

동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략

이 석
조병구 편

KOREA DEVELOPMENT INSTITUTE



USA

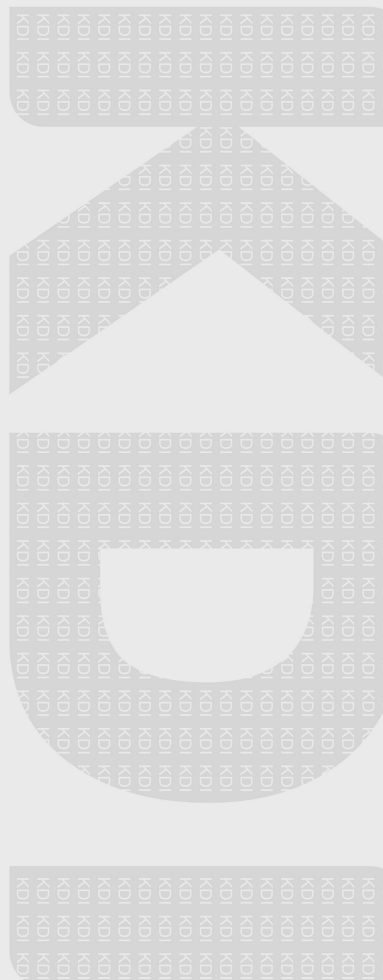


China

연구보고서 2017-01

동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략

이석 · 조병구 편



이 보고서를 가능하게 만들어 주신 한국개발연구원 조병구 박사님의 노고와
평생에 걸친 학문적 헌신에 깊이 감사드립니다.

연구책임자 이 석

동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략

집필: 이 석(한국개발연구원, 연구책임자)

장형수(한양대학교)

조남훈(한국국방연구원)

김두얼(명지대학교)

이상현(세종연구소)

이동률(동덕여자대학교)

이원덕(국민대학교)

신범식(서울대학교)

자문: 조병구(한국개발연구원)

현오석(국립외교원 석좌교수, 前 경제부총리)

김근식(경남대학교)

이상근(이화여자대학교 통일학연구원)

조윤상(인포그래픽 전문가)

발간사

우리 모두가 격변의 시대에 살고 있다는 사실이 요즘처럼 실감나게 와닿은 경우는 흔치 않았을 것이다. 중국의 부상에 따른 미중 간의 패권경쟁이 급기야 THAAD를 중심으로 한국과 중국, 미국과 중국 사이의 갈등으로 변지면서 한반도에 살고 있는 우리 모두가 시대의 격변을 몸으로 체험하고 있기 때문이다. 우리 사회가 지난 70여 년 동안 매우 당연하게 여겼던 세계와 동북아의 질서가 이제 어떤 형태로든 변화의 계기를 맞이하고 있다는 의미이다.

더욱이 현재 우리가 체험하고 있는 시대의 변화는 단지 국제적인 정치와 안보의 영역에서만 일어나는 일이 아니다. 오히려 그것은 경제의 영역으로부터 추동되어 정치·안보의 영역으로 나아가고, 이것이 다시 경제의 영역으로 넘어와 증폭되는 복합적이고도 중층적인 양상을 보이는 현상이다. 중국경제의 성장에 따른 군사력의 증대와 이에 대응하는 미국의 동북아에 대한 경제·안보적 힘의 재배치는 이 지역 모든 국가들의 정치·안보·경제에 심대한 영향을 미치고 있다는 뜻이다. 중국과 일본의 센카쿠(다오위다오) 열도를 둘러싼 영토분쟁이 급기야 중국의 대일본 경제보복을 불러오고, 이후 일본이 이에 대응하여 군사력의 확대와 정치적인 보통국가로의 전환을 가속화하려는 움직임을 보이는 것이 좋은 예이다. 또한 현재 우리 사회가 체험하고 있는 한국으로의 THAAD 배치 움직임과 이에 대한 중국의 대한국 경제보복 역시 이와 크게 다르지 않다.

이러한 의미에서 앞으로 우리 사회가 동북아의 국제질서 속에서 어떻게 생존하고 발전할 수 있는가를 모색하기 위해서는 현재 우리가 목도하고 있는 국제질서의 변화를 경제와 안보 두 가지 시각 모두에서 함께 총체적으로 바라보아야 한다는 사실은 이미 모두의 공감을 얻고 있다. 본 보고서는 이러한 공감을 토대로 현재 진행되고 있는 동북아 국제질서의 변화를 경제와 안보의 상호작용이라는 시각에서 재정리하고 있다. 물론 필자들이 밝히고 있듯이 본 보고서는 동북아의 국제질서 변화과정에 대해 우리 각자가 갖고 있는 여러 의문점들을 모두 풀어주는 것은 아니다. 오히려 그것은 동북아의 질서 변화와 관련한 우리의 시각 자체에 대한 일종의 문제제기에 더욱 가깝다.

그러나 이러한 한계에도 불구하고 본 보고서는 나름의 의미가 있을 것이다. 본 보고서야말로 동북아의 국제질서와 관련된 경제적 시각과 안보적 시각을 한데 묶어 논의를 진행하는 거의 최초의 시도이기 때문이다. 실제로 본 보고서에서는 동북아와 관련된 우리나라의 다양한 경제학자들과 정치·외교·안보 학자들이 함께 모여 토론을 진행하고 있다. 이러한 토론의 결과 여부를 떠나 현재의 시점에서는 그 시도 자체만으로도 의미가 있다는 뜻이다.

한편, 본 보고서에서는 직접적으로 연구와 집필에 참여한 여러 정치·경제·안보 학자들 이외에도 많은 분들이 커다란 도움을 주셨다. 현오석 前 경제부총리께서는 동북아의 경제문제와 관련하여 귀중한 자문의 말씀을 주셨으며, 김근식 북한대학원대학교 교수는 국제적 차원에서 바라본 북한문제에 대해 여러 조언을 주셨다. 이상근 박사께서는 본 보고서의 제 10장에 대한 연구진들의 토론을 정리하는 역할을 맡아 주셨으며, 조윤상

선생께서는 본 보고서의 내용을 깔끔한 인포그래픽으로 표현해 주셨다.
이 분들 모두에게 필자들을 대신하여 감사를 드린다.

현재 우리 사회가 직면하고 있는 동북아의 여러 환경적 변화에 관심을
가지고 있는 모든 사람들에게 본 보고서가 나름의 의미를 갖고 읽히기를
기대한다.

2017년 1월
한국개발연구원 원장
김 준 경

목 차

발간사

요 약	1

제1장 서 론 (이석)	29
제1절 머리말	29
제2절 연구의 배경과 주제	30
제3절 분석방법과 한계	36
제4절 글의 구성	39

제1부 분 석

제2장 동북아 국제질서 변화의 기본시각 정립과 설명모형 구축 (이석)	45
제1절 머리말	45
제2절 국제질서의 구성과 변화요인	48
1. 두 가지 축과 중심 세력	48
2. 질서 유지 메커니즘: 제도와 전략	52
3. 질서 변화의 요인	56
제3절 중국의 부상과 동북아 질서 변화의 다이내믹스	61
1. 중국의 부상과 국제질서: 세계 VS. 동북아	61
2. 동북아 질서 변화의 접촉면과 전선 1: 경쟁과 갈등	67

3.	동북아 질서 변화의 접촉면과 전선 2: 협력과 적응	73
4.	동북아 질서 변화의 형식과 내용: 전략의 충돌	75
5.	동북아 국가들과 아시아 패러독스	81
제4절	동북아 질서 변화와 주요 국가들의 국가전략	83
1.	미국: 전략적 재균형	83
2.	중국: 신형국제관계	90
3.	일본: 미국을 통한 강한 일본의 형성	93
4.	한국: 미중 간의 협력을 위한 새로운 접근	101
제5절	시사점—동북아 질서 변화의 설명모형	105
제3장	동북아 경제질서 변화과정과 결정요인 분석 (장형수)	112
제1절	미국과 중국의 경제규모 추이 전망	112
1.	미중의 경제규모 추이	112
2.	미중의 경제규모 추이 전망의 주요 고려요인	114
3.	미중의 경제규모 추이: 낙관적인 중국 경제개혁 가정	117
제2절	기존 국제경제질서에 대한 이해	119
1.	브레턴우즈 체제(Bretton Woods System) 탄생의 의미	119
2.	브레턴우즈 체제의 변천: IMF와 세계은행의 영향력 강화과정	122
3.	여전히 국제경제질서 논의의 중심에 선 G7	125
4.	브렉시트(Brexit)와 미국의 경제패권	126
제3절	기존 국제경제질서의 급격한 변화가능성	128
1.	새로운 국제경제질서 확립의 조건들	128
2.	중국의 약진과 녹록치 않은 현실	131
제4절	동북아 지역에서의 미국과 중국	133
1.	동북아 지역에서 증대하는 중국의 영향력	133
2.	아시아인프라투자은행(AIIB)에 대한 토의	135

3. 중국과 미국은 동북아에서 경쟁자이자 협조자	141
제5절 동북아 무역질서의 변화와 시사점	143
1. 국제통상질서의 새로운 흐름: '메가FTA'	143
2. '메가FTA'의 등장 배경	144
3. 중국의 선택지는?	145
제4장 동북아 안보질서 변화과정과 결정요인 분석 (조남훈)	152
제1절 머리말	152
제2절 동북아 4강의 안보전략과 군사력	154
1. 동북아 4강의 안보전략	154
2. 동북아 지역의 군사력	160
제3절 동북아 지역의 안보 이슈	166
1. 동북아에서 미국과 중국의 군사적 대치	166
2. 중국과 일본의 군사적 대치와 일본의 헌법 개정	173
3. 동북아에서 국가 간 협력	174
제4절 동북아의 안보질서 변화영향	176
1. 동북아 지역의 안보를 바라보는 틀	177
2. 동북아의 안보환경 변화방향	184
제5절 미래 동북아 안보질서	193
1. 미국과 중국의 안보전략 변화방향	194
2. 미래 동북아 지역의 안보질서	196
제5장 역사적 사례 분석: 1930년대 대공황 시기의 국제질서 변화 (김두얼)	199
제1절 머리말	199
제2절 전사(前史): 산업혁명과 영국경제의 부상	203
제3절 영국 대(對) 미국	209

제4절 19세기 말 20세기 초 동아시아	214
제5절 전간기(戰間期, inter-war period): 1919-39년	219
제6절 결론	226

제2부 국가전략

제6장 미국: 전략적 재균형과 미국 우선주의 (이상현)	231
제1절 머리말	231
제2절 미국의 세계전략: 변화와 연속성	232
제3절 미국의 대아시아 전략: 아태 전략적 재균형(Strategic Rebalancing)	237
제4절 트럼프 시대 미국의 외교안보전략	250
제5절 미국의 대외전략과 한국 안보에 대한 함의	254
제7장 중국: ‘중국식 강대국외교’와 신형국제관계 (이동률)	264
제1절 머리말	264
제2절 중국 국내 정치 및 경제 현황	266
1. 시진핑 2기 체제 전망	266
2. 중국의 경제 현황과 전망	274
3. 중국 인구 현황과 전망	282
제3절 중국의 대외전략	287
1. 중국의 글로벌 거버넌스 주도적 참여	287
2. 중국의 해양강국 지향	289
3. 중국의 대미전략	293
제4절 중국의 한반도정책과 한중관계	303
1. 한중관계의 현주소	303
2. 한중관계의 과제와 전망	305

3. 중국의 북핵정책 전망	307
제5절 한국 대중외교의 과제	309
1. 한중관계의 실질적 내실화	309
2. 사드 배치문제에 대한 대응	309
3. 한미중의 북핵협력 추진	310
4. 한중의 지경제적 협력의 회복	311
제8장 일본: 보통국가 일본과 경제의 대전환 (이원덕)	313
제1절 머리말	313
제2절 일본 국가전략의 핵심 요소	316
1. 자원의 한계와 '강한 국가 일본'의 회복	316
2. 헌법 개정을 통한 보통국가 지향	319
3. 국가 정체성의 확립: 역사인식과 교육	323
4. 대미동맹 강화와 대중 포위망의 구축	325
제3절 안보보장전략: 군사적 보통국가의 추구	329
1. 적극적 평화주의	329
2. 통합적 기동방위력 개념과 방위력 정비	332
3. 집단적 자위권 행사	335
제4절 대외경제 전략	340
1. 아베노믹스와 경제부흥 전략	340
2. 일본 대외경제 전략의 의미: TPP 사례의 분석	348
제5절 일본의 국가전략 노선	350
제9장 러시아: 공세적 방어전략에서 선택적 전략 협력으로 (신범식·서동주)	353
제1절 머리말	353
제2절 러시아 외교의 대내적 환경	355

1. 정치: 현황과 전망	355
2. 경제: 현황과 전망	360
3. 사회: 인구학적 도전과 전망	367
제3절 러시아 외교의 대외적 환경	371
1. 글로벌 정세와 러시아의 대응	371
2. 동북아 정세와 러시아의 신(新)동방정책	376
제4절 한반도와 러시아	392
1. 러북관계 현황과 전망	392
2. 한러관계 현황과 전망	398
제5절 한러 전략적 협력방안	405
1. 한국의 북방경제협력과 러시아	405
2. 소다자주의 중견국 외교와 한러협력	408
3. 한러 양자협력을 통한 전략적 목표 달성	411

제3부 시사점

제10장 동북아 국제질서의 변화와 한국의 국가 어젠다 (이석·이상근)	421
제1절 머리말	421
1. 경제 어젠다: 동북아 질서 변화와 한국경제의 발전전략 재정립	423
제2절 안보 어젠다: 미중관계와 한국의 전략적 스탠스	433
1. 트럼프 행정부의 대외정책과 미중관계 변화 가능성	433
2. 한미동맹과 한중 전략적 동반자관계의 충돌	435
3. 미국의 동아시아정책 변화에 따른 한미중, 한중일, 한중러 협력	439
제3절 국가별 어젠다 1:	
한미동맹의 재구축과 새로운 한미관계의 미래 비전	444
1. 한미동맹의 미래상	446

2. 한미일 안보협력의 이점과 한계	450
3. 자주성과 동맹의 조화: 방위비 부담, 저작권 전환, 방위산업	454
제4절 국가별 어젠다 2:	
경제와 안보의 Great Divergence와 변화하는 한중관계	459
1. 일대일로와 한국의 역할	459
2. 사드 배치와 한중 갈등	463
3. 북중관계 변화와 한국의 대응	468
제5절 국가별 어젠다 3:	
새로운 동북아에서의 한일관계	473
1. 위안부 합의 논란과 이후의 합리적인 대응	473
2. 일본의 집단적 자위권과 한일 안보협력 문제	478
3. 동북아 한중일 삼국협력 프레임 구축 과제	483
제6절 국가별 어젠다 4:	
한반도 경제·안보의 새로운 가능성으로서의 러시아와 북방 축	486
1. 러시아의 신동방정책	486
2. 신북방경제 협력의 추진	488
3. 동북아 소다자주의 협력의 활성화	491
 제11장 결 론 (이석)	 494
 참고문헌	 502
부 록	518
ABSTRACT	525

◆ 표 목 차

<표 2-1>	2000년 현재 미국과 주요 동맹국들의 GDP 및 무역규모	49
<표 2-2>	2015년 현재 미국 및 미국의 동맹국과 중국의 GDP 비교	62
<표 2-3>	동북아 지역에서 체감하는 미국, 중국 및 일본의 가상적 GDP 추이	66
<표 2-4>	중국의 GDP 대비 교역규모 추이(1990 vs. 2010)	70
<표 2-5>	대중국 경제 의존도 비교: 한국 vs. 일본(2015년 현재)	103
<표 3-1>	OECD의 미중 경제(규모)성장률 전망	113
<표 3-2>	OECD의 (실질)경제성장률 전망치를 사용한 미중의 경제규모 추이	113
<표 3-3>	2010~30년 중국의 인구 및 자연증가율, 합계출산율	116
<표 3-4>	중국의 연령별 인구규모와 비율	117
<표 3-5>	주요국 경제의 전 세계 대비 비중 추이 (세계은행 Atlas 방식 달러 표시 명목 GDP 기준)	126
<표 3-6>	주요 국제금융기구의 Top 20 투표권 비중	130
<표 4-1>	동북아 4강의 주요 무기체계 보유 현황	161
<표 4-2>	동북아에서 미국과 중국의 군사력 비교	165
<표 4-3>	동북아 4강의 GDP 전망	185
<표 6-1>	미국 안보전략 분석의 틀	234
<표 6-2>	아태 재균형정책의 개요와 주요국들의 움직임	248
<표 7-1>	중국 인구 현황 및 전망	282
<표 7-2>	2010년 제6차 인구센서스에 나타난 노인인구비중	283
<표 7-3>	중국 도시 노동력시장 예상	286

<부표 1> 1500~1820년 서유럽의 인구와 GDP	516
<부표 2> 1890~1910년 동아시아 관련 주요 국가의 인구와 GDP	517
<부표 3> 주요 국가의 경제규모(GDP)와 1인당 GDP 추이	518
<부표 4> 주요 국가의 경제규모(GDP) 및 성장률 추정치(2015년 불변가격 기준)	519
<부표 5> 주요 국가의 추계인구	519
<부표 6> 주요 국가의 인구 추이	520
<부표 7> 주요 국가의 교역량 추이	521
<부표 8> 주요 국가의 방위비 및 GDP 대비 비중 추이	522

◆ 그 림 목 차

[그림 1]	서유럽 주요 국가들의 GDP(1500~1820년)	11
[그림 2]	영국과 미국의 총 GDP(1820~1940년)	12
[그림 2- 1]	2000년 현재 미국과 주요 동맹국들의 세계 국방비 지출 대비 규모	51
[그림 2- 2]	국제질서 유지 메커니즘: 경제 vs. 안보	53
[그림 2- 3]	국제질서 유지를 위한 미국의 전략 접근(Access)	55
[그림 2- 4]	2000년대 금융위기를 전후한 석유 생산 증가율: 세계 vs. 미국	58
[그림 2- 5]	미국과 동맹국(EU, 일본)의 세계 GDP에서의 비중 추이(2000~15년)	59
[그림 2- 6]	중국의 세계 GDP에서의 비중 추이(2000~15년)	60
[그림 2- 7]	2012년 이후 단기적 GDP 성장 추세: 미국(전분기 대비 성장률)	63
[그림 2- 8]	2012년 이후 단기적 GDP 성장 추세: 중국(전분기 대비 성장률)	63
[그림 2- 9]	아시아의 해상선과 동북아 각국의 구도	68
[그림 2-10]	전략의 총돌 1: 경제	77
[그림 2-11]	전략의 총돌 2: 군사 · 안보	79
[그림 2-12]	미국의 동북아 전략 요약	86
[그림 2-13]	중국의 동북아 전략 요약	92
[그림 2-14]	일본의 국가전략 요약	94
[그림 2-15]	일본의 대미국 및 대중국 교역 의존도 추이	97
[그림 2-16]	한국, 중국, 일본의 시장환율 추이(2012년 1월=100)	98
[그림 4- 1]	동북아 4강의 GDP 성장률 변화 전망	185
[그림 4- 2]	동북아 4강의 GDP 성장 추세	186
[그림 4- 3]	동북아 4강의 GDP 대비 국방비 비율(1990~2015년)	188

[그림 5- 1]	영국의 인구와 소득수준(1541~1871년)	205
[그림 5- 2]	유럽 주요 국가의 인구, GDP, 일인당 GDP(1500~1820년)	207
[그림 5- 3]	영국과 미국의 인구, GDP, 일인당 GDP	211
[그림 5- 4]	미국 GDP의 산업별 구성	213
[그림 5- 5]	동아시아 주요 국가의 인구, GDP, 일인당 GDP(1890~1910년)	216
[그림 5- 6]	미국과 서유럽 국가의 GDP(1909~39년)	220
[그림 5- 7]	제1차 세계대전 말 국가 간 부채	221
[그림 5- 8]	전 세계 분기별 무역액(1929년 1분기~1933년 1분기)	224
[그림 7- 1]	중국의 투자와 소비 증가율 추이	275
[그림 7- 2]	중국의 수출 및 수입 증가율 추이	275
[그림 7- 3]	전 세계 GDP(명목)에서 미국과 중국의 비중	281
[그림 7- 4]	세계 주요국의 노인인구(65세 이상) 비중 추세	283

중국의 부상과 기존 질서의 대응

동북아 주요 국가의 경제규모

(2015년, 억달러)



GDP

무역규모

중국
신형국제관계

108,664
39,635

중국의 부상

- 무역을 통한 중국경제의 부상
- 아시아의 해상 무역·경제 통로에 대한 경제적 안보적 이해의 확대
- 기존의 지도국인 미국을 부정하지는 않지만, 중국의 이익을 반영한 질서의 재조정을 기대
- 미국과 주변 국가들이 동맹의 형태로 중국을 압박하는 것은 불용

러시아
공세적 방어 전략에서
선택적 전략 협력으로

13,260
5,267

점합면과 전선

아시아의 해상선과 한반도

일본

미일동맹을 통한
보통국가 달성

41,233
12,504

미국
전략적 재균형
아시아로의 회귀

179,470
38,107

기존 질서의 대응

- 중국의 부상으로 인해 전 세계에 산재한 미국의 국력 배치를 아시아에 더욱 집중
- 미국과 아시아 동맹국 사이의 군사(협)력과 경제(협)력의 동시적 증진
- 중국의 부상을 인정하지만, 기존 질서에 조화롭게 적응하기를 기대
- 미국 단독이 아닌 미국과 미국 동맹국의 집체적 능력에 의한 질서 유지를 강조

점합면과 전선

아시아의 해상선과 한반도

I. 분석 1: 동북아 국제질서 변화모형

경제·안보 질서의 동질성과 전략의 충돌:
미국과 미국의 동맹국 vs. 중국



동북아 경제·안보 질서의 동질성으로
'안보는 미국, 경제는 중국'이라는 전략이
장기적으로 유지될 수 있는가라는 의문이 제기됨.

동북아에서의 미국과 중국

기존 국제경제의 중심, 미국



국제통상질서의 새로운 흐름 '메가 FTA'

- 양자간 FTA가 복수 체결로 충돌 발생
- 미국 등 선진국은 메가 FTA 체결로 새로운 무역규범을 제정, 글로벌 표준으로 발전

오바마 정부
TPP 설립과정을 통해
국제무역규범을
주도적으로 정립

트럼프 정부
TTP 폐기로
국제통상질서 확립과정은
당분간 주춤할 전망

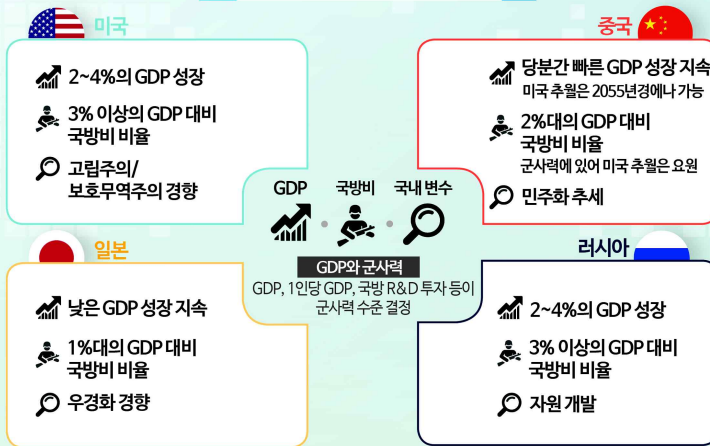
경제 공존

트럼프 정부의 대외정책 불확실성 속에서
중국은 경제력·군사력이 미국과 경쟁수준이 될 때까지
통상·금융 등 경제분야에서 미국과 협조관계를 유지하려고 노력할 가능성이 있음.

중국의 도전과 녹록치 않은 현실



동북아 4강의 변화방향



핵탄두 ICBM/IRBM	450/0	62/146	0/0	328/0
전략폭격기	143	120	-	76
잠수함발사탄도탄	336	48	-	192
전략 핵잠수함	14	4	-	13
항공모함	10	1	-	1
순양함/구축함	84	17	36	24
호위함	4	54	9	16
상륙함/상륙정	277	118	11	40
전투기	2,624	1,720	348	872
헬기	1,274	140+	178	852
틸트로터	290	-	-	-

...
동북아 4강의
주요 무기체계
보유 현황
(단위: 대, 척)

동북아 지역 국가안보전략과 국제안보질서 변화

...



국가안보전략

안보질서 변화 전망

중장기 변화방향

01. 동북아 질서는 현실주의적 세력균형이 유지될 것
02. 동북아 지역에서 미국과 중국의 주도권 다툼 심화
03. 경제·안보 분야에서 국제 규범/기준 정립을 위한 미중 경쟁 격화

1930년대 대공황 시기의 국제질서 변화

제2차 세계대전 이후 세계 정치경제질서,
19세기 말 이후 주요 국가들의 경제력 변화와 밀접한 관련

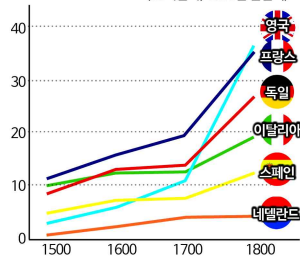


- ▶ 1700년경까지 경제규모는 프랑스, 이탈리아 등에 뒤처짐
- ▶ 산업혁명을 통한 연속적인 기술혁신으로 생산성 상승
- ▶ 인구와 GDP 모두 서유럽 국가 대비 빠르게 상승

정치적·군사적 패권국으로의 기반 제공

서유럽 주요국가들의 GDP(1500~1820년)

(10억달러, 1990년 실질액)



미국 독립전쟁(1776년), 미합중국 건설

영국과 무역 단절(1805~12년), 공산품 수입 중단

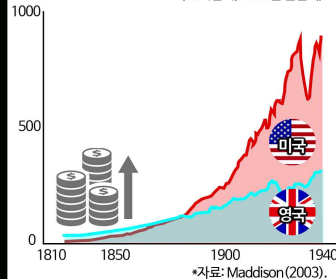
미국 북동부 중심 빠른 공업화

영국과 미국의 경제성장 역전(1830~40년)

미국, 인구유입과 출산의 선순환으로 성장 가속

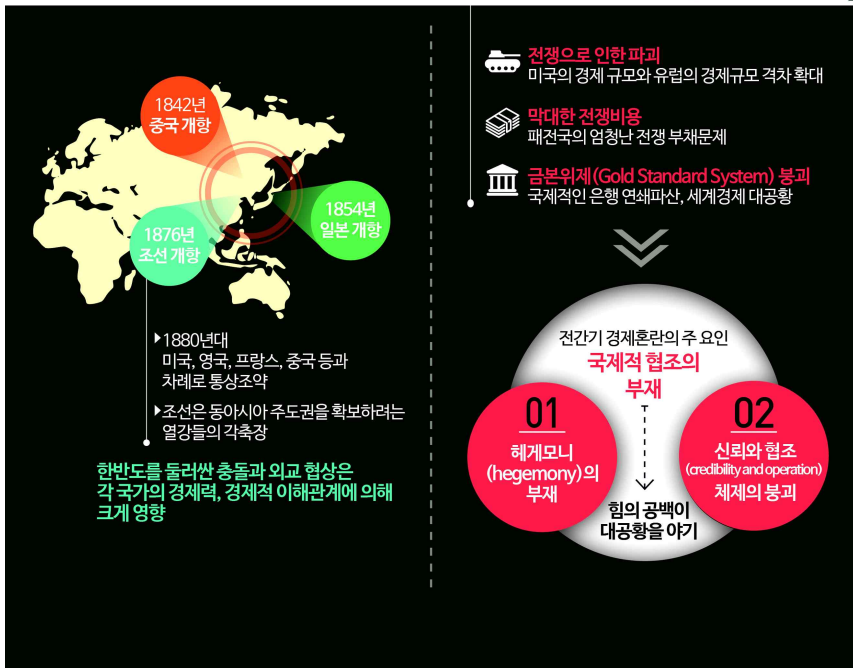
영국과 미국의 GDP(1820~1940년)

(10억달러, 1990년 실질액)



I. 분석 4: 역사적 사례 검토

21세기 한반도를 둘러싼 세계 정세도 크게 다르지 않을 것,
각 국가의 경제력, 경제적 이해관계를 면밀하게 검토하여
대응방안과 전략 수립이 필요



II. 국가전략 1: 미국의 전략적 재균형과 '아메리카 퍼스트'

미국의 국가안보전략

핵심 | 미국적 핵심 가치를 외부의 위협으로부터 어떻게 보호할 것인가?

목표 | 세계적 영향력(패권)의 확보와 유지



아시아 선회(Asia Pivot)

- ▶ 아태 지역에서 미국의 역할 강화 선언
 - 미국 2015년 발간 국가안보전략보고서
- ▶ 중국의 부상 + 미중 간 세력관계의 변화 심화
 - 미국의 아태 지역에 대한 접근성 제약 우려
- ▶ 오바마의 동아시아 정책기조

기존의 양자동맹
체제 강화

범지역적
지역안보체제의 추진

아태 선회요인

01. 아태 지역의 경제적 중요성 증대
02. 중국 군사력 강화 및 동·남중국해에서의 공세적 성향 증대에 대응
03. 이라크, 아프간의 군사작전 마무리 단계로 아태 지역에 집중 가능한 여력이 발생
04. 국방예산 삭감에 따른 선택과 집중의 필요성
 - 아시아의 전략적 중요성 증대

미국의 대아시아 전략



아태 재균형정책 (Rebalancing)

★ 다차원적(multifaceted) 접근 시도 ★



군사

- 배치 태세의 변화
- ▶ 재균형정책의 핵심은 해군력과 공군력의 아태 지역으로의 중점 이동
 - ▶ 분산된 군사배치 태세를 지향



외교

- ▶ 아시아 지역에 있어서 미국의 다자 및 양자 외교 활동을 현격히 강화
- ▶ 미중관계의 안정적 관리에 중점



경제

- 다양한 경제적 이니셔티브
- ▶ 미국에게 경제적으로 중요한 지역이 될 것이라는 인식에 근거
 - ▶ 환태평양동반자협정(TPP) 추진, 트럼프 시대 개막과 불확실성에 직면

트럼프 시대 외교안보전략

미국 우선정책(America First) MAKE AMERICA GREAT AGAIN

UNITED
OF STATES
AMERICA

★ 트럼프 독트린 (Trump Doctrine) ★

경제-군사적 힘에 의한 평화
(peace through economic and
military strength)

위대한 미국의 재건
(make America great again)

세계에서 미국의 안전을
지키는 최상의 방법
미국 내부의
경제부흥에서 출발

미국 국익에 집중하는
고립주의적 노선



★ 국제정치 질서의 우려되는 변수 ★

01
미국은 신고립주의로
후퇴할 것인가?

국제문제에 대한 선별적 개입 전망
국제사회에서 고립주의적 성향

02
오바마 행정부의 아메 재균형
정책은 약화될 것인가?

아시아에서 미국의 후퇴
아시아 전체를
중국의 영향권에 내주는 것

03.
세계화는 퇴조, 중상주의
보호무역주의 시대로
돌입할 것인가?

환태평양동반자협정 (TPP) 폐기,
북미자유무역지대 (NAFTA) 탈퇴,
한미 FTA 재협상 등 주장
무역전쟁 시대의 도래 예고

★ 트럼프 시대의 한미관계 ★



안보

방위비 분담 증액과
전략권 조기 전환 가능성

대외경제

보호무역주의 성향의 강화
거의 확실시
한미 FTA 개정 or 재협상 가능성

대북정책

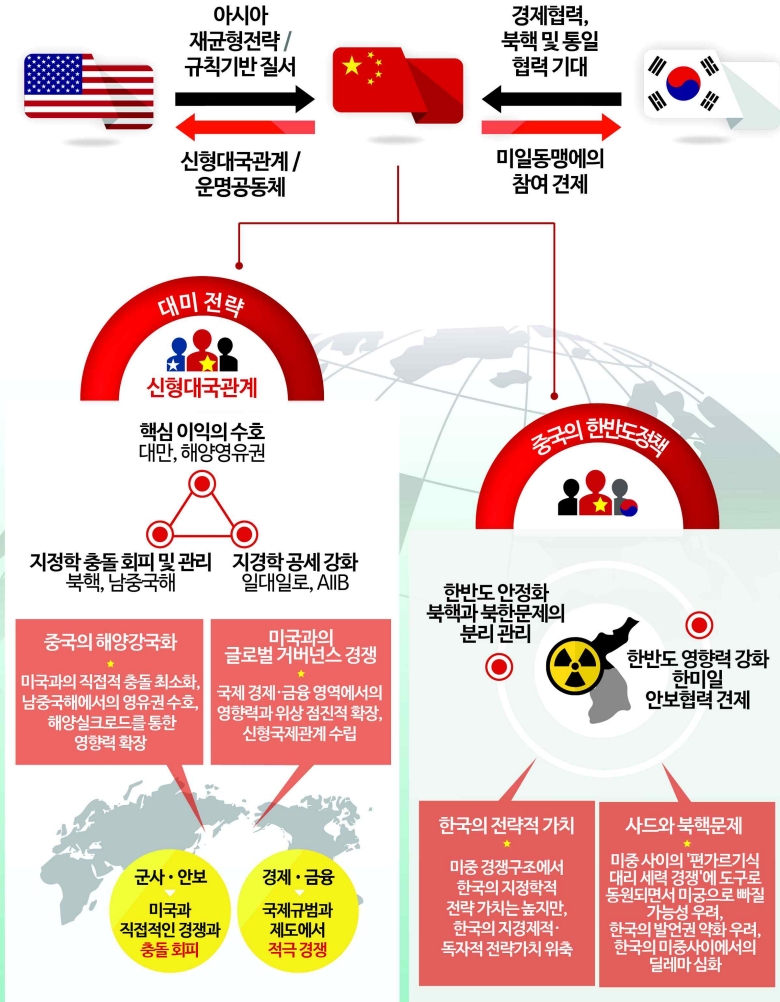
오바마 정부의
'전략적 인내' 정책을
대체할 강경한 대북정책
가능성 증대

중국의 정치·경제 현황과 대외전략



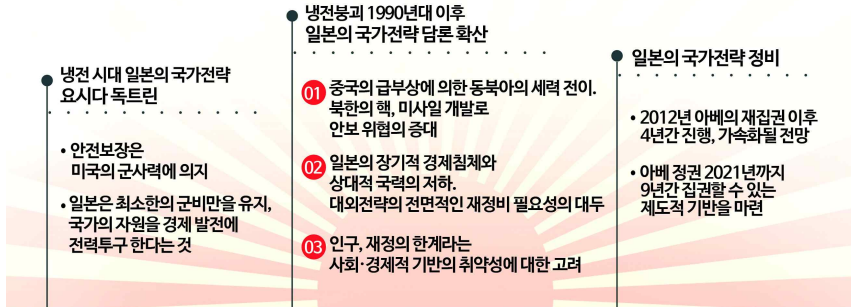
중국의 대미전략, 한반도 정책과 한중관계

...



'강한 일본의 부활' 아베 정권

...



궁극적인 지향점

군비와 교전권을 인정하지 않는
평화헌법을 고쳐
일본을 '보통국가'로 새롭게 만드는 것



01 적극적 평화주의

국가안전보장전략(NSS) 채택

안보전략의 목표

- 역지력 강화: 일본의 안전 우선
- 미일동맹의 강화: 일본 안보의 기축
- 글로벌 안보환경의 개선

02 통합적 기동방위력 개념과 방위력 정비

- 중국의 군사력 의식, 새로운 방위대강이 책정
- '통합기동방위력' 구축
- 능동적인 군사력 운용, 침략 가능성 사전 제어
- 2013년부터 지속적으로 방위비 증액

03 집단적 자위권 행사

- 집단적 자위권 행사문제를 포함한 일본 안보법제의 개선방향에 대한 검토를 요청



01 아베노믹스와 경제부흥 전략

양적 완화

- 소비자물가 상승률을 정책목표로 설정
- 국채를 포함한 다양한 금융자산을 매입
- 시중에 풍부한 유동성 공급

재정지출 확대 정책

- 막대한 채무에도 정부의 재정지출을 적극적으로 확대
- 침체된 경제를 활성화

성장전략

- '일본부흥전략'
- GDP와 소득증가 등 경제성장 실현을 기본목표로 제시

02 일본 TPP 참여의 전략적 의미

- 통상정책이 기본
- 중국을 견제하기 위한 전략
- 외교·안보적 차원의 대미동맹 강화로 보는 입장

II. 국가전략 3 : 일본의 보통국가화와 경제의 대전환



자원의 한계와 '강한 국가 일본'의 회복

중일관계의 힘의 역전

- ▶ 국내총생산(GDP) 규모 역전 현상
- ▶ 2010년 9월 센카쿠 열도
중국 어선과 일본 순사선의 충돌사건

상대적인 국력 쇠퇴

- ▶ 동일본 대지진과
후쿠시마 원전사고(2011년)
- ▶ '잃어버린 20년' 경제침체의 늪

능력, 자원의 심각한 한계

- ▶ 재정절벽,
인구절벽



헌법 개정을 통한 보통국가 지향

자주성이 결여된 평화헌법

- ▶ 아베가 탈피하고자 하는
일본 전후체제 핵심
- ▶ (평화헌법 제9조)
군대보유와 교전권을 스스로 부정

군사적 보통국가를 지향

- ▶ 자위대를 국방군으로 규정,
위상을 정상화
- ▶ 자발적인 국가의지로 군사력 사용



국가 정체성의 확립 역사인식과 교육

자학사관을 넘어
수정주의적
역사관의 확립

애국심, 국가관을
심어 주는
교육개혁 프로젝트



역사인식의 전환,
국가 정체성
확립

일본 내
보수·진보 세력의
치열한 역사 논쟁



대미동맹 강화와 대중 포위망의 구축

급부상하는 중국을 견제하는 현실주의적 사고

글로벌 차원에서
미국과 국제질서의
안정을 도모

미일안보협의회
공동성명

미일 가이드라인 개정,
미일 안보협력의
범위를 대폭 확대

대중 포위망 구축,
타 국가들과의
연계 강화

아베가 추구하는 국가전략노선



동북아시아 국제정치적 기조의 변화



러시아 외교의 대내외 환경



한국의 對러 외교의 핵심

경쟁자가 아닌 상호 협력과 동반자적 성격으로 우호관계 정립
"가능성으로 존재하는 양국 간 공유이익을
전략협력을 통해 현실화하는 것"



단기 과제

윈-윈(win-win)의 실질적인 성과 발현이 중요

- ❖ 한러 정상회담(2016년)에서 합의한 21개의 경협 관련 양해각서(MOU)를 구체적으로 실천
- ❖ 사드 배치와 관련 러시아 입장을 염두에 두고 지속적으로 대러 설득과 이해 제고에 전력

한국의 국가어젠다 A G E N D A

RUSSIA

한반도 경제·안보의
새로운 가능성으로서의
러시아와 북방축

- 러시아 신동방정책에 대한 전략적 인식과 활용방안 모색
- 북한을 최종 목적지로 하는 한중일러의 신북방경제 협력방안
- 동북아 소다자주의 협력의 활성화를 위한 러시아의 역할 재인식

동북아 질서 변화와 한국경제의 발전전략 재정립

- 01 미국과 중국의 경제추세 변화 가능성과 한국경제의 대외 앵커 (재)조정
- 02 국제무역의 침체 가능성과 한국경제의 성장전략 재조정
- 03 경제가치와 안보가치의 선순환적 조화를 고려한 새로운 성장전략

경제



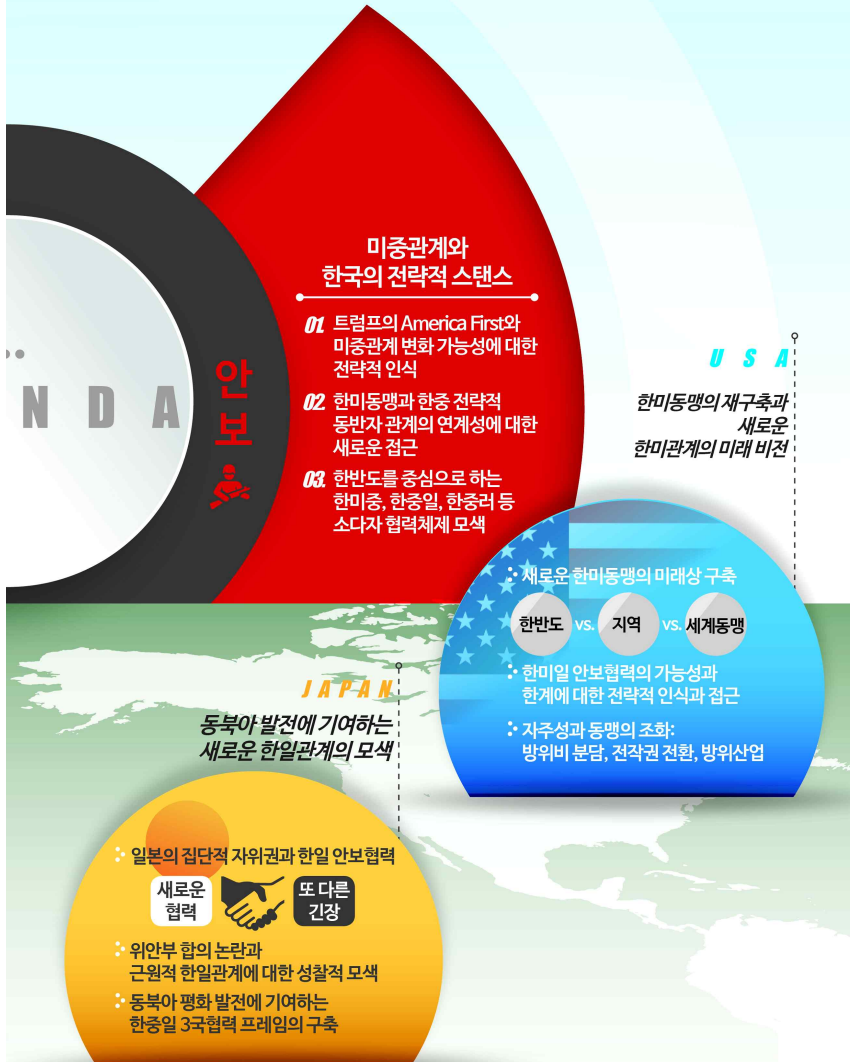
CHINA

경제와 안보의 Great Divergence와
변화하는 한중관계

- 사드(안보)와 한중교역(경제)



- 일대일로 (중국의 발전전략)와 한국경제의 발전전략에 대한 새로운 관계의 모색
- 북중관계 변화와 북한문제 해결을 위한 한국의 건설적 개입



요 약

본 보고서는 중국의 부상에 따른 동북아 질서의 변화과정을 경제와 안보의 동시적이고도 복합적인 상호작용으로 이해하기 위한 것이다. 이를 위해서는 먼저 기존의 국제질서가 어떤 모습을 하고 있으며, 중국의 부상이 이러한 국제질서에 세계적 차원에서 그리고 동북아의 차원에서 어떤 파장을 몰고 오는지, 그리고 이로 인해 동북아의 질서가 어떤 측면에서 어떤 형태로 변화의 계기를 맞고 있는지를 조금은 개념적으로 파악할 필요가 있다. 이러한 이유에서 중국의 부상과 동북아 질서의 변화를 설명하는 개념적 모형을 구성하면 아마 다음과 같을 것이다.

동북아 국제질서 변화의 기본시각 정립과 설명모형 구축

현존하는 국제질서는 경제와 안보라는 두 가지 축을 중심으로 구성되어 있으며, 이들 경제와 안보의 국제질서를 유지하는 기본적 메커니즘은 놀라울 정도로 서로 유사하다. 실제로 이들 국제질서 모두는 미국과 미국의 동맹국들을 중심으로 형성되고 유지·발전되어 왔다는 특징을 보이고 있다. 그리고 미국과 미국의 동맹국들이 이들 경제와 안보 질서를 유지하는 방식은 형식 논리적으로 서로 등가이다. 우선 경제의 측면에서 기존의 국제질서는 미국 달러화가 기축통화로 기능한다는 사실로부터 상정되는 미국 및 미국 동맹국의 압도적 경제력에 의해 유지된다. 그리고 이러한 압도적 경제력을 세계의 각 지역과 국가에 투사할 수 있는 실천

적 기제로서 IMF, World Bank, ADB 같은 국제기구가 존재한다. 그리고 달러를 기축통화로 하는 전 세계적 경제문제를 다루는 IMF와 World Bank는 워싱턴에 위치하여 사실상 미국의 통제를 받고 있지만, ADB와 같이 지역적 경제문제를 대상으로 하는 국제기구는 해당 지역에 위치하여 주로 일본과 같은 미국의 동맹국에 의해 주도된다는 특징을 보인다. 그리고 미국과 미국의 동맹국들은 동맹국들 사이에서, 그리고 동시에 동맹국들 이외의 국가를 대상으로 각종의 양자적·소다자적·다자적 정책 협의의 채널을 구축하고 이를 가동시킴으로써 기존의 경제질서를 세계와 지역, 개별 국가의 차원에서 모두 순조롭게 이끌어 가는 기제로 활용하고 있다.

안보의 경우에도 상황은 동일하다. 이 경우 국제적 안보질서를 유지하는 가장 기본적인 힘은 세계를 대상으로 하는 미국의 막강한 군사력이다. 그리고 이러한 미국의 군사력은 미국 본토는 물론 아시아의 일본이나 유럽의 NATO와 같은 미국의 지역 동맹국가들에 골고루 분산 배치되어 있다. 이는 경제분야에서 IMF와 World Bank 같은 국제기구가 전 세계적인 경제질서를 다루고, 아시아와 같은 지역에 존재하는 ADB 같은 국제기구가 해당 지역의 경제적 발전과 안정을 주로 다룬다는 사실과 형식 논리적으로 사실상 등가이다. 더욱이 안보의 측면에서도 미국과 동맹국들 사이에, 그리고 이러한 동맹국들 이외의 개별 국가를 대상으로 해서도 매우 촘촘한 군사·안보조약과 정책 조율 및 협의의 체계가 존재한다. 국제적인 안보질서 역시 이러한 채널을 통해 순조롭게 유지되고 발전된다는 뜻이다.

그런데 미국과 미국의 동맹국들이 이러한 질서를 유지하는 기본적인 전략은 ‘접근’이라는 전략으로 구체화될 수 있다. 세계 특정 지역의 기존 질서에 문제가 생겼을 경우, 평시에는 세계 각지에 분산되어 있던 미국과 미국의 동맹국들의 경제력과 군사력이 이러한 문제를 해결하기 위해 해당 지역으로 접근하여 집중되는 것이다. 또한 이러한 전략을 가능케 하는 기본적인 요소는 위에서 언급했지만 미국과 동맹국들의 비교할 수 없는 막강한 경제력과 군사력이라고 할 수 있다. 이러한 경제력과 군사

력이 존재했을 때에만 이들을 세계에 분산 배치하는 평시의 경우에도 기존의 질서를 효율적으로 유지하는 것이 가능하기 때문이다. 실제로 2000년 현재 미국과 동맹국의 GDP를 합치면 전 세계 GDP의 약 70%를 상회하고, 군사력 측면에서는 미국의 단독 군사비 지출이 세계의 군사비 지출 총량의 거의 50%를 상회할 정도로 막대한 것으로 나타난다.

그런데 이처럼 미국과 미국의 동맹국들이 세계에서 차지하는 경제력과 군사력의 비중은 2000년 이후 지속적으로 하락하고 있다. 더욱이 이러한 하락세와는 대조적으로 중국이 차지하는 경제력과 군사력의 비중은 추세적으로 상승하는 모습을 보이고 있다. 물론 이러한 중국의 부상은 아직 세계적 자원의 질서를 위협할 수 있을 만큼 결정적이지는 않다. 중국의 경제력과 군사력이 미국은 물론 미국과 미국의 동맹국들과의 합계 국력에 비해 훨씬 뒤쳐져 있기 때문이다. 그런데 우리의 시각을 동북아로 한정하는 경우 상황은 달라진다. 이 경우 동북아 국가들이 체감하는 미국의 GDP는 미국의 상대적인 지리적 거리로 인해 중국보다 오히려 작은 것으로 나타날 수 있고, 여기에 일본과 같은 동북아의 미국 동맹국들의 GDP를 합산한다고 해도 여전히 중국의 GDP가 이를 이미 초월했거나 초월하는 추세에 놓여 있기 때문이다.

이러한 중국의 부상은 필연적으로 기존의 동북아 경제 및 안보 질서에 변화의 계기를 만들 수밖에 없다. 예를 들어 중국의 부상은 기본적으로 경제부문에서 대외교역을 통해 이루어졌고, 이에 따라 아시아의 해상선과 같은 바다의 교역로가 중국경제의 유지와 발전에 더욱 더 중요해지고 있는 반면, 이러한 교역로를 형성하고 통제하고 있는 국가들은 바로 미국을 중심으로 하는 기존의 중심 세력이기 때문이다. 더욱이 이러한 교역로는 미국이 경제적으로는 물론 군사적으로 아시아 및 동북아에 접근하는 통로를 의미한다. 따라서 이러한 미국의 접근전략이 변화하지 않는 한 중국의 부상은 필연적으로 안보와 경제 양 측면에서 미국과 중국 사이에 더욱 직접적인 전선(front)이 형성됨을 시사한다. 따라서 중국의 부상은 경제와 안보 양 측면에서 동일한 형태와 내용의 변화의 계기를 형성할 수밖에 없다. 경제적인 측면에서 아시아 및 동북아 국가를 대상으

로 하는 위안화의 국제화 노력이 시작되고, ADB 같은 지역적 국제기구와 경쟁할 수 있는 AIIB와 같은 새로운 경제기구가 중국 중심으로 창설되며, 무엇보다 아시아 및 동북아 각국을 대상으로 하는 중국의 양자적·소다자적·다자적 FTA와 정책협의 채널이 가동되는 것이다. 군사·안보적으로도 미국의 군사력 접근을 제어할 수 있는 해군력과 미사일 등 첨단 군사력을 중심으로 하는 중국의 군사적 확대가 시작되고, 미국의 기존 동맹국들이 중국을 겨냥하여 일종의 집단 동맹화하는 것을 방지하며, 동시에 중국이 중심이 되는 다양한 형태의 지역적 안보협의 채널을 새롭게 구축하는 것이다.

그리고 이러한 변화의 움직임은 당연히 미국의 접근전략에 대응하여 중국은 논리적으로 일종의 반접근전략을 사용할 수밖에 없다는 점에서 서로 모순적이다. 중국이 경제적으로 미국이 주도하는 TPP에 신경을 쓰고, 군사·안보적으로는 이른바 반접근 지역방어전략(A2AD)을 사용하는 것이 좋은 예이다. 따라서 중국의 부상이 지속될수록 미국과 중국은 기존의 질서 변화를 둘러싸고 갈등과 경쟁을 할 수밖에 없는 것이 현실이다. 물론 기존의 질서 변화를 둘러싼 미국과 중국의 관계에 있어 이처럼 갈등과 경쟁만이 존재하는 것은 아니다. 아시아 및 동북아의 평화와 안정이 이들 양 국가에 달려 있고 이것들은 양국의 발전에도 동시에 중요하기 때문이다. 따라서 미국으로서는 부상하는 중국을 기존의 질서에 잘 적응시키기 위한 전략적 협력이, 또한 중국으로서는 기존의 질서를 완전히 전복하지 않는 상황에서도 보다 중국 친화적으로 유도하기 위한 미국과의 협력이 필요하기 때문이다.

그러나 이러한 경쟁과 협력의 동시적 가능성에도 불구하고 현재에는 경쟁의 요소가 더욱 전면화되는 것으로 판단된다. 실제로 미국의 경우 중국의 부상으로 인해 기존의 세계전략을 가다듬은 전략적 재균형정책을 내세우고 있다. 동북아에 있어 중국의 부상으로 인해 미국이 파악하는 세계적인 차원의 균형이 더욱 불안정해지고 있다는 판단 아래 이제까지의 세계적 차원의 미국의 힘의 배치를 보다 동북아 또는 아시아에 집중되도록 재조정한다는 뜻이다. 따라서 이러한 전략은 해군력과 첨단 군사

력을 중심으로 한 군사·안보적인 아시아로의 회귀정책과 중국을 겨냥한 주요 주변 국가들을 대상으로 하는 미국 중심의 TPP로 나타나고 있다. 물론 최근 미국 대통령에 당선된 도널드 트럼프는 이러한 미국의 대아시아 전략을 상당 부분 변경할지도 모른다는 논란이 존재한다. 실제로 트럼프는 그간 미국과 일본이 양두마차가 되어 추진했던 TPP를 탈퇴하겠다고 공언하고 있다. 물론 이러한 논란에 비추어 볼 때 향후 미국의 동북아 전략이 어떻게 진행될지에 대해서는 보다 많은 토론이 있어야만 할 것이다. 그러나 한 가지 분명한 사실은 동북아에 있어 중국의 부상으로 인해 기존의 질서가 근본적으로 변화하는 현상은 결코 미국으로서도 쉽게 받아들이기가 어려울 것이라는 점이다. 더욱이 미국은 현재 한국과 일본 같은 동북아의 동맹국들을 대상으로 군사·안보적으로 그리고 경제적으로 더욱 많은 기여를 하라고 요구하고 있다. 아마도 트럼프의 미국에 있어서도 이러한 요구는 수그러들지 않을 가능성이 높으며 그 결과 미국이 주도하는 한미동맹과 미일동맹의 변화와 진전, 재구성 등 동북아의 여타 국가들을 포괄하는 기존 질서의 변화 역시 본격적으로 시작될 전망이다.

한편, 중국은 이러한 미국의 전략에 대해 신형대국관계를 내세워 정면으로 맞서고 있다. 중국의 부상으로 이제 미국과 더불어 중국 역시 동북아의 중심 국가로 등장한 만큼 영토와 주권과 같은 핵심 이익은 서로가 보장해 주는 새로운 미중관계를 요구하는 것이다. 그리고 이를 위해 경제적으로 안보적으로나 미국과 동북아의 미국의 동맹국들이 중국을 겨냥한 일종의 집단적 동맹으로 발전하는 것을 철저하게 차단하겠다는 입장을 피력하고 있다. 현재 중국이 한국의 THAAD 배치를 둘러싸고 경제적으로 보복마저 실시하겠다는 강경 자세를 보이고 있는 것이 한 가지 예이다.

이에 대해 일본은 동북아의 경제 및 안보 질서 변화과정 모두에서 철저히 미국의 손을 들어줌으로써 한편으로는 그간 소원하던 군사·안보적 보통국가로 건설하고, 다른 한편으로는 1990년대 이후의 장기불황을 끝내고 새로운 성장의 전기를 찾겠다는 입장이다. 이를 위해 군사·안보적으로는 미국과 더불어 군사력의 증대와 미일상호방위조약의 변경 등 중

래 동맹관계의 변화와 발전을 지향하고, 경제적으로는 아베노믹스에 기초하여 일본경제의 체력 회복에 필요한 첫 단추로서의 환율문제에 미국의 도움을 얻어내는 전략을 구사하고 있다.

이에 반해 한국은 미국의 또 다른 동북아 동맹국으로서 미국 중심의 기존 질서 수호에 최선을 다하지만, 동시에 이러한 질서가 중국에 대항하는 형태로 진행되는 것은 가급적 피한다는 입장을 보이고 있다. 정치·군사적으로 THAAD와 한일정보보호협정 등 중국이 민감해 하는 한미 동맹의 사안들을 적절히 처리하기는 하지만, 이것은 결코 중국을 겨냥하지 않는 한반도 내부의 문제로 국한한다는 태도를 명확히 하고 있는 것이다. 경제적으로도 미국이 주도하는 TPP에 관심을 표명하고, 개별 국가로서 이미 미국과 FTA를 체결하는 등 기존의 질서에 입각한 정책을 구사하면서도, 동시에 중국과도 FTA를 체결하고 중국 중심의 AIIB에 가입하는 등 호혜적 협력관계의 유지에 최선을 다하고 있다.

동북아 경제질서 변화과정과 결정요인 분석

현재 국제경제질서는 미국을 중심으로 구성되어 있다. 1945년 탄생한 IMF·세계은행의 브레턴우즈 체제가 계속 진화하면서 아직도 국제경제 질서의 근간을 이루고 있다. 달러본위제도가 붕괴된 1970년대 초 이후에 주요 국가 간 변동환율제도를 지원하고 주요 현안을 논의하기 위해 태어난 G7도 역시 존재하다. G7 국가들의 경제규모가 세계 전체의 절반을 하회하면서 G20가 만들어졌지만, 여전히 세계경제의 주요 의사결정은 G7 재무장관회의에서 이루어진다. 그렇다면 중국의 부상은 현행 국제경제질서를 근본적으로 변화시킬 수 있을 것인가?

첫째, 새로운 국제경제질서를 만들 수 있는 세력은 우선 경제규모가 미국보다 월등하게 우월해야 한다. 그런데 OECD(2016)의 장기 성장률 전망치를 이용하면, 중국은 2050년이 되어도 미국의 경제규모를 따라잡지 못한다. 그런데 중국 성장률 전망치를 상향 조정하고, 중국의 금융개혁 등 악영향을 배제하더라도 2045년 중국경제는 미국을 크게 앞서지 못한다.

이는 1945년 미국의 경제규모가 영국의 4.7배에 달했다는 역사적 사실과 크게 비교된다. 둘째, 이 세력은 미국보다 소프트파워가 뛰어나야 한다. 셋째, 경제규모와 소프트파워에서 미국을 압도하는 새로운 세력은 IMF·세계은행으로 대표되는 브레턴우즈 체제와 G7을 대체할 수 있는 새로운 국제경제체제를 만들어야 한다. 중국이 조만간 이 조건들을 충족할 가능성은 낮다. 중국은 향후 30년 후 지금보다 국제경제에 더 큰 영향력을 행사할 수는 있을 것이지만 미국을 제치고 국제경제질서를 주도할 정도로 발전하기에는 넘어야 할 문턱이 높다.

중국은 결국 미국이 주도하는 국제경제질서에서 최소한 20~30년 동안은 따라가는 입장에 처할 수밖에 없을 것이다. 중국은 BRICS 차원에서 CRA와 NDB를 주도적으로 창설하고, 아시아에서는 AIIB를 만들었다. 그러나 이들 국제금융기구가 중국이 바라는 목적을 달성하기는 쉽지 않다. 중국은 자국이 아직 미국의 경제패권에 정면으로 경쟁할 만한 국력과 소프트파워를 보유하지 못한다는 것을 잘 알고 있을 것이다. 그래서 중국은 동북아에서 군사·안보적 측면에서는 대립·경쟁하지만 경제적 측면에서는 미국과 협력하는 구도를 상당 기간 유지할 것이다. AIIB가 국제금융기구로서 성공하기 위해서는 미국과의 협력이 필수적이다.

IMF와 세계은행의 설립으로 상징되는 국제금융질서는 참가국이 모두 윈-윈(win-win)하는 구조를 가지고 있다. 그러나 양자 및 다자간 무역협정을 통해 형성되는 국제통상질서는 협정 참여국 간 첨예한 이해관계로 인하여 지속가능한 질서를 확립하기 쉽지 않다. 1995년 뒤늦게 설립된 WTO도 선진국과 개발도상국이 모두 수용할 수 있는 새로운 국제통상질서를 재정립하는 데 성공하지 못하였다. 그래서 상호이해가 맞는 교역국 간 양자 간 FTA를 체결하는 것이 대안으로 등장하며 이는 매우 빠르게 확산되었다. 최근에는 양자 간 FTA의 근본적인 문제점을 해결할 수 있는 TPP와 RCEP과 같은 메가 FTA가 새로운 트렌드로 부각되었다. 미국 오바마 행정부는 TPP 설립과정을 통해 원산지규정, 지적재산권, 노동, 환경 등 새로운 국제무역규범을 주도적으로 정립하고자 하였다. 미국 트럼프 행정부가 TPP를 폐기함으로써 미국이 주도하는 국제통상질서 확립과정

은 당분간 주춤할 것이다. 그러나 이 역할을 중국이 대체하기는 아직 시
기상조이다.

중국은 미국의 TPP 폐기를 기회로 삼아 자국이 중심이 되는 메가 FTA
인 RCEP을 최대한 조속히 체결하도록 노력할 것이다. 그러나 RCEP은
그 구조상 핵심 참여국들인 중국, 일본, 인도 간 간극을 단기간에 좁히기
가 쉽지 않다. 2017년 2월 현재 미국 트럼프 행정부의 향후 대외정책의
불확실성이 매우 높다. 그럼에도 불구하고 현행 국제경제질서와 향후 미
국과 중국의 경제력 추이 등을 종합적으로 분석해 볼 때, 중국은 자국의
경제력과 군사력이 미국과 실질적으로 경쟁할 수 있는 수준이 될 때까지
외교·안보 분야에서는 미국과 대립각을 세울 것으로 전망되지만, 통상
·금융 등 경제분야에서는 기본적으로 미국과 협조적인 관계를 유지하려
고 노력할 개연성이 높다.

동북아 안보질서 변화과정과 결정요인 분석

동북아 지역은 경제적으로 매우 중요한 지역이다. 특히 미국, 중국, 일
본 및 러시아 등과 같은 정치·경제 강국들이 이 지역에서 상호 긴밀한
경제활동을 벌이고 있기 때문에 역내 경제상황의 변화가 지구상 다른 지
역까지도 커다란 영향을 미치고 있다. 그런데 역내 국가들 간의 긴밀한
경제관계가 원활한 정치관계까지 보장해 주는 것은 결코 아니다. 오히려
이 지역 국가 간의 긴장관계가 심화되는 형편이다. 영토분쟁이 지속되고
있으며 북한의 핵무기 개발이 역내 안보를 심각하게 위협하고 있다.

제4장에서는 이러한 문제 인식을 바탕으로 향후 동북아 안보질서가 어
떤 방향으로 변화할지를 전망해 보았다. 이를 위해서 먼저 동북아 4강의
중장기 국가안보전략을 살펴보았다. 또한 현재 동북아 4강이 보유하고
있는 군사력의 수준이 어느 정도인지를 살펴보았다. 특히 동북아의 안보
질서가 주로 미국과 중국 간의 군사 경쟁 및 대립으로부터 영향을 받는
다는 사실을 고려하여서 아태 지역에 배치된 미국과 중국의 군사력을 비
교해 보았다. 이때에 아태 지역의 미국 군사력으로는 미 태평양사령부가

운용하는 군사력을 고려하였는데, 이는 동북아 지역이 미 태평양사령부의 작전구역에 포함되기 때문이다. 마지막으로 국가전략에 영향을 미치는 국내외 요소를 식별하고 그 변화방향을 추정함으로써 동북아 4강의 미래 국가전략 및 동북아 지역의 국제질서가 중장기적으로 어떤 방향으로 변화할 것인지를 전망하였다.

미래 동북아 국제질서에 결정적인 영향을 미칠 가능성이 큰 국내정치적 영향요소로 미국의 고립주의 경향, 중국의 민주화 추세, 일본의 민족주의 성향 고조 등을 살펴보았다. 또한 동북아 4강의 안보전략은 직접적 안보요소만이 아니라 국민총생산, 경제성장률 및 방위비 등과 같은 경제요소로부터도 많은 영향을 받는다는 인식 아래 향후 중장기적 경제요소의 변화가 동북아 지역 국가들의 안보전략 및 동북아 안보질서에 어떤 영향을 미칠지를 살펴보았다. 한편, 현재 동북아 최대의 안보이슈로 부상하고 있는 한반도 사드(THAAD) 배치, 중국의 A2AD 전략과 미국의 대응, 남중국해 분쟁의 동북아 파급효과, 중국과 일본의 군사적 대치 및 동북아에서의 군사적 연합 등 동북아 주요 안보이슈의 진전방향을 전망해보았다.

이러한 작업을 통해서 도출된 결론은 다음과 같다. 첫째, 향후 미국의 경제력이 점차 줄어들지라도 미국의 군사력은 다른 나라에 비해서 상당기간 동안 우위를 유지할 것이라는 것이다. 둘째, 미국의 일시적인 경제분야 고립주의 경향에도 불구하고 국가대전략(Grand Strategy)을 바탕으로 동북아 지역에 대한 안보 관여를 지속할 것이라는 것이다. 셋째, 향후 중국은 경제발전을 바탕으로 군사적으로 부상할 것이나 미국을 능가하기에는 여전히 많은 시간과 지속적 경제성장을 필요로 할 것이다. 특히 경제발전에 맞추어 중국 국내의 민주화 요구가 증가할 수밖에 없는데, 이러한 민주화 추세는 경제발전을 더디게 만드는 요소로 작용할 수도 있다. 넷째, 인구 정체 및 그로 인한 경제성장의 제한으로 인해서 일본이 동북아의 강자로 다시 부상하는 일은 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 일본의 우경화 경향 지속으로 일본의 정상국가화 가능성은 상당히 높으며 이것이 실현될 경우 일본은 미국과의 밀착 강화를 통해서 자국의 안보입

지를 제고하려고 할 것이다. 다섯째, 러시아의 향후 입지는 석유 및 천연가스 등 국제원자재 시세로부터 영향을 받을 가능성이 크다. 러시아는 자국의 주요 생산물인 천연가스의 가격이 상승하면 이를 바탕으로 군사력을 증가시키려고 할 것이다. 특히 러시아는 동북아문제에 대한 관여도 늘리려고 할 것인데 러시아가 동북아문제에 얼마나 발언권을 가질 수 있는지는 동북아에서의 경제협력 달성 여부에 달려 있다고 할 수 있다.

그러면 이러한 각국의 변화를 바탕으로 향후 동북아 안보질서는 중장기적으로 어떤 방향으로 진행될 것인가? 첫째, 미래 동북아 안보질서는 미국과 중국이 힘을 겨루는 양극구조를 형성할 것이라고 전망된다. 비록 중국은 앞으로도 여전히 미국을 군사적으로 압도할 수는 없을 것이나 상당한 역량 강화를 기반으로 미국과 대립하게 될 것이다. 특히 중국은 해군력 증강을 바탕으로 인도양과 제2도련선 너머의 서태평양까지 진출하려고 할 것이기 때문에 미국과 중국의 충돌과 대립이 대양에서 빈번히 발생할 수 있다. 이러한 상황에서 미국과 중국은 역내 국가들을 자국 편으로 끌어들이려고 노력할 것이다. 일본은 미국 동맹국으로서의 역할을 강화할 것이며 미국과 중국의 대립 와중에 미국 편에 서서 국제정치적 입지를 확보하려고 할 것이다. 이에 대응하여 중국은 남중국해 국가들을 자국 편으로 끌어들이는 노력을 가속화할 것이다. 한편, 러시아는 단기적으로는 중국과 친밀한 관계를 유지할 것이나 극동에서의 경제협력관계를 추진하면서 중장기적으로 중립적 입장으로 전환할 수도 있다.

결론적으로 미래 동북아 질서는 현실주의적 시각에 바탕을 둔 세력균형 상황이 유지될 가능성이 높다. 중국경제의 발전과 함께 미국과 중국의 경제관계가 심화될 수도 있으나, 그것이 경제공동체 구축 등을 통한 미중 간의 화해 및 협력으로 발전될 것 같지는 않다. 왜냐하면 군사적 갈등과 해상에서의 주도권 다툼이 경제분야에서의 양국 간 협력 분위기를 감소시킬 가능성이 농후하기 때문이다. 하지만 전면전 발발에 대한 두 강대국의 두려움으로 인해 분쟁은 국지적 수준에 그칠 가능성이 높으며 오히려 국제적 규범 및 규칙 제정 또는 자국에 유리한 제도의 도입 등, 경제 및 안보 분야의 국제적 기준 정립을 위한 양국 간의 경쟁이 치열해

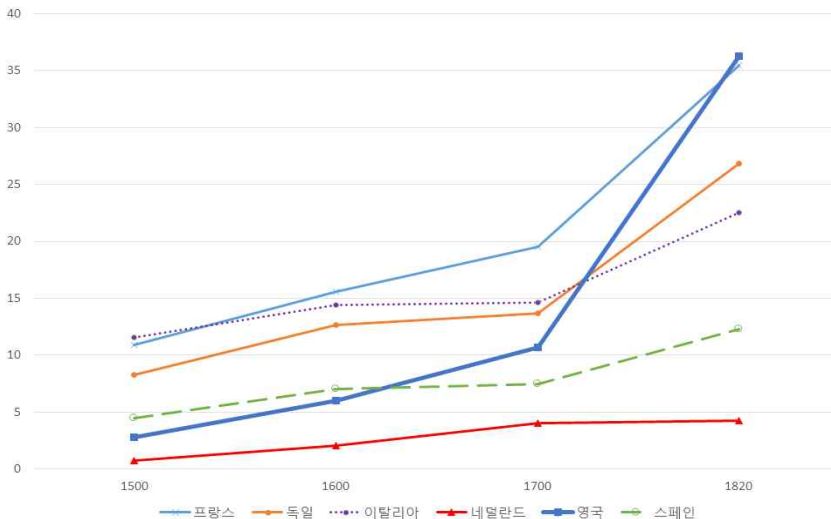
질 가능성이 매우 높다.

역사적 사례분석: 1930년대 대공황 시기의 국제질서 변화

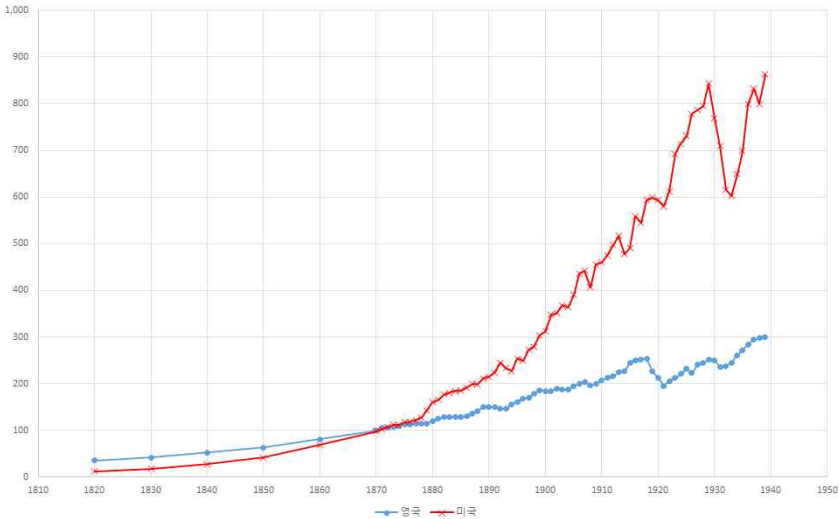
제2차 세계대전 이후 오늘날까지 이어지는 세계정치경제질서는 19세기 말부터 진행되어 온 주요 국가들의 경제력의 변화와 밀접한 관련이 있다. 우선 영국은 19세기 초가 되면 세계경제의 중심으로 부상하는데, 이러한 위치를 차지할 수 있었던 것은 18세기 말부터 진행된 산업혁명 덕분이었다. 1700년경까지만 해도 영국은 경제규모 면에서 프랑스, 이탈리아 등에 뒤졌으나 19세기에 들어서면 이 나라들보다 경제규모가 커지게 되고, 이것이 정치적·군사적 패권국가가 되는 기반을 제공하였다.

이후 19세기 동안 영국은 이러한 경제력을 기초로 해서 국제경제뿐 아니라 국제정치에서도 지도자적 역할을 수행하였다. 하지만 국제 정치·경제에서 영국의 지위는 19세기 말이 되면서 쇠퇴하게 되고 미국이 그 자리를 대신하게 된다. 이러한 변화를 가져온 근본적인 힘 역시 경제력

[그림 1] 서유럽 주요국가들의 GDP(1500~1820년)



[그림 2] 영국과 미국의 총 GDP(1820~1940년)



의 변화였다. 19세기 말 진행된 제2차 산업혁명에서 미국이 그 어떤 나라보다도 성공적이었던 것이 영국과 미국 간 경제력의 역전을 가져왔으며, 나아가 제2차 세계대전 이후 오늘날까지 미국이 세계경제 및 국제질서를 주도할 수 있도록 하는 기초를 제공하였다.

본 연구는 지난 200년 동안 세계 정치 및 경제질서를 주도하는 국가였던 영국과 미국의 지위가 바뀌는 시기, 즉 19세기 말부터 20세기 초까지의 시기를 조망하였다. 이 시기에 대한 개괄이 부각시키는 가장 중요한 사실은 국제질서의 중심이 되는 국가의 리더십 그리고 주도국을 중심으로 한 국가 간 협조가 세계 경제 및 정치의 안정에 매우 중요하다는, 어쩌면 너무도 자명한 사실이다. 1930년대의 역사는 이러한 협조체제가 제대로 이루어지지 않을 때, 세계경제 나아가 정치질서가 어떤 혼란을 겪을 수 있는지를 극명하게 보여준다. 과거의 역사가 그대로 반복되는 것은 결코 아니지만 당시의 역사를 규정하는 힘들이 오늘날에도 여전히 중요한 의미를 가질 수 있다는 점에서, 지금이 각 국가 간 협조체제를 유지하고 발전시키는 노력이 더욱 중요해지는 시점임을 역사를 통해 다시

한 번 확인해 볼 수 있었다.

한편, 19세기 말 국제질서 전환기에 동아시아에서 여러 세력들 간의 충돌이 발생하고 이것이 어떤 결과를 낳았는지도 오늘날 깊게 되새겨 볼 필요가 있다. 100년 전 한반도는 미국, 영국, 중국, 러시아 등 당시의 거대 국가들 그리고 일본이라는 신흥국가의 이해가 충돌하는 지역이었다. 당시 한반도를 둘러싼 충돌과 외교협상은 각 국가의 경제력 그리고 경제적 이해관계에 의해 크게 영향을 받았다. 21세기 한반도를 둘러싼 세계 정세도 이와 크게 다르지 않을 것으로 판단된다. 각 국가의 경제력 그리고 경제적 이해관계를 면밀하게 검토하고 여기에 기초해서 대응방안을 수립할 때, 적절한 대응이 가능해질 수 있고 나아가 우리가 능동적으로 취해야 할 전략도 분명해질 수 있으리라는 것이 역사가 보여주는 가장 큰 교훈일 것이다.

미국: 전략적 재균형과 미국 우선주의

미국의 안보전략은 기본적으로 미국적 핵심 가치를 외부의 위협으로부터 어떻게 보호할 것인가에 초점이 주어져 있으며, 기본적으로 미국인들이 미국의 핵심 가치를 어떻게 이해해 왔는가를 살펴봄으로써 파악할 수 있다. 제2차 세계대전 이후 미국의 국가안보 기본목표는 세계적 영향력, 즉 패권의 확보와 유지라 할 수 있다. 패권의 유지를 위한 구체적 수단에서 당파적 차이는 존재하지만 민주당과 공화당 모두 패권의 유지라는 절대적 목표는 공유하고 있다. 가장 최근의 미국 국가안보전략 보고서인 2015년 발간 보고서도 이러한 흐름에서 크게 벗어나지는 않는다. 다만, 이번 안보전략보고서에는 오바마 대통령 집권 이후 미국경제가 완전히 회복 국면에 접어들었고, 이러한 성장이 지속될 것이라는 자신감이 표출되었다.

이러한 자신감을 바탕으로 버락 오바마 행정부는 2011년 하반기부터 아태 지역에서 미국의 역할을 강화한다는 일련의 중요한 선언들을 발표해 왔다. 미국은 방대한 태평양을 사이에 두고 아시아와는 지리적으로

멀리 떨어져 있지만 미국이 역외균형자(off-shore balancer)로서 큰 영향력을 행사하고 있다. 그런 의미에서 미국은 아시아태평양 국가라 할 수 있다. 오바마의 동아시아정책 기조는 기존의 양자동맹 체제 강화와 더불어 범지역적 지역안보 체제의 추진이라고 요약할 수 있다. 그것이 바로 아시아 선회(asia pivot) 혹은 아태 재균형정책(rebalancing)이다. 미국이 아태 재균형정책을 채택하게 된 근본적 원인은 아시아에서 중국의 부상이라는 구조적 변화가 진행되고 있고, 그 이면에는 미중 간 세력관계의 변화가 심화될 경우 미국의 아태 지역에 대한 접근성이 제약될지도 모른다는 우려가 있다. 미국은 아태 재균형정책을 중국 봉쇄의 차원이 아닌 보다 포괄적인 아태 지역 관여정책으로서 접근하며, 군사·외교·경제적 차원 등 다차원적(multifaceted) 접근을 시도하고 있다.

미국의 아태 선회를 초래한 것은 다음 네 가지 요인 때문으로 분석된다. 첫째, 아태 지역의 경제적 중요성 증대이다. 둘째, 중국 군사력 강화 및 동·남중국해에서의 공세적 성향 증대에 대응한 것이다. 셋째, 이라크, 아프간에서 미국의 군사작전 마무리단계 돌입에 따라 아태 지역에 집중 가능한 여력이 발생한 것도 원인 중 하나이다. 넷째, 국방예산 삭감에 따른 선택과 집중의 필요성 때문이다. 냉전 종식 이후 유럽에서의 안보위협이 사라지고 아시아의 전략적 중요성이 증대하면서 미국으로서는 아태 지역에 집중할 수밖에 없는 상황이 된 것이다.

아태 재균형정책은 대체로 세 가지 측면을 포함하는 복합적인 전략적 전환이다. 첫째, 아태 재균형정책에서 가장 두드러진 변화는 군사배치 태세의 변화이다. 군사적 차원에서 재균형정책의 핵심은 해군력과 공군력의 아태 지역으로의 중점 이동이다. 그러면서도 아시아 지역에서 좀 더 분산된 군사배치 태세를 지향한다. 둘째, 외교적 차원에서 아태 재균형정책은 아시아 지역에 있어서 미국의 다자 및 양자 외교 활동을 현격히 강화하는 한편, 미중관계의 안정적 관리에 중점을 둔다. 셋째, 경제적 차원에서 미국의 아태 재균형정책은 여러 가지 경제적 이니셔티브도 포함하고 있다. 이는 아태 지역이 향후에도 미국에 경제적으로 여전히 중요한 지역이 될 것이라는 인식에 근거한 것이다. 오바마 행정부는 경제와 관

런해 환태평양동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP) 체결을 적극 추진했지만, 트럼프 시대 개막과 함께 미국의 아태 재균형정책은 커다란 불확실성에 직면하게 됐다.

트럼프 시대 외교의 기조는 ‘미국 우선(America First)’ 정책이다. 트럼프 대외전략, ‘트럼프 독트린(Trump Doctrine)’의 기조는 로널드 레이건의 구상에 연결되며, 그 핵심은 ‘경제, 군사적 힘에 의한 평화(peace through economic and military strength)’라 할 수 있다. 트럼프 당선자는 갈수록 위협스러워지는 세계에서 미국의 안전을 지키는 최상의 방법은 ‘위대한 미국의 재건(make America great again)’이라고 생각하며, 그 출발점은 미국 내부의 경제부흥에서 출발한다는 인식을 갖고 있다. 그에 따라 해외 군사개입 축소, 동맹 및 우방의 방위분담 확대, 세계경찰의 역할 대신 미국 국익에 집중하는 고립주의적 노선을 시사하고 있다. 대외경제정책도 같은 맥락에서 미국의 경제이익 극대화에 초점을 두고 보호무역주의 전면 도입을 주장할 전망이다.

트럼프 시대 개막을 앞두고 국제정치질서와 관련해 우려되는 것은 크게 세 가지이다. 첫째, 미국은 신고립주의로 후퇴할 것인가? 트럼프 공약에 비춰보면 미국의 대외정책 정향은 국제문제에 대한 선별적 개입에 가까울 것으로 전망되고, 이는 국제사회에서 미국이 일정 부분 발을 빼는 고립주의적 성향으로 나타날 가능성이 있다. 둘째, 오바마 행정부의 아태 재균형정책은 약화될 것인가? 아시아에서 미국의 후퇴는 아시아 전체를 중국의 영향권에 내주는 것과 다를 바 없다. 셋째, 세계화는 퇴조하고, 중상주의/보호무역주의 시대로 돌입할 것인가? 트럼프 행정부는 이미 환태평양동반자협정(TPP) 폐기, 북미자유무역지대(NAFTA) 탈퇴, 한미 FTA 재협상 등을 주장하고 있다. 이러한 정책은 중상주의/보호무역주의 시대로의 퇴조 및 세계화의 후퇴를 의미하며, 무역전쟁 시대의 도래를 예고하고 있다. 이 외에도 트럼프 시대는 여러 가지 글로벌 이슈에서의 퇴조를 불러올 가능성이 크다. 우려되는 대표적인 이슈는 친환경적 에너지 정책의 후퇴이다.

트럼프 시대 한미관계와 관련해서는 안보와 경제, 북핵문제 해법과 관

련한 정책 변화와 대응이 요구된다. 첫째, 안보와 관련해서 한국은 특히 두 가지 직격탄에 직면할 가능성이 큰데, 방위비 분담 증액과 전작권 조기 전환 가능성이다. 둘째, 대외경제 정책에 있어서는 트럼프 행정부에서 보호무역주의 성향의 강화가 거의 확실시되며, 그 연장선상에서 한미 FTA 개정 혹은 재협상 가능성도 배제할 수 없다. 셋째, 트럼프 정부의 대북정책과 관련해서는 현재로서는 거의 알려진 게 없지만 분명한 것은 미국 차기 정부는 아마도 오바마 정부의 ‘전략적 인내’ 정책을 대체할 좀 더 강경한 대북정책을 모색할 가능성이 크다는 점이다.

워싱턴의 대한반도정책이 완전히 정립되기 전에 우리가 할 일은 한국이 원하는 정책입장을 신속하고 정확하게 트럼프 행정부에 전달하는 일이다. 한미관계에 관련되는 이슈별로 우리가 원하는 정책의 목표와 방향, 협력 범위 등을 정확히 전달해서 미국 행정부의 정책에 반영되도록 외교적 노력을 집중해야 한다. 필요하다면 동맹국들이 강력한 목소리를 내야 한다. 워싱턴의 정책이 입안되기를 수동적으로 기다릴 게 아니라 트럼프 정부와 의회를 적극적으로 공략하려는 자세가 필요하다.

중국: ‘중국식 강대국외교’와 신형국제관계

1. 중국의 국내 정치 및 경제 전망:

시진핑 체제의 강화와 경제 구조조정 추진

덩샤오핑에 의해 시작된 공산당 권력정치의 중국식 제도화는 나름의 안정성과 예측 가능성 그리고 효율성을 지니고 있었다. 공산당이 일당체제의 정당성과 합리성을 유지하기 위해서도 소위 당내 법치화와 제도화 추세는 유지해 갈 가능성이 높다. 결국 시진핑 총서기는 2기 체제에서 집단지도 체제 등 제도화의 근간을 훼손시키지 않으면서도 ‘핵심’으로서의 자신의 권력기반을 강화해 가는 절충을 모색해 갈 것이다. 그럼에도 내년 10월 예정된 제19차 당 대회에서 중국의 권력교체가 안착하기까지 아직은 여러 가지 불확실성이 남아 있는 만큼 내적 정치안정화에 집중해야

하는 중요한 시기가 될 것이다.

중국의 정치개혁은 앞으로 상당 기간 공산당의 주도하에 매우 점진적이고 제한적으로 진행될 수밖에 없으며, 중단기적으로 중국 정치사회에 급격한 변화나 충격이 발생할 가능성은 크지 않다. 중국은 앞으로도 탄력적 권위주의 체제를 견지하면서 취약한 안정(*fragile stability*)이라는 독특한 상황을 상당 기간 유지해 갈 가능성이 높은 것이다. 즉, 중국은 한편으로 경제성장과 사회복지, 행정적 효율성, 대외정책상의 성과, 그리고 중화민족주의 고양을 통해서 정당성을 확보하고, 다른 한편으로 내부적으로 엄격한 통제를 통해 체제를 유지해 갈 것으로 보인다.

중국경제는 많은 불확실성을 가지고 있고, 향후 성장률의 둔화도 불가피할 전망이다. 하지만 성장률 둔화가 바로 시스템 리스크로 이어지는 않을 것이다. 중국정부가 대내외적으로 신뢰를 잃지 않고, 현재 추진하고 있는 부실기업과 과잉 산업의 구조조정을 비교적 안정적으로 추진하고 있다. 향후 이러한 정부주도의 구조조정을 성공적으로 완성한다면 현재까지의 성장 추세를 향후에도 지속해 갈 수 있을 것으로 전망된다.

2. 중국의 대외전략: 해양강국화와 글로벌 거버넌스 능력 강화

시진핑 정부는 중국 부상에 대한 강한 의지를 지니고 있다. 따라서 시진핑 체제의 2기 기간인 2021년까지는 중국 부상일정에서 매우 중요한 ‘전략적 기회의 시기’로 상정하고 있다. 중국 부상의 꿈을 실현하기 위한 기반을 완성하고 본격적인 도약의 발판을 마련해야 한다는 국정과제를 안고 있다.

중국은 부상하는 중국의 위상과 영향력에 부합하는 능동적이고 주도적인 장기전략 구상을 모색하고 있다. 시진핑 정부의 부상전략은 크게 두 가지에 역점을 두고 있다. 첫째는 해양강국 건설이다. 시진핑 주석은 취임 후 2013년 6월 오바마 대통령과의 정상회담에서 ‘핵심 이익’ 문제를 포함시킨 ‘신형대국관계’를 제시하여 태평양 양안 두 강대국의 윈-윈(win-win)을 제의한 데 이어서 일대일로 구상 발표(9월), 동중국해 방공식

별구역 선포(11월), 남중국해에 인공섬 매립 개시(12월) 등 해양진출을 향한 일련의 구체적인 행동들을 진행했다. 중국의 해양강국화는 부상에 따른 정상화의 과정인 동시에 부상실현을 위한 필수적인 발전전략의 일환으로 인식하고 있어 안보 딜레마가 초래됨에도 불구하고 지속해 갈 가능성이 크다. 즉, 해양강국화 과정에서 미국과의 갈등은 불가피하다고 보고 있다. 다만, 중국은 부상 일정을 길게는 2050년까지의 장기플랜하에 진행하면서 이 시기 동안 미국과의 군사적 충돌은 최소화하고 우회할 수 있는 방안을 강구하고 있다.

둘째는 글로벌 거버넌스에서의 주도적 참여이다. 특히 글로벌 경제영역에서 소위 ‘중국방안(中国方案, chinese solution)’의 모색이라는 이름하에 미국 주도의 기존 국제질서와 제도에 대한 ‘보완적’ 국제규범과 제도를 제시하는 새로운 양상의 대응외교로 진화하면서 글로벌 거버넌스에서의 주도적 참여도 전개하고 있다. 중국이 AIIB와 NDB의 창설을 주도하고, 일대일로를 제시하여 새로운 유형의 경제협력체를 구성하려고 하는 것 등이 국제규칙 제정자로서 글로벌 거버넌스에 참여하는 대표적인 사례이다. 이 과정을 통해 중국은 부상에 적합한 국제적 환경과 조건을 구비하고자 하는 동시에 중국의 국제적 영향력을 확장하고자 하는 것이다.

시진핑 체제가 일대일로 구상을 제시한 것은 중국의 전략의 무게중심을 지정학적 측면에서 지정학적 측면으로 이동하려는 것이다. 일대일로는 중국이 상대적 우위를 확보하고 있고 부상에 따른 딜레마를 최소화할 수 있는 경제영역에서 경제수단을 동원하여 국제사회에서의 중국의 입지와 영향력을 확대해 가고자 하는 외교전략에 가장 적합한 구상으로 인식되고 있다.

3. 중국의 대미전략:

핵심 이익의 수호, 지정학 충돌의 회피, 지정학 공세의 강화

시진핑 정부는 중국의 부상을 실현하고자 하는 강력한 의지를 갖고 있지만 동시에 미국과의 직접적인 충돌을 우회하면서 부상을 실현할 수 있

는 방법을 모색하고 있다. 이에 따라 중국은 자신의 강점인 경제력과 경제적 수단을 십분 활용하여 주변 지역을 중심으로 경제 네트워크를 확장해 가면서 자신의 위상과 영향력을 점진적으로 확대시켜 가고 있다. 즉, 미국의 지정학 공세에 중국은 지정학적 확장을 통해 대응하면서 독자적인 부상의 길을 모색하고자 한다.

중국은 이른바 ‘신형대국관계’라는 이름하에 안정과 발전이라는 두 마리의 토끼를 잡기 위해서 미국과의 직접적 충돌은 최소화하는 한편, 미국 내 정부 교체기의 틈새를 활용하여 국제사회에서 자국의 영향력과 위상을 확장시키기 위한 공세적·주도적 외교를 적극적으로 전개하고 있다. 미중 양국은 공히 국내 정치·경제적 난제들에 직면해 있기 때문에 아태 지역에서 가능한 한 고비용의 전면적 갈등과 대립은 회피, 관리하는 반면에 상호 세력권 확장과 ‘대리(代理) 견제와 대응’이라는 경쟁 양상은 지속할 가능성이 크다.

반면에 시진핑 주석이 스스로 핵심 이익으로 규정한 발전과 주권에 대해 미국으로부터 명확한 침해가 있을 경우에 중국 스스로 외교적 유연성을 발휘하기 어려운 딜레마에 빠질 수 있다.

4. 중국의 한반도정책과 한중관계:

중국의 한반도 영향력 강화와 미중 사이의 딜레마 심화

트럼프 정부에서는 미국의 직접적인 군사적 개입을 축소하는 대신에 오히려 동맹의 역할과 비용분담을 더 요구할 가능성이 높으며 재균형전략의 축소로 인해 야기되는 공백을 동맹의 역할 강화를 통해 보완해 가려할 가능성이 높아 보인다. 이에 따라 미중 간 글로벌 차원의 복합적 관계 변화와는 별개로 한국은 원하지 않는 미중 양 대국 사이의 선택의 딜레마에 직면하는 상황이 지금보다 더 다양한 영역에서 빈번하게 나타날 가능성이 있다. 그리고 이 과정에서 한중 전략적 동반자관계와 한미동맹 사이의 마찰도 증대될 가능성이 있다.

향후 중국의 가파른 부상이 진행될수록 중국 외교에서 대강대국 외교

(미일 외교)가 핵심적 위치를 점유하게 되면서 한반도의 전략적 가치는 중국의 대미·대일 외교에 의해 영향을 받으며 변화될 것이다. 이에 따라 한국의 의지와는 무관하게 미중관계의 맥락에서 한중관계는 다시 긴장국면으로 전환될 가능성이 상존하고 있다. 동시에 중국에 한국은 미국과의 경쟁구조에서 지정학 차원의 전략적 가치는 증대하고 있지만 그 결과 오히려 한국의 독자적 입지와 위상은 위축되고 있다. 이는 결과적으로 안정적이고 건강한 한중관계 발전에 도전이 될 것이다.

중국의 한국의 사드 배치에 대한 보복조치는 차기 정부에 영향을 미치려는 의도가 있는 만큼 철회 또는 지역을 겨냥하여 지속될 가능성이 크다. 다만, 중국정부 역시 한중관계가 전면적 파국으로 진행되는 것은 원치 않고 있는 만큼 보복의 강도를 조절하는 데 있어 내적 고민도 있다.

중국은 이미 북중관계와 북핵문제를 분리 대응해 오고 있기 때문에 북핵문제에 대해 단호한 입장을 견지한다고 해서 반드시 북한과의 관계 전반을 악화시켜 가지는 않을 수 있다. 오히려 중국은 북핵에 단호한 입장을 견지할수록 북한과의 관계를 안정화시켜야 할 필요성이 커질 수 있다. 요컨대 향후 중국은 남중국해에서의 미국과의 갈등, 한미일 안보협력 강화 등 일련의 외재 변수들을 고려하며 이에 상응하여 전략적으로 대북 제재의 강도와 북한과의 관계를 조정해 갈 가능성이 있다.

북핵문제가 미국과 중국 간의 아시아에서의 ‘편가르기식 대리세력 경쟁’에 도구로 동원되면서 미궁으로 빠질 가능성이 우려된다. 미국과 중국의 잠정적 조정기가 한국에게 새로운 위기와 도전이 될 수도 있지만 역설적으로 이 도전이 한국이 중견국으로서의 국제적 위상을 새롭게 정립할 수 있는 기회로 전환될 수도 있다. 북핵문제에 대한 한국의 주도권을 하루 속히 회복하고 이를 발판으로 미중 사이의 딜레마를 최소화할 수 있는 상황을 생성하기 위한 전략적 지혜를 모으고 선제적 외교를 모색해야 하는 중요한 시기이다.

일본: 보통국가 일본과 경제의 대전환

냉전시대 일본의 국가전략은 요시다 독트린으로 설명되어 왔다. 요시다 독트린의 요체는 일본의 안전보장은 미국의 군사력에 의지하고 일본은 최소한의 군비만을 유지하면서 국가의 모든 자원을 경제발전에 전력투구한다는 것이다. 이른바 호헌 경무장 노선이다. 냉전체제하 일본의 역대 내각은 요시다 독트린을 국가전략의 지침으로 받아들여 그 노선을 충실하게 존속·계승시켜 왔다.

그러나 냉전체제가 붕괴된 1990년대 이후 일본의 국가전략을 둘러싼 논쟁이 활성화되었고, 특히 2000년대 미국의 상대적 쇠퇴와 중국의 강대국으로의 급부상이 가시화되면서 일본의 국가전략 담론은 확산·심화되었다. 일본의 국가전략 논의를 추동한 요소는 세 가지 차원으로 첫째는 중국의 급부상에 의한 동북아의 세력 전이와 북한의 핵, 미사일 개발로 나타난 안보위협, 둘째로 일본의 장기적 경제침체와 상대적 국력의 저하 속에서 대외전략의 전면적인 재정비 필요성의 대두이고, 셋째로는 인구·재정의 한계라는 사회·경제적 기반의 취약성에 대한 고려라고 볼 수 있다.

일본의 국가전략의 정비는 2012년 아베의 재집권 이후 4년간 빠른 속도로 진행되어 왔고 향후에도 더욱 가속화될 전망이다. 2016년 가을 집권 자민당은 당규 개정방침을 정함으로써 아베가 2021년까지 9년간 집권할 수 있는 제도적 기반을 마련했다. 아베 정치의 원점은 ‘강한 일본의 부활’이고 그 전제가 전후 체제의 탈각이다. 전후 체제의 핵심은 군비와 교전권을 인정하지 않는 평화헌법이므로 이를 뜯어고쳐 일본을 보통국가로 새롭게 만드는 것이 궁극적인 지향점이다. 아베는 2012년 말 총리로 재집권한 뒤 ‘준비된 총리’로서 예상을 뛰어넘는 리더십을 발휘하며 일본정치를 사실상 ‘아베 1강 다약 체제’로 굳혀 놓았다.

아베 집권 이후 일본의 국가전략은 안보와 경제 양면에서 섬세하게 다듬어지고 있다. 아베는 전격적인 각의 결정과 안보법제 도입을 통해 그동안 금기시되어 왔던 집단적 자위권 행사를 정당화했다. 대외정책분야

에서는 일본 외교의 기축인 대미동맹을 더 한층 강화해 동중국해와 남중국해로 힘을 뻗쳐 나오는 중국을 견제하는 데 앞장 섰다. 더욱이 센카쿠 위협에 대항하기 위해 18년만에 미일 가이드라인을 개정해 미국과의 군사적 일체화를 꾀했고, 경제적으로는 전격적인 환태평양경제동반자협정(TPP) 협상 참여로 아태 지역의 자유경제권 형성을 주도하려 하고 있다. 아베의 현실주의 외교는 더 나아가 전후 70년 일본 외교의 숙원인 러시아와의 관계 개선도 모색하고 있다.

아베가 추구하는 일본의 국가전략은 한마디로 현실주의 전략 노선으로 볼 수 있다. 자민당 주류와 보수적 사회세력의 지지를 받고 있는 이 노선은 중국의 급부상과 북한 위협 등에 대응하기 위해서 개헌을 통해 일국 평화주의에서 벗어나 새로운 국제정세에 적응할 수 있는 적극적인 안보 정책을 추구할 것을 주장하며, 미국과의 동맹을 한층 공고히 하고 미군이 주도하는 안보전략에 적극 호응하는 후방지원 태세를 구축해야 한다고 주장한다. 이른바 일본이 국내체제를 정비하여 군사적 보통국가, 정상국가로 나아가야 한다는 것이다.

따라서 아베가 추구하는 국가전략을 군사대국화론 내지 군국주의 부활로 파악하는 데는 무리가 따른다. 이러한 인식과 담론은 현대 일본의 정치·외교 및 안보 정책에 대한 몰이해에서 오는 오판이라고 할 수 있다. 21세기 일본의 객관적 실체를 무시한 20세기 초반의 제국 일본에 대한 인식의 프레임에 의거한 논의에 불과하다고 생각된다. 일본의 인구, 재정, 산업경쟁력, 군비의 지출 추이, 미국과의 관계 등을 고려할 때 일본이 국가주의적인 팽창 전략을 추구한다거나 독자적인 군사노선을 추구할 가능성은 여전히 높지 않다.

아베가 추구하는 노선은 국가주의보다는 현실주의적 국가전략으로 파악된다. 물론 아베의 현실주의 노선은 좌우로부터 견제와 도전을 받고 있으나 국민으로부터 탄탄한 지지를 받고 있다. 즉, 아베의 현실주의 국가전략은 한편으로는 경우에 따라서 좌측으로부터는 자유주의 노선에 의해, 또 한편으로 우측으로부터는 국가주의 노선으로부터 견제와 도전에 직면하기도 하지만 균형점을 상실할 가능성은 별로 없어 보인다.

러시아: 공세적 방어전략에서 선택적 전략협력으로

미국의 트럼프 행정부의 출범은 중국의 부상과 미국의 아시아 재균형 정책에 의한 대응으로 특징 지워진 동아시아의 국제정치적 기조의 변화를 가져올 수도 있는 중요한 변수로 등장하고 있다. 글로벌한 수준에서 주목을 받고 있는 또 다른 미국 대외정책의 면모 중의 하나는 미국의 대 러시아 외교의 전환 가능성이다. 트럼프 대통령은 최악의 상황에 있는 러시아와의 관계 개선에 대해서 깊은 관심을 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 만약 미러협력 기조가 현실화된다면 그동안 러시아 외교의 장애로 작용해 온 미국 및 서방과의 관계가 개선됨에 따라 러시아가 동북아, 특히 한반도와 관련하여 할 수 있는 역할이 확대될 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 러시아의 대내외 환경에 주목하고 이를 토대로 동북아정책의 향방을 가늠해 볼 필요가 있을 것이다.

먼저, 국내정치적 차원에서 봤을 때, 러시아는 한동안 푸틴 대통령을 중심으로 한 견고한 체제가 유지될 것으로 보인다. 푸틴 대통령의 민족주의적 수사와 이에 의존한 통치가 안정적인 체제 유지를 가능토록 하고 있기 때문이다. 반면, 경제적 측면에서 볼 때, 러시아는 ‘셰일(Shale) 혁명’ 이후 더 이상 2000년대와 같은 고유가 국면을 맞이하기가 구조적으로 힘들어진 바, 향후로는 행운에 의한 경제호황이 도래하는 것조차 기대하기가 어려운 실정이다. 따라서 산업구조의 재편을 통해 새로운 성장 동력을 키워 내는 것만이 지속가능한 발전의 유일한 방안이란 전략적 판단하에 현재 수입대체산업화 추진, 북극항로 개척 그리고 한국과도 밀접히 관련되어 있는 극동시베리아 개발 등 다각적인 차원에서 신(新)성장동력 확보에 주력하고 있는 중이다.

한편, 대외적 차원에서 볼 때, 러시아는 우크라이나 사태 이후 서방으로부터 다각도의 강력한 제재를 받고 있는 가운데, 여기에 굴하지 않고 각 분쟁 지역들에서의 대외정책 및 군사·안보전략 목표들을 달성코자 사활을 건 행보를 보여 왔다. 이 같은 국제정세의 변동은 동북아에서의 세력관계에도 심대한 영향을 미치고 있다. 특히 러시아는 유럽을 둘러싼

자국의 전략적 열세를 만회하고자 이른바 ‘신동방정책’을 통해 동북아 지역으로 눈을 돌리고 있는 중이다. 앞서 언급한 신성장동력의 확보에 있어서도 동북아는 매우 중요한 지역이 아닐 수 없다.

이에 따라 중국과 러시아의 전략적 협력이 강화되면서 동북아에서도 중국과 러시아의 협력수준이 고양되어 왔다. 또한 러북관계 역시 강화되고 있는 양상이다. 최근 러북 간에는 경제·정치·군사·안보 등 모든 측면에서 협력 긴밀화가 시도되고 있다. 일견 북한은 중국 영향력 상쇄 카드로서의 러시아의 대북 영향력 강화를 용인하고, 러시아는 미국 등 서방의 제재에 대응하는 수단으로 북한 카드를 활용하고 있는 것으로 분석 가능하다. 그러나 이 같은 동북아환경의 변화는 한러관계의 개선 가능성에 대한 심대한 구조적 제약으로 작동할 가능성이 높다. 특히 미국의 대러제재 동참 및 대일관계 개선 그리고 고고도미사일방어체계(THAAD) 가입 등에 대한 요구의 수위가 높아지는 가운데, 푸틴 대통령도 한국의 THAAD 가입 가능성에 대해 강력히 비판하고 있는 최근의 상황은 한국이 대러관계를 풀어 가기가 매우 어려워지고 있음을 보여준 바 있다.

하지만 새로운 미국 대통령으로 트럼프가 당선된 가운데 오바마 집권기 내내 미러 간의 갈등이 심화되었던 상황에서, 앞으로는 갈등양상이 다소 완화될 가능성이 있음에 주목할 필요가 있다. 미국의 동북아 지역에서의 러시아의 지분 인정은 한러관계 변화의 중대한 계기가 될 수 있기 때문이다. 향후 한국의 對러 외교의 중심적 과제이자 지향점은 경쟁자가 아닌 상호 협력과 동반자적 성격으로 우호관계를 정립해 나가는 것이다. 즉, ‘가능성으로 존재하는 양국 간 공유이익을 전략협력을 통해 현실화하는 것’이 핵심이다. 이는 한러 전략적 동반자관계를 양자, 지역적, 글로벌 이슈 차원에서 내실화시켜 나가는 것과 연계되어 있다.

구체적인 실천방안으로 고려해야 할 사안은 다음과 같다. 첫째, ‘러시아 변수’의 중요성 인식과 전략적 협력의 관점에서 對러정책 추진, 둘째 한반도 평화체제 구축 및 통일 과정에서 러시아의 건설적 역할 유도, 셋째 북핵 및 북한 문제 해결에서 러시아의 중재자적 역할 활용, 넷째 남북러 삼각경협에서 성공사례 창출 및 현실화, 다섯째 러시아, 시베리아, 연

해주 진출 전략방안 강구 및 실천, 여섯째 교역규모의 획기적 증진 및 새로운 협력분야의 발굴, 끝으로 공공외교 활성화 및 양국 국민 간 상호 이해의 폭 증진 노력 등이다. 단기적으로는 윈-윈(win-win)의 실질적인 성과의 조기 발현이 중요하여, 특히 2016년도 한러 정상회담에서 합의한 21개의 경험 관련 양해각서(MOU)를 구체적으로 실천하는 것이 매우 중요하다. 또한 사드 배치와 관련해 러시아가 반대하고 있는 입장을 염두에 두고 지속적으로 대러 설득과 이해 제고에 진력해야 할 것이다.

동북아 국제질서의 변화와 한국의 국가 어젠다

중국의 부상과 동북아의 질서 변화 가능성은 향후 한국에 상당한 도전으로 작용할 전망이다. 이제까지 한국사회가 생존하고 발전해 왔던 기본적인 환경이 변화의 계기를 맞이할 수도 있기 때문이다. 더욱이 이러한 변화에 대응하는 동북아 주요 국가들의 국가전략이 상호 조화롭고 협력적인 측면도 갖고 있지만, 동시에 서로 경쟁하고 충돌하는 측면 역시 함께 보유하고 있기 때문이다. 물론 이러한 환경 변화에 따른 한국의 국가적 과제는 무수히 많을 것이다. 그러나 이 중 가장 핵심적인 과제들을 추려 낸다면 그것들은 아마도 한국의 기본적인 ① 국가경제 발전전략과 ② 안보확보전략이라는 국가 전략적 차원의 과제와 ③ 미국, 중국, 일본, 러시아 등 한국을 둘러싼 주변의 주요 국가들에 대한 국제관계적 차원의 과제들로 집약될 수 있을 것이다.

우선 향후 동북아의 질서 변화 가능성 속에서 한국은 이제까지의 경제 발전전략을 적어도 한번쯤은 전면적으로 재검토해야 하는 과제에 직면한 것이다. 현재까지 한국경제는 미국과 미국의 동맹국들이 중심이 되는 안정적인 국제안보환경을 하나의 축으로, 또한 세계경제의 지속적 발전을 배경으로 하는 국제무역의 확대를 또 다른 하나의 축으로 하여 발전해 왔다. 그리고 2000년대 이후에는 이들 두 가지 축에 더해 중국의 경제성장률 성장을 적절히 활용한다는 마지막 축이 한국경제의 발전에 중심을 이루었다. 그러나 2000년대 후반 이후 현재에 이르는 중국의 부상과 동북아

의 질서 변화과정은 이러한 세 가지 축 모두에 심각한 균열을 불러오고 있다. 우선 이제까지 한국경제가 누려 왔던 안정적인 국제안보환경은 상당한 변화의 요소에 직면하고 있다. 더욱이 2008년 국제적 금융위기 이후 나타난 세계경제의 침체와 이에 따른 국제무역의 위축은 한국경제에 근원적인 부담이 되고 있다. 여기에 최근에는 국제사회의 보호무역주의 성향이 더욱 강화되고 있다. 무엇보다 2013년 이후에는 중국의 경제성장률이 지속적으로 하락하는 데 반해, 미국은 점진적으로 경제회복을 달성하는 등 세계경제의 추세 역시 일정한 변화의 조짐을 보이고 있다. 이러한 모든 요소들은 과연 이제까지처럼 한국이 우호적인 국제안보 및 경제환경을 바탕으로 대외무역을 꾸준히 확대함으로써 지속적 발전이 가능한 지에 대해 근원적 물음을 던지게 만들기 충분한 것이다. 그리고 이러한 근원적 물음에 더해 과연 향후에도 한국이 현재처럼 중국경제라는 대외적 요소에 전체 경제의 앵커를 내리고 발전을 지속할 수 있는지와 관련한 현실적 물음 역시 제기될 수 있을 것이다.

한편, 향후의 동북아 질서 변화 가능성은 한국의 근원적 안보관계에 대한 물음 역시 제기할 것이다. 무엇보다 변화하는 미중관계 속에서 과연 한국이 어떤 전략적 스탠스를 가져갈 것인가가 초미의 관심주제가 될 것이다. 물론 이제까지 한국은 미국과 중국 모두와 조화롭고 협력적인 안보협력을 추진한다는 입장을 견지해 왔다. 그러나 이미 미국과 중국은 안보적 측면에서 본격적 경쟁국면에 돌입하는 추세를 보이고 있으며, 이러한 추세는 미국 트럼프 행정부의 등장으로 더욱 가속화될 전망이다. 당연히 이러한 미중 간의 안보적 경쟁은 한국의 입장에서 볼 때 현존하는 한미동맹과 한중 간 전략적 동반자관계의 충돌 가능성을 그만큼 높이는 요소가 됨이 분명하다. 그리고 이러한 미중 사이의 관계 설정은 한국과 여타의 주요 국가들과의 관계, 보다 구체적으로 한국과 일본, 한국과 러시아 같은 양자관계는 물론 이들 국가들을 상호 연결하는 한미일, 한미중, 한중러 등과 같은 보다 복합적인 한국의 소다자관계에도 매우 직접적인 영향을 미칠 것이다. 과연 이러한 미국과 중국, 그리고 여타 주요 국가들에 대한 안보적 측면에서의 한국의 선택이 어떻게 될지가 좁게는

한국과 한반도, 그리고 넓게는 동북아 전체의 차원에서 중요 관심사로 볼 수밖에 없다는 뜻이다.

이러한 경제 및 안보와 관련된 한국의 국가전략에 더해 향후 한국사회 전체는 한국의 유일한 동맹국이며 동북아의 가장 중요한 국가라고 할 수 있는 미국과의 관계에서도 상당한 도전에 직면할 것이다. 왜냐하면 현재 트럼프 정부의 등장 이후 미국은 방위비 분담 등 한국과의 각종 안보협안을 제기함은 물론 중국적으로는 한국이 미국의 전략적 재균형이라는 전체 동북아전략에 있어 어떤 위치와 역할을 할지에 대해 커다란 관심을 기울이고 있기 때문이다. 그리고 이러한 모든 문제는 결국 한미동맹의 진화 또는 재구축과 경제를 포함한 전반적 한미관계의 미래 비전을 어떻게 재설정해야 하는가의 문제로 귀결되기 때문이다. 물론 과거 이러한 문제는 크게 이슈가 되지 않았다. 이제까지는 한국이 위치한 동북아의 기본질서가 철저히 미국과 미국의 동맹국에 의해 주도되었고, 그 결과 한국으로서는 동맹국으로서의 미국이 기대하는 지역적 역할에 충실하는 것이 바로 한국의 국가이익을 극대화하는 길이었기 때문이다. 그러나 현재 및 향후의 상황은 이보다 더욱 복잡할 것이 분명하다. 중국의 부상과 강화되는 한중관계를 고려하면 경쟁하는 미중관계 속에서 한국이 미국과의 관계를 어떻게 설정하고 강화해야 하는지가 더욱 고차원적인 복잡한 문제로 전환되고 있기 때문이다.

유사한 이유에서 향후 한국과 중국의 관계 역시 근원적인 재설정 또는 재성찰의 필요에 직면할 전망이다. 왜냐하면 현재의 시점에서 보면 이제까지의 한중관계의 발전은 결국 ‘경제와 안보의 Great Divergence’라는 개념으로 귀결되었기 때문이다. 최근의 THAAD 배치를 둘러싼 한중 간의 갈등에서도 나타나듯이 그간 경제적 측면에서 한중관계가 아무리 발전했다고 해도 이는 결코 안보적 측면에서의 협력으로 전환되지 못했으며, 오히려 안보적 측면의 갈등이 기존의 경제협력 자체를 저해하거나 무력화시키고 있기 때문이다. 문제는 기존의 경제적 한중협력과 안보적 한중관계가 상호 독립적으로 무관하게 진행되지도 않으며, 그렇다고 서로 보완적이거나 협력적인 방향으로 발전하는 것이 아니라, 오히려 양자

가 전혀 다른 방향으로 서로를 저해할 개연성이 향후 얼마든지 존재한다는 사실이다. 이는 한국으로서는 안보는 미국에 의존하지만 경제는 중국을 활용할 수 있다는 매우 단순하고도 낙관적인 인식이 이제는 더 이상 통용되지 않을 수도 있음을 의미하는 것이다. 이러한 ‘경제와 안보의 Great Divergence’가 진행될 때 과연 한국은 중국과 어떤 경제적·안보적 관계를 맺을 것인지가 향후 한국사회 전체의 발전방향을 가늠하는 기본적인 잣대가 된다는 뜻이다.

물론 일본과 러시아와 같은 여타의 동북아 국가들과 한국이 맺게 되는 기본적인 관계는 앞서 언급한 한국과 미국의 관계, 그리고 한국과 중국의 관계에 크게 의존할 것이다. 미중 사이에서 한국이 어떤 전략적 스탠스를 가져갈 것인가에 따라 한국의 대일본 및 대러시아 관계 역시 달라질 수밖에 없다는 뜻이다. 그러나 이러한 현실적인 제약요인에도 불구하고 한국의 대일본 및 대러시아 관계 역시 그 자체로 매우 중요한 한국의 선택사항이 될 것임이 분명하다. 일본의 경우 다양한 역사적 현안이 산재해 있는 것은 물론 이른바 한미일 공조를 통한 북한의 변화와 북핵문제의 해결을 위해서도 간과할 수 없는 국가임이 분명하기 때문이다. 역으로 러시아의 경우 한국이 추구할 수 있는 미래의 경제적 선택지의 하나임과 동시에 북한을 대상으로 하는 통일정책에 있어서도 결정적인 활용 잠재력이 있는 나라이기 때문이다. 따라서 향후 이들 일본과 러시아를 대상으로 한국이 경제와 안보, 북한과 통일이라는 서로 다른 요인들 속에서 과연 어떤 관계를 가져가느냐가 한국의 발전은 물론 동북아의 전체 질서 변화에 있어서도 핵심적 중요성을 가질 수밖에 없을 것이다.

제1장

서론

이 석 (한국개발연구원)

제1절 머리말

이 글은 하나의 문제제기이다. 그리고 아마도 이 글이 제기하려는 문제는 많은 사람들에게 익숙한 것일지도 모른다. 왜냐하면 이 글에서 우리는 현재의 동북아 질서가 일정한 변화의 조짐을 보이고 있고, 이러한 변화의 조짐은 궁극적으로 경제와 안보라는 두 가지 요인의 상호작용으로 나타나고 있다고 말할 것이기 때문이다. 실제로 현재 동북아의 모든 국가들은 중국의 부상에 따른 국제질서의 변화 가능성에 대해 민감한 반응을 보이고 있다. 그리고 이러한 변화의 가능성이 경제와 안보라는 두 분야에서 특히 두드러지게 나타나고 있다는 사실에 인식을 같이하고 있다. 따라서 이 글에서처럼 현재와 같은 동북아의 질서 변화 움직임을 경제와 안보의 복합적 상호과정의 결과로 파악해야 한다고 주장하는 경우에도 그것이 반드시 낯설게만 느껴지지 않는 것이다. 그러나 우리는 이처럼 별로 낯설지 않은 이 글의 문제제기가, 조금 이상하게 들릴지 모르지만, 약간은 생경하고 심지어는 도발적으로까지 보이기를 기대한다. 여기에는 나름의 이유가 있다.

제2절 연구의 배경과 주제

2000년대 이후 중국의 부상은 놀라울 정도이다. 무엇보다 이제 중국은 동북아의 최대 경제대국으로 확고히 자리를 잡았다. 1990년대 초반 일본 GDP의 1/5에도 미치지 못했던 중국의 GDP는 2000년대에 일본을 추월한 후 2015년 현재 일본 GDP의 두 배가 넘는 수준까지 성장했다. 동북아의 기존 국제질서를 유지하는 세계 최대의 경제대국인 미국의 GDP에 비해서도 중국의 GDP는 거의 60% 수준에 육박하고 있다. 이로 인해 언젠가 중국의 경제규모가 미국마저 추월할 것이라는 기대 역시 팽배한 실정이다. 그리고 이러한 경제적 성장을 배경으로 동북아의 안보질서에 있어서도 이제 중국은 불가분의 상수로서 자리매김을 하고 있다. 동쪽으로는 남북한이 위치한 한반도로부터 시작하여 남쪽으로는 대만해협과 센카쿠(중국명 댜오위다오)를 포함하는 동중국해, 그리고 더 나아가 필리핀과 인도네시아, 베트남 등 아시아의 제반 국가들 대부분을 포괄하는 남중국해에 이르기까지 중국은 영토와 주권, 자원을 둘러싼 각국의 외교·군사·안보적 환경에 가장 직접적인 영향력을 행사하는 안보대국으로 성장한 것이다.

그런데 중국의 부상이 갖는 가장 중요한 특징 가운데 하나는 그것이 기존 동북아 국제질서 곳곳에서 마찰음을 내고 있으며, 이러한 마찰음은 경제와 안보의 복합적 상호작용의 결과물로서 만들어지고 있다는 사실이다. 중국의 부상이 경제로부터 시작하여 안보로 확대되고 있고, 급기야는 이들 두 요소가 중층적으로 작용하면서 기존 질서에 일정한 변화를 요구하고 있다는 뜻이다. 예를 들어 2013년 중국과 일본은 일본이 실효적으로 지배하고 있는 센카쿠 열도를 둘러싸고 정치·외교적 분쟁에 휘말렸다. 중국의 경제발전과 해상교류의 확대를 배경으로 일단의 중국 어민들이 일본의 허락 없이 센카쿠에 상륙하였고, 이를 일본의 국내법에 의해 처벌하려던 일본정부의 움직임에 대해 중국정부가 자국 어민의 무조건적 송환을 요구하면서 양국이 첨예한 정치·외교·안보적 대립을 보인 것이다. 그리

고 이러한 대립을 해결한 것은 바로 중국의 경제적 보복이었다. 중국이 일본을 압박하기 위해 희토류를 비롯한 특수자원의 대일 수출을 금지하는 등 경제보복을 실시하자 이에 따른 일본경제의 피해를 의식한 일본정부가 중국의 요구에 굴복하여 해당 중국어민들을 무조건적으로 송환하면서 사태가 일단락된 것이다. 중국과 일본 사이의 영토문제라는 근원적 안보문제가 중국의 부상이라는 경제적 요인을 배경으로 제기되고, 또한 그에 따른 경제적 수단으로 일단락되는 현상이 나타났다는 뜻이다. 한편, 이와는 대조적으로 2016년 미국의 전통적 우방국가라고 할 수 있는 필리핀에서는 새롭게 두테르테 대통령이 선출되었다. 그리고 그의 선출과 더불어 필리핀 정부는 이른바 필리핀의 마약사범 처리에 따른 인권문제를 둘러싸고 미국과 대립 양상을 보였다. 이에 중국은 즉각 두테르테 대통령을 초대하여 필리핀과의 관계 개선에 나섰다. 그 결과 필리핀은 그간 남중국해에서 중국을 겨냥하여 주장해 온 각종 영유권 및 안보적 주장을 일부 완화하고, 대신 중국은 필리핀에 막대한 경제적 원조를 제공하는 현상이 벌어졌다. 영토와 주권이라는 안보적 사안과 전통적 우방관계라는 정치·외교적 사안 역시 중국의 부상에 따른 경제적 이해관계와 맞물리면서 복잡한 변화의 과정에 돌입할 수도 있음을 시사하는 것이다.

이처럼 중국의 부상은 경제와 안보가 맞물리면서 기존의 동북아 질서 곳곳에서 변화의 움직임을 만들어 내고 있다. 그리고 이에 대해 당연히 기존의 질서를 주도해 온 여러 국가들은 매우 적극적인 대응을 표명하고 있다. 2010년 이후 미국이 ‘아시아로의 회귀(pivot to Asia)’를 표명하면서 경제와 안보 두 가지 측면 모두에서 적극적인 대중국 및 대아시아 동맹 정책을 발전시키고 있는 것이나, 일본 역시 미국과의 동맹 강화를 토대로 경제적으로는 물론 이제는 군사·안보적으로까지 더욱 적극적인 국제적 개입을 선언하고 있는 것이 좋은 예라고 할 수 있을 것이다.

그런데 이에 대한 우리 사회의 시각은 그간 조금은 흥미로운 것이었다. 물론 우리 사회 역시 중국의 부상으로 인해 동북아의 질서가 경제와 안보 측면 모두에서 일정한 변화의 계기를 맞고 있다는 사실은 충분히 인식하고 있었으며, 이에 적극 대응한다는 입장 역시 여타 동북아 국가

들과 크게 다르지 않았던 것이 사실이다. 그런데 우리 사회에서는 이러한 질서 변화의 움직임을 경제와 안보 각각의 분야에서 개별적으로 보는 경향이 우세하였으며, 이를 복합적인 상호작용의 과정으로 파악하려는 경향은 상대적으로 크지 않았다. 아마도 그간 우리 사회에서 널리 퍼져 있던 이른바 ‘경제는 중국, 안보는 미국’이라는 도식이 이를 잘 말해 줄 것이다. 다시 말해 한국경제의 발전을 위해 경제적으로는 성장하는 중국과의 협력을 더욱 강화하지만, 북한문제의 해결 등 안보적으로는 전통적인 한미동맹의 강화를 지속적으로 추구한다는 것이다. 그리고 여기서 한 발 더 나아가간다면, ‘경제는 중국, 안보는 미국’을 축으로 하되 경제와 안보 모두에 있어 미국과 중국이 서로 협력할 수 있는 방안을 한국이 모색해야만 한다는 것이다. 이러한 시각으로 인해 그간 동북아의 질서 변화와 관련된 경제적인 사안은 주로 경제분야의 안에서, 그리고 안보적인 사안은 주로 안보분야의 안에서 논의되고 실행되는 경향이 존재하였다.

그러나 이러한 시각은 현재 상당한 도전에 직면해 있다. 다른 예를 들 것도 없이 현재 우리 사회가 경험하고 있는 고고도지역방위체계(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD) 도입에 대한 논란이 이를 아주 상징적으로 보여준다. 우선 안보적으로 우리 사회에서는 이러한 THAAD의 도입이 북한 핵문제에 대한 대처와 한미동맹의 강화를 위해 매우 당연한 것으로 인식되고 있다. 그리고 이러한 안보적 사안은 우리 사회의 기본적인 생존이 달린 것이므로 결코 양보가 불가능하다는 입장이다. 특히 이는 안보적으로 중국과 무관한 것이며, 무엇보다 이러한 안보적 사안이 중국과의 경제협력이라는 경제적 사안과 연결되어서는 안 된다는 시각이다. 그러나 중국은 이와 정반대의 태도를 보이고 있다. THAAD를 통한 한미동맹의 강화는 결국 중국을 겨냥한 것이며, 이를 철회시키기 위해 한국과의 경제협력 등 경제적 사안을 압박수단으로 삼겠다는 의지를 분명히 하고 있는 것이다. 과거 일본과의 센카쿠 분쟁 시 희토류의 대일수출 금지를 경제적 보복수단으로 활용한 것처럼, 이번 한국과의 THAAD 분쟁에서도 이른바 한한령을 위시한 각종 경제적 압박수단을 사용하겠다는 것이다.

이러한 상황은 중국의 부상에 따른 동북아의 국제질서 변화를 경제와 안보의 측면에서 각각 개별적으로 접근하는 방식이 과연 현실적인가 하는 문제를 제기하기에 충분한 것이다. 예를 들어 만일 우리가 이러한 접근방법을 고집할 경우, 과연 THAAD의 도입은 우리 사회가 어떤 경제적 손실을 감수하고서라도 도입을 해야만 하는가? 아니면 과거 중국과 일본의 센카쿠 분쟁에서처럼 중국의 경제적 보복이 일정 수준 이상을 넘어서서 그 피해가 우리의 감내 수준을 뛰어넘는다고 판단될 경우 이를 양보할 수도 있는 사안인가? 만일 그렇다면 우리가 감내할 수 있는 수준이란 과연 어느 정도인가? 또는 THAAD의 도입을 철회할 경우 한미동맹 등 안보적으로 우리는 어떤 영향을 받을 것인가? 이 경우 만일 우리와 미국의 관계에 이상이 발생한다면 이 역시 순수하게 안보적인 측면에만 영향이 국한되고 정말 경제적인 측면에서는 아무런 영향이 없을 것인가 등등 수없이 이어지는 중요 질문들에 대해 답을 내리기가 사실상 불가능해지기 때문이다. 그리고 이러한 질문들에 대한 답을 내리기가 불가능해질 경우에는 앞서와 같은 ‘경제는 중국, 안보는 미국’이라는 아주 간단한 문장이 과연 현실적으로 성립 가능한 것인가에 대한 물음에도 답을 내리기가 불가능하기 때문이다.

당연한 말이지만 이러한 상황을 극복하기 위해서는 현재의 동북아에서 목격되고 있는 중국의 부상과 그에 따른 질서 변화의 움직임을 경제와 안보 두 가지 요소의 복합적 상호작용의 결과로 파악한다는 일종의 시각의 전환이 필요하다. 다시 말해 동북아의 국제질서와 관련하여 나타나는 특정 사안이 아무리 경제적인 또는 안보적인 사안이라고 하더라도 이를 제대로 이해하기 위해서는 그 속에 내재되어 있는 안보적 또는 경제적 배경을 살펴보고 이에 대한 대응 역시 이들 두 요인을 동시에 감안한 상태에서 결정되어야 한다는 것이다.

물론 이러한 접근은 언뜻 보면 매우 당연한 것처럼 보인다. 그러나 조금만 뜯어보면 이러한 접근의 의미는 결코 간단치가 않다. 왜냐하면 이는 현재 우리 사회를 둘러싸고 있는 동북아의 거의 모든 사안과 관련한 우리의 대응방식을 결정하는 과정을 새롭게 재편해야 할지도 모른다는

사실을 의미하기 때문이다. 그리고 더 나아가서는 이러한 동북아의 질서 변화과정 속에서 우리 사회가 과연 어떤 국가전략을 채택하여야 할 것인지를 보다 새로운 각도에서 심사숙고해야만 한다는 사실을 의미하는 것이기도 하기 때문이다.

예를 들어 우선 동북아의 국제적 경제사안이라고 할 수 있는 환태평양 경제동반자협정(Trans Pacific Partnership: TPP)이나 아시아인프라투자은행(Asia Infra Investment Bank)과 같은 문제를 생각해 보자. 이미 널리 알려진 것처럼 TPP와 AIIB는 미국과 중국이 각각 동북아에서의 경제질서를 둘러싸고 스스로의 주도권을 확보하기 위해 추진하고 있는 사안들이다. 이들 사안은 당연히 경제적인 것이다. 따라서 이제까지 우리 사회는 이들 사안에 대해 주로 경제적인 시각에 초점을 맞추어 경제문제의 의사결정권자들이 이에 대한 대응을 주도하여 왔다. 그러나 만일 이들 사안이 순수한 경제적 사안이라기보다는 동북아 전체 경제·안보 질서를 겨냥한 미국과 중국의 보다 복합적인 전략의 소산이라고 하면 어떻게 될까? 예를 들어 TPP는 미국의 군사·안보적인 아시아로의 회귀와 이를 토대로 하는 아시아 동맹국과의 관계 재설정을 경제적으로 뒷받침하는 것이며, AIIB는 이와 유사한 중국의 복합적 경제·안보 전략의 소산이라고 가정하는 것이다. 만일 그렇다면 이에 대한 우리 사회의 대응 역시 단순히 경제적인 차원에서 경제문제의 의사결정권자들에 의해서만 주도되기 보다는, 안보적인 시각에서 안보문제의 의사결정권자들도 함께 논의에 참여하여 이루어지는 것이 더욱 합리적일 것이다. 동일한 측면에서 앞서 언급한 THAAD의 도입과 관련한 문제 역시 단순히 안보적인 시각에서 안보문제의 의사결정권자들에 의해서만 결정되기보다는, 경제적인 차원에서 경제문제의 의사결정권자들 역시 충분히 그 파장을 미리 심사숙고하여 논의에 참여할 수 있도록 만드는 것이 더욱 합리적일 것이다. 적어도 동북아의 질서 변화와 관련된 중요 사안들에 대해서는 우리 사회의 경제적 역량과 안보적 역량이 총동원되어 복합적이고도 종합적으로 대응할 수 있도록 전반적인 의사결정과정의 재편되어야 할지도 모른다는 뜻이다.

그리고 이러한 인식이 현실적이라면 이는 곧 현재 우리 사회가 추진하고 있는 전반적 국가전략 자체를 재검토해야 할 필요성을 제기하는 것일지도 모른다. 예를 들어 현재는 물론 미래에도 우리 사회의 생존을 위해서는 한미동맹과 같은 미국과의 안보협력이 절대적으로 필요한 반면, 향후 가까운 장래에는 동북아의 안보문제를 둘러싸고 미국과 중국의 대립과 갈등이 더욱 격화될 가능성이 크다고 가정해 보자. 이 경우 과연 우리 사회는 경제적으로 효율적이라고 해서 앞으로도 계속 중국을 중심축으로 하는 경제발전 전략을 채택하는 것이 과연 합리적일까? 아마도 이는 상당한 논란을 불러일으킬 수밖에 없을 것이다. 이 경우 미국과의 안보협력을 겨냥한 중국의 경제적 압박이 우리 사회를 더욱 옥죄어 올 것이고, 그 결과 경제와 안보의 불일치에 따른 우리 사회 전반의 불안정성이 항상적으로 증폭될 가능성이 매우 높기 때문이다. 따라서 이 경우에는 경제적으로 효율성이 떨어지고 이로 인해 일정한 경제적 손실이 불가피하다고 하더라도 우리 사회가 의식적으로 중국에 대한 경제적 의존도를 줄여나가는 전략적 선택을 하는 것이 더욱 합리적이라는 주장이 얼마든지 가능하다는 것이다.

이처럼 현재 동북아에서 목격되고 있는 중국의 부상과 그에 따른 질서 변화의 가능성을 경제와 안보의 상호작용으로 파악한다는 것은 개념적으로는 쉽고 심지어는 이미 익숙한 것일지도 모르지만, 적어도 현실적으로는 그 의미와 파장이 만만치 않은 작업임이 분명하다. 바로 이러한 이유에서 우리는 이 글의 처음에서 현재 일어나고 있는 동북아의 질서 변화의 가능성을 경제와 안보의 상호작용으로 파악하기를 제안하면서, 한편으로는 비록 이러한 제안이 많은 사람들에게 익숙한 것일지도 모르지만, 다른 한편으로는 그럼에도 불구하고 그것이 조금은 도발적으로 받아들여지기를 기대한다고 말했던 것이다.

제3절 분석방법과 한계

이 글의 목적은 동북아의 국제질서 변화 움직임을 경제와 안보의 상호 작용 과정으로 파악하는 것이다. 그리고 이를 위해 이 글에서는 크게 네 가지의 작업을 수행한다. 첫째, 2000년 이후 중국의 경제적 부상에 따른 동북아 경제질서의 변화 가능성을 파악하고 이것이 어떻게 안보질서의 변화 움직임으로 확산되는가를 분석한다. 둘째, 이러한 국제적 경제·안보 질서의 변화 가능성에 직면하여 동북아 주요 국가들은 어떤 입장과 시각을 가지고 있으며, 이에 따라 어떤 전략적 행보를 보이고 있는지를 검토한다. 셋째, 이러한 동북아의 질서 변화 가능성과 이에 대한 주요 국가들의 대응을 고려할 때 향후 한국과 한반도에서는 과연 어떤 문제가 가장 중요한 국가적 어젠다로 등장할 것인지를 토론한다. 마지막으로 이러한 모든 논의를 종합하여 현재 동북아에서 진행되고 있는 국제질서 변화의 움직임을 하나의 단일한 평면 위에서 이해할 수 있는 일종의 개념적 사고의 틀을 형성하여 제시한다.

그런데 여기에서 한 가지 주의해야만 하는 사실이 있다. 이 글이 비록 동북아의 질서 변화과정을 분석하지만, 여기에서 우리는 이러한 변화가 어떤 방향으로 전개되어 최종적으로 어떤 국제질서를 창출할 것인지에 대해서는 직접적인 논의를 하지 않는다는 사실이다. 물론 이러한 문제야 말로 현재 우리가 동북아의 질서 변화과정에 관심을 갖는 궁극적인 이유임에 분명하다. 향후 동북아에서 새롭게 등장할지도 모를 국제질서의 근본적인 꼴을 알아야만 현재의 시점에서 이의 형성과정에 대한 올바른 개입이 가능할 것이기 때문이다. 그러나 솔직히 고백하자면 우리는 이러한 문제에 대한 도전이 현재 우리의 수준으로는 능력 밖이라고 판단한다. 지금 일어나고 있는 동북아의 질서 변화과정 자체를 충분히 이해하기에도 쉽지 않은 것이 우리의 입장이라고 보면, 선불리 이러한 변화의 방향을 우리 스스로가 예단하여 토론하는 것은 득보다 실이 많다고 판단하기 때문이다. 이러한 의미에서 우리는 이 글을 일종의 ‘문제제기’라고 생각

하며, 결코 상기 문제에 대한 ‘해답’이라고는 간주하지 않는다.

이러한 글의 성격으로 인해 여기에서 우리는 크게 두 가지의 방식으로 전반적인 논의를 기획하고 또한 분석을 진행한다. 첫째, 이 글에 참여하는 연구진에는 경제학자들과 (정치·외교)안보학자들을 모두 포함시킨다. 물론 이들 연구자들은 문제의 선정방식이나 이에 대한 접근방법, 그리고 분석 결과의 제시방법 등에 있어 서로가 조금은 상이할 수밖에 없음이 분명하다. 이들의 전공학문 자체가 서로 독립적이기 때문이다. 그러나 현재 진행되고 있는 동북아의 질서 변화 움직임을 경제와 안보의 상호작용으로 파악하기 위해서는 이들 경제학자들과 (정치·외교)안보학자들 모두를 포함시키는 것이 하나의 필수조건임은 굳이 설명이 필요 없을 것이다. 둘째, 이 글의 전반적인 논의는 연구에 참여하는 이들 경제학자들과 (정치·외교)안보학자들 상호 간의 집체적 토론의 결과를 집약하는 형태로 진행한다. 현재의 동북아 질서 변화과정을 경제와 안보라는 서로 다른 시각에서 조명하는 이들의 주장과 토론을 모두 한자리에 끄집어내어 그것들 모두를 보다 조화로운 방식으로 종합하는 형태로 전반적인 논의를 구성한다는 뜻이다. 실제로 이를 위해 우리는 이 글이 쓰여지기 2년 전부터 이들 경제학자들과 안보학자들이 모두 참여하는 정례적인 세미나를 진행하였다. 그리고 이 글이 쓰여지기 바로 직전에는 이들 모두가 각각 현재 진행되고 있는 동북아의 질서 변화 움직임을 염두에 두고 각자의 분야에서 향후 우리 사회가 직면할 주요 국가적 어젠다를 제시하여 토론하는 자리도 마련하였다. 이 글은 이러한 과정을 통해 얻어진 제반 논의를 조금은 정리된 형태로 제시하는 방식으로 구성된 것이다. 따라서 이 글의 각 부분은 서로 다른 연구자들이 집필한 것이라고 하더라도 이에는 어떤 형태로든 다른 연구자들의 견해와 토론이 반영될 수밖에 없다고 보는 것이 보다 현실적일 것이다.

그런데 바로 이러한 작업방식 또는 연구의 진행방식으로 인해 이 글은 몇 가지 피할 수 없는 한계를 가질 수밖에 없음을 미리 분명히 할 필요가 있을 것이다. 무엇보다 이 글은 서로 다른 시각을 갖고 다른 학문을 전공하는 연구자들이 각 부분을 독립적으로 집필함으로써 인해, 설사 그

내용은 일종의 집체적 토론의 산물이라고 할지라도, 각 부분에 있어서의 논의의 전개방식이나 문체, 분석 결과의 강조점 및 이의 제시 형식 등에 있어서는 상당한 차이가 있는 것이 현실이다. 물론 하나의 완결된 글의 형태를 갖추기 위해서는 이러한 차이를 최소화하는 것이 개념적으로는 더욱 바람직할 것이다. 그러나 여기에서 우리는 조금은 의도적으로 이러한 작업에 커다란 노력을 기울이지 않았다. 왜냐하면 이 글의 작업을 진행하는 과정에서 참여 연구진들 사이에 서로의 시각과 입장의 차이가 많이 발견되었고, 그 가운데 어떤 부분들은 그 차이를 조화롭게 극복하거나 종합하기가 어려운 것들도 상당수 존재했기 때문이다. 따라서 우리는 이를 무리하게 조정하기보다는 각 연구자가 자신의 집필 부분에서 스스로의 입장과 시각을 조금 더 확실하게 부각하는 것이 더욱 합리적인 것일지도 모른다고 판단하였다. 이 글은 동북아의 질서 변화 움직임에 대한 ‘해답’이라기보다는 ‘문제제기’라는 점에서 이러한 차이를 그대로 드러내는 것이 오히려 더 현명한 일일지도 모른다고 판단했기 때문이다. 이러한 이유에서 이 글은 각 분야의 집필에 있어 그 형식이 완전히 일치하지 않는 부분도 존재할 수 있다.

한편, 이 글의 작업이 거의 마무리되어 각 참여 연구진이 집필에 돌입했던 시기를 같이해 미국의 대통령선거에서 도널드 트럼프 후보의 당선이 확정되었다. 그리고 트럼프 후보의 당선은 그간 미국이 추진해 온 對 아시아 및 동북아 정책에 근본적 변화를 몰고 올지도 모른다는 인식이 빠르게 퍼져 나갔다. 당연히 이러한 미국의 정책 변화 가능성은 동북아의 질서 변화 움직임과 이에 대한 각국의 전략적 대응에도 결정적 영향을 미치는 중요 사안임이 분명하다. 그러나 문제는 설사 이러한 변화가 일어난다고 하더라도 과연 그것이 구체적으로 미국의 정책을 어떤 부분에서, 어떻게 바꾸어 놓을지가 지금 현재의 시점에서는 불분명하다는 점이다. 이로 인해 이 글의 참여 연구진들은 트럼프 행정부에서의 정책 변화 가능성을 미리 충분히 반영하지 못한 상태에서 집필을 끝낼 수밖에 없었다. 그 결과 아마도 이 글이 읽힐 때쯤이면 이 글의 어떤 부분에 대해서는 실제의 현실이 글의 내용을 훨씬 더 빠르고 폭넓게 초과하는 일

도 벌어질 수 있음을 감안해야만 할 것이다.

또한 이 글에서 우리는 북한에 대한 논의를 명시적으로 하지 않기로 결정하였다. 물론 북한은 동북아의 주요 국가들 가운데 하나이고, 특히 한반도에 위치한 우리 사회의 입장에서 보면 북한요인은 동북아 질서 변화와 관련된 가장 중요한 요소들 가운데 하나임을 부인할 수 없을 것이다. 이러한 이유에서 실제로 이 글의 연구진에는 북한과 관련된 전문가들이 포함되었고, 이들은 이 글의 전반적 세미나와 논의과정에 참여하여 활발한 토론을 전개하였다. 그럼에도 불구하고 약간의 현실적인 이유에서 이 글에서는 북한에 대한 논의가 명시적으로 포함되지 않았다. 무엇보다 동북아의 질서 변화과정 속에서 북한이 과연 어떤 입장과 시각을 보이는데 대해 서로 다른 의견이 너무 많았다. 그리고 이들 의견을 가운데 어떤 것들은 서로 화해시키기 불가능할 정도로 이질적이었다. 따라서 이처럼 북한에 대한 서로 다른 견해들을 부각시키는 경우 이 글의 전체 논의가 곧바로 북한을 중심으로 한 한반도에 대한 논의로 블랙홀처럼 빠져 들어갈 가능성이 높아진다는 것이었다. 그러나 현실적으로 동북아의 경제·안보 질서 변화 움직임 그 자체에 있어서는 북한문제는 하나의 요인, 그것도 결정적이라고 보기에 는 무리가 있는 요인에 불과한 것이 사실이다. 이에 따라 이 글에서는 동북아의 질서 변화와 관련된 북한요인을 주의 깊게 토론하고, 또한 동시에 이를 반영하여 향후 이러한 변화과정 속에서 우리 사회가 직면할 주요 어젠다에서는 북한요인을 고려하지만, 이를 동북아의 질서 변화를 설명하는 하나의 국가적 요인으로 명시적으로 논의하지는 않는다는 결정을 내린 것이다. 이로 인해 이 글에서는 동북아의 질서 변화에 대응하는 각 국가의 전략적 선택을 논의하는 부분에 있어 북한은 서술되어 있지 않다.

제4절 글의 구성

이 글은 크게 3부로 구성되어 있다. 제1부는 현재 진행되고 있는 동북

아의 국제질서 변화과정을 경제와 안보라는 두 가지 측면에서 이해하는 분석 파트이다. 이 파트는 주로 경제학자들이 중심이 되어 집필을 담당한다. 먼저 제2장에서는 동북아 국제질서 변화과정을 바라보는 개념적인 분석틀을 논의한다. 이 장은 글의 맨 앞에 나와 있지만, 역설적으로 이 글의 작업이 모두 이루어지고 난 이후 얻어진 최종 결과물 가운데 하나이다. 다시 말해 이 글과 관련된 참여 연구진들의 제반 토론과 시각, 입장을 모두 반영하여 이를 하나의 종합적 개념틀로 재구성한 결과라는 뜻이다. 따라서 제2장은 이후의 장에서 논의되는 각 분야별 동북아 국제질서의 변화과정을 사실상 총괄하는 부분이다. 한편, 제3장에서는 현재 진행되고 있는 동북아의 질서 변화과정을 경제적인 측면에 초점을 맞추어 분석한다. 특히 2000년대 이후 중국의 경제적 부상이 기존의 국제경제질서에 제도적으로 그리고 실질적으로 어떤 파장과 변화를 몰고 왔으며, 이에 대해 기존의 질서는 어떤 입장을 보이고 있는지를 살펴본다. 제4장에서는 이러한 중국의 경제적 부상이 안보적으로는 어떤 영향과 파장을 미치고 있는지를 분석한다. 이를 위해 현재 일어나고 있는 미국과 중국, 미국의 아시아 동맹국 및 중국 사이의 안보적 경쟁과 갈등이 어떻게 진행되고 있으며, 이러한 진행의 과정과 원인에 경제가 어떻게 개입하고 있는지를 토론한다. 그리고 제5장에서는 현재의 동북아 질서 변화과정을 이해하는 하나의 준거점으로서 이와 연관된 역사적 사례를 분석한다. 즉, 제1차 세계대전 이후의 대공황을 전후하여 세계적인 차원에서 그리고 동북아의 차원에서 국제적 힘의 관계가 어떻게 변화하는가를 살펴봄으로써, 현재와 같은 중국의 부상에 따른 동북아의 질서 변화 움직임에 대해 일종의 시사점을 얻으려 시도하는 것이다.

제2부는 현재의 동북아 질서 변화 움직임에 대응하는 각 국가들의 입장과 시각 그리고 정책적 강조점을 분석하는 국가전략 파트이다. 이 파트는 주로 (정치·외교)안보학자들이 중심이 된 참여 연구진들이 집필을 담당한다. 먼저 제6장에서는 동북아 질서 유지의 핵심적 국가라고 할 수 있는 미국의 전략을 분석한다. 현재까지 미국의 세계 및 동북아 전략의 핵심을 구성하는 이른바 전략적 재균형(Strategic Rebalance) 및 아시아로

의 회귀(Pivot to Asia) 정책을 위주로 논의를 전개하며, 이를 토대로 분석된 미국의 입장과 시각이 새로운 트럼프 행정부에 의해서는 어떤 변화를 겪을지에 대해서도 아주 간단히 토론한다. 제7장에서는 새롭게 부상하는 중국의 국가전략이 동북아 차원에서는 어떻게 나타나는지를 검토한다. 여기에서는 단순히 미국 및 미국의 동북아 동맹국에 대한 안보적 대응만이 아니라 중국 경제 및 사회의 변화가 이러한 정치·외교·안보적 대응에 어떤 연관을 갖고 있는지 역시 살펴본다. 제8장에서는 미국의 동북아 정책을 확고히 지지하고 또한 활용함으로써 새롭고 강한 보통국가로 거듭나기를 겨냥하는 일본의 전략을 분석한다. 그리고 이를 통해 미국의 또 다른 동북아 동맹국인 한국에 대해 일본은 어떤 입장을 형성하고 있는지 역시 토론한다. 제9장에서는 동북아 지역의 또 다른 변수 역할을 하고 있는 러시아의 시각을 살펴본다. 비록 동북아 지역에 있어 미국이나 중국만큼의 영향력은 가지고 있지만, 여전히 군사적으로 세계적 차원의 중요성을 보유한 국가인 러시아가 과연 동북아에서 어떤 전략적 개입을 할 것인지를 경제와 안보 두 가지 측면 모두에서 분석한다.

마지막으로 제3부에서는 제1부와 제2부의 논의를 종합하여 향후 우리 사회가 동북아의 질서 변화과정 속에서 어떤 국가적 어젠다에 직면할 것인지를 토론한다. 이 파트는 참여 연구진들 모두가 각각의 전문분야와 입장에서 우리 사회가 직면하게 될 주요 어젠다를 제시하고 이를 집체적으로 토론한 결과를 제시한다. 실제로 이를 위해 참여 연구진들은 경제분야와 안보분야의 다양한 어젠다들을 제시하고 토론하였는데, 그 결과는 제10장에 집약되어 있다. 여기에서는 크게 경제분야의 어젠다를 하나로 묶어 제시하고, 안보분야의 어젠다는 주로 우리 사회를 둘러싸고 있는 미국과 중국, 일본, 러시아 등 관련 국가들의 어젠다를 또한 각각 별도로 묶어 토론한다. 마지막으로 제11장에서는 이상의 논의가 갖는 의미와 한계를 간략히 정리하는 것으로 맺음말을 대신한다.

제1부

분 석

제2장

동북아 국제질서 변화의 기본시각 정립과 설명모형 구축

이 석 (한국개발연구원)

제1절 머리말

2000년대 이후 동북아의 국제환경이 근본적으로 변화할 조짐을 보이고 있다는 사실은 누구나 쉽게 감지할 수 있다. 그리고 이러한 변화의 조짐이 중국으로부터 시작되고 있다는 사실 역시 대부분 동의할 것이다. 예를 들어 2015년 중국의 제2차 세계대전 전승절 기념식에는 사상 처음으로 사회주의 북한이 아닌 아시아 자유진영의 모범국가인 한국의 대통령이 참석하여 중국 공산당 지도자들과 어깨를 나란히 하는 모습을 보였다. 그리고 여기에서는 중국의 ‘경제 굴기(經濟 屈起)’는 물론 ‘군사 굴기(軍事 屈起)’를 상징하는 중국 군대의 온갖 첨단무기와 화려한 군사 퍼레이드가 펼쳐졌다. 이를 의식이라도 하듯이 같은 해 미국과 일본은 종래의 미일방위협력지침을 개정하여 동북아를 향한 양국의 군사력 증강은 물론 그간 일본에 족쇄처럼 채워져 있던 이른바 ‘전수방위의 원칙’ 등 군사·안보 분야의 각종 제약요인들을 하나씩 풀어 해쳐 나갈 것이라는 의지를 천명하였다. 그리고 한국과 같은 미국의 또 다른 동북아 동맹국을 대상으로 이처럼 새로운 미국과 일본의 군사·안보 움직임에 동참할 것을 적

극적으로 권유하고 있다.

경제분야에서의 환경 변화 조짐은 조용하지만 더욱 빠른 속도로 진행되고 있다. 2008년 미국의 금융위기 이후 급속하게 영향력을 확대하고 있는 중국경제는 2010년 이후 동북아 국가들을 대상으로 하는 각종 개별 FTA는 물론 이들을 모두 포괄하는 중국 주도의 메가 FTA의 형성에 힘을 쏟고 있다. 그리고 아시아 국가들을 대상으로 하는 중국 위안화의 통화 스왑과 각종 금융지원, 점증하는 대외교역을 바탕으로 하는 위안화의 국제화에도 박차를 가하고 있다. 특히 2015년에는 현존하는 세계에서 미국과 미국의 동맹국들이 주도하지 않는 거의 최초의 국제금융기구라고 할 수 있는 아시아인프라투자은행(Asia Infra Investment Bank: AIIB)을 설립하여 오늘날 중국경제의 위상을 상징적으로 과시하는 성과를 올렸다. 이에 대해 미국은 2013년 이후의 점진적 경제회복을 통해 아시아에서의 경제 주도권 재정립에 관심을 보이기 시작하였다. 실제로 미국은 미주 지역 이외에서는 처음으로 아시아 국가들을 주요 대상으로 포함하는 환태평양경제동반자협정(Trans Pacific Partnership: TPP)이라는 다자간 경제무역협정을 추진하였다. 그리고 미국의 경기상승에 기반을 둔 금리 인상 및 이에 연동된 이른바 ‘테이퍼링(Tapering)’ 정책으로 아시아는 물론 전 세계 경제·금융계의 관심을 다시금 미국으로 되돌리는 데 성공하고 있다. 일본 역시 미국경제의 움직임에 부응하여 한편으로는 TPP의 성공에 전력을 기울이고 있으며, 다른 한편으로는 이른바 아베노믹스라는 새로운 경제정책을 통해 일본 국내경제의 회복과 아시아 경제에서의 위상 재정립이라는 목표를 동시에 추구하고 있다.

이처럼 2000년대 이후 동북아에서 중국이 부상하고, 이에 대응하여 미국과 일본 등 종래의 주요 국가들이 중국을 의식하는 새로운 정책들을 선보이면서 기존에 동북아에 형성되어 있던 국제적 경제질서와 안보질서가 동시에 변화의 계기를 맞고 있다. 당연히 이러한 사실은 동북아의 모든 국가들에게 결정적으로 중요할 수밖에 없다. 동북아의 질서 자체가 이들 국가의 존립환경이 되기 때문이다. 이러한 이유에서 동북아의 모든 국가들은 현재와 같은 변화의 움직임에 촉각을 곤두세우고 있다.

그러나 이러한 현실에도 불구하고 현재 우리가 동북아에서 진행되고 있는 질서 변화의 움직임에 대해 알고 있는 것은 많지 않다. 그 움직임이 중국의 부상으로 인해 촉발되었다고는 하지만, 정확히 중국의 어떤 요인에 의해 발생하고 있는지, 그리고 이는 어떤 분야에서 어떤 형태로 나타나고 있으며, 이들은 서로 어떤 연관을 맺고 있는지, 더 나아가 이러한 움직임으로 인해 동북아의 질서는 최종적으로 어떤 모습을 가지게 될 것인지 등과 같은 문제들에 대해 언뜻 쉽게 대답을 내리기가 힘든 상황이라는 뜻이다.

물론 이 글의 궁극적인 목적은 이상과 같은 여러 질문들에 대해 나름의 해답을 찾아보기 위한 것이라고 말할 수 있다. 그러나 이를 위해 이 장에서 우리는 앞서의 질문들 각각을 하나하나 제기하고 이를 일일이 토론하려고 하지는 않는다. 오히려 우리는 이러한 작업을 이 장에 뒤이어나오는 차후의 장들의 과제로 남겨둔다. 대신 여기에서는 이들 차후의 장들을 준비하기 위한 하나의 기초 작업을 수행한다. 그것은 현재 동북아에서 일어나고 있는 질서 변화의 움직임이 단순히 각각의 분야에서 독립적으로 진행되는 것이 아니라, 모든 분야에서 서로가 불가분의 관계로 복합적으로 연결되어 있는 것이고, 이들 중 가장 핵심적인 논점이 바로 ‘경제와 안보 질서 변화의 상호 연계성’에 있다는 사실을 보이는 것이다. 그리고 이러한 사실을 보다 명확하게 파악할 수 있도록 하나의 개념적 설명모형을 구축하는 것이다.

당연히 이러한 작업은 현재 동북아에서 일어나고 있는 변화의 움직임이 과연 최종적으로 어디로 귀결될지 등과 같은 근본적 질문에 대해서는 아무런 직접적 해답도 주지 못할 것이다. 그러나 우리는 이러한 해답을 얻기 위해서라도 여기에서의 작업이 필수적이라고 본다. 현재 동북아의 질서 변화과정이 경제와 안보의 상호작용에 따른 결과라는 사실을 이해하지 못할 경우 그 결과의 최종 종착지가 어디인지에 대해서는 결코 예측할 수 없을 것이라고 믿기 때문이다.

본 장의 구성은 다음과 같다. 우선 제2절에서는 현존하는 국제질서의 모습을 토론한다. 국제질서의 기본 골이 어떻게 형성되어 있으며, 이를

누가 어떻게 주도하고 유지하고 있는가를 살펴보는 것이다. 이를 통해 제3절에서는 동북아에 있어 중국의 부상이 기존의 동북아 국제질서에 어떤 변화의 움직임을 가져오는가를 분석한다. 중국의 부상을 경제와 안보의 상호 불가분의 관계로 파악하는 동시에, 이것이 왜, 어떤 경로를 통해, 어떤 부분에서 기존의 질서를 변화시킬 수 있는가를 분석한다. 그리고 제4절에서는 이러한 질서 변화의 가능성에 대한 동북아 주요 국가들의 입장과 시각 그리고 전략들을 한국과 미국, 중국, 일본 등 네 나라를 중심으로 살펴본다. 여기에서는 미국과 중국이라는 두 중심 국가의 국가전략에 초점을 맞추어 논의를 진행하는 것과 동시에, 이들의 전략이 한국과 일본 같은 미국의 동북아 동맹국들에게는 어떤 영향을 미치며, 이를 통해 궁극적으로 이들 미국과 동북아 동맹국들 사이의 동맹관계는 향후 어떤 변화를 보일지에 대해서도 관심을 기울인다. 마지막으로 제5절에서는 이상의 논의를 모두 정리하여 현재 진행되고 있는 동북아 질서 변화의 움직임을 경제와 안보의 상호작용으로 파악하는 하나의 개념적 설명 모형을 구축한다.

제2절 국제질서의 구성과 변화요인

1. 두 가지 축과 중심 세력

현존하는 국제질서가 정확히 무엇을 의미하는지에 대해서는 다양한 의견이 존재할 것이다. 이를 국제법적인 시각에서 보는가, 경제적인 입장에서 분석하는가, 국제안보시스템 및 그에 연관된 주권국가들의 정치·외교적인 관점에서 논의하는가, 아니면 각 국가들의 문화나 스포츠, 인적 상호교류의 측면에서 살펴보는가에 따라 현존하는 국제질서의 내용과 형식이 서로 달라질 것이 분명하기 때문이다. 더욱이 이들 여러 분야들 가운데 특정 분야만을 중심으로 논의를 진행한다고 해도 과연 무엇이 기존의 지배적인(prevaling) 질서인가에 대해 서로가 의견이 다를 수 있기 때문

<표 2-1> 2000년 현재 미국과 주요 동맹국들의 GDP 및 무역규모

(단위: 억달러, %)

	GDP	무역규모
미국(A)	102,848 (30.9)	20,384 (16.0)
EU(B)	88,181 (26.5)	16,943 (13.3)
일본(C)	47,311 (14.2)	8,590 (6.7)
(A) + (B) + (C)	238,341 (71.5)	45,917 (36.0)
전 세계	333,213 (100)	127,544 (100)

자료: World Bank National Accounts Data(<http://data.worldbank.org>, 접속일: 2016. 10. 27); UN Comtrade Database(<http://comtrade.un.org>, 접속일: 2016. 12. 27).

이다. 그러나 이러한 차이에도 불구하고 현존하는 세계질서에 대한 다음의 두 가지 사실만큼은 쉽게 부인하기가 힘들 것이다. 첫째, 현존하는 국제질서의 가장 핵심적인 부분은 바로 경제적인 질서와 (정치·외교)안보적인 질서라는 두 가지 축으로 구성되어 있다. 둘째, 현재까지 이러한 질서를 구성하고 유지해 온 중심 국가들은 바로 미국과 미국의 동맹국들이다.

우선 <표 2-1>을 살펴보자. 이에 따르면 2000년 현재 세계의 총 GDP는 약 33조달러로 나타난다. 그런데 같은 해 세계의 무역총량은 약 13조달러를 기록하고 있다. 이는 세계 GDP의 무역 의존도가 무려 38%에 달한다는 뜻이다. 세계 각국이 생산한 총 GDP의 1/3 이상이 어떤 형태로든 다른 나라와의 교역과 연관을 맺고 있다는 것이다. 그런데 이를 뒤집어 말하면 현재의 세계에서는 어떤 나라든 국제적인 교역에 참여하지 않고서는 정상적인 경제생활을 영위하기가 쉽지 않다는 의미가 된다. 이 경우 각국 GDP의 40%에 육박하는 부분에 치명적인 손실이 나타날 것이기 때문이다. 따라서 현재의 세계를 구성하는 개별 국가들은 어떤 형태로든 다른 나라와의 교역에 참여하고 이들과 일정한 경제관계를 맺을 수밖에 없는 것이 현실이다. 이는 현재 세계질서의 가장 중심적인 구성 부분의 하나가 바로 국제적인 경제질서임을 뜻한다. 세계 각국이 경제적으로 생존하기 위해서는 다른 나라와의 교역 및 경제협력을 가능하게 만드는 국제적인 경제질서를 받아들이거나, 또는 이의 형성에 적극적으로 참여할

수밖에 없기 때문이다.

한편, 또 다른 측면에서 보면 현존하는 세계질서는 하나의 거대한 안보질서라고 말해도 크게 틀리지 않는다. 실제로 현재의 세계질서는 제2차 세계대전 이후 전승국들을 중심으로 강대국 간 전쟁을 방지하고 국제적 분쟁을 보다 효과적으로 처리하기 위한 목적으로 태동되었다. 그리고 이후의 모든 국제질서는 이념과 노선을 같이하는 각 개별 국가들의 집단적 안보체제를 중심으로 발전해 왔다. 예를 들어 1990년대 이전까지만 하더라도 세계의 질서는 미국을 중심으로 하는 EU와 일본 등 자유진영의 집단안보체제에 속하는 국가들(제1세계)과 소련을 중심으로 하는 동유럽 및 아시아의 사회주의 집단안보체제에 속하는 국가들(제2세계), 그리고 이들 모두에 속하지 않는 여타의 국가들(제3세계)로 구성되었다. 그리고 이들 각각의 세계 안에서도 개별 국가들의 안보를 보장하는 다양한 형태의 양자 간·다자간 안보조약이 씨줄과 날줄처럼 밀접하게 얽혀 있었다. 물론 이러한 안보질서는 1980년대 말 사회주의 진영이 붕괴함으로써 미국을 중심으로 하는 제1세계 중심으로 재편되었다. 그러나 바로 이러한 진화과정을 통해 현재의 세계질서는 각국이 서로 복잡하게 연결되어 있는 국제적, 지역적, 양자적 안보체제의 복합체로서 기능하고 있는 것이 현실이다. 현재의 세계를 구성하는 개별 국가들은 국가로서의 생존을 위해서는 어떤 형태로든 이러한 안보질서에 참여하거나, 또는 이의 영향을 받을 수밖에 없다는 뜻이다.

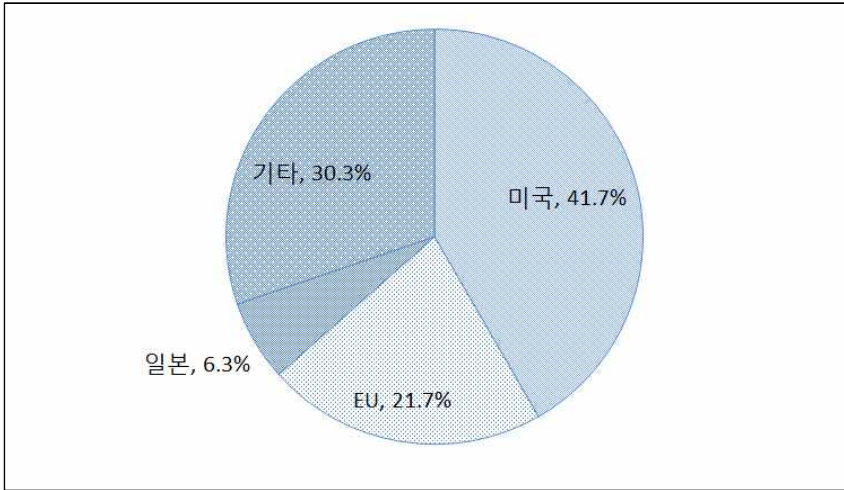
이처럼 현존하는 세계질서는 경제와 안보라는 두 가지의 중심축으로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 그런데 이들 두 가지 축 모두에 있어 현재의 질서를 유지하고 또한 발전시켜 온 중심 국가들은 바로 미국과 미국의 동맹국들이라고 할 수 있다.

이와 관련하여 <표 2-1>을 다시 한 번 살펴보자. 이에 따르면 2000년 현재 미국과 미국의 동맹국들이라고 할 수 있는 EU와 일본의 GDP를 합치면 그 규모는 무려 24조달러에 달한다.¹ 이는 같은 해 세계 GDP의

1 물론 미국의 동맹국들 속에는 한국과 같은 여타의 중요 국가들 역시 포함된다. 그러나 여기에서는 편의상 관련 수치를 계산하는 경우에는 미국의 동맹국들에는 유럽의 EU와

[그림 2-1] 2000년 현재 미국과 주요 동맹국들의 세계 국방비 지출 대비 규모

(단위: %)



주: EU의 국방비는 2000년 현재 가입되어 있던 15개국의 국방비 합계임.

자료: SIPRI Military Expenditure Database(2015)(<https://www.sipri.org/databases/milex>, 접속일: 2016. 10. 27)를 토대로 필자 계산.

70%가 넘는 수치이다. 또한 이들 국가의 교역량은 약 5조달러로 전체 세계 교역량의 40%에 육박한다. 경제적으로만 보면 세계경제의 거의 대부분을 이들 국가들이 차지하고 있다는 뜻이다.

안보적인 측면에서도 상황은 크게 다르지 않다. 예를 들어 [그림 2-1]에 나타나 있듯이, 2000년 현재 미국이라는 단 한 나라의 국방비 지출규모가 세계 전체의 국방비 지출의 40% 이상을 차지하고 있다. 따라서 만일 개별 국가의 군사력이 국방비 지출규모와 비례한다고 가정한다면, 조금 과장되게 말해서, 이는 미국이라는 개별 국가가 세계 전체와 전쟁을 치를 수도 있을 만큼 막강하다는 사실을 의미하는 것이다. 이러한 미국이라는 개별 국가에 EU와 일본 같은 다른 동맹국들의 국방비와 군사력을 더한다면, 사실상 세계에서 이들을 대적할 수 있는 여타의 군사력이란 존재하지 않는다는 뜻이다.

아시아의 일본만이 존재한다고 가정하고 논의를 전개한다.

이처럼 미국과 미국의 동맹국들은 현존하는 세계질서의 두 가지 축이라고 할 수 있는 경제와 안보 모두의 측면에서 여타의 국가들을 압도하고 있다. 현재의 세계질서를 주도하고 있는 국가들이 바로 미국과 미국의 동맹국이라는 사실은 앞서와 같은 몇 가지 매우 단순한 수치만으로도 부인할 수 없을 정도로 명백하다는 뜻이다.

2. 질서 유지 메커니즘: 제도와 전략

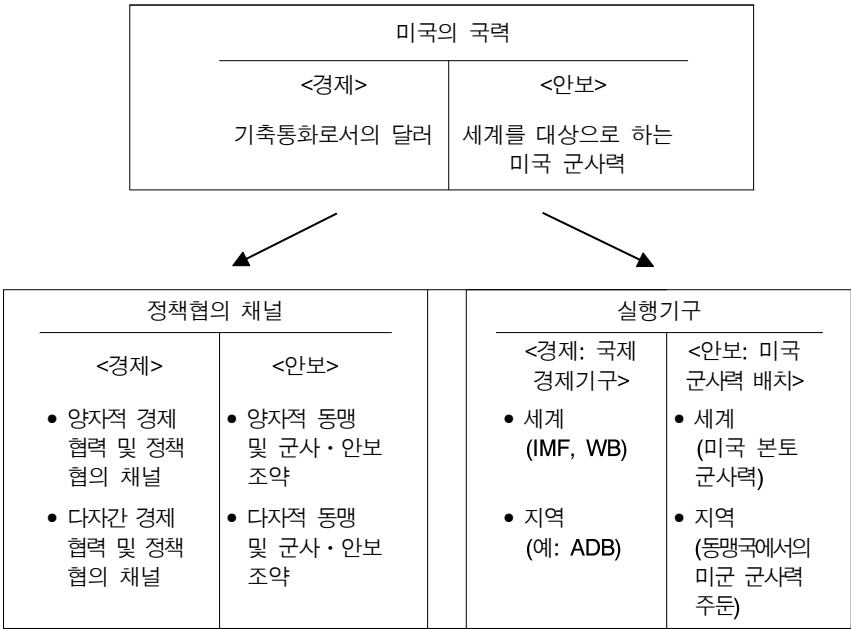
그런데 미국과 미국의 동맹국들이 현재의 세계질서를 구성하고 유지하는 방식은 경제와 안보의 측면 모두에서 서로 놀랄 만큼 유사하다.

우선 경제적인 측면을 생각해 보자. 현재의 세계경제에 있어 가장 핵심적인 부분은 바로 미국의 달러화가 기축통화의 역할을 수행한다는 사실이다. 모든 국제거래가 달러화를 기준으로 이루어진다는 뜻이다. 그리고 이러한 달러의 발행은 국제적인 기구나 과정을 통해 이루어지는 것이 아니라 미국정부가 독자적으로 수행한다. 미국이라는 단일국가가 사실상 세계경제에 대한 발권력을 행사하고 있다는 뜻이다.

한편, 이러한 달러화를 기준으로 하여 세계 각국의 상대적 통화가치를 안정시키고, 이를 통해 국제교역을 증진시키기 위한 목적으로 국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank) 같은 국제경제기구가 존재한다. 특히 미국은 이들 국제기구에 대한 일종의 거부권을 보유한 최대 주주의 형태로 참여함으로써 이들을 실효적으로 지배하고 있다.² 조금 과장되게 말한다면, 기축통화인 달러화를 발행함으로써 실질적인 세계의 통화당국으로 기능하는 미국이 세계에 대한 스스로의 정책실행기구로서 IMF와 World

2 현존하는 국제금융기구의 대표 격이라 할 수 있는 IMF는 신규 회원국의 가입과 같은 중요 사안에 있어 이른바 85% 규칙을 적용한다. 전체 회원국이 보유한 지분의 85% 이상의 동의가 있어야 해당 사안이 가결된다는 뜻이다. 그런데 미국은 IMF 지분의 18%를 보유하고 있어 사실상 이러한 결정에 대해 유일하게 거부권을 행사할 수 있는 나라이다. 더욱이 IMF와 비견되는 World Bank의 경우 IMF의 회원국만을 회원국으로 받아들일 수 있다. 이러한 측면에서 IMF와 World Bank 같은 국제금융기구는 사실상 미국의 실질적 통제하에 놓여 있다고 할 수 있다.

[그림 2-2] 국제질서의 유지 메커니즘: 경제 vs. 안보



Bank 같은 국제경제기구를 보유하고 있다는 뜻이다. 더욱이 이러한 국제 경제기구는 세계적인 차원에서 미국에만 존재하는 것이 아니라, 지역적 차원에서 미국의 동맹국에도 존재한다. 예를 들어 아시아 지역의 경우 세계적인 차원에서의 IMF 및 World Bank와 유사한 역할을 수행하는 아시아개발은행(Asia Development Bank: ADB)이 존재하고, 이는 미국의 아시아 지역 동맹국인 일본이 실효적으로 통제한다. 따라서 미국의 달러화를 기축통화로 하는 국제경제질서를 유지하는 정책실행기구는 사실상 미국의 통제하에 있는 세계적 차원의 국제경제기구와 미국의 동맹국이 통제하는 지역적 차원의 국제경제기구로 양분되어 있다.

한편, 미국과 미국의 동맹국들은 세계경제와 관련된 스스로의 다양한 정책적 협의 및 개입 채널 역시 보유하고 있다. 예를 들어 소위 G7으로 불리는 선진국들의 협의 채널이나 미국 및 미국의 동맹국들이 세계 각국과 맺고 있는 다양한 양자적·소다자적 지역적 정책협조 채널들이 바로

그것이다.

