보』.

『경향신문』.

『시사인』.

『신동아』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『조선중앙통신』.

『중앙일보』.

『자유아시아방송』.

Axios.

China Daily.

Reuters.

South China Morning Post.

The Hill.

The Korea Times.

The National Interest.

The New York Times.

The Washington Post.

『环球时报』.

『人民日报』.

『人民网』.

『中国新闻网』.

『中央电视台网』.

대한민국 국방부 <www.mnd.go.kr>

대한민국 외교부 <www.mofa.go.kr>

대한민국 청와대 <www.president.go.kr>

미국 국방부 <www.defense.gov>

미국 백악관 <www.whitehouse.gov>

미국 상원 외교관계위원회 <www.foreign.senate.gov>

미국외교협회 <www.cfr.org>

미국 의회 <www.congress.gov>

미국 해군연구소 <www.usni.org>

믹타(MIKTA) <www.mikta.org>

유라시아 리뷰 <www.eurasiareview.com>

전략국제연구센터 <www.csis.org>

행정안전부 국가기록원 <www.archives.go.kr>

2018 남북정상회담 온라인 플랫폼 <www.koreasummit.kr>

2019 한국학 세계대회 <kwc.kpsa.or.kr>

2019 상그릴라 대화 <www.iiss.org>

IMF(국제통화기금) <www.imf.org>

「문재인 대통령 2019년 신년사」

「문재인 정부의 국가안보전략」

「이명박 정부 외교안보의 비전과 전략, 성숙한 세계국가」

「최설희 북한 외무성 제1부상 발언」

「평화변영과 국가안보」

「'9·19 평양공동선언' 1주년 평가: 성과와 과제」

「A New Era of Hope, National Security Strategy」

최근 발간자료 안내

연구보고서

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	홍 민 외	7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성윤 외	8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외	12,000원
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
2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍 민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도예의 함의(1부)	전병근 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도예의 함의(2부)	전병근 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 통일·대북정책: 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.

2018년도 연구보고서

〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외 19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외 14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외 10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외 9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외 8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외 12,000원
2018-07	KINU 통일인식조사 2018: 남북평화 시대의 통일인식	이상신 외 11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외 8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외 11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외 9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외 9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외 9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외 11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외 6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경욱 외 10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외 5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외 21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외 12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외 20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외 10,000원

2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외 14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외 13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외 12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외 9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신종호 8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외 12,000원

〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외 8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외 17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경옥, 안준형 8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재연, 김주리 8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외 12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외 11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외 11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외 11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외 15,000원

2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신종호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진희 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 장점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍민	21,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 현황과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

<정책연구시리즈>

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

<Study Series>

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
---------	--	----------------

- 2019-02 The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights
Do, Kyung-ok · Baek, Sangme
- 2019-03 South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War,
the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation
Kim, Kap-Sik · Park, Juhwa

KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 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
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외

북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외 24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외 24,500원

연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원
2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

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
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원

기타

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	도경욱 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.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

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, 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)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

뉴노멀시대
미중관계 변화와
한국의 대북·통일전략

K(NU) 통일연구원