이처럼 현재의 세계경제를 유지하는 기본적 메커니즘은, 매우 단순화시켜 살펴보면, 기축통화로서의 미국의 달러화와 다양한 국제경제기구들로 이루어진 정책실행기구 그리고 이들 국가들이 상호 간 또는 여타 국가들과 맺고 있는 다양한 정책적 개입 채널 등으로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 이들 채널이 현재 세계경제질서의 구체적 내용에 해당하는 수많은 제도와 합의들을 생산하고 유지시키는 근본적 힘이라는 뜻이다.

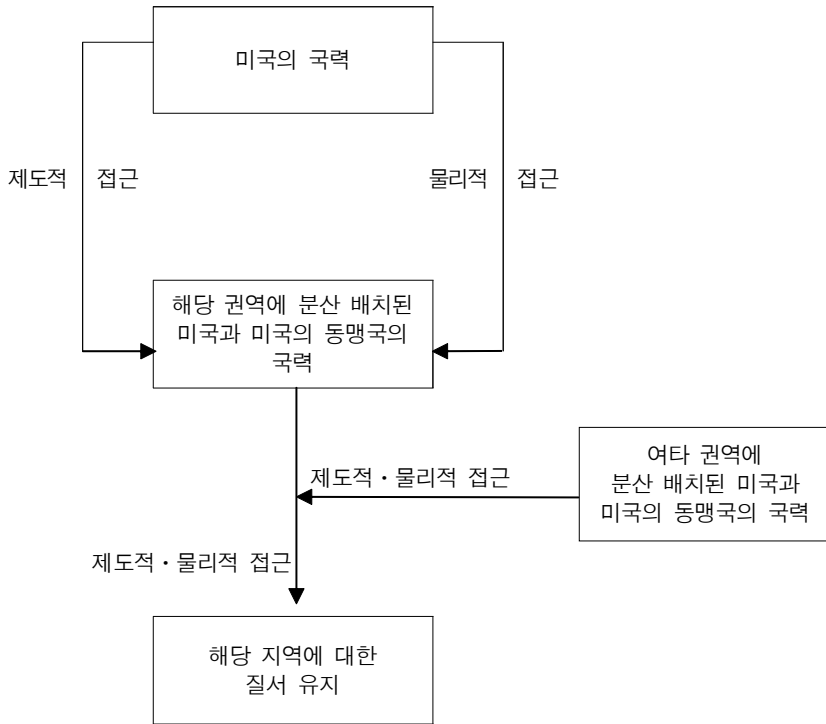
그런데 국제적인 안보질서의 측면에서도 사정은 매우 흡사하다. 우선 안보의 측면에서 경제에서의 달러화와 같은 역할을 수행하는 것이 바로 세계를 대상으로 하는 미국의 압도적인 군사력 그 자체이다. 실제로 미국의 군사력은 그 활동이 미국 및 주변 지역에만 국한되는 것이 아니라 사실상 세계의 모든 지역과 국가를 대상으로 이루어지고 있다.

그리고 이를 위해 미국의 군사력은 미국 본토는 물론 각 지역 동맹국들에도 동시에 분산되어 배치되어 있다. 경제적으로 볼 때 세계적 차원에서 IMF 및 World Bank가 존재하고, 지역적 차원에서 ADB와 같은 국제기구가 존재하여 미국과 미국의 동맹국에 의한 국제질서의 유지를 꾀하는 것처럼, 군사적으로도 미국의 군사력은 미국 본토는 물론 지역적으로는 일본과 같은 아시아의 동맹국에 주둔하여 세계와 지역 모두를 대상으로 현존하는 국제안보질서를 유지하고 있다는 뜻이다.

또한 안보적으로도 미국과 미국의 동맹국들을 중심으로 하는 다양한 군사적·정책적 개입 채널이 존재한다. 미국 및 동맹국들 사이의 제반 안보 동맹 조약을 위시하여, 이들 국가들이 여타 국가들과 맺고 있는 다양한 형태의 양자적·소다자적·다자적 군사협력시스템이 바로 그것이다.

이처럼 국제적인 안보질서의 측면에서도 미국과 미국의 동맹국들은 세계를 대상으로 하는 미국의 압도적인 군사력과 이의 미국 본토 및 동맹국에의 동시 주둔이라는 군사적 실행 기제, 그리고 이들 내부 및 여타 국가들 사이에 존재하는 다양한 방위조약과 군사협력시스템이라는 군사적 개입 채널 모두를 보유하고 있는 것이다. 그리고 당연히 이들 세 가지 채널이 경제에서와 마찬가지로 현재의 세계안보질서를 생산하고 또한 유지

[그림 2-3] 국제질서 유지를 위한 미국의 전략: 접근(Access)



시키는 기본적인 메커니즘으로 작용하고 있는 것이다.

그런데 현존하는 세계질서를 유지하는 핵심 국가라고 할 수 있는 미국의 입장에서 보면 위와 같은 메커니즘은 특정의 국가전략과 매우 밀접한 연관을 맺고 있는 것처럼 보인다. 물론 이러한 국가전략이 과연 무엇인가에 대해서는 다양한 논란이 있겠지만, 약간의 ‘과도한 단순화’의 오류를 무릅쓰고 이를 표현한다면, 아마도 그 전략은 ‘접근(Access)’이라는 단어로 집약할 수 있을 것이다.³

예를 들어 안보적인 측면을 생각해 보자. 만일 미국이 특정 지역이나 국가에서 실제로 군사력을 사용하고자 한다면 어떻게 할까? 물론 처음에

3 이러한 미국의 기본 전략에 대해서는 이 글의 연구진들의 집체적인 토론의 결과를 반영하여 본 장의 저자가 서술한다.

는 대상 지역에 가장 가까이 주둔하고 있는 미국의 군사력이 동원될 것이다. 그러나 이로써 충분치 않다면 이후에는 미국의 본토 또는 여타의 동맹국에 주둔하고 있는 미국의 군사력이 여기에 가세할 것이며, 이에 더해 지역적 또는 세계적인 차원의 미국 동맹국들의 군사력 역시 참여할 것이다. 그런데 이러한 가세와 참여가 가능하기 위해서는 이들 역외의 군사력이 해당 지역에 주둔하는 미국의 군사력은 물론 최종적인 군사활동 대상 지역까지 접근이 가능해야만 한다. 바로 이러한 이유에서 미국과 미국의 동맹국들은 세계의 각 지역에서 거의 언제나 반복적인 군사훈련을 수행하며, 이러한 훈련의 목적과 내용은 주로 추가로 가세하는 군사력의 해당 지역에 대한 전개와 접근경로의 확보에 초점이 맞추어져 있다.⁴ 그리고 이는 앞서서와 같은 미국과 미국의 동맹국들의 군사·안보적 메커니즘에 비추어 보면 매우 당연한 귀결이다. 경제의 경우에도 사정은 크게 다르지 않다. 실제로 미국과 미국의 동맹국들이 특정 지역이나 국가에서 경제적 영향력을 행사하고자 하는 경우 IMF 및 World Bank와 같은 국제경제기구는 물론 해당 지역 및 국가와 관련된 다양한 경제적인 채널이 가동된다. 또한 이 경우 미국과 미국의 동맹국들이 하나의 조화로운 정책적 제안을 형성해 해당 지역 및 국가에서 효율적으로 개입하고자 시도한다. 이 역시 미국의 입장에서 보면 접근이라는 차원에서 앞서의 군사적 개입 형식과 크게 다르지 않은 것이다.

3. 질서 변화의 요인

이처럼 현재의 세계질서를 유지하는 미국과 미국의 동맹국들은 압도적인 힘(군사력과 달러)과 이러한 힘의 실행기구(군사력의 세계적 배치와 국제경제기구) 및 개입 채널(양자적·소다자적·다자적 협의 채널)이라는 세 가지의 기본적 질서 유지 요소들을 보유한다. 그리고 이러한 요소들을 주로 접근이라는 개념을 통해 배합함으로써 기존의 질서를 유지한

4 이에 대해서는 본고의 제4장을 참고하라.

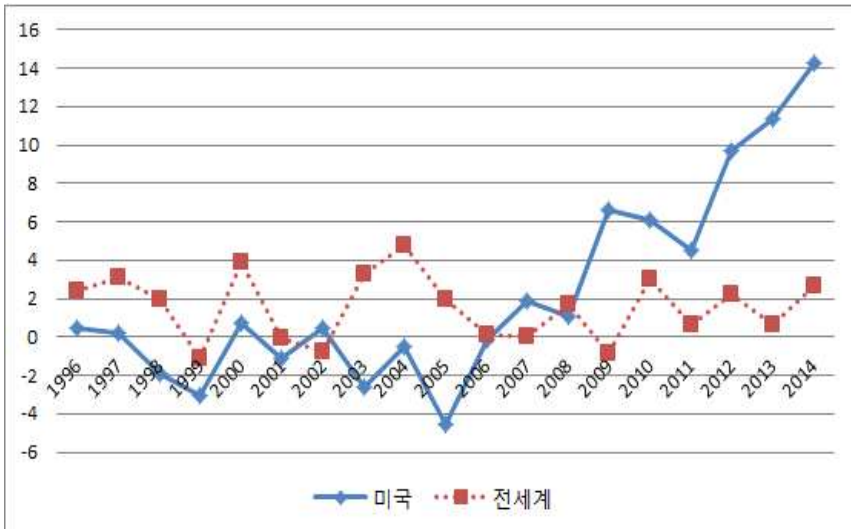
다고 볼 수 있다.

그런데 흥미롭게도 이러한 기존의 세계질서는 적어도 2000년대 중반 이후 일종의 중대한 변화에 직면한 것이 아닌가라는 의문이 제기되고 있다. 물론 2000년대 중반 이전에도, 그리고 그 이후 현재까지도 기존의 질서에 대한 크고 작은 교란요인은 언제나 존재하였다. 예를 들어 2000년대 후반 이후 러시아의 정치·경제적 재건과 기존 질서에 대한 일정한 도전이 이루어진 것이 현실이다. 1990년대 소비에트 체제의 붕괴와 이후 이행기 경제침체로 고통을 겪던 러시아가 2000년대 후반 국제적인 에너지 가격의 상승을 매개로 경제적인 체력회복을 달성하고 이를 토대로 EU 및 여타의 동유럽 지역과 정치·군사적인 갈등을 야기한 것이다. 그리고 급기야 미국과 서방의 보호를 받는 우크라이나의 일부 지역을 강제로 병합하는 사태가 벌어진 것이다. 당연히 이는 미국과 동맹국이 주도하는 기존의 세계질서에서 쉽게 용납되기가 어려운 일이었다. 그러나 이러한 사태가 발생했다고 해서 이를 토대로 기존의 세계질서가 중대한 변화의 계기에 직면했다고 판단하는 주장은 많지 않았다. 그리고 여기에는 그만한 이유가 있었다.

우선 러시아의 경우 그 경제규모가 크지 않았다. 실제로 2000년대 후반까지 러시아의 GDP는 미국이나 유럽(EU) GDP의 거의 1/10 정도에 불과한 수준이었다. 기존 세계질서의 한 축을 이루는 경제질서의 변화를 말하기에는 러시아의 경제규모가 너무 작았다는 뜻이다. 더욱이 러시아는 경제적으로 상당한 취약점을 내포하였다. 러시아 경제 자체가 석유와 천연가스 등 에너지의 수출에 거의 전적으로 의존함으로써 이들 에너지의 국제가격 변동에 매우 민감할 수밖에 없었다는 것이다. 따라서 러시아의 도전은 현존하는 세계질서에서 정치·군사적으로는 문제가 될 수 있으나, 이러한 경제적 취약성으로 인해 기존 질서 자체의 변화를 예단하기에는 충분치 않았던 것이다. 실제로 2010년 이후 미국을 중심으로 셰일 가스와 석유 등 새로운 에너지 개발 기술이 등장하고 이를 토대로 국제적 에너지 가격이 급락하기 시작하자 러시아 경제는 빠르게 침체하기 시작하였다. 그리고 여기에 더해 미국과 EU를 중심으로 러시아에

[그림 2-4] 2000년대 금융위기를 전후한 석유 생산 증가율: 세계 vs. 미국

(단위: %)



자료: US Energy Information Administration(<http://www.eia.gov/beta/international>, 접속일: 2016. 12. 28).

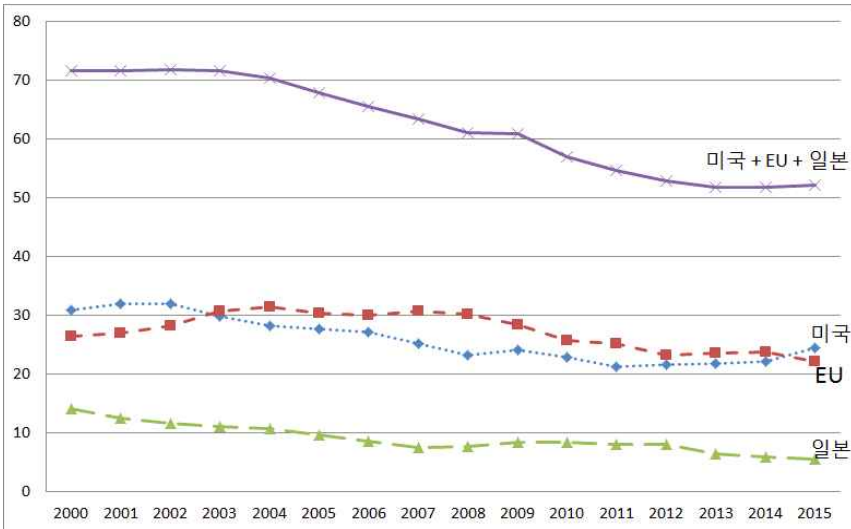
대한 국제적 경제제재가 시작되면서 러시아 경제는 더욱 상당한 고통을 받을 수밖에 없었다. 그 결과 러시아의 도전은 기존 질서의 변화를 촉발하기보다는 오히려 기존 질서에 의해 스스로가 ‘불량국가’ 또는 ‘취약경제’로 낙인찍히는 역효과를 불러왔던 것이다.

그런데 주목해야 할 점은 적어도 2000년대 중반 이후에는 이러한 교란 요인이 아니라 기존 질서 자체의 변화를 몰고 올지도 모를 어떤 중대한 계기가 형성되고 있는 것은 아닌가라는 본질적인 의문이 제기되고 있다는 점이다. 이러한 의문은 크게 두 가지의 수치 또는 이들 수치의 추세로부터 기인하는 것이다.

우선 [그림 2-5]를 살펴보자. 이에 따르면 현재의 세계질서를 주도하고 있는 미국과 미국의 동맹국들이 전 세계 GDP에서 차지하는 비중은 2000년대 중반 이후 지속적으로 하락하고 있는 것으로 나타난다. 실제로 이 비중은 2015년의 경우 세계 GDP의 52% 수준을 기록하는 데 그쳐 2000년대 초반의 72%에 비하면 무려 20% 급락한 것으로 나타난다. 따라서

[그림 2-5] 미국과 동맹국(EU, 일본)의 세계 GDP에서의 비중 추이(2000~15년)

(단위: %)

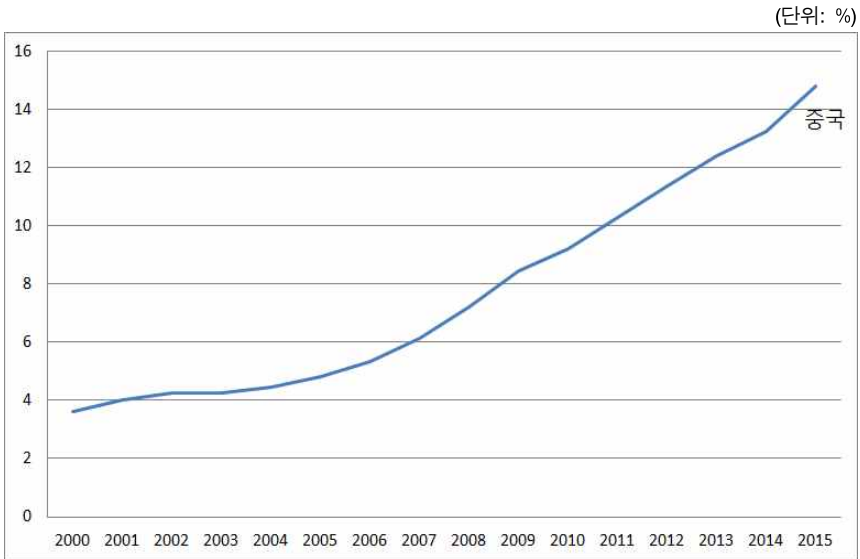


자료: World Bank National Accounts Data(<http://data.worldbank.org>, 접속일: 2016. 10. 27)를 토대로 필자 계산.

2015년의 경우에는 우리가 앞서 언급한 것처럼 적어도 경제적인 측면에서 미국과 미국의 동맹국들이 세계의 거의 대부분을 차지한다고 말하기가 매우 어렵다. 더욱이 문제가 되는 것은 이러한 수치의 추세이다. 즉, 이러한 수치 자체가 현재 너무도 뚜렷한 하향세를 나타냄으로써 향후 그 수치의 정도가 더욱 하락할 것이 상대적으로 분명해 보이기 때문이다. 그리고 이러한 현상은 미국과 미국의 동맹국들의 군사비 지출에 있어서도 정도의 차이는 있지만 동일하다.

그런데 [그림 2-6]은 이러한 미국과 미국의 동맹국들의 수치 하락이 어디에서 유래하는지를 매우 상징적으로 보여주고 있다. 그것은 바로 중국이 급속한 경제성장을 달성함으로써 세계 GDP에서 차지하는 비중이 매우 빠른 속도로 증대하고 있기 때문이다. 실제로 세계 GDP에서 중국이 차지하는 비중은 2000년대 초반의 5% 미만의 수준에서 2015년에는 거의 15% 수준에 육박하고 있다. 그리고 그 추세는 너무도 분명한 상승세를 보여주고 있다. 그리고 당연하지만 이러한 현상은 중국의 군사비 지출에

[그림 2-6] 중국의 세계 GDP에서의 비중 추이(2000~15년)



자료: World Bank National Accounts Data(<http://data.worldbank.org>, 접속일: 2016. 10. 27)를 토대로 필자 계산.

있어서도 동일하다.

그런데 이와 같은 두 가지의 수치를 서로 합치면 그 의미는 매우 분명해진다. 우리는 앞서 미국과 미국의 동맹국들이 현존하는 세계질서를 주도하는 이유가 경제와 안보 두 가지 측면에서 여타의 다른 나라들을 크게 압도하기 때문이라고 말하였다. 그런데 [그림 2-5]와 [그림 2-6]은 이들 두 가지 측면 모두에서 미국과 미국의 동맹국들의 비중은 감소하고 중국의 비중은 홀로 증가하고 있다고 말한다. 그 결과 2015년 현재에는 미국과 미국의 동맹국들의 비중이 과거처럼 그렇게 압도적이지 않은 것으로 나타난다. 더욱이 이러한 추세는 향후에도 당분간 지속될 것임이 분명해 보인다. 따라서 만일 우리가 앞에서 언급한 세계질서의 주도권에 대한 언급이 옳다면 동일한 논리로 향후에는 세계질서의 주도권이 점점 더 중국에 치우칠 것이라고 말해야만 옳을 것이다. 당연히 이러한 추론은 현존하는 세계질서가 어떤 근본적인 변화에 직면하고 있는지도 모르는 의문을 제기하는 것이다.

제3절 중국의 부상과 동북아 질서 변화의 다이내믹스

우리는 앞에서 현존하는 국제질서의 모습을 경제와 안보라는 두 가지 측면에서 묘사하였다. 그 결과 경제와 안보의 국제질서는 서로 쌍둥이처럼 유사하다는 사실을 발견하였다. 그리고 이들 질서를 주도하는 국가들은 바로 미국과 미국의 동맹국들이라는 사실도 확인하였다. 다만, 이러한 과정에서 우리는 이러한 국제질서를 주도하는 미국과 미국의 동맹국들의 힘은 상대적으로 과거와 같이 압도적이지 않고 점차 약화되는 추세에 놓여 있는 반면, 이들 국가에는 전혀 속하지 않는 중국의 힘은 더욱 강화되는 추세임을 살펴보았다. 그런데 과연 이러한 추세는 현존하는 국제질서가 어떤 중대한 변화의 계기를 맞고 있다는 사실을 의미하는 것일까? 만일 그렇다면, 이러한 변화의 계기는 어떤 방향에서, 어떤 모습으로 나타나는 것일까? 여기에서는 앞에서의 논의를 조금 더 확장하여 이러한 질문에 대한 대답을 찾아보기로 한다.

1. 중국의 부상과 국제질서: 세계 vs. 동북아

결론부터 미리 말한다면, 위의 질문에 대한 대답은 논의의 차원에 따라 크게 달라지는 것처럼 보인다. 다시 말해, 만일 우리가 세계적 차원의 질서를 말한다면, 설사 현재 관찰되는 중국의 상승세가 추세적인 것이라 하더라도 이를 토대로 세계질서가 근본적인 변화의 계기를 맞이했다고 주장하기가 여전히 불확실하다는 뜻이다. 반면, 우리의 논의가 아시아, 특히 동북아 질서에 한정된 것이라면, 현재 관찰되는 수치와 추세만으로도 국제질서는 근원적인 변화의 계기를 맞이하고 있다는 뜻이다. 우리가 왜 이러한 결론에 도달하는지에 대해서는, 편의상 경제적인 측면에 국한하여, 아주 간단한 몇 가지 수치만을 가지고 살펴보도록 하자.

<표 2-2>에 나타나 있는 것처럼 2015년 현재 중국의 GDP는 약 11조달러로 미국 GDP 18조달러의 60% 수준에 도달해 있다. 그리고 지난 15년

<표 2-2> 2015년 현재 미국 및 미국의 동맹국과 중국의 GDP 비교

(단위: 억달러)

	GDP	무역규모
미국(A)	179,470	38,107
EU(B)	162,295	35,177
일본(C)	41,233	12,504
중국(D)	108,664	39,635
(A) / (D)	1.65	0.96
[(A)+(B)+(C)] / (D)	3.52	2.16

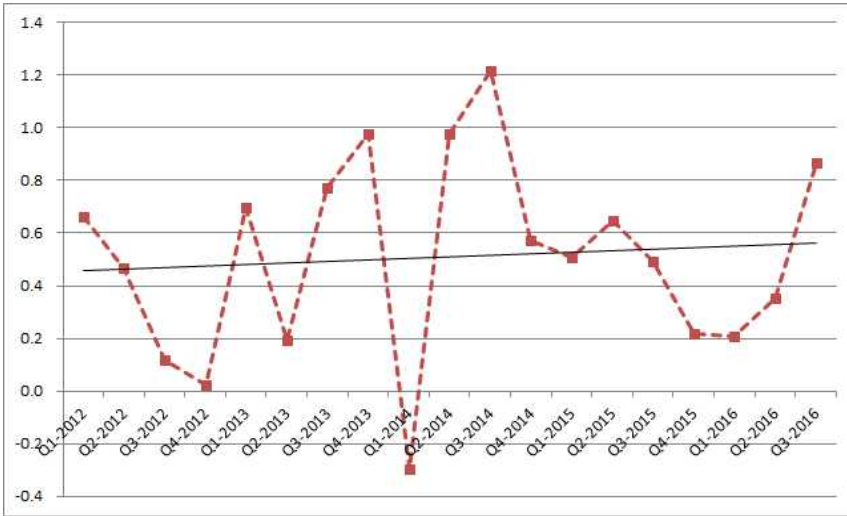
자료: World Bank National Accounts Data(<http://data.worldbank.org>, 접속일: 2016. 10. 27); UN Comtrade Database(<http://comtrade.un.org>, 접속일: 2016. 12. 27).

의 추세를 살펴보면 이러한 양국 GDP 격차의 축소는 시간이 갈수록 점점 더 빨라지고 있다. 이는 중국의 성장률이 기본적으로 미국의 성장률을 몇 배나 웃돌면서 생기는 현상이다. 웅당 앞으로 중국 성장률은 미국의 성장률을 상당 기간 앞설 것으로 예측된다. 따라서 이러한 수치를 놓고 보면 향후 언젠가는 중국의 GDP 규모가 미국을 따라잡거나 능가할 것으로 예측된다. 실제로 이 글의 제3장과 제4장에서는 이러한 중국 GDP의 미국 추월 가능성을 현재 추세를 확장하여 일종의 시뮬레이션 기법으로 수치화하여 보여주고 있다. 그러나 우리가 이러한 예측을 수행할 수 있다고 하더라도 이를 근거로 세계적 차원의 국제질서가 곧 중국에 의해 근본적인 변화를 맞게 될 것이라고 말하기란 여전히 불확실하다. 그리고 이러한 불확실성에는 몇 가지 분명한 이유가 있다.

우선 향후의 미국 및 중국 GDP 추세에 대한 전망의 불확실성이다. 예를 들어 [그림 2-7]과 [그림 2-8]에서 보듯이 최근 중국과 미국의 성장률 추세는 과거와는 조금 다른 모습을 보이고 있다. 실제로 중국의 경우 2010년 이전까지 연평균 10%에 육박하는 고도성장을 경험했지만 이러한 추세는 2012년을 전후하여 완전한 하락세로 반전되었다. 그 결과 현재 중국의 성장률은 6~7% 정도로 내려앉은 실정이다. 이는 현재의 중국경제가 이른바 중진국 경제에 도달하면서 과거와 같은 고성장이 상대적으로 쉽지 않다는 점을 시사한다. 더욱이 중국은 그간의 한 자녀 정책 등으로 인해

[그림 2-7] 2012년 이후 단기적 GDP 성장 추세: 미국(전분기 대비 성장률)

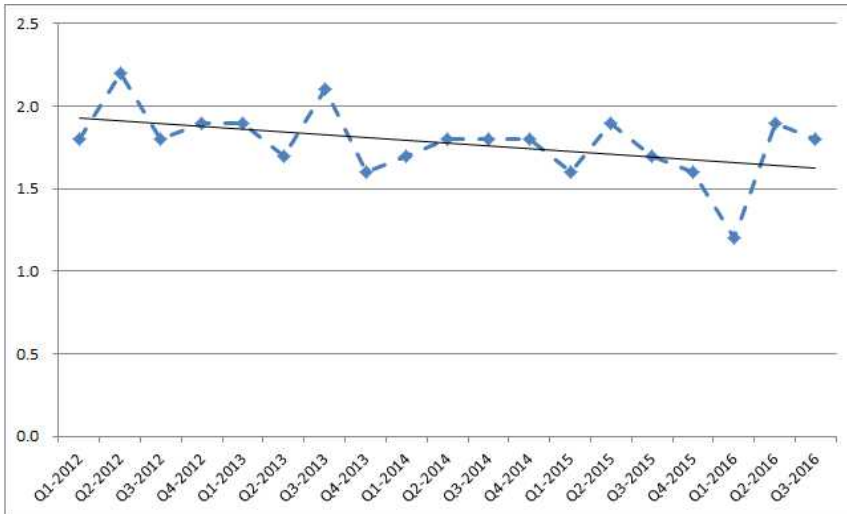
(단위: %)



자료: OECD Stat(<http://stats.oecd.org>, 접속일: 2016. 12. 27).

[그림 2-8] 2012년 이후 단기적 GDP 성장 추세: 중국(전분기 대비 성장률)

(단위: %)



자료: OECD Stat(<http://stats.oecd.org>, 접속일: 2016. 12. 27).

세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되는 국가의 하나이다. 향후 중국경제가 어떤 방향으로 전개될지 쉽사리 예측하기가 힘들다는 뜻이다. 반면, 미국경제는 2008년 금융위기를 전후하여 급격한 경기침체를 경험하였으나 2012~13년을 기점으로 성장률이 점차 상승하는 추세를 보이고 있다. 물론 이러한 성장률의 단기적 상승에도 불구하고 그 수치는 중국의 성장률 수치에 훨씬 못 미치는 것이 현실이다. 그러나 여기에서 주목해야 할 점은 앞으로도 중국과 미국의 성장률을 둘러싸고 이러한 단기적 부침과 같은 불확실성이 계속 반복될 것이므로 이를 적절히 반영하여 양국의 GDP 격차 축소 속도를 예측하기가 점점 더 어려워지고 있다는 사실이다. 따라서 현재의 시점에서 언제 중국의 경제규모가 미국을 추월하게 될지를 예측하여 이를 토대로 세계경제질서의 주도권 향방을 가늠하는 것은 그렇게 현실적이지 않다는 판단이다.

더욱이 설사 중국의 경제규모가 미국을 추월한다고 해서 기존의 경제질서 또는 이에 대한 주도권이 변화할 것이라고 예측하는 것도 조금은 위험할지도 모른다. 여기에는 두 가지의 이유가 있다. 첫째, 이미 앞서 언급한 것처럼 현재의 세계질서는 미국은 물론 미국의 동맹국들이 함께 주도한다는 특징을 보인다. 그리고 이러한 특징은 중국의 경우와 대비하면 특히 중요한 의미를 지닌다. 왜냐하면 중국의 경우 비록 시장경제를 지향한다고 하지만 그것의 현실적 내용이 기존의 미국과 미국의 동맹국들이 지향하는 방향과는 상당한 차이를 보이는 데다 무엇보다 정치적으로 중국은 이들과는 완전히 다른 사회주의 체제를 유지하고 있기 때문이다. 따라서 중국의 성장이 기존 세계질서 자체의 근원적 변화를 의미하기 위해서는 경제적으로 단순히 중국의 GDP가 미국을 초월하는 것으로는 충분하지 않고 적어도 미국과 미국 동맹국들의 합계 GDP에 비견될 정도로 비약적인 증대가 가능해야만 할 것이다. 그러나 <표 2-2>에서 보듯이 이는 당분간 현실적으로 개연성이 높지 않다. 따라서 현재와 같은 중국의 경제적 부상을 토대로 기존의 세계경제질서 변화를 예측하는 것은 조금 앞서가는 생각이 될 위험성이 있다. 둘째, 과거의 세계질서 변화의 과정을 살펴보면, 설사 후발국의 경제규모가 기존 패권국의 경제규모를 능가

한다고 하더라도 실질적인 주도권의 변화는 그로부터 상당 기간이 지난 이후에야 가시화되는 경향이 있었다.⁵ 특히 이 경우 단순한 GDP 규모가 아니라 1인당 GDP라는 생활수준 자체의 추월이 더욱 중요하게 작용하였다. 만일 이러한 잣대를 현재의 중국과 미국 또는 미국의 동맹국들에 적용하면 향후 상당 기간 동안 현존하는 세계경제질서가 어떤 근원적인 변화를 경험할 것이라고 보기란 쉽지 않다. 따라서 우리가 앞서 언급했듯이 중국의 경제적 상승세와 미국 및 미국의 동맹국들의 상대적인 경제적 하락세가 지난 10여 년 동안 뚜렷이 관찰된다고 해서, 이것을 현존하는 세계경제질서의 근원적인 변화의 계기로 보기에는 여전히 불확실하다고 판단할 수밖에 없을 것이다.

그런데 이러한 추론은 우리의 시각을 아시아, 특히 동북아의 국제질서라는 측면으로 전환하면 위에서와는 완전히 다른 결과를 생산한다. 왜냐하면 이 경우 적용되는 수치들은 위의 <표 2-2>와는 매우 다르기 때문이다. 예를 들어 우리의 논의를 동북아라는 차원으로 한정하면 미국의 GDP 및 이에 따른 경제적 영향력을 어느 정도로 추산하는 것이 옳을까? 물론 <표 2-2>와 같이 2015년 현재 미국의 전체 GDP 18조달러라고 말할 수도 있을 것이다. 그러나 동북아 국가들이 체감하는 각국 GDP의 영향력 비교라는 측면에서는 그렇지 않을 수도 있다. 왜냐하면 동북아 국가들에 있어 중국과 미국의 지리적 거리가 완전히 다르기 때문이다. 동일한 경제규모를 가지고 있는 나라라고 하더라도 이의 체감 정도는 가까운 나라와 멀리 떨어져 있는 나라의 경우가 매우 다르다는 뜻이다.⁶ 따라서 동북아의 국제질서라는 측면에서 각국의 영향력 정도를 GDP 규모로

5 이에 대해서는 1900년대 초반 세계적 대공황을 전후하여 전 세계의 차원에서는 미국과 유럽 사이에서, 그리고 동북아의 차원에서는 일본과 중국 사이에서 힘의 역전이 발생하는 과정과 이의 실질적인 실현 계기 등을 집중적으로 분석하고 있는 본고의 제5장을 참고하라.

6 지리 또는 지리적 거리는 국가 간 상호작용을 설명하는 데 있어 가장 중요한 요인변수의 하나로 대부분의 사회과학에서 매우 널리 채택되어 왔다. 예를 들어 경제학에서는 국가 간 교역을 주로 중력모형(Gravity Model)을 통해 설명하는데, 이 모형은 국가 간 교역량이 양자 사이의 지리적 거리에 반비례한다는 직관에 기초하고 있다. 본문의 <표 2-3> 역시 이러한 방식과 직관에 기초하여 작성된 것이다.

<표 2-3> 동북아 지역에서 체감하는 미국, 중국 및 일본의 가상적 GDP 추이

(단위: 억달러)

	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
미국*(A)	19,932	25,547	34,283	43,646	49,881	51,726	53,851	55,544	57,827	59,823
일본(B)	31,037	53,339	47,312	45,719	54,987	59,090	59,573	49,089	45,962	41,233
중국(C)	3,590	7,320	12,053	22,686	60,397	74,924	84,616	94,906	103,511	108,664
[(A)+(B)] / (C)	14.2	10.8	6.8	3.9	1.7	1.5	1.3	1.1	1.0	0.9

주: * 중국과 일본은 동북아 지역 국가라는 점에서 본래의 GDP 규모를 그대로 가져왔으며, 미국은 동북 지역에서 바라 본 거리 등을 감안하여 본래 GDP의 1/3 규모로 축소된다고 가정하였음.

자료: World Bank National Accounts Data(<http://data.worldbank.org>, 접속일: 2016. 10. 27).

측정할 경우 여기에 적용되는 미국의 GDP는 동북아 지역과의 거리를 감안하여 일정한 비율로 축소하는 것이 더욱 합리적일지도 모른다. 더욱이 이러한 거리를 감안하게 되면 동북아의 국제질서를 주도하는 미국의 동맹국들의 범위 역시 크게 축소된다. 이 경우 EU와 같이 유럽에 존재하는 미국의 동맹국들은 논의에서 제외되기 때문이다.

이와 관련하여 <표 2-3>은 하나의 가상적인 수치를 보여주고 있다. 여기에서는 동북아 국가들이 체감하는 미국의 GDP 규모를 본래의 1/3 수준으로 축소하고 있다. 이는 두 가지 측면을 함께 고려한 결과이다. 하나는 미국의 경우 세계의 거의 모든 지역을 실질적으로 주도하는 국가라는 점이다. 따라서 미국은 자체적인 국력을 세계의 각 지역의 GDP 비중으로 골고루 분산하여 투입한다는 가정이다. 다른 하나는 미국의 각 지역에 대한 군사력(인력) 배치규모이다. 세계 각 지역에 대한 미국의 국력은 이러한 군사력 배치의 정도와 비례한다는 가정이다.⁷

그런데 <표 2-3>의 수치들은, 만일 이것이 현실 적합성을 보유하고 있다면, 여러 가지 측면에서 흥미롭고 심지어는 조금 놀랍기까지 하다. 우선 이에 따르면 2015년 현재 중국의 GDP는 11조달러인 반면, 동북아 국가들이 체감하는 미국의 GDP는 6조달러에 불과함으로써 전자가 후자를

7 본문의 <표 2-3>에서도 동북아의 미국의 동맹국으로는 일본 한 나라만을 상정하고 있다. 이는 앞서의 각주 1에서 언급한 것과 같은 편의적인 이유 때문이다.

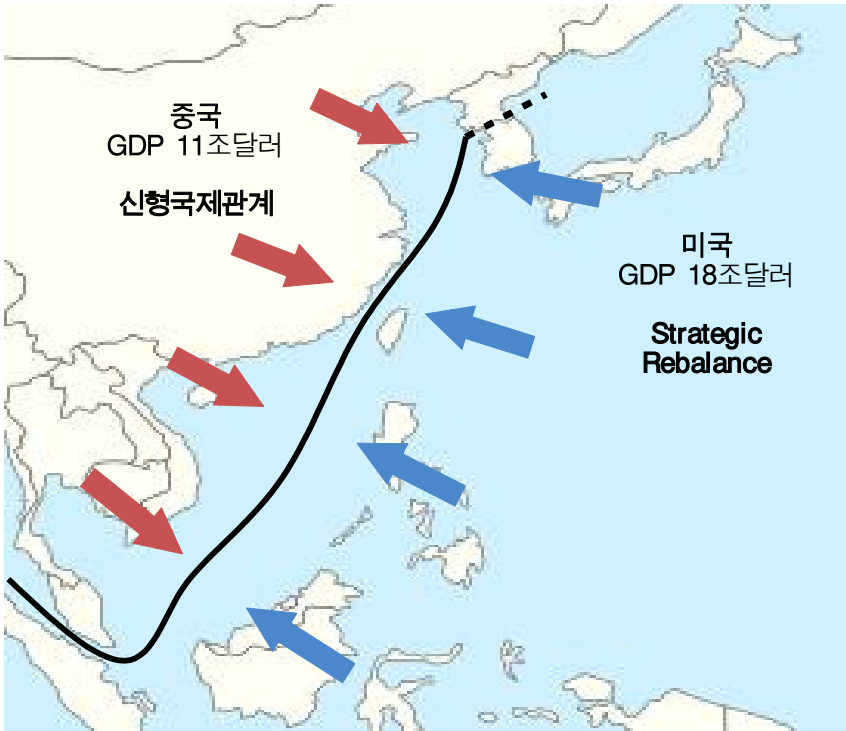
두 배 가까이 초과하고 있다. 또한 같은 해 미국의 동북아 동맹국인 일본의 GDP는 4조달러에 불과함으로써 중국의 절반 이하인 것으로 나타난다. 더욱이 이러한 미국과 일본의 GDP를 합치는 경우에도 중국의 GDP 11조달러와 거의 동일하거나 오히려 이에 못 미치는 것으로 나타난다. 이는 우리의 시각을 동북아로 한정하는 경우 2015년에 이미 중국의 경제 규모는 미국과 일본 각각의 경제규모는 물론, 심지어는 이들 양자의 경제규모를 더한 합계 경제규모 역시 초월하고 있음을 뜻한다. 따라서 동북아의 경우 중국의 국력은 경제규모라는 측면에서 기존 질서의 주도 국가들을 모든 면에서 능가하고 있다고 볼 수 있다.

특히 <표 2-3>은 이러한 추세가 향후에 더욱 확대될 가능성이 있음을 보여준다. 지난 15년간 이들 각각의 경제규모 추세 및 이의 근거가 되는 성장률 추세가 직관적으로 이러한 가능성을 매우 강력하게 시사하고 있기 때문이다. 물론 앞서 언급한 것처럼 아직 중국의 1인당 GDP는 미국 및 일본에 비해 매우 열악한 실정이다. 또한 중국의 경제규모가 설사 이들 미국과 일본의 합계 경제규모를 능가했다고 해서 곧바로 동북아 질서의 패권이 중국으로 이전되는 것도 아닐 것이다. 그러나 이러한 제한요인들에도 불구하고 <표 2-3>의 수치들은 적어도 동북아에서는 현존하는 질서의 변화 또는 주도권과 관련하여 매우 중대한 변화의 계기가 발생하고 있다고 보아도 크게 무리가 없을 것이다. 우리가 앞에서 살펴본 미국 및 동맹국의 상대적 침체와 중국의 부상은 동북아의 경우에는 이미 현재의 시점에서도 기존 질서의 변화를 압박하는 기본 요소로 작용하고 있다는 뜻이다.

2. 동북아 질서 변화의 접촉면과 전선 1: 경쟁과 갈등

이처럼 현존하는 국제질서는 중국의 부상에도 불구하고 전 세계적인 차원에서는 아직 불확실하지만 적어도 동북아로 한정하는 경우에는 중대한 변화의 계기가 이미 형성되고 있다고 말할 수 있을 것이다. 그렇다면 이러한 변화는 과연 어떤 부분에서, 어떤 형태로 전개되는 것일까?

[그림 2-9] 아시아의 해상선과 동북아 각국의 구도



이러한 질문과 관련하여 [그림 2-9]는 매우 시사적이다. 여기에서 우리는 통상적으로 아시아의 해상선(Sea Lane)이라고 알려진 하나의 선을 표시하고 있다. 굳이 설명할 필요도 없겠지만 이러한 해상선은 지난 50년간 아시아의 중요 교역 통로의 역할을 수행해 왔으며, 이를 통해 아시아의 경제적 번영을 지탱해 왔다. 한국과 일본 등 동북아에서 생산된 수출 상품들이 이 선을 통해 중동을 거쳐 유럽까지 수출되었으며, 또한 반대로 이 선을 통해 중동의 석유와 유럽의 제품들이 동북아의 끝자락까지 수입됨으로써 이 지역 전체의 경제적 발전을 가져온 것이다. 따라서 [그림 2-9]에 표시된 해상선은 아시아 전역은 물론 멀리는 유럽과 중동, 그리고 나아가 세계경제의 핵심적 교역로 가운데 하나라고 할 수 있다.

그런데 주목해야 할 점은 이러한 해상선이 단순한 경제적 의미만 갖는

것은 아니라는 사실이다. 무엇보다 이러한 해상선이 갖는 경제적 중요성으로 이를 국제적으로 보호할 필요성이 증대되었고, 이러한 필요성은 결국 그와 관련된 군사·안보적인 수요로 연결되었기 때문이다. 실제로 지난 70여 년간 이러한 해상선은 미국과 미국의 동맹국들이 중심이 된 국제적 군사·안보의 힘에 의해 평화가 유지되었다. 이를 위해 미국은 이러한 해상선이 지나는 주요 요충지에 각종 미군 기지들을 설치하여 주둔하거나 또는 해당 국가와의 군사적 협력을 강화하는 노력을 기울여 왔다. 물론 1990년대 이후 기존의 국제 사회주의권이 몰락하면서 군사·안보적으로 미국의 세계적 단일 패권이 형성되었고, 그 결과 이러한 해상선 주위의 미군 기지들은 상당 부분이 철수되는 등 일정한 변화가 존재했던 것이 사실이다. 그러나 이러한 해상선 자체가 일종의 군사·안보적 수요를 낳는 국제정치의 핵심 지역이라는 점에서 궁극적으로 이의 안정과 보호를 위해 미국과 미국의 동맹국들이 커다란 역할을 수행해 왔다는 사실은 근본적으로 변화하지 않았다. 이는 [그림 2-9]에 그려져 있는 해상선이 한편으로는 교역 통로이기도 하지만, 다른 한편으로는 동북아 국가들 전체의 정치적·군사적 평화와 직결된 안보의 통로이기도 하다는 사실을 의미한다.

실제로 우리는 앞에서 미국과 미국의 동맹국들이 현존하는 동북아 및 국제질서를 유지하는 기본적 방식이 바로 ‘접근’전략이라는 사실을 살펴 보았다. 이러한 사실을 [그림 2-9]의 해상선에 적용하면, 이 선은 바로 미국과 미국의 동맹국들이 아시아의 기존 안보질서를 유지하는 가장 중요한 기준선을 나타낸다고 볼 수 있다. 군사·안보적인 측면에서 아시아 지역 내의 미국의 군사력을 배치하고 전개하거나, 더 나아가 여타 지역에 존재하는 미국의 군사력을 아시아로 전개하여 실질적인 물리적 접근을 실행하고자 하는 경우 바로 [그림 2-9]의 해상선이 기본적인 준거점이 될 것이라는 뜻이다.

그렇다면 중국의 부상은 이와 관련하여 어떤 의미를 지닐까? 이와 관련하여 <표 2-4>는 매우 흥미로운 이야기를 하고 있다. 중국의 부상은 바로 중국 경제력의 증대를 의미하고, 이러한 경제력의 증대는 곧 중국의

<표 2-4> 중국의 GDP 대비 교역규모 추이(1990 vs. 2010)

(단위: 억달러, %)

	1990	1995	2000	2005	2010
GDP(A)	3,590	7,320	12,053	22,686	60,397
교역규모(B)	1,154	2,809	4,743	14,219	29,738
(B) / (A)	32.2	38.4	39.4	62.7	49.2

자료: World Bank National Accounts Data(<http://data.worldbank.org>, 접속일: 2016. 10. 27);
UN Comtrade Database(<http://comtrade.un.org>, 접속일: 2016. 12. 27).

대외교역으로부터 시작되었다는 것이다. 실제로 1990년대 초반 여전히 중국의 경제력이 미미했을 때 중국 GDP에서 차지하는 대외교역의 규모는 30% 수준이었는데 반해, 중국이 급속한 경제발전을 경험하는 2000년대 중·후반에는 대외교역의 비중이 무려 GDP의 50%를 넘나들고 있다. 총량 규모 면에 있어서도 중국의 대외교역량은 1990년대 이후 2010년까지 거의 30배 가까이 증가하였다. 그리고 이러한 증가 속도는 특히 2000년 이후 더욱 가팔라졌다. 실제로 1990년 1,154억달러에 불과했던 중국의 대외교역량이 이후 2000년까지 10년간 4,743억달러, 약 4배 정도 증가했으나, 다시 이후 2010년까지의 10년 동안에는 2조 9,738억달러로 무려 6배 정도 추가 상승한 것이다. 그런데 이러한 대외교역의 증대는 1990년대 이후, 보다 정확하게는 2000년대 이후 비로소 중국이 세계가 놀랄 만큼 본격적으로 바다에 진출하기 시작했다는 사실을 의미한다. 현재의 세계교역 대부분은 바다를 통해 이루어지기 때문이다. 이렇게 보면, 현재 우리가 바라보고 있는 중국의 부상이란 결국은 바다를 통해 이루어진 것이며, 앞으로도 중국이 추가적으로 발전하기 위해서는 이러한 바다의 중요성이 더욱 커질 수밖에 없을 것이라고 판단해야 할 것이다. 다시 말해 [그림 2-9]에 그려진 아시아의 해상선은 이제 아시아의 모든 국가들과 마찬가지로 특히 부상하는 중국의 경제에 있어 결정적인 중요성을 가질 수밖에 없다는 것이다. 1990년대 이전 상대적으로 여전히 폐쇄적 경제를 유지하고 있어 바다로 나아가지 못했던 중국과 2000년 이후 바다를 통한 대외교역으로 동북아의 질서에 변화의 계기를 만들 만큼 성장한 중국에

게는 이러한 해상선의 의미가 전혀 다를 수밖에 없다는 뜻이다.

그런데 이러한 사실은 중국의 부상으로 인해 아시아의 해상선을 중심으로 하는 기존 동북아의 경제 및 안보 질서에도 중대한 변화의 요구가 발생할 수밖에 없음을 시사한다. 무엇보다 경제적으로 중국은 이제 아시아의 해상선을 중심으로 형성된 기존의 경제질서에 가장 커다란 이해관계와 직접적 영향력을 행사할 수 있는 나라로 성장하였다. 반면, 이러한 기존의 질서는 앞서 언급하였듯이 중국이 본격적으로 국제경제에 참여하기 이전부터 미국과 미국의 동맹국들에 의해 형성되고 유지되어 온 것이다. 세계는 물론 아시아의 모든 교역과 투자, 금융과 같은 국제경제의 질서들이 미국을 비롯한 일본 등 미국의 아시아 지역 동맹국들에 의해 주도되어 왔다는 뜻이다. 따라서 중국의 경제적 부상은 당연히 이러한 질서에 대한 중국의 변화 요구를 불러일으킬 것이 분명하다. 이제 아시아를 포함한 세계의 최대 교역국으로 등장한 중국으로서는 이러한 기존 질서를 중국 중심으로 재편하거나 적어도 중국 친화적으로 변화시키고자 하는 욕구를 느끼는 것이 매우 자연스러운 것이기 때문이다.

주목해야 할 점은 이러한 중국의 변화에 대한 요구가 단순히 경제적인 차원에만 머무르는 것이 아니라 필연적으로 안보적인 차원으로까지 확대될 수밖에 없다는 사실이다. 여기에는 두 가지의 이유가 있다. 먼저 소극적인 또는 방어적인 차원의 이유이다. 과거 중국은 적극적으로 바다로 진출하지 않았다. 이에 따라 중국의 안보라는 측면에서 중국과 세계, 또는 중국과 여타 국가들 사이의 핵심적인 전선(front)은 결코 바다에서 형성되지 않았다. 그러나 현재의 중국은 다르다. 중국의 경제적 부상이 대외교역을 지탱해 온 바다를 중심으로 이루어졌고, 그 결과 중국의 가장 중요한 안보적 수요 역시 이제 바다로 확대되어 재편되었기 때문이다. 이는 [그림 2-9]의 해상선이 이제 중국에게도 가장 중요한 안보적 기준이 될 수밖에 없음을 뜻한다. 그런데 이미 언급했듯이 이러한 해상선은 현존하는 동북아 안보질서의 기준점 역할을 수행하고 있다. 더욱이 이 선은 현존하는 동북아 안보질서의 주도세력이라고 할 수 있는 미국과 미국의 동맹국들이 구사하는 ‘접근’전략의 준거점이기도 하다. 이는 한편으로

현재의 중국에게는 ‘중국과 세계, 또는 중국과 여타 국가들 사이에 형성되는 핵심적인 안보적 전선(front)’이 이제는 바다, 특히 아시아의 해상선이라고 불리는 광범위한 해상 지역을 기준으로 하여 형성됨을 의미한다. 그리고 다른 한편으로는 이러한 안보적 전선의 구체적 내용이 바로 “중국이라는 개별 국가가 이제 미국과 미국의 동맹국들이 아시아 지역에서 구사하는 군사적 ‘접근’전략의 핵심적 대상으로 등장한다”는 사실을 의미한다. 따라서 중국의 입장에서 보면 중국경제의 부상으로 인해 스스로의 기존 안보적 이익을 수호하려는 소극적인 태도를 견지한다고 하더라도 현존하는 아시아의 해상선을 중심으로 하는 기존 안보질서와 직접적으로 대면하거나 또는 갈등할 수밖에 없는 형편이다. 이로 인해 중국으로서는 당연히 기존의 미국과 미국의 동맹국들 위주로 형성된 국제적인 안보질서를 어떤 형태로든 변화시켜 중국경제의 부상으로 인해 스스로에게 부과되는 안보적 위협을 감소시키고자 시도할 수밖에 없는 것이다.

한편, 중국은 이러한 기존 안보질서에 대한 변화를 매우 적극적인 차원에서 도모할 수 있을 것이다. 이제까지 세계의 바다에 대한 제해권은 이를 이용하는 국가들의 경제력에 의해 근본적으로 좌우되어 왔다. 바다를 이용하는 개별 국가의 경제력이 클수록 그 바다에 대한 통제권을 더욱 크게 행사해 왔다는 의미이다. 그런데 2015년 현재 중국은 세계 최대의 교역 국가이며, 앞에서 이미 언급하였듯이 동북아의 차원에서는 중국의 총체적 경제규모가 이미 미국과 미국의 동맹국들의 합계 경제규모를 추월하고 있는 추세일지도 모른다. 더욱이 이러한 추세는 향후 당분간은 변함없이 그대로 유지될 것이 거의 분명하다. 따라서 적어도 [그림 2-9]에 나타나 있는 아시아의 해상선을 둘러싼 제해권은 앞으로 더욱더 중국에 유리한 방향으로 흘러갈 개연성이 높다. 주목해야 할 사실은 이러한 아시아의 해상선을 둘러싼 제해권이야말로 동북아 전체의 군사·안보질서의 근간을 이룬다는 점이다. 이는 중국이 만일 아시아의 해상선을 둘러싼 우월적 제해권을 획득하는 경우에는 동북아 전체의 군사·안보질서를 중국 중심으로 재편할 수도 있음을 의미하는 것이다. 이러한 의미에서 중국의 입장에서선 우선 스스로의 경제적 부상을 바탕으로 아시

아의 해상선에 대한 우월적 제해권을 획득하고 이를 토대로 전체 동북아의 군사·안보 질서를 자국 중심으로 재편하는 적극적 전략을 추구할 수도 있을 것이다. 그리고 이 경우 당연히 중국의 경제적 부상은 그에 상응하는, 아니 그를 뛰어넘는 동북아 전체의 군사·안보적 변화를 몰고 올 개연성이 존재하는 것이다.

3. 동북아 질서 변화의 접촉면과 전선 2: 협력과 적응

이처럼 [그림 2-9]에 나타나 있는 아시아의 해상선이라는 측면에서 보면 중국의 부상은 결국 현존하는 동북아의 경제 및 안보 질서의 변화를 동시에 요구하는 계기가 될 수밖에 없는 것이 현실이다. 물론 이러한 변화의 요구가 반드시 기존 질서를 완전히 무력화시키거나 또는 기존 질서를 유지하는 미국과 미국의 동맹국들을 중국이 완전히 적대시하여 서로 간의 항상적인 경제·군사적 충돌을 야기하는 방향으로 진행될 것이라고 단정할 수는 없다. 반대로 이러한 변화는 오히려 미국(동맹국 포함)과 중국 사이의 협조를 유도하여 기존의 질서를 새로운 차원의 보다 조화로운 질서로 진화시키는 계기로 작용할 가능성도 있다. 다시 말해 기존 질서의 중심 세력인 미국과 기존 질서의 변화를 요구하는 중국 모두가 충분히 만족하고 적응(accommodate)할 수 있는 새로운 질서를 창조할 수 있는 기회가 될 수도 있다는 뜻이다. 그리고 여기에도 그만한 이유가 존재한다.

예를 들어 중국의 경우를 생각해 보자. 이미 언급했지만, 현재와 같은 중국의 부상은 경제적인 측면에서 시작되었고, 이는 바다로부터 시작되었다. 따라서 현재의 중국은 [그림 2-9]에 나타나 있는 아시아 해상선의 혜택을 가장 많이 누린 국가의 하나이며, 이는 앞으로도 크게 변화하지 않을 것이다. 그런데 만일 중국이 스스로의 경제적 부상을 토대로 기존의 동북아 경제 및 안보 질서를 전면적으로 재편하고자 시도하고, 그 과정에서 미국 및 미국의 동맹국들과 항상적인 충돌이 야기된다면 어떤 일이 벌어질까? 아마도 이 경우 중국경제 역시 상당한 충격을 입을 것이

분명하다. 현재 중국의 대외경제는 결국 이들 미국과 미국의 동맹국들에 결정적으로 의존하고 있기 때문이다. 더욱이 현재 중국은 1인당 GDP가 1만달러 내외에 불과한 중진국 경제를 유지하고 있다. 중국경제의 추가적 발전을 위해서는 아직도 많은 시간이 필요하고, 특히 이를 위해서는 미국과 미국의 동맹국들과 같은 선진국의 도움이 지속적으로 필요하다는 뜻이다. 이러한 측면에서 중국경제의 입장에서는 기존 질서의 중심 세력인 미국 및 미국의 동맹국들과 갈등과 경쟁을 벌이는 것보다 화합과 협력을 추구하려는 매우 분명한 유인이 존재한다. 한편, 안보적인 측면에서도 이러한 화합과 협력의 요인이 완전히 존재하지 않는 것이 아니다. 매우 역설적으로, 현재 동북아의 측면에서는 중국의 힘이 미국과 미국의 동맹국들에 비해 크게 뒤처지지 않지만, 세계적인 차원에서는 아직 양자의 격차가 매우 뚜렷하다. 이는 세계적인 차원의 안보질서에 영향을 미치기에는 아직 중국의 국력이 크게 미약함을 의미한다. 그런데 이처럼 세계적인 차원의 안보질서의 변화가 일어나기 힘든 상황에서 과연 동북아 차원의 안보질서 변화만이 전면적으로 일어날 수 있을까? 물론 이에 대한 대답은 여러 가지이겠지만, 한 가지 분명한 사실은 이러한 동북아 차원의 변화가 일어난다고 하더라도 그 과정은 예상만큼 결코 순탄하지 않을 것이라는 점이다. 따라서 중국의 시각에서도 이처럼 순탄하지 않은 과정을 통해 동북아의 기존 안보질서를 전면적으로 변화시키기보다는 오히려 미국과의 협조를 통해 중국의 요구를 일정 부분 반영하는 정도로 기존의 안보질서를 조정(adjust)하는 것이 더욱 현실적인 방안이 될 수도 있다는 것이다.

기존의 질서를 대표하는 미국과 미국의 동맹국의 입장에서도 협력과 화합의 유인은 분명히 존재한다. 우선 경제적으로 중국은 이들 국가를 포함한 세계경제 발전의 가장 중요한 핵심 요소 가운데 하나이다. 따라서 중국경제와의 갈등과 대립을 지속할 경우 자신들의 경제에도 부정적 영향을 미칠 것이 분명하며 나아가 세계경제의 안정성에도 문제를 야기할 가능성이 있다. 이러한 이유에서 중국의 부상과 이에 따른 경제환경의 변화요인을 기존의 질서에 적절히 반영함으로써 세계경제의 안정성을

강화하는 것이 오히려 미국과 미국의 동맹국의 입장에서 더욱 현실적인 방안일 수 있는 것이다. 동일한 이유에서 안보적 측면에 있어서도 중국의 약진을 인정하고, 이를 기존의 안보질서에 어떻게 수용할 수 있는가를 논의하는 것이 더욱 합리적일 수 있는 것이다.

4. 동북아 질서 변화의 형식과 내용: 전략의 충돌

이처럼 아시아의 해상선이라는 측면에서 보면 중국의 부상은 현존하는 동북아의 경제 및 안보 질서의 변화를 요구하는 것임에 분명하지만, 그렇다고 해서 이를 계기로 중국과 기존 질서의 중심 세력인 미국 및 미국의 동맹국들이 언제나 대립과 갈등을 키워갈 것이라고 예측할 수는 없을 것이다. 오히려 그보다는 중국의 부상을 계기로 중국과 기존 질서들이 어떤 측면에서는 서로가 화합하고 협력하지만, 또 다른 측면에서는 서로가 갈등하고 경쟁하는 복합적인 과정을 통해 새로운 형태의 질서로 나아가갈 것이라고 보는 것이 더욱 현실적일 것이다. 그러나 그 과정이 아무리 복잡적이고 그 결과가 아무리 가변적이라고 하더라도, 한 가지 분명한 사실은 현존하는 동북아의 경제 및 안보 질서 자체가 중국의 부상으로 인해 중대한 변화의 계기에 직면하고 있다는 사실일 것이다.

그렇다면 이러한 동북아 질서의 변화는 구체적으로 어디서부터 시작되는 것일까? 다시 말해 동북아의 기존 질서와 중국의 부상은 경제와 안보 각각의 분야에서 과연 어떠한 형태와 방식으로 서로를 마주보게 될까?

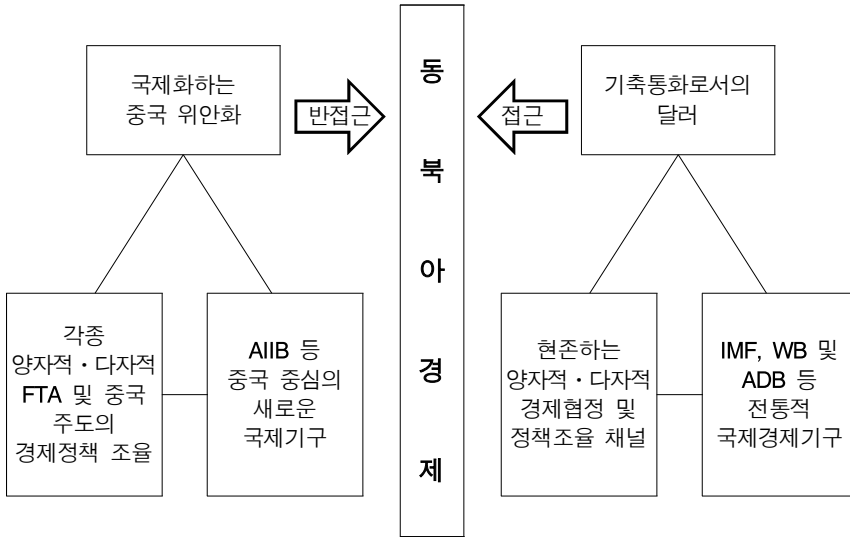
우리는 앞에서 현존하는 동북아 질서의 중심 세력이라 할 수 있는 미국과 미국의 동맹국들이 기존의 질서를 어떻게 형성하고 유지하는가를 간단히 살펴보았다. 이에 따르면 세계와 동북아의 기존 질서를 유지하는 미국의 전략은 ‘접근’이라는 단어로 묘사될 수 있었다. 그리고 이러한 접근전략을 실행하기 위해 세계와 동북아의 모든 국가들이 인정하는 경제와 안보에서의 미국의 압도적인 국력(기축통화로서의 달러, 세계를 대상으로 하는 군사력)과 이러한 국력의 실행(협력)기구(IMF, WB, ADB 등의 국제경제기구, 미국과 동북아의 일본 등에 분산 배치된 군사력) 및 다양

한 정책적 개입 채널(양자적·소다자적·다자적 경제협의 채널, 각종 군사·안보조약과 협력시스템) 등 세 가지의 질서 유지 메커니즘을 동시에 보유하고 있다는 사실 역시 확인하였다. 그런데 이러한 기존 질서의 모습을 환기하게 되면, 중국의 부상에 따른 동북아 경제·안보 질서의 변화가 어떤 형식으로 나타날지는 비교적 자명해 보인다.

우선 중국의 입장에서 현존하는 동북아의 질서를 스스로에게 보다 유리한 방향으로 변화시키고자 시도하려면 어떻게 해야만 할까? 아마도 무엇보다 미국의 기본적 질서 유지전략인 접근전략을 차단하거나 약화시키는 전략을 채택하는 것이 급선무일 것이다. 기존의 질서 안에서 중국의 부상이 지속될 경우 동북아의 경제·안보 양 측면에서 미국의 접근전략의 핵심적 대상이 바로 중국으로 설정되고, 이로 인해 중국에 대한 기존 질서의 압박 역시 더욱 강화될 것이 분명하기 때문이다. 따라서 중국으로서는 스스로에게 향하는 미국의 접근전략을 차단하거나 약화시킬 수 있는 ‘숨 쉴 수 있는 공간(breathing room)’을 확보하고, 점차로 이를 확대하는 전략을 채택하는 것이야말로 기존의 질서를 중국 친화적으로 변모시키는 가장 효율적인 방안이 될 것이다. 이렇게 보면 중국으로서는 미국의 접근전략에 대응하여 일종의 ‘반접근(Anti-Access)’전략을 선택할 가능성이 매우 높다고 할 수 있을 것이다. 그리고 이러한 반접근 전략이 채택될 경우 이의 실행을 위해서는 무엇보다 앞서 언급한 미국의 접근전략을 구성하는 세 가지의 기본적 실행 메커니즘에 대한 대처가 필수적일 것이다.

우선 경제적인 질서를 생각해 보자. 이미 지적한 것처럼 동북아 경제에 대한 미국의 접근은 기축통화로서의 달러로 상징되는 미국의 압도적 경제력이 근간이 되고 있다. 따라서 만일 중국이 이러한 미국의 접근을 무력화시키거나 약화시키고자 한다면 미국에 상응하는 경제력을 동북아 경제질서의 차원에서 각인시켜야만 할 것이다. 물론 중국은 현재 세계의 최대 교역국이므로 동북아 각국의 대중국 경제 의존도는 이들의 대미 의존도에 필적하거나 오히려 이를 능가하고 있다. 그러나 이러한 사실만으로 동북아 경제질서의 차원에서 미국에 상응하는 중국의 경제력을 각인

[그림 2-10] 전략의 충돌 1: 경제



하기란 쉽지 않을 것이다. 오히려 이를 위해서는 마치 미국의 달러화가 세계의 기축통화로 기능하는 것처럼 적어도 동북아 경제에 있어서는 중국의 위안화 역시 달러에 못지않은 국제통화로서의 위치를 확보하는 것이 더욱 필요할지도 모른다. 실제로 이러한 이유에서 중국은 2000년대 후반 이후 위안화의 국제화에 박차를 가하고 있다. 세계적인 차원에서는 2015년 IMF의 공식 통화 바스켓에 중국의 위안화가 포함되었으며, 2000년대 이후 중국의 대동북아 무역에 있어 위안화의 결제비율 역시 비약적으로 상승하는 추세이다. 여기에 더해 중국은 동북아 국가들을 상대로 위안화 차관이나 위안화에 기초한 통화 스왑 등을 적극 추진함으로써 동북아 경제 전반에 있어 제도적으로 위안화의 위치를 더욱 공고히 하고자 시도하고 있는 것이다.

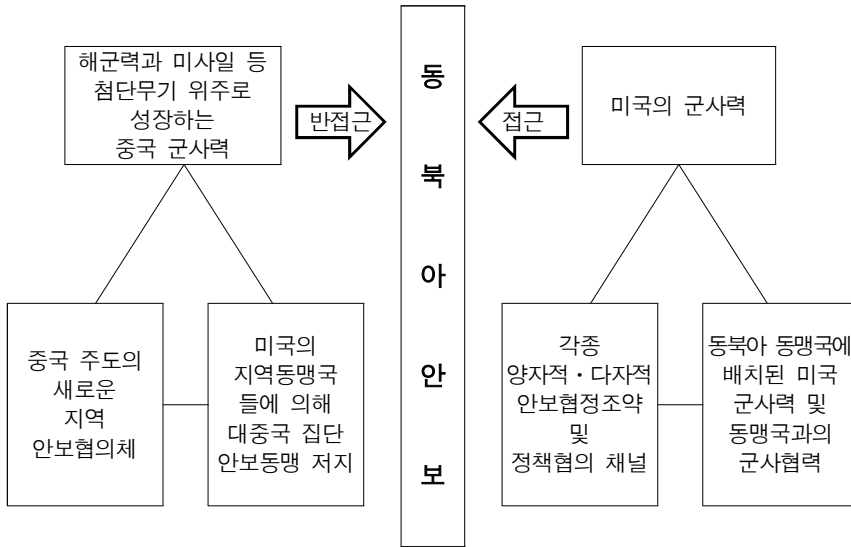
이와 동일한 이유에서 중국은 미국의 경제적 접근의 또 다른 한 축을 이루는 IMF, WB, ADB 등과 같은 국제경제기구에 대응할 수 있는 별도의 기제를 마련하는 것이 필요할 것이다. 물론 중국 역시 현재 이러한 기존의 국제경제기구에 중요 일원으로 참여하고 있다. 그러나 현실적으

로 이들 기구에서 중국이 미국 및 일본과 같은 미국의 동맹국들의 영향력을 제한하거나 통제하기란 결코 쉬운 일이 아니다. 따라서 중국으로서는 적어도 동북아에서 이들 국제경제기구에 대응하여 중국의 경제적 입장을 관철할 수 있는 별도의 기구를 만드는 것이 필요할지도 모른다. 실제로 이와 관련하여 중국은 2013년 이후 자국 주도의 아시아인프라투자은행(Asia Infra Investment Bank: AIIB)을 설립하여 현재 초기 운영에 돌입하고 있다. 흥미롭게도 AIIB는 내용과 기능에 있어서는 기존의 ADB와 매우 흡사하며, 형식과 운영에 있어서는 IMF와 World Bank 등 세계적 차원의 국제금융기구와 유사하다. 이는 중국이 한편으로는 국제적인 경제기준을 받아들이면서도 다른 한편으로는 동북아에서 자국에 의한 경제질서의 모색을 가능하게 하는 국제금융기구의 형성에 매우 적극적이라는 사실을 시사한다. 동북아에 대한 미국의 경제적 접근을 가능하게 하는 하나의 제도적 기체로서의 IMF, WB, ADB 등과 같은 국제금융기구를 상대하기 위한 중국 나름의 대응이 이미 시작되었다는 뜻이다.

한편, 중국은 미국의 경제적 접근을 현실화시키는 또 다른 제도적 축의 하나인 미국과 동맹국들을 중심으로 한 동북아 국가들과의 다양한 양자적·소다자적·다자적 정책협의 채널에도 주의를 기울여야 할 것이다. 이러한 정책 협의 채널이 존재하지 않을 경우 설사 동북아 경제 전반의 차원에서 미국과의 경쟁이 가능하다고 하더라도 이를 뒷받침할 수 있는 동북아 개별 국가 차원의 미시적 협력에는 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 실제로 중국은 2000년대 후반 이후 한편으로는 동북아 각국을 상대로 개별적 FTA의 추진에 박차를 가하고 있으며, 다른 한편으로는 아시아 국가들 대부분이 참여하는 중국 주도의 MEGA FTA의 추진에도 많은 노력을 기울이고 있다. 중국이 중심이 되는 동북아 각국 경제에 대한 정책적 협의 채널의 구축이 이미 시작되고 있는지도 모른다는 뜻이다.

동북아의 안보질서라는 측면에서도 상황은 동일하다. 무엇보다 동북아 안보에 대한 미국의 접근전략은 전 세계의 바다를 통제하는 막강한 해군력에 기초한 미국의 압도적 군사력에 근거하고 있다. 더욱이 앞서 언급한 것처럼 동북아에서 중국이 부상하면서 이러한 미국의 군사적 접근

[그림 2-11] 전략의 충돌 2: 군사·안보



전략은 주로 중국에 초점을 맞추고 있다. 그리고 중국을 대상으로 하는 이러한 접근전략은 경제적으로는 아시아의 해상선이라는 절대적 가치와 연관되어 있고, 정치·외교적으로는 동북아의 수많은 국가들의 안보정책과 연계되어 있다. 따라서 미국으로서도 이를 자의적으로 철회하거나 약화시키기가 쉽지 않은 문제이다. 동북아에서 중국의 부상이 계속된다면 적어도 군사·안보적으로는 미국의 접근전략이 더욱 강화될 가능성이 크다는 뜻이다. 이러한 상황 속에서 중국이 동북아의 안보질서를 보다 중국 친화적으로 만들고자 한다면 그 방향은 매우 자명해 보인다. 우선은 적어도 동북아의 차원에서 미국이 전개할 수 있는 군사력에 대응할 수 있을 정도의 자체적인 군사력의 확대를 도모해야 할 것이다. 그리고 이러한 군사력의 확대는 구체적으로는 미국의 접근전략을 차단하거나 약화시킬 수 있는 중국의 해군력과 미사일 등 첨단무기의 확대에 초점을 맞추어야만 할 것이다. 이를 통해서만이 동북아에 대한 미국의 군사적 접근을 중국이 일정 정도 제어할 가능성이 생기기 때문이다. 실제로 중국은 2000년대 후반 이후 이른바 ‘반접근 지역 방어전략(Anti-Access Area Defense: A2AD)’

을 국가 안보의 최우선 목표로 설정하여 중국을 향한 미국의 군사력 전개를 일정 지역 밖으로 밀어내는 시도를 지속하고 있다. 그리고 이를 위해 중국의 해군력을 증강하는 것은 물론 등풍(東風)과 같이 미국의 항공모함 등 해군전력을 겨냥한 전략 미사일 체계의 발전에 커다란 힘을 쏟고 있다. 미국의 접근전략에 대응하여 안보적 측면에서의 반접근전략을 실행하기 위한 군사력의 증대를 꾸준히 추진하고 있다는 뜻이다.

한편, 중국으로서는 미국의 군사적 동북아 접근전략의 물리적 기초가 되는 일본 등 미국의 동맹국에 배치된 미국 군사력에 대한 효율적 대응 방안 역시 모색해야 할 것이다. 그리고 이러한 모색은 결국 미국의 동북아 안보동맹국들에 대한 중국의 정책적 대응을 의미한다. 실제로 중국은 동북아 지역에 있어 미국의 핵심 동맹국인 한국과 일본의 역할과 관련하여 전통적인 한미동맹과 미일동맹 각각은 군사적으로 용인하지만 이들 각각의 동맹이 한미일 삼각동맹의 형태로 진화하는 것은 결코 용인하지 않는다는 입장을 보이고 있다. 현재 한국과 미국이 추진하는 고고도미사일 방어체계(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD)에 대해 중국이 공세적 반대의 목소리를 높이고, 필요하다면 한국에 각종 경제적·비경제적 보복조치를 고려한다는 목소리를 흘리고 있는 것 역시 이러한 미국과 미국의 동북아 동맹국들의 군사협력체계의 강화를 억지하고자 하는 시도의 하나일 것이다.

또한 중국은 안보적인 측면에서도 동북아 각국과 긴밀한 정책적 협의 채널을 새롭게 구축하여 미국과 미국의 동맹국들에 의한 기존의 협의 채널에 대응하는 방안 역시 모색할 필요가 있을 것이다. 전통적으로 미국이 주도하는 이 지역의 각종 안보협의 채널에 대응하여, 2000년대 이후 상대적으로 중국의 영향력이 발휘되는 CICA(Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia)와 같은 새로운 안보협력기구의 활동에 대해 중국이 더욱 적극적인 모습을 보이는 것이나, 아시아 지역 안보포럼(Asian Regional Forum)과 같은 다양한 국제안보협력기구에서 중국이 분명한 목소리를 내고자 하는 시도가 모두 이러한 노력의 일환일 것이다.

이처럼 중국의 부상에 따른 동북아의 경제·안보 질서의 변화는 기존의 질서를 구성하는 거의 모든 부분에서 현재 진행 중이거나 향후 진행될 가능성이 매우 높은 것으로 전망된다. 기존의 질서를 유지하기 위한 미국과 미국의 동맹국들의 접근전략에 대응하여, 중국은 이를 경제적으로 또한 안보적으로 차단하거나 약화시키기 위한 반접근전략을 국가의 중심적 정책의 하나로 채택하고 있기 때문이다. 그리고 이를 위해 미국과 미국의 동맹국들의 접근전략을 구성하는 세 가지의 기본적 메커니즘, 즉 미국의 압도적인 국력(기축통화로서의 달러, 세계를 대상으로 하는 군사력)과 이러한 국력의 실행(협력)기구(IMF, WB, ADB 등의 국제경제기구, 미국과 동북아에 분산 배치된 군사력) 및 다양한 정책적 개입 채널(양자적·소다자적·다자적 경제협의 채널, 각종 군사·안보조약과 협력시스템) 각각에 대해 이를 대체하거나 또는 대응할 수 있는 새로운 메커니즘을 구축하기 위한 시도가 진행 중인 것으로 보이기 때문이다. 이렇게 보면 2000년대 이후 중국의 경제적 부상이 결국은 동북아에서의 중국의 안보적 부상으로 연결되고, 그 결과 기존 동북아의 경제 및 안보 질서를 구성하는 거의 모든 세부 분야에서 일정한 변화의 계기가 형성되고 있다고 판단해야만 할 것이다. 제2차 세계대전 이후 형성되어 현재까지 이어지고 있는 동북아의 기존 질서가 2000년대 이후 중국의 부상으로 근본적인 변화에 직면하고 있을지도 모른다는 뜻이다.

5. 동북아 국가들과 아시아 패러독스

그런데 이러한 사실은 현재 우리가 중국의 부상과 관련하여 갖고 있던 기존의 인식에 대해 약간의 의문점을 제기한다. 예를 들어 그간 우리는 중국의 부상에 따른 소위 경제와 안보의 분리 가능성에 대해 많은 관심을 기울여 왔다. 다시 말해 중국의 경제적 개방과 성장으로 인해 동북아의 경제협력은 더욱 촉진되어 경제적으로는 더욱 조화로운 환경이 조성되고 있는 데 반해, 안보적인 면에서는 오히려 기존의 미국과 일본 등 중심 세력과의 갈등이 커지고 있다고 이해한 것이다. 이를 다른 차원에서

표현하면, 동북아 국가들이 이제 경제는 중국에 의존하게 되었는데, 여전히 안보는 미국에 의존함으로써 다양한 문제들이 발생한다는 것이었다. 그런데 앞에서의 논의에 따르면 이러한 아시아 패러독스는 더 이상 현실적이지 않은 것처럼 보인다. 왜냐하면 이제 중국은 그간의 경제성장을 바탕으로 안보 측면에서 동북아의 기존 질서에 변화를 요구하고 있으며, 동시에 역으로 이러한 안보 측면의 변화를 지원하고 촉발시키기 위해 경제 측면에서도 적극적으로 기존 질서의 변화를 꾀하는 형국이기 때문이다. 이로 인해 동북아의 안보와 경제 모두에 있어 기존의 미국이 중심이 되는 질서를 유지할 것인가, 아니면 중국이 유도하는 새로운 변화의 계기를 찾을 것인가 하는 문제가 이들 지역 국가들 모두에게 동시적인 문제로 제기되고 있기 때문이다. 현재의 동북아 국가들에게 있어서는 더 이상 경제와 안보가 분리되지 않으며, 이로 인해 경제는 중국, 안보는 미국에 의존해야 함으로써 문제가 발생한다는 인식은 현실적이지 않을 수도 있다는 의미이다.

한편, 이제까지 우리는 중국의 부상에 따른 기존 동북아 질서의 변화 계기를 주로 아시아의 해상선이라는 측면에 초점을 맞추어 살펴보았다. 그러나 이러한 변화는 당연히 아시아의 해상선에만 국한된 것은 아닐 것이다. 이미 경제적으로 중국은 세계 최대의 교역국인 동시에, 세계 최대의 외환 보유국이고, 세계의 투자가 가장 많이 유입되는 나라인 동시에, 세계 최대의 소비지역의 하나로서 등장하는 국가이기 때문이다. 또한 안보적으로 중국은 세계의 가장 많은 나라와 동시에 국경을 접하고 있는 나라이며, 이들 접경 국가들 거의 대부분과 영토 문제를 비롯하여 크고 작은 안보적 현안을 보유하고 있는 국가이기 때문이다. 따라서 이러한 변화는 여기에서 우리가 논의한 것보다 훨씬 더 광범위한 분야에서 더욱 심각한 정도로 진행되고 있을지도 모른다. 특히 주목해야 할 점은 중국을 제외한 거의 대부분의 동북아 국가들은 이미 미국과 미국의 동맹국들을 중심으로 하는 기존의 질서에 매우 익숙한 상황이라는 점이다. 이러한 질서가 1945년 이후 무려 70여 년을 지속해 왔기 때문이다. 실제로 동북아 국가들 모두는 이제까지 기존의 질서를 주어진 국제환경으로 받아

들이고 모든 정책을 실시해 온 것이 현실이다. 따라서 중국의 부상에 따른 동북아 경제·안보 질서의 변화는 단순히 미국과 중국의 문제에만 국한된 것은 아닐 것이다. 이 지역에 존재하는 모든 국가의 기본적 생존환경이 변화할지도 모르는 상황이기 때문이다. 그렇다면 이 지역에 존재하는 각각의 국가들은 이러한 문제에 대해 어떻게 대응하고 있으며, 또한 어떻게 대응하는 것이 합리적인 것일까?

제4절 동북아 질서 변화와 주요 국가들의 국가전략

앞 절에서 우리는 중국의 부상에 따른 국제질서의 변화 가능성에 대해 살펴보았다. 그 결과 중국의 부상은 세계적 차원의 기존 질서를 변화시키기에는 아직도 역부족이지만, 적어도 동북아 차원의 경제 및 안보 질서에 있어서는 이미 중대한 변화의 조짐이 나타나고 있다는 사실을 확인하였다. 그리고 이러한 변화의 조짐으로 인해 동북아에 위치한 모든 개별 국가들 역시 중대한 영향을 받을 수밖에 없다는 사실 역시 강조하였다. 그렇다면 동북아 각국들은 이러한 변화에 대해 어떻게 대응하고 있을까? 이러한 질문과 관련하여 본 절에서는 동북아의 중요 4개국이라 할 수 있는 미국, 중국, 일본, 그리고 한국의 기본적 입장과 시각을 서로 대비시켜 살펴보도록 한다.

1. 미국: 전략적 재균형⁸

보통 동북아 지역에 속한 국가들이라고 하면 한국과 북한, 일본, 중국, 대만, 그리고 몽골 등이라고 할 수 있으며, 때로는 여기에 러시아의 극동 지역 역시 포함되기도 한다. 그런데 이 가운데 대만은 현재 국제적으로 하나의 독립된 국가로 인정받지 못하고 있는 실정이다. 또한 몽골과 북

8 이에 대한 보다 자세한 토론은 본고의 제6장의 토론을 참고하라

한은 경제규모가 매우 작은 나라들이다. 이들의 GDP를 모두 합쳐도 한국의 1/30에도 채 미치지 못하는 실정인 것이다. 이에 따라 비록 북한의 핵문제와 같은 돌발변수가 존재하지만 이들 국가들이 동북아 전체의 질서 변화에 어떤 결정적인 작용을 한다고 보기는 쉽지 않을 것이다. 이렇게 보면 이제까지 우리가 논의한 동북아의 질서 변화와 관련하여 적극적인 상호작용을 할 수 있는 국가들은 미국과 중국이라는 두 중심 국가를 제외하면 한국과 일본 정도라고 할 수 있을 것이다. 그런데 이들은 모두 미국의 동맹국들이다. 미국과 더불어 기존 동북아의 질서를 유지하는 기축 국가들로서 기능해 왔으며, 이로 인해 기존 질서의 혜택을 가장 많이 누린 국가들이라는 뜻이다. 따라서 이들 국가들은 중국의 부상에 따른 동북아 기존 질서의 변화 가능성에 대해 누구보다 민감할 수밖에 없을 것이다. 그런데 바로 이들이 미국의 동맹국들이라는 사실로 인해 동북아의 질서 변화 가능성에 대한 이들의 대응은 그와 관련된 미국의 대응에 의해 결정적인 영향을 받을 수밖에 없는 것이 현실이다. 이들의 대응이 독자적으로 이루어진다고보다는 미국과 동북아의 미국 동맹국들 전체의 차원에서 조율되고 제약될 수밖에 없을 것이라는 뜻이다. 따라서 동북아의 질서 변화 가능성에 대한 이들 한국과 일본의 대응을 논의하기 위해서는 먼저 그에 대한 미국의 대응을 살펴볼 수밖에 없을 것이며, 또한 동시에 이러한 미국의 대응에 대해 중국은 어떤 입장을 가지고 있는지 역시 살펴볼 필요가 있을 것이다. 이러한 측면에 착안하여 여기에서는 먼저 동북아의 질서 변화 가능성에 대한 미국의 대응과 이러한 대응에 대한 중국의 입장을 알아보고, 그에 기초하여 이들 한국과 일본의 입장과 시각을 분석하기로 한다.

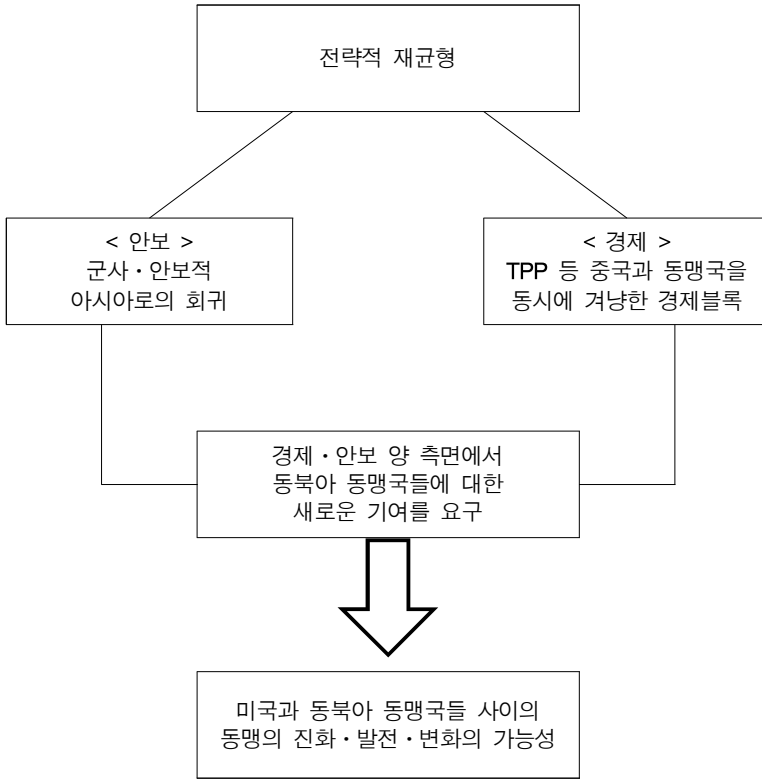
먼저 미국에 대해 생각해 보자. 미국은 현존하는 동북아의 경제·안보 질서를 이끌어가는 중심 국가이다. 따라서 중국의 부상으로 이러한 질서에 변화가 발생한다면 그에 가장 민감하고도 중대한 이해관계를 가질 수밖에 없는 나라이기도 하다. 이러한 이유에서 미국은 2000년대 이후 중국의 부상이 본격화되면서, 한편으로는 이를 견제하고, 다른 한편으로는 부상하는 중국을 기존의 경제·안보 질서에 순조롭게 편입시키기 위한

다양한 전략과 정책을 수립하여 왔다. 그런데 이러한 전략과 정책은 현재 상당한 불확실성에 직면해 있다. 2016년 미국의 차기 대통령으로 공화당의 도널드 트럼프 후보가 당선됨으로써 이전의 민주당 정부에서 수립된 미국의 기존 전략이 크게 수정될지도 모른다는 논란이 존재하는 것이다. 그러나 이러한 논란에도 불구하고 미국이 2000년대 이후 현재까지 수립한 동북아 전략과 정책은 충분히 음미할 가치가 있다. 이것이 중국의 부상을 바라보는 미국의 기본적 시각을 잘 드러내고 있기 때문이다.

그런데 중국의 부상과 관련하여 그간 미국이 수립해 온 전략과 정책은 동북아는 물론 이를 포함한 전 세계적 차원의 성격을 동시에 보유하고 있다는 특징이 있다. 다시 말해 중국의 부상에 따른 미국의 새로운 동북아 전략과 정책은 그에 상응하는 미국의 세계적 차원의 전략과 정책의 재조정 결과라는 뜻이다. 그리고 이러한 전략과 정책은 통상 ‘전략적 재균형(Strategic Rebalance)’이라고 불리고 있다. 이는 간단히 말해 ‘(중국의 부상이 있기 이전) 미국이 세계의 질서를 유지하기 위해 세계 각 지역에 분산 배치한 국력의 분포를 중국의 부상에 맞추어 새롭게 재배치’한다는 것을 뜻한다. 이를 통해 중국의 부상으로 불안정해진 세계 각 지역의 힘의 균형을 새롭게 회복한다는 의미이다. 따라서 이는 당연히 중국이 존재하는 아시아 또는 동북아 지역으로 이제까지보다 훨씬 더 높은 비중의 미국의 국력을 투입한다는 것을 말한다. 따라서 이러한 전략과 정책의 의미를 아시아로만 한정하여 살펴보면, 그것은 곧 (미국의) ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’라는 단어로 표현된다. 미국이 세계적 차원의 기존 질서를 유지하기 위해서라도 이제 아시아에 대해 더욱 적극적인 국력과 관심의 투입을 통한 개입에 나서겠다는 뜻이다.

그리고 이러한 아시아로의 회귀정책은 당연히 군사·안보와 경제 등 두 분야 모두에 동시에 초점을 맞추고 있다. 앞서 언급하였듯이 중국의 부상이 경제적으로 시작되어 안보분야로 확산되는 성격을 가짐으로써 동북아의 경제와 안보 질서 모두에 변화의 계기가 형성되고 있기 때문이다. 실제로 미국이 추구하는 아시아로의 회귀는 무엇보다 먼저 미국 군사력의 아시아로의 집중을 의미한다. 보다 구체적으로 전 세계에 존재

[그림 2-12] 미국의 동북아 전략 요약



하는 미국 해군력의 60~70%를 아시아로 집중시키겠다는 의지이다. 그리고 이는 앞서 언급하였듯이 미국의 세계질서 유지전략이 ‘접근’이라는 개념에 기초하고 있다는 사실을 상기하면 매우 당연한 것이다. 즉, 미국 해군력의 대부분을 아시아로 집중시켜 중국을 대상으로 하는 군사적 접근전략의 현실 적합성을 높인다는 뜻이다. 동시에 경제적인 측면에서의 ‘아시아로의 회귀’ 역시 모색되고 있다. 예를 들어 대표적으로 미국은 2010년 이후 TPP를 추진하고 있다. 그리고 이러한 TPP의 아시아 파트너 국가들로서 앞의 [그림 2-9]에 나타난 아시아의 해상선 주위의 주요 국가들을 포진시키고 있다. 당연히 이들 국가들은 모두 중국의 주변에 위치하여 전략적으로 중국을 압박할 수 있는 나라들이다. 이는 중국의 부상

을 겨냥한 미국의 ‘아시아로의 회귀’ 정책이 안보는 물론 경제라는 또 다른 축에서 동시 다발적으로 진행되고 있음을 시사하는 것이다.

그런데 미국은 이러한 ‘아시아로의 회귀’ 정책을 ‘동맹과 더불어(with allies)’ 추진한다는 입장을 명확히 하고 있다. 실제로, 앞의 제2절에서 살펴본바와 같이, 미국이 기존의 동북아 질서를 유지하는 기본적인 시각은 아시아 또는 동북아에 존재하는 미국의 동맹국들을 전제로 하여 성립되는 것이다. 이들 동북아의 동맹국들이 미국의 질서 유지행위를 위한 기본적인 접근통로로 기능한다는 사실이 모든 정책의 기반이 된다는 뜻이다. 그리고 이러한 동맹국들의 통로 기능은 당연히 군사·안보적인 측면은 물론 경제적인 측면에 있어서도 동일하다. 이러한 사실을 상기하면 미국이 중국의 부상에 대응하여 ‘아시아로의 회귀’ 정책을 실시하는 경우 이를 미국만이 아닌 아시아의 동맹국들과 함께 추진하겠다는 입장은 매우 자연스러운 것이라고 할 수 있다. 이것이 바로 미국을 중심으로 기존 질서를 유지하는 방식이기 때문이다.

예를 들어 보자. 일본은 동북아에 존재하는 미국의 가장 중요한 동맹국의 하나이다. 따라서 미국이 군사·안보적으로 아시아로 회귀한다고 할 때 단순히 미국의 군사력을 일본이라는 동맹국에 더욱 많이 배치한다고 해서 모든 일이 끝나는 것은 아니다. 오히려 미국의 아시아로의 회귀는 이러한 미국의 군사력 증강배치와 더불어 동맹국인 일본 자체의 군사력 증대를 의미하며, 심지어는 이러한 일본의 군사력 증대가 미국의 군사력 재배치의 전제가 되기도 한다는 뜻이다. 동일한 이유에서 미국이 경제적으로 아시아로 회귀한다고 할 때에도 단순히 미국의 경제력을 아시아에 더욱 많이 투여한다는 의미로는 충분하지 않다. 이러한 아시아로의 경제력 투입을 일본과 같은 지역 내 동맹국이 가능하게 만들어주지 않을 경우 그 실효성을 담보하기가 매우 어렵기 때문이다. 실제로 이러한 이유에서 일본은 미국이 추진하는 TPP 등 경제적 측면에서의 아시아로의 회귀정책에 있어서도 매우 당연하고도 결정적인 중요성을 갖는 파트너 국가로서 등장하고 있다. 이처럼 중국의 부상에 대응하는 미국의 ‘아시아로의 회귀’ 정책은 미국의 아시아 동맹국들의 협조를 전제로 해

서만 이루어진다는 특징을 보이고 있다.

이처럼 중국의 부상에 대한 미국의 대응은 미국만의 단독 대응이 아니라 동맹국들과의 공동 대응의 성격을 가지고 있다. 중국의 부상을 억제하는 일을 주도하는 것은 미국이지만, 이를 실행하는 것은 단순히 미국의 국력만이 아니라 여기에 동맹국들 모두의 국력을 합친 일종의 종합 국력으로 이루어진다는 뜻이다. 그런데 이러한 특징 역시 중국의 부상 과정을 상기하면 매우 당연한 것처럼 보인다. 예를 들어 앞의 <표 2-3>에서 우리는 1990년대 이후 세계의 GDP에서 미국과 미국의 동맹국들 그리고 중국 등이 각각 차지하는 비중의 추이를 살펴보았다. 이에 따르면 세계 GDP에서 미국이 차지하는 비중은 점점 하락하는 반면 중국의 비중은 추세적으로 상승하고 있다. 따라서 양자 사이의 격차 역시 점차 축소되고 있다. 따라서 비록 미국이 세계질서를 이끄는 중심 국가이기는 하지만 중국의 부상을 스스로의 국력만으로 대처하는 일은 점점 더 어려워질 수밖에 없는 것이 현실이다. 이러한 측면에서 중국을 겨냥한 미국의 아시아로의 회귀정책이 미국의 아시아 동맹국들의 국력을 더욱 활용하는 방향으로 설계되는 것은 매우 당연한 것이다.

그런데 이러한 미국의 ‘아시아로의 회귀’ 정책은 미국과 미국의 아시아 동맹국들 사이의 동맹관계에 근본적인 변화를 가져오는 것이다. 예를 들어 다시 한 번 일본의 경우를 보자. 현재까지 일본은 제2차 세계대전 이후부터 줄곧 평화헌법을 유지하고 있으며, 이에 따라 정규 군대를 보유하지 못하고 있다. 또한 같은 이유에서 최근까지 군사력의 증강에 많은 제한이 있었으며, 이른바 전수방위의 원칙에 따라 타국과의 교전행위 역시 일종의 금기사항이었다. 그리고 이러한 모든 제한을 부여하는 원천은 바로 미국과의 상호방위조약, 다시 말해 미일 간의 군사동맹조약이었다. 그런데 미국이 중국의 부상을 겨냥하여 새롭게 내놓는 아시아로의 회귀정책은 동맹국인 일본의 군사력을 확대하고, 또한 이의 활용을 극대화하는 것을 전제로 하고 있다. 그리고 이를 위해 미국은 이제까지 일본의 군사력에 제한을 가하던 미일동맹의 내용들을 적극적으로 수정하고 있다. 실제로 2015년 미일방위조약이 개정되었고, 이를 통해 일본은 새로

은 군사력의 확대와 활용이 가능하게 된 것이다. 이는 미국의 아시아로의 회귀정책으로 인해 미국과 기존 동맹국들 사이의 동맹의 내용이 변화할 수밖에 없다는 뜻이다.

상황은 한미동맹에 있어서도 크게 다르지 않다. 예를 들어 이제까지 한미동맹은 크게 두 가지 차원에서 기능하였다. 하나는 한반도의 차원이며, 다른 하나는 세계의 차원이다. 북한의 군사적 도발에 대한 한미 간의 공동 억지력 유지가 전자의 사례라고 한다면, 미국이 파병하는 세계 분쟁지역에 대해 한국이 공동 파병을 수행하는 것은 후자의 예라고 할 수 있을 것이다. 그런데 중국의 부상을 겨냥한 새로운 미국의 정책은 이러한 두 가지 차원의 한미동맹에 더해 하나의 차원을 추가할 것을 요구한다는 특징을 보인다. 그것은 바로 (중국을 포함한 동북아 또는 아시아 전체를 대상으로 하는) 지역적 차원의 한미동맹이다. 그리고 만일 한국이 이를 받아들여 기존의 한미동맹을 지역적 차원으로까지 확장한다면, 이후에는 이러한 한미동맹에 더해 유사한 지역적 차원의 동맹으로 기능하고 있는 미일동맹과의 밀접한 관계설정 요구가 나타날지도 모른다. 중국의 부상을 겨냥하고 있는 미국의 입장으로서의 기존의 한미동맹과 미일동맹을 가장 효과적으로 운영하는 방안은 바로 이 둘을 한미일 삼각동맹으로 합체시켜 단일한 방식으로 기능하도록 만드는 일일 것이기 때문이다. 당연히 이는 전통적으로 한미동맹이 주로 한반도에 국한되어 왔으며, 또한 중국을 적대시하지 않는다는 특징을 갖고 있다는 사실에서 벗어나는 것이다. 미국의 아시아로의 회귀정책이 궁극적으로는 미국과 미국의 아시아 동맹국들 사이의 경제와 안보 전반에 걸친 동맹의 성격을 근본적으로 뒤바꾸어 놓을 수도 있을지 모른다는 뜻이다.

이처럼 미국의 전략적 재균형 또는 아시아로의 회귀정책은 동북아의 안보와 경제 양 측면에서 미국과 미국의 동맹국들의 제반 관계와 기능들을 전면적으로 변화시킬 가능성이 있는 정책들이다. 물론 앞서 언급했듯이 이와 같은 미국의 기존 방침들은 트럼프 행정부의 등장에 따라 일정한 수정을 거칠지도 모른다. 실제로 현재 트럼프 진영은 그간 미국이 추진하던 TPP에서 탈퇴하겠다는 입장을 보이고 있다. 그러나 이러한 불확

실성에도 불구하고 한 가지 분명한 사실은 존재한다. 현재는 물론 향후에도 미국은 중국의 부상에 따라 현존하는 동북아의 경제·안보 질서가 급격히 변화하는 것을 바라지 않고 있으며, 이에 따라 이러한 변화를 방지하기 위해 나름의 전략과 정책들을 계속하여 개발할 것이라는 점이다. 그리고 이러한 미국의 전략과 정책들은 현재의 국제질서 구조상 어떤 형태로든 미국의 동북아 동맹국들인 한국과 일본 등에 중대한 영향을 미칠 수밖에 없다는 점이다.

2. 중국: 신형국제관계⁹

물론 한국과 일본 같은 미국의 동맹국들은 이러한 미국의 새로운 정책에 기본적으로 부응할 수밖에 없는 입장이다. 이들 모두가 미국을 중심으로 하는 기존 질서의 유지에 커다란 관심을 갖고 있기 때문이다. 그러나 여기에는 한 가지 제약요인이 존재한다. 그것은 바로 중국의 입장이다. 실제로 중국은 앞서서와 같은 미국의 전략과 정책에 상당한 거부감을 갖고 있으며, 무엇보다 이러한 전략과 정책이 한국과 일본 같은 동북아의 미국 동맹국들에 의해 일종의 집단적 대중국 포위망으로 구체화되는 것을 적극적으로 차단한다는 입장을 보이고 있다.

예를 들어 중국은 2008년 시진핑의 등장 이후 미국과의 관계에서 이른바 신형대국관계 또는 신형국제관계를 강조하고 있다.¹⁰ 이는 간단히 말해 적어도 동북아 차원에서는 이제 중국이 새로운 중심 국가의 하나로 등장했으니만큼 ‘기존의 중심 국가인 미국과 서로의 근본적 이익을 침해하지 않는 새로운 관계를 형성해야 한다’는 뜻이다. 그리고 이처럼 서로가 침해하지 않는 근본적인 이익을 영토 및 주권과 같은 ‘핵심 국가이익(Core National Interests)’이라고 표현하고 있다. 이를 위해 중국은 이미

9 이에 대한 보다 자세한 사항은 본고의 제7장을 참고하라.

10 현재 중국의 대외적 국가전략은 통상 ‘신형대국관계’ 또는 ‘신형국제관계’라는 말로 표현된다. 이들 두 단어 가운데 최근 후자가 더욱 빈번히 사용되고 있다는 점에서 이 글에서도 우리는 ‘신형국제관계’라는 용어를 차용한다. 실제로 본고의 제7장에서도 중국의 국가전략을 신형국제관계라는 용어로 집약하고 있다.

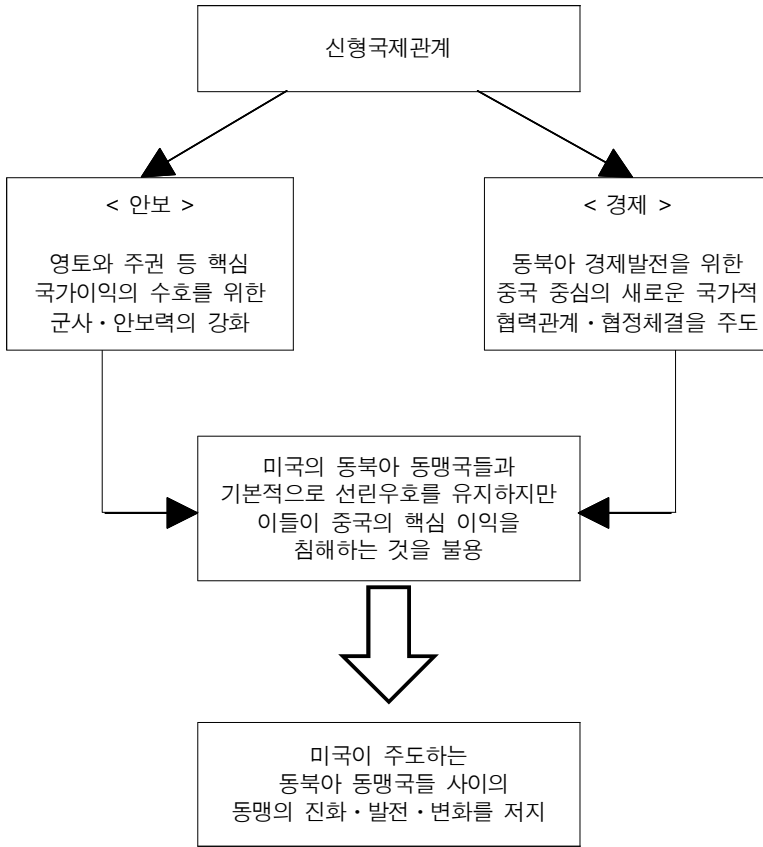
살펴본 것처럼 미국의 경제·안보 두 가지 측면에서의 접근전략을 차단하기 위한 반접근전략을 구사하고 있다. 군사·안보적인 측면에서는 해군력과 미사일 등 첨단 군사력의 증강을 통해 미국의 지리적·군사적 대중국 접근을 불허하겠다는 입장을 보이고 있다. 보다 구체적으로 중국은 [그림 2-9]에 나타난 아시아의 해상선을 중심으로 군사적 항공식별구역을 선포하고, 각종 군사기지를 건설하는 한편, 이른바 구단선과 같이 미국의 군사적 접근을 차단하는 일종의 자체 방위선을 설정하여 이를 계속 확대하는 정책을 실시하고 있다. 또한 경제적으로는 미국의 TPP와 같이 중국을 겨냥한 경제블록의 형성에 대응하여 중국이 주축이 되는 아시아 각국과의 개별적·다자적 FTA의 창설에 관심을 기울이고 있다. 만일 미국이 TPP의 결성을 실행한다면 중국 역시 아시아의 대부분의 국가들이 참여하는 FTAAP 및 RCEP를 창설하여 경제적으로도 미국의 접근을 무력화시키겠다는 의도를 내비치고 있는 것이다.

당연히 이러한 중국의 입장에서 보면 미국의 전략적 재균형정책이 중국적으로 동북아의 미국 동맹국들을 결집시켜 중국에 대항하는 하나의 집단적 경제·안보 공동체로 구체화되는 것은 결코 용납할 수 없을 것이다. 이에 따라 중국은 미국을 대상으로 해서는 물론 한국과 일본을 포함한 아시아와 동북아의 미국의 동맹국들에 대해서도 매우 명확한 입장을 표현하고 있다.

우선 중국은 이들 모든 국가들과 선린우호관계를 맺는 것을 기본적인 정책으로 표방하고 있다. 더욱이 이들 국가들이 미국과 맺고 있는 기존의 우호관계를 인정하고 이를 존중한다는 입장 역시 보이고 있다. 그러나 이들 국가들이 미국을 중심으로 하여 중국을 겨냥하는 새로운 동맹관계로 나아간다면 이는 중국의 핵심 국가이익을 침해하는 것으로 간주하여 이에 적극 대응하겠다는 태도를 분명히 하고 있다.

예를 들어 중국은 기존의 한미동맹과 미일동맹을 인정하고 있다. 또한 이러한 동맹관계가 단순히 안보적인 차원을 넘어선 경제 및 사회관계 전반을 포함하는 포괄적 동맹이라는 현실 역시 직시하고 있다. 그러나 중국은 이러한 한미동맹과 미일동맹이 각각 별개로 존재할 때에는 이를

[그림 2-13] 중국의 동북아 전략 요약



인정하지만, 이것이 서로 연결되어 새로운 한미일 삼각동맹으로 발전하는 것은 결코 인정할 수 없다는 모습을 보이고 있다. 한미일 삼각동맹이란 결국 미국을 중심으로 하여 동북아의 미국 동맹국들 모두가 중국을 겨냥한 새로운 (경제)안보동맹을 형성하는 것을 의미한다고 보기 때문이다. 아마도 중국이 한미동맹의 일환으로 한국에 THAAD를 배치하는 문제나 한국과 일본의 군사정보보호협정의 체결에 극도로 민감한 태도를 보이는 것은 모두 이러한 이유 때문으로 판단된다. 특히 중국은 만일 동북아 국가들이 이러한 집단적 대중국 압박에 참여한다면 이들에 대한 정

치적·안보적 경제적 보복 역시 불사하겠다는 입장을 공공연하게 내비치고 있는 형편이다.

이처럼 동북아의 질서와 관련된 가장 기본적인 사안에 대해 미국과 중국은 여타의 동북아 국가들 모두에 대해 정반대의 요구를 하고 있다. 문제는 이들 여타의 동북아 국가들에게 있어 미국과 중국 모두는 경제와 안보의 측면에 있어 동시에 매우 중요한 나라들이라는 점이다. 그렇다면 동북아 국가들은 이에 대해 어떤 입장과 시각을 갖고 있을까? 특히 미국의 동맹국이면서도 동시에 중국과 밀접한 관계를 가질 수밖에 없는 한국과 일본은 이에 대해 과연 어떤 대응을 보이고 있을까?

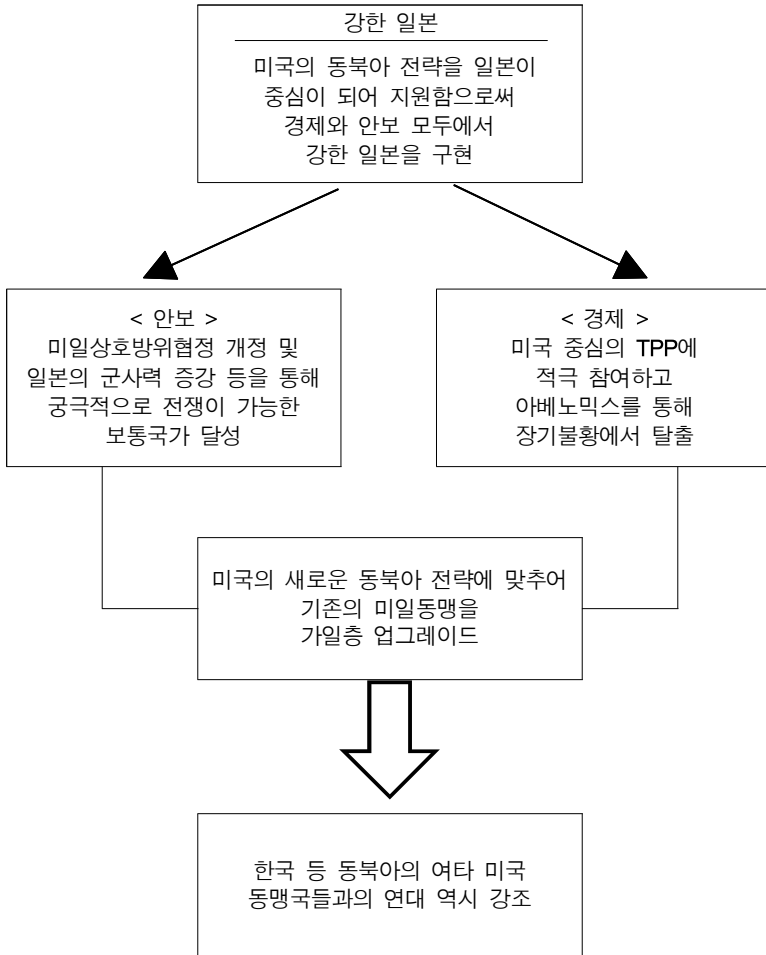
3. 일본: 미국을 통한 강한 일본의 형성¹¹⁾

이러한 질문에 대한 일본의 대답은 상대적으로 분명해 보인다. 동북아의 질서 변화를 둘러싸고 미국과 중국이 경쟁을 벌일 경우 일본은 경제와 안보 모든 면에 있어 철저히 동맹국인 미국의 편에 서서 기존의 질서를 수호하는 한편, 일본의 국가이익 역시 극대화하겠다는 것이다. 실제로 2010년 이후 일본의 지도자들은 이른바 ‘강한 일본’ 또는 ‘보통국가로서의 일본’을 강조하고 있다. 이는 2차 세계대전의 패전국으로서 군사·안보적으로 기형적인 상황을 강요받았고, 이에 따른 경제와 안보의 불균형으로 인해 아시아에서조차 진정한 지도국으로 인정받지 못하였던 일본의 위상을 현재와 같은 동북아의 질서 변화 시기를 계기로 적극적으로 바로 잡아보겠다는 의지의 표현이다. 그리고 이를 위해서는 관건이 되는 미국의 지지를 획득하기 위해 미국과 중국의 경쟁구도에서 철저히 미국의 입장을 지지하겠다는 입장이다.

이러한 일본의 입장은 무엇보다 군사·안보적인 측면에서 두드러지게 나타나고 있다. 일본은 2차 세계대전의 패전국으로서 군대를 보유하지 못하며, 일본이 군사적 침공을 받기 이전에는 전쟁 역시 수행하기가 불가능

11 이에 대한 보다 자세한 토론은 본고의 제8장을 참고하라.

[그림 2-14] 일본의 국가전략 요약



한 평화헌법을 유지하고 있다. 이에 따라 일본의 모든 안보는 미일상호방위조약에 따라 미국의 군사력에 전적으로 의존하는 체제가 유지되고 있다. 그리고 역설적으로 이러한 안보적 제한은 미일상호방위조약을 수행하는 일본의 동맹국인 미국에 의해 부과되고 있는 것이 현실이다. 2차 세계대전의 전승국인 미국이 패전국인 일본의 군사적 도전을 더 이상 용납하지 않기 위해 이처럼 제한적이고 보호적인 군사·안보시스템을 설계한

것이다. 이러한 군사·안보시스템으로 인해 일본은 전후 급속한 경제발전을 통해 세계 유수의 경제대국으로 성장하는 동시에 아시아에서 미국의 가장 강력한 동맹국의 하나로 자리매김했지만 여전히 아시아 또는 동북아의 지도적 국가로서의 역할 수행에는 한계를 보여온 것이 사실이다.

일본의 입장으로서는 이러한 기존 안보시스템의 한계를 탈피하고 ‘(전쟁을 수행할 수 있는) 보통국가’ 또는 ‘강한 국가’로서의 일본을 재구축하겠다는 의지가 존재하는 것이다. 그리고 이러한 입장에서는 현재와 같은 동북아의 질서 변화의 시기가 매우 좋은 기회가 되고 있다. 이미 언급한 것처럼 일본의 군사·안보시스템을 제어했던 미국 스스로가 중국과의 경쟁에서 아시아 동맹국들의 군사·안보적 역할 증대를 본격적으로 요구하기 시작했기 때문이다. 따라서 일본으로서는 이러한 미국의 요구에 부응할 경우 자연스럽게 기존의 제한적 군사·안보시스템에서 벗어나 스스로가 원하는 ‘보통국가’로서의 등장이 가능하기 때문이다.

실제로 이를 위해 일본은 2010년 이후 급속한 방위비의 상승과 이를 바탕으로 한 군사력의 확대에 주력하고 있다. 이러한 군사력의 확대는 응당 미국의 아시아에 대한 군사·안보적 개입을 지원하기 위해 요구되는 해군력과 공군력의 증대에 초점을 맞추고 있으며, 이에 소요되는 무기체계 또한 미국의 무기체계를 수입함으로써 미국과의 안보 및 경제 분야에서의 연계를 더욱 강화하고 있다. 그리고 이처럼 미국과 조율하는 군사력의 확대를 기반으로 그간 일본의 안보시스템에 부과되어 있던 제반 군사적 제한사항들을 조금씩 완화하려는 노력 역시 시도하고 있다. 예를 들어 일본은 2014년 미일상호방위조약의 개정을 통해 그간 자국에게 부과된 이른바 전수방위의 원칙에서 벗어나는 성과를 거두었다. 이를 통해 일본의 자위대는 일본 이외의 지역에서도 동맹국인 미국과 더불어 교전행위를 수행할 수 있는 제도적 근간을 마련한 것이다. 또한 일본은 미국이 요구하는 아시아의 여타 미국의 동맹국들과의 군사협력에도 박차를 가하고 있다. 2017년 그간 논란을 빚어왔던 한국과의 군사정보보호협정을 체결한 것이 그 좋은 예이다. 그리고 이러한 과정을 통해 일본의 지도자들은 궁극적으로 현재의 평화헌법을 개정한다는 의지를 피력하고 있

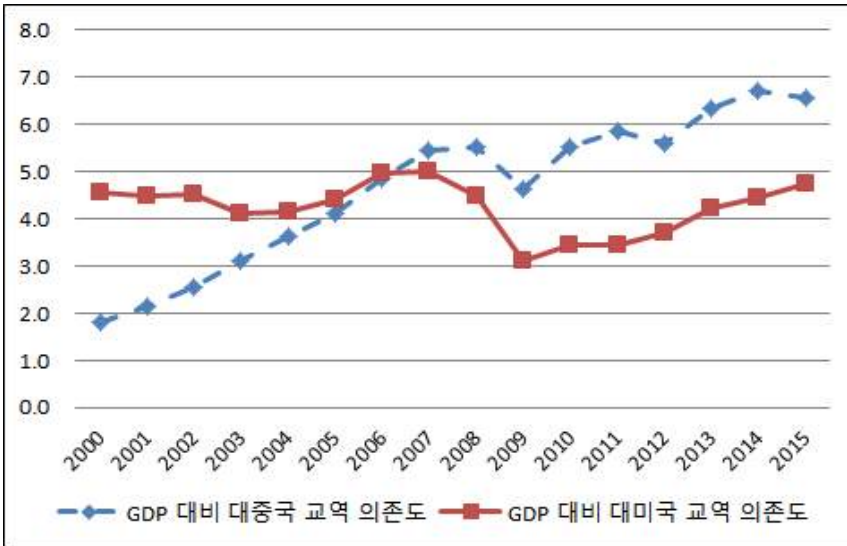
다. 이제까지 일본의 군사·안보시스템에 근원적인 제약을 가하던 평화헌법을 수정함으로써 전쟁을 수행할 수 있는 보통국가로서의 일본을 재구축하겠다는 의미이다.

이러한 미국 중심의 군사·안보적 재편과 더불어 경제에 있어서도 일본은 철저히 미국의 입장과 궤를 같이하는 모습을 보이고 있다. 대표적으로 일본은 미국이 추진하는 TPP에 가장 강력하고도 중요한 멤버 국가의 일원으로 참여하고 있다. 그간 일본은 아시아는 물론 미국 등의 국가와도 FTA를 체결하는 데 소극적인 입장을 보였다. 국내 정치적으로 일본이 개방을 주저하는 농산물 등 다양한 산업분야에서의 반발이 매우 컸기 때문이다. 그러나 일본정부는 2010년 이후 이러한 국내적인 반발에도 불구하고 미국 중심의 TPP에 적극 참여하여 실제로 이를 타결시키는 역할을 수행하였다. 중국의 경제적 성장에 대응하여 미국을 중심으로 한 기존 경제권의 활력을 되살리는 데 있어 일본이 누구보다 활발한 역할을 하고 있다는 의미이다. 반면, 일본은 미국과 더불어 중국이 새롭게 주창한 AIIB에는 아시아의 중요 국가들 가운데 거의 유일하게 참여하지 않고 있는 실정이다. 중국의 경제적 부상이 기존의 경제질서 밖에서 새로운 국제기구를 발족시키는 것에 이르는 상황을 일본으로서는 쉽게 인정하지 않겠다는 태도를 보이고 있는 것이다.

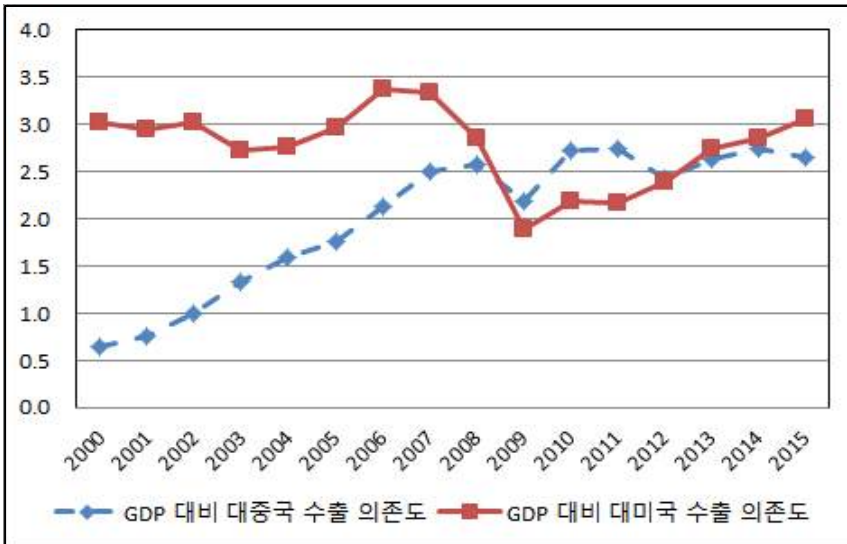
그렇다면 일본은 왜 이처럼 철저히 미국 중심의 국가전략을 정립하고 있는 것일까? 이와 관련하여 우선 [그림 2-15]는 매우 흥미롭다. 이에 따르면 일본의 대중국 경제 의존도는 대미국 의존도에 비해 예상만큼 그렇게 높지 않다. 물론 교역 총량에서는 대중국 경제 의존도가 더욱 높지만, 이는 저가 소비재를 중심으로 하는 일본의 수입 때문이고, 오히려 일본의 주력 상품을 위주로 하는 수출에 있어서는 대미 의존도가 더욱 높은 실정이다. 그리고 교역 총량 면에서 대중국 경제 의존도가 상대적으로 더욱 높다고는 하지만 이 역시 일본 GDP 대비 7% 수준을 밑돌고 있다. 이러한 수치들이 의미하는 바는 매우 분명하다. 그것은 일본경제가 매우 철저하게 중국에 의존하는 것이 아니라는 점이다. 오히려 일본경제는 교역이라는 측면에서는 미국과 중국에 공히 유사한 정도의 중요성을 느끼

[그림 2-15] 일본의 대미국 및 대중국 교역 의존도 추이

A. GDP 대비 교역 총량



B. GDP 대비 수출



자료: World Bank National Accounts Data(<http://data.worldbank.org>, 접속일: 2016. 10. 27); UN Comtrade Database(<http://comtrade.un.org>, 접속일: 2016. 12. 27).

[그림 2-16] 한국, 중국, 일본의 시장환율 추이(2012년 1월=100)



자료: 한국은행 경제정보시스템(<http://ecos.bok.or.kr>, 접속일: 2016. 12. 27)의 자료를 토대로 필자 계산.

고 있으며, 일본 전체 GDP를 볼 때 이러한 교역 자체의 중요성도 결코 절대적이라고 보기도 힘들다는 뜻이다. 따라서 만일 교역이라는 측면에서 일본경제가 미국과 중국 가운데 하나를 선택해야 한다면, 일본은 나름의 자율성을 가지고 중국도 또한 미국도 선택할 수 있다는 뜻이다. 그런데 이 경우 일본은 경제 전체의 측면에서는 오히려 중국보다는 미국을 선택하는 것이 훨씬 더 현실적인 것으로 나타난다.

이러한 사실은 [그림 2-16]을 보면 매우 확실해진다. 이미 널리 알려져 있듯이 일본은 1990년대 이후 최근에 이르기까지 장기불황에 시달려 왔다. 그리고 이러한 장기불황을 촉발시킨 계기는 1980년대 후반의 이른바 플라자 합의에 따른 엔화 가치의 추세적 절상 현상이다. 엔화 가치의 상승으로 일본의 수출경쟁력이 한계에 부딪힌 반면, 일본기업의 해외투자가 확산되고, 일본 국내에서는 이것이 급속한 고령화 현상과 맞물리면서 전반적 수요부진으로 나타나 자산버블의 붕괴와 경기부진이라는 이중고를 겪은 것이다. 문제는 그간 일본정부가 이러한 장기불황을 극복하기

위해 다양한 정책들을 실시해 왔지만 이들이 모두 실패했다는 것이다. 이에 따라 현재 일본의 지도자들은 일본경제의 새로운 부활을 위해 마지막으로 조금은 독특한 정책을 실시하고 있다. 통상 아베노믹스로 알려진 이러한 정책은 ‘일본의 국내 물가를 상승시키고, 이를 기반으로 자산가치 상승과 투자의 확대를 불러일으키며, 이것이 국내의 소득확대로 연결되게 만듦으로써 다시금 국내 물가를 상승시키는 선순환을 형성한다’는 것이다. 그리고 이를 통해 ‘소득과 투자확대 — 경기 상승 — 수요 및 물가상승 — 소득과 투자확대’라는 장기불황의 탈출구를 마련한다는 것이다.

그런데 주목해야 할 사실은 이러한 아베노믹스의 출발점은 국내부문이 라기보다는 대외부문, 특히 환율부문이 될 가능성이 크다는 점이다. 왜냐하면 국내 물가의 상승을 목표로 팽창적 통화 및 재정 정책을 실시하는 것은 장기불황의 거의 전 과정을 통해 이미 일본정부가 실시해 왔으나 모두 실패한 경험이 있기 때문이다. 따라서 이를 새롭게 성공시키려면 우선은 대외부문, 특히 환율부문의 충격이 먼저 실행될 필요성이 존재하는 것이다. 다시 말해 엔화 가치의 급속한 절하를 통해 한편으로는 일본의 수출경쟁력을 제고하고, 다른 한편으로는 수입물가의 상승을 유도하는 일이 필요하다는 뜻이다. 전자를 통해서서는 일본 국내의 투자와 소득을 확대시키고, 후자를 통해서서는 일본 국내 물가의 상승을 유인하기 위해서이다. 실제로 일본정부는 [그림 2-16]에 나타나 있는 것처럼 2012년 이후 급속한 엔화 절하정책을 현실화하는 데 성공하였고, 그 결과 일본 경제는 아직은 장기불황에서 완전히 벗어나지는 못하였지만 그래도 과거보다는 훨씬 더 활발한 모습을 보여주고 있는 것이 사실이다. 그런데 문제는 어떻게 해서 [그림 2-16]과 같은 급속한 엔화 절하가 가능하였고, 또한 앞으로도 어떻게 이러한 절하 추세를 계속해서 유지할 수 있는가 하는 점이다. 당연하지만 그에 대한 해답은 바로 미국일 것이다. 현재의 국제금융환경을 사실상 지배하고 있는 나라는 미국이며, 따라서 [그림 2-16]에 나타난 엔화 절하 추세는 사실상 미국의 용인이 없었으면 불가능했을 것이라는 뜻이다. 그리고 앞으로도 이는 미국의 용인이 없으면 유지될 수 없을 것이라는 뜻이기도 하다. 이는 일본이 그간의 장기불황을

탈출하기 위해 거의 마지막으로 시도하고 있는 경제정책의 성공을 위해서는 현실적으로 미국의 협력이 절대적으로 필요하다는 사실을 시사한다. 흥미롭게도 이러한 상황에서 미국은 중국을 겨냥하여 일본을 비롯한 아시아의 동맹국들에게 새로운 역할을 요구하고 있다. 이렇게 보면 일본 으로서는 우선 경제적으로 이러한 미국의 요구를 스스로의 불황 탈출을 위한 가장 근원적인 지렛대로 사용하는 것이 너무도 자연스러운 일이라고 할 수 있을 것이다.

상황은 안보적인 측면에서도 크게 다르지 않다. 우선 무엇보다 일본은 중국과의 영토문제를 현안으로 가지고 있다. 이른바 센카쿠 또는 댜오위 다오로 불리는 해상에서의 영토문제가 좋은 사례이다. 또한 일본은 중국과 서로 불편한 역사문제를 현안으로 가지고 있기도 하다. 문제는 이러한 두 가지 문제에 있어 일본이 점점 더 중국에 양보하기가 힘들어지고 있다는 사실이다. 예를 들어 현재 일본사회는 세계에서 가장 급속하게 고령화되고 있다. 그런데 이러한 고령화는 당연히 국내정치적으로 전반적인 사회의 보수화를 몰고 온다. 그런데 주목해야 할 사실은 현재 이러한 고령화의 주축을 담당하고 있는 일본의 장·노년 세대는 전후 일본의 급속한 경제발전을 경험하기도 했지만, 동시에 1990년대 이후 일본의 장기불황으로 경제력 규모 면에서는 중국에 추월당하고, 소프트파워 면에서는 한국에 추격당하는 등 일본의 좌절 역시 경험했다는 점이다. 따라서 현재 이들에게 있어서는 과거 일본경제가 호황을 누릴 당시 아시아의 여러 국가들에 대해 역사문제 등에 있어 상대적으로 유연성을 보였던 것과 같은 관대함을 기대하기란 매우 어려운 실정이다. 이들이 현재 이미 일종의 ‘상처 받은 민족주의’를 경험하고 있기 때문이다.

이러한 상황에서는 중국의 부상으로 인해 아시아의 안보질서에 변화의 움직임이 나타날 경우 일본이 여기에 유연하게 대응하기란 쉽지 않을 것이 분명하다. 오히려 대다수의 일본 국민들은 이를 스스로의 존립에 영향을 미치는 위협요인으로 간주하여 대응하려는 경향이 강할 것이다. 만일 이러한 경향이 매우 강력하다면 일본의 선택은 매우 분명하다. 이 기회에 중국의 위협에 효과적으로 대응하기 위해서라도 일본의 군사

· 안보 능력을 더욱 확장시키려 할 것이라는 뜻이다. 흥미롭게도 이러한 현실에서 미국은 중국을 겨냥하여 일본을 비롯한 아시아의 동맹국들에게 새로운 역할을 요구하고 있다. 이렇게 보면 일본으로서는 군사·안보적으로 이러한 미국의 요구를 적극적으로 받아들여 스스로의 군사·안보 능력 강화의 근원적 계기로 삼는 것은 너무도 자연스러운 일이라고 할 수 있을 것이다.

이렇게 보면 일본의 입장에서는 현재 진행되고 있는 동북아 질서 변화의 움직임에 하나의 위협요인이라기보다는 오히려 일종의 커다란 기회로 생각할 수도 있을 것이다. 동북아의 질서 변화 움직임에 따라 미국이 일본에 새로운 역할을 주문하고 있으며, 이러한 역할을 충실히 이행할 경우 일본이 그간 숙원으로 가지고 있었던 경제불황 탈출과 군사·안보적인 보통국가화가 동시에 달성될 가능성이 있기 때문이다. 이러한 측면에서 일본이 동북아의 질서 변화와 관련하여 철저히 미국을 중심으로 중국에 공동 대응하는 모습을 보이는 것은 매우 당연하고도 자연스러운 일이라고 할 수 있을 것이다.

4. 한국: 미중 간의 협력을 위한 새로운 접근

앞에서와 같은 일본의 입장과 비교해 볼 때 동북아의 또 다른 미국의 동맹국인 한국의 경우에는 상황이 약간 다른 것으로 나타난다. 한국의 경우 동북아의 질서 변화와 관련하여 미국의 동맹국으로서 미국을 중심으로 하는 기존 질서의 수호에 최선을 다하지만, 동시에 이러한 질서가 중국에 적대적이지 않게 유도함으로써 중국 역시 기존의 질서에 잘 적응(accommodate)할 수 있도록 노력할 수밖에 없는 입장이기 때문이다. 실제로 그간 한국은 미국과의 동맹관계를 더욱 공고히 하면서도 중국과의 연대 또는 협력 역시 더욱 발전시킨다는 정책을 고수해 왔다. 그리고 이러한 정책은 동북아의 경제와 안보 모두에서 공히 나타났다.

우선 경제적인 측면을 살펴보자. 한국은 동북아 국가들 가운데 미국과 개별 FTA를 맺고 있는 거의 유일한 국가이다. 한국과 미국의 관계가 군

사·안보적인 동맹관계를 뛰어넘어 경제적으로도 불가분의 관계임을 의미하는 것이다. 또한 한국은 1990년대 이후 동북아에서 가장 개방적이며 역동적인 서구형 시장경제시스템을 유지하고 있다. 이러한 경제시스템은 당연히 미국의 경제시스템을 모델로 하여 이와 조화로운 관계를 맺도록 발전되어 온 것이다. 특히 한국경제는 2010년 이후 미국이 추진하는 TPP 에도 가입의사를 밝혀왔다. 물론 TPP의 논의 초기에는 이의 가입과 관련된 경제적 실익에 따른 논란으로 가입에 유보적인 모습이 나타나기도 했지만, TPP의 추진 자체가 미국의 전반적 동북아 전략과 연결되어 있다는 사실이 더욱 분명해짐에 따라 한국 역시 이에 대한 추가 가입 의사를 명확히 한 것이다.

그러나 이러한 미국과의 경제관계와 병행하여 한국은 중국과의 경제협력 역시 더욱 활발히 하고 있다. 2015년 중국과 개별 FTA를 추진한 것은 물론, 2016년에는 중국이 추진하는 AIIB와 같은 새로운 국제기구에 중심적인 국가의 하나로 참여하기도 하였다. 무엇보다 한국은 중국과의 교역과 투자를 확대하는 데 집중하여, 2015년 현재 중국은 미국과 일본을 능가하는 한국의 제1 교역대상국의 위치를 점하고 있으며, 한국 역시 중국의 세 번째 직접 투자국으로 기능하고 있다. 이처럼 한국의 경우에는 경제적으로 동북아의 질서 변화와 관련하여 기본적으로 미국과의 관계를 중시하지만, 동시에 중국과의 관계 역시 함께 발전시킨다는 정책을 실시하고 있는 것이다.

군사·안보적인 측면에서도 상황은 크게 다르지 않다. 굳이 설명이 필요하지 않겠지만, 현재의 한미동맹은 군사·안보적으로 한국의 국가존립을 유지시켜 주는 가장 중요한 기제의 하나이다. 이는 한반도에서의 북한의 위협에 대응하는 차원은 물론 세계적인 차원에서 현존하는 질서와 평화를 유지하기 위한 한국과 미국의 협력을 가능하게 하는 기제이기도 하다. 따라서 한국의 입장으로서 이러한 한미동맹은 절대 포기할 수 없는 가치이다. 그러나 동시에 한국의 경우에는 이러한 한미동맹이 지역적 차원에서 중국을 겨냥하는 방식으로 확대되는 것에 소극적일 수밖에 없다. 이 경우 군사·안보적으로 북한을 매개로 하여 중국과 대면하고

<표 2-5> 대중국 경제 의존도 비교: 한국 vs. 일본(2015년 현재)

(단위: 억달러, %)

	한국	일본
GDP(A)	13,779	41,233
대중국 교역량(B)	2,274	2,698
B / A	16.5	6.5

자료: World Bank National Accounts Data(<http://data.worldbank.org>, 접속일: 2016. 10. 27); UN Comtrade Database(<http://comtrade.un.org>, 접속일: 2016. 12. 27).

한국으로서는 전체 한반도의 안보지형에 문제가 야기될 수도 있기 때문이다.

이러한 이유로 인해 한국은 THAAD와 같은 한미동맹 차원의 군사협력을 실시하는 경우에도 이것이 중국을 대상으로 하지 않는다는 사실을 명확히 하고 있다. 비록 북한의 핵 위협과 한국에 주둔하는 미국의 군사력 보호를 위해 THAAD와 같은 한미 간의 새로운 군사협력체계를 발전시키지만 그것의 대상은 철저히 북한과 한반도 안으로만 국한된다는 뜻이다. 또한 한국은 중국의 군사·안보적 우려를 감안하여 기존의 한미동맹과 미일동맹이 한미일 삼각동맹으로 발전하는 것에 대해서도 적극적이지 않다. 북한 및 한반도의 안보위협에 대응하기 위해 한일군사정보보호협정과 같은 일본과의 협력을 발전시키는 과정에서도 그 대상은 철저히 한반도 안으로 국한한다는 것이다. 그리고 이러한 노력과 병행하여 한국은 중국과의 지속적인 군사·안보적 협력관계의 구축을 강조하고 있다. 이러한 협력관계가 구축될 때에야 비로소 군사·안보적으로 한국이 미국과의 동맹관계를 형성하고 있다고 하더라도 이것이 중국을 겨냥하지는 않는다는 사실을 분명히 납득시킬 수 있다고 믿기 때문이다.

그렇다면 왜 한국은 이처럼 일본과는 조금 다른 태도를 보이는 것일까? 그 이유는 <표 2-5>에 상징적으로 나타나 있다. 이에 따르면 한국의 대중국 경제 의존도는 2000년대 이후 비약적으로 상승하여 2015년 현재 전체 GDP의 17% 수준에 육박하고 있다. 이는 같은 해 일본의 대중국 교역 의존도 6.5%의 거의 3배에 가까운 수준이다. 이는 적어도 2000년대

이후 한국경제의 성장은 중국을 배경으로 하고 있으며, 이러한 사실은 가까운 장래의 한국경제에 있어서도 결코 바뀌기 힘들다는 사실을 시사한다. 따라서 한국으로서는 동북아의 질서 변화과정에 있어 중국에 대항하는 듯한 태도를 보이기가 현실적으로 쉽지 않은 것이다. 반대로 현재의 한미동맹은 한국의 경제와 안보 모두에 있어 국가존립의 근간의 하나를 이루고 있다. 따라서 한국으로서는 동북아의 질서 변화과정에 있어 미국이 중심이 되는 동맹국들의 공동 노력에 반드시 동참할 수밖에 없는 것이 현실이다. 이에 따라 한국의 입장으로서는 동북아의 질서 변화과정에 있어 미국과 중국 모두와 협력하는 것 이외에는 사실상 다른 방법을 생각할 수가 없는 것이다.

물론 이러한 한국의 입장은 현재와 같이 동북아의 질서 변화를 둘러싸고 미국과 중국 사이의 경쟁이 치열해지는 경우에는 자칫 커다란 딜레마가 될 수도 있다. 이들 양자와의 협력을 동시에 추구하지만 그 결과로 이들 양자로부터 모두 멀어지는 의도하지 않은 결과가 초래될 수 있기 때문이다. 이러한 이유에서 한국으로서는 동북아의 질서 변화과정에서 미국과 중국이 경쟁보다는 서로가 협력할 수 있는 사안을 찾아내고 이를 한국이 적극적으로 매개하는 일이 무엇보다 중요해진다. 이 경우야 비로소 한국의 능동적 역할로 인해 한국이라는 협력적 존재가 미국과 중국 모두로부터 인정을 받을 가능성이 생기기 때문이다.

물론 이러한 사안이 무엇인가에 대해서는 다양한 이견이 존재할 것이다. 그러나 그간의 한국의 정책을 살펴보면 한국은 이 사안을 북한문제로 상정하고 있는 것처럼 보인다. 왜냐하면 2000년대 이후 동북아 질서의 변화 움직임 속에서 한국이 미국과 중국을 대상으로 협력을 추구하는 직접적 대상은 거의 북한문제가 유일하기 때문이다. 그리고 실제로 북한문제는 경우에 따라 미국과 중국이 경쟁하기도 하지만 서로가 협력할 가능성도 가장 높은 동북아의 사안들 가운데 하나이기 때문이다. 예를 들어 북한의 핵문제는 미국은 물론 중국에게도 커다란 현안이 아닐 수 없다. 이로 인해 중국이 국제적으로 곤란한 처지에 놓여 있는 것은 물론, 북한 핵이 최종적으로 완성될 경우 중국 역시 이러한 핵의 사정권 안에

속함은 물론 이를 계기로 한국과 일본 등에 핵 도미노와 같은 사태가 벌어지지 않는다고 장담하기 어려운 실정이기 때문이다. 따라서 한국의 적극적 역할로 이러한 동북아의 공통 관심사안에 대한 미국과 중국의 협조가 이루어진다면, 이를 계기로 동북아의 질서 변화과정 자체가 미국과 중국 모두에게 친화적인 과정으로 변모할 가능성도 완전히 배제할 수 없기 때문이다.

물론 현재까지의 과정을 보면 동북아의 질서 변화과정은 미국과 중국의 화합과 협력보다는 경쟁과 갈등이 더욱 우세해지는 것이 현실이다. 이에 따라 한국으로서는 일본과는 달리 이를 둘러싼 전반적인 국가전략의 방향성을 보다 심층적으로 검토해야 할 필요성을 느낄 수밖에 없을 것이다. 그러나 이러한 부정적 측면에도 불구하고 만일 한국이 스스로의 의도대로 미국과 중국의 화합과 협력을 끌어내는 역할을 수행한다면 이는 한반도와 동북아의 차원을 넘어 전 세계적 차원에서도 이제까지 그 유례를 찾아보기 힘든 결정적 기여가 될 것이 분명하다.

제5절 시사점 — 동북아 질서 변화의 설명모형

본 장에서 우리는 중국의 부상에 따른 동북아 질서의 변화과정을 경제와 안보의 동시적이고도 복합적인 상호작용으로 이해할 수 있는 하나의 간단한 설명모형을 구축하려 시도하였다. 이를 위해 기존의 국제질서가 어떤 모습을 하고 있는가를 살펴보는 것으로부터 시작하여, 중국의 부상이 이러한 국제질서에 세계적 차원에서 그리고 동북아의 차원에서 어떤 의미가 있는지를 토론하였고, 이로 인해 동북아의 질서가 어떤 측면에서 어떤 형태로 변화의 계기를 맞고 있는지를 논의하였다. 그리고 이러한 논의를 바탕으로 동북아의 주요 4개국이라 할 수 있는 미국과 중국, 일본과 한국은 이러한 변화의 움직임에 대해 각각 어떤 입장과 시각을 가지고 있는지 역시 살펴보았다. 우리가 이러한 과정을 통해 도달한 결론을 간단한 서술모형의 형태로 정리하면 그 결과는 아마도 다음

과 같을 것이다.¹²

현존하는 국제질서는 경제와 안보라는 두 가지 축을 중심으로 구성되어 있으며, 이들 경제와 안보의 국제질서를 유지하는 기본적 메커니즘은 놀라울 정도로 서로 유사하다. 실제로 이들 국제질서 모두는 미국과 미국의 동맹국들을 중심으로 형성되고 유지·발전되어 왔다는 특징을 보이고 있다. 그리고 미국과 미국의 동맹국들이 이들 경제와 안보 질서를 유지하는 방식은 형식논리적으로 서로 등가이다. 우선 경제의 측면에서 기존의 국제질서는 미국 달러화가 기축통화로 기능한다는 사실로부터 상징되는 미국 및 미국의 동맹국의 압도적 경제력에 의해 유지된다. 그리고 이러한 압도적 경제력을 세계의 각 지역과 국가에 투사할 수 있는 실천적 기체로서 IMF와 World Bank, ADB 같은 국제기구가 존재한다. 그리고 달러를 기축통화로 하는 전 세계적 경제문제를 다루는 IMF와 World Bank는 워싱턴에 위치하여 사실상 미국의 통제를 받고 있지만, ADB와 같이 지역적 경제문제를 대상으로 하는 국제기구는 해당 지역에 위치하여 주로 일본과 같은 미국의 동맹국에 의해 주도된다는 특징을 보인다. 그리고 미국과 미국의 동맹국들은 동맹국들 사이에서, 그리고 동시에 동맹국들 이외의 국가를 대상으로 각종의 양자적·소다자적·다자적 정책 협의의 채널을 구축하고 이를 가동시킴으로써 기존의 경제질서를 세계와

12 이와 관련하여 한 가지 주목할 사실은 본문에서 전개된 설명모형과 기존의 국제관계에 대한 다양한 이론모형들 사이의 관계 또는 연관성이라고 할 수 있다. 예를 들어 기존의 세계질서 및 동북아의 국제질서와 관련해서도 세력전이 또는 패권전쟁과 같은 다양한 이론모형이 존재한다. 그리고 이러한 모형들에 따라서는 현실의 전개방향에 대한 예측이 근본적으로 달라진다는 특징이 있다. 그런데 본문에서는 이러한 이론모형에 대한 언급도 없으며, 이들 모형과 본문의 설명모형이 어떻게 연관되는지에 대한 토론도 존재하지 않는다. 이는 매우 의도적인 것인데, 본문에서는 현재의 동북아와 관련하여 이후의 장들에서 논의하는 내용들을 포괄할 수 있는 나름의 개념들을 구성한다는 매우 현실적인 목적을 가지고 있기 때문이다. 따라서 만일 우리가 기존의 이론모형에 대해 서술한다면 자칫 의도하지 않은 개념적인 논란에 휘말릴 위험도 있기 때문이다. 이러한 이유에서 본문에서는 의도적으로 기존의 국제질서에 대한 다양한 이론모형을 토론하지 않는다. 다만, 이 글에서도 우리는 이들 기존의 모형과 본문에서 제시하는 설명틀의 관계가 추후 보다 엄밀한 검증의 과정을 거쳐야 한다고 믿는다. 이러한 본문의 설명틀과 기존 이론모형의 관계에 대해서는 이 글에 대한 익명의 검토자가 아주 유익한 조언을 주었다. 저자는 이에 깊은 감사를 드린다.

지역, 개별 국가의 차원에서 모두 순조롭게 이끌어 가는 기제로 활용하고 있다.

안보의 경우에도 상황은 동일하다. 이 경우 국제적 안보질서를 유지하는 가장 기본적인 힘은 세계를 대상으로 하는 미국의 막강한 군사력이다. 그리고 이러한 미국의 군사력은 미국 본토는 물론 아시아의 일본이나 유럽의 NATO와 같은 미국의 지역 동맹국가들에 골고루 분산 배치되어 있다. 이는 경제분야에서 IMF와 World Bank 같은 국제기구가 전 세계적인 경제질서를 다루고, 아시아와 같은 지역에 존재하는 ADB 같은 국제기구가 해당 지역의 경제적 발전과 안정을 주로 다룬다는 사실과 형식논리적으로 사실상 등가이다. 더욱이 안보의 측면에서도 미국과 동맹국들 사이에, 그리고 이러한 동맹국들 이외의 개별 국가를 대상으로 해서도 매우 촘촘한 군사·안보조약과 정책 조율 및 협의 체계가 존재한다. 국제적인 안보질서 역시 이러한 채널을 통해 순조롭게 유지되고 발전된다는 뜻이다.

그런데 미국과 미국의 동맹국들이 이러한 질서를 유지하는 기본적인 전략은 ‘접근’이라는 전략으로 구체화될 수 있다. 세계의 특정 지역에서 기존 질서가 문제가 생겼을 경우, 평시에는 세계 각지에 분산되어 있던 미국과 미국의 동맹국들의 경제력과 군사력이 이러한 문제를 해결하기 위해 해당 지역으로 접근하여 집중되는 것이다. 또한 이러한 전략을 가능하게 하는 기본적인 요소는 위에서 언급했지만 미국과 미국의 동맹국들의 비교할 수 없는 막강한 경제력과 군사력이라고 할 수 있다. 이러한 경제력과 군사력이 존재했을 때에만 이들을 세계에 분산 배치하는 평시의 경우에도 기존의 질서를 효율적으로 유지하는 것이 가능하기 때문이다. 실제로 2000년 현재 미국과 미국의 동맹국의 GDP를 합치면 전 세계 GDP의 약 70%를 상회하며, 군사력 측면에서는 미국의 단독 군사비 지출이 세계의 군사비 지출 총량의 거의 50%를 상회할 정도로 막대한 것으로 나타난다.

그런데 이처럼 미국과 미국의 동맹국들이 세계에서 차지하는 경제력과 군사력의 비중은 2000년 이후 지속적으로 하락하고 있다. 더욱이 이러한

하락세와는 대조적으로 중국이 차지하는 경제력과 군사력의 비중은 추세적으로 상승하는 모습을 보이고 있다. 물론 이러한 중국의 부상은 아직 세계적 차원의 질서를 위협할 수 있을 만큼 결정적이지는 않다. 중국의 경제력과 군사력이 미국은 물론 미국과 미국의 동맹국들과의 합계 국력에 비해 훨씬 뒤쳐져 있기 때문이다. 그런데 우리의 시각을 동북아로 한정하는 경우 상황은 달라진다. 이 경우 동북아 국가들이 체감하는 미국의 GDP는 미국의 상대적인 지리적 거리로 인해 중국보다 오히려 작은 것으로 나타날 수 있고, 여기에 일본과 같은 동북아의 미국 동맹국들의 GDP를 합산한다고 해도 여전히 중국의 GDP가 이를 이미 초월했거나 초월하는 추세에 놓여 있기 때문이다.

이러한 중국의 부상은 필연적으로 기존의 동북아 경제 및 안보 질서에서 변화의 계기를 만들 수밖에 없다. 예를 들어 중국의 부상은 기본적으로 경제부문에서 대외교역을 통해 이루어졌고, 이에 따라 아시아의 해상선과 같은 바다의 교역로가 중국경제의 유지와 발전에 더욱더 중요해지고 있는 반면, 이러한 교역로를 형성하고 통제하고 있는 국가들은 바로 미국을 중심으로 하는 기존의 중심 세력이기 때문이다. 더욱이 이러한 교역로는 미국이 경제적으로는 물론 군사적으로 아시아 및 동북아에 접근하는 통로를 의미한다. 따라서 이러한 미국의 접근전략이 변화하지 않는 한 중국의 부상은 필연적으로 안보와 경제 양 측면에서 미국과 중국 사이에 더욱 직접적인 전선(Front)이 형성됨을 시사한다. 따라서 중국의 부상은 경제와 안보 양 측면에서 동일한 형태와 내용의 변화의 계기를 형성할 수밖에 없다. 경제적인 측면에서 아시아 및 동북아 국가를 대상으로 하는 위안화의 국제화 노력이 시작되고, ADB 같은 지역적 국제기구와 경쟁할 수 있는 AIIB와 같은 새로운 경제기구가 중국 중심으로 창설되며, 무엇보다 아시아 및 동북아 각국을 대상으로 하는 중국의 양자적·소다자적·다자적 FTA와 정책협의 채널이 가동되는 것이다. 군사·안보적으로도 미국의 군사력 접근을 제어할 수 있는 해군력과 미사일 등 첨단 군사력을 중심으로 하는 중국의 군사적 확대가 시작되고, 미국의 기존 동맹국들이 중국을 겨냥하여 일종의 집단 동맹화하는 것을 방지하

며, 동시에 중국이 중심이 되는 다양한 형태의 지역적 안보협의 채널을 새롭게 구축하는 것이다.

그리고 이러한 변화의 움직임은 당연히 미국의 접근전략에 대응하여 중국은 논리적으로 일종의 반접근전략을 사용할 수밖에 없다는 점에서 서로 모순적이다. 중국이 경제적으로 미국이 주도하는 TPP에 신경을 쓰고, 군사·안보적으로는 이른바 반접근 지역방어전략(A2AD)을 사용하는 것이 좋은 예이다. 따라서 중국의 부상이 지속될수록 미국과 중국은 기존의 질서 변화를 둘러싸고 갈등과 경쟁을 할 수밖에 없는 것이 현실이다. 물론 기존의 질서 변화를 둘러싼 미국과 중국의 관계에 있어 이처럼 갈등과 경쟁만이 존재하는 것은 아니다. 아시아 및 동북아의 평화와 안정이 이들 양 국가에 달려 있고 이것들은 양국의 발전에도 동시에 중요하기 때문이다. 따라서 미국으로서는 부상하는 중국을 기존의 질서에 잘 적응시키기 위한 전략적 협력이, 또한 중국으로서는 기존의 질서를 완전히 전복하지 않는 상황에서도 보다 중국 친화적으로 유도하기 위한 미국과의 협력이 필요하기 때문이다.

그러나 이러한 경쟁과 협력의 동시적 가능성에도 불구하고 현재에는 경쟁의 요소가 더욱 전면화하는 것으로 판단된다. 실제로 미국의 경우 중국의 부상으로 인해 기존의 세계전략을 가다듬은 전략적 재균형정책을 내세우고 있다. 동북아에 있어 중국의 부상으로 인해 미국이 파악하는 세계적 차원의 균형이 더욱 불안정해지고 있다는 판단 아래 이제까지의 세계적 차원의 미국의 힘의 배치를 보다 동북아 또는 아시아에 집중되도록 재조정한다는 뜻이다. 따라서 이러한 전략은 해군력과 첨단 군사력을 중심으로 한 군사·안보적인 아시아로의 회귀정책과 중국을 겨냥한 중요 주변 국가들을 대상으로 하는 미국 중심의 TPP로 나타나고 있다. 물론 최근 미국 대통령에 당선된 도널드 트럼프가 이러한 미국의 대아시아 전략을 상당 부분 변경할지도 모른다는 논란이 존재한다. 실제로 트럼프는 그간 미국과 일본이 양두마차가 되어 추진했던 TPP를 탈퇴하겠다고 공언하고 있다. 물론 이러한 논란에 비추어 볼 때 향후 미국의 동북아 전략이 어떻게 진행될지에 대해서는 보다 많은 토론이 있어야만 할

것이다. 그러나 한 가지 분명한 사실은 동북아에 있어 중국의 부상으로 인해 기존의 질서가 근본적으로 변화하는 현상은 결코 미국으로서도 쉽게 받아들이기가 어려울 것이라는 점이다. 더욱이 미국은 현재 한국과 일본 같은 동북아의 동맹국들을 대상으로 군사·안보적으로 그리고 경제적으로 더욱 많은 기여를 하라고 요구하고 있다. 아마도 트럼프의 미국에 있어서도 이러한 요구는 수그러들지 않을 가능성이 높으며, 그 결과 미국이 주도하는 한미동맹과 미일동맹의 변화와 진전, 재구성 등 동북아의 여타 국가들을 포괄하는 기존 질서의 변화 역시 본격적으로 시작될 전망이다.

한편, 중국은 이러한 미국의 전략에 대해 신형국제관계를 내세워 정면으로 맞서고 있다. 중국의 부상으로 이제 미국과 더불어 중국 역시 동북아의 중심 국가로 등장한 만큼 영토와 주권과 같은 핵심 이익은 서로가 보장해 주는 새로운 미중관계를 요구하는 것이다. 그리고 이를 위해 경제적으로 안보적으로 미국과 동북아의 미국의 동맹국들이 중국을 겨냥한 일종의 집단적 동맹으로 발전하는 것을 철저하게 차단하겠다는 입장을 피력하고 있다. 현재 중국이 한국의 THAAD 배치를 둘러싸고 경제적 보복마저 실시하겠다는 강경 자세를 보이고 있는 것이 한 가지 예이다.

이에 대해 일본은 동북아의 경제 및 안보 질서 변화과정 모두에서 철저히 미국의 손을 들어줌으로써 한편으로는 그간 소원하던 군사·안보적 보통국가를 건설하고, 다른 한편으로는 1990년대 이후의 장기불황을 끝내고 새로운 성장의 전기를 찾겠다는 입장이다. 이를 위해 군사·안보적으로는 미국과 더불어 군사력의 증대와 미일상호방위조약의 변경 등 종래 동맹관계의 변화와 발전을 지향하고, 경제적으로는 아베노믹스에 기초하여 일본경제의 체력 회복에 필요한 첫 단추인 환율문제에서 미국의 도움을 얻어내는 전략을 구사하고 있다.

이에 반해 한국은 미국의 또 다른 동북아 동맹국으로서 미국 중심의 기존 질서 수호에 최선을 다하지만, 동시에 이러한 질서가 중국에 대항하는 형태로 진행되는 것은 가급적 피한다는 입장을 보이고 있다. 정치·군사적으로 THAAD와 한일정보보호협정 등 중국이 민감해 하는 한미

동맹의 사안들을 적절히 처리하기는 하지만, 이것은 결코 중국을 겨냥하지 않는 한반도 내부의 문제로 국한한다는 태도를 명확히 하고 있는 것이다. 경제적으로도 미국이 주도하는 TPP에 관심을 표명하고, 개별 국가로서 이미 미국과 FTA를 체결하는 등 기존의 질서에 입각한 정책을 구사하면서도, 동시에 중국과도 FTA를 체결하고 중국 중심의 AIIB에 가입하는 등 호혜적 협력관계의 유지에 최선을 다하고 있다.

특히 이러한 상황에서 한국은 동북아의 질서 변화과정 속에서 미국과 중국이 실질적으로 협력할 수 있는 문제를 제기하고 주도함으로써 단순한 미중관계의 화해는 물론 나아가 동북아 및 세계 전체의 질서에 새롭게 기여하는 방안을 모색하려 할 것이다. 그리고 당연히 그 문제는 핵문제를 포함한 북한문제가 될 것이다. 마치 일본이 현존하는 동북아 질서 변화의 움직임을 토대로 경제와 안보 모두에서 비약적 상승을 이루려 시도하는 것처럼, 한국 역시 이 과정에서 북한과의 통일문제를 해결함으로써 한국사회 전체의 재도약 계기로 삼으려 시도할 수도 있다는 뜻이다.

제3장

동북아 경제질서 변화과정과 결정요인 분석

장 형 수 (한양대학교)

제1절 미국과 중국의 경제규모 추이 전망

1. 미중의 경제규모 추이¹⁾

사람들은 미래에 일어날 일을 예측하는 것에 흥미를 느낀다. 그러나 사실 미래에 대한 전망은 추정오차가 워낙 커서 30~50년 이후의 일에 대한 전망은 사람들의 흥미를 채워주는 것 외에 사실상 현실적인 의미가 거의 없다. 30~50년 후에는 모든 것이 이루어질 수도 있고 아무것도 남지 않을 수도 있기 때문이다. 그래서 미래의 미국과 중국의 경제규모 추이를 전망하는 것은 매우 조심스러울 수밖에 없다. 본 연구가 제시하는 전망치는 현재 가용한 정보에 입각하여 최대한 보수적으로 추정하고자 노력하였다.

우선 30년 이상 장기적으로 경제성장률을 전망하는 국제경제기구 중 공신력이 높은 경제협력개발기구(OECD)의 2016년 전망치를 사용해서 미국과 중국의 경제규모 추이를 계산해 보기로 한다. OECD는 현재부터 2060년까지의 장기 경제성장률(잠재성장률)을 추정하고 있는데, 이때

¹ 본 절의 미중의 경제규모 추이는 OECD의 경제성장률 전망치를 사용.

<표 3-1> OECD의 미중 경제(규모)성장률 전망

(단위: %)

	2017	2019	2021	2023	2025	2027	2030	2035	2040	2045
미국	2.97	2.64	2.51	2.44	2.40	2.37	2.28	2.04	1.82	1.66
중국	6.20	5.45	4.87	4.40	4.02	3.74	3.49	3.39	3.05	2.31

자료: OECD, GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en(Accessed on Sep 3, 2016), 2016 통계를 사용하여 저자가 계산함.

<표 3-2> OECD의 (실질)경제성장률 전망치를 사용한 미중의 경제규모 추이

(단위: 십억달러, GDP는 2015년 불변가격 기준)

연도	미국 GDP	중국 GDP	미국 성장률	중국 성장률	중국/미국
2015	17,947	10,866	2.43%	6.90%	60.5%
2017	19,085	12,313	2.97%	6.20%	64.5%
2019	20,130	13,735	2.64%	5.45%	68.2%
2020	20,646	14,441	2.56%	5.14%	69.9%
2025	23,302	17,930	2.40%	4.02%	76.9%
2030	26,161	21,452	2.28%	3.49%	82.0%
2035	29,077	25,375	2.04%	3.39%	87.3%
2040	31,955	29,746	1.82%	3.05%	93.1%
2045	34,791	33,840	1.66%	2.31%	97.3%
2050	37,633	37,291	1.54%	1.79%	99.1%
2055	40,486	40,546	1.43%	1.65%	100.2%
2060	43,294	43,894	1.30%	1.55%	101.4%

자료: OECD, GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en(Accessed on Sep 3, 2016), 2016 통계를 사용하여 저자가 계산함.

OECD는 GDP의 국제비교를 위해서 시장환율이 아닌 구매력평가(PPP) 환율을 사용하고 있다. 2016년에 OECD가 발표한 장기 PPP GDP 시리즈²는 2010년 PPP 환율을 사용하여 각국 통화 기준 GDP를 미국 달러로 환산한 것이다. 우리는 이 시리즈를 이용하여 OECD 전망치가 사용한 경제성장률 추정치를 역(逆)으로 계산해 낼 수 있다. OECD(2016)의 미국과 중국의 잠재성장률 전망치는 <표 3-1>과 같다.

2 OECD, GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en(Accessed on Sep 3, 2016), 2016.

본 연구는 OECD(2016)의 잠재성장률 전망치가 2030년 이후에는 미국보다 중국에 비교적 낙관적으로 평가된 반면, 미국의 장기성장률 전망치는 다소 과소평가되어 있다고 본다. 왜냐하면 OECD의 장기 경제(규모) 성장률 전망치를 2015년 기준 미국과 중국의 GDP에 대입하면 <표 3-2>에 나타나듯이 중국은 2050년이 되더라도 미국의 경제규모를 따라잡지 못한다는 다소 놀라운 결과가 나오게 된다. 이에 따르면 중국은 2055년이 되어야 미국을 경제규모에서 앞서게 된다. 이러한 OECD의 경제전망 결과는 불과 몇 년 전 중국의 경제성장률이 10%를 오르내리던 때에 국내외 언론에 회자되었던 내용(예: 2020년 미국 추월 등)과는 상당한 차이가 있다.

2. 미중의 경제규모 추이 전망의 주요 고려요인

공신력 있는 OECD의 전망을 최대한 존중하지만 앞에서도 강조하였듯이 어차피 몇십 년 후를 정확하게 내다본다는 중요한 가정에 의존할 수밖에 없다. 다행히도 본 연구에서는 미중의 경제규모 추이 전망에 있어서 그동안 경제성장론 분야에서 실증적으로 입증되어 온 정형화된 사실들(stylized facts)을 활용할 수 있다. 경제성장률은 경제가 성장하고 소득수준이 높아짐에 따라 자연히 감소한다. 어떤 경제의 성장률 감소는 그 경제가 장기적인 균형성장경로(balanced growth path)에 도달하면 일정 수준에서 안정화된다. 전 세계 국가 중에서 영국이나 미국이 균형성장경로에 가장 가까운 국가일 것으로 생각된다. 미국의 향후 경제성장률의 변동폭은 중국보다 미미할 것이 확실하다. 따라서 향후 미국과 중국의 경제력 추이는 미국보다는 중국의 경제성장률 추이에 따라 좌우될 가능성이 높다.

OECD의 미국과 중국의 중장기 경제성장률 가정에서 가장 눈에 띄는 점이 중국의 경제성장률이 2021년에는 5% 밑으로 급격하게 하락한다는 것과, 이에 반해 미국의 경제성장률은 매우 완만하게 하락한다는 가정이

다. 물론 이외에도 미국과 중국의 물가상승률³이 같으며, 달러-위안화 환율의 변동이 없다는 가정이 사용되었다. 이제 우리는 이 가정들의 현실성을 따져 보자.

먼저 한 가지 흥미로운 점은 2012년 OECD가 2005년 PPP를 사용하여 장기 GDP를 추정했을 때 사용하였던 경제성장률 가정을 2016년판에서도 거의 그대로 사용하고 있다는 점이다. 즉, OECD는 최근 몇 년간 실제로 진행된 미국과 중국의 경제성장경로에 대한 관측치가 장기 경제성장 전망에 거의 영향을 미치지 않는다고 보는 것이다. 이는 어쩌면 당연할 것이다. 한 국가의 장기 경제성장 전망은 그 경제의 장기 잠재성장률을 추정해 내는 것이다. 이는 성장회계(growth accounting)의 관점에서 보면 노동, 자본과 생산성의 잠재성장률을 더한 것과 같게 된다. 자본과 생산성의 잠재성장률보다는 인구증가율 통계를 기반으로 노동의 잠재성장률을 추정하는 것이 더 신뢰도가 높다.⁴

일반적 예상과는 다르게 이미 미국의 인구증가율은 중국보다 높으며, 향후에도 이러한 추세는 지속될 것이다. 미국의 인구증가율은 1961년부터 2015년까지 55년간 평균 1.05%를 기록하고 있다. 1990년 이후에도 인구증가율 평균이 1.02%로서 이러한 추세는 여전하다. 이에 반해 중국은 1961년부터 2015년까지 55년간 평균 1.31%를 기록하고 있으나, 1990년 이후에는 평균 0.78%로 급감하고 있다. 특히 2000년 이후의 인구증가율은 평균 0.56%에 불과해 같은 기간 미국의 0.88%에 비해 그 격차가 점점 확대되고 있다.⁵ 더욱이 향후 중국은 인구구조의 급속한 고령화로 2020~25년에는 0.17%, 2025~30년에는 0.01%까지 하락할 전망이다.

이에 반해 미국의 인구증가율은 중국처럼 급락하지 않을 것이 확실하다. 미국은 이민에 대한 규제가 많지 않다는 점도 이러한 전망에 기여하

3 엄밀하게는 GDP 디플레이터 인플레이션.

4 잠재성장률을 추정하는 데 있어서 노동인구증가율(labor force growth rate)이 인구증가율보다 적절한 지표이나, 국제적으로 비교 가능한 통계로 평가받는 세계은행 노동인구통계는 1990년부터 존재한다.

5 OECD, GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en(Accessed on Sep 3, 2016), 2016.

<표 3-3> 2010~30년 중국의 인구 및 자연증가율, 합계출산율

	인구 증가율	조출생률 (A)	조사망률 (B)	자연증가율 (A-B)	합계출산율 (TFR)
2010~15년	0.52	12.4	7.0	5.4	1.55
2015~20년	0.39	11.4	7.3	4.1	1.59
2020~25년	0.17	9.8	7.9	1.9	1.63
2025~30년	0.01	9.0	8.6	0.4	1.66

자료: UN, *World Population Prospects*, the 2015 revision, 2015.

겠지만, 그보다 근본적인 원인은 미국의 인구구조에 있다. 미국 인구 중 백인이 차지하는 비율이 아직 절반이 넘지만⁶ 히스패닉과 흑인의 출산율이 백인보다 상당히 높다. 미국 내 히스패닉의 출산율이 급감하지 않는 이상, 최근 출산율이 급감하기 시작한 중국과의 출산율 격차는 계속 벌어질 것이다. 또한 브렉시트 등 EU의 경제통합이 향후 지지부진할 경우 유럽에서 미국으로의 지속적 인구유입 가능성이 높아진다는 또 다른 변수도 있다. 따라서 향후 30년 내의 전망치로 시각을 좁히면 미국의 대내외적 요인에 의한 노동인구증가율은 EU, 일본, 그리고 특히 중국을 압도할 것이 확실하다.

중국의 인구통계를 살펴보면 인구증가율보다 경제성장에 더 영향을 미치는 15~59세 기준 노동인구증가율이 이미 마이너스(-)를 기록하고 있다. 중국의 총노동인구는 2015년 9억 2,500만명에서 2030년에는 8억 3,400만명으로 감소할 전망이다. 이에 따라 1949년 중국공산당 집권 이후 수십 년간 지속된 ‘한 자녀 정책’을 최근 포기하고 노동인구 급감이 중국의 장기성장률에 미칠 악영향에 대비하기 시작했다.

한편, 중국은 미국과 국토 면적은 비슷하지만 미국 대비 사람이 이용 가능한 국토 면적은 매우 부족하다. 현재도 14억에 가까운 ‘과다인구’에 인구밀도도 높은 상황에서 인구가 지속적으로 증가할 경우 이에 따른

6 2014년 기준으로 미국 인구 3억 1,874만명 중 백인은 1억 9,810만명으로 전체의 62.2%를 차지하고 있으며, 히스패닉은 전체의 17.4%(5,541만명)로 이미 흑인인구(13.2%, 4,203만명)를 넘어섰다. 아시아계는 5.4%(1,708만명)를 차지하고 있다.

<표 3-4> 중국의 연령별 인구규모와 비율

(단위: 억명, %)

연도	0~14세 인구		15~59세 인구		60세 이상 인구		65세 이상 인구	
	규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율
2015	2.28	16.57	9.25	67.26	2.22	16.16	1.45	10.52
2016	2.30	16.64	9.23	66.77	2.29	16.59	1.52	10.99
2017	2.32	16.71	9.20	66.31	2.36	16.99	1.60	11.49
2018	2.33	16.75	9.18	65.88	2.42	17.37	1.68	12.05
2019	2.34	16.76	9.15	65.44	2.49	17.79	1.76	12.57
2020	2.35	16.73	9.12	64.99	2.56	18.28	1.83	13.07
2025	2.25	15.94	8.79	62.19	3.09	21.87	2.12	15.00
2030	2.03	14.40	8.34	59.20	3.72	26.39	2.58	18.29

자료: 蔡昉・張車偉, 『中國人口與勞動問題報告』, 北京: 社會科學文獻出版社, 2015.

부정적 측면은 미국에 비해 상대적으로 더 클 것이다.

이와 같이 미국의 향후 잠재성장률은 20년 이상 2% 수준을 상회할 가능성이 높으며, 이후 하락 정도도 중국보다 훨씬 완만할 것으로 전망할 수 있다. 반면, 중국경제는 10%가 넘는 고속경제성장률을 이미 기록하였다. 한때 두 자릿수가 넘는 경제성장을 상당 기간 기록하였던 모든 국가가 그러하였듯이 중국경제도 이제 중속성장궤도에 진입하고 있다. 향후 중국경제는 지속적 잠재성장률 둔화에 직면할 것으로 예상되나, 둔화 속도에 대해서는 토론의 여지가 있다.

3. 미중의 경제규모 추이: 낙관적인 중국 경제개혁 가정

중국경제의 향방을 전망하는 데 있어 중국경제의 개혁 시기와 방식, 결과가 어떻게 될 것인지에 대한 가정이 필요하다. 중국은 시장경제제도를 도입하였지만 여전히 공산당 유일정당체제와 공산당이 중화인민공화국을 영도하는 당·국가 체제를 유지하고 있다. 이러한 독특한 정치체도가 변화할 것인지에 대한 분석이 필요하다.

중국 정치체도의 변화와 이에 따른 경제충격 여부에 대한 분석을 논의

로 하더라도, 아직 중국경제는 시장경제제도를 채택한 국가가 발전과정에서 반드시 거쳐야만 하는 큰 과제를 남겨 놓고 있다. 중국경제도 언젠가 대외개방을 확대해야 하며, 특히 금융자유화는 위안화 국제화와도 맞물려 피할 수 없는 과제이다. 현재 중국의 금융자유화 수준은 금리자유화에도 미치지 못하고 있다.⁷ 한국경제는 1990년대 중후반에 큰 충격에 빠진다. 당시 한국정부는 소위 ‘선진국클럽’으로 국내에 알려졌던 OECD 가입을 위해 무역 및 금융 자유화를 적극 추진하였는데, 이러한 급격한 대외개방조치로 인한 은행권의 외화차입 급증과 OECD 가입으로 가능해진 저렴한 초단기 외화차입을 기반으로 기업들은 과감한 장기 투자에 뛰어들었다. 이러한 차입과 투자의 극단적인 만기불일치로 인해 어느 순간 해외 은행들이 국내 은행의 초단기 외화차입의 만기연장을 거부하면서 은행권의 외화부족 현상이 나타나고, 이에 한국은행이 개입하면서 외환보유고의 고갈사태에 직면하게 되었다. 이처럼 1997~98년 한국 외환위기의 주요 원인 중 하나는 급격한 금융자유화였다. 중국도 금융개혁과 금융자유화의 과정을 거쳐야 한다.

또한 중국의 금융개혁 이슈는 중국 국영기업의 부채문제와도 긴밀하게 연결되어 있다. 중국정부는 1998년의 동아시아 외환위기, 2008년의 미국발 금융위기 극복을 위해 막대한 재정지출 확대를 통해 경기부양을 이끈 결과, 국영기업의 막대한 부채 증가로 이어졌다.⁸ 그러나 본 연구에서는 중국의 금융개혁과 기업개혁이 별다른 문제없이 ‘잘’ 진행된다고 가정한다.

또한 본 연구에서는 OECD의 중장기 (실질)경제성장률 전망치를 기본으로 그보다 낙관적인 중국경제의 (명목)경제성장 전망치를 사용한다. 즉, 중국이 미국보다 매년 빠른 물가상승률을 보이지만 위안-달러 환율이 이러한 중국과 미국의 인플레이션 격차를 반영하지 못한다고 가정한다.

7 International Monetary Fund, “Chapter 4: Spillovers from China’s Transition and from Migration,” *World Economic Outlook*, October 2016, Washington, DC: International Monetary Fund, 2016, pp.171~202.

8 IMF, “Resolving China’s Debt Problem,” IMF Working Paper 16/203, October 2016, Washington, DC: International Monetary Fund, 2016.

국가 간 구매력평가(Purchasing Power Parity)가 적용된다고 가정하면, 환율의 변동률은 중장기적으로 물가상승률의 차이를 반영해야 한다. 물가상승률이 빠른 국가는 환율의 상승률(통화가치 하락률)도 그만큼 빨라야 하기 때문이다. 그러나 현실 경제에서는 구매력평가가 환율 결정에 작용하는 정도가 그리 크지 않은 것 같다. 그래서 중국이 미국보다 매년 물가상승률이 0.5~1.0%p 더 높은데도 불구하고 위안-달러 환율은 일정하다고 가정한다. 이는 중국과 미국의 물가상승률이 같은데 위안화가 달러화에 비해 수십 년 동안 매년 0.5~1.0%p씩 가치가 상승한다고 가정하는 것과 같다. 이는 상당히 강한 가정이다.

이처럼 중국경제가 향후 30년 동안 모든 리스크에 대한 낙관적 가정과 중국에 유리한 환율변동 가정하에서도 중국과 미국이 경제규모가 비슷해지는 시기는 빠르면 2034년(0.5%p 추가 시)이나 2038년(1.0%p 추가 시)이 된다. 한편, 모든 낙관적인 가정하에서도 중국 경제규모는 30년 후인 2045년에도 미국경제의 111%(0.5%p 추가 시)와 126%(1.0%p 추가 시) 정도에 각각 머물러 미국과 경제규모에서 어깨를 나란히 할 수는 있겠지만, 미국을 압도할 수준에는 이르지 못하게 된다. 중국의 1인당 소득이 미국과 견줄 수 있는 시기는 몇 년 후가 될지 가늠하기 어렵다. 30년도 아닌 50년 후를 학술적으로 전망하는 것은 양심적인 학자가 할 일이 아니기 때문이다. 다음 절에서 우리는 국제경제질서를 바꿀 수 있는 패권국가로 되기 위한 조건을 논의한다. 과연 중국이 그 조건들을 충족할 수 있을지 살펴보자.

제2절 기존 국제경제질서에 대한 이해

1. 브레튼우즈 체제(Bretton Woods System) 탄생의 의미

미국은 제2차 세계대전의 종전이 임박하자 그동안 영국과 공동으로 이끈 서방진영을 미국 주도의 단일 체제로 개편하기 위한 전후 구상을 1944

년 미국 뉴햄프셔 주 브레턴우즈(Bretton Woods)에서 열린 회의에서 제시하였다. 본 회의에서 미국에 대항하는 전후 구상을 펼친⁹ 영국은 18세기 후반 산업혁명 이래 오랫동안 세계경제를 주도하며 인류 역사상 최초의 ‘세계제국’을 형성하였던 국가였다. 또한 영국은 북미 동부지역의 대부분을 식민지로 개척하여 미국과 캐나다 탄생의 모태가 되는 등 영국과 미국의 관계는 단순한 우호국을 넘어선 매우 특수한 관계에 있었다. 사실 영국이 20세기에 들어서도 전 세계를 주도하는 지위를 상당 기간 유지할 수 있었던 것은 미국의 모국(母國)이라는 특수관계 때문이기도 하다.

사실상 미국은 1870년대에 이미 영국과 대등한 경제규모를 달성하였고, 1인당 국민소득은 1901년부터 영국과 대등한 수준에서 추월 경쟁을 하다가 제1차 세계대전이 끝난 1920년대에는 포드의 자동화·분업화를 통한 대량생산 혁명에 힘입어 견실한 경제성장으로 영국과의 격차를 벌렸다. 이후 1930년대 세계대공황으로 잠시 영국에 1인당 소득을 추월당하였지만, 제2차 세계대전 종전 당시 미국의 경제규모는 영국의 4.7배, 1인당 소득은 영국의 1.7배로 압도적 경제력 우위를 확보하고 있었다.¹⁰ 이는 2015년 기준 중국의 경제규모가 미국의 60.5%에 불과하며, 1인당 소득 7,925달러는 미국(55,837달러)의 15%에도 미치지 못하는 것과 크게 비교된다.¹¹ 향후 30년 후 중국의 경제규모가 미국을 역전할 가능성을 배제할 수는 없지만, 중국의 1인당 소득이 미국을 따라잡을 개연성은 거의 없다.

브레턴우즈 체제의 가장 중요한 특징은 미국 달러를 기축통화로 하는 것이다. 세계 최초로 금이 아닌 달러가 세계 통화의 기준이 되는 것이다. 미국 달러는 금과 일정한 등가관계(금 1온스=35달러)를 유지하며, 각국 통화는 달러와 고정된 환율을 유지한다. 이는 각국 통화도 달러를 매개로 금과 일정한 등가관계를 가지는 미국달러본위제도의 탄생이라고 할

9 당시 영국의 회의대표는 당시 세계 최고의 경제학자였던 케인즈(John M. Keynes)였다.

10 The Maddison-Project 2013 version(<http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>, 접속일: 2016. 8. 16).

11 World Bank, ‘World Development Indicator’(<http://data.worldbank.org>, 접속일: 2016. 8. 16).

수 있으며, 달러가 금과 동일한 신뢰를 담보하는 기축통화가 되는 것을 의미한다.¹² 이는 미국이 당시 세계 전체 금 보유량의 60% 이상을 장악함으로써 가능하였다.¹³ 계속되는 세계대전으로 참전국들은 부족한 전쟁 물자를 조달하기 위해서 생산능력에 여유가 있었던 미국으로 금을 보낼 수밖에 없었다.

국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)은 달러본위제도를 유지하기 위해 설립된 최초의 국제금융기구이다. 새로이 성립된 브레턴우즈 체제에서 각국 통화는 달러와 고정환율을 유지하기로 하였는데, 국제수지가 악화된 국가는 고정환율에서 벗어나 자국 통화의 가치를 하락시키고 싶은 유혹을 받게 된다. IMF는 회원국의 이러한 일탈행위를 주시 및 감시(monitoring, surveillance)하여 국제통화질서를 지키기 위해 창설되었다. IMF는 단기적으로 국제수지가 악화된 회원국에 대해 IMF 회원국의 쿼터(quota) 납입금으로 이루어진 자체 기금(Fund)을 활용하여 긴급자금 지원을 할 수 있으며, 기술지원(technical assistance)도 제공한다. 또한 회원국이 재정·통화 정책 측면에서 충분한 긴축 노력을 기울였음에도 국제수지 악화가 지속될 경우 IMF는 해당 회원국의 통화 가치를 일정 범위 내에서 하락시키는 것을 허용해 준다. 70여 년 전에 이러한 기능을 갖춘 국제금융기구 창설을 기획했다는 것은 대단한 혁신이었다.

아울러 미국은 제2차 세계대전의 종전 무렵 자본주의 시장경제를 부흥시키기 위한 또 하나의 국제금융기구를 기획한다.¹⁴ 당시 두 차례의 세계

12 이 글에서 쓰는 기축통화의 개념은 일부 국내의 언론에서 사용하는 개념과 다르다. 원래 기축통화의 의미는 세계의 모든 국가에서 자발적인 필요에 의해서 대외결제, 외환보유, 가치저장의 용도로 사용하는 통화를 의미한다. 미국이 2008년 이후 양적완화를 시행했음에도 세계 모든 국가는 미국의 달러를 받아들였다. 미국 달러 이외에 이 개념에 어느 정도는 비슷하였던 통화는, 논란의 여지가 있지만, 1980년대의 서독 마르크, 2000년대 초중반의 유로 정도였다. 2016년 10월 1일 중국 위안화가 IMF의 특별인출권(SDR)의 가치를 산정하기 위한 바스켓에 편입되었다는 사실을 국내의 언론이 중국 위안화가 기축통화의 하나가 되었다고 보도한 것은 원래 기축통화의 개념과는 다른 해석이다.

13 2011년 현재 미국은 8,133.5톤의 금을 보유하여 2위인 독일(3,401톤)의 2배가 넘으며, 3위인 IMF(2,814톤)의 거의 3배에 육박한다. 중국은 이탈리아, 프랑스에 이어 세계 6위 수준(1,054.1톤)의 금을 보유하고 있으나 향후 달러 자산은 줄이고 (비싸진 금 가격에도 불구하고) 금보유량을 확대할 계획이라고 한다.

14 이 외 미국은 국제무역기구(International Trade Organization: ITO)의 창설도 제안했으나, 보

대전 후유증으로 인해 대부분의 유럽 지역과 중남미 신흥경제국들에 대한 경제 부흥·개발 자금지원과 기술지원의 필요성이 크게 대두되었다. 과거에는 이러한 수요 발생 시 양자 간 자금지원(차관)을 통하여 해결하였으나, 이것만으로 막대한 개발수요를 모두 충족하기는 불가능하였다. 미국은 다자간 국제개발은행(multilateral international development bank)이라는 당시로서는 획기적인 개념을 도입하여 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD)을 IMF와 함께 브레턴우즈 회의에서 창설한다. IMF와 IBRD 두 국제금융기구가 브레턴우즈 체제 자매기관의 원형이다.

2. 브레턴우즈 체제의 변천: IMF와 세계은행의 영향력 강화과정

한편, IBRD는 1960년 국제개발협회(International Development Association: IDA)의 설립으로 세계은행(World Bank)으로 새롭게 탄생한다.¹⁵ 세계은행은 IBRD와 IDA라는 독립된 국제금융기구와 같은 거버넌스(governance) 체제하에 결합된 독특한 조직이다. IBRD에서는 중소득국에 저리의 개발 자금지원을 제공하며, IDA는 저소득국에 대한 무이자 개발자금지원 또는 무상지원을 제공한다. 당시 세계는 미국과 소련으로 양분화된 냉전시대였으며, 미국은 이 시기 새로이 독립하는 아시아·아프리카 국가들이 대부분 저소득 빈곤국임에 착안하여 IBRD 자금지원보다 훨씬 양허적인 조건으로 개발자금을 지원하는 국제금융기구를 주도적으로 창설한다. 세계은행은 IMF와 함께 미국이 주도하는 세계경제질서를 전면에서 이끌어가게 된다.¹⁶

호무역주의에서 벗어나지 못한 대부분 국가들의 반대에 부딪혀 창설에 실패한다.

15 IMF와 세계은행의 개요, 재원조달, 개발지원 메커니즘에 대한 자세한 설명은 다음을 참조하라. 장형수·박해식·박춘원, 『남북통일과정에서의 해외재원조달: 주요 이슈와 정책 방안』, 중앙기통상전략연구 15-03, 세종: 대외경제정책연구원, 2015. 12. pp.45~52; 장형수, 「국제금융기구의 개발지원 메커니즘과 북한개발지원」, 한국수출입은행 북한개발연구센터 편, 『북한개발과 국제협력』, 서울: 도서출판 오름, 2014. 11, pp.86~99.

브레턴우즈 체제의 최초 위기는 미국의 월남전 참전으로 인한 과도한 달러 유동성 창출에서 일어났다. 달러본위제도가 유지되기 위해서는 전 세계에 미국 달러의 유동성이 적절하게 제공되어야 한다. 그러나 미국은 1960년대 중후반 월남전 전쟁물자 조달을 위해 과도하게 달러를 지출하여 달러 가치의 하락을 초래하였다. 미국정부는 달러와 금 간의 일정한 비율로 무제한 교환을 보장하였지만, 달러 유동성 과다에 따른 달러 가치 하락으로 세계 각국으로부터 달러를 금으로 교환해 달라는 빗발치는 요구에 직면한다. 견디다 못한 미국의 닉슨 대통령은 1971년 8월 15일 달러와 금과의 교환중지 선언을 하게 되었으며, 이로써 공식적으로 달러 본위제도를 주요 특징으로 하는 ‘원조’ 브레턴우즈 체제는 붕괴되었다. 이에 따라 고정환율제도 감시 역할 기관인 IMF도 존재가치가 위협받는 상황이 된 듯하였다. 그러나 IMF의 긴급자금지원 기능은 오히려 그 빛을 더 밝하게 된다. 고정환율제도에서 변동환율제도로 전환하더라도 국제수지 불균형은 항상 발생할 수 있으며, 급격한 환율변동 방지를 위해 외환당국은 외환보유고를 사용해야 하며 이러한 상황이 지속되면 결국 IMF의 긴급자금지원을 요청할 수밖에 없게 된다.

비록 ‘원조’ 브레턴우즈 체제는 붕괴되었으나, IMF와 세계은행이 세계 경제질서를 주도하는 브레턴우즈 체제는 이후에도 계속되며, 오히려 업무영역을 지속적으로 확대해 나가게 된다. 1970년대와 1980년대 초의 ‘오일쇼크’를 계기로 IMF와 세계은행 역할의 중요성을 확고하게 굳히게 된다. 두 번에 걸친 ‘오일쇼크’로 석유가격은 10배 폭등한다. 특히 1980년대 초 제2차 ‘오일쇼크’로 발생한 인류 초유의 스태그플레이션(stagflation)에 대해 미국 연방준비제도이사회(FRB)에서 유례없는 초긴축정책으로 대응하자 국제이자율은 급등한다. 이로 인해 단기외채 비중이 높았던 중남미 국가들의 외채지급불능 사태를 초래했다. IMF는 초기에는 긴급자금지원으

16 세계은행의 역사적 변천에 대해서는 다음을 참조하라. 장형수, 「국제금융기구의 개발지원 메커니즘과 북한개발지원」, 한국수출입은행 북한개발연구센터 편, 『북한개발과 국제협력』, 서울: 도서출판 오름, 2014. 11, pp.105~107; 장형수·김석진·김정수, 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구』, 경제인문사회연구회 협동연구 11-15-04, 서울: 통일연구원, 2011, pp.9~14.

로, 이후에는 세계은행과 함께 이들 국가들의 경제구조조정을 위한 중장기 자금을 지원한다.

1990년대 舊소련 해체 후 새로 생긴 20여 개 체제전환국으로 인해 IMF와 세계은행의 업무가 대폭 확대된다. 신생 체제전환국은 새로운 자금지원 대상국으로 부상하였음은 물론, 대부분 시장경제에 대한 이해가 매우 부족하여 IMF와 세계은행의 기술지원 수요가 폭증하였다. 체제전환국의 개발자금지원 및 기술지원 수요를 해결해 나가고 있을 즈음 터진 동아시아 외환위기와 연이은 브라질, 러시아의 경제위기는 IMF와 세계은행의 존재 이유를 재입증하게 된다. 1990년대에 거침없이 확대된 급격한 자본자유화 기조를 IMF가 의도하였음에도 불구하고, 동아시아 외환위기는 오히려 질서 있는 (신중한) 자본자유화를 IMF의 새로운 기능으로 추가시켰다. IMF를 대체할 수 있는 국제금융기구를 새로 창설하는 것보다 기존 기구의 기능을 확대하는 것이 쉽기 때문이다.

2008년 미국에서 시작된 금융위기는 전 세계로 파급되었다. 미국 FRB는 위기에 빠진 미국 민간부문에 양적완화(quantitative easing)를 통하여 유동성을 직접 공급함으로써 최종대부자로서의 기능을 수행했다. 세계 유일의 기축통화인 달러의 양적완화는 미국의 저금리정책을 세계로 전파 시킴과 동시에 미국과 무역·금융 측면에서 밀접한 유로존이 일부 타격을 입게 됐다. 유로라는 공통화폐를 사용하는 유로존에 소속된 국가들¹⁷은 경제위기가 발생하여도 독립적인 통화정책과 환율정책을 시행할 수 없다. 그래서 유로존 국가 중 경쟁력이 약한 국가들은 결국 재정위기에 봉착하게 된다. 유로존 경제위기가 이전과 구별되는 특징은 긴급자금지원 규모가 매우 크다는 점이다. 다른 지역보다 경제규모가 상대적으로 큰 유로존 국가에 대한 긴급자금지원 수요는 수천억달러에 달해 유럽위원회(EU), 유럽중앙은행(ECB)만으로는 이를 조달하기가 어렵다. 결국 자금동원력과 함께 금융위기 극복 ‘소프트파워’를 확보하고 있는 IMF의 개

17 독일, 오스트리아, 아일랜드, 프랑스, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크, 스페인, 포르투갈, 이탈리아, 그리스, 에스토니아, 리투아니아, 라트비아, 핀란드, 슬로베니아, 슬로바키아, 키프로스, 몰타 등 19개국.

입은 필수적이다. 향후 또 다른 경제위기가 발생하여도 ‘결국’은 IMF와 세계은행의 기존 기능이 계속 강화되는 형태로 귀결될 가능성이 높다.

3. 여전히 국제경제질서 논의의 중심에 선 G7

1970년대 초 달러 유동성 과다로 인해 전 세계적으로 고정환율제도가 붕괴하고, 선진국 통화 간에는 자유변동환율제도가 일상화된다. 급격한 환율변동은 무역 등 경제에 악영향을 미치므로 주요 선진국 통화 간 통화가치 안정을 위한 환율정책의 조율이 자연히 필요하게 되었다. 이를 같이해 터진 제1차 오일쇼크는 미국, 독일, 영국, 프랑스, 일본으로 구성된 G5를 탄생시켰고 곧 이어 이탈리아와 캐나다가 추가되어 G7이 탄생하였다. G7은 당시 경제규모가 가장 큰 7개국의 재무장관들과 정상들이 모여 환율문제, 오일쇼크 등 국제경제의 핵심 사항들을 논의하는 포럼이었다. <표 3-5>와 같이 당시 G7의 경제규모는 전 세계 경제의 50~60% 이상을 차지하여 이들 국가들이 국제경제 논의를 독점하는 것이 현실적으로 가능했다. 1997년 러시아가 정상회의에 초청받아 G8 정상회의가 만들어졌으나 G7 재무장관회의에는 참석하지 못한다. 2014년 러시아의 우크라이나 병합으로 G8 정상회의는 다시 G7 정상회의로 복귀하였다.

1990년대 중후반 중국, 인도, 러시아, 브라질 등 BRICs 4개국이 빠른 경제성장을 바탕으로 경제규모를 급속히 키워나가자 미국은 발빠르게 1999년 G20 재무장관회의를 창설한다. 초기에는 G7에 브릭스, 멕시코, 사우디아라비아 등을 포함하는 G13, G14 등이 거론되었으나, 결국 G7은 급성장하는 BRICS¹⁸를 끌어들이면서도 한국, 멕시코, 호주, 사우디아라비아, 터키, EU 등 충분한 우호국을 확보할 수 있는 G20를 선택한다. 이로써 미국은 BRICS의 발언권을 인정해 주면서도 G20에서도 결국 친서방권이 절대 우위를 점할 수 있는 지배구조를 확립하는 절묘한 소프트파워

18 브릭스는 초기에는 남아공이 빠진 BRICs 4개국이었으나, 이후 전 세계를 대표한다는 이미지를 보여주기 위해서 경제규모는 작지만 아프리카 지역을 대표하는 남아공이 추가되어 BRICS가 되었다.

<표 3-5> 주요국 경제의 전 세계 대비 비중 추이
(세계은행 Atlas 방식 달러 표시 명목 GDP 기준)

(단위: %)

국가/연도	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2015
미 국	39.8	36.5	25.7	26.5	30.9	27.8	22.8	24.4
일 본	3.2	7.1	9.7	13.8	14.2	9.7	8.4	5.6
중 국	4.3	3.1	1.7	1.6	3.6	4.8	9.2	14.8
G7	-	67.1	62.0	66.4	65.3	59.8	49.8	46.4
BRICS	-	-	-	7.9	8.2	10.6	18.1	22.3
EU	26.3	29.0	34.6	33.6	26.5	30.4	25.8	22.1

주: 2015년 기준 중국의 경제규모는 미국의 60.5% 수준.
자료: World Bank의 'world Development Indicator'(<http://data.worldbank.org>, 접속일: 2016. 8. 16)를 바탕으로 저자가 직접 작성함.

를 발휘한다. 실질적으로 G7이 국제경제의 주요한 방향을 미리 결정하고 이를 G20에서 추진받는 구조가 유지되고 있다. 2008년 미국발 세계금융 위기를 계기로 G20 정상회의가 신설되었다.¹⁹

4. 브렉시트(Brexit)와 미국의 경제패권

2016년 6월 영국 국민들은 투표를 통하여 EU를 탈퇴하자는 놀라운 결정(브렉시트: Brexit)을 내린다. 영국정부가 자국민들의 EU 탈퇴의사를 EU이사회에 공식 통보하면 EU조약(리스본조약) 제50조 규정에 따라 영국은 EU와 최대 2년간의 협상 후 영국과 EU와의 미래 경제관계를 다시 설정하게 된다.

브렉시트는 향후 수년간 세계경제에 불확실성을 가져올 개연성이 있다. 영국의 EU 탈퇴 협상은 단일시장에의 접근성, EU 예산에의 기여도, 특히 해무역협정, EU 규정 적용 여부 등 제도적 변화와 함께 무역과 국민의 실생활에도 직접적인 영향을 미칠 것이다. 이 과정에서 영국과 유럽경제가 상당한 불확실성에 빠질 가능성도 배제할 수 없다.²⁰ 항간에는 브렉시

19 우리나라에도 G20은 최상의 결과였다. 하마터면 G13, G14에는 참석도 못했을 위기에서 벗어나 2010년에는 서울에서 G20 정상회의가 개최된다.

트 이후 국제금융허브인 런던을 프랑크푸르트, 파리, 더블린 등이 대체할 것이라는 관측도 나오고 있지만,²¹ 런던의 국제금융 중심지로서의 기능은 EU 탈퇴 이전과 별반 차이가 없을 것이라는 분석이 좀 더 설득력이 있다. 오랫동안 국제금융 중심지로 기능한 런던은 국제 장외파생상품시장, 국제적인 해상보험과 국제대출에서 특히 강점을 보일 뿐만 아니라 영국은 회계법인, 법무법인, 컨설팅 등 금융산업과 관련한 다양한 서비스산업도 발달해 있다. 2015년 기준 영국 금융산업의 납부 세금이 영국 전체의 11%에 달한다고 한다.²²

만약 런던의 국제금융기능을 EU가 단기간에 대체할 수 없다는 의견을 받아들이지 않고 브렉시트가 영국경제에 치명상을 입힌다고 가정하더라도, 이러한 사태가 세계경제에 치명적인 악영향을 미칠 가능성은 높지 않다. 기본적으로 영국 정도 규모의 경제권(2015년 기준 세계 GDP의 3.9%)이 경제위기에 빠진다고 해도 이것이 세계경제에 큰 영향을 끼치지 못한다는 것은 자명하다. 독일(2015년 기준 세계 GDP의 4.6%)이나 일본(2015년 기준 세계 GDP의 5.6%)의 경제위기도 세계경제에는 큰 영향을 미치지 못한다는 점에서 기본적으로 큰 차이가 없다. EU 전체(2015년 기준 세계 GDP의 22.1%)나 최소한 중국(2015년 기준 세계 GDP의 14.8%) 정도의 경제권이 심각한 경제위기에 빠진다면 세계경제에 제법 큰 타격이 될 것이다. 물론 이 경우에도 미국경제가 여전히 건재하다면 EU발 또는 중국발 세계경제위기는 그리 오래가지 않을 것이다. 이처럼 미국경제가 세계경제에서 차지하는 비중은 단순한 경제규모 이상이다. 세계 유일의 기축통화인 달러, 세계금융의 중심지인 뉴욕, 그리고 세계에서 가장 앞서가는 소프트웨어를 가진 국가가 바로 현재 세계 유일의 경제패권국인 미국이다. 만약 어떤 경제위기가 미국경제의 생산성에 직접적인 타격을 가해 미국의 양적완화 등 직접 개입을 통해서도 회복이 어려운 경우

20 김홍중, 「브렉시트 이후의 전망과 과제」, 『월간금융경제동향』, 제6권 제9호, 우리금융경영연구소, 2016. 8. 24, pp.2~5.

21 *Financial Times*, 2016. 7. 1.

22 문병순, 「런던의 국제금융센터 지위 브렉시트 후에도 무너지지 않는다」, 『LG Business Insight』, 2016. 8. 3, pp.16~22.

가 발생할 때, 유일하게 전 세계 경제에 치명적인 악영향을 미칠 가능성이 있을 것이다. 따라서 브렉시트가 향후 미국의 경제패권을 흔들 정도의 요인은 아닐 가능성이 높다.

제3절 기존 국제경제질서의 급격한 변화 가능성

1. 새로운 국제경제질서 확립의 조건들

앞에서 살펴본 것처럼, 중국이 미국을 경제규모 면에서 크게 능가할 가능성은 향후 15~20년 내에는 높지 않다. 그러나 30년 이상의 시간이 지나면 현행과 같은 미국 중심의 국제경제질서가 중국 중심으로 바뀔 가능성이 전혀 없지는 않다. 우리는 기존의 국제경제질서가 새로운 질서로 변하기 위한 조건들을 자세히 살펴봄으로써 그 가능성을 구체적으로 점검해 보기로 한다.

첫째, 새로운 국제경제질서를 만들 수 있는 세력은 우선 경제규모가 미국보다 월등하게 우월해야 한다. 이는 가장 기본적인 전제 조건으로서 1945년경 미국의 경제규모가 영국의 4.7배에 달했다는 역사적 사실이 자주 거론된다.²³ 둘째, 월등한 경제규모와 함께 미국보다 소프트파워가 뛰어나야 한다. 소프트파워의 크기는 경제규모에도 의존하지만 1인당 소득과의 관련성도 제기된다. 2015년 세계은행 기준 미국의 1인당 소득은 5만 5,837달러로 세계 최상위권이며, 환율효과 등으로 순위변동이 심한 다른 국가들과는 달리 항상 세계 최상위권에 머물러 있다.²⁴ 반면, 중국은 7,924달러였다. 셋째, 경제규모와 소프트파워에서 미국을 압도하는 새로운 세력은 IMF·세계은행으로 대표되는 브레턴우즈 체제와 G7을 대체할 수

23 미국의 2015년 세계은행 기준 경제규모는 영국의 6.3배이다.

24 인구가 3억 2천만명을 넘는 미국을 제외하면 1인당 소득 25위권 국가 중 최대인구 국가는 동서독 통일을 통해 8,000만명을 넘긴 독일이다. 인구 1억 2,000만명이 넘는 일본은 최근 엔화 약세로 1인당 소득 세계 26위에 머물고 있다.

있는 새로운 국제경제체제를 만들어야 한다.

미국에서 새로운 질서를 추구하는 세력으로 세계경제 패권이 넘어갈 가능성은 영국에서 미국으로 국제경제질서의 주도권이 완전히 넘어갔던 1945년의 경우보다 더 어려울 것이다. 당시에는 브레턴우즈 체제와 G7이 확립되기 전이었다. 지금 미국과 대다수 유럽 국가 그리고 일본이 선호하는 현 국제경제체제의 핵심에는 IMF가 있다. IMF의 현재 상태(status quo)는 미국이 반대하면 변경하지 못하게 되어있다. 또한 EU, 일본도 미국 주도의 현재 국제경제질서가 바뀌는 모험을 감수할 이유가 없다. 미국, 일본, 주요 서유럽 국가의 국력 총합은 현재 BRICS에 비해 압도적으로 크며 향후 최소 20~30년간 이러한 우위는 유지될 것이다.

제2차 세계대전 종전 후 탄생한 UN은 안전보장이사회(이하 안보리)를 통해 국제안보질서를 관리하고 있는데, 제2차 세계대전 전승국으로 구성된 5대 상임이사국들은 자국의 국익에 악영향을 미치는 안보리결의에 대해 거부권을 가진다. 이는 전후 소련을 유엔 안보리에 합류시키려는 미국의 혁신이었다. 이에 반해서 IMF에서 미국은 실질적인 거부권을 보유하고 있다. IMF 협정문 개정, 특별인출권(Special Drawing Rights: SDR) 창출, IMF 지분인 쿼터(quota)의 변경, IMF 총회 구성 변경 등 주요 사안은 총회 투표권 85% 이상의 찬성이 필요하다. 2016년 10월 현재 16.54%의 IMF 투표권을 가지고 있는 미국은 IMF 회원국 중 유일하게 이들 주요 사항에 대해 단독으로 거부권을 행사할 수 있다.²⁵

한편, IMF에서 중국의 위상을 충분히 높이는 데는 일정한 한계가 있다. IMF에서의 지분 구조상 중국의 IMF 쿼터가 지금보다 대폭 증가하기 위해서는 쿼터를 많이 가지고 있는 일본 및 유럽 국가의 양보가 필요하다. 가장 최근의 IMF 쿼터 개혁(2010년)에서 IMF 쿼터 중 5%를 과다대표국(주로 유럽 국가)에서 과소대표국(신흥경제국)으로 이전하고, IMF

25 1948년 IMF에서의 미국 투표권은 약 33%였는데, 당시에는 주요 사항에 대한 통과에는 70%의 찬성이 필요했다. 미국은 점차 자국의 투표권을 하향조정할 필요가 있을 시에는 IMF 협정문 개정과 함께 자국의 거부권 행사를 위한 투표권을 지금의 15%까지 하향조정해 왔다.

<표 3-6> 주요 국제금융기구의 Top 20 투표권 비중

(단위: %)

순위	IMF		ADB		AIIB	
1	미국	16.54	일본	12.798	중국	26.06
2	일본	6.16	미국	12.710	인도	7.51
3	중국	6.09	중국	5.459	러시아	5.93
4	독일	5.33	인도	5.369	독일	4.15
5	프랑스	4.04	호주	4.933	대한민국	3.50
6	영국	4.10	캐나다	4.488	호주	3.46
7	이탈리아	3.03	인도네시아	4.660	프랑스	3.19
8	인도	2.64	대한민국	4.333	인도네시아	3.17
9	러시아	2.60	독일	3.763	브라질	3.02
10	브라질	2.23	말레이시아	2.479	영국	2.91
11	캐나다	2.22	필리핀	2.207	터키	2.52
12	사우디	2.02	프랑스	2.163	이탈리아	2.49
13	스페인	1.93	파키스탄	2.043	사우디	2.47
14	멕시코	1.80	영국	1.934	스페인	1.79
15	네덜란드	1.77	이탈리아	1.746	이란	1.63
16	대한민국	1.74	뉴질랜드	1.528	태국	1.50
17	호주	1.34	태국	1.389	UAE	1.29
18	벨기에	1.30	대만	1.171	파키스탄	1.16
19	스위스	1.18	네덜란드	1.120	네덜란드	1.16
20	터키	0.96	방글라데시	1.116	필리핀	1.11

자료: 국제통화기금(IMF)과 아시아개발은행(ADB), 아시아인프라투자은행(AIIB)의 공식 웹사이트에서 2016년 10월 1일 검색. 아시아인프라투자은행(AIIB)의 투표권 비중은 모든 창립회원국이 2016년 말까지 각국 의회의 비준을 거쳐 출자한다는 가정하에 계산됨. 2016년 10월 1일 현재 브라질, 이란, 쿠웨이트, 말레이시아, 필리핀, 포르투갈, 남아공, 스페인, 우즈베키스탄 등 9개국이 미쳐 AIIB 출자를 마치지 못하였으나 결국 조만간 출자를 마칠 것이 확실함.

상임이사회 24석 중 2석을 유럽 국가에서 신흥경제국으로 이전하였으나 여전히 중국은 과소대표국이다. 중국의 쿼터와 투표권은 지속적으로 증가할 것이나, 중국이 바라는 발언권은 일본과 유럽의 양보에 의해서만 얻어질 수 있다는 일정의 한계가 존재한다.

2. 중국의 약진과 녹록치 않은 현실

중국은 브릭스(BRICS)의 중심 국가로서 현재 미국이 주도하는 브레튼 우즈 체제에 대항하려는 속내를 가지고 있을 가능성이 크다. 특히 2012년 가을 중국공산당 총서기에 취임한 시진핑은 중국의 꿈(中國夢) 등 중국 국력을 과시하는 데 관심이 많다. 2013년 봄 국가주석이 된 이후에는 IMF와 세계은행을 대체할 수 있는 국제경제체제를 중국의 주도하에 만들어나가려는 듯한 모양새를 보여주고 있다. 2014년 7월 브라질에서 열린 제6차 브릭스 정상회의에서 브릭스 5개국은 세계은행에 대항하는 신개발은행(New Development Bank: NDB) 설립 협정에 서명하고, IMF에 대항하는 위기대응기금(Contingence Reserve Arrangement: CRA) 1천억달러 설치에도 합의하였다.

2015년 7월 제7차 브릭스 정상회의에서 창립을 선언한 CRA에는 중국이 410억달러, 브라질·러시아·인도가 각각 180억달러를 내고 나머지 50억달러는 남아공이 분담한다. 중국은 39.95%의 투표권을 보유하며, 브라질·러시아·인도가 각각 18.1%, 남아공은 5.75%의 투표권을 가진다. 아직 CRA는 브릭스 5개국 간 협력에 머물고 있으며 구체적인 계획을 발표하고 있지 않아 CRA가 향후 전 세계적인 국제금융기구로서의 체제를 갖추기에는 상당한 시간이 필요할 것으로 보인다.

2016년 7월에 창립된 NDB의 창립 수권자본금(initial authorized capital)은 1,000억달러이며, 이 중 모집자본금(subscribed capital)은 500억달러로 브릭스 5개 회원국이 100억달러씩 출자하기로 하였다.²⁶ 모집자본금 중 실제로 현금으로 납입하는 자본금(paid-in capital)은 100억달러로 5개국이 각각 20억달러씩 실제로 납입한다.²⁷ NDB는 현재 5개국으로 창립되었지만 모든 유엔회원국에 가입의 문은 열려있다. NDA 총재와 4명의 부총재

26 NDB는 첫번째 지역본부를 남아공의 요하네스버그에 설치하기로 하였다.

27 NDB의 모집자본금(subscribed capital) 500억달러 중 납입자본금(paid-in capital) 100억달러를 제외한 나머지 400억달러는 최고자본금(callable capital)으로서 NDB가 필요하면 창립회원국들에게서 현금으로 납입받게 된다. NDB의 모집자본금은 5년 안에 1천억달러로 확대될 예정이라고 한다.

는 창립회원국인 브릭스 국가들이 한 자리씩 돌아가면서 맡기로 하였다. NDB는 모든 유엔회원국에 가입을 개방하였다. 유엔회원국이 가입을 신청하면 NDB 총회에서 전체 투표권의 2/3 이상을 획득하고 창립회원국인 브릭스 5개국 중 최소 4개국이 찬성표를 던지면 가입이 결정된다. 이 조건을 특별과반수(special majority)라고 부르며, 대부분의 NDB 주요 의사 결정에 필요한 조건이다.²⁸

NDB는 2016년 7월 본부가 있는 중국 상하이에서 첫 연차총회를 열고 NDB 출자 5개국의 재생에너지사업 1건씩 모두 5건에 총 9.1억달러를 대출해 주기로 결정하였다. 중국의 신용평가회사들은 NDB 채권에 대해 이미 최상위 등급인 AAA를 (임의로) 부여해 NDB는 중국에서는 낮은 금리로 자금조달이 가능한 상태이다.²⁹ 그러나 무디스(Moody's), S&P 등 세계 주요 신용평가기관들은 아직 NDB의 신용등급을 매기지 않고 있어서 NDB가 중국 외의 선진금융권에서 채권을 발행하는 것이 언제쯤 가능할지는 의문이다.

NDB가 성공적인 국제금융기구로 정착할 것인가에 대한 해답은 새로운 다자간 국제개발은행의 성공적인 운영을 위한 전제조건 등에 대한 논의를 살펴보면 쉽게 얻을 수 있다. 다자간 국제개발은행을 창설하여 성공적으로 운영하기 위해서 가장 중요한 것은 국제개발은행의 재원조달을 원활하게 할 수 있는 지배구조(governance)를 확립하는 것이다. 국제개발은행의 재원조달은 국제민간금융시장에서의 채권발행으로 주로 이루어지므로 다자간 개발은행은 신용등급이 매우 높아야 한다. 양자 간 개발원조를 통해 개발도상국을 지원하는 것은 한계가 있으며, 다자간 국제개발은행은 높은 신용도를 바탕으로 국제민간금융시장에서 가장 저렴한 조건으로 재원을 조달해야만 이를 바탕으로 대출금리를 낮게 유지해서 양질의 개발금융을 개발도상국에 제공할 수 있게 된다. 또한 국제개발은행의 우수한 신용도를 활용하여 양자 간 개발지원보다 훨씬 많은 재원조달

²⁸ NDB, 'Articles of Agreement'(<https://www.ndbbribs.org/agreement.html>, 접속일: 2016. 10. 18).

²⁹ 2016년 7월 NDB는 중국에서 위안화 표시 채권을 발행해 30억위안을 조달하였다.

이 가능해진다. 국제개발은행의 존재 이유(raison d'être)가 바로 이것이라 할 수 있다.

다자간 국제개발은행이 국제민간금융시장에서 가장 저렴한 조건으로 재원을 조달하려면 AAA의 최고 신용등급이 필요한데, 이를 위해서는 국제개발은행의 지배구조에 미국, 일본, 주요 서유럽 국가가 참여해야 한다. 2016년 10월 현재까지는 NDB는 다자간 국제개발은행이라기보다는 ‘브릭스 국책은행’에 가깝다. 또한 NDB가 금융경쟁력이 미약한 중국에서만 채권을 발행하여 재원을 조달하는 것은 기존 중국 국책은행의 재원 조달 행태보다 오히려 못하다. 중국 금융시장은 아직 발전단계가 미미하여 다른 선진금융권과의 차이가 크다. 향후 NDB가 선진금융권에서의 최고 수준의 채권발행이 원활하지 않아서 계속 중국, 브라질, 러시아 등 신흥금융권에서 일종의 ‘정책금융’ 차원의 재원조달을 하거나 또는 채권발행이 원활하지 않아서 NDB의 납입자본금을 사용하여 자금지원을 하게 되면 이는 양자 간 자금지원을 하는 것과 크게 다르지 않게 되어 NDB의 존재이유가 사라지게 된다.

제4절 동북아 지역에서의 미국과 중국

1. 동북아 지역에서 증대하는 중국의 영향력

현재의 국제경제질서는 여전히 1945년 이후 미국이 독보적으로 주도하는 브레턴우즈 체제의 연장선상에 있다. 2000년 이후 급부상하고 있는 BRICS는 미국과 G7에 대항하여 향후 국제경제질서를 바꾸고 싶은 유인을 가지고 있을 것이다. 특히 중국은 급증하는 경제규모와 국력을 바탕으로 향후 미국을 능가하는 세계 주도국이 되고자 할 것이다. 그러나 앞에서 살펴본 것처럼 중국이 향후 20~30년 동안에 주도적으로 국제경제질서를 새로이 확립하기는 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 본 연구가 상정하는 관심 기간인 향후 15~20년간 동북아 지역에서 중국의 영향력은 정치·경

제·안보 등 모든 방면에서 지속적으로 증대할 가능성이 매우 크다.

현재는 미국의 경제력이 중국보다 훨씬 크며, 양국의 군사력 격차는 경제력 격차와는 비교가 되지 않을 정도로 미국이 압도적으로 강하며, 더욱이 소프트파워의 격차는 비교하는 것이 의미가 없을 정도이다. 그러나 동북아 지역만 놓고 보면 상황은 조금 달라진다. 우리나라는 북한을 포함한 한반도와 독도, 이어도를 포함한 한반도 주변 지역이 주요 관심사다. 조금 범위를 넓히면 동북아 지역이 된다. 중국은 남중국해 문제, 자국과 국경을 접하고 있는 14개국과의 양자 관계, 그리고 중앙정권에 적대적인 자국 내 일부 소수민족을 아우르는 것이 최우선 관심사이다. 중국은 자국 영토 주변만 잘 관리하기도 쉽지 않다. 반면, 미국은 전 세계가 모두 다 자국의 관심권에 있다. 이는 미국의 국력이 충분히 커서 전 세계에서 동시에 미국의 국익을 지키는 것이 가능하기 때문이다.

그런데 전 세계에 국력을 분산해서 자국의 국익을 관리해야 하는 미국에 비해서 국력 면에서는 약자의 입장이지는 않지만 자국이 근접한 동북아 지역만 살펴본다면, 이 지역에서 ‘방어 또는 공세적 방어’에 집중하는 중국은 최소한 미국과 비슷한 영향력을 행사하는 것이 향후 가능할 수도 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 중국의 국익의 관점에서 볼 때 한반도가 속해 있는 동북아 지역은 자국과 직접 국경을 접하고 있는 안보와 직결된 지역이다. 북한은 중국과 1,400km가 넘는 국경선을 접하고 있는 이웃 국가 중 하나로서 비록 위구르·티베트, 대만, 남중국해 등 중국의 영토문제에 관련된 소위 중국의 ‘핵심 이익’에는 미치지 못하지만 그다음 정도의 중요도를 가진다. 구체적으로 중국은 최소한 중국 수도인 베이징에서 가장 가까운 거리에 위치한 타국 국경인 압록강에 미군이 진주하는 상황은 절대 용납하지 않을 것이 확실하다. 이러한 중국의 전략은 한반도 통일 및 북한 정권의 안정성과도 깊은 관련성을 가진다.

반면, 전 세계를 관리하고자 하는 미국의 입장에서 볼 때 동북아 지역은 그 중요성이 다른 지역에 비해서 다소 떨어진다. 동북아 지역은 중국과 일본이 위치한 지역이어서 미국에는 전략적으로 중요한 지역이다. 그러나 잠재적 안보위협인 러시아와 맞서고 있는 유럽이나 이스라엘과 석

유자원 등 지켜야 할 것이 많은 중동 지역에 비해서 동북아 지역은 아직은 미국의 최우선 관심사가 아닐 개연성이 높다.³⁰ 그래서 동북아 지역에서 중국과 미국의 영향력은 양국의 총체적인 국력 차이와는 다른 양상을 보일 수 있다. 간단히 말하면, 향후 동북아 지역에서 중국의 정치·경제적 영향력이 미국을 능가할 수도 있다는 것이다. 향후 동북아 지역에서 미국과 중국이 과연 대립적인 양상을 보일 것인지 아니면 협조적인 양상을 보일 것인지가 동북아 질서의 변화에 매우 중요한 변수이다. 우리는 우선 한국 언론에서 계속 스포트라이트를 받고 있는 아시아인프라투자은행(AIIB)에 대한 토의를 시작으로 이 문제를 분석해 본다.

2. 아시아인프라투자은행(AIIB)에 대한 토의

가. AIIB 설립과정의 명암(明暗): AIIB와 기존 국제경제질서

2016년 1월 16일 베이징에서 창립총회(Board of Governors)를 개최한 AIIB는 2016년 10월 현재 57개 회원국(아시아 역내 37개국과 역외 20개국)이 가입하고 있어서 예상을 뛰어넘는 호응을 얻고 있다. 초대 AIIB 총재(President)는 중국인이며, 본부는 중국 베이징에 있다. 중국은 총회에서 전체 투표권 75%의 찬성이 필요한 AIIB의 핵심 결정사항에 대하여 ‘거부권’을 행사할 수 있도록 26.06%의 투표권을 보유하고 있다. 이는 ADB에서 일본과 미국이 공동으로 25%가 넘는 투표권을 보유하여 ‘공동 거부권’을 가진 것과 비견될 수 있을 것이다. 또한 중국은 러시아를 아시아 역내국으로 인정해 주면서 AIIB 제3위의 출자금과 투표권(6.66%, 5.93%)을 부여하여 근래 들어 더욱 밀접해지고 있는 중국과 러시아의 군사·안

30 미국 국무부의 전직 동아시아 담당 차관보는 “외교적인 지원이라는 측면에서 볼 때 우리(미국정부)가 아프가니스탄에서 쓰는 돈은 아시아 전체에 대해 쓰는 돈보다 많다.”면서 만약 외부인이 국무부 업무를 들여다본다면 “투입자금의 규모라는 측면에서 유럽이 가장 중요한 지역이라고 생각할 수 있고, 그다음이 중동이며, 아시아와 아프리카는 (외교 활동에 투입되는) 자원으로 볼 때 비슷한 정도”라고 지적했다고 한다. 『연합뉴스』, 「캠벨 전 차관보, 美외교 비중 “유럽 최대” … 아시아 ‘뒷잔’」, 2016. 7. 20.

보·경제적 밀월관계를 세계에 과시하였다.

AIIB는 중국 입장에서는 브릭스 국가들과 공동으로 운영하는 CRA나 NDB보다 더 중요할 수도 있다. 중국이 AIIB를 설립한 의도에 대해서 대부분의 국내 언론은 중국이 미국 주도의 국제경제질서에 도전하기 위한 것으로 보도하였다. 물론 대부분의 중국인은 그렇게 생각할 것이다. 그런데 AIIB의 설립과정에서 흘러나온 여러 에피소드(정황)들을 살펴보면, 과연 중국이 현행 국제경제질서에 도전할 소프트파워를 보유하고 있는지에 대해 의구심이 든다.

먼저 AIIB 설립과정에서 중국정부는 AIIB의 설립 의도가 중국정부의 ‘일대일로(一帶一路)’ 계획과 연결된다는 것을 숨기지 않았다. 다자간 국제개발은행은 그 개념상 소수 국가의 국익을 위한 것이 아니라 다수 개발도상국의 경제 및 사회 개발을 위해 설립되어야 한다. 중국이 중앙아시아에서 유럽까지 포괄하는 다자간 개발계획을 내세우긴 했지만 기본적으로는 자국의 경제개발전략인 ‘일대일로’ 계획을 지원하기 위해서 국제금융기구인 AIIB를 만들었다면, 이는 중국정부가 국제금융기구의 개념에 대한 이해도가 깊지 않다는 반증이다. 중국정부의 실제 의도와는 별도로 어쨌든 이러한 논란을 초래한 것은 향후 국제경제질서를 주도하고자 하는 국가로서는 사려 깊지 못한 행동이었다.

또한 AIIB의 운영구조를 처음 논의할 때에 중국은 신설되는 AIIB에 이사회(Board of Directors)를 설치하지 않고 총재, 부총재 등 실무라인에서 AIIB의 재원조달, 투자 등 주요 의사결정을 하려고 한 정황이 나타났다. 국제금융기구는 한 국가의 국책은행과는 달리 그 기구에 참여하는 모든 국가들의 의사가 그 기구의 주요 의사결정에 적극적으로 반영되는 구조가 확립되어야 한다. AIIB 참여국의 의사를 반영하는 가장 중요한 통로인 이사회를 설립하지 않고 주도국인 중국의 입김이 강하게 들어갈 수 있는 총재, 부총재 등 실무라인이 이사회를 대신하여 AIIB의 주요 의사결정을 하게 된다면 과연 이를 국제금융기구라고 부를 수 있겠는가? 다행히도 중국이 서유럽 국가들의 지적을 받아들여 이사회를 설치하고 투자 등 주요 의사결정을 이사회에서 하기로 AIIB 설립협정문에 명시함

으로써 이 문제는 일단락되었다.

2016년 6월 25일 출범한 AIIB의 초대 이사회(Board of Directors)는 역대 이사 9명³¹과 역외 이사 3명³² 등 12명으로 구성되었다.³³ AIIB 이사회는 AIIB의 전반적인 정책 수립, 총재에 대한 권한 위임, 업무에 대한 감독, 전략·연계계획 및 예산 승인 등 AIIB 협정문에서 정한 사항과 기타 총회가 위임하는 권한을 행사할 수 있다. 그런데 AIIB 이사회는 일반적인 국제금융기구들과는 달리 AIIB 본부가 있는 중국 베이징에 이사가 상주하지 않는 ‘비상주’(non-resident) 이사회이다. AIIB 이사회는 분기별로 한 번씩 열릴 예정이어서 일주일에 두 번씩도 열리는 세계은행 이사회와는 큰 차이가 난다. 인프라에 대한 투자는 신속한 의사결정이 중요하기 때문에 모든 결정이 이사회에서 이루어지는 일반적인 국제금융기구와는 달리 AIIB는 이사회의 판단이 필요한 사안을 줄이자는 것이다. 그런데 ‘비상주’ 이사회는 결정해야 할 업무가 적은 초창기에는 큰 문제가 없을 수도 있으나, 향후 AIIB의 업무가 정상화되면 과연 ‘비상주’ 이사회가 얼마나 실질적인 의사결정권을 가질지에 대한 논란이 제기될 수 있다.³⁴ 이사회가 자주 열리지 않게 되면 결국 총재·부총재 등 실무그룹의 정책결정에 대한 자율권이 커지게 된다. 즉, ‘비상주’ 이사회 제도가 결국 실무그룹에 직간접으로 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 중국에 유리할 것이다.³⁵ 이러한 논란들은 국제경제질서를 주도하고자 하는 중국의 소프트

31 중국, 인도, 러시아, 한국, 태국, 호주, 터키, 사우디아라비아, 인도네시아.

32 영국, 독일, 브라질.

33 중국과 인도는 이사(Director)와 이사 부재 시에 이사회에 대신 참석하여 의결권을 행사하는 대리이사(Alternate Director)를 항상 배출할 수 있다. 중국과 인도를 제외한 기타 회원국들은 역내/역외로 나뉘어서 투표권 비중에 따라 10개 그룹에 각각 배속된다. 한국은 이스라엘, 몽골, 우즈베키스탄과 같은 그룹에 속해 있다. 한국은 같은 그룹 소속 국가들 중에서는 투표권이 압도적으로 많기 때문에 한국은 AIIB 이사 또는 최소한 대리이사를 계속 맡을 것으로 보인다.

34 장형수, 「북한의 국제금융기구 가입 조건과 전망」, 한국수출입은행 북한·동북아연구센터 편, 『북한의 금융』, 서울: 도서출판 오름, 2016. 6, p.269.

35 AIIB의 ‘비상주’ 이사회는 AIIB 총회에서 회원국 총투표권 3/4 이상이 찬성하면 상주 이사회로 변경될 수 있다. 즉, 중국이 단독으로 반대하더라도 현재의 ‘비상주’ 이사회 체제는 변경될 수 없다. 한편, AIIB 총회에서 회원국 총투표권 3/4 이상이 찬성하면 비상주 이사회의 권한마저도 AIIB 총재에게 위임하는 것이 가능하다.

과위에 대한 의구심을 증폭시킬 수 있다.

나. 아시아인프라투자은행(AIIB)은 아시아개발은행(ADB)을 대체하기 위해 설립되었는가?

언론과 연구계 일각에서는 AIIB가 ADB를 ‘대체’하기 위한 의도라는 분석이 주류를 이루었으나 이는 조금 과한 해석으로 판단된다. 물론 중국인은 그러기를 원할 것이다. 그러나 AIIB와 ADB의 자금지원 영역은 일부 겹치기도 하지만, 큰 그림에서 볼 때 두 국제금융기구가 다루는 영역은 상당한 차이가 나고 있다. AIIB의 설립 목적 중 하나는 아시아 지역의 부족한 “인프라 부문과 기타 생산적 부문에 투자함으로써 아시아의 경제발전을 촉진하고 부(wealth)를 창출”하는 것으로 설립협정문에 명시되어 있다. 이는 일반적인 다자간 국제개발은행이 빈곤축소(poverty reduction)를 자금지원의 주 영역으로 하는 데 반해서 이례적이다. AIIB가 다자간 국제개발은행으로 분류될 수 있는 근거는 개발(development) 이슈 중 인프라 부문의 투자에 초점을 맞추고 있다는 점이다.

AIIB는 조만간 조직 및 기능 정비가 마무리되면 세계은행그룹(World Bank Group)의 모든 기능을 한곳에 모아놓은 아시아개발은행(ADB) 체제와 비슷해질 것이다. 즉, AIIB는 융자(lending), 투자(investment), 보증(guarantee) 등을 통하여 회원국 정부 및 공공기관에 대한 인프라개발 관련 자금지원은 물론 회원국의 민간부문이 담당하는 인프라개발사업에 대해서도 회원국 정부의 보증 없이도 자금지원과 자체 보증을 제공할 것으로 보인다.³⁶ 빈곤축소를 가장 강조하는 ADB와 달리 AIIB는 인프라개발 부문에 대한 지원에 중점을 둬으로써 ADB와 상호 보완적인 관계를 유지할 것이 확실해 보인다.

2016년 6월 열린 AIIB의 창립이사회에서는 4건, 총 5.09억달러 규모의 첫 자금지원 프로젝트들이 승인되었다. 그런데 이 중 3건은 세계은행, 아

³⁶ 장형수(2016), p.270.

시아개발은행(ADB), 유럽부흥개발은행(EBRD) 등 다른 다자간 개발은행들과 양자 간 공적개발원조(ODA) 기관들이 주도하는 융자 프로젝트에 공적기관으로서 결합협조융자(joint co-financing)를 통하여 단순 참여하는 수준에 그치고 있다.³⁷ 협조융자의 형태 중 결합협조융자는 평행협조융자(parallel co-financing)에 비해서 단순참여자의 재량권이 더 제한된다.³⁸ 나머지 1건은 AIIB가 방글라데시 전력부문 프로젝트에 1.65억달러를 단독으로 지원하는 것이다.³⁹ 2016년 9월 창립 후 두 번째 열린 AIIB 이사회에서는 또 2건, 총 3.2억달러 규모의 에너지부문 자금지원 프로젝트를 승인하였는데, 한 건은 세계은행과의 협조융자를 통하여 파키스탄에 지원(3억달러)되는 것이고, 다른 건도 다자간 개발은행들 및 민간상업은행들과의 협조융자를 통하여 미얀마 에너지부문에 지원되는 것이다. 이처럼 아직 AIIB는 자금지원 프로젝트를 주도적으로 이끌어갈 능력을 충분히 보여주지 못하고 있다.

다. 아시아인프라투자은행(AIIB)은 중국의 설립 의도를 달성할 것인가?

AIIB는 이미 57개 회원국을 가지고 있고, 2016년 6월에는 캐나다가 AIIB 가입을 추진하기로 결정하는 등 AIIB는 출범 후 순항하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 미국, 일본 등이 참여하지 않은 국제금융기구는 현재의 국제경제질서상 그 성공 가능성이 제한적이라는 점을 간과해서는 안 된다. 다자간 국제개발은행이 성공하기 위해서는 개발도상국에 좋은 (싼) 조건으로 지원할 수 있는 재원을 조달하는 것이 원활한 지배구조(governance)를 구축해야 한다. 앞에서 NDB의 성공 가능성을 논의하면서

37 세계은행과의 협조융자를 통하여 인도네시아에 2.165억달러, ADB 및 영국의 원조기관인 DFID와의 협조융자를 통하여 파키스탄에 1.0억달러, 그리고 EBRD와의 협조융자를 통하여 타지키스탄에 2,750만달러 지원.

38 이에 대한 자세한 논의는 장형수·박해식·박춘원(2015), pp.57-62를 참조하라.

39 2016년 10월 4일 현재 AIIB는 아직 이 프로젝트에 대한 자세한 지원내용을 발표하지 않고 있다.

살펴본 것처럼, 국제개발은행은 상업은행들과는 달리 예금이나 자본금이 아닌 채권을 발행하여 국제민간금융시장에서 차입을 통해 주로 개발재원을 조달한다. 국제개발은행이 좋은 조건의 채권발행에 지속적으로 성공하기 위해서는 최고 신용등급인 AAA가 필요하고, 이를 위해서는 미국, 일본 등의 참여가 필수적이다. 현재의 AIIB 지배구조는 AIIB의 투자활동을 문제없이 뒷받침할 정도의 원활한 채권발행을 보장하지 못한다.

AIIB의 설립 수권자본금(authorized capital)은 1,000억달러이며, 이 중 실제로 현금으로 출자하는 납입자본금(paid-in capital)의 비율은 20%인 200억달러에 달한다. 납입자본금이 200억달러인 것은 IBRD나 ADB의 최초 납입자본금 규모보다 훨씬 크다는 점에서 이례적이다. 아마도 중국은 AIIB가 설립 후 상당 기간 본격적인 채권발행이 원활하지 않을 것을 대비하여 그때 사용 가능한 자본금을 확충하려 했을 것이다. 아직 AIIB는 본격적인 재원조달을 위한 채권발행계획을 공시하지 않고 있다. NDB의 경우처럼 중국에서 채권을 발행할 수도 있을 것이다. 그러나 이 경우 AIIB의 신임도는 상처를 입을 수 있다. 그래서 근래 몇 년간 중국과 영국의 밀접한 협력관계가 관심을 끈다. 중국은 영국에 대한 투자에 적극적이다. 영국은 서유럽 국가들의 AIIB 가입을 선도함으로써 중국에 보은하는 형국이다. 그런데 중국은 세계금융의 중심지 중 하나인 영국 런던에서 AIIB 채권을 발행하기를 원한다는 추정이 가능하다. 만약 이것이 성공적으로(즉, AAA의 신용등급으로) 진행될 수 있다면 이는 미국과 일본이 불참하여 ‘불안한’ 출발을 보이고 있는 AIIB의 조기 안정화에 일정한 기여를 할 수 있을 것이다. 다만, 이미 현실화된 브렉시트(Brexit) 과정이 향후 영국과 중국의 밀접한 관계에 어떤 영향을 미칠지 궁금하다.

AIIB의 또 다른 재원조달상 문제점은 중국정부의 ‘일대일로’ 계획의 초점이 중국 서부지역과 연결된 중앙아시아 지역의 인프라개발에 있다는 점이다. 그런데 중국 서부 접경국들은 카자흐스탄 정도를 제외하고는 대부분 저소득 개발도상국이어서 중국정부의 관심사를 해결하기 위해서는 시장이자율에 바탕을 두는 인프라개발 자금지원보다는 무상, 무이자 또는 매우 싼 금리의 양허성(concessional) 자금지원의 비중이 높아야 할

것이다. 따라서 AIIB는 향후 저소득 회원국에 대한 양허성 자금지원 창구를 강화해 나가야 할 것이다. 중국은 이를 위해서 2016년 6월 AIIB 회원국 중 중저소득 회원국을 지원하기 위한 특별기금(Special Fund)을 설립하였다. AIIB 프로젝트준비특별기금(AIIB Project Preparation Special Fund)에서는 중저소득 회원국이 AIIB에 인프라개발 자금지원을 신청하기 위해서 해당 프로젝트를 설계·준비하는 비용을 무상지원한다. 중국은 이를 위해 우선 5,000만달러를 기부하였고 다른 회원국들의 동참을 희망하고 있다.

2015년 10월 26일 중국은 주로 중동부 유럽과 구소련권 신생독립국에 대한 자금지원과 기술지원을 목적으로 설립된 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development: EBRD)에 가입을 신청하였다. 중국의 시진핑 주석이 관심을 가지는 ‘일대일로(一帶一路)’가 성공하기 위해서는 AIIB만으로는 부족하다. 중국으로서는 ‘일대일로’가 서쪽으로 성공적으로 뻗어 나가면 연결될 중동부 유럽 지역에 대한 진출이 AIIB의 성공을 위해서 필요하기 때문이다.

요약하면, 큰 그림에서 볼 때 미국이 참여하지 않을 경우의 AIIB의 국제민간금융시장에서의 채권발행을 통한 재원조달은 IBRD나 ADB처럼 원활하게 이루어질 가능성이 높지 않다. 또한 중국의 ‘일대일로’ 계획 달성을 위해서는 중국 서부 접경국의 낮은 소득수준을 감안하여 AIIB의 자금지원이 상당히 양허적일 것을 요구하고 있다. 이는 AIIB 회원국 정부의 무상 기부나 출연(出捐)을 통해서 조달되는데, 이러한 형태의 재원조달은 ADB의 경우를 보더라도 대규모로 이루어지기 힘들다. 결국 중국이 대부분을 출연하고 다른 국가들은 성의 표시에 그칠 가능성이 크다.

3. 중국과 미국은 동북아에서 경쟁자이자 협조자

한국의 국가전략에서 가장 중요한 요소 중 하나는 북한이다. 핵문제를 포함한 북한문제의 해결은 중국과 미국의 협조관계하에서만 가능하다. 과연 중국과 미국은 동북아에서 협조할 수 있을 것인가? 우리는 이를 안

보·군사적 관점과 경제적 관점을 비교하여 논의해 보고자 한다.

우리나라에서는 미국과 중국의 관계를 일방적으로 경쟁관계로 이해하려는 경향이 분명히 존재한다. 이러한 경향은 핵문제 등 북한문제가 대두되면서 더욱 심해졌다. 중국은 한반도 북부에 존재하는 북한 체제가 자국의 국익에 도움이 된다는 판단을 바꾸지 않고 있다. 북한 핵실험 후 이를 응징하기 위한 유엔안보리 차원의 대북제재를 논의하면서도 중국은 이러한 생각을 명시적으로 강하게 표출하고 있다. 중국은 안보·군사 측면에서 동북아에서 미국과 대립 또는 경쟁하는 것이 불가피하다. 어떤 국가이든 영토문제 등 안보·군사 관련 핵심 이익을 가만히 앉아서 타국에 양보한다는 것은 있을 수 없는 일이다.⁴⁰

그렇지만 동북아에서 미국과 중국 간에도 남중국해 문제, 북한문제 등 안보·군사적 관계는 양보할 수 없는 핵심적인 이해관계인 반면, 양국은 경제적인 이해득실을 따져서 얼마든지 경제적으로 협력할 수 있다. 미국은 중국의 가장 큰 수출시장이며, 중국에 대한 최대투자국 중 하나이다. 중국 제품의 수입을 제한하면 중국의 근로자와 미국의 소비자는 큰 고통을 겪을 것이다. 중국은 미국에 대해 무역보복을 할 것이고 양국에서 선의의 피해자는 더욱 늘어날 것이다.

앞에서 살펴본 AIIB의 경우도 마찬가지다. 시진핑 주석은 집권 구호인 ‘中國夢’을 실천하는 과제 중 하나로 중국이 주도하는 국제개발은행을 만들었다. AIIB는 국외에 자국의 위세를 떨치기 위한 목적으로 설립되었다기보다는 중국 국내용이라고 보는 것이 더 타당하다. 중국은 자국이 아직 미국의 경제패권에 정면으로 경쟁할 만한 국력을 보유하고 있지 못하다는 것을 잘 알고 있을 것이다. 중국은 동북아에서 군사·안보적 측면에서는 대립·경쟁하지만 경제적 측면에서는 미국과 협력하는 구도를 상당 기간 유지할 것이다.

40 경제적 이익을 위해서 안보·군사적 측면의 국익을 포기하는 경우는 매우 희귀한 사례이다. 서방과의 지속적인 군비경쟁을 버티지 못한 경제력 붕괴가 결국 공산주의 정치체제의 붕괴를 초래한 구소련의 경우가 대표적이다.

제5절 동북아 무역질서의 변화와 시사점

1. 국제통상질서의 새로운 흐름: ‘메가 FTA’

국제경제질서의 한 축인 국제통상질서는 1945년 브레턴우즈 체제가 발족될 때에 정립되지 못하였다. 미국은 국제무역기구(International Trade Organization: ITO)를 만들어 무역자유화의 기치를 내걸려고 하였으나 그 당시 전 세계에 팽배한 자국 우선주의를 극복할 수 없었다. 이후 미국 등 주요 국가들이 1947년 관세와 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)을 체결하였으나 글로벌한 국제통상질서는 오랫동안 확립되지 못하였다. 그 후 약 40년이 지난 1986년부터 시작된 우루과이라운드 협상은 1995년 관세뿐 아니라 비관세조치, 규범, 서비스, 분쟁해결 등을 망라하는 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)를 탄생시킨다.

그러나 WTO는 선진국과 개발도상국이 모두 수용할 수 있는 새로운 국제통상질서를 재정립하는 데 성공하지 못하였다. 그래서 WTO의 획일성에서 벗어나 상호이해가 맞는 교역국 간, 양자 간 FTA를 체결하는 것이 대안으로 등장하였으며, 이는 매우 빠르게 확산되었다. 양자 간 FTA는 역외국의 무임승차를 방지하기 위해서 제품이 역내국에서 생산되었다는 원산지규정의 적용이 필수적이다. 그런데 양자 간 FTA가 복수로 체결되면서 체결된 FTA 간 원산지규정 등 여타 규정의 충돌이 다수 발생하게 되었다. 이에 따라 양자 간 FTA 신규 체결건수는 2010년 이후 급감하고 대신 보다 많은 국가가 참여하는 ‘메가 FTA(Mega Regional FTA)’가 새로운 흐름으로 나타나게 되었다.⁴¹⁾

41 김영귀, 「동북아 무역구조의 변화와 시사점: TPP와 RCEP을 중심으로」, 미간행 초고, 2016. 10, p.1.

2. '메가 FTA'의 등장 배경

메가 FTA의 등장 배경으로서 중요한 것은 글로벌 가치사슬(Global Value Chain: GVC)의 발달과 새로운 무역규범 이슈의 등장이다.

글로벌 가치사슬(GVC)이란 재화나 서비스 제조과정의 이전 단계(기획, 구상)와 그 이후 단계(생산, 마케팅, 판매) 등의 여러 단계에 걸쳐 다수의 국가에서 부가가치가 창출되는 현상을 의미한다. GVC의 발달은 세 가지 측면에서 통상환경의 변화를 불러온다. 첫째, 생산단계가 여러 국가에 걸쳐 이뤄지기 때문에 중간재 등 통관과정에서 관세 및 비관세 장벽으로 인한 비용의 증가가 누적되어 GVC의 경우에는 무역자유화의 이익이 실효적으로 더 크게 된다. 둘째, GVC의 발달로 투입되는 수입 중간재에 대한 기술표준화, 생산시설에 대한 투자규범 등 관련 제도의 조화, 일관성 및 투명성 강화가 중요해진다. 또한 무형의 지식재산에 대한 보호가 필요하게 되었다. 셋째는 원산지규정이다. 원산지규정에서 가장 널리 사용되는 기준은 어떤 재화나 서비스 중 역내국에서 생산된 부가가치가 일정 비율 이상인 경우에 한해 역내산임을 인정하는 방식이다. 다양한 국가가 생산과정에 참여함에 따라 FTA에 가급적 다수의 국가가 참여해야 역내산 부가가치 비율을 일정 수준으로 높일 수 있다는 점에서 메가FTA가 필요해진다.⁴²

2000년대 이후 새로이 부각된 무역규범 이슈는 인류의 보편적 인권, 지속가능한 발전의 측면에서 국제적 공동대응이 필요한 노동, 환경 관련 이슈와 새로운 산업의 등장으로 인해 새로운 무역규범의 제정이 필요한 전자상거래, 융복합산업 등을 들 수 있다. 이들 이슈는 선진국과 개발도상국 간 이해관계가 달라서 컨센서스를 필요로 하는 WTO 차원에서는 타협점을 찾기 쉽지 않다. 그래서 미국 등 선진국에서는 메가 FTA의 체결을 통해 새로운 무역규범을 제정하여 이를 향후 글로벌 표준으로 발전시키고자 한다.⁴³

⁴² 김영귀(2016), pp.3~4.

동북아 지역과 관련된 메가 FTA의 대표적인 사례는 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)이다. TPP는 2016년 2월 정식 서명되었는데, 미국·일본 등 TPP 참여국이 국내비준단계를 마치면 정식 발효된다. 한편, 아세안(ASEAN) 10개국⁴⁴과 양자 간 FTA를 체결한 6개국⁴⁵이 추진하고 있는 역내 포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)이 추진되고 있다. RCEP은 실질적인 주도국인 중국의 관심은 높으나 다양한 참여국 간 시장개방을 둘러싼 입장차이가 커 빠른 타결을 기대하기는 어렵다.⁴⁶

3. 중국의 선택지는?

중국은 미국이 주도하는 TPP 협상에 대응하는 차원에서 그리고 시진핑 행정부의 ‘中國夢’ 실현 차원에서 역내 포괄적 RCEP를 추진하고 있다. RCEP는 2012년 11월 동아시아 정상회의를 통해 협상개시가 공식 선언되었다. RCEP 협상은 2013년 5월 제1차 협상이 개시된 이후 2016년 10월까지 총 15차례나 협상이 진행되었으나 실제 협상 진전은 매우 더딘 편이다. 이는 중국, 일본, 인도 등이 주요 이슈에 대해서 서로 대립된 입장을 보였기 때문이다.⁴⁷ 그래서 RCEP는 각국의 이해관계가 아직 정리되지 않아서 조기 타결은 쉽지 않을 전망이다.⁴⁸

최근 미국의 트럼프 대통령이 TPP 참가국들의 집단 반발에도 불구하고

43 김영귀(2016), p.5.

44 태국, 베트남, 캄보디아, 라오스, 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아, 미얀마, 필리핀, 브루나이.

45 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도.

46 미국과 EU 간 범대서양 무역투자동반자협정(Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: TTIP)도 협상이 진행되고 있는데, 미국은 새로운 국제무역규범의 확립 차원에서 TTIP에도 큰 관심을 보이고 있다. 이 외에도 한중일 3국 간 FTA와 일본과 EU 간 경제동반자협정(Economic Partnership Agreement: EPA)도 진행 중이다.

47 TPP에 참여하고 있는 일본, 호주, 뉴질랜드는 RCEP에도 TPP 수준의 개방을 요구하고 있는 반면, 인도는 개방수준을 높이는 데 거부감을 보이고 있다. 김영귀(2016), pp.26-27.

48 TPP와 RCEP 협상에 모두 참여하고 있는 국가는 일본, 호주, 뉴질랜드, 싱가포르, 베트남, 브루나이, 말레이시아 등 7개국이다.

고 전격적으로 TPP를 탈퇴함으로써 중국은 일단 한숨 돌리게 되었다. 전임 오바마 행정부가 추진하였던 TPP를 통한 미국의 ‘중국 포위망’이 늦추어질 것이기 때문이다. 오바마 행정부는 TPP 설립과정을 통해 원산지 규정, 지적재산권, 노동, 환경 등 중국이 열등한 지위에 있는 분야에 대한 새로운 국제무역규범을 주도적으로 정립하고자 하였다. 현재의 국제경제 질서는 여전히 미국과 선진국들을 중심으로 형성된다. 미국과 선진국 간에 새로운 국제무역규범의 틀이 잡히고 점차 그 내용들이 구체화되면 이는 곧 새로운 국제무역질서로 나타난다.

미국은 제2차 세계대전 이래 새로운 국제무역질서를 주도적으로 확립하기 위해서 노력해 왔다. IMF와 세계은행의 설립으로 상징되는 국제금융질서는 참가국이 모두 윈-윈(win-win)하는 구조를 가지고 있다. 그러나 양자 및 다자간 무역협정을 통해 형성되는 국제무역질서는 협정 참여국 간의 참여한 이해관계로 인하여 지속가능한 질서를 확립하기 쉽지 않았다. 이제 미국 트럼프 행정부가 TPP를 전격적으로 폐기함으로써 미국이 주도하는 국제무역질서 확립과정은 당분간 주춤할 것이다. 그러나 이 역할을 중국이 대체하기는 아직 시기상조이다. 아직 선진국과 경쟁할 정도로 충분한 제도(institution)가 완비되지 않았으며, 이를 구축할 소프트파워가 부족한 중국은 그 과정에서 소외될 수밖에 없다. 중국은 국제무역질서가 상당 부분 확립된 후 뒤늦게 기존 질서에 참여하게 될 가능성이 더 높다.

중국은 국제경제질서가 형성되는 과정에서의 후발참여국의 불리함을 뼈저리게 느끼고 있다. 1978년 개혁·개방 선언으로 국제경제사회로 복귀한 후 브레턴우즈 체제의 주축 국제금융기구인 IMF에서 중화민국(대만)의 자리를 인계받은 중국은 이후 정기적인 IMF 쿼터(지분) 확대과정에서 소외되었다. 향후에도 중국의 경제력 증가에 상응하는 IMF 지분 확대는 매우 느리게 진전될 것이다. 지분을 확대하려면 누군가 내어놓아야 하는데 기득권을 가진 주요 서유럽 국가들이 이를 적극적으로 허용할지 의문이기 때문이다.

중국이 WTO에 가입하는 과정은 더욱 험난하였다. 중국은 1986년 GATT

원가맹국으로의 복귀를 희망했으나 무산되었고 이후 WTO에 가입하는데 무려 15년이 소요되었다. WTO 가입과정에서 미국과의 대립이 가장 중요한 걸림돌로 작용했는데, 미국은 중국 내 인권문제, 대만문제 등 정치적 현안과 지식재산권 보호, 미국의 대중 무역적자 등 경제적 현안을 빌미로 중국의 가입에 제동을 걸었다. 결국 2001년 중국은 WTO에 정식 가입하였으나 미국과 주요 서유럽 국가들은 중국에 ‘시장경제지위’를 부여하지 않고 있다.⁴⁹ 중국은 WTO 가입 15년이 지나는 2016년 말에 자국이 자동적으로 WTO 시장경제지위를 획득하게 된다고 주장하나 미국 등은 이를 인정하지 않고 있다.

중국은 결국 상당 기간(최소한 20~30년) 동안은 미국이 주도하는 국제 경제질서에 따라가는 입장에 처할 수밖에 없을 것이다. 중국은 미국의 TPP 폐기를 기회로 삼아 자국이 중심이 되는 메가 FTA인 RCEP를 최대한 조속히 체결하도록 노력할 것이다. 그러나 RCEP는 그 구조상 핵심 참여국들인 중국, 일본, 인도 간의 간극을 단기간에 좁히기가 쉽지 않다. 2017년 2월 현재 미국 트럼프 행정부의 향후 대외정책의 불확실성이 매우 높다. 그럼에도 불구하고 현행 국제경제질서와 향후 미국과 중국의 경제력 추이 등을 종합적으로 분석해 볼 때, 중국은 자국의 경제력과 군사력이 미국과 실질적으로 경쟁할 수 있는 수준이 될 때까지 외교·안보 분야에서는 미국과 대립각을 세울 것으로 전망되지만, 통상·금융 등 경제분야에서는 기본적으로 미국과 협조적인 관계를 유지하려고 노력할 개연성이 높다.

49 김영귀(2016), p.26.

[참고사항]

□ 환태평양경제동반자협정(TPP) 체결의 의의

TPP는 2005년 6월 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이 4개국(P4)이 체결한 환태평양전략적경제동반자협정(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement: TPSEP)을 기반으로 하고 있다. 이후 미국이 2008년 TPSEP 확대협상에 참여하면서 TPP로 명칭이 바뀌었고, 호주·페루·베트남(2008), 말레이시아(2010), 캐나다·멕시코(2012), 그리고 일본(2013)이 참여하면서 12개국으로 참여국이 확대되었다.

TPP는 2010년 1차 협상 이후 약 5년간의 치열한 협상과정을 거쳐 2015년 10월 5일에 전격 타결되었다. 이후 후속 협상과 협정문안의 검토작업을 거쳐 2016년 2월 4일 뉴질랜드 오클랜드에서 정식 서명을 마쳤다. 현재 TPP 회원국은 발효를 위해 각각 국내비준절차를 밟고 있다. TPP 협정문에 따르면, TPP가 발효되기 위해서는 원(原)서명국 전체 GDP의 85% 이상을 차지하는 6개국 이상의 원서명국이 국내비준절차를 완료해야 한다. 따라서 2013년 기준 TPP 서명국가의 GDP 중 약 60.5%와 약 17.8%를 차지하는 미국과 일본이 모두 국내 비준절차를 마치는 것이 TPP 발효의 최소한의 전제조건이다.⁵⁰

사실 미국과 같은 거대경제권이 FTA를 통해서 얻는 이익은 중소국가가 얻는 이익보다 상대적으로 미미하다. 실제로 미국 국제무역위원회(USITC)에서는 TPP가 발효될 경우 미국의 연평균 실질임금은 0.23%, 실질 GDP도 0.15% 증가하는 데 그칠 것으로 추정하였다.⁵¹ 그럼에도 불구하고 TPP가 본격적인 협상 시작 5년 만에 빠르게 타결된 것은 의회로부터 무역촉진권한(Trade Promotion Authority: TPA)⁵²을 확보한 오바마

50 2016년 5월 현재 말레이시아가 국내비준절차를 마쳤다. 김영귀(2016), p.11.

51 USITC, "Trans-Pacific Partnership Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors," Publication Number: 4607, 2016.

52 「미국연방헌법」 제1조 제8절(3)은 외국과의 통상 규제권한을 연방의회에 부여하고 있으

행정부의 노력이 크게 작용했다. 그동안 미국이 체결한 양자 간 FTA는 주로 미국과 동맹관계에 있거나 우호적 관계에 있는 국가들과 체결되었다.⁵³ TPP도 동아시아에서의 중국의 영향력 강화에 대응한 미국의 아시아 회귀전략(Pivot to Asia)의 구현을 위한 외교·안보적 동기가 적지 않게 작용한 것으로 평가된다. TPP에 서명한 아시아 국가는 일본, 호주, 뉴질랜드, 싱가포르, 베트남, 말레이시아, 브루나이로서 모두 친미 성향 국가들이다.

미국 오바마 행정부가 TPP를 적극적으로 추진한 또 다른 이유는 새로운 국제무역규범의 확립을 주도하기 위해서였다. 제2차 세계대전 이후 미국이 주도하여 확립한 새로운 국제질서는 유엔 안전보장이사회 상임이사국 중심의 국제안보질서와 IMF, 세계은행으로 대변되는 국제금융질서를 두 축으로 한다. 글로벌한 국제무역질서의 확립에는 각국의 참여한 이해관계가 항상 걸림돌이었다. 1995년에 창설된 WTO가 그동안 국제무역질서를 확립하지 못한 것이 이를 잘 대변해 준다. 미국은 TPP와 같은 메가 FTA를 이해관계가 크게 충돌되지 않는 국가들과 체결하여, 그 체제하에서 우선적으로 미국이 주도하는 국제무역규범을 논의하고 이를 점차 확산시켜 글로벌한 국제무역질서로 발전시켜 나갈 것이다.

앞에서 설명한 것처럼, 어떤 국가가 먼저 국제질서를 주도하여 자국에 유리한 국제질서를 설정하게 되면 그 국가는 선점권을 누리게 된다. 유엔 안전보장이사회 상임이사국 5개국의 거부권과 IMF에서의 미국의 실질적인 거부권이 그 예이다. 국제무역질서도 마찬가지이다. 미국은 아직 선진국보다 상당히 낮은 단계에 머물러 있는 중국경제가 준수하기 어려운 노동, 환경 등 국제무역규범을 주도적으로 작성하여 이를 바탕

나, 미국 의회는 대통령에게 광범위한 국제무역협상 권한을 위임할 수 있다. 미국 행정부가 TPA를 받은 경우, 미국 의회는 행정부의 협상 결과에 대해 일정 기한 내에 승인 또는 부결만 결정할 수 있으며 협정내용에 대한 수정은 불가하다. 김영귀(2016), p.8.

53 미국 Peterson Institute of International Economics의 Fred Bergsten 소장은 지난 수십 년간 미국의 통상정책이 외교정책과 분리된 적이 없었음을 상기시키면서 미국이 추진하는 TPP 역시 이러한 외교안보적 맥락에서 이해할 필요가 있음을 강조한 바 있다. 김영귀(2016), p.23.

으로 새로운 글로벌 무역질서를 구축하고, 중국이 이를 받아들일 수밖에 없는 환경을 조성하여 향후 중국의 부상을 견제할 수 있게 된다.⁵⁴

□ 한태평양경제동반자협정(TPP)의 변신 가능성

그런데 이러한 미국 오바마 행정부의 의도는 트럼프가 미국 대통령에 당선됨으로써 존폐의 위기를 맞게 되었다. TPP 협정은 미국에 외교·안보적 이익을 가져오지만 상당수 미국 국민에게는 경제적 손실을 가져오는 문제점이 있다. 트럼프는 2017년 1월 23일 대통령에 취임한 지 단 3일 만에 전격적으로 미국이 TPP에서 탈퇴한다는 행정명령에 서명한다. 또한 트럼프는 1993년 11월 이후 시행되고 있는 캐나다, 멕시코와의 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement: NAFTA)도 재협상하기로 하였다. 이처럼 트럼프 행정부는 이전 미국 행정부들보다 훨씬 강한 보호무역주의 성향을 보이고 있다. TPP에서 미국이 빠지면 TPP 협정문 규정상 현재 상태로의 TPP는 발효될 수 없다. 남중국해 문제 등 외교·안보적 이슈가 많은 동아시아에서 미국의 외교·안보적 이익을 지원해 주는 11개 TPP 회원국들과의 약속을 깬 미국은 TPP 탈퇴로 인하여 동아시아에서 무시할 수 없는 외교·안보적 이익을 상실하게 될 것이다.

그런데 미국은 대통령보다 의회가 더 큰 권한을 가지고 있다. 미국 대통령의 국제무역협상 권한은 의회로부터 부여받는다. 행정부·입법부·사법부 간 삼권분립도 엄격히 적용된다. 트럼프 취임 후 1년 9개월 후인 2018년 11월에는 2년마다 하원의원 전원과 상원의원 1/3을 선출하는 의회 중간선거가 있다. 트럼프가 자신을 적극 지원하였던 미국 중서부 ‘러스트벨트’ 지역 유권자의 경제적 이익과 미국의 외교·안보적 국익을 어떻게 조율해 나갈 것인가에 대한 미국 전체 유권자들의 평가는 2년 후 미국 의회 중간선거에서 간접적으로 나타날 것이다. 트럼프

54 김영귀(2016), pp.23~24.

의 모든 정책에 대한 직접적인 평가는 4년 후 2020년 11월의 대통령선거에서 표출될 것이다.

우리는 트럼프 행정부가 TPP를 폐기하였음에도 불구하고 국제무역질서 확립과 관련하여 미국이 TPP를 추진한 두 번째 이유에 주목한다. 만약 TPP가 실제 메가 FTA로 발족하지 않더라도 TPP 협정문을 작성하는 과정과 그 협정문 자체는 남아있게 된다. TPP 참여국은 TPP 협정문의 주요 내용을 새로운 국제무역질서를 규율하는 국제표준으로 발전시키려는 노력을 지속할 것이다.⁵⁵ 이미 TPP처럼 협정문안(text)이 나와 있는 경우에는 각 의제별로 특정 의제에 관심을 갖고 있는 국가들이 모여 WTO 차원에서 협상참여국에게만 적용되는 형태의 ‘복수국 간 협정’(plurilateral agreement)을 활용할 수 있다. 이 경우 미국이 문제를 제기하는 조항을 제외한 다른 조항들의 경우에는 TPP 참여국 간에 이미 합의가 이뤄져 있기 때문에 이 조항들에 관심 있는 여타 WTO 회원국들을 포함하는 복수국 간 협정 추진이 어렵지 않을 것이다. 다만, TPP 협상이 전체적으로는 회원국 간 이익의 균형이 맞춰져 있을지라도 각 조항별로는 그렇지 않을 수도 있으므로 이에 대한 고려는 필요할 것이다.⁵⁶

55 김영귀(2016), p.24.

56 김영귀(2016), p.25.

제4장

동북아 안보질서 변화과정과 결정요인 분석

조 남 훈 (한국국방연구원)

제1절 머리말

동북아 지역은 경제활동이 매우 활발한 지역이다. 또한 세계경제에 미치는 영향력이 매우 큰 지역이기도 하다. 왜냐하면 미국, 중국 및 일본 등 국민총소득(Gross National Income) 서열 3위권 이내의 국가들이 이 지역을 중심으로 활발한 경제활동을 벌이고 있기 때문이다. 그 결과 이 지역 경제상황의 변화는 다른 지역 국가들의 관심사가 되고 있다. 특히 ‘세계의 공장’ 또는 ‘세계의 시장’이라 불리는 중국의 경제상황 변화는 다른 국가들에게 상당한 파급효과를 미치고 있다.

이처럼 활발한 경제활동을 영위하는 동북아 지역 국가들은 상호 간에 매우 긴밀한 경제적 관계를 맺고 있다. 그 결과 역내 국가들의 경제는 상호 의존적일 뿐만 아니라 기후문제 등과 같은 범세계적 경제 이슈에 대해서도 서로 협력하는 모습을 보여준다. 역동적이지만 상대적으로 협력적인 경제관계를 형성하고 있는 것이다.

하지만 이처럼 안정적이면서 협력적인 경제관계에도 불구하고 정치관계마저 협력적인 것은 아니다. 오히려 긴장관계를 유지하고 있다. 특히 최근 들어 역내 분쟁과 충돌이 끊이지 않고 있다. 영토분쟁을 포함하여

육상과 해상에서의 경계선 다툼이 지속되고 있으며 북한 핵무기 개발이
역내 국가의 안보를 심각하게 위협하고 있다.

동북아는 유엔 안전보장이사회 상임이사국인 미국, 중국 및 러시아 등
의 관심과 세력이 교차하는 지역이다. 강대국들의 이해관계가 첨예하게
대립될 가능성이 높다는 뜻이다. 이로 인해 종종 정치적 또는 군사적 충
돌이 발생한다. 하지만 냉전 와해 이후 동 지역은 미국의 주도권 장악을
바탕으로 상대적으로 안정적인 모습을 유지해 왔다. 그럼에도 불구하고
이러한 상황이 앞으로도 지속될지 의문이다.

최근 들어 역내 불안정성이 점차 고조되고 있다. 전 미 국무장관 키신
저는 이러한 상황을 우려하면서 “현재 아시아는 19세기 유럽의 상황과
흡사하다. 군사충돌의 가능성도 배제할 수 없다. 중국과 일본 사이의 긴
장 국면이 격화되면서 전쟁이라는 유령이 아시아를徘徊하고 있다.”라고
말한 바 있다.¹ 최근 경제협력에도 불구하고 대북제재, 사드 배치 및 동
중국해 문제 등으로 인해서 동북아 국가들 사이에서 정치적 의견 대립과
군사적 갈등이 이어지고 있다. ‘아시아 패러독스(Asia Paradox)’라고 불리
는 현상이다.² 특히 중국의 경제적 부상과 군사적 팽창, 그리고 일본의
공세적인 집단적 자위권 회복 노력 등이 동북아 지역에서의 분쟁 발발
가능성을 지속적으로 높이고 있다.

이러한 문제 인식을 바탕으로 본 장에서는 동북아 지역 주요 행위자들
의 국가안보전략과 그 변화요소를 살펴보고자 한다. 그리고 이를 바탕으
로 역내 국가들의 미래 국가전략을 전망함으로써 향후 동북아 지역의 국
제질서가 어떠한 방향으로 변화할 것인지를 알아보고자 한다. 특히 지구
상 국가들의 안보전략은 직접적인 안보환경뿐만 아니라 국민총생산, 경
제성장률 및 국방비 등과 같은 경제적 요소로부터도 많은 영향을 받는다
는 인식 아래 향후 중장기적 경제요소의 변화가 동북아 지역 국가들의

1 2014년 4월 3일 독일에서 개최된 세계안보회의에서의 발언이다.

2 2012년 10월 한중일협력사무국이 주최한 포럼에서 한국의 박근혜 대통령이 처음 사용
한 용어로서 경제분야에서는 복합적인 상호 의존이 증대되나 정치·안보 분야에서는 갈
등이 심화되는 동아시아의 상황을 일컫는 것이다.

안보전략에 어떠한 영향을 미쳐서 중국적으로 동북아 안보질서를 어떻게 변화시킬지 살펴보고자 한다.

제2절 동북아 4강의 안보전략과 군사력

본 절에서는 동북아 지역의 안보질서를 주도하는 미국, 중국, 러시아 및 일본 등 동북아 4강의 국가안보전략이 무엇인지를 살펴본다. 또한 이러한 국가안보전략의 구현을 위해서 현재 동북아 4강이 보유하고 있는 군사력의 수준이 어느 정도인지를 살펴본다. 마지막으로 현재의 동북아 안보질서가 주로 미국과 중국 간의 군사 경쟁 및 대립에 의해 좌우된다는 것을 고려하여 미국과 중국의 군사력을 비교해 보았다. 이때에 동북아 지역의 미국 군사력으로 미 태평양사령부를 고려하였는데, 이는 미 태평양사령부의 작전구역에 동북아 지역이 포함되기 때문이다.

1. 동북아 4강의 안보전략

가. 미국

미국은 안보의 개념을 국방 및 군사에 국한시키지 않고 상당히 포괄적으로 정의한다. 국방 및 군사를 중점으로 하는 협의의 안보 대신에 국가의 번영, 국민복지의 증진, 보편적 가치와 규범의 준수 그리고 국제질서 유지를 목적으로 하는 광의의 안보를 추구한다. 그런데 미국이 이러한 안보를 추구하는 이유는 안보 관련 요소들이 서로 밀접하게 연계되어 국가 이익에 복합적인 영향을 미치기 때문이다. 예를 들어 보자. 미국이 추구하는 국제규범 중 하나인 ‘항해의 자유(Freedom of Navigation)’는 미국으로 하여금 지구상 모든 곳을 자유롭게 항행하게 함으로써 활발한 경제 활동을 가능하도록 한다. 동시에 ‘항해의 자유’는 지구상 모든 곳에 군사력 전개를 가능케 함으로써 미국의 국가이익 수호에 필요한 군사적 기반

을 제공한다. 결과적으로 규범, 경제 및 군사가 연계되어 미국 안보 수호의 역할을 수행하는 것이다.

미국의 안보전략 중에서 가장 중요한 원칙은 자국의 패권 유지이다. 이러한 원칙은 미국 안보의 목표 및 방법을 기술한 오바마 정부의 2015년 『국가안보전략서』 서문에 잘 나타나 있다.³

“미국 국민의 안전 확보와 국가안보이익의 증진을 위한 어떤 성공적 전략도 ‘미국이 선도해야 한다(America must lead)’라는 거부할 수 없는 명제로부터 시작되어야 한다. 강력하고 지속가능한 미국의 리더십은 인류의 존엄성 및 권리 확보뿐만 아니라 전 세계 안보증대 및 번영증진에 필요한 규범기반 국제질서의 유지에 필수적이다. 이제까지 미국의 선도 자체에 대해서 어떤 의문도 제기된 적은 없다. 단지 선도방법에 대한 의문만이 있었을 뿐이다.”

한편, 위에서 언급한 미국의 『국가안보전략서』는 아태 지역 중시 기조를 천명하고 있다.⁴ 이른바 ‘아태재균형정책(Asia-Pacific Re-balancing)’이 바로 그것인데, 미국은 이 정책을 통해서 과거 유럽 및 중동 지역 등에 집중하던 안보자원을 아태 지역에 더 많이 배분하도록 한 바 있다. 그런데 미국이 이러한 정책을 실행하는 이유는 중국의 부상으로 인해 향후 아태 지역에서의 자국 이익 확보가 쉽지 않으리라고 전망하기 때문이다.

한편, 미국은 이러한 안보전략을 수행하는 데에 있어서 아태 지역 내 동맹국 및 파트너 국가와의 협력을 강조하고 있다. 그런데 이처럼 협력이 강조되는 것은 미국의 국방예산 감소와 고립주의 경향에 기인한다. 미국은 얼마 전까지만 해도 2개의 전쟁을 동시에 수행할 수 있는 슈퍼파워 국가였다. 하지만 연이은 이라크 전쟁과 아프가니스탄 전쟁 참전은 세계안보를 홀로 책임질 수 있었던 미국의 힘을 소진시키도록 만들었다. 뿐만 아니라 미국 내의 참전반대 목소리도 매우 높아진 상황이다. 이것이 미국 내에서 ‘신고립주의’ 경향이 우세해진 이유 중 하나이다. 이러한

3 White House, *National Security Strategy*, Feb. 2015.

4 White House(2015), pp.24-25.

상황에서 동맹국 및 파트너 국가가 참여하는 안보네트워크의 활성화는 미국의 정치적 및 경제적 부담을 경감시켜 줄 수 있는 매우 효과적인 방법으로 인식될 수밖에 없었다.

나. 중국

시진핑 시대 중국의 국가목표는 ‘중국의 꿈’이라는 구호로 상징되는 ‘중화민족의 위대한 부흥’이다. 이를 위해서 중국은 자국의 목표를 ‘두 개의 백년’까지 달성하려고 한다. 즉, 중국은 공산당 창당 100주년인 2021년까지 ‘전면적 소강사회’를 건설하고 중국 건국 100주년인 2049년까지 국가 현대화를 달성함으로써 사회주의 강대국을 건설하려고 하는 것이다.⁵ 그런데 중국은 이러한 국가목표 달성을 위한 안보전략으로 ‘평화적 발전과 핵심 이익 수호의 병행’을 내세우고 있다. 이는 중국이 두 가지 전략을 동시에 추구함을 의미하는데, 첫째 국가목표의 성공적 달성을 위해서는 안정적인 국제환경이 필요하기 때문에 중국은 분쟁을 조장하지 않고 평화로운 주변 정세를 유지하도록 노력한다는 것이며, 둘째 그럼에도 불구하고 주권, 영토 및 발전이익과 같은 중국의 핵심 이익이 침해될 경우에는 이를 묵과하지 않고 강력히 대응하겠다는 것이다.

세계 제2차 대전 이후 지구 곳곳에서 발생한 국가 간 영토 및 국경분쟁의 상당 부분이 해결되었다. 중국의 경우에도 러시아, 인도 및 베트남 등과의 협상을 통해 육상 국경분쟁의 대부분을 해결하였다. 하지만 해상에서의 상황은 다르다. 센카쿠 열도(중국명 댜오위다오)와 남중국해의 사례에서 보듯이 해상에서의 영유권 분쟁은 현재 진행형이다. 한편, 서해 및 동중국해 등에서의 한중일 간 경제수역 설정문제도 아직 해결되지 않고 있다. 이러한 상황에서 중국의 ‘평화적 발전전략’ 추구는 결코 쉽지 않을 전망이다.

중국 내륙의 영토문제가 거의 해결된 현 상황에서 영토문제와 관련된

5 조남훈 외, 『2015년 한국의 안보와 국방』, 서울: 한국국방연구원, 2015, p.95.

중국의 핵심 관심사항은 해양에서의 영토수호와 세력확장이다. 그런데 이러한 중국의 관심사항은 중국 안보전략의 근간인 반접근·지역거부 (Anti-Access and Area Denial: A2AD) 전략과 제2도련선에 이르는 해양세력권 확장전략으로 표출되고 있다. 한편, 중국은 전략적 군사능력 제고를 위해서도 노력하고 있다. 중국이 지역패권국으로 부상하기 위해서는 반드시 미국의 견제를 극복하고 역내에서의 군사력 우위를 달성해야 하는데, 이를 위해서는 무엇보다도 전략 능력의 확보가 필요하다. 따라서 중국은 군구체제 개편 등 국방개혁을 통해서 자국군의 명령체계를 효율화시키고 합동성을 강화하려고 노력한다. 또한 로켓군 신설을 통한 중장거리 핵타격능력 제고와 항공모함 배치 등을 통한 해양전개능력 확대 등에도 힘쓰고 있다.⁶ 특히 핵능력에 있어서는 핵무기 증능력과 명중도를 높이고 배치수량을 늘림으로써 기존의 ‘최소억제전략’에서 ‘제한억제전략’으로 전환하고 있다.⁷

다. 러시아

러시아는 탈냉전시대를 맞이하여 국제사회에서 수세적 위치에 처한 바 있다. 구소련이 해체되면서 여러 나라로 갈라졌고 자국 영향력 아래 놓여있던 동구권 국가들도 탈냉전과 함께 독자노선을 걷기 시작했기 때문이다. 이러한 현상은 20세기 말까지도 지속되었다. 한편, 동구권 국가들이 NATO에 편입되고 1999년 코소보 사태와 제2차 체첸 사태를 겪으면서 러시아는 구소련권 국가들로부터의 소외를 경험하였다. 또한 경제적 어려움에도 봉착하였다. 그 결과 러시아는 1998년 모라토리엄을 선언하기에 이르렀으며, 경제는 나락으로 떨어지게 되었다.

이러한 와중에 2000년에 집권한 푸틴은 ‘강한 러시아 건설’에 전력을 다하였다. ‘강한 러시아’는 러시아가 전통적으로 추구하던 ‘러시아 대국

6 이영학 외, 『중국의 군사적 부상과 한국의 전략적 대비방향 연구』, 서울: 한국국방연구원, 2016.

7 조성렬, 『전략공간의 국제정치』, 서울: 서강대학교출판부, 2016, p.218.

주의(Bolshoi Derzavii Shovinism)’의 다른 표현이라고 할 수 있는데 이러한 국가전략은 안보분야에도 그대로 반영되었다. 그 결과 러시아는 ‘강력한 군대 없이 강력한 국가란 없다.’라는 모토 아래 강한 군대 양성을 위해서 전력투구하고 있는데 이러한 러시아의 안보전략은 ‘무장계획 2020’을 통해서 구체화되고 있다.⁸

한편, 러시아는 2016년 1월 새로운 국가안보전략을 발표한 바 있는데 그 내용은 미국과 NATO의 주요 안보위협 규정, 안보위협 해소를 위한 군사력 건설의 당위성 강조 및 향후 공세적 군사력 사용 가능성의 천명 등이다. 또한 북핵 위협에 근거하여 한반도를 새로운 안보위협으로 발전할 수 있는 지역으로 명시한 바 있다.⁹

2014년 러시아는 공세적 안보정책을 바탕으로 크림 반도를 합병하였다. 합병은 안보 목적을 바탕으로 추진되었는데 지중해로 연결되는 부동향을 확보하기 위해서이다. 한편, 2015년과 2016년에는 대규모 공습을 통해서 시리아 문제의 적극적 개입을 시도하였다. 그럼에도 불구하고 러시아의 확장과 개입은 유럽 및 중동 지역에 그치는 듯하다. 러시아가 비록 아시아의 중요성을 빈번히 강조하고 극동에서의 군사력 정비를 추진할지라도 유럽에서의 군사적 움직임과 비교하면 미미한 움직임에 불과한 것으로 판단된다.

극동 및 시베리아 지역에 대한 러시아의 정책적 강조점은 오히려 역내 자원개발에 있다. 그 결과 동북아 지역에 대한 러시아의 정치적 및 군사적 영향력은 제한적일 수밖에 없다. 한편, 장기간의 6자회담 중지로 인해 한반도에 대한 러시아의 영향력도 미미해지고 있다. 이에 따라 러시아의 동북아 안보정책은 소극적 수준에 그칠 수밖에 없는 실정이다. 러시아는 중국, 일본 및 한국 등과의 상호작용을 통해서 최소한의 정치적 영향력을 유지하면서 경제이익 극대화를 위한 정책 실현에 그 노력을 집중하고 있다. 그럼에도 불구하고 극동 지역의 군사적 중요성에 관한 러시아의

8 조남훈 외(2015), p.125.

9 김두승 외, 「2016년 동북아군사력과 전략동향」 최종토론회 자료, 한국국방연구원 내부자료, 2016, p.20.

인식은 점차 높아지고 있다. 러시아는 최근 극동 지역의 군사력 현대화와 전력증강을 추진하고 있는데, 2010년 극동 지역에 동부군관구 및 동부통합전략사령부를 창설한 이후 지상군, 태평양함대 및 항공방공부대 등을 배치한 바 있다. 최근에는 신형 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 탑재 핵잠수함(SSBN)을 태평양 함대에 배치하는 등 전략무기 강화에도 노력하고 있다.

라. 일본

일본은 동북아 지역의 주요 국가행위자 중 하나이다. 하지만 일본이 동북아 안보질서를 독자적으로 주도할 수 있을지는 의문이다. 그럼에도 불구하고 일본이 미중 간 대립에서 중요한 역할을 한다는 것은 분명하다. 심지어 일본은 미국과 협력하여 동북아 지역의 안보질서에 결정적 영향을 미칠 수도 있을 것이다.

일본의 안보전략은 ‘정상국가화를 통한 강한 일본의 건설’이다. 세계 제2차 대전 이후 일본은 자국의 권리 중 일부를 제한하였다. 그중 하나가 ‘집단적 자위권’이다. ‘집단적 자위권’은 유엔 회원국 모두가 누릴 수 있는, 유엔헌장에 규정된 보편적 권리이다. 하지만 일본은 이러한 보편적 권리를 누릴 수 없다. 왜냐하면 일본 헌법이 ‘집단적 자위권’을 유보하고 있기 때문이다. 헌법 제9조를 통해서이다.

현재 일본은 센카쿠 열도를 포함하여 동중국해에서 중국과의 충돌을 우려한다. 그 결과 중국의 군사적 부상에 대응하기 위해 자국의 군사능력을 신장시키고 미국과의 군사협력 강화의 필요성을 절실히 느끼고 있다. 이러한 여건하에서 미국과 공동으로 작전을 펼칠 수 있는 집단적 자위권 회복은 일본의 정상국가화에 필수적이라고 생각한다. 그러한 이유로 일본의 아베 정부는 유사시에 집단적 자위권을 발동함으로써 미국을 도울 수 있는 방법을 모색해 왔으며 2016년 마침내 내각의 헌법 해석을 변경한 바 있다. 하지만 일본은 이를 부분적이면서도 불완전한 조치라고 생각한다. 왜냐하면 ‘집단적 자위권’ 유보가 완전히 철폐된 것은 아니기

때문이다. 이것이 일본정부가 헌법 개정을 추진하는 배경이다.

그런데 ‘집단적 자위권’ 회복만이 일본을 정상국가로 만드는 유일한 요소는 아니다. 오히려 더 큰 요소가 존재한다. ‘군대를 보유할 수 있는 권리’가 바로 그것이다. 일본의 평화헌법은 자국의 군대 보유를 금지하고 있다. 이로 인해 일본은 현재 ‘민간인’들로 구성된 자위대만을 운용하고 있다. 일본 아베 총리의 ‘평생의 숙원’은 헌법 개정을 통한 군대보유와 전쟁이 가능한 정상국가로의 탈바꿈이다.¹⁰ 현재 아베 총리의 임기연장이 가능해진 상황에서 일본은 ‘정상국가화’에 한 발 더 다가섰다고 말할 수 있다.

최근 들어 미국과 일본 중 어느 나라가 중국과의 군사경쟁을 주도하는지는 확실하지 않다. 하지만 미국은 ‘항해의 자유’를 확보해야 한다는 측면에서, 일본은 센카쿠의 영유권을 인정받아야 한다는 측면에서 미일 양국과 중국 간의 군사적 대립은 불가피한 실정이며, 이러한 환경에서 미국과 일본의 이해관계가 일치되고 있다. 현재 일본은 공격무기가 없기 때문에 반쪽의 군사능력만을 지니고 있다고 할 수 있다. 하지만 정상국가를 달성하고 공격무기를 보유하게 되면 일본은 자국의 우수한 첨단기술능력을 바탕으로 동북아의 새로운 강자로 부상할 수 있다. 그럼에도 불구하고 성장을 정체와 인구감소 추세가 일본의 군사대국화를 저지하는 요소로 작용할 전망이다.

2. 동북아 지역의 군사력

가. 동북아 4강의 군사력

동북아 4개국은 세계 최강 수준의 군사력을 보유한 국가들이다. 특히 미국, 중국 및 러시아는 핵보유국으로서 다량의 전략무기를 보유하고 있다. 또한 재래식 무기의 규모도 상당하다. 한편, 일본은 탄도미사일 같은

10 『서울신문』, 「전쟁 가능한 일본과 아베를 경계한다」, 2016. 7. 11.

<표 4-1> 동북아 4강의 주요 무기체계 보유 현황

(단위: 대, 척)

구분	미국	중국	일본	러시아
핵탄두 ICBM/IRBM	450/0	62/146	0/0	328/0
전략폭격기	143	120	-	76
잠수함발사탄도탄(SLBM)	336	48	-	192
전술 잠수함	57	56	18	48
전략 핵잠수함	14	4	-	13
항공모함	10	1	-	1
순양함	22	-	-	6
구축함	62	17	36	18
호위함	4	54	9	16
초계함/연안전투함	57	177+	6	116
소해함	11	49	27	45
상륙함	32	50	3	19
상륙정	245	68	8	21
지원함	71	171	28	625
전투기	2,624	1,720	348	872
헬기	1,274	140+	178	852
틸트로터	290	-	-	-

주: 1) 각국 간의 전략적 대립에 중점을 두었기 때문에 지상군 무기 현황은 제외하였음.

2) 전투기 및 헬기 대수는 해군, 해병대 및 공군의 숫자를 합한 것임.

자료: International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance*, 2016.

공격용 무기는 없으나 상당 규모의 국방비 투입을 바탕으로 첨단군사력을 구축하고 있다. <표 4-1>에는 동북아 4개국의 지상군 무기체계를 제외한 주요 무기체계 보유 현황이 나타나 있다.

<표 4-1>을 보면 가장 막강한 군사력을 보유한 국가는 미국이라는 것을 알 수 있다. 특히 미국의 전력투사능력은 다른 국가에 비해 압도적인데, 전력투사에 필수적인 항공모함을 10척이나 보유하고 있다.¹¹⁾ 또한 중

11 Janes IHS, 'World Navies'(http://Janes.ihs.com/WorldNavies/Display/1322789, 접속일: 2016.

11. 10), 미국의 항공모함은 통상적으로 70대의 항공기를 적재하고 있는데, 그 구성은 보통 24대의 FA-18E/F 슈퍼호넷(또는 F/A-18F) 전투기, 20대의 F/A-18 전투기, 4대의 EA-18G 전자전기, 4대 또는 5대의 E-2C/D 공중조기경보통제기, 8대의 MH-60R 강습헬기, 6대의 MH-60S 전투헬기, 2대의 C-2AS 수송기 등이다.

장거리핵탄두 및 잠수함발사탄도탄의 숫자도 다른 국가를 압도한다. 따라서 군사적으로 미국보다 우위인 나라는 없다고 할 수 있다.

주요 국가의 국방비가 이러한 사실을 뚜렷이 보여 준다. 즉, Brooks and Wohlforth(2015/16)에 의하면 2014년 현재 미국, 중국, 일본, 독일, 러시아, 프랑스, 영국, 인도 및 브라질 등 9개 군사 강국(Major Powers) 중, 미국 혼자의 국방비가 미국을 제외한 여타 8개국의 국방비 합산액을 초과하고 있다.¹²

그러면 다른 국가의 군사력은 어떠한가? 중국의 군사력은 미국에 비해 아직도 상당히 뒤쳐져 있다. 특히 전략자산인 항공모함, 핵잠수함, 순양함 및 구축함 등과 같은 대형 함정의 보유 대수가 미국에게 아직도 많이 뒤쳐진다. 하지만 최근 중국은 군사력 증강에 박차를 가하고 있다. 랴오닝 항공모함 배치에 이어 J-10 및 J-20 등의 전투기를 전력화하고 있으며, 전략폭격기 H-6K, 함재기 J-15 및 무인정찰공격기인 CH-5 등의 개발에도 박차를 가하고 있다.

한편, 로켓군 통제 중장거리전략미사일의 수도 늘리고 있다. 즉, 대륙간 탄도미사일(ICBM) DF-5B와 DF-31A를 전력화시키고 있으며, 항공모함 킬러인 대함미사일 DF-21A와 광 기지 타격이 가능한 DF-26의 실전배치를 추진하고 있다. 중국 A2AD 전략의 핵심은 DF-21A이다. 왜냐하면 A2AD 전략의 성공을 위해서는 미 항모의 중국 연근해 진입을 막아야 하는데, 항모킬러인 DF-21A 대함미사일이 이러한 역할을 수행하기 때문이다.

러시아의 군사력은 미국과 중국 사이에 있다고 할 수 있다. 전략미사일 능력은 미국과 비슷한 데 반해서 나머지 전략무기와 재래식 무기의 규모는 중국과 비슷하기 때문이다. 냉전시대 러시아는 미국에 필적하는 군사 강국이었다. 하지만 냉전 이후 자원 부족으로 인해서 새로운 무기체계를 획득하지 못하고 있으며 보유 무기체계도 점차 노후화되고 있다.

‘무기체계 노후화’는 러시아 군이 직면한 문제 중 하나이다. 그 결과 전

12 Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, “The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China’s Rise and Fate of America’s Global Position,” *International Security*, Vol. 40, No. 3, Winter 2015/2016, p.17, Table 1을 참조하라.

략잠수함 숫자는 미국과 비슷하나 실제 제 기능이 발휘되는지는 의문스러운 실정이다.¹³ 과거 천연가스를 비롯한 광물 수출에 힘입어 러시아의 국방투자가 증가하였으나 최근 국제광물시세의 하락으로 국방투자도 주춤한 형편이다. 그럼에도 불구하고 최근 러시아는 신형 보레이급 핵추진잠수함(SSBN)을 태평양 함대에 배치하고 SS-25 대륙간탄도미사일(ICBM)과 약 30기의 장거리폭격기(Tu-95)를 새로이 극동 지역에 배치하는 등 극동 지역의 전력증강에 힘을 쏟고 있다. 현재 블라디보스톡과 페트로파블로브스크 등을 주요 거점으로 하는 태평양함대에 각각 약 20척의 수상함과 잠수함(핵추진 잠수함 15척 포함) 등, 총 260여 척의 함정을 배치하고 있다.¹⁴

반면에 일본의 군사력은 다른 3개 국가에 비해 상당히 뒤떨어진다. 따라서 일본이 동북아 안보질서를 좌우할 수는 없다. 하지만 일본이 정상 국가가 된다면 미국과의 연계를 통해서 중국과의 분쟁에서 만만치 않은 역할을 수행할 것이다. 특히 해군력을 기반으로 동중국해 및 남중국해에서 발생하는 해양 분쟁에 상당한 기여를 할 것이다. 일본은 자국의 군사 능력 신장을 추진하고 있다. 즉, 일본은 해양 감시 및 집행 능력, 정보수집 능력 및 사이버공격 능력 등의 강화를 통해서 종합적인 안보방위체제를 구축하려고 한다. 또한 육해공 자위대의 통합작전능력 제고를 통해서 통합기동방위력을 완비하고자 한다. 이를 위해 아베 정부는 국방비를 계속 증액시키고 있다.

공격 측면만을 고려했을 때에 일본의 군사력은 제한적이다. 왜냐하면 일본은 공격을 위한 전략자산인 전략폭격기, 전략잠수함 및 전략미사일 등을 보유하고 있지 않기 때문이다. 하지만 정보능력은 상당히 우수하다. 정찰위성을 보유하고 있으며 상당수의 공중조기경보기 및 전자전기 등을 보유하고 있다. 따라서 유사시에 이러한 일본의 정보능력이 미국과 연계된다면 미국 무기체계의 타격능력을 제고시키는 데에 상당한 역할을 하리라고 판단된다.

13 Franz-Stefan Gady, "Russia to Upgrade 10 Nuclear Submarines by 2020," *The Diplomat*, March 24, 2015.

14 김두승 외(2016), pp.17~18.

나. 미국과 중국의 동북아 군사력 비교

범세계적 차원에서 미국의 압도적인 군사력 우세가 반드시 지역 차원의 우세를 보장해 주는 것은 아니다. 왜냐하면 미국은 군사력을 지역별로 분할하여 운영하기 때문이다. 현재 미국은 전 세계를 6개 군사작전구역으로 나눠서 관리하고 있다. 한편, 미국은 전략적 유연성에 중점을 두으로써 분쟁발생 시 역외에 배치된 군사력을 빠르게 역내로 이동시키는 전략을 채택하고 있다. 그럼에도 불구하고 분쟁발생 시 초기 성과를 결정하는 것은 분쟁지역에 배치된 전력이기 때문에 군사력을 평가할 경우 무엇보다도 먼저 역내에 배치된 군사력의 규모를 평가해야 한다.

미국은 동북아로부터 멀리 떨어진 나라이다. 하지만 미국은 자국 군사력의 상당 부분을 하와이 및 괌과 같은 자국 영토와 한국, 일본 및 호주와 같은 동맹국가에 주둔시킴으로써 아태 지역에서 군사강국의 역할을 수행하고 있다. 이러한 의미에서 아태 지역에 배치된 미국 군사력의 수준 및 규모가 동북아 지역의 군사력 균형을 결정하는 요소로 작용한다고 말할 수 있다.

미군의 6개 사령부 중 동북아 지역을 관장하는 사령부는 미 태평양사령부(The United States Pacific Command: USPACOM)이다. 따라서 동북아에서 미국과 중국의 군사력을 비교하려면 중국 전체의 군사력과 미국 태평양사령부의 군사력을 비교하는 것이 합리적 접근일 것이다. 미 태평양사령부의 작전범위는 동서로는 미 서부해안으로부터 인도양의 서쪽 경계까지, 남북으로는 북극부터 남극까지 이른다. 거의 지구표면의 반이 포함되는데, 이 안에 총 36개 국가가 위치한다. 현재 미 태평양사령부의 병력은 지상군 10만 6,000명, 해군 14만명, 해병대 8만 6,000명 및 공군 4만 6,000 등 총 37만 6,000명에 이른다. 웬만한 나라의 총 병력규모를 능가한다. 한편, 함정은 미 해군 보유 함정의 약 60%에 달하는 200여 척을 보유하고 있는데, 여기에는 미 전체 항모전단 10개 중 5개가 포함된다. 헬기를 포함한 항공기도 지상군 300대, 해군 1,100대, 해병대 640대 및 공군 420대 등 총 2,460대에 이른다.¹⁵

<표 4-2> 동북아에서 미국과 중국의 군사력 비교

(단위: 대, 척)

연도	미국 전체	중국	PACOM	기지별 대수
전술잠수함 (SSN)	57	56	8	키트샵-방고르 1, 샌디에이고 5 키트샵-브레멀튼 2,
전략핵잠수함 (SSBN, SSGN)	14	4	10	키트샵-방고르 8(SSBN), 키트샵-방고르 2(SSGN)
항공모함 (CVN)	10	1	5	키트샵-브레멀튼 2, 샌디에이고 2, 요코스카 1
순양함 (CG)	22	-	9	샌디에이고 6, 요코스카 3
구축함 (DDG)	62	17	23	샌디에이고 15, 요코스카 8
호위함	4	54	-	-
초계함/연안전투함 (LCS)	57	177	16	샌디에이고 16
소해함 (MCM)	11	48	7	샌디에이고 3, 사세보 4
상륙함 (LHA, LHD, LPD, LSD, LCC)	32	47	17	샌디에이고 12, 사세보 4, 요코스카 1
상륙정	245	68	-	
전투기	2,624	1,720	2,460	
헬기	1,274	140+		

주: PACOM의 전투기 및 헬기 중에 지상군 보유 항공기는 제외.

자료: 해양전략연구소 역, 『미 아시아-태평양 재균형 2025』, 2016, pp.75~76[Michael Green, Kathleen Hicks, Mark Cancian, Zack Cooper, and John Schaus, *Asia-Pacific Rebalance 2025: Capability, Presence and Partnership*, 2016, CSIS의 번역본임].

해상 및 공중에서의 분쟁을 가정하여 중국 해군 및 공군을 합산한 군사력과 미 PACOM의 군사력을 비교한 결과가 <표 4-2>에 나타나 있다. 항공모함, 순양함 및 전략핵잠수함 등 대형함정의 우세를 고려할 때 미 PACOM의 해공군 군사력이 중국 전체의 해공군 군사력에 결코 뒤지지 않는 것으로 판단된다.

15 미 태평양사령부 홈페이지(<http://www.pacom.mil>, 접속일: 2016. 11. 20).

제3절 동북아 지역의 안보 이슈

1. 동북아에서 미국과 중국의 군사적 대치

근현대 국제정치사를 살펴볼 때 강대국이 자국 안보 달성을 위해 활용하는 가장 핵심적인 전략은 세력균형이었다.¹⁶ 따라서 미국이 국제정치의 주도권을 행사하는 현 상황에서 향후 새로이 부상하는 국가가 미국에 대항하여 세력균형전략을 구사할지, 구사한다면 어떠한 방식이 될지 궁금한 일이 아닐 수 없다. 이러한 의미에서 기존 국제정치의 강대국인 미국과 새로이 부상하는 중국의 관계는 매우 중요하다. 특히 동북아에서의 미국과 중국의 관계는 현재의 양국관계뿐만 아니라 미래의 동북아 질서까지 결정하는 핵심 요소가 될 수 있다. 이러한 이유로 많은 국제정치학자와 경제학자들이 미국과 중국 간의 문제에 관심을 기울인다. 일례로 정재호 편(2016)은 “탈냉전 시기, 국제정치학 분야를 전인해 온 주요 주제 중 하나가 미국 중심의 패권적 질서가 앞으로 얼마나 지속될지에 대한 것이었고, 21세기 미국 패권에 대한 가장 큰 도전이 중국의 부상으로 부터 올 것이라는 점에 대해 대체로 이견이 없다.”고 말한다.¹⁷

미국과 중국이 경제분야에서는 대체적으로 화해와 협력의 기초를 유지하고 있기 때문에 양국 간 문제가 되는 것은 군사력 대치라고 할 수 있다. 특히 문제가 되는 것은 한반도 내 사드 배치와 중국의 반접근·지역거부(Anti-Access and Area Denial: A2AD) 전략 등이다. 한편, 동북아문제는 아니나 남중국해 문제 역시 우리가 주목해야 할 대상이다. 동북아 지역에 파급효과를 미칠 수 있는 사안이기 때문이다. 여기에서는 이 이슈들에 대한 미국과 중국의 입장 및 정책을 살펴보고자 한다.

16 T. V. Paul, “Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy,” *International Security*, The MIT Press, 2005, p.51.

17 정재호 편, 『평화적 세력전이의 국제정치』, 서울:서울대학교출판문화원, 2016, 편집자 서문, p.v.

가. 한반도 사드(THAAD) 배치

한국과 미국은 한반도에 사드를 배치하기로 결정하였다. 북한 미사일 위협으로부터 한국 국민과 미군을 보호하기 위해서이다. 배치 시기는 기지건설공사 기간과 사드 공급 여건 등에 달려 있으나 아마도 2017년 후 반기가 되리라고 전망된다.

사드는 북한 위협에 대응하는 방어용 무기체계이다. 하지만 중국과 러시아는 자국의 전략타격능력이 사드에 의해 무력화될 것을 우려한다. 그래서 사드 배치가 자국 안보에 대한 위협이라고 주장한다. 특히 중국은 한반도 내 사드 배치가 자국의 전략적 국가이익을 침해한다고 주장하면서 이를 강력히 반대하고 있다.

중국이 한반도 내 사드 배치를 반대하는 가장 큰 이유는 사드 레이더 때문이다. 중국은 사드 레이더가 자국이 발사하는 탄도미사일을 탐지하고 무력화시킴으로써 자국의 핵보복능력을 약화시킬 것이라고 주장한다. 사드 레이더는 탐색 및 추적 모드(Forward Based Mode)로 사용될 경우 탐지거리가 1,000km 이상이라고 알려져 있다. 그런데 중국의 주장에 따르면, 중국 동부와 북부 지역은 사드 레이더의 탐지거리 내에 있기 때문에 그 지역에서 발사되는 자국 미사일이 탐지될 수 있다는 것이다. 즉, 중국은 미국 본토 및 괌 등을 향해서 발사된 자국의 탄도미사일이 한반도 배치 사드 레이더에 의해서 탐지되고 그 자료가 미국의 중앙감시소로 전송되어서 발사 탄도탄의 요격에 사용될 수 있다고 생각하는 것이다. 이에 대해서 한국과 미국은 북한미사일 요격을 위해 한반도에 배치될 사드 레이더는 탐색 및 추적 모드가 아닌 종말모드(Terminal Mode)로 고정될 것이기 때문에 큰 문제가 없다고 반박한다. 종말모드로 사용될 경우 사드 레이드의 탐지거리가 그리 길지 않거니와 레이더 자체도 북한 방향으로 고정되어 중국 동부에서 미국을 향해 발사되는 탄도미사일을 탐지할 수 없다는 것이다.

그동안 중국은 한국을 설득하기 위하여 상당한 노력을 기울여 왔다. 하지만 한국은 2016년 1월 6일에 실행된 북한의 제4차 핵실험을 계기로

한반도 내 사드 배치를 결정하였다. 중국의 반발은 자명한 일이었다. 앞서도 언급했듯이 중국과 러시아가 한반도 내 사드 배치를 격렬하게 반대하는 핵심 이유는 자국의 핵타격능력이 저하될 것을 우려하기 때문이다.

강대국들은 핵을 사용한 전면전의 발발과 그 억제(deterrence)에 큰 관심을 기울인다. 특히 2차 타격(second strike)능력에 관심을 쏟는다. 자국의 2차 타격능력이 상대국의 핵 선제공격을 억제하기 때문이다. 사실 핵을 보유한 강대국이 다른 핵보유국을 선제공격하는 일이 쉽지는 않다. 왜냐하면 핵공격을 당한 국가가 남은 핵무기를 사용하여 공격국가를 보복타격할 경우 선제공격한 국가도 대량 파괴를 각오해야만 하기 때문이다. 이러한 이유로 핵보유국 간의 핵전쟁 발발 가능성은 희박하다. 핵억제가 작동되는 것이다. 그럼에도 불구하고 선제공격 국가가 적국의 보복타격을 충분히 방어할 수만 있다면 상대방의 핵보복을 걱정하지 않아도 될 것이다.

중국과 러시아는 미국의 BMD 체계가 미국의 선제 핵공격을 가능하게 만드는 수단이라고 판단한다. 그래서 BMD 체계가 구축되는 것을 어떻게든 막으려고 한다. 그런데 중국과 러시아는 한반도에 배치되는 사드가 미국 BMD 체계의 일부라고 생각한다. 그리고 장래에 동북아 곳곳에 사드가 배치되고 이것들이 서로 상호 연계되면 자국의 전략핵능력은 무용지물이 될 것이라고 우려한다. 이것이 중국과 러시아가 사드 배치를 적극적으로 저지하려는 이유이다.

사실 BMD 문제는 한반도에만 국한된 문제는 아니다. 오히려 이미 오래전부터 동유럽에서 이슈화되었던 사안이며 아직도 러시아와 미국이 다투고 있는 현재진행형의 사안이다. 따라서 BMD 문제가 유럽과 아시아에서 동시다발적으로 진행된다면 미국에 대한 중국과 러시아의 반발은 더욱 격화될 수밖에 없을 것이다.

한반도 사드 배치 발표 이후 이 문제에 대한 중국의 반발이 주춤하고 있다. 하지만 사드 배치가 다가오면 중국의 반발은 다시 시작될 것이다. 중국의 강경파는 한반도 내 사드 기지가 유사시 중국의 최우선 타격 목

표가 될 것이라고 경고한다. 하지만 실제로 그런 일이 벌어질 가능성은 높지 않다. 그럼에도 불구하고 중국이 다른 방식의 보복조치를 취할 가능성은 여전히 존재한다. 예를 들어 중국은 간접적인 경제보복을 실행할 수 있다. 이미 중국은 자국의 관광객 방한을 어렵게 만들어 한국 관광을 위축시키고 있으며 비관세 장벽을 통해서 한국 제품의 수입 감소를 유도하고 있다. 한편, 한국 영상물의 수입과 한국 연예인들의 중국 내 활동도 제한하고 있다. 2013년 일본과의 센카쿠 열도 분쟁 당시 중국은 대일본 희토류 수출을 금지한 바 있는데 이처럼 정치적 분쟁에서 비롯된 경제적 보복이 한중 사이에서도 발생할 가능성이 농후하다.

나. 중국의 A2AD 전략과 미국의 대응

중국은 육상세력이다. 그 결과 중국은 예로부터 해양세력의 대륙 진입을 저지하면서 자국의 해양 진출을 꾀하였다. 14세기 ‘정화의 대항해’가 해양 진출을 위한 중국의 대표적 노력이다. 반면에 A2AD 전략은 해양세력의 중국 연근해 진입을 저지하려는 전략이다. 구체적으로는 중국이 동아시아 지역을 장악할 목적으로 미국의 군사력이 역내로 진입하는 것을 막으려는 전략이다. 즉, 중국은 반접근을 통해서 미 해군 함정이 동아시아 및 서태평양 지역으로 들어오지 못하도록 하고 지역 거부를 통해서 역내에 진입한 미 해군을 역외로 퇴각시키려고 한다. 이를 위해서 중국은 ‘도련선’을 정하고 그 지역 내에 A2AD 전략을 적용하고 있다. 제1도련선은 사할린의 쿠릴열도에서 시작하여 일본, 대만, 필리핀 및 말라카 해협을 연결하는 선인데, 중국은 이 선을 통해서 중국 근해의 해역을 장악하려고 한다. 한편, 제2도련선은 일본 오가사와라 제도, 괌, 사이판 및 파푸아뉴기니를 잇는 선인데, 중국은 이 선을 통해서 서태평양 연안지대를 장악하려고 한다.

중국은 A2AD 전략의 실현을 위하여 다양한 무기체계를 운용하고 있다. 첫째로 중국은 SAR/ELINT 해양관측위성을 통해서 역내로 진입하는 미국의 함정을 식별 및 추적한다. 둘째로 중국은 역내에 진입하는 미국 함정

타격을 위해서 대함미사일을 운용한다. CSS-5/DF-21, CSS-6/DF-15 대함 탄도미사일과 SS-N-27 대함순항미사일 등이 바로 그것이다. 셋째로 중국은 미 함정 진입 저지를 위해서 상급 핵잠수함과 송급 디젤잠수함을 운용한다. 넷째로 중국은 미국 함정에 대항하기 위해서 소보르멘니급 구축함과 중국판 이지스함인 052D급 구축함 등을 운용한다. 마지막으로 중국은 역내로 진입하는 미 해군을 공중으로부터 공격하기 위하여 H6D 전략 폭격기와 Su-30MKK 전투기 등을 운용한다.

이러한 중국의 A2AD 전략에 대항하여 미국은 공해전투(Air-Sea Battle) 개념 및 합동접근기동개념(Joint Concept for Access and Maneuver in Global Commons: JAM-GC) 등을 발전시키고 있다. 또한 신규 무기체계 개발에도 힘쓰고 있는데, 아태 지역에 곧 배치될 1만 4,000톤급 스텔스 구축함 줘일트(Zumwalt)는 중국의 감시와 추적에 노출되지 않고 중국 근해까지 접근할 수 있을 뿐만 아니라 막강한 화력으로 중국 해군을 압도할 수 있는 무기체계라고 할 수 있다.

다. 남중국해 분쟁과 동북아에 대한 파급효과

남중국해는 중국의 남쪽, 인도차이나 반도 및 보르네오 섬 등으로 둘러싸인 바다를 가리킨다. 그런데 이 지역의 섬, 산호초 및 해양 등의 영유권과 해양 관할권을 놓고 중국, 대만, 인도네시아, 베트남, 필리핀, 말레이시아 및 브루나이 등 7개국이 서로 충돌하고 있다. 이 지역에 대한 영유권 주장은 태평양전쟁 종전 이후인 1950년대부터 시작되었는데, 분쟁당사국들은 이 지역의 섬과 산호초를 점령하였으며 거기에 항만 및 군사 시설을 건설한 바 있다. 특히 중국은 자국이 점유한 섬에 상당 규모의 활주로까지 건설하고 있다.

이 지역 최초의 본격적인 무력충돌은 1988년에 발생하였다. 중국과 베트남이 난사군도에 위치한 섬의 영유권을 놓고 무력충돌을 빚은 것이다. 이후 중국과 아세안 국가들은 이 지역 분쟁의 해결을 위하여 2002년에 ‘남중국해 분쟁당사국 행동선언(Declaration on the Conduct of Parties in

the South China Sea)’을 채택함으로써 협상을 통해서 영유권 분쟁을 해결하기로 합의하였다. 하지만 이 합의는 지켜지지 않았고 현재까지도 남중국해를 둘러싼 크고 작은 분쟁과 충돌이 지속되고 있다.

최근 들어서 이 지역의 분쟁상황이 더욱 복잡해진 것은 미국의 개입 때문이다. 원래 미국은 이 지역의 영유권과는 관련이 없다. 하지만 중국의 부상을 견제하고 남중국해에서의 ‘항해의 자유(Freedom of Navigation)’를 확보함으로써 자국의 이익을 관철시키고 어려움에 처한 파트너 국을 지원하기 위해서 미국은 이 문제에 본격적으로 관여하기 시작하였다.

이 지역은 교통의 요충지이다. 이 지역을 통해서 유럽 및 중동과 동북아 지역이 연결되기 때문이다. 그런데 만약 이 지역의 기존 항로가 봉쇄된다면 화물 운송이나 군함의 통행에 더 많은 시간이 소요될 것이다. 따라서 이 지역을 자유롭게 항행할 수 있는 권리는 경제적 또는 군사적으로 매우 중요한 의미를 갖는다.

현재 중국은 ‘구단선(Nineth Line)’을 내세워 남중국해 내 거의 모든 도서와 산호초의 영유권을 주장하고 있으며 영해뿐만 아니라 경제수역을 통한 자유로운 항행도 반대하고 있다. 또한 자국 점령 지역에 군사시설을 건설하고 군을 주둔시킴으로써 이 지역을 실효적으로 지배하려고 한다. 이러한 상황에서 만약 중국의 주장이 관철된다면 남중국해는 중국의 앞바다로 변할 것이다.

세계 경찰을 자처하는 미국이 결코 이를 묵과할 리 없다. 특히 안보적 측면에서 자국 군함의 자유로운 항행이 반드시 필요한 미국으로서는 ‘항해의 자유’ 원칙이 지켜지지 않고 더군다나 봉쇄마저 발생할 수 있는 상황을 그저 지켜볼 수만은 없을 것이다. 이러한 이유로 미국은 중국 점령 섬의 12해리 이내로 군함을 항행시키는 ‘항해의 자유작전’을 실시하고 있다. 하지만 이로 인해서 미국과 중국의 역내 충돌 가능성이 점차 높아지고 있다.

그러면 이러한 남중국해 상황과 동북아 안보상황은 별 관계가 없는 것일까? 그렇지 않다. 직접적 관계는 적을지라도 간접적 관계와 파급효과는 상당히 크다. 뿐만 아니라 유사시에 매우 직접적 영향을 받을 수도 있

다. 동북아에 대한 남중국해 문제의 파급효과는 다음과 같다.

첫째, 동북아 지역의 갈등 분위기를 고조시킬 수 있다. 남중국해에서 미국과 중국의 대결 악화는 양국관계를 대립적으로 몰고가 중국에는 동북아에서의 양국 협력을 저해하고 갈등을 증폭시킬 수 있다. 구체적으로는 사드 문제 등이 미중 간의 대립을 증폭시킬 수 있다.

둘째, 이 지역 봉쇄로 동북아 국가의 경제적 손실이 발생할 수 있다. 남중국해에서 군사충돌이 발생하면 선박들은 우회할 수밖에 없다. 이 경우 수출입 화물 운송 지연에 따른 경제적 손실이 발생할 것은 자명한데, 이러한 사태가 본격화되거나 장기화될 경우 이 지역 국가들의 경제피해는 어쩔 수 없는 일일 것이다.

셋째, 한국 및 일본의 분쟁연루 가능성 고조이다. 남중국해에서 미국과 중국의 군사적 충돌은 미국의 동맹인 한국과 일본에게도 영향을 줄 수 있다. 주한미군 또는 주일미군이 작전 지역에 투입될 수 있기 때문이다. 이 경우 2015년 한미 간에 맺은 ‘전략적 유연성’ 합의에 따라 한국의 동의가 필요하나 상황이 악화되고 미국의 입장이 다급해지면 한국의 동의 없이 주한미군의 이동이 이루어질 수도 있을 것이다. 이렇게 되면 한국과 일본이 미중 분쟁에 연루되는 상황에 처할 수도 있다. 한편, 중국이 주한미군기지를 타격하는 상황도 생각해 볼 수 있으나 국지적 충돌의 확산을 원치 않을 미국과 중국의 입장을 고려할 때에 이의 발생 가능성은 희박하다.

남중국해에서의 군사충돌 시에 미국의 요청에 의한 한국의 미국 지원 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 하지만 한반도의 대치상황을 고려할 때에 한국의 미국 지원이 실현될 것 같지는 않다. 오히려 미국이 일본에 지원을 요청하고 중국을 위협으로 간주하는 일본이 이를 수락할 가능성이 높다. 하지만 미국 요청이 아닌 다른 경로를 통해 한국이 남중국해의 군사분쟁에 연루될 가능성은 여전히 존재한다. 가장 가능성이 높은 것은 필리핀이나 인도네시아로부터의 긴급 군수지원 요청이다. 한국은 이 나라들에 무기를 수출하였다. 잠수함과 A-50 경공격기 등이 그것이다. 그런데 만약 미중 간 분쟁이 확대되고 역내 국가인 필리핀이나 인도네시아

등이 이 분쟁에 개입하여 한국에게 무기부품의 긴급지원을 요청한다면 우리는 그들이 요청한 부품을 공급해야만 한다. 그런데 해당 부품을 선적한 우리 선박이 만약 중국으로부터 저지, 봉쇄 및 공격을 받는다면 한국도 이 분쟁에 연루될 수 있다.

2. 중국과 일본의 군사적 대처와 일본의 헌법 개정

최근 동아시아 지역에서 분쟁이 가장 먼저 재점화된 곳은 동중국해이다. 일본과 중국이 센카쿠 열도(중국명 다오위다오)의 영유권을 두고 군사적으로 대립한 것이다. 특히 2012년 일본의 센카쿠 열도 국유화 조치가 양국 분쟁 격화의 계기가 되었다. 양국은 대립기간 동안에 군함을 섬 주변에 전개시켜 긴장 국면을 조성하였다. 하지만 힘겨루기 이후 양국의 분쟁은 현재 수준에서 봉합된 상황이다. 그럼에도 불구하고 중국 해경의 관련 해역 순찰과 그에 대응한 일본 경비선의 경고가 아직까지도 이어지고 있다.

현재 본격적이고 직접적인 군사적 충돌은 벌어지지 않고 있다. 하지만 이것이 이 지역 군사충돌의 항구적 해결을 의미하는 것은 아니다. 향후에도 양국 간 사이가 벌어지거나 미중 간의 대립이 격화되면 다시금 군사적 대립이 표면화될 수 있다. 일본은 이 지역의 군사력 강화를 위해서 주둔 병력을 증강시키고 새로이 도서상륙부대를 창설하는 등 중국과의 충돌 발생 가능성에 대비하고 있다. 그런데 문제는 앞으로 발생할 수 있다. 아베 정부가 원하는 대로 만약 일본이 평화헌법 개정에 성공하고 정규 군대를 보유하게 된다면 일본의 대중국정책은 좀 더 공격적이 될 가능성이 농후하다. 특히 역내에서 미국과 중국의 충돌이 격화된다면 일본은 집단적 자위권을 바탕으로 미국을 군사적으로 지원함으로써 중국과의 대결을 시도할 수 있다. 그런데 이러한 상황이 발생하면 동중국해에서의 일시적인 소강상태는 사라지고 다시금 분쟁이 격화될 것이다. 한편, 동중국해 분쟁은 미일동맹 적용대상이라는 입장을 미국이 여전히 유지하고 있기 때문에 최악의 경우 이 지역 중일 분쟁은 본격적 미중 대결로 확대

될 수도 있을 것이다.

3. 동북아에서 국가 간 협력

미국과 소련이 대립하면서 양극체제를 형성하던 시기에 다른 국가들의 양 진영 가담은 양국 대결에 큰 의미를 주지 못하였다. 왜냐하면 미국 또는 소련과 나머지 국가들의 국력 차이가 너무 커서 그 나라들의 미국 또는 소련 진영 가담이 양국 간의 세력균형에 별 영향을 주지 못했기 때문이다. 이러한 현상은 냉전이 와해되고 미국이 단일 슈퍼 파워로서 단극체제를 형성했을 때도 마찬가지였다. 미국을 제외한 다른 국가 대부분이 연합하지 않는 이상 미국의 헤게모니에 영향을 준다는 것은 거의 불가능했으며 그 결과 세력균형이 별 의미가 없었기 때문이다.¹⁸

하지만 최근에 미국의 국력이 상대적으로 쇠퇴하고 중국이 급격히 부상함에 따라 세력균형 논의가 다시금 부활하고 있다. 또한 국제정치에서 지정학적 요소의 중요성이 다시금 부각되고 있다. 물론 현 상태에서 중국이 미국의 주도권을 빼앗고 세계질서를 바꿀 수는 없다. 하지만 국력이 신장됨에 따라 중국은 주변 국가를 자국 편으로 끌어들이고 영향력 확대를 통해서 미국에 대항할 수 있는 기반을 형성하려고 할 것이다. 한편, 이와 같은 국가 간 연합 또는 관계 강화는 미국에도 필요하다. 미국의 상대적 국력 저하와 국제적 경쟁력 저하에 따른 재원부족 때문이다. 그 결과 중국의 견제를 극복하기 위해 미국도 동맹국 및 파트너 국가와의 관계를 강화하고 새로운 파트너 국가를 자국 편에 참여시킬 필요성을 강하게 느끼는 듯하다.

이러한 강대국의 필요성을 반영하여 최근 국제정치에서 국가 간 관계강화, 사안별 협력, 소다자협의체제 구축 등 일종의 ‘연합’ 노력이 강화되고

18 Page(2005)는 이것이 헤게모니 질서가 아니라 세력균형의 한 종류라고 말하고 있는데 단극체제의 형성이 가능한 것은 세력균형을 위해서는 반대편 연합에 다른 대부분의 강대국이 포함되어야 하는데 이것이 불가능하고 또한 반대연합을 만드는 작업을 조정하는 일이 쉽지 않기 때문이라고 주장한다. Robert A. Page, "Soft Balancing against the United States," *International Security*, Vol. 30, No. 1, Summer, 2005, pp.11~12.

있다. 중국은 경제지원까지 해가면서 필리핀과 같은 주변국을 자국 편으로 끌어들이는 데에 힘쓰고 있다. 한편, 중국은 국제적으로는 아시아교류 신뢰구축회의(Conference on Interaction and Confidence-building Measures in Asia: CICA) 등을 주도함으로써 미국을 배제한 ‘아시아인들에 의한 아시아 안보질서 구축’을 주장하고 있다. 반면에 미국은 아태 재균형정책을 통해 기존 동맹국과의 연계를 강화하고 새로운 파트너 국가의 관계를 구축함으로써 아태 지역에서 중국을 견제하려고 한다. 미국과 중국의 ‘편 가르기’ 노력이 매우 치열해진 것이다.

‘한미일 군사협력’은 동북아 지역 안보이슈 중 하나이다. 그런데 중국은 이를 일종의 편 가르기라고 간주한다. 왜냐하면 이 협력은 중국적으로 자국에 치명적인 3국 간 BMD 협력으로 귀결될 것이라고 생각하기 때문이다. 이러한 이유에서 중국은 미국의 한반도 내 사드 배치와 한일 군사정보교환협정(GSOMIA) 체결 등을 반대한다.

그런데 이러한 편 가르기는 안보분야뿐만이 아니라 경제분야에서도 나타난다. 중국의 AIIB 창설, RCEP 체결 주도 및 아태자유무역지대(Free Trade Area of the Asia-Pacific: FTAAP) 창설 주도 등이 바로 그것이다. 한편, 미국은 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP) 체결을 주도함으로써 중국을 견제하려고 한 바 있다.

사실상 안보문제와 달리 경제문제는 되도록 많은 국가들이 참여할수록 협정의 가치와 유용성이 커질 수 있다. 특히 다자간 자유무역협정이 그러하다. 그러므로 아시아·태평양지역의 자유무역체제가 반드시 양분되어 구축될 필요는 전혀 없다. 오히려 통합적으로 추진되는 것이 더 유용할 것이다. 하지만 미국과 중국의 대립 심화에 따라 경제체제에 대한 양국의 주도권 확보 다툼이 다른 국가들에 선택을 강요하는 모양새이다. 이는 미 대통령 당선자 트럼프가 언급했듯이 TPP 같은 제도를 순수한 경제체도가 아닌 동맹국과 파트너 국을 안보적으로 묶는 도구로 활용하려고 시도하기 때문일지 모른다. 아니면 Page(2005)의 주장처럼 초강대국인 미국이 압도적인(unilateral) 주도권을 행사하는 단극체제의 시대에 중국 같은 강대국이 미국 견제를 위해 세력균형의 일종인 ‘연성균형(Soft-Balancing)’을 시

도하기 때문일 수도 있다. 중요한 것은 최근 들어 직접적 힘과 군사력을 통해서만이 아니라 제도와 규범과 같은 국제사회 거버넌스 체제를 장악함으로써 국제정치의 주도권을 잡으려는 노력이 강대국 사이에서 부쩍 증가하고 있다는 것이다.

그런데 이처럼 치열하던 새로운 체제와 제도의 구축을 통한 주도권 다툼은 트럼프 미 대통령의 ‘신고립주의 경향’에 의해서 달라질 상황에 처하였다. 향후 미국은 다자간 협상체제보다는 양자 간 협상체제를 선호할 것 같다. 당장 트럼프 대통령은 미국의 TPP 탈퇴를 선언하였다. 그럼에도 불구하고 이러한 기조가 안보분야까지 영향을 미칠 것 같지는 않다. 왜냐하면 ‘미국이 때때로 중상주의와 보호주의 정책을 추구해 왔을지라도 미국의 경제적 번영은 근본적으로 안정적 세계질서에 의존하기 때문’이다.¹⁹ 그러므로 미국이 현존하는 국제질서를 쉽사리 포기할 것 같지는 않다. 더구나 트럼프는 아태 지역에서 미국의 동맹구조가 유지될 것임을 다짐하고 있다. 현 상황에서 트럼프의 진정한 대외정책이 무엇일지를 알기 위해서는 좀 더 기다려야 할 것 같다. 그럼에도 불구하고 아태 지역에 대한 미국의 관여가 과거에 비해서 상대적으로 줄 가능성은 여전히 존재한다.

제4절 동북아의 안보질서 변화방향

우리는 앞 절에서 동북아에서 발생하는 여러 가지 대립과 협력을 살펴 보았다. 그러면 이러한 동북아의 국제정치는 향후 어떤 방향으로 전개될 것인가? 미국과 중국이 세력을 형성하고 군사적으로 대립하면서 주도권 쟁취를 위한 치열한 대결을 벌일 것인가? 아니면 서로가 군사적 충돌을 자제하면서 제도와 규범을 통한 경쟁을 도모할 것인가? 아니면 중국이 국제정치를 주도하는 국가로 급격히 부상하면서 미국을 대체할 것인가?

¹⁹ Paul(2005), p.56.

그것도 아니면 미국과 중국이 경제협력을 바탕으로 신뢰관계를 형성하고 동북아 다자협의체제를 구축하여 상호 화해와 협력을 추진할 것인가? 등 여러 가지 모습을 상상할 수 있을 것이다.

그런데 이러한 변화의 방향은 우리가 동북아 지역의 안보질서를 어떤 틀로 바라보느냐에 달려 있다. 본 절에서는 미래 동북아 안보질서의 변화방향을 설명하는 데에 적용될 수 있는 틀이 무엇인지를 살펴보고자 한다. 그리고 제5절에서는 이 틀을 바탕으로 어떠한 질서가 동북아에 도래할지를 전망해 보고자 한다.

1. 동북아 지역의 안보를 바라보는 틀

가. 안전보장의 수단

안보의 사전적 의미는 “어떤 국가가 외부로부터의 공격 또는 침략에 대비하여 국가의 영토보전과 독립을 목적으로 자국의 안전을 유지하거나 확보하는 일”이다.²⁰ 그런데 이러한 사전적 의미는 안보가 무엇인지는 정의해주지만 어떻게 안보를 확보할지에 대해서는 말해 주지 않는다. 안보는 여러 가지 수단과 방법을 통해서 얻어질 수 있다. 그중 가장 명백하고 직접적인 방법은 군사력의 강화일 것이다. 왜냐하면 막강한 군사력을 지닌 나라가 주변 국가들로부터 위협받거나 침략 당하는 일은 거의 없을 것이기 때문이다. 하지만 안보확보 수단에 군사력만 있는 것은 아니다. 외교를 통해 주변국과 우호를 다지고 피침의 기회를 줄이는 것도 안보를 확보하는 일이라고 할 수 있다. 고려시대 거란을 외교적으로 설득함으로써 고려의 안보를 수호했던 서희 장군의 외교가 좋은 예라고 생각된다. 한편, 경제를 통해서 안보를 확보할 수도 있다. 즉, 이웃나라와의 경제협력을 증진시킴으로써 상호 간 분쟁의 가능성을 줄이고 이를 바탕으로 이웃나라의 위협을 사전에 방지하는 것도 안보 증진을 위한 좋은 방법이라

20 정치학대사전편찬위원회, ‘21세기 정치학대사전’(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=728512&cid=42140&categoryId=42140>, 접속일: 2016. 11. 22).

고 할 수 있다.²¹

과거에는 안보 확보의 대표적 수단인 군사력의 사용이 상대적으로 수월하였다. 하지만 20세기 들어 국제연합이 결성된 이후에는 각 국가의 거리낌 없는 무력 사용이 어렵게 되었다. 보편적 가치와 전쟁규범에 대한 지구상 국가들의 인식이 제고되고 회원국 모두가 동의한 유엔헌장이 실제로 적용되었기 때문이다. 유엔헌장 제51조는 자위에 필요한 무력사용을 보장하고 있다.²² 그럼에도 불구하고 헌장 제33조는 분쟁 해결 시에 분쟁 당사자가 평화적인 수단을 우선적으로 시도하도록 규정한다.²³ 분쟁 해결에 있어서 군사적 방법보다는 대화, 외교 및 경제적 방법 등의 우선적 시도를 명시하고 있는 것이다. 그 결과 현대에는 무력을 사용하더라도 명분을 확보하고 정당성을 부여하는 일이 매우 중요하게 되었으며, 이러한 추세에 따라 본격적인 무력충돌이나 전쟁발발 위험성이 감소하게 되었다.

21 일단의 자유주의 학자들은 경제적 상호 의존성의 증대가 각종 분쟁과 물리적 충돌을 방지하거나 감소시키는 효과를 수반한다는 내용의 논문을 발표하였다. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little Brown, 1977, pp.8~11. 반면에 현실주의자들은 전쟁의 원인이 경제적 요소가 아닌 정치적인 또는 군사전략적인 요소들에 달려있기 때문에 경제적인 상호 의존성은 전쟁에 대해 어떠한 체계적인 영향도 미치지 못한다고 주장한다. Berry Buzan, "Economic Structure and International Security: The Limits of the Liberal Case," *International Organization*, Vol. 38, 1984, pp.597~624.

22 외교부, 『2015 유엔개황』, 서울: 외교부, 2015, p.261, 유엔헌장 제7장 제51조에는 “이 헌장의 어떠한 규정도 국제연합 회원국에 대하여 무력공격이 발생할 경우, 안전보장이사회가 국제평화와 안전을 유지하기 위하여 필요한 조치를 취할 때까지 개별적 또는 집단적 자위의 고유한 권리를 침해하지 아니한다.”라고 규정하였다.

23 외교부(2015), p.257, 유엔헌장 제6장 제33조 제1항에는 “어떠한 분쟁도 그의 계속이 국제평화와 안전의 유지를 위태롭게 할 우려가 있는 것일 경우, 그 분쟁의 당사자는 우선 교섭, 심사, 중개, 조정, 중재재판, 사법적 해결, 지역적 기관 또는 지역적 약정의 이용 또는 당사자가 선택하는 다른 평화적 수단에 의한 해결을 구한다.”고 규정하였다.

나. 동북아 지역의 안보질서

1) 헤게모니 추구와 세력균형

국제정치를 설명하는 데 있어 일반적으로 현실주의자들은 국가의 안전 보장 문제를 가장 중시한다. 왜냐하면 국가통제의 권위를 지닌 국제기구가 존재하지 않는 ‘무정부적 국제정치’ 상황에서 각 국가들은 자국의 생존을 위해 안전보장에 전력을 쏟아야 한다고 믿기 때문이다. 이러한 상황에서 안전보장의 핵심 수단은 국력(power)이기 때문에 지구상 국가들은 국력을 높이는 데에 상당한 노력을 기울인다.

일반적으로 국력이란 군사력, 경제력 및 기술력 등을 말한다.²⁴ 그런데 지구상 국가들은 국력이 신장되면 자신이 좀 더 많은 이익을 얻는 방향으로 국제질서를 바꾸거나 영향력을 발휘하려고 한다. 그런데 이는 주변 국가 및 경쟁 국가들에 경각심을 주고 그 국가들이 군사력을 포함한 국력을 증진시키도록 한다. 하지만 이로 인해 주변 국가들과의 갈등이 유발될 수 있다. 그 국가의 군사력 증강으로 안보위험을 느낀 주변 국가 역시 자국의 군사력을 증강시킬 것이기 때문이다. 이것이 바로 ‘안보딜레마’인데, 이는 결국 역내 국가들 간의 군사력 경쟁을 촉발시킬 수 있다.

현실주의적 접근에 따르면 국제정치에 있어서 자국 안보를 보장하는 가장 확실한 방법은 패권국가가 되는 것이다. 패권국가는 다른 나라에 대해 강력한 영향력을 발휘할 수 있을 뿐만 아니라 이를 통해 국제정치를 자국의 이익에 합치되는 방향으로 이끌 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이미 강력한 패권국가가 존재하는 상황에서 패권경쟁에 뛰어드는 것은 오히려 자국의 국력을 크게 소진시킬 수도 있다. 더구나 자국의 능력을 오판하여 전쟁이라도 일으킨다면 이는 중국에는 자국의 멸망까지도 초래할 수 있다. 따라서 힘의 사용은 ‘절제와 신중함’을 바탕으로 행사되어야 한다는 것이 현실주의자들의 합치된 의견이며 이 경우 패권추

24 로버트 길핀, 『국제정치에서 전쟁과 변화』, 임상순 역, 서울: 도서출판선인, 2015, p.28.

구보다는 ‘세력균형’에 참여함으로써 자국의 영향력 극대화를 추구할 수 있다고 주장한다.

동북아 지역의 패권국가는 단연코 미국이다. 냉전종식 이후 미국은 월등한 국력을 바탕으로 이 지역의 패권국가로 군림해 왔으며 역내 국가들과의 동맹관계를 바탕으로 질서유지 및 국제정치를 주도해 왔다. 이러한 미국의 패권유지는 상당 기간 지속된 것이다. 하지만 중국의 부상으로 중국의 국력과 역내 영향력 사이에 괴리가 발생하면서 새로운 현상이 나타나고 있다. 국력과 영향력 사이의 간극을 조정함으로써 새로운 변화를 추구하려는 중국의 시도가 나타난 것이다. 중국의 이러한 시도는 현 상황에서 세력균형 내의 변화에 가깝다. 왜냐하면 중국이 강력한 패권국가 가 될 수 있는 국력을 아직 보유하지 못했기 때문이다. 중국도 이러한 사실을 충분히 인지하는 듯하다. ‘신형대국관계’를 통해서 미국과 이 지역에서 권리와 책임 분담을 주장하고 있으나, 동시에 이것이 미국에 대한 도전을 의미하는 것은 결코 아니라고 강변하고 있기 때문이다.²⁵

하지만 미래에도 중국이 그저 세력균형 내의 변화에 만족할 것 같지는 않다. 향후에 국력이 신장되고 군사력 현대화에 성공하여서 미국에 필적하는 국력을 보유하게 된다면 중국은 미국을 제치고 이 지역의 패권을 거머쥐려고 할 수 있다. 따라서 향후 이 지역 내 패권경쟁의 격화 여부는 중국의 국력신장 속도와 미국의 상대적인 국력 유지 정도에 달려 있다고 할 수 있다.

최근 미국과 중국의 경쟁이 이 지역의 불안정성을 높이고 있다. 더구나 러시아, 일본, 한국 및 북한 등 이 지역 다른 국가들과 두 나라 간의 관계 설정이 양국 세력균형의 변화에 영향을 미치고 있다. 이러한 관점에서 이 지역의 변화는 미래에 누가 좀 더 큰 국력을 확보할 것이며, 누가 좀 더 많은 수의 주변 국가를 자국에 동조하도록 만들 것인지에 달려있다고 할 수 있다.

25 2014년 12월에 미국을 방문한 중국의 왕양 국무원 부총리는 “중국은 미국의 지도적 지위에 도전할 생각도 능력도 없다.”라고 말한 바 있다. 『조선일보』, 「왕양 중 부총리, 중국은 미국에 도전할 의지도, 능력도 없다」, 2014. 12. 21.

2) 견제와 협력: 경제와 안보의 상호작용

무정부적인 국제환경에서 힘의 대결과 군비경쟁만이 각국이 취할 수 있는 유일한 전략은 아니다. 오히려 규범과 제도를 바탕으로 공동의 이익 증진을 위해 노력할 수도 있다. 역사적으로 인류는 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)와 같은 제도적 협력을 모색함으로써 상호 공동의 이익을 추구해 왔다. 국제정치적으로 서로 협력하고 심지어 군비경쟁이 아닌 군비통제를 통해 긴장을 완화시킴으로써 안보를 증진시켰던 것이다. 헤게모니 추구 및 세력균형 노력과는 또 다른 협력적인 모습을 보여준 것이다.

이러한 현상을 설명하기 위하여 국제사회에서 각국이 안보를 추구하더라도 국제정치에서 반드시 대결과 세력균형을 초래하는 것은 아니라는 자유주의적 이론이 대두되었다. 특히 냉전 종료 이후 힘의 정치는 더 이상 유효하지 않으며 전쟁을 비롯한 국가안보의 문제는 국제정치의 핵심이 아니라는 견해가 설득력을 얻게 되었다. 그 결과 경제문제나 환경문제 같은 비전통적 안보 이슈가 상대적으로 부각되었으며 국가안보의 문제는 세력균형이나 패권추구 등을 통해서가 아니라 국제제도의 확충, 민주주의의 확산 및 경제적인 유대 강화 등 자유주의적 수단을 통해서 효과적으로 해결될 수 있다는 주장이 확산되었다.²⁶

그런데 이러한 자유주의적 주장은 동북아의 국제정치와 안보 이슈에 대해서도 유효하다. 특히 점차 심화되는 미국과 중국 간의 경제관계는 양국 공동의 이익을 창출하고 그 분야에 종사하는 경제주체들의 영향력을 확대시키며 양국 간 경제관계 지속을 통한 평화적 환경을 조성하도록 만들 수 있다. 한편, 중국의 국내 민주화 진전과 국제법 준수는 미국과 중국의 가치와 규범을 근접시킴으로써 상호 갈등과 대결을 축소시킴으로써 만들 수도 있다. 따라서 향후 무역 및 투자 분야에서 발생하는 양국 간 교류와 상호작용이 안보적 갈등과 대립에도 긍정적인 영향을 미

26 이동선, 『현실주의 국제정치 패러다임과 안전보장』, 함택영·박영준 편, 『안전보장의 국제정치학』, 서울:사회평론, 2010, p.99.

칠 수 있다.

그런데 양국 간 자유무역으로부터 창출된 이익을 향유하는 집단이 자국 국내정치에서 반드시 우세를 점하는 것은 아니다. 오히려 자유무역으로부터 이익의 혜택을 받는 집단이 집중화되고 그 범위가 줄어들면 그들의 국내정치적 입지가 좁아지고 중국에는 자유무역 대신 보호무역을 신봉하는 집단이 선거를 통해서 권력을 장악할 수도 있다. 그 경우 긴밀한 경제적 이익을 공유하던 양국은 환율, 투자보호, 노동착취, 교역조건 및 관세 등의 문제에서 격렬하게 대립할 수도 있을 것이다. 더 나아가 경제분야의 양국 대립이 안보분야의 대립을 조장하고 갈등을 확산시킬 수도 있다.

3) 규범과 제도의 경쟁

한 지역의 패권을 추구하는 패권국가가 반드시 물리적인 군사력 및 경제력을 통해서만 경쟁하는 것은 아니다. 명시적이든 묵시적이든 만약 국제정치에서 여러 국가들의 상호 약속을 바탕으로 통일적 질서와 규칙이 유지된다면 강대국들은 그러한 약속과 규칙을 제정하는 일에 대해서 다른 강대국과 경쟁하려고 할 수도 있다. 왜냐하면 그러한 약속과 규칙을 자신에게 유리하게끔 만들 수만 있다면 국제정치에서 자신의 국가이익을 극대화할 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 역내 다른 강대국이 자국 주도의 규범과 규칙을 준수하도록 만들 수 있다면 자신의 국익은 더욱 확대될 것이다.

그런데 안보 증진을 위한 규범과 제도의 경쟁은 국제정치 분야뿐만 아니라 경제분야에서도 발생한다. 왜냐하면 경제분야에서의 규범과 제도의 장악도 중국에는 안보 증진에 도움을 주기 때문이다. 예를 들어 미국이 주장하는 ‘항해의 자유’를 살펴보자. 항해의 자유는 상선이 자유롭게 무역활동에 종사할 수 있도록 할 뿐만 아니라 군함의 자유로운 통행을 가능하게 함으로써 미국으로 하여금 안보 증진에 활용할 자국의 함정을 지구상 어디든지 전개할 수 있도록 만든다. 안보 차원에서 미국에

게 반드시 필요한 규범이라고 할 수 있다. 반면에 자국 군함의 전 세계적 전개가 별로 중요하지 않은 중국에게는 우선순위가 뒤지는 규범이라고 할 수 있다.

다른 예로 AIIB를 살펴보자. AIIB는 아시아 국가들에 대한 기반투자 지원을 목적으로 중국 주도로 설립된 개발은행이다. 그런데 AIIB는 중국과 유럽을 잇는 경제벨트 건설을 촉진시켜서 중국경제에 도움을 줄 뿐만 아니라 중국의 안보에도 긍정적인 여파를 미칠 수 있다. 중국이 지역 내 패권국가로 부상하는 데에 주변 피지원 국가와의 유대관계를 활용할 수 있기 때문이다.

미국의 오바마 정부는 경제적 이익 증대를 위하여 TPP를 추진해 왔다. 그런데 이러한 TPP가 폐기될 운명에 처하였다. TPP를 반대하는 트럼프가 대통령에 당선되었기 때문이다. 트럼프는 TPP가 잘못된 협정이라고 주장한다. TPP가 순수한 경제적 동기에서 추진된 것이 아니라 ‘아태 지역 국가와의 유대관계 강화를 통한 미국의 영향력 제고’라는 안보적 동기에서 추진되었기 때문이라는 것이다. 안보 증진에 도움을 줄 수 있는 규범과 제도의 경쟁이 경제분야에서 발생한 또 다른 사례라고 할 수 있다. Page (2005)는 이러한 경쟁을 세력균형의 일종인 연성균형(Soft-Balancing)이라고 지칭한다.²⁷ 즉, 미국이 단일 슈퍼 파워로서 국제정치의 주도권을 장악한 상황에서 차상위 강대국인 중국 등이 미국을 군사력으로 견제하는 대신에 제도 및 규범을 통해서 견제한다는 것이다. 특히 경제력 확대는 중장기적으로 군사력 강화의 기반이 되기 때문에 미국을 배제한 무역블록을 구축함으로써 경제력을 강화하려는 중국의 노력도 연성균형의 하나라고 주장한다.

27 Page(2005), p.37.

2. 동북아의 안보환경 변화방향

각국의 안보수준을 직접적으로 결정하는 핵심 요소는 군사력이다. 그런데 군사력 수준은 여러 가지 요소에 의해 결정된다. 먼저 인구가 증가하면 가용집중자원이 많아지므로 군사력이 증강될 수 있다. 또한 경제 역량이 커지면 국방비 투입 여력이 증대할 것이므로 군사력이 증강될 수 있다.²⁸ 한편, 정치적 지도자나 국민의 안보의지가 높아지면 군사력이 증강될 수도 있을 것이다. 따라서 인구, 생산력 및 정치적 의지 등은 군사력 규모를 결정하는 주요 요인이 된다. 이것이 “인구와 생산력 등은 군사력으로 변성(metamorphose)될 가능성이 높기 때문에 중요하다.”라고 세력전이 이론가들이 주장하는 이유이다.²⁹ 이러한 논의를 바탕으로 다음에서는 미래 동북아 4강의 GDP, 국방비 및 국내정치 등의 변화방향을 살펴봄으로써 동북아의 중장기 안보환경을 전망해 보고자 한다.

가. 4강의 GDP 변화방향

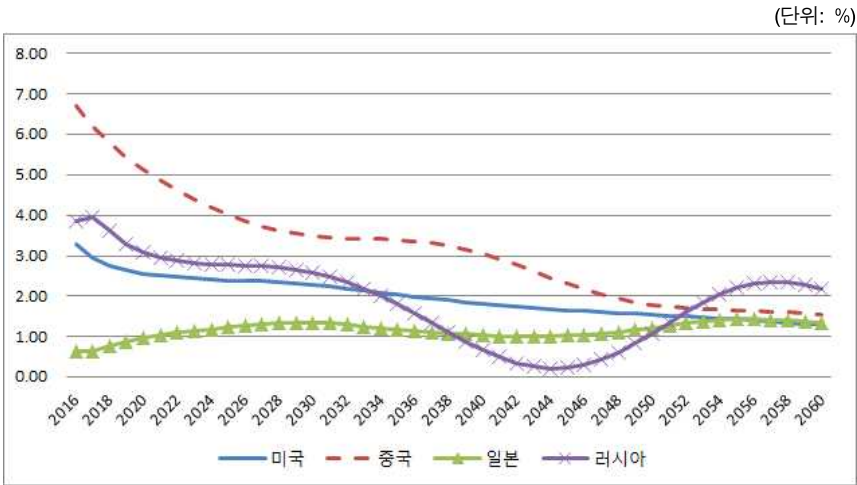
미래 동북아 4강의 GDP 성장률 변화 추세는 상당한 대조를 이룬다. 미국, 중국 및 러시아는 향후 2% 이상의 GDP 성장을 이어 가는 반면에 일본은 약 1% 초반 정도의 성장에 그칠 것으로 전망된다. 특히 중국은 상대적으로 고도성장을 지속할 것인데, 2020년대 중반까지는 4%대 이상의 성장을 기록하다가 이후 4% 이하의 성장에 머무를 것으로 예상되지만 여전히 다른 국가들의 성장률을 압도할 것이다. [그림 4-1]에는 이러한 4강의 2016년에서 2060년까지의 GDP 성장률 변화 전망이 나타나 있다.

그런데 이러한 성장률 전망을 바탕으로 40년 동안의 GDP 규모를 산정

28 Page(2005, p.18)는 국력을 측정하는 가장 신뢰성 있고 장기적인 측정치를 국민총생산이라고 하였는데, 이는 국가의 잠재군사력 수준이 궁극적으로는 경제성장 수준에 의해서 결정되기 때문이라고 주장한다.

29 Tammen and Kugler, “Power Transition and China-US Conflict,” p.45; 김현준, 「미·중 간 국제규범의 상호인식과 세력전이」, 정재호 편, 『평화적 세력전이의 국제정치』, 서울: 서울대학교출판문화원, 2016, p.152에서 재인용.

[그림 4-1] 동북아 4강의 GDP 성장률 변화 전망



자료: OECD, GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en(Accessed on Sep 3, 2016)의 통계를 사용하여 저자가 계산함.

<표 4-3> 동북아 4강의 GDP 전망

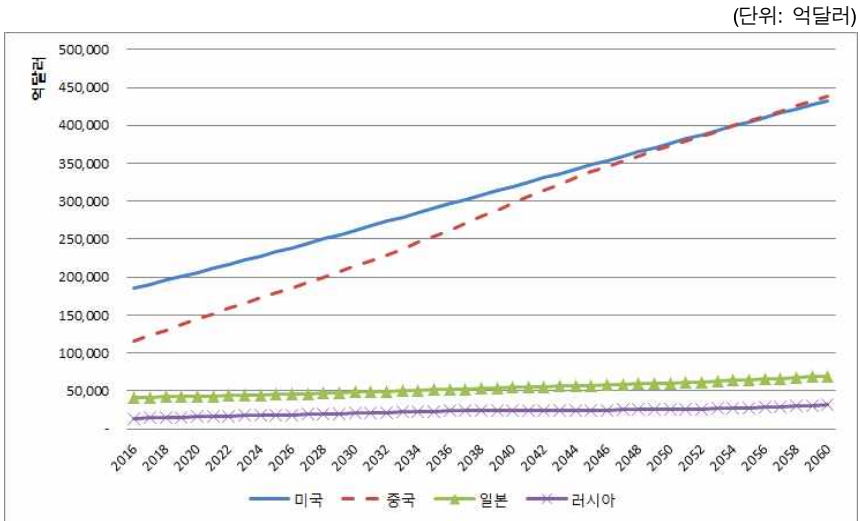
(단위: 억달러)

연도	미국	중국	일본	러시아
2020	206,462	144,415	42,867	15,791
2025	233,023	179,299	45,363	18,168
2030	261,609	214,524	48,430	20,742
2035	290,776	253,749	51,555	23,083
2040	319,553	297,461	54,433	24,406
2045	347,912	338,397	57,256	24,784
2050	376,335	372,912	60,555	25,600
2055	404,859	405,466	64,812	28,007
2060	432,945	438,942	69,445	31,366

자료: OECD, GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en(Accessed on Sep 3, 2016)의 통계를 사용하여 저자가 계산함.

할 수 있다. <표 4-3>은 향후 40년간 동북아 4강의 GDP 전망을 보여준다. 2020년을 기준으로 미국과 중국의 GDP는 각각 약 20.6조달러 및 14.4조달러이다. 미국의 GDP가 중국의 GDP의 약 1.43배에 달한다. 반면에

[그림 4-2] 동북아 4강의 GDP 성장 추세



자료: OECD, GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en(Accessed on Sep 3, 2016)의 통계를 사용하여 저자가 계산함.

2060년을 기준으로 미국과 중국의 GDP는 각각 약 43.3조달러 및 43.9조달러이다. 중국의 GDP가 오히려 미국의 GDP를 앞선다.

2020년 GDP는 미국이 중국에 비해 높은 반면, 2060년의 GDP는 중국이 미국에 비해 높기 때문에 그中间的 언젠가에 양국 GDP의 역전 현상이 발생할 것이다. 그 시기는 2055년경이 될 것으로 전망된다. 2055년 중국의 GDP는 약 40.55조달러로서 약 40.49조달러인 미국의 GDP를 능가할 전망이다.

[그림 4-2]에는 동북아 4강의 40년간 GDP 성장 추세가 나타나 있다. 앞서 언급한 바와 같이 2055년에 중국의 GDP가 미국의 GDP를 추월하고 있다. 그런데 러시아와 일본의 GDP는 2060년이 되어도 상대적으로 매우 적은 규모에 불과하다. 특히 러시아는 일본 대비 약 2배에 달하는 GDP 성장률을 유지함에도 불구하고 2060년에도 여전히 일본의 반에도 못 미치는 GDP 규모를 유지할 전망이다.

GDP 규모만 놓고 볼 때 중국은 2055년경에 미국에 대항할 수 있는 역

량을 구비할 것이라고 말할 수 있다. 하지만 전문가들이 지적하는 국력에 대한 GDP의 영향력은 몇 가지 점에서 제한적이다.

첫째, 어떤 국가가 선진국이 되기 위해서는 GDP보다는 일인당 GDP가 높아야 한다는 주장이 존재한다. 미국의 일인당 GDP 규모는 중국의 그것에 비해서 월등히 높기 때문에 중국이 미국을 추월할 날은 요원하다는 것이다.

둘째, 미국은 이제까지 국방기술에 엄청난 투자를 하여서 그 기술력이 중국보다 월등하기 때문에 중국이 미국을 추월하기 위해서는 더 많은 기간이 필요하다는 주장이다. 즉, 연구개발투자가 GDP 규모에 비례한다고 하여도 기술력 수준은 저장(stock) 개념인 GDP 규모에 비례하는 것이 아니라 유량(flow) 개념의 누적 GDP 규모에 비례하기 때문에 이제까지 누적 GDP 규모가 뒤처지는 중국의 기술적 부상은 아직도 멀었다는 것이다. 다시 말해서 미국은 오랜 기간 동안 막대한 국방연구개발투자를 해왔기 때문에 누적 국방연구개발투자가 훨씬 적은 중국이 미국을 추월하는 데에는 많은 시간이 소요될 것이라는 것이다.

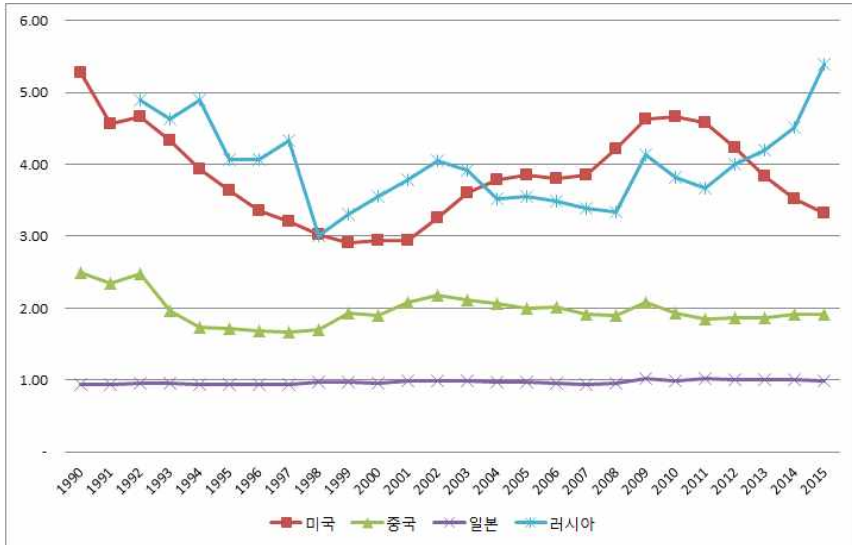
마지막으로 안보에 대한 GDP의 영향력은 국방비 증강을 통한 군사력 증대와 직접적으로 연관되어 있기 때문에 GDP 규모의 증가보다는 국방비의 증가로 국력 증대를 전망해야 하는데, 중국의 GDP 대비 국방비가 미국에 비해 매우 낮기 때문에 중국이 미국의 군사력을 추월하려면 아직도 멀었다는 것이다. 이러한 주장들을 바탕으로 동북아 4강의 미래 국방비 변화방향을 살펴보고자 한다.

나. 4강의 국방비 변화방향

[그림 4-3]은 1990년에서 2015년에 이르는 지난 26년간 동북아 4강의 GDP 대비 국방비 비율을 나타내고 있다. GDP 대비 국방비 비율의 변화 추세가 각 나라마다 상당히 다를 수 있다. 특히 미국 및 러시아의 국방비 비율은 그 증감이 매우 심한 편이다. 반면에 중국과 일본은 상대적으로 안정적인 GDP 대비 국방비 비율을 보이고 있다. 한편, 미국과

[그림 4-3] 동북아 4강의 GDP 대비 국방비 비율(1990~2015년)

(단위: %)



자료: SIPRI Military Expenditure Database(2015)(<https://www.sipri.org/databases/milex>, 접속일: 2016. 11. 14.

러시아는 중국과 일본에 비해서 상대적으로 높은 GDP 대비 국방비 비율을 유지하고 있음을 알 수 있다.

그런데 이러한 추세가 미래에도 유지된다면 특정 연도에 미국과 중국의 GDP가 동일하다고 할지라도 국방비는 중국보다 미국이 훨씬 많다는 것을 의미한다. 예를 들어 2054년 중국과 미국의 GDP가 동일하고 미국 및 중국의 GDP 대비 국방비 비율은 각각 4% 및 2%라고 가정하자. 그러면 2054년 미국의 국방비는 중국 국방비의 2배에 이를 것이다. 비록 GDP는 같을지라도 국방비는 큰 차이를 보이는 것이다.

앞서도 언급했듯이 국방비는 양국의 군사력 수준을 결정하는 중요한 요소이다. 향후 미국과 중국의 GDP 수준만이 아니라 GDP 대비 국방비 비율도 양국의 군사력 차이를 결정하는 요소가 될 것이며 각국의 GDP 대비 국방비 비율이 미래에 어떻게 변하느냐에 따라서 양국의 실질적 국방비 수준이 정해질 것이다.

향후에 중국의 성장률은 점차 감소될 수밖에 없다. 그런데 그러한 상황에서 현재 약 2% 정도인 국방비 비율을 높이는 것은 결코 쉽지 않을 것이다. 따라서 향후 중국의 GDP 대비 국방비 비율은 계속 2%대에 머물 가능성이 높다.

그러면 미국의 GDP 대비 국방비 비율은 어떠한 것인가? 역사적으로 볼 때 미국의 국방비 비율은 대체로 3%에서 5% 사이에서 움직이고 있다. 미국 국방비 비율 증감의 핵심 요소는 참전 여부로서 미국이 전쟁에 개입하면 비율이 높아지고 평화시기가 되면 다시금 비율이 감소하는 모양을 보인다. 그런데 이를 해석하면 안보분야에서 미국이 적극적인 관여 정책을 펼칠 때에는 국방비 비율이 상승하는 반면에 고립주의 정책을 실행할 때에는 국방비 비율이 하락한다는 것을 의미한다. 따라서 미국의 GDP 대비 국방비는 미국의 전쟁개입 여부 혹은 미국의 고립주의정책 실행 여부에 따라서 3%에서 5% 사이를 오간다고 말할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 향후 미국에 대비한 중국의 부상은 미국의 대외정책에 큰 영향을 받을 것으로 판단된다. 또한 향후 미국의 GDP 대비 군사비 비율이 중국의 그것보다 높게 책정되는 한 중국의 미국 추월은 상당 기간 동안 요원할 것이라고 전망된다.

다. 4강의 국내환경 변화방향

앞에서 미국과 중국의 국내정치 요소도 동북아 지역 안보 이슈에 영향을 미칠 수 있다는 것을 언급하였다. 아래에서는 국내정치적 요소의 변화가 국제정치에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고자 한다.

1) 미국의 고립주의 경향

2016년 미 대선에서 많은 사람들의 예상과는 달리 공화당의 트럼프가 미 대통령에 당선되었다. 그 결과 향후 4년간 미국의 경제 및 안보 정책이 상당한 변화를 겪을 수밖에 없게 되었다. 하지만 이러한 단기적 변화

가 향후 발생할 중장기적 변화 추세를 전적으로 결정한다고 말할 수는 없다. 왜냐하면 4년 후에 트럼프가 재선에 성공한다는 보장도 없거니와 이번 선거로 미국 정권이 민주당에서 공화당으로 바뀌었다고 해도 미국의 정책이 하루아침에 바뀌는 것은 아니기 때문이다. 물론 트럼프가 유세과정에서 지속적으로 비판하던 TPP나 NAFTA 같은 다자간 자유무역협정이나 오바마 케어와 같은 복지제도는 영향을 받을 것이나 미국경제를 떠받치는 근본적인 원칙, 즉 자유경쟁이나 지적소유권 보호와 같은 정책들은 결코 바뀔 수 없다. 물론 개방화 및 비교우위에 대한 불신을 바탕으로 미국의 고립주의 경향이 강화될 수는 있으나 이 또한 오래 지속될 수는 없다고 판단된다. 왜냐하면 국제무역에서 어떤 국가도 모든 제품에 대해서 비교우위를 가질 수는 없기 때문이다.

장기간의 협상을 거쳐서 체결된 한미 FTA를 생각해 보자. 당시 미국이 개방을 원했던 시장은 농산물, 서비스 및 법률 등이었다. 반면에 한국이 관세인하를 원하던 분야는 자동차 및 반도체 등이었다. 그 결과 양국간의 타협이 이루어져 각 분야의 시장에서 양국이 적절히 양보하는 선에서 한미 FTA가 체결되었다. 그런데 미국이 자동차산업 등을 살리기 위하여 이제와 FTA 재개정을 요구한다고 가정하자. 이 경우 미국은 자동차산업의 보호를 위해서 농산물시장에서의 일부 손해를 감수해야만 한다. 농산물분야에서 기존 조건을 유지하면서 자동차 분야에서 추가적인 이익을 얻으려는 재협상은 결코 성공할 수가 없다. 따라서 트럼프 정부가 FTA 재협정을 성공시키려면 농산물분야 같은 곳에서의 조건 악화를 감수해야만 한다. 하지만 이는 디트로이트 유권자의 표를 얻기 위해서 캘리포니아 유권자의 표를 포기해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 보호무역 기조가 장기간 유지될 수는 없다고 본다.

많은 전문가들은 특정 당의 집권 여부에 상관없이 중장기적으로 미국 정책의 근간이 되는 지속성을 가지는 ‘국가대전략(Grand Strategy)’이 존재한다고 말한다.³⁰ 특히 안보분야의 국가대전략은 집권당에 상관없이 상

30 국가대전략에 대해서는 조남훈 외(2015), pp.68~78을 참조하라.

당히 일관적이고 안정적이라는 것이 정설이다. 이러한 맥락에서 볼 때 안보분야에서 미국의 관여정책은 지속될 것으로 전망된다. 미국의 고립주의 성향은 일부 무역분야에서만 강조될 것이며, 미국이 우위를 지니는 서비스 및 금융 분야의 시장개방이라든지 안보분야에 있어서의 관여정책 등은 앞으로도 지속될 것이라고 판단된다.

안보분야에 있어서 트럼프 정부의 특징 중 하나는 이슬람 세력에 대한 강경한 대응이 될 것이다. 트럼프 자신뿐만 아니라 많은 참모들이 이슬람국가(Islam State of Iraq and the Levant: ISIL) 같은 테러 세력과 이란 등에 대한 강력한 대응을 주장한다. 심지어 그들 중 일부는 시리아 및 이란 등지에 군대를 파병해야 한다고 주장한다. 이러한 맥락에서 적어도 중동 지역에 대한 트럼프 정부의 관여는 지속될 것이다.

그러면 아시아에 대한 관여는 어떠한가? 역시 지속될 것이라고 전망된다. 상당수의 트럼프 참모들이 오바마 대통령의 아태재균형정책을 비난해 왔다. 하지만 이는 아태 지역에 대한 미국의 관여 자체를 비난한 것이 아니라 오히려 강력하지 못한 수사적인 개입을 비난한 것이다.³¹ 따라서 트럼프 정부의 아태 지역 개입은 미국의 국가이익을 바탕으로 향후에도 지속될 가능성이 높다. 더군다나 트럼프 및 그 주변의 참모들이 미군의 전력 강화, 특히 해군 함정의 350대 유지를 주장하는 마당에 남중국해를 비롯한 아태 지역에서 미국의 역할을 축소한다는 것은 논리에 맞지 않는다. 왜냐하면 추가로 건조되는 군함에도 어떤 역할이 주어져야 하기 때문이다.

2) 중국의 민주화 추세

중국의 정치체제는 사회주의를 바탕으로 한 일당독재체제이다. 하지만 중국은 개혁 및 개방을 바탕으로 급속한 경제성장을 경험하면서 사회와 시장 모두가 자유화 및 분권화 방향으로 나아가고 있다. 그 결과 중국은

31 Alexander Gray and Peter Navarro, "Donald Trump's Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific," *Foreign Policy*, Nov. 7, 2016.

정치체제 역시 민주화되어야 한다는 내적 및 외적 압박에 시달리고 있는 실정이다. 중국은 1976년 천안문 사태를 겪으면서 이미 민주화에 대한 내적 압력을 경험한 바 있다. 비록 당시의 천안문 사태는 무력진압을 통해서 해결되었으나 경제발전에 발맞추어 중국의 민주화 압력이 다시금 표면화될 가능성이 높다.

많은 학자들은 경제가 발전하거나 사회가 진화되면 민주화의 동력이 커질 것이라고 말한다. 예를 들어 Huntington(1984)은 1970년 이후 라틴 아메리카, 동유럽 및 소련의 권위주의체제가 붕괴되고 민주화에 성공한 것은 해당 국가의 경제성장에 기인한 바 크다고 주장한다.³² 이러한 관점에서 경제가 성장하면서 중국도 다시금 민주화 압력에 직면할 가능성이 높다. 그런데 이러한 민주화는 국제정치에서 중국 입장과 정책을 변화시킬 수 있다. 보편적인 국제규범에 대한 수용도가 높아지면서 국제분쟁에 대해 지금까지와는 다른 접근을 할 수도 있다. 더구나 향후에 만약 중국이 민주국가로 탈바꿈한다면 민주국가들의 낮은 상호 무력충돌 가능성을 주장하는 ‘민주평화론(Democratic Peace Theory)’을³³ 바탕으로 미국과 중국의 평화적 관계 형성을 기대해 볼 수도 있다.

3) 일본의 민족주의 성향 고조³⁴

2012년 12월 아베 정권의 재등장 이후 일본의 우경화 현상이 심화되고 있다. 이는 주변국에 대한 침략행위 및 전범 참배에 대한 합리화 시도, 역사교과서의 왜곡, 전쟁위안부에 대한 부인, 평화헌법 제9조 개정을 통한 정상국가화 추진 등의 시도에서 확인된다. 사실 이와 같은 일본의 우경화 경향은 내부적으로는 장기간의 경기침체에 따른 일본 국민들의 자신감 저하와 사회 내부 모순의 표면화 등에 뿌리를 두고 있다. 또한 국제

32 Samuel P. Huntington, “Will More Countries Become Democratic?” *Political Science Quarterly*, Vol. 99, No. 2, Summer 1984, pp.198~202.

33 이근욱, 「자유주의 이론과 안보: 모순된 조합인가 새로운 가능성인가?」, 함택영·박영준 편, 『안정보장의 국제정치학』, 서울:사회평론, 2010, pp.138~139.

34 여기의 내용은 조남훈 외(2015), pp.120~123의 내용을 재정리하여서 인용한 것이다.

적으로는 중국의 부상에 따른 불안감 및 위기의식 심화 등의 영향을 받고 있다. 그런데 이러한 우경화 경향은 우편향적인 아베 내각에 대한 지지에서도 확인된다.

성숙된 일본의 민주주의가 일본의 우경화에 대해 강한 저항을 보여줄 것이라는 국제사회의 기대와는 달리, 일본의 여론도 점점 더 우경화되는 듯하다. 예를 들면 중국에 대한 일본의 여론은 국제사회가 일본 시민사회의 성숙도에 대해 의구심을 갖도록 만들고 있다. 센카쿠 열도 분쟁 이후로 중국에 대한 일본 국민의 인식 역시 별로 나아지지 않고 있다. 2015년 8월 중국과 일본이 공동으로 실시한 양국에 대한 비호감도 조사에 따르면 일본인의 대중 비호감도는 약 89%에 이른다. 반면에 중국인의 대일 비호감도도 약 78%에 이르나 일본의 비율보다는 낮은 것으로 나타나고 있다.³⁵ 이러한 양국 간의 비율은 2014년 조사 결과인 93%, 87%로부터는 감소한 것이나 여전히 매우 높은 수준의 비호감도를 유지하고 있다.

중일 간의 상호 감정은 ‘거울효과’로 인해서 갈수록 악화되는 경향이 있는데, 악화되는 일본의 대중국 여론이 일본정부의 대중 강경정책과 군사대국화 정책에 대한 일본 시민사회의 견제 역할을 제한하고 있다. 강대국은 흥성 시보다 쇠락 시에 더 공격적이었다는 역사적 경험에 비추어 볼 때 ‘호전적 여론을 동반한 일본의 국력 쇠퇴’가 일본의 우경화를 지속적으로 부추길 가능성이 농후하며, 이러한 이유로 일본의 민주주의가 일본의 대중 강경정책 및 우경화를 차단할 것이라고 자신 있게 말할 수만은 없는 형편이다.

제5절 미래 동북아 안보질서

본 절에서는 앞서 살펴본 미래 안보환경의 변화요소를 바탕으로 향후 동북아 안보질서가 어떻게 변할지 전망해 보고자 한다.

35 『연합뉴스』, 「중일 양국민 비호감 여전 … 적대감은 약간 누그러져」, 2015. 10. 24.

1. 미국과 중국의 안보전략 변화방향

가. 미국

현재 미국의 국가안보전략은 변화의 기로에 서 있다. 트럼프가 미 대통령에 당선되었기 때문이다. 트럼프의 경제정책은 앞선 민주당 대통령들과는 분명히 다르다. 보편적 복지에 대한 인식이 낮으며 환경에 대한 관심 또한 저조하다. 그 결과 탄소배출 문제에 대한 심각한 고려 없이 에너지산업을 활성화시켜 고용을 창출하려고 한다. 대외경제적으로는 다자무역체제 대신에 양자무역체제를 선호하면서 기존에 체결한 여러 FTA 협정의 개정을 통해 미국 내 일자리를 창출하려고 한다. 그 결과 트럼프는 TPP나 NAFTA 등에서 탈퇴 또는 협정개정을 추진하고 있다. 그리고 자국 산업의 보호를 위해서 중국 등에 대한 고율의 관세부과를 주장한다. 확실히 고립주의적 성향이 강하며 보호무역주의 경향이 농후하다고 할 수 있다.

그러면 안보정책은 어떠한가? 안보정책은 아직 불확실하다. 미국제일주의(America First)를 바탕으로 군사력 증강을 주장하는 것은 확실하나 이것이 전 세계에 대한 관여를 줄이고 고립주의적인 정책을 펼칠 것을 의미하는지 현 상황에서는 아직 뚜렷하지 않다.

미국은 고립주의적 경향을 이미 몇 년 전부터 상당히 노정하여 왔다. 이라크 전쟁 및 아프가니스탄 전쟁 등 연이은 참전의 여파이다. 2016년 미국 퓨연구소(Pew Research Center)의 여론조사 결과를 살펴보면, 미국이 국제적으로 자국문제에만 신경을 쓰고 타국문제는 그들이 알아서 처리해야 하느냐는 질문에 응답자의 약 43%가 찬성의 입장을 밝히고 있다. 한편, 미국이 국제문제보다도 국내문제에 좀 더 관심을 가져야 하느냐는 질문에 응답자의 69%가 찬성하고 있다.³⁶ 이 수치는 비록 1964년 이후 가장 높았던 2013년의 조사 결과인 52% 및 80%에는 각각 못 미치나 여

³⁶ Pew Research Center, "America's Place in the World 2016," April 10, 2016.

전히 높은 수치임에 틀림없다.³⁷ 이러한 결과는 지난 10년간의 전쟁으로 말미암아 미국 내에 군사개입 기피 정서가 만연해 있기 때문인데, 이러한 경향은 향후 적어도 10년 동안은 지속되리라고 판단된다.³⁸ 따라서 트럼프의 당선과 상관없이 미국은 이미 상당 정도의 고립주의 경향을 보이고 있다고 말할 수 있다.

하지만 이러한 여론의 추세에도 불구하고 트럼프 정부는 안보적으로는 오히려 관여 쪽으로 치우칠 가능성이 높다. 특히 중동 및 IS 문제에 대해서 적극적으로 관여할 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 아시아 문제에 대해서 어떻게 할지는 아직 불분명하다. 그런데 지금까지 미국의 안보정책은 미국의 경제적 번영에 필요한 국제질서를 자국이 주도하는 것이었다. 경제를 중시하는 트럼프 정부로서는 이러한 자국 주도의 국제질서를 결코 포기할 수 없을 것이다. 이러한 관점에서 국제정치에 대한 미국의 관여는 앞으로도 변함없이 유지될 수밖에 없으리라 전망된다. 단, 미국 국민의 고립주의적 성향 고조로 앞으로도 상당 기간 동안 미국의 전면적인 군사개입은 없을 것이라고 판단된다.

나. 중국

최근 중국의 부상은 경제력 확대에 힘입은 바 크다. 따라서 중국의 경제력이 확대되는 한 중국의 군사력 확대는 지속될 것이며 동아시아 지역에서 중국의 위상은 높아질 것이다. 이에 따라 역내 주도권을 행사하는 미국에 대한 도전이 격화되고 중국에는 달라진 양국의 위상을 조정하기 위해서 세력균형의 변화가 발생할 것이다. 물론 중국의 부상이 더욱 속도를 낸다면 미국과 중국의 위상이 빠른 시일 내에 뒤바뀔 수도 있을 것이다. 하지만 객관적 평가를 바탕으로 할 때 이러한 일이 10~20년 안에 발생할 가능성은 상당히 희박하다.

37 Pew Research Center, "America's Place in the World 2013," December 3, 2013, p.20.

38 조남훈 외(2015), p.89.

중국의 군 현대화는 향후에도 상당 기간 동안 지속될 것으로 전망된다. 중국은 경제성장을 바탕으로 군 현대화를 추진하고 있는데, 특히 해군력 증강에 힘을 쏟고 있다. 현재 미국과 비교한 중국 해군력의 약점은 군사기술의 취약성으로 인해 무기체계 성능이 미국 해군 무기체계에 비해 상대적으로 뒤진다는 것이다. 하지만 최근의 집중적 투자와 향후에도 지속될 연구개발투자로 인해 이러한 간격은 상당히 줄어들 것으로 예측된다. 중국은 2020년까지 함정 수를 351개로 늘리려고 계획하고 있으며, 국지적 표적만이 아니라 전 세계적 표적을 타격할 수 있는 능력을 갖추려 하고 있다.³⁹

2. 미래 동북아 지역의 안보질서

우리는 이제까지 향후 동북아 국가들의 경제력이 어떻게 변화하고 이것이 국방비 증가에 어떤 영향을 미쳐 동북아 4강의 군사력과 국력을 어떻게 변화시킬 것인지를 살펴보았다. 또한 이러한 변화에 덧붙여 각국의 국내 여론 등 국내정치의 변화가 각국의 안보전략을 어떻게 바꿀 것인지를 살펴보았다.

이를 통해서 얻은 결론은 다음과 같다.

첫째, 향후 미국의 경제력이 상대적으로 줄어들지라도 상당 기간 동안 미국의 군사력은 다른 나라에 비해서 우위를 점할 것이다.

둘째, 미국의 일시적인 경제분야 고립주의 경향에도 불구하고 안보분야에서 국가대전략을 바탕으로 한 미국의 관여는 지속될 것이다.

셋째, 향후 중국은 경제발전을 통해서 군사적 부상을 달성할 것이나 미국을 능가하기에는 아직도 많은 시간과 꾸준한 경제성장이 필요하다는 것이다. 특히 경제발전에 맞추어 국내적인 민주화 요구가 증가할 수밖에 없는데 이러한 민주화 추세는 경제발전을 더디게 만드는 요소로 작용할 수도 있다.

³⁹ Kris Osborn, "Why the US Navy Could Be in Big Trouble: China Plans 351 Ships by 2020," *The National Interest*, May 9, 2016.

넷째, 인구 정체 및 그로 인한 경제성장의 제한으로 인해 일본이 동북아의 강자로 다시 부상하는 일은 힘들 것이다. 그럼에도 불구하고 일본의 우경화 경향 지속으로 일본의 정상국가화 가능성은 상당히 높으며, 이것이 실현될 경우 미국과의 밀착을 통해 역내에서 자국의 안보입지를 제고하려고 할 것이다. 특히 미국과의 연계를 강화해 줄 수 있는 최고의 어젠다는 공통의 위협인식이라는 인식 아래 중국을 지속적인 위협으로 규정하면서 공세적인 대중 정책을 펼칠 것이다.

다섯째, 러시아의 향후 입지는 석유 및 천연가스 등 국제원자재 시세로부터 영향을 받을 가능성이 크다. 향후 러시아가 생산하는 천연가스 등의 가격이 상승하면 러시아는 이를 바탕으로 군사력을 증가시킬 것이다. 특히 전통적인 러시아 국가주의적 안보전략을 바탕으로 러시아의 국제문제 관여가 증가할 수 있는데, 이 와중에 러시아는 동북아문제에 대한 관여도 늘리려고 할 것이다. 러시아가 동북아문제에 얼마나 발언권을 가질 수 있느냐는 동북아에서의 경제협력 달성 여부에 달려 있다고 할 수 있다. 향후 한국, 북한 및 일본 등이 참여하는 한반도횡단열차사업, 송유관연결사업 등이 실현된다면 러시아는 이러한 사업을 고리로 동북아 안보문제에 훨씬 깊숙이 관여할 수 있을 것이다.

그러면 향후 동북아의 안보질서는 어떻게 형성될 것인가? 앞서 언급한 국가별 변화를 바탕으로 종합적 전망을 제시해 보고자 한다.

첫째, 미래 동북아의 안보질서는 미국과 중국이 힘을 겨루는 양극 구조를 형성할 것이라고 전망된다. 비록 중국이 향후에도 여전히 미국을 군사적으로 압도할 수는 없을 것이나 상당한 역량 강화를 기반으로 미국과 대립하게 될 것이다. 특히 국력 강화를 바탕으로 해군력을 증강시킨 중국은 인도양과 제2도련선 밖의 서태평양까지 진출하려고 할 것이다. 따라서 대양에서 미국과 중국의 충돌과 대립이 빈번히 발생할 수 있다.

이러한 상황에서 중국과 미국은 역내 국가들을 자국 편으로 끌어들려고 노력할 것이다. 일본은 앞으로도 미국 동맹으로서의 역할을 강화할 것이며 미국과 중국의 대립 와중에 미국 편에 서서 국제정치적 역할을 확대하려고 할 것이다. 이에 대항해서 중국은 남중국해 국가들을 자국

편으로 끌어들이는 노력을 가속화할 것이다. 특히 베트남 및 필리핀 등에 대한 설득과 회유에 노력할 것이며 자국 시장에 대한 접근과 개발지원을 설득과 회유를 위한 도구로 사용할 것이다.

한편, 러시아는 단기적으로는 중국과 친밀한 관계를 유지할 것이나 중장기적으로 극동에서의 경제협력관계가 진전되면 중립적 입장으로 전환할 수도 있다. 왜냐하면 경제협력기반이 구축되고 구체적 사업이 진전되는 동안 동북아의 평화와 안정이 필요하기 때문이다. 사실 중국과 러시아는 오랫동안 친밀한 전략적 관계를 유지해 왔다. 서로의 이해영역이 크게 겹치지 않았기 때문이다. 그 결과 유럽에서는 중국이 러시아의 입지를 옹호해 주고 아시아에서는 러시아가 중국의 입장을 뒷받침해 주는 전략적 관계가 오랜 기간 동안 유지되어 왔다. 하지만 향후 러시아가 극동개발에 관심을 기울일수록 중국과 러시아의 이해영역은 겹칠 수밖에 없는 실정이다. 당장 한반도횡단열차가 중국을 통과하느냐 아니면 러시아를 통과하느냐 하는 문제에 대해서도 서로 간 이해 충돌이 발생할 수 있다.

현재 중국과 러시아는 전략적 협력관계를 유지하고 있다. 하지만 역사적으로 볼 때 양국은 영토분쟁 등을 통해서 심각한 긴장관계를 형성했던 적이 있으며 그것이 중국과 미국이 수교하는 계기를 제공했음을 상기할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 미래 중국과 러시아의 전략적 관계가 소원해질 가능성도 존재한다.

결론적으로 미래 동북아 질서는 현실주의적 시각에 바탕을 둔 세력균형이 될 가능성이 높다. 중국경제의 발전과 함께 미국과 중국의 경제관계가 심화될 수도 있으나 그것이 경제공동체 구축 등을 통한 미중 간의 화해와 협력으로 발전할 것 같지는 않다. 왜냐하면 영토문제의 미해결과 해상에서의 주도권 다툼이 경제분야에서의 협력 분위기를 감소시킬 가능성이 농후하기 때문이다. 하지만 두 강대국 간 전면전 발생에 대한 두려움으로 인해 분쟁은 국지적 수준에서 그칠 것이며 오히려 규범 및 규칙 제정 또는 제도 구축에 대한 양국 간 경쟁이 치열해질 가능성이 매우 높다.

제5장

역사적 사례 분석: 1930년대 대공황 시기의 국제질서 변화

김 두 얼 (명지대학교)

제1절 머리말

서유럽에서 중세가 막을 내리고 근대 국민국가들이 형성되기 시작한 1500년경 이후 지난 500여 년 동안의 세계 역사를 되돌아보면 주요 국가들의 경쟁과 협조를 중심으로 새로운 국제질서가 등장하고 재조직되는 과정이 부단히 진행되어 왔음을 볼 수 있다. 이러한 국제질서의 형성과 해체 그리고 새로운 형태로의 이전은 기본적으로는 정치적 과정이다. 그러나 각국의 경제력은 이러한 국제정치질서의 변화 여부 그리고 변화의 방향을 결정하는 근본요인으로 항상 작용하였다. 나아가 세계 각국의 대외경제활동이 이루어지는 기본틀을 국제경제질서라고 부를 수 있을 텐데, 국제경제질서와 국제정치질서는 밀접한 관련을 맺고 상호작용하면서 진화하였다. 어떤 나라의 경제력 상승은 국가 간 지위의 변화와 국제경제질서의 재편을 가져오고 국가 간 힘의 우열을 규정하는 물적 토대를 변화시켜서 궁극적으로 국제정치질서에 영향을 미친다. 혹은 국제정치에서 우위를 점하기 위한 노력은 국가 간 충돌을 야기하고 새로운 질서를 배태하는데, 한 나라가 이러한 경쟁에서 우위에 설 수 있는지 여부는 근본적으로는 얼마만큼의 물적자원을 동원할 수 있는지에 의해 영향을 받

는다.

이상과 같은 고려는 국제경제질서와 국제정치질서 가운데 무엇이 근본적이라거나 우위에 있는지 따지려는 것이 아니라, 국제정치질서의 형성과 변화를 이해하기 위해서는 국제경제질서를 함께 고려해야 한다는 자명한 사실을 환기하기 위함이다. 여기에서 한 걸음 더 나아가자면, 국제정치질서 동학(dynamics)에 대한 이해를 위해서는 국제경제질서를 먼저 살펴보는 것이 논의를 보다 생산적으로 진행하는 데 도움이 된다는 점을 부각시키고자 함이다. 국제정치질서란 기본적으로 각국의 정책의지 그리고 상대국가들의 반응을 고려하는 전략적 고려의 산물임에 비해, 국제경제질서는 정책의지와는 독립적으로 주어진 조건들, 즉 부존자원(endowment)이나 생산능력과 같은 기초요인(fundamental)들에 의해 일차적으로 규정되는 측면이 상대적으로 높기 때문이다. 기초요인들 그리고 이러한 요인들에 의해 기본 열개가 짜여진 국제경제질서를 파악하는 것은 국제정치질서의 형성과 변화를 이해하는 데 중요한 정보를 제공한다. 국제정치질서는 각국 정부의 정책의지와 복잡한 전략적 고려의 산물인데, 이러한 의지나 고려들이 만들어 내는 수많은 경우의 수 가운데 실현 가능성이 높지 않은 것들이 무엇인지 분별함에 있어서 경제적 기초요인을 이해하는 것은 큰 도움이 된다. 또한 실현 가능성이 높은 상황들을 추린 다음에도 각 상황 속에서 어떤 전략을 채택하는 것이 최선일지 궁구할 때 각국의 물적 능력이나 제약을 이해하는 것이 매우 중요하다는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

전 세계의 정책당국자들과 연구자들은 1980년대 말 사회주의권의 붕괴 이후 지난 20여 년 동안 세계정치질서와 세계경제질서가 어떤 방향으로 변화하고 있는지에 대해 많은 분석과 전망을 제시해 왔다. 최근 들어 이러한 논란은 제2차 세계대전 이후 형성되고 지속되어 온 미국 중심의 세계정치경제질서가 앞으로도 지속될 것인가 아니면 비교적 가까운 시간 안에 큰 변화를 맞이할 것인가 또는 더 나아가 새로운 질서로 대체될 것인가를 중심으로 전개되어 왔다. 이것은 지구상에 있는 모든 나라와 국민들에게 중요한 문제이겠지만, 한반도를 둘러싸고 미국을 포함한 세계

최강국들의 국제정치적 이해가 첨예하게 충돌하고 있는 우리의 상황에서 특히 그러하다. 그런 점에서 볼 때 최근의 국제정치질서에 큰 영향을 미치고 있는 국제경제질서를 이해하고 양자 간의 상호작용을 종합적이고도 다양한 방식으로 분석하는 작업은 매우 중요한 일이다.

이런 맥락에서 본 장에서는 최근의 국제정치질서 변화를 이해하기 위한 기초 혹은 전제로서, 국제경제질서의 형성과 변화가 어떤 방식으로 이루어지는지를 역사적 측면에서 조망해 보고자 한다. 기본적으로 국제경제질서의 변화는 장기적인 현상이다. 어떤 나라가 국제경제 속에서 우위를 점하고 세계경제질서의 틀을 마련하거나 그 나라가 다른 나라에 의해 대체되고 새로운 질서가 형성되는 과정은 한 세기 혹은 그 이상의 시간을 단위로 해서 이루어진다. 따라서 현재의 국제정치질서와 국제경제질서가 어떤 방향으로 변화하고 있는지를 이해하고 평가하려면, 최근 일어난 개별 사건들을 세세하게 파악하는 것만큼이나 역사적 안목을 가지고 큰 흐름을 보는 접근이 필수적이다.

국제경제질서의 형성과 변화 나아가 이것과 국제정치질서와의 상호작용이 어떻게 진행되는지에 대한 일반화된 논의는 몇 권의 책이 필요할 수 있는 큰 작업이다. 본 장은 이러한 거대 작업을 추구하지 않는다. 여기에서는 최근 논의되고 있는 국제정치질서의 변화를 파악하는 본 종합연구의 일부로서 필요한 가장 기본적인 정보를 제공한다는 차원으로 논의의 범위를 극도로 제한하도록 한다. 우선 시기적으로는 국제경제질서에 큰 변화가 있었던 19세기 말부터 20세기 초까지의 기간에 초점을 맞춘다. 이 시기를 선택한 이유는 두 가지이다. 첫째, 지난 500년의 역사를 놓고 볼 때, 이 글이 대상으로 삼고 있는 수준의 국제정치경제질서 변화, 즉 국제정치경제질서의 체계모니 국가가 변화하고 질서의 기본 열개 자체가 바뀌는 경우는 사실 그리 많지 않다. 그 가운데서도 19세기 말 20세기 초는 가장 최근에 있었던 변화라는 측면에서 다른 시기들보다 비교적 현시성이 높다.¹ 둘째, 이 시기를 거치면서 형성된 국제정치질서가 바로

1 물론 이것은 1980년대 말 사회주의권 붕괴를 논의로 함을 전제할 때 논란의 여지가 없을 언명이다.

현재의 그것이라는 사실이다. 지금 존재하는 국제정치경제질서의 기원을 이해하는 것은 이것의 본질이 무엇이며 이것이 어떤 방향으로 변화하고 있는지를 본격적으로 분석하는 본 장 이후의 논의와 관련해서 많은 시사점을 제공해 줄 수 있다.

시기를 이렇게 한정한다고 하더라도, 과연 19세기 말 20세기 초의 변화가 왜 발생하였고, 그 과정은 어떠하였으며, 그러한 변화가 인류역사에 어떤 결과를 가져왔는지를 논하는 것은 여전히 거대한 작업이다. 본 장은 이러한 차원에서도 범위를 극도로 제한하여 현재 세계경제질서 그리고 동아시아 경제질서의 구조와 변화를 이해하는 데 기초가 될 수 있는 가장 기본적인 정보들만을 다루고자 한다. 그것은 바로 인구와 GDP로 측정되는 경제규모, 그리고 일인당 소득이다. 이하에서는 이 정보를 중심으로 놓고 몇 가지 추가적인 정보를 더하는 정도로 경제력 수준 및 장기적 변화를 살펴본 뒤, 이것이 국제경제질서 형성과 변화에 시사하는 바를 추론하는 방식으로 논의를 전개하기로 한다.

주마간산 격의 논의일 수밖에 없음에도 불구하고 거대한 주제를 극도로 제한된 방식으로 그리고 짧은 지면에 전개하는 것은 이러한 방식으로도 부족하나마 현재 상황을 이해하는 데 필수적인 정보를 제공해 줄 수 있으리라는 기대 때문이다. 최근 들어 국제정치질서 변화와 관련된 논의를 보다 보면 설 새 없이 발생하는 사건들이나 급속하게 진행되는 논의들에만 과도하게 초점을 맞춘 나머지, 자칫 이러한 개별 사건들이 큰 흐름 속에서 어떤 의미를 갖는지 파악하지 못하고 지엽적인 현상에 지나치게 큰 의미를 부여함으로써 실현 가능성이 높지 않은 상황을 분석하고 대비하는 데 힘을 쏟는 경우를 종종 볼 수 있다. 본 장은 객관적 요인들에 대한 이해를 통해 이러한 위험을 가능한한 배제함으로써 논의를 보다 합리적으로 진행하기 위한 기초를 제공하는 데 기여하고자 한다.

19세기 말에서 20세기 초 국제경제질서의 변화란 기본적으로 국제정치경제질서의 헤게모니가 영국으로부터 미국으로 이전하는 것이었다. 이 시기의 경제질서 변화는 기본적으로 두 나라의 경제력이 역전된 데 따른 것이며, 이러한 역전은 19세기 동안 두 나라의 장기 경제성장이 가져온

결과였다. 따라서 이 시기를 이해하려면 먼저 논의의 전사(前史)로서 18세기 말 19세기 초 영국경제의 부상, 그리고 19세기에 걸쳐 일어난 영국과 미국경제의 장기적 변화가 어떻게 진행되었고 그것들의 원천이 무엇이었는지를 살펴볼 필요가 있다. 이러한 논의를 기초로 해서 19세기 말 20세기 초 동아시아, 그리고 전간기(戰間期, 1919~39) 세계경제질서를 살펴보기로 한다. 그리고 이것이 오늘날의 세계경제질서 변화를 이해하는데 어떤 시사점이 있는지를 논구해 보기로 한다.

제2절 전사(前史): 산업혁명과 영국경제의 부상

산업혁명은 인류 역사에서 가장 중요한 사건 중 하나이다. 1760년경부터 1830년까지 영국에서 처음 발생했던 이 변화는 지난 200년간 인류 역사를 그 이전과는 완전히 다른 형태로 만들었다.

산업혁명은 연속적이고도 빈번한 기술혁신으로 인해 생산성이 빠르면서도 지속적으로 상승한 현상이라고 할 수 있다. 이것이 가져다준 가장 중요한 결과는 인류를 맬서스 함정(Malthus Trap)으로부터 해방시켰다는 사실이다.² 산업혁명 이전 인류의 역사를 살펴보면 비교적 단기간 동안 인구가 빠르게 증가하거나 경제가 성장하는 현상이 발생하기는 하였으나 이런 현상이 장기적으로 지속되지는 못하였다. 이것은 기본적으로 기술혁신이 느리고 단발적이었기 때문이다. 즉, 인류문명 탄생 이후, 지난 5천년의 기간 동안 인류는 끊임없이 새로운 기술을 개발함으로써 생산성을 증가시켰다. 하지만 이러한 기술개발은 간간이 이루어질 뿐이었기 때문에 기술혁신으로 인한 생산성의 증가 그리고 이에 따른 소득증가는 곧 증가된 인구를 부양하는 데 소진되기 일쑤였고, 일인당 소득은 낮은 수준을 벗어나지 못하였다. 이처럼 산업혁명 이전 인류의 역사는 낮은 인구증가 그리고 항시적 영양부족 상태를 해결하지 못하는 낮은 소득수준

2 Malthus(1985), 그레고리 클라크(2009).

이 큰 변화 없이 오랜 기간 지속되는 상황이라고 할 수 있는데, 이러한 양상을 흔히 맬서스 함정이라고 부른다.³

산업혁명은 기술혁신과 인구증가 간의 관계를 역전시킨 계기였다. 19세기 이후 지난 200년 동안 인류는 기술혁신을 통해 인구증가보다 빠른 속도로 생산의 증가를 이룩하였다. 그 결과 인류는 맬서스 함정에서 벗어나 지난 200년 동안 폭발적 인구증가와 빠른 소득증가가 동시에 일어나는 새로운 현상을 경험하게 되었다.

산업혁명이 최초로 일어난 영국은 이러한 변화가 가져온 혁명적 변화를 가장 먼저 그리고 가장 명확하게 보여준다. 영국인구사에 대한 E. A. Wrigley와 Roger Schofield의 기념비적인 연구는 16세기부터 19세기 중엽에 이르는 300여 년 동안의 인구 변화에 대한 상세한 정보를 제공해 줌으로써 산업혁명의 혁명성을 잘 보여주고 있다.⁴ 이들의 연구에 따르면 1541년부터 1800년까지 영국의 인구증가율은 연평균 0.4%였다. 하지만 산업혁명 이후인 1800년부터 1870년까지의 동안 연평균 인구증가율은 1.4%로 크게 증가하였다(그림 5-1(A)).

인구증가와 소득 간의 상관관계 역시 산업혁명 이전과 이후에 완전히 변화하였다. [그림 5-1(B)]가 보여주는 것처럼 1800년 이전만 하더라도 인구증가율과 임금증가율 간에는 음의 상관관계가 존재하였다. 즉, 생산성 증가가 정체하거나 느리게 이루어지는 상황에서 인구가 증가하면 맬서스 동학이 시사하는 것처럼 임금의 하락이 발생한다는 것이 자료상으로 확인된다. 하지만 인구와 임금 간에 존재하는 상관관계는 18세기 말이 되면 새로운 양상을 나타낸다. 즉, 인구가 증가하는데 임금이 함께 증가하는 양의 상관관계가 나타나고 있다. 산업혁명으로 인해 인류 역사상 처음으로 생산성이 인구보다 빠르게 증가하였고, 이것이 단발적으로 일어난 것이 아니라 지속적으로 진행되었기 때문이다.

영국 산업혁명의 혁명성은 동 시대 서유럽 국가들과 비교해 보면 좀

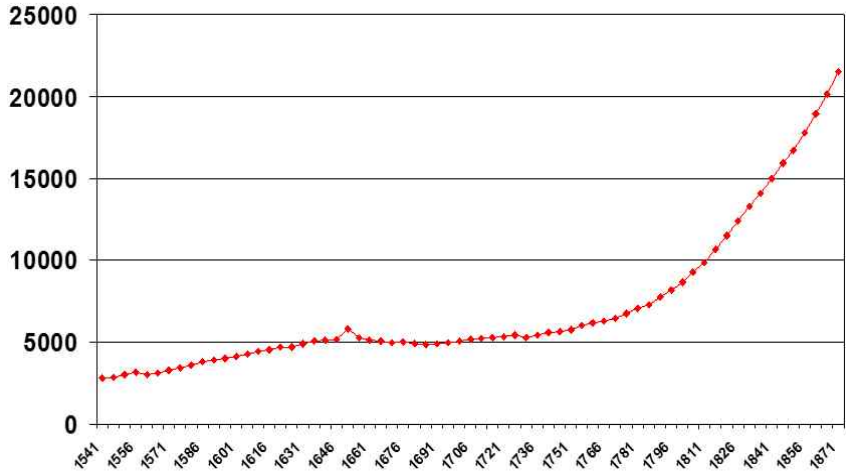
3 Fogel(2004).

4 Wrigley and Schofield(1981).

[그림 5-1] 영국의 인구와 소득수준(1541~1871년)

(A) 인구

(단위: 천명)



(B) 인구증가율과 임금증가율 간의 상관관계

(단위: %)

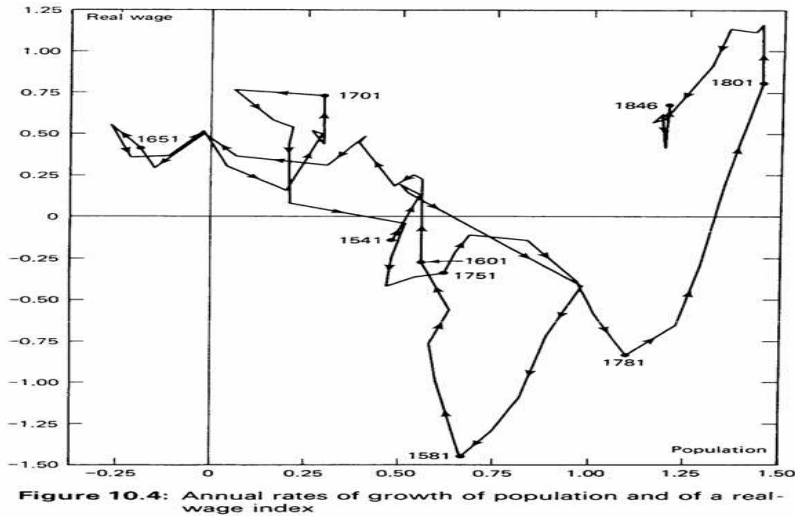


Figure 10.4: Annual rates of growth of population and of a real-wage index

자료: Wrigley and Schofield(1981), p.207, p.410.

더 뚜렷하게 볼 수 있다. 산업혁명이 일어나기 300년 전, 즉 서유럽에서 중세가 저물고 근대가 시작된 1500년경을 살펴보면 영국은 경제규모 면에서 볼 때 서유럽에서 그다지 앞서나가는 국가는 아니었다. 인구규모는 390만명으로, 이는 당시 프랑스의 1/4 수준이었으며 독일, 이탈리아, 스페인보다 훨씬 적은 것이었다(그림 5-2(A)). GDP 역시 비슷한 정도의 격차를 보이고 있었다(그림 5-2(B)). 일인당 소득 측면에서 보면 다른 국가들과 큰 차이를 보이지 않았지만, 상업이 발달했던 이탈리아보다는 크게 뒤진 상황이었다(그림 5-2(C)).

이러한 상황은 17세기에 접어들면서 서서히 변화하였다. 네덜란드는 비록 인구나 경제규모는 작았지만, 국제적인 상업활동에 힘입어 일인당 소득이 유럽의 다른 국가들을 크게 앞서게 되었고 경제적 지위 역시 크게 상승하였다.⁵ 일인당 소득에서 네덜란드가 차지하는 순위는 19세기가 시작될 무렵까지 계속되었다. 하지만 19세기에 접어들게 되면 세계에서 가장 부유한 국가의 자리는 영국이 차지하게 되는데, 이러한 전환이 발생하게 된 것은 바로 산업혁명 때문이었다.

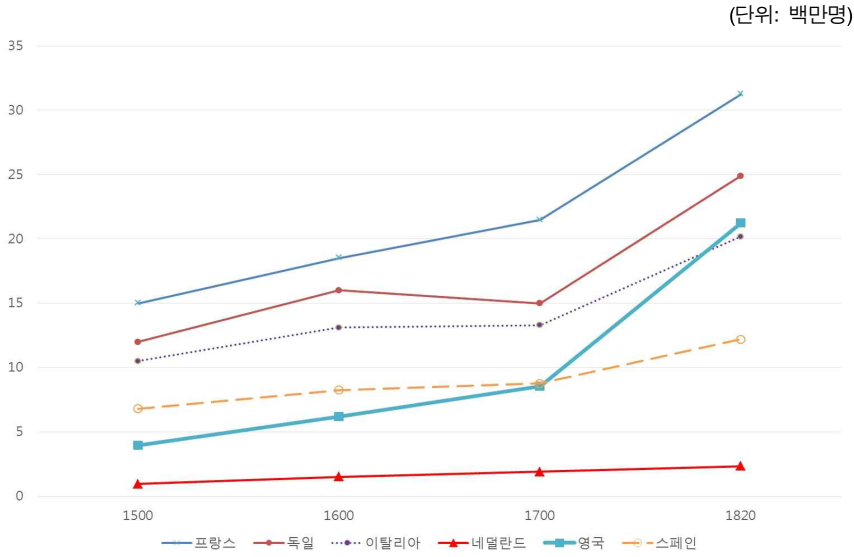
영국경제의 성장은 이미 16, 17세기부터 다른 유럽 국가들보다는 높은 수준이었다. 그런 의미에서 19세기 영국의 우위를 단순히 산업혁명 때문으로만 돌릴 수는 없다.⁶ 그러나 산업혁명을 통한 성장, 그리고 그 결과라고 할 수 있는 1700년부터 1820년까지의 기간 동안의 변화는 그 이전 기간의 성장과는 비교할 수 없을 만큼 큰 것이었다. 우선 인구를 보면 1700년부터 1820년까지의 기간 동안 대부분의 서유럽 국가들은 그 이전 시기보다 높은 인구증가를 보여주고 있다. 프랑스, 독일, 이탈리아의 1820년 인구규모는 1700년보다 50~60% 정도 높은 수준이었다. 하지만 영국의 인구증가폭은 다른 나라들보다 훨씬 컸다. 1700년에 860만명이던 인구는 120년 만에 2.5배에 달하는 2,100만명이 되었다. 그 결과 300년 전에는 프랑스의 26% 정도에 불과하던 인구규모가 1820년에는 70% 수준까지 육박하였다.

⁵ Allen(2009).

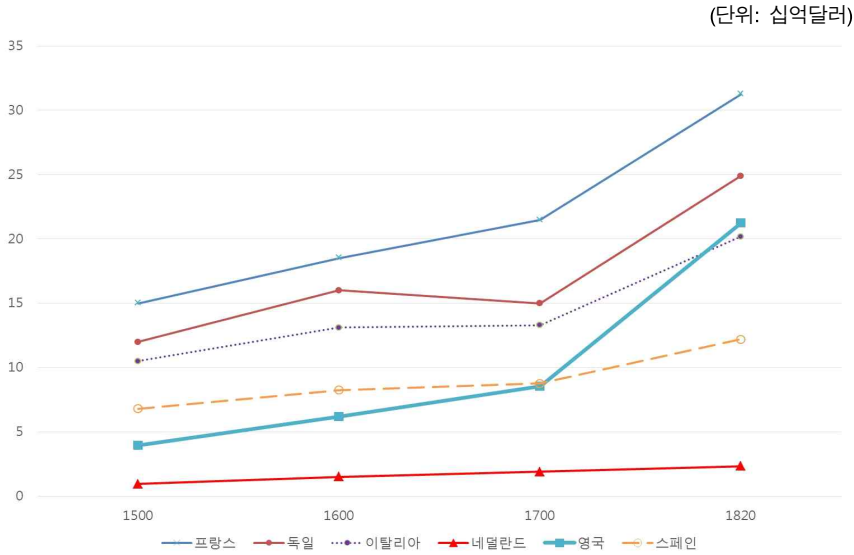
⁶ Allen(2009).

[그림 5-2] 유럽 주요 국가의 인구, GDP, 일인당 GDP(1500~1820년)

(A) 인구



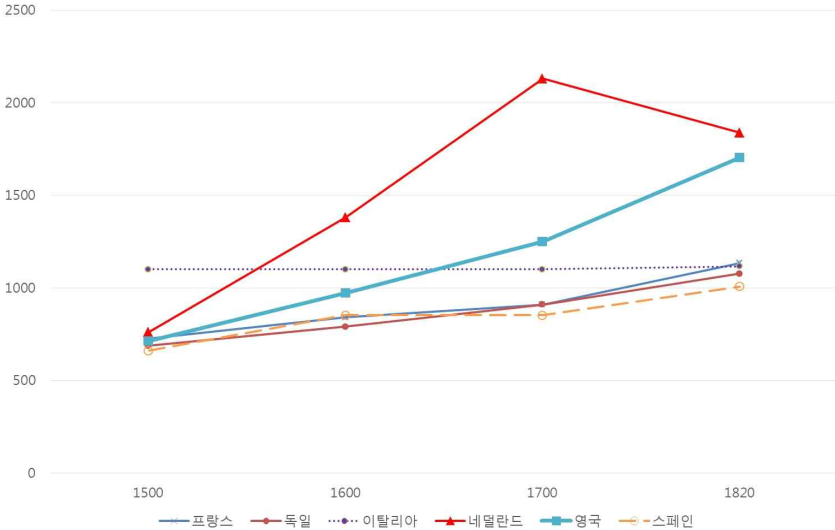
(B) GDP(1990년 실질액)



[그림 5-2]의 계속

(C) 일인당 GDP(1990년 실질액)

(단위: 달러)



자료: 출처 및 각 관측치의 수치는 <부록 1> 참조.

같은 기간 GDP의 증가폭은 더욱 괄목할 만하다. 1700년경만 해도 영국의 GDP는 당시 가장 규모가 컸던 프랑스의 절반 정도였으며, 독일, 이탈리아의 70% 정도 규모였다. 하지만 1820년 영국의 GDP는 1700년보다 3.4배 되는 규모로 증가하였다. 이로 인해 영국의 GDP는 독일과 이탈리아를 크게 앞서게 되었을 뿐 아니라, 경제규모 면에서는 서유럽에서 가장 규모가 컸던 프랑스와 같은 수준에 도달한다.

이처럼 18세기 동안 영국의 인구와 GDP 모두 다른 서유럽 국가들보다 훨씬 빠르게 증가하였지만, GDP가 인구보다 상대적으로 크게 증가하였다. 그 결과 19세기 초에 영국의 일인당 소득은 다른 서유럽 주요 국가들보다 1.5배 가까이 높은 수준에 이르게 되며, 네덜란드와는 거의 같은 수준에 육박한다. 그리고 20~30년 뒤에는 서유럽 나아가 세계에서 일인당 소득이 가장 높은 국가가 된다.

산업혁명으로 인해 19세기 초가 되면 영국은 GDP 규모와 일인당 소득

모두에서 세계 최고의 지위에 도달한다.⁷ 그 결과 영국은 세계경제의 중심으로 자리 잡고, 이후 1세기 동안 영국 중심의 세계경제질서를 건설하고 유지해 나아간다. 이러한 경제적 패권은 영국이 서유럽, 나아가 국제정치질서에서 주도적 위치를 차지할 수 있도록 하는 데 중요한 기반으로 작용하였다.⁸

제3절 영국 대(對) 미국

영국인들이 북미대륙에 본격적으로 이주를 시작했던 17세기 중엽부터 산업혁명이 시작되던 1760년대까지 100여 년 동안 미국은 영국의 식민지였다. 하지만 본국과 식민지 간의 이해충돌이 점점 고조된 결과, 마침내 1776년에 독립전쟁이 발발하였다. 몇 년에 걸친 전쟁 끝에 마침내 미국은 전쟁에서 승리를 거두게 되었고, 식민지 주민들은 미합중국이라는 새로운 나라를 건설하였다.

18세기 말 독립 당시 미국은 농업국가였다. 1790년에 전체 인구 393만 명 중 5%만이 2,500명 이상이 사는 소도시나 마을에 거주하였다.⁹ 넓고 비옥한 토지라는 자연자원, 그리고 영국과의 무역관계와 같은 대외 여건 등을 고려할 때, 미국이 농업에서 비교우위를 가지고 농업 중심 경제로 성장한 것은 너무나 당연한 현상이었다고 할 수 있다.

19세기에 접어들면서 이러한 상황에 변화가 발생하였다. 나폴레옹 전쟁 등으로 인해 영국과의 무역이 단절되면서, 1805년부터 약 10년 가

7 케네스 포메란츠(2016)는 18세기 말 산업혁명 직전 중국의 생활수준이 서유럽과 같은 수준이었으며, 중국에서도 특히 선진 지역이었던 양쯔강 하류 지역은 영국과 소득수준이 비슷하였다고 주장하였다. 그의 책은 ‘대분기(The great divergence)’에 대한 역사적 논쟁을 불러일으켰으며 현재까지도 많은 연구가 진행 중이다. 하지만 포메란츠의 주장은 적어도 그의 책에서는 실증적으로 잘 입증되었다고 보기 어려운데 이와 관련해서는 김두열(2016)을 참조하라.

8 15세기부터 19세기까지 영국의 성장과정에 대한 보다 전통적인 서술로는 니얼 퍼거슨(2006) 등을 참조하라.

9 Chandler(1977), p.17.

운 기간 동안 유럽과의 무역이 중단되었다. 이러한 상황은 영국으로부터의 공산품 유입을 중단시킴으로써 미국에서 공업화가 이루어질 수 있는 조건을 제공하였다.

그 결과 1800년대 초부터 미국에서는 뉴잉글랜드 지역으로 불리는 미국 북동부를 중심으로 해서 공업화가 빠르게 진행되었다. 19세기 초엽 미국경제에서 산업화가 본격적으로 시작된 시점이 언제인지 그리고 19세기 전반의 성장 속도가 어느 정도였는지에 대해서는 다양한 견해가 있다. 하지만 최근에 와서는 19세기 초엽부터 산업화가 빠르게 진행되고 광공업부문 성장률 역시 높은 수준을 지속하였다고 보는 것이 일반적이다.¹⁰

이처럼 19세기 초에 시작된 미국의 산업화 그리고 그에 따른 경제성장은 19세기 내내 지속되었다. 이 같은 산업화와 경제성장의 지속은 영국과 미국경제의 상대적 지위에 큰 변화를 가져왔다. 우선 인구를 살펴보면 독립 당시인 1790년 미국의 인구는 390만명이었는데, 이것은 같은 시기 영국인구 790만명의 절반 수준이었다. 하지만 미국에서는 19세기 내내 높은 인구증가가 지속된 결과 1900년 미국 인구는 백여 년 전보다 20배 가까이 늘어난 7,600만명이 된다. 이러한 빠른 인구증가로 인해 인구규모 측면에 있어서 양국 간 지위는 이미 1830년에서 1840년경에 역전이 이루어졌다(그림 5-3(A)).

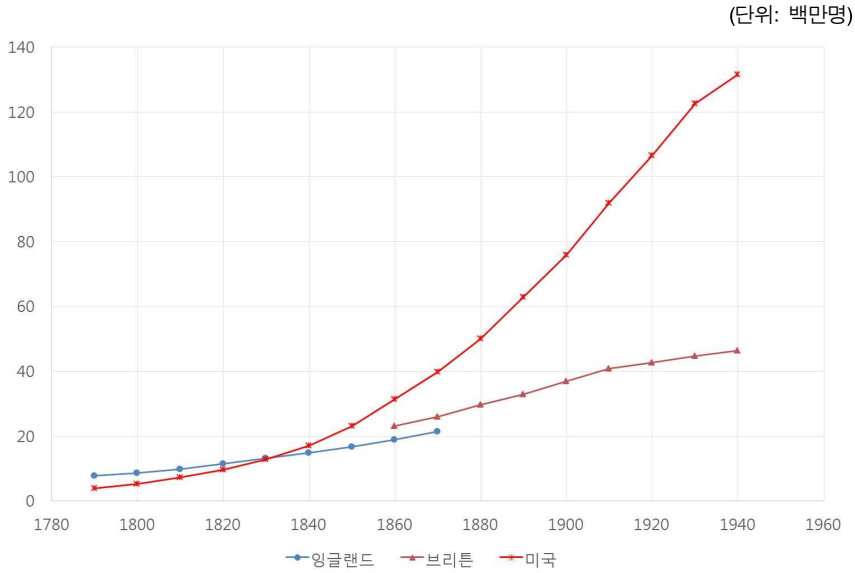
영국 등으로부터의 이민에 의해 건설된 국가가 본국보다 인구가 많아질 수 있었던 것은 이민 유입과 높은 출산율 때문이다.¹¹ 인구규모의 역전 이후에도 미국에는 지속적인 인구 유입과 높은 출산율이 계속되어 두 나라의 인구 격차는 점점 더 벌어졌다. 제1차 세계대전 직전인 1910년에 와서는 미국 인구가 9,200만명으로, 4,000만명인 영국의 두 배를 넘게 된다. 건국 초기부터 지속된 인구증가는 내수시장의 빠른 확대를 가져옴으로써 경제성장을 촉진하였고, 이것이 또다시 인구의 유입과 출산을 촉진하는 선순환을 통해 경제성장을 가속화하였다.

¹⁰ Engerman and Sokoloff(2000).

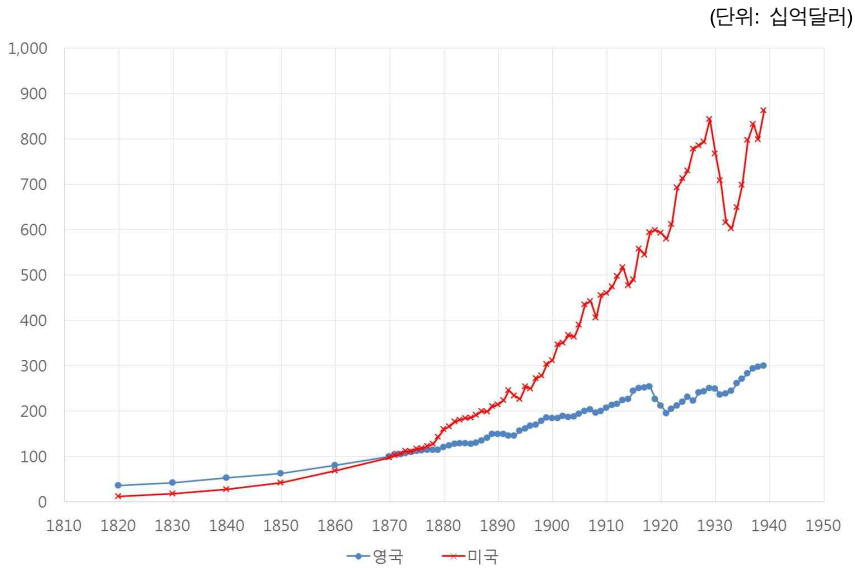
¹¹ Haines(2000).

[그림 5-3] 영국과 미국의 인구, GDP, 일인당 GDP

(A) 인구(1790~1940년)



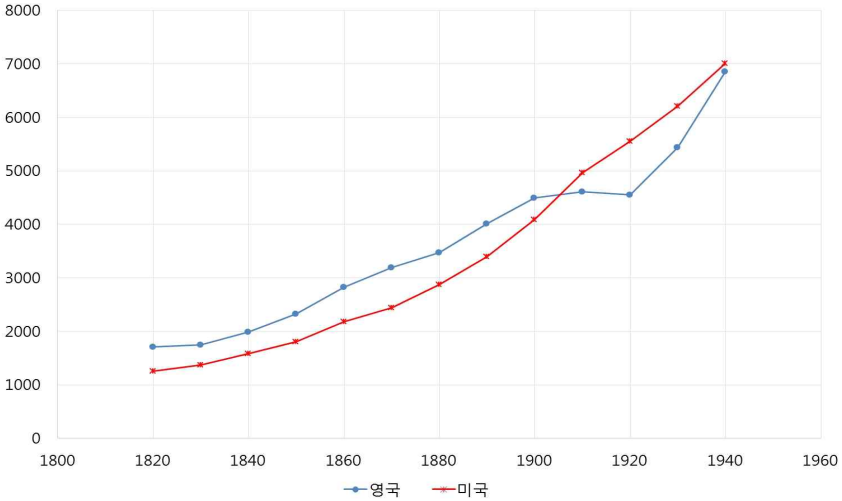
(B) GDP(1790~1940년, 1990년 실질액)



[그림 5-3]의 계속

(C) 일인당 GDP(1990년 실질액)

(단위: 달러)



주: 1) 영국은 1870년 이전은 잉글랜드, 1860년 이후는 브리튼의 인구임.

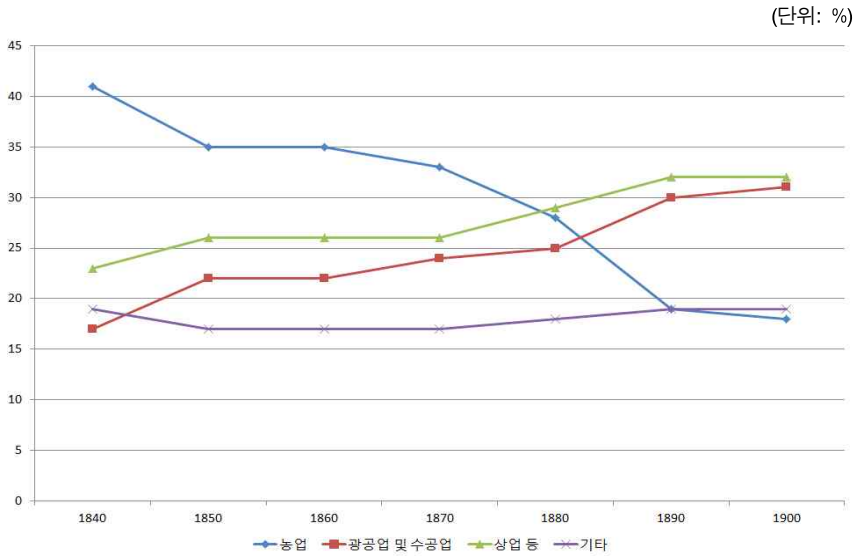
2) 영국의 경우는 1901년처럼 매10년의 1년 기준으로 작성된 통계인데, 편의상 위 그림과 같이 표기하였음.

자료: Maddison(2003), p.47.

인구증가에 더해서 산업화는 경제규모 측면에 있어서도 양국의 지위에 큰 변화를 가져오게 된다. 1820년경 미국의 GDP는 영국의 1/3에 불과하였다(그림 5-3(B)). 하지만 미국경제의 급속한 성장으로 인해 양국 GDP는 1870년대에 역전된다. 이후 양국 간 차이는 계속 확대되어 제1차 세계대전이 발발하는 1914년경에 이르면 미국경제의 규모는 영국의 2배, 대공황이 발발하기 직전인 1929년경에는 3배에 달하게 되었다.

인구와 GDP 모두 미국이 영국보다 빠른 속도로 성장하였지만, GDP의 성장 속도가 인구증가보다 더 높았다. 그 결과 19세기에 걸쳐 양국의 일인당 소득 격차는 지속적으로 감소하였다. 1820년에 미국의 일인당 GDP는 영국의 74% 수준이었는데, 1900년에는 91%로 격차가 줄어들었다. 그리고 제1차 세계대전이 발발하기 이전인 1910년에 역전이 이루어진다. GDP가 이미 1880년대에 역전되었음에도 불구하고 일인당 소득의 역전

[그림 5-4] 미국 GDP의 산업별 구성



자료: Gallman(2000), p.50.

이 30년 뒤에 나타나는 이유는 미국의 높은 인구증가율 때문이다. 미국의 인구증가율이 영국보다 높았기 때문에 일인당 소득의 역전이 시차를 두고 나타나게 되었다고 할 수 있다.

미국이 경제규모 면에서나 소득 면에서 영국을 앞서게 된 근본적인 힘은 성공적인 산업화이다. 19세기 초만 하더라도 미국의 GDP 중 41%는 농업부문에서 나왔으며, 공업부문에서 나오는 것은 그 절반에도 못 미치는 17%였다(그림 5-4). 하지만 이후 GDP에서 공업의 비중은 계속 증가한 반면 농업의 비중은 계속 줄어들었다. 그 결과 1880년대에 농업과 공업의 상대적 지위가 역전되고 이후로도 이러한 추세는 계속 이어진다. 20세기가 시작되는 1900년이 되면 광공업의 비중이 전체 GDP의 31%를 차지하는 반면, 농업은 18%에 불과하게 된 명실상부한 공업국가로 탈바꿈하게 된 것이다.¹²

이러한 변화가 이루어질 수 있었던 것은 일차적으로는 19세기 초부터

¹² 부문별 통계는 Gallman(2000)을 참고하라.

공업화가 빠르게 진행될 수 있었기 때문이다. 하지만 미국경제의 지속적 성장, 나아가 영국과 미국의 역전과 관련해서는 1880년대부터 1920년대까지 진행된 제2차 산업혁명에서 미국이 영국보다 성공적이었다는 사실이 매우 중요하다. 석유, 화학, 자동차 등 새로운 산업들의 등장과 성장에 있어서 미국의 기업들이 성공적이었던 반면, 영국의 기업들은 상대적으로 부진하였다는 사실이 양국의 경제적 지위 변화를 가져온 근본적인 원인이라고 할 수 있다.¹³

제1차 세계대전이 끝나고 1920년대가 되면 미국과 영국의 경제적 지위는 총규모 면에서는 말할 것도 없고, 일인당 소득 측면에서도 역전이 되어 있었다. 제1차 세계대전으로 인해 영국을 포함한 유럽이 피폐화한 반면, 미국은 직접적 피해를 전혀 겪지 않았다는 사실이 이러한 역전을 고착화하는 데 기여했을 것이다. 하지만 제1차 세계대전이 발발하기 이전에 이미 양국의 지위가 역전이 되어 있었다는 사실은 두 나라의 운명 변화를 전쟁으로 인한 파괴 여부라는 국제정치적 요인으로 돌리는 데에는 많은 한계가 있음을 보여준다. 그리고 이러한 경제적 지위의 변화가 전반기 세계경제질서를 결정한 중요한 요인이었다.

제4절 19세기 말 20세기 초 동아시아

영국과 미국의 경제적 지위가 뒤바뀌고 세계경제질서의 중심축이 이동하던 19세기 말에 동아시아의 정치, 경제 질서에도 큰 변화가 일어나고 있었다. 1842년에 중국 그리고 1854년에 일본이 서구 열강의 압력에 못 이겨 개항을 하였다. 조선은 1876년에 일본의 강압으로 개항을 한 이후, 1880년대에 미국, 영국, 프랑스, 중국 등과 차례로 통상조약을 맺었다. 이후 조선은 동아시아에서 주도권을 확보하려는 열강들의 각축장이 되어 갔다.

¹³ Chandler(1992), 알프레드 찬들러(2014).

19세기 말부터 한일합방이 일어난 1910년까지의 기간 동안 우리나라에 영향력을 행사한 주요 국가는 미국, 영국, 일본, 중국, 러시아를 들 수 있다.¹⁴ 이 국가들이 조선에 영향력을 확보하려 했던 이유는 여러 가지였겠지만, 이들 간의 경쟁이 어떤 결과로 귀결되었는지는 각 국가들의 정책의지나 전략만큼이나 각국의 경제수준 그리고 조선과의 지리적 거리라는 물질적 조건이 중요하게 작용하였다.

먼저 이들 주요국들의 인구를 살펴보면, 1890년 당시 인구는 중국이 가장 컸다(그림 5-5(A)). 중국은 당시 세계에서 가장 인구가 많은 나라로, 이 시기 인구는 약 3억 8천만명 정도로 추산된다.¹⁵ 이것은 위 5개국 중 두 번째로 인구가 많은 소련보다 4배 가까이 큰 규모였으며, 일본의 10배 가까운 것이었다.¹⁶

경제규모를 살펴보면 1890년경 미국과 중국이 세계에서 GDP가 가장 큰 나라였으며, 두 나라의 규모는 거의 비슷하였다(그림 5-5(B)). 영국과 러시아는 미국의 60~70%, 일본은 18% 규모였다. 그런데 이후 20년 동안 미국경제의 규모가 두 배 이상 증가하면서 국가 간 위계는 크게 바뀌었다. 우선 중국은 1890년에는 GDP 규모가 미국과 거의 같았지만, 이후 20년간 성장이 정체된 결과 1910년이 되면 미국의 절반 수준으로 뒤쳐진다. 영국과 러시아는 중국보다 상대적으로 높은 성장을 함으로써 중국과는 거의 같은 수준으로 규모가 커졌지만 미국과의 격차는 더욱 벌어졌다. 미국과 일본 간의 격차 역시 더욱 커졌다.

인구와 GDP 규모를 고려해 볼 때, 중국의 일인당 소득은 미국보다 훨씬 낮았으며, 이 기간 동안 그 격차가 증가한 것은 자명하다. 1890년 당시 중국의 일인당 소득은 미국의 1/7에 불과하였으며, 일본에 비해서도 절반 정도의 수준이었다(그림 5-5(C)). 그리고 그 격차는 계속 증가하여

14 물론 프랑스, 독일 등도 동아시아에 많은 개입을 하였다. 단, 우리나라와 관련해서는 상대적인 중요성이 낮았기 때문에 편의상 배제하였다.

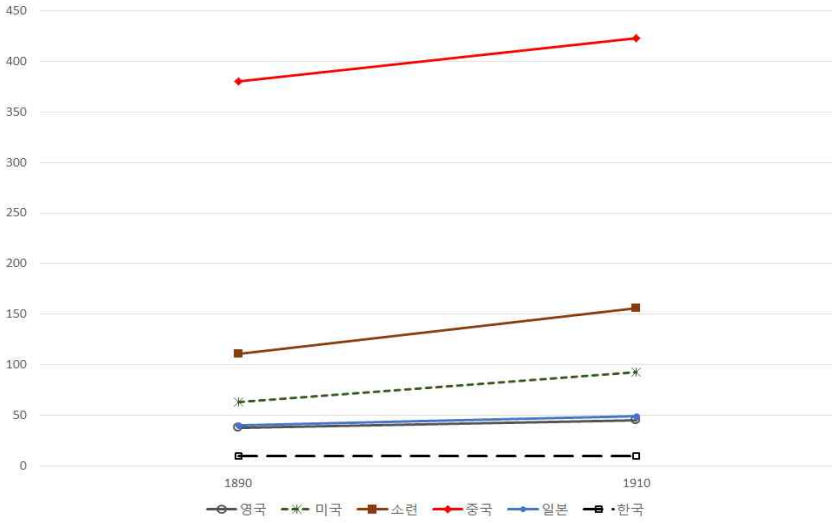
15 같은 시기 인도의 인구는 2억 8천만명이었다. Maddison(2003), p.160.

16 Maddison(2003)은 현재의 러시아가 아닌 구소련(USSR)을 기준으로 통계를 작성하였다. 따라서 이 글에서는 소련을 기준으로 한 통계를 제시하기로 한다.

[그림 5-5] 동아시아 주요 국가의 인구, GDP, 일인당 GDP(1890~1910년)

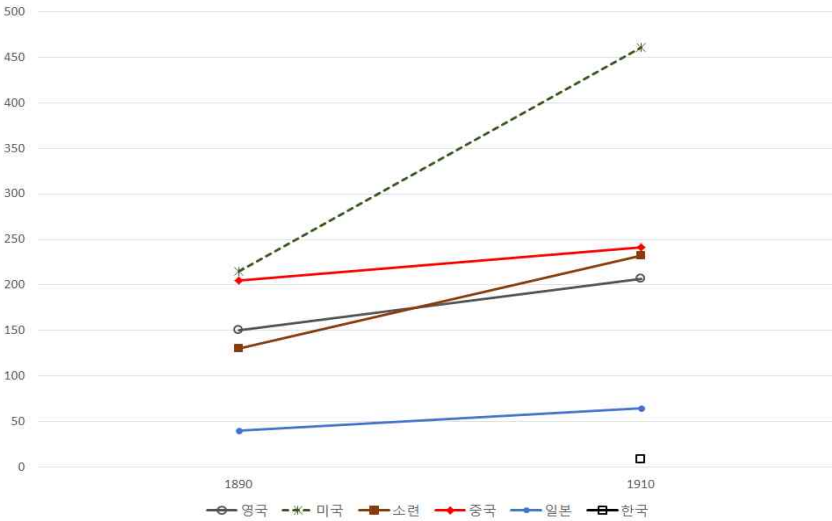
(A) 인구

(단위: 백만명)



(B) GDP(1990년 실질액)

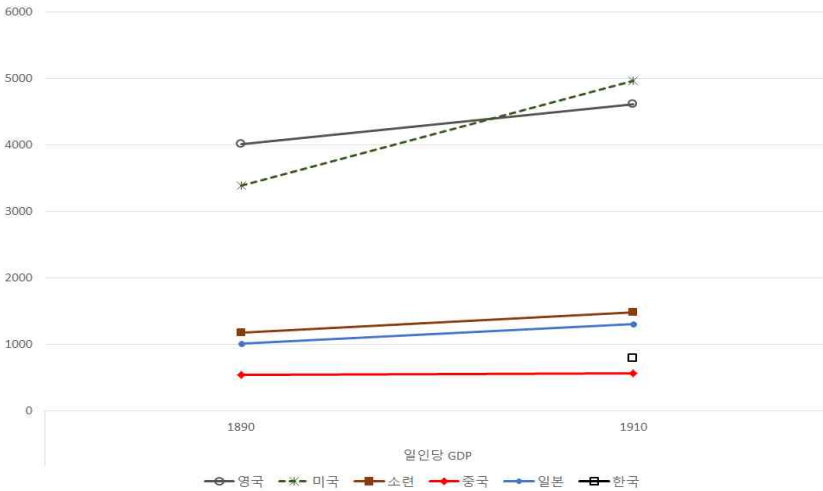
(단위: 십억달러)



[그림 5-5]의 계속

(C) 일인당 GDP(1990년 실질액)

(단위: 달러)



자료: 출처 및 각 관측치의 수치는 <부록 2> 참조.

1910년이 되면 중국의 일인당 소득은 미국의 1/10 수준까지 하락하며, 일본과의 격차도 증가하였다.

국가 간 외교나 무력충돌의 성패가 경제력에 의해 일방적으로 규정되는 것은 아니다. 하지만 경제력은 정부가 무력행사에 사용할 수 있는 자원의 양을 규정함으로써, 전쟁의 성패에 중요한 영향을 미친다. 물론 경제력이란 정확히 무엇을 의미하는가는 많은 논란의 여지가 있으며, 이것을 정확히 측정할 수 있다고 해서 무력충돌의 결과가 반드시 경제력에 의해 일의적으로 결정된다는 의미는 결코 아니다. 단, 경제력이 우위인 나라가 열세인 나라보다 무력충돌에서 유리한 결과를 거둘 수 있으리라는 것은 자연스러운 추론이며, 그 반대의 결과가 나온다면 그것이야말로 각별한 설명을 필요로 하는 현상이라고 할 수 있다.

1890년부터 1910년 사이에 동아시아에서 일어난 두 차례의 전쟁, 즉 1894년 청일전쟁과 1904년 러일전쟁은 이러한 추론과 관련해서 중요한 시사점을 제공해 준다. 우선 1894년 청일전쟁을 보면 당시 중국은 일본

보다 인구는 10배, GDP는 5배가 컸다. 하지만 당시 중국경제는 경제성장이 제대로 이루어지지 못한 정체된 상황이었고 청나라 정부는 배상금 등으로 인해 재정적자에 허덕이고 있다 보니, 이러한 경제규모를 바탕으로 군사력을 확보할 수 있는 능력을 갖추고 있지 못하였다. 여기에 더해 중국의 일인당 소득은 일본의 절반에 불과하였는데, 이는 정부 운영이나 제도 운영 등에 있어 중국의 능력이 일본보다 현격하게 낮았을 가능성을 보여준다. 이러한 경제력 격차는 결국 청일전쟁에서 일본이 중국을 이기고 동아시아에서 지위를 높이는 데 중요한 요인으로 작용하였다고 할 수 있다.¹⁷

1904년 러일전쟁의 경우, 전쟁 발발 당시 두 나라는 일인당 소득수준이 거의 비슷하였다. 경제규모 측면에서는 러시아가 일본보다 인구와 GDP가 3~3.5배 정도 컸다. 하지만 러시아는 지리적 측면에서 상대적으로 불리한 조건에 처해 있었다. 러시아의 주력 부대는 유럽 측에 있었기 때문에, 동아시아 지역에서 전쟁을 수행하려면 함대를 먼 거리로 이동시키고, 시베리아 철도를 이용해서 병력을 보내야 했다. 하지만 당시의 수송능력이나 속도 등을 고려할 때, 이러한 지리적 거리는 전술, 전략적인 측면에서 큰 제약으로 작용하였음을 생각해 볼 수 있다. 여기에 더해 재정 말기 정부재정의 취약성으로 인해 러시아는 일본과의 전쟁에서 승리할 수 있을 만큼 충분한 병력과 무기를 갖추지 못하였다고 평가된다.¹⁸ 결국 러시아가 이러한 객관적 조건의 불리함을 극복하기 위해서는 전쟁에서의 전략이나 사기 등과 같은 기타 요인들이 우월했어야 했지만, 전쟁의 결과는 그러하지 못했음을 보여준다.

연이은 전쟁을 통해 중국과 러시아를 무력으로 굴복시킨 뒤, 일본은 외교 교섭을 통해 영국과 미국으로부터 한반도에 대한 지배권을 인정받았다. 이후 일본은 1905년 을사보호조약을 강제한 뒤 1910년 마침내 대한제국을 식민지로 만들었다. 통계에 따라 다소 차이가 있지만 1910년

17 청일전쟁에 대한 개괄적인 서술로는 후지무라 미치오(1997), 하라다 게이이치(2012) 등을 참조하라.

18 로스푸노프 외(2004), 특히 p.88.

당시 우리나라의 GDP 규모는 일본의 10% 수준이었다. 우리나라의 인구가 일본의 1/3 수준이었으므로 일인당 소득은 일본의 1/3 정도 규모였다고 추정된다. 이와 같은 경제적 열세 혹은 이러한 경제적 열세를 가져온 요인들이 우리나라를 일본의 식민지로 몰아넣은 중요한 요인이었다.¹⁹

제5절 전간기(戰間期, inter-war period): 1919~39년

20세기 전반기에는 두 차례의 세계대전 그리고 두 전쟁 사이 시기에 일어난 세계대공황이라는 전대미문의 거대한 정치, 경제적 사건들이 일어났다. 윈스턴 처칠은 제1차 세계대전이 발발했던 1914년부터 제2차 세계대전이 끝나는 1945년까지의 기간을 ‘제2차 30년 전쟁’이라고 불렀다.²⁰ 이러한 명명(命名)은 이 사건들이 별개가 아니라 서로 연관된 것이라는 생각, 즉 제1차 세계대전의 충격이 대공황이라는 세계적인 경제혼란을 낳았으며, 이것이 궁극적으로는 제2차 세계대전을 가져왔다는 이해를 집약적으로 보여준다.²¹

제1차 세계대전은 몇 가지 측면에서 서유럽 국가들은 물론이고 세계경제 전체에 큰 변화를 가져왔다. 첫째는 전쟁으로 인한 파괴이다. 전쟁 전에도 이미 미국경제의 규모는 유럽의 어느 단일국가보다도 컸다. 그런데 전쟁은 이러한 격차를 더욱 벌려 놓게 되었다. 유럽에서 가장 큰 규모였던 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아를 합한 4개국의 규모에 비해 80% 수준이

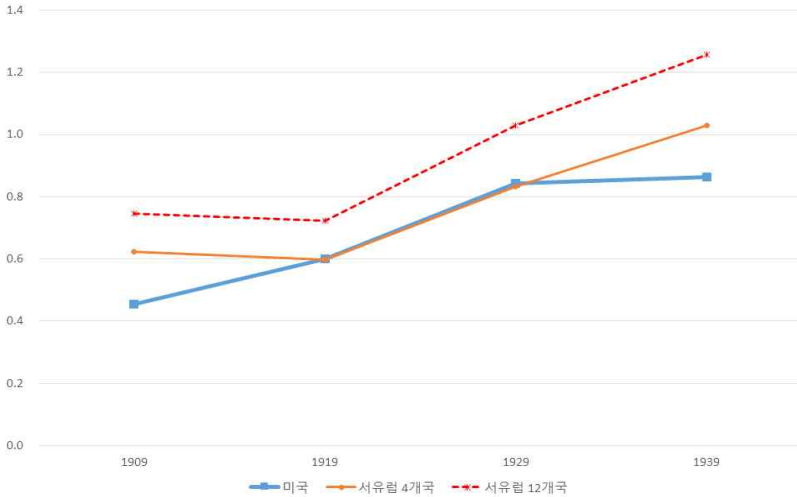
19 김낙년 외(2012).

20 Temin(1989), p.1에서 재인용하였다.

21 대공황에 대한 전통적인 시각은 대공황을 1929년 미국에서 시작된 경기침체가 국제적으로 확산된 현상으로 이해하는 것이다. 프리드먼·슈워츠(2010), Galbraith(1954), Temin(1976) 등은 이러한 시각에 입각한 대표적인 연구들이다. 이에 비해 대공황을 국제적 현상으로 인식하는 접근은 1980년대에 활발하게 논의가 이루어졌고, 1990년대 초에 하나의 패러다임으로 정립되었다. 이러한 관점을 대표하는 대표적 저작은 디트마르 로터문트(2003), 아이켄그린(2016), 페인스틴·테민·토니올로(2008), 피터 테민(2001), Eichengreen(1992), Eichengreen and Temin(2000) 등이다. 한편, 양차 대전에 대한 경제사적 조망으로는 Hardach(1977)와 Milward(1984a, 1984b)를 참조하라.

[그림 5-6] 미국과 서유럽 국가의 GDP(1909~39년)

(단위: 조달러, 1990년 실질액)



자료: Maddison(2003).

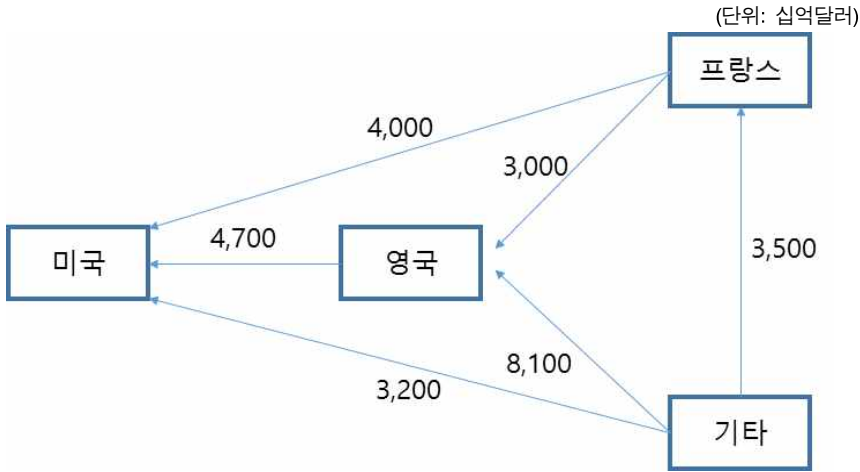
던 것이, 전후에는 규모가 동일하게 되었다.²² 그리고 이러한 상대규모는 대공황이 발발하기 전인 1929년까지 큰 변화 없이 유지되었다(그림5-6).

둘째는 막대한 전쟁비용이다. 제1차 세계대전이 끝난 1919년에 패전국은 물론이고 대부분의 승전국들은 엄청난 전쟁부채 문제에 직면하였다. 그런데 전승국들에 대한 최종 채권국은 미국이었다(그림 5-7). 전승국은 패전국인 독일 등으로부터 배상금을 받아서 전쟁부채 문제를 해결하고자 하였다. 1919년 전쟁배상금 문제를 협의한 베르사이유 조약에서 영국, 프랑스 등 승전국들은 독일에 엄청난 배상금을 부과하였다.²³ 막대한 전쟁 배상금 부담 그리고 이것의 이행 문제는 독일 등 패전국에 큰 정치, 경제적 혼란을 야기하였으며, 궁극적으로는 1930년대에 독일에서 나치 정권이 성립하게 되는 단초들을 제공하는 등 국제정치경제질서의 정상화를 가로막는 힘으로 작용하였다.²⁴

²² 1919년경 유럽에서 가장 규모가 큰 경제는 영국이었는데, 미국의 GDP는 영국의 두 배 이상이었다.

²³ Aldcroft(1974), Eichengreen(1992), 케인스(1920), 찰스 킨들버거(1998).

[그림 5-7] 제1차 세계대전 말 국가 간 부채



자료: Kindleberger(1986), p.24.

셋째는 국제통화체제인 금본위제(Gold Standard System)의 붕괴이다. 제1차 세계대전 이전 서유럽 주요 국가들은 국내적으로 금태환을 기초로 한 화폐제도를 유지하였다. 그리고 많은 국가들이 금을 정화(正貨, specie)로 채택하였기 때문에 자연스럽게 국제통화체제 역시 금본위제가 되었다.

국제무역 측면에서 볼 때 금본위제는 국제수지의 변화에 따라 금의 유출입을 통해 국내경제 그리고 국제수지 불균형이 조정되도록 하는 메커니즘이다. 만일 A국이 무역흑자가 발생하면 금의 유입으로 인해 수요가 증가하고 물가가 상승한다. 이로 인해 해당 국가의 대외 경쟁력이 하락하게 됨으로써 수출이 줄어들고 수입이 증가해서 자연스럽게 무역이 균형으로 돌아간다. 반대로 무역적자가 발생하게 되면 금의 유출로 인해 수요가 감소하고 물가가 하락한다. 이로 인해 경쟁력이 생기면서 다시 무역수지가 균형으로 돌아간다. 그리고 세계경제는 인위적인 조절 없이도 자연스럽게 균형을 유지하게 된다.

제1차 세계대전의 발발은 각국이 금본위제를 포기하도록 만들었다. 전

24 배상문제는 이후 몇 차례의 감축이 이루어진 뒤, 1932년 로잔느 회의에 와서야 최종적으로 종결되었다. 페인스틴·테민·토니올로(2008), pp.214-215.

쟁기간 동안 전비 조달을 위한 통화 발행이 증가하자, 금태환을 유지할 수 없었기 때문이다. 전쟁이 끝난 뒤 참전국의 정책당국자들은 경제 재건을 추진하면서 전쟁 전의 상태를 ‘정상’으로 생각하였다. 그들은 통화의 금태환을 회복하고 가능한 한 전쟁 전의 가격으로 태환비율을 결정할 경우, 실물경제가 자연스럽게 전전의 상황으로 돌아갈 것이라고 기대하였다.²⁵

이러한 이론에 기초해서 영국 등 많은 나라들이 전전의 태환비율에 가까운 수준으로 금본위제로 복귀한다. 국가별로 금본위제로의 복귀 시기 혹은 태환비율은 차이가 있었는데, 영국은 1925년에 파운드당 4.86달러라는 전전 평가대로 금본위제로 복귀하였다.²⁶

불행하게도 금본위제로의 복귀는 기대한 효과를 가져오지 못하였다. 우선 금본위제로의 복귀를 위해서는 전쟁 중 발행한 통화의 급격한 환수를 수행해야 했는데, 이것이 신용 위축을 가져옴으로써 기업도산과 실업 그리고 경기침체를 유발하였다. 금본위제에 기반한 이론으로 보면 이러한 경기침체는 필연적이었다. 정책당국자들은 이것을 알고도 일시적인 고통 이후 경제가 정상화되리라는 기대하에 수행하였다. 영국에서는 정부의 이러한 조치에 반발하여 1926년 총파업이 일어나는 등 혼란이 가중되었다.

국제수지 측면에서도 마찬가지였다. 금본위제를 통해 국가 간 국제수지 불균형이 해소되리라는 기대와는 달리 1920년대 후반 프랑스와 미국은 계속 국제수지 흑자를 기록하여 금 유입이 심화되어 간 반면, 영국은 적자가 계속되어 국가 간 국제수지 불균형은 오히려 심화되어 갔다. 결국 이러한 불균형은 국제금융질서를 취약하게 만듦으로써 국제적인 은행 연쇄파산이 발생하였으며, 1929년 주식가격 폭락 이후 미국에서도 대규모 은행공황이 발생하였다. 이러한 미국의 은행공황 그리고 경기침체가

25 Eichengreen and Temin(2000)은 전간기 주요국의 경제정책 당국자들이 공유하던 이와 같은 생각을 하나의 망팔리떼(mentalite)로 보고, 이러한 망팔리떼가 대공황을 초래하였고, 그러한 망팔리떼로부터의 탈피가 세계경제의 회복을 가져왔다고 주장하였다.

26 각국이 언제 금본위제로 복귀하였으며 교환비율을 어떻게 정했는지에 대해서는 페인스턴·테민·토니올로(2008)를 참조하라.

다시 세계경제에 영향을 미치면서 세계경제는 공황으로 치닫는다.

이상에서 간략히 정리한 일련의 사건들은 주요국들의 긴밀한 협조와 조정 노력이 있었다면 해결이 가능하거나 어느 정도 제어할 수 있는 문제들이었다. 하지만 불행하게도 이러한 노력은 충분히 이루어졌다고 보기 어렵다. 1919년 베르사이유 조약은 이러한 실패를 가장 극명하게 보여주는 사건 중 하나로 볼 수 있다. 이 협상에서 영국은 전쟁배상금 문제에만 관심이 있었을 뿐, 국제정치질서를 안정시키는 데에는 별다른 관심을 기울이지 않았으며 그럴 힘도 가지고 있지 못하였다. 더 중요한 것은 전쟁기간 동안 주요 승전국들에게 돈을 빌려주었던 최대 채권국인 미국의 경우, 부채를 탕감하는 등의 노력을 거의 기울이지 않았다.

물론 개별 국가들의 이해를 조정하고 국제정치를 안정시키기 위한 노력이 전혀 없었던 것은 아니다. 1919년 국제연맹(League of Nations)의 창설은 가장 대표적인 것이었다. 하지만 이것을 주도했던 미국이 의회의 반대로 참가하지 못하면서, 애초부터 국제연맹은 제대로 된 역할을 수행하지 못하였다. 대공황이 발발한 이후 1933년 런던에서 열린 세계경제회의(London Economic Conference)도 이러한 상황을 극복하기 위한 국제적 노력의 일환이었다. 하지만 이 회의 역시 별다른 성과를 거두지 못하였다.²⁷

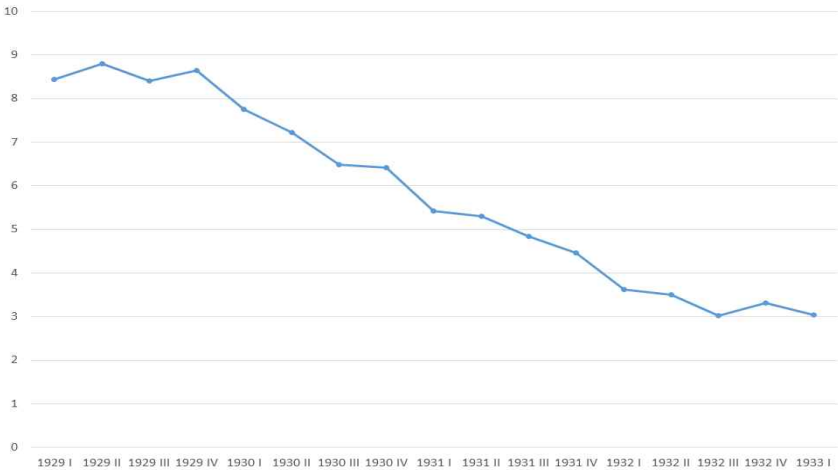
대공황의 상황 속에서 각국은 국제 공조 대신 자국의 안정을 위해 다른 나라 경제에 피해를 가할 수 있는 정책들을 채택하는 방식으로 각자 도생을 모색하였다. 이것은 기본적으로는 금본위제로부터의 탈피를 통한 자국 통화의 평가 절하, 그리고 보호주의 관세를 통한 자국 시장의 보호였다. 세계 각국은 금태환 중지를 선언하였는데, 금본위제 탈피는 세계경제를 몇 개의 블록경제로 분해하는 결과를 가져왔다.

아울러 1930년 미국 의회는 스무트-홀리(Smoot-Hawley Tariff)법을 통과시킴으로써 미국 역사상 가장 많은 품목에 대해 가장 높은 수준의 관세를 부과하였다.²⁸ 이 법은 원래 대공황이 발발하기 이전에 입법되었

27 페인스틴·테민·토니올로(2008), p.215.

[그림 5-8] 전 세계 분기별 무역액(1929년 1분기~1933년 1분기)

(단위: 십억달러)



자료: Kindleberger(1986)에서 재인용.

지만 경기침체가 막 시작되는 시점에 발효됨으로써 결과적으로는 경기침체에 대한 보호무역적 대응조치로 작용하게 되었다. 아울러 1932년 영국이 100년에 걸친 자유무역정책을 포기하고 일반관세(General Tariff)를 도입하는 등 여러 나라들이 미국의 관세인상에 대응하여 보호무역정책들을 시행하도록 만들었다. 그 결과 세계 무역은 1929년부터 1933년 기간 동안 1/3 수준으로 크게 위축되었으며, 이는 경기침체를 더욱 심화시키는 요인으로 작용하였다(그림 5-8).²⁹

이상에서 살펴본 바와 같이 전간기 경제를 혼란에 빠트린 중요한 요인은 국제적 협조의 부재였다. 왜 국제 협조가 제대로 이루어지지 않았는지에 대해서는 크게 두 가지 가설이 있다. 첫째는 헤게모니(hegemony)의 부재이다. Charles Kindleberger는 대공황의 원인으로 헤게모니의 부재를

²⁸ 스무트-홀리 관세는 2만여 품목에 대해 관세를 새로 부과하거나 관세를 인상하는 법안이었다. 관세부과품목 기준으로 평균 관세율은 60% 가까이 되었는데, 이것은 미국 역사상 가장 높은 관세율에 가까웠다. 스무트-홀리 관세에 대해서는 김두열(1994) 등을 참조하라.

²⁹ Kindleberger(1986).

뽑았다. 즉, 제1차 세계대전 이전 국제질서는 영국의 리더십에 의해 안정적으로 작동할 수 있었다. 그리고 영국이 이러한 역할을 할 수 있었던 것은 경제력이 뒷받침되었기 때문이다. 그러나 제1차 세계대전 이후 영국의 상대적 지위는 하락하였고 미국이 최고의 경제력을 보유하게 되었다. 그런데 경제력이 뒷받침되지 않은 영국은 세계질서의 중심으로 제대로 역할을 수행할 수 없었던 반면, 미국은 이러한 역할을 담당할 의지가 없었다. 그 결과 국제협조가 이루어지지 않았고 이것이 세계경제를 혼란에 빠뜨렸다는 것이다.³⁰

둘째는 신뢰와 협조(credibility and cooperation) 체제의 붕괴이다. Barry Eichengreen은 금본위제에 대한 신뢰와 국가 간 협조체제가 전전의 국제경제 안정을 가져온 요인이었다고 주장한다. 그러나 이러한 협조체제가 제1차 세계대전으로 인해 붕괴된 이후, 제대로 회복되지 못함으로써 전간기의 파국이 발생하였다고 보았다.³¹

위 두 가설은 서로 다른 해석과 함의를 내포하고 있으나, 큰 틀에서 보면 공통된 인식에 기반하고 있다. 즉, 국제경제질서를 안정화하는 힘의 공백이 대공황을 야기하였다는 사실이다. Kindleberger식으로 본다면 주도적인 역할을 하는 국가의 의지와 능력에 주목할 것이고, Eichengreen식으로 본다면 국가 간 협정의 틀이 형성된 측면에 주목하겠지만, 결국에는 이러한 시스템이 자기 스스로 작동한다기보다는 국가 간 협조 그리고 이러한 협조를 조율하는 주도국의 존재에 크게 의존한다는 점에서는 동일하다는 것이다.

그리고 이러한 문제에 대한 자각이 제2차 세계대전 이후 세계질서를 형성하는 기초로 작용하였다. 미국은 제1차 세계대전 이후 저질렀던 실수를 반복하지 않기 위해 승전국은 물론이고 패전국들에게도 마샬원조(Marshall Aid)라는 막대한 재정지원을 제공하였다. 그리고 세계 주요국들은 국제통화체제의 재건을 위해서 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)

30 Kindleberger(1986).

31 Eichengreen(1992), Flandreau(1997).

을 창설하였고, 보호무역주의로 인한 세계경제의 침체를 막기 위해 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariff and Trade: GATT)을 조직하였다. 나아가 국제협력을 촉진하기 위한 기구로 국제연합(United Nations) 결성을 주도하였다. 결국 이러한 체제가 오늘날까지 지속되고 있는 국제정치경제체제의 근간을 이루었다고 할 수 있다.³²

제6절 결론

제2차 세계대전 이후 오늘날까지 이어지는 세계정치경제질서는 19세기 말부터 진행되어 온 주요 국가들의 경제력 변화와 밀접한 관련이 있다. 우선 영국은 19세기 초가 되면 세계경제의 중심으로 부상하는데, 이러한 위치를 차지할 수 있었던 것은 18세기 말부터 진행된 산업혁명 때문이었다. 이후 19세기 동안 영국은 이러한 경제력을 기초로 해서 국제경제뿐 아니라 국제정치에서도 지도적 역할을 수행하였다. 하지만 국제정치경제에서 영국의 지위는 19세기 말이 되면 쇠퇴하게 되고 미국이 그 자리를 대신하게 된다. 이러한 변화를 가져온 근본적인 힘 역시 경제력의 변화였다. 19세기 말에 진행된 제2차 산업혁명에서 미국이 그 어떤 나라보다도 성공적이었던 것이 영국과 미국 간 경제력의 역전을 가져왔으며, 나아가 제2차 세계대전 이후 오늘날까지 미국이 세계경제 및 국제질서를 주도할 수 있도록 하는 기초를 제공하였다.

본 연구는 지난 200년 동안 세계 정치 및 경제 질서를 주도하는 국가였던 영국과 미국의 지위가 바뀌는 시기, 즉 19세기 말부터 20세기 초까지의 시기를 조망하였다. 이 시기를 살펴보는 것은 최근 진행되고 있는 국제질서의 흐름을 이해하는 데 많은 시사점을 제공해 줄 수 있기 때문이다. 이 시기에 대한 개괄이 부각시키는 가장 중요한 사실은 국제질서의 중심이 되는 국가의 리더십 그리고 주도국을 중심으로 한 국가 간 협

32 전후 경제체제의 형성과정에 대해서는 Foreman-Peck(1995), Milward(1984b), Kenwood and Loughheed(1983), 아이켄그린(2008) 등을 참조하라.

조가 세계 경제 및 정치의 안정에 매우 중요하다는, 어쩌면 너무도 자명한 사실이다. 1930년대의 역사는 이러한 협조체제가 제대로 이루어지지 않을 때 세계경제, 나아가 정치질서가 어떤 혼란을 겪을 수 있는지를 극명하게 보여준다. 과거의 역사가 그대로 반복되는 것은 결코 아니지만 당시의 역사를 규정하는 힘들이 오늘날에도 여전히 중요한 의미를 가질 수 있다는 점에서, 지금이 각 국가 간 협조체제를 유지하고 발전시키는 노력이 더더욱 중요해지는 시점임을 역사를 통해 다시 한 번 확인해 볼 수 있었다.

한편, 19세기 말 국제질서 전환기에 동아시아에서 여러 세력들 간의 충돌이 발생하고 이것이 어떤 결과를 낳았는지도 오늘날 깊게 되새겨 볼 필요가 있다. 100년 전 한반도는 미국, 영국, 중국, 러시아 등 당시의 거대 국가들 그리고 일본이라는 신흥국가의 이해가 충돌하는 지역이었다. 당시 한반도를 둘러싼 충돌과 외교 협상은 각 국가의 경제력 그리고 경제적 이해관계에 의해 크게 영향을 받았다. 21세기 한반도를 둘러싼 세계정세도 이와 크게 다르지 않을 것으로 판단된다. 각 국가의 경제력 그리고 경제적 이해관계를 면밀하게 검토하고 여기에 기초해서 대응방안을 수립할 때, 적절한 대응이 가능해질 수 있고 나아가 우리가 능동적으로 취해야 할 전략도 분명해질 수 있으리라는 것이 역사가 보여주는 가장 큰 교훈일 것이다.

제2부

국가전략

제6장

미국: 전략적 재균형과 미국 우선주의

이 상 현 (세종연구소)

제1절 머리말

트럼프 시대의 개막과 함께 미국의 세계전략도 큰 변화가 예상된다. 도널드 트럼프가 미국의 45대 대통령에 당선됨으로써 미국은 민주당 집권 기간 8년을 뒤로 하고 공화당 정부가 출범하게 되었다. 민주당에서 공화당으로의 변화라는 차이에 더하여 도널드 트럼프라는 워싱턴 아웃사이드의 미국이 과연 어떤 세계전략을 펼지 세계의 관심이 집중되고 있다.

미국의 대외전략은 미국이 국제정치에서 차지하는 위상과 영향력 때문에 세계 거의 모든 국가들에게 영향을 미친다고 해도 과언이 아니다. 최근의 국제정세는 ‘지정학의 부활(return of geopolitics)’이라고 불릴 정도로 혼란스런 양상으로 전개되고 있다. 현재의 국제질서는 군사 차원에서 단극적 질서, 정치·외교적으로는 다극적 질서, 경제적으로는 중상주의적 국익 위주의 시각이 혼합된 질서라 할 수 있다. 그런 가운데 향후 당분간 국제정세는 글로벌 차원과 지역 차원 모두 주요국들이 자국의 이익을 중심으로 움직이면서 혼란스런 양상이 지속될 전망이다.¹ 특히 냉전 종식 이후 정립된 미국 중심의 단극적 국제질서를 변경하려는 현상파(revisionist) 국가군—중국, 러시아, 이란 등—이 급격히 부상하면서 국

1 Walter Russell Mead, “The Return of Geopolitics,” *Foreign Affairs*, May/June 2014.

제질서가 혼란스런 양상으로 전개되고 있는 것이다. 여기에 갈수록 약해지는 미국의 글로벌 리더십, 중국·러시아 등의 공세적 부상, 중동정세 혼란, 글로벌 금융위기의 여파 지속 등이 오늘날의 국제질서를 매우 혼란스럽고 예측을 어렵게 만든다.

이하에서는 미국의 세계전략을 개관하고, 최근에 특히 중점을 두는 아태 재균형정책을 집중 분석해 본다. 이어서 트럼프 시대 미국의 외교안보전략이 나아갈 방향을 전망하고 그것이 국제질서와 동북아에 미칠 함의, 그리고 한국에 대한 안보적 함의와 대응을 살펴보고자 한다.

제2절 미국의 세계전략: 변화와 연속성

미국의 안보전략은 기본적으로 미국적 핵심 가치를 외부의 위협으로부터 어떻게 보호할 것인가에 초점이 맞춰져 있으며, 기본적으로 미국인들이 미국의 핵심 가치를 어떻게 이해해 왔는가를 살펴봄으로써 파악할 수 있다. 제2차 세계대전 이후 미국의 국가안보 기본목표는 세계적 영향력, 즉 패권의 확보와 유지라 할 수 있다. 미국 대외전략의 기본과제는 국제질서의 성격을 규정하고 관리하는 패권의 유지이고, 이는 또한 미래 미국 외교의 절대적 목표이기도 하다. 패권 유지를 위한 구체적 수단에서 당파적 차이는 존재하지만 민주당과 공화당 모두 패권 유지라는 절대적 목표는 공유하고 있다.²

Z. 브레진스키(2002)는 패권적이고 적대적인 유라시아 강국의 부상을 저지하는 것이 미국의 세계 일등적 지위를 유지하는 데 핵심적 사안이라고 본다.³ 이러한 기본목표 자체는 행정부가 바뀌어도 변함이 없다. 역사적으로 미국의 외교정책에서 ‘평화, 번영, 자유(peace, prosperity, liberty)’

2 Norman Ornstein, “The Legacy of Campaign 2000,” *The Washington Quarterly*, Vol. 24, No. 2, 2001, pp.99~105.

3 Z. 브레진스키, 『거대한 체스판: 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』, 김명섭 역, 서울: 삼인, 2000.

의 가치는 항상 중심적 위치를 차지했다. 미국인들의 안전과 번영, 그리고 민주주의가 번영할 수 있는 국제적 환경을 조성하는 것은 미국 대외 전략의 핵심 목표이다.⁴ 미국 외교정책의 목표들은 서로를 보완하는 개념들이다. 즉, 미국 안보의 강화는 경제적 번영을 추구할 여건을 강화하는 것이고, 전 세계적으로 민주주의가 확산되는 데 도움이 된다. 이러한 인식은 미국적 가치—특히 민주주의와 시장경제—추구가 미국의 국익과 불가분의 관계로 엮여 있다는 것을 말해 준다.⁵

역사적으로 미국의 외교정책에서 고립주의는 항상 미약한 목소리였고, 현재도 그것은 마찬가지이다. 국제주의(Internationalism)-고립주의(Isolationism)의 이분법은 미국 외교정책을 관찰하는 가장 오래된 방법 중 하나이다. 이 분류법은 미국이 국제적 사건에 연계될 것인지 아니면 국제적 사건에서 유리될 것인지에 관한 태도를 관찰함으로써 측정된다.⁶ 미국이 초강대국으로 부상한 이후 미국 외교 이념은 국제적 의제에 관해서 미국이 더 이상 개입하지 않는 것이 바람직한가에 대한 기준보다는 미국이 국제적 사건에 대처하는 명분과 수단에서 어떤 차별을 보이고 있는가가 더 중요한 기준이다. 그런 의미에서 제2차 세계대전 이후 미국의 외교는 대체로 국제주의 색채를 띠며, 다만 실행방법에 있어서 좀 더 강경하거나 온건한 차이를 보일 뿐이다. 그렇기 때문에 미국에 주어진 전략적 선택은 글로벌 패권 혹은 글로벌 리더십 사이의 선택일 뿐 국제문제로부터 손을 떼는 고립주의는 실현 가능한 선택지가 아니다.⁷ 행정부에 따라 약간의 차이는 있지만 냉전 종식 이후 발간된 미국의 모든 국가안보전략보고서는 대체로 이러한 국제주의적 공감대를 바탕으로 깔고 있다.

탈냉전기 미국 안보전략에서 대외전략의 목표와 수단을 중심으로 구분

4 The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006(<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>, 접속일: 2006. 3. 17).

5 Christopher Hemmer, "Grand Strategy for the Next Administration," *Orbis*, Summer 2007, pp.449~450.

6 미국 외교의 이념적 구분과 논의에 관해서는 남궁곤·이상현, 「미국 부시 행정부 외교안보 관료의 안보관과 한반도정책」, 『통일문제연구』, 2002년 하반기호, 2002를 참조하라.

7 Zbigniew Brzezinski, *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, New York: Basic Books, 2004.

<표 6-1> 미국 안보전략 분석의 틀

외교력 행사 수단 (Instrument of power)	동기(Motivation)	
	민주주의 확산	세력균형
군사력	공세적 개입주의 (Assertive Interventionist)	전통적 보수주의 (Traditional Conservatist)
소프트파워	진보적 국제주의 (Progressive Internationalist)	고립적 균형자 (Offshore Balancer)

자료: Hans Binnendijk and Richard L. Kugler, *Seeing the Elephant: the U.S. Role in Global Security*, National Defense University Press, 2006, p.162.

할 경우 <표 6-1>과 같은 분류가 가능하다. 대외전략의 근본 동기가 무엇인가? 즉, 미국은 세력균형을 목표로 하는가, 혹은 민주주의 공동체 확장을 목표로 하는가 하는 점이 하나의 기준이 된다. 다른 하나는 외교의 수단이 군사력인가 아니면 비군사적 수단에 중점을 두는가 하는 것이 다른 기준이 된다. 이런 기준으로 구분할 경우 미국의 대외전략은 <표 6-1>과 같이 네 가지 정향으로 구분할 수 있다. 전통적 보수주의는 현 국제질서에서 미국의 역할을 고전적인 세력균형 유지, 중국·러시아 등 강대국들과의 군사관계에서의 균형 확보 등에 중점을 둔다. 진보적 국제주의는 미국이 민주주의 공동체의 리더로서 NATO와 같은 다자적 접근에 중점을 두어야 한다고 주장하며, 테러 등 국제문제를 다룰 때 합의에 의한 외교적 수단을 중시한다. 공세적 개입주의는 미국의 경제적·군사적 힘을 유지하는 데 중점을 두고 새로운 위협에 대처하기 위해 필요할 경우 힘의 일방적 행사도 불사한다는 입장이다. 마지막으로 고립적 균형자는 가급적 국제문제에 대한 과도한 개입을 자제하려는 신고립주의의 입장과 가깝다.

제2차 세계대전 이후 냉전의 세계적 확산은 미국의 동아시아 전략을 결정하는 주요 요인이 되었다. 냉전적 대결에서 비롯된 안보이익과 경제이익의 실천적 결합은 미국이 아시아의 중요성을 재인식하는 계기가 되었고, 이후 미국의 아시아정책은 안보와 경제라는 두 축을 중심으로 전개되었다. 냉전이 끝나면서 미국의 이해관계는 이 지역에서 냉전기 동안

확보하였던 미국의 안보이익과 경제이익 및 이를 위한 적극적인 지역균형자로서의 역할을 지속하는 것이었다.⁸ 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 우선 미국이 추구하는 일반적인 이익은 미국의 세계전략 차원의 연장선상에서 이해할 수 있다. 대량살상무기 확산 방지, 동급의 경쟁자(peer competitor) 혹은 지역패권국가의 출현 저지, 유라시아에서 강대국들 간의 안정적 관계 확보, 중동지역의 평화와 지역 내 미국의 영향력 유지, 미국 주도 시장경제 중심의 성장, 민주주의와 자유주의의 전파 등으로 요약할 수 있다.

이러한 일반적 국가이익은 동아시아 지역에도 포괄적으로 적용할 수 있는데, 급성장하는 중국의 안정적 관리, 일본 및 한국 등을 중심으로 한 지역동맹국들과의 관계 강화, 대만문제, 북한문제 등의 지역분쟁 해결, 세계경제 성장에서 아시아의 역할 제고, 역내 국가들에 대한 민주주의 확산 등을 꼽을 수 있다. 2006년 부시 행정부 국가안보전략보고서(NSS)에서는 미국의 동아시아 국가이익을 아시아 시장에 대한 접근성 제고, 역내 항구적인 군사력 유지, 적대세력 혹은 반미세력에 의한 동아시아 패권화 방지, 동맹을 통한 군사기지 유지, 민주적 발전 도모 등으로 내세우고 있다.⁹

돌이켜 보면 미국의 탈냉전기 대외전략은 클린턴 행정부의 진보적 국제주의에서 9·11 테러를 계기로 급격히 공세적 개입주의로 변화해왔다. 부시 행정부의 공세적 개입주의는 군사력 우선, 일방주의, 다자주의 경시 등 21세기의 초국가적·탈국경적 안보환경에서는 그다지 효과적이지 못한 외교정책을 초래했다. 그 결과는 이라크에서의 곤경처럼 부시 행정부의 외교정책 실패로 나타났다.

미국 외교의 이념과 가치를 확산시키는 데는 두 가지 방법이 있다. 하나는 민주주의 등 미국이 신봉하는 가치 확산을 위해 범세계적 십자군

8 Joseph Samuel Nye, Jr., "Redefining the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, July/August 1999; Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, 2000.

9 The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March, 2006.

전쟁을 감행하는 것이고, 다른 하나는 좋은 모범을 보임으로써 미국적 가치가 자연스럽게 확산되도록 하는 방법이다. 미국 외교가인 월터 맥두걸(Walter McDougall)은 전자를 ‘십자군 국가(Crusade State),’ 후자를 ‘약속의 땅(Promised Land)’이라고 묘사했다. 클린턴 행정부 말기의 외교는 ‘약속의 땅’을 지향하는 외교였다. 조지 W. 부시 행정부 또한 2000년 출범 당시에는 ‘약속의 땅’을 향했지만 2001년의 9·11 테러는 부시 행정부를 십자군 캠프로 완전히 변화시켰다.¹⁰ 그래서 아프가니스탄과 이라크로 진격했지만 부시 행정부의 ‘십자군’식 일방적 가치외교 추구는 오히려 많은 역효과를 초래했다.¹¹ 그런 자성을 바탕으로 부시 행정부 마지막 국가안보전략보고서는 미국이 ‘행동뿐만 아니라 모범으로써 세계를 리드해야 한다.’고 지적하고 있다.¹²

가장 최근에 발간된 미국 국가안보전략보고서인 2015년 발간 보고서도 이러한 흐름에서 크게 벗어나지는 않는다. 다만, 최근 미국이 당면한 국제질서의 환경 변화와 오바마 행정부의 정책 우선순위를 반영하고 있다는 차이가 있을 뿐이다. 동 보고서는 국제사회에서 강력하고 지속가능한 미국의 리더십을 확보하는 것이고, 미국의 리더십을 어디에 어떻게 행사할 것인가에 초점을 맞추었다. 특히 2015년 국가안보전략보고서에는 오바마 대통령 집권 이후 미국경제가 완전히 회복 국면에 접어들었고, 이러한 성장이 지속될 것이라는 자신감이 표출되었다. 또한 이렇듯 증강되고 있는 경제력이 미국을 국제적 위기 대응에 있어 강력한 리더십을 행사할 수 있는 위치에 올려 놓았음을 강조하고 있다. 미국의 쇠퇴, 혹은 부활을 둘러싼 논란 가운데 오바마 행정부의 경기회복에 따른 자신감이 실제 국제정치 질서에 반영되기에는 시간이 걸릴 듯하다. 특히 2015년 NSS 보고서에는 강한 자신감을 반영하여 ‘강력하고 지속가능한 리더십’을 강조하는 한편, ‘목적이 분명한 리더십’을 내세웠다. 동 보고서는 미국

10 Walter A. McDougall, *Promised Land, Crusader State: The American Encounter With the World Since 1776*, Boston: Houghton Mifflin, 1997.

11 Christopher Hemmer, “Grand Strategy for the Next Administration,” pp.451~452.

12 The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March, 2006. p.49.

의 리더십 덕분에 지난 70년간 자유로운 국제질서가 유지됐음을 지적하는 한편, 국방예산 감축을 규정한 씨퀘스터 종식도 강력히 시사했다.

하지만 그와 함께 미국은 현재의 국제문제를 혼자 힘만으로는 해결할 수 없음을 강조하면서 책임과 비용분담을 통한 국제협력을 강화해 문제를 해결해야 한다고 주장했다. 이는 미국이 고립주의로의 회귀를 선택한 것이 아니라 국제적 이슈에 대해 개입은 하되 개입의 방식, 즉 리더십 행사방법이 바뀐 것으로 보아야 할 것이다. 즉, 미국이 과도한 개입 또는 일방주의적인 개입을 자제하겠다는 것이지 국제문제에서 발을 빼겠다는 의미는 아니다. 다만, 문제해결을 위해 관련국들이 더욱 적극적으로 나서야 한다는 것이다. 즉, 문제해결을 위해 관련국들은 책임과 비용을 확실하게 분담해야 하고, 미국은 문제해결 과정을 주도적으로 관리함으로써 국력 유출을 최소화하고 영향력은 유지하겠다는 것이다.

제3절 미국의 대아시아 전략: 아태 전략적 재균형(Strategic Rebalancing)

오바마 행정부는 2011년 하반기부터 아태 지역에서 미국의 역할을 강화한다는 일련의 중요한 선언들을 발표해 왔다. 실상 미국은 이러한 선언들 이전에도 이미 아태 지역에서 중요한 역할을 수행해왔다. 하지만 최근의 재균형정책에서 미국은 아태 지역이 미국에게 지정학적 우선순위를 지니는 지역이라고 공개적으로 선언하면서 다양한 이슈 영역에서 관심과 행보의 수준을 높이고 있다. 실상 미국의 재균형정책은 미국이 아시아를 떠났다가 다시 관여하기 시작했다는 뜻이 아니라 상황과 이익의 변화에 따라 이 지역을 바라보는 미국의 중점과 우선순위가 재조정됐다는 의미가 강하다.¹³

13 Robert Sutter, Michael E. Brown, and Timothy J. A. Adamson, "Balancing Acts: The U.S. Rebalancing and Asia-Pacific Stability," Sigur Center for Asian Studies, The George Washington University, 2013, p.1.

주지하다시피 중국의 부상은 글로벌 차원은 물론, 아태 지역 국가들의 대외환경에 중요한 변화를 초래하고 있다. 아태 지역 국가들은 좋은 싫든 미중관계의 전략적 전개 속에서 각자의 생존을 도모할 수밖에 없게 되었다. 미중 간 경쟁과 협력 사이에서 아태 지역 역내 국가들은 어느 한 쪽을 선택하도록 강요 당할 상황을 미연에 피하고자 노력하고 있으며, 이 점에서 한국도 예외는 아니다. 아태 지역 국가들은 역내 구조적 동학으로 미중 간 갈등이 심화되어 선택의 상황에 놓이는 것을 피하기 위해 양국 간 협력을 통한 지역안정을 희망하는 한편, G2 시대가 제공하는 기회와 위협에 민감하게 대응하고 있다. 미중관계 속에서 한국 대전략의 전제는 한미 전략동맹관계와 한중 전략적 협력동반자관계의 ‘병행발전’은 피할 수 없는 과제라는 점이다. 그런 이유로 미중관계의 향배는 우리에게도 매우 중요한 전략적 함의를 지니는 문제이다.

미국은 방대한 태평양을 사이에 두고 아시아와는 지리적으로 멀리 떨어져 있는 국가이다. 하지만 미국이 역외균형자로서 아태 지역에 큰 영향력을 행사하고 있다는 사실에는 의심의 여지가 없다. 그런 의미에서 미국은 아시아태평양 국가라 할 수 있다. 오바마의 동아시아정책의 기초는 기존의 양자동맹 체제 강화와 더불어 범지역적 지역안보체제의 추진이라고 요약할 수 있다.

미국은 아시아 국가가 아니면서 왜 아시아 지역에 집착하는가? 2014년에 발간된 『4년주기 국방태세검토(Quadrennial Defense Review)』(이하 QDR) 보고서에 의하면 미국의 국가이익은 대체로 다음 네 가지로 요약된다.¹⁴ 첫째, 국가, 국민, 동맹국과 파트너 국가의 안보를 수호한다. 둘째, 기회와 번영이 보장되는 개방적 국제경제 환경 속에서 강하고 혁신적이며 성장을 지속하는 미국경제를 유지한다. 셋째, 미국을 포함하는 전 세계의 보편적 가치에 대한 존중을 증진시킨다. 넷째, 전 지구적 도전에 맞서서 강력한 국제협력을 바탕으로 평화, 안전 및 기회 확대를 위해 노력하는 미국 주도의 국제질서를 확보한다. 이러한 미국의 국가이익을 추

14 U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, 2014, p.11.

구함에 있어서 아시아태평양 지역의 전략적 중요성이 커지면서 미국이 이 지역에 갖는 이익도 당연히 커졌다. 특히 중국의 부상으로 미국의 아시아 접근성이 제약될지도 모른다는 우려는 미국의 아태전략에 있어서 심대한 전략적 함의를 지닌다.

미국이 아태 재균형정책을 채택하게 된 근본적 원인은 아시아에서 중국의 부상이라는 구조적 변화가 진행되고 있고, 그 이면에는 미중간 세력관계의 변화가 심화될 경우 미국의 아태 지역에 대한 접근성이 제약될지도 모른다는 우려가 있다. 중국이 지금과 같은 추세로 계속 성장하는 반면, 미국은 점점 더 쇠퇴의 길을 걷는다면 결국은 중국이 미국의 패권을 대신하게 되리라는 결론에 도달하게 된다. 최근 미국의 움직임에는 이러한 전망이 가시화되기 전에 어떤 정책적 대응을 해야 한다는 절박감이 반영된 것처럼 보인다.

현재 논의되는 미중관계의 여러 논의들은 일정 부분 미중관계에서 힘의 균형 변화를 전제로 깔고 있다. 즉, 중국이 부상하는 반면, 미국의 힘은 상대적으로 쇠락하고, 그 결과 미국과 중국의 군사전략이 힘의 변화에 저항하거나 적응하는 방향으로 변하고 있다는 것이다. 현재까지의 대체적인 논의의 흐름은 미국의 힘이 과거에 비해 약해지고 있는 것은 분명하지만 그것은 어디까지나 상대적인 것일 뿐, 중국이 미국의 패권적 위상을 대체하지는 못할 것으로 보는 것이 다수 의견이다.

중국의 부상을 보는 데에는 두 개의 시각이 있다. 첫째, 미국 쇠퇴론은 미국이 중국에 비해 상대적으로 쇠퇴하는 중이고, 미국 쇠퇴의 주된 요인은 세계화와 이를 유지하기 위한 미국의 과도한 부담 때문이라고 주장한다. 둘째, 대안적 견해에 의하면 미국의 위상은 건재한데, 그 이유는 세계화 시대 헤지몬(hegemon)으로서 미국의 역할 때문이라는 것이다.¹⁵ 미중관계의 향배를 보는 시각에 따라 처방도 상이하다. 미국 쇠퇴론자들은 미국은 더 약해지기 전에 공격적인 신중상주의적(neo-mercantilist) 국제경제정책으로 중국의 성장을 봉쇄하는 한편, 아시아 동맹국들에 대한 과도

15 Michael Beckley, "China's Century? Why America's Edge Will Endure," *International Security*, Vol. 36, No. 3, 2011/12.

한 방위공약을 철회해야 한다고 주장한다. 반면에 대안론은 미국이 자유주의 국제경제정책으로 중국의 성장을 대응해야 하고, 아시아에서 굳건한 정치·군사적 존재감을 유지해 중국의 야망을 견제해야 한다고 주장한다.

미국 쇠퇴론의 핵심은 국제정치의 역사는 ‘패권의 계승’을 반복한다는 것이다. 즉, 강대국의 흥망은 일련의 장주기를 반복하는 것이 역사의 순리라는 것이다. 이 시각에서 보면 미국은 공공재의 공급국이고, 약소국들은 이에 무임승차할 뿐만 아니라 미국의 패권에 반대하는 반미연합을 초래해 결과적으로 미국의 제국적 과부하를 초래한다. 또한 개방된 국제경제질서 하에서는 빈국들이 부국보다 빨리 성장하는 경향이 있고, ‘후발주자의 이익’을 향유하기 때문에 선두주자의 이익은 금세 사라진다. 하지만 미국의 건재를 주장하는 측에서는 미국이 ‘체제 설계자인 동시에 이익향유자(system-maker and privilege taker)’이기 때문에 미국이 국제체제 유지를 위해 많은 비용을 지출하는 것은 사실이지만, 동시에 그로부터 발생하는 이익도 타국들에 비해 훨씬 많이 가져간다는 반론을 제기한다. 패권은 단순히 권력우위를 말할 뿐 아니라 구조적 권력 측면을 내포한다. 패권국은 의제를 설정하고, 국가들의 관계를 규율하는 규범적 틀을 조성한다. 이러한 시각에서 보면 미국은 자비롭거나 유약한 국가가 아니라 강압적이고 유능한 국가이며, 미국이 공급하는 공공재는 집합재(collective goods)라기보다는 사유재(private goods)에 가깝다.¹⁶

지난 20여 년간의 증거는 세계화의 심화에 따라 미국의 부담이 크게 늘어난 것은 사실이지만 미국은 쇠퇴한 것이 아니라 1991년에 비해 더 부강하고 혁신적 국가가 됐다는 점을 입증한다. 또한 중국의 GDP가 크게 성장한 것은 사실이지만 중국의 하이테크 수출품 중 90% 이상은 외국회사의 기술에다 중국산 저급부품을 결합한 형태에 불과하다. 요컨대 “중국은 부상하고 있지만 미국을 따라잡지는 못한다(China is rising, but it is not catching up).”고 보는 것이 정확한 실상일 것이다. 그렇기 때문

16 Michael Mastanduno, “System Maker, Privilege Taker: U.S. Power and the International Political Economy,” *World Politics*, Vol. 61, No. 1, 2009.

에 지금 당장 미국의 상황이 어렵다고 국제정치의 무대에서 발을 빼고 다시 고립주의로 후퇴하는 것은 옳지 않다는 미국 국내의 비판도 제기되는 상황이다.¹⁷

이러한 장기적 전망에도 불구하고 미국의 대외전략 환경은 중국의 지속적인 부상과 공세적 변화로 인해 아태 지역에 대한 관여를 강화하지 않을 수 없는 상황이다. 2011년 11월 오바마 대통령은 그동안 이라크, 아프간 전쟁을 치르면서 중동에 과도하게 집중되었던 미국의 군사·외교·안보 자원을 아시아로 전환하겠다는 방침을 발표했다. 초기에는 이러한 정책을 ‘아시아 회귀(Asia Pivot)’라고 불렀다. 동 방침은 2012년 발표된 국방전략지침(Defense Strategic Guidance)에 반영되어 미국의 공식적 외교·안보 정책의 기조로 자리 잡았다. 그러나 동 전략이 미국 내 자동예산 삭감, 중동·북아프리카 정세 불안정 및 중국 봉쇄로 비춰지는 데 따른 각계의 회의적 시각들이 잇따르면서 아태 재균형정책의 지속 여부에 관심이 쏠리고 있다. 2008년 글로벌 금융위기의 여파로 연방예산을 강제로 감축하는 씨퀘스터의 영향과 더불어 최근 몇 년간 오바마 행정부가 주요 국제안보 문제에서 보여준 미온적 태도는 재균형정책의 지속가능성에 대한 역내의 회의론으로 이어질 가능성이 있다.

오바마 행정부는 중국의 부상이 향후 수년간 미국의 외교에 가장 중대한 도전요인이 될 것으로 보며, 미중관계가 미국의 가장 중요한 양자관계라고 인식하고 있다. 그러한 중국을 대하는 최선의 방법은 중국을 국제체제 속으로 더 깊이 끌어들이며 정치·경제·환경·안보 등 전 분야에서 공동의 이익을 확대하는 것이다. 미국은 이미 부시 2기 행정부 때 로버트 졸릭(Robert Zoellick) 국무부 부장관이 중국을 ‘책임 있는 이해상관자’로 규정한 바 있다.

2010년 11월 오바마 대통령이 한중일 순방 중 도쿄 산토리홀에서 한 연설은 미국의 아시아 복귀를 알리는 신호탄이었다.¹⁸ 이 연설에서 오바

17 Stephen G. Brooks, G. John Ikenberry, and William C. Wohlforth, “Don’t Come Home, America: The Case against Retrenchment,” *International Security*, Vol. 37, No. 3, 2012/13.

18 Barack Obama, “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall,” Suntory Hall,

마는 ‘미국은 아시아·태평양 국가’라고 선언하면서, 아시아와 미국은 태평양으로 분리된 것이 아니라 태평양으로 연결되어 있다고 했다. 힐러리 클린턴 미 국무장관도 2010년 10월 28일 아시아 지역 순방에 앞서 하와이 호놀룰루에서 미국의 대(對)아시아전략을 주제로 연설하면서 “아시아 지역의 급속한 경제발전과 사회적 변화 속에서 미국은 미래에도 역내에서 주도적인 역할을 해야 한다.”고 말했다. 클린턴 장관은 미국의 강력한 역할을 강조하면서도 중국과 미국의 관계를 제로섬 관계로 보서는 안 된다고 말했다. 클린턴 장관은 “두 나라에는 양국 이해가 근본적으로 상충한다고 생각하는 사람들이 있다.”며 “이들은 미중 관계를 한쪽이 이기면 다른 한쪽은 지는 ‘제로섬’ 셈법에 비유하지만 그것은 우리의 입장이 아니다.”라고 강조했다.¹⁹ 또한 “21세기에 미국과 중국이 상대방을 적으로 바라보는 것은 누구의 이해에도 부합하지 않는다.”고 말했다.

미국은 아태 재균형정책을 특정 국가를 겨냥한 정책이 아니라 보다 포괄적인 아태 지역 관여정책으로 규정하며, 군사·외교·경제적 차원에 걸친 다차원적(multifaceted) 접근을 시도하고 있다. 중국은 기본적으로 아태 재균형정책을 중국의 부상을 저지하려는 봉쇄정책의 일환으로 간주하며, 지역정세에 불안정을 초래할 뿐이라고 비판적 시각을 견지하고 있다. 더 나아가 중국은 이제 미국에 대해 ‘신형대국관계’를 요구하면서 중국의 핵심 국가이익을 존중하고 호혜적인 대우를 해달라고 요구하고 있다.

좀 더 큰 맥락에서 보면 재균형은 여러 의미를 담고 있는 용어이다. 미국 정부는 여러 자료를 통해 재균형을 보는 미국의 시각을 밝힌 바 있다. 예를 들면 2014년 QDR은 이를 어느 특정 국가를 겨냥한 정책적 조정이 아니라 21세기를 위한 국가안보 태세의 재조정이라는 뉘앙스로 다음의 네 가지로 설명하고 있다.

Tokyo, Japan, November 14, 2009(<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>, 접속일: 2014. 6. 10).

19 Hillary Clinton, “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” Kahala Hotel, Honolulu, Hawaii, October 28, 2010(<http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/10/150141.htm>, 접속일: 2010. 10. 30).

첫째, 미래의 광범위한 분쟁 스펙트럼을 대비한 재균형이다. 미래분쟁은 비대칭 접근을 하는 적대세력으로부터 기술적으로 진보된 반접근/지역거부 능력을 가진 국가와의 고강도 분쟁까지 다양한 형태를 띠는 것이다. 미군은 미래에 어떤 종류의 분쟁에 대비해야 할 것인가에 중점을 두고 전 영역에서의 작전을 가능하도록 하는 데에 주안점을 두어야 한다는 것이다. 둘째, 국가안보 이익 보호를 위한 해외주둔과 대비태세의 재균형 및 유지이다. 유럽과 중동 중심이었던 군사 대비태세를 아태 지역으로 돌리는 것이 이에 해당한다. 셋째, 합동군의 역량, 규모 및 대비태세의 재균형이다. 여기에는 씨퀘스터에 의한 예산삭감 압박과 더불어 군 구조와 무기체계의 조정이 포함된다. 넷째, 전투병력과 지원병력의 재균형이다. 획득절차 개혁과 기지통폐합(BRAC) 등이 이와 관련된다.²⁰

대체로 미국의 아태 지역으로의 선회를 초래한 것은 다음 네 가지 요인 때문으로 분석된다. 첫째, 아태 지역의 경제적 중요성 증대이다. 아태 지역은 높은 경제성장률과 역동성을 발판으로 하여, 국제질서 변화의 중심에 있는 동시에 역동적인 발전의 견인차 역할을 담당하고 있다. 아태 지역은 세계경기 둔화 속에도 연 7~8%대의 높은 경제성장률을 유지하고 있다. 미 국가정보위원회(NIC)가 발표한 미래질서 전망 보고서인 *Global Trends 2030*에 의하면 2030년이 되면 경제규모, 인구, 기술투자, 군사비를 종합해 산정한 글로벌 지배력에서 아시아가 북미와 유럽을 합친 것보다 영향력이 더 커질 것으로 예상하고 있다.²¹ 둘째, 중국 군사력 강화 및 동·남중국해에서의 공세적 성향 증대에 대응한 것이다. 셋째, 이라크, 아프간에서 미국의 군사작전 마무리단계 돌입에 따라 아태 지역에 집중 가능한 여력이 발생한 것도 원인 중 하나이다. 넷째, 국방예산 삭감에 따른 선택과 집중의 필요성 때문이다. 냉전 종식 이후 유럽에서의 안보위협이 사라지고 아시아의 전략적 중요성이 증대하면서 미국으로서는 아태 지역에 집중할 수밖에 없는 상황이 된 것이다.

²⁰ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, 2014, pp.VII-XII.

²¹ U.S. National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, December 2012.

아태 재균형정책은 대체로 세 가지 측면을 포함하는 복합적인 전략적 전환이다. 첫째, 아태 재균형정책에서 가장 두드러진 변화는 군사배치 태세의 변화이다. 이 부분은 미 당국자들이 재균형의 핵심이 군사적인 것으로 비쳐지는 탓으로 곤혹스러워 하는 부분이기도 하다. 군사적 차원에서 재균형정책의 핵심은 해군력과 공군력의 아태 지역으로의 중점 이동이다. 그러면서도 아시아 지역에서 좀 더 분산된 군사배치 태세를 지향한다. 장기적으로 아태 지역(인도양 인접해역 포함)에는 미 해군력의 60%가 배치될 계획이다. 여기에는 항모전단 1개, 구축함 7척, 연안전투함 10척, 전략잠수함 2대의 증원이 포함된다. 이러한 배치태세 조정은 이미 로버트 게이츠 국방장관 시절부터 공언된 ‘지리적으로 분산되고 전술적으로 유연하며 정치적으로 지속가능한’ 미군의 해외주둔 방침과도 이어진다. 지리적으로 분산된 미군은 괌, 호주, 오키나와, 필리핀, 싱가포르 등지에 순환배치되며, 한국이나 일본 등지의 대규모 영구 기지에 의존하는 대신 다양한 형태의 순환배치를 통해 임무를 수행함으로써 더욱 증대된 전략적 유연성을 보유하게 될 것이다. 호주의 경우 다윈에 장기적으로 2,500명 규모의 미 해병대가 정기적으로 순환 배치될 예정이다.²² 그와 함께 역내 파트너 국가들과의 훈련과 교육을 통해 그들의 역량을 강화함으로써 미군의 해외배치를 좀 더 지속가능하게 할 것이다. 이러한 조정 결과, 해외주둔 미군은 작지만 더 기민하고 독립적으로 지속작전이 가능한 원정군 성격으로 변모하게 될 것이다. 아태 재균형정책은 공해전투(Air-Sea Battle) 교리로 뒷받침되고 있다. 공해전은 중국의 반접근/지역거부(anti-access, area-denial, 이하 A2/AD) 전략에 대응하기 위해 제시된 개념이다. A2/AD 전략의 핵심은 “전략거점으로의 진입 및 동지역 내에서 행동의 자유(access to and freedom of action within)”를 막는데 있다. 적의 A2/AD 전략에 맞서기 위해 공해전(ASB) 교리는 네트워크화되고 통합적인 중심타격 역량으로써 A2/AD 위협을 교란, 파괴, 격퇴시키는 개

22 Robert Sutter, Michael E. Brown, and Timothy J. A. Adamson, “Balancing Acts: The U.S. Rebalancing and Asia-Pacific Stability,” Sigur Center for Asian Studies, The George Washington University, 2013, p.12.

념이다. ASB의 구성 요소는 흔히 ‘NIA-D3’로 요약되는 바, 이는 네트워크화(Networked), 즉 사람과 조직, 해공군간 네트워크를 통해 효과적인 다영역(cross-domain) 작전을 수행한다는 의미이다. 통합적(Integrated)이라는 말은 해공군력의 통합적 운용을 지칭하며, 중심 깊은 타격(Attack-in-Depth)은 작전목표 달성에 필요한 지점을 직격 공격하는 것이다. 이를 통해 적을 교란(Disrupt), 특히 적의 ISR, C2 역량 교란을 시도하며, 적의 A2/AD 플랫폼을 파괴(Destroy)하여 무력화하고, 궁극적으로는 적을 패퇴(Defeat)시키고자 한다. 적의 A2/AD 무기체계 가동에 필요한 정찰 및 지휘명령체제를 해·공군력을 동원한 중심타격으로 교란시키거나 무력화시키고 격퇴시키며, ‘NIA-D3’를 통해 해·공군력이 다차원의 통합적 효과를 달성한다는 것이 ASB의 핵심 내용이다. 공해전 개념은 이미 2010년 QDR에서 발표되었고, 그 핵심은 적의 지역거부 전력에 필수적인 센서 및 무기체계를 초기에 무력화시키는 것이다. ASB는 적의 C4ISR 체계 교란, 각종 발사체계(항공기, 함정, 미사일기지 등 포함) 파괴 등이 핵심이다.

둘째, 아태 재균형정책의 외교적 차원은 미국의 기존 양자 및 다자 외교 활동을 현격히 강화하는 한편, 미중관계의 안정적 관리에 중점을 둔다. 아시아에 대한 미국 외교의 기본접근은 기존의 양자 동맹관계의 강화에 더하여 싱가포르, 인도네시아, 인도 등 역내 파트너 국가들과의 관계를 강화하는 것이다. 그와 함께 아세안지역포럼(ARF), 동아시아정상회의(EAS), APEC 등 역내 다자협력제도에 대한 협력관계를 강화하고자 한다. 이러한 구상을 실행하기 위해 힐러리 클린턴 국무장관은 전임 세 장관들보다 훨씬 더 자주 아시아를 순방했다. 미중관계의 안정적 관리와 관련해 오바마 행정부는 한편으로는 아태 지역 동맹·우방국들과의 연대를 강화하는 동시에, 다른 한편으로는 중국의 건설적 행동을 유발하고 지역 우방국들의 신뢰를 위해 아태 지역에서의 존재감을 강화하는 이중 정책을 펴고 있다. 중국은 미국의 이러한 움직임을 ‘냉전적 사고’라고 비판한다.

실상 이러한 외교적 접근은 오바마 행정부 출범 초기부터 공언된 대아시아 외교의 전반적 맥락과도 별 차이가 없다. 다른 점이 있다면 미국이

아시아의 다자외교 현장에서 과거에 비해 더욱 존재감이 커졌다는 점이다. 미국의 이러한 움직임은 최근 동·남중국해에서 갈수록 커지는 중국의 공세적 성향에 부담을 느끼는 아세안 지역 국가들에게 내심 환영받고 있다. 중국을 제외한 아세안 국가들은 미국이 역내의 다자협력체제에 더욱 확고히 관여하기를 원한다.²³ 미국은 역내 존재감을 표시하는 차원에서 얼마 전부터 싱가포르 국제전략문제연구소(IISS)가 주관하는 ‘샹그릴라 대화’에 정기적으로 참석하고 있고, 2014년 하와이에서 아세안 국방장관 회의를 주최하기도 했다. 또한 미국은 아세안 국방장관확대회의(ASEAN Defense Ministers Plus: ADMM+)에서 다양한 안보 관련 문제들을 논의하기를 원하고 있다.

셋째, 경제적 차원에서 미국의 아태 재균형정책은 여러 가지 경제적 이니셔티브도 포함하고 있다. 이는 아태 지역이 향후에도 미국에 경제적으로 여전히 중요한 지역이 될 것이라는 인식에 근거한 것이다. 경제와 관련해 오바마 행정부가 강조해 온 것은 환태평양동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP) 체결이다. TPP는 미국과 일본, 캐나다, 멕시코 등 12개국이 협상을 진행하다가 트럼프 행정부가 출범하면서 미국은 탈퇴를 선언한 상태이다. 미국이 재균형정책에서 경제적 차원을 중시하는 이유는 아태 지역의 점증하는 경제적 중요성 때문이다. 아시아 지역은 세계 여타 지역에 비해 경제통합의 속도도 빠른 편이다. 미국의 아시아 투자는 2009년 220억 달러에서 2011년에는 410억 달러로 성장했다. 아태 지역에 대한 미국의 수출액은 2008년에 비해 8% 이상 증가한 3,200억달러에 달했다.²⁴ 아시아의 경제적 중요성이 커지는 이유는 중국의 경제성장이 지역 전체의 동반성장을 견인하면서 아시아 전체의 경제적 위상이 높아졌기 때문이다.

23 중국이 관련된 동·남중국해 영토 및 배타적 경제수역(EEZ) 관련 분쟁 현황에 대해서는 Ronald O'Rourke, "Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress," CRS Report for Congress, 2014를 참조하라.

24 Robert Sutter, Michael E. Brown, and Timothy J. A. Adamson, "Balancing Acts: The U.S. Rebalancing and Asia-Pacific Stability," Sigur Center for Asian Studies, The George Washington University, 2013, p.14.

오바마 행정부의 아시아 무역정책은 대체로 빌 클린턴 및 조지 W. 부시 행정부의 정책과 연속성을 갖고 있다. 클린턴과 부시 행정부는 모두 중국, 대만, 홍콩, 베트남 등에 정상무역관계(Normal Trade Relations: NTR) 지위를 부여하고 WTO에 가입하는 방안을 지지했다. 클린턴 대통령은 1993년 아태경제협력포럼에 중요성을 부여했고 싱가포르 FTA 협상을 시작했다. 부시 행정부도 호주, 한국과 FTA 협상을 성공적으로 마무리했다. 이 외에도 미국은 대체로 아시아 국가들 대부분과 개방되고 호혜적인 무역관계 수립을 추구해 왔다. 이에 비해 중국은 미국을 배제한 가운데 좀 더 범위가 한정적이고 특정 아시아 국가들에게만 개방된 무역협정을 선호했다. 중국이 최근에 중점을 두고 추진하고 있는 포괄적 지역경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)도 미국은 배제하고 아세안 10개국 전원과 인도, 호주, 뉴질랜드를 포함하는 지역협정이다. 아시아 국가들의 입장에서는 TPP에 비해 교역조건이 덜 엄격한 RCEP이 더 선호될 것으로 전망된다.

오바마 행정부가 추진하고 있는 아태 재균형정책은 분명히 일시적인 정책적 변화가 아니라 향후 여러 행정부에 걸쳐 추진될 전략적 재조정이라 할 수 있다. 하지만 일각에서는 재균형정책이 냉전식의 중국 봉쇄라는 음모론적 분석을 제기하기도 한다. 오바마 행정부가 재균형의 군사적 측면을 강조하고 중국이 관련된 해양 및 영토 분쟁에서 중국에 불리한 입장을 견지하고 있기 때문에 중국으로서는 그런 해석을 내릴 이유가 충분하다. 현재까지 대부분의 아시아 국가들은 아태 지역에 대한 미국의 관여 확대를 공개적 혹은 묵시적으로 환영하고 있다.

재균형정책에 특히 비판적인 국가는 당연히 중국이다. 중국은 공식적으로는 미국의 재균형정책에 대해 대체로 절제된 반응을 보이고 있다. 하지만 중국은 재균형의 군사적 측면에 대해서는 비판을 숨기지 않는다. 베이징 당국은 미국이 추진 중인 동맹강화와 군사협력관계 확대에 대해 ‘제로섬 게임’ 시각을 버리고 냉전적 사고방식을 벗어나라고 촉구한다. 중국이 2013년 4월에 발간한 국방백서는 “특정 국가가 아태 지역에서 군사동맹을 강화하고 있고, 역내 군사주둔을 확대하며 긴장을 조성하고

<표 6-2> 아태 재균형정책의 개요와 주요국들의 움직임

	미국	중국	한국
군사적 측면	- 지리적으로 분산, 전략적으로 유연, 정치적으로 지속가능한 배치 - 오키나와 해병대 재배치(호주 다윈, 괌) - 싱가포르, 필리핀, 코코스제도 등 순환배치 - 공해전투(AirSea Battle)	- 군사현대화, 해양팽창 - 반접근, 지역거부 (A2/AD) - 비대칭전력 강화(잠수함, DF-21D, 최초의 항모 취역) - 제1도련에서 제2도련으로 해양방어선 확대	- 한미동맹의 안정적 관리 - 21세기 전략동맹 성숙화, 글로벌 이슈 관련 협력 확대 - 전작권 전환 이후 대비
외교적 측면	- APEC, ARF, EAS 등 지역다자체제 중시 - 동맹 및 우방과의 협의 강화	- 지역다자체제 참여 확대 - 아세안에 대해서는 'divide and rule' 접근	- 중견국 이니셔티브를 통한 글로벌 거버넌스 참여 확대 (G20 정상회의, 개발원조총회, 핵안보정상회의, (GGGI, GCF)
경제적 측면	- TPP 협상 추진 및 가속화	- AIIB - 일대일로 - 아세안+3 위주 접근 - 한중일 FTA 협상 개시 - RCEP 협상 참가	- 미국, EU 등 거대경제권과의 FTA를 바탕으로 전방위적 글로벌 FTA 네트워크 확대

있다.”고 원론적인 비판을 제기하고 있다.²⁵ 이에 비해 정부 밖이나 민간 전문가들의 반응은 더욱 비판적이다.²⁶ 중국의 현실주의 정치분석가들은 양국 간 국력 격차가 좁혀질수록 미중 간 주도권 경쟁이 더 치열해질 것으로 전망한다.

중국을 제외한 아시아 국가들은 대체로 미국의 재균형정책에 대해서 호의적이다. 일본정부와 외교안보 전문가들은 미국의 재균형정책을 환영한다. 그것은 주로 중국의 부상을 견제하는 차원에서 미국이 아시아에

25 Information Office of the State Council, “The Diversified Employment of China’s Armed Forces,” Beijing, Information Office of the State Council, The People’s Republic of China, April 2013(http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-04/16/c_132312681.htm, 접속일: 2014. 5. 30).

26 대표적인 예로는 Yan Xuetong, “Strategic Cooperation without Mutual Trust: A Path Forward for China and the United States,” *Asia Policy*, No. 15, January 2013, p.5.

대한 군사적 존재감을 강화해 주기를 기대하기 때문이다. 미국은 아태 지역에서 동맹과 우방국들이 공동안보 이익을 위해 기여해 주기를 원하고 있다. 이를 간파한 일본은 미국의 기대에 부응하여 과거 10년간 동결됐던 방위비를 증액시키기 시작했고, 헌법의 해석개헌을 통해 집단적 자위권 행사를 합법화하기 위한 조치를 취하고 있다. 다만, 앞으로 논란의 소지가 있는 것은 센카쿠/다오위다오에 대한 미국의 입장이다. 2014년 4월 일본을 방문한 버락 오바마 미국 대통령은 “센카쿠는 미일 안보조약의 대상이며, 미국은 이곳을 지킬 의무가 있다.”고 언급했다. 이는 센카쿠가 공격을 받을 경우 미군이 개입하겠다는 의미이며, 미국 대통령이 이런 입장을 공개적으로 밝힌 것은 처음이다. 이에 대해 친강(秦剛) 중국 외교부 대변인은 “중국은 다오위다오를 미일 안보조약 적용대상으로 하는 것에 결연히 반대한다.”며 “미국이 영토문제에 관한 한 한쪽 편을 들지 않겠다고 한 약속을 지킬 것을 촉구한다.”고 말했다.²⁷

한국도 미국의 아태 재균형정책을 환영하지만, 일본과는 이유가 다르다. 한국은 주로 중국보다는 북한발 위협 대비 차원에서 미국의 관여 확대를 희망한다. 2013년 5월 미국을 방문한 박근혜 대통령은 한미동맹이 오바마 행정부의 재균형정책에 도움이 된다고 언급했다. 재균형정책이 2009년에 합의된 동맹비전 선언과 한미 FTA의 정신과 이어짐을 지적한 것이다. 무엇보다도 2013년 이래 북한의 대남 도발은 한미동맹 강화와 재균형정책에 명분을 제공해 왔다.

아세안 지역의 반응은 다양하다. 대체로 해양국가들은 워싱턴으로 경도되는 경향이 있고 대륙국가들은 베이징의 영향에 더 민감하다. 예를 들면 필리핀과 베트남은 중국과의 해양영토 분쟁으로 인해 미국의 재균형정책을 환영하지만, 캄보디아나 라오스, 미얀마 등은 중국에 좀 더 우호적이다.²⁸ 이에 비해 호주와 뉴질랜드는 미국과의 전략적 안보협력, 그

27 『조선일보』, 「오바마 대통령, “중국이 센카쿠에 군사 보내면 참전할 것이냐”는 질문에」, 2014. 4. 25.

28 Rahul Mishra, “The US Rebalancing Strategy: Responses from Southeast Asia,” S. D. Mundi and Vivek Chadha (eds.), *Asian Strategic Review 2014*, Institute for Defence Studies and Analyses, 2014.

리고 중국과의 경제교류 사이에서 신중한 균형을 유지하려는 대표적인 국가들이다.

제4절 트럼프 시대 미국의 외교안보전략

2016년 미국 대선에서 도널드 트럼프 후보가 당선되면서 세계가 충격에 빠졌다. 미국의 주류 언론은 물론 대부분의 전문가들이 힐러리 클린턴 후보의 낙승을 기대했는데, 정 반대의 결과가 나온 것이다. 더구나 트럼프 캠프의 외교안보 전문가들에 관해서는 거의 알려진 게 없기 때문에 미국의 차기 행정부를 바라보는 국제사회의 시선은 불안과 불확실성에 사로잡혀 있다.

트럼프 시대 외교의 기조는 대외정책에 있어서 ‘미국 우선(America First)’ 기조하에 국제적 개입·역할을 축소할 가능성이 증가할 것으로 예상된다. 트럼프의 대외전략, ‘트럼프 독트린(Trump Doctrine)’의 기조는 로널드 레이건의 구상에 연결되며, 그 핵심은 ‘경제·군사적 힘에 의한 평화(peace through economic and military strength)’라 할 수 있다. 트럼프 당선자는 갈수록 위협스러워지는 세계에서 미국의 안전을 지키는 최상의 방법은 ‘위대한 미국의 재건(make America great again)’이라고 생각하며, 그 출발점은 미국 내부의 경제부흥에서 출발한다는 인식을 갖고 있다. 그에 따라 해외 군사개입 축소, 동맹 및 우방의 방위분담 확대, 세계경찰의 역할 대신 미국 국익에 집중하는 고립주의적 노선을 시사하고 있다. 대외경제정책도 같은 맥락에서 미국의 경제이익 극대화에 초점을 두고 보호무역주의의 전면 도입을 주장할 전망이다. 트럼프는 오랜 기간 전세계에 걸친 기업활동을 하면서 미국을 쓸모없고 소모적인 전쟁의 수렁으로 끌고 들어간 소위 ‘국가건설(nation building)’에 강한 반감을 갖게 된 것으로 보인다.²⁹

29 Peter Navaro, “The Trump Doctrine: Peace through Strength,” The National Interest, March 31, 2016(<http://nationalinterest.org/feature/the-trump-doctrine-peace-through-strength-15631>), 접

앞으로의 트럼프 시대에 국제정치 질서와 관련해 우려되는 것은 크게 세 가지이다.³⁰ 첫째, 미국은 신고립주의로 후퇴할 것인가? 트럼프 공약에 비춰보면 미국의 대외정책 정향은 국제문제에 대한 선별적 개입에 가까울 것으로 전망되고, 이는 국제사회에서 미국이 일정 부분 발을 빼는 고립주의적 성향으로 비쳐질 가능성이 있다. 미국이 신고립주의로 후퇴한다면 이는 전후 70년간 미국이 건설해 온 자유주의 국제질서(liberal international order)의 심각한 퇴조를 예고하는 것이다. 제2차 세계대전 이후 미국은 각종 국제적 규범과 제도를 통해 무역과 외교를 수행해 왔고, 그런 의미에서 미국은 진정한 ‘체제설계자, 이익향유자(system-maker, privilege-taker)’였다.³¹ 미국의 신고립주의로의 후퇴는 미국 스스로 이러한 자유주의 국제질서의 기초를 허무는 것이며, 중러와 같은 현상타파세력 국가들의 부상을 가속화할 것이다.

둘째, 오바마 행정부의 아태 재균형정책은 약화될 것인가? 아시아에서 미국의 후퇴는 아시아 전체를 중국의 영향권에 내주는 것과 다를 바 없다. 장기적으로 보면 중국의 부상, 미국의 상대적 쇠퇴가 추세인데, 미국이 지금 아시아에서 발을 빼면 그 빈틈을 중국이 재빠르게 메울 것이고, 나중에 미국이 이를 바로 잡으려면 지금보다 훨씬 더 어려운 상황에 직면하게 될 것이다. 트럼프 진영의 재균형정책 비판은 주로 어정쩡한 대중국 압박으로 인해 중국이 남중국해 인공 섬만 늘리고 미국의 국익을 저해했다는 것이 핵심이다. 오바마 정부의 아시아 회귀는 말만 요란하고 효과는 없어서 역내 불안만 가중시켰다는 것이다.³² 따라서 실상 아시아 회귀(Pivot to Asia)에서 미국으로의 회귀(Pivot to America)가 될 가능성

속일: 2016. 3. 31).

- 30 트럼프 행정부 출범 이후 예상되는 국제정세의 문제점에 대해서는 이상현, 「트럼프 행정부의 대북정책 전망과 우리의 전략」, 문화체육관광부 정책브리핑, 2016. 11. 22(<http://www.korea.kr/celebrity/contributePolicyView.do?newsId=148825066>, 접속일: 2016. 11. 30)을 참고하라.
- 31 Michael Mastanduno, “System Maker, Privilege Taker: U.S. Power and the International Political Economy,” *World Politics*, Vol. 61, No. 1, 2009.
- 32 Alexander Gray and Peter Navaro, “Donald Trump’s Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific,” *Foreign Policy*, November 7, 2016.

은 적어 보인다. 만일 미국이 아시아 재균형정책을 약화시킨다면 미국의 방위공약에 대한 아시아 국가들의 신뢰에 심각한 손상이 불가피하며, 아시아 각국은 자국의 안보를 위해 군비지출 증가, 역내 갈등과 긴장도 불가피하며, 동·남중국해 문제를 둘러싼 갈등과 긴장 악화도 예상된다. 특히 한국과 일본은 ‘제2의 닉슨쇼크’를 맞게 될 가능성도 존재한다.

셋째, 세계화는 퇴조하고, 중상주의/보호무역주의 시대로 돌입할 것인가? 세계화는 부정적 측면이 없는 것은 아니지만 대체로 긍정적인 부분이 우월하다고 평가된다. 하지만 트럼프 진영은 이미 환태평양동반자협정(TPP) 폐기, 북미자유무역지대(NAFTA) 탈퇴, 한미 FTA 재협상 등을 주장하고 있다. 이러한 정책은 중상주의/보호무역주의 시대로의 퇴조 및 세계화의 후퇴를 의미하며, 무역전쟁 시대의 도래를 예고하고 있다. 이는 트럼프 시대가 한국 같은 통상국가들에게는 시련의 시기가 될 것임을 예고하는 것이다. 미국의 TPP 탈퇴는 역내 경제력을 확대하려는 중국에게는 절호의 기회가 될 수도 있다. 중국은 이 기회를 이용해 자국 주도의 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 추진에 속도를 낼 수 있기 때문이다.

이 외에도 트럼프 시대는 여러 가지 글로벌 이슈에서의 퇴조를 불러올 가능성이 크다. 우려되는 대표적인 이슈는 친환경적 에너지 정책의 후퇴이다. 트럼프 당선자는 청정에너지원의 진흥을 통해 성장과 고용을 견인하고, 온실가스 감축정책으로 기후변화에 적극적으로 대응했던 오바마 행정부와는 정반대의 길로 가겠다고 공언했다. 트럼프가 추구하는 에너지정책의 핵심은 에너지 독립과 미국 이익 최우선이다. 이 목표를 위해 미국 내 에너지 개발과 혁신에 방해가 되는 인위적 규제를 철폐하고 특정 에너지원에 특혜를 주는 정책적 배려를 배격하는 한편, 시장메커니즘에 의한 에너지 믹스를 추구하는 데 중점을 두겠다는 것이다. 트럼프 진영의 에너지·환경 정책은 중요한 부분에서 오바마 정부와 대조적이다. 신재생에너지 확대와 환경보호청(EPA)의 클린파워플랜(Clean Power Plan)에는 강력 반대하는 반면, 석탄 개발 및 사용 확대, 국내 석유탐사와 시추에는 강력 찬성한다는 입장이다. 이러한 에너지정책 기조는 금년 11월 발효된 파리기후변화 협약에도 심각한 타격을 줄 전망이다. 트럼프 당선

자는 파리협정도 미국 제조업을 약화시키려는 속임수라며 미국 이익 최우선 원칙에 위배되기 때문에 이를 취소하겠다고 공언한 바 있다.

전반적으로 트럼프 행정부 초기의 국제안보 기조는 9·11 테러 직후와 유사해질 전망이다. 현재 거론되는 외교안보 주요 직책은 매파 일색이다. 백악관 국가안보보좌관에 내정된 마이클 플린, 국방장관 후보인 제임스 매티스 전 중부군사령관, 그리고 최근엔 국무장관 후보로 데이빗 페트레이어스 전 CIA 국장이 떠오르고 있다. 대안우파의 사령관격이며 백악관 수석전략가 겸 선임고문에 지명된 스티브 배넌, 제프 세션스 법무장관, 마이크 폼페이오 CIA 국장 내정자 등도 강경 우파에 속한다. 9·11 테러 이후에 그랬듯이 백악관이 이슬람 테러와의 전면전에 다시 나서는 상황은 여타 안보 이슈들에 대한 관심을 저하시켜 러시아의 강대국 지위 회복에 기회를 주는 한편, 아시아 피벗을 약화시켜 중국의 경제·외교적 지배력을 키워줄 가능성이 크다. 또한 대테러 전쟁 집착은 이란과의 대결 위험을 높이고 미국의 동맹국들은 물론 미국 국내의 시민적 자유에도 좋은 징조는 아니다.³³

트럼프 대통령은 취임 일주일 새 행정명령 13개에 서명하는 등 대선공약을 숨가쁘게 행동에 옮기고 있다. 그것도 오바마 케어 폐기를 위한 행정명령을 시작으로 TPP 탈퇴, 북미자유무역협정(NAFTA) 재협상, 멕시코 국경지대 장벽 건설, 불법 이민자 추방, 키스톤 XL 파이프라인 프로젝트 재개 등 미국 안팎을 뒤흔드는 굵직한 이슈들이다. 거기에다 테러와 관련된 이라크·이란·소말리아·수단·시리아·리비아·예멘 등 7개국 국민의 미국 비자발급 및 입국을 90일 동안 일시 금지하는 행정명령에 서명함으로써 전 세계는 물론 미국 내에서도 강한 비판을 자초했다.

이는 오바마 정부가 추진해 온 각종 글로벌 이슈들에서의 심각한 퇴보는 물론 미국과 동맹국들이 제2차 세계대전 이후 건설한 자유무역과 공동안보의 국제질서인 팍스 아메리카나(Pax Americana)의 종말을 예고

33 Dan de Luce, Elias Groll, Molly O'Toole, and Lara Jakes, "Trump's Team Could Bring 9/11 Mindset Back to the White House," *Foreign Policy*, November 18, 2016(<http://foreignpolicy.com/2016/11/18/trumps-team-could-bring-911-mindset-back-to-the-white-house>).

하는 전조일지도 모른다. 그렇기에 트럼프가 극단적 국익을 앞세운 근육질 민족주의에 입각한 고립주의적 대외정책을 펴는 것은 ‘미국 우선(America First)’ 정책이 아니라 ‘미국뿐인(America Only)’ 정책이라는 비판이 제기되는 것이다.³⁴

제5절 미국의 대외전략과 한국 안보에 대한 함의

아태 재균형정책에 대한 미국의 의지와 공약에도 불구하고 그 미래는 불투명하다. 무엇보다도 트럼프 행정부 출범 이후 새로운 대외전략의 기조와 방향에 대해 수많은 의문과 불확실성이 예상되기 때문이다. 현재까지 대다수의 논자들은 미국이 지닌 여러 문제점에도 불구하고 미국의 패권이 앞으로 상당 기간 계속될 것임을 의심하지 않는다. 그 연장선상에서 아태 재균형정책도 현재의 일시적인 어려움을 극복하고 장기적으로는 미국의 전략을 구현하는 기반이 될 것이라고 본다. 아태 재균형정책의 지속에 긍정적인 논자들은 무엇보다도 현재 국제질서의 강력한 구조적 원인을 지적한다. 미국의 동아태전략은 기본적으로 중국의 부상에 대응한 것이기 때문에 구조적으로 쉽게 바뀔 수 있는 전략이 아니며, 따라서 최소한 가지고 있는 자원을 집중해서 아시아에서의 영향력을 유지하리라는 것이다.³⁵ 일각의 우려와는 달리 재균형정책은 아시아 지역의 전략적 구조에 잘 부합한다는 것이다. 오바마 대통령의 재균형전략에 대한 의지와 국무부, 국방부, 의회 내에는 재균형전략에 대한 강한 합의가 존재한다.

오바마 대통령은 2014년 5월 28일 웨스트포인트 육군사관학교 졸업식 연설에서 재균형정책이 약화되는 것이 아니라는 중요한 메시지를 선포했

34 Richard Sokolsky and Aaron Miller, “Donald Trump’s Foreign Policy is ‘America Only,’ Not ‘America First,’” Op-Ed, *Wall Street Journal*, January 24, 2017.

35 Robert Sutter, “Rebalancing, China and Asian Dynamics: Obama’s Good Fit,” *PacNet* #1, 2014.

다.³⁶ 이 연설에서 오바마는 미국의 패권이 쇠퇴하고 있다는 향간의 의구심이 근거 없는 기우라는 점을 지적하면서 중요한 것은 미국이 세계를 리드할 것인지 아닌지가 아니라 ‘어떻게 리드할 것인가’하는 점이라고 주장했다. 그는 21세기 미국에게 고립주의는 더 이상 선택지가 아니며, 또한 미국이 해외에서 추구하는 평화와 자유의 문제가 모두 군사적인 문제만은 아니라고 주장했다. 다시 말해 미국의 군사행동은 미국의 리더십을 구성하는 하나의 요소일 뿐이며, 미국이 좋은 망치를 가지고 있다고 해서 모든 문제를 ‘뭇’으로 봐서는 안 된다는 것이다. 그러면서도 오바마는 만일 미국의 ‘핵심 이익(core interest)’이 요구할 경우, 미국은 일방적으로라도 군사력을 사용할 것이라고 선언했다. 그 핵심 이익 속에는 미국인들의 안녕뿐 아니라 동맹국들이 위협받는 경우도 포함된다. 다만, 미국이 군사력을 사용할 경우에도 군사행동 개시의 문턱이 좀 더 높아져야 하고, 가급적 혼자 행동하기보다는 동맹과 우방국들을 동원해 집단행동으로 가야 한다고 지적했다. 그렇기 때문에 오바마 대통령이 최근 일본, 한국, 말레이시아, 필리핀 순방에서 미국의 아시아 선회에 대해 명시적으로 언급하지 않았다고 해서 이를 두고 아시아 주요 언론들이 미국의 재균형정책에 대한 열의가 식지 않았나 하는 의문을 제기한 것은 근거가 없다는 주장이 제기된다.³⁷ 오바마는 아시아 동맹국들에 대한 방어가 미국의 ‘핵심 이익’ 속에 포함됨을 분명히 했기 때문이다.

반면에 아태 재균형정책 지속에 대한 부정적 견해도 만만찮다. 이런 시각에서는 미국이 아태 지역의 중요성과 재균형 전략을 강조할 것이나, 중·단기적으로 국내문제, 우크라이나 사태, 중동문제 등으로 인해 미국의 재균형 전략의 추동력이 약화될 것으로 예상한다. 특히 우크라이나 사태로 미국의 글로벌 리더십이 손상됨에 따라 유럽에 집중하게 될 것으로 전망되고 아태 지역과 관련해서는 상황 관리에 중점을 둘 것으로 예상된다. 최근 미러 간의 전략적 불신이 확산되는 계기가 되고 있고, 신냉

36 Barack Obama, “Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony,” U.S. Military Academy, West Point, New York, May 28, 2014.

37 Ralph A. Cossa, “The ‘Obama Doctrine’ and the Pivot,” PacNet #41, June 30, 2014.

전시대로의 진입이라는 평가도 가능하다. 유럽연합과 NATO 국가들은 환태평양관계의 중요성을 강조하며 미국의 관여와 참여를 더욱 요구하게 될 것으로 전망됨에 따라, 아태 지역 전략은 현 상황관리에 중점이 두어 질 것으로 예상된다. 재균형정책과 공해전 개념이 중국과의 군사경쟁을 가속화해 결국 미국의 안보를 해친다는 비판적 견해도 존재한다. 이러한 시각에 따르면 미국의 안보정책 결정자들이 중국을 잠재적 위협으로 간주하기 시작한 2000년 QDR 보고서 이후 중국은 급격하게 국방예산을 증액하기 시작했으며, 해양으로의 방어선 확장을 시도했다는 것이다. 결국 실질적 변화보다는 아직 레토릭 성격이 강한 재균형정책과 공해전 개념이 중국의 부정적 반응을 초래했다는 것이다.³⁸ 더 나아가 비록 미국이 의지와 관심이 있다 할지라도 능력과 자산이 부족함에 따라 아시아 동맹국에 대한 책임과 역할 분담을 강조할 것으로 예상된다. 자동예산삭감으로 인해 지속적으로 국방비 감축이 요구되고 미래전력 확보를 위한 신규 투자는 어려울 것이며 군사대비태세도 약화될 것으로 전망된다. 따라서 미국이 부족한 부분을 동맹국들의 기여와 역할분담을 통해 보완하는 정책을 추진하고 동맹국들을 연계하는 정책을 추진할 것으로 판단된다. 이러한 추세가 지속되면 역내 국가들로서는 미국에 대한 안보 의존도를 낮추기 위해 대안적 방안을 모색하게 될 가능성이 커진다.

향후 미국의 재균형정책이 지속되기 위한 관건은 결국 미국이 역내 국가들에 대한 신뢰를 어떻게 확보하는가 하는 것과 미중 간에 존재하는 전략적 불신을 어떻게 극복하는가에 달려 있다. 미국을 비롯한 동맹·우방국들이 국방과 안보에 투자하기 어려운 상황에서 안보협력의 필요성은 더욱 커지고 있다. 특히 국방예산 삭감이 가시화되면서 미국이 혼자 세계의 안보부담을 담당하기가 점점 더 어려워지자 미국은 동맹과 우방의 역할분담을 희망하고 있다. 그런 이유로 미국 내 일각에서는 이제 미국과 우방국들이 힘을 합쳐 안보문제에 대응하는 이른바 ‘연합방위

38 Carl Conetta, “Asia Pivot and Air-Sea Battle: Precipitating Military Competition with China?” *Defense Strategy Review*, March 3, 2014(<http://www.comw.org/wordpress/dsr/precipitating-military-competition-with-china>).

(federated defense)’의 필요성이 제기된다.³⁹

앞으로 트럼프 행정부가 출범하게 되면 한미관계는 새로운 도전에 직면하게 될 가능성을 배제할 수 없다. 트럼프 시대 한미관계와 관련해서는 안보와 경제, 북핵문제 해법과 관련한 정책 변화와 대응이 요구된다.

첫째, 안보와 관련해서 한국은 특히 두 가지 직격탄에 직면할 가능성이 큰데, 방위비 분담 증액과 전작권 조기 전환 가능성이다. 대선기간 동안 트럼프는 “우리는 일본을 방어하고 한국을 방어하는데, 그들은 우리에게 (공정한 몫의) 돈을 안 낸다.”면서 한국을 안보 무임승차국으로 규정했다. 그의 측근은 미국은 GDP의 3.5%를 국방비로 지출하는 반면, 일본은 1.0%, 독일은 1.1%, 심지어 ‘절대적 미치광이를 이웃한(with an absolute madman on its border)’ 한국조차 2.6%에 불과하다는 수치를 강조하기도 한다.⁴⁰ 이러한 배경에서 보면 트럼프 행정부는 미국의 정치·군사·경제적 비용을 줄이기 위해 한국에 크게 확대된 동맹비용 분담을 요구할 가능성이 크다. 특히 주로 비인적 비용(Non-personnel Stationing Costs)의 한국 측 부담 증대가 예상된다.⁴¹ 다른 한 가지는 전작권 조기 전환을 추진할 가능성이다. 미국의 이익을 최우선시하는 트럼프는 전작권을 조기에 한국 측에 반환하고 한국이 스스로 방어책임을 지도록 요구할 가능성이 크다.⁴² 과거의 예를 보면 한미관계에서 어젠다를 먼저 꺼내는 쪽이 협상에서는 불리할 가능성이 크기 때문에 우리가 먼저 이 문제를 내놓을 필요는 없다.

둘째, 대외경제정책에 있어서는 트럼프 행정부에서의 보호무역주의 성향의 강화가 거의 확실시되기 때문에 철저한 대비가 요망된다. 글로벌 거시경제 조정국면이 장기화될 전망 가운데 차기 행정부의 보호주의적

39 Center for Strategic and International Studies, “Federated Defense Project: Concept Overview,” Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2013.

40 Peter Navaro, “The Trump Doctrine: Peace through Strength,” March 31, 2016.

41 하지만 한국의 주한미군 방위비 분담 관련, 주한 미국대사 마크 리퍼트는 “한국은 주한 미군 주둔에 있어 비인적 비용의 55%를 부담하는 것은 물론 한국 내 미군 기지 건설비용의 90% 이상을 담당하고 있다.”고 언급한 바 있다(『강원일보』, 2016. 8. 24).

42 Victor D. Cha, “Trump and the U.S.-ROK Alliance,” Center for Strategic and International Studies, Korea Chair Snapshot, November 9, 2016(<https://www.csis.org/analysis/trump-and-us-rok-alliance>).

통상정책으로 인한 한미 간 무역마찰 증가가 예상된다. 트럼프 행정부는 환태평양경제동반자(TPP) 협정 탈퇴를 이미 선언했다. 한미 FTA 이행조치의 원만하고 신속한 해결 요구가 증대할 가능성에도 대비해야 하며, 최악의 경우 재협상 가능성도 배제할 수 없다. 트럼프는 한미 FTA는 물론 북미자유무역협정(NAFTA) 재협상을 주장하며 TPP에도 반대한다는 입장을 거듭 밝혔다.

셋째, 방위비 분담 증액과 FTA 이행개선 요구는 어느 정도 확실시되는 반면, 트럼프 정부의 대북정책과 관련해서는 현재로서는 거의 알려진 게 없다. 다만, 대선과정에서 ‘북한 김정은은 미치광이’라는 언급에서부터 햄버거 정상회담까지 트럼프의 정제되지 않은 몇 가지 발언들이 알려졌을 뿐이다. 하지만 분명한 것은 미국 차기 정부는 아마도 오바마 정부의 ‘전략적 인내’ 정책을 대체할 새로운 대북정책을 모색할 가능성이 크다는 점이다. 한미 양국은 북한의 핵·미사일 능력의 지속적 고도화에 대해서는 일치된 평가를 내리고 있다. 그리고 최근 들어 북한의 핵과 미사일 역량이 급속히 강화되면서 이제는 미국도 북한의 위협을 무시할 수 없는 상황으로 가고 있다.

트럼프 정부가 출범하면 어떤 형태로든 미북 양국 간 협상 의지를 타진하기 위한 탐색적 대화가 전개될 가능성이 크다. 문제는 만일 트럼프 정부 초기 탐색단계에서 북한이 미국의 의지를 테스트하기 위해 핵실험이나 장거리미사일 시험발사 등 도발을 할 경우 오바마 정부 당시처럼 미국이 강경모드로 선회할 우려가 있다는 점이다. 또한 북한의 진화하는 핵독트린에 따라 북핵으로 인한 불안정은 더욱 커질 전망이며, 핵 못지 않게 비대칭·재래식 전력의 위협도 상당한 수준으로 평가된다.

오바마 정부에서 트럼프 정부로 옮겨 가면서 당장 시급한 것은 북한의 가속화되는 핵·미사일 도발에 대한 대응방안을 조율하는 것이다. 북한의 비핵화 협상 의지가 보이지 않는 한, 한미 양국은 당분간 대북제재 공조와 압박을 위한 전열을 강화할 전망이다. 윤병세 외교부 장관은 지난 11월 17일 국내의 한 포럼 발제에서 트럼프 당선자 측 고위인사들과의 대화를 통해 트럼프 행정부의 대북정책이 강성으로 나타날 가능성이 있

다는 느낌을 받았다고 밝혔다. 윤 장관은 국제질서가 변하거나, 북한 내부의 분위기가 바뀌거나, 남북관계가 돌파구를 맞이하는 등 여러 요소들이 시너지를 이루면서 북한의 변화를 유도할 수 있다면서, 현 상황에서는 압박이나 국제사회의 공조가 견인차 역할을 할 수 있다고 설명했다.⁴³

하지만 트럼프 행정부의 대북정책이 현재와 같지 않을 가능성이 크기 때문에 오바마 정부의 트레이드마크인 ‘전략적 인내’ 이후의 정책에 대비 차원에서 트럼프 정부 초기 양국 간 긴밀한 전략적 소통에 유의할 필요가 있다. 트럼프 정부의 대북정책이 아직 백지상태인 만큼 미북 대화 재개, 혹은 비핵화와 평화협정 병행 전망은 아직 불투명하다. 하지만 최근 미북 간 민간인 접촉을 통한 협상의사 타진에서 보듯이 지금 미국 내에서는 북한을 한 번에 비핵화하는 것이 사실상 불가능하다는 판단 하에 동결 후 장기적 비핵화로 가자는 의견들이 나오기 시작한다. 최근 한국을 방문한 윌리엄 페리 전 미 국방장관은 북한이 핵무기를 사용할 것으로는 생각하지 않지만 의도된 공격이 아니라 잘못된 계산에 따라 재래식 공격이 핵전쟁으로 확대되는 것이 진짜 위험이라면서 외교로 이러한 불확실성을 줄여야 한다고 지적했다. 페리 장관은 비핵화를 전제로 한 협상은 실패할 수밖에 없다면서 지그프리드 헤커 교수가 말하는 ‘3 No’s, 즉 no more bombs, no better bombs, no export’가 하나의 출발점이 될 수 있다고 밝혔다.

뿐만 아니라 제임스 클래퍼 국가정보국장은 북한 비핵화는 실패한 개념이며 이란식 핵동결 협상도 실현 불가능하다고 주장했다. 북한의 핵은 생존을 위한 티켓이기 때문에 그나마 바랄 수 있는 것은 북핵 능력의 제한이라는 것이다.⁴⁴ 우드로윌슨센터의 제인 하만 박사는 북한의 핵미사일 실험 동결과 IAEA 북한 복귀를 당면목표로 협상할 필요가 있음을 지적하며, 비핵화는 북미대화의 전제조건이 아니라 최종 목표라고 주장했다.⁴⁵ 존 울프스탈 백악관 국가안보회의(NSC) 군축·비확산담당 선임국

43 윤병세, 「서울경제 초청 조찬간담회 강연문」, 『신뢰외교』, 제2016, 7-12월호, 서울: 대한민국 외교부, 2016, pp.242-256.

44 『뉴시스』, 「클래퍼, 北 비핵화, 실패한 개념 발언 파문」, 2016. 10. 29.

장도 워싱턴에서 개최된 학술회의에서 차기 행정부가 원하든 원하지 않든 북한의 실질적인 도전에 직면할 것이기 때문에 이에 대한 준비가 필요하다고 지적하면서, 차기 미국 행정부의 최우선 과제는 북한의 도발에 대비하는 것이라고 강조했다. 특히 그는 북한의 비핵화가 궁극적인 목표이지만 적어도 핵 개발을 먼저 동결시켜야 한다며, 차기 미 행정부는 제재를 강화하면서도 한국, 일본과 더불어 북한과도 대화와 접촉을 하는 방안을 모색해야 한다고 제안했다.⁴⁵

아직 트럼프 행정부의 외교안보 전략이나 한반도정책은 매우 불확실하다. 트럼프 시대가 북핵문제 해결의 기회가 될지, 혹은 위기가 될지 아직 알 수 없으나 우리 정부로서는 새 시대에 맞는 새로운 전략을 짜내기 위해 외교력을 집중해야 한다. 트럼프 정부 첫 100일 혹은 200일 플랜에 한미관계나 북핵문제는 들어 있지 않은 것으로 알려졌다. 트럼프 행정부의 대북정책 방향이 정해지기 전에 한국은 우리가 원하는 정책 인풋을 트럼프 진영에 전달하기 위해 효과적인 외교 노력을 기울여야 할 것이다. 문제는 트럼프 주변의 조언자들이 마치 ‘분산 네트워크(distributed network)’처럼 중심점이 없어 접촉면을 찾기가 쉽지 않다는 점이다.

앞으로의 관전 포인트는 두 가지다. 하나는 트럼프 당선인이 차기 행정부의 주요 외교안보 직책을 어떤 인물들로 채우는가 하는 점이고, 다른 하나는 트럼프 당선인이 공화당 지도부와 어떤 관계를 설정할 것인가 하는 점이다. 앞에서 지적했듯이 현재 트럼프 내각의 외교안보 주요 직책은 매파 일색이다. 그런 이유로 트럼프 행정부 초기에는 북핵문제를 포함한 주요 외교 사안에서 긴장이 조성될 가능성이 크다. 비록 상하원을 모두 장악하긴 했지만 이번 대선에서 내부적으로 이념적 균열을 노정한 공화당이 얼마나 효율적으로 정치력을 발휘할 수 있을지도 관건이다. 트럼프 자신은 공직이나 정치의 경험이 없고 캠페인 기간 동안 공화당

45 『중앙일보』, 「[직격 인터뷰] 김영희 묻고 제인 하먼 우드로윌슨센터 소장 답하다—비핵화는 북·미 대화의 전제조건이 아니라 최종 목표」, 2016. 11. 03.

46 『CBS노컷뉴스』, 「美 백악관 관리, 북한, 차기 행정부에도 도전」, 2016. 9. 28(<http://www.nocutnews.co.kr/news/4660454#csidx55f3d3a37a10a539fad49e1d1437342>, 접속일: 2016. 12. 30).

지도부의 지원사격을 거의 받지 못했기 때문에 제도적으로 공화당에 빗진 게 별로 없다. 그러면서도 워싱턴 아웃사이드로서 트럼프는 성공적인 대통령직 수행을 위해 공화당과의 협조가 필수적이다.⁴⁷

현재까지 드러난 바에 의하면 트럼프 행정부를 이끌 인물들은 몇 가지 부류로 구분할 수 있다. 첫째 그룹은 미국 우선주의자(America Firster)들로서, 트럼프 자신을 포함해 국무장관 지명자 렉스 틸러슨 등이 있으며, 이들은 매사를 ‘미국의 국익’이라는 렌즈를 통해서만 바라보는 사람들이다. 둘째는 ‘종교전사(religious warriors)’들로서, 이들은 군 경험과 강력한 반이슬람 성향을 바탕으로 극단적 테러와의 강력한 전쟁을 주장하는 사람들이다. 셋째 그룹은 공화당 전통주의자들로서 외교·안보 분야에서 공화당의 전통적 가치를 준수하려는 관료 및 전문가 그룹이다. 문제는 이들이 서로 불신하며 상호 견제하는 관계라는 사실이다.⁴⁸

또한 트럼프 행정부의 아이러니는 그가 선택한 내각 장관들 상당수가 대선에서 그를 지지한 대중들이 비판해 온 부유한 특권층이거나 월스트리트 혹은 대기업 경영자 출신이라는 점이다. 또한 배경과 성향이 다른 다양한 인물들이 행정부에 참여하는 만큼 행정부 내에서 있을지도 모를 권력투쟁을 트럼프가 어떻게 봉합할지도 귀추가 주목된다. 과거 정부에서 보이던 언론과의 허니문 기간은 트럼프 정부 들어 완전히 사라지고 트럼프 대통령이 연일 언론과의 전쟁에 앞장서는 것도 트럼프 행정부의 앞날이 험난할 것을 예고하는 듯하다.

트럼프 행정부의 대한반도정책은 아직도 상당 부분 불확실하다. 한반도정책을 담당할 동아태차관보가 선임되려면 앞으로도 상당한 시간이 소요될 전망이다. 이러한 상황에서 우리가 할 일은 한국이 원하는 정책입장을 신속하고 정확하게 트럼프 정부에 전달하는 일이다. 한미관계에 관련되는 이슈별로 우리가 원하는 정책의 목표와 방향, 협력 범위 등을 정

47 Daniel Twining, “US Election 2016: Why Republicans Won,” Atlantic Files, November 16, 2016(<http://www.orfonline.org/expert-speaks/why-republicans-won>).

48 Thomas Wright, “Trump’s Team of Rivals, Riven by Distrust,” The Brookings Institution, December 15, 2016.

확히 전달해서 차기 미국 행정부의 정책에 반영되도록 외교적 노력을 집중해야 한다. 그와 함께 조지 W. 부시 정부 당시의 교훈을 상기할 필요가 있다. 필요하면 동맹국들이 강력한 목소리를 내야 한다. 워싱턴의 정책이 입안되기를 수동적으로 기다릴 게 아니라 트럼프 정부와 의회를 적극적으로 공략하려는 자세가 필요하다.

우리의 입장에서는 중국의 공세적 태도가 강화될수록, 그리고 미중관계가 갈등적일수록 미중 사이에서 한국의 운신의 폭이 줄어든다는 사실을 유념해야 한다. 예를 들어 2010년 7월 서해에서 계획된 한미 연합훈련에 대한 중국의 반대를 상기해 보자. 이 훈련은 동년 3월 북한의 천안함 격침 도발에 대한 대응조치의 일환으로 미 항모가 참가하도록 계획된 한미연합대잠전(ASW) 훈련이었다. 당시 중국은 미 항모가 서해에 진입하는 것을 중국을 위협하는 행위라고 강력히 반대하였다. 하지만 이미 2009년 10월 미 항모가 역사상 처음으로 서해에 출동하여 한미연합훈련이 실시되었고, 당시 중국은 이에 대해 명시적으로 반대하지 않았었다. 중국의 반대는 서해로의 미 항모 진입을 거부하고 연합훈련을 차단하거나 압박하여 한미연합군의 행동의 자유를 박탈하려는 계산된 행동이었다. 이는 결국 서해를 자국의 내해(內海)화하려는 행동, 즉 서해에 대한 중국의 반점근, 지역거부 전략의 일환이었다.⁴⁹ 결국 무력시위도 불사하겠다는 중국의 강력한 반발에 부딪혀 한미 양국은 동해로 훈련구역을 변경하여 실시하였는데, 향후 한미 연합방위태세에 대한 중국의 태도를 엿볼 수 있는 계기가 되었다.

21세기의 복잡한 안보환경에서 세계 대부분의 국가들은 나름대로 다양한 형태의 ‘헤징(hedging)’ 전략을 구사하고 있다. 아시아 국가들이 대부분 미국에 안보를 의존하면서도 중국의 부상이 가져온 경제적 기회에 적극 편승하는 것이 좋은 예이다. 미국과 중국 사이에서 한국의 외교전략에 관해서는 비대칭 연미연중, 혹은 연미화중 등 다양한 전략이 제시되어 왔다. 이들 구상의 기본적인 발상은 우리 외교안보의 중점을 어느 한

49 정호섭, 「반(反)점근·지역거부 대응·해 전투 개념: 미·중 패권경쟁의 서막」, 『STRATEGY 21』, 제28호, 2011, pp.17~18.

곳에 ‘다걸기(all-in)’ 하지 않겠다는 취지를 담고 있다. 한국의 대미·대중 정책을 양자택일이 아닌 ‘원-원’하는 관계로 만들어야 한다는 점은 분명하다. 미국의 아태 재균형정책과 중국의 ‘신형대국관계’ 요구가 당분간은 아태 지역의 큰 흐름을 구성하는 가장 중요한 외생변수가 될 것은 분명하다. 한국은 이 두 흐름 사이에서 우리의 생존을 확보하고 평화와 번영을 제고하기 위한 현명한 전략을 수립해야 한다. 최악의 경우에는 한국이 미중 사이에서 선택을 강요 당할 가능성도 배제할 수 없다. 결론적으로 말하자면, 한국의 입장에서는 한미동맹을 명실상부한 전략동맹으로 발전시키는 한편, 중국·일본·러시아 등 주변 강대국들과 협력 동반자 관계를 병행 추진하는 방안 외에는 대안이 없다. 문제는 트럼프 시대에 들어 미중 양국이 아시아에서 격돌할 가능성이 커지는 추세 속에서 그러한 목표를 어떻게 추진할 것인가 하는 점이다. 한국의 전략은 우리 주변의 네트워크를 다양하고 복합적으로 만드는 데 우선점을 뒀야 한다. 한미동맹을 중심으로 하되 중층적·복합적 네트워크의 창출을 통해 한미동맹과 한중관계가 배타적이지 않다는 인식을 조성해 나가는 한편, 이슈별로 정교하고 유연한 밸런싱을 추구해야 할 것이다.

제7장

중국: ‘중국식 강대국외교’와 신형국제관계

이 동 료 (동덕여자대학교)

제1절 머리말

시진핑 정부는 ‘두 개의 백년’이라는 슬로건을 통해 중국 꿈의 실현, 즉 ‘중화민족의 위대한 부흥’을 2049년에 맞추고 있음을 분명히 했다. 중국 공산당 지도부는 이미 2003년에 ‘대국흥망사’에 대한 집단학습을 통해 성급한 부상보다는 안정적이고 지속성 있는 장기적인 부상 플랜에 대한 합의에 도달했다. 그리고 그 과정에서 기성 대국인 미국의 견제와 그에 따른 갈등은 불가피하다는 점도 충분히 예견했다.

요컨대 시진핑 지도부는 중국의 부상에 대한 강한 의지를 표명하고 있으며, 그에 따른 부상 일정을 지속적으로 진행시켜 가고자 한다. 그러한 맥락에서 시진핑 체제의 2기 기간인 2021년까지는 중국의 부상일정에서 매우 중요한 ‘전략적 기회의 시기’로 상정하고 있다. 시진핑 체제가 종료되는 2021년은 바로 공산당 창당 100주년이 되는 시점으로 부상의 최종 단계인 2049년의 중간지점에 해당한다. 중국 시진핑 체제는 2기 임기기간을 중국 부상의 꿈을 실현하기 위한 기반을 완성하고 본격적인 도약의 발판을 마련해야 한다는 국정과제를 안고 있다.

이와 관련하여 중국은 부상하는 중국의 위상과 영향력에 부합하는 능동적이고 주도적인 장기전략을 구상하고 있다. 시진핑 주석은 2014년 11

월 ‘중앙외사공작회의(中央外事工作会议)’에서 처음으로 이른바 ‘중국식 강대국외교(中国特色的大国外交)’를 제안하였고, 이후 중국식 강대국외교는 시진핑 시기 외교이념으로 자리매김하였다.¹ 시진핑 정부는 중화민족의 위대한 부흥 실현과 인류운명공동체 조성이 ‘중국식 강대국외교’의 목표라고 밝히고 있다.

그런데 시진핑 정부가 이러한 목표 실현을 기치로 내세우면서 실제 외교전략상 중점을 두고 있는 것은 해양강국화와 글로벌 거버넌스 역량 강화이다. 즉, 중국은 ‘해양강국을 건설하는 것이 국가의 중요한 발전전략’이라며, ‘해양강국’을 기치로 내세우고 해양으로 활동 반경을 확장시켜가고 있다. 아울러 중국은 미국 주도의 기존 국제질서와 제도에 대한 구체적인 ‘보완’ 국제규범과 제도를 제시하는 새로운 양상의 대응 외교로 진화하면서 글로벌 거버넌스에서의 주도적 참여도 전개하고 있다.

시진핑 체제는 그 과정에서 미국과의 경쟁과 갈등이 불가피하다는 것을 상정해 왔다. 그렇지만 불가피한 경쟁이 불필요하게 확대되는 것을 회피하는 것이 합리적인 선택이라고도 판단하고 있다. 중국이 현재 직면하고 있는 다양한 국내 정치·경제적 과제들을 고려할 때 미국과 군사력, 특히 해공군력 경쟁을 확대해 가는 것은 합리적인 선택이 아니다. 오히려 중국은 미국과의 군사력 경쟁이 미국이 냉전시기 소련에 시도했던 소위 ‘비용부과전략’에 휘말려 들어 경제성장에 부담을 초래할 수도 있다는 교훈을 갖고 있다. 요컨대 시진핑 정부의 ‘중국식 대국외교’는 중국의 부상이 결코 강대국 간 충돌의 비극이라는 투키티데스의 함정에 빠지지 않을 것임을 설득하여 중국 부상에 유리한 상황과 조건을 조성하려는 목적을 지니고 있다.

시진핑 정부의 외교안보 전략에서 가장 주목되고 있는 것은 주변외교의 진화이다. 중국의 주변외교는 미국의 아태 재균형전략, 일본의 우경화와 중첩되면서 새롭게 진화해 가고 있다. 중국은 소위 ‘운명공동체’로 상징되는 적극적인 주변외교 공세를 통해 아시아에서 미국 주도의 동맹체

1 『新华网』, 「习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话」(http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm, 접속일: 2014. 11. 29).

제가 중국의 부상을 견제하는 것을 약화시키는 데 집중하고 있다.²

중국의 부상과 주변외교의 진화는 역내 질서를 주도해 왔던 미국과 이슈에 따라 협력도 하지만 동시에 경쟁과 갈등 또한 불가피하게 초래하고 있다. 중국은 기본적으로는 이른바 ‘신형국제관계’의 제시를 통해 중국의 ‘핵심 이익’을 존중해 준다면 미국과의 불필요한 경쟁과 갈등을 우회하고자 한다는 의사를 표명하고 있다. 그럼에도 중국의 부상과 진화된 주변 외교로 인해 미국과의 경쟁은 피할 수 없는 현실이 되고 있다.³

중국은 트럼프 정부의 등장에 대해 우려와 함께 기대를 표명하고 있다. 미국의 아시아 재균형전략의 일시적 후퇴가 중국의 부상을 위한 전략적 기회가 될 수 있다는 기대이다. 이 기간 중국은 중국이 강점을 지니고 있는 경제적 수단과 방식을 통해 국제사회에서의 중국의 입지와 위상을 강화시켜 가려는 기회를 찾고자 할 것이다. 최근 중국이 다시 일대일로 추진에 활력을 불어넣고 있는 것도 이와 무관하지 않아 보인다. 그럼에도 중국은 이 과정에서 미국과의 충돌, 그리고 주변국가의 중국 위협 인식의 확산을 회피할 수 있는 외교적 노력을 경주해야 하는 과제를 안고 있다.

제2절 중국 국내 정치 및 경제 현황

1. 시진핑 2기 체제 전망

가. 시진핑 체제의 현황과 전망

중국의 정치권력은 기본적으로 변화보다는 지속성이 강하다. 특히 덩

2 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 한중관계」, 외교안보연구원 중국연구센터 편, 『2014 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2015, pp.190~192.

3 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 한중관계」, 외교안보연구원 중국연구센터 편, 『2014 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2015, pp.190~192.

샤오핑 체제 이후 개혁개방 주도 세력이 공산당 내부에서의 성과 경쟁을 통해 권력의 중심에 진입하고 있어 큰 틀에서 권력 교체가 안정적이며 예측 가능성도 높다. 따라서 시진핑 체제 역시 기본적으로 기존의 권력 교체의 관행이 유지된다는 전제하에 2022년까지 지속될 가능성이 높다. 그리고 중국의 정치체제의 특성상 권력 교체가 있다고 해도 기본적으로 공산당체제 내에서의 변화이기 때문에 지속성을 유지하는 성향이 강하다.

2016년 10월 중국 공산당 제18차 6차 중앙위원회 전체회의(이하 6중전회)가 개최되었고, 이 자리에서 시진핑 총서기가 이례적으로 ‘당 중앙의 핵심’이라는 공식 호칭을 얻었다. ‘핵심’ 호칭이 시진핑 스스로의 힘을 통해 ‘쟁취’한 것인지 아니면, 당내 ‘합의’를 통해 부여된 것인지는 아직 명확하지 않다(김한권, 2016). 그러나 이는 전임 후진타오 총서기에게는 부여되지 않았던 특별한 호칭으로 시진핑의 권력이 한층 강화되었음을 확인시켜 주는 것임은 분명해 보인다.

제18차 6중전회는 2017년 제19차 공산당 대회를 앞두고 열린 사실상 마지막 전체회의로서 2017년 시작되는 시진핑 2기 체제를 준비하는 회의라는 중요한 의미가 있다. 회의 결과, 시진핑의 권력이 더욱 공고화되었으며 시진핑 2기 체제 역시 안정적으로 출범하게 될 가능성을 시사하고 있다. 한편, 시진핑 총서기는 부패 척결 차원에서 낙마시킨 저우융캉(周永康) 전 상무위원을 비롯해 고위 간부들을 ‘정치적 야심과 권력욕에 눈이 어두운’ 인물들로 규정하여 사실상 그동안 내부 권력 갈등이 있었음을 암시하고 있다.

6중전회를 통해 시 주석이 ‘핵심’ 지도자로 격상된 이후 랴오닝(遼寧)성, 산둥(山東)성, 텐진(天津) 직할시 등 다수의 지방정부 지도자들이 연이어 시 주석의 ‘핵심’ 칭호를 지지하는 발언을 하면서 일종의 충성맹세를 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 특히 공청당 출신으로 리커창 총리와 가까운 사이면서 유력한 차세대 지도자로 알려진 후춘화(胡春華) 광둥성 서기 역시 “시진핑을 핵심으로 하는 당 중앙의 권위를 결연히 지지한다.”고 발언한 것으로 알려졌다.⁴

소위 ‘핵심’으로 상징되는 시진핑에의 권력 집중 현상이 뚜렷해지면서 오히려 그동안 덩샤오핑 주도로 정착되어 왔던 권력구조와 교체의 ‘중국식 제도화’에 새로운 변화가 시도되고 있는 것은 아닌가 하는 논란이 제기되고 있다. 논란의 핵심은 임기제와 연령규정, 그리고 집단지도 체제의 유지 여부이다. 이러한 논란은 시진핑의 개인권력 강화에도 불구하고 2022년 제20차 당 대회 이후 중국의 권력 승계과정에 새로운 변화 가능성을 제시하는 것으로 2기 시진핑 체제의 안정성에 새로운 변수가 될 수 있다.

덩샤오핑은 지도부 세대교체에 역점을 두고 종신제 폐지를 위해 퇴직 제도와 지도자 임기제, 그리고 내부적인 연령규정을 만들어 안정적인 권력 승계체제를 만들고자 했다. 국가 간부에 대하여는 임기제와 직무연한은 규정되어 있지만 명시적인 연령규정은 없다. 그렇지만 2002년 제16차 당 대회 이후 68세 이상은 직무연한과 관계없이 새로운 임기를 시작하지 않는다는 이른바 ‘7상8하(七上八下)’라는 퇴임 연령에 대한 암묵적 합의도 자리 잡아 왔다. 이러한 제도적 장치는 젊은 후계세대의 양성을 통한 안정적이고 원활한 세대교체를 가능하게 하는 기제로 작용해 왔다. 이러한 중국식 권력정치와 승계의 제도화는 장쩌민과 후진타오를 거치면서 정착되어 왔다.

특히 차세대 지도자 후보가 최소 권력승계 5년 전에 정치국 상무위원에 발탁되어 기존 지도부와 함께 집단지도 체제를 구성하면서 국정 경험을 쌓게 하는 독특한 관행이 있었다. 예컨대 후진타오는 장쩌민 집권시기인 1992년 제14차 당 대회에서 일찌감치 정치국 상무위원에 발탁되어 2002년 총서기로 등극하기까지 무려 10년간 지도자 수업을 받았다. 시진핑 역시 리커창과 함께 2007년에 정치국 상무위원에 진입하여 후진타오 체제하에서 5년간 집단지도 체제를 경험하였다. 이러한 특유의 관행들이 중국 권력 교체의 안정성과 정책의 연속성을 담보하는 주요 배경이 되어 왔다.

4 김한권, 「중국공산당 18기6중전회 결과의 함의」, 『IFANS 주요 국제문제분석』, 2016-44, 2016. 11.

‘7상8하’ 규정과 관행에 따르면 현 정치국 상무위원 가운데 시진핑과 리커창을 제외한 5명은 모두 내년 제19차 당 대회에서 퇴임해야 한다. 그중에서 특히 논란의 중심에 있는 인물이 바로 현재 시진핑의 최측근으로 부패 척결을 주도하고 있는 왕치산(王岐山) 중앙기율검사위원회 서기이다. 시진핑 총서기의 권력 강화는 사실상 취임 초기부터 일관되고 강력하게 추진해 왔던 부패 척결에 기반을 두고 있는 만큼 이를 지속하기 위해서는 연령 제한의 목계를 파기하고 왕치산 서기의 연임을 시도할 수도 있다는 예상이다. 6중전회 직후인 10월 31일 기자회견에서 왕치산 서기에 대한 연령제한 예외가 적용될지를 묻는 질문에 마오성(鄧茂生) 중국 공산당 제18기 6중전회 회의 문건기초조 조원이며 중국 공산당 판공청 조사연구국 부국장(中共中央辦公廳調研局副局長)이 “당이 상황에 따라 조정하고 있으며 구체적인 연령기준은 없다.”고 변화의 여지를 두는 답변을 함으로써 ‘7상8하’ 관례가 변경될 가능성도 있음을 시사한 바 있다.⁵

사실 동 관례가 공식규정이 아니기 때문에 적용의 유연성을 발휘할 여지는 충분히 있을 수 있다. 그러나 이 관례가 공산당 지도부 내 합의에 의해 유지되어 온 만큼 변경 역시 합의에 의해 이루어져 한다. 만일 그렇지 않을 경우 공산당체제 안정의 중요한 기반인 제도화의 후퇴, 합의 정신의 훼손, 그리고 후계체제 계승의 혼란 등 중대한 문제를 야기할 가능성이 있다. 만일 시진핑 주석이 이 관행의 변화를 시도하고자 한다면 원로그룹을 포함한 지도부 내의 합의를 이끌어 내야 하는 과제가 있다.

또한 시진핑 주석의 권력 강화 시도가 명확해지면서 기존의 정치국 상무위원 7인의 집단지도 체제가 시진핑 일인중심체제로 전환되는 것이 아닌가 하는 논란도 있다. 시진핑 주석이 ‘핵심’의 지위를 확보한 상황에서 기존 제도화의 큰 흐름에 역주행하여 당내 갈등을 재연할 필요성이 크지는 않아 보인다. 즉, 시진핑을 ‘핵심’으로 하는 기존의 집단지도 체제의 기본틀은 기본적으로 유지해야 할 이유와 필요성도 충분히 가지고 있다. 실제로 6중전회의 공보에서도 시진핑 주석에게 핵심의 칭호를 부여

5 韓碧如, 「中共官員暗示最高領導層任職年齡無限制」, 『金融時報』, 2016. 11. 1.

하는 동시에 집단지도 체제는 민주집중제의 중요한 구성요소임을 명시하고 향후에도 견지해 나갈 것임을 밝히고 있다.⁶

덩샤오핑에 의해 시작된 공산당 권력정치의 중국식 제도화는 나름의 안정성과 예측 가능성 그리고 효율성을 지니고 있다. 공산당이 일당체제의 정당성과 합리성을 유지하기 위해서도 소위 당내 법치화와 제도화 추세는 유지해 갈 가능성이 높다. 결국 시진핑 주석은 2기 체제에서도 집단지도 체제 등 제도화의 근간을 훼손시키지 않으면서 ‘핵심’으로서의 자신의 권력기반을 강화해 가는 절충안을 모색할 것이다.

역설적으로 중국의 정치엘리트들은 국내의 다양하고 복잡한 문제들에 대한 위기 인식이 크면 클수록 정치엘리트 내부의 단합과 안정에 대한 공감대가 형성된다. 엘리트 내부의 안정화는 중국의 다양한 정치·사회적 문제에도 불구하고 안정을 유지시키는 가장 든든한 버팀목 역할을 하고 있다. 즉, 분열은 위기라는 공감대가 형성되어 있다.⁷

이는 덩샤오핑의 말을 인용한 후진타오의 발언에서도 엿볼 수 있다. “중국문제의 관건은 정치국, 특히 정치국 상무위원회에 달려 있는데, 이 부분에서 문제가 발생하지 않는다면 중국은 태산과 같이 안정을 유지할 수 있다.”⁸ 이는 결국 중국체제의 안정성은 엘리트정치에 달려 있고, 엘리트정치에서 가장 중요한 문제는 권력승계이고, 권력승계에 문제가 발생하지 않는다면 중국의 안정은 담보할 수 있다는 논리로 해석할 수 있다. 이는 역으로 권력엘리트 내부에서 체제 유지에 대한 위기감과 공감대가 형성되어 있음을 시사해 주는 것이다. 권력 교체는 물론이고 정책적 이견으로 인한 내부 분열, 또는 갈등의 대외적 노출이 야기할 있는 위기에 대한 공감대가 형성되어 있다. 따라서 일단 정치엘리트들 간의 내

6 김한권, 「중국공산당 18기6중대회 결과와 함의」, 『IFANS 주요 국제문제분석』, 2016-44, 2016. 11, p.8.

7 이동률·서봉교, 「중국의 정치 경제의 변화와 안정성 전망」, 하영선 편, 『2020 한국외교 10대과제-복합과 공진』, 서울: EAI, 2013, p.152.

8 刘思扬·孙承斌·刘刚, 「为了党和国家兴旺发达长治久安: 党的新一届中央领导机构产生纪实」, 『新華網』, 2007. 10. 24(http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6931498.htm).

부 단합을 중요한 가치로 상정하고 있고, 혹시 내부적으로는 이견이 발생하더라도 이를 외부로 표출되는 것을 자제할 가능성이 높다.

그럼에도 불구하고 2017년 10월 예정된 제19차 당 대회에서 중국의 권력교체가 최종 결정되기까지 아직은 앞서 언급한 몇 가지 불확실성이 남아 있다. 제19차 당 대회는 2기 시진핑 체제 출범이라는 의미와 동시에 중국의 6세대 지도부를 구성할 후보군이 등장한다는 측면에서 향후 15년 중국의 권력구조와 그 성격을 결정짓는 중요한 의미를 갖는다. 따라서 앞으로 1년이 중국 정치에서는 매우 중요한 시기이자, 여전히 불확실성의 요소들이 남아 있어 중국의 대외전략을 구상·전개하는 데 있어 중요한 변수가 될 수 있다.

나. 중국 정치개혁 전망⁹

중국이 향후 10년에도 서구식 정치개혁을 유보한 채 소위 ‘중국식 정치개혁’, ‘중국식 발전방식’을 통해 정치안정과 체제안정을 유지할 수 있을까? 중국은 지난 30여 년간 ‘정치개혁 없는 성장’이 지속된 것에 많은 의문들이 제시되고 있으며, 향후 중국이 정치개혁 문제로 위기에 봉착하게 될 것으로 진단하고 있다.

실제로 중국은 고도성장 과정에서 다양한 위기들에 직면해 있다. 예전 대 불균형 발전으로 인한 격차의 확대, 부정부패, 환경오염과 에너지 수급문제, 그리고 사회주의 체제의 정체성 위기 등이다. 이미 ‘고도성장의 신화’를 통한 체제의 정당성(performance-based legitimacy)을 확보하는 것도 현실적으로 어렵게 되었다.

중국은 지난 30년의 개혁개방정책의 결과, 각종 형태의 사회단체가 출현하고 개인권리 의식 또한 크게 신장하는 등 사회가 빠르게 다원화되고 있는 반면에 이를 수용하는 정치체제는 여전히 공산당 일당체제를 유지하고 있는 독특한 상황에 있다. 시진핑 체제에서도 여전히 일원적 정치

9 본 항은 이동률·서봉교, 『중국의 정치 경제의 변화와 안정성 전망』, 하영선 편, 『2020 한국외교10대과제·합과 공진』, 서울: EAI, 2013, p.158~166을 수정·보완하였다.

체제와 다원적 사회의 이중구조라는 불안정한 상태가 지속될 것인지가 관심의 초점이다.

중국 공산당은 공산당의 통치능력을 강화할 수 있는 개혁을 구상하고 있으며 서구식 정치개혁을 추진할 의사는 없다. 오히려 시진핑 체제에서는 그동안 진행해 왔던 중국식 정치개혁, 즉 당내 민주화, 제도화, 법치화에서도 뚜렷한 진전이 없으며 대신에 부패척결에 더 집중하고 있다. 즉, 중국의 정치개혁은 개혁의 대상이 개혁의 주체가 되려 한다는 측면에서 분명한 한계를 지니고 있다.

그런데 향후 10년 내에 공산당에 도전하거나 공산당을 대체할 수 있는 정치세력이 형성될 가능성도 높지 않은 반면에 상대적으로 공산당 통치의 안정성은 크게 약화되지 않고 있다. 중국 공산당은 최근 일련의 중요한 도전, 예컨대 1997년 아시아 금융위기, 2008년 쓰촨 대지진과 글로벌 금융위기에서 위기관리와 극복능력을 발휘하여 오히려 새로운 도약의 기회로 활용하고 있다. 특히 세계 경제위기 이후에는 국제사회에서 G2라고 불리어질 정도로 위상이 제고되었다. 이러한 국제적 성취는 경제성장과 더불어 중요한 공산당 통치의 정당성 강화에 힘을 보태고 있다. 베이징 올림픽, 상하이 엑스포 등 주요한 이벤트들을 성공적으로 치러 내면서 소위 ‘중화민족의 위대한 부흥’이라는 중국의 꿈 실현에 대한 국민적 기대를 증폭시켜 가고 있다. 이러한 국민적 정서로 인해 외부에서 확산되고 있는 중국위협론과 중국위기론이 오히려 중국 국민들의 민족주의 정서를 강화시키고 이를 통해 중국인들의 단결과 통합, 그리고 공산당체제의 정당성을 강화시키는 결과를 초래하고 있다. 즉, 중국 내부의 위기에 대한 외부의 우려와 비교할 때 중국 공산당의 내부 지지도는 안정적이다.¹⁰

한편, 중국에서 집단시위가 증가하고 있지만 이러한 대중 시위가 확산되어 공산당체제를 위협할 가능성은 높지 않다. 현재 중국사회의 대표적인 불만세력이자 잠재적 저항세력인 노동자와 농민들을 정치화·조직화

10 이동률·서봉교, 「중국의 정치 경제의 변화와 안정성 전망」, 하영선 편, 『2020 한국외교 10대과제-복합과 공진』, 서울: EAI, 2013, pp.165~166.

하여 민주화 운동을 추동할 수 있는 지식인과 기업가들이 이미 지난 30년의 개혁·개방 과정에서 현 공산당체제의 주요한 기득권 세력으로 변화하여 공산당 통치에 정착했다. 중국의 기업가는 이른바 붉은 자본가(red capitalists)라고 불릴 정도로 공산당과 긴밀한 연계 속에 사업을 하고 있으며, 적지 않은 혜택을 받고 있다. 정부 또는 관료가 직접 기업을 경영하는 일종의 기업가적 국가(entrepreneurial state)의 행태를 보이고 있기도 하다.¹¹

따라서 앞으로 상당 기간 중국의 정치개혁은 개혁의 주 대상인 공산당의 전유물이 될 가능성이 높다. 때문에 공산당의 주도하에 매우 점진적이고 제한적으로 진행될 수밖에 없으며, 중단기적으로도 정치·사회에 급격한 변화나 충격이 발생할 가능성은 크지 않다. 이처럼 중국은 앞으로도 탄력적 권위주의 체제를 견지하면서 취약한 안정(fragile stability)이라는 독특한 상황을 상당 기간 유지할 가능성이 높다. 즉, 중국은 경제성장과 사회복지, 행정적 효율성, 대외정책상의 성과, 그리고 중화민족주의 고양을 통해서 정당성을 확보하면서 내부적으로는 엄격한 통제를 통해 체제를 유지해 갈 것으로 보인다.

그런데 문제는 국민들의 한껏 고양된 기대수준을 지속적으로 만족시켜줘야 한다는 것이다. 아울러 중화민족주의에 의존한 체제 정당성 확보는 문제의 근본적인 해결과는 거리가 멀 뿐만 아니라, 오히려 양날을 가진 민족주의의 속성으로 인해 역풍을 맞을 수도 있다. 그리고 이러한 점진적 개혁이 현재 중국의 문제를 근본적으로 치유하는 데 있어 한계를 노정할 가능성도 높다. 비록 현 체제에 근본적 위협이 도래하지는 않겠지만 노동자, 농민 등 소외계층의 불만 해소방안이 명료하지 않기 때문에 사회적 소요와 불안정은 갈수록 심각해질 가능성이 크다. 아울러 정치민주화 문제 역시 공산당의 단합과 경제성장이 지속되는 한 지체될 수는 있겠지만 결국은 언젠가 해결되어야 할 미래의 과제로 남겨지는 부담을 계속 안게 될 것으로 보인다.

11 조영남, 『21세기 중국이 가는 길』, 파주: 나남, 2009, pp.19-43.

2. 중국의 경제 현황과 전망¹²

가. 중국경제 현황

최근 중국경제성장률의 둔화 현상이 현저하다. 중국의 분기별 GDP 증가율은 2000년대 중반까지 평균 10% 이상을 기록하다, 글로벌 금융위기 직후 9%대로 둔화되었고, 2012년 이후에는 7%대로 감소하였다. 2016년 1/4분기에는 성장률이 6.7%로 하락하면서 2016년에는 7% 성장률마저 달성하기 어려울 전망이다. 중국경제가 다양한 리스크에 노출되면서 경착륙할 것인지에 대한 우려가 커지고 있다. 중국의 경제성장률 둔화원인으로는 급격한 임금상승과 임대료 상승 등으로 제조업 가격경쟁력이 약화되는 구조적인 측면도 있지만, 일정 부분은 중국정부가 의도한 능동적인 측면도 있다.

1) 중국 경제성장률 둔화요인

먼저 구조적인 측면에서 중국 제조업의 가격경쟁력이 약화되는 이유로는 첫째, 인구구조의 전반적인 변화, 즉 인구고령화 문제가 있다. 인구고령화는 경제성장의 원동력인 생산가능인구가 감소하는 반면, 노년층 부양 인구가 증가하여 경제성장의 원동력을 약화시킨다. 둘째, 내수 소비 수요의 성장세가 기대에 미치지 못한다는 것도 부정적 요인이다. 중국은 과거 투자와 순수출의 경제성장 기여도가 상당히 높았으나, 최근 경제성장 원동력을 내수소비로 전환하기 위해 다양한 내수소비 육성정책을 도입하여야만 했다. 2008년 글로벌 금융위기 극복과정에서 낡은 가전제품을 새것으로 교환하는 데 보조금을 주는 정책(이구환신, 以舊換新)이나 자동차 구매 보조금정책 등을 도입하였지만 내수소비 증가율은 기대에 미치지 못하였다.

¹² 본 항의 내용은 서봉교 교수(동덕여대)의 자문을 바탕으로 작성되었다.

[그림 7-1] 중국의 투자와 소비 증가율 추이

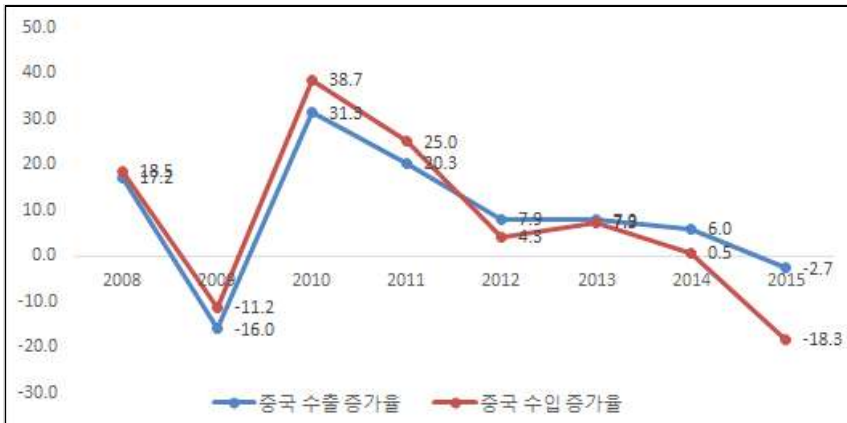
(단위: %)



자료: 중국 국가통계국(<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>)의 자료를 근거로 재구성함.

[그림 7-2] 중국의 수출 및 수입 증가율 추이

(단위: %)



자료: 중국 국가통계국(<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>)의 자료를 근거로 재구성함.

셋째, 외부 경제적인 요인으로는 지금까지 중국의 성장을 견인해 오던 수출증가율의 둔화이다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 선진국의 급격한 소비 둔화와 영국의 EU 탈퇴(브렉시트)와 같이 지역 보호주의가 대두되는 등 전 세계적으로 수출증가율이 둔화되고 있다. 2015년 세계수출 증

가율은 전년 대비 -11.6%, 수입 증가율은 -10.6%로 급격히 둔화되고 있다. 중국 수출증가율 역시 빠르게 둔화되어, 2015년 중국의 수출증가율은 전년 대비 -2.7%였다.

2) 중국 정부정책에 의한 성장률 둔화

한편, 중국 경제성장률의 둔화원인에는 구조적 문제 외에 중국정부가 일정 부분 경제성장률 둔화를 용인 또는 유도하면서 중국경제 성장모델의 전환을 과감하게 진행한 능동적 측면도 있다. 수출의 급격한 둔화와 소비가 좀처럼 살아나지 않는 상황에서 지난 수년간, 특히 시진핑 정권 초기 추진한 정책은 과거와 같은 투자확대를 통한 경기부양이 아닌 오히려 임금상승과 구조조정이라는 강력한 성장모델로의 전환을 추진하였다.

중국정부는 의도적으로 저임금을 바탕으로 하는 저부가가치 산업 위주의 중국경제시스템을 고부가가치 산업 위주로 빠르게 전환하고 있으며, 임금상승을 통한 내수소비 확대가 경제성장의 새로운 원동력이 될 수 있도록 전환하고 있다. 과거와 같은 투자와 수출을 통한 성장이 불가능한 상황이라는 현실적인 인식 전환에 기인한다. 나아가 일명 공급측 개혁(供给侧改革, reform of the supply front)으로 불리는 국내 과잉 제조업의 구조조정을 강력하게 추진하고 있다. 리커창(李克强) 총리는 2016년 3월 전국인민대표대회(全人大)에서 좀비기업(僵尸企业)이라는 강경한 단어까지 사용하며 좀비기업을 퇴출시키는 강력한 산업 구조조정(产业重组, Industrial Restructuring)을 추진하겠다는 의지를 밝혔다.

시진핑 국가주석 또한 ‘공급측 개혁’¹³을 제시하였다. ‘공급측 개혁’은 제13차 5개년 계획에서 핵심 과제로 제시되고 있으며, 그 핵심이 바로 이러한 과잉생산설비를 해소하기 위한 기업의 M&A와 구조조정이다.¹⁴

13 2015년 11월 10일 개최된 중앙재경영도소조(中央財經領導小組) 제11차 회의에서 시진핑 주석이 ‘공급측 개혁’을 처음 언급하였으며, 2015년 12월 개최된 중앙경제공작회의(中央經濟工作會議)에서 ‘공급측 개혁’이 정식으로 경제정책 기조로 확립되었다.

14 서봉교·이현태·박준기, 「중국 M&A 펀드의 특징과 중국 산업 구조조정에 대한 영향」, 『2016 KIEP 신흥지역연구 통합학술회의 발표자료집』, 2016. 10. 20~21, p.856.

이러한 기업 구조조정을 강력하게 추진할 경우 중국경제성장률은 필연적으로 둔화될 수밖에 없는 구조적인 문제가 있다.

나. 중국경제 전망

중국경제는 많은 불확실성을 배경으로 성장률의 둔화는 불가피할 전망이다. 하지만 어느 나라나 어느 시대에서도 성장률의 둔화가 바로 시스템의 리스크로 이어지지는 않았다. 오히려 시대적인 상황 변화 속에서도 구조조정을 미루거나 과거의 성장방식이나 성장속도를 유지하기 위해 무리하게 성장 위주의 정책을 고집하여 기업의 부실이 누적되고 금융시스템의 부실과 재정악화, 대외 부채의 증가로 이어지면서 시스템 붕괴가 발생하였다.¹⁵

그렇다면 향후 중국경제는 어떻게 될 것인가? 가장 중요한 핵심은 중국정부가 현재 추진하고 있는 구조개혁의 성공에 달려 있을 것이다. 구조개혁 성공의 핵심 요소는 무엇일까? 바로 구조개혁에 필요한 비용을 어떻게 조달할 것인가, 혹은 얼마나 저렴하게 필요한 비용을 조달할 것인가에 달려 있다.

1) 국내 금융시스템의 발전 가능성: 소매금융

먼저 중국은 기존 국유기업 대출 중심의 금융시스템을 개혁하여 효율성을 높이고 있다. 이 과정에서 내수소비를 확대할 수 있는 소매금융 전문 신규 금융사들이 빠르게 발전하고 있다. 예를 들면 민간소비를 확대하는 데 기여할 수 있는 소액대출 전문회사는 2010년 1,940개에서 2015년 8,951개로 급성장하였다.

중국정부는 2014년부터 중국 금융산업의 경쟁력 강화를 위해 100% 민간자본에 의한 순수 “민영 온라인 은행” 설립을 전격적으로 허용하였

15 서봉교·이현태·박준기, 「중국 M&A 펀드의 특징과 중국 산업 구조조정에 대한 영향」, 『2016 KIEP 신흥지역연구 통합학술회의 발표자료집』, 2016. 10. 20~21, p.856.

다. 중국 최대의 인터넷 회사 QQ와 최대 모바일 메신저 웨이신(微信, WeChat)을 보유하고 있는 텐센트(Tencent, 腾讯)는 2014년 12월 ‘웨이중은행(微众银行, WeBank)’을 오픈하였고, 중국 최대의 전자상거래 업체인 알리바바(Alibaba, 阿里巴巴)도 2015년 6월 ‘아리온라인은행(阿里网商银行, MYbank)’을 오픈하였다.

이들 신설 민영은행들의 특징은 다음과 같다. (1) 온라인 쇼핑몰 회사 등 ‘非금융회사인 대형 유통업체가 금융업에 진출’하였다. 이들은 기존 非금융회사의 고객기반, 납품-유통 네트워크, 자금순환 채널 등의 장점을 활용하여 금융업으로 진출하였다. (2) ‘모바일 정보통신과 금융업의 결합’이 진행되어 기존 은행들과 달리 지점이나 영업점이 없는 온라인 전문은행 형태로 운영된다. 특히 이들 신설 민영온라인은행들의 모바일 플랫폼은 기존 금융사들과 차별화된 수익구조를 창출할 수 있었다.

이러한 금융부문의 시장화 혁신이 성공할 경우 기존 금융부문의 낙후성을 개선하는 자극제로 역할할 수 있을 것이고, 경쟁을 통해 중국 금융산업의 효율성이 높아지는 계기가 될 수 있을 것이다. 이러한 변화가 중국 경제성장에 긍정적인 역할을 할 수 있을 것이다.

2) 국내 산업 구조조정의 기회—민간 자본의 참여¹⁶

또한 중국이 추진하고 있는 기업 구조조정에 필요한 비용을 민간 자본의 참여를 유도하여 일종의 민영화를 동시에 진행할 경우 기업과 금융부문의 구조조정에 필요한 비용을 저렴하게 조달할 수 있다. 중국정부가 저렴한 비용으로 구조조정을 성공적으로 추진할 경우 몇 년 후 중국산업의 경쟁력이 더욱 높아질 것이고, 이는 중국산업의 국제경쟁력을 높이는 원동력이 될 수 있다.

최근 중국 내에서는 기업 구조조정을 추진하는 새로운 방법이 주목받고 있다. 바로 정부의 재정투입을 최소화하고 민간이 주도하는 ‘기업 인

16 이 부분의 내용은 서봉교·이현태·박준기(2016)에서 인용하였다.

수합병 펀드(并购基金, M&A Fund)'가 기업 구조조정에서 중요한 역할을 하도록 하는 것이다. 이는 기업 구조조정 자금조달의 측면에서 외부차입(레버리지, leverage)의 주체를 정부부문에서 민간부문으로 전환하는 효과를 거둘 수 있을 것이고, 이를 통해 구조조정 과정에서 발생할 수 있는 중국경제의 위기발생 가능성을 낮출 수 있는 방법이다.

중국의 M&A 펀드(并购基金)는 2000년대 중반 이후 빠른 속도로 발전하기 시작하였다. 2015년 한해에만 185개의 M&A 펀드가 신설되었고, 모집자금 규모는 843억위안(약 14조 8,200억원)으로 역대 최대 규모이다. 2014년에 비해 설립 펀드의 수나 모집자금 규모가 모두 2배 가까이 증가하는 급성장세를 보이고 있다. 이렇게 설립된 M&A 펀드들은 2007년에서 2015년 사이에 중국 내에서 총 131건의 M&A 투자를 성사시켰다. 투자금액은 총 504억 700만위안(약 8조 8,600억원)에 달했다(서봉교·이현태·박준기, 2016).

M&A 펀드는 국유기업의 개혁과정에서 자금조달의 주체를 정부부문에서 민간부문으로 전환하는 효과가 있기 때문에 보다 시장 지향적인 산업 및 기업 구조조정을 유도할 수 있을 것이다. 중국의 산업과 국유기업의 구조조정에서 민간자본이 참여하는 M&A 펀드가 일정 정도 역할을 담당하게 될 경우 중국의 산업 구조조정이 보다 쉽게 진행될 수 있을 것이며, 은행의 부실채권 문제나 정부의 재정위기 가능성도 그만큼 낮아질 것이다.

3) 위안화 국제화의 기회

중국은 2008년 글로벌 금융위기 이후 위안화의 국제화를 매우 적극적으로 추진하고 있다. 중국의 위안화 국제화는 위안화의 (1) '결제통화' 기능(무역결제, 중국의 해외직접투자: ODI 등) (2) '투자통화' 기능(위안화 환율 절상, 위안화 금리, RQFII, 후강통(沪港通) 등) (3) '준비자산통화' 기능(SDR 편입 등)의 측면에서 상당한 성과를 거두었다. 2015년 11월에는 위안화가 SDR의 3대 통화로 편입되기도 하였다. 이와 같은 위안화의

국제화 추진은 ‘중국 금융사들의 해외진출(국제화)’을 촉진하는 중요한 원동력이 되고 있다. 중국은행감독위원회(CBRC)의 자료에 따르면 2014년 기준으로 중국계 은행 중 20개 은행이 해외 53개 국가에 진출하였고, 1,200여 개의 해외 지점 및 법인을 보유하고 있다.¹⁷

이러한 위안화 국제화의 실현이나 이를 통한 ‘일대일로’ 자금조달의 실현은 결국 시장에서 결정될 문제이다. 위안화 국제화에 대해 중국정부가 공식적으로 정책방향을 전환하지 않는 한, 위안화 국제화를 통한 ‘일대일로’ 자금조달은 속도가 다소 늦어지더라도 천천히 진행될 것이라고 전망할 수 있다.¹⁸ 중국정부는 단계적인 자본시장의 개방을 추진하면서 우선 ASEAN 등 아시아 지역에서 위안화 국제화를 확대할 것이다. 특히 ‘일대일로’ 투자 확대와 연계하여 중국 내 저부가가치 제조업 기업들이 ASEAN 지역으로 매우 활발하게 진출하고 있는 상황에서 ASEAN 지역의 지역통화로 위안화가 순조롭게 부상하는 것은 어려운 일이 아닐 것이다.¹⁹

4) 중국경제 전망

중국경제의 미래에 대해서는 낙관론과 비관론이 공존하고 있다. 지난 수십 년간 중국경제는 세계 어느 나라보다 안정적인 성장을 지속하였고, 전 세계 명목 GDP 대 비중은 1990년대 1.6%에서 2015년 14.8%로 급격히 상승하였다.

이러한 성장 추세가 단기간 내에 하락 추세로 반전하기 위해서는 다양한 리스크 시나리오가 현실화되어야 한다. 중국경제의 리스크 시나리오가 현실화되는 가장 중요한 기본원칙은 중국정부가 주도적으로 추진하는 정책 방향성을 실현하지 못하고, 경제시스템의 통제권을 잃어버림으로서

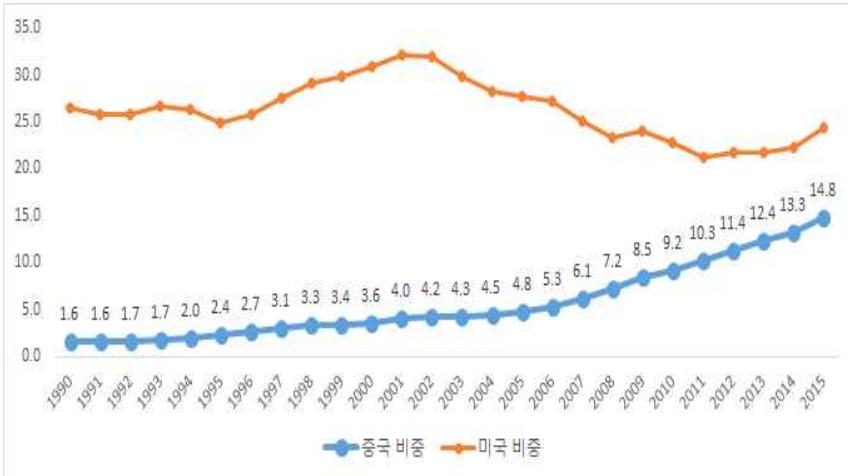
17 이장규 외, 『중속성장 중국경제와 한중 경제협력』, 경제인문사회연구회 중국종합연구협동연구총서 15-40-08, 2015, p.94.

18 이장규 외, 『중속성장 중국경제와 한중 경제협력』, 경제인문사회연구회 중국종합연구협동연구총서 15-40-08, 2015, p.99.

19 한민수 외, 「주요국의 위안화 허브전략 분석 및 한국의 대응방안」, KIEP 정책연구 브리핑 2016-01-26, pp.1~10.

[그림 7-3] 전 세계 GDP(명목)에서 미국과 중국의 비중

(단위: %)



자료: World Bank Data(<http://data.worldbank.org>, 접속일: 2016. 10. 20).

중국 국내와 해외 투자자들의 신뢰를 상실하는 것이다. 왜냐하면 현재까지 중국경제 성장에서 중국정부의 주도적인 정책추진이 매우 중요한 역할을 했기 때문이다.

중요한 것은 중국경제가 가지고 있는 부실채권의 규모가 아니라, 중국정부가 중점적으로 추진하고 있는 구조조정을 실현하기 위해 필요한 자금을 얼마나 저렴한 비용으로 조달할 수 있을 것인가의 여부이다. 세계는 현재 과거 어느 때보다 여유 투자자금이 풍부하고, 중국 역시 자금조달 역량이 우수하다. 따라서 중국정부가 대내외적으로 신뢰를 잃지 않고, 현재 추진하고 있는 부실기업과 과잉 산업의 구조조정을 성공적으로 완성한다면 현재까지의 성장 추세를 향후에도 지속적으로 추진할 수 있을 것으로 전망한다.

국제 정치·경제적인 변수를 고려하여 현재의 유럽의 위기 국면이 쉽게 진정되기 어렵다고 가정하더라도, 중국은 세계 어느 나라보다 내수기반이 안정적이다. 세계적인 불안정성 국면이 상당히 지속되어 미국과 중국의 격차 축소가 다소 늦추어지더라도 향후 10년 이내에는 중국경제가

미국의 경제규모에 충분히 근접할 것으로 전망할 수 있을 것이다.

3. 중국 인구 현황과 전망²⁰

가. 중국 인구규모

중국 국가통계국이 발표한 2015년 중국 인구는 13억 7,462만명이다. 그리고 향후 15년의 인구규모는 <표 7-1>과 같다. UN과 중국사회과학원의 전망치 모두 출산율을 1.55로 계산한 것이지만, 2015년의 추정치와 기대수명이 상이하여 구체적 통계수치가 서로 다르게 나타나고 있다. 그러나 두 기관 모두 2025년을 전후해 중국의 총인구가 감소세로 들어설 것으로 예상한다. 신중국 성립 이후 지속적으로 증가했던 중국 인구가 처음으로 감소세로 돌아서는 것이다. 동시에 세계에서 인구가 가장 많은 국가라는 타이틀도 인도에 넘겨줄 것으로 보인다.

<표 7-1> 중국 인구 현황 및 전망

(단위: 억명)

연도	UN 추산	중국 사회과학원 추산	연도	UN 추산	중국 사회과학원 추산
2015	13.76	13.75	2023	14.06	14.11
2016	13.82	13.82	2024	14.08	14.12
2017	13.88	13.88	2025	14.08	14.13
2018	13.92	13.94	2026	14.08	14.13
2019	13.97	13.98	2027	14.07	14.13
2020	14.00	14.03	2028	14.06	14.12
2021	14.03	14.06	2029	14.05	14.11
2022	14.05	14.09	2030	14.03	14.09

자료: UN, *World Population Prospects, the 2015 revision*(<http://www.un.org/en/development/desa/population/index.shtml>, 접속일: 2016. 11. 20); 蔡昉·張車偉, 『中國人口與勞動問題報告』, 北京: 社會科學文獻出版社, 2015.

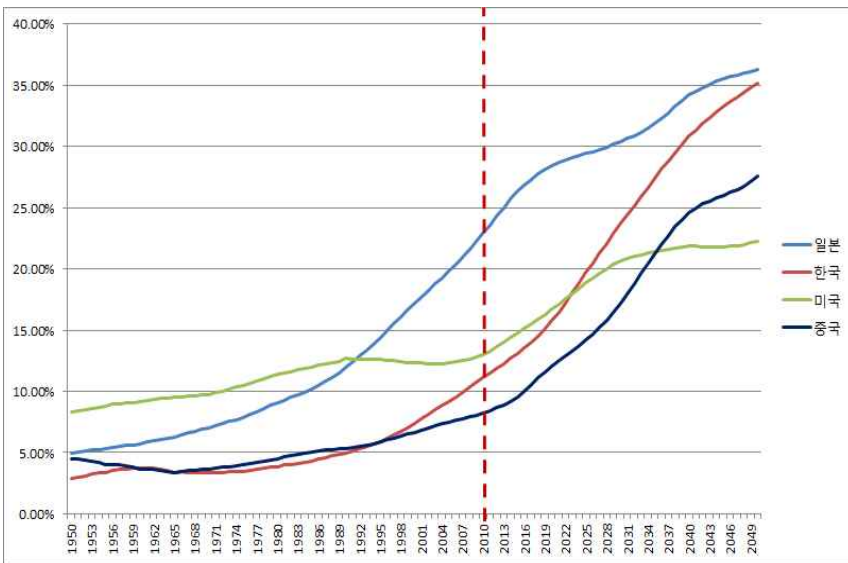
²⁰ 본 항은 김도경 교수(한국교원대)의 자문을 바탕으로 작성되었다.

나. 중국 인구고령화의 현주소

[그림 7-4]처럼 65세 이상을 노인인구로 간주할 경우 중국의 고령화는 아직 심각한 수준이 아님을 알 수 있다. 다만, 퇴직 및 연금제도의 상이함 때문에 중국의 노인인구를 60세로 낮추면 고령화 수준이 급격히 올라가게 된다.

중국의 노인인구비중의 증가원인은 다른 국가의 경우와 사뭇 다르다.

[그림 7-4] 세계 주요국의 노인인구(65세 이상) 비중 추세



자료: UN, *World Population Prospects, the 2015 revision* (<http://www.un.org/en/development/desa/population/index.shtml>, 접속일: 2016. 11. 20).

<표 7-2> 2010년 제6차 인구센서스에 나타난 노인인구비중

	총인구 (천명)	60세 이상 인구(천명)	65세 이상 인구(천명)	60세 이상 인구 비중(%)	65세 이상 인구 비중(%)
도시	403,760	46,313	31,015	11.47	7.68
진	266,245	31,977	21,238	12.01	7.97
향촌	662,805	99,303	66,672	14.98	10.05

인구고령화의 기본원인은 합계출산율의 저하와 평균수명의 연장인데, 중국의 경우에는 비노인인구가 줄어드는 것보다 노인인구가 늘어나는 것이 훨씬 더 중요한 원인이다.

인구고령화는 중국만의 독특한 현상도 아니고 중국이 가장 심각한 것도 아니다. 어떤 의미에서는 중국의 인구고령화는 이미 도래했다기보다 이제 시작했다고 봐야 한다. 중국의 경우 노인인구의 정의에 따라 노인 인구규모가 많이 달라지기 때문이다.

중국의 많은 연구보고서들이 중국의 인구고령화를 심각하다고 지적하는 데에는 노인인구의 기준을 국제적으로 통용되는 65세가 아닌 60세를 기준으로 분석하고 있기 때문이다. 「중화인민공화국 사회보장법」이 명확한 퇴직연령을 규정하고 있지는 않지만, 연금제도가 만들어지고 시행되는 과정에서 중국의 퇴직연령은 남자 만 60세, 여자간부 만 55세, 그리고 일반 여자직공 만 50세로 굳어진 상황이기 때문에 이 기준을 적용하고 있는 것이다.

중국에서 도시와 농촌은 완전히 다른 사회·경제적 환경을 조성하고 있고, 중국의 도시와 농촌 인구는 어느 한 쪽이 압도적으로 많은 것이 아니라 양쪽이 각각 절반 정도를 차지하고 있다. 따라서 중국의 인구고령화 수준을 제대로 이해하려면 도시와 농촌이라는 지역적 분할이 절대적으로 필요하다. 이러한 맥락에서 가장 최근에 실시된 제6차 인구센서스 데이터를 가지고 중국의 노인인구비율을 다시 계산해 보면 <표 7-2>와 같아진다.

<표 7-2>에서 알 수 있는 것처럼, 연령기준을 60세 이상으로 잡을 필요가 있는 도시의 노인인구비율은 11.47%이고, 그 기준을 65세 이상으로 잡을 필요가 있는 농촌의 노인인구비율은 10.05%이다. 도시와 농촌을 구분하지 않았던 경우와 비교해 보면, 도시 지역의 노인인구비중은 대략 1.9% 정도 낮아진 수치이고 농촌 지역의 노인인구비중은 대략 1.1% 정도 높아진 수치이다. 진을 도시에 포함시켜 전체적인 노인인구비율을 계산해 보면 대략 10.9%라는 수치를 얻게 되는데, 이는 도시와 농촌을 구분하지 않았던 60세 이상 인구의 13.3%나 65세 이상 인구의 8.9%와 2% 이상 차이

가 난다. 2010년 현재 전 세계 노인인구비율이 8%라는 사실을 고려할 때, 중국의 인구고령화가 완료태인지는 다시 생각해 볼 여지가 있다.

오히려 눈여겨 봐야할 것은 도시와 진 지역에 거주하는 65세 이상 인구의 비율이다. 만약 도시 지역 정년을 국제기준에 맞춰 65세로 늦출 수만 있다면, 그 노인인구의 비율은 7%대(2010년 기준)로 떨어지게 된다. 물론 그 수치가 계속 머물러 있는 것은 아니겠지만, 중요한 사실은 부양인구의 격감을 예방해 중국의 인구고령화를 지연시킬 수 있다는 점이다. 노인인구비중이 7%를 넘을 때 보통 고령화(aging) 사회라고 부르는데, 그렇다면 중국은 이제야 고령화가 시작된 것일 수 있다.

다. 중국 노동인구의 변화 추이

인구 고령화가 불러올 영향으로 가장 자주 언급되는 사안은 노동인구의 감소이다. 본래 인구고령화라는 것 자체가 경제활동인구의 상대적인 감소를 의미하기 때문에 인구고령화에서 노동인구의 감소가 거론되는 것은 어떤 면에서는 자연스럽다고 할 수 있다. 중국의 경우에도 노동인구의 상대적인 규모가 앞으로 계속 줄어들 것으로 예상된다. <표 7-3>이 그 예상치를 보여주고 있는데, 2028년을 기점으로 경제활동인구가 전체 인구의 60% 미만으로 떨어질 것으로 보인다. 경제활동인구 1명이 젊어져야 하는 부담이 계속 늘어난다고 볼 수 있는 것이다.

그런데 경제활동인구의 규모는 경제상황과도 밀접히 관련된 문제이다. 한 국가의 경제활동에서 노동력 공급이 수요보다 크다면 아무리 그 경제활동인구의 비중이 줄어든다고 하더라도 그 부족을 논하기가 어려울 수 있다. 단순히 15~59세 인구의 상대적인 규모만 살필 것이 아니라 전체적인 중국의 경제상황이 얼마나 많은 노동력을 필요로 할 것인지를 함께 살펴봐야 하는 것이다. 중국 산업구조의 변화, 교육단계별 노동시장 공급 노동력 등을 종합적으로 고려한 향후 10년간의 중국 도시 노동력시장의 상황은 <표 7-3>과 같다.

2030년까지 중국 도시에 늘어나는 노동력 수요에 비해 투입되는 노동

<표 7-3> 중국 도시 노동력시장 예상

(단위: 만명)

연도	노동력 수요 추가 규모	노동력 공급 추가 규모	실업인구 추가 규모	전체 실업인구	실업률 (%)
2015	1,561	1,574	13	2,438	5.56
2016	1,557	1,596	39	2,477	5.45
2017	1,551	1,575	24	2,502	5.32
2018	1,543	1,544	1	2,502	5.15
2019	1,534	1,571	37	2,539	5.07
2020	1,524	1,556	32	2,572	4.98
2021	1,521	1,504	-16	2,555	4.81
2022	1,516	1,460	-57	2,499	4.57
2023	1,511	1,454	-58	2,441	4.35
2024	1,505	1,447	-58	2,383	4.14
2025	1,498	1,382	-116	2,266	3.85
2026	1,457	1,361	-96	2,171	3.60
2027	1,456	1,368	-88	2,083	3.38
2028	1,454	1,386	-68	2,015	3.20
2029	1,452	1,391	-60	1,955	3.03
2030	1,480	1,420	-59	1,895	2.88

자료: 蔡昉·張車偉, 『中國人口與勞動問題報告』, 北京: 社會科學文獻出版社, 2015.

력의 공급이 계속 줄어들 것으로 보인다. 특히 2021년부터는 늘어나는 노동력 수요에 비해 늘어나는 노동력 공급이 부족해질 것으로 예상되고, 2025년에는 그 부족한 노동력이 100만명을 넘어설 것으로 보인다. 그런데 한 가지 주의할 것은 도시 노동력시장에서 실업이 여전히 발생한다는 점이다. 기존 도시 지역에는 실업인구가 누적되어 있기 때문에, 추가되는 노동력 수요보다 추가되는 노동력 공급이 적더라도 노동력 부족 현상이 나타나기는 어렵다는 의미이다. 적어도 2030년까지는 노동시장에서 노동력 공급 부족이 나타나지는 않을 것으로 보인다.

제3절 중국의 대외전략

1. 중국의 글로벌 거버넌스 주도적 참여

중국은 2008년 세계 금융위기 이후 브릭스(Bricks), G20의 출현을 계기로 신흥시장(the emerging market), 신흥국가(the emerging countries)의 등장에 주목하고 있다. 신흥국가에 대한 중국의 관심은 국제경제 질서를 주도하던 서방 경제 강국들이 세계 금융위기의 충격으로 쇠퇴하고 있는 반면에 일부 개도국들이 신흥시장으로 주목받으면서 기존의 국제경제체제에 변화가 진행되고 있는 데 모아지고 있다. 특히 비서구 지역의 신흥국들이 성장하면서 국제체제의 권력중심이 분산되고 있다고 보고 있다. 그리고 이들 신흥경제국들이 협력하면서 기존 권력체제에 중대한 변화를 추동하고 있다고 기대하고 있다. 중국이 신흥경제의 등장에 주목하는 배경에는 기존 미국이 주도하는 국제경제 질서의 변혁에 대한 기대를 내재하고 있는 것이다.

예컨대 중국은 2008년 G20 정상회의 출범이 신흥경제의 국제적 지위가 상승했음을 보여주는 가장 대표적인 사례로 제시하고 있다. G20은 기존의 서방 선진국 중심으로 구성된 G8과 달리 터키, 인도네시아, 멕시코, 아르헨티나, 사우디아라비아, 남아프리카공화국 등 신흥경제국이 포함됨으로써 기존 국제경제 질서에 중요한 변화를 예고한 것으로 인식했다.²¹ 즉, 중국은 기존의 국제기구와 레짐에서 권력관계의 변화가 진행되고 있으며 이는 결국 나아가 기존 국제체제와 질서의 변화로 발전할 수 있다고 기대하는 것이다. 이러한 관점에서 중국은 2016년 G20 항저우 정상회의에서도 중국의 글로벌 거버넌스에 대한 입장을 적극적으로 피력했다.

중국은 러시아, 브라질, 인도, 남아프리카공화국과 함께 ‘브릭스(BRICS)’

21 Dong Ryul Lee, “China’s Perception of and Strategy for the Middle Powers,” Sook Jong Lee (ed.), *Transforming Global Governance with Middle Power Diplomacy: South Korea’s Role in the 21st Century*, Palgrave MacMillan, 2016a.

를 구성하여 매년 정상회담을 진행해 왔으며, 2014년 브라질 정상회의에서는 신개발은행(NDB)의 상하이 설립과 1천억달러 규모의 위기대응 기금설치를 공식발표했다. 시진핑 주석은 제6차 브릭스 정상회의에서 “신개발은행 설립은 브릭스 국가들의 국제금융영역에서의 영향력(话语权)을 제고하는 데 기여할 수 있을 것이며, 브릭스 국가들은 국제관계 민주화의 실천자로서 협력과 단결을 강화해 가야 한다.”고 역설하여 브릭스를 통한 글로벌 거버넌스 참여 의도를 시사한 바 있다(习近平, 2014).

아울러 시진핑 주석은 2015년 10월 ‘글로벌 거버넌스 구조와 체제’(全球治理格局和全球治理体制)라는 주제의 중공중앙정치국 집체학습을 주제하면서 “중국이 글로벌 거버넌스에 참여하는 근본목적은 ‘두개의 백년’ 목표와 중화민족의 위대한 부흥이라는 중국의 꿈을 실현시키기 위한 것이다.”라고 역설한 바 있다. 2016년 9월 27일에도 연이어 G20 정상회의 및 글로벌 거버넌스 시스템 변혁을 주제로 한 제35차 집체학습을 실시했다. 이 자리에서 “우리는 기회를 잡아 추세에 부응하여 국제질서가 더욱 공정하고 합리적인 방향으로 발전하도록 추진해 우리나라와 많은 개도국의 공동이익을 더 잘 지켜야 한다.”고 강조하면서 글로벌 거버넌스 과정에서 적극적으로 참여하겠다는 의지를 지속적으로 피력했다.

중국이 AIIB와 NDB의 창설을 주도하고, 일대일로를 제시하여 새로운 유형의 경제협력체를 구성하려고 하는 것이 규칙 제정자로서 글로벌 거버넌스에 참여하는 대표적인 사례이다. 중국은 미국과의 군사영역에서의 충돌과 갈등은 우회하면서도 이전과 달리 미국과의 국제규범과 제도 경쟁은 회피하지 않고 있다. 특히 미국이 국제규범을 내세워 중국과 연관된 영유권 분쟁에 개입하고 있다고 판단한 이후에 더욱 적극적으로 규범 경쟁에 참여하고 있다.

중국은 기존 국제체제의 참여자이고 수혜자이기도 하지만 여전히 서방 국가들의 국제규범의 제약을 받고 있으며, 이를 극복하기 위해 기존 국제질서의 개혁을 필요로 하며, 새로운 협력대상으로서의 신흥경제국의 등장에 주목하고 기대하고 있다. 즉, 중국은 기본적으로는 신흥경제의 등장을 현상유지 차원에서보다는 현상변경을 촉진하는 세력의 등장 또는

중국이 주도하는 현상변경의 조력자로서의 역할을 기대하고 있다. 지리적으로도 아시아에서의 실질적 주도국가가 되기 위해서는 주변 신흥경제국들의 지지와 협력을 유도해 내야 하는 과제가 있다.

다른 한편으로는 여전히 소프트 파워를 비롯한 다양한 영역에서 개도국으로서의 과제를 안고 있는 만큼 신흥경제국은 영역에 따라서는 상호 이해관계가 상충되거나 중국 발전의 경쟁대상이 될 수 있다는 우려와 경계를 동시에 지니고 있다. 아울러 내부적으로는 체제 취약성으로 인해 내부 개혁과 발전을 지속해야 하는 과제를 안고 있는 만큼 주변 지역의 안정이 중요하면서도 주권과 영토문제에 대해서는 확고한 원칙적 입장을 견지하게 되면서 주변국가와의 갈등을 야기하고 있다.

2. 중국의 해양강국 지향

가. 해양강국화의 전략적 목적

세계 금융위기 이후 중국의 가파른 부상과 함께 해양에 대한 전략적 관심이 빠르게 증대하고 있는 것도 중요한 변화이다. 시진핑 정부가 출범한 2012년 제18차 당 대회 보고에서 처음으로 ‘해양강국 건설’을 국가 발전전략 목표로 제시했다.²² 즉, “해양자원 개발능력을 제고하고, 해양경제를 발전시키고, 해양생태환경을 보호하고, 국가 해양권익을 확고히 수호하고, 해양강국을 건설하자.”고 역설한 것이다.

2013년의 국방백서에서도 이례적으로 ‘국가 해양권익을 결연히 수호하는 것은 인민해방군의 중요한 책무임’을 강조하고 있다. 또한 “중국은 육상과 해상을 겸비한 대국이다. 해양은 중국이 지속가능한 발전을 실현하는 중요한 공간이자 자원을 보장하는 곳으로 인민의 복지와 국가의 미래와 관련되어 있다. 해양을 개발, 이용, 보호하며 해양강국을 건설하는 것은 국가의 중요한 발전전략이다.”라고 밝히고 있다.

22 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016b, p.57.

실제로 시진핑 주석은 취임 후인 2013년 6월 오바마 대통령과의 정상 회담에서 ‘핵심 이익’ 문제를 포함시킨 ‘신형대국관계’를 제시하여 태평양 양안 두 강대국의 윈-윈(win-win)을 제의한 데 이어 같은 해 일대일로 구상 발표(9월), 동중국해 방공식별구역 선포(11월), 남중국해에 인공 섬 매립 개시(12월) 등 해양진출을 향한 일련의 구체적인 행동들을 진행했다.²³

중국이 2010년 이후 해양 영유권 분쟁에서 이전과 달리 강경한 태도를 견지하는 배경에는 주권과 영토보전이라는 핵심 이익이 수호 차원을 넘어 해양진출이 중국의 부상이라는 국가목표와도 직결된다는 인식이 자리하고 있다. 중국이 초강대국으로 부상하기 위해서는 해양으로의 진출은 불가피하며 이를 위해서는 지금과는 다른 해공군력과 정책이 필요하다는 인식이다. 이러한 해양진출 의지는 2020년 이후 더욱 강화될 가능성이 있다.²⁴

최근 중국이 세계의 공장에서 세계의 시장, 그리고 세계의 투자국으로 빠르게 변모하면서 중국의 국익 또한 급속히 해외로 확장해 가고 있다. 예컨대 2002년 27억달러에 불과하던 중국의 해외직접투자는 2014년에는 2,660억달러(홍콩 포함)를 기록하여 세계 2위 투자대국이 되었다. 뿐만 아니라 경제성장의 원동력인 석유 등 에너지 자원의 수요가 급증하면서 안정적 수송로 확보도 중요한 과제가 되고 있다. 중국이 수입하는 석유의 80%가 말라카 해협을 통과하고 있다. 이는 중국의 에너지 공급의 80%가 타국의 군사력 통제하에 있다는 것을 의미한다.²⁵ 해양경제가 중국의 GDP에서 차지하는 비중이 급성장하고 있기 때문에 중국의 해외시장 보호와 에너지 안보 차원에서 해양국가로의 전환이 필요한 것이다.

23 장훈 외, 『중국 일대일로와 AIIB 출범에 따른 국내 파급효과 연구』, 국토교통부 연구용역보고서, 2016. 9, p.6.

24 이동률, 「중국의 새로운 동아시아 해양 인식과 전략」, 『동아시아 해양분쟁과 해법: 국제법학과 국제정치학의 공동모색』, 한국해양연구원·동아시아연구원 공동주최 워크숍 발표문, 서울:국도호텔, 2014. 5. 2.

25 장훈 외, 『중국 일대일로와 AIIB 출범에 따른 국내 파급효과 연구』, 국토교통부 연구용역보고서, 2016. 9, p.6.

나. 해양강국화 전망

중국은 이미 1990년대 이후 ‘해군의 현대화’를 기치로 사실상 해군전력 증강에 박차를 가해 왔다. 중국의 경제성장과 해군력 증강에 따라 이제는 근해 해군에서 탈피하여 ‘대양 해군’으로 변모할 것이라는 예상과 주장도 제기되고 있다. 중국인민해방군 기관지인 『해방군보(解放軍報)』는 ‘중국해군은 원해(遠海)방위를 향해 나아갈 것’이란 제목의 사설을 실어 대양 해군으로의 전환을 주장하고 있다.²⁶

중국 해군의 군사전략은 1950년대 이후 점진적으로 확장해 왔다. 1970년대의 연안방어전략에서 1980년대에 근해방어전략으로 확장되었다. 2010년 국방백서에서는 근해방어전략의 유지와 동시에 ‘원해에서의 협력’을 명시한 데 이어 2015년 국방백서에서는 근해방어와 원해 호위를 동시에 수행하는 전략을 제시하여 사실상 중국의 부상과 더불어 점진적으로 대양 해군을 지향해 가고 있다.²⁷ 실제로 중국 해군의 원양 진출과 훈련도 증가하고 있다.

그러나 앞으로 10년 후에도 중국의 해공군력이 질적인 측면에서 미국과 경쟁할 수 있는 대양해군을 표방하는 데는 한계가 있을 것이다. 예컨대 항공모함 전단을 구성하는 순양함, 구축함, 원자력잠수함 등의 기능과 무장을 고려한다면 미국의 전력 투사력에 필적하기는 쉽지 않을 것이다. 공군력에서도 중국은 실질적인 전략폭격기 배치에서 열세를 면하기 어려우며 전략적 능력의 구현에 필수적인 급유기와 조기경보기에서도 중국은 열세에 있을 것이다. 따라서 중국은 현재 직면한 국내적 과제와 상황을 고려할 때 미국에 대한 해공군력의 열세를 만회하기 위해 미국과 무리한 군사력 경쟁에 돌입하지는 않을 것으로 예상된다.

시진핑 정부가 추구하는 강군건설은 군 현대화이며, 군사력의 질적 성

26 이동률, 「중국의 해양 대국화와 해양 영유권 분쟁」, 『동아시아 브리프』, 제7권 제2호, 성균관대학교 성균중국연구소, 2012, p.17.

27 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016b, p.56.

장에 초점을 맞추고 있다. 중국 군사력 건설의 기반이 되는 요체는 국방비 부담능력과 함께 첨단 국방과학기술의 획득 여부이다. 질적 성장 추진의 핵심 역시 첨단 국방과학기술의 획득이다. 국방연구개발과 획득체계는 경제성장과 그에 따른 국방비 증가로 상당한 성과를 거두고 있다. 그럼에도 여전히 중국은 4세대 무기체계에 기반하여 군사력 건설을 진행하고 있으며, 5세대 무기체계에 필요한 국방과학기술 획득에는 상당한 어려움을 겪고 있는 것으로 평가하고 있다. 중국의 연구개발, 획득체계는 개혁 조치에도 불구하고 경쟁체계 미흡, 연구개발, 획득 관리체계의 낙후, 관료적 이기주의, 칸막이주의(compartmentalization) 등의 단점이 있다고 지적되고 있다.²⁸

그리고 시진핑 정부 이후의 국방비 증가는 국제사회에서 이전보다 더욱 주목받으며 논란의 대상이 되고 있다. 그런데 국방비 총액이 증가하고 있지만 증가율은 오히려 감소 추세를 보이고 있다. 1990년부터 2013년까지 24년간의 연평균 국방예산 증가율은 15.1%이다. 이를 각 집권시기별로 구분해 보면 장쩌민 집권시기(1990~2002년) 연평균 15.95%, 후진타오 집권시기(2003~12년) 14.66%에 비해 시진핑 집권 이후(2013~16년) 10.15%로 점차 줄어들고 있는 추세이다. 중국의 국방비 증가는 지금까지 장기적인 계획과 관리하에 경제적 여력의 범위에서 진행되고 있다고 평가할 수 있다. 향후 중국의 경제성장률은 2020년대 초반까지 6~7%대, 2020년 말까지는 5%대로 하락세를 보일 것으로 전망하고 있어 성장률 하락이 국방비에도 일정 부분 영향을 미칠 것으로 예측된다.

미국의 아시아 재균형전략, 일본과 일부 아세안 국가들과의 영토분쟁 등 최근 중국의 군사비 지출 수요가 많았음에도 실제 국방비 증가율이 과거에 비해 크지 않았다는 점을 감안하면 향후 경제성장률 하락세 속에서 지출을 더 증가시키지 않을 수 있다는 추론도 해볼 수 있다.

요컨대 중국은 국방 현대화를 적극 추진하고 있어 이에 대한 국방비 수요는 증가할 가능성이 높다. 그런데 현대화 계획은 2050년까지의 장기

28 백재욱·정희원, 「중국 군사력 건설의 기반용 분석—국방예산과 국방연구개발, 획득체계를 중심으로」, 『주간국방논단』, 한국국방연구원, 2014. 9. 1, pp.1~7.

플랜이므로 경제성장률과 연동하여 점진적으로 진행해 갈 것이다. 그 과정에서 중국은 미국과의 직접적인 군사적 충돌이나 경쟁을 최소화하기 위해 저비용의 안정적인 국제관계를 지향해 가는 것이 합리적일 수 있다.

3. 중국의 대미전략

가. 미국의 아시아 재균형전략에 대한 중국의 인식

중국은 미국의 아시아 재균형전략이 중국의 부상, 특히 해양으로의 진출 확대를 저지하는 데 집중하고 있다고 판단하고 있다. 미국이 사실상 중국과 갈등요인을 내재하고 있는 아시아 동맹국 또는 준동맹국들을 전면에 내세워 중국의 부상을 ‘대리 견제’하는 방식으로²⁹ 재균형전략을 구체화하고 있는 것으로 인식하고 있다. 중국은 미국의 재균형전략에 대해 직접적인 군사적 충돌을 회피하면서 부상을 지속할 수 있는 대응방안을 강구하고 있다.

그러나 중국의 해양진출 확대는 남중국해에서의 미국과의 갈등이라는 불필요하지만 불가피한 상황을 초래하고 있으며, 이로 인해 아세안 주변 국가들의 우려를 자극하고 있다.³⁰ 그동안 동아시아 해양 영토분쟁에 대한 개입에 유보적이었던 미국이 2010년을 전후하여 ‘항해의 자유’라는 국제규범을 내세우며 적극적으로 입장을 표명하기 시작했다.³¹ 중국은 동중국해와 남중국해 분쟁에서 공통적으로 역외 강대국, 즉 미국의 개입에 대해서는 적극적으로 대응하겠다는 메시지를 전하고 있다. 중국이 영토주권 문제는 당사국 양자 간 협상의 문제라는 점을 일관되게 강조하는 가장 중요한 이유는 바로 미국이 개입할 수 있는 여지를 없애려는 것

29 이동률, 「중국 주변 외교의 진화와 한중관계」, 『2014 중국정세보고』, 외교안보연구소 중국연구센터, 서울: 국립외교원, 2015, p.190.

30 이동률, 「중국 주변 외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016, p.56.

31 이동률, 「중국의 해양 대국화와 해양 영유권 분쟁」, 『동아시아 브리프』, 제7권 제2호, 성균관대학교 성균중국연구소, 2012, p.20.

이다.³²

남중국해 분쟁이 다시 쟁점화된 것도 2010년 3월 방중한 미국 국무부 차관 스타인버그와 백악관 국가안보위원회 아시아 담당 고위급 인사에게 처음으로 “남해는 중국의 영토보존이라는 핵심 이익에 관계된다.”고 입장을 표명하면서 부터이다.³³ 이후 중국의 핵심 이익의 문제는 중국 국내 외에서 뜨거운 논쟁 의제가 되었으며, 급기야 힐러리 클린턴 미 국무장관은 2010년 7월 아세안지역안보포럼(ARF)에서 ‘남중국해는 미국의 이해와 직결된 사안’이라고 반격의 포문을 열었다. 한편, 미국이 남중국해 영토분쟁에 대한 개입 의지를 표명한 것이 계기가 되어 베트남과 필리핀이 남사군도문제에 대해 종래보다 대담한 태도를 취하기 시작했다.³⁴

중국은 미국의 개입에 민감하고 강하게 반대할수록 오히려 미국이 개입할 수 있는 여지를 제공하게 되는 딜레마에 직면해 있다. 즉, 중국이 미국의 개입을 막기 위해 강경하게 대응할수록 상대 국가들인 일본, 베트남, 필리핀은 더더욱 미국에 의존하려는 경향을 보여주고 있다. 따라서 중국은 미국의 개입 가능성을 차단하기 위해 다음과 같은 전략을 구사하고 있다.

남중국해 문제와 관련해 주권문제와 비주권문제를 구분 짓는 방법이다. 중국은 남중국해 도서분쟁과 해양획정문제는 온전히 영토와 주권과 관련된 사안이기 때문에 철저히 양자 간 협상을 통해서만 논의할 수 있다는 입장이다. 반면, 남중국해와 관련된 여타의 문제들, 예컨대 해양통항안전, 해상테러, 환경보호, 해양 재난구제 등 비전통 안보영역의 문제에 대해서는 다자간 협상과 협력에 참여할 의사가 있다고 밝히고 있다. 아울러 중국은 남중국해에서 항행 자유를 인정하고 있음을 역설하여 미국의 남중국해 개입 명분을 희석시키려고 하는 것이다. 남중국해 문제는 영유권 분쟁이므로 미국은 비당사국이고 개입할 이유가 없다는 점을 부

32 이동률, 「중국의 해양영유권 분쟁에 대한 전략과 요인: 다오위다오(钓鱼岛)/센카쿠(尖閣) 열도 분쟁을 중심으로」, 『중소연구』, 제39권 제1호, 2015, p.77.

33 『環球時報』, 「中國首次向美明確表態:南海是中國核心利益」, 2010. 7. 4.

34 *Financial Times*, “Vietnam Seeks US Support in China Dispute,” June 12, 2011.

각시키고자 하는 것이다.³⁵

그러면서 중국은 오히려 미국이 남중국해 불안정의 원인 제공자라고 공세를 펼치고 있는 것이다. 예컨대 미국과 일본, 호주의 외교장관들이 ARF 외무장관회의에서 중국을 향해 중재재판소 판결을 수용하라고 압박하는 내용의 성명을 채택하자 왕이 중국 외교부장은 “이 성명은 남중국해 문제를 조장하고 지역의 긴장을 부추기고 있다. 지금이야말로 당신들이 평화의 수호자인지 정세의 교란자인지를 검증해 볼 시점”이라고 공세를 펼쳤다.³⁶

요컨대 중국이 남중국해 문제가 영유권 분쟁임을 역설하는 이면에는 사실상 미국의 개입을 저지하고자 하는 속내가 깔려 있다. 중국은 영유권 분쟁은 당사국 양자 간 문제이므로 양자 간 대화와 협상을 통해 해결해야 하며 ‘제3국’(사실상 미국을 지칭)이 개입해서는 안 되고 국제적 논의와 판결의 대상이 될 수도 없다고 주장하고 있다. 즉, 중국은 이미 예견된 상설중재재판소 판결 결과 자체보다는 판결 결과를 빌미로 미국의 개입이 확대될 가능성을 더 경계하고 있다. 따라서 미국의 행보가 중국의 대응에 여전히 중요한 변수가 될 가능성이 높다.³⁷

중국은 해양강국을 지향하고 해양 영유권에 대한 주장을 강화하는 것이 국력의 증강에 따른 ‘정상화의 과정’이라고 주장해 온 만큼 해양 주권 수호에 대한 확고한 의지를 후퇴시키지 않을 것이다. 그럼에도 중국외교에서 해양 영유권 분쟁이 중국외교를 압도하면서 중국이 소위 일대일로와 운명공동체를 전면에 내세우며 전개하고 있는 매력공세 외교가 희석되고 주변 국가들에게 중국 위협인식이 확장되어 오히려 중국 부상의 걸림돌로 작용할 수 있다는 딜레마에 직면해 있다.³⁸

35 이동률, 「남중국해 판결 이후 중국의 행보」, 『EAI 논평』, 2016. 7. 26.

36 中国外交部, 「中华人民共和国外交部关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁决的声明」(http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1379490.shtml, 접속일: 2016. 7. 12).

37 미국 역시 중국의 세력 확장을 저지하기 위한 행동의 범위를 둘러싼 논란이 있다. 이에 대해서는 이숙중, 「남중국해에서 중국의 세력권 확장을 저지하려는 미국」, 『EAI 논평』(http://www.eai.or.kr/type_k/panelView.asp?bytag=p&catcode=+&code=kor_report&idx=14707&page=1, 접속일: 2016. 7. 22)을 참고하라.

요컨대 시진핑 정부는 주권을 양보하지 않는다는 명확한 메시지를 전달하는 동시에 중국이 위협적 국가가 아니라는 이미지를 생산해야 하는 두 마리 토끼를 다 잡아야 하는 과제를 안고 있다. 동시에 국민들이 지니고 있는 중국 부상에 대한 높은 기대와 열망 역시 충족시켜야 한다. 따라서 내치 우선이라는 현실적 필요성이 있음에도 불구하고 여전히 대외적으로도 고비용이 예상되는 국제적 위상과 영향력 제고도 함께 추진해 가야 하는 딜레마를 안고 있다.³⁹

나. 미국과의 글로벌 거버넌스 경쟁

1) 글로벌 경제 네트워크의 확장: 일대일로(一帶一路)

중국정부는 상설중재재판에서 패소한 이후 ‘일대일로’ 붐을 재점화시키려 하고 있다. 시진핑 주석은 2016년 10월 캄보디아, 방글라데시, 인도 3개국 순방에 나섰다. 중국에게 3국은 모두 일대일로의 주요 연선(沿線) 국가들이며 전략적으로도 중요한 국가들이다. 인도에서 개최되는 제11차 브릭스(BRICS) 정상회의 참석이 주된 일정이지만 캄보디아와 방글라데시 역시 시진핑 주석 취임 후 첫 방문으로 일대일로가 주요 의제였다. 특히 캄보디아는 아세안 의장국이면서 남중국해 분쟁 시 중국의 입장을 지지한 몇 안 되는 국가 중의 하나다.

중국정부는 그동안 동중국해와 남중국해에서의 영유권 분쟁, 한반도 사드 배치문제 등으로 주변국들과 각을 세워 왔다. 이로 인해 시진핑 정부 출범 후 공들여 왔던 주변 외교가 상당한 손상을 입었다. 중국의 공세적 대응이 오히려 미국의 아시아 회귀를 도와줄 역설적 결과도 초래하였다. 이에 대해 중국이 다시 일대일로를 동원해서 손상된 주변국과의 외

38 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016b, p.63.

39 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016b, p.63.

교를 회복시키려는 시도였다.

시진핑 정부가 항저우에서 야심차게 준비한 주요 20개국(G20) 정상회의 개최 직전인 8월 17일 베이징에서는 시진핑 주석이 주재한 주목할 만한 회의가 있었다. 이름하여 ‘일대일로 건설 공작좌담회’로 시진핑 주석은 이 자리에서 그동안의 일대일로의 성과를 한껏 과시했다. 현재까지 100여 개 국가 및 국제기구가 일대일로 건설에 참여하고, 30여 개 주변 국가와 일대일로 공동건설 관련 협력 협의를 체결했으며, 아시아인프라투자은행(AIIB), 실크로드 기금 등으로 대표되는 금융 협력이 심화되고 있다고 강조했다. 그러면서 일대일로를 체계적이고 전면적으로 추진해 주변국 국민들의 복지와 혜택을 제공할 것이라는 예의 ‘이익공동체론’을 다시 꺼내 들었다. 일대일로를 통해 주변국 외교를 소생시키려는 의지를 표명한 것이다.

시진핑 체제가 일대일로 구상을 제시한 것은 중국이 전략의 무게중심을 지경학적 측면에서 지정학적 측면으로 이동하려는 것이다. 일대일로는 중국이 상대적 우위를 확보하고 있고 부상에 따른 딜레마를 최소화할 수 있는 경제영역에서 경제수단을 동원하여 국제사회에서의 중국의 입지와 영향력을 확대해 가고자 하는 외교전략에 가장 부합하는 구상이다.⁴⁰ 중국의 일대일로를 통한 경제적 부상은 운명공동체론을 통해 강조하듯이 주변 국가와 국제사회에 위협과 도전이 아니라 이익과 기회를 제공할 수 있다는 논리를 설득하는 데도 효과적이다.

따라서 중국의 입장에서는 현재의 복잡한 국제정세 국면에서 미국과의 불필요한 지정학적 세력경쟁을 우회하면서 소위 ‘경제영토’를 확장할 수 있는 일대일로라는 지경제적 카드를 다시 꺼내들 필요성은 분명해 보인다. 특히 미국정부 교체의 과도기적 시점에 중국이 역내 경제영향력을 확장시킬 수 있는 중요한 전략적 기회라 판단하고 보다 적극적인 경제외교를 전개해 갈 가능성을 시사하고 있다.

40 이동률, 「시진핑 체제의 신외교전략과 ‘일대일로’」, 이승주 편, 『일대일로: 중국과 아시아』, 서울: 명인문화사, 2016a, pp.33~34.

2) 국제경제, 금융 거버넌스 주도

AIIB는 가파르게 부상하고 있는 중국이 제안하고 주도한 최초의 국제 금융기구의 설립이라는 측면에서 중국의 세계전략의 본격적인 전개라는 논란을 야기할 있는 충분한 개연성을 지니고 있다. 특히 AIIB가 초기의 예상과는 달리 영국의 참여 발표 이후 아시아를 넘어 유럽 국가들까지 참여하여 57개국으로 규모가 확대되면서 더욱 그러한 논란의 불을 지피게 하였다. AIIB의 성공적 출범이 예상되면서 그 자체로 중국의 국제적 위상과 영향력이 크게 증대된 것 또한 분명한 사실이다.

그럼에도 중국이 처음부터 새로운 세계질서의 구축을 상정하고 AIIB를 제안한 것이라고 단언할 만한 근거는 충분치 않다. 우선 중국이 2013년 10월 아세안(ASEAN) 회의에서 AIIB 설립을 처음 제안했을 때는 현재와 같은 큰 규모와 체제를 상정하고 있지 않았다. 중국은 2015년 3월까지도 창립회원국을 역내국가로만 상정하고 있었고, AIIB 활동영역도 아시아 지역으로 한정시키고자 했다. 그런데 영국의 참여 결정 이후 회원국이 크게 증가하면서 비록 흥행에는 성공했지만 결과적으로 AIIB에서의 중국의 지분은 당초 계획했던 50%에서 30.34%로 줄어들게 되었다. 즉, 중국은 당초 ADB의 역할을 보완하면서 중국이 추진하고자 하는 일대일로의 자금을 확보하려는 목적에서 출발했지만 기대 밖의 흥행이 이루어졌고, 그 결과 오히려 AIIB에 대한 중국의 압도적 지배력은 약화되었다. 결국 AIIB의 규모가 확대되면 확대될수록 중국의 일방적 지배와 운영은 더욱 어려워질 수 있음을 시사한다.

그리고 중국 스스로도 AIIB 설립이 기존 질서의 ‘대체’가 아닌 ‘보완’임을 애써 강조하여 AIIB 설립이 기존 국제금융질서에 대한 도전으로 비쳐지는 것을 경계하고 있다.⁴¹ 중국의 AIIB 설립 주도는 아시아개발은행(ADB)의 역할의 한계를 인식하고 일대일로의 기금 조성을 위한 대안 필

41 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016b, p.63.

요성에서 출발한 것이다. 중국은 AIIB와 ADB는 역할이 상이하기 때문에 경쟁관계에 있지 않고 상호 보완적이라는 점을 강조하면서 파트너 관계를 유지할 것이라고 누차 밝히고 있다.⁴²

AIIB가 기대 이상으로 확대된 데는 중국의 치밀한 준비와 전략의 결과라기보다는 미국의 대응 실패 때문이다. 중국, 한국 등 신흥국의 의결권을 증대하는 국제통화기금 쿼터 개혁은 2010년 한국에서 열린 주요 20개국(G20) 재무장관회의에서 의결되고 국제통화기금 이사회까지 통과했으나, 여태껏 미국 의회의 반대로 실현되지 못하고 있다.⁴³ 즉, 미국이 기존의 ADB와 IMF에 대한 개혁 요구에 적절하게 대응하지 못했을 뿐만 아니라 중국의 AIIB 제안의 파급효과에 대해서도 안일하게 인식하면서 단지 동맹국들의 참여를 막으려고 한 것이 결과적으로 AIIB의 확대를 불러온 측면이 있다.

AIIB의 성공적 출범은 결과적으로 ‘기존 질서에 대한 도전’ 논리에 대해 ‘공공재 제공’, ‘기존 질서의 보완과 발전’이라는 중국의 논리와 설득이 수용된 결과로 해석될 소지가 있다. 그런데 ‘공공재 제공’이라는 중국의 주장이 실질적으로 실천되는지에 대한 판단은 AIIB의 지배구조의 결정 및 운영 등을 더 지켜봐야 확인할 수 있다. 중국정부는 기존의 ADB의 문제점을 보완할 수 있는 기제로서 AIIB의 설립을 주도한 만큼 ADB의 한계와 문제점을 극복해야 하는 과제를 안고 있으며,⁴⁴ 동시에 AIIB가 사실상 중국이 제안하고 주도한 최초의 국제금융기구로서 중국의 글로벌 리더로서의 능력을 검증받는 시험대가 되었다.

요컨대 현재까지 중국의 공식적 입장은 새로운 국제경제기구들이 미국 중심의 브레턴우즈 체제와 상충되지 않을 것이라고 주장한다. 실제로 중국은 브레턴우즈 체제 내에서 영향력 확대를 추구해 왔다. 중국은 경제가 꾸준히 성장한다면 2030년에는 세계은행과 IMF의 최대 지분 보유국

42 Zhou Xin, “China-led Asian Infrastructure Investment Bank just Months away from First Loan,” *South China Morning Post*, 27 December 2015.

43 『한겨레신문』, 「‘AIIB 가입이 유라’ 판단하고도 … 미국 견제로 결론 못 내」, 2015. 3. 15.

44 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016b, pp.56~57.

으로 등극할 것이기 자명하기 때문에 브레턴우즈 체제 자체를 변경시킬 이유가 별로 없다. 그럼에도 중국의 궁극적 목적이 브레턴우즈 체제의 대체 또는 양분이라는 의구심은 줄어들지 않고 있다.

중국이 브레턴우즈 체제의 대안을 모색하고 있다는 의혹은 NDB, CRA, AIIB 설립으로 촉발되었다. 그런데 NDB는 물론이고 AIIB도 브레턴우즈 체제를 대체할 수 있는 조직과 재원을 아직은 확보하고 있지 않다. 자본금 규모, 운영 능력, 회원국 수 모두에서 NDB와 CRA는 아직까지 세계은행과 IMF를 대체할 만한 수준이 아니라는 사실에는 이견이 없다.⁴⁵ 또한 어느 회원국도 기축통화를 보유하지 못해 자본금과 대출금 모두 달러화를 기준으로 사용하고 있다. 따라서 이 은행들은 적어도 당분간 세계은행과 ADB의 ‘잠재적’ 경쟁자 이상으로 발전하기 어려울 것이다.⁴⁶

다. 중국의 대미전략 전망

그런데 중국은 자신의 강점인 경제력과 경제적 수단을 십분 활용하여 주변 지역을 중심으로 경제 네트워크를 확장해 가면서 국제사회의 위상과 영향력을 확대시켜 가고 있다.⁴⁷ 중국은 미국과 국제규범과 제도 경쟁, 특히 경제·금융 영역에서의 경쟁은 적극적이다.

그리고 미중 양국은 양자 간 이슈를 둘러싸고 직접적으로 대립은 회피·관리하는 반면에 상호 세력권 확장과 대리 견제에 몰두하는 양상이 전개되고 있다. 중국은 한국 등 주변 국가들을 향해 소위 ‘이익공동체’, ‘인문유대’ 그리고 나아가서 ‘운명공동체’를 역설하며 미국 중심의 안보 동맹체제에 우회적으로 대응하고 있다. 그 결과 중국과 미국은 동아시아 지역 국가들을 대상으로 ‘편가르기식 기싸움’의 양상이 전개되고 있으며, 한국 등 주변 국가들은 미중 사이에서 선택의 딜레마에 직면하고 있다.⁴⁸

45 이왕희, 「국제통화기금」, 김준석 외, 『국제기구와 경제협력 개발』, 서울: 오름, 2015.

46 Hongying Wang and Erik French, “China in Global Economic Governance,” *Asian Economic Policy Review*, Vol. 9, No. 2, 2014.

47 장훈 외, 『중국 일대일로와 AIIB 출범에 따른 국내 파급효과 연구』, 국토교통부 연구용역보고서, 2016. 9, p.13.

중국의 이러한 우회적, 선택적 대미 경쟁전략은 미국의 안보·군사적 대중국 견제 시도에 의해 도전받고 있으며, 전략적 딜레마에 직면해 하고 있다. 이러한 중국의 딜레마 상황은 남중국해에서의 미중 양국 간의 경쟁과 갈등에서 가장 현저하게 나타나고 있다.

중국은 현재 직면한 국내적 과제와 경제상황을 고려할 때 미국과의 해공군력 열세 만회는 현실적으로 어렵다는 것을 인지하고 있다. 따라서 중국은 미국과의 갈등이 불가피한 측면이 있지만 그럼에도 불필요하게 확장시키지 않기 위해 상황을 관리하려는 노력도 병행하고 있는 것이다.⁴⁹

예컨대 중국이 그동안 남중국해 문제로 갈등해 온 필리핀은 물론 말레이시아, 베트남과의 관계 개선을 적극적으로 주도하고 있다. 특히 일종의 ‘차이나 머니’를 동원해 이들 국가와의 관계 개선을 시도하고 있다. 실제로 필리핀에는 30억달러의 차관을 제공하고 말레이시아와는 340억달러(39조 3,000억원) 규모의 투자협정을 체결했다.

중국정부는 내심 트럼프 정부의 등장으로 오바마 시기 중국에 전략적 압박이 되었던 미국의 재균형전략이 후퇴할 수 있다는 기대를 하고 있다. 아태 지역 내 경제 주도권 경쟁을 촉발했던 TPP에 대한 트럼프의 명확한 반대 의견이 그러한 기대의 배경이 되고 있다. 아울러 트럼프는 기업가적 특성이 강해서 역대 정부와 달리 가치와 인권을 수단으로 중국의 ‘내정’에 간섭하거나 압박하지는 않을 것이라는 희망적 기대도 있다.

다른 한편으로는 일단 트럼프의 등장은 그 자체가 불확실성으로 해석되고 있다는 측면에서 기본적인 우려가 있다. 중국은 특히 통상분야에서의 새로운 압박이 강도 높게 전개되면서 미국과 협력보다는 갈등이 심화될 수 있으며 중국의 경제적 어려움을 심화시킬 수도 있다는 우려를 갖고 있다. 그런 이유로 중국정부의 입장은 신중하다. 예컨대 미중 통상무역위원회(JCCT)에 참석하기 위해 미국을 방문한 왕양 부총리는 트럼프의

48 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016b, p.59.

49 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016b, p.62.

대중 정책에 대해 대선 결과 못지않게 예측이 불가능하다고 하면서 일단 기다리며 지켜볼 것이라고 했다.

트럼프 당선 이후 미중관계와 관련하여 중국을 포함한 국제사회의 가장 핵심적 관심은 오바마 정부 이후 고조되어 온 미국과 중국의 영향력 경쟁의 향방이다. 트럼프 당선인의 미국 우선주의는 국제적 개입의 축소로 해석되고 있으며, 이는 중국에게 새로운 기회가 될 수 있다는 논의도 등장하고 있다. 실제로 중국은 지난 20여 년간의 고도성장을 통한 부상 과정에서 일정 부분 미국 쇠퇴의 반사효과를 봤다고 해도 과언이 아니다. 예컨대 1997년 아시아 금융위기, 2001년 9·11 테러, 그리고 2008년 미국발 세계 금융위기 등이 경과하는 과정에서 중국은 ‘상대적 부상’의 효과를 톡톡히 누려 왔다.

트럼프 정부가 과연 선거 공약처럼 ‘신고립주의’ 정책을 구체화할지 현재로는 예단하기 쉽지 않다. 그러나 오바마 정부와 비교해 상대적으로 국내 경제회복 정책의 우선순위를 둘 가능성은 높다. 그리고 최소한 단기적으로는 선거 후유증을 해소하며 체제를 정비하는 데 일정 정도의 시간이 필요할 것으로 보여 국제적 개입, 특히 아시아 재균형전략도 조정기가 필요할 듯하다.

중국이 미국의 재균형전략 약화 추이에 어떻게 대응할 것인가가 향후 미중관계 전개에 초점이 될 것이다. 즉, 지금까지 미중관계는 기본적으로 미국이 주도 또는 자극하면 이에 대해 중국이 반응 또는 대응하는 과정을 통해 양국 간 갈등, 경쟁, 협력의 복합적 관계가 구성되어 왔다.

트럼프 정부 초기의 일시적 조정기를 중국이 대외적 영향력과 입지를 확장할 수 있는 기회로 인식하고 보다 공세적인 외교를 전개할지, 아니면 반대로 중국 또한 산적한 국내 현안에 집중할 수 있는 여분의 시간으로 인식하고 국내 우선정책을 선택할지가 중요한 변수이다.

일단 중국은 선부르게 속내를 드러내지 않으며 트럼프의 레토릭에 휘둘리지 않으면서 관망하려는 자세를 취하고 있다. 소위 중국발 ‘글로벌 리더십’ 또는 ‘중국의 미국대체론’에 대해서도 부정적인 입장을 피력하고 있다. 중국이 미국을 대체해 새로운 글로벌 리더십이 되기에 아직은 중

국의 역량이 부족하며, 미국 역시 전통적 의미의 ‘고립주의’ 노선으로 전환할 가능성도 높지 않다며 애써 자제하려는 분위기이다.

트럼프 정부가 미국 우선주의를 주장하며 사실상 국내 우선주의가 될 가능성이 있듯이 중국 역시 ‘중화민족의 위대한 부흥’이라는 중국의 꿈을 실현하기 위해서는 국내 경제발전에 우선순위를 뒤야 하는 속사정도 있다. 특히 18기 6중전회를 통해 시진핑 주석이 ‘핵심’으로 등장하면서 권력 강화를 추진하고 있기는 하지만 여전히 제19차 당 대회에서 대대적인 권력 교체가 완료될 때까지는 복잡하고 불확실한 국내정치 일정을 앞두고 있다.⁵⁰

따라서 시진핑과 트럼프의 전화통화에서 “중미협력은 중요한 기회와 거대한 잠재력을 지니고 있다.”, “중국은 위대하고 중요한 국가로 미중 양국은 서로 상호·호혜할 수 있다.”고 덕담을 주고받은 것이 단순히 외교적 수사만이 아닐 수 있다. 즉, 양국이 직면한 국내 정치·경제적 상황을 고려할 때, 일정 기간 각각의 국내의 불확실성을 관리하면서 정중동의 허니문 시기를 유지해야 할 현실적인 필요도 없지 않다. 따라서 미중간의 아시아에서의 직접적인 세력 경쟁은 단기적으로는 이전보다 완화될 가능성이 있다.

제4절 중국의 한반도정책과 한중관계

1. 한중관계의 현주소

중국의 가파른 부상과 주변 외교의 진화, 미국의 아시아 재균형전략, 일본의 우경화, 그리고 미일동맹의 강화가 중첩되면서 한반도를 둘러싼 강대국들의 지정학 경쟁은 더욱 심화되고 있다. 이에 따라 외견상 한국의 전략적 가치가 증대하고 있고 한중관계도 발전하는 것처럼 보이는 착

50 이동률, 「2016년 한중관계: ‘최상의 관계’가 초래한 역풍」, 외교안보연구소 중국연구센터 편, 『2016 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2017, p.135.

시효과의 측면이 있다.

반면에 중국산업의 고도화, 내수중심 성장으로의 전환, 그리고 새로운 성장 동력 확보를 위한 ‘서진전략(一帶一路)’ 등으로 인해 기존의 한중관계 발전에 주요한 동인이었던 한국의 지경제적 가치와 입지는 새로운 변혁의 기로에서 약화 내지 모호화되는 추세에 있다.⁵¹

한국의 전략적 가치 증대에도 불구하고 실제로 한국의 영향력과 역할이 강화되고 있는지는 불확실하며, 한중관계의 전반적인 외형적 발전에도 불구하고 양국이 추진해 왔던 ‘내실화’와 ‘성숙화’가 이루어졌다고 보기도 어렵다. 오히려 미중 간 ‘대리전쟁’이 심화되면서 한반도 관련 이슈 또한 강대국 간 경쟁과 협력의 종속변수로 변질될 가능성이 증대되고 있다. 즉, 한국은 외형상 전략적 가치의 제고에도 불구하고 실제로는 선택의 압박을 받고 있으며 한국의 독자적 역할과 위상은 위축될 우려가 있다. 특히 북핵문제를 포함한 북한문제가 강대국 간 게임의 대상으로 변질될 가능성 또한 우려된다.

이는 중국의 가파른 부상으로 인해 중국의 외교에서 강대국 외교(미일외교)가 핵심적 위치를 점유하게 되면서 한반도의 전략적 가치가 제고되는 동시에 빠르게 중국의 대미, 대일 외교에 종속변수화되고 있기 때문이다.⁵²

2013년 이후 한중관계는 외형상 주목할 만한 발전을 이루긴 했지만 그 이면에는 한중 양국의 서로 상이한 전략적 고려와 동기가 자리하고 있다. 시진핑 정부는 중국 전체를 위한 미일동맹이 강화되고 있는 상황에서 최소한 한국이 미일동맹의 대중국 전체의 전진기지가 되어서는 안 된다는 전략적 판단하에 한국의 전략적 가치를 재인식하고 한국에 대한 적극적인 외교 공세를 펼치고 있다. 반면에 한국은 중국과의 경제협력, 그리고 북핵문제 해결과 한반도 통일환경 조성에 있어 중국의 적극적인 협력과

51 이동률, 「2016년 한중관계: ‘최상의 관계’가 초래한 역풍」, 외교안보연구원 중국연구센터 편, 『2016 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2017, p.134.

52 이동률, 「[중국은 지금] 한·중관계의 위기가 한국 외교에 주는 교훈」, 『이투데이』, 2017. 1. 18.

역할을 기대하고 있었다.⁵³

이러한 양국의 동상이몽의 현실은 2015년 1월 북한 핵 실험으로 인해 수면 위로 노출되었고 양국관계의 취약성도 드러나게 되었다. 북한의 4차 핵 실험 이후 중국은 한미동맹과 미일동맹과의 연계를 통한 한미일 안보협력 강화 움직임을 ‘아태 지역의 작은 나토(亚太小北约)’라는 프레임 을 통해 우려와 경계를 표출하고 있다.⁵⁴

2. 한중관계의 과제와 전망

트럼프 정부 출범 이후 미중의 아시아에서의 직접적인 경쟁은 이전보다 악화될 가능성이 있다. 그렇다고 그동안 한국이 직면해 왔던 미중 경쟁으로 인한 압박과 딜레마가 동시에 완화될 것인지는 불투명하다. 오히려 한국의 딜레마는 지속되거나 더 악화될 가능성이 있다. 오바마 정부에서 이미 미국의 재균형전략은 동맹의 역할을 강조하며 동맹국을 전면 에 내세워 중국을 대리 견제하려는 의도를 보였고, 그로 인해 한국이 어려움에 처했던 것이다. 트럼프 정부에서는 미국의 직접적인 군사적 개입을 축소하는 대신에 오히려 동맹의 역할과 비용분담을 더 요구할 가능성이 높으며 재균형전략의 축소가 이러한 동맹의 역할 강화를 통해 보완해 가려 할 가능성이 높아 보인다.

중국은 미국이 북한의 핵실험과 미사일 발사를 ‘빌미’로 한미일 안보 협력을 적극적으로 추진하고 이를 통해 중국을 견제하려 한다는 의구심을 갖고 있으며, 중국은 북한 미사일 발사 직후 한국이 사드(THAAD) 배치 논의를 개시한다고 발표한 것이 한미일 안보협력 추진의 신호탄이라고 해석하며 반발하고 있다.⁵⁵

53 이동률, 「2015년 한중관계의 현주소와 대중국외교의 과제」, 국립외교원 중국연구센터 편, 『2015 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2016c, pp.241~244.

54 Dong Ryul Lee, “Deciphering China’s Security Intentions in Northeast Asia: A View from South Korea,” Gilbert Rozman (ed.), *Rethinking Asia in Transition: Security Intentions, Value Gaps, and Evolving Economic Relations*, Korea Economic Institute of America, 2016b, pp.82~84.

시진핑 주석이 미국, 한국과의 정상회담에서 연이어 사드 배치 반대 의견을 개진하며 ‘자국의 안보이익과 동북아 전략적 균형을 파괴하는 것’이라고 반발한 것은 사드 배치 강행 시 중국은 이에 상응하여 안보이익을 지키기 위한 독자적인 대응조치를 취할 수 있으며, 아울러 중국은 전략균형을 확보하기 위해 러시아, 북한과의 협력을 강화할 수 있다는 메시지를 해석된다.

중국은 북 핵실험 이후 그 어느 때보다도 유엔 안보리 결의 2270의 ‘전면적이고 완전한 이행(全面完整履行)’을 역설하고 있다. 동시에 “한반도문제는 복잡하고 미묘하다.”며 “유관 국가들의 냉정과 자제를 촉구하며 사태를 더 이상 악화시키지 말아야 한다.”고 강조하고 있다. 즉, 이는 중국이 북중관계, 한중관계, 그리고 북핵문제를 중국의 부상과 강대국 외교, 특히 대미외교 전략의 맥락에서 복합적으로 인식하고 있다는 것을 의미하는 것이다.⁵⁶

중국의 중앙정부가 사드 배치에 대한 명시적인 보복조치를 단행하기는 쉽지 않을 것이다. 그럼에도 이미 시진핑 주석이 공개적으로 사드 배치 반대 입장을 언급했고, 인민일보 등을 통해 사드 배치에 대한 반대 입장을 수차례 명시화했기 때문에 중국 정치구도의 특성상 내부적으로는 이미 일종의 대한민국 정책 가이드라인이 제시된 것으로 이해될 가능성이 크다. 즉, ‘윗선’의 의사를 적극적으로 반영하려는 행위들이 각 기관, 지방정부, 업계에서 점진적으로 확산될 소지가 다분히 있다.

중국은 한국 내부의 사드 논쟁에 대해 기대를 갖고 주목하고 있으며 이에 따라 한국 내 민간부문에서부터 단계적인 ‘정상화’를 통한 사실상의 압박조치를 실시할 가능성이 높다. 결국 문화·관광·무역·투자 등의 영역에서부터 단계적으로 그간 관행적으로 한국에 제공해 왔던 ‘편의’와 ‘혜택’을 ‘정상화’라는 미명하에 서서히 압박의 강도를 높여 이들 영

55 이동률, 「2016년 한중관계: ‘최상의 관계’가 초래한 역풍」, 외교안보연구원 중국연구센터 편, 『2016 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2017, p.129.

56 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016b, p.65.

역에서 불편과 불만이 확대되게 하여 한국 내에서의 사드 배치 논란을 가속화시키려는 것이다.

중국은 과거 영국, 프랑스, 일본 등에 대해 보복조치를 실시하여 중국의 의지를 관철시킨 사례가 있다. 따라서 이러한 전례가 유독 한국에게 적용되지 않을 것이라는 판단은 다분히 희망적 사고일 수 있다. 중국의 한국에 대한 보복조치는 현 정부를 겨냥하는 동시에 차기 정부에게도 영향을 미치려는 의도도 지니고 있다.

다른 한편, 중국정부 역시 한중관계가 전면적 파국으로 치닫는 것은 원치 않는다. 즉, 한국에 대한 보복조치로 인해 한중관계가 악화될 경우 최대의 수혜자는 결국 미국이라는 딜레마가 있다. 최근 중국은 남중국해 문제로 필리핀, 베트남을 비롯한 아세안 국가들과의 관계에 어려움을 겪고 있는 상황에서 한국과의 관계마저 악화되어 미국의 아시아재균형을 강화시켜 주는 결과를 초래할 수 있다는 우려가 있다.

3. 중국의 북핵정책 전망

현재 북한의 핵무기 개발이 나날이 고도화되고 있는 급박한 현실에도 불구하고 미중이 여전히 원론적 협력에 머물고 있는 것은 남중국해 등에서 미중의 지정학적 경쟁이 심화되면서 북핵문제에 대한 정책적 우선순위를 두고 있지 않거나, 오히려 북핵문제를 상호 경쟁의 전략적 카드로 활용하려는 유혹을 받고 있는 것은 아닌가 하는 의구심을 갖게 한다.

트럼프 정부의 북핵문제를 포함한 한반도정책에도 뚜렷한 변화를 기대하기는 어려워 보인다. 트럼프 행정부는 북핵문제를 해결해야 할 필요성은 인식하고 있겠지만, 실제로는 정책의 우선순위에 두지 않을 가능성이 높다. 취임 초기에는 해결을 시도해 보겠지만 결국은 다시 교착상태에 빠지게 되고 그 결과 중국의 역할이 현재보다 더 강조되는 방향으로 선회될 가능성이 높다. 이미 트럼프는 “중국은 북한정권에 엄청난 영향력이 있다.”는 인식을 가지고 있다.

중국은 여전히 제재의 목적은 대화를 견인하는 데 있다는 점을 강조하

고 있다. 시진핑 주석은 핵안보 정상회의에서의 한중정상회담에서 재차 ‘대화와 협상은 문제를 해결할 유일하게 올바른 방향’이라며 “6자회담의 틀 안에서 대화 재개를 추동하고자 한다.”고 강조한 바 있다. 중국은 대화를 재개할 수 있는 조건과 환경을 조성하기 위해 제재에 참여하는 것임을 강조하고 있는 것이다.

중국 왕이 외교부장이 한반도 비핵화와 평화협정의 병행론을 제의하면서 중국은 사실상 ‘대화를 통한 한반도의 안정’ 확보에 방점을 두고 있음을 숨기지 않고 있다. 이 또한 향후 중국이 남중국해에서의 미국의 견제, 한미일 안보협력, 사드 배치 등 일련의 변수들을 함께 고려하여 이에 상응하여 전략적으로 대북제재의 강도와 북한과의 관계를 조정해 갈 가능성이 있음을 시사한 것이다. 실제로 북한 당국의 비난에도 불구하고 중국은 당과 정부 차원에서 북한에 대한 공식적인 비난은 자제하고 있어 북중관계를 전면적으로 악화시키지 않으면서 관계 개선의 여지를 두려는 의사가 있음을 엿보게 한다. 요컨대 중국의 한반도정책, 한중관계, 그리고 북핵에 대한 대응은 향후에도 기본적으로 중국의 부상일정, 대미외교, 미중관계의 변화에 영향을 받아 유동적일 수 있다는 것을 보여주고 있다.⁵⁷

시진핑 정부는 현재 2기 시진핑 체제 준비와 경제문제 등 내부적으로도 산적한 정치·경제적 과제를 안고 있는 상황에서 대외적으로는 남중국해에서의 갈등도 고조되고 있어 동북아 지역에서는 저비용의 안정적인 주변 환경 유지가 매우 중요한 정책 우선과제로 대두되고 있다. 따라서 중국은 장기적 과제인 북핵문제 해결보다는 우선적으로 ‘북한발’ 안보 불안을 조속히 진정시키는 데 우선순위를 두고 있다

중국은 이미 북중관계와 북핵문제를 분리·대응해 오고 있기 때문에 북핵문제에 대해 단호한 입장을 견지한다고 해서 반드시 북한과의 관계 전반을 악화시켜 가지는 않을 수 있다. 오히려 중국은 북핵에 단호한 입장을 견지할수록 북한과의 관계를 안정화시켜야 할 필요성이 커질 수 있다.

57 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016b, p.65.

요컨대 향후 중국은 남중국해에서의 미국과의 갈등, 미일동맹 강화 등 일련의 외재 변수들을 고려하며 이에 상응하여 전략적으로 대북제재의 강도와 북한과의 관계를 조정해 갈 가능성이 있음을 시사하고 있는 것으로 해석되고 있다.

제5절 한국 대중외교의 과제

1. 한중관계의 실질적 내실화

한반도를 둘러싼 국제정세는 앞서 언급한 대로 매우 유동적이고 복잡하게 전개되고 있는 반면, 한중 양국관계는 상대적으로 외형적 관계발전에도 불구하고 국제체제와 정세에 매우 민감하고 취약해지고 있다. 이러한 양국관계의 취약성을 줄여가기 위해서는 2013년부터 한중관계의 발전 방향으로 양국이 합의한 ‘내실화’ 과제를 초심으로 돌아가 재추진할 필요가 있다.

그동안 양국 정상 간의 긴밀한 유대를 바탕으로 형성된 양국관계를 보다 체계적이고 안정적인 제도화 단계로 안착시킬 필요가 있다. 예컨대 정상회담에서 합의한 중요한 고위급 전략대화 채널을 체계화·정례화하여 지속적인 전략적 소통을 강화하여 장기적인 안목에서 양국 간 내재된 간극을 좁히는 노력이 중요하다.

2. 사드 배치문제에 대한 대응

한국정부의 사드 배치 결정의 의미는 중국과의 일정한 긴장관계를 감내하더라도 ‘한국의 안보’를 위해서는 불가피한 선택이었다고 밝힌 만큼 이러한 기조를 일관되게 가져갈 수밖에 없다. 문제는 중국이 한국의 ‘사드 배치’ 결정을 한미일 동맹강화를 통해 중국 견제에 동참한 구조적 선택으로 인식하게 할 것인가 하는 것이다. 이 경우 한중관계는 단순한 사

드 배치문제를 넘어서 중대한 기로에 서게 될 가능성이 있다.

최소한 사드 배치에 대한 중국의 이러한 의구심을 해소할 수 있는 구체적인 조치를 강구하는 것이 필요하다. 예컨대 사드 배치 결정의 근원이 북핵과 미사일 위협이므로 이 문제에 주목할 만한 진전이 있는 경우 사드 배치를 연기하거나 철회 또는 철거시킬 수 있다는 것을 중국이 신뢰할 수 있도록 제시하는 것이 대안이 될 수 있다.

결국 사드문제는 미중의 세력경쟁, 한중관계의 구조적 취약성, 북핵문제 등이 상호 복합적으로 얽혀 있는 중대한 전략적 이슈이다. 향후 한국 외교는 제2, 3의 사드 이슈에 직면하게 될 가능성이 농후하므로 이번을 계기로 대미전략적 선택에 대한 장기적이고 체계적인 대비를 구상할 필요가 있다. 향후 미중 간 대리경쟁 구도는 가열되고, 한국은 원치 않는 선택의 딜레마에 빠지는 상황이 더욱 빈번하게 전개될 가능성이 있다. 사드문제 역시 이러한 전반적인 구조의 흐름에서 이해하고 접근해야 한다.⁵⁸

3. 한미중의 북핵협력 추진

동아시아의 국제정세가 요동치는 가운데 현재 가장 첨예하고 시급한 안보 현안은 북핵문제임을 한중 양국이 새삼 각성할 필요가 있다. 특히 동아시아의 다른 어떤 국가보다도 한중 양국에는 초미의 현실적 도전임을 재인식하고 미중의 동아시아에서의 복잡한 경쟁구도의 영향을 최소화 하면서 최우선 협력의제로 설정할 필요가 있다.

특히 한미중 3국이 북한에게 일관되고 동일한 메시지를 지속적으로 전달하는 것이 북핵 해결의 최선의 방법인 만큼, 한중 협력을 바탕으로 협력의 공간을 한미중 삼국으로 확장시켜 갈 필요가 있다. 초기에 어려움이 있더라도 한미중 삼국이 북핵 해결의 모든 가능한 방법을 열어 놓고 논의할 수 있는 다양한 소통의 장을 점진적이고 지속적으로 만들려는 노

58 이동률, 「2016년 한중관계: ‘최상의 관계’가 초래한 역풍」, 외교안보연구소 중국연구센터 편, 『2016 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2017, p.136.

력이 중요한 시점이다.⁵⁹

북핵문제가 미중의 지정학 경쟁의 영향으로부터 자유롭지 않은 현실을 감안할 때 이러한 한계를 돌파하기 위해서는 한국의 주도적 역할이 점차 더욱 중요해질 전망이다. 따라서 한국정부가 보다 주도적 입장에서 북핵 해결방법론을 모색해야 하고 이러한 한국의 시도에 대해 중국이 지지하고 전향적으로 협조해 주는 형식을 자리 잡아 갈 필요성도 있다.

4. 한중의 지경제적 협력의 회복

최근 한중관계는 미중경쟁과 북한 도발의 직접적 영향을 받으며 양국 내 안보 과잉 현상이 발생하고 있으며, 이로 인해 양국관계의 불협화음이 증대되고 있다. 반면에 한중 수교 이후 지난 24년간 양국의 비약적 발전을 주도해 왔던 경제협력의 동기는 점차 약화되어 한중 양국의 협력의 기반이 축소되고 있다. 최근 중국산업의 고도화, 내수중심 성장으로의 전환, 그리고 새로운 성장 동력 확보를 위한 ‘서진전략(一帶一路)’,⁶⁰ 한국산업 구조조정의 지연 등으로 인해 한중 양국의 경제협력의 동기와 공간이 위축되고 있다.

이 과정에서 북한의 연이은 핵실험과 미사일 도발로 인해 남북한 교류 협력이 중단되고 한반도의 긴장이 고조되고 있어 일대일로와 유라시아 이니셔티브의 협력 공간 또한 크게 위축되고 있다.⁶¹ 현재 양국은 공히 신성장 동력 발굴을 통해 경제활력을 모색해야 하며, 미국의 보호무역주의 강화에 대비해야 하는 공통의 과제에 직면해 있다. 양국이 직면한 이러한 공통의 경제적 현실을 기반으로 양국 간 새로운 경제협력의 공간을 만들어 안보 과잉 현상을 완화시키고 협력의 동력을 재생산할 필요가 있

59 이동률, 「2016년 한중관계: ‘최상의 관계’가 초래한 역풍」, 외교안보연구소 중국연구센터 편, 『2016 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2017, p.138.

60 이동률, 「2016년 한중관계: ‘최상의 관계’가 초래한 역풍」, 외교안보연구소 중국연구센터 편, 『2016 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2017, p.138.

61 장훈 외, 『중국 일대일로와 AIIB 출범에 따른 국내 파급효과 연구』, 국토교통부 연구용역보고서, 2016. 9, p.27.

다.⁶² 따라서 한국의 입장에서는 중국의 이러한 새로운 성장동력을 모색하는 구상에 중요한 협력대상으로 전략적 가치를 확보할 수 있는 전향적이며 전략적인 외교 구상이 제시될 필요가 있다.⁶³

한국이 유라시아 이니셔티브와 일대일로 구상을 연계하려는 시도가 단지 외교적 수사에 머물지 않게 하기 위해서는 중국이 한국의 지정학적 중요성을 재인식할 수 있게 하는 환경과 조건을 조성하려는 새로운 돌파구 마련이 필요하다.⁶⁴ 예컨대 상대적으로 중국 내의 낙후지역이면서 자칫 일대일로 구상에서 소외될 가능성이 있는 중국 동북 지역과 한반도 사이에 경제협력지대를 조성하기 위해서 우선 남북 간의 경제협력의 기반을 선행적으로 조성해 갈 필요가 있다.⁶⁵

그리고 중국 일대일로 구상의 중요한 협력 파트너인 연선국가들, 즉 중앙아시아와 아세안 국가들과의 협력을 강화해 가는 외교 지형의 확장도 중요한 의미가 있다. 즉, 중국과의 협력에 대한 기대와 우려를 동시에 지니고 있는 연선국가들과의 긴밀한 연계를 통해 향후 중국과의 경쟁이나 협력에서 협상력을 확보할 필요가 있는 것이다.⁶⁶

62 이동률, 「2016년 한중관계: ‘최상의 관계’가 초래한 역풍」, 외교안보연구원 중국연구센터 편, 『2016 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2017, p.138.

63 이동률, 「2015년 한중관계의 현주소와 대중국외교 과제」, 외교안보연구원 중국연구센터 편, 『2014 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2016, p.235.

64 이동률, 「2015년 한중관계의 현주소와 대중국외교 과제」, 외교안보연구원 중국연구센터 편, 『2014 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2016, p.235.

65 장훈 외, 『중국 일대일로와 AIIB 출범에 따른 국내 파급효과 연구』, 국토교통부 연구용역보고서, 2016. 9, p.27.

66 장훈 외, 『중국 일대일로와 AIIB 출범에 따른 국내 파급효과 연구』, 국토교통부 연구용역보고서, 2016. 9, p.27.

제8장

일본: 보통국가 일본과 경제의 대전환

이 원 덕 (국민대학교)

제1절 머리말

일반적으로 국가전략은 국가가 지향할 이념과 목표를 달성하고 국가의 안전을 지키기 위해 정치·경제·군사·사회문화적 자원을 효과적으로 조직·운영하기 위한 방책을 강구하는 것으로 정의할 수 있다. 즉, 국가 전략은 국가가 처해 있는 상황에 대한 인식을 바탕으로 국가가 지향하는 핵심 목표를 제시하고 연관된 세부 영역들의 자원과 능력을 핵심 목표 아래 체계적으로 조직·배열함으로써 비로소 만들어진다.

일본에서 국가전략을 둘러싼 논의는 상대적으로 그다지 활성화되어 있지 못하다고 할 수 있다. 냉전시대 일본의 국가전략은 한마디로 요시다 독트린으로 설명되어 왔다. 요시다 독트린의 요체는 일본의 안전보장은 미국의 군사력에 의지하고 일본은 최소한의 군비만을 유지하면서 국가의 모든 자원을 경제발전에 전력투구한다는 것이다. 이른바 호헌 경무장 노선이다. 요시다 노선의 좌우에는 이를 반대하며 대안을 제시하는 정치사회 세력이 존재했다. 좌측에는 비무장 평화 중립주의 노선을 주장하는 혁신세력도 포진해 있었고, 우측에는 자주 개헌 중무장을 주장하는 국가주의적 보수세력이 포진했다. 그러나 이 두 세력의 대안은 냉전체제에서 한 번도 실질적인 일본의 국가전략으로 채택된 적은 없었다. 냉전체제하

에서 역대 일본정부는 요시다 독트린을 국가전략의 지침으로 받아들여 그 노선을 충실하게 존속·계승시켜 왔다.

일본에서 국가전략을 둘러싼 담론과 논쟁이 활성화된 것은 냉전체제가 붕괴된 1990년대 이후의 일이라고 할 수 있다. 2000년대 미국의 상대적 쇠퇴와 중국의 급부상이 가시화되면서 비로소 국가전략 담론이 확산·심화되었다. 그때부터 활발하게 전개된 일본 국가전략 논의를 추동한 요소는 대체로 세 가지 차원에서 발생한 변화였다. 첫째로 국제환경의 변화 요소로 중국의 급부상에 의한 세력 전이와 북한의 핵·미사일 개발로 나타난 안보위협이 증대이다. 미국의 국력이 상대적으로 약화되는 속에서 신흥 강국으로 등장한 중국이 해양진출을 가속화하고 북한이 거둬들인 도발을 감행하면서 일본이 비로소 안보에 대한 위협인식을 심각하게 느끼게 되었다. 둘째, 탈냉전 이후 장기적 경제침체와 상대적 국력의 저하 속에서 대외전략의 전면적인 재정비 필요성을 주장하는 세력이 정치의 전면에 등장하게 되었다. 2009년 자민당 장기정권을 무너트리고 집권한 3년간의 민주당 정권과 2012년 다시 정권을 탈환한 아베 자민당 정권이 출현하는 정치적 격변을 거치면서 국가전략의 백가쟁명시대를 맞이하였다. 셋째, 국가전략의 추진에 필요한 인적·물적 자원의 한계라는 사회·경제적 기반에 대한 고려도 중요한 요소로 대두하였다. 즉, 인구 면에서 저출산과 초고령화에 따른 생산연령인구의 급속한 감소와 재정 면에서 천문학적인 수준의 국가 부채를 안고 있는 일본의 현실을 감안한 국가전략 책정이 문제의식으로 등장하였다.

일본의 국가전략은 2012년 아베의 재집권 이후 급속도로 구체화되어고 있다. 이 과정은 4년간의 아베 정권 집권기간 동안 진행되어 왔고 앞으로 더욱 가속화될 전망이다. 2016년 가을 집권 자민당은 총재 임기를 현행 6년에서 9년으로 연장하는 당규 개정방침을 결정했다. 이로써 2018년 9월에 집권 6년으로 정권을 마감할 예정이던 아베 총리가 2021년까지 집권할 수 있는 제도적 기반이 마련됐다. 아베 총리가 3기 집권에 성공하면 일본 헌정 사상 최장수 총리로 기록될 것이다.

아베 정치의 원점은 ‘강한 일본의 부활’이고 그 전제가 전후 체제의 탈

각이다. 전후 체제의 핵심은 군비와 교전권을 인정하지 않는 평화헌법이므로 이를 뜯어고쳐 일본을 보통국가로 새롭게 만드는 것이 궁극적인 지향점이다. 아베는 2012년 말 총리로 재집권한 뒤 ‘준비된 총리’로서 예상치를 뛰어넘는 리더십을 발휘하며 일본정치를 사실상 ‘아베 1강 구도’로 굳혀 놓았다. 일본은 1990년대 이래 단명 총리가 수시로 교체되는 극심한 정치적 혼란을 겪었다. ‘잃어버린 20년’이라고 일컬어지는 동안 일관성 있는 국가전략의 수립과 추진을 요하는 외교·안보 분야에서 일본은 몸집에 비해 역할을 제대로 못하는 약체 국가로 전략해 고전을 면치 못해왔다.¹

그러나 2012년 말 아베가 재집권한 이래 약 4년 동안 지도력을 발휘하면서 일본의 국가전략은 안보와 경제 양면에서 섬세하게 다듬어지고 있다. 아베는 전격적인 각의 결정과 안보법제 도입을 통해 그동안 금기시되어 왔던 집단적 자위권 행사를 정당화했다. 대외정책분야에서는 일본 외교의 기축인 대미 동맹을 한층 더 강화해 동중국해와 남중국해로 힘을 뻗쳐 나오는 중국을 견제하는 데 앞장섰다. 더욱이 센카쿠 위협에 대항하기 위해 18년 만에 미일 가이드라인을 개정해 미국과의 군사적 일체화를 꾀했고, 경제적으로는 전격적인 환태평양경제동반자협정(TPP) 협상 참여로 미국과 더불어 아태 지역의 자유경제권 형성을 주도하려 하고 있다. 나아가 아베의 현실주의 외교는 전후 70년 일본 외교의 숙원인 러시아와의 관계 개선방향을 모색하고 있다.²

1 『국민일보』, 「[한반도 포커스·이원덕] ‘아베 10년 장기집권 실현되나」, 2016. 10. 30.

2 『국민일보』, 「[한반도 포커스·이원덕] ‘아베 10년 장기집권 실현되나」, 2016. 10. 30.

제2절 일본 국가전략의 핵심 요소

1. 자원의 한계와 ‘강한 국가 일본’의 회복

아베 정권이 추구하는 국가전략의 제1요소는 무엇보다도 ‘강한 국가 일본’의 회복이라고 볼 수 있다. 아베 정권의 ‘강한 국가’에 대한 여망은 안전보장과 경제 영역에 있어서 펼쳐지는 정책과 방침을 관통하는 원칙이 된다. 이 인식의 근거에는 동아시아에서 벌어지고 있는 세력 전이(Power Transition)에 대한 일본 나름의 위기의식이 깔려 있다고 말할 수 있다. 즉, 강대국으로 급부상하는 중국에 비해 상대적으로 힘이 밀리고 있는 일본의 현 상황을 극복하여 강한 일본을 재건시켜야 한다는 인식이 일본의 새로운 국가전략의 토대를 이루고 있다. 동아시아 국제질서는 세력 전이로 인해 미중 양강 중심의 구도로 급속도로 재편되고 있다. 2010년에는 중일관계의 힘의 역전을 보여주는 상징적인 두 가지 사건이 발생했다.

첫째, 국내총생산(GDP) 규모에서 중국이 일본을 앞지르는 역전 현상이 나타났다.³ 2010년의 경제규모에 있어서의 중일 역전 현상은 중국이 120년 전 청일전쟁에서 패배한 이래 처음으로 일본을 경제규모에서 앞지른 매우 상징적인 사건으로 기록될 것이다. 세계사의 관점에서 보면 19세기 후반과 20세기에 걸친 150년이라는 기간은 어쩌면 예외의 시대였는지도 모른다. 이 예외의 시대에 중국은 근대화에 실패하여 세계 열강국가에게

3 2010년 2분기(4-6월), 일본의 국내총생산(GDP)이 처음으로 중국에 역전돼 세계 2위의 경제대국 자리를 중국에게 내줬다. 이는 일본이 1968년 독일(당시 서독)을 제치고 세계 2위에 오른 지 42년만이다. 앵거스 메디슨의 역사통계에 따르면 구매력 기준으로 보았을 때 1820년 당시에도 중국은 세계 GDP의 32.9%의 지분을 가지고 있었다고 추계하고 있다. 한편, 2030년에는 중국이 23.8%의 지분을 갖게 될 것으로 보고 있는 반면, 일본은 3.6%만을 갖게 될 것으로 보고 있다(Angus Maddison, “Shares of the Rich and the Rest in the World Economy: Income Divergence Between Nations 1820-2030,” *Asian Economy Policy Review*, Vol. 2008, No. 3, 2008; 다나카 아키히코, 『포스트 크라이시스의 세계』, 이원덕 역, 일조각, 2010, pp.76-79).

굴종을 강요 당하며 강대국의 지위를 박탈 당한 반면, 일본은 20세기의 전반기에는 군사대국으로, 후반기에는 경제대국으로서 위용을 떨쳤다. 그러나 21세기 들어 중국은 동아시아의 강국으로 새롭게 등장했고 일본은 급부상한 중국에 밀리고 있는 것이다.

둘째, 2010년 9월 센카쿠 열도에서 발생한 중국어선과 해상보안청 순시선의 충돌사건은 중일관계의 힘의 역전을 보여주는 상징적인 사건이었다. 센카쿠에 상륙을 시도한 중국어부 14명을 체포한 일본정부의 조치에 중국이 회토류 수출 금지 및 공선·순시선의 추가 배치 등 초강경 대응으로 맞섰다. 결국 일본은 중국의 압박에 굴복하여 어부들을 석방하는 조치를 내리게 되었다. 이 사건을 계기로 일본 국민들은 엄청난 충격을 받은 동시에 강대국으로 부상하는 중국이 일본에게 실질적인 위협이 되고 있음을 실감하였다.

2011년 3월 센다이 일원에서 발생한 동일본 대지진과 후쿠시마의 원전 사고 또한 일본인에게서는 일본의 상대적 국력 쇠퇴를 각인시켜 주는 사태로 인식되었다. 천문학적인 피해가 발생하고 미증유의 원전사고에 따른 충격이 확산되면서 일본인들은 아시아의 맹주국가, 경제대국으로서 지녔던 자긍심이 크게 실추되고 장래에 대한 막연한 불안을 갖게 되었다. 사실 1990년대 이래 일본경제는 ‘잃어버린 20년’이라는 침체의 늪에서 벗어나지 못하고 있다. 이 기간 일본경제는 성장을 거의 멈춘 채 제자리걸음 하는 장기불황의 신세를 면치 못하고 있다. 일본국민은 사회·심리적으로 좌절감과 패배감을 맛볼 수밖에 없었다. 2012년 말 아베 총리가 제2기 정권을 출범시킬 수 있었던 데에는 이러한 시대적 배경이 한 몫 했다.

아베 총리가 취임 직후 정권의 명운을 걸고 아베노믹스를 추진하는 것도 강한 일본이라는 국가적 위상을 되찾기 위해서 일본경제를 다시 성장 궤도에 올려 놓겠다는 의지에서 나온 것이다.

아베는 제2기 내각 출범 직후인 2013년 2월 23일 미국 CSIS에서 행한 연설에서 “일본이 다시 돌아온다(Japan is back).”고 주장하며 일본의 부활을 역설했다. “일본은 지금도 향후에도 2류 국가가 아닐 것이다.”라고 명언하며 장기침체에 빠져 있는 일본의 부활을 자신의 정치적 사명이라

고 주장했다. 또한 아베는 “일본이 아태 지역에 있어서 국제규범의 수립, 국제 공공재의 수호, 미국 등의 자유주의 국가들과의 연대에 있어서 지도적인 역할을 담당하는 국가가 될 것”을 선언했다. 2013년 5월 23일 연설에서는 “일본이 젊고 활력이 넘치는 아시아의 힘 있는 멤버가 되지 않으면 안 된다. 옛날의 일본을 되살리지 않으면 안 된다. 이것이 아베노믹스를 하고 싶은 가장 큰 이유”라고 하며 아베노믹스를 통해 일본을 다시 강한 국가로 부활시키는 것이 아베 정치의 제1 어젠다라는 점을 분명히 드러냈다.⁴

국가전략은 지도부의 의지와 비전이라는 측면과 국가가 지닌 객관적 자원과 능력의 측면이 상호 결합되어 비로소 형성·추진될 수 있으나, 전략을 뒷받침할 수 있는 능력과 자원 면에서 일본은 심각한 한계를 지니고 있다. 먼저, 일본은 인구구조 면에서 세계적으로도 유래 없는 저출산과 초고령화라는 심각한 양적·질적 문제를 안고 있다. 특히 고령화로 인한 인구구성의 변화는 심각하다. 전체 인구에서 65세 이상이 차지하는 인구비율은 1990년 12.1%에서 2015년 26.8%, 2030년에는 31.6%에 달할 전망이다. 65세 이상을 부양해야 하는 15세부터 64세 사이의 인구 수는 1990년 5.8명이었던 것이 2015년에는 2.3명으로 줄었고 2030년에는 1.8명으로 줄어들 전망이다. 총인구는 2010년 1억 2,806명으로 최고를 기록한 후 계속 감소하고 있다. 2030년에는 1억 2,000만명 이하로 내려앉을 예상이며 2050년에는 1억명에도 미치지 못할 것이라는 전망이다. 이러한 인구절벽 현상은 방위력의 핵심 요소인 자위대의 인적구성에도 부정적인 영향을 주고 있다. 18세에서 26세 사이의 인구는 1994년에 900만명이던 것이 2016년에는 약 570만명으로 감소하였다. 이에 따라 1991년 자위대 정원이 27.5만명이었던 것이 2016년 현재 24.7만명으로 줄어들었다. 젊은 층의 인구감소에 의해 자위관 모집에도 어려움을 겪고 있으며 자위대의 고령화 현상도 눈에 띄고 있다.⁵

4 外務省, http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/25/abe_us_0222, 접속일: 2016. 10. 30; 首相官邸, http://kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0523, 접속일: 2016. 10. 30.

5 남기정, 「자위대에서 군대로」, 『일본연구논총』, 제43호, 2016, pp.170~175; 内閣府, 『高齢

한편, 인구의 감소와 초고령화의 급속한 진행에 따른 사회복지 급부의 지속적인 증가가 국가적 과제가 되고 있는 속에서 일본의 재정적자는 큰 폭으로 늘어가고 있다. 2014년 현재 GDP 대비 200%를 넘어선 국가채무 잔고는 2030년에는 250%로 상승할 것으로 예상되고 있다. 일본정부는 2020년까지 기초적 재정수지 흑자화를 목표로 하고 있지만 실질 GDP 성장률이 0.8%를 유지한다고 가정할 경우에도 2020년 기초적 재정수지는 16.4조엔 정도의 적자가 예상되고 있다. 기초적 재정수지 흑자화를 위해서는 성장에 의한 세입을 확보하고 사회보장 지출을 억제하며 소비세 증세 등에 의한 세입을 확보해야 하나, 애초 아베 정권이 내건 10% 소비세 인상계획은 경제성장지표의 악화로 인해 현재 도입에 제동이 걸려 있는 상태이다.⁶

이러한 재정절벽 상황의 악화는 일본 방위력 정비에 압력요인으로 작용하고 있으며 당분간 이러한 상황이 개선될 가능성은 크지 않다. 이처럼 아베 정권의 ‘강한 국가의 부활’ 외침에도 불구하고 일본이 당면하고 있는 인구와 재정을 중심으로 하는 사회·경제 여건은 매우 열악하다고 할 수 있다. 바로 이 점이 일본의 국가전략 추진을 근본적으로 제약하고 있는 요소로 작용하고 있다는 점을 고려해야 한다.

2. 헌법 개정을 통한 보통국가 지향

일본의 전후체제로부터의 탈각은 아베 총리가 지향하는 일본의 국가상이자 전략 목표의 핵심 요소라고 할 수 있다. 여기서 아베가 탈피하고자 하는 일본 전후체제의 모습 중 가장 핵심적인 것은 자주성이 결여된 평화헌법이라고 볼 수 있다. 아베는 기본적으로 평화헌법이 미 점령 당국에 의해서 강요된 것으로 정상적인 국가라면 당연히 가져야 할 권리를 포기하고 있다고 문제를 제기한다. 즉, 평화헌법 제9조가 군대 보유와 교전권을 스스로 부정하고 있다는 점에 대해 강한 불만을 표한다. 아베 정

化白書』, 2015; 防衛省, 『防衛白書』, 2016.

6 Ibid, 内閣府, 『國民經濟計算年報』, 2015; 内閣府, 『中長期經濟財政に關する試算』, 2015.

부가 추진하는 또 하나의 국가전략의 방향은 한마디로 군사적 보통국가를 지향하는 것이다. 즉, 당장 개헌이 어렵다면 평화헌법의 제약들 속에서 준수해 왔던 소극적 안보정책의 요소를 서서히 제거함으로써 일본을 보통국가로 만드는 일에 착수하겠다는 것이다.

아베 총리는 그의 저서에서 “나라의 골격은 일본 국민 스스로의 손으로 백지에서부터 만들어야 한다. 그래야만 독립을 회복할 수 있다. 헌법의 개정이야말로 독립회복의 상징”이라고 주장한다.⁷ 따라서 아베는 자위대를 국방군으로 규정하고 자위권도 명확히 기술하여 집단적 자위권 행사를 인정받는 방향으로 헌법을 개정해야 한다고 생각한다. 아베는 헌법의 제약에 간혀 비정상적인 상황에 놓여 있는 자위대의 위상을 정상화시키고 자발적인 국가의지에 의해 군사력을 사용할 수 있기 위해서는 평화헌법 제9조의 개정이 필수적이며 이를 통해 비로소 일본이 군사적 의미의 보통국가로 될 수 있다고 인식하는 것이다.

일본에서 보통국가론을 처음 주창한 것은 1990년대 초반 자민당 정치를 주도했던 오자와 이치로였다. 그는 저서 『日本改造計画』을 통해 “세계 제2위의 경제대국이 된 일본이 국제안보질서에 대해서 역할을 할 수 없는 현실을 바꿔야 한다. 이를 위해서는 수상의 권한을 강화하고 안보정책을 논의·제언하는 기구를 개편하는 한편, 자위대 능력도 강화하여 국제안보활동에 관여할 수 있는 보통국가의 방향으로 일본을 개조해야 한다.”고 주장했다.⁸ 자민당은 창당 초기부터 평화헌법의 개정을 당헌으로 규정하였고 기시 노부스케, 나카소네 야스히로 등 역대 자민당의 보수 지도자들은 기회가 있을 때마다 헌법 개정문제를 정치적 어젠다로 내세웠다.

1990년대 이후 평화헌법은 탈냉전이라는 새로운 안보 현실 속에서 사실상의 형해화(形骸化) 과정을 밟아 왔다고 할 수 있다. 비록 평화헌법의 개정이 이루어지지는 않았지만 냉전체제하에서 엄격하게 지켜져 왔던 평

7 安倍晋三, 『美しい国へ』, 2006, pp.28~29.

8 小沢一郎, 『日本改造計画』, 2003.

화주의적 안보규범은 사실상 해체되어 왔고 소극안보 노선은 점차 적극 안보 노선으로 변화를 겪어 왔다. 1992년에는 국제평화협력법(PKO 협력법)이 제정되어 일본은 유엔이 주도하는 국제평화협력 활동에 자위대를 해외에 파견할 수 있는 법적 근거를 확보하였고, 캄보디아, 동티모르, 남수단 등에 자위대를 파견하여 유엔의 국제평화활동에 가담해 왔다. 1997년 9월에는 냉전체제하에서 소련의 위협에 대처할 목적으로 미일 간에 제정된 1978년의 가이드라인을 개정하여 자위대가 한반도를 비롯한 주변 사태에 대응할 수 있도록 법규를 정비했다. 이를 바탕으로 1999년 5월에 주변 사태 안전확보법, 자위대법 개정안, 미일 물품역무상호협력(ACSA) 개정안을 성립시켜 자위대의 활동영역을 확대시켰다.⁹ 2000년대 초반에 장기 집권한 고이즈미 총리하에서는 미국의 대테러 전략에 협력하는 차원에서 대테러 대책특별조치법을 제정하여 테러전쟁을 수행하는 미국 및 다국적군에 대한 후방지원을 위해 육해공 자위대를 이라크와 인도양에 파견할 수 있도록 하였다. 이와 더불어 일본에 대한 외부의 공격을 상정한 유사법제 10개 법안을 정비하였다.

뒤이어 아베 내각 제1기에는 방위청을 방위성으로 승격시켜 그간 외무성이나 재무성의 영향력하에 있었던 인사, 예산 및 조직의 독립성을 제고시킴으로써 독자적인 방위정책 추진을 가능토록 하였다. 2008년에는 방위목적으로도 우주를 개발할 수 있는 우주기본법이 제정되었다. 그리고 민주당 정권하인 2010년에는 이제까지 일본 자위대의 군사력 증강을 근본적으로 제약해 왔던 기반적 방위력 개념¹⁰을 폐기하고 동적 방위력 개념을 새롭게 도입하기에 이르렀다. 이어서 2011년에는 무기수출 금지 3원칙이 부분적으로 완화되어 무기수출의 길이 열리게 되었다. 이어서

9 박영준, 「일본 아베 정부의 보통군사국가화 평가: 국가안보전략서, 집단적 자위권, 미일 가이드라인, 안보법제에 대한 종합적 이해」, 박철휘 엮음, 『일본의 집단적 자위권 도입과 한반도』, 2016, pp.80~83.

10 1976년 방위계획의 대강에서 최초로 표명된 개념으로서 일본이 보유해야 할 방위력의 성격과 규모는 특정 위협에 대항하기 위한 것이 아니라 스스로 힘의 공백이 되어 불안정요인이 되지 않을 정도의 최소한의 수준에 그쳐야 한다는 것이다. 미키 내각하의 방위청 차관인 구보타 쿄야에 의해 제시된 개념으로 2010년 방위계획의 대강에서 새로운 동적 방위력 개념으로 대체되기 이전까지 지켜져 왔던 개념이다.

아베 내각 제2기에는 오래 전부터 내각의 위기관리 기능 강화를 위해 그 필요성이 주장되어 오던 국가안전보장회의(NSC)를 설치하고 초대 국장에 아베 총리의 외교책사라고 불리는 야치 쇼타로 전 외무차관을 임명하였다. NSC는 일본이 독자적으로 군사·안보에 관한 정보를 수집하고 이를 분석함으로써 종합적인 전략외교를 수행하기 위한 조직으로 만들어졌다. 이로써 일본도 미국, 한국과 같이 국가가 안전보장 정책결정의 최상위 기구를 갖게 됨으로써 군사적인 의미의 보통국가로 다가서게 되었다고 평가할 수 있다.

아베 총리는 일찍이 제1차 내각 당시 헌법 개정의 절차를 정비하는 차원에서 국민투표법을 제정하였다. 이로써 헌법 개정을 위해 필요한 제도적인 요건과 절차는 갖췄다고 볼 수 있다. 민주당 정권하에서 야당 신세로 전락했던 자민당은 이미 국방군 창설과 자위권 사용을 허용하는 개정헌법의 초안을 만들어 두었다.¹¹ 아베 자민당은 이 초안을 새로운 헌법의 골간으로 삼아 개헌 논의에 시동을 걸려고 시도하고 있다.¹² 헌법 개정을 위해서는 중의원과 참의원의 2/3 이상의 지지를 얻어 국회에서 개헌발의를 해야 하고 국민투표에서도 과반수의 찬성을 얻어야 한다. 현재 다수의 일본인은 개헌의 필요성에는 어느 정도 동의를 하면서도 개헌 방법론에 의한 개헌은 비교적 다수가 반대하고 있다.¹³

그러나 아베가 이끄는 자민당이 2015년의 중의원 선거에서 개헌세력의 2/3를 획득한 데 이어서 2016년 7월 참의원 선거에서도 마침내 개헌을 지지하는 의원 수가 2/3 선을 넘었다. 이 결과를 받아 2016년 10월 국회 개

11 이 초안은 평화헌법의 핵심 조항인 제9조 제1항의 전쟁 및 무력의 행사를 ‘영구히 포기한다’는 문구를 ‘사용하지 않는다’로 바꿨고, 제2항에서 이 규정은 ‘자위권의 발동을 방해하지 않는다’는 문구로 대체했다. ‘제9조의 제2항’을 신설하여 자위대를 사실상의 정식 군대인 국방군으로 바꾸는 내용이 포함됐다. 이로써 자위대의 무력 사용에 대한 제한을 아예 철폐한 것이다. 이와 더불어 일왕을 ‘일본국의 원수’, 국기는 ‘일장기’, 국가는 ‘기미가요’로 각각 명기하는 내용도 초안에 포함시켰다.

12 『국민일보』, 「[한반도 포커스·이원덕] 아베 마침내 개헌 시동을 걸다」, 2016. 10. 2.

13 마이니치(毎日) 신문이 지난 2013년 4월 20~21일에 실시한 여론조사에 의하면, 아베의 제96조 개헌 제의에 대해 반대 46%, 찬성 42%, 무응답 11%를 보였다(『毎日新聞』, 2013. 4. 22).

회 연설에서 아베 총리는 국회가 개헌논의에 착수해 줄 것을 정식 요청했다. 이로써 평화헌법 개정 시동을 향한 본격적인 신호탄이 점화된 것이다. ‘전후체제의 탈각’을 내걸고 정권을 거머쥔 아베 총리로서는 평화 헌법을 뜯어고치는 것이야말로 그의 임기 중 성취해야 할 최고의 가치이자 목표로 간주해 왔다. 아베 정권이 재집권한 후 정력적으로 추진해 온 아베노믹스, 안보법제 도입, 대미동맹 강화도 따지고 보면 헌법 개정이라는 최종 목표를 실현하기 위한 단계이자 징검다리였다고 할 수 있다.^{14,15}

3. 국가 정체성의 확립: 역사인식과 교육

아베 총리가 탈각해야 한다고 주장하는 ‘전후체제’의 모습 가운데 평화헌법과 더불어 핵심을 구성하는 것은 다른 아닌 전후 반성적 자학사관과 국가와 영토의식이 결여된 전후교육이다. 따라서 아베가 추구하는 새로운 국가전략은 평화헌법의 개정과 더불어 자학사관을 넘어선 수정주의적 역사관의 확립, 그리고 애국심과 국가관을 심어 주는 교육개혁이라는 프로젝트의 추진으로 이어진다. 따라서 아베는 국가 정체성의 확립이라는 차원에서 역사인식의 전환을 그의 프로젝트로 추진하고 있다. 아베는 전후 일본인의 역사인식이 자학적 사관에 물들어 있다고 비판하고 일본인이 자학사관에서 탈피하여 나라와 자국의 역사에 대해 자긍심을 가져야 한다고 역설해 왔다. 즉, 아베는 일본의 역대 정부가 추구한 사죄외교, 반성외교를 자학사관이라고 비판하면서 이를 바로잡기 위해서는 일본인에게 자긍심을 심어줄 수 있는 자긍사관을 가르쳐야 하며, 이러한 입장에 서서 이른바 ‘주장하는 외교’를 펼쳐야 한다고 주장한다. 아베 총리는 제1기 내각 시 그의 주도하에 교육기본법을 제정하였다. 일본의 역사교

14 헌법 개정을 위해서는 먼저 국회 양원에 설치되어 있는 헌법 심사회에서 개헌 원안이 마련돼야 한다. 중의원 50명, 참의원 45명으로 구성되어 있는 심사회는 각 정당의 의석수에 비례해 인원이 배분되어 있다. 여기서 통일안이 마련되면 그 다음 단계는 중·참의원 2/3 이상의 찬성을 획득해야만 개헌이 비로소 발의된다. 마지막으로 발의된 개헌안이 확정되려면 국민투표에서 과반수 지지를 얻어야 한다.

15 『국민일보』, 「한반도 포커스이원탁」 아베 마침내 개헌 시동을 걸다, 2016. 10. 2.

육이 지나치게 자학적이고 주변 국가에 약한 모습을 강조해 왔기 때문에 이를 시정하여 국민들에게 국가의식과 애국심을 가르치기 위해서 교육기본법의 제정이 필요했던 것이다.

아베가 재집권한 2013년 이후 초·중·고등학교의 역사와 사회교과서에 대한 문부과학성의 검정이 더욱 강화되었음은 말할 나위도 없다. 아베는 2012년 12월 31일 산케이신문을 통해 “1993년 고노담화는 각의 결정되지 않은 담화이다. 2007년 3월 아베 정권이 위안부문제에 대해 정부가 발견한 자료에는 군이나 관헌을 통한 이른바 강제연행을 직접 나타내는 기술은 보이지 않는다.”는 답변서를 각의 결정한 바 있다.¹⁶ 이러한 맥락에서 아베 정부는 2013년 6월 고노 담화의 작성경위에 대한 검증작업을 실시하여 발표함으로써 고노 담화에서 나타난 사죄의 진정성 훼손을 기도하기도 했다.

이보다 앞선 2012년 12월 중의원 선거에서 아베는 자민당 정권공약을 통해 일본정부의 침략전쟁과 식민지배에 대한 사죄, 반성의 총화라고 할 수 있는 무라야마 담화와 고노 담화의 수정을 추진하겠다고 약속하는 한편, 역사교과서 기술에서 주변국과의 우호관계를 해하는 내용을 삼가겠다는 약속인 이른바 근린 조항을 재검토하겠다고 주장함으로써 역사 수정주의자로서의 면모를 분명히 드러낸 바 있다. 2013년 4월 23일 아베는 참의원 예산위원회 답변에서 “침략이라는 정의는 학술적으로도 국제적으로도 정해져 있지 않다.”고 발언해 국내외적으로 큰 파문을 일으켰다. 재집권 1년차인 2013년 12월에는 여론의 비판에도 불구하고 야스쿠니 신사 참배를 강행함으로써 퇴행적인 역사인식을 표출하기에 이르렀다.

이러한 아베는 집권하기 전부터 종전 70주년을 맞이하는 2015년에는 일본정부의 역사인식을 총괄하는 담화를 발표하겠다고 다짐해 왔다. 아베 담화의 내용을 둘러싸고 일본 내 보수·진보 세력은 치열한 역사 논쟁을 벌였고 한국, 중국, 미국 등에서도 아베의 퇴행적인 역사인식을 우

16 아베의 이러한 위안부문제에 대한 역사 수정주의적 발언에 대해 미국 *The New York Times*는 맹렬한 비판을 가했고, 마침내 오바마 정부의 고위 관료가 우려를 전달하기에 이르렀다(도고 가즈히코, 『일본의 역사인식』, 조윤수 역, 2015, pp.143~144).

려하여 비상한 관심을 보였다. 아베 담화는 과거의 잘못된 침략 역사에 대한 참회를 희석시키는 애매한 문장을 구사했으며 과거형 사죄, 주체가 애매한 제3자 화법을 구사함으로써 애써 무라야마 담화의 형해화를 시도했다. 그러나 한편으로는 신념 우익이자 역사수정주의자 아베 총리의 퇴행적 역사인식에 비하면 상대적으로 전향적인 역사인식을 표명했다. 그나마 연립정권의 일각을 구성하는 공명당의 견제, 나카소네 등 보수정권 내부의 비판, 안보법제 이후의 반 아베 여론, 미국의 충고 등에 의해 다소 완화된 역사인식이 담겼다. 기본적으로 아베 담화는 아베의 역사인식을 좌 클릭함으로써 국제사회와의 마찰을 회피하려는 현실주의적 외교 감각에 의해 내용이 조절되었다. 침략, 식민지, 반성, 사죄라는 네 개의 핵심 키워드는 반영되었고 위안부문제에 대해서도 “20세기 전시 명예와 존엄을 깊이 상처 받은 여성에 대한 아픔”을 언급하는 간접화법 형식을 통해 사과를 표현했다.¹⁷ 또한 아베 담화는 중국과 동남아, 미국을 비롯한 서방국가에 대해서는 과거 침략의 역사에 대해 반성을 표하고 이들의 일본에 대한 관대한 전후처리에 대한 감사를 포함함으로써 국제적 배려를 표명하였다. 이야말로 아베의 수정주의적 역사인식과 현실주의 외교가 타협을 모색한 지점이라고 할 수 있다.

4. 대미동맹 강화와 대중 포위망의 구축

아베 정부가 추구하는 국가전략을 구성하는 대외정책의 핵심은 대미동맹의 강화를 통해 아시아의 새로운 강국으로 급부상하는 중국을 견제하겠다는 현실주의적 사고로 정의할 수 있다. 전후체제 탈각을 통한 자주헌법의 확립, 애국교육과 역사인식과 영토주권의 강화를 외치는 아베의 국가

17 한국의 입장에서 볼 때 아베 담화 최대의 문제는 조선 식민화 과정 및 가혹한 식민통치에 대한 반성, 사죄에 대해서는 아예 언급조차 없다는 것이다. 1905년 러일전쟁이 조선 식민화의 기반이 되었다는 사실을 무시하고 아시아의 민족에게 용기를 주었다는 식의 아전인수 격 기술이 나온다. 식민지배에서 영원히 결별하고 모든 민족의 자결 권리를 존중해야 한다는 일반론과 국제원칙을 언급하면서도 정작 일본 스스로가 행한 식민통치와 민족자결의 권리를 짓밟았다는 역사적 사실에 대해서는 간과하고 있다.

관은 언뜻 보면 자유민주주의 이념을 기반으로 하는 세계전략을 추구하는 미국과 충돌할 수 있는 모순적 요소를 잉태하고 있다고 할 수 있다. 주지하다시피 미국은 아베의 위안부문제나 야스쿠니 참배에 대한 역사 수정주의적 언행에 대해서는 공공연하게 실망과 경계를 표명한 바 있다.¹⁸

국가 정체성에 대한 애착에도 불구하고 아베에게 미국과의 견고한 동맹을 구축하여 점차 아시아에서 빠른 속도로 세력을 확장하고 있는 중국에 맞서야 한다는 현실주의적 국제정치 인식은 그의 내면에 존재하는 복고적 속성을 압도하고도 남을 정도로 훨씬 강렬하게 나타나고 있다. 아베는 일찍이 그의 저서에서 “자국의 안전을 위해 최대한의 자조노력, 자신의 국가는 스스로 지킨다는 기개가 필요하지만 핵 억지력과 극동 지역의 안전을 생각하면 미국과의 동맹은 불가결하다. 미국이 지닌 국제사회에서의 영향력과 경제력 그리고 최강의 군사력을 고려하면 미일동맹은 최고의 선택”이라고 대미동맹의 필요성을 역설한다. 또 아베는 “일본과 미국은 자유와 민주주의, 인권, 법의 지배, 자유경쟁, 시장경제라는 기본적인 가치관을 공유하고 있다. 우리가 지켜야 할 것은 국가의 독립과 주권이며 평화이다. 우리의 생명과 재산 그리고 자유와 인권이다.”라고 피력하며 기본적 가치와 규범을 공유하는 미국과의 관계를 최우선시해야 한다고 주장한다. 한편, 중국에 대해서는 사회주의 국가로서 일본과는 이념과 체제를 달리하고 있다는 점을 반복해서 강조하며 경계감을 나타내고, 정경분리 원칙에 의한 관계 설정을 대안으로 제시한다. 아베는 “일본이 체제를 달리하는 대국이 이웃에 위치하고 있는 한 여러 가지 문제가 발생하는 것은 자명하다.”고 지적하며 이에 냉정하고도 신중하게 대처해야 한다는 점을 강조한다. 더 나아가 아베는 이념과 가치를 함께하는 대국인 미국을 비롯한 호주, 인도와의 연대를 일본의 전략외교가 추구해야 할 방향으로 제시한다.¹⁹

18 아베 제1기 내각 시 미 하원은 위안부문제에 대해 일본정부의 사죄 반성을 촉구하는 결의안을 통과시켜 위안부의 강제성을 부정하는 아베 정부에 일격을 가한 바 있으며, 2013년 12월 아베의 야스쿠니 참배에 대해서는 케롤라인 케네디 주일 대사는 실망을 공개적으로 표한 바 있다.

19 安倍晋三, 『美しい国へ』, 2006, pp.129~161.

아베 정권이 대외전략의 핵심으로 대미동맹 강화와 대중 견제에 본격화하게 된 결정적인 계기는 센카쿠 열도를 둘러싼 중국과의 충돌이라고 할 수 있다. 2010년 9월 중국 어선과 일본의 해상순시선의 충돌 사건을 계기로 일본은 강대국으로 급부상하여 힘을 뻗쳐 오는 중국의 힘이 일본의 안보에 얼마나 위협적인지를 실감하게 되었다. 당시 중국은 일본에게 희토류 금수조치를 취하면서 중국인 선장의 신병 인도를 요구했고 일본은 이러한 압박에 굴복하고 말았다. 2012년 센카쿠에 대한 일본의 국유화 조치에 대항하는 중국의 공세적 태도는 더욱 거세졌다. 중국은 자국의 어선과 공선을 센카쿠 부근에 수시로 파견하여 일본의 센카쿠 영유권을 무력화시키는 압박에 나섬에 따라 중국의 공세적 행동은 일본에게 실질적이고 현실적인 안보위협으로 다가오게 되었다.

2012년 말 재등장한 아베 정권은 이러한 동아시아의 안보현실을 배경으로 하여 출현하였다는 점을 주목할 필요가 있다. 아베 정권은 센카쿠에서 벌어진 중국과의 첨예한 대립 상황에서 센카쿠 영유권을 수호하기 위해서는 무엇보다 미일동맹하에서 미국의 대일안보 공약을 확실하게 획득해야 할 필요성에 직면하게 되었다. 아베의 대미강화 노선은 두 차례의 방미외교를 통해 확고하게 자리를 잡게 되었다. 먼저 제2기 내각의 총리로 취임한 직후인 2013년 2월 아베는 미국을 방문하여 중국 견제를 위한 미일동맹의 강화를 재확인하였다. 아베는 “미일동맹의 강화는 일본외교의 기축”이라고 밝히고 강한 일본은 미국의 이익이 되며 강한 미국은 일본의 이익이 된다.”고 전제한 후 긴밀한 미일동맹의 복원을 위해 일본의 책임을 적극 수행해 나갈 것을 약속했다. 더 나아가 아베는 “미일동맹의 신뢰와 연대감이 완전히 부활했다고 선언한다.”고 주장하며 일본이 지역의 일개 국가로 머무르지 않고 미일동맹의 강화를 기초로 하여 중국을 견제하고 동아시아의 중심적 국가로 나아가겠다는 인식을 표명했다.

이어서 아베 정권의 대미동맹 강화 노선은 2015년 4월 아베의 방미를 통한 일련의 외교 퍼포먼스를 통해 완성을 보게 되었다고 할 수 있다.

아베 총리는 오바마 대통령과의 정상회담을 비롯하여 하버드 대학 및 미국 상하양원 합동연설을 통해 일본이 아태 지역뿐만 아니라 글로벌 차

원에서 미국을 도울 수 있는 동맹 국가임을 역설했다. 이와 더불어 미일 가이드라인을 개정하여 일본이 미국의 우방인 제3국에 대해 무력공격이 가해질 경우, 안보협력을 제공할 것을 약속하여 미일 안보협력의 범위를 대폭 확대하였다. 한편, 부상하는 중국에 대한 대응에 관해서는 “미일안보협의회 공동성명”을 통해 센카쿠 제도가 미일안보조약의 적용대상이 된다는 점을 미국으로부터 약속받았다.²⁰

아베의 대미동맹 강화를 통한 중국 견제노선은 이념적으로는 자유민주주의 체제를 지닌 국가들과의 연합을 구축하여 이른바 ‘자유와 번영의 호’²¹를 만들어 간다는 것으로 이는 사실상 미국과 더불어 중국에 대한 사실상의 포위망 구축에 나서는 것을 의미하기도 하다. 이런 맥락에서 아베 정부는 미국, 호주, 인도와 더불어 동남아 국가 등 지리적으로 자유와 번영의 호 연선에 위치하는 국가들과의 관계를 긴밀하게 하여 중국을 압박하는 전선의 구축을 시도하고 있는 것이다. 대중 포위망 구축을 위해 아베 정부는 중국과 국경을 맞대거나 중국의 위협을 실감하고 있는 국가들과의 연계를 강화해 가고 있다. 즉, 아베는 취임 직후부터 동남아 국가들과의 연대 강화를 위한 방문 외교를 적극적으로 펼치고 있다. 여기에는 베트남, 필리핀, 인도네시아 등 중국의 해양진출에 직접적인 위협을 느끼는 국가는 물론 중국과 국경을 접하고 있는 라오스, 캄보디아, 미얀마 그리고 균형외교를 펼치고 있는 싱가포르, 브루나이, 태국도 포함된다.

아베의 대 중국 포위망 구축외교는 이념을 함께 하는 자유와 번영의 호 연선국가들과의 연계 강화에 머물지 않고 지정학적으로 중국과 경쟁 관계에 있거나 잠재적인 대립이 있을 수 있는 국가들과의 관계 개선으로도 그 외연을 확장시키고 있다. 예를 들면 러시아, 중동, 중앙아시아 국가

20 박영준, 「미일 가이드라인 개정과 아태지역 안보질서 전망」, 『EAI 일본논평』, 동아시아연구원, 2015.

21 ‘자유와 번영의 호(弧)’ 외교는 아소 다로(麻生太郎) 총리에 의해서 주창된 개념으로 일본과 민주주의, 시장경제 등 보편적 가치관을 공유하는 미국, 유럽연합, 호주 등과의 협력을 통해 유라시아(Eurasia) 대륙의 민주주의 확산 및 경제발전 그리고 가치관 확산을 꾀한다는 구상이다. 이념과 가치관을 공유하는 국가들과의 연대를 강조하는 이 개념은 아베 정부의 국가전략에도 그대로 계승되고 있다.

들이 이 범주에 속한다고 볼 수 있다. 아베는 북방 4개 영토문제를 안고 있는 러시아와도 극동 및 시베리아 지역에 대한 개발협력이나 시베리아 철도 건설계획 등을 매개로 활발한 협상이 진행되었으며 아베 총리 자신이 나서 빈번하게 러시아 푸틴 대통령과의 정상회담을 개최하여 전격적인 대러관계 개선을 추진하고 있다. 미국을 비롯한 서방국가가 우크라이나 침공을 이유로 러시아에 대한 경제제재를 취하고 있음에도 불구하고 아베 정부는 미국의 양해하에 러시아와의 적극적인 관계 개선을 위한 외교적 이니셔티브를 취하고 있다. 또한 에너지의 주된 공급원인 중동 지역과 중앙아시아 국가들에 대해서도 적극적으로 접근하여 관계 강화를 추구하고 있다. 지정학적으로 중국과 인접하고 있는 이들 지역과의 관계 강화는 기본적으로 중국 포위망을 구축하려는 아베의 전략 외교의 일환이라고 볼 수 있다.

제3절 안보보장전략: 군사적 보통국가의 추구

1. 적극적 평화주의

아베 정부는 2013년 12월 17일 국가안전보장회의와 각의를 통해 국가안전보장전략(NSS)을 채택하였다. NSS는 일본 외교·국방 분야의 포괄적인 지침을 담은 최상위 문서로서 향후 10년간을 시야에 넣고 일본이 추구해야 할 외교·안보 정책의 이념과 방향성을 포괄적으로 제시하고 있다.²² 이는 1957년 기시 노부스케 정권에서 채택한 ‘국방의 기본방침’을 개정한 것으로 50여 년만에 일본 안전보장 정책노선의 전환을 선언한 것으로 해석된다. 1957년 판 ‘국방의 기본방침’이 유엔활동의 지지, 애국심 고양, 효율적 방위력의 정비, 미일 안보체제 중시 등 대단히 간결한

²² 미국, 영국, 한국은 외교안보 정책과 관련한 포괄적 정책지침을 문서화하는 제도가 정착되어 있으나 일본은 지금까지 그러한 제도가 존재하지 않았다. 그런 의미에서 2013년 일본정부가 채택한 NSS 문서는 이례적인 것이라고 볼 수 있다.

형태로 일반 원칙만을 제시한 데 반해 NSS는 총 32페이지의 방대한 분량으로 일본 안보정책의 근간을 담은 것으로 일본이 추구해야 할 기본이념, 국익 및 국가안보의 목표 그리고 국가안보상의 과제 및 대응방책을 제시하고 있다.

NSS는 일본 안보보장정책의 기본이념으로 ‘국제협조에 입각한 적극적 평화주의’를 내세운다. 즉, 이제까지 일본은 경제대국, 해양국가로서의 정체성을 유지하며 민주주의를 실현하고 평화국가의 길을 걸어 왔다고 자평하고 앞으로는 일본이 “평화국가로서의 행보를 계속 견지하고 국제정치·경제의 플레이어로서 국제 협조주의에 입각한 적극적 평화주의의 입장에 서서 일본의 안전 및 아시아태평양 지역의 평화안정을 실현하고 국제사회의 평화와 안정 및 번영 확보를 위해 적극적으로 기여해 나가야 한다.”고 선언하고 있다.²³

안보전략의 목표로서 NSS는 억지력 강화와 미일동맹의 강화 그리고 글로벌 안보환경의 개선 등 세 가지를 제시하고 있다. 즉, 일본의 안전을 지키기 위해 먼저 일본 스스로의 억지력을 강화함으로써 직접 위협에 대항하는 한편, 대미동맹을 한층 강화하고 역내외의 파트너 국가들과의 안보협력을 적극적으로 추진하여 아태 지역의 안보보장 환경을 개선하고 국제분쟁 해결에 주도적인 역할을 담당할 것을 안보전략의 목표로 추구한다는 것이다. NSS는 일본이 이러한 목표를 추구할 수밖에 없게 된 이유를 변화된 국제환경에서 찾고 있다. 먼저, 글로벌 차원에서는 신흥국 부상에 따른 파워 밸런스의 변화, 대량살상무기의 확산 및 국제테러 위협, 해양, 우주 사이버 공간에 대한 액세스 및 활용을 방해하는 위협 그리고 빈곤, 감염, 기후변화, 재해, 에너지 광물자원의 수요 증가에 따른 자원획득 경쟁 등 안보환경이 근본적으로 변화되었다고 지적한다. 또한 아태 지역에서는 북한의 위협과 더불어 중국의 위협이 현실화되었음을 강조하고 있다. 중국의 영해침범과 동중국해 상공의 방공식별구역 설정 등 중국이 힘에 의한 현상변경을 시도하고 있다고 파악하고 이는 국제법

23 内閣官房, 『国家安全保障戦略について』, 2013. 12. 27, pp.2-3.

질서와 배치되는 것으로 일본이 국제사회와 더불어 적극 대응해야 한다고 설명한다. 또한 북한 탄도미사일의 사정거리 연장과 핵탄두의 소형화로 인해 위협도 질적으로 심화되었다고 지적한다.²⁴

이러한 과제에 대응하기 위해 NSS는 일본이 국가안전보장상 추구해야 할 전략적 접근을 6가지 차원²⁵으로 나누어 제시한다. 그중에서도 일본이 추구해야 할 구체적인 안보전략 방향에 대해서 강조하고 있는 것은 일본의 자조능력의 제고와 미일동맹의 강화 그리고 국제사회 파트너와의 협력이라고 할 수 있다.

첫째, 안보전략의 핵심 요소로 일본 스스로의 강인성 제고를 강조한다. 즉, 종합적 방위체제의 구축, 영역보전의 강화 및 해양안보의 확보, 사이버 안보, 국제테러 대책, 정보기능의 강화, 우주이용 확보 등을 통해 일본의 방위력을 강화하는 것이다. 또 정보보호 체제를 강화하고, 방위장비와 기술협력을 위해 ‘무기수출 3원칙’을 완화하는 방향으로 재검토하여 새로운 원칙을 정한다는 내용을 담고 있다. 둘째, 대미동맹 강화와 관련해서는 미일동맹이 일본 안보의 기축이라고 규정하고 일본과 아태 지역을 비롯한 국제사회의 평화와 안전 번영의 유지 증진을 꾀하기 위해 미일 안보체제의 실효성을 한층 제고시키고 보다 다면적인 미일동맹을 실현시켜 나가야 한다고 주장한다. 이를 위해 폭넓은 분야에서의 미일 간 안보 방위 협력의 강화와 주일미군 경비 분담제공 등을 통한 아태 지역에서의 미군의 안정적인 프레젼스의 확보를 위해 노력할 것을 다짐하고 있다. 셋째, 한국, 호주, 아세안 제국 및 인도를 비롯한 보편적 가치와 전략적 이익을 공유하는 국제사회의 파트너 국가들과의 적극적인 협력을 강화할 것을 주장한다.

이렇게 볼 때, 아베 정부가 제시하는 ‘적극적 평화주의’의 실체는 소극 안보 노선으로부터 대전환을 꾀하여 적극안보 노선을 추구하겠다는 의도

24 内閣官房, 『国家安全保障戦略について』, 2013. 12. 27, pp.4~11.

25 여섯 가지란 1) 일본 스스로의 능력과 역할 강화, 2) 미일동맹의 강화, 3) 파트너 국가들과의 외교안보 협력 강화, 4) 국제적 기여 증대, 5) 보편적 가치에 입각한 협력강화, 6) 안전보장을 지탱하는 국내 기반의 강화와 이해 촉진이다(内閣官房, 『国家安全保障戦略について』, pp.12~23).

를 내비친 것으로 파악된다. 일본이 전후 줄곧 견지해 왔던 평화주의에서 벗어나 군사적 보통국가의 길을 걷겠다는 선언한 것이다. 즉, 냉전체제하에서 요시다 노선에 입각한 소극안보 노선을 걸어 왔으나 이제부터는 적극안보 노선으로 선회하여 적극적으로 평화주의를 실현하기 위한 안보정책을 추구하겠다는 의지를 밝힌 것이다. 그렇지 않아도 일본은 탈냉전 이후 꾸준히 전후의 비무장 경제 중심의 수동적이고 소극적인 방위정책을 넘어서 자위대의 활동범위 확대를 통해 안보분야에서의 역할을 증대시켜 왔다. 이제 일본은 당당하게 적극적 평화주의를 국가전략의 이념으로 내걸고 보통국가의 길을 걸음으로써 적극적으로 안보정책을 추진하겠다는 것이다. 즉, 일본도 보통의 다른 나라들처럼 당당하게 군대를 보유하고 자국의 방위는 물론 동맹국의 안전을 위해 무력을 사용할 수 있는 권리를 행사할 수 있도록 전략의 방향 전환을 꾀하겠다고 결의한 것으로 해석된다.²⁶

2. 통합적 기동방위력 개념과 방위력 정비

일본의 군사력은 통상적으로 방위력이라는 개념으로 정의되어 왔다. 그것은 군사력 보유를 금지하고 있는 평화헌법 제9조에도 불구하고 현실적으로는 육해공 자위대라는 이름으로 존재하는 현실을 반영하는 수사적인 명칭이라고 할 수 있다. 일반적으로 일본정부가 보유하고자 하는 군사력의 개념적 성격 및 방위비를 비롯한 무기체계의 규모는 ‘防衛計画の大綱’이라는 정책문서에 잘 나타나 있다. 방위계획의 대강은 1976년에 최초로 발표된 이래 1995년, 2004년, 2010년 그리고 2013년 네 차례에 걸쳐 개정을 거듭해 왔다.

일본 본토에 대한 소극적 방위와 ‘기반적 방위력’을 내세웠던 1976년 대강을 출발점으로 하여 1995년 대강에서는 방위대상이 일본에서 일본과 그 주변 지역까지로 확장되었고 2004년 대강에서는 9·11 테러 이후의

26 남기정, 「일본의 전후 평화주의: 원류와 전개 그리고 현재」, 『역사비평』, 역사문제연구소, 2014, pp.98-99.

상황을 감안하여 국제안보환경의 개선 등 글로벌 차원의 안보적 역할 확대를 추구하였다. 이어 2010년 대강에서는 대국화하는 중국의 위협과 북한의 핵, 미사일 실험 등의 위협을 고려하여 일본 열도의 남서방면의 방위력 강화가 강조되었고 마침내 2013년 12월에는 아베 정부에 의해 새로운 방위대강이 책정되었다. 아베 정부가 추진하는 안보정책을 파악하기 위해서는 2013년 판 ‘防衛計画の大綱’을 분석할 필요가 있다. 2013년 신(新)대강은 민주당 정권 때인 2010년 개정 이후 불과 3년 만에 개정된 것으로 대강의 개정 간격이 이렇게 짧아진 것은 아베 정부가 급변하는 안보환경에 일본이 더욱 기민하게 대응할 필요성을 그만큼 강하게 느끼고 있다는 것을 보여주는 것이기도 하다.

신(新)대강은 이전 대강에 비해 중국의 군사적 부상을 강하게 의식하고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다. 즉, 이번 대강에서는 중국의 군사력 증강에 대해 “동중국해와 남중국해를 비롯한 해공역 등에서의 활동을 급속히 확대·본격화하고 있다.”는 진단하에 구체적인 내용으로 “해양에서의 이해 대립과 관련한 문제에 대해 힘에 의한 현상 변경 시도를 보이는 한편, 일본 주변의 해공역에 대한 단속적인 침범은 물론 독자적인 주장에 의거한 동중국해 방공식별권 설정과 같은 예측 불가능한 사태를 초래할 수 있는 행동을 일으키고 있다.”고 지적하고 있다.²⁷ 이는 일본에 있어 중국의 행동이야말로 최대의 안전보장 위협인 동시에 국가안보전략의 장기적인 테마라는 것을 생생하게 보여주는 기술이라고 할 수 있다. 중국의 군사적 부상에 대한 일본의 인식이 군사력 증강이라는 단순한 관심을 넘어 구체적인 군사행동의 내용 및 의도에 대한 우려와 불안으로 심화·확대된 것을 의미한다.

이번 신(新)대강에서는 2010년의 대강에서 제시되었던 ‘동적 방위력’ 개념의 진화판이라고 할 수 있는 ‘통합기동방위력’의 구축이 제시되었다. 그러나 일본 방위정책의 질적 변화라는 차원에서 보면 2010년 대강에서 처음으로 선보인 동적 방위력 개념이 획기적인 것이라고 볼 수 있다. 애

27 防衛省, 『防衛計画の大綱』, 2013. 12.

초 1976년 방위대강에서 채택된 개념은 기반적 방위력 개념이었다. 이 개념은 탈냉전에 접어든 1995년 대강에서도 그대로 유지되었고, 9·11 테러 이후 미국의 대테러 전략에 조용하기 위해 새롭게 만들어진 2004년 대강에서도 크게 변경되지는 않았다. 그러다가 2010년 대강에서 방위력 개념의 근본적 변화가 나타나게 되었는데 여기서 새롭게 출현한 것이 동적 방위력 개념이다. 이로써 기반적 방위력 개념은 폐기되게 된다. 기존의 ‘기반적 방위력’이 외부 침략에 맞선 최소한의 방위력 구축을 기본 자세로 하고 있는 데 반해 동적 방위력 개념은 침략 가능성을 사전에 제어하는 데 역점을 두고 있다. 즉, 동적 방위력은 즉응성·기동성·유연성·지속성 및 다목적성을 추구하는 것이며, 고도의 군사 기술력과 정보능력을 요구한다.

냉전시대 구 소련을 주적으로 상정하여 전국에 육상자위대를 배치하고 거점방어를 추구한 것과 달리 ‘동적 방위력’은 테러와 게릴라 침투에 대비해 육상자위대의 기동성을 강화하고 해상 및 공중 자위대의 전력 증강에 치중하겠다는 구상이다. 2013년 신(新)대강에서 제시하고 있는 통합적 기동방위력 개념은 이러한 동적방위력 개념을 그대로 계승하면서 육해공 자위대의 통합성을 제고시킨다는 의미에서 통합이라는 개념을 덧붙인 것으로 파악된다. 통합적 기동방위력 개념이 육해공 자위대의 통합 운용능력을 강조하고 것은 고정적인 지역 배치가 아닌 각 자위대의 기동적 배치에 중점을 두는 방향으로서의 전환을 의미한다. 즉, 각 자위대에 육해공 지휘관 요원의 상호배치, 육상 자위대 주요 부대의 기동 부대화, 수륙 양용작전 및 특수작전 등을 수행할 수 있는 기동운용 부대의 보유 등이 구체적 과제로 제기되었고 육해군 통합적 성격의 해병대의 창설도 내용으로 포함되었다.

구체적으로 신(新)대강에서는 “센카쿠 제도의 방위·탈환을 염두에 둔 남서지역의 이도(離島) 방위를 중시하고, 이를 위해 육·해·공 자위대의 통합 운용을 한층 강화하고 부대의 신속한 전개와 유연한 운용을 목표로 한다.”는 방침을 명기했다. 이도 방위를 강화하기 위해 미국제 수직 이착륙 수송기 오스프리 17대, 수륙양용차량 52량, 글로벌 호크와 같은 무인

정찰기 3기 등을 새롭게 도입하고, 미사일 방어 강화 등을 위해 2척의 이지스함의 추가 건조를 담고 있다. 더불어 이도방위·탈환을 위한 수륙기동단의 신설 등을 이유로 육상 자위대의 규모는 현재와 같은 15만 9,000명을 유지하기로 했다.²⁸

방위력 개념과 더불어 고찰을 요하는 사항이 방위력 정비부문이다. 과거 GDP 1% 이내에서 제자리걸음을 해오던 일본의 방위비는 아베 정부들어 증가 추세로 바뀌기 시작했다. 신(新)대강과 함께 채택된 중기방위력정비계획은 2014년도부터 5년간의 소요경비로서 약 24조 6,700억엔을 설정했는데, 이는 2010년 중기방위력 소요경비에 비해 1조 1,800억엔 증가한 것이다. 과거의 “절도 있는 방위력을 정비한다.”라는 표현이 이번 대강에서는 “실효성 높은 통합적인 방위력을 효율적으로 정비한다.”고 바뀌었다. 방위력 정비의 수준과 규모를 파악하는 데 가장 중요한 사항은 방위비의 증감 동향이라고 할 수 있다. 아베 정부는 재정사정이 여의치 않음에도 불구하고 2013년부터 지속적으로 방위비의 증액을 추구해 왔다. 2012년 4조 7,134억엔이었던 방위비는 아베 정부 이후 2013년에 0.8% 증가한 4조 7,538억엔, 2014년에 2.8% 증가한 4조 8,848억엔, 2015년에 2.0% 증가한 4조 9,801억엔이었다가 2016년에는 1.5% 증가한 5조 541억엔이 되어 드디어 5조엔 규모를 넘게 되었다.²⁹

3. 집단적 자위권 행사

아베 정부는 2014년 7월 각의를 열고 헌법해석 변경을 통해 집단적 자위권 행사를 허용하는 결정을 내렸다. 이에 앞서 아베 정부는 정권 발족 직후인 2013년 2월 현실주의적 안보 전문가들로 구성되는 ‘안전보장의 법적 기반의 재구축에 관한 간담회’를 조직하여 집단적 자위권 행사문제를 포함한 일본 안보법제의 개선방향에 대한 검토를 요청하였다. 동 간

28 防衛省, 『防衛計画の大綱』, 2013. 12.

29 防衛省, 『防衛白書』, 2016.

담회는 제1차 아베 내각 당시인 2007년에도 설치되어 2008년 보고서를 제출한 바 있으나 아베의 갑작스런 퇴진으로 인해 제대로 빛을 보지 못하다가 2012년 아베 정권의 재등장과 함께 다시 소집·가동되어 1년여에 걸친 작업을 통해 2014년 5월에 최종 보고서를 내놓았다.³⁰

이 간담회의 결론을 바탕으로 아베 정부는 2014년 7월 1일 마침내 ‘국가의 존립을 지키고 국민을 지키기 위한 빈틈없는 안보법제의 정비에 대해서’라는 각의 결정을 발표하여 집단적 자위권 행사의 허용을 결정하였다. 종래 일본정부는 집단권 자위권 행사문제에 관해 “일본 헌법하에서는 무력행사를 허용하는 것은 일본에 대한 급박, 부정의 침해에 대처하는 것에 한정되는 것이어서 타국에 가해진 무력공격을 저지하는 것을 내용으로 하는 소위 집단적 자위권 행사는 헌법상 허용되지 않는다.”는 입장이었다.³¹ 아베 정부는 집단적 자위권 행사를 가능하도록 하는 헌법 해석의 대전환을 꾀한 이유로 변화된 안보환경의 변화를 언급하고 있다. 즉, 세력균형의 변화, 기술혁신의 급속한 진전, 대량살상무기의 위협 등에 의해 일본을 둘러싼 안보환경이 근본적으로 변화되었고 계속 변화될 상황을 감안하면 앞으로 타국에 대해 발생할 무력공격이라도 그 목적과 규모 및 양태 등에 의해 일본의 존립을 위협하는 현실이 발생할 수 있다는 것이다.

이로써 일본은 스스로에 대한 무력공격뿐 아니라 미국을 비롯한 밀접한 관련을 갖는 타국에 대한 무력공격에 대해서도 헌법의 저촉됨이 없이 안전보장회의나 내각의 결정만으로도 무력행사에 나설 수 있게 된 것이다. 각의 결정 발표에서는 집단적 자위권 행사 용인과 관련하여 향후 안보법제 정비를 위해 세 가지 유형의 상황이 과제로 제시되었다. 세 가지 유형이란, 첫째 무력공격에 이르지 않은 침해에 대한 대처, 즉 그레이 존 사태에 대한 대응³²이고, 둘째 국제사회의 평화와 안정에 대한 공헌³³이

30 内閣官房, 『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会最終報告書』, 2015. 5.

31 집단적 자위권과 헌법과의 관계에 관해 1972년 10월 14일 참의원 결산위원회에 제출한 일본정부의 공식견해이다.

32 나도 주변 등의 불법행위에 대응하기 위해 자위대의 치안출동과 해상경비 행동의 발령 절차를 신속화하는 방안을 검토하고 더불어 자위대와 연계하여 일본의 방위에 도움이

며, 셋째 헌법 제9조하에서 허용되는 자위의 조치³⁴이다. 이는 2015년 이뤄진 일련의 안보법제 개정에 대한 방향성을 제시하는 의미를 갖는 것이기도 하다.

각의 결정 직후 일본정부는 기존 안보법제 가운데 수정과 보완 요인이 발생한 일련의 법률개정 작업에 착수하는 한편, 새롭게 필요성이 제기된 입법의 검토를 개시하였다. 이 결과로 나온 것이 다름 아닌 11개의 안보법제이다. 11개 안보법제는 2015년 5월 14일 아베 총리 주재로 진행된 임시각의에서 의결되고 7월 16일 중의원, 9월 19일 참의원에서 각각 통과되었다. 야당과 국민들은 이 법제가 평화헌법에 위배될 소지가 많다는 이유로 연일 전국적인 차원의 대규모 반대시위 투쟁을 벌이는 등 격렬한 저항을 전개했다. 이러한 분위기 속에서 안보법제가 성립되었다. 새로운 안보법제에서 주목해야 할 사항은 다음의 세 가지이다.

첫째, 신(新)안보법제에서는 일본이 직면하게 될 안보위협을 종래의 무력공격 사태와 주변 사태의 두 범주였던 것을 1) 일본에 대한 직접 무력공격사태, 2) 중요영향사태, 3) 존립위기사태의 세 범주로 새롭게 규정한다. 그리고 각각의 위협이 발생했을 때의 구체적인 대처방향을 법률의 형태로 정리했다. 더불어 각각의 사태에 대해 국가안전보장회의, 자위대, 국가기관, 지자체, 공항과 항만시설 관리부서 등이 미군 후방지원과 선박 검사, 포로 취급 등과 관련하여 행해야 할 역할 등을 재규정하였다.

둘째, 중요영향사태법의 도입이다. 중요영향사태법은 기존의 주변 사

되는 활동을 하는 미군부대의 무기 등을 방호하기 위해 자위대의 무기사용을 검토한다는 것이 이 상황에 해당된다.

- 33 타국 군대에 대한 후방지원에서 후방 지역과 비전투 지역의 틀을 벗어나 실제로 전투행위가 행해지는 현장 이외에서는 보급 수송 등의 지원활동이 가능토록 법을 정비하고 유엔 PKO 등에서 자위대의 출동경호와 임무수행을 위한 무기사용을 가능케 하도록 법을 정비하는 한편, 자위대가 자국민 구출 등의 경찰 활동을 하도록 한다는 것이다.
- 34 세 번째 상황은 다음의 두 가지이다. 1) 일본에 대한 무력공격이 발생한 경우뿐 아니라 일본과 밀접한 관계에 있는 타국에 대한 무력공격이 발생하고 이로 인해 일본의 존립이 위협받아 국민의 생명, 자유, 행복추구권이 근본부터 뒤집힐 명백한 위협이 있는 경우에 이를 배제하고 일본의 존립을 지키며 국민을 지키기 위한 다른 적당한 수단이 없을 때 필요한 최소한도의 실력을 행사하는 것은 헌법상 허용된다. 2) 헌법상 허용되는 무력행사는 국제법상 집단적 자위권이 근거가 되는 경우가 있다.

태법'을 확대 개편한 것이라고 할 수 있다. 1999년 5월에 제정된 주변사태법은 '일본의 주변 지역에서 일본의 평화와 안전에 중요한 영향을 주는 사태'가 발생하였을 때 일본의 영역을 벗어난 주변 지역의 공해와 그 상공에서 자위대가 미군에 대한 후방지원 활동을 할 수 있도록 하였다. 이 법은 기본적으로 한반도 유사시를 상정한 것으로 한반도의 수역과 상공에서 일본 자위대가 미군에 대한 지원활동을 할 수 있도록 하는 규정이다. 그러나 이 법은 후방지원의 경우에도 두 가지 제약조건을 설정해 두었다. 첫째는 무력행사와 일체화되지 않는 형태의 후방지원만 가능하다는 것이고 둘째는 전투 행위가 발생하지 않는 비전투지역에 한정하여 후방지원을 하도록 하였다.

새롭게 도입된 중요영향사태법은 일본에 대한 무력공격이 발생한 것은 아니지만 그대로 방치하면 일본에 대한 직접적인 무력공격으로 연결될 우려가 있는 사태 등 일본의 평화와 안전에 중요한 영향을 미치는 사태에 대한 대응을 다루고 있다. 이 법에서는 주변 지역이라는 지리적 제한을 없애고 비전투지역의 범위도 현재 전투행위가 없는 곳이면 어디서든 가능하도록 하였다. 후방지원의 활동내용도 탄약의 제공과 전투를 위해 이륙 대기 중인 전투기에 대한 급유까지를 가능케 함으로써 제약조건을 대폭 완화했다. 더욱이 후방지원 활동의 대상국을 미국에만 한정하지 않고 여타 외국군으로까지 확장하여 자위대가 한국군을 지원할 수 있는 가능성을 열어 놓았다.

셋째로, 기존의 무력공격 사태법을 '무력공격사태 및 존립위기사태법'으로 개정하였다. 여기서 새롭게 등장한 것이 존립위기사태라는 개념인데 이 존립위기사태야말로 일본이 집단적 자위권 행사가 가능한 조건이 된다. 즉, 존립위기사태란 '일본과 밀접한 관계에 있는 타국에 대해 무력공격이 발생하여 이로 인해 일본의 존립이 위협받고 국민의 생명과 자유, 행복 추구의 권리가 근본으로부터 전복될 명백한 위협이 있는 사태를 일컫는다. 이 경우에는 일본이 직접 무력공격을 받은 것은 아니지만 집단적 자위권에 입각하여 무력행사가 가능하다는 것이다.

다만, 존립위기사태에서 집단적 자위권을 발동하기 위해서는 (1) 일본

과 밀접한 관계에 있는 타국에 대해 무력공격이 발생하여 일본의 존립이 위협받고 국민의 생명과 자유, 행복 추구의 권리가 전복될 명백한 위험이 있을 것, (2) 이를 배제하여 일본의 존립을 보전하고 국민을 보호하기 위하여 다른 적당한 수단이 없을 것, (3) 필요 최소한의 실력행사에 그칠 것이라는 무력행사의 신3요건³⁵을 충족해야 한다. 여기서 들고 있는 (2), (3)의 요건은 종래의 자위권 발동의 3요건과 그 내용이 일치한다.³⁶

이처럼 중요영향사태와 존립위기사태 개념을 새로 구사함으로써 일본은 한반도 유사시에 지리적 범위의 제한 없이 후방지원 활동은 물론이고 무력행사를 통해 미군과 한국군을 지원할 수 있는 법적인 틀을 구축한 것이다. 하지만 신안보법제 도입에도 불구하고 여전히 자위대의 행동반경에는 법 해석상 여전히 적지 않은 제약이 걸려 있다는 점은 부정할 수 없다. 신요건과 더불어 집단적 자위권 행사의 범위 및 제약과 관련하여 논란이 될 수 있는 것이 자위대의 해외파병 가능성, 무력행사와의 일체화 회피문제 그리고 적 기지 공격능력에 관한 문제 세 가지이다.³⁷

첫째, 자위대의 해외파견에 대해서는 아베 총리가 “2014년 각의 결정에서 집단적 자위권을 전반적으로 인정했다면 무력공격 전반을 배제할 수 있지만 일본정부가 인정하고 있는 것은 무력행사의 신3요건에 해당하는 무력공격에 대한 대응이며, 무력공격에 대한 대응을 목적으로 자위대를 해외에 파견하는 해외파병은 헌법으로 금지되어 있다.”고 언급했다. 둘째, 자위대의 후방지원에서 무력행사와의 일체화가 인정되느냐의 문제와 관련해서는 집단적 자위권 도입 이후에는 후방지원의 무력행사와의 일체화 회피 원칙은 완화되어 실제로 전투가 진행될 경우에 한정해서 후

35 이와 같은 신3요건은 연립정권을 구성하고 있는 공명당이 집단적 자위권 행사의 요건을 더욱 엄격하게 규정해야 한다는 요구를 자민당이 수용하여 아베내각 명의로 발표한 것이다.

36 일본정부는 자위권 발동의 3요건으로 1) 일본에 대한 급박부정의 침해가 있을 때, 2) 이를 배제하기 위한 다른 적당한 수단이 없을 것, 3) 필요 최소한도의 실력행사에 머무를 것이다. 이는 1969년 3월 당시 내각법제국 장관의 국회 답변에서 언급된 것으로 이후에도 여러 차례 재확인된 바 있다.

37 송화섭, 『일본 안보법제의 지속성과 변화: 집단적 자위권 도입에 새롭게 반영된 방위조치』, 박철희 엮음, 『일본의 집단적 자위권과 한반도』, 2015, pp.119~133.

방지원이 가능한 것으로 변화시켰다. 물론 이 경우에도 자위대는 본격적인 전투가 진행되면 철수해야 한다는 데는 변함이 없다. 셋째, 자위대의 선제적 적 기지 공격과 관련하여 전수방위의 원칙을 견지하고 있는 평화헌법하에서는 그것이 허용되지 않다고 보고 있다. 더불어 B-52 폭격기, 대륙 간 탄도미사일과 같은 전략미사일, 공격용 항공모함 등의 보유는 여전히 인정되고 있지 않아 설사 적기지 공격이 허용된다 하더라도 공격 능력은 보유하지 못한다는 원칙이 견지되고 있다.

제4절 대외경제 전략

1. 아베노믹스와 경제부흥 전략

아베 정부는 잃어버린 20년으로 표현되는 일본경제의 침체와 부진에서 벗어나고자 아베노믹스를 경제정책의 기본방향으로 설정하였다. 즉, 아베 정부는 장기간의 디플레이션, 경기침체 등으로 일본인들이 갖고 있던 부정적인 인식 개선과 지속가능한 경제성장을 목표로 공격적인 통화정책 및 유연한 재정정책을 추진하고 이와 병행하여 경제구조 개혁을 통해 일본경제 부흥을 도모하겠다는 전략하에 이른바 아베노믹스를 제창하였다. 아베노믹스는 일본 경제구조의 문제점을 금융정책, 재정정책 그리고 성장전략이라는 세 가지 관점에서 해소하고자 고안된 경제정책으로서 각각의 주요 방침을 제1의 화살, 제2의 화살, 제3의 화살로 칭하고 있다. 즉, 아베노믹스는 대담한 양적 완화, 재정지출의 확대, 성장전략의 이행이라는 세 개의 정책수단을 제시하여 일본경제의 부흥을 꾀한다는 것이 핵심 내용으로 되어 있다.³⁸

첫째, 양적 완화란 일본은행이 소비자물가 상승률을 정책목표로 설정하고 이를 달성할 목적으로 국채를 포함한 다양한 금융자산을 매입함으

38 일본총리관저 홈페이지(http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho_senryaku2013_old.html, 접속일: 2016. 11. 20); 아베노믹스 및 일본재흥전략에 관한 다수 문서.

로써 시중에 풍부한 유동성을 공급한다는 것이다. 디플레이션 해소를 위한 대담한 금융정책을 펼침으로써 2%의 인플레이션을 목표치로 내걸고 무제한의 양적 완화를 취한다는 것으로 이를 통해 경제를 활성화시키는 한편, 엔화의 평가절하를 유도하여 수출기업의 경쟁력 제고를 통해 무역을 늘리고 경제성장을 기한다는 것이다.

둘째, 재정지출 확대정책은 재정적자의 누적으로 인해 막대한 채무에도 불구하고 정부의 재정지출을 적극적으로 확대함으로써 침체된 경제의 활성화를 꾀한다는 것이다. 아베 정부는 재정정책의 일환으로 2013년 1월 10조엔 규모의 경기부양 정책을 수립한 데 이어 2013년 12월에 5.5조엔 상당의 추가 부양책을 추진하였다.

셋째, 통화량의 증대나 재정정책만으로는 일본의 성장률을 제고할 수 없다는 판단 아래 민간기업의 투자 활성화와 제조업의 산업경쟁력 제고를 위해 세 번째 화살인 성장전략이 고안되었는데 이 성장전략은 ‘일본부흥전략’이라는 이름으로 제창되었다. 일본부흥전략은 GDP와 소득증가 등 경제성장 실현을 목표로 제시하고 대담한 금융정책, 기업과 국민의 자신감 회복을 위한 새로운 성장전략과 경제 활성화를 위한 신속한 자금 운용 등을 정책기조로 삼는다. 아베정부는 이 성장전략을 추진하기 위해 다양한 정책회의를 설치하였다. 일본경제 재생본부를 내각부에 설치하고 그 산하에 산업경쟁력 회의를 두었다. 이 산업경쟁력 회의를 지원하기 위해 규제개혁회의, IT종합전략본부, 종합과학기술회의, 교육재생실행회의, 쿨 재팬 추진회의 등 다양한 회의체를 설치하여 운영하고 있다.

아베 정부가 내세우고 있는 일본부흥전략은 기본적으로는 2010년 이래 전반적인 국가경쟁력 제고를 도모하기 위한 일련의 경제성장정책을 계승한 측면이 있다. 즉, 이미 2010년에 제시된 ‘신성장전략’과 2012년 ‘일본재생전략’을 재검토하여 문제점을 보완하고 보다 구체적인 세부 추진과제들을 망라한 것으로 볼 수 있다. 일본부흥전략의 가장 두드러진 특징은 소득 재분배보다는 경제성장에 중점을 두었고 기업의 설비투자 촉진, 규제완화 추진 등 기업여건을 개선하여 경제성장을 추구한다는 데 있다. 더불어 일본부흥전략은 목표 지향적인 정책방향과 계획을 구체적으로 제

시하는 있으며, 보다 적극적인 정부의 개입을 강조한다는 특징을 지니고 있다. 성과목표로 2020년까지 명목 경제성장률 3%, 실질 경제성장률 2%를 제시하고 1인당 명목 국민총소득을 현재보다 3% 높은 150만엔까지 증가시킬 것을 내세우고 있다.³⁹

아베 정부는 2013년 6월 ‘일본부흥전략’을 발표한 이래 매년 개정판을 통해 주요 성과와 함께 새롭게 강구해야 할 시책들을 제시하고 있다. 2013년 판 일본부흥전략은 크게 3대 정책계획으로 구성되어 있는데 일본산업 부흥계획, 전략시장 창조계획, 국제 전개전략이 그것이다. 이 계획의 핵심은 일본산업 부흥을 실현함으로써 산업기반을 강화하고 전략시장 창조계획을 통하여 신(新)시장을 창출하는 한편, 국제 전개전략을 추진하여 국제 시장을 확보한다는 것이다. 아베 정부는 세 개의 화살을 주축으로 한 아베노믹스가 20년간 침체에 빠져 있던 일본경제를 활성화시켜 지속적인 경제성장을 위한 선순환 구조를 창출할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 그러나 아베노믹스가 개시된 지 3년이 경과했지만 아베노믹스의 성패에 대해서는 현 단계에서 단정하기 어려운 상황이다.

다만, 아베노믹스가 일본 기업이나 가계의 디플레이션 기대심리를 바꾸는 데 어느 정도 기여했다는 평가가 대세를 이룬다. 또한 물가가 그나마 상승세를 이어가고 있고 성장률도 2014년 마이너스 성장을 탈피하여 성장세로 돌아섰다는 점에서 일정한 성과를 거둔 것으로 보인다. 엔저로 인한 수출대기업의 수출실적이 상당히 개선됐고, 그 결과 주식가격의 상승과 경제 활성화에 대한 기대감이 확산되고 있는 것은 분명하나 경제적 성과가 중소기업이나 일본 국민의 체감으로 이어지지는 않았다는 것이 대체적인 평가라고 할 수 있다.

아베노믹스의 성공 여부는 신성장전략의 핵심인 구조개혁에 달려있으나 아베노믹스가 추진하는 구조개혁의 성과가 지속적인 경제성장으로 나타나기까지에는 아직 시기상조이다. 그러나 아베노믹스로 인해 일본경제가 무기력과 패배주의에서 벗어나고 있다는 점은 주목할 필요가 있다.

39 미래창조과학부, 『일본재흥전략 분석』, 2013; KOTRA, 『일본 신성장전략 내용과 우리의 대응방향』, 2014; KIAT, 『아베정부의 일본재흥전략』, 2015년 개정판, 2015 등을 참조하였다.

일본의 20년 장기 불황의 근본적 원인을 제공한 것은 정치적 무능과 불안정이라고 할 수 있다. 총리가 1~2년 단위로 바뀌다보니 장기불황을 극복할 장기정책은 엄두도 내지 못했으나, 아베 총리는 아베노믹스라는 일관된 정책을 강력하게 추진하고 있다.

아베 총리는 2012년 재집권한 이래 4년 차인 2016년 현재까지 줄곧 거의 50%를 상회하는 내각지지율을 유지하고 있다. 그를 대체할 정치인이 야당은 물론 여당 내에도 없다는 의미의 ‘아베 1강(強) 체제’을 유지하고 있는 것이다. 아베 총리는 아베노믹스를 추진하는 과정에서 전통적인 지지 세력에게 고통을 강요하는 개혁적인 정책의 추진도 마다하지 않고 있다. 자민당의 전통적 지지 기반인 농민과 일부 당내 반대를 무릅쓰고 농산물 개방이 담긴 TPP와 농협개혁을 밀어붙이고 있다. 지방 도시의 반발에도 도쿄 등 대도시를 ‘전략 특구’로 지정해 규제를 철폐하고 투자와 창업을 유도하고 있다. 또한 ‘드론 특구’, ‘자율 운행차 특구’, ‘의료 특구’를 만들어 새로운 산업을 창출하는 데도 앞장서고 있다. 인구감소의 문제 해결을 위해 외국인 가사 도우미 허용 등 이민정책도 본격화했다. 어쨌든 일본 국민이 아베노믹스를 지지하는 것은 정책의 성공 여부를 떠나 아베 정부가 추진하는 다양한 경제정책의 시도가 무기력과 패배주의에 빠져 있던 일본을 긍정적으로 변화시킬 것이라고 인식하기 때문이다.

[참고사항]

□ 일본의 TPP 참여과정

일본의 대외경제 전략의 중심축이 양자 간 FTA 체결이나 동아시아 지역에 기반한 동아시아 공동체 추구에서 벗어나 아시아태평양 전체 지역을 포괄하는 메가 FTA인 TPP 참가로 방향을 전환하게 된 것은 대체로 2010년 전후라고 할 수 있다. 이전 일본의 FTA 전략의 추진방향은 지역적으로도 ASEAN을 비롯한 동아시아 지역을 대상으로 전개되었다.

2002년 경제산업성은 FTA 추진전략을 내놓는 등 적극적인 자세를 보였지만 사실상 추진과정에서 많은 어려움을 겪었다. 일본의 FTA 정책은 2015년 10월 TPP 타결 이전까지만 해도 여타 거대 경쟁 상대국에 비해 상당히 뒤떨어진 상태에 놓여 있었다고 할 수 있다.⁴⁰

TPP는 APEC 회원국인 싱가포르, 뉴질랜드, 칠레, 부루나이의 4개국이 2005년 6월 체결한 다자간 자유무역협정에서 유래했다. TPP가 아시아태평양 지역을 포괄하는 메가 FTA로서의 성격을 갖게 된 것은 2008년 2월 미국이 TPP 참여를 위한 협상을 개시한 후부터라고 할 수 있다. 바꿔 말하면 2008년부터 TPP는 미국 주도의 동아시아 개입 전략의 결정판이 되었다. 미국이 참여 선언을 한 그해 8월에는 호주, 페루, 베트남이 참여의사를 밝혔으며, 2010년 들어 말레이시아가 추가 합류를 선언하였고 마침내 일본도 TPP 참여 쪽으로 방향을 선회하게 되었다. 이렇게 12개국이 참여하여 협상을 거듭한 끝에 2015년 10월 5일 마침내 TPP 타결을 선언하기에 이르렀다. 도출된 합의안은 1만 8,000개가 넘는 농산물과 공산품의 관세 인하를 비롯하여 서비스 및 지적재산권, 환경, 노동, 해외투자 보호, 국유기업 특혜 제한 등 광범위한 분야를 포함하고 있다. 12개국이 참여하는 TPP는 각국 의회 승인절차를 거쳐 공식 발효될 예정이다. TPP 체결국의 규모는 인구 약 8억명, 무역규모 9조 693억 달러, GDP 27조 8,428억달러이며 세계경제에서 차지하는 비중으로 보더라도 초대형 메가 FTA의 탄생이라고 할 수 있다.

TPP는 당초 영향력이 적은 몇몇 소국 간의 다자간 무역협정으로 출발했으나 미국이 참여하면서부터 그 의미가 완전히 달라졌다. 미국이 적극적으로 TPP 협상에 참여하게 된 근본적인 배경은 급속도로 부상하는 중국을 견제하기 위한 전략적 목적이 내재된 것이었다. 미국은 2006년 FTAPP 구상을 제안하였으나 회원들의 동의를 얻지 못하였고 2008년 WTO의 DDA가 사실상 좌초됨에 따라 아시아 증시정책의 일환으로

40 이원덕, 「일본의 동아시아공동체 전략과 한일관계」, 한상일·이숙중 공편, 『일본과 동아

아태 지역의 통상질서에서 주도권을 잡기 위해 TPP 협상에 매진하게 되었다.⁴¹ 한편, 중국은 2013년 시진핑 주석의 지도력 아래 미국, 일본이 주도하는 기존의 세계은행, 아시아개발은행 등에 대항하기 위해 중국 주도의 아시아인프라투자은행(AIIB)의 설립을 제창하였다. 미국과 일본은 이 구상에 대해 비판적인 태도를 견지했으나 결국은 중국이 영국, 프랑스, 독일 등의 서유럽 국가와 한국을 포함한 주요 국가를 끌어들이는데 성공함으로써 21개국이 참여하는 AIIB가 설립되기에 이르렀다.

미국의 입장에서 볼 때, 중국이 AIIB에 이어 RCEP까지 성사시킬 경우 아시아 내 미국의 주도권이 약화될 것을 크게 우려하여 미국은 TPP 타결에 더욱 박차를 가하게 되었다. TPP 타결 직후 오바마 대통령은 세계시장의 중심은 중국이 아닌 미국이 되어야 한다고 언급하였다. 이는 미국이 아태 지역 내 주도권을 중국에 빼앗기지 않기 위해 TPP 타결에 적극적으로 임했음을 보여준다. 일본은 애초 TPP 참여에는 소극적인 입장이었으나 2008년 미국이 협상에 참여한 것을 계기로 TPP가 아태 지역을 포괄하는 메가 FTA로 진화되면서 점차 태도를 변화시켰다. 민주당 정권이던 2010년부터 TPP 참여에 대한 관심이 급증하였고 아베 정권이 등장한 이후 2013년 마침내 TPP에 대한 적극적인 협상에 나서게 되었다. 일본은 TPP 참여 선언을 계기로 하여 기존의 양자 FTA를 중심으로 하던 통상정책을 전환시켜 미국, 유럽, 중국 등과의 메가 FTA 체결을 둘러싼 전략적 경쟁에 나서게 되었다.

일본이 TPP 참여를 적극적으로 검토하게 된 것은 동아시아 공동체를 주창하던 하토야마 총리가 퇴진한 후 등장한 칸 나오토 총리 때부터였다. 칸 총리는 TPP 참여를 ‘제3의 개국’이라고 언급하며 적극성을 보였다. 그러나 2011년 동일본대지진으로 인해 TPP 참여 논의는 유보될 수밖에 없었다. 칸 총리에 이어 집권한 노다 총리는 2012년 4월 개최된 미일정상회담에서 TPP가 오바마 대통령이 추구하는 아시아태평양 자유

시아: 지역협력과 공동체 구상』, EAI, 2011.

41 김용복, 「일본 TPP 참여의 정치경제」, 『평화연구』, 제21권 제1호, 2013, p.116.

무역지대(FTAAP) 실현을 위한 길이라는 데 인식을 공유하고 미일 경제관계가 아태 지역의 경제통합 추진을 향해 나아가야 한다고 주장하기에 이르렀다.

애초 2012년 중의원 선거에서 성역 없는 관세철폐를 전제로 한 TPP에는 반대하겠다고 공약을 내걸었던 아베 정부는 집권하자 태도를 돌변하여 TPP 참여로 노선을 선회했다. 아베 총리는 2013년 3월 15일 일본의 TPP 참여를 공식 선언하였다. 아베는 아시아 신흥공업국들이 모두 개방경제를 추구하는 상황에서 일본만이 내부 지향적인 경제체제를 고집하면 성장이 불가능하다고 참여 이유를 밝히고 “TPP는 아시아태평양의 미래 번영을 약속하는 틀로서 아시아태평양 지역에 새로운 규칙 제정이 일본의 국익일 뿐 아니라 세계의 번영을 가져온다.”고 언명했다. 또한 TPP가 지구의 1/3을 점하는 태평양, 세계경제의 1/3에 달하는 거대 경제권을 엮는 수단이라고 정의하고 TPP 추진이 일본경제 부활의 열쇠임을 강조했다.⁴²

당초 TPP 참여에 유보적 태도를 지녔던 일본이 적극적으로 나서게 된 데는 몇 가지 이유가 존재한다. 첫째, 일본경제의 성장과 고용의 확대를 위해서 TPP 참여가 필요하다는 것이다. 즉, 일본은 인구의 감소로 인한 내수침체를 극복하기 위해서는 해외시장에 수출하는 길 이외에는 방법이 없기 때문에 성장과 고용을 확대하기 위해서 미국을 비롯한 아태 지역의 주요 국가와 자유무역협정을 맺을 필요가 있다는 것이다. 일본정부의 추산에 따르면 일본이 TPP에 참여하여 무관세가 된다면 실질 GDP의 0.66%(약 3조 2,000억엔)가 증가한다는 것이다.⁴³ 한편, 12개 TPP 참가국 중 미국과 일본이 차지하는 경제규모는 거의 90%에 육박하는 현실을 고려하면 TPP는 사실상 미일 FTA라고 할 수 있는데 TPP가 실제로 가동되면 일본의 대미수출보다는 미국의 대일수출이 훨씬 늘어날 것이라고 보는 비판적인 시각도 존재한다.⁴⁴

42 『朝日新聞』, 「安倍首相 `TPP 交渉参加表明` `経済全体でプラス` `農産品への配慮強調`」, 2013. 3. 16.

둘째, TPP 참여를 강력하게 요구해 온 일본경제계의 입장을 반영한 측면도 존재한다. 대기업을 회원으로 거느리고 있는 게이단렌은 일본 기업의 글로벌 경영과 국내 구조개혁을 촉진시키고 미일 간 경제통합을 가속화하기 위해 TPP 참여가 필요하다고 역설했다. 더불어 TPP 협상과정에서 선진적인 무역, 투자에 관한 규칙과 규범이 만들어질 가능성이 크기 때문에 일본이 질서수립의 과정에 적극적으로 참여함으로써 규칙을 제정하는 단계부터 개입하여 주도적인 역할을 할 필요가 있다고 주장한다. 또한 보호에 안주하고 있는 일본의 농수산업 및 금융 등 국제경쟁력이 낮은 산업을 재편하고 상대적으로 경쟁력이 약화되고 있는 제조업에 활력을 불어 넣기 위해서는 시장개방이 필요하다는 것이다. 이른바 TPP 참여라는 외압을 통해 국내 산업구조를 개혁할 수 있다는 것이다.

셋째, 최근 주요국의 통상정책은 관세조치를 넘어서 초국적 생산이 일어나는 지역을 단위로 하여 무역-투자-서비스의 결합을 이끄는 제도 환경을 만드는 데 초점이 맞춰지고 있다. 따라서 최근 FTA 교섭은 재산권 보장, 원산지 규정, 자본이동, 인력이동 경쟁정책, 인프라 서비스 등이 주된 쟁점이 되고 있다. 사실상 TPP의 교섭내용을 보면 무역품목 중 95% 품목에 대해 즉시 관세 철폐, 기타 품목에 대해서는 원칙적으로 7년 내 철폐를 약속하는 고수준 자유화를 표방하고 있을 뿐 아니라 원산지 규정, 정부조달, 지식재산권, 경쟁정책, 서비스 환경, 노동 기준, 규제의 조화 등에 관한 규칙 제정이 중심이 되고 있다. 경제단체연합회를 비롯한 일본의 경제단체는 이런 점에 착안하여 일본 통상정책의 핵심이 원활한 글로벌 공급사슬의 구축이 되어야 한다고 주장하면서 ASEAN+3, ASEAN+6, FTAAP 가운데 일본이 우선적으로 실현해야 할 FTA로 TPP를 지목하였다.⁴⁵

43 『朝日新聞』, 「安倍首相 `T P P 交渉参加表明` `経済全体でプラス` `農産品への配慮強調」, 2013. 3. 16.

44 김용복, 「일본 TPP 참여의 정치경제」, 『평화연구』, 제21권 제1호, 2013, pp.123~124.

2. 일본 대외경제 전략의 의미: TPP 사례의 분석

하토야마 총리는 ASEAN+3를 기반으로 한 동아시아 지역주의를 추구하며 동아시아 공동체론을 제창하였으나, 2010년 이후 민주당 정권을 계승한 칸 총리와 노다 총리가 TPP 참여로 노선으로 선회하였다가 자민당 재집권시대를 연 아베 정권이 들어서면서 TPP의 공식참여를 선언하기에 이르렀다.⁴⁵ 이러한 입장의 전환은 단순한 경제통상 정책의 의미를 넘어서 일본의 국가전략의 선택이라는 맥락에서 파악할 필요가 있다. 즉, 동아시아에서는 미국과 중국, 일본 등 주요국 간에 지역에 기반한 경제질서 수립을 둘러싼 전략적 경쟁이 치열하게 벌어지고 있고, 그 속에서 일본은 TPP 참여를 전략적으로 선택한 것이다.

즉, 일본이 TPP 협상에 나서게 된 배경에는 미중 간의 경제 주도권 경쟁구도가 치열해지는 가운데서 미국과 더불어 TPP를 중국을 견제하기 위한 경제권 형성으로 보는 일본 나름의 전략적 계산이 작용한 것으로 여겨진다. 세계의 공장으로서 미국을 넘어 세계 최대의 무역국가로 발돋움한 중국은 아시아 주변국 모두에게 최대 무역상대국이 됨으로써 이들에 대한 경제적 영향력을 바탕으로 자국에 유리한 지역경제 질서를 구축하고자 한다. 중국은 아세안 국가와의 FTA를 성사시킨 후 한중, 한중일 FTA, RCEP 등을 적극 추진하면서 아시아 중심의 지역경제권 설립을 주도하고 있다. 미국은 이처럼 급격하게 증대되는 중국의 영향력을 견제하기 위해 아시아 재균형을 내걸며 동아시아 지역에 적극 개입하고 있고 이러한 맥락에서 중국으로 기울고 있는 동아시아의 지역 판세를 되돌리기 위해 TPP 추진에 적극 나서게 된 것으로 볼 수 있다.

오바마 대통령은 미국의 대외경제 정책의 목표로 아시아태평양자유무역지대(FTAAP)를 상정하고 그 중간 단계로 TPP의 실현을 주장하였다. 미

45 손열, 「일본의 TPP 교섭 참가 결정 분석: 지역경제 질서 건축전략의 맥락에서」, 『현대일본연구논총』, 제39호, 2014, pp.243~245.

46 Jemma Kim, "Japan's Choice: TPP Rule Setter or Follow," EAI Issue Briefing, No. MASI 2013-02, 2013, pp.1~10.

국의 입장에서 보면 TPP가 세계 성장의 엔진인 아시아 지역에 관여를 가능케 하며 TPP를 통해 미국 제품의 아시아태평양 지역에 대한 접근이 용이해진다는 것이다. 미국은 TPP를 통해 중국이 주도하는 ASEAN+3, RCEP 등 아시아 지역 국가로만 이루어지는 경제통합 움직임을 저지하고 동시에 미국과 아시아 국가를 하나로 묶어 낼 수 있다고 본다. TPP는 결국 미국의 동아시아에 대한 새로운 개입전략의 핵심 개념이 된다. 이런 차원에서 미국이 추진하는 TPP의 성패를 좌우하는 것은 다름 아닌 일본의 참여일 수밖에 없다. 경제규모에서 보면 미국을 제외한 TPP 참여국 모두를 합해도 일본의 크기에 못 미친다. 또한 일본이 가입하게 되면 일본과 경쟁관계에 있는 국가들도 가입의 압력을 받게 되고 중국 포위도 손쉽게 실현될 수 있다. 일본이 TPP에 참여하게 된 것은 이러한 미국의 압력이라는 요소를 배제할 수 없다.⁴⁷

한편, 중국은 TPP를 미국이 주도하고 일본이 적극적 참여 의사를 보이는 것에 대해 경계의 눈으로 바라본다. 중국으로서도 미국이 TPP를 아태 지역에서의 중국의 정치적·경제적 영향력을 견제하기 위해 활용할 것이라는 점을 너무도 잘 알고 있기 때문이다. TPP는 궁극적인 무역장벽의 철폐를 요구하고 있을 뿐 아니라 금융, 지적재산권, 정부조달, 서비스 등 포괄적인 분야의 자유화를 추구하는 다자 협약이기 때문에 중국으로서는 현실적으로 여기에 가입하는 것은 요원한 일이다. 더욱이 중국은 TPP야말로 미국이 추구하는 대중 포위망의 경제적 축이며 중국을 배제하고 아태 지역의 자유무역지대를 만들려는 시도로 보고 있다. 따라서 중국으로서는 미국이 추진하고 일본이 적극 참여하는 TPP에 대해서는 반발과 경계의 눈으로 보고 있고 그 대신 미국이 참여하지 않고 중국이 주도권을 행사할 수 있는 ASEAN+3 더 나아가 ASEAN+6가 중심이 된 RCEP의 결성에 힘을 기울이고 있는 것이다.

결국 일본의 TPP 참여정책은 2011년부터 본격화된 미국의 아시아 재균형정책에 대한 일본 나름의 긍정적 화답이라고 볼 수 있다. 일본은

47 손열, 「일본의 TPP 교섭 참가 결정 분석: 지역경제 질서 건축전략의 맥락에서」, 『현대일본연구논총』, 제39호, 2014, pp.245~247.

TPP 참여를 단순히 통상정책의 선택으로 보기보다는 외교안보적 차원의 대미동맹 강화의 한 방편으로 보는 입장이 강하다고 할 수 있다. 아베 총리의 외교안보 정책의 책사로 알려진 야치 쇼타로는 논문에서 TPP 참여의 의미를 일본이 국가적 정체성을 아시아태평양주의로 위치시키는 것이라고 주장하고 있다. 즉, 일본이 아시아태평양과 동아시아 어느 쪽을 선택하느냐의 문제는 매우 중요한데 특히 안전보장의 관점에서 볼 때 동아시아가 아닌 아태 지역에서 자신의 국제정치적 정체성을 추구해야 한다고 본다. 일본의 안전보장을 지키고 잠재적·현재적 위협세력인 러시아와 중국에 대항하기 위해서는 북미와 유럽과 별도의 세력을 형성하는 것보다는 북미와 유럽과 연대협력을 추구하는 것이 일본의 전략적 이익에 부합한다는 것이다.⁴⁸ 아베 총리는 TPP 참여의의를 경제효과와 더불어 동맹국인 미국과 함께 새로운 경제권을 만드는 것이라고 설명하고 있다. 더 나아가 아베는 자유 민주주의의 기본적 인권, 법의 지배 등 보편적 가치를 공유하는 국가들과 함께 아시아태평양 지역에 있어서 새로운 규칙을 제정하는 것이 일본의 국익뿐 아니라 세계의 번영을 가져오는 것이라고 역설하면서 TPP 참여의 당위성을 주장하여 일본의 TPP 참여가 외교 전략적 선택임을 명언하였다.⁴⁹

제5절 일본의 국가전략 노선

일본의 국가전략을 둘러싼 담론은 대체로 평화헌법과 대미동맹에 대한 태도와 인식을 양대 축으로 하여 대변할 수 있다. 여기서 평화헌법에 대한 입장은 호헌과 개헌이 존재하지만 이는 국제안보에 대한 관여의 정도를 나타내는 소극안보와 적극안보의 개념으로 대체할 수 있을 것이다. 첫째, 소극안보와 자주를 주창하는 평화주의 국가전략 노선이다. 구 사회

48 谷内正太郎, 「TPP参加は強い安保強い経済への分水嶺」, 『ウエッジ』, 2011. 1.

49 『朝日新聞』, 「安倍首相 `TPP交渉参加表明` `経済全体でプラス` `農産品への配慮強調`」, 2013. 3. 16.

당 및 공산당과 노동세력 등의 지지를 받고 이 노선은 전전의 침략 역사에 대한 반성과 비판 입장에 서서 평화헌법의 철저한 견지와 미국과의 군사동맹에 반대한다. 이 노선은 냉전시기 요시다 노선에 대한 대항 축을 형성했으나 탈냉전을 맞아 급속하게 퇴조하여 영향력이 약화되었다. 둘째, 소극적 안보와 대미동맹 유지를 주창하는 자유주의 국가전략 노선이다. 자유주의 국가론은 기본적으로는 요시다 노선의 충실한 계승을 주창한다. 즉, 평화헌법의 개정에는 반대하며 미국과의 동맹은 견지할 것을 요구한다. 과학기술과 개발원조 등 경제력을 활용한 국제공헌에는 적극적으로 나서되 군사적 차원의 국제 관여에는 소극적인 입장이다.

셋째, 적극안보와 대미동맹으로부터의 자립을 추구하는 국가주의 전략 노선이다. 자민당 내의 극우세력과 우익적 사회세력이 이를 지지하는데 이들은 일본의 군사·안보적 능력의 강화를 도모하기 위해서 평화헌법의 개정이 필수이며 안보 면에서도 대미동맹으로부터 독립하여 자주적인 노선을 견지해야 한다고 주장한다. 이들은 일본의 전전 역사에 대해서 긍정적인 인식을 지니고 있으며 경우에 따라서는 핵무장 선택도 고려할 수 있다고 주장한다. 넷째, 현실주의 전략 노선이다. 자민당 주류와 보수적 사회세력의 지지를 받고 있는 이 노선은 중국의 급부상과 북한 위협 등에 대응하기 위해서 개헌을 통해 일국 평화주의에서 벗어나 새로운 국제정세에 적응할 수 있는 적극적인 안보정책을 추구할 것을 주장하며 미국과의 동맹을 한층 공고히 하고 미군이 주도하는 안보전략에 적극 호응하는 후방지원 태세를 구축해야 한다고 주장한다. 이른바 일본이 국내체제를 정비하여 군사적 보통국가, 정상국가로 나아가야 한다는 것이다.

그렇다면 현재 아베 정권이 추구하는 국가전략 노선은 위에서 언급한 네 가지 국가전략 중 어디에 해당하는 것일까. 아베가 추구하는 국가전략을 군사대국화론 내지 군국주의 부활이라는 담론으로 파악하는 데는 큰 무리가 따른다. 이러한 인식과 담론은 현대 일본의 정치·외교 및 안보정책에 대한 몰이해에서 오는 오판이라고 할 수 있다. 21세기 일본의 객관적 실체를 무시한 20세기 초반의 제국 일본에 대한 인식의 프레임에 의거한 논의에 불과하다고 생각된다. 일본의 인구, 재정, 산업경쟁력, 군

비의 지출 추이, 미일관계 등을 고려할 때 일본이 국가주의적인 팽창전략을 추구한다거나 독자적인 군사노선을 추구할 가능성은 여전히 현실적으로 높지 않다. 필자는 아베가 추구하는 노선은 네 번째 현실주의 국가전략 노선으로 파악한다. 물론 아베의 현실주의 노선은 좌우로부터 견제와 도전을 받고 있으나 국민으로부터 탄탄한 지지를 받고 있다. 즉, 아베의 현실주의 국가전략은 한편으로는 경우에 따라서 좌측으로부터는 자유주의 노선에 의해, 우측으로부터는 국가주의 노선으로부터의 견제와 도전에 직면하기도 하지만 균형점을 상실할 가능성은 별로 없어 보인다.

제9장

러시아: 공세적 방어전략에서 선택적 전략협력으로

신 범 식 (서울대학교)

서 동 주 (국가안보전략연구소)

제1절 머리말

미국 트럼프 행정부의 출범은 중국의 부상과 미국의 아시아 재균형정책에 의한 대응으로 특징 지워진 동아시아의 국제·정치적 기조의 변화를 가져올 수도 있는 중요한 변수로 등장하고 있다. 2008년 글로벌 경제 위기 이후 중국의 괄목할 만한 부상으로 인한 미중 간 세력 전이는 국제 질서의 변동을 결정지을 주요 변수로 주목받아 왔으며, 이후 중국의 경제성장세의 둔화 및 미국의 경제회복 등에 힘입어 미중 경쟁의 관리 가능성이 대한 기대가 제기되기도 하였다. 그 과정에서 대립과 협력이 어우러진 신형대국관계의 한 형태로서 미중관계는 새로운 균형을 모색하고 있다. 특히 새롭게 등장한 트럼프 행정부의 신고립주의 대외정책과 중상주의적 목표 지향의 신보호주의 대외경제정책 기조 및 중국의 그에 대한 대응이 미중관계를 어떤 방향으로 이끌어갈 것이며, 이것이 동북아시아 지역정치에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대한 예측이 분분하다.

글로벌한 수준에서 주목을 받고 있는 미국 대외정책의 면모 중의 하나

는 미국의 대러시아 외교의 전환 가능성이다. 트럼프 대통령은 이미 당선인 시절부터 최악의 상황에 있는 러시아와의 관계 개선에 대해서 깊은 관심을 가지고 있는 것으로 알려져 있는데, 이 같은 의지는 2016년 11월 14일 트럼프 당시 대통령 당선인과 블라디미르 푸틴 러시아 대통령의 통화에서도 확인되었다. 트럼프 대통령은 러시아와의 강하고 지속적인 관계에 대한 희망을 피력하면서 저조한 양국관계를 정상화하고 국제테러리즘과의 전쟁 등에서 협력할 필요가 있다고 의견을 모았다. 특히 경제통상 관계의 발전을 통해 양국관계의 신뢰할 수 있는 기초를 조성하는 것이 중요하다는 점에도 의견을 같이 했으며, ‘공통의 적’으로서 국제테러리즘 및 극단주의에 대한 전쟁에서 협력할 필요성에 공감하고 이와 관련하여 시리아 사태 해결방안에 대해서도 논의했다고 전해진다.¹ 그리고 정부의 주요 외교·안보 요직에 렉스 틸러슨 국무장관 등 지리파 인사들을 전면 배치함으로써 러시아와의 관계에 모종의 변화가 있을 것이라는 기대도 높아졌다.

이 같은 미리 협력기조가 현실화된다면 그동안 러시아 외교의 장애로 작용해 온 미국 및 서방과의 관계가 개선됨에 따라 러시아가 동북아, 특히 한반도와 관련하여 할 수 있는 역할이 확대될 가능성도 배제할 수 없다. 한국의 일부 전문가들도 트럼프 행정부가 러시아와의 관계 개선에 나서게 되면 북한문제를 해결할 기회가 될 수도 있다는 의견을 제시하기도 하였다.² 트럼프 행정부에서 미국과 러시아 관계가 긴장 국면을 벗어나 협력 기조로 전환될 수 있다면, 미국이나 중국보다 러시아가 현 상황보다 진전된 한반도에 대한 전략적 영향력을 발휘할 수도 있을 것이다. 이러한 변화는 러시아가 수동적으로 국제사회의 대북제재에 동의한 상황에서 벗어나 보다 건설적인 한반도의 비핵화를 지지하는 방향으로 정책 전환을 하거나 한반도문제를 두고 미국과 협력할 가능성을 높이는 동북아 지역정책상의 변화를 가져올 수도 있다는 것을 의미한다. 상황이 그

1 『연합뉴스』(2016. 11. 15a).

2 『연합뉴스』(2016. 11. 15b).

리 간단치는 않겠지만, 만약 이 같은 미국과 러시아의 협력에 대하여 중국이 조용할 경우 한반도 비핵화 및 안정화를 위한 공동 행동에 나설 가능성도 배제하지 못할 것이라는 점에서 향후 미러관계의 개선이 동북아에 미칠 영향에 대해서도 예의 주시할 필요가 있다.

따라서 미국과 러시아가 지구적·지역적 수준에서 “전략적 협력” 관계를 얼마나 회복할 수 있을지에 대한 진단은 향후 한국의 외교정책을 추진해 가는 데에 중요한 의미를 지니게 될 수 있을 것이다. 이에 러시아 대외정책을 면밀하게 진단하고 미러관계의 변화 가능성을 종합적으로 타진하는 일은 향후 트럼프 행정부와 푸틴 행정부가 함께하게 될 것으로 예상되는 향후 4년 내지 8년간의 세계정세를 예측하는 데 매우 중요한 좌표가 될 것으로 예상된다. 이에 본고에서는 러시아 대외정책의 국내적 환경을 정치·경제·사회적 측면에서 고찰하고, 그 국내적 필요에 기반한 러시아 대외정책에서의 외교정책의 거시적 목표와 기초를 분석한 뒤, 동북아 지역정치에 대한 함의를 따져 볼 것이다.

제2절 러시아 외교의 대내적 환경

1. 정치: 현황과 전망

푸틴 체제는 높은 경제성장률과 애국주의 담론에 기대어, 메드베데프가 대통령직을 승계한 2007~08년까지도 매우 견고한 안정성을 유지할 수 있었다. 하지만 이 무렵을 정점으로 이후 전개된 미국발 경제위기와 국제 에너지가격의 하락세 등으로 말미암아 러시아의 경제상황 또한 악화의 조짐을 드러냈고, 이와 병행하여 체제에 대한 지지도 역시 주춤하기 시작했다. 일례로 반체제 시위의 규모가 대도시를 중심으로 점차 확산되는 양상을 보이며 러시아판 ‘색깔혁명’의 분위기가 조성되었고, 급기야 2011년 12월 치러진 제6대 국가두마 선거에서는 통합러시아당이 무려 이전에 비해 77석을 상실하는 결과가 도출되었다. 아울러 그간 지속적으로

제기되었던 자유주의적 경제 테크노크라트와 안보 관련 기관을 중심으로 하는 실로비키(siloviki) 등 엘리트파벌들 간의 갈등양상도 점차 더 뚜렷해졌는데, 이는 푸틴 체제의 내적 안정성에 관해 강한 의구심이 제기되지 않을 수 없게끔 만들었다. 이러한 체제적 위기의 조짐은 푸틴이 2012년 3월 치러진 대선에서 60% 남짓한 득표율로 대통령직에 당선되어 그의 세 번째 임기가 새로이 시작되었음에도 불구하고 본질적으로 달라지지 않았다.

하지만 ‘우크라이나 사태’를 계기로 러시아에서는 푸틴 체제의 안정성이 다시금 견고해지는 급반전이 나타나고 있다. 레바다 센터(Levada Center)의 조사에 따르면, 2014년 1월 당시 65% 수준에 불과했던 푸틴의 지지율은 2014년 하반기가 되자 무려 89%로 사상 최고치를 경신하였다(Simes, 2015). 특히 반(反) 푸틴 시위의 주된 계층이었던 대도시 중산층에서마저 상당수가 푸틴에 대한 지지세로 돌아서고 있는 양상이다(Greene and Robertson, 2014). 이러한 급반전의 원인으로는, 우선 ‘우크라이나 사태’가 강대국 지위에 대한 러시아인들의 민족주의적 열망을 자극한 측면이 크다는 점을 들 수 있다(Kolesnikov, 2015). 이를 계기로 러시아인들의 상당수는 다시금 푸틴만이 서방 측의 위협으로부터 자국을 지켜줄 수 있는 유일한 책임자라고 판단하게 된 것이다(Российская газета, March 27, 2015). 더욱이 러시아의 경우 유라시아 지역에서 서방과 대립하는 방향으로 군사 행동을 감행할 시, 크림 반도의 병합 사례에서 보여주었듯 이 지역에 소수민족으로 산재해 있는 러시아인들에 대한 보호를 그 정당성의 근거로 내세우지 않을 수 없는 입장이다. 따라서 외부의 적을 겨냥한 군사 행동은 민족주의의 정치화를 초래함으로써 내부 결집력을 강화시키고, 나아가 체제 안정성을 제고할 개연성이 높은 것이다(이선우, 2016, p.171).

더욱이 ‘우크라이나 사태’는 대중들이 경제위기의 책임마저 서방 측에 돌리게끔 유도한 원인이 되고 있어 보인다. 현재 다수의 러시아인은 러시아에 대한 미국과 서방 측의 경제제재가 단순히 푸틴 정권을 겨냥한 것이 아니며, 일반적인 러시아인들까지 함께 괴롭히기 위한 것이라고 ‘인

지’하고 있다(Simes, 2015). 즉, 유권자 입장에서 권위주의적 통치와 경제 발전의 이득을 교환할 수 있는 단계는 이미 지났음이 ‘우크라이나 사태’ 이전의 여론조사들과 2011년 총선 결과 등에서 분명해졌음에도 대중의 ‘인지’상의 조정으로 인해 정권은 경제위기에 대한 책임을 면제받을 수 있게 된 반면, 미국과 서방 쪽에는 그 책임이 보다 확실하게 전가되고 있는 것이다(이선우, 2016, p.172). 최근 시리아 등 다른 지역들로까지 미러 간 경쟁의 전선이 확대됨에 따라, 푸틴 체제는 적어도 중단기적으로는 위기를 극복하는 양상을 보여주고 있다.

이와 같은 러시아의 최근 국내정치 상황은 2016년 9월 18일 치러진 제 7대 국가두마 선거에도 여실히 반영되었다. 선거 결과, 집권 여당이라 할 수 있는 통합러시아당이 전체 의석 450석 가운데 76.2%에 해당하는 343석을 획득하며 역대 최다 의석 확보 기록을 갱신하는 데 성공한 것이다. 반면, 2011년 총선에서 나름대로 선전했던 야당들은 그 의석수가 대폭 감소하는 참패를 면치 못했다. 일례로 정통 야당인 러시아연방공산당(CPRF)은 이전의 92석에서 42석으로 그 의석수가 50석이나 감소했으며, 64석을 보유 중이던 정의러시아당(A Just Russia)의 경우도 23석만을 획득하는데 그쳐 무려 40여 석 이상을 상실하였다. 선거 이전에 실시된 여론조사 결과들에서처럼 민심은 다시 푸틴을 향하고 있음이 선거 결과를 통해 공식화된 것이다.

하지만 러시아의 이전 선거들처럼 이번 선거 역시 문제가 없었던 것은 아니다. 비록 정부 측에서는, 자유주의적 인권운동가 출신의 팜필로바(Ella Pamfilova)를 중앙선거관리위원장에 임명하고 러시아 선거 사상 최대 인원인 774명의 국제 감독위원을 수용하는 등 상당히 공정한 절차에 입각해 선거가 치러졌다고 주장하나, 상당수의 서방 언론 및 일부 현지 언론 등은 이번 선거에서도 역시 상당한 수준의 부정이 자행되었다고 논평·보도하였다(Baryshnikov and Coalson, 2016; *The Moscow Times*, September 28, 2016). 즉, 푸틴 정권은 제7대 총선에서도 이전 선거들과 마찬가지로 선거 승리를 위한 절차적 왜곡을 감행했던 것으로 보인다.

한편, 전체 투표참여율이 탈 공산 이행 이후 역대 최저인 47.92%에 그

치면서, 통합러시아당의 압승과는 별개로, 푸틴 체제에 대해 냉소적인 국민과 정치에 무관심한 층이 절반 이상에 달한다는 사실 또한 드러났다. 특히 대도시에서 투표참여율이 상대적으로 더 저조하게 나타났는데, 대표적으로 수도인 모스크바가 약 35% 수준을 기록했으며, 푸틴의 정치적 고향이라 할 수 있을 상트페테르부르크(St. Petersburg)는 33%라는 최하 수준의 수치에 머물렀다(Kara-Murza, 2016). 이는 대도시 중산층의 상당수가 ‘우크라이나 사태’를 계기로 푸틴 체제를 향해 다시 지지를 보내기 시작했다고는 하나, 여전히 적극적 지지층으로 변모되지 않은 채 정치적 무관심이나 냉소를 품은 유권자 수가 더 다수라는 점을 보여준다.

또한 이번 선거에서 통합러시아당이 압승을 거두게 된 데에는 변화된 선거제도의 영향도 크게 작용하였다. 잘 알려져 있듯이, 러시아에서는 2007년 개정된 선거법의 적용으로 지역구 선거방식이 폐지되고 하원의석 전부를 정당명부에 따라 배분하는 완전 비례대표제가 도입되었다. 비례대표제란 본래 정당지지율과 의석수 간 비율을 최대한 일치시키는 동시에, 정당명부를 작성하고 후보자들을 선발하는 주체로 하여금 당에 대해 강한 규율을 부과할 수 있게끔 유도하는 제도이다. 따라서 당시 완전 비례대표제의 도입은 푸틴이 메드베데프에게 대권을 양도하면서 압도적 다수당의 지위를 보유하게 된 통합러시아당에 대한 통제권을 강화하고자 취한 제도적 조치였던 것으로 이해되었다(이선우, 2015, pp.281~282).

그런데 이번 선거를 앞두고 러시아의 선거제도는 2007년 이전처럼 전체 의석의 절반인 225석은 지역구 소선거구제를 통해, 또 다른 절반인 225석은 정당명부 비례대표제를 통해 선출하는 방식으로 또 다시 바뀐 것이다. 주지하다시피, 지역구 소선거구제하에서는 규모가 크고 조직세가 강한 정당일수록 그 지지율에 비해 더 많은 의석수를 획득하게 되는 경향이 나타난다. 이른바 ‘과대대표’의 효과가 발생하는 것이다. 그렇다면 푸틴이 선거제도를 다시 변경하고자 한 것 역시, ‘우크라이나 사태’ 이후 급반등하고 있는 높은 국정 지지율에도 불구하고, 완전 비례대표제로는 손쉽게 통합러시아당의 압승을 자신할 수 없었던 데 따른 전략적 조치로 풀이될 수 있을 것이다.

하지만 이번 선거과정에서 노출되었던 상기 다양한 문제점들에도 불구하고, 푸틴 체제가 전(全) 국민적 선택을 수반하는 공식 절차를 통해 ‘우크라이나 사태’ 이전에 직면했던 안정성의 위기 국면을 극복하는 모습을 대외적으로 과시할 수 있게 되었음은 부정하기 어렵다. 전술했듯이 ‘우크라이나 사태’를 계기로 미국 및 서방과의 갈등이 더 첨예해지면서 점차 부활 양상을 보이던 푸틴 체제의 안정성이 다시금 견고해지는 단계에 진입한 것이다. 아직 속단하기는 이르나, 제7대 국가두마 선거의 결과를 놓고 전망해 볼 때 푸틴이 2018년 대선에서 한 차례 더 임기를 이어갈 공산이 현재로서는 크다 하겠다.

그럼에도 불구하고 러시아 민주주의의 장기적 발전전망과 관련하여 푸틴 체제를 평가할 때, 해당 선거권위주의 체제가 언제까지 지속될 것인가에 대해서는 여전히 논란의 여지가 있을 수밖에 없다. 현 푸틴 체제는 절차적 차원에서의 정치적 권리 및 시민적 권리를 대중에게 충분히 허용하지 않고 있는 유사권위주의 체제임에 분명하다. 비록 현재는 러시아 대중이 다양한 지역에 걸친 미러 간의 경쟁구도를 뚜렷이 인식하고 있기 때문에 푸틴의 권위주의적 행보에 지지를 보내고 있지만, 경제상황이 반전되지 않는 한 그 안정성이 계속 이어질 수 있을지는 미지수이기 때문이다. 특히 신고립주의자인 트럼프(Donald Trump)가 제45대 미국 대통령으로 당선되면서 이후 러시아와 미국의 관계 역시 이전처럼 갈등일로로만 치달을지 불확실해진 만큼, 푸틴이 지금까지의 전략대로 애국주의적·민족주의적 정서를 대폭 활용함으로써 지속적인 체제 안정성을 유지할 수 있을지 속단하기가 더 어려워졌다.

반면, 경제적 측면에서 러시아는 ‘셰일(Shale) 혁명’ 이후 더 이상 2000년대와 같은 고유가 국면을 맞이하기가 구조적으로 힘들어져, 향후 행운에 의한 경제호황이 도래하는 것조차 기대하기가 매우 어려운 실정이다. 따라서 산업구조의 재편을 통해 새로운 성장동력을 키워내는 것만이 지속가능한 발전의 유일한 방안이란 전략적 판단하에 현재 수입대체산업화 추진, 북극항로 개척, 그리고 한국과도 밀접히 관련되어 있는 극동시베리아 개발 등 다각적인 차원에서 신(新)성장동력 확보에 주력하고 있는 중

이다.

하지만 푸틴 체제를 지탱해 온 엘리트들의 이해관계가 20여 년 가까운 시간 동안 고착화되어 있는 상황에서 새로운 경제발전의 방향을 설정한다는 것이 결코 용이한 일은 아니다. 어떤 방향으로 그리고 어떤 강도로 진행이 되든지 현재 경제구조의 개선을 목표로 한 일련의 개혁들은 이들 엘리트들의 견고한 이해관계와 충돌할 가능성이 높기 때문이다. 하지만 바로 그렇기 때문에 머지않은 미래에 대도시 중산층을 중심으로 다시금 반푸틴 정서가 강화되고, 반체제 야권세력 또한 여기에 편승하여 정치적 대안으로 재부상하는 시점이 도래할 수 있다. 그리고 해당 시점이 되면 푸틴에 대한 대중지지도의 하락은 현재 잠복해 있는 정권 내의 파벌 간 갈등요인을 부추김으로써 현 체제의 이완 가능성을 높일 것이다.

물론 현시점에서 푸틴 체제 이후 러시아의 민주주의가 꼭 장기적인 발전경로를 걷게 될 것으로 기대하긴 어렵다. 이미 몇몇 탈공산 이행국가들에서 발발한 색깔혁명과 이에 따른 재민주화는 권위주의 체제 이후 또 다른 권위주의 체제의 등장 혹은 심각한 정치적 혼란을 야기했던 바 있다. 또한 푸틴 이후 러시아 체제의 성격은 푸틴 체제가 이완되는 시점의 경제적 조건과 국제정치적 환경 등 구조적 변수들에 따라 상당 부분 결정되지 않을 수 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 “제3의 민주화 물결” 등 역사적 시각에서 봤을 때, 민주화 국면에서의 엘리트들의 전략적 선택 그리고 무엇보다도 대중들의 역동적 반응에 따라, 그 결과는 얼마든지 달라질 수 있다(Huntington, 1991). 그렇다면 러시아 민주주의의 장기적 발전경로 또한 해당 시점의 주의적 변수들에 따라 얼마든지 예상치 못한 방향으로 열릴 수 있는 기회가 있는 것으로 보는 것이 타당해 보인다.

2. 경제: 현황과 전망

푸틴이 집권 1기를 시작한 2000년부터 2008년까지 러시아는 꾸준히 연평균 7%를 넘나드는 높은 경제성장세를 보여주었다. 당시 러시아는 유독 높은 경제성장세를 보인 신흥경제 강국들을 일컫는 이른바 BRICs(브라

질, 러시아, 인도, 중국) 국가군에 포함될 정도로 꾸준한 경제발전의 경로를 걷는 것처럼 보였다. 물론 당시에도 러시아의 경제성장이 실제 푸틴 정부가 성장잠재력을 끌어냄으로써 이룩된 결과이나, 아니면 단순히 천연자원가격의 세계적인 상승세에 연동되어 나타나는 전형적인 에너지가격 연동형 경제구조에 따른 행운의 성장에 불과하나를 두고 일부 논란이 있었다. 그러나 해를 거듭하는 성장세의 고공 행진이 이어짐에 따라 학계에서의 논쟁과는 별개로 국제 자본시장은 해당 논란에 별로 민감하게 반응하지 않았다.

하지만 2007년 미국의 ‘서브프라임 모기지 사태’와 2008년 9월 미국계 초대형 투자은행인 리먼브라더스(Lehman Brothers)가 파산함에 따라 미국발 금융위기의 여파가 전 세계로 퍼져 나가면서 러시아도 막대한 경제적 타격을 입게 되었다. 러시아는 약 10여 년간 이어졌던 국제 에너지가격의 가파른 상승세에 힘입어 2007년 GDP 1조달러를 돌파하는 높은 성장세와 자본 축적도를 과시하였으나, 미국발 세계 금융위기로 인해 그 성장세에 급제동이 걸리고 말았다. 사실 전 세계적으로 당시 러시아만큼 큰 경제적 손실을 입은 국가를 찾기가 어려울 정도였다. 특히 당시 배럴당 100달러를 상회하던 국제유가가 50달러 선까지 급락하면서 러시아의 2009년 경제성장률은 -8% 수준까지 대폭 하락하였다. 이로써 그간 러시아가 전형적인 에너지가격 연동형 경제구조에 따른 행운의 호황을 누려 왔다는 점에 대해서는 더 이상 논란의 여지가 없어졌다(이선우, 2016, p.166).

비록 중동 지역의 정치적 불안정성에 따른 유가의 단기적 조정 국면과 지난 10여 년 동안 ‘오일 머니’(Oil Money)의 유입을 통해 축적해 두었던 상당량의 외환보유고 덕택에 2008년에는 위기를 간신히 넘길 수 있었지만, 2010년 이후 국제 에너지가격의 지속적인 하락세가 고착화되면서부터는 경기 침체의 구조화를 피할 수 없게 되었다. 무엇보다도 푸틴이 집권 3기를 시작한 2013년을 전후해 미국에서 셰일 가스와 오일 생산이 급증함에 따라, 러시아의 석유 및 천연가스 수출에 급격한 제동이 걸렸다(Kim and Blank, 2015). 미국산 액화천연가스(LNG)가 아시아와 유럽 시장으로 유입되면서, 러시아는 가격하락으로 인한 수출 대금의 감소뿐 아

나라 향후 국제 석유시장에서의 지배력 약화라는 이중고에 직면하지 않을 수 없게 된 것이다.³

이에 더해 ‘우크라이나 사태’ 이후 러시아가 반(半)무력을 통해 크림 반도를 병합하고 여기에 대한 대응 차원에서 미국과 서방 측이 대러 경제제재를 대폭 강화함에 따라, 그렇잖아도 악화된 러시아의 경제상황은 급속히 위기의 단계에 들어서게 되었다. 2014년 7월을 기준으로 미국과 유럽은 금융·방산·에너지 등 러시아의 거의 모든 주요 산업분야에 걸쳐 13번에 이르는 제재조치들을 단행하였고, 이에 따라 러시아의 경제손실 규모는 2014~15년간 무려 1,000억 유로에 상당할 것으로 추산되었다.⁴ 실제 경제성장률 또한 2014년 내내 1%를 넘지 못하다가 2015년에 들어서는 다시금 마이너스 성장세로 돌아섰으며, 2016년에도 경제가 충분히 회복하지는 못한 것으로 알려지고 있다.

2000년대 후반부터 러시아경제의 성장세를 멈추게 만든 직접적 요인은 비록 세계적 금융위기의 여파였지만, 보다 근본적인 원인은 앞서 반복적으로 언급한 에너지가격 연동형 경제구조, 즉 ‘자원의 저주’였다고 볼 수 있다. 이 ‘자원의 저주’는 통상 두 개의 단계로 국내 경제의 발전 잠재력을 제약한다. 우선 경제학 용어로 ‘네덜란드병’(Dutch Disease)이라 불리는 효과가 그 첫 단계인데, 주로 자원 부국이 자원의 수출로 인해 일시적으로 경제호황을 누리지만 물가와 통화의 가치 상승으로 인해 국내 제조업의 쇠퇴가 이어지면서 결국 경제침체를 겪게 되는 현상을 지칭한다. 러시아 역시 전형적으로 이 ‘네덜란드병’에 걸린 채 갑작스레 치솟은 자원 수출에 따른 일시적인 경제호황을 누리다가, 국제 에너지가격의 급격한 하락세와 함께 경제 침체기에 접어들기 시작했던 것으로 볼 수 있다.

하지만 ‘자원의 저주’가 한 국가의 경제에 미치는 영향은 단순히 물가와 통화 가치의 상승을 일으켜 제조업 경쟁력을 약화시키는 것 이상의

3 이선우(2016), p.169.

4 『연합뉴스』(2014. 7. 30).

훨씬 더 근본적인 효과를 야기한다. 즉, 국가 입장에서는 천연자원의 수출로 막대한 재정을 확보할 수 있기 때문에 인적 자본에 대한 투자를 포함해 국내 경제의 생산성 증대에 점차 둔감해질 수밖에 없다는 것이다. 기술혁신 등이 성취될 가능성은 본질적으로 축소된다. 무엇보다도, 집권 세력으로 하여금 적기에 필요한 경제개혁을 등한시하게끔 하는 것은 물론, 자원가격이 높은 시점에는 경제성장에 대해 정치적 책임성이 면제되기 때문에 정부와 경제 전반에 걸쳐 투명한 거버넌스의 구축이 무기한 지연될 소지가 크다. 쉽게 말해, 국민들이 경제정책과 관련해 정치적 책임성에 대한 추궁을 유보한 틈을 타 집권 엘리트들이 자원분야를 두고 점점 더 많은 지대를 추구하도록 유인될 수밖에 없게 되고, 정치권력에 더해 경제권력마저 이들에게 집중되면서 권위주의 체제가 강화되는 경향이 나타나는 것이다. 물론 이 가운데 경제발전의 잠재력은 구조적으로 약화될 수밖에 없는 바, 일종의 정치와 경제 간 저발전의 악순환 고리가 형성되는 것이다.

푸틴 대통령 역시 집권 초기에는 일부 자유주의적 성격을 띤 경제개혁들을 추진하였다. 조세체계를 개혁하고 기업에 대한 과도한 정부규제들을 철폐하려 했으며, 노동시장의 유연화를 촉진하고 효율적인 관료기구의 창출을 위한 행정개혁을 실시코자 하였다. 그리고 이러한 개혁들을 바탕으로 세계무역기구(WTO) 가입을 시도하기도 했다.⁵ 당시의 개혁방향에 대해서는 국제 금융기관들의 평가도 상당히 양호한 편이었다(World Bank, 2006). 비록 개혁 사항들에 따라 성과에 차이가 있었지만, 당시 푸틴이 경제개혁에 대해 상당히 강한 정책적 의지를 가지고 있었음은 부인하기 어렵다.

하지만 러시아경제에 본격적으로 국제 에너지가격 상승에 따른 성장효과가 반영되기 시작한 2003~04년을 기점으로, 푸틴의 경제개혁 의지는 급격히 약화되는 양상을 보였다. 푸틴은 시장화의 촉진 대신 오히려 에너지 기업에 대한 국가 영향력을 높이는 방향으로 경제정책의 기초를 완

5 이인성(2003), p.382; Hanson(2003), p.37.

전히 뒤바뀌었다. 특히 정권의 안정성을 공고히 할 목적으로 천연자원부문을 포함한 전략산업들에 대한 대대적인 국유화 조치를 단행하였고, 정권 내 핵심 엘리트들로 하여금 이를 통제할 수 있도록 허용했다.⁶ 2003년 말 업 최대 민영석유업체 유코스(Yukos)를 해체한 후 정권 내 엘리트파벌들이 통제하는 국영업체들에 그 통제권을 배분했던 것이 대표적인 사례이다. 이후 에너지업체뿐 아니라 전력, 자동차, 기계, 항공 등 전략산업 부문 전반에 걸쳐 국유화 기조가 이어지면서, 러시아 경제구조의 건전성은 지속적으로 악화되어 갔다.⁷

그러므로 2008년 전 세계적인 금융위기가 도래하고 국제 에너지가격이 하락하기 시작함에 따라 러시아경제 역시 침체되기 시작한 것은 당연한 논리적 수순일 수밖에 없었다. 특히 앞서 언급했듯 국제 에너지가격의 구조적 하락세가 고착되었기 때문에, 그간 에너지가격 연동형 경제구조의 전형을 보여주던 러시아로서는 적어도 중단기적으로는 더 이상의 어떠한 성장잠재력도 기대하기가 어려워졌다.

그럼에도 불구하고, 러시아 정부는 현재의 구조적인 경제위기 국면을 극복하고자 다양한 발전전략들을 구사하고 있다. 먼저, 수입대체산업화 시도이다. 러시아의 수입대체화 전략은 서방 측으로부터의 경제제재에 대한 반작용으로 설계되었으며, 경제위기 극복의 일환이자 정부 주도 산업화 정책의 연장선상에서 고안된 것이다. 러시아 정부는 20여 개의 주요 산업들에 대한 수입대체화 프로젝트를 선정해 자국 내에서의 생산 집중을 유도하고 있는데, 이 중에서도 러시아가 전통적으로 강세를 보여 온 제약, 무선전자, 항공, 의료, 조선 등이 현재 핵심 산업 분야로 꼽히고 있다.⁸ 하지만 수입대체산업화 전략의 경우, 남미의 수입대체산업화 과정에 비취볼 때 정부와 시장을 연계하는 거버넌스 체계가 투명하지 않을 시, 정경유착과 이에 따른 부정부패를 양산하게 될 소지가 큰 매우 어려운 발전전략이다. 기업가들이 제품의 경쟁력을 증진시키기보다는 정치적

6 Aslund(2007), pp.250~256.

7 Goldman(2008), pp.133~135.

8 『주간무역』(2016. 9. 5).

인 네트워크를 통해 공급체계에 접근하는 데 더 많은 노력을 기울이게 될 위험성이 크기 때문이다. 그렇다면 몇몇 핵심 엘리트 그룹들이 정치 권력 및 경제권력을 공히 과점하고 있는 현재의 푸틴 체제가 수입대체산업화 전략을 성공시킬 가능성은 애초부터 그리 높지 않아 보인다.

극동시베리아 개발 또한 러시아가 근래에 추진해 온 대표적인 경제발전 전략이다. 러시아의 대표적인 낙후 지역인 극동시베리아를 동아시아의 역동적인 경제권역에 편입시킴으로서 새로운 발전의 돌파구를 마련하고자 하는 것이다. 특히 러시아 정부는 한국과 중국 그리고 일본의 풍부한 자본과 숙련된 기술이 이 지역 발전에 큰 동력이 되어줄 것으로 보고 있다. 나아가 푸틴 대통령은 단순히 극동시베리아를 개발하는 것 자체를 넘어, 이를 토대로 아태 지역과 유럽을 관통하는 에너지 및 물류의 거점 역할을 자국이 맡아야 한다고 판단한다(В у т я н о в а, 2012). 러시아가 오랜 동안 한반도중단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR)의 연결에 공을 들여 온 것 역시 바로 이러한 전략적 사고에서 비롯된 바 크다.

하지만 러시아 입장에서 볼 때 극동시베리아의 전반적인 발전은 물론이고 물류 혁신이나 동해를 통한 아시아 국가들로의 에너지자원 수출 등 또한, 한국과 북한 간의 화해 및 협력 나아가 동북아의 항구적인 평화 상태가 전제되지 않을 시 사실상 추진이 어려운 사안들이다. 이는 러시아가 북핵문제 해결 등 동북아의 안정과 한반도 평화에 기여할 유인을 가지게끔 한다는 점에서 긍정적이나, 중단기적으로 언제쯤 그러한 호조건이 조성될 수 있을지 장담할 수 없다. 따라서 극동시베리아 개발은 러시아의 숙원 사업으로 계속 추진될 것이나, 가시적인 성과가 도출되는 시점이 언제가 될지 현재로서는 예단하기 어렵다.

한편, 러시아가 최근 심혈을 기울이고 있는 발전전략의 또 다른 핵심은 바로 북극항로 개척이다. 실제로 극동아시아와 유럽·대서양 연안을 연결하는 최단거리로 북극항로가 열리면서 연료와 시간의 상당한 절약뿐 아니라 막대한 숨은 자원들의 개발까지 가능해지고 있다. 특히 컨테이너 선박의 북극항로 이용이 본격화될 시 세계 물류환경의 판도가 바뀔 가능성이 높은데, 단연 러시아가 이의 최대 수혜국이 될 것으로 전망된다. 북

극항로가 상용화되면 아시아-유럽 노선의 운항거리가 기존 수에즈 운하를 경유할 때보다 약 30%까지 절감되는 효과를 낼 것으로 추정되기 때문이다. 러시아는 이미 2012년 개최된 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의에서 ‘북극 지역 러시아 전략자원 기지 전환’을 천명하고, 무르만스크항과 블라디보스토크항의 개발을 추진하는 동시에 이 지역 석유가스전 개발에도 박차를 가하고 있다. 또한 러시아는 이미 쇄빙선 24대와 원자력 쇄빙선단까지 보유한 현시점의 유일한 국가로서, 다가오는 북극항로에서의 패권 시대를 이미 예비해 왔다고 볼 수 있다(김길수, 2013).

앞서 언급한 다른 경제발전 전략들에 비해 북극항로 개척은 분명 러시아에 혁명적인 기회가 되어줄 수 있을 것으로 보인다. 수입대체산업화 전략이 러시아 국내 정치·경제 구조로 인해 성공하기가 무척 어렵고, 극동시베리아 개발의 경우 동아시아의 지정학적 상황으로부터 절대적인 영향을 받을 수밖에 없음에 비해, 북극항로 개척은 이미 러시아가 많은 부분에서 활용의 기회들을 선점하고 있기 때문이다. 그러나 본 항로는 아직 연 6개월 이하로만 이용할 수 있고, 해협과 섬 주변의 수심이 얕아 큰 배가 통행할 수 없다는 한계도 있다. 또한 혹독한 기후조건으로 인해 컨테이너의 화물들이 변질될 우려가 있어 화주들이 여전히 본 항로를 꺼린다는 점도 현재 큰 문제로 지적된다.⁹ 즉, 러시아 입장에서 북극항로 개척이 ‘세기의 기회’임에 틀림없지만, 여전히 그 상용 가능성에는 불확실성이 적지 않은 만큼 언제쯤 경제적 효과를 보게 될지 현재로서는 예측하기가 쉽지 않은 것이다.

요컨대 향후 러시아경제는 구조적인 국제 에너지가격의 하락세 탓에 더 이상 행운에 의한 호황을 맞이 하기는 쉽지 않다. ‘자원의 저주’를 극복해야 하는 시점이 도래한 것이다. 그러나 푸틴 체제는 그 준(准)권위주의적 성격으로 인해, 철저한 산업구조 개편이 전제되는 지속가능한 시장경제의 발전경로를 구축하기 어려운 조건하에 놓여 있다. 즉, 푸틴 체제 자체가 개혁되지 않고서는 현재 추진하고 있는 수입대체산업화 전략 등

9 『조선비즈』(2014. 5. 21).

국내 경제정책들 또한 근본적으로 성공하기가 힘든 것이다. 극동시베리아 개발 역시 향후 잠재력은 충분한 발전전략임에 틀림없지만, 동북아의 지정학적 요인들에 의해 제약을 받는 측면이 현재로선 너무 크다. 그럼에도 러시아가 향후 어떻게 대처하느냐에 따라 동아시아의 평화와 안정에 적극 기여할 수 있게 된다면 이 전략 또한 성공할 수 있는 여지는 분명히 있을 것이다. 특히 북극항로 개척은 현재 러시아가 장기적인 경제 발전을 이룩하기 위해 추진할 수 있는 가장 현실성 있는 정책이다. 21세기 세계 물류의 판도를 바꿀 본 사업과 관련해 주도권을 행사할 수 있는 위치에 있다는 것은 러시아 입장에서 볼 때 매우 고무적인 일임에 분명하다. 실제로 북극항로의 상용성이 높아질수록 러시아가 보게 될 경제적 효과는 이전 국제 에너지가격의 상승에 힘입었던 시기와 비견될 수 없을 만큼 클 것으로 추정되며, 그 지속가능성 또한 훨씬 높을 것으로 기대된다. 그러나 북극항로 역시 언제쯤 세계 물류의 주된 항로로 정착될 수 있을지 현재로선 예측하기 어려운 부분들이 있다. 아울러 북극항로의 상용성이 높아질수록 러시아 정치·경제 구조의 질적 변화, 즉 거버넌스의 개선이 반드시 요구된다는 점은, 본 항로의 경제성이 극대화되는 데 있어서도 여전히 유효한 전제이다.

3. 사회: 인구학적 도전과 전망

러시아는 탈공산주의 이행 이후의 지속적인 인구감소 현상에 따라 현재 장기적 위기 가능성에 직면해 있다. 소련 말기까지는 완만한 인구의 증가세가 나타났고 러시아연방으로 독립한 이후로도 한동안 미세한 증가세가 이어졌지만, 극심한 경제침체기가 시작되던 1995년부터 매년 최대 70만명 이상씩 인구감소 현상이 나타나고 있다. 여성 1인당 출산율이 탈공산 이행 직후 2.12명에서 2000~05년 시기 1.3명으로까지 감소했으나, 이 시점의 높은 경제성장률에 힘입어 2010~15년 다시 1.66명으로까지 반등하여, 동일 기간 다른 아시아태평양 지역 국가들인 미국(여성 1인당 1.89명)이나 일본(여성 1인당 1.40명)의 출산율에 비해 특별히 낮은 상황

은 아니다. 반면, 인구 천명당 사망률의 경우, 구소련 말기인 1985~90년 11.1명에서 2010~15년 14.9명으로 상당히 높은 상승폭을 보여주었다. 이는 물론 다른 주변 국가들인 미국(인구 1,000명당 8.2명)이나 일본(인구 1,000명당 10.0명)에서 동일 기간 집계된 사망률에 비해서도 현저히 높은 수치이다. 더욱이 동일 기간 5세 이하의 사망률을 보면 미국이 1,000명당 7명, 일본이 3명인데 반해, 러시아는 무려 10명에 이르고 있다. 즉, 현재 러시아는 상대적으로 낮은 출산율과 높은 사망률의 조합으로 인구의 감소세가 주변 국가들에 비해 더 두드러지게 나타나고 있는 상황이다.¹⁰

전술하였듯이 탈공산주의 이행 이후 러시아 인구감소의 주된 원인은 높은 사망률이다. 체제전환기의 경제악화로 인해 이행 직후에는 출산율 또한 상당히 낮아졌던 때가 있었지만, 경제상황이 다소 호전되면서 이는 다소간 개선된 측면이 있었다. 반면, 경제침체가 동안 높아진 사망률은 상당 기간의 경제호황기를 거쳤음에도 여전히 좀처럼 개선되지 않고 있다. 특히 현재 러시아 남성의 기대수명은 개발도상국 혹은 빈곤국 수준에 가깝다. 연평균 7%가량의 성장을 10여 년가량 거친 2010년에 출산된 남성 신생아의 기대수명도 여전히 63세 정도에 불과할 것으로 추정되고 있는 실정이다.¹¹

러시아인의 사망률이 이렇듯 높은 것은 무엇보다도 체제전환의 충격과 그에 수반된 경제 악화 등의 영향 탓이 클 것이다. 특히 위에서 살펴보았듯 러시아의 경우 5세 이하 아동의 사망률 또한 매우 높은 편에 속하는데, 이와 관련해 2006년의 한 보고에 따르면 당시 전체 신생아의 약 30%만이 양호한 건강상태를 보이는 것으로 조사된 바 있다(*RFE/RL Newslines*, July 20, 2006). 하지만 체제전환기의 전반적인 경제 악화요인 이외에도, 러시아 남성의 기대수명이 유독 낮은 데에는 상대적으로 매우 높은 이들의 음주 및 흡연량 등 특유의 문화적 측면이 적잖은 영향을 미치고 있는

10 본문에서 사용한 인구학적 데이터들은 주로 UN, *World Population Prospects*, the 2015 Revision, 2015를 참고하였음(<https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population>, 접속일: 2016. 10. 18).

11 Независимая газета(February 18, 2010).

것으로 파악되고 있다(Remington, 2010, p.216). 그러나 러시아의 유타리 강한 음주 및 흡연 문화 역시 체제전환기의 아노미(anomie) 현상과 전혀 무관하다고만은 보기 어렵다. 그러므로 탈공산주의 이행 이후 최근까지 이어져 온 러시아의 인구감소세는 전반적으로 체제전환 변수가 가장 큰 영향력을 미치고 있는 것으로 볼 수 있다.

이러한 러시아의 급격한 인구감소세는 다양한 문제들을 야기한다. 우선 안정적인 경제성장에 요구되는 노동가능인구수를 감소시킴으로써 장기적인 경제발전 전망을 어둡게 만든다. 실제로 러시아의 인구는 2050년에 이르면 현재 인구의 최대 70% 정도로까지 감소할 가능성이 있는 것으로 전망되고 있다. 따라서 정부 차원에서의 우려 또한 결코 작을 수 없다. 실제로 2008년 8월 쿠드린(Alexei Kudrin) 당시 재무부장관은 인구학적 위기의 심각성을 논의하는 회의를 통해, 공장을 지어도 그 공장에서 일할 사람이 없다면 그것이 무슨 의미가 있겠냐며 깊은 우려를 표명한 바 있다.¹² 아울러 러시아의 심각한 국내 인구감소세는 푸틴 정부의 주요 경제정책인 수입대체산업화 전략과도 배치된다. 수입대체 산업화를 성공시키기 위해서는 적절한 내수시장을 바탕으로 한 ‘규모의 경제’가 전제되어야 하는데, 현재와 같은 추세로 인구가 감소할 시 본 정책이 의도한 효과를 볼 수 있을지 의문이기 때문이다. 즉, 러시아의 인구감소는 장기적 경제발전 전망과 관련해 노동공급 및 소비수요의 양 차원에서 공히 부정적인 효과를 노정하고 있는 것이다.

한편, 러시아의 인구감소는 피치 못하게 외국인 노동자들에 대한 의존도를 높이게끔 유인함으로써 다양한 정치적·사회적 문제들을 발생시킨다. 2010년 현재 러시아에는 대략 700~800만명 정도의 외국인 노동자가 거주 중이며, 이 가운데 대다수는 구 CIS 국가 출신들이다.¹³ 이렇듯 외국인 노동자 유입의 급격한 증가세는 러시아에도 유럽이나 미국에서와 유사한 형태의 다문화 관련 긴장들을 야기하고 있다. 외국인 노동자에

¹² Remington(2010), p.217; Независимая газета(February 18, 2010).

¹³ The Moscow Times(March 31, 2010).

반대하는 단체들은 정기적으로 이들이 자국으로 돌아갈 것을 주장해 왔다. 또한 상당수의 외국인 노동자들은 자주 직장 또는 거리에서 매우 가혹한 차별과 폭력에 노출되고 있다. 극우정치인인 지리놉스키(Vladimir Zhirinovsky)가 이끄는 자유민주당(Liberal Democratic Party)은 이러한 사회단체들의 요구와 대중들의 불만을 장기간에 걸쳐 집약함으로써 자기세력 확대를 꾀해 온 대표적인 정당이다.

최근 연구 결과에 따르면 이 같은 인구학적 위기가 중국 방면으로부터 다시 고조될 것이라는 연구도 나오고 있다. 러시아 과학아카데미 산하 ‘국민경제전망연구소’의 이주연구센터 발표에 따르면 2050년경 러시아의 인구구성에서 중국인이 두 번째 자리를 차지하게 될 것이란 전망이 나왔다. 러시아의 노동인구 감소가 지속되는 한편, 중국인들의 러시아 유입이 늘어나면서 중국 이주민이 러시아 인구에서 두 번째로 많은 비중을 차지하게 될 것이란 관측이다.¹⁴ 이 연구는 중국 내 실업자 수가 러시아 전체 인구(약 1억 4,600만명)보다 많으며, 지금처럼 러중 간의 협력관계가 지속될 경우 중앙아시아에서 러시아로 유입되는 이민자들보다 더 많은 중국인들이 유입될 수 있다는 것이다. 러시아에 가장 많은 이민자를 보내고 있는 우즈베키스탄과 타지키스탄 등 중앙아시아의 젊은 세대는 최근 학업과 취업을 위해 러시아가 아닌 제3국으로 더 많이 가고 있으며, 러시아로의 이주가 많은 국가로 볼 수 있는 우크라이나 정세도 불확실한 상황에서 이민대상국으로서 러시아를 회피하는 경향이 더욱 확대된다면 2030년경부터는 중앙아시아 출신 이민자들은 대거 줄어들게 될 것이며, 이런 상황에서 러시아의 지속적인 경제발전을 위해 필요한 노동력은 중국으로부터 충당될 수밖에 없을 것이라는 예측은 무시하기 어려운 개연성을 보여주고 있다.

특히 푸틴 체제는 집권 초기부터 보다 보편적인 이데올로기인 애국주의를 강조함으로써 시민사회 내적으로 종족 민족주의 혹은 인종주의가 부상할 가능성을 최소화하고자 노력해 왔다. 그러나 ‘조지아 전쟁’ 및

14 『연합뉴스』(2016. 11. 30).

‘우크라이나 사태’를 계기로 유라시아 지역을 둘러싼 미러 간의 경쟁이 심화되는 와중에 민족주의가 이전보다 노골화되고, 이 지역에 산재해 있는 러시아인들에 대한 보호문제까지 중요한 사회적 이슈로 부상하면서, 러시아정부 입장 또한 최근에는 일부 조정이 일어나는 모양새이다. 특히 푸틴 대통령부터 정권에 대한 지지율 제고를 위해 종족주의를 의도적으로 활용하려는 움직임을 보이고 있는 것도 사실이다.¹⁵ 이는 최근 강화되고 있는 러시아 내 종족 민족주의의 정서와, 인구감소세가 야기한 외국인 노동자의 증가세가 충돌함에 따라 러시아 정치 전반에 극우화가 초래될 위험성을 강하게 시사한다.

따라서 향후 러시아 정부는 지속가능한 경제발전의 경로를 고안함으로써 인구감소세를 최소화하는 한편, 계속 증가할 수밖에 없는 외국인 노동자 등 이주 외국인을 위한 다문화정책을 적극적으로 고민해야 할 것으로 보인다. 그렇지 않을 경우, 러시아는 머지않은 미래에 상술한 정치·경제·사회 등 국가 전 영역에 걸쳐 악화되고 있는 인구학적 위기의 부작용들을 고스란히 떠안게 될 소지가 크다.

제3절 러시아 외교의 대외적 환경

1. 글로벌 정세와 러시아의 대응

가. 러시아 지도부의 정세인식과 “공세적 방어” 전략

2014년 3월 러시아가 크림 반도를 병합한 이후 한동안 러시아의 외교·안보 및 군사 정책이 우크라이나 사태를 중심으로 전개되어 왔다면, 2015년 하반기부터는 시리아 내전 등 중동 지역을 중심으로 외교안보·군사 정책이 집행되어 왔다. 또한 최근에는 한국 내 고고도방어미사일

15 조형진·이선우(2016), pp.116~118; Marten(2014).

(THAAD) 배치가 주요한 안보 이슈 가운데 하나로 부상하면서 동북아 지역에서도 안보전략의 전환점을 맞이하고 있는 상황이다. 특히 우크라이나 사태 이후 서방으로부터 다각도의 강력한 제재를 받고 있음에도, 러시아는 여기에 굴하지 않고 각 분쟁 지역들에서의 대외정책 및 군사·안보전략 목표들을 달성코자 사활을 건 행보를 보이고 있는 중이다.

2015년 9월 이후 러시아의 국제정세 인식이 투영된 외교안보전략 기조는 여러 발표들에서 드러난 러시아 지도부의 인식과 새롭게 발표된 국가안보전략 등을 통해 파악할 수 있다.

우선 러시아 지도부의 안보관은 2015년 9월 29일 푸틴 대통령의 UN 총회 연설, 2015년 12월 3일 푸틴 대통령의 연례 국정연설, 2016년 2월 13일 메드베데프 총리의 뮌헨 국제안보회의 연설, 2016년 6월 22일 푸틴 대통령이 행한 나치 독일의 소련 침공 75주년 기념 연설 등을 통해 집약적으로 드러났다.¹⁶ 그 핵심 내용은 다음과 같다.

첫째, NATO의 동진으로 인해 우크라이나를 포함한 많은 구 CIS 국가들이 어려운 처지에 놓여 있는 바, 서방은 러시아와의 대결적인 노선을 버리고 다양한 분야에서 활발한 대화를 지향해 나가야 한다.

둘째, 서방이 지원하는 ‘색깔혁명(Color Revolution)’은 해당 국가들에서 민주주의의 부흥이 아닌 폭력과 빈곤, 사회적 재난 등을 낳았다. 따라서 서방은 자신들이 무슨 일을 저질렀는지 돌이켜봐야만 한다.

셋째, 새로운 국제적 위협들에 대처하기 위해 국제사회는 국제법을 기반으로 한 노력에 동참해야 하며, UN은 모든 회원국들의 폭넓은 합의를 중심으로 움직여야 한다.

넷째, 국제사회는 적대적인 블록 개념으로부터 벗어나 새로운 글로벌 집단 안보체제를 구축함으로써 힘을 합쳐 공동의 위협인 테러리즘에 맞서야 한다.

상기 현 러시아 지도부의 안보전략 관념은 우크라이나 사태 이후 지속되어 온 서방과의 대립 상황하에서 러시아 안보전략의 핵심으로 자리 잡

16 RGRU(октябрь 27, 2015); РИА новости(декабрь 9, 2015); РИА новости(Февраль 13, 2016); ТАСС(июнь 22, 2016).

은 ‘공세적 방어전략’을 여실히 반영한다. 물론 한편으로는, 서방의 대러시아 경제제재가 시작되던 시점에 비해 서방에 대한 적대감이 다소 줄어들고 대(對)테러전을 공통분모로 삼아 국제사회가 대연합에 나서야 한다는 협력의 취지도 엿보인다. 그러나 시리아 내전에 있어 아사드(Bashar al-Assad) 정권을 지원하는 것만이 테러리즘에 정면으로 맞서는 길이라고 주장하는 등 서방과의 복잡한 지정학적 이해관계를 반영한 입장 차이는 좀처럼 좁혀지지 않고 있다.

우크라이나 사태 이후 러시아 지도부의 인식은 전반적으로 외부 세계로부터 러시아에 대한 위협, 그중에서도 군사적 위협이 심화되고 있다는 데로 모아졌고, 이에 기초해 2014년 12월 26일 군사독트린이 개정되었다. 그리고 2014년 군사독트린이 개정된 직후부터 2009년 제정된 국가안보전략의 개정 필요성 또한 계속 제기되어 왔다. 국가안보전략은 군사독트린과 대외정책 개념을 지도하는 상위개념이기 때문이다. 2009년 당시와는 국제 정세가 크게 달라졌을 뿐 아니라 새로운 군사독트린 역시 NATO를 러시아의 가장 중대한 위협으로 규정하고 있는 만큼, 이에 대한 후속 조치로서 국가안보전략의 업그레이드는 필수적이었다. 이에 따라, 러시아 안보회의(Security Council) 의장 파트루셰프(Nikolay Patrushev)는 아랍의 봄, 시리아 내전, 그리고 우크라이나 사태를 둘러싼 국제 정세로부터 발현 가능한 군사적 위협에 대처하기 위해 국가안보전략의 개정이 시급하다고 주장했던 것이다. 특히 그는 NATO가 러시아 국경지역을 따라 군사력을 증강하는 한편, 전 지구적 미사일방어(MD)체계 또한 러시아를 겨냥해 구축되고 있다는 인식하에 미국과 NATO가 러시아에 심각한 위협이 되고 있음을 강조하였다.¹⁷

한편, 2015년 12월 11일 푸틴 대통령은 신설된 국가방위지휘소에서 열린 국방부 고위급 확대회의를 통해 시리아에서의 성공적인 대(對)테러전을 치하하고 러시아 군사력에 대한 전반적인 평가와 2016년 국방분야의 우선 과제를 제시하는 등 군사정책에 지속적으로 전념하는 모습을 보여주

¹⁷ *ITAR-TASS*(May 5, 2015); *RT*(мая 6, 2015).

었다. 특히 전투기와 전략폭격기, 흑해 잠수함, 카스피해 수상함 등의 활약으로 이슬람 국가(IS)의 테러조직 기반에 상당한 타격을 입힌 공을 높이 샀다. 또한 각급 행정기구들로 하여금 전시임무 수행에 관해 철저히 점검토록 지시하면서, 러시아 군은 이제 새로운 수준에 도달해 있다고 자평하였다. 나아가 2016년에 러시아 군이 달성해야 할 과제로, 향후 5개년 방어 계획의 지속적 발전, 전략핵 강화 및 우주방위계획 실천, 무기현대화와 그 운용능력 강화 및 효과적인 예산 사용 감독, 집단안보조약기구(CSTO) 및 기타 국가들과의 군사협력 등을 제시 하였다(김규철, 2016).

이러한 노력들의 연장선상에서 러시아 정부는 2015년 12월 31일 새로운 국가안보전략을 발표하기에 이른다. 새로운 국가안보전략은 2014년 발표된 신(新)군사독트린과 맥을 같이 하며 러시아의 외교안보전략 및 군사정책의 지속성을 보여준다. 심지어 러시아 지정학문제 대학(Academy for Geopolitical Problems)의 이바쇼프(Leonid Ivashov) 원장은 미국이 다극적 세계질서의 구축 가능성을 부정하고 군사력에 기초한 낡은 지구적 패권을 고수하고 있다는 점을 들어, 현 군사독트린의 평화주의적 입장조차 개정된 국가안보전략에 맞춰 재수정될 필요가 있다고 주장한다.¹⁸ 러시아 내부적으로는 미국과 서방에 대해 보다 강경한 군사정책을 주장하는 목소리가 작지 않은 것이다. 그러나 다른 한편으로 국가안보전략은 다극체제를 강조하는 등 서방과의 협력 가능성 또한 일정 부분 내비치고 있다는 점에서, 우크라이나 사태 당시보다는 그 공격성이 완화되고 있는 것 같은 분위기 또한 읽힌다.

결국 2015~16년 동안 푸틴 대통령 이하 러시아 지도부가 우크라이나 사태 이후 지속되고 있는 대서방 강경 외교안보전략에 입각한 공세적 군사 정책을 유지·확장해 오고 있음을 보여준다. 특히 푸틴 정부는 변화된 국제환경을 반영하여 국가안보전략을 7년만에 개정하는 한편, 군사 및 국방 분야 전반에 걸친 정책적 집중을 꾀함으로써, 러시아가 각 지역들에서의 지정·지경학적 목표들에 부응할 수 있도록 외교안보전략 및

18 *Sputnik International*(January 30, 2016).

군사정책의 틀을 공고히 하고자 했다.

나. 시리아 내전과 미러 대결의 확장 및 협력

2015년 9월 30일 연방 상원이 푸틴 대통령의 시리아 파병요청을 만장일치로 승인함에 따라 러시아는 곧바로 시리아 공습을 시작하였다. 미국과 러시아 간 사전 조율은 없었으며 미국은 러시아의 개입에 강하게 반발했다. 이바노프(Sergey Ivanov) 대통령행정실장은 러시아 군의 군사작전이 IS를 목표로 한 공습에 국한된다고 분명히 밝혔지만, 미국은 러시아의 공습지역이 IS의 근거지가 아니라 서방 측 지원을 받아 온 반체제 세력의 주둔지임을 내세워 러시아의 의도를 순수한 대(對)테러전에 동참으로만 받아들이려 하지 않았다. 러시아와 미국 간의 대결구도가 시리아 내전으로까지 확장된 것이다.

사실 러시아의 대(對)시리아 군사개입은 복합적인 지정학적 목표를 내재하지 않을 수 없다. 우선 아사드 정권 치하의 시리아는 러시아의 주요 동맹국으로서, 이란과 함께 러시아가 중동 지역에 영향력을 투사할 수 있도록 해주는 주요 거점 가운데 하나다. 또한 시리아는 내전이 발발하기 전까지만 해도 많은 러시아 기업들이 석유·가스개발 등에 참여했던 대표적인 경제협력의 파트너이다. 아울러 러시아산 무기의 최대 수입국가 중 하나이기도 하다. 이는 러시아가 아사드 정권을 유지시키는 데 강한 이해관계를 가지고 있음을 뜻한다. 따라서 푸틴 정부로서는 ‘아랍의 봄’ 프로젝트의 연장선상에서 미국이 시리아 반군 세력을 지원해 체제전환을 시도하는 것을 가급적 저지하도록 동기화될 수밖에 없다.

국내정치적 차원에서도, 푸틴 정권은 우크라이나 사태를 기회로 지지율을 끌어올린 데 이어 경제위기의 책임론을 희석시켜 줄 또 한 번의 호재를 만난 셈이다. 실제로 군사개입 이후 실시된 전(全) 러시아여론조사센터(ВЦИОМ)의 조사에 의하면, 응답자의 66%가 시리아 파병에 찬성했으며, 특히 56%는 장기화되고 있는 시리아 유혈사태의 책임이 주로 미국 및 서방 측 동맹국들에게 있다고 생각하였다.¹⁹ 이는 러시아인의 상당

수가 중동 정세에 관해 정확히 알고 있지는 못하더라도, 러미 경쟁구도가 시리아 내전 속에도 자리하고 있다는 점은 비교적 명확히 인식하고 있고, 따라서 푸틴의 선택에도 강한 지지를 보내고 있는 것으로 해석 가능하다. 즉, 시리아에 대한 개입은 푸틴 정권의 입장에서 볼 때, 지정학적 이해의 실현을 위한 외교·안보 전략적 선택임은 물론 국내정치적 목적 역시 일부 달성할 수 있도록 해주는 한 수였던 셈이다.

한편, 러시아와 미국은 2016년 2월 시리아 휴전 협정에 합의하면서 이 지역에서 협력의 교두보를 마련하였다. 이로써 5년 동안 극심한 유혈사태로 점철되어 온 시리아 내전은 양국 간 화해의 가능성을 매개로 새로운 국면에 들어설 수 있게 됐다. 러시아는 시리아 내 각 지역별로 고도의 자치를 허용하는 연방제 실시를 권고하는 등 나름대로의 손익계산하에 내전을 종결지으려는 의도를 보이고 있다(Nadar, 2016). 미국 또한 아사드 정권의 존재를 결코 용인할 수 없다는 최초 입장으로부터 한 발 물러나 일단 평화회담을 시작하자는 러시아 측의 제안을 받아들인 상태이다. 양측의 협력 분위기가 일단은 조성된 것이다. IS의 존재 역시 양측이 잠정적으로 합의를 이룰 수 있게 해주는 중요한 요소였다. 물론 러시아와 미국이 일촉즉발의 시리아에서 언제 어떤 방식으로 다시 대립하게 될지 현재로서는 예측하기 어렵다. 그럼에도 양측의 협력 가능성이 시리아 사태로부터 서서히 점화되어 전 지구적 차원으로 확산될 가능성 또한 완전히 배제할 수는 없다.

2. 동북아 정세와 러시아의 신(新)동방정책²⁰

가. 러시아의 신(新)동방정책

러시아는 소련 붕괴 이후 1990년대 동북아에서 급속한 지위 하락과

19 『중앙일보』(2015. 10. 30).

20 본 항은 신범식(2015)을 정리한 내용이다.

영향력 상실을 경험하였고, 푸틴 대통령의 복귀 이후 이를 회복하기 위한 노력을 기울여 일정한 정도의 지역정치 내 위상을 회복 및 강화해 오고 있다. 이러한 러시아의 노력은 크게 세 측면에서 이루어졌는데, 첫째는 소련이 중소분쟁으로 상실한 중국과의 전략적 협력관계를 러시아가 2000년대 들어와 회복하게 된 측면, 둘째, 1990년대 상실한 북한과의 협력의 고리를 2000년대 들어와 회복하게 된 측면, 그리고 남한 및 일본과의 관계 개선 및 전략적 협력을 모색하는 측면에서 이루어졌음을 알 수 있었다.

사실 푸틴 대통령은 러시아의 아태 지역으로의 진입을 위한 적극적인 정책을 2기 임기로부터 추진해 왔다. 이를 위하여 2012년 아태경제협력체(APEC) 정상회담을 블라디보스토크로 유치하여 러시아가 태평양으로 낸 이 관문도시의 개발과 이를 통한 동북아 및 아태 국가들과의 교류 강화를 시도하였다. 메드베데프 대통령 시기에는 러시아를 “유라시아 국가”라 부르기보다 “유로-태평양 국가”로 규정하면서 러시아의 국가발전의 미래적 동력을 이 지역에서 찾으려는 노력을 심화시켜 갔다. 이 같은 정체성의 재규정은 러시아의 국가이익을 다층적으로 재구성하는 작업과 관련된다. 지구수준에서 지정학적 및 지경학적 압력의 수위가 증대되고 있는 세계 정치의 새로운 중심 아태 지역에서의 러시아의 위상을 강화하고, 지역수준에서는 지리적으로 귀속되어 있지만 인식적으로는 소외되면서 심대한 영향력의 축소를 경험했던 동북아에서의 전략적 행위자로서의 위상을 재(再)확보하며, 국내정치 수준에서는 낙후된 러시아의 동시베리아와 극동 지역의 개발을 통해 동북아 지역과의 안정적 연계성을 강화함으로써 안보적·경제적 안정과 발전을 꾀하려는 다층적 목표를 지닌 정책으로 신(新)동방정책이 추진되었다. 이 정책을 통하여 러시아는 동북아와 한반도에서 중국에 대한 과도한 편승을 보완하고 새로운 영향력의 통로를 확보하는 것은 물론 동아시아를 넘어 아태 지역으로 진출해 가는 국내적 및 근린 지역의 교두보를 확보하는 전략적인 이익까지도 챙길 수 있는 것이다.

세계 경제위기 이후 중국의 급속한 부상과 그에 따른 미중 경쟁이 가

시화되면서 러시아가 동북아시아에서의 전략적 행위자로서의 위상을 회복할 수 있는 가능성이 보이는 듯했다. 점차 양극화되어 가고 있는 이 지역정치의 재구조화 과정에서 러시아가 아시아에서의 중간자로서의 영향력이 주목받게 되었던 것이다. 이는 러시아가 중국과의 전략적 협력을 강화하여 대미 균형화의 기능을 강화하는 기능 이외에도 미국과 전략적으로 협력 혹은 일본이나 한국과 같은 역내 국가들과의 협력을 통하여 중국의 과도한 영향력을 견제하는 기능을 모두 감당할 수 있다는 점에서 타당해 보인다.

이런 러시아의 역할과 새로운 지역정치 재구조화의 가능성이 우크라이나 사태 이후 악화되어 가는 미러관계에 의해서 대단히 제한되는 방향으로 사태가 흘러가고 있다. 이러한 추세가 지속된다면 결국 러시아는 중국과의 전략적 협력을 더욱 강화해 나가면서 중국의 주니어 파트너로서 미국에 대항하는 구도의 정책적 틀을 지속해 갈 수밖에 없을 것이다. 결국 러시아가 지닌 동북아 지역정치에서의 구조적 제약은 미국과의 동아시아 수준에서의 전략적 협력을 회복하지 못하고 있다는 점에서 분명한 한계를 지니고 있음에 틀림없다.

이 같은 신동방정책의 한계를 거시적으로 이해하기 위해서는 최근 국제정세의 맥락 속에서 그것을 이해해 볼 필요가 있다. 최근 국제정세의 변화를 한 마디로 요약하자면 미국의 우위 유지를 위한 노력이 지속되는 가운데 중국과 러시아의 지구적 세력 다극화를 위한 도전이 거세지면서 다양한 이슈 영역에서 협력과 경쟁이 비균질적으로 나타나고 있다고 볼 수 있을 것이다. 이 같은 국제적 환경 변화는 한국의 외교전략적 딜레마를 다양한 측면에서 제기하고 있다.

요동치는 국제정세의 변동을 이야기하는 데 러시아의 전격적인 크림반도 병합과 그 이후 동남부 지역에서 계속된 내전상황을 포괄하는 우크라이나 사태를 언급하지 않을 수 없다. 우크라이나 사태와 관련하여 미국의 대응에 대해서는 이론이 분분하다. 러시아의 군사행동에 대한 미국의 대응이 적절했는가와 같은 질문보다 더 중요한 질문은 이전과 비교하여 미국의 정책에 달라진 부분이 있는가를 보아야 한다. 미국은 클린턴

행정부 이래 나토의 확장을 통해 러시아에 대한 압박으로 그 세력 축소를 꾸준히 실행해 왔으나 2008년 조지아 전쟁, 2013년 시리아 사태, 2014년 크림 반도 합병 및 우크라이나 동남부 내전 등에서 러시아가 보인 행동에 대해서 제한적 대응밖에 하지 못하였다. 미국이 군사적으로는 국제적 개입을 줄여 가고 미국 내부문제 해결에 집중하는 것을 기조로 하는 오바마 정권의 특성 때문이라는 설명도 있다. 재정, 무역, 의료보험 개혁과 복지, 공공부문 개혁 등과 관련하여 기존에 산적한 국내문제가 미국 외교정책의 발목을 잡으면서 대외적 “무(無)전략”의 면모로까지 비쳐지게 되었다. 우크라이나 사태로 인해 러시아와 서방과의 관계가 무너지게 되었고 이것은 전 지구적 이슈들에도 영향을 미치게 되었다. 서방과 러시아의 협력의 상징이었던 G8에서 러시아는 축출되었고, 군축 레짐이나 핵 확산 방지 체제 그리고 기후변화 대응 체제에서의 협력이 와해될 우려도 제기되고 있다. 또한 UN 및 IMF 개혁이나 유럽안보협력기구(OSCE)에서 러시아의 영향력을 제한함으로써 글로벌 거버넌스 관리에서도 난맥이 예상되고 있다.

하지만 유럽의 경우 조금 다른 양상이 드러났다. 유럽은 경제위기 이후 회복 탄력을 찾지 못하고 있는 가운데 러시아에 대하여 미국보다 더 복잡한 관계적 특성을 표출하였다. 특히 러시아에 대한 제재를 진행하는 과정에서 서유럽 국가들이 지닌 러시아와의 깊은 상호 의존성이 드러났다. 제재로 인하여 러시아가 타격을 받고 있는 것이 사실이지만, 서유럽 국가들이 받는 타격도 만만치 않다. 특히 러시아에 대한 에너지 의존도를 개선하는 과제는 단기간에 높은 비용을 요구하며, 독일의 원전 포기 정책도 재고해야 하는 상황에 처하게 되었다. 글로벌 경제위기 이후 경제회복 잠재력과 탄력이 줄고 있는 상황이다. 물론 러시아의 안보위협에 민감한 중부유럽 국가들의 대러 강경책 주문의 목소리가 높았지만 서부유럽 국가들은 이에 동의할 수 없었다. 군사제재에 대한 요구도 있었지만, 미국도 이를 들어줄 여력은 없었다. 이 와중에 영국이 2016년 국민투표를 통해 EU 탈퇴를 결정하였고, 우크라이나 사태 이후 유럽의 재정적 문제와 시리아 난민문제로 인한 분열상이 노정되는 가운데 독일의 리더

십이 유럽의 조율된 대러시아 정책을 지탱하는 중요한 기반이 되고 있다.

이 같은 국제정세의 변화를 촉발한 장본인인 러시아는 우크라이나 사태를 통해 푸틴식 강대국 외교를 추구하는 대외전략의 전환을 확증했다. 2014년 3월 18에 발표한 신(新)푸틴독트린을 통해 러시아는 서구의 질서에 순응하지만은 않을 것이며 자기주도적 질서를 구소련 지역 전역에 수립할 것을 천명하였다(Ryzkov, 2014).

사실 러시아는 2000년대 고유가 시기를 통해 축적된 국부를 바탕으로 군사력을 강화하고 이를 대외적으로 투사하려는 노력을 기울여 왔다. 쿠바, 베트남, 베네수엘라 등지에서 해군기지를 다시 운용하게 되었고, 미사일방어체계의 중유럽 배치에 반발하여 칼리닌그라드에 전술핵을 장착할 수 있는 미사일을 배치하기도 하였다. 푸틴 3기 들어 전략폭격기의 해외 순찰활동도 재개되었으며, 사전에 예고되지 않은 전군 동원태세를 점검하기도 하였다. 특히 핵잠수함 및 전략핵 전력을 다시 강화하기 시작하였고, 태평양함대의 핵전력을 재가동함으로써 아태 지역에서의 러시아 군사력의 존재를 재확인하였다.

또한 러시아는 대외적 연대 네트워크를 강화하는 정책을 펴 왔다. 지구적 수준에서 브릭스(BRICS)의 협력을 강화하기 위하여 2014년 7월 브라질에서 열린 브릭스 정상회담에서 IMF, IBRD를 대체하는 새로운 금융기구 창설을 협의하기도 했으며, 유라시아 수준에서는 9월 타지키스탄 정상회담을 통해 인도, 이란, 몽골, 파키스탄 등을 상하이협력기구의 새 회원국으로 맞이하였다. 특히 중앙유라시아 지역에서는 유라시아경제연합(EEU) 창설에 합의하여 2015년 출범시켰다. 이를 통해 유라시아에서는 단일 에너지시장 및 루블존을 강화해 나가고 정책을 펴 나가게 될 것이다.

하지만 러시아의 반미적 지향이 강화되었다고 해서 러시아가 서방 전 반파의 관계를 포기한 것은 아니다. 푸틴 대통령은 2014년 10월 G20 정상회담이나 ASEM 정상회담 등에 적극적으로 참가하고 유럽이 주도하는 우크라이나 사태 해결을 위한 회담을 비롯하여 유럽과의 관계 회복을 위한 노력을 지속하고 있다. 더구나 최근에는 시리아 사태와 관련하여 ISIS

에 대한 집중적인 공습을 통하여 서방, 특히 미국과의 관계 복구를 위한 기반을 마련하고 저유가 시기의 난관을 돌파하기 위한 노력도 기울이고 있다.

이 같은 국제정세의 변동은 동북아에서의 세력관계에도 심대한 영향을 미치고 있다.

우선 중국과 러시아의 전략적 협력이 강화되면서 동북아에서도 중국과 러시아의 협력수준이 고양될 것으로 보이며 이는 궁극적으로 러시아의 동북아전략이 지니는 유연성을 상당 부분 제약하게 될 것으로 보인다. 러시아와 중국은 동북아에서 여러 측면에서 경쟁성을 가지고 있는 것이 사실이다. 그리고 이 같은 러시아의 지정학적 위상으로 인하여 2000년대 이후 러시아가 미러관계 중심의 동북아 세력구도에서 새로운 균형적 요인으로 작동할 가능성도 높아 가고 있었다. 하지만 우크라이나 사태 이후 유럽에서 러시아의 운신의 폭이 줄어들면서 동북아에서도 러시아가 유연한 균형자 역할을 감당할 수 있는 역할은 현저히 감소하였다. 동북아에서 중국에 대한 의존성을 강화하고 있는 러시아로서는 이 지역에서 독자적인 목소리 낼 수 있었던 가능성을 제약받게 된 것이다.

러시아의 이 같은 변화된 정책과 그에 대한 미국과 서방의 견제 사이에서 가장 큰 반사이익을 누리게 된 것은 아마 중국일 것이다. 중국은 국제적 제재에 압박 당하고 있는 러시아를 포용하여 2014년 3월 러시아의 크림 반도 병합을 규탄하는 안보리 결의에 기권표를 던졌고, 중러관계의 밀착화를 대미 견제의 자산으로 활용하려 하고 있으며, 브릭스(BRICS) 국가들과의 연대를 통한 미국 주도의 단극적 세계 운용을 반대하고 새로운 다극적 질서의 수립을 요구하는 목소리를 높이고 있다. 특히 2014년 5월 20~21일 중러 가스협상의 타결을 통해 향후 30년간 38조m³의 천연가스를 러시아로부터 수입하는 계약을 체결하였고, 2015년 알타이 가스관을 통한 러시아 천연가스의 구매계약을 상당 부분 진전시킴으로써 1조 3천억달러의 가스를 수입하기로 하였다.²¹ 이는 러시아가 서방제재에 대한

21 TASS(2015. 5. 4); Википедия(2014. 5. 21).

돌파구를 마련하고 가스 수출시장의 다변화를 추진하는 데 결정적인 도움이 될 것으로 예측되고 있다.

결국 중러 장기 가스 공급계약 체결과 양국 간 전략적 동반자관계의 강화는 지구적 수준에서는 미국의 대러 압박이 지역적 수준에서 어떤 결과를 가져오는지를 보여주는 극명한 사례가 되었다. 미국이 러시아의 이해를 계속하여 압박하게 될 경우 러시아의 선택지는 중국과의 협력으로 좁아질 수밖에 없는 구조가 고착화되는 것이다. 우크라이나 사태는 1960~70년대 미국, 중국, 소련 간에 형성되었던 ‘전략적 삼각관계’의 역전된 역내 세력구도의 조성이라는 연관된 결과를 가져왔다.

이 같은 중러관계의 밀착은 미국과 일본 관계에도 영향을 끼친 것으로 볼 수 있다. 미국은 아시아에서의 재균형화 추진을 위한 자산으로서 러시아의 가능성을 현재로서는 거의 고려하고 있지 않는 것으로 보인다. 따라서 미국에게는 전통적 우방인 일본의 존재가 더욱 중요해지는 상황이 되었고, 일본도 중국과 러시아의 밀착이 가져오는 위협의 가능성에 미국과 함께 대응하여야 할 필요성이 높아지게 된 것이다. 일본은 미국, EU와 함께 비자발급 완화 협의 중단, 푸틴 대통령 측근 인사들에 대한 비자 발급 제한, 금융제재 등의 대러시아 제재에 공동보조를 취하고 있으며, 러일 간 투자협정, 우주분야 협력, 위험한 군사행동 방지협정 등과 관련된 협의를 중단하였다. 역내 중국의 영향력 확대에 대하여 우려해 오던 일본은 중국과 러시아 간 협력관계가 긴밀해지는 것에 대응하는 차원에서도 미국과의 제반 협력관계를 강화하는 방향으로 정책노선을 수정할 수밖에 없었다. 이런 상황에서 한일 간에 역사문제와 관련된 불화는 미국으로 하여금 한국에 대하여 대일관계를 개선하도록 압박하려는 경향을 높이는 요인으로 작용할 수 있을 것이다.

이와 더불어 동북아에서 주목하여야 할 중요한 변화 중의 하나는 북러 관계가 강화되고 있는 상황이다. 자세히 후술하겠지만 최근 북러 간에는 경제, 정치, 군사·안보 등 모든 측면에서 협력 긴밀화가 시도되고 있다. 일견 북한은 중국 영향력 상쇄 카드로서의 러시아의 대북 영향력 강화를 용인하고, 러시아는 미국 등 서방의 제재에 대응하는 수단으로 북한 카

드를 활용하고 있다는 분석도 가능할 듯하다. 김정은 정권에게 신냉전 회귀 경향의 국제정세 변화, 남북한 및 북미관계의 교착 그리고 북중관계의 소강상태 등과 같은 대외적 조건하에서 러시아와의 전략적 협력을 강화하는 것은 유용한 대안이 될 수 있기 때문이다.

결국 이 같은 국제환경의 변화는 북러관계와 한러관계의 가능성에 대한 심대한 구조적 제약으로 작동할 가능성이 매우 높다. 우리 정부는 러시아의 크림 공화국 합병이 국제법을 위반한 것이라는 입장을 견지하지만,²² 동시에 대러제재에 참여하는 것이 한국이 처한 지정학적 환경, 한러 전략적 협력 동반자관계의 내실화 필요성, 통일외교 강화의 시급성 등을 고려해 신중히 접근할 수밖에 없다. 왜냐하면 나진항 개발을 둘러싼 러시아와의 협력은 경직되고 있는 한반도관계의 경색 국면을 풀어갈 수 있는 좋은 계기가 될 수 있으며, 이를 기반으로 강화될 수 있는 남북러 삼각협력은 한반도 안정화의 긍정적 기반을 마련할 수 있기에 이 같은 가능성의 고리들을 경솔히 포기하기란 쉬운 일이 아니다. 또한 “유라시아 이니셔티브”의 추진을 위한 러시아의 협조도 필요하며 러시아와의 에너지 협력도 중장기적으로 중요하기 때문이다.

하지만 우크라이나 사태 이후 미국의 대러제재 동참 및 대일관계 개선 그리고 고고도미사일방어체계(THAAD) 가입 등에 대한 요구의 수위가 높아 갈 것이며, 푸틴 대통령도 한국의 고고도미사일방어체계 가입 가능성에 대해 강력히 비판하고 있는 상황은 한국이 대러관계를 풀어 가기가 매우 어려워지고 있음을 보여준다. 이 같은 상황은 동북아 구도 내에서 한국의 중견국 외교의 장과 그 입지를 현저히 축소시키는 방향으로 전개될 가능성이 높다. 우크라이나 사태를 둘러싼 미국과 러시아의 갈등이 한미 동맹과 한러 전략협력의 상충성을 확대하는 상황을 피하는 것이 중요하다.

결국 우크라이나 사태 이후 미러관계가 악화되고 탈냉전 이후 미국 주도하에 유지되어 온 국제정치의 기본틀이 도전받고 있는 이 시점에 러시

22 대한민국 외교부 성명(2014. 3. 19)을 참조하라.

아는 한국에게 가능성이면서 도전이며 또한 근심거리를 제공하고 있는 것이 분명하다. 하지만 러시아는 여전히 동북아의 중요한 행위자로 남을 것이며, 한반도에 대한 영향력을 행사하려는 노력을 포기하지 않을 것이다. 이런 러시아를 탈냉전 초기 1990년대와 같이 과도한 기대나 신중치 못한 무시 등과 같은 방식으로 대응할 수는 없을 것이다. 우크라이나 사태 이후 급변하는 국제 정세 속에서 한국의 대러시아 외교는 지구적·지역적 및 한반도수준에서 다층적인 도전거리를 제공하고 있으며, 각 이슈 영역별·국가별 경쟁 및 대립으로 발생하는 복합딜레마는 한국의 북방경제 협력 및 유라시아 이니셔티브를 추진하는 과정에서 대단히 복잡적이며 균형적인 정책 추진의 기술(art)을 요청하고 있다.

나. 러시아와 중국 관계

중러관계는 미러·미중 관계와 더불어 유라시아와 한반도 외교·안보 질서의 성격과 양태에 영향을 미치는 핵심요인으로 작용하며, 이의 향배에 따른 한국에 대한 파급영향도 지대할 것으로 예상된다.

2012년 5월 러시아 신정부가 출범한 지 한 달 뒤인 6월 블라디미르 푸틴 대통령은 첫 해외 방문지로 중국을 선택하고 후진타오 중국 국가주석과 정상회담을 가졌다.²³ 탈냉전 이후 중러관계가 긴밀하다는 점을 보여주며, 푸틴 집권 3기(2012~18년)에도 중러 전략적 동반자관계가 심화·발전될 것임을 국제사회에 시현한 것이었다. 중국 역시 2013년 3월 시진핑-리커창 체제가 공식 출범한 이후 첫 해외 방문지로 러시아를 선택하고 시진핑-푸틴 정상회담을 개최함으로써 양국관계가 긴밀함을 대내외에 과시하였다.

최근 중러관계는 ‘전략적 동반자 관계’라는 기본틀 속에서 양국 간 정상회담 및 고위급 회담의 정례화 등 정치부문에서 제도화 단계를 밟아가고 있으며, 경제, 군사, 사회 문화 등 전방위적 협력을 도모해 나가고

23 전임자인 메드베데프 대통령도 취임 직후인 2008년 5월 중국을 제일 먼저 방문하였다.

있는 것으로 평가된다(서동주, 2009).

2016년의 경우에도 9월 G20 정상회의와 10월 BRICS 정상회의를 통해 푸틴 대통령과 시진핑 중국 국가주석은 양자회담을 갖고, 양국 발전전략의 연계와 일대일로, 유라시아 경제연합 간 연계협력을 심도 있게 추진하기로 확약한 바 있다.

중러관계의 성격을 규정 짓는 가장 중요한 요인들은 무엇인가? 이에 많은 요인들을 들 수 있지만 가장 중요한 요인들로 △ 양국관계 강화 및 제약 요인, △ 중러 양측의 상대방에 대한 정책 입장과 시각, △ 주변 국제질서 구도 및 NATO, MD가 포함된 안보환경, △ 미중·미러관계의 진전 여하, △ 양국 지도자 간 리더십 및 대내정치 환경 등을 꼽을 수 있다.

사실 러시아와 중국은 △ 다극화 질서 추구, △ 군사교류의 확대와 국경분쟁의 해결 등 세계관의 공유, △ 안보문제를 포함한 전략적 목표의 공유, △ 정치·경제·에너지 부문에서의 전면적 협력 강화의 측면에서 공동이해 내지 협력요인을 내포하고 있다(유동원, 2006).

구체적으로 △ 체첸, 티벳 등 대내 분리주의자들에 대한 외부세력 개입에 공동 대처, △ 경제발전을 성공적으로 이끌기 위해 주변 국경 접경 지역 및 지역적 안정 필요, △ 경제적 상호보완성을 지니고 있다. 이 밖에도 △ 무기 판매·구매를 둘러싼 호혜적 입장, △ MD 문제에 대한 전략적 공조의 필요성, △ UN을 비롯한 국제기구 및 APEC, ARF, 상하이 협력기구 등 지역기구에서의 협력 도모 등도 협력요인으로 작용하고 있다(서동주, 2009). 또한 △ 미국 주도의 국제질서 공동으로 대응, △ 상호보완적인 경제적 협력 강화, △ 에너지 자원의 수요(공급) 확보, △ 국제사회에서의 적극적인 협력 등도 상호 외교정책 목표로 설정되어 있으며 협력요인으로 작용하고 있다(윤익중, 2009).

러시아의 입장에서 중국에 대한 접근 강화요인은 ① 극동시베리아 개발을 위한 안정적 주변환경 조성 필요, ② MD 저지를 위한 중국의 협력 필요 및 상호 이해관계 일치, ③ NATO의 동진(東進)에 대한 효율적 대응, ④ 대중 무기 수출을 통한 외화 획득과 군수산업의 활성화, ⑤ 러시

아산 석유 및 천연가스 등 에너지분야와 유라시아 경제연합 구축에의 중국 협력 등으로 집약된다. 또한 러시아의 입장에서 중러 전략적 동반자 관계는 △ 미국과 서방 주도의 국제질서에 대한 견제 및 균형 도모, △ 동(東)과 서(西)의 균형을 잡으려는 러시아적 외교노선의 조정, △ NATO 확대에 대한 중국 카드를 대응·협상용으로 활용, △ 경제적 상호보완성에 따른 이익 극대화 도모 등의 의미를 지닌 것으로 판단된다(신범식, 2001, pp.276~277).

한편, 중국의 입장에서 러시아에 대한 접근 강화요인은 ① 대러시아 관계 개선을 통해 양국 국경의 안정화 선호, ② 2008년 글로벌 금융위기 이후 역내 국제 정치경제질서 재편과 관련하여 러시아와 연합해 대처, ③ 러시아 에너지의 안정적 도입 도모, ④ 일대일로 추진에의 러시아 지지 확보와 협력 도모 등으로 집약된다.

반면에 양국관계 발전의 걸림돌로 작용하고 있는 요인들로는, 첫째 양국민 간 문화적 이질감 잔존 및 전통적인 상호 불신감의 내재, 둘째 중국의 급격한 G2 국가로의 부상에 따른 경계감 증폭, 셋째 연해주 지역에서의 중국인 월경자 현상에 대한 러시아 측의 불안감, 넷째 중앙아시아 지역 CIS 국가 및 북한, 몽골 등 지정학적 인접 국가들을 둘러싼 영향권(sphere of influence) 확보 경쟁 유발 가능성이다. 끝으로 미중·미러관계가 중러관계에 비해 중요성 비중 면에서 정책 우선순위를 차지하고 있다는 점도 관계 발전의 한계요인으로 작용하고 있다.

끝으로 중러관계는 다음과 같은 특징과 시사점을 내포하고 있다. 첫째, 중러 협력은 세계질서 구도의 성격에서 비롯된 것으로 유라시아 지역 세력균형 도모와 대미 견제의 측면에서 전략적 이해를 함유하고 있다. 둘째, 글로벌 금융위기, 오바마 행정부 출범 이후 국제질서 변화에 공동 대처 성격이 강하며, ‘2등끼리 모여 1등에 대응’하는 성격을 담고 있다. 셋째, 상호 전략적 유대는 용인하되, 동맹으로까지의 진전은 원하지 않고 있다. 넷째, 내용면에서 전방위적 교류 심화, 전략적 동반자관계 공고화 추세를 지속하고 있다. 다섯째, 탈이데올로기 경향을 띠고 있다. 여섯째, 러시아와 중국 모두 미국변수에 따른 한계점 내포하고 있다. 일곱째, 중

국의 부상에 따른 러시아의 우려감이 잠재되고 있고 점증하고 있는 상황이다. 끝으로 향후 역내 질서에서 미중러 삼각관계의 중요성 증대로 향후 향배에 주목할 필요가 있다.

향후 5~10년 뒤의 중러관계도 위의 요인들이 복합적 상호작용하는 가운데 그 특징 역시 지속적으로 발현되어 나갈 것으로 예상된다. 무엇보다 중러관계를 결정짓는 요인 가운데 제일 큰 변화는 도널드 트럼프의 차기 미국 대통령 당선과 그의 리더십, 그리고 미국 행정부의 대러·대중 정책 향배에 따른 미러·미중 관계의 변화 가능성이다. 이에 중러관계는 세계질서 재편, 중러 양자 간 관계, 대미 견제적 요소 등 복합적 필요성에 의해 전개되고 있는 바, 현 글로벌 금융위기 국제질서체제하에서 당분간 심화·발전되어 나갈 것으로 전망된다. 즉, 중국과 러시아는 국제질서의 다극화, 다극체제에 인식을 같이하고 있으며, SCO, G20, BRICS 정상회의 정례화 등 다자적 국제회의에서의 정책 공조도 심화·발전시켜 나갈 것으로 예상된다. 다만, 오바마 행정부 기간 동안 미러 간 갈등이 매우 심화되었던 반면에 트럼프 집권기에는 협력의 모습이 나타나면서 중러의 대미 견제 구도에 따른 긴밀화 강도는 다소 이완될 가능성도 배제할 수 없다.

그럼에도 불구하고 기존의 양국 정상 간 정례적 정상회담은 물론 에너지 협력, 무역 증대, 극동시베리아-동북 3성의 연계 개발 등 경제부문에서의 협력도 강화될 것으로 예상된다. 또한 러시아의 유라시아 경제연합, 신동방정책과 중국의 일대일로, AIIB 등에서 상호 협력도 지속될 것으로 보인다. 군사부문에서의 경우에도 군 고위급 인사들의 상호 교류 증대, 중러 합동 군사훈련의 실시, 첨단 군사무기의 거래 등이 지속되어 나갈 것으로 전망된다.

다만, 중장기적 측면에서 중국의 부상이 지속되어 갈 경우 중앙아시아 지역에서의 영향력 확대 경쟁 심화, 극동 지역 인구안보에 대한 우려 증대, 핵 감축 등 미러 간 안보 현안사안에 러시아 입지 약화 등이 초래될 경우 상호 견제하는 양태도 발현될 것으로 예상된다.

미래의 중러관계와 관련, 우리로서는 중·러 공동이해 부문에 대한 이

해와 전략적 활용, ‘한미일 對 북중러’ 삼각 대립구도 출현 방지, 북핵문제 해결을 위한 중국과 러시아의 긍정적 역할 유도, 한중·한러 ‘전략적 협력 동반자관계’ 내실화, 남북중러의 사각 국제지역 경험의 활성화, 소다자 협력의 강화 등의 다각적인 정책 대응이 중요하다.

다. 러시아와 일본 관계

러시아와 일본의 관계는 제2차 세계대전 이후 미처 체결되지 못한 평화조약과 북방 4개 도서(시코탄, 하보마이, 이투루프, 쿠나시르)의 반환 문제로 인해 오랜 시간 동안 정상화될 수 없었다. 1980년대 중반 이후 고르바초프(Mikhail Gorbachev) 공산당 서기장과 뒤이은 옐친 러시아 대통령이 일본과 상호 영토성의 문제를 공유하며 협상을 시작했으나, 뚜렷한 해법을 찾지 못한 채 21세기를 맞이하였다. 일례로 1997년 옐친 대통령과 하시모토(Hashimoto Ryutaro) 총리 간 정상회담에서 2000년까지 영토 문제의 해소를 위해 노력한다는 양국 간 원칙이 합의된 적은 있지만, 결국 궁극적인 해결점에 도달하지 못했다.

2000년대 들어 일본은 푸틴 대통령의 집권과 함께 더욱 적극적으로 북방 영토문제의 해결을 위한 행보들에 나섰다. 대표적으로 모리(Mori Yoshiro) 총리의 경우 1년이 채 되지 않았던 자신의 짧은 재임 기간 동안 무려 6번이나 푸틴을 만나는 등 영토문제의 협상을 둘러싼 교착상태를 해소하는 데 전력을 기울였다. 그리고 그는 2000년 3월에 열린 러일 정상회담을 통해 1956년 합의된 시코탄 및 하보마이의 반환과 이투루프 및 쿠나시르의 귀속문제를 이분화시킨 ‘병행협상안’을 제시함으로써, 마침내 러시아로부터 합의가 가능하다는 긍정적인 답을 얻어낼 수 있었다(최태강, 2004, pp.105~106). 하지만 러시아 국내적으로 본 합의과정에 대한 적잖은 반발이 나타나고, 일본이 고이즈미 총리의 집권과 함께 4개 섬을 모두 돌려받아야 한다는 쪽으로 입장을 또 한 차례 바꾸면서 협상과정은 다시금 난항에 빠지게 되었다.²⁴ 이러한 상황에서 2011년 메드베데프 대통령이 한국과 중국 등 제3국에 쿠나시르를 필두로 한 남쿠릴 열도에 공

개적으로 투자를 요청하고, 2012년 마카로프(Nikolai Makarov) 총참모장이 기자회견을 통해 쿠나시르와 이투루프 섬에 군부대를 추가하겠다고 밝히는 등, 사실상 북방 영토문제는 러시아의 지배가 강화되는 쪽으로 기울는 듯이 보였다.²⁵

하지만 러시아와 일본 간의 북방 영토 반환문제를 둘러싼 갈등은 최근 양국 사이에 역사상 최초의 밀월 국면이 조성되면서, 오랜 만에 합의의 가능성을 다시 내비치고 있다. 이는 양국을 둘러싼 지정학적 환경이 다소간 변화됨에 따라 각국이 상호 협력에 나서게끔 만드는 유인구조가 생겨났기 때문에 가능했다. 우선 ‘우크라이나 사태’ 이후 미국과 서방 측의 강력한 경제제재로 인해 경제적 어려움을 겪고 있는 러시아로선 일본과의 관계 개선을 통해 서방의 일사불란한 제재 레짐을 이완시킬 수 있다는 정치적 상징효과를 볼 수 있다(위성락, 2016). 또한 경제가 계속 악화되는 상황에서 극동시베리아 지역의 개발에 소요되는 자본과 기술을 일본으로부터 충당할 수 있다는 기대감도 주요하게 작용하고 있는 것으로 보인다. 전술하였듯 당초 기대와는 달리 극동시베리아 지역이 역동적인 동아시아의 경제권역에 빠른 속도로 편입되지 못하고 있을 뿐 아니라 북핵문제 등 안보환경 또한 안정적인 발전의 조건을 창출하지 못하고 있는 가운데, 일본과의 협력은 지역 발전에 상당한 효과로 이어질 수 있는 것이다. 실제 러시아는 2016년 10월 일본 측에 TSR을 홋카이도까지 연결하겠다는 제안을 내놓는 등 경제협력의 폭을 지속적으로 넓혀 오고 있다.²⁶ 아울러 최근 서방과의 대립구도로 인해 중국에 대한 의존이 과해지고 있는 데 따른 부담감도 러시아로 하여금 일본을 또 다른 협력의 파트너로 고려하게끔 유도하고 있는 중요한 동기 중 하나로 판단된다.

한편, 일본의 경우 재임 중 어떻게든 북방 영토문제를 해결하고자 하는 현 아베 총리의 정치적 의지가 러시아와의 협력을 추동하고 있는 가장 주요한 요인인 것으로 보인다. 아베의 계속되는 방러 행보 및 정상회

24 『연합뉴스』(2001. 5. 14).

25 『연합뉴스』(2011. 2. 16); 『세계일보』(2012. 2. 15).

26 *The Japan Times*(October 11, 2016).

담 개최가 일본의 최우선적 동맹국인 미국에 기분 좋은 일일 수만은 없다는 점을 감안할 때, 북방 영토문제 해결에 대한 그 자신의 의지요인을 배제하고서는 일본의 러시아에 대한 최근의 이니셔티브들이 설명되기 어렵기 때문이다. 더욱이 미국과 중러 간 전 지구적 차원에서의 갈등이 심화되고 이에 따라 중러 간의 밀월이 강화되는 한편, 동아시아 지역에서 중국의 부상마저 현실화되자, 일본으로서는 러시아를 돌파구로 삼지 않을 수 없다는 지정학적 계산을 하게 된 것으로 보인다. 즉, 중국과의 대립은 피할 수 없다 하더라도 러시아와의 관계 개선을 통해 역내 세력균형을 도모하는 한편, 해묵은 영토문제까지 함께 해소해 보고자 하는 것이다(위성락, 2016).

이렇듯 러시아와 일본 사이의 이해가 맞아떨어지면서 양국 간 협력은 최근 급물살을 타고 있는 양상이다. 특히 2016년 5월 6일 러시아 소치에서 열린 푸틴 대통령과 아베 총리 간 정상회담에서 북방 영토문제에 대한 양측의 ‘새로운 접근방식’이 중점적으로 거론된 것으로 알려지면서, 양국 간 화해의 최대 걸림돌도 다시금 해결의 조짐을 보이기 시작하였다. 이 ‘새로운 접근방식’은 일본이 러시아에 대규모 경제협력을 제공하는 대가로 영토문제에서 양보를 받아 내는 형태의 양국 간 대대적인 교환을 목표로 삼고 있다는 것이 현재 정설이다. 결과적으로 러시아는 중국과의 영향력 경쟁에서 일본의 지지를 확보하는 동시에 극동시베리아 개발의 핵심적 파트너를 얻게 되고, 일본은 중국 견제란 지정학적 성과와 함께 영토문제의 해소라는 실익까지 챙기게 되는 셈이다.

심지어 최근 심화되고 있는 북한의 핵 도발과 이에 따른 한국 내 고고도미사일방어체계(THAAD) 배치 결정 이후 이른바 한미일과 북중러 간 ‘신(新)냉전’의 구도가 조성되고 있는 상황임에도 불구하고, 양국관계의 개선 추세는 현재 별 영향을 받지 않은 채 지속되고 있다. 이를테면 러시아는 2016년 9월 초에 열린 동방경제포럼의 결과를 두고서도 일본과의 관계 진전을 가장 큰 성과로 소개할 정도였다. 특히 이 포럼에서 합의된 양국 간 주요 사항들 중에는 러시아의 조세 및 관세 간소화 특구인 블라디보스토크 자유항과 선도개발구역에 일본 기업들을 적극 유치하는 것을

골자로 한 러시아-일본 공동 플랫폼 구축 협정이 포함되었으며, 일본에서는 일본국제협력은행(JBIC)이 본 플랫폼 구축에 참여하는 것으로 최종 결정되었다(롯데, 2016). 이렇듯 양국의 경제협력은 최근 매우 가시적인 움직임들로 이미 나타나기 시작한 것이다.

하지만 러시아와 일본 간 관계에 대한 향후 전망과 관련해서는 양국의 지속적인 관계 개선 추세를 속단하기 어렵도록 만드는 몇 가지 요소들이 여전히 존재한다. 우선 일본이 극동시베리아 개발에 대한 참여를 비롯해 러시아와의 협력규모를 차츰 늘려간다는 하여 과연 러시아 측으로부터 북방 영토를 돌려받을 수 있겠는가 하는 근본적인 의문이 제기되지 않을 수 없다. 이미 북방 4개 도서에 상당수의 러시아인들이 거주하고 있고 이에 따른 러시아의 실효지배 역시 반세기 이상 지속되어 온 상황에서, 러시아가 이를 선뜻 반환한다는 것이 여전히 매우 복잡한 일이기 때문이다. 설령 완전 반환 혹은 부분 반환이 합의된다 하더라도, 어떤 형식하에서 어떤 전제 조건들과 함께 양도과정이 전개될지는 현재로서는 예측하기조차 어렵다. 하지만 러시아가 2:2 분할과 관련된 1956년 구도에서 더 양보할 가능성이 낮아 보이는 가운데, 이에서 더 나가지 못한 협상을 일본이 수용할 가능성도 낮아 그리 낙관할 수만은 없어 보인다.

이에 못지않게 중요한 것은 현재 추진되고 있는 일본의 러시아에 대한 협력 이니셔티브가 어느 정도 미국의 통제를 벗어난 채 독자적인 기반을 가질 수 있겠는가 하는 또 다른 의문이 제기될 수 있다는 점이다. 앞서 언급했듯, 동북아 지역을 둘러싸고 미중 간의 경쟁구도가 강화됨에 따라, 러시아와 일본 공히 중국과 미국에 대한 해징이 각각 필요해지고 있는 상황이기 때문에, 최근의 지정학적 환경하에서는 양측이 일시적으로나마 가까워질 개연성이 분명히 있다. 하지만 중러관계와 미일관계는 그 성격이 근본적으로 다르다. 중러관계가 여전히 갈등의 요소들을 다수 내재한 잠재적 경쟁국 간의 협력 또는 동행에 가깝다면, 미일관계는 동아시아의 가장 뿌리 깊은 안보·군사 동맹에 해당한다. 따라서 아베의 현 대러 이니셔티브가 언제까지 그리고 어느 정도 더 강화될 수 있을지 현재로서는 장담하기가 매우 어려운 것이다. 물론 트럼프가 미국 대통령으로 당선되

면서 일본이 미국으로부터 방기의 위협을 강하게 느끼게 되고, 이에 따라 오히려 러시아와의 협력의 모멘텀이 더 강화될 개연성 또한 없는 것은 아니다. 그러나 미국이 자국의 오랜 동아시아 안보전략의 핵심 축인 일본을 실제 방기함으로써, 안보 차원에서 러시아 쪽으로 더 근접하게끔 허용할 가능성은 구조적 차원에서 볼 때 여전히 그리 높지 않아 보인다.

제4절 한반도와 러시아

1. 러북관계 현황과 전망

북러관계는 1990년대 초 소련이 남한과 수교한 이후 북한과의 동맹관계가 자연스럽게 정리된 이래로 거의 10여 년 이상 소강상태에 있었다. 하지만 푸틴 대통령은 러시아가 북한과의 관계 회복을 통해 한반도에서의 영향력을 회복하는 것이 러시아의 동북아 내에서의 입지를 강화하는데 필수적 조건이라는 점을 간파하고 양국관계 개선을 위한 노력을 꾸준히 기울였다. 하지만 2008년 하반기 이후 북미관계 개선의 가시적 성과가 나오지 않는 가운데 북한이 2009년 장거리 미사일 시험발사와 2차 핵폭발실험을 감행함으로써 한반도를 둘러싼 긴장이 다시 고조되었다. 이러한 동북아의 불안정은 북러 간 논의되고 있던 또는 러북남 삼각구도 속에서 구상되고 있던 다양한 실질 협력 프로젝트들의 진전을 무위로 돌리면서 그 본격적 추진단계로의 진입을 방해하였다. 게다가 2010년 천안함 폭침사건과 연평도 포격사건으로 한반도는 전쟁으로 가는 일촉즉발의 상황에 처하게 되었고 러시아의 대북관계가 가지는 딜레마는 심화되었다(신범식, 2015, p.11).

하지만 이 같은 악조건 속에서도 러시아는 북한과의 관계를 강화하기 위한 노력을 쉬지 않았다. 북한이야말로 동북아에서 자국의 잃어버린 지위를 회복하는 핵심적 고리라는 인식이 매우 강하게 작용했기 때문이다. 2011년은 그런 의미에서 북러관계의 새로운 단계로의 진입을 다시 시도

하는 러시아의 노력이 표출되는 획기적인 해가 되었다. 필자는 이를 한반도에서의 변화를 추동하기 위한 러시아의 행보가 본격화되었다고 판단한다. 러시아 프라드코프 정보국장의 방북, 보로답킨 외무차관의 방북, 라브로프 외무장관과 박의춘 대사의 고위급 접촉 등의 러시아의 바쁜 행보는 결국 8월 김정일 국방위원장의 러시아 방문과 북러 정상회담으로 연결되었고, 북러 경제협력위원회가 다시 가동되어 경제협력 프로젝트 및 채무문제에 대한 논의가 재개되었다. 그리고 러시아가 주도적으로 북러남 가스관 연결사업의 추진과 2013년 핫산-나진 철도 개보수 사업을 완성해 나감으로써 경색된 남북관계와 한반도의 긴장을 완화하고 협력적 분위기를 진작하고 끊어졌던 2007~08년의 모티브를 되살려 왔다(신범식, 2015, p.11).

많은 사람들이 2014년을 북러관계의 발전에 있어서 괄목할 만한 변화가 이루어진 시기로 보고 있지만 우리는 2014년을 이야기하기 전에 우리는 2011년 8월 수년간 중단되었던 ‘북러 무역·경제 및 과학기술 협력 공동위원회’가 재가동된 점에 주목하여야 하며, 이 협의과정을 통하여 2012년 6월 러시아가 북한이 소련/러시아에게 지고 있었던 110억달러 상당의 채무의 90%를 탕감해 주고, 10억달러는 20~40년에 나누어 무이자 상환하기로 합의한 점이 매우 중요하다(ABC News, April 20, 2014). 이로써 러시아가 그동안 미루어 왔던 북한에 대한 본격적 투자와 협력의 추진을 본격화할 자발적 장벽을 제거하고 적극적 대북협력의 물꼬를 트게 된 것을 의미하는 것이다.

2014년 러시아 부총리가 북한을 방문하고 북한 외상이 10일간의 긴 일정으로 러시아를 방문하였으며, 최룡해가 김정은 특사로 러시아를 방문하는 등 양국 간 특별한 밀착 관계 형성이 시도되었다. 특히 러 극동개발부 장관이 두 차례 북한을 방문하여 극동 지역을 통한 러북 간 협력 강화방안을 모색하였다. 양국은 기본적으로 상호 경제적 이익을 중시하면서 상호 이익이 되는 부분을 면밀히 검토하여 빠른 시간 내에 무역 수준을 10억달러까지 확대하기로 하였다. 이를 위해 다양한 분야에서의 협력을 발굴하고, 북한 측은 러시아 사업가들에게 복수비자를 발급하고 북한

내에서의 인터넷 및 핸드폰 사용을 허용하며 양국 간 루블화 결제 등의 혜택을 제공하는 방안을 논의한 것으로 알려지고 있다. 러시아도 대북 투자를 늘리면서 점진적으로 전략적 의미를 지니는 북한 내 철도 개보수, 금광 및 희귀자원에 대한 개발, 러 항공기 공장 투자 등과 같은 전략적 의미를 지니는 분야로의 협력까지 모색하고 있다. 이에 북한은 항구 사용권과 영공 통과권을 러시아 측에 제공한 것으로 알려지고 있으며, 철도(TSR-TKR) 연결, 가스관 건설 및 북한 산업시설 현대화 등 여러 분야에 걸쳐 협력을 모색하고 있다. 이 양국 간 협력이 남한과 연결되어 남북 러 삼각협력으로 연결될 경우 북한은 철도연결로 연간 1억 5천만달러, 가스관 통과로 1억달러 이상의 수입을 올릴 수 있으며 기타 경제특구 개발 등의 전망도 밝아질 수 있을 것이다.

특히 양국이 추진하고 있는 ‘승리(Pobeda) 프로젝트’는 양국관계가 이전과는 다른 단계에 진입하는 것을 목표로 하고 있음을 시사하고 있으며 러시아의 동방정책의 밀도를 가늠해 볼 수 있는 근거가 되고 있다(신범식, 2015, p.12). 북러 경험위원회에서 논의하고 추진하기로 한 이 경험 패키지의 개요는 이렇다. 러시아가 북한의 철도를 개보수하고 희귀자원과 석탄 광산을 개발하는 역할을 수행하면 북한은 이에 희귀광물로 대금을 지급하는 일차적 협력의 구도가 진행된다. 하지만 특이점은 여기서 끝나지 않고 이 돈으로 러시아는 북한의 산업시설을 현대화하는 사업에 재투자되고, 북한은 이 현대화 사업의 파트너로 러시아 기업이 참여하도록 초청하는 이차적 사업구도까지 합의된 것으로 알려진다(Blychev, 2015). 이 같은 협력구도를 통하여 러시아는 자국 기업의 국제적 경쟁력을 높이고, 북한은 자국 내 산업시설의 현대화를 진행시키는 윈-윈 협력을 추구하려는 것이다. 이 승리프로젝트의 실현을 위해 양국은 제동-동평양-남포 구간의 철도 개보수 사업에 착수하였다. 또한 러시아는 나진항 협력구도를 연장한다는 차원에서 청진 지역의 공업단지를 개보수하는 사업과 남포지구 및 가능하다면 개성공단 등에 대한 투자 등을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다.

이 같은 러시아의 적극적 대북 접근에 대하여 여러 가지 해석이 존재

한다.²⁷ 우선 2014년 우크라이나 사태 이후 러시아가 서방과의 관계가 정리되면서 구석으로 몰리게 된 상황에서 아시아 방면으로 눈을 돌리면서 발생한 러시아의 필요와 북중관계가 소원해진 데 따른 북한의 필요가 맞아 떨어지면서 양국관계가 급물살을 타고 있다는 분석이 대체로 지배적이다. 물론 2014년에 북러관계가 특기할 만큼 관계 발전을 이룬 것은 사실이다. 하지만 이를 우크라이나 사태의 여파로 해석하는 것은 문제가 있다. 러시아는 북한과의 관계 개선을 위한 노력을 이미 푸틴 대통령의 취임 이후 시작했고, 가깝게는 2010년대 들어 적극적 노력을 경주하여 왔다. 바로 이런 노력의 성과가 이 시기에 나타나게 된 측면이 강하다. 최근 극동개발부 장관으로 임명된 갈루쉬카 장관의 적극적 활동이나 북중관계 변수가 러북관계 발전의 가속화 요인으로 작용한 것은 사실이지만, 우크라이나 사태가 이런 변화에 모든 동인인 것처럼 이해해서는 안 된다. 이 같은 해석은 우크라이나 사태로 인한 제재 국면 등이 마무리되고 러시아와 서방의 관계가 다소나마 회복되거나 북중관계가 개선되면 러북관계는 다시 무위로 돌아갈 것이라는 잘못된 예측을 하도록 만들 수 있기 때문이다. 그런 변화가 있더라도 10여 년 이상 계속된 러시아의 노력과 북한의 이해 조율을 통해 형성된 양국 간 협력 모티브는 지속될 것이다. 이 같은 판단의 근거는 메드베데프 대통령과 푸틴 대통령에 이르는 시기에 더욱 강화되어 온 러시아의 신동방정책과 그 적극성에 대한 북한의 화답이 만들어 내고 있는 중기적 지속성의 성격을 이해할 때에 수긍될 수 있을 것이다. 북러 간 접근을 이렇게 해석할 경우 양국의 접근을 러시아에 대한 서방의 제재가 촉발한 경제적 어려움으로 인해 러북 협력 모티브가 곧 약화될 것이라는 예측은 너무 선부른 예단으로 보인다. 도리어 러북 간 협력의 강화는 러시아가 그동안 지속적으로 한반도에서 추구해 온 중기적 노력의 연속선상에서 파악하는 것이 타당해 보인다. 물론 러시아 재정상황 악화는 분명 극복해야 할 도전이지만, 상황이 호전됨에 따라서 양국 간 협력은 진전될 분명한 이유가 있어 보인다.

27 The Guardian(June 4, 2014).

그간의 상황을 정리해 보자면, 상술한 러시아의 적극적 정책은 결국 러시아의 북한에 대한 ‘전략적 협력’ 관계를 강화하고 나아가 동북아의 전략적 행위자로서의 위상을 회복하려는 목표로 정리될 수 있다. 이는 단지 러시아의 경제적 이익을 지향하는 정책으로만 해석되어서는 안 된다. 간략한 양국 관계사에서 잘 드러나듯이 푸틴 집권 이후 북러관계가 성공적으로 그 형식을 회복했지만 한동안 실질적 협력이나 전략협력의 그 어떤 내용으로도 채워지지 못하였다. 그 결과, 탈냉전 이후 현저히 약화된 러시아의 동북아에 대한 정치·경제적 영향력은 충분히 회복되지 못하였다. 즉, 러북관계는 본격적으로 ‘전략적 협력’ 관계로 진입하지 못하고 있었던 것이다. 초기에는 러시아의 경제적 어려움으로 그리고 점차 북핵문제를 포함한 북한문제가 노정하는 한반도의 긴장이 양국 간 전략 협력의 방해가 되곤 했다. 그런 의미에서 2011년 북러 정상회담과 부채 문제의 해결은 양국 간 전략적 협력을 회복하려는 러시아의 적극적 행보라고 해석되어야 할 것이다. 하지만 2014년 드러난 양국관계의 강화가 양자 간 전략협력의 완전한 회복과 밀월관계 단계로의 진입으로 해석하는 것은 선부르다. 북핵문제에 대한 러시아의 단호한 입장과 남북러 삼각협력을 통한 한반도와 동북아에 대한 영향력 행사라는 과제가 여전히 러시아에게는 숙제로 남아 있다. 따라서 북러관계를 좀 더 객관적으로 평가하기 위해서는 동북아 지역정치의 맥락 속에서 이 문제를 위치 지워야 한다(신범식, 2015, pp.12~14).

하지만 북러관계의 진전에는 결정적인 아킬레스건이 있다. 바로 북핵 문제이다. 2016년 들어 북한은 제4차, 제5차 핵실험을 통하여 러시아의 전략적인 동북아 접근 노력에 찬물을 끼얹는 행동을 보여 주었다. 러시아로서는 여간 당혹스러운 일이 아닐 수 없을 것이다.

사실 2013년 11월 초에 러시아가 주도한 나진-하산을 연결하는 철도 개보수가 완료됨으로써 남북러 삼각협력을 위한 중요한 기반이 조성될 때만 해도 분위기가 나쁘지는 않았다. 박근혜정부로서도 유라시아 이니셔티브 실현을 위해 북한과의 관계를 개선하고 러시아와의 협력을 연계하는 사업으로 대북 경제제재 조치인 5·24 조치를 우회하는 사업으로

이 사업을 민간 차원에서 추진하는 방안을 지지해 왔다. 남북러 가스관 사업의 사실상의 포기 이후 양국관계 발전에 대하여, 그리고 한반도 정세와 관련하여 나진-하산 사업이 가지는 상징성과 의의는 매우 컸다. 더구나 대러시아 제재를 통하여 EU 국가들의 대러시아 에너지 의존도를 축소시키려는 미국의 시도와 동북아 국가들과의 에너지 협력을 증진하려는 러시아의 시도가 충돌하는 가운데 한국은 러시아의 동북아 국가들과의 에너지 협력 확대정책을 잘 활용할 수 있는 가능성도 생기면서 남북러 가스관사업도 완전히 끝난 것으로만 봐서는 안 된다는 의견도 개진되었다. 특히 2012년 북한의 대러시아 부채를 탕감해 준 이후 러시아는 북한과의 경제관계 개선을 위한 적극적인 노력을 기울였고, 중국과의 관계가 경색되던 북한으로서는 러시아와의 관계 속에서 경제발전의 동력을 찾고 러시아의 첨단무기 구매에 대한 기대를 걸었던 것으로 알려졌다(신범식, 2016).

하지만 2016년 초 북한의 제4차 핵실험과 연이은 장거리미사일 발사실험으로 인하여 유엔 안보리 결의안 2270호에 따른 강력한 대북한 제재안이 실행됨으로써 한반도 정세가 경직되는 것은 물론 한국과 러시아와의 관계도 도전에 직면하게 되었다. 러시아는 유엔 안보리 대북제재 결의안 채택과정에서 초안에 대한 몇 가지 의미 있는 수정사항을 요청하여 관철시켰다. 북한 민항기의 해외에서의 급유 내지 석유 구입의 허용, 러북 간 광물자원 교역을 담당하는 고위인사 장성철의 제제명단에서의 제외, 북한 나진항을 통한 제3국산 석탄 수출의 제제대상에서 제외 등이 그것이다. 이는 러시아가 공들여 온 나진-하산 프로젝트를 살리고 그동안 북한과의 관계 개선을 통해서 구축해 온 한반도에서 영향력의 통로를 잃지 않기 위한 애타는 노력의 일환으로 비쳐졌다. 하지만 한국은 북한에 대한 포괄적이며 강력한 제재의 효과를 극대화하기 위하여 개성공단 사업과 나진-하산 프로젝트를 포함한 일체의 대북 경제협력을 중단하게 되었다. 북한의 핵 개발은 그동안 한러관계에 부정적인 영향을 미쳐 온 것이 사실이지만 이번 만큼 확실하게 양국관계를 훼손한 적은 없었던 것 같다.

유엔 안보리 결의안에 따라 세계 각국이 북한에 대한 제재의 구체적인

방안을 발표하고 구체화하고 있는 가운데, 미국과 일본은 물론이고 스위스는 물론 EU 국가들이 대북한 제재방안을 구체적으로 표명하면서 북한을 압박하고 있다. 특히 중국과 러시아도 국제적인 핵 비확산 레짐의 존속과 국제안보의 증진을 위해서 북한에 대한 제재를 본격적으로 실행하지 않을 수 없는 상황에 처한 것으로 보인다. 이 같은 상황에서 한국과 러시아는 그동안 북한과의 삼각 협력구도 속에서 추진하고자 했던 많은 메가 프로젝트들의 실현이 난망해졌고, 이 같은 제재 국면에서 한러 간에는 전략적 의의를 지닌 어떤 협력이 가능할지 고민해야 할 필요가 생겼다.

러시아가 북한의 핵 보유국 인정을 쉽사리 동의하지 못할 것은 분명하지만, 이에 못지않게 또한 분명한 것은 러시아로서는 어렵사리 회복한 북한 카드를 선불리 포기하려 들지는 않을 것이라는 점이다. 2016년 핵 실험 정국하에서 러시아는 북한에 대한 핵제재에는 동참하면서도 북한과의 경제협력 프로젝트들을 포기하지 않으려는 필사적인 노력을 지속해가고 있는 것은 바로 이 같은 러시아의 한반도 딜레마와 고민을 다시 대변해 주고 있는 것이라고 할 수 있을 것이다.

2. 한러관계 현황과 전망

한국과 러시아는 1990년에 수교했으며, 2016년 현재 수교 26주년을 맞이하고 있다. 한러관계를 평가하고 발전방안을 모색해 볼 때, 흔히 우리는 한러수교 20주년, 25주년 등의 중요한 기점을 설정하고 나름 의미를 부여하려고 노력해 왔다. 실질적으로 성과가 있었던 것도 사실이다. 이를 테면 2014년은 조러 수호통상조약 체결 130주년, 고려인의 러시아 이주 150주년이 되는 해였다. 2015년은 수교 25주년을 맞은 해이며 당시 우리는 유라시아 친선평급 행사²⁸를 통해 양 국민 간 문화적 교감을 갖고 상호 이해를 높이는 기회를 가진 바 있다.

²⁸ 임수석(2015. 10); 홍완석(2015).

2016년은 한러관계 역사 속에서 특별한 의미가 담겨 있는 해이기도 하다. 이미 알고 있듯이 120년 전인 1896년 2월 대한제국 고종황제가 제정 러시아 대사관으로 거처를 옮긴 아관파천(俄館播遷)이 일어났다. 이는 현재적 관점에서 우리에게 많은 역사적 교훈과 되새겨야 할 그 무언가를 제공해 주고 있다. 지금은 ‘대한제국의 길’, ‘고종의 길’이라는 이름으로 과거 역사적 유산을 복원하고자 하고 있다. 이관파천은 국제무대에서 살아남기 위해서는 국력이 강해야 하며, 주변 국제정세를 잘 파악하고 조응하는 것이 얼마나 중요한 것인지, 큰 교훈점을 준 역사적 사건으로 기억하고 있다.

2016년 2월 3일에는 아관파천에 담긴 역사적 교훈을 재조명하고 되새기기 위해 한국슬라브유라시아학회는 “21세기 아관파천 재조명: 한러관계와 한국 외교의 미래를 묻다”라는 제하로 ‘아관파천 120주년 특별학술대회’를 개최한 바 있다.²⁹

2017년도는 소련방시절 고려인이 중앙아시아로 1937년 강제 이주된 지 80년이 되는 해이기도 하다. 이에 담긴 여러 의미를 되새기기 위한 학술적·문화적 행사가 진행될 것으로 예상된다.

한러관계의 미래를 전망하기에 앞서, 먼저 역사 속에서 러시아와 첫 인연을 맺어 온 시기부터 현재까지 전개되어 온 양국관계를 간략히 살펴보자. 역사 속의 한러관계의 변천은 수교 이전과 수교 이후(1990~2016년 현재)로 대별된다.

구한말부터 제정러시아 시기(1884~1917년)의 양국관계는 한국의 경우 러시아를 청일에 대한 견제세력으로 활용하고자 하였으며, 러시아는 한국을 부동산 획득과 남진정책의 일환으로 접근하는 가운데 ‘제정러시아의 주도적 접근에 대한 조선의 수동적 대응양상’이라는 비대칭적 성격을 띠었다. 1884년 조러 수호통상조약을 체결하였으나, 러일전쟁(1904~05년), 한일합방(1910년)으로 사실상 관계가 종결되고, 볼셰비키 혁명(1917년)으

29 제1회의: 아관파천 재조명, 제2회의: 아관파천의 21세기 테자뵈, 제3회의: 러시아의 대한 반도정책과 한러 협력 등. 발표내용은 아관파천 120주년 특별학술회의 자료집(2016. 2. 3)을 참조하라.

로 소연방이 수립된 이래 ‘1945년 제2차 세계대전 종결 시까지 상호 잊혀진 대상으로 유지되었다.

소련부터 냉전시기 동안에는(1945~90년) 한국은 대미 중심의 안보정책을 펼치고, 러시아는 한반도 분단을 통한 세력균형을 유지하는 등 냉전 체제하 한러관계는 적대·단절의 성격을 띠었다. 반면, 북한과는 공식 수교(1948년 10월) 및 ‘조소 우호협력 및 상호원조 조약’을 체결하여 군사동맹 관계를 형성하였다.

1985년 3월 고르바초프의 등장과 더불어 개혁·개방 정책의 추진, 동북아 지역 내 새로운 경험 파트너 모색과 함께 한국의 북방정책이 맞물려 1990년 9월 양국이 외교관계 정상화를 이룩하게 되었다.

1990년 9월 한러수교 이후 2016년 현재까지 한러관계는 공식적 명칭 관계로는 ‘건설적이고 상호 보완적 동반자관계’(1994년) → ‘상호 신뢰할 수 있는 포괄적 동반자관계’(2004년) → ‘전략적 협력 동반자관계’(2008년)로 변모해 왔다. 한러관계의 성격적 측면에서는 ① 기대, ② 담보 내지 소강, ③ 냉각·악화, ④ 재조정, ⑤ 진전, ⑥ 재도약 도모 등의 6단계로 전개되어 왔다.

한러수교 26주년을 맞이한 현재 한러관계는 다소간의 부침을 겪으면서도 정치·외교, 경제, 사회·문화, 군사, 과학·기술 등 모든 부문에서 상당한 협력과 발전을 이루어 온 것으로 평가된다. 반면에 ‘외교적 수사와 말로만의 성찬’이 무성하고, 잠재력을 충분히 발현시키지 못한 가운데 현재의 ‘전략적 협력 동반자관계’를 실질적으로 내실화하지 못하는 등 기대만큼의 진전을 이루지 못하고 있는 것도 사실이다(신범식, 2015).

주요 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 양국 정상회담과 그 후속 조치 사안들이 중요하게 작용하고 있다. 양국 정상회담은 한러관계 협력 증진에 추동력을 제공하고 있으며, 중요한 외교적 역할과 위상을 차지하고 있다. 한러수교 이후 양국 정상회담은 샌프란시스코 회담(1990년 6월)에서부터 2016년 9월 블라디보스톡 한러 정상회담에 이르기까지 점차 정례화 되는 수순을 밟아 왔다. 앞으로 한러 정상회담의 정례화가 지속되도록 할 필요가 있으며, 정상회담을 통한 한러 미래 비전 제시, 신(新)행

동계회의 성안 등이 과제로 남아 있다.

둘째, 고위급 인사 교류가 꾸준히 증진되고 있다. 반면에 보다 체계성을 갖추고 정례화되는 방향으로 활성화됨으로써 여론 주도층 간 상호 이해와 인식의 폭을 넓히는 교류로의 질적 제고가 필요하다. 그간 체르노미르딘 총리, 미로노프 상원의장, 셀레즈노프 하원의장, 마트비옴코 상원의장, 나리쉬킨 하원의장, 이바노프 국방장관, 라브로프 외무장관이 방한하였으며, 한러 포럼 및 대화(KRD)의 정례적 모임도 지속되었다.

셋째, 교역 동향으로 양국 간 교역규모는 2000년 28.3억달러, 2004년 60억달러, 2008년 180억달러, 2009년 100억달러, 2010년 178억달러, 2011년 211억달러, 2014년 257억달러로 꾸준히 증가하였다. 반면에 2015년 이후 양국 무역고가 크게 감소하는 추세를 보이고 있어, 이의 극복도 중요한 과제로 떠오르고 있다. 가장 큰 문제점으로 지적된 투자 미비는 현대자동차의 상트페테르부르크 공장 건설, 롯데호텔과 백화점 완공, 칼루가 지역의 한국공단 건설 등 다소 진전을 이루어 가고 있는 상황이다. 그러나 미중일과의 교역규모에 비해 아직까지 상대적으로 크게 증진을 이루지 못하고 있다.

넷째, 사회·문화 부문의 교류는 수교 10주년(2000년)과 20주년(2010년)을 기념해 개최된 문화축전에서 보듯 비교적 지속적으로 확대되며 진전을 이루고 있는 것으로 판단된다. 최근에는 한국의 공공외교, 문화협력의 중요성 인식 및 푸틴 정부의 ‘루스키 미르’ 등을 통한 적극적인 공공외교 전개와 맞물려 양국 간 공공외교와 문화 협력은 크게 활성화되는 모습을 보였다(한국외국어대학교 러시아연구소, 2014).³⁰ 특히 2014년부터 비자면제협정이 발효되어 민간차원에서의 교류 증진이 기대되고 있다. 반면에 양적·질적으로 향상되었으나, 1회성·분절적 성격이 두드러져 앞으로 체계성·지속성을 갖추어 나가도록 하는 노력이 필요하다는

30 영화제, 연극제 등 예술문화 공연 이외에 한러 친선특급(2002년), 상트 페테르부르크 정도 300주년 한국 주간(2003년), ‘한러수교 20주년 기념 문화축제’(2010년), ‘2014~15년 한러 상호방문의 해 기념’, 고려인협회 주관 모스크바·시베리아·남북한 횡단 자동차 랠리 행사(2014년), 뉴라시아 원코리아 자전거 평화원정대 행사(2014년), 유라시아 친선특급 행사(2015년) 외 다수.

지적도 제기되고 있다.

다섯째, 군사·안보 부문은 일정한 한계 속에 협력 증진을 도모하고 있는 것으로 평가된다. 양국 장차관의 상호 방문 등 고위급 군 인사 교류 및 재난·구조 등을 다루는 합동군사훈련 측면에서는 증진을 이루고 있지만, 첨단무기 구입과 방산 협력의 측면에서는 한계를 노정하고 있다.

여섯째, 그간 한러 간에는 TSR·TKR 연결사업, 가스관 건설, 전력망 구축 등 남북러 3각경협 사안이 논의되었지만, 실질적으로 현실화되지 못해 성공사례를 창출하지 못하고 있다.

한러관계 평가와 관련해 ‘양비론’의 관점에서 문제점이 지적되고 있다.³¹ 즉, 양국 협력관계 초기 ‘안보 對 경협’의 상호 접근 시각과 우선순위의 차이, 한국의 대미 중시의 외교안보 틀 속에서의 對러 협력의 한계성, 러시아에 대한 부정적 인식과 올바른 이해 부족, 정책 지속성 및 약속 실천 미약, 러시아의 정치·경제적 특성으로 시장질서 미(未)정착, 대미전략 차원에서의 한반도 정책 전개, 북한에 대한 인식 차이의 존재 등이 양국관계 발전의 저해요인으로 작용하고 있는 것이다. 이는 현재도 유효하다고 볼 수 있다. 사실 한러관계는 세계질서와 동북아 질서 구도의 측면에서 한미·한중·한일 관계에 비해 상대적으로 낮은 위상을 차지하고 있다. 그러나 한반도 통일에의 긍정적 역할 기대 등 상호 이익을 가져다주며 미래의 호의적 외교대상으로 활용할 가치가 있음도 사실이다.

한국의 입장에서 러시아는 다음과 같은 전략적 가치를 지니고 있다. 첫째, 체제 전환 이후 러시아는 자유민주주의 체제와 시장경제를 지향하는 가치적 동질 국가로서 동북아 평화와 발전을 위한 중재자와 조력자의 위상을 가지고 있다. 둘째, 안보적 측면에서 북핵문제 해결에 있어서도 긍정적 역할을 기대할 수 있으며, 한반도 평화통일을 지원하는 우호 세력이 될 수 있다. 셋째, 중국의 부상에 따른 점증하는 미중 경쟁구도 속에서 한국과의 협력을 통해 역내 균형과 안정을 달성하는 데 기여할 수 있다. 넷째, 경제적으로도 러시아는 향후 극동시베리아 개발과정에서

31 이 부문은 서동주(2015)의 내용을 중심으로 수정·보완한 것이다.

우리의 자본, 기술, 경영 능력을 펼칠 수 있는 기회의 땅이자 도전을 창출하는 신개척지(new frontier)에 해당된다. 좀 더 크게 보면 중국의 부상 에 따른 점증하는 미중 경쟁구도 속에서 한국과의 협력을 통해 역내 균형과 안정을 달성하는 데 기여할 수 있다. 즉, 러시아와는 기존 ‘대륙세력 대 해양세력’ 사이의 경쟁적 구도를 넘어서 역내 국가들의 공유이익에 대한 합의를 전제로 하는 지역 협력모델을 가꾸어 나갈 수 있다.

현재 집권 3기 푸틴 정부는 미국의 ‘아시아로의 회귀’(pivot to Asia)와 ‘재균형’(rebalancing), 중국의 ‘신형대국관계’, ‘일대일로(一帶一路)’, 일본의 ‘적극적 평화주의’가 맞물린 동아시아 질서 재편에 주목하면서, 유라시아경제연합을 창설하는 한편, 극동시베리아 개발에 힘을 쏟는 신동방정책을³² 지속 견지해 나가고 있다. 이미 동방경제포럼도 2차에 걸쳐 개최하였으며 내년에도 3차 포럼을 개최할 것으로 예상된다. 또한 푸틴 정부는 남북한 균형접근의 입장을 지속 견지해 나가는 한편, 극동시베리아 개발에의 한국 기업 참여, 남북러 삼각경협 현실화 등 경제적 실익을 도모함과 동시에, 6자회담 재개를 비롯한 북핵문제 해결에의 참여 등 한반도에 대한 영향력 제고에도 적극 나설 것으로 보인다.

한러관계의 미래는 앞으로 관계 발전의 긍정적 환경과 요인을 잘 활용하고, 부정적인 요소들을 어떻게 극복해 나가는가 하는 점에 달려있다. 양국이 지닌 공동이해의 측면에서 긍정적으로 발전해 나갈 것으로 예상되며, 특히 신동방정책과 유라시아 이니셔티브 간의 정책적 정합성이 있음은³³ 고무적이다. 또한 새로운 미국 대통령으로 트럼프가 당선된 가운데 오바마 집권기 내내 미러 간의 갈등이 심화되었던 상황에서, 앞으로는 갈등양상이 다소 완화될 가능성이 있음에 주목할 필요가 있다.³⁴ 미러관계의 성격이 한러관계에 악영향을 미치는 동조화 현상이 약화될 수 있기 때문이다. 앞으로 한러관계는 양국의 미래 비전과 공동이해에 보다

32 이를 위해 러시아는 극동개발부를 신설하였으며, ‘극동 및 바이칼 지역 사회경제발전 2025’ 계획 등을 성안해(2012년 3월) 실천에 옮기고 있다.

33 신범식(2014)을 비롯해 다수의 연구 결과물을 참조하라.

34 선거기간 중 트럼프는 러시아에 대해 우호적인 모습을 보였으며, 푸틴 대통령도 트럼프 당선 직후 바로 텔레그램을 통해 축전을 보내는 등 우호적인 행보를 보여주었다.

무게 중심이 실리면서, 양자 간의 현안 해결과 발전에 좀 더 집중하면서 양국관계의 발전을 도모해 나갈 것으로 예상된다.

향후 한국의 대러시아 외교의 중심적 과제이자 지향점은 경쟁자가 아닌 상호 협력과 동반자적 성격으로 우호관계를 정립해 나가는 것이다. 즉, ‘가능성으로 존재하는 양국 간 공유이익을 전략협력을 통해 현실화하는 것’이 핵심이다(신범식 외, 2015, pp.142~146). 이는 한러 전략적 동반자관계를 양자, 지역적, 글로벌 이슈 차원에서 내실화시켜 나가는 것과 연계되어 있다.

북핵문제, 한반도통일 등 남북한 안보 현안에 있어 러시아의 긍정적 역할 제고 및 양국 국민들의 상대국에 대한 올바른 이해와 관심 증대, 역내 질서 재편과정에서 한러 간 전략협력을 보다 강화시켜 나가는 점 등도 해결해야 할 과제로 남아 있다.

미래 한러관계 발전을 위한 對러 외교목표는 △ 한러 전략협력의 실질화 및 심화·발전, △ 한반도 통일과정의 후원자 및 통일한국의 우호세력화, △ 한러 경협 증진을 위한 공동 번영 창출, △ 한러 이해증진을 위한 네트워크 외교 확대, △ 동북아 다자안보협력 구축에서의 전략협력 등으로 꼽을 수 있다.

구체적인 실천방안으로 고려해야 할 사안은 다음과 같다. 첫째, ‘러시아 변수’의 중요성 인식과 전략적 협력의 관점에서 對러 정책 추진; 둘째, 한반도 평화체제 구축 및 통일과정에서 러시아의 건설적 역할 유도; 셋째, 북핵 및 북한문제 해결에서 러시아의 중재자적 역할 활용; 넷째, 남북러 삼각경협에서 성공사례 창출 및 현실화; 다섯째, 러시아 시베리아, 연해주 진출 전략방안 강구 및 실천; 여섯째, 교역규모의 획기적 증진 및 새로운 협력분야의 발굴; 끝으로, 공공외교 활성화 및 양국 국민 간 상호 이해의 폭 증진 노력 등이다.

단기적으로는 윈-윈(win-win)의 실질적인 성과 조기 발현이 중요하여, 특히 금년도 한러 정상회담에서 합의한 21개의 경협 관련 양해각서(MOU)의 실천이 매우 중요하다. 또한 사드 배치와 관련해 러시아가 반대하고 있는 입장을 염두에 두고 지속적으로 대러 설득과 이해 제고에

진력해야 한다. 이 밖에 푸틴 정부는 유라시아권에서의 ‘유라시아연합’, 극동 지역에 대해서는 ‘신동방정책’을 추진하고 있음을 염두에 두고, 동(同) 정책에 부응하는 한편, 유라시아 이니셔티브의 세부 실천이 이뤄질 수 있도록 다양한 정책 강구와 외교적 노력이 필요하다.

중장기적으로 양 국민 간 상호 이해의 폭을 넓힐 수 있도록 여론 주도층의 상호 방문을 비롯해 다양한 분야에서의 인적 교류 활성화가 필요하며, 對러 공공외교의 체계적 추진과 확충이 바람직하다.

글로벌 질서 재편이 이전보다 빠른 속도로 불확실성이 높은 상태에서 진행되고 있으며, 제4차 산업혁명 시대도 성큼 다가오고 있다. 시대적 조류에 맞추어 한러관계 역시 과거의 인식과 틀을 뛰어 넘어, 보다 미래지향적이고, 긍정적인 시각과 비전을 갖고 새로운 도약을 이루길 기대해 본다. 새로운 동아시아, 유라시아 영역을 함께 멋지게 가꾸어 보자는 것이다.

제5절 한러 전략적 협력방안

1. 한국의 북방경제협력과 러시아

위대한 미국을 재건하려는 트럼프 행정부와 미국과의 협력 기조를 회복하여 강한 국가의 회복을 노리는 푸틴의 러시아 그리고 신형대국관계 틀의 조정 속에서 국익 방어에 부심하는 중국이 새로운 전략적 균형과 이익의 조정을 꾀하는 국면에서 차기 한국정부에 제기되는 여러 가지 중요한 과제들이 있을 것이다. 여기서는 특히 러시아 및 미러관계의 조정과 관련하여 의미를 지니는 몇 가지 사안에 주목하여 전략적 고려에 대해 고민해 볼 수 있을 것이다.

우선 한국은 러시아와의 협력을 본격적으로 논의하기에 앞서 대륙을 향한 경제적 협력을 어떻게 할 것인가의 문제에 대한 해답이 필요하다는 것이다. 이는 주로 신북방경제협력이라는 용어로 정리될 수 있을 터인데,

이에 대한 한국의 선택지는 다음과 같다.

첫째, AIIB와 중국이 주도하는 일대일로(OBOR) 계획에 한국이 적극적으로 참여하는 방안을 모색해 보는 것이다. 그런데 최근 일대일로에 대한 연구들은 이 계획에서 한국이 파고들 틈새는 거의 없다는 것을 보여준다. 게다가 AIIB에서 한국이 할 수 있는 역할도 최근 들어서는 매우 제한되고 있는 형국이다. 안보적으로 압박을 받고 있는 중국이 경제분야에서 적극적으로 한국을 견제하고 나올 가능성이 커지고 있는 상황에서는 더욱 그러할 것이다. 이 같은 상황하에서 AIIB 내 동북아개발기금을 조성하여 북한에 대한 투자를 유도하고 북한을 국제무대로 끌어내려는 계획 등은 실현되기 매우 어려운 상황에 빠져들고 있는 것으로 보인다.

둘째, 한국이 러시아와의 양자관계를 강화하는 방안을 발전시키는 것이다. 이를 위하여 한국이 러시아의 극동에 설치된 선도개발구(TOR) 계획에 조응하여 한국 기업들이 다수 진출하는 (전용)공단을 구축하고, 이와외의 연관성 속에서 극동에 스마트시티벨트를 조성하는 등 다양한 경제협력을 강화해 가는 방안을 추진하는 것이다. 이러한 정책은 최근 침체되고 성장동력을 잃어가고 있는 한국경제의 활력을 되살리기 위한 출구로서의 긍정적 효과를 가져올 수 있을 것으로 기대된다. 하지만 이 같은 협력을 한러 전략협력이 추구하여야 할 지역적 효과를 고양시키는 데 기여하는 방향으로 연결시키기 위해서는 추가적인 노력이 필요할 것으로 보인다. 가령, 이러한 한러 극동개발협력이 한국의 경제발전에 대한 배타적인 이익에 집중하는 것보다는, 주변국들의 공동 참여를 유도하여 지역적 협력의 모멘텀을 형성하는 방향으로 연결되지 않으면, 러 극동개발의 이익을 선점하려는 한중일 간의 경쟁으로 귀결될 가능성도 배제하기 어렵다. 따라서 한러 전략협력의 지역적 효과를 고양하기 위한 전략적 사고가 필요하다.

셋째, 동북아시아 지역협력체의 구축을 추동할 수 있는 다양한 전략적인 프로젝트들을 검토하고 선정하여 추진해 가는 것이다. 이 같은 프로젝트로는 기존에 많이 논의된 철도 연결과 가스관 연결사업 이외에 동북아시아 거대전력망(super-grid) 구축과 동아시아의 에너지 공급국과 소비

국이 동시에 참여하는 지역에너지협력체를 구축하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 에너지 등의 주요 경제분야에서 지역 협력을 촉진할 수 있는 프로젝트를 추진하는 것은 지역의 안정과 통합의 기반을 구축할 수 있다는 점에서 매우 미래지향적이다. 트럼프 행정부가 아시아 경제문제에서 동북아 지역주의에 대한 상대적 무관심의 정책을 펼 경우, 일본의 참여를 유도해 낼 수 있다면, 이 같은 시도들이 다양한 부문에서 시도될 수 있는 가능성은 있어 보인다. 특히 후술한 소지역협력 노력과 결합된 노력은 더욱 큰 효과를 거둘 수 있을 것으로 보인다.

넷째, 러시아가 주도하는 광역 유라시아 협력 틀로서 유라시아경제연합(EAEU)과의 자유무역지대를 구축하여 다방면에서의 경제협력을 증진시키는 방안이다. 이는 유라시아의 광역협력을 증진한다는 상징적 효과가 있으며, 일대일로 관련 협력의 가능성과 여지가 줄어드는 상황에서 유라시아 대륙으로의 경제협력의 통로를 개척해 나가는 대안적 채널이 될 수 있을 것이다. 하지만 이러한 변화가 중러 간의 관계가 악화될 경우에 중국으로부터의 견제정책의 빌미가 될 수 있는 가능성에 대해서 유의할 필요가 있어 보인다.

다섯째, 북극항로를 포괄하는 유라시아 물류/교역망을 구축·활성화하는 방안이다. 이 같은 노력은 한러협력의 강화를 통해 북극항로의 상업화와 그에 따른 글로벌 물류 체제의 변동에서 한국의 역할과 입지를 강화해 갈 수 있는 기회를 제공해 줄 수 있을 것으로 기대된다. 하지만 이것이 당장에 효과를 거두기에는 어려우며, 장기적으로 추진해야 할 정책으로 일관성 있는 정책기조의 유지가 그 성패의 관건이 될 것이다. 다만, 이 장기계획을 위한 지역 국가들 간의 협력기제를 만들어 항만 체제 정비와 통관 효율과 호환성을 높이려는 노력부터 시작하여 점차 북방항로 상업화 계획으로 이전해 가는 점진적 전략은 가능할 것으로 보인다.

2. 소다자주의 중견국 외교와 한러협력

다음으로 전략적으로 고려해 보아야 할 중요한 지점은 동북아시아에서 소다자주의를 통한 실질 협력의 활성화를 어떻게 이루어 낼 수 있을지에 대한 것이다. 일단 최근에 미국의 주도하에 진행되고 있는 한미일 안보 협력의 강화를 차분히 단계적으로 진행해 가되, 이와 동시에 다양한 소다자주의에 기반한 실질협력을 활성화하는 방안을 병행 추진하는 것이 필요하다. 그 가능성 있는 선택지로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 남북러 삼각협력의 활성화 대안이다. 이 협력이 실현될 경우 대북관계의 획기적인 개선효과를 가져와 남북 공존과 협력의 기본틀을 구축할 수 있는 대안으로 오래 고민되어 왔던 것이 사실이다. 하지만 북한의 핵 개발이 기정사실화되고 있는 최근의 상황 속에서 핵문제에 대한 한국을 비롯한 주변국들의 입장이 정리되지 않으면 이 소다자협력을 재(再)활성화하기는 쉽지 않아 보인다.

둘째, 한일러 삼각협력의 활성화를 추구하는 것이다. 최근 아베-푸틴 회담의 결과가 큰 변화를 가져오기에는 한계가 있다는 지적도 있지만, 기본적으로 일러 간의 경제적 협력을 진행시키는 노력이 한국의 동북아 지역 내 경제협력의 선택지를 좁히거나 고립시키는 효과를 차단하고, 환동해협력 등으로 지역 안정 및 지역 국가들의 공영에 기여할 수 있는 방향으로 협력을 전인해 나갈 필요가 있다. 한국과 일본 기업들이 경쟁구도에 함몰되어 러시아에게 이용당하는 구도가 되어서는 안 될 것이다.

셋째, 한중러 협력의 활성화이다. 이러한 노력은 막혀 있는 북한을 우회하여 대륙을 향한 경제협력의 활로를 개척하고, 북중러 협력구도의 형성으로부터 오는 동북아의 대립적 구도의 형성 내지 그 효과를 희석할 수 있는 대안이 될 수 있다. 하지만 최근 중국의 한국과의 경제협력에 대한 입장이 부정적으로 변화해 가는 과정에서 현실성이 줄어들고 있는 대안 가운데 하나이다.

넷째, 한일러북 내지 광역두만강계획(GTI) 소지역 협력에 기초한 동북아시아 다자주의 지역협력의 기초를 마련해 가는 방안이다. 물론 바람직

한 대안이지만, 일본과 중국의 소극적 입장의 유지 내지 경쟁적 대립의 지속이라는 조건하에서는 진척되기 쉽지 않은 대안이다.

다섯째, 가능한 모든 삼각협력을 동시적으로 활성화 시키는 방안이다. 이것이야말로 한국과 같은 중견국 외교가 가장 이상적으로 행할 수 있는 대안으로 보일 수 있다. 이것이 성공할 경우 미중 간의 대립의 효과를 완화하고 지역 안정화에 크게 기여할 수 있을 것이다. 하지만 과연 한국의 국내정치적 체질과 체력 그리고 외교력이 이 같은 다면적 과제를 감당할 수 있을지에 대해 부정적 견해가 팽배해 있는 최근의 상황에서는 현실적이지 않은 대안으로 취급될 우려가 높다. 하지만 이는 중장기적으로 한국의 외교가 추진해 가야할 중요한 대안들 중 하나임에는 분명해 보인다.

이상의 논의들을 동북아시아 지역정치와 연관하여 실천적 의미를 지니는 방향에서 정리해 보자면, 결국 한국은 러시아의 지역질서 안정에 기여할 수 있는 다양한 대안들 가운데 환경과 역량의 견지에서 가장 적절한 전략적 지향을 선별하고 그 가능성을 현실화할 수 있는 정책적 목표를 설정하며 그 실천을 위한 정책대안을 마련해 실천함으로써 중견국의 창의적 외교를 펼쳐 볼 필요가 있다고 할 수 있을 것이다.

이와 관련하여 한러 전략적 협력을 강화하고 지역적 안정과 공영을 위한 몇 가지의 현실적인 대안들을 차기 정부의 대러시아 및 동북아 정책의 의제로 고려해 볼 것을 제안하고 싶다.

첫째는 남북러협력의 재추진이다. 선결조건으로서의 북핵문제의 해결 내지 결합이라는 전제를 인정하더라도, 이 대안은 여전히 한반도 관계를 개선해 나갈 강력한 대안으로서의 가치를 지닌다고 할 수 있다. 나진-선봉 프로젝트는 경제적 이익의 관점에서도 손해가 될 것이 없음이 판명되었고, 가시적 경제이익을 넘어서는 외교안보적 이익을 가져올 수 있는 계기를 마련할 것이다(신범식, 2015). 이 대안이 실현될 경우 한국이 주도권을 쥐는 러시아의 동북아에서의 영향력의 고리를 담보하게 될 수 있을 것이다. 이 삼각협력 모델을 발판으로 다양한 삼각협력을 확산시켜 갈 수도 있다. 또한 남북러 삼각협력의 모티브는 한반도 내부로는 하산-나진에서 시작되어 청진, 원산, 금강산으로 연결해 내려오면서 환동해 항

만네트워크와 철도의 복합물류 체제를 구축하는 방향으로 확산될 수 있다. 물론 이는 한반도 종단철도를 완성하는 과제를 푸는 데서부터 시작될 것이다.

이와 같은 성과는 중국 동북지방과 러시아 극동지방 그리고 일본 등을 아우르는 지역의 협력기제와 같이 연결되어 다시 동북아 소지역협력 구도를 창출하는 방향으로 발전될 필요가 있다. 이와 같은 협력의 확산은 구체적인 안보문제는 아니지만 안보에 직접적으로 연관되는 경제·안보 복합적 과제로서의 성격을 지닌다. 이미 살펴본 거시적이며 구조적인 미중 간 경쟁구조를 미시적이며 상호실천으로 완화하고 풀어 나가는 데 소지역협력과 소다자주의를 활용할 수 있다.

둘째, 남북러 삼각협력과 더불어 러시아와 같이 할 수 있는 소다자협력으로 주목해야 할 대상으로 한러일 협력에 주목할 필요가 있다. 미국과 동맹관계를 공고히하고 있는 일본은 동시에 연 내 푸틴 대통령의 방일을 추진하고 있다. 일본은 궁지에 몰린 러시아로부터 보다 유리한 조건으로 북방 영토문제를 푸는 해법을 얻어 내거나 러시아와의 경제적 협력의 방안을 타진하고 있는 것이다. 이 같은 러일협력의 타결이 남북러 협력보다 먼저 이루어질 경우 후자는 상당한 동력의 타격을 입을 수 있다. 따라서 일러 간의 관계 강화가 한국과의 협력을 약화시키지 않는 방향에서 이루어질 필요가 있다. 이를 방지하기 위해 한국은 일본 및 러시아와 환동해 협력 프로젝트, 구체적으로는 항만 및 도시 네트워크를 구축하는 일을 논의해야 한다. 이는 장기적으로 북극항로 개발과 발전으로 연결시킬 필요가 있다.

나아가 소다자협력의 모멘텀을 한중러 및 남북중 삼각협력으로 확산시키고 이를 제도화하는 방안을 논의할 필요가 있다. 나진항에 대해 고전하고 있는 중국은 러시아의 자루비노항을 개발하는 방향으로 정책적 주안점을 틀고 있다. 이런 변화는 한국이나 북한에 모두 불리한 결과를 가져올 것이다. 남북러 나선항 프로젝트를 속히 매듭짓고, 나선 공단사업을 논의하기 시작해야 한다. 하지만 이것이 여의치 않을 경우, 단동-신의주 거점을 중심으로 하는 남북중 협력과 러시아 극동항만 개발에 대한 한중

러 사업 논의를 발전시켜 볼 필요가 있다. 동시에 한국을 배제하는 북중 러 프로젝트가 활성화되기에 앞서 한국이 참여하는 GTI 협력을 강화하여야 한다.

이 같은 소지역 협력에서의 성과는 좀 더 거시적인 지역주의로 발전될 수도 있다. 특히 한러 양국은 동북아시아 내의 협력에 기반하여 최근 몇 년 간 역동적인 경제적 및 지정학적 변화를 겪고 있는 유라시아 대륙에서 협동할 수 있는 다양한 방법을 찾고 협력할 수 있는 기반을 공고히 다질 수 있을 것이다.

셋째는 러시아와 동북아에서 연성안보 이슈에 대한 다자적 협력의 틀을 만들어 가는 것이다. 양국은 지역 국가들과 함께 한반도문제를 해결함과 동시에 동북아시아는 지역 전체를 포괄하는 지역 안보 아키텍처를 창출해 내려는 노력을 기울여야 한다. ‘한반도문제’와 더불어 지역 안보 체제를 만드는 데 있어 핵심적인 장애물은 상호 신뢰가 부족한 데 있다. 신뢰가 바탕이 된 관계를 형성하기 위해서 동북아시아 국가들은 공동의 이익을 위한 의제들에 대한 대화를 통해 관계를 발전시킬 수 있다. 이를 위해 고려해 볼 수 있는 바람직한 방안으로는 에너지 안보, 원자력 안전, 교통물류 안보, 식량 안보, 사이버 안보 등과 같이 연성적 협력과 안보 증진의 측면을 동시에 다루는 총체적 지역 동반자관계 또는 공동체를 창설하는 것이 될 수 있다. 위와 같은 분야에서의 동반자관계를 통해 더 포괄적인 역내 평화, 발전, 안보와 같은 문제를 논의할 수 있도록 점진적인 변화를 이끌어갈 수 있을 것이며, 궁극적으로는 동북아시아의 포괄적인 안보체제를 건설하는 데 기여할 수 있을 것이다. 이런 부분은 현 정부의 한반도 신뢰프로세스 및 동북아 평화협력 구상이 지향하는 바와 상당 부분 일치하는 구상이다(신범식, 2015).

3. 한러 양자협력을 통한 전략적 목표 달성

끝으로 한국과 러시아가 전략적 협력을 현실화하기 위한 양자수준의 다양한 협력에 대해서도 고민할 필요가 있다. 이와 관련하여 다음과 같

은 점들을 고려해 보아야 할 것이다.

첫째, 러시아는 북한에 대한 제재의 확실한 실현에 동참할 필요가 있다. 제4차 북핵실험에 대하여 미국과 중국이 협의하여 적절한 대북제재를 취하는 결의안을 채택하는 과정을 주도하였지만, 이 과정에서 중국이 선불리 북의 핵실험에 대한 대북 강경책으로 나가기에 다소 주저한 이유가 흥미롭다. 제5차 핵실험 제재안의 경우에도 유사한 상황이 벌어졌다고 한다. 물론 그 이유로는 다름 아니라 러시아가 이 제재에 동참하는 형식과 수위를 맞추려는 계산 때문인 것으로 알려지고 있다. 만약 중국이 대북 제재를 강경하게 나가는 데 러시아가 북한에 대해 느슨한 입장을 취하게 된다면 북한의 대러시아 경사가 심해질 것이라는 우려를 가지고 있기 때문일 것이다. 유엔이 주도하는 다자적 제재라는 형식 속에서 중국이 러시아와 비슷한 수준으로 제재 수위를 조절해 공조하는 구도를 취하는 것이 북중관계를 파국으로 이끄는 것을 막는 방안이 될 수 있다고 판단한 것으로 보인다. 이 점은 향후 중국의 대북한 강경책을 유도함에 있어서 러시아가 가지는 입장과 역할의 중요성을 잘 보여준다. 제재를 통한 북한의 고사나 붕괴를 목표로 해서는 안 되지만 적어도 북한의 핵문제를 해결하기 위해 북한이 협상의 자리로 나오게 만들려면 러시아의 확실한 대북제재 방안의 실천이 중요해지고 있다.

둘째, 대북제재의 실천과 관련하여 러시아는 특히 두 가지 부분에 대한 주의를 기울일 필요가 있다. 한 연구에 따르면 러시아는 북한에 민간 수준에서 상당량의 석유를 공급하고 있는 것으로 알려지고 있다. 중국이 북한에 공급하고 있는 중유 30만톤 이외에 거의 이 물량에 근접하는 정도의 석유가 러시아로부터 북한에 판매·유입되고 있는 것으로 추정되고 있다는 것이다. 러시아는 대북제재와 관련하여 이 부분을 어떻게 할 것인지 결정하여야 할 것이다. 북한을 너무 궁지로 몰아서는 안 되며 민간의 삶의 질을 심각히 훼손할 수준의 제재에 대하여 러시아와 중국이 부정적인 입장을 가지고 있는 것은 잘 알려져 있다. 하지만 시간이 지날수록 북핵문제 해결은 더욱 복잡해질 수 있으며, 북핵문제가 동북아에서 중국과 러시아를 포함하는 지역 국가들에게 막대한 대가를 요구하는 커

다란 불행의 씨앗이 될 수도 있음을 직시한다면, 중국과 러시아는 한국과의 협력을 통하여 대북제재의 비장의 카드로서 대북 에너지 공급과 관련된 수단에 대해서도 신중히 고려해 볼 필요가 있다.

또한 북한의 노동력이 러시아 및 러시아를 통하여 3국으로 송출되고 있는 상황에서 그들을 통해 북한으로 송금되는 외화에 대하여 러시아는 어떻게 할 것인지도 결정하여야 한다. 현재 러시아는 2만명의 노동자 유입 쿼터를 공식적으로 북한에 부여하고 있으나, 실제로는 이보다 더 많은 인력이 러시아 및 러시아를 통한 3국에 진출하고 있는 것으로 알려져 있다. 북한으로 유입되는 외화를 차단하고 다양한 압박을 통해 북한이 핵 개발 포기과 협상의 장으로 나오도록 만들어야 한다. 일부에서는 북한의 핵 보유는 기정사실이고 이를 포기시킬 현실적인 지렛대가 없다는 자조적인 분석과 전망이 있는 것이 사실이다. 하지만 지금까지 이처럼 북핵문제 해결을 위한 노력을 국제사회가 진지하게 공조해 본 적이 없었던 것 또한 사실이다. 따라서 UN 안보리 대북제재 결의안 제2270호가 북한에 대한 국제사회의 분명한 메시지라는 점을 전달해야 하며, 한국과 러시아는 지금까지와는 다른 고강도의 대북제재를 말로써만이 아니라 구체적인 조치와 함께 취해 나감으로써 북핵문제 해결을 위한 최고 수준의 노력을 기울여 볼 필요가 있다.

물론 이 외에도 러시아는 양국 간 무역결제를 루블화로 할 수 있는 점을 활용하여 북한의 숨통을 터줄 수 있는 방법도 생각해 볼 수 있다. 하지만 그것은 제재의 커다란 구조를 훼손하는 방향으로 활용되어서는 안 될 것이다. 그만큼 이번 기회는 국제사회가 북핵문제를 다룸에 있어서 중요한 계기가 될 것임에 분명하다.

셋째, 북한이 핵 포기를 수용할 수 있는 조건을 한국과 러시아 그리고 중국이 함께 상의하여 조율해 나가면서 북한과의 물밑 접촉을 시도해 볼 필요가 있으며, 북한이 궁극적으로 바라고 있는 미국으로부터의 안전보장이 가능한 형식을 토의하는 대화의 틀들을 다양한 수준에서 모색하고 이를 미국에 제안해 볼 필요가 있다. 이 같은 노력이 선행되고 그 조건이 어느 정도 갖추어 지면 한반도 긴장완화 및 평화체제에 대한 논의가 가

능해질 것이다. 당장 당국 간 회담이 어려운 상황이지만, 러시아는 그 중간자적 위치를 십분 활용하여 다양한 수준에서 러시아, 북한, 중국이 함께 북핵 위기로 조성된 제재 및 긴장 국면의 타개를 위한 관련 논의를 조직하려는 노력을 기울여야 한다. 북중관계가 어려운 상황에서 과거 중국이 했던 것과 같은 노력을 러시아가 적극적으로 시도해 볼 필요가 있으며, 이 과정을 한중러 삼각대화의 형태로 연동해 남북 간의 조율과정도 간접적 및 동시에 진행해 갈 필요가 있다. 이 두 세트의 삼각대화를 통한 한반도 논의의 조직에 러시아가 좀 더 적극적인 역할을 맡아야 하며, 이 과정에서 한국과 러시아는 긴밀한 전략적 소통을 유지할 필요가 있다.

이와 관련하여 러시아가 전승 60주년 기념식에 김정은을 초청했던 것과 같은 노력이 지니는 의의를 되살려 갈 필요가 있어 보인다. 이미 러시아는 김정은을 초청하였고, 북한이 이에 대해서 가타부타 응답하지 않은 상황은 러시아의 초청이 여전히 유효한 것으로 이해해 볼 수 있는 근거가 된다. 따라서 적절한 시기에 북한의 지도자를 동방포럼이나 하바롭스크 등지에 초청하여 북러 정상회담을 개최하는 것은 러시아가 북한을 국제사회에 자연스럽게 끌어낼 수 있는 강력한 수단이 될 수 있을 것이다. 통치 초기 5~6년간 해외방문을 자제해 온 그간의 북한 지도자들의 행보를 돌아보건대, 당 대회 이후 자신감을 의도적으로 보이면서 북한의 평해튼(평양+맨해튼) 소식도 의도적으로 흘리고 있는 북한의 최근 행태는 김정은이 내치에서의 안정에 대한 자신감을 바탕으로 앞으로 1~2년 뒤에는 국제사회에 모습을 드러낼 가능성이 매우 높을 것이라는 짐작을 가능하게 해준다. 빠른 시기 안에 북중관계의 획기적 개선이 이루어지지 않는다면, 북한 지도자의 국제 나들이의 대상국은 러시아가 될 공산이 매우 크다. 따라서 러시아는 이 카드를 활용할 수 있는 계기를 포착하고 그 적절한 형식과 내용을 전략적으로 준비해 볼 필요가 있으며, 이 과정에서 그 내용을 한국과 긴밀히 협의해 두어야 할 것이다.

넷째, 북한을 우회하는 다양한 경제협력의 가능성을 탐색하고 추진해 볼 필요가 있다. 금융과 실물경제와 연관된 다양한 제재 조치들로 인하

여 남북러 실질협력의 실현이 어려워진 것은 사실이다. 대북제재 국면하에서 이 사업들은 논의되기 어려운 구조적 제약하에 노출되었다. 그렇다고 하더라도 한국과 러시아 사이에 전략적인 의미를 지닌 협력의 분야와 프로젝트가 다 사라진 것은 아니다. 비록 러시아에 대한 서방의 제재와 북한에 대한 유엔과 국제사회의 제재가 동시적으로 진행되고 있는 상황하에서도 양국은 탈제재 국면이 가져올 기회적 요인을 적시에 포착하고 이를 실현시키기 위한 미래적 조치들은 물론 현재 즉각적인 의의를 지닌 전략적 수준의 프로젝트들을 발굴하고 실현해 나갈 필요가 있다.

대표적으로는 한국이 추진하고 있는 유라시아 이니셔티브와 러시아의 신동방정책이 조우할 수 있는 프로젝트를 발굴할 필요가 있다. 꼭 북한이 없어도 된다. 가령, 러시아 극동항만 개발을 위한 해외투자에 러시아의 노력이 가속화되고 있다. 중국의 자루비노항 개발에 대한 참여 등과 같은 사례에서도 보이듯이 러시아 극동항만 개발에 대한 한국의 참여방안을 강구해 볼만하다. 한러 양자 간 사업이 아니라면 한러중 삼각협력의 구도 속에서 이 사업들을 추진해 볼직하다. 하지만 중국이 한국의 참여에 대하여 부정적인 입장을 보일 수도 있으나, 걱정할 필요는 없다. 같은 러시아 극동항만 개발에 대하여 다른 구도로 접근할 가능성도 있기 때문이다. 대표적으로는 한러일로 연결되는 환동해 항만 네트워크 체계의 구축과 같은 사업을 통하여 러시아의 극동과 동북아 나아가 아태 지역이 연결되는 시스템을 효과적으로 구축하는 공동의 노력을 기울여 볼 수 있다. 최근 아베 총리가 러시아 소치 실무 방문을 통해 푸틴 대통령과 러일관계 개선을 위한 논의하였고, 아베 총리가 러시아 동방포럼에 참여하기로 한 사실은 한러일 삼각협력의 호기로 활용해 볼 수도 있다. 일본과 러시아도 어려운 북방 영토문제에 직접 뛰어들기보다 다양한 실질협력의 플랫폼을 활성화하는 방안을 먼저 찾는 것이 필요하다. 이 같은 소다자주의에 입각한 다양한 플랫폼의 구축이야말로 미중 격랑 속에 빠질 수 있는 동북아 질서의 안전판으로서의 기능을 강화하는 방안이 될 수 있을 것이다. 따라서 한국과 러시아는 한러중 내지 한러일과 같이 다양한 소다자 구도를 통한 경제협력을 추진하려는 시도를 공동으로 모색해

나가기 위해 다양한 삼자 간 지역협력 전략의 논의들을 활성화할 필요가 있다.

이와 관련된 논의를 진행하는 과정에서 한국과 러시아는 특히 양국 간 경제과학기술공동위원회를 적극적으로 활용하는 것을 고려해 볼 필요가 있는데, 특히 양국은 두만강개발계획(GTI)의 국제기구화를 촉진하고 확대하는 방안으로 한러중 및 한러일 삼자협력의 구도를 결합시키는 논의를 발전시켜 볼 수 있을 것이다. 물론 양국은 양국 간 투·융자 플랫폼 활성화에 합의한 기초 위에 어업 및 농업 협력에 관한 논의를 발전시켜 나갈 수도 있을 것이다. 하지만 더욱 중요한 것은 한국과 러시아가 극동 항만 개발과 북중러 접경 지역 개발 그리고 환동해 항만네트워크 등을 구축하는 소지역협력과 등과 관련하여 동북아개발은행 등을 설립하여 활용하는 방안에 대하여 관련국들과 논의하되, 이러한 금융기구를 향후 북한이 핵을 포기하고 개혁에 나서게 될 때에 북한 접경지대의 개발을 위한 투자의 기재로서 활용할 수 있다는 점을 북한에게 충분히 보여줌으로써 대화와 개방으로 나올 유인을 북의 지도부와 주민들에게 인식시킬 필요가 있다.

또한 한국의 유라시아 이니셔티브와 관련하여 한국과 러시아가 함께 고민해 보아야 할 중요한 주제로 북방항로의 상업화 문제를 들 수 있다. 중국은 일대일로 정책을 통하여 유라시아 내륙 경제벨트의 개발과 남방항로에 대한 주도권 장악의 의지를 확실히 한 바 있다. 특히 AIIB의 설립을 통한 이 구상의 실현수단을 구체화한 것은 중국의 유라시아에서의 권력 확대에 크게 기여할 것으로 평가되고 있다. 하지만 이 같은 중국의 공세적 정책이 러시아에게 유리한 것만은 아니다. 러시아는 이러한 중국의 서진정책에 대응하면서 아시아 방면을 향한 새로운 교두보를 구축할 필요성을 강하게 인지하고 있는 것도 사실이다. 그런데 그동안 공들여 온 북한이 제재 국면하에 한계를 조정하게 되었다. 따라서 이와 같은 상황에서 러시아는 북방항로의 국제적 상업화를 위한 노력을 한국과 일본 등과 함께 시도해 볼 필요가 있다. 우크라이나 사태 이후로 러시아 북극 정책의 방향이 국제주의로부터 국가주의로 돌아서고 있으며, 경제협력보

다 안보 이해를 강조하는 경향이 관찰되고 있다. 하지만 러시아는 북방 항로를 적극적으로 국제화하여 새로운 국가발전의 동력으로 전환하여야 한다. 이와 관련하여 한국과 러시아 그리고 가능하다면 일본이 시작하는 북방항로 국제화 비전그룹 등을 결성하는 것도 검토해 볼직하다.

다섯째, 한러 상호 인식의 개선을 위한 노력을 다층적으로 추진해 갈 필요가 있다. 한국 내 러시아의 이미지는 러시아의 고전문학과 발레 그리고 소치올림픽 등의 긍정효과와 동시에 이와 상반되는 우크라이나 사태 등과 같은 모순적 이미지가 공존하고 있다. 이 같은 긍정과 부정의 러시아 이미지는 양국관계의 추이에 따라 그 비율이 달리 나타나는 것이 사실이다. 한국은 일방적으로 미국을 미화하거나 러시아를 소외시키지 않는다. 88 올림픽에서 한국은 미국보다 소련의 농구팀을 더 응원하기도 했었다. 그리고 아바쿰 전기로부터 현대 작가에 이르기까지 러시아의 작품들도 계속 번역되고 있다. 다만, 러시아의 전반적 이미지를 개선하기 위한 러시아의 노력이 부족한 것은 사실이다. 수교 26년이 지났는데, 아직 모스크바에는 한국문화원이 없다는 사실은 이러한 문제를 단적으로 보여준다. 물론 2014년 뉴 유라시아-원 코리아 자전거 대장정의 러시아 횡단이나 고려인협회가 추진한 유라시아 자동차 랠리의 북한 통과와 같은 민간의 이미지 개선과 연합 및 연결을 향한 노력도 있으며, 2014년에는 고려인 자발적 이주 130주년 기념 양국 간 학술회의가 러 극동 연방대에서 개최되었고, 2015년에는 한러 국교 수립 25주년을 기념한 행사들이 개최되었으며, 2015년 대한민국 외교부의 “유라시아 친선특급” 프로젝트도 실천되었다. 하지만 한국 내 러시아 이미지의 개선을 위한 노력이 좀 더 필요한 것은 사실이다.

그리고 양국 간 ‘정상회담의 정례화’는 매우 중요하며, 국방·외무 장관급 ‘2+2 공식 전략대화’를 격상하여 개최하는 것도 필요하다. 하지만 이 외에도 1.5트랙 수준에서 양국의 핵심적인 관심사를 심도 있게 논의할 수 있는 ‘미래전략대화’를 정례화하는 것이 중요하다. 이처럼 전략적 소통의 채널을 재정비하여 동북아 및 유라시아에서 기회의 창이 열릴 때에 양국 간 소통의 부족으로 인해 실기하는 우를 범하는 일이 없도록 준

비해야 한다.

북핵실험과 국제사회의 북한에 대한 제재가 계속 진행되는 이 국면에서 북에 대한 제재에 충실히 협력하면서도 기회의 창이 열릴 시기를 준비하는 지혜가 필요하다. 양국은 제재 국면의 구조적 한계에도 불구하고 심도 깊은 전략적 소통을 통하여 전략적 협력의 분야와 프로젝트를 개발하고 추진해 나감으로써 북한이 핵을 포기하고 개방의 길로 나아와 동북아 협력의 일원이 되도록 함께 도와야 할 것이다.

제3부

시사점

제10장

동북아 국제질서의 변화와 한국의 국가 어젠다*

이 석 (한국개발연구원)

이 상 근 (이화여자대학교 통일학연구원)

제1절 머리말

지금까지 우리는 이 글에서 현재 일어나고 있는 동북아의 질서 변화 움직임을 경제와 안보의 상호작용이라는 측면에서 파악하고자 노력하였다. 이를 위해 동북아의 질서 변화 움직임을 이해하는 기본적인 개념들을 구성하고, 이를 토대로 동북아의 경제질서 변화와 그에 따른 안보질서의 변화 움직임 역시 관찰하였다. 그리고 과거 세계 및 동북아 차원에서 발생했던 경제질서 변화기의 안보적 패권 전이 형상을 하나의 역사적 사례로 분석함으로써 현재의 동북아에 대한 우리의 이해를 보다 입체적인 것으로 만들기 위한 노력도 시도하였다. 이에 덧붙여 이러한 동북아 질서 변화에 대한 각국의 입장과 시각, 정책적 대응 역시 미국과 중국, 일본과 러시아 등을 중심으로 각각 살펴보았다. 이러한 과정을 통해 우리가 도달한 세부적인 결과들을 여기에서 반복하는 것은 바람직하지 않을 것이다. 다만, 이러한 과정을 통해 현재 동북아의 질서 변화 움직임을

* 본 장은 2016년 11월 18일 본 보고서의 연구진들이 함께 모여 집체적으로 토론한 결과를 정리하여 이석, 이상근 두 필자가 대표 집필한 것이다. 동 토론에는 본 보고서의 연구진 이외에도 현오석 前 경제부총리가 참여하여 귀중한 조언을 해주셨다. 전체 연구진을 대표하여 현오석 前 경제부총리께 감사를 드린다.

경제와 안보의 복합적 과정으로 파악해야만 한다는 필요성은 매우 분명해 졌다고 믿는다.

그런데 이 글의 서론에서 명시적으로 언급했지만 이제까지의 논의는 몇 가지 분명한 한계를 갖는 것이었다. 대표적으로 우리는 여기에서 현재 일어나고 있는 동북아의 질서 변화 움직임이 최종적으로 어떤 방향으로 전개되어, 어떤 결과물을 생산하게 될지에 대해 별다른 관심을 기울이지 않았다. 또한 이러한 질서 변화의 움직임이 우리의 가장 직접적 관심사라고 할 수 있는 북한문제와 같은 한반도의 기본환경에 어떤 영향을 미칠지도 구체적으로 토론하지 않았다. 이는 현재 우리의 수준으로는 이러한 방향성을 엄밀하게 토론하는 것이 일종의 능력 밖의 일일 뿐만 아니라, 북한문제와 같은 사안은 그 불확실성이 너무 크다는 점에서 자칫 전체 논의의 초점을 흐릴 수도 있다는 현실적 인식 때문이었다. 그러나 동북아의 질서 변화 움직임에 관심을 기울이는 근본적인 목적은 바로 이처럼 이 글에서는 토론하지 않은 ‘누락된 부분(missing parts)’을 알기 위한 것일지도 모른다. 예를 들어 현재 동북아의 질서 변화 움직임이 최종적으로 중국을 중심으로 하는 새로운 국제질서를 만드는 과정이 될지, 아니면 미국과 미국의 동맹국들이 중심이 되는 기존 질서에 중국이 적응하는 과정이 될지에 따라 우리 사회가 받는 영향은 근본적으로 달라지고, 이로 인해 여기에 대응하는 우리 사회의 입장과 정책 역시 본질적으로 달라질 수밖에 없기 때문이다. 더욱이 이러한 문제는 결국 한반도에 있어 북한 문제의 해결과 통일이라는 우리 사회의 기본적 지향점에도 결정적 영향을 미칠 수밖에 없는 것이기 때문이다.

이러한 이유로 인해 이 글의 연구진들은 이제까지의 논의에서 ‘누락된 부분’을 조금이나마 메꿔 줄 수 있는 또 다른 방법이 없는가를 고민하였고, 그 결과 한 가지의 방안을 발견하였다. 즉, 비록 우리가 이 글에서 동북아 질서 변화의 최종적인 결과물과 이로 인한 북한문제 등에 대한 영향을 명시적으로 토론하기는 쉽지 않지만, 다른 한편으로 이를 암묵적으로 염두에 둔 채 향후 이러한 질서 변화과정 속에서 우리 사회가 직면해야 할 다양한 국가적 어젠다들은 생각해 볼 수는 있다는 것이었다. 이 경

우 비록 우리가 동북아 질서 변화와 관련된 제반의 문제에 대한 해결책은 제시할 수 없지만 적어도 어떤 문제를 주로 생각해야만 하는지는 보다 구체적으로 특정할 수 있기 때문이다. 이러한 인식을 토대로 이 글의 연구진들은 각자가 생각하는 동북아의 질서 변화와 관련된 우리 사회의 국가적 어젠다들을 정리하여 제출하고 이를 집단적 토론에 붙였다. 여기에서는 이렇게 토론된 우리 사회의 국가적 어젠다들을 집약하여 서술하는 것으로 이 글의 결론을 대신하기로 한다.

물론 이 글의 연구진들이 제시한 향후 우리 사회의 국가적 어젠다들은 매우 다양하고, 광범위하며, 심지어는 아주 세부적인 사항들을 포함하는 것들이었다. 그러나 여기에서는 이들을 편의상 크게 세 가지의 범주로 묶어 논의하기로 한다. 첫째는 동북아 경제질서의 변화 움직임과 관련된 한국경제의 발전전략 재검토이다. 둘째는 동북아 안보질서의 변화 움직임, 특히 미국과 중국의 관계 변화에 따른 우리 사회의 국가전략적 입장 정리에 관한 것이다. 그리고 셋째는 이러한 질서 변화의 과정에서 우리 사회가 동북아의 여타 주요 국가들과의 관계에서 직면하게 될 양자적 측면의 국가 어젠다들에 관한 것이다. 물론 이러한 양자적 측면의 어젠다들은 앞서와 같이 미국과 중국, 일본, 러시아 등 크게 네 나라와의 관계를 중심으로 논의한다. 이하에서는 바로 이러한 세 가지 범주의 국가적 어젠다들에 대한 토론의 결과를 간단히 집약하여 소개한다. 그리고 이러한 토론의 결과 안에는 우리가 이 글에서 상대적으로 크게 집중하지 않았던 북한문제에 대한 논의 역시 포함한다.

1. 경제 어젠다:

동북아 질서 변화와 한국경제의 발전전략 재정립

현재와 같은 동북아의 국제질서 변화를 몰고 온 가장 기본적인 요인은 바로 경제라고 볼 수 있다. 미국과 일본 같은 동북아의 기존 선진국경제가 침체를 거듭하고 하고 있는 가운데 중국만이 홀로 고도성장을 거듭하여 이들 선진국경제와 맞먹는 거대 경제권으로 부상한 것이야말로 오늘

날과 같은 동북아 국제질서 변화의 근원적 배경이라는 뜻이다. 실제로 2008년 국제적 금융위기 이후 중국과 동북아의 여타 선진국들의 경제추세는 서로 극명한 대조를 이룬다. 금융위기의 영향으로 미국과 일본의 GDP 증가율은 0%를 기준으로 마이너스를 오가는 침체상태에서 벗어나지 못한 데 반해, 중국은 2012년까지 연평균 8~10%에 이를 정도의 높은 성장세를 지속한 것이다. 그리고 이러한 경제추세는 한국을 비롯한 동북아의 여타 국가들로 하여금 스스로의 경제구조를 새롭게 재조정하게끔 만드는 기회와 도전의 계기를 동시에 제공하였다.

무엇보다 중국의 급속한 경제성장은 동북아 국가들, 특히 한국경제의 대중국 교역을 크게 늘릴 수 있는 기회를 제공하였다. 이는 미국과 일본 등 선진국 경제의 침체로 인해 부진에 빠진 이들 국가들과의 대외교역을 만회하고, 이를 토대로 국제 금융위기에서 조기에 탈출할 수 있는 계기로 작용하였다. 더욱이 중국은 아직 1인당 소득이 1만달러에도 훨씬 못 미치는 저개발경제의 모습을 하고 있었다. 중국의 경제성장을 위해서는 이에 소요되는 수많은 자본재와 소재, 중간재와 같은 상품들을 해외에서 수입할 필요가 있었다는 뜻이다. 당연하지만 한국은 바로 이러한 중국의 필요 상품을 제공할 수 있는 대표적인 동북아 국가의 하나였다. 실제로 2000년대 후반 이후 한국경제는 우선은 중국의 경제성장에 필요한 중간재의 수출을 중심으로 하는 대중국 상품무역을 빠르게 증대시켰으며, 나아가서는 이를 토대로 중국 내부에서 중간재와 최종 소비재의 생산을 확대하기 위한 대중국 투자 역시 활성화시켰다. 한국의 대중국 교역에 있어 상품교역의 활성화가 투자 확대로까지 진행되는 선순환 구조가 정착되었다는 뜻이다. 한국경제에 있어 이러한 대중국 교역의 선순환 구조는 전통적인 대미국 및 대일본 교역의 부진을 타개하는 결정적 계기가 되었다. 그리고 그 결과 한국경제는 2000년대 후반 이후 미국, 일본, 유럽 등 선진국경제의 지속적인 침체에도 불구하고 국제 금융위기의 여진을 가장 빨리 극복하는 나라의 하나로 등장하였다.

한편, 미국과 일본 등 선진국경제의 침체는 부진에 빠진 상품교역이라는 측면을 제외하면 매우 역설적인 방식으로 한국경제에도 일정한 도움

을 주었다. 이들 국가들이 경기침체에서 탈출하고자 실시한 양적 완화(quantitative easing) 정책으로 인해 국제적 유동성이 크게 팽창하고, 이처럼 풍부해진 유동성이 한국경제를 위시한 동북아 국가들에 유입됨으로써 금리와 환율, 자본 등 제반 국제금융변수들이 안정적으로 유지될 수 있었기 때문이다.

이로 인해 2008년 국제적 금융위기 이후 한국경제는 ① 빠르게 성장하는 중국과의 (상품)교역을 늘리고, ② 선진국들로부터 유입되는 국제적 유동성을 활용함으로써 종래의 수출 또는 대외무역 중심의 경제발전을 지속할 수 있었다. 그 결과 한국경제에서는 ㉠ 종래의 미국과 일본 등 선진국경제와의 관계를 훨씬 뛰어넘을 정도로 중국과의 경제적 연계성이 더욱 높아지는 현상과 함께 ㉡ 이에 따라 한국의 안보는 여전히 미국과의 관계를 통해 풀어 나가지만, 경제는 이제 중국과의 관계를 통해 발전시킨다는 두 가지의 새로운 현상이 거의 완전히 고착화되게 되었다.

주목해야 할 사실은 현재 한국경제에 고착화된 이러한 현상이 향후 몇 년 동안 적어도 단기적으로는 상당한 변화를 겪을지도 모른다는 점이다. 그리고 이러한 변화로 인해 한국경제는 그간 유지해 왔던 대외경제에서의 전략은 물론 한국경제 전반의 발전전략에 있어서도 상당한 수정과 변화의 필요성에 직면할지도 모른다는 사실이다. 그런데 만일 이러한 수정과 변화의 필요성이 현실화된다면, 이는 한국사회에 있어 단순히 경제적 문제로만 끝나지는 않을 것이다. 앞서 언급한 것처럼 현재 동북아의 질서 변화는 경제가 먼저 이를 추동하지만 결국에는 그 영향이 정치와 안보에까지 연결되고 있기 때문이다. 따라서 한국의 경우에도 향후 한국사회 전반에 영향을 미칠 만한 경제적 변화가 일어난다면 이는 반드시 그에 상응하는 정치적 안보적 변화와 연결될 가능성이 매우 높기 때문이다.

가. 미국과 중국의 경제추세 변화 가능성과 한국경제의 대외 앵커 (재)조정

우선 이제까지 동북아 국제질서의 변화를 몰고 온 미국 등 선진국과

중국의 경제적 추세에 대해 살펴보자. 이미 언급한 것처럼 2008년 이후 중국의 경제성장률은 미국을 압도하고 있다. 그리고 그 격차는 2016년 현재까지 여전히 존재한다. 더욱이 대다수의 관찰자들은 이러한 미국과 중국의 기본적 경제성장률의 차이는 향후에도 상당 기간 지속됨에 따라 언젠가는 중국의 경제규모가 미국의 경제규모에 근접하거나 또는 이를 능가할 것으로 보고 있는 것이 사실이다. 그런데 문제는 우리의 시각을 향후 2~3년 또는 4~5년으로 한정하는 동시에, 경제성장률의 절대적 수준이 아니라 그것의 추세에 한정한다면 사정은 약간 달라진다.

예를 들어 2013년 이후 미국과 중국의 분기별 GDP 성장률 추세를 나타내고 있는 <그림 2-7>을 살펴보자. 이에 따르면 비록 중국의 경제성장률이 미국에 비해 여전히 월등하기는 하지만 그 추세는 2013년 이후 뚜렷한 하향세를 보이는 것으로 나타난다. 반면, 미국의 경제성장률은 중국에 비해 비록 그 수준은 낮지만 추세만큼은 2013년 이후 뚜렷한 상승세를 보이고 있다. 이는 2013년 이후 중국의 경제는 상대적으로 과거에 비해 더욱 부진해지는 추세인 반면, 미국의 경제는 과거에 비해 더욱 활발해지는 추세라는 사실을 의미한다. 다시 말해 2008년 이후 현재까지 동북아의 국제질서 변화를 몰고 왔던 미국과 중국의 경제적 추세가 현재를 기점으로 적어도 단기적으로는 역전되고 있다는 의미이다.

주목해야 할 사실은 이러한 추세의 뒤바뀐이 적어도 향후 2~3년 또는 4~5년의 단기적인 기간 동안에는 계속될 가능성이 크다는 점이다. 우선 중국의 경우에는 중국정부 자체가 공식적으로 성장률의 하향 안정화 추세를 받아들이고 있다. 그간의 고도성장에 따른 국영기업의 부실자산 누적이나 급격한 자산가격 상승 거품 등 부작용을 치유하는 과정에서 어느 정도의 성장률의 하락은 불가피하다고 보는 것이다. 더욱이 그간 중국의 경제성장을 견인해 왔던 수출의 증가세 역시 둔화될 개연성이 크다. 미국을 중심으로 하는 새로운 보호무역주의 경향의 태동과 함께 인도와 베트남, 여타 아시아 국가 등 대외시장에서 중국의 경쟁국가들의 약진도 두드러지기 때문이다. 그리고 무엇보다 중국의 인구구조가 빠르게 노령화되고 있어 이로 인한 구조적인 성장의 제한요소 역시 매우 분명하게

나타나고 있기 때문이다. 반면, 미국의 경우 2013~14년의 셰일가스 및 현재 추진되고 있는 4차 산업혁명과 같은 기술적 진보가 진행되고 있다. 그리고 그간의 확장적 경제정책으로 확대된 국내의 수요가 다시 고용과 생산으로 연결되는 성장의 선순환 현상이 관찰되고 있다. 이렇게 보면 현재 나타나고 있는 중국경제의 상대적 하향세와 미국경제의 상대적 상승세는 적어도 향후 몇 년 동안은 지속될 것으로 판단하는 것이 더욱 적절할 것이다.

그런데 이러한 미국과 중국 경제추세의 뒤바뀔 현상은 현재 및 향후의 한국경제의 입장에서는 다양한 문제를 야기할 수 있다. 우선 매우 원론적으로 이러한 추세는 동북아경제의 전반적 주도권이 미국과 중국 가운데 어떤 국가에 더욱 유리하게 전개되는가와 관련이 있다. 이제까지 중국이 지속적인 경제상승 추세를 바탕으로 경제 하강세를 보이는 미국의 동북아에서의 영향력에 도전해 오는 모습을 보였다면, 위에서 언급한 경제적 추세는 오히려 미국이 새롭게 상승하는 경제적 능력을 바탕으로 동북아에서 중국에 더욱 커다란 압박을 가할 수 있는 상황이 벌어질 수도 있음을 의미하는 것이기 때문이다. 그런데 앞서 지적한 것처럼 지난 몇 년간 한국경제는 주로 중국경제와의 연관성을 높이는 방식으로 진행되어 왔다. 이에 따라 향후 몇 년 동안에도 여전히 한국경제가 중국경제와의 연관성을 더욱 높이는 방식으로 전개되어야 할지, 아니면 비록 단기적일 지도 모르지만 새롭게 상승세를 타고 있는 미국경제에 보다 많은 강조점을 두는 방향으로 진행되어야 할지에 대한 문제가 제기될 수 있다는 것이다. 당연히 이러한 문제에 대한 대담 여하에 따라서 동북아 경제의 전반적 질서 변화, 특히 미국과 중국을 중심으로 하는 지역적 경제통합 및 새로운 교역규범의 형성 노력 등과 관련하여 과연 한국경제가 어떤 입장을 취해야 할지도 커다란 영향을 받을 것이다.

또한 미국과 중국의 경제적 추세가 적어도 단기적으로나마 뒤바뀌는 경우에는 한국경제의 입장에서는 앞서의 원론적 측면 이외에도 매우 실질적인 현실적 문제들에 봉착할 수 있다. 왜냐하면 이러한 추세의 뒤바뀔은 현재의 한국경제가 직면하고 있는 금리와 환율, 자본 등 제반 국제

금융변수들에 파란을 몰고 올 수 있기 때문이다. 예를 들어 2013~14년 이후 미국은 일정한 경제회복을 바탕으로 그간의 양적 완화에서 벗어나 이와는 정반대의 달러 흡수(tapering)정책을 점진적으로 실시하고 있다. 더욱이 2015년 이후에는 미국경제의 호조와 이에 따른 인플레이션 우려를 기반으로 지속적인 금리인상 가능성을 언급하고 있다. 이는 당연히 그간 한국경제 등에 유입되어 있던 국제적 유동성이 다시금 미국 등 선진국으로 환류함을 의미한다. 그리고 그 과정에서 한국과 같은 동북아 경제의 환율은 물론 경제 내부의 금리수준과 같은 여타의 경제변수들도 변화할 것이다. 미국의 경기회복에 근거한 금리인상 및 달러 흡수정책 등으로 한국을 비롯한 동북아 국가들에서 자본이 유출되고 이로 인해 이들 국가들의 환율이 변화하는 경우 그에 따른 금리수준 및 여타 통화정책 역시 변화가 불가피할 것이라는 뜻이다. 더욱이 문제는 이러한 변화가 매우 급박하게 나타날 경우 한국경제로서는 상응하는 위험에 노출될 가능성이 있다는 점이다. 과거 1990년대 한국의 IMF 경제위기도 결국은 당시 미국의 경기상승 및 이에 따른 금리인상 시도가 여타 아시아 국가들에서의 급격한 자본유출 및 환율변동을 불러일으키면서 시작된 것이기 때문이다.

그런데 매우 당연하지만 이러한 국제금융변수들의 움직임에 매우 직접적으로 그리고 결정적으로 영향을 미치는 국가는 중국이 아니라 바로 미국이다. 만일 한국경제가 이러한 변수들에 의해 부정적 영향을 받는다면, 이의 극복을 위해 보다 적극적으로 협력을 이끌어 내야 하는 대상이 바로 미국이라는 뜻이다. 반면, 앞서 언급한 것처럼 지난 몇 년간 한국경제는 주로 중국경제와의 연동성을 증대시키는 방향으로 전개되어 왔고, 이로 인해 한국의 환율과 금리, 자본 등 제반 경제변수들은 동북아 국가들 가운데에서도 상대적으로 중국의 관련 변수들과 가장 밀접하게 움직여 왔다. 따라서 이러한 현실을 향후에 과연 조정할 필요가 있는가, 만일 그러한 필요가 있다면 이를 어떻게 수행해야만 할 것인가가 문제로 대두될 가능성이 있을 것이다.

이처럼 2013년 이후 나타나고 있는 미국과 중국의 경제추세의 뒤바뀔

현상은 원론적인 측면과 현실적인 측면에서 모두 한국경제에 한 가지 기본적인 질문을 제기할 수 있다. 그것은 바로 한국경제의 발전을 위해 당분간 대외적으로 어떤 국가와의 경제적 연관성과 협력을 최우선으로 하여야 하는가 하는 질문이다. 조금 달리 표현하면 한국경제의 대외적 앵커(anchor)를 과연 어떤 나라에 집중해야 하는가 하는 것이다. 물론 이에 대해서는 다양한 의견이 존재할 것이다. 이제까지와 마찬가지로 한국경제는 여전히 중국과의 관계를 중심으로 발전할 수밖에 없다는 견해, 이와는 달리 향후에는 미국과의 새로운 경제관계 형성에 더욱 많은 노력을 기울여야 한다는 입장, 그리고 이 두 가지 가운데 어느 것 하나를 선택하는 것이 아니라 이들 모두를 추구해야 한다는 견해 등 여러 의견이 가능할 것이다. 그리고 이들 의견들 가운데 과연 어떤 것이 더욱 현실에 부합할지에 대해서는 여전히 불분명할 것이다. 다만, 한 가지 분명한 사실은, 만일 2013년 이후 나타나고 있는 미국과 중국의 경제추세 뒤바뀐 현상이 적어도 단기적으로나마 향후에도 일정 기간 지속된다면, 이와 관련된 한국경제의 진행방향에 대한 질문은 반드시 제기될 것이라는 점이다.

나. 국제무역의 침체 가능성과 한국경제의 성장전략 재조정

더욱이 문제가 되는 것은 적어도 향후 수년 동안 동북아를 비롯한 국제무역 자체가 정체하거나 심지어는 하락할 개연성이 존재한다는 사실이다. 만일 이러한 개연성이 현실화된다면 이제까지 대외경제를 성장의 주요 동력으로 활용했던 한국경제의 전반적 발전전략을 재검토해야만 하는 상황이 도래할지도 모른다는 뜻이다.

이미 널리 알려진 것처럼 그간 한국경제는 대외교역을 통해 성장해 왔다. 2000년대 이전 미국과 일본 등 전통적인 선진경제가 세계경제를 이끌어 왔을 때에는 이들 국가와의 교역과 투자를 활성화하고, 2000년대 이후 중국의 경제적 부상이 본격화됐을 때에는 중국과의 교역관계를 비약적으로 확대시킴으로써 한국경제 전반의 성장을 촉진시켜 왔다는 의미이다. 물론 2000년대 이후 한국경제의 규모가 지속적으로 팽창함으로써

수출입과 같은 대외무역과 더불어 전체 경제에서 차지하는 내수의 비중이 더욱 상승하는 모습이 나타난 것이 사실이다. 그러나 현재까지 유지되고 있는 이러한 대외교역 위주의 성장전략으로 현재 한국경제는 세계에서 가장 교역 의존도가 높고, 가장 개방적인 경제구조를 유지하는 나라의 하나가 되어 있다. 따라서 현재의 한국경제에는 대외교역의 규모와 형태를 결정하는 국제무역의 변화 움직임이 경제의 성장과 발전에 다른 어떤 요인보다도 중요한 위치를 차지하고 있는 형편이다.

그런데 이러한 국제무역의 추세는 적어도 향후 몇 년 동안 상승세를 타기보다는 정체하거나 하락세를 보일 가능성이 더욱 높은 실정이다. 여기에는 크게 네 가지의 요인이 존재한다. 첫째, 미국의 트럼프 행정부로 상징되는 세계 주요 국가들의 보호무역주의 움직임의 대두이다. 현재 트럼프 행정부는 이른바 ‘미국 우선주의(America First)’를 내세워 적어도 경제적인 측면에서는 국제적으로 철저히 미국의 이익을 관철시키며 이를 위해서라면 보호무역주의적 정책의 실시도 주저하지 않겠다는 입장을 분명히 하고 있다. 그리고 이러한 경향은 정도의 차이가 있을 뿐 유럽과 일본, 심지어는 중국의 경우에도 일부 나타나고 있다. 따라서 만일 이러한 움직임이 향후 국제경제에 지배적인 흐름으로 등장할 경우 동북아를 위시한 세계의 교역량은 급속한 증가추세를 보이기보다는 상당한 침체추세가 지속될 가능성이 더욱 높을 것이다.

둘째, 금리와 환율 등 국제금융시장의 불안 가능성이다. 앞서 언급한 것처럼 2013년 이후 미국의 경기회복을 바탕으로 미국경제는 지속적인 금리인상 가능성을 언급하고 있으며, 이로 인한 국제유동자금의 미국 및 선진국으로의 유입 가능성이 더욱 높아지고 있다. 당연히 이는 동북아 등 여타의 경제권역으로부터의 국제유동성 유출과 이에 따른 이들 권역의 연계적 금리인상, 그리고 그 결과로 나타나는 환율불안 현상을 몰고 올 가능성이 있다. 그런데 여기에 대해 미국은 이미 지적한 것처럼 이른바 ‘미국 우선주의(America First)’를 내세워 여타 국가의 인위적 환율인상을 감시하고 억제하는 데 총력을 기울인다는 입장이다. 당연히 이는 동북아를 비롯한 세계 각국의 금리와 유동성, 환율 등을 둘러싼 금융불

안 현상이 그 어느 때보다 더욱 쉽게 촉발되고 전이될 가능성이 높다는 사실을 시사한다. 이러한 불안 현상이 현실화 할 경우 그에 연관된 국제 무역 역시 부정적 영향을 받을 것이라는 사실은 매우 분명할 것이다.

셋째, 중국의 경기침체 가능성으로 상징되는 소위 ‘중국요인’의 존재이다. 앞서 언급한 것처럼 현재 중국은 성장률의 하락추세에 직면해 있다. 그리고 국영기업을 위시한 부실채권의 문제 등과 같은 부정적 경제논관 역시 존재한다. 더욱이 중국은 이러한 상황을 극복하기 위해 중국의 서부지역 개발을 위시한 내수 증진에 더욱 많은 관심을 기울이고 있다. 강화된 대외교역의 불확실성을 배경으로 교역 위주의 성장전략을 점차 내수 위주의 성장전략으로 변화시키고 있다는 뜻이다. 당연히 이러한 중국의 움직임은 동북아를 위시한 국제무역에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 현재 중국은 미국을 제치고 세계 최대의 교역국으로 등장한 상황이기 때문이다. 따라서 이러한 중국요인을 고려할 때 향후 국제무역은 급속히 증대할 가능성보다는 그 반대의 가능성이 더욱 높다고 볼 수 있다. 특히 이러한 중국요인이 아주 단기간의 부정적 충격으로 집중적으로 현실화 될 경우 동북아를 포함한 전반적 국제무역환경을 매우 빠른 속도로 냉각시킬 가능성도 배제할 수 없는 것이다.

이처럼 향후 한국경제를 둘러싼 국제무역환경은 개선될 가능성보다는 악화될 가능성이 더욱 높다는 판단이다. 그리고 이러한 가능성은 세계에서 가장 교역 의존도가 높은 한국경제의 성장에 상당한 장애요인으로 등장할 개연성이 있다. 문제는 이러한 상황 속에서도 여전히 한국경제가 이제까지와 같은 대외교역형 발전전략을 유지해야만 하는가 하는 것이다. 물론 이에 대해서도 상당한 이견과 논란이 존재할 것이다. 그러나 한 가지 분명한 사실은 향후 국제무역환경이 급격히 악화될 경우 이로 인한 한국경제의 침체 속도 역시 더욱 가팔라질 것이고, 그 결과 한국경제의 새로운 도약과 추가적 성장을 위해서는 이제까지의 대외교역형 발전전략을 수정해야만 한다는 목소리가 더욱 높아질 가능성이 크다는 점이다.

다. 경제가치와 안보가치의 선순환적 조합을 고려한 새로운 성장전략

마지막으로 현재와 같은 동북아의 질서 변화 움직임이 지속될 경우 한국경제는 이제까지와는 매우 확연히 구분되는 ‘경제적 가치와 안보적 가치의 상호 연계’ 현상에 직면할 것이고, 이로 인해 한국경제 자체의 발전을 위해서도 이에 상응하는 적극적 안보 프레임을 설계하는 데 참여할 유인을 갖게 될 것이다. 물론 이러한 ‘경제적 가치와 안보적 가치의 상호 연계’ 현상은 부정적 악순환의 형태로도, 반대로 긍정적 선순환의 형태로도 나타날 수 있을 것이다. 예를 들어 한국의 THAAD 배치와 이에 따른 중국의 경제보복, 그리고 이로 인한 한중 경제관계의 악화가 다시 안보적 측면에서의 한중 대립관계의 악화로 나타날 가능성이 이러한 부정적 악순환의 대표적인 사례가 될 것이다. 반대로 2008년 국제적 금융위기의 과정에서 나타난 ‘한미동맹관계의 강조—한미 통화스왑 협정의 체결—안보적 한미동맹의 심화’와 같은 현상이 긍정적 선순환의 사례가 될 수 있을 것이다.

그런데 주목해야 할 사실은 이제까지와는 달리 향후에는 이러한 선순환뿐만 아니라 악순환의 가능성도 동시에 전면화됨으로써 한국경제가 경제적 가치와 안보적 가치 사이에서 일정한 가치 판단을 강요 받는 현상이 빈번할 것이라는 점이다. 실제로 이제까지 한국경제는, 비록 크게 의식을 하지는 못했지만, 경제적 가치와 안보적 가치의 선순환의 혜택을 매우 크게 누려왔고 그 결과 굳이 양자 사이의 가치판단을 내려야만 하는 상황에 직면하지 않았던 것이 사실이다. 왜냐하면 한국경제에서 문제가 되는 경제적 가치와 안보적 가치는 그간 모두가 사실상 미국이라는 단일 국가에 의존하고 있었고, 더욱이 미국과의 관계에서는 이들의 관계는 언제나 악순화보다는 선순환의 경향이 나타났기 때문이다. 예를 들어 한국경제의 안보를 위해서는 한미동맹이 필수적이었고, 이를 토대로 과거 한국은 베트남 전쟁에 참여하는 결단을 내렸다. 이에 대해 미국은 한편으로는 한국에 대한 안보공약을 더욱 강화했을 뿐만 아니라, 다른 한편으로는 경제적·기술적으로 한국에 원조를 제공하고 미국이라는 시장

을 확고히 제공하는 경제정책을 실시하였다. 그 결과 베트남 참전을 계기로 한국경제는 크게 성장하고, 이것이 다시 한국과 미국의 경제관계를 돈독히 함으로써 결국에는 안보적인 한미동맹 역시 강화되는 결과로 나타난 것이다. 그러나 현재 진행되고 있는 동북아의 질서 변화과정 속에서는 한국경제의 경제적 가치와 안보적 가치가 더 이상 미국이라는 단일 국가에만 의존하지는 않는 것이 현실이다. 이들 가치 모두에 있어 중국의 중요성이 빠르게 증대하고 있기 때문이다. 더욱이 한국경제가 의존하는 이들 두 가지 가치의 중심축인 미국과 중국의 관계가 언제나 협력적이라기보다는 경우에 따라 대립적일 가능성도 크기 때문이다.

물론 이러한 문제에 대한 해결방안과 관련해서도 다양한 이견과 논쟁이 존재할 것이다. 그러나 중요한 것은 향후 한국경제의 발전을 위해서는 이러한 경제적 가치와 안보적 가치가 상호 조화로운 선순환을 맺도록 하는 발전전략의 구축이 필수적이라는 사실이다. 만일 이들 두 가지 가치가 상호 충돌하는 악순환이 벌어질 경우 한국사회 전체는 물론 한국경제마저 지속적인 발전을 장담하기가 더욱 어려워질 것이기 때문이다.

제2절 안보 어젠다: 미중관계와 한국의 전략적 스탠스

1. 트럼프 행정부의 대외정책과 미중관계 변화 가능성

지난 수십 년간 중국이 경제적·군사적으로 부상하면서 미국과 중국이라는 두 강대국 사이에서 한국이 어떤 입장을 취해야 할 것인지에 대한 논쟁이 지속되어 왔다. 근래에는 민주당과 공화당의 기존 노선과는 거리가 먼 정책을 표방한 도널드 트럼프가 미국 대통령으로 당선됨에 따라 미국의 새로운 대외정책에 따른 미중관계 변화와 한국의 대응에 관한 고민도 깊어지고 있다. 선거기간 동안 트럼프 후보는 고립주의와 미국 우선주의를 표방했다. 보호무역을 강화하고 미국의 경제적 이익을 우선시하겠다는 것이 골자이다. 대통령 후보 시절의 트럼프는 중국이 남중국해

에 인공 섬을 건설한 것에 대하여 이미 지어버린 것은 어찌할 수 없으며 미국이 물러나 있으면 일본이 알아서 할 것이라고도 하였다. 이런 발언 때문에 오바마 행정부가 추진해 온 아시아 중시외교가 끝나게 될 수 있다는 전망이 제기되기도 하였다. 이에 반해 중국과의 경제, 통상 관련 문제들에 대해서는 강경한 주장을 되풀이하였다. 그는 중국을 환율조작국으로 지정하고 수출 보조금, 지적 재산권 침해 등 중국 측의 불공정 및 위반 행위를 바로잡겠다고 하였다. 또 필요할 경우에는 중국의 WTO 협정 위반에 대한 소송을 제기할 것이며, 중국의 불공정한 무역관행이 지속된다면 중국산 제품에 45%에 달하는 관세를 부과할 수도 있다고 공언하였다.

중국 측 전문가들은 외교안보 관련 경험이 없는 트럼프의 당선을 전략적 기회로 간주하는 경향이 있다. 미국경제의 재건을 최우선 목표로 내세우는 트럼프가 내치에 치중하게 되면 중국이 부상하는 과정에서 미국의 압력이 줄어들 것으로 보기도 한다. 갈등을 빚어 온 쟁점들에 대해 미국과의 합의가 보다 쉬울 것이라는 기대도 드러내고 있다. 트럼프는 힐러리 클린턴과는 달리 국제규범이나 인권 등을 크게 중시하지 않고 미일동맹, 한미동맹 등도 경제적 가치로 평가하므로 거래가 가능한 상대라고 보는 것이다. 또 중국을 환율조작국으로 지정하고 중국산 제품에 45%의 관세를 부가하겠다는 약속도 지켜지지 않을 것으로 예측한다.

중국 측의 이러한 전망은 지나치게 낙관적인 듯하다. 트럼프 당선자는 힘에 의한 평화도 강조해 왔다. 특히 국방부문에 대한 예산 자동 삭감(sequester)을 폐지하고 병력 증강, 해군력 및 공군력 강화 등을 이루겠다고 공약하였다. 더욱이 트럼프는 강경한 대외정책을 선호하는 인물들을 차기 행정부의 주요 직위에 대거 임명하였다. 선거운동 기간에는 한국과 일본의 핵무장은 스스로 결정할 일이라고 했지만 당선자가 된 지금은 그런 발언을 한 적이 없다는 입장을 취하고 있다. 이런 점에서 볼 때 트럼프 행정부가 강경한 고립주의를 고수하기보다는 미국의 중요 이익이 걸려 있는 지역에는 군사력을 투사할 것으로 보인다. 그러므로 중국을 봉쇄하려는 아시아로의 회귀(Pivot to Asia) 전략이 트럼프 정부에서도 지

속될 가능성을 배제할 수 없다.

트럼프 당선자가 해외에서 운영되고 있는 미국 회사들의 공장을 국내로 돌려놓을 것이라는 입장을 고수하는 데서 알 수 있듯이 경제정책 면에서는 후보 시절의 입장이 상당히 유지되고 있다. 그는 유세기간 내내 대중국 무역불균형을 개선하겠다고 약속하였다. 그러므로 트럼프 행정부가 중국을 환율조작국으로 지정하기는 어렵다 하더라도 일부 제품에 대한 관세를 높이고 미국 제품에 대한 시장개방 확대를 요구할 가능성이 크다. 또 일부 업종의 미국 투자를 제한할 수도 있다. 트럼프 행정부가 경제정책 면에서의 보호무역 노선과 외교안보적 강경노선을 함께 추구할 경우에는 미중 간의 대립이 격화될 우려가 있다. 반면에 대통령 후보로서 공언했듯이 경제적으로는 강경한 대외정책을 추진하더라도 세계의 경찰 노릇을 그만두고 남중국해 등에서의 분쟁에 개입하지 않으려 한다면 미국과 중국은 앞으로 한층 원만한 관계를 유지하게 될 것이다. 그러므로 현재로서는 향후의 미중관계가 악화되는 경우와 개선되는 경우 모두에 대비하면서 대응책을 강구하는 것이 바람직하다.

2. 한미동맹과 한중 전략적 동반자관계의 충돌

트럼프 행정부의 등장에도 불구하고 미중 간의 대립이 완화되지 않을 수 있다는 예측에 바탕을 둔 경우 미국과 중국 사이에서 한국이 취할 수 있는 입장은 다음의 몇 가지로 정리될 수 있을 것이다. 1) 미국과의 관계를 강화한다, 2) 중국에 더 접근한다, 3) 등거리 외교를 펼치며 미중 간의 협력을 견인한다, 4) 한편에 치우치거나 지속적으로 등거리를 유지하지 않고 이슈에 따라 한 쪽의 입장을 지지한다.

가. 미국과의 관계 강화

미국과의 관계를 강화하는 선택을 할 경우에는 남한의 안보에 대한 미국의 보장이 더욱 확실해질 것이다. 또 미국에 밀착해 있는 일본과의 관

계 개선에도 도움이 될 것이다. 반면에 중국과의 관계 악화는 감내할 수 밖에 없다. 미중이 다양한 쟁점들에 관해 대립하고 있으므로 한쪽의 반발을 초래하지 않고 다른 쪽을 선택할 방도가 없는 것이다. 안보는 미국과, 경제는 중국과 협력해 나갈 수 있다는 주장도 있지만 중국과의 관계 악화는 경제만이 아니라 안보, 북한문제, 통일문제 등 다양한 분야에 악영향을 끼칠 것이다.

미국과의 군사적 협력을 현재보다 더 강화한다면 중국과의 군사적 대립마저 초래될 수 있다. 예컨대 한국이 미국의 미사일방어체계에 편입될 경우 중국은 유사시에 한국 내의 레이더나 미사일 기지에 대한 공격을 단행할 수 있다. 그러므로 중국과 거리를 두고 미국에게 더 다가간다는 결정은 한국의 안보를 미국이 보장한다는 전제하에 중국과의 대립을 각오하고 이루어져야 한다. 핵개발을 비롯한 북한 관련 문제들을 해결하기 위해 중국의 협력을 얻는 것도 어려워질 수밖에 없을 것이다. 특히 대북 압박의 성과를 좌우하는 중국이 북한에 대한 제재 등에 제대로 협조하지 않을 가능성이 크다. 중국 입장에서는 남한이 미국과 가까워질수록 북한의 지정학적 가치가 높아진다. 그러므로 미국과 그 동맹국들을 견제하기 위해 북한 정권과의 관계를 강화하려 할 것이다. 같은 맥락에서 미국과 가까운 남한을 중심으로 하는 한반도 통일에도 중국은 반대할 것이다.

한편, 미국 일변도의 대외정책이 전개될 경우 한국정부는 국내에서의 반발에도 직면하게 될 것이다. 미국은 중국을 견제하는 등의 목적을 달성하기 위해 동맹국들과 우방국들이 서로 협력할 것을 요구하고 있다. 그런데 한국 국민들은 일본과의 군사적 협력에 대한 거부감이 매우 크다. 최근에 한일 간에 체결된 군사정보보호협정(General Security of Military Information Agreement: GSOMIA)에 반대하는 여론이 압도적이었던 사실이 이를 확인해 준다. 군사협력의 다음 단계인 상호군수지원협정(Acquisition and Cross-Servicing Agreement: ACSA)을 일본과 체결하려 한다면 더욱 큰 반발이 초래될 것이 분명하다. 트럼프 행정부는 한국의 방위비 분담금 인상을 요구할 것이 거의 확실시되는데, 이를 수용할 경우에도 한국 내의 반발이 적지 않을 것이다.

나. 중국에의 경도

한편, 한국이 중국에 보다 접근하는 입장을 취한다는 것은 미국의 요구가 있더라도 중국이 반대하는 행위는 하지 않는 것을 의미한다. 예컨대 한국의 안보에 크게 기여하고 있는 동맹국인 미국이 한국에 사드가 배치되기를 원하더라도 중국의 반대를 이유로 이를 거부하는 것이다. 한국정부가 중국에 경도된 입장을 지속적으로 취할 경우에는 미국의 반발이 초래될 것이다. 동맹국인 미국과의 관계악화는 당연히 한국의 안보에 미치는 영향이 크다. 한국이 미국의 요구를 거부하면서까지 중국에 접근하더라도 미국이 한미동맹을 파기하려 할 가능성은 거의 없다. 그러나 주한미군의 감축이나 일부 전략자산 철수 등을 통해 한국을 압박할 것이다. 북한의 핵개발에 대응하여 핵전력자산을 한반도에 전개하는 등 확장억제를 재확인하는 행위도 중단할 수 있다. 한편, 트럼프가 선거운동 기간에 공언했던 대로 미국정부는 주한미군 주둔 관련 비용 전액을 한국 측이 부담하라고 요구할 것이다. 미국 측의 이런 움직임은 한국인들의 안보불안감을 증폭시키는 동시에 미군 주둔비용 부담에 반대하는 여론도 불러일으켜 대외정책을 둘러싼 남한 내의 사회적 갈등이 격화될 가능성이 크다. 미국은 또한 한미 FTA 재협상을 통해 미국 측에 유리한 내용을 관철시키는 등의 방식으로 경제적 압박도 가할 것이다. 재협상이 원활하게 진행되지 않거나 한국을 강하게 압박해야 할 필요를 느낄 경우에는 한미 FTA 폐기를 시도할 수도 있다.

미국과의 관계가 악화되는 것을 감내하고 중국에 접근한다는 것은 위와 같은 손실을 감내하면서까지 한국의 입장을 바꾸는 것이 바람직한지에 대한 판단에 달려 있다. 만약 트럼프가 후보시절에 공언했던 것처럼 한국의 방위비 분담금 대폭 인상을 요구하고 보호무역을 강화한다면 미국의 추가적인 압박을 감내하더라도 중국에 접근하는 정책을 펴자는 주장이 상당한 설득력을 가질 수 있을 것이다. 그러나 북한이 핵무장에 이미 성공했다고 공언하고 있는 상황에서 미국의 핵우산에 의지하고 있는 한국이 미국과의 관계 악화를 각오하고 중국의 입장에 지속적으로 동조

하는 데에는 한계가 있다. 일부에서는 한국이 독자적인 핵무장을 해야 한다고 주장하지만 미국은 물론 중국도 한국의 핵개발 추진에 강력하게 반대할 것이 분명하다.

다. 등거리 외교와 미중 협력 견인

미국과 중국 사이에서 한국이 취할 수 있는 이상적인 입장은 한미동맹도 강화하면서 중국과의 전략적 협력동반자 관계도 발전시켜 나가는 것이다. 이를 위해서는 한국이 중국과 미국 사이에서 등거리 외교 내지 균형외교를 전개하는 것은 물론 두 강대국들 간의 협력을 견인해 낼 수 있어야 한다. 미국과 중국의 이해충돌과 갈등이 계속된다면 두 나라와 여러 이해관계가 얽혀 있는 한국이 양쪽 모두와 원만한 관계를 유지할 수 없기 때문이다. 세계에서 가장 강력한 두 나라 사이의 이해를 조정하고 이들의 협력을 유도하려면 한국 역시 강력한 국력과 외교력을 갖추어야만 한다. 그런데 한국이 빠른 시일 내에 이러한 역량을 갖추게 될 가능성은 매우 낮다. 노무현 정부 당시에 주창되었던 동북아균형자론이 설득력을 가지지 못했던 것도 ‘중견국가’이자 미국의 동맹국이었던 한국이 주변 강대국들 사이에서 균형을 잡는 역할을 할 만한 역량을 가지고 있지 못했었기 때문이다. 오늘날 한국의 상대적 국력이 당시에 비해 크게 증가했다고 보기는 어렵다. 이는 결국 한국이 이른바 중견국 외교를 통해 미국과 중국 사이에서 균형을 잡는 것이 매우 어려운 과제임을 의미한다. 한국의 안보를 보장하고 있는 미국이나 초대국으로 성장한 중국이 한국의 역할을 인정해 줄 가능성이 낮기 때문이다. 두 강대국 사이에서 적극적인 역할을 시도하지는 않았으나, 이명박 정부와 박근혜정부도 균형 있는 외교를 펴겠다는 입장을 천명했었다. 그러나 실제로는 때로는 한중관계가 크게 악화되었고 때로는 미국과의 관계에 문제가 생기곤 하였다.

라. 이슈별 선택

마지막으로 한국이 특정한 입장을 유지하기보다는 각각의 이슈에 따라 미국과 중국 중 어느 한쪽의 입장을 지지하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 한국이 독자적 위치를 견지하면서 어떤 선택이 한국에 이익이 되는지를 따져서 때로는 미국의 입장을 지지하고 때로는 중국의 입장을 지지하는 것이다. 이 또한 매우 이상적인 외교노선이지만 한국이 대외정책 면에서 이처럼 자주성을 과시하면서 스스로의 이익을 추구해 나갈 수 있을지는 의문이다. 현실적으로 한미동맹을 통해 안보를 보장받고 있는 한국이 미국의 이익을 고려하지 않고 독자적 국익만을 추구하기는 매우 어렵다. 또 중국에의 경제적 의존도가 높고 대중무역으로 막대한 흑자를 거두고 있는 한국이 중국의 이해와 무관하게 대외정책을 펴기도 어려울 것이다.

결국 미국과 중국의 대립구도하에서 두 나라 모두와 긴밀한 관계를 맺고 있는 한국으로서는 미국과의 관계 강화, 중국에의 경도, 등거리 외교, 이슈별 지지 중 어떤 선택을 하더라도 이점과 함께 한계 내지 난제에 부딪히지 않을 수 없다. 트럼프의 대통령 당선으로 미중관계 및 한미관계의 변화가 예상되고 있으나 현재로서는 그 방향을 정확히 예측하기 어렵다. 한국의 정책결정자들과 연구자들은 앞으로 전개될 변화를 차분하게 추적하면서 위의 네 가지 선택지들 중 어떤 것이 새로운 질서 속에서 한국의 이점을 극대화하고 난점을 최소화할 것인지를 냉철하게 따져 보아야 할 것이다.

3. 미국의 동아시아정책 변화에 따른 한미중, 한중일, 한중러 협력

만약 트럼프 당선자가 후보 시절과 마찬가지로 중국이 남중국해에 인공 섬을 건설하는 것이나 동아시아 지역에서 군사력을 강화 및 투사하는 것에 큰 관심을 두지 않고 동맹국 및 우방국들의 네트워크를 구축하여 중국을 견제하려는 노력을 포기한다면 미중관계는 크게 개선될 것이며

한국의 선택도 달라질 수밖에 없을 것이다. 더욱이 트럼프 당선자는 일본과 한국이 미군 주둔비용에 대한 분담금을 크게 늘리지 않을 경우 미군을 철수할 수 있다는 입장이 밝힌 적이 있다. 또 미국이 동맹국들과 체결한 여러 조약들에 대한 재협상을 공언하였다. 특히 미일 안보조약도 불공평한 것이므로 재협상대상이 될 수 있다고 하였다. 이런 입장이 일부라도 유지된다면 한국뿐 아니라 일본도 과거와는 다른 선택을 통해 활로를 모색하려 할 것이다.

미국과 중국의 관계가 개선될 경우에는 BMD에 참여하는 문제 등으로 인한 한중 간 갈등이 완화될 것이므로 한국은 다양한 이슈영역에서 미국, 중국과 협력하면서 동북아 질서의 재편과 안정에 기여할 수 있을 것이다. 물론 미중관계가 개선되더라도 이해가 첨예하게 대립하는 이슈는 남아 있을 것이며 이를 조정하기란 쉽지 않을 것이다. 그러나 합의가 가능한 문제들이 늘어남에 따라 한국은 두 나라 사이에서 균형외교를 전개하면서 한미중협력을 강화하려는 노력을 기울일 수 있게 된다. 흔히 북한에서의 급변사태 발생이나 통일과 관련하여 한미중협력의 필요성이 논의되고 있으나 미중과의 협력이 가능한 이슈영역은 이보다 훨씬 넓다. 특히 북핵문제 해결을 위해서는 미국, 중국과의 협력이 필수적이다. 6자회담이라는 기존의 틀이 다시 활용되건 근래에 국내에서 제기되고 있는 한국, 미국, 중국, 북한의 4자회담이 새로운 틀이 되건 이 문제를 해결하기 위한 다자적 접근의 중심은 결국 한국, 미국, 중국이라고 할 수 있다. 러시아의 경우 이 문제에 관한 이해관계와 대북 영향력이 비교적 약하고 일본의 경우 미국의 결정에 따를 가능성이 크기 때문이다.

북한 핵문제에 대한 현재의 해법은 제재와 압박을 가하는 것이다. 한국과 미국은 이러한 해법을 강력히 지지하고 있는 데 비해 중국은 제재만으로는 문제해결이 어렵다고 보고 북한과의 대화를 병행하자고 주장하고 있다. 그런데 미국을 겨냥한 북한의 핵전력이 수년 내에 실전배치가 가능한 수준에 이를 것이라는 평가에 따라 미국 내에서도 일단 북한의 핵 개발을 현재 수준에서 동결한 뒤 근본적인 해결은 장기적 과제로 추진해야 한다는 목소리가 커지고 있다. 미국의 전문가들 사이에서도 이미

완성단계에 가까워진 북한의 핵 개발 프로그램을 단번에 폐기토록 할 수는 없을 것이라는 공감대가 형성되어 있다. 트럼프 행정부가 등장한 이후 미국의 입장이 변화할지를 예측하기는 어렵지만 강경한 대외정책을 선호하는 외교안보팀이 구성되었다는 점으로 보아 초기에는 대북압박정책이 유지될 가능성이 크다. 그러나 제5차 핵실험 이후에 이루어진 유엔 안보리의 추가 제재와 미국, 일본 등의 독자제재를 통해서도 북한의 핵 개발을 멈출 수 없을 경우에는 다양한 대안들이 제시될 가능성이 있다.

우선 북한과 중국이 주장하는 평화체제 구축을 비핵화와 병행하여 추진하는 방안이 검토될 수 있을 것이다. 미국과 한국은 핵 폐기에 관한 의미 있는 조치가 먼저 이루어진 뒤에 비핵화 협상과 평화협정에 관한 논의를 진행하는 방식을 선호하지만 북한이 이를 수용하지 않을 것이다. 그러므로 중국은 핵 폐기와 평화협정에 대한 협상을 동시에 진행하는 방안을 수용하도록 미국을 설득할 것이다. 구체적으로는 미국 내 상당수 전문가들이 제안하는 바와 같이 우선 핵동결을 목표로 비핵화와 평화체제 구축에 관한 협상을 시작한 뒤 장기적으로 평화체제의 완성과 비핵화를 함께 달성하는 방안에 대한 미중 간 논의가 진행될 수 있다.

우리 정부는 북한의 석탄 수출을 제한하는 등의 유엔 안보리 제재와 미국 등의 추가적 독자제재가 효과를 발휘할 것으로 기대하고 있다. 그러나 이러한 제재가 북한의 입장을 변화시키지 못하거나 북한이 이러한 제재에 반발하여 오히려 핵개발을 가속화하거나 도발을 강화할 경우에는 북한 핵문제 해결을 위한 새로운 접근방법을 고려할 필요가 있을 것이다. 특히 미국과 중국이 비핵화와 평화체제 동시 협상에 관해 합의하는 경우에는 한국만 제재강화를 주장하는 것이 무의미하게 된다. 그러므로 유엔 안보리 대북제재 2321호와 한미일의 독자적 추가 제재가 어떤 효과를 발휘하는지를 면밀히 검토하면서 미국과 중국의 움직임을 주시할 필요가 있다. 대안적 접근이 필요하다는 판단이 설 경우에는 미국 및 중국과의 긴밀한 협의를 통해 실효성 있는 해법을 마련하기 위해 노력해야 한다. 만약 미국, 중국과 함께 비핵화와 평화체제 구축을 추진하게 된다면 북한이 주장하는 북미 간 평화협정 체결을 넘어 한국, 미국, 중국, 러시아,

일본, 북한이 참여하는 다자 안보체제로서의 동북아 평화체제 구축을 시도하는 것이 바람직하다.

또한 트럼프 행정부가 미군 철수까지도 가능하다는 입장을 취할 경우에는 한국은 분담금 증액 등에 대한 미국의 요구를 받아들이면서 기존의 한미동맹을 유지할 것인지 이를 넘어서는 새로운 길을 찾을 것인지를 결정해야 한다. 미군이 한국 내에 주둔하는 형태의 한미동맹을 그대로 유지할 수도 있지만 완전한 비핵화와 평화체제 구축의 전망이 밝다고 판단한다면 미군 철수를 수용하면서 새로운 동북아 질서를 창출하는 선택을 할 수도 있다고 본다. 미군이 철수함에 따라 북한의 위협인식이 약화되고 핵개발의 필요성도 줄어든다면 한국, 미국, 중국이 긴밀하게 협조하면서 비핵화와 평화체제의 동시 추진을 통해 북한 핵문제 해결과 동북아 평화체제 구축을 시도할 수 있을 것이다.

동시에 한중일 협력과 한중러 협력 등을 통해 미국의 공백을 채우려는 노력도 필요할 것으로 본다. 중국과 일본은 센카쿠 열도(다오위다오)를 둘러싼 영토분쟁, 서로의 군사력 강화에 대한 두려움, 역사문제 등 첨예한 이슈들로 인해 긴장관계를 유지하고 있다. 만약 트럼프 행정부가 경제적 이익이 없는 문제들에 대해 크게 주의를 기울이지 않는 모습을 보인다면 일본이 느끼는 안보 불안감은 매우 커질 수밖에 없을 것이다. 이런 경우 일본은 방위비 분담금 상향 조정을 통해 미일동맹을 유지하는 것은 물론 자체적인 군비 확장과 평화헌법 개정을 통한 군사적 역할 확대를 통해 중국을 견제하려 할 가능성이 크다. 그 결과 미중 간 갈등이 약화되더라도 동아시아의 긴장이 더욱 고조될 수 있다.

이런 상황이 전개되지 않도록 한국이 중재자로서의 역할을 수행할 필요가 있다. 중국과 일본이 불필요한 대결과 경쟁을 피하고 대화를 통해 갈등을 해결하도록 돕는 것이다. 중일 간의 쟁점들 중에도 조정이 어려운 것들이 적지 않으며 미국을 대신하여 지역의 패권국으로 부상하려는 중국이 한국의 개입을 탐탁치 않게 여길 수도 있다. 그러나 한국으로서는 한반도 정세의 안정을 위해서라도 한중일 정상회담 등 기존의 기제들을 적극적으로 활용하여 해결 및 타협이 가능한 문제들부터 풀어나감

으로써 대화를 통한 문제해결이 제도화될 수 있도록 노력해야만 할 것이다.

한편, 한중러 협력 역시 보다 적극적으로 추진되어야 할 것이다. 트럼프 당선자는 러시아와의 관계를 개선하려는 의지를 가지고 있다고 알려져 있다. 만약 트럼프 행정부가 미러관계 개선에 적극적으로 나설 경우 러시아도 이에 호응할 가능성이 크다. 미러관계가 개선된다는 것은 미국 및 유럽연합과의 관계 악화라는 러시아 외교의 최대 장애가 사라지는 것을 의미한다. 이러한 변화는 동북아시아에서도 러시아의 역할이 확대되는 결과를 낳을 것이다. 미러관계 개선이 중러관계에 특별히 악영향을 미치지 않는다면 한중러 협력의 가능성도 확대될 것이다.

이런 국면이 전개된다면 한국정부는 중국, 러시아와 3국 정상회담을 추진하고 나아가 다양한 삼자 간 대화를 제도화하려는 노력을 기울일 필요가 있다. 우선은 삼자 간 경제협력 프로그램, 특히 중국 동북부와 극동 러시아를 가로지르는 다양한 프로젝트들을 추진할 수 있을 것이다. 안보면에서는 동북아시아가 다시 북중러 삼각과 한미일 삼각으로 나뉘어 대립하는 상황을 막는 데 한중러 삼국의 협력이 크게 기여할 것으로 본다. 우선은 군사분야에서의 인적 교류 등 용이한 것들부터 협력을 확대해 나갈함으로써 신뢰를 쌓아 나가는 것이 바람직하다. 한중러 협력은 특히 북한 관련 문제들의 해결에 크게 기여할 수 있을 것이다. 비핵화 관련 이슈는 여전히 미국과의 협력이 우선될 수밖에 없겠지만 중국, 러시아가 보다 적극적으로 이 문제를 해결하는 데 기여할 수 있도록 외교적 노력을 전개할 경우 과거에 비해 성과가 나타날 가능성이 있다. 그 밖의 문제들을 해결하는 데에도 북한과 우호적인 관계를 맺고 있는 러시아와 경제적 관계가 깊은 중국의 협력을 이끌어 내는 것이 매우 중요하다. 한중러 세 나라가 힘을 합하여 두만강 유역 개발이나 북한 내 특구 개발 등 계획이 세워진 뒤 수십 년 동안 실질적인 진척이 없는 사업들을 실현시킨다면 북한의 개방과 개혁을 촉진하고 북한이 국제사회의 일원이 되도록 유도하는 데 큰 성과를 거둘 수 있을 것이다.

제3절 국가별 어젠다 1: 한미동맹의 재구축과 새로운 한미관계의 미래 비전

도널드 트럼프가 미국의 차기 대통령으로 당선됨에 따라 한미관계에 미칠 영향에 관한 우려가 커지고 있다. 대통령 선거기간 동안 트럼프는 미국이 세계의 경찰 역할을 하지 않을 것이라는 등 해외에서 일어나는 분쟁에 개입하지 않겠다는 입장을 천명하였다. 또 부유한 국가들인 한국과 일본이 미군주둔 비용을 제대로 분담하지 않고 있다고 비판하면서 주한미군의 철수를 거론하였고 미국의 부담을 줄이기 위해 한국과 일본의 핵무장을 허용할 수 있다는 발언도 서슴지 않았다. 트럼프는 당선 후 확정된 뒤 한국과 일본의 핵무장 허용을 비롯한 선거기간의 발언들 중 상당수를 부인하거나 번복하였다. 또 그가 미국의 군사력 강화를 공약한 데다 대외적 강경노선을 추구하는 인물들을 외교안보분야의 주요 직책에 임명한 것을 이유로 미국이 고립주의로 돌아서는 일은 없을 것이라는 전망도 제기되고 있다.

미국이 여전히 중요 이익이 걸려 있는 지역에 군사력을 투사한다 하더라도 과거에 비해 국제분쟁에 개입하는 빈도는 줄어든 것으로 보인다. 외교안보 사안에 대해서도 경제적 손익을 따지는 트럼프 당선자의 성향 때문이기도 하지만 타국의 일에 개입하는 것을 부정적으로 평가하는 미국 국민들이 늘어났다는 점도 이를 뒷받침한다. 미국의 여론조사기관 Pew Research Center가 2016년 4월에 실시한 여론조사에 따르면 조사대상자들 중 57%가 “미국은 미국 내의 문제를 해결하는 데 주력하고 다른 나라 일들은 다른 나라가 해결하도록 두어야 한다.”는 입장에 찬성하였다. 이를 반대한 조사대상자들은 37%에 그쳤다.¹ 국방부문에 대한 예산 자동 삭감(sequester)을 폐지하고 해군력을 비롯한 군사력을 증강하겠다는 트럼프의 공약이 제대로 지켜질 수 있을지도 의문이다. 미국의 재정상태

1 Pew Research Center, “Public Uncertain, Divided over America’s Place in the World,” April 2016, p.3.

가 양호하지 못하기 때문이다. 여러해 동안 줄어드는 추세를 보이던 미국의 재정적자 규모는 2016년에 들어 2009년의 적자규모를 처음으로 넘어섰다. 트럼프 당선자는 세금을 줄이는 동시에 인프라 건설에 5,000억달러를 투입하겠다고 공약하면서 이런 정책으로 경제성장이 촉진되어 연방부채가 줄어들 것이라고 주장하였다. 그러나 이 공약이 실천될 경우 미국의 부채는 10년에 걸쳐 약 5조달러가 증가할 것이라고 Bloomberg는 전망한다.²

대통령 당선 이후 트럼프와 그의 외교안보 참모들이 동맹의 중요성을 강조하고 있지만 해외에 군사력을 투사할 수 있는 미국의 역량이 약화되고 트럼프 당선자가 동맹국의 비용 부담을 강조함에 따라 한미동맹의 성격은 상당한 변화를 겪을 것으로 보인다. 미국이 비용까지 부담하며 한국을 지켜주는 대신 한국의 정책적 자율성이 제한되었던 한미동맹이 트럼프 행정부 등장 이후에는 한국이 지불하는 비용으로 미군이 주둔하는 형식으로 바뀌게 될 것이다. 동맹국들을 연결하는 네트워크를 구축하여 통합된 체계를 구축하려는 오바마 행정부의 방침이 트럼프 행정부에서도 유지된다면 북한의 침략을 막아 내는 것을 주된 목적으로 하는 양자동맹이었던 한미동맹의 성격도 크게 변화할 수밖에 없을 것이다.

중국의 부상으로 미중 간의 대립이 심화되고 있는 동아시아의 현실에 비추어 볼 때 미국이 중심이 된 동맹 네트워크에 편입되는 것은 중국의 반대편에 서게 되는 결과를 초래할 수 있다. 미국의 요청으로 이라크 등지에 한국군이 파병된 적은 있지만 지금까지의 한미동맹은 기본적으로 미국이 돈을 써가며 남한을 북한으로부터 지켜 주는 형태였다. 그런데 앞으로의 한미동맹은 한국이 비용을 부담해 가며 미국과 함께 중국에 맞서는 형태가 될지도 모른다. 물론 북한의 위협이 사라진 것이 아니므로 한미동맹은 과거로부터 이어져 오는 성격과 새롭게 더해진 성격이 공존하는 복합적인 양상을 띠게 될 것이다.

2 Saleha Mohsin, "U.S. Deficit Up for First Time Since 2009 on Spending Surge," Bloomberg, October 14, 2016(<https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-10-14/u-s-deficit-widens-for-first-time-since-2009-on-spending-surge>, 접속일: 2016. 12. 4).

한일 군사정보보호협정 체결과 사드 배치 결정은 이러한 변화의 시작을 알리고 있다. 이와 같은 전환의 시점에서 한국은 미국의 요구에 부합하는 동맹을 받아들일 것인지 그와는 다른 성격의 동맹을 발전시켜 나가자고 미국에게 제안할 것인지를 결정해야 한다. 이를 위해 한미동맹이 취할 수 있는 선택지는 무엇이고 각각의 선택에 따른 이익과 손실은 어떠한지를 따져 보아야 할 것이다.

1. 한미동맹의 미래상

이명박 정부를 거치며 한미동맹은 군사적 협력뿐 아니라 자유민주주의와 시장경제의 가치를 공유하며 정치·경제·사회 분야에서도 상호 신뢰를 바탕으로 협력하고 지역적으로는 한반도와 동북아를 넘어 국제평화에 기여하는 전략동맹으로 간주되었다. 박근혜정부에 이르러서는 기존의 포괄적 전략동맹보다 질적인 협력의 폭이 넓어진 글로벌 파트너십이라고 선언되었다. 요컨대 한국과 미국은 서로의 관계를 단순한 군사동맹을 넘어 전 세계를 무대로 모든 분야에서 협력하는 동반자로 규정하였던 것이다. 이러한 동맹관계는 일견 이상적이지만 자칫하면 ‘연루’의 위험에 직면할 수 있다. 특히 한미동맹과 같은 비대칭동맹의 경우 약한 국가가 동맹을 맺고 있는 강대국의 이익을 위해 원치 않는 국제분쟁이나 갈등에 휩싸일 가능성이 크다. 한국이 중국, 러시아와의 갈등을 우려하여 미국의 미사일 방어체계 참여를 주저하는 것은 이러한 연루의 문제 때문이다.

한편, 트럼프 당선자는 선거운동 기간에 동맹도 일종의 거래관계라는 시각을 드러냈으며 미국의 이익에 부합하지 않는다면 동맹국에 대한 안전보장을 약화시킬 수도 있다는 견해를 표명하였다. 특히 한국은 주한미군 주둔비용을 모두 부담해야 한다며 이를 거부할 경우 주한미군을 철수할 수 있다는 입장을 밝히기도 하였다. 한미동맹에 관한 트럼프 당선자의 주장은 동맹이론에서 제기되는 ‘방기’의 문제를 떠올리게 한다. 특히 비대칭 동맹에서는 약한 국가의 동맹에 대한 의존성이 강대국에 비해 크기 때문에 강대국이 안보공약을 이행하지 않거나 필요한 지원을 해주지

않을 가능성을 두려워한다. 북한의 핵개발로 심각한 안보위협에 직면한 상황에서 트럼프 행정부가 주한미군을 감축하거나 중요 전략자산을 철수 시킨다면 한국은 안보불안에 휩싸이게 될 것이다.

오바마 행정부가 한일 군사정보보호협정 체결과 사드 배치를 통해 한국을 동맹 네트워크에 끌어들이려 하는 것이나 트럼프 당선자가 주한미군 주둔비용 부담을 요구하며 미군 철수 가능성을 언급하는 것이나 근본적인 원인은 동일하다. 미국이 더 이상 독자적으로 세계 곳곳에 군사력을 투사할 수 있는 경제력을 가지고 있지 못하다는 점이다. 미국은 NATO를 통해 동맹국들이 다자적 연합에 참여토록 한 유럽과는 달리 아시아에서는 한국, 일본, 필리핀 등과 양자동맹을 맺었다. 미국을 중심으로 여러 나라들이 부챗살처럼 개별적으로 연결되는 동맹구조를 구축했던 것이다. 미국이 이러한 동맹구조를 유지할 수 있었던 것은 강력한 경제력 덕분이었다. 아시아 국가들의 안보를 책임진 것은 물론 이들에게 방대한 국내 시장을 제공하고 경제적 지원도 아끼지 않았기에 지역의 패권국으로 군림할 수 있었던 것이다.

세계경제에서 차지하는 비중이 줄어들고 재정이 악화된 미국은 부상하는 중국을 견제하기 위해 한국, 일본 등 동맹국들이 네트워크를 형성하여 상호협조를 강화하고 미국이 담당하던 역할을 분담하라고 요구해 왔다. 그런데 트럼프 당선자는 한발 더 나아가 동맹국들이 미국의 요구를 따르지 않으면 미군을 철수하겠다고 발언한 것이다. 미군이 주둔하는 것은 한국을 지켜주기 위해서이기도 하지만 미국의 전략적 이익 때문이기도 하다. 그러므로 트럼프 행정부가 실제로 미군 철수를 단행할 가능성은 높지 않다. 그러나 한국으로서는 미군이 완전히 철수하지는 않더라도 주둔비용을 더 부담하게 되거나 병력이 감축되거나 중요한 전략자산이 한반도를 떠나게 되는 상황을 우려할 수밖에 없다. 만약 사드가 배치된 뒤 이를 운영하기 위한 비용까지 미국이 요구한다면 국민들의 강한 반발에 직면하리라는 점도 염려하고 있다.

한국은 일종의 연루와 방기의 딜레마에 빠져 있다고 할 수 있다. 미국의 요구를 받아들여 동맹의 성격을 변화시킬 경우 중국, 러시아와의 갈

등이 증폭될 것이다. 반면에 미국의 요구를 받아들이지 않는다면 최악의 경우 주한미군이 철수하는 상황에 직면하게 될지도 모른다. 한미동맹의 미래가 우려되는 이러한 상황에서 한국이 선택할 수 있는 방안은 몇 가지로 나누어진다. 1) 주한미군의 감축 내지 철수를 받아들인다, 2) 미국의 요구에 따라 한미동맹을 지역동맹화한다, 3) 현재와 같은 포괄적 전략 동맹을 유지한다.

첫 번째 선택은 트럼프 행정부의 주한미군 주둔비용 추가 부담 요구를 거부하고 주한미군의 철수 내지 감축을 받아들이는 것이다. 주한미군 주둔 비용은 약 2조원으로 추산된다. 2015년 기준으로 한국은 50%가량을 부담하고 있다. 트럼프 당선자가 주장한 것처럼 한국의 부담수준을 100%로 올리게 되면 한국정부는 매년 1조원 정도를 더 지출해야 한다. 한국이 부담하지 못할 정도의 비용은 아니지만 대다수 한국인들은 주한미군 주둔비용 전체를 한국이 부담해야 한다는 주장을 납득하지 못할 것이다. 2017년으로 예정된 방위비 분담금 협상을 통해 주한미군 주둔비용 부담률이 대폭 인상될 경우 한국 내의 비판 여론이 강해지는 것은 물론 차라리 미군을 철수하라는 요구도 일부에서 제기될 것이다.

만약 협상이 결렬되어 주한미군의 철수나 감축이 이루어진다면 한국의 안보불안이 높아질 수밖에 없다. 한국의 2017년도 국방예산은 전체 예산의 약 10%인 40조 3,347억원에 달하지만 여전히 주한미군에게 한국의 안보를 상당히 의지하고 있다. 주한미군 철수나 감축으로 인한 공백을 채우려면 주둔비용 전체를 부담하는 것보다 훨씬 많은 재원이 필요할 것이다. 주한미군 철수 또는 감축에 따른 전력의 손실 자체보다 더 큰 문제는 이를 계기로 미국의 안보공약에 대한 신뢰가 약해질 것이라는 점이다. 특히 한국은 미국의 확장억제력에 기대어 북한의 핵 전력에 대응해야 하는 형편이므로 주한미군 철수나 감축은 국민 다수의 안보불안감을 크게 높이게 될 것이다. 국내정치적으로도 주한미군 철수나 감축을 둘러싸고 찬반 양측의 갈등이 폭발할 가능성이 크다.

두 번째 선택은 한미동맹을 지역동맹으로 발전시키는 것이다. 지역동맹이 의미하는 바를 정확하게 규정하기는 어렵다. 지역과 관련된 문제가

매우 다양하고 지역의 범위가 명확하지 않으며 어떤 협력을 하는 것이 지역동맹인지에 대해 국가마다 입장이 다를 수도 있기 때문이다. 어쨌든 지역동맹화란 한미동맹의 적용영역이 한반도와 주변 해역을 벗어나 적어도 동북아시아, 넓게는 동아시아로 확대되는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 지역동맹으로 발전할 경우 한미동맹은 북한으로부터의 위협방어만이 아니라 지역차원의 전략적 이익을 추구하게 될 것이다.

한미동맹의 지역동맹으로의 발전은 미국이 바라는 바이기도 하므로 한미동맹이 공고화되는 결과를 낳을 것이다. 또 미국의 다른 동맹국들과의 협력이 원활하게 되어 대북억제력도 강화될 것이다. 그러나 이러한 변화는 한국이 동아시아 지역에서 미국과 대립하고 있는 중국에 맞서게 되는 결과를 낳을 수 있다. 러시아와의 관계에도 악영향을 미칠 것이다. 또 이 지역에서 한국과 마찬가지로 미국과 동맹관계를 맺고 있는 일본과의 군사적 협력을 강화하는 문제를 피할 수 없게 된다. 중국은 한국에 사드가 배치된 것만으로도 한국이 중국을 버리고 미국 편에 선 것으로 간주하고 다양한 보복조치를 취하고 있다. 러시아 내에서도 유사시에 한국 내의 사드기지를 공격할 수 있다는 발언이 나오고 있다. 한편, 일본과의 군사정보보호협정이 체결되자 한국 내에서는 과거의 침략을 반성하지 않고 군사대국화를 꿈꾸는 일본과의 군사협력을 시작한 것에 대한 강한 반발이 일어났다. 만약 한미동맹의 지역동맹화가 본격화된다면 중국과 러시아와의 대립이 격화되는 것은 물론 한국 내부의 반발도 극심할 것이 분명하다.

세 번째 선택은 현재와 같이 미국과의 포괄적 전략동맹 관계를 유지하는 것이다. 이미 사드를 한국 내에 배치한다는 결정이 내려졌으나 아직 현실화하지 않았고 사드 배치만으로 미국의 미사일방어체계에 편입되는 것은 아니다. 또 일본과의 군사정보보호협정 체결 역시 군사협력의 초기 단계이므로 한미동맹은 아직 지역동맹의 성격이 약하다. 그러므로 현재까지는 한미동맹이 포괄적 전략동맹으로서의 성격을 유지하고 있다고 볼 수 있다.

한미동맹은 포괄적 전략동맹으로 규정된 뒤에도 무리 없이 기능해 왔

다. 앞으로도 현재의 상태를 유지하는 것이 한미동맹을 가장 안정적으로 관리해 나가는 방법일 것이다. 그러나 포괄적 전략동맹이 유지되기 위해서는 트럼프 행정부가 출범한 뒤에도 주한미군 철수나 감축과 같은 상황이 벌어져서는 안 된다. 한국의 안보에 대한 미국의 기여와 관심이 약화되는 것으로 여겨진다면 현재와 같은 광범위하고 긴밀한 동맹이 유지될 수는 없을 것이다. 또 한국군은 상당한 기간 동안 미군의 공백을 채우는 것에 몰두하게 되어 북한을 방어하는 것 이상의 활동을 미군과 함께 수행하기가 어려울 것이다. 한편, 미국이 미사일방어체제에 참여하거나 일본과의 군사협력을 강화하도록 한국을 압박하는 경우에도 한국 내의 반발 등으로 인하여 한미동맹은 현재의 성격을 유지하기 어려울 것이다.

2. 한미일 안보협력의 이점과 한계

중국의 국력이 급격하게 성장함에 따라 미국은 이른바 ‘아시아 재균형’을 통해 중국을 봉쇄하려는 전략을 실행하였다. 그러나 꾸준히 군비를 증강하고 있는 중국을 봉쇄할 만한 군사력을 확충하기는 어려웠다. 그러므로 오바마 행정부는 동맹국인 한국과 일본이 비용과 역할을 분담해 줄 것을 요구해 왔다. 특히 종래의 개별적 양자동맹을 넘어 동맹국들의 네트워크를 구축함으로써 중국의 지역패권을 저지하려는 계획에 한국과 일본이 동참해 줄 것을 요청하였다.

일본은 이러한 미국의 전략에 적극적으로 협조하고 있다. 미국의 요구에 부응하는 형식으로 일본 우파 정치세력의 오랜 숙원인 보통국가화를 달성하려는 의도가 이러한 움직임의 배후에 자리하고 있다. 중국이 동아시아 지역의 패권을 차지하는 것을 용납할 수 없다는 대다수 일본 정치인들의 의지도 미일동맹의 강화 및 성격 변화를 뒷받침하고 있다. 미국은 일본의 집단적 자위권을 인정하는 것은 물론 세계적 안보문제 해결에 관련된 일본의 역할 강화를 지지하고 있다. 이에 따라 아베 정권은 일본 헌법 제9조의 수정을 포함한 개헌을 추진하겠다는 의지를 분명히 하고 있다. 그러나 한국은 일본이 과거의 침략행위에 대한 책임을 제대로 인

정하지 않고 있다는 이유로 일본의 군사적 역할이 강화되는 것에 대한 우려를 표명해 왔다.

일본이 동맹강화를 통해 중국을 견제하려는 의도를 드러내고 있는데 반해, 한국은 북한의 위협에 대응하는 것을 한미동맹의 주된 목표로 간주한다. 이명박 정부와 박근혜정부는 한미동맹을 전략동맹으로 규정하고 미국과의 글로벌 협력을 강조하면서도 중국과의 관계 악화를 우려하여 양자동맹을 넘어 미국 중심의 안보네트워크에 가담하는 것을 주저하였다. 그러나 미일동맹 강화에 성공한 미국이 한미동맹의 변환을 강력히 요구하는 데다 미국의 요청에 따르는 것이 북한의 핵전력에 대응하는 데에도 어느 정도 도움이 된다고 판단하자 한국정부는 마침내 사드의 국내 배치를 결정하고 일본과의 군사정보보호협정(GSOMIA)도 체결하였다.

미국은 한미일 3국이 레이더로 탐지한 정보를 실시간으로 공유하는 하나의 시스템을 구축하려 하는 것으로 보인다. 사드가 배치되는 것만으로 한국이 미국 중심의 통합정보망에 편입되는 것은 아니다. 그러나 사드 배치는 통합된 시스템이 구축되는 방향으로 나아가는 단초가 될 수 있다. 군사정보보호협정 체결 역시 이러한 방향으로의 변화를 촉진하는 계기로 작용할 수 있다. 그러므로 중국과 러시아는 한국의 결정에 강하게 반발하고 있다. 특히 중국은 사드 배치와 군사정보보호협정 체결이 북한의 위협에 대한 대응이라기보다는 중국을 겨냥한 한미일 3국 협력의 현실화라는 입장을 취하며 비공식적인 보복조치들까지 취하고 있다.

미국과 일본이 원하는 삼자 간 안보협력에 관한 한국의 선택은 세 가지 중의 하나가 될 것으로 본다: 1) 한미일 군사협력을 유보할 수 있다, 2) 기본적 수준의 군사협력만을 유지할 수 있다, 3) BMD에 본격적으로 참여함으로써 한미일 군사협력을 공고화할 수 있다.

한미동맹을 넘어 한미일 군사협력을 시작하는 데 가장 큰 장애물은 역사문제가 해결되지 않은 상태에서 일본과 군사분야의 협력을 추진하는 것에 대한 국민들의 강한 거부감일 것이다. 한국 국민들 대다수가 과거사에 대한 일본의 진정한 반성과 사죄가 이루어지지 않았다는 인식을 공유하고 있다. 더욱이 주변국을 침략한 역사를 제대로 반성하지 않는 일

본의 군사적 역할 강화가 동아시아의 평화에 대한 위협이 될 수 있다는 우려도 적지 않다. 국민들의 반대를 이유로 한미일 군사협력을 유보할 경우 한국이 미국의 대중국 봉쇄전략에 동참하려 한다는 중국의 의심도 불식할 수 있다. 그러므로 중국과의 갈등에 따른 경제적·외교적·군사적 손실을 피할 수 있다. 물론 이 경우에는 일본을 포함한 삼자협력을 통해 북한의 군사행동에 대한 정보를 보다 빠르고 풍부하게 획득할 수 있다는 이점을 포기해야 한다. 특히 일본으로부터 북한의 미사일 발사에 관해 실시간으로 정보를 획득하여 신속하게 대응하는 데 따른 이익을 포기해야 할 것이다. 또 상호군수지원협정(ACSA)을 통해 유사시 일본으로부터 군수품을 지원받을 수도 없다.

기본적 수준의 한미일 군사협력 유지란 일본과의 군사정보보호협정에 이어 상호군수지원협정을 체결하되 그 이상의 협력은 하지 않는 형태가 될 것이다. 이 경우에는 미국을 거치지 않고 일본으로부터 북한 관련 군사정보를 실시간으로 입수할 수 있고 군수지원도 받을 수 있게 된다. 그러므로 북한 미사일 발사에 신속히 대응하거나 유사시에 탄약·연료·식량 등을 확보하는 데 도움이 될 것이다. 이런 정도의 군사협력만 유지한다면 미국의 탄도미사일방어체계(BMD)에 직접 참여하는 등 동맹네트워크에 완전히 포함되는 것은 피할 수 있다. 물론 일본과 이런 정도의 군사협력을 하는 것에 대해서도 많은 국민들이 강하게 반대할 것으로 예상된다. 사드 배치와 군사정보보호협정 체결에 대한 중국의 반발에서 알 수 있듯이 중국 역시 거세게 반발할 것이다. 중국은 사드 배치와 군사정보보호협정 체결만으로도 한국이 미국과 중국 중 미국의 편을 분명하게 선택했다는 판단을 내리고 있다. 상호군수지원협정까지 체결된다면 중국은 한국이 사실상 미국의 동맹네트워크에 편입된 것으로 간주할 것이다. 그러므로 한국은 사드 배치 이후 중국이 취한 비공식적 보복조치를 넘어서는 다양한 외교적·경제적 보복을 당하게 될 것이다. 더욱이 중국이 러시아, 북한과의 협력을 강화하여 동북아시아에서 한미일 대 중북러의 대립구도가 형성될 수도 있다. 그러나 중국은 타국에 군대를 주둔시키거나 군사동맹을 맺지 않는다는 방침을 유지하고 있으므로 북한이 러시아, 중국과 각

각 군사동맹을 맺고 미국은 남한, 일본과 각각 군사동맹을 체결하였던 냉전기와 같이 명확한 군사적 대립구도가 형성되지는 않을 것이다.

만약 한국이 미국의 탄도미사일방어체제(BMD)에 본격적으로 참여함으로써 한미일 군사협력을 공고화하는 선택을 한다면 동북아시아의 긴장이 크게 고조될 것으로 예측된다. 중국은 한국의 참여로 동북아시아에서도 미국의 대중국 포위망이 완성되었다는 판단하에 다양한 군사적 조치를 취할 것이다. 러시아 역시 이런 판단에 동의할 것이므로 서해와 동해에서 한반도 공격을 상정한 대규모 합동군사훈련이 수행될 것이다. 중국과 러시아는 또한 한국을 겨냥한 공격용 무기들을 전진 배치할 것이다. 중국은 북한정권의 생존을 위한 경제적 지원을 강화함으로써 한미일을 압박할 가능성이 크다. 또 중국과 러시아가 북한의 핵보유를 사실상 용인하면서 한미일 군사협력에 대응하는 비공식적 삼각동맹을 형성할 가능성도 배제할 수 없다. 이런 상황이 전개된다면 북한의 비핵화나 한반도 통일은 사실상 불가능해질 것이다.

한국이 미국의 BMD에 본격 참여하는 등 한미일 군사협력을 공고화하기 어렵다는 점을 미국도 잘 알고 있다. 그러므로 한국의 선택은 일본과의 역사문제 미해결에 따른 국민 반대 등을 명분으로 한미일 군사협력을 유보하거나 기본적인 수준의 군사협력을 유지하는 것 중의 하나가 될 것이다. 이미 한국 내 사드 배치가 결정되었고 일본과의 군사정보보호협정(GSOMIA)도 체결되었기 때문에 한국이 기본적인 한미일 군사협력을 유지하는 선에서 미국의 입장을 따르게 될 가능성이 가장 크다고 할 수 있다. 2017년에 새 정부가 출범하더라도 이미 체결된 군사정보보호협정이 폐기될 가능성은 높지 않다고 본다. 또 사드 배치는 새 정부가 출범하기 전에 이루어질 가능성이 있으며, 배치되기 전에 정권이 교체되더라도 이를 취소하기는 어려울 것이다. 만약 이미 결정된 사안들을 되돌릴 경우 미국, 일본과의 관계가 매우 악화될 것이기 때문이다. 다만, 새로운 정부는 미국과 일본의 한일 상호군수지원협정(ACSA) 체결 요구를 거부할 가능성이 크다.

기본적인 수준에서 한미일 군사협력이 이루어지더라도 한중관계가 악

화되는 것을 피하기 어려울 것이며 이에 따른 경제적·외교적 손실도 감수하지 않을 수 없을 것이다. 중국에 대한 대응을 우선시하는 미국과는 달리 한국으로서는 삼자협력을 통한 이득이 주로 북한에 대한 억제력 강화이다. 그러므로 중국과의 관계악화에 따른 손실은 물론 북한의 대외전략과 군사적 움직임을 면밀히 검토하면서 향후 어떤 수준에서 한미일 안보협력을 유지해 나갈 것인지를 결정해야 할 것이다.

3. 자주성과 동맹의 조화: 방위비 분담, 전작권 전환, 방위산업

미국 대통령 당선자 트럼프의 대외노선을 흔히 고립주의라고 칭하지만 그의 입장은 미국의 국제적 역할 자체를 거부하겠다는 것이 아니다. 미국 밖의 여러 문제들 중 미국과 직접 관계가 있는 일들에만 개입하고 미국에 도움이 되는 방식으로 해결하겠다는 것이 보다 정확한 그의 입장이라고 할 수 있다. 그런데 그가 말하는 미국은 주로 영토 내의 미국, 다시 말해 미국 내부를 지칭하는 듯하다. 이런 의미에서 트럼프 당선자는 고립주의자라기보다는 국내주의자라고 할 수 있을 것이다. 그러므로 트럼프 행정부의 대외정책은 국내 중심적 시각에 입각하고 있다고 평가할 수 있다.

미국 우선주의를 내세우며 국내중심적 시각에서 대외정책을 펴 나갈 경우 미국은 다른 나라들과 마찰을 일으키게 될 가능성이 크다. 한국은 미국과 동맹관계를 오래 유지해 왔으며 군사분야는 물론 정치·경제·사회·문화를 포괄하는 협력을 발전시켜 왔다. 그러나 미국이 자국의 이익을 관철하는 데 몰두할 경우 한국 내에서 한미동맹에 대한 불만이 터져 나올 수 있다. 한국으로서는 북한이 핵전력을 갖추어 가고 있는 상황에서 미국의 확장억제력에 의존할 수밖에 없으므로 자주국방을 추구하는 등의 대안을 모색하는 데 한계가 있다. 그러나 한미 간의 군사협력에 관련된 현안들을 둘러싸고 크고 작은 갈등이 발생할 수 있으므로 이에 대한 대책을 마련하는 한편, 한미동맹 유지를 전제로 독자적 방어능력을 강화할 필요가 있다.

한미 간의 군사분야 현안들 중 가장 문제가 될 수 있는 것이 방위비 분담금 인상이다. 트럼프 당선자는 후보 시절 한국이 주한미군 주둔비용 전부를 부담하지 않으면 미군을 철수하겠다는 발언을 한 바 있다. 주한미군 주둔비용은 약 2조원으로 한국은 이미 약 50%를 부담하고 있다. 트럼프 당선자의 주장을 수용하게 되면 한국이 매년 1조원 정도를 더 지출해야 한다. 한국의 예산규모나 국방비 규모에 비해 금액 자체가 크다고 보기는 어렵다. 그러나 미국의 요구대로 주둔비용 전부를 부담하는 것에 대해서는 한국 국민들의 반대가 심할 것으로 예상된다. 그러므로 2017년에 열릴 방위비 분담금 협상은 난항을 겪게 될 것이다.

과거의 사례를 보면 미국은 주로 GDP 대비 군사비 지출비율을 내세워 한국 등의 방위비 분담금 인상을 요구해 왔다. 2010년 기준으로 미국은 GDP의 4.7%를 군사비로 지출한 데 비해 한국은 2.6%를 지출하였다. 그러나 미국의 GDP 대비 군사비 지출비율은 점차 낮아져 2015년에는 3.3%에 그쳤다. 반면에 한국은 2.6%를 그대로 유지하고 있다. 미국과의 차이가 크지 않게 된 것이다. 한편, 잘 알려진 바와 같이 일본은 수십 년 동안 GDP의 1% 이내로 방위비 지출을 제한하고 있다.³

트럼프 당선자가 한국의 주한미군 주둔비용 부담을 높이라고 요구하는 이유는 미국이 지금까지 내세우던 논리에서 벗어나 있다. 미국이 부유한 한국을 많은 비용을 쓰면서 지켜주는 것이 부당하다는 것이다. 트럼프 당선자의 주장은 미군이 순전히 한국을 지켜주기 위해 주둔한다는 전제하에서만 설득력을 가질 수 있다. 그러나 많은 한국인들은 미군이 미국의 전략적 이익을 관철하기 위해 한반도에 주둔하는 것이라고 믿는다. 그러므로 방위비 분담금 대폭 인상 요구를 미군의 주둔비용을 한국에게 떠넘기는 것으로 받아들일 것이다. 그러므로 트럼프 당선자의 입장이 실제로 관철될 경우 한국 국민들의 반감이 높아질 수밖에 없다.

이 밖에도 미군과 관련된 비용부담 요구가 추가적으로 제기될 가능성이 있다. 트럼프 당선자가 선거과정에서 미사일방어체제가 쓸모없다고

3 SIPRI, Data for all Countries from 1988-2015 as a Share of GDP(<https://www.sipri.org/databases/milex>, 접속일: 2016. 12. 4).

한 적이 있지만 이미 결정된 사드 배치를 취소하지는 않을 것으로 보인다. 그러나 이와 관련된 비용을 한국이 분담하라고 요구할 가능성이 있다. 사드 배치를 반대하는 국민들이 적지 않았다는 점을 고려할 때 미국이 비용부담까지 요구할 경우에는 사드 배치 결정을 철회하라는 요구가 한국 내에서 강력하게 제기될 것으로 보인다. 주한미군 주둔비용 추가 부담, 사드 배치 및 비용부담에 관한 찬반 입장이 나뉘어 한국사회 내의 갈등이 격화될 가능성도 크다.

한국이 미국의 방위비 분담금 인상 요구를 받아들이지 않더라도 주한미군이 철수할 가능성은 높지 않다. 과거에는 북한이 실질적 위협을 가할 수 있는 대상이 남한과 일본 정도였다. 그러나 많은 전문가들은 북한이 몇 년 내에 미국 본토에 대한 핵공격 능력을 갖추게 될 것이라고 전망한다. 미군이 한반도에 주둔하는 것은 미국에 대한 직접적 위협으로 떠오르고 있는 북한을 압박하는 수단이 된다. 더욱이 남한의 주변국인 중국은 미국에 맞설 수 있는 유일한 강대국으로 부상하고 있다. 아직 전체적인 국력이나 군사력이 미국에 비해 많이 뒤처지지만 동아시아 지역에 투사할 수 있는 군사력만 따질 경우 미국과의 격차를 극복하는 데 그리 오랜 시간이 걸리지 않을 것이다. 주한미군은 미국이 중국을 견제하는 데 큰 도움이 된다. 미국의 가장 중요한 동맹국으로 떠오르고 있는 일본을 방어하기 위해서도 주한미군을 유지할 필요성이 크다. 더욱이 미군이 다른 나라에서 평택, 오산 등을 대체할 만한 기지를 구하기도 어려울 것이다.

미국 측이 트럼프 당선자가 주장했던 것처럼 주한미군 주둔비용 전액을 한국이 부담하는 카드를 내세워 협상에 나설 경우에 한국이 취할 수 있는 방안을 몇 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다. 첫째, 현재의 비용을 유지하거나 인상폭을 크게 높이지 않는 것이다. 예컨대 현재 부담하는 비용보다 10%가량을 추가로 지불하는 것을 상한선으로 정하고 협상을 벌일 수 있다. 이 경우 한국 측이 부담하는 비용은 약 1조 1000억원까지 늘어날 수 있다. 미국의 요구를 받아들이지 않더라도 주한미군이 완전히 철수할 가능성은 매우 낮다는 점에서 이런 선택이 가능하다고 본다. 한

국이 비용 분담에 소극적인 태도를 취한다면 트럼프 행정부는 주한미군 감축을 단행할 것이다. 문제는 어느 정도의 감축이 이루어지느냐 하는 점이다. 병력 감축규모보다는 어떤 무기들이 철수하는지가 중요하다. 주한미군은 고가의 무기 및 장비들을 보유하고 있으므로 일부 전력이 빠져나가는 데 따른 안보상의 손실이 클 것이며 이를 어느 정도 보충하기 위해서는 미군 주둔비용 인상액보다 훨씬 많은 국방비가 지출될 수밖에 없을 것이다. 그러므로 우리 정부는 주한미군 감축을 최소화할 수 있는 수단을 강구해야 한다. 예컨대 미국 일변도라고 해도 과언이 아닌 무기 수입처를 유럽 등지로 돌리는 방법으로 미국을 압박할 수 있다.

둘째, 현재 지불하고 있는 금액의 50%가량을 상한액으로 정하고 협상을 벌이는 것이다. 현재 1조원에 가까운 금액을 분담하고 있으므로 인상 후에는 최대 1조 5000억원가량을 미국 측에 지불하게 된다. 결과적으로 방위비 분담비율은 75%까지 상승할 수 있다. 이 경우에는 주한미군을 감축하지 않거나 감축하더라도 전력의 손실을 최소화할 수 있는 정도에 그치도록 미국 측에 요구해야 한다. 이런 선에서 타협이 이루어진다면 트럼프 행정부는 공약을 어느 정도 실천했다는 점을 미국 국민들에게 보여줄 수 있다. 한국정부로서도 주한미군이 감축되지 않거나 ‘상징적인’ 수준에서 감축되었다는 점에서 안보 면에서의 손실을 우려하지 않아도 된다. 이런 타협에 대한 한국 내의 여론은 호의적이지 않을 가능성이 크다. 그러나 한국정부는 주둔비용 전액을 부담하라는 미국 측의 압력을 견뎌냈다는 점과 미군 감축으로 인한 전력 손실과 이를 보충하기 위한 막대한 국방비 지출을 피할 수 있다는 점을 내세워 여론을 어느 정도 진정시킬 수 있을 것이다. 만약 상당한 수준의 분담금 인상을 약속했는데도 미국 측이 한미연합군의 전력 약화가 우려되는 수준으로 주한미군을 감축할 경우에는 미군 전략자산의 한반도 배치 또는 상시 순환배치를 요구하여 확장억제력을 강화함으로써 안보상의 손실을 만회해야 할 것이다.

셋째, 미국의 요구를 사실상 수용하는 대신 반대급부를 얻어내는 것이다. 이는 방위비 분담협상을 한미안보협의회의(SCM), 한미주둔군지위협정(SOFA) 등에서 논의되고 있는 내용과 연계하는 전략이라고 할 수 있

다. 이 경우에는 우리 측의 요구가 얼마나 관철되느냐에 따라 주둔비용 전부를 부담할 수도 있다는 입장을 정하고 협상에 나서야 한다. 방위비 분담비율을 70~80% 선으로 올리는 것보다는 트럼프 당선자가 주장했던 100%의 비용부담을 받아들이는 대신 한미 간에 논의되어 온 현안들을 우리 측 요구대로 해결하는 편이 낫다고 본다. 예를 들면 미군 전략자산의 한반도 상시 순환배치, 미군 전기요금 인상, 용산기지 주변 유류오염 문제 해결 등 반환이 예정된 기지 및 주변 지역의 환경치유, 주한미군 기지에 근무하는 한국인 노동자들의 노동3권을 제약하는 SOFA 노무조항 개정 등을 최대한 관철시켜야 할 것이다.

분담금협상이 어떤 결과로 마무리될지 예측하기 어렵지만 주한미군의 감축이 이루어질 가능성이 높다고 본다. 이런 상황에 대처하기 위해서는 안보 면에서의 독자성을 강화하는 방향이나 반대로 미국의 확장억제력에 더 기대는 방향 중 하나를 선택해야 한다고 본다. 독자성 강화를 위해서는 국방비를 증액하고 첨단무기체계를 개발하는 한편, 개발이 어려운 무기들을 수입하는 데 힘을 쏟아야 한다.

이와 관련된 문제가 전시작전통제권 전환이다. 전시작전권 전환은 2015년 12월로 정해져 있었으나 2014년 10월 한미 양국이 ‘조건에 기초한 전시작전통제권 전환’에 합의하여 사실상 무기한 연기되었다. 미국이 전작권을 한국에 반환하겠다는 입장을 밝힐 경우에는 더 이상 거절하지 않고 돌려받는 것이 독자적 안보능력을 갖추는 방향에 부합한다. 미국이 전작권 전환을 요청하지 않더라도 한국이 먼저 제의하여 전작권 전환의 시기를 미리 정해 두고 이에 맞추어 필요한 조건들을 충족시켜 가는 방식으로 군사적 역량을 확충할 수도 있을 것이다.

전혀 다른 방향이지만 미국이 추구하는 동맹국들의 네트워크에 참여함으로써 확장억제력을 높이고 주한미군이 철수하거나 감축되더라도 안보 위협이 높아지지 않도록 하는 방법도 있다. 독자적으로 핵개발을 할 수 없는 한국으로서는 미국과의 동맹을 이어갈 수밖에 없으므로 양국의 협력을 보다 강화하기 위해 미국의 안보전략에 동참하는 것이다. 미국이 세계적으로 동맹국들 간의 협력을 강화한 연방적 방어(federated defense)

를 추구하고 있으므로 한국도 여기에 적극적으로 참여한다면 여러 가지 이점을 누릴 수 있다. 이것은 물론 중국, 러시아 등과의 마찰을 각오해야 하는 선택이다. 앞에서 논의한 한미일 안보협력 강화도 수반될 수밖에 없으므로 국내 여론의 반대도 무릅써야 할 것이다.

미국의 동맹네트워크에 참여하는 경우에도 미국과의 관계에서 한국의 입지를 강화하려는 노력이 필요하다. 미국과의 협력을 강화한다고 해서 독자적인 국방력 강화노력을 멈출 이유는 없다. 오히려 보다 여유를 가지고 장기적·체계적인 방위산업 육성, 무기체계 도입 등을 시도할 수 있다고 본다. 미국과 수출시장을 분담하는 형태로 방위산업을 발전시킬 수도 있다. 예컨대 미국이 핵잠수함만을 개발하고 있으므로 한국은 재래식 잠수함을 개발하여 미국의 협조하에 수출할 수 있을 것이다. 미국이 가지고 있지 않은 기술을 개발하려는 노력도 필요하다. 일본은 스텔스 기술을 앞세워 F-35를 미국과 공동으로 개발하였다. 이를 바탕으로 최근에는 독자적으로 스텔스 전투기 개발에 성공하는 성과도 거두었다. 한국의 방위산업도 독자적인 기술을 발전시킴으로 미국과 대등한 파트너로 첨단무기를 개발하는 단계로 나아가야 할 것이다.

제4절 국가별 어젠다 2: 경제와 안보의 Great Divergence와 변화하는 한중관계

1. 일대일로와 한국의 역할

근래에 중국정부는 ‘일대일로(一帶一路)’에 다시금 힘을 쏟고 있다. 일대일로는 새로운 성장동력을 확보하기 위한 경제발전 구상인 동시에 개혁개방 이후 상대적으로 낙후된 서부 지역을 발전시키고 소수민족 거주 지역의 불안정성을 해소함으로써 중국의 국가 통합을 강화하려는 국내정치적 수단이기도 하다. 또 중국의 안정적 부상을 위한 국제환경을 조성하기 위한 외교전략 구상으로서도 중요한 의미를 지니고 있다.

일대일로로 시진핑 주석이 2013년 9월과 10월에 카자흐스탄과 인도네시아를 방문하여 ‘신실크로드 경제지대’와 ‘21세기 해상 실크로드’ 구상을 제시하면서 시작되었다. 초기에는 대단한 선풍을 일으켰으나 남중국해에서의 영유권 분쟁과 한반도 사드 배치를 둘러싼 갈등 등으로 관심이 옮겨 가면서 점차 빛이 바래고 말았다. 일대일로에 관한 열기가 식어 가는 동안 중국은 주변국들과의 갈등으로 인해 오랫동안 공을 들여 온 주변국외교의 성과들이 심각하게 손상되는 상황에 처하였다. 미국의 대중국 포위를 돌파하려는 중국의 공세적 대응이 주변국들과의 거리를 멀어지게 함으로써 오히려 미국의 아시아 재균형정책이 성과를 거둘 수 있도록 돕는 결과를 초래한 셈이다.

중국이 다시 일대일로에 힘을 쏟는 것은 서진(西進)을 통해 경제발전의 돌파구를 마련하기 위함이기도 하지만 적지 않게 손상된 주변국들과의 관계를 복원하려는 시도이기도 하다. 시진핑 주석은 항저우 주요 20개국 정상회의(G20) 직전인 8월 17일 베이징에서 ‘일대일로 건설 공작좌담회’에 참석하여 일대일로를 체계적이고 전면적으로 추진하여 주변국 국민에게 혜택이 돌아가도록 하겠다는 이익공동체론을 새삼 강조하였다. 일대일로가 주변국 외교의 수단이라는 점을 밝힌 셈이다.

시진핑 정부는 집권 초부터 중화민족의 위대한 부흥을 주창하여 인민들의 기대감을 불러일으키고 공산당 통치의 정당성을 확보하려 하였다. 일대일로는 이러한 ‘중국의 꿈(中國夢)’을 실현하는 구체적인 전략구상 중 하나로 등장하였다. 출범 당시 시진핑 정부는 경제성장을 저하와 개혁개방이 초래한 다양한 부작용들을 극복하면서 새로운 성장동력을 발굴해야 하는 과제를 안고 있었다. 중국정부는 고속성장의 시대가 마무리되고 중속성장시대가 열리는 새로운 국면에서 일대일로를 통해 에너지 공급선을 다변화하고 금융·해외투자·건설 부문을 중심으로 새로운 성장동력을 마련할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 일대일로는 또한 미국의 견제가 심해지고 있는 상황에서 불필요한 지정학적 경쟁을 피하면서 일종의 경제영토를 넓힐 수 있는 카드이기도 하다.

한국으로서는 일대일로라는 중국의 거대한 구상이 위기인 동시에 기회

이기도 하다. 한국의 가장 중요한 경제 파트너라고 할 수 있는 중국이 서쪽으로 눈을 돌리고 있기 때문이다. 한국을 포함한 동북아는 일대일로의 다섯 가지 경로(五通) 구상에 포함되어 있지 않지만 철의 실크로드에서 유라시아 이니셔티브에 이르는 한국의 오랜 구상과 결합한다면 한국경제에도 큰 도움이 될 수 있다. 그런데 현재로서는 이러한 결합의 가능성이 높아 보이지 않는다.

정치적·군사적으로 불안요소들을 안고 있는 한국은 새로운 도약을 위한 협력자라기보다 중국이 추진하는 발전전략에 장애가 초래되지 않도록 현상을 관리해야 하는 대상으로 간주될 가능성이 크다. 더욱이 중국이 산업의 고도화를 추진하는 단계에 진입하게 된 오늘날 한국은 세계시장에서 중국이 경쟁하고 극복해야 할 대상으로 여겨지기도 한다. 더욱이 북한 핵문제 해결방법에 대한 입장 차이와 사드 배치를 둘러싼 갈등으로 인해 한국정부에 대한 중국정부의 반감이 커지고 있다.

악화일로인 남북관계도 한국의 매력을 떨어트리는 중요한 요인이다. 한국에서는 유라시아 이니셔티브와 일대일로의 접점을 강조하며 협력의 범위를 넓혀야 한다는 목소리가 크지만 유라시아 이니셔티브 자체가 진척되지 못하고 있다. 거듭된 북한의 핵실험과 국제사회의 대북제재에 더하여 한국이 대북 독자제재에 나섬에 따라 개성공단이 전면 폐쇄되고 나진-하산 프로젝트도 중단되었다. 유라시아 이니셔티브의 주요 동력이 되어야 할 남북관계 개선과 국제협력 프로젝트가 작동을 멈춘 것이다. 이런 상황을 반영하듯 한중 두 나라 정상이 합의한 바 있는 일대일로와 유라시아 이니셔티브 간의 협력논의도 중단된 상황이다.

이런 상황에서 한국이 선택할 수 있는 방안은 세 가지 정도라고 본다. 1) 모든 어려움을 극복하고 일대일로에 적극적으로 참여하여 한국의 역할을 증대할 수 있다, 2) 미국과의 조율을 통해 일대일로와 관련된 한국의 역할을 정하고 제한적으로 참여할 수 있다, 3) 중국과 직접 협력하지 않고 한국이 중견국 네트워크를 활용하여 일대일로 구상에 포함된 국가들과 독자적인 경제협력을 추진할 수 있다.

현재로서는 한국이 일대일로에 적극적으로 참여하기가 매우 어렵다.

앞에서 지적한 여러 문제들 때문에 중국정부는 한국정부와 손을 잡는 데 대한 관심이 낮다. 더욱이 사드 배치 등으로 인해 한국을 둘러싼 미국과 중국의 대립이 심한 상태이므로 일대일로에 한국이 적극적으로 참여하는 것에 미국이 부정적인 반응을 보일 가능성이 크다. 만약 한국이 이런 어려움을 극복하고 일대일로에 적극적으로 참여하여 새로운 도약의 발판을 마련하려 한다면 전향적인 대외전략이 추진되어야 할 것이다.

우선 중국이 한국의 지정학적 중요성을 다시 평가할 만한 환경과 조건을 조성해야 한다. 무엇보다도 중국에서 상대적으로 낙후된 지역이며 일대일로 구상에서 소외될 가능성이 큰 동북 지역과 한반도 사이의 경제협력이 가능해지도록 해야 한다. 이를 위해서는 남북한 간의 경제협력이 재개되어야 할 것이다. 경험 재개는 핵 개발 관련 대북제재를 풀어야 가능하다. 물론 국가안보를 위해 시행되고 있는 정책을 일대일로 참여를 이유로 바꿀 수는 없다. 그런데 북한이 미국 본토를 공격할 수 있는 핵전력을 오래지 않아 갖추게 될 것이라는 전망이 제기되면서 미국의 정책이 우선 핵동결을 위한 협상을 한 뒤 장기적으로 비핵화를 추진하는 방향으로 바뀔 조짐이 보이고 있다. 다시 말해 트럼프 행정부가 출범한 이후 오바마 행정부가 고수했던 전략적 인내나 제재를 통한 압박 대신 새로운 접근이 이루어질 가능성이 있다. 만약 미국의 대북정책이 바뀐다면 한국이 기존의 정책을 고수하더라도 북한을 압박하는 효과를 거둘 수 없을 것이다. 그러므로 미국의 정책 변화에 발맞추어 핵문제 해결은 장기과제로 설정하고 북한과 그 밖의 문제들을 풀어 나가는 쪽으로 한국의 대북정책을 전환할 필요성이 제기될 것이다.

이러한 정책 전환을 통해 남북관계가 개선된다면 유라시아 이니셔티브와 일대일로의 연계를 위해 중국 동북 지역과 한반도를 연계하는 동북아 경제회랑의 구축을 시작할 수 있을 것이다. 더욱이 한국과 러시아가 공동으로 추진했던 나진-하산 프로젝트와 중국과 북한이 공동으로 추진하고 있는 나진-훈춘 프로젝트를 결합함으로써 남북중러 4자 협력구도를 만들어 내는 것도 가능하다고 본다. 한편, AIIB 출연금을 확대하고 여러 국가들의 인프라 건설을 적극적으로 지원하면서 이 국가들과의 경제협력

을 강화할 수 있다. 또 일대일로를 통해 건설되는 인프라를 활용하여 에너지 등 자원 확보, 물류비 절감, 수출시장 및 해외투자 확대 등의 이익도 얻을 수 있을 것이다.

대북제재 국면인 데다 사드 배치 문제까지 걸려 있는 현재로서는 한반도를 둘러싸고 미일 대 중러의 대결구도가 형성되어 있으므로 이러한 적극적 참여는 실현되기 어렵다. 만약 북한 핵문제를 제재와 압박으로 해결하려는 미국의 입장이 변화하지 않거나, 한국이 AIIB에서 적극적인 활동을 하는 데 대한 미국의 우려를 누그러뜨리기 어렵다면 일대일로와 관련하여 한국의 입장을 미국 측에 설명하고 미국이 용인할 수 있는 수준에서 참여하는 방법도 선택할 수 있다고 본다. 이 경우에도 관건은 역시 북한문제의 해법이 될 것이다. 미국의 우려가 단지 한국이 중국과 지나치게 밀착하게 되는 것이라면 AIIB 등에서의 역할은 제한되겠지만 동북아경제회랑 구축 등의 사업을 추진하는 것은 가능할 것이다. 그러나 대북제재 국면이 계속된다면 한반도와 중국, 러시아를 직접 연결하는 사업들이 제한될 수밖에 없을 것이다.

마지막으로 미중관계가 여전히 경색되어 있고 중국이 한국과의 협력에 큰 관심을 보이지 않는 경우에는 한국이 직접 일대일로와 연관이 있는 지역의 국가들과의 경제협력을 추진할 수 있다. 일대일로 구상의 중요한 파트너인 중앙아시아 국가들과 아세안 국가들과의 경우 중국과의 협력에 대한 기대가 크지만 한편으로는 중국의 영향력이 지나치게 커지는 것에 대한 두려움도 가지고 있다. 한국이 이런 틈새를 파고 든다면 여러 나라들과 긴밀한 협력을 추진해 나갈 수 있을 것으로 본다. 이런 노력이 성과를 거둘 경우 중국도 한국과의 협력이 중요하다는 점을 인식하고 일대일로 구상을 실행하는 과정에서의 한국의 역할을 인정하고 공동사업 등을 추진하는 데 관심을 기울일 것이다.

2. 사드 배치와 한중 갈등

주요 2개국(G2)의 하나로 위세를 과시하던 중국은 근년에 이르러 국내

외적 도전에 직면하고 있다. 대내적으로는 고도성장의 시대가 끝나 가고 있으며 대외적으로는 미국과의 대립이 심해지고 있다. 특히 시진핑 주석이 직접 주도하며 성과를 과시해 왔던 외교분야에서 만만찮은 난제들에 부딪힌 상황이다. 한미 양국은 2016년 7월 8일 남한 내에 사드를 배치하기로 결정했다는 발표를 하였다. 같은 달 12일에는 상설중재재판소(Permanent Court of Arbitration: PCA)가 남중국해 대부분에 대한 중국의 영유권을 인정하지 않는다는 판결을 내렸다. 두 사안 모두 시진핑 주석이 직접 공개적으로 반대의사를 밝힐 만큼 중국정부가 중시해 문제였다.

두 사안의 당사국인 한국과 필리핀은 모두 미국의 동맹국들이다. 그러므로 중국은 한국과 필리핀보다 미국에 대하여 격렬하게 반발하고 있다. 중국정부는 두 사안 모두 비당사국인 미국이 개입했다고 본다. 한국정부는 북한의 핵공격을 억지하려면 사드 배치가 불가피하다고 주장해 왔다. 또 사드가 중국을 겨냥하지 않을 것이라며 중국정부를 설득하였다. 그러나 중국정부는 미국이 중국을 감시하기 위해 사드를 한반도에 배치하는 것이며, 이는 한미일을 연결하는 미사일 방어체제를 구축하려는 시도라고 믿고 있다. 남중국해 분쟁과 사드 배치를 둘러싼 갈등은 유일한 초강대국 미국과 부상하는 강대국 중국 사이에서 벌어지는 동아시아 패권 경쟁의 연장선상에 있는 것이다.

사드 배치와 남중국해 분쟁에 대한 중국의 반발이 거칠게 느껴지지만 장기적으로 볼 때 중국이 강경 드라이브를 지속하지 않을 수도 있다. 시진핑 주석은 중화민족의 위대한 부흥을 중국의 꿈으로 제시하면서 이를 실현하기 위해 미국에게 신형대국관계를 제시하고 주변국들에게는 운명공동체론을 주창하였다. 또 앞에서 살펴본 바와 같이 일대일로 구상을 통해 중국의 주장이 단순한 외교적 수사가 아니라 실천 가능하다는 점을 부각시켰다. 이를 통해 중국이 강대해지는 것이 주변국들이나 국제사회에 위협이 되기보다는 기회가 될 수 있다는 점을 설득하려 하였다.

중국은 이미 2000년대 초부터 강대국의 흥망에 관한 역사연구에 기초하여 강대국으로 부상하는 것을 서두르지 않고 안정적이고 지속적으로 힘을 키워 가기 위한 계획을 세우고 실천해 왔다. 그러므로 중국은 미국

의 견제에 보다 효과적으로 대응하기 위해 주변국들을 중심으로 경제적 네트워크를 확장해 가면서 자국의 영향력과 위상을 점차 확대해 나가고 있다. 또 중국의 외교적·경제적 역량을 키워 나가려면 미국과의 직접적인 경쟁이나 충돌은 피해야 한다는 판단하에 나름대로 신중한 대미정책을 펴 오고 있다. 더욱이 중국은 남중국해 분쟁을 통해 미국의 개입을 막기 위해 단호한 조치를 취할수록 주변국가들은 미국에 더욱 의존하려 한다는 점을 경험하였다. 그러므로 중국은 영유권을 양보할 수 없다는 원칙을 고수하면서도 필리핀 등 아세안 국가들에게 다양한 유인을 제공하면서 이들과의 관계를 개선하려는 노력을 기울일 것으로 예측된다.

사드 배치의 경우에도 중국정부는 거친 언사를 통해 강하게 반대의사를 밝히고 한류 견제, 상품 판매 제약 등 비공식적 보복을 하면서도 공식적인 보복조치는 삼가고 있다. 아직 실제로 배치가 이루어지지 않은 상황에서 공식적이고 강한 조치를 취할 경우 한국이 더욱 반발하여 한중관계가 심각하게 손상될 수 있다는 점을 우려하는 것이다. 중국 내 일각에서는 트럼프 행정부 출범 이후의 정책 변화 가능성, 한국 내에서의 반대 여론 등을 주시하면서 사드 배치가 철회될 수도 있다는 기대를 버리지 않고 있는 듯하다.

이런 상황에서 한국은 사드 배치에 관해 어떤 결정을 내려야 하며, 그 결과는 어떠할 것인지를 신중하게 검토해야 할 것이다. 한국정부가 할 수 있는 선택은 다음과 같다고 본다. 1) 사드를 신속히 배치한다, 2) 사드 배치를 중국에 대한 전략적 카드로 이용한다, 3) 사드 배치를 유보한 뒤 실제로 배치하기에 앞서 중국을 지속적으로 설득한다, 4) 사드 배치를 철회한다.

첫 번째 선택은 사드를 계획대로 배치하는 것이다. 한국정부는 미국과 사드를 배치하기로 약속한 데다 이미 장소를 정하고 배치를 결정하였다. 배치 장소 결정과정에서 지역 주민들의 거센 반발을 겪기도 하였다. 이처럼 어렵게 추진되어 온 사안이므로 실행하는 것이 옳다는 판단을 내릴 수 있다. 시간을 끈다고 해서 중국의 반발이 누그러지거나 국내의 비판 여론이 가라앉을 가능성도 크지 않으므로 사드를 신속히 배치해 버리는

것이 오히려 논란을 빨리 끝낼 수 있는 방법이 될 수도 있다. 또 한국형 미사일방어체계(Korea Air and Missile Defense: KAMD)가 추진되고 있으나 만약 계획했던 만큼의 기능을 발휘하지 못한다면 미사일 방어를 사드에 의존할 수밖에 없을 것이다.

한편, 사드가 실제로 배치되고 나면 중국의 보복이 본격적으로 이루어질 가능성이 크다. 중국은 2010년 9월 일본과의 동중국해 영유권 다툼과 정에서 중국인 선원들이 일본 측에 체포된 뒤 재판에 회부될 상황에 처하자 희토류의 대일 수출을 금지하겠다고 압박했다. 한국정부가 2000년 6월 중국산 마늘의 관세율을 30%에서 315%로 10배 이상 대폭 올리는 세이프가드 조치를 취하자 한국산 휴대전화와 폴리에틸렌 수입을 중단하였다. 현재 한국의 중국에 대한 경제적 의존이 중국의 한국에 대한 의존보다 심하므로 중국정부가 한국에 대해 취할 수 있는 조치는 다양하다. 단순히 정부 차원의 보복조치만 취해지는 것이 아니라 중국인들의 반한 감정이 고조되고 일부는 행동으로 이를 표출할 가능성이 있다. 이렇게 될 경우 관광업 등을 중심으로 한국이 입게 되는 타격은 막대할 것이다. 경제적인 타격뿐 아니라 군사적 긴장의 고조도 각오해야 할 것이다. 중국과 러시아가 한반도를 목표로 삼아 공격무기들을 배치하고 한국 영해 인근에서 대규모 합동군사훈련 등도 수행할 가능성이 높다. 중국은 방공 식별구역을 무력화하거나 이어도 부근으로 해군 선박을 진입시킬 수도 있다. 물론 사드가 배치되었다고 해서 양국의 갈등이 끝없이 지속되지는 않을 것이다. 중국인들의 반한 감정도 시간이 지나면서 완화될 가능성이 크다. 그러나 일부 품목에 대한 수입금지나 관세부과와 같은 제한적인 제재는 장기화될 수 있다는 점에 유의해야 한다.

둘째, 사드 배치를 중국에 대한 전략적 카드로 이용할 수 있다. 사드 배치를 철회하는 대신 북한에 대한 제재를 강화하도록 하는 등의 조건을 내거는 것이다. 그러나 이런 방법이 성과를 거둘 가능성은 거의 없다고 본다. 한국이 이런 제의를 하려면 먼저 미국의 동의를 얻어야 하는데 미국이 이 제안을 받아들일지 의문이다. 더욱이 중국은 자국의 안보에 관한 사안을 한국이 거래의 수단으로 삼는 것에 대해 심하게 반발할 가능

성이 크다. 그러므로 한국의 제의가 받아들여지지 않고 중국의 한국에 대한 보복의 강도와 중국인들의 반감만 높아질 가능성이 크다.

셋째, 사드 배치를 유보한 뒤 실제로 배치하기에 앞서 중국을 지속적으로 설득하는 방법이 있다. 한국정부의 사드 배치결정이 내려지기 전 중국을 설득하려는 노력이 부족하였다는 지적이 적지 않다. 일부 언론과 정치인들도 사드 배치가 주권국으로서의 당연한 권리라거나 북한의 핵 개발을 막지 못한 중국의 책임이라고 주장하며 중국을 자극하였다. 한국이 중국을 설득할 수 있는 새로운 논리를 개발해 내기는 어렵다. 그러나 한국정부가 중국 측의 우려를 잘 알고 있고 항의를 무겁게 받아들인다는 점이 중국정부, 민간전문가, 언론에 충분히 전달될 수 있도록 꾸준한 대화를 이어갈 필요가 있다. 또 미군이 사드를 관리하더라도 한국 측이 X 밴더 레이더가 중국 감시에 쓰이지 않도록 감시할 것이며, 사드의 추가 배치는 허용하지 않겠다는 약속을 공개적으로 하는 등 중국의 우려를 누그러뜨리기 위한 노력을 기울여야 한다. 한국의 차기 정부도 이미 미국과 약속이 된 사안이어서 이를 철회하기 어렵다는 점을 비중 있는 인사들을 파견하거나 정상회담을 개최하여 설명해야 할 것이다. 이러한 노력으로 중국의 반감을 완전히 해소하거나 보복조치가 취해지지 않도록 하기는 어렵겠지만 중국의 반발을 무시하고 사드를 서둘러 배치하는 경우에 비해서는 한중관계의 훼손을 줄일 수 있을 것이다.

마지막으로 사드 배치를 철회하는 방법이 있다. 이런 선택을 할 경우에는 한중관계가 복원되어 중국과의 다양한 협력이 가능해질 것으로 본다. 중국정부는 한국정부의 어려운 결단을 높이 평가하고 우호적인 한중관계를 장기간 유지하기 위한 노력을 기울일 것이다. 예컨대 일대일로 구상에 따른 여러 프로젝트에 동참하도록 중국 측이 먼저 제안할 가능성이 크다. 반면에 한국은 미국의 반발에 직면하게 될 것이다. 트럼프 행정부는 방위비분담협상에서 강경한 태도를 취할 것이다. 주둔비용 전체를 한국정부가 부담하지 않더라도 주한미군을 완전히 철수할 가능성은 낮지만 병력을 감축하고 유지비용이 많이 드는 장비들 중 일부를 철수할 것이다. 보호무역을 공공연히 주장한 트럼프 당선자가 이끄는 미국이 한국

산 제품에 대한 관세를 높이는 등의 방법으로 경제적 보복을 할 가능성도 있다.

한국은 사드 배치와 관련하여 어떤 선택을 하더라도 상당한 손해를 입을 수밖에 없는 처지이다. 그러나 이익과 손실을 따져서 최선의 선택을 하도록 노력해야 한다. 사드 배치를 다소 유보하고 다음 대통령이 취임 직후에 중국을 방문하여 지난 정부가 내린 결정이지만 미국과 이미 약속을 했으므로 되돌리기는 어렵다는 점을 설명하는 것이 현재로서는 가장 나은 방법인 듯하다. 차기 정부에 참여하게 될 인사들이 중국 측에 새 정부는 미국이 요구하더라도 중국에 손해를 끼칠 수 있는 정책을 펴지 않도록 노력할 것이라는 점을 전달하는 것도 한중관계를 강화하는 데 도움이 될 것으로 본다.

3. 북중관계 변화와 한국의 대응

한중관계뿐 아니라 북중관계도 한중수교 이후 최악의 상황에 처해 있다. 단적인 예로 양국 지도자들 간의 교류가 단절되었다. 이처럼 양국 관계가 악화된 것은 대외정책 면에서 중국과 북한의 목표가 상반되기 때문이다. 김정은은 체제안전을 확보하기 위한 핵보유국 지위 인정에 전력을 기울이고 있다. 이에 비해 시진핑은 중국의 새로운 위상에 걸맞은 대국 외교를 주창하고 있다. 양국의 최고지도자들에게 북중관계의 전략적 가치는 미국 중심 대외정책의 하부구조 정도로 여겨지고 있는 듯하다.

이러한 차이로 인해 시진핑 집권 초기에는 중국의 대북정책이 과거에 비해 상당히 강경한 방향으로 전개되었다. 북한의 제3차 핵실험 국면에서 현상유지를 선호하던 이전의 자세와는 달리 과감한 압박을 통해 대응하려 했던 것이다. 그러나 이러한 압박은 북한이 국제사회에 대한 더 이상의 도발을 멈추고 대화에 나서도록 하려는 것일 뿐 북한정권을 위기에 몰아넣기 위한 것은 아니었다. 시진핑을 위시한 중국 지도부는 한반도 정세의 안정이 중국의 대내외적 발전을 위한 필수조건이라는 인식을 공유하고 있다.

북한의 제3차 핵실험에 대한 대응과는 달리 제4차 핵실험과 제5차 핵실험에 대한 중국의 대응은 매우 신중하고 보수적이다. 제4차 핵실험 직후 케리 미 국무장관은 중국 책임론을 거론하였다. 중국은 미국이 북한 핵문제를 적극적으로 해결하려 하지 않고 중국에게 책임을 떠넘기고 있는 것으로 본다. 중국은 미국이 북한에게 먼저 북미대화를 제안하는 등의 방법으로 현재의 경색된 국면을 벗어날 수 있는 길을 열어 주어야 중국도 북한을 설득할 여지가 있다고 인식하고 있다. 중국은 또한 한국이 사드 도입문제를 제기하면서 미국의 힘을 빌려 중국을 압박하려 한다고 보았다. 더욱이 중국은 제4차 핵실험 이후 한미일이 주도하는 대북압박이 자칫하면 북한을 불안정하게 만들어 중국의 국익을 심각하게 침해할 수 있다고 판단하였다. 그러므로 중국은 한미일 3국이 대북제재를 주도하면서 한반도 주변 정세를 불안정하게 만드는 것을 막아 내는 한편, 북한에 대한 영향력을 어느 정도라도 유지하여 향후 북미 간의 협상을 유도해 내기 위해 제4차 핵실험과 제5차 핵실험 이후에도 지나친 대북제재에 반대하고 있는 것이다.

북한의 안정을 바라는 중국은 정치적으로 불편한 관계인데도 북한과의 경제협력을 중단하지 않고 있다. 물론 북한과의 경협과 동북3성 개발을 연계한 ‘창지투 개발’ 등의 정책은 제대로 추진되지 않고 있다. 북한에 대한 중국의 경제지원도 축소되었고 중국기업들의 대북투자도 소규모 경공업 등으로 한정되는 경향이 나타나고 있다. 그럼에도 양국을 연결하는 기본적인 인프라 건설이 느리지만 꾸준히 진척되고 있으며 대북제재에도 불구하고 교역도 비교적 원활하게 이루어지고 있다. 동북지역 지방정부 차원에서의 북한과의 협력사업도 중단되지 않고 있다. 특히 대중국 노동력 수출은 북한의 주요 외화공급원이 되고 있다.

한국이 오래전부터 우려해 온 북한경제의 대중국 의존은 여전히 지속되고 있다. 북중경협이 활성화되어서가 아니라 대북제재로 인해 남한을 비롯한 여러 나라들의 대북경협이 위축되었기 때문이다. 북한도 러시아와의 관계를 강화하는 등 중국에 대한 경제적 의존도를 낮추기 위해 노력해 왔지만 북한경제는 여전히 중국에 기대어 버티고 있다고 해도 과언

이 아니다.

북중관계는 북한문제를 이해하고 풀어나가는 데 핵심적 변수로 작용하고 있다. 양국의 관계가 어떻게 진전되느냐에 따라 북한의 상황이 크게 변화할 수 있으며 남북관계와 북미관계에도 영향을 미치기 때문이다. 그러므로 한국은 중국을 움직여 북한의 변화를 유도하려는 노력을 기울일 필요가 있다. 북중관계와 관련하여 한국이 택할 수 있는 정책방향은 대개 다음과 같을 것이다. 1) 미국, 일본과 협력하여 중국이 북한과의 협력을 중단하도록 압박한다, 2) 한국이 중국보다 북한에 대해 더 많은 영향력을 발휘할 수 있도록 남북관계를 강화한다, 3) 북중관계와 한중관계가 동시에 발전될 수 있게 한다, 4) 북중관계가 강화되도록 지원하여 중국의 대북 영향력을 활용한다.

국제사회가 대북제재를 위한 공동의 노력을 기울이고 있음에도 북한이 여전히 핵개발 프로그램을 포기하지 않고 있는 것은 중국과의 경제관계가 유지되는 한 제재를 견뎌 낼 수 있기 때문이다. 그러므로 미국, 일본 등과 협력하여 중국이 북한에 대한 지원, 북한과의 교역 등을 중단하도록 압박을 가하는 정책을 시도할 수 있다. 이는 현재 한미일 3국이 취하고 있는 입장과 유사하지만 중국이 북한정권의 생존에 도움이 되는 경제관계를 청산하도록 하려면 더욱 강하게 중국에 압력을 가해야 할 것이다. 예를 들면 미국이 이란과 거래하는 다른 나라 기업들에게 제재를 가한 것처럼 북한과 거래하는 기업들을 제재하는 세컨더리 보이콧(secondary boycott)을 실행할 수 있다. 북한과 가장 많은 거래를 하는 나라가 중국이므로 중국기업들의 북한 관련 거래를 차단함으로써 북한이 더 이상 버티지 못하게 하는 것이다.

세컨더리 보이콧의 난점은 제재를 받는 기업들이 많은 나라, 즉 중국으로부터 보복조치를 당할 수 있다는 점이다. 트럼프 행정부가 출범하면 환율 등을 둘러싼 중국과의 경제적 마찰이 심해질 것으로 예상되는데, 세컨더리 보이콧까지 시행하게 되면 미중 간의 대립이 격화되어 두 나라 뿐 아니라 세계경제에 악영향이 미칠 가능성이 있다. 한국의 경우 사드 배치로 인한 중국의 보복조치가 우려되는 상황에서 추가적인 보복을 당

하게 될 경우 경제적 타격이 심각할 것이다.

한편, 중국의 대북경협을 제어하기보다 한국이 대북경협을 활성화함으로써 북한에 대한 영향력이 중국보다 더 커지게 하는 방안도 있다. 현재는 북중 간의 정치적 관계가 악화되어 있지만 관계 개선이 이루어질 경우 북한의 중국에 대한 경제의존이 지나치게 높으므로 북한이 중국의 영향권에 포함될 위험이 있다는 것이 이런 정책적 선택의 근거이다. 중국의 영향력을 견제하기 위한 목적은 아니었지만 남북관계 강화를 통해 북한에 대한 영향력을 확대하려는 정책은 김대중 정부와 노무현 정부에서도 추진되었다. 당시 남북한 간의 경협이 확대되었으며 정치적 관계 개선도 이루어졌으나 북한의 핵 개발을 막지는 못하였다. 북한은 미국으로부터 안전을 보장받기 위해 핵 개발 프로그램을 추진하고 있으며 핵문제에 대한 협상은 남한이 아니라 미국과 해야 한다는 입장이었기 때문이다. 당시에도 북한과 미국을 포함한 6자회담이 열렸고 핵 개발을 동결 및 폐기하기 위한 합의가 이루어지기도 하였다. 그러나 미국과 북한이 서로를 신뢰하지 못하는 가운데 합의된 사항들이 실천되지 못하였다.

북중관계를 넘어서는 정도로 남북관계를 강화하려면 핵문제를 둘러싼 대북제재를 크게 약화시킬 수밖에 없다. 이는 한미일 협력을 포함한 국제사회의 대북공조를 무력화하는 결과를 낳을 것이다. 그러므로 미국과의 정책조율이 선행되어야 한다. 미국이 제재 완화를 반대한다면 한미관계의 훼손을 각오하지 않고서는 남북관계를 개선해 나갈 수 없을 것이다. 한국의 설득을 통해서건 미국의 독자적 판단에 의해서건 트럼프 행정부의 대북정책이 단기적 핵 동결과 장기적 비핵화를 위한 협상으로 선회한다면 미국과의 마찰을 피하면서 남북관계를 강화할 수 있을 것이다.

남북관계를 강화하되 한중관계를 동시에 강화하여 중국과 함께 북한의 변화를 유도하는 방법도 있다. 북중관계를 견제하거나 넘어서기 위해 남북관계를 강화하는 것은 북한에 대한 영향력 강화를 위해 한국과 중국이 경쟁을 벌이는 결과를 나올 것이다. 이런 경쟁은 소모적이며 북한이 핵 포기 등의 변화를 선택하지 않고서도 한중 양국으로부터 지원을 끌어낼 수 있는 여지를 줄 뿐이다. 그러므로 북중관계를 견제하기 위해 남북관

계를 강화하기보다는 중국과 함께 북한의 변화를 유도하고 한반도 정세를 안정시키는 것이 바람직하다.

장기적으로는 한국과 중국이 원하는 북한의 변화방향이 다르겠지만 단기적으로는 차이가 크지 않다. 북한의 비핵화와 개혁개방을 유도하려는 점에서 한국과 중국의 목표가 일치한다. 그러므로 남북관계 강화를 통해 북중관계를 견제하거나 북한을 남한의 영향력하에 두려하기보다는 남북관계를 발전시키면서 한중관계도 강화하는 것이 바람직하다. 북중관계, 남북관계, 한중관계가 함께 발전해 나간다면 한국과 중국이 북한의 개혁개방과 비핵화를 위해 협력해 나갈 수 있을 것이다.

마지막으로 북중관계 강화를 지원하면서 중국의 영향력을 이용하여 북한의 변화를 유도할 수 있다. 북한의 변화를 이끌어 낸다는 측면에서 보자면 북중경협이 남북경협보다 유리한 점이 적지 않다. 과거에도 북중경협이 북한의 시장화에 미치는 영향이 남북경협보다 컸다고 할 수 있다. 북중경협은 북한시장과 직접 연결된 형태로 이루어졌으나 남북경협은 북한시장과 차단된 형태로 진행되었다. 남한의 영향력이 커지는 것에 대한 북한의 두려움이 매우 컸기 때문이다. 앞으로 남북관계가 발전한다 하더라도 북한은 과거와 같이 남한 사람들의 북한 내 거주를 제한할 가능성이 크다. 또 북한 주민들과의 자유로운 접촉도 차단할 것이다. 그러므로 인적 교류의 양과 질에서도 북중경협의 효과가 남북경협보다 크다고 할 수 있다. 요컨대 북중경협이 남북경협보다는 부정적인 영향이 적을 것이라고 북한이 판단하고 있기 때문에 한국으로서는 북중경협 확대를 경계하기보다 오히려 지원함으로써 북한의 변화를 유도하는 것이 효과적이다.

북중 간의 정치적 관계가 강화되는 것 역시 긍정적인 효과가 부정적인 효과보다 크다고 본다. 북미관계가 개선되지 않으면 남북관계 개선에도 많은 어려움이 따른다. 또 남북관계가 양호했을 때에도 북미관계가 악화되자 남북한 간의 경협이나 대화가 중단된 경우가 적지 않았다. 그러므로 북미관계로부터 비교적 자유로운 북중관계 강화를 지원함으로써 중국이 북한의 도발을 억제하고 북한이 남한, 미국 등과의 대화에 나서도록 설득하게 하는 것이 효과적일 것이다.

제5절 국가별 어젠다 3: 새로운 동북아에서의 한일관계

1. 위안부 합의 논란과 이후의 합리적인 대응

2015년 12월 28일 한일 양국은 외무장관 기자회견을 통해 위안부문제 해결에 합의했다고 전격 발표하였다. 이로써 위안부 갈등으로 대치해 왔던 양국관계는 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 돌이켜 보면 위안부문제는 1991년부터 24년간 한일양국은 물론 국제사회가 문제 해결을 위한 각고의 노력을 경주했지만 매듭을 짓지 못한 난제였다. 이번 합의의 핵심은 뭐니 뭐니 해도 위안부문제에 대해 일본정부가 책임을 공식적으로 인정하고 총리명의로 분명한 사죄 반성을 표명했으며, 그 징표로 일본정부 예산을 사용하여 ‘사실상’의 배상조치를 취하기로 약속한 것이다. 피해자의 존엄과 명예를 회복하는 것이야말로 위안부문제의 핵심이라는 점을 고려할 때 합의 내용 중 이 핵심 사항에 대한 성실한 이행과 실천이 가장 중요하다고 볼 수 있다.

아베 정권은 역사 수정주의적 관점에서 위안부문제에 대해서 거부적 반응을 보여 왔고 위안부 모집의 강제성을 부정했다. 또한 고노 담화의 훼손을 피하고자 검증작업을 시도하기도 하는 등 초강경 자세를 보여 왔다. 이러한 아베 총리가 합의에서 일본정부의 책임 인정과 사죄, 반성을 공식적으로 표명한 것은 나름의 성과라고 평가할 수 있다. 생존 피해자들의 평균 연령이 90세 이상이라는 점을 고려하면 위안부문제의 해결이 존각을 다투는 시간과의 싸움이기도 했다. 타결기회를 놓칠 경우 위안부문제가 영구 미해결의 과제로 표류하고 한일관계는 극단적인 악화와 대립으로 치닫게 될 수도 있다는 외교 정책적 고려도 한몫 했을 것으로 여겨진다.

또한 미국의 동아시아 전략적 이해관계도 한일 간의 협상 타결을 촉진시켰던 큰 요인으로 작용했음을 부정할 수 없을 것이다. 오바마 정부는 위안부문제를 둘러싸고 대립과 마찰을 벌이는 한일관계가 미국이 추진하

는 아시아로의 회귀, 재균형정책으로 불리는 미국의 동아시아 전략 추진에 큰 저해 요소로 작용하고 있다는 점을 경계·우려하여 한일 간 위안부 협상 타결을 배후에서 또는 표면적으로 촉진해 왔다. 이런 관점에서 오바마 행정부는 2014년 4월 헤이그에서 한미일 정상회담을 주선하여 한일 간 위안부 협상을 종용하였으며, 이후에도 미일 정상회담, 한미 정상회담을 비롯한 각종 외교 채널을 통해 위안부문제의 조기타결에 압력을 가하고 한일 양 정부에 조속히 위안부 협상을 타결 짓도록 영향력을 지속해 왔다. 즉, 국제정치적인 관점에서 보면 위안부 협상 타결은 미국이 주도하는 한미일 3국 협력구도의 강화라는 맥락에서 추동된 측면이 강하다는 점을 부정할 수 없다.

이번 합의의 의의에도 불구하고 한편으로는 그 한계도 많다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 그 때문에 국내사회와 정치권에서는 이 합의가 무효라는 입장부터 합의의 파기 또는 백지 철회와 재협상을 요구하는 목소리도 크다. 합의에 대한 비판과 그 논거는 아래와 같다.

첫째, 위안부문제 해결과 관련하여 피해자와 지원단체가 일관되게 요구했던 공식사죄와 법적 배상을 합의문에 명백한 형태로 담지 못했다는 점은 협상의 근본적인 한계이다. 그러나 외교 협상이 상대방이 존재하는 밀고 당기는 게임인 이상 한국정부가 100% 일본정부를 굴복시키는 타결은 어렵다는 점을 감안해야 할 것이다. 협상과정에서 한국 측은 합의문에 공식사죄와 법적배상의 개념에 근접한 내용을 담기 위해 최대한 노력을 경주했고 일본 측은 일본 나름대로 이에 대해 완강하게 저항했을 것으로 추정된다. 그 결과 타협으로 일본정부의 책임 인정, 총리명의로 사죄 반성 그리고 정부예산에 의한 금전지급을 핵심으로 하는 합의문이 작성되었을 것으로 추측된다. 이 문제를 둘러싼 양국의 근본적인 입장 차이는 24년간 지속되어 왔기에 새삼스러울 것도 없다.

두 번째로 합의문의 후반부에 언급된 ‘소녀상 문제의 처리 노력’이나 ‘합의의 최종성, 불가역성’은 그 자체가 핵심 사항이라기보다는 핵심 부분이 잘 이행된다는 전제로 약속한 부수적 합의라고 해석할 수 있다. 위안부문제의 본질도 아닌 ‘소녀상’, ‘불가역성’ 언급이 왜 합의문에 들어

갔는지는 큰 불만과 비판의 대상이 되고 있다. 추측컨대 합의의 본질이라고 할 수 있는 전반부를 한국 측이 얻어 내기 위해 일본 측이 반대급부로 후반부 부분의 삽입을 강하게 요구하여 그것을 불가피하게 수용했을 것으로 생각된다.

결국 합의에서 최종적 불가역적 해결을 언급한 것은 한일 양 정부의 상호신뢰가 부족했다는 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 고노 담화를 표명해놓고도 일본 지도자들은 망언을 행함으로써 이를 뒤집는 시도를 빈번히 자행해 왔기 때문에 만약 일본 측에서 책임 있는 지도자가 위안부 망언을 행할 시에는 합의는 무효가 될 수 있다는 경고의 의미를 담은 것이라고도 해석된다. 일본은 일본대로 이른바 한국이 정권이 바뀌면 ‘골대’를 변경해 왔다는 일본 내의 불신여론을 의식하여 이번 합의가 최종적이고 불가역적인 것으로 명기하자고 집요하게 요구했을 것이다.

셋째로 협상과정에서 당사자인 피해자 및 지원 단체들과의 긴밀한 사전 교감 및 소통 과정이 부족했다는 한국 내의 지적은 어느 정도 타당성을 갖는다고 생각된다. 한국정부는 사후적으로라도 이점을 겸허하게 받아들이면서 위안부문제에 임해야 할 것이다. 합의 이후에도 정부 당국은 피해자를 비롯한 관계자들과 만나 허심탄회하고 진지한 소통과 대화를 적극 추진해 나갔어야 한다. 특히 박근혜정부가 위안부 해결을 꾀함에 있어서 피해자들이 수용할 수 있는 해결을 여러 차례 강조해 온 만큼 피해자 및 지원 단체들과의 의사소통은 필수 불가결한 요소라고 할 수 있다.

다만, 합의내용 중 비판의 초점이 되고 있는 합의의 최종성, 불가역성 언급과 관련해서는 합의의 전후 맥락과 그간의 경위에 비추어 볼 때 보다 엄밀한 해석이 요구된다고 생각된다. 즉, 합의문에서 언급한 ‘최종적 해결’의 의미는 이번 합의가 잘 이행된다는 전제하에 한일 양 정부가 외교교섭 의제나 쟁점으로 더 이상 위안부문제를 다루지 않겠다고 한 것으로 파악된다. 따라서 이 합의로 법적 소송, 진상규명 활동을 위한 조사연구, 추모사업, 시민사회 차원의 운동이 제약받는 것은 결코 아니라고 해석된다. UN 등의 국제사회에서 위안부문제에 대해 상호 비난과 비판을 자제한다는 합의도 일본 측이 위안부문제에 대한 재갈을 한국에 물린 것

이라는 해석은 지나친 확대 해석이라고 생각된다. 합의가 전시 여성인권 문제로서 위안부 이슈에 대한 국제사회에서 논의나 토론을 금하고 있는 것은 결코 아니다.

또한 소녀상 처리 언급에 관해서도 보다 세심한 해석이 요구된다고 생각된다. 합의문에서는 위안부문제의 해결이라는 전체적인 맥락에서 “한국정부로서도 가능한 대응방향에 대해 관련 단체와의 협의 등을 통해 적절히 해결되도록 노력한다.”고 했을 뿐이지 결코 소녀상 철거를 약속한 것이 아니다. 소녀상 철거에 대한 이면합의가 있는 것이 아닌가에 대한 의혹에 대해서는 수차례에 걸쳐 한일 양 정부가 공식적으로 부정한 바 있다.

위안부 합의의 본질은 일본정부가 책임을 인정하고 공식사죄함과 동시에 그 징표로 정부예산 조치로 피해자에게 보상함으로써 그들의 존엄과 명예를 회복하고 마음의 상처를 치유하는 데 있다. 소녀상 처리문제는 이 ‘본질 합의’가 성실하게 이행될 때 비로소 검토되는 ‘부수 합의’에 불과하다. 그런 의미에서 아베 총리의 피해자에게 “사죄편지를 쓸 생각이 털끝도 없다.”는 발언이야말로 사실상 합의 정신을 위반한 것이라고 볼 수 있다. 또 10억엔 거출을 끝냈으니 일본은 위안부문제에 손을 털고 소녀상 이전을 압박하겠다는 태도는 합의의 곡해이며 오독이다. 합의 준수를 원한다면 합의의 ‘핵심 부분’에 대한 일본 측의 진정성 있는 자세가 요구 된다고 하겠다.

합의의 이행과정과 관련해서는 향후에도 여전히 세 가지 사항에 특히 유의해야 할 것으로 생각된다. 첫째, 진정으로 합의가 이행되고 착근하기 위해서는 일본정부가 공언한 책임과 사죄 반성, 사실상의 배상조치가 구현되고 실천될 수 있는 여건과 환경을 조성해야 할 것이다. 이를 위해서는 정부의 고위 책임자들이 나서 피해자들과의 진지한 소통과 대화를 통해 합의의 본질에 대해 이해를 구하는 노력을 더욱 경주해야 할 것이다. 피해자들이 충분히 납득하지 못한다면 아무리 훌륭한 해결책이 나와도 그 의미는 희석될 수밖에 없기 때문이다. 합의 이후 일본 정계 일각에서 나오는 위안부 ‘망언’에 대해서는 합의 정신을 훼손하는 것임을 엄중 향

의하고 경고해야 할 것이다.

둘째, 이번 합의로 일본이 면죄부를 받았다는지 위안부문제는 이 합의에 의해 봉인되었다는 인식은 지나친 확대 해석이라고 여겨진다. 합의에서 거론된 최종성, 불가역성은 정부가 양자외교 차원에서 위안부문제를 다시 쟁점으로 거론하지 않겠다는 약속으로 봐야 한다. 위안부문제의 해결은 ① 진실을 규명하고 ② 일본정부가 책임 인정 후 사죄 반성을 표명하고 배상적 조치를 행함으로써 ③ 피해자의 존엄과 명예를 회복하고 마음의 상처를 치유하고 ④ 역사적 교훈으로 기억되는 일련의 과정으로 이뤄지는 것이 바람직하다. 이번 합의와 관계없이 위안부문제에 관한 연구·조사 활동이나 NGO의 여성인권운동 및 활동, 재발 방지를 위한 추모와 교육은 향후에도 지속되는 것이 마땅하다.

셋째, 일본정부가 예산조치로 출연한 10억엔의 금전 성격을 어떻게 이해할 것인가의 문제이다. 10억엔의 금전은 일본정부가 국가 차원에서 가해 책임을 인정하고 사죄 반성하는 의미로 예산조치를 통해 거출한 것이므로 사죄금임과 동시에 ‘사실상’의 배상금으로 볼 수 있다. 동시에 이 금전이 피해자의 존엄과 명예를 회복하고 마음의 상처 치유로도 사용된다는 의미에서 치유금으로도 볼 수 있다. 따라서 10억엔의 금전이 전적으로 피해자의 명예와 존엄을 회복하고 마음의 상처를 치유하는 데 사용되어야 함은 두말할 나위도 없다.

위안부 합의가 7개월 경과한 시점인 2016년 7월 28일 합의의 이행사업을 담당할 기구로 화해치유재단이 설립되었다. 화해치유재단은 한일 간 합의에 입각하여 일본정부의 예산으로 모든 일본군 ‘위안부’ 피해자의 명예와 존엄의 회복 및 마음의 상처 치유를 위한 사업을 실시하기 위한 목적으로 설립되어 활동을 개시하였다. 재단은 민법 제32조 및 여성가족부 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 제4조의 규정에 의하여 여성가족부로부터 법인 설립허가를 받은 비영리법인으로 출범되었다. 일본정부는 2016년 8월 31일 합의에서 약속한 10억엔을 재단에 송금조치하였다.

재단은 사업을 크게 개별 피해자 대상사업과 모든 피해자 대상사업으로

대별하여 개별 피해자 대상사업을 우선적으로 실시하고 있다. 개별 피해자의 경우 여성가족부에 등록된 위안부 피해자는 총 239명으로 합의 시점을 기준으로 할 때 생존 피해자는 46명이고 나머지 193명은 사망 피해자로 분류된다. 한일 양 정부의 합의에 입각하여 생존 피해자에게는 1억원, 사망 피해자의 유족에게는 2,000만원의 현금 지급이 결정되었다. 2017년 3월 현재 재단은 생존 피해자 46명 중 재단의 사업 수용 의사를 밝힌 34명에게 1억원의 금전을 지급 완료한 상태이다. 재단은 생존 피해자에 대한 현금 지급과 더불어 2017년 1월부터는 사망피해자 193명의 유족을 대상으로 2,000만원의 금전 지급사업을 개시한다고 밝힌 바 있다.

향후 생존자와 사망자 피해자 대상사업이 마무리 된 후에는 모든 피해자 대상사업이 실시될 예정이다. 여기에는 기본적으로 위안부 피해자를 추도하기 위한 상징적 사업, 예컨대 위령비 건립 등을 검토할 수 있을 것으로 생각된다. 장기적으로 위안부문제의 진실을 밝히는 조사와 연구, 추모와 기억 그리고 후세를 위한 역사교육을 위한 활동을 이어 나가기 위해서는 이 재단과는 별도로 위안부 역사기념관을 건립하는 것이 바람직하다고 생각된다. 위안부문제는 한일 외교의 쟁점이기 이전에 인류가 기억해야 할 반인도적 범죄행위라는 역사적 교훈의 문제이자 전시 여성의 보편적 인권문제이기 때문에 위안부 역사기념관을 건립하여 널리 역사의 교훈으로 삼아야 할 것이다.

2. 일본의 집단적 자위권과 한일 안보협력 문제

집단적 자위권은 국제법과 유엔 헌장에서 공히 국가에게 부여한 권리라고 할 수 있다. 다만, 일본의 경우 전쟁과 재군비를 부정한 평화헌법 제9조로 인해 집단적 자위권 허용을 원칙적으로 금해 왔다. 그러나 일본은 꾸준히 헌법 해석의 변경을 통해 사실상 평화헌법 제9조의 형해화를 시도해 왔기 때문에 집단적 자위권을 도입하는 것이 그다지 새삼스러운 일이라고 할 수도 없다. 평화헌법하에서 해외 파병이 불가능함에도 불구하고 수차례에 걸쳐 PKO(평화유지활동)의 명목으로 자위대의 해외 파견

을 시도했다.

아베 총리가 집단적 자위권을 집요하게 추진하는 이유는 센카쿠 문제에서 미국의 대일 안보공약을 확고하게 끌어내려는 데 있는 것으로 파악된다. 즉, 만일 중국이 센카쿠 열도를 점령하려고 시도할 경우 미군이 즉각 군사적 대응에 나설 것이라는 점을 확약 받기를 희구한다. 한편, 자원의 한계 속에서 아시아 재균형정책을 추진하는 미국 입장에서조차 점차 대국화하는 중국을 견제하기 위해서는 어느 정도 일본의 군사적 기여가 필요하다. 따라서 일본의 집단적 자위권 도입을 의미하는 안보법제 통과를 미국이 지지하는 것은 당연하다고 할 수 있다.

그러나 우리의 입장에서 보면 집단적 자위권문제는 훨씬 복잡한 이슈이다. 미국과 동맹관계를 맺고 있는 한국으로서는 일본의 집단적 자위권 문제는 미일 동맹수준의 정책적 조정이라는 측면을 간과할 수 없다. 더욱이 우리가 일본의 집단적 자위권 용인을 반대한다고 해서 미일이 그만둘 것도 아니다. 다만, 신경이 거슬리는 것은 과거사문제에서 반성은커녕 역사 수정주의 언동이 거듭되는 속에서 아베 정부가 안보정책 전환을 추진함으로써 인해 대일 불신이 증폭되고 있다는 점이다. 한편, 일본의 집단적 자위권 요인조치가 중국과 북한을 자극하여 동북아의 패권경쟁을 촉발하는 군비경쟁으로 이어질 가능성을 배제하기 어렵다는 측면에서 우려가 없는 것은 아니다.

그럼에도 불구하고 일본의 집단자위권 도입을 군사대국화론이나 군국주의 부활론과 연결시켜 바라보는 것은 비현실적인 인식이다. 일본 군사대국화론은 현대 일본의 정치·외교 및 안보 정책에 대한 몰이해 혹은 전전의 일본인식 프레임에 의거한 논의라고 생각된다. 일본의 인구, 재정, 산업경쟁력, 군비의 지출 추이, 미일관계의 현실 등을 고려할 때 일본이 군사대국화로 나아가거나 독자적인 군사노선을 추구할 가능성은 극히 희박하다고 생각된다.

2015년 신안보법제의 도입으로 일본 자위대가 한국에 진입할 수 있는 가능성이 거론되는 공간은 중요영향사태와 존립위기사태 혹은 위기의 상승작용에 의해 두 가지 사태가 혼재되는 상황을 상정해 볼 수 있다. 중요

영향사태란 기왕에 주변 사태가 확장된 것이므로 한반도 유사사태의 경우에는 당연히 여기에 포함된다고 볼 수 있다. 더 나아가 남중국해에서의 중국과 동남아 도서 영유권을 둘러싼 교전이 벌어지고 미국이나 호주 등 우방 국가들이 이에 관여하는 경우도 이에 해당한다고 볼 수 있다.

아베 총리는 2015년 5월 국회 답변을 통해 “남중국해에서의 중요영향사태법의 적용이 될 수 있다.”고 밝힌 바 있다. 중요영향사태가 발생할 경우, 일본 자위대는 중요영향사태법에 의해 미국이나 호주, 동남아 국가들에 대한 후방지원을 할 수 있다. 이때 후방지원이라 함은 중요영향사태법에 따르면 미국 함선에 대한 엄호, 정보제공, 물자와 인원수송과 더불어 탄약제공, 항공기에 대한 급유지원 등을 상정하고 있다. 다만, 어느 경우에도 자위대가 무력행사에 본격 개입하는 것은 상정하고 있지 않다. 그런 의미에서 신안보법제하에서도 전수방위의 원칙은 지켜지고 있다고 생각된다.

여기서 중요한 것은 과연 일본 자위대가 미국 등 우방국에 후방지원을 할 경우 제3국의 영역에 진입할 수 있는가의 문제이다. 중요영향사태법에 따르면 중요영향사태 시, 타국에 대한 일본 자위대의 진출은 해당국의 동의가 있을 경우에만 가능한 것으로 되어 있다. 가령 한반도에 유사상황이 발생할 경우 자위대가 한반도의 주권영역인 영토와 영해 및 영공에 들어와서 한미연합군에 대해 후방지원 작전을 수행할 수 있느냐의 문제는 한국으로서도 초미의 관심사가 된다. 일반적으로 타국의 영역 내에서 자위대가 활동하는 경우에는 상대국의 동의를 받는 것은 국제법상 당연하다. 이 점과 관련하여 한국정부는 여러 차례에 걸쳐서 한국정부의 요청과 동의 없이는 자위대가 한반도 영역에 진입할 수 없다는 원칙을 밝힌 바 있다. 아베 총리 역시 국회답변을 통해 한반도 영해 및 영공에 대한 일방적 접근과 무력행사는 불가하다고 밝혔다.

신안보법제하에서 중요영향사태와 더불어 집단적 자위권의 행사가 가능하게 된 것이 존립위기사태이다. 존립위기사태에 자위대가 무력행사를 할 경우에 제3국에 진입할 수 있는가의 문제가 중요하다. 존립위기사태의 유형에 대해서는 대체로 세 가지 경우를 상정하고 있다. 즉, 일본 근

린에서 미국 함선이 공격받았을 경우이다. 둘째, 미국이 직접적으로 공격을 받았을 경우이다. 셋째, 호르무즈 해협 같이 일본의 선박 항행에 중요한 영향을 미치는 해협에 기뢰가 부설된 경우이다. 예를 들어 북한이나 중국이 서태평양 해역에서 미일동맹 관련 역할을 수행하고 있는 미국 함선에 대해 공격을 가하거나 미국 본토에 탄도미사일 공격을 가할 경우, 혹은 말라카 해협이나 호르무즈 해협 등 중요한 해상수송로에 기뢰가 부설되어 항행에 지장이 초래될 경우 일본은 존립위기사태로 간주하여 집단적 자위권을 행사하게 된다.

이 경우 미국 함선에 대한 보호작전에 참가하는 일본 자위대가 한국 영역에 진입할 수 있는가의 문제는 심각한 논란사항이 된다. 이에 대해 존립위기사태법에서는 상대방의 동의가 필요하다는 명문규정은 존재하지 않는 대신, 미국 및 관련 국가와 긴밀히 협의한다는 규정을 두고 있다. 또한 2015년 4월에 개정된 미일 가이드라인에도 일본의 집단적 자위권 행사는 제3국의 주권을 충분히 존중해야 한다는 내용이 포함되었다. 일본정부는 존립위기사태의 규정과 관련하여 상대국의 요청이나 동의가 포함되어 있지는 않지만 국제법상 집단적 자위권 행사를 위해서는 상대국의 요청이나 동의가 전제되어야 한다고 명언하였다. 2015년 10월 20일 개최된 한일국방장관 회담에서 나카다니 켄 방위상은 타국 영역 내에서 자위대가 활동할 경우에는 국제법에 따라 해당 국가의 동의를 얻어야 한다는 점을 확인한 바 있다.

그렇다면 또 하나의 문제는 자위대의 북한으로의 진입 가능 여부이다. 즉, 한반도 유사시 한반도의 북쪽 지역을 사실상 통치하고 있는 북한에 대해서 과연 일본 자위대가 한국의 요청이나 동의 없이 진입할 수 있는가의 문제가 대두될 수 있다. 이 문제는 이미 2015년 10월 20일 한일 국방장관 회담 시 북한으로의 자위대 진입문제에 대한 한일 간의 이견이 노출됨으로써 불거져 나온 바 있다. 즉, 한국은 헌법상 북한도 한국의 영토이므로 한반도 유사시에 자위대가 북한에 진입할 때는 한국의 동의를 받아야 한다고 주장했으나, 일본은 이 문제에 대해서는 한미일이 긴밀히 협력해야 할 것이며 일반적으로 한국의 유효한 지배가 미치는 범위는 휴

전선 남쪽으로 이해하고 있다는 입장을 밝힌 것으로 알려졌다.

북한 지역에 대한 법적인 지위를 규정한 문서는 대한민국 헌법, 1965년 한일기본조약, 1991년 남북한 유엔 가입 및 남북한 기본합의서 등이 존재한다. 대한민국 헌법에 의하면 북한 지역은 미수복 지역이고 대한민국의 영토로 되어 있다. 한편, 1991년 남북 기본합의서는 남북한관계를 민족내부 간의 특수한 관계로 규정하고 있다. 그러나 일본은 한일기본조약 제3조의 해석에서 유엔결의 195(3)에 입각하여 대한민국의 관할권을 휴전선 이남에 한정한 것으로 보고 있고 북한에도 사실상의 정치적 실체가 존재한다는 입장을 견지해 왔다. 일본은 남북한 분단체제하에서 일관되게 북한을 하나의 독립된 정치적 단위로 간주하고 다루어 왔음에 유의할 필요가 있다. 또한 1992년 남북한은 유엔에 개별적으로 동시 가입하여 각각 주권 국가임을 국제사회에서 확인받은 바 있다.

실제로 한반도에서 유사상황이 벌어지는 경우에는 유엔사 한미연합사 사령관은 남북한의 영역을 포함한 한반도와 그 주변의 공해 및 상공에 KTO(한국작전전구 혹은 한국전쟁 지역)를 설정하게 되며 KTO는 주한미군과 주일미군의 유기적 협조를 전제로 한다. 따라서 한반도 유사시 북한 영역에서 자위대의 활동에 대한 한국의 사전동의 문제는 한미동맹과 미일동맹의 틀을 고려한 한미일 간의 긴밀한 협의 속에서 자연스럽게 처리될 수밖에 없다. 현실적으로는 이 문제와 관련하여 한국 입장에서는 북한 지역에 대한 일본 자위대의 진입문제와 관련하여 사전 동의를 명시적 약속을 요구하는 것보다는 북한 지역에 대한 군사적 활동은 한국의 국익에 직접적이고 중요한 영향을 미치므로 일본이 한국과 긴밀하게 사전협의를 해야 한다고 강조하는 것이 바람직하다.

향후 한국이 주도하는 한반도 통일과정을 생각하면 북한에 대한 주변국의 개입(간섭)문제는 일본에만 한정된 것이 아닌 매우 민감하고도 중요한 문제임을 알 수 있다. 향후 이 점과 관련하여 한국은 궁극적으로 통일한반도에서의 배타적인 주권과 역사적·민족적 정통성을 지니고 있다는 점을 일본뿐 아니라 주변국 및 국제사회에서 확실히 인정받기 위한 노력을 지속적으로 주도면밀하게 해야 할 것이다.

3. 동북아 한중일 삼국협력 프레임 구축 과제

한중일 3국으로 구성되는 동북아 지역은 근년 들어 역동적인 발전을 통해 세계정치와 글로벌 경제의 중심 지역으로 떠오르고 있다. 동시에 동북아 지역이 소위 ‘아시안 파라독스’의 상황에 빠져들고 있다는 것도 부정할 수 없다. 즉, 경제적으로는 상호의존과 상호침투가 확대·심화되는 한편, 무역과 투자도 급속도로 증대되고 있으며 국경을 넘어선 인적 왕래와 문화교류가 급속하게 활발해지고 있다. 그러나 또 한편으로는 안보보장, 역사문제 및 영토분쟁 등으로 불신과 대립이 심각하게 벌어지고 있다. 더불어 한중일 3국 내에서의 배타적인 내셔널리즘과 적대적 국민정서는 여전히 폭발성을 지니고 있다. 한중일 삼국관계는 협력하고 상생할 수 있는 제도와 메커니즘의 부족 때문에 갈등비용을 크게 지불하고 있다고 볼 수 있다.

동북아 지역의 미래와 비전을 생각할 때 서유럽 지역의 역사는 우리에게 많은 교훈과 시사점을 주고 있다. 특히 한중일 3국은 여러 가지 면에서 영불독 3국과 닮은 점이 많다. 영불독의 관계는 천년이 넘는 전쟁과 갈등의 경험과 배타적 이념과 국익의 극단적 대립이라는 뼈저린 경험을 지니고 있음에도 불구하고 이를 화해와 협력의 역사로 승화시키는 위업을 달성했다. 그들은 마침내 서유럽 지역을 평화와 번영을 구가하는 하나의 공동체로 발전시켰으며 이렇게 만들어진 유럽 공동체는 서유럽을 넘어 동유럽과 남유럽까지 그 외연이 확장되었다. 오늘날 유럽 공동체는 일부 국가들의 재정난, 경제적 불균형, 난민문제 등 내부의 모순과 고통 속에서도 이를 극복하고 포용함으로써 통합의 이익을 지키려고 각고의 노력을 지속하고 있다. 유럽 통합의 역사와 더불어 동남아시아 국가연합(ASEAN)의 공동체 건설은 우리에게 새로운 희망을 주고 있고 이는 동북아시아에서도 지역주의의 성공이 가능하다는 근거를 제시하고 있다. 한중일 3국이 한 자리에 모여 협력을 논의하게 된 계기는 다름 아닌 아세안+3 회의체였다는 사실은 주목을 요한다.

동북아 지역은 근대 이후 서양 제국주의적 침략과 일본에 의한 식민지

배 및 대동아 공영권이라는 패권주의에 의해 고통스런 역사적 경험을 겪었다. 이러한 과정에서 전쟁과 내전을 경험했고 냉전시대에 들어서는 이념의 극단적 대결도 겪었다. 21세기에는 이러한 부정적 역사를 극복하고 동북아 3국의 공생공영이 보장되는 평화롭고 정의로운 질서를 구축해야 할 것이다. 동북아의 한중일 3국은 이러한 역사를 똑바로 직시하면서도 한일, 중일, 한중 수교 이후 전개해 온 양자 간 우호협력 관계를 발전시키고 신뢰 부족으로 발생한 갈등을 극복하고 미래를 열어가기 위한 노력을 경주해야 한다. 더불어 한중일 3국은 양자협력을 한중일의 삼자 간 협력으로 지평을 확대하여 발전시켜 나가는 것이 바람직하다.

일부 국제정치학자들은 강대국으로 급부상하는 중국을 목도하면서 세력전이(Power Transition) 이론에 입각하여 미중 간 충돌의 불가피성을 역설한다. 때로는 미일동맹과 중국의 대결에 따른 동북아 신냉전 체제의 도래를 전망하기도 한다. 일부 역사학자들은 급속하게 부상하는 신흥 강국이 기존에 수립된 세력판도를 흔들어 균형이 깨지는 과정에서 패권국과 새로운 신흥국이 충돌하게 된다는 이른바 ‘투키디데스 함정(Tuchididdes Trap)’을 논하기도 한다. 19세기 말 독일이 통일 이후 경제적·군사적으로 영국을 위협하기 시작했고 영국이 무력 대응하면서 결국 두 차례 전쟁을 겪게 된 것이 그 예이다. 역사학자들은 16세기 이래 신흥 강국이 기존의 패권국에 도전한 경우가 15번 존재하고 그 가운데 전쟁으로 이어진 사례가 11차례나 있다고 한다. 따지고 보면 제1차 세계대전과 제2차 세계대전도 신흥국 독일이 패권국인 영국(미국)에 도전하면서 일어났다. 과연 21세기 동북아 지역의 미래를 세력전이 이론과 투키디데스 함정의 논리에 그대로 방치해 둘 것인가. 역사에는 법칙이 존재하지만 그 역사를 만드는 것은 다름 아닌 인간의 위대한 의지와 능력이라는 점을 강조하고 싶다.

동북아 지역은 지구상 남아있는 마지막 냉전의 잔설이라고 할 수 있는 북한의 호전성과 거듭된 도발로 인해 안전과 평화가 크게 위협받고 있는 상황이다. 최근 북한은 계속된 핵실험을 강행하고 중, 장거리 미사일 실험을 반복함으로써 위험천만한 도전을 이어가고 있다. 유엔 안보리와 한중일을 비롯한 국제사회는 이러한 북한의 위협과 도발에 대해 강도 높은

제재에 나섬에 따라 일촉즉발의 위기사태에 직면하고 있다. 이러한 상황에서 한중일 3국은 동북아의 안정과 평화라는 공통의 이익에도 불구하고 대북한 대응과 관련해서는 실질적인 협력체제를 가동시키기는커녕 3국 간에 이견과 갈등이 적지 않게 발생하고 있다.

한중일 3국은 발전단계의 차이와 더불어 국력의 비대칭성, 국가전략과 상대방에 대한 인식의 차이 등에 의해서 대립과 마찰이 발생할 수 있는 가능성이 크다. 더욱이 유의해야 할 것은 한중일 3국이 각기 스스로의 국내정치적 의도에 의해 자민족 중심주의를 고양시키고 있고 그로 인해 배타적 국익을 둘러싼 상호 각축도 확대 심화되고 있다는 점이다.

따라서 동북아 지역은 자칫 잘못하여 3국이 각자 도생의 경쟁을 벌이게 된다면 중국의 강대국화에 따른 군사적 팽창주의와 경제적 패권추구, 영토 확장주의가 표면화될 것이다. 그렇게 된다면 이에 대항하기 위해 일본은 대미동맹 강화를 배경으로 하여 본격적인 재무장에 나서게 될 것이고 국내적으로는 복고적 국가주의화가 노골화되는 방향으로 움직일 것이다. 이렇게 된다면 중일 간의 경쟁, 각축을 넘어 대립과 충돌의 시대로 진입할 가능성도 배제할 수 없다. 이렇게 동북아의 중일 갈등이 심화된다면 이는 동북아 역내문제로 끝나지 않고 미일동맹을 거쳐 미중 간의 패권 대결로 이어져 더욱 증폭될 가능성을 배제하기 어렵다.

만약 아시아 재균형 전략을 추구하는 미국과 중화민족의 위대한 부흥을 꿈꾸는 중국 그리고 군사적인 보통국가를 지향하는 일본 3국이 배타적인 부국강병이라는 근대적인 국익개념에 집착하여 각자도생을 꾀하는 길을 걷는다면 21세기 동북아 지역의 미래는 어두울 수밖에 없을 것이다. 동북아 지역이 평화와 번영을 추구하는 지역공동체로 한 걸음 나아가기 위해서는 역내 국가 모두가 자국의 좁은 의미의 국익을 넘어 인류 보편적인 가치와 규범을 추구하는 가치관에 입각하여 지식인들이 큰 역할을 수행해야 할 것이다. 지식인들의 보편적 인식 공동체 확립이야말로 동북아 지역에서 만연하고 있는 국가 중심주의적 사고와 국가 간 갈등과 대립을 넘어서는 지역공동체 수립의 원동력이 될 수 있다.

이 점에서 우리는 유럽공동체 출범의 역사에서 큰 역할을 수행한 장

모네와 같은 선구적 지식인을 떠올려 보게 된다. 동북아의 지식인들은 이 지역의 역사를 똑바로 직시하는 한편, 평화와 공동번영의 미래를 지향하는 관점에 서서 선린우호, 상호신뢰, 상호이익을 존중하는 협력을 추진하는 주역이 되어야 할 것이다. 또한 지식인이야말로 삼국협력을 통해 달성해야 할 구체적인 목표와 비전을 제시하고 제반분야에서의 호혜적인 협력의 청사진을 제안하는 데 앞장서야 할 필요가 있다. 또한 한중일 삼국협력이 3국의 공동이익은 물론 동아시아 지역과 아시아 태평양 및 세계의 평화, 안정, 번영에 크게 기여하는 길로 연결된다는 점을 강조해야 한다.

미주, 유럽과 더불어 글로벌 경제의 3대 축의 하나로 급부상하고 있는 동북아 지역에 협력과 화합의 이익이 확산될 수 있도록 노력이 경주되어야 한다. 한중일 3국은 무엇보다도 서로에 대한 불신과 의심을 버리고 착실하게 상호신뢰를 쌓고 교류협력을 확대시키는 데 힘을 쏟아야 한다. 동북아 한중일 3국의 협력과 화합에서 오는 이익은 각자 도생의 생존방정식에서 오는 합계의 이익보다 훨씬 크다는 점을 깨달아야 할 것이다. 더욱이 이는 동북아 지역의 미래세대에게 훨씬 넓고 큰 공생공영의 공간을 보장해 줄 것이다.

제6절 국가별 어젠다 4: 한반도 경제·안보의 새로운 가능성으로서의 러시아와 북방 축

1. 러시아의 신동방정책

러시아는 동북아 지역에서 미국, 중국, 일본에 비해 국력이 뒤처지고 역내에서의 위상도 상대적으로 약하다고 할 수 있다. 그러므로 동북아 지역의 현안을 주도적으로 이끌어 갈 만한 입장에 있지 못하다. 그러나 군사력과 외교력은 강한 편이며 동중국해 분쟁, 북핵문제, 남쿠릴열도(북방영토) 영유권 분쟁 등 국가 간 갈등 및 안보문제에 있어서 적지 않은

발언권을 가지고 있다. 러시아는 과거 4자회담에서 배제되어 북한 핵문제 해결에서 소외되었던 경험을 중시하면서 안보현안에 대한 논의에 참여하려는 의지를 보여 왔다.

푸틴 정부 3기가 출범하면서 러시아의 대외정책은 중요한 변화를 보이고 있다. 이른바 신동방정책으로 불리는 아시아 중시노선이 강조되고 있는 것이다. 러시아는 중국과의 협력을 토대로 미국의 일방주의를 견제하고 있다. 경제적으로도 접경 지역 개발을 위한 중러협력을 강화하고 있다. 예컨대 양국은 2018년까지 러시아 동시베리아 및 극동 지역의 개발과 중국 동북 지역의 개발을 연계해서 추진한다는 점에 합의하였다. 러시아가 근년에 북한과의 관계를 강화하는 것도 동북아시아에서의 영향력을 복원하려는 의지의 반영이라고 할 수 있을 것이다.

미국과 러시아가 반목하고 있는 현재로서는 한국과 러시아의 협력에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 그러나 트럼프 미국 대통령 당선자가 러시아와의 관계 개선에 깊은 관심을 보여 왔다는 점에 주목할 필요가 있다. 미국과 러시아의 갈등은 러시아의 개입주의적 외교가 주된 원인이라고 할 수 있지만 양국 지도자들의 리더십도 관계 악화에 영향을 미친 바가 없지 않다. 트럼프 당선자와 푸틴 대통령이 이른바 ‘말이 통하는 사이’가 될 경우 양국 간의 정책 조율이 한층 용이해질 것이다. 미국으로서도 대테러 문제 등으로 인해 러시아와 일정한 협력을 유지하지 않을 수 없는 입장이기도 하다.

일본은 미국의 우려에도 불구하고 북방 도서 중 일부의 반환을 목표로 러시아와의 경제협력을 강화하고 있다. 한국으로서도 미국과 일부 유럽 국가들의 보호주의가 노골화되고 최대 교역국이던 중국경제의 성장률이 둔화되고 있는 상황에서 러시아와의 협력을 통해 경제적 돌파구를 마련할 필요성이 있다고 본다. 북한 핵문제 해결 등을 위해서도 러시아는 반드시 협력해야 할 대상이다. 그러므로 한국은 동북아 지역의 국제관계 속에서 러시아의 역할이 어떤 것이며 이를 어떻게 활용할 것인지, 러시아와의 양자관계를 어떻게 발전시켜 나가야 할 것인지를 보다 진지하게 고민해야 할 것이다.

2. 신북방경제 협력의 추진

북방경제를 논하는 경우 흔히 중국이 추진하는 일대일로와 한국의 유라시아 이니셔티브의 결합을 떠올린다. 이런 구상이 성과를 거둘 수 있다면 한국에 경제적·외교적으로 큰 도움이 될 것이다. 그러나 미국과 중국의 대립이 해소되기 어려운 구조하에서 한국이 일대일로 구상에 참여하여 담당할 수 있는 역할은 크지 않을 것이다. 중국과 손을 잡고 북방으로 나아갈 수 있는 가능성이 제한적이라면 이에 대한 대안으로 러시아와의 협력을 모색해 볼 필요가 있다. 미중관계, 한중관계, 한미일협력 등 일반적으로 거론되는 양자 및 다자 협력을 넘어 시각을 넓힌다면 러시아와의 협력을 통해 추진할 수 있는 프로젝트들이 적지 않다는 점을 발견할 수 있을 것이다. 이런 프로젝트들은 러시아와의 양자관계 강화, 동북아 지역협력체 구축, 광역 유라시아 협력 강화, 북방항로를 포함한 유라시아 물류 및 교역망 구축 등 다양한 맥락에서 추진될 수 있다.

한국과 러시아의 양자관계 강화의 맥락에서 추진해 볼 수 있는 프로젝트로는 한국 공단 설치와 스마트시티 조성을 꼽을 수 있다. 이러한 프로젝트들이 러시아의 선도개발구(TOR) 계획에 조응하여 추진된다면 성과를 거둘 가능성이 높다. 러시아는 선도개발구와 자유항을 내세우며 2015년부터 한국정부와 기업이 극동개발에 참여해 달라고 요청하고 있다. 선도개발구는 세제, 행정 편의, 외국인 근로자 고용 허용 등의 혜택을 통해 외국기업들의 투자를 유치하여 지역 발전의 거점으로 육성하려는 지역이다. 극동 지역 여러 곳에 다수의 선도개발구가 지정되었으므로 한국은 입지가 유리한 지역을 택해 한국 전용공단을 건설 및 운영하거나 산업단지 및 신도시 개발경험을 활용하여 선도개발구를 개발한 뒤 경영을 위탁받아 한국식 선도개발구를 운영할 수 있을 것이다.

스마트시티의 경우 한국도 법령을 마련하고 있는 단계이기는 하나 정보통신기술과 도시정보화 경험의 상대적 우위를 바탕으로 이미 쿠웨이트에 K-스마트시티 모델에 입각한 신도시 건설 프로젝트를 진행하고 있다. 한국이 러시아와 손을 잡고 극동 지역 선도개발구들 중 일부에 스마트시

터를 건설한다면 러시아의 필요를 충족시키는 것은 물론이고 기존 도시의 스마트시티화에 주력할 수밖에 없는 한국 내의 여건을 극복하고 한국 기업들이 신도시로서의 스마트시티 개발경험을 축적하는 데 큰 도움이 될 것이다.

성장동력이 약화되고 있는 한국으로서는 이러한 협력사업들이 새로운 도약의 계기가 될 수 있다고 본다. 그러나 한국기업들이 이익을 얻는 데에만 몰두한다면 오히려 성공을 거두기 어려워질 수 있다. 인구가 적고 시장이 협소한 러시아 극동 지역에서 스마트시티나 개발구 프로젝트가 성공하려면 주변 국가들의 참여를 유도하고 함께 이익을 나눌 수 있는 기회를 제공하지 않으면 안 된다. 극동 러시아 개발이 한국과 일본의 소모적 경쟁의 장이 되지 않도록 하기 위해서도 한국과 러시아 간의 전략적 협력이 지역 차원의 공영으로 이어질 수 있도록 해야 할 것이다.

동북아시아 지역협력체 구축이라는 맥락에서 보자면 한국과 러시아가 동북아 슈퍼그리드 구축과 동아시아 에너지협력체 구축을 위해 협력할 수 있다. 한국, 일본 등은 지리적 여건상 신재생에너지의 생산비가 높을 수밖에 없으므로 몽골, 극동 러시아 등지에서 생산된 전기를 국가 간 전력연계를 통해 들여오는 것은 효과적이다. 기술상의 난점들이 남아 있지만 여러 국가에서 과감한 연구개발 투자를 통해 문제를 해결해 가고 있다. 보다 큰 문제점은 동북아 슈퍼그리드를 운영하는 소프트웨어와 거버넌스이다. 국가 간 전력거래를 위한 시스템을 구축하는 것은 물론 국가 간 전력연계를 위한 거버넌스가 구축되어야만 동북아 슈퍼그리드가 실현될 수 있다. 동북아시아에서는 지역협력이 이루어지기 어렵다는 인식을 극복하고 슈퍼그리드가 이루어진다면 지역협력의 새로운 모델이 제시될 것이다.

이를 바탕으로 동아시아 에너지협력체를 구축하기 위한 한러협력이 이루어질 수 있다고 본다. 한국은 많은 에너지를 소비하는 한편, 대부분의 에너지를 수입에 의존하고 있다. 반면에 러시아는 천연가스 등 에너지 자원이 풍부하다. 한국과 러시아가 주도적으로 에너지 수입의존도가 높은 중국, 일본 등과의 에너지협력을 강화하는 한편, 아세안과의 연계를

도모하여 동아시아 에너지협력체를 구축한다면 동아시아 지역의 에너지 공급이 안정되고 이를 통해 지역 국가들 전체에 혜택이 돌아갈 것이다.

이러한 지역협력체들이 구성된다면 지역의 안정과 통합에 크게 기여할 것으로 본다. 미국은 동아시아국가들의 지역협력체 구성을 견제하는 태도를 견지해 왔다. 그러나 대외정책 면에서도 국내 중심적 시각을 드러내는 트럼프 당선자의 특성상 미국의 새 행정부가 동아시아 지역주의에 민감하게 반응하지 않는다면 지역협력체들이 무리 없이 구성될 수 있을 것이다. 한국처럼 미국의 동맹국인 일본 역시 미일관계에 부정적 영향을 미치지 않는다는 전제하에 동북아 슈퍼그리드와 같은 지역협력체에 참여하려는 의사를 드러내고 있다.

나아가 유라시아경제연합(EEU)과의 자유무역지대 구성을 추진할 수 있을 것이다. 한국과 러시아는 이미 한-유라시아경제연합(EEU) 자유무역협정(FTA)의 조속한 추진방안을 논의한 바 있다. 유라시아경제연합과의 자유무역지대를 구축함으로써 다양한 경제협력을 추진해 나가는 것은 유럽과 아시아를 아우르는 광역협력을 본격화한다는 점에서 상징적 의미가 크다. 더욱이 EEU 회원국들은 천연가스, 석유 등 막대한 지하자원을 가지고 있다. 자유무역지대가 건설될 경우 EEU 내의 철도 등 교통인프라도 활용할 수 있게 된다. 중국이 주도하는 일대일로 구상에서 한국의 역할이 제한적일 수밖에 없다면 한-EEU 자유무역지대의 구축이 대안이 될 수 있을 것이다.

한중관계가 악화된 상태이지만 중러관계가 원만하므로 한-EEU 자유무역지대 형성에 대해 중국이 불만을 표시하지는 않을 것이다. 다만, 트럼프 행정부 출범 이후 미러관계가 개선되면서 중러관계가 악화될 경우에는 한국이 러시아가 주도하는 EEU와 자유무역지대를 구성하는 것을 중국이 견제할 가능성이 있다. 한국은 이러한 점에 유의하면서 EEU와의 자유무역지대 구성을 신중하게 추진해 나가야 할 것이다.

한-EEU 자유무역지대와 함께 추진할 수 있는 과제로 유라시아 물류/교역망 구축이 있다. 여기에는 러시아가 심혈을 기울이고 있는 북극항로가 포함된다. 아시아에서 유럽으로의 물류수송은 북극권을 통과할 경우

기존 항로에 비해 운항거리가 30~40%가량 줄어든다. 한국은 지구온난화로 이용이 가능해진 북극권 항만들과 시베리아 횡단철도를 연결하는 철도망 건설 등에 참여하면서 물류혁명의 혜택을 누리는 동시에 시베리아 자연자원 개발에도 동참할 수 있을 것이다.

유라시아 물류/교역망 구축은 장기적으로 추진해야 할 과제이므로 정책의 일관성을 유지하는 것이 중요하다. 한국은 북극이사회 상시 옵저버로 활동하면서 북극 개발 프로젝트 수행을 위한 재정 후원과 기술협력 등을 지속하고 EEU 소속 국가들의 인프라 건설에 참여하는 등 꾸준한 관심과 노력을 통해 육로와 해로를 통한 유라시아 물류/교역망 구축을 실현해 나가야 할 것이다.

3. 동북아 소다자주의 협력의 활성화

한국은 미국이 추진하는 한미일 안보협력에 참여하면서 중국과 러시아의 반발을 사고 있다. 한미일협력도 소다자주의라고 할 수 있으나 한미동맹에 기반을 둔 안보협력에 그치지 않고 다양한 소다자주의 협력을 시도할 필요가 있다. 이미 한중일협력의 경우 정상회담이 몇 차례 열릴 정도로 제도화가 이루어졌다. 그런데 지금까지 소다자주의 논의에서 크게 주목받지 못했던 러시아를 포함할 경우 다양한 이슈 영역에서의 협력이 가능하다고 본다. 한중러협력, 한일러협력, 남북러협력, 그리고 한일러북협력 내지 GTI 소협력은 안보와 경제를 아우르는 긍정적인 효과들을 산출할 수 있는 조합들이다. 소다자주의는 특히 미국과 중국의 틈바구니에 있는 한국이 어느 한 편으로 끌려가지 않고 이슈에 따른 밸런싱을 시도할 수 있는 수단이기도 하다.

한중러협력은 러시아와 중국이 미국에 대립하는 양상이 나타나고 있으므로 현재로서는 실현되기 어렵다. 그러나 한중러협력은 앞에서 살펴본 바와 같이 북방을 향한 한국의 경제적 탈출구가 될 수 있다는 점에서 쉽게 포기할 수 없는 협력구도라고 할 수 있다. 한중러협력은 무엇보다도 북중러 협력구도의 형성을 견제하는 효과가 있다. 북중러 협력구도가 형

성될 경우 냉전기와 같은 한미일 대 북중러의 대립이 재현될 수 있다는 점에서 중국, 러시아와의 협력의 필요성은 매우 크다고 할 수 있다. 또 중국과 러시아 모두 북한과 정치적·경제적으로 긴밀한 관계를 맺어 왔으므로 북미 대립이 악화되는 국면이 도래할 경우 한중러의 협력을 통해 북한경제의 개혁·개방을 유도하는 성과를 거둘 수 있을 것이다.

한일러협력은 일본이 러시아에 접근하는 데 따른 한국의 지역 내 고립을 막고 환동해협력 등을 통해 지역의 안정 및 공영에 이바지할 수 있는 구도이다. 러시아와 일본은 쿠릴열도 남쪽 4개 섬의 영유권을 둘러싼 대립으로 상호협력을 증진하는 데 한계가 있었다. 그러나 러시아는 일본 기업들이 극동 시베리아 개발과 경제 현대화 사업에 참여할 것을 꾸준히 요청하였다. 일본은 궁극적으로 ‘영토’를 반환받는 것을 목적으로 4개 도서에서 러시아와의 어업, 수산가공업, 관광 등의 공동경제활동 협력을 추진하고 있다. 또 최근에는 일본의 주요 은행들이 러시아 국영 천연가스 기업 가스프롬에 8억유로를 협조 융자하려 하는 등 러시아에 대한 경제 지원을 강화하고 있다. 한국은 향후 시베리아 개발 등을 둘러싸고 일본과 경쟁하게 될 가능성이 크다. 그러므로 러시아와 일본의 양자협력이 아닌 한일러 삼자협력을 통해 환동해 협력 등이 진척될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

한편, 남북러 삼각협력이 실현된다면 남북관계 개선에 획기적인 계기가 마련될 것이다. 나진-하산 프로젝트, 남북러 가스관 연결 등 그동안 시도되거나 논의되어 온 삼각협력 프로젝트는 다양하며 엄청난 경제적 효과도 기대되고 있다. 한러협력 프로젝트인 시베리아 한국 공단 건설, 유라시아 물류/교역망 구축 등도 북한이 참여할 경우 훨씬 용이하게 진행될 수 있을 뿐 아니라 경제적 효과도 훨씬 높아질 것이다. 그러나 북한이 핵 개발을 포기하지 않겠다는 입장을 굳히고 있고 한국을 비롯한 국제사회의 제재가 계속되고 있으므로 남북러협력이 실현되기 어려운 상황이다. 남북러 협력은 결국 비핵화의 해법에 대한 관련국들의 합의가 이루어지고 비핵화의 실행 가능성이 보이기 시작한 뒤에야 추진될 수 있을 것으로 보인다.

한일러북협력 내지 GTI 소지역협력은 동북아시아 다자주의 지역협력의 기초가 될 수 있다고 본다. 그러나 일본과 중국이 서로 경쟁적 입장을 유지하고 있다는 점이 지역협력 발전에 장애가 되고 있다. 또 일본과 중국은 러시아와 한국에 비해 동북아 지역의 다자주의 협력에 소극적인 자세를 취하고 있다. 더구나 북한이 핵개발을 고집하고 있으므로 이 문제가 해결되지 않는 한 협력이 더 이상 진전되기 어려울 것으로 보인다.

앞에서 소개한 다양한 소다자협력들은 실현되었을 경우의 이점이 분명한 동시에 지역 국가들 간의 경쟁과 갈등으로 인한 난점들도 가지고 있다. 한국의 입장에서나 동북아 지역 차원에서나 앞에서 소개한 모든 소다자 협력을 함께 추진해 나가는 것이 가장 이상적일 것이다. 그러나 어느 하나도 쉽게 진척되기 어려운 것이 현실이다. 그러나 한미동맹, 미일동맹 등으로 인해 실현되기 어려운 경성안보협력이 아닌 경제협력, 연성안보협력부터 한국이 주도해 나갈 필요가 있다고 본다. 소다자협력의 활성화를 통해 동맹관계와 경쟁관계에 묶여 대립하기 쉬운 지역 국가들 간의 이해를 조정하고 동북아 지역의 긴장완화와 경제적 번영에 기여할 수 있기 때문이다.

제11장

결론

이 석 (한국개발연구원)

우리는 이 글에서 현재 진행되고 있는 동북아의 국제질서 변화 가능성을 경제와 안보의 총체적 상호작용이라는 시각에서 이해하고자 시도하였다. 이를 위해 국제질서의 변화 가능성에 대한 나름의 설명틀을 구축하는 것으로부터 시작하여, 동북아의 경제 및 안보질서의 변화를 중국의 부상과 그에 따른 기존 질서의 대응이라는 측면에서 살펴보았다. 그리고 이러한 논의에 보다 직접적인 현실성을 부여하기 위해 미국과 중국, 일본, 러시아 등 동북아 주요 국가의 국가전략을 현재 진행되고 있는 국제질서의 변화 가능성에 대한 입장과 시각이라는 차원에서 분석하였다. 특히 이를 토대로 향후 한국사회가 동북아의 국제질서 변화 가능성과 관련하여 직면할 수밖에 없는 국가적 어젠다란 과연 무엇인지 역시 토론하였다. 이러한 과정을 통해 우리가 도달한 세세한 결론들을 여기에서 다시 언급할 필요는 없을 것이다. 이 글에서 우리가 전달하려고 했던 기본적인 메시지만을 한번 더 강조하는 것으로도 글의 맺음말로서 손색이 없을 것이기 때문이다.

현재까지 우리 사회는 중국의 부상으로 촉발된 동북아의 국제질서 변화 가능성을 경제와 안보라는 측면 각각에서 별도로 보는 경향이 있었다. 물론 경제와 안보는 서로 연결되어 있고, 동북아의 질서 변화과정도 결국 이들의 상호작용으로 파악하는 것이 바람직할 것이라는 인식은 존재

하였다. 그러나 이러한 인식은 현실의 논의로 구체화되지 못하였고, 우리 사회의 전략과 정책을 수립하는 데에는 더더욱 기여하지 못하였다. 그 결과 경제와 안보의 상호작용이라는 인식이 존재함에도 불구하고, 여전히 동북아 질서 변화에 대한 우리 사회의 실질적 논의와 정책은 경제와 안보 각각의 영역에서 별개로 진행되는 모습을 보였다. 그리고 우리 사회 전반에 걸쳐 ‘경제는 중국, 안보는 미국’이라는 담론이 팽배하였다. 그러나 우리가 이 글에서 살펴본 것처럼 현재 진행되고 있는 동북아의 질서 변화과정은 경제와 안보를 따로 떼어서는 논의하기가 불가능한 것이었다. 심지어는 이를 따로 떼어 논의할 경우 그 결과는 위험스러울 수도 있는 것이었다. 따라서 지금부터라도 우리 사회는 동북아의 질서 변화에 대해 이제까지 우리의 단순한 인식으로 머물러 있던 새로운 접근법을 현실화해야만 할 것이다. 동북아의 질서 변화를 경제와 안보의 상호작용으로 보는 시각을 현실의 논의로 구체화하고, 이를 토대로 우리 사회의 대응정책과 전략을 보다 명료하고 총체적인 형태로 재설계할 필요가 있다는 뜻이다. 그리고 이를 위해서는 무엇보다 먼저 ‘경제는 중국, 안보는 미국’이라는 인식처럼 우리 사회에 팽배한 갖가지 관련 담론들을 그 뿌리부터 재점검해야만 한다는 것이다. 만일 이제까지 우리가 이 글에서 수행한 논의들이 어떤 의미를 갖는다면 아마도 그것은 이처럼 새로운 인식과 논의, 정책, 전략의 수립 필요성을 제기한 것일 것이다.

그런데 이 글을 끝맺기에 앞서 마지막으로 분명히 해두어야만 하는 두 가지 사항이 존재한다. 그것은 이 글의 한계와 관련된 것인데, 하나는 이제까지의 논의에 대한 기본적 가정에 관한 것이며, 다른 하나는 이러한 논의의 정책적 시사점, 특히 무엇보다 북한과 관련한 정책적 시사점에 관한 것이다. 물론 우리는 서론에서 이 글의 한계에 대해 토론하였다. 그러나 이 글을 제대로 끝맺기 위해서는 앞서의 토론에서는 기술적인 이유로 빠져 있거나 또는 충분히 논의되지 못했던 이들 두 가지 한계를 보다 명시적으로 분명히 토론하는 것이 필요하다는 판단이다. 왜냐하면 이를 통해 매우 역설적인 방식으로 이 글과 관련된 추후의 보다 정교한 논의들을 촉발시키는 것이 가능하다고 믿기 때문이다.

우선 이 글에서는 한 가지의 암묵적 가정을 전제로 하고 있다. 그것은 중국이 앞으로도 이제까지와 동일한 정치체제 또는 사회체제를 유지할 것이라고 하는 가정이다. 실제로 현재 중국은 동북아의 기존 질서를 유지하고 있는 여타의 주요 국가들과는 매우 다른 정치체제를 유지하고 있다. 예를 들어 동북아의 주요 국가들이라고 할 수 있는 한국과 미국, 일본 등은 모두 시장경제에 기초한 자유민주주의 체제를 유지하고 있는 반면, 중국은 시장경제로 이행하고는 있지만 정치는 공산당의 일당 독재체제가 지속되고 있는 것이다. 그리고 이러한 중국 정치체제의 상이성이 바로 현재 중국의 부상으로 인한 동북아의 질서 변화와 밀접한 연관을 맺고 있다. 기존의 동북아 질서 자체가 자유민주주의 정치체제에 근거한 주요 국가들의 상호관계로 형성되어 있는 상황에서 중국은 이러한 정치체제에 편입되지 않기 때문에 동북아의 전반적 갈등 또는 변화의 한 가지 유인이 되고 있다는 뜻이다. 예를 들어 인도는 중국과 버금가는 큰 나라이고 최근 경제적으로 급성장하는 추세이지만, 인도의 정치체제 자체가 자유민주주의 체제라는 점에서 인도의 부상이 기존의 국제질서에 심각한 충격을 줄 것으로 예상하는 연구자들은 많지 않다. 그러나 중국의 경우에는 이러한 정치체제가 상이함으로써 기존 국제질서에 더욱 커다란 영향을 줄 가능성이 있다는 뜻이다.

이렇게 보면 동북아 국제질서의 변화를 논의하기 위해서는 명시적으로 중국의 정치체제 변화 가능성이라는 변수를 고려하는 것이 필수적이다.¹ 왜냐하면 우선 정치체제의 변화에 따라 중국의 경제규모도 달라질 것이고, 중국의 군사력이 향하는 방향도 달라질 것이기 때문이다. 더욱이 만일 중국의 공산당 일당독재체제가 변화하는 경우 우리 사회와 같이 민주화의 방향으로 가든지 또는 남미와 같이 민주정부와 군사정부를 반복하

1 이에 대한 논의는 이 글에 대한 익명의 심사자가 수행한 토론에 크게 힘입은 것이다. 실제로 동 심사자는 이 글이 갖는 기본적인 한계의 하나로 이러한 정치체제의 변화 가능성을 명시적으로 고려하지 못한 점을 지적하였고, 이러한 한계가 갖는 의미 역시 통찰력 있게 보여주었다. 이 글의 연구진들은 이러한 심사자의 토론에 감사를 드린다. 그리고 이와 관련된 본문의 내용 대부분은 동 심사자가 토론한 내용을 차용한 것이라는 점을 밝힌다.

는 방향으로 갈 수도 있을 텐데, 이 경우 중국이 급속한 민주화의 경향으로 나아간다면, 앞서 인도의 경우처럼 과연 현재와 같이 그렇게 동북아의 질서에 근본적이고도 심각한 영향을 줄 것인가가 의문시되기 때문이다. 따라서 이러한 가능성을 염두에 둔다면 당연히 현재의 동북아 질서 변화에 대해서도 미국과 동맹국, 특히 중국과 밀접한 관계를 맺고 있는 한국의 대응방식은 상당히 달라질 수밖에 없는 것이 현실이다. 이러한 측면에서 현재는 물론 향후의 동북아 질서 변화를 논할 때에는 중국의 정치체제 변화 가능성을 검토하는 것이 필요할 것이다.

그런데 이 글에서 우리는 이러한 가능성을 전혀 고려하지 않았다. 반대로 우리는 현재는 물론 향후에도 지금과 같은 중국의 정치체제가 유지될 것이라는 암묵적인 가정에서 모든 논의를 전개하였다. 그 이유는 이 글에 참여한 연구진들이 갖는 기본적인 능력의 한계 때문이었다. 솔직히 고백하자면 이 글에 참여한 연구진들 대부분은 일부 연구자를 제외하고는 중국의 향후 정치체제 변화 가능성에 대해 본격적인 토론을 수행할 만한 지식과 식견을 제대로 갖추지 못하고 있는 실정이다. 이 글의 연구진들 거의 절반이 정치체제에 대해 별다른 연구를 수행하지 않은 경제학자들이라는 사실이 그 근본적 원인이다. 이에 따라 이 글을 위한 토론과정에서 중국의 정치체제 변화 가능성에 대한 중요성에는 모두가 공감하지만 이를 연구자 모두의 집체적 토론주제로 상정할 수는 없었다. 그 결과, 이 글에서는 중국의 정치체제 변화 가능성이라는 변수를 아예 제외한 채 향후에도 중국은 현재와 같은 정치체제를 유지한다는 암묵적 가정 아래 모든 논의를 전개한 것이다. 그리고 이 글의 서론에서는 이러한 한계를 미리 밝히고 논의를 전개할 경우 이후에 이어지는 제반 논의의 긴장도와 집중도가 그만큼 떨어질 것을 우려하여 이를 분명히 하지 못하였다.

그러나 위에서 언급한 것처럼 중국의 정치체제 변화 가능성은 현재와 향후의 동북아 국제질서 변화 및 이에 대한 주요 국가들의 전략적 대응방향을 근본적으로 좌우할 수 있는 중요 변수임이 틀림없다. 따라서 향후 이 글을 뛰어넘는 보다 본격적이고도 엄밀한 토론은 이러한 중국의

변화 가능성을 반드시 고려하여 전개되어야 할 것이다. 이것이 바로 이 글을 끝맺기에 앞서 추가적으로 분명히 해야 할 글의 첫 번째 한계사항이다.

한편, 우리는 서론에서도 언급했지만 동북아의 질서 변화가 갖는 우리 사회의 대북정책에 대한 의미에 대해서는 전혀 토론을 하지 않았다.² 실제로도 북한과 관련한 본격적 논의는 아예 삽입하지 않았다. 그런데 이러한 사실은 이 글의 논리적·정책적 성격에 비추어 볼 때 결코 합리적이지 않다. 왜냐하면 북한문제와 대북정책은 동북아 질서 변화와 관련한 우리 사회의 국가전략의 형성과 전개에 있어 가장 중요한 직접적 제약요인인 동시에 기회요인이기 때문이다. 예를 들어 논리적으로 미국과 중국이 경쟁하고 화합하는 동북아의 국제질서 변화과정 속에서 한국이 어떻게 대응을 하고 개입을 할까? 이는 논리적으로 그리고 정책적으로 북한문제를 매개로 하여 이루어질 수밖에 없다. 한국과 미국이 동맹을 맺고 있는 기본적인 이유가 바로 북한이기 때문이며, 동시에 한국이 중국과의 관계를 포기할 수 없는 이유가 바로 경제적인 요인 이외에도 북한과 통일이라는 한반도문제에 미치는 중국의 영향력이기 때문이다. 따라서 현재와 향후의 동북아 국제질서에 한국이 대응하는 방식과 방향을 토론하기 위해서는 북한문제에 대한 분석이 필수적이며, 역으로 이를 통해 한국의 대북정책에 대한 시사점을 이끌어 내는 것이야말로 분석의 최종 목적이 될 수밖에 없다.

그러나 이 글에서는 이러한 북한과 관련한 논의 자체를 하지 않았다. 그리고 여기에는 앞의 서론에서 언급한 이유 이외의 또 다른 근본적 원인이 한 가지가 있었다. 그것은 바로 이 글에 참여한 연구진들 간에 동북아의 국제질서 속에서 북한문제를 바라보는 시각이 매우 달랐다는 점이다. 보다 솔직히 고백하면 이러한 문제에 대한 연구진들의 시각의 차이

2 동북아 질서 변화와 우리 사회의 통일·북한 문제에 대한 관계 역시 이 글에 대한 또 다른 역명의 심사자가 수행한 사례 깊은 토론에 크게 힘입은 것이다. 실제로 동 심사자는 이 글의 논의가 보다 현실적인 의미를 갖기 위해서는 통일·북한 문제에 대한 시사점과 한계를 보다 분명히 하는 것이 필요하다는 입장을 설득력 있게 보여주었다. 이 글의 연구진들은 이러한 심사자의 토론에 깊은 감사를 드린다.

는 상당히 본질적이어서 현재의 수준에서 이를 하나로 통합하기가 쉽지 않았던 것이다. 실제로 이 글의 연구진들 사이에는 동북아 국제질서 속에서의 북한문제와 관련하여 두 가지 시각이 존재하였다. 하나는 ‘통일 중심 시각’이라고 불릴 수 있는 것이었으며, 다른 하나는 ‘한국 중심 시각’이라고 불릴 수 있는 것이었다.

우선 대다수의 연구자들은 우리 사회의 기본적 목표가 통일이므로 세계 및 동북아의 국제질서에 대한 우리의 대응 및 개입 방식 또한 통일과 북한 문제의 해결을 위한 것이 되어야 한다는 시각을 보유하고 있었다. 예를 들어 한국과 중국의 관계를 생각해 보자. 현재 한국은 중국과 긴밀한 경제관계를 가지고 있다. 그런데 이러한 경제관계 이외에도 통일과 북한 문제를 염두에 두면 한국과 중국의 안보분야 협력 역시 필수적이다. 이것이 존재하지 않을 경우 통일과 북한 문제의 해결은 사실상 불가능해질 가능성이 크기 때문이다. 따라서 어떻게 해서든 한국은 중국과 경제를 뛰어넘는 안보를 포함한 모든 분야에서의 전반적 협력을 추구해야 하며, 이는 동북아의 질서 변화과정 속에서도 변함없는 상수이다. 이러한 관계는 한국과 미국 사이에서도 동일하다. 따라서 이러한 시각에 서게 되면 우리 사회는 동북아의 질서 변화과정에서 미국과 중국 어느 한쪽에도 치우치지 않고 균형을 잡으며, 무엇보다 이들 모두에게 북한과 통일 문제에 대해 협조를 이끌어 낼 수 있도록 전 국가적 역량을 동원해야만 한다. 바로 이것이 ‘통일 중심 시각’이다.

그런데 이러한 시각과 조금 다른 시각 역시 존재한다. 물론 이 역시 우리 사회의 기본적 목표가 통일이고, 세계 및 동북아의 국제질서 변화 속에서도 우리가 통일 및 북한 문제 해결에 최선을 다해야 한다는 점에는 동의한다. 그런데 주목할 점은 통일 및 북한 문제는 단기간에 해결이 어려운 장기적이고도 궁극적인 문제인 반면, 동북아의 국제질서 변화는 현재 우리 사회의 삶에 직접적이고도 즉각적인 영향을 미치는 현실적인 문제라는 사실이다. 그리고 이러한 경우 동북아의 국제질서 변화를 통일 및 북한 문제의 시각에서 접근하는 것은 현명하지 못하다는 것이다. 오히려 그보다는 이에 직접적인 영향을 받는 현재 한국의 입장에서 문제에

접근해야 하고, 경우에 따라서는 통일 및 북한 문제를 활용하여 현재 한국의 입지를 넓히는 데 활용하는 탄력성을 발휘해야 한다는 입장이다. 예를 들어 다시 한국과 중국의 관계를 생각해 보자. 현재 한국과 중국은 경제적으로는 긴밀하지만 안보적으로는 THAAD와 같은 한미동맹의 문제로 갈등을 겪고 있다. 그런데 만일 이 경우 중국이 한미동맹의 강화를 문제 삼아 경제분야로까지 갈등이 확산된다면 과연 어떻게 될까? 이 경우 통일과 북한 문제 해결을 위해 어떻게 해서든 중국과의 협력을 유지하는 방안을 모색해야 할까? 이것이 과연 가능할까? 이 경우 미국과의 관계는 어떻게 될까? 앞서의 ‘통일 중심 시각’에서는 현실적으로 이러한 문제에 대한 해결책이 별로 보이지 않는다. 이에 따라 ‘통일 중심 시각’에 동의하지 않는 입장에 서게 되면, 이 문제를 철저히 현재 한국의 관점에서 보아야 한다는 주장이 등장하게 된다. 한국과 중국은 경제와 안보 모든 분야에서 국가 간의 이익관계라는 것이며, 이에 따라 상호의 이익이 맞지 않을 경우 이를 재조정하는 것도 감수할 수밖에 없다는 것이다. 다만, 이 경우 한국으로서는 그에 상응하는 이익의 손실 또는 피해를 최소화하는 것이 필요한데, 이를 위해 북한 및 통일 문제를 탄력적으로 활용하는 것도 고려해야 한다는 것이다. 즉, 만일 현재 한국사회의 입장에서 중국과의 관계에서 일정 정도 손실이 초래된다고 하더라도 한미동맹 등을 위해 THAAD의 배치가 필수불가결하다면, 이를 배치하되 이에 따른 손실을 최소화하기 위해 북한문제를 탄력적으로 활용할 수도 있다는 뜻이다. 예를 들어 THAAD의 배치와 북핵문제 해결을 연결함으로써 한편으로는 중국에 대해 THAAD 배치의 정당성을 주장하고, 다른 한편으로는 북핵문제 해결에 대한 중국의 협력을 압박하는 효과까지를 고려한다는 것이다. 이러한 입장은 현재 우리 사회의 입장에서 보다 효율적으로 동북아 국제질서의 변화에 대응하기 위해서라면 북한 및 통일 문제까지를 활용하는 데 주저하지 말아야 한다는 것을 의미한다. 이러한 의미에서 이를 ‘한국 중심 시각’이라고 부를 수 있을 것이다.

이처럼 이 글의 연구진들 사이에서는 동북아의 질서 변화와 통일·북한 문제의 상관성을 바라보는 시각에 서로 본질적인 차이가 존재하였다.

당연히 이러한 상황에서는 우리가 이 글에서 분석한 제반 현상과 추세들이 통일 및 북한 문제와 우리 사회의 대북정책에 대해 갖는 시사점들이 매우 다르게 읽힐 수밖에 없었다. 그리고 안타깝게도 이처럼 다르게 읽히는 시사점들은 효율적으로 통합되기가 힘들었다. 이러한 이유에서 우리는 이 글에서 동북아 질서 변화가 우리 사회의 대북정책에 대해 가지는 시사점을 별도로 토론하지 않았고, 통일 및 북한 문제를 아예 논의하지 않는 선택을 한 것이다. 그러나 매우 당연하지만 향후 보다 엄밀하고 진전된 논의에 있어서는 이러한 통일 및 북한 문제의 시사점과 관련한 토론이 필수적일 수밖에 없다. 다만, 이 글에서는 현재 연구진들의 한계와 여러 현실적 제약요인으로 이를 향후의 추가 과제로 남겨 놓는다.

이처럼 이 글에서는 동북아의 국제질서 변화를 경제와 안보의 상호작용으로 이해하기를 제안하면서도 이와 연관된 여러 중요 사항들을 미지의 영역으로 남겨두고 있다. 따라서 만일 이 글이 어떤 의미를 갖고 있다면, 그것은 동북아의 국제질서 변화와 관련하여 우리가 갖고 있던 여러 궁금증에 대해 일정한 해답과 방향성을 제공한 것이 아니라, 이제부터라도 우리가 무엇을 논의해야 하는가라는 문제를 제시하는 데 있을 것이다.

참고문헌

- 그레고리 클라크, 『텔서스, 산업혁명 그리고 이해할 수 없는 신세계: 왜 부국의 원조가 빈국의 가난을 해결하지 못하는가?』, 이은주 옮김, 한스미디어, 2009.
- 김규철, 「러시아군, 국익 실현의 선봉에 나서다」, 『2015 RUSSIA REPORT: Issue & Analysis』, 한국외국어대학교 러시아연구소 기획, 서울: 이환, 2016.
- 김길수, 「新 북극해 시대: 북극항로 주변의 경제적 가치」, 『한국경제매거진』, 2013. 9. 30.
- 김낙년 외, 『한국의 장기통계: 국민계정, 1911~2010』, 개정판, 서울대학교출판문화원, 2012.
- 김두승 외, 「2016년 동북아군사력과 전략동향」, 최종토론회 자료, 한국국방연구원 내부 자료, 2016.
- 김두열, 「전간기 미국관세의 실효보호율」, 『경제사학』, 제18권, 1994, pp.221~247.
- 김두열, 「“오렌지와 오렌지”? 아니면 “오렌지와 사과”?」, 케네스 포메란츠, 『대분기: 중국과 유럽, 그리고 근대세계 경제의 형성』, 김규태·이남희·심은경 옮김, 에코리브르, 2016에 대한 서평, 미간행 초고, 2016.
- 김영귀, 「동북아 무역구조의 변화와 시사점: TPP와 RCEP을 중심으로」, 미간행 초고, 2016. 10.
- 김한권, 「중국공산당 18기6중전회 결과의 함의」, 『IFANS 주요국제문제분석』, 제 2016-44, 2016. 11.
- 김현준, 「미·중 간 국제규범의 상호인식과 세력전이」, 정재호 편, 『평화적 세력 전이의 국제정치』, 서울: 서울대학교출판문화원, 2016, p.152.
- 김홍중, 「브렉시트 이후의 전망과 과제」, 『월간금융경제동향』, 제6권 제9호, 우리 금융경영연구소, 2016. 8. 24, pp.2~5.
- 남기정, 「일본의 전후 평화주의: 원류와 전개 그리고 현재」, 『역사비평』, 역사문제연구소, 2014.
- 남기정, 「자위대에서 군대로」, 『일본연구논총』, 제43호, 2016.
- 남궁곤·이상현, 「미국 부시 행정부 외교안보 관료의 안보관과 한반도 정책」, 『통일문제연구』, 2002년 하반기호, 2002.
- 니얼 퍼거슨, 『제국』, 김종원 옮김, 민음사, 2006.

- 다나카 아키히코, 『포스트 크라이시스의 세계』, 이원덕 역, 일조각, 2010.
- 도고 가즈히코, 『일본의 역사인식』, 조운수 역, 2015.
- 디트마르 로터문트, 『대공황의 세계적 충격』, 양동휴 · 박복영 · 김영완 옮김, 예지, 2003.
- 로버트 길핀, 『국제정치에서 전쟁과 변화』, 임상순 역, 서울: 도서출판선인, 2015.
- 로스푸노프 외, 『러일전쟁사』, 김종헌 옮김, 건국대학교 출판부, 2004.
- 문병순, 「런던의 국제금융센터 지위 브렉시트 후에도 무너지지 않는다」, 『LG Business Insight』, 2016. 8. 3, pp.16~22.
- 미래창조과학부, 『일본재흥전략 분석』, 2013.
- 밀턴 프리드먼 · 안나 제이콥슨 슈워츠, 『대공황, 1929-1933년』, 양동휴 · 나원준 옮김, 미지북스, 2010.
- 박영준, 「미일 가이드라인 개정과 아태지역 안보질서 전망」, 『EAI 일본논평』, 동아시아연구원, 2015.
- 박영준, 「일본 아베정부의 보통군사국가화 평가: 국가안보전략서, 집단적 자위권, 미일가이드라인, 안보법제에 대한 종합적 이해」, 박철휘 엮음, 『일본의 집단적 자위권 도입과 한반도』, 2016.
- 백재옥 · 정희원, 「중국 군사력 건설의 기반용 분석-국방예산과 국방연구개발, 획득체계를 중심으로」, 『주간국방논단』, 한국국방연구원, 2014. 9. 1, pp.1~7.
- 서동주, 『러시아의 대중관계동향과 정책적 함의』, 2009.
- 서동주, 「러시아 푸틴정부의 대외정책과 한러관계 재도약」, 『북한경제연구』, 2015.
- 서봉교 · 노수연 · 정유훈, 「중국 민간금융 제도화의 사례와 특징: 소액대출회사, 춘진은행, 민영은행을 중심으로」, 『현대중국연구』, 제16권 제2호, 2015, pp.157~207.
- 서봉교 · 이현태 · 박준기, 「중국 M&A 펀드의 특징과 중국 산업 구조조정에 대한 영향」, 『2016 KIEP 신흥지역연구 통합학술회의 발표자료집』, 2016. 10. 20~21, p.856.
- 손열, 「일본의 TPP 교섭 참가 결정 분석: 지역경제 질서 건축전략의 맥락에서」, 『현대일본연구논총』, 제39호, 2014.
- 송화섭, 「일본 안보법제의 지속성과 변화: 집단적 자위권 도입에 새롭게 반영된 방위조치」, 박철휘 엮음, 『일본의 집단적 자위권과 한반도』, 2015.
- 신범식, 「러시아 근외정책과 독립국가연합」, 현대러시아연구회 편, 『현대러시아의 이해』, 서울: 퇴설당, 2001.

- 신범식, 「동북아 초국경 소지역협력과 지역의 발명: ‘유라시아 이니셔티브’ 실천 방향성에 대한 합의」, 『JPI 정책포럼』, 제139권, 2014.
- 신범식, 「러시아의 신(新)동방정책과 동북아 지역정치」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2015년 12월호, 한국개발연구원, 2015.
- 신범식, 「러시아의 대한반도 정책」, 『민족화해』, 81호, 민주화해협력범국민협의회, 2016.
- 신범식 외, 『한국과 러시아의 전략협력』, 서울: 한국외대 지식출판원, 2015.
- 아이켄그린, 『글로벌라이징 캐피탈: 국제통화체제는 어떻게 진화하는가』, 강명세 옮김, 미지북스, 2011.
- 아이켄그린, 『황금 족쇄: 금본위제와 대공황, 1919~1939년』, 박복영 옮김, 미지북스, 2016.
- 알렉세이 루산, 「동방경제포럼의 주요 성과」, 『RUSSIA포커스』, 2016. 9. 13.
- 알프레드 첸들러, 『보이는 손』, 김두얼·신해경·임효정 옮김, 지식을 만드는 지식, 2014.
- 양동휴, 『20세기 경제사』, 일조각, 2009.
- 외교부, 『2015 유엔개황』, 2015.
- 위성락, 「푸틴 방일을 앞둔 러·일 관계」, 『이투데이』, 2016. 11. 2.
- 유동원, 「중러 전략동반자 관계와 경제협력」, 『국제정치연구』, 제9집 2호, 2006.
- 윤병세, 「서울경제 초청 조찬간담회 강연문」, 『신뢰외교』, 제2016 7-12월호, 서울: 대한민국 외교부, 2016, pp.242~256.
- 윤익중, 「메드베데프 시대 러시아-중국의 관계 발전과 동북아 질서 형성」, 한국 국제정치학회 발표 논문, 2009. 8. 27.
- 이근욱, 「자유주의 이론과 안보: 모순된 조합인가 새로운 가능성인가?」, 함택영·박영준 편, 『안전보장의 국제정치학』, 서울: 사회평론, 2010, pp.138~139.
- 이동률, 「중국의 새로운 동아시아 해양 인식과 전략」, 한국해로연구회·동아시아 연구원 공동주최 워크숍 ‘동아시아 해양분쟁과 해법: 국제법학과 국제정치학의 공동모색’ 발표문, 서울: 국도호텔, 2014. 5. 2.
- 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 한중관계」, 외교안보연구소 중국연구센터 편, 『2014 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2015.
- 이동률, 「시진핑 체제의 신외교전략과 ‘일대일로」, 이승주 편, 『일대일로: 중국과 아시아』, 서울: 명인문화사, 2016a.
- 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 합의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016b.

- 이동률, 「2015년 한중관계의 현주소와 대중국외교의 과제」, 국립외교원 중국연구센터 편, 『2015 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2016c.
- 이동률, 「남중국해 판결 이후 중국의 행보」, 『EAI 논평』, 2016. 7. 26.
- 이동률, 「2016년 한중관계: ‘최상의 관계’가 초래한 역풍」, 외교안보연구소 중국연구센터 편, 『2016 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2017.
- 이동률, 「중국은 지금 한·중관계의 위기가 한국 외교에 주는 교훈」, 『이투데이』, 2017. 1. 18.
- 이동률·서봉교, 「중국의 정치 경제의 변화와 안정성 전망」, 하영선 편, 『2020 한국외교 10대과제－복합과 공진』, 서울: EAI, 2013, pp.165~166.
- 이동선, 「현실주의 국제정치 패러다임과 안전보장」, 함택영·박영준 편, 『안전보장의 국제정치학』, 서울: 사회평론, 2010.
- 이삼성, 『동아시아의 전쟁과 평화 2: 근대 동아시아와 말기조선의 시대구분과 역사인식』, 한길사, 2009.
- 이상현, 「트럼프 행정부의 대북정책 전망과 우리의 전략」, 문화체육관광부 정책브리핑, 2016. 11. 22(<http://www.korea.kr/celebrity/contributePolicyView.do?newsId=148825066>, 접속일: 2017. 11. 30)
- 이선우, 「메드베데프-푸틴 양두체제의 제도적 기반: 러시아 정부형태의 준(準)대통령제적 작동 가능성을 중심으로」, 『국제정치논총』, 제55권 제2호, 2015.
- 이선우, 「경제위기와 선거권위주의 체제의 안정성: 러시아 푸틴 정권의 사례」, 『국가전략』, 제22권 제2호, 2016.
- 이숙종, 「남중국해에서 중국의 세력권 확장을 저지하려는 미국」, 『EAI 논평』, 2016. 7. 22.
- 이영학 외, 『중국의 군사적 부상과 한국의 전략적 대비방향 연구』, 서울: 한국국방연구원, 2016.
- 이왕휘, 「국제통화기금」, 김준석 외, 『국제기구와 경제협력 개발』, 서울: 오름, 2015.
- 이원덕, 「일본의 동아시아공동체 전략과 한일관계」, 한상일·이숙종 공편, 『일본과 동아시아: 지역협력과 공동체 구상』, EAI, 2011.
- 이인성, 「러시아의 세계화 논쟁과 대응 패턴」, 『한국정치학회보』, 제37권 제5호, 2003.
- 이장규 외, 『중속성장 중국경제와 한중 경제협력』, 경제인문사회연구회 중국종합연구 협동연구총서 15-40-08, 2015
- 임수석, 「유라시아 친선특급: 한반도 통일과 유라시아 시대를 위한 대장정」, 『의

- 교』, 제115호, 2015. 10.
- 장형수, 「국제금융기구의 개발지원 메커니즘과 북한개발지원」, 한국수출입은행 북한개발연구센터 편, 『북한개발과 국제협력』, 서울: 도서출판 오름, 2014. 11, pp.83~119.
- 장형수, 「북한의 국제금융기구 가입 조건과 전망」, 한국수출입은행 북한·동북아 연구센터 편, 『북한의 금융』, 서울: 도서출판 오름, 2016. 6, pp.257~288.
- 장형수·박해식·박춘원, 『남북통일과정에서의 해외재원조달: 주요 이슈와 정책 방안』, 중장기통상전략연구 15-03, 세종: 대외경제정책연구원, 2015. 12.
- 장형수·김석진·김정수, 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구』, 경제인문 사회연구회 협동연구 11-15-04, 서울: 통일연구원, 2011.
- 장훈 외, 『중국 일대일로와 AIIB 출범에 따른 국내 파급효과 연구』, 국토교통부 연구용역보고서, 2016. 9.
- 정재호 편, 『평화적 세력전이의 국제정치』, 서울: 서울대학교출판문화원, 2016.
- 정호섭, 「반(反)접근·지역거부 대공·해 전투 개념: 미·중 패권경쟁의 서막?」, 『STRATEGY 21』, 제28호, 2011, pp.17~18.
- 조남훈 외, 『2015년 한국의 안보와 국방』, 서울: 한국국방연구원, 2015.
- 조성렬, 『전략공간의 국제정치』, 서울: 서강대학교출판부, 2016.
- 조영남, 『21세기 중국이 가는 길』, 파주: 나남, 2009.
- 조형진·이선우, 「중국과 러시아의 민족주의 정책 비교: 탈정치화와 재정치화의 동학」, 『다문화사회연구』, 제9권 제1호, 2016.
- Z. 브레진스키, 『거대한 체스판: 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』, 김명섭 역, 서울: 삼인, 2000.
- 최태강, 『러시아와 동북아: 1990년대 초 이후 러시아의 대 중·일·한·북 외교』, 서울: 오름, 2004.
- 케네스 포메란츠, 『대분기: 중국과 유럽, 그리고 근대세계 경제의 형성』, 김규태·이남희·심은경 옮김, 에코리브르, 2016.
- 케인스, 『평화의 경제적 결과』, 정명진 옮김, 부글북스, 2016.
- 찰스 킨들버거, 『대공황의 세계』, 박명섭 옮김, 매일경제신문사, 1998.
- 페인스틴·테민·토니올로, 『대공황 전후 세계경제』, 양동휴·박복영·김영완 옮김, 동서문화사, 2008.
- 피터 테민, 『세계 대공황의 교훈』, 이현대 옮김, 해남, 2001.
- 하라다 게이이치, 『日清, 日露戦争』, 최석완 옮김, 『청일, 러일전쟁』, 어문학사, 2012.

- 한국의국어대학교 러시아연구소, 『2013 Russia Report』, 2014.
- 해양전략연구소 역, 『미 아시아-태평양 재균형 2025』, 2016.
- 헨리 키신저, ‘세계안보회의’ 발언, 2014. 4. 3.
- 홍완석, 「2015 유라시아 친선평급 행사: 의미, 성과, 과제」, 『슬라브연구』, 제32권 제3호, 2016.
- 후지무라 미치오, 『日清戦争』, 허남린 옮김, 『청일전쟁』, 소화, 1997.
- KIAT, 『아베정부의 일본재흥전략』, 2015년 개정판, 2015.
- KOTRA, 『일본 신성장전략 내용과 우리의 대응방향』, 2014.
- 内閣官房, 『国家安全保障戦略について』, 2013. 12. 27.
- 谷内正太郎, 「TPP参加は強い安保強い経済への分水嶺」, 『ウエッジ』, 2011. 1.
- 内閣官房, 『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会最終報告書』, 2015. 5.
- 内閣府, 『高齢化白書』, 2015.
- 内閣府, 『國民經濟計算年報』, 2015.
- 内閣府, 『中長期經濟財政に關する試算』, 2015.
- 刘思扬·孙承斌·刘刚, “为了党和国家兴旺发达长治久安: 党的新一届中央领导机构产生纪实” 『新華網』, 2007. 10. 24(http://news.xinhuanet.com/newscenter/007-10/4/content_6931498.htm).
- 防衛省, 『防衛計画の大綱』, 2013. 12.
- 防衛省, 『防衛白書』, 2016.
- 小沢一郎, 『日本改造計画』, 2003.
- 安倍晋三, 『美しい国へ』, 2006.
- 蔡昉·張車偉, 『中國人口與勞動問題報告』, 京: 社會科學文獻出版社, 2015.
- 韓碧如, 『中共官員暗示最高領導層任職年齡無限制』, 『金融時報』, 2016. 11. 1.
- A. Cossa, Ralph, “The ‘Obama Doctrine’ and the Pivot,” PacNet #41, June 30, 2014.
- A. McDougall, Walter, *Promised Land, Crusader State: The American Encounter With the World Since 1776*, Boston: Houghton Mifflin, 1997.
- Aldcroft, Derek, *From Versailles to Wall Street*, University of California Press, 1974.
- Allen, Robert, *The British Industrial Revolution in Global Perspective*, Cambridge

- University Press, 2009.
- Aslund, Anders, *Russia's Capitalist Revolution*, Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007.
- Baryshnikov, Valentine and Robert Coalson, "Numbers Don't Lie: Statistics Point to Massive Fraud in Russia's Duma Vote," RFE/RL, Sep. 20, 2016.
- Beckley, Michael, "China's Century? Why America's Edge Will Endure," *International Security*, Vol. 36, No. 3, 2011/12.
- Binnendijk, Hans and Richard L. Kugler, *Seeing the Elephant: the U.S. Role in Global Security*, National Defense University Press, 2006, p.162.
- Blychev, Georgy, "Cooperation with Russia: What North Korea expects," *NK News*, May 8, 2015.
- Brooks, Stephen G., G. John Ikenberry, and William C. Wohlforth, "Don't Come Home, America: The Case against Retrenchment," *International Security*, Vol. 37, No. 3, 2012/13.
- Brooks, Stephen G. and William C. Wohlforth, "The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China's Rise and Fate of America's Global Position," *International Security*, Vol. 40, No. 3, Winter, 2015/2016.
- Brzezinski, Zbigniew, *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, New York: Basic Books, 2004.
- Buzan, Barry, "Economic Structure and International Security: The Limits of the Liberal Case," *International Organization*, Vol. 38, 1984.
- Center for Strategic and International Studies, "Federated Defense Project: Concept Overview," Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2013.
- Chandler, Alfred, *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*, Harvard, 1992.
- Cheung, Tai Ming (ed.), *Forging China's Military Might*, Johns Hopkins University Press, 2014.
- Clinton, Hillary, "America's Engagement in the Asia-Pacific," Kahala Hotel, Honolulu, Hawaii, Oct. 28, 2010(<http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/10/150141.htm>, 접속일: 2010. 10. 30).
- Conetta, Carl, "Asia Pivot and Air-Sea Battle: Precipitating Military Competition with China?" *Defense Strategy Review*, Mar. 3, 2014(<http://www.comw.org/wordpress/dsr/precipitating-military-competition-with-china>).

- D. Cha, Victor, "Trump and the U.S.-ROK Alliance," Center for Strategic and International Studies, Korea Chair Snapshot, Nov. 9, 2016(<https://www.csis.org/analysis/trump-and-us-rok-alliance>).
- de Luce, Dan, Elias Groll, Molly O'Toole, and Lara Jakes, "Trump's Team Could Bring 9/11 Mindset Back to the White House," *Foreign Policy*, Nov. 18, 2016(<http://foreignpolicy.com/2016/11/18/trumps-team-could-bring-911-mindset-back-to-the-white-house>).
- Eichengreen, Barry, *Golden Fetters: The Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939*, Oxford, 1992.
- Eichengreen, Barry, "The Origins and Nature of the Great Slump Revisited," *Economic History Review*, Vol. 45, No. 2, 1992, pp.213~239.
- Eichengreen, Barry and Douglas A. Irwin, "The Slide to Protectionism in the Great Depression: Who Succumbed and Why?" *Journal of Economic History*, Vol. 70, No. 4, Dec. 2010, pp.871~897
- Eichengreen, Barry and Peter Temin, "The Gold Standard and the Great Depression," *Contemporary European History*, Vol. 9, No. 2, Jul. 2000, pp.183~207.
- Engerman, Stanley and Kenneth Sokoloff, "Technology and Industrialization, 1790-1914," in Stanley Engerman and Robert Gallman, *The Cambridge Economic History of the United States, Volume II: The Long Nineteenth Century*, Ch. 9, Cambridge, 2000.
- Ferdinand, Peter and Jue Wang, "China and the IMF: From Mimicry towards Pragmatic International Institutional Pluralism," *International Affairs*, Vol. 89, No. 4, 2013.
- Flandreua, Marc, "Bank Cooperation in Historical Perspective: A Sceptical View," *Economic History Review*, Vol. 50, No. 4, 1997, pp.735~763.
- Fogel, Robert W., *The Escape from Hunger and Premature Death, 1700-2100: Europe, America and the Third World*, Cambridge University Press, 2004.
- Foreman-Peck, James, *A History of the World Economy: International Economic Relations since 1850*, 2nd ed, New York, 1995.
- Gady, Franz-Stefan, "Russia to Upgrade 10 Nuclear Submarines by 2020," *The Diplomat*, March 24, 2015.
- Galbraith, John Kenneth, *The Great Crash, 1929*, Boston, 1954.
- Gallman, Robert, "Economic Growth and Structural Change in the Long Nineteenth

- Century,” in Stanley Engerman and Robert Gallman, *The Cambridge Economic History of the United States, Volume II: The Long Nineteenth Century*, Ch. 1, Cambridge, 2000.
- Goldman, Marshall I., *Petrostate: Putin, Power and the New Russia*, Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Gray, Alexander and Peter Navarro, “Donald Trump’s Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific,” *Foreign Policy*, Nov. 7, 2016.
- Green, Michael, Kathleen Hicks, Mark Cancian, Zack Cooper, and John Schaus, *Asia-Pacific Rebalance 2025: Capability, Presence and Partnership*, CSIS, 2016.
- Greene, Sam and Graeme Robertson, “Explaining Putin’s Popularity: Rallying Round Russian Flag,” *The Washington Post*, Sep. 9, 2014.
- Haines, Michael, “The Population of the United States, 1790-1920,” in Stanley Engerman and Robert Gallman, *The Cambridge Economic History of the United States, Volume II: The Long Nineteenth Century*, Ch. 4, Cambridge, 2000.
- Hanson, Philip, “The Russian Economic Recovery: Do Four Years of Growth Tell Us That the Fundamentals Have Changed?” *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 3, 2003.
- Hardach, Gerd, *The First World War 1914-1918*, London, 1977.
- Hemmer, Christopher, “Grand Strategy for the Next Administration,” *Orbis*, Summer 2007.
- Huntington, Samuel P., “Will More Countries Become Democratic?” *Political Science Quarterly*, Vol. 99, No. 2, Summer, 1984.
- Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.
- IMF, “Chapter 4: Spillovers from China’s Transition and from Migration,” in IMF, *World Economic Outlook*, October 2016, Washington, DC: International Monetary Fund, 2016, pp.171~202.
- IMF, “Resolving China’s debt problem,” IMF Working Paper 16/203, October 2016, Washington, DC: International Monetary Fund, 2016.
- Information Office of the State Council, “The Diversified Employment of China’s Armed Forces,” Beijing, Information Office of the State Council, The People’s Republic of China, April 2013(<http://news.xinhuanet.com/english/>

- china/2013-04/16/c_132312681.htm, 접속일: 2014. 5. 30).
- International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance*, 2013.
- International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance*, 2016.
- Kara-Murza, Vladimir, "Russia's 2016 Election: Despair, Apathy and Hope?" *World Affairs*, Sep. 21, 2016.
- Kenwood, A. G., and A. L. Lougheed, *The Growth of the International Economy, 1820-1980: An Introductory Text*, George, Allen & Unwin, 1983.
- Keohane, Robert O. and S. Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little Brown, 1977.
- Kim, Jemma, "Japan's Choice: TPP Rule Setter or Follow," EAI Issue Briefing, No. MASI 2013-02, 2013.
- Kim, Younkyyo and Stephen Blank, "US Shale Revolution and Russia: Shifting Geopolitics of Energy in Europe and Asia," *Asia Europe Journal*, Vol. 13, 2015.
- Kindleberger, Charles, *The World in Depression, 1929-1939*, University of California Press, 1986.
- Kolesnikov, Andrei, "Russian Ideology After Crimea," *Carnegie Papers*, Moscow: Carnegie Moscow Center, Sep. 22, 2015.
- Lee, Dong Ryul, "China's Perception of and Strategy for the Middle Powers," Sook Jong Lee (ed.), *Transforming Global Governance with Middle Power Diplomacy: South Korea's Role in the 21st Century*, Palgrave MacMillan 2016a.
- Lee, Dong Ryul, "Deciphering China's Security Intentions in Northeast Asia: A View from South Korea," Gilbert Rozman (ed.), *Rethinking Asia in Transition: Security Intentions, Value Gaps, and Evolving Economic Relations*, Korea Economic Institute of America, 2016b.
- Maddison, Angus, *The World Economy: Historical Statistics*, OECD, 2003.
- Maddison, Angus, "Shares of the Rich and the Rest in the World Economy: Income Divergence Between Nations 1820-2030," *Asian Economy Policy Review*, Vol. 2008, No. 3, 2008.
- Malthus, Thomas, *An Essay on the Principle of Population*, London, 1985.
- Marten, Kimberly, "Vladimir Putin: Ethnic Russian Nationalist," *The Washington Post*, Mar. 19, 2014.

- Mastanduno, Michael, "System Maker, Privilege Taker: U.S. Power and the International Political Economy," *World Politics*, Vol. 61, No. 1, 2009.
- Mead, Walter Russell, "The Return of Geopolitics," *Foreign Affairs*, May/June 2014.
- Milward, Alan, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951*, University of California Press, 1984a.
- Milward, Alan, *War, Economy, and Society, 1939-1945*, London, 1984b.
- Mishra, Rahul, "The US Rebalancing Strategy: Responses from Southeast Asia," S. D. Mundi and Vivek Chadha (eds.), *Asian Strategic Review 2014*, Institute for Defence Studies and Analyses, 2014.
- Mohsin, Saleha, "U.S. Deficit Up for First Time Since 2009 on Spending Surge," Bloomberg, October 14, 2016(<https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-10-14/u-s-deficit-widens-for-first-time-since-2009-on-spending-surge>, 접속일: 2016. 12. 4).
- Nadar, Sami, "The 'Federal' Option in Syria Serves Many Russian Interests," *The Arab Weekly*, No. 50, Apr. 8, 2016.
- Navaro, Peter, "The Trump Doctrine: Peace through Strength," *The National Interest*, March 31, 2016(<http://nationalinterest.org/feature/the-trump-doctrine-peace-through-strength-15631>).
- Nye, Joseph S. Jr., "Redefining the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, Jul./Aug. 1999.
- Obama, Barack, "Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony," U.S. Military Academy, West Point, New York, May 28, 2014.
- Obama, Barack, "Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall," Suntory Hall, Tokyo, Japan, November 14, 2009(<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>, 접속일: 2014. 6. 10).
- OECD, GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en(accessed on Sep. 3, 2016), 2016.
- Ornstein, Norman, "The Legacy of Campaign 2000," *The Washington Quarterly*, Vol. 24, No. 2, 2001, pp.99~105.
- O'Rourke, Ronald, "Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress," CRS Report for Congress, 2014.

- Osborn, Kris, "Why the US Navy Could Be in Big Trouble: China Plans 351 Ships by 2020," *The National Interest*, May 9, 2016.
- Page, Robert A., "Soft Balancing against the United States," *International Security*, Vol. 30, No. 1, Summer, 2005.
- Paul, T. V., "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy," *International Security*, The MIT Press, 2005.
- Pew Research Center, "America's Place in the World 2013," Dec. 3, 2013.
- Pew Research Center, "America's Place in the World 2013," Apr. 10, 2016.
- Pew Research Center, "Public Uncertain, Divided over America's Place in the World," Apr. 2016, p.3.
- Remington, Thomas, *Politics in Russia*, 6th ed., New York: Longman, 2010.
- Rice, Condoleezza, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, 2000.
- Ryzkov, Vladimir, "The New Putin Doctrine," *Moscow Times*, 2014.
- Simes, Dmitri Jr., "5 Things You Need to Know about Putin's Popularity in Russia," *National Interest*, Jul. 21, 2015.
- Sohn, Injoo, "Between Confrontation and Assimilation: China and the Fragmentation of Global Financial Governance," *Journal of Contemporary China*, Vol. 22, Iss. 82, 2013.
- Sokolsky, Richard and Aaron Miller, "Donald Trump's Foreign Policy is 'America Only,' Not 'America First'," Op-Ed, *Wall Street Journal*, Jan. 24, 2017.
- Sutter, Robert, "Rebalancing, China and Asian Dynamics: Obama's Good Fit," *PacNet* #1, 2014.
- Sutter, Robert, Michael E. Brown, and Timothy J. A. Adamson, "Balancing Acts: The U.S. Rebalancing and Asia-Pacific Stability," Sigur Center for Asian Studies, The George Washington University, 2013.
- Temin, Peter, *Did Monetary Forces Cause the Great Depression?*, Norton, 1976.
- Temin, Peter, *Lessons from the Great Depression*, Cambridge: MIT Press, 1989.
- The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006(<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>, 접속일: 2006. 3. 17).
- Twining, Daniel, "US Election 2016: Why Republicans Won," *Atlantic Files*, Nov. 16, 2016(<http://www.orfonline.org/expert-speaks/why-republicans-won>).

- U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, 2014.
- U.S. National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, December 2012.
- UN, *World Population Prospects*, the 2015 Revision, 2015.
- USITC, “Trans-Pacific Partnership Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors,” Publication No. 4607, 2016.
- Wang, Hongying and Erik French, “China in Global Economic Governance,” *Asian Economic Policy Review*, Vol. 9, No. 2, 2014.
- World Bank, *Russian Economic Report*, Dec. 2006.
- Wright, Thomas, “Trump’s Team of Rivals, Riven by Distrust,” The Brookings Institution, Dec. 15, 2016.
- Wrigley, E. A. and R. S. Schofield, *The Population History of England, 1541-1871: A Reconstruction*, Cambridge, 1981.
- Xin, Zhou, “China-led Asian Infrastructure Investment Bank Just Months away from First Loan,” *South China Morning Post*, Dec. 27, 2015.
- Xuetong, Yan, “Strategic Cooperation without Mutual Trust: A Path Forward for China and the United States,” *Asia Policy*, No. 15, Jan. 2013, p.5.
- В у т я н о в а, Я. В., “К вопросу об энергетическом присутствии России в Азиатско-Тихоокеанском регионе,” Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование, том 5, выпуск, No. 5, 2012.
- RG.RU, “Мир без разделительных линий,” октябрь 27, 2015.
- RT, “Николай Патрушев: Из-за новых угроз Россия меняет стратегию национальной безопасности до 2020 года,” мая 6, 2015.
- РИА НОВОСТЬ, “Послание президента Федеральному Собранию в 2015 году,” декабря 9, 2015.
- РИА НОВОСТЬ, “Речь Медведева в Мюнхене: диалог во избежание ‘мировой встряски,’” Февраля 13, 2016.
- ТАСС, “Что сказал Владимир Путин в ходе вы

ступления в Госдуме,” июня 22, 2016.

<국내외 언론 기사>

- 『강원일보』, 「사드는 순수 방어시스템…평창올림픽 적극 도와야죠」, 2016. 8. 24
- 『뉴시스』, 「클래퍼, 北 비핵화, 실패한 개념 발언 파문」, 2016. 10. 29.
- 『서울신문』, 「전쟁 가능한 일본과 아베를 경계한다」, 2016. 7. 11.
- 『연합뉴스』, 「일·러 북방영토 2개씩 분리협상」, 2001. 5. 14.
- 『연합뉴스』, 「韓中기업, 쿠릴열도서 러와 공동사업」, 2011. 2. 16.
- 『연합뉴스』, 「EU·미국, 러시아 금융·방위·에너지분야 전방위 제재」, 2014. 7. 30.
- 『연합뉴스』, 「중일 양국민 비호감 여전 … 적대감은 약간 누그러져」, 2015. 10. 24.
- 『연합뉴스』, 「캠벨 전 차관보, 美외교 비중 “유럽 최대” … 아시아 ‘뒤틀전」, 2016. 7. 20.
- 『연합뉴스』, 「유호열 민주평통 수석부의장 “트럼프, 북한 문제에 기회일수도」, 2016. 11. 15a.
- 『연합뉴스』, 「트럼프, 푸틴과 통화 … “러시아와 강하고 지속적인 관계 고대」, 2016. 11. 15b.
- 『연합뉴스』, 「러 전문가, ‘2050년까지 중국인이 러시아 인구 2위 차지」, 2016. 11. 30.
- 『조선비즈』, 「북극항로 가로막는 네 개의 암초」, 2014. 5. 21.
- 『조선일보』, 「왕양 중 부총리, 중국은 미국에 도전할 의지도, 능력도 없다」, 2014. 12. 21.
- 『조선일보』, 「오바마 대통령, “중국이 센카쿠에 군사 보내면 참전할 것이냐”는 질문에」, 2014. 4. 25.
- 『주간무역』, 「러, 무역계재를 기회로 ‘수입대체산업화’ 활발」, 2016. 9. 5.
- 『중앙일보』, 「러시아인 66% ‘공군의 시리아 파병지지」, 2015. 10. 30.
- 『중앙일보』, 「[직격 인터뷰] 김영희 묻고 제인 하먼 우드로윌슨센터 소장 답하다 —비핵화는 북·미 대화의 전제조건이 아니라 최종 목표」, 2016. 11. 03.
- 『세계일보』, 「러, 쿠릴열도 군비증강 … 긴장하는 日」, 2012. 2. 15.
- 『CBS노컷뉴스』, 「美 백악관 관리, 북한, 차기 행정부에도 도전」, 2016. 9. 28 (<http://www.nocutnews.co.kr/news/4660454#csidx55f3d3a37a10a539fad49e1d1437342>, 접속일: 2016. 12. 30).

ABC News, Apr. 20, 2014.

Financial Times, “Vietnam seeks US support in China Dispute,” Jun. 12, 2011.

ITAR-TASS, “China, Russia to Sign a Host of Cooperation Deals during Xi’s Visit to Moscow,” May 4, 2015(<http://tass.ru/en/world/792927>).

ITAR-TASS, “Russia to Adjust National Security Strategy due to Ukraine Crisis,” May 5, 2015.

Sputnik International, “How Could Russia Respond to New Threats in Military Doctrine?” Jan. 30, 2016.

The Guardian, “Why Russia is Bolstering Ties with North Korea,” Jun. 4, 2014.

The Moscow Times, “Russian Journalist Arrested for Election Fraud,” 2016. 9. 28.

RFE/RL Newsline, “Prime Minister Laments State of Children’s Health,” 2006. 6. 20.

Sputnik International, “How Could Russia Respond to New Threats in Military Doctrine?” 2016. 1. 30.

The Japan Times, “Russia Requests Japan’s Cooperation on Farms Exports and Energy,” 2016. 10. 11.

<웹사이트>

국제통화기금(IMF)(www.imf.org, 접속일: 2016. 10. 1).

미 태평양사령부(<http://www.pacom.mil>, 접속일: 2016. 11. 20).

아시아개발은행(ADB)(www.adb.org, 접속일: 2016. 10. 1).

아시아인프라투자은행(AIIB)(www.aiib.org, 접속일: 2016. 10. 1).

정치학대사전편찬위원회, ‘21세기 정치학대사전’(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=728512&cid=42140&categoryId=42140>, 접속일: 2016. 11. 22).

한국은행 경제정보시스템(<http://ecos.bok.or.kr>, 접속일: 2016. 12. 27).

『新华网』, 「习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话」(http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm, 접속일: 2014. 11. 29).

中国外交部, 「中华人民共和国外交部关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁决的声明」(http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1379490.shtml, 접속일: 2016. 7. 12).

Janes IHS, ‘World Navies’(<http://Janes.ihs.com/WorldNavies/Display/1322789>, 접속일: 2016. 11. 10).

NDB, ‘Articles of Agreement’(https://www.ndbbrics.org/agreement.html, 접속일: 2016. 10. 18).

OECD(www.oecd.org, 접속일: 2016. 10. 1).

OECD Stat(http://stats.oecd.org, 접속일: 2016. 12. 27).

SIPRI Military Expenditure Database(2015)(https://www.sipri.org/databases/milex, 접속일: 2016. 10. 27, 2016. 11. 14.)

The Maddison-Project 2013 version(http://www.ggdcc.net/maddison/maddison-project/home.htm, 접속일: 2016. 8. 16).

UN Comtrade Database(http://comtrade.un.org, 접속일: 2016. 12. 27).

UN, *World Population Prospects*, the 2015 revision(http://www.un.org/en/development/desa/population/index.shtml, 접속일: 2016. 11. 20)

US Energy Information Administration(http://www.eia.gov/beta/international, 접속일: 2016. 12. 28).

World Bank Data(http://data.worldbank.org, 접속일: 2016. 10. 20).

World Bank National Accounts Data(http://data.worldbank.org, 접속일: 2016. 10. 27)

World Bank, ‘World Development Indicator’(http://data.worldbank.org, 접속일: 2016. 8. 16).

부록

<부표 1> 1500~1820년 서유럽의 인구와 GDP

(1) 인구

(단위: 백만명)

연도	영국	프랑스	독일	이탈리아	네덜란드	스페인
1500	3.9	15.0	12.0	10.5	1.0	6.8
1600	6.2	18.5	16.0	13.1	1.5	8.2
1700	8.6	21.5	15.0	13.3	1.9	8.8
1820	21.2	31.3	24.9	20.2	2.3	12.2

(2) GDP(1990년 실질액)

(단위: 십억달러)

연도	영국	프랑스	독일	이탈리아	네덜란드	스페인
1500	2.8	10.9	8.3	11.6	0.7	4.5
1600	6.0	15.6	12.7	14.4	2.1	7.0
1700	10.7	19.5	13.7	14.6	4.0	7.5
1820	36.2	35.5	26.8	22.5	4.3	12.3

(3) 일인당 GDP(1990년 실질액)

(단위: 달러)

연도	영국	프랑스	독일	이탈리아	네덜란드	스페인
1500	714	727	688	1100	761	661
1600	974	841	791	1100	1381	853
1700	1250	910	910	1100	2130	853
1820	1706	1135	1077	1117	1838	1008

자료: Maddison(2003).

<부표 2> 1890~1910년 동아시아 관련 주요 국가의 인구와 GDP

(1) 인구

(단위: 백만명)

	영국	미국	소련	중국	일본	한국
1890	37.5	63.3	110.7	380.0	40.1	9.8
1910	44.9	92.8	156.2	423.0	49.5	10.1

(2) GDP(1990년 실질액)

(단위: 십억달러)

	영국	미국	소련	중국	일본	한국
1890	150.3	214.7	130.6	205.3	40.6	
1910	207.1	460.5	232.4	241.3	64.6	8.0

(3) 일인당 GDP(1990년 실질액)

(단위: 달러)

	영국	미국	소련	중국	일본	한국
1890	4009	3392	1180	540	1012	
1910	4611	4964	1488	571	1304	789

자료: Maddison(2003).

<부표 3> 주요 국가의 경제규모(GDP)와 1인당 GDP 추이

(단위: 억달러, 달러)

연도	한국		미국		중국		일본		러시아	
	GDP	1인당 GDP	GDP	1인당 GDP	GDP	1인당 GDP	GDP	1인당 GDP	GDP	1인당 GDP
1990	2,848	6,642	59,796	23,954	3,590	316	31,037	25,124	5,168	3,485
1991	3,323	7,676	61,740	24,405	3,815	331	35,368	28,541	5,180	3,485
1992	3,561	8,140	65,393	25,493	4,249	365	38,528	31,014	4,603	3,096
1993	3,920	8,869	68,787	26,465	4,429	376	44,150	35,451	4,351	2,929
1994	4,587	10,275	73,088	27,777	5,623	472	48,503	38,815	3,951	2,663
1995	5,593	12,404	76,641	28,782	7,320	608	53,339	42,522	3,955	2,666
1996	6,034	13,255	81,002	30,068	8,608	707	47,062	37,423	3,917	2,644
1997	5,605	12,197	86,085	31,573	9,582	779	43,243	34,304	4,049	2,738
1998	3,765	8,134	90,892	32,949	10,253	826	39,146	30,970	2,710	1,835
1999	4,863	10,432	96,606	34,621	10,894	870	44,326	35,004	1,959	1,331
2000	5,616	11,948	102,848	36,450	12,053	955	47,312	37,300	2,597	1,772
2001	5,331	11,256	106,218	37,274	13,322	1,047	41,599	32,716	3,066	2,100
2002	6,090	12,789	109,775	38,166	14,619	1,142	39,808	31,236	3,451	2,375
2003	6,805	14,219	115,107	39,677	16,499	1,281	43,029	33,691	4,303	2,975
2004	7,649	15,922	122,749	41,922	19,417	1,498	46,558	36,442	5,910	4,102
2005	8,981	18,658	130,937	44,308	22,686	1,740	45,719	35,781	7,640	5,323
2006	10,118	20,917	138,559	46,437	27,298	2,082	43,568	34,076	9,899	6,920
2007	11,227	23,102	144,776	48,062	35,231	2,673	43,563	34,034	12,997	9,101
2008	10,022	20,475	147,186	48,401	45,584	3,441	48,492	37,866	16,608	11,635
2009	9,019	18,339	144,187	47,002	50,594	3,800	50,351	39,323	12,226	8,563
2010	10,945	22,151	149,644	48,374	60,397	4,515	54,987	42,935	15,249	10,675
2011	12,025	24,156	155,179	49,782	74,924	5,574	59,090	46,230	20,318	14,212
2012	12,228	24,454	161,553	51,433	84,616	6,265	59,573	46,701	21,701	15,154
2013	13,056	25,998	166,632	52,660	94,906	6,992	49,089	38,550	22,306	15,544
2014	14,113	27,989	173,481	54,398	103,511	7,587	45,962	36,153	20,310	13,902
2015	13,779	27,222	179,470	55,837	108,664	7,925	41,233	32,477	13,260	9,057

자료: World Bank National Accounts Data(<http://data.worldbank.org>, 접속일: 2016. 10. 27).

<부표 4> 주요 국가의 경제규모(GDP) 및 성장률 추정치(2015년 불변가격 기준)

(단위: 억달러, %)

연도	한국		미국		중국		일본		러시아	
	GDP	GDP 성장률	GDP	GDP 성장률	GDP	GDP 성장률	GDP	GDP 성장률	GDP	GDP 성장률
2020	16,239	3.13	206,462	2.56	144,415	5.14	42,867	0.97	15,791	3.08
2025	18,676	2.64	233,023	2.40	179,299	4.02	45,363	1.23	18,168	2.78
2030	20,998	2.21	261,609	2.28	214,524	3.49	48,430	1.35	20,742	2.57
2035	23,213	1.92	290,776	2.04	253,749	3.39	51,555	1.18	23,083	1.80
2040	25,386	1.74	319,553	1.82	297,461	3.05	54,433	1.04	24,406	0.68
2045	27,534	1.57	347,912	1.66	338,397	2.31	57,256	1.03	24,784	0.22
2050	29,632	1.43	376,335	1.54	372,912	1.79	60,555	1.22	25,600	1.09
2055	31,713	1.34	404,859	1.43	405,466	1.65	64,812	1.43	28,007	2.21
2060	33,836	1.29	432,945	1.30	438,942	1.55	69,445	1.34	31,366	2.17

자료: OECD, GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en(Accessed on Jan. 10, 2017), 2016 통계를 사용하여 저자가 계산함.

<부표 5> 주요 국가의 추계인구

(단위: 천명)

연도	한국	미국	중국	일본	러시아
2020	51,251	333,546	1,402,848	125,039	142,898
2025	51,982	345,085	1,414,872	122,840	141,205
2030	52,519	355,765	1,415,545	120,127	138,652
2035	52,715	365,266	1,408,316	117,063	135,674
2040	52,398	373,767	1,394,715	113,788	132,892
2045	51,649	381,474	1,374,657	110,521	130,588
2050	50,593	388,865	1,348,056	107,411	128,599
2055	49,321	396,125	1,315,148	104,453	126,655
2060	47,926	403,504	1,276,757	101,440	124,604

주: 중국의 경우 홍콩, 마카오, 대만 중국령 인구를 제외한 수치임.

자료: UN, *World Population Prospects*, the 2015 revision, 2015.

<부표 6> 주요 국가의 인구 추이

(단위: 천명)

연도	한국	미국	중국	일본	러시아
1990	42,972	252,848	1,154,606	122,249	147,569
1991	43,359	255,367	1,172,328	122,703	148,040
1992	43,708	257,908	1,188,450	123,180	148,322
1993	44,031	260,527	1,202,983	123,659	148,436
1994	44,343	263,301	1,216,067	124,102	148,416
1995	44,653	266,276	1,227,841	124,483	148,293
1996	44,967	269,483	1,238,235	124,795	148,078
1997	45,284	272,883	1,247,259	125,048	147,773
1998	45,600	276,354	1,255,263	125,266	147,385
1999	45,908	279,731	1,262,714	125,481	146,924
2000	46,206	282,896	1,269,975	125,715	146,401
2001	46,492	285,796	1,277,189	125,974	145,818
2002	46,770	288,471	1,284,350	126,250	145,196
2003	47,043	291,005	1,291,485	126,524	144,583
2004	47,320	293,531	1,298,573	126,773	144,044
2005	47,606	296,140	1,305,601	126,979	143,623
2006	47,902	298,861	1,312,601	127,137	143,338
2007	48,205	301,656	1,319,625	127,250	143,180
2008	48,510	304,473	1,326,691	127,318	143,123
2009	48,807	307,232	1,333,807	127,341	143,127
2010	49,090	309,876	1,340,969	127,320	143,158
2011	49,357	312,390	1,348,174	127,253	143,211
2012	49,608	314,799	1,355,387	127,140	143,288
2013	49,847	317,136	1,362,514	126,985	143,367
2014	50,074	319,449	1,369,436	126,795	143,429
2015	50,293	321,774	1,376,049	126,573	143,457

주: 중국의 경우 홍콩, 마카오, 대만 중국령 인구를 제외한 수치임.

자료: UN, *World Population Prospects*, the 2015 revision, 2015.

<부표 7> 주요 국가의 교역량 추이

(단위: 억달러)

연도	한국	미국	중국	일본	러시아
1990	1,344	9,063	1,154	5,180	-
1991	1,529	9,252	1,356	5,485	-
1992	1,578	9,948	1,655	5,705	828
1993	1,653	10,568	1,957	5,994	804
1994	1,971	11,938	2,366	6,676	1,178
1995	2,550	13,465	2,809	7,754	1,450
1996	2,691	14,310	2,899	7,580	1,499
1997	2,681	15,768	3,252	7,580	1,550
1998	2,139	16,158	3,233	6,672	1,155
1999	2,571	17,437	3,606	7,260	1,032
2000	3,290	20,297	4,743	8,576	1,370
2001	2,888	19,041	5,097	7,516	1,417
2002	3,119	18,897	6,208	7,527	1,529
2003	3,677	20,209	8,510	8,536	1,910
2004	4,718	23,347	11,546	10,186	2,572
2005	5,444	26,267	14,219	11,080	3,402
2006	6,329	29,416	17,604	12,219	4,394
2007	7,259	31,616	21,762	13,320	5,520
2008	8,546	34,397	25,633	15,375	7,350
2009	6,827	26,359	22,072	11,274	4,726
2010	8,870	32,155	29,738	14,564	6,260
2011	10,748	36,950	36,418	16,675	8,231
2012	10,628	38,252	38,670	16,767	8,358
2013	10,724	38,549	41,590	15,416	8,366
2014	10,962	39,940	43,004	14,970	7,812
2015	9,612	37,783	39,635	12,446	5,250

자료: UN Comtrade Database(<http://comtrade.un.org>, 접속일: 2016. 12. 27).

<부표 8> 주요 국가의 방위비 및 GDP 대비 비중 추이

(단위: 억달러)

연도	한국		미국		중국		일본		러시아	
	방위비	GDP 대비	방위비	GDP 대비	방위비	GDP 대비	방위비	GDP 대비	방위비	GDP 대비
1990	101	4.00	3,062	5.28	101	2.49	288	0.94		
1991	110	3.71	2,803	4.57	100	2.35	328	0.94		
1992	116	3.69	3,051	4.67	124	2.48	360	0.95		
1993	124	3.42	2,976	4.33	126	1.96	414	0.95	78	4.90
1994	135	3.19	2,881	3.94	101	1.72	453	0.93	135	4.63
1995	161	3.11	2,789	3.64	126	1.72	500	0.94	127	4.90
1996	164	2.94	2,714	3.35	146	1.68	440	0.94	158	4.07
1997	148	2.88	2,763	3.21	161	1.67	406	0.94	176	4.06
1998	105	2.93	2,743	3.02	175	1.70	378	0.97	80	4.34
1999	121	2.62	2,810	2.91	210	1.92	431	0.97	65	3.00
2000	138	2.46	3,017	2.93	229	1.90	455	0.96	92	3.30
2001	129	2.43	3,127	2.94	279	2.09	408	0.98	117	3.55
2002	141	2.32	3,567	3.25	321	2.19	393	0.99	139	3.79
2003	158	2.33	4,152	3.61	351	2.12	425	0.99	170	4.05
2004	178	2.33	4,647	3.79	404	2.07	453	0.97	210	3.92
2005	222	2.47	5,034	3.84	457	2.00	443	0.97	273	3.53
2006	252	2.49	5,277	3.81	553	2.01	416	0.95	345	3.56
2007	277	2.48	5,570	3.85	681	1.92	405	0.93	435	3.48
2008	261	2.60	6,211	4.22	864	1.89	464	0.96	562	3.39
2009	246	2.72	6,686	4.64	1,056	2.08	515	1.02	515	3.33
2010	282	2.57	6,982	4.67	1,157	1.93	547	0.99	587	4.14
2011	310	2.58	7,113	4.58	1,380	1.85	608	1.03	702	3.82
2012	320	2.61	6,848	4.24	1,574	1.86	600	1.01	815	3.67
2013	344	2.63	6,397	3.84	1,778	1.87	490	1.00	884	3.99
2014	373	2.64	6,099	3.52	1,997	1.91	459	1.00	847	4.20
2015	364	2.64	5,960	3.32	2,148	1.92	409	0.99	664	4.52

자료: SIPRI Military Expenditure Database(2015)(<https://www.sipri.org/databases/milex>).

Political Economy of
the Changing International Order in East Asia:
Issues and Challenges

edited by Suk Lee and Byungkoo Cho

This volume provides a compendium of collective discussions by senior ROK economists and security analysts who have observed and analysed the changes in the East Asian economic and security orders prompted by the rise of China. It consists of eight independent but closely interconnected analytical papers on East Asia's changing international order and one collective discussion on the related ROK national agenda.

Of the eight analytical papers, the first conceptualizes the developments in the East Asian international order in regards to economic and security interaction. And based on such concepts, the second examines the patterns, factors and direction of the changes in the economic sphere while the third undertakes security. Taking lessons from history, the fourth paper studies the empirical cases of international power shift both on the world stage and in East Asia since the First Great Depression in the 1930s. This is followed by an additional four papers each of which studies the national strategy of major East Asian countries such as the US, China, Japan and Russia, respectively.

Finally, the ninth paper summarizes and presents the ROK's national agenda on the aforementioned changes in terms of: the direction of economic development; strategic stance within the US-China power struggle; new visions for ROK-US alliance; perceptions on the great divergence between economy and security in the relation to China and; the strategic approach to Japan and Russia, amongst others.

KDI 시간안내

RECENT KDI PUBLICATION

세제 변화가 기업의 투자 및 배당 결정에 미치는 영향

남창우

반양장 | 크라운판 | 91쪽 | 정가 2,000원



본 보고서는 다른 주요국과의 법인세율 및 배당소득세율 등 기업조세정책과 기업성과를 비교하고, 기업의 합리적 의사결정에 기반한 이론모형을 통해 법인세율 및 배당소득세율의 변화가 기업의 투자 및 배당 정책과 가계 및 정부 소득에 어떠한 영향을 미치는지를 정태적·동태적으로 분석한다. 또한 기업 미시자료를 이용하여 법인세평균실효세율이 투자 및 배당 정책에 미치는 영향을 분석한다.

우리나라 영유아발달의 결정요인과 정책적 함의

김인경

반양장 | 크라운판 | 95쪽 | 정가 2,000원



본 보고서는 바람직한 부모역할의 중요성을 실증적으로 파악하고자 부모의 양육행동(온정성, 통제성)과 양육스트레스, 가정환경, 모(母)의 우울감, 아버지 양육참여와 아동의 인지적·사회정서적 발달 간 관련성을 추정하였다. 아울러 미취학 아동을 둔 우리나라의 상당수 여성이 자녀 양육과 가사에 전념하기 위해 취업을 포기했음을 감안해, 여성의 이른 경제활동 재개와 아동의 인지적·사회정서적 발달의 관련성도 함께 분석하였다.

채권자 손실부담형 은행정리체제의 실행 가능성과 정책적 시사점

황순주

반양장 | 크라운판 | 187쪽 | 정가 6,600원



글로벌 금융위기는 부실은행 정리에 주로 이용되던 기존의 배일아웃 체제를 반성하고 배일인(bail-in) 체제를 출범시키는 계기가 되었다. 본 연구는 투자자들의 기대, 채권자에 대한 정부의 정치적 비용, 배일인 조치에 따른 시장혼란비용이 어떠한 상호작용을 통해 배일인의 실행 가능성에 영향을 미치는지 분석하였다. 또한 예금자우선변제제도, 정리의향서제도, 코코본드의 발동 형태 등 다양한 정책수단과 실행 가능성 간의 관계를 분석하였다.

공적연금 재정추계모형 개발: 공무원연금 재정추계모형을 중심으로

이태석 · 최응욱 · 김도형

반양장 | 크라운판 | 218쪽 | 정가 7,400원



본 보고서에서는 공적연금 통합재정추계모형 구축을 위한 중장기 프로젝트의 일환으로, 공무원 연금제도의 재정추계모형을 우선적으로 구축하고자 하였다. 공무원연금공단과의 연구협력을 통해 독자적인 공무원연금 재정추계모형을 구축하여 이를 바탕으로 2015년 공무원연금개혁의 재정효과를 검토하고, 연금재정추계모형의 발전방향을 모색하기 위한 민감도 분석과 시나리오 분석을 실시하였다.

인구 고령화와 주택시장

조만 · 송인호 편

반양장 | 크라운판 | 207쪽 | 정가 7,000원



본 연구는 인구 고령화의 영향을 몇 가지 새로운 관점에서 분석하고 이의 정책적 시사점을 논의하였다. 먼저 고령화가 우리나라 주택 총수요에 미치는 영향을 탄생연도 코호트를 반영한 APC 모형으로 추정하고, 중첩세대모형을 사용하여 고령화가 주택시장을 매개로 하여 거시경제 전반에 미치는 효과를 분석하였다. 또한 한국·일본·중국 3개국의 가구별 미시자료를 이용해 고령화 추이 및 이와 관련된 소비자 행태를 비교하였다.

물류산업의 선진화와 규제개선 방안

김정욱 · 손의영

반양장 | 크라운판 | 70쪽 | 정가 2,000원



본 연구는 우리나라 물류산업 규제에 대해 살펴보고 해당 규제의 개선이 국민소득에 미칠 수 있는 영향을 분석하였다. 교통물류산업의 규제개선이 국가경제에 미치는 영향을 살펴보고자 OECD의 네트워크산업 중 교통물류산업의 규제지수를 활용하여 규제지수가 10%만큼 하락할 때, 1인당 실질 GDP를 약 2.16% 상승시키는 효과가 있음을 확인하였고, 특히 철도물류부문에서의 규제개선이 1인당 GDP에 미치는 효과가 큼을 확인하였다.

해외직접투자통계의 개선방안 연구

이재형 · 이진면

반양장 | 크라운판 | 188쪽 | 정가 2,000원



해외직접투자자에 대한 통계수요가 크게 높아지고 있음에도 불구하고 이에 관한 우리나라의 통계정보는 제한되어 있다. 본 연구는 우리나라 해외직접투자통계의 개선 및 개발을 위해 수행되었다. 본 연구에서 저자들은 해외직접투자통계의 개선·개발 필요성을 역설하고, 국내 통계의 현황 분석, 선진국들에 대한 사례 연구를 통해 해외직접투자통계의 개선·개발 방안을 구체적으로 제시하고 있다.

위기 이후 통화정책의 방향 및 시사점: 자연이자율 하락을 중심으로

이재준 · 배진호

반양장 | 크라운판 | 60쪽 | 정가 2,000원



본 연구는 통화정책 가운데 이자율의 변화 추이, 특히 저금리 현상에 분석의 초점을 두었다. 특히 우리 경제의 균형이자율 혹은 자연이자율의 계량적 추정을 시도하고 금융위기를 계기로 어떠한 특징적 변화가 있었는지를 살펴보았다. 실증분석 결과, 우리나라의 저금리 현상은 당분간 지속될 것으로 추론할 수 있으며, 이는 자연이자율 혹은 균형실질이자율이 하락하고 있는 것으로 나타났기 때문으로 해석된다.

주택임대시장 구조변화에 대응한 정책개선 방향

송인호

반양장 | 크라운판 | 73쪽 | 정가 2,000원



우리나라의 임대시장은 전세에서 월세로 바뀌는 패러다임의 전환을 경험하고 있다. 이러한 상황은 최근 전월세전환율이 기준금리보다 높은 상황과 무관하지 않다. 또한 전세에서 월세로의 전환 요인을 인구구조적 변화 관점에서도 살펴볼 수 있다. 즉, 본고의 분석에서는 우리나라 인구의 빠른 고령화 및 가구구조의 변화와 임대시장의 패러다임 전환이 연결되고 있음을 보여준다.

계열기업 간 출자에 있어 새로운 규율방안에 관한 연구

조성익 · 양용현

반양장 | 크라운판 | 411쪽 | 정가 12,700원



본 보고서는 기업지배구조 규율에 관한 새로운 관점을 제시하고 있는바, 공적규율과 민간 영역의 자율적 출자규율이 중첩적으로 작동하는 상황을 연구하고 있다. 저자들은 기업지배구조와 관련하여 모든 가능한 감시체계들이 함께 작동할 때 기업감시기능이 나선형 상승작용을 일으킬 수 있음을 보이고, 각각의 감시기능을 제고할 방안들을 제시하고 있다. 또한 공적규율의 허점을 보완할 방안을 모색하고, 사후적 규율의 도입 가능성을 검토한다.

기업성장의 동태성과 청년일자리

최경수 · 김정호

반양장 | 크라운판 | 192쪽 | 정가 2,000원



본 연구는 이용 가능한 다양한 자료들을 이용해 청년노동시장의 변화를 일자리를 창출하는 사업체 부문의 변화와 연결해 분석하였다. 청년실업문제는 근본적으로 일자리에서 비롯되는 만큼 일자리를 창출하는 사업체부문을 분석하여야 그 근본적인 해결책에 접근할 수 있다. 이에 따라 본 연구에서는 청년노동시장뿐만 아니라 사업체부문의 일자리 생성과 소멸, 그리고 개인과 사업체의 정보를 연결할 수 있는 고용보험 데이터를 분석하였다.

KDI 도서회원제 안내

● 회원에 대한 특전

- 본원에서 발행하는 모든 간행물을 우송하여 드립니다. (단, 비공개 자료 및 배포제한 자료는 제외)
- 본원이 주최하는 각종 행사(세미나, 정책토론회, 공청회 등)에 우선적으로 참가하실 수 있습니다.
- 발간된 연구보고서(인쇄물)를 KDI 홈페이지에서 추가로 구매하실 경우 10%의 가격을 할인받으실 수 있습니다.

● KDI 발간자료

- 단행본, 연구보고서, 정책연구시리즈, KDI 정책포럼, KDI FOCUS, 연구자료, 기타보고서 등
- 월간 KDI 경제동향, KDI 북한경제리뷰, Economic Bulletin, 나라경제, click 경제교육
- 분기 한국개발연구, 부동산시장 동향분석, 개발협력 동향분석
- 반년간 KDI 경제전망

● 연간회비

- 개인회원 10만원
- 기관회원 30만원

● 가입방법

KDI 홈페이지에서 도서회원 가입신청서를 작성하신 후 아래의 방법으로 회비를 입금하시면 됩니다.

계좌입금: 우리은행 254-012362-13-113(예금주: 한국개발연구원)

지로(지로번호: 6961017), 신용카드 및 핸드폰으로 결제 가능합니다.

본원 성과확산팀(발간자료 담당자)에 직접 회비를 납입하실 수 있습니다.

● 문의사항

대외협력실 성과확산팀 발간자료 담당

TEL (044) 550-4346 / FAX (044) 550-4950 / E-mail book@kdi.re.kr

● 판매처

- 교보문고(광화문점 정부간행물코너) TEL. (02) 397-3628
- 영풍문고(종로점 정치경제코너) TEL. (02) 399-5632

연구보고서 2017-01

동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략

인 쇄 2017년 1월 10일

발 행 2017년 1월 14일

저 자 이석·조병구 편

발행인 김준경

발행처 한국개발연구원

등 록 1975년 5월 23일 제6-0004호

주 소 세종특별자치시 남세종로 263

전 화 (044) 550-4114

팩 스 (044) 550-4310

© 한국개발연구원 2017

ISBN 979-11-5932-208-2

값 15,500원

* 잘못된 책은 바꿔드립니다.

